

발 간 등 록 번 호

11-1541000-000860-01

# 현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구

2011. 8



**[사] 한국농업경제학회**

KOREA AGRICULTURAL ECONOMICS ASSOCIATION



# 제출문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 귀 농림수산식품부가 의뢰한 “현 정부 농정의 중간 평가와 개선과제 연구” 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 8월

책임연구원: 이태호 서울대학교 농경제사회학부 교수  
연구원: 임정빈 서울대학교 농경제사회학부 부교수  
안동환 서울대학교 농경제사회학부 부교수  
연구보조원: 서명천 서울대학교 농경제사회학부 박사과정  
김규호 서울대학교 농경제사회학부 박사과정  
차병곤 서울대학교 농경제사회학부 석사과정  
김태이 서울대학교 농경제사회학부 석사과정

(사) 한국농업경제학회



## <목 차>

I. 서론 .....	1
II. 농산물 시장개방 이전 한국의 농업정책 .....	3
III. 농산물 시장 개방 이후 한국의 농업정책 .....	5
1. 정책이념의 다양화 .....	5
1) 세계화와 정체성 .....	5
2) 개발과 보전 .....	6
3) 시장과 정부 .....	6
4) 평등과 효율 .....	7
2. 김영삼 정부(1993-1997) .....	8
1) 농정의 목표와 핵심개혁과제 .....	8
2) 농업구조조정정책 .....	11
3) 주요 투융자계획 .....	12
4) 소결론 .....	13
3. 김대중 정부(1998~2002) .....	15
1) 농정의 목표와 핵심개혁과제 .....	15
2) 주요정책 .....	17
3) 45조원 투융자 계획 .....	20
4) 소결론 .....	21
4. 노무현 정부(2003~2007) .....	22
1) 농정의 목표와 핵심개혁과제 .....	22
2) 농업·농촌종합대책 .....	25
3) 119조원 투융자 계획 .....	28
4) 소결론 .....	29
5. 과거 농업정책의 시사점 .....	31
1) 비전 .....	31
2) 현 정부의 정책 .....	31
3) 시사점 .....	34
IV. 해외 주요국의 농업정책 .....	35
1. 미국 .....	35
1) 농업의 개황 .....	35
2) 미국의 주요 농업정책 .....	37
3) 미국의 농업정책 변천과정 .....	40
4) 미국 농무부 농정 방향(2011~2015) .....	42

5) 2012년 미국 농무부 예산내역 .....	42
6) 미국 농업정책(2008년 농업법) 시사점 .....	44
2. 일본 .....	45
1) 농업의 개황 .....	45
2) 농업 구조정책 변천 과정 .....	46
3) 현 정부의 농업정책 .....	49
4) 농업정책 성과(output) .....	62
3. 뉴질랜드 .....	68
1) 농업의 개황 .....	68
2) 농정개혁 .....	68
3) 정부 제공 농업부문 보조사업 .....	73
4) 농산물 재해 정책 .....	74
5) 2011년도 농림부 예산 .....	74
6) 2011-2014년 목표 시책 .....	76
4. 해외 주요국 농업정책의 시사점 .....	77
1) 불확실성 정책 .....	77
2) 복지 정책 .....	77
3) 식품영양 정책 .....	77
4) 농식품 수출 정책 .....	78
<b>V. 평가지표의 개발과 평가 .....</b>	<b>79</b>
1. 정책의 평가 기준 .....	79
1) 현황평가 .....	80
2) 예측평가 .....	80
2. 농업정책의 분류 .....	81
1) 농업정책 목표의 계층적 구조 .....	81
2) 농업정책의 역사적 맥락(context) .....	82
3) 타국과의 비교 및 호환성 .....	82
4) 농업정책 목표와 농업예산의 분류 .....	82
3. 평가지표 선정과 현황평가 .....	85
1) 농가소득·경영안정 정책 .....	87
2) 농산물유통개선 정책 .....	89
3) 양곡관리 정책 .....	92
4) 농업체질강화 정책 .....	96
5) 농업생산기반확충 정책 .....	99
6) 농촌개발·복지증진 정책 .....	102
7) 요약 .....	105
4. 예측평가 .....	106

1) 방법 .....	106
2) 평가 결과 .....	107
<b>VI. 종합평가와 정책제안 .....</b>	<b>109</b>
1. 농가소득·경영안정 정책에 대한 제안: 쌀직불제 개선 .....	109
2. 농산물 유통정책에 대한 제안: 가공식품 수출 .....	111
1) 현황과 가능성 .....	111
2) 방법 .....	113
3. 양곡관리정책에 대한 제안: 쌀수급 균형을 위한 네 가지 방안 .....	115
1) 학교급식 .....	115
2) 생산조정제 .....	116
3) 농지은행 .....	117
4) 쌀 품질 고급화 .....	119
4. 농업체질강화 정책에 대한 제안: 품목구조의 조정 .....	120
5. 농업생산기반 정책에 대한 제안: 양적 기반에서 질적 기반으로 .....	121
6. 농촌사회개발정책에 대한 제안: 심층적 복지 정책 .....	122
부록 1: 농산물 시장개방 이전 한국의 농업정책 .....	125
부록 2: 미국 농업정책의 변천과정 .....	145
부록 3: 예측평가를 위한 RATS 프로그램 .....	150
부록 4: 농업인구 고령화 .....	153
부록 5: 농업정책 연표 .....	157
부록 6. 농정예산(농림부소관) 추이 .....	163
참고문헌 .....	166

## <표 목차>

<표 II-1> 농산물 시장개방 이전 한국의 농업정책 .....	4
<표 III-1> 42조원 투융자계획: 중앙 투융자 기준 .....	12
<표 III-2> 농어촌특별세 투융자계획 .....	13
<표 III-3> 김영삼 정부('93~'97)의 농정예산(농림부소관) .....	14
<표 III-4> 김대중 정부에 있어서 농정개혁의 과정 .....	17
<표 III-5> 농업·농촌기본법의 구성과 주요내용 .....	18
<표 III-6> 45조원 농업·농촌투융자계획(1999-2004) .....	20
<표 III-7> 김대중 정부('98~'02)의 농정예산(농림부소관) .....	21
<표 III-8> 노무현 정부 농정의 패러다임 .....	23
<표 III-9> 노무현 정부의 농정개혁 과정 .....	24
<표 III-10> . 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 투융자계획('05~'09) .....	28
<표 III-11> . 90년대 이후 재정투융자 비교 .....	29
<표 III-12> 노무현 정부('02~'07)의 농정예산(농림부소관) .....	30
<표 III-13> 농업농촌 분야별 예산 .....	32
<표 III-14> 농림수산물식품 분야 재정운용 추이 .....	32
<표 IV-1> 미국의 농경지 면적 .....	35
<표 IV-2> 미국 농촌과 도시의 인구비교 .....	36
<표 IV-3> 5대 주요 농산물 생산액(2009년 기준) .....	36
<표 IV-4> 미국 유기농산물 생산 및 현황 .....	37
<표 IV-5> 미국의 농업정책 변천과정 .....	41
<표 IV-6> 미국의 농업정책 방향 .....	42
<표 IV-7> 미국 농무부 예산 내역(2010) .....	43
<표 IV-8> 농업 총산출액 비교(1990,2009) .....	45
<표 IV-9> 일본 농업경영체 수 및 판매농가 수 .....	45
<표 IV-10> 농산물판매금액 규모별 농가 수 .....	46
<표 IV-11> 일본의 농업구조정책 변천 과정 .....	48
<표 IV-12> 2011년도 농림수산 예산 .....	49
<표 IV-13> 2011년도 농림예산 중점 요구사항 .....	52
<표 IV-14> 2011년도 식료·농업·농촌 시책 .....	54
<표 IV-15> 농가호별소득보상제도 .....	56
<표 IV-16> 수입신고건수와 수입식품 등 검사율 등 추이 .....	58
<표 IV-17> 식육관련 예산안(각부성별) .....	60
<표 IV-18> 일본 농산어촌 고령자대책 사업 .....	61
<표 IV-19> 농림수산물 수출입 개황 .....	66



<표 IV-20> 식품산업의 기술개발의 체제 .....	66
<표 IV-21> 일본 농가의 연차별 경영통계 - 농외소득 비중 .....	67
<표 V-1> 농정예산의 중점편성 구분 .....	84
<표 V-2> 농업예산의 부문별 비중 .....	86
<표 V-3> 식량용 쌀 초과생산량 .....	95
<표 V-4> 매출액 3,000만원 이상 농가 비율 .....	99
<표 V-5> 현황평가 결과의 요약 .....	105
<표 V-6> 예측평가 결과의 요약 .....	107
<표 VI-1> 현황평가와 예측평가의 종합 .....	109
<표 VI-2> 농식품 산업의 유형 .....	114
<표 VI-3> 농가 판매액별 농가수의 누적 분포 .....	120
<표 VI-4> 행복도 회귀분석의 결과 .....	123

## <그림 목차>

<그림 III-1> 「신농정」의 목표와 과제 .....	10
<그림 III-2> 노무현 정부의 농업·농촌종합대책의 정책의 기본 틀 .....	22
<그림 III-3> 농업정책별 예산 추이 .....	33
<그림 IV-1> 식료자급률 .....	63
<그림 IV-2> 농업생산법인 수 .....	63
<그림 IV-3> 39세 이하 신규취농자 수 .....	64
<그림 IV-4> 농촌인구 추이 .....	65
<그림 IV-5> 뉴질랜드 농업부문의 총생산액대비 생산자 지원액(PSE) 비율 .....	69
<그림 IV-6> 뉴질랜드 농업 생산성 변화율 .....	70
<그림 IV-7> OECD가입국들의 농업보조금 비율 비교 .....	71
<그림 IV-8> 총 농가수 변화 .....	71
<그림 IV-9> 총 경지면적 변화 .....	71
<그림 IV-10> 농업노동자와 뉴질랜드 평균 노동자의 소득격차 .....	72
<그림 V-1> 농림수산물식품부 소관 예산 .....	85
<그림 V-2> 농가소득 및 경영안정 예산 .....	87
<그림 V-3> 농가소득 및 경영안정 정책의 세부 예산 .....	88
<그림 V-4> 농가 부채율 추이 .....	89
<그림 V-5> 농산물 유통 예산 .....	90
<그림 V-6> 농산물 유통개선 정책의 세부 예산 .....	90
<그림 V-7> 농가의 농업 소득률 .....	91
<그림 V-8> 농가판매 가격지수 변동계수 .....	92
<그림 V-9> 양곡관리 예산 .....	93
<그림 V-10> 양곡관리 예산 .....	93
<그림 V-11> 식량용 쌀 초과 생산량 .....	94
<그림 V-12> 농업체질강화 예산 .....	96
<그림 V-13> 농업체질강화 정책의 세부 예산 .....	97
<그림 V-14> 상대적 가격 경쟁력 .....	98
<그림 V-15> 농업생산기반확충 예산 .....	100
<그림 V-16> 농업생산기반 정책의 세부 예산 .....	100
<그림 V-17> 농업의 노동, 토지, 자본 생산성 .....	101
<그림 V-18> 농촌개발 및 복지증진 .....	102
<그림 V-19> 농촌개발·복지증진 정책의 세부 예산 .....	103
<그림 V-20> 실질 농가소득의 추이(단위: 천원) .....	104
<그림 V-21> 49세 이하 농가인구의 비중 .....	104

<그림 VI-1> 주요국 농식품 수출입액('07) .....	112
<그림 VI-2> 주요국의 농지면적당 및 농업종사자당 농식품 수출액('07) .....	112
<그림 VI-3> 한국 농업의 성장경로 .....	114
<그림 VI-4> 평당 논가격 상승 추이 .....	118
<그림 VI-5> 류보모스키의 행복도 설문조사 문항 .....	122



## I. 서론

21세기의 세계는 빠르게 변화하고 있다. 컴퓨터와 통신의 발달에 따른 정보의 공유, 환경악화와 자원고갈로 대표되는 범세계적 문제의 대두, 국제 시장의 확대와 통합, 수십 년 간 지속되어 온 범세계적 경제성장 등은 사람들의 사고방식과 인식체계에 일대 변화를 가져오고 있다. 이러한 변화는 농업에도 큰 영향을 미치게 되므로 농업정책 역시 바뀌지 않을 수 없게 된다. 그러나 농업정책의 선택은 농업전반에 큰 변화를 가져오며 먼 훗날에까지 영향을 미치게 되므로 현재와 미래의 경제상황의 변화를 면밀히 검토하여 장기적 영향을 신중하게 고려한 끝에 결정되어야 할 것이다. 여기서는 이러한 역사적 맥락에서 농업정책을 평가해 보기로 한다.<sup>1)</sup>

정책평가의 목적을 그 필요에 따라 나누어 정리한다면 다음의 세 가지 관점으로 집약할 수 있다.<sup>2)</sup>

첫째는 지식의 관점이다. 이것은 정책이나 프로그램의 평가를 통하여 사회현상에 대한 새로운 지식을 발전시키고 장기적으로 이를 정책의 개발과 사회문제의 해결에 응용하고자 하는 것으로 정부의 잠재적 문제해결능력을 높일 뿐 아니라 학문발전에도 기여하자는 것이다.

둘째는 책임의 관점이다. 이것은 정책평가의 목적이, 정책 결정자나 프로그램의 관리자로 하여금 효과성과 운영상의 질이라는 두 가지 측면에서 그들의 관할하에 있는 프로그램 가치에 대해 책임을 지도록 함으로써, 국민의 세금으로 이루어진 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하는 데 있다는 관점이다.

셋째는 관리의 관점이다. 이것은 평가의 목적이 정책과 행정관리의 도구, 다시 말해 정부 프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률을 증진시키기 위한 지원시스템으로 봉사하는 데 있다는 관점이다.

여기서는 주로 세 번째인 ‘관리의 관점’을 택하여 농업정책의 실행과정과 성과를 평가해 보도록 하되 가능하면 첫 번째 ‘지식의 관점’까지도 포함하여 연구해 보도록 한다.

이 연구의 전개 순서는 다음과 같다.

첫째, 농업정책의 목표를 역사적 맥락에서 파악하기 위하여 일제 강점기부터 현재에 이르기 까지 중요한 농업정책과 그 의미를 연구한다. 이 과정에서 한국의 농업정책이 추구해온 목표를 명확히 한다.

1) 농업정책의 역사적 맥락의 이해를 돕기 위하여 농업정책 연표를 작성하여 부록에 첨부하였다.

2) Chelmsky [E. Chelmsky, "An Analysis of the Proceeding of a Symposium on the Use of Evaluation by Federal Agencies," Symposium Report, Vol. 2, M 77-39(Mitre Division, Mitre Corporation, July 1977), p.6 ]의 내용을 노화준(정책학원론, 박영사, 2003, p.455)으로부터 재인용하였음.

둘째, 미국을 비롯하여 일본, 뉴질랜드의 농업정책 사례를 분석한다. 현재 추진되고 있는 다양한 시책들을 조사하며, 이 가운데 중점적으로 육성하고 있는 정책들이 무엇이고 성과들은 어떻게 나타나고 있는지를 파악하여 앞으로 우리나라 농정이 지향해야 할 방향 설정에 참고하고자 한다.

셋째, 앞에서 밝혀진 한국 농업정책의 목표를 중심으로 농업정책을 분류한다. 농업 정책 목표의 분류와 농업예산의 분류를 연결하여 어떤 목적에 얼마만큼의 예산이 할당되는지 파악한다.

넷째, 농업정책 목표별로 그 성취도를 나타내는 정책지표를 개발한다. 목표별 정책지표의 변화와 목표별로 할당된 예산액의 변화를 비교함으로써 농업정책을 평가한다.

다섯째, 이상의 결과를 종합하여 현정부 농업정책에 대한 대안적 정책 방향을 제시한다.

## II. 농산물 시장개방 이전 한국의 농업정책

농산물산업화 이전 한국의 농업정책은 다음 세 단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 일제강점기부터 1960년까지의 산업화 이전 단계와 한국의 경제가 본격적으로 성장을 시작하게 된 도약단계(1961~1976년), 그리고 농업의 구조조정을 본격적으로 실시한 전환단계(1977~1992년)로 구분하여 역사적 맥락에 따른 농정전개를 파악할 수 있다(<표 II-1> 참조, 자세한 내용은 부록 참조).

먼저, 산업화 이전 단계(1960년 이전)에서는 일제 강점기의 산미증식계획과 식량 부족 해결을 위한 잉여농산물 도입, 쌀 가격 및 유통량을 조절하여 시장에 안정적으로 공급하는 쌀시장 통제 정책, 그리고 농가경제의 자립과 농업생산력 향상을 이루기 위한 농지개혁이 있었다. 특히, 농지개혁의 결과 소작농의 자작농 전환에 따른 영농의욕의 고취로 인해 1950년 이후 쌀 생산력은 빠르게 증가하였다.

도약단계(1961~1976년)에서는 쌀 수매가격을 높이고 수매량을 증가시키는 이중미가 정책을 시작으로, 토지생산성과 농가소득 향상을 위한 기술개발(예: 통일계 다수확 품종 개발, 고소득 작물재배)과 쌀 자급률 향상 정책, 그리고 농촌근대화의 대표 사업으로 일컬어지는 새마을 운동 등을 들 수 있다.

전환단계(1977~1992년)에서는 농외소득 증대 정책과 농업구조 개선 정책이 대표적이다. 먼저 농외소득 증대 정책으로는 초기부터 지금까지 행해지고 있는 농어촌 부업단지 육성사업과 새마을공장 건설사업(1973~1983년) 등이 있고, 본격적인 농외소득 증대정책을 위한 대책으로는 농어촌종합대책발표(1986), 농어촌발전특별조치법 제정(1989), 농어촌발전특별조치법(1990) 등을 들 수 있다. 한편, 농업구조 개선 정책으로는 농업구조개선촉진과 농수산물 가격안정·수요기반 확충, 농외소득원 개발 촉진, 농어촌 정주권 개발, 농수산 행정체계 재정립, 농어민 부담경감과 농어가 경제안정 등을 내용으로 하는 농어촌발전종합대책이 있고, 농어업의 경쟁력 강화 내용을 포함하는 농어촌 구조개선대책(1991)이 있다. 이 가운데 농어촌구조개선대책은 농어업의 경쟁력 강화, 농어촌의 활력 증진, 농어촌에 대한 투융자 확대 등을 3대 목표로 제시하고, 이 목표 달성을 위해 1992~2001년까지 10년간 농어촌구조개선사업에 42조원을 투자한다는 내용을 담고 있다.

위와 같이 농산물 개방 이전의 한국의 농업정책은 비록 시기별로 농정의 목표는 다르다고 할지라도, 궁극적으로 달성하고자 하는 큰 틀 안에서의 농정목표 즉, 우리나라 농업의 체질을 강화하고, 농가의 경영 안정을 도모하며, 농촌 개발과 복지를 실현하고자 하는 비전은 거의 유사하다고 볼 수 있다. 농산물 개방 이후 전개되는 농정에 있어서도 급변하는 국내외 농업 환경에 대응코자 비록 예산의 편성 분야가 정권별로 다양하게 나타나고 있지만, 역사적 맥락 속에서의 농정의 목표(goal)는 우리나라 농업이 지속적으로 추구할 수밖에 없는 필연적 요구사항이며 이정표인 것이다.

<표 II-1> 농산물 시장개방 이전 한국의 농업정책

단계	주요정책	내용
산업화 이전 단계 (1960년 이전)	일제강점기의 산미증식 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1차 산미증식계획(1918~1926): 쌀을 논으로 전환하는 사업, 관개시설 개선사업, 간척사업 등을 실시하여 쌀 증산</li> <li>제2차 산미증식계획(1926~1933): 토지개량보다는 농사법 개량에 중점</li> </ul>
	잉여농산물 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>식량부족 문제 완화되어 사회적 안정 이룸</li> <li>물가안정으로 인한 경제성장의 기틀 마련</li> </ul>
	쌀시장 통제 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>조선식량관리령(1942): 일제의 제2차 세계대전에 필요한 식량조달</li> <li>미곡수집령(1946): 해방 이후 폭등하는 쌀 가격안정을 위한 조치</li> <li>초저미가정책(1950~1960): 수매가 생산비에도 미치지 못함</li> <li>양곡관리법(1950): 정부가 지정한 양의 쌀을 정부가 제시한 가격에 판매하도록 강제</li> </ul>
	농지개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치적 목적: 북한의 농지분배에 대응하기 위함</li> <li>경제적 목적: 농가경제 자립과 농업생산력 증진 이룩</li> </ul>
도약단계 1961~1976년)	이중미가 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>이중미가제도: 1972년 본격 실시, 쌀 수매가격을 높이고 수매량을 증가시킴</li> </ul>
	기술개발과 쌀 자급	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제성장초기: 토지이용형 식량작물인 쌀의 토지생산성 향상 기술개발, 통일계 다수확 품종 개발·도입</li> <li>1970년대 이후: 고소득 작물(시설재배, 원예작물 재배)재배 기술과 축산기술 개발</li> </ul>
	새마을 운동	<ul style="list-style-type: none"> <li>박정희 정부의 강력한 농촌근대화 정책의 지 반영한 농촌정책</li> </ul>
전환단계 (1977~1992년)	농외소득 증대 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>초기 농외소득 증대정책(1968~): 농어촌부업단지육성사업, 새마을공장건설사업</li> <li>본격적인 농외소득 증대정책(1983~): 농어촌소득원개발촉진법(1983) 제정, 농공지구 조성(1984), 농어촌종합대책발표(1986), 농어촌발전특별조치법제정(1989), 농어촌발전특별조치법(1990)</li> </ul>
	농업구조 개선 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌발전종합대책(1989); 농업구조개선촉진 내용을 포함</li> <li>농어촌구조개선대책(1991): 농어업의 경쟁력 강화 내용 포함</li> </ul>



### III. 농산물 시장 개방 이후 한국의 농업정책

근대화는 ‘인간은 이성을 통해 발전을 이룩할 수 있다’는 것을 전제로 하고 있다. 근대화를 상징하는 산업화와 효율성은 모두 이성의 산물이다. 근대화를 통하여 많은 것이 이루어졌지만 근대화에도 한계는 있다. 1990년대에 들어서서 근대화가 목표했던 것-경제성장과 민주화가 어느 정도 달성되게 되자 근대화의 그늘에 묻혀있던 견해들이 드러나게 되었다.

이러한 견해들은 1994년 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 시작된 농산물 시장 개방을 계기로 하여 여러 가지 정책이념으로 표출되게 되고 일찍이 찾아볼 수 없었던 농업정책의 갈등을 야기하게 된다. 한국의 농업정책은 세계화와 정체성, 개발과 보전, 시장과 정부, 평등과 효율성 등 서로 다른 정책이념 사이의 갈등, 소통, 혼란, 합의를 거치면서 다양해지게 된다.

농산물 시장개방 이후 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 그리고 현재의 이명박 정부는 이러한 다양한 농업정책 이념들 사이의 균형을 확보하고 조율하는 데 많은 노력을 기울였다. 여기서는 먼저 갈등을 야기하는 상충되는 농업정책 이념들에 관하여 살펴본 다음, 각 정부의 농업정책을 분석해 보기로 한다.

#### 1. 정책이념의 다양화

##### 1) 세계화와 정체성

농업의 측면에서 세계화를 바라본다면 현재 한국인의 식량 생산·소비 행태는 한국인이 한반도에서 오랫동안 생활하여 오면서 한반도의 환경에 적응을 거듭한 결과이다. 즉 한반도라는 제약조건하에서 식량문제를 해결하기 위하여 노력을 거듭한 결과로 얻어진 최선의 해결책이 오늘날 한국의 농업인 것이다. “음식이 곧 사람이다(Der Mensch ist was er ißt = A man is what he eats)”라는 독일 속담이 뜻하는 것처럼 식량의 생산·소비, 곧 농업은 한국인의 정체성과 밀접한 관련을 가지고 있다. 따라서 한국의 농업이 세계화의 물결에 적응하도록 유도하는 정책은 우리의 정체성에 변화를 가져오는 정책이다. 세계화 시대에는 각 개인이나 지역의 정체성(identity)을 살리면서 세계적인 경쟁에서 생존하기 위한 노력을 게을리 하지 말아야 한다. 한국 농업의 세계화 정책은 바람직한 한국 농업의 정체성이 먼저 제시된 뒤에 그에 따라 전체적인 조정이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

세계화가 우리에게 줄 수 있는 것은 근대화라는 용어로 대표되는 것들, 즉 보다 높은 소득과 쾌적한 생활이다. 반면에 정체성을 고수함으로써 우리가 얻을 수 있는 것은 우리가 세상에 존재하는 의미, 국가나 지역에의 소속감과 자긍심 같은 것들이다. 그러므로 세계화와 정체성은 서로 상반되는 것이 아니다. 우리 농업의 세계화는

‘가장 한국적인 것을 가장 세계적인 것’으로 만드는 가장 좋은 길이 될 수 있다.

세계화가 추진되면 반드시 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 생긴다. 농업의 세계화가 원만하게 추진되려면 농업도 세계화로부터 이익을 얻을 수 있어야 한다. 정체성을 지키기 위해 세계화에 반대할 것이 아니라 우리 농업의 정체성이 국제 무역상의 이익으로 환원되게 하는 길을 찾을 필요가 있다.

## 2) 개발과 보전

새만금 간척 사업의 난맥상이 보여주었던 것처럼 농업에 있어서 개발주의와 환경보전주의의 대립은 첨예하다. 식량생산의 터전이 되는 논과 밭을 마련하기 위해서는 어느 정도의 개발과 그에 따르는 환경훼손은 불가피하다. 한편 농업은 모든 산업 중 인간이 직접 섭취하는 상품을 생산하는 유일한 산업이므로 농업에서 환경이 차지하는 비중은 매우 크다. 순수하고 청정한 자연환경이 우량한 농산물 생산을 보장하는 것이므로 환경보전은 양질의 농산물을 생산하기 위하여 반드시 이루어져야 할 선결과제이다.

개발 없이는 농업생산의 요소가 되는 농지를 마련할 길이 없고, 환경보전 없이는 농지를 청정하게 보전할 길이 없다. 따라서 농업에 있어서 개발과 보전은 서로 조화되고 보완되어야 할 것이지 서로 대립되는 것은 아니다. 개발과 보전이 조화롭게 병행되어야만 양질의 농산물이 생산될 수 있다.

## 3) 시장과 정부

한국농업을 바라보는 두 가지 견해를 개략적으로 나타내자면 다음과 같다. 먼저 한국농업은 국토면적의 20%와 인구의 10%를 점유하면서도 국내총생산의 약 3%를 생산하는 데 그치고 있는 비효율적인 산업이라고 생각해 볼 수 있다. 이렇게 보면 농업이 차지하고 있는 토지와 노동력을 보다 효율적으로 재배분하여야 하며, 농업은 구조조정의 대상이 될 수밖에 없다. 그러나 바꾸어 생각해 보면 농업은 불과 10%의 인구가 국내총생산의 3%로 만족하며 국토의 20%를 돌보는 산업이다. 농업이 담당하고 있는 노동력 흡수, 지역사회 유지, 식량 공급 등의 기능은 결코 가볍게 볼 수 없다. 이렇게 보면 우리 경제의 원활한 발전을 위하여 농업이 이러한 공익적 기능을 수행할 수 있도록 하는 것이 필수적이며, 따라서 농업은 지원되고, 육성되어야 한다.

이러한 두 가지 농업관에는 모두 농업이 스스로 성장하여 이익을 낼 수 있는 산업이라는 시각이 결여되어 있다. 시장경제체제에서는 스스로 이익을 낼 수 없는 산업은 사회적 합의에 의한 국가관리의 대상, 즉 정책의 대상으로 전략할 수밖에 없다. 그러나 정부가 추구하는 가치, 즉 공익과 시장이 추구하는 가치, 즉 개인 또는 기업의 이익은 일치하기 어렵기 때문에 일단 정부의 간섭을 받게 되면 산업은 두

가지 가치 사이에서 정신분열적 혼란을 겪게 된다. 현재 농업이 겪고 있는 여러 가지 혼란들 - 보전이나 성장이나, 공익의 추구나 사익의 추구나 하는 것 등 - 중에는 이러한 정치논리와 경제논리의 갈등에서 비롯되는 것이 적지 않다. 이러한 갈등에서 벗어나려면 정부정책과 시장기능의 한계를 명확히 하여 정부가 할 일과 시장에 맡길 일을 정확히 구분하여야 한다.

#### 4) 평등과 효율

현재 우리 사회에서 ‘맹목적으로 시장경쟁을 신봉하는 사상’이라고 알려져 있는 신자유주의란 원래 1930년대에 독일에서 등장한 개념으로 시장경제가 만들어내는 제반 문제점과 병폐를 반독점정책, 사회복지정책 등과 같은 국가개입에 의해 교정하려는 정치적 이념을 뜻하는 것이었다고 한다. 한국에서 경제의 신자유주의화는 시장의 개방화, 노동시장의 유연화, 정부규제로부터의 자유화, 공기업의 민영화 등을 뜻한다. 한국의 신자유주의를 주장하는 세력은 보수적인 성향을 띠며 경제정책은 무엇보다도 효율성을 높이는 것을 우선으로 하되 공공성보다는 개인의 수익성을 보장하는 것이 되어야 한다고 주장한다. 이에 대항하는 세력은 보호무역, 고용의 안정, 경제에 대한 정부의 개입, 기간산업의 국유화 등 사회주의 노선에 가까운 정책을 주장한다. 이들은 스스로 진보세력이라고 칭하며 경제정책의 평등성과 공공성을 강조한다.<sup>3)</sup>

물론 이와 같은 구분은 지나치게 간단하고 도식적인 것이다. 한국사회의 대부분의 정치세력은 편리한대로 보수주의의 메뉴와 진보주의의 메뉴를 섞어서 제시하는 경우가 많으며, 정부정책도 여론에 따라 보수정책과 진보정책의 사이를 왔다 갔다 하는 경우가 많다. 이와 같은 경향은 개인에 있어서도 마찬가지이다. 레이코프(George Lakoff)<sup>4)</sup>에 의하면 많은 블루칼라 노동자들은 가정에서는 (보수적인) 엄한 아버지이지만, 국내 정치에서는 (진보적인) 자애로운 부모와 같은 정책에 우선권을 준다. 많은 경영인들은 사업수행 과정에서는 (보수적인) 엄한 아버지이지만, 가정과 정치에서는 (진보적인) 자애로운 부모들이다. 한국의 농업정책 역시, 그 역사를 자세히 살펴보면, 진보적 성향의 정부와 보수적 성향의 정부 모두 증산을 목적으로 하는 효율 위주의 생산정책과 도·농 소득격차를 줄이기 위한 평등 위주의 소득정책을 혼합하여 실행하여 왔음을 알 수 있다.

경제정책의 목적이 국민의 공공적 욕구충족을 위한 것이라도 때로는 정책실행을 위하여 개인의 이윤추구 동기에 의존할 수밖에 없으며, 복지정책, 공공교육 정책과 같은 공공성이 높은 정책도 종종 개인 또는 기업의 수익성을 높이는 데 기여할 수 있다. 다시 말해 공공정책이 개인의 수익성을 높이는 결과를 가져오기도 하고, 개인의 수익성을 강조함으로써 공공정책을 성공으로 이끌 수도 있다는 것이다. 정책수행에 있어서 중요한 것은 평등과 효율성 중 하나의 노선을 맹목적으로 고집하거나 여론을 좇아 평등과 효율성 사이를 방황하는 것보다, 평등과 효율성을 적당히 조정하는 일관된 정책을 견지함으로써 사회의 합의와 신뢰를 얻어내는 것이다.

3) 김성구, 김세균 외, “자본의 세계화와 신자유주의,” 문화과학사, 1998 참조

4) 레이코프, 조지 (손대오 역), 도덕, 정치를 말하다, 김영사, 2010

## 2. 김영삼 정부(1993-1997)

### 1) 농정의 목표와 핵심개혁과제

김영삼 정부는 출범 이후 신경제 계획의 일환으로 ‘신농정’<sup>5)</sup>을 추진하였다. ‘신농정’의 목표를 살펴보면 첫째, 경쟁력과 자생력을 갖춘 기술농림수산업 육성, 둘째 시장개방에 대응하는 전문농업경영인 양성, 셋째 풍요로운 산업 생활공간으로서의 농어촌 정비를 들 수 있다. 이를 달성하기 위하여 농업구조개선사업의 추진체계를 농어민 자율방식으로 개편하고, ‘신농정’ 추진의 사업성과를 초기에 가시화할 수 있도록 농림수산 지원조직을 개혁차원에서 정비, 보강하며, 투자 우선순위의 조정과 투자규모의 확대로 선별적 초기투자를 실현할 것을 제시하였다. 이와 같이 ‘신농정’의 목표는 21세기에 돌아오는 농촌건설을 위한 변화와 개혁이고, 더욱 구체적으로는 첫째 능률적이고 건강하며 경쟁력 있는 농업, 둘째 풍요롭고 쾌적한 농촌, 셋째 깨끗하고 안전한 농산식품과 건강한 국민식생활을 지향하였던 것이다.

한편, ‘신농정’의 핵심 개혁과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

#### ①. 농림수산업의 경쟁력강화

- 21세기 농림수산업을 이끌어 나갈 전문기술 경영인의 체계적 양성을 위한 농림수산 기술교육 혁신(사람)
- 첨단 농림수산 기술개발 및 농어촌 현장 애로 기술의 개발보급을 위한 연구개발 및 지도기구 혁신(기술)
- 농지 및 어장 이용 질서의 재편, 농지기반 및 어장의 정비와 항구적인 농업용수 공급체계 확립(땅, 물)
- 농림수산업의 1, 2, 3차 산업화를 위한 시장 유통개혁과 근대적 경영체의 육성(유통 및 경영체)
- 환경조화적인 깨끗하고 건강한 농림수산업의 육성(환경)
- 농림수산 신용 및 금융제도의 혁신(돈)
- 농림수산 전후방 연관 산업 육성

#### ② 농어촌 산업 진흥과 생활환경 혁신

- 도농 통합적 개발을 통한 정주생활권 형성

---

5) ‘신농정’은 다음과 같은 ‘신농정’관을 실천하는 농정으로 정의됨. 즉, 농업을 첫째, 개방체제하의 시장경제 논리에 따라 성장하는 식품산업, 둘째 1,2,3차 산업이 유기적으로 시스템화 된 복합 산업, 셋째 고도첨단기술에 의한 장치산업, 넷째 미래지향적 환경보전의 생명산업으로 파악하고 이를 구현하기 위한 농업정책이 ‘신농정’이라고 개념 지음. 또한 ‘신농정’을 품목중심에서 사람 중심의 농정으로 변화함으로써 농정주체를 확립하고, 정부와 민간부문간의 역할을 분담하며, 유형별로 지원하는 구조 농정이라고 정의함.

- 농어촌의 2, 3차 산업 진흥
- 농어촌의 도로, 교통, 통신, 생활용수 등 사회간접자본 확충
- 농어촌마을 및 주택 현대화를 위한 종합개발
- 농어촌 종합정보시스템 확립

#### ③ 농어민 복지증진

- 고령 농어민의 노후 생활안정을 위한 연금제 도입
- 농어촌 의료, 보건환경의 혁신
- 농어촌 문화 환경의 혁신

#### ④ 국민 식생활 질적 향상

- 농수산물식품의 수급균형과 가격 안정
- 농수산물식품의 안전성 강화(규격, 표준화, 등급화 등)
- 수입 농수산물식품의 합리적 관리(검역, 원산지 표시 등)
- 농수산가고 식품개발 촉진

이전의 농정시책과 차별성을 가지는 ‘신농정’의 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같다.

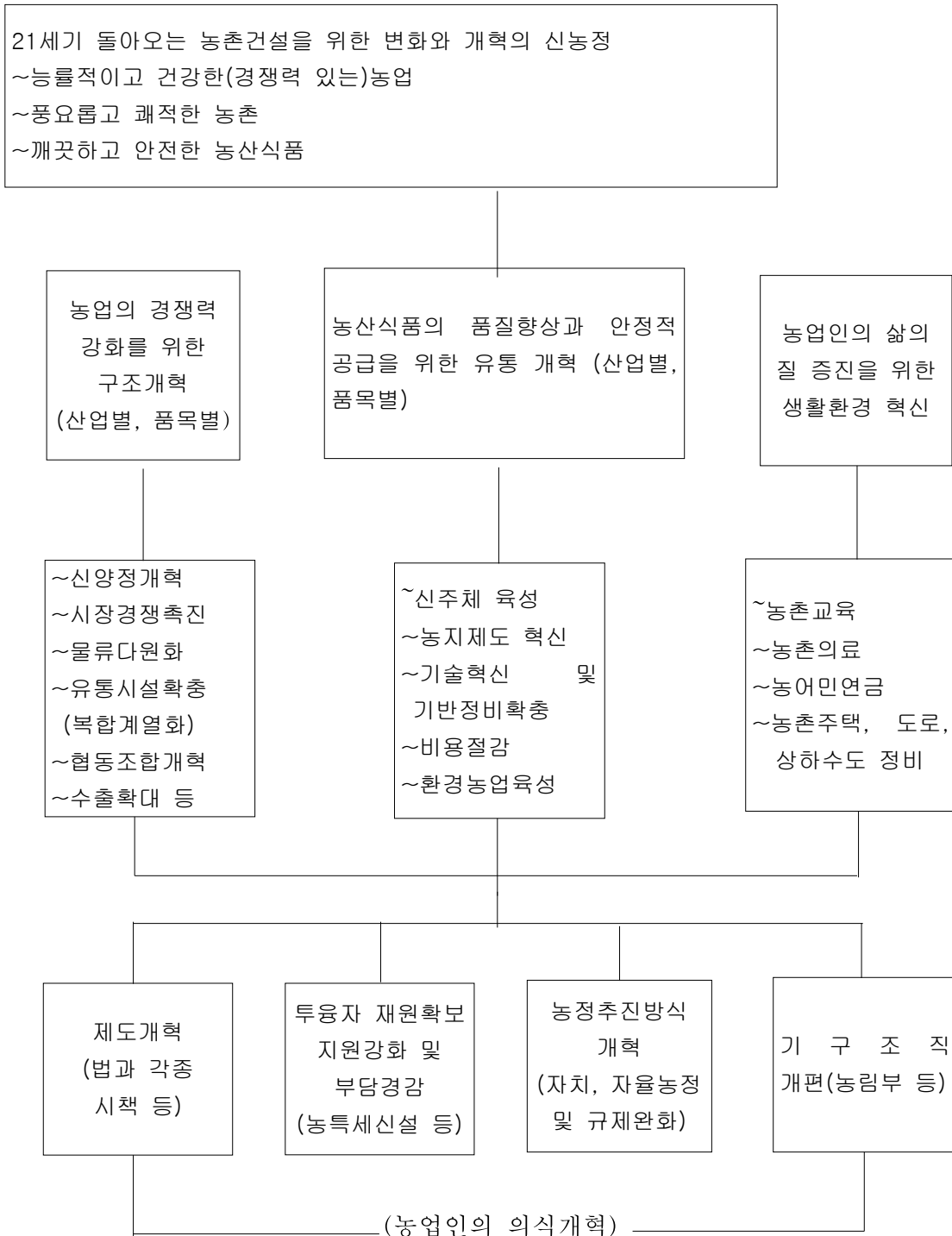
첫째, ‘신농정’은 UR이라는 외부적 충격에 대응하여 우리 농업의 발전 전략을 찾기 위해 정부와 민간이 함께 고민하였고 대책마련에도 공감대를 거쳤다는 점이다. 즉, ‘신농정’은 대통령의 구상에서 비롯되었지만, 이에 대한 구체적인 실천방안은 대통령 직속 자문기구인 농어촌발전위원회에서 이루어졌다. 이 과정에서 다양한 의견 수렴을 거침으로써 과거에 정부가 일방적으로 수립한 대책과는 달리 현장 측면에서 실천 가능한 대안을 마련하였다.

둘째, ‘신농정’은 농림수산부(현 농림수산물식품부)뿐만 아니라 유관 부처들이 공동으로 참여하여 종합적인 정책대안을 제시하였다는 점이다. 예를 들어 농어촌발전대책이 발표되기까지의 보고체계에서도 범부처적이라는 성격을 견지하였으며, 농어촌 생활개선이나 농어업인 복지대책에 대해서 관련 부처의 협조를 바탕으로 추진한 점을 들 수 있다.

셋째, ‘신농정’은 계획에 그치지 않고 실천성을 확보하기 위하여 각 정책이 충분한 재원에 의한 투자계획의 뒷받침을 받고 있는 점이다. 특히, 이미 수립된 구조개선사업의 42조원 투자계획과는 별도로 농어촌특별세라는 재원을 마련함으로써 농지 개혁에 수반하는 각종 투융자사업이 실질적으로 뒷받침되도록 하였다.

넷째, ‘신농정’은 농업, 농촌 문제를 중장기적이고 종합적으로 접근하였다는 점이다. 즉, 「‘신농정’은 21세기를 향한 농업 농촌의 비전을 제시하고 이를 실천하기 위한 상위 목표와 하위목표를 체계화하였으며, 그 기본바탕이 되는 농정체도를 혁신적으로 함으로써 앞으로 계속될 농정 개혁의 기본 틀을 형성하였다.

<그림 III-1> 「신농정」의 목표와 과제



자료: 최양부, “변화와 개혁의 신농정-21세기를 향한 새출발-”, 1994.12.

## 2) 농업구조조정정책

농업구조조정정책은 농업이 경쟁력 강화를 목표로 하는 김영삼 정부 농정개혁의 핵심정책이었다. 1989년의 ‘농어촌발전종합대책’과 1991년의 ‘농어촌구조개선대책’에서 제시된 정책방향, 즉 농업경쟁력을 강화하기 위하여 농업기술의 혁신과 농업경영규모의 확대 등을 통해 효율적인 대규모 경영체를 육성하는 방향을 기본적으로 견지하였다. 김영삼 정부에서 추진된 농업구조조정정책의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 김영삼 정부에서는 농업생산기반정비에 많은 재원을 투입하였다. 농업생산기반의 정비는 토지이용형 농업에서 농업기계화와 대규모 경영을 위한 전제조건으로 농업구조개선을 위해 매우 중요한 의의를 지닌다. 생산기반정비사업 가운데 가장 많은 투자가 이루어진 분야는 일반경지정리, 대구획경지재정리, 기계화 경작로 등 논의 경지정리 관련사업이며, 다음으로는 농업용수개발, 수리시설 개보수 등 수리관련 투자이다. 김영삼 정부 생산기반정비사업의 가장 중요한 특징이자 한계는 이것이 농업진흥지역의 논을 중심으로 한 우량농지에 집중되어 왔으며, 농업진흥지역 밖의 논이나 밭에 대해서는 생산기반정비의 계획이나 실적이 매우 저조하였다는 점이다.

둘째, 농업기계화와 시설현대화를 위한 지원을 확대하였다. 김영삼 정부는 ‘농기계 반값 공급’정책 등을 실시하여 농기계구입자금 지원을 크게 확대하였다. 특히 지원자금 가운데 융자보다 보조의 비율을 크게 높였다.

셋째, 농업인력 및 농업경영체 육성을 위한 지원을 확대하였다. 김영삼 정부는 농업을 담당할 바람직한 농업인력 및 농업경영체의 육성을 위하여 이전의 농업구조정책의 연장선에서 농업인후계자 육성사업, 전업농육성사업, 농지구묘화사업, 농업인 교육훈련, 경영컨설팅 지원 등을 실시하였다.

넷째, 김영삼 정부는 대규모 경영체로의 농지집중을 촉진하기 위하여 농지소유상한의 확대 또는 폐지, 일정한 조건을 갖춘 농업회사법인의 농지소유 허용, 농지임대차 허용범위 확대 등 농지유동화를 위한 농지제도의 개편을 적극적으로 추진하였다.

다섯째, 김영삼 정부는 영세소농이나 노령농가의 탈농을 촉진하기 위한 정책을 실시하였다. 종래부터 실시해오던 농공단지 조성정책을 비롯한 농촌공업화정책과 농어민 직업훈련 등을 실시하였으며, 1997년에는 ‘규모화촉진 직접지불제’라는 노령농가의 경영이양을 촉진하기 위한 소득보조금제도를 도입하였다. ‘규모화촉진 직접지불제’는 노령농가의 조기 은퇴를 유도하기에는 여러 가지 미흡한 점이 있었지만, 농업구조개선을 위하여 노령농가의 조기은퇴를 촉진하기 위해 직접지불제라는 새로운 정책수단을 도입하였다는 점에서 중요한 의의가 있다.

### 3) 주요 투융자계획

#### (1) 42조원 농어촌구조개선사업

42조원의 투자계획은 1991년 7월에 발표된 ‘농어촌구조개선대책’에 포함되어 있다. 당시는 농업생산기반의 취약하고 기계화도 미흡한 상태였으며 농업 인력의 노령화와 부녀화가 심화되는 상황이었다. 또한 대외적으로는 더욱 폭넓은 개방을 예고하는 UR협상이 한창 진행되어 구조개선 등을 통해 우리 농어업의 경쟁력을 제고하지 않으면 농어업의 장래마저도 불투명하게 여겨질 정도로 위기감이 조성되었다.

이에 따라 김영삼 정부는 1992년부터 2001년까지 10년에 걸쳐 42조원을 농어촌에 투자하여 농어업인력 육성, 영농규모 확대, 생산기반정비, 기계화, 시설현대화 등을 도모하고자 하였다.

<표 III-1> 42조원 투융자계획: 중앙 투융자 기준

단위: 억원

	1992~1994	1995~1998	합 계
농어업 경쟁력 강화	94,614	224,333	318,947
농어촌 활력증대	8,874	26,156	35,030
합 계	103,488	250,489	353,977

#### (2) 15조원 농어촌특별세사업

농어촌특별세는 1990년대에 들어 농업계에서 꾸준히 주장해 온 오랜 숙원사업 중의 하나였으나, 정부 내에서도 몇 차례 거론만 되다가 구체적인 결론을 얻지 못한 상태였다. 그러다가 대통령의 1994년 1월 연두기자회견에서 농어촌 부흥을 위한 목적세인 농특세를 신설하여 경지정리, 농어촌도로건설, 농어촌생활 개선, 농어민 복지 향상 등에 투자하겠다는 방침을 천명하면서 구체화되기 시작하였다. 이 과정에서 국민의 조세 부담을 늘린다는 측면 등의 부정적인 견해도 대두되었으나, 농어촌을 살려야 한다는 국민적인 공감대와 대통령의 강한 의지가 뒷받침되어 1994년부터 10년간 추진한다는 방침이 확정되었다.

1994년 7월에 확정된 농어촌특별세 투자계획은 세원의 국민성금적 성격을 감안하고 기존사업과는 중복을 피하되 농어업의 경쟁력 강화를 위한 핵심사업과 도로, 주택, 상수도 등 농어촌의 기초생활 시설확충 등 농민들의 오랜 숙원 사업에 중점 투자해 나간다는 기본 방침위에서 세워졌다. 또한 대상사업의 선정 과정에서 농어촌발전위원회의 건의 내용도 감안하고, 시, 도별로 농어촌발전에 필요한 사업들을 건의하도록 하여, 이를 토대로 농어업 경쟁력 제고분야, 농어촌 생활환경 개선분야,



농어촌 복지증진분야 등 총 21개 사업을 확정하였다.

농특세 투자계획은 농어업경쟁력 강화 분야에 중점 지원하되 농어촌생활여건 개선 분야와 농어민 복지 증진 분야에도 균형되게 재원을 배분하였다. 이 중 경쟁력 강화 사업은 기본 42조원 구조개선사업과의 중복을 피하여 지원하되 기술개발, 인력 육성, 유통개선 등 농어업의 체질강화를 위한 핵심적 사업을 중심으로 선정하였다.

<표 III-2> 농어촌특별세 투융자계획

단위: 억원

	1994	1995~2004	합 계
농어업 경쟁력강화	1,670	89,105	90,775
농어촌 생활환경개선	1,450	39,590	41,040
농어업인 복지증진	360	17,852	18,185
합 계	3,480	146,520	150,000

#### 4) 소결론

김영삼 정부의 농업정책은 농업의 경쟁력 제고 내지 경쟁력 있는 농업을 육성하는 것을 최우선의 목표로 하였다. 이것은 농산물 시장의 전면적인 개방 확대를 계기로 하여 국내농업을 축소 조정하는 가운데 경쟁력 있는 부문과 효율적인 농업경영체를 중심으로 농업을 재편하려는 농업구조 개편전략 아래에서 추진되었다. 또한 이러한 농업경영체 육성 추진은 농가소득 및 경영안정 지원 속에서 행해졌고, 이를 지속적으로 뒷받침하기 위한 일환으로 김영삼 정부는 대규모의 생산기반정비사업을 실시하였다. 즉, 김영삼 정부 농정의 중심은 농업경영의 안정화 속에서 효율적인 농업경영체 육성을 통해 농업의 경쟁력을 도모하기 위한 농업구조정책이었다고 평가할 수 있다.

이 시기의 농정예산<sup>6)</sup>의 중점 편성 부문을 살펴보면 농가소득 및 경영안정이 9조 3,135억원으로 전체 예산 가운데 35.4%를 차지하고 있고, 그 다음이 농업생산기반확충으로 약 7조 4,433억원(28.3%), 농업체질강화 약 4조 2,870억원(16.3%) 순이다. 농가소득 및 경영안정의 주요사업으로는 농산사업, 축산사업, 농공단지조성, 부채경감 지원 등을 들 수 있고, 농업생산기반조성 사업으로는 경지정리, 용수개발, 대단위 농업종합 개발, 밭기반정비, 기계화경작로, 방조제 축조 등이 있다. 농업체질강화의

6) 김영삼정부의 농정예산 가운데 농업체질강화부문의 예산이 여타 정부와 비교하여 두드러짐을 알 수 있는데, 이는 WTO체제에 대응한 농어촌발전대책의 조속한 구체화를 위하여 경쟁력제고 핵심사업에 중점지원을 근거로 '96~'98년 3개년동안 42조 예산을 집중적으로 사용하였던 점이 일부 원인으로 볼 수 있음.

주요사업으로는 전업농육성<sup>7)</sup>, 농기계반값 공급 등의 농업기계화, 축산구조개선(축종별 경쟁력 강화, 축산단지조성, 가축계열화, 축산분뇨처리), 시설현대화 등이 이에 속한다.

김영삼 정부의 ‘신농정 5개년 계획’에서는 ‘농어촌을 쾌적하고 살기 좋은 산업 및 생활공간으로 조성하는 것’을 신농정의 목표의 하나로 제시하였지만, 농촌사회개발 정책은 비중있게 추구되지 못하였다. 아래 <표 III-3>에 제시된 김영삼 정부(‘93~’97)의 농정예산은 농촌개발·복지증진 부문 예산의 비중이 10% 미만이었다는 것을 보여준다.

<표 III-3> 김영삼 정부(‘93~’97)의 농정예산(농림부소관)

단위: 백만원

구분		소요예산
농가경영정책	농가소득·경영안정	9,313,478
	농산물 유통개선	1,715,183
	양곡관리	2,817,851
농업구조정책	농업체질 강화	4,287,016
	농업생산기반 확충	7,443,347
농촌사회정책	농촌개발·복지증진	754,634
합계		26,331,509

농업구조개선을 위한 투용자가 크게 증가하였지만 단기간에 집중적인 투자가 이루어져 사업대상자 선정이 부적절하게 이루어지기도 하고, 과도한 보조와 지원으로 과잉공급을 유발하기도 하였다. 투용자의 타당성을 충분히 고려하지 않은 정책자금의 대량 공급은 정책자금을 지원받은 농가를 부실하게 하는 결과를 낳기도 하였다.

7) 2014년까지 전업농 15만호 육성의 목표를 내건 가운데 98년까지 쌀 3만호, 원예·특작·수산 등 6천호 육성 등의 내용을 포함함.

### 3. 김대중 정부(1998~2002)

#### 1) 농정의 목표와 핵심개혁과제

김대중 정부의 농정목표는 98년 농정개혁위원회가 마련한 ‘농업·농촌 발전계획’ 상에서 ① 주곡의 안정적 자급과 농업의 공익적 기능 확충, ② 농업인의 소득을 타 산업 종사자와 대등한 수준으로 향상 ③ 농촌 정주환경의 획기적 개선과 쾌적한 복지농촌 건설을 들 수 있으며, 이는 농업을 생명산업으로 인식하면서 농업이 가지는 식량공급, 환경보전 등 다면적 가치와 기능을 제고하고 가족농 중심의 농업발전을 촉진하는 한편, 지방화·국제화 시대에 맞는 농정의 추진체계를 확립하려는 새로운 농업관에서 비롯되었다.

주요시책으로는 선진 농업·농촌 실현을 위한 새로운 패러다임 준비를 구체화하는 등의 6대 중점 추진시책이 있는데, 주요내용은 아래와 같다.

첫째는 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능 농업의 육성이다. 먼저, 주곡의 안정적 자급과 식량안보 강화를 위하여 ‘쌀산업발전 종합대책’을 차질없이 추진하도록 하고, 민간유통 활성화와 시장지향적인 방향으로 쌀유통 혁신을 추진하며, WTO 규정 이행에 따라 수매제도를 시장지향적으로 개편하고 직접지불제도를 확충한다는 내용이다. 특히 WTO 규정에 의해 양곡수매에 따른 총 보조상당액(AMS)을 매년 일정 수준 감축해야 하는 상황이므로 정부수매 감축에 상응하는 쌀 직접지불제 등 다양한 직접지불제도의 점진적인 도입을 추진하도록 하였다.

또한 지속가능한 친환경농업을 육성하여 생산성 향상과 조화를 이루는 친환경·고품질농산물을 공급한다는 방향에서, 환경오염 최소화를 위한 영농체를 지역 단위로 구축하고, 유기농 등 친환경농업 직접지불제를 도입하며, 친환경농산물 유통차별화로 소비기반을 확충하도록 하였다.

둘째는 생산·유통·품질·안전성 중심의 총체적 경쟁력 제고이다. 먼저, 전업농으로의 발전을 목표로 가족농의 전문화·규모화를 지원하여 체계적으로 육성하는 한편, 전업농 단계로 발전이 미흡한 다수의 가족농을 중심으로 협동화(협동생산·공동출하)를 유도하여 규모의 경영 및 소득안정을 도모한다는 방향이다. 즉, 가족농의 특성을 살린 유기농 등 친환경농으로 지원, 쌀종합처리장 중심의 벼 계약제배 등 협동체계 강화, 축산물종합처리장 중심의 가축계열화 및 경종복합농 육성, 과수·원예 등은 작목반에 대한 지원 강화 등을 담고 있다. 아울러 법인경영체 지원제도를 개선하고 내실화하는 방향에서 정책자금을 지원받은 법인경영체 지원제도를 개선하고 평가하여 유형별 정리대책을 수립하며, 법인경영체의 설립·운영 요건을 개선하고 지원조건을 대폭 강화하도록 하였다. 그리고 전업농과 법인경영체 중심으로 농업경영 혁신을 도모하기 위하여 다양한 경영·기술컨설팅 체계를 구축하고, 농업인 교육·훈련 체계의 개편 및 교육 확대를 추진하도록 하였다.

다음으로, 농업구조 개선사업을 성과 지향적으로 효율화한다는 방향에서, 매매 위

주의 영농규모화사업을 임대차사업을 중심으로 개편하며, 생산기반정비사업은 완공 위주로 집중투자하고 각종 생산기반정비사업을 종합개발방식으로 추진함과 동시에 농업인이 시행주체가 되는 기반정비사업을 시범적으로 도입하도록 하였다. 기계화 사업은 이용률 제고와 사후관리에 역점을 두고 추진하며, 유리온실 등 시설 현대화 사업은 수출에 역점을 두면서 에너지 절약형 시설설치를 유도하고, 임도 시공은 환경친화형으로 바꾸어 사후관리를 대폭 강화하도록 하였다.

또한, 기술혁신과 정보화로 고부가가치 농업을 실현한다는 방향에서, 농업기술 혁신 추진체계를 수요자 지향적으로 개편하도록 하며, 농업경영·유통효율화를 뒷받침하는 미래지향적 정보화를 추진하도록 하였다.

셋째는 수출농업의 체계적 육성으로 우리 농업의 활로를 개척한다는 것이다. 먼저, 수출시장에 맞는 규격품 생산지도 강화와 규모화를 촉진한다는 방향에서 수출단지 조성을 확대하고 수출업체와의 계약생산 체계를 확립하며, 유리온실 등 첨단 시설의 수출생산체제로의 전환을 적극 지원하도록 하였다. 그리고 해외 대형 슈퍼마켓체인 등과의 수출직거래 개척 등 시장별·품목별 시장개척 활동을 강화하며, 특히 감귤·화훼·돼지고기 등 수출잠재력이 큰 품목 중심으로 해외 대형유통업체와의 사전 가격협상 등을 통한 수출직거래 체계를 구축하도록 하였다.

넷째는 농업통상협력을 강화하고 통일농정을 적극 전개한다는 것이다. 먼저, WTO 차기협상과 관련하여 민·관 공동 대응체제를 구축하여 국민적 공감대를 형성하고, 주요 이해관계국과의 긴밀한 접촉을 통하여 협상력을 강화한다는 방향이다. 이를 위하여 민·관·학 공동으로 구성된 '통상정책협의회'의 운영을 활성화하고, 달라진 경제여건에 따라 우리가 지켜야 할 분야나 양허수준 등 단계별 전략을 수립하며, FAO와 OECD 등 관련 국제기구를 통한 사전대응 및 주요 이해관계국과의 긴밀한 사전 협조체제를 구축하도록 하였다.

다섯째는 21세기 선진농촌건설을 위한 지역개발과 복지 확충이다. 먼저, 농촌을 1·2·3차 복합산업공간화 하여 농외소득원을 확충한다는 방향에서, 농공단지 운영의 내실화 및 도시·농촌 교류사업의 활성화를 적극 추진하도록 하였다. 특히 도시민의 농업·농촌 체험 등을 통해 농촌에 대한 이해를 제고시키기 위하여 체험농원, 건강휴양농원, 주말농원 등 다양한 형태의 관광농원 개발을 추진하도록 하였다. 또한 농업 명품·명인·명소화 운동을 전국적으로 추진하고, 산지 농산물 박람회 개최를 체계적으로 지원하도록 하였다.

여섯째는 경제위기 극복을 위한 농업경영 안정정책의 강화이다. 외환위기 직후에 몇 가지 긴급조치를 실시하였으나, 농가부채 대책과 경영안정 대책을 확고하게 수립한다는 방향이다. 먼저, 부채대책으로서 농가의 부채 현황을 파악하고 합리적인 경감대책을 강구하도록 하였다. 이를 위하여 농업인·학계·정부 공동으로 농가부채협의회를 운영하고, 부채실태 조사결과를 토대로 재정여건 등을 감안하여 유형별 대책을 강구하며, 특히 농업인의 고금리 자금을 저리자금으로 대체 지원하여 경영 활성화를 촉진하도록 하였다.

이를 위해 김대중 정부 출범 이후 농림부는 ‘농업·농촌기본법’을 제정하고 45조원 규모의 ‘농업농촌투융자계획(’99-’04)’을 수립·운영하는 등 농업농촌의 발전을 촉진하기 위한 다양한 정책을 추진하였다.

<표 Ⅲ-4> 김대중 정부에 있어서 농정개혁의 과정

연도	정책전개	비고
1998. 2 1998. 3 1998. 8	김대중 정부 출범, 100대 국정과제 제시 농정개혁위원회, 유통개혁위원회, 협동조합개혁위원회 설치 운영 농가부채대책위원회 설치, 부채대책 수립	농림분야는 6개 과제포함 농정개혁 방향 제시
1999. 1 1999. 2	농업·농촌발전계획 수립 농업·농촌기본법 제정	5개 개혁, 6대 중점시책
2000. 1 2000. 7 2000. 10 2000. 12	농업기반공사 출범 통합농업협동조합(농협, 축협, 인삼협) 출범 21농업·농촌정책위원회 설치 운영 WTO 농업협상 제안서 제출	농지개량조합 통합 중앙회 조직 개편 후반기 개혁과제 제시
2001. 1 2001. 2 2001. 4	농정발전기획단 설치 운영 논농업 직접지불제도 시행 농어업인부채경감에 관한 특별조치법 제정	21세기 농정방향 수립 본격적인 직접지불제 도입
2002. 4 2002. 10	쌀산업 종합대책 발표 소득보전직접지불제 도입	생산과잉시대 예고
2003. 1	농지법 개정 쌀 생산조정제 도입	도시민 주말농장 등 허용

## 2) 주요정책

### (1) 농업·농촌발전계획

1998년 IMF 관리체제와 함께 출범한 김대중 정부는 원자재의 원활한 공급으로 농업생산을 안정시키고 농산물 소비위축과 가격하락으로 불안정 해진 농업경영과 농가경제를 안정시키며, 금리 급등으로 고통 받는 농가들의 부채문제 해결을 당면 농정과제로 정하고 IMF사태로 고통 받고 있는 농어민들에게 희망과 비전을 주기 위한 중장기대책 마련이 필요하였다. 특히, 1998년에 만료되는 42조원의 농어촌구조개선사업과 2004년에 끝나게 되어 있는 15조원의 농특세 자금에 대한 후속 재정 투

용자계획의 수립추진을 위해 법적 제도적 장치마련이 요구되었다.

이에 김대중 정부는 먼저, 중장기 농정방향과 비전 정립을 위하여 ‘농정개혁위원회’를 구성하여 1998년 10월13일 ‘농업, 농촌발전계획’을 수립하고 이듬해 2월 5일에는 이 계획의 추진을 법적 제도적으로 뒷받침할 ‘농업농촌기본법’을 제정 공포하였다. 이어서 같은 해 2월 22일에는 ‘농업·농촌 발전계획’을 재정적으로 뒷받침할 투융자 계획으로 1999~2004년까지 총 투융자 규모를 45조원으로 확정하고, 8월 19일에는 그 실행을 담보하는 ‘농업, 농촌 투융자 실천계획’을 발표하였다. 이 투자계획은 계획기간 동안 연평균 7조 5천억씩 투자하는 것으로, 1998년에 완료된 1단계 농어촌 구조개선사업의 평균 6조 8천억보다 10% 정도 많은 수준이며, 수산 분야를 제외한 농림업 분야만 친다면 1단계보다 17%가 증가된 규모이다.

‘농업·농촌발전계획’이 제시한 주요내용은 선진농업·농촌의 실현을 위한 새로운 패러다임 정비의 일환으로 ① 농업의 공익적 기능확충과 지속가능 농업의 육성, ② 생산·유통·품질·안전성 중심의 총체적 경쟁력 제고, ③ 수출농업의 체계적 육성으로 우리 농업의 활로개척, ④ 21세기 선진 농촌건설을 위한 지역개발과 복지 확충, ⑤ IMF 위기 극복을 위한 농업경영 안정시책 강화 등이 포함되어 있다.

<표 III-5> 농업·농촌기본법의 구성과 주요내용

구성	주요내용
총칙 (제1장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업·농업인·농촌의 미래상 제시(제2조)</li> <li>- 농업: 경쟁력있고 경제적·공익적 기능을 수행하는 사업</li> <li>- 농업인: 타산업 종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체</li> <li>- 농촌: 전통·문화를 보존하는 산업·생활공간</li> <li>○ 국가, 지방자치단체, 농업인의 책무 규정(제4조)</li> </ul>
시책방향 (제2장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정책의 기본원칙: 시장경제원리를 바탕으로 농업의 공익적 기능을 인정하도록 선언(제5조)</li> </ul>
개별시책 (제3~6장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업구조개선(제3장)</li> <li>- 농업인력 육성(제1절), 농지의 이용 및 보전(제2절), 농업생산 구조의 고도화(제3절)</li> <li>○ 농산물 수급안정 및 유통개선</li> <li>○ 농산물의 교역 및 국제협력(제5장)</li> <li>○ 농촌지역개발 및 소득지원(제6장)</li> </ul>
농업·농촌발전계획 (제7장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업·농촌발전계획 수립(제42조)</li> <li>○ 중앙 및 지방 농정심의회(제43조)</li> <li>○ 농업·농촌발전계획의 효율적 추진(제44조)</li> <li>○ 농정에 관한 연차보고서(제45조)</li> </ul>
보칙 (제8장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 준농촌지역에 대한 지원(제46조)</li> <li>○ 조세의 감면 등 (제47조)</li> </ul>

(2) 주요 추진실적

① **농가경영안정 대책**: 외환위기 이후 불안한 농가경제를 개선하기 위하여 다양한 농가경영안정 정책을 추진하였다. IMF 관리체제 하에서는 경제위기를 신속히 극복하기 위하여 사료곡물과 영농자재의 안정적 공급, 정책자금 상환유예 및 금리 인상 유예, 고금리 상호금융 부채의 저리대체 지원 등을 실시하였으며, 농가의 경영회생과 소득안정을 지원하기 위하여 농어가부채경감특별법 제정 및 6회에 걸친 부채경감 대책 추진, 농작물 재해보험제도 실시, 농업재해 지원의 범위 확대와 지원단가 현실화, 가축공제 제도의 확대 등을 추진하였다.

② **기초식량의 자급기반 확충과 양정개혁**: 식량자원의 안정적 확보를 위해 쌀 등 주곡 자급기반을 확보하고 안정적으로 공급하기 위하여 우량농지 보전시책을 강화하여 농지전용면적을 최소화하도록 하였다. 그리고 쌀 생산농가의 소득보장을 위해 추곡수매가를 3년 연속 인상하였으며, 2001년부터 논농업 직접지불제를 도입하고 쌀 생산유통을 계열화하여 미질 향상 및 유통마진을 축소하는데 주력하였다.

③ **농산물 유통개혁**: 농산물 유통개혁위원회의 건의를 토대로 생산자 수취가격과 소비자 가격의 격차를 해소하기 위한 제도적 기틀을 마련하는 한편, 농산물 수급안정과 제값받기 추진을 위해 협동조합 중심으로 산지유통을 혁신하였으며, 농산물 직거래 활성화와 도매상 제도의 도입 등 도매시장 거래제도의 개선이 이루어졌다. 그리고 포장화·규격화 및 브랜드화로 농산물 물류체계의 개혁도 추진하였으며, 직거래장터와 파머스마켓 등을 통한 농산물 직거래를 확대하여 유통비용을 절감하였다.

④ **친환경 안전농산물 공급체계 확립**: 친환경농업지구 조성사업을 확대하고 친환경농업직접지불제를 도입하여 친환경농업 육성의 기반을 마련하였다. 또한 저농약·무농약·유기재배농산물 등에 대한 친환경 인증제도를 시행하고 친환경농산물 직거래자금 지원과 전문판매코너 설치를 통해 친환경 안전농산물의 공급체계를 구축하였다. 농약잔류검사 등 생산단계부터 안전성 조사를 강화하고 농산물 및 농산물 가공품에 대한 원산지표시제를 확대하는 한편, 품질인증제도 확대 실시 및 유전자 변형농산물(GMO) 포함 여부의 표시 등을 통해 소비자의 신뢰성과 만족도를 제고하였다.

⑤ **농업기반정비와 농촌지역 활성화를 위한 투자**: 물 부족을 해소하기 위한 농촌용수 종합이용계획 수립 및 용수개발, 그리고 경지정리 지속 추진으로 기계화 영농기반을 확대하였다. 또한 농촌지역 활성화를 위하여 정주권 개발, 문화마을 조성, 생활용수 개발 공급, 농공단지 조성확대 및 운영활성화 지원, 지역자원을 활용한 농촌관광 휴양자원 개발 등을 추진하였다.

⑥ **여성농업인의 복지확충과 권익증진**: ‘여성농어업인육성법’을 제정하여 정책의 안정적 추진을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 출산여성농업인에 대한 농가도우미 지원사업을 실시하여 농업 생산성과 여성농업인의 삶의 질을 높였으며, 여성농업인 센터를 운영하여 여성농업인의 고충상담, 교육, 자녀보육 등을 지원하였다.

### 3) 45조원 투융자 계획

1999~2004년 기간 중 ‘농업·농촌투융자실천계획’의 총 투융자 규모는 45조 526억원으로, 이중 중앙정부 투융자액은 84%인 37조 8,384억원, 지방정부 부담액을 10%인 4조 7,169억원, 그리고 사업자 부담액은 6%인 2조 4,973억원으로 편성되었다.

투융자의 기본방향은 총 투융자 중 중앙정부 비중을 1999년 기준으로 연평균 4.5% 수준씩 증가하는 것으로 하여, 생산기반정비 등 농어촌구조 개선사업에서 집중된 투자사업의 우선순위를 조정하였다. 그리고 ‘농업·농촌발전계획’에서 제시된 6개 중점시책 분야에 투자를 집중하는 것으로 방향이 설정되었다. 특히 유통개혁, 수출촉진, 경영개선, 친환경농업 육성 등의 분야는 중점 지원하도록 하는 반면, 경지정리, 유리온실, 농기계지원, 축사시설 설치 등 그간 상대적으로 투자가 많이 되었거나 투자 효율성이 낮은 부문은 과감히 지원을 축소하도록 하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 농림업의 공익적 기능 유지 발전 지원 분야에서는 재해에 대비한 영농기반정비, 농지의 정비 및 관리, 친환경농림업 육성 등에 중점적으로 지원하도록 하였다.

둘째, 건실한 농림업 경영체 육성 지원 분야에서는 농업인교육 및 훈련, 농업경영종합자금지원, 농업경영체 경쟁력 강화 등에 중점적으로 지원하도록 하였다.

셋째, 농림업의 부가가치 제고를 위한 지원 분야에서는 첨단농림기술개발, 농림업의 정보화의 지원, 농업관련산업 육성 지원 등에 중점적으로 지원하도록 하였다.

넷째, 농산물 유통개혁 및 수출농림업 육성 분야에서는 산지·소비지유통기반 조성, 소비자보호의 강화, 농림산물 수출기반조성 지원 등에 중점적으로 지원하도록 하였다.

다섯째, 농촌지역 개발과 농업인 복지의 증진 분야에서는 농촌의 다양한 소득원 개발, 생활환경개선, 농업인 복지증진지원 등에 중점적으로 지원하도록 하였다.

여섯째, 농업인의 경영안정 지원 분야에서는 농업자금의 원활한 공급지원, 농업인의 부담경감 지원 및 논농업 직접지불제도 등 WTO 규정이 허용하는 각종 직접지불제의 시행에 중점적으로 지원하도록 하였다.

<표 III-6> 45조원 농업·농촌투융자계획(1999-2004)

구분	총 투융자	중앙정부	지방비 등
합계	450,526	378,384	72,142
1. 농림업의 공익적 기능 확충	149,663	130,593	19,070
2. 농업경영체 육성	77,811	71,927	5,884
3. 농림업의 부가가치 제고	18,063	15,842	2,221
4. 유통개혁 및 수출확대	87,142	67,959	19,183
5. 지역개발과 복지확충	81,304	55,520	25,784
6. 농업인 경영안정 지원	36,543	36,543	



4) 소결론

김대중 정부 초기에는 IMF 관리체제 진입에 따른 ‘위기극복 농정’의 추진이 있었다. 경기침체로 인한 대규모 농가의 경영압박이 가시화되면서 가족농 정책으로의 전환이 있었고, 농산물 소비를 촉진하기 위한 유통대책이 있었다.

이러한 가운데 투융자 확대에 따른 생산성 향상과 수입농산물의 증가는 농산물 공급을 전반적으로 과잉기조화 시켰는데, 그 결과 농업소득이 실질적으로 하락하면서 농업경영과 농가경제는 취약하게 되었다. 결국, 이를 해결하기 위한 사회안전망 차원의 다양한 직접지불제도가 제안되어 중요한 농정수단으로 채택되었다. 또한 경제침체로 인하여 구조개선사업에 의한 시설투자의 부실경영 발생이 나타남에 따라 농가의 부담을 경감시키기 위한 다양한 지원책이 추진되었다.

다시 말해서 김대중 정부의 농업정책의 핵심은 농가의 소득과 경영안정을 도모하는 이른바 농가경영정책이라고 말할 수 있다. 이 시기의 농정예산 편성의 특징을 살펴보면, 농업생산기반조성 부문이 약 9조5,875억원(30.5%)으로 전체 농정예산 가운데 가장 높은 비중을 차지하여 여전히 중요사업으로서 추진되었고, 그 다음으로 농가소득·경영안정 부문(29.3%)이며, 양곡관리(18.9%)도 이전 정부에 비해 높은 예산의 비중을 보이고 있다. 다만, 농촌사회정책에 있어서는 오히려 이전 정부보다 그 비중이 현저히 작았다.

<표 III-7> 김대중 정부(‘98~’02)의 농정예산(농림부소관)

단위: 백만원

구분		소요예산
농가경영정책	농가소득·경영안정	9,207,332
	농산물 유통개선	2,519,070
	양곡관리	5,933,926
농업구조정책	농업체질 강화	3,738,845
	농업생산기반 확충	9,587,479
농촌사회정책	농촌개발·복지증진	404,633
합계		31,391,285

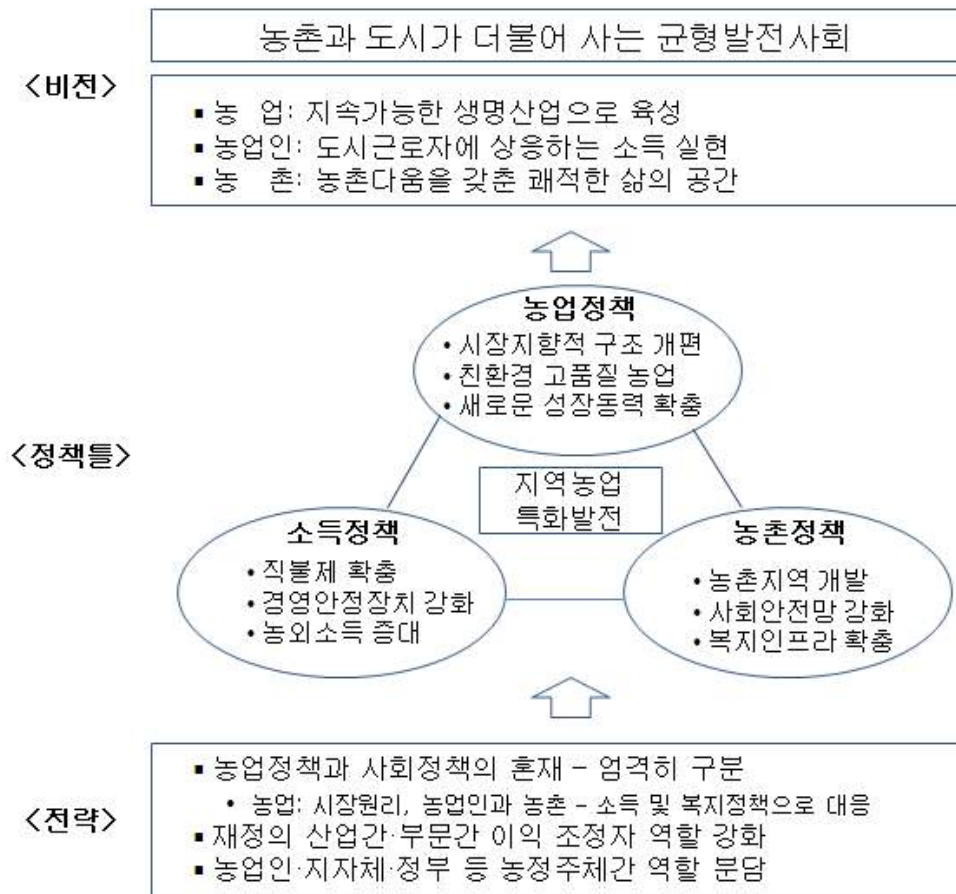
#### 4. 노무현 정부(2003~2007)

##### 1) 농정의 목표와 핵심개혁과제

노무현 정부는 농업·농촌종합대책에서 농정의 목표를 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’로 제시하고 비전을 ①농업: 지속 가능한 첨단 생명산업으로 육성, ②농업인: 도시근로자에 상응하는 소득 실현, ③농촌: 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 제시하였다.

이러한 목표와 비전을 실현하기 위한 ‘정책 틀’을 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 나누어 제시하였는데, 농업정책은 ①전업농 중심 구조개편, ②친환경 고품질 농업, ③새로운 성장동력 확충을 제시하고, 소득정책으로 ①직불제 확충, ②경영안정장치 강화, ③농외소득 증대를, 농촌정책으로 ①농촌지역개발, ②사회안전망 강화, ③복지인프라 확충을 제시하였다.

<그림 III-2> 노무현 정부의 농업·농촌종합대책의 정책의 기본 틀



이와 같이 노무현 정부는 농정의 패러다임을 크게 전환하였다. 기존의 생산, 가격 중심의 농정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책수요의 변화, WTO체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 새로운 변화에 대응하는 데 어려움이 있을 수밖에 없었다. 이러한 측면을 고려하여 노무현 정부의 농정 패러다임 또한 시대의 변화와 농정의 여건 변화에 따라 전향적으로 전환한 것이다.

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

<표 III-8> 노무현 정부 농정의 패러다임

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

자료: 노무현 정부 농정백서, 2008

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

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

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

아래 표는 노무현 정부의 농정개혁 과정을 보여주는 것으로 이 가운데 2003년에 발표되었던 119조 중장기 투융자 계획과 2004년에 제정된 농림어업인 삶의질 향상 특별법이 노무현 정부 농정의 성격을 가장 잘 대변해주는 것으로 보인다.

<표 III-9> 노무현 정부의 농정개혁 과정

	주요 정책 추진	비 고
2003	-중장기농정 기본틀 마련을 위한 “농정기획단”구성 -농어업인부채경감대책에관한특별조치법 개정 ('03, '04, '05) -119조 중장기 투융자 계획 발표 -농어촌특별세 2005년~14년간 10년 연장, 20조 지원	정책금리 인하 및 상환기간 연장 삶의질특별법 시행지원
2004	-농업, 농촌 종합대책 발표 -농업협동조합법 개정 -농림어업인삶의질향상특별법 제정 -조세특례제한법 개정	중장기 로드맵 제시 협동조합 경제사업 활성화 농어업인 보건의료 및 복지 지원 확대 친환경농업용 기자재 부가세 영세율 적용
2005	-농지법 개정 -여성농어업인육성법 개정 -대통령자문 정책기획위원회, 노무현 정부 평가와 전망 보고서 발표	농지은행제도 도입, 농지임대 허용범위 확대 지역실정에 맞는 여성 농업인 정책 수립
2006	-농어업인부채경감에관한특별조치법 개정 -친환경농업육성법 개정 -농지법 개정 -농업기반공사 및 농지관리기금법 시행령, 시행규칙 개정 -풍수해보험법 제정	'01년 상호금융 저리대체자금 상환기간 연장 친환경인증단계 간소화 농지 축산시설 설치규제 완화 농지매인 경영회생 지원사업 도입 농업용 시설 보험제도 도입
2007	-농업농촌기본법 개정 -도시와 농촌의 교류촉진에 관한 법률 제정 -자유무역협정체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법 개정	농업, 농촌 및 식품산업 기본법으로 전면 개정

## 2) 농업·농촌종합대책

노무현 정부는 정부 초기 광범한 의견수렴과 보완을 거쳐 2004년 2월 23일 향후 10년간의 농정 로드맵인 농업·농촌종합대책을 범정부 차원에서 보고대회를 개최하여 발표하였다. 농업·농촌종합대책에서는 향후 10년간 중점적으로 추진할 9대 혁신과제를 선정하였는데 이는 다음과 같다

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

2003년 11월 발표한 향후 10년간 119조 중장기 투융자계획과 2004년 2월 발표한 농업·농촌 종합대책은 노무현 정부 농정추진의 근간이 되었으며, 이를 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책

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

먼저, 농업의 체질강화를 위해 쌀에 대해서는 해방 이후 지속되어온 수매제도를 식량안보 목적의 공공비축제로 전환하고, 채소류는 최저보장가격제를 최저가 수매방식에서 계약재배 사업 중심으로 추진함으로써 시장기능을 강화하였다. 또한, 미래농업을 선도할 정예인력 육성을 위해 농업 인턴제, 창업농후견인제 등 성공적인 영

농정착을 지원하는 시스템을 구축하고, 한국농업전문학교를 창업농 양성 전문기관으로 육성하였다. 농지의 매매, 임대차를 통한 규모화 지원을 위해 영농규모화 사업을 확대하고 농지은행을 도입함으로써 2010년까지 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호 육성을 추진하기로 하였다.

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

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

### (2) 농업인의 경영안정을 위한 소득정책

농업인의 소득 및 경영안정을 위해 직접지불제를 대폭 확충, 농가경영 위험관리 시스템 강화, 다양한 농외소득원 발굴을 추진하였다.

먼저, 직접지불제는 1998년 경영이양직불제를 도입한 이후 1999년에 친환경농업직불제, 2001년에 논농업직불제를 도입하였다. 그러나 이러한 직불제의 도입에도 불구하고 농가의 소득안정 기능은 여전히 취약한 상황이었다. 따라서 노무현 정부 들어 쌀소득보전직불제 및 친환경축산직불제를 도입하고, 농가등록제와 연계된 농가단위 소득안정장치의 도입을 검토하였다. 또한 조건불리지역직불제와 경관보전직불제 등 농촌지역 활성화를 위한 다양한 직불제도의 도입을 추진하였다.

농가경영 안정을 위해 농작물 재해보험, 가축공제의 대상품목을 연차적으로 확대하고 이상기후 등 거대재해에 대비하여 국가재보험제를 도입하는 등 농작물 재해보험을 확대해 나갔다. 이와 함께 계약재배사업의 확대 및 품목별 자조금 단체에 대한 정부지원 확대 등을 통해 가격 하락에 대비한 자율적 수급조절 시스템의 정착을 도모하기도 하였다.

농외소득의 증대를 위해서는 기존의 농공단지 조성사업 및 지역특산물 가공판매 지원과 함께 농촌 어메니티 증진 등 농촌 관광 활성화 및 지역부존자원을 활용한 향토산업 육성을 추진하였다.

(3) 삶의 질 향상을 위한 농촌정책

1993년 UR 타결 이후 시장개방에 대응한 농어업경쟁력 제고가 농정에 있어서 최우선 과제로 추진되어 왔다. 그러나 농업, 농촌 문제에 대한 국가 경영전략 차원의 접근 필요성과 종합적인 해결책의 모색이 필요함에 따라 노무현 정부에서는 농촌정책의 중요성이 강조되었다. 이에 따라 노무현 정부는 농촌 복지와 교육 및 지역개발에 대한 범정부적 추진을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회’를 설치하여 범 정부차원의 기본계획을 수립하고 세부추진계획을 마련하여 추진하였다.

농촌지역의 활성화를 위해 소도읍은 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업문화 중심지로 육성하고, 농촌의 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역단위로 묶어 농촌마을 종합개발사업을 추진하는 등 거점개발형 지역개발 전략을 추진하였다. 또한, 농가주택 개량, 농어촌 상하수도 확충 등 기초 생활여건의 개선을 추진하였다. 그리고 도시와 농촌의 교류를 확대하고, 농촌에 대한 투자유치를 활성화하며, 도시민의 기호에 맞춘 다양한 전원주거공간을 제공하여 도시민 유입을 촉진하였다.

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

한편, ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’이 시행(2004.6.6)된 이후 15개 부처에 부처별로 작성한 세부추진계획을 바탕으로 기본계획(안)을 마련하여 지자체, 복지, 교육, 지역개발분야 전문가, 농업인단체 대표 등의 의견수렴을 거쳐 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획’(안)을 마련(2005.1.21)하였다.

‘농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획’은 2004년 2월 발표한 농업, 농촌발전 계획 중 농외소득 분야와 농촌정책 분야를 보다 더 구체화한 계획으로서, 그 동안 여러 부처에서 분산 추진 해 오던 농산어촌에 대한 각 부처의 정책을 처음으로 농산어촌의 특성을 고려하여 종합, 체계화한 중장기계획이라는데 그 의의가 있다.

<표 III-10>. 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 투융자계획('05~'09)

단위: 억원, %

구분	2004	제 1차 삶의 질 향상 5개년 투융자 계획					'05~'09	'05~'09
		2005	2006	2007	2008	2009	합계	증가율
총 투자소요	24,860 (14,895)	28,140 (15,101)	32,854 (18,981)	41,960 (23,938)	46,101 (27,117)	50,676 (30,390)	202,731 (115,527)	15.8 (19.1)
복지 증진	3,098	4,151	6,535	7,123	7,664	8,753	34,226	20.5
교육여건 개선	2,149	3,380	6,362	7,071	7,298	7,362	31,473	21.5
지역개발	16,697	16,884	18,895	22,579	25,452	28,670	112,480	14.2
복합산업	2,916	3,725	4,062	5,187	5,687	5,891	24,552	12.1

주: ( )내는 국비지원규모

자료: 노무현 정부 농정백서, 2008

‘제 1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획’(‘05~'09)은 농산어촌을 국민의 20%이상이 거주하는 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합정주공간으로 조성하는 것을 비전으로 하고 있으며, 농산어촌 복지기반 확충, 농산어촌 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발 촉진, 복합사업 활성화 등 4대 분야로 구성 된다.

상기 4대 중점 추진과제는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회’를 중심으로 한 범정부적 추진체계를 통해 5년간 20.3조원을 집중 투융자 한다는 계획이다.

### 3) 119조원 투융자 계획

노무현 정부는 농업, 농촌종합대책을 통해 2004년부터 2013년 동안 10년간 총 119조 2,900억 원을 투입하기로 계획하였다. 이 중에서 42.3%인 50조 5,100억 원을 전반기 5년 동안인 2004~2008년에 투입하고 나머지 68조 7,800억 원을 5년인 2008~2013년에 투입하기로 하였다.

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



<표 Ⅲ-11>. 90년대 이후 재정투융자 비교

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

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

#### 4) 소결론

노무현 정부는 농업·농촌종합대책에서 주요정책과제로 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책, 농업인의 경영안정을 위한 소득정책, 삶의 질 향상을 위한 농촌정책을 설정하였다. 특히, 이 가운데서 쌀소득보전직불제를 포함한 직접지불제를 대폭 확충하고 농가경영의 위협관리 시스템을 강화하는 등 농가소득과 경영안정을 꾀하였는데, 아래 <표 Ⅲ-12>는 이를 잘 대변해주고 있다. 즉, 노무현 정부('02~'07)의 농정예산(농림부 소관 기준) 가운데 농가소득·경영안정 분야가 약 11조 5,859억원 (35.6%)이 편성되어 전체 농정예산 중 가장 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 중 농가에 대한 소득보전 및 부담경감, 적자보전 지원이 상당부분을 차지하고 있어 노무현 정부의 농가경영안정에 대한 관심을 엿볼 수 있다. 그 다음이 양곡관리 분야로 약 9조1,756억원(26.0%), 농업생산기반조성 분야 약 8조 3,456억원(23.6%) 순으로 양곡수급안정을 위한 지원 비중도 높았다.

따라서 노무현 정부의 농업정책은 목표와 예산을 감안할 때, 쌀 수매제도 개편과 더불어 농가소득과 경영안정을 도모하고 양곡매입 및 관리를 중시한 농가경영정책이 주요 추진정책이었다고 말할 수 있으며, 여기에 농업생산기반조성의 농업구조정책과 삶의 질 향상을 위한 농촌사회정책도 노무현 정부의 농정에 있어서 강조되었다고 볼 수 있다.

<표 III-12> 노무현 정부('02~'07)의 농정예산(농림부소관)

단위: 백만원

구분		소요예산
농가경영정책	농가소득·경영안정	12,585,870
	농산물 유통개선	1,630,719
	양곡관리	9,175,610
농업구조정책	농업체질 강화	1,636,711
	농업생산기반 확충	8,345,580
농촌사회정책	농촌개발·복지증진	1,938,685
합계		35,313,175

## 5. 과거 농업정책의 시사점

### 1) 비전

역사적인 맥락에서 살펴 볼 때, 한국 사회의 농림수산식품업에 대한 비전은 크게 다음의 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 하나는 세계적 식량·환경 문제 속에서 다원적 기능을 살려 국민의 삶의 터전이 될 수 있도록 농림수산식품업을 정책적으로 보전해야 한다는 것이다(이것을 편의상 비전 A라 부르기로 함). 그리고 다른 하나는 농림수산식품업을 시장경제 속의 하나의 산업으로서 미래성장동력이 될 수 있도록 경쟁을 통하여 성장시켜야 한다는 것이다(이것을 편의상 비전 B라 부르기로 함).

위에서 서술한 바와 같이 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부는 모두 비전 A와 B를 혼합하여 제시해 왔다. 농정 비전을 달성하기 위하여 추진되어 온 농림수산업 체질강화, 농어가 소득·경영안정, 농촌개발·복지증진, 양곡관리 및 농산물 유통, 농업생산기반조성, 식품산업 육성 등 다양한 정책에서 볼 수 있는 바와 같이 농업정책에는 비전 A와 B를 추구하는 요소가 모두 혼재되어 있었다. 다만 김영삼 정부는 상대적으로 비전 B를 중시하였고, 김대중 정부와 노무현 정부는 상대적으로 비전 A를 중요시하였다고 생각된다. 현재 이명박 정부는 다시 상대적으로 비전 B를 중요시하고 있다고 생각된다.

### 2) 현정부의 정책

1990년대 이후 농업농촌 정책 목표의 변천을 간단히 그 특징만으로 요약하면, 김영삼 정부가 농업구조개선에 목표를 둔 반면, 김대중 정부는 농가 경영안정, 노무현 정부는 농민복지와 지역개발에 목표를 두었다. 현 정부는 농림수산식품 성장 잠재력 육성과 농어촌 삶의 질 향상에 목표를 두고 있으며 특히 농림수산식품업에서 미래 비전을 찾고, 시장개방 가속화 등에 능동적·적극적으로 대응하기 위해

- ① 1차산업 중심의 정책을 2차(가공, 식품, 종자 등), 3차산업(유통, 물류 등) 등 고부가가치 영역으로 확대하고,
- ② 경쟁력 낮은 쌀 위주 생산체계를 경쟁력 갖춘 고품질 작물 생산체제로 전환하며,
- ③ 영농주체의 정부 의존적 성향을 수정하기 위해 영농주체의 책임을 강화하는 정책으로 전환하고,
- ④ 재정투자자와 동시에 규제를 완화함으로써 민간자본의 유입을 시도하는 등 정책 패러다임의 전환을 꾀하고 있다.

현 정부의 농업농촌 분야별 예산은 다음 <표 III-13>과 같다.

<표 III-13> 농업농촌 분야별 예산

단위: 억원

	2006	2007	2008	2009	2010
◆ 총지출(I+II)	118,740	121,208	139,549	146,363	146,738
◇ 예산 일반지출	73,203	77,241	89,083	97,278	96,209
◇ 기금 일반지출	45,537	43,967	50,466	49,085	50,529
I. 농림수산	115,671	117,963	135,237	141,970	142,350
□ 농업·농촌	115,671	117,963	116,670	123,240	121,505
○ 농업체질강화	20,149	16,224	22,628	24,950	23,489
○ 농가소득·경영안정	32,775	34,638	31,306	26,811	24,952
○ 농촌개발·복지증진	5,760	11,921	13,121	17,485	16,982
○ 양곡관리·농산물유통	34,362	34,860	30,124	32,354	32,479
○ 농업생산기반	19,797	20,320	19,491	21,640	23,603
○ 농축산경영자금	2,828	-	-	-	-
□ 수산업·어촌	-	-	14,139	13,330	13,606
□ 식품업	-	-	3,757	4,718	5,764
□ 기타사업비	-	-	671	682	1,475
II. 기본적경비	3,069	3,245	4,312	4,393	4,388

주: 광특회계 개편으로 '09예산 14조 5,161억원 → 14조 6,363억원으로 base 변경  
 자료: 농림수산식품부

<표 III-14> 농림수산식품 분야 재정운용 추이

단위: 조원, %

구 분	'06실적	'07실적	'08실적	'09실적	'10실적	연평균 증가율
농림수산분야 계(A)	14.8	15.3	15.7	17.0	17.0	3.5
○ 예 산	9.7	10.4	10.7	12.1	12.0	5.3
○ 기 금	5.1	4.9	5.0	4.9	5.0	△0.3
▪ 농업농촌부문	12.3	12.6	12.7	13.4	13.5	2.5
▪ 수산어촌부문	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	△2.4
▪ 임업산촌부문	1.1	1.2	1.3	1.7	1.6	10.5
▪ 식품업부문	-	-	0.4	0.5	0.5	-
국가전체 총지출(B)	224.1	238.4	257.3	284.5	292.8	6.9
농림수산분야 비중(A/B)	6.6	6.4	6.1	6.0	5.8	

자료: 농림수산식품부

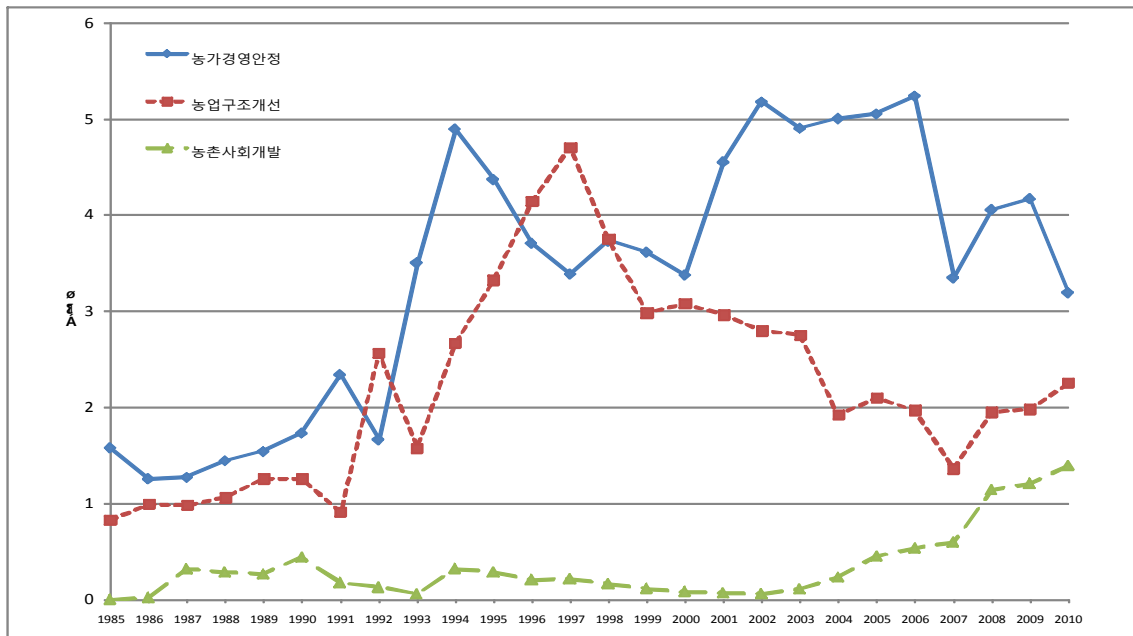
최근 5년간 농림수산물분야 재정운용의 추이는 위 <표 Ⅲ-14>와 같다. 지난 5년간('06년-'10년) 농림수산물분야 지출액은 연평균 3.5% 증가하였다. 특히 '08년부터는 식품업 부문의 예산이 증액되어 분리 취급되기 시작하였다. 지출액은 증가하였으나 전체 재정에서 차지하는 비중은 같은 기간 동안 6.6% ('05년)에서 5.8% ('10년)로 감소하였다.

현정부 농업정책의 또 하나의 특징은 농촌사회개발에 역점을 두고 있다는 것이다. <그림 Ⅲ-3>을 보면, 가장 큰 비중을 차지하는 농가경영안정을 위한 예산은 WTO 출범을 전후한 1990년대 초반에 급격히 증가하여 거의 5조원에 도달하였다가 1990년대 후반에는 3-4조에 머물렀으나 2000년 이후 크게 증가하여 2006년에 최고점에 도달한 이후 현재는 4조 수준에서 오르내리고 있다. 두 번째로 큰 비중을 차지하는 농업구조개선을 위한 예산은 WTO가 출범한 1990년대 중반에 급속히 증가하여 1997년에 최대치에 이르렀으나 그 후 감소하여 2조 안팎에 머무르고 있다는 것을 알 수 있다. 한 편 2007년까지 별로 비중이 크지 않았던 농촌사회개발예산은 2008년에 크게 증가하여 1조를 넘어선 후 현재까지 지속적으로 증가하고 있다.

결론적으로 1990년 이후 농업정책의 초점이 농가경영안정(1990년대 초반) → 농업구조개선(1990년대 중반) → 농가경영안정(2000년대 초반과 중반) → 농촌사회개발(2000년대 후반)과 같이 이동해 왔으며 특히 현정부에 들어와서는 농촌사회개발 정책이 더욱 탄력을 받고 있다고 할 수 있다.

<그림 Ⅲ-3> 농업정책별 예산 추이

단위: 조원



주: 위의 금액은 모두 2005년의 소비자물가지수를 100으로 하여 환산한 실질 금액  
 자료: 농림수산물부

### 3) 시사점

경제개발의 초기인 1960년대에는 요소투입량을 증대시켜 양곡생산을 증가시키는 농업정책을 펼 수밖에 없었다. 1970년대에는 농촌환경을 개선하고 농업생산기반을 정비하여 생산성을 높이는 농업정책으로 전환하여 상당한 효과를 보였다. 새마을 운동이 시작된 것도 이 때이다. 제조업의 발전이 궤도에 오른 1980년대부터는 인구의 농촌 이탈, 농촌과 도시의 소득격차가 문제되기 시작하였고 뒤이어 1990년대 초의 WTO 출범 이후부터는 농산물 시장개방에 대처할 수 있는 국제경쟁력이 필요하게 됨에 따라 농업경쟁력향상 정책을 본격적으로 시작하였다. 그러나 농가의 경영능력을 고려하지 않은 성급한 경쟁력 향상정책은 많은 문제를 발생시켰고 농가의 부채를 증가시켰다.

그 결과 농업경쟁력 향상과 농가의 소득 향상을 분리해서 취급하는 농가소득안정 정책이 시작되었으나 이 정책 역시 농가인구의 고령화로 한계에 부딪치게 되었다. 이와 때를 같이 하여 근대화 이외의 가치를 지향하는 다양한 욕구가 분출되게 되었고, 근대화된 도시와 근대화를 따라가지 못하는 농촌 사이의 괴리감도 깊어지게 되었다. 또 농업인도 계층분화되어 기업화된 경영으로 경제성장의 과실을 누리게 된 고소득 계층이 생겨나게 된 반면, 많은 고령소농은 전근대적 경영상태에 머물러 기초생활수급자로 전락하게 되었다. 농가소득정책 뿐만 아니라 본격적인 농촌사회개발 정책과 농촌복지 정책이 필요하게 된 것이다. 그러나 농업정책이 다양한 계층의 다양한 욕구를 수용할 만큼 빠르게 변화하는 데는 한계가 있었다.

과거의 농업정책을 정리해 볼 때, 한국의 농업정책은 그 목표에 따라 크게 농가 경영 안정 정책, 농업구조 개선 정책, 농촌사회 개발 정책의 3가지로 분류할 수 있다. 이 중 농가경영 안정 정책은 농가의 소득과 경영안정을 위한 정책과 유통개선을 위한 정책, 쌀을 중심으로 한 양곡관리 정책의 3 가지로 나누어 시행되었다. 그리고 농업구조 개선을 위한 정책으로는 농업체질 강화 정책과 농업생산기반 정책이 시행되었다. 그러나 농촌사회 개발을 위한 정책, 특히 농촌 주민의 복지 증진을 위한 정책은 상대적으로 부족하였다.

한국의 정치와 경제는 근대화 사회에서 후기 근대사회로 발전하는 단계에서 발생되는 복잡한 문제를 해결하는데 어려움을 겪고 있다. 한국의 농업정책은 오랫동안 평균적 쌀생산농가 위주의 일원화 된 기조를 유지하여 왔다. 농가경영을 안정시키기 위하여 보조금을 지불하고 농업구조를 개선하기 위하여 투융자하는 것이 농업정책의 주요수단이었다. 그간의 농업정책은 선진화된 우리 농식품을 세계에 소개하여 미래의 수요를 창출하거나, 기업화된 농가의 경영위험을 경감시키는 것, 그리고 고령소농의 복지를 향상시키고 농촌사회의 생활환경을 개선하는 것에 주력하지 못했다.

이제는 좀 더 다원화 된 정책으로 전환할 필요가 있다. 예를 들어 기업농으로 성장하고 있는 농가는 비전 B에 입각하여 시장의 손에 맡기되 시장에서 해소되지 않는 경영의 불확실성을 최소화 시켜주는 농가경영 안정 정책을 적용하고 고령소농에게는 비전 A에 입각한 농촌사회 개발 정책을 적용하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

## IV. 해외 주요국의 농업정책

### 1. 미국

#### 1) 농업의 개황

##### ① 국민경제에서 농업의 비중

미국은 광활한 토지, 자원, 기술을 보유해 세계 제일의 농업국의 지위를 확보하고 있다. 미국의 2006년 농업생산액은 957억 달러로, 명목 GDP에서 차지하는 비율은 0.7%이고, 2005년의 전 취업인구의 1.7%에 해당하는 291만 4,000명이 농업에 취업하고 있다. 또한 농산물은 미국의 흑자 수출상품의 하나로 중요한 산업인데, 2007년도의 수출액은 819억 달러이며, 2008년 곡물연도에서 세계 옥수수의 43.3%, 소맥의 9.3%, 콩의 31.9%를 생산하고 있다.

##### ② 농업구조

미국의 농장수는 220만호, 농지면적은 9억 2,200만 에이커이다. 농업경영의 89.7%는 가족 또는 개인경영이며 농업경영자의 67.1%가 직접 농지를 소유하고 있다. 법인경영은 수는 적으나, 규모는 커 평균 연간 판매액이 78만 1,920만 달러이다.

<표 IV-1> 미국의 농경지 면적

단위: acre

구 분	1997	2002	2007
총 면적	2,262,462,020	2,263,960,501	2,260,994,361
농경지 면적	954,752,502	938,279,056	922,095,840
농경지 비중(%)	42.2	41.4	40.8

자료: USDA, Agricultural Statistics.

미국의 총 인구대비 농촌인구의 비중은 1980년 20.1%에서 2010년 16.5%로 꾸준한 감소 추세에 있다. 농업경영자 중 전업농은 45.2%이고, 농업을 주업으로 하는 자는 57.5%이다. 농업경영자 중 남성이 88.8%, 백인이 97.1%를 차지하고 있고, 고령화가 진전되고 있으며 경영자의 평균연령은 55.3세이다.

<표 IV-2> 미국 농촌과 도시의 인구비교

단위: 명

구 분	농 촌	도 시	합 계
1980	45,582,560	180,959,644	226,542,204
1990	44,769,175	203,943,698	248,709,873
2000	48,841,966	232,579,940	281,421,906
2010	51,043,753	257,701,785	308,745,538

자료: USDA, Agricultural Statistics.

③ 주요 농산물의 개요와 수급 동향

주요 농산물을 생산액 별로 살펴보면, 소, 우유제품, 옥수수 등의 순으로 되어 있다. 주산지로는 축산물의 경우 텍사스, 아이오와, 네브래스카, 캘리포니아, 캔자스이며, 농산물의 경우에는 캘리포니아, 아이오와, 일리노이, 텍사스, 플로리다 등에서 많이 생산되고 있다.

<표 IV-3> 5대 주요 농산물 생산액(2009년 기준)

단위: 천달러

구분	생산액	농업총생산에서의 비중(%)
소	43,776,568	15.4
옥수수	42,035,337	14.8
콩	30,056,466	10.6
유제품	24,342,440	8.6
닭	21,812,789	7.7
농업총생산	283,406,168	100

자료: USDA, Agricultural Statistics.

옥수수는 에탄올용 수요의 급증으로 인해 작부면적이 증가하고 있으며 2009년 기준 생산액이 4천2백만 달러로 농업총생산의 14.8%를 차지하고 있다. 콩은 옥수수로의 작부 전환, 단수의 감소에 따라 생산량이 감소하고 있지만 여전히 3대 농산물로서 농업총생산의 10.6%를 차지하고 있다. 쌀은 원유가격의 급등에 따른 연료·비료비용의 증가 등으로 생산이 감소하고 있다.

또한 유전자변형 작물의 비율이 증가하고 있는데 2007년에는 콩의 91%, 옥수수의 73%가 유전자 변형을 채용하고 있다. 유기농산물의 생산도 증가하고 있어 2006년에는 9,501개의 인증 농가, 300만 에이커 이하의 면적에서 생산되는데 반해, 2008년



에는 약 1만3천 농가, 480만 에이커에서 생산되고 있다. 2006년의 유기식품의 소매 판매액은 167억 1,800만 달러로 전 식품 대상액의 2.8%이다.

<표 IV-4> 미국 유기농산물 생산 및 현황

단위: acre

구 분	2006	2007	2008
인증된 농가 수	9,501	11,367	12,941
작물 생산 면적	1,885,904	2,285,643	2,655,382
초지, 방목지 면적	1,051,569	2,005,040	2,160,577
총 면적	2,937,473	4,290,684	4,815,959

자료: USDA, Agricultural Statistics.

#### ④ 농가경제의 동향

2006년의 농업순소득은 590억 달러를 기록하였다. 2007년에는 곡물가격의 급등에 따라 작물수입이 증가하여 875억 달러를 기록, 전년 대비 48.3% 증가하였다. 2007년의 농장경영자의 세대소득은 평균 8만 3,622달러로 2006년 대비 16.7% 향상되었다. 농가부채의 총자산, 순자산에 대한 비율은 최근 수년 감소를 지속하고 있어, 1992년부터 2003년까지의 평균이 각각 14.4%, 15.6%인 것에 비해 2007년은 10.7%, 9.7%를 기록하고 있다.

## 2) 미국의 주요 농업정책

미국의 농무부는 농업생산자는 물론 소비자와 농업부문 전반에 대하여 직, 간접적인 보조를 실시하고 있다. 크게 품목별 정책(commodity policies)과 환경계획(agri-environmental program), 식품지원계획(food assistance program), 그리고 농촌개발계획(rural development program)으로 분류할 수 있다.

### ① 품목별 지원 정책

미국 농정의 품목별 정책에서 가장 핵심적인 부분은 가격지지와 소득지지정책으로 주로 곡물과 유지작물, 섬유작물, 낙농품, 그리고 설탕을 대상으로 시행되고 있다. 이들 정책은 가격 하락과 생산 감소 등 여러 가지 위협에 직면하는 농민들의 소득을 안정시킬 수 있도록 지원하는 것이다. 그러나 두 정책의 상대적인 비중은 시기별로 달라지고 있다. 특히 지난 '1985년 농업법' 이래 품목별 정책은 시장 중심

적 기조로 전환되어 농민들로 하여금 세계시장 확대에 적극 참여하도록 유도하고 있다. 그 결과 정부의 시장 개입과 가격지지는 줄어들고, 농민의 생산 자율성과 소득지지가 확대되었다.

먼저 소득지지정책은 정부가 농민에게 일정한 금액을 직접 지불하여 소득을 안정시키는 방식이다. 소득지지 정책에는 특정 품목의 과거 생산에 기초하여 지불하는 고정직불(direct payment)과 경기변동대응직불(counter cyclical payment), 낙농가에 대한 지원인 우유소득손실보상(milk income loss contract), 그리고 가격이 일정 수준 이하로 떨어질 경우 현재 생산을 기준으로 지불하는 유통지원융자(marketing assistance loan)와 융자차액지불(loan deficiency payment)이 포함된다.

이에 비해 가격지지정책은 미국 농정에서 전반적으로 퇴조하고 있지만 낙농과 설탕산업에서는 여전히 중요한 비중을 차지하고 있다. 낙농품 가격지지는 우유구매지지계획(milk support purchase program)을 통해 실시되고 있다. 상품신용공사(commodity credit corporation)는 버터와 치즈, 탈지분유를 구매지지가격에 구입하며, 설탕가격지지(sugar price support)정책은 관세할당량제도(TRQ)와 국내유통량할당(domestic marketing allotment), 그리고 가격지지융자(price support loan)제도로 구성되어 있다.

먼저 TRQ제도는 수입을 일정한 물량으로 제한하여 국내가격을 지지가격 수준 이상으로 유지하는 제도이다. DMA제도는 시장가격을 지지하기 위하여 국내 공급량을 사탕무 가공업체와 사탕수수 생산자들에게 할당함으로써 공급을 제한하는 정책이다. 마지막으로 가격지지융자 제도는 시장가격이 융자단가 이하로 떨어지면 현물로 융자금을 상환할 수 있는 가격지지 제도이다.

설탕에 대한 가격지지융자는 다른 품목의 융자와 달리 생산자가 아닌 가공업체를 대상으로 융자하는데, 그 이유는 설탕은 저장되기 전에 가공되어야 하기 때문이다. 가공업체가 융자를 받기 위해서는 생산자에게 최소지불액(minimum payment)을 지급하기로 동의해야 한다.

## ② 환경정책

미국은 지난 70여 년간 토양 유실을 방지하기 위하여 농업환경보전 정책을 시행하여 왔다. 하지만 최근의 환경정책은 농업생산 구조의 변화로 인하여 토양 유실 이외에 새로운 문제, 즉 물과 공기의 질적 향상과 수자원 확보, 이산화탄소 감축, 그리고 에너지 생산과 보전에 대한 수요 증대 등에 대응하는 방향으로 전환되고 있다. 미국의 농업 환경 정책은 20여 년간 지속되어 온 보전유보계획(conservation reserve program)과 환경개선장려계획(environment quality incentive program)이 두 축을 이루고 있다. 2002년 농업법에서는 보전안보계획(conservation security program)이 새로 제정되었다.

보전유보계획은 유실가능성이 높거나 환경적으로 민감한 농지를 농지 소유자가 자발적으로 10년 내지 15년 휴경하는 제도이다. 농민은 휴경의 댓가로 보조금을 받

아 영년생 지력보로 작물 재배와 특정한 보전조치 비용에 충당한다.

환경개선장려계획은 영농 중인 농지에 가축이나 작물 재배자가 토양이나 물, 또는 관련된 자연자원을 보전하는 조치를 이행할 수 있도록 자금과 기술을 지원하는 제도이다. 가입하게 되면 최대 10년까지 장려금과 비용분담을 받을 수 있다.

보전안보계획은 보전성과가 우수한 농민에게 포상금을 지불하고 영농 중인 농지에 보전조치를 이행 및 유지하도록 장려하기 위한 제도이다. 이 제도에 가입하기 위해서는 농민이 보전대상 자원과 조치 선정 등 보전계획을 수립하여야 한다. 가입하게 되면 기존 보전 노력의 수준에 대한 관리 수당과 보전계획에 지정된 추가적인 보전조치 이행에 대한 강화 수당을 받는다.

### ③ 식품지원계획

미국 농무부의 식품지원 정책은 식품구입권계획(food stamp program)과 여성, 영아, 소아에 대한 영양보조계획(women, infant, and children), 그리고 소아영양계획(children nutrition program)의 세 가지 핵심 사업으로 구성된다.

첫째, 식품구입권계획은 미국 최대의 저소득층 영양지원 정책인 동시에 미국 농업생산물과 식품의 주요 소비처이다. 이 계획은 매월 수혜자들이 인가된 점포에서 허용된 품목을 살 수 있는 쿠폰을 제공한다. 월 평균 수혜자는 2,500만 명 이상이다.

둘째, 여성, 영아, 소아에 대한 영양보조계획이다. 저소득 여성과 영아, 그리고 영양부족 위험이 있는 5세 이하의 소아에게 영양식품과 영교육, 건강관리에 대한 조언, 그리고 필요한 사회적 서비스를 제공한다. 이 계획은 미국에서 출생하는 전체 영아의 거의 절반을 포함하여 매월 약 800만 명 이상의 수혜자들을 대상으로 시행되고 있다.

셋째, 소아영양계획은 주로 저소득층 소아와 노인에 대한 식품지원계획으로 구성되어 있다. 전국학교점심계획(national school lunch program), 학교아침계획(school breakfast program), 소아성인지원식품계획(child and adult care food program), 그리고 여름식품계획(summer food service)이 농무부 식품지원 예산의 4분의 1 정도를 차지한다.

### ④ 농촌개발정책

미국의 농촌개발 정책은 1930년대 이래 주택, 전기, 통신, 교육, 교통, 상하수도 등 농촌의 기반시설을 개선하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 최근에는 정책목표가 농촌지역에서의 재생가능 에너지원 개발과 정보통신 기술혁신을 장려하는 방향으로 전환되고 있다. 농업은 농촌지역에서 여전히 핵심 산업으로 유지되고 있지만, 산업구조 조정으로 인해 점차 농촌지역에서 비농업 부문의 경제사회 개발에 대한 관심이 증폭되고 있다.

연방정부의 주요 농촌개발정책은 일반지원과 기반시설지원, 기업체지원, 그리고

주택지원 네 가지로 분류 된다. 그에 따라 연방정부의 농촌개발정책 담당 부서가 농무부 뿐만 아니라, 주택도시개발부(department of housing and urban development), 소기업청(small business administration), 교통부(department of transportation)등으로 분산되어 있다.

하지만 농촌개발과 직접적인 관련성이 가장 큰 것은 농무부가 시행하는 다양한 정책들이다. 농무부의 대표적인 정책으로는 농촌기반국(rural utility service)의 기반 시설계획(infrastructure program), 농촌기업협력국(rural business cooperation service)의 기업계획(business program), 그리고 농촌주택국(rural housing service)의 주택 및 지역사회 개발계획(housing and community development program) 등이 있다.

### 3) 미국의 농업정책 변천과정

정부의 역할 중 가장 핵심적인 것은 개인의 소유권을 보증하여 지키도록 하며, 재화와 서비스를 교환하는데 필요한 규칙을 정하는 것이다. 이와 관련된 제도적 장치는 물론, 농업부문에서만 필요한 것은 아니지만, 미국에서는 토지와 물이라는 두 가지 농업자원과 관련하여 소유권 및 계약관련 문제가 발생해 왔다. 1900년과 1960년 사이에 농지가 3억 에이커 더 늘어났던 서부지역을 제외하고는 더 넓은 개척농지가 1900년까지 개인소유로 배분되었고, 지역별로 차이가 있지만 물에 대한 소유권도 안정화되었다. 후에 수권은 “지역의 관습과 법률에 따라 설정된다.”라고 1953년에 개정되었다. 또한, 1916년 연방 농업대출위원회(Federal Farm Loan Board)하에서 농민대상 담보대출을 전국적으로 허가되고 정부규제를 받는 최초의 신용기관 설립되었다. 1917년의 식량 및 연료 통제법(Food and Fuel Control Act)은 유통 마진과 이윤을 제한하고 비료에 보조를 주기 시작하였다. 이렇게 비교적 안정되었던 제도적 기반에 힘입어 시행되었던 유, 무형의 농업 생산기반, 농촌 산업정책에 대한 투자야말로 20세기 미국의 농업발전에 가장 핵심적인 농업정책이라고 할 수 있다.

미국의 농업정책은 소위 농업법에 의해 수행된다. 1933년 농업조정법으로 처음 제정한 이 법은 1930년대 뉴딜정책의 농업관이며, 이로 인해 경제정책으로서의 농업정책이 미국에서 처음으로 태어났다. 이후 농업법은 4년~6년의 시한을 가지고 새롭게 입법을 거듭하면서 향후 미국농업의 방향을 규정하고 있다. 다음의 표에서 미국의 농업정책의 변천과정을 시대별, 농업법별로 간략히 설명하였다.

<표 IV-5> 미국의 농업정책 변천과정

구분	농업정책
독립~1920년대: 농업공황 이전의 시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1862년 홈스테드법, 모릴법, 토지불하대학을 통하여 토지 무상분배.</li> <li>• 1887년 헛치법, 농업시험장의 설립과 지원</li> <li>• 1914년 스미스-레버법, 농업지도사업</li> <li>• 1910~1915년 농업 패리티의 기준년이 됨.</li> <li>• 1930년 대공황이후, 정부가 직접 농산물 시장에 개입.</li> </ul>
1930년대~50년대 전기: 뉴딜의 시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1933년 농업법 제정, 뉴딜정책</li> <li>• 농산물 가격지지의 목표로 패리티가격 산출.</li> <li>• 상품유통공사 설립하여 대출을 실시</li> <li>• 작부면적 감축계획 도입</li> </ul>
1950년대 후기~60년대: 신축적인 가격지지 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1954년 농업법, 농무장관에게 패리티가격지지수준 설정 재량권 부여</li> <li>• 모든 곡물과 면화가 농업정책의 대상이 됨.</li> <li>• 포괄적인 작부삭감정책수립.</li> <li>• P.L. 480, 수출시장이 잠재적 상업시장으로 인정받음.</li> </ul>
1970년대: 시장지향적인 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격지지는 상품금융공사가 비상환대출, 소득지지는 목표 가격을 통한 직접보상방법</li> <li>• 직접지불규모증가로 정부 재정부담.</li> </ul>
1980년대: 다시 규제의 시대로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량무기화전략으로 전 세계적인 식량과잉.</li> <li>• 높은 소득지지정책으로 농업재정의 위기.</li> <li>• 국가경쟁력제고 차원에서 마케팅론 도입.</li> <li>• 자발적인 생산통제(작부면적삭감)확대</li> </ul>
1990년대: 다시 시장지향적인 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년 농업법, 농업부문에 시장원리 도입 및 재정지출 삭감.</li> <li>• 목표가격동결로써 소득지지 수위를 낮춤.</li> <li>• 가격지지정책의 지불수확량 동결로써 가격지지수위 낮춤.</li> <li>• 수출촉진정책 강화.</li> </ul>
2002년 농업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격 및 소득의 저위문제 해결 시도.</li> <li>• 생산자가 6년간 기대소득을 미리 알 수 있도록 법적으로 보장</li> <li>• 적극적인 소득 안전망 정책 도입</li> <li>• 다양한 품목 및 환경보전 직불제 운영</li> </ul>
2008년 농업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정적인 농산물 공급기반 마련위해 농가소득 안정추구</li> <li>• 목표가격 상향조정과 더불어 수입보전직접지불제와 수입 지원직불제 도입.</li> <li>• 환경보존예산을 대폭 증액 및 바이오에너지 개발 확대.</li> <li>• 영양정책지원대상 확대.</li> <li>• 농업재해 지원 프로그램도입으로 소득안전망 확충</li> </ul>

주: 차홍균, '미국 농업정책의 변화와 특징'을 요약함

#### 4) 미국 농무부 농정 방향(2011~2015)

아래 <표 IV-6>은 미국 농무부의 농업정책 방향을 나타내고 있다. 2011~2015년에 걸쳐 미국농업이 달성하고자 하는 전략적 목표와 세부목표를 4가지로 구분하여 제시하고 있는데, 농촌사회 지원, 삼림·수자원 보호 및 기후변화 대응, 농업생산 강화, 식품안전과 영양공급을 통한 국민건강보호 등이 그것이다.

<표 IV-6> 미국의 농업정책 방향

구분	전략적 목표 (Strategic Goal)	세부목표 (Objective)
1	스스로 지속가능하고, 농촌에 다시 사람들이 모여들고, 경제적으로 부흥하여 번영을 이룩할 수 있도록 농촌 사회를 지원한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌의 번영을 증대시킨다.</li> <li>• 부흥한 커뮤니티를 창조한다.</li> <li>• 지속가능하고 경쟁적인 농업체계를 지원한다.</li> </ul>
2	국가의 산림과 사유 농지는 보전, 복구, 그리고 기후변화에 탄력적인 대응을 확보하고 동시에 국가의 수자원량을 증대시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 산림, 농장, 목장 그리고 초지를 보전하고 복구한다.</li> <li>• 기후변화에 대한 탄력적 대응과 그 영향을 완화함에 노력한다.</li> <li>• 미국의 수자원기능을 보호하고 강화시킨다.</li> <li>• 재해로부터의 위험을 줄이고 화재로 훼손된 자연경관을 복구한다.</li> </ul>
3	미국의 농업생산 촉진과 생명공학 수출, 식품의 안전성을 증가시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국의 농업자원이 글로벌 식품 안전에 기여할 수 있도록 한다.</li> <li>• 새로운 기술로 인한 농산품의 개발과 무역을 증진시킨다.</li> <li>• 식량 공급이 불안정한 국가의 농업생산을 지원한다.</li> </ul>
4	국가의 모든 어린이들이 식품의 안전, 영양, 균형적인 식단을 가질 수 있도록 보장한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품영양에의 접근성을 높인다.</li> <li>• 건강한 식단과 육체적 운동을 촉진한다.</li> <li>• 식품안전보장을 통해 국민건강을 보호한다.</li> <li>• 농업에 주요한 질병과 해충을 최소화함으로써 농업을 보호하고, 식품영양과 안전을 보장한다.</li> </ul>

#### 5) 2012년 미국 농무부 예산내역

다음 <표 IV-7>은 2010년 미국 농무부 예산 내역을 보여주고 있다. 크게는 지출과 신용사업으로 구분하며, 지출은 다시 재량지출과 비재량지출로, 신용사업은 직접부채상환과 보증대출로 구분하여 나타내고 있다.

<표 IV-7> 미국 농무부 예산 내역(2010)

		내역 (단위: 백만달러)	'10(실제액)	'12(추정액)	
지출	재량지출	Commodities and international	4,395	4,045	
		농촌개발 Rural development	2,973	2,443	
		산림 Forest service	5,313	5,137	
		자연보존 Conservation	1,010	887	
		식품, 영양 Food and Nutrition service	7,827	7,879	
		연구개발 Research	2,846	2,374	
		마케팅, 규제 Marketing and Regulatory program	2,103	1,992	
		중앙행정 Central Administration	627	642	
		수입 Receipts	-62	-139	
		Mandatory savings proposal	-	-1,381	
		입법제안, 농촌학교안전 Legislative proposal, secure rural schools	-	328	
		<b>합계 Total</b>		<b>26,376</b>	<b>27,580</b>
비재량지출	비재량지출	식품, 영양 Food and Nutrition Service	86,734	99,057	
		Commodity Credit Corporation	12,526	10,780	
		작물보험 Crop Insurance	4,706	3,174	
		자연자원보존 Natural Resource Conservation Service	1,947	3,259	
		농산물 마케팅 Agricultural Marketing Service	1,255	1,303	
		산림 Forest Service	779	702	
		농촌개발(부채상환포함) Rural Development include liquidating accounts	-2,718	-1,309	
		수입 Receipts, reestamation and other program	-2,140	-532	
		<b>합계 Total</b>		<b>103,089</b>	<b>116,434</b>
		<b>총계 Grand Total</b>		<b>129,465</b>	<b>144,014</b>
신용사업	직접채상환	농가대출 Farm Loans	2,102	1,904	
		품목신용조합 Commodity Credit Corporation	7,190	7,884	
		농촌공공사업 Rural Utilities Service	6,369	8,810	
		농촌주택사업 Rural Housing Service	2,663	1,437	
		농촌경제사업 Rural Business Service	-	19	
		농산물 교역발전 및 원조 P.L. 480	62	-	
		기타 All other programs	30	79	
		<b>합계 Total</b>		<b>18,416</b>	<b>20,133</b>
	보증대출	보증대출	농가대출 Farm Loans	3,117	3,097
			품목신용조합 Commodity Credit Corporation	2,539	5,500
			농촌공공사업 Rural Utilities Service	-	1
			농촌주택사업 Rural Housing Service	18,711	24,395
			농촌경제사업 Rural Business Service	2,165	1,937
			기타 All other programs	1	21
<b>합계 Total</b>		<b>26,533</b>	<b>34,951</b>		

## 6) 미국 농업정책(2008년 농업법) 시사점

2008년 농업법에 근거한 미국 농업정책을 다음과 같이 요약할 수 있으며, 이는 우리나라 농업정책에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

먼저 환경보전정책을 강화하였다는 점이다. 보존유보계획 대상면적은 줄었지만 습지보존 면적이 확대되었으며 보존유보계획 대상 토지에 방풍림이나 야생동물 통로 개설을 위해 나무를 간벌할 경우 비용분담금 지원을 강제한다. 또한 환경개선장려정책을 강화하여 경작 중인 농지 보전을 위한 재원이 늘어났으며, 보전관리계획에 따라 토지와 물, 야생동물 등 자연 보존 경영 방식을 채택하는 농민들에게 보조금을 지급하고 있다.

둘째, 저소득층 및 고령농민에 대한 영양 지원을 강화하였다는 점이다. 미국 농정에서 가장 많은 예산을 투입하는 영양정책분야에서는 저소득층에 대한 최소 공제한도를 늘려 지원 대상을 확대하였다. 또한 육아비 부담 가구에 대한 지원액 상한을 철폐하여 지원을 강화하였으며 긴급식품지원계획예산을 증액하였다. 학교 급식 등에 신선채소와 과일 공급 무료지원도 확대하였으며, 고령농민에 대한 영양 지원과 지역 생산 농산물 구매 지원도 확대하였다.

셋째, 최근의 유가 상승을 고려하여 바이오에너지 개발을 위해 다양한 정책 수단을 도입하였다는 점이다. 바이오 에너지 제품 검사와 표시 제도를 강화하였으며 바이오정제 시설 개량을 지원하고 있다. 또한 농촌의 에너지 사용 효율제고와 재생가능 에너지 개발을 촉진하기 위하여 재정지원을 강화하였다. 특히 옥수수 등 곡물을 이용한 에너지 생산의 한계를 고려하여 바이오매스 연구 개발과 바이오작물 지원계획을 도입하고 농지나 임야 소유자의 바이오매스 수집, 저장, 운반에 필요한 비용을 분담하고 있다.

넷째, 소비자 보호를 강화하고 있다는 점이다. 시장 개방 진전에 따라 수입 농식품의 안전성에 대한 관심과 우려가 증대되는 현상에 대응하여 효과적인 검역 및 검사체계 구축을 촉진하였다. 소비자뿐만 아니라 생산자까지 보호할 수 있도록 유통 과정에 대한 신뢰회복을 위해 원산지과 생산자 및 식품 성분 등에 대한 표시 제도를 강화하였다.



2. 일본

1) 농업의 개황

일본의 농업 총 산출액은 2009년 기준 8조엔이다. 이 가운데 축산이 2조5천억엔으로 전체 산출액의 31%를 차지하고 있고, 이어서 채소가 2조엔으로 25%, 쌀이 1조8천억엔으로 22%이다. 아래 표에 제시되어 있는 바와 같이 1990년과 비교하여 보면, 농업총산출액은 모든 품목에서 감소하고 있고, 전체 산출액은 3조4천억엔 감소하였다. 특히, 쌀의 경우 1조4천억엔 감소하여 전체에서 차지하는 비중이 28%에서 22%, 품목별 순위는 1위에서 3위로 후퇴하고 있다.

<표 IV-8> 농업 총산출액 비교(1990,2009)

단위: 조엔

품목	1990	2009
합계	11.5	8.0
쌀	3.2	1.8
채소	2.6	2.0
과수	1.0	0.7
축산	3.1	2.5
기타	1.5	1.0

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

일본의 농업경영체 수는 2010년 기준 약 162만 호로 전년 대비 3.8% 감소하였고, 판매농가 수는 156만 가구로 4.3% 감소하였다. 일본의 농가평균 호당 경작지는 2.02 ha이고, 이 가운데 주업농가는 5.05 ha의 경작지를 소유하고 있다.

<표 IV-9> 일본 농업경영체 수 및 판매농가 수

단위: 천, %

전국	2009	2010	증감율
농업경영체수	1 679	1 615	△ 3.8
판매농가수	1 631	1 561	△ 4.3
주업농가	360	356	△ 1.1
준주업농가	389	363	△ 6.7
부업농가	883	843	△ 4.5
전업농가	451	439	△ 2.7
겸업농가	1 180	1 122	△ 4.9

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

아래 <표 IV-10>는 농산물 판매금액 규모별 농가 수를 나타내고 있다. 100만엔 미만의 판매농가가 923 농가로 59.1%를 차지하고 있으며, 100~300만엔이 315 농가로 20.2%를 보이고 있다.

<표 IV-10> 농산물판매금액 규모별 농가 수

단위: 만엔, 천호, %

전국 농업지역	합계	100 미만	100 ~300	300 ~500	500 ~700	700 ~1,000	1,000 ~3,000	3,000 이상
판매농가	1561	923	315	99	54	53	92	25
주업농가	356	45	73	51	36	43	83	24
주업농가가차지하 는비율	22.8	4.9	23.2	51.5	66.7	81.1	90.2	96.0

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

## 2) 농업 구조정책 변천 과정

일본의 농업구조정책 변천 과정은 농업기본법을 기준으로 <표 >와 같다. 전후 상공업의 급속한 경제성장에도 불구하고 농업부문은 성장이 지체되어 이를 타파하기 위한 소득정책, 생산성 향상, 구조정책 등의 세 가지 방향을 제기하였다. 이를 위한 추진 시책으로 농업기본법 제정, 이에 기초한 농지·농협법의 개정, 제1차 구조개선사업이 추진되었다. 이러한 초기 구조정책은 영세농 경제를 타파하고, 새로운 근대적인 가족경영체의 창설을 위한 정책수단이 본격적으로 제기되었다는 점에서 획기적인 일이었다.

1970년대에는 “제2차 구조개선 사업”의 추진과 함께 농지법의 대개정, 농업진흥지역정비법의 제정, 농용지 이용 증진사업의 추진 등 종전의 자작농주의에서 농지유동화정책에 의한 특정 농가계층 중심의 선별적 육성책으로 전환하게 되었다. 이러한 제2차 농업 구조개선 사업을 중심으로 한 기본법농정 후기의 정책은 농업기술의 고도화, 증소가축, 시설농업부문에 있어 자립경영기반의 확보는 일정 성과를 거두었으나 토지이용형 농업 부문에 있어서는 농지유동화의 부진과 겸업화로 자립경영의 육성이라는 당초의 목표에는 미치지 못한 것으로 평가되고 있다.

1980년대에는 UR협상으로 인한 농업의 장래에 대한 불투명과 장래 농업을 담당할 경영자의 심각한 부족현상, 농업의 보호와 규제 위주의 농정으로 인한 시장경제 원리 부작용 등 여러 가지 문제가 발생하였다. 이를 해결하기 위한 정책대안으로 주창된 것이 지역농정인데, 농업의 근대적 재편성을 위하여 현장의 자주성에 기초한 밑에서부터의 지역농정을 주창하고 그 실천방향으로 지역농업의 조직화를 추진

한다는 것이었다. 그러나 이러한 지역농업의 조직화가 농업경영의 주체인 후계자가 소멸해가는 상황을 대처하기 위한 종합적인 대책은 되지 못하였다.

이에 따라 1992년 일본 정부는 ‘새로운 농업·농촌정책의 방향’에서 개별 경영체의 육성과 지역농업을 이끌어 갈 지역농업의 후계자 확보를 동시에 도모하는 정책 방향을 제시하고 그 추진법으로서 ‘농업경영기반강화촉진법’을 제정하는 등 소위 ‘신농정’을 추진하게 되었다.

일본의 신농정 농업경영체 육성정책의 특징을 요약하면, 첫째는 구조정책의 목표로 종전의 자립경영 육성정책에서 다양한 ‘경영체’의 육성과 이러한 경영체에 생산의 대부분을 맡기는 농업구조로 재편을 도모하였다는 점이다. 둘째는 정책 대상의 명확화·집중화를 위하여 인정농업자제도를 도입하였다는 점이다. 셋째는 제도의 추진에 있어서 실제적으로는 ‘지역의 실정’의 중시를 강조하면서 행정수법으로는 국가-도도부현-시정촌 간의 제휴·정합성이 강화되었다는 점이다. 넷째는 육성되어야 할 경영체의 한 축으로서 농업생산법인을 강조하였다는 점이다. 다섯째는 구조정책의 시책이 종전의 규모확대 정책 중심에서 ‘경영의 규모 확대, 생산방식의 합리화, 농업종사형태의 개선, 경영관리의 합리화’ 등을 포함한 경영정책으로 전환되었다는 점이다.

2000년대에 들어와서는 1999년 제정한 ‘식량·농업·농촌기본법’을 바탕으로 농정을 전개하여 나갔다. ‘식량·농업·농촌기본법’의 4대 농정이념은 식량의 안정적인 공급과 다원적 기능발휘, 농업의 지속적인 발전, 그리고 농촌 진흥이 그것이다. 현재 추진되고 있는 일본의 농업정책은 농업기본법에 근거하여 10년 정도 설정한 기본계획에 의해 추진되고 있다.

일본 농정에서 특기할 만한 사항은 이전에 볼 수 없었던 ‘공격적 농정’의 추진이다. 공격적 농정이란 종전까지 정부에서 취해 왔던 시장개방에 대한 수세적 자세에서 탈피하여 시장개방에 적극적으로 대응하면서 개방의 효과를 활용하는 농정을 말한다. 공격적인 농정은 2005년 3월 ‘식량·농업·농촌기본계획’에서 처음으로 등장하여 ‘21세기 신농정 2006’에서 구체적인 정책으로 확립되어 현재까지 계속되고 있다.

‘공격적 농정’이 기존의 정책과 차별화되는 것은 시장개방에 대응하기 위해 농업의 체질강화, 정책의 규율(WTO 농업협정)과 정합성 유지, 새로운 수요에 대응한 생산체제 정비 등으로 농업·농촌의 활성화 가능성을 찾는 데 있다. 공격적 농정의 추진을 위해 일본은 구체적으로 농가에 대해 구조개혁형 농정을 추진하기로 하였으며, 농산물과 식품의 수출을 확대하고 바이오 연료의 생산을 확대하기로 하였다. 참고로 일본의 수출지원대책은 2004년부터 본격적으로 시작되었다. 유망품목은 사과, 배, 밀감, 복숭아, 감, 참마, 녹차, 쇠고기, 쌀 등이다. 농림수산성에 장관을 본부장으로 하는 ‘국산농산물·식품수출촉진본부’를 설치하여 지원체제를 구축하였다.

지구온난화 문제에 대응하여 최근 바이오연료 생산이 주목을 받고 있는 가운데 일본도 기술개발을 통해 등외 농산물, 과일농산물, 목재 잔재 등을 활용하여 바이오연료 생산을 대폭 늘리고 이를 통해 농촌 활성화를 기대하고 있다.

<표 IV-11> 일본의 농업구조정책 변천 과정

시대구분	정책배경	정책방향	주요시책 및 조치
제1기(1960년대) 기본법농정 전기	전후 고도성장으로 농공간 소득격차 심화	자립안정농가(중농) 의 확립, 협업의 조장	농업기본법제정, 농업법 인제도의 창설, 농지규모 상한 완화, 농업구조개선 사업의 착수
제2기(1970년대) 기본법농정후기	식료소비의 고도화, 농산물수입 증대, 급격한 농업노동력 유출, 겸업농가의 증대	자립경영규모의 확 대를 통한 중핵농가 육성, 농업생산의 조 직화	농지법 3조 권리취득요건 완화, 농지임대차규제완 화, 농지보유합리화사업 창설 등 농지유동화를 위 한 시책의 본격적추진, 농업자 연금제도 시행, 종합자금제도의 신설
제3기(1980년대) 농정전환기	전업화와 세대교체 로 인한 전통적 가 족경영 공동화, 농 산물의 무역자유화	지역농정의 전개, 농 업의 조직화, 농지이 용·관리의 적정화, 농촌지역의 활성화	지역농정특별대책의 추 진, 농지3법의 제정을 통 한 농용지이용증진사업의 창설
제4기(1990년대) 신농정기	농업후계자의 부재 로 인한 농업경영 체의 공동화, 농지 유휴화, 농산물 시 장개방	효율적이고 안정적 인 다양한 경영체 육성과 이러한 경영 체에 시책의 집중	농업경영기반강화촉진법 제정과 인정농업자 중심 의 시책강화, 농업생산법 인의 육성
제5기(2000년대) 공격적 농정기	농산물 시장개방과 곡물가 불안, 농업 의 지속적 발전	농업의 체질강화, 정 책의 규제규율과 정 합성 유지, 새로운 수요에 대응한 생산 체제 정비	식량·농업·농촌기본법, 식 료·농업·농촌기본계획 마 련, 품목 수출지원체제 구축

주: 위 표는 박문호(1998)의 자료를 바탕으로 작성하였고, 제5기 농정은 일본 농림수산성 홈페이지를 참조하여 작성함.

자료: 박문호(1998), 「일본 신농정의 농업경영체 육성정책」

## 3) 현 정부의 농업정책

## (1) 예산

일본의 2011년도 농림수산부문 예산 총액은 2조3,802억엔이며, 전년 대비 2.9% 감소한 수치다. 세부적으로 살펴보면 공공사업비가 6,285억엔(26.4%), 비공공사업비가 1조 7,517억엔(73.6%)으로 공공사업비 가운데는 농업농촌정비 분야(2,129억엔, 33.9%)가, 비공공사업비 가운데는 식료안전공급관계 예산(1조 1,587억엔, 66.1%)이 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

&lt;표 IV-12&gt; 2011년도 농림수산 예산

단위: 억엔, %

구분	2010년도 예산	2011년도예산	전년대비 비율
농림수산예산총액	24,517	23,802	97.1
1. 공공사업비	6,563	6,285	95.8
농업농촌정비	2,129	2,129	100.0
임야공공	1,870	1,790	95.7
치산(治山)	688	608	88.4
삼림정비	1,182	1,182	100.0
수산기반정비	822	724	88.0
해안	49	41	82.7
농산어촌지역 정비교부금	1,500	1,408	93.9
재해복구 등	193	193	100.0
2. 비공공사업비	17,954	17,517	97.6
일반사업	6,342	5,931	93.5
식료안정공급관계	11,612	11,587	99.8

자료: 농림수산성 홈페이지

한편, 2011년도 농림예산 중점 요구사항을 농업부문 위주로 살펴보면 아래와 같다.

① 호별소득보상제도 본격 실시(7,959억엔)

첫째, 쌀 및 밭작물의 소득보상교부금 투입 예산은 4,209억엔 규모다. 쌀, 보리, 콩, 전분원료용 감자, 밀, 유채를 생산수량목표에 따라 생산하는 농업자에 대해, 생산에 필요한 비용과 판매가격의 차액을 직접 교부한다. 또한 품질가산(品質加算)을 도입함과 동시에 작부할 수 없는 땅 등에 보리, 대두, 밀, 유채씨를 심은 경우, 취약영농을 법인화한 경우, 윤작기에 녹비를 도입한 경우에 가산금을 직접 교부한다.

둘째, 논 활용 소득보상교부금으로 2,233억엔의 예산이 책정되었다. 논에서 보리, 대두, 미분용쌀, 사료용쌀 등의 전락작물을 생산하는 농업자에 대하여, 주식용쌀 정도의 소득을 확보할 수 있는 수준의 교부금을 직접 교부한다. 또한 지역특산물의 진흥, 전락작물의 생산성 향상 등을 지원하는 산지자금(430억엔)을 만들어 소득보상교부금으로 활용한다.<sup>8)</sup>

셋째, 쌀가격변동보전 교부금 예산은 1,391억엔이다. 쌀 소득보상교부금을 보완하는 것으로써 쌀의 생산수량 목표에 따라 생산하는 농업자에 대하여, 당년산의 판매가격이 표준 판매가격을 밑도는 경우에 그 차액을 직접 교부한다.

마지막으로 추진사업 등에 사용되는 예산 규모는 116억엔이다. 시스템 개발과 직접지불 등에 필요한 경비를 확보함과 동시에 현장에 있어서의 사업추진과 작부확인 등을 실시하는 도토부켄, 시초손 등에 대해 필요한 경비를 조성한다.

② 농업생산기반 정비

첫째, 농업농촌정비사업에 이용되는 예산 규모는 2,241억엔이다. 국가적 차원의 기간적 수리시설 관리를 도모하면서 식료자급률 향상을 위한 기반정비를 추진한다. 여기에는 호별소득보상실시를 원활화하기 위한 기반정비(374억엔)도 포함되어 있는데, 호별소득보상제도의 본격 실시에 따라 전락작물의 생산 확대를 위한 농지의 구획정리, 배수시설 등의 기반 정비가 그것이다.

둘째, 전락작물 생산 확대 관련기반 긴급정비사업 예산은 220억엔 규모다. 호별소득보상제도의 본격실시에 따라 전락작물의 생산 확대를 위한 배수조건의 개량, 노후화시설의 수선 등을 긴급히 실시한다.

셋째, 조수피해 긴급종합대책 예산 규모는 113억엔이다.<sup>1</sup> 중산간지역 등에서 전락작물의 생산 확대 등을 위한 조수 침입방지책 정비 등의 조수피해대책을 긴급히 강화한다.

8) 본 제도의 원활한 도입을 도모하는 관점에서 도토부현의 판단에 따라 발도 가능함.

## ③ 생산대책의 충실·강화

첫째, 야채가격 안정대책 사업 예산 규모는 159억엔이다. 야채가격 하락 시 생산자 보급금 등 교부사업에 대해 생산자의 경영안정과 계약거래 등에 대한 지원을 강화한다.

둘째, 과수, 차 지원 대책사업 예산은 78억엔 규모이다. 과수 및 차를 다시 심을 경우 미 수익기간에 대한 경영지원 및 과실의 계획생산·출하 등을 추진한다.

셋째, 축산·낙농 경영안정 대책 예산은 1,669억엔 규모이다. 축종의 특성에 따라 축산·낙농경영의 안정을 지원하고, 의욕있는 생산자가 경영의 연속·발전에 대처할 수 있는 환경을 정비한다.

넷째, 전략작물 생산 확대 관련시설 긴급정비사업 예산은 128억엔이다. 호별소득 보상제도의 본격 실시에 따라 전략작물 생산 확대를 위한 건조 조제시설과 가공시설의 정비 등을 긴급히 실시한다.

다섯째, 감미자원 작물에 관계한 호별소득보상제도 이행 긴급대책 예산은 223억엔이다. 호별소득보상제도의 원활한 이행 등을 위해 농축산업진흥기구 사탕 대금의 누적채무 해소 조치를 긴급하게 실시한다.

## ④ 농산어촌의 6차 산업화 대책

첫째, 미래를 여는 6차산업 창출 종합대책 예산은 144억엔 규모이다. 농림어업자의 가공·판매 분야 진출과 바이오매스 등의 지역자원을 활용한 신산업의 창출을 지원한다. 이와 함께 농림어업자가 가공·판매하는 시장을 확대하기 위해 국내시장의 활성화, 해외시장의 개척을 추진한다.

둘째, 음식과 지역의 교류촉진대책 교부금 예산은 20억엔이다. 농산어촌의 풍요로운 자원을 활용하여 취약단위로 도시농촌 교류 등을 촉진하는 일을 정부가 직접 지원한다.

셋째, 다양한 농업자를 위한 제도 금융 지원 예산은 163억엔이다. 농업개량 자금의 확충, 무담보 무보증인 보증을 내용으로 한 새로운 단기운전 자금의 창설 등에 의해 6차 산업화 대책을 지원한다.

## ⑤ 음식의 안전·소비자의 신뢰확보 대책

첫째, 구제역 종합대책 지원 예산은 14억엔이다. 구제역의 침입과 확산 방지를 위해 철저한 예방과 만일에 있을 발생에 대처하기 위한 위기관리체제 등을 강화한다.

둘째, 소비·안전 대책 교부금 지원 예산은 23억엔 규모이다. 국산농축산물의 안전성 향상과 가축 전염병, 농작물의 병충해 발생 예방 및 확산 방지에 지역의 대처를 촉진한다.

셋째, 지역활성화를 위한 바이오매스 이용기술 개발 예산은 16억엔이다. 목질 바이오매스를 중심으로 재생가능 에너지를 활용하여 지역의 농림업 에너지 자급에 필

요한 기술 등을 개발한다.

넷째, 농림수산물·식품의 기능성 등을 분석·평가하기 위한 기술 개발 예산규모는 5억엔이다. 농산물 성분의 질병예방 기능의 과학적 증거 획득 수법과 해당성분을 다량 함유한 품종 등을 개발한다.

<표 IV-13> 2011년도 농림예산 중점 요구사항

단위: 억엔

주요사업	내용	투자금액
1.호별소득보상제도 본격 실시	쌀 및 밭작물의 소득보상교부금	4,209
	논 활용 소득보상교부금	2,233
	쌀가격변동보전 교부금	1,391
	추진사업 등	116
2.농업생산기반 정비	농업농촌정비사업	2,241
	전략작물 생산 확대 관련기반 긴급정비사업	220
	조수피해 긴급종합대책	113
3.생산대책 충실·강화	야채가격 안정대책 사업	159
	과수, 차 지원 대책사업	78
	축산·낙농 경영안정 대책	1,669
	전략작물 생산 확대 관련시설 긴급정비사업	128
	감미자원 작물 관련 호별소득보상제도 이행 긴급대책	223
4.농산어촌 6차 산업화 대책	미래를 여는 6차산업 창출 종합대책	144
	음식과 지역의 교류촉진대책 교부금	20
	다양한 농업자를 위한 제도 금융	163
5.음식의 안전, 소비자의 신뢰확보 대책	구제역 종합대책	14
	소비·안전 대책 교부금	23
6.기술개발	지역활성화를 위한 바이오매스 이용기술 개발	16
	농림수산물·식품의 기능성 등을 분석·평가하기 위한 기술 개발	5

주: 농림수산 주요예산 가운데 농업부문만을 고려하였음.

자료: 일본 농림수산성 홈페이지



## (2) 주요 정책

일본의 2011년도 식료·농업·농촌 시책을 살펴보면 다음과 같다. 주요 시책으로 7가지를 들 수 있는데, ①동일본 대지진 대책 ②식료자급률 향상을 위한 시책 ③식료 안전공급의 확보에 관한 시책, ④농업의 지속적인 발전에 관한 시책, ⑤농촌의 진흥에 관한 시책, ⑥식료·농업·농촌에 횡단적으로 관계한 시책, ⑦단체의 재편 정비 등에 관한 시책이 그것이다.

먼저 식료자급률 향상을 위한 시책으로 식료자급률 향상을 위한 대책과 주요품목의 생산수량 목표 실현을 위한 시책을 들 수 있다. 식료 안전공급의 확보에 관한 시책으로는 음식의 안전과 소비자 신뢰 확보, 국산농작물을 축으로 한 음식과 농업의 연계성 강화, 식품산업의 지속적인 발전, 종합적인 식료안전보장 확립, 수입국으로서의 식료안전 공급의 중요성에 입각한 국제교섭의 대응 등이 포함된다.

농업의 지속적인 발전에 관한 시책으로는 호별소득보상제도와 생산·경영관계시책의 실시, 농업·농촌의 6차산업화 등에 의한 소득 증대, 의욕있는 다양한 농업자에 의한 농업경영 추진, 우량농지의 확보와 유효이용 촉진, 농업재해에 따른 손실 보전 농작업 안전대책의 추진, 농업생산력 강화를 위한 농업생산기반의 보전관리·정비, 지속가능한 농업생산을 위한 대책 추진 등이 있다.

농촌의 진흥에 관한 시책으로는 농업·농촌의 6차산업화 추진, 도시와 농촌의 교류 등, 도시 및 그 주변 지역에 있어서의 농업의 진흥, 농촌 취락기능의 유지와 지역자원·환경의 보전 등이 있다.

식료·농업·농촌에 횡단적으로 관계한 시책으로는 기술·환경정책 등의 종합적인 추진, ‘농업’을 지탱하는 다양한 연계축 구축 등을 들 수 있다.

마지막으로 단체의 재편 정비 등에 관한 시책으로는 농업협동조합 계통조직의 재편정비에 관한 시책, 농업위원회 조직의 체제강화에 관한 시책, 농업공제단체의 조직체제 강화에 관한 시책, 토지개량구의 재편 정비에 관한 시책 등이 포함된다.

<표 IV-14> 2011년도 식료·농업·농촌 시책

주요시책	내용
1.동일본 대지진 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당면의 복구대책</li> <li>• 본격적 부흥을 위한 대책</li> </ul>
2.식료자급률 향상을 위한 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>식료자급률 향상을 위한 대책</b></li> <li>• 주요품목의 생산수량 목표 실현을 위한 시책</li> </ul>
3.식료 안전공급의 확보에 관한 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 음식의 안전과 소비자 신뢰 확보</li> <li>• 국산농작물을 축으로 한 음식과 농업의 연계성 강화</li> <li>• <b>식품산업의 지속적인 발전</b></li> <li>• 종합적인 식료안전보장 확립</li> <li>• 수입국으로서의 식료안전 공급의 중요성에 입각한 국제교섭의 대응</li> </ul>
4.농업의 지속적인 발전에 관한 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>호별소득보상제도와 생산·경영관계시책의 실시</b></li> <li>• 농업·농촌의 6차산업화 등에 의한 소득 증대</li> <li>• 의욕있는 다양한 농업자에 의한 농업경영 추진</li> <li>• 우량농지의 확보와 유효이용 촉진</li> <li>• 농업재해에 따른 손실 보전</li> <li>• 농작업 안전대책의 추진</li> <li>• 농업생산력 강화를 위한 농업생산기반의 보전관리·정비</li> <li>• 지속가능한 농업생산을 위한 대책 추진</li> </ul>
5.농촌의 진흥에 관한 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>농업·농촌의 6차산업화 추진</b></li> <li>• 도시와 농촌의 교류 등</li> <li>• 도시 및 그 주변 지역에 있어서의 농업의 진흥</li> <li>• 농촌 취약기능의 유지와 지역자원·환경의 보전</li> </ul>
6.식료·농업·농촌에 횡단적으로 관계한 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술·환경정책 등의 종합적인 추진</li> <li>• ‘농업’을 지탱하는 다양한 연계축 구축</li> </ul>
7.단체의 재편 정비 등에 관한 시책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업협동조합 계통조직의 재편정비에 관한 시책</li> <li>• 농업위원회 조직의 체제강화에 관한 시책</li> <li>• 농업공제단체의 조직체제 강화에 관한 시책</li> <li>• 토지개량구의 재편 정비에 관한 시책</li> </ul>
8.식료,농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 필요한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관민일체가 된 시책의 종합적인 추진</li> <li>• 국민관점에서의 정책결정 프로세스 실현</li> <li>• 재정조치의 효율적이고 중점적인 운용</li> </ul>

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

## ① 식량자급률 50%를 달성하기 위한 전략

식료·농업·농촌기본계획에 따르면 2020년도의 공급열량(베이스<sup>9)</sup>의 식량자급률을 50%로 설정하여, 국산농산물의 이용확대 등에 따른 자급률 향상을 도모한다. 가령 현재의 보리 88만톤을 180만톤으로, 미분용쌀 1천톤을 50만톤으로, 사료용쌀 9천톤을 70만톤으로, 콩 26만톤을 60만톤으로 각각 증대하여 자국의 식량 자급률을 높인다는 계획이다.

## ② 호별소득보상제도 강화

2010년 기준 호별소득보상제도 지불 건수는 116만건(개인 115만, 법인 6천, 취약영농 7천(구성농가 23만 8천호))이다. 쌀 호별소득보상제도 지불 대상자의 작부면적에서 차지하는 규모계층별 비중을 보면 1ha 미만 29%, 1~3ha 25%, 3~5ha 10%, 5ha 이상이 36%를 차지하고 있다.

호별소득보상제도는 식량자급률 목표를 전제로 책정된 ‘생산수량목표’에 따라 생산한 판매농가(마을영농 포함)를 대상으로 생산비와 판매가격과의 차액을 기본으로 하는 직접지불제도이다. 이를 통해 자급률을 향상하고, 6차산업화를 촉진하여 농산 어촌 활성화의 기본조건을 확립하고, 판매농가 전체를 대상으로 실시하여 소득확보, 식량자급률 향상, 다원적 기능발휘, 지역사회 유지 등이 목적이다.

지역사회 유지와 식량증산 증대를 위해서 종전의 일정규모 이상의 농가에서 판매농가 전체를 대상으로 실시한다. 대상품목은 시장개방 영향으로 판매가격이 생산비를 하회하는 쌀, 맥류, 대두, 기타식품 등이며, 채소는 판매가격과 생산비 간의 차가 적기 때문에 제외한다.

9) 2009년 기준, 국산공급열량은 964kcal로 국내총공급열량이 2,436kcal임을 감안하면 자급률은 턱없이 부족한 상태임.

<표 IV-15> 농가호별소득보상제도

구분	내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량의 국내생산 확보</li> <li>• 농업경영 안정</li> <li>• 식량자급률 향상</li> <li>• 지역사회 유지, 농촌활성화 등 다원적 기능 확보</li> </ul>
대상품목	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준적인 판매가격이 표준적인 생산비를 구조적으로 하회하는 품목</li> <li>• 주요작물: 쌀, 맥류, 대두, 기타작물</li> <li>• 기타작물: 잡곡, 유지작물, 사료작물 등</li> </ul>
대상농가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산수량 목표에 따라 주요 농산물을 생산하는 모든 판매농가</li> <li>• 지역농가 공생, 마을기능 유지가 목적</li> </ul>
생산수량 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가·현·시정촌이 연계, 주요작물 품목별로 설정</li> <li>• 10년 후에 자급률 50%, 20년 이내에 60% 목표를 설정</li> </ul>
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매농가 소득을 보상하는 보조금</li> <li>• 판매가격과 생산비의 차액을 기본으로 보전</li> <li>• 생산수량 목표에 따른 생산 조건</li> <li>• 품목별로 매년 생산면적(판매생산량)에 따라 지불</li> <li>• 다음 소요를 가산</li> <li>• 품질</li> <li>• 경영규모의 확대</li> <li>• 환경보전 기여정도</li> <li>• 쌀 대체작물 생산</li> </ul>

### ③ 농산어촌 6차산업화

6차산업화란 농림어업과 2차·3차산업을 융합하여 농산어촌지역에서 고용과 부가가치를 창출하는 새로운 비즈니스를 말하며, 농림어업자 주도형과 타산업 사업자 주도형이 있다. 구체적으로는 다음과 같다.

첫째, 농림어업의 생산(1차산업) 자체의 질적인 전환, 둘째, 농림어업축이 가공(2차산업)이나 판매(3차산업)를 주체적으로 추진하는 새로운 창업, 셋째, 가공이나 판매부문의 사업자가 농림어업에 진입하여 창업하는 활동, 넷째, 농산어촌의 지역단위에서 다양한 인재와 사업의 유기적인 결합 등을 통하여 새로운 가치 창출이 그것이다.

현재 일본 농산어촌의 6차산업화 판매활동 상황은 다양한 형태로 나타나고 있다. 이 가운데 농산물 판매 1위의 출하선별 경영체수는 2010년 기준, 농협이 101만2천 개로 감소한 반면, 소비자 직접 판매가 15만 2천 개로 전년 대비 19% 증가하는 양상을 보이고 있다. 또한 농산물 가공을 실시하는 경영체는 5년 전 2만4천개에서 3만4천개로 43% 증가하였으며, 농업자에 대한 향후 6차산업화의 실천 의향 조사에 있어서 농산물가공, 직접판매, 관광농원이 다수 거론되었다.

## ④ 식품산업 강화

일본의 식품산업은 식료의 안전공급과 음식을 통한 풍요로운 생활 등에 기여함을 물론, 지역경제의 일꾼으로서 중요한 역할을 맡고 있다. 2008년 기준, 식품산업의 일본내 생산액은 82조엔으로 전체 경제활동(1,001.5조엔)의 8.2%, 국내 총생산은 37.9조원으로 전체 경제활동(492.1조엔)의 7.7%를 차지하고 있다. 취업자는 2010년 기준, 817만 명으로 전체 산업의 13%를 차지하고 있다.

이 가운데 식품제조업은 농림수산물을 가공하여 다양한 식료품을 제조, 소비자에게 안전하게 공급함과 동시에 지역 농림수산물의 큰 수요처가 되고 있는 등 역할을 다하고 있다. 특히, 농업활동이 활발한 홋카이도, 가고시마현, 오키나와현에서는 제조품 출하액의 30~40%를 차지하고, 고용 면에서는 전체 제조업 종업자의 40~50%를 차지하는 등, 지역경제 안정에 중요한 역할을 하고 있다. 식품제조업의 사업소 수는 5만개이며 중소 영세기업 비율은 99%이다. 식품유통업의 일본내 생산액(2008년 기준)은 25.4조엔이다.

## ○ 소비동향에 대응하기 위한 방안

일본의 식품산업은 향후 시장규모의 유지·확대 등을 위해 지금까지의 조치에 더해 경제사회, 소비동향 등의 변화에 확실한 대응을 모색하고 있다. 이러한 가운데 최근 조식(朝食)시장, 고령자를 위한 식품시장 등의 새로운 수요층 발생과, 음식의 건강 지향 등에 대응한 신상품·메뉴 개발 등 다양한 활동이 전개되고 있다.

고령자 대상 식품시장에 대한 활동으로는 일반식품 배송을 충실히 하거나, 일반 메뉴 이외에도 개호식의 택배서비스를 시작하는 등의 움직임을 들 수 있다. 더욱이 건강지향의 소비자에 대한 대응으로 다이어트와 저칼로리 요리를 제공하는 식당도 나타나게 되어, 소비자 니즈에 맞춘 제품 개발이 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 일본 정부는 이와 같은 동향을 분석하여 식품산업 활성화를 위해 새로운 수요층 니즈에 대응할 수 있는 일본 내 식품시장 다양화 지원에 주력하고 있다.

## ○ 인구의 과소화·고령화에 따른 식료품 접근성 감소에 대한 대응

식료품점의 감소, 대형 쇼핑몰의 증가에 따른 점포의 교외화 등에 의해 과소지역 뿐만 아니라 도시 밀집지역에서도 고령자를 중심으로 식료품을 구입하고 소비하는데 불편을 호소하고 있다. 이에 정부는 고령화 진전에 따른 소비자의 식료품 구입을 보다 원활하게 하기 위해서 문제점에 대한 분석을 실시한 후, 2010년 12월에 이용자의 니즈 파악, 운영기반 작성 등을 정리한 ‘물품을 구입하는데 어려움을 겪는 사람을 위한 매뉴얼’을 공표하여 사업으로서 서비스 제공을 지원하고 있다.

## ○ 농업과의 연계 움직임

식품산업에 있어서 국산농축산물 원재료를 사용하는 비율은 식품제조, 유통, 외식 등 업종의 성격에 따라 약간 차이는 있지만, 대략 60~70% 정도로 알려지고 있다.

그러나 2011년 현재 국산농산물의 공급력이 저하되고 있는 상황을 배경으로 국내 농산업자와의 연계 강화를 도모하거나, 식품산업이 농업에 실제 참여하는 움직임이 나타나고 있다. 이 가운데 농업자와의 연계에 대해서는 원재료의 안정공급을 위한 산지와 직접거래, 산지 식재를 이용한 가공품 판매 등의 활동이 많아지고 있다.

또한, 농업에 참여하는 것과 관련해서는 2010년 7월 현재, 참여기업은 식품산업 전체의 9%, 참여에 관심이 있는 기업은 33%로 나타나고 있다. 농업 참여 이유와 관련해서는 ‘상품의 고부가가치·차별화’ 42%, ‘원재료의 안정적인 확보’ 35%, 그 밖에 ‘이력추적제 확보’ ‘농지보전 등의 지역사회 공헌’ 을 이유로 하는 기업이 많아 소비자를 강하게 의식하고 있는 경향을 엿볼 수 있다.

○ 수입식품 안전성 확보를 위한 검사체제 강화 등의 대응

수입식품의 안전성 확보와 관련해서는 일본 국민의 관심이 상당히 높다. 후생노동성 검역소의 수입식품의 신고 건수는 1989년 68만 건에서 2000년까지 급증하여 2011년에는 180만 건 전후로 예측되고 있다. 이에 일본 정부는 검역소의 검사원을 1989년 89명에서 2010년에는 383명으로 증원시키는 등 검사체제를 강화하고 있다.

검사체제의 충실에 따라 수입식품 검사수도 해마다 향상되어, 2009년에는 23만 건이 되었으며, 위반건수는 1,100~1,500건 정도로 위반율은 0.1% 정도로 나타나고 있다.

일본 정부는 향후 수입식품에 대해서는 수입시의 감시체제 강화를 지속함과 동시에 수출국과의 양국 간 협력 등에 따른 사후적 대응에 더해, 계획적인 대일 수출식품의 정보수집과 현지조사에 의해 안전성 확보를 도모할 계획이다.

<표 IV-16> 수입신고건수와 수입식품 등 검사율 등 추이

구분	1989	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
신고건수(만건)	68.2	105.2	155.1	186.4	185.9	179.7	175.9	182.1
검사건수(만건)	12.3	14.1	11.2	18.9	19.9	19.9	19.4	23.2
검사율(%)	18.1	13.4	7.2	10.2	10.7	11.0	11.0	12.7
위반건수(건)	956	948	1,037	935	1,530	1,150	1,150	1,559
위반율(%)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

자료: 일본 농림수산물성 홈페이지

## ⑤ 식육(食育)정책

일본의 식육정책은 내각부, 문부과학성, 후생노동성, 그리고 농림수산업성 등 각부 성별로 추진되고 있다. 내각부는 식육의 추진을 도모하기 위한 기본적 시책에 관하여 기획, 입안, 종합조정을 담당하고 있으며, 이를 기반으로 관계 부처가 연계하면서 다양한 시책을 실시하고 있다.

식육기본법<sup>10)</sup>은 식육을 다음과 같이 설명하고 있다. ‘살아가는데 있어서 기본이고, 지육(知育), 덕육(德育), 체육(体育)의 기본이기도 하며, 다양한 경험을 통해 「식(食)」에 관한 지식과 「식(食)」을 선택하는 힘을 습득하여, 건전한 식생활을 실천할 수 있는 인간을 만드는 일이다’라고 언급하고 있다. 이렇게 정부가 「식(食)」을 강조하는 이유는 다음과 같은 현재 일본 국민의 식생활에 있다.

첫째, 「식(食)」을 소중히 하는 마음의 결여, 둘째 영양 불균형의 편식과 불규칙한 식사 습관 증가, 셋째 비만과 생활습관병(암이나 당뇨병) 증가, 넷째 과도한 다이어트 지향, 다섯째 「식(食)」의 안전 문제 발생, 여섯째 「식(食)」의 해외의존, 일곱째 전통 식문화 손실 등이 그것이다.

정부는 이러한 문제를 심각하게 받아들이고 시책 전체의 기본적인 방향을 구체화시킨 「식육추진 기본계획」을 정하여 종합적인 추진에 박차를 가하고 있다. 요컨대 시책의 기본적 방향은 다음과 같다. 가정과 학교, 보육소 등에 대한 식육, 지역별로 식생활 개선에 대한 대처, 생산자와 소비자의 교류촉진, 식문화 계승을 위한 활동 지원 등이 그것이며, 다양한 관계자가 연계·협력하면서 국민운동으로서 식육을 추진하고 있다.

내각부에서는 매년 6월을 식육월간으로 정해 식육추진 전국대회를 실시하고, 식육의 현황과 시책 내용의 식육백서를 작성하는 등 식육의 보급촉진에 노력을 기하고 있다.

<표 IV-17>은 각부성별 식육관련 예산액을 보여주고 있다. 2009년 기준, 농림수산업성 소관 예산은 약 69억엔으로 전체 예산액 대비 70.1%를 점유하고 있고, 그 다음이 문부과학성으로 약 18억엔, 18.1%의 비중을 나타내고 있다.

주요 시책으로는 가정에서의 식육 추진, 학교·보육소 등에서의 식육 추진, 지역에서의 식생활 개선을 위한 시책 추진, 식육 추진 운동의 전개, 생산자와 소비자의 교류 촉진, 환경과 조화를 이룬 농림어업의 활성화, 식문화 계승을 위한 활동 지원 등이 그것이다.

10) 일본은 지난 2005년 6월, 2년을 넘게 논의하여 온 식육기본법을 만들었고 같은 해 9월, 일본 내각부의 특명담당대신이 식육담당대신에 임명되어 식육추진기본계획을 수립함. 또한 지방자치체 차원에서도 식육추진계획, 조례, 식육추진본부 등이 만들어짐.

<표 IV-17> 식육관련 예산안(각부성별)

단위: 백만엔

구분	2008년도	2009년도
내각부	337	298
식육추진실	214	198
식품안전위원회	123	100
문부과학성	1,726	1,787
후생노동성	884	870
농림수산성	9,950	6,939
합계	12,897	9,894

주: 농림수산성에 책정된 예산 이외에도 「식의 안전·안심 확보교부금, 농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금, 지역바이오매스 활용교부금」 등에 의해 지원을 실시하고 있음.

<표 IV-18>은 2009년도 일본 농림수산성의 농산어촌 고령자대책<sup>11)</sup> 가운데 고령자의 활동지원과 생활지원 정비 사업을 나타내고 있다. 주요사업으로는 시니어(고령층) 능력활용 종합대책 사업, 농산어촌 교류프로젝트 대책사업, 지산지소(地產地消) 추진 사업, 농업·농촌 남녀공동 참가 챌린지 종합지원 사업, 리더 활동지원 사업, 농업자 연금 관련 사업, 일본식육(食育)추진사업, 고령자 등 농작업 사고방지조사 위탁 사업, 농산어촌 지역력(地域力) 발굴지원 모델사업 등이 있다. 위 사업들 가운데 2009년 예산액 기준, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 사업은 농업자 연금관계 사업으로 약 1,290억엔의 사업비가 책정되었고, 그 다음이 리더 활동지원 사업(担い手アクションサポート事業)으로 약 30억엔의 사업비를 보이고 있다.

11) 일본의 농산어촌 고령자 대책관계사업은 크게 ①고령자의 활동지원과 생활지원 정비 사업과 ②농산어촌 생활환경 정비 사업으로 나뉘어져 추진되고 있음.



<표 IV-18> 일본 농산어촌 고령자대책 사업

사업명	내용	추진 부서
고령총능력활용 종합대책 사업 (신규)	농촌 고령자의 건강한 사회 실현을 위해, 고령자그룹의 지식·경험·기술 활용과 의료관계자의 현장 왕진 등의 건강관리활동, 농촌여성그룹에 의한 보조 활동 등 종합적인 지원 실시	경영국 인재 육성과
농산어촌 교류 프로젝트 대책 사업(신규)	소학교의 농산어촌 장기 숙박체험 활동을 추진하기 위해, 지역문화를 전파하는 고령자를 포함한 농산어촌의 인재 활용 등의 대응체제 정비 지원	농촌진흥국 도시농촌 교류과
지산지소(地産地消)의 추진 (확충)	고령자와 소규모 농가가 활약할 수 있는 직판소 중심의 생산·유통체제 구축 외에, 학교급식과 사원식당 등에 지역농산물을 안정적으로 공급하는 체제, 양판점과 같은 지역산물을 판매하는 인숍(inshop) 체제 등, 지산지소의 새로운 모델 구축을 지원	생산국 기술보급과
농업·농촌 남녀공동 참가 첼린지 종합지원사업 (확충)	여성농업자의 농업경영과 지역사회에 대한 참여 촉진을 목적으로, 지역농산물을 이용한 직판과 농산물가공 등의 여성 기업(起業)활동을 지원하기 위해(농촌 여성 기업(起業)활동의 중심 연령층은 60세 이상이 50%), 농업경영능력향상을 위한 연수, 상담활동 등을 실시	경영국 인재 육성과
리더 활동 지원 사업	리더의 지원을 향한 고령자 등의 의식향양을 도모함과 동시에, 농산가공, 직판, 교류 등을 실시할 경우에 필요한 기술습득을 위한 연수를 실시. 또한 집락영농에 참가함에 있어서 고령자와 소규모 농가의 불안과 오해를 불식하고, 그 조직화를 추진하기 위해 리더육성 종합지원협의회가 농가의 의향을 파악하며, 집락영농을 이끈 리더 등을 초대한 연수회를 개최하는 등 조직형성을 위한 활동 지원	경영국 인재 육성과, 경영정책과
농업자 연금 관계	인정농업자 등 의욕 있는 리더에 대해 경영지원을 위한 보험료 일부를 조성함과 동시에, 농지 등을 경영승계로서 농업으로부터 은퇴했을 때에 특례부가연금의 지급 등을 실시	경영국 구조개선과
일본식육(食育) 추진사업	식육기본법 및 식육추진기본계획 등에 기반하여 생산·유통·소비 각 단계별로 「식사균형가이드」 활용을 통하여 쌀을 중심으로 한 「일본형 식생활」의 보급·개발 등을 추진	소비·안전국 소비자정보관
고령자 등 농작업 사고방지 조사 위탁	고령자에 의한 농작업 사고를 방지하기 위해 상세한 사고발생 원인 등을 조사함과 동시에, 조사결과를 기초로 고령자에 있어서 안전성 높은 농업기계의 도입과 안전의식의 고양을 위한 효과적인 개발교재 작성	생산국 농업생산 지원과
농산어촌 지역력 발굴 지원 모델사업	고령자를 포함한 다양한 주체를 지역만들기의 새로운 리더로 육성하며, 이들의 협동에 의해 농산어촌의 지속적인 발전의 기반인 농산어촌생활공간의 보전·활용을 통해, 지속가능하고 활력있는 농산어촌 실현을 위한 모델 대책을 지원	농촌진흥국 도시농촌 교류과

자료: 일본 농림수산업성 홈페이지

#### 4) 농업정책 성과(output)

일본 현 정부(민주당)의 농정은 다음과 같이 3대 과제로 압축할 수 있다. 첫째, 지구온난화와 지구의 자원문제에 대한 대응, 둘째, 식량자급률 하락과 식품의 안전·안심에 대한 기대상실 대응, 셋째, 농산어촌 붕괴의 위기에 대한 대응이 그것이다. 이는 자민당의 품목횡단<sup>12)</sup>정책과 전업농 육성 정책과 대조된다고 할 수 있겠다.

다시 말해서 일본 현 정부 농정의 주된 목표는 소득문제 해결, 식량자급률 향상, 지역사회 유지 등을 목적으로 ‘호별소득보상제도<sup>13)</sup>’라는 직불제를 중심에 두고 ‘농산어촌 6차산업화’를 통하여 지역 활성화를 도모한다는 전략이다. 그러나 이러한 현 정부 정책의 성과를 지금 시점에서 평가한다는 것은 쉽지 않다. 정책의 성과는 시차를 두고 발생하는 성격을 지니기 때문이다.

따라서 현 정부와 이전 정부에서 주된 관심 정책이면서 우리나라에도 시사점을 줄 만한 지표만을 중심으로 성과(output)를 파악해보고자 한다. 그 주된 지표는 식량의 자급률과 농업생산법인 수, 농촌 인구, 그리고 농수산물 수출입이 그것이다.

식량의 자급률 강화는 과거 자민당 정부에서도 관심 정책으로 식량의 수급을 개선하고 소비자의 소비 안정을 도모한다는 식량의 안전 확보 정책 가운데 하나이다. 농업생산법인 수는 전업농 육성의 성격으로서 자민당의 중점 정책이었다고 볼 수 있으나, 현 정부에서 강조하고 있는 ‘농업 활성화’와 깊은 관련이 있는 정책 성과 지표이다. 농촌인구는 ‘농산어촌의 마을 활성화와 정주인구·교류인구 증대’라는 농촌 활성화의 주요 정책 성과지표이며, 마지막으로 농수산물 수출입 실적은 식료 및 식품산업의 정책강화에서 비롯된 것으로 간주할 수 있다.

우선 식료자급률에 관한 추이를 살펴보면 다음과 같다.

신기본법 제정 후 일본 정부는 식량의 안전 확보 정책에 노력을 기울여 왔지만, 식료분야의 동향은 그리 녹록치 않은 실정이다. 아래 <그림 IV-1>에서 보여준 바와 같이 공급열량 베이스의 식료자급률은 식생활이 크게 변화한 점, 국내생산체제가 약화되었다는 점 등의 이유로 점점 저하되고 있어, 전 기본계획에서 세운 2015년 45%의 목표에 못 미친 40%정도의 추이를 예상하고 있다. 생산액 베이스의 식료자급률도 공급열량 베이스와 같이 지속적인 저하 경향을 보이고 있다.

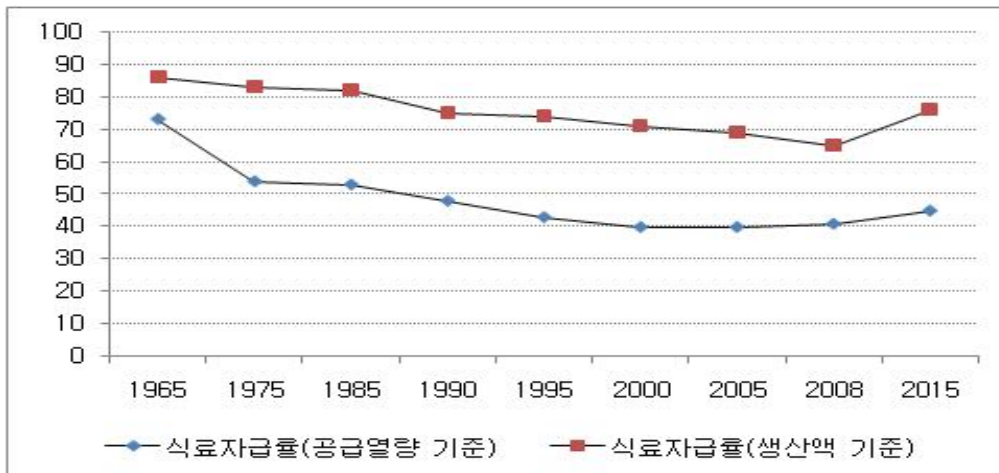
그러나 과거처럼 급격한 하락이 일어나지 않고 완만한 감소 내지는 정체 현상을 보이고 있어 이후에도 지속적인 식량자급률 향상 정책을 펴나가야 할 것이라고 사료된다.

12) 일정규모 이상의 농가를 대상으로 구조개혁을 가속화하는 것이 목적임

13) 판매농가 전체를 대상으로 하되, 식량의 국내생산 확보, 농업경영 안정, 식량자급률 향상, 지역사회 유지 및 농촌활성화 등 다원적 기능 확보를 목적으로 함

<그림 IV-1> 식료자급률

단위: %



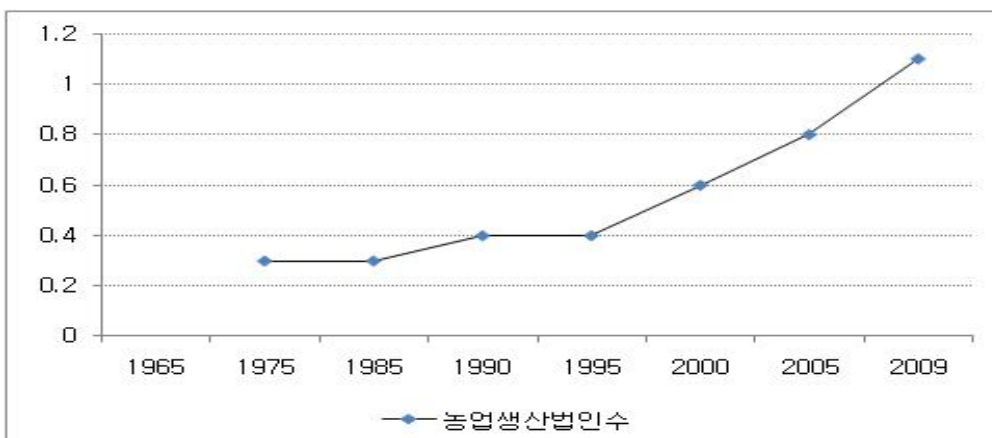
자료: 일본 농림수산성 홈페이지

일본의 농업생산법인 수는 1975년 3천 법인에서 꾸준히 증가하여 1990년 4천 법인, 2005년 8천 법인, 그리고 2009년에는 1만 천 법인 수를 보이고 있다. 농업생산 법인은 그 동안 지속적인 규제 완화로 인해 쌀 중심의 품목 생산에서 과수, 채소, 축산 부문으로 다양화하여 생산하고 수출하는 등 일본 농업의 경쟁력을 키우는데 일조하고 있다.

농업경영체의 경영체질을 강화시킨다는 차원에서 현재 농업생산법인은 규모 확대에 덧붙여 기술의 개선과 판매·가공에 역점을 두고 발전하는 노동과 자본의 집합체로서 육성되어야 함을 강조하고 있다. 따라서 농업생산법인 수의 증가는 농업활성화라는 정책성과(output) 측면에서 바람직한 결과로 보인다.

<그림 IV-2> 농업생산법인 수

단위: 만개



자료: 일본 농림수산성 홈페이지

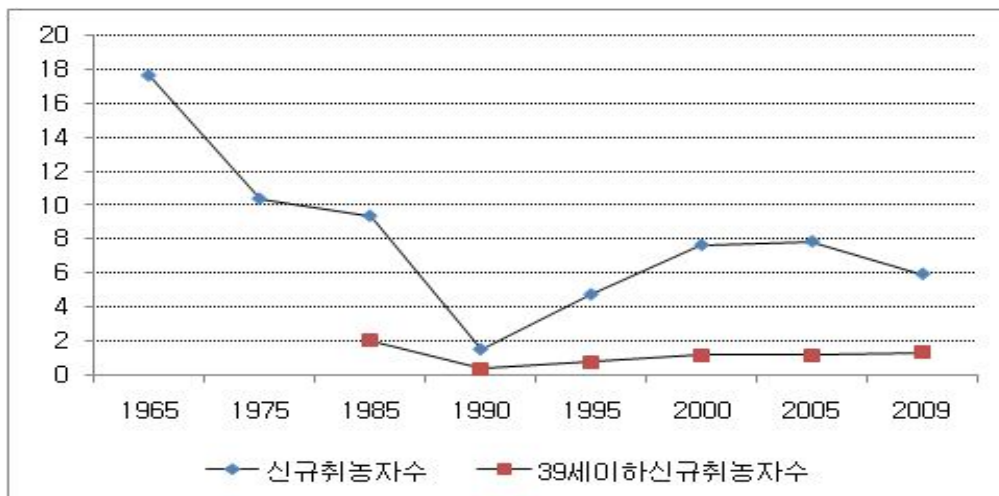
한편, 신규 취농자 수는 1965년 17만 6천명을 시작으로 1990년 1만 6천명으로까지 급격한 감소를 보이다가, 2005년 7만 9천명, 2009년에는 약 6만명으로 2005년에 비해 감소한 상태다.

반면, 39세 이하 신규 취농자 수는 1990년 4천명에서 2000년 6천명, 2005년 8천명, 2009년에는 1만 4천명으로 증가추세에 있다.

이는 농업경영체 육성에 대한 일본 정부의 강력한 의지의 결과로, 비록 신규취농자 수는 약간의 감소 상태에 있다고는 하나, 오히려 젊은 층의 농업에로의 신규 진입 증가로 인해 농업쟁력은 향상 되어가고 있다고 판단할 수 있다.

<그림 IV-3> 39세 이하 신규취농자 수

단위: 만명



자료: 일본 농림수산성 홈페이지

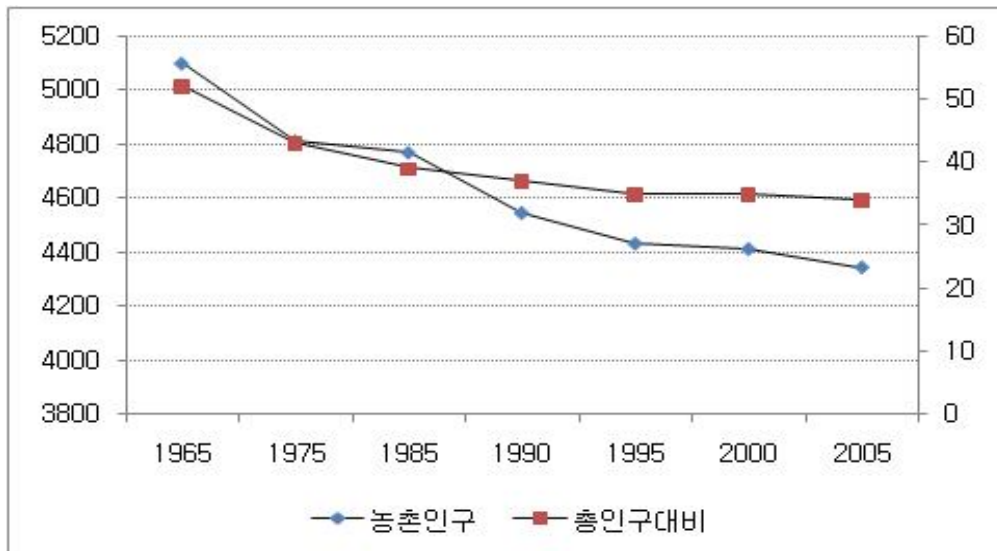
농촌의 인구는 아래 <그림 IV-4>에서 보여주듯이 꾸준한 감소 추세를 나타내고 있다. 1965년 5,100만이었던 농촌 인구는 1990년 4,546만, 2005년 4,344만으로 초기 젊은 층의 도시로의 전출에 따른 농촌인구 감소가 뚜렷했다. 반면 65세 이상의 노인 인구비율은 1965년 8%에서 1990년 15%, 2005년 24%까지 상승하고 있는 추세이다.

이와 같이 그 동안 농촌대책으로서 생활환경정비 개선이나 복지향상을 위해 일본 정부의 꾸준한 지원이 있었음에도 농촌으로의 인구유입이 더딘 결과를 보이고 있는 것은 우리나라 농촌의 현실과 흡사하다. 그러나 총인구 대비 농촌인구가 차지하는 비중 추이를 보면 1965년 이후 급격히 낮아졌다가 최근 완만한 경향을 보이고 있는데, 이것은 총인구의 감소율도 농촌인구 못지않게 감소하고 있다는 반증으로서 일본 전체의 사회인구 문제와 깊은 관계가 있음을 추측할 수 있다.

따라서 농촌인구가 감소했다고 해서 일본 정부의 농촌정책의 성과가 미흡했다고 단정 짓기에는 무리가 있으며, 이에 대한 보다 정확한 진단은 연령에 따른 농촌인구 감소율을 파악하는 것이 의미가 있다고 하겠다.

<그림 IV-4> 농촌인구 추이

단위: 만, %



자료: 일본 농림수산물성 홈페이지

2010년 일본의 농림수산물 수출액은 전년 대비 10.5% 증가한 약 4,920억엔이다. 또한 알코올 음료, 담배 등을 제외한 수출액은 전년 대비 11.8% 증가한 약 4,297억엔이다. 농림수산물 수입액에 있어서는 전년 보다 6.8% 증가한 약 7조1,194억엔으로 약 6조6,274억엔의 수입초과를 보였다(<표 IV-19> 참조). 이 처럼 식료·식품을 포함한 전체 농수산물의 수출입 동향을 보면 수출 수입 모두 2007년까지 꾸준한 증가를 보이다가 2008년 큰 폭으로 하락한 뒤 다시 점차 증가하는 경향을 보이고 있고, 특히 수입액이 수출액을 크게 초과하고 있어 일본의 현재 농수산물 무역 수지 사정은 좋지 않다고 말할 수 있다.

이에 현 정부는 위 농림수산물 수출 품목 가운데 식품산업 비중을 높여 적자폭을 줄여나가는 정책을 펴고 있는데, 그 가운데 특히 식품산업의 기술개발 분야에 초점을 맞추어 중소기업의 연구개발을 독려하는 것은 주목할 만하다.

일본 식품산업의 기술개발 체제는 다음 <표 IV-20>와 같다. 대부분 중소기업으로 편성되어 일반적으로 경영기반이 약한 식품산업은 연구를 추진하는 기업수의 비율은 6%로 타 제조업 7%와 비슷하지만, 종업원 1만명 당 연구자 수는 아직 타 제조업과 비교하여 열위에 있다.

그러나 일본 정부는 이와는 별도로 식품산업의 연구개발 발전을 위해서 산·학·관 제휴에 의한 공동연구와 그 실용화에 따른 신상품 개발, 지적재산의 보호의 성격을 지닌 특허 등의 기술이전, 벤처 기업의 창출지원 등의 시책을 추진해 나가고 있다.

<표 IV-19> 농림수산물 수출입 개황

단위: 백만엔, %

		2006	2007	2008	2009	2010	전년대비 증감율
수출	총액 (A)	75,246,173	83,931,438	81,018,088	54,170,614	67,399,627	24.4
	농림수산물계 (B)	448,961 (373,897)	515,971 (433,688)	507,805 (431,187)	445,447 (384,308)	492,023 (429,657)	10.5 (11.8)
	농 산 물	235,884 (194,591)	267,759 (222,005)	288,279 (243,681)	263,703 (221,659)	286,450 (241,728)	8.6 (9.1)
	임 산 물	9,027 (9,027)	10,432 (10,432)	11,847 (11,847)	9,322 (9,322)	10,594 (10,594)	13.6 (13.6)
	수 산 물	204,050 (170,279)	237,780 (201,252)	207,679 (175,659)	172,422 (153,327)	194,979 (177,335)	13.1 (15.7)
	B / A (%)	0.6 (0.5)	0.6 (0.5)	0.6 (0.5)	0.8 (0.7)	0.7 (0.6)	- (-)
	수입	총액 C)	67,344,293	73,135,920	78,954,750	51,499,378	60,764,957
농림수산물계 (D)	8,085,915	8,557,424	8,708,151	6,666,121	7,119,384	6.8	
농 산 물	5,004,148	5,530,399	5,982,060	4,560,920	4,828,110	5.9	
임 산 물	1,374,929	1,390,502	1,156,496	808,531	920,382	13.8	
수 산 물	1,706,839	1,636,523	1,569,595	1,296,670	1,370,892	5.7	
D / C (%)	12.0	11.7	11.0	12.9	11.7	-	
무역수지 (A - C) 7,901,880		7,901,880	10,795,517	2,063,338	2,671,236	6,634,670	
이 가운데, 농림수산물 (B - D) △7,636,954		△7,636,954	△8,041,453	△8,200,345	△6,220,674	△6,627,361	

주) 수출액 가운데 ()안은 알코올 음료, 담배 등을 제외한 금액임. 더욱이 이것들을 제외한 금액은 농림수산물·식품 수출촉진 사업의 수출확대 목표로서 사용되고 있는 정의임.

자료: 일본 농림수산물성 홈페이지

<표 IV-20> 식품산업의 기술개발의 체제

	전체 제조업	식품제조업
연구자수(명)	429,739	12,964
종업원 1만명당 연구자수(명)	1,050	353
1기업당 사내사용 연구비(만엔)	99,302	23,614
사내사용연구비(판매액 대비)	4.09	1.03
연구 이행 회사(총수)	10,512	1,025
연구 이행 회사 비율(%)	7.4	6.3
사내사용 연구비 총액(억엔)	104,386	2,420
사외지출 연구비 총액(억엔)	15,705	150
수입연구비 총액(억엔)	3,779	25

아래 <표 IV-21>는 일본 농가의 농외소득 비중(2004~2009)을 보여주고 있다. 2004년 44.1%이었던 농외소득 비중은 2005년 43.6%, 2006년 41.5%, 2007년 40.0%, 2008년 39.9%, 2009년에는 36.9%로 해를 거듭할수록 감소하는 추세를 나타내고 있다. 총소득과 농업소득 역시 꾸준한 감소를 보이고 있으며, 다만 연금 등의 수입은 2004년 31.0%에서 2009년 40.1%로 총소득에서 차지하는 비중이 농외소득을 앞지르는 양상을 보이고 있는데, 이것은 노령화로 인한 연금지급 대상자가 증가해서 나타난 결과로 해석할 수 있다.

<표 IV-21> 일본 농가의 연차별 경영통계 - 농외소득 비중

단위: 천엔

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
농업소득	1,262	1,235	1,228	1,195	1,082	1,042
농업생산관련 사업소득	5	5	5	4	5	6
농외소득 (농외소득비중)	2,241 (44.1)	2,191 (43.6)	2,072 (41.5)	1,936 (40.0)	1,858 (39.9)	1,685 (36.9)
연금 등의 수입	1,575	1,598	1,689	1,701	1,712	1,833
총소득	5,083	5,029	4,994	4,836	4,657	4,566

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

### 3. 뉴질랜드

#### 1) 농업의 개황

뉴질랜드의 국토면적은 2,700만ha로 우리나라의 2.7배에 달한다. 그 중 전체 경지면적은 약 1,200만ha로써 국토의 45%를 농축산물 생산에 이용하는 전형적인 토지조방형 농업선진국이다. OECD선진국들의 일반적인 경제발전 패턴이 농업중심 1차 산업에서 공업중심 2차 산업으로 발전하여 최종적으로 서비스산업 중심의 3차 산업으로 발전하는 패턴인데 비해, 뉴질랜드는 농업중심 1차 산업으로 선진국이 된 후 관광 등 서비스산업으로 발전시킨 특이한 발전패턴을 보이고 있다.

뉴질랜드는 축산물과 임산물, 키위, 포도, 사과 등의 원예작물과 포도주를 생산하여 80%이상을 수출하는 대표적인 수출농업국이다. 뉴질랜드 경제의 특징은 무역에 대한 의존도가 매우 높아 국민 1인당 무역액도 세계의 상위권이다. 수출의 70%가 농축산물을 중심으로 한 제1차산품이며 산업별노동인구도 제1차산업이 8%로서 다른 선진 여러 나라에 비하여 높다.

뉴질랜드의 농업경영체 수는 2007년 기준, 63천호로 한국 농가의 5.1%에 불과하다. 농가 호당 평균 경지면적은 189ha로 한국(1.5ha)의 126배에 이른다. 목초지를 제외한 호당 경지면적은 7.9ha로 한국의 5.3배 정도이다. 뉴질랜드의 농림업 부문 취업자 수는 83천명으로 한국의 1,670천명의 5%에 불과하다. 또한 농업종사자 1인당 경작지는 97ha이며, 농업의 노동생산성은 세계적 수준이다.

국내총생산에서 차지하는 농업의 비율이 비록 10%에도 못 미치지만, 이처럼 농업이 수출의 대부분을 차지하는 등 뉴질랜드 경제의 중추를 이루고 있다. 뉴질랜드의 2007년 농림업 수출액은 143억 달러로 국가 전체 수출액의 64.7%에 해당되며, 주요 수출 품목은 양 및 양고기, 소고기, 치즈, 버터 및 크림, 키위, 양모 등이다.

#### 2) 농정개혁

##### (1) 농정개혁 변천

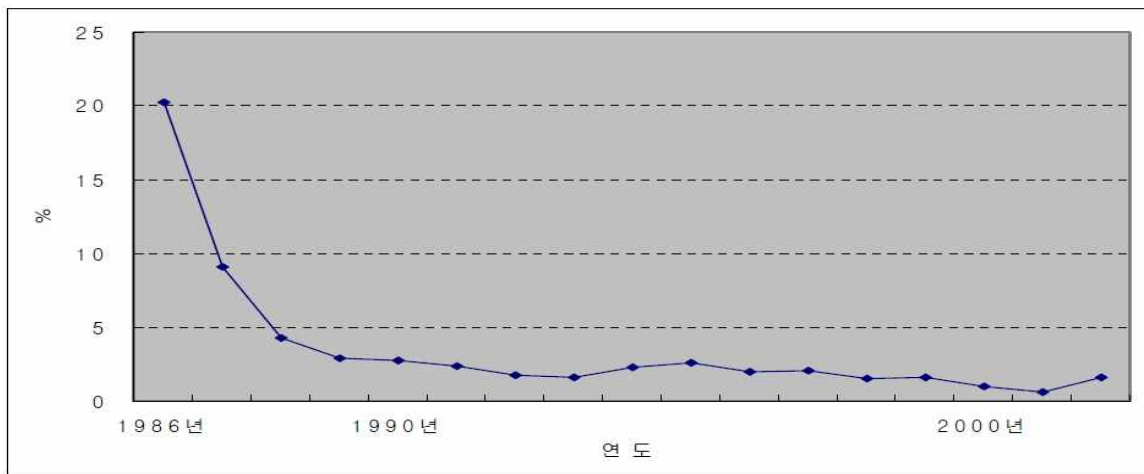
뉴질랜드는 금융위기와 경제위기 상황에서 1984년부터 1990년대 초반까지 농정개혁을 비롯해 경제전반에 걸친 개혁을 단행하였다. 특히 각종 농업보조금을 철폐하는 농정개혁을 추진하여 성공한 대표적인 나라로 알려져 있다.

1960년대 후반 세계 양모가격이 급락하고 영국의 유럽경제공동체(EEC) 가입으로 수출기회가 줄어들어 농축산물 수출이 급격히 감소하였다. 또한 1970년대 세계적인 오일쇼크로 인플레이가 발생하고 정부의 간섭과 비효율로 인해 제조업 부문의 비용이 증대하여 농자재가격이 상승함에 따라 수출의존적인 농업부문의 국제경쟁력이 크게



떨어져 1980년대 초반까지 국가경제 전체가 심각한 불황에 빠지게 되었다. 이런 상황을 반영하여 농민연합은 1982년 정부에 인플레이 원인은 재정적자에 있고 재정적자는 보조금 과다 지급으로 발생하였기 때문에 인플레이 진정을 위해 보조금 개혁을 요구하게 되었다. 경제개혁의 일환으로 추진한 농정개혁은 다른 부문에 비해 우선적으로 신속하고 강도 높게 추진되어 대부분의 개혁을 1980년대 중반에 완료하였다. 농정개혁으로 농업보조 (PSE:매출액 대비 생산자 보조액 비율)가 개혁 이전 30% 이상에서 1986년 20%, 1989년 3%, 2005년 2.6%로 급감하였다. OECD 평균 29%에 비하면 농업보조가 거의 사라진 셈이다.

<그림 IV-5> 뉴질랜드 농업부문의 총생산액대비 생산자 지원액(PSE) 비율



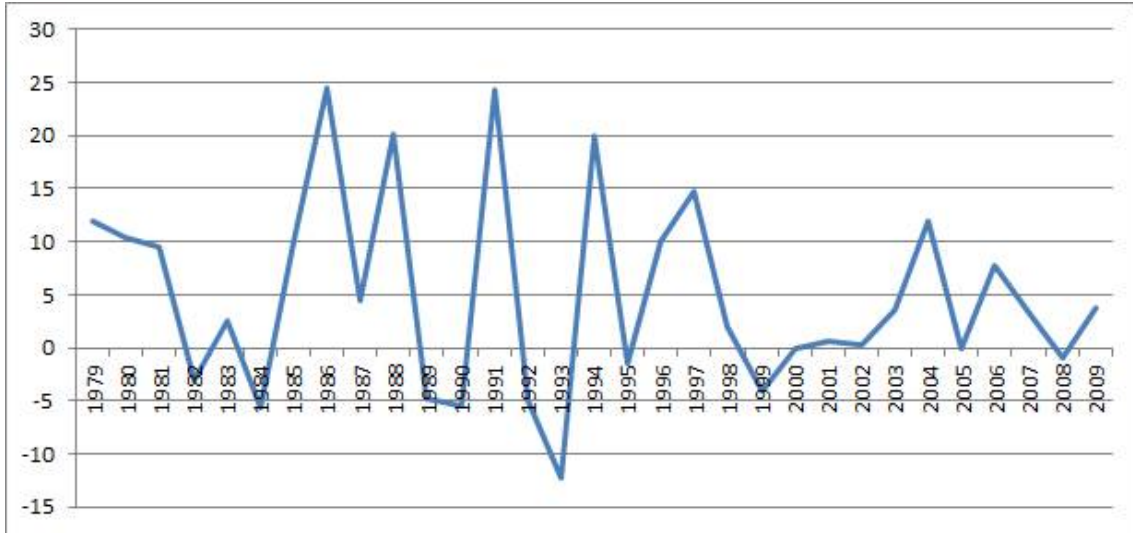
자료: 김한성 (2006)

1960년대 중반까지 뉴질랜드 정부의 농업부문에 대한 정부지원은 매우 낮은 수준이었으나, 이후 몇 차례에 걸친 국내외적 충격을 해결하기 위한 방편으로 주요 수출품목인 농업부문에 대한 정부의 높은 지원이 실시되었다. 그 결과 1983년 뉴질랜드 농업부문의 총생산액대비 생산자 지원액(Producer Support Estimate: PSE)의 비중은 뉴질랜드 사상 최고치인 35%에 이르게 되었다.

보조 감축으로 자원이 효율적으로 이용되고 생산성이 향상되어 농업 노동생산성이 2배, 토지생산성이 85% 증가하였고, 농가의 규모화와 전문화가 촉진되어 양모 등 전통적인 농업부문이 약화되고 낙농, 원예 등으로 다양화 되었다. 또한 생산성 증대로 수출경쟁력이 강화되어 농축산물 수출이 확대되었다. 농정개혁 이후 1984~2007년간 농업의 생산성은 연평균 3.3% 증가하여 전 산업 생산성 증가율1.0%보다 3배 이상 상승하였다.

농정개혁 이후 뉴질랜드는 높은 농업생산성 변화를 겪게 되는데, 농정개혁 직후 1990년대 중반까지 전에 볼 수 없었던 한 해 25% 가까운 농업생산성 변화를 보였다. 비록 경제여건에 따라 매년 농업생산성변화율이 높게 유지되지는 않더라도 개혁직후 10년간 큰 생산성의 변화가 있어 왔다는 것을 알 수 있다.

<그림 IV-6> 뉴질랜드 농업 생산성 변화율



자료: 뉴질랜드 통계청

## (2) 개혁 부작용에 대한 정부의 대처

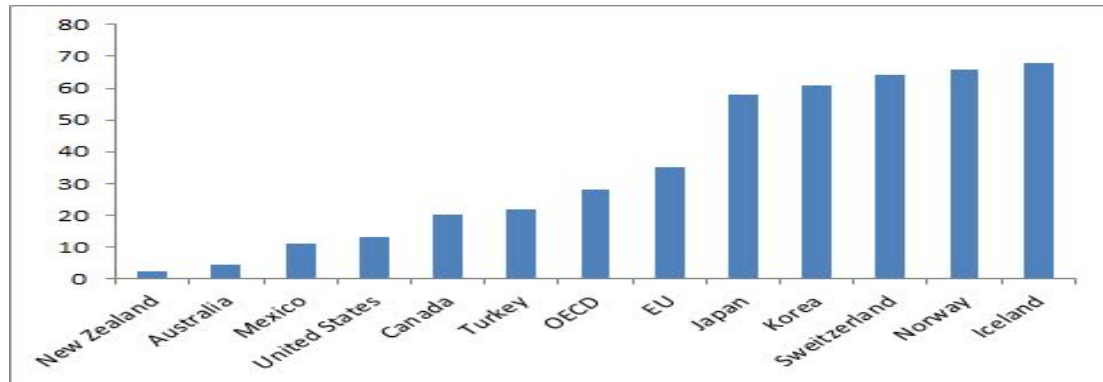
농정개혁이 급진적이었음에도 불구하고 성공한 이유는 개혁이 극심한 경제 불황 속에서 경제개혁의 일환으로 추진되었고, 정부에 대한 뉴질랜드 국민들의 신뢰가 있었기 때문이다. 무엇보다 정부가 농정개혁에 따른 부작용을 예상하여 이를 적극적으로 해결한 점도 성공의 이유 중의 하나이다.

정부는 농지가격이 단기간에 50%나 급락하여 농가의 자산가치가 폭락하고 농가 부채가 급증하자 정부와 농민연맹이 타협하여 농민연맹 주도로 농촌신탁회사를 설립하였다. 이를 통하여 부채의 약 20%를 탕감하고 5%의 농장을 매각하는 등 농가 부채 재조정 사업으로 농가회생을 지원하였다. 부채에서 벗어나지 못한 농가에 대해서는 기존의 사회복지프로그램을 확대하여 새 집과 자동차, 가구를 제공하는 등 퇴출지원조치를 추진하였다.

뉴질랜드 농정개혁에서 투입재 수입과 농산물 수출에 대한 개혁은 상호보완효과가 발생하여 실제로 농가부담이 적었다. 즉 농업투입재 가격보조 철폐로 인한 농가 손실은 투입농자재의 수입허가제 철폐와 관세율 감축에 의한 가격하락으로 상쇄되었으며, 농산물 수출보조 철폐로 인한 수출농가의 소득 손실은 변동환율제 도입에 따른 환율인상으로 상쇄되었다.

또한 농업 및 관련 조직 개혁으로 뉴질랜드는 농가의 책임경영원칙을 구축하고 기술개발을 통한 생산성 향상 등 농업기반의 건전성 확보에 힘을 쏟았다.

<그림 IV-7> OECD가입국들의 농업보조금 비율 비교

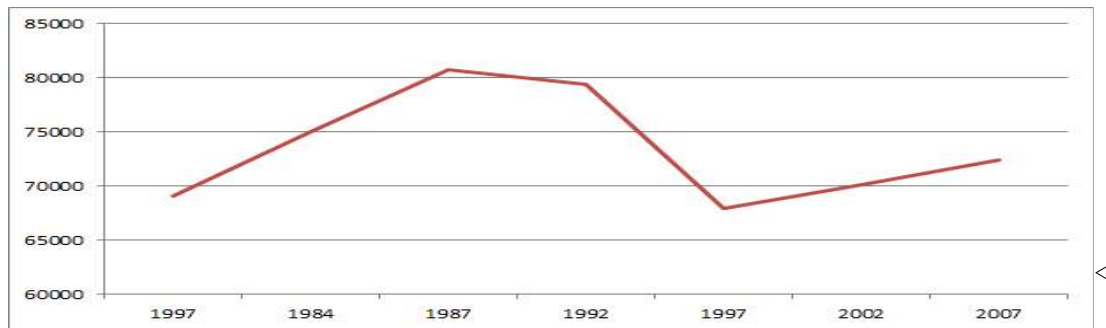


자료: OECD

다음 <그림 IV-8>과 <그림 IV-9>는 각각 총 농가수의 변화, 총 경지면적의 변화를 보여주고 있다. 이에 따르면 1980년도 중반 뉴질랜드의 농정개혁 이후 뉴질랜드의 총 농가수와 경지면적이 꾸준히 감소하고 있음을 알 수 있다.

<그림 IV-8> 총 농가수 변화

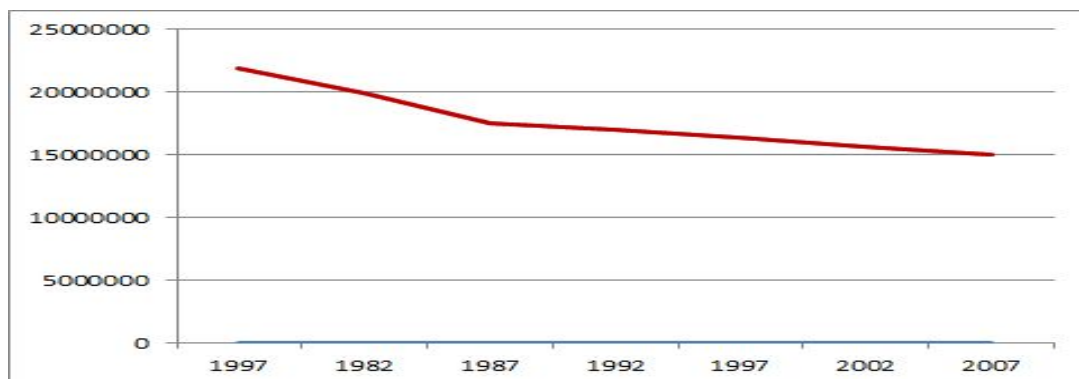
단위: 호



자료: 뉴질랜드 통계청

<그림 IV-9> 총 경지면적 변화

단위: 에이커

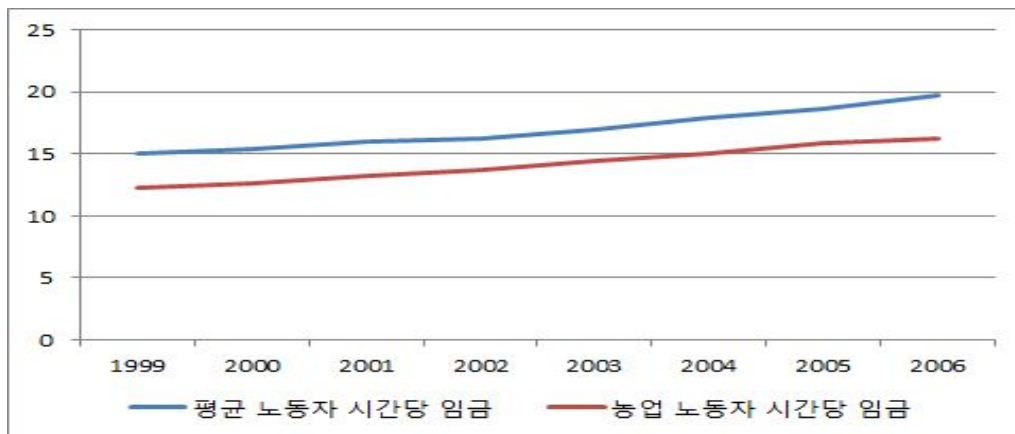


자료: 뉴질랜드 통계청

<그림 IV-10>은 농업노동자와 뉴질랜드 평균 노동자의 소득격차를 보여주고 있다. 이로부터 알 수 있는 것은 농정개혁 이후에도 농업노동자의 평균임금은 뉴질랜드 평균 노동자의 임금과 비교하여 같은 비율로 변화하고 있다는 점이다. 이것은 제조업과 농업의 소득차가 점점 벌어지는 다른 나라들과 비교해 보면 뉴질랜드 농업의 위상을 짐작케 한다.

<그림 IV-10> 농업노동자와 뉴질랜드 평균 노동자의 소득격차

단위: 달러



자료: 뉴질랜드 통계청

결과적으로, 뉴질랜드는 정부보조금과 예산을 대폭 삭감했음에도 불구하고, 정부의 적극적인 대응과 농업인들의 협조로 인하여 성공적인 농정개혁을 이루어내었다.

하지만 뉴질랜드의 농업개혁을 우리나라에 적용시키기에 현재로서는 한계가 있다. 뉴질랜드는 농업이 경제활동의 주축이 되는 세계 몇 안 되는 선진국으로서 일단 농정개혁의 원인과 시점, 예상되는 결과도 다르기 때문에 무작정 개혁을 벤치마킹하기에는 어렵다고 볼 수 있다.

또한 이러한 농정개혁을 시도한 나라들 가운데 중장기적으로 경제 전체에 긍정적인 효과가 발생하는 나라는 현재 뉴질랜드가 유일하다. 그러나 뉴질랜드가 농정개혁을 통해 세계적으로 경쟁력이 있는 농업구조로 탈바꿈한 점은 농업의 구조개선과 경쟁력 강화가 절실히 요구되는 우리나라의 현 상황에서 좋은 사례로 활용할 만하다.

특히 개혁과정에 있어서 정부와 생산자단체의 대화와 타협, 정부와 농민들과의 충분한 소통과 협력, 그리고 개혁 수단들 사이의 보완적인 추진으로 농가 부담을 완화한 점 등은 우리정부도 배워야 할 좋은 사례이다. 아울러 뉴질랜드 정부가 개혁 기간에 중단기적인 어려움 속에서도 정책을 일관되게 추진하여 개별농가가 개혁을 효과적으로 받아들일도록 유도한 점 역시 새겨볼만하다.

### (3) 정부보조금 삭감에 대한 농업인의 대처 (제스프리사 사례)

정부보조금의 급격한 삭감 이후, 뉴질랜드 농업인들은 품목별로 생산자단체를 결성하여 기술개발, 해외수출, 농자재 구입 등 보다 효율적인 농산물 생산을 활발히 추진하였는데 대표적인 예가 키위 생산업체 제스프리이다.

현재 뉴질랜드 키위 농가는 정부의 보조금을 받지 않고 제스프리사와 키위 계약 재배를 한다. 제스프리사는 2,600여 키위농가가 결성한 조합형 회사로서 새로운 품종을 육성하고 기술과 정보 등을 제공한다. 특히 농가는 고품질 키위 생산에만 주력하고 제스프리사는 생산된 키위를 전담 판매 해 주는 세계 최고의 유통회사이다. 근래에는 과학적인 연구로 단 맛이 보다 많은 “제스프리 골드” 키위과일과 같은 혁신 제품을 만들어 내었다.

제스프리 인터내셔널은 고객에게 품질 좋은 키위를 제공하기로 약속하고 마케팅 활동을 강화해 나가면서 세계 키위시장의 25%를 점유하는 성공을 이루어 냈다. 이는 특히 농산물 마케팅에 대한 뉴질랜드 농가의 높은 지지가 바탕이 된 것으로 보인다.

세계 최고의 농산물 유통회사 제스프리가 설립된 배경은 다음과 같다. 뉴질랜드는 키위 산업을 최초로 도입했음에도 다른 국가들이 키위 산업에 진입하는 데 특별한 장벽을 치지 않았다. 따라서 국내 키위산업의 공급과잉으로 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 키위의 가격이 폭락하며 많은 생산자들이 파산했다. 이에 뉴질랜드는 키위 산업을 재건하기 위해 1994-1995년 마케팅과 수출전략에 대해 본격적으로 연구한 뒤 '제스프리 프로그램'을 도입했다.

이 프로그램의 주요 목적은 시장 지향성을 강화함으로써 키위 산업의 경쟁력을 높이는 것이다. 이를 위해 뉴질랜드는 1997년 '뉴질랜드 키위 후르츠 마케팅보드'를 '키위 후르츠 뉴질랜드'로 전환하고 마케팅 자회사인 제스프리를 설립했다. 즉 키위 후르츠 뉴질랜드는 관리기능을, 제스프리는 마케팅과 연구개발을 주목적으로 하고 단일 수출창구 역할을 각각 맡게 한 것이다.

### 3) 정부 제공 농업부문 보조사업

- ① The Primary Growth Partnership: 생산성 향상과 기술혁신을 위한 보조프로그램으로 2010년과 2011년 2년간 투입되는 예산액은 4천만 달러이다.
- ② Sustainable Farming Fund: 농업관련부문 리서치 프로젝트를 보조한다.
- ③ Community Irrigation Fund: 가뭄과 홍수들을 대비하여 농업용수에 발전에 투입되는 보조프로그램으로 2011년 약 92만 달러가 투입된다.
- ④ Sustainable Land Management Hill Country Erosion Programme: 지방이사회를 선임함으로써 각 자치단체를 통해 local protection을 높이기 위해 매년 2백만 달

리가 투입된다.

- ⑤ Voluntary Bonding Scheme for Veterinarians: 부족한 수의사들을 보조하기 위한 fund로 매년 신청을 통해 선정된 수의사들에게 일정금액이상을 보조해준다.
- ⑥ Natural Disaster Recovery: 재해복구프로그램

#### 4) 농산물 재해 정책

현 뉴질랜드의 농산물 재해에 관한 정책은 “On-farm Adverse Events Recovery Framework”라는 프로그램 하에 시행되고 있다. 홍수, 태풍, 가뭄, 화산 또는 지진 등에 대비하여 정부개입이 명시되는데, 재해로부터의 피해복구를 위하여 정부는 4가지 기준으로 나누어 재해복구를 지원 한다

첫째, 재해의 성격이 드물고 피해가 극심한 경우, 둘째 지역경제에 타격을 줄만큼 손상을 입을 경우, 셋째 지역공동체의 복구능력보다 손상이 심각한 경우, 그밖에 복구를 위하여 정부 지원이 필요한 경우 등이다.

재해가 일어날 경우 이러한 틀 안에서 심각정도에 따라 3레벨로 나누어 정부의 지원을 받게 되는데 피해가 심각하지 않을 경우, 농민들은 정부의 도움 없이 각자 피해를 복구할 수 있도록 권장 받게 된다.

#### 5) 2011년도 농림부 예산

<표 IV-22>은 2011년도 뉴질랜드 농림부예산을 나타내고 있다. 크게 일반회계, 식품안전, 차단방역으로 구분하여 예산을 투입하고 있으며, 각각의 항목은 다시 행정비용(departmental)과 순사업비용(non-departmental)으로 나뉘어 예산이 책정된다.

농림부 예산 가운데 일반회계는 3,008억여원, 식품안전 864.8억여원, 차단방역 1,734억여원으로 일반회계 중에는 Primary Growth Partnership 프로그램(755.8억원)이, 식품안전 가운데는 식품안전 시행비(526.9억원)가, 그리고 차단방역 가운데는 국경에서의 감시비용(700억원)이 비교적 많은 비중을 차지하고 있다.

<표 IV-22> 2011년도 뉴질랜드 농림부예산

일반회계		(단위:million \$)
Departmental	농수산관련정책조언금	23.7(215.3억여원)
	동물복지관련 정책조언	1(9억원)
	기후변화 대처	10.7(97억원)
	동물복지관련 교육 및 집행	4.7(43억원)
	농식품부 행정	10.5(95억원)
	타기관 보조	0.6(3.8억원)
	Emission 관련 사업비	12.5(113억원)
	산림관련 행정비	1.7(15.5억원)
	자본지출	24.9(226억원)
Non-Departmental	Primary Growth Partnership 프로그램	83.2(755.8억원)
	배수정비 및 운영기금	2.2(20억원)
	기후변화연구	9.2(88억원)
	국립산림관리비용	106.7(963억원)
	Greenhouse Gas 연구비	6.1(55억원)
	지역수의사 보조금	1.4(12억원)
	산림관련보조운영	7(56억원)
	재해보조금	0.5(4.5억원)
	농가안정을 위한 연구보조	8.9(83억원)
	국제기구분담금	2.3(22억원)
지하수 저장 및 배수개선투자	4(36억원)	
총 계		331.2(3,008억여원)
식품안전		
Departmental	정책조언	6.6(56억원)
	시행비	58(526.9억원)
	정보비용	4.1(36억원)
	기준안마련	22.1(200억원)
	Response	2.3(22억원)
Non-Departmental	통합기준마련조약	2.1(20억원)
총 계		95.2(864.8억여원)
차단방역 (Biosecurity)		
departmental	방역관련 정책조언	10.3(93억원)
	국경에서의 감시비용	73.7(700억원)
	방역관련 시스템정비 및 유지비	14(120억원)
	장기적인 관리 시스템	10.1(92억원)
	국내방역관리감시비용	46(420억원)
Non-Departmental	TB 컨트롤	31.5(286억원)
	키위병충관리	5(45억원)
총 계		190.9(1,734억여원)

자료: Statement of Intent 2011(NZ)

## 6) 2011-2014년 목표 시책

뉴질랜드 농림부는 2011년 이후 4개년 전략목표로 물 관련 시스템 강화, 방역시스템 강화, 기후변화 대처, 동물복지, 마우리족 농촌사업, 식품안전 및 식품산업육성을 들고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 물 관련 시스템 강화: 더욱 효율적이고 안정적인 물 공급 및 저장 또한 물의 질을 높이기 위해 정책을 시행한다.
- ② 방역시스템 강화: 국경에서의 방역시스템을 더욱 강화하고 철저한 예방을 통해 국민들에게 방역에 관한 높은 신뢰를 확보한다.
- ③ 기후변화 대처: 기후변화에 따른 대책 마련 및 배기가스에 대한 정부규제를 강화한다.
- ④ 동물복지: 뉴질랜드에 있어서 해당 정책의 중요성으로 인해 동물복지에 관한 새로운 접근방법을 채택한다. 동물복지에 있어서 예전처럼 규제집행을 강조하기보다 교육을 강조하는 접근방법을 택한다.
- ⑤ 마우리족 농촌사업: 소외계층인 마우리족의 농가 번영을 위하여 정책을 시행한다.
- ⑥ 식품안전 및 식품산업육성: 보다 지속적인 시장접근을 위해 노력하고 국민들에게 식품안전에 대한 충분한 교육프로그램을 제공한다. 또한 식품라벨을 더욱 규격화시킴으로써 소비자가 구입하는 식품안전에 대하여 충분히 숙지할 수 있도록 한다. 또한 호주 및 아시아와의 관계를 지속적으로 강화해 감으로써 식품수출을 장려한다.



## 4. 해외 주요국 농업정책의 시사점

위에서 살펴 본 국가들의 농업정책과 한국의 농업정책을 비교해 볼 때 많은 공통점을 발견할 수 있다. 대부분의 농업정책은 한국에서도 이미 시행되고 있고, 일부 정책은 이들 국가들보다 더 정교하게 다듬어져 있다. 그러나 한국의 농업정책이 아직 시행하지 못하고 있거나 더 발전시켜야 할 정책들도 있다. 다음은 외국의 농업정책 중 한국의 농업정책에 시사하는 바가 큰 것들을 간추려 본 것이다.

### 1) 불확실성 정책

미국, 일본, 뉴질랜드는 환경과 형태가 서로 다른 농업을 영위하고 있지만 세 나라의 농업정책에 빠지지 않고 포함된 것은 불확실성에 대한 정책이다. 기후변화, 자연재해, 가격변화로 인한 소득의 불안정성을 조절하는 정책은 극단적인 시장주의 농업을 표방하는 뉴질랜드에서도 포기할 수 없는 정책이다. 지속적인 농가소득 불안정이 농가에 미치는 가장 큰 피해는 재무상태를 악화시켜 부채를 증가시키고 도산에 이르게 한다는 것이다. 한국의 경우 이미 가격안정을 위한 정책과 재해보험정책이 시행되고 있으나 외국의 사례를 연구하여 더욱 정교하게 다듬고 보다 과감하게 시도할 필요가 있다.

### 2) 복지 정책

대부분의 선진국은 고령화 사회의 문제를 가지고 있고, 특히 젊은 인구의 도시 유출이 불가피한 고도 산업사회는 농민의 고령화 현상이 두드러진다. 일본과 미국의 농업정책에서는 고령농가의 복지 정책이 중요한 부분을 차지하고 있다. 또한 농촌에 남아 있는 인구의 삶의 질을 높이기 위한 노력도 계속되고 있다. 농촌이 고령화될수록 효율성 상승에 의존하는 소득 향상 정책보다 삶의 질 자체를 높이기 위한 복지 정책이 중요하게 된다.

### 3) 식품영양 정책

부족한 국내수요를 늘리기 위해 각국은 학교급식, 생활보호대상자 영양 프로그램 등을 활용한다. 미국의 농무성 예산의 절반 이상은 식품영양정책을 위해 사용되고 있다. 일본도 식육정책을 시행하여 학교에서 학생들에게 바르게 먹는 법을 가르침과 동시에 자국 농산물에 친숙해지게 하는 기회를 만들어 주고 있다.

#### 4) 농식품 수출 정책

미국과 뉴질랜드에서는 농산물 수출을 권장하는 체제가 오래전부터 존재해 왔다. 미국과 뉴질랜드는 생산자 조합이 국제적인 마케팅을 통하여 수출에 힘쓰고 있다. 선키스트 오렌지, 제스프리 키위는 대표적인 예이다. 최근에는 일본도 부족한 국내 수요를 수출로 만회하고자 노력하고 있다.

## V. 평가지표의 개발과 평가

하나의 정책을 평가하기 위해서는 적어도 4가지 측면-정치적, 경제적, 사회적, 행정적 측면-에서 살펴보아야 한다. 정책은 사회적, 경제적 필요에 의해 요구되고, 정치적으로 결정되며, 행정으로 실행되기 때문이다. 그러나 여기서는 농업정책의 경제적인 측면의 평가에 중점을 두기로 한다.

정책평가는 평가의 시점에 따라 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 정책실행 이전에 정책의 기획단계에 행하는 사전적(事前的) 평가는 보다 나은 정책을 선택하고 수립하기 위하여 각종 대안을 비교하고 분석하는 것이다. 그리고 정책 실행 이후에 행하는 사후적(事後的) 평가는 이미 실행된 정책의 잘못된 점과 잘된 점을 밝혀 그 정책을 개선하거나 유사한 다른 정책 수립에 반영하기 위한 것이다. 이 보고서의 평가시점은 사후적 평가로 한정한다.

정책을 평가하기 위해서는 평가의 기준을 마련하여야 한다. 행정학과 정책학에서 논의되는 정책 평가의 기준은 상당히 다양하고 사회·경제적 환경이나 정책의 종류에 따라 특수한 평가기준이 적용되어야 하는 경우도 있다. 여기서는 경제적인 효율성 개념을 사용하여 “목표를 얼마나 효율적으로 달성하였는가?”를 평가기준으로 삼기로 한다.

### 1. 정책의 평가 기준

정책평가의 기준은 정책을 행하는 원칙, 즉 행정의 지도원리(guiding principles)에 따라 결정된다. 행정의 지도원리에는 효율성, 효과성, 형평성, 민주성, 합법성 등이 있으나 여기서는 정책의 효율성에 대해서만 논의하기로 한다.<sup>14)</sup>

경제학에서 효율성이란 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻는 것을 말한다. 여기서 ‘최대의 효과를 얻는 것’이란 ‘주어진 자원을 활용하여 하나의 목적을 달성하려 노력할 때 다른 목적을 희생시키지 않고는 더 이상 그 목적을 추구할 수 없는 상태에 이르는 것’을 말한다. 이것은 다른 사람의 효용을 감소시키지 않고는 한 사람의 효용을 더 이상 증가시킬 수 없는 상태, 또는 다른 재화의 생산을 감소시키지 않고는 한 재화의 생산을 더 이상 증가시킬 수 없는 상태, 즉 파레토 최적(Paretian optimum) 상태에 도달하는 것을 말한다.

그러나 이러한 순수한 경제학적 효율성 개념은 실제 정책의 평가에 사용하기 쉽지 않으므로 농업정책을 평가하는데 있어서는 비용에 대한 산출의 비율을 효율성 지표로 삼는 것이 보통이다. 따라서 농업경제정책의 평가에서 효율성 평가는 일종의 비용-편익 분석(cost-benefit analysis)이라고 볼 수 있다. 비용-편익 분석은 정책에 투입한 비용으로 얼마만큼의 효과를 거두었는가 하는 것을 측정하여 정책의

14) 정책의 효율성, 효과성, 형평성에 관한 논의는 정정길(2000)을 참조하였음.

효율성을 평가하는 것이다. 정책의 비용은 정부가 지출한 금액을 계산함으로써 비교적 간단하게 산출할 수 있다. 그러나 정책의 편익은 쉽게 산출되지 않는 것이 보통이다. 사기업의 경우에는 투입한 비용으로 생산한 재화나 용역을 시장에서 판매하여 얼마만큼의 이익을 실현하였는가를 측정하면 된다.

그러나 정부정책의 경우에는 그 산출물을 판매할 수 있는 시장이 존재하지 않거나 시장이 존재하더라도 소위 '시장의 실패(market failure)' 상태에 있는 수가 많으므로 이익 이외의 척도를 사용하여야 한다. 여기서는 정책의 결과 변화하는 농업·농촌 지표를 정책평가의 척도로 삼아 두 가지 방법으로 농업정책의 효율성을 평가해 보기로 한다.

### 1) 현황평가

현황을 나타내는 지표가 개선되는 추세를 보이면 효율성이 양호한 것으로, 악화되는 추세를 보이면 효율성이 미흡한 것으로 판단한다. 간단하게 정성적으로 평가를 할 수 있으나 예산에 상관없이 정부가 기울이는 노력은 언제나 일정하다는 무리한 가정에 근거한다는 단점이 있다.

### 2) 예측평가

계량 모형을 통하여 예측한 지표를 기준으로 하여 실제로 관찰된 지표가 예측된 지표를 넘어서면 효율성이 양호한 것으로, 그것에 미치지 못하면 효율성이 미흡한 것으로 판단한다. 여기서 기준으로 삼는 지표의 예측치는 정부가 주어진 예산을 정상적으로 집행하였을 때 도달될 것으로 모형에 의하여 계산된 값이다. 계량모형을 사용함으로써 정부예산과 정책의 효과를 나타내는 지표 사이에 얽힌 인과관계와 시차를 평가에 반영할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 과연 계량모형을 통해 고려해야 할 변수가 많은 복잡한 정책의 효과를 정확히 추정할 수 있는가 하는 것은 여전히 풀리지 않는 문제로 남아 있다.

## 2. 농업정책의 분류

농업정책을 일관성 있게 평가하기 위해서는 먼저 각 정책의 의미를 역사적 맥락 하에 파악하여 그 목표별로 분류하는 것이 필수적이다. 한 나라의 농업정책의 목표와 의미하는 바를 파악하는 것은 쉽지 않다. 물론 정부에서 발표하는 공식적인 목표와 의미가 있으나 그 것들 역시 정부의 성격과 농업여건의 변화에 따라 변화하는 것이기 때문에 오랜 기간에 걸친 농업정책의 효과를 평가하는 일관성 있는 기준이 되기에는 미흡하다. 일관성 있는 농업정책의 평가가 있기 위해서는 먼저 장기적인 농업정책의 목표와 의미를 역사적 맥락 하에 발견해 내고 그에 따라 정책을 분류하여야 한다. 또한 다른 나라의 사례를 연구하여 앞으로 필요하게 될 농업정책 목표를 설정하여 반영하는 것도 중요하다.

### 1) 농업정책 목표의 계층적 구조

정책이란 사회가 추구하는 가치를 달성하기 위하여 정부가 사용하는 수단이다. 한 사회의 가치가 단순하고 일원적이라 하더라도 그것을 추구하는 정부 정책은 일반적으로 계층적인 구조를 가지게 된다.

정부 정책의 목표가 계층적인 구조를 가지게 되는 이유는 다음과 같다. 예를 들어 한 사회에서 '사회 구성원의 복지'가 그 사회가 목표로 하는 유일한 최상의 가치라고 하자. '사회 구성원의 복지'란 정부가 직접 정책으로 추구하기에는 너무 추상적인 목표이므로 정부는 실질적으로 어떻게 하면 그 사회 구성원의 복지가 최대가 될 수 있는가 하는 구체적인 수단-이를 테면 '농업인 소득증대' 같은 것-을 생각하게 되고 그 수단을 정책의 목표로 삼아 정책을 추진하게 된다. 즉 '사회 구성원의 복지'라는 상위목표를 달성하는 수단인 '농업인 소득증대'가 정책의 하위 목표가 되는 것이다. 이 경우 '농업인 소득증대' 역시 보다 구체적인 하위목표(이를 테면 경지정리, 농산물 유통기반 강화 등)의 추구를 통하여 달성될 수 있다. 마치 우리가 길을 갈 때에 우선 골목길에서 큰 길로 나서는 것을 목표로 하고 또 큰 길에서 고속도로로 들어가는 것을 목표로 하듯이 목표는 단계적으로 추구되며 그 과정에서 하위의 목표는 상위목표에 도달하기 위한 수단이 되는 것이다.

농업정책의 상위 목표는 정책여건이나 사회·경제 환경이 변화해도 변함없이 추구해야 하는 가장 상위의 가치이다. 반면에 농업정책의 하위목표는 정책여건이나 사회·경제 환경이 변화함에 따라 적절히 바꾸어 선택할 수 있다. 농업정책의 범위를 농가경영정책, 농업구조정책, 농촌사회정책으로 나누고 농가경영정책이 농가소득·경영안정과 농산물유통개선, 양곡관리, 농업구조정책이 농업체질강화와 농업생산기반확충, 농촌사회정책이 농촌개발·복지증진에 관한 것이라고 한다면, 농가경영안정, 농업구조개선, 농촌사회발전을 정책이 추구하는 상위의 목표로 내세울 수 있다.

## 2) 농업정책의 역사적 맥락(context)

### (1) 여건변화

농업정책은 여건의 변화를 고려하여 평가하여야 한다. 같은 정책이 사회경제적 여건에 따라 적합한 정책이라는 평가를 받을 수도 있고 부적절한 정책이라는 평가를 받을 수도 있다. 특히 한국과 같이 빠르게 경제성장과 민주화가 이루어지고 있는 나라에 있어서는 과거에 높은 성과를 이룩하였던 정책이 시대에 뒤떨어진 낡은 정책으로 전락할 가능성이 높다. 따라서 항상 역사적 맥락 속에서 정책을 평가하여야 한다.

### (2) 시차

다른 많은 정책과 마찬가지로 농업정책 역시 그 효과가 나타나기 위해서는 상당한 시간을 필요로 한다. 농업정책의 효과를 정당하게 평가하기 위해서는 정책시행과 정책효과 사이의 시차를 감안하여야 한다.

사람의 사물에 대한 인식이나 정부의 정책이 바뀌는 데도 역시 시간이 필요하다. 농업정책을 이해하기 위해서는 정책이 필요한 시점과 정책이 실제로 시행되는 시점 사이의 시차를 인정하여야 한다.

이러한 시차 때문에 농업정책은 때때로 효과가 없거나 시의에 맞지 않는 엉뚱한 것이라는 비판의 대상이 된다. 따라서 이러한 농업정책의 참된 목적과 그 효과를 정확히 파악하기 위해서는 농업정책을 역사적 맥락에서 이해하는 것이 필요하다.

## 3) 타국과의 비교 및 호환성

농업정책을 분류할 때에 반드시 참고하여야 할 것 중의 하나는 다른 나라의 농업정책체계이다. 다른 나라의 농업정책체계를 참고함으로써 우리의 농업정책이 올바른 방향으로 가고 있는지 검정해 볼 수 있다. 다른 나라의 농업정책체계를 참고함으로써 얻을 수 있는 또 다른 이득은 다른 나라와 호환성 있는 농업정책체계를 구축할 수 있다는 것이다. 현대와 같이 WTO 협정이나 각종 FTA 협정과 같은 국제조약 또는 협상에 의해 농업정책의 테두리가 정해지는 상황에서는 다른 나라와 비슷한 농업정책의 체계를 유지하는 것이 필요하다.

## 4) 농업정책 목표와 농업예산의 분류

본 연구에서는 과거 한국의 농업정책을 관찰한 결과 한국이 일관성 있게 지향해

은 농업정책의 범주와 다른 나라의 농업정책과의 호환성을 고려하여 농정의 중점목표를 농가경영 안정, 농업구조 개선, 농촌사회 개발의 세 가지로 분류하였다. 그리고 최근 농림수산식품부 소관 예산 6가지 분야 중 농가소득·경영안정, 농산물유통개선, 양곡관리를 농가경영 안정 정책으로 분류하고 농업체질강화와 농업생산기반확충은 농업구조 개선 정책으로 분류하였다. 그리고 농촌개발·복지증진은 농촌사회 개발 정책으로 분류하였다. 그 다음 1983년부터 농림수산식품부 소관 예산을 그 목표에 따라 여섯 가지 분야에 속하도록 재분류 하였다. 각각의 항목에 해당하는 내용들은 아래 표와 같으며 특히, 양곡관리에 대해서는 양곡기금지원까지를 포함시켜 예산에 반영하였다.

농정예산 분류작업은 농림수산식품부 홈페이지 자료실에 올라와 있는 1983년부터 2011년까지의 예산내역서를 참고하여 작성하였으며, 순수 농림수산식품부(또는 농림부) 소관 예산만을 고려하였다.

또한 농정예산을 보다 정확히 파악하기 위해서 투융자사업(기타사업 제외), 부담경감, 양곡지원만을 고려하였으며, 채무상환과 기본적 경비는 제외하였다. 연구자의 입장에서 농업정책 목표의 하위기준에 맞게 분류작업을 실시한 만큼, 정부가 제시한 세부예산 기준과는 조금 다를 수 있으나, 최대한 예산 편성의 성격을 고려하여 작성하였으므로 문제가 없을 것이라 사료된다.

한편, 위 여섯 가지 항목들의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 농가소득·경영안정에는 소득보전 및 지원, 농산사업, 축산사업, 부담경감 등 네 가지로 분류하여 해당 항목에 적용시켰다. 소득보전 및 지원에는 쌀소득보전직불금을 시작으로 규모화촉진직불금, 친환경농업직불금, 경영이양직불금, 조건불리지역직불금, 농촌경관보전직불금의 지원이 이에 속하고, 그 밖에 농공단지조성, 농업종합자금 등의 지원 등을 포함시켰다. 농산사업에는 비료, 농약 등 재료지원사업과 잠업사업이 이에 속하고, 부담경감에는 재해보험, 재해복구비, 농업자금이차보전, 적자보전(비료계정, 농약계정 등), 농가부채 경감 등의 지원이 이에 해당된다.

농산물유통 개선에 있어서는 유통시설과 산지유통, 유통조성 등 세 가지로 분류하여 각각의 예산을 적용시켰다. 유통시설의 대표적인 사업으로는 농수산물 도매시장 건립, 농수산물종합유통센터 건립, 각종 관련시설 보수 등이 있고, 산지유통은 산지유통센터 건립과 저장고 설치 등이, 유통조성에는 농산물 품질관리, 농축산물 판매 촉진, 농산물 해외시장 개척, 농산물 판매 홍보 지원, 원산지 관리, 물류 및 식품표준화 사업 지원 등이 이에 포함된다.

양곡관리에는 미곡종합처리시설 건립 및 보수, 양곡의 매입 및 관리 등이 해당된다. 양곡관리는 1980년대에는 일반회계, 재특회계, 농특회계에서 양곡증권정리기금 지원 명목으로 편성되다가 2001년 타부처소관이었던 양곡관리특별회계가 농림수산식품부 소관으로 편입되어 해당 예산규모가 이 시기를 시작으로 급증된 점을 알 수 있다.

농업체질강화에는 인력양성, 농업기계화, 기술개발 및 정보화, 친환경농업, 구조개선 등으로 구분하여 각각의 예산 세부항목들을 적용시켰다. 먼저 인력양성에는 농

업경영체육성, 농업인 교육, 전업농 육성, 농업인 후계자 육성 등이 포함되고, 기계화사업에는 기계화조직 육성, 농기계사후관리 지원, 농기계매입자금 지원 등이 속하며, 구조개선에는 식품산업, 녹색산업, 영농규모화사업, 농수산물 과수산업 육성, 지역특화사업 등이 이에 해당된다.

농업생산기반확충은 생산기반정비, 농업용수개발, 대단위농업개발, 방조제축조로 나누어 살펴보았으며, 생산기반정비에는 경지정리를 비롯하여 배수개선, 수리시설 개보수 등이, 농업용수개발에는 대·중·일반 용수개발을 포함시켰다.

마지막으로 농촌개발·복지증진에는 농촌마을종합개발, 녹색농촌체험, 도농교류활성화, 생활용수개발, 농어민건강보험료, 자녀학자금, 양육비, 도우미, 취약농가지원 등이 이에 해당된다.

<표 V-1> 농정예산의 중점편성 구분

구분		내용	
농가 경영 정책	농가소득·경영안정	소득보전 및 지원	직불제 등 소득보전 지원
		농산사업	과수, 채소, 화훼, 잠업, 비료, 농약 등 재료 지원
		축산사업	축산시설 및 운영지원
		부담경감	이차보전, 적자보전, 재해보험, 농축산경영자금 지원
	농산물유통개선	유통시설	농산물도매시장 등 유통시설 신축 및 증축 지원
		산지유통	산지유통시설 지원
		유통조성	판매촉진, 검역, 수출 지원
양곡관리	양곡관리	미곡종합처리시설 양곡매입 및 관리 지원	
농업 구조 정책	농업체질강화	인력양성	농업경영체육성, 농업인교육 지원
		농업기계화	농기계구입, 관리 지원
		기술개발 및 정보화	농림기술개발, 정책연구개발 지원
		친환경농업	친환경농업단지, 장비, 교육훈련 지원
		구조개선	식품산업, 녹색산업, 지역특화사업, 영농규모화사업 지원
	농업생산기반확충	생산기반정비	경지정리, 수리시설, 저수지개발 지원
		농업용수개발	대규모, 중규모, 일반용수개발 지원
		대단위농업개발	각종 지구농업개발 지원
방조제축조		국가관리, 지방관리 방조제 축조 지원	
농촌 사회 정책	농촌개발·복지증진	농촌개발	농촌마을종합개발, 녹색농촌체험 도농교류활성화, 생활용수개발
		복지증진	농어민건강보험료, 자녀학자금, 양육비, 도우미, 취약농가지원



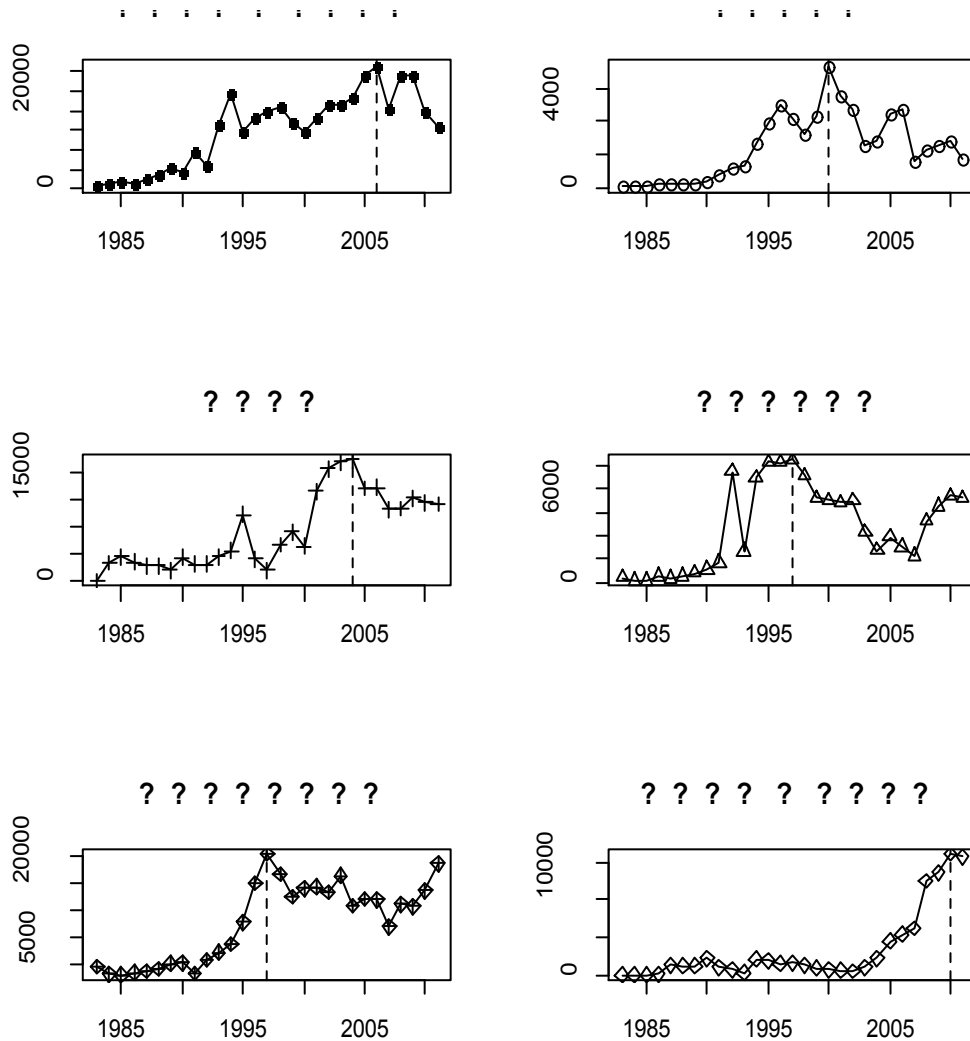
### 3. 평가지표 선정과 현황평가

평가지표의 선정은 위에서 설명한 바와 같이 정책과 예산을 분류하는 데서부터 출발한다. 정책과 예산은 농가소득·경영안정, 농산물유통개선, 양곡관리, 농업체질강화, 농업생산기반확충, 농촌개발·복지증진의 6개 부문으로 나누어 분류하였다. <그림 V-1>는 농림수산식품부 소관예산을 6개 부문으로 분류하여 그 각각의 증감 추세를 나타낸 것이다. <표 V-2>는 각 부문의 예산이 농림수산식품부 소관예산에서 차지하는 비중을 보여주는 것이다.

각 부문 예산의 효과를 측정하는 성과지표는 각 부문 예산을 지출하는 목적을 가장 잘 표현한다고 할 수 있는 계량적 지표 중에서 기존의 통계자료를 이용하여 산출 가능한 것을 선택하였다.

<그림 V-1> 농림수산식품부 소관 예산

단위: 억원



<표 V-2> 농업예산의 부문별 비중

단위: %

지표	농가소득 및 경영안정	유통개선	양곡관리	농업체질 강화	농업생산 기반확충	농촌개발 및 복지증진
1983	8.2	1.8	-	7.8	82.2	-
1984	13.3	1.2	42.1	1.9	41.6	-
1985	17.5	1.1	47.1	1.8	32.5	-
1986	14.4	3.1	37.9	6.1	37.6	0.8
1987	21.3	2.9	25.4	3.3	34.9	12.2
1988	28.0	1.7	22.2	4.0	34.0	10.1
1989	35.3	2.1	13.0	5.7	35.3	8.7
1990	24.0	2.3	24.3	6.2	30.5	12.7
1991	48.8	4.1	15.5	8.7	17.8	5.1
1992	21.9	4.9	11.5	36.5	22.4	2.9
1993	50.4	4.3	13.6	8.3	22.3	1.1
1994	46.4	5.1	10.6	17.0	16.8	4.0
1995	26.0	7.0	21.8	18.6	23.1	3.5
1996	30.8	8.4	6.9	17.5	34.0	2.5
1997	31.1	6.6	3.1	16.6	40.1	2.5
1998	33.1	5.1	10.6	14.6	34.5	2.1
1999	29.9	7.7	16.2	13.0	31.4	1.7
2000	26.8	13.2	11.7	12.7	34.3	1.2
2001	27.1	8.2	24.8	10.3	28.8	0.8
2002	29.6	6.6	28.3	9.6	25.2	0.7
2003	29.5	3.6	30.1	6.0	29.5	1.4
2004	33.7	4.1	32.1	4.0	22.9	3.2
2005	38.1	5.9	22.5	5.1	22.5	5.9
2006	40.0	5.9	21.8	3.9	21.5	6.9
2007	36.5	3.0	23.6	4.1	21.5	11.2
2008	36.8	3.0	17.0	6.7	20.6	15.9
2009	35.1	3.1	18.5	7.9	19.0	16.4
2010	25.0	3.5	18.2	9.4	23.5	20.4
2011	20.3	2.2	18.0	9.2	30.2	20.1

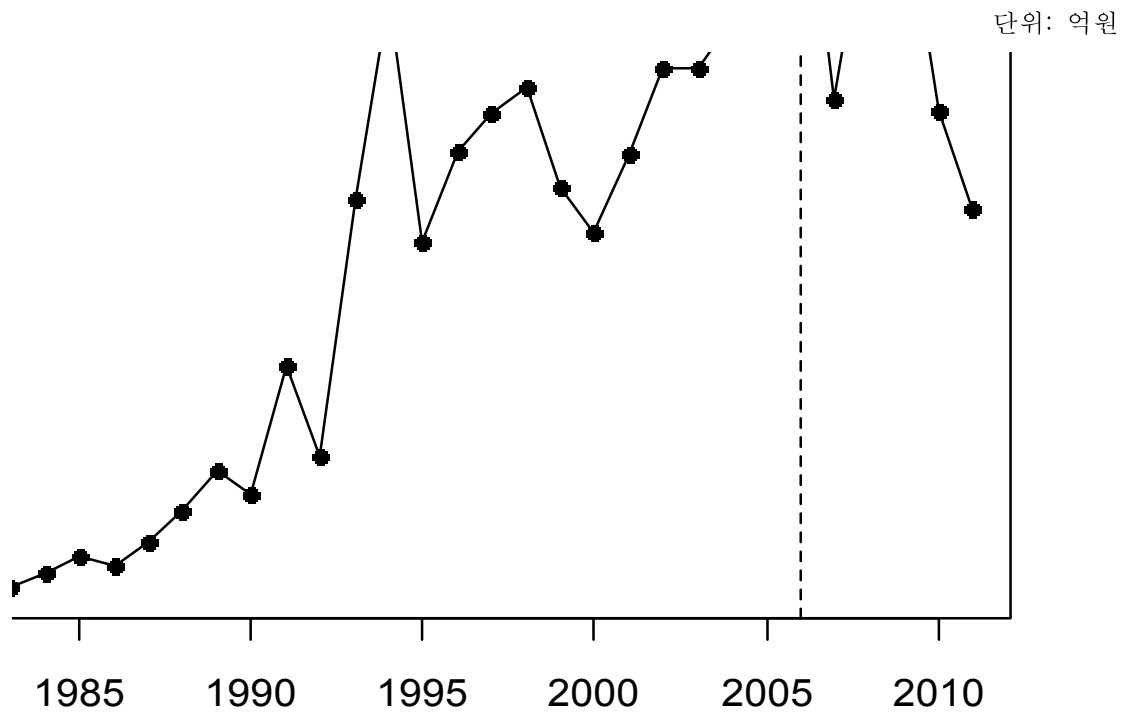
1) 농가소득·경영안정 정책

농가소득·경영안정 정책은 농가경영의 부실화를 막는 것에 중점을 두어 시행되고 있다.

(1) 예산

농가소득·경영안정 예산은 1980년대 이후(1995~2000년을 제외) 지속적으로 증가하였으나, 2006년 정점을 찍은 후 최근에는 농가의 부채율이 어느 정도 감소하고, 농가의 책임을 강조하는 기조로 정책 패러다임이 전환됨에 따라 감소하고 있다.

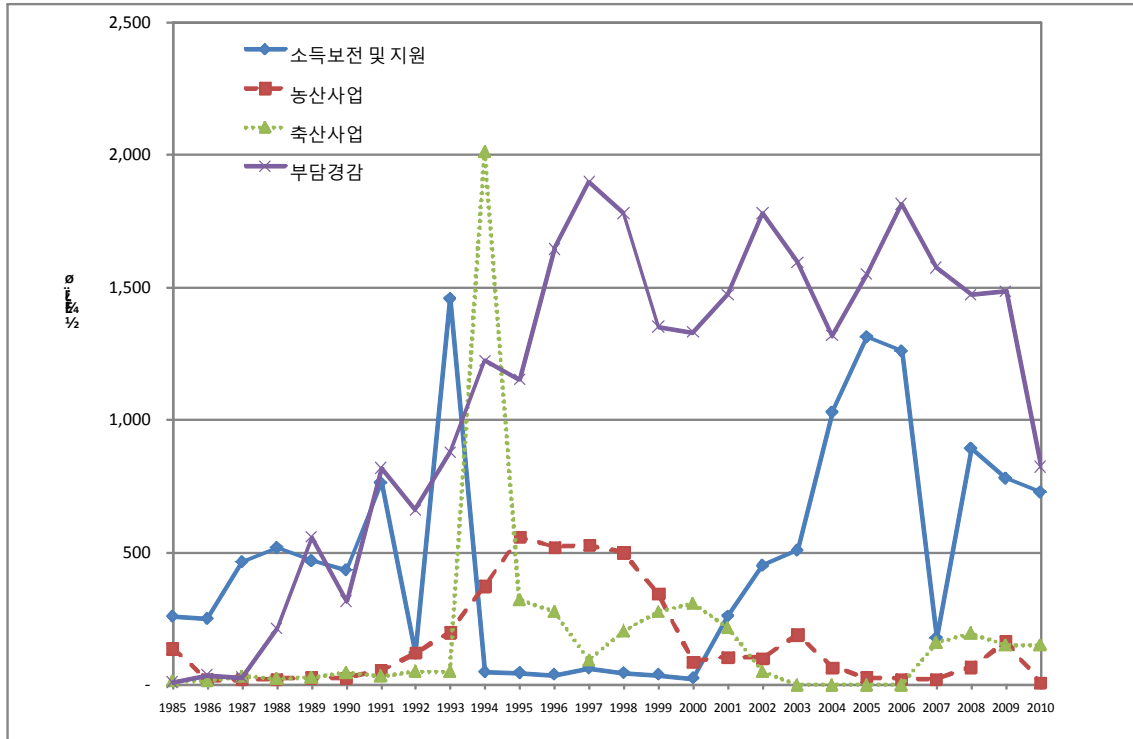
<그림 V-2> 농가소득 및 경영안정 예산



주: 금액은 명목 금액임

자료: 농림수산식품부

<그림 V-3> 농가소득 및 경영안정 정책의 세부 예산



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액

자료: 농림수산식품부

위 그림은 농가소득 및 경영안정 정책을 구성하는 네 가지 세부항목 예산의 추세를 보여주고 있다. 그림이 보여주는 바와 같이 농가소득 및 경영안정 정책을 위한 세부 예산항목 중 가장 비중이 큰 것은 부담경감 항목이다. 부담경감 정책은 주로 농가의 재정상태가 악화되는 것을 방지하기 위해 사용하는 정책이므로 이것은 농가의 부채율과 관련이 깊다고 할 수 있다.

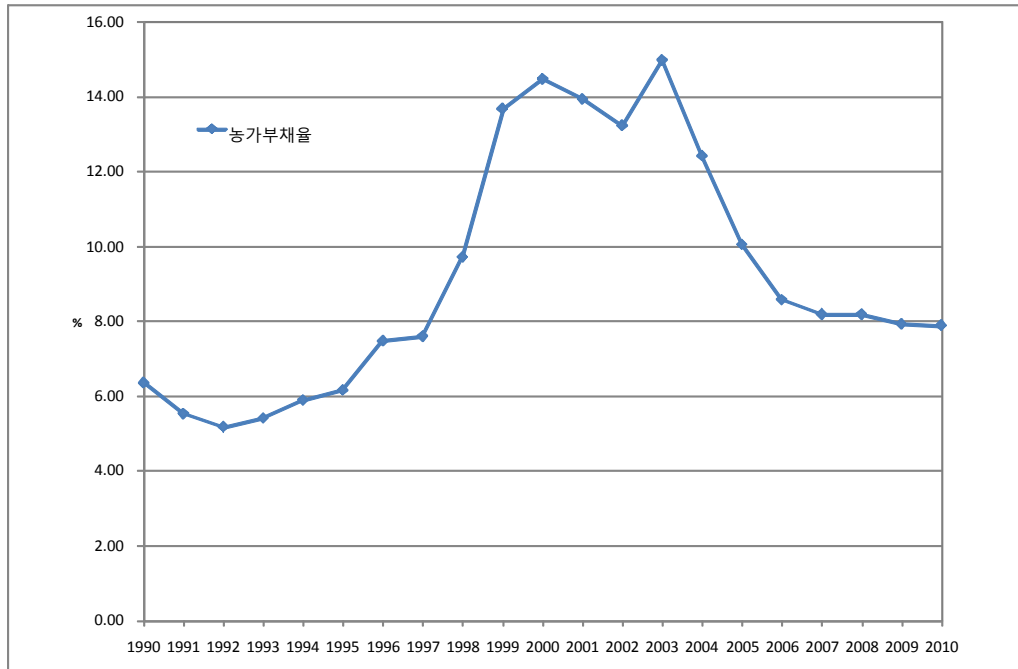
## (2) 평가지표의 선정과 평가

농가소득 및 경영안정 정책의 효과를 나타내는 지표로는 농가의 부채율(부채를 자기자본으로 나눈 것)을 사용하기로 한다. 그 이유는 농가소득 및 경영안정 정책이 그 목표를 달성한다면 농가의 부채가 적절한 수준에서 조절될 수 있다고 생각되기 때문이다.

농가의 부채율은 1990년대 말의 외환위기 후에 급격히 증가하였다가 2000년대 말부터 안정되고 있다. 농가의 부채율은 물론 너무 높아서는 안되지만 지나치게 낮아도 곤란하다. 지나치게 낮은 부채율은 투자가 저조하다는 것을 나타내는 것이기 때문이다. 적절한 수준에서 안정된 추세를 보이도록 하되 급격한 변화를 보이는 것에는 주의해야 한다. 급격한 하락보다 급격한 상승에 더욱 주의해야 한다.

아래 그림에 의하면 1997-1999년 간에 투자 급증으로 급격한 상승, 2003-2006년 간에 농지가격 상승으로 급격한 하락을 보인 농가부채율은 2007년 이후 8% 수준에서 안정세를 보이고 있다.

<그림 V-4> 농가 부채율 추이



## 2) 농산물유통개선 정책

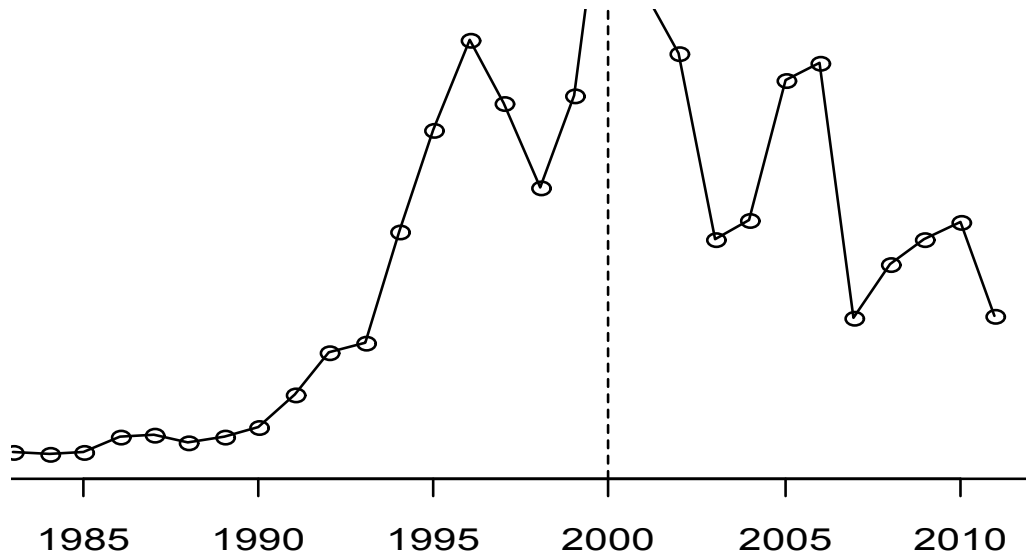
농산물 유통 정책은 주로 농업인들이 생산한 농산물의 부가가치를 높이고 가격의 급변을 막아 시장에서 정당한 가격에 팔릴 수 있도록 하는데 중점을 두어 왔다.

### (1) 예산

농산물 유통 예산은 유통시설, 산지유통, 유통조성 지원 등에 지출된다. 1990년대까지는 금액이 크지 않았다가 이후 2000년까지 지속적으로 증가하였고, 2000년 정점을 찍은 후 감소하는 추세를 보이고 있다.

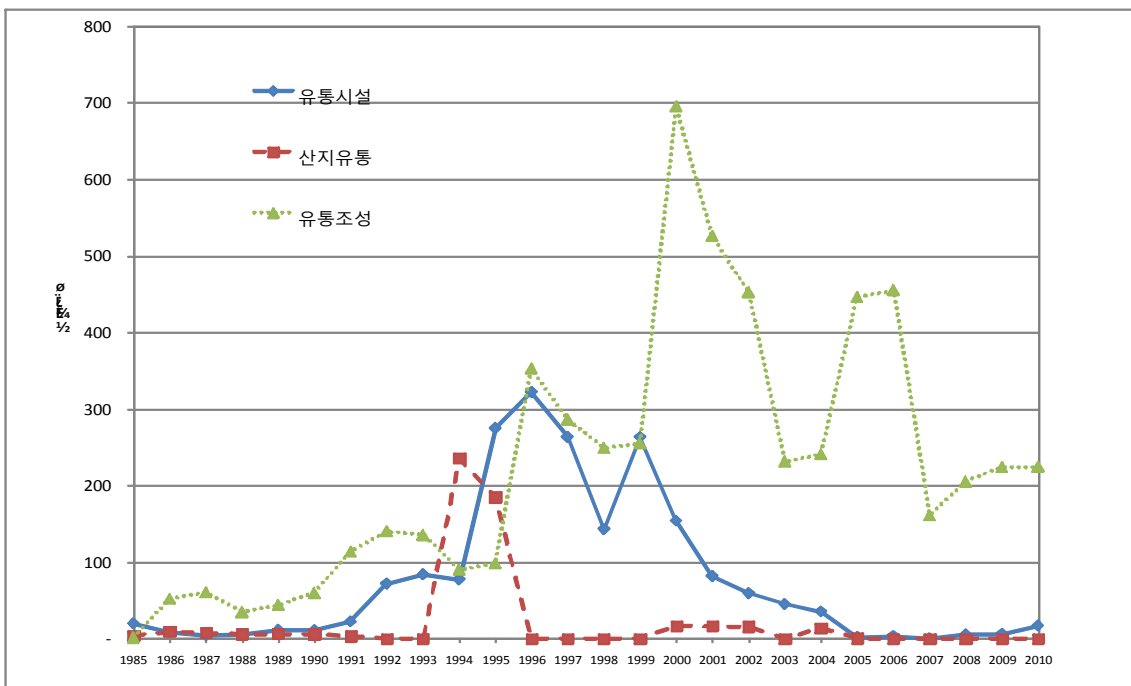
<그림 V-5> 농산물 유통 예산

단위: 억원



주: 금액은 명목 금액임  
 자료: 농림수산물부

<그림 V-6> 농산물 유통개선 정책의 세부 예산



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액  
 자료: 농림수산물부

(2) 평가지표의 선정과 평가

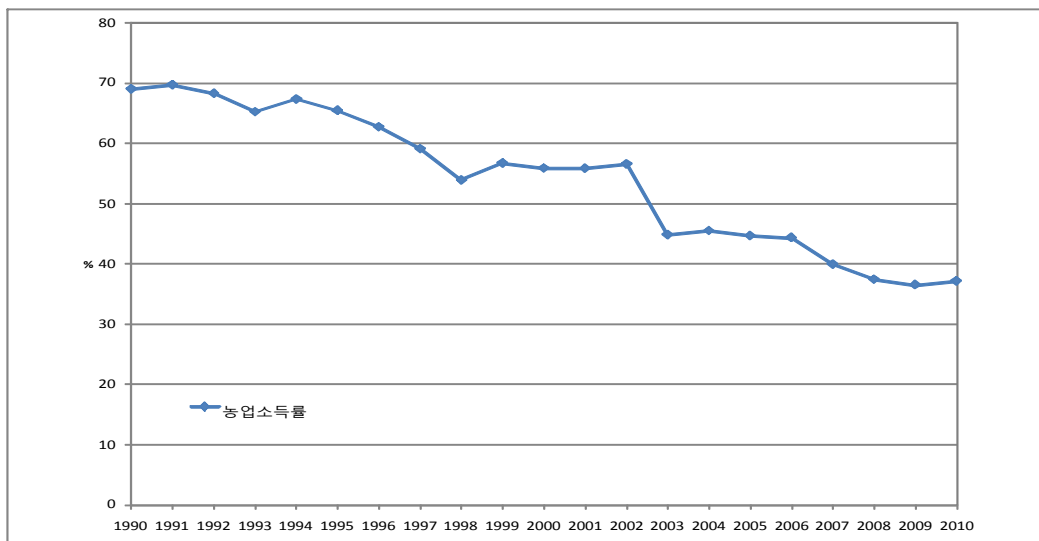
농산물 유통정책은 유통효율성을 높여 농산물 유통과정에서 창출되는 마진을 농가에게 돌아가게 하고 농산물 가격을 안정시켜 농가와 소비자의 위험부담을 줄이려는 것을 주요 목적으로 한다.

농가의 매출액에서 농가의 소득이 차지하는 비중, 즉 소득률이 농가가 얼마큼의 유통 마진을 차지하는지 측정하는 척도가 될 수 있다. 농가의 매출액에서 경영비를 제외한 것이 농가의 소득인데, 토지용역비와 인건비의 상승으로 경영비가 지속적으로 증가하고 있기 때문에 농가의 농업소득률은 지속적으로 감소하는 추세에 있다.

농산물의 유통에 소요되는 비용, 즉 유통 마진은 농업인이 차지하는 몫(농업소득에 포함됨)과 경영비의 ‘판매 및 관리비(2003년 이전은 기타 농업지출)’로 지불되는 몫으로 나누어진다. 농업인이 농산물 유통에 적극적으로 참여하게 하는 농산물 유통정책을 시행하여 농산물 유통 마진 중 농업소득에 포함되는 몫을 크게 하고 경영비로 지불되는 몫을 작게 한다면 농가의 농업소득률이 감소하는 속도를 늦출 수 있다.

따라서 농가의 농업소득률 감소 속도를 얼마나 줄일 수 있는가 하는 것이 유통정책의 목표 중의 하나가 될 수 있다. 농가의 농업소득률은 1990년대 중반까지 지속적으로 감소하다가 1990년대 말에서 2000년대 초에 이르는 기간에는 대대적인 유통개선 정책으로 안정되었었다. 그 후 2003년에 한 번 크게 감소한 다음 안정세를 보이고 있다.

<그림 V-7> 농가의 농업 소득률

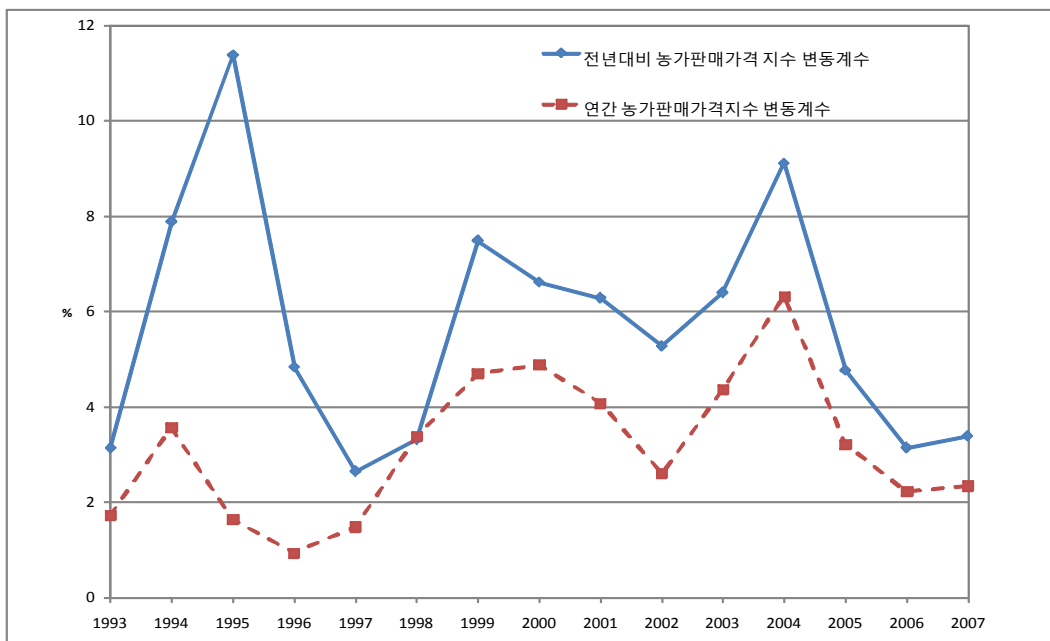


농산물의 농가판매가격지수의 변동계수(변동계수는 표준편차를 평균으로 나눈 것을 말함)가 생산자와 소비자가 부담하는 농산물 가격 위험의 지표가 될 수 있다. 농가판매가격지수의 변동은 가격의 전년대비 변동을 측정하는 전년대비 변동계수와 가격의 연간 변동을 측정하는 연간 변동계수의 두 가지로 계산해 볼 수 있다. 이론

적으로는 계절변동을 반영하는 연간 변동은 시장에 맡기고 전년대비 변동은 감소시키는 것이 바람직하다.

<그림 V-8>에 의하면 전년대비 변동계수와 연간변동계수가 서로 비슷한 움직임을 보이고 있으며 2004년 이후 안정되어 가고 있다는 것을 알 수 있다. 2008년 이후 통계 자료의 미비로 변동계수에 의해 현정부의 농산물유통정책에 의해 농산물 가격이 안정된 정도는 아직 측정할 수 없다.

<그림 V-8> 농가판매 가격지수 변동계수



### 3) 양곡관리 정책

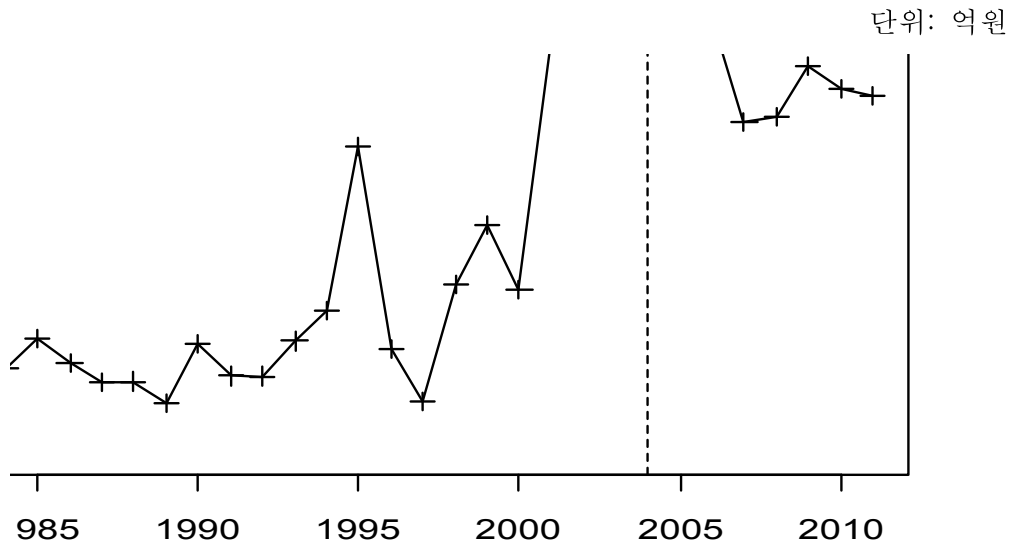
양곡관리는 원래 국민의 식량수요를 충족시키기 위한 정책이었으나 1970년대 말에 쌀의 자급이 달성된 이후부터는 주로 쌀 생산농가의 소득을 보장해 주기 위한 수단으로 사용되어 왔다.

#### (1) 예산

양곡관리예산은 1990년대 중반에 적자계정의 정비, 약정수매제도 도입과 같은 양정개혁, 쌀 생산 부진으로 인한 대량수입 등 여러 가지 요인으로 인하여 불안정하였다. 2001년에는 타부처 소관의 양곡관리특별회계가 농림수산식품부 소관으로 편입되면서 예산액이 급증하는 추세를 보이다가 2004년 정점을 찍은 후 감소 경향을 나타내고 있다.



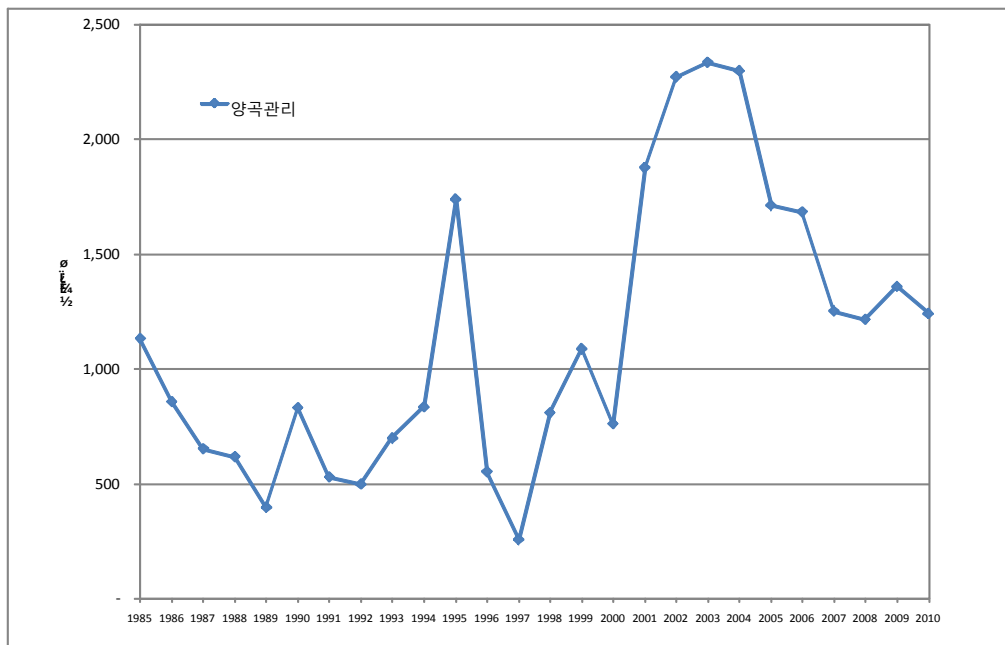
<그림 V-9> 양곡관리 예산



주: 금액은 명목 금액임

자료: 농림수산식품부

<그림 V-10> 양곡관리 예산



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액

자료: 농림수산식품부

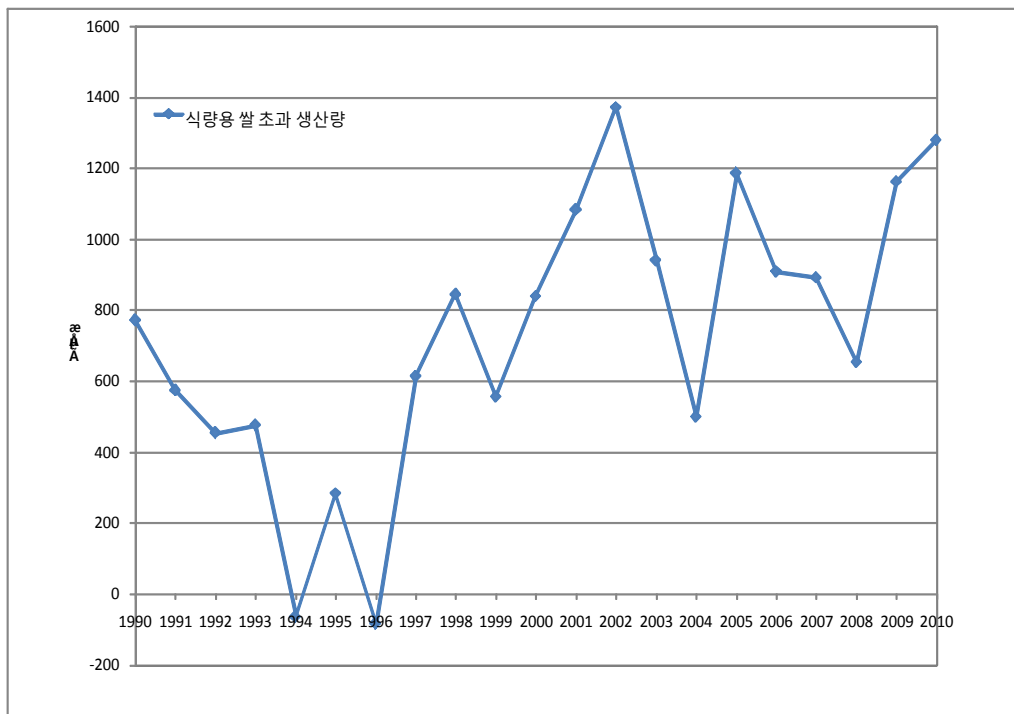
(2) 평가지표의 선정과 평가

현재와 같이 1인당 쌀 수요가 수십년 동안 꾸준히 감소하는 상황에서는 쌀 수급 조절이 양곡관리정책의 가장 큰 목표가 될 수 있다. 쌀 수급조절에서 가장 큰 문제가 되는 것은 식량용 쌀 생산이 수요를 초과하는 것이다. 그 이유는 현재 한국의 양곡정책이 초과 공급된 식량용 쌀을 정부가 높은 가격에 매입하여 낮은 가격에 처분하는 방식을 택하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 매입-처분 정책은 쌀의 과잉생산구조를 온존시켜 쌀 산업의 발전을 저해한다. 이러한 현상을 바로잡기 위해서는 당분간 쌀 정책의 평가지표로서 식량용 쌀 초과공급량을 사용하는 것이 바람직하다.

2000년 대 말부터 식량용 쌀 초과 생산량은 100만 톤을 넘어서기 시작하였다. 가공용 쌀의 수요가 2010년과 같은 수준인 55만 톤에 머무른다고 하고 감모와 기타 수요량이 45만톤(1991년부터 2010년까지 20년간 평균) 선에서 조절될 수 있다고 가정한다면, 그리고 30여 만 톤의 MMA 수입물량을 고려한다면, 대북 원조와 같은 쌀의 대외 방출 수단이 마련되지 않는 한, 식량용 쌀의 초과생산은 현재 식량용 쌀 수요 350만톤의 20%(약 70만 톤)를 넘지 않는 것이 바람직하다고 생각된다.

2008년에 식량용 쌀의 초과수요는 65만 3천 톤으로 70만 톤을 밑돌았으나 그 후 크게 증가하여 2009년에는 116만 톤, 2010년에는 128만 톤을 기록하였다.

<그림 V-11> 식량용 쌀 초과 생산량



<표 V-3> 식량용 쌀 초과생산량

단위: 천 톤

연도	공급(천톤)			수요(천톤)						재배 면적 (천ha)	1인당 식량소비 (kg/1년)	식량쌀 초과 생산 (A-B)
	생산 (A)	수입	이월	식량 (B)	종자	가공	감모, 기타	대복지 원,수출	기말재 고			
1989	6053	0	1121	5145	45	72	242	98	1572	1257	121.4	908
1990	5898	0	1572	5127	45	80	192	1	2025	1244	119.6	771
1991	5606	0	2025	5032	43	148	255	12	2141	1209	116.3	574
1992	5384	0	2141	4930	42	285	267	2	1999	1157	112.9	454
1993	5331	0	1999	4855	41	347	266	1	1820	1136	110.2	476
1994	4750	0	1820	4814	40	365	208	1	1156	1102	108.3	-64
1995	5060	0	1156	4777	38	228	364	150	659	1056	106.5	283
1996	4695	115	659	4778	38	200	209	0	244	1050	104.9	-83
1997	5323	0	244	4710	38	141	181	0	497	1052	102.4	613
1998	5450	75	497	4606	38	171	401	0	806	1059	99.2	844
1999	5097	97	806	4541	38	174	525	0	722	1066	96.9	556
2000	5263	107	722	4425	46	175	468	0	978	1072	93.6	838
2001	5291	217	978	4209	47	183	712	0	1335	1083	88.9	1082
2002	5515	154	1335	4145	45	337	630	400	1447	1053	87.0	1370
2003	4927	180	1447	3987	44	313	711	400	924	1016	83.2	940
2004	4451	193	924	3952	43	335	283	105	850	1001	82.0	499
2005	5000	192	850	3815	42	324	720	309	832	980	80.7	1185
2006	4768	238	832	3860	41	373	566	168	830	955	78.8	908
2007	4680	246	830	3789	41	424	633	174	695	950	76.9	891
2008	4408	258	695	3755	40	436	440	0	690	936	75.8	653
2009	4844	257	690	3683	40	366	706	3	993	924	74.0	1161
2010	4916	307	993	3638	39	554	473	3	1509	-	72.8	1278

자료: 농림수산식품부

#### 4) 농업체질강화 정책

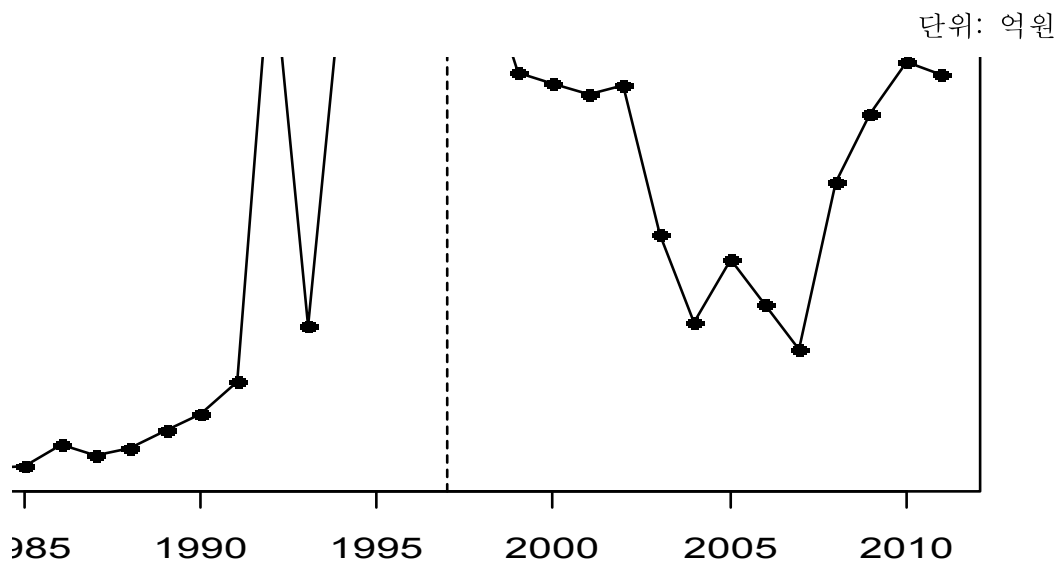
농업체질 강화 정책은 농업의 구조개선과 경쟁력 향상을 목적으로 하는 것으로 경영체 육성(인력양성), 기술개발 및 정보화, 기계화사업, 친환경농업육성, 농업과 식품업의 구조개선 등에 중점을 두고 있다.

##### (1) 예산

농업체질 강화 예산은 1990년대에는 식량증산과 기계화사업 등의 명목 하에 사용되었었다. 1990년대 이후에는 농업인후계자 및 전업농 육성, 영농규모화사업과 가공산업 육성 등에 투입되었으며, 1997년 정점을 기록한 후 지속적으로 감소하다가 2007년 이후 다시 증가하는 추세에 있다. 2000년대에는 친환경농업을 비롯하여 농림기술개발과 정책연구, 경쟁력제고, 농업경영체육성, 농산물품질관리, 가축방역 및 수의과학연구, 국내협력협상, 종자관리 등의 분야에 지출되고 있다.

전체 예산 가운데 농업체질강화 부문이 차지하는 비중 추이를 보면 1980년대 5%대에서 1992년 농산물시장 개방을 계기로 10%대 중반을 보이다가, 2000년대 들어와서는 다시 10% 미만을 나타내고 있으며 최근 증가추세에 있다.

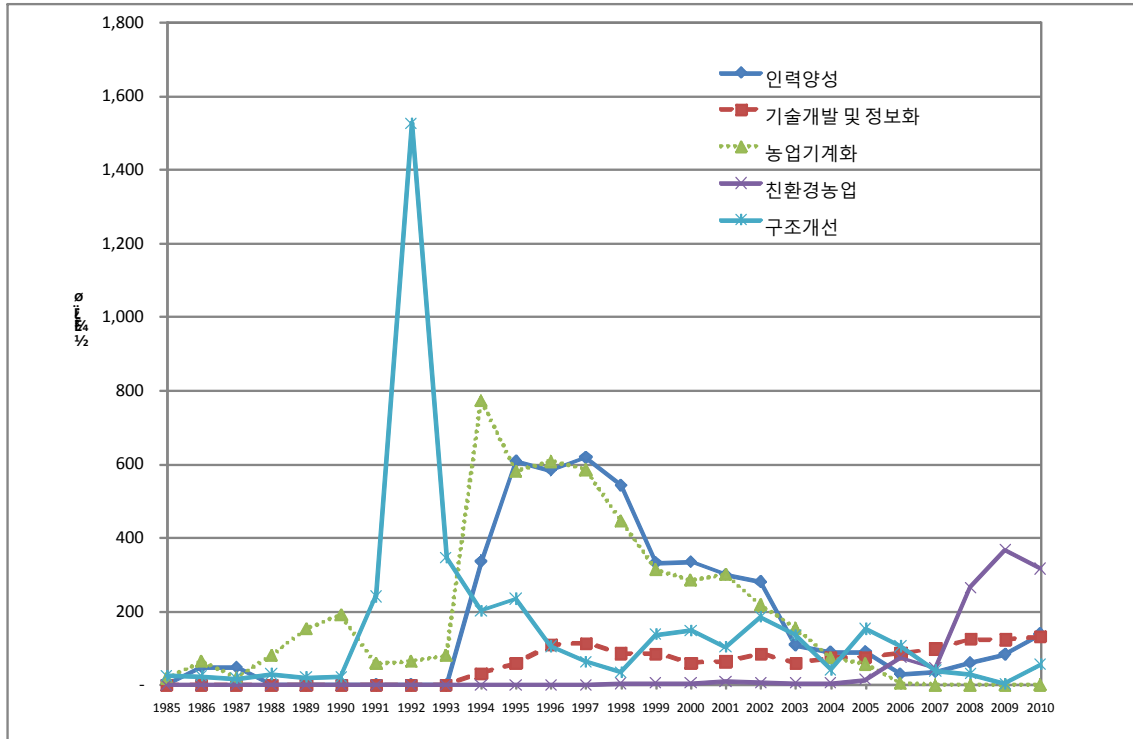
<그림 V-12> 농업체질강화 예산



주: 금액은 명목 금액임

자료: 농림수산물부

<그림 V-13> 농업체질강화 정책의 세부 예산



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액  
 자료: 농림수산식품부

## (2) 평가지표의 선정과 평가

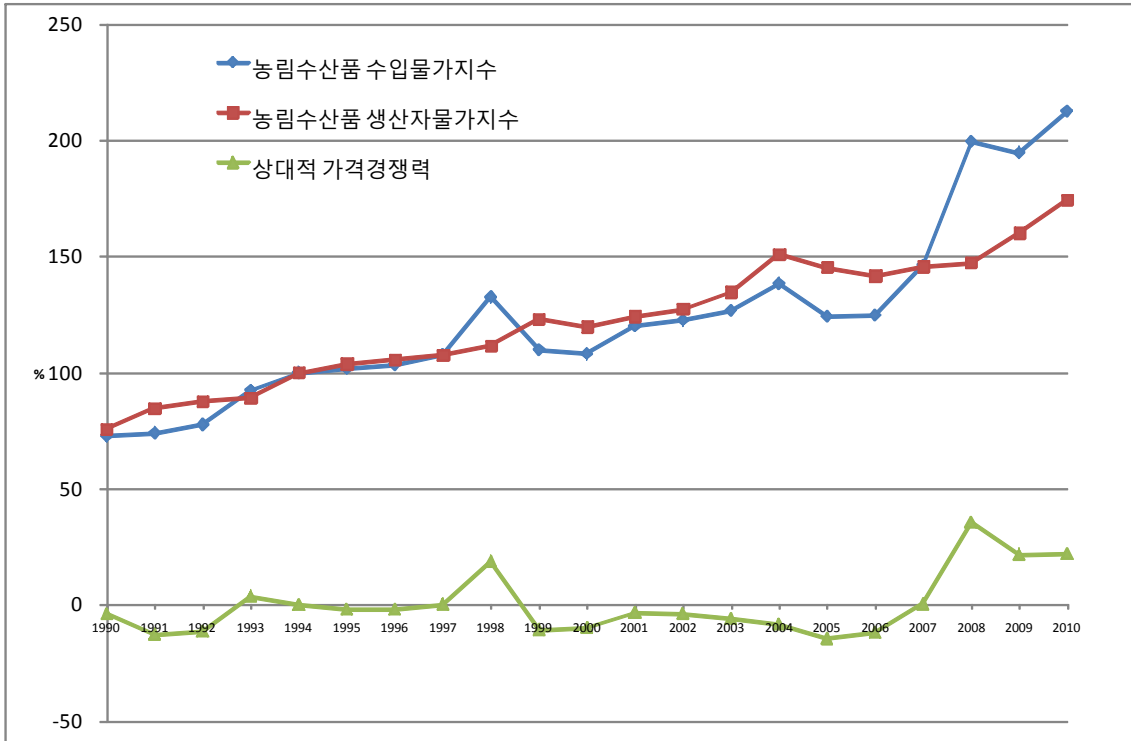
### ① 상대적 가격경쟁력

한국농산물의 가격경쟁력은 상당히 취약하므로 국제가격과 비교하여 그 경쟁력을 평가하기보다는 기준시점에 비해 상대적으로 개선되었는지 살펴보는 방법을 취하는 것이 타당하다. 여기서 상대적 가격경쟁력이란 세계무역기구(WTO)가 출범한 해인 1994년의 원화 표시 농림수산물 수입물가지수와 농림수산물 생산자물가지수의 비율을 100으로 놓고 각 년도 별로 그 비율을 계산한 것에서 100을 뺀 것이다. 그 식은 다음과 같다.

$$\text{상대적 가격 경쟁력} = \frac{(\text{94년 기준 농림수산물 수입가격지수} - \text{94년 기준 농림수산물 생산자가격지수})}{(\text{94년 기준 농림수산물 생산자가격지수})} \times 100$$

상대적 가격 경쟁력이 0보다 크면 1994년에 비해 가격경쟁력이 개선된 것이고 0보다 작으면 가격경쟁력이 악화된 것으로 해석된다.

<그림 V-14> 상대적 가격 경쟁력



자료: 통계청

상대적 가격경쟁력은 1999년대 말 외환위기 때를 제외하고는 점진적으로 하락해 왔으나 2008년 이후에는 세계적인 곡물가격 인상과 정부의 경쟁력 향상, 농산물 가격안정 정책에 힘입어 상승의 조짐을 보이고 있다.

② 매출액 3,000만원 이상 농가 비율

일정한 경영능력을 확보한 농가의 수가 증가하는 정도를 농업체질개선의 척도로 삼을 수도 있다. 여기서는 경영능력 있는 농가를 구별하는 방법으로 매출액 기준을 사용하기로 한다. 특히 매출액 3,000만원 이상의 농가를 경영능력 있는 농가로 취급하기로 한다. 매출액 3,000만원 이상의 농가비율은 순조롭게 증가해 왔으나 2000년대 말부터는 그 증가세가 둔화되고 있다.

<표 V-4> 매출액 3,000만원 이상 농가 비율

	100-500만	500-1000만	1000-2000만	2000-3000만	3000-5000만	5000만-1억	1억-2억	2억 이상	총농가수	3000만원 이상 농가비율
1995	26.79	23.56	17.53	7.16	3.58	0.71	0.14	0.04	1,500,745	4.46
2000	26.19	21.04	16.35	7.85	4.30	1.67	0.42	0.13	1,383,468	6.53
2002	27.26	18.37	17.30	7.88	4.89	1.95	0.59	0.16	1,280,462	7.58
2003	27.10	16.36	15.79	7.39	4.79	2.21	0.70	0.23	1,264,431	7.93
2004	26.08	15.78	16.84	7.79	5.53	2.64	0.78	0.29	1,240,406	9.25
2005	27.99	16.61	13.61	7.83	5.75	3.23	0.88	0.41	1,272,908	10.27
2006	25.98	15.01	16.12	8.28	6.22	3.27	0.83	0.40	1,245,083	10.72
2007	25.75	15.00	14.81	8.19	6.35	3.57	0.89	0.37	1,231,009	11.17
2008	27.31	15.71	14.64	8.14	6.87	4.33	1.20	0.58	1,212,050	12.98
2009	27.07	15.76	14.44	7.55	6.63	3.97	1.17	0.50	1,194,715	12.26

자료: 통계청

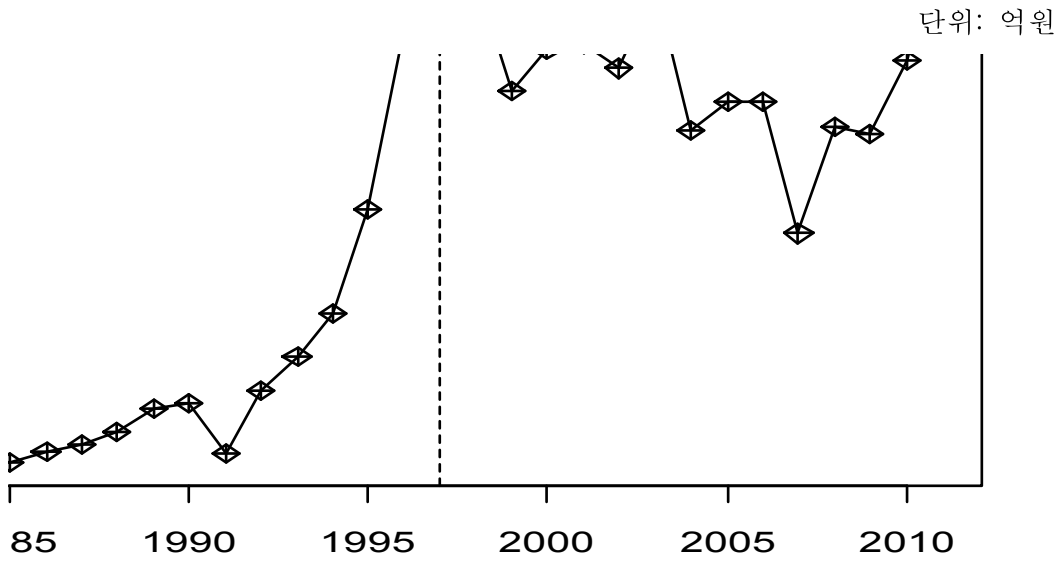
## 5) 농업생산기반확충 정책

농업생산기반 정책은 농업기계화에 필수적인 경지정리와 용수개발, 수리시설 관리 등 주로 노동생산성을 높이는 데 중점을 두고 시행되어 왔다.

### (1) 예산

농업생산기반 예산은 생산기반조성, 수리시설유지관리, 용수개발, 대단위농업개발, 방조제축조 등에 사용되어 왔다. 전체 예산 가운데 농업생산기반확충 부문이 차지하는 비중 추이를 보면, 1980년대 30%대에서 1990년대 20~30%, 2000년대 들어와서는 20%대 초반을 보이다가 최근 4대강 개발 사업을 포함한 생산기반 확충 사업으로 인하여 2011년도에는 30.2%를 나타내고 있다.

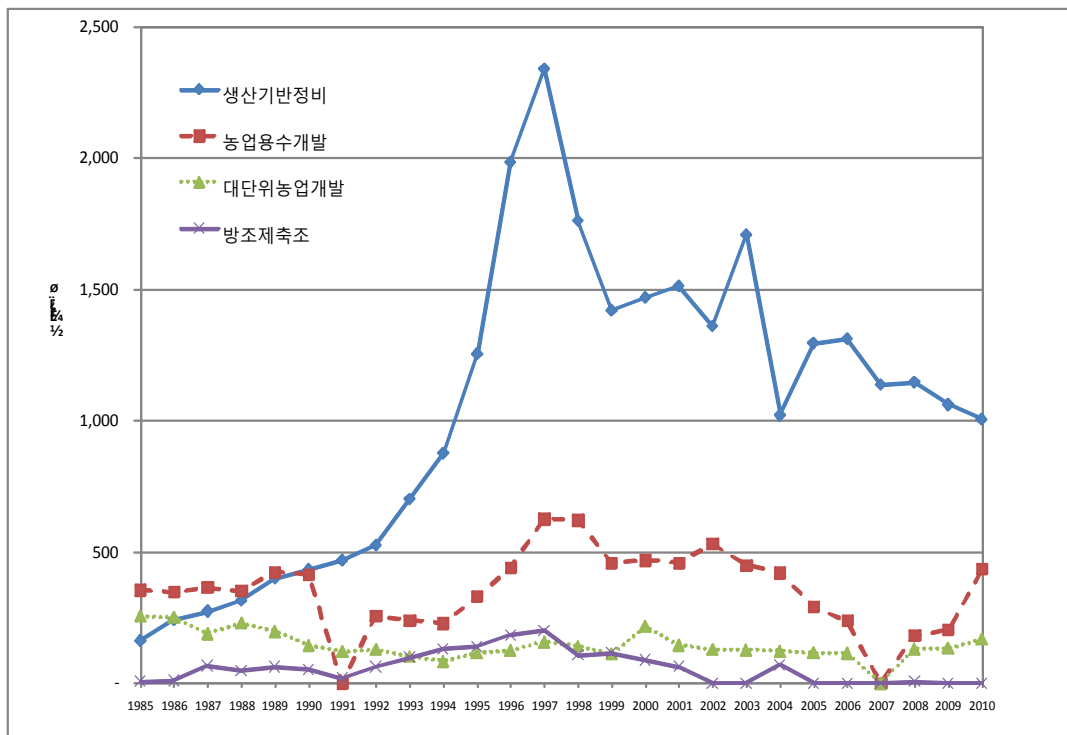
<그림 V-15> 농업생산기반확충 예산



주: 금액은 명목 금액임

자료: 농림수산식품부

<그림 V-16> 농업생산기반 정책의 세부 예산



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액

자료: 농림수산식품부



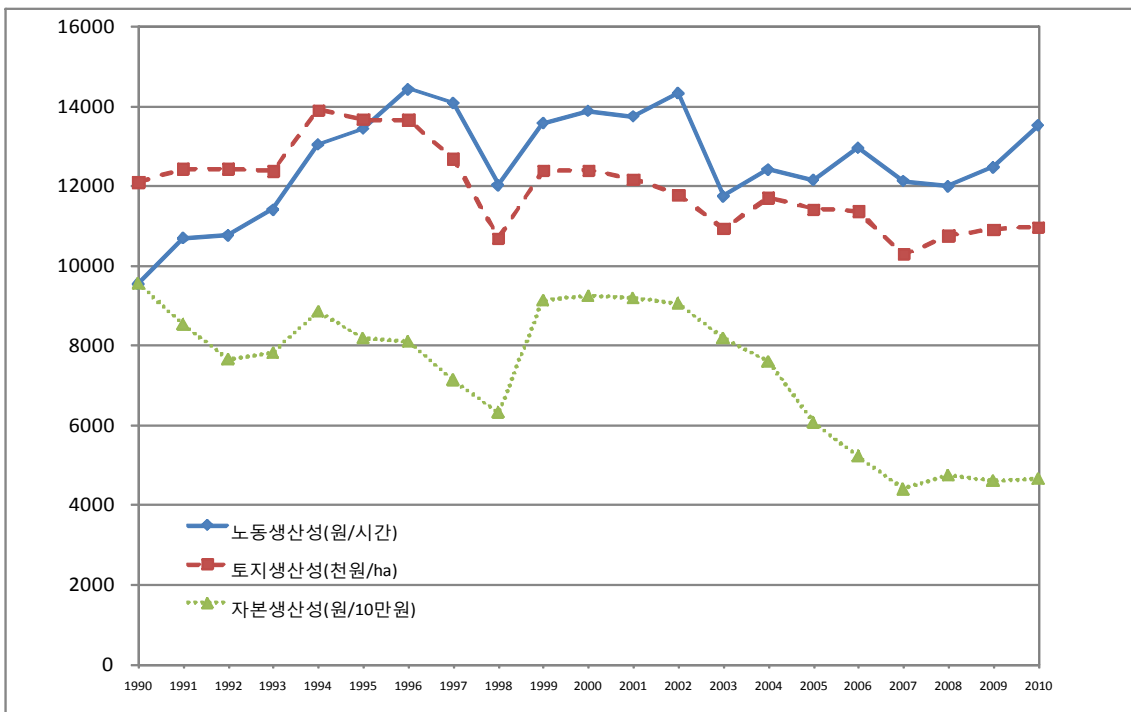
(2) 평가지표의 선정과 평가: 노동생산성

농업생산기반 정책을 평가하는 지표로는 노동생산성을 사용한다. 그 이유는 국민 소득이 증가함에 따라 한국 농업에서 노동이 가장 귀중한 생산요소가 되어가고 있기 때문이다. 가장 귀중한 생산요소의 효율성을 높이는 것이 가장 신속하게 생산의 효율성을 높이는 길이다.

<그림 V-17>이 나타내는 바와 같이 실질금액으로 환산하여 계산해 보면 노동생산성(=부가가치÷투입노동시간)은 정체, 토지생산성(=부가가치÷투입농지면적)과 자본생산성(=부가가치÷투입자본)은 완만한 감소추세를 보이고 있다. 자본 생산성이 감소하는 이유는 자본 축적이 진행됨에 따라 자본의 한계효율이 감소하고 있기 때문이라고 생각된다. 토지생산성 역시 감소하고 있는데 이는 인건비의 상승으로 인하여 우리 농업인들이 이제는 면적당 생산성을 높이기보다는 시간당 생산성을 높이는 데 주력하고 있기 때문이라고 생각된다. 이것은, 한국이 농지면적이 넓지 않은 나라임에도 불구하고, 농지보다 노동이 더욱 가치 있는 생산요소가 되어 가고 있다는 매우 중요한 사실을 시사한다. 즉, 앞으로 한국의 작물구조 또는 작부체계는 농지의 성격보다 농업노동의 성격에 따라 결정될 것이라는 것을 예측하게 한다.

2008년 이후 농가의 소득을 결정하는 가장 중요한 요소인 노동의 생산성이 상승하고 있는 것을 볼 수 있는데 이것은 매우 고무적이다.

<그림 V-17> 농업의 노동, 토지, 자본 생산성



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액  
 자료: 농림수산식품부

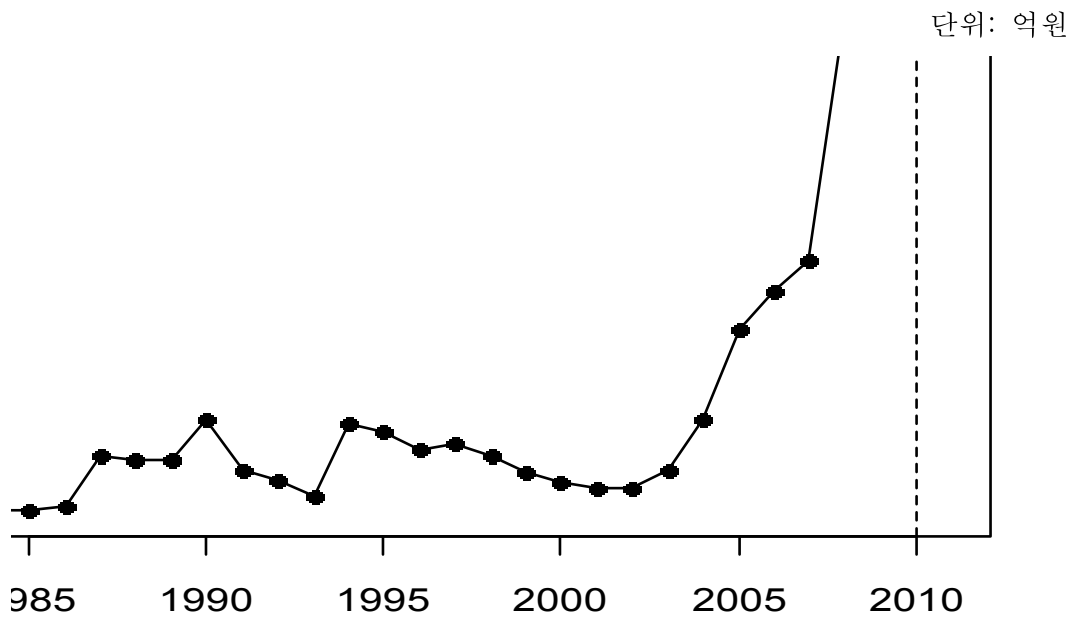
## 6) 농촌개발·복지증진 정책

농촌개발·복지증진 정책은 농촌의 지역개발, 생활환경 개선, 농업인의 복지증진 등에 정책의 중점을 두고 있다.

### (1) 예산

농촌개발·복지증진 예산은 1980년대에는 농촌지역종합개발 명목으로 지출되다가, 1990년대에는 농어촌정주기반조성과 농어촌관광휴양자원개발 등 농촌생활환경 개선 사업과 농업인자녀 학자금 지원 위주로 투자되었다. 2000대 초반에는 건강보험 보조, 농가도우미 지원, 농업인자녀 학자금 지원, 영유아 양육비 지원 등 다양한 명목으로 지출되었으며, 2000년대 후반부터는 주로 농촌지역개발 및 도농교류 활성화와 농업인 복지증진에 지출되고 있다.

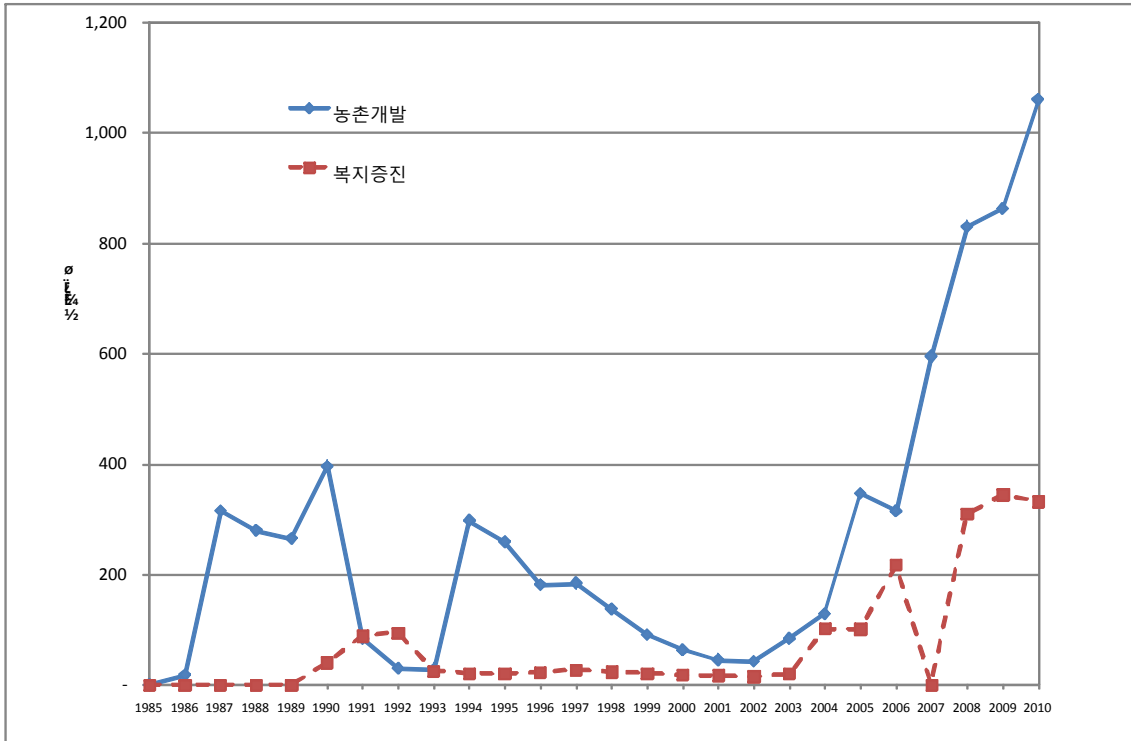
<그림 V-18> 농촌개발 및 복지증진



주: 금액은 명목금액임

자료: 농림수산물부

<그림 V-19> 농촌개발·복지증진 정책의 세부 예산



주: 금액은 모두 2005년을 100으로 하는 소비자물가지수로 환산한 실질금액  
 자료: 농림수산식품부

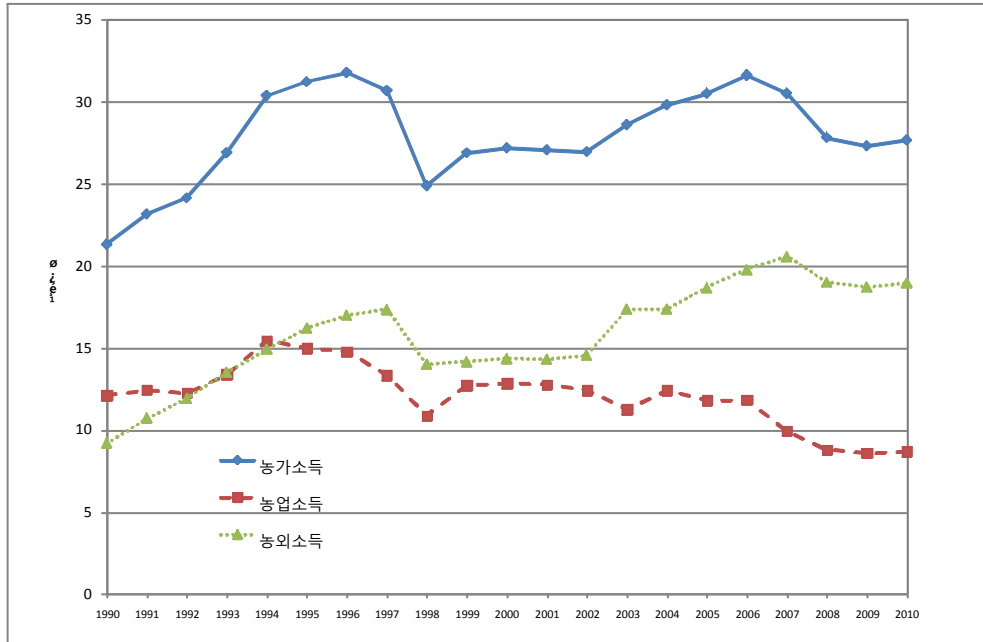
## (2) 평가지표의 선정과 평가

농촌의 농외소득기회가 농촌개발의 척도가 될 수 있다. 따라서 농가의 농외소득이 농촌개발의 지표가 될 수 있다. 농외소득은 1990년대 말의 외환위기 이후 한 때 주춤하였으나 지속적으로 증가하다가 2008년 이후에는 정체상태에 있다.

49세 이하 농가인구의 비중 역시 농촌 개발과 복지의 척도가 될 수 있다. 사람들이 살기 좋은 곳을 찾아 이동한다, 즉 '말로 투표한다'는 티부(Charles Mills Tiebout, 1924-1968) 가설에 의하면 49세 이하의 이동 능력이 있는 인구의 비중이 농촌의 일자리와 생활환경 수준을 나타내는 지표가 될 수 있다.

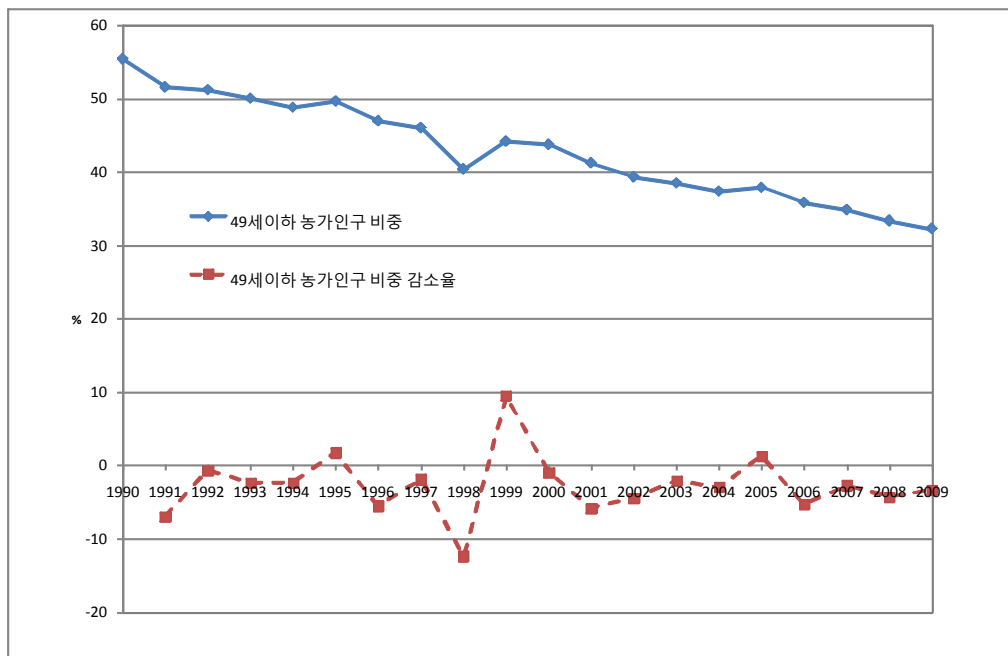
49세 이하 농가인구의 비중은 1990년대 말의 외환위기시에 한 번 크게 감소하였다가 증가한 후 지속적으로 완만한 감소를 보이고 있다.

<그림 V-20> 실질 농가소득의 추이(단위: 천원)



자료: 통계청

<그림 V-21> 49세 이하 농가인구의 비중



자료: 통계청

7) 요약

이상에서 이명박 정부의 3년간(2008-2009)의 농정을 평가한 결과를 요약하면 아래 <표 V-5>와 같다.

<표 V-5> 현황평가 결과의 요약

정책분야	농가경영 안정 정책			농업구조 개선 정책		농촌사회 개발 정책	
세부정책	농가소득· 경영안정	농산물 유통개선	양곡관리	농업 체질강화	농업 생산기반	농촌개발	복지증진
지표	농가 부채율	농업 소득률	식량용 쌀 초과공급량	상대적 가격 경쟁력	노동 생산성	농외소득비중	
평가	양호	보통	미흡	양호	양호	보통	

주) 양호: 지표가 과거에 비해 개선되는 추세를 보임  
 보통: 지표가 이렇다 할 추세를 보이지 않음  
 미흡: 지표가 과거에 비해 악화되는 추세를 보임

여기서 유의할 점은 이와 같은 평가는 현재 ‘농업현황’을 지표를 사용하여 평가한 것일뿐, 현정부의 농업정책을 평가한 것은 아니라는 것이다. 정책의 시차(time-lag)와 인과관계가 명확하게 밝혀지지 않는 한, 2008-2010년 간 정부의 농업정책을 2008-2010년 간 농업현황을 나타내는 지표로 평가하기는 어렵다. 좀 더 부연하여 설명하자면, 위에서 이루어진 것과 같은 평가를 통해서도 현재 정책지표가 양호(또는 미흡)하게 나타난 것이 과거 정책의 영향인지 아니면 현재 정책의 영향인지 판단할 수 없었고, 또한 한 지표가 양호(또는 미흡)하게 나타난 것이 반드시 특정한 정책의 결과인지 아니면 다른 분야의 정책의 영향도 받은 것인지 밝히지 못한다는 것이다.

다음 장에서는 이와 같이 복잡한 정책변수와 평가지표의 관계를 보다 정교한 계량적 모형을 사용하여 분석해 보기로 한다.

## 4. 예측평가

앞 장에서는 한국의 농업정책을 그 목표에 따라 농가소득·경영안정 정책, 농산물 유통개선 정책, 양곡관리 정책, 농업체질강화 정책, 농업생산기반 정책, 농촌사회개발 정책의 여섯 가지로 분류하였다. 그리고 각 정책의 효과를 나타내는 지표로 농가부채율, 농업소득률, 식량용 쌀 초과공급량, 상대적 가격 경쟁력, 노동생산성, 49세 이하 농촌인구비율을 채택하였다. 그리고 이들 여섯 가지 지표를 이용하여 2008-2010년 간의 한국의 '농업현황'을 평가하여 보았다. 여기서는 정책의 시차와 인과관계를 고려한 계량적 모형을 이용하여 2008-2010년 간 농업정책을 평가해 보기로 한다.

### 1) 방법

평가를 위해서는 다음과 같은 방법이 사용되었다. 먼저 각각의 변수 간의 인과관계와 그 인과관계가 적용되는 시차를 밝히기 위해 1985-2007년 간의 통계자료를 이용하여 다변수 자기회귀(VAR: Vector Auto-Regression) 모형 추정을 하였다. 그 다음 그 추정결과를 이용하여 2008-2010년 간의 농업정책 효과 지표(농가부채율, 농업소득률, 식량용 쌀 초과공급량, 상대적 가격 경쟁력, 노동생산성, 49세 이하 농촌인구비율)를 예측하였다. 그리고 실제로 실현된 농업정책 효과 지표와 예측된 농업정책 효과 지표를 비교하였다. 실현된 지표가 예측된 지표보다 더 좋은 결과를 보이면 농업정책이 양호하게 시행된 것이고 더 나쁜 결과를 보이면 미흡하게 시행된 것이라고 판단하였다.

구체적인 평가 과정은 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째, 여섯 가지 정책의 예산을 나타내는 변수와 정책의 결과 지표를 나타내는 변수 사이의 관계를 알기 위해 각각의 변수를 종속변수로 하는 12개의 회귀방정식을 단계적 회귀법(stepwise regression)을 이용하여 추정한다. 이 때 우변의 독립변수로는 각 변수의 시차변수를 사용한다. 여기서 단계적 회귀법을 사용하는 이유는 연관관계가 낮은 변수들을 걸러내기 위해서이다.

둘째, 단계적 회귀를 통해 연관관계가 있는 것으로 나타난 변수들만을 독립변수로 사용하여 다시 12개의 회귀방정식을 구성한다.

셋째, 위에서 구성된 12개의 방정식을 이용하여 겹보기에 무관한 회귀 추정(SURE: Seemingly Unrelated Regression Estimation)을 한다. 이 때 통계자료는 1985-2007년간의 관찰치를 이용한다. 각 방정식의 독립변수로는 시차변수만을 사용하였으므로 이것은 일종의 다변수 자기회귀 모형이라고 할 수 있다.

넷째, 위의 다변수 자기회귀모형을 이용하여 추정된 모형에 2008-2010년간의 여

15) 자세한 추정식이나 추정 방법은 부록 3의 RATS 프로그램 참조.

섯 가지 정책예산 변수(농가소득·경영안정 정책 예산액, 농산물유통개선 정책 예산액, 양곡관리 정책 예산액, 농업체질강화 정책 예산액, 농업생산기반 정책 예산액, 농촌사회개발 정책 예산액)를 집어넣어 2008-2010년간의 여섯 가지 농업정책 효과 지표(농가부채율, 농업소득률, 식량용 쌀 초과공급량, 상대적 가격 경쟁력, 노동생산성, 49세 이하 농촌인구비율)를 예측한 다음 이것을 실제로 관찰된 지표와 비교한다.

## 2) 평가 결과

<표 V-6>은 계량적 모형에 의해 추정된 지표와 실제로 관찰된 지표를 비교한 것이다. 2008-2010년간 실제로 관찰된 수치의 평균이 예측된 수치의 평균보다 5% 이상 개선되었으면 양호, 5% 이상 악화되었으면 미흡, 양호와 미흡 중 어느 것에도 속하지 않으면 보통으로 판정하였다.

<표 V-6> 예측평가 결과의 요약

	지표	농가 부채율 (%)	농업소득률 (%)	식량용 쌀 초과 공급량 (천톤)	상대적 가격 경쟁력 (%)	실질 노동생산성 (원/시간)	농외소득 비중 (%)
	정책	농가소득 경영안정	농산물 유통개선	양곡관리	농업 체질강화	농업 생산기반	농촌사회개발
관 측 치	2008	8.2	37.4	653	35.4	11,993	68.4
	2009	7.9	36.4	1,159	21.6	12,465	68.5
	2010	7.9	37.1	1,278	21.8	13,521	68.6
	평균 (A)	8.0	37.0	1,030	26.3	12,660	68.5
예 측 치	2008	7.8	37.3	1,160	0.8	12,122	64.3
	2009	7.5	36.9	1,121	1.1	12,380	64.5
	2010	8.2	39.2	1,819	- 2.1	14,043	65.6
	평균 (B)	7.8	37.8	1,367	- 0.1	12,848	64.8
$\frac{A-B}{ B } \times 100$		2.1	- 2.2	- 24.6	32,132	-1.5	5.7
비고	예측치보다 2.1% 더 증가	예측치보다 2.2% 더 감소	예측치보다 24.6% 더 감소	예측치보다 32,132% 더 증가	예측치보다 1.5% 더 감소	예측치보다 5.7% 더 증가	
평가	보통	보통	양호	양호	보통	양호	

이상과 같은 평가는 농업정책이 의도한 대로 효율적으로 실행되어 예상한 만큼의 효과를 내었는가 하는 것을 평가하는 것일 뿐 정부의 공과를 판단하는 것은 아니다. 정부의 공과를 판단하기 위해서는 더 많은 정책변수와 불확실성을 고려하여야 한다.

예를 들어 <표 V-6>에서 상대적 가격 경쟁력이 예측한 것보다 32,000% 이상 증가하여 농업체질강화정책이 '양호'로 평가되게 된 이유는, 물론 정부의 노력도 중요한 역할을 했지만, 세계곡물가격의 상승과 환율 등과 같은 모형에 포함되지 않은 변수가 가격경쟁력을 높이는데 예기치 못한 도움을 주었기 때문이다. 또 2008-2010년 간 평균 식량용 쌀 초과공급량이 100만 톤을 초과함에도 불구하고 양곡관리정책이 양호로 평가받게 된 것은 2008년의 예상치 못한 감산 때문이다.



## VI. 종합평가와 정책제안

<표 IV-1>는 위의 현황평가와 예측평가를 종합한 결과이다. 농업체질강화는 현황평가와 예측평가에서 모두 양호를 받았거나 양호와 보통을 각각 하나씩 받은 분야는 ‘양호’로 평가하였고, 모두 보통을 받았거나 양호와 미흡을 각각 하나씩 받은 분야는 ‘보통’으로 평가하였다. 농가소득·경영안정 분야, 농업체질강화, 농업생산기반, 농촌사회개발 분야는 ‘양호’로 평가되었으며, 농산물유통개선과 양곡관리 분야는 ‘보통’으로 평가되었다. 아래에서는 이들 분야의 정책을 개선할 대안을 제시해 보기로 한다.

<표 VI-1> 현황평가와 예측평가의 종합

	농가소득 경영안정	농산물 유통개선	양곡관리	농업 체질강화	농업 생산기반	농촌 사회개발
현황평가	양호	보통	미흡	양호	양호	보통
예측평가	보통	보통	양호	양호	보통	양호
종합평가	양호	보통	보통	양호	양호	양호

### 1. 농가소득·경영안정 정책에 대한 제안: 쌀직불제 개선

소득문제는 일반적으로 소득수준(income level), 소득분포(income distribution), 소득변동(income variability)의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 따라서 농가소득·경영안정 정책은 소득 분포의 형평성을 높이고, 소득변동의 불확실성을 낮추는 것(=경영의 안정)에도 비중을 두어야 한다. 그러나 현재 농가소득·경영안정 정책은 직불제, 특히 쌀소득보전직불제를 통하여 쌀농가의 소득수준을 직접 향상시켜 주는 것에 집중하고 있다. 여기서는 쌀소득보전직불제 개선방안을 제안해 보기로 한다.

쌀 직불제는 시장의 쌀 가격이 목표 가격(=170,083원/80kg)에 미달할 때 미달분의 85%를 보전해 주는 변동 직불금과 1ha 당 70만원을 지불해 주는 고정 직불금으로 이루어져 있다. 여기서 주의할 것은 변동직불금도, 1ha 당 61포대(1포대=80kg)를 생산하는 것을 기준으로 하여 지불금액을 계산하게 되므로, 면적에 따라 지불되도록 설계되어 있다는 것이다.

쌀직불제는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

먼저 쌀직불제는 면적에 따라 지불되므로 근본적으로 대농을 위한 정책이다. 소

농은 소득의 대부분이 농외소득으로 구성되어 있으므로 변동직불금의 소득 안정 혜택을 크게 받을 수 없다. 2005년 농가총조사에 의하면 65만 호의 쌀 농가 중 약 80%가 1,000만원 미만의 판매고를 올리는 소농이다. 소수의 대농 보다는 다수의 소농을 위한 정책이 필요하다.

다음으로 쌀직불제는 “농지의 형상 및 기능을 유지”하는 것을 지불조건으로 하고 있다. 논지 형상 및 기능을 유지하는데 큰 노력이 소요되지 않으므로 이것은 단지 논을 소유하고 있다는 것만으로 고정직불금을 받을 수 있다는 것을 뜻한다. 경제학에서 무엇인가를 소유하고 있다는 것만을 근거로 하여 이익을 얻는 것은 명백한 지대(rent)이다. 경제원리에 의하면 지대는 당연히 소유주에게 돌아가도록 되어있다. 아무리 법으로 실제로 농사를 짓는 농업인만이 고정직불금을 수령할 수 있다고 규정하여도 소용없다. 지주는 임대료를 올림으로써 간단하게 지대를 자기 것으로 만들 수 있다. 실제로 농사를 짓는 농업인이 고정직불금을 수령하게 하려면 농업인의 노력이 필요한 구체적인 지불조건을 제시하고 농업인이 노력하여 그 조건을 지켰을 때에만 직불금을 지불하는 상호준수(cross compliance)에 입각한 제도가 되어야 한다.

쌀 직불제의 또 하나의 문제점은 쌀만을 대상으로 하기 때문에 현재와 같이 쌀 공급과잉이 우려되는 상황에서는 계속 시행하기 어렵다는 것이다. 이러한 수급문제를 해소하기 위해서는 품목 특정적인 보조에서 탈피하여야 한다.

이상에서 살펴본 바에 의하면 쌀 직불제의 개선 방향을 다음과 같이 설정해 볼 수 있다.

첫째, 형평성을 위해 면적에 따라 지불되는 것을 지양하고 농가의 인원에 따라 지불하는 정책으로 전환할 필요가 있다. 현재와 같이 상당수 농가의 쌀재배 면적이 0.5ha에 못 미치는 상황에서는 1인당 지불금액을 적절히 조절하면 많은 예산의 증액 없이도 대부분의 농가에 더 많은 금액이 돌아가도록 할 수 있다.

둘째, 대농을 대상으로 하는 경영안정직불제와 소농을 대상으로 하는 소득직불제로 2원화할 필요가 있다. 대농을 위한 경영안정직불제는 가격 또는 수입 위험의 85%를 보상하며, 가입을 희망하는 농가에만 지급하도록 한다. 소농을 위한 소득직불제는 가입을 희망하는 농가를 대상으로 보건복지가족부의 기초생활보장정책과 연계하여 시행하되 다양한 다원적기능 함양정책을 이용하는 상호준수형이 되도록 한다. 가능한 한 면적보다 농가의 다원적 기능 창출 실적을 지불기준으로 하여 지대의 성격을 배제하도록 한다.

셋째, 품목 특정적이 되지 않도록 하기 위해서 쌀 뿐만이 아니라 다른 모든 품목에 지급할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 면적(또는 소득)에 따라 지불하는 직불금을 인원수에 따라 지불하는 직불금으로 전환하면 복잡하게 면적(또는 소득)을 파악하는 데 소요되는 비용을 줄일 수 있다.

## 2. 농산물 유통정책에 대한 제안: 가공식품 수출

농산물 유통을 평가하는 지표인 농가의 농업소득률이 저하되는 이유는 부가가치 높은 고가의 농식품을 수요하는 시장의 크기가 작기 때문이다. 고가의 농식품을 소화할 수 있는 시장을 개척하기 위해서는 좁은 국내시장을 넘어 해외로 진출해야 한다. 해외시장에 소득률을 높일 수 있는 고가의 농식품을 수출하고 저가의 농식품을 수입하는 산업내 무역(intra-industry trade)을 장려할 필요가 있다.

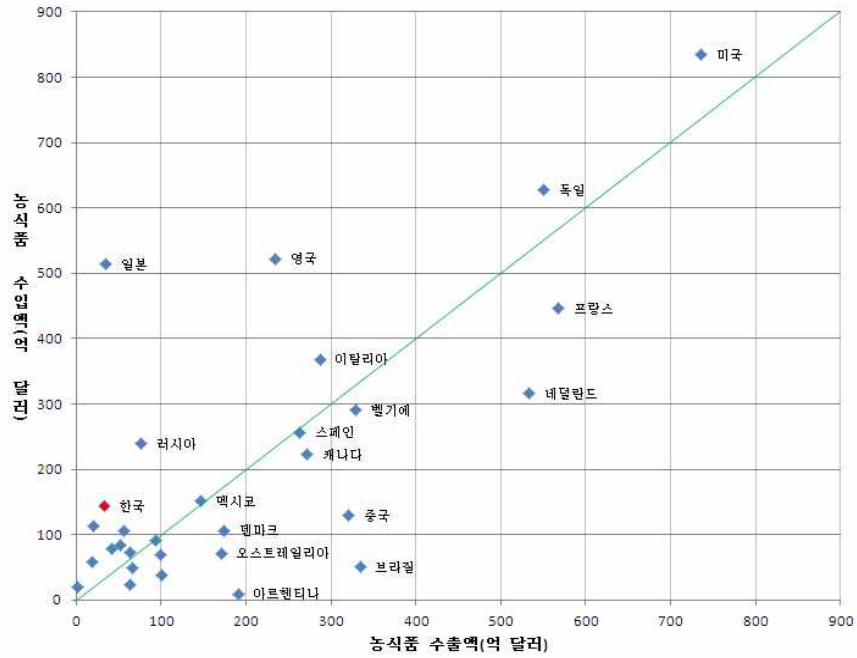
### 1) 현황과 가능성

<그림 VI-1>에 의하면 '07년 한국 농식품의 수출액은 약 33억 달러, 수입액은 약 144억 달러이다. 한국보다 농식품 수입액이 많은 나라는 미국, 일본, 독일 등 한국보다 국민소득이 많거나 네덜란드, 벨기에와 같이 농식품 가공산업이 발달한 나라이다. 농식품 수출의 경우는 대부분의 나라가 한국보다 많은 수출을 하고 있다. 2008년 GDP상위 30개국 중 한국보다 '07년 농식품 수출액이 적은 나라는 사우디아라비아, 대만, 베네수엘라 3개국뿐이며, 일본은 35억 달러로 한국과 비슷한 수준이다.

그러나 농지 면적이나 농업종사자 인구에 비하면 한국은 상당히 많은 농식품 수출을 하고 있다. <그림 VI-2>에 의하면 농지 면적당 수출액이 한국(1,861\$/ha)보다 적은 나라는 미국, 일본, 중국, 캐나다. 스페인, 브라질, 러시아, 오스트레일리아 등 17개국이나 되고, 농업종사자당 수출액이 한국(1,144\$/명)보다 적은 나라는 5개국(인도, 중국, 터키 등)이며, 일본은 2,166\$/명이다.

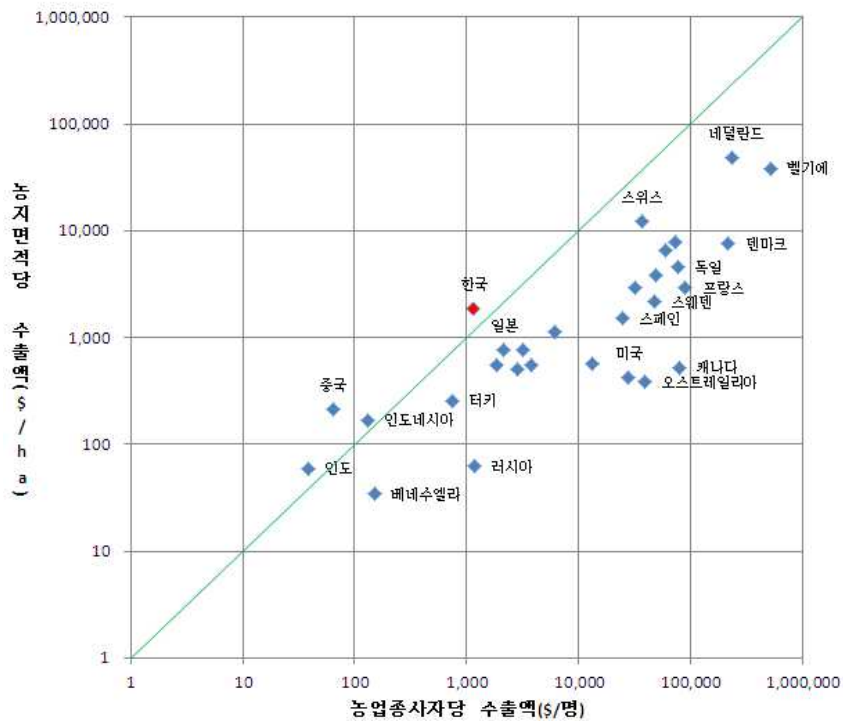
이상과 같이 살펴 볼 때, 이미 한국은 농식품 수출 분야에서 상당한 경쟁력을 확보하고 있으며, 농지면적에 비해서는 상당히 많은 수출을 하고 있다. 앞으로 농업종사자 1인당 수출액을 늘리는데 힘을 기울인다면 더 많은 수출을 할 수 있는 가능성이 열릴 것이다.

<그림 VI-1> 주요국 농식품 수출입액('07)



자료: 통계청

<그림 VI-2> 주요국의 농지면적당 및 농업종사자당 농식품 수출액('07)



자료: 통계청

## 2) 방법

어떻게 농업종사자 1인당 수출액을 증가시킬 수 있을 것인가? 먼저 수출할 수 있는 상품을 개발하여야 한다. 세계 농식품 무역을 살펴보면 활발하게 무역이 되는 농식품은 곡물, 축산물, 기호식품(술, 담배, 커피, 차, 과자,...) 등이다. 이들의 공통점은 모두 저장과 운반이 손쉽다는 것이다. 이들은 대부분 캔, 병조림, 절임식품, 건조식품 등의 형태로 거래되는 것으로서 곡물을 제외하면 모두 고도의 가공과정을 거쳐 저장성과 운반성을 높인 것이다. 세계적으로 무역이 되는 농식품의 대부분은, 곡물을 제외하면, 가공된 농식품인 것이다.

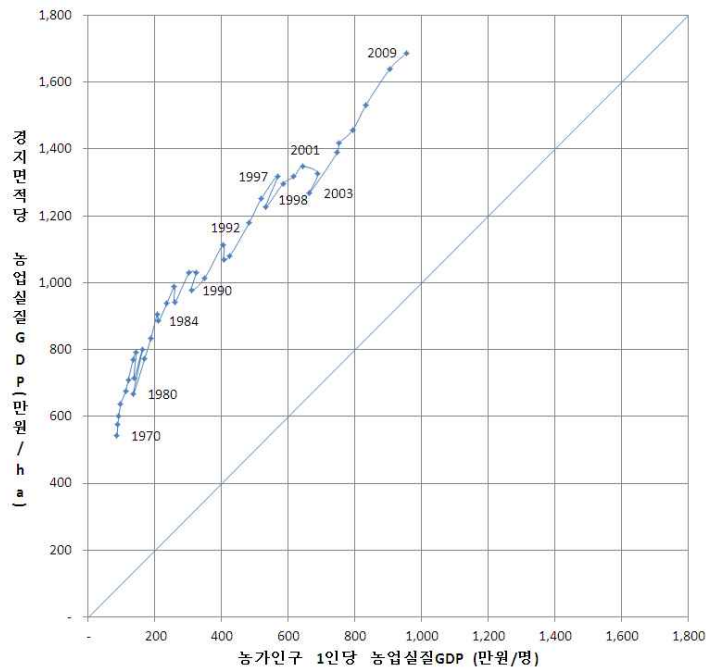
한국은 농지가 협소한 나라이기 때문에 토지이용형 작물인 곡물을 주요 수출품목으로 개발할 수는 없다. 따라서 곡물을 제외한 농축산물을 가공하여 수출하는 길을 택할 수밖에 없는데 한국에서 생산된 농축산물 가격은 국제가격에 비해 상당히 높기 때문에 국산 농축산물을 가공수출하는 것은 한계가 있다. 고가의 국산 농축산물을 가공하여 고가의 가공농식품을 생산한 다음 외국의 고급 수요자들을 대상으로 수출하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 고급 수요자는 한정되어 있으므로 곧 수요에 한계에 부딪쳐 가동률이 떨어지게 될 것이다. 그러나 외국에서 값싼 원료 농축산물을 수입하여 가격경쟁력 있는 가공농식품을 만들어 수출하면서 국산농산물을 이용한 고가의 가공농식품도 함께 수출한다면, 즉 품질의 다양화를 꾀한다면, 가동률을 유지하면서 국산 농산물도 가공 농식품의 원료로서 수출에 이용할 수 있을 것이다. 국산농산물을 원료로 이용하는 것을 고집하는 것보다는 먼저 시장을 넓히는 것이 중요하다.

가공농식품 수출을 장려하여야 하는 또 한 가지 이유는 한국의 농식품 산업구조의 변화 방향이 네덜란드, 벨기에와 같은 구조를 지향하고 있기 때문이다. 다음 <표 VI-2>는 <그림 VI-2>가 보여주는 농지면적당 수출액, 농업종사자당 수출액과 <그림 VI-1>에 나타난 각 나라의 농식품 수출입 패턴을 비교하여 국가별 유형으로 정리한 것이다. 농지가 협소하고 인구가 많은 네덜란드, 벨기에에는 수입농산물을 가공하여 수출하는 가공 수출형 농식품 산업 유형, 농지가 넓고 인구가 적은 미국, 캐나다, 호주 등은 1차 농산물을 수출하는 농식품 산업 유형, 농지가 넓고 인구가 많은 중국, 인도, 인도네시아는 생산한 농산물의 대부분을 스스로 소비하는 자급자족형 농식품 산업 유형, 농지가 좁고 인구가 많은 한국, 일본은 1차 농산물(주로 사료곡물)을 수입하여 소비하는 농식품 산업유형을 각각 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 VI-2> 농식품 산업의 유형

토지 생산성 \ 노동생산성	낮음	높음
높음	수입소비형 (한국, 일본)	가공수출형 (네덜란드, 벨기에)
낮음	자급자족형 (중국, 인도, 인도네시아)	생산수출형 (미국, 캐나다, 호주)

<그림 VI-3> 한국 농업의 성장경로



자료: 농림수산식품부, 통계청, 한국은행

<그림 VI-3>은 한국 농업의 경지면적당 농업실질GDP와 농가인구당 농업실질GDP가 변화해 온 궤적을 연도별로 표시한 것이다. 그림을 보면 1980년 대까지는 경지면적당 농업실질GDP가 농가인구당 농업실질GDP보다 빠르게 증가하였으나, 1990년 대 이후에는 농가인구당 농업실질GDP가 경지면적당 농업실질GDP보다 빠르게 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 그 결과, 현재 한국농업은 토지생산성이 높고 노동생산성이 낮은 농업의 양태에서 토지생산성과 노동생산성이 모두 높은 농업의 양태로 전환되고 있다. 이와 같은 한국의 토지생산성과 노동생산성의 성장추세를 보면 한국농업은 네덜란드나 벨기에와 같이 토지생산성과 노동생산성이 모두 높은 가공수출형 농식품 산업유형에 접근하는 성장경로 위에 있다고 할 수 있다.

가공수출형 농업국가가 되기 위해서는 과감하게 원료농산물을 수입하고 농촌의 농산물 가공사업(특히 주류)에 대한 각종 규제를 완화하여 농촌의 중소 식품가공기업이 성장할 수 있는 여건을 조성해 줄 필요가 있다.

### 3. 양곡관리정책에 대한 제안: 쌀수급 균형을 위한 네 가지 방안

쌀의 초과공급 문제를 해결하기 위한 대안으로는 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다.

#### 1) 학교급식

공급측면의 정책을 찾기 전에 먼저 수요측면을 생각해 볼 필요가 있다. 소득의 증가에 따라 탄수화물 식품의 소비가 줄어드는 것은 당연한 일이지만, 같은 탄수화물 식품 중에서 밀가루의 소비가 증가하는 것을 볼 때 수요 측면의 정책에도 희망이 있다고 할 수 있다.

그리고 현재 논의되고 있는 식량자급률 설정 문제도 사실은 수요측면에서 접근하여야 할 문제라고 생각한다. 국민이 원하지도 않는 농산물을 억지로 식량자급률을 책정하여 보조를 주어가며 재배하게 하는 것 보다는 국민으로 하여금 국산 농산물을 사랑하고 소비하게 하는 것이 훨씬 나은 식량자급률 정책이라고 생각되기 때문이다. 우리 국민이 우리 쌀을 사랑하고 소비하게 하는 방법 중 가장 좋은 것의 하나는 초등학교 급식정책이다. 현재 책정된 초등학교 급식비용은 우리 농산물을 사용한 제대로 된 우리 음식을 제공하기에는 턱없이 부족하다. 우리 식단에 실망한 우리 어린이들은 햄버거와 피자, 스파게티에서 만족을 찾고 있으며 우리 음식은 맛이 없는 것, 질이 낮은 것으로 치부하고 있다. 사람의 입맛은 어릴 적에 개발되고 길들여지는 것이기 때문에 외국 음식의 맛에 길들여진 어린이들이 성장하면 우리 쌀과 우리 농산물을 외면하고 외국 농산물을 찾게 될 것이다.

식단을 도외시한 채 쌀 소비만을 홍보하거나 식량자급률을 법제화하는 방법은 얼마나 효과가 있을는지 의문이다. 이미 소비자가 전통식단을 선호하는 집단과 서구식 식단을 선호하는 집단으로 나누어진 상황에서는 쌀의 소비를 홍보하면 쌀 소비가 증가하는 대신 전통식단에 속하는 다른 국산 식품류의 소비가 감소하기 쉽다. 서구식단을 선호하는 집단으로 하여금 전통식단을 좋아하게 할 수 있는, 파이 전체를 키울 수 있는 정책(예를 들어 초등학교 급식 정책과 같은 정책)이 필요하다.<sup>16)</sup> 그리고 우리 전통 식단을 무시한 채 식량 자급률을 법제화하는 정책, 예를 들어 밀자급률을 법제화 하여 끌어 올리는 정책 같은 것은 오히려 서구 식단에 속한, 수입에 의존하는 식품류의 소비를 부추겨 궁극적으로 식량자급률을 낮추는 결과를 초래할 위험이 있다.

우리 식단이 지방과 당분의 함량이 높은 외국식단보다 건강한 것이라는 것은 잘

16) 참고로 미국은 학교급식에 국산농산물을 사용하도록 하는 규정을 가지고 있으며, 농림부 예산의 반 이상이 학교급식과 극빈자 식량보조를 담당하는 식품영양국(Food and Nutrition Service) 예산이다.

알려져 있다. 초등학교 급식을 개선하는 것은 가장 효과적인 우리 농산물 소비 촉진 정책인 동시에 국민을 건강하게 하는 정책이기도 하다. 단기적으로 효과가 있는 듯이 보이는 홍보나 법제화보다 국민이 장기적으로 우리 농산물을 사용하는 우리 식단을 선호하도록 하는 정책이 필요하다.

## 2) 생산조정제

과도한 식량용 쌀 초과공급을 줄이기 위해서는 ‘생산조정’제를 실시하여 약 20-30만 ha의 논을 쌀 생산으로부터 퇴출시킬 필요가 있다. 퇴출 되는 논을 어떻게 할 것인가? 이것은 간단한 일이 아니다. 먼저 ‘생산조정’되는 논의 용도를 생각해 보면 다음과 같은 3 가지 선택이 있을 수 있다.<sup>17)</sup>

- ① 농업 이외의 다른 용도로 전용
- ② 대체 작물 재배
- ③ 휴경

먼저 다른 용도로의 전용은 가장 손쉬운 방법이기도 하나 농지는 한 번 전용되면 다시 회복하기 어렵다는 점과 동시에 대비하여 농지를 비축하여 두어야 한다는 점을 감안하여 신중하게 고려하여 보아야 할 사항이다.

다음으로 생산을 줄이고 농지를 유지하는 방법으로 대체 작물 재배를 생각해 볼 수 있다. 대체 작물로 많이 거론되는 작물은 콩, 보리, 밀 등인데 이들이 대체 작물로 고려되는 이유는 비교적 수요가 늘어날 여지가 많다는 것이다. 그러나 수입되는 콩, 보리, 밀에 비하여 월등하게 높은 생산비용을 지불하여야 하므로 막대한 정부의 지원이 들어가야 한다는 단점이 있다. 넓고 깊게 연구하여 새로운 수요에 부응하는 대체 작물을 개발할 필요가 있다. 미국이 제 2차 세계 대전으로 식용유 수입이 불가능해지자 콩을 도입하여 식용유 공급 문제를 해결한 것은 좋은 예이다. 신재생에너지(new and renewable energy) 쪽도 고려해 볼만한 분야이다. 돼지감자에서 생산한 알콜을 휘발유와 섞어 자동차 연료로 사용하는 것은 상당한 경제성이 있다는 것이 증명되었고, 캐놀라(canola)에서 추출한 식용유를 디젤과 혼합하여 사용하는 것도 가능성이 있게 보인다. 이들은 모두 대기 오염을 줄일 수 있다는 이점도 갖고 있다.<sup>18)</sup>

마지막으로 생각해 볼 수 있는 것이 휴경인데 농가 소득의 원천인 논을 휴경시키

17) 생산조정제는 매우 다양하다. ‘경작지 할당(acreage allotment),’ ‘품목횡단적 감산협약(cross-compliance),’ ‘균형감산협약(offsetting compliance),’ ‘정리구매(buyout),’ ‘상품지불제도(PIK: payment in kind),’ ‘92%정책(92),’ ‘유통제한(marketing quotas),’ ‘토양보존비축(CRP: conservation reserve program),’... 등 많은 생산조정 정책수단이 있다(김호탁, 이태호, 김한호, “농산물 가격론,” 박영사, 2003, pp.274-287 참조).

18) 대기오염을 줄일 수 있다는 것은 이들 작물재배로 얻은 탄소배출권을 판매하여 이익을 얻을 수 있다는 말이다.



기 위해서는 휴경보상이 필요하다. 그러나 다른 나라(일본, 미국)의 선례를 보면 휴경보상으로 초과공급 문제를 효과적으로 해결할 수 있을지는 의문이다.<sup>19)</sup> 휴경보상제를 시행하게 되면 농업인들은 가장 생산력이 낮은 농지를 휴경시키고 생산력이 높은 농지에 더욱 정성을 들여 농사를 짓는 경향이 있기 때문에 생산은 예상한 것만큼 줄어들지 않기 때문이다. 미국의 경험에 의하면 15%의 농지를 휴경하였을 때 3%의 생산량 감소 효과가 있었다고 한다(Knutson 외 p.267 참조).

한 편 휴경보상이란 문자 그대로 농사를 쉬는 대가로 직접지불을 하여 주는 것이므로 휴경보상제 하에서는 정부가 직접지불을 중지하면 언제라도 다시 생산을 재개할 수 있다. 다시 말해 휴경보상제는 직접지불을 계속하는 동안만 구조조정과 같은 효과를 얻을 수 있는 것으로서 초과공급문제를 해결하는 것이 아니라 유예하는 것이다. 따라서 휴경보상제를 계속하는 한 진정한 구조조정을 기대하기 어렵다. 쌀 산업의 구조조정이 이루어지지 않는다면 쌀 산업은 제대로 발전할 수 없고 정부는 쌀 산업 보호정책을 계속할 수밖에 없는데 이것은 우리 국민과 농업 모두에게 불행한 일이다.

그리고 휴경보상제가 농업인의 소득문제를 완화시키는데 기여한다고 보기 어렵다. 휴경보상제는 농지의 공급을 감소시켜 농지가격이나 임차료와 같은 토지비용을 상승시키게 되고 토지비용의 상승은 소득감소로 이어지게 된다. 더욱 문제가 되는 것은 휴경보상제의 혜택은 궁극적으로 농지 소유자에게 돌아가게 되므로 소농이나 임차농처럼 농지를 조금 소유하거나 전혀 소유하지 않은 농가의 소득향상에는 별로 도움이 되지 않을 것이라는 점이다.

### 3) 농지은행

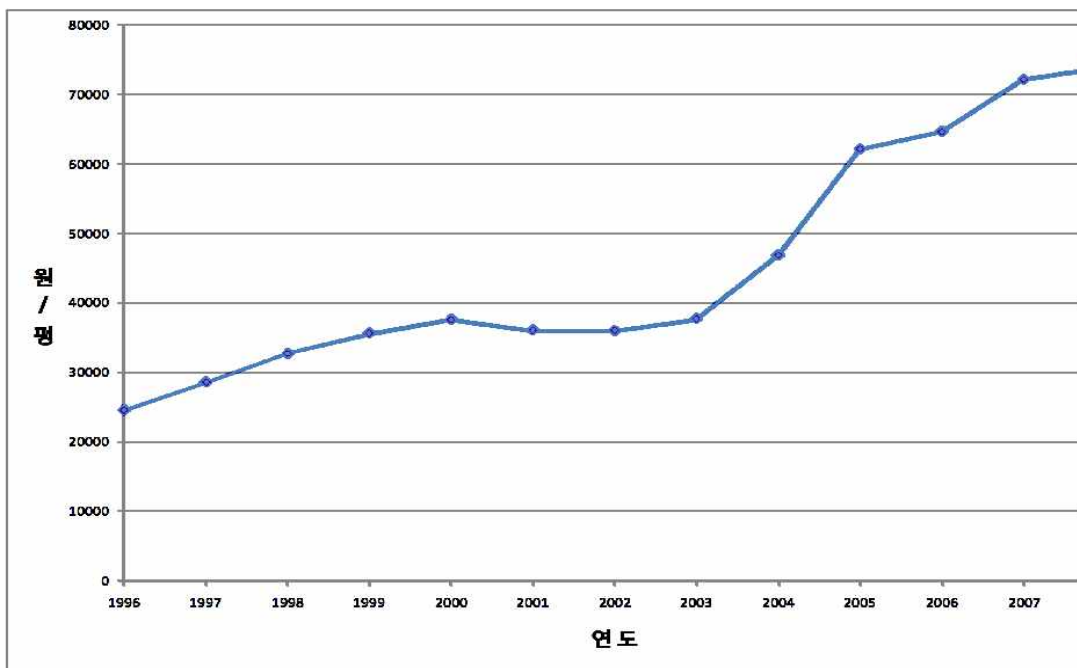
농지은행(또는 토양은행) 제도를 이용하여 정부가 논을 매입하도록 하고 매입한 논을 유사시에 대비하여 비축, 휴경시키거나 다른 작물의 재배에 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 농지은행이 영세 고령 농업인이나 여러 가지 사정으로 농업을 접는 농업인들로부터 적당한 가격에 논을 정리구매(buyout)하거나 장기 임차하여 쉽게 은퇴할 수 있는 길을 터주는 동시에 정부가 사들거나 임차한 논 일부는 미래를 위한 농업자원으로 보전하고 일부는 젊고 유능한 농업인에게 싼 가격으로 팔거나 장기 저리로 임대해 준다면 쌀의 초과공급문제를 해결하고, 논이라는 농업자원을 보전하며, 우리 농업에 활력을 불어 넣어 준다는 토끼 세 마리를 잡는 수확을 얻을 수 있을 것이다.

또한 농지은행은 쌀직불제의 자본화 문제를 완화시킬 수도 있다. 정부가 농업에 보조금을 지불하여 농지의 수익률이 향상되면 농지의 가격과 임차료와 상승되게 되

19) 일본은 1970년대 초부터 휴경정책을 실시하여 현재 약 250만 ha의 논 중 3분의 1 정도를 휴경보상제를 통하여 휴경시키고 있다.

는데 이것을 정부보조의 자본화(capitalization of government subsidy)라 한다. <그림 VI-4>를 보면 2004년과 2005년에 논가격이 빠르게 상승하였다는 것을 알 수 있는데, 이것은 2005년부터 실시된 쌀직불제와 관련이 있다고 생각한다. 정부가 농업인에게 지불하는 돈이 농지 임차료와 농지가격 상승이라는 과정을 통하여 고스란히 지주에게 돌아간다면 농업인의 소득향상이라는 애초의 목표는 달성되기 힘들다. 농지은행제도를 통하여 정부가 지주역할을 하게 된다면 이와 같은 현상을 완화시킬 수 있을 것이다.

<그림 VI-4> 평당 논가격 상승 추이



자료: 농림수산물 주요통계, 농림수산물부, 2009

2014년에 5천만 한국 국민이 1인당 연간 70kg의 쌀을 소비하게 된다면 한국의 연간 식량용 쌀 수요량은 350만 톤가량 될 것이다. 한 편 2014년까지 현재의 쌀 생산량이 계속 유지된다고 가정하면, 즉 쌀 경작면적 약 90만 ha, 헥터 당 평균 단수 약 5 톤이 유지 된다고 하면 국내 쌀 생산량은 약 450만 톤이 될 것이다. 위에서 언급한 바와 같이 식량용 쌀 초과공급량을 70만 톤으로 유지하려면 450만 톤의 생산량을 420만 톤으로 줄여야 하니 약 6만 ha의 논을 쌀 재배에서 제외시켜야 한다.

정부가 이 6만 ha를 농지은행을 통해 매입한 다음 미래를 위한 농업자원으로 보전하거나 대규모로 대체작물을 재배하는데 이용한다면 쌀 초과공급을 해소하는 데 지출되는 비용을 최소화 시킬 수 있을 것이다.

#### 4) 쌀 품질 고급화

쌀의 공급초과로 인한 재고누적과 쌀농가소득 저하 문제에 대처하는 수단으로 쌀의 품질 향상을 들 수 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 품질 좋은 쌀을 만들기 위해서는 낮은 단수와 낮은 도정률을 감수하여야 한다. 단수와 도정률이 낮아진다면 쌀의 공급 또한 감소할 것이다.

둘째, 적게 생산하고도 높은 소득을 올리려면 높은 품질의 쌀을 생산하여 부가가치를 높이는 수밖에 없다.

셋째, 고품질 생산과정에서 준수하여야 하는 생산이력제, 원산지 표시제, 유통기간 표시제 등은 국산 쌀과 수입산 쌀의 차별성을 높여 주고 국산쌀의 경쟁력을 향상시킨다.

그러나 현재의 RPC는 이러한 품질 고급화에 대한 대비가 부족하다. 쌀품질을 고려하지 않고 방만하게 쌀을 구입하는 관행, 노후된 도정설비, 낙후된 건조·저장 시설, 1,000개가 넘는 특징 없는 브랜드가 난립된 유통체계를 가지고는 국민의 수요에 부응하고 수입쌀과 차별되는 고품질의 쌀을 생산할 수 없다. RPC가 서로 품질을 가지고 경쟁할 수 있도록 하는 체제를 갖추게 하기 위하여 난립된 RPC의 숫자를 줄이고 효율화시켜야 한다.

#### 4. 농업체질강화 정책에 대한 제안: 품목구조의 조정

농업체질강화는 ‘양호’ 판정을 받기는 하였지만 이는 최근의 국제 농산물 가격상승과 환율 상승의 혜택을 받은 바 크다. 현재 농업체질강화 분야 예산이 지출되는 금액이 많은 순서로 항목을 나열하면 친환경농업 > 기술개발 및 정보화 > 인력양성의 순서이다. 이것은 친환경 농업과 기술개발을 통해 농업의 경쟁력을 높이려는 정부의 의지를 반영하는 것이다. 그러나 국내 농산물의 상대적 가격 경쟁력을 높이고 판매액 규모가 큰 농가를 양성하기 위해서 다음과 같은 정책도 고려해야 한다.

첫째, 다른 나라보다 현격히 가격이 높은 생산요소이면서 농산물 생산비의 큰 비중을 차지하는 생산요소인 농지를 덜 이용하는 작물의 재배를 확대할 필요가 있다. 즉 쌀과 같은 토지이용형 작물의 재배를 축소하고 채소, 과실과 같은 토지절약형 작물의 재배를 확대해야 한다. 토지절약형 작물은 토지이용형 작물보다 생산비를 절감할 수 있는 여지가 많다.

둘째, 판매액 규모가 큰 농가를 양성하기 위해서는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목-화훼, 특용작물, 채소, 과실 등을 재배하도록 해야 한다. 2005년 통계에 의하면 현재 우리 쌀농가의 수는 65만 호에 이른다. 반면 채소농가는 23만호, 과수농가는 15만호, 밭작물 농가는 13만호, 축산농가는 8만호, 특용작물은 3만호, 화훼는 1만호 정도이다. <표 IV-3>에 의하면 연간 판매액이 3천만원 이상 되는 농가의 비중은 축산이 21%, 화훼가 25.5%, 특용작물이 10.9%, 채소가 각각 5.7%, 과수가 5.6%, 쌀농가는 1.9%에 그친다. 특히 쌀의 경우는 판매액이 없는 농가가 10%가 넘고 약 75%(50만 호) 농가의 판매액이 1,000 만원이 안된다. 쌀의 초과공급이 우려되는 지금 쌀이 아닌 다른 작물에 눈을 돌려야 한다. 축산의 경우는 판매액 규모가 커지기 쉬운 품목이기는 하지만 환경비용이 큰 품목이므로 신중히 접근하여야 한다.

<표 VI-3> 농가 판매액별 농가수의 누적 분포

단위: %

	판매 없음	50만원 미만	50 ~ 100	100 ~ 200	200 ~ 500	500 ~ 1000	1000 ~ 2000	2000 ~ 3000	3000 ~ 5000	5000 ~ 1억	1억 ~ 2억	2억원 이상
논 벼	10.3	15.0	23.3	35.3	57.9	76.8	89.3	94.8	98.1	99.7	100.0	100.0
과 수	3.2	5.2	8.9	14.3	28.1	47.3	69.1	84.0	94.4	99.1	99.9	100.0
특 용 작 물	8.1	15.0	22.2	28.4	38.5	50.4	65.3	77.4	89.1	96.7	98.9	100.0
채 소	8.4	15.6	24.3	32.5	46.0	60.1	74.8	85.5	94.3	99.0	99.8	100.0
화 훼	9.4	10.5	12.5	15.1	21.7	31.8	45.4	58.7	74.5	91.6	97.9	100.0
일 반 밭 작 물	18.2	36.5	53.2	66.0	80.4	89.5	95.2	97.6	99.1	99.8	99.9	100.0
축 산	3.3	4.7	7.7	11.9	23.9	39.3	55.9	67.8	79.0	89.3	95.4	100.0
기 타	29.3	31.8	36.4	42.5	57.0	70.3	83.0	90.5	95.7	98.3	99.3	100.0

자료: 2005년 농가총조사, 통계청

## 5. 농업생산기반 정책에 대한 제안: 양적 기반에서 질적 기반으로

농업생산기반정책 예산은 주로 쌀 생산에 필요한 생산기반(경지정리, 수리시설, 저수지 등) 확충과 농업용수 개발에 사용되었다. 1997년 최고점에 이르렀다가 감소하는 추세를 보이고 있다. 소득이 증가함에 따라 농산물의 품목이 다양해지고, 수요자들의 품질에 대한 기대가 높아지며, 생산자들이 안정성을 추구하는 경향이 강해지고 있으므로 이에 부응하는 새로운 농산물 생산기반을 마련할 필요가 있다. 따라서 증산을 추구하는 양적 생산기반 확충에서 벗어나 다양한 욕구를 만족시킬 수 있는 질적 생산기반 확충으로 전환하는 것을 고려해야 한다.

첫째, 쌀 생산과잉 생산 시대를 맞아 쌀 일변도의 생산기반 정책으로부터 다양한 작물의 생산기반을 모두 포용하는 정책으로 전환해야 한다.

둘째, 양 뿐만 아니라 품질을 같이 고려하는 생산기반을 연구·개발해야 한다. 예를 들어 농업용수를 절약할 수 있는 생산기반, 퇴비를 시비하기 편리하게 하는 생산기반, 오리농법과 같은 환경농법에 적합한 생산기반 등을 연구·개발해야 한다.

셋째, 소득의 상승과 고령화에 따라 작업안전에 대한 욕구가 높아지고 있으므로 기존의 생산기반시설의 안전성을 검사하고 사고를 예방할 수 있는 생산기반을 마련할 필요가 있다.

넷째, 현재 기상이변이나 자연재해의 빈도가 높아지고 있다는 구체적 증거는 없으나, 지구 온난화의 우려가 높아지고 있으므로 자연의 불확실성에 대비하여 생산의 안정성을 높이는 농업생산기반을 강화할 필요가 있다.

## 6. 농촌사회개발정책에 대한 제안: 심층적 복지 정책

농촌사회개발의 가장 큰 문제는 농촌의 인구감소와 노령화이다. 한 마디로 농촌에 살기를 원하는 사람이 적다는 것이다. 왜 사람들은 농촌에서 살기를 원하지 않는가? 가장 중요한 원인 중의 하나는 농촌에서의 삶이 안정되고 높은 소득을 가져다주지 못하기 때문일 것이다. 그러나 농촌 주민이 안정되고 높은 소득을 얻을 수 있도록 해 주는 것은 농가경영 안정 정책과 농업구조 개선 정책의 몫이다. 농촌사회 개발 정책은 단순한 소득의 향상이나 안정을 넘어서는 보다 근본적인 ‘행복’의 문제를 다루어야 한다.

<그림 VI-5> 류보모스키의 행복도 설문조사 문항

<p>1. <math>\text{I am satisfied with my life in the village.}</math></p> <p> <input type="radio"/> Very satisfied  <input type="radio"/> Satisfied  <input type="radio"/> Not satisfied  <input type="radio"/> Dissatisfied  <input type="radio"/> Very dissatisfied         </p>	<p>2. 내 동료들과 비교했을 때, 나는 내 자신을 이렇게 생각한다.</p> <p> <input type="radio"/> 훨씬 불행하다.  <input type="radio"/> 대체로 불행하다.  <input type="radio"/> 보통이다.  <input type="radio"/> 대체로 행복하다.  <input type="radio"/> 굉장히 행복하다.         </p>
<p><b>일반 행복도검사</b></p>	
<p>3. <math>\text{I am satisfied with my life in the village.}</math></p> <p> <input type="radio"/> Very satisfied  <input type="radio"/> Satisfied  <input type="radio"/> Not satisfied  <input type="radio"/> Dissatisfied  <input type="radio"/> Very dissatisfied         </p>	<p>4. 일반적으로 불행한 사람들은 특별히 우울한 일이 없어도 자신이 불행하다고 생각한다. 당신은 얼마나 자신이 불행하다고 생각하는가?</p> <p> <input type="radio"/> 아주 많이 불행하다.  <input type="radio"/> 불행한 편이다.  <input type="radio"/> 보통이다.  <input type="radio"/> 행복한 편이다.  <input type="radio"/> 아주 많이 행복하다.         </p>

아래 <표 VI-4>는 농촌에서 삶의 행복을 좌우하는 요인을 알아보기 위해 류보모스키(Sonja Lyubomirsky)<sup>20)</sup>의 행복도 설문조사(위의 <그림 VI-5> 참조)를 한 뒤 이것을 종속변수로 이용하여 회귀분석을 한 결과이다.

행복도 설문조사는 한국농업경제학회가 농촌 마을의 행복도 실태를 파악하기 위하여 2009년 9월 ~ 10월 사이에 전국 농촌지역 1,700 농가를 대상으로 실시한 것이다. 9개도와 대전을 제외한 5개 광역시 중 농촌 지역을 가장 잘 대표할 만한 149개 시·군을 선정하여 우편조사 방식으로 이루어졌는데, 배포된 1,700부 설문지 중 분석

20) 셀리그만, 마틴(곽명단 역), “완전한 행복,” 물푸레, 2004, p.81

에 이용된 자료는 807부며, 해당 농가수는 지역별로 다음과 같다.

광주·전남 지역이 140곳으로 전체 조사대상 농가 가운데 17%를 차지하여 분석에 가장 많이 사용되었고, 그 다음이 대구·경북 지역으로 126(16%), 부산·경남 지역 118(15%), 충남 지역 109(14%), 전북 지역 81(10%), 경기 지역 70(9%), 충북지역 70(9%) 순이다.

분석결과는 연령, 외로움, 주관적 경제수준, 자녀의 행복수준, 농사일 참여도, 농사적성도, 주관적 주택수준, 긍정적 정서 등이 농촌주민의 행복도와 통계적으로 유의한 연관관계를 가지고 있다는 것을 보여준다.

<표 VI-4> 행복도 회귀분석의 결과

변수	추정된 계수값	표준 편차	t값	Pr> t
상수	57.07138	6.65466	8.58	<.0001
<b>연령</b>	-0.23699	0.05878	-4.03	<b>&lt;.0001</b>
경지면적	-0.00004908	0.00006976	-0.7	0.482
배우자(유)	2.49848	2.91284	0.86	0.3913
자녀와 생활	0.61317	1.32744	0.46	0.6443
<b>외로움</b>	-0.16055	0.02184	-7.35	<b>&lt;.0001</b>
<b>주관적 경제수준</b>	0.15868	0.02517	6.3	<b>&lt;.0001</b>
<b>자녀의 행복수준</b>	0.12616	0.02684	4.7	<b>&lt;.0001</b>
<b>농사일 참여도</b>	-0.07405	0.03147	-2.35	<b>0.0189</b>
<b>농사적성도</b>	0.04912	0.01479	3.32	<b>0.0009</b>
<b>주관적 주택수준</b>	0.1303	0.02027	6.43	<b>&lt;.0001</b>
주관적 교육환경	0.02758	0.02267	1.22	0.2226
<b>긍정적 정서</b>	0.0609	0.02843	2.14	<b>0.0325</b>

주) 1. 이 회귀분석의 결정계수(R<sup>2</sup>) 값은 41%.

- 여기서 주관적 경제수준은 “비슷한 또래의 분들과 비교하여 부유하다고 생각하십니까?”와 같은 질문에 대한 반응을 수량화 한 것이다.
- 여기서 주관적 주택수준은 “현재 살고 계시는 주택에 얼마나 만족하십니까?”와 같은 질문에 대한 반응을 수량화 한 것이다.

이와 같은 조사결과는 농촌주민의 삶에 대한 만족도가 단순히 소득에 따라 결정되는 것이 아니라는 것을 보여준다. 농촌주민의 행복도를 높이는 참된 지역사회 복지정책을 위해서는 외로움, 자녀교육, 주택개량 등과 같은 문제를 해결해 줄 수 있는 보다 심층적인 복지정책이 필요하다. 예를 들어 고령 농가를 위한 영농법을 개발하거나 서비스 전달체계를 개선하는 노력 등이 그것이다(부록 4. 참조).





부록 1: 농산물 시장개방 이전 한국의 농업정책

1. 산업화 이전 단계(1960년 이전)

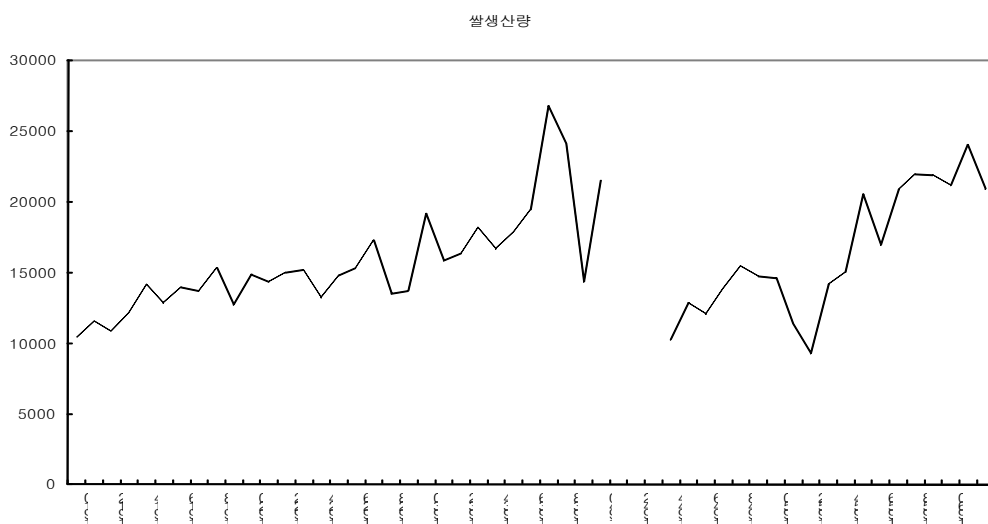
1) 일제 강점기의 산미증식계획

일제 강점기에 한국은 일본을 위한 쌀 생산기지의 역할을 하였다. 일본은 한국이 이러한 역할을 충실히 하도록 하기 위하여 한반도의 작부체계를 쌀 중심이 되도록 유도하였고 쌀증산을 유도하는 산미증식계획을 실시하였다.

제1차 산미증식계획은 1918년에서 1926년에 걸쳐 실시된 것으로 427,500 정보를 개량하여 9,200,000 석을 더 생산하려는 것이었으나 실패하였다. 일본은 토지개량공사로 하역금 받을 논으로 전환하는 사업, 관개시설 개선사업, 간척사업 등 소위 ‘토지개량사업’을 할 수 있는 자금을 지주들에게 융통하여 주게 함으로써 쌀 생산을 증가시키려 하였다. 그러나 토지개량공사 자금의 이자율(9.5%-11%)이 높은데다가 소작료율(50%-60%) 또한 높아서 토지개량을 하는 것보다 땅을 늘려 소작을 주는 것이 지주로 보아서 이익이었으므로 지주들의 참여가 저조하였다.

제2차 산미증식계획(1926-1933)에서는 1차의 실패를 거울삼아 저리의 토지개량자금을 도입하고 토지 개량보다는 농사법 개량에 중점을 두었다. 제2차 산미증식계획의 목표는 350,000 정보를 개량하여 8,200,000 석을 더 생산하려는 것으로 성공의 가능성을 보였으나 일본에서 일어난 ‘선미(鮮米) 배척운동,’ ‘세계농업공황(1930)’ 등의 여파로 1933년 중단되었다.

<그림 I-1> 일제하의 쌀 생산(1910-1940)



자료: 조선총독부, 농림부

\* 1940년 이전은 남북한 통합 통계, 1944년 이후는 남한 단독 통계.

<그림 I-1>에 의하면 제2차 산미증식계획이 중단된 이후인 1937부터 쌀 생산이 본격적으로 증가하였다. 이것은 첫째, 제2차 산미증식계획에 의한 생산성 향상효과와 둘째, 1930년의 농업공황에 의해 하락했던 쌀 가격이 다시 상승하여 농민의 증산의욕을 고취시킨 결과가 나타난 것이라고 볼 수 있다.

## 2) 잉여농산물 도입

미국은 1934년 세계적 농업공황으로 곡물 값이 하락하자 상품신용회사(CCC: Commodity Credit Corporation)를 설립하여 잉여농산물을 빈곤층에게 직접 배급하거나 식량권(food stamp)으로 제공하고 학교급식으로 소비하기 시작하였다. 1939년에서 1945년에 이르는 세계 제2차 세계대전(미국은 1941.12.7. 진주만 기습으로 참전) 기간 동안은 전쟁으로 인한 세계적 식량부족사태로 잉여농산물 문제가 발생하지 않았으나, 제2차 세계대전의 종결과 함께 다시 잉여농산물 문제가 고개를 쳐들기 시작하였다.

이때 마침 한국은 광복이후 한국전쟁을 겪으면서 식량, 의류, 비료, 연료, 건축자재, 의약품 등이 부족하게 되었고 구호원조의 성격으로 이들 물자를 도입하게 되었다. 미국은 1955년부터 한국에 밀, 보리, 면화 등의 잉여농산물을 원조하게 되었다.<sup>21)</sup>

21) 한국의 미국 잉여농산물 도입 경과는 다음과 같다.

1954: MSA(상호안전보장법)와 PL480(미국공법 480조: 농업교역증진 및 원조법)을 제정

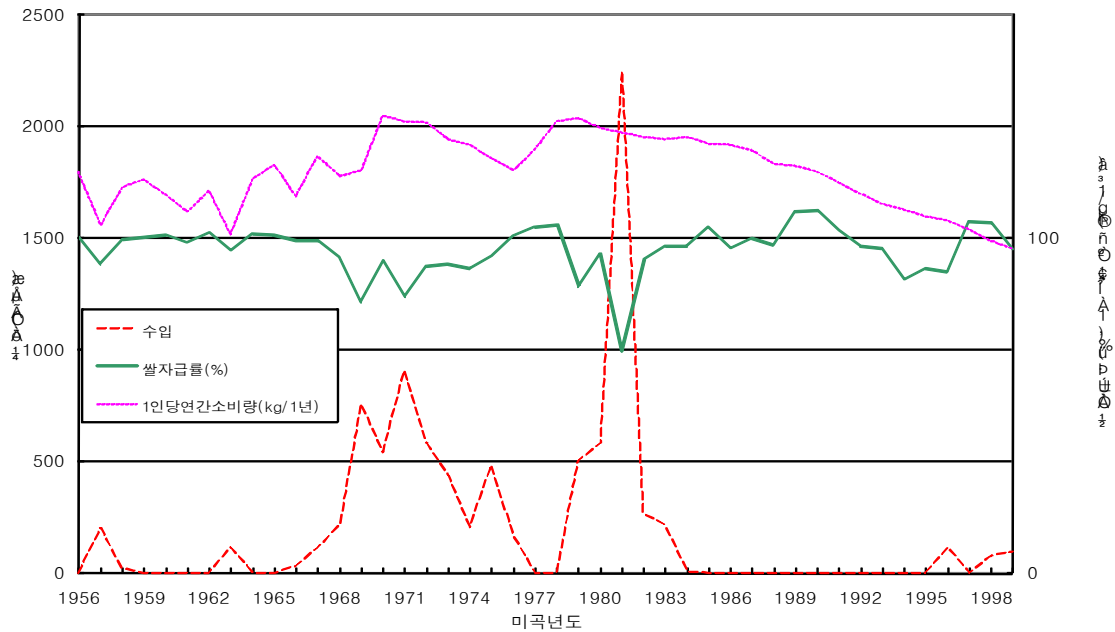
1955. 5. 31: 한미잉여농산물도입협정 체결

1955: MSA에 의한 원조액의 25%를 잉여농산물도입에 사용.

1956: PL480에 의한 양곡도입, 도입양곡 판매대금의 약 15%는 미국의 행정비, 85%는 한국의 군사비로 사용

1967: 잉여농산물 도입을 무상원조에서 장기차관 형태로 전환

<그림 I-2> 쌀의 수입과 자급



자료: 농림부

<그림 I-2>의 1인당 연간 소비량은 1인당 연간 쌀 소비량의 변화를 나타낸 것이다. 그림에 의하면 1인당 쌀 소비량이 1950년대부터 계속 증가하여 1970년대 말에 최고에 달하였으며 그 후 점차 감소하여 1990년대 말에는 100kg 이하로 떨어지게 되었다는 것을 알 수 있다. <그림 I-2>는 쌀 자급도가 떨어질 때마다 외국으로부터 쌀을 도입하여 부족량을 충당하여 왔다는 사실을 보여주고 있다. 1950년대 중반에서 1960년대 중반까지는 쌀 수입에 사용할 수 있는 외환이 없었으므로 이 시기의 쌀 부족 사태는 원조에 의존하여 수습할 수밖에 없었을 것이다. 이 시기의 1인당 쌀 소비의 변화가 심한 것은 쌀 소비량이 공급에 의하여 좌우되었다는 것을 뜻한다. 쌀 소비량이 수요의 변화에 따라 변화하였다면, 수요의 변화란 그림과 같이 급격하게 이루어 질 수 있는 것이 아니기 때문에, 소비량이 그림과 같은 급격한 변화를 보일 수 없었을 것이다. 쌀 소비량이 공급에 의하여 좌우되었다는 것은 공급부족 상태에 있었다는 것을 말하고, 이것은 이 시기의 식량부족사태의 심각성을 나타내는 것이다.

잉여농산물 도입의 결과 식량부족 문제가 완화되어 사회적 안정을 이루게 되었고 물가가 안정되어 경제 성장의 기틀을 마련할 수 있었다. 또 식량구입에 사용될 외화를 절약하여 경제성장에 필요한 자본재를 수입할 수 있었다. 그러나 원조 농산물로 밀, 보리, 면화를 도입한 결과 이들 작물의 생산기반이 취약해졌으며 쌀 일변도의 농업구조가 고착되게 되었다.

### 3) 쌀시장 통제정책

한국의 쌀시장 통제 정책은 오랜 역사를 가지고 있다. 한국에서 쌀은 필수적인 기초식량이므로 쌀의 수급을 통제하는 것은 매우 중요한 정부의 역할이었다. 쌀의 수급을 통제하기 위해서 주로 사용된 방법은 농가가 가진 쌀을 공출 또는 수집하여 소비자에게 배급하는 것이었다.

1942년 공포된 ‘조선식량관리령’은 일제(日帝)가 쌀의 공출·배급(供出·配給)을 통하여 제2차 세계대전에 필요한 식량을 조달하기 위한 것이었다. 일제는 쌀을 포함한 거의 모든 농산물에 공출제도를 적용시켜 생산된 농산물 중 약간의 자가소비량을 제외한 대부분을 강압적으로 공출하였다. 공출의 대가로 지불한 현금으로는 전쟁채권을 구입하게 하거나 강제로 저축하게 하였으므로 실제로 농민의 수중에 들어간 현금은 거의 없었다. 공출을 효과적으로 실시하기 위하여 부락 공동으로 할당량을 책임지게 하는 농업생산책임제, 공출량을 미리 할당하는 사전할당제 등을 시행하였다.

미군정기인 1946년 남한에서 실시된 ‘미곡수집령’은 1945년 해방과 더불어 폭등하는 쌀가격을 안정시키기 위해 취해진 조치이다. 쌀 가격이 폭등한 이유는 해방이후 해외 동포들이 귀환하고 북한으로부터 많은 사람들이 월남함에 따라 쌀 수요가 증가하였고, 일제하에 엄격한 통제하에 있었던 쌀의 수급이 시장경제에 맡겨지게 되었으며, 정치적, 사회적 불안정으로 쌀의 재고수요가 증가하였기 때문이다. 당시 정부(미군정청)는 ‘미곡수집령’을 내려 농가로 하여금 일정량(=0.45석×가구원 수)을 초과하는 쌀을 소지하지 못하게 하였다.

1948년 건국과 더불어 미군정 ‘식량행정처’로부터 양곡수급업무를 이양받은 농림부 양정국은 1948년 9월에 새로 공포된 ‘양곡매입법’에 의거하여 농가가 생산한 쌀 중 자가용 식량과 종자를 제외한 전량을 시장가격보다 낮은 가격에 강제 매입하여 배급하려 하였다. 그러나 시장가격 이하로 쌀을 구매하는 정책하에서 농업인은 쌀 구매에 응하려 하지 않았고 농업인의 생산의욕은 침체되었다. 정부는 배급에 충분한 물량을 구매할 수 없었고 따라서 국민들은 배급으로 충족되지 않는 물량을 암시장을 통해 구입하여야 했다. 따라서 정부는 1949년에는 ‘식량임시긴급조치법’을 공포하여 전면배급제에서 부분배급제로 전환하고 양곡의 시장거래를 허가하는 등 쌀시장 통제를 완화할 수밖에 없었다.<sup>22)</sup>

1950년의 한국전쟁을 거쳐 1960년 이전까지 정부는 ‘초저미가정책’을 실시하였는데 이 때의 구매가는 생산비에도 미치지 못하는 경우가 드물지 않았다. 1950년 2월에 공포된 ‘양곡관리법’은 농가로 하여금 정부가 지정하는 양의 쌀을 정부가 제시하

22) 공무원과 탄광, 철도 등 기간산업 종사자에게만 쌀 배급제를 실시하고 일반국민은 시장에서 쌀을 구입하도록 하였다.

는 가격에 판매하도록 강제하는 것이었으나 정부수매가가 워낙 낮았으므로 정부는 전쟁이나 물가안정에 필요한 만큼의 쌀을 수매하는 데 실패하였다. 그 결과 정부는 쌀을 확보하기 위하여 농지세를 현금대신 쌀로 납부하게 하거나 비료대금을 쌀로 지불하게 하는 등의 정책을 펴기도 하였다. 정부가 저미가 정책을 지속한 이유는 1960년대까지 쌀이 물가에 미치는 영향이 대단히 컸기 때문이다(<표 II-1> 참조).<sup>23)</sup>

이렇게 저미가 정책을 시행하여 농업인의 쌀생산 의욕을 훼손하였음에도 불구하고 쌀의 자급을 달성할 수 있었던 것은 쌀의 수요가 많지 않았기 때문이다. 정부의 저미가 정책에도 불구하고 당시 쌀의 시장가격은 잡곡의 가격보다 상당히 높았으므로 쌀 대신 상당히 많은 양의 잡곡(보리, 밀, 옥수수, 콩 등)과 감자 고구마 등이 소비되었다. 정부는 원조와 수입 등의 수단을 통하여 잡곡의 가격을 저렴하게 유지함으로써 부족한 쌀 대신 잡곡을 소비하도록 유도하였다.

<표 I-1> 물가지수 작성상 쌀의 가중치

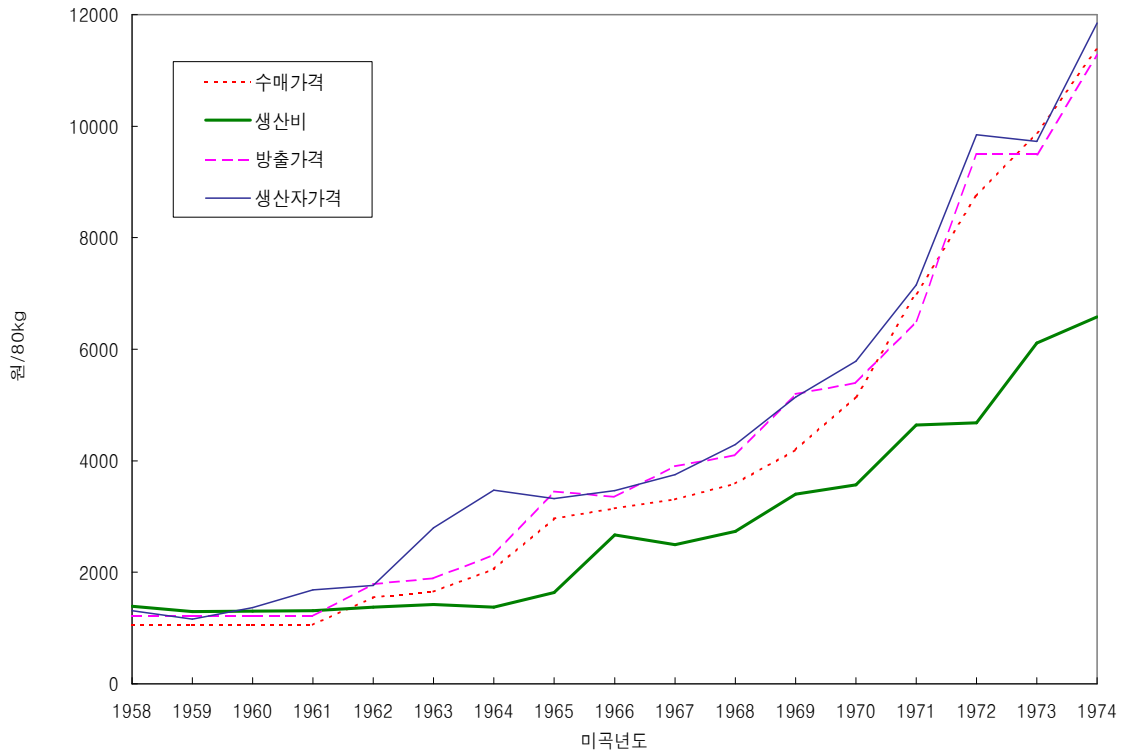
연 도	도매물가지수	서울 소비자물가지수
1955	203.7/1000	222.0/1000
1960	121.9/1000	171.6/1000
1965	105.0/1000	195.5/1000
1970	88.3/1000	164.4/1000
1975	58.4/1000	172.2/1000
1980	46.1/1000	123.2/1000

자료: 김형화, 김병택(1984)에서 재인용

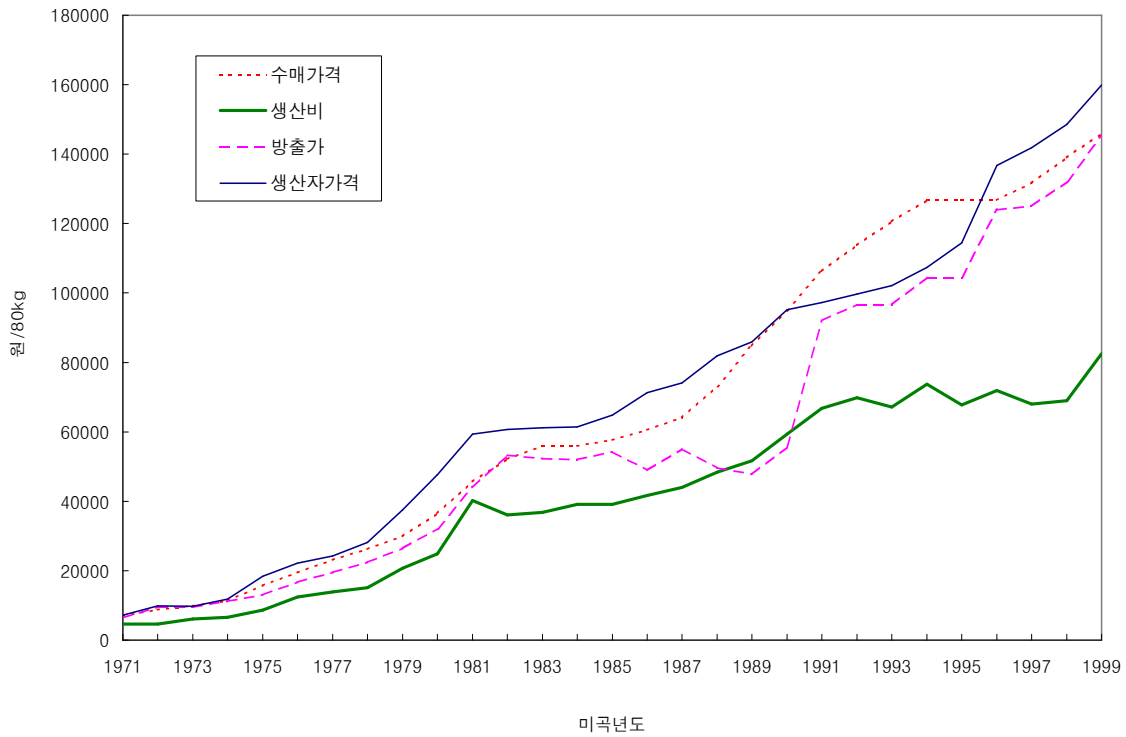
원자료: 한국은행, '물가총람,' 1982; 경제기획원, '물가연보,' 1978

23) 쌀이 물가에 미치는 영향은 쌀이 물가지수에서 차지하는 가중치로 판단할 수 있다. 1980년에 쌀의 서울 소비자물가 가중치가 12.3%라는 것은 쌀가격이 10% 상승하면 서울 소비자물가가 1.23% 상승한다는 것을 의미하는 것으로 쌀이 서울의 소비자 물가에 미치는 영향이 비교적 컸었다는 것을 나타낸다. 참고로 1995년 전도시 소비자물가지수의 경우 쌀을 포함한 곡류 전체의 가중치가 3.49%에 불과하다.

<그림 I-3> 쌀가격의 변화(1958-1974)



<그림 I-4> 쌀가격의 변화(1971-1974)



해방 직후 혼란기와 한국전쟁의 상처가 수습될 동안 정부는 강력한 쌀시장 통제 정책을 통하여 한국인의 주식인 쌀을 소비자에게 안정적으로 공급함으로써 정치적, 사회적 안정을 도모하고 농업부문으로부터 비농업부문으로 소득을 재분배하려 노력하였다. 그러나 강제적 쌀시장 통제정책은 결국 중단되지 않을 수 없었는데 그 이유는 시장가격보다 낮은 가격에 매입을 시도하였으므로 농민이 수매에 응하기 보다는 암시장을 통하여 쌀을 판매하는 경우가 증가하게 되었고 따라서 배급물량이 부족하여 자유시장거래를 완전히 금지할 수 없었기 때문이다.

이러한 정책은 식량의 안정적 조달과 비농업부문 성장이라는 목표를 추구하는 것이었으나 생산비 이하의 가격으로 쌀을 수매하는 정책은 농업인에게 농업정책에 대한 불신을 심어주고 생산의욕을 감퇴시켰으며 농업의 시장화, 상업화를 가로막았다.

#### 4) 농지개혁

##### (1) 농지개혁의 개요

일본 식민지 통치하의 농업정책은 일본의 쌀부족량을 한국에서 보충하려는 목적으로 시행되었다. 한국에서 생산된 쌀을 되도록 많이 일본으로 반출되게 하려면 생산한 쌀의 대부분을 자가소비하는 소규모 자작농보다 생산한 쌀의 대부분을 시장에 내어놓는 지주로 하여금 쌀 생산을 담당하도록 하는 것이 효과적이었으므로 일본은 소수의 지주에게 쌀 생산이 집중되게 하였다. 해방되던 해인 1945년에 한국의 농지 총면적은 223만 ha로 농가 1호당 평균 1.08ha를 보유하고 있었으며, 자작농(自作農)이 전농지의 37%인 85만 ha, 소작농이 63%인 147만 ha를 차지하고 있었다.

농지개혁은 첫째, 남한에서 대한민국 정부가 수립된 직후, 북한에서 농지를 무상몰수하여 농민에게 무상분배한 것에 대응하기 위한 정치적 목적과 둘째, 제헌헌법(1948년에 새로 제정된 대한민국헌법 제86조에 농지는 농민에게 분배하며 그 분배방법, 소유한도, 소유권의 내용과 한도는 법률로써 정한다고 규정함)과 농지개혁법(1949년 6월 21일 제정되었으며 1994년 12월 22일 ‘농지법’의 제정으로 폐지, 대체되었음)에 규정된대로 농지를 농민에게 적절히 분배함으로써 농가경제 자립과 농업생산력 증진을 이룩한다는 경제적 목적을 가지고 실시되었다.

농지개혁의 방법은 북한의 ‘무상몰수·무상분배’에 대응하여 ‘유상몰수·유상분배’의 방법을 택하였다. 신한공사(동양척식회사의 후신)가 관리하는 적산농지(일본인 소유였던 농지)와 국유농지, 소유자가 분명하지 않은 농지는 정부가 무상으로 흡수하고, 농민 아닌 자의 농지, 자경하지 않는 농지, 호당 3정보 소유상한을 초과하는 농지(다만, 다년생 식물을 3정보 이상 자영하는 자의 경우는 다년생 식물재배 이외의 토지는)는 국가에서 수매하되 이들 지주에게 지가증권을 발급하였다. 지가증권을 받은 지주에게는 해당농지 주생산물의 연간 수확량의 150%를 지불토록 하되 5년간 매년 30% 씩 상환하는 방법을 취하였다. 농지의 연간 수확량은 소재지 농지개혁위원회의

의결을 거쳐 지목별 표준 중급농지를 선정하여 지번 별로 보상액을 결정하였다.

정부가 흡수·수매한 농지는 현재 해당 농지를 경작하는 농가, 능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 농가, 순국열사 유가족, 영농능력을 가진 피고용자, 국외에서 귀환한 농가에 분배하되 한 농가의 농지소유 상한이 3 정보가 되게 하였다. 분배된 농지의 대가는 5년간 매년 해당농지 주생산물 수확량의 30% 씩을 곡물이나 화폐로 상환토록 하였다. 농지개혁에 의해 영세농에 분배된 농지는 일반 수매농지가 75만 ha, 적산농지 27만 ha로, 총면적은 102 ha이었다. 농지개혁은 1950년 3월 ‘분배농지 예정지 통지서’를 배부하여 농지를 분배하기 시작함으로써 시작되었으나 그 해 6월 25일 한국전쟁이 발발되어 예정대로 진행되지 못하였으며 당초의 농지대금 5년 상환계획은 1964년까지 연장되었다. 또한 농지개혁이 개시되기 전에 지주들이 소작인에게 농지를 미리 높은 가격에 강매함으로써 농지개혁의 효과를 감소시키는 현상이 발생하기도 하였다.

농지개혁으로 종래 심각한 사회문제가 되어 왔던 지주와 소작인간의 분쟁 등 소작제의 문제점은 해소되었으나, 농가의 농지소유한도가 3 정보로 제한되고 농지의 소작·임대차 또는 위탁경영이 금지되었기 때문에 농업규모가 영세화되어 농업발전의 장애요인이 되었다. 현행 헌법은 이를 참작하여 제121조에서 농지의 소작제도는 금지하되, 농업 생산성의 제고(提高)와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다고 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

## (2) 농지분배 방법

1950년의 농지개혁에서 3 정보 이상의 농지를 분배하는 경우에는 ‘점수제 규정’을 이용하여 분배되는 농지의 규모를 결정하였다. 농지분배점수제 규정의 개요는 다음과 같다(<표 I-2> 참조).

24) 소작제도와 임대차가 다른 점은 소작제도가 지주와 소작인 사이의 임의계약에 기초하는 데 반하여 임대차는 유명계약(benannter vertrag, 有名契約)에 의해 이루어진다는 점이다. 유명계약은 일상생활상 자주 반복되는 계약으로서 그 전형(典型)이 민법에 규정되어 있는 계약을 말한다.



&lt;표 I-2&gt; 농지분배 점수제 규정(1950. 6.)

구분		점수
가족수(30점)	10명 이상	30
	6-9명	27
	3-5명	21
	0-2명	15
노동력(60점)	4점 이상	60
	3-4점 미만	54
	2-3점 미만	48
	2점 미만	36
성별(비율)	남·여 8-14명	0.3
	남·여 15-18명	0.8
	남 19-55명	10.
	여 19-50명	1.0
	남 56-60명	0.8
	여 51-55명	0.8
	남 6명 이상	0.3
	여 56명 이상	0.3
농업시설(10점)	농우	0.8
	농구완비	10
	농구불비	8
	농구없음	0

### (3) 농지개혁의 효과

농지개혁의 효과는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

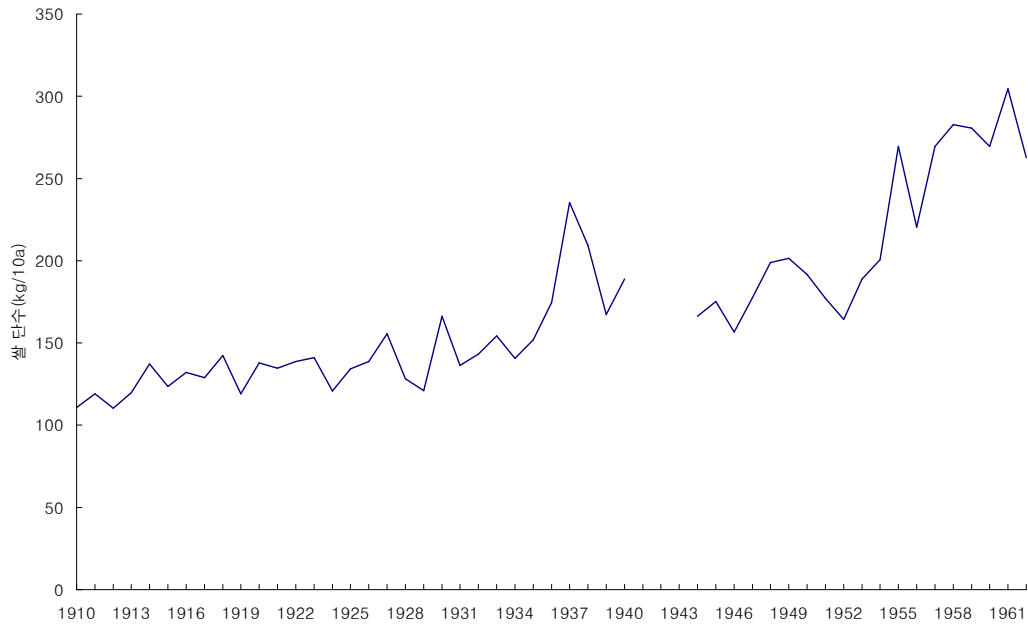
첫째, 전농지의 60% 이상에 달하던 소작농지를 자작농에게 분배하여 농지의 생산성을 높인 데 있다. 소작농이었던 농민들을 자작농으로 만들으로써 영농 의욕(incentive)을 고취시켰다. 위의 <그림 I-5>과 같이 한국전쟁(1950-1953) 이후 생산력이 빠르게 증가한 것은 농민들의 높은 생산의욕에 힘입은 바 크다고 생각된다.

둘째, 장상환(2000)에 의하면 농지개혁을 통해 조성된 재정자금의 일부는 수리시설 확충에 투자되어 농업생산기반 개선에 활용되었다. 현금기준으로 농지개혁에 의한 세입은 총액 58억3천9백만 원으로 이 돈으로 지가보상을 하는 외에 15억3천8백만원의 농업투자, 5억2천8백만원의 정부세입까지 가능했었고 투자총액의 98%는 농지개발사업에 투자되어 농업생산증대에 기여하였다. 이것이 가능했던 것은 농민들로부터는 분배농지상환금을 현물로 징수하였지만 지주에게는 지가증권에 기재된 각년도의 물량을 그 해의 법정곡가, 즉 정부수매가격으로 계산하여 현금으로 보상했기 때문이다. 법정기간내에 보상이 완료되었더라면 지주들은 법정곡가와 시중곡가간의 차액만 손해를 보게 된다. 그러나 보상실적은 법정기간의 만료시점인 55년 말까지에 49.8%만 보상되었고, 그후에 지급된 50.2%는 지급년도의 법정곡가가 아니라 법정 보상기간 5년간(1950-54년)의 평균 법정곡가로 고정시켰다.

셋째, 역시 장상환(2000)에 의하면 농지개혁은 지가증권을 통한 귀속재산 불하를

가능케 함으로써 지주로부터 자본가로 자본을 재배분하였다. 농지개혁으로 지주계급은 토지를 상실하고 대신 지가증권을 받았는데 상인들과 자본가계급은 이 지가증권을 헐값으로 사들여 귀속재산을 불하 받아 자본을 축적하게 되었다. 이 결과 지주들이 소유하던 토지자본은 산업자본으로 전환되어 50년대 이후 한국의 자본주의화에 밑거름이 되었다.

<그림 I -5> 농지개혁 전·후의 쌀단수



자료: 농림부, 조선총독부

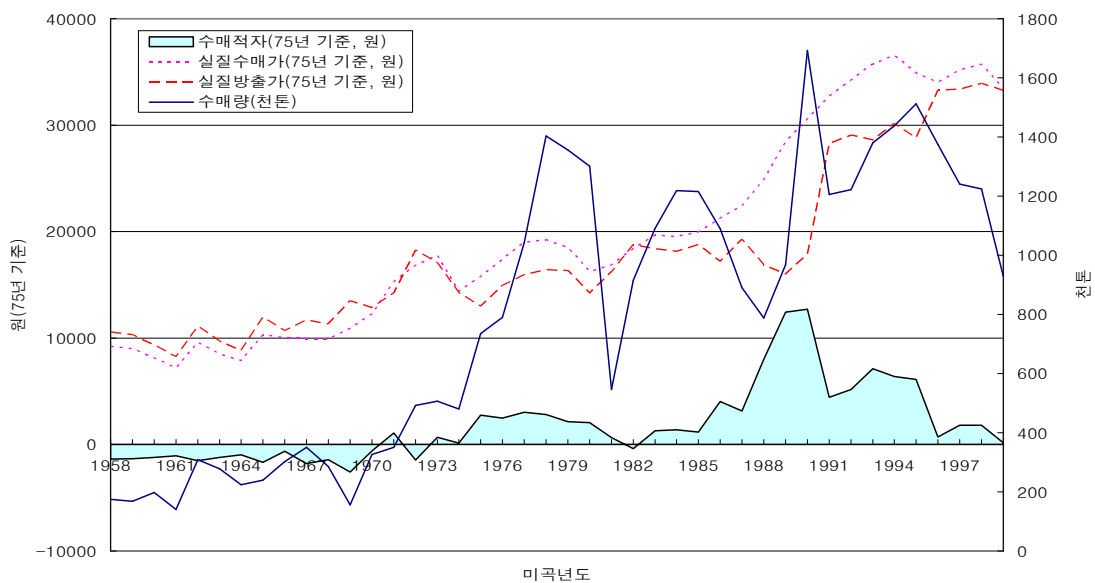
## 2. 도약단계(1961년-1976년)

### 1) 이중미가 정책

해방 후 한국 식량정책의 기조는 저미가 정책이었으나, 1960년대에 들어와서 한국의 경제가 본격적인 성장을 시작하게 되자 소득의 증가와 더불어 자연히 쌀의 수요가 급증하게 되었다. 계속되는 쌀 부족현상과 농민의 생산의욕 감퇴를 저지하기 위해 1968년부터는 고미가 정책을 실시하였다. 그럼에도 불구하고 1인당 쌀 소비량이 최고에 달하였던 1970년대 초에는 거의 100만 톤에 육박하는 쌀을 수입하여야 했는데 이것은 당시 심각한 외환(미국 달러) 부족사태를 야기하였다(<그림 I-6> 참조). 그리고 1973년에 발생한 전세계적인 석유위기로 석유가격이 폭등하자 외환은 더욱 부족하게 되었다. 또한 1973년에 일어난 전세계적인 곡물부족 및 국제곡물가격 폭등 현상도 당시 외환이 부족했던 한국에서 정부의 쌀 자급의지를 더욱 공고하게 하는데 기여하였다.

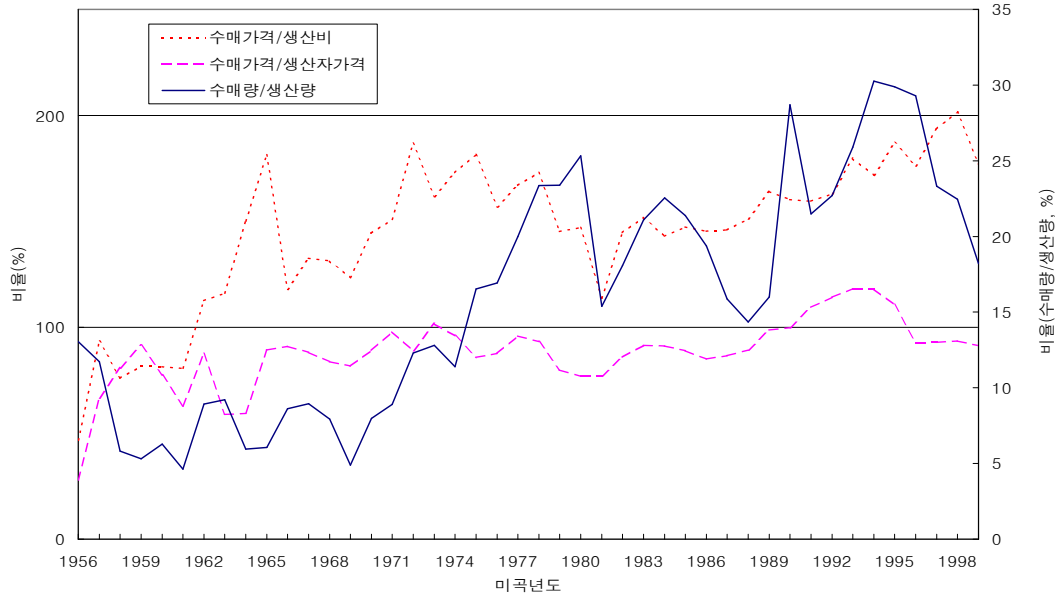
한국에서 처음 이중미가제도가 실시된 것은 1970년(미곡년도로는 1971년)이지만 본격적으로 실시되기 시작한 것은 1972년(미곡년도로는 1973년)부터라고 생각된다. 1972년 이전에는 1950년 제정된 ‘양곡관리법’에 의해 쌀수매가격과 수매량을 국회동의를 얻어 정부가 결정하도록 하였으나 1972년부터는 국회동의를 폐지하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 승인하도록 ‘양곡관리법’을 개정한 다음 이중미가제를 실시하여 수매가격을 높이고 수매량을 증가시켰다.<sup>25)</sup>

<그림 I-6> 이중미가제도와 쌀 수매로 인한 적자



25) 1980년대 초에 정부수매가격 대 생산비의 비율이 저조하게 되자 국회동의를 폐지하여 부활시켜야 한다는 의견이 농업인들 간에 비등하게 되어 1988년에 다시 국회동의를 제로 복귀하였다.

<그림 I-7> 쌀의 수매량과 수매가격



1972년 이전에는 농업패리티 지수나 물가지수 상승률 등을 고려하여 수매가격 상승률이 이들의 변화를 보상하는 수준에서 수매가격이 결정되도록 하였으나 1972년부터는 정책적으로 쌀 수매가격의 상승률을 물가지수보다 높도록 하고 농업패리티 지수가 100 이상이 되도록 수매가격을 설정하기 시작하였다. 정부의 쌀수매량은 1970년대 이전에는 생산량의 10%를 넘지 않았으나 1970년 이후 증가하기 시작하여 통일벼 재배를 비롯한 정부의 증산정책이 최고조에 달한 1970년대 말에는 생산량의 약 25%에 달했다. 그 후 1980년대 중반까지 20% 안팎을 유지하였으나 국회동의제가 부활된 1980년대 말 이후 또다시 증가하여 1993년(양곡년도로는 1994년)에는 수매량 대 생산량의 비율이 30%를 초과하기에 이르렀다(<그림 I-7> 참조).

이중가격제와 수매량 증대 정책에 힘입어 1972년부터 1980년대 초반까지는 농가의 소득을 도시가계의 소득보다 높게 유지할 수 있었으나 1980년대 중반이후 수매량을 감소시키자 농가소득이 도시근로자 가구의 소득보다 낮아지게 되었고<sup>26)</sup> 농업인의 불만이 증가하였다. 정부는 수매가격을 높이고 수매량을 늘리는 등의 방법으로 이에 대응하였으나 농가의 소득은 만족할 만한 수준으로 회복되지 않았으며 수매가격과 방출가격의 괴리가 커짐에 따라 이중미가제의 유지를 위한 재정적자가 증가하고, 쌀의 민간유통기능이 위축되는 등의 부작용을 초래하였다.

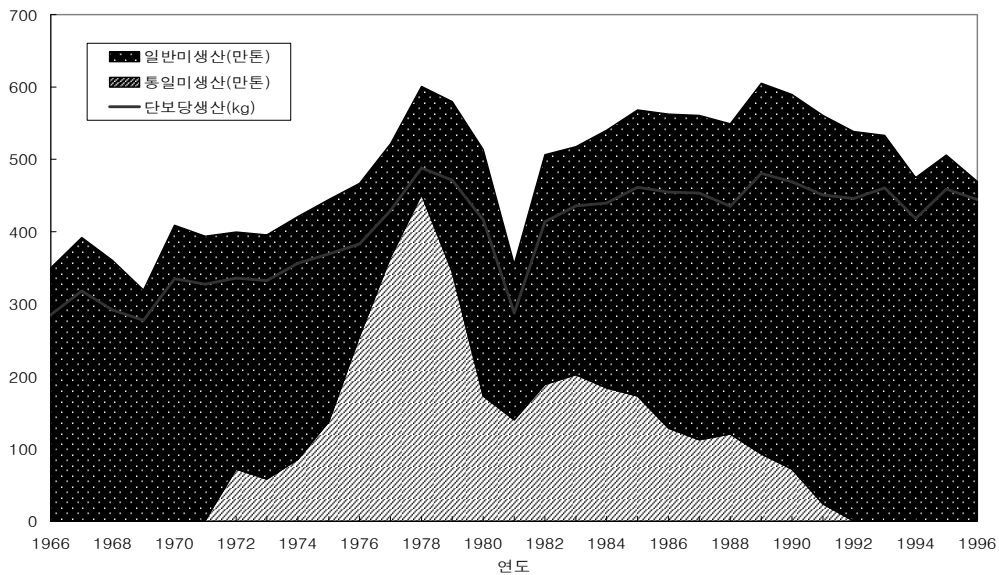
26) 한국에서는 농업부문과 다른 산업간의 소득분배의 형평성을 평가하는 기준으로 사용하는 도·농 소득비율을 계산할 때 (평균 농가소득)÷(평균 도시근로자 가계소득)과 같은 식을 사용하고 있다. 그러나 도시근로자는 ① 자신이 보유한 자산(농업소득에는 농업인이 보유한 농지, 농기계, 농업시설 등의 자산을 이용하여 얻은 소득도 포함되어 있다.)을 이용하여 소득을 얻는 것이 아니고, ② 경영상의 위험을 부담하지 않는다. 농업부문과 다른 산업간의 소득분배의 형평성을 올바르게 평가하기 위해서는 도·농 소득비율의 계산식을 (평균 농가소득)÷(평균 소규모 자영업자 가계소득)이나 (평균 농가소득)÷(평균 비농업부문 가계소득)으로 바꾸어야 한다.

## 2) 기술개발과 쌀 자급

1960년대 후반부터 경제성장과 더불어 쌀 소비가 증가하게 되었으나 외환이 부족했던 당시에는 충분한 쌀을 수입할 수 없었다. 따라서 주곡자급이 가장 중요한 농정의 목표이었다. 정부는 혼·분식 장려 등으로 쌀의 소비를 줄이려 노력하는 한편 쌀의 공급을 증가시키기 위한 기술개발에 노력하여 통일계 다수확 품종을 개발, 도입하였다. 1972년부터는 정부의 강력한 장려정책에 힘입어 통일계 쌀의 생산이 본격적으로 증가하기 시작하였고 1978년에 최고에 달하였다(<그림 I-8> 참조). 통일계 쌀은 다수확이기는 하나 장립종 계통 쌀을 좋아하지 않는 한국 소비자들에게 인기를 끌지 못하였고, 생산비가 많이 들었다. 결국 1990년대에 단립종 쌀의 단수가 높아지게 되자 사라져 버리게 되었다.

신품종의 도입은 신기술의 도입, 나아가서 기술혁신을 의미하는 것이었으나 통일계 품종의 도입은 농업의 내부에서 농업인의 필요에 의해 이루어진 내생적이고 유기적인 기술혁신이 아니라 식량증산이라는 정책적 필요에 의해 정부주도로 이루어진 기술혁신이었다. 따라서 식량증산이라는 정책적 목표가 달성되자 새로운 기술혁신으로 연결되는 연쇄반응을 일으키지 못한 채 그 자리에 머무르게 되었다.

<그림 I-8> 통일계 쌀 생산과 단보(10a, 300평)당 생산량



자료: 농림부

한국 경제성장의 초기 단계에는 농업생산을 결정하는 토지, 노동, 자본 중 토지가 상대적으로 가장 귀중한 것이었고 식량이 부족했으므로 토지이용형 식량작물인 쌀의 토지생산성을 높이는 기술이 농촌진흥청을 중심으로 활발하게 보급되었다. 1970년대 이후 쌀의 수급이 원활하게 되고 농가의 소득 향상이 식량공급보다 더 중요한 과제로 등장하게 되자 농업인들은 좁은 농지에 노동을 집약하여 높은 소득을 높일 수 있는 시설재배, 원예작물 재배와 축산에 관한 기술을 신속하게 받아들였다. 본문 <그림 VI-3>은 1970년대에 토지생산성이 빠르게 증가하였다는 것을 보여준다.

그러나 1980년대 말부터 1인당 국민소득이 증가함에 따라 노임이 상승하게 되자 토지생산성보다 노동생산성을 더 빠르게 높일 수 있는 방향으로 농업기술이 발전하게 되었다. 즉 농업기술은 면적당 소득보다 시간당 소득을 더 빠르게 높이는 방향으로 진보하게 되었다. 본문 <그림 VI-3>은 1980년대 말부터 노동생산성 증가속도가 토지생산성 증가속도를 앞지르게 되었다는 것을 보여준다.

1990년대 이후에는 농장보다 시장에서 소득을 창출해 내는 유통기술과 경영기술이 필요한 단계로 접어들었다. 현대의 시장은 컴퓨터와 이동통신을 이용한 소통, 다양한 아이디어로 수요를 만족시키는 능력 등을 요구하나 농가경영주의 대부분을 차지하고 있는 65세 이상 고령 농업인들은 이러한 시대의 조류에 잘 적응하지 못하고 있다.

### 3) 새마을 운동

1960년대 근대화 정책을 추진한 결과 도시와 농촌 가구의 소득 격차가 발생하기 시작하였다. 급속히 근대화 되어가고 있었던 도시와는 달리 1970년대 이전의 농촌마을은 60%만이 자동차 진입이 가능하였고 전기가 가설된 곳은 20%에 불과하였다. 이 때 도시의 근대화 과정에서 소외된 농촌의 생활환경과 소득증대를 위해 등장한 것이 새마을운동이다. 1970년 4월 22일 한해대책을 위한 전국의 지방장관회의에서 박정희 대통령에 의해서 제안되어 정부의 강력한 행정조직을 통해 추진되었으며 1998년 이후에는 「새마을운동 조직 육성법」에 의해서 민간운동으로 추진되었다.

정부가 1970년 가을 시멘트 350포대, 철근 0.5톤을 전국의 34,000여 농촌 마을에 배포하고 마을의 발전을 위하여 사용하도록 한 것이 새마을운동의 시작이다. 출범 초기의 농촌새마을운동은 주로 새마을가꾸기사업에 주력하였다. 정부가 지원하는 시멘트와 철근을 이용하여 마을회관 건설, 마을 안길 확장 등 공공적인 사업을 우선 추진하고 뒤를 이어 지붕개량, 부엌개량, 화장실 개량 등 개별 농가의 주거환경을 개선하였다.

초창기의 농촌새마을사업은 하나의 마을을 사업단위로 하여 추진하였지만 1974년부터는 2~3개 마을이 공동으로 추진하는 협동권사업으로 추진되게 되었는데 이는 이제까지 개별 새마을사업으로 추진해 오던 도로, 주택, 공동시설, 농로, 생산기반사

업을 취약구조개선사업이라는 하나의 계획 속에 종합적으로 추진하고 소득개발사업도 중점적으로 추진하였다. 1982년부터는 생산기반시설과 문화복지사업과 같이 하나의 사업이 여러 마을의 이해에 해당하는 경우 5~10여개의 마을이 공동으로 추진하는 광역권사업을 추진하게 되었다. 1982년까지 새마을운동은 총 52,583억 원이 투자되었으며 이 중에서 정부가 51%에 해당하는 27,987억 원을 투자하고 농촌 주민들이 49%에 해당하는 24,596억 원을 투자하였다.

1970년대의 새마을 운동은 박정희 정부의 강력한 농촌근대화 정책의지를 반영하는 농촌정책이었다. 입법, 사법, 행정부의 공무원이 새마을 지도자 연수원에 들어가 농민들과 함께 교육을 받았으며, 대다수 장관과 국회의 분과위원장이 출석하는 경제기획원(현재의 기획재정부)의 ‘월간경제동향보고’ 회의에 농민을 초청하여 성공사례를 발표하게 함으로써 정부의 모든 부처가 새마을 운동에 참여하게 하였다. 박정희 대통령 자신도 다음과 연설을 통하여 새마을 운동의 중요성을 피력하였다.

“우리가 죽을 때 자손들에게 무슨 유언을 남겨놓고 죽는 것이 가장 보람되겠습니까? 나는 우리의 자손들에게 ‘후세에 너의 조상이 누구냐고 묻는다면 나의 조상은 1970년대에 새마을 운동에 앞장서서 알뜰하게 일한 바로 저 마을의 농민이었다고 대답하라’는 유언을 남기는 것이 가장 보람된 것이라고 생각합니다.”<sup>27)</sup>

그는 또 새마을운동의 모범이 되는 농민을 불러 격려하였는데 다음은 당시 새마을운동의 기수로 선발되었던 농민의 증언이다.

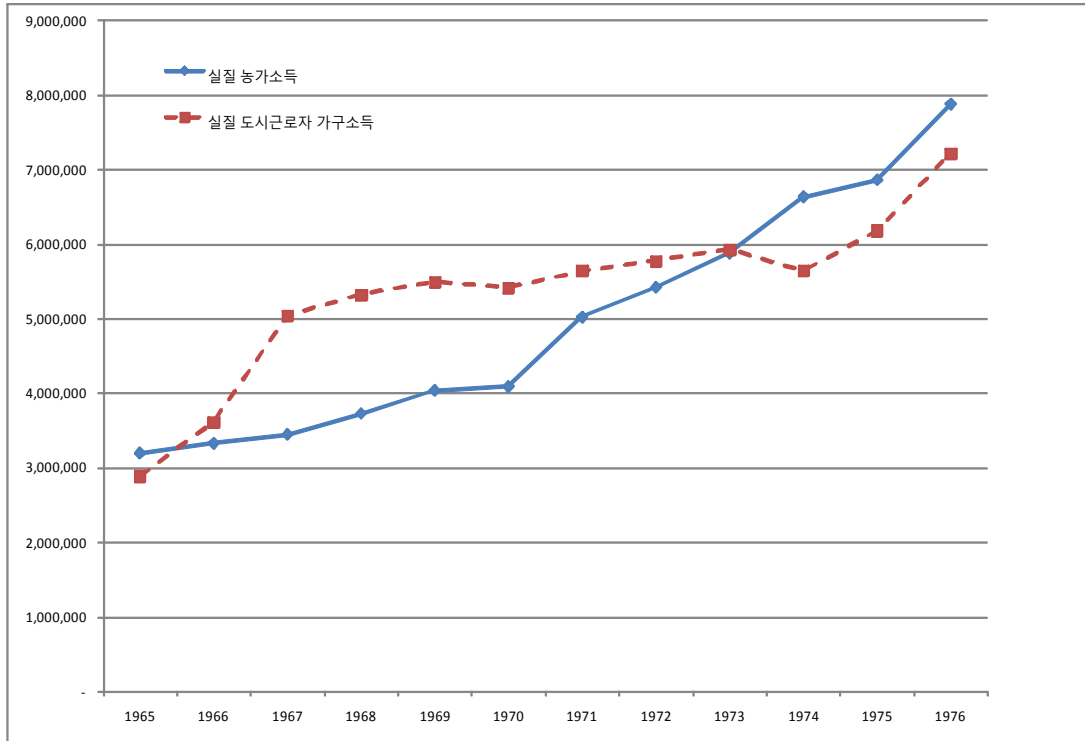
“대통령 각하의 옆자리에서 오찬을 나누는 동안에도 각하께서는 지붕의 개량에서부터 닭치는 법에 이르기까지 송구스러울 정도로 자상한 데까지를 일일이 캐물으시면서 농촌의 어려운 사정을 같이 걱정해주시는가 하면 새로운 농사기술을 가르쳐 주시기도 했다. 이렇게 각하와 같이 대화를 나누고 있노라면 어느덧 그 분의 농촌 근대화의 집념이 곧 우리의 집념이 되고 신념으로 불타오르는 것을 느껴 새로운 용기가 불끈 솟아오르는 것이었다.”<sup>28)</sup>

새마을운동은 농업·농촌·농민의 중요성을 강조하고 격려했으며, 농촌을 근대화시킴으로써 근대화의 부작용을 해소하려 하였다는 점에서 근대적 농본주의 정책이라고 할 수 있다. 초기 새마을 운동은 개발도상국에서 그 유례를 찾아보기 힘들만큼 성공적인 정책으로서 자조·자립·협동의 희망을 농촌에 불어 넣는데 성공하였으나 점차 군사 정부를 옹호하는 정치적 색채를 띠게 되면서 그 의미를 상실해 가게 된다.

27) 박정희, 새마을 운동, 1979

28) 김영미, 그들의 새마을 운동, 푸른역사, 2009

<그림 I-9> 60년대 후반의 도농 소득격차



주: 실질 농가소득과 실질 도시근로자 소득은 2000년 소비자물가지수를 기준으로 하였음.  
 자료: 통계청



### 3. 전환단계(1977년-1992년)

1970년대 중반까지 농업정책의 초점은 농업 생산의 증대, 특히 쌀 생산에 집중되었다. 그러나 1970년대 후반부터 농가의 실질소득이 감소하였고 1979년에는 농가인구 비중이 처음으로 30% 미만으로 떨어지게 되었다. 정부 정책의 중심은 생산에서 소득으로 전환되게 되었다. 농가소득을 향상시키기 위하여 농업을 구조조정하고 농외소득을 증대시키려는 노력이 구체화되었다.

1980년대 말에는 우르과이 라운드(Uruguay Round) 협상이 시작되어 농업인들의 농산물시장 개방에 대한 불안이 깊어지기 시작하였고 이를 해소하기 위하여 정부는 잇달아 농어촌개발과 농어업구조개선을 위한 투융자계획을 수립하고 시행하기 시작하였다.

#### 1) 농외소득 증대 정책

농가소득은 농업소득, 농외소득, 이전수입으로 구성된다. 이들 중 농외소득은 겸업소득과 사업이외소득으로 구성된다. 겸업소득은 농업 이외의 자영 사업소득을 말하며, 사업이외소득은 농가구원이 벌어들인 임금소득(노임, 급료), 임대료 소득, 배당이자, 폐품판매소득 등을 뜻한다.

초기의 농외소득 증대 정책에는 1968년에 시작하여 현재까지 계속하고 있는 농어촌부업단지육성사업(1989년 이후 농어촌특산단지로 개명)과 1973년~1983년 기간에 상공부와 농촌공업화촉진본부가 중심이 되어 추진한 새마을공장건설사업 등이 있었다.

그러나 본격적인 농외소득 증대 정책은 1983년부터 시작되었다고 볼 수 있다. 1983년 “농어촌소득원개발촉진법” 제정 이후 농공단지와 특산단지, 관광농원 등의 다양한 농외소득원 개발을 위한 제도적 기반이 구축되었다. 1984년부터 농공지구 조성을 시작하였으며 1984-1988년간 122 개 지구에 1355업체가 입주하였다. 1986년에는 “농어촌종합대책”을 발표하여 농어촌지역의 균형개발과 산업화를 병행해 나가는 방향으로 개발전략을 전환하고, 농외소득 비중의 획기적인 증대를 통해 농어촌 소득구조를 개선하며, 2000년대까지 도시수준으로 생활여건을 개선하는 것을 기본 방향으로 설정하였다. 구체적인 농외소득 향상 정책으로는

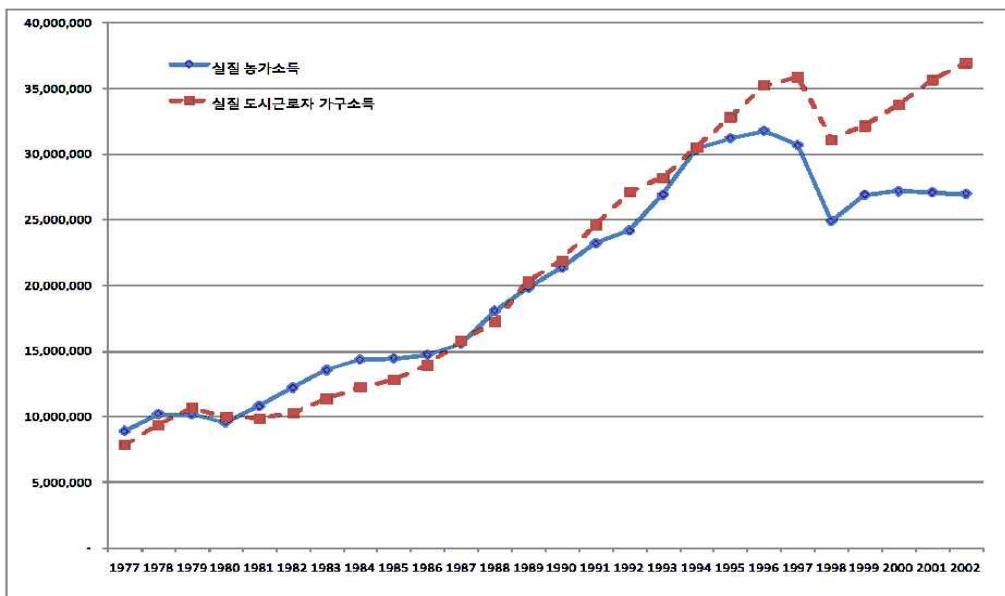
- ① 농어촌지역 공장에 대한 세제 등 지원강화
  - ② 농공지구 사업의 본격적 추진(1991년까지 100개 농공지구 지정)
  - ③ 토지이용규제의 완화(대체농지조성비 감면대상 확대, 농지전용절차 간소화)
- 등을 제시하였다.

그리고 1989년 “농어촌발전특별조치법”의 제정과 함께 농어촌구조개선대책사업의 일환으로 전통식품개발사업 및 산지농산물가공공장건설사업 등을 추진하기 시작하였다. 1990년에는 WTO대책을 마련하면서 농외소득정책의 근거가 되었던 “농어촌

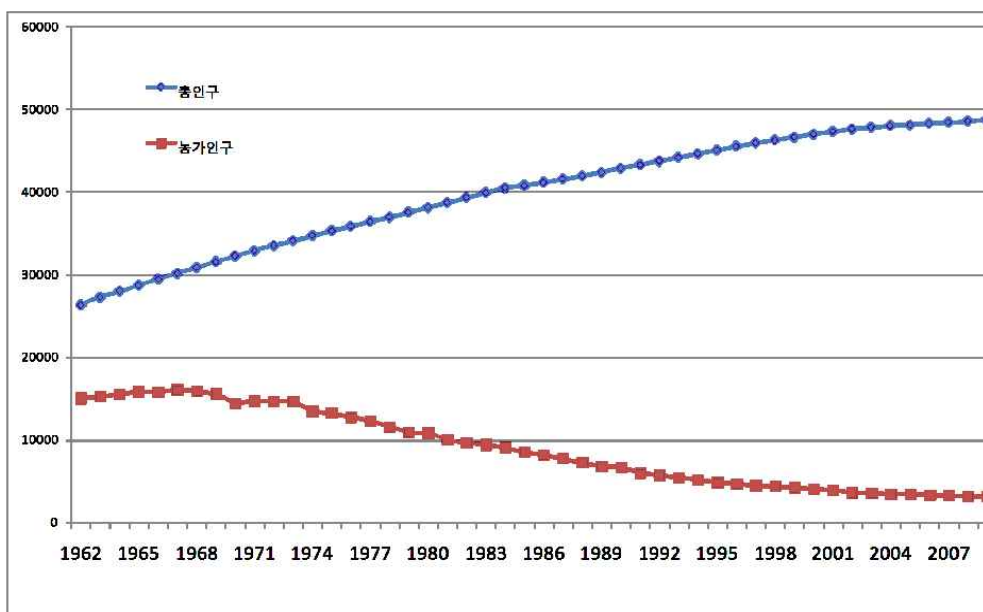
소득원개발촉진법”을 폐지하고 “농어촌발전특별조치법”을 제정하여 기존의 사업을 계속 추진하였다.

그러나 이러한 농촌에 공장과 사업체를 유치하여 농외소득을 향상시키려는 노력은 농촌 인구 급감, 노령화 심화, 농촌의 토지가격 상승 등으로 난관에 부딪치게 된다. 이러한 어려움을 해결하기 위한 노력의 일환으로 최근에는 농촌다움(농촌 amenity)이란 새로운 개념이 제시되었다. 이것은 농촌이 가지고 있는 매력을 농촌 체험이나 향토문화 관광 등의 자원으로 삼음으로써 농외소득을 높이려는 시도이다.

<그림 I-10> 도농 소득격차



<그림 I-11> 총인구와 농가인구 추이



## 2) 농업구조 개선 정책

한국 농업정책 역사에 최초로 농업구조정책이 등장한 것은 1962년 농업구조정책 심의회의에서 농업구조개선책을 농림수산식품부 장관에게 건의하면서 부터이다. 1967년에 제정된 “농업기본법”에서는 ‘농업경영의 능률 향상과 타 산업종사자와 소득균형이 실현될 수 있도록 자립가족농을 육성하고, 농산물의 증산을 위해 기업농을 조장하며, 농업생산성 향상을 위하여 농업생산단체 조직을 조장하여 농업경영의 협업화를 도모하는 외에 농업경영의 적정규모화 유지를 위해 농지의 세분화를 방지할 수 있는 시책을 강구하여야 한다’고 규정하여 농지규모를 중심으로 하는 농업구조정책을 강조하였다. 그러나 1967년의 “농업기본법”은 시행의지의 부족으로 결국 사문화되었다.

1980년대에 들어서서 농어촌사회는 부채증가, 급속한 이농 현상, 도농간의 경제적·문화적·사회적 격차 등으로 어려움에 직면하였고 1980년대 중반 소값 파동으로 농정에 대한 불만과 불신이 커지고 있었다. 정부는 1986년에 농어촌종합대책, 1987년에 농어가부채경감대책을 시행하였으나 이러한 대책이 농어촌문제의 근본적 해결이나 자생력 회복에 미흡한 것이므로 보다 근본적이고 장기적인 정책이 필요하다는 판단에 따라 1989년 4월 28일 농어촌발전종합대책을 발표하였다. 농어촌발전종합대책의 내용은 ① 농업구조개선촉진, ② 농수산물 가격안정과 수요기반 확충, ③ 농외소득원 개발촉진, ④ 농어촌 정주권 개발, ⑤ 농수산 행정체계 재정립, ⑥ 농어민 부담경감과 농어가 경제안정 등으로 구성되었다. 농어촌발전종합대책에서는 구조개선 촉진을 가장 중요한 중점 시책으로 설정하고, 농지공사(가칭) 설립, 농지관리기금 설치, 농업진흥권역 설정 운영, 영농조합과 위탁영농 육성, 장기농지임대제도 실시 등을 추진하기로 하였다.

1980년대 말과 1990년대 초에 걸쳐 우루과이라운드 농산물협상 등으로 농업부문의 국제화, 개방화가 빠르게 진행되자 정부는 농수산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 보다 적극적인 대책이 필요하다고 판단하고 1991년 1월에 농어촌대책을 수립하였고, 이를 더욱 발전시켜 1991년 7월에 농어촌구조개선대책을 발표하였다. 농어촌구조개선대책은 농어업의 경쟁력 강화, 농어촌의 활력 증진, 농어촌에 대한 투융자 확대 등을 3대 목표로 제시하고, 이 목표 달성을 위해 1992~2001년까지 10년간 농어촌구조개선사업에 42조원을 투자하기로 하였다.

7년 이상 걸린 우루과이라운드 협상이 1993년 12월에 타결되자 정부는 서둘러 대책 마련에 착수하여 1994년 2월 1일 농어촌발전위원회를 구성하고, 3월 24일에는 “농어촌특별세법”을 제정하였다. 그리고 6월 14일 농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안, 7월 4일 농어촌특별세 투자계획을 각각 확정·발표하였다. 농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안은 2000년까지 15만호의 전문적인 가족단위 전업농어가 육성, 농업회사법인제도 도입, 과감한 농지제도 개혁 등 농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심 시책 추진을 제시하였고, 농어촌특별세 투자계획에서는 기존의 농어촌구조개

선자금 42조원 이외에 15조원의 농어촌특별세를 농림사업의 투융자 재원으로 보충하였다.

사문화된 “농업기본법”이 폐지되고 대신 2000년 1월부터 “농업·농촌기본법”이 시행되었는데 여기에서도 역시 농업구조개선이 규정되었다. 총 48개조로 이루어진 “농업·농촌기본법”에서 농업구조개선 관련 조항은 농업인력육성, 농지이용 및 보전, 농업생산구조의 고도화 등 전부 19개조로 가장 많은 조항으로 이루어졌다.

2000년대 들어서 WTO, DDA 협상, FTA 협상 등이 계속 진행되고 농산물 시장 개방 확대가 불가피하게 됨에 따라 정부는 “선대책 후개방” 원칙을 세우고 농업·농촌이 개방 확대에 적응할 수 있도록 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’를 비전으로 하는 농업·농촌종합대책을 2004년부터 추진하였다. 그리고 10년간(2004~2013)의 농업·농촌종합대책을 재정적으로 뒷받침하기 위해 119조원의 증장기 투융자계획을 수립하였다.

이상과 같은 농업·농촌에 대한 투융자를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 I-3> 농림수산식품 분야 투융자 계획

기 간	농어촌 대책	투융자 계획	비고
‘92-’98	42조원 농어촌 구조개선 대책(1단계)	42조원	국고(35조원), 지방비, 자부담 포함
‘94-’04	15조원 농특세 사업	15조원	국고로만 구성
‘99-’04	45조원 농업·농촌 발전계획(2단계)	45조원	국고(38조원), 지방비, 자부담 포함
‘04-’13	119조원 투융자 계획(3단계)	123조원	119조 계획은 ‘07년 FTA 대책을 반영, 123조(국고)로 증액
총 투융자 계획		225조원	

자료: 농림수산식품부

## 부록 2: 미국 농업정책의 변천과정

### 1. 농업공황 이전의 시대(독립~1920년대)

정부가 농업 및 농업생산자를 위하여 직접 농산물시장에 개입한 것은 1930년대의 대공황부터 시작한다. 그러나 농업생산을 둘러싼 경제활동에 대한 정부개입은 그 이전에도 있었다. 당시의 정부정책은 신대륙의 넓은 땅에 이민을 받아들여 그들을 정주시키는데 큰 역할을 하였다. 연방정부는 한 때 전국적으로 15억 에이커의 토지 가운데 14억 에이커를 소유한 적도 있었다. 연방정부는 이러한 땅을 농민이 되려는 사람들에게 거의 무상에 가까운 가격으로 불하함으로써 상대적으로 규모가 작은 가족경영 중심의 농업구조를 만들었다. 가족경영을 미국농업의 이상적인 경영형태로 생각하는 경향은 오늘날까지 농업정책의 이념 속에 살아있다.

이 시기에 행해진 주된 정부정책은 다음과 같다. 1862년 홈스테드법은 광활한 연방정부의 땅을 거의 무상으로 농업자가 되려는 사람들에게 소규모로 분배했다. 1862년의 농무성 창립과 모릴법에 의한 토지대부대학의 설립은 농업기술 발전과 보급의 거름이 되었다. 1887년의 헛치법은 각 주에 농업시험장의 설립 및 그 연구기금을 지원하였고, 1914년의 스미스-레버법은 농업지도사업을 통하여 교육과 기술개발의 성과를 농업자에게 보급하도록 만들었다. 특히 1차대전을 전후해서 몇 년간은 농업생산자가 가장 번영한 시대였다. 전후 미국은 동맹국에 대해 막대한 수출신용공여를 행함으로써 밀의 가격은 정부가 보증한 수준을 훨씬 상회할 정도였다. 따라서 1910년~14년의 5년간은 패리티의 기준년이 되었다.

그러나 이 시기의 농업정책은 비록 농업부문에 큰 영향을 미치긴 했으나, 그것이 작물선택이나 재배면적, 유통량과 같은 생산자의 경제적 의사결정에 영향을 미치는 것은 아니었다. 이러한 정류의 정부개입은 1930년대의 대공황 이후에 나타난다. 공황 전에는 대부분의 미국정책들이 경제적 결정에 있어서 시장경제의 원리에 크게 의존하고 있었다. 그리고 시장경제에 약간의 결함이 있다면 그것을 보완하려는 움직임은 있었지만 기본적으로는 시장 그 자체가 자원의 배분이나 소비활동을 조정하는데 가장 적절한 방법으로써 생각했다. 그러나 대공황이 닥치자 시장경제는 완전히 제 기능을 상실하였고, 전 세계적으로 가격하락이 진행되었다.

### 2. 뉴딜의 시대(1930년대~50년대 전기)

20년대와 30년대에 농업자는 사상 가장 장기간에 걸친 재정적 난국을 맞이하였다. 농산물의 가격은 1921년부터 하락하기 시작해서 거의 20년간 회복하지 못하였다. 1929년부터 1932년간의 가격지수는 무려 56%나 감소했고 농업순소득은 70%나 감소했다. 대공황의 타개를 위해 뉴딜정책이 나왔고 농업부문에서는 1933년 농업법이 제정되었다. 이 법의 주요한 내용은 첫째, 농산물의 공정한 가격으로써 패리티가

격을 산출하고 이를 농산물 가격지지의 목표로 설정하였으며, 둘째, 상품유통공사를 만들어 자격지지를 위한 대출을 실시하며 셋째, 작부면적 감축계획을 도입하였다.

그러나 초기 농업정책은 문제의 소재를 잘못 파악함으로써 여러 가지 많은 실수를 저질렀다. 즉, 농산물가격이 하락하게 된 원인은 농업에 너무 많은 자원이 투입된 결과임에도 불구하고, 농정측은 그것을 30년대 대공황으로 인한 수요 감소 탓으로 보았다. 그 결과 당시의 농업정책은 농업자원을 타 부문으로 이동시키기보다는 오히려 농산물 가격을 올리고 곡물저장을 유도함으로써 농업문제의 근본치료보다는 대증 요법에 치중하였다. 이러한 잘못은 1949년 농업법에도 그대로 적용함으로써 그 영향은 오늘날까지 미치고 있다.

### 3. 신축적인 가격지지정책(1950년대후기~60년대)

1954년까지 의회는 농산물가격지지수준을 패리티의 90%이상이 되도록 충분히 높은 수준을 유지하였다. 그러나 1954년 농업법은 농무장관으로 하여금 패리티의 75~90%수준으로 가격지지를 설정하도록 재량권을 주었다. 그 대부터 후속 농업법에서는 농무장관에게 부여된 가격지지에 관한 재량권이 논쟁의 대상이었다. 그 이외에도 1954년 농업법은 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 모든 곡물과 면화가 전반적으로 농업정책의 대상이 되었다. 이전 농업법에서는 개별 농산물별로 정책대상으로 삼았기 때문에 어떤 한 농산물의 가격지지가 다른 농산물의 과잉을 초래하는 등의 부작용을 미치는 경우가 있었다. 둘째, 처음으로 포괄적인 작부삭감 정책을 수립했다. 셋째, P. L. 480(일명, 평화를 위한 식량계획)을 통하여 수출시장이 농산물의 잠재적인 상업용 시장으로서 인정받았다. 이러한 신축적인 정책은 60년대를 통해서 계속되었다. 60년대 말에는 일정한 면적에는 생산을 하지 않는 대신에 생산자에게 직접 보상(지불)하는 제도에 대한 논의가 있었다.

### 4. 시장지향적인 정책(1970년대)

1970년 농업법까지만 해도 농산물가격을 지지한다는 것과 농업소득을 지지한다는 것은 같은 것으로 이해했다. 그러나 1973년 농업법에는 가격지지와 소득지지를 공공연하게 분리하였다. 소득지지는 목표가격을 통한 직접보상방법으로 행하고, 가격지지는 상품금융공사가 종전대로 비상환 대출을 통하여 유지하였다. 70년대는 구소련의 식량수입과 주요 농업국의 작황악화로 인해 해외 수요가 늘었고 수출경기도 회복하였다. 시장가격이 상대적으로 올라감에 따라 소득지지를 위한 결손지불액도 낮아졌다. 따라서 1973년 농업법에서 만든 목표가격제는 처음 예상했을 때보다 훨씬 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 70년대와 80년대를 통하여 직접지불규모는 점차 증가하였고, 이것은 정부에게 재정부담을 안겨주었다. 직접지불이 증가된 원인은 미국이 해외 농산물시장에서 국제경쟁력을 회복하기 위해 가격지지수준, 즉, 론 레

이트를 낮춤으로 발생하였다. 론 레이트를 시장균형가격보다 높게 설정하면 생산자가 용자금의 변제를 포기하므로 상품금융공사의 재고가 증가하고 시장으로 공급량이 감소한다. 이것은 시장가격을 부추겨 결국 국제경쟁력을 저하시킨다. 그래서 국제경쟁력을 높이기 위해서는 론 레이트를 낮추어서 시장으로 공급량을 늘리도록 유도해야 하는데 이것은 반대로 직접지불인 결손지불액 즉, 목표가격과 론 레이트를 증가시킴으로 결국 정부의 재정부담을 증가시켰다.

한편, 세계수요가 급변할 때는 정부가 곡물을 저장하거나 보유하였다. 정부재고의 한 방안으로 생산자가 곡물을 소유한 채로 농장에서 보유하는 제도를 만들었다. 이러한 보유방식은 농산물가격을 안정시키기 위해 만들어졌으나 농산물가격을 유지하는 수단으로 사용되었다. 그 결과 70년대 말에는 다시 재고가 쌓여 재정부담이 되었다.

## 5. 다시 규제와 시대로(1980년대)

80년대에는 구소련의 아프가니스탄 침공에 대한 미국의 식량 무기화 전략 때문에 세계 각국은 식량증산을 위한 노력을 하였고 또한 개발도상국의 녹색혁명에 의해 세계적으로 식량과잉현상이 빚어졌다. 이 때문에 미국 내 주요 농산물의 가격은 생산과잉으로 인해 론 레이트의 낮은 수준에 머물러 있었다. 그러나 정부는 이 현상을 일시적인 것으로 보고 일단 과잉이 사라지면 문제도 사라지는 것으로 생각했다. 그래서 작부면적을 삭감한 농업자에게는 현물을 지불하는 사업도 실시했으나, 높은 소득지지정책은 그대로 유지했기 때문에 생산자의 생산의욕은 그대로 지속되었다. 농업재정의 위기가 고조됨에도 불구하고 농업정책은 여전히 보호주의적 성격을 버리지 않았기 때문에 농업정책에 대한 비판이 비등했다. 가격지지는 세계시장에서의 경쟁력을 높이는 수단으로 낮추어 지는 반면 소득지지는 계속되었다. 또한 국제경쟁력을 높이는 수단으로써 마케팅 론이 새로 도입되었다.

이러한 정책의 결과 정부지출은 최고한도를 넘게 되었다. 강제적인 생산통제는 거부되었으나 자발적인 생산통제(작부면적삭감사업)는 크게 확대되었다. 시장가격이 낮았기 때문에 생산자가 정부의 가격 및 소득지지정책의 혜택을 받기 위해서는 생산정책에 참여하지 않을 수 없었다. 한편 정부는 잃어버린 세계시장을 되찾기 위해 노력함에 따라 수출보조금은 기록적인 수준에 달했다.

## 7. 다시 시장지향적인 정책으로(1990년대)

80년대의 금융긴축정책과 높은 결손지불액은 기존의 농업정책의 재고를 촉발시켰고 80년대 말과 90년대 초에는 정부개입의 정도를 낮추려는 움직임이 진행되었다. 1990년의 농업법은 농업부문에 시장원리를 도입하고 재정지출을 삭감하는데 그 목적이 있었다. 그 주요 내용은 첫째, 목표가격을 동결함으로써 생산자가 받는 소득지

지가격을 실질가치 측면에서 감소시켰다. 그러나 생산자 한 사람이 받을 수 있는 지불한계제도를 계속 실시함으로써 농업자원의 효율적인 사용을 제한하는 결과를 초래했다. 둘째, 가격지지정책의 지불수확량(계획단수)도 계속 동결시키고 직접지불의 기초가 되는 기본경지면적도 줄임으로써 정부지출을 줄였다. 셋째, 농산물의 해외수출을 위해 각종 수출촉진정책을 강화하였다. 이러한 정책의 결과 농업생산자는 기존의 정부의존적인 경향에서 더욱 시장 의존적으로 되었다.

## 8. 2002년 농업법

미국 농업은 다양성과 과잉생산능력이 특징인데, 미국정부는 농업법을 통해 과잉에서 비롯된 가격 및 소득의 저위문제 해결을 시도하였다. 농업의 여건은 급변하였으나 휴경, 수출, 직불을 통한 정부지원으로 농업을 보호한다는 농정의 기본정신은 여전히 유지되고 있다. 2002년 농업법의 특징은 다음과 같다.

첫째, 생산자가 6년간의 기대소득을 미리 알고 농사를 지을 수 있도록 법적으로 보장되어 있다. 농업법에 의한 농정체계의 요체는 품목생산자가 목표가가격, 용자가격, 직불액 등을 통해서 농업경영의 결과를 미리 알 수 있다는 데에 있다.

둘째, 시장의 상황이 나빠짐에 따라 적극적인 소득 안전망 정책을 도입하였다. 1998년 시장손실지원제가 도입될 당시에도 시장의 손실을 보상해주는 성격의 농업 지원은 생산중립적이지 아니라는 비판이 있었다. 국제적으로도 WTO 정신에 배치된다는 비판이 있었지만 미국 의회와 정부는 가격 하락으로 인한 농가의 어려움을 해소하기 위하여 농정개혁의 정신을 거스르면서 시장손실과 연계된 지원방안을 내놓았다.

셋째, 과거의 농업법과 마찬가지로 농업경영주체에 대한 광범위하고 오래된 농업경영자료가 뒷받침되어 있다. 다양한 품목 및 환경보전 직불제를 운영하기 위해서는 농업경영지표의 역사적 자료가 반드시 필요하다. 2002농업법에 규정된 지극히 상세한 프로그램 참여 요건 충족여부를 판단하기 위해서는 이러한 경영 자료가 없이는 집행이 불가능하다. 직불제를 근간으로 하는 미국의 농업법이 차질 없이 운영되는 데에는 이러한 통계적 인프라가 있기 때문이다.

## 9. 2008년 농업법

2008년 미 농업법은 제정 논의 초기단계부터 새로운 농업법이 정부보조 강화 기조로 돌아선 2002년 농업법의 연장성격을 가질 것인지, 아니면 DDA협상과 연계하여 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향의 전환을 도모할 것인지를 두고 많은 관심을 불러일으켰다. 농무부는 WTO DDA 협상동향에 합치하는 방향으로의 지지수준의 인하를 통한 농정개혁과 예산지출을 절감하는 방향으로의 정책 전환을 추구하는 반면 의회는 기본적으로 2002년 농업법의 농가지원 정책



기조를 유지 및 강화해야 한다는 입장이었다. 결국 2008년 농업법은 제정과정에서 품목별 소득보조 정책에 대한 개혁부족과 과도한 정부지출이라는 행정부의 반대와 시장지향적 농산물 교역질서 증진에 역행한다는 WTO회원국들의 비난이 있었으나 자국내 안정적인 농산물 공급기반 마련을 위해 농가소득 안정을 확대하는 방향으로 제정되었다. 2008 농업법의 특징은 다음과 같다.

첫째, 주요 품목의 용자단가 및 목표가격을 상향조정하고 기존 정책에 더하여 수입보전직접지불제와 긴급재해시 농가의 손실을 추가적으로 보상해주는 수입지원직불제 등을 신규도입하는 등 농가 수입을 안정적으로 보장하는 소득안정장치를 강화한 것으로 평가된다.

둘째, 품목별 정책 보조금의 수혜자격을 강화하고 3경영체규정에 의한 중복보조 방지를 위해 기존 규정을 폐지함으로써 고소득 부농에 대한 정부지출 집중과 취미농에 대한 보조지급에 대한 비판적 여론을 해소하기 위한 노력도 있었다.

셋째, 정부지원에서 소외되었던 채소, 과수, 부문에 대한 지원을 새롭게 실시함으로써 과거 일부 품목에 대한 정부보조집중에 따른 품목간 불균형 심화와 이들 보조집중 품목으로의 증산을 유도하여 시장가격 하락의 요인이 되고 시장기능에 의한 작목전환을 어렵게 한다는 비판을 수용한 것으로 평가된다.

넷째, 농업재해가 발생했을 때, 과거와 달리 자동적으로 농가를 긴급지원해 주는 보완적 농업재해 지원 프로그램을 도입하여 농가의 소득 안전망을 확충했다.

부록 3: 예측평가를 위한 RATS 프로그램

```

cal 1985 1 1          :* Set calendar for quarterly data beginning with 1985:1 and
all 100 2010:1       :* ending 2010:1. Allocate space for 10 numbered series.
open data c:\Wpolicy\Wfinal_policy_index.prn
data(format=prn,org=obs) /

/*
year
u49_r          : 경영주 연령 49세 이하 농가 비중
nonag_income_r : 농외소득비중
excess_rice    : 식탁용 쌀 초과 공급
ag_income_r    : 농업소득률
productivity_l : 노동생산성
debt_r         : 부채율
cpi            : 소비자 물가지수
asset          : 농가자산
debt           : 농가부채
total_income   : 농가 총소득
ag_revenue     : 농가 농업수입
ag_cost        : 농가 농업경영비
value_added    : 농업 총부가가치
productivity_k : 자본 생산성
productivity_t : 토지 생산성
comp_rel94     : 1994년과 비교한 상대적 경쟁력

inc_stab       : 농가소득, 경영안정 예산
compete        : 농업체질강화 예산
infra          : 농업생산기반 예산
dev_wel        : 농촌개발, 복지증진 예산
rice           : 양곡관리 예산
marketing      : 농산물유통 예산

이상 금액으로 나타낸것은 모두 cpi로 나누어 준 실질금액임.
*/

*ag_revenue ag_cost debt productivity_k productivity_t

SET xinc_stab = inc_stab /1000000
SET xcompete  = compete /1000000
SET xinfrac  = infra /1000000
SET xdev_wel = dev_wel /1000000
SET xrice    = rice /1000000
SET xmarketing = marketing/1000000
SET xtotal = xinc_stab + xcompete + xinfrac + xdev_wel + xrice + xmarketing
PRINT / comp_rel94 xinc_stab xcompete xinfrac xdev_wel xrice xmarketing

*<STEPWISEREGRESSION>*****

STWISE xinc_stab 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfrac{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE xcompete 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfrac{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE xinfrac 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfrac{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE xdev_wel 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfrac{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE xrice 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfrac{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

```

```

STWISE xmarketing 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE productivity_l 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE excess_rice 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE debt_r 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE nonag_income_r 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE comp_rel94 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

STWISE ag_income_r 1985:1 2010:1
#CONSTANT xinc_stab{1 2 3} xcompete{1 2 3} xinfra{1 2 3} xdev_wel{1 2 3} xrice{1 2 3} xmarketing{1 2 3} $
productivity_l{1 2 3} excess_rice{1 2 3} debt_r{1 2 3} nonag_income_r{1 2 3} comp_rel94{1 2 3} ag_income_r{1 2 3}

*<NEAR VAR>*****

LINREG(DEFINE=1) xdev_wel 1985:1 2007:1
# CONSTANT xdev_wel{1} xrice{3}

LINREG(DEFINE=2) xrice 1985:1 2007:1
# CONSTANT xinc_stab{1 3} xdev_wel{ 3} xrice{1 2 3} xmarketing{2 } $
excess_rice{1 2 3} debt_r{1} COMP_REL94{2 3}

LINREG(DEFINE=3) xcompete 1985:1 2007:1
#CONSTANT xcompete{ 2 } comp_rel94{1 } ag_income_r{1 }

LINREG(DEFINE=4) xmarketing 1985:1 2007:1
# CONSTANT xinc_stab{3} xcompete{3} xinfra{2} xrice{1 3} xmarketing{3} excess_rice{2 3}

LINREG(DEFINE=5) xinc_stab 1985:1 2007:1
# CONSTANT xcompete{2} xinfra{2} xrice{3} productivity_l{2}

LINREG(DEFINE=6) xinfra 1985:1 2007:1
# CONSTANT xcompete{1 2} xrice{2} xmarketing{1} comp_rel94{2}

LINREG(DEFINE=7) productivity_l 1985:1 2007:1
#CONSTANT xrice{ 3} xmarketing{ 3} $
productivity_l{ 2 3}

LINREG(DEFINE=8) debt_r 1985:1 2007:1
#CONSTANT xcompete{1} xinfra{2} xrice{3} $
excess_rice{1} debt_r{1} comp_rel94{1}

LINREG(DEFINE=9) ag_income_r 1985:1 2007:1
#CONSTANT xrice{ 2 } xmarketing{3} $
ag_income_r{1 3} debt_r{1 }

LINREG(DEFINE=10) comp_rel94 1985:1 2007:1
#CONSTANT xrice{1 3} $
comp_rel94{1}

LINREG(DEFINE=11) nonag_income_r 1985:1 2007:1
#CONSTANT xinc_stab{3} xcompete{2 3} xrice{2 } xmarketing{1 } $
productivity_l{1} excess_rice{3} nonag_income_r{1 2}

```

## 현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구

```
LINREG(DEFINE=12) excess_rice 1985:1 2007:1
#CONSTANT xcompete{1} xdev_wel{2} xrice{1} xmarketing{1 2} $
debt_r{2} ag_income_r{1 2}
```

```
SUR(OUTSIGMA=vs) 12 1985:1 2007:1
```

```
# 1 1
# 2 2
# 3 3
# 4 4
# 5 5
# 6 6
# 7 7
# 8 8
# 9 9
# 10 10
# 11 11
# 12 12
```

```
*<VARIANCE DECOMPOSITION>*****
```

```
ERRORS(IMPULSES) 12 10 vs
```

```
# 1
# 2
# 3
# 4
# 5
# 6
# 7
# 8
# 9
# 10
# 11
# 12
```

```
*<IMPULSE RESPONSE>*****
```

```
IMPULSE(STEPS=10) 12
```

```
# 1
# 2
# 3
# 4
# 5
# 6
# 7
# 8
# 9
# 10
# 11
# 12
```

```
*<FORECASTING>*****
```

```
FRML(equation=1) e_xdev
FRML(equation=2) e_xrice
FRML(equation=3) e_xcomp
FRML(equation=4) e_xmarket
FRML(equation=5) e_xincstab
FRML(equation=6) e_xinfra
FRML(equation=7) e_prol
FRML(equation=8) e_rice
FRML(equation=9) e_debr
FRML(equation=10) e_nonag
FRML(equation=11) e_comp
FRML(equation=12) e_agin
```

```
GROUP pol1 e_prol>>f_prol e_rice>>f_rice e_debr>>f_debr e_nonag>>f_nonag e_comp>>f_comp e_agin>>f_comp
FORECAST(MODEL=pol1, FROM=2008:1, TO=2010:1, PRINT)
```

```
PRINT 2008:1 2010:1 productivity_l debt_r ag_income_r comp_rel94 nonag_income_r excess_rice
```

## 부록 4: 농업인구 고령화(동아일보 2011년 6월 6일)

《 지역 평균연령 67세. 주민의 태반은 60, 70대 할머니. 50대만 해도 ‘청년’ 소리를 듣고 70대 할머니도 ‘알바’를 댈다. 바로 우리나라 농촌 얘기다. 지난달 1일 국내에서 가장 큰 농업협동조합(농협)이 자리한 전남 순천시를 찾았다. 순천농협을 통해 본 국내 농촌의 고령화는 이미 초고령화를 넘어 ‘슈퍼초고령화’쯤으로 넘어가 있었다. 현장에서는 농기계를 다룰 젊은이가 없어 쌀농사를 포기하는 농가가 속출하고 있었다. 이에 따라 ‘할머니를 위한’ 쉽고 편한 할머니 농법까지 개발되고 있었다. 농협이 직영하는 장례식장이 등장하고, 동네 행사마저 축구대회에서 게이트볼대회로 바뀌어 버린 농촌 고령화 현장을 둘러봤다. 》

순천농협이 운영하는 전남 순천시 유기농 쌈채 하우스에서 60대 할머니들이 상추를 따고 있다. 순천 지역에서는 일당 3만~5만 원을 받고 상추, 오이 등을 수확하는 할머니들을 곳곳에서 볼 수 있었다. 순천=임우선 기자 [imsun@donga.com](mailto:imsun@donga.com)  
 틈만나면 골프치러가는 그녀, 무슨일? [속보] 카드론 보다 52% 저렴한 대출은? 전남 순천시 상사면에 사는 김순례(가명·76) 할머니의 하루는 오전 5시에 시작된다. 몇 년 전 남편을 잃고 혼자가 된 김 할머니는 해가 뜨기 전 일어나 아침밥을 지어먹고 5시 반쯤 동네 입구로 간다. 그곳에는 친구 이순이(가명·69) 할머니가 이미 나와 있다. 두 할머니는 그 자리에서 무언가를 기다린다.

바로 옆 마을에서 오이농장을 운영하는 류모 씨(60)의 트럭이다. 이들은 류 씨의 오이농장에 가서 오전 6시부터 만 12시간 동안 일당 5만 원을 받고 오이를 따다. 이렇게 일하고 나면 밤새 어깨와 허리가 끊어질 듯 아프지만 병원비라도 벌려면 어쩔 수 없다. 류 씨는 “요즘 농촌에서 구할 수 있는 인부는 60, 70대 할머니밖에 없다”며 “앞으로 10년만 지나면 인부가 없어 농사를 못 지을 것”이라고 한탄했다.

## ○ 늙은 농촌 “쌀농사 못 짓는다”

‘생태도시’로 이름난 순천은 우리나라의 대표적인 농업지대다. 이곳 농가들이 모여 만든 순천농협의 조합원 수는 1만8000명. 전국 최대 규모다.

그런 순천농협의 올해 조합원 평균 나이는 놀랍게도 67세다. 순천농협에서 영농지도를 맡고 있는 김병도 주임(47)은 “농촌 고령화가 빠르게 진행돼 요즘은 50대 농민도 드물다”며 “특히 남성들의 수명이 짧다 보니 할머니들만 남아 일부 마을은 ‘과부촌’이라는 별명까지 붙었다”고 말했다.

‘고령화·부녀화’된 순천 농가에서 일어나는 큰 변화 중 하나는 쌀농사를 포기하는 농가가 점점 늘어난다는 것이다. 김 주임은 “쌀농사를 지으려면 힘도 필요하지만 기계도 잘 다뤄야 하는데 70대 농민들에게 이런 걸 기대하기는 쉽지 않다”며 “조작미숙으로 인한 경운기 전복사고나 감전사고가 적지 않다”고 말했다. 우리나라의 평균 기대수명이 80세라는 점에 비춰보면 10여 년 뒤 농작물 생산 감소, 특히 쌀 생

산 감소를 유추해볼 수 있는 대목이다.

작년까지만 해도 아내(57)와 함께 논 6612m<sup>2</sup>(약 2000평)를 빌려 쌀농사를 지었다는 홍은표 씨(64)는 “힘들고 돈도 안돼 올해부터는 쌀 대신 대파로 바꿨다. 우리뿐 아니라 대부분의 농가가 70세가 넘으면 채소 같은 힘 덜 드는 작목으로 바꾸는 추세”라고 말했다. “할 줄 아는 것이 농사밖에 없으니 앞으로 10년은 더 해야겠다 생각하지만 뜻대로 될란지 모르제. 지금도 매일 병원 다니고 있음게. 분명한 건 얼마 안 가 논이고 밭이고 다 묵힐 날이 온다는 것이여.”

○ 할머니를 위한 영농법을 찾아라

상황이 이렇다 보니 요즘 순천농협의 최대 역점사업은 ‘할머니들을 위한 영농법’을 개발하는 것이 됐다. 기계 없이 혼자 파종하고, 별 관리를 안 해도 힘 안 들이고 쉽게 수확할 수 있는 작물을 찾는 것이다. 또 661~992m<sup>2</sup>(200~300평) 크기의 작은 비닐하우스 한두 동(棟)만 있어도 그 소득으로 먹고살 수 있는 고소득 작물을 찾는 게 관건이다. 농약 살 돈이 없을 정도로 영세한 고령 농가를 위해 비료 대신 퇴비를 활용하는 ‘저(低)투입 농법’을 개발해 권하는 것도 중요한 일이다.

이를 위해 순천농협은 아예 60대 후반 고령농 3명의 땅을 임차해 ‘유기농 쌈채 비닐하우스’를 세웠다. 정재수 순천농협 경제사업본부 팀장은 “하우스에서 50여 종의 채소를 기르는데 당근 감자처럼 손이 많이 안 가는 작물이 인기”라며 “케일, 적상추 같은 녹즙·쌈채용 특작물도 고령화 대응전략으로 좋은 아이템”이라고 말했다. 이곳에는 한 달에 40~80명의 할머니 할아버지가 찾아와 친환경 영농법을 배운다.

한때 순천농협은 조합 차원에서 고령농가의 땅을 임차해 농사짓기에도 도전했다. 2007년 순천 내 7개 지역의 땅 95ha를 확보해 대규모 쌀농사 및 잡곡농사를 시도한 것이다. 하지만 3년 만에 실패했다. 정 팀장은 “파종과 수확은 농협이 기계로 한다 해도 항상 해야 하는 물 관리에는 ‘사람’이 필요했다”며 “땅에 대한 애착이 강한 국내 고령 농민들의 특성상 농지 임차를 연장하는 데도 어려움이 많았다”고 분석했다.

○ 비료 한 포대도 배달, 농협직영 장례식장도

이런 시행착오를 거친 순천농협은 고령농가의 농사를 주도하기보다 농사짓는 걸 돕는 방식으로 전환했다. 올 들어 본격적으로 시작한 ‘배달 사업’이 대표적인 예다. 순천농협은 올해 3억 원을 투자해 배달 차량과 운전사를 섭외하고 영농자재와 수확 농산물을 배달·매입하고 있다.

장정훈 순천농협 교육지원팀 팀장은 “일반 비료상에 제품을 주문하면 동네 앞에 놔두고 가버리는데 힘이 달리는 노인네들이 이를 옮기지 못해 난리가 난다”며 “농협 직원만으로 민원을 소화할 수 없어 추가 인력을 고용한 것”이라고 말했다. 장

팀장은 “고령농가가 요청하면 농약 한 병, 비료 한 포대까지도 직접 집이나 논까지 배달해주는 서비스가 농협 사업 중 가장 인기”라며 “수확한 농산물도 직접 가서 매입해 온다”고 덧붙였다. 13대의 차량이 매일 아침 순천 관내를 돌며 농가 수확물을 유통센터로 가져온다는 설명이다.

조합원 평균 연령이 65세를 넘어서면서 순천농협은 2007년부터 장례식장까지 직접 운영하고 있다. 순천농협 관계자는 “돌아가시는 조합원은 갈수록 늘는데 노인들만 남은 농촌이라 장례 관련 사기와 촌지 민원이 많아 사업을 시작했다”며 “시중의 절반 수준 가격이라 매년 적자가 나지만 안 할 수도 없다”고 말했다.

농촌 고령화가 진행되면서 축구나 족구 대신 게이트볼대회가 열리는 것도 눈길 가는 변화다. 돈 없고 거동 불편한 노인이 할 수 있는 거의 유일한 게임이 게이트볼이기 때문이다. 이광하 순천농협 조합장은 “작년에 처음으로 게이트볼대회를 열었는데 노인 150명이 선수로 참여해 호응이 높았다”며 “고령화가 농촌의 여가문화까지 바꿔 놓았다”고 평가했다.

#### ▼ 日 ‘농촌 리더’ 키워 마을단위 영농 활성화 ▼

농촌의 초고령화와 이에 따른 농경지 감소는 일본에서도 큰 숙제다. 일본은 이미 2005년에 70세 이상 고령 농민이 40%에 육박해 한국보다 빠르고 심각한 고령화를 경험하고 있다.

일본이 농촌 고령화에 대응하기 위해 가장 공들이는 사업은 마을별로 협업조직을 꾸리는 ‘집락(集落)영농’이다. 지역농협 등 마을단위가 하나의 법인으로서 경영 주체이자 생산자가 돼 농사를 짓는 것이다. 순천농협이 2007년부터 3년간 시도했던 것이 이와 약간 비슷했다.

집락영농은 마을단위로 영농계획을 수립하고, 가격 정보나 브랜드 마케팅에 강한 젊은이들이 구체적인 영농전략을 짠다. 또 고령 농가는 임금을 받고 노동력을 제공해 소득을 올린다. 일본 정부는 2008년 1만3000개 수준이던 집락영농을 2015년까지 2만~4만 개로 늘리고 이들이 전체 농지의 70~80%를 경영하도록 하겠다는 구체적 목표를 밝히기도 했다. 실제 일본 정부는 2009년 농지법을 개정해 농협이나 지자체가 영세농가의 땅을 쉽게 임차해 ‘규모의 영농’을 이룰 수 있도록 지원했다.

채보병 농협중앙회 경제전략팀장은 “고령농의 소규모 농지를 합쳐 대규모 경작을 하면 관리비용도 절감되고, 농지효율성도 높일 수 있어 경제적”이라고 말했다. 고령농은 힘도 자금도 없다 보니 자신의 땅에 1년에 한 번, 자기가 잘 아는 한 가지 작물만 키우지만 큰 조직이 나서 계획적인 영농을 하면 계절별, 수급별 전략을 세워 좋은 값을 받을 수 있는 작물 위주로 2, 3기작도 가능하다는 것이다.

실제 일본은 이 같은 전략을 통해 농산물 생산량을 유지하고 상당수의 영농승계자를 확보했다. 농협경제연구소에 따르면 ‘농사를 이어받을 사람이 있다’고 답한 일본 농가의 비율은 52.9%에 이르러 3.5%에 불과한 국내에 비하면 훨씬 낫다.

한편 일본 정부는 ‘인정농업자’에 대한 경영평가를 하고 우수 농업자에게 지원을 집중하는 정책도 펼치고 있다. 인정농업자란 지방자치단체가 지역의 장기 농업비전을 실현할 책임자로 선정한 일종의 ‘농업 리더’를 말한다. 일본 정부는 2008년 24만 명 수준이던 인정농업자를 2015년까지 34만~38만 명 수준으로 늘릴 계획이다.



## 부록 5: 농업정책 연표

1945. 10. 소작료 3·1제 실시, 양곡자유시장설치(양곡통제 해제, 쌀공출 및 배급제 폐지, 최고가격 설정에 의한 수급 및 가격안정 기대)
1946. 1. 미곡수집령, (양곡통제, 최고가격지정)
1947. 9. 미곡법
1948. 헌법: 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.
1948. 10 양곡매입법(자가식량과 종자 뺀 나머지 전량 정부에 매도, 양곡의 자유거래 금지)
- 1949-1951 농업증산 3개년 계획(최초의 증산계획, 식량과 공업원료 확보, 수출에 의한 외화획득; 경지확장, 경종법 개선, 종자개발, 비료증투)
- 1949-1957 농지개혁(1949. 6. 농지개혁법-소작농을 자작농으로): 자작하지 않는 전답과 잡종지를 정부가 매수하여 그 땅을 경작하던 소작인에게 유상분배하고 농가 1호당 3정보를 초과 소유할 수 없게 하였다.
1949. 7. 식량임시긴급조치법, 양곡자유시장 허가, 양곡통제 해제
1949. 8. 농산물 검사법
1950. 양곡증권법
1950. 2. 양곡관리법(미곡만 정부가 관리, 생산된 미곡 1/3 범위에서 매입, 양곡수급 계획과 매매가격은 국회동의 얻어야 한다), 2원적 부분통제
1950. 5. 양곡관리특별회계법
1951. 9. 25. 임시토지수득세법, 정부의 추곡 일반매입 대체, 糧肥交換 실시
- 1953-1957 제1차농업증산5개년계획(농지개혁사업 특별회계+일반재정=농지개발에 적극 투자, 농업금융제도정비)
- 1953-1957 1차 축산부흥 5개년 계획
1953. 양곡 710만석 도입. 곡가 폭락
- 1954 정부의 추곡 일반매입 재개
1955. 5. 31. 한미잉여농산물도입협정 체결(식량사정 호전)
1956. PL480(농업교역증진 및 원조법)에 의한 양곡도입
1956. 5. 농업은행 발족(금융조합+대한금융조합연합회, 일반은행법 적용)
1957. 1. 농사원(농업기술시험연구사업, 농촌진흥청 전신) 설립
1957. 2. 농업협동조합법 및 농업은행법 제정
- 1957 정부의 추곡 일반매입 중지
1957. 8. 농약관리법
1957. 11. 미곡담보용자제도(1962(70?)까지 계속, 연리 16.5%, 호당 50섬 이내 용자)
- 1958-1962 2차 축산부흥 5개년 계획
- 1958-1962 제2차농업증산5개년계획(식량자급, 미곡수출, 채소, 과일, 특용작물도 증산; 농업기반조성-농경지 확장과 관개개선사업, 비료, 농약, 농기계 등 자재공급)

- 1958. 4. 농업은행
- 1958. 11. 농협중앙회
- 1959. 1. 양곡교환제도(잡곡을 외상으로 준다음 미곡으로 환수)
- 1960. 12. 토지세법(농지세의 현금납부)
- 1961 분배농지 소유권 이전등기에 관한 특별조치법 제정(미등기된 분배농지의 소유권 이전 국가가 직접 이행)
- 1961 토지개량사업법
- 1961. 6. 농어촌고리채정리법 제정
- 1961. 6. 27. 농산물가격유지법-가격안정, 생산비보장(패리티지수 이용, 가격지지보다는 안정에 치중, 양곡만 고려)
- 1961. 8. 5. 농어촌고리채정리사업(연리 20% 초과하는 고리채 신고, 12%로 균분상환토록하고 차액은 정부가 부담)
- 1961. 8. 15. 농업협동조합중앙회=종합농협(신용+경제+지도사업) 발족
- 1962. 2. 농업협동조합 임원 임면에 관한 임시조치법→1988년 농협법개정후 중앙회장, 조합장 직선제로 자율성, 민주성 회복)
- 1962 농지소작금지 헌법에 규정
- 1962 공유수면 매립법
- 1962-1966 제1차경제개발5개년계획:중농정책(농업생산 증대, 고용 증대, 국토의 보전 및 개발)
- 1962-1966 축산추진5개년계획
- 1962. 농업구조개선심의위원회→1989년 농어촌발전종합대책에서 비로소 부활되어 본격 추진
- 1962. 2. 개간촉진법(농지개발)
- 1962. 3. 농촌진흥청 설립(연구, 지도, 보급)
- 1962. 4. 1. 수산업협동조합중앙회
- 1963-1964 곡가파동(계절 진폭 100% 초과)
- 1965-1971 식량증산7개년계획
- 1965. 2. 자립안정농가조성사업(5-10단보 소유농가 1만호 선정, 10만원 정도의 시설자금과 운영자금 지원, 67년 중단, 주산지 조성사업에 통합)
- 1966. 3. 지력증진법
- 1966. 7. 농산물가격안정기금법
- 1967-1971 제2차경제개발5개년계획:농공병진(식량자급, 농업소득 향상)
- 1967, 1968 한발로 인한 대홍작
- 1967. 1. 농업기본법(생산성 향상, 소득증대, 구조개선; 자립가족농 육성, 기업농과 협업농의 조장, 농업경영의 세분화 방지; 대통령 자문기관으로 농업정책심의회 설치)
- 1967. 1. 농업재해대책법

1967. 1. 경지조성법
1967. 2. 풍수해 대책법
1967. 4. 무역거래법 제정, GATT 가입
1967. 12. 농어촌개발공사 설립(농산물 저장, 가공, 처리)→유통공사로 변경
- 1968 농가인구, 농가호수 감소 시작
- 1968 농업용수개발지침(지하수개발 강력추진)
- 1968-1971 제1차 농어민소득증대특별사업(=농특사업, 주산단지 조성을 중심으로 한 종합지역개발농정, 상업영농 지향; 4년간 452억원 투자하여 43개 품목 90개 단지에 41만 농어가 참여), 고미가정책(수매가격 연평균 25% 인상)
- 1969 이중곡가제 실시(쌀, 보리)
1969. 1. 음식판매업소 25% 혼식 의무화
- 1970 1인당 쌀소비 연간 136.4kg으로 최고점 도달
- 1970 농촌근대화 촉진법(농업생산기반, 농어촌생활환경개선을 위한 기본법)→1994 농어촌정비법제정으로 폐지
- 1970 새마을운동(근면, 자조, 협동; 새마을지도자 양성, 작목반 등 농촌협동조직 육성; 1974부터 마을정비사업 개시)
- 1970 2. 7. 농업진흥공사
- 1971 통일벼 보급 개시(통일벼 생산은 1978년 452만톤으로 최고에 달했으나 1992년 통일벼 수매를 중단함에 따라 생산 중지)
- 1971-1981 대단위농업종합개발사업(4대강 유역 개발, 지하수 개발에서 지표수 개발 중심으로 방향전환)
- 1972 1인당 양곡소비 연간 225.9kg으로 최고점 도달
- 1972-1976 제3차경제개발5개년계획:농어촌의 혁신적 개발(주곡자급, 소득증대, 보건·문화시설 충실화)
- 1972-1976 제2차 농어민소득증대특별사업(소득탄력성 높은 품목 생산 증대, 수출품목 집중 개발, 주산단지 조성, 생산성 향상과 유통지원; 21개 품목, 137개 지구, 75만 농어가)
1972. 12. 농지의 보전 및 이용에 관한 법률(농지의 전용제한 및 보전, 1973년부터 농지를 절대농지와 상대농지로 구분, 1977년부터 절대농지에 밭을 포함, 농지전용시 대체농지조성비 납입토록)
- 1973 농수산물도매시장법(1도시 1시장 원칙)
1973. 3. 음식점 혼식률 25%에서 30%로 증가
- 1974 축산진흥기금 설치
1974. 5. 정부미 방출을 전량 혼합곡으로.
1974. 12. 도정률을 9분도에서 7분도로, 쌀가공식품 금지, 혼분식장려.
- 1974-1975 육류가격 폭락
- 1975 다수확 품종(통일벼) 이중미가제

1975. 4. 농지확대개발촉진법(농지의 외연적 확대 도모, 농경지조성법 폐지)  
1976 쇠고기 수입  
1976. 12. 31. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(1도시 1시장제 폐지-경쟁여  
진 조성, 강제상장제도 폐지, 농안기금확충운용)  
1977 수출 100억불 달성  
1977-1981 제4차경제개발5개년계획  
1977-1981 제3차 농어민소득증대특별사업(77년 92개 채소주산단지, 79년 채소 품목  
별 단지 141개로 확대-690개 읍면 50,000ha, 과실생산을 위한 산지개간단지 조  
성, 과수재배 협업화 추진)  
1977 국민소득 1천불, 7비공장 완공(국내최대)  
1977 쌀생산 4천만석 돌파  
1977. 10. 15. 7분도 해제, 혼분식 완화  
1977-1978 경제작물 가격파동(1977 폭등, 1978 폭락)  
1978 축산 진흥회(수급조정, 사료수급조정; 수입축산물 판매 이익, 사료수입차액 적  
립금 등을 재원으로 함: 가축개량) - 1981년 축산업협동조합중앙회  
1978 농업기계화촉진법(농업기계화촉진자금 및 국민투자기금으로 농기계 구입 지원  
강화, 농기계 공동이용 및 기술훈련 강화)  
1978 노풍피해  
1978 농산물 57개 품목 수입 자유화  
1978. 2. 농산물 수입자유화 기본방침 확정  
1978. 4. 1. 한국농촌경제연구원 설립  
1978. 4. 24. 농지개량조합연합회  
1978. 8. 농수산물가격안정사업단(농산물계약생산, 구매, 수입, 비축, 방출업무 담당:  
가격안정대제도-78, 79년, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 마늘, 양파, 참깨, 땅콩, 콩)  
1978 고추, 양파, 돼지파동  
1979. 1. 농산물 59개 품목 수입 자유화  
1979. 11. 혼식 의무화  
1980 냉해로 인한 쌀 흉작  
1980 헌법에 농지 임대차의 제한적 허용 규정 삽입  
1981 농업용수개발 10개년 계획 수립  
1981 기계화 영농단 조성  
1981 사상최대 쌀 수입(224만 5천톤)  
1981 농어민후계자육성 시작(1인당 600~800만원, 3년거치 4년 균분상환, 연리 5%,  
88년까지 43,444명에 3,162억원 지원)  
1981. 1. 1. 축산업협동조합중앙회  
1981-1982 농산물 98개 품목 수입 자유화  
1982-1986 제5차경제개발5개년계획(안정, 능률, 균형), 제3차 농어민소득증대특별사업

1982. 10. 농어촌 개발공사법(농어촌개발공사, 즉 현재의 농수산물유통공사가 농산물 가격안정사업단을 흡수)
- 1982 농업용수개발 10개년 계획
- 1982 소득증대 10대 전략개발계획(만성적 공급부족 작목, 지속적 수요증가 품목, 유휴지 활용 등 경지 이용도 제고품목 선정; 맥주보리, 참깨, 유채, 감자, 신선채소, 양파, 마늘, 사료작물, 과수)
- 1983-1988 복합영농사업(미맥중심에서 경제작물, 축산 등 고소득 작목을 포함한 복합영농 추진, 전국을 9개 지대로 분류하여 각지대에 맞는 최적표준복합영농유형 정착, 2,453억원지원, 1,968개 단지 조성, 128천 농가 참여)→농업권 문화 저해, 작목선정 잘못 등으로 1988년 중지
- 1983-1984 제1차 농산물 수입자유화 예시계획(개방농정), 자유화율-64.4%
1983. 12. 농어촌소득개발촉진법(농외소득증진)-1984년부터 농공지구 조성 시작(1984 - 1988년간 122개지구에 1355업체 입주)
- 1984-1985 소값과동(산지 수소가격; 1984.1. -149만원, 1985.1. -129만원, 1985.12. -95만원)
- 1985 서울 가락동 농산물도매시장 개설
- 1986 우루과이 라운드(Punta del Este 선언) 협상 시작
1986. 3. 5. 농어촌종합대책(소득증대, 생활여건 개선: 농공지구, 농촌관광, 농어민후계자 중심으로 농업규모 확대, 농지구입자금융자, 농어촌생활환경개선, 소입식용자, 영농자금금리인하, 실업계 고교 농어민 자녀의 수업료 면제...)-농어촌의 상대적 빈곤감과 소값과동, 농가부채 등의 현안 해결
- 농외소득원(농어촌공업도입...) 개발
  - 농수산소득원 확충
  - 농어촌생활여건 개선
  - 농어촌개발 특별기금 신설
  - 조직과 제도 개선
1986. 12. 31. 농지임대차관리법 제정(임차료 상한제, 위탁경영의 예외적 허용, 농지매매 증명제도 강화)-임차농과 지주계층 모두의 반발로 시행령 제정 유보, 1990년 농어촌발전종합대책에서 시행키로 결정함에 따라 시행령을 제정하여 시행
- 1987 헌법에 경자유전 원칙 삽입
- 1987-1991 제6차 경제개발5개년계획(‘능률과 형평을 토대로 한 경제선진화와 국민복지의 증진’)
1987. 3. 16. 농어가부채경감대책(농어촌종합대책의 일환): 1조원 공급하여 고리사채를 공급용으로 전환, 농지구입자금(매년 2000억원, 연리 5%, 2년 거치 18년 상환), 농어가 중장기정책자금 금리 인하(8%), 영세농 중장기자금 금리 인하(3%)

1987. 12. 9. 농어촌경제활성화 종합대책: 영농어자금 대폭 확대공급
- 1988 농지투기억제대책(비농민의 농지구입요건 강화; 자경목적으로 농지 소재지에 6개월 이상 거주한 후에 농지 취득 가능, 도시계획구역안의 농지에 대해서도 농지매매증명제도 적용)
- 1988 농협, 수협, 축협법 개정(조합장, 중앙회장의 선출제)
- 1988 정부양곡관리(수급계획, 수매량, 수매가) 계획에 국회동의 얻도록 양곡관리법 개정, 양곡유통위원회 설치
1989. 4. 2. 농어촌발전종합대책
- 농림수산업 구조개선
    - 규모확대
    - 연구지원
    - 인력개발
    - 영농조합, 위탁영농회사 육성
    - 농업진흥지역(필지별 농지보전방식 - 절대농지, 상대농지 - 에서 권역별 보전방식으로)
  - 농산물 가격안정과 수요개발
    - 가격지지, 가격안정대
  - 농외소득원 개발촉진
  - 농어촌 정주권 개발
  - 농어민 부담경감과 농어가 경제안정
  - '농수산물 수입자유화 예시계획' 보완대책
  - 농수산 행정체계의 개선
1989. 10. GATT 국제수지 보호조항(18조 B항) 원용에 의한 수입제한 중지(=BOP 줄임) 수용, 1997. 7. 1. 까지 BOP 품목 67개 단계적으로 수입자유화
1990. 3. 15. 농어촌발전특별조치법 및 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법
1991. 7. 농어촌구조개선대책('42조원투융자계획': '92~'01, 10년간 42조투자)
1993. 7. 신경제5개년계획 농림수산부문계획('신농정 5개년 계획')
1993. 12. 15. UR(우르과이 라운드) 협상 타결
- BOP 품목을 1997. 7.까지 완전 수입자유화하는 대신 미양허품목(고추, 마늘, 양파, 참깨...)을 상한관세(ceiling binding) 처리.
1994. 6. 14. 농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안(경쟁력강화사업, 농어촌 복지증진)
- 10대경쟁력 강화사업
  - 투융자재원
    - '42조원투융자계획'중 중앙채정지원분 35.4조는 '92~'98, 7년간 투자로 변경
    - 농어촌특별세 사업은 '95~'04, 10년간 15조 투자
- 1995 농림수산사업통합실시요령

## 부록 6. 농정예산(농림부소관) 추이

단위: 천원

지표		83	84	85	86	87	88	89	90
농업 소득/ 경영 안정	소득보전및지원	28,765,404	25,919,325	102,785,195	102,141,806	195,124,552	233,654,724	222,561,326	224,371,066
	농산사업	8,799,853	68,608,945	54,354,641	8,788,240	8,665,029	10,208,301	13,438,874	14,047,439
	축산사업	4,554,843	4,778,196	5,840,565	6,844,874	13,796,186	11,023,334	13,713,900	24,026,154
	부담경감	3,865,096	4,842,088	4,029,309	15,821,123	12,344,549	96,155,430	265,595,343	163,673,088
유통 개선	유통시설	10,000,000	9,071,000	8,000,000	3,700,000	2,000,000	2,991,000	5,451,000	5,915,000
	산지유통	-	42,000	1,730,000	3,825,000	3,340,000	2,879,000	3,226,000	3,153,320
	유통조성	109,487	124,335	753,841	21,570,073	25,622,183	15,779,127	21,272,161	31,184,637
양곡 관리	양곡관리		330,421,000	450,000,000	350,000,000	275,000,000	279,000,000	190,000,000	430,000,000
농업 체질 강화	인력양성	5,000,000		184,680	20,315,721	20,194,090	988,054	7,706	327,456
	기술개발및정보화								
	농업기계화	26,749,487	6,682,707	6,677,655	26,266,339	8,064,217	36,513,511	72,593,834	98,407,367
	친환경농업								
	구조개선	11,685,903	7,882,490	10,130,898	9,982,661	7,528,556	13,263,797	10,030,410	11,431,134
생산 기반 확충	생산기반정비	50,973,222	60,545,982	64,216,436	98,590,175	115,591,215	142,047,286	190,010,588	224,069,450
	농업용수개발	303,118,297	146,750,524	141,036,302	142,364,257	153,943,982	159,243,190	201,789,181	213,826,589
	대단위농업개발	100,371,118	111,076,602	101,943,037	102,603,000	79,324,000	103,493,795	94,057,934	74,990,150
	방조제축조	6,455,896	7,846,288	3,298,800	4,480,000	28,230,000	21,904,000	29,848,000	27,177,000

단위: 천원

지표		91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
농업소득/ 경영안정	소득보전및지원	431,802,191	71,903,301	917,926,606	32,387,100	31,710,674	28,494,000	48,141,000	37,380,000	32,262,000	21,088,000
	농산사업	31,272,722	72,666,012	124,629,514	249,378,788	389,575,046	381,072,700	403,475,220	411,683,810	285,260,480	75,056,000
	축산사업	19,237,054	31,194,274	31,976,007	1,345,602,597	223,941,800	202,575,000	70,662,700	168,085,500	228,787,900	259,987,900
	부담경감	462,467,628	396,432,230	551,792,485	817,968,770	804,469,961	1,205,237,239	1,452,460,935	1,464,953,490	1,121,182,968	1,129,625,649
유통개선	유통시설	12,782,000	43,352,000	52,842,000	51,950,000	192,088,000	236,140,500	201,816,406	117,892,750	218,698,000	130,794,000
	산지유통	2,065,000			157,825,000	129,441,034					14,190,000
	유통조성	64,321,143	84,441,651	85,485,855	60,400,670	69,142,057	258,791,860	219,259,649	205,062,071	212,139,304	589,737,196
양곡관리	양곡관리	300,500,000	300,000,000	440,000,000	558,700,000	1,214,700,000	406,450,000	198,001,000	666,887,624	902,521,000	646,660,000
농업체질 강화	인력양성			115,760	224,125,827	424,051,996	428,184,470	472,698,959	445,728,164	275,202,170	283,542,469
	기술개발및정보화				21,372,390	40,936,438	80,534,091	86,825,548	71,468,228	70,779,409	50,970,504
	농업기계화	32,929,536	38,156,116	50,795,323	517,357,846	405,477,130	445,344,053	447,828,927	367,262,172	260,622,400	242,208,946
	친환경농업								4,000,000	4,581,120	4,581,120
	구조개선	135,642,050	915,643,360	217,945,557	135,067,896	163,266,400	76,803,840	48,284,000	28,772,760	114,280,000	125,892,000
생산기반 확충	생산기반정비	264,505,000	315,720,000	441,880,000	586,591,000	876,356,798	1,455,800,600	1,791,813,000	1,451,227,500	1,178,641,200	1,247,068,200
	농업용수개발		154,169,716	151,738,706	152,918,679	231,265,518	322,847,821	480,204,049	512,387,778	379,722,087	397,982,504
	대단위농업개발	68,595,473	77,879,102	64,861,450	56,044,795	80,978,404	91,910,184	120,385,693	116,504,593	93,808,235	184,733,435
	방조제축조	11,000,000	38,000,000	62,334,000	88,000,000	98,100,000	135,038,000	154,279,000	89,481,000	97,341,000	76,400,000
농촌개발 및 복지증진	농촌개발	47,537,893	18,183,032	18,182,920	198,948,785	181,010,785	133,040,000	141,060,000	113,104,000	75,640,000	53,682,000
	복지증진	50,263,942	56,641,000	15,978,000	14,136,720	14,428,339	17,022,296	20,826,590	19,899,600	17,774,400	15,669,000



단위: 천원

지표		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
농업소득/ 경영안정	소득보전및지원	228,929,000	408,604,844	477,711,580	1,002,385,487	1,313,925,928	1,288,518,066	185,311,000	979,933,396	880,612,837	845,637,894	773,353,000	
	농산사업	92,995,289	91,148,394	178,121,346	64,862,339	30,286,836	22,203,611	24,000,038	73,551,583	186,766,848	10,921,821	10,736,124	
	축산사업	190,110,000	45,446,000	-	-	-	-	-	167,358,328	214,627,941	168,932,334	174,401,901	186,460,000
	부담경감	1,300,273,411	1,614,472,300	1,497,323,354	1,282,014,844	1,548,692,140	1,853,406,741	1,649,749,028	1,615,508,000	1,675,204,000	955,800,427	616,928,000	
유통개선	유통시설	72,339,000	54,138,000	42,423,000	34,992,353	2,355,550	3,664,120		6,927,000	7,458,000	19,860,000		
	산지유통	14,580,000	14,580,000		13,889,929	507,000			-	-	-	-	
	유통조성	464,257,251	410,663,401	217,721,107	234,986,954	445,929,819	465,197,946	169,051,804	225,365,745	252,677,675	260,931,297	170,986,000	
양곡관리	양곡관리	1,657,275,644	2,060,582,177	2,193,330,526	2,236,134,380	1,712,165,614	1,720,924,768	1,313,054,762	1,334,224,407	1,532,799,407	1,441,413,756	1,413,540,561	
농업체질 강화	인력양성	264,375,000	253,871,800	101,974,496	86,118,982	90,070,000	30,420,955	37,050,600	66,191,702	94,275,639	160,004,210	104,453,042	
	기술개발 및 정보화	56,966,881	77,402,715	56,493,809	72,622,658	75,811,552	88,153,430	103,146,912	137,050,982	140,381,852	152,206,440	170,895,000	
	농업기계화	265,451,761	197,240,010	144,645,112	71,407,684	56,828,600	3,964,158		-	-	-	-	
	친환경농업	9,081,120	6,515,000	5,115,000	5,115,000	15,237,740	76,808,741	47,250,000	290,361,000	414,324,000	366,488,000	252,254,000	
	구조개선	90,750,000	167,300,000	127,400,000	40,000,000	152,333,000	107,940,000	40,803,040	33,700,038	3,583,000	64,970,000	195,584,000	
생산기반 확충	생산기반정비	1,336,848,000	1,234,915,000	1,604,809,100	994,294,000	1,296,191,000	1,341,723,000	1,192,163,000	1,259,279,300	1,197,051,000	1,166,313,000	943,383,000	
	농업용수개발	404,989,000	482,230,000	423,028,000	410,100,000	291,598,000	244,790,000		200,000,000	230,000,000	506,600,000	1,020,910,000	
	대단위농업개발	128,243,014	117,656,988	119,313,096	119,289,199	117,743,385	117,249,268	1,989,000	143,956,030	152,100,000	195,600,000	400,000,000	
	방조제축조	57,300,000			68,800,000	1,300,000			1,200,000	8,000,000			
농촌개발 및 복지증진	농촌개발	40,320,000	38,780,000	78,881,315	125,400,400	346,374,400	321,612,302	623,296,000	909,732,000	971,807,000	1,229,859,000	1,195,654,000	
	복지증진	15,768,000	13,996,661	19,607,800	99,235,027	101,709,030	222,568,887		340,031,151	388,685,014	385,534,000	376,539,000	

## 참고문헌

- 김동희 외, “전환기의 한국농업-경제발전과 농업문제,” 한국농촌경제연구원, 1979
- 김명환 외, “전환기 양정의 종합적 개선방안,” 한국농촌경제연구원, 1991
- 김문식 외, “한국농업의 근대화 과정,” 한국농촌경제연구원 연구총서 3, 1980
- 김병률, 이명기, 유찬희 (2009) *뉴질랜드 농업과 농정개혁*, 한국농촌경제연구원, 세계농업뉴스 제 1003호
- 김성호 외, “韓國農政 四十年史,” 한국농촌경제연구원, 1989
- 김정부, “농지법제정백서,” 한국농촌경제연구원, 1995
- 김형화, 김병택, “경제발전과 미곡정책,” 한국농촌경제연구원 연구총서 14, 1984
- 농림부, “국민의 정부 농정백서”, 2003
- 농림부, 농림부 인터넷 홈 페이지(www.maf.go.kr)
- 농어촌발전위원회, “농정개혁의 과제와 방향,” 1994
- 박진도, 미국농업정책의 기본구조와 개선. *농촌경제연구* 제 36권. 1995. 8
- 어명근, 미국 2008년 농업법의 주요 내용과 의미. *한국농촌경제연구원*, 제 51권 2008. 10.
- 오호성, “경제발전과 농지제도,” 한국농촌경제연구원 연구총서 5, 1980
- 임정빈, 안동환, 김규호. 미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원 정책의 변화, 서울대학교 농경제사회학부, 농업생명과학연구원
- 장상환, “농지개혁과 한국자본주의 발전-경남지역의 사례연구를 중심으로-,” 미발표논문(<http://nongae.gsnu.ac.kr/~iss/>), 2000
- 최양부 외, “21세기를 향한 농림수산경제의 갈등과 새 도전,” 한국농촌경제연구원, 1989
- 최정섭, 권오복, 다이넬 A. 섬너. 미국의 2002 농업법. *농촌경제* 제 26권 제 3호(2002 가을)
- 황수철, “한국농업의 산출, 투입 및 생산성 추계연구 : 1955~1992년,” 서울대학교 박사학위 논문, 1996
- 일본농림수산성 홈페이지(www.maff.go.jp)
- Bruce L. Gardner, American agriculture in the 20th century: how it flourished and what it cost
- Eric J. Wailes, 'Farm Policy', Rice Journal, University of Arkansas.
- USDA, ERS Agricultural Statistics
- The White House, historical statistics.
- Agricultural Policies in OECD countries(2007) : Monitoring and Evaluation
- Ministry of Agriculture and Forestry of New Zealand - <http://www.maf.govt.nz/>
- Statistics NewZealand
- Statement of Intent (2011-14), Ministry of Agriculture and Forestry, NZ

Vitalis, V (2007), Trade, Innovation and Growth: The Case of the New Zealand Agriculture Sector, OECD

### 농업정책연표 참고문헌

- 김동희 외, “전환기의 한국농업-경제발전과 농업문제,” 한국농촌경제연구원, 1979
- 김명환 외, “전환기 양정의 종합적 개선방안,” 한국농촌경제연구원, 1991
- 김문식 외, “한국농업의 근대화 과정,” 한국농촌경제연구원 연구총서 3, 1980
- 김성호 외, “韓國農政 四十年史,” 한국농촌경제연구원, 1989
- 김정부, “농지법 제정백서,” 한국농촌경제연구원, 1995
- 김형화, 김병택, “경제발전과 미곡정책,” 한국농촌경제연구원 연구총서 14, 1984
- 농림부, 농림부 인터넷 홈 페이지(www.maf.go.kr)
- 농어촌발전위원회, “농정개혁의 과제와 방향,” 1994
- 오호성, “경제발전과 농지제도,” 한국농촌경제연구원 연구총서 5, 1980
- 최양부 외, “21세기를 향한 농림수산경제의 갈등과 새 도전,” 한국농촌경제연구원, 1989
- 황수철, “한국농업의 산출, 투입 및 생산성 추계연구 : 1955~1992년,” 서울대학교 박사학위 논문, 1996