C2006-54 | 2006. 12

미래를 열어가는 농어촌

- 참여정부 농림수산 정책보고서 -

연구책임: 선임연구위원 김 정 호

한국농촌경제연구원

머 리 말

이 보고서는 농림부와 산림청 그리고 해양수산부의 의뢰를 받아 수행한 "참여정부의 시대적 여건 변화에 따른 농업정책 변화 연구"의 최종 연구결과이다.

2000년대 들어 우리나라 농어업·농어촌의 여건은 대외적으로 세계무역기구(WTO) 체제의 도하개발의제(DDA) 협상과 자유무역협정(FTA)이 진전되고, 대내적으로는 경기 침체가 지속되는 가운데 농어업의 수익성이 저하되면서 농어가의 소득 안정과 삶의 질 향상, 농어촌 지역개발, 지방농정 등에 대한 정책 요구가 그 어느 때보다 강하게 표출되고 있다.

이와 같이 농어업과 농어촌이 전환기를 맞고 있는 가운데, 참여정부는 2003년 2월 출범과 함께 "미래를 열어가는 농어촌"이라는 비전을 세우고 관련제도 개선과 정책의 개혁을 추진해 나가고 있다. 특히 시장개장의 진전에 대응하여 "선대책 후개방"이라는 원칙에 따라 2003년 11월에 중장기 투융자계획을 수립하고, 이어 2004년 2월에는 향후 10년을 전망하면서 정책을 추진하기 위한 「농업·농촌종합대책」 및 「수산업·어촌종합대책」을 수립하였다. 이들 대책은 정책 수혜자인 농어업인들의 의견을 수렴함과 아울러 정부 내의 합의를 바탕으로 수립한 실천적 대책이라는 점에서 의의가 크다.

이 연구는 참여정부가 추진하고 있는 농림수산·농어촌정책에 대한 정책 수립 과정과 그동안의 추진 실적을 평가하고 향후 과제를 도출하여 정리함으로써 관련제도 및 정책의 개선과 아울러 농어정에 대한 국민적 이해를 높이려는 데에 목적이 있다. 특히 농수산물의 시장개방 진전으로 불확실성이 커지고 있는 상황에서 정부와 농어업인이 현실 문제와 해법 그리고 미래 비전을 공유함으로써 정책의 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다.

짧은 기간에 이 연구를 수행한 연구자들의 노고를 치하하며, 이 보고서가 관련정책 수립에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2006. 12.

한국농촌경제연구원장 **최 정 섭**

C2006-54 | 2006. 12

목 차

요 약 i

제1장 참여정부 농어정의 여건과 성격 1

제2장 10년 미래를 설계한 농업·농촌종합대책 27

제3장 주요 농업정책의 추진 내용 50

제4장 쌀 협상과 양정개혁의 완성 81

제5장 지속 가능한 산림경영으로 124

제6장 규제 중심의 어업관리에서 자율관리로 140

제7장 농어촌 복지와 복합생활공간 조성 165

제8장 농어촌의 비전과 정책 과제 198

집필자 및 감수자 221

요 약

이 책자는 참여정부가 추진하고 있는 농림수산정책의 수립 배경부터 주요 내용과 추진 실적에 이르기까지 일련의 경과를 종합적으로 정리함으로써 정부 정책에 대한 국민적인 이해를 높이고, 나아가 관련 정책의 개선에 도움이 되도록 하기 위한 것이다. 이러한 목적의 간행물은 정부가 "백서"의 형태로 제작하는 것이 통례이지만, 이 책자는 국민들이 좀더 친숙하게 접할 수 있도록 정책 담당자와 국책연구기관 연구자가 공동 집필하였다. 그리고 기술된 내용에 대해서는 정부 관련부서 담당자의 감수 과정을 거침으로써 신뢰성을 높이도록 하였다.

이 책자는 기획 단계부터 "가칭 참여정부 농림수산정책보고서"라는 명칭을 사용하였으며, 따라서 농림부와 해양수산부 그리고 산림청에서 추진하고 있는 정책을 소개하려는 취지이다. 다만, 이 소책자에 농림수산정책을 전부 다룰 수는 없기 때문에 참여정부가 특히 차별성을 가지고 추진 중인 정책에 한정하기로 하였으며, 현안이 되고 있는 주제를 선택하여 총 8개의 장으로 구성하였다. 각 장에서 다루는 내용은 다음과 같다.

제1장에서는 참여정부 농어정의 여건과 성격을 정리하였다. 참여정부 출범 당시는 경기둔화의 여파로 사회 전반이 침체된 상황에서 농어업 부문도 활력을 높이는 것이 정책의 최우선 과제가 되었다. 이에 대통령직 인수위원회는 국정과제로서 "미래를 열어가는 농어촌"을 제시하고 농어정의 기본 방향을 제시하였다. 참여정부는 농림수산정책을 추진함에 있어 정책 수립 과정의 국민 참여 확대, 정책의 원칙과 일관성 유지, 성과주의에 입각한 투융자 효율성 제고 등을 추구하도록 하였으며, 다음과 같은 노선을 지향하였다. 첫째, 농산물의 생산·유통에서 시장경제 원리를 강화하고, 규모화된 전업농 육성과 친환경·고품질 농업 확산 등 구조개선을 추진한다. 둘째, 개방 확대로 인한 농가소득 감소는 가격지지보다는 다양한 직접지불제 도입 등 직접적인 소득보전 정책으로 대응한다. 셋째, 농촌을 단순한 농업생산 공간이 아닌 농산업과 정주·휴양공간으로 인식하여 종합적인 지역개발을 도모하고, 농어업인의 복지기반을 확충하여 삶의 질을 제고한다.

제2장에서는 「농업·농촌종합대책」의 수립과정과 주요 내용을 정리하였다. 앞서 제시된 "미래를 열어가는 농어촌" 구상을 정책화하기 위하여 농림부는 약 1년간의 작업을 거쳐 2004년 2월에 「농업·농촌종합대책」을 발표하였다. 이 종합대책은 10년 후의 농업·농촌에 대한 비전을 설정하고 이를 실현하기 위한 정책을 종합적으로 체계화한 것이며, 아울러 2013년까지의 중장기 투융자계획이 뒷받침되어 있다. 종합대책을 수립하는 과정에서 농업인단체와 소비자단체 그리고 학계 등의 다양한 의견이 제안되었으며, 특히 119조원 투융자계획과 관련해서는 칠레와의 자유무역협정(FTA) 비준을 앞둔 상황에서 투융자 규모에 대한 논란도 많았다. 이번 종합대책의 특징은 농업정책과 사회정책이 혼재되어 있던 종전의 정책과는 달리 농업정책에서는 시장원리를 중시하고, 농업인과 농촌 문제는 소득·복지정책으로 대응하도록 정책 전환을 지향하고 있다는 점이다.

제3장에서는 주요 농업정책으로 농업구조 정책, 친환경농업 정책, 식품안전관리 정책 등의 추진 내용을 정리하였다. 먼저, 농업의 경쟁력 강화를 위한 구조정책에 대해서는 주요 이슈로서 농지은행, 창업농, 지역농업클러스터, 종합자금제도, 부채 대책, 직접지불제 등을 정리하였다. 다음으로, 친환경농업은 농업의 지속적 발전을 위한 방향으로 1990년대 중반부터 추진되었으며, 참여정부는 이를 한 단계 도약시키기 위한 정책 조정에 착수하여 친환경농업육성법의 개정, 가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률 제정과 아울러 광역친환경농업단지 조성, 친환경농산물 자조금제 등의 정책프로그램을 도입하였다. 다음으로, 농식품의 안전성 관리는 소비자 지향적인 농정의 중요한 영역으로서 농림부는 소비안전과를 신설하여 농축산물의 품질 및 안전성 관리를 중점 추진하는 한편 관련 제도와 조직의 정비, 지도·단속 등을 지속적으로 추진하고 있다.

제4장에서는 쌀 협상과 쌀산업 대책을 정리하였다. 쌀 협상은 우루과이라운드(UR) 협상에서 관세화유예 조치를 받아온 쌀에 대하여 2004년 5월부터 협상을 시작하여 그 해 12월 30일에 마무리되었다. 협상 결과는 2014년까지 다시 10년간 관세화유예를 연장하는 것으로 결론이 났으며, 이 협상은 과거의 선례가 없고 절차 규정도 마련되어 있지 않은 가운데 우리가 주도적으로 협상력을 발휘하여 추진하였으며, 협상의 마지막까지 상대국을 설득하여 타협안을 도출한 것은 평가받을 만하다. 이러한 과정에서 정부는 "선대책 후협상"이라는 기본 방향을 가지고

쌀산업 대책을 마련하기 시작하여 2004년 8월에 「쌀산업 발전대책」을 발표하였다. 이 대책을 통하여 정부는 향후 쌀 정책의 기본방향으로 소득보전 직접지불제를 통하여 쌀농가 소득 안정, 식량안보 목적의 비축은 시가로 매입·판매하는 공공비축제 운영, 민간유통 기능을 활성화시켜 쌀 시장의 수급조절 도모, 품질 고급화·브랜드화 및 친환경농업에 의한 경쟁력 강화 등의 과제를 설정하였다.

제5장에서는 지속 가능한 산림 육성에 관하여 정리하였다. 참여정부가 추구하고 있는 산림정책의 비전은 사람과 숲이 공존하여 더불어 잘 사는 것이다. 이러한 비전을 달성하기 위하여 참여정부는 다음과 같은 정책에 중점을 두고 있다. 첫째는 산림생태계 자체를 건강하게 만드는 내용으로, 소나무재선충의 방제와 같은 병해충을 막기 위한 투자와 산불이나 국지적인 기후변화로 인한 각종 자연재해에 대처할 수 있는 건강한 숲을 만드는 것을 주요 사업으로 추진하여 왔다. 둘째는 임업의 경쟁력을 높이는 것으로, 그 동안의 투자에도 불구하고 아직 만족할 만한 성과를 내지 못했기 때문에 산림자원 확충을 위한 투자도 지속적으로 추진하고 있다. 셋째는 산림에서 생산되는 다양한 편익과 서비스를 국민들에게 효과적으로 제공할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 또한 산촌과 같이 휴양기회를 제공할 수 있는 지역 공간을 개발하는 사업도 추진되고 있다.

제6장에서는 수산자원 관리와 자원 보호에 관하여 정리하였다. 참여정부 들어 수산정책의 일대 전환을 가져왔는데, 그것은 다름 아닌 자율관리어업의 도입이다. 그동안 수산자원 보호를 위해 각종 정책을 추진해 왔음에도 불구하고 불법어업 등은 여전히 성행하고 있고, 수산자원의 공유재산적 특성으로 인한 경쟁적 조업으로 자원 감소와 경영악화는 물론 어업인 간의 갈등이 심화되었다. 따라서 정부의 노력과 함께 어업인의 책임의식 제고를 통해 자율적으로 자원을 관리하고 이용하는 새로운 제도를 도입하게 된 것이다. 아울러 감소된 수산자원을 회복하고 이를 효율적으로 이용·관리하기 위하여 1998년부터 바다목장화 사업을 시행하고 있는데 참여정부에 들어서 이를 점차 확대하고 있으며, 1997년에 도입한 총허용어획량(TAC) 제도도 정착단계로 이행하고 있다. 이와 같이 참여정부는 어업정책의 최우선 목표를 수산자원의 회복을 통한 어업생산성 확대에 두고 2006년에는 수산자원 회복계획을 수립하여 추진하고 있다.

제7장에서는 농어촌 복지와 지역개발 정책에 대하여 정리하였다. 참여정부는 농어촌 복지정책을 체계적이고 종합적으로 추진하기 위하여 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법”(2004.3.5)을 제정하여 시행하고 있다. 주요 내용으로 첫째, 농림어업인에게 주로 발생하는 질환의 예방과 치료에 관한 지원, 농림어업인의 영유아 자녀 보육비 지원, 고령 농림어업인의 은퇴 후 생활안정 지원 등을 실시하고, 둘째, 농어촌학교 학생의 학습권 보장과 아울러 교직원이 교육활동에 전념하도록 지원하며, 셋째, 농어촌의 정보화 촉진과 문화·복지시설의 운영 지원 등을 추진하고, 넷째, 주거환경 개선과 생활기반시설 확충 및 주민소득 증대에 관한 농어촌지역종합개발을 추진하는 것이다. 특히 지역개발과 관련해서는 대통령 지시로 농어촌 복합생활공간 조성이 논의되어 2005년 12월에 정책의 기본 구상이 마련되었다. 농어촌 복합생활공간 조성정책은 농어촌의 인구 유치를 선언하고, 도시민의 새로운 라이프스타일을 구체화할 수 있도록 제안하는 최초의 중앙정부 정책이라고 할 수 있다.

제8장에서는 농어촌의 비전과 정책 과제를 정리하였다. 참여정부는 지난 3년 남짓한 기간 동안 농어정을 추진하여 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가된다. 특히 종합대책을 수립하여 중장기 정책추진 체계를 구축하였으며, 추곡수매제 폐지 등 주요 농정제도를 시장지향적으로 개편하였고, 국토균형 발전 및 농어촌 활력 증진을 위한 삶의질향상특별법 제정 등을 통하여 농어촌 복지정책을 본격적으로 추진하였다. 그간의 추진과정에서 미흡했던 과제로서, 사회 전반적인 양극화 추세에서 농어가경제도 그다지 향상되지 못한 점이 지적된다. 따라서 앞으로 사회안전망의 강화와 아울러 농어가 유형별로 정책 목표와 수단을 차별화하고, 소득 안정을 위한 직접지불제 및 재해보험 등이 제도적으로 정착될 필요가 있다. 그리고 국민들이 국내산 농식품을 찾을 수 있도록 안전성과 브랜드를 바탕으로 소비자 신뢰를 제고하며, 농촌정책으로는 농어촌 정비나 지역개발 사업들이 국토균형 발전과 농어촌 주민의 삶의 질 향상이라는 관점에서 시너지 효과를 갖도록 연계되어 추진되어야 할 것이다.

제1장 참여정부 농어정의 여건과 성격

1. '90년대 농어정의 성과와 한계

UR 협상과 개방농정의 시작

우리나라 농림수산 정책은 1990년대 들어 본격적인 개방화 시대로 접어들었다. 지구 저 편에서는 1986년부터 세계 농업의 새로운 질서를 만들어 갈 우루과이라운드(UR) 협상이 진행되고 있었으나, 우리는 국내 문제에 치중한 나머지 시장개방에 대한 준비가 소홀할 수밖에 없었다. 정부로서는 피폐해진 농어촌경제의 부흥이 훨씬 더 큰 과제였다.

1970년대 말까지의 농정은 식량 자급에 몰두했었다고 해도 과언이 아니다. 이른바 "녹색혁명"이라고 일컬어지듯이 다수확 품종인 통일벼를 개발하고 조금이라도 더 소출을 늘리기 위한 식량증산에 주력하여 왔다. 개간과 간척사업을 통하여 농지로 확장하고 수리시설 확충과 경지정리 사업도 대대적으로 시행하였다.

당시 농정의 주안점도 주곡의 증산을 위한 기술 개발과 보급, 이중곡가제에 의한 가격지지 등에 두어졌고, 이를 보완하는 수준에서 농어민 소득증대 사업과 농어촌 지역개발사업 등이 추진되었다.

1980년대에는 중반 이후 농어가 부채가 늘어나고 도·농간 소득격차가 확대되는 등 농어촌 경제의 전반적인 침체가 심화되면서 국가 차원에서 농어촌 경제를 활성화시키기 위한 대책이 추진되었다. 1986년에 수립된 『농어촌종합대책』은 종합대책의 첫 시도였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 대책은 주로 농촌공업화를 통한 농외소득원 개발, 농어촌 생활여건의 개선, 농어민의 부담 경감 등을 강조하였으며, 따라서 본질적으로 농어업의 체질 강화와 구조개선을 위한 중장기 대책을 일관성 있게 추진하는 단계에까지는 이르지 못하였다.

한편, 우리나라 경제는 1980년대 중반 이후 국제수지가 흑자로 전환되면서

국제적인 지위가 크게 향상되었다. 이에 따라 그 동안 수입제한에 대해 관대했던 미국 등 주요 선진국들로부터 국내 농산물 시장에 대한 개방 압력이 강화되기 시작하였다. 급기야 1989년에 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제의 BOP(국제수지조항)를 졸업하게 되면서 정부는 농림수산물 수입자유화 예시계획을 발표하고 미국, 캐나다, 호주 등과 쌍무협상도 진행하기에 이르렀다.

농어업의 시장개방을 둘러싼 논쟁은 1993년 12월 UR 협상의 타결과 함께 정점에 달했으며, 시장개방에 대한 인식이 부족하였던 1990년대 초의 우리나라 농어업과 농어정에 커다란 충격을 주었다. 농어업인은 물론 소비자를 비롯한 일반국민들까지 농어촌의 붕괴를 우려할 만큼 총체적 위기로 인식되었다. 따라서 정부는 시장개방 진전에 대응하여 농어업의 체질을 강화하기 위한 농정제도의 개혁과 함께 구조개선사업을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 이러한 연유로 UR 협상이 타결된 1994년부터 우리나라 농림수산 정책이 "개방농정" 체제로 전환되었다고 일컬어진다. 개방농정의 개략적인 추진 경과를 정리하면 다음과 같다.

< 1990년 이후 농림수산정책의 전개 과정 >

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

먼저, 1993년 2월에 출범한 김영삼 대통령 정부(이하 "문민정부"라 함)는 UR 협상이 타결된 후 1994년 1월부터 6개월 동안 대통령 직속으로 "농어촌발전위원회"를 설치하여 농어촌대책을 마련하도록 하였다. 그리고 동 위원회의 건의를 바탕으로 그 해 6월에 『농정개혁과 농어촌발전대책』을 수립하여, 1992~2001년까지로 계획되었던 "42조원 농어촌구조개선사업"을 1998년까지 3년 앞당겨 실현하도록 하였으며, 국민성금 성격의 "15조원 농어촌특별세사업"을 신설하여 2004년까지 투입할 수 있도록 재원을 확충하였다.

문민정부(1993～97년)가 추진한 "농어촌발전대책"의 특징을 정리하면, 첫째, 개방 시대에 농어업을 경쟁력 있는 산업으로 이끌고 갈 프로정신을 갖춘 농어업인의 육성·발굴과 영농규모 확대에 중점을 둔 점, 둘째, 농어민이 농수산물의 단순한 생산자에서 유통·가공에도 참여하는 기업가로, 농어촌이 생산기지에서 복합적 산업기지로 전환되어야 한다는 인식 전환을 시도한 점, 셋째, 낙후된 생산기반을 현대화함으로써 기계화·자동화된 영농이 가능하도록 하고, 고품질의 기술·자본집약적 농어업을 실현하도록 한 점, 넷째, 농어촌의 인구 유지를 위하여 생활여건, 교육, 의료, 문화환경 등의 개선을 추진한 점 등을 들 수 있다.

1998년 2월에 김대중 대통령 정부(이하 "국민의 정부"라 칭함)가 출범하였다. 국민의 정부는 1997년 말에 급습한 외환·금융위기라는 경제적으로 매우 어려운 상황에서 출범하였다. 나라경제는 IMF(국제통화기금)의 구제금융을 받아야 하는 상황이었으며, 농업 부문도 예외 없이 내우외환의 시련을 맞게 되었다. 이렇게 불안해진 농어촌경제를 회생시키기 위해 국민의 정부 전반기의 농정은 농어가의 경영안정에 역점을 두면서, 동시에 협동조합 등 농어업관련 조직의 구조조정을 강력히 추진하였다. 그리고 1998년까지 완료한 농어촌구조개선사업의 성과를 보완하면서 지속적인 농업투자를 지원하기 위하여 『농업·농촌발전계획』('98.8)을 수립하고, 1999년부터 2004년까지 6년간 중기재정계획에 해당하는 총 45조원 규모의 제2단계 농업·농촌투융자계획을 수립하게 되었다.

국민의 정부(1998～02년)가 추진한 농정의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 중소규모로 부가가치 증대를 도모하는 친환경농업 및 안정적 가족농 육성에

< 참고자료 >

□ 문민정부 "농어촌발전대책(1994.6)"의 주요내용

(1) 농어업의 중추 역할을 담당할 경영체 육성

- 쌀 중심의 전업농 10만호, 축산 전업농 3만호, 과수·채소 등 기타 부분의 전업농 2만호를 육성하기 위해 경영규모 확대, 기계화, 시설자동화 지원
- 규모의 이점을 살린 법인경영체를 육성함으로써 생산비를 절감하고 품질을 향상시켜 기업적 경영기법을 인근의 전업 농어가에 확산

(2) 생산·유통·가공의 계열화 및 농어업의 1·2·3차 복합 산업화

- 농어민이 생산뿐만 아니라 저장·가공·판매까지 함께 할 수 있도록 품목별 전문생산자 조직 육성
- 벼농사는 미곡종합처리장과 연결하여 생산에서 도정·판매까지 같이 하는 쌀 전문의 생산·유통업체로 발전
- 축산 농가는 도축·가공·판매 등의 시설을 갖춘 축산물종합처리장과 계약사육·납품·가공하여 자기 상표로 판매하거나 수출

(3) 기계화·자동화 영농체계 구축을 위한 생산기반 완비와 지원제도 개선

- '98년까지 진흥지역 내의 논 136천ha의 경지정리를 완료하고 '04년까지 20만 ha를 대구획으로 재경지정리
- 축산·원예단지 중심으로 시설자동화를 촉진하기 위해 시설·장비를 국산화하고 수출 대상국의 위생 기준에 적합한 시설 모델을 보급

(4) 기르는 어업과 경제성 있는 산림자원의 조성

- 양식어장을 신규 개발하고 인공어초 시설과 치어생산·방류를 확대하며, 노후 어선의 폐선 교체를 위한 자금 지원
- 국가 어항 83개소 및 시·도 관리 어항 324개소의 노후어항 시설을 조기 정비하고 미완공 어항에 대한 완공 위주의 집중 투자
- 개발 여건이 양호한 200개 연안 어업권역에 어선 계류시설, 항포구, 정화시설, 어촌관광시설 등 어촌 환경을 종합적으로 정비
- 수종개량과 조림방법의 다양화로 경제 임업을 유도하고 휴양림 등 산림의 공익기능을 확충
- 산림작업의 기계화·생력화를 위한 임도시설 확충과 도로·통신 여건 개선 등을 통해 임업구조를 개선하고 산촌 정주기반 조성

(5) 농정 추진체계를 지방정부와 농업인이 신청하는 상향식으로 개편

- "농림수산사업 통합실시요령"을 작성하여 농어민·농림어업 관련단체에 농림수산부에서 시행하는 사업프로그램을 자세하게 제시함으로써 투명성 제고

< 참고자료 >

□ 국민의정부 "농업·농촌발전대책(1998.8)"의 주요내용

(1) 생산성 향상과 조화를 이루는 지속가능한 친환경농업 육성
- 환경오염 최소화를 위한 영농체계를 지역단위로 구축, 유기농 등 친환경농업 직접지불제 도입, 친환경농산물 표시제 도입 등 친환경농업 육성 추진

(2) 산림의 공익적 기능 확충과 경제적 가치 증진
- 산림의 환경·휴양기능 확충, 야생조수 보호구역 확대 등 산림생물자원의 보전관리 체계 확립, 자원가치가 낮은 산림을 경제림으로 육성 등

(3) 경영혁신을 선도할 경쟁력 있는 경영주체의 육성
- 가족농의 전문화·규모화를 통한 체계적 육성, 법인경영체 설립·운영요건 개선과 내실화방안 마련, 전업농과 법인경영체 중심으로 농업경영 혁신

(4) 소비자 지향적인 품질고급화·안전성 제고
- 농산물 품질인증 및 친환경 인증제도의 강화, 농산물 안전성 검사 체계 및 소비자 감시기능 강화, 농산물과 가공식품의 품질·안전성 기준 국제화

(5) 외환위기 이후 농가 경영안정을 위한 대책 추진
- 정책자금 금리인상 최소화 및 농·축산 경영자금 확대공급, 정책자금 및 농·축협의 상호금융자금 상환기간 연장, 외환위기로 어려움을 겪는 축산부문 특별지원(수출업체, 가축계열업체에 긴급운영자금 지원 등)

(6) 협동조합의 개혁
- 중앙회의 경영혁신을 위해 독립사업부제(전문경영인체제)를 강화하고 경제사업부문은 농산물의 유통·판매기능을 중점 강화
- 부실조합의 과감한 정비 및 조합의 합병을 위해 외부전문가 등이 참여하는 경영진단 결과에 따라 경영개선명령·합병권고·인가 취소 등을 추진

(7) 농산물 유통에 있어서 직거래 확대, 공영도매시장 거래방식의 다양화, 유통명령제 도입 등을 내용으로 하는 유통개혁 추진

(8) 농림행정 조직의 개편 및 정부투자기관의 개혁 추진
- 농업통계사무소와 농산물검사소를 '농산물품질관리원'으로 통합하고, 농어촌진흥공사·농지개량조합·농지개량조합연합회의 3개 기관을 통합

(9) 투융자의 효율성 제고를 위하여 농업인 등에 대한 보조의 단계적 감축
- 농업경영체의 발전단계에 맞추어 수요자 중심으로 적기에 적량을 종합 지원하는 수요자 중심의 농업경영종합자금제도 도입
- 지자체에 대해서는 포괄보조 성격의 제도 확충(지역특화 사업), 지자체에 대한 평가기능 강화 등 지방자치 시대에 맞도록 지방농정의 자율성을 강화

중점을 둔 점, 둘째, 농업경영 안정을 위한 정책자금 금리인상 최소화 및 농·축산 경영자금 확대 공급, 정책자금 및 농·축협의 상호금융자금 상환기간 연장, 외환위기로 어려움을 겪는 축산부문 특별지원 등을 추진한 점, 셋째, 농산물 유통에 있어서 직거래 확대, 공영도매시장 거래방식의 다양화, 유통명령제 도입 등을 내용으로 하는 유통개혁을 추진한 점, 넷째, 농·축·인삼협동조합의 통합, 농어촌진흥공사·농지개량조합·농지개량조합연합회의 통합, 농업통계와 농산물검사소를 '농산물품질관리원'으로 통합하는 등 농림조직의 개혁을 추진한 점 등을 들 수 있다.

한편, 수산 분야는 1996년 8월에 농림수산부 수산청에서 해양수산부(어업정책국, 수산자원국)로 편제가 바뀌면서 별도의 대책이 추진되었다. 세계무역기구(WTO) 출범과 UN 해양법 체제의 배타적 경제수역 설정 등 수산업을 둘러싼 내외의 여건 변화에 적절하게 대응하여 수산물을 안정적으로 공급하고 어업인 소득 증대 등 장래 비전의 실현을 위한 수산정책을 모색하기 위하여 1999년 8월에 『수산진흥종합대책』을 수립하였다.

수산진흥종합대책은 2000~04년간의 5개년 계획으로 추진되었으며, 배타적 경제수역의 합리적 자원관리와 함께 자원의 회복을 제일의 목표로 두고, 자원 수준에 맞는 어업생산구조로의 전환을 도모하기 위한 시책을 체계화하였다. 즉, 첫째, 어선의 대형화, 기관의 고마력화, 어구의 개량 등으로 인한 과도한 어획능력의 삭감, 둘째, 총허용어획량(TAC) 제도 등과 병행하여 어업인의 자율적 자원관리, 셋째, 기르는 어업의 적극 추진과 어장환경의 보전 및 개선 등이다. 또한 종합대책에서는 수산업의 고부가가치화를 위한 수산물 유통구조의 개혁, 어촌의 소득원 개발을 위한 어촌·어항개발 확충 등을 추진하도록 하였다.

90년대 농어정의 성과와 한계

1990년대 농어정의 가장 큰 특징은 시장개방 진전에 대응하여 농어업의 체질 개선을 위한 구조개선시책이 본격적으로 추진되었다는 점이다. 특히 농어촌 사회의 불안을 해소하고 농어업의 국제 경쟁력을 높이기 위하여 농어촌구조개선

사업과 농어촌특별세사업을 필두로 대규모의 재정투융자 계획이 연이어 수립되었다. 이러한 결과로 농어촌 분야의 예산이 빠르게 증가하고 국가예산에서 차지하는 비중도 높아졌다. 특히 1995년에는 국가전체예산 대비 농림예산의 비율이 12.8%에 달하였다.

한편, 이와 같이 농어촌에 대한 재정투융자의 외형은 크게 증가하였으나, 실제 국고지원은 상당히 부풀려졌다는 주장도 제기되었다. 예를 들어 1992~2002년간 농업 분야에 투입된 자금은 총 59조 4,809억원에 달하지만, 여기에는 국가에 상환해야 할 융자원금이 포함되어 있으므로, 이를 이차보전액으로 환산하면 실제 투자액은 34조 9,294억원이고, 나아가 지방비 부담을 제외한 국고 지원액만은 29조 1,601억원에 달한다는 계산이다.

그러나 이와 같은 주장은 정부의 재정 정책과는 다소 거리가 있다. 즉, 농업구조개선사업은 농업부문에 대한 투자 확대를 통해 생산성을 증가시키고 농가의 소득을 증대시키면서 생산비를 낮추어 외국 농산물과 경쟁할 수 있도록 한다는 것이 정책의 목표이다. 이것은 사업과 관계없이 소득을 보전하는 것과는 다른 성격이다. 따라서 정책자금의 융자를 그 금액 자체에서 제외해야 한다는 것은 농가 또는 생산자에게 돌아간 보조 수준을 측정하는 데는 일리 있는 주장이겠지만, 재정투융자의 규모를 측정하는 데는 적합하지 않다.

< 90년대 국가예산과 농림예산의 추이 >

단위: 억원

	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
국가예산 (A)	329,295	421,835	594,011	742,225	910,539	981,198	1,109,162	1,155,118
농림예산 (B)	27,338	48,360	76,151	81,541	78,939	83,649	88,100	92,852
B/A(%)	8.3	10.4	12.8	11.0	8.7	8.5	7.9	8.0

주 : 일반+재특+농특+국특+책특 순계기준임.
자료: 농림부,『예산개요』 각년도.

한편, 수산분야 재정투자 추이를 보면, 1990년의 1,756억원 수준에서 1995년

에는 6,287억원이 투입됨으로써 동 기간 3.1배가 증가하였다. 이것은 농업분야와 마찬가지로 우루과이라운드 타결로 인해 수산분야도 상당한 영향을 받게 됨에 따라 경쟁력 제고를 위해 많은 자금이 소요되었기 때문이다. 이를 사업별로 보면, 생산·소득기반 조성이 862억원에서 2,969억원으로 3.4배가 증가했고, 수산경영지원이 450억원에서 1,721억원으로 3.8배 증가함으로써 이를 뒷받침하고 있다. 이 밖에 수산물유통·안전관리가 11억원에서 592억원으로 무려 54배가 증가했는데 이것은 어업자원이 감소하여 증산에 한계가 있었을 뿐만 아니라 관세인하로 인하여 가격경쟁력을 갖추기 힘들게 되어 품질경쟁력 제고나 유통비용의 절감을 통해 시장개방에 대응하고자 하는 의지를 나타낸 것이다.

< 90년대 수산부문 예산의 추이 >

단위: 억원

구 분	1990	1995	2000	2001[1)]	2002
합 계	2,044	6,287	10,038	11,651	11,548
생산·소득기반 조성	862	2,969	2,021	1,926	1,873
수산경영지원	450	1,721	2,167	2,276	2,497
자원관리 및 어업구조조정	108	147	2,260	3,711	3,067
수산물유통·안전관리	11	592	1,188	982	986
해양과학기술 개발	95	302	198	268	329
인건비 등 기타	230	556	2,204	2,488	2,796

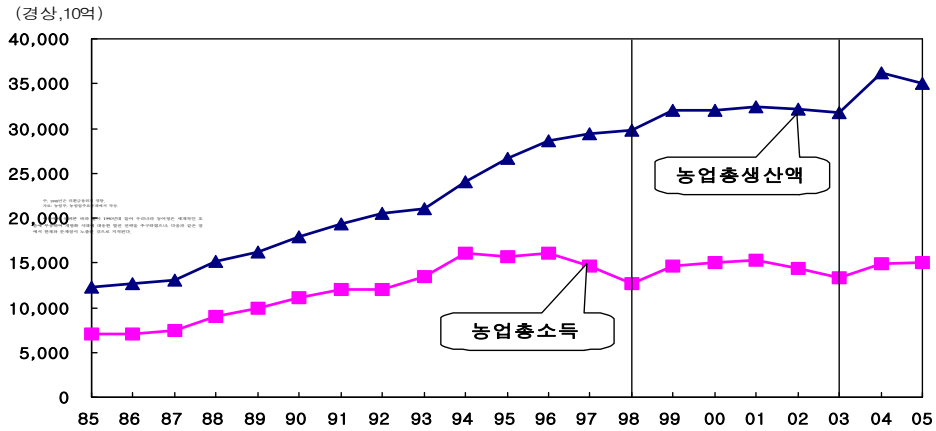
주: 1) 2001년 110억원, 2002년 760억원, 2003년 1,074억원, 2004년 1,326억원의 수산발전기금이 포함된 것임.
자료: 해양수산부, 수산업동향에 관한 연차보고서, 각 년도.

어떻든 1990년대 들어 농어촌에 대한 재정투융자는 크게 증가하였으며, 이러한 투융자 확충에 힘입어 농업 고정자본은 1994～'02년간 연평균 9% 이상 증가하였고, 농업생산은 연평균 2.3%('86～'90년은 1.3%)의 성장을 기록하였다. 이와 같이 생산성이 향상되고 게다가 수입이 늘어나면서 농산물의 공급 과잉 시대로 진입하게 되어 농산물 실질가격은 1994～'02년간 연평균 1%('86～'90년은 1.4%)씩 하락하였다. 농산물 소비는 가격에 비탄력적이기 때문에 농산물 가격이 하락하더라도 수요는 크게 늘어나지 못하였다. 반면에 환율 인상과 노임 상승으로 농업용품 실질가격은 1994～'02년간 연평균 1%('86～'90년은 -5.7%)씩 상승하여 농업경영 수지를 악화시켰다.

여기서 농산물의 공급 과잉의 원인이 시장개방인가에 대한 의문이 제기되나, 1994～'02년간의 농산물 공급의 증가 원인을 분석하면 수입 증가의 효과가 23%를 차지하고 나머지 77%는 국내 생산의 증가에 기인한 것으로 분석되었다. 이와 같이 우루과이라운드 협상은 우리나라 농업에 부정적 영향을 미치기는 하였으나, 쌀 등 일부 품목은 관세화가 유예되고 나머지는 고율관세가 인정되어 상당한 무역장벽이 유지될 수 있었기 때문에 그 영향은 당초 우려했던 것보다는 크지 않았다는 것이 전문가들의 일반적인 견해이다.

결국 농산물 가격이 하락하여 소비자의 이익은 증가하였으나, 반면에 생산자의 소득은 줄어들기 시작하여 1994～'02년간 호당 실질 농업소득은 연평균 1.7%('86～'90년은 6.9%)씩 감소하였다. 많은 선진국들이 1980년대 중반에 경험하였듯이 생산성 향상으로 인하여 농업 부문은 성장하지만 개별농가의 소득은 정체하거나 감소하는 "성장과 소득의 괴리" 현상이 나타나게 되었다.

< 농업총생산액과 농업총소득 추이 >



첫째, 선진농어가 육성을 통한 산업적인 발전에 치중하였다는 점이다. 그 동안 추진된 구조정책은 경쟁력 제고에 중점을 두고 경쟁력 있는 농어가를 선별하여 규모화·전문화를 지원하는 선진농어가 육성 정책이었다고 볼 수 있다. 따라서 만성적인 영세소농 구조인 실정에서 대다수 농어가는 선진 농어가군에 진입하지 못하고 상층농어가와의 소득 격차를 더욱 확대시켜 농어촌사회의 갈등을 초래하게 되었다.

둘째, 사업 중심·정부 중심의 농어정이었다는 점이다. 정부는 시장기능 활성화를 표방하면서도 다양한 정책사업을 기획하였으며, 예를 들어 경쟁력 있는 분야, 품목, 시설과 경영체를 선정하여 지원하는 사업을 추진하였고, 농수산물의 수급 균형과 가격 안정이 이루어지도록 생산과 소비를 조절하기 위한 사업을 추진하였다. 그 결과 정부의 역할에 대한 농어업인들의 과잉 기대를 형성하였으며, 때로는 농수산물의 가격 하락에 실망한 농어민들로 하여금 정부 정책에 대한 불신을 증폭시키는 결과를 초래하였다.

셋째, 농어가에 대한 소득 안전장치가 부족하고 사안별로 대응했다는 점이다. 시장개방에 따른 농어가소득의 하락과 불안정이 예견되었음에도 불구하고 일관된 정책이 추진되지 못하여 농어민단체의 격렬한 개방 반대 운동이 발생하였다. 특히 문제가 제기될 때마다 정치권으로부터 과대 포장된 정책 지원이 추가됨으로써 농어가의 도덕적 해이와 농어업의 정치논리 지배구조가 형성되었다.

넷째, 대규모 투융자사업에 대한 준비가 부족했다는 점이다. 특히 중앙정부 주도의 의욕적인 정책 추진에 비하여 농어업인이나 지자체 등의 수용주체에 대해서는 역할 정립이 상대적으로 소홀하였다. 예를 들어 농어가의 경영능력이나 사업성에 대한 평가체계가 미흡한 상태에서 부적격자가 선정될 수밖에 없었으며, 일부 지자체는 지역안배식으로 사업을 세분하여 집행함으로써 사업 초기부터 부실을 안을 수밖에 없었다는 지적이다.

이와 같이 정부는 UR 이후 10여년에 걸쳐 거액의 재정투융자를 통해 상당한 성과를 올렸음에도 불구하고 재계나 산업계 등에서는 농어업의 투자가 “밑빠진

독에 물붓기"라는 정도로 부정적 인식이 팽배하다. 그 이유는 한 마디로 농어업·농어촌에 많은 정책자금을 투입했음에도 불구하고 농어업의 국제경쟁력은 여전히 취약한 실정이며, 농어가부채의 누적과 농어가인구 고령화, 농어촌지역 공동화 등의 근본적인 문제는 해결되지 못하고 있기 때문이다. 특히 앞으로 무역자유화를 더욱 요구하는 도하개발아젠다(DDA) 협상과 이보다 더 개방 수준이 높은 동시다발적인 자유무역협정(FTA)의 추진으로 농어업의 위기의식은 UR 때보다 더 큰 것으로 보여진다.

< 90년대 농업구조개선사업에 대한 평가 시각 >

	농업계 시각	비농업계 시각
성과	① 소비자 후생 증대 ② 물가안정 기여 ③ 농업성장세 회복 ④ 규모화를 통한 구조조정 ⑤ 생산성 제고와 생산비 절감 ⑥ 안정적 생산 유통기반 구축	① 농업생산 안정 및 재해대응력 제고 ② 농산물 가격안정 및 유통시설 확충 ③ 급격한 농가소득 하락의 완충
한계 및 문제	① 구조조정 성과가 크지 않음 ② 농업성장과 농가소득간 괴리 ③ 정책수단과 정책목표간 부조화 ④ 시장개방에 대응한 대책의 부적절 ⑤ 구조조정을 위한 체계적 대책 부족 ⑥ 고투입 집약생산으로 환경부하 가중 ⑦ 예산의 비효율적 운영 및 집행	① 대외개방 취약, 소득증대 미흡 ② 쌀 공급과잉과 구조조정 지연 ③ 과다한 하드웨어 위주의 지원 ④ 농산물의 품질차별화 미흡 ⑤ 빈번한 부채대책으로 지원방향 왜곡 ⑥ 국내 산림자원 조성 미흡

자료: 농어업농어촌특별대책위원회 농어촌대책T/F(2003. 8).

2. 참여정부 출범 당시의 농어촌 상황

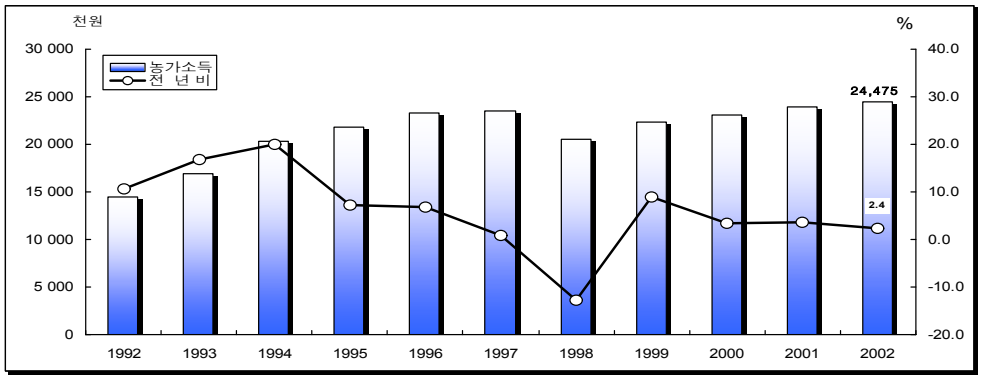
농가경제 수지 악화와 도농간 소득격차

참여정부 출범 당시의 나라경제가 전반적으로 침체된 상황에서 농어업 부문도 활력을 얻지 못하고 있었다. 1990년대 중반 이후 계속된 농산물 가격의 하락으로 농어가 경제수지는 더욱 악화되었다. 2002년 농가의 평균 소득은 도시근로

자 소득의 73% 수준으로 하락하였다. 그래서 농어민의 상대적인 박탈감은 점점 커지게 되었다.

더욱 큰 문제는 농가계층간 소득격차가 확대되어 농가의 이질화가 심화되었다는 점이다. 1994～'02년간 호당 농업소득(명목) 변화를 보면, 경지규모 0.5ha 이하 농가의 소득은 5% 감소, 3～5ha 농가의 소득은 11% 증가, 5ha 이상 농가의 소득은 44% 증가하였다. 그 결과 1994～'02년 사이에 농가의 최상위·최하위 소득 20% 계층의 1인당 소득격차가 5.5배에서 7.1배로 확대되었다. 같은 기간 동안에 도시가구의 최상·최하위 소득격차는 4.4배에서 5.4배로 확대되었으므로, 농가의 계층간 소득 격차가 훨씬 빠르게 진행되었음을 알 수 있다.

< 농가소득 변화 추이 >



주: ( )는 전년비임. 통계청.

< 농가소득 및 농업소득 연평균 증감율별 농가분포('98～'02) >

단위 : 호, (%)

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

자료: 농가경제통계 표본농가 2,348호 원자료 분석

농가경제가 악화됨에 따라 부채도 빠르게 증가하였다. 농가경제통계에 의하

면 1998～'02년간 소득은 감소하고 부채가 증가하는 농가가 전체농가의 22.4%나 되었다. 그리고 2002년 현재 부채비율(부채/자산)이 40%를 넘는 경영위기 농가가 12%나 되고, 이 중 41%(총 농가의 5.2%)는 최근 5년 중 3년 이상이 가계수지 적자 상태를 나타내고 있었다.

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

< 부채 상환능력 지표별 농가분포 추이 >

단위: %

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

자료: 농가경제통계 원자료 분석.

농가계층 양극화 : 대농의 증가와 영세농 잔류

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

이와 같이 농가의 평균적인 경영규모 확대는 미미하지만, 1990년대 후반부터

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

< 대규모 농가의 생산 집중 실태(2000년) >

단위: %

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

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

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

< 영세농의 농업적 지위와 경영체 성격(2000년) >

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

자료: 농업총조사 원자료 분석에 의함.

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

농어촌 사회의 활력 저하

농어촌사회를 특징짓는 가장 큰 변화는 무엇보다도 인구의 고령화이다. 농어촌 인구의 동향을 보면, 산업화가 시작된 1960년대 이후 계속적으로 읍면 지역의 인구가 크게 감소하면서 특히 유소년 및 청장년이 빠르게 줄어든 반면 65세 이상 인구는 증가하는 고령화 추세가 지속되어 왔다. 구체적으로 읍면 지역의 0~14세 유소년 인구의 구성비는 1960년 41.2%에서 2000년에는 18.6%로 22.6% 포인트 감소한 반면, 65세 이상 고령 인구의 구성비는 1960년 4.2%에서 2000년에는 14.7%로 10.5% 포인트 증가하였다. 또한 고령화지수를 보면 동 지역의 경우 25.3인데 비하여 읍면 지역은 78.7로 동 지역보다 53.4가 높아, 읍면 지역의 고령화 정도가 심각한 것으로 나타났다. 이는 그 동안 젊은 연령층을 중심으로 한 이촌향도형(離村向都型) 인구 이동과 읍면 지역의 도시 편입 때문인 것으로 보인다.

< 동·읍면의 연령별 인구구조 변화(1960, 2000년) >

단위: 천명, %

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

자료: 통계청, 인구센서스 자료.

이렇게 농어촌 지역의 인구가 빠르게 감소하고 고령화되면서 지역사회로서의 자생력이 상실될 우려가 제기되었다. 예를 들어 읍면 지역의 인구 비중은 1980년 42.7%에서 2000년에는 20.3%로 감소하였으며, 인구 2천명 미만 면이 1985년에 9개에서 2000년 170개 지역으로 늘어났고, 특히 인구 1천명 이하인 면도 17개나 발생하였다. 농어촌 인구가 감소한 배경에는 농어업인구가 급격하게 감소한 것이 주된 원인이다. 통계청 인구센서스에 의하면 농촌지역의 농가 비율이 1990년 57%에서 2000년 39%로 감소하였으며, 따라서 농업의 수익성 저하에 따른 지역농업의 쇠퇴가 농촌인구 감소의 중요한 요인으로 지적되었다.

농어촌 인구가 감소하는 배경에는 경제적인 이유와 함께 교육·문화 등 생활기초시설이 취약하기 때문이다. 2000년 통계를 이용하여 농어촌과 도시의 몇가지 지표를 비교해 보면, 30년 이상 노후주택 비율이 도시는 4.6%인데 비하여 농어촌은 20.4%에 달하고, 상·하수도 보급률이 도시는 각각 97%와 83%인데 비하여 농어촌은 46%와 19% 수준으로 나타났다. 최근 들어 농어촌 지역의 초등학교나 보건지소 등이 통폐합되면서 생활에 불편을 겪고 있는 사례도 증가하고 있는 것으로 드러났다. 농어촌이 과소화되면서 많은 초등학교가 폐교되기에 이르렀으며, 교육·문화시설을 비롯하여 생활편익시설이 부족하기 때문에 젊은이들이 농어촌을 떠나는 악순환이 계속되고 있는 것이다.

< 도시와 농어촌의 주요지표 비교(2000년) >

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

자료: 농림부.

3. 참여정부의 농어정 구상

가. 대통령 선거공약

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

노무현 대통령은 후보 시절에 여러 차례 "농민의 아들인 만큼 농업을 반드시 살리겠다"는 점을 강조하였으며, 특히 농업예산의 확충과 아울러 직접지불제를 통한 농가소득 증대를 약속하였다. 이러한 농업분야의 선거공약은 2002년 12월 4일 새천년민주당 중앙선거대책위원회 농어업대책본부(본부장 김영진)에서 종합적으로 발표되었는데, 당시의 "대선 농정공약" 요지를 정리하면 다음과 같다.

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

둘째, 농어가부채대책으로 '농어업인부채특별법'을 개정하여 농어업인들의 금융부담을 줄이고, 농어업인 회생프로그램을 만들며, 각종 정책자금의 상환조건을 5년거치 15년 장기분할로 바꾸고 금리도 1.5% 수준으로 인하한다는 내용이다.

셋째, 쌀 대책으로서, 2004년 쌀 협상에서 쌀 관세화유예를 관철시켜 나가도

록 노력을 기울이고 자급률 유지, 가격안정, 고품질 쌀 생산 등을 추진한다는 내용이다. 특히 식량자급과 소득안정을 위하여 논농업직불제 보조금을 ha당 50만원에서 70만원으로 인상한다는 내용도 포함되었다.

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

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

일곱째, 농작물 재해복구비의 보조율을 상향조정하여 자부담을 해소하고, 융자금에 대한 금리도 인하하겠다는 내용이다. 또한 농작물재해보험 대상품목을 채소류까지 확대하고, "농어업재해상해보험제"를 마련하여 농작업 중의 상해에 대해서도 근로자의 산재보험과 같은 혜택을 받도록 하겠다는 것이다.

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

아홉째, 협동조합의 단계적 신·경 분리, 농지제도 개선, 인력육성 등을 통해

농어업 경쟁력을 향상시켜 농어민의 소득안정을 도모하겠다는 내용이다. 또한 친환경축산의 정착을 위한 지원을 강화하여 축산농가의 소득경쟁력을 제고하고, 동식물검역과 질병방역 업무부서의 역할과 기능을 조정하여 통합체계를 구축하겠다는 것이다. 그리고 농업과 환경의 조화를 통한 지속가능한 농업생산을 유도하여 농가소득 증대, 농촌환경 보전, 소비자의 식품안전성 확보 등을 도모하겠다는 내용도 포함되어 있다.

대통령직 인수위의 "미래를 열어가는 농어촌"구상

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

[농정에 대한 노무현 대통령 당선자의 견해]

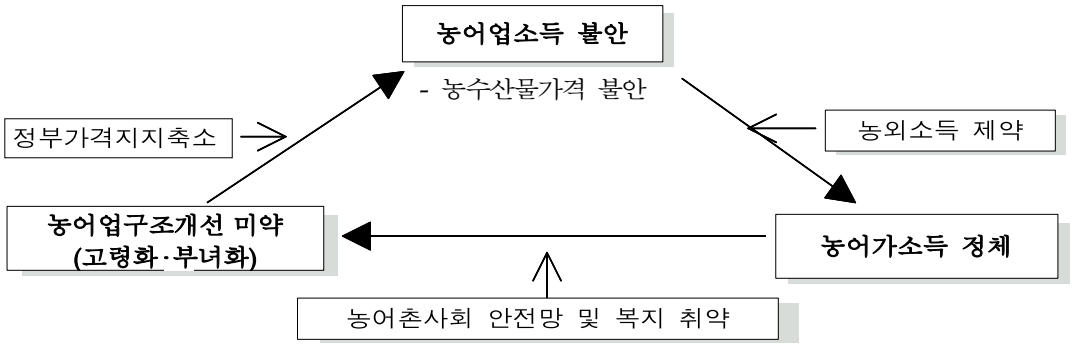
"지금 우리 농업인구를 보통 8%라고 해서 400만이라고 하지만 실제로 그 중에서도 실제 농업에 종사하는 농업인구가 있고, 농촌에서 마지못해 그냥 거기서 살고 있는 농민들이 있을 것입니다. 두 가지로 구분해서 실제로 농사를 제대로 짓겠다는 사람들에게는 제대로 경쟁력 있는 농업을 할 수 있게 정부가 적극 지원해야할 것입니다. 그러나 단지 농촌에 그냥 전망 없이 하던 것이라서 살고 있는 부분은 주로 고령자들이 많습니다.

이것은 국가의 복지차원에서 또 농촌사회의 유지라는 것이 우리 건강한 사회를 유지하기 위한 요소이기 때문에 국가의 국토와 국가의 문화를 유지하는 차원에서, 또 다른 측면에서 사회를 유지해 갈 수 있도록 하나는 경제의 원리에 의해서, 하나는 복지의 원리에 의해서 유지할 수 있도록 지원하려고 합니다."

<지방분권과 국가균형발전을 위한 전국순회토론회, 2003.2.11, 전북대학교>

참여정부 국정운영의 기본 틀은 2003년 2월 16일에 발표된 대통령직 인수위원회의 보고서에 정리되어 있으며, 농림수산 정책은 “미래를 열어가는 농어촌”이라는 표제로 담겨져 있다. 이 보고서에서는 먼저, 최근 쟁점화되고 있는 DDA 농업협상과 시장개방 폭 확대, 농업분야의 세계경제흐름 편입 등을 전제로 새 정부가 이끌어갈 농정의 큰 틀인 “미래를 열어가는 농어촌”의 기본틀을 구상하였다. 그리고 새 정부가 추진할 농정기조로서 ①공익적 기능과 시장을 지향하는 농어업, ②개방화 시대의 농어업인 소득안정, ③농어촌 복지증진 및 지역개발, ④신해양시대의 어업기반 구축 등 4대 실천과제를 선정하였다. 이는 새 정부가 농어촌 문제에 대하여 “농업과 농촌의 발전 없이는 선진국이 될 수 없다”는 확고한 철학을 바탕으로 농어정을 국가경영 전략 차원에서 다룬다는 의지의 표명임과 동시에, 시장지향적인 산업정책과 이를 보완하는 소득정책 및 사회복지정책을 병행하여 추진함으로써 농어촌 문제의 악순환 구조를 선순환 주조로 개편한다는 적극적인 정책기조의 전환이라고 할 수 있다.

< 농어촌 문제의 악순환 구조 >



당시 인수위 농업분과에서는 WTO 체제하에서 농업소득의 정체가 농외소득 성장의 한계와 맞물려 도·농간의 소득격차가 지속적으로 확대되는 추세인 것으로 분석하였다. 즉, 시장개방 확대와 정부의 가격지지 축소로 농수산물 가격 불안이 심화되고 농어업소득은 정체되었으며, 농촌인력의 고령화로 농외취업에 한계가 노출되었고, 직접지불제와 농어촌관광은 도입 단계로 농외소득원이 제약되어 있었다. 영세·고령농어가의 재촌탈농을 유도할 수 있는 농어촌사회안전망이나 복지기반도 취약하여 활력을 잃어가는 악순환 구조의 상황이라는 인식이었다.

[노무현 대통령 당선자에 거는 농업인들의 기대]

이제 나흘 후면 새정부가 출범한다. 새정부 출범을 불과 사흘 남겨둔 현 시점에서 새정부의 농정방향을 가늠해보려면 무엇보다 노무현 대통령당선자의 농업관련 발언들을 주목해야 하는 것도 그래서다. 노당선자의 농업관련 발언들은 주로 지방순회 국정토론회에서 제기됐다. 여러 가지 발언들이 나왔지만 그 근저에 깔린 것은 바로 시장 개방이다. 쌀·경쟁력·농가소득·농민운동 관련 발언들은 모두 개방과 불가분의 관계에 있는 것들이다.

시장 개방에 대한 노당선자의 인식은 확고하다. 그것은 "농업 개방은 대세여서 거역하면 엄청난 대가를 치러야 할 것"이라며 "얼마나 늦추고 얼마만큼 대책을 세워나가느냐가 중요하다"고 밝힌 부분에서 분명히 드러난다. 한마디로 개방이 피할 수 없는 대세라는 것은 인정하지만 그 대신 우리 여건이 닿는 한 이를 늦춰나가고 어떤 경우에도 개방대책만은 확실히 마련해야 한다는 것이다. 쌀 대책이 미흡하다고 농림부를 질책한 것도 그 연장선상에서 나온 것이고, 경쟁력있는 농업인은 지원하되 고령농업인 문제는 복지로 풀겠다는 것이나, 농민운동도 변해야 한다는 발언도 같은 맥락으로 읽혀지는 부분들이다.

우리는 이같은 노당선자의 현실 인식에 동의한다. 도도한 자유화의 물결 속에서 우리만이 외따로 떨어져 있을 수는 없는 일이고, 불가능한 것을 가능한 것처럼 이야기해서는 절대 바람직한 해법을 찾을 수 없기 때문이다. 개방에 대비해 쌀 대책 하나만 제대로 제시된다 하더라도 농업문제의 50%는 해결되는 셈이다. 따라서 이 문제는 농림부가 전적으로 책임지고 해결해야 할 숙제가 아닐 수 없다. 다만, 우려되는 것은 개방대책을 추진하는 데 필요로 하는 재원마련이나, 복지대책을 추진하는 것은 농림부의 힘만으로 불가능하다는 점이다.

그것은 대통령의 확고한 의지와 국민적 공감대가 뒷받침되어야만 가능한 일이다. 그래서 우리는 노당선자가 대통령 재임기간 동안 초심을 잃지 않고 농업과 농촌에 대해 변함없는 관심과 애정을 가져주길 간절히 바란다. 그때 비로소 농업인들도 10여년을 괴롭혀온 '개방'이라는 시름에서 벗어날 수 있을 것이다.

<농민신문 사설 2003.2.21>

이에 WTO 체제하에서의 새로운 농정의 기본틀은 농어촌사회안전망과 직접지불제를 양대 축으로 농어촌·농어업·농어민정책 간의 연계성과 보완성을 높이는 선순환 구조로 개편한다는데 바탕을 두게 되었던 것이다. 즉, 농어업·농어촌정책을 농어촌사회안전망 구축 등 복지정책과 직접지불제 등 소득안정 정책 중심으로 전환해야 한다고 판단하였다. 농어촌사회안전망이 보강되어야 구조조정의 연착륙도 가능하다고 보았다. 아울러 프랑스의 국토경영계약제도와 같은 제도를 도입하여 농어업의 공익적 기능을 적극적으로 제고하면서, 농어촌복지 지원 및 직접지

불 확충에 대한 국민적 공감대를 형성한다는 전략을 구상하였던 것이다.

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

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

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

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

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

셋째, DDA협상에 우리 입장을 적극 반영하는 방향에서 개도국 지위 및 쌀 관세화 유지에 협상력을 집중하고, EU·일본 등 NTC그룹과 공조체제를 강화하며, 농민단체 의견수렴 등 국민적 공감대 속에서 협상을 추진한다.

< 대통령직 인수위원회에서 제시한 주요 농정과제 >

분야	중점추진 과제명	추진내용
공익적기능과 시장지향	농업의 공익기능 확충	친환경농업직불제 확대·개편 주요식량자급율 목표 설정
	농업의 시장지향성 강화	공공비축제 도입 수매가 국회동의제 폐지
	DDA협상에 우리 입장 반영	NTC 그룹과 공조 농민단체와 협의
	농업구조조정 연착륙	경영이양직불제 강화, 신규창업농 지원 농업종합자금제 강화
	소비자 및 수출지향 품질경쟁력 제고	모범농업관리지침(GAP) 제정 축산물HACCP의무화, 학교급식법 개정
	농협개혁 및 산지유통혁신	중앙회 신경분리 등 슬림화 일선조합 합병·규모화, 산지유통 혁신
농가소득 안정	직접지불제 확충	직불예산 20%까지 확충 논농업직불제 등 제도개선
	부채경감 대책	정책자금 금리인하 및 상환기한 연장
	수급조절 강화 및 가격안정	농업관측 강화 및 자조금제도 활성화
	재해보험 및 재해지원 확대	재해보험 대상품목 및 운영비지원 확대 재해보상제도 현실화
	농외소득원 개발	농촌관광 활성화 농어업인의 유통·가공사업 참여
농어촌복지	기초 복지 인프라 확충	농어촌교육특별법 제정 농어촌복지및지역개발특별법 제정 농어촌복지 중장기계획 수립
	농촌형 사회안전망 확충	농어업인 연금제 개선 건강보험료 감면율 확대 등
	농어촌 지역개발 활성화	주민참여형 지역개발 방식 도입 녹색농촌·어촌 체험마을 확대
어업기반구축	어업구조 재편	자원관리어업 체제 강화 자원수준에 맞는 어선세력 유지 연근해어업 구조의 전면적 재편 원양어업 기반 강화
	수산자원 회복	바다목장화 사업의 전 연안 확대 인공어초사업의 조기 완료 총허용어획량제도의 정착
	양식어업 추진	재해상습해역 신규면허 취소 선어회 보급 양식어장 생산성 제고 양식어장의 외해 이설

넷째, 농어업 구조조정의 연착륙을 유도하는 방향에서 시장에서 선택된 우수 농가를 집중 지원하여 전업농으로 육성하고, 경영이양직불제를 대폭 보완하여 고령농의 조기은퇴를 촉진하며, 후계자 육성제도를 신규 창업농 육성방식으로 개편

한다. 아울러 농지가격 불안에 대비하여 농지규제를 대폭 완화한다.

다섯째, 소비자 및 수출지향의 품질경쟁력을 제고하는 방향에서 모범농업관리지침(GAP) 제정 및 고품질농수산물 생산을 강화하고, 학교 및 군 급식 확대로 우수한 우리 농수산물의 소비를 촉진하며, 해외시장 우위 가능 품목 중심의 전략 수출상품화를 추진한다. 아울러 한국 전통식문화 수출을 위하여 범정부적 지원체계를 구축한다는 아이디어도 포함하였다. 이러한 아이디어는 최근 국가이미지위원회에서 추진 중인 한옥·한글·한복 세계화 등과 함께 추진하는 한식 세계화 정책 추진으로 결실을 보게 되었다고도 할 수 있다.

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

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

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

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

셋째, 자율적 수급조절 가격 안정 및 재해보험 확대를 위하여 생산자단체의 자조금 활성화를 지원하고, 계약재배와 예약출하시스템 구축을 통해 안정적인 수

급 조절을 도모한다. 또한 생산자단체와 협동조합의 자율적 유통사업 역량을 강화하고, 농작물재해보험 대상 품목의 확대와 아울러 운영비를 100% 지원하며, 보험 성립이 어려운 품목의 재해지원 수준을 확대한다.

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

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

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

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

셋째, 농어촌 지역개발 및 활성화를 위하여 주민 참여형 농어촌지역발전 모델을 개발하고 농어촌계획제도를 도입하며, 농어촌주택 추가 취득시의 양도세 면제 및 지방세 중과 배제를 추진한다.

마지막으로 신해양시대의 어업기반 구축에 대해서는 다음과 같은 세 분야의 세부 시책을 추진하도록 하였다.

첫째, 지속 가능한 생산기반 확충으로 어업기반을 구축하는 방향에서 어업인

이 자발적으로 주도하는 자율관리어업 체제를 강화하고, 자원 수준에 맞는 어선 세력 유지 등을 통한 자원회복을 도모하며, 연근해 어업구조의 개편 및 원양어업 기반 강화를 추진한다.

둘째, 지속적인 수산자원 관리·조성으로 수산자원을 회복하는 방향에서 미래형 자원조성 방식인 바다목장사업을 전 연안으로 확대하고, 인공어초사업의 조기 완료 및 종묘 방류사업 확대를 추진하며, 선진국 자원관리 방식인 총 허용어획량 제도를 정착시킨다.

셋째, 시장수요와 어장환경을 고려한 양식어업을 추진하기 위하여 재해 상습해역에 대해 신규면허 제한 등 양식생산을 조절하고, 선어회 보급으로 양식어류 소비촉진 등 수요기반을 확대하며, 어장 휴식년제의 도입 및 친환경 사료의 개발 등을 통해 어장생산성을 제고한다.

제2장 10년 미래를 설계한『농업·농촌종합대책』

1. 농정 패러다임의 전환

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

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

이와 같이 참여정부는 농어정의 패러다임을 크게 전환하였다. 기존의 생산·가격 중심의 농어정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책수요의 변화, WTO 체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 새로운 변화에 대응하는 데 어려움이 있을 수밖에 없다. 이러한 측면을 고려하여 참여정

부의 농어정 패러다임 또한 시대의 변화와 농어정의 여건 변화에 따라 전향적으로 전환한 것이다.

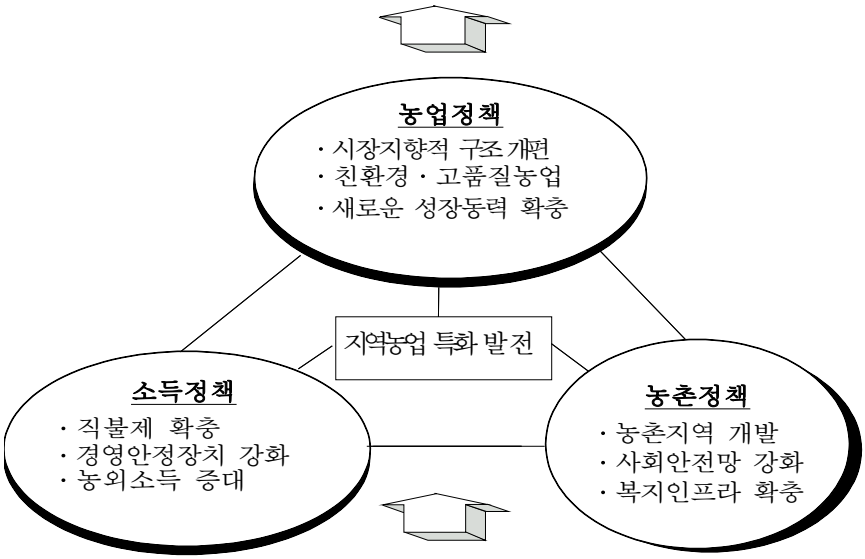
< 참여정부 농정의 기본 틀 >

《 비전 》

농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회

◇ 농　업 : 지속가능한 생명산업으로 육성
◇ 농업인 : 도시근로자에 상응하는 소득 실현
◇ 농　촌 : 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간

《정책 틀》



《전 략》

◇ **농업정책**과 **사회정책**의 혼재 → **엄격히 구분**
　○ 농업: 시장원리, 농업인과 농촌: 소득 · 복지 정책으로 대응
◇ **재정**의 산업간 · 부문간 **이익 조정자 역할** 강화
◇ 농업인 · 지자체 · 정부 등 **농정주체간 역할 분담**

우선 정책의 범위에 있어서는 농업 문제를 농업정책만으로 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식에 기초하여 농업의 장기적 발전을 위한 식품산업과의 연계 강화와 농촌 공간 및 지역 개발을 정책대상으로 하고 있다. 특히 식품산업정책이나 농촌 지역개발정책의 경우 보건복지부와 행정자치부 등 관계부처

와의 역할분담이나 중복투자 가능성 등의 문제 제기가 있었으나 농림부에서 주도적으로 추진하는 것으로 조정되었다.

< 참여정부 농정의 패러다임 >

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

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

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

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

통해 가격을 지지해줌으로써 수급상황이 정확하게 반영된 가격이 형성되지 못하고, 이로 인해 농산물의 공급과잉이 지속되는 문제점을 발생시키고 있다. 또한 국내 농산물 가격이 유지 또는 상승함으로써 시장개방 폭이 확대되는 경우에 대비한 국내 농산물의 경쟁력 확보라는 측면에서도 바람직스럽지 않다.

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

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

2. 종합대책의 수립 과정

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

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

2003년 5월 2일 농림부에 농정기획단이 구성된 이후 7월까지는 부내·전문가 대책회의 및 토론회가 이어졌다. 각 과에서 작성한 시안에 대하여 단장과 총괄반장(정학수 농업정책국장) 주재로 검토회의가 개최되었으며, 6월 28일에는 한국농촌경제연구원 등의 외부 전문가와 협의회를 개최하였다. 7월 들어 "농업·농촌 비전(안)"이라는 제목이 정해지고, 차관(김정호 차관) 주재 회의를 개최하는 단계에 이르렀으며, 7월 28일에는 "농업·농촌 비전(안)"을 대통령비서실 농어촌비서관과 협의하여 교감을 갖게 되었다. 농민단체와의 의견 교환을 위하여 8월 2일에는 농민단체와 농림부의 간부로 구성된 "농정협의회"를 구성하여 운영하기 시작하였다.

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

전농 소속 농민들이 2003년 6월 23일 장대비가 쏟아지는 가운데 청와대 앞에서 기자회견을 갖고 '한-칠레 자유무역협정을 무효화할 것'을 촉구하고 있다.(한국농어민신문)

종합대책의 윤곽이 잡히면서 2003년 8월부터 세부추진계획, 특히 중장기 투융자계획 작성이 시작되었다. 8월 8일에는 대책단(단장 김정호 차관)을 설치하고 세부추진계획반 및 품목별 대책팀을 운영하면서 투융자계획을 수립하기 위한 실무협의회가 수시로 개최되었다. 8월 하순에 들어 대책의 주요내용과 투융자계획이 드러나면서 "농업·농촌종합대책"으로 다듬어지고, 8월 29일에는 고위당정정책조정회의를 개최하기에 이르렀다. 그리고 9월 24일에는 종합대책에 대한 관계부처 차관회의를 개최하였으며, 이어 10월 8일에는 국무총리 보고, 10월 16일에는 대통령 보고 등이 추진되었다.

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

10월부터 내부적으로 종합대책의 세부추진계획을 마련하는 작업을 추진하는 한편, 대외적으로는 종합대책에 대한 이해를 넓히기 위한 활동이 전개되었다. 특히 종합대책의 세부계획에 대한 자문과 이해 증진을 위하여 "농정개혁자문단"을 구성하고 회의를 개최하였으며, 11월 하순부터는 종합대책에 대한 지역토론회를 개최하고, 설명회와 교육 등을 실시하였다.

[119조원 투융자계획에 대한 대통령 말씀]

존경하는 전국의 농업인 여러분 그리고 농업 지도자 여러분, 여덟번째 '농업인의 날'을 축하드립니다. 수상자 여러분께도 축하의 박수를 보냅니다.

<중략>

이미 종합적인 대책 마련에 착수했습니다. 올해 말까지 농업 발전과 농민의 복지 증진을 위한 향후 10년간의 청사진을 제시할 것입니다. 여러분 의견도 수렴해서 피부에 와 닿는 실질적인 대책이 되도록 하겠습니다.

정부 내 모든 관련 부처가 협력해서 농업·농촌 투융자 계획도 준비했습니다. 앞으로 10년간 119조원 규모입니다. 우선 51조원을 내년부터 2008년까지 5년간의 정부 중기재정계획에 반영할 것입니다. 농특세 연장이나 정책자금 금리 인하 등에 대해서도 많은 고심을 하고 있습니다. 좋은 결과가 있을 것입니다.

(이하 생략)

<제8회 농업인의 날 치사, 2003.11.11>

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

또한 농산물의 생산·유통·소비에 이르기까지 전 단계가 연계된 시스템 구축은 식품의 안전성확보와 고품질 농산물 생산 및 공급을 위해서도 필수적이며, 우리 농산물의 수출 경쟁력 확대에도 중요한 기반이 되므로 그 중요성이 한층 강조되었다. 안전한 쇠고기 공급을 위해 사육단계부터 축종별 HACCP 도입 등 생산이력제 도입에 대한 적극적인 검토와, 양돈 생산자 단체가 자율적으로 수급을 조절할 수 있도록 하는 양돈 자조금 역할의 성공여부가 거론되었고, 유기축산에 대한 필요성과 지원확대 방안이 제시되었다. 기타 농정시책에 대한 논의로는 농업

기반공사의 기능을 농업구조개선 및 농촌 지역개발 중심으로 전환하고, 농수산물 유통공사는 수출공사로 개편하여 각 공사의 기능 혁신 및 경쟁력 강화 방안이 제안되었다.

119조원 투융자계획이 발표된 이후 2003년 11월 14일 농림부 대회의실에서 농정국장 주재로 16개 시·도 농정과장회의가 열렸다. 이 회의에서 농정국장은 농업·농촌 종합대책과 투융자 계획 내용을 설명하고, 종합대책에 대한 지자체 의견을 제출해 줄 것과 아울러, 전국 9개 도에서 개최될 예정인 지역별 토론회에 농업인과 단체들의 활발한 참여에 대한 협조를 요청했다.

지역토론회는 경남을 제외한 8개 도에서 예정되어 있었으나, 경기, 충남, 전북지역에서만 11월 24일부터 26일까지 계획대로 토론회가 진행되었고, 나머지 지역에서는 농민단체의 반대로 무산되었다. 정부의 종합대책안이 DDA나 FTA 그리고 쌀재협상에 대한 근본적인 대책으로서 미흡하다는 이유에서였다.

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

그리고 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농어업특위)에서도 종합대책의 실천방안에 대한 논의가 진행되었다. 농어업특위는 2002년에 설치되어

그 해 말에는 중장기 정책으로 “농어업·농어촌의 새로운 활로”를 제안하고, 2003년에는 “농업·농촌특별대책 실천방안”을 제안하였는데, 이러한 맥락에서 『농업·농촌종합대책』은 농어업특위에서 논의해 온 중장기 정책과도 불가분의 관계를 가진다고 볼 수 있다. 농특위는 11월부터 12월까지 종합대책의 추진 방안을 중심으로 논의하였다.

2003년 11월 26일부터 12월 17일까지 일곱 차례에 걸친 논의에서 농특위는 농업·농촌 종합대책의 내용과 일정 등에 대한 농업계, 일반국민의 공감대 형성이 종합대책의 성패를 결정짓는 핵심 사안이며, 종합대책에서 제시하고 있는 정책목표와 농업현실사이에 괴리가 있어 보이므로 무리한 정책적 목표 달성을 위한 종합대책이 아닌 농업·농촌의 현실을 개선해 나가는 것에 중점을 두어야 한다는데 뜻을 같이했다. 특히, 종합대책에 의한 향후 농정은 시장기능 활성화와 정부기능 유지 즉, 영세소농·고령농 등에 대한 생계 및 복지 증진 등이 조화를 이룰 수 있는 정책이 되어야 한다는데 동의했다.

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

그리고 쌀은 우리 농업에 있어 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 만큼 농민들 스스로 품질과 가격 경쟁력에 대한 노력을 기울일 수 있는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이며, RPC의 효율적인 운영을 위한 경영 안정화 방안도 동시에

논의 되었다. 현재 계획되어 있는 직불제도로는 안정적인 소득원으로서의 역할이 어려워보이므로, 향후 실질적인 소득보전제도로 발전되어나가야 할 것이며, 직불제 뿐만 아니라 농촌관광 활성화 등 소득안정화를 위해 자구적인 노력을 기울일 수 있게 하는 정책적 지원이 현재의 종합대책의 방향으로 제시되었다.

2003년 12월 8~9일 양일간에는 각 지역 농협 본부 회의실에서 농협 조합장 및 시·군지부장을 대상으로 한 종합대책 설명회가 있었다. 조합장과 지부장 등 총 1천 4백여 명이 참석하여 종합대책에 관한 관심을 보여 주었다. 농림부는 이 설명회를 개최함으로서 농업·농촌 종합대책에 대한 전반적인 설명과 질의를 통해 각 지역별 특성 및 의견을 수렴할 수 있는 기회를 가졌다. 벼농사가 주를 이루고 있는 전남 지역의 경우 벼 전업농 확보를 위한 영농규모화 사업(특히 매매)의 경우 금융비용 등을 감안할 경우 소득 향상 효과가 없으므로 이를 고려한 정책지원이 필요하다는 의견이 있었다. 강원도는 밭이 많은 특성을 강조하고, 밭 전업농에 대한 지원책도 필요하며, 밭 기반 정비사업의 지속적인 확대를 제안했다. 또한 대부분의 농협이 RPC 운영과 관련하여 부채가 많으므로 RPC 경영활성화대책을 요구하기도 했으며, 119조 투융자사업이 과거 42조원 사업처럼 비판 받지 않도록 신중한 사업계획 수립과 수행을 요청하였다.

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

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

대한 정부의 의지를 정확하게 알리는데 앞장서주기를 당부하였다.

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

2003년 12월 24일 허상만 농림부 장관 주재로 농민단체장 19명들과 토론회가 개최되어 현장의 경험을 바탕으로 농업·농촌의 미래를 위한 실질적인 대책들이 논의되었다. RPC 운영자금(정책자금) 취급기관을 농협뿐만 아니라 시중은행으로 확대하여 민간 RPC도 적극 지원받을 수 있는 방안과 쌀 소비 확대를 위한 홍보추진 및 농산물 소비촉진 홍보 예산 확대가 제안되었다. 농업인력 정책과 관련하여 영농 후계자와 전업농 등을 농업전문인력 개념으로 전환하여 육성체계를 일원화하고 귀농인력 등 신규진입 농업인에게 실질적이며 다양한 지원의 필요성과 전문농업교육을 받은 젊은 인재를 창업농으로 선발하여 육성 지원하는 방안도 제시되었다. 고품질 친환경 농업 부문에서는 친환경농업지원 투융자 규모를 연차적으로 확대하여 현실적인 지원확대와 고품질·안전농산물 생산농가에 인센티브를 부여하는 제도에 관한 요청이 있었다.

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

임을 전 국민이 인식할 수 있도록 다양한 홍보활동과 노력이 필요하다는데 뜻을 같이 하였다.

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

한국농어민신문 2004.2.25

농민신문 2004.2.25

3. 종합대책의 주요 내용

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

첫째, 우리 농업의 중추세력으로 전업농을 육성한다. 이를 위하여 영농규모화 사업을 두 배로 늘리고 경영이양직불제를 확대 개편하는 등 고령농의 경영이양을 본격 추진하여 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호를 육성한다는 구상이다. 또한, 농지규제를 완화하고 농지은행제도를 도입하여 농지유동화를 촉진하도록 한다.

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

셋째, 농가소득 안정을 위해 직접지불제도를 대폭 확충한다. 직접지불 예산을 2003년 9.4%에서 2013년까지 23%로 늘리고 친환경 축산직불제, 조건불리지역 직불제 등 다양한 직불제를 확충할 계획이다. 또한 농작물 재해보험 대상품목도 6대 과수 품목에서 시설채소, 임산물 등 30여개 품목으로 늘리고 국가재보험제도를 도입하며, 아울러 매년 2천억원의 경영회생지원자금으로 재해·가격폭락 등 일시적으로 경영위기를 겪는 농업인의 조기회생을 적극 지원한다.

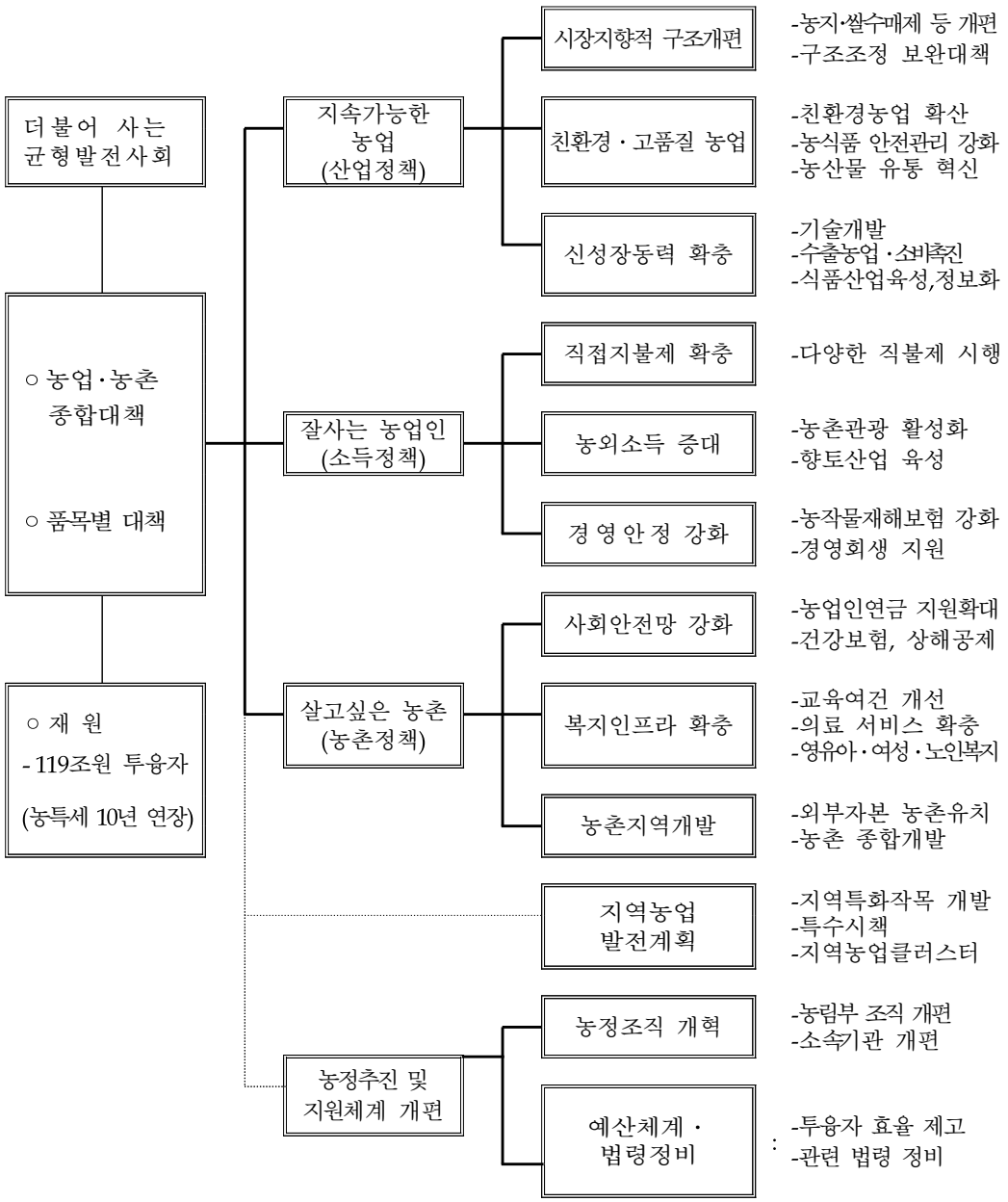
넷째, 소비자의 식탁에 안전한 먹을거리를 약속한다. 우수농산물관리제도(GAP)를 도입하여 생산·출하·가공과정에서 농약 등 유해물질을 차단하고, 축산물은 위해요소 중점관리제도(HACCP)를 농가사육에서 판매장까지 전과정에 확대 적용하도록 한다.

다섯째, 친환경농업 확산으로 안전한 농산물을 생산하고 국토환경도 보전한다. 농약과 화학비료 사용량을 2013년까지 현재보다 40%를 감축하고 가축분뇨를 자원화하며, 친환경 인증제도를 정비하여 현재 3% 수준인 친환경 농산물 비중을 10%까지 확대한다.

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

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

< 농업·농촌종합대책 체계 >



여덟째, 농촌 복지인프라를 대폭 확충하여 농업인의 삶의 질을 향상시킨다. 농업인연금 보험료 지원을 연간 8만 6천원에서 25만 7천원까지 연차적으로 높이

고 건강보험료 경감율을 현재 22%에서 50%까지 확대한다. 그리고 농가자녀 영유아 보육비와 고교생 학비 지원을 1.5ha미만에서 전체 농가로 확대하고, 농촌출신 대학생의 등록금도 전액 무이자로 지원한다.

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

경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책

참여정부의 농업정책은 농업의 체질강화, 소비자가 만족하는 친환경 고품질 농업의 실현, 농업의 새로운 동력 확충을 강조하고 있다.

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

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

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

농업인의 경영안정을 위한 소득정책

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

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

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

농외소득의 증대를 위해서는 기존의 농공단지 조성사업 및 지역특산물 가공판매 지원과 함께 농촌 어메니티 증진 등 농촌관광 활성화 및 지역부존자원을 활

용한 향토 산업 육성을 추진하고 있다.

삶의 질 향상을 위한 농촌정책

1993년 UR 타결 이후 시장개방에 대응한 농어업경쟁력 제고가 농정에 있어서 최우선 과제로 추진되어 왔다. 그러나 농업·농촌 문제에 대한 국가 경영전략 차원의 접근 필요성과 종합적인 해결책의 모색이 필요함에 따라 참여정부에서는 농촌 정책의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 참여정부는 농촌 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 추진하고 있다.

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

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

4. 119조원 투융자계획과 농정추진 방식

과거 투융자계획과 어떻게 다른가?

농업·농촌종합대책은 2004~2013년의 10년간 총 119조 2,900억원을 투입하는 것으로 계획되었다. 이중 42.3%인 50조 5,100억원을 전반기 5년 동안인 2004~2008년에 투입하고 후반기 5년인 2008~2013년에 나머지 68조 7,800억원을 투입한다는 것이다.

참여정부의 119조원 투자계획이 과거 42조원 투자계획이나 45조원 투자계획과 다른 점은 투자의 우선순위 등 내용상의 차이는 물론 투융자 규모의 산정방법에 있어서도 차이가 있다. 즉, 과거의 투자 규모에는 국고(보조, 융자)는 물론 지방비와 자부담도 포함되어 있었으나, 119조원 투융자 계획은 지방비와 자부담을 제외한 국고만을 기준으로 하고 있으며, 단기융자·채무상환 등 비사업성 예산은 제외함으로써 중앙정부 차원의 지원규모만을 포함하고 있다.

< 90년대 이후 재정투융자의 비교 >

	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 주안점이 두어졌다. 그러나 119조 투융자계획에서는 농업의 체질 강화와 경쟁력 제고가 전체의 30.4%인 36조원, 농가소득 및 경영안정에 32조원, 농촌 복지 증진 및 지역개발에 18조원, 생산기반정비에 17조원을 투자하도록 하였다.

이러한 119조원 투융자계획에 대해서는 농업부문의 장기비전과 구체적인 세부추진 계획을 실현하기 위한 재정적인 토대를 마련했다는 긍정적인 평가와 함께

농업인·생산자 단체·학계를 중심으로 몇 가지 비판이 제기되기도 하였다.

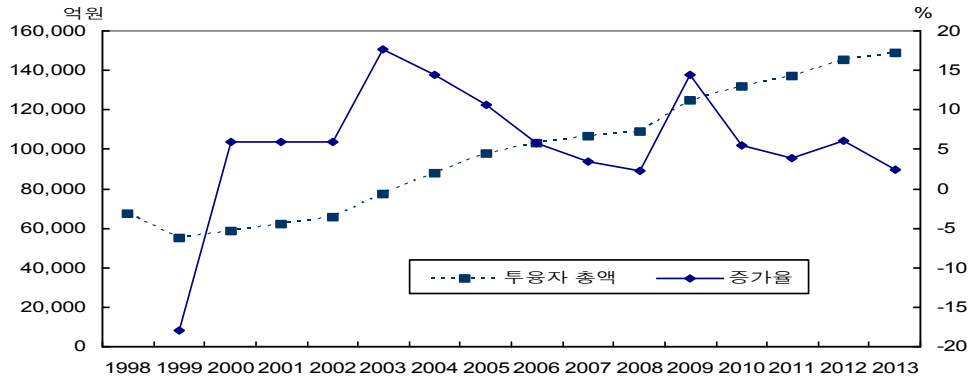
< 농업·농촌종합대책의 분야별 투융자규모 >

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

자료: 농림부 재정팀.

첫째는 119조원 투융자 규모에 관한 것이다. 즉, 물가상승률이나 농림예산의 증가율을 감안한 향후 10년 동안의 투자규모를 고려하면 농업부문에 대한 추가적인 투자규모는 크지 않다는 지적이다. 과거의 투융자 실적을 보면 UR 협상이 타결되고 WTO 체제가 출범한 '95년 이후 농업부문에 대한 투자규모가 8조원 이상으로 증가한 이후 8~9조원 수준에서 유지되어 왔음을 알 수 있다. 과거의 실적에서 알 수 있듯이 특정부문에 대한 투자규모는 국민경제의 상황, 최고 정책결정자의 정치이념 등에 의해 크게 좌우되므로, 미래의 상승률을 고려한 투자규모의 적정성을 논의하는 것은 큰 의미는 없는 것으로 판단된다.

< 농림투융자 사업의 국고지원 규모 변화 >



그러나 119조원 투융자계획이 시작되기 직전인 2003년도의 투융자 실적이 8조원인 점을 고려할 때, 향후 10년 동안 매년 평균 12조원을 투자하는 것은 상당한 증가이다. 따라서 119조 투융자계획의 규모는 일부에서 지적하는 것처럼 향후 10년간 농림예산을 단순히 합한 것이라고 보기는 어려운 규모라고 할 수 있다.

둘째, 투융자 계획에 융자와 정부 직접투자가 포함되었다는 지적이다. 농업인이나 생산자단체는 대규모 농지 조성사업이나 도시민의 농촌이주 관련사업 등의 수혜자가 농업인이 아니라고 지적한다. 또한, 융자사업은 원금을 상환하게 되므로 이차보전액만을 포함하여야 함에도 불구하고 융자예산을 포함함으로써 농업인에게 지원되는 금액이 부풀려졌다는 주장이다. 이는 투자라는 개념에 대한 상이한 이해로부터 비롯된 문제로 여겨진다. 119조원 투융자계획이 중장기적인 농업부문에 대한 정부의 투자계획임에도 불구하고 일부에서는 이를 정부의 농업인에 대한 지원액으로 이해를 하고 있다는 점이다.

만일 정부의 지원을 농업인에 대한 지원액으로 이해한다면 농업인에 대한 보조(융자는 이차보조액)만으로 투자규모를 산정해야 할 것이다. 그러나 119조원 투융자계획은 농업의 체질 강화와 활력 있는 농촌을 구현하기 위해 정부가 농업부분에 대한 중장기적인 투자계획을 마련한 것이므로 융자를 포함하는 것이 타당할 것이다. 다만, 투융자의 내용을 엄밀하게 구분하여 119조원 투융자계획을 정부의 직접투자・보조・융자 등으로 분류하는 것은 오해를 줄일 수 있는 방법이 될 것이다.

농림사업의 신청에서 집행까지; 상향식 추진방식

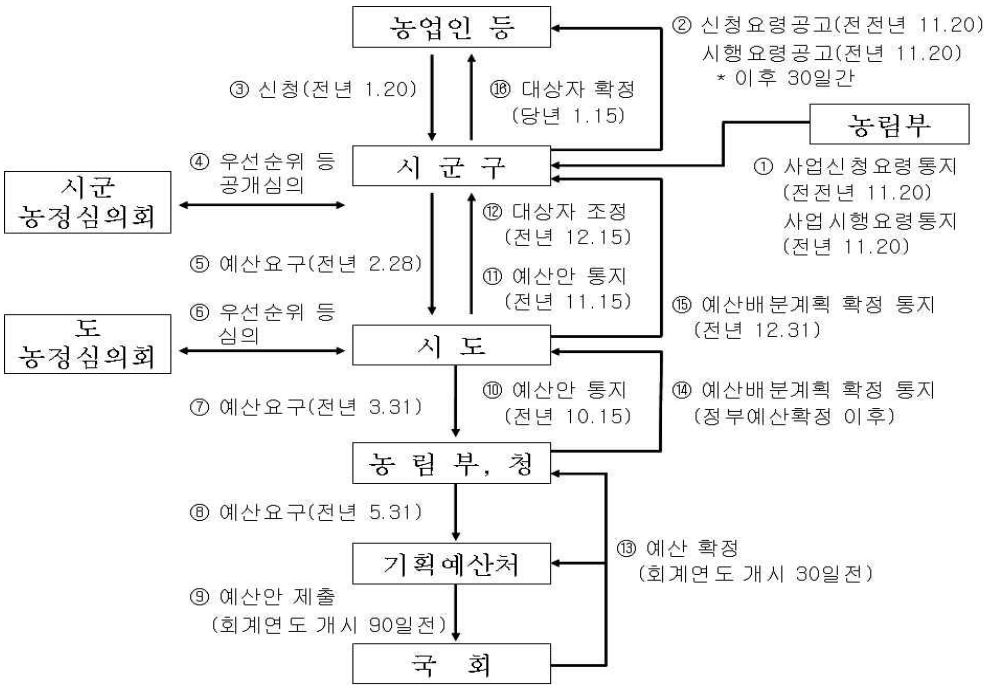
농림투융자사업은 농림투융자를 재원으로 시행되는 농림사업으로 시행기준은 매년 발간되는 「농림사업시행지침서」에 자세히 수록되어 있다. 농림투융자사업은 2006년에 101개 사업으로 분류되어 있으며, 사업추진주체의 성격에 따라 자율사업과 공공사업으로 구분된다. 자율사업은 농업인, 생산자 단체 등 농림업 관련 산업 종사자 등이 사업주체가 되어 자율적으로 농림사업을 선택하여 이를 추진하고 그 결과에 대하여 스스로 책임을 지는 사업을 말한다. 공공사업은 국가 또는 지방자치단체, 정부투자기관 등이 공공의 목적을 달성하기 위하여 시행하는

농림사업을 의미한다.

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

농림투융자사업은 사업주체가 사업을 신청하면 이를 정부의 행정계통을 통해 심의 조정하여 예산을 신청하는 상향식방식을 적용한다. 예를 들어 농업인이 사업계획을 세워 지원신청을 하면(당년 1월 20일까지) 이를 시·군·구에서 접수하여 시·군농정심의회에서 우선순위 등을 공개 심의하여 시·도에 올린다. 시·도는 도농정심의회에서 관할구역의 신청사업에 대해 우선순위 등을 심의하여 농림부나 해당 청 등에 예산을 요구한다.

< 농림사업 지원체계 >



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

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

투융자 효율성 제고를 위한 심사평가 체제

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

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

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

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

마지막으로 대상자의 선정 및 사후관리는 엄격하게 실행하여 부실을 사전에 예방하는 데 역점을 두었다. 정부 또는 지방자치단체가 대상자를 선정하는 보조사업은 선정기준과 평가표에 따라 일정한 점수 이상을 대상자로 선정하도록 하였다. 또한 정부사업은 농림부의 실·국별 전문가위원회에서, 시·군 또는 시·도의 선정사업은 시·군(시·도) 농정심의회에서 심사하도록 하였다.

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

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

제3장 주요 농업정책의 추진 내용

1. 농업경쟁력 강화를 위한 구조정책

농업구조정책의 목적은 생산성 향상을 도모하여 산업으로서의 농업을 확립하는 것이다. 또한 농업의 생산성 향상을 위해서는 무엇보다도 경영 능력이 우수한 농업경영체에게 농지나 가축 등의 자원이 집중되는 것이 중요하며, 따라서 정부는 1990년대부터 전업농 육성 정책을 적극 추진하여 왔다. 참여정부는 지금까지 추진된 구조정책을 점검하면서 보다 효율적인 농업구조를 실현하기 위하여 농지·인력·자금정책을 체계화하였다.

농지은행 제도 도입

농지은행은 효율적인 농지이용과 농업구조개선을 위해 1990년대 중반부터 논의되기 시작하였으나, 참여정부 들어 정책으로 구체화되었다. 농림부는 농업·농촌종합대책에서 농지은행제도를 도입하기로 결정하고 한국농촌경제연구원으로 하여금 제도 도입을 위한 연구를 수행하도록 하였다. 이 연구 결과를 토대로 농지은행의 법적 근거를 마련하기 위한 관련법 개정 작업에 착수하여 2005년 7월에 농지법을 개정하였으며, 이어 그 해 12월에 "한국농촌공사 및 농지관리기금법"을 개정하여 한국농촌공사에 농지은행이 설립되기에 이르렀다. 농지은행의 주요 기능은 농지유동화 지원, 체계적인 농지수탁관리, 농가 경영회생지원 등을 통해 농지의 효율적 이용 및 영농규모화를 촉진하고, 농지 수급불안에 대비하여 매입·비축 시스템을 구축하는 것이다.

농지은행은 2005년 7월부터 "농지은행 포털사이트"를 구축하여 농지유동화 정보를 제공하기 시작하였으며, 사업별 세부운영계획을 수립하여 2005년 10월부터 농지의 임대수탁관리사업을 시행하였다. 이 사업은 소유자가 농지의 임대를 농지은행에 위탁하는 경우에 이를 수탁하여 전업농 등에 임대함으로써 경영규모를 확대하는 사업이다. 2006년 4월부터는 농지매입을 통한 경영회생지원을 시작

하였다. 이 사업은 연체 등으로 경영위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채를 상환하게 한 후 경영정상화를 유도하는 사업이다. 또한 2006년 5월에는 농지매도 수탁사업을 시작하였다. 이 사업은 소유자가 농지의 매도를 위탁하는 경우 이를 농지은행이 수탁하여 인근 전업농 등에게 매도를 알선하는 사업이다.

< 농지은행 홈페이지 >

농지은행은 전업농의 경영규모 확대와 경영안정에 기여하는 것으로 성과가 나타나고 있다. 특히 임대수탁 사업은 2005년 10월부터 시작되어 재정지원 없이 규모화를 실현하고 있다. 즉, 농지를 빌리는 농업인은 장기적 안정영농(5년)과 임차료 인하(20~30%)로 인하여 영농규모 확대가 가능해졌고, 농지 소유자는 처분이 면제되면서 임차인 물색의 번거로움을 덜고 안정적인 임대료 수입이 보장되며, 정부는 재정과 신규인력의 투입 없이 농지의 효율적인 이용과 영농규모화로 경쟁력을 강화시키고자 하는 정책목표를 달성하는 등 "1석 3조"의 효과가 나타나고 있다.

경영회생지원 농지매입사업은 2006년 5월부터 시행되어 불가피하게 파산해야만 했던 농가들이 재기를 하는데 결정적인 도움을 제공하고 있다. 이는 연체 또는 자연재해로 일시적 경영위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입해 매각대금으로 부채를 갚도록 한 뒤 매입농지는 당해 농가에 장기임대를 하고 경영이 호전되었을 때 환매권을 보장해 주는 방식이다. 또한 농지매입·비축제도는 쌀 소비 감소와 개방 확대 등으로 인해 농지의 수급균형이 무너질 경우 농지가격 폭락과 사회불안이 야기될 가능성까지 대비한 제도로서 농지정책사에 기록될 만한 일이다. 농지은행이 매입·비축한 농지는 쌀 생산조정을 위한 휴경지와 공공 개

발용지로 활용할 수 있어 과도한 보상비 지급 등 국고 부담을 줄일 수 있는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

창업농 육성의 강화

농업인력의 감소와 고령화, 시장개방 확대 등 농업환경 변화에 대응할 수 있는 전문인력을 확보하기 위하여, 젊은 영농정착 희망자를 대상으로 영농정착 단계별로 영농체험·실습, 영농정착자금 등을 지원하는 후계농업인 사업을 1981년부터 현재까지 지속적으로 시행하고 있다. 2006년 현재 후계농업인 사업은 35세 미만 자를 지원하는 창업농제도와 45세 미만 자를 지원하는 신규후계농업인 사업으로 구분하여 지원하고 있다.

2003년까지는 창업농에게 영농정착 단계에서 연리 4%의 장기정책자금 융자와 함께 창업농 교육을 지원하던 것을, 2004년도 정예인력육성 종합대책을 마련하면서 영농정착 단계별로 지원 프로그램이 마련되었으며, 자금지원 조건도 크게 개선되었다.

우선, 영농정착 전단계에서는 잠재농업인력의 체험 프로그램을 확충하여 2005년부터 농업 인턴제와 대학생 창업연수제를 도입하였다. 농업 인턴제란 44세 미만의 영농정착 희망자에 대해 선도농가에서의 실무연수를 지원하는 사업이다. 대학생 창업연수제란 농과대학에 재학중인 3~4학년생을 대상으로 영농정착에 필요한 이론과 실습 및 체험과정을 지원하는 사업이다.

영농정착 단계에서는 기존의 후계농업인 자금의 금리를 4%에서 3%로 인하하고, 자금지원 한도도 2억원까지 상향조정하였다. 창업농에 대한 교육도 기존의 공통교육, 경영기술교육에서 수요자 중심으로 세부교육내용에 따라 공통이론, 공통전문 및 경영기술교육으로 개편하여 후계농업인의 원활한 영농정착을 도모하고 있다. 그리고 영농정착 후에는 창업농의 영농초기 문제해결을 지원하기 위하여 2005년부터 창업농 후견인제를 도입하여 창업농에 대한 전담 컨설팅을 지원함으로써 창업농의 보다 원활한 영농정착을 유도하고 있다.

지역농업클러스터 활성화 지원

지역농업클러스터란 "일정 지역에 특화된 농산물의 생산·유통·가공 등과 관련된 농업경영체와 농산업체, 대학 및 연구소, 행정기관·단체 등이 산·학·연·관 네트워크를 형성하고 경쟁과 협력을 통하여 지역농업 혁신의 상승효과를 이루어가는 집합체"를 말한다. 참여정부의 국가균형발전계획과 농림부의 중장기 농업·농촌발전계획에 따라 새로운 농업성장동력을 창출하기 위하여 2004년에 지역 전문가 및 지자체 공무원 등의 의견수렴 및 공감대 형성을 통해 사업추진계획을 수립하고, 2005년부터 120억원의 정부예산을 확보하여 지역농업클러스터 사업을 추진하고 있다. 기존의 개별농가를 대상으로 한 평균적 지원방식을 개선하여 지역에 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 시스템농업의 구축을 통하여 농가소득을 증대시키는 새로운 전략이다.

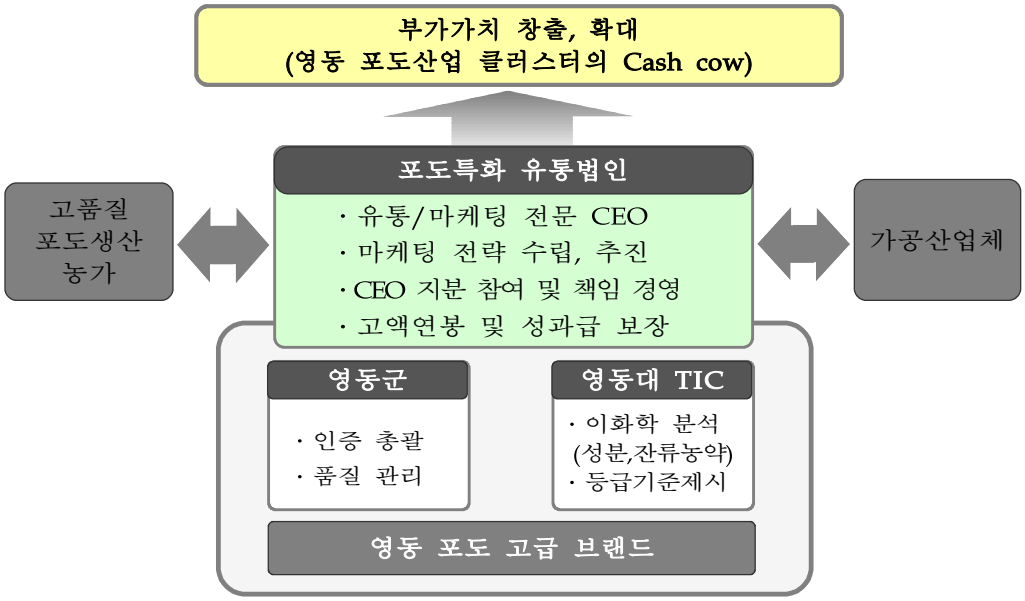
지역농업클러스터 정책은 2004년 2월 농업·농촌종합대책 수립시에 농정추진 및 지원체계 개편과 지역농업 발전전략의 일환으로 포함되었으며, 그 해 3월 8일에 개최된 대통령 업무보고 시에 지역의 가용자원을 통합적·유기적으로 결집한 지역농업클러스터 육성계획을 보고하였다. 그리고 2004년 5월부터 10월까지 「지역농업클러스터 T/F」를 운영하여 전문가 초청토론회, 현장사례조사, 지역농업 활성화 워크숍, 지방농정과장협의회 등을 실시하여 현장의 의견을 적극적으로 수렴하였다.

정책 방향은 생산위주 농업을 1·2·3차 산업이 연계된 농산업으로 전환하고 지역특성을 고려하여 지원하는 농정시스템으로 혁신을 유도하고, 새로운 부가가치 및 고용증대 효과를 창출하려는 것이다. 특히 농업경영체 및 지역농산업의 잠재력과 핵심역량을 강화함으로써 119조 투융자의 효율성 제고와 지역균형 발전을 실현하고자 하며, 패키지형 지원을 원칙으로 하여 지역내 산·학·관 혁신체계 구축 및 네트워킹 지원, 클러스터 생산기반조성, 산업화 및 마케팅 활성화 분야를 중점 지원한다.

클러스터 지원사업은 2013년까지 100개소를 육성할 계획이다. 시범사업 첫해

인 2005년도는 20개 시범사업단을 선정하여 2007년까지 3년간 개소당 평균 18억원(국고 50%, 지방비 50%)을 지원하고, 본사업은 시범사업의 성과평가 등을 거쳐 클러스터 정책과 사업성을 철저하게 검증한 후 2008년부터 추진할 계획이다.

< 영동포도 클러스터의 부가가치 창출모델 >



농업종합자금 확충

정부는 1998년에 농업경영종합자금제 도입을 국정과제로 채택한 후 구체적인 추진방안을 마련하여 1999년 전국 34개 지역(농협 시·군지부 17개소, 지역축협 17개소)에서 원예특작과 축산분야를 대상으로 총 150억원 규모의 시범사업을 실시하였다. 1999년에 시범사업을 실시한 후 2000년에는 전업농육성사업 및 품목별 경쟁력강화사업 등 전업농육성을 목적으로 하여 지원하는 시설자금 13개 사업자금을 통합하였고, 2002년에는 농기업경영자금 및 전업축산경영자금 등 전업농에게 지원하는 운전자금인 2개 사업자금을 통합하였다.

또한 2003년도에는 농기계구입자금(대당 3천만원 이상), 자가배합사료 제조시

설지원, 관광농원개발, 농촌민박마을조성 지원사업 등 4개 사업을, 2004년도에는 농기계구입자금(대당 2천만원 이상), 후계농업인 육성사업, 농기계 생산지원자금, 농산물가공산업 육성사업, 객토자금, 전통식품개발사업을 비롯한 5개 사업을, 2005년도에는 고품질우량종자 개발사업을 통합하여 지원하고 있으며, 2006년도에는 농기계보관창고 지원사업을 통합하여 종합자금으로 지원하고 있다.

농업종합자금은 품목별 또는 기능별로 분산 지원되는 농업분야의 세부사업을 통합하여 농업경영체의 사업계획에 따라 통합 지원하는 농업정책자금 지원제도로 기존의 정책자금 지원체제와는 다른 수요자 중심의 지원제도이다. 농업인들이 스스로 소정의 사업계획서와 관련서류를 제출하고, 금융기관이 해당분야의 사업수행 능력과 사업타당성이 있다고 인정되는 경우에 시설·개보수·운영자금 등을 지원하는 제도이다.

농업종합자금은 기존 농림사업자금의 일반적인 방식과는 달리 지역별·품목별·용도별 자금을 사전에 배분하지 않고 전국적으로 하나의 자금풀(pool) 방식으로 운용하고 있다. 또한 농업인의 수시 신청에 따라 연중 수시로 자금을 지원하도록 하여 자금 공급의 신축성을 제고하고 있다.

< 기존 정책자금과 종합자금 지원방식 비교 >

구 분	기존지원체계	종합지원 제도
지원방식	개별사업별 분산지원	경영체의 사업계획에 따른 종합지원
대상자 선정	시장·군수(농발심의회)	대출취급기관(농협)
자금지원	년1회 일괄 선정·지원	수시선정·지원, 사업평가 후 추가지원
사후관리	채권관리 중심	경영·기술컨설팅 중심
사업설계	정부지침에 의한 표준설계	농업인 자율설계 가능

농업종합자금제 도입에 따라 농가의 자율·책임경영이 강조되고, 대출기관의 권한과 책임도 강화된 결과 무리한 과잉투자와 자금의 가수요가 불식된 것은 큰 성과이다. 또한 농가의 사업계획에 따라 연중 수시로 신청이 가능하고 시설자금과 운영자금을 종합 지원하는 점도 농업인들로부터 긍정적인 평가를 받고 있다.

농업종합자금제는 정책자금을 시장원리에 따라 지원함으로써 부실화율을 낮

추는 등 어느 정도의 성과를 거두고 있기는 하지만, 앞으로 개선해야할 점도 남아 있다. 지금까지 불요불급한 평가항목 등 삭제로 대출절차를 간소화하는 노력 등을 통해 지속적인 제도 개선을 하였으나, 앞으로도 더욱 더 대출절차를 표준화하고 대출관련 준비서류 등을 간소화하는 한편, 지속적인 담당자 확충 및 교육을 통해 농업인의 취약한 사업계획 수립능력을 보완해 나가도록 해야 할 것이다. 그리고 능력 있는 경영체를 선별적으로 지원할 수 있도록 전문심사인력을 육성하고 대출심사기법을 지속적으로 개선하는 것도 중요한 과제이다. 또한 농업경영실태 조사결과의 DB화 및 경영분석능력 제고를 통해 농가 부실화 징후의 사전 감지, 농가에 경영진단자료 제공, 컨설팅사업과 연계 등 사업성공 위주의 사후관리시스템을 지속적으로 확충해 나가야 할 것이다.

농가부채 대책

농업 문제에서나 농가경영안정에서 농가부채 문제는 가장 중요한 과제이다. UR 협상이 타결되고 농가부채가 누증하면서 농민단체는 농가부채대책 요구를 가장 먼저 제기하였다. 이를 위하여 대규모 농민집회도 빈번히 일어났다. 농업 문제의 모든 결과가 농가부채 누증으로 나타나기 때문이다. 시장개방에 따른 농산물 가격의 하락, 농업투자 확대에 따른 금융비용의 부담, 생산과정에서의 영농실패, 그리고 가계지출의 확대 등의 요인으로 농가부채가 확대되기 때문이다. 상업농체제로 들어서면서 농가부채 문제는 항상 농정의 핵심과제이었다.

특히 농산물 시장개방의 확대로 농가경제가 어렵게 되자 농가는 개방피해의 보상으로 농가의 부담경감을 위하여 농가부채대책 실시를 요구하여 왔다. 생산재 가격 상승 및 농가 교역조건 악화, 그리고 금리상승으로 인한 금융부담의 증대로 농가부채 문제가 심각해졌다. 여기에 더하여 1997년 말의 외환위기 영향으로 농가경제가 악화되자 농가부채대책을 시행하게 되었다. 농민단체들의 거리투쟁은 점점 심해졌고, 이에 따라 2001년에는 농어가부채대책특별법에 의한 부채대책이 실시되기에 이르렀다. 농어가부채경감특별법을 제정하여 정책자금 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증피해자금 공급 등의 조치를 시행하였다.

더욱이 참여정부 초기에는 여전히 농가부채 문제는 해결되지 않고 어려운 농정 과제로 남아 있었다. 농어가부채특별법에 의한 자금의 상환시기가 도래하고, 시장개방에 대처하는 방안으로 시행된 논농업직불제의 지원이 불충분하여 농가경제가 어렵게 되자 농민단체들은 다시 부채대책을 요구하기에 이르렀다.

참여정부 출범 후에는 각계가 참여한 농가부채대책위원회를 구성하여 사회적 합의를 통한 농가부채대책을 실시하게 되었다. 정부 관련부처, 농민단체, 전문가 등이 참여한 실무위원회에서는 수차에 걸친 논의를 통해 합의점을 도출하고자 하였다. 농가의 어려움도 제시하고 정책 간 부족한 점도 제기하였다. 정부에서는 보다 근본적인 정책방향으로 나아가는 농업투융자의 효율적 사용 등을 강조하였다. 이와 같은 논의 속에서 마련한 것이 참여정부의 농가부채대책이다. 그 결과 2004년에 다시 15조원에 이르는 추가적인 부채대책을 실시하기에 이르렀다.

2004년에 수립된 부채대책의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 중장기 정책자금의 상환기간을 5년거치 15년 분할상환조건으로 연장하고 금리도 1.5%로 인하, 둘째, 2001년 대책으로 지원한 상호금융대체자금 및 경영개선자금 금리를 6.5%에서 3%로 인하, 셋째, 연대보증 피해자금의 상환기간을 3년 거치 7년 분할상환에서 3년 거치 17년 분할상환 조건으로 지원, 넷째, 상호금융자금 부채로 어려움을 겪는 농가의 금리부담을 완화하기 위해 추가로 7조원의 대체자금(금리 5%)을 지원(5년후 상환), 다섯째, 워크아웃 방식의 경영회생지원제도(금리 3%, 3년거치 7년 상환) 상설화, 여섯째, 부채를 상환하는 농업인을 우대하기 위해 조기·정상상환 농가에 대해 이자액 환급 등의 인센티브 강화 등으로 요약할 수 있다.

< 2004년도 농가부채대책 지원계획 >

단위 : 억원, 호

대상 자금	지원자금	대상농가 수
정책자금 상환연기	80,409	212,130
'04상호금융대체자금	66,500	253,421
연대보증 해소자금 상환연장	4,526	13,417
농업경영회생자금	2,000	1,885
합 계	153,435	480,853

자료 : 농림부 협동조합과.

2004년의 부책대책을 통하여 48만호 농가에 대해 15조 3천억원에 이르는 자금을 지원하는 계획을 추진하였다. 그러나 상환인센티브 부여 등으로 금리인하의 혜택만 받고 상환연기를 신청하지 않은 농가들이 많아 결과적으로 8조 2천억원 정도만이 지원되었다.

그러나 농가부채대책의 실시에도 불구하고 정작 부채문제로 어려움에 처한 농가를 구제하지 못하고 농가의 도덕적 해이 문제가 발생한다는 상황에 직면하였다. 참여정부에서는 계획에 없는 새로운 농가경영안정대책을 마련하는 특징을 보였다. 가장 특징적인 것은 농지은행을 통한 경영위기의 농가를 회생시키는 진정한 의미에서의 워크아웃방식의 농가경영안정대책을 마련한 것이다. 즉, 경영위기 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채청산 후 경영정상화를 유도하는 것을 목표로 하고 있다. 매입농지는 해당 농가에게 장기임대하고, 임대기간 중 환매권(우선 매입권)을 보장하여 농가의 경영안정을 도모하였다.

직접지불제 확충

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

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

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

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

2003년에는 영농조건 및 정주여건이 불리한 산간지역에 대해 불리한 생산조건지원 및 농업의 다원적 기능 제고를 위해 조건불리지역직불제를 도입하였다. 경지 경사도 14% 이상 지역의 밭(40만원/ha)과 과수원·초지(20만원/ha)를 대상으로 직불금을 지급하며, 해당 마을은 지자체와 협약을 체결하고 직불금을 재원으로 한 마을공동기금 설치, 농지관리·농촌경관조성 등 일정 의무를 이행해야 한다. 조건불리지역 직불제는 3년간의 시범사업('03~'05년)을 거쳐 2006년부터 본 사업에 들어가 전국 119천ha에 332억원을 지급하였다.

아울러, 축산분뇨로 인한 토양·수질 등 환경오염을 방지하고 친환경적이며 지속가능한 축산기반 조성을 위해 2004년에 친환경축산직불제를 도입하였다. 가축의 사육밀도를 낮추거나 분뇨발생량을 줄이고 조사료포를 확보하여 분뇨를 사료포에 환원하는 경우 농가별로 1,300만원을 지급하고, 축사 주변에 조경수를 식재관리하는 경우 200만원을 추가 지급하는 것이다. 시범사업 중인 2006년에는 650농가에 58억원을 지원하였다.

< 직접지불제 전개과정과 내용 >

구 분	도입	목 적	지급 요건
①경영이양	1997	○경영규모 확대 ○은퇴농업인 소득안정	농지매도, 또는 5년이상 임대
②친환경농업	1999	○환경보전	친환경농산물에 관한 인증기준 준수
③논농업	2001	○소득보전	논의 형상 유지
④쌀소득보전	2002	○경영안정	가입계약, 부담금 납부
⑤쌀생산조정	2003	○쌀수급균형 ○쌀재협상시 입지강화	약정체결시 3년간 벼, 상업적 작물 비재배
⑥친환경축산	2004	○지속가능 축산기반 구축 ○안전한 축산물 생산	프로그램 이행 발생분뇨 환원
⑦조건불리지역	2003	○다원적 기능유지 ○지역사회 유지	마을협약 체결 마을공동기금 조성
⑧경관보전	2005	○농촌경관 유지 ○농촌지역 활성화	경관보전계획 수립 협약체결 및 준수
⑨쌀소득보전 ③, ④ 통합	2005	○쌀농가 경영안정	논의 형상유지

자료: 농림부 농업구조정책과.

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

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

먼저, 농가소득 안정을 위한 직불제는 논농업·쌀중심의 쌀소득보전직불제에서 밭농업, 과수, 축산분야를 포괄하는 직불제로 확대 개편하여 농가의 경영안정을 강화할 것이다. 구조조정을 위한 직불제는 경영이양직불제를 대상연령, 대상농지 등을 확대하고 연금식 분할지급방식으로 지급단가도 인상하여 '은퇴직불제'로 개편할 계획이다. 공익적 기능 제고를 위한 직불제는 친환경농업직불제, 친환경축

산직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역 직불제 등 관련 직불제를 '(가칭)지속가능농업환경직불제'로 통합하고 하위메뉴로 제시하여 직불제간 연계성을 높이고, 새로운 하위메뉴를 지속적으로 개발하여 프로그램을 풍부하게 해 나갈 계획이다.

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

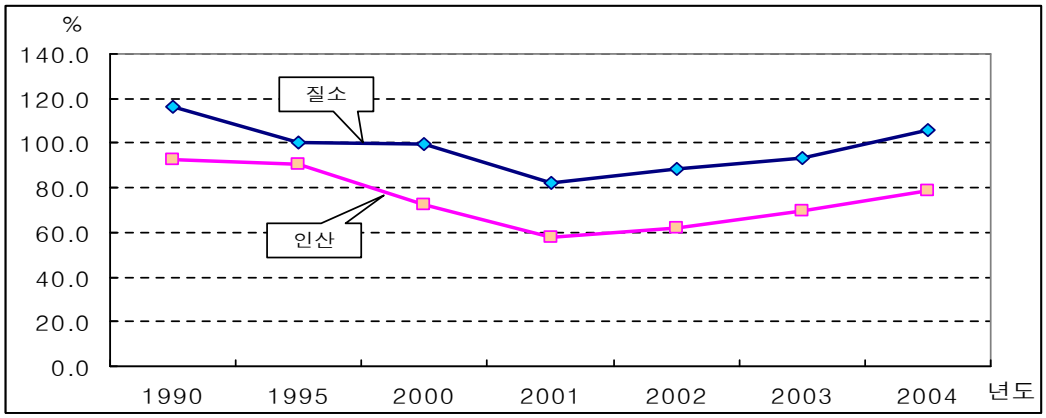
2. 지속적 발전을 위한 친환경농업정책

친환경농업은 세계적 추세

원래 농업은 자연생태계의 원활한 자원순환을 기초로 자연과 조화를 이루어 온 환경친화적인 산업이었다. 그러나 전통적 농업은 생산성이 낮아 제한된 토지자원 하에서 인구 증가에 따른 식량 필요량을 충족시키는데 큰 어려움이 따랐다. 따라서 현대적인 농업 시스템에서는 주어진 농업환경자원의 제약조건하에서 생산성을 증대시키기 위해 비료와 농약 등 화학적 투입재와 농후사료 및 사료첨가제 사용 증가 등 외부로부터 상당한 물질과 에너지 투입이 이루어지고 있다.

우리나라는 매우 제약된 농경지에서 증가하는 인구 부양을 위해 1970년대 중반부터 화학비료와 농약에 의존하는 다수확 농법에 의존해온 결과 토양·수질 오염 등 농업환경이 악화되어 지속가능한 농업생산을 위협하고 있다. 또한 경종과 분리되어 대규모 수입 사료에 의존하는 가축밀집 사육으로 가축분뇨 발생 증가와 가축분뇨의 부적절한 처리에 의해 환경 문제가 발생하였다. 이러한 농축산 부문의 환경 문제는 사회적인 이슈로 대두되었다.

< 농경지 양분초과율 변화 추이 >



이처럼 고투입-고산출의 집약적 농업생산 활동에 따라 수질오염 및 토양악화 등 환경 문제가 사회적 이슈로 등장하면서 농업과 환경의 조화를 지향하는 친환경농업의 육성은 농업 부문의 중요한 과제로 부각되었다. 농축산업부문의 생산활동으로부터 발생하는 환경문제는 비단 우리나라만의 문제가 아니며 세계 대부분의 국가가 해결해야 할 현안과제로 부각되었다. 따라서 친환경농업의 육성은 1980년대 중반부터 미국과 유럽 및 일본 등 주요국은 물론 WTO와 OECD 등 국제기구에서도 중요한 과제로 제시되었다.

국내외 여건 변화에 부응하여 우리나라의 경우 1990년대 초부터 친환경농업이 농업정책의 대상으로 논의되기 시작하였다. 1994년 말 농림수산부에 친환경농업 육성 업무를 전담하는 '환경농업과'를 설치하였고, 1997년에는 친환경농업 육성을 위한 제도적 기반 구축을 위해 환경농업육성법이 제정되었다. 이후 친환경농업 확대를 위해 1999년 친환경농업 직접지불제 도입 등 친환경농업 육성을 위한 제도적 기반이 구축되었다. 2000년에는 「친환경농업 육성 5개년 계획(2001~'05)」이 작성되어 친환경농업 발전을 위한 마스터플랜이 수립되었다.

참여정부가 시작되는 2003년부터는 농정의 핵심과제를 "경쟁력 있는 친환경농업"으로 설정하고 친환경농업발전을 위한 육성대책이 수립되었다. 참여정부는 그동안 추진되어온 친환경농업을 한 단계 도약시키기 위해 기존 정책프로그램의

통합과 조정 및 새로운 정책프로그램의 도입 등 여러 가지 조치를 취하였다. 경제성장으로 소득수준이 향상됨에 따라 자연환경의 보전과 쾌적한 환경 추구 및 안전한 농산물에 대한 요구는 지속적으로 증가하게 될 것이다. 또한 WTO, FTA 등으로부터 농산물 시장개방이 가속화되는 시점에서 우리 농업의 미래 핵심 전략 분야로 친환경농업 육성이 강하게 부각되고 있다.

참여정부 들어 확충된 친환경농업 정책

참여정부는 농업의 공익적 기능을 적극 확충한다는 차원에서 농업정책의 핵심적인 추진과제로 "경쟁력 있는 친환경농업"을 설정하고, 2003년 4월에 참여정부의 친환경농업발전을 위한 육성정책을 수립하였다. 참여정부의 친환경농업정책은 기존의 주요한 정책프로그램의 확대와 농업과 환경의 조화를 통한 공익적 기능의 극대화와 안전한 농산물에 대한 사회적 요구 증가를 반영하여 새로운 정책프로그램을 도입하였다.

이에 따라 2004년 4월에는 "친환경농업 육성과 농산물 안전성 확대 대책"을 수립하여 추진해왔고, 농림부와 환경부 공동으로 「축산분뇨 관리·이용 추진기획단」을 설치하여 가축분뇨의 자원화와 효과적인 처리를 위한 실효성 있는 대책을 제시하였다. 2005년 7월부터는 환경유해보조금으로 간주되어온 화학비료에 대한 가격보조금을 폐지하였다. 2006년에는 중장기 친환경농업발전의 청사진인 제2차 「친환경농업 육성 5개년 계획(2006～2010)」을 수립하여 발표하였다.

주요한 친환경농업 정책프로그램인 환경오염부하 경감대책과 친환경농업직접지불제도, 친환경농산물 유통활성화 사업 등은 일부 정책프로그램에 있어서 통합과 조정이 있긴 하였으나 대체로 기존의 정책프로그램을 지속하여 추진해 왔으며, 광역단위의 실천기반 확산을 위한 광역친환경농업단지조성사업과 천적활용 원예작물 해충방제사업 등이 신규 프로그램으로 도입되었다. 이밖에도 친환경농업육성 관련법률 개정 및 가축분뇨 등으로 요약될 수 있다.

[친환경농업에 대한 대통령의 관심]

○ 환경보전 기능이 충분히 고려되는 농업·농촌 발전

- 농업의 국토보전기능이 소홀히 되지 않도록 농업정책을 세워야 합니다. 환경부의 타당성 검토, 건교부 국토이용계획, 농림부 농지보전기능 등을 총체적으로 평가해서 정책이 결정되어야 합니다. <'04.3.8, 농림부 업무보고시>

○ 농업부문의 질적 경쟁력 제고를 위해서 친환경 고품질 쌀 생산 육성

- 중요한 것은 개방된 시장에서도 견딜 수 있도록 우리 농업의 경쟁력을 높이는 것입니다. 전업농 육성과 친환경 고품질 쌀 생산과 양정제도 개편도 함께 이루어나갈 것입니다. <'04.11.11, 농업인의날 축하 메시지>

○ 세계와 경쟁할 수 있는 농업을 위해 친환경농업 적극 육성

- 농업·농촌 종합대책과 119조 투융자 계획, 삶의 질 향상 5개년 계획을 마련해서 착실히 실천하고 있습니다. 특히 규모가 있는 전업농과 친환경·고품질농업을 육성해서 세계와 경쟁할 수 있도록 할 것입니다. <'05.10.13, 농촌사랑 도농상생 한마당 행사 축사>

환경오염부하 경감대책으로 병해충종합방제와 작물양분종합관리 등 한국형 정밀농업을 지속적으로 추진해 왔다. 병해충종합방제는 경제적 손실과 환경적 피해를 고려하여 농약사용을 최소화하는 환경친화적인 병해충 관리방식을 말한다. 또한 작물양분종합관리는 작물이 필요로 하는 적당한 영양분을 효율적으로 공급하는 양분관리방식을 의미하는데, 작물 및 토양의 특성에 따른 맞춤비료 사용을 들 수 있다.

친환경농업 직접지불제(이하 "친환경직불제"라 함) 사업은 농가에서 관행농법을 친환경농법으로 이행할 때 발생하는 소득감소분을 보전함으로써 친환경농업을 육성하고 농업·농촌의 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위한 정책프로그램이다. 친환경직불제 지원단가는 인증단계에 따라 다르나 밭을 이용하여 유기재배하는 경우에 ha당 79만 4천원을 3년 동안 지급하고 있다.

친환경농업 생산지원 및 친환경농산물 유통 활성화사업으로 친환경농산물직거래 수매자금지원사업, 상수원보호구역 친환경농업육성지원사업, 농협 등에 친환경농산물 전문판매장 확대, 친환경농산물표시인증사업, 친환경농업교육사업 등을

추진하고 있다. 친환경농산물의 안정적인 공급과 대량수요처 발굴을 위해 지방자치단체에서 학교급식에 친환경농산물을 공급하도록 유도하고 우수 지방자치단체에 대해서는 친환경농업대상 등 각종 농림사업 시책 평가시 반영하고 있다. 소비자가 친환경농산물을 쉽게 구매할 수 있도록 농협 하나로클럽 등에 "친환경농산물 전문판매 코너" 설치를 확대하는 정책을 추진해오고 있다. 친환경농산물의 소비 촉진을 위해 친환경농산물자조금제를 새롭게 도입하였고 친환경농업 교육과 관련 실수요자인 농업인 중심의 선택권을 부여한 바우처(Voucher) 제도를 도입하여 시범적으로 추진해오고 있다.

친환경농산물의 소비촉진과 홍보 활성화를 위해 2006년부터 친환경농산물 자조금제를 도입하였다. 친환경농산물 자조금은 공동사업으로 친환경농산물 소비촉진 홍보, 친환경농산물 붐 조성활동, 친환경농산물 품질관리, 친환경농산물 시장개척 및 판매활동, 유통활성화 기반조성 등이 포함된다. 또한 특화사업으로 소비지 시장개척활동, 생산농가 교육·홍보, 소비촉진 판촉활동, 품질관리 상품개발 등이 포함된다.

친환경농산물의 신뢰성을 제고하여 소비자를 보호하고 관련국제기준과의 조화를 도모하기 위해 생산자 자율신고로 운용되는 친환경농산물 '표시신고제도'를 정부 등 인증기관에 의한 '표시인증제도'로 전환하는 것을 주요골자로 하는 「친환경농업육성법」을 개정(2001.7.1)하여 우리나라의 친환경농산물 인증기준을 국제식품규격위원회(Codex) 기준에 맞도록 설정하고 수입 친환경농산물도 인증을 받도록 하여 수입농산물에 대한 품질관리를 강화하였다. 특히 친환경농산물 인증기관으로 국립농산물품질관리원인 국가기관에서만 업무를 관장하여 왔으나 2002년부터 친환경농산물 인증에 필요한 인력과 시설을 갖춘 경우 인증기관으로 지정하여 인증업무를 민간기관으로 확대하였다.

친환경농업정착을 위한 지역단위의 핵심사업이었던 대규모지구조성사업과 소규모지구조성사업을 친환경농업지구조성사업으로 통합하여 추진하고 있다. 2006년부터 시범사업으로 추진되고 있는 광역친환경농업 단지화사업은 1,000ha 이상의 넓은 지역에서 친환경농업 실천이 가능한 단지를 선정하여 시·군 수계단

위 자원순환형 광역단지로 확대키 위한 정책프로그램이다. 이 사업은 지역별 농업환경자원에 여건에 맞도록 경종·축산부문을 연계하여 자원순환형 농업시스템을 구축하는 것이 핵심적인 내용이다.

농약사용량 증가의 주요인이 되는 시설원예단지의 농약방제를 천적방제로 전환하는 천적활용 원예작물해충방제사업이 2005년에 수립되어 추진해오고 있다. 이 사업은 친환경 시설 원예작물재배에 있어서 최대 애로사항인 병해충 방제와 관련 합성농약을 대신하여 천적을 활용한 생물학적 방제로 전환하여 농약사용량을 절감하고 친환경농산물 생산체계 구축을 정책목표로 설정하고 있다. 사업의 지원대상 품목은 오이·토마토·파프리카 등 수출유망 품목과 껍질 채 먹는 딸기·고추·포도 등 소비자가 농약안전성에 관심이 많은 작물을 위주로 하고 있다.

친환경축산육성사업으로 기존의 가축분뇨처리시설지원사업, 액비저장조설치지원사업, 축분비료유통센터 지원사업 등은 지속적으로 추진하고 있다. 축산부문의 환경문제에 대한 사회적 비판을 해소하고 안전한 축산물 생산을 통한 소비자의 신뢰를 확보할 수 있는 친환경축산 기반 구축을 위해 친환경축산직접지불제도를 2004년부터 도입하여 추진하고 있다. 이 제도는 친환경축산을 위한 프로그램(적정 가축사육밀도 유지와 적절한 가축분뇨 처리 등)을 이행하는 농가에 소득감소분 또는 추가비용에 대해 일부를 지원하는 정책 프로그램이다.

최근 친환경농산물에 대한 수요 증대로 유통규모가 확대되고 소비자의 식품안전성에 대한 관심이 높아짐에 따라 보다 투명하고 신뢰할 수 있는 친환경농산물 인증제도 개편을 위한 친환경농산물육성법이 개정되었다. 친환경농산물의 인증단계를 유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물 등 3단계로 단순화하여 소비자들의 친환경농산물 식별에 도움이 되도록 하였고, 축산물의 경우 유기축산 인증의 현실적인 어려움을 감안하여 낮은 단계인 무항생제축산물의 인증종류를 신설하였다.

< 친환경농산물 인증제도 >

친환경농산물은 환경을 보전하고 소비자에게 보다 안전한 농산물을 공급하기 위해 농약과 화학비료 및 사료첨가제 등 화학적 농자재를 전혀 사용하지 아니하거나, 최소량만을 사용하여 생산한 농산물을 말한다. 친환경농산물 인증제도는 소비자가 친환경농산물의 안전성을 신뢰할 수 있도록 전문인증기관이 엄격한 기준으로 선별·검사하여 정부가 그 안전성을 인증해 주는 제도이다.

친환경인증은 크게 농산물과 축산물로 구분이 가능한데 농산물은 유기농산물, 전환기유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물 4종류이며 축산물은 유기축산물, 전환기유기축산물 2종류가 있다. 친환경농산물 인증마크는 중첩된 원의 기본형태는 인간과 자연의 조화를 의미하고, 좌측원의 청색은 소비자, 우측원의 녹색은 생산자, 상단 잎사귀모양의 연두색은 자연을 상징한다. 또한 겹쳐진 백색 바탕은 생명의 모태인 씨앗을 상징하고, 전체적인 형태는 우리 삶의 근간인 건강한 토지위에서 환경친화적 농법을 통하여 생산된 농산물을 나타낸다.

3년이상 농약화학비료를 사용하지 않고 재배한 농산물

1년이상 농약화학비료를 사용하지 않고 재배한 농산물

농약을 사용하지 않고 재배한 농산물

농약을 ½이하로 사용하여 재배한 농산물

* 친환경농업육성법 개정('06.9.27공포, '07.3.28시행)으로 전환기유기인증제 폐지

친환경농산물 인증은 국가기관 인증과 민간기관 인증을 병행 실시하고 있는데 국가기관 인증은 국립농산물품질관리원이 담당하고 민간기관 인증은 '06. 11월 현재 (사)흙살림, (사)한국유기농업협회, (사)정농회 등 31개 기관이 지정되어 친환경인증을 담당하고 있다.

친환경농업 정책의 평가와 과제

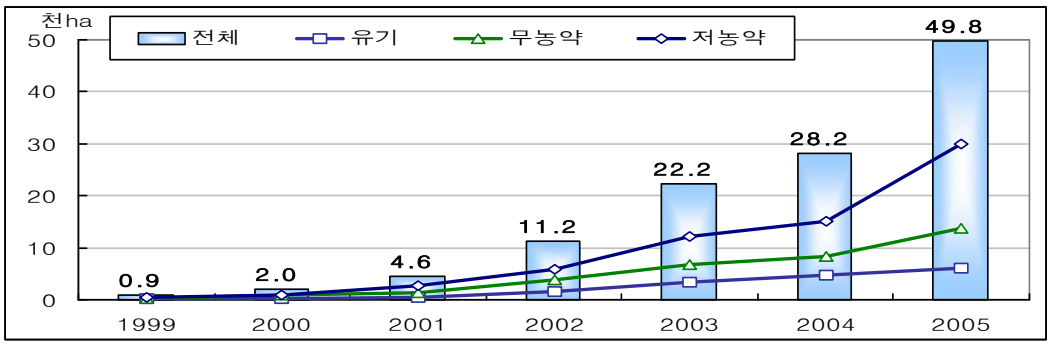
참여정부에 들어와 본격적으로 추진된 친환경농업정책은 정책사업별로 추구하는 정책목표를 어느 정도 달성하여 환경농업 발전에 나름대로 기여한 것으로 평가된다. 그동안의 친환경농업정책은 전반적으로 친환경농업 실천농가 확산 등 생산측

면에서의 지원정책에 상당한 비중을 두고 추진되어 온 것으로 요약될 수 있다.

적극적인 친환경농업 육성정책에 힘입어 친환경농산물 인증실적은 2002년 이후 빠르게 증가하고 있다. 친환경농업이 전체 농업에서 차지하는 비중은 2005년에 농가수 기준으로 4.3%, 농경지 면적기준으로 2.7%를 차지하고 있다. 또한 친환경농산물 거래규모는 약 7,600억원 규모로 전체농산물 시장거래액의 약 3%정도를 차지하는 것으로 추정되고 있다. 생산측면에서 친환경농업의 성장세가 지속되고는 있으나, 우리나라의 친환경농업은 발전단계로 보면 아직 초기단계에 머무르고 있고, 농산물시장에서 틈새시장의 위치에 머물고 있다. 최근에는 친환경농산물의 공급 능력에 부응하여 친환경농산물 수요측면에서 병행되지 않아 수급불균형이 발생하여 친환경 쌀 등 일부 품목에서는 가격 차별화에 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다.

친환경농업육성 프로그램의 정책성과는 사업별로 상이한 평가결과로 나타나고 있다. 토양개량제보조사업은 친환경농업정책 프로그램 가운데 가장 오래 추진되어 왔고 또한 앞으로도 상당한 기간동안 지속될 것으로 전망된다. 그러므로 토양개량사업의 효과적인 추진을 위해서는 공급방안 개선, 토양개량제 살포 전·후에 대한 모니터링체계 구축을 통한 개량효과 측정 등이 모색되어야 할 것이다. 토양개량제보조사업은 친환경농업 인프라구축에 매우 중요한 요소이므로 토양개량제 이용 폭의 확대, 가축분뇨자원의 토양개량제의 이용 가능성 검토, 농업인이 스스로 토양문제를 인식할 수 있도록 교육 및 홍보의 강

< 친환경농산물 인증 추이 >



화 등 관련정책 프로그램과 유기적인 연계가 이루어져 정책효과를 극대화할 수 있는 방안 마련이 필요한 것으로 판단된다.

다음으로 친환경농업지구조성사업의 경우 지구단위 친환경농업 육성에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 특히 친환경농업 지구조성사업을 통해 개별농가 차원이 아니고 지역단위 또는 지구단위 광역범위에서 친환경농업이 실천됨으로써 농업부문 환경보전 차원에서 크게 기여한 사업으로 평가되고 있다. 그러나 친환경농업지구조성사업 추진에 있어서 친환경농업 전문지식 부족으로 인한 사업자 대표와 갈등 발생, 사업자가 지구조성사업을 위해 선택할 수 있는 시설과 장비의 제약, 사업추진 관련기관 간 의견수렴 부족 등은 문제점으로 지적되고 있다. 또한 친환경농업지구조성지역은 양적으로 크게 확대되었으나 대상지역에서 사업이 종료된 이후에도 계속 친환경농업이 확대될 수 있도록 지속적인 사후관리가 이루어져야 할 것이다.

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

그러나 가축분뇨처리지원사업의 경우 지역단위(군 또는 읍면)의 축분퇴비와 액비의 수급을 조절할 수 있는 경종농가와 양축농가의 연계체제 구축이 미흡한 것으로 판단된다. 양축농가와 경종농가의 유기적인 연계 시스템 구축을 목표로 설치된 “축분비료유통센터”는 정책의 효과성이 부족하고 또한 운영주체의 역할이 확실히 정립되지 않아 전반적으로 잘 운영되지 못하는 것으로 평가된다. 그동안

가축분뇨처리를 위해 상당한 정책자금이 투입되었음에도 불구하고 지역 내 축분 퇴비와 액비의 수급 불균형을 해소할 수 있는 양축농가와 경종농가의 연계 체계가 잘 구축되지 않아 가시적인 성과 달성은 미흡한 것으로 판단된다.

친환경농업 발전을 위한 궁극적인 정책목표는 '농업과 환경과의 조화'로 농업부문의 환경부하를 최소화함으로써 지속가능한 농업을 정착시키는데 있다. 친환경농업은 농업생태계의 건전한 유지·보전을 위하여 지역단위 물질균형을 기초로 화학비료와 농약 등 화학적 농자재의 사용을 최대한 줄이고 각종 농축산부산물의 재활용을 통해 자원화 함으로써 환경부하를 최소화하면서 안전한 농산물을 지속적으로 생산하는 농업으로 규정할 수 있다.

그동안의 친환경농업정책은 친환경농산물 생산 측면에서 실천농가 확산에 주력하여 왔다. 이러한 정책은 친환경농업 발전 초기단계에 있어서는 중요한 정책프로그램으로 평가될 수 있다. 그러나 건실한 친환경농업시스템 구축과 관련 초기 육성단계에서 도약단계로 진입하기 위해서는 친환경농법의 실천 확대도 중요하나 농경지의 잉여양분 관리 등에도 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다. 농업과 환경과의 조화를 목표로 하는 친환경농업정책의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 그동안 추진되어온 주요한 친환경농업정책 프로그램에 대한 보완과 여건변화에 따른 새로운 프로그램 개발이 이루어져야 할 것이다.

<친환경농업을 통한 자연생태계 복원>

전라남도는 우리나라 전체 친환경농산물 인증면적(2005년 기준)에서 27.7%를 차지하여 전국에서 가장 실천면적의 비중이 높고 또한 가장 빠르게 성장하는 지역이다. 전남 지역의 경우 친환경농산물 인증 면적이 급속히 증가하면서 논에는 새들의 먹잇감인 각종 미생물과 우렁이·미꾸라지 등이 늘어나고 주변에서 자취를 감췄던 청둥오리와 백로 등 철새들이 돌아오고 철새의 개체수도 해마다 증가하고 있는 것으로 나타났다. 환경부 국립환경과학원에 따르면 전남지역 대표적인 철새 도래지인 해남 고천암호의 지난해 겨울철새 개체수는 13만 7천여 마리로 전년도 8만 7천여 마리보다 57% 증가하였고, 영산호의 경우도 2004년 5만여 마리에서 지난해 8만 5천여 마리로 무려 70%가량 증가한 것으로 조사되었다. 친환경농업은 농경지의 자연생태계를 복원시킴으로써 정상적인 먹이사슬이 형성돼 철새들이 증가하는 것으로 전문가들은 분석하고 있다. 이처럼 건실한 친환경농업의 정착은 자연생태계의 복원에 상당히 기여하는 것으로 밝혀지고 있다.

<농민신문, 2006년 9월 8일자>

<담양지역 논에 찾아와 먹잇감을 찾고 있는 왜가리 모습>

3. 소비자에 다가가는 농식품 안전성 관리

식품위해 요소의 증가

식품으로부터 유래하는 위험요인은 크게 유해미생물에 의해 감염되는 생물학적 요인과 유해물질에 의해 중독되는 화학적 요인으로 구분된다. 세균이나 병원체와 같은 생물학적 요인은 식중독을 일으키고, 농약, 식품첨가제, 동물약품 등과 같은 화학적 요인은 암이나 기형아 출산 등을 유발할 수 있는 위험이다. 사회적으로 논란이 되는 위험은 식중독과 같은 위험요인보다는 BSE(광우병)와 같이 인간의 건강에 결정적인 영향을 미치는 인수공통전염병과 인간에 의해 발생되는 중독성 환경오염물질인 잔류농약, 중금속 등이다.

국민생활 수준이 향상되면서 가공식품 및 외식, 수입식품 소비 증가는 소비자의 식품의 안전성에 대한 불안감을 증폭시키게 된다. 조사결과 소비자의 식품 선택 기준이 수량·가격에서 품질 및 안전성으로 변화하는 것으로 나타났다.

2004년 불량만두소 사건, 2005년 중국산 장어 말라카이트 검출, 중국산 김치의 납과 기생충 알 검출 등 연이은 식품위해사건 발생으로 인해 소비자들의 식품안전정책에 대한 불신은 고조되고 있다. 소비자 조사결과, 정부의 식품안전성 발표에 대해 소비자의 44%만이 신뢰하는 것으로 응답해 정부의 식품 안전관리정책에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 나타났다.

< 소비자의 식품구매시 고려사항 우선순위 >

단위: %

구 분	비 율
유통기한	35.7
위생안전	33.9
맛	11.8
생산지	11.7
가격	6.9

< 정부의 식품 안전성 발표에 대한 신뢰 정도 >

구 분	응답가구수	비중(%)
100% 신뢰한다	16	3.0
어느 정도 신뢰한다	223	41.1
신뢰하기 어렵다	303	55.9
합 계	542	100.0

자료: 최지현, 이계임, 「주요 농축산물 안전성의 효율적 관리방안」, 한국농촌경제연구원, 2001.

농식품 안정성 확보를 위한 정책 내용

◆ GAP사업

농장에서 식탁까지 일관된 농식품 안전 관리체계를 구축하는 것은 세계적으로 식품안전의 공통된 목표이다. 정부에서 2003년부터 농식품 안전성에 대한 소비자 요구에 부응하기위해 시행한 중점시책은 우수농산물관리제도(GAP)와 이력추적관리제도(Traceability)이다.

GAP는 생산부터 수확후 포장단계까지 농약, 중금속, 미생물 등 농식품 위해요소를 관리하는 제도이다. GAP사업은 2003~2005년의 3년간 시범사업을 거쳐 대상품목과 참여 농가가 확대되었다. 2003년에는 약용작물 5개 품목 9농가에 불과했으나 2005년 과일, 채소 등 47개 품목 965농가로 확대되었다.

GAP사업은 2005년 8월 농산물품질관리법을 개정하여 도입근거를 마련하고, 시행령 및 시행규칙도 2006년 1월에 정비되었다. GAP의 원활한 도입을 위해서 표준재배지침과 우수농산물관리기준 및 이력추적관리기준이 설정되었는데 표준재배지침은 2003년 67개 품목에서 2004년 82개, 2005년 96개로 작성 품목이 늘어났다. 생산·유통·판매자가 GAP 농산물 취급시 지켜야할 기록·보관 등 관리 기준도 정비되었다. 2005년도 관리기준은 필수 92항목, 권장 73항목의 총 165개 항목으로 설정, 운영하였고, 2006년에는 기준을 정비하여 필수 74항목, 권장 36항목의 110개 항목으로 축소 운영하고 있다.

GAP 인증은 공식적으로 2006년부터 실시되었다. 인증방식은 유럽 등과 같이 민간인증제도로 추진하고 있다. 정부는 민간인증기관에 대한 관리·감독을 시행하고, 민간인증기관에서 직접 인증과 농가관리를 하도록 인증체제를 구축하고 있다. 2006년 9월 현재 농협, 유통공사, 이마트, 롯데마트 등 19개 기관이 인증기관으로 시범 지정되었다.

정부는 2008년까지 GAP와 관련한 예산을 250억원까지 확보하고, 도입농가수 3만호, 인증기관 20개소 지정 등 사업량을 확대하여 2008년 까지 청과물의 GAP 도입 비율을 2%까지 높일 계획이다. 이를 위해서는 격리·환기 시설 등 위생적인 수확후 관리를 위한 APC 시설에 대한 지원, GAP 농산물 이력추적을 위한 전산시스템의 구축, GAP 이해를 증진하기 위한 농가·소비자 대상 교육 및 홍보 강화, 농협 등 GAP 민간인증기관 전담요원 교육 등 관련 인프라를 지속적으로 구축해 나가야만 할 것이다.

Codex(국제식품규격위원회)에서는 과일 및 채소류의 GAP 기준을 마련하고 수입농산물의 통관기준으로 요구하려는 움직임이 있다. EU나 미국 등 선진국에서도 GAP를 도입하여 실시 중에 있다. GAP 제도의 시행은 기존의 생산단계 뿐만 아니라 수확후 포장단계까지 안전성 강화 체계를 구축하며, 안전성이 강화된 국산농산물에 대한 소비자 신뢰 제고로 국산농산물의 경쟁력 강화 및 수출확대에 크게 기여할 것으로 기대된다.

◆ 이력추적관리제도(Traceability)

이력추적관리제도(Traceability)는 농산물의 생산단계부터 판매단계까지 안전성 문제발생시 이력을 역추적하여 원인규명 및 필요한 조치를 취하는 제도이다. 이 제도는 Codex(국제식품규격위원회)의 개념정립에 의해서 관련 규격문서에 이력추적의 개념이 강화되고, 각 국에서도 식품안전 관리를 위해 이력추적 개념을 적극 도입하고 있다. EU는 2005년 1월부터 모든 식품에 대해 Traceability를 적용할 것을 회원국에 의무화하였다. 국내에서는 쇠고기에 대해 시범사업이 추진되고 있으며, 농산물의 경우 이력추적관리제도와 GAP는 별개의 제도이나, GAP를 이행하기 위해서는 이력추적관리제도 이행이 기본조건이다.

쇠고기 이력추적시스템 개념은 소의 사육·도축·가공·유통과정의 각 단계별 정보를 기록·관리하여 문제 발생시 이동경로를 따라 추적 또는 소급하여 신속한 원인규명 및 조치를 가능하게 하여 소비자를 안심시키는 제도로 정의된다. 소는 개체별로 유일한 개체식별번호가 부여되고 귀표 등을 장착하여 출생·이동 및 도축단계까지 신고내용을 DB화하여 관리한다. 소비자는 구입한 쇠고기의 원산지 및 이력정보 등을 인터넷 등을 통해 확인이 가능하게 된다. 도축단계 이후는 식육에 개체식별번호를 표시하여 유통된다. 도축장에서는 DNA검사용 샘플을 채취·보관하며, 유통되는 식육과 대조하여 확인검사를 한다.

쇠고기 이력추적시스템은 2004년 10월 9개 우수 브랜드 경영체를 선정하여 시범사업 형태로 실시하게 되었다. 2005년 8월에는 시범사업 실시상황에 대한 평가와 개선방안이 제시되어 2006년도 시범사업에 반영하였다. 2006년말 기준 20개 브랜드경영체, 3개 지역에서 21만 두의 소가 이력추적관리 중이며 연계 사업장도 21개 도축장, 93개 판매장으로 확대하고 있다.

정부는 2008년까지 한·육우에 대해 이력추적제 본사업을 실시할 계획이며, 2009년까지 모든 국내산 소에 대해서 개체관리를 실시할 계획이다. 이를 위해 제도·법령 등을 2007년 중에 마련할 예정이다.

◆ HACCP(위해요소중점관리제도)

식품은 최종제품 검사만으로는 안전성 확보 및 다양한 위해 대응에 한계가 있다. 최근 식품안전사고의 대형화와 건강에 대한 소비자의 관심이 증대되고 있으며, 축산물 안전성을 위협하는 요소는 점차 증가하고 있는 추세이다. 이에 적절히 대응하기 위해서는 공중위생상 위험을 사전에 예방할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 국내 축산업을 보호하고 수출을 증대하기 위해서는 WTO/SPS 및 Codex에서 농·산물 및 식품의 교역에 HACCP을 의무 적용하도록 요구하는 바 HACCP적용을 통해 국제기준과의 조화가 필요하다.

[용어 해설]
HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point): 위해방지를 위한 사전 예방적 축산물 안전관리체계
HA(Hazard Analysis) : 원료와 공정에서 발생가능한 병원성 미생물 등 생물학적, 화학적, 물리적 위해요소 분석
+
CCP(Critical Control Point): 위해요소를 예방, 제거 또는 허용수준으로 감소시킬 수 있는 공정이나 단계를 중점관리

이러한 배경 하에서 축산식품에 대해 HACCP제도가 시행되어 왔다. HACCP시스템은 농장에서부터 소비자의 식탁까지 위해의 발생을 예방하는 제도로서 생물학적, 화학적, 물리적인 위해 발생을 방지하기 위한 장치이다. 1997년 12월부터 도축장과 축산물 가공장에 HACCP이 적용되기 시작했다. 2003년 7월부터는 전국 도축장에 HACCP이 의무적용되었으며, 2004년에는 운반·보관·집유·판매에 대한 HACCP 도입 근거를 마련하였다. 2006년에는 사육단계에 운용할 HACCP 도입근거도 마련하였다.

2006년 9월 현재 HACCP 지정 운영현황을 보면 전국 도축장 165개소 중 HACCP 적용 도축장은 141개소(포유류 96, 가금류 45)이며, 미적용 도축장 24개소는 적용 대상이 아니거나 영업정지, 휴업중으로 도축장 의무시행은 목표를 달성한 것으로 보여진다. 2006년 9월 현재 국내의 축산식품 HACCP 적용업소는 351개소이다.

HACCP은 가공단계 뿐만 아니라 사육, 보관·운반·집유업에도 적용할 수 있도록 지침과 모델을 개발 중이다. 돼지는 2006년 6월 사육단계 HACCP 지침 및 모델 개발이 완료되었고 젖소는 2007년, 산란계 및 육계는 2008년까지 각각 지침과 모델을 개발할 계획이다.

◆ 안전성 감시 프로그램

안전성조사 품목과 건수는 매년 증가하고 있는데 2005년 155개 품목의 63,724건으로서 총 농가의 5% 정도가 검사대상으로 추정되고 있다. 2005년도 부

적합비율은 1.1%로 매년 감소하는 추세이다.

정부는 2000년 이후 농업인에 대한 안전성 교육을 연간 56만명까지 실시하였고, 안전성조사물량을 2000년 4만 3천 건에서 2005년 6만 2천 건으로 확대하여 안전성 수준 향상을 도모하였다. 수입농식품의 안전관리를 위해 2005년 농림부에 「수입농수산물 통관·유통개선 T/F」가 설치되어 수입 농수산물의 통관 및 국내 유통 실태파악 및 특별단속을 실시하였고, 관세청의 협조로 관세청에 「불법 수입 농수산물 특별단속본부」를 설치하고, 2005년 9월부터 2006년 1월까지 91개팀 500여명을 투입하여 특별단속을 실시하였다.

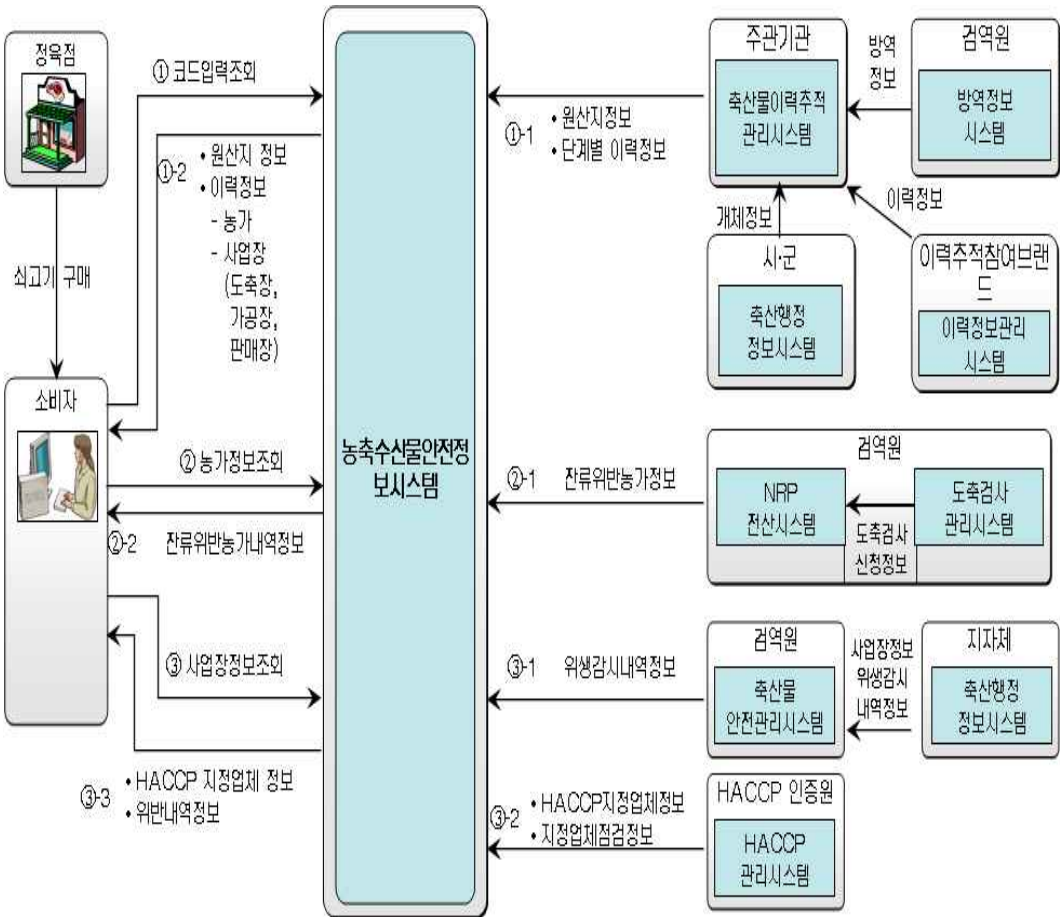
농협 등 생산자 단체도 「농산물 불법수입 및 유통신고센터」를 설치 운영하였다. 또한 정부는 원산지 허위표시자에 대한 처벌강화와 상습위반자 공표 등을 주 내용으로 농산물품질관리법을 2005년 8월에 개정하여 수입농식품의 불법유통 방지를 중점적으로 지도·감독하였다.

◆ 농축수산물 안전정보시스템 구축

식품안전사고의 다양화, 글로벌화 등에 따라 식품안전에 대한 불안감은 높아지고 있으나 안전관리 측면에서는 식품안전정보의 활용도는 낮고, 기관간 공유체계가 구축되지 못해 비효율성이 존재해 왔다.

정부는 대국민서비스 혁신과 행정효율성 확보를 위해서 "식의약품종합정보서비스"를 전자정부 31대 로드맵과제로 선정하였다. 일반식품·의약품분야는 식약청, 농축수산물분야는 농림부·해양수산부가 공동으로 주관하여 농축수산물 안전정보의 생성과 업무의 효율적인 관리, 생산부터 소비까지 식품공급체인(Food Supply Chain)을 포괄하는 안전정보의 선진적인 관리체계 구축을 구현하도록 하였다. 2003년 11월 "농축수산물 안전정보시스템 구축"이 전자정부 로드맵과제로 선정됨에 따라 농림부·해양수산부 차관보를 단장으로 하는 공동추진단이 구성되어 운영되었다.

< 농식품 안전정보서비스 예시 >



농축수산물 안전정보시스템 구축 사업의 목표는 생산부터 소비까지(From Farm to Table) 농축수산물의 안전성을 보증(Assurance)하는 정보체계를 구축하여 업무의 효율성을 높이고, 안정적인 정보제공시스템(Contents Provider)을 확보하는데 있다. 특히 농축수산물안전정보를 공동활용하며, 위험정보를 수집·전파하여, 환류하는 쌍방향의 위험정보교환채널(Risk Communication Channel)을 구성하여 농축수산물 안전사고에 대한 긴급대응기반을 마련하는 것이 중요하다.

사업은 전자정부지원사업과 자체사업으로 구분하여 추진하되 사업의 일관성을 확보하고 성과를 공유하도록 추진하였다. 식품안전업무와 직접적으로 관련되

고 정보 공동 활용에 필요한 분야와 대국민서비스 개선을 위해 우선적으로 요구되는 분야는 전자정부지원사업으로 추진하고, 가축방역 등 직접적으로 관련되지 않는 분야는 자체사업으로 추진하도록 하였다. 관련기관과의 정보연계 기반 마련, 연계시스템의 일관성 확보를 위하여 정보공동활용시스템을 우선 구축하고 연차적으로 행정정보시스템을 구축·연계하는 방식으로 추진하였다. 농축수산물 안전정보시스템 구축 소요예산은 2009년까지 총 472억원이 소요될 예정이며, 이 중에서 전자정부 지원이 246억원으로 52%를 차지한다.

농축수산물안전정보시스템 구축을 통해서 관련정보의 수집·유통통로를 확보함으로써 투명성과 신뢰성을 제고시켜 소비자의 신뢰를 구축할 수 있다. 또한 생산부터 가공, 유통, 소비에 이르기까지 안전관리정보를 관리함으로써 농축수산물 안전성 제고 및 품질보증체계를 구축하는데 기여하게 될 것이다.

평가와 과제

궁극적으로 농식품 안전정책의 목표는 선진 안전관리제도를 도입하여 식품안전사고를 사전 예방하고, 농장에서 식탁까지 일관된 농식품 안전 관리체계를 구축하여 농식품 안전성에 대한 소비자 요구에 부응하는데 있다. 이를 위해 다음과 같은 주요과제의 수행이 필요하다.

첫째, GAP/이력추적제 및 HACCP의 확대 시행이다. 생산단계에서부터의 안전성 확보를 위해서는 GAP 및 이력추적관리제도 확대 시행이 필수적이다. 또한 축산물에 대한 HACCP제도의 적용을 축산물보관・운반업까지 확대하며, 사육단계 적용대상을 돼지에서 소와 닭까지 확대하는 것이 필요하다. 소비자 보호를 위한 쇠고기 이력추적관리제도 시범사업도 매년 확대하고, 돼지에도 확대 적용해야 한다.

둘째, 안전성 관련제도 홍보 및 교육 강화이다. GAP/이력추적제, HACCP 등 선진 식품안전성관리제도에 대한 소비자, 유통업자의 인지도가 여전히 낮아 정책효과를 극대화하는데 한계가 있다. 제도의 조기정착을 위해서는 소비자 대상 홍보의 강화, 유통업체의 참여 확대를 위한 인센티브제 도입 등을 검토하는 것이

타당하다. 특히 사육단계에서 일부 농가의 경우 동물용의약품이나 농약의 안전사용기준을 준수하지 않아 잔류허용기준 초과사례가 여전히 발생하고 있다. 따라서 산지에서의 농산물 안전성관리를 위해 농업인에 대한 교육 강화가 지속적으로 이루어져야 한다.

셋째, 농식품 안전성 확보기반의 확충이다. 축산물의 안전성에 대한 소비자의 요구는 지속적으로 증가하고 있는데 비해 도축검사 및 안전성검사 인력은 크게 부족함으로 전문 인력의 보강이 요구된다. 항생제나 미생물 등의 잔류물질에 대한 기준설정도 확대해야 하며, 잔류물질 및 미생물검사 등 안전성 검사는 지속적으로 확대해야 할 것이다. 원산지 단속을 위해 지속적인 명예감시원 증원이 필요하며, 장기적으로는 과학적인 원산지 식별기법을 도입하여, 과학적인 지도감시체계를 구축해야 한다.

넷째, 수입농식품 안전관리의 강화이다. 수입농축산물의 안전성관리의 당면과제는 해외정보수집능력 부족과 유관 기관간 정보공유 시스템공유 미흡을 들 수 있다. 해외 현지 모니터 요원 확충을 통한 정보수집 역량의 점진적 확대로 해외정보 수집 국가수와 품목수를 늘리며, 수입농산물 통관·유통관리 개선을 위한 관계기관·단체간 유기적인 협력체제를 강화해 나가는 것이 중요하다.

다섯째, 농축수산물 안전정보의 공개를 통한 신뢰의 구축이다. 우리나라의 식품안전 정보는 위반농가, 부적합률 정도만이 매우 제한적으로 소비자에게 공개되고 있다. 유해물질에 대한 위해성 평가 절차 및 평가 결과, 폐광산과 같은 오염지역의 정보 등은 소비자에게 공개하여 신뢰를 구축할 필요가 있다.

제4장 쌀 협상과 양정개혁의 완성

1. 쌀산업의 여건과 과제

한국 농업에 있어서 쌀산업은 경제적인 측면은 물론 사회문화적으로도 중요한 지위를 차지하고 있다. 2004년을 기준으로 전체 농가 124만호 중에서 쌀을 재배하는 농가는 73%인 91만호이고, 쌀소득은 농가소득의 20%, 농업소득의 50%를 차지하고 있다. 더욱이 오랜 세월 유지되어온 우리의 사회문화적 전통은 농경사회 특히 쌀농사로부터 비롯된 것이 대부분이다.

참여정부가 출범한 시기는 이러한 쌀산업에 있어서 큰 변화가 요구되는 과도기적 상황이었다. 대외적으로는 UR 협상에서 유예되었던 관세화 유예의 연장 여부를 재협상해야 하는 2004년 쌀 협상이 임박한 시기였다. 쌀의 관세화 유예기간이 종료되고 쌀을 관세화한다면 쌀 협상이 크게 문제될 이유가 없겠으나, 국내 쌀산업의 국제경쟁력, 시장개방 폭 확대가 국내 쌀산업에 미칠 영향, 농업인 등의 요구사항 등을 감안할 때 관세화 유예의 연장이 요구되는 상황이었다.

또한 국내적으로는 2001년부터 쌀의 공급과잉 상황이 심화되면서 쌀 가격의 하락 및 농가소득 감소가 우려되는 상황이었다. 즉, 1970년대 후반 식량자급을 달성한 이후 풍흉에 따라 차이는 있지만 전반적으로 수급균형의 상태를 유지해 오던 쌀 수급 상황이 국민소득의 증가 및 식생활 패턴의 변화 등으로 소비량이 급격히 감소하면서 과잉기조를 나타내기 시작하였다. 이러한 공급과잉과 함께 또 다른 한편으로는 경제위기로 인한 추곡수매가 인상, 물가인상 등으로 인한 쌀값 상승으로 국제경쟁력이 충분하게 확보되지 못한 상황이었다.

결국 참여정부가 출범한 시기의 농정은 2004년 쌀 협상을 어떻게 성공적으로 추진할 것인가 하는 문제와 양정제도 개편이 최대의 현안이 될 수밖에 없는 상황이었다. 즉, 수매제를 중심으로 하는 기존의 양정제도를 어떻게 개편하여 농가소득 안정, 쌀 수급균형, 국제경쟁력 확보 등의 문제를 동시에 풀어나갈 것인가 하는 것이 참여정부 농업정책의 핵심 과제였던 것이다.

2. 후회 없이 최선을 다한 2004년 쌀 협상

가. 쌀 협상의 성격

관세화 유예는 WTO 체제의 예외

우루과이라운드 협상에서는 이전의 다자간 협상과는 다르게 협상원칙의 하나로서 모든 농산물에 대한 예외 없는 관세화의 원칙이 적용되었다. 즉 관세를 제외한 모든 수입제한(수입금지 또는 수량제한)은 폐지되고 국내외 가격차만큼 부과되는 관세를 납부하면 어떤 품목도 수입할 수 있도록 하는 것이었다. 또한 수입국으로 하여금 최소한의 물량(기준연도인 1986~88년 국내소비량의 3~5%, 시장접근물량이라고 한다.)은 저율관세로 수입할 수 있도록 함으로써 수출국에 시장접근기회를 부여하도록 하였다. 그러나 이러한 원칙에도 불구하고 농업의 민감성을 고려하여 일부국가의 일부품목에 대하여는 관세화 유예가 예외적으로 인정되었으며, 우리나라와 일본·필리핀의 쌀과 이스라엘의 양고기, 치즈, 분유 등이 이에 해당한다.

[우리나라의 우루과이라운드 쌀 관련 협상결과]

♧ 쌀과 관련된 품목(HS 10단위 기준 16개 품목)의 관세화를 10년간 유예

♧ 이행기간(1995~04)중 저율관세 수입물량은 1988~90년 국내소비량의 1%(5만 1천톤)에서 4%(20만 5천톤)까지 증량

이에 따라 UR 농업협정문(Agreement on Agriculture) 부속서 5(Annex 5)는 일부 회원국과 품목에 대해 특별우대조치 즉 관세화 유예를 인정하는 내용을 담고 있으며, 이행기간이 끝나는 해에 관세화 유예의 연장여부를 결정하는 협상을 시작해서 끝낸다고 규정하고 있다. 또한 관세화를 유예하기 위해서는 추가적이고 수용 가능한 양보를 하여야 한다고 규정하고 있다. 결국 UR 협상이 종료되고 세계무역기구(WTO) 체제가 출범하는 때부터 대한민국의 쌀산업이 관세화로 전환하지 않는 한 이행 마지막 해인 2004년에 쌀의 관세화 유예를 연장하기 위한 협상은 불가피한 것이었다.

국내외적으로 어려웠던 쌀협상 여건들

WTO 협정의 내용을 감안할 때 쌀 협상을 한다는 것은 그 자체가 관세화 유예를 염두에 두고 있다는 것을 의미한다. 또한 농업협정문은 관세화 유예는 원칙에 대한 예외이고, 관세화 유예의 연장을 위해서는 추가적이고 수용가능한 양보가 있어야 한다고 규정하고 있다. 우리가 어떠한 양보를 하더라도 협상 상대국이 관세화 유예가 안 된다고 끝까지 주장한다면 우리로서는 관세화를 할 수 밖에 없는 것이다. 이처럼 쌀협상과 관련된 WTO 협정상의 규정은 협상상대국에 유리한 지위를 제공하는 것이었다. 이와 함께 WTO 협정에 관세화 유예를 연장하기 위한 구체적인 협상의 범위, 절차, 방법에 관한 규정이 없고 구체적인 관세화 유예협상의 선례가 없다는 점도 협상을 추진하는 우리로서는 큰 부담이 될 수 밖에 없었다.

쌀 협상을 추진할 당시 국내외적인 여건도 우리에게 유리하지 못했다. 우선 국내적으로 쌀산업의 경쟁력이 충분히 확보되지 못한 상황이었다. UR 협상 타결 이후 추진된 대규모 투자로 경지정리, 용수개발, 기계화 등 생산기반 정비와 영농규모화가 상당수준 진행되었으나, 지속적인 물가상승과 1990년대 중반의 쌀 재고부족 및 외환위기에 따른 수매가 인상으로 쌀값이 상승하여 쌀의 국내외 가격차는 확대되었고 국내산 쌀의 품질도 크게 개선되지 못한 상황이었다.

대외적으로는 우리나라와 함께 관세화 유예를 인정받았던 일본과 이스라엘이 각각 1999년과 2001년에 이미 관세화로 전환한 상태였고, 필리핀의 경우 만성적인 쌀 순수입국이었으므로 관세화 유예 여부가 큰 의미를 지니지는 못한 상황이었다. 또한 2002년에 대만과 중국이 WTO에 가입하면서 양허한 쌀의 시장개방 수준도 우리의 쌀협상과 관련한 가이드라인으로 작용할 수 있다는 점을 고려할 때 우리나라로서는 큰 부담이 될 수밖에 없는 것이었다.

이와 함께 DDA 협상이 진전되지 못함에 따라 협상 대안을 선택하기 위한 기준이 제시되지 못하는 것도 협상의 불확실성을 증가시키는 요인으로 작용하였다. DDA 협상에서 관세와 보조금의 감축수준이 정해지면 이를 토대로 관세화와

관세화 유예라는 대안을 비교 형량할 수 있으나, DDA 협상 자체가 진전되지 못하면서 이러한 대안간의 비교도 어려움이 컸던 것이다.

쌀협상을 둘러싼 사전 논의 : 명분이냐?, 실리냐?

UR 협상 이후 특히 2000년 이후 국내적으로 쌀 협상에 대한 논의는 조심스럽게 이루어져 왔으며 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 관세화가 유리하냐 관세화 유예가 유리하냐에 관한 원론적인 논의였다. 일부 농민단체는 추가 시장개방 절대 반대를 주장하기도 하고 또 다른 농민단체와 학자들은 관세화 유예 연장을 주장하였다. 반면 일부 학자를 중심으로 조심스럽게 관세화가 유리하다는 의견을 제시하기도 하였다. 그러나 전반적으로 국내 쌀산업의 현황, DDA 협상 전망, 협상 주요 상대국의 입장 등을 종합적으로 고려한 사전 논의가 충분히 이루어지지 못한 상황이었다. 이러한 상황은 정부가 협상의 기본방향을 정하는 데 큰 어려움을 겪는 요인으로 작용하였다. 관세화 유예라는 명분에 사로잡혀 관세화 유예에 지나치게 무게중심을 두는 경우 협상 상대국이 요구하는 대가가 지나치게 커질 수밖에 없고, 관세화를 주장하는 경우 국내적으로 거센 비판을 받을 수밖에 없었기 때문이다.

둘째는 쌀 협상이 2004년에 마무리되지 않으면 관세화로 전환되느냐 그렇지 않으냐를 둘러싼 것이었다. 쌀 협상이 2004년에 마무리되지 않으면 WTO 협정상의 원칙인 관세화로 전환된다는 자동관세화론 또는 관세화의무발생론에 대해 일부에서는 자동관세화가 맞는다면 상대방이 우리에게 과도한 요구를 하거나 고의를 협상을 결렬시킬 수도 있으며, 관세화는 우리나라의 동의가 있어야 유효한 만큼 자동관세화는 맞지 않다고 주장하였다. 자동관세화 여부는 협상의 전반적인 전략을 구성하는데 큰 영향을 미치는 중요한 사항이었다. 즉, 자동관세화 또는 관세화의무발생론이 맞는다면 정해진 시한 내에 협상을 종료해야 하고 그렇지 않으면 관세화로 전환되므로 우리에게는 큰 부담이 되기 때문이다.

셋째는 쌀 협상에서 쌀 이외의 품목이 협상대상에 포함되느냐의 문제였다.

이 쟁점에 관해서는 앞서 언급한 바와 같이 WTO 협정상 특별한 규정이 없다. 이런 상황에서 일부는 협상의 특성상 관세화 유예를 위해 상대방이 요구한다면 다른 품목에 대한 양보가 불가피하지 않겠느냐는 긍정론과 다른 품목을 양보해서는 안 된다는 농민단체의 주장이 전개되었다.

이러한 협상 쟁점에 대해 정부는 협상초기단계에 입장을 정리하였다. 즉 협상의 기본방향으로 "관세화 유예를 전제로 협상에 임하되 쌀산업에 미치는 영향이 최소화되도록 함으로써 실리를 추구"하는 것으로 함으로써 관세화 유예를 위한 지나친 양보는 하지 않겠다는 입장을 명확히 하였다.

또한 자동관세화에 대해서는 협상 초기에 WTO 사무국에 해석을 요청하였다. 이에 대해 사무국이 "2004년중 실질적인 합의가 이루어지지 않으면 관세화로 전환 된다"는 의견을 제시하면서 2004년중 협상에서의 실질적인 합의가 도출되도록 노력하기로 하였다.

그리고 쌀 이외의 품목이 협상에서 다루어지는 문제에 대해서는 쌀 협상은 쌀에 관한 협상으로 한정하며 협상 상대국이 쌀 이외 품목의 협의 요구하는 경우에는 별도의 채널을 통해 논의하기로 하였다.

나. 쌀 협상의 추진경과

범정부적인 쌀 협상 대응체계의 구축

앞서 언급한 쌀 협상 자체가 갖는 불리함과 불확실성, 불리한 국내외적인 여건, 협상을 둘러싼 이해관계자 및 전문가의 의견 대립 등 어렵고 복잡한 상황에서 정부는 효과적으로 협상을 추진하기 위해 2003년 7월에 쌀 협상 준비팀을 구성하였다. 협상을 담당하는 국제농업국과 쌀정책을 담당하는 식량정책국, 그리고 한국농촌경제연구원을 중심으로 구성된 쌀협상 준비팀은 쌀협상 전략 수립, 국민공감대 형성, 쌀산업 국내대책 기본계획을 수립하는 것을 기본 임무로 하였다.

또한 쌀협상 개시의사를 통보한 후에는 청와대, 농림부, 국무조정실, 재정경제부, 외교통상부 관계자가 참여하는 관계부처 회의를 개최하여 협상추진체계 구축방안, 국민공감대 형성방안 등을 논의한 결과 농림부 차관을 단장으로 관계부처가 참여하는 범정부적인 "쌀협상대책 실무추진단"을 구성하기로 하였다. (2004.2.7) 쌀협상대책 실무추진단은 협상전략 수립, 국내대책 수립, 대외협상, 국내홍보를 효율적으로 추진하고 정부의 통상문제 최고의사결정기구인 대외경제장관회의의 의사결정을 지원하는 것을 목적으로 하였다.

또한 쌀협상 전략 및 국내대책에 관한 논의를 위해 전국의 대학교수를 중심으로 쌀대책 연구협의회를 구성하였다. 쌀대책 연구협의회는 쌀협상 전략 및 국내대책에 대한 토론을 통한 대안 모색 및 국민 공감대 형성에 기여하는 것을 목적으로 하였다. 쌀 대책 연구협의회는 쌀 협상이 종료될 때까지 8회의 정기·임시회의 및 2회의 워크숍을 개최하고 중국 쌀 생산지역 조사연구 및 쌀 협상 주요 쟁점에 관한 연구를 수행하여 정부의 협상전략 마련에 자문을 하였다.

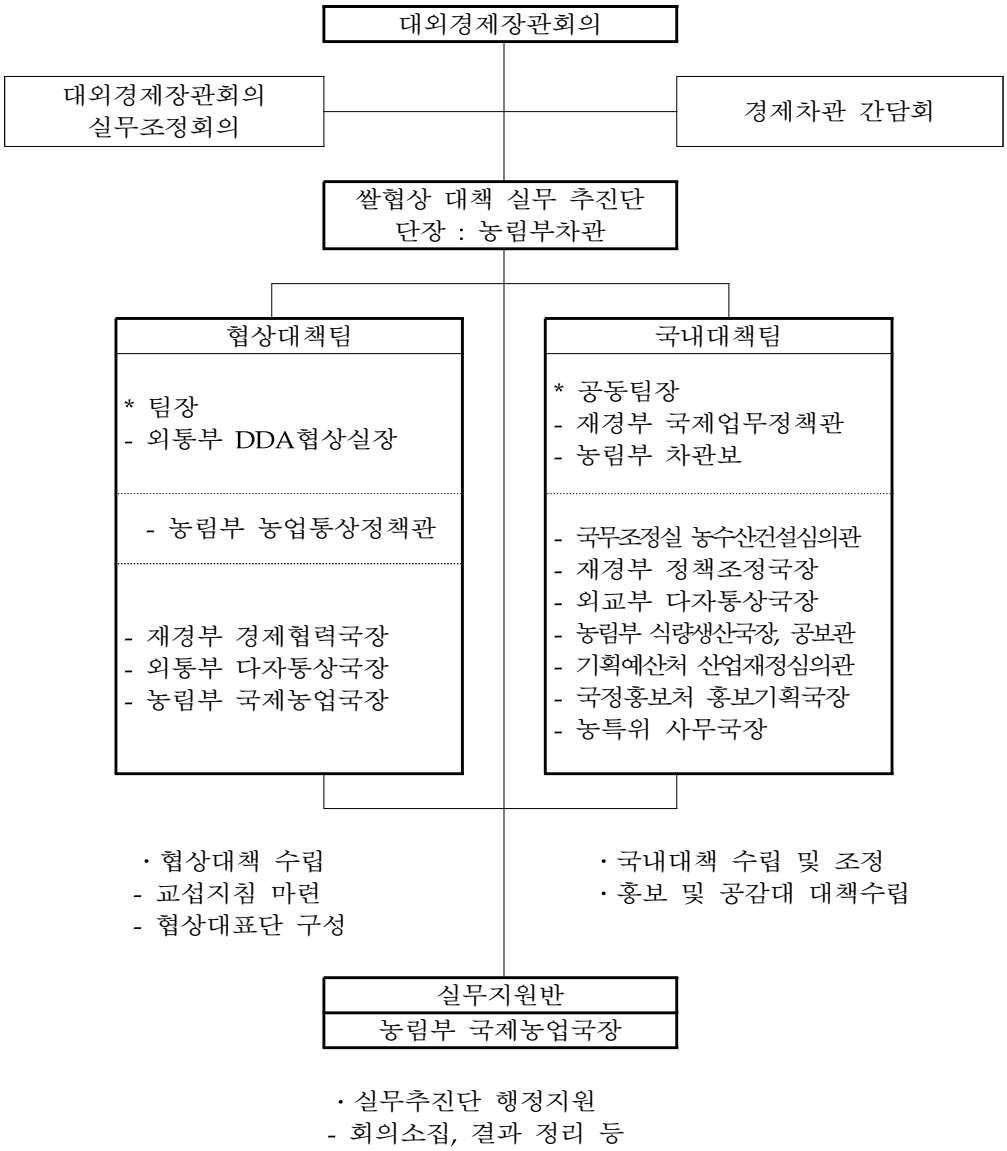
쌀 협상 준비단계 : 쌀 협상 개시의사의 통보

2003년 12월에 농림부는 2004년 쌀협상의 협상전략을 제외한 전반적인 협상추진일정에 관한 기본방침을 수립하고 2003년 12월 30일의 관계부처 장관회의 및 2004년 1월 10일의 대외경제장관회의를 거쳐 2004년 1월 21일 WTO에 쌀협상 개시의사를 통보하였다. 이를 통해 정부는 쌀협상 참여희망국가는 통보후 90일 이내에 협상참여의사를 통보해줄 것을 요청하였다.

농림부는 쌀협상 개시의사 통보후 3개월간의 협상의사 참여표명기간을 활용하여 주요 상대국에 대한 입장탐색과 협상전략 수립을 위해 "주요국 입장 탐색기 쌀협상 기본 활동계획"을 마련하여 쌀협상 대책 실무추진단의 논의를 거쳐 확정하였다. 여기에서 농림부는 "관세화 유예를 전제로 협상에 임하되 쌀산업에 미치는 영향이 최소화되는 대안 선택으로 실리를 추구 한다"는 입장을 기본전략으로 설정하였다. 이는 협상 상대국에 대해 관세화 유예 연장의사를 기본으로 하되 상대방이 무리한 요구를 하는 경우 관세화로 전환할 수 있다는 전략을 구사하겠다

는 것으로 쌀 협상 과정에서 우리측 협상의 기본방향이 되는 것이었다. 또한 1단계로 참여의사 표명기간 중에는 주요국에 대한 입장을 탐색하고, 2단계로 협상참여의사를 표명한 국가와 양자협상을 추진하고(5~9월), 3단계로 쌀협상에 대한 WTO 검증과 국내 수용을 통해 협상을 마무리한다는 것이었다.

< 쌀 협상대책 실무추진단 구성 >



[쌀 협상 관련 대통령 말씀]

농업개방협상 등을 추진함에 있어 농민들의 피해를 최소화하고 농업의 경쟁력을 향상시키기 위해 정부가 최선을 다해 지원해야 합니다. 농림부는 농민들 설득에 적극 나서야 하며, 설득하는 데 있어서 단호하게 배제할 것은 배제하고 원칙을 가지고 대응해야 합니다. <2004.3.8 농림부 업무보고시>

참여의사 표명기간 중에 미국과 중국 등 예상되는 주요 협상대상국의 입장 탐색은 정부차원의 접근과 농경연과 민간연구소의 전문가를 활용하는 방법이 동시에 진행되었다(3.16～3.31). 그러나 미국과 중국은 협상에 참가할 것 외에 구체적인 쌀협상에 대한 자국의 입장을 제시하지는 않았다. 협상전략의 일환으로 이해할 수도 있으나 이 보다는 구체적인 쌀협상의 대응체계나 준비작업이 없었기 때문으로 판단된다.

우리나라가 쌀협상 개시의사를 통보한 후 3개월 동안에 협상참여 의사를 통보한 국가는 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 9개국이었다. 특이한 것은 우리나라에 쌀 수출실적인 없는 파키스탄, 이집트는 물론 쌀 수출국가가 아닌 아르헨티나와 캐나다도 요청을 하였다는 점이다. 파키스탄과 이집트는 자국의 쌀 수출시장 확대 차원에서, 아르헨티나와 캐나다는 다른 통상현안의 해결기회로 쌀협상을 활용하기 위한 것이었다.

9개국이 쌀협상 참여의사를 통보해 옴에 따라 정부는 쌀협상 전략으로 첫째는 주요 협상상대국인 미국, 중국, 태국을 중심으로 협상을 진행하고, 둘째는 사안의 불확실성 등을 감안해 단계별 접근방식을 취하기로 하였다. 즉 최초 협상단계에서는 국내 쌀산업의 어려움과 관세화 유예 필요성을 집중 설명하고 본격적인 협상단계에서는 주요 쟁점별로 우리의 입장 반영에 주력하고 쌀 외의 양자현안 문제가 제기되는 경우 쌀협상과는 별도로 분리해 협의해 나가기로 하였다. 협상의 최종단계에서는 주요 협상국과 합의도출에 주력하고 여타 국가는 주요국과의 협상결과에 동의하는 분위기를 조성해 나가는 것으로 하였다.

2004년 5월 6일, 미국과의 협상을 시작으로 12월 30일까지 진행된 쌀 협상의

핵심쟁점은 관세화 유예연부, 관세화 유예기간, 시장접근물량, 소비자 시판, 기타 및 양자현안으로 볼 수 있다. 협상기간을 협상 주요 쟁점의 진행상황을 고려하여 탐색단계, 본격적인 협상 및 실질적인 합의도출단계, 최종합의단계로 구분하여 살펴본다.

1단계 협상 : 탐색단계

이 단계에서는 주로 쌀 협상에 대한 협상상대국의 기본입장과 협상쟁점이 확인되는 과정으로 우리나라는 이 기간중 국내 쌀산업의 어려움과 관세화 유예의 필요성을 집중 설명하였다. 이에 대해 미국과 호주는 상대적으로 한국의 관세화 유예가능성에 대해 긍정적인 자세를 보이고 시장접근물량의 증량수준, 자국산 쌀의 시장점유율에 관심을 보인데 반해 중국·태국의 경우에는 WTO 기본원칙이 무역자유화임을 밝히면서 한국의 관세화 유예에 기본적으로는 반대한다는 입장을 표명하였다. 이러한 국가간의 입장차이는 자국 쌀산업의 국제경쟁력과 밀접한 관련이 있는 것이었다. 즉 중국과 태국의 경우 쌀에 있어서 가장 경쟁력이 있는 만큼 한국이 관세화를 한다면 자국의 쌀 수출이 크게 증가할 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

파키스탄, 인도, 이집트와의 협상에서 우리나라는 양국이 모두 쌀 수출국이기는 하나 한국에 수입된 실적이 없는 만큼 쌀 협상 참가자격이 있는지에 대해 의문을 제기했고 이에 대해 상대국은 향후의 잠재적 수출가능성이 있는 만큼 쌀협상에 대해 이해관계가 있다고 주장하였다. 또한 이집트는 자국산 쌀의 한국진출을 위한 입찰규격, 입찰제도제도개선 사항을 논의하게 되기를 희망한다고 하였다.

캐나다와 아르헨티나와의 협상에서 우리 측의 쌀 협상 참가목적에 관한 질문에 대해 캐나다는 유채유 관세율 인하, 아르헨티나는 가금류·쇠고기의 수입위생조건 등에 관심이 있다는 의사를 표명하였다. 이에 대해 우리는 쌀 이외의 품목으로 확대하는 것은 어렵고 동 문제를 검토하기 위한 양국간 협의회를 갖는 것이 바람직하다는 입장을 표명하였다.

2단계 협상 : 본격적인 협상단계

본격적인 협상단계에 들어서도 관세화의 유예여부와 유예기간에 대해서 중국과 태국의 입장은 부정적이었다. 이들 국가는 협상 초기에는 관세화를 유예하더라도 1~3년 정도를 유예하여야 하고 그 이상은 불가능하거나 시장접근물량을 많이 증량해야 한다는 강경한 입장이었으며 관세화에 대해 상대적으로 긍정적인 입장을 표명한 미국의 경우에도 10년은 너무 길다는 입장을 표명하였다. 중국 등의 강경한 입장은 우리 측의 관세화 유예 필요성에 관한 지속적인 설명으로 8월 이후에는 관세화 유예에 대해 공감대가 형성되었다.

그러나 관세화 유예기간의 경우에는 쉽게 합의점에 이르지 못하고 난항을 겪었다. 즉 미국이 8월에 관세화 유예기간에 대해 우선 5년간 연장하고 그 이행결과를 평가한 후 추가적으로 5년을 연장할 것인지를 결정하는 단계별 접근방법을 제시한 후 다른 수출국도 이에 동조하였으나 우리 측으로서는 이러한 중간점검이 또 하나의 협상이 될 가능성을 미연에 방지할 필요가 컸다. 이러한 이유로 관세화 유예기간에 관한 협상은 협상 막바지인 12월초까지도 밀고 당기는 협상이 지속되었던 것이다.

관세화를 유예하는 경우 증량하는 시장접근물량 수준의 경우 협상초기에는 구체적으로 언급조차 되지 않았으나 협상이 진전되면서 수출국별로 제시하기 시작하였다. 그러나 협상초기에 관세화 유예에 대한 대가로 제시되는 물량의 수준은 우리 측으로서는 수용하기 어려운 수준이었다. 시장접근물량의 증량수준이 관세화 유예기간과 연계되어 논의되는 것이라고 해도 일부국가에서는 16% 수준을 요구하기도 하였다. 이러한 수출국의 요구는 초기에 6%를 제시한 우리 측의 기본입장과는 상당한 차이가 있는 것이었다. 그러나 협상이 진행되어 막바지에 이르면서 수출국이 제시하는 수준은 9% 내외에서 모아졌고 우리 측 제시수준(7%)과의 격차는 많이 좁혀졌다.

시장접근물량의 소비자 시판문제와 수입물량 전량을 국가 또는 국영무역기관이 수입하는 문제는 협상이 진전되면서 타협점을 찾아 나갈 수 있었다. UR 협상

이후 수출국은 WTO · OECD 등과 같은 국제기구나 양자협의과정에서 우리나라가 수입쌀을 가공용으로 공급하는 것에 대해 WTO 협정 위반가능성을 언급하면서 자주 문제제기를 했었다. 이런 상황을 고려할 때 우리나라의 입장에서 일부 수입물량의 소비자 시판은 관세화 유예기간, 시장접근물량, 국영무역을 통한 수입 등 다른 협상조건과 연계하여 활용하는 것이 최선의 대안이 될 수밖에 없는 것이었다.

국별 수입물량의 허용여부는 효과적인 협상전략으로의 활용가능성이 있는 한편 국가별 물량을 둘러싸고 협상을 어렵고 복잡하게 만들 수 있는 양면성을 가지고 있었다. 따라서 정부는 국별수입물량에 대해서는 최종단계까지 부정적인 입장을 견지하였다. 그러나 11월 들어 기존의 수입물량은 국별쿼타(Country Quota)로 배정하고 신규 증량물량은 일반쿼타(General Quota)로 배정하자는 미국의 제안에 다른 수출국이 동의하면서 국별 수입물량의 배정도 급물살을 타게 되었다.

[용어해설: 국별쿼타와 일반쿼타]

♧ 국별쿼타는 과거의 수입실적 등을 기초로 특정국가로부터 수입하도록 물량을 정하는 것이며, 일반쿼타는 상업적 판단에 기초해 모든 회원국들로부터 수입이 가능하도록 하는 제도

♧ 국별쿼타는 WTO 협정상 모든 회원국은 다른 모든 회원국을 동등하게 대하여야 한다는 최혜국대우의 원칙(MFN)과 상충되는 면이 있으나, WTO 협정은 과거의 수입 등을 기초로 하여 물량이 배정되고 협상국 및 회원국이 동의하는 경우 등의 조건을 충족하는 경우 예외적으로 인정

3단계 협상 : 최종 합의단계

협상 막바지인 12월에 접어들어서도 관세화 유예기간의 5년 유예후 중간점검, 시장접근물량의 증량수준(우리측이 7%, 수출국 9% 수준), 국별 수입물량의 허용여부 등 주요쟁점도 해결되지 않은 상황이었다. 정부는 협상시한에 관해 "연내에 실질적인 협상의 타결"은 필요하다는 WTO 사무국의 견해를 고려하여 연말까지는 협상을 마무리하고 WTO에 통보하기로 하였다.

12월초 대외경제장관회의에서 협상을 마무리하기 위한 지침을 마련하였다. 유예기간은 10년으로 하되 5년차에 유예 중단가능성이 없는 중간점검을 실시하는 것으로 하고, 시장접근물량은 8%의 범위 내에서 최소화되도록 하고, 국별 수입물량은 기존 물량은 2001~03년 수입실적을 기준으로 국별로 배분하고 신규증량 물량은 일반 쿼터로 운영하는 것으로 하였다. 소비자 시판 물량은 10%에서 30%로 연차적으로 확대하는 것으로 하고 쌀 협상 이외의 양자현안 요구에 대해서는 쌀 협상과 분리하여 협의한다는 원칙을 유지하기로 하였다. 이러한 협상지침에 따라 12월 10일부터 12월 22일까지 9개국과의 협상을 진행하였다.

< 시장접근물량의 국별 수입 현황 >

단위:톤

	중국	미국	호주	태국	계
2001년	63,000	27,000	20,268	18,000	128,268
2002년	95,421	36,000	-	22,500	153,921
2003년	103,075	49,500	-	27,000	179,575
합계(비중)	261,496(57%)	112,500(24%)	20,268(4%)	67,500(15%)	461,764

이 과정에서 미국, 태국 등 주요 협상국과는 이미 상당수준 접근되어 있는 기본 합의안에 대한 세부입장을 조율하여 관세화 유예기간, 시장접근물량, 소비자 시판 및 국별 수입물량 등에 대해 합의하였다. 또한 쌀협상과 관련된 국별 쿼타의 이행방법(미국), 협상결과의 이행점검을 위한 정부차원의 연례 협의 및 장립종 입찰규격(중국) 등 기술적 사항은 물론 쌀협상과 관련은 없지만 쌀 협상과정에서 제기된 양벚·사과·여지 등 식물검역 및 조정관세(중국), 사료용 완두콩 등 관세인하(캐나다) 등에 대해서도 대부분 의견접근이 이루어졌다.

이에 따라 정부는 12월 22일에 대외경제장관회의를 개최하여 주요 수출국과 합의된 기본골격을 중심으로 이행계획서안을 마련하여 협상상대국과의 협의 후 WTO에 통보하기로 하였다. 아울러 협상결과의 이행과 관련한 기술적이고 절차적인 사항과 양자차원의 부가적 사항에 대해서는 우리 측 이행계획서 수정안 통보 이후 WTO 검증기간 중 추가협의를 통해 마무리하기로 하였다.

[WTO에 통보한 최종합의문 내용]

♧ 관세화 유예를 2005년부터 2014년까지 10년간 연장
- 이행 5년차인 2009년도에 이행상황에 관한 다자간 중간 점검 실시
- 유예기간중 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리 확보

♧ 시장접근물량은 2005년 225,575톤에서 2014년 408,700톤까지 균등 증량

♧ 의무수입물량의 수입방식은 국영무역을 유지하되 2005년도 시장접근물량중 10%를 시장에 판매하고 6년차인 2010년 30%까지 늘려 2014년까지 30% 비율을 유지

♧ 시장접근물량중 기존물량(205,000톤)은 '01～'03년 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 4개국에 국가별 쿼타를 배정하고 신규물량은 최혜국대우 방식으로 운영
- 국가별 쿼타 : 중국 116,159톤, 미국 50,076톤, 태국 29,963톤, 호주 9,030톤

우리 측이 제시한 이행계획서 수정안에 대해서는 인도를 제외한 대부분의 국가가 우리 측 이행계획서 수정안에 대해 동의하였다. 인도의 경우에는 12월 31일 WTO에 유보의사를 통보하여 공식적으로 협상이 타결되지 않았음을 밝히고 최종타결되기 전까지 이의를 제기할 수 있다는 입장을 제시하였다.

정부는 12월 28일 열린 국무회의에서 주요 협상결과를 보고하고 주요국과의 합의가 도출되었으므로 WTO에 이행계획서 수정안을 통보하고 협상결과를 발표하는 한편 국회비준동의를 추진하기로 하였다. 이에 따라 정부는 12월 30일 대외경제장관회의를 개최하여 WTO에 통보문을 제출하기로 하고 협상결과는 당일 농림부장관이 발표하였다.

2004년 12월 30일에 우리나라의 이행계획서 수정안이 통보되자 WTO 사무국은 회람일로부터 3개월 이내에 회원국의 반대가 없으면 공식적으로 승인된다는 내용을 담은 문서를 2005년 1월 6일자로 모든 회원국에 배포하였다.

쌀 협상과정에서의 국내 공감대 형성 노력

쌀협상은 국내 농업에서 쌀산업이 차지하는 비중을 고려할 때 전체 농업계의 관심이 지대하고 정치적으로도 민감한 사안일 수밖에 없었다. 특히 2004년도

에는 4.15 총선이 예정되어 있는 만큼 쌀협상의 정치적 민감성이 증폭될 수밖에 없는 상황이었다. 또한 협상이라는 전문적인 영역에서 이루어지는 일이고 협상 전략상 공개하는데 한계가 있을 수밖에 없다는 문제점을 내포하고 있었다. 그러나 정부는 우루과이라운드 협상이나 한-칠레 FTA 협상과정에서 나타난 문제점을 토대로 홍보계획을 수립, 최대한 정보를 공개하여 국민공감대를 형성하고 정부의 입장을 설명하는데 주력하기로 하였다.

쌀 협상 개시의사의 WTO 통보와 함께 시작된 쌀 협상의 초기단계에서 정부는 언론, 학계, 지방자치단체 공무원 등 여론지도층을 중심으로 주로 쌀 협상의 내용과 성격을 알리는데 주력하기로 하였다. 정부는 농림부를 중심으로 기자단 설명 및 워크숍 개최, 농민단체 간담회, 지자체 및 유관기관 공무원을 대상으로 하는 교육 실시 등을 통해 이러한 쌀 협상의 배경적 정보를 설명하고 “쌀 협상에 관한 궁금증을 풀어드립니다”와 같은 홍보책자를 제작하여 전국적으로 배포함으로써 쌀 협상에 대한 오해를 해소하고 독자가 균형 있는 판단을 할 수 있도록 유도해 나갔다.

그러나 정부의 국민공감대 형성이 진행되는 과정에서 농민연대를 중심으로 쌀 시장 개방 반대활동도 표면화되기 시작하였다. 3월 10일 전남도청 앞과 평택에서 쌀 개방 저지투쟁 선포식이 열렸으며, 전농은 군 지역별로 농민들을 대상으로 쌀 시장개방에 관한 찬반투표를 실시하고 이를 통해 쌀 시장 개방 반대하는 입장의 결집을 시도하였다. 쌀 시장개방 찬반을 묻는 투표는 3월 13일 전남 보성에서 실시되어 참여자의 90.2%가 반대 입장을 표명한 후 전국적으로 산발적으로 진행되기 시작하였다.

WTO 농업협정의 내용이나, UR 협상 결과와 쌀의 농업협정상의 지위, 쌀협상의 본질적 특성, 주요 쟁점사항 등을 일반 농업인이나 비전문가가 정확하게 이해하기는 쉽지 않다는 면을 고려할 때 농민들의 불안감이 급속하게 확산될 가능성이 높았다. 이런 상황에서 정부는 당초 여론지도층을 중심으로 추진하기로 한 초기단계 홍보노력을 농업인과 현장중심으로 변경하는 한편, 쌀 협상 문제를 범정부적으로 추진하고 대응해나가기로 하였다.

이를 위해 정부는 쌀협상대책 실무추진단의 국민적 공감대 형성노력을 강화하는 한편 농림부 내에 전담조직으로서 “쌀협상 국민참여지원팀”을 구성하고 지방자치단체에도 전담조직을 구성하도록 하는 한편 국정홍보처, 외교부, 재경부 등이 함께 노력해 나가기 시작하였다.

쌀협상이 본격적으로 진행되면서 정부는 쌀 협상이 진행되는 단계마다 언론·농민단체·일반농업인·지자체 공무원·농업 관련 기관 등 홍보대상에 따라 보도자료 배포·워크숍, 간담회·토론회, 지역별 설명회, 교육·각종 홍보자료의 작성·배포, TV·라디오 홍보 등 거의 모든 홍보수단을 통해 쌀협상의 성격과 진행상황을 적극 홍보하였다.

이러한 정부의 노력에도 불구하고 농민단체는 9월 이후 잇달아 전국 단위 농민집회를 개최하고 지역별로 산발적인 집회 및 시위를 통해 쌀개방 반대 및 우리 쌀 사수 등 반대노력을 전개하였다. 특히 2004년 12월 17일에 개최될 예정이었던 쌀협상 국민 대토론회는 쌀 협상의 무효와 재협상을 주장하는 일부 농민단체의 점거농성으로 무산되고 말았다. 또한 연내 협상을 마무리하고 WTO에 통보를 한다는 정부의 입장이 알려지면서 농민단체는 정부에 대해 시간에 쫓겨 협상을 마무리하지 말고 시한을 넘기더라도 전면 재협상을 할 것을 요구하였다. 정부의 관세화의무발생론이 맞지 않다는 것이었다.

이러한 요구의 배경에는 12월말까지 협상이 마무리되지 않는 경우 관세화로 전환되느냐 그렇지 않으냐 하는 자동관세화론 또는 관세화 의무 발생론에 대한 서로 다른 판단이 바탕에 깔려 있는 것이며, 12월말까지 협상이 종료되지 않으면 관세화 의무가 발생하므로 9월말까지 협상을 마무리하겠다는 당초 계획이 지나 협상이 진행된 데 대한 오해와 불신에서 기인한 것이었다. 그러나 이러한 대외적인 시위모습과는 달리 정부의 홍보노력이 강화되면서 농민단체와 농업인들의 쌀협상에 대한 인식은 쌀협상 자체를 반대하는 입장과 쌀협상 이후 국내 쌀산업 대책에 관심을 갖는 입장으로 나타나기 시작했다.

쌀협상 국민공감대 형성을 위한 정부의 노력이 어느 정도 성과가 있었는지

는 한국농촌경제원이 현지 농업인 791명을 대상으로 2004년말 실시한 설문조사 결과에 의해 가늠해 볼 수 있다. 이 조사에 의하면 협상에서 관세화 유예를 꼭 해야 하는가라는 질문에 대해 대상자의 51%가 "관세화든 관세화유예든 실익이 우선"이라고 답변하였고 "관세화 유예를 무조건 관철"해야 한다는 입장은 31%에 불과했다. 이러한 결과는 국민공감대 형성노력이 나름대로 성과가 있었다는 것을 의미한다.

다. 쌀협상 결과에 대한 각계의 평가

쌀협상 결과가 발표된 후 언론은 쌀협상 결과를 보도하면서, 쌀 관세화 유예의 대가로 의무수입 물량을 2배로 늘려주기는 했지만 농민단체의 관세화 유예 요구, 취약한 국내 쌀 산업의 체질을 강화하기 위한 시간 확보라는 차원에서 불가피한 것이라는 평가가 일반적이었다. 이와 함께 일부 언론은 정부는 향후 119조원 투자계획을 차질 없이 추진하되 지난 10년간의 실패를 답습해서는 안 되며, 농민들도 개방 반대만 외칠 것이 아니라 개방이 대세임을 받아들이고 경쟁력 강화를 위해 노력해야 할 것이라고 지적하였다. 아울러 관세화 유예기간중 적극적으로 관세화로 전환하는 전략도 검토할 필요가 있다고 하였다.

관세화 유예 지킨 쌀 협상

중국·미국 등 주요 쌀 수출국들과의 쌀 협상이 관세화 유예를 연장하는 대신 의무 수입량을 앞으로 10년에 걸쳐 현재의 두 배로 늘리고 그 중 일부는 시판하는데 잠정 합의한 것으로 알려졌다. 우리 정부와 쌀 수출국들은 지난 1년간에 걸친 쌀 협상을 통해 쌀 관세화 유예기간을 앞으로 10년간 추가 연장하는 대신에 현재 국내소비량의 4%로 돼 있는 의무 쌀 수입량을 2014년까지 8%(41만톤)으로 늘리기로 사실상 합의 했다. 아울러 현재 가공용으로만 사용하는 수입쌀의 일부(2만톤)는 대형 할인점이나 슈퍼마켓 등을 통해 일반에 판매하기로 합의함으로써 국내 소비자들이 수입쌀을 소비할 수 있게 됐다.

이번 쌀 협상 결과에 대한 평가는 보는 시각에 따라 다를 것이다. 우선 예외 없는 관세화라는 국제무역의 일반원칙에도 불구하고 일단 10년간에 걸쳐 관세화 유예를 얻어낸 것은 국내 쌀 농업 입장에서 큰 성과라 할 수 있다. 관세화 유예를 지킬 것인가 아니면 관세화로 전환하되 고율의 관세를 부과할 것인가가 이번 쌀 협상에 있어서 초미의 관심사였다. 그러나 농민단체를 비롯한 이해 당사자들은 어떤 일이 있어도 관세화 유예를 유지해야 한다는 입장이었고 정부도 관세화 유예가 유리하다고 판단한 것으로 보인다. 이로써 우리나라는 세계에서 유일하게 쌀에 대한 관세화 유예를 고수하는 나라가 됐다. 과거 일본 대만 등이 쌀 관세화 유예를 인정 받은 적이 있으나 오래 전에 관세화로 전환했다.

그러나 받는 것이 있으면 주는 것도 있어야 하는 것이 국제 협상이다. 국내 쌀 농업을 위해 쌀 관세화 유예를 연장하는 대신에 의무 수입량을 늘리는 것은 불가피한 선택이다. 향후 10년간에 걸쳐 의무 수입양을 국내소비의 8%로 늘리고 그 일부를 시판하는 것은 농민입장에서는 불만이겠지만 무역자유화라는 국제적 흐름에 비추어 어쩔 수 없는 양보로 보아야 할 것이다. 앞으로 의무 수입량을 최대한 줄이는 한편 수입 쌀의 대북지원 등 제3국 수출길을 열어 수입쌀로 인한 국내 영향을 최소화하는 노력을 계속해야 할 것이다. 아울러 농사 직불제 확대와 국내쌀의 품질향상을 통해 경쟁력을 높이는 것이 쌀시장 개방에 따른 충격을 최소화하는 길이다.

언론의 보도와는 달리 농민단체의 경우 의무수입물량 7.9%는 쌀 소비량 감소를 고려할 때 소비량의 13~14%에 해당하고, 쌀협상과정에서 관세화 의무발생론과 같이 정부 스스로 불리한 내용을 공식화하는 등 최악의 협상대응을 했다고 주장하면서 쌀협상 결과를 전면 재검토하고 재협상을 실시할 것을 주장하는 내용

의 성명서를 발표하였다. 이와 함께 식량자급률의 법제화, 공공비축제와 추곡수매의 병행 시행, 소득보전직불제의 보전 수준 상향 조정을 요구하기도 하였다.

이러한 농민단체의 주장과 쌀협상 결과에 대해 전문가 그룹의 평가는 다양하게 제시되었다. 일부에서는 일본이나 대만의 협상결과와 비교할 때 관세화 유예기간, 시장접근물량의 증량 수준, 시판물량의 비중 등에 있어서 분명히 좋은 조건이며, 협상이 마무리된 시점에서 재협상을 요구하는 것은 국가신뢰를 떨어뜨리는 일이라는 입장을 표시하였다. 이에 반해 일부에서는 협상결과는 불가피한 측면이 있기는 하지만 결코 잘한 협상은 아니며, 정부의 협상전략이 미흡했다는 지적을 하였다. 또한 일각에서는 쌀 국제가격이 높아 관세화하는 것이 우리 농가에 유리하며, 언젠가 관세화해야 할 것이라면 이번에 관세화를 하고 구조조정을 촉진하는 것이 쌀산업의 발전을 위해 바람직하다는 의견을 제시하기도 하였다.

라. 쌀 협상 국정조사

쌀 협상 이면합의 논란의 시작

쌀협상의 기본골격에 관한 합의가 도출되어 WTO에 통보된 이후 정부는 협상 상대국과 기술적·절차적 사항 및 양자차원의 부가적 사항에 추가적인 협의를 진행하였으며 3월 29일 인도와 최종합의함으로써 1년 3개월간 진행된 역사적인 쌀협상은 마무리 되었다. 90일간의 WTO회원국 검증기간이 종료되자 2005년 4월 7일 WTO 사무국은 우리나라 이행계획서 수정안에 대한 이의를 제기하는 국가가 없음을 확인하였고 4월 12일에 사무총장 명의의 인증서를 발급하였다.

한편, 4월 12일 WTO 사무총장의 인증서 발급이 확실해 지자 정부는 이를 언론에 발표하기로 하고 협상결과 전문이 아닌 요약자료를 작성하여 4월 11일 기자단에 사전설명을 실시하였고, 4월 12일에 공식으로 발표하였다. 이 설명과정에서 언론 발표자료에는 포함되지 않은 사과 등 일부 품목과 관련된 사항이 보충설명되었다.

4월 12일의 발표 이후 일부 언론에서 언론에 배포된 요약자료와 협상전문간의 차이를 이유로 쌀 협상 결과의 이면합의 및 협상 결과 은폐의혹을 제기하기 시작했다. 즉 합의내용을 왜곡하여 중국산 과일의 수입허가와 관련해 이면합의가 있었다는 내용으로 보도한 것이다.

언론 발표 이후 민주노동당과 전농은 중국에 사과·배 등의 수입을 허용하는 등의 이면합의가 있었다는 의혹을 제기하면서 국정조사를 요구하고 나섰고 두 차례에 걸친 국회 농림해양수산위원회 보고와 기술적·절차적 부가 합의사항 및 양자협의 결과에도 불구하고 농민단체의 요구와 정치적 입장을 고려한 일부 의원들이 협상결과 은폐의혹 및 과도한 양보라는 주장과 함께 국정조사의 필요성을 제기함에 따라 국회는 4.22~6.15까지 35일간에 걸쳐 국정조사를 실시하기로 하였다.

국회의 쌀협상 국정조사

여야 의원으로 구성된 쌀협상 국정조사 특위는 농림부·외교부에 대한 예비조사(5.19~5.20), 농림부·외교부의 기관보고(5.26~5.27), 국정조사 청문회(6.13~6.14)를 개최하였고, 쌀협상과 관련된 비밀자료를 열람하였다. 이 과정에서 특위 위원들은 쌀협상과 다른 품목의 연계 여부, 쌀협상에서 다른 품목에 대해 부가적 합의를 한 이유, 정부의 협상전략, 이전에 기술적·절차적 부가 합의사항과 양자간 합의사항이 충분히 밝히지 않은 이유 등을 집중적으로 조사하였다.

청문회 다음날인 6월 15일에 국정조사특위 전체위원회가 개최되었고 국정조사 보고서 채택방안이 논의되었다. 그러나 쌀협상 및 국정조사 결과에 대한 각 당의 견해차가 너무 커 열린우리당과 한나라당은 별도의 결과보고서를 작성하였다.

열린우리당은 쌀 관세화 유예 협상에서 국민과 농업인의 기대에 부응하는 협상결과가 도출되지는 못하였으나 불리한 조건에도 불구하고 최선의 협상결과를 내기 위한 정부의 노력은 인정되며, 이면합의는 존재하지 않는 것으로 결론지었다. 이에 반해 한나라당은 쌀협상의 준비단계부터, 협상과정, 협상 결과발표에 이

르기까지 정부의 농업정책의 부재와 협상전략, 협상시스템의 부재를 총체적으로 드러내었으며, 정부가 쌀 이외의 여타 품목은 이번 쌀 협상에 포함시키지 않겠다고 했음에도 불구하고 쌀 이외의 품목에 대해 이면합의를 하였다고 주장하였다.

쌀협상 국정조사는 정부의 협상결과에 대한 충분한 설명이 이루어지지 못한 상황에서 불확실한 의혹을 기초로 정치적으로 결정된 측면이 강하며 이로 인해 상당한 사회적 논란이 야기되고 국론이 분열되는 문제점이 있었다. 그러나 다른 한편으로는 국정조사 결과 사실상 정부가 발표·공개한 내용 외에 추가적으로 밝혀진 사항은 없었으며, 쌀협상을 둘러싼 이면합의도 없는 것으로 결론지어짐에 따라 쌀협상을 둘러싼 의혹이 해소되는 계기가 되었다.

마. 쌀협상 국회비준 동의

격렬한 농민시위

쌀협상 결과에 대한 국정조사가 종료된 이후 정부는 국회비준동의안의 조속한 처리를 추진하였다. 그러나 정부의 희망과는 달리 계속되는 농업인 시위와 조기 비준 반대 집회 등이 격렬하게 전개됨에 따라 국회비준 동의는 쉽지 않은 상황이었다. 쌀 협상 결과와 조기비준 필요성에 대한 농민단체들의 입장이 모두 동일했던 것은 아니다. 일부는 협상의 결과를 전면 부정하고 DDA 이후로 비준안 처리를 연기해야 한다고 하는 반면 또 다른 측에서는 협상의 결과를 긍정적으로 평가하면서 비준의 선결과제로 보완대책의 마련을 주장하기도 하였다. 그러나 풍작에 따른 공급과잉과 수입쌀 시중유통에 대한 불안감 등으로 쌀값이 전년대비 13% 급락하는 등 수확기 쌀 시장상황이 불안해 지면서 농민들의 시위가 빈번해지고 시위양상도 과격해지게 되었다.

2005년 9월 이후에만 쌀협상 반대 및 수확기 시장안정대책을 요구하는 전국단위 농민집회가 3회가 개최되었고 전국의 시군에서는 농민단체를 중심으로 농협·지자체 등에 벼를 쌓아 놓는 야적시위를 전개하였다. 또한 전농, 한농연 등 농민연대 회장단을 중심으로 여의도 국회의사당 앞에서 천막을 치고 쌀협상 비

준반대, 쌀값 보장을 요구하는 단식농성을 실시하기도 하였다.

국회 차원의 토론회 공청회 개최

쌀협상 결과에 대한 국정조사가 종료된 이후에도 농업인 시위와 조기 비준 반대 집회 등이 격렬하게 전개됨에 따라 일부 농촌지역 출신 의원들의 모임을 중심으로 쌀협상 결과 조기 비준에 반대하는 성명을 발표하기도 하였다. 국회에서는 비준동의안의 처리를 둘러싼 의견수렴을 위해 여러 차례에 걸쳐 토론회·공청회를 개최하였다.

국회차원의 토론회 공청회 등에서 제시된 의견은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 쌀협상 국회 비준에 가장 부정적인 입장으로 DDA 협상이 진행되고 있는 상황에서 쌀협상의 결과를 판단하기 어려우므로 DDA 협상이 종료된 이후에 국회비준이 이루어져야 한다는 입장으로 민노당·전농 등이 주장한 내용이다. 둘째는 쌀협상의 결과가 나름대로 수용할 만하나 쌀산업을 비롯한 국내 농업의 여건을 고려하여 경쟁력 강화와 농가의 소득 및 경영안정을 위한 추가적인 보완대책이 선결되어야 한다는 입장으로 한농연 등 농민단체와 많은 전문가가 제시한 내용이다. 이러한 의견에 대해 정부는 쌀협상 비준이 조기에 이루어지지 않는 경우 발생하는 국제신인도 하락 등 조기 비준의 필요성을 적극 설명하였다.

국회비준을 위한 두 차례의 보완대책 마련

국회에서 국정조사가 시작된 이후에도 농업계는 연이어 집회를 개최하고 쌀협상 무효와 추가대책 등을 요구하며 6월 임시국회에서 쌀협상 비준안 처리를 반대하였다. 6월 임시국회에서 쌀협상 비준안 처리가 어렵게 되자 정부와 여당은 고위당정협의회를 개최(2005.6.20)하고 비준안 처리를 위한 범정부적 대응체제의 구축과 국내 보완대책을 마련하기로 하였다. 이에 따라 재정경제부 차관을 단장으로 농촌대책, 홍보대책, 국회대책을 추진하기 위한 쌀 협상 비준 대책 추진단이 발족되어 운영되었다. 특히 농림부 차관보를 팀장으로 하는 농촌대책반은 농민단체장이 참여하는 두 차례의 워크숍과 실무급 협의 등을 거쳐 농민단체가 제시한

64건의 건의사항 중 20건의 핵심건의 사항을 정리하고 이중 16건을 수용(5건 부분수용)하는 내용의 제1차 쌀협상 보완대책을 마련하고 관계부처협의와 당정협의를 거쳐 발표(8.17)하였다.

[제1차 쌀협상 보완대책 주요내용]

♧ 수용 : RPC 건조·저장시설 확충, 농업기반시설 지원 확대, 농신보 정부출연 확대, 친환경 농업 인프라 구축, 농지은행 조기 도입, 선도 후계 농업인 추가지원, 농업통상협상 시스템 개선, 불법 수입쌀 단속 강화, 식품산업발전대책 수립, 과수산업 종합대책 마련, 쌀 자조금 근거 법률 제정

♧ 부분수용 : 공공비축 확대, 쌀 고정직불금 단가 인상, 밭농업 직불제 전면 도입, 영유아 양육비 지원 확대, 식량자급률 목표치 법제화

그러나 같은 날 열린 농민단체 대표와의 간담회에서 일부 농민단체 들은 2001년 상호금융저리대체자금 상환연기, 정책자금 금리인하, 학교급식법 개정 등 핵심 요구 사항 중 일부가 반영되지 못한 데 대해 강한 불만을 제기하면서 추가보완 대책을 강력히 요구하였다. 이러한 농민단체의 입장을 고려한 국회 농림해양수산위원회도 정부의 대책이 미흡하다고 지적(9.14)하였고, 통일외교통상위원회에서도 쌀협상 비준안을 의결(10.27) 하면서 정부의 추가보완 대책을 부대조건으로 요구하였다. 이에 따라 정부는 10월 28일에 경제정책조정회의를 개최하고 농민단체의 핵심요구사항 4건과 수확기 쌀값 안정대책을 주요 내용으로 하는 제2차 쌀협상 보완대책을 발표하게 되었다.

[제2차 쌀협상 보완대책 주요내용]

♧ 2001년 상호금융저리대체자금 지원잔액(5조 9천억원)의 상환 연기

♧ 후계농업인 육성자금 등 정책자금, 재해융자지원금, 주택융자 금리 인하

♧ 영농규모화를 위한 영농규모화 자금 금리 인하 (3→2%)

♧ 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업의 지원규모 확대 (100→422억원)

♧ 수확기 쌀 시장 안정을 위해 공공비축량(400만석)외에 100만석 추가 매입

진통 끝에 비준동의안 국회 의결

제1차 쌀산업 보완대책이 발표된 이후 국회 통일외교통상위원회는 9월 23일 비준동의안을 상정할 계획이었으나, 민주노동당 의원 및 보좌관들의 회의장 점거하고 위원장의 의사진행에 격렬하게 항의함으로써 비준 동의안이 상정되지 못하였다. 통외통위는 위원장 주최로 농민단체와 관계부처 장관 등이 참여하는 간담회를 개최하였고 이 자리에서 농민단체가 제시한 보완대책의 추가 검토를 요청하였다.

이후 민주노동당과 협의하에 비준동의안을 상정은 하되 의결은 하지 않고 의결전에 공청회를 개최한다는 조건하에 10월 13일 비준동의안이 상정되었다. 10월 13일 통외통위 주관하에 공청회가 개최되었으며, 이 자리에서 농림부는 농민단체가 주장하는 추가적인 보완대책에 대한 검토가 이루어지고 있음을 설명하였다. 통외통위는 10월 21일에 비준 동의안 의결을 추진하였으나, 민주노동당 의원 및 보좌관들은 회의실을 점검함에 따라 무산되었다. 10월 27일 통외통위가 비준안을 재상정함에 따라 민주노동당 의원 및 보좌관이 회의실을 점검하려 하였으나 국회 경위들의 제지로 회의장 진입에 실패하였고 국회 통외통위는 농민단체의 미수용 건의를 중심으로 추가 보완대책을 마련할 것을 부대조건으로 비준 동의안을 의결하였다.

국회의 요구에 따라 정부가 10월 28일에 제2차 보완대책을 발표하였고 10월 29일에 본회의 의결을 추진하였으나 야당의 반대로 무산되었다. 그 후 11월 23일에 한나라당, 민주노동당 등의 반대속에 비준동의안이 국회를 통과함으로써 2005년 6월 7일 제출된 쌀협상 국회비준 동의안은 5개월 반만에 처리되었다.

바. 쌀협상의 평가와 시사점

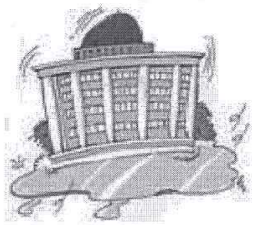
관세화 유예를 연장한 것은 우리 쌀산업의 현황, DDA 협상의 불확실성 등을 고려할 때 불가피한 선택이었으며, 쌀협상에서 관세화를 10년간 유예하게 됨에 따라 쌀산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 시간을 확보하고 쌀 정책이 전환될 수 있는 계기가 되었고 쌀산업의 장기적 발전을 위한 토대를 마련하였다는 것은

큰 의의가 있는 것이다.

서울경제 2005년 11월 23일 a08면

쌀 관세화 유예 협상 비준안 처리를 앞두고 정치권의 긴장감이 높아지고 있다.

열린우리당과 한나라당이 원내대표 회담을 통해 23일 본회의에서 비준안을 처리하기로 합의했지만 민주노동당은 '국회의장석을 점거해서라도 비준안 본회의 상정을 막겠다'는 입장이고 농촌 출신 여야 일부 의원들도 '실력저지' 방침을 표명하고 있어 상정 과정에서 충돌이 불가피하기 때문이다.



'쌀 비준안' 오늘 본회의 처리

여의도는 살얼음판

민노 "의장석 점거해서라도 상정 막겠다"
여야 일부 농촌의원도 "실력 저지" 표명

한나라당은 비준안 처리를 더 이상 미룰 수 없다는 우리당 측 주장에 '농업 근본대책 마련을 위한 정부·정치권·농민단체 간 3자 협상기구' 구성을 전제로 합의한 상태다. 그러나 최규성(우리당)·홍문표(한나라당)·한화갑(민주당)·강기갑(민노당) 의원 등 농촌출신 의원들은 전원위원회 개최를 요구하며 비준안 저지를 위해 모든 수단을 동원하겠다는 입장이다.

민노당도 한나라당의 '3자협상기구' 구성 제안에 대해 '면피행위'에 불과하다고 비난하며 비준안 강행 처리시 적극 저지하겠다고 공언했다.

우리당과 한나라당은 이에 대해 비준안 상정 전 충분한 찬반토론을 거칠 계획이지만 의장석 점거 등 만일의 사태에 대해서는 김원기 국회의장에게 공을 넘겼다. 오영식 우리당 공보부대표는 "충분히 찬반토론을 한 뒤에도 물리력을 행사하면 제재할 수밖에 없지 않겠느냐"고 말했고 나경원 한나라당 공보부대표도 "국회의장이 알아서 할 문제"라고 밝혔다.

이에 대해 김기만 국회의장 공보수석은 "아직까지 질서유지권 발동은 (국회의장이)고려하지 않고 있는 것으로 안다"면서도 "민주적·합리적 절차를 힘으로 막는다면 국회법에 따를 수밖에 없지 않겠느냐"고 해 질서유지권 발동도 배제하지 않고 있음을 시사했다.

김 공보수석은 이어 "쌀 비준안 문제는 더 이상 토론할 사안이 아니라 이제는 선택만 남겨놓은 사안"이라며 전원위 개최 요구에도 응하지 않겠다는 방침을 밝혔다.

/이성기기자 sklee@sed.co.kr

국회의장 질서유지권 발동할까

물리적 충돌예상… 의장석 점유땐 배제못해

23일 쌀 관세화 유예협상 비준안의 처리를 둘러싸고 김원기 국회의장이 질서유지권을 발동하는 사태가 벌어질 지 여부에 정치권 안팎의 관심이 집중되고 있다.

의장측은 일단 자제해보겠다는 입장이지만 사태가 악화될 경우 질서유지권 발동도 불사할 것 같은 눈치다.

우리당 최규성·한나라당 홍문표·민주당 한화갑·지민련 김낙성·민노당 강기갑 의원 등 여야 농촌출신 의원들은 전원위원회 개최를 요구하는 한편 비준안 저지를 위해 의장석 점거 등 모든 방법을 동원하겠다는 입장을 밝혔다.

민노당도 쌀 비준안 강행 처리시 물리적 수단을 비롯한 가능한 방법을 통해 이를 저지하겠다고 공언한 상태다.

현재까지 비준저지 입장을 밝힌 의원은 13명 가량으로 수적으로는 분명 열세지만, 이들이 사전에 국회 의장석을 점거한다면 물리적 충돌은 불가피 하다.

이에 대해 우리당과 한나라당은 비준안 상정에 앞서 충분히 찬반토론이 이뤄질 수 있도록 반대 의원들에게 발언권을 주겠다며 반대파들을 일단 회유책을 쓰고 있다. 하지만 이미 결론을 내놓고 표결만을 남겨둔 상황에서 반대 토론은 어차피 공염불이 될 가능성이 크다.

/김창익기자 window@sed.co.kr

협상과정에서 정부의 협상노력, 국내 공감대 형성노력, 국내 보완대책 마련 노력은 국내 쌀산업에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위해 최선을 다한 것이라고 본다. 특히 “실리를 추구하고 협상에 따른 국내농업피해를 최소화”한다는 협상목표의 설정이나 주요국 중심의 단계적 접근전략 등은 협상에서 우리에 유리한 협상결과를 도출하는데 유효한 전략이었던 것으로 판단된다.

국민공감대를 형성하기 위한 정부의 노력은 협상이라는 영역의 특성상 정보의 공개에 한계가 있을 수밖에 없다. 협상에서 논의되었던 내용을 모두 공개한다면 국민의 알권리를 충족하고 협상과 관련된 의혹이 발생하는 것을 사전에 방지한다는 점에서는 긍정적이나 이 과정에서 우리의 협상전략이 공개될 수 있고 협상상대방의 입장 등이 공개되면서 불신이 발생하게 되고 국제적인 관례에도 맞지 않다는 점에서 문제가 된다. 이러한 한계에도 불구하고 정부가 쌀협상과정에서 최선을 다해 협상동향을 공개하고 다양한 경로를 통해 설명한 결과 농업인은 물론 일반국민의 쌀산업과 쌀협상에 대한 관심과 이해를 높이는 데 기여하였다.

쌀협상의 결과로서 시장접근물량의 증량수준은 과거 UR 당시의 시장접근물량 수준(이행 최종연도 5%), 일본과 대만의 협상 결과 등을 고려할 때 과도한 수준이라고 평가하기는 어렵다. 국별 쿼타를 인정한 것은 상대국의 입장을 고려하여 우리 입장에서 유리한 협상결과를 도출하기 위한 효율적인 협상전략으로 활용된 것으로 보인다. 수입물량 중 소비자 시판물량을 일부 인정한 것은 정부에게는 수입물량이 국내산으로 둔갑하는 것을 방지해야 하는 정책과제를, 농업인에게는 수입쌀과 경쟁해서 이겨야 하는 새로운 환경이 조성된 것으로 볼 수 있다.

쌀협상 과정에서 몇 가지 아쉬움은 남는다. 우선, 정보공개의 한계, 농민단체와 정치권의 정치적 입장 등으로 불필요한 논란이 너무 많았다는 점이다. 사실 쌀협상처럼 협상이 시작되기 이전부터 협상이 종료되고 국회비준이 이루어지는 시점까지 논란이 끊이지를 않았던 협상은 유래를 찾아보기 어려울 정도이다. 물론 협상과정에서 건전한 지식과 토론을 기초로 다양한 의견이 제시되는 것은 효과적인 협상 추진을 위해서도 바람직한 일이다. 그러나 쌀협상에서 나타난 바와 같이 정치적 입장이 고려된 주장이 지나치게 강조되고 쟁점화 되는 것은 바람직스러운 일은 아니다.

다음으로는 협상과정에서 정부와 농업인단체간의 파트너쉽이 부족했다는 점이다. 첫 번째 이유가 어느 정도 영향을 미친 것이기는 하지만, 협상과정에서 정부와 농업인단체는 모두 쌀산업을 위한다는 목적은 동일했으나 목적을 달성하기 위한 접근방법에 큰 차이가 있었다. 결국 정부와 농업인단체가 공동의 이익을 위하여 힘을 모아가야 하는 시점에 서로 오해하고 갈등을 빚는 모습으로 일반국민들에게 비춰진 것은 깊이 반성해야 할 부분이다.

3. 두 마리의 토끼를 잡기 위한 양정제도 개편

3.1. 양정제도 개편의 배경 및 경과

양정제도 개편의 배경

1948년 정부수립 이후 공공비축제가 도입된 2005년 이전까지의 정부의 쌀 정책의 근간은 추곡수매제라고 할 수 있다. 추곡수매제는 정부가 수확기에 시장가격보다 높은 가격에 농가로부터 매입함으로써 농가의 소득을 안정시키고 식량증산을 촉진하는 한편 매입한 물량을 단경기에 방출하여 쌀값 안정을 도모함으로써 국민생활을 안정시키는데 그 목적이 있었다.

식량이 부족하고 국민경제의 발전을 위해 물가안정이 시급하던 시기에 추곡수매제는 농가소득 안정을 통한 식량증산과 물가안정이라는 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있었다. 그러나 쌀산업의 여건이 변화되면서 추곡수매제의 한계와 문제점이 나타나기 시작하였다.

우선 1993년 우루과이 라운드 협상이 타결되고 1995년 WTO 체제가 출범함에 따라 추곡수매제의 운용에 상당한 제한이 생기게 되었다. 쌀은 관세화의 예외로 인정되어 전면개방을 하지 않아도 되었지만 보조금 감축의무가 발생함으로써 국내감축보조금의 90% 이상을 사용하고 있던 추곡수매량이 점차 감소하게 된 것

이다. 실제로 국내보조금의 감축의무에 따라 쌀 수매량은 1995년 960만석에서 2004년에는 494만석으로 감소하였으며, 이러한 수매량의 감소는 시장에서의 물량 흡수 기능과 수급조절기능의 감소로 이어지게 되었다.

[WTO 농업협정상의 보조금]

♧ WTO 농업협정은 정부가 생산자를 위하여 지급하는 농업보조금을 크게 감축대상 보조와 허용보조로 구분하며 감축대상보조는 무역왜곡적인 정부지원으로서 수매제와 같은 시장가격지지프로그램이 대표적

♧ 허용보조는 지원액에 제한이 없는데 반해 감축대상보조액은 기준연도(86~88)의 보조금액을 기준으로 선진국은 6년간 20%, 개도국은 10년간 14%를 감축

♧ 우리나라의 경우 2004년 기준으로 감축대상보조액의 한도는 1조 4,900억원이며 이중 91.3%인 1조 3,600억원 정도를 쌀 수매에 사용

또한 1988년 추곡수매제도 국회동의제가 부활되면서 추곡수매가는 국회의 동의를 얻어 결정되었고 국회동의를 통해 정치적으로 결정되는 수매가격은 시장의 수급상황을 정확하게 반영하기 보다는 시장가격보다 높게 제시되는 것이 일반적인 상황이었다. 이러한 수매가격결정구조는 국제가격보다 비싼 국내 쌀가격이 계속 인상됨으로써 국내외 가격차가 지속적으로 확대되도록 하는 문제점도 가지고 있었다. 실제로 국내 산지쌀값과 쌀 수입가격과의 차이는 1996년 4.3배에서 2002년에는 4.9배까지 확대되었다. 국내 쌀산업이 언제까지나 정부의 보호아래 있다면 모르겠으나, 언젠가 쌀시장이 완전히 개방되어 수입쌀이 자유롭게 수입되어 국내에 유통될 수 밖에 없는 상황에서도 우리쌀이 소비자의 선택을 받기 위해서는 국내외 가격차의 축소가 시급한 상황이었다.

아울러 추곡수매제는 시장가격보다 높은 가격에 수매가격을 결정함으로써 시장가격과 수매가격이 괴리되고 쌀의 가격구조가 이원화됨으로써 시장기능을 저해하는 문제점이 있었다. 2001년의 경우 정부수매가는 80kg 가마당 16만 7천원이었던데 반해 산지쌀값은 15만원에 불과하였다. 이러한 이원화된 가격구조 하에서 농가들은 시장의 수급상황과는 상관없이 민간 RPC 등에 수매가격으로 매입해 줄 것을 요구하였고, 이로 인해 농업인과 RPC 간에 갈등이 발생하는 것이 일반적이 상황이었다. 이처럼 추곡수매제로 인해 시장가격 결정 및 수급상황에 대한 정확

한 정보전달이 어려운 상황은 2001년 이후 전반적인 쌀의 수급상황이 공급과잉으로 전환되면서 더욱 심각해졌다.

그러나, 수매제도가 문제점을 가지고 있다고 해서 수매제도를 없애는 것만이 능사는 아니었다. 수매제도를 통한 농가의 소득지지기능 때문이었다. 쌀의 국제경쟁력 강화를 위한 국내외 가격차 축소를 위해서는 국내 쌀값이 떨어져야 하지만 이렇게 되면 농가소득도 감소하는 문제가 발생하게 된다. 이러한 해결하기가 결코 간단치 않은 상황에 직면하여 정부는 공공비축제와 쌀소득보전직불제의 도입을 검토하게 된다. 정부의 전체적인 밑그림은 추곡수매제를 공공비축제로 전환함으로써 수급균형과 국내외 가격차 축소라는 정책목표를 달성하고 이로 인해 발생하는 농가의 소득감소는 쌀소득보전직불제를 통해 보전한다는 것이었다.

2001년 쌀산업대책에서 처음 공공비축제 제시

공공비축제는 WTO에서 허용보조로 인정하는 제도로 정부가 식량안보 목적으로 일정한 물량을 상시 비축하고 비축을 위한 물량을 시가로 매입하여 시가로 방출하는 제도로 정부의 수급조절기능을 최소화하는 제도라고 할 수 있다.

[WTO 농업협정상의 공공비축제(부속서 2의 3항)]

- 국가 입법으로 명시된 식량안보정책의 주요 부분을 이루는 품목의 재고비축 및 유지와 관련된 지출로서 민간의 재고보유에 관한 정부지원도 포함
- 재고유지량은 전적으로 식량안보를 위하여 사전 결정된 목표량에 합치되어야 하며 재고의 유지와 처분에 관한 규정은 명료해야 함
- 정부의 의한 매입은 시장가격에 의하여야 하며, 식량안보용 재고의 판매는 당해 품목의 품질을 고려한 시장가격보다 낮지 않아야 함

이러한 공공비축제와 쌀농가소득보전방안에 관한 검토가 시작된 것은 2001년 9월에 마련된 쌀산업종합대책에서였다. 당시 쌀산업대책은 2001년부터 본격화된 공급과잉과 2004년에 있을 쌀협상에 대비하기 위한 다양한 대책을 포함하고 있었다. 이 대책에서 양정제도 개편을 위한 구체적인 방안을 제시하지는 않았으

나 중장기적으로 공공비축제의 도입이 필요하고 그 방안을 검토해 나갈 것임을 표명하였다.

이와 같은 정부의 결정에는 일본이 1995년 신식량법을 개정하여 공공비축제를 도입한 것이 큰 영향을 미쳤다. 일본은 1970년 이후 만성적인 공급과잉 상황에서 생산조정제와 수매제도를 근간으로 하는 쌀정책을 실시하고 있었다. 그러나 WTO 출범 이후 수입량의 증가로 정부 주도의 수급조절 정책이 한계에 부딪히게 되자 정부의 수급조절 기능을 축소하고 민간, 특히 농협 중심의 수급조절 정책을 실시하기 위해 공공비축제와 함께 쌀농가의 소득안정을 위한 도작경영안정제를 도입하게 되었다.

정부의 공공비축제 및 쌀농가 소득안정제도 도입 발표 이후 공공비축제에 관한 논의는 농업계 내부에서 중요한 관심사로 대두되었으나 도입시기를 쌀협상 이후에 도입한다고 함으로써 사안의 시급성에 관한 인식은 많지 않았고 실무진을 중심으로 도입 필요성과 도입 방안이 지속적으로 검토되었다. 반면, 쌀농가소득보전 방안의 경우 2001년 사상 유래없는 대풍으로 쌀값의 큰 폭 하락을 경험한 상황에서 공급과잉이 구조적인 상황임을 고려하여 2002년부터 논의가 급속하게 진행되었고 2002년 쌀소득보전직불제가 도입되었다.

2002년 도입되어 2002년산부터 실시된 쌀소득보전직불제는 농가와 정부가 함께 재원을 조성하고 기준가격(최근 3개년 산지쌀값의 평균)보다 산지 쌀값이 하락하는 경우 기준가격과 산지쌀값과의 차이의 85%를 보전하는 것이었다. 그러나 쌀소득보전직불제는 제도 자체와 농업인 부담금에 대한 농업인의 이해 부족과 2002년 이후 생산량 감소에 따른 산지 쌀값의 안정 등으로 전체 농업인의 15% 정도만이 가입하게 되었다.

결국 제도 도입의 취지와는 달리 직접지불금이 2년 연속 지급되지 않게 됨에 따라 제도에 대한 농업인들의 불만이 증가하였고, 쌀 협상에 대비한 공공비축제 도입 등과 연계한 제도개선이 검토되기 시작하였다. 2002년 말 농림부는 다가올 쌀 협상에 대비하기 위한 국내 쌀산업대책을 검토하였다. 이 작업은 2003년 5

월부터 본격 진행된 농업·농촌 종합대책 마련작업과 통합되어 진행되면서 공공비축제와 쌀농가소득안정을 위한 구체적인 방안에 관한 검토가 가속화되었다.

[대통령 말씀]

쌀 재고과잉 상황에서 앞으로 수매제를 어떻게 가져가야 할 것인지에 대한 비전을 제시하고 이와 연계하여 국회동의제 폐지 여부를 포함한 수매제 개편방안과 계획을 수립하여야 합니다. <2003.3.14, 농림부 업무보고시>

2004년 발표된 농업·농촌종합대책에서는 쌀 전업농 육성, 민간유통 활성화 등과 함께 공공비축제의 도입계획이 보다 구체화되었다. 주요 내용은 적정재고 600만석을 기준으로 시가로 매입·방출하며, 구체적인 물량매입·방출방법 등 구체적인 방안은 전문가 등의 의견수렴을 거쳐 확정하되 2004년말까지 양곡관리법을 개정하여 2005년부터는 도입하는 것으로 하였다. 쌀농가소득안정방안의 경우 2001년부터 도입되어 운영되어온 논농업직불제는 생산중립직불제로 개편하고, 쌀 소득보전직불제는 전업농가의 여건에 맞는 실질적인 소득안정장치로 개선·보완하는 것으로 하였다.

3.2. 공공비축제도의 도입

공공비축제의 주요 쟁점

시장가격지지 프로그램인 추곡수매제를 근간으로 하는 쌀 정책구조에서 공공비축제로의 전환과정에서 쟁점이 될 수밖에 없는 요인은 추곡수매제와 공공비축제의 병행 추진 가능성, 그리고 공공비축제의 도입시기와 비축물량을 얼마로 하고 얼마를 매년 매입하여 방출할 것인가이다. 물론 기술적으로는 매입가격을 결정하는 구조, 공공비축 쌀의 방출방법, 수입쌀의 포함 여부도 중요한 문제이기는 하나 추곡수매제와의 연장선 상에서 볼 때 비축물량과 연도별 매입·방출물량이 핵심쟁점이 될 수밖에 없다.

공공비축제 도입방안의 확정

2003년 말부터 농림부는 농경연 등의 연구기관과 공동작업을 통해 법적근거로서 양곡관리법 개정안과 공공비축제 도입방안을 함께 검토하였다. 공공비축제의 도입을 위해서는 추곡수매제와 추곡수매가 국회동의제 관련 내용이 담겨 있는 양곡관리법의 개정이 불가피하기 때문이다. 이러한 이유로 공공비축제에 대한 논의는 양곡관리법 개정안과 공공비축 세부방안에 관한 논의로 나뉘어 두 차례에 걸쳐 이루어지게 된다.

우선 농림부는 전문가 연구용역 등을 거쳐 2004년 5월에 양곡관리법 개정안에 대한 기본방안을 마련하였다. 그 주요 내용은 정부양곡 수급계획 및 추곡수매에 관한 국회동의제를 폐지하는 대신 정부양곡 수급계획과 양곡매입가격은 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 받는 것으로 하였다. 또한 공공비축제를 도입하기 위한 근거조항을 마련하는 한편 양곡의 표시기준을 강화하고 부정유통 업체에 대한 처벌을 강화하는 것이었다.

농림부는 양곡관리법 개정안에 대해 관계부처 협의를 실시하는 한편 전국을 5대 권역으로 묶어 공공비축제 도입에 관한 지역토론회(7.18~8.4)를 개최하였다. 지역토론회를 통해 나타난 각계의 의견을 살펴보면 학계·연구원 등은 쌀협상이나 DDA 협상 이후에 대비하기 위해서는 국내외 가격차를 유지하는 추곡수매제를 폐지하여야 한다는 의견을 제시하였다. 그러나 농민단체 등은 추곡수매제와 공공비축제를 병행하여 추진하거나 DDA 타결 시점까지는 추곡수매제를 유지할 것을 주장하였다.

사실 추곡수매제와 공공비축제의 병행 추진에 관하여는 주무부처인 농림부 내부에서도 논의 초기단계부터 제기되어 왔던 사항이었다. 추곡수매제를 일시에 폐지하는 경우 혼란이 우려된다는 이유에서였다. 그러나 WTO 협정상 공공비축제와 추곡수매제를 병행할 경우 공공비축제까지 감축대상 보조로 분류될 가능성이 있고 쌀농가 소득보전방안이 함께 마련된다는 점, 공공비축제 물량을 단계적으로 줄여나가면 큰 혼란은 피할 수 있다는 판단에서 추곡수매제를 공공비축제로 일시

에 전환하는 것으로 하였던 것이다. 결국 정부의 입장에서는 단기적으로는 소득보전직불제와 비축물량의 조정을 통해 수확기 안정을 도모하면서 장기적으로 쌀 시장기능 강화와 국내외 가격차 축소를 도모하고자 한 것이다.

양곡관리법 개정안은 국무회의를 거쳐 2004년 11월 9일 국회에 제출되었다. 그러나 그 해 6월 18일 제출되어 있는 추곡수매가 4% 인하안이 처리되지 못하고 있는 상황에서, 공공비축제에 대한 농민단체의 반대입장 표명 등을 고려할 때 양곡관리법이 쉽게 처리되기는 어려운 상황이었다. 결국 국회는 2005년 2월 임시국회에서 2004년산 추곡수매가 동의안, 양곡관리법과 쌀소득보전기금의설치및운용에관한법률을 일괄처리하기로 하였다.

2005년 2월 22일 국회 농해수위의 법안심사소위에서는 2004년산 추곡수매가 동의안과 양곡관리법 개정안, 쌀소득등의보전에관한법률 개정안에 관한 논의가 이루어졌다. 이 과정에서 추곡수매가 동의안은 동결하는 것으로 하고 양곡관리법 개정안의 국회동의제 폐지 및 공공비축제 도입은 원안대로 통과되었다. 그러나 쌀소득등의보전에관한법률은 당초 농림부장관이 정하도록 되어 있는 목표가격에 대해 국회동의를 얻도록 하는 조항을 신설하고 보전율을 당초 정부안인 80%로 하는 것으로 심의하였다.

그러나 2월 23일 개최된 상임위원회 전체회의에서는 쌀소득보전직불제의 보전수준이 핵심쟁점이 되었다. 상임위 의원들은 80%를 유지하자는 입장과 90%로 상향조정하자는 입장이 대립하였다. 3차례의 정회를 거쳐 논의한 결과 추곡수매제의 폐지에 따른 농가의 불안 등을 고려하여 쌀 소득보전직불제의 보전수준을 85%로 상향조정하기로 하였다. 국회 상임위를 통과한 개정안은 법사위 심의(2.28)를 거쳐 3월 2일 국회 본회의에서 의결됨으로써 50년 동안 지속되어온 추곡수매제는 폐지되게 되었다.

한편, 농림부는 양곡관리법 개정안을 국회에 제출한 후 공공비축제 대책반을 구성하여 세부적인 공공비축제 도입방안을 검토하여 농림부안을 마련하고, 관계부처 협의를 거쳐 경제정책조정회의(5.27)에 상정하였다.

WTO협정에 따르면 공공비축량은 기본적으로 수급상황보다는 식량안보 목적을 고려하여 결정되어야 한다. 정부는 세계식량기구(FAO)가 총소비량의 18% 수준을 권고하고 있는 점을 고려하여 600만석으로 비축량을 결정하였다. 매년도 매입·방출 물량에 대해 정부는 3년 1주기의 회전비축을 염두에 두고 300만석으로 하되 제도 도입 초기에는 400만석으로 한 뒤 단계적으로 줄여 2008년부터는 300만석으로 하고 수입쌀은 제외하는 것으로 하였다. 사실 농민들의 수확기 집중출하 등 시장여건을 고려할 때 수확기 매입량을 얼마로 가져갈지를 결정하는 것은 담당자들에게 있어 큰 고민거리였다. 매입물량을 많이 할수록 공공비축제에 대한 농민들의 저항은 줄어들 것이나 공공비축제를 도입하는 근본적인 취지가 희석되는 것이기 때문이었다. 결국 농림부는 현실적인 어려움을 고려하여 단계적인 접근방법을 택하였던 것이다.

이러한 농림부의 공공비축제 도입방안에 대해 재정경제부·기획예산처 등 관계부처 협의과정에서 제기된 쟁점은 일시적으로 추가 매입하는 100만석의 필요성과 수입쌀의 포함여부에 관한 것이었다. 관계부처에서는 공공비축제에 수입쌀을 포함하고 첫 해부터 300만석을 매입하는 것으로 하자는 의견이 제시되었다. 그러나 농림부는 추곡수매제의 폐지에 따른 수확기 불안 가능성을 고려할 때 단계적 접근이 필요함을 적극 설명하였고, 이러한 세부시행방안에 관한 쟁점은 2005년 7월 21일 재정경제부·농림부 합동 총리보고를 통해 농림부의 원안대로 확정되었다.

정부안이 확정되면서 정부는 농업인들의 의견수렴을 위해 지역별 토론회를 개최(2005. 7.20~8.4, 5회)하고 농민단체에 대해 설명하였다. 지역별 토론회 등을 통해 농민단체·농업인 등은 정부의 공공비축방안에 대해 이견을 표시하였다. 공공비축량 기준량이 600만석으로 결정된 데 대해 농민단체는 추곡수매제와 별도로 공공비축제를 도입할 것을 주장하기도 하고 공공비축량을 1,000만석으로 할 것을 요구하기도 하였다. 매년도 매입량에 대해 농민단체는 수매제가 유지되는 경우 매입예상량인 500만석으로 할 것을 주장하였다. 제도도입 시기에 있어서도 정부는 2005년부터 추진하기로 하였으나, 일부에서는 보조금 감축이 정지되고 DDA 협상이 지지부진한 상황이어서 당분간 추곡수매량이 500만석 수준에서 유지될 수

있는 만큼 제도도입을 늦출 것을 주장하기도 하였다. 공공비축제 세부시행방안은 당정협의(9.2)와 국무회의(9.13) 심의를 거쳐 확정되었다.

[공공비축제 도입방안]

♧ 공공비축의 규모
○ FAO 권고 수준과 연구결과를 고려, 비축규모는 600만석으로 결정
- 공공비축 규모는 쌀 소비량 등을 고려하여 3년 뒤인 2008년에 재검토
○ 기준물량 600만석은 국내산으로 충당

♧ 매입·판매물량의 규모
○ 300만석을 원칙으로 하되 2005년도는 제도변경에 따른 혼란을 방지하고 수확기 농가의 판로 확보를 위해 400만석을 매입
- 2006년에는 350만석을 매입하고, 2007년부터 300만석 매입
○ 국내산 재고 확보를 위해 2006년에는 관수용 등으로 300만석만 판매

♧ 매입대상
○ 농가의 희망에 따라 포대벼 또는 산물벼로 매입

♧ 매입가격 산정·정산
○ 건조벼 매입 : 농가에게 일정액을 선금으로 우선지급하고 시장가격(산지쌀값) 조사결과에 따라 사후 정산
○ 산물벼 매입 : 미곡종합처리장(RPC) 매입시 쌀값의 100%를 지급
- 일정기간 보관후 정부로부터 인수하여 판매하되 인수가격은 전국평균 쌀값의 변동률을 적용하여 결정

♧ 2005년도 매입기간 : 10.1～12.1일까지 매입
○ 산물매입은 10월 1일부터, 포대매입은 10월 20일부터 시작

3.3. 쌀소득보전직불제의 개편

쌀소득보전직불제의 주요 쟁점

공공비축제와 함께 새로운 양정제도의 기본 틀로서 도입하게 되는 쌀소득보

전직불제는 목표가격을 정하고 쌀값이 하락하는 경우 목표가격과 하락한 쌀값의 일정부분을 직불제로서 보전함으로써 농가의 소득을 안정시키기 위한 취지로 도입되었다. 정부는 WTO 협정상의 보조금 감축의무를 고려하여 농가에게 지급되는 보전액의 일정부분은 허용보조인 고정직불제로 지급하고 나머지 부분은 감축보조인 변동직불제로 지급하는 것으로 설계하였다. 이러한 쌀 소득보전직불제는 미국의 경기상쇄직불제나 일본의 도작경영안정제와 마찬가지로 급격한 가격변화에 대응하고 WTO 협정상의 보조금 감축의무를 이행하기 위한 노력의 일환으로 해석된다.

이러한 소득보전직불제의 도입에 있어서 주요 쟁점은 목표가격을 얼마로 할 것이며, 목표가격과 산지쌀값과의 차이의 얼마를 보전할 것이가, 그리고 쌀가격의 하락과는 상관없이 지급하는 고정직불제의 지급단가를 얼마로 할 것인가가 가장 문제된다. 이와 함께 일부 학자를 중심으로 쌀소득보전직불제 도입시 수급균형 및 구조조정을 저해하는 효과가 클 수밖에 없다는 문제점도 많이 지적되었다.

쌀소득보전직불제 개편방안의 확정

2004년 2월 농업농촌종합대책을 통해 쌀농가소득안정을 위한 직불제 개편을 위한 기본방안을 제시한 이후 농림부와 농경연은 공동작업을 통해 구체적인 쌀소득보전직불제의 개편방안을 마련하는 작업을 추진하였다. 작업팀 내에서도 쌀농가의 소득안정을 위해 논농업직불제는 고정직불제를 개편하고 소득보전직불제는 변동형 직불제로 개편하여 고정형과 변동형을 연계하는 기본방향에 대하여는 공감대를 형성하였으나 가격을 기준으로 할 것인지, 소득을 기준으로 할 것인지는 상당한 논쟁거리였다. 소득을 기준으로 하는 것도 나름대로 장점은 있으나, 현실적으로 농업인들이 피부로 느끼는 것은 가격이라는 점과 소득을 기준으로 하는 경우 과거 추곡수매가 결정 당시 매년 생산비 논쟁이 있었던 점을 감안할 때 소득을 둘러싼 논쟁의 발생이 불가피하다는 문제점이 지적되어 가격을 기준으로 하자는 의견이 대세를 이루고 있었다.

농림부내 담당부서에서는 쌀 농가소득보전방안의 구체적인 논의시기를 쌀협

상이 어느 정도 마무리된 상황에서 논의할 계획이었다. 그러나 쌀협상이 진행되면서 농업인들의 관심은 쌀협상의 추진상황에 못지않게 쌀협상 이후 쌀산업 대책, 특히 쌀농가의 소득안정방안에 쏠리기 시작했다. 즉 쌀 협상으로 인한 추가적인 시장개방이 불가피하다면 이에 대한 대책이 있어야 한다는 것이었다.

이러한 농업인들의 요구를 감안하여 농림부는 농경연과 함께 2004년 5월부터 쌀소득보전직불제에 관한 공개적인 논의를 시작하였다. 2004년 5월 20일 개최된 전문가 토론회에서 농경연의 발표형식으로 제시된 쌀농가소득안정직불제 도입방안은 다음과 같다. 즉, 기준가격은 과거 기준연도의 가격에 논직불과 같은 이전수입을 고려하고, 보전수준은 ①안으로 기준연도 가격에서 매년 일정 비율로 감축한 수준을 목표가격으로 하여 당년 가격과의 차이를 보전하는 것과, ②안으로 최근 5개년 가격중 최고와 최저를 제외한 3개년 평균가격과 당년도 가격과의 차이를 보전하는 방식으로 하며, 보전방법은 고정형 직불제와 변동형 직불제로 지급한다는 것이다.

이러한 방안에 대해 참석자들은 우선 쌀농가의 소득안정을 위한 직불제의 개편이라는 기본적인 방안에 대해서는 대체로 공감하였으나 제시된 방안에 관한 구체적인 논의가 이루어지지는 못하였다. 다만, 농민단체 등을 중심으로 고정형 직불제의 비중을 높여야 한다는 주장이 있었다.

농림부는 쌀협상 추진상황을 설명하고 쌀소득보전직불제 개편방안에 관한 농업인 의견수렴을 위해 지역토론회(7.18～8.4), 농특위 주관 토론회, 농민단체 설명회 등을 26회 개최하였다. 이러한 다양한 의견 수렴을 거친 후 농림부는 쌀소득보전직불제 개편방안 최종안을 위한 검토를 추진하면서 목표가격은 2001～03년 수확기 평균 산지쌀값(157,969원/80kg)에 2003년 논농업직불제 지급금액(9,080원/80kg), 2001～2003년 추곡수매제의 직접소득 지지액(3,021원/80kg)을 포함하여 쌀 80kg 가마당 170,070원으로 산정하였다. 또한 보전수준은 목표가격과 산지가격의 차이의 80%를 보전하는 것으로 하였다. 이러한 농림부의 초안은 관계부처 실무협의와 대외경제장관회의(10.26), 당정간담회(10.27)와 당정협의(11.3)를 거쳐 정부 최종안으로 확정(11.11)되었다.

또한, 농림부는 쌀소득보전직불제의 개편을 위해 쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률 개정안을 마련하여 2004년 12월 29일 국회에 제출하였다. 쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률은 농업인의 소득안정에 관한 기본정책 등을 심의하기 위해 농림부장관을 위원장으로 하는 농가소득안정심의회를 구성하는 내용과 쌀소득보전직불제 개편방안의 법적 근거에 관한 내용이 주된 것이었다. 특히 목표가격은 농림부장관이 정하여 고시하는 쌀의 수확기 평균가격에 정부가 정한 기준금액으로 한다고 규정함으로써 사실상 정부가 정하는 것으로 하였다.

[쌀소득보전직불제 개편방안 정부안]

♧ 직접지불금액 : (목표가격 - 당년쌀값) × 보전수준

○ 목표가격 : 170,070원/80kg, 3년간 고정하고 3년단위로 조정

○ 보전수준 : 목표가격과 당해연도 수확기 산지쌀값과의 차이의 80%

○ 대상농지 : 1998.1.1부터 2000.12.31까지 논농업에 이용된 농지

♧ 지불방법 : 고정형직불(허용보조) + 변동형직불(감축대상보조)

○ 고정형직불 : ha당 평균 60만원 지급 (농업진흥지역과 진흥지역밖의 농지 차등화)

- 쌀의 생산, 타작물 재배, 휴경, 쌀가격 하락 여부와 관계없이 지급하며, 논농업직불제 면적 상한(4ha)은 폐지

○ 변동형직불 : 목표가격과 당해연도 수확기 쌀값과의 차이의 100분의 80에서 고정형직불금을 차감한 금액을 지급

- 쌀소득보전직불제의 농업인납부금(기준가격의 0.5%) 제도는 폐지

그런데 정부안을 제출하기 하루 전날 한나라당 소속 김재원 의원이 "쌀소득보전에관한법률안"을 대표 발의(12.28)하였다. 기본골격은 정부가 제출한 안과 동일하나 목표가격의 설정방법, 목표가격의 고정주기, 목표가격 국회동의제, 농가소득안정추진단 설치 등의 내용을 담고 있다는 점에서 정부안과는 차이가 있었다.

국회의 소관 상임위인 농림해양수산위원회는 정부안과 김재원 의원의 발의안을 농해수위에 상정하지 않고 법안심사소위원회가 마련하는 대안을 중심으로 위원회을 마련하기로 결정하였다. 이에 따라 2005년 2월 22일 국회 농해수위의 법안심사소위에서는 2004년산 추곡수매가 동의안과 양곡관리법 개정안과 함께 쌀

소득등의보전에관한법률 개정안에 관한 논의를 하였다. 쌀소득등의보전에관한법률은 당초 농림부장관이 정하도록 되어 있는 목표가격에 대해 국회동의를 얻도록 하는 조항을 신설하고 보전율은 당초 정부안인 80%로 하는 것으로 하였다. 그러나 2월 23일 개최된 상임위원회 전체회의에서는 쌀소득보전직불제의 보전수준이 핵심쟁점이 되었고, 많은 논란끝에 쌀 소득보전직불제의 보전수준을 85%로 상향 조정하였다. 이와 함께 김재원 의원 발의안에 포함되어 있는 쌀농가 소득안정 추진단을 설치하는 것으로 하였다. 국회 상임위를 통과한 개정안은 법사위 심의(2.28)를 거쳐 3월 2일 국회 본회의에서 의결되었다.

[쌀소득보전직불제 개편방안 최종안]

♧ 직접지불금액 : (목표가격 - 당년쌀값) × 보전수준

○ 목표가격 : 170,070원/80kg, 3년간 고정하고 3년단위로 조정

○ 보전수준 : 목표가격과 당해연도 수확기 산지쌀값과의 차이의 85%

♧ 지불방법 : 고정형직불(허용보조) + 변동형직불(감축대상보조)

○ 고정형직불 : ha당 평균 60만원 지급 (농업진흥지역과 진흥지역밖의 농지 차등화)

○ 변동형직불 : 목표가격과 당해연도 수확기 쌀값과의 차이의 100분의 85에서 고정형직불금을 차감한 금액을 지급

쌀소득등의보전에관한법률을 국회에 제출한 후 농림부는 하위법령 개정과 예산확보, 세부시행방안, 홍보 등을 추진하기 위한 소득보전직불제 실무추진단을 구성(2004.11)하여 운영하였다. 이러한 실무추진단은 법률 개정안이 국회에서 통과된 후 농가소득안정추진단으로 개편되어 쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률 시행령과 시행규칙을 정비하고, 대상농지 확인 및 농업인 등록 등의 실무업무수행을 수행하게 되었다.

3.4. 2005년 수확기의 시장 불안과 정부의 대응 노력

농민들의 거센 시위

공공비축제와 쌀소득보전직불제를 근간으로 하는 새로운 양정시스템은

2005년도 수확기에 처음으로 적용되었다. 그러나 2005년 봄부터 일부에서는 수확기 시장불안 가능성을 제기했었고 수확기가 다가오면서 공공비축제 시행방안이 국무회의를 통과(9.13)한 이후 지자체 및 농민단체 등은 공공비축 물량 확대, 포대 수매물량 확대 등을 건의하기 시작했다. 또한 전남 일부지역에서는 이장단 협의회가 공공비축 매입 전면 거부를 결의하는 일도 발생하였다.

2005년 쌀의 10a당 생산량이 490kg, 전체 생산량은 3,311만석으로 평년수준이었으며, 이는 시장수요를 약간 초과하는 수준이었다. 그러나 공공비축제 도입에 따른 매입량 축소와 2004년 쌀협상 국회비준 및 수입쌀의 10% 시장 유통 등으로 불안하던 시장심리는 수확기에 접어들면서 더욱 불안해졌고, 급기야 산지쌀값은 2005년 80kg 가마당 16만원 이던 것이 14만원 수준까지 급락하였다.

조기에 시장을 안정시킬 필요가 있다고 판단한 정부는 10월 19일에 공공비축물량 400만석 이외에 농협으로 하여금 100만석을 추가로 매입하기로 하는 보완대책을 마련하여 발표하였다. 또한 당초 12월에 지급할 예정이었던 고정직불금 6,022억원을 11월에 당겨서 조기에 집행하는 한편 수급상황을 고려할 때 14만원까지 쌀값이 하락이 하락한 것은 불안심리로 인한 과잉반응 이라고 보고 쌀의 수급상황과 정부의 추가대책, 쌀 농가 소득보전 방안에 대한 홍보 노력을 강화하기로 하였다.

그러나 대형유통업체・미곡종합처리장(RPC)에 가격결정의 주도권이 있는 상황에서 하락했던 쌀값은 오름세로 반전되지 않았고 쌀협상 국회비준과 연계한 농민단체의 투쟁은 점차 격화되는 추세였다. 수확기 시장상황과 관련하여 대두된 쟁점 중에 핵심적인 것은 공공비축물량의 매입가격, 쌀소득보전직불제의 도별 평균가격 적용 및 목표수준 조정문제였다. 이 시기에 언론에 보도된 두 명의 쌀 전문가의 기고를 살펴본다.

중앙대 윤석원 교수는 11월 3일자 농어민신문 기고문을 통해 “최근의 쌀 가격 폭락사태와 쌀 비준안의 상임위 통과는 농민들에게는 충격임에 틀림없다.래서 정부는 연일 많은 대책을 내놓고 있으나 이미 초토화된 농심과 쌀시장의 충격을

흡수하기에는 역부족이다. .....(중략).... 왜 이 지경이 되었는가. 그것은 쌀비준과 관련된 문제는 차치하더라도 정부가 추곡수매제도의 기능과 직간접 파급효과를 간과한데서 기인한다. .....(중략)..... 수매제도가 쌀농가의 소득지지효과가 없다는 주장이 단견이고 잘못된 시각이라는 사실이다. 수매제도만 있었다면 지금과 같은 급격한 가격폭락은 없었을 것이다. .....(중략).....농민단체가 수매제도의 부활을 요구하고 있으나 쉬워 보이지는 않는다. 이런 상황에서 가장 확실한 방법은 실질적으로 소득이 보전될 수 있는 장치를 마련하는 방법밖에는 없어 보인다. 즉 쌀소득보전직불제의 목표가격을 상향조정함은 물론 '시가'를 전국 평균가격으로 설정할 것이 아니라 도단위로 설정하여 실질적으로 소득이 보전되도록 해야 한다....(후략)"라고 주장하였다.

이러한 윤석원 교수의 기고에 대해 서강대 사공용 교수는 같은 신문 11.9자 기고에서 "수매제도는 직·간접으로 농가소득을 지지하는 효과가 있었다. 그러나 WTO 체제하에서의 보조금 감축으로 수매량이 많이 감소했고 DDA 협상의 결과로 수매물량이 급격히 감소해야 하기 때문에 농가의 소득지지난 비축기능을 상실하게 될 것이다. 이에 따라 정부는 금년부터 수매제도를 폐지하고 공공비축제도를 도입하게 됐고 쌀값 라락에 따른 농가피해는 소득보전직불제를 통해 보전해 주기로 했다. ..... (중략) ..... 쌀 가격이 하락한다고 해서 정부가 나서서 가격을 지지해 주는 것은 바람직하지 않다.....(중략)..... 구조적으로 재배면적이 많아 가격이 하락하는 경우에는 정부에 의한 가격지지는 일시적으로 문제를 해결한 것처럼 보이지만 과잉문제를 단지 이월시키는 진통제의 역할만 할 뿐이다. 금년도 쌀 가격이 하락한 것은 과다한 재배면적 때문이며, 목표가격을 인상하는 것은 공급과잉을 악화시켜 내년 이후 시장가격을 더욱 하락시킬 것이고 정부가 부담하기에는 너무 많은 예산이 소요되어 장기적으로 가능한 정책이 아니다. ....(중략)..... 도별 평균가격을 적용해서 보전해 주어야 한다고 주장한다. 전국 평균가격보다 낮은 가격에 쌀이 거래되는 지역의 농민들이 주로 주장하고 있다. 하지만 전국 평균가격보다 높은 가격에 가격에 거래되는 지역은 도별가격을 기준으로 하는 경우 손해를 보게 된다. 목표가격을 전국평균가격으로 설정하였다면 보전할 때 기준이 되는 시장가격도 전국 평균을 이용해야 형평성이 맞는 것이다.....(후략)"이라고 주장하였다.

< 2005년 수확기 당시 농민시위 상황을 보도한 일간지 기사 >

내일신문 11월 14일 O11면

단식 6일째 전남도청 '쌀 야적' 농성장

"자살하고 단식하는 농촌 현실 알아달라"

"도시근로자처럼 '급여 인상'이나 '복지 혜택'을 늘려달라는 요구가 아니다. 최소한 자식을 키우게는 해줘야 할 게 아니냐. 너무 참담하다."

지난 13일 전남 신도청 '쌀 야적' 천막농성장에선 만난 김성일(41 · 해남)씨는 맥이 풀려 있었다. 고등학교 졸업한 뒤 그는 줄곧 농사를 천직으로 알고 살았다.

하지만 이젠 희망이 없다고 긴 한숨을 내쉬었다. 요즘은 농사를 짓는 자신이 '너무 싫다'고 고개를 떨구었다.

농민들은 '추곡수매제' 폐지 이후 현지 쌀값이 30%이상 폭락한 반면, 농약 등 농자재 가격은 오히려 30%이상 상승했다고 말한다. 그리고 정부가 도입한 '공공비축제'가 쌀값 하락을 부채질하고 있다고 목소리를 높였다.

새로 개청한 전남도청에 관광객들이 몰릴 듯 들어오고 있지만 농성장 주변은 을씨년스럽기만했다.

지난 12일 전남 담양에 사는 정 모(38)씨가 농촌 현실을 비관해 자살했다는 소식이 전해지자 을씨년스럽던 농성장엔 '침울한 적막'이 더욱 깊게 흘렸다.

단식 6일째는 맞은 오현주(46 · 장흥)씨는 "자살과 단식이라는 극단적인 방법을 선택할 수밖에 없는 농촌 현실을 제발 알아 달라"고 하소연 했다.

부채가 2억원인 오 씨는 "이 상태가 지속되면 도저히 살수가 없게 된다"고 말끝을 흐렸다.

농촌 현실이 갈수록 참담해지자 '감정의 칼 끝'은 현 정부에 대한 '분노'로 이어졌다.

농성장에서 만난 박 모(46 · 무안)씨는 "농민들의 심정을 귀담아 듣지 않는 사람이 어떻게 국정 최고 책임자냐"고 목소리를 높였다.

현 정부를 향한 분노는 '대통령 공개 면담'이 성사되지 않자 더욱 노골화됐다.

농민들은 공개 면담 실패 이후 "농업과 농민을 무시하는 노무현 정부를 규탄 한다"고 정권 퇴진 운동을 선언했다.

삭발 단식농성 4일째를 맞은 '전남도의회 농성장'으로 발길을 돌렸다.

전남도의원 11명은 지난 10일 '추곡수매제 부활' 등을 요구하며, 삭발 단식농성에 들어갔다. 농성장에선 만난 전종덕 의원(35 · 여 · 민노당)은 "삭발 단식 농성으로 얻을 수 있는 게 있었으면 좋겠다"며 "현 정부는 시급히 농민 보호대책을 내놓아야 한다"고 목소리를 높였다.

전남 무안 방국진 기자
kjbang@naeil.com

그러나 11월 23일 쌀 협상 비준안이 국회 통과되면서 수확기 쌀 시장, 공공비축제를 둘러싼 농민시위 등은 급속히 감소하였다. 공공비축 매입을 거부했던 시군 중 마지막으로 전남의 순천과 무안이 12월 12일 매입을 시작하면서 2005년 수확기 혼란은 마무리되기 시작하였다. 그리고 2006월 2월 8일 400만석의 공공비축제 매입이 종료되고, 이어 3월에 9,008억원의 변동직불금을 지급함으로써 개편된 양정제도의 첫해가 마무리되었다.

3.5. 양정제도 개편 의의 및 평가

1948년 건국 이래 지속되어 온 추곡수매제와 추곡수매가 국회동의제가 농가소득의 안정 및 국민식량의 안정적 공급에 미친 긍정적 영향을 부인할 수는 없다. 그러나 쌀산업의 여건이 변화된다면 정치적으로 어려움이 있더라도 여건에 맞게 정책으로 전환하는 것이 당연한 것이다. 이러한 점에서 참여정부의 양정제도 개편은 쌀 정책의 근본적 변화를 의미하는 것이라 할 것이다.

물론 2005년도의 상황을 두고 쌀값 하락에 따른 정부와 농업인, 농업인과 RPC 등 산지유통주체의 갈등, 농업인·산지유통업체와 대형유통업체의 갈등이 적었던 것은 아니다. 또한 현실적으로 쌀값 하락으로 인한 정부의 재정부담 증가와 쌀값 하락으로 인한 이득의 귀속에 대해서도 많은 논란이 있었던 것도 사실이다. 그러나 공공비축제와 쌀소득보전직불제라는 새로운 양정의 기본 틀은 많은 어려움을 극복하고 쌀 정책의 새로운 틀로서 자리 잡게 되었으며, 정부 주도로 이루어져 온 쌀산업이 민간자율성과 시장기능에 따라 움직일 수 있는 초석을 다지게 된 것이다.

지난 UR 협상을 통해 쌀에 대해 관세화를 유예하고 지난 10년 동안 지속적인 투자를 하여 왔음에도 불구하고 우리 쌀산업의 국제경쟁력이 크게 강화되었다고 보기는 어려우며, 이러한 이유로 2004년 쌀협상에서도 우리 정부는 수세적인 입장에 처할 수밖에 없었다. 이러한 상황이 초래된 근본적인 이유 중의 하나는 국회동의를 받는 추곡수매제를 통해 물가상승과 경제위기 등에 따른 농가의 어려움을 완화하고자 했던 것이다. 그러나 또 다른 측면에서 보면 현실적으로 쌀농가소득의 25%, 농업소득의 절반을 차지하는 쌀산업의 비중을 고려할 때 농가소득을 안정적으로 유지할 수 있는 정책적 대안이 없는 상황에서 무조건 쌀값을 인하할 수도 없는 것이었다.

하지만 이제는 공공비축제를 통해 정부의 수급조절을 축소하고 시장기능을 강화하는 한편, 쌀소득보전직불제를 통해 쌀농가의 소득안정을 도모함으로써 그동안 쌀정책이 추구해 왔던 국제경쟁력 강화와 농가소득안정이라는 정책목표를

달성하고자 하는 것이다. 더 나아가서는 민족의 생명산업으로서 쌀산업의 미래를 안정시키기 위한 튼튼한 토대를 마련했다는 점에서 공공비축제와 쌀소득보전직불제의 의의는 매우 크다고 할 수 있겠다.

4. 이제는 관세화를 대비해야

쌀협상을 통해 2014년까지 관세화를 유예하고, 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입함으로써 우리 쌀산업은 새로운 국면을 맞게 되었다. 그러나 쌀도 언젠가는 관세화를 할 수밖에 없54

고, DDA 협상 등 농업협상이 거듭될수록 관세율도 낮아 질 수밖에 없다는 현실을 직시하여야 한다. 즉, 수입쌀과의 경쟁은 필연적이며 그 경쟁은 갈수록 격화될 수밖에 없는 것이다. 이런 현실을 제대로 인식하고 철저히 대비하지 못한다면 2014년 이후 우리 쌀산업은 붕괴의 위험에 처하게 될지도 모른다

[대통령 말씀]

이제 개방은 피할 수 없는 시대적 흐름입니다. 힘들지만 이겨내야 합니다. 세계적인 추세에 낙오되지 않으면서 농촌도 살릴 수 있는 길을 찾아 나가야 합니다. 개방으로 인한 충격을 체질 강화와 구조조정으로 극복하고, 오히려 농업선진화를 이루는 전화위복의 계기로 삼아야 하겠습니다. <2003.11.11, 농업인의 날 치사>

이제는 관세화를 대비하여 우리 쌀산업의 경쟁력을 강화해야 하는 시점이다. 우선 쌀산업이 규모화되도록 하여야 한다. 경영규모 확대를 추구함으로써 생산비의 절감이 가능해지고 농가의 소득도 증가시킬 수 있다. 생산구조가 영세 소농구조이고 농업인의 농지에 대한 애착이 강하다는 점에서 규모화가 쉽지 않은 것은 사실이다. 특히 최근에 지가가 많이 올라 더욱 어려워진 상황이다. 고령영세농의 농지가 젊고 유능한 전업농에게 경영이양 될 수 있도록 고령농의 생활안정을 위한 제도적 뒷받침과 함께 임대차 중심의 영농규모화가 이루어질 수 있도록 사업・제도개선을 추진해야 한다.

다음 과제는 우리쌀의 품질 고급화이다. 2001년 이후 정부와 농업인 등의 노력으로 우리 쌀의 품질이 많이 개선되었다. 그러나 쌀의 품질이 소비자가 느낄 수 있을 정도로 차별화되기 위해서는 더욱 품질고급화에 주력해야 할 것이다. 세계 최고의 품질을 자랑하는 일본의 경우 품질고급화를 추진하기 시작한 것이 1970년대이다. 일본이 30년 동안 이룩한 것을 우리는 10년 동안 이루어야 하는 것이다. 우리쌀이 세계 최고의 쌀이 될 수 있도록 품종개량부터 생산·유통 전과정에 걸쳐 품질고급화 노력이 강화되어야 할 것이다.

품질고급화와 함께 우리쌀에 대한 소비자의 신뢰 확보가 시급하다. 우리 소비자가 우리 쌀을 믿고 찾을 수 있도록 표시제도 강화·브랜드화 등을 추진하여야 한다. 특히 수입쌀이 시판되면서 가격차가 큰 수입쌀의 국내산 둔갑이 기승을 부릴 가능성이 높다. 이는 시장질서를 교란할 뿐만 아니라 우리쌀에 대한 신뢰를 저해하는 일인 만큼 수입쌀의 부정유통에 대해서는 철저하게 대응하여야 할 것이다.

이러한 정책과제를 농업인의 도움 없이 정부가 혼자서 성공적으로 추진할 수는 없다. 농업인의 경영의식이 강화될 수 있도록 농업인에 대한 교육을 강화하는 한편, 농업인·농민단체의 자율노력을 강화할 수 있는 제도적인 뒷받침도 병행 추진되어야 할 것이다.

제5장 지속 가능한 산림경영으로

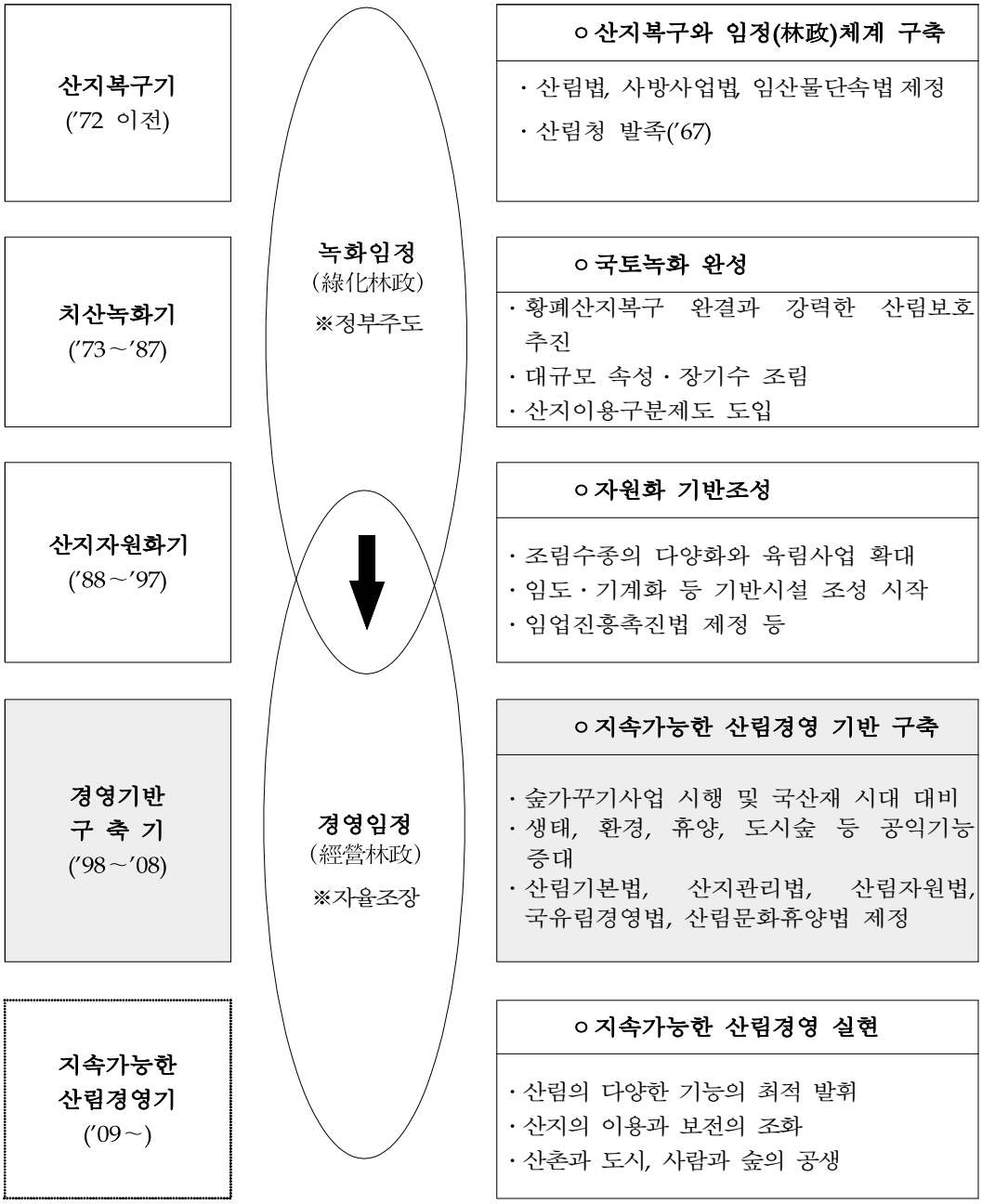
1. 산림 정책의 전환 ; “녹화”에서 “자원화”

일제 강점기와 한국 전쟁(6·25 동란)을 겪으면서 우리 산림은 극도로 황폐되었다. 정부는 이를 극복하기 위해 1973년부터 1, 2차 치산녹화 10개년 계획을 세워 인력동원과 행정력의 뒷받침, 그리고 지속적인 재정투자를 통해 세계적인 녹화 성공국으로 만들었다. 그 후에 추진된 제3차 산지자원화기간(‘88~’97)은 성공한 녹화사업의 바탕위에 산지를 자원화하기 위한 기반을 조성하는 시기로 잡고 다양한 정책을 폈다. 정부는 이 기간 동안에 32만ha의 경제림을 조성하였고, 303만ha의 면적에 육림사업을 실행하여 유년기인 산림을 삶이 왕성한 청년기의 산림으로 끌어 올리는데 총력을 기울였다. 산지자원화 기간에 이은 4차 산림기본계획(1998~’07)은 지금까지 만들어온 산림을 우리 세대와 더불어 다음 세대에도 활용할 수 있도록 지속 가능하게 관리하기 위한 정책을 중점적으로 펴고 있다.

산림을 정부가 관리하기 시작한 후에 산림정책은 시기별로 당시의 상황과 수요에 적절히 대응하며 성공적으로 추진하여 왔다고 전반적으로 평가할 수 있다. 그런 의미에서 참여정부의 산림정책을 이해하기 위해서는 참여정부 전후의 산림과 임업 그리고 임정을 둘러싼 당시 상황과 국민들의 요구 그리고 관련된 수요에 대한 설명이 필요할 것으로 보인다.

참여정부 이전까지 우리 임업을 산업화하기 위해 다양한 정책과 사업을 시행하여 왔다. 그럼에도 불구하고 우리 임업은 해결해야 할 숙제들이 늘어만 갔다. 즉 녹화만 되면 모든 것이 해결될 것으로 보였던 산림자원과 임업은 산림에 대한 사회적인 요구가 다양해지는 반면에, 그간 지속되었던 목재생산 등 전통적인 임업경영의 어려움은 오히려 심화되는 양상을 보였다.

< 산림정책의 변천 과정 >


산지복구기
('72 이전)
치산녹화기
('73～'87)
산지자원화기
('88～'97)
경영기반
구 축 기
('98～'08)
지속가능한
산림경영기
('09～)
녹화임정
(綠化林政)
※정부주도
경영임정
(經營林政)
※자율조장
ㅇ 산지복구와 임정(林政)체계 구축
· 산림법, 사방사업법, 임산물단속법 제정
· 산림청 발족('67)
ㅇ 국토녹화 완성
· 황폐산지복구 완결과 강력한 산림보호 추진
· 대규모 속성·장기수 조림
· 산지이용구분제도 도입
ㅇ 자원화 기반조성
· 조림수종의 다양화와 육림사업 확대
· 임도·기계화 등 기반시설 조성 시작
· 임업진흥촉진법 제정 등
ㅇ 지속가능한 산림경영 기반 구축
· 숲가꾸기사업 시행 및 국산재 시대 대비
· 생태, 환경, 휴양, 도시숲 등 공익기능 증대
· 산림기본법, 산지관리법, 산림자원법, 국유림경영법, 산림문화휴양법 제정
ㅇ 지속가능한 산림경영 실현
· 산림의 다양한 기능의 최적 발휘
· 산지의 이용과 보전의 조화
· 산촌과 도시, 사람과 숲의 공생

임업 내부의 문제는 그간의 지속적인 산림자원 확대 정책에도 불구하고 국내 목재 수요의 10%에도 미치지 못하는 자급률이 단적으로 설명해주고 있다.

물론 우리나라 산림은 근본적으로 경영이 쉽지 않은 여건 속에 있다. 우선 지형적으로 경사가 심하여 기계화가 힘들다. 그래서 노동력에 의존해야 하는데 농산촌의 인구가 줄어들면서 노동력 확보가 더욱 힘들고, 이는 결과적으로는 노동비용 상승으로 오히려 경영수지를 악화시키고 있다. 정부가 경영수지를 개선하기 위해 산림경영기반을 확대하는 사업에 투자를 해 오고 있지만, 임업생산비용의 저감 및 임업의 경쟁력 제고를 위한 측면에서 임업 선진국에 비하여 절대적으로 빈약한 실정이다. 이와 더불어 2ha 미만에 불과한 평균산림 소유규모와 경영의사가 없는 소규모 산주들은 여전히 우리나라 임업을 침체하게 만들고 있다.

참여정부 초기에 시행되었던 주 5일 근무제는 지속적으로 증가하던 산림휴양수요에 기폭제가 될 정도로 그 효과가 컸다. 더구나 웰빙 또는 참살이로 표현되는 삶의 질에 대한 국민적인 관심이 급증하면서 산림을 이용하는 휴양수요는 예상을 뛰어 넘어 폭발적으로 증가하였다. 이는 결국 산림 생태계의 건전성에 대한 국민의 관심을 증대시켰고, 이에 대한 국민적인 요구가 빠르게 증가하는 결과를 보였다. 참여정부전후에 산림휴양, 산림문화, 산림체험, 산림 생태계와 같은 용어들이 과거와는 달리 산림정책에 있어서 키워드가 될 정도로 그 중요성이 확대되었다.

한편, 산림을 파괴시키는 재해는 참여정부를 전후로 그 종류가 다양해지고 그 정도도 심화되고 있었다. 2000년대 초반부터 발생하기 시작한 동해안 지역의 대형 산불은 다시금 산불의 위력을 알 수 있었고, 같은 시기에 주목받기 시작한 소나무재선충병은 참여정부 초기에 크게 확산되었고 2004년에 처음 발병한 참나무시들음병은 전국 동시다발로 확산되어 그 심각성이 크게 부각되었다. 지구 온난화의 결과로 나타나고 있는 국지성 홍수와 산사태는 2000년대 초반부터 농산촌을 괴롭히기 시작하였고, 이로 인한 산림피해는 급증하기 시작하였다.

참여정부 전후에 우리가 주목해야 할 또 다른 변화는 국제적으로 산림경영과 관리에 있어서 패러다임이 변화하였다는 것이다. 역사적으로 산림관리에 관한

패러다임은 몇 가지로 이어진다. 즉 관리면적을 벌기령으로 나누어 매년 같은 양의 목재를 무한정 생산하는 "법정림 제도"가 역사적으로 최초의 산림관리 개념으로 도입되었고, 이는 그 후 오래 동안 국제적으로 산림관리의 패러다임으로 자리잡았다. 그러나 20세기에 들어오면서 산림자원에 대한 수요가 환경재로 확대되면서 목재생산 뿐만 아니라 환경재를 효과적으로 생산해야 한다는 측면에서 "산림의 다목적 경영"이라는 패러다임이 목재생산 중심의 법정림 제도를 대체하기 시작하였다. 그러나 얼마 지나지 않아 산림자원의 활용이 특정세대에만 적용되어서는 안 되고, 시간과 세대를 초월하여 무한정하게 이용되어야 된다는 인식이 전세계적으로 공감대를 형성하면서 새로운 산림관리의 패러다임이 나타나기 시작하였다. 이는 "산림의 지속가능한 경영(SFM)"이라는 패러다임으로, 이것이 국제적으로 이슈화되면서 세계 각국의 산림관리에 있어서 패러다임으로 삼아야 한다는 국제적인 합의가 이루어지게 되었다. 따라서 우리나라도 참여정부를 전후하여 SFM을 임정의 패러다임으로 삼게 되었다.

임업 분야에서 국제적인 규범을 국내에 적용해야 하는 것과 이를 위한 국가간의 협력 필요성이 더욱 커진 것도 참여 정부 전후의 주목할 만한 변화로 볼 수 있다. 이는 세계 각국의 산림을 보존하는 것이 지구를 유지하는데 반드시 필요하므로 서로가 공인하는 국제적인 규범아래 관리되어야 한다는 것이다. 이와 더불어 한 국가의 산림도 이웃국가와 협력하여 관리해야 하는 개념도 일반화되고 있었다. 우리가 고통 받고 있는 황사 문제가 좋은 사례인데, 황사는 중국과 몽골의 산림 황폐로 우리나라가 직접적인 피해를 받기 때문에 이를 해결하기 위해서는 원인을 제공하는 국가인 중국과 몽골이 피해를 입는 우리와 협력해야 한다는 것이다.

지속적인 도시화는 도시근교의 녹지대를 사라지게 하는 동시에 도시 숲에 대한 중요성을 인식하고 이에 대한 수요가 증가하는 결과가 나타났다. 더욱이 도시 숲의 면적이 여타 OECD 국가들에 비해 적은 우리의 현실을 고려할 때, 도시림을 확대하고 이에 대한 수요를 충족시켜야 하는 정책적인 요구도 참여정부 출범을 계기로 급격히 확산되었다. 이처럼 참여정부 초기에 우리 산림과 임업의 본질 그리고 이를 둘러싸고 있는 여러 가지 문제를 해결하기 위한 노력과 함께, 새

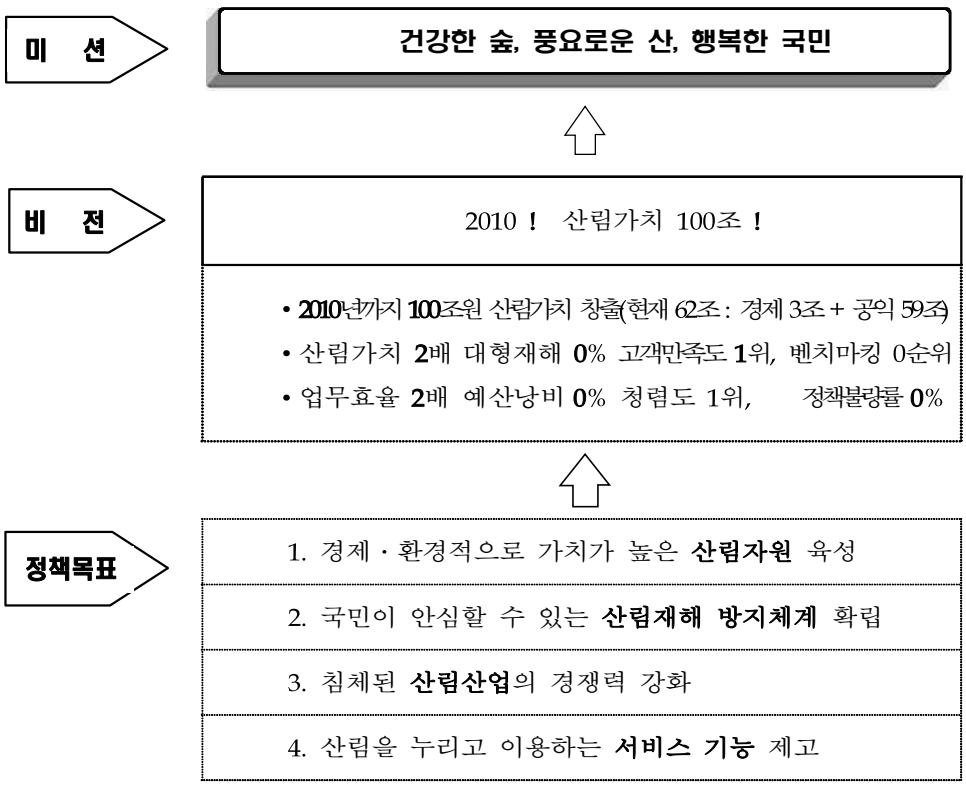
롭게 나타난 수요를 충족시켜야 하는 노력도 필요하게 되었다.

2. 산림정책의 주요 내용과 추진 실적

산림정책의 비전

참여정부가 추구하고 있는 산림정책의 비전은 사람과 숲이 공존하여 더불어 잘 사는 것이다. 우리의 숲과 산림을 건강하고 풍요롭게 가꾸어 산림의 경제·환경·사회적인 기능이 최적으로 발휘되도록 함으로써 임업인의 사회·경제적 권익을 증진하고 국민의 행복한 삶을 구현하도록 노력한다.

< 임정비전과 정책목표 >



이를 위해서는 몇 가지 정책적인 전략이 필요한데, 우선 생태적으로 건강하면서 지속적으로 생산이 가능한 산림자원을 만들어야 하고, 두 번째로는 산림자원을 이용하는 산림산업이 대내외적으로 경쟁력을 갖추도록 하며, 세 번째로는 국민들이 산림으로부터 다양한 산림서비스를 제공받을 수 있도록 산림을 체계적으로 관리하는 시스템을 갖추어야 한다. 이를 위한 정책방향도 우선 지금 세대가 이용하고 있는 산림이 다음 세대에서도 유지되도록 지속가능한 산림경영(SFM)이 되어야 하고, 이를 위한 산림 경영기반 확충 작업이 필요하다. 여기에는 SFM에 대한 국가적인 기준과 지표, 그리고 실제 현장에서의 SFM이 이루어지도록 하는 산림시업 체계가 만들어지고 실행되어야 한다.

다음으로 산림자원의 경제성과 임업의 경영수지를 개선하기 위해 산림경영기반이 지속적으로 확충되어야 한다. 여기에는 경제림을 조성하고 이를 관리하기 위한 경영관리 모델도 필요하며, 목재가공 산업과 목제품 시장에 대한 투자도 필요하다. 가공 산업의 확충은 제품의 새로운 수요창출에 기여하고 목제품 시장의 확대는 국산재에 대한 수요를 늘리기 때문에, 이에 대한 투자는 궁극적으로 임업경영수지를 개선하는 데 기여할 것이다.

산림생태계의 건전성을 높이기 위해서는 산림을 파괴하는 재해를 미연에 방지하고, 재해가 발생하더라도 이겨낼 수 있도록 산림을 강하게 만들어야 할 것이다. 따라서 최근 심각하게 대두되는 소나무류 재선충병과 참나무시들음병 등 산림병해충에 대한 방제 노력이 더욱 필요하다. 또한 산림재해 중에 가장 피해가 컸던 산불에 대한 예방과 진화 문제는 산림이 존재하는 한 간과할 수 없는 것으로 이를 위한 장비를 꾸준히 보완해야 할 것이다. 우리나라 생태계의 등줄기인 백두대간과 같은 주요 산림생태계는 물론이고 일반적인 산림생태계를 보호하는 사업도 중시되어야 할 것이다.

산림이 생산하는 편익과 서비스에 대한 국민들의 수요가 급증하면서 이를 충족시킬 수 있는 정책도 필요하다. 이를 위해서는 수요에 부응하는 생산기반과 공급체제가 만들어져야 하고, 이를 기반으로 서비스를 효율적으로 제공하는 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 참여정부는 지금까지 내세운 산림정책의 비전을 달

성하기 위해 몇 가지 사업을 중심으로 정책목표를 달성하여 왔다.

첫째는 산림생태계 자체를 건강하게 만드는 데 집중적인 투자를 하여 왔다. 여기에는 소나무재선충병·참나무시들음병과 같은 산림병해충의 예찰·진단 및 확산 방지를 위한 투자와 산불이나 국지적인 기후 변화로 인한 각종 자연재해에 대처할 수 있는 건강한 숲을 만드는 것을 주요 사업으로 추진하여 왔다.

둘째, 임업의 경쟁력을 높이는 데 필요한 사업도 이전 정부의 정책을 이어받아 지속적으로 추진하여 왔다. 지금까지 임업의 경쟁력을 높이기 위해 집중적으로 투자한 데도 불구하고 아직 만족할 만한 성과를 내지 못했기 때문에, 임업 경쟁력의 제고를 위한 투자도 지속적으로 추진하여 왔다.

셋째, 산림에서 생산되는 다양한 편익과 서비스를 국민들에게 효과적으로 제공할 수 있는 시스템을 만들기 위한 투자를 지속적으로 추진하고 있다. 여기에는 다양한 시설과 공간, 그리고 이를 이용하는 데 필요한 소프트웨어 등이 포함되어 있다. 또한 산촌과 같이 휴양기회를 제공할 수 있는 지역적인 공간을 개발하는 사업도 계속 진행되고 있다.

산림정책 성과(1) : 지속가능한 산림경영으로

참여정부가 추진하여 왔던 여러 사업에 대한 성과를 구체적으로 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

국제적으로 산림자원의 관리규범으로 자리 잡은 지속가능한 산림경영(SFM)을 이루기 위해 우리나라에 적용 가능한 국가 차원의 기준과 지표(7개 기준 28개 지표)를 선정하여 발표하였으며, 산림사업의 시행에 있어서 현장에서 SFM을 추진할 수 있도록 시업체계를 개발하여 보급하고 있다. 한편, 정책 전반에 있어서도 산림정책의 패러다임으로 SFM을 적용하여 산림정책의 근본으로 삼고 있다.

산림의 가치를 증진시키기 위해 산림자원 육성사업을 최우선 과제로 추진

하였고, 이러한 결과가 여러 부문에서 나타났다. 우선 지속가능한 산림경영을 추구하고 탄소 흡수원 확충을 위한 새로운 체계의 국가산림자원조사 사업이 2006년에 시작되었고, 이를 2010년에 완료할 예정이다. 이 사업은 그간의 산림조사가 주로 목재이용 중심으로 이루어졌는 바, 새로운 산림정책을 지원할 수 있도록 생태, 사회 및 환경적인 요소들을 보완하고 조사체계 및 방법 등을 과학적으로 수행될 수 있도록 한 것으로 그 자체로도 의의가 매우 크다.

산림 자원량을 획기적으로 늘리고 이를 생태적으로 건강하게 만들기 위해서는 숲 가꾸기 사업이 지속적으로 이루어져야 한다. 더구나 우리나라 산림이 청년기이고 임업 정책에 있어서 수십 년 동안 가장 중요하게 추진하여 왔던 조림사업과 산림자원화사업이 성공하기 위해서라도 숲 가꾸기 사업은 최우선적으로 이루어져야 할 것이다. 다행히 참여정부에서 숲 가꾸기 사업의 중요성을 인식하고 효과적으로 추진하기 위해 "숲 가꾸기 5개년계획"을 세웠고, 이를 토대로 2008년까지 총 100만ha에 달하는 숲을 건강하고 경제성이 있도록 키우고 있다. 더욱이 숲 가꾸기 사업은 사회적 일자리 창출로 이어져 2005년 2천명에 이어 2006년 3천명에 대해 일자리를 제공하는 등 사회적인 기여도 매우 크다.

참여정부의 임정에서 가장 주목해야 하는 정책적인 성과는 사업프로세스의 개선이라 할 수 있는데, 숲 가꾸기 사업 역시 프로세스를 개선하여 정책 품질을 혁신하는 데 노력하여 왔다. 즉, 현장토론회를 통해 기술자문과 훈련, 그리고 사업 모니터링 등과 같은 사업평가를 함께 시행하여 사업의 질적인 향상에 노력하여 왔다. 숲 가꾸기 혁신매뉴얼의 보급과 설계·감리 제도의 도입 및 숲가꾸기 품셈 적용체계의 개선 등을 통하여 사업효율성을 증대시키고 있다. 그 결과 가시적으로도 우리 산림이 건강해지고 아름다워졌으며, 자원의 증가 속도가 빨라지고 있는 것을 볼 수 있다. 이와 더불어 경제림단지를 중심으로 지역특색사업과 연계하여 산림경영을 활성화하는 사업을 꾸준히 추진하여 왔고, 멀지 않은 장래에 그 결실을 맺을 것으로 보인다. 한편 참여정부에서는 산림분야에서 일자리를 창출을 위한 사업도 꾸준히 추진하여 왔다. 이 사업은 2005년에 시작하여 2006년에 3천명에 이어 2008년에 5천명으로 고용이 확대될 예정이다.

참여정부가 산림분야에서 국민들로부터 가장 주목을 많이 받은 것은 산불이나 소나무재선충병을 비롯한 산림병해충, 그리고 산사태 등과 같은 산림을 파괴하는 재해에 관한 것이다. 이제는 국민들이 산림을 잘 가꾸는 것도 중요하지만 제대로 보호하는 것이 더 중요하다고 생각하는 것 같다. 참여정부는 이러한 산림보호의 중요성을 파악하고 산림재해로부터 국민이 안심할 수 있도록 다양한 정책과 사업을 추진하였고, 이를 위한 재정적인 지원도 충분히 실시하고 있다.

참여정부 초기에 급격히 확산되기 시작된 소나무재선충병의 확산을 방지하기 위해 "소나무재선충병 방제에 관한 특별법"을 제정하여 인위적인 확산 방지에 총력을 기울이고 있다. 즉, 재선충병의 예방방제를 강화하고 2006년부터 소나무재선충병 예방을 위한 나무주사를 520ha에 실시하고 있다. 항공방제 횟수도 3회에서 5회로 늘리고, 면적도 4만 9천ha에서 11만 5천ha로 확대하였다. 효과적인 예찰을 위해 디지털촬영시스템을 도입한 항공예찰과 함께 예찰원을 71명에서 444명으로 대폭 확대하였고 방제 방법도 개선하여 방제 효과를 극대화하고 있다.

즉 신규발생지, 반복피해지는 피해재발을 막기 위해 단목(單木) 벌채방식 대신 소구역 모두베기로 전환하였고, 벌채목은 지역여건에 맞게 파쇄·소각·훈증 방식으로 처리하고 있으며, 벌채 산물은 파쇄장비를 지원하여 칩·톱밥 등 산업용으로 공급하고 있다.『재선충병연구사업단』을 구성하여 그 동안 비싼 가격으로 인해 사용할 수 없었던 치료제를 개발하는 등 다양한 방제 대책을 추진하고 있다. 한편 방제비도 2005년의 291억원에서 2006년의 507억원으로 대폭 증액하여 방제가 효과적으로 이루어지도록 하고 있다. 이러한 노력의 결과로 일본과 중국에서도 해결하지 못했던 소나무재선충병을 어느정도 저지하고 있는 것으로 판단된다.

한편으로 2004년에 처음 발병하여 전국 9개도 63개 시군구 1,400여ha에 발생한 참나무시들음병에 대해 초기단계에서 방제하지 않으면 참나무림 생태계에 큰 피해가 발생할 것을 우려하여 2006년 9월에 "참나무시들음병 방제 종합대책"을 수립하여 강력하게 추진하였다. 특히 2006년 9월부터 12월까지 방제 예산 13억원을 긴급 투입하여 1차 방제를 완료하였으며, 피해의 심각성이 고조되면서 2006년

2억원이던 예산을 2007년도에는 25억원으로 대폭 증액하여 추가적인 발생을 막기 위하여 철저한 방제가 이루어지도록 하고 있다.

2000년 초반부터 발생하였던 대형 산불문제는 참여 정부가 임업분야에 있어서 해결해야 하는 중요한 과제 가운데 하나였다. 산불 문제를 근원적으로 해결하기 위해 대형헬기와 같은 산불방제 장비를 지속적으로 도입하였고, 동시에 전문 진화인력을 꾸준히 충원하여 산불감시와 같은 예방에서부터 방제에 이르기까지 전반적인 산불관리 능력을 한 단계 높은 수준으로 올려놓았다. 특별히 산불에 약한 지역을 관리하는 등 산불로 인한 피해를 줄이기 위한 노력도 다양하게 추진되고 있다. 즉, 산불 취약지에 대한 관리를 강화하기 위해 주요 시설 주변 등에 산불에 강한 내화수림대 1,092ha를 조성하였고, 산림 연접지 및 산불 취약지역의 인화물질 제거사업을 지속적으로 추진하여 왔다. 산불방지 시설 확충 및 장비 현대화를 위해서는 산불진화 헬기를 연차적으로 확충하여 왔고, 현장출동의 신속성을 높이기 위해 지방격납고를 2005년까지 8개로 확대하였다. 한편, 중앙의 효율적인 진화 지휘를 위해 산림재해상황팀을 신설하고, 시·군, 국유림관리소의 산불전문 예방진화대를 4천명에서 6천명으로 확대하였으며, 동해안 9개 시·군을 중심으로 소방·경찰·군 등 유관기관 합동으로『산불관리센터』를 운영하는 등 산불방지 조직 및 인력 보강을 꾸준히 추진하여 왔다.

최근 기상이변으로 국지적인 집중호우가 대형화·빈발화 됨에 따라 이로 인한 산림피해를 줄이기 위한 노력도 정책에 반영되었다. 즉, 집중호우·태풍 등 수해로 인한 피해예방을 위해 종전의 사방시설을 강화하는 사업을 확대 하였을 뿐만 아니라 조림, 숲 가꾸기 등이 포함된 산림유역 관리사업을 통해 지역의 산림을 통합적으로 관리하는 시스템을 정착시켰다. 예컨대 산사태 위험지를 과학적으로 관리하기 위해 지리정보시스템(GIS)을 이용한 산사태 위험관리시스템을 운영하고 있으며, 산사태 위험지를 159개소로 확대 지정하여 사후관리를 강화하고 있다. 또한, 수해 방지를 위한 치산치수대책으로 수해방지 시설, 조림, 숲 가꾸기 등이 통합된 산림유역 관리사업을 2004년의 3개소에서 2005년 5개소, 2006년 7개소, 2007년 29개소로 확대 시행하고 있으며, 뿌리가 깊은 참나무류 등 활엽수림 및 혼합림 조성을 확대하여 왔다.

산림정책 성과(2) : 국민과 함께 하는 숲 가꾸기

수십 년간 추진해 왔던 산림경영개선 정책은 우리나라 임업이 풀어야 할 영원한 숙제이다. 참여정부에서도 임업의 경쟁력 강화 정책을 가장 중요한 정책으로 추진하여 그 성과가 서서히 나타나고 있다. 즉 임업인의 경영 참여를 독려하기 위해 임도시설 등과 같은 산림경영에 필요한 인프라를 꾸준히 확충하여 왔다. 이에 따라 임도 밀도는 획기적으로 높아졌고, 임도 품질도 친환경적으로 바꾸어 산림 생태계를 훼손하지 않고 경영 인프라를 늘리는데 성공하고 있다. 한편, 과거에 획일적으로 지원하여 효과가 반감되었던 산주의 임업경영에 대한 지원을 경쟁력 있는 품목을 중심으로 경영 의지를 가진 산주에게 집중적으로 지원함으로써 투자 효과를 극대화하고 있다.

임업의 활성화를 위해서는 국산재의 이용을 촉진해야 하고, 그 기반이 되는 국산재의 가공 산업을 육성해야 한다. 참여정부에서도 이 역시 중요한 정책으로 보고 관련시책을 꾸준히 추진하여 왔다. 참여정부의 가장 큰 이슈는 정부의 정책 수립과 집행과정에서 국민들의 직접적인 참여기회를 부여하겠다는 것이다. 이는 산림정책 수립과정에서도 국민들의 참여기회가 커지는 결과로 나타났고, 이로 인해 참여정부의 국정 운영 방침에 따라 정책수립 과정에서 국민들의 요구를 직접적으로 듣고 반영하는 시스템을 구축하였다.

국유림을 국민들이 사용하기 쉽도록 만든 것도 참여정부의 사업성과라 할 수 있다. 즉, 접근성이 용이한 국유림을 『국민 참여의 숲』으로 지정하여 국민들이 산림체험 현장으로 활용하도록 지원하였다. 국민 참여의 숲은 2004년에서 2005년까지 73개소에 1만 2천ha를 지정하였고, 2006까지는 120개소에 2만ha를 대상으로 지정할 예정이다. 이와 더불어 국유림 이용확대로 국토이용의 효율성을 제고한 것도 성과라 할 수 있다. 즉, 국유림 대부용도를 공용 또는 공공용 등으로 제한하였던 것을 폐지하고 지역주민들이 쉽게 사용할 수 있도록 조치하는 등 국유림의 대부제도를 개선한 것도 주요한 성과라 할 수 있다.

그 동안 산지관리에 있어서 가장 큰 문제점의 하나로 인식되었던 장묘제도

를 해결할 수 있는 물꼬가 된 수목장 제도의 도입도 중요한 성과로 볼 수 있다. 참여정부는 수목장 제도를 도입 정착시키기 위해 여러 번에 걸친 청문회와 심포지움을 통해 국민들의 의견을 듣고 수요를 조사하였으며, 이를 토대로 수목장 도입을 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 있다. 즉, 수목장 운영에 대한 기본 틀을 마련하기 위해 『장사 등에 관한 법률』을 개정하는 과정에 있으며, 보전산지 중 임업용산지에 대하여 수목장림이 가능토록 산지관리법을 개정하고 있다. 또한 국가 또는 산림조합이 수목장을 운영·관리할 수 있도록 국유림경영관리법 하위 법령에 반영하는 방안을 마련하고 있다. 한편, 국유림을 대상으로 수목장 후보지 3개소를 선정하고 이에 대한 타당성을 조사하였다. 이와 더불어 수목장림 모델 개발과 산림조합을 통한 시범사업을 준비하고 있다.

참여정부 전후에 주목받기 시작한 도시 생태계의 건강성을 증진시키기 위한 다양한 정책도 성과라 볼 수 있다. 우선 도시림을 양적으로 확대하여 왔으며, 도시림 간에 연결고리를 통해 녹색네트워크를 구축하는 등 도시생태를 살리기 위한 다양한 사업을 시행하여 왔다. 학교 숲 조성사업도 해당 사업의 일환으로 청소년들에게 산림체험교육 공간을 제공하고 시민들에게 숲을 제공하는 등으로 성과가 큰 것으로 나타났다. 학교 숲은 2005년까지 866개교를 조성하였다.

주 5일제로 급격히 늘어나는 산림휴양수요에 대비하여 산림에서 생산되는 다양한 재화를 국민들에게 제공할 수 있는 서비스 제공 기반도 꾸준히 확충하여 왔다. 이러한 배경으로 "산림문화·휴양에 관한 법률"을 제정하여 산림휴양서비스를 원활하게 제공할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 국민에게 고품질의 산림문화·휴양서비스 제공과 숲과 산림에 대한 체계적인 지식전달을 위해 숲 해설가, 생태안내인 등 전문가들을 양성하고 이들을 고용함으로써, 숲을 이용한 사회적 일자리 창출기회를 확대하는 결과도 부수적으로 낳았다.

맑은 물을 공급하기 위한 수원함양림 가꾸기 사업을 적극적으로 추진한 것도 참여정부의 성과라 할 수 있다. 한강과 낙동강 등 5대강 유역의 2만ha에 숲 가꾸기를 실시하였으며, 한국수자원공사와 공동으로 장흥댐·대곡댐에 대한 시범 숲 가꾸기 사업('02~'06)을 완료하고, 이를 8개댐 유역으로 확대하는 등 맑은 물

공급에 있어서 산림의 역할을 중시하여 숲 가꾸기 사업에서 주요 사업의 하나로 추진하여 왔다.

산림자원을 확대하기 위해서는 지형과 기후에 적합한 나무심기가 매우 중요하다. 이를 위한 사업으로 우선 산주들이 적지적수 조림을 할 수 있도록 맞춤형 산림지도를 제작하여 보급하여 왔다. 또한 조림수종이 지역특색에 맞도록 경제림 육성단지(450단지, 292만ha)를 중심으로 소나무, 참나무, 백합나무 등으로 개량 조림을 실시하였다. 제도적으로는 산주들이 원하는 수종 보급을 위해 조림할 경우 현물지원방식에서 현금지원방식으로 점차 전환하는 등 적지적수 조림을 하기 위해 정책 프로세스도 개혁하여 왔다.

한편, 산림관리와 도시민에게 산림서비스를 제공하기 위한 전진기지로서의 산촌의 중요성이 부각되면서 산촌개발에 대한 정책도 강화되었다. 기존의 획일적이고 농촌개발방식을 원용하던 산촌개발과는 달리, 숲이 있고 친생태적이며 지역 산림자원을 제대로 활용하는 산촌개발이 시행되었다. 이와 더불어 도시 숲・학교 숲・가로수 등 도시 내에서 시민들이 산림과 접촉하는 공간까지 녹지 공간을 확보하는 사업을 꾸준히 시행하여 왔다. 산림박물관・수목원・생태 숲은 산림에 대한 홍보도 하고 나아가서는 산림생물자원을 체계적으로 보전관리 한다는 의미에서 매우 중요한 사업으로 여겨졌기 때문에, 이를 확대하는 사업도 지속적으로 추진하여 왔다.

한반도의 핵심 생태축이며 산림생태계의 보고인 백두대간을 체계적으로 보호하기 위한 대책을 추진한 결과 「백두대간보호에 관한 법률」을 제정(2003.12)하여 백두대간보호를 위한 법적 장치를 마련하였고, 26만ha의 백두대간보호지역을 지정함과 동시에 백두대간을 '자연과 사람, 문화가 살아 숨쉬는 풍요로운 미래유산'으로 보전・관리하기 위한 장기계획인 "백두대간 보호 기본계획"을 만들었으며, 이를 기본으로 백두대간 보호사업을 2006년에 시작하여 2015년에 완성할 계획이다. 아울러 기본계획에 의한 시행계획을 2006년부터 매년 수립하여 시행하고 있다.

주요 내용으로는 첫째, 백두대간 자원을 생태적으로 관리하기 위하여 백두대간 자원조사 및 훼손지를 복원·복구하고 둘째, 백두대간의 지속가능한 이용을 위하여 휴양 및 녹색생태체험 활성화, 전통 문화자원의 발굴·보전 및 복원, 백두대간보호지역 지정으로 인해 해당 지역주민이 피해를 입지 않도록 소득특화사업의 지원 및 생태마을을 중심으로 정부 지원을 우선적으로 실시하며 셋째, 백두대간 보호기반을 구축하기 위하여 백두대간보호지역의 개발행위 제한 및 사전협의를 통해 훼손을 최소화하고, 경영의사가 없는 백두대간 지역의 사유림을 지속적으로 매수하여 국유림으로 편입함으로서 산림의 보존에 차질이 없도록 하고 있다. 또한 백두대간보호에 국민들이 자율적으로 참여토록 유도하는 동시에 백두대간 지역주민을 백두대간보호 참여주체로 육성하기 위한 다양한 조치를 취하는 등 백두대간 해당지역의 경제적·공익적 기능을 증진시키고 있다.

참여정부 전후에 우리 경제에 있어서 벤처기업에 대한 열풍은 다양한 분야에서 기술력의 중요성을 부각시켰고, 이는 임업 분야의 BT 관련기술개발을 촉진시키는 역할을 하였다. 참여정부에서는 임업과 임산업에 활력을 불어넣기 위해 임산물을 활용하는 BT 기술개발에 투자를 아끼지 않았다. 이와 더불어 특성화 대학 지원사업을 통하여 기초연구에 지속적인 지원과 관련 인력 양성에 적극적인 투자를 하였고, 현장중심 연구를 강화하여 지역현장의 산림관련 문제의 해결과 임업소득 증대 등에 필요한 기술개발도 꾸준히 추진하여 왔다. 한편, 산림을 보호하는 데 필요한 기술개발에도 적극적인 투자가 이루어졌다. 예컨대, 소나무 재선충병 해결을 위한 실천적 기술 개발이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

산림조합에 대한 정비도 이루어졌다. 즉, 산림조합을 산주 가입을 확대하여 산주중심 조직으로 육성하고, 산림조합의 건전성 확보를 위해 2005년에 경영진단을 실시하고, 경영부실이 심하여 정상회복이 어려운 5개 조합을 통폐합하고 부실이 적어 정상회복이 가능한 22개 산림조합은 경영정상화하는 방안을 추진하고 있으며, 산림조합의 구조조정을 원활히 추진하기 위하여 관련법령을 제정하는 등 부실조합의 발생을 방지하기 위한 제도를 보완하고 있다.

3. 평가와 과제

◆ 산림자원 육성

참여정부 들어 숲 가꾸기 5개년 계획을 수립하여 추진함으로써 "가꾸는 정책"으로 전환하여 왔다. 그러나 사업의 내실 면에서 실제 계획은 연평균 20만ha를 가꾸어야 하나 실행면적은 17만ha 수준이다. 따라서 시급히 가꾸어야 할 숲이 전체 산림의 34%인 215만ha인 것을 고려한다면 숲 가꾸기 사업에 더욱 투자해야 할 것이다. 여기에 지방자치단체의 산림전담부서가 축소되고 숲가꾸기 담당인력이 감소하고 농산촌 지역의 고령화 등 여건 악화와 산림사업에 투입될 임업기능인력의 확대가 필요한 상황에서 산림사업의 품질향상이 향후 가장 중요한 당면과제로 대두될 것이므로 이에 대한 해결책이 필요하다.

국산재의 공급확대 정책을 꾸준히 추진하여 괄목할 만한 성과를 보였으나, 목재 자급률이 국토의 64%가 산림인데도 불구하고 아직도 8%에 불과하다. 이것은 산림관리와 임업의 산업화에 있어서 풀어야 할 숙제들이 많다는 것을 보여 주고 있다. 예컨대 목재산업이 대부분 수입목재에 의존할 정도이고 그나마 국산재는 보드류나 펄프용 칩 등 저급재로 사용되고 있으며, 이마저도 계절적으로 수급이 불안정하여 지속적으로 활용하는 데는 문제가 있는 등 국산재를 사용하기에는 어려운 점이 너무 많다. 따라서 이를 해결하기 위한 다양한 정책과 관련 사업이 지속적으로 필요할 것으로 보인다.

◆ 산림재해 방지

산불피해의 방지를 위해 초대형헬기 확충 등 지속적인 노력을 기울인 결과, 산불 초동진화 역량 증가 등에 성과가 있었던 것으로 보인다. 그러나 아직도 우리 산림은 산불에 약한 구조적인 결함을 가지고 있고, 봄과 가을에 건조한 기후 등으로 산불발생의 소지가 많다 따라서 자원량이 증가하면서 산불 피해가 대형화 될 수 있는 여건을 가지고 있으므로, 이에 대한 투자와 관련 사업이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

소나무재선충병과 참나무시들음병을 비롯한 산림병해충은 특별법 제정과 예산 확대 등 제도적인 면을 보강하였으나, 지구온난화의 여파로 인해 다양한 산림병해충이 여전히 증가하는 추세에 있어 현장 대응력의 향상이 필요한 상황이다. 실제 방제작업에 있어서 방제 방법을 완벽하게 적용하지 못하고, 예찰·진단은 물론 확산 방지를 위한 모든 일들이 광범위한 산림 현장에서만 완벽하게 이루어져하는 어려운 실정임으로 이에 대한 보강은 물론, 전 국민적인 관심과 참여가 필요하다 할 것이다.

◆ 휴양·문화 등 산림 서비스

주 5일 근무제 확산 등으로 늘어나는 산림휴양 수요에 적극 대처해 나가고 있으나 아직까지 최상의 산림문화·휴양서비스 제공에는 어려움이 있다. 예컨대, 수요에 비해 자연휴양림 등 시설이 부족하고 숲 체험, 산림교육, 등산 문화 등을 위한 소프트웨어의 개발 보급도 아직은 미흡한 실정이므로 이에 대한 보강이 필요하다. 이와 더불어 국민의 여가 선용, 삶의 질 향상 등에 기여할 수 있도록 산림서비스를 확대해 나가는 정책도 추가적으로 필요한 시점으로 보인다.

◆ 산림산업의 경쟁력

임산물 생산액이 꾸준히 증가는 하고 있으나 GDP 대비 0.4% 수준이고, 아직은 임업인 소득도 낮아 산업 경쟁력은 취약한 실정이다. 따라서 이를 위한 투자와 정책은 지속적으로 필요할 것으로 보인다.

◆ 난개발 방지 등 산지관리

도시화·산업화의 진전 등으로 산지의 난개발이 심각한 사회 문제로 대두되고 있다. 그동안 보전과 이용이 조화되는 산지관리제도와 한반도 핵심 생태축 보전을 위한 기틀을 마련하는 등 가시적 성과가 있었지만, 이에 대한 수요가 지속적으로 증가하면서 난개발 문제는 한시도 방심할 수 없는 문제이다. 따라서 이에 대한 정책은 지속적으로 추진해야 할 필요가 있다.

제6장 규제 중심의 어업관리에서 자율관리로

1. 어업관리의 추진 배경

수산업, 특히 어선어업은 수산자원을 기반으로 하여 성립하는 산업으로서 수산자원의 량이 경영성과를 결정하는 가장 중요한 요소가 된다. 최근 우리나라 수산업에 있어 많은 어려움을 겪고 있는 것은 기본적으로 과거에 비해 수산자원량이 크게 감소하였기 때문이다.

이러한 수산자원은 공유재산적 자원(Common Property)으로서 누구든지 마음대로 어획할 수 있도록 할 경우 많은 어업인들이 경쟁적으로 조업을 하게 되고, 그 결과 수산자원을 고갈시키게 되는 이른바 "공유재의 비극"을 가져오게 된다. 따라서 국가별로 그 형태는 다르나 대부분의 국가에서 수산자원을 직접 관리하고 있는데, 관리수단은 크게 어획노력량 관리, 어획량 관리 및 기술적 수단으로 구분할 수 있다.

우선 어획노력량 관리는 어업허가를 가진 자들만이 어업에 참여할 수 있게 함으로써 어획노력량의 투입을 사전에 제한하는 것이고, 어획량 관리는 어업인들이 잡을 수 있는 양을 사전에 정하고 그 이상은 잡을 수 없도록 하는 것이다. 또한 기술적 수단은 일정한 크기 이상의 그물코를 가진 그물을 사용하게 한다든가, 일정한 시기나 특정 해역에 있어서는 어획을 하지 못하도록 하는 것을 말한다.

우리나라에서는 오랫동안 관련법에 의거하여 어획노력량 관리를 해 왔고, 각종 금어기 및 금어구 설정, 체장제한 등 기술적 수단을 병행하여 수산자원량을 관리해 왔다. 이 때 어업허가 및 어업면허, 어구 및 어선제한 등은 수산업 및 관련 규칙에서 규정하고 있고, 제장제한, 금어기 및 금어구 등 기술적 수단은 수산자원보호령에서 규정하고 있다. 그러다가 1995년에 수산업법을 개정하여 어획량 관리방식의 하나인 총허용어획량(TAC) 제도를 도입하기 위한 근거 법을 마련하고 1998년부터 시범사업을 실시하였다. TAC는 현재 7개 업종과 9개 어종을 대상으로 실시 중이며, 앞으로 대상어종을 확대할 계획으로 있다.

< 어업관리 수단의 유형 >

기술적 수단 (technical measures)	어획노력량 관리 (input control)	어획량 관리 (output control)
체장 및 성별 제한	어업허가 및 면허제도	총허용어획량(TAC)
어기제한	개별노력량 제한	개별 어획할당량(IQ)
어장제한	어구 및 어선제한	양도성 개별어획할당량 (ITQ)

그런데 이러한 어업관리 수단들은 법에 규정되어 있고, 만약 어업인들이 이들 사항을 지키지 않을 경우 법에 의해 처벌을 받게 된다. 따라서 대부분의 경우 어업관리는 지역에 따라 중앙정부 또는 지방정부가 직접 관장하고 있다. 이렇게 정부가 규제를 하지 않을 수 없는 것은 이를 강제적으로 시행하지 않을 경우 다시 많은 어업인들이 다시 경쟁적으로 조업을 하게 되고, 그 결과 수산자원을 고갈시키게 될 것이기 때문이다.

2. 참여정부 출범시의 연근해어업 상황

참여정부 출범 당시 우리나라 연근해어업은 큰 어려움을 겪고 있었다. 특히 수산자원량은 계속 감소하고 있었고, 1999년과 2001년에 체결된 한·일, 한·중 어업협정으로 인해 조업어장의 53% 가량을 상실하게 됨에 따라 대규모의 어선감척이 진행되고 있었다. 따라서 참여정부 출범 초기에 연근해어업 분야에 있어 가장 큰 과제는 한·중·일 어업협정으로 인해 어장을 상실한 어선들의 감척을 원활하게 마무리하고, 수산자원 회복을 위한 정책을 효율적으로 추진하여 지속적 발전을 위한 기반을 마련하는 것이었다.

우리나라에서 어선감척사업은 우루과이라운드의 타결 이후 연근해어업의 경쟁력 강화가 중요한 정책과제로 등장함에 따라 수산자원량에 대응한 어선세력을 유지하여 수산자원을 회복함과 동시에 경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 1994년

부터 시작되었다. 이 사업의 근거는 1990년 법률 제4228호로 제정된 농어촌발전특별조치법으로서, 동 법 제11조(어업구조개선의 촉진) 제1항 제1호에 어선 척수의 조정에 관한 사항을 규정하고 있다.

반면 한·일, 한·중 어업협정으로 인한 어선감척사업(국제규제감척)은 이상과 같은 일반 감척과는 달리 1999년 9월 7일 법률 제6029호로 제정된 "어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법"에 의거하여 시행되고 있었는데, 지원조건이 좋았고 어업인들이 희망하는 물량을 대부분 수용하여 큰 문제없이 이루어졌다. 뿐만 아니라 그 동안의 일반 어선감척사업에서는 포함되지 않았던 실직 어선원들에 대한 지원(통상임금의 6개월분 지급)과 관련 산업에 대한 지원까지 이루어져 어업인들로부터 큰 호응을 얻었다. 이와 같이 한·중·일 어업협정으로 인한 국제규제감척의 지원조건이 유리하였기 때문에, 이후에는 일반감척을 기피하는 결과를 가져오기도 하였다.

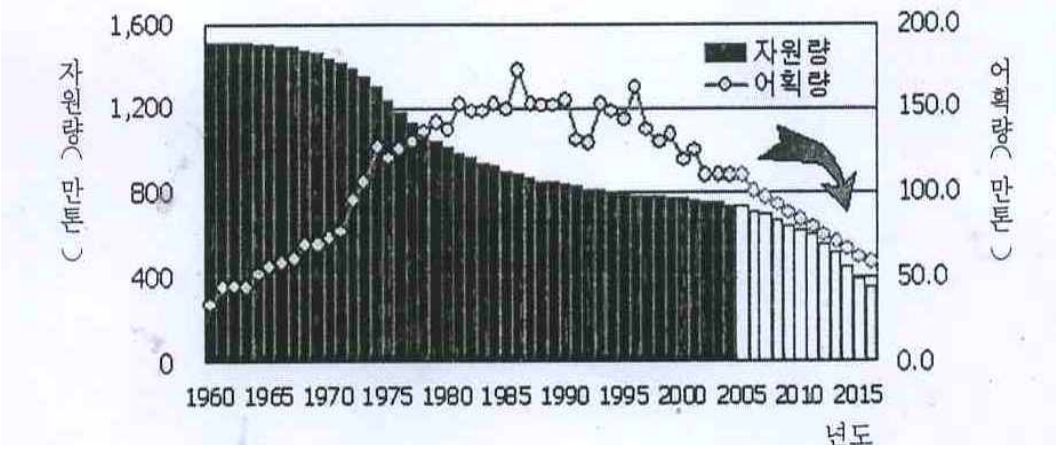
< 현행 연근해어선 감척사업 지원근거와 지원조건 >

구 분	일반감척	국제규제감척
지원 근거	농어촌발전특별조치법 제11조	어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별조치법 제4조
지원 대상	연근해어업인 중 희망자	한·중·일 어업협정으로 인한 영향을 받는 어업인 중 희망자
지원 조건	○ 연안어업 : 국고 80%, 지방비 20· ○ 근해어업 - 어선·어구 및 폐선처리비 국고 100% - 폐업보상비 국고 50%, 융자 30%, 자담 20%	○ 어선·어구 및 폐선처리비 : 국고 100% ○ 폐업보상비 : 국고 90%, 자담 10% ○ 실업지원금 : 통상임금의 6개월 분

한편, 당시의 수산자원 감소는 그 동안 지속되어 온 구조적인 문제로서 1980년대 1천만 톤에 달했던 자원량은 8백만 톤대로 감소했고, 당시의 어획강도 추세가 계속될 경우 10년 후에는 약 4백만 톤으로 격감할 것으로 전망되고 있었다. 이렇게 수산자원량이 감소함에 따라 1990년대 중반 160만 톤 수준이던 연근해 어획량도 2002년에 110만 톤으로 급감하였다.

더욱이 2000년대에 들어 어획물의 성어(成魚) 비율이 20% 수준 이하로 하락하는 등 자원의 재생산력이 급격히 떨어짐으로써 수산자원의 감소 현상이 뚜렷이 나타나고 어획물의 저급화 현상이 심화되고 있었다.

< 연근해 수산자원량 및 어획량 변동 예측 >



정부 주도의 규제중심 어업관리의 문제점

참여정부 출범 당시 우리나라의 수산자원은 심각할 정도로 훼손되어 연근해 어업에 있어서 지속적인 생산이 불가능할 정도였다. 이렇게 수산자원이 감소한 원인은 크게 다음과 같은 세 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.

첫째는 해양생태계 파괴로서, 과도한 어획과 치어포획 등으로 수산자원의 재생산기회를 차단하였기 때문이다. 또한 연안환경 및 해양생태계에 대한 관리체계 미비와 과학적 정보의 부족으로 연안역을 무분별하게 개발하고 이용을 확대해 왔으며, 수산자원의 서식장이자 산란장인 마을어장에 대해서도 무분별하게 개발·이용해 온 데도 그 원인이 있다.

둘째는 정책적 요인으로서, 과거 수산자원이 풍부하고 어획강도가 낮았던 시기의 수산정책은 증산이 중심이 되었고, 자원관리에 대해서는 상대적으로 소홀히 해 왔다. 또한 수산자원 관리를 위한 정책수단의 목표가 불분명하고 나열식으로

정책을 추진해 왔기 때문이다.

셋째는 사회적 요인으로서, 어업인들은 불법어업을 해서는 안 된다는 것을 알고 있었으나 계속 불법어업에 종사하고 있었고, 그 결과 어업인과 정부 간 마찰이 계속되는 등 합법어업의 필요성에 대한 어업인의 인식이 부족하였다. 또한 합법어업으로의 전환을 위한 정부의 지도 및 참여 유도가 미흡하였다.

따라서 당시 수산자원을 회복하기 위한 대책이 매우 시급한 상황에 있었다. 물론 그 동안 정부에서도 수산자원 보호를 위해 각종 정책을 추진해 왔으나, 불법어업 등은 여전히 성행하고 있었다. 또한 경쟁적 조업으로 자원 감소와 경영악화는 물론 어업인 간의 갈등이 심화되고 있어서 지금까지와 같은 관리방식으로는 수산자원의 회복을 기대할 수 없는 실정이었다.

더욱이 지금까지 시행해 온 정부 주도의 수산자원 관리는 어업인의 정부에 대한 의타심을 심화시키고 자원관리에 대한 어업인들의 책임의식을 약화시켰다. 그 결과 어업 질서가 문란해지는 등 부정적인 현상이 발생하고 있었는데 반해, 정부의 한정된 인력과 예산으로는 이러한 문제에 효과적으로 대응하는데 한계가 있었다. 뿐만 아니라 1990년대 이후 WTO체제 출범, UN해양법협약 발효, 주변국과의 어업협정 체결 등으로 인해 정부가 주도적으로 관리할 수 없는 부분도 발생하게 되었다. 따라서 이상과 같은 이유로 인해 정부에서는 정부의 노력과 함께 어업인의 책임의식 제고를 통해 지속 가능한 어업을 실현하고자 어업인 스스로가 자율적으로 자원을 관리하고 이용하는 새로운 정책을 도입하게 되었다.

자율관리어업은 어업인 스스로가 추진하는 개혁운동

자율관리어업이란 어업인들의 자율적인 참여로 수산자원관리, 공동생산 및 판매, 불법어업 추방, 어업분쟁 해소 등을 통하여 소득을 향상시키고 어촌사회의 발전을 꾀하기 위한 “새 어촌 개혁운동”이라 할 수 있다. 이러한 자율관리어업은 일본의 자원관리형 어업과 동남아를 비롯하여 세계 여러 국가에서 시행하고 있는 공동관리어업을 모델로 하고 있다. 예를 들어 일본의 자원관리형 어업은 지역이

나 업종의 특성에 맞는 어업관리 방안을 어업인 스스로 수립하고, 공동관리어업은 어업인과 정부가 협의하여 어업관리 방안을 수립하고 있다.

자율관리어업을 통한 주요 활동으로는 수산자원의 산란·서식장을 보호하고 보전하는 어장관리, 수산자원을 지속가능한 수준으로 유지하고자 하는 수산자원관리, 비용절감·수급조절 등을 통해 어업이익 극대화를 추구하는 경영개선, 지역간·어업간 소득격차와 분쟁을 해결하고자 하는 질서유지 등으로 나눌 수 있다. 그러나 구체적인 방안에 대해서는 지역이나 업종에 따라 다양한 형태를 보이고 있다.

당초 자율관리어업은 노무현 대통령께서 해양수산부 장관 시절에 도입한 개념이다. 즉, 2001년 2월에 자율관리형 어업 실시방안에 대한 보고 시에 "연안어업의 회생은 정부 주도의 노력만으로는 불가능하므로 어업인 자율참여에 의한 관리가 가장 좋은 방법이다"라고 지적하였고, 이후 지금까지 해양수산부 중점과제로 추진해오고 있다.

3. 자율관리어업은 확산·심화단계로 진입

자율관리 참여는 2001년부터 5년간 7배 증가

2001년 2월에 자율관리어업에 대한 시범사업을 시작할 때 63개의 자율관리공동체가 신청을 했고, 이를 계기로 우리나라에서도 자율관리어업이 막을 올리게 되었다. 참여정부가 출범한 2003년 4월에 해양수산부는 자율관리어업 정착방안을 노무현 대통령에게 보고했고, 2003년 11월에는 제1회 자율관리어업 전국대회를 개최했는데, 당시 대통령께서는 영상 축하메시지를 통해 "삶의 터전인 바다를 되살리는 길은 어업인 스스로 주인의식을 가지고 바다를 관리하는 수밖에 없다"고 하여 자율관리어업의 중요성을 다시 강조한 바 있다.

2004년 3월의 연두 업무보고 시에 대통령께서는 "이해당사자 간 고민을 통

해 문제를 해결하는 자율관리어업은 참여와 혁신의 대표적인 사례로 평가되며, 어업인들의 자발적인 참여를 활성화하여 성공적인 모델로 만들어 주시기 바란다"는 말씀이 있었다.

한편, 2004년 10월에는 제2회 자율관리어업 전국대회가 개최되었으며, 이 대회에는 대통령께서 직접 참석하셔서 토론회 때에 "어업인의 살 길은 자율관리 뿐이므로 반드시 성공시키고, 자율관리어업의 성공사례와 방법이 다른 분야에 확산되어 갈등을 극복하는 모범사례가 되기를 희망한다"고 지적하였다. 이와 같이 대통령께서도 자율관리어업에 큰 기대를 하고 있음을 알 수 있다.

해양수산부는 2005년 3월에 자율관리어업 활성화방안을 수립하였고, 동 년 11월에는 제3회 자율관리어업 전국대회를 개최하였다. 이 대회에서 대통령께서는 서면 축하메시지를 통해 "어업인 스스로 바다를 관리하면서 새로운 아이디어로 경쟁력을 높여 나간다면 우리 어촌도 살기 좋고 활력 넘치는 미래형 복합공간으로 탈바꿈하게 될 것이므로 자율관리어업을 반드시 성공시켜 어업과 어촌의 밝은 미래를 열어가기를 희망한다"는 말씀을 하셨다.

또한 2006년 11월에 개최된 제4회 자율관리어업 전국대회에서는 대통령께서 서면 축하메시지를 통해 "그 동안 자율관리어업이 양적으로 성장하고 질적으로 다양화해졌으며, 이로 인해 수산자원이 빠르게 회복되고 있음을 치하하고, 지속적인 혁신으로 수산물의 품질을 높이고 서비스를 더욱 개선해 나간다면 우리 수산업이 세계와 충분히 경쟁할 수 있을 것이다"라고 지적하였다.

이상과 같은 과정을 거치는 동안 정부에서는 자율관리어업을 정착시키기 위해 상당한 노력을 해 왔는데 2001년 자율관리어업 시작 당기 참여공동제가 63개에 불과했으나 2004년에는 174개소로 증가했고, 2006년 8월 현재 443개소에 이르고 있다. 또한 자율관리어업 참여어업인 수도 2001년에 5,107명이던 것이 2004년에는 15,469명, 그리고 2006년 8월 현재 33,784명으로 증가했다.

정부에서는 지원체계를 확충

이렇게 자율관리 참여공동체 및 참여어업인이 빠른 속도로 증가한 것은 어업인들의 적극적인 참여와 함께 정부에서도 지원체계를 확충하고 지원을 확대하는 등 관민이 힘을 합쳐 많은 노력을 해 왔기 때문이다.

첫째, 자율관리어업을 지원하는 행정체계를 확립하였다. 즉 해양수산부에 민간, 수산과학원 및 학계의 전문가로 구성된 '추진지원단'을, 각 시·도에 어업인, 수협, 공무원으로 구성된 '지역협의회'를 설치하였고, 시·도별로 공동체 위원장으로 구성된 '자율관리지도자협의회'를 설치하였다.

둘째, 참여공동체별로 전담 어촌지도사를 배치하여 수산자원조성·관리, 불법어업 추방 등 현장 순회지도를 하고, 자율관리 규약이행 등 교육·홍보를 지속적으로 실시하였다. 특히 홍보를 위해 매년 전국대회를 개최하고 팜플렛 및 우수사례집 등을 제작 배포하고 있으며, 다양한 교육프로그램을 운영하여 자율관리어업에 대한 내실 강화 및 참여를 유도하고 있다.

셋째, 우수한 공동체는 포상 및 인센티브 성격의 육성사업비를 지원하고 있다. 우선 우수공동체 및 지도자 대한 포상으로 2006년까지 대통령상 7명(개소), 총리상 3명(개소), 장관상 48명(개소)을 수상했고, 2002~2006년 동안 우수공동체 268개소에 495억 원의 육성사업비를 지원하였다.

< 자율관리어업 참여공동체 및 육성사업비 지원실적 >

단위 : 개소,억원

구 분	계	'02	'03	'04	'05	'06
참여공동체수		101	122	174	308	443
지원공동체수 (지원액)	268 (495)	48 (100)	58 (98)	72 (110)	60 (89)	60 (98)

주 : 우수공동체 지원조건은 국비 50%, 지방비 30%, 자담 20% 임.
자료 : 해양수산부, 자원관리과

넷째, 2005년 10월에는 공동체 지도자, 전담 어촌지도사, 및 중앙단위 평가협의회(민·관합동평가)의 단계별 평가를 통해 공동체별 등급을 부여하여

공동체간 경쟁체제 유지를 위한 공동체 등급화 방안을 도입하였다. 공동체의 등급은 네 단계로 나누었는데, 풍요 공동체는 다른 공동체의 귀감이 될 만큼 구성원의 참여도, 규약 준수, 사업성과 등 다방면에서 우수한 단계이고, 모범 공동체는 규약에 따라 자원관리 활동이 이루어져 어느 정도 성과가 가시화되는 단계이며, 협동 공동체는 구성원간 결속이 강화되어 규약의 준수 및 자원관리 사업에 착수하는 단계이다. 그리고 참여 공동체는 새로이 공동체를 구성한 출발 단계이다.

다섯 째, 어업간 갈등과 분쟁을 조정하기 위하여 2004년 8월부터 한국수산회에 '자율조정협의회'를 설치하여 운영하고 있다. 즉 동 협의회에서는 공동체 내외의 지역간·업종간 갈등 및 분쟁사례을 적극 발굴하고, 사안별로 전문위원을 배치하여 이해 당사자간 분쟁 조정을 추진하고 있다.

4. 자율관리어업의 가시적 성과

전체적인 성과는 긍정적으로 평가

자율관리어업은 어업인들이 지역이나 업종 특성을 고려하여 자율적으로 어업자원을 관리하도록 하는 취지에 걸맞게 상당히 긍정적으로 평가되고 있다. 즉 어업인들에게 자원관리 방식의 채택과 관련한 상당한 권한을 부여함으로써 현실성 있는 자원관리가 가능하게 되었고, 자원을 합리적으로 관리할 경우 정부의 지원을 받을 수 있을 뿐 아니라 합리적 관리로 인한 효과로 인해 어업인들에게도 이익이 된다는 확신을 심어주는 중요한 계기가 되었다. 구체적인 성과를 정리하면 다음과 같다.

어촌사회의 의식 변화

자율관리어업을 시작한 지 5년이 지나면서 어업인 스스로 수산자원 보호 및 불법어업에 적극적으로 대처하는 등 어촌사회의 의식이 변화되고 있다. 첫째, 현

행 법령보다 강화된 포획채취 금지기간 및 금지체장을 설정하여 실천하고 있고, 조업금지기간, 종묘 방류, 채포된 어린고기 재방류, 어장 휴식년제 등을 자체적으로 실시하는 등 수동적 자원보호에서 능동적 자원보호로 전환되고 있다.

둘째, 불법어업 감시에 방관 및 소극적 자세에서 적극적 참여로 변화되고 있다. 예를 들어 소형기선저인망어업 추방 및 합법어업의 불법조업 감시를 위하여 자율적으로 불법어업 감시선·감시조 및 고발센터를 설치하여 운영하는 곳이 늘어나고 있다.

셋째, 모든 자율관리어업 참여공동체가 어장 청소, 폐어구 수거 등을 매월 주기적으로 실시하는 등 어장환경 개선 및 해양오염 예방에도 노력을 강화하고 있다.

자율관리어업 참여로 어가소득 증가

자율관리어업 참여 결과 수산자원을 관리·조성하고 공동생산·판매함으로써 직접적으로 어업소득이 증가하고 있고, 체험어장 운영 및 어촌관광 활성화 등으로 어업외 소득이 증가함으로써 어가소득 증가가 가시화되고 있다. 예를 들어 전남 용곡마을 경우 자율관리어업에 참여하기 전인 2001년에 가구당 소득이 2천만원 정도였으나 자율관리어업에 참여한 지 4년이 지난 2005년에는 호당 소득이 4천 1백만원으로 2배 이상으로 증가하였다. 또한 경북 죽변 자망어업 경우 2004년에 자율관리어업을 시작하였으나, 시작한 지 1년 만인 2005년에 가구당 소득이 4천만원에서 6천만원으로 1.5배 증가하였다.

< 자율관리어업 참여 전·후의 어가소득 증가사례 >

단위 : 백만 원

우수공동체	참여일	참여전(A)	참여후(B)	B/A
전남 용곡	2001. 8	20	41	2.1
경북죽변 자망	2004. 12	40	60	1.5

공동체간 갈등과 분쟁을‘자율조정협의’로 극복

수산업은 기본적으로 동일한 어장을 여러 업종이 공동으로 이용함에 따라 조업구역을 둘러싼 업종 간 갈등과 분쟁이 빈발하고 있다. 그러나 자율조정협의를 통해 업종별 조업시간 및 조업구역을 설정함으로써 어업분쟁을 스스로 해소하는 사례가 늘고 있다. 예를 들어 2004년 8월에 동해수역에서의 홍게통발과 근해통발어업 간 조업분쟁을 해소했고, 2005년 12월에는 속초 자망어업과 연안통발어업 간 조업(투・양망)시간을 조정함으로써 그 동안 계속되어 온 분쟁을 해소하였다.

한편, 어촌계 간 조업구역 분쟁 및 어업인 간 조업금지기간의 분쟁도 자율조정으로 해결하였다. 예를 들면 2006년 1월 어청도 공동체의 자율관리수면 내 인근 연안통발어선의 침범조업으로 인한 조업구역 분쟁을 자원관리수면을 지정함으로써 해소하였고, 2006년 7월 14일 수산자원보호령을 개정하여 동해연안 대게자망 조업금지기간을 1개월 연장(6-10월 → 6-11월)함으로써 어업인 간 갈등을 조정하였다.

5. 자율관리어업 추진의 미흡한 점

전시적 효과와 위화감 초래 가능성

자율관리어업이 여러 가지의 성과에도 불구하고 일부 전시적인 효과만 가져올 수도 있다는 주장도 있고, 참여공동체에 대한 활동실적의 공정한 평가를 통해 공동체별로 육성사업비 지원을 차등화 함으로써 공동체 간 경쟁을 유발할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다. 반면에 상대적으로 활동실적이 저조하여 육성사업 지원대상에서 제외된 공동체에 대해서는 위화감을 조성할 수도 있다는 부정적인 측면도 있다. 또한 어업인들이 채택할 수 있는 자원관리수단이 현행 제도의 범위 내로 한정됨으로써 관리효과에 한계가 있을 뿐 아니라 현실과 괴리된 관리방안을 채택해야 하는 어려움도 있다.

참여공동체가 목표 대비 22% 수준에 불과

어촌사회 개혁을 위해서는 전체 어촌사회에 자율관리어업이 확산되어야 하나, 2006년 8월 현재 전체 2,000개소의 22% 수준인 443개소에서만 자율관리어업에 참여하고 있다. 또한 참여공동체에 대한 육성사업비 지원율이 2002년에는 71.6%였으나 2004년에는 59%, 그리고 2006년에는 19.5%로 계속 낮아지고 있어 육성사업비 지원에 따른 어업인 참여의 유도 효과가 미흡하다.

참여공동체수는 증가했으나 내실화는 미흡

다른 공동사업과 마찬가지로 자율관리어업의 경우도 적극적이고 강력한 지도자가 없을 경우, 내부갈등 등 추진에 한계가 있고, 육성사업비 지원을 얻고자 참여하였으나, 평가결과 활동실적이 저조하여 사업비 지원대상에서 제외되자 중도에 포기하는 공동체도 발생하고 있다. 또한 우수공동체에 대한 육성사업비 지원도 자담능력이 부족할 경우, 지원대상에서 배제되는 문제가 발생하고 있는데 공동체에서는 자담 비율을 20%에서 10%로 완화해 주기를 희망하고 있다.

일부 어업에 편중, 어선어업 및 광역공동체의 참여 미흡

2006년 8월 현재 전체 자율관리어업 공동체 443개소 중 마을·양식어업에 종사하는 공동체가 301개소(68%)이며, 어선어업 종사 공동체 71개소(16%), 기타어업 종사 공동체가 71개소(16%)이며, 위 공동체 중 광역 공동체는 23개소(5%)에 불과하다.

어선어업에 종사하는 공동체의 참여를 확대하기 위해서는 일정 수역에 대해 배타적인 이용이 가능해야 하나, 다른 어업과의 분쟁을 우려하여 현재 제도화되어 있지 않고 육성사업비도 종묘방류, 공동작업장, 어업용 창고 시설 등 어업인 공동사업에만 지원하도록 하는 등 사용에 제약이 많아 공동체 육성에 한계가 있다.

6. 자율관리어업의 정착을 위한 과제

참여 공동체를 지속적으로 발굴, 전국적인 확산이 필요

2,000개소에 달하는 전국의 공동체가 자율관리어업에 참여하도록 하기 위해서는 미 참여 공동체에 대한 교육·홍보를 강화하고 자율관리어업 규약을 실천하기 쉬운 것부터 정하고 단계적으로 보완해 나갈 필요가 있다. 아울러 같은 어장을 사용하거나 같은 업종에 종사하는 어선어업에 대한 공동체 결성을 유도하고, 지역 특성상 여러 공동체가 함께 관리해야 하는 어장에 대하여는 광역공동체로 결성토록 유도하여 효율적으로 관리해 나가야 할 것이다.

또한 육성사업비의 지원을 확대하여 자율관리어업 확산 및 정착을 유도하고 어선어업에 종사하거나 광역공동체의 차여를 유도하기 위해 육성사업비 지원이나 선진지 견학 등에 있어 우대조치를 할 필요가 있다.

다양한 교육·홍보로 어업인 의식개혁을 확산해야

자율관리어업은 결국 사람이 하는 것으로 참여자의 의식개혁이 가장 중요하다. 이를 위해서 공동체 지도자의 리더쉽 함양을 위한 교육을 강화할 필요가 있다. 정부는 매년 자율관리어업 전국대회를 개최하고, 동·서·남해 권역별 광역단위 워크숍을 연 3회 개최하며, 지방청별로 지방청 단위의 워크숍 및 우수공동체 현장방문을 연 2회 실시할 계획이다.

또한 공동체 지도자 양성교육을 연 1~2회 실시하고, 지역별, 공동체별 어촌현장에서의 교육 강화를 위해 민간 수산전문가를 자율관리 '컨설턴트'로 위촉하여 문제점을 분석하고 경영상태를 진단한 후 대안을 제시토록 함으로써 참여를 유도할 계획이다. 또한 자율관리어업 우수지도자를 명예홍보위원으로 위촉하여 활동이 저조한 공동체 또는 미참여 공동체에 대하여 자율관리어업 성공노하우, 비결 및 지도자의 리더쉽 등을 현장위주로 교육할 계획이다. 이 밖에 공동체 우수지도

자 등의 선진국 해외연수를 실시하고, 대중매체 및 홍보물을 통한 대 어업인·대 국민 홍보를 강화하며, 2006년부터는 우수공동체에 대한 지정패 수여로 공동체의 자긍심 고취 및 대내외 홍보 효과를 극대화할 계획이다.

자율관리어업의 질적 향상이 필요

현재 자율관리어업이 잘 되고 있는 공동체가 있는가 하면 그렇지 못한 공동체도 있으므로 공동체별 등급화를 본격 실시하여 공동체 간 승급경쟁을 유도함으로서 자율관리어업의 내실화를 기할 필요가 있다. 현재 객관적이고 공정한 등급 결정을 위해 한국수산회에 민·관 합동의 '자율관리평가위원회'를 설치하여 운영 중인데, 어촌지도사의 전산실적 평가(70%)와 시·도협의회의 평가(30%)를 기초로 '자율평가위원회'의 현지점검을 거쳐 최종등급을 결정하고 있다. 또한 등급에 따라 포상 및 육성사업비를 차등 지원하고 있는데, 풍요 공동체는 2억원 그리고 모범 공동체에 대해서는 1억원을 지원하고 있다.

자율관리어업 활동을 지원하기 위한 제도개선이 필요

앞으로 자율관리어업을 더욱 활성화 해나가기 위해서는 장기적으로 어업인들이 자원관리를 위해 필요한 사항을 자율적으로 결정하고 규약을 마련할 필요가 있다. 이에 근거하여 행정기관에 신고하면 행정기관에서는 어업인 대표, 전문가, 관계공무원 등으로 구성되는 조정위원회에서 이를 심사한 후 어업인들이 제안한 방안이 합리적인 것으로 판단되면 이를 조례 또는 규칙으로 정하여 어업인들이 이를 준수하지 않을 경우 제재할 수 있는 법적 근거도 필요하다.

또한, 어선어업의 경우 자율관리어업이 실효성 있게 추진되기 위해서는 자율관리 공동체가 특정 수면을 일정기간 관리·이용할 수 있어야 한다. 그리고 현재는 현행법에서 정하고 있는 사항의 범위 내에서 자율관리를 하고 있으나 궁극적으로는 어업인단체가 자율적으로 정한 어업관리방안을 주도적으로 할 수 있어야 한다. 물론 이때 정부의 승인이 있어야 하거나 어업인 단체와 정부(지자체)간 협약을 체결한 후 시행이 가능할 것이다.

따라서 앞으로 이러한 방향으로 어선어업의 자율관리를 추진해 나가야 할 것이다. 구체적으로 현행 제도에서는 이러한 내용을 포함하지 않고 있으므로 현재 제정을 추진 중인 가칭 「수산자원관리법」에서 현행 제도의 문제점을 보완해야 할 것이다.

<자율관리어업 우수공동체 사례 >

□ 전남 신안군 광립공동체 (유형 : 마을어업)

○ 바지락이 주 소득원으로 '03.11월 60명이 자율관리 참여
○ 종패살포(바지락 142톤, 가무락 58톤), 어가당 1일 채취량 제한(40~80kg)
○ 바지락 채포기간 단축(연간 100～140일), 체장설정(각장 3㎝) 준수
○ 바지락을 기반으로 체험어장을 운영하여 어업 외 소득 증대
○ '06년에는 인근 7개 어촌계와 광역화(450명) 추진(6.15 출범)
⇒ 자율관리 참여이후 어가소득이 37.5%(16→22백만원) 증가

□ 경북 울진군 죽변자망협회 공동체 (유형 : 어선어업)

○ 대게를 주로 어획하며 '04.12월 41명(현재 51명)이 자율관리 참여
○ 대게 조업금지기간을 규정보다 1.5개월 연장(6～10월→6.1～12.15)
○ 자망 그물길이 축소(500~600→250~300폭), 그물코 규격 제한(270㎜), 각장 9㎝ 이하・암컷대게 포획금지
○ 매달 폐그물 수거의 날을 정하여 어장환경 개선(연간 40톤 수거)
⇒ 자율관리 참여이후 어가소득이 50%(40→60백만원) 증가

□ 충남 보령시 무창포 공동체 (유형 : 어선+마을어업)

○ '03.12월 52명이 자율관리에 참여('06.8현재 183명으로 증가)
○ 종패살포(바지락 22톤, 전복 66만미, 해삼 361만미)
○ 바지락 채포금지체장(3㎝) 및 금지기간(7～8월) 설정
○ 어가당 1일 생산량을 20㎏으로 제한
○ 자망 그물코 규격을 자발적으로 확대(3.5→4.5㎝)
⇒ 자율관리 참여이후 어가소득은 87.5%(8→15백만원) 증가

7. 고질적인 병폐, 소형기선저인망어업

불법어업 단속을 강화하자 소형기선 저인망어업자들은 집단행동에 돌입

참여정부 발족 직전 수산자원 상태가 극도로 악화되어 있어 정부에서는 불법어업을 강력하게 단속하고 있었다. 불법어업의 근절 없이는 수산자원 관리를 위한 어떠한 정책도 실효성을 가질 수 없었기 때문이다. 그런데 그 동안 우리나라에 있어 불법어업의 대명사 격이었던 소형기선저인망어업 경우 자체적으로 단체를 결성하고 정부의 단속에 대해 조직적으로 반발하기 시작했다.

원래 소형기선저인망어업은 일제시대에 우리나라 수역에서 불법으로 성행하던 기선저인망어업이 광복 이후 혼란기를 틈타 우리나라 어업인들에게 도입되었고, 일명 고데구리(小手繰)란 명칭으로 점차 알려지기 시작하였다. 이후 1953년 수산업법 제정시에 20톤 이상의 중·대형 저인망어업은 연안에 조업금지구역을 설정하고 근해수역에 허가하였고, 연안수역에 대해서는 수산자원보호를 위해 기선저인망어업을 금지하였다.

한때 소형기선저인망어업은 전국적으로 성행하였으나 1990년대 초부터 단속이 강화되면서 동해안과 제주도는 근절되었고, 부산·경남·전남·전북·충남지역에 3천여 척이 남아 있었다. 소형기선 저인망어업은 어선 1척이 자루모양의 그물을 로프로 연결하여 바다 밑바닥을 끌면서 어류 등을 어획하는 어업으로서 그물입구를 크게 넓힐 수 있는 전개판(展開板)을 부착하고 있기 때문에 다른 어업보다 어획강도가 높다.

특히 그물 끝부분에 자루를 달아 그물에 들어 온 고기들을 빠져나가지 못하게 함으로써 어린고기 혼획률이 매우 높다(소형기선저인망어업에 의한 연간 어획량 211,000톤 중 75~80%인 158,500톤이 어린 고기로 추정되고 있다). 또한 어구를 바닥에 끎으로써 생태계 파괴는 물론 연안어장 황폐화의 주범이 되고 있고, 허가어선들이 설치해 놓은 어구를 파손하여 업종 간 분쟁을 야기하고 있다.

< 소형기선저인망어선의 조업광경 >

이런 이유로 인해 정부에서는 특히 소형기선저인망어업에 대한 단속에 주력해 왔다. 어업지도선이 해상에서 소형기선저인망어선을 검거할 경우에 인근 해역에서 조업 중이던 어선 수십 척이 어업자도선 주변에 집결하여 항해 또는 검거를 방해하거나 단속공무원을 폭행하는 등 공무집행을 방해하는 사례가 많았다.

그 동안 단속 공무원이 이들로부터 당한 치사·상해사건을 보면, 1995년 3월 27일 서해 특정해역에서 어업지도선이 단속활동 중 어선원이 휘두른 칼에 찔려 단속 공무원이 사망하였고, 2003년 2월 18일 전남 여구부근 해상에서 소형기선저인망어업 단속 중 어선원이 휘두른 칼에 찔려 단속 공무원 3명이 부상을 당하였다. 또한 같은 해 9월 4일 전남 신안부근 해상에서 어선원이 쇠망치로 단속 공무원의 머리 뒷부분을 가격하여 단속 공무원의 두개골이 함몰되는 사고가 발생했으며, 2004년 8월 3일 전북 군산인근 해상에서 불법 양조망어선 단속 중 어선원이 단속 공무원을 폭행하여 부상당하는 사고가 발생하기도 했다.

또한 해상에서 집단행동으로 단속활동을 방해하는 사건도 자주 발생하였다. 2004년 6월 11일 전남 여수해상에서 어업지도선이 불법어선 1척을 단속하지 인근 해역에서 조업 중이던 27척이 단속된 어선을 구출하기 위하여 항해 중인 어업지도선을 포위하고 어선 1척이 급돌진하여 충돌하는 사고가 발생했고, 다음 날인 6월 12일에는 여수지역 소형기선저인망 어업인들이 여수 신항에 정박 중이던 어업

지도선을 강제로 국동항으로 예인하는 사건이 발생하였다. 소형기선저인망어선원들의 행패는 여기서 그치지 않고 육상에서도 집회를 갖고 단속에 항의하는 시위를 벌였는데 2000년 이후만 하더라도 전국적으로 16차례에 걸쳐 집단시위를 하거나 폭력을 행사하는 등 심한 반발을 하였다.

< 소형기선 저인망어업인들의 집단행동 사례 >

일 자	장 소	사건개요
2000. 3. 23	부산광역시(부산역)	소형기선저인망어업 합법화 요구
5. 29	서울특별시(서울역)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
6. 14	부산광역시(지도선사무소)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
8. 29	경남통영시(여객선터미널)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
2001. 3. 1	부산광역시(광안리해수욕장)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
5. 12	부산광역시(부산역)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
5. 20	부산광역시(지방청사무소)	소형기선저인망어업 단속완화 요구
2004. 1. 7	전북 군산시	어업지도선 단속에 대한 집단항의, 협박
2. 16	전북 군산시 연도항	정박어선의 단속에 대한 항의시위
2. 17	전남 여수시	어업지도선 단속에 대한 항의시위
4. 4	경남 통영시	어업지도선 단속에 대한 항의시위
4. 24	전북 군산시 연도	단속요원을 강제 승선, 도주
5. 27	전북 군산시 말도	불법어획물 운반 단속에 항의, 집단난동
6. 5	잔남 여수시 광도	어업지도선에 대해 집단 투석
6. 11	전남 여수시	어업지도선 단속에 대한 집단항의, 협박
9. 17	서울특별시(사직공원)	전국 불법어업자 1,000명 집회, 소형기선 저인망어선의 합법화 요구

이렇게 소형기선저인망어업에 종사하는 어업인들이 정부의 단속에 강력하게 반발하는 표면적인 이유는 다음과 같다.

첫째, 소형기선저인망어업은 생계형 어업으로서 어쩔 수 없이 조업하게 되는데 생계에 대한 대책 없이 정부에서 강력하게 단속하는 것은 문제가 있다는 것이다. 그러나 통상 생계형 어업이라 함은 2톤 미만의 어선으로 가족노동을 이용하여 조업하는 것을 말하는데, 소형기선 저인망어선들은 대부분 5톤급으로서 이에 해당된다고 보기 어렵다. 또한 동일 규모의 합법어업이 1일 평균 20~40만원의 어획고를 올리고 있으나, 소형기선 저인망어업은 1일 30~60만원의 평균 어획고를

올리고 있어 사회정의에 반하는 측면이 없지 않다. 또한 출어경비가 별로 들지 않아 실질소득은 매우 높은 관계로 전업을 기피한 채 불법으로 조업을 하고 있으므로 생계형 어업이라고 볼 수 없다.

둘째, 일본에서는 합법어업이기 때문에 우리나라도 합법어업으로 해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 소형기선 저인망어업은 연안에서 어린 고기를 남획하고 있고, 산란장을 파괴시키는 등 어법상 문제가 있으므로 제도화가 불가능한 업종이다. 또한 일본에서 소형기선 저인망어업이 합법어업이기는 하나 자원보호를 위해 오래 전부터 구조조정을 하고 있다. 이런 점에서 볼 때 이제 와서 소형기선 저인망어업을 합법화할 이유가 없고, 만약 합법화할 경우는 그렇지 않아도 어선 척수가 많아 감척을 하고 있는 상황에서 연안어업에 대한 기본질서 자체가 붕괴될 가능성이 있다.

특별법을 제정하여 소형기선 저인망어선의 정리 착수

이상과 같이 소형기선 저인망어선들이 조직적이고 지속적으로 집단행동을 하자 정부에서도 단속 일변도로는 근본적인 문제를 해결할 수 없음을 인식하고 2004년 12월 법률 제7312호로 '소형기선저인망어선정리에관한특별법'을 제정하여 정부에서 어선을 매입・폐기하는 정리사업을 추진하고 있다

당초 이 법은 2003년 4월 1일 대통령 업무보고 시에 무허가 불법어선의 퇴출을 위해서 수산업법 체계 내에서 해결이 불가능할 경우 특별법 제정을 통해 불법 소형기선저인망어업을 근절키로 보고하면서 제정논의가 본격화되었다. 2003년 11월 17일 제16대 국회에서 정세균의원 등 10명이 발의하여 농림해양수산위원회에 상정하고 법안심사소위원회에 회부하였으나, 국회의 회기 만료로 자동 폐기되었다. 그 후 2004년 9월 14일 정세균의원 대표발의로 농림해양수산위원회에 회부하였고, 11월 26일에는 제9차 농림해양수산위원회(위원장 김광원)에 상정하였다.

11월 29일에는 한광원의원의 사회로 농림해양수산위원회 주최의 공청회를 개최했고, 11월 30일에는 제1차 법률안 심사소위원회(위원장 이방호)를 통과했으

며, 12월 1일에는 제11차 농림해양수산위원회의 의결을 거쳤다. 이어 12월 7일에는 법제사법위원회에 상정하여 의결했고, 12월 9일에는 국회 본회의에 상정하여 출석의원 257명 중 찬성 232, 반대 24, 기권 1로 통과했으며, 12월 31일 관보에 게재함으로써 공포하였다. 이렇듯 본 법은 법안 상정에서 본회의 통과까지 매우 빠른 속도로 진행되었는데, 그 만큼 소형기선저인망어선의 정리에 대해 여야 모두 필요성을 느끼고 있었기 때문이다.

본 법안의 제안이유를 보면, 수산자원을 지속적으로 보전·이용하고 어업질서를 확립하기 위하여 수산업법에서 인정하고 있지 않은 소형기선저인망어업을 행하는 어업자의 어선에 대하여 잔존선가를 지급한 후 어선을 폐기 처분함을 목적으로 한다. 그 이유는 어업질서 확립을 위한 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 소형기선 저인망어업이 음성적·조직화되어 어선을 정리하는 등의 근본적인 문제해결 없이는 어업인 스스로 해결할 수 있는 한계를 넘어선 상태이기 때문이다. 따라서 2003년 5월 1일부터 무기한 단속과 병행하여 부산, 충남, 전북, 전남, 경남 등 서·남해에서 조업하고 있는 약 3,000여 척의 소형기선 저인망어선 가운데 선가를 받고 어선을 처분하기를 희망하는 경우 어선을 매입·처분하고자 하는 것이다.

본 법안의 주요 내용으로서 우선 적용대상은 저인망 또는 망구전개판을 장치하여 인망을 사용하는 총 톤수 20톤 미만의 대통령령이 정하는 어선(법 제2조)이고, 정리신청기간을 1년으로 제한하되, 어업허가 보유어선의 소유자는 정리신청시 어업허가도 동시에 폐지신고토록 한다(법 제4조). 어업허가 보유어선에 대해서는 2천만 원 범위 내에서 어업허가 폐지에 따른 지원금을 지급하되 지급기준은 대통령령으로 정하고(법 제6조), 정리대상 어선을 안전하게 관리할 수 있는 항·포구에 어선의 계류장소를 지정하고 선박관리업체와 용역계약을 체결하여 어선을 유지·해체·소각할 수 있도록 한다(법 제 10조). 소형기선 저인망어선의 정리로 인하여 실업한 선주 또는 선원 중 희망자에 한하여 직업훈련을 위한 비용을 지급할 수 있도록 한다(법 제14조) 등이다.

정부에서는 이 법에 의거하여 2005~2006년 간 2개년 사업으로 총 888억원

원(국고 90%, 지방비 10%)을 투자하여 2005년에 2,000척, 2006년에 500척 등 총 2,500척의 소형기선저인망어선을 정리한다는 계획을 수립하였다. 신청어선에 대해서는 감정평가를 거쳐 어선매입비가 지급되며, 어업허가 보유어선은 어업허가폐지 지원금이 지급된다. 척당 지원규모는 선령 5년에 5톤 규모의 FRP어선의 경우 잔존선가 2,600백만원, 어업허가 폐지지원금 2,000만원 등 총 4,600백만원 가량이 된다. 어선매입비는 불법어선인 점을 감안하여 재해복구 기준단가를 적용하며, 매입한 어선은 불법어업 재진입 방지 차원에서 전량 폐기처분된다. 사업시행주체는 시·도지사이며, 전문가 및 어업인 등으로 구성된 '소형기선저인망어선 정리위원회'에서 정리대상 어선의 결정, 잔존선가 결정 등 사업의 전반적인 업무를 수행한다.

2006년까지 소형기선 저인망어선 2,600척을 정리할 계획

소형기선 저인망어선의 정리사업 추진실적을 보면, 2005년 경우 5월에서 9월 말까지 지방자치단체를 통해 정리대상 어선의 신청을 받은 결과 당초 예상보다 많은 2,025척이 신청을 하였는데, 그 중 237척이 포기를 하고 총 1,788척에 대한 정리를 완료하였다. 정리대상 1,788척을 지역별로 살펴보면, 부산 138척(7.8%), 충남 26척(1.5%), 전북 175척(0.7%), 전남 982척(54.9%), 경남 467척(26.1%)으로서 전남과 경남을 합치면 전체의 90%가 넘는다. 한편 2006년 경우 3월 말까지 정리신청을 접수한 결과 885척이 신청하였으나, 이후 191척이 포기를 하고 최종 694척에 대해 정리사업을 추진 중에 있다.

한편, 정부에서는 소형기선 저인망어선을 정리한 어업인에 대해 2006년 12월부터 생계지원 차원에서 해안쓰레기 수거사업을 실시하고 있다. 지원대상은 2005~06년 소형기선 저인망어선 정리로 실직한 선주 및 선원(선장 포함)이며, 인건비는 1일 3만원이다. 총 9억원이 투입되는 해안쓰레기 수서사업은 5개 시·도, 16개 시·군에서 약 1,300여 명이 참여할 계획이다. 또한 정리어업인 중 자활·자립을 위해 기술습득이나 자격증 취득 등 전업을 희망하는 자에 대해서는 교육비 지원사업(15명/ 9백만 원)도 병행하여 실시할 계획으로 있다.

8. 소형기선 저인망어선 정리사업의 효과

어업질서 정착 및 어촌사회 활성화

2004년까지 소형기선저인망어선의 단속 건수는 연 평균 1천여 척에 이르고 있었으나, 2005년에는 201건으로 격감하였다. 이와 같이 소형기선 저인망어업이 거의 소멸되고 있고, 어업인 스스로 자원을 관리하는 자율관리어업으로의 참여가 확대되는 등 어업질서가 확립되고 있다. 예를 들어 대형기선 저인망업계에서는 그물코 크기를 54mm로 조정하고 2중망 어구를 자진 철거하는 등 스스로 법령을 준수하고 있고, 대형선망업계에서는 2개월 간 자율적으로 휴어기를 설정하여 운영하고 있다.

또한 소형기선저인망 어업인 사이에는 앞으로 불법어업이 불가능하다는 인식 하에 합법어업으로의 전업신청이 증가하고 있다. 즉 2002~03년의 2년 동안 전업신청이 70척에 불과했으나, 최근 들어 부산·경남·전남지역의 어선 251척이 자기부담으로 합법어업으로 전환하였다. 뿐만 아니라 그 동안 소형기선저인망어선들이 연승이나 통발어구를 훼손하여 어구분실과 탈락어구에 의한 해양오염이 가중되어 왔으나, 소형기선저인망어업의 조업중단으로 합법어업인들이 안전하게 조업을 할 수 있게 되었고, 해양오염도 예방되는 효과를 가져왔다.

수산자원의 회복

1996년을 정점으로 계속 감소추세를 보여 왔던 연근해어업 생산량이 2004년 8월 10일 이후 소형기선 저인망어선들이 출어를 중단함에 따라 2005년부터 증가세로 돌아섰다. 구체적으로 2004년 1,077천 톤이던 연근해어업 생산량이 2005년에는 1,097천 톤의 생산실적을 기록했다. 특히 소형기선저인망어선의 주 조업수역인 서·남해안에서는 수산자원의 회복조짐이 나타나고 있다. 국립수산과학원에서 조사한 바에 의하면, 소형기선저인망어업의 대상어종인 붕장어류는 2004~2005년 간 1회 조업(투망) 당 어획량이 6kg에서 7kg로, 서대류는 2kg에서 5kg로, 가자미류는 14kg에서 19kg로, 아귀류는 26kg에서 39kg로 증가하는 등 정착성 어종의 자원량

증가가 뚜렷이 나타나고 있다고 하고 있다.

그 결과 소형기선저인망어업이 가장 성행하던 전남 여수지역의 경우 낙지나 문어 등을 주로 잡는 연안통발어업 경우 어획량이 2004년에 760톤이었으나 2005년에는 1,226톤으로 무려 40%나 증가했다. 그리고 낚시를 이용하여 고기를 잡는 연안연승어업도 동 기간 2,137톤에서 2,291톤으로 6%가 증가하였다. 또한 주낙을 이용하여 낙지를 잡는 어업과 새우조망어업에 의한 새우어획량도 증가추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 다른 지역에서도 마찬가지로 나타나고 있는데 경남지역에서 게나 문어를 잡는 연안통발어업과 돔, 농어, 우럭을 잡는 연안채낚기어업을 중심으로 어획량이 회복조짐을 보이고 있고, 붕장어는 소형기선저인망어업에서 어획을 중단하자 가격이 오르고 있다.

< 소형기선저인망어선 정리 후 정착성 어종의 자원밀도 >

단위 : kg, %

구 분	붕장어류	서대류	가자미류	아귀류
2004	6	2	14	26
2005	7	5	19	39
증가율	16.7	150.0	35.7	50.0

주: Kg/haul : 1회 조업(투망)시 어획량
자료 : 국립수산과학원

한편, 소형기선 저인망어선들의 출어중단으로 합법어선들의 수협위판량도 증가하고 있는데, 전국적으로는 단속 전후 대비 위판량이 11.2% 증가했다. 즉 2003년 8월에서 2004년 7월 간 위판량이 1,050천 톤이었으나 2004년 8월에서 2005년 7월 간 위판량이 1,168천 톤으로 증가했다. 그러나 군산지역 경우 불법어획물의 상장이 중단되면서 위판량이 감소하는 현상이 나타나기도 하였다.

9. 소형기선저인망어선 정리가 주는 교훈

소형기선 저인망어선의 정리는 건국 이래 수산업계에서 가장 고질적인 병폐중의 하나였다. 물론 초기에 수산자원이 풍부하고 어업질서가 확립되지 않았을

때는 이 어업이 수산자원에 미치는 영향이 크게 문제되지 않았고, 생계형 어업으로서 굳이 단속할 필요성도 없었다.

그러나 점차 어선척수가 늘어나고 수산자원이 감소함에 따라 소형기선저인망어업이 주는 피해가 증가하게 되었다. 큰 자본 없이 많은 소득을 올릴 수 있다는 장점으로 인해 소형기선저인망 어선 자체가 급증하였으며, 급기야는 통제 불능의 상태에 이르게 되었다. 그리하여 1990년대 초부터 대대적인 단속을 벌여 동해안과 제주도에서는 근절되었으나 타 지역에서는 여전히 성행하였다.

이후 2000년대에 들어 다시 단속을 강화하자 집단적·조직적으로 반발하기 시작했고, 정부에서도 단속 일변도로는 문제를 근본적으로 해결할 수 없음을 인식하고 정부가 어선을 매입하고 폐업지원금을 지원하는 방식을 통해 정리를 하고 있다. 그 결과 당초의 우려와는 반대로 어업인들도 적극 정리사업에 참여하였고, 현재는 이로 인한 효과가 가시적으로 나타나고 있다.

이러한 소형기선 저인망어업의 정리는 자율관리어업과 함께 어느 정권에서도 하지 못했던 것을 참여정부가 들어서면서 해결했다는 점에서 수산분야에 있어 참여정부의 가장 괄목한 성과로 평가할 수 있다. 이러한 경험은 수산업계에 다음과 같은 교훈을 주고 있다.

첫째, 불법행위는 반드시 근절되어야 하고, 정부가 마음을 열고 문제를 해결하고자 지속적으로 노력을 한다면 근절이 가능하다는 것이다. 정부가 과거와 같이 단속일변도의 정책을 고수했다면 결코 소형기선저인망어업을 근절시킬 수 없었을 것이다. 이런 점에서 정부가 지속적인 단속과 더불어 어선매입이나 폐업지원금 지급 등의 인센티브를 제공하면서 문제를 해결하고자 한 것은 매우 바람직한 정책 방향이었다. 앞으로 WTO나 FTA 협상으로 인해 우리 수산업이 많은 어려움을 겪게 될 것이고, 이에 따라 어업인들의 불법행위가 증가할 가능성이 있는데 어쩔 수 없이 구조조정을 해야 할 경우에 소형기선 저인망어업을 정리하는 과정의 경험을 새겨 볼 필요가 있다.

둘째, 어업인들이 불법행위를 하지 않고 합법적으로 어업행위를 하면 손해를 보는 것이 아니라 오히려 이익을 볼 수 있다는 확신을 심어주는 계기를 제공하였다. 이것은 자율관리어업에서도 마찬가지로서 최근 과거 불법행위를 일삼던 업종이나 어업자들이 관계법을 준수하는 사례가 증가하고 있고, 전국적으로 자율관리어업이 정착되고 있는 데서 그 성과를 확인할 수 있다. 한편 어업인들의 이러한 태도 변화는 현재 진행되고 있는 WTO 및 FTA 협상 이후 우리나라 수산업이 경쟁력을 가지고 계속 유지·발전해 나가는데 있어 가장 중요한 요소가 될 수 있을 것이다.

제7장 농어촌 복지와 복합생활공간 조성

1. 농림어업인의 삶의 질 향상

가. 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획의 수립배경

그동안 정부에서는「농어촌구조개선대책」을 추진하여 농업생산 및 유통기반을 크게 확충하였다. 그러나 농림어업인의 소득안정을 위한 제도적 장치와 농산어촌의 복지·교육·지역문제에 대한 정책적 관심이 부족하여 농산어촌 정주여건이 크게 악화되었다. 농업의 생산성 향상에도 불구하고 농산물 가격하락 및 원자재 가격 상승 등으로 농가의 실질 소득은 정체되고 부채는 증가하였다. 2004년을 기준으로 볼 때, 의료 인프라의 90% 이상이 도시에 집중되어 있었고, 농산어촌 학교(5,149개교)의 47%인 2,420개교가 학생수 100인 미만인 소규모 학교화되어 상치교사 및 복식학급 등으로 교육의 질적인 저하를 초래하고 있었다. 농산어촌(2003년 기준)의 도로 포장율은 51.5%(도시 89.5%), 상수도 보급률은 52.9%(도시 98.0%)에 불과하였다.

더구나 그 동안 농산어촌 복지 및 지역개발에 대한 정부의 투자는 아주 미흡했다. 예를 들면, 농특세는 '94~'02년 기간 중에 '농어업 경쟁력 강화'를 위해서 64%를 사용하였고, '농어민 복지 증진 및 생활여건 개선'을 위해서는 단지 36%를 사용하였다. 그리고 종래의 농산어촌 복지 관련 정책들은 종합적인 비전을 제시하거나 농산어촌의 특성을 제대로 반영하지 못했으며, 관련 법규와 제도가 미비 또는 분산되어 있어서 효율적이지 못했다.

그리하여 농산어촌 주민의 복지증진을 위한 정부의 책임을 명확히 하고 여러 부처에서 분산 추진되어 온 농산어촌 복지정책과 제도를 체계적이고 종합적으로 관리하기 위한 '농어촌복지특별법' 제정의 필요성이 제기되었다. 즉, 낙후된 농산어촌 생활여건의 개선을 통한 도·농간의 균형발전과 국민통합을 적극 뒷받침하기 위해 종합적인 농어촌복지특별법을 제정할 필요가 있었다.

이와 관련하여 농림부에서는 2001년도에 관련 전문가 및 정책 담당자 등으로 구성된 '농어촌복지대책반'을 편성하고 한국농촌경제연구원에 연구용역(농촌복지 증진을 위한 제도개선 방안 연구)을 의뢰하여 '농촌복지특별법' 마련을 위한 기초 작업을 수행하였다. 2002년도에는 농림부와 한국농촌경제연구원 주도로 농어촌복지특별법(시안)을 마련하여 농어업·농어촌특별대책위원회에서 논의하였으며 관련 부처, 단체 등의 의견을 반영하여 수정안을 마련하였다. 그러나 보건복지부 등에서는 기존 법안과의 중복, 추가적인 재원 부담 등에 대해서 문제를 제기하였다. 2002년 10월에는 한국농업경영인중앙연합회(한농연)에서 "농어촌복지에 관한 특별법안 제정에 관한 청원"을 국회에 제출하여 농림해양수산위원회에 회부하였다. 그리고 농어촌복지특별법 제정은 대통령 후보들의 대선공약으로 제시되었으며, 농어업·농어촌특별대책위원회의 대통령보고자료 등에서도 강조되었다.

2003년에는 대통령직인수위원회의「참여정부 국정비전과 국정과제」에서 "농어촌복지 증진 및 지역개발 특별법"이 강조되었으며, 농어업·농어촌특별대책위원회에서는 "농어촌복지개선추진협의회"를 개최하여 농어촌복지특별법의 제정에 관한 논의를 심도 있게 추진하였다. 주요 논의 사항으로는 법의 명칭, 내용상의 범위, 법률의 체계, 법의 적용 범위, 입법 추진 방안 등이 다루어졌다. 그리고 교육인적자원부 등에서 추진해온 '농어촌교육특별법'은 농림부가 교육인적자원부의 협조를 받아 그 관련 조항을 농어촌복지특별법에 반영하는 것으로 합의가 되었다.

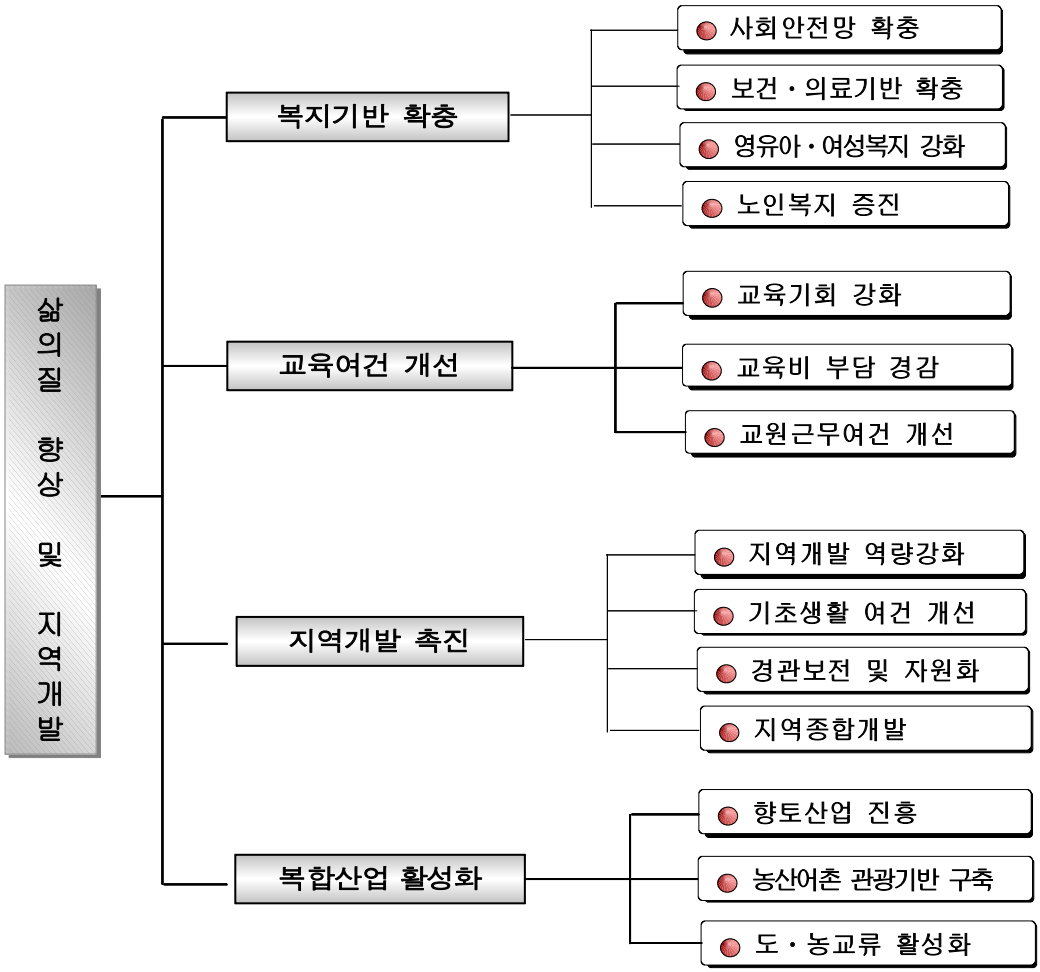
그러나 농어촌복지특별법과 관련하여 농림부와 보건복지부가 각각 안건을 만드는 등 주관부처 문제를 두고 대립을 하였다. 그리하여 관련 부처, 농어업특위, 국무조정실, 청와대 사회통합기획단 농어촌대책T/F 등간의 협의를 통해서 농림부에서는 보건의료서비스, 복지제도, 교육, 지역개발 등을 포괄하는 총괄법안을, 보건복지부에서는 농어촌 보건·복지에 관한 구체적인 별도의 법안을 마련하기로 합의하였다. 그리하여 농림부에서는 "농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(안)"을, 보건복지부에서는 "농어촌지역 주민의 보건의료 및 복지증진을 위한 특별법(안)"을 마련하여 농어업특위 등에서 논의하였다.

그 결과 농림부에서는 「농어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 촉진에 관한 특별법」을 2003년 10월 31일에 국회에 제출하였다. 그리고 보건복지부에서는 「농산어촌지역 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」을 11월 7일에 국회에 제출하였다. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」은 국회 법사위 검토, 본회의 상정 등을 통하여 국회를 통과(2004.2.16)하여 제정・공포(2004.3.15, 법률 제 7179호)되었으며, 동 시행령도 제정・공포(2004.6.5)되어 2004년 6월 6일부터 시행되었다. 이에 따라 농산어촌의 복지증진, 교육여건 개선 및 지역개발 촉진을 위한 범정부적 지원체계의 근거가 마련되었다.

「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(2004.3.5 공포, 6.6 시행)은 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적 개발의 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농림어업인 등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간의 균형발전을 도모함을 목적으로 하고 있다.

이 특별법의 주요 골자는 다음과 같다: ① 정부는 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장은 매년 시행계획을 수립・시행하도록 한다. ② 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄・조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검・평가하기 위하여 국무총리 소속하에 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성되는 "농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회"를 두도록 한다. ③ 농림어업인 등의 복지증진을 위하여 농림어업인 질환의 예방 및 치료에 관한 지원, 농림어업인의 영・유아 자녀 보육비 지원, 고령 농림어업인의 은퇴 후 생활안정 지원 등에 관한 사항을 정한다. ④ 농산어촌학교 학생의 학습권을 보장하고, 농산어촌학교 교직원이 교육활동에 전념하도록 하기 위한 각종 지원에 관한 사항을 정한다. ⑤ 농산어촌 정보화 촉진, 문화・복지시설의 설치 및 운영 지원 등에 관한 사항을 정한다. ⑥ 국가 및 지방자치단체는 인근마을을 하나의 권역으로 하여 주거환경의 개선, 생활기반시설의 확충, 주민소득 증대 등에 관한 지역종합개발계획을 수립・시행할 수 있도록 하고, 지역종합개발계획에 따라 추진되는 사업에 대하여는 다른 사업에 우선하여 지원할 수 있도록 한다.

< 삶의 질 향상 기본계획의 주요 과제 >



나. 삶의 질 향상 기본계획의 주요 내용

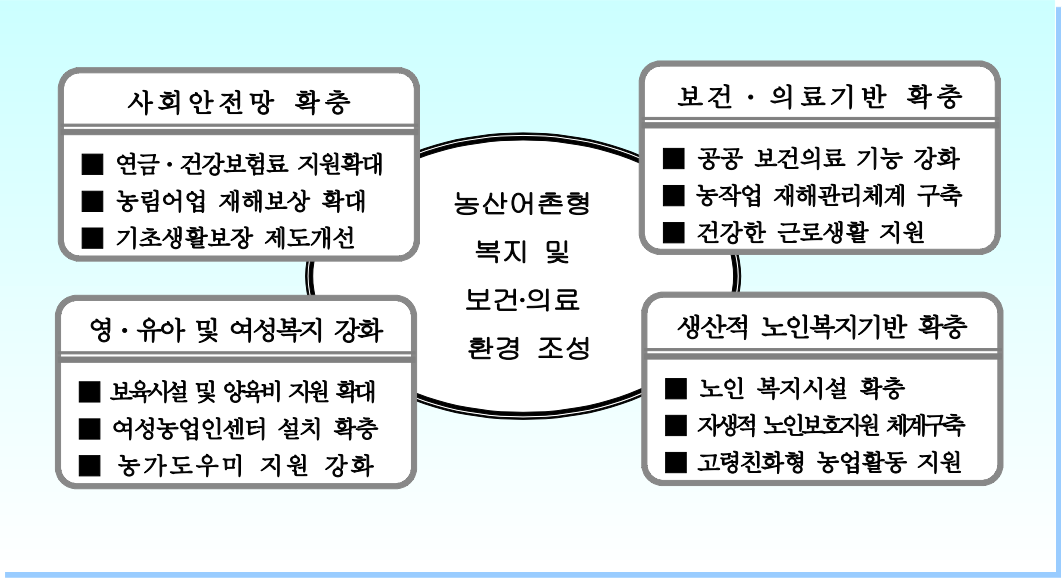
"삶의 질 향상 기본계획"은 농산어촌을 최소한 국민의 20%가 거주하는 복합정주공간으로 조성하기 위하여 복지기반 확충, 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화 등 4대 중점과제를 추진한다.

농산어촌 복지기반 확충

농산어촌 복지기반 확충방안으로는 사회안전망 확충, 보건·의료기반 확충, 영·유아 및 여성복지 강화, 생산적 노인복지기반 확충을 들 수 있다.

사회안전망 확충을 위해서는 농림어업인 국민건강보험료 및 국민연금보험료 지원을 확대하고, 농림어업인의 농어업 재해보상 지원을 강화하며, 농림어업인의 특수성을 반영하여 국민기초생활보장제도를 합리적으로 개선한다. 보건·의료기반 확충을 위해서는 농산어촌의 공공보건의료 기능을 강화하고, 농작업 재해예방 및 관리시스템을 구축하며, 건강관리실 운영을 내실화하고 안전영농 환경을 조성하여 건강한 근로생활을 지원한다.

< 농산어촌 복지기반 확충의 체계 >



영·유아 및 여성복지 강화를 위해서는 보육시설 및 양육비 지원을 확대하고, 여성농업인센터 설치를 확충하며 농어가도우미제도의 적용범위도 확대한다. 생산적 노인복지기반 확충을 위해서는 노인복지시설을 확충하고, 자생적 노인보

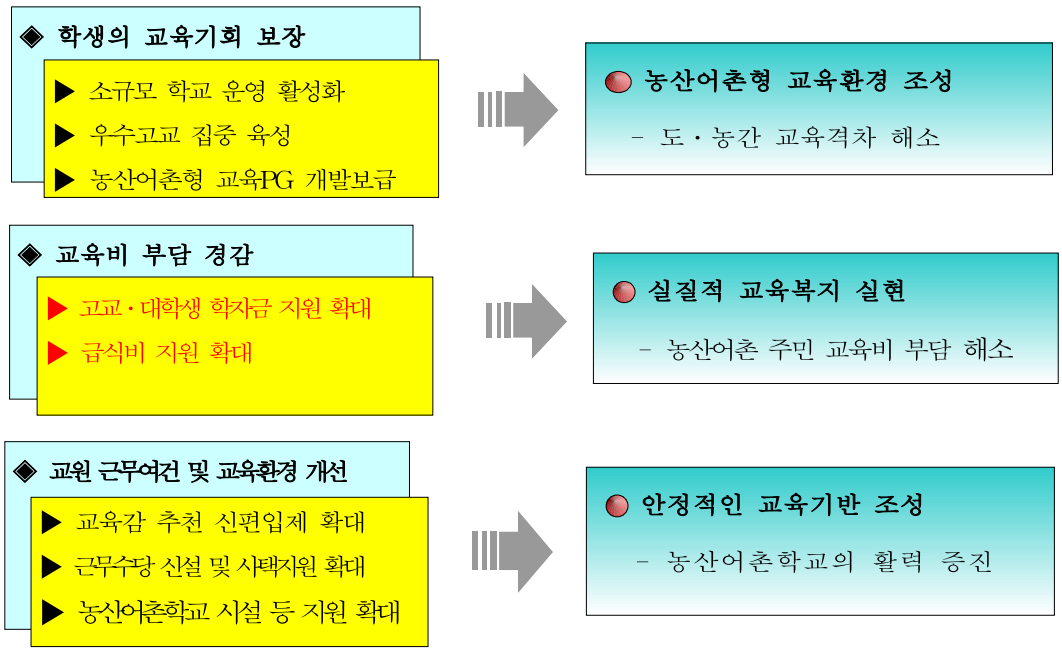
호지원체계를 구축하며, 고령친화형 농업활동을 지원한다.

농산어촌 교육여건 개선

농산어촌 교육여건 개선방안으로는 학생의 교육기회 보장, 교육비 부담 경감, 교원 근무여건 및 교육환경 개선 사업을 추진한다.

농산어촌 학생의 교육기회 보장을 위해서는 소규모 학교 운영을 활성화하고, 우수고교를 집중 육성하며, 농산어촌형 교육프로그램을 개발·보급한다. 농림어가의 교육비 부담을 경감하기 위해서는 고교·대학생 학자금 지원을 확대하고, 농산어촌학교 학생의 급식비 지원을 확대한다.

< 농산어촌 교육여건 개선의 체계 >



교원 근무여건 및 교육환경 개선을 위해서는 교육감 추천 교대 신·편입학

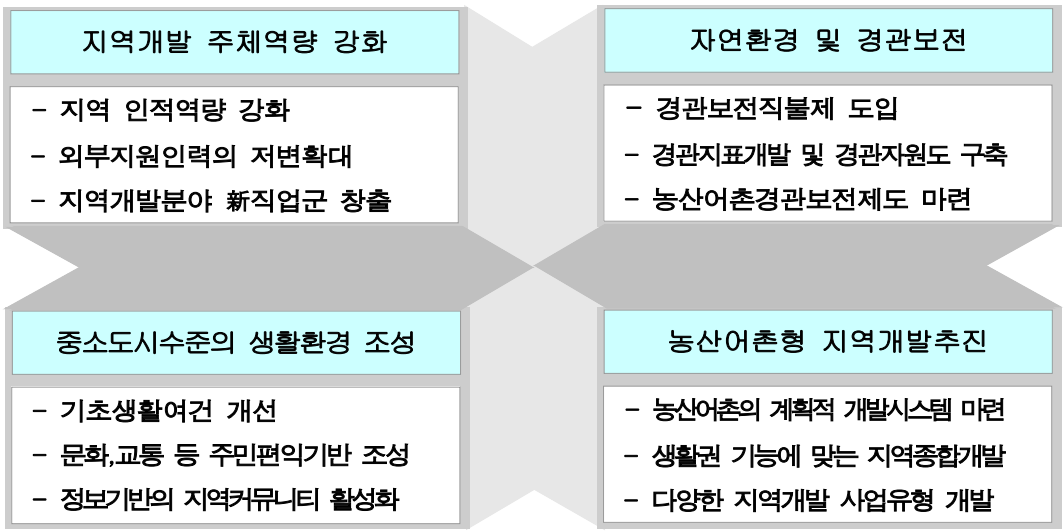
제도를 확대하고, 순회·복식수업 수당을 신설하며, 사택 및 농산어촌학교시설에 대한 지원을 확대한다.

농산어촌 지역개발 촉진

농산어촌 지역개발 촉진방안으로는 지역개발 주체역량 강화, 중소도시 수준의 생활환경 조성, 자연환경 및 경관보전, 농산어촌형 지역개발 사업을 추진한다.

지역개발 주체역량 강화를 위해서는 농산어촌 인적자원 유형별 맞춤형 교육을 실시하여 지역 인적역량을 강화하고, 전문가, 출향인사 등 외부지원 인력의 저변을 확대하며, 농산어촌 지역개발분야의 인적자원을 총괄 대표하는 신직업군을 창출하여 인적자산화 한다. 중소도시 수준의 생활환경 조성을 위해서는 기초생활여건을 개선하고, 문화, 교통 등 주민편익기반을 조성하며, 정보화기반을 확대한다.

< 농산어촌 지역개발 촉진의 체계 >



자연환경 및 경관보전을 위해서는 경관보전직불제를 도입하고, 경관지표개발 및 경관자원도를 구축하며, 경관협약제, 경관농업특구 지원 등의 농산어촌 경관보전제도를 마련한다. 농산어촌형 지역개발 추진을 위해서는 농산어촌의 계획적 개

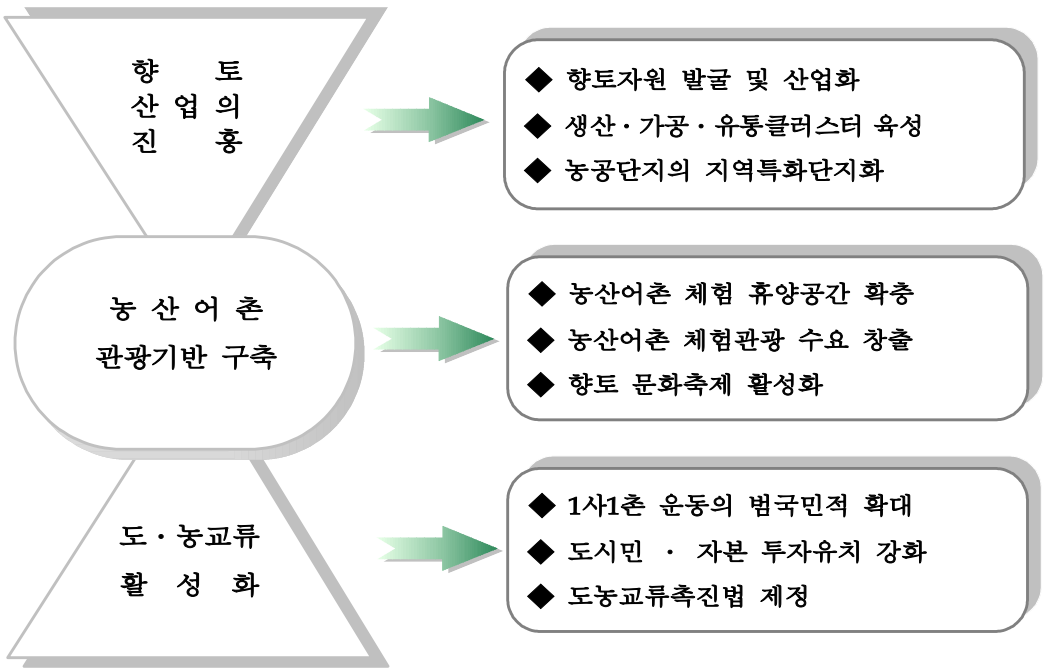
발시스템을 마련하고, 생활권 기능에 맞는 지역종합개발을 추진하며, 지역 특성에 따라 다양한 지역개발 사업유형을 개발한다.

농산어촌 복합산업 활성화

농산어촌 복합산업 활성화방안으로는 향토산업의 육성, 농산어촌 관광기반 구축, 도·농교류 활성화를 들 수 있다.

향토산업의 육성을 위해서는 ① 향토자원을 발굴하여 산업화하고, ② 생산·가공·유통클러스터를 육성하며, ③ 농공단지를 향토자원과 연계하여 지역특화단지로 육성한다.

< 농산어촌 복합산업 활성화의 체계 >



농산어촌 관광기반 구축을 위해서는 ① 농산어촌 체험마을 육성 등을 통해

서 농산어촌의 체험·휴양기반을 확충하고, ② 도시민의 농산어촌 체험관광 수요를 창출하며, ③ 향토 문화축제를 활성화 시킨다.

도·농교류 활성화를 위해서는 ① 1사 1촌 운동을 범국민적 운동으로 확대·내실화하고, ② 도시민의 농촌 유입 및 도시자본의 투자유치를 강화하며, ③ "도농교류촉진법"을 제정하여 도농교류의 제도적 기반을 구축한다.

다. 평가와 과제

농산어촌 복지기반 확충

『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법』을 제정함으로써 농산어촌 복지사업을 체계적으로 추진할 수 있는 법적·제도적 틀을 갖추었다. 그 결과 보건복지부 이외의 관련 부처에서도 농산어촌 복지사업을 본격적으로 추진하기 시작하였다.

그러나 현행 복지 전달체계는 농산어촌 실정에는 적합하지 않는 경우가 많다. 따라서 농산어촌 복지 전달체계를 수요자 중심으로 개편할 필요가 있다. 읍·면사무소는 '주민복지센터'로서의 기능을 강화해야 한다. 그리고 방문·순회 복지서비스를 강화하고, 정기적인 주민 복지욕구 조사체계를 확립해야 한다. 이와 관련하여 최근 행정자치부를 중심으로 논의되고 있는 '지방자치단체의 주민생활 지원기능 강화계획'에서도 농업 및 농촌의 특성이 잘 반영될 수 있도록 해야 한다.

그리고 농산어촌 복지기반 확충 관련 사업들은 일정 기준 이상의 농어업인에 대한 특별지원인 경우가 많아서 은퇴 농어업인 및 저 소득의 비 농어업인에 대한 배려가 부족하다. 그러므로 농림부, 보건복지부 등의 관련 사업들과 연계하여 이들에 대한 특별 지원대책을 마련해야 한다. 또한 지방이양사업에 대한 관리 및 지원체계를 강화해야 하며, 보건사업과 복지사업을 연계하여 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 보건·복지 관련 인력을 적극적으로 충원하여 관련 담당자들의 과중한 업무 부담을 낮추어야 한다.

사회안전망 확충 분야에서는 농어민 국민연금보험료 지원기준을 '04년에는 표준소득월액 12등급('06년은 13등급)으로 상향 조정했으나 실질적인 지원효과는 미흡하다. 그러므로 연금보험료 지원 기준 등급 상향조정 시기를 앞당겨 실질적인 지원이 되도록 할 필요가 있다. 또한 국민건강보험료 부과방식 및 농어업인 경감제도를 합리적으로 개선할 필요가 있다. 농업인 안전공제는 산업재해보상보험에 비해 보장수준이 낮고 가입률도 저조하다. 따라서 우선 농업인 안전공제의 보장수준을 크게 높이되, 장기적으로는 농업인만의 별도 재해보험을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

보건·의료기반 확충 분야에서는 공공보건의료기관의 시설 및 의료장비 등을 개선하여 농산어촌주민의 질병예방과 건강증진에 크게 기여한 것으로 평가된다. 그러나 진료사업에 치중하여 예방의학적인 노력이 부족했으며, 보건소 중심으로 예산이 투입되어 보건지소와 보건진료소에 대한 지원이 부족했다. 또한 공공보건기관의 시설·장비 개선에 비해 보건·복지인력이 부족하고, 공공보건사업과 복지사업의 연계체계가 미흡하다. 따라서 예방의학적인 사업의 예산을 확충하고, 보건지소 및 보건진료소 중심으로 사업비를 개편할 필요가 있다.

영유아 및 여성복지 지원강화 분야에서는 여성농업인센터는 영·유아보육사업 외에 센터별로 지역 실정에 따라 다양한 프로그램을 운영할 필요가 있다. 여성농업인센터 및 농가도우미 지원 사업은 '05년부터 지방이양사업으로 전환되어 지방자치단체장의 지원의지 여부에 따라 사업 추진이 불안정하다. 그리고 최근에 사회문제로 부각되고 있는 국제결혼으로 농산어촌에 정착한 외국인 여성 및 그 가족들에 대한 지원 대책을 체계적으로 마련할 필요가 있다.

노인복지 증진 분야에서는 재가노인복지센터 확충은 농산어촌 노인의 삶의 질 향상에 크게 기여할 것으로 평가된다. 그러나 재정이 열악한 자치단체에 대한 특별지원 대책이 필요하다. 농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영 사업은 기반시설 등에 소요되는 지자체의 예산 부담 능력이 부족하고 노인주거단지 설치를 위한 민간자본 유치가 어려운 것으로 나타났다. 경영이양 직접지불제도는 영농은퇴 후 상당 수준의 소득보장이 될 수 있도록 대상을 확대하고 지급단가도 상향

조정할 필요가 있다.

농산어촌 교육여건 개선

우수 고등학교 육성사업, 농어촌 학생의 대학입학 특별전형 확대 등의 " 학생의 교육기회 강화" 사업 및 유치원·고등학생·대학생 학자금 지원 등의 "교육비 부담 경감"사업은 비교적 좋은 평가를 받고 있다. 그러나 농산어촌 교육여건 개선사업을 추진하면서 가장 큰 문제가 된 점은 예산지원이 적절하지 않아 어려움을 겪고 있으며, 많은 사업이 지방으로 이양됨에 따라 지방의 재정조달 능력이 떨어져 사업 수행이 힘들다는 것이다.

학생의 교육기회 강화 분야에서는 우수 고등학교 육성사업을 확산시켜 조기에 전국 "1군 1우수고" 육성체제를 갖추어야 한다. 그리고 예산지원 뿐만 아니라 학교운영 모델을 정립하는 노력을 병행해야 한다. 또한 적정규모학교 시범사업이 소규모학교의 통·폐합을 촉진하는 장치로 악용되지 않도록 해야 한다. 농산어촌 실업계고 특성화 및 내실화 사업은 예산 확보를 위한 다각적인 노력이 필요하다.

교육비 부담경감 분야에서는 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원, 급식비 지원 등을 확대하여 학부모의 교육비 부담을 상당히 경감해주고 있는 것으로 평가된다.

교원 근무여건 및 교육환경 개선 분야에서는 교육정보화 인프라 보급은 잘 추진되고 있는 것으로 나타났다. 교원 초빙제 및 순환근무제 확대는 농산어촌 근무에 대한 기존 제도의 특혜가 많기 때문에 실효성이 적은 것으로 평가된다. 농산어촌지역의 교원 유치와 향토교사 확보를 위한 보다 획기적인 방안을 마련할 필요가 있다.

농산어촌 지역개발 촉진

농산어촌 지역개발 촉진 분야는 새로운 수요에 대응하고, 종합개발사업 추진

을 통해 사업효과를 높이며, 인력양성 프로그램과 같은 소프트웨어 관련 사업이 추진되는 등 정책영역의 확대와 다양화가 이루어지고 있다. 그러나 공간 단위별·사업 부문별로 유사하거나 중복적인 지역개발사업이 여러 부처에 의해 추진되고 있으며, 지자체 단위에서도 통합·조정되지 못하고 중앙부처의 지침에 따라 부서별로 추진함으로써 중복과 비효율성 등의 문제를 낳고 있다. 그러므로 농산어촌 지역개발 촉진 관련 사업을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 장기적으로는 유사사업의 통합이 이루어져야 하고, 단기적으로는 지자체 단위에서의 통합적 사업추진 능력의 제고, 관련 부처간의 협조체제 구축, 통합실시요령 작성 등이 이루어져야 한다. 이와 관련 유사사업의 체계화를 위해 최근 부처간 협의를 거쳐 오지종합개발사업, 신활력지원사업, 농어촌 주거환경 개선사업 등 3개사업이 2007년부터 행정자치부에서 농림부로 이관되었다.

농촌마을종합개발사업과 소도읍 육성사업 등은 기존의 관행적 추진방식에서 벗어나 주민·전문가·행정기관간의 파트너십 운영, 마을사무장제도 등과 같은 새로운 방식을 도입하였다. 농촌마을종합개발사업은 소규모의 사업 권역을 대상으로 생활환경정비와 소득기반 조성, 마을경관 개선, 지역역량 강화를 위한 S/W 사업 등의 다양한 사업내용을 추진하는 방식으로서, 지역의 특성과 주민의 개발의사가 폭 넓게 반영될 수 있는 사업이다.

농촌마을종합개발사업의 경우, 사업기획단계에서 과도하게 설정된 목표를 실현가능한 수준으로 조정하여 사업의 내실화를 기하고 있다. 어촌종합개발사업은 과거의 단위 어촌(계) 중심에서 권역단위의 종합개발방식으로 전환하여 개발의 효과를 향상시킨 것으로 평가된다. 그러나 권역 내 어촌계간의 '안배식' 사업선정에 따른 소규모 분산투자 문제를 극복할 필요가 있다.

농촌정주기반확충사업, 오지종합개발사업 등 기초생활 여건 개선 사업들은 농산어촌의 생활 인프라를 개선시키는 데 많은 기여를 하고 있음에도 불구하고, 지역 특성을 제대로 고려하지 않고 여러 부처에서 나누어 시행하다보니 효과가 반감되는 측면이 있는 것으로 나타났다. 그리고 도로, 상·하수도 등과 같은 물적 하부구조를 구축하는 데 치중한 나머지 농촌의 경관이나 환경 등 여건 변화에 따

라 늘어나는 새로운 정책수요를 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 효율적이고 친환경적인 생활환경 정비를 위해 유사사업을 통합하고, 계획수립단계부터 지역주민의 의견을 적극 반영하여 주민의 만족도를 높이고 지역 특성을 고려한 개발이 되도록하여 농촌경관정비 등에도 지원을 강화할 필요가 있다.

시범사업 단계에 있는 경관보전 직접지불제도에 대한 현지 반응은 비교적 좋은 편이나 경관작물의 대상범위가 협소하고 경관작물 식재 이외에도 다양한 농촌자원을 활용하여 경관개선을 도모할 수 있는 사업이 필요하다. 조건불리지역 직접지불제도는 상대적으로 영농 및 정주여건이 불리한 지역에 거주하면서 지역사회를 지키고 가꾸고 있는 주민들에게 국토관리의 파수꾼으로서의 역할을 부여한 의미 있는 사업이라고 평가된다.

농산어촌형 복합산업 활성화

농산어촌형 복합산업 활성화는 정부가 일방적으로 지원하기보다는 주민역량을 배가시키는 방향으로 사업이 계획되고 실행되고 있다. 1사1촌 운동, 녹색농촌체험마을 조성, 농촌전통테마마을 조성 사업 등은 비교적 적은 예산으로 큰 성과를 이룬 것으로 평가된다. 농산어촌형 복합산업 활성화 관련 사업의 문제점으로는 이들 사업이 과거부터 진행해 오던 특산단지나 전통식품, 농산물가공산업 정책 등 농외소득사업원 개발사업과 잘 연계되지 못하고 있다는 점이다.

녹색농촌체험마을 조성사업과 농촌전통테마마을 조성사업은 자원을 발굴하고 이를 바탕으로 민·관·학의 연계를 바탕으로 사업을 추진한다는 점에서 좋은 평가를 받고 있다. 또한 1사1촌 운동은 민간 주도로 도농교류 기반을 구축하였다는 측면에서 의의가 있다. 1사1촌 자매결연 실적을 보면, 짧은 기간 내에 범국민적 운동으로 확산되었기 때문에 양적인 측면에서는 성과가 우수한 것으로 평가된다. 그러나 자매결연 이후의 교류가 지속적으로 이루어 질 수 있도록 시스템을 구축하고 운동을 내실화 할 필요가 있다.

2. 농어촌 복합생활공간 조성

가. 배경과 추진 경과

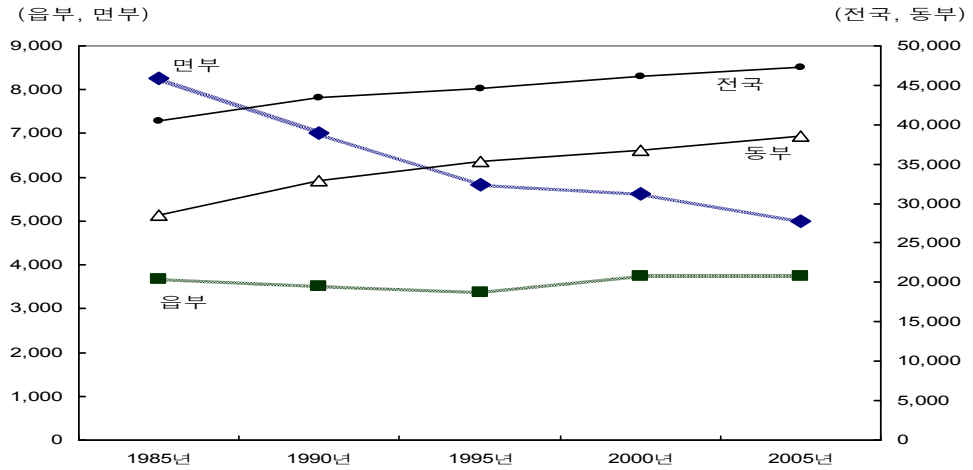
과거에도 '농촌정주공간', '농촌복합공간', '도농복합공간' 등의 용어가 사용된 바 있다. 그러나 "**농어촌 복합생활공간**"이라는 용어는 2005년 2월 25일 대통령의 국회 연설에서 처음으로 제시되었다. 복합생활공간은 농어촌이 단순히 농어업 생산을 위한 공간에서 국민 전체의 휴양·정주의 공간으로 재편되어야 함을 압축적으로 표현하는 용어라고 할 수 있다.

농어촌의 도전과 기회

우리 국토에서 농어촌, 즉, 읍·면이 차지하는 면적상의 비중은 90.0%에 달한다. 하지만 농어촌에 거주하는 인구는 1960년 72.0%에서 2005년 18.5%까지 감소하였다. 이는 생산성 있는 젊은 인구가 상대적으로 더 나은 교육 기회나 직업 기회를 찾아서 농어촌을 떠나 도시로 이주한 까닭이다. 농어촌은 인구의 감소와 더불어 고령화도 상대적으로 심화되었다. 전국 읍·면의 절반을 넘는 771개 읍·면의 65세 이상 고령자 비율이 20%를 넘는 초고령사회에 진입하게 되었다.

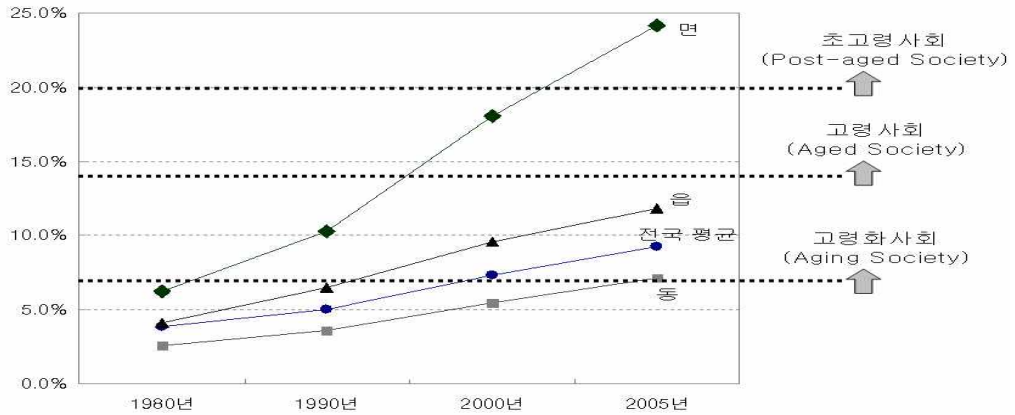
< 농어촌지역 인구 과소화 추이 >

단위: 천 명



농어촌의 인구 감소와 고령화는 농어촌 생활에 필요한 교육·의료·복지·문화 시설 및 서비스 공급에 있어 필수적인 최소 임계인구(threshold population)를 확보하지 못하게 함으로써 농어촌의 체재·정주여건을 악화시키게 되고, 농어촌 지역경제의 쇠퇴를 유발하며, 농어촌에 남아있는 생태와 문화 자원을 잘 관리하지 못하는 등의 요인으로 작용한다. 한마디로 농어촌 지역사회의 활력을 떨어뜨리고 나아가 국토의 경쟁력을 위축시키게 되는 것이다.

< 농어촌지역 인구 고령화 추이 >



그러나 농어촌은 여전히 풍부한 자연, 아름다운 경관, 품격 높은 문화적 자원을 가진 곳이며 도시가 안고 있는 문제를 함께 해결할 수 있는 보루와도 같은 곳으로서 결코 우리가 포기할 수 없는 국토의 일부이다. 더욱이 최근 몇몇 농어촌지역에서 관찰되는 작지만 역동적인 움직임, 국민들의 가치관과 라이프스타일(lifestyle)의 변화 등은 우리 농촌의 미래가 그리 어둡지 않음을 나타낸다. 따라서 농어촌을 복합생활공간으로 접근하려는 노력은 우리 국민 전체의 삶의 질을 높이기 위한 매우 중요한 도전이자 기회라고 할 수 있다.

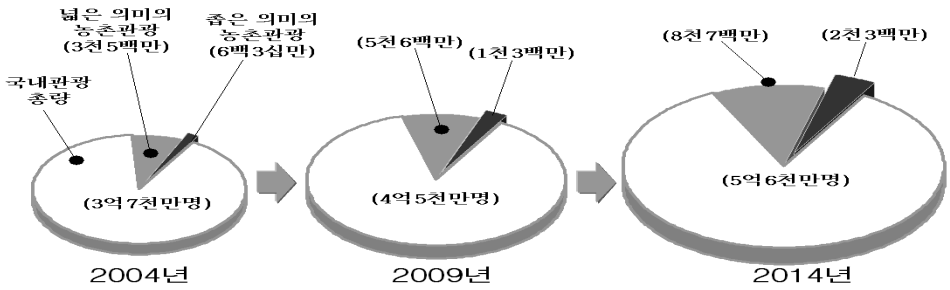
도시의 도전과 기회

농어촌이 '과소화'라는 도전에 처해 있다면, 도시는 '과밀'과 '집중'에 따른 도전에 직면해 있다. 수도권을 중심으로 한 심각한 과밀·집중 현상은 그에 따른

각종 사회적 비용을 유발하고 있으며 이는 도시민의 삶의 질을 위협하는 동시에 국가 전체의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용한다. 그러나 최근 쾌적한 농어촌에서의 삶을 지향하는 도시민들의 수요가 크게 확대되고 있다. 아름다운 환경과 경관, 잊혀져가는 전통과 품격 높은 문화 등 상대적으로 풍요로운 어메니티(amenity) 자원을 보유하고 있는 농어촌에서의 체재와 정주를 지향하는 국민들의 수요가 사회 전체의 가치관과 라이프스타일의 변화와 더불어 구체화되고 있다. 새로운 삶의 기회를 농어촌을 통해서 찾고 있는 것이다.

도시민의 농어촌 지향 수요는 체재형 수요와 정주형 수요로 구분할 수 있다. 체재형 수요란 소위 '5도(都)2촌(村)' 형태로 사는 곳은 도시이지만 주 1~2일 정도는 농어촌에 머무는 거주 형태라고 할 수 있다. 정주형 수요는 소위 '5촌(村)2도(都)' 형태로 사는 곳이 농어촌이고 주 1~2일 정도 도시에 머무는 거주 형태를 지칭한다. 도시민의 농어촌 체재형 수요의 증대는 농촌관광 수요를 통해 파악할 수 있다. 이미 각종 대중매체 등을 통하여 확인되고 있듯이 농어가에서 머물며 농어촌의 자연, 문화, 농업 등을 체험하는 관광 수요는 확연히 증가하는 추세이다. 특히 전체 관광부문에서 농어촌 마을을 방문하는 좁은 의미의 농촌관광 수요 비중은 1.7%(2004년)에서 4.2%(2014년)로, 농어촌의 각종 휴양시설 방문 및 축제 참가 등까지를 포함하는 넓은 의미의 농촌관광 수요 비중은 9.4%(2004년)에서 15.7%(2014년)로 그 몫이 점차 커질 것이라 전망되고 있다.

< 농어촌 체재형 수요와 변화 전망 >



도시민의 농어촌 정주형 수요에 대해서는 2005년 10월 전국 도시민 3,000명

을 대상으로 농어업·농어촌특별대책위원회, 농림부, 한국농촌경제연구원등이 공동으로 조사한 결과를 참고할 수 있다. 이에 따르면 향후 농어촌에 이주할 의향이 있는 도시민이 전체의 56.1%로 우리나라 도시민 2명 중 1명은 농어촌 이주 의향을 갖고 있다. 농어촌 이주를 희망하는 도시민 중에서 5~6년 이내에 농어촌 이주를 희망하는 경우가 전체의 21%에 달하고, 10년 이내에 농어촌 이주를 희망하는 이들도 33%에 달하고 있다. 더욱이 10년 이내에 농어촌 이주를 위해 매우 적극적으로 준비 중인 도시민이 전체의 2.5%로 이는 도시민의 40만 명에 상당하는 수이다.

< 농어촌 정주형 수요 >

도농상생의 기회를 살려 국토 균형발전 실현

국민들의 인식과 가치관 변화에 따라 역도시화를 경험했던 선진국의 예를 참고할 때, 최근 우리 국민들 사이에 높아지고 있는 농어촌에 대한 체재 및 정주 수요는 앞으로도 지속적으로 확대될 것이라 전망된다. 국민들의 삶의 질·환경·여가·웰빙 등에 대한 관심이 고조되고, '주5일 근무·가족단위 체험관광' 등 생활패턴이 변화하는 동시에 교통·통신 발전에 따른 농어촌 접근성이 크게 개선됨으로써 그야말로 도농상생의 여건이 무르익을 것이다.

이러한 여건을 친환경농산물 및 지역특산물 고부가가치화, 5도2촌 수요에 따른 체재공간 제공, 5촌2도 수요에 따른 쾌적한 정주공간 조성 등을 통해 농어촌 지역 활력회복의 새로운 전기로 적극 활용한다면 농어촌이 당면한 인구 감소와 고령화에 따른 어려움을 충분히 극복할 수 있다. 이는 동시에 도시민에게 새로운

라이프스타일을 제안하고 전원생활의 기회를 확대시키게 됨으로써 도시의 과밀·집중에 따른 사회적 비용을 감소시키는 데도 기여하게 될 것이다.

따라서 농어촌에 농어촌 주민과 도시민이 공동체로서 함께 생활하는 공간을 조성하는 '복합생활공간 조성정책'은 그야말로 농촌과 도시의 어려움을 함께 극복하고 상호 공생하는 국토 균형발전을 실현하는 전제 조건이자 최종 목표라고 할 수 있다. 또한 도시와 농촌의 당면한 과제를 함께 풀고 시대적 수요를 흡수하는 전략적 대안인 셈이다.

나. 정책수립 과정

농어업특위의 정책방안 구상

우리 사회가 당면한 농어촌 문제와 도시 문제를 함께 풀어 갈 수 있는 하나의 대안으로서 농어촌이 복합생활공간으로 변화해야 한다는 제안은 공감대를 확보할 수 있었다. 농어촌의 새로운 인구 유입을 통한 지역사회 활성화, 농어촌에서의 새로운 삶의 양식을 추구하는 도시민들의 수요 충족, 그리고 도·농 공동체 형성을 통한 균형발전이라고 하는 복합생활공간 조성의 취지에 큰 의의가 있었기 때문이다.

이러한 취지를 담아 농어업·농어촌특별대책위원회에서는 일차적으로 2005년 7월 14일 대통령 보고회를 개최한 바 있다. 이 보고회에서는 농어촌에 대한 국민의 여가·휴양 수요를 어떻게 효과적으로 흡수할 것인가에 초점이 맞추어져 복합생활공간 조성정책이 논의되었다. 즉, 5도2촌형의 체재형 수요를 활용하여 농어촌을 변화시키고자 하는 내용으로 총 34개의 추진 과제가 도출되었다.

그러나 단지 농어촌에 도시민들이 일시적으로 방문하고 머무는 정도가 아니라 농어촌 이주 의향이 있는 도시민이 농어촌으로 그들의 삶의 터를 완전히 옮기는 소위 5촌2도형의 정주형 수요를 파악하여 대응함으로써 보다 근본적으로 복합생활공간 조성정책을 논의하고 그 정책방안을 구체화할 필요성이 제기되었다. 이

를 위해서 농어업·농어촌특별대책위원회에 위원회 수준의 특별위원회를 만들어 정책 통합의 틀을 마련하는 동시에 예산 등을 뒷받침할 수 있도록 범정부적 T/F를 구성, 운영하는 추진체계가 마련되어야 한다는 결론이 내려졌다.

이에 따라 2005년 8월에는 농어업·농어촌특별대책위원회 내에 '농어촌 복합생활공간 조성 특별위원회'와 범정부 T/F가 구성되었다. '농어촌 복합생활공간 조성 특별위원회'는 18명의 민간전문가로 구성되어 복합생활공간 조성과 관련되는 기초연구를 수행하는 동시에 분과별 회의, 전체 위원회 회의 등을 통해 구체적인 정책방안을 개발하였다. 또한 재경부 등 13개 부처·청 1급이 참여하는 범정부 T/F(팀장 농림부 차관)에서는 7월 14일 보고과제에서 논의된 34개 과제의 추진상황을 수시로 점검하는 동시에 '농어촌 복합생활공간 조성 특별위원회'에서 개발한 정책방안을 검토하고 지원하도록 하였다. 이에 더하여 농어촌 관련 단체 대표들과 관심 있는 시장·군수들로 구성된 자문위원단이 구성되어 의견을 더하는 구조를 형성하였다.

'농어촌 복합생활공간 조성 특별위원회'와 범정부 T/F, 그리고 자문위원단 등의 정책방안 개발과 심도 깊은 토론 과정을 거쳐 2005년 12월 농어촌 복합생활공간 조성정책에 대한 기본 구상이 마련되었다. 2005년 8월부터 12월까지에 이르는 4개월 동안 공식적으로 농어촌 복합생활공간 특별위원회의 분과회의가 15차례, 본회의가 4차례, 범정부 T/F 회의가 5차례 개최되었다. 물론 비공식적인 토론은 이보다 더욱 많이 진행되었다.

뿐만 아니라 복합생활공간 조성정책으로 제안된 방안들의 실현 가능성을 타진하고 구체화하기 위한 기초연구도 함께 수행하였다. 기초연구의 일환으로서 도시민의 농어촌 정주 수요를 비롯하여 이미 도시를 떠나 농어촌으로 이주한 이들의 정주 만족도, 농어촌 주민의 도시민 수용태세 등을 광범위하게 조사하였다. 단순 의향 조사로 파악하기 어려운 사안에 대해서는 특정집단에 대한 심층 면접 조사(FGI: Focus Group Interview)를 실시하여 현장에 밀착된 목소리를 청취하기도 하였다. 또한 우리나라에서 복합생활공간이라고 볼 수 있는 지역의 사례들에 대해서 현황 조사와 관리·운영상의 문제점을 조사하였다. 더불어 다른 나라들의 유사한 경험을 함께 파악하여 시사점을 얻고자 하였으며 다양한 관련 단체들과

자문위원들의 의견을 수렴하는 등의 과정을 기초연구에 포함하였다.

[복합생활공간과 관련한 대통령 말씀]

□ 농어촌을 자연과 문화가 잘 어우러진 미래형 복합생활공간으로 발전(05.2.25, 대통령 취임 2주년 국회 국정연설)

□ 농어촌을 도시민이 가보고 싶고, 가서 살고 싶은 곳으로 조성(3.15, 농림부 업무보고)
○ 농촌은 지난 40여년간 세계 최고의 경제발전을 뒷받침한 사람들이 살고 있는 곳으로 이러한 분들의 노후생활을 정부가 보살펴야 함. 단순한 농업정책이 아닌 농촌정책을 강조하는 이유도 여기에 있음.
○ 도시에 살면서도 가보고 싶은 곳, 5도2촌(5일은 도시, 2일은 농촌)의 생활을 누릴 수 있고 도시의 은퇴자들도 안전하게 생활할 수 있는 환경을 조성해야 함.

□ 전통과 숲이 있는 귀농마을 조성 필요(8.21)
○ 귀농마을은 도시의 퇴직한 중산층이 귀농하여 살아갈 수 있는 마을, 취락의 품위를 높이는 숲이 있는 마을로서 취락과 숲이 조화를 이루는 마을을 의미
○ 상하수도 등 기본시설과 의료, 사회복지, 문화적 수준을 갖춘 마을로 설계하고, 숲가꾸기는 물론 하천, 옛길 등 생태계 복원사업도 포함

□ 귀향생활공간대책은 균형발전계획의 맨 종점(8.23, 지방언론사 편집국장단 오찬간담회)
○ 균형발전의 마지막 단계 구상은 거점도시에 이어 전체 읍면까지를 귀향생활공간으로 다시 재건축하는 것임.
○ 지금까지 균형발전은 거점 도시까지만 계획이 있었는데 이젠 거점도시와 농촌 읍면 지역까지 새롭게 재편성하는 국토 재편성, 신국토 구상이 완결되면 국민들이 생활공간이 완전히 재편성 될 것임.

□ 삶의 공간을 재편성하는 것을 구체화할 필요(9.5)
○ 균형발전의 개념을 확대하고 재구축 하는 것이 필요
- '농촌귀향도시'는 농촌을 새로운 귀향, 연금자의 생활공간으로 탈바꿈 시키자는 것임.
○ 균형발전은 이와 같은 '농촌 귀향도시', '살고 좋은 도시 만들기' 등을 포괄하여 삶의 공간을 재편성하는 것

□ 농촌을 미래형 복합생활공간으로 발전(10.13, 농촌사랑 도농상생 한마당 축사)
○ 농촌을 교육, 복지, 의료가 잘 갖추어진 미래형 복합생활공간으로 발전시켜 나가겠음. 농촌에 계신 어르신 여러분이 불안없이 살 수 있도록 하겠음.
○ 나아가 '5도2촌'을 활성화해서 자라나는 아이들에게 농촌체험의 기회를 제공하고 도시민과 은퇴한 분들도 농촌에서 보다 여유로운 생활을 누릴 수 있도록 할 것임.

이와 같이 기초연구를 비롯해 정책 담당자, 민간 전문가, 관련 단체 대표들의 의견 수렴 과정을 거쳐 마련된 농어촌 복합생활공간 구상안은 2005년 12월 21일 제70회 국정과제회의에서 보고되었다. 국정과제회의 및 이후의 추가적인 토론과정을 거쳐 정책방향이 확정되었고 우리나라 농어촌정책의 중요한 한 축으로서

농림부를 중심으로 구체적인 세부 과제들을 추진하기에 이르렀다.

복합생활공간 조성에 관한 논란

농어촌 복합생활공간 조성정책이 논의되는 과정에서 제기되었던 몇 가지 토론 내용은 정책의 방향을 확정하고 세부 과제들을 추진하는데 토대가 되었다. 처음 논의를 시작할 무렵에는, 과연 복합생활공간에 대한 수요가 있겠느냐는 우려가 적지 않았다. 그러나 도시민에 대한 농어촌 정주 의향 조사를 통해 잠재되어 있는 수요가 상당하다는 것이 입증되면서 이에 대한 우려가 크게 약화되었다.

첫째, 이미 민간에 의해 복합생활공간과 유사한 전원마을이 조성되고 있다는 점에 근거하여 복합생활공간 조성은 중앙정부가 주력하여야 할 업무로서 적합지 않다는 주장도 있었다. 그러나 그러한 전원마을은 주로 수도권이나 일부 대도시 주변에 국한되어 있으므로 일반 농어촌 지역의 지방자치단체가 도시민 유치대책을 보다 적극적으로 추진할 수 있도록 중앙정부가 관련된 정책적 지원을 하는 것이 바람직하다는 주장이 더욱 강했다.

둘째, 도시민이 농어촌에 이주하여 농어촌 주민과 함께 생활하게 되었을 때 서로 공동체로서 융화할 수 있겠느냐는 의문도 토론 과정에서 제기된 바 있다. 도시민, 이미 농어촌에 이주한 도시민, 농어촌 주민 등에 대한 조사 결과에서는 모두 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 다만, 특정집단에 대한 심층 인터뷰 조사에서 일부 갈등이 있다는 의견이 있었다. 그러나 그 역시도 심각하게 고려할 만한 수준은 아니라는 의견이 지배적이었다. 그럼에도 불구하고 복합생활공간 조성정책에서 가장 세심하게 고려해야 하는 영역이 도시민과 농어촌 주민이 공동체로서 융화할 수 있는 프로그램이라는 데 의견이 모아졌다.

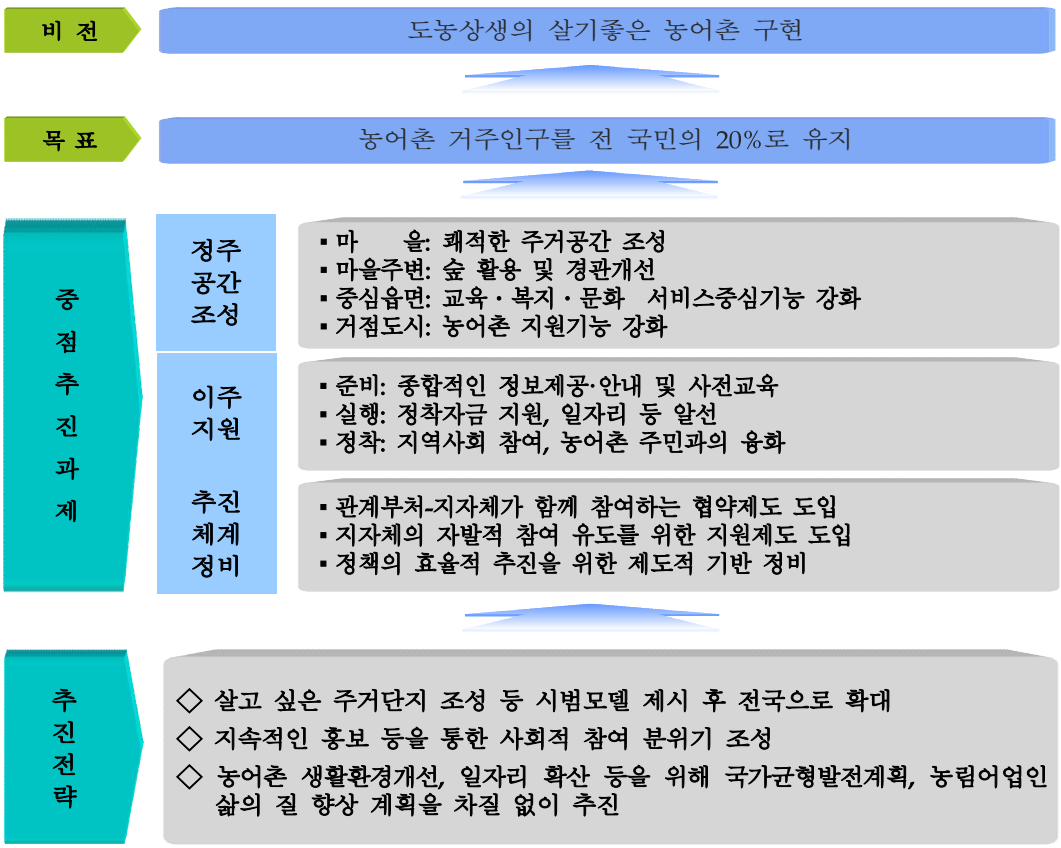
셋째, 복합생활공간을 조성하는 데는 지역마다 그 특성과 상황이 다르고 주거단지, 일자리, 공동체 융화 프로그램 등과 같이 대단히 광범위한 영역의 정책이 필요하기 때문에 일률적으로 어느 부처의 무슨 사업으로서 추진하기 어렵다는 의견이 대두되었다. 따라서 지방자치단체가 주도하는 것을 원칙으로 중앙정부의 여

러 부처가 공동 지원하며 정부 이외에도 다양한 주체의 협력과 연대를 도모하는 것이 바람직하다고 정리되었다.

다. 정책의 주요 내용

도시민의 농어촌 이주 의향이 높다고는 하나 농어촌은 도시에 비해 상대적으로 생활환경이 불편하고, 농업 이외의 일자리도 부족하며, 막상 농어촌 이주를 실행하기 위해서 어떤 준비를 어떻게 하여야 할 지 막연한 것이 현실이다. 따라서 이러한 현실을 전환하기 위해 농어촌 복합생활공간 조성정책은 도시민을 위한 정주공간 조성, 도시민의 농어촌 이주 단계별 지원, 효율적인 정책의 추진체계 구축 등 크게 세 분야로 구성되었다.

< 복합생활공간 조성의 기본 틀 >



(1) 정주공간 조성사업

◆ 도시민을 위한 주거단지 조성

'전원마을 조성사업' 등을 통해 2013년까지 신규 주거단지인 전원마을 300개소를 조성하고 농어촌 주민의 호응이 높은 '농촌마을 종합개발사업'도 이주 희망 도시민의 주거지원을 포함하는 사업계획을 우대한다. 그러나 도시민을 위한 주거단지 조성과 공급은 정부의 역할만으로는 한계가 있으며 민간과 지자체의 적극적인 참여를 통한 확산이 필요하기 때문에 정부는 수요와 공급이 확대될 수 있도록 모멘텀을 제공하는 역할에 주력한다.

< 복합생활공간 조성정책 모델사업의 예시 >

충북 제천 송학면 (도학 전원마을) ***은퇴생활형**	○지방 중소도시(제천) 근교 위치 ○기존 마을에 **연접해 전원생활형 신규마을 조성** ○이주가구수: 31호 - **은퇴정착 19, 창작활동 5**, 주말용 5 등	
경북 상주 이안면 (녹동마을) ***자영업형**	○지방중소도시(상주, 문경) 근교 위치 ○**기존마을**내 도시민 주거공간을 **복합거주형**으로 조성, 기존 마을 **재개발**(총 30호) ○이주가구수: 14호 - **개인사업 7**, 은퇴정착 4, 농업 1 등 - 기존가구 16호중 12호 신·개축 추진	
전남 담양 수북면 (궁산 전원마을) ***전문직형**	○지방대도시(광주) 근교에 위치 ○기존 마을과 **독립**된 **도시출퇴근 목적**의 신규마을 조성 ○이주가구수: 20호 - **전문직 6**, 회사 7, 자영업 5, 등	
경남 의령 칠곡면 (양천 전원마을) ***농림어업형**	○지방 중소도시(진주) 근교에 위치 ○기존 마을에 **연접**하여 **농업, 출퇴근이 가능한 신규마을 조성** ○이주가구수: 22호 - **(취미)농업 10**, 창업 1, 출퇴근 11	

현재 '전원마을 조성사업'의 경우는 2004년 2개 지구를 시범 착수한 이래 2005년까지 30개 지구 사업이 진행되었으며 2006년 25개 지구 사업이 신규로 착수되었다. 또한 '농촌마을 종합개발사업'은 사업 추진 지침을 개정하여 도시민 유치를 포함하는 사업계획을 우선 지원하기로 확정하였으며, 2005년도에 이미 사업에 착수한 36개소 이외에 추가로 2006년도에 20개소에 대한 사업이 시작되었고 20개소에 대한 사업계획 수립이 완료되어 2007년도에 착수할 예정이다.

◆ 마을주변 숲 활용 및 농어촌 경관개선

농어촌의 마을 주변에는 대부분 숲이 존재한다. 숲은 농어촌의 경관자원이자 소득원이며, 국민들의 중요한 휴양·휴식공간이다. 더구나 도시민의 65%는 숲을 포함하여 자연경관이 좋은 농어촌으로의 이주를 선호한다.

농어촌의 핵심경관으로서 '숲 가꾸기 사업'을 역점 추진하여 2008년까지는 총 100만ha로 그 규모를 확대하며, 마을 주변 숲에 숲탐방로, 등산로, 생태숲, 산악레포츠 기반시설 등을 확충토록 한다. 또한 도시민과 지역 주민이 함께 참여하여 숲을 가꾸고 정부에서는 산책로, 산림욕장 등을 조성하여 산림의 혜택을 공유하는 '국민의 숲' 조성도 더욱 확대해 나아간다. 산림소득원 확대를 위해 요존국유림 내 자연휴양림, 삼림욕장 등 산림공익시설 설치, 산채·약초·버섯류 재배 등을 허용하고, 불요존국유림 대부시 용도제한 폐지도 추진한다.

숲을 넘어서 농어촌의 지배적인 경관요소인 농업경관의 보전과 관리를 위해 '경관보전 직접지불제'는 2007년까지 시범 실시 후에 모니터링을 하여 대상작물의 범위 및 기준 등을 재정립하도록 한다. 보다 종합적인 농어촌 경관의 체계적인 보전과 관리를 위해서는 선진국 수준의 농어촌 경관지표를 마련하고, 그에 기반해 주민·지자체간 '경관보전협약제도'를 운영하며, 농어촌 경관계획도 수립하도록 한다.

◆ 읍·면 소재지의 교육·복지·문화 서비스 기능 강화

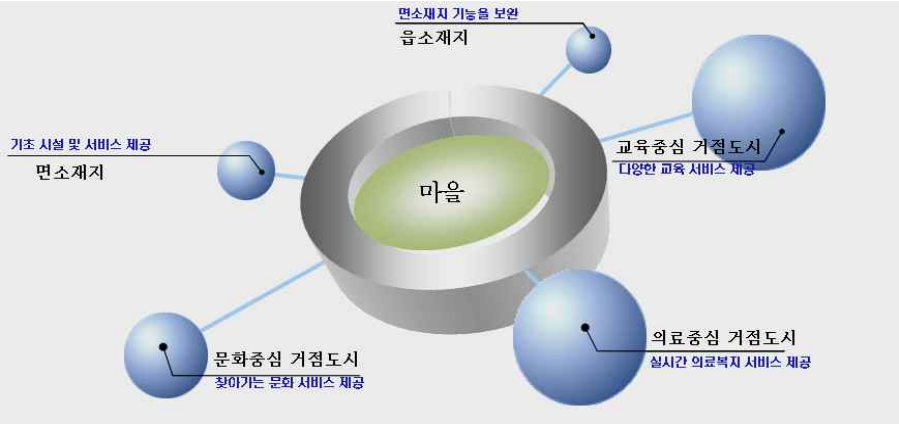
농어촌의 전통적 정주체계는 '마을→읍·면 소재지→거점 중소도시→대도시'

등과 같은 구조로 이루어진다. 최근 교통통신의 발달에 따라 읍·면 소재지의 중심지 기능이 약화되었다는 주장이 있으나 여전히 농어촌 정주 생활에 있어 기초 서비스를 제공하는 중심지는 읍·면 소재지이다.

읍 소재지에 대해서는 '소도읍 육성사업'을 통해 중심지 기능을 강화하는 정책사업을 추진하고 있으나 면 소재지의 경우는 별다른 사업이 존재하지 않았다. 따라서 읍 소재지가 배후 농어촌 마을의 기초 중심지로서 충실한 역할을 할 수 있도록 '소도읍 육성사업'을 보완하여 적극 추진하는 한편, 군당 2~3개의 면 소재지가 농어촌의 기초 서비스 중심지로서 충분히 기능할 수 있도록 '면 소재지 중심마을 개발사업'을 추진하도록 한다.

◆ 거점도시의 농어촌 지원기능 강화

< 거점 중소도시의 특화와 농어촌 마을과의 기능 연계 >



읍·면 소재지에서는 생활에 필요한 기초적 수준의 서비스를 제공하되, 보다 고차 서비스의 경우는 이웃한 거점 중소도시에서 제공될 수 있도록 연계체계를 구축하는 것이 효율적이다. 특히 서비스 품질의 제고를 위해 개별 거점 중소도시가 교육, 의료, 복지, 문화 등 특정 기능에 대해서는 특화될 수 있도록 육성하는 한편 문화예술회관 셔틀버스 운행, 종합병원과의 협약체결 등을 통해 거점 중소도시의 서비스 권역에 속하는 농어촌에서는 '찾아오는 서비스'의 혜택을 충분히

받을 수 있도록 해야 한다. 전국 어디에 거주하든 불편 없이 이러한 서비스가 제공된다면 농어촌 정주를 회피할 이유가 없을 것이다.

(2) 도시민의 농어촌 이주단계별 지원사업

농어촌 이주를 희망하거나 준비하고 있는 도시민들이 불편 없이 농어촌에 정착할 수 있도록 이주의 단계를 준비, 실행, 정착기로 나누어 단계마다 필요한 맞춤형 지원 서비스를 제공하여야 한다.

〈 목 표 〉

◇ 이주단계별로 필요한 모든 정보 및 전원생활교육서비스 등에 대한 **종합적인 안내·상담을 통해 철저한 사전준비 지원**

'이주준비'단계	▪ 농어촌생활 및 이주과정 등에 대한 정보 제공 ▪ 농어촌 사전답사프로그램 운영 ▪ 전원생활 교육프로그램 운영 및 상담 등
'이주실행'단계	▪ 은퇴생활형 등 유형별 교육프로그램 운영 ▪ 지역사회 봉사활동, 일자리 알선 및 행정지원 ▪ 농지·주택구입 등 저리자금 융자지원 안내
'정착이후'단계	▪ 이주 도시민간 네트워크 구축·운영 ▪ 정기 방문을 통해 애로사항 발굴 및 조언 ▪ 지역주민과의 융화지원 등

□ **준비단계**: 종합정보 제공 및 사전교육

농어촌 이주 준비 단계에 가장 필요한 것은 농지 및 주택을 포함하여 다양한 정보의 구득이다. 현재까지 대부분의 도시민들은 이러한 정보를 개인적으로 알아보아야 하는 불편함이 있다. 물론 2005년 7월 14일 대통령 보고회 이후부터 한국농촌공사에서는 농어촌종합정보포털을 구축, 운영 중에 있으나 컨텐츠가 충분치 않고 전 국민적 홍보가 미흡하였다. 이를 보다 업그레이드하여 필요한 서비스를 제공하는 한편 수요자 특성에 맞춰 귀농·귀촌 시뮬레이션까지 가능한 수준으로 재정비할 필요가 있다.

온라인상의 다양한 정보 제공 서비스와 더불어 농어촌종합정보센터 내에 오프라인 서비스 체계도 함께 구축하여 전화·방문상담·현장안내 등의 기능을 마련하여 운영토록 한다. 시·군 지자체 단위로도 귀농·귀촌에 관한 상담과 안내, 지원을 전담하는 기능을 확충, 운영토록 해야 한다. 또한 정보 제공뿐만 아니라 전원생활 교육의 수요 증가에 부응해 도시민의 전원생활에 도움이 되는 다양한 교육과정을 확대 운영한다.

□ **실행단계**: 정착자금지원 및 일자리 등 알선

도시민이 농어촌 이주를 실행하는 단계에 가장 필요한 지원은 무엇일까에 착안하여 기존에 농어촌 주민을 대상으로 운영되던 '주택개량융자금'의 지원 대상을 이주 도시민까지 확대하고 농어촌 주택의 신축 및 리모델링을 쉽게 할 수 있도록 융자한도 확대와 금리인하를 단행한다. 또한 도시민의 경험과 지식을 농어촌에서 활용함으로써 도시민은 일자리를 얻고 농어촌의 부족한 인적자원을 보완하는 윈윈전략으로서 농어촌종합정보센터에 인력알선기능을 추가하여 마을이나 지자체에서 필요로 하는 도시민 인력 수요와 이주 의향을 가진 도시민 간을 연결하는 역할을 하도록 한다.

□ **정착단계**: 공동체의 상호 융화 및 도시민의 농어촌 지역혁신 참여

도시민이 농어촌에 정착하는 단계에서 가장 중요한 것은 농어촌 지역 주민과의 융화이다. 이를 원활히 하기 위해 농어촌 주민의 수용태세를 갖춘다는 의미에서 농어촌의 마을리더양성 등을 통해 농어촌 주민의 역량을 강화하는 한편 마을 단위에서 필요한 전문가로부터 수시 자문을 받을 수 있는 '1인1촌 전문가 컨설팅' 사업을 지속 확대하고, 농어촌 마을과 출향인사 및 지역대학 등과도 다양한 네트워크 구축을 지원한다.

이주 도시민과 농어촌 주민간 융화를 도모하기 위해 도시민과 농어촌 주민간의 사전접촉기회를 확대·다양화하고, 10평 내외의 소규모 주택이 딸린 체재형 주말농원을 임대형·분양형 등으로 다양화·활성화하여 도농접촉공간으로 발전시

켜 나아간다. 이주 희망 도시민을 대상으로 지역이해 교육 시스템을 구축하여 사전에 그들이 해당 지역의 문화, 전통, 가치에 대해 충분히 이해할 수 있도록 돕는다. 뿐만 아니라 이주 도시민이 일정기간 농어촌 생활에 적응하는 것을 도와줄 수 있도록 '1이주민1후견인'제도를 운영한다거나 농어촌 주민과 이주 도시민간의 대화를 할 수 있도록 다양한 커뮤니케이션 프로그램을 운영하도록 유도한다.

(3) 효율적인 정책 추진체계 구축

□ 농어촌 복합생활공간 조성 협약제도 도입

농어촌 복합생활공간 조성을 위해서는 주택 단위의 물리적 정주공간 조성에서 교육, 복지, 문화 등의 서비스 연계, 섬세한 공동체 문화 형성을 위한 프로그램까지 대단히 다양하고 섬세한 사업이 요구된다. 따라서 중앙정부 차원에서는 범정부적으로 참여하고 현장을 잘 아는 지자체 차원에서 계획, 실행 과정을 주도하는 동시에 상호간의 지속적인 노력을 위해서는 약속 이행을 보장할 필요가 있다.

시·군 지자체가 도시민 정주공간 조성사업과 교육, 복지, 문화 서비스 관련 사업의 연계방안을 3~5년 정도 단위의 종합계획으로 수립하면 그에 필요한 사업예산을 관련 부처가 검토하여 타당성이 인정되는 경우 계획을 공동 승인하고 협약을 통해 지속적 지원을 보장하는 것이 협약제도의 골자이다. 즉, 중앙정부의 관련부처는 재원확보, 정책 조정 등을 책임지고 지자체는 계획의 성실한 이행을 약속하는 것이다.

이를 위해 중앙정부 차원에서는 고위급 정책협의체를 운영할 필요가 있으며, 시·군에서는 복합생활공간 관련 업무를 전담하는 조직 정비 등을 통한 종합기획체제를 갖출 필요가 있다. 가령, 괴산군 혁신경제기획단, 남해군 남해발전기획단, 진안군 정책개발팀, 장수군 장수발전기획단 등의 예를 참고할 수 있다.

□ 도시민 유치 희망 시·군에 대해 재원 일부를 정부가 지원

도시민이 농어촌에 성공적으로 정착하려면 현지 사정에 밝은 지자체의 도시

민 유치 노력이 가장 중요하다. 인구 감소 시·군을 중심으로 도시민 유치를 위한 다양한 시책이 이미 전개되고 있기는 하나 그 지원 규모가 작고 시책도 단편적이라 실효를 거두지 못하고 있다. 따라서 지자체의 도시민 유치를 촉진, 내실화하기 위한 지원이 필요하다.

지자체의 도시민 유치 노력 촉진을 위한 '도시민 유치 지원사업'은 일부 시·군(10～20개)을 대상으로 2007년부터 신규 시범사업으로 도입된다. 도시민-농어촌 주민의 사전접촉 기회 확대, 지역이해 교육, 이주도시민 후견인제도, 전원생활교육 수료생·출향도시민 등의 네트워크 구축, 지역사회에 필요한 전문인력 유치, 지역사회봉사활동 프로그램 운영 등에 관련된 내용이 포함될 수 있다.

□ 농어촌통계 확충방안 마련 및 '농어촌 정책영향평가제도' 도입 검토

농어촌 복합생활공간 조성정책 수립과 성과평가를 위해서는 인구동향, 경제·사회·문화 등 다양한 기초 통계자료 분석이 필요하다. 그러나 현재는 사회통계를 제외하고는 도시와 농어촌 구분이 되어 있지 않아 활용이 곤란한 경우가 많다. 따라서 과학적 정책의 구상과 평가가 이루어질 수 있도록 모든 통계에 농어촌 구분을 두도록 하고 마을, 농촌경관 등에 관련되는 새로운 농어촌 통계를 발굴 조사할 필요가 있다.

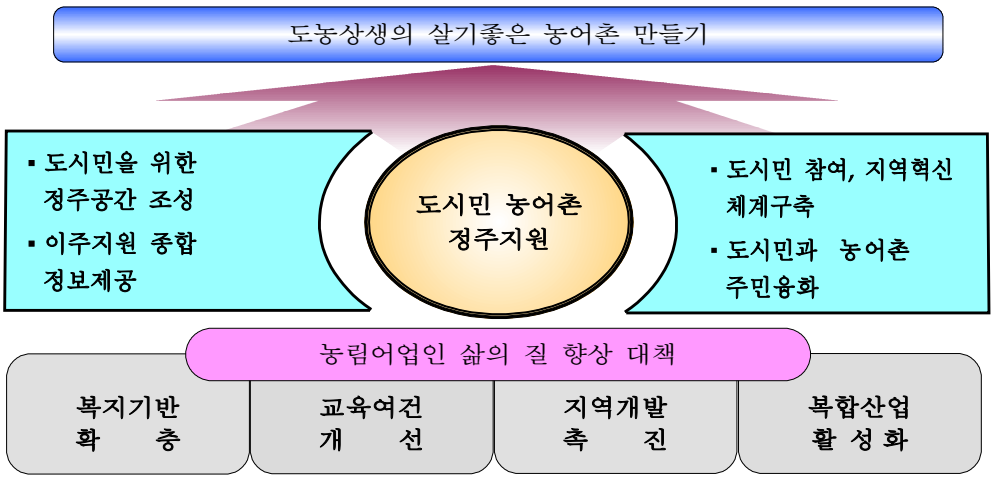
더불어 모든 정책이 도시와 농어촌에 차등 없이 적용되도록 하는 '농어촌 정책영향평가제도(rural proofing)' 도입을 검토할 필요가 있다. 농어촌이 도시에 준하는 삶의 공간으로서 유지될 수 있도록 교육, 복지, 문화 서비스를 포함한 정부 시책이 농어촌에 미치는 영향을 사전에 검토하여 보고 정책을 입안, 적용하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 현재 한국농촌경제연구원을 중심으로 세부 방안을 연구 중에 있다.

□ '살기좋은 농어촌 만들기' 대책

2005년도에 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 도입된 「농림어업인 삶의

질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」에 의해 제1차 5개년 계획('05~'09)이 마련되어 시행중이다. 그러나 이 계획은 농어촌 이주 의향을 가지고 있는 미래의 농어촌 주민의 유입에 관한 사항을 포괄하지 못하였으므로, 복합생활공간 조성정책에서는 주로 도시민의 농어촌 이주에 특화된 내용에 초점을 맞추었다. 따라서 삶의 질 향상 대책과 복합생활공간 조성정책을 통합적으로 시행하는 것이 바로 '살기좋은 농어촌 만들기' 대책이라 할 수 있다. '살기좋은 농어촌 만들기'를 위해 정책을 충실히 이행하는 한편 적극적인 홍보 및 분위기 확산을 통한 국민들의 라이프스타일 변화를 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다양한 방법과 매체를 활용하는 것이 요구된다.

< '살기좋은 농어촌 만들기'의 정책적 범주 >



라. 향후 과제

복합생활공간 조성정책에 대해서는 한편에서는 지지와 또 다른 한편에서는 우려가 있었다. 농어촌의 가장 심각한 문제가 인구의 감소와 고령화이고 마침 도시민의 농어촌에 대한 정주 수요도 상존하였기에 농어촌과 도시의 문제를 동시에 해결하기 위해 농어촌 이주를 희망하는 도시민들을 농어촌에 이주할 수 있도록 정책적 기회를 확대한다는 취지에 대해서는 상당한 공감대가 형성되었다고 할 수 있다.

그러나 이러한 취지에도 불구하고 몇 가지 쟁점이 완전히 해소된 것은 아니다. 혹자는 도시민이 농어촌에 이주하는데 그것을 중앙정부가 지원하는 것이 농어촌 문제 해결에 과연 우선순위가 될만한 정책인가라는 의문을 제기한다. 이에 대하여 농어촌 복합생활공간 조성정책은 농어촌이 당면한 여러 가지 문제 중에서 인구 감소에 따른 지역사회 활력 저하 문제에 대한 처방이지 도시민만을 일방적으로, 직접적으로 지원하는 정책이 아니라는 반론이 있다. 더욱이 복합생활공간 조성정책은 농업·농촌종합대책, 삶의 질 향상 5개년 계획 등 여러 가지 농어촌 정책 중에서 미처 고려하지 못하였던 특정 부분에 대한 보완 수단이라는 측면에서 이해한다면 우선순위 논란은 적실치 못한 측면이 있다.

다른 문제 제기로서 농어촌에 도시민을 유치하는 것은 전혀 다른 생활 기반을 가지고 있던 농어촌 주민과 도시민이 함께 살아가는 공간을 만들게 된다는 측면에서 농어촌 주민이 이 정책에 동의하고 개방적인 수용태세를 갖추는 것이 보다 중요하다는 주장이다. 농어촌 복합생활공간 조성정책은 물리적인 정주공간을 만드는 것과 더불어 도시민과 농어촌 주민이 공동체로서 융화될 수 있는 다양한 프로그램을 동시에 제안하고 있다. 농어촌 주민과 지자체 차원에서 동의하지 않으면 복합생활공간이 형성될 수 없으며, 더 좋은 복합생활공간을 조성하기 위해 필요한 다양한 프로그램을 담을 수 있는 융통성도 열어두고 있다.

이와 관련된 또 따른 쟁점은 복합생활공간이 기존의 농어촌 마을과는 분리된 '섬'으로서 존재하게 될 가능성이다. 그럴 경우 복합생활공간 조성정책이 본래 지향하는 취지와는 달리 농어촌을 단지 도시민을 위한 저렴한 전원주거단지로 개발하고 농어촌 지역사회에서 농어촌 주민의 위화감만 증대시키게 된다는 우려이다. 이러한 역효과를 방지하기 위해서 복합생활공간 조성정책의 주체는 농어촌 주민과 지자체로 설정하고 있으며 중앙정부는 국민 전체에 대한 홍보와 분위기 조성, 지자체에 대한 행·재정적 지원 등의 역할을 하는 것으로 한정하고 있다.

농어촌 복합생활공간 조성정책은 농어촌의 인구 유치를 선언하는 그리고 도시민의 새로운 라이프스타일을 구체화할 수 있도록 제안하는 최초의 중앙정부 정책이라고 할 수 있다. 농어촌의 인구 감소와 고령화 추세는 새로운 인구 유입이 이루어지지 않는 한 농어촌 지역의 활력을 크게 저하시킬 것이며, 나아가 국토의 균형발전도 달성하기 어려울 것이기에 농어촌으로의 도시민 인구 유치를 촉진하

는 정책 구상이 시급히 요구되었다. 동시에 이는 도시의 과밀과 집중에 따른 사회적 비용을 크게 감소시키는 데 기여할 수 있는 가능성을 제시하였다.

따라서 농어촌 마을에 도시민과 농어촌 주민이 함께 생활하는 복합생활공간을 조성함으로써 농어촌의 정주기능이 강화되고, 도시의 부담도 흡수함으로써 나아가 국가 전체의 균형발전에 기반이 될 수 있을 것이다. 복합생활공간을 조성해 나아가는 데는 중앙정부와 지자체 등의 공동 협력과 노력이 필요하지만, 특히 어떤 지자체가 도시민의 지식과 경험을 농어촌 지역사회의 발전에 적절하게 활용하는 개방성과 지혜를 발휘하는가에 따라 그 성패가 크게 좌우될 것이다.

좌 : 2006 전원마을 페스티발 개막식
(2006.10.12),
우 : 전원마을 조성계획 홍보

한편, 복합생활공간 조성정책의 일환으로 2006년 10월 12일부터 15일까지 '전원마을 페스티벌'이 개최된 바 있다. 지자체가 도시민을 유치하겠다는 목적을 가지고 복합생활공간의 다양한 모델마을을 도시민에게 홍보하는 자리였다. 이 페스티벌에는 20개 지자체에서 22개 전원마을 모델을 제시하였는데, 총 4만4천명의 도시민이 방문하여 9,411건의 입주희망신청을 하였다. 도시민의 전원생활에 대한 강한 욕구가 있음을 확인하는 계기가 되었으며, 도시민과 농어촌 주민이 새로운 공동체로서 발전할 수 있는 가능성을 확인하는 계기가 되었다.

참여정부 이전에도 '돌아오는 농어촌'이라는 슬로건을 내걸고 도시민의 농어촌 유치를 위한 정책을 펴지 않았던 것은 아니다. 그러나 참여정부의 복합생활공

간 조성정책 제안은 도시와 농어촌의 수요가 무르익은 시점을 정확히 파악하고 그에 적합한 정책적 대안을 개발·제공함으로써 농어촌이 도농공동체의 새로운 삶터로서 지평을 확대하는 결정적 계기가 되었다. 이를 통해 농어촌이 당면한 문제, 도시가 당면한 문제가 완화되고 명실상부하게 국가 균형발전에 한걸음 다가갈 수 있을 것이라 기대한다.

제8장 농어촌의 비전과 정책 과제

1. 참여정부 농어정의 점검·평가

참여정부가 출범하여 이제 3년 남짓을 경과한 시점에서 정책의 성과를 평가하기에는 무리한 측면이 많으나, 여기서는 중간점검이라는 차원에서 몇 가지 사항을 정리하고자 한다.

참여정부의 정책 차별성 가운데 하나는 상시적인 점검과 평가 시스템을 갖추었다는 점이다. 참여정부는 출범 초기부터 인수위원회가 선정한 100대 국정과제를 점검하는 시스템을 가동하였으며, 정부 위원회로 하여금 종합적인 평가를 수행하도록 하였다. 또한 『농업·농촌종합대책』은 3년마다 점검하여 수정 보완토록 함으로써 실천성을 높이는 계기를 마련하였다. 여기서는 기존의 평가 결과를 요약하면서 정책 과제를 도출하기로 한다.

대통령자문 정책기획위원회의 평가

대통령자문 정책기획위원회는 2004년 10월에 참여정부 정책을 중간평가하기 위하여 각계의 전문가로 구성된 평가위원회를 구성하였다. 농림수산 분야에 대해서는 경제분야 농어촌경제팀(팀장: 충남대 박진도 교수)이 편성되어 7명의 분야별 전문가가 참여하여 토론하였다. 동 위원회는 2005년 1월에 「참여정부 평가와 전망」 보고서를 작성하고 공식적인 활동을 종료하였다. 이 보고서에서 언급한 참여정부 농림수산정책에 대한 종합 평가를 요약하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 참여정부 농정의 차별성에 대해서는 전체 경제정책과 농정이 연계되어 있다는 점을 긍정적으로 평가하였다. 과거의 수많은 농정대책이 소기의 성과를 거두지 못한 가장 커다란 이유가 전체 경제정책의 방향이 기본적으로 농업·농촌의 희생을 전제로 한 성장제일주의 정책이며, 농정은 이러한 성장제일주의 정책으로 인한 농·공간 혹은 도·농간 불균형을 시정하거나 모순을 완화하는 역할을

담당하였기 때문에 처음부터 그 한계가 명확하였다고 지적하였다. 따라서 농업·농촌 문제의 해결이 국정의 최우선 과제 혹은 핵심과제로 설정되고 전체 경제정책의 방향이 농업·농촌에 우호적인 방향으로 재편되지 않는 한 문제 해결은 어렵다는 인식이다.

이렇게 볼 때, 참여정부가 "미래를 열어가는 농어촌"을 비전으로 제시하고 "농업 발전 없이는 선진국이 될 수 없다"는 관점에서 농정을 국가경영전략 차원에서 접근하고 있는 것은 대단히 중요한 시각이다. 즉, 농업·농촌 문제의 해결이 국정의 최우선 과제 혹은 핵심과제로 설정되고 전체 경제정책의 방향이 농업·농촌에 대해 우호적인 방향으로 재편되지 않는 한, 과거 정부와 같은 실패를 되풀이 할 수밖에 없다. 그러나 현실적으로 한·칠레 FTA의 체결 과정에서 보듯이 마치 국민경제의 이익과 농업·농업인의 이익이 충돌되는 것처럼 인식되고, 결국은 농업·농업인의 희생으로 귀결됨으로써 농정에 대한 농민의 불신을 증폭시켰다는 점이 향후 해결해야 할 과제라고 지적하였다.

둘째, 농정 비전과 목표의 차이로서, 참여정부는 농어가소득의 안정과 농어민의 삶의 질 향상을 강조하고 있다는 점에서 차별성이 있다고 평가하였다. 문민정부는 "돌아오는 농어촌", 그리고 국민의정부는 "돌아오고 싶은 농촌"을 농정 비전으로 제시하였지만, 현실은 떠나는 농어촌이었다고 평가하면서, 이러한 비전과 현실의 괴리를 줄이기 위해 참여정부는 "미래를 열어가는 농어촌"을 농정 비전으로 제시하였다고 긍정적으로 보았다. 다만, "미래를 열어가는 농어촌"의 상이 애매하고, 미래를 열어가는 주체가 누구인지 분명하지 않다고 하였다.

농정 목표에 대해서는 문민정부와 국민의정부 농정에서는 UR 농업협상에 따라 농산물시장개방이 현실화되면서 농업구조개선을 통한 농업경쟁력 제고가 최우선 과제로 되고, 농어민의 소득 및 복지 향상 그리고 농촌지역개발은 소홀히 취급되었다. 농정은 경제주의 혹은 능률지상주의를 탈피하지 못하였고, 국민의정부에서는 IMF 경제위기와 맞물려 오히려 경쟁력과 효율성이 더욱 강조되는 시장주의로 경도되었다. 특히 농업의 다원적 기능 혹은 공익적 기능을 확충하기 위한 노력이 미흡하였다. 반면, 참여정부는 농어가소득의 안정과 농어민의 삶의 질 향상을 강조하고 있다는 점에서 차별성이 있으며, 대표적으로 '농어업인 삶의 질 향상

및 농어촌지역개발특별법’(2004.4)의 제정 및 시행(2004.6)이 그 성과라고 하였다.

셋째는 농정 범위와 대상의 차이로서, 참여정부가 산업(농어업)정책, 소득정책, 농어촌정책을 구분한 것은 나름대로 의미가 있다는 평가이다. 예를 들어 1990년대 농정의 기본방향을 규정한 ‘농어촌발전종합대책’(1989.4)과 ‘농어촌구조개선대책’(1991.10)은 농정을 ‘산업정책으로서의 농어업정책’, ‘지역정책으로서의 농어촌정책’, ‘복지정책으로서의 농어민정책’으로 구분하였다. 이에 반해 참여정부는 농어업·농어촌정책의 기본 틀을 산업정책(농업정책), 소득정책, 농어촌사회정책, 수산정책으로 제시하였다. 농어업인의 소득안정이 강조되면서 소득정책이 별도로 제시되고 있는 것이 특징적이며, 특히 직접지불제 확충을 통한 소득안정 및 지지에 역점을 두고 있다는 점에서 차별성이 있다.

그러나 농정의 방향을 산업정책, 소득정책, 농촌정책으로 구분한 것이 타당한 것인가. 소득은 기본적으로 농업·비농업 경제활동의 결과라고 한다면, 이것을 산업정책 혹은 농촌정책과 구분하는 것은 논리적으로 정합적이지 못하다는 지적이다. 또한 직불제는 소득지지 효과가 있는 것이 사실이지만, 단순히 농가소득을 확충하는 것만이 목적이 아니며, 그것은 농가소득 안정, 농업구조조정, 환경 및 경관보전, 조건불리지역 지원 등 특정한 목적을 지닌 것으로 농정개혁을 위한 수단이라는 인식이 필요하다는 지적이다. 따라서 농정의 방향과 과제를 농정이념 및 대상에 맞게 산업(농어업)정책, 농어촌정책, 식품정책으로 나누어 재설정할 필요가 있다고 제시하였다.

대통령자문 농어업특위의 국정과제 평가

참여정부(청와대 정책실)는 대통령직 인수위원회 보고서를 토대로 12개 국정과제를 운영하기로 하여 농어촌 분야는 “미래를 열어가는 농어촌의 실현”이라는 비전을 설정하고, 핵심 과제로 농업인력 정예화, 농지제도 개선, 쌀산업대책, 직접지불제 확충, 농촌사회 안전망 및 기초 복지 인프라 확충 등의 5개 과제를 선정하였다. 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농어업특위)는 국정과제 위원회의 일원으로서 농정분야 국정과제의 추진상황을 점검하고 평가하는 기능을 담당하고 있다.

농어업특위는 2005년 6월에 농어업인단체, 관계전문가, 관련부처 관계관 등 15인으로 「농어정점검평가협의회」를 구성하고, 핵심과제를 포함한 농정을 점검·평가하는 활동을 수행하였다. 5개 핵심과제의 추진상황에 대한 평가는 다음과 같다.

< 농정분야 국정과제 내용 >

로드맵과제명	세부과제 내용
① 농업인력 정예화	○ 신규 창업농 육성 ○ 전문경영체 지원제도 개선 ○ 농업인 교육체계 개편
② 농지제도 개선	○ 농지제도 개편 및 법 개정 ○ 농지은행제도 도입
③ 쌀산업 대책	○ 쌀협상 대응 ○ 추곡수매제 폐지 및 공공비축제 도입 ○ 쌀 전업농 육성 및 영농규모화 추진 ○ 쌀농가 소득안정대책 추진
④ 직접지불제 확충	○ 중장기 직접지불제 추진계획 수립 ○ 직접지불제 확충
⑤ 농촌사회 안전망 및 기초복지 인프라 확충	○ 국민연금보험료 확대 지원 ○ 국민건강보험료 확대 지원 ○ 보건의료 인프라 확대 ○ 농어촌학교 초등교원 확보 방안 ○ 여성농업인·노인복지 강화

① 농업인력 정예화: 2004년부터 창업농 제도가 도입되어 젊은 인력의 유입이 기대되며, 농업법인 관련세제 개선으로 '05년부터 가시적 효과가 나타나기 시작하였다. 그러나 미래 농업경영 주체의 양적 확보를 위해서는 현행 후계농업인 육성사업과 함께 다양한 유입대책이 필요하며, 기존 후계농업인의 성공적인 영농정착을 위한 지속적인 사후관리가 필요하다.

② 농지제도 개선: 농지법 등 관련법 개정작업은 국민적 공감대를 형성하면서 당초 일정대로 개정법안을 마련하여 국회에 제출('05.7.21)하여 개정 농지법을 공포('06.1.22시행) 및 하위법령 개정을 추진 중이다. 국회심의 과정에서 일부 농업인·시민단체 및 야당의 의견을 수용하여 정부 제출안의 일부 조항이 수정 의결되었으며, 앞으로 농지법 하위법령 정비 및 시행 등 제도개선의 완결성을 높이기 위한 홍보 등 후속조치가 필요하다.

③ 쌀산업 대책: 쌀 관세화유예 협상 결과가 국회에서 비준('05.11.23)됨으로써 향후 10년간(2005～14년) 관세화유예를 연장할 수 있게 되었으나, 협상 결과의 국회 비준동의 과정에서 농민단체는 추가지원 대책을 요구하였다. 더욱이 '05년 수확기의 산지 쌀값이 큰 폭으로 하락함에 따라 소득보전 직불제의 필요성이 대두되었으며, 따라서 2004년 수립된 쌀산업대책의 보완대책이 마련되어야 한다.

④ 직접지불제 확충: 직접지불제는 시장개방 진전에 능동적으로 대응하면서 국내농업의 지속적 유지를 위한 선진국형 정책수단으로 농정에서 비중이 점점 높아지고 있다. 그러나 농업인의 직불제 확대 요구에 따른 재정부담 증가 및 정책효과성을 종합적으로 고려하여 확대 필요성이 제기되며, 따라서 직접지불제의 중장기 방향에 대한 사회적 합의를 토대로 관련제도가 정비되어야 한다.

⑤ 농촌사회 안전망 및 기초복지 인프라 확충: 농림부 주도로 "삶의질향상법"을 제정하여 관련정책을 추진하고 있으나, 정부 재정의 한계로 사업추진이 미흡한 상태이다. 특히 농업인 영·유아 양육비 지원대상에 시설 미이용 아동까지 포함할 경우 재정소요가 늘어날 것으로 예상되며, 여성농업인센터, 농가도우미제도 등의 지방이양사업은 중앙정부 관리 및 사업의 지속성 확보에 어려움이 많다. 따라서 농업인의 삶의 질 향상 측면에서 사회보험료 부담경감과 보건의료기반, 농촌 초등교원 확보, 여성・노인복지 등의 강화가 필요하다.

정부의 자체 평가

◆ 농업·농촌종합대책 점검 평가

농림부는 참여정부 출범 3년차를 맞은 2006년 3월에 농정 성과를 다음과 같이 평가하였다.

첫째, 「농업·농촌종합대책」을 수립하여 농정 추진의 기본 틀과 추진 방향을 제시하였다. 농정의 중장기 비전으로 "농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전 사회"를 지향하면서 전업농 중심의 '산업정책', 경영안정 위주의 '소득정책', 복지인프라 확충 등 '농촌정책'으로 농정의 기본 틀을 확립하였다. 또한 119조원 투융자

계획을 마련하여 종합대책을 재정적으로 뒷받침하도록 하였다. 그리고 투융자 효율성 제고를 위한 심사·평가시스템을 구축한 것도 중요한 성과이다.

둘째, 변화된 환경에 따라 주요 농정제도를 전면 혁신하였다. '05년 7월부터 추곡수매제 폐지 등 양정제도를 시장지향적으로 개편(양곡관리법, 쌀소득보전기금법 개정)하였다. 또한 농지이용 및 소유제도를 개편하고, 농지시장안정을 위해 농지은행 제도를 도입하였다. 협동조합 개혁을 위하여 농협법을 개정하고 경영전문화 및 경제사업 활성화의 기반을 마련하였다.

셋째, 경영위험 증가에 대비하여 농가소득 및 경영안정 장치를 확충하였다. 소득안정과 공익적 기능유지를 위하여 농업예산 중 직불제 비중을 2013년에 23% 수준까지 확대하도록 실천계획을 수립하였다. 자연재해의 대형화 추세에 대비하여 농가의 경영위험부담 완화를 위한 농작물재해보험 등을 내실있게 보완하였고, 부채로 인한 금융부담을 완화하고 경영회생지원 시스템을 상설화하였다.

넷째, 소비자의 신뢰 제고를 위한 농식품 안전성 확보의 기반을 마련하였다. 선진 안전관리제도를 도입하여 식품안전사고를 사전 예방하도록 하고, 농업인에 대한 안전성 교육을 확대하였다. 가축분뇨의 경종작물 시비 확대, 친환경농산물 유통활성화 등을 통해 지속 가능한 농축산업으로 발전하도록 하고, 가축질병 발생시 조기근절을 위한 초동 대응체계를 강화하였다.

다섯째, 브랜드 육성 및 유통 효율화로 생산자·소비자를 동시 만족하도록 하였다. 우수브랜드 경영체를 육성하여 국산 농축산물에 대한 소비자 신뢰를 제고하고, 도매시장 거래제도 개선 및 시설현대화를 추진하여 생산자 수취가격을 제고하며, 국산 농축산물의 식품가공 확대를 통해 우리 농산물의 안정적인 소비기반 구축을 추진하였다.

여섯째, 농촌복지 및 지역개발로 농촌공동화에 적극 대처하였다. 「농림어업인삶의질향상특별법」 제정('04.3) 후, 범정부 차원의 삶의 질 향상 기본계획을 수립하여 추진하였으며, 복지·교육에 대한 지원 확대로 중소농 등의 생활안정을 도모하고, 지속적인 도농교류 확대로 농촌마을의 소득증대 및 도시민의 건전한 여

가문화 조성 등 도농상생 기반을 구축하였다.

일곱째, 전문경영체 육성을 통하여 성장동력을 확충하였다. '13년까지 4만 5천명을 양성한다는 목표로 「정예인력육성 종합대책」을 마련하였으며, 농업인 교육과 컨설팅 체계를 현장기술과 경영능력 향상 위주로 전환하여 교육효과의 현장 활용도를 제고하도록 하였다.

한편, 농림부는 한미 FTA 등 대내외 여건 변화에 맞추어 농업·농촌종합대책을 점검·평가하기 위하여 2006년 8월부터 농업인·소비자·전문가·관계부처 등이 참여하는 농업·농촌종합대책점검단(단장 농림부 차관)을 설치·운영하고 있다. 이 점검단은 종합대책에 대한 종합적인 검토를 거쳐 2006년 말까지 보완작업을 완료하는 것으로 설치되었으나, 한미FTA 협상의 진행상황과 연계하여 최종 마무리하도록 하였다. 이에 맞춰 법·제도 등을 정비하고 119조원 투융자계획도 조정해 나갈 계획이다.

◆ 수산업·어촌종합대책 평가

2004년 2월에 수립한 수산업・어촌 종합대책은 생산정책 중심에서 유통・소비 및 어촌정책으로, 간접지원에서 직접지원으로, 일괄지원에서 선택과 집중으로, 정부주도에서 시장지향형 민간자율로 정책방향을 전환하고자 한다는 점에서 올바른 정책방향을 설정하고 있다고 할 수 있다.

그러나 정책 방향은 올바르게 설정하여 추진되고 있으나, 세부대책에 있어서는 현실성이 결여된 측면이 없지 않다. 특히 향후 추진이 불투명한 사업 및 수산분야와 별로 관계가 없는 사업이 일부 포함되어 있다. 또한 민간 자율에 의한 경쟁력 강화와 어업인 대책 등 앞으로 확대해 나가야 할 분야에 대한 대책도 미흡하다.

지금까지 수산물 생산을 통해 어업인들의 소득증대를 지원하고자 하는 각종 대책이 주류를 이루었으나, 이미 수산물의 수입이 완전 개방되었으며 현재 진행중인 WTO 및 FTA 협상이 타결될 경우 외국수산물의 수입은 더욱 늘어날 전망

이다. 또한 한·중·일 간 어업협정 체결과 연안국들의 규제강화로 인해 조업어장이 크게 축소되어 더 이상의 증산을 기대하기가 어렵게 되었다. 반면에 일반국민들은 더욱 안전하고 질 높은 수산물의 소비를 요구하고 있고, WTO 수산보조금 협상에서는 시장을 왜곡하고 환경을 훼손하는 정부의 지원을 엄격히 금지할 것으로 전망되고 있다.

따라서 이러한 면에서 볼 때 앞으로는 증산보다는 생산된 수산물의 부가가치를 높이는데 주력할 수밖에 없다. 또한 수산 분야에서도 양극화 해소라는 관점에서 지금까지 소홀히 취급해 왔던 어업인과 어촌분야에 대한 지원을 확대하는 것은 당연한 방향으로 생각된다. 아울러 개방화시대에 시장왜곡을 방지하기 위해서는 민간자율에 의한 생산체제의 정착이 필요하고, 치열한 국제경쟁에서 살아남기 위해서는 선택과 집중 방식의 정책 지원이 불가피할 것이다.

2. 농어업·농어촌의 비전과 과제

참여정부는 출범과 동시에 "미래를 열어가는 농어촌"이라는 비전을 설정하고 그 실현을 위하여 농업·농촌종합대책과 수산업·어촌종합대책이라는 중장기 정책을 추진하고 있다. 또한 정부는 2006년에 "함께가는 희망한국 비전2030"을 수립하여 20년 이상을 내다보는 장기적인 정책 방향을 설정하였다. 이러한 맥락에서 여기서는 농어촌의 비전과 정책 과제의 흐름을 정리하고자 한다.

농어업·농어촌의 중장기 비전

세계적인 무역자유화 흐름 속에서 우리나라 농림수산업도 머지않아 시장이 완전 개방된 상황에 놓이게 될 것이다. 이러한 시장개방 하의 산업경쟁력은 소비자의 요구를 얼마나 충족시키느냐에 달려 있다. 국내 농수산물이 시장에서 소비자의 선택을 받으면 농림수산업도 살아남는 것이기 때문에, 국내외의 신시장·신수요에 대응하는 신상품 개발과 마케팅 전략을 통하여 한국 농업은 새로운 활로를 찾을 수 있을 것이다.

한국 농업은 여러 측면에서 발전 잠재력을 가지고 있다. 따라서 농업을 둘러싼 여건을 강점과 약점 그리고 기회 요인과 위기 요인으로 구분하여(SWOT 분석), 강점은 살리고 약점은 보완하며 위협 요인에 적절히 대응하면서 기회 요인을 적극 활용해야 할 것이다.

첫째, 국내 농산물·식품시장이 소비자의 구매력 향상과 함께 계속 성장하고 있다는 점이다. 우리 농산물의 국내시장은 농업 선진국인 네덜란드나 덴마크보다 훨씬 크며, 내수시장을 기반으로 해외에 진출하는데 유리하다. 일본, 대만, 싱가폴 등 아시아권 수출시장이 확장되고 있으며, 중국도 고급 농산물의 수출시장으로 잠재력이 매우 크다. 더욱이 소비자의 품질·안전성에 대한 인식이 높아지면서 품질 차별화와 마케팅 전략 등 비가격 경쟁 측면이 더욱 중요하게 대두되고 있다.

둘째, 미래 농업을 선도해 나아갈 새로운 주체가 등장하고 있다는 점이다. 전업농이 농업 생산의 중심이 되고, 평생직장으로 농업을 선택하는 청년 후계자들이 늘어나고 있다. 아직은 소수이지만 농촌 현장에서는 첨단기술·정보·지식을 응용하는 "신지식 농업인"이 지역농업의 리더로 활동하고 있으며, 생산·가공·유통의 계열화를 통해 농산물의 부가가치를 높이고 농외소득을 창출하는 농기업(agri-business)이 새로운 경영주체로 부각되고 있다. 이들 농업경영체가 사업성과 지속성을 확보할 수 있도록 지원하는 경영정책이 필요한 시점이다.

셋째, 자연조건과 기술·정보·지식을 활용하여 고부가가치 농업을 실현할 수 있다는 점이다. 농업은 자연과 첨단기술이 접목될 수 있는 응용과학이며, 최근 비약적으로 발전하고 있는 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등의 첨단과학기술이 농업 분야에 광범위하게 응용됨으로써 생산성 향상과 부가가치 증대의 가능성이 크다. 따라서 연구개발 투자는 미래 농업의 성장동력을 마련하기 위한 필수적인 과제이다.

[비전 2030 농업분야 실행계획]

2006년 8월에 발표된 「함께가는 희망한국 비전 2030」에서는 농업인의 미래의 모습으로 '활력이 넘치고 살기 좋은 환경에서 안정된 생활'을 제시하고 있다. 또한 이러한 비전을 실현하기 위한 농업분야의 구체적인 정책목표로서 농가소득 안정, 농업체질 강화, 생산기반・유통 개선, 농어촌 생활서비스 기반 확충을 제시하고 있다.

정책목표	실천과제	지표 전망				근거/국제비교
		지표명	'05	'10	'30	
농가소득안정	・직접지불제 확대	・직불제 투융자비율(%)	12.4	20.7	30.0	・농업농촌종합대책에 따라 직불비중 확대 * EU 69,미국26('05)
	・농작물 재해보험	・재해보험 가입률(%)	23.4	26.0	36.0	・매년 0.5% 증가 * 일본 25('01), 미국 72.7('00)
농업체질강화	・쌀 전업농 육성	・쌀 전업농 생산비중(%)	30	41	79	・일본 44('00) 60%(10계획)
	・친환경농업 확대	・친환경인증 농산물 생산비율(%)	4	10	20	・'11년 이후 유기 및 무농약 농산물만 인증
생산기반・유통개선	・재해대비 안전 영농을 위한 생산기반 정비	・배수개선율(%)	68.8	81.3	100	・전국의 상습침수 지역을 대상으로 2013년까지 배수 개선 완료
	・산지유통의 규모화・전문화	・원예농산물의 산지유통전문조직 처리비중(%)	26.8	40.0	80.0	・'30년까지 산지 유통전문조직이 전체물량의 80%처리
생활기반확충	・보건, 의료, 복지, 교육, 문화, 주거 등 농어촌 생활 인프라 확충	・농어촌마을개발 (권역)	36	216	1,000	・'17년까지 1,000권역 착수

출처 : 『함께가는 희망한국 Vision2030』(정부・민간합동 작업단, 2006.8월)

농어업·농어촌의 가치 재조명

미래의 농어촌은 농업 생산만이 아닌 "복합생활공간"으로 변모하면서 농어업·농어촌의 가치가 재발견될 것이다. 최근 들어 생태나 환경에 대한 관심이 고조되고 웰빙(well-being)을 강조하는 분위기가 이어지고 있듯이, 쾌적한 환경을 갖춘 농어촌을 선호하는 도시민이 늘어나고 있다. 그 동안 농어촌인구(읍면 인구)가 감소하여 현재 전국민의 18.5%이지만 2030년경에는 20%까지 증가하리라는 것도 무리한 전망은 아닐 것이다.

소득이 늘어나면서 고품질의 안전 농수산물과 건강식품을 구매하려는 소비자도 더욱 많아지고 있다. 안전성에 대한 요구가 증대하면서 믿을 수 있는 농수산물을 직거래 방식으로 찾는 소비자가 늘어날 것이고, 이에 맞추어 농수산물이 생산되는 농촌 현장을 직접 방문하는 도시민도 늘어날 것이다. 이는 자연과 친환경 농산물 등과 연계된 농어촌의 체험 활동 및 여가 공간에 대한 수요로 이어질 것으로 전망된다.

농어촌관광(green-tourism)은 도농교류를 통하여 농어업·농어촌의 새로운 가치를 실현하는 수단이 되고 있다. 주 5일 근무제 및 주 5일 수업제의 확산으로 가족 단위로 농어촌을 찾는 사람들이 점점 증가하는 추세이다. 특히 체험과 전통을 중시하는 소비 경향에 따라 체험 활동에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 도농교류는 "관계(relationship) 마케팅"을 통해 농어가와 농어촌 주민의 소득 기회를 증가시키고 농촌다운 환경과 경관의 관리에도 기여할 것이다.

앞으로 탈산업사회로 변모하면서 농어업·농어촌이 지닌 환경생태 공간·문화공간으로서의 가치는 더욱 중요해질 것이다. 국민들의 여가와 문화에 대한 욕구에 부응하여 농어촌지역의 경관·환경·자연을 잘 가꾸어 제공함으로써 농어업·농어촌의 다원적 기능에 대한 이해를 도모할 수 있을 것이며, 도시민들은 다원적 기능에 대한 보상으로 농어촌에 대한 투융자를 위한 납세 부담을 수용함으로써 도시와 농어촌이 상생하는 국토균형 발전을 실현하게 될 것이다.

< 산업사회 단계와 농림수산업의 변화 >

농경사회	산업사회 (탈농경사회)	후기산업사회 (탈산업사회)
○ 자급자족(먹을거리) - 생산, 소비일치 - 단순교환, 생계우선	○ 시장화(값싼 상품) - 상업적 이윤추구 - 시장경쟁, 판매우선	○ 탈시장화(좋은 식품) - 생산자와 소비자 교류확대 - 틈새시장, 지역시장화
○ 자연의 지배 - 자연이용 - 자연재해의 최소화	○ 자연의 정복, 약탈 - 토지 약탈 - 생태계 파괴	○ 자연과의 조화 - 자연재해의 관리 - 파괴된 생태계질서 복원
○ 증산을 위한 생물학적, 화학적 기술 - 생계형 다품목 소량생산 - 분산화, 다양화 - 통합화	○ 이윤추구를 위한 화학적·기계적 기술 - 대량생산의 단작화 - 규모화, 전문화 - 규격화, 표준화	○ 안전한 식품을 위한 생물학적 기술 - 고품질 다품목 소량생산 - 유기적 통합화, 시스템화 - 탈규모화, 차별화

농어정의 새로운 패러다임

WTO 체제는 시장개방에 덧붙여 국제규범에 따라 정부의 시장 개입을 축소하는 방향으로 "농정의 국제화"를 요구하고 있다. 이러한 제약 속에서 농어업·농어촌을 안정적으로 발전시키기 위해서는 과감한 정책 전환이 필요하며, 새로운 패러다임과 전략을 모색하는 것은 농정개혁의 지속을 위해서도 대단히 중요하다.

첫째, 소비자·도시민을 지향하는 농어업·농어촌으로 전환해야 한다. 소비자가 만족할 수 있는 품목과 품질의 농수산물(식품)을 생산하여 지속적으로 시장을 창출함으로써 소득기회를 확대하며, 농어촌의 깨끗한 자연환경과 전통문화에 대한 도시민의 수요를 창출하여 새로운 소득 기회로 활용해야 한다.

둘째, 정부 주도에서 시장지향적인 정책으로 전환해야 한다. 시장경제 원리에 따라 생산·유통·소비가 이루어지도록 하고, 정부는 시장조성과 시장실패를 보완하는 역할을 수행하며, 개별 품목의 수급과 가격 결정에 직접 개입하지 않고 작황이나 시황과 같은 관측정보를 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

셋째, 생산 중심에서 다원적 기능에 대한 지원으로 전환해야 한다. 이는 기존의 가격지지를 통한 “소비자 부담형” 정책에서 정부가 다양한 직접지불을 통해 소득을 보장하는 “재정 부담형” 정책으로의 전환을 의미한다. 이러한 방향에서 개별농어가에 대한 투융자 지원이나 정부 수매 등 생산과 가격 지원정책에서 탈피하고, 농어업·농어촌의 다원적 기능에 대한 국민적 공감을 바탕으로 농어가소득과 직결되는 직접지불을 확대해 나가야 한다.

넷째, 농어업의 경쟁력 제고를 위해 소비자와 소비지 유통조직의 요구를 충족시킬 수 있는 품질 고급화와 마케팅 혁신을 추진해야 한다. 신기술 개발 및 수확후 관리기술 혁신으로 품질을 고급화하며, 대형 소매유통업의 확산 등 소비지 유통 변화에 부응하여 균일한 품질의 농산물을 연간 대량·안정적으로 공급하고 브랜드파워를 높일 수 있는 산지 체제를 구축해야 한다.

다섯째, 농어촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형 발전을 도모해야 한다. 농어촌지역 토지이용계획을 바탕으로 편리하면서도 쾌적성을 유지할 수 있도록 생산기반을 정비하고 생활기반을 확충하여 농어촌 주민과 도시민이 함께 누릴 수 있는 국토공간을 조성해 나가야 한다. 또한 농어촌지역의 교육 환경을 개선하고 농어촌주민에 대한 보건의료서비스의 접근성을 보장함으로써 도농간 생활 격차를 해소해야 한다.

중점 추진과제

앞으로 동시다발적 FTA 협상, DDA 협상 등으로 시장개방이 가속화될 것에 대응하여 정책수단을 국제규범에 합치시켜 나가면서 농어업·농어촌의 비전을 제시하기 위한 정책 방향이 재정립되어야 한다. 정부는 시장지향적 농정제도의 정착이라는 기본방향 하에 ①농업부문에 시장 기능이 원활히 작동할 수 있는 경쟁제도를 구축하고, ②경쟁력 있는 품목과 농가를 선택적으로 육성하면서, ③경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 구조조정 보완대책을 수립하며, ④국토 균형발전에 맞추어 활력있는 복지농어촌을 건설하는 방향으로 일관성 있게 추진해야 할 것이다.

◆ 경쟁제도 구축

산업 발전을 위해서는 시장기능과 경쟁원리가 충분히 작동할 수 있어야 한다는 방향에서 범정부적으로 추진되는 규제완화에 동참하는 동시에 농정제도를 시장지향적으로 정비해야 한다. 이를 위하여 먼저, 농정의 기본 틀이라 할 수 있는 농지, 양정, 시장유통, 협동조합 등의 제도를 정비해야 한다. 이들 4대 농정제도는 지난 정부에서도 수 차례 개선된 바 있으나, 참여정부는 이들 제도가 안정적으로 작동할 수 있도록 지속적으로 보완해 나가야 할 것이다.

[뉴질랜드 농정개혁 사례]

○ 뉴질랜드는 1984년부터 경제개혁의 일환으로 강력한 농정개혁을 추진하여 경쟁력 있는 시장지향적 농업구조를 실현하고 있음.
- 1985년부터 농업보조를 폐지하였으며, 저리의 농업개발자금 지원 융자는 중단되고, 기타 자금의 이자율도 시장 금리에 접근토록 함.
- 농림부 조직을 1987년 10국을 4국으로 통합함. 1992년 농촌지도 사업을 수익자 부담 원칙에 의해 운영, 1995년에 기업에 매각함. 1995년 수산부를 신설하여 수산업무를 분리하고, 1998년 임업부를 농업부와 통합함.

○ 농정개혁 이후 농업생산구조는 시장과 소비자 지향적으로 변화함.
- 양모와 유제품의 생산은 큰 변화가 없으나 육류 생산은 감소하고 원예 생산이 증가하는 추세를 나타냄.
- 축산 부문에서 전통적인 축산업인 양, 육우, 유우의 생산 외에 사슴과 염소 사육농가가 크게 늘어남. 사슴, 염소 등의 사육은 양이나 소의 사육에 비해 토지를 집약적으로 사용하여 농가 호당 경지면적의 감소를 가져옴.
- 원예 생산의 증가는 주로 키위 생산의 증가에 기인하며 육류 생산의 감소는 주로 양고기 생산이 감소한 때문임.
- 농업보조 폐지 이후 농가의 영농활동은 시장과 소비자의 요구에 따라 전개되고 있음. 또한 영농활동의 기반이 농촌관광과 같은 활동까지 확대되어 농촌경관이나 환경 관리에도 관심을 갖게 됨.

○ 최근 뉴질랜드 농정의 초점은 생물보호(biosecurity), 동물복지, 식품안전, 자원 및 환경 보호 등에 맞추어져 있음.
- 정부가 추진중인 농정 과제로는 낙농 및 원예산업 구조조정, 생산자위원회(육류, 양모, 돼지고기, 염소, 낙농 등) 기능 조정 등이 있음.

농지제도는 농지소유 규제완화, 장기임대차 활성화, 농지은행제도 정착 등을 통하여 농지유동화를 촉진하는 방향이다. 양정제도는 추곡 수매제 폐지와 공공비축제 정착, 민간유통 활성화 등을 통한 쌀시장의 정부 개입을 축소하는 방향이다. 농산물 시장유통제도는 시장도매인제, 정가수의매매 등 도매시장의 다양한 거래제도의 정착을 도모하고 산지유통센터의 효율성을 높여 나가는 방향이다. 협동조합 제도는 중앙회의 신용·경제사업을 분리하고 부실조합의 구조조정과 함께 조합간 자율합병을 촉진시켜 경제사업을 활성화한다는 방향이다. 농업금융제도는 농업종합자금제를 강화하여 농가에 지원되는 모든 정책자금을 점차적으로 통합해 나가는 방향이다.

농어업인의 자율적·창의적 경제활동을 저해하는 제도적 규제는 과감하게 축소해 나가야 한다. 구체적으로 농업 진입장벽의 완화를 위하여 농업인과 농업법인의 자격기준 완화, 농업의 범위 확대 등을 위해 제도를 개선하는 것이다. 아울러 농가를 보완하는 다양한 농업경영체를 육성하고 기업적 농업경영의 활성화를 위하여 농기업 설립(제3섹터 방식, 공기업 등)도 적극 검토해야 한다. 또한 농어촌이 농업생산만이 아닌 다양한 산업이 공존하는 공간이 될 수 있도록 농촌지역 토지이용제도를 정비할 필요가 있다. 특히 농어가형 부업, 농어촌관광, 농어가민박, 도시자본 유치 등 농어업인의 경제활동이 활성화될 수 있도록 관련제도를 개선해야 할 것이다.

◆ 농업구조조정을 통한 경쟁력 제고

농업구조조정의 핵심은 농가유형별로 차별화된 정책프로그램을 통하여 "선택과 집중"을 추진하는 것이다. 즉, 전업농 대책으로 젊고 유능한 농업인을 선정하여 경영규모 확대 및 시설개선, 경영위험관리시스템 확충, 컨설팅 지원 등을 지원한다. 중소농 대책으로 규모화가 어려운 농가에 대하여 틈새시장을 겨냥한 친환경 유기농업 등 고품질·고부가가치 농업으로 전환하고, 경영 다각화, 농외소득 지원 등을 추진한다. 영세 고령농 대책으로 이농을 희망하는 농가에 대해서는 은퇴할 수 있는 여건을 마련하고, 전직 교육훈련, 사회안전망 강화 등 복지 차원의

지원을 강화해야 할 것이다. 이러한 선택적 농정을 위해서는 농업인 스스로의 진로를 존중하는 분위기 조성이 중요하다.

농업의 경쟁력 제고를 위해서는 품목별·산업별 전문조직체 육성이 중요하다. 개별농가는 농업 생산에 전념하고 전문조직체가 가공·유통을 계열화함으로써 농산물의 부가가치를 높이고 규모경제와 범위경제를 추구할 수 있다. 나아가 이들 전문조직체를 "농산업클러스터"로 육성할 수 있을 것이다. 즉, 지역농업의 혁신을 주도할 수 있는 품목군이나 농산업 분야를 중심으로 클러스터를 발굴하여 지역의 관련 산업체·대학과 연구소·지자체가 네트워크를 형성하고 상호협력을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지역농업 혁신의 상승효과를 도모하는 방향이다.

품목별로 산업의 중장기 비전을 제시하여 농업인을 비롯한 관련 종사자의 역량을 결집해 나가는 것도 중요하다. 즉, 쌀산업은 규모화된 전문경영체가 쌀 생산의 대부분을 담당하면서 미곡종합처리장(RPC)과 연계하여 지역 단위의 산지브랜드를 정착시켜 나가야 한다. 원예산업은 자본·기술집약적 농업으로 발전하여 주산지의 산지유통센터(APC) 중심의 계열화를 통한 마케팅 경쟁력을 강화하고, 품질에 따라 제값을 받을 수 있는 다양한 유통채널을 구축해 나가야 한다. 축산업은 고품질·안전성 중심으로 생산구조를 재편하는 방향에서, 한우는 고급육 생산과 축산물종합처리장(LPC)을 통한 냉장유통을 실현하고, 낙농은 고품질 우유생산을 통한 안정적인 시유 공급체계를 확립하며, 양돈은 환경친화적인 축산업으로 발전시키고, 양계는 계열주체에 의한 수직적 계열화를 정착시켜 나가야 한다.

농림수산업의 지속적인 발전을 위하여 새로운 성장동력을 적극 발굴하는 것도 중요하다. 장래에 수요확대가 예상되는 신상품 개발을 적극 추진하는 동시에 수확후 관리기술 개발, 식품산업의 요구에 부응하는 원료농산물 공급체계 등을 통해 농산물의 수요를 확대하고 부가가치를 제고해 나가야 한다. 특히 수출농업은 내수시장의 한계를 극복하고 농업·농촌의 새로운 활로라는 점에서 국제경쟁력이 있는 품목(예: 신선채소, 과일, 화훼, 인삼 등)을 발굴하여 수출 지향적인 생산자단체를 전략적으로 육성할 필요가 있다. 아울러 수출 상대국의 수요조사를 비롯한 시장개척을 지원하고, 수출의 안정성·지속성을 확보할 수 있도록 수출보험

이나 수출금융 등의 제도를 보완해 나가야 한다.

◆ 농어가소득 안정 및 영세농 대책

그 동안의 부채대책으로 농어가부채 문제는 상당히 완화되었으나 고액부채의 고정화 등 경영안정을 저해하고 있으므로, 도덕적 해이를 방지하고 구조조정에 도움이 되는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 즉, 외환위기 이후 누적된 부채에 대해서는 부채 발생 원인에 따라 중장기 정책자금 상환기간 연기, 상호금융자금 및 경영개선자금 금리 인하, 상호금융 대체자금 지원, 연대보증 해소자금 상환 연장, 농업경영회생자금 지원규모 확대 등을 선별적으로 적용해야 한다. 또한 회생이 어려운 농업경영체가 유연하게 퇴출할 수 있도록 자산처분과 부채정리 등의 퇴출지원프로그램을 강화해야 할 것이다.

농어가소득 안정을 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 시장개방이 진전될수록 전문화되고 고정자본 투자액이 많은 전업농일수록 경영위험이 크다. 앞으로 소득변동은 주로 가격 하락에 연유할 것으로 예상되는데, 가격정책을 통한 시장개입은 UR 농업협정에서 감축대상(amber box)으로 분류되어 있어 적극적으로 활용하기 어렵다. 따라서 농업경영체 단위의 소득안정 방식으로 정책프로그램을 개발할 필요가 있다. 농가별로 경영 실적을 감안하여 기준 소득을 설정하고, 실제 소득이 일정 수준 이상으로 감소하게 되면 이를 보전하도록 하는 제도이다. 이러한 소득안정 정책은 농가별로 수입과 지출이 정확하게 파악되어야 시행할 수 있으므로, 농가등록제를 도입하고 일정 규모 이상의 농가는 경영장부 기록을 의무화할 필요가 있다.

고령농어업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후의 생계안정대책을 마련해야 한다. 영세농이라도 약간의 농지와 농가주택 등 자산을 보유하고 있기 때문에 국민기초생활보장제의 수혜대상에서 제외되고 있으나, 유연한 구조조정을 위해서는 복지적 지원의 확충이 필요하다. 따라서 농업인에 대한 국민기초생활보장제를 재검토하여 농지자산은 소득환산 대상에서 제외하고, 농업경영을 이양한 은퇴 후에도 생계비 수준의 소득이 유지될 수 있도록 “국민기초생활 보조금 + 경영이양직불 보조금 + 농지임대소득”의 지원시스템을 정착시켜야 할 것이다.

◆ 활력있는 농어촌사회 건설

농어촌지역의 농외소득원을 확충하는 것은 지역경제를 활성화하는 수단인 동시에 재촌탈농 여건을 조성한다는 점에서 의미가 크다. 그 동안 정부는 농공단지 조성을 비롯하여 농외소득원 확충을 위한 투융자를 추진해 왔으나, 제도적인 뒷받침이 취약하였다. 따라서 도시자본의 농어촌 유치를 위한 과감한 제도 개선이 필요하다. 농어촌지역 투자에 대한 세제 및 금융상 인센티브를 제공하고, 농수산물가공업의 입지를 촉진하기 위하여 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화해 나가야 할 것이다.

농어촌관광의 지속적 추진을 위한 제도 정비가 필요하다. 특히 농어촌관광의 핵심은 경관과 환경을 가꾸고 보전하는데 달려 있으므로, 농지가 난개발되지 않도록 주민이 참여하여 농지전용 심의가 이루어질 수 있는 시군 조례를 제정하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 또한 농어촌관광이 농어가소득에 도움이 될 수 있도록 농어촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등의 규제완화가 필요하다.

현재 추진중인 "농촌마을 종합정비사업"의 사업 메뉴를 농촌공간 정비의 수준으로 확충하고, 주민참여가 활성화될 수 있도록 사업추진 방식을 보완할 필요가 있다. 사업 내용으로 기존에 단위사업으로 추진하던 주거지 정비, 도로·하수 등 생활기반시설 설치, 마을개발사업, 복지 및 여가시설 설치, 농촌환경개선사업 등을 통합할 수 있으며, 신규사업으로 농촌형 주거단지 개발, 어메니티 증진, 농촌생태계 보전 등을 포함할 수 있을 것이다. 또한 사업 추진 과정에서 중앙정부의 모니터링 및 평가 기능을 강화하고, 주민참여 방식의 사업계획 수립과 집행이 원활하게 이루어지도록 제도를 정비해야 할 것이다.

농어촌정책에는 지역을 대상으로 하는 시책과 주민을 대상으로 하는 시책이 있으며, 이들 시책은 농어촌정책의 주무부처인 농림부나 해양수산부뿐만 아니라 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 보건복지부 등에서 분담하여 추진되고 있다. 따라서 부처별로 시행중인 사업의 중복 문제가 제기되어 농어촌정책(지역개발, 농어

업인 복지정책 등)의 종합적 조정의 필요성이 제기되었다. 다행히 2006년에 행자부의 신활력사업이 농림부로 이관되면서 유사사업의 통폐합까지 검토되고 있으나, 관련시책들이 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 대승적인 차원의 조정이 필요하다.

[농어촌의 비전에 관한 대통령 말씀]

<중략>

지금 농업과 농촌을 걱정하는 목소리가 높습니다. 저도 많이 고심하고 있습니다. 그러나 모든 것은 우리하기에 달려있다고 생각합니다. 함께 힘을 모은다면 그 어떤 도전도 극복해 나갈 수 있을 것입니다.

이미 많은 농업인들이 기술개발과 경영혁신을 통해 경쟁력을 높여가고 있습니다. 안전하고 맛좋은 우리 농산물을 찾는 소비자가 늘고 있고, 도시와 농촌 간의 상생협력도 활발하게 이루어지고 있습니다.

정부도 최선을 다하고 있습니다. 개방에 맞서 경쟁할 수 있는 분야는 더욱 키워나가고 지켜야 할 분야는 꼭 지키겠습니다. 영세·고령농가와 같은 취약계층에 대한 복지지원도 확대하고 있습니다. 기존의 '농업·농촌종합대책'과 '119조원 투융자계획'을 지속적으로 점검·보완하는 것은 물론, 개방에 대비한 추가적인 보완대책도 마련해 가겠습니다.

농촌을 되살리는 일에도 각별한 노력을 기울이고 있습니다. 농촌 공동체와 생태계를 복원하고 교육과 의료, 문화 등 생활여건을 개선해서 누구나 와서 살고 싶은 농촌을 만들어가겠습니다. 지난달 '전원마을 페스티발'에서도 그 가능성을 확인할 수 있었습니다.

희망과 자신감을 가지고 함께 도전합시다. 반드시 성공해서 우리 농업과 농촌의 새로운 역사를 만들어 나갑시다.

<2006.11.10, 농업인의 날 치사>

농어촌 문제는 경제·사회·문화 등의 복합적 요소를 가지기 때문에 종합적으로 접근해야 한다. 따라서 시책을 통합하는 것보다는 각 부처의 성격에 따라 농어촌 정책을 재조정하고, 각 부처는 해당 사업을 1~2개의 종합사업으로 통합하여 지방자치단체에 포괄 보조를 하는 방식이 바람직할 것이다. 예를 들어 농림부와 해양수산부는 농어업·농어촌의 다원적 기능과 관련한 농어촌공간 종합정비를 담당하고, 행정자치부는 농어촌 중심도시의 육성을 담당하며, 환경부는 농어촌자연환경 보전사업을 담당하고, 건설교통부는 농어촌토지이용 관리를 담당하는 것이다.

농어촌복지정책 및 복지 서비스를 보강하는 제도개선과 지원이 필요하다. 농어업인의 국민건강 보험료와 국민연금 보험료의 일정 비율을 직접지불 방식으로 지원하고, 지자체에 대하여 공공보건·의료 장비의 보강과 의료인력 유치를 위한 자금을 지원하며, 취약계층에 대한 지원으로 영유아 보육시설과 노인 및 여성 복지시설 운영 등에 필요한 자금의 지원을 확충할 필요가 있다.

◆ 재정정책과 투융자 조정

2004년 수립된 농업·농촌종합대책 및 수산업·어촌종합대책의 추진상황 점검과 함께 중장기 비전에 대한 재검토가 필요하다. 이번 종합대책은 과거의 경험과 교훈을 반영하여 착실히 준비된 것이기는 하지만, 최근의 여건 변화와 추진과정에서 나타난 문제점을 반영할 필요가 있다. 시장개방 동향과 경제상황의 변화에 대응하여 농어업인과 소비자를 포함한 국민적인 시각에서 농어업·농어촌의 중장기 비전을 검토하고, 이러한 방향에서 관련정책의 추진상황을 점검하는 것은 농정의 신뢰 회복에도 유익할 것이다. 먼저, 농어업·농어촌정책 점검의 일환으로 재정투융자의 기본방향을 명확히 정해야 한다.

첫째, 정부사업은 사회간접자본(SOC) 등 공공투자에 집중하고, 개별경영체의 이익에 직결되는 사업은 보조를 줄이고 융자로 전환해야 한다.

둘째, 농림수산금융 체계를 개편하여 개별경영체와 생산자조직에 대한 지원을 효율화하고 농어업인의 자력성장을 촉진하도록 해야 한다.

셋째, 소비자 지향적인 정책기조에 맞추어 생산 중심의 투융자를 유통 중심으로 전환하고, 생산기반투자는 기존시설의 보완·개선에 중점을 두어야 할 것이다.

이러한 중장기 정책 방향 하에서 앞으로 투융자가 확대되어야 할 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 농업구조조정 촉진을 위하여 경쟁제도를 정비하고 필요한 정책자금 지

원을 지속해야 한다. 특히 전업농의 농지유동화 지원, 경영회생 가능 농가에 대한 워크아웃 지원, 은퇴농업인 지원 등이 필요하다.

둘째, 농어가의 경영 안정과 소득 보전을 위한 직접지불제 관련예산은 지속적으로 확충되어야 한다. 다만, 직접지불제의 목적과 대상이 서로 상충되지 않도록 신중한 도입이 필요하며, 궁극적으로 경영체 단위의 소득안정제도로 정착되어야 할 것이다.

셋째, 농림수산업의 성장동력을 발굴하는 노력으로서 새로운 수요 개발과 시장개척 지원이 강화되어야 한다. 특히 수확후처리기술 관련자금, 수출인프라 구축, 농어촌정보화, 농림수산기술개발 지원 등을 확충해야 할 것이다.

넷째, 복지농어촌 건설을 위한 지원사업으로 복합생활공간 조성, 농공단지 활성화, 농어촌관광 활성화 등을 비롯하여 인적자원 개발을 위한 교육, 보건의료 서비스, 문화, 노인・여성복지 등의 농어촌 복지서비스도 확충되어야 한다.

특히 농어촌정책과 관련하여 재정투자를 확대해야 할 분야와 정책 개선 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농어촌의 기초 생활환경 정비에 대한 투자를 지속해야 한다. 다만 생활환경 서비스 수준의 질적 제고를 위해서는 현 수준보다 투융자 사업 확대가 필요하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해 정주 단계별로 서비스 표준을 마련하는 방안을 검토해야 한다.

둘째, 농어촌의 경관보전 및 창출을 위한 투자를 대폭 확충해야 한다. 경관보전직불제의 예산 확대뿐만 아니라, 농어촌의 종합적인 생활경관, 자연경관을 보전하기 위한 사업과 문화적 건축물 등을 관리하기 위한 정책 영역을 개척하고 그에 대한 투자를 강화할 필요가 있다.

셋째, 농어촌관광 활성화를 위한 지속적 지원 및 투자 확대가 필요하다. 농

어촌관광이 농어촌의 다양한 일자리 창출에 중요한 기능을 수행함에도 불구하고 그 기반이 되는 시설이나 소프트웨어 측면에서 여전히 부족한 상태이다.

넷째, 다양한 농어촌 복합생활공간 조성 및 이주 단계별 맞춤형 지원 프로그램 체계를 구축하기 위한 투자를 강화해야 한다. 이를 위한 사업으로 전원마을 조성사업이 기획되었으나 하나의 사업만으로는 한계가 있어 여러 부처의 예산이 반영되어야 함으로 예산 소요가 많을 것으로 전망된다.

다섯째, 농어촌의 인적자원 육성 및 역량 강화를 뒷받침하기 위한 투자를 확충해야 한다. 다양한 유형별로 인적자원을 세분하고 유형에 맞춘 교육·훈련사업 투자를 강화하는 것을 비롯하여, 농어촌에 부족한 인적자원을 외부로부터 연계시켜 줄 수 있는 다양한 지원이 필요하다.

앞으로 재정투융자를 축소시켜 나가야 할 분야로서 중기재정계획에도 반영되어 있듯이 생산기반 정비 및 농지조성 사업은 점차 축소되는 추세이며, 생산지원자금을 비롯한 품목 특정적인 생산보조는 WTO 규정에 의해서도 감축되어야 할 대상이다. 또한 개별경영체에 지급되던 각종 보조금, 가격지지에 소요되는 각종 비용을 국제규범에 맞게 감축시켜 나가야 한다.

농업·농촌종합대책 및 수산업·어촌종합대책이 성공적으로 수행되어 정책 효과를 극대화하기 위해서는 정부와 농어업인이 함께 목표 달성을 위한 공동 인식을 가지고 그 실현을 위하여 노력해야 한다. 이러한 공동체 의식이 성숙될 때 비로소 우리나라 농림수산업도 시장 지향적으로 변모하면서 선진국형 농어정으로 한 걸음씩 다가가게 될 것이다.

농림수산 정책보고서 집필자 및 감수자

분 야	집필자	감수자
총괄	한국농촌경제연구원 김정호	대통령비서실 농어촌비서관
요약	한국농촌경제연구원 김정호	
제1장 참여정부 농어정의 여건과 성격	한국농촌경제연구원 김정호, 최세균 한국해양수산개발원 신영태	농림부 나승렬 국장, 농업구조정책과장
제2장 농업·농촌종합대책	한국농촌경제연구원 김정호 농림부 김인중, 이준원	농림부 농업구조정책과장
제3장 주요 농업정책의 추진 내용	한국농촌경제연구원 김정호, 황의식, 김창길, 최지현	농림부 농업구조정책과장, 재정평가팀장
제4장 쌀협상과 양정개혁의 완성	농림부 김인중	대통령비서실 농어촌비서관, 농림부 식량정책과장, 농업협상팀장
제5장 지속가능한 산림경영으로	한국농촌경제연구원 석현덕	산림청 임정과장
제6장 규제 중심의 어업관리에서 자율관리로	한국해양수산개발원 신영태	해양수산부 수산정책과장
제7장 농어촌 복지와 복합생활공간 조성	한국농촌경제연구원 박대식, 송미령	농림부 농촌사회과장 농촌정책과장
제8장 농어촌의 비전과 정책 과제	한국농촌경제연구원 김정호	농림부 농업구조정책과장

C2006-54
미래를 열어가는 농어촌 - 참여정부 농림수산 정책보고서 -

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2006. 12.
발 행 2006. 12.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 E-mail: dongyp@chol.com

• 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.