

21C 농업 · 농촌의 비전과 발전전략

이 정 환	부 원 장
김 명 환	수석연구위원
박 성 재	연구 위 원
정 기 환	연구 위 원
박 동 규	연구 위 원
오 내 원	연구 위 원
신 승 렬	부 연구위원
이 용 선	부 연구위원
김 태 곤	부 연구위원
김 연 중	부 연구위원
서 진 교	부 연구위원
김 태 훈	책임연구원
이 병 훈	위촉 연구원
송 우 진	위촉 연구원

연구책임: 이 정 환 부 원 장

연구총괄: 서 진 교 부연구위원

자료문의: 서 진 교

tel: 02-3299-4308

e-mail: jksuh@krei.re.kr

- 이 자료를 인용하시려면 반드시 필자의 허락을 받으셔야 합니다
- 이 자료는 우리 연구원의 의견과 다를 수도 있습니다.

목 차

요약	i
제1장 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구 목적	2
3. 선행연구의 검토	2
4. 연구 내용	3
제2장 농업·농촌의 현실과 향후 전망	5
1. 대외적인 여건 변화와 전망	5
1.1. 농산물 교역질서의 변화	5
1.2. 중국의 세계무역기구 가입	6
1.3. 쌀시장 개방에 대한 차기 농업협상	7
2. 대내적인 여건 변화와 전망	7
2.1. 농산물 수급과 가격문제	7
2.2. 농가경제문제	9
2.3. 농업의 환경문제	12
2.4. 농식품의 안전성문제	13
2.5. 농촌지역문제	14
3. 한국농업의 중장기 전망: 그 가능성과 한계	15
3.1. 기준 전망치	15
3.2. 한국농업의 성장 가능성	21

3.3. 조정 전망치	25
3.4. 한국 농업의 한계	32
제3장 농업·농촌의 비전과 농정 패러다임	37
1. 농업·농촌의 비전	37
1.1. 농업의 존립조건	37
1.2. 경쟁력 향상조건	38
1.3. 정부가 시장실패를 보완하는 산업	38
1.4. 아름다움과 전통이 보전되는 농촌	39
2. 농정 패러다임의 전환	40
2.1. 정부기능과 시장기능의 역할 분담	40
2.2. 농정방향의 전환	43
3. 주요 분야별 시책	44
3.1. 농업·농촌의 발전 목표	44
3.2. 금융개혁으로 시장지배의 기틀 마련	45
3.3. 구조조정으로 농가의 선택 폭 확대	47
3.4. 소비자 지향적 유통정책으로 수요 유발	48
3.5. 경쟁을 촉진하되 위험을 관리하는 경영정책	49
3.6. 투자의 효율성을 고려한 생산기반정비	50
3.7. 현장과 미래를 지향하는 기술개발정책으로 경쟁력 향상	51
3.8. 시장을 활용하는 식량정책으로 수급안정	52
3.9. 활기차고 깨끗한 농촌 보전체제 확립	52
제4장 분야별 비전과 정책방향	55
1. 농가경제의 비전과 정책방향	55
1.1. 농가경제의 실태와 문제점	55

1.2. 농가경제의 비전과 정책과제	64
1.3. 정책방향	69
2. 협동조합과 농업금융의 비전과 정책방향	79
2.1. 협동조합의 환경변화와 전망	79
2.2. 협동조합의 21세기 비전과 정책방향	87
2.3. 농업금융의 비전과 정책방향	96
3. 농촌지역의 비전과 정책방향	105
3.1. 농촌지역의 실태와 문제점	105
3.2. 농촌지역사회의 변화와 비전	115
3.3. 농촌지역개발을 위한 정책방향	120
제5장 품목별 비전과 발전전략	141
1. 쌀산업의 비전과 발전전략	141
1.1. 쌀산업의 현황과 문제점	141
1.2. 쌀 수급전망과 과제	147
1.3. 21세기 쌀산업의 비전	150
1.4. 쌀산업의 발전전략	151
2. 축산업의 비전과 발전전략	157
2.1. 축산업의 현황과 문제점	157
2.2. 축종별 전망과 비전	161
2.3. 축산업의 발전전략	167
3. 과일산업의 비전과 발전전략	175
3.1. 과일산업의 현황과 문제점	175
3.2. 과일산업의 여건변화와 생산전망	191
3.3. 과일산업의 비전과 정책방향	201

3.4. 과일산업의 발전전략	203
4. 채소산업의 비전과 발전전략	207
4.1. 채소산업의 현황과 문제점	207
4.2. 채소산업의 여건변화와 수급전망	212
4.3. 21세기 채소산업의 정책목표	215
4.4. 채소산업의 발전전략	216
부록	221
1. 외국의 농가소득 정책	221
2. 한·일간 쌀 관세화 조건비교	227
3. 일본의 쌀 AMS	229
4. 미국과 캐나다의 소득안정 직불제와 일본의 도작경영안정제	231

표 목 차

제2장

표 2-1	경지면적, 농가호수, 농가인구의 기준전망치	17
표 2-2	농업부문 불변부가가치: 기준전망치	19
표 2-3	농가소득: 기준전망치	20
표 2-4	경지면적: 조정전망치	26
표 2-5	농업부문 불변부가가치: 조정전망치	27
표 2-6	농가소득: 조정전망치	30
표 2-7	도·농간 실질소득 변화 전망: 기준전망치	33
표 2-8	농가소득 목표치 설정	34
표 2-9	도·농간 실질소득 변화 전망: 조정전망치	35

제4장

표 4-1	농가소득의 장기추세	56
표 4-2	저소득층의 소득변동	57
표 4-3	품목별 조수입변동 발생 빈도	58
표 4-4	농산물가격과 투입재 가격지수 추이	59
표 4-5	농가호수와 인구의 감소추세	60
표 4-6	농가소득 전망(실질, 1999년 기준)	62
표 4-7	전업농의 경영규모와 호수 전망	65
표 4-8	주요 품목별 경영안정 대책	73
표 4-9	마을단위 접근에 따른 마을 및 개별농가 사업의 구분	74
표 4-10	단기상황능력 지표별 농가분포	82
표 4-11	덴마크의 다원적 조합개념	93
표 4-12	농촌인구 및 농가인구 감소율	106

표 4-13	농촌인구 과소화지역의 주요 경제지표	107
표 4-14	농촌환경정비사업의 각 부처별 사업구분	112
표 4-15	조건불리지역의 일반 현황	135

제5장

표 5-1	논면적 규모별 농가호수	143
표 5-2	논 경영규모별 면적	144
표 5-3	농협의RPC 경영수지	146
표 5-4	수매가격, 매입가격, 산지가격의 비교	146
표 5-5	국제 쌀가격의 비교	148
표 5-6	쌀 수급 전망	148
표 5-7	2011년 쌀관련 주요 지표	150
표 5-8	주요 시책의 중장기 추진방향	156
표 5-9	축산업 부가가치 추이	157
표 5-10	축산업 생산액의 변화	158
표 5-11	축산물 1인당 소비량 전망	161
표 5-12	축산업 부가가치 전망	162
표 5-13	한육우 산업 장기전망	163
표 5-14	낙농산업 장기전망	164
표 5-15	양돈산업 장기전망	165
표 5-16	양계산업 장기전망	166
표 5-17	과일 생산, 가격 및 국민소득 (1990-2000)	176
표 5-18	과수 재배면적의 변화 (1990-2000)	178
표 5-19	과수의 토지생산성 변화 (1990-2000)	178
표 5-20	과수의 노동생산성 변화 (1990-2000)	179
표 5-21	과종간 가격, 소득, 소득율 비교	180
표 5-22	과일류 가공실적	182
표 5-23	과일류 수입동향 (1985-2000)	183

표 5-24	과일류 수출동향	184
표 5-25	한.중간 과일 수출가격 비교	185
표 5-26	사과 품종간 도매가격 비교	186
표 5-27	9월 반입량과 연도별 반입량 증감을 및 가격등락을	186
표 5-28	품종별 공급량 증감과 도매가격 등락을	187
표 5-29	사과 인증품 가격	188
표 5-30	과일류 품질인증 현황	188
표 5-31	한.일간 과수 10a당 노동투입시간 비교	189
표 5-32	과수 10a당 노동투입시간	190
표 5-33	사과 생산동향	193
표 5-34	사과 생산전망	194
표 5-35	사과 품종별 재배면적 추이	195
표 5-36	배 생산동향	196
표 5-37	배 생산전망	197
표 5-38	포도 생산동향	197
표 5-39	포도 생산전망	198
표 5-40	감귤 생산동향	198
표 5-41	노지감귤 생산전망	199
표 5-42	단감 생산동향	199
표 5-43	단감 생산전망	200
표 5-44	일본의 과실 품종별 재배면적	204
표 5-45	가공용과 생식용 재배의 생산비 및 노동시간 비교	204
표 5-46	채소 단수추이	208
표 5-47	채소류 1인당 소비량	209
표 5-48	채소류 수출입 동향	211
표 5-49	채소류 1인당 소비량 증장기 전망	213
표 5-50	채소 증장기 생산 전망	214
표 5-51	채소 수출액 전망	214

그림 목 차

제2장

그림 2-1	비료성분의 순환과 퇴적경로	13
그림 2-2	경지면적, 농가호수, 농가인구의 기준전망치	17
그림 2-3	농업부문 불변부가가치: 기준전망치	18
그림 2-4	농축산물 농가판매가격: 기준전망치	19
그림 2-5	농가소득: 기준전망치	21
그림 2-6	경지면적: 조정전망치	26
그림 2-7	농업부문 불변부가가치: 조정전망치	28
그림 2-8	농가판매가격: 조정전망치	29
그림 2-9	농업 및 농외소득 전망: 조정전망치	31
그림 2-10	농가소득 전망: 조정전망치	31
그림 2-11	도·농간 실질소득 변화 전망	33

제4장

그림 4-1	경영주 연령별 소득비교	56
그림 4-2	경영주 연령별 농가호수 추이와 전망	63
그림 4-3	지역농협의 적자조합 추이	84
그림 4-4	협동조합 체제	91

제5장

그림 5-1	쌀 수급 및 재고율 동향	142
그림 5-2	과일 생산 및 가격변화 (1990-2000)	176
그림 5-3	배 생산동향	196
그림 5-4	채소 재배면적 변화	207

그림 5-5	채소 생산과 가격 추세	209
그림 5-6	시설채소 수출동향	211

빈

면

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

- 우루과이라운드(UR) 농업협상이 타결된 이후, 농업부문에서는 농산물 시장개방과 세계화 (Globalization) 추세에 대응하여 우리 농업의 경쟁력을 향상시키는 한편 농민의 복지후생을 증진시키기 위하여 중장기 농업의 목표를 설정하고 다양한 농업정책을 계발·실시하여 온 바 있다.
- 그러나 최근 세계무역기구(WTO:World Trade Organization)에서의 차기 농업협상에 대한 논의동향과 점차 논의가 보다 구체화되고 있는 다양한 형태의 양국간 자유무역협정(FTA:Free Trade Agreements)의 체결 가능성, 그리고 중국의 세계무역기구 가입 등에 따라 향후 우리 농산물 시장 개방의 폭은 더욱 확대될 것으로 예상된다.
- 한편 대내적으로는 북한과의 농업교류 가능성에 대한 논의가 확대되고 있으며, 지속 가능한 농업발전을 포함한 농업을 둘러싼 전반적인 환경 문제에 대한 국민인식이 높아지고 있는 가운데 생명공학기술(BT: Bio-

Technology) 및 첨단 정보기술 (IT : Information Technology)이 매우 빠른 속도로 실용화되는 등 우리의 농업부문을 둘러싸고 있는 대내외 여건은 그 어느 때 보다도 급격히 변화하고 있으며, 이는 우리 농업의 발전방향에 대한 새로운 비전과 농정의 패러다임을 요청하고 있다.

- 이에 따라 지금까지 추진해 온 농정의 목표와 수단을 재검토하고 농업부문을 둘러싼 급변하는 대내외 환경을 종합적으로 전망하여, 21세기 새로운 농업환경변화에 합리적으로 대응할 수 있도록 새로운 농업·농촌의 발전방향과 농정의 패러다임을 제시할 필요가 있다.

2. 연구 목적

- 우리 농업과 농촌의 현실과 새로운 대내외 농업여건의 변화를 극복하고 농업·농촌이 지속적으로 발전할 수 있도록 농업·농촌의 새로운 비전과 발전방향 및 농정의 패러다임을 제시함으로써 향후 10년 간의 일관성 있는 농업정책의 지침을 제공하는데 본 연구의 목적이 있다.

3. 선행연구의 검토

- 우리 농업·농촌의 중장기 방향에 대한 기존 연구결과는 상당히 축적되어 있는 편이며, 최근의 대표적인 것으로 다음과 같은 연구가 있다.
 - 「21세기 농업·농촌의 좌표와 정책과제」, 21세기 경제장기구상 농어촌대책반, 농경연, 1996
 - 「한국 농업과 농정비전 전략 시책」, 이정환외, 농경연, 1998
 - 「21세기 농업·농촌 비전과 정책과제」, 21세기 농정 비전 작업반

- 이들 연구는 21세기에 대비해 농업을 성장산업으로 정착시킬 수 있도록 미래지향적인 새로운 비전과 발전전략을 수립·제시하고 있으나, 최근에 나타나기 시작한 다양한 문제점 (예: 농업성장과 농가소득간의 괴리현상이나 농가간의 소득격차의 확대추세, 농산물 수요의 정체현상 및 BT/IT의 급격한 발전 등)을 적절히 반영하고 있지 못하다는 한계점을 가지고 있다.
- 특히 '90년대 농정이 정부기능과 시장기능간의 역할분담이 명확치 못해 정부의 기능이 “과잉속의 빈곤한” 모습을 보여 왔으며, 아울러 최근의 농가경제의 상황이 악화되는 가운데 농업여건이 급변하고 있는 실태를 적절히 반영하지 못하고 있다.
- 동시에 이들 연구는 전체적인 발전 방향만을 제시하였을 뿐 품목별 중장기 목표와 그것의 실현 가능성 검토라든가 또는 구체적인 발전전략 등 품목별 접근이 매우 미흡하다고 판단된다.

4. 연구 내용

- 기존 중장기 농업정책의 목표 및 관련 실적의 검토
 - 총량지표, 품목별 수급 및 경영체 육성목표 등
 - 농어촌 복지 및 지역 생활환경
- 현단계 농정의 현황 및 흐름 파악
- 농업부문모형인 「KREI-ASMO」에 기초하여 농업총량지표 및 품목별 중장기 수급전망

- 총량지표 : 농가인구, 농가호수, 농가소득(농업/농외), 경지면적
농업생산여건, 농업의 GDP, 등
 - 품목별 수급 : 생산, 재배면적(사육두수) 소비, 자급률 등
- 품목별 전망을 토대로 농정목표의 검토와 발전방향 제시
- 농가소득, 식량자급률, 경지면적
 - 통일대비 식량자급률 및 필요경지면적 확보 방안
 - IT, BT 실용화
 - 「디지털 경제」에 대비한 농업·농촌 인프라 구축
 - 농업 벤처 육성
 - 농자재 공급체계 및 지원체계 개선
 - 농업생산업과 전후방 연관산업 연계강화 방안
 - Agro-industry 육성: 농업의 1·2·3차 복합산업화
- 농정목표 달성을 위한 시책과 정책수단 발굴
- 재원확보와 법령 등 제도개선 방안
 - 농업금융개혁: 상호금융제도, 중앙회 신용개선
 - 정책자금 지원체계 개선, 농신보 제도개선
- 농어촌복지 및 생활환경 개선
- 의료보험, 연금, 교육연건 및 기초생활환경 개선 방안

제 2 장

농업 · 농촌의 현실과 향후 전망

1. 대외적인 여건과 전망

1.1. 농산물 교역질서의 변화

1.1.1 다자체제의 발전과 지역주의의 확산

- 1980년대 이후 세계 각국의 농정은 보호주의에서 시장주의 · 개방주의 농정으로 전환되었고, 그로부터 파생되는 농가소득문제와 지역발전문제는 직접지불제도 등 생산과 직접적으로 연계되지 않은(decoupled) 정책을 통해 해결한다는 것이 세계농정의 기본적인 근간이 되어 왔다.
- 세계 농산물 교역질서도 이러한 흐름 속에서 무역자유화의 방향으로 선회했으며, 1995년 세계무역기구(WTO)의 출범으로 다자체제를 통한 세계화와 자유경쟁에 입각한 국제분업 및 전문화체제로 접어들었다고 볼 수 있다.

- 물론 농업의 비교역적 고려사항(NTC: Non-Trade Concern)에 대한 논의 등 농산물 무역자유화에 대한 논란이 남아 있으나, 새로운 농업협상은 우리나라농산물 시장개방의 폭을 더욱 확대시키는 방향으로 추진될 것임은 분명하다.
- 세계무역기구의 출범이라는 다자체제와 함께 지역내 국가들끼리 상호 경제적 이익을 추구하는 다양한 형태의 자유무역협정(FTA)의 추세도 점차 늘어날 전망이다, 우리나라가 이러한 세계적 흐름에서 고립될 수는 없을 것이므로 이 역시 우리나라 농산물 시장개방을 가속시키는 요인이 될 것으로 보인다.

1.2. 중국의 세계무역기구 가입

- 중국의 세계무역기구(WTO) 가입이 오는 11월 승인될 것으로 전망되는 가운데 중국은 가입을 위한 양자간 양허협상에서 농업분야의 예외없는 관세화와 함께 농산물 평균관세율의 대폭 인하 및 농업 수출보조금 철폐를 약속하는 등 적극적인 농산물 개방정책을 수용한 것으로 보여, 가입 후 차기 농산물협상에서 중국의 관심품목에 대한 시장개방 요구가 거세어질 것으로 판단된다.
- 중국이 WTO 가입하게 되면 소맥, 옥수수, 대두 등 전통적 농산물의 생산이 감소하는 대신 쌀, 채소, 과일 등의 생산이 증가할 것으로 전망되고 있으며, 이에 따라 중국은 이러한 생산증가가 예상되는 품목에 대한 수출증대에 보다 많은 정책적 노력을 기울일 것으로 예상된다.
- 따라서 중국이 차기 농업협상에서 쌀의 관세화, 고추, 마늘, 참깨 등 우리나라가 고율의 관세를 적용하고 있는 품목에 대한 대폭적인 관세인하, 및 최소시장접근(MMA)물량의 완전한 이행 등을 요구할 가능성이 높다.

1.3. 쌀시장 개방에 대한 차기 농업협상

- 우루과이라운드(UR) 농업협상에서 관세화가 유예되었던 쌀은 2004년 중에 관세화 유예조치의 연장에 대한 협상을 끝내야 하며, 유예에 합의가 이루어지지 않으면 관세화하도록 예정되어 있다.
- 관세화유예를 연장하기 위해서는 수출국들이 수용 가능한 추가적인 양허를 해야 되므로 관세화를 유예하려면 최소시장접근(MMA) 물량의 증량 등 상당한 양보가 불가피 할 것으로 전망된다.

2. 대내적인 여건변화와 전망

2.1. 농산물 수급과 가격문제

2.1.1 농산물 수요의 정체

- 1970년대 말까지 쌀의 공급이 절대적으로 부족하여 쌀에 대한 수요가 꾸준히 증가하는 가운데 미곡부문의 성장이 전체 농업성장을 주도해 왔으나 1970년대 말부터 쌀의 1인당 소비가 감소하는 반면 노지채소와 축산물에 대한 수요가 증가하여 1980년대 중반부터는 과일 및 과채류 등의 수요증가가 농업성장의 엔진 역할을 한 것으로 보인다.
- 그러나 최근 과일, 과채류, 양념채소류 등의 수요가 정체하거나 감소하고 있어 향후 이들 품목의 생산이 정체 또는 크게 늘어나지 않거나 오히려 줄어들 가능성이 있으며, 쌀 등 곡물의 생산도 꾸준히 감소할 것으로 예상된다.

- 1980년대 중반부터 수요가 급증한 포도와 감귤은 1990년대 후반부터 수요가 감소하기 시작하였고, 배는 당분간 수요가 증가하겠지만 증가속도가 현저히 둔화될 것으로 보이며, 사과도 이미 1980년대 말부터 수요가 감소하여 재배면적이 1993년부터 큰 폭으로 감소하고 있는 실정이다.
- 한편 우리나라의 농산물 주요 수출시장인 일본은 1990년대 중반부터 농산물 소비가 감소추세로 전환되면서 화훼류를 포함한 대부분 농산물 수입도 정체 내지는 감소하고 있다. 앞으로 일본으로의 농산물 수출은 기존 수입수요를 놓고 중국, 네덜란드, 미국 등과의 치열한 시장점유율 경쟁이 될 가능성이 높고 그만큼 가격, 품질, 신용 등 포괄적인 경쟁력이 확보되어야 할 것으로 전망된다.
- 따라서 앞으로 이러한 수요여건의 한계를 극복할 수 있는 새로운 성장의 엔진을 찾아내지 못한다면 농업부문은 저성장 혹은 마이너스 성장시대가 계속될 전망이다.

2.1.2 쌀의 수급과 가격문제

- 쌀은 수요가 꾸준히 감소하는 가운데 1995년 이후 실질가격이 연평균 4% 상승하여 재배면적이 1996년 105만ha에서 2001년에는 108만 3천ha로 늘어났고, 가공용을 포함한 1인당 소비량은 감소속도가 빨라져 1995년 111kg에서 2000년에는 97.7kg으로 감소하였다.
- 그 결과 2001년에는 재고량이 990만석, 재고율이 29%가 되어 재고 문제가 심각히 대두될 전망이다. 한편 이와 같은 재고증가로 2000년산 쌀의 계절진폭은 1% 수준으로 떨어졌고, 농협 RPC의 반 가까이 적자경영 상태에 있는 실정이다. 아울러 10a당 쌀의 실질소득도 1995~2000년에는

연평균 4.7% 증가하였으나, 2001년에는 전년보다 2.3~8.7% 감소하여 쌀 농업도 이제는 새로운 국면에 들어갈 것으로 보인다.

2.1.3 농산물 가격의 하락

- 향후 농산물 시장개방의 폭이 확대됨에 따라 수입 농산물의 가격이 국내 농산물 가격의 상한이 되는 이른바 「농산물 가격의 천정화(天井化)」 현상이 심화될 것으로 보이며, 동시에 일부 성장가능 품목으로의 생산집중과 이에 따른 가격등락의 심화, 쌀의 재고부담 등으로 향후 농산물 가격은 전반적으로 하락추세를 보일 것으로 예상된다.
- 그러나 농산물 시장개방에 대응하여 농업부문에 투·융자를 확대하고 이에 따라 농업생산성이 증대되어 농산물 가격이 하락하는 것은 농업부문 경쟁력 향상의 한 과정으로써 필연적 현상으로 볼 수 있다.

2.2. 농가경제 문제

2.2.1 성장과 소득의 괴리

- 1980년대 말부터 정부 및 농가의 투자가 대폭 늘어나 1990년대에 농업 자본스톡은 연평균 9% 이상 증가하였다.
 - 건물시설 자본스톡과 농기계 자본스톡은 연평균 15% 증가
- 이러한 자본투자 증가에 따라 1994년~1999년간 농업생산은 연평균 3.2% 성장하였으며, 특히 외환위기 직전까지는(1994년~1997년) 연평균 5.6%의 높은 성장을 기록하였고, 1인당 생산성도 연평균 6.1%나 증가하여 농업과 비농업부문간 생산성 격차가 축소되었다.
- 그러나 농산물 시장개방의 확대로 수입 농산물의 가격이 국내 농산물 가

격의 최고 한계가 되는데다 국내 생산이 일부 수익성 작목으로 집중되면서 농산물의 실질가격은 연평균 약 1.7% (1994~1999년) 하락하였으며, 이에 따라 농업성장률과 생산성 향상에도 불구하고 호당 농업소득은 같은 기간에 연평균 3.0%가 감소하는 「성장률과 소득의 괴리」 현상이 나타나게 되었다.

- 한편 농가의 농외취업자수는 1995년까지 연평균 3~6% 증가했으나 1996년부터 반전되어 겸업소득은 연평균 4.9%, 임금소득도 연평균 5.6% 감소함으로써 농가경제를 더욱 어렵게 만들고 있다.
 - 농외소득의 이와 같은 감소는 호당 농가인구의 감소와 함께 농가인구의 노령화로 인해 임금소득을 기대하기가 어려워졌기 때문으로 추정된다.

2.2.2 경영의 위험성 증대

- 농산물 가격의 전반적 하락은 일부 수익성 있는 소수의 작목으로 생산집중을 가져왔고, 이에 따른 가격의 급락은 대체작물의 가격도 동시에 하락시키는 가격교란 현상을 발생시켰다.
- 아울러 자본재 투입이 늘어난 만큼 자본비용의 부담이 증가했으며, 외환위기 이후 농업투입재 가격상승과 맞물려 농업소득율은 1990년 69%에서 1999년에는 57%로 떨어졌으며, 이에 따라 같은 수준의 농산물 가격변동에 따른 농업소득의 등락이 크게 증폭되었다.

2.2.3 농가간 격차 확대

- 높은 성장률과 생산성 향상의 흐름속에 성공적으로 상충농으로 정착한 농가가 있는 반면, 성장률과 소득의 괴리현상에 적절히 대응하지 못해 부실화된 시설형 농가, 그리고 소득에 비해 부채가 과다한 영세한 부실 농가

군이 크게 증가함으로써 농가의 계층분해가 가속화되고 있으며 이와 같은 현상이 농업문제를 더욱 어렵게 만들고 있다.

- 0.5ha이하의 영세농은 1995~1999년 동안 실질소득이 연평균 7.4% 감소한 반면 이들 농가의 비율이 1990년에는 전체 농가의 27.7%에 불과했으나 1999년에는 35.8%로 늘어나 농가소득 향상문제를 어렵게 하고 있다.
- 특히 이들 농가는 농업여건이 어려울 때는 소득감소율이 가장 높고, 농업여건이 좋은 때 소득증가율이 가장 낮아 농업으로 소득문제가 해결되기는 어렵다.

○ 특히 전체농가의 30%~40% 농가가 총소득이 가계비에 못 미치고, 최하위 소득계층 20%의 농가는 소득이 가계비의 50%를 약간 상회하는데 불과하여 가계비를 부채에 의존할 수밖에 없는 상황이며, 이에 따라 사회복지 정책적 대책이 없이는 농가소득문제와 부채문제가 해결되기 어렵다.

○ 또한 65세 이상 고령 경영주 농가의 농업소득은 40대 경영주 농가의 40% 수준에 불과하고, 농가소득은 50% 수준에 지나지 않아 이전소득 의존율이 30%나 되는데 이러한 고령농가가 전체농가의 33%를 차지하고 있다.

2.3. 농업의 환경문제

2.3.1 화학비료의 문제

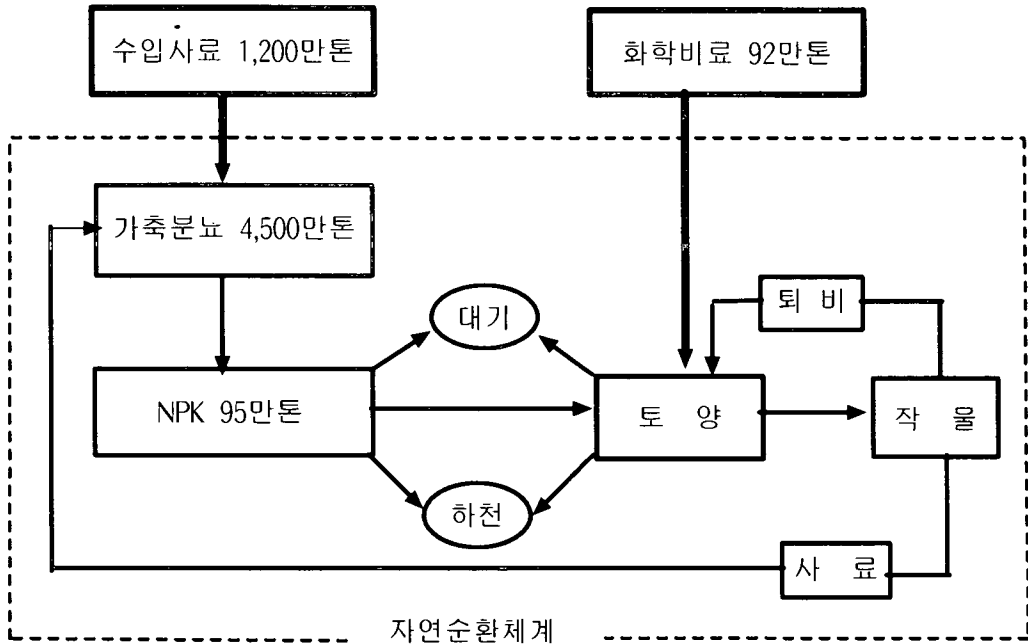
- 현재 우리 농업은 NPK 성분량으로 연간 84만톤의 화학비료를 사용하고 있는데 이것은 기준 시비량 보다 질소가 60%, 인산이 20%, 가리가 16%, 전체적으로는 36%나 더 많은 수준이다.
- 이 중 식물이 흡수하는 비율은 30%~50% 정도이므로 연간 44~67만톤의 성분량이 토양과 하천에 축적되고 있는 것으로 보인다.
- 식물에 흡수된 화학비료중 일부는 다시 경엽의 형태로 토양에 환원되므로 연간 토양과 하천에 퇴적되는 양은 이보다 훨씬 많은 양이 될 것으로 추정된다.

2.3.2 가축분뇨의 문제

- 연간 1,200만톤의 사료가 수입되어 4,600만톤의 분뇨가 발생하는데 이것은 NPK 성분량으로 약 95만톤에 해당한다.
- 축산분뇨를 유기질 비료화한다고 하더라도 해외에서 도입된 사료에서 발생된 분뇨를 사용하는 한 우리나라 국토환경에 미치는 환경부하는 크게 변하지 않을 것이다.
- 유기질 비료의 흡수율은 화학비료 보다 오히려 낮기 때문에 사용량의 60-70%는 토양과 하천에 축적될 수밖에 없으며, 유기질 비료라고 하더라도 그 원료가 그 환경권 지역의 토양에서 생산된 것이 아니고, 외부에서 유입된 것이라면 환경에 미치는 부하는 화학비료와 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 따라서 우리나라 유기농업이 외부에서 생산된 퇴구비를

다량 투입하여 이루어지고 있다면 비록 화학비료를 적게 사용한다고 하더라도 친환경적 농업이라고 하기 어렵다고 본다.

그림 2-1 비료성분의 순환과 퇴적 경로



2.4. 농식품의 안전성 문제

- 식품산업의 발전, 환경오염의 증대, 새로운 병원성 세균의 출현, 유전자 재조합 식품의 등장 등 식품을 둘러싼 환경변화는 국내는 물론 전세계적으로 식품안전에 대한 관심을 고조시키고 있다.
- 과거의 농정은 증산위주의 정책이었기 때문에 농산식품의 안정성 측면이

적절히 고려되지 않았으나, 국민소득 수준의 향상에 따라 농산식품의 안전성과 품질에 대한 국민적 관심이 점차 증대되고 있으므로 이러한 소비자의 요구를 충족시키지 못하면 소비자의 선택을 기대하기 어려울 것이다.

- 한편 국내 농산식품의 수입은 과거 원료품 위주의 농산물 수입에서 가공품류의 수입(2000년말 현재 수입량의 30%)으로 변하고 있으며, 최근에는 중국, 동남아 등 위생취약 지역에서 저가격, 저품질 제품이 다량으로 수입되고 있어 국내의 식품안전기반을 위협하고 있다.
- 또한 우리나라의 식품안전관리체제는 사실상 7원화(농림부: 축산물가공식품과 밀가루, 환경부:물, 국세청:주류, 해양수산부:간유 및 수산제조식품, 산업자원부:소금, 보건복지부:대부분의 식품, 지방자치체:접객업, 용기.포장업체) 되어 있어 식품위해성에 대한 사전예방 및 사후관리가 효과적으로 이루어지지 못할 우려가 높다.
- 특히 농산식품에 함유된 유해물질의 허용기준도 대부분 선진국의 기준을 그대로 적용한 것이 대부분이어서 한국인의 식습관 체질에 맞는 기준의 설정이 이루어지지 않고 있으며, 새로운 독성물질에 대한 전문적인 지식이나 정보수집체계도 미흡하다.

2.5. 농촌지역문제

- 농업·농촌은 식량안보, 환경보전 등 공익적 기능과 함께 사회 안전망내지는 완충장치로서의 기능을 수행하여 왔으며, 이러한 농업·농촌의 다원적 기능에 대해 이미 국민적 공감대가 형성되고 있다.

- 또한 각종 공해와 도시문제의 심화에 따라 관광·휴양지 및 전원생활 공간으로서 농촌지역의 중요성이 새롭게 부각되고 있으며, 이에 대한 소비자의 수요도 증가하고 있다.
- 따라서 향후 농촌은 이러한 다원적 기능을 고려하여 타산업과 공존하고 동시에 농업인과 타산업 종사자가 혼주하는 이른 바 쾌적한 산업·생활공간이 되도록 지역의 특색 및 주위 자연환경을 고려한 종합적인 농촌지역정책이 필요하다.
- 한편 농촌지역에서는 생활하수나 쓰레기처리가 중요한 현안이 되고 있으며, 자동차 보급의 확대로 주차공간의 확보나 도로조건의 개선이 주요한 과제로 떠오르고 있다. 아울러 농촌인구의 감소로 인해 배후 농촌마을의 급격한 쇠퇴, 그리고 이로 인한 농촌마을의 공동화 현상이 나타나고 있으며, 폐교, 마을버스의 운행중단 같은 공공서비스 기능도 급격히 떨어지고 있다.

3. 한국 농업의 중장기 전망: 그 한계와 가능성

3.1. 기준 전망치

3.1.1 기본 가정

- 2004년으로 예정되어 있는 쌀의 재협상 결과에 따라 국내 쌀 수급과 가격은 상당한 변화가 있을 것으로 예상되며, 재협상결과가 2010년까지의 중장기 농업전망에 큰 영향을 준다. 기본적으로는 관세화 또는 관세화 예외의 2가지 시나리오를 생각해 볼 수 있으나, 여기서는 관세화 예외를

계속 유지하는 후자를 상정하였다. 단 관세화예외 유지에 대한 수출국들의 입장을 고려하기 위하여 기존에 설정되었던 최소시장접근 물량을 적절히 증량해 주는 것을 쌀 시장개방에 대한 시나리오로 설정하였다.

- 즉 2004년부터 2010년까지 최소시장접근 물량을 기준연도 국내 총소비량의 4%에서 8%까지 동일하게 늘려주되 관세화예외를 계속 유지하는 경우를 상정하였다.
- 다른 품목의 경우 이미 관세화가 이루어졌기 때문에 관세(상당치)만을 적절히 인하하는 경우를 상정하였는데 2004년부터 2010년까지 6년간 2004년 기준의 실행 관세(상당치)의 15%를 동일하게 인하하는 시나리오를 택하였다. 기타 동식물검역 및 수입조건은 현재와 동일하다고 가정하였다.
- 현재까지의 농산물 수급추이가 향후에도 그대로 지속된다고 가정하였다. 따라서 특별한 정책적 고려가 감안되지 않은 경우를 기준전망치로 설정했다.

3.1.2 경지면적, 농가호수 및 농가인구

- 기준 전망치에 따른 2010년의 경지면적, 농가호수 및 농가인구는 표 2-1 및 그림 2-1에 제시되어 있다. 2001년의 경지면적은 전년대비 1.7% 약 187만 5천 ha가 될 것으로 보이며, 2004년 이후 농산물 시장개방 확대에 따라 2010년에는 약 165만 ha가 될 것으로 전망되었다.
- 농가호수와 농가인구는 2010년까지 연평균 각각 4.7%, 3.7% 줄어듦 것으로 전망되어, 농가인구는 2005년에 315만명, 2010년에는 250만명이 될 것으로 보이며, 농가호수는 2010년에 95만호 내외가 될 것으로 예상되어

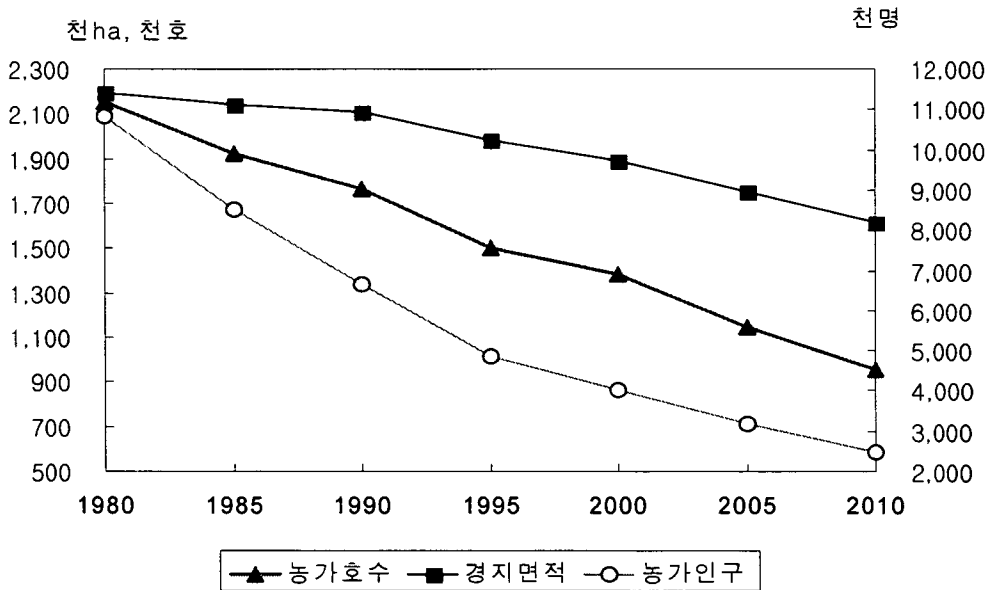
호당 농가인구는 2000년 2.9명에서 2005년 2.71명, 2010년에 2.6명으로 줄어들 것으로 전망된다.

표 2-1 경지면적, 농가호수, 농가인구 기준 전망치

단위 : 천ha, 천호, 천명

		경지면적	농가호수	농가인구
1990		2,109	1,767	6,661
2000		1,889	1,386	4,032
2005		1,752	1,145	3,161
2010		1,616	957	2,477
연평균 증감율 (%)	1990-00	△1.1	△2.4	△4.9
	1990-95	△1.2	△3.2	△6.1
	1995-00	△1.0	△1.6	△3.6
	2000-10	△1.5	△3.6	△4.8

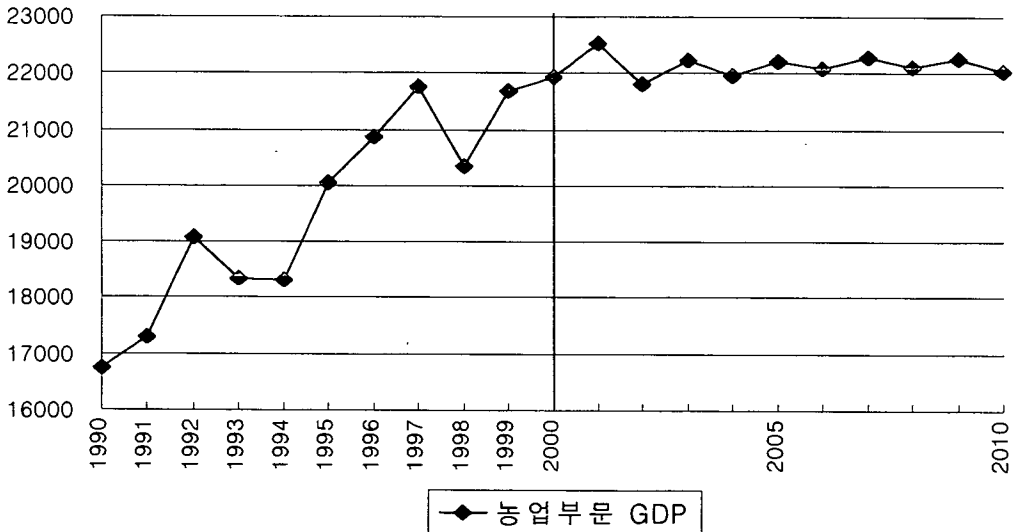
그림 2-2 경지면적, 농가호수, 농가인구 기준 전망치



3.1.3 농업부문 부가가치

- 농업부문 부가가치(1995년 불변가격 기준)는 2000년 21조 9,270억으로 전년대비 1.1% 성장에 그쳤다. 2001년에는 쌀 풍작과 함께 전반적인 생산 증가로 2.7% 내외의 농업성장을 가져와 농업부문 불변부가가치는 22조 5,360억이 될 것으로 전망된다. 그러나 2002년부터 농산물 시장개방의 영향으로 생산이 줄기 시작하여, 2010년 농업부가가치는 22조 300억 수준으로 연평균 0.15%의 저성장 또는 정체 수준을 보일 것으로 예상된다.

그림 2-3 농업부문 불변부가가치 추이: 기준 전망치



- 한편 유별 불변부가가치는 쌀 및 맥류와 두류의 감소를 채소와 과일의 성장이 상쇄해 전체적으로 재배업 부가가치는 2010년까지 연평균 0.04% 씩 감소할 것으로 전망되며, 축산업의 경우 연평균 1% 이상의 꾸준한 성장이 예상된다.

표 2-2 농업부문 불변부가가치 기준 전망치

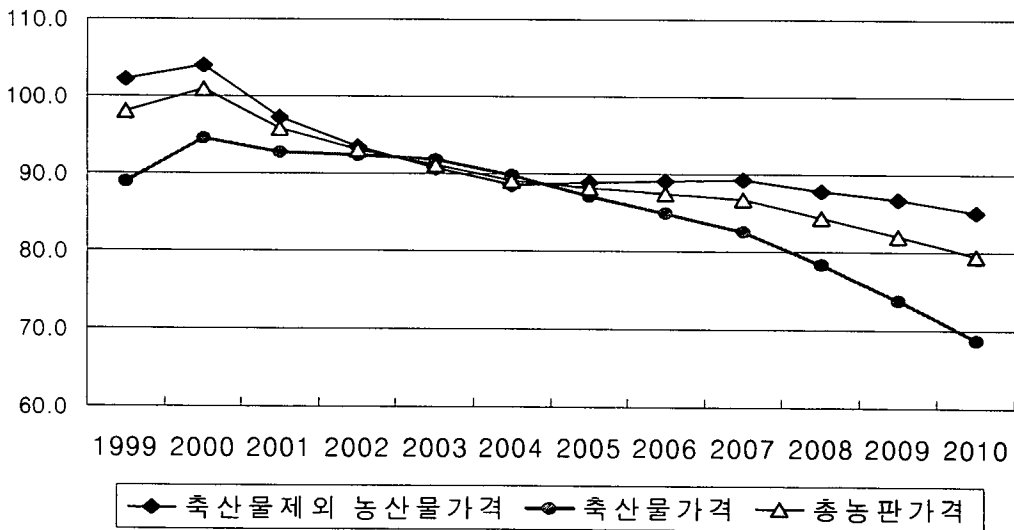
단위: 10억원 (1995년 불변)

		농업전체	재배업	축산업
2000		21,927	18,019	3,613
2005		22,204	18,232	3,680
2010		22,030	17,813	4,068
연평균 증감율(%)	1990-000	2.74	2.10	7.56
	2000-10	0.05	△0.11	1.19

3.1.4 농산물 가격

- 농가판매가격(실질지수, 1995년=100.0)은 2000년 97.9에서 2010년에는 79.5로 하락할 것으로 전망되었다. 축산물을 제외한 농산물 판매가격지수는 실질로 2010년 85.0 수준으로, 축산물 판매가격지수는 68.7 수준으로 떨어질 것으로 전망되어 향후 농산물 시장개방의 확대와 더불어 점진적인 농축산물의 가격하락 추세는 피할 수 없는 흐름일 것으로 예상된다.

그림 2-3 유별 불변부가가치 기준 전망치



3.1.5 농가소득

- 호당 실질 농가소득(1995년 불변가격 기준)은 2001년 전년대비 1.4% 증가한 약 2,154만원으로 추정되며, 이후 2010년까지는 농가호수의 감소에 따라 연평균 약 1.8%씩 증가하여, 2010년에는 호당 실질소득이 약 2,538만원에 이를 것으로 전망되었다.
- 호당 농업소득은 앞으로 10년 간 연평균 1.6%씩 증가하여 2010년에는 1995년 불변가격 기준으로 호당 1,174만원이 될 것으로 전망되며, 농외소득은 사업외소득의 비중이 커지면서 연평균 2.0%씩 증가해 2010년에는 호당 1,364만원이 될 것으로 전망되었다.
- 이전 소득을 제외한 순수 농외소득의 경우 향후 연평균 2.1%씩 증가하여 2010년에는 호당 844만원이 될 것으로 전망되었다.

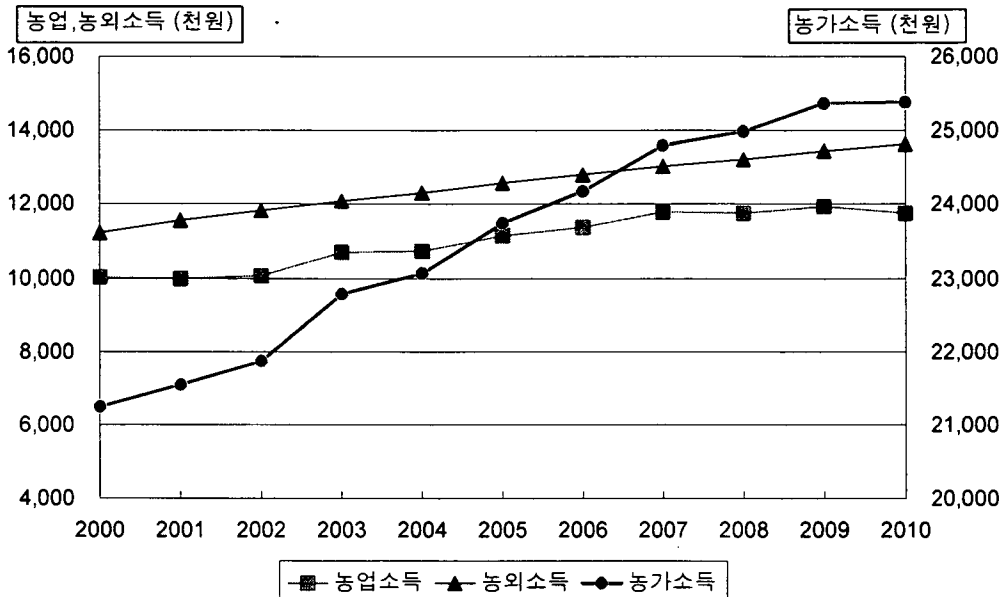
표 2-3 농가소득(실질, 1995=100) 기준전망치

단위 : 천원

	농가소득			순수 농외소득			이전 수입	
	소계	농업소득	농외소득 ¹⁾	소계	사업외 소득	겸업 소득		
2000	21,24	10,03	11,211	6,843	5,562	1,321	4,367	
2001	21,45	9,87	11,576	7,097	5,719	1,378	4,478	
2005	23,73	11,15	12,582	7,766	6,300	1,466	4,816	
2010	25,37	11,74	13,637	8,441	6,910	1,531	5,196	
연평균	2000-	1.8	1.6	2.0	2.1	2.3	1.5	1.8
증감율	2000-(2.2	2.1	2.3	2.6	2.7	2.1	2.0
(%)	2005-	1.3	1.0	1.6	1.7	1.9	0.9	1.5

1) 농외소득에는 이전수입이 포함됨.

그림 2-5 농가소득 기준 전망치 (실질, 1995=100)



3.2. 한국농업의 성장 가능성

- 기준전망치는 현재까지의 농업을 둘러싸고 진행되어온 제반 경제여건이 앞으로 계속된다는 전제하에 예측된 결과물이다. 그러나 농업을 둘러싸고 있는 제반 경제여건은 지금까지의 추세대로만 변하는 것은 아니다. 향후 기술 발전이나 또는 신제품의 개발 등과 같은 생산측면에서의 변화 가능성이 존재하기도 하고 다른 한편으로는 인위적인 정부정책 등으로 경지면적의 감소 추세 또한 바뀌어 질 수 있다.
- 공급측면에서의 성장 가능성이외에도 소비측면에서도 향후 수요가 꾸준

히 증가할 가능성이 높은 품목이 있는가 하면 해외의 수출수요의 증대 가능성도 존재한다. 즉 적절한 여건만 주어진다면 또는 정책의 효과적 수행으로 기준전망치 산출시 고려하지 못한 수급측의 내.외생적인 변화 요인이 있을 수 있으며 이로 인한 성장 가능성이 존재한다.

- 마지막으로 농외소득부분을 고려하였다. 농업성장의 최종 귀착점을 농가 소득으로 보았으며, 이 경우 농외소득은 도외시 될 수 없는 농가소득의 중요한 부분이다. 농외소득은 적절한 정부정책을 통해 일정 부분 향상될 수 있다고 보고 주요 농외소득원을 중심으로 증대 가능성을 고려하였다.

3.2.1 공급측면에서 본 성장 가능성

- 우선적으로 경지면적의 변화추이를 조정해 볼 수 있다. 즉 휴경보상제도 라든가 또는 기타 식량안보를 위한 적정 농경지면적 유지를 위한 정부의 정책개입 등을 고려한다면 기준 전망치의 경지면적 감소추세에 변화가 올 수 있다. 즉 농업생산의 핵심요소인 경지면적의 변화추이를 조정하는 경우다. 아울러 신품종의 개발 혹은 새로운 생명공학기술의 농업생산부문의 접목 등으로 농업생산 자체의 생산력이 향상될 가능성도 존재한다.
- 여기서는 이와 같은 생산측면에서의 성장 가능성은 최종적으로는 단위 면적당 생산량의 증가 혹은 고품질화로 나타난다고 본다. 이와 같은 가능성을 예측모델에 반영하기 위해 경지면적과 단수함수를 조정하였고 이에 따른 기준전망치의 변화를 살펴보았다.
- 경지면적의 경우 기준 전망치에서 제시된 경지면적의 감소속도를 10% 정도 완화시켰으며, 개별 품목의 단수는 기존의 추세를 감안하여 품목별로 0%~10% 증가시켰다.

3.2.2 수요측면에서 본 성장 가능성

- 향후 농업성장의 한 원동력으로서 농산물 및 식품소비에 있어서 수요측의 요인을 간과할 수 없다. 여기서는 기존 주요 선진국 및 우리나라의 식생활 변화 패턴을 감안하여 향후 소비증대 가능성이 있는 품목을 선택해 그 효과를 모델에 반영시켰다.
- 향후 식품소비는 대체적으로 식품의 안전성에 근거하여 건강식, 미용식, 또는 기능성 식품의 소비가 늘어날 것으로 예상된다. 한편 핵가족화의 진전과 함께 여성의 사회진출 증가 등으로 요리에 편리한 또는 요리가 단순한 편의식품의 소비도 증가할 것으로 본다. (편의식품은 종종 인위적인 가공으로 건강식품과 대비되는 개념일 수 있으나 그 편리성으로 인해 고정적인 수요층을 확보할 수 있을 것으로 예상된다)
- 곡물류
 - 쌀의 1인당 소비는 감소추세가 지속될 것으로 보이나, 정부의 정책여하에 따라 그 감소속도는 완화될 수 있다고 보았다. 즉 쌀과 쌀대용 식품간의 과학적 성분분석을 통해 건강식으로의 쌀의 효율성 홍보(먹어야겠다 보다는 먹고싶다를 유도)와 학교급식정책을 통해 자라나는 세대에게 쌀 소비 습관을 들여 장기적인 쌀 소비계층을 확보, 그리고 다양한 쌀 가공식품(건강식품 및 기능식품의 개발 등)의 개발·보급을 통한다면 최근과 같은 쌀소비 감소추세는 어느 정도 완화시킬 수 있을 것으로 보인다.
 - 기타 곡물류는 건강식 및 수입산과의 식품안전성을 강조함으로써 기존의 소비감소추세를 줄일 수 있다고 보았다. 곡물류의 경우 기준전망치에서 제시된 총수요가 향후 10년간 매년 0.5%씩 증가한다고 가정하였다.

□ 신선채소 및 과일, 과채류

- 건강식으로서의 신선채소의 홍보 강화와 함께 식품안전성을 강조함으로써 수입식품과의 차별성을 부각시키고 다양한 조리법 개발 및 소비자의 구매나 소비취향에 맞는 방식에서의 식품개발을 통해 소비증대가 가능하다고 보았다. (향후 10년간 기준전망치에서 제시된 수요가 매년 1%씩 늘어난다고 조정.)

□ 축산물

- 소득증대에 따라 일정 부분까지 소비가 늘어날 것으로 보이나, 수입육류와 차별을 통해 수요를 보다 확대시킬 수 있다고 보았다. 국산육류의 식품안전성에 기반하되 다양한 축산가공품 개발을 통해 소비증대가 가능할 것으로 보여 신선과채 및 과일류와 동일하게 기준전망치에서 제시된 수요가 향후 10년간 매년 1%씩 늘어난다고 조정했다.

□ 해외수출수요

- 수출 농축산물의 안정적 공급체계 확립 및 해외소비자의 소비선호에 기초한 수출증대도 농업부문의 소비수요증대에 일정 부분 기여할 수 있다.

3.2.3 농외소득의 증대 가능성

- 농업소득 못지 않게 농외소득 또한 전체 농가소득에서 차지하는 비중이 높다. 농외소득의 약 80%를 차지하고 있는 사업이외소득의 주소득원은 임금 및 급료이기 때문에 일반 경제상황에 따라 임금을 및 고용사정이 변해 농업정책의 직접적인 효과를 기대하기 어려울 것으로 예상된다.
- 다만 농가의 농외취업기회 확대를 통해 부분적으로 사업이외 소득의 증가할 가능성은 있다. 즉 지방자치화가 보다 진전되어 농촌지역의 종합적

인 발전정책이 중앙정부와 지방정부간의 적절한 조화속에 효과적으로 수행된다면 농가의 농외취업기회 확대와 연계될 수 있기 때문이다.

- 겸업소득의 경우 향후 소득증대에 따라 녹색관광 및 생태관광 등 자연환경과 농촌체험을 중심으로 질 높은 여가수요가 늘어날 것으로 보이기 때문에 적절한 농촌정책이 뒷받침된다면 소득이 크게 늘어날 수 있는 부분이다.
- 한편 이전수입의 경우 대부분이 농촌지역내의 상호부조가 주요 수입원이기때문에 농업성장과 연계되어 있다고 보고 이전수입을 제외한 농가소득의 증가 가능성을 고려하였다.

3.3. 조정된 전망치(Adjusted Projection)

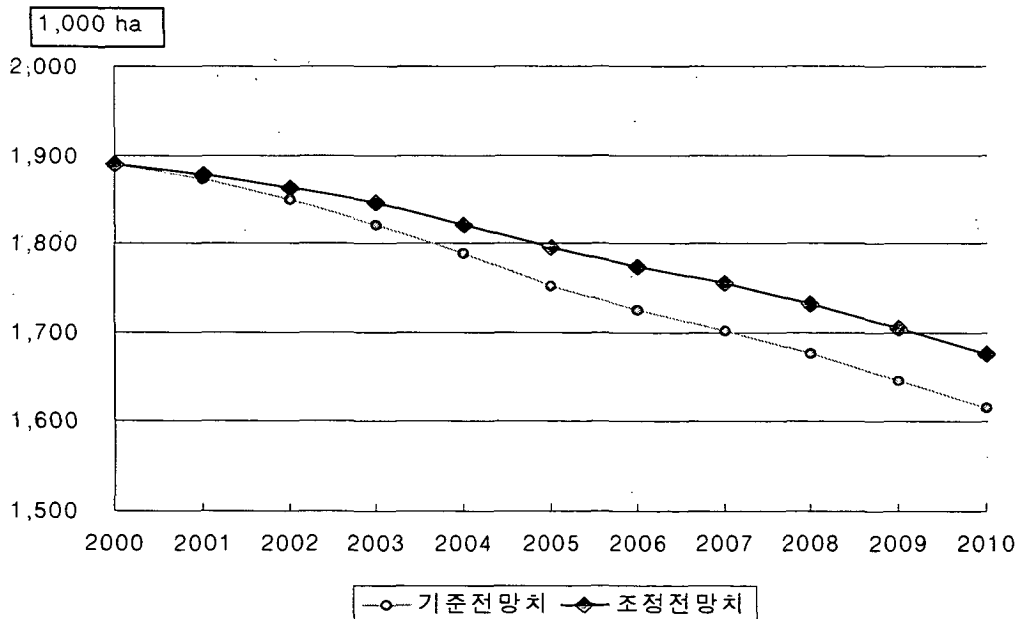
3.3.1 경지면적

- 조정전망치에 따를 경우 2001년의 경지면적은 187.7만 ha로 기준전망치의 경우보다 약 5천ha 정도 증가한 것으로 추산되었다.
- 2010년 경지면적은 조정전망치의 경우 167.7만 ha로, 기준전망치 161.6만 ha에 비해 약 6만 ha 증가하여 연평균 1.18%의 속도로 감소하는 것으로 예측되었다. 이는 기준전망치에 의할 경우의 연평균 감소속도인 1.54%에 비해 약 0.36%p 포인트가 줄어든 것이다.
- 경지면적은 농산물 시장개방의 폭이 본격적으로 확대되는 2004년 이후가 이전보다 감소폭이 큰 것으로 나타났다.

표 2-4 경지면적 : 기준전망치, 조정전망치

		경지면적	
		기준전망치 (천ha)	조정전망치 (천ha)
1990		2,109	
1995		1,985	
2000		1,889	
2001		1,872	1,877
2005		1,752	1,795
2010		1,616	1,677
연평균 증감율 (%)	1990 - 00	△1.09	
	1990 - 95	△1.20	
	1995 - 00	△0.99	
	2000 - 10	△1.54	△1.18
	2000 - 05	△1.49	△1.02
	2005 - 10	△1.62	△1.35

그림 2-6 경지면적 : 기준전망치, 조정전망치



3.3.2 농업부문 불변부가가치

- 조정전망치에 의한 2010년의 농업부문 부가가치는 1995년 불변가격으로 22조 7,600억으로 나타나, 기준전망치에 의한 2010년의 부가가치 추정액 22조 300억에 비해 약 7,300억 정도 증가하는 것으로 나타났다.
- 기준전망치에 따를 경우 2010년까지 농업부문 불변부가가치는 거의 정체에 가까운 성장을 보일 것으로 나타났으며, 조정전망치에 따를 경우에도 연평균 0.4% 수준의 미미한 성장을 기록할 것으로 전망되었다.
- 두 종류의 전망치 모두가 2005년 이후 재배업부문의 성장이 마이너스 또는 정체를 보일 것으로 나타났는데 비해 축산업부문의 성장이 계속되는 것으로 전망되었다.

표 2-5 농업부문 불변부가가치 전망

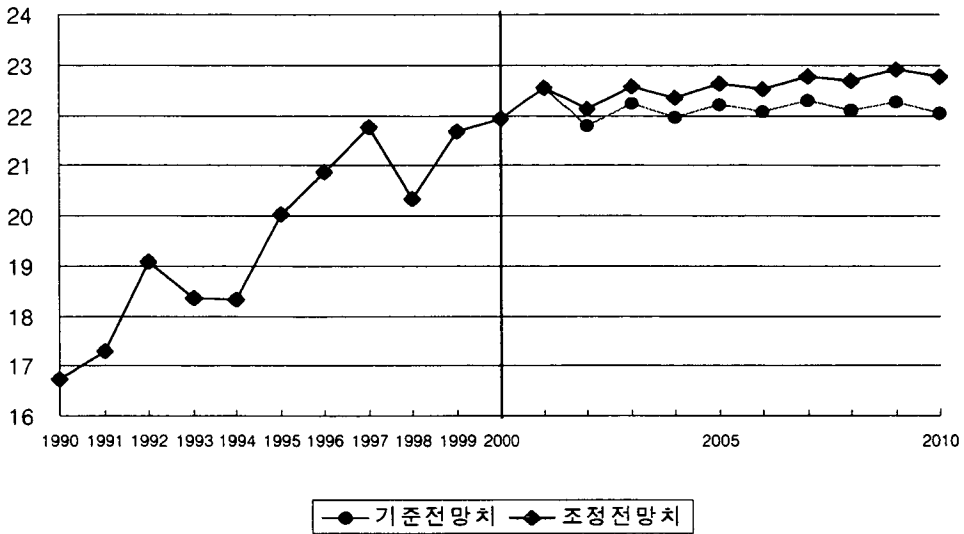
단위: 10억원 (1995년 불변)

		기준전망치			조정전망치		
		농업전체	재배업	축산업	농업전체	재배업	축산업
2000		21,927	18,019	3,613	21,927	18,019	3,613
2001		22,536	18,700	3,440	22,536	18,700	3,440
2006		22,072	18,051	3,769	22,521	18,445	3,785
2010		22,030	17,813	4,068	22,760	18,466	4,138
연평균 증감율 (%)	2000-10	0.05	△0.11	1.19	0.37	0.25	1.36
	2000-06	0.11	0.03	0.71	0.45	0.39	0.78
	2006-10	△0.05	△0.33	1.93	0.26	0.03	2.25

주 1) 부가가치의 연별변동을 감안하여 짝수연도기간의 증감율을 계산.

그림 2-7 농업부문 불변부가가치 전망

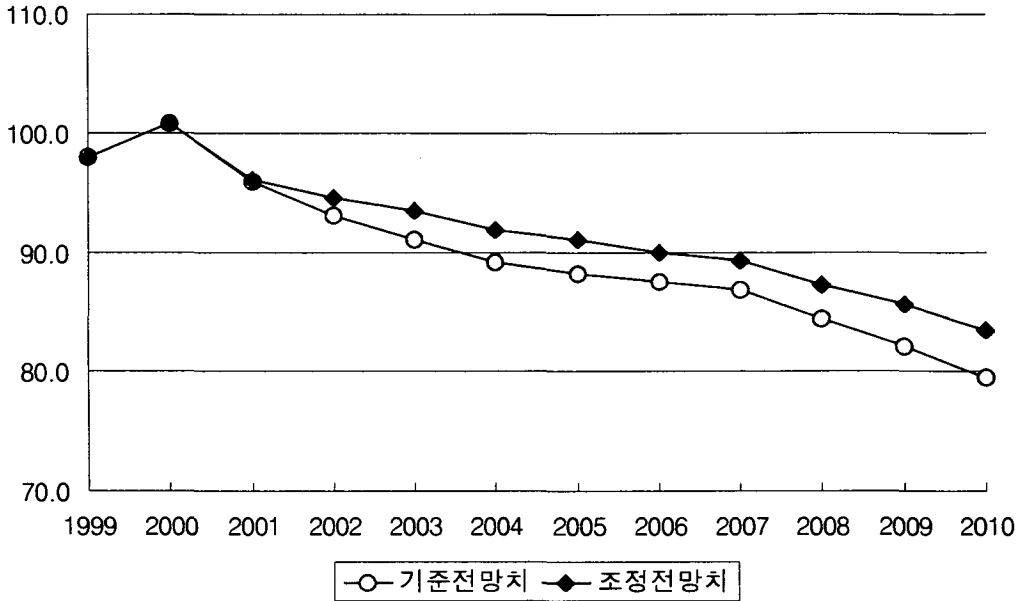
단위: 조원



3.3.3 농가판매가격

- 조정전망치에 의한 농가판매가격 수준은 예상했던 대로 기준전망치에 의한 가격수준보다 상대적으로 높은 것으로 예측되었다. 조정전망치에 의한 2010년의 (실질)농가판매가격 지수는(1995=100)은 83.5로 기준전망치에 의한 지수 79.5보다 약 4.0p 높은 것으로 나타났다.
- 축산물을 제외한 농산물 판매가격지수(실질)는 기준전망치의 경우 2000년 104.1에서 2010년 85.0임에 비해 조정전망치의 경우 2010년 90.5로 5.5p 높았다. 축산물 판매가격지수는 기준전망치가 2000년 94.5에서 2010년 64.7로 하락했음에 비해 조정전망치에 의한 축산물 가격지수는 2010년 68.7로 나타나 상대적으로 하락폭이 낮은 것으로 전망되었다.

그림 2-8 농가판매가격 (1995=100)



3.3.4 농업소득 및 농가소득

- 조정전망치에 의한 실질 농업소득은 향후 10년간 연평균 2.1% 증가하는 것으로 추산되어, 2010년에는 실질로 1,239만원이 될 것으로 전망되었다. 이는 기준전망치에 의한 2010년의 농업소득 1,174만원 보다 약 65만원 많은 것이다.
- 2000년부터 2010년간 농업소득의 연평균도 증가율도 조정전망치의 경우 기준전망치(1.6%) 보다 약 0.5% 높은 것으로 나타났다.
- 한편 조정전망치에 의한 (순수)농외소득 향후 10년간 연평균 3.2% 증가하는 것으로 추산되어, 기준전망치의 연평균 증가율 2.1% 보다 약 1% 정도 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 조정전망치에 의한 2010년 실질

농외소득은 이전수입을 제외할 경우 940만원으로 기준전망치에 의한 농외소득 844만원보다 약 100만원 정도 많을 것으로 예측되었다.

- 이전수입을 포함한 농가소득의 경우를 보면 조정된 전망치에 의한 경우 2010년 호당 2,753만원으로 추정되어, 조정전망치에 의한 2010년의 호당 농가소득 2,538만원 보다 약 215만원 큰 것으로 전망되었다.
- 2010년까지의 농가소득의 연평균 증가율도 기준전망치의 경우 연평균 1.8% 임에 반해 조정된 전망치의 경우는 2.6% 로 약 0.8%가 높게 전망되었다. 농가판매가격의 상대적 우위와 함께 경지면적 및 단수의 증가가 조정전망치에서의 농업소득 증대의 원인으로 판단되며, 겸업소득 및 이전수입의 증가가 농가소득 향상의 주원인으로 본다.

표 2-6 농가소득 (실질, 1995 불변가격 기준) 조정전망치

단위 : 천원

		농가소득			순수 농외소득			이전 수입
		소계	농업소득	농외소득 ¹⁾	소계	사업외 소득	겸업 소득	
2000		21,24	10,03	11,211	6,843	5,562	1,321	4,367
2001		21,78	9,94	11,820	7,189	5,719	1,470	4,478
2005		24,60	11,34	13,263	8,129	6,323	1,806	4,816
2010		27,53	12,38	15,142	9,397	7,024	2,373	5,196
연평균 증감율 (%)	2000-	2.6	2.1	3.1	3.2	2.4	6.0	1.8
	2000-(3.0	2.5	3.4	3.5	2.7	6.5	2.0
	2005-	2.3	1.8	2.7	2.9	2.1	5.6	1.5

1) 농외소득에는 이전수입이 포함됨.

그림 2-9 농업 및 농외소득 전망

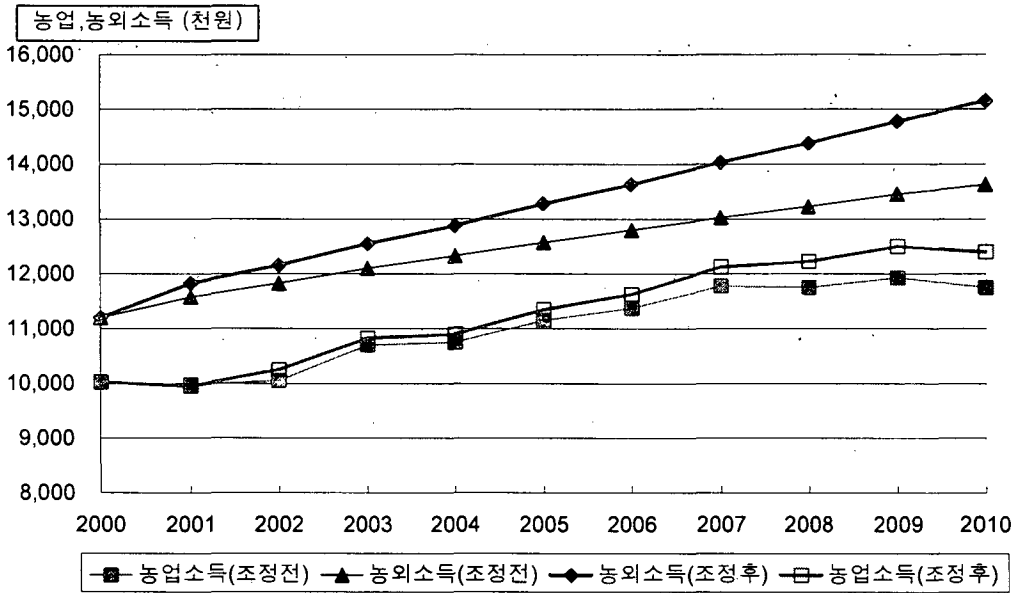
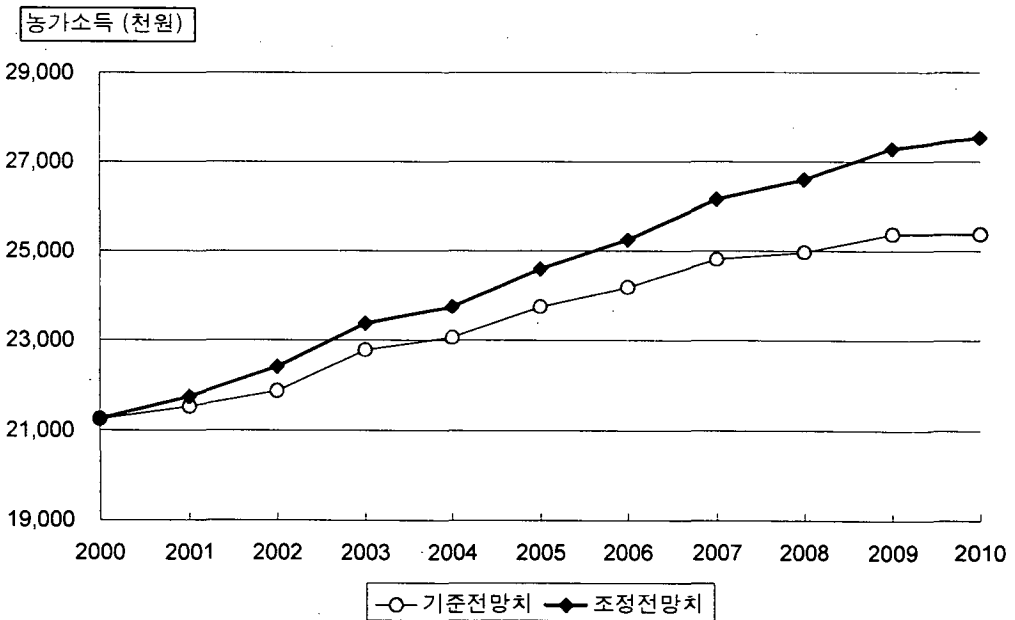


그림 2-10 농가소득 전망



3.4. 한국 농업의 한계

- 농의소득의 증대 가능성을 포함, 우리 농업의 성장 가능성을 고려하여 예측된 조정전망치가 시사하는 바는 크다. 물론 성장 가능성을 예측모델에서 어떻게 반영시킬 것인가에 따라 조정전망치 자체도 달라질 수 있겠으나, 여기서는 낙관적인 쌀시장 개방 시나리오를 전제로 기존의 성장추세와 함께 향후 예상되는 수급상의 변화요인을 감안하여 도출된 전망치이므로, 어떤 의미에서는 향후 우리 농업의 도달 가능한 미래상을 제시한다고 볼 수 있다.
- 조정된 전망치는 절대적인 수치로서 그 자체로서 의미가 있을 수도 있으나 여기서는 농업성장의 최종 귀착점이 농민의 실질소득, 즉 농가소득의 향상으로 보고, 도시근로자 소득추이와 비교하여 조정전망치의 상대적인 의미를 파악해 보고 이에 근거해 우리 농업이 갖는 한계를 제시함으로써 향후 정책수립에 중요한 방향을 제시하고자 한다.
- 도시가계와 평균적인 농가의 비교자체가 무리일 수도 있으나, 하나의 기준이 되는 지표는 제시해 줄 수 있으며 동시에 조정전망치가 갖는 의미를 보다 분명히 해 줄 수 있다는 점에서 시도되었다.

3.4.1 도농간의 소득격차

- 기준전망치 및 조정된 전망치에 의한 평균적인 농가소득과 도시근로자 가계소득간의 비교는 아래 표 2-5에 제시되어 있다. 도시근로자 가계소득은 실질로 향후 10년간 연평균 약 2.6%씩 증가해 2010년 약 3,421만원이 될 것으로 추정되었다.¹
- 기준전망치에 따를 경우 2000년 농가소득은 도시근로자 가계소득의

1 도시근로자 가계소득의 중장기 전망과 관련해서는 부록을 참조할 것.

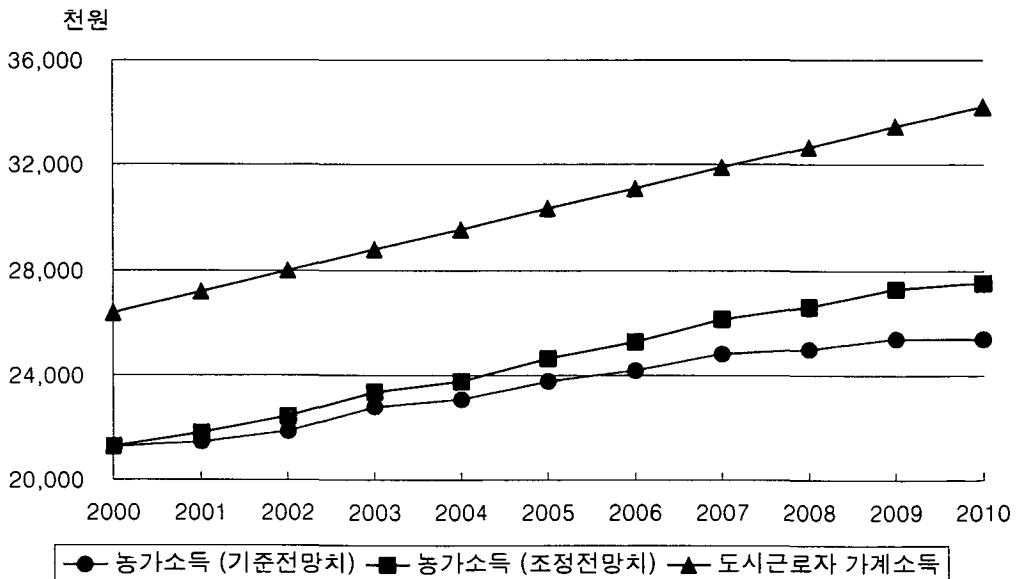
80.5%에서 2010년 74.2%로 도농간의 소득격차가 점차 커지게 됨을 알 수 있으며, 가능한 농업성장을 고려한 조정된 전망치에 따를 경우라도 도농간의 소득격차는 2000년 수준에서 정체되어 향상되지 못함을 예상할 수 있다.

표 2-7 도.농간 실질 소득변화 전망

단위 : 천원 (1995년 불변)

		농가소득 (A) (기준전망치)	농가소득 (B) (조정전망치)	도시근로자 가계소득(C)	A/C (%)	B/C (%)
2000		21,245	21,245	26,375	80.5	
2001		21,454	21,764	27,140	79.0	80.3
2005		23,739	24,603	30,327	78.3	81.1
2010		25,379	27,530	34,215	74.2	80.5
연평균 증감율 (%)	2000-10	1.8	2.6	2.6		
	2000-05	2.2	3.0	2.8		
	2005-10	1.3	2.3	2.4		

그림 2-11 도.농간 실질 소득변화 전망



3.4.2 직접보조정책의 필요성

- 도농간의 소득격차를 줄이기 위해 여러 가지 다양한 정책을 도입하는 한편 농업자체의 생산성을 향상시키고, 아울러 적절한 수요가 뒷받침된다고 가정해도 농가소득과 도시근로자 가계소득과의 격차를 메우기는 역부족이라는 사실은 정책적으로 시사하는 바가 매우 크다. 즉 향후 농가소득의 보전 내지는 도농간 소득격차의 완화를 위해서는 불가피하게 주요 선진국에서 사용하고 있는 직접지불제도가 필요하다고 볼 수 있다.
- 이를 위해 농가소득의 정책적 목표를 설정하고 이에 필요한 직접보조의 규모를 추정해 보았다. 시나리오 1은 현재의 농가소득 수준에서 시작해 2010년까지 도농간의 소득비를 90%까지 올리는 경우이며, 시나리오 2는 85% 까지 올리는 경우이다.

표 2-8 농가소득의 목표치 설정

단위 : 천원 (1995년 불변)

	도시근로자 가계소득	시나리오 1 (80.5% → 90%)	조정 농가 소득과 차이	시나리오 2 (80.5% → 85%)	조정 농가 소득과 차이
2001	27,140	22,048 (81.2)	262	21,922 (80.0)	136
2002	27,960	22,750 (81.4)	329	22,622 (81.0)	201
2003	28,752	23,680 (82.4)	306	23,580 (82.0)	206
2004	29,541	24,575 (83.2)	811	24,250 (82.0)	485
2005	30,327	25,505 (84.1)	902	25,024 (83.0)	421
2006	31,110	26,469 (85.1)	1,223	25,822 (83.0)	576
2007	31,890	27,470 (86.1)	1,324	26,646 (84.0)	499
2008	32,667	28,509 (87.3)	1,905	27,496 (84.0)	892
2009	33,442	29,587 (88.5)	2,316	28,373 (85.0)	1,102
2010	34,215	30,793 (90.0)	3,263	29,082 (85.0)	1,552

- 도시근로자 가계소득 추정치의 90% 수준을 2010년의 목표치로 하는 시나리오 1의 경우 목표치 달성을 위해 소요되는 직접지불의 규모는 2001년 3,495억을 출발로 2005년에 1조 326억, 2010년에는 3조 1,229억이 될 것으로 추산되었으며, 2001년부터 2010년까지의 연평균으로 보면 1조 3,256억이 될 것으로 전망되었다.
- 도시근로자 가계소득 추정치의 85% 수준을 2010년의 목표치로 할 경우 소요되는 직접지불의 규모는 2005년에 4,815억, 2010년에는 약 1조 4,857억이 되는 것으로 나타났으며, 2010년까지의 연평균으로 보면 매년 6,396억이 소요될 것으로 추산되었다.

표 2-9 정책목표 달성을 위한 직접지불액 추산

단위 : 천원 (1995년 불변)

연 도	농가소득 (목표치1) 90%	농가소득 (목표치2) 85%	농가 호수 (천호)	목표치1을 위한 직접지불액 (10억원)	목표치2를 위한 직접지불액 (10억원)
2001	22,048	21,922	1,289	3,495	1,819
2005	25,505	25,024	1,144	10,326	4,815
2010	30,793	29,082	957	31,229	14,857
연 평균				13,256	6,396

빈

면

제 3장

농업·농촌의 비전과 농정 패러다임

1. 한국 농업·농촌의 비전

1.1. 농업의 존립 조건 : 경쟁력, 사업성, 공익성 있는 산업

- 소비자가 기꺼이 선택할 만큼 경쟁력 있는 상품을 생산하는 산업
(소비자의 선택조건).

- 생산자가 기꺼이 직업으로 선택할 만큼 사업성 있는 산업
(생산자의 선택조건).

- 국토를 아름답고 깨끗하게 보전하는 공익적 기능을 담당하는 산업
(사회의 선택조건).

1.2. 경쟁력 향상 조건 : 시장이 지배하는 산업

- 농업내외에 시장경제의 원리가 관철되도록 제도와 시책이 정비됨으로써, 다양한 유형의 경영체가 공정한 경쟁을 통해 국내외 소비자의 선택을 받아 성장하거나 탈락하면서 경쟁력 있는 주체에게 생산자원이 집중되고 (규모확대), 경쟁력 있는 지역에 생산이 집중되어(전문화와 특화) 농업이 효율화되고 경쟁력이 끊임없이 향상된다.
- 생산기반, 물류기반, 금융시스템이 잘 정비되어 의욕과 능력이 있는 농업인이 공정한 신용평가를 통해 필요한 자금을 필요한 때에 필요한 만큼 조달하여 잘 정비된 생산기반 위에서 상품을 생산하고, 공정한 경쟁이 보장되는 시장을 통해 상품을 판매하게 된다.

1.3. 정부가 시장실패를 보완하는 산업

- 모든 농산물의 생산, 유통, 소비가 시장기능에 따라 이루어지되, 시장이 실패하는 부분에 국한하여 정부기능이 집중되어 시장기능을 보완한다.
- 불특정 다수를 위한 유통·물류기반 정비, 수요개발과 시장개척, 기술개발 등 공공재 생산에 재정투자가 집중되어 농업생산 기회가 늘어나고 생산성이 향상되어 간다.
- 식품의 안전성을 보장하는 식품관리시스템, 식량공급의 안전을 보장하는 식량비축시스템이 확립되어 안전한 식품이 안정되게 공급된다.

- 재해 및 가격불안으로 인한 위험을 완충시키는 경영안정시스템, 환경에 대한 부하가 최소화되도록 하는 지역 순환시스템(Regional Recycling System)이 확립되어 농업생산이 사회적 최적수준에서 안정되게 이루어진다.

1.4. 아름다움과 전통이 보전되는 농촌

- 농산물생산 경쟁에서 탈락하게 되는 고령농가 계층에 대한 지원 시스템이 확립되어 경쟁력 있는 전업농가, 농외활동에 종사하는 겸업농가, 경영이양 농가 등이 서로 보완하여 지역 커뮤니티(COMMUNITY)를 형성해 나간다.
- 농촌지역의 환경규제가 대폭 강화되고, 각 지역별로 농촌사회문화진흥사업이 활발히 이루어져 농촌의 아름다움과 전통이 보전된다.
- 농업생산의 외부경제효과에 대한 보상 시스템이 확립되어 농업생산의한계지역도 아름다운 농촌지역으로 유지되고 보전된다.
- 농촌지역이 농촌주민의 주거공간으로서, 그리고 도시인의 여가·휴양공간으로서 활용되어 다양한 서비스산업의 공간이 된다.

2. 농정 패러다임의 전환

2.1. 정부기능과 시장기능의 역할 분담

2.1.1. 정부기능의 한계 인식

- 이제까지 농민, 학자, 정부 모두 경쟁력 향상, 수급균형, 인력과 농지의 이용 등 모든 농업현상이 정부의 정책으로 조정될 수 있고, 또 조정해야 한다는 생각을 가지고 있다.
- 시장기능 활성화를 표방하면서도 실제로는 정부주도로 경쟁력 있는 분야, 기계·시설, 경영체를 선정하고, 선정된 분야, 기계·시설, 경영체에 투융자를 집중하는 방식을 채택해 왔다.
- 그러나 농업발전은 개별경영체의 창의적 노력에 의하여 시장에서 새로운 수요를 창출하는 과정을 통해 실현되는 것이므로, 개별경영체의 창의적 노력을 유인하고 경쟁을 통해 상품종류, 생산방법, 경영체가 선택되는 시장 시스템을 구축하는 데에 중점을 둔다는 사고의 전환 필요하다.
- ▶ 독일의 Green Plan(1955)과 EC의 신농업정책(1986)에서와 같이 정부역할의 한계를 분명히 해야 한다.
- 독일의 Green Plan의 서문 중에서 - “이 같은 발전계획은 개별농가의 위험을 보호하고, 책임과 독립성을 축소하려는 것이 아니다. 도리어 농가가

신념을 가지고 스스로 어려운 과제를 일층 과감하게 수행하도록 용기를 북돋우려는 것이다. 독일 정부는 어떠한 노동부담과 경영책임도 가벼이 하여 주려고 아니하며 또 하여 줄 수도 없다. 각 농민은 자기 책임아래 자기 농장을 경영하여야 한다. 평화와 행복은 자기의 자주적 힘에 의해서만 전개될 수 있다.”

- EC의 신농업정책 서문 중에서 - “경제여건변화와 영리적 현실에 기초하여 생산을 조정하는 것은 농민이며, 그 역할을 정부가 대신해 줄 수는 없다. 정부는 농민의 책임감을 북돋우고, 혁신의 능력을 완전히 발휘하는데 도움을 줄 수 있을 뿐이다.”

2.1.2. 농정목표와 수단의 분화

- 정상적으로 부채 상환이 불가능한 부실 농가계층, 급격히 늘어나는 고령 농가 등 경쟁에서 탈락하게 되는 계층 등이 상당수 존재하며, 이러한 계층은 통상적 농업정책 수단으로 문제가 해결될 수 없음을 분명히 해야 한다.
- 정상적으로 부채상환이 불가능한 부실 농가계층은 퇴출, 자산정리, 부채탕감 등을 연계시키는 부실농가정리 정책을 적용해야 한다.
- 고령농가 등 경쟁력이 없는 계층에 대해서는 이탈농과 각종 사회정책적 수단을 연계시켜 최저소득을 보장하는 농가구조조정 정책을 적용한다.
- ▶ 농업의 구조개선과 관련한 일본 농림차관의 답변과 우리나라 21세기 농정기획단의 제언은 대단히 시사적이다.
 - 일본 농림차관의 답변(요지) - “모든 농가를 농업으로 다 잘 살 수 있도록

록 하겠다는 것은 가장 인도적인 것처럼 보이지만, 가능하지 않은 것을 가능한 것처럼 이야기하는 것은 가장 비인도적인 일이다.”

- 21세기 농정기획단의 제언 - “...농업정책은... 경쟁에서 탈락하게 되는 농가들에 대한 폭넓은 사회정책이 선행되지 않으면 「새로운 전략」은 강한 저항에 직면하여 좌절하게 될 것...”

2.1.3. 시장지배체제의 확립

- 모든 농산물의 생산, 유통, 소비는 시장경쟁을 통하여 이루어지고, 정부는 수급과 가격결정에 개입하지 않는다.
- 이득이 개별 생산자나 단체에 귀속되는 사업에 대한 모든 지원은 원칙적으로 개방된 금융시장에서 공정한 경쟁과 심사에 의하여 이루어진다.
- 정부는 이득이 불특정다수에게 귀속되는 공공투자사업, 외부경제효과에 의한 보상, 식량 및 경영의 위험관리, 경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 지원 등에 집중해야 한다.
- 동시에 시장기능을 활성화시키고 공정한 경쟁이 이루어지도록 지원하는 제도, 농촌환경 보전을 위한 규제제도 수립, 각 분야의 변화전망과 비전 제시 등 시장기능을 보완하는 제도 수립과 관리를 담당한다.
- 「분야별·품목별 정책」은 정부주도의 사업을 양산시켜 결국 설계주의적 농정으로 귀착할 위험성이 높으므로 각 분야·품목의 대내외 여건 변화와 발전 방향 그리고 비전을 제시하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하는 데에 중점을 둔다는 것을 명확히 해야 한다.

2.2. 농정방향의 전환

2.2.1. 생산지원에서 수요개발과 위험관리 중심으로

- 이제까지 농업투융자는 대부분 생산기반 정비, 생산시설·기계 지원, 수매지원, 경영체 육성 등 생산 지원에 집중되었으나 앞으로는 국내외에 새로운 수요와 시장을 개척하여 농업생산이 파생적으로 증대되도록 하는 방식으로 전환한다.
- 이제까지 농가지원은 투입재 지원과 수매에 의한 가격지지에 중점을 두었으나 재해 및 급격한 가격변동의 위험을 흡수·완충시킬 수 있는 시스템 확립과 운영에 필요한 자금 지원으로 전환한다.

2.2.2. 농업·농외소득 증대 중심에서 다양한 직접지불지원 확대

- 이제까지 농정은 농가소득 문제를 생산지원, 수매 및 유통개선을 통한 농업소득 증대와 농외취업을 통한 농외소득 증대에만 중점을 두었으나, 농업·농외소득의 한계를 인정하고 다양한 직접지불방식으로 소득을 보전하고 농업의 다원적기능을 계발하도록 전환한다.
- 직접지불은 목적과 대상을 분명히 하고, 생산과 연계되지 아니한 방식으로 집행하여 시장왜곡 효과가 없도록 함. 논농업직불제의 경우 이런 측면에서 보완 필요하다.

2.2.3. 증산과 소득 중심에서 환경보전 중심으로

- 이제까지 농정은 친환경농업을 표방하면서도 증산과 농가소득에 중점을 두었으나 앞으로는 “농산물은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다.” 는 인식에 입각한 환경정책 추진으로 전환한다.
- 농업의 환경오염을 규제하는 제도와 지역 내 순환시스템을 확립하는 대신 직접지불방식으로 보상 혹은 유인을 제공하는데 중점을 둔다.

3. 주요 분야별 시책

3.1. 농업·농촌의 발전 목표

- BT, IT 기술 활용, 시장기능을 통한 경쟁, 탈락, 집중을 통해 국내외에 새로운 수요를 개발하여 농업성장율을 1% 내외로 유지한다. (구조개선 기간에 유럽 각국의 농업성장율도 대체로 1~2% 유지)
- 농업성장을 증가와 비용 절감 등을 통해 농업총소득이 연평균 0.1% 정도 증가시킨다.
- 부실농가 퇴출, 65세 이상 경영주의 이탈농 증가 등으로 농가호수 감소율이 연평균 4.5% 수준으로 증가하고, 호당 농업소득 증가율은 연평균 4.8% 수준까지 상승되도록 한다.
- 농업·농촌의 다면적기능에 대한 수요개발로 농외소득이 연평균 4% 전후까지 증가시킨다.

- 생산과 연계되지 않은 다양한 지불제도를 통해 총규모 2조원, 호당 240만원 정도의 소득을 보전함으로써(2010년 기준) 호당소득이 연평균 5% 정도 증가하도록 한다.(현재 대체로 500억 수준).
- 은퇴 혹은 이탈농한 농가들은 노령연금(240만원), 임대료 등 재산소득, 농외소득, 은퇴직접지불(호당 300만원 수준, 총규모 3,300억)을 통해 생활 안정을 도모한다.

3.2. 금융개혁으로 시장지배의 기틀 마련

3.2.1. 개별사업자에게 이익이 귀속되는 모든 보조사업은 용자로 전환

- 정부 보조는 그 이익이 불특정 다수에게 귀속되는 공공재적 사업에 국한한다.
- 개별사업자에게 직접적으로 이익이 귀속되는 사업은 모두 용자로 전환하여 자원배분의 효율성을 제고시킨다.

3.2.2. 종합자금제도의 조기 정착

- 현재는 종합자금제도가 별도의 금융사업으로 추진되고 있으나, 모든 용자사업을 매년 반으로 축소시켜 4~5년내에 3~4개의 자금으로 통합하는 방식으로 전환한다.

- 종합자금은 금융기관의 책임 아래 운영하되, 신용보증기금을 확대하고 신용평가 기준을 조절하여 신용경색을 방지하고 자금흐름을 조정한다.

3.2.3. 이차보상제 확대로 민간자금 유입 촉진

- 이차보상제를 확대하여 재정자금 소요를 축소하고, 정책자금 취급기관을 확대하여 경쟁체제를 유도한다.
- 모든 농업관련 기금과 예산에서 지원되는 융자금을 통합하여 종합자금 재원으로 운용한다.

3.2.4. 농협금융 통합과 협동조합 개편

- 농협중앙회 금융사업과 지역농협의 금융사업을 협동조합은행으로 통합하고, 농협중앙회와 지역농협은 경제사업 중심으로 개편한다.
- 지역농협은 농산물 판매사업 중심으로 개편하되, 먼저 선진 작목반 중심으로 표준재배법, 공동선별, 공동계산제도를 도입하여 브랜드를 확립한 후 주변 작목반 혹은 농가로 확대함으로써 조합단위의 공동계산으로 발전시킨다.
- 조합원의 지역제한이 철폐되어 조합간의 경쟁을 통해 통합이 스스로 이루어져 광역조합 광역 브랜드가 점차 발전하도록 한다.

3.3. 구조조정으로 농가의 선택 폭 확대

3.3.1. 파산이 불가피한 농가를 위한 퇴출 프로그램 마련

- 부채가 과다하여 농업경영으로 회복 불가능한 농가에 대해서는 고정자산을 정리한 후, 부족한 원리금의 일정부분을 탕감하는 시책을 마련한다.

3.3.2. 회생가능한 농가를 위한 구제신청제도 도입과 차입조건외 조정

- 일시적인 경영부실이나 수익성 악화로 부채 상환이 곤란한 농가에 대해서는 일시적으로 금융부담을 완화하는 방안을 도입한다.
- 원리금 상환을 일정기간 유예하는 대신 유예기간 이후 이자를 추가부담하도록 차입조건을 재조정하여 도덕적 해이를 방지한다.

3.3.3. 고령농가의 은퇴 지원

- 고령경영주의 경영이양을 조건으로 노령연금에 일정한 가산금을 지급하여, 고령경영주 농가에 소득을 지원하고 생산자원이 전업농에 집중되도록 유도하되 국민기초생활보장제도, 농어민 노령연금제도 등과 연결체계를 수립한다. (2010년 노령연금 수급 예정 인원 52만명, 연 240만원)
- 고령농가 소유의 토지 등 자산을 신탁관리하여 재산소득을 높일 수 있는 제도를 민간중심으로 개발 운용하는 방법을 개발한다.

3.3.4. 농지소유와 이용에 관한 규제 조정

- 농지 유동화를 촉진하기 위하여 자작지와 임대지에 대한 제도적 차등을 폐지하고, 비농민이 농지에 투자할 수 있는 제도를 마련(예: 프랑스의 토지소유집단제도)하여 농지의 임대차와 매매를 활성화시킨다.
- 농지자금은 임차농지의 매입, 인접농지의 매입, 상속지분의 매입 등에 중점적으로 지원하여 농지 집단화를 촉진시킨다.

3.4. 소비자 지향적 유통정책으로 수요 유발

3.4.1. 소비자 중심 정책으로 전환

- 농산물 생산이 소비자 지향적으로 변화할 수 있도록 소비자 중심의 정책을 강화한다.
- 식품의 안전성이 보장되도록 식품안전성 기준, 관리조직 등을 확립하여 국산농산물에 대한 신뢰감을 제고시킨다.
- 농산물의 수요개발을 위하여 국내외 소비자를 대상으로 하는 전시회, 박람회, 광고, 축제, 교육 등을 획기적으로 확대한다.
- 농산물 선호·구매패턴 및 식품시장 변화 등을 광범위하게 분석하고, 이러한 소비자 정보가 생산자에게 신속하게 전파될 수 있도록 정보전달 체계를 구축한다.

3.4.2. 공동선별 · 공동계산제도 정착

- 공동선별, 공동계산제도를 정착시켜 브랜드의 신뢰성을 제고하고, 가공용, 내수시장용, 수출용 등이 공동계산 되도록 하여 가공용과 수출용이 낮은 가격에 안정적으로 공급되도록 함으로서 수요를 증대시킨다.
- 품목별 품질표시 기준을 개발하여 소비자에게 홍보 교육함으로써 품질표시의 유인이 시장에서 형성되도록 한다.

3.4.3. 다양한 유통경로의 경쟁 보장

- 도매시장, 물류센터, 직거래 등 다양한 유통경로가 경쟁적으로 발전할 수 있도록 균등한 지원과 균등한 기회를 보장한다.
- 민간시설과 생산자 단체, 시설 등이 상호경쟁을 통해 발전하도록 균등한 기회를 보장한다.

3.5. 경쟁을 촉진하되 위험을 관리하는 경영정책

3.5.1. 경쟁을 통한 선택과 탈락

- 특정 형태의 경영체에 대한 차별적인 지원을 폐지하여 경쟁과정을 통해 경쟁력 있는 경영체가 성장·증가하도록 한다.

- 은퇴·이농을 원하는 사람이 쉽게 농업을 떠날 수 있도록 경영이양 직불제도의 지원대상 및 지원규모를 확대한다.

3.5.2. 위험을 분산시키는 직불제도 도입

- 국내외 농산물의 생산, 가격, 기술정보를 수집·가공·전망·분산시키는 기능을 강화하여 농업생산자의 자율조절 여건을 마련한다.
- 경영의 안정을 위하여 재해보상제도, 소득안정제도, 소득보험제도 등을 마련하고 직접지불방식으로 지원한다.
- 쌀은 평년가격 추세를 스라이딩하여 최저보상선을 설정하고 시장가격이 이에 미달할 경우 보상토록 한다.
- 채소·과일은 생산자 단체의 자조금제도, 공동계산제도, 자율적 생산·출하조절사업에 대해 직접지불방식으로 지원한다.
- 농가소득에 대한 보험제도를 개발하고 필요한 자금의 일부를 직접지불방식으로 지원한다.

3.6. 투자 효율성을 고려한 생산기반정비

3.6.1. 물량목표 방식에서 단가제한 방식으로 전환

- 사업이 진행될수록 대상지역의 지형조건이 악화되어 사업비가 급증하고

있다. 따라서 경지정리 물량목표를 정하기보다는 적절한 사업단가를 책정하고 지역농민이 정비모델을 선택하도록 한다.

- 간이정비 방식을 선택하는 경우에는 차액을 직접지불방식으로 보상하여 합리적 선택을 유도한다.

3.6.2. 대구획경지정리사업은 수익자 부담 원칙에 따라 시행

- 대구획경지정리사업은 쌀자급 효과보다 경작자의 소득증대 효과가 크므로 수익자 부담 원칙에 따라 시행한다.

3.7. 현장과 미래를 지향하는 기술개발정책으로 경쟁력 향상

3.7.1 신기술 개발 촉진

- 모든 품종과 기술이 특허화되는 시대에 대비하여 기술개발 중장기계획을 수립하고 지속적으로 투자를 실시한다.
- 생명공학(BT)기술, 정밀화학과 전자공학을 이용한 신상품 개발과 저투입 농업기술 개발에 중점을 둔다.

3.7.2. 현장에 밀착된 기술개발

- 선별·포장·가공 등 농산물의 상품성을 높이고 고부가가치화할 수 있는 현장 실용기술 개발을 지원한다.

3.8. 시장을 활용하는 식량정책으로 수급안정

3.8.1. 양곡관리제도의 개혁

- 정부수매제도를 용자수매 방식으로 전환하여 시장에 의한 수급조절능력을 제고함으로써 적절한 계절진폭 형성과 양질미 생산 유인을 제공한다.
- 공공비축제도를 도입하여 정부의 과잉재고를 방지하면서 식량공급의 안정성을 제고하고, 정부재고 관리방식을 명문화하여 쌀시장에서 정부개입의 예측성을 높인다.

3.8.2. 양곡거래소 설치

- 양곡 거래소를 설치하여 전자거래에 의하여 RPC와 대량 구매자 사이에 직거래가 이루어지도록 함으로써 거래비용을 최소화하고 RDC경영을 안정시킨다.

3.9. 활기차고 깨끗한 농촌 보전체제 확립

3.9.1. 지역순환시스템 구축 지원

- 친환경농업의 요체는 자연의 자정능력과 인위적 정화능력을 고려하여 환경부하가 장기적으로 축적되지 않을 수 있는 생산규모, 생산방식을 설정한다.

- 전국적인 생산규모·방식뿐만 아니라 각 환경권역별로 그 지역에서 순환 시스템이 이루어질 수 있도록 생산규모와 방법 등을 조정한다.
- 오염자부담 원칙을 적용할 뿐만 아니라 지역내 사육밀도가 높을수록 부담액이 늘어나 자동적으로 사육규모와 분포가 조절되는 체계를 확립한다. 최대 생산규모를 파악하기 위해서 지역별로 환경오염 물질의 축적과정을 동태적으로 추적하는 환경 I-O 모형의 개발이 선행되어야 한다.

3.9.2. 첨단 생화학과 전자공학기술을 활용한 저투입 농법 개발

- 권장사용량의 1.4배 이상인 화학비료와 농약의 사용량을 우선 권장 수준으로 끌어내리도록 하는데 노력을 집중한다
- IPM, INM기법의 개발과 확산으로 화학물질의 투입이 최소화되도록 노력한다.
- 재해보상제도를 활용하여 생산자가 보험적 목적으로 농약을 과도하게 사용하지 않도록 유도한다.

3.9.3. 조건불리지역 직접지불 실시

- 휴폐경과 과소화가 진행되는 지역에 직접지불제도를 도입하여 농업생산 활동이 지속될 수 있게 함으로써 환경을 보존하고 농업생산을 유지한다.

3.9.4. 농촌의 새로운 가치창출과 지역개발

- 농업·농촌의 새로운 가치창출을 위한 지역특산물, 농촌관광마을, 지역문화 사업 등을 지역단위로 포괄지원하는 제도를 마련한다.
- 기존의 도시개발 차원의 문화마을 사업을 지양하고 농촌의 멋과 정서가 보전될 수 있는 마을개발 방식을 개발한다.

3.9.5. “계획없이 전용없다”는 원칙 관철

- 농지 전용도 필요에 따라 자유롭게 이루어질 수 있도록 하되, 무질서한 전용이 되지 않도록 토지이용계획에 따라서만 전용이 가능하도록 하여 농촌 지역의 자연환경을 보전한다.
- ▶ 쌀시장 개방에 관한 WTO 재협상 등 농업을 둘러싼 여건은 매우 불투명하며 어둡고, 2010년까지 농가경제는 계속 악화될 가능성이 높다.
- ▶ 이러한 어려움을 극복하려면 농업·농촌에 대한 새로운 비전을 설정하고, 농정을 보는 패러다임을 바꿔 농정의 틀을 새롭게 하여야 한다.
- ▶ 농정의 전환이 가능하려면 상호불신에 빠진 농업인, 농정당국, 예산당국, 비농업계가 농업문제의 현실과 전망에 대한 인식을 공유하고, 바꾸어야 할 것, 포기하여야 할 것, 새로이 도입해야 할 것 -비전과 패러다임- 에 대한 대타협이 이루어져야 한다.

제 4 장

분야별 비전과 정책방향

1. 농가경제의 비전과 정책 방향

1.1. 농가경제의 실태와 문제

1.1.1. 농가소득의 정체와 불안정¹⁾

- 농가소득은 1996년을 분기점으로 고성장기에서 정체기로 전환한 것으로 보인다. 2000년의 농가소득은 명목으로도 1996년보다 낮으며, 실질소득으로는 1994년에 미치지 못하고 있다.
 - 농업소득은 UR 협정 타결 후인 1995년부터 정체상태이고, 외환위기 이후 농촌과 지방 도시의 경기 후퇴에 따른 고용감소로 농외소득도 감소하였다.
 - 이에 따라 도시가구와의 소득 격차가 확대되어, 도농간 소득비가 1990년 97.4%에서 2000년에는 80.6%로 악화되었다.

1) 농가소득등의 통계는 별도의 설명이 없는 한 통계청의 농가경제통계에서 인용하였다.

○ 반면 농업투자의 증가 등으로 부채는 1996년 이후 72%나 증가하여 상환 문제가 발생하였다.

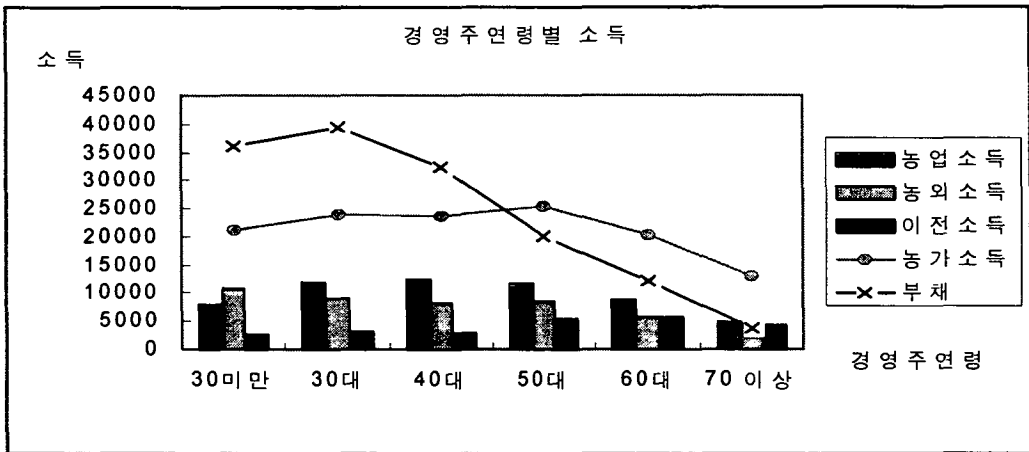
- 1999년 말을 기준으로 가계수지가 적자인 농가가 32.4%, 단기지급능력²이 부족한 농가의 비율이 40.5%에 달하고 있다.
- 특히 젊은 층, 대농층, 화훼, 축산 농가 등 성장가능성이 높다고 하던 층의 부채 문제가 심각하여 중장기적인 농업 성장에 장애요인으로 작용하고 있다.(그림 4-1)

표 4-1 농가소득의 장기 추세

단위 : 천원

	1990	1996	1997	1998	1999	2000	'96/'90	'00/'96
농가소득(A)	11,025	23,298	23,488	20,494	22,323	23,072	2.11배	0.99배
농업소득	6,264	10,837	10,204	8,955	10,566	10,897	1.73	1.01
농외소득	2,841	7,487	8,677	6,975	7,034	7,432	2.64	0.99
농외소득비율(%)	25.8	32.1	36.9	34.0	31.5	32.2	-	-
부채	4,734	11,734	13,012	17,011	18,535	20,207	2.48	1.72

그림 4-1 경영주 연령별 소득 비교, 1999



2. 이는 (농가경제잉여+감가상각비-중장기부채원금상환)으로 계산한다. 이 지표가 마이너스이면 소득으로 부채를 상환할 수 없어, 예저금 인출, 고정자산 매각, 신규부채 차입 등에 의존할 수밖에 없다.(한국농촌경제연구원, 1991: 90쪽)

- 전반적인 소득 정체 속에서 저소득층의 소득지표가 악화되어 왔다.
 - 소득 5분위 계층 중 하위 1, 2, 3분위 층은 1997~'99년간 소득이 감소하였으며, 특히 최저계층인 1분위층은 1999년에 부채가 소득의 3배가 넘고 농가소득의 가계비 충족도가 52.7%에 불과할 정도로 농가경제가 피폐해졌다.³⁾
 - 중농층이라 할 수 있는 1.5~2.0ha층에 대비한 0.5ha 미만 영세농층의 상대 농가소득비는 1995년 88%에서 '99년 70%, '00년 66%로 격차가 확대되었다.

표 4-2 저소득층의 소득 변동

	전국 평균	최하위 20%	차하위 20%
'97 농가소득(천원)	23,488	7,921	14,920
부채	13,012	8,072	10,104
부채/소득	55.4%	101.9%	67.7%
소득/가계비	137.8%	79.3%	110.5%
'99 농가소득(천원)	22,323	5,773	12,853
부채	18,535	18,323	14,540
부채/소득	83.0%	317.4%	113.1%
소득/가계비	130.4%	52.7%	97.3%
'97-'99 소득변동	△ 5.0%	△ 27.1%	△ 13.9%

- 이처럼 농가소득이 정체하고 있을 뿐만 아니라 불안정도 심하여지고 있다. 특히 수입개방 확대와 농업의 전문화에 따라 가격변동이나 재해 발생으로 인한 농업소득 불안정이 확대되고 있다.

3) 2000년에는 소득계층별 통계가 발표되지 않았다. 저소득층에는 노령가구 등 경제활동 수준이 낮은 농가 뿐만 아니라, 많은 농업투자를 하였으나 경영에 실패한 농가들도 다수 포함되어 있을 것으로 추정된다. 최빈층의 부채규모가 전국 평균치 수준이고, 경영주가 70대 이상인 농가층에 비해 5배 이상('99년)인 것은 이런 추정을 뒷받침하고 있다.

- 소득 불안정은 주로 가격 변동에 기인한다. 1990~'99년의 주요 농산물 가격변동을 보면, 신선채소류와 화훼류의 가격 변이계수가 0.25 이상으로 크고(GDP 디플레이터로 조정한 실질가격 기준), 과일류, 축산물, 특용작물, 저장성 채소 등이 0.12 이상으로 비교적 높게 나타나고 있다.
- 개별 농가 단위로 보면 가격 요인 외에도 자연재해, 병충해 등으로 소득변동 폭은 더욱 커진다. 2000년 말의 사례조사에 의하면 조수입이 20% 이상 변동한 비율이 양파, 수박, 사과에서 각각 16.0~29.0%에 달하고 있다.
- 소득 불안정은 농업의존도가 크며, 경영규모가 크고 한두 품목에 전문화되어 있을수록 심한 경향이 있다.

표 4-3 품목별 조수입 변동 발생 빈도 (1998-2000)

품목	조사농가 수	20% 이상 수입 감소 (건)			수입 감소 비율 (%)
		계	가격변동	수량 변동	
벼	36	4	1	3	3.7
양파	25	12	6	6	16.0
수박	23	19	7	12	27.5
사과	23	20	13	7	29.0

자료 : 사례농가 조사 결과

1.1.2. 농가소득 정체의 구조적 원인

- 농가소득이 급락한 것은 1997년 말의 외환위기로 인한 경기침체가 직접적 계기가 되었지만, 도시·공업 부문의 경기가 어느 정도 되살아난 2000년이 되어서도 농가소득은 회복되지 않고 있다. 이는 농가소득의 정체에 구조적 원인이 있지 않은가 하는 질문을 가능하게 한다.

○ 1980년대 후반부터 추진된 농업구조정책의 추진 결과 1990년대 중반까지 비교적 높은 성장률을 보인 농업소득이 정체한 것은 농업투자가 확대된 반면 수입개방 확대, 수요 정체에 따라 농산물가격이 상대적으로 하락하였기 때문이다.

- 1994~'00년간 농산물 실질가격(농가판매가격 기준)은 2.6% 상승한데 비해, 농업투입재 실질가격은 9.9%, 농촌임료금은 24.9% 상승하였다. 이는 생산성 증대를 위한 투자 확대가 비용 상승을 가져옴으로써 농업소득 정체의 주 요인이 된 것으로 해석할 수 있다.

표 4-4 농산물 가격과 투입재 가격 지수 추이

(1995=100)

구 분		'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'94~'00 연평균변화율
가격지수	농산물	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9	108.5	109.6	3.0
	중간투입재	93.9	100.0	101.4	100.0	118.7	122.6	127.5	5.2
실질지수	농산물	98.3	100.0	101.3	95.3	90.5	97.9	100.9	0.4
	중간투입재	100.6	100.0	97.6	93.3	105.4	110.6	117.4	2.6

○ 수입개방 확대에 따른 농산물 가격의 상대적 하락에도 불구하고 이를 보완할 수 있는 직접지불제 등 소득정책의 도입이 저조한 것도 농가소득 정체의 중요한 요인이 되고 있다.

○ 농외소득 감소는 외환위기로 인한 경기침체가 직접적인 원인이지만, 농가인구의 고령화되는 상황에서 단순 취업 위주의 농외소득 증대가 한계에 부딪친 것으로 보이며, 오히려 1997년까지의 농외소득 급증은 주택을 비롯한 건설경기의 이상 과열에 따른 결과라 할 수 있다.

- 농외취업이 활발한 20~49세 인구가 '90년 호당 1.28명에서 '94년 0.99명, '99년 0.84명으로 감소하였으며, 농외취업자는 '95년 호당 0.37명을 정점으로 '99년에는 0.22명으로 감소하였다.

1.1.3. 농업경영체의 감소와 노령화

- 산업화 과정에서 농업·농촌 인구의 이농은 필연적이거나, 우리 나라의 경우 그 속도가 너무 빠르게 진행된 결과 노령화 현상이 극심하고 다음 세대의 영농을 담당할 후계세대가 확보되지 못하고 있다.
- 농가 호수는 1980년 2,155천호에서 2000년 1,384천호로 연평균 2.2% 감소하였으며, 농가 인구는 이보다 훨씬 높은 4.8%의 감소율을 보였다. 시기 별로는 구조정책이 적극적으로 추진된 '90년대 전반에 감소율이 가장 높았으며, 외환위기로 비농업부문의 경기가 침체된 '90년대 후반에는 감소율이 둔화된 것으로 나타났다.
- 1999년을 기준으로 농가인구의 32.0%, 농업경영주의 50.9%가 60세 이상으로 노령화가 매우 빠르게 진행되고 있다. 특히 40세 미만의 젊은 경영주 농가는 1980년 497천명(전체 농업경영주의 23.1%)에서 '99년에는 85천명(6.2%)으로 급격히 감소하였다.

표 4-5 농가 호수와 인구의 감소 추세

	1980	1985	1990	1995	2000	연평균 증감률(%)		
						'80/'90	'90/'95	'95/'00
농가 호수(천호)	2,155	1,926	1,767	1,501	1,384	△2.0	△3.2	△1.6
농업종사자(천명)	4,429	3,554	3,100	2,419	2,203	△3.5	△4.9	△1.9
농가 인구(천명)	10,827	8,521	6,661	4,851	4,032	△4.7	△6.1	△3.6
호당 농업종사자(명)	2.06	1.85	1.75	1.61	1.59	-	-	-

자료 : 통계청(농림부), 농업총조사, 각년도

- 이와 같은 급속한 농업인구 감소와 노령화는 도시화·공업화와 도농간 격차에 따른 젊은 층의 대량이농의 결과이지만, 가족농 체제를 유지해 온 농업 내부의 인력 충원 메커니즘이 붕괴하고 있다는 점에 문제의 심

각성이 있다.

- 충남 4개 마을에 대한 사례연구에 의하면 1985년에 경영주가 50세 이상이던 농가 91호 중 자녀에로 승계가 이루어진 농가는 11호로서 영농승계율은 11.0~16.9%에 불과하다.(32호는 본인 또는 부인이 영농 계속)
- 이처럼 영농승계율이 낮은 상황에서는 새로운 농업인력을 육성하지 않는 한 사회적으로 농업의 지속성을 보증하기 어렵게 된다.

1.1.4. 농가경제의 여건 변화와 전망

- 이상과 같이 농가경제를 제약한 정황은 앞으로 더욱 심화될 가능성이 높아 농가소득과 농업경영체의 확보 전망을 어렵게 하고 있다.
- WTO 차기 협상(쌀 관세화, 개도국 지위 인정, 관세의 삭감률 문제 등)과 중국의 WTO 가입으로 수입개방 속도가 가속되는 반면 쌀 수매정책 등 가격정책의 제약으로 농업소득의 정체와 불안정이 심해질 전망이다.
 - 2004년까지 농산물 가격은 연평균 1.1%씩 하락하고, 차기 협상 이후인 '04~'11년에는 1.8%씩 하락할 것으로 전망되고 있다.(한국농촌경제연구원, 2001)
 - 농업의 전문화, 상업화, 자본 증투에 따라 특정 품목의 가격 변동과 재해가 농가소득에 미치는 영향도 커질 것이다.
- 농가 노동력의 노령화와 기업의 고용 구조조정을 감안할 때, 비농업부문의 경기가 회복되더라도 농촌가구원의 취업을 통한 농의소득의 증대도 쉽지 않을 것으로 보인다.
 - 정보화에 따라 지리적 입지의 중요성이 완화될 것이라는 기대와는 달리 도농간 정보화 격차는 엄연히 존재하며, 이는 상당 기간 농촌지역에 입지한 2·3차 산업의 경쟁력에 장애로 작용할 것으로 보인다.
 - 농촌의 다원적 기능에 대한 가치 부여와 주 5일 근무제 도입에 따라

농촌녹색관광(그린투어리즘) 수요가 증가할 것으로 기대되나, GT 산업의 기반이 취약하여 단기간 내에 소득확대를 기대하기는 어렵다.

- 이러한 변수를 감안하여 농가소득을 추정해 보면 2010년의 농가소득은 연평균 1.6% 증가한 호당 2,688만원('99년 가격 기준)으로 전망되며, 이에 따라 도농간 소득격차도 확대될 것으로 예상된다.⁴

표 4-6 농가소득 전망(실질, '99 기준)

단위: 만원, %

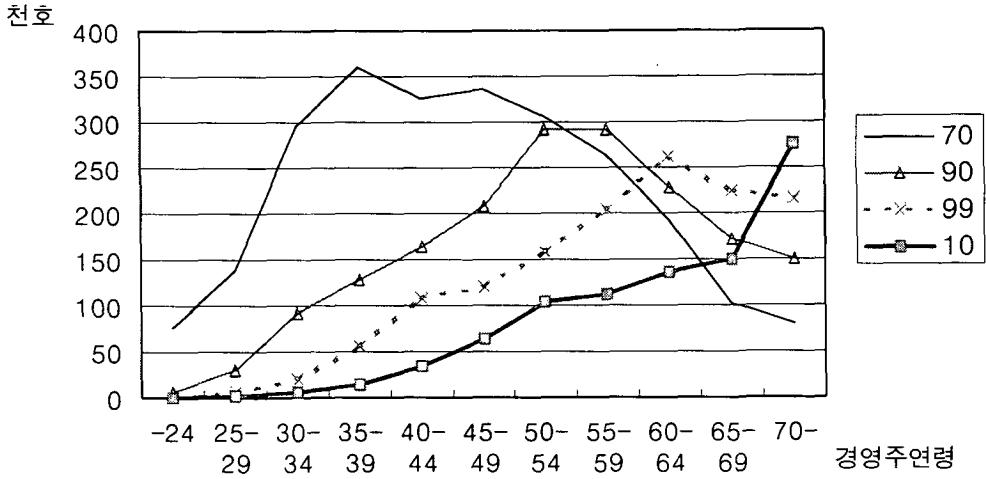
	1999	2005	2010	연평균 변화율(%)	
				'99/'05	'05/'10
농업소득	1,057	1,136	1,199	1.3	1.1
농외소득	703	837	908	2.9	1.6
이전소득	472	538	581	2.0	1.5
계	2,232	2,511	2,688	1.9	1.4

- 주 : 1. 쌀은 2004년 이후 관세화 예외를 지속하되 시장접근물량을 4%에서 2010년에는 8%까지 증량하는 것으로 가정하였다.
 2. 급격히 증가할 것으로 예상되는 연금소득은 포함되지 않았다.

- 현재의 농업경영주 연령분포와 낮은 영농승계율을 감안할 때 농업 인력의 감소와 노령화는 당분간 가속될 전망이다.
 - 농가 호수는 2005년에 1,116천호, 2010년에는 905천호로 연평균 3.8%의 급속한 감소를 보일 것으로 전망된다.
 - 1999년 현재 가장 많은 비중을 점하고 있는 60~64세 경영주의 대다수가 은퇴하게 되는 2010년까지 경영주의 노령화는 계속 심화될 것으로 추정된다.
 - 반면, 40세 미만의 농업 경영주는 2010년에는 23천명(총 농가의 2.5%)으로 감소될 것으로 추정된다.

4) 2010년까지의 장기 경제성장률은 4%, 비농업부문 가구소득은 연평균 2.5% 내외 증가할 것으로 예상된다.

그림 4-2 경영주 연령별 농가호수 추이와 전망



1.1.5. 농가경제의 악화에 따른 문제

- 젊고 유능한 인력의 이농을 촉진하고 신규 진입을 어렵게 하여 농업 인력구조의 취약화를 가속시키고, 생산성 향상을 위한 투자 확대 노력을 저해함으로써 농업부문의 중장기적 경쟁력 약화를 가져오게 된다.
- 국내 농업을 축소시킴으로써 농업·농촌이 가진 다원적 기능을 감소시키게 된다. 식량자급률 저하 등 농산물 국내 공급의 급격한 축소, 휴폐경지 증가로 경관보전, 홍수방지, 토양 및 수자원 함양과 같은 농업의 환경보전적 기능 저하, 중산간지역등 영농조건이 불리한 지역의 인구 감소와 지역사회 붕괴 등이 우려된다.
- 생산력 있는 노동력과 토지자원의 유희화로 사회적 비용이 증가하게 된다. 예를 들어 이촌 증가로 인한 도시의 과밀과 빈곤 문제 심화, 저소득층에 대한 생활보장 대책 등 복지비용 증가, 그로 인한 사회의 안정성과 통합력의 저하를 들 수 있다.

1.2. 농가경제의 비전과 정책 과제

1.2.1. 농가경제의 비전

- 농가는 경제활동의 수준과 종류에 따라 여러 형태로 분화가 가속될 것이다. 규모화·전문화된 전업농, 농업보다는 농외활동에 주력하는 부업농(2종겸업농), 경영주가 은퇴시기에 다다른 노령농가 등 여러 유형이 혼재하게 될 것이다. 전업농이라 하더라도 일관기계화작업 체계를 갖춘 대규모 경종농가, 자본집약적인 축산농가와 시설원예 농가, 중소규모의 친환경 농업 농가 등으로 다양화될 것이다. 농촌사회는 이들 다양한 유형의 농가들과 비농가의 혼주사회가 될 것으로 예상된다.
- 산업으로서 농업이 지속되기 위해서는 ‘효율적이고 안정적인 농업경영체’로서의 전업농⁵⁾이 농업생산의 주요 부분을 담당할 수 있도록 되어야 한다. 이들 전업농은 농업소득으로 타부문 종사자(예를 들어 도시의 자영업자 또는 준전문가)와 동등한 정도의 농업소득을 올릴 수 있어야 한다. 전업농은 개별 경영체로서의 중요성은 물론 주변의 부업농과 노령농가를 아우른 지역농업 활성화의 핵으로서의 역할을 수행하여야 한다.
 - 전업농이 주요 품목에서 50% 이상의 생산비중을 담당하기 위해서는 2010년 기준 15만호 정도로 현재 전업농 추정 호수 11만호보다 상당히 증가하여야 한다.⁶⁾(표 4-7 참조)

5) 이는 ‘전업농 육성정책’에서의 특정한 정책지원 대상이거나, ‘가구원중 연간 30일 이상 농외활동에 종사하는 자가 없는 농가’라는 통계상의 전업농가가 아니라 ‘기술적으로는 선진적 생산기술을 채용하고 가족노동력을 충분히 활용하여 효율적인 농업생산을 하는 규모의 농가이고, 경제적으로는 재생산과 가계소비를 위한 충분한 소득을 획득하여 안정경영을 유지할 수 있는 농가’로 개념지을 수 있다.

6) 1999년 기준으로 기술공 및 준전문가의 평균 근로·사업소득 2,884만원의 80%인 2,300만원을 전업농의 하한선으로 설정하여 추정하였다.(단, 겸업활동이 어려운 시설채소, 축산농가는 2,880만원 적용)

표 4-7 전업농의 경영규모와 호수 전망

	1999		2010		
	규모 하한	호수(천호)	규모 하한	호수(천호)	생산 비중(%)
쌀	3 ha	34	5 ha	60	50
시설채소	0.7 ha	16	1	24	60
과수	1.3 ha	17	1.5	20	40
노지채소	1ha(2기작)	16	1.2(2기작)	15	30
인삼(특작)	1.7ha	3	2	2	50
양돈	400 두	5	1,000	4	70
비육우	50 두	3	100	5	50
낙농	40 두	3	60	10	90
양계	14,000 수	2	30,000	1	70
기타	-	10	-	10	-

주: 1999년은 1995년 농업총조사 결과에서 추산

- 농촌지역의 산업화 진전에 따라 농외소득에 의존하는 부업농의 비중도 현재보다 증가할 것이다. 이들은 보다 전문화된 직업기술을 갖추고 제조업, 일반 서비스업에 취업할 뿐만 아니라, 그린투어리즘, 농산물 가공·유통 등 농업관련 산업에의 참여를 통하여 다양하고도 경쟁력 있는 농촌 2·3차 산업의 기반이 될 것이다.
- 농가 경영주의 노령화가 계속 진전되어 영농후계자 없는 노령농가가 증가할 것으로 전망된다. 이들은 각자의 농업자원 보유나 건강상태 등에 따라 농업생산활동의 계속이나 은퇴를 선택할 수 있어야 한다. 농업생산을 지속하기 위해서는 기계작업이나 농산물 판매 등에서 전업농과의 협조나 농협의 지원체계가 구축되어야 하며, 은퇴를 하기 위해서는 노령연금이나 은퇴연금 등이 노후생활을 보장할 수 있는 수준이 되어야 한다.

1.2.2. 농가경제 문제 해결을 위한 정책 과제

- 농가경제와 관련된 과제는 장래 농업생산의 주요한 부분을 담당할 전업농이 확보될 것인가 하는 것과 각 농가 유형별로 적절한 농가소득을 획득할 수 있는가 하는 문제이다.
- 전업농의 확보는 육성 정책만으로 달성되는 것이 아니라 총체적인 농업경영 상태와 비전에 의해 결정된다고 보아야 한다. 농산물 가격, 소득 정책 등 제반 여건이 미비한 상황에서 후계농업인 등의 선발과 투자지원은 부실화된 경영체의 양산 요인이 될 수 있다는 것은 최근에도 경험한 사실이다. 하지만, 농업의 비전이 뚜렷하지 않고 농업 내부에서의 경영승계 시스템이 매우 약화된 상황에서 차세대 농업인력의 확보가 시장을 통해서 이루어지기는 힘들 것으로 보인다. 더구나, 인력 양성은 단기간에 이루어질 수 있는 것이 아니므로, 자칫 인적자원의 부족이 농업성장의 절대적 제약요인이 될 수도 있다. 이런 점에서 정부의 인력육성 정책의 필요성이 있다.
 - 차세대 경영체를 확보하기 위해서는 농업 내부의 승계 인력 뿐만 아니라 외부에서 직업으로서 농업을 선택하는 적극적 신규 취농인력 확보가 중요하다. 따라서, 이들의 자금·경영·기술 능력 부족 등 진입애로를 해소하는 데에 정책의 주안점을 두어야 한다.
 - 앞으로의 농업경영에서는 농지규모나 자본투자 못지 않게 생산 기술과 경영능력이 생산성을 결정하게 된다. 따라서, 경영체에 대한 지원도 과거와 같이 일부 농가에 대한 선별적 자금지원의 틀을 벗어나, 경영능력을 제고시킬 수 있는 반복적 교육훈련과 컨설팅에 중점을 두어야 하고, 자금지원은 금융시장의 기능을 살리는 종합자금제 방식으로 이루어져야 한다.
 - 개별경영의 한계를 극복하기 위해 법인경영체를 적극 육성하여 공동유통, 전자상거래 등의 발전기반을 구축하는 한편, 지역농업과 농촌개

밭의 지도자를 발굴·육성할 필요가 있다.

- 앞에서 본 것처럼 농산물 수입개방 확대와 가격정책 제약, 농가의 노령화와 농촌지역 2·3차산업의 경기 침체라는 국내외 환경 하에서 농가소득의 전망은 밝지 않다. 따라서, 농가가 적절한 소득을 유지하도록 하기 위한 정부의 소득정책이 중요하게 부각되고 있다. 소득정책은 그 자체로 농가의 부족한 소득을 지지하고 불안정을 해소하는 역할을 하지만, 그 외에 농가가 보유한 생산자원을 효율적으로 활용하도록 견인하는 역할도 간과해서는 안된다. 따라서, 소득정책은 대상 농가의 유형이나 농업생산품목의 성격에 따라 다양한 접근을 필요로 한다.
- 전업농 또는 전업농을 지향하는 농가에 대해서는 기본적으로 농업소득의 유지를 통하여 개별 경영의 재생산과 국내농업의 지속성을 담보하여야 한다. 농업소득의 제고를 위해서는 가격정책이 중요하나 WTO 체제에서는 한계가 있으므로 개방확대로 인한 가격 하락의 일정 부분을 직접지불제로 보완함으로써 경영의 안정을 도모하여야 한다.
 - 물론 기술 개발과 보급, 생산기반 정비, 투자지원 등 전통적 농업생산성 향상 정책과 농업관측과 수출 및 국내 수요 개발 등 수급 정책이 병행되어야 할 것이다.
 - 농업에서는 단기적인 가격 하락과 자연재해로 인한 급격한 소득변동이 빈발하나 보험, 선물시장 등 민간 차원의 위험관리 기능은 매우 미약하다. 따라서, 소득불안정에 대응할 수 있는 재해지원, 작물보험, 소득안정 프로그램 등의 대책을 마련할 필요가 있다. 이를 통하여 전업농의 지속적 성장과 농촌사회의 안정이 가능할 것이다.
- 농업소득을 보완하고 농촌 인구를 유지하기 위해서는 농외소득의 지속적 증대도 중요한 과제이나, 농촌지역은 도로·교통, 통신, 금융, 정보 등에서 불리하여 2·3차 산업의 입지가 쉽지 않다. 따라서, 통신망 등 산업인프라를 갖추어 주는 한편, 지역의 농업생산, 특산물, 자연경관, 전통 문화 등 부존자원을 활용하여 경쟁력 있는 2·3차 산업을 육성한다는 개념

의 ‘지역복합산업화’, ‘그린투어리즘’을 모색하도록 한다.

- 이를 위해서는 다양한 직업훈련을 통하여 농촌의 인적자원을 계발하는 것이 무엇보다도 중요하다.

- 또한, 농공단지, 특산단지, 관광농원 등의 소득원사업은 농가의 농외소득이라는 좁은 의미가 아니라 농촌의 인구를 유지하기 위하여 농촌지역에 다양한 경제활동의 기회를 창출한다는 ‘지역활성화’ 차원에서 접근되어야 한다.

○ 후계자를 확보하지 못한 노령농에 대해서는 적절한 시기에 농지 등의 농업자원을 전업농에게 양도하고 은퇴할 수 있도록 제도를 보완하여 농업구조조정을 강화하고 노령층의 복지를 제고하는 것이 바람직하다. 현재의 경영이양직접지불제는 영농 중단에 따른 소득감소를 보충하기에는 지원수준이 너무 낮아 실질적인 경영이양 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 판단된다.

- 단, 영농을 계속하고자 하는 농가에 대해서는 작목 및 품종 선택, 기계작업, 생산물 판매에서의 경영애로를 완화시켜 주어야 하며, 이를 위한 농협의 지원체계와 전업농을 핵으로 한 지역농업체계 구축이 중요한 의미를 가진다.

○ 영농조건이 불리한 중산간·도서지역의 적정한 농업생산과 지역사회 유지를 위한 별도의 대책이 강구되어야 한다. 이들 지역에 대해서는 생산기반정비, 생활편익시설 개선, 경제활성화 정책 등이 종합적으로 추진되어야 하나, 단기적으로는 농업에 대한 직접지불제가 고려될 수 있다.

1.2.3. 외국 소득정책의 최근 동향과 특징

○ UR 농산물협상을 전후하여 ‘가격정책의 축소를 통한 시장·무역 왜곡의 교정’이라는 농정개혁을 표방하며 시장왜곡이 덜한 소득정책의 도입이 시도되었다. 대표적인 예로 캐나다의 순소득안정계정(NISA), 미국의 생산자율계약지불제, 품목별 수입보험제도(CRC 등)를 들 수 있다.

- 그러나, 기존 가격정책이 완전히 포기된 것은 아니며, 더구나 국제농산물 가격의 지속적 하락에 따라 농가소득이 감소하는 상황에서 각국이 농업에 대한 지원을 늘리고 있으며, 개별 품목의 가격수준과 연계된 지원정책이 부활하는 소위 ‘개혁의 후퇴’를 보이고 있다는 점도 유의해야 한다.
 - 미국은 론레이트, 용자부족불제도, 마케팅론등의 가격정책을 유지하고 있으며, 국제가격이 하락하자 여러 형태의 긴급지원정책(재해보상 지원, 생산자율 직불제 인상, SIAP)을 시행하고 있다.
 - 일본은 쌀값 하락에 대응하여 1998년에 도작경영안정제도를 실시한 이후 콩, 보리 등 주요 식량작물의 가격 하락 추세에 대응한 정책을 단계적으로 도입하고 있다.
- 한편, EU는 목표가격을 단계적으로 인하하면서 그 차액분을 직접지불제로 보완하는 보상지불제를 실시해 왔다. Agenda 2000에서는 보상수준을 인하하고 있지만 목표가격을 철폐하지 않은 것을 볼 수 있다.
- 또한 대부분의 품목에서 정부가 시장개입을 하지 않는 캐나다에서도 국제 곡물가격의 하락으로 농가의 소득이 크게 감소하자 농가경영안정을 위해 긴급소득지원제도(AIDA)를 도입하였다.
- 이와 같은 사실들은 소득안정을 위해서는 가격변동에 적절히 대응하여야 하며, 이를 위해 UR 농업협정문에 정면으로 위배되지 않는 범위 내에서 적절하고도 다양한 수단을 강구할 수 있다는 것을 시사하고 있다.

1.3. 정책 방안

1.3.1. 농가 창업 지원

- 신규 창업농을 적극 육성하여 농업성장의 건전한 기반을 유지하도록 한다. 이를 위해 ‘후계농업인 육성사업’을 ‘창업농 지원사업’으로 단계적으로 전환하고 창업농 육성을 위한 교육체계 정비와 병행하여 추진한다.

- 창업농이란 농업외부로부터의 신규 진입자 뿐만 아니라 부모로부터의 경영승계자도 포함한다. 단, 양자는 경영조건이 다르므로 그에 따른 지원도 차별화한다.
- 창업농에 대한 지원은 ‘창업예비농 교육훈련’과 ‘창업투자지원’의 2단계로 구분하여 실시한다.
 - 즉, 지원 절차를 ① 창업농 신청, ② 영농계획서 평가 후 창업예비농 지정, ③ 교육훈련 이수, ④ 영농계획 컨설팅 및 재작성, ⑤ 창업 투자 지원의 순서로 한다.
- 창업농 지원 신청자에 대해 사업계획 등을 평가하여 창업예비농으로 지정하고 전문 교육·훈련을 실시한다.
 - 영농기술 뿐 아니라 경영·정보 이론에 대한 교육, 선도농이나 법인경영체의 농장 실습도 포함하도록 한다. 특히 농업부문별 장기 전망과 투자 소요액, 선진 기술과 농가, 중앙정부 및 지자체의 농가창업 및 귀농 지원 프로그램 등 창업을 위한 정보를 제공하여 영농계획 수립에 실질적 도움을 주도록 한다.
 - 창업 지원자가 이수한 농업계학교교육, 영농경험에 따라 차별적인 교육과정을 편성하되, 농업전문학교에서 농진청과 협력하여 프로그램을 개발하도록 한다
 - 집체 교육시의 교육비는 물론 농장 실습시의 생활비 일부까지 보조하되 지방비에서 분담하도록 한다.(인턴사원제 참조)
- 기존의 농업인후계자 자금은 창업농가 지원자금으로 전환하여 지원을 강화하고, 일반 후계자는 유예기간 부여한 후 종합자금제로 전환한다.
 - 농지 등 영농기반을 갖추지 못한 창업 희망자와 타 부문으로부터의 전직자, 농업계 학교 졸업자 등의 신규창업자는 한도를 1억원 수준으로 상향 조정하고 주택자금을 일정 범위 내에서 인정하는 등 경영승계자와 신규창업자에 대한 지원규모를 차별화한다.

- 시설자금에 대해서는 신규시설 조성에만 한정하지 않고, 경영이 부실화된 기존 시설의 인수를 허용하고 적극 유도한다.
 - 창업자금 지원시 지역농협에서 기본 컨설팅을 담당하고 창업 후에도 종합경영자금을 신청하면 신용평가에 가산점을 부여하는 등 우대방안을 강구하여 지속적 지원이 되도록 한다.
- 기존의 '규모화촉진을 위한 경영이양 직접지불제'의 농지 양수자 조건을 현재의 쌀 전업농에서 창업농 선정자 우대로 전환한다.

1.3.2. 일반농가 경영개선을 위한 컨설팅 강화와 조직화 지원

- 분야별, 품목별 교육훈련과 전문 컨설팅을 강화하여 경영여건 변화에 대응할 수 있도록 한다.
 - 각급 학교, 연수원의 농업교육을 평가하여 경쟁체제를 유도하고, 교육 수준과 기간에 따라 등급화된 이수증을 수여할 수 있도록 관련 제도를 정비한다.
- 신규 창업농을 제외한 일반농가에 대한 지원은 종합경영자금제로 통합하여 운영한다. 이는 전업농 등 특정 농가를 지정하지 않고 모든 농가가 자금지원 신청시 제출하는 영농계획의 심사 결과에 따라 지원을 받을 수 있게 한다는 의미이다.
 - 5천만원 이상의 정책자금 지원시 전문 영농교육을 필수적으로 받도록 하고 대출담당기관에서 기초컨설팅을 하도록 의무화한다.
- 지역별, 품목별 전업농을 중심으로 한 농업인 학습조직을 육성하고 작목반, 영농조합법인, 농업회사법인을 지역농협 유통사업의 실질적 단위 참여자로 육성한다.
 - 사문화된 '농업인학습단체지원' 사업에 예산을 배정하여 지자체가 지역농업 개발 차원에서 적극 활용할 수 있도록 한다.

- 지자체 주도로 품목별 전업농의 데이터베이스를 구축하고 이들간의 교류 네트워크를 형성하여 지식농업의 분위기를 조성한다.
 - 지자체의 농업개발계획 수립, 농발심의회 등에 활용하여 지역농업의 발전을 도모하고 지역사회의 지도자를 육성한다.

1.3.3. 수입개방에 대응한 직접지불 확대

- 수입개방 확대에 의한 가격 하락의 충격을 완화하여 적정 수준의 생산과 경영소득을 유지하기 위한 소득보조를 시행하여야 한다.
 - 단, 실제 보장소득(시장가격+직접지불)은 고정시키지 않고 가격추세를 반영하도록 하여 중장기적으로 생산이 조정되도록 하는 것이 바람직하다.
 - 식량안보 기능을 감안하여 쌀 등 식량작물을 중심으로 우선 실시한다.
- 현행 논농업직접지불제를 국내 쌀 수급상황(가격)에 연계하여 일정 소득을 보장하는 수준에서 시행하되 집행방안을 조정하도록 한다.
 - 특히 2004년 재협상 후 시장가격 변동에 따라 탄력적으로 지원수준이 결정될 수 있도록 일본의 도작경영안정제 등을 참조하여 제도를 마련하여야 한다.
 - 지원상한선을 2ha에서 확대하여 쌀전업농의 소득을 보장하도록 한다.

1.3.4. 경영위험에 대처하기 위한 제도 정비

- 식량작물, 채소 등 작물보험 성립이 어려운 품목은 재해지원을 강화하고, 과수, 축산 등 경제작물과 농업시설은 재해보험으로 유도한다.
 - 농작물재해보험의 대상과 범위를 단계적으로 확대하고 민간보험회사의 정부 프로그램 참여를 허용한다.
- 중장기적으로 WTO의 그린박스 조건에 근접하고 시장원리에 합치하는 경영체별 소득안정계정 방식(캐나다의 NISA)의 도입을 검토한다. 이 방

식은 농가와 정부가 일정한 기여금을 각출하여 농가별 '소득안정계정'을 개설하고 소득이 일정수준 이하로 감소할 경우 농가의 판단에 따라 인출하는 제도이다

- 농가의 기장 관행이 확립되지 않아 조수입이나 소득을 파악할 수 있는 임프라가 미비하지만, 보험과 달리 정확한 소득파악이 꼭 필요한 것은 아니며, 도덕적해이 문제가 작으므로 도입이 불가능한 것은 아니다.
- 낙농, 양돈, 양계, 과수 등의 전업경영체를 중심으로 시범사업을 실시 후 단계적으로 확대할 수 있을 것이다.

표 4-8 주요 품목별 경영안정 대책

품 목	기본 방향	비고
쌀 등 주요 식량작물	○ 직접지불제도(가격 하락과 연계) ○ 재해 지원	식량안보 차원에서 생산유 지 필요
채소류	○ 가격안정제(생산자단체 주도) ○ 시설에 대한 재해보험	가격지지적 정책 유보
과실류	○ 가격안정제+재해보험 ○ 소득안정계정	
축산	○ 민간의 위험 감축 장치 유도 - 계열화, 생산자단체의 자조금 ○ 재해보험 (가축과 축사) ○ 소득안정계정	환경 문제 충분히 고려

1.3.5. 새로운 농외소득원으로서 그린투어리즘 활성화

- 유력한 농외소득증대 방안으로 그린투어리즘을 들 수 있다. 그린투어리즘은 도시민에게 휴식·휴양과 새로운 체험의 공간을 제공하고 농촌에는 농산물판매, 가공특산물 생산·판매, 관광·음식물 판매 등 소득기회를 제공함으로써 지역 활성화에 기여할 수 있다. 나아가 농업과 겸업이 가능하고 농업생산활동, 농촌의 자연환경과 문화와 결합함으로써 경쟁력을 갖출 수 있다는 장점이 있다.

- 과거 관광농원 등의 경험에 비추어 그린투어리즘은 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.
 - 1인 중심의 사업이 아니라 마을의 주민과 농가들이 함께 참여하여 마을을 가꾸고 소득을 올릴 수 있는 사업이 되어야 한다. 예를 들어 마을의 청장년층이 리더가 되더라도 노령층도 농촌문화의 전수, 숙박 제공 등에 참여할 수 있도록 다양한 프로그램을 개발한다.
 - 소득제고만이 아니라 도시와 농촌 주민들이 서로 만날 수 있는 장을 마련하여 상호 이해를 증진시키고 이를 통해 농촌지역사회를 활성화시키도록 한다.
- 개별 농장이 하나의 독립된 농촌 체험관광지가 될 수 있는 유럽과는 달리 영농규모가 작은 우리 나라에서는 개별 농가 단위보다는 마을 또는 지역 단위로 그린투어리즘을 실시하는 것이 합리적이라 할 수 있다.
 - 마을 단위로 조경, 환경, 도로, 상하수도 등 그린투어리즘 추진에 필요한 인프라와 회의실, 주차장, 공원 등 공공시설을 설치하고, 농가들은 민박, 체험농장 운영, 농산물 및 특산물 판매 등에서 개별 사업체의 성격으로 참여한다. 필요한 경우 인근의 몇 개 마을이 하나의 추진단위가 되어 실시할 수도 있을 것이다.

표 4-9 마을단위 접근에 따른 마을 및 개별농가 사업 구분

	마을 공동 사업	주민 개별 사업
시설	마을조경, 마을환경 정비, 주차장, 도로정비, 테마공원, 숲가꾸기, 공연장, 하수처리시설, 깨끗한 강 살리기를 위한 수변정리, 스포츠시설,	체험민박, 체험농장, 농산물 판매장, 농가 음식점, 관광농원 운영, 주말 및 시민농원 운영
홍보	마을홍보	농가 홈페이지 운영
정부지원 형태	보조 및 기술지원	융자, 경영컨설팅 지원

- 그린투어리즘은 마을이 주도적으로 추진하고 지방자치단체가 이를 적극 지원하는 형태를 취하는 것이 바람직하다.
 - 지자체는 마을이 제출한 그린투어리즘 계획서를 심의하여 지원을 결정하고, 도로, 상하수도, 하수종합처리시설, 조경, 공공시설, 테마공원 등에 소요되는 재정을 지원하고 필요한 경우 중앙정부에 지원을 요청하며, 지역 내 그린투어리즘의 홍보 및 네트워킹을 통한 정보 교환을 지원하도록 한다.
- 사업의 조기 정착을 위해 중앙정부는 그린투어리즘의 실시를 위한 법과 규정 등 제도를 정비하고 전국적인 홍보와 정보교환을 위한 네트워킹을 구축하고 민간의 지원조직이 운영될 수 있도록 지원하도록 한다.
 - 또한, 기존의 정주권개발사업, 문화마을조성사업, 농업기반정비사업, 농촌도로 및 마을도로 사업, 상하수도 사업, 주택개량사업 등을 그린투어리즘 마을과 연결하여 투자함으로써 신규투자를 최소화하도록 한다.

1.3.6. 경쟁에서 탈락한 계층에 대한 사회보장 대책

- 기본적으로는 도시·비농업 부문을 포함한 국가 전체의 사회보장 측면에서 접근하되, 농업·농촌의 특수성에 비추어 보완적·추가적 제도를 모색한다.
- 국민연금제도와 국민기초생활보장법으로 기본 생활을 보장하되 일부 보완책을 마련한다.
 - 예를 들어 국민기초생활보장법의 자산 보유 제한 규정(주택소유 규모 15평 미만)을 현실화한다.
 - 2004년 이후 국민연금의 국고보조금 재원 확보 방안을 마련한다.
- 자산을 가진 노령 은퇴가구에 대해서는 보유자산을 활용한 소득화방안을 마련함으로써 공공부문의 부담을 경감하는 방안을 모색한다.

- 경영이양직불제를 강화하여 구조조정을 촉진할 수 있도록 한다. 경영이양 프로그램 참여시 영농자금 융자, 추곡수매 등 개별경영체에 대한 농업 정책 대상에서 제외하도록 함으로써, 농지의 부분적 양도가 아니라 농업 은퇴 개념으로 전환되도록 한다. 이와 함께, 직접지불제 단가를 인상하고 장기적으로 국민연금에 부가하는 형태로 전환한다.
- 노동능력이 있는 노령가구는 환경농업, 농산물 직거래, 도농교류 및 팜스테이를 마을 단위로 조직하여 참여를 유도함으로써 생산적 복지 측면을 고려한다.

1.3.7. 조건불리지역 직접지불제

- 영농조건이 불리한 산간·도서지역 농가의 소득지지와 지역사회 유지를 위하여 이 지역 농가의 영농활동에 보조금을 지급하는 방안을 검토한다.
 - 이 지역의 주 산업인 농업을 유지시킴으로써 국토의 균형개발과 환경보전 등 농업·농촌의 다원적기능을 함양하는 것이 가능하다.
 - 논농업직불제, 규모화촉진 직불제 등이 평야지역을 중심으로 시행되는 것과 형평성 유지 차원에서도 고려되어야 한다.
- 조건불리지역 직불제를 시행하는 데에는 대상지역 선정이 가장 어려운 문제이다.
 - 조건불리지역 직불은 특별한 의무조항 없이 어느 지역에서 영농을 하는 것만으로 보조금을 지급하는 정책이므로 대상지 선정을 객관적이고 명확하게 하여야 이해관계가 있는 농민들이 수용할 수 있을 것이다.
 - 어떤 기준으로 선정하던지 대상지에서 제외된 농민들의 민원 발생 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.
 - 따라서, 중앙정부가 지역의 경제사회여건, 농업조건, 산업구조 등을 감안하여 낙후된 지역(읍면)을 지정하도록 하되, 지자체(시·도, 시·군)에 집행의 자율성을 부여하는 방식이 현실적이라 할 수 있다.

- EU나 일본처럼 최소한의 환경의무를 부과하여 이를 준수하는 농가(마을)에 지급하는 것도 정책의 비농민 수용성을 높이고 농업의 다원적 기능을 제고하는데 효과적이라 할 수 있다.
- 그러나, 소액의 직불제만으로 지역활성화와 농업유지 목적을 달성하는데는 한계가 있으므로 종합적인 지역정책 - 경제활성화, 생활·생산환경정비, 지역사회 조직 육성 - 과 연계시켜 추진하는 것이 바람직하다.
- 따라서, 농림부만의 정책이 아니라 행정자치부, 건설교통부와 협조한 가운데, 지자체의 주도적 참여를 유도할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

비

면

2. 협동조합과 농업금융의 비전과 정책방향

2.1. 협동조합의 환경변화와 전망

- 지금까지 협동조합은 신용사업의 수익에 의존하여 경제사업과 지도사업을 유지하여 왔다. 그러나 금융환경이 급변하면서 신용사업에 의존하는 성장전략은 수정이 불가피하며 농업부문의 전반적인 여건악화로 협동조합의 존립자체가 위협받을 수 있는 상황이다.

2.1.1. 농업여건 변화와 협동조합

- 농산물시장 개방의 가속화에 따라 농업부문은 전반적인 침체와 위기 상황으로 몰리고 있다. 농업인구의 감소와 노령화, 농업비중 저하 등으로 협동조합의 성장기반이 취약화 되는 가운데 농가는 소득 정체와 부채의 누증 등으로 농가경제가 불안정화하여 협동조합의 부실가능성이 커지고 있다. WTO의 차기 농산물 협상이나 중국의 WTO 가입에 따른 중국농산물의 유입가능성 등을 감안할 때 향후 10년은 농업부문의 위기가 더 확산되고 이는 곧 협동조합의 위기로 귀결될 것이다. 2010년경 농가구수는 2000년보다 35% 정도 감소한 905천호 정도가 될 것으로 전망되는데 이는 협동조합의 기반이 그만큼 약화되는 것을 의미한다.
- 금융시장의 경쟁심화로 인한 신용사업의 수익성 악화를 보전할 새로운 수익원의 창출이 절실하지만 농업부문의 여건 악화로 이에 대한 대응마련도 쉽지 않다.
- 농업생산부문은 규모화 전문화가 진행되면서 일부 대농과 영세소농의 비

중이 커지는 양극분해 현상이 가속될 것으로 전망된다. 이럴 경우 협동조합은 규모화된 전업농과 영세소농 조합원간의 이질성이 심화되어 조합의 결속력이 약화될 수 있다. 따라서 규모화 된 전업농 중심의 전문농협과 지역을 바탕으로 한 신용조합으로 회원조합의 신경분리의 필요성도 자연스럽게 제기될 수 있을 것이다. 그러나 만일 협동조합이 경쟁력을 갖추지 못하면 중대농은 일반 시장을 더 이용하게 될 것이므로 협동조합의 입지는 더욱 어려워질 수 있다.

- 농업생산 기술도 생명공학을 활용하여 생산성은 높아질 것이지만 국내 기술이 이를 선도하지 못할 경우 농업의 대외 종속성은 더욱 커질 것이다. 한편 식품의 안전성과 환경에 대한 관심이 높아짐에 따라 환경농업은 유력한 대안으로서 점차 세력을 넓혀갈 것으로 전망된다. 협동조합은 이러한 기술변화와 소비자와 사회의 식품안전성과 환경에 대한 적절한 대응전략을 갖추어야 할 것이다.
- 농산물 유통시장은 대형유통업체의 소매시장 지배력이 점차 강화되어 생산자들이 이에 대응한 시장교섭력을 키우지 않는 한 농가는 제값 받기가 더 어려워질 것이다. 특히 Wall-Mart 등 외국의 대형유통업체 들은 조만간 국내 유통망을 구축하고 global sourcing network 체제를 갖추면 외국 농산물의 유입이 급속히 이루어져 농업위기를 더욱 가속시킬 것으로 전망된다.
- 유통거래도 전자상거래가 활성화되어 그 비중이 커갈 것으로 예상되는데, 이를 위한 상품의 등급화, 표준화, 물류시설과 도구의 표준화와 함께 생산정보의 체계화가 물류비용 절감의 핵심요소가 될 것이다. 농산물의 유통은 도매시장, 물류센터, 전자상거래 등 다양한 경로를 통해 이루어질 것이다.

- 한편 소비자들은 보다 안전한 농산물과 고급농산물에 대한 소비자의 선호는 더 분명해질 것이고 기호에 따른 수요의 다변화가 예상되는데, 협동조합이 이러한 수요변화에 적절히 대응하지 못할 경우 시장은 대형유통업체 등에 잠식당하여 존립을 위협받게 될 것이다.

2.1.2. 금융환경의 변화와 전망

- 금융시장은 금융자유화와 개방 등 시장지향적 정책으로 시장통합이 가속화되고 경쟁이 심화되어 비효율적 금융기관의 도태가 두드러지게 일어날 것이다. 금융산업의 경쟁력은 IT기술에 접목한 기술혁신, 투자확대를 위한 자본확보, 리스크 관리, 수요자의 다양한 수요를 저렴한 비용으로 충족시킬 수 있는 능력 등에 좌우될 것이다.
- 전반적으로 자본잉여시대로 전환됨에 따라 자금운용과 리스크 관리의 중요성이 더 커질 것이며 정책당국은 금융시장의 투명화와 안정화를 위한 감독기능이 강화되어 금융기관은 이러한 요구조건 충족을 위한 비용부담이 증가하게 될 것이다.
- 금융기관은 경쟁력 강화를 위한 대규모화와 업무다변화를 지향하는 대형 금융기관과 틈새시장을 겨냥한 전문금융기관으로 특화하는 현상이 병행될 것이다.
- 협동조합의 상호금융은 지금과 같은 조합원 중심의 사업으로는 고객이 원하는 저렴한 비용에 양질의 서비스를 제공하는데 한계가 있을 것이며, 조합원수의 감소에 따라 점차 그 토대가 위협받게 될 것이다. 따라서 중앙회는 은행업무와 상호금융을 효과적으로 연계하여 경쟁력을 강화하는 전략을 강구할 필요가 있다.

- 농업금융 시스템을 위협하는 요소는 소득정체와 급증하는 부채로 취약해진 농가경제와 부실채권의 증가이다. 당장은 부채대책으로 협동조합의 위기는 모면하고 있지만 농가소득 증대 가능성은 장기적으로도 매우 불투명하다. 농산물 시장개방의 영향으로 농가소득은 2010년까지 현재 수준의 유지도 곤란할 것으로 전망되어 부채대책의 지원기간이 끝나는 5년 후에도 정상적인 상황을 기대하기는 어려운 실정이다. 전반적인 농업 위기는 그대로 협동조합의 존립을 위협할 것이다.
- 협동조합금융이 직면한 또 다른 위협은 수요증가의 둔화로 예대비율이 점차 하락하고 있다는 점이다. 1980년대까지만 해도 75% 수준을 유지하던 상호금융의 예대비율은 1998년부터 급격히 하락하여 63% 수준에 머무르고 있다. 또한 금융시장은 은행권과 비은행권의 금리격차가 줄어들고 있으나 농촌지역 상호금융의 대출금리는 여전히 은행권보다 높아 조합원의 원성의 대상이 되고 있다. 상호금융은 저축성 예금비중이 높아 원가가 높고 농촌금융시장의 독점적 구조로 인한 것이다. 그러나 이러한 구조는 장기간 지속될 수 없을 것이며 대출금리 인하는 불가피하고 이는 곧 상호금융의 수익성 악화를 가져와 협동조합 사업의 유지가 곤란해질 것임을 의미한다.

표 4-10 단기상환능력 지표별 농가분포

단위 : %

	영농수지 적 자	가계수지 적 자	단기지급 능력부족	지급능력 양 호	합 계
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

자료: 박성재, 황의식, "농가소득 및 부채문제의 동향과 전망", 「농업전망 2001」, 한국농촌경제연구원, 2001. 90쪽

- 정책금융도 효율성을 중시하여 사업타당성과 사업적격자의 심사를 엄격히 하는 종합자금제로 전환이 불가피한 상황이다. 부채대책 등으로 이자상환 등 고정자금 수요가 늘어나 재정운용에 압박을 가하고 있는 점도 문제이다. 2000년 농림부 예산중 46.7%가 이러한 경직성 경비로 지출되고 있다. 부채대책은 부실채권을 농림수산업자신용보증기금(농신보)로 집적시키는 결과를 가져왔는데 앞으로 이의 손실보전을 위한 재정부담도 큰 과제가 될 것이다.

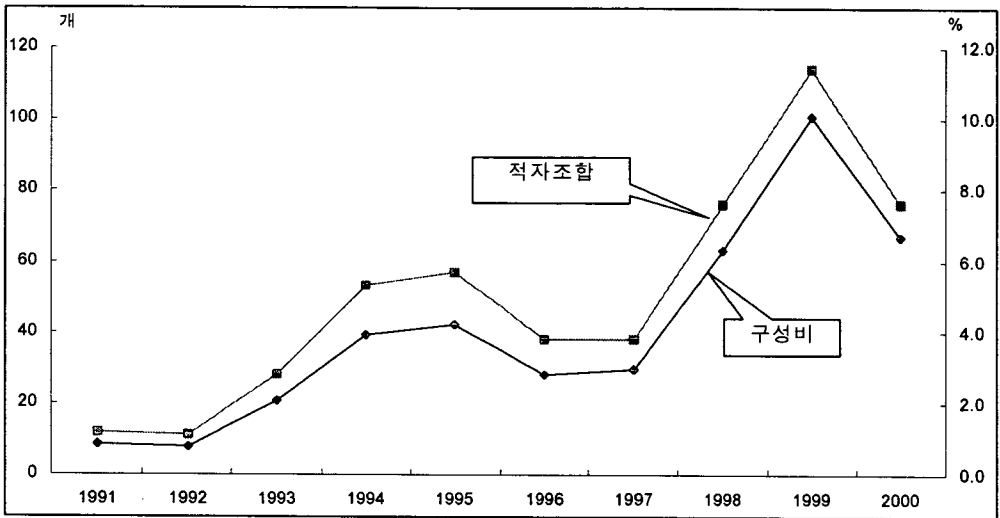
2.1.3. 협동조합의 문제

가. 조합기반의 취약성

- 1990년대 이후 급변하는 농업여건과 금융환경변화에 대해 협동조합은 큰 어려움을 겪고 있다. 농가부채의 누적과 외환위기 충격으로 경기가 침체되면서 조합의 경영수지가 악화되어 적자조합이 크게 늘어나고 있다. 적자조합은 2000년에 전년대비 20.9%나 증가한 214개 였으며 적자금액은 총 3,855억원으로 전년보다 85.0%나 증가하였다. 지역농협의 적자조합 추이를 보면 1991년에는 11개 조합(0.8%)에 불과하였으나 1995년에는 57개(4.2%), 1999년에는 114개(10.1%), 2000년에는 76개(6.7%)로 나타났다. 이는 협동조합의 부실화가 일시적인 충격의 영향이라기보다는 구조적인 문제임을 적시한다 할 수 있다.
- 앞으로 협동조합은 정조합원수의 감소, 노령화, 이질화가 갈수록 심화되어 협동조합의 경쟁력의 원천인 협동과 결속력을 다지기가 어려워질 것이다.
- 조직기반의 취약성을 극복하는 대안으로는 광역합병을 통한 규모화 전략과 조합원의 동질성을 강화하는 전문조합으로의 분화를 생각할 수 있다.

전문조합으로의 분화도 행정구역 범위에 제한을 받지 않고 사업역량에 따라 전국단위조합화의 길을 택할 수도 있고, 소규모 조합원만을 대상으로 하는 소형조합화의 길을 택할 수도 있다. 조합이 어떠한 길을 선택할 것인가는 조합의 자율적인 의사결정에 맡기는 것이 바람직하며 다만 이러한 자유스러운 선택이 보장될 수 있도록 제도적 법적 규제 완화 또는 보완이 필요하다.

그림 4-3 지역농협의 적자조합 추이



나. 취약한 사업구조와 경쟁력

- 우리 협동조합은 신용사업의 수익에만 의존하는 취약한 사업구조를 갖고 있다. 경제사업은 조합원에 대한 서비스 차원에서 제공하며 구조적으로는 신용사업 수익의 환원 매카니즘의 일부로 활용하고 있다. 문제는 신용사업이 성장의 한계에 와 있고 앞으로 시장경쟁이 심화될수록 수익원으로서 기능을 할 수 없게 될 것이라는 점이다.
- 경제사업의 경쟁력이 너무 취약한 것이 협동조합 발전의 가장 큰 장애요인이다. 협동조합을 통한 농산물의 판매나 투입재의 구입이 일반 상인과

의 거래보다 유리하지 못하기 때문에 일부 대농 조합원은 조합과의 거래를 기피하고 상인이나 대형유통업체와 거래하고 있다.

- 경제사업의 경쟁력이 취약한 것은 영세소농구조로 인한 종합농협 체제의 약점이기도 하지만 근본적으로는 조합이 사업의 위험을 부담하지 않으려는 안이한 태도와 수수료를 낮춤으로써 조합원에게 보다 많은 이익을 줄 수 있다는 잘못된 인식의 탓도 크다. 경제사업은 자체에서 발생된 비용을 회수할 수 없는 구조를 만들어 놓고 적자라고 보고 있기 때문에 적극적인 사업개발과 확장을 엄두도 못 내고 있는 것이 현실이다.
- 경제사업의 효율화와 수익자 부담의 원칙을 확립한 이후에 보다 많은 부가가치를 조합원에게 돌려 줄 수 있는 시스템을 갖추는 것이 시급하다. 부가가치 제고는 반드시 많은 자본투자를 통해서 이루어지는 것은 아니다. 체계화된 지도사업을 통한 생산관리, 엄격한 품질관리, 등급화와 표준화, 공동계산제 등을 통한 수취가격의 제고와 물류시설이나 운송수단의 현대화를 통한 비용절감 등은 곧 부가가치를 높이는 길이다. 협동조합 전체로서는 농산물 유통의 콜드체인화와 물류시스템의 혁신, 유통망의 확보, 고객차별화, 효과적인 정보생산과 분배 등을 통해서 경쟁력을 제고시키는데 역점을 두어야 할 것이다.

다. 태생의 한계와 수동적 협동조합 문화

- 협동조합의 정부주도에 의해 결성되고 협동조합 시스템은 주요한 농정수단으로 활용되어 옴으로써 형성된 조합원의 주인의식 결여와 참여도의 저조, 정부의 간섭, 협동조합은 비영리단체라는 모호한 목적 의식 등이 결합되어 협동조합 문화는 지극히 수동적이다.
- 조합원이 소유자이고 이용자라는 독특한 조직문화를 가진 협동조합이 그 주인이자 이용자가 조합사업을 외면하고서는 어떠한 대안도 효력을 받

휘할 수 없다. 이들을 조합으로 끌어들이기 위해서는 효과적인 인센티브와 의식교육이 절대적으로 필요하다.

라. 농업과 농가경제의 위기

- 현재 당면한 농업의 위기와 농가경제의 침체 문제를 극복하지 않는 한 협동조합의 발전은 근본적으로 어렵다. 다만 이 문제를 극복하는 길은 정부나 조합원과 같은 조합외부의 주도적 역량과 역할에 의할 수도 있고 반대로 조합이 먼저 활로를 찾을 수도 있다.
- 협동조합 자체의 힘만으로는 현재의 위기를 타개할 수는 없겠지만 적극적인 아이디어의 개발과 전략의 수용을 통해 위기를 극복하는 길을 제시할 수 있다. 협동조합은 우선 신용사업부문이 아닌 다른 사업부문에서 경제적 이익을 극대화하는 길을 찾아야 한다. 조합원을 대상으로 하는 신용사업의 수익 극대화는 부분적으로는 조합원의 부를 조합으로 이전하는 것에 불과할 수도 있다. 많은 조합이 상호금융의 금리인하에는 극히 소극적이면서도 판매사업의 수수료는 1% 내외의 극히 낮은 수준으로 책정하고 있는데, 사실 경제사업 수수료율을 2% 낮추는 것보다 상호금융 대출금리를 2% 낮추는 것이 조합원에게 더 득이 된다는 사실을 인지하지 못하고 있다. 핵심사업과 그 발전전략의 선택, 효율적인 경영시스템의 도입, 위험관리 시스템의 강화 등을 통해 경제사업을 전략적으로 발전시켜 나가는 조합이 조합원을 포용할 수 있다. 그리고 이러한 조합만이 협동조합으로서 존립되어야 한다.

마. 협동조합 정체성에 대한 인식의 혼란

- 전체적으로 협동조합의 정체성이 무엇인지에 대한 확실한 견해가 없어 조합발전의 전략부재를 가져오고 있다.

2.2. 협동조합의 21세기 비전과 정책방향

2.2.1. 21세기 협동조합의 비전과 발전전략

가. 21세기 협동조합의 비전

- 협동조합주의를 실현하는 세계 일류 농협이다. 자율, 자기책임, 민주적 운영의 협동조합 원칙을 지키면서 확고한 경쟁력을 바탕으로 조합원의 소득증진 및 농가경제의 안정화에 기여하고 지역사회개발과 환경보전을 위해 지역사회를 이끌어 가는 일류 농업협동조합의 실현이다.
- 생산에서 소비에 이르는 식품산업의 전단계에서 고부가가치 창출과 경쟁력 확보로 조합원의 소득증진에 기여하는 일류 협동조합기업이다. 생산, 유통, 가공의 전부문에서 일류 협동조합기업으로서 경쟁력을 확보하고 고부가가치를 창출하여 조합원의 이익극대화를 실현한다.
- 소비자가 믿고 의지하는 최고의 협동조합 기업 실현이다. 소비자의 수요를 정확히 파악하고 최선의 상품과 서비스를 제공하는 협동조합 기업으로서 생산, 유통, 가공의 전단계를 효과적으로 관리하고 그 정보를 소비자에게 전달함으로써 최고의 신뢰를 받는 협동조합 실현이다.
- 지역사회개발과 환경보전을 통해 지역과 함께 발전하는 협동조직이 된다. 농촌의 2, 3차 산업의 진행과 농업의 다원화에 대응하여 지역사회개발과 환경보전에 선도적 역할을 담당하는 공익적 기능을 수행한다.
- 협동을 통해 같이 살아가는 사회를 추구함으로써 농촌지역공동체의 활성화에 기여한다. 농촌사회의 노령화에 대응하여 노령조합원과 소외계층의 생산적 복지를 지원하여 그들의 생산물을 소득화시켜 주는 협동조합으

로서 같이 살아가는 사회를 구현한다.

나. 발전 전략

- 조합원의 이익극대화를 위한 경영의 효율화와 경쟁력 강화에 역량을 집중한다. 협동조합도 하나의 기업으로서 경영효율화를 통해 고부가가치를 창출하고 이를 조합원에게 환원하는 경영주의와 협동조합주의를 조화시켜야 한다. 조합원을 위한다는 명분이 비효율적 경영을 합리화시킬 수 없으며 자체 수익원을 바탕으로 조합원의 이익극대화와 최선의 서비스 제공이 가능하다는 인식을 확고히 할 필요가 있다.
- 소비자의 특성에 따라 시장을 차별화하고 이에 대응한 생산자 조직을 그룹별로 조직화한다.
- 회원조합의 역량 강화를 통해 중앙회의 경량화를 유도하고 중앙회는 이를 유도하는 소프트웨어의 개발에 역점을 둔다.
- 유통·가공산업을 핵심 전략사업으로 추진한다.
- 조합원의 주인의식 제고하여 조합사업에 적극적인 참여를 유도한다.
- 농산물의 품질인증과 정보화를 통해 시장의 신뢰 확보한다.
- 협동조합의 체제 개혁으로 정체성 확보와 경쟁력을 제고한다. 협동조합의 체제개혁은 사업의 효율성과 경쟁력 확보, 지도사업의 내실화와 능률화, 중앙연합조직과 회원조합과의 보완관계를 강화하는 시스템의 형성에 중점을 둔다. 협동조합 자체사업과 정책사업을 명확히 구분하여 비용분담을 정확히 하고 정부와의 진정한 협력관계 형성 및 간섭 배제를 통해 조합의 정체성을 강화하도록 한다. 광역합병 등으로 조합이 대규모화할

경우 지역별·작목별 소그룹 조직(작목반, 영농회 등)의 활성화를 통해 조합원의 needs 파악과 밀착도를 강화하여 조합원주의를 실현한다.

2.2.2. 정책방향

- 성공적인 협동조합은 조합원의 동질성, 사업목적의 명확성, 협동조합원칙에 따른 운영, 조합원의 주인의식과 참여의식, 환경변화에 대응한 탄력적인 대응능력, 충실한 자본확보와 투자능력의 확보, 직원의 전문성 등이 성공요인으로 꼽힌다.
- 우리 농협도 장기적으로 농업의 전문화와 규모화에 대응하고 조합원의 동질성을 제고함으로써 조합원의 수요(needs)에 부응한 강한 협동조합이 되기 위해서는 종합농협체제에서 점진적으로 전문농협체제로의 전환하고 사업특성에 따른 계통조직별 경쟁체제 구축하는 것이 필요하다.

가. 체제개혁의 방향

- 우리 농업의 소농구조적 특성으로 인해 지금까지는 종합농협체제가 적절한 것으로 평가되어 왔으나 농업도 품목별·업종별 전문화와 규모화가 진행되면서 점차 협동조합도 전문농협체제로 전환되어가야 할 것으로 인식되고 있다. 그러나 앞으로도 상당기간은 복합작목 중심의 소농이 지배적일 것이기 때문에 전문조합화로의 급격한 전환보다는 점진적인 추진이 바람직하며 지금은 그러한 전환의 토대를 닦는 것이 필요하다.
- 중앙회의 체제개혁은 신용사업과 경제사업의 분리(신·경분리) 문제가 당장의 현안으로 되어 있으나 이 문제에 대해서는 장기적으로는 분리를 대체적으로 인정하고 있으나 단기적으로는 찬반양론이 첨예하게 대립되고 있다. 여기서는 장기적인 관점에서 분리했을 경우를 가정하고 체제개편의 방향을 모색한다.

1) 체제 개편의 구상(중앙회의 신·경분리를 가정)

가) 계통조직

- 협동조합의 사업과 농정활동의 분화를 통해 자주적인 협동조합 체제를 갖추기 위해 현재의 중앙회는 농정, 홍보, 지도, 조사 등의 일반적 지도 업무를 수행하는 중앙회와 사업을 수행하는 정점기관으로서 경제사업연합회와 신용사업연합회(협동조합은행)를 두고 그 회원조합으로 각종 조합이 위치하는 3단계 조직화한다.
- 전체 협동조합의 건전한 발전 유도과 투명성 확보를 위해 감독기구인 감사위원회를 독립기구화한다.

나) 농업경제중앙연합회

- 농업경제부문은 핵심분야인 판매, 가공 등은 회원농협이 중심이 되고 중앙연합회는 교섭력 제고를 위한 일괄계약을 통한 구매사업, 정책사업 업무, 경제사업관련 회원조합의 지도 및 정보제공 기능 등 현재의 중앙회 농업경제대표이사 소관업무를 지속(현재의 교육지원부 소관 일반 지도 업무는 중앙회가 계속)한다.
- 소비지 유통과 도매기능을 하는 유통사업, 대규모 가공사업, 전자상거래 등 상황변화에 신속한 대응력이 필요한 사업은 중앙연합회와 회원조합이 공동출자하는 자회사 형태로 운용한다.

다) 신용사업연합회(농협법 상의 협동조합은행)

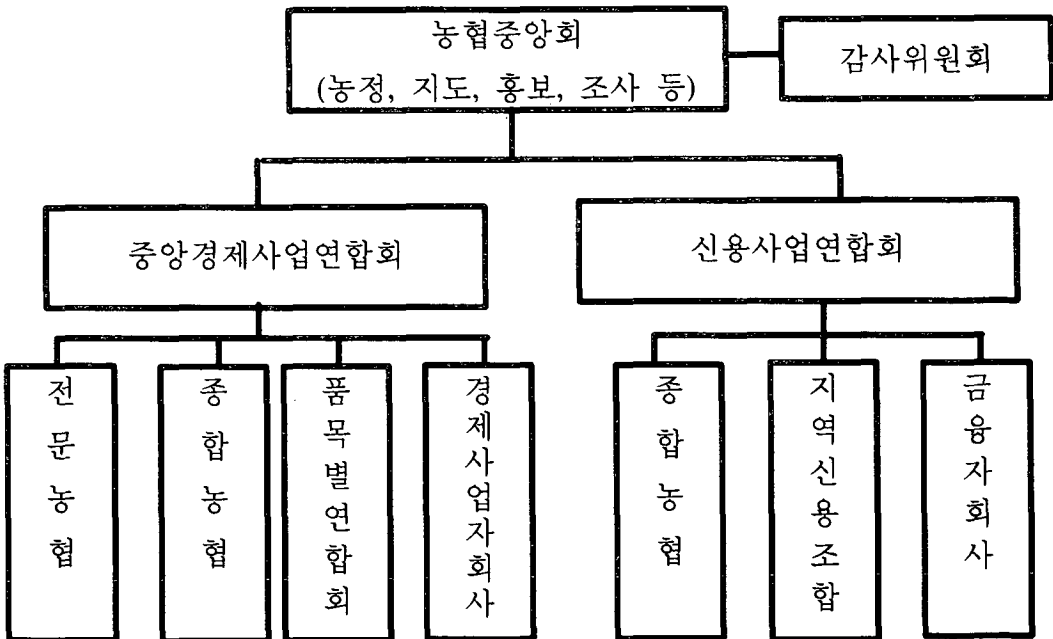
- 신용사업부문은 회원조합의 독립성은 유지하되 업무적으로는 신용사업연합회(협동조합은행)와 상호금융을 통합하여 본지점 관계로 운영함으로써 하나의 협동조합은행으로서의 이미지를 통해 시장신뢰를 확보하고 농촌지역에도 저렴하고 양질의 금융서비스를 제공할 수 있는 시스템을 구축한다.

- 중앙회의 강력한 리더십과 회원조합 상호간의 지급보증으로 시장신뢰와 효율적인 IT투자, 리스크 관리, 능률적인 자금운용을 해나갈 수 있도록 한다.
- 협동조합은행의 업무전문화와 자금운용을 위한 기타 금융회사는 자회사로 운영한다.

라) 지역농협

- 종합농협체제를 유지하면서 2010년까지는 최소한의 적정사업규모와 업무영역을 확보하기 위해 광역합병을 추진한다.
- 경제사업을 잘하는 작목반은 점진적으로 전문농협으로 독립 또는 동종의 전문조합과 통합 조합의 동질성을 제고하여 성장 발전하도록 유도한다.

그림 4-4 협동조합 체제(2010)



- 광역합병 이후의 단계에서의 농촌지역공동체 활성화와 소외계층을 위한 협동조합운동을 적극 추진 경제사업을 중소농, 노령농가 등의 조합원중심으로 운영한다.
- 정부의 농촌복지정책 프로그램은 지역농협과 연계 추진하여 농촌소외계층을 위한 비용의 일부를 정부가 부담한다.

마) 전문조합

- 경쟁력과 조합의 능력에 따라 전국단위 사업을 운영하여 조합원의 소득극대화를 도모한다.
- 경제사업의 자립기반을 조기에 구축하고 신용사업은 지역농협으로 통합한다.
- 축협은 가공사업과 유통사업을 확장하여 실질적으로 조합원의 수취가격을 제고시킬 수 있는 기반을 구축한다.

바) 품목별 전국연합회

- 품목별·업종별 전국연합회는 경제사업 중심으로 발전을 유도한다.
- 품목별·업종별 전국연합회는 그 회원조합과 동등한 자격으로 경제사업연합회와 중앙회의 회원이 된다.

나. 시장차별화와 생산자 조직화(다원적 협동조합화)

- 소비자의 기호, 소득계층, 연령, 직업군 등 소비자의 그룹과 특성, 핵가족화 추세를 반영한 식생활패턴의 변화, 해외 시장 수요 등을 고려한 시장차별화 전략을 구사 맞춤형 생산·공급 개념을 도입하여 생산조정, 품질차별화, 생산자조직화, 브랜드화를 추진한다.
- 생산물은 차별화된 시장수요에 부응하여 등급화하여 특정계층이나 그룹

에 제공하는 부류와 표준화된 대량생산 위주의 부류로 구분하여 판매한다. 조합원을 품목, 농산물의 특성, 생산방식에 따라 소그룹(작목반)으로 조직하고 그들의 의사를 조합의 의사결정에 반영하는 시스템을 구축(multiple string cooperatives)한다.

- 조합의 조직은 생산, 유통, 가공 등 전단계에서 차별화된 시장을 겨냥한 조직화를 지향한다. 중앙회는 회원조합의 전국네트워크를 활용 품목별 구매처, 거래대상 정보를 제공하고 거래를 알선하며 물류센터를 활용 농산물 배분기능을 수행한다.

표 4-11 덴마크의 다원적 조합개념(multiple string cooperatives)

	전통적 조합	다원적 조합
원 료	표준화	차별화
최종생산물 판매시장	완전경쟁시장	불완전경쟁시장
조합원	동질적인 단일그룹	이질적인 다양한 생산자그룹
조합원의 관심사항	유사성	다양성
조합원의 지배구조	지역별 대표성	생산자그룹별 대표성
권리와 의무	모든 조합원이 동일한 권리와 의무	생산자 그룹별로 다양
조합원간의 의사결정	모든 조합원이 간접적으로 참여	사안별로 생산자그룹이 선택적으로 참여
가격시스템	단일(uniform) 구조	다수의 시스템 존재, 가격보장
기업조직	단일 조직	생산분야별 조직, 자회사별로 분리되어 활동
조합원 투입재의 조합 통제	없거나 제한적 혹은 간접적 통제	제한된 범위에서 직접 통제, 물량 통제, 생산물의 형태에 대한 규제, 출하권의 거래 가능, 생산전환 지원프로그램

다. 회원조합의 역량강화와 중앙회의 경량화

- 현재의 강한 중앙회 - 약한 회원조합 단계에서 강한 회원조합 - 약한 중앙회 단계로 전환한다.
- 회원조합의 사업역량과 경쟁력 제고를 위해 행정구역별 조합인가 규정을 폐지하여 능력 있는 조합의 업무범위를 광역화하도록 유도하되 종합농협은 시·군단위 광역합병을 품목별·업종별 전문조합은 업무영역을 자율화하여 전국단위 조합출현도 가능하게 한다.
- 중앙회의 경제사업 중 회원조합과 경합관계인 사업은 역량을 갖춘 회원조합으로 이관한다. 중앙회의 경제사업은 정책사업, 일괄구매의 장점이 있는 구매사업, 소비지 유통사업, 개척사업 중심으로 운영하되 회원조합 경영지도, 컨설팅, 정보수집 및 분배 등 지원기능을 대폭적으로 강화한다.

라. 유통·가공산업의 핵심전략 사업화

- 조합원의 수취가격을 높이고 조합이 환원하는 이익을 극대화하기 위해서는 단순히 물량수집 — 전달 기능과 시장교섭력 강화만으로는 부족하다. 유통·가공산업에 적극적으로 진출해서 부가가치를 높이도록 해야 한다.
- 특히 축협은 가공·유통산업에 적극적으로 진출하여 조합원의 이익증진에 실질적인 기여를 할 수 있도록 사업체계 구축 (현재 대부분의 회원축협은 가공사업이 미약하여 조합원 이익 증진에 한계)한다.
- 지역농협과 원예전문조합은 먼저 산지유통기능의 확대에 중점을 두되 자본축적을 기한 다음 점진적으로 가공산업 진출한다.
- 중앙회 축산경제부문 가공사업은 신세대협동조합 방식을 도입 회원조합의 사업참여를 확대한 다음 회원조합으로 단계적으로 이관한다.

마. 조합원의 주인의식 제고

- 조합원에 대한 교육강화하고 사업참여도가 높은 조합원에게 많은 이익이 돌아가도록 함으로써 조합원이 적극적으로 조합에 관심을 갖게 해야 한다.
- 중요한 것은 조합과 조합원간의 권리와 책임을 명확히 하여 조합에게 일방적으로 서비스만을 요구하는 조합원이 없도록 해야 한다.
- 사업부문별 원가관리를 명확히 하여 무임승차자 문제를 해결하도록 한다.

바. 정보화와 품질보증

- 생산과정에서 투입재 정보, 유통과정의 처리 방식 등에 관한 정보를 체계화하여 소비자에게 전달하여 식품의 안전성과 품질을 보증한다. 이를 위해 프랑스의 농산물 품질보증 프로그램인 Agri Confiance와 같은 품질 관리 프로그램을 운영하여 품질고급화와 시장신뢰를 확보한다.

* 프랑스의 농협중앙회(CFCA)는 정부기관 등과 함께 산업부문에 적용되는 품질인증제도인 ISO 9002와 같은 Agri Confiance 품질관리프로그램은 운영하고 있음. Agri Confiance는 생산자와 계약을 통해 상호의무사항을 규정하고 생산과정의 모든 단계에서 생산자들이 지켜야할 의무사항을 준수하고 기록하도록 하고 협동조합은 이를 위한 지도와 컨설팅 등의 서비스를 제공하고 있다.

2.3. 농업금융의 비전과 정책방향

2.3.1. 농업금융의 비전과 발전전략

가. 농업금융의 비전

- 21세기 농업금융의 비전은 이용이 편리한 금융, 투자와 자금운용을 도와주는 서비스 금융, 신용도를 정확히 반영하는 금융이 된다. 이를 위해서는 효율적인 자금중개로 값싸고 질 높은 금융서비스를 안정적으로 제공하는 금융시스템을 갖추어 농업인과 농촌주민이 도시 못지 않은 금융서비스를 향유할 수 있어야 한다.
- 단순히 농업생산자금을 공급하는 단계를 넘어 투자계획의 컨설팅으로 합리적인 자금운용을 도와주는 지도금융, 농가의 자산운용의 최적화를 위한 금융상품을 공급하는 부(wealth)의 관리 금융, 일시적인 경영실패가 있더라도 조속히 회생을 도와주는 지원금융이 되어야 한다.

나. 발전전략

- 협동조합 금융을 축으로 선진적이고 안정적인 농업·농촌부문 금융 시스템의 구축한다. 회원조합의 경영안정화와 경쟁력 확보가 전제되어야 하며 이를 위해 광역합병, 중앙회와 연계한 IT투자, 조합원 및 고객에 대한 체계적인 정보관리를 바탕으로 한 평가시스템, 경영 및 위험관리 시스템이 구축되어야 한다.
- 강력하고 믿을 수 있는 협동조합 금융 시스템을 만들기 위해서는 상호금융과 중앙회 신용사업을 단계적으로 통합하는 방안을 모색할 필요가 있다. 회원조합의 경영의 건전성을 확보하여 조합간 상호지급보증 시스템

을 구축 대외적으로 하나의 금융시스템으로 이미지를 구축함으로써 시장의 신뢰와 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

- 협동조합 금융이 안정적으로 작동하기 위해서는 그 주인이자 고객인 조합원의 경영안정화가 우선되어야 한다. 현재 농가부채대책은 당분간 부실채권을 농신보로 미루어 놓은 상태이나 향후 5년 후 상환시기가 도래하더라도 원만한 상환이 이루어질 것이라고 장담할 수 없다. 쌀을 비롯한 주요 농산물의 과잉과 외국 농산물의 급격한 유입 등을 고려할 때 농업위기는 더욱 심화되어 농가경제의 침체가 장기화될 가능성이 높다. 따라서 협동조합은 이러한 위기극복을 위한 적극적인 대안마련과 사업의 추진에 주도적인 역할을 해야 할 것이다.
- 농업금융 시스템의 안정화와 투명성 제고를 위한 감독 강화가 요청된다. 농업금융기관의 경영 및 위험관리 능력을 향상시키는 한편 경영상태에 대한 진단 결과가 시장에 공개되고 감독기준을 엄격히 적용하여 부실을 사전에 차단하는 시스템이 원활히 작동되어야 한다.
- 지도금융을 통한 조합원과 지역에 밀착한 지역금융기관으로서의 발전해가야 한다. 협동조합 금융의 강점은 조합원과의 밀착하여 그 정보를 쉽게 활용함으로써 다른 금융기관보다 작은 비용으로 효과적인 서비스를 제공할 수 있다는 점이다. 조합원의 needs를 파악하기보다는 찾아오는 고객을 상대로 한 영업, 수익성만을 앞세우는 영업, 규정집과 서류에만 의존하는 영업을 하면서 정부의 보호나 지원을 요구하는 이름만의 협동조합으로는 더 이상 발전할 수 없다.
- 자금잉여시대로의 전환에 대응하여 자금운용 능력, 위험관리 능력을 제고하여 조합원의 자금조달기관에서 부(wealth)를 관리하는 기관으로 변신해야 한다. 이를 위하여 중앙회의 신용사업은 상호금융특별회계의 운

용중심으로 전환하고 은행업무는 자회사화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

- 농업금융기관이라는 명분에 집착하여 농업부문만을 대상으로 하는 금융기관으로서의 성장전략에서 벗어나 지역사회의 산업을 대상으로 하는 금융기관으로서의 변신이 필요하다. 농업금융기관은 농업인이 소유하는 금융기관으로서의 의미로 파악하고 농업금융기관의 성장발전을 통한 조합원의 이익 증대와 농업에의 기여 역량 제고한다는 인식의 전환이 필요하다.

2.3.2. 정책방향

가. 협동조합금융

- 앞으로도 협동조합은 농업금융의 중심 축으로서 역할을 요구받게 될 것이다. 지금까지 금융인프라가 협동조합을 중심으로 형성되어 있기 때문이다. 그러나 지금까지 농업금융에 있어서 협동조합이 누려왔던 독점적 지위는 약화되어 시중은행과 선의의 경쟁을 해나갈 수밖에 없을 것이다.
- 협동조합이 21세기 농업금융을 선도해나가기 위해서는 경영안정을 바탕으로 지속적인 기술혁신을 이루어 경쟁력을 가져야만 할 것이다. 단기적으로는 조합의 부실을 시급히 털어 내고 중장기발전전략을 개발하여 급변하는 금융환경 변화에 대응할 수 있어야 한다. 중장기 발전전략은 농가경제의 안정화를 위한 협동조합의 역할, 조합원이 원하는 금융서비스의 비용절감과 품질 향상, 시장경쟁에서 살아남을 경쟁력 토대의 구축에 중점을 두어야 한다.
- 농가경제의 안정화를 위해서는 경제사업의 활성화와 함께 지도금융의 조

기 내실화가 필요하다. 현재 금융측면에서 농가에게 가장 필요한 것은 금융비용의 절감이고 이는 상호금융 대출금리 인하이다. 상호금융의 금리는 당장에 부채에 시달리는 조합원에게 이익이 될 뿐만 아니라 장기적인 경쟁력의 바탕이 된다. 나아가 지도금융의 내실화를 위해서는 조합원의 경영, 생산, 유통, 소비동향 등에 대한 체계적인 정보수집과 관리 분석 능력을 키워 조합원의 투자와 재무관리에 대한 확실한 조언을 통해 농가의 부실화를 사전에 예방해줄 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 특히 경영부실농가의 재건에 협동조합이 주체적인 역할을 담당해야 할 것이다.

- 중장기적인 발전토대를 구축하기 위해서는 회원조합의 규모화가 필요하다. 규모화는 신용사업의 규모의 경제, 자본확충을 통한 안정성 제고, 인력의 전문화와 기술투자의 확대를 위해서 필요하다. 규모화의 방향은 장기적으로 3단계 접근을 고려할 수 있다. 먼저 1단계로 시·군단위 광역 합병, 2단계로 중앙회 신용사업과 상호금융의 통합화와 상호지급보증제도 도입, 3단계로 농가인구가 현저히 줄어들고 회원조합의 신·경분리가 추진될 단계에서는 지역주민을 조합원으로 하는 지역조합화의 길을 상정할 수 있다. 중앙회 시·군지부를 회원조합으로 이관하는 문제는 광역 합병을 전제로 추진되는 것이 바람직하다. 또한 전문조합의 신용사업은 점진적으로 지역농협으로 이관하고 경제사업으로 전문화의 길을 가야 할 것이다.
- 중앙회의 신용사업은 단기적으로 자금운용능력 확충에 역점을 두고 인력 및 조직의 전문화 강화와 IT투자의 확대로 인터넷 banking 시대의 경쟁력 확보해야 한다. 나아가 상호금융과의 경합관계를 피하기 위한 도매금융, 국제금융의 개발 확대하고 상호금융특별회계의 안정화와 자금운용능력을 강화하여 회원조합의 지원능력 확충해야 한다. 중장기적으로는 회원조합 상호금융과의 통합화를 통해 협동조합금융을 하나로 묶어 시장의 신뢰와 경쟁력을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

나. 정책금융

- 금융정책이 전체적으로 시장지향적으로 나아가고 있지만 현재의 농업위기는 앞으로도 10년 이상 심화될 것으로 예상되고 있어 농업금융에서 정책금융을 축소해나가는 매우 어려울 것으로 판단된다. 따라서 정책금융의 조달 및 운용기조는 당분간 현재의 기조를 유지해간다고 해도 자원낭비를 줄이고 성과를 높이기 위해서는 운용제도의 개선이 필요하다.
- 정책금융의 효율화를 위해서는 취급금융기관의 개방, 종합자금제의 확대, 지원조건 개선 측면을 중점적으로 추진할 필요가 있다.
- 정책금융은 지금까지 협동조합이 독점적으로 취급해 대출의 심사, 관리, 조달원가의 경제성 측면에서 개선의 유인이 적었다. 따라서 선의의 경쟁을 통한 효율화를 도모하고 이와 관련 농신보의 취급 등을 허용해 실질적인 개방이 되도록 해야 한다.
- 정책금융도 자금배분의 효율성과 형평성의 조화를 이루어 나가야 한다. 신용도가 낮아 민간금융시장에서 자금을 차입하기 곤란한 영세소농층을 대상으로 한 정책금융이나 신규사업으로 단기적으로는 위험이 크지만 중장기적으로는 사회적 편익이 크다고 판단되는 프론티어 사업에 대해서는 용도를 제한한 정책금융이 역할이 지속되어야 한다. 그러나 일반적인 영농을 위한 투자에 대해서는 불필요한 규제를 제거하고 자금사용자의 편의를 도모하는 종합자금제로 과감히 전환해나가야 할 것이다.
- 정책자금은 신용제한 완화나 형평성 차원에서 지원되는 자금과 자원배분의 효율성이 증시되는 부분으로 크게 구분하고 후자의 경우에는 지원조건 통일 기하고 거치·상환기간을 수요자 입장과 사업성격을 고려하여 조정해 나가야 할 것이다.

- 저금리 위주의 정책자금 운용은 자원배분의 왜곡을 초래하는 경향이 많아 금리현실화가 바람직한 것으로 인식되어 왔다. 그러나 현재의 부채문제, 농업위기의 심화, 농업부문의 저수익성 등을 감안할 때 농가의 금융부담을 완화해주는 측면이 더 중요하므로 당분간 저금리 정책자금의 공급은 필요하다. 다만 정책자금 금리의 적정 수준에 대해서는 통일된 견해가 없지만 과거 선진국의 경우를 참고로 하여 시중금리 1/2 수준으로 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 정책자금도 시중금리 변동과 연계하여 운용함으로써 자원배분의 효율화를 유도하는 것이 바람직하다.

다. 농신보 및 농업금융 인프라

- 농업금융 시스템이 원활히 작동되기 위해서는 농업부문의 자본제한을 완화하는 신용보증제도의 기능활성화가 중요하다. 현재 농신보는 부채대책의 일환으로 많은 부실채권을 떠안고 있으며 이러한 채권의 손실처리가 불가피해질 때 신규보증의 기피와 같은 부작용이 우려된다. 특히 연대보증인제의 축소 추세, 협동조합금융과 정책금융의 시장지향적 운용 등과 맞물릴 때 농업부문의 신용제한 현상이 두드러지게 나타날 수 있다. 따라서 농신보의 보증여력을 확대하고 심사능력 제고, 대출취급기관의 모럴헤저드의 방지와 관리 인센티브 제고를 위한 부분보증제의 도입 등이 필요하다.
- 이제 전문화된 농업경영체는 소농범주를 벗어나 중소기업과 맞먹는 규모가 되었으나 경영은 여전히 소농체제의 유습을 그대로 간직하고 있어 부실화로 이어지고 있다. 따라서 농업경영체의 투명성 제고와 합리적 평가를 통한 자원배분의 효율성을 증진시키기 위해서는 경영공시제도를 도입하고 농업회계준칙을 제정하고 정보의 표준화를 기해야 할 것이다.

- 지금까지 농가가 일시적인 경영위기에 처하더라도 적절한 지원 시스템이 결여되어 결국 부채가 누적되어 회생이 불가능하게 되는 경우가 많았다. 이로 인해 농가부채문제가 전반적으로 확산되어서야 부채대책을 조급히 마련하는 악순환을 되풀이하여 왔다. 농가의 경영부실을 사전에 예방하고 회생을 지원하는 경영재건 프로그램의 개발이 절실히 필요하다.
- 농가가 경영위기에 처하거나 농가의 부실 확산으로 농업금융기관이 부실화되더라도 고정자산의 신속한 처분 등이 어려워 구조개선 작업을 효과적으로 추진할 수 없었다. 이러한 시장실패를 보완하기 위해 농가자산 및 농업대출 채권의 유동화 촉진을 위한 제도적 장치를 마련하여 농업금융시장의 효율화 도모할 필요가 있다.

라. 농가경영안정화 시스템 구축

- 일시적인 경영실패나 자연재해 등으로 인해 경영이 부실해진 농가를 적기에 지원함으로써 농가부채문제의 확산을 예방하고 지원의 효율성을 높일 농가경영안정화 시스템이 개발되어야 한다.
- 농가경영안정화 시스템은 농가경영실태에 대한 상시적인 모니터링, 경영상태의 심사, 지원프로그램의 개발 및 적용, 그리고 이러한 전체 시스템의 감독기구로 구성할 수 있다.
- 상시적인 경영안정화 지원시스템은 회원농협에서 관내의 고액부채농가 또는 경영위기에 처할 가능성이 있는 농가에 대한 모니터링하고 문제되는 농가의 구체신청을 받고 이를 심사하는 독립적이고 중립적인 기구를 설치한다. 또한 지원이 필요한 농가의 부채의 구조조정 및 경영안정화자금 지원을 위한 농가경영정상화자금(가칭) 마련해서 농가의 경영상태에 적합한 지원 프로그램을 통해 지원할 수 있다

- 경영의 자기책임 원칙에 따라 희생이 불가능한 농가의 퇴출은 불가피하지만 농업부문의 특수성과 농가파산의 사회적 비용을 고려 가능한 파산으로 가는 길을 예방하는 지원정책 필요하다.
- 금융기관의 판단에 따른 법적 강제조치를 취하기 전에 사전 중재제도를 도입 법적 조치에 따른 사회적 비용을 평가해서 최소비용이 드는 조치를 취해야 한다.
- 파산보다 농업경영의 지속이 유리하다고 판단되는 경우 희생을 보장할 충분한 지원 프로그램의 적용하는데, 그 수단으로는 상환유예, 이자경감, 원금의 부분 탕감, 농가자산 유동화프로그램에 의한 매각 지원, 농가의 자금관리 컨설팅 및 통제, 농가취업의 알선, 희생자금의 지원 등이 될 수 있을 것이다. 나아가 농가경제의 특수성을 감안한 농가파산제도에 관한 법을 제정하여 파산비용을 최소화하는 조치가 필요하다.

빈

면

3. 농촌지역의 비전과 정책 방향

3.1. 농촌지역의 실태와 문제점

3.1.1. 농촌인구의 과소화와 농촌지역경제의 위축

가. 농촌인구의 지속적 감소와 노령화의 진전

- 산업화 과정에서 생산력 높고 교육받고, 젊은 인력의 선택적 이농 (selective migration)으로 농촌지역사회는 노령화가 크게 진전되었음.
 - 1985~'00기간 중 농촌인구는 연평균 2.7%씩 감소하였고 같은 기간 중 농가인구는 연평균 4.7%씩 감소하였음.
 - 그러나 1990년 이후 농촌지역 인구의 감소율은 지속적으로 둔화되고 있음. 특히, 1995~'00기간 중 농촌지역의 인구 감소율은 연평균 0.4%에 그치고 있음⁷.
 - 농촌인구 중 읍부 인구는 1995년 이후 연 1.6%씩 증가하는 추세를 보여 주고 있고 면부 인구는 감소율이 현저히 둔화 된 상태에서 연평균 1.5%씩 감소하고 있음.
- 1985~'00기간 중 농가인구의 연평균 감소율은 4.7%로 나타나고 있으나 1990~'95 기간의 연평균 감소율 6.1%를 정점으로 점차 둔화되고 있음.

7 그러나 1995~'00기간의 농가인구 감소율의 둔화는 실제로 감소할 인구 자원이 고갈되어 나타난 현상인지, IMF 등 경기둔화에 의한 도시로 부터의 인구 이입 요인이 감소한 결과에 의한 현상인지, 농촌지역의 인구 정착기반이 강화되어 나타나고 있는 현상인지 판단하기 어려움. 따라서 농가인구의 감소 현상은 다음 인구조사 결과에 따라서 그 요인을 정확히 밝힐 수 있을 것임.

- 특히, 1995~'00기간 중 농가인구 감소율은 연평균 3.5%에 그쳐 농촌인구와 같이 농가인구의 감소율도 현저히 둔화되고 있음1.
- 장기적으로 농촌 및 농가인구의 감소율은 둔화될 것이나 노령화의 진전과 이에 따른 지역사회의 활력저하는 불가피할 것임.

표 4-12 농촌인구 및 농가인구 감소율(1985-2000)

		1985~'90	1990~'95	1995~'00	1985~'00
농촌 인구	전 체	-4.5	-2.9	-0.4	-2.7
	읍	-5.6	-0.6	1.4	-1.6
	면	-3.9	-4.0	-1.5	-3.3
농가 인구		-4.8	-6.1	-3.5	-4.7

비고: 1. 2000년도 농촌인구는 2000년도 인구 및 주택센서스 조사결과 잠정 추계치를 적용

- 농가 인구의 노령화는 필연적으로 농가 경영주의 노령화를 수반하게 되고 농가 경영주의 승계 단절, 신규 창업농가의 감소 등 농가 경영체의 지속성 문제가 대두되고 있음.
 - 60세이상 농가경영주는 1990년도에 553천호로 31.3%를 차지하고 있었으나 1999년에는 704천호로 증가, 전체 농가의 51.0%를 차지하고 있음.
 - 반면에 30~39세의 농가 경영주는 1990년에 221천호로 농가의 12.5%를 차지하고 있었으나 1999년도에는 78천호로 감소하여 전체 농가의 5.7%를 차지하고 있음.
 - 30세 미만의 농가경영주는 1990년에 37천호로 농가 경영주의 2.1%를 차지하고 있었으나 1999년도에 7천호로 감소하여 농가 경영주의 0.5%를 차지하고 있음.
- 농촌 및 농가 인구의 노령화와 생태학적 균형 상실로 농가인구의 생물학적 재생산 구조가 파괴되어 농촌지역사회의 지속성에 심각한 위기로

대두되고 있음.

○ 또한 노인 중심의 복지수요와 이로 인한 사회적 부담이 증가될 것으로 예상됨.

- 농가 인구의 노령 지수: 1980년도 20.4% → 1999년도 174.3%
- 전체 인구의 노령 지수: 1980년도 12.2% → 1999년도 31.4%

나 농촌인구의 과소화와 농업자원의 유희화

○ 1980~'95 기간 중 농촌지역의 52.3%가 연평균 5.8% 이상의 인구 감소를 기록하고 있는 인구 과소지역으로 나타나고 있음.

- 특히 산간지역의 인구는 연평균 6.4%씩 감소하고 있어 중·산간지역을 중심으로 인구 과소화가 심각하게 진행되고 있음을 알 수 있음.

표 4-13. 농촌인구 과소화 지역의 주요 경제지표 비교

	농촌 인구 과소화 지역			농촌지역 전체평균
	산간지역	중간지역	평야지역	
인구 증감율('80~'95)	-6.4	-5.7	-5.4	-3.2
65세 이상 인구율('95)	18.1	18.9	17.5	11.8
경작지 감소율('80~'95)	-30.7	-22.5	-8.3	-16.1
1ha 미만 농가율('95)	57.9	57.9	45.9	58.6
3ha 이상 농가율('95)	3.5	2.9	8.4	4.8
과소화 읍·면수	206	311	209	1,424

자료: 한국농촌경제연구원 연구보고서395호(정기환외, 1999)에서 인용

○ 농촌인구 과소화 지역에서는 다음과 같은 문제점들이 나타나고 있음.

- 농업총조사 결과에 의할 때, 1980~'95 기간 중 전국 농경지는 16.8% 감소한 반면 인구 과소지역의 경작지는 21%가 감소하였음.

- 특히 산간지역의 인구 과소지역 경작지는 30.7%가 감소하였음.
- 중·산간 인구 과소화지역은 초등학교, 면사무소 등 공공기관 및 공공 시설의 축소 또는 폐지로 농촌주민들에 대한 공공서비스 공급 기능이 약화되고 있음.
- 중·산간지역의 과도한 인구 감소는 농촌지역사회의 사회조직 해체와 전통문화의 상실로 나타나고 있음.

다. 농외소득 정책의 한계와 농촌지역 경제의 위축

- 농가 인구구조의 노령화와 취업인력의 부족으로 기존의 농외소득 정책에 의한 농외소득은 크게 확대되지 않을 것으로 전망되고 있음.
- 1984년 이후 농촌관광휴양사업의 일환으로 397개의 관광농원과 236개소의 민박마을, 12개소의 농촌휴양단지가 조성되었으나 마을단위의 농가들과의 연계성이 적어 농가소득 증대에 기여하는데 한계가 있음.
 - 특히 1인 중심의 농원 운영으로 과도한 시설투자가 이루어져 72%의 관광농원이 부실경영에 처해 있음.
 - 민박마을은 농촌생활문화체험이나 농사체험과 연계되지 못하여 농업·농촌의 다면적 기능의 상품화와 연계가 적음.
- 1999년까지 111개 시·군에 295개소의 농공단지가 조성되었으나 2000년도에는 신규 지정이 없는 실정임.
 - 농촌지역의 노동력 부족과 임금 상승 및 지가 상승으로 농촌지역에 농공단지 입지 여건이 악화되고 있음.
 - 2000년도에 농공단지 신규 지정 신청이 없었던 점을 감안할 때 신규 농공단지 조성에 의한 농가소득 증대는 크게 기대하기 어려울 것으로 예상됨.
- 따라서 새로운 방식에 의한 그린투어리즘을 통하여 농업·농촌의 다원

적 기능을 상품화하고 이를 농외소득 증대와 연계시켜 농촌지역의 활성화를 도모할 필요가 있음.

- 마을 주민들이 함께 참여하여 마을을 가꾸고 소득을 올릴 수 있는 그린투어리즘 추진
- 도·농교류를 통하여 도시와 농촌주민들이 서로 만나 상호 이해를 증진시키고 이를 통해 농촌지역사회의 활성화를 도모.

3.1.2. 농촌복지 서비스의 취약과 정주기반의 약화

가. 농촌교육 시설 부족과 교육의 질 저하

- 적절한 교육시설의 부족과 교육의 질적 저하는 농가 자녀의 도시 유학을 유발시키게 되고 이에 따른 농가의 교육비 부담이 증가되는 요인으로 작용하고 있음.
 - 도시지역은 학생 1인당 교육비가 평균 137만원임에 비해 농촌지역은 281만원에 달함 (사교육비 제외).
 - 농촌지역 고교 학생의 수학 성취도는 서울에 비해 63.6% 수준에 불과함⁸.
 - 특기 적성 교육을 위한 시설 및 기자재의 절대 부족으로 내실 있는 특기·적성교육의 실시가 어려움.
- 영·유아 교육시설의 절대 부족으로 젊은 주부의 농촌정착 의욕 상실
 - 보육시설의 94%가 도시에 집중되어 있고 보육시설이 전무한 면이 전체 면의 45.0%인 615개에 달함.

8 한국교육과정 평가원(2000) 자료

나. 농촌 의료서비스 취약 및 농업인 연금 지원 미약

- 인구 10만명당 의료인 수는 농촌지역이 도시지역의 20% 수준에 머물러 있고 병상수는 42.7% 수준에 있음.
- 농특세 재원으로 농촌지역 보건소의 의료시설과 장비를 지원해 왔으나 아직도 보건소의 의료 시설과 인력이 부족하여 공공의료기관으로서의 진료기능이 취약함.
 - 읍·면 단위에 설치된 보건지소는 진료시설과 의료 인력 부족으로 1차 진료기관으로서의 역할을 수행하기 어려운 실정임.
 - 특히, 면단위 농촌주민들의 의료시설에 대한 접근성이 취약한 실정임.
- 농촌지역의 의료보험료 산정에 소득, 재산, 생산수단 등을 포함하고 있어 공공부문은 물론 제조업이나 서비스업 등 타분야 종사자의 의료보험료 부과체계에 비해 불리한 요소를 지니고 있음.
- 의료서비스에 대한 접근성 취약, 낮은 의료 서비스에 비해 의료보험료의 경감비율이 낮음
 - 현행 일반농어촌지역은 22%의 의료보험료 경감을, 도서 벽지는 50%의 의료보험료 경감 혜택을 받고 있음.
- 농업인 연금 부담이 타 산업종사자에 비해 과중하고 연금 보험료 보조액 미미
 - 사업장 가입자는 보험료 9% 중 본인부담비율이 4.5%인 반면 농촌지역 가입자들은 5%이고 2005년 이후 9%까지 증가될 전망
 - 현재 매월 1인당 3,660원씩 국비 보조

다. 농촌지역의 문화 공간부족 및 문화활동 저조

- 2000년까지 농특세 및 마사회 수익금을 재원으로 농촌지역에 공공도서관

관 162개소, 농어민 문화·체육센터 39개소를 건립 지원하였으나 공연장 및 전시장 수준이 도시에 비해 현저히 낮음.

- 농촌지역 읍·면사무소에 주민자치센터를 시범적으로 설치하여 주민들의 문화공간으로 활용하고 있으나 운영비 부족과 주민 참여율이 저조한 실정임.
 - 행정부 주관으로 14개시군 31개 면에 주민자치센터를 시범 실시 중.
- 지역별로 향토 축제 및 향토문화활동이 추진되고 있으나 1회성 행사에 그치고 있어 농촌주민들의 생활문화의 장이 되지 못하고 있음.
- 농촌지역에 청소년 수련시설 및 문화공간을 건립하고 있으나 주 고객은 농촌지역의 청소년이 아닌 도시 청소년들임.
- 특히, 농촌지역의 취약계층인 청소년, 여성, 노인을 위한 문화공간이 절대적으로 부족한 실정임.

라. 농촌생활환경 취약으로 인한 정주기기반 약화

- 30년 이상 노후된 농촌주택이 38%를 차지하고 있지만 주택 신축을 위한 자금 지원 사업량과 지원액이 매우 부족한 실정임.
 - 주택 신축을 위해 지원하고 있는 융자금 2000만원은 주택 건축비의 40% 수준임.
- 농촌지역의 상수도 보급율은 43.4%로서 도시지역 상수도 보급율 96.9%에 크게 못 미치고 있음.
 - 농촌지역의 다수 마을이 간이상수도나 지하수를 이용하고 있으나 식수의 위생적 처리가 문제되고 있음.
- 도시지역의 하수도 보급율이 82.6%임에 비해 농촌지역의 하수도 보급율은 12.3%로 저조한 실정임.

- 하수 처리시설 부족에 의한 농촌지역의 환경 오염 심각

3.1.3. 농촌지역개발 정책의 혼선과 통합성 부재

가. 농촌지역개발 정책의 부처간 혼선과 비효율성

- 농림부, 행정자치부, 환경부 등 농촌지역 관련 부처들이 각 부처의 정책 목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제를 접근하고 있으나 농촌 현장에서 부처별 사업간의 연계성과 종합성이 부족함.
- 부처별로 개별 사업을 추진할 경우 투자의 중복성과 사업간의 연계성 부족에 따른 투자비의 비효율성이 초래될 우려가 있음.

표 4-14. 농촌환경정비사업의 각 부처별 사업 구분

부처별	사업명	단위사업예산	사업 근거
농림부	○ 정주권개발사업 ○ 문화마을조성사업 ○ 암반지하수 개발 ○ 마을하수처리시설사업	○ 39~45억 ○ 50억 ○ 170만원 ○ 4억	○ 농어촌발전특별조치법 및 농어촌정비법 ○ 농어촌정비법 ○ 농어촌정비법 ○ 농어촌정비법
행자부	○ 오지종합개발사업 ○ 도서종합개발사업 ○ 농어촌도로정비사업 ○ 농어촌주택개량사업 ○ 농어촌마을하수도정비사업(마을기반시설정비 추가 지원 가능) ○ 오염소하천정비사업	○ 20억 ○ 10억 ○ 2천만원 ○ 1~3억 ○ 2억/km	○ 오지개발촉진법 ○ 도서개발촉진법 ○ 농어촌도로정비법 ○ 농어촌주택개량촉진법 ○ 농어촌특별세 재원 ○ 농어촌특별세 재원
환경부	○ 지방상수도개발사업 ○ 면단위 하수도 정비사업 ○ 농어촌폐기물종합처리사업	○ 50억 ○ 15억 ○ 15억	○ 농어촌특별세 재원 ○ 농어촌특별세 재원 ○ 농어촌특별세 재원

- 농촌지역을 대상으로 유사 정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라서 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성 부재
 - 농림부의 정주권개발사업 지역: 765개면
 - 행자부의 오지개발사업지역: 399개면
 - 행자부의 도서개발사업지역: 53개면

나. 정부 주도의 농촌지역개발정책과 주민 참여 미흡

- 기존의 농촌개발정책이 물적 기반 조성 중심으로 추진되어 왔고 이러한 시설과 기반투자가 전문기관 중심으로 실시되어 왔기 때문에 농촌지역개발의 주체인 마을 공동체와 주민들이 소외되어 왔음.
- 정부 주도의 농촌지역개발 정책은 농촌지역공동체의 약화와 함께 농촌지역개발 과정에서 고비용, 저효율의 문제를 제기
 - 지역개발을 위한 주민참여와 주민 부담이 미흡한 상태에서 농촌지역의 물적기반 정비가 추진됨으로써 국가의 투자비 증가를 가져 왔으며,
 - 마을공동체의 자치능력과 마을지도자의 역할이 약화되고 농촌지역의 문제를 주민 자치적으로 해결하려 하기보다는 정부에 의존하려는 경향이 증대되어 왔음.

다. 농촌지역정책의 계획성 및 종합성 미흡

- 농촌정주생활권개발사업이 면을 개발단위로 하여 종합적이고 계획적으로 개발하도록 규정하고 있지만 면단위의 중심마을 정비 중심으로 실시되고 있기 때문에 농촌지역에 대한 종합적이고 체계적인 개발이 이루어지지 못하고 있는 실정임.
- 농촌정주권개발사업은 농촌주민들의 생활중심지인 군청 소재지 읍과 면소재지가 마을주민들이 필요로 하는 서비스와 용역을 제공할 수 있도록 마을과 연계하여 개발되어야 하지만

- 현재의 농촌정주권개발사업은 마을의 숙원사업을 해결하는 단기적 문제해결 방식으로 분산 투자되는 경향이 있음.
 - 따라서 농촌정주생활권개발이 군단위 농촌지역을 개발단위로 하여 계획적이고 종합적으로 이루어지지 않고 있음.
- 농촌지역의 생산, 주거, 문화, 생태, 환경 등 제 분야의 개발이 부처별 정책 목표에 따라서 개별적으로 추진됨에 따라서 농촌지역에서 유사한 사업들이 상호 연계성이 부족한 상태에서 추진되고 있음.
 - 부처 내의 사업일지라도 사업간의 연계성이 적고, 농촌지역개발을 위한 중장기적인 계획과 비전 제시가 미흡함.
- 농촌정비사업이 새로운 마을 건설, 도로 및 상하수도 개설 등 하드웨어 중심으로 이루어지고 있어 마을의 역사와 전통문화의 보전, 자연과 생태의 보전 등이 소홀히 취급되고 있음.
- 기존의 농촌마을 정비와 별도로 실시되는 신규마을 중심의 문화마을건설 사업은 농촌성의 보존, 농촌마을의 역사와 전통 승계, 기존 농촌마을의 환경정비 등과 연계성이 적음.
- 마을정비사업에서도 각 부처간 정책지원사업인 생활환경정비, 생활편익시설, 복지시설의 상호 연계성이 미흡한 실정임.

3.2. 농촌지역사회의 변화와 비전

3.2.1. 정보화사회의 진전과 농촌지역의 변화

가. 농촌 중·소도시의 발전과 농촌인구이동의 둔화

- 사회변동과 관련하여 산업사회의 보편적 가치가 집중화 (centralization), 표준화 (standardization), 전문화 (specialization)를 추구하는 것이었다면 정보사회에서는 분산화 (decentralization), 다양화 (diversification), 적정화 (optimization) 등 새로운 사회적 가치를 확산시키고 있음.
 - 산업사회에서 집중화는 산업시설과 자본, 정보, 인구의 대도시 집중을 초래하게 됨. 따라서 농촌인구가 대량적으로 도시로 이동하게 되었고 동시에 농촌의 자본도 대도시로 집중되는 결과를 초래하였음.
 - 산업사회의 표준화와 전문화는 공장식 생산양식에 따라서 대량생산체제의 토대가 되었으며 지역별로 다양한 문화와 지역적 특성이 사라지는 획일성을 강화하게 되었음.

- 그러나 정보화 사회에서는 분산화, 다양화, 적정화의 가치 확산에 따라서 다음과 같은 현상이 나타나게 될 것으로 전망됨.
 - 정보의 분산과 지방자치제의 발전에 따라서 대도시의 발전 속도가 둔화되고 농촌지역의 중·소도시가 상대적으로 빠르게 발전하게 됨.
 - IT산업의 확산, 정보의 분산, 환경산업 등의 발전으로 농촌지역에 다양한 취업기회가 유발되어 농촌인구의 정착 기반이 조성될 것임. 따라서 농촌인구의 대도시 이동이 현저히 둔화될 것임.
 - 교통·통신의 발달과 환경을 중시하는 의식 전환으로 농촌지역은 도시인들에게 매력적인 주거공간으로 등장하게 될 것임.

- 단기적으로 농촌인구의 감소는 지속될 것으로 예상되지만 장기적으로는 정보의 분산, 다양한 취업기회의 확산, 농촌 중·소도시의 발전 등에 따라서 농촌인구의 대도시 이동이 점차 둔화되고 농촌중심지와 농촌마을이 매력적인 정주공간으로 재평가될 것임.

나. 농촌정주체계의 재편

- 정보화 사회에서 군의 읍과 면은 농촌의 중·소도시로 성장하게 되고 주변 농촌마을 주민들에게 일차적인 기초 생활서비스를 제공하는 중심지 역할을 하게 될 것임.
- 따라서 농촌지역은 농촌 중·소도시인 읍과 면을 농촌지역사회 주민들의 생활중심지로 하고 마을을 배후 지역으로 하는 정주체계를 이루게 될 것임.

다. 조건불리지역의 발생

- 농경사회에서 농촌지역은 비교적 균일한 성격을 지니는 지역으로 존재해 왔지만 산업화 과정에서 지역이 처한 입지적 여건의 차이에 따라서 다양한 농촌지역은 특성을 지니는 지역으로 분화되고 있음.
- 수도권과 대도시 주변의 농촌은 도시 근교적 농업의 특성과 함께 농외 소득 기회가 확대되어 농촌마을이 지속적으로 발전하게 되고,
- 중·산간지역은 농촌인구의 급격한 감소와 농지의 유희화, 소득원의 절대 부족으로 지역경제 및 지역사회의 위축현상이 급격히 진행되고 있음.
- 농경사회와 산업사회 초기단계에 이르기까지, 부족한 토지 자원을 경작하기 위해 산간 오지지역까지 확대되었던 촌락사회는 산업화 과정에서 축소되고 중심성이 있는 마을을 중심으로 농촌마을의 공간적인 재편이 불가피할 것임.
- 산간·도서 등 오지지역에 산재되었던 소규모 마을은 이농의 영향으로

마을 공동체적 성격을 상실하는 경우가 발생하게 되고 중심성이 큰 인근 마을에 편입되거나 소멸이 불가피할 것임.

- 그럼에도 불구하고 산간·도서 등 조건불리지역 남아 있는 양질의 토지 및 산림자원은 국가 경제를 위해 중요한 의미를 지니고 있으며 이들 자원을 이용하려는 사람들의 경제활동은 계속될 것임.
- 이와 같이 조건이 불리한 지역에서 작은 지역사회를 이루며 경제활동을 하는 주민들은 타 지역의 주민들에 비해 경제·사회·문화적으로 열등한 위치에 있으므로 이들의 경제활동 촉진과 지역사회의 보존 및 최소한의 사회·문화생활을 보장하기 위한 지원이 요청됨.

3.2.2. 농업·농촌의 다면적 기능에 대한 재 평가

- 농업은 홍수피해나 생태계 유지, 자원의 보전 등의 기능 이외에도 고용 기회를 창출해 주고 지역사회를 유지시켜 주는 기능을 하고 있으며 농촌지역사회는 오랜 역사 속에서 지역별로 다양한 전통문화를 유지·발전시켜 왔음.
- 산업사회화에서 보편화된 집중화와 획일화는 농촌인구의 대규모 도시 이동과 대도시의 발전을 가져온 반면 농촌지역의 위축과 지역별로 발전되어 온 다양한 문화와 전통을 쇠퇴시키는데 기여해 왔음.
 - 그러나 정보화 사회에서는 집중화된 대도시의 획일성보다는 작은 지역의 다양성이 더욱 높은 가치를 지니게 됨. 따라서 농촌지역의 다양한 지역문화가 재인식되어 생활화되고 관광자원화 되는 등, 농업·농촌의 다원적 기능으로서 새로운 가치를 지니게 됨.
- 식품 및 환경오염의 심화, 생태계 파괴 등으로 농식품의 안전성 제고, 환경 및 생태계 보전 등에 관한 국민인식이 제고됨에 따라서 농식품을 생산하는 농업과 농촌의 중요성에 대한 인식이 달라지고 있고 농업·농촌에 대한 학습과 체험에 대한 관심이 증대되고 있음.

- 따라서 주5일 근무제가 실시되면 주말에 농촌을 방문하거나, 농촌지역의 전통문화와 농업을 체험하고자 하는 국민수요가 급증할 것으로 전망됨.
- 1999년 현재 농촌지역에 대한 관광 수요는 148백만명으로 나타나고 있으나 2011년이면 330백만명으로 급격히 증가될 것으로 추정됨.

3.2.3. 농촌지역사회의 발전과 비전

가. 농촌중심도시와 마을사회의 발전

- 농촌지역의 읍과 면은 농촌정주생활권의 중심지로서 권역 내 주민들의 일상생활에 필요한 경제·사회·문화적 기초수요를 공급하는 중심도시로 성장
- 그러나 중심성이 적은 면은 정주체계상의 중심성을 상실하게 되어 인근의 중심성이 큰 면이나 읍으로 흡수되는 등 농촌중심기능의 재편이 불가피할 것임.
- 마을은 농업중심의 생산활동의 장이며 일상적인 주민생활의 근거지로 역할하게 될 것임.
- 그러나 산간 오지의 소규모 분산 취락은 급격한 인구 감소와 노령화로 인하여 지역사회로서의 기능을 상실하게 되고 소멸되거나 행정적으로 인근 중심성이 큰 마을에 편입되는 사례가 발생하게 될 것임.

나. 작은 지역사회 활성화와 주민중심의 농촌지역개발

- 농촌지역의 중·소도시의 발전, 마을주민들의 인구 이동 감소 등에 힘입어 농촌마을과 농촌 소도시가 활성화 될 것임.
- 농촌지역에서 활동하는 유능한 인재의 발굴과 육성, 지역사회조직의 활성화 등에 힘입어 작은 지역사회를 중심으로 다양한 농촌지역문화가

발전하게 됨.

- 마을단위의 주민들이 참여하는 주민협의체 중심으로 농촌지역개발을 추진하게 되어 마을 공동체가 활성화되고 지역개발의 효율성이 제고됨.

다. 농촌지역산업의 다양화와 도·농간의 균형된 발전

- 정보화사회의 진전으로 IT, BT 산업이 발전하게 되어 농촌지역에 농업과 비농업을 중심으로 다양한 산업이 성장하게 되고 농촌주민들의 경제활동이 다양화 될 것임.
 - 농업과 농촌의 다원적 기능의 중요성이 부각됨에 따라서 이를 상품화하는 그린투어리즘이 발전하게 됨.
 - 농산물 가공 및 유통산업, 농산물 직판장, IT와 BT를 바탕으로 하는 벤처기업의 확산 등으로 농촌경제가 활성화되고 농촌주민들의 경제활동이 농업과 비농업분야 걸쳐 다양하게 전개됨.
- 농촌주민들의 복지증진 등 삶의 조건 개선과 조건불리지역에 거주하는 주민들을 위한 정부의 경제활동 지원에 힘입어 도·농간의 복지수준 격차가 완화됨.

라. 농촌인구 감소의 둔화와 인구 정착 기반 구축

- 농촌 중·소도시의 발전, 대도시의 성장 감퇴, 농촌산업의 다양화와 농촌 지역경제의 활성화 등의 영향으로 농촌주민들의 도시 이동이 현저히 둔화되고 농촌지역에 정착하게 됨.
- 농촌지역의 깨끗한 환경과 아름다운 경관, 다양한 지역문화 등이 새롭게 평가됨에 따라서 농촌지역이 지방 중·소도시에 근무하는 주민들에게 주말활동의 장이자 매력있는 주거지로 등장하게 됨.

3.3. 농촌지역개발을 위한 정책 방향

3.3.1. 기본방향

- 농촌지역의 읍·면 등 중·소도시의 농촌인구 정착기반 조성을 위한 기초복지 수요 공급
 - 농촌지역의 노령사회화를 대비한 기초적 복지수요를 원활히 공급할 수 있는 시스템 구축
 - 청소년, 영·유아, 여성, 노인 등 농촌지역 주민의 취약계층에 대한 복지대책 강구
- 농촌지역의 종합적 개발을 위한 제도 정비 및 지원 강화
 - 농촌정주생활권 개발과 정주환경 정비
 - 조건불리지역 설정과 농촌지역 경제 활성화를 위한 특별법 제정
- 농촌지역개발을 정부주도에서 탈피하여 마을공동체 및 주민중심의 지역개발체제로 전환

3.3.2. 주요 정책 과제

가. 농촌인구 정착기반 조성을 위한 기초 복지수요 공급 시스템 구축

1) 읍·면단위 종합문화센터 건립 및 운영지원

가) 현황

- 면단위에 보건지소, 사회복지관, 노인복지센터, 영농상담소, 여성농업인 센터, 청소년문화센터 등이 각부처의 고유사업으로 운영되고 있음.

나) 정책 방향

- 읍과 면단위에 거주하는 주민들이 필요로 하는 기초 복지수요를 공급할 수 있는 종합문화센터를 운영함으로써 복지시설에 대한 주민들의

접근성을 높이도록 함.

- 읍·면단위에 설치 운영중인 국가 및 지자체의 복지관련 기관들을 종합문화센터로 수용하여 운영
- 가급적 기존 시설 및 건물을 활용하여 추가 투자를 최소화

다) 주요 기능과 역할

○ 행정관련 민원서비스

- 주민등록증 발급, 행정 상담 등 기초적인 행정 서비스 제공

○ 면단위 주민을 대상으로 하는 보건지소의 예방진료, 방문진료, 순회진료, 환자수송, 의료상담 서비스 처리

○ 농업기술센터 출장소의 영농상담

○ 농촌 청소년, 여성, 노인들의 문화공간 설치 및 문화활동 지원

- 주민 교육, 행사장, 소규모 공연장 및 전시장, 도서실 운영
- 야외 체육 시설 설치

○ 노인들의 소규모 생산활동 공간 제공

○ 면 및 마을단위 주민들의 문화활동을 지원

- 사물놀이, 대금, 거문고, 농촌주부합창단 등 전통음악회 공연 및 연수
- 전통음식 재현 및 개발·보급

라) 운영

- 지방자치단체가 종합문화센터의 시설비와 운영비를 지원하되 주민자치단체가 책임 운영

2) 마을 종합복지관 운영 지원

가) 현황

- 마을단위에 보건복지부의 보건진료센터와 노인복지관, 농촌진흥청의 건강관리센터, 마을회관, 노인회관 등이 각각 운영되고 있음.

나) 정책 방향

- 중심성이 있는 마을에 주민들의 기초복지 수요를 충족시킬 수 있는 종합복지관 운영
 - 각 부처가 지원하고 있는 시설과 조직을 수용하여 하나로 통합하여 운영
 - 마을회관 또는 기존 건물을 활용하도록 하고 추가적인 투자는 최소화.

다) 주요 기능과 역할

- 소규모 영·유아보육원 운영
 - 중심성 있는 마을에 5~20인 정도의 영·유아를 담당할 수 있는 소규모 영·유아원을 운영
 - 시설은 기존의 마을회관이나 농가주택을 이용
 - 교사는 미혼 여성, 미취업 주부 또는 마을의 노령 인력을 활용
 - 농번기 등 인력 수요가 큰 시기에는 지역에 있는 대학의 육아·보육 전공학생들의 자원봉사 활동을 연계하여 보육 교사 확보
- 농촌주민들의 건강관리, 진료활동
 - 보건복지부 보건진료소를 통한 의료상담
 - 농촌진흥청의 건강관리실의 건강관리기구 및 찜질방 활용
- 농가주부, 노인들의 일감갓기 사업장화
 - 전통공예품생산 및 임가공사업 실시.

라) 운영

- 마을종합복지관의 기본 운영경비는 지자체와 마을이 분담하되 중앙정부는 국가가 실시하는 주요 정책프로그램의 시설과 운영비를 지원
 - 정부 정책사업인 보건진료소, 영·유아원 운영을 위한 교사비용 및 시설, 건강관리센터, 일감갓기운동 등에 대하여 계속 지원
 - 복지관 운영 기본 경비는 마을주민이 부담하되 경비의 일부를 지자체가 지원

나. 보건의료 및 농어민 연금 지원 개선

1) 보건소 및 보건지소의 의료시설 강화 및 의료 서비스 개선

- 군단위 보건소는 의료시설 및 의료인력을 강화하되 민간 병원이 없는 지역의 보건소를 농촌지역에서 병원역할을 담당할 수 있는 공공의료기관으로 육성
 - 특히 한방 의료진 및 한방 진료실 확보 및 물리치료실 보강.
 - 보건소는 일반적인 병원 기능에 추가하여 농부중, 부인병, 노인병 등에 대한 상담 및 치료기능을 특화
 - 순회진료 장비 보강
 - 마을주민들을 위한 순회진료를 강화하여 마을 단위에 거주하는 주민들의 의료기관 접근성을 향상
- 중심성이있는 면단위 지역의 보건지소를 1차진료 기관으로서 기능할 수 있도록 최소한의 의료시설 및 의료진 보강
 - 중심성이 적은 면단위 보건지소는 진료보다 질병 예방에 치중하되 환자발생시, 보건소나 민간의료기관에 진료를 연계시키는 역할에 치중
- 보건 진료소는 마을 주민들을 위한 방문간호, 응급처치, 건강 및 보건·위생교육을 수행하는 의료보조기관으로 특성화하여 육성

2) 농어촌 의료 및 연금 지원 개선

- 농업인 의료보험료 부과체계의 불합리성을 개선하도록 하고 장기적으로는 소득 중심의 의료보험료 부과체제로 개편
 - 농지에 대한 소득비례 정율제 적용 추진
 - 빈축사, 농업용 트럭, 유휴 농업시설물 및 장비에 대한 보험료 부과 폐지
- 농업인의 의료시설에의 접근성 낙후 및 낮은 의료 서비스에 대한 보상으로 의료보험료 감면율을 확대

- 의료보험료 감면율을 현재 22%에서 2011년까지 50%선으로 단계적 확대
- 연금 보험료에 대한 보조액 증액
 - 현 1인당 최저등급 보험료의 1/3인 3,660원을 지원
 - 평균 등급 이하는 연금 불입액 중 국가 지원금을 50% 정률 지원하고
 - 평균 등급 이상은 평균 등급보험료의 50%를 정액 지원

다. 농촌교육의 내실화 지원

1) 농촌 지역의 우수 고등학교 육성

- 지자체가 학부모, 학교와 공동으로 지역 내 우수고등학교를 지정하고 우수학생을 유치하여 지역사회의 명문학교로 육성
 - 지역내 우수 학교로 진학하는 우수학생에 대한 장학금 지급 확대
 - 지역내 대학과의 협약에 의한 특별 전형 확대
- ※ 협약사례
 - 경북도와 대구카톨릭대학과의 협약으로 의학과, 약학과, 간호학과 등 11개학과에 대한 특별전형을 실시하여 지역내 농촌학교 졸업생들의 지방 명문대 입학기회를 확대
- 농촌학생들에 대한 특기·적성교육 지원 강화
 - 어문, 예체능, 전통기술 등 분야 특성·특기 교육 강화
 - 특성화 교육을 대학 진학과 연계
 - 적성 교육 담당 교사에 대한 성과급 지급
- 농촌지역 면단위 중·고등학교에 근무를 지원하는 병역 미필 교사에 대해 병역의무를 면제하여 우수 교사를 유치하는 방안 검토
 - 병역을 면제받은 교사에 대해 3년간 의무 근무년제 적용하고, 여교사에 대한 근무성적 가산제 적용
 - 병역을 필한 교사에게는 농촌벽지 근무수당 인상 및 근무평정시 가산제

적용

2) 농촌지역 초·중·고등학교의 특성화 교육 지원

- 특성화 교육 추진을 위한 교육청, 지자체, 학부모간의 협의체 운영
 - 지역적 특성과 학생들의 요구에 부응할 수 있는 특성화 교육 추진 방향과 교육 내용, 비용 조달 방법 등을 협의하여 추진
- 소규모 학교의 특성화교육 지원을 위한 강사료, 시설비, 운영비의 일부를 중앙정부와 지자체가 지원
- 교육청에서 특성화 담당 교사를 확보하여 농촌지역 내 수개의 소규모 학교를 순회하며 지도할 수 있는 순회 강사제도 도입
- 농촌지역 폐교를 농촌청소년 특기학교로 개편
 - 시설 및 운영 예산을 중앙정부와 지자체가 지원
 - 야외학습에 적합한 특성·특기 교과목 개발
 - 자연생태 학습, 환경가꾸기, 축구, 검도, 태권도 등 스포츠
 - 도자기, 금속 및 목공예, 전통음악, 전통식품가공 등 기능훈련 과정 포함
- ※ 청송 주왕산초등학교 폐교 활용 사례
 - 청송 관내 초·중·고등학교 검도수련장 운영
 - 모금을 통해 교사 개축비 마련, 학생들에게 무료 수련 실시
 - 교육청이 학교 버스 운행과 죽도 등 기본 장비 지원
 - 악기, 교재 등 구입과 어학실, 체육시설, 컴퓨터실 설치 지원,
- 지역 거주 전문인력을 특기·적성교육 강사로 위촉하는 제도 도입
 - 지역 내 음악인, 기능인, 체육인, 기타 전문인력을 지역 학교의 특성화 교육 강사로 위촉하여 열린교육을 실시

- 특성화 교육이 바로 현장에서 활용될 수 있도록 산학협력체제 구축

※ 예

- 도자기 기능교육 → 도예기능공으로 활용
- 전통공예 기능교육 → 전통공예기능공 활용
- 야생화 재배교육 → 야생화 농장 운영
- 야생화 재배교육 → 야생화 농장 운영

3) 농촌지역의 영·유아원 보육 지원

○ 농촌지역의 면단위에 최소한 1개 이상의 정부지원 영·유아원이 건립될 수 있도록 지원

- 영·유아 수 40인 이하의 농촌지역 영·유아원에 대해서도 시설운영비, 영·유아 보육비 보조금을 도시지역과 같은 비율로 지원.

○ 면지역과 떨어진 중심성 있는 마을에 5~20명 단위의 소규모 영·유아원을 설치·운영할 수 있도록 보육교사 및 운영비 지원

- 마을회관, 농가주택을 소규모 영·유아 보육시설로 활용
- 미혼 여성, 미취업 주부, 노인을 훈련시켜 보모로 활용

4) 농가 교육비 지원

○ 농가의 실질적 교육비 지원을 위해서는 인문계 학교에 진학하는 영세농 자녀에 대해서도 동일하게 지원하도록 함.

라. 노령사회에 대비한 노인복지 대책

○ 노령층이 아직도 생산활동에 왕성하게 종사하고 있으므로 노령층에 대한 생산적 복지지원 강화.

- 노령노인을 중심으로 소량·고품질 농업생산활동을 장려하고 지역농협과 농업기술센터에서 기술 및 농산물 공동출하 유도
- 농촌여성들이 추진하고 있는 일감갓기운동을 확대하고 교육, 마케팅, 브

랜드개발 등에 소요되는 비용을 지원

- 조건불리지역을 중심으로 노령인력을 활용한 부업규모 가축사육 지원
- 그린투어리즘과 연계된 주말농장 및 임대농장 관리 등 생산활동 지원

○ 전통음식, 전통공예, 농촌문화 기능 보유자 발굴과 기능 인증제 도입

- 전통 된장, 고추장, 김치, 술 담그기, 전통 음식 만들기, 고품품 제작 기능 보유자 발굴
- 지자체 단위로 전통음식, 전통공예, 기타 농촌문화 기능 보유자를 등록하고 적정 검증 과정을 거쳐 이들의 기능을 인증
- 기능보유자 중심의 농촌문화 강좌 개설, 문화 체험 지도 및 기능 전수

마. 농촌지역경제 활성화를 위한 다양한 경제활동 지원

1) 그린투어리즘 육성

가) 기본방향

- 마을단위로 그린투어리즘을 도입하되 그린투어리즘 실시에 따른 마을 인프라개발, 환경정비, 조경 등은 마을 주민들이 공동으로 조성
 - 민박경영, 체험농장 경영 등 주민 소득과 관련된 사업은 주민들의 개별 사업으로 추진
- 마을주민과 지자체가 주도적으로 추진하고 중앙정부는 법과 규정의 제정, 그린투어리즘 실시를 위한 소프트웨어 개발 및 재정 지원을 담당
 - 마을 주민은 그린투어리즘 도입에 따른 주민간의 합의를 이루어 그린투어리즘 개발계획을 수립하고 마을환경정비, 도로 및 공공시설을 공동으로 조성하며 개별 주민들은 민박시설 및 체험농장 시설개선 및 그린투어리즘 경영을 담당.
 - 지방자치단체는 마을이 제출한 그린투어리즘 계획서를 심의하여 그린

투어리즘 시범마을을 지정하고, 시범마을 조성을 위한 인프라 구축 등 공공투자 지원과 체험프로그램 개발 및 교육 훈련사업 실시, 그린투어리즘에 대한 홍보 및 네트워크 구축

- 중앙정부는 그린투어리즘 발전을 위한 제도 정비와 정책 프로그램을 개발하고 전문인력 양성을 위한 교육·훈련지원, 그린투어리즘 시범마을 육성을 위한 투자 지원,
- 자연환경과 문화를 최대한 보존하고 기존 농가주택을 활용한 민박, 기존 농장의 체험농장 활용 등 기존 시설을 최대한 활용하고 신규 투자를 가급적 최소화
- 녹색마을가꾸기 사업을 연계·추진함으로써 그린투어리즘을 국토 가꾸기 운동의 일환으로 추진

나) 주요 과제

그린투어리즘 시범마을 육성

○ 시범마을의 조건

- 자연경관이 수려하고 깨끗한 환경을 유지하고 있으며 농림업 및 농산촌문화를 체험할 소재가 있거나 개발할 여지가 충분하여 활발한 도·농교류사업이 기대되는 마을 중에서 우선 선발하되,
- 자체적으로 농림업체험, 농산촌문화체험 프로그램을 개발하여 운영할 수 있는 유능한 지도자가 있으며,
- 체험형 민박 등 그린투어리즘 사업 참여를 희망하는 가구가 적어도 10호 이상인 마을을 대상으로 함.

○ 선정 방법

- 다양한 지역의 여건을 감안하여 고시를 통해 공모
- 공모 절차
 - 정부가 그린투어리즘 시범마을육성 계획과 시범마을선정 계획을 고시
 - 그린투어리즘을 희망하는 마을공동체는 주민총의로 그린투어리즘 실시를 결의하고 「그린투어리즘 시범사업 추진계획서」를 작성하여 기초자치단체에 제출하고 시범마을 지정을 신청
 - 지방자치단체는 소정의 심의를 거쳐 예비 시범마을로 선정하고 시범마을을 육성하기 위한 자치단체의 재정 및 행정지원 3개년 계획서를 첨부하여 도 경유 농림부에 그린투어리즘 시범마을 지정을 신청
 - 농림부는 각도를 통하여 기초지방자치단체가 제출한 그린투어리즘 시범마을의 사업계획서를 검토하고 “그린투어리즘시범마을선정위원회”의 심의를 거쳐 그린투어리즘 시범마을로 최종 확정

○ 시범마을 지원

- 그린투어리즘 시범마을 육성에 필요한 기반정비 및 공공시설 설치에 필요한 비용을 마을당 3년간 5억원의 범위 안에서 국비와 지방비에서 지원
- 그린투어리즘이 조기에 정착할 수 있도록 체험 프로그램개발, 주민교육 및 경영컨설팅을 지원
- 도·농교류사업에 필요한 체험형 민박시설 및 주택개량은 시범마을에 한해서 민박마을 수준으로 지원
- 정주권개발사업, 문화마을조성사업, 주택개량사업 등 각부처⁹에서 실시하는 기존의 농촌정비 및 지역개발 사업과 연계하여 추진함으로써 신규투자를 최소화

□ 그린투어리즘 지원을 위한 소프트웨어 개발 지원

9. 농촌정비 및 농촌지역개발사업은 농림부 외에 농진청, 산림청, 행정자치부, 환경부, 건설교통부 문화관광부, 보건복지부 등이 있다.

○ 그린투어리즘이 활성화되고 조기에 정착할 수 있도록 다음과 같은 소프트웨어를 중앙정부에서 개발하여 지자체 및 그린투어리즘을 실시하는 농가에 보급

- 여가·체험·교류 프로그램 및 교육프로그램 개발
- 그린투어리즘 경영 매뉴얼 제작 및 교육 실시 지원
- 그린투어리즘 운영을 위한 전문인력 육성 및 자격증 제도 개발
- 그린투어리즘 지원을 위한 종합정보체계 구축

□ 도·농교류 지원 활성화를 통한 그린투어리즘 지원

- 도·농교류사업을 그린투어리즘을 활성화하는 수단으로 육성
- 정부가 추진하는 도·농교류사업을 지방에서 활동하고 있는 농업 및 소비자단체, 환경단체 등의 활동과 연계시켜 추진
- 중앙단위 단체가 참여한다고 해도 도·농교류사업의 핵심은 지방단위의 단체들이 담당해야 지속성과 사업의 효율성을 거둘 수 있음.

○ 1회성 이벤트 중심의 도·농교류사업에서 농림업과 농촌문화에 대한 체험을 바탕으로 하는 여가·체류형 도·농교류사업으로 전환

□ 그린투어리즘 추진을 위한 가칭 「도·농교류센터」 설립

○ 그린투어리즘은 민간부문에서 주도하는 것이 바람직하므로 그린투어리즘 지원업무를 담당할 가칭 「도·농교류센터」를 설립할 필요가 있음.

○ 설립 방법

- 「도·농교류센터」는 재단법인으로 설립하되 정부와 지방자치단체, 농업협동조합, 농어촌기반공사 등 농촌개발과 그린투어리즘 업무와 관련 있는 기관 및 단체의 출연금으로 설립

○ 역할 및 기능

- 정보 네트워크 구축 등 종합정보시스템 구축·관리
- 그린투어리즘 동향에 관한 정기·비정기 조사분석 실시 및 발표
- 여가·체험 프로그램 개발·보급, 마을경영사례분석 등 농가·마을에 대한 경영지도·지원
- 그린투어리즘 관련 농가·마을의 등록업무 수행
- 농업인 교육 및 전문가 양성프로그램 운용 및 자격제도 관리
- 소비자·농업인단체와의 제휴·조정
- 그린투어리즘 추진에 관한 농촌 주민 및 지도자 교육
- 외국 유사단체와의 교류·협력 업무

□ 녹색마을 가꾸기 및 경진대회

- 그린투어리즘은 아름다운 자연경관과 깨끗한 생활환경, 건전한 자연생태, 고유의 전통문화와 생활문화, 주민들의 풍요로운 삶을 바탕으로 하는 만큼 이와 같은 여건을 만들어 가기 위해 전국의 농촌마을을 대상으로 녹색마을가꾸기사업을 전개하고 상호 경쟁할 필요가 있음.
 - 녹색마을이란 그린투어리즘을 실시할 수 있는 여건을 갖춘만큼 자연경관이 아름답고, 깨끗한 환경을 갖추고 전통문화가 있고, 건전한 생활문화가 있는 마을로서 유기농산물이나 이와 동등한 신선하고 안전한 농산물을 생산하는 친환경을 지향하는 마을을 의미함.
- 추진 방법
 - 지방자치단체별로 아름답고 깨끗한 녹색마을가꾸기사업을 테마별로 다양하게 문화마을조성사업과 연계하여 추진하고
 - 매년 경진대회를 개최하여 시상함으로서 그린투어리즘의 토대가 되는 녹색마을가꾸기사업에 마을주민과 지방자치단체의 적극적인 참여를 유도
 - 우수한 녹색마을을 도시민들에게 홍보하여 더 많은 교류객들이 방문할

수 있도록 지원.

○ 경진대회 개최 방법

- 전국의 지자체로부터 참가신청을 받아
- 별도로 구성된 녹색마을선발위원회의 심사기준에 의해 우수 마을을 선발하여 시상
- 그 결과를 홍보하여 다른 마을들이 벤치마킹 할 수 있는 대상으로 제시하여 선의의 경쟁을 촉발

□ 그린투어리즘 지원을 위한 입법 추진

○ 필요성

- 그린투어리즘이 도입되기 위해서 실시해야 하는 사업이나 시설을 신규로 추진할 경우 모든 행위가 개별 법으로 규정되어 있기 때문에 그 추진 절차가 까다롭고 실시에 어려움이 있음.
- 따라서 그린투어리즘을 효율적으로 추진하기 위해서는 이와 같은 문제들을 체계적으로 관리하고 지원하는 제도가 필요함¹⁰.

○ 제정 방법

- 그린투어리즘을 지원하는 규정을 담고 있는 법을 별도로 제정하거나
- 현재 농림부가 추진하고자 하는 가칭 「농촌진흥에관한특별법」에 포함하여 제정하는 방법이거나
- 기존의 법(농어촌정비법 등)을 개정하여 이와 같은 문제를 처리하는 규정을 명시하는 방안을 검토할 수 있음.

○ 내용

10. 일본의 경우 WTO 출범과 함께 「농산어촌채재형여가활동을위한기반정비촉진에 관한법률」을 1994년도에 제정하여 그린투어리즘의 조기 정착을 지원하고 있다

- ① 그린투어리즘 실시에 필요한 행정 기능 및 기반정비에 관련되는 사항
- ② 그린투어리즘 실시에 관련되는 행위의 농지법, 공중위생법, 관광진흥법, 식품위생법 등에 대한 적용 특례,
- ③ 농림업·농산촌체험민박 등 그린투어리즘 추진 마을 및 농가의 등록 규정,
- ④ 그린투어리즘 실시 마을 및 농가에 대한 국가와 지방자치단체의 재정 지원 근거,
- ⑤ 그린투어리즘 추진을 담당할 공익법인인의 설립근거 및 기금설치와 운용근거 등.

2) 농촌지역경제 활성화를 위한 농공단지 지원 강화

- 농촌지역의 인력 구조 등을 감안하여 신규 단지 조성보다는 기존단지의 내실화에 충실
- 기존의 농공단지를 지역특성에 맞는 전문 단지로 육성하여 농공단지의 활성화를 유도
- 농공단지 부지 조성 지원비 및 세제 감면 확대 추진

3.2.6. 농촌지역개발의 지역적 접근

가) 농촌정주생활권의 계획적 개발

- 마을개발 중심에서 탈피하여 전국의 농촌지역을 총괄하는 농촌주민들의 정주생활권개발계획으로 농촌정주생활권개발의 성격을 재 정립
- 농촌정주생활권의 중심지인 읍과 면은 주변 마을 주민들의 기초복지 수요를 공급할 수 있는 농촌중심지로 기능할 수 있도록 종합적으로 개발
- 농촌중심지(읍·면소재지) 개발
 - 읍·면소재지는 농촌주민들의 기초적 복지 수요를 체계적으로 공급할

수 있도록 농촌 교육, 문화와 스포츠, 보건의료시설을 통합하여 종합문화센터로 운영하고 주민들의 활동을 적극 지원

- 중심지와 마을간의 연계 강화를 위한 도로, 교통계획을 포함하여 교통수단이 부족한 노년층의 접근성을 개선.

○ 마을개발 사업

- 지속가능한 마을을 중심으로 녹색마을가꾸기 사업을 추진
- 농촌지역의 녹색마을가꾸기사업은 역사, 문화, 생태, 환경 등을 고려하여 마을이 지니고 있는 특성에 걸맞도록 가꾸도록 함.
- 문화마을사업은 신규문화마을 건설 사업을 지양하고 기존 마을 중심으로 문화와 환경, 역사 등을 테마로 하여 경지기반, 생활환경, 마을조경 등을 개선하여 살기 좋은 문화마을의 성격을 지니도록 함.

○ 5년간의 중기계획에 의해 계획적으로 개발

- 농촌진흥특별법과 연계하여 개발

○ 마을의 공동체 기능이 활성화될 수 있도록 마을단위, 주민본위의 개발로 추진 방식을 전환

2) 조건불리지역의 설정과 지원

가) 조건불리지역의 정의

○ 조건불리지역이란 일정한 지역에 살고 있는 주민들의 경제·사회·문화 활동이 그 지역의 열악한 지세와 지리적 조건 등에 의해서 제약을 받아 타 지역의 주민에 비해 불리한 여건에 처해 있는 지역으로서 다음과 같은 지역을 말함.

- 일정기간 동안 인구가 전국 평균 이상으로 감소하는 지역
- 농경지의 경사도가 높은 중·산간지역으로서 임야율이 80% 이상 지역
- 휴전선, 환경보전, 기타의 이유에 의해서 지역주민들의 경제, 사회, 문화

활동이 크게 제약을 받는 지역

나) 조건불리지역 실태

- 1980~'95 기간 중 인구 감소율이 전국 평균인 3.8%이상으로 감소하는 읍·면중에서 인구 밀도가 100명/km² 이고 65세 이상 노령인구 비율이 16% 미만인 읍·면을 제외한 지역을 조건불리지역으로 정의할 때, 전국 1,424개 읍·면 중에서 51.0%인 726개면이 조건불리지역으로 나타남.

표 4-15. 조건불리지역의 일반적 현황

지표	전체읍·면	조건불리지역읍·면	비율(%)
읍·면 수(개)	1,424	726	51.0
면적(ha)	8,997,549.6	4,704,283	52.3
인구(명)	9,305,489	2,697,488	29.0
경지 면적(ha)	1,935,339.5	937,349	48.4

다) 조건불리지역에 대한 대책

○ 농업대책

- 조건불리지역의 농업생산기반을 정비하여 농업생산 조건을 개선
- 한계농지의 생산적 이용과 지역특성을 살린 소득작목 도입으로 농가의 소득증대 기회 확대
- 조건불리지역에서의 농업생산활동 유지를 위한 직접지불제도 도입
- 농업생산 시설물 지원에 대한 보조 및 금융지원 조건의 차등 적용

○ 취업 대책

- 지역 농특산품 생산, 가공 및 유통에 의한 소득기회 확대와 농촌고용기회 확대
- 그린투어리즘 육성에 의한 지역주민의 경제활동 다양화와 농촌경관 보

존·관리를 지원

○ 지역사회 활성화 대책

- 지역주민 중심의 지역사회 개발로 사회구성원 스스로 지역의 문제를 해결해 가는 메커니즘을 육성
- 지역개발사업을 주민본위로 추진할 경우 보다 적은 예산으로 주민들의 의사에 맞게 추진할 수 있고 지역사회를 활성화할 수 있음.
- 지역에 분포된 국공립 소유자원을 지역의 주민들이 이용할 수 있도록 함으로써 조건불리지역의 경제활동을 촉진시키고 잠재적 자원을 개발 가능한 자원으로 전환시켜 지역사회의 활성화를 도모.

○ 농촌정주환경 정비 등 복지대책 지원 강화

- 조건불리지역 내의 마을정비, 도로 및 교통수단, 공공시설, 학교, 의료 복지시설 등에 대하여 특별 대책 강구

○ 가칭 “농촌진흥에 관한 특별조치법”을 제정하여 조건불리지역을 포함한 농촌지역 진흥 특별 대책을 강구해야 함.

사. 가칭 「농촌진흥특별조치법」 제정

1) 배경 및 필요성

- 농촌공간이 부처의 목적에 따라서 사업지역이 분리되고 투자 사업이 분산되어 투자의 비효율성을 초래
- 국토공간의 불균형과 농촌지역경제의 상대적 낙후는 국가의 지속적 성장에 걸림돌이 되고 있음.
- WTO 체제하에서 시장개방이 가속화됨에 따라서 농업·농촌은 더욱 어려움에 처하게 되고 도·농간 발전격차는 더욱 심화될 것으로 전망.
- 따라서 농촌지역의 산업육성, 고용기회 확충, 농가소득, 생산자원의 효

율적 관리·이용, 전문인력 육성, 환경관리, 주민복지, 조건불리지역에 대한 직접지불제 실시 등을 종합적으로 추진할 필요가 있음.

2) 목적

- 부처별로 분산 투자되고 있는 농촌지역개발사업을 지자체 단위에서 통합·조정하여 투자의 효율을 높이고
- 낙후된 농촌지역의 경제, 사회, 문화를 중·소도시 수준으로 진흥시키기 위하여 농촌자원의 효율적 관리, 인구정착기반 구축, 경제활동 지원을 위한 특별 대책 강구.

3) 농촌지역의 개념 및 적용 대상

- 농업·농촌기본법 상의 농촌지역

4) 법 제정 방향

- 농촌지역 중 인구과소지역, 중·산간지역 등 조건불리지역의 산업진흥, 농가소득, 환경정비, 복지대책 등에 대한 재정, 금융, 세제, 행정상의 특별 지원 대책을 강구
- 농촌지역에 투입되는 각 부처의 고유사업 및 농특세에 의해 지원되는 농촌지역개발사업의 통합 조정
 - 각부처에서 농촌지역에 투입되는 지역개발사업을 지자체 단위에서 통합·조정
 - 사업간의 연계성 강화를 위한 종합
 - 유사 사업의 통합
- 농촌정주체계에 따라서 농촌지역의 읍·면을 중심으로 하고 마을을 연계 개발하여 농촌주민들의 기초 복지 수요를 공급하도록 함.
- 농촌진흥 5개년 계획에 따라서 계획적이고 체계적으로 개발

5) 법의 주요 내용

- 행·재정 지원을 일반지역과 달리 차등 적용하여 인구정착 기반 구축 산업활동 유지 및 증진, 주민복지, 지역사회의 활성화를 촉진
 - 조건불리지역의 지정
 - 조건불리의 정도에 따라서 농촌지역을 차등 지원
- 농업생산활동 지원
 - 농업생산기반정비
 - 농업 생산시설 및 유통시설 지원
 - 농업경영 인력 육성
- 2·3차 산업진흥 지원
 - 그린투어리즘 육성 지원
 - 도·농교류사업 지원
 - 농공단지 등 산업시설 유치 지원
- 생활환경 정비
 - 농촌정주권생활권개발 지원
 - 녹색마을 가꾸기 사업지원
 - 읍·면 도로, 농로, 임도 등 정비
- 의료·복지시설 지원
 - 면단위 종합문화센터 건립 및 운영 지원
 - 마을단위 종합복지관 건립 및 운영 지원
 - 의료체계 정비 및 서비스 개선
 - 농업인 연금 지원
 - 노인, 여성, 청소년 문화·복지시설 확충
- 농촌교육
 - 농촌지역 영·유아 보육시설 확충 및 운영 지원
 - 농촌지역 초·중·고등 교육의 내실화 지원
- 지방재정 및 금융 지원
 - 과소화지역 지방자치단체의 교부금 지급 비율 상향 조정
 - 과소화지역 재정 투자의 차등 보조율 적용 확대

- 과소화지역 주민의 정책금융 금리에 대한 이차보상 확대

6) 법 운영

○ 농촌진흥특별위원회 구성

- 대통령을 위원장으로, 국무총리를 부위원장으로, 관련 부처의 장관과 민간전문가를 위원으로 하는 농촌진흥특별위원회를 대통령직속의 상설 기구로 운영

○ 주요 기능

- 법이 정한 농촌진흥계획을 실시하기 위한 각 부처의 년차별 사업계획 및 예산 협의·조정
- 농촌복지 및 농촌지역개발에 대한 조사·분석·시책개발에 대한 자문
- 부처간 이견 조정

○ 농촌진흥 5개년 계획 수립 추진

- 농림부가 농촌진흥을 위한 기본계획을 수립하여 중앙정부의 유관기관과 지자체에 통보
- 기초자치단체는 군단위 농촌진흥5개년계획을 수립하여 농림부에 보고
- 농림부는 지자체의 년차별 사업계획을 농촌진흥특별위원회를 통하여 유관기관에 통보하고 각 부처의 년차별 계획에 반영되도록 조치
- 각 부처는 농촌진흥계획에 반영된 사업을 년차별 계획에 반영하고 필요한 예산을 확보하여 지자체를 지원
- 인구감소율, 경사도, 경지율 등에서 정도가 심한 조건불리지역에 대해서는 면단위 별로 특별대책을 강구토록 함.

비

면

제 5 장

품목별 비전과 발전전략

1. 쌀산업의 비전과 발전전략

1.1. 쌀산업 현황과 문제점

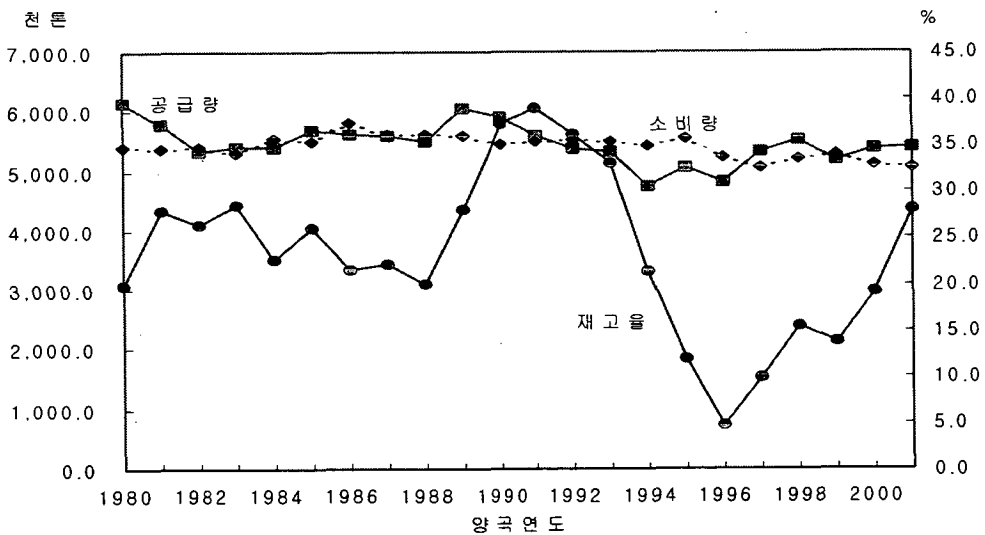
1.1.1. 과잉기조의 심화

- 1인당 쌀 소비량은 1980년대에 연평균 1.0%에서 1990년대에는 2.4%로 감소 폭이 커져서 2000년도 소비량은 93.6kg으로 감소하였는데 이는 1990년의 119.6kg보다 21.7% 줄어든 수준이다.
- 1인당 소비량 감소의 가속화 및 인구증가율 정체로 총소비량도 1990년도 544만톤에서 2001년에는 506만톤으로 감소할 것으로 추정된다.
- 벼 재배면적은 1987년 이후 지속적으로 줄어들어 1996년에 105만ha를 기록, 1997년 이후에는 쌀 가격 상승으로 재배면적이 연평균 6,600ha 증가하였다. 평년 단수는 1980~84년에 432kg/10a에서 1996~2000년에는

500kg으로 증가하였다. 재배면적과 단수 증가로 1996년 이후 연평균 쌀 생산량은 530만톤 수준으로 증가하였다.

- WTO 농업협정에 따라 MMA 수입물량이 1995~2004년에 기준연도(1988~90년 평균) 국내소비량의 1%에서 4%로 증량된다.
- 1990년대 초반의 연평균 자급률은 92.3%였으나, 소비량이 감소하고 생산량이 증가하여 1996~2000년산의 연평균 자급률은 103.0%로 과잉구조화되었다.
- 1991 양곡연도말 재고율은 39.0%로 최고수준을 기록한 이후 지속적으로 감소하여 1996 양곡연도말 재고율은 4.7%까지 하락하였다. 이후 생산량이 소비량을 상회하면서 재고량은 지속적으로 증가하여 2001 양곡연도말 재고율은 28.6%로 추정된다. 이는 적정재고율 17%를 초과하여 과다한 재고관리비용을 유발하고 있다.

그림 5-1 쌀 수급, 재고율 동향



주: 공급량은 생산량과 수입량의 합계임.

1.1.2. 경영규모의 영세성

- 1ha 미만 논농가 비중이 전체 쌀농가 중 75.7%를 차지하여 규모의 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 1ha 이상 3ha 미만 농가호수 비중이 1990년대 중반까지 증가하다가 최근에는 감소하는 경향을 보이고 있다.
- 농업총조사(1995년) 결과에 의하면 경영규모가 1ha 미만인 농가들의 경영면적은 전체 논면적의 25.8%를 점유, 경영규모 2ha 이상인 농가들의 경영규모는 전체 논면적의 38.7%를 점유하고 있다.
- 고령화 농가들이 농지 매각이나 임대를 통한 탈농보다는 위탁영농방식으로 벼농사에 집착하고 있어서 전업농에 의한 경영규모 확대를 어렵게 하고 있다.

표 5-1 논면적 규모별 농가호수

단위:천호(%)

	논 농가수	0.5ha미만	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha이상
1980	1,849(100.0)	882(47.9)	644(34.8)	281(15.1)	34(1.8)	10(0.5)
1990	1,508(100.0)	609(40.3)	512(34.0)	316(21.0)	53(3.5)	18(1.2)
1995	1,205(100.0)	496(41.2)	379(31.4)	241(20.0)	56(4.6)	34(2.8)
1996	1,172(100.0)	484(41.3)	366(31.2)	235(20.0)	54(4.6)	34(2.9)
1997	1,143(100.0)	477(41.7)	357(31.2)	221(19.3)	53(4.6)	35(3.1)
1998	1,098(100.0)	496(45.1)	327(29.8)	195(17.8)	45(4.1)	35(3.2)
1999	1,064(100.0)	487(46.0)	316(29.7)	187(17.5)	40(3.8)	32(3.0)

자료: 양정자료, 농림부 식량생산국

표 5-2 논 경영규모별 면적

단위:천ha(%)

총면적	0.5ha미만	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha이상
1,056.7 (100.0)	71.0 (6.7)	201.3 (19.1)	375.5 (35.5)	193.4 (18.3)	215.5 (20.4)

자료: 농업총조사, 농림부, 1995

1.1.3. 정부 양곡관리의 한계

가. 수매제도

- WTO 출범 이후 국내총보조(AMS) 제약으로 정부수매량이 감소하여 소득효과가 줄어들고 있다. 수매량이 1993년 998만석에서 2000년에는 601만석으로 감소하고 수매 참여농가 비중은 1996년 81%에서 1999년에는 51%로 줄어들었다. 수매의 직접소득지지도효과가 1993년 6,600억원에서 2000년에는 920억원으로 감소하였다.
- AMS의 대부분인 1조 5,000억원 정도가 소득효과가 적은 수매제도에 사용되기 때문에 새로운 소득정책을 추진하는데 어려움이 있다. AMS를 벗어날 수 있는 방식으로 수매제도가 개편되지 않을 경우 쌀 시장 개방 확대에 대비할 수 있는 소득정책을 도입하는데 한계가 있다.
- 수매가격이 시장가격보다 높게 책정되고, 품종에 따른 수매가격 차이도 없어 다수성 저질미가 양질미보다 가격을 높게 받는 구조이며, 이러한 수매제도가 과잉문제, 국산 쌀의 품질경쟁력 저위를 유발하고 있다.

나. 정부양곡 방출

- 공매회수 및 물량이 정부의 임의적 판단에 따라 변동하기 때문에 공매가

격과 시장가격의 괴리가 발생하고 있다. 공매회수 및 물량에 대한 불확실성이 높은 관계로 공매가격과 산지가격간 일정한 격차가 없이 변동폭이 크다.

- 최고가격 낙찰방식으로 공매하기 때문에 원료곡의 지역간 이동이 발생하여, 품질이 균등한 브랜드 쌀 공급을 어렵게 한다.

다. 재고관리

- 비축량이 큰 변동을 보여 재고부담이 늘어나거나, 공급을 안정시키는 기능을 수행하지 못하고 있다. 재고율이 너무 낮은 수준으로 하락한 상태에서 국제분쟁이 발생하거나 흉작이 들면 공급 부족으로 쌀 가격이 급등하고 긴급 수입하게 될 위험이 있다. 반면 재고량이 너무 늘어나면 계절진폭을 축소시켜 민간유통을 위축시키고 재고비용이 증가한다.

1.1.4. 민간유통기능 미비

- RPC와 소매업체간 직거래체제의 분산화(decentralized) 유통경로가 일반화되면서, 거래처 확보와 유지를 위한 탐색비용(searching cost)이 증가하고 대금결제 상의 위험이 상존하고 있다.
- 2000년에 322개소 RPC에서 생산량의 약 26%를 흡수(자체매입량과 산물수매량 포함)하여 산지 미곡유통의 중심체 역할을 하고 있으나, 1998~2000년 동안 민간 RPC 11개소가 부도를 겪었고 농협 RPC 중 적자 RPC 비중이 1996년 7.3%에서 2000년에는 53.8%로 늘어나 경영이 부실화될 경우 원료곡 매입기능이 약화될 수 있다.

표 5-3 농협 RPC 경영수지

	1996	1997	1998	1999	2000
RPC당 판매실적					
물량(정곡, 톤)	4,912	4,164	4,725	4,614	4,521
금액(백만원)	8,486	7,507	9,074	9,331	9,633
평균손익(백만원)	79	-39	-27	11	-61
흑자RPC수(개소,%)	101(92.7)	100(68.0)	102(61.8)	112(58.9)	90(46.2)
적자RPC수(개소,%)	8(7.3)	47(32.0)	63(38.2)	78(41.1)	105(53.8)
계(개소,%)	109(100.0)	147(100.0)	165(100.0)	190(100.0)	195(100.0)

자료 : 농협중앙회 양곡부.

- RPC 경영이 악화된 것은 수확기에 확보한 원료곡 중 현금매취 비중이 높기 때문에 금융비용이 과도하게 소요되기 때문이다.

표 5-4 수매가격, 매입가격, 산지가격 비교(원/조곡 40kg)

	수매가격 ¹⁾	매입가격		산지가격 ²⁾
		농협	민간	
1997	49,730(103.6)	49,285(102.6)	48,429(100.9)	48,013(100.0)
1998	52,470(102.3)	51,859(101.1)	51,208(99.8)	51,295(100.0)
1999	55,090(101.9)	55,369(102.4)	54,770(101.3)	54,076(100.0)
2000	58,120(105.5)	57,305(104.1)	56,208(102.1)	55,068(100.0)

주: 1) 1등급 기준

2) 10~12월 평균 80kg당 정곡가격을 조곡 40kg 가격으로 환산함

자료: 농림부 식량정책과

- 수확기에 원료곡을 확보하기 위해 산지가격보다 높은 가격을 지불하는 경향이 있어 마진이 적거나 역마진이 발생한 것도 경영악화의 큰 요인이다.

- 1997~2000년 농협 RPC와 민간 RPC 원료곡 매입가격은 산지가격보다 각각 2.6%, 1.0% 높은 수준이다.

1.1.5. 대외경쟁력 약화

- 쌀 농가판매가격은 1994년까지 약상승세를 보였으나, 1994-96년에는 생산량과 재고량 감소로 급상승하였으며, 1996년 이후에는 수매가격과 비슷한 상승추세를 보였다.
- 수매가격은 1994, 1996, 1997년에 동결되었으나, 1998년 이후에는 매년 4~5.5% 인상되었다.
- 2001년 한국의 쌀 농가판매가격 159,384원/80kg은 미국산 중립종 쌀의 F.O.B 가격 31,542원/80kg의 5.1배, 중국산 중립종 C.I.F 가격 28,184원의 5.7배에 달한다. 미국산가격은 UR 협상의 관세상당치 계산의 기준연도인 1986-88년의 가격차 3.9배보다 확대된 것이다.

1.2. 수급전망과 과제

1.2.1. 중기 수급전망과 정책과제

- 소비감소추세와 가격지지의 정책기조가 지속된다고 가정할 경우, 2004년에 자급률은 109%로 증가하고 재고율은 64%로 급증할 것으로 전망된다.
- 2004년까지 마치고 있어 있는 쌀 협상에서 협상 상대국들은 관세화 실시시기를 추가로 연장해주고 그 대가로 2005년부터 MMA의 대폭 증량 등을 통해서 얻는 이득이 2005년부터 관세화하고 MMA물량을 4% 수준으로 동결시켜서 얻는 이득보다 클 경우에만 관세화유예연장에 동의해

줄 것이다. 관세화유예조치 연장에 큰 어려움 예상되기 때문에 2003년까지 관세화 대책이 완비되지 않으면 협상력 약화로 과도한 양보를 초래할 것으로 우려된다.

표 5-5 국제 쌀 가격 비교(1987-2001)

년도	미국 중립종 ¹ (A)	중국 중립종(B) ²	한국 중립종 ³ (C)	가격차	
				C/A	C/B
1987	19,433	-	74,666	3.8	-
1988	23,199	-	83,200	3.6	-
1989	19,757	-	85,446	4.3	-
1990	19,138	-	90,806	4.7	-
1991	19,887	-	94,332	4.7	-
1992	23,372	-	97,908	4.2	-
1993	24,157	-	101,954	4.2	-
1994	29,156	-	104,856	3.6	-
1995	23,661	-	117,468	5.0	-
1996	27,579	29,851	134,158	4.9	4.5
1997	28,027	44,947	135,728	4.8	3.0
1998	44,834	35,268	145,388	3.2	4.1
1999	45,413	31,980	153,874	3.4	4.8
2000	41,601	26,706	159,252	3.8	6.0
2001	31,542	28,184	159,384	5.1	5.7

주: 1) 캘리포니아 1등급, 4% broken, F.O.B. 전년 8월부터 전년 7월까지의 유통년도 기준 연평균가격이며, 연말 대미 환율 적용.
 2) 우리 나라가 수입한 MMA 물량중 중국산의 c.i.f. 가격, 연말 대미 환율 적용
 3) 농협중앙회 농가판매가격 중품, 1~12월 평균가격임(2000/01은 2001년 1~7월 평균 가격)

표 5-6 쌀 수급 추세전망

양곡년도	1인당 식용 소비량 (kg)	총소비량 (천톤)	생산량 (천톤)	MMA 수입량 (천톤)	연말 재고량 (천톤)	자급률 (%)	재고율 (%)
2000	93.6	5,114	5,263	107	978	102.9	19.1
2001	91.4	5,075	5,291	128	1,322	104.3	26.0
2002	89.2	5,000	5,400	154	1,876	108.0	37.5
2003	87.0	4,930	5,350	180	2,476	108.5	50.2
2004	84.9	4,860	5,300	205	3,121	109.1	64.2

- 쌀 가격하락과 소득감소 대책 수립을 수립하고 가격하락과 소득감소 대책이 수립되기 전에는 재고량을 증대시켜 큰 폭의 가격하락을 방지하는 것이 필요하다. 관세화에 대비한 국내체제정비로 협상력을 제고하고 관세화시의 충격과 혼란을 방지하는 것이 2004년까지 양정의 중요한 과제이다.

1.2.2. 장기 수급전망과 정책과제

- 2004년의 쌀협상에 대하여 ① 관세화 유예조치를 연장받는 대신에 UR협상시 일본에 적용하였던 대로 MMA를 기준연도 소비량의 1%씩 매년 증가시켜 2010년에 8%까지 높여가는 낙관적인 시나리오(시나리오M)를 상정할 수 있고, ② 관세화 유예조치를 연장받지 못하고 관세화하되 관세율을 UR에서 선진국에 적용하였던 대로 매년 2.5% 감축하여 2010년까지 15% 감축하는 시나리오(시나리오T)를 가정할 수 있다.
- 2011년의 실질 농가판매가격은 시나리오M의 경우 2004년 대비 7.5%, 시나리오T는 27.1% 하락할 것으로 전망된다.
- 2011년의 실질 총쌀소득은 시나리오M의 경우 2004년 대비 19.6% 감소하고, 시나리오T는 42.7% 감소할 것으로 전망되어 2005년 이후 소득문제가 더욱 심각할 것으로 보인다.
- 2011년의 쌀 재배면적은 2004년 대비 시나리오M의 경우 85만ha로 감소하고, 시나리오T의 경우 81만ha로 감소할 것으로 전망된다(부록 1 참조).
- 2005년 이후에는 급격한 쌀 가격하락에 따른 소득 감소 대책, 해외 의존을 증가에 대응한 공공비축의 제도화 등 공급안정장치 마련, 소득감소에 대응한 경영규모 확대 등이 중요한 정책과제이다.

표 5-7 2011년 쌀 관련 주요 지표

	실질농판 가격지수 ('95=100)	쌀소득		재배면적 (천ha)	수입량 (천톤)	자급률 (%)	
		10a당 소득 (실질, 천원)	총소득 (실질, 10억원)				
2004 ¹	107	615	6,113	1,028	205	95	
2011	시나리오M ²	99	596	4,920	849	445	91
	시나리오T ²	78	460	3,506	809	982	81

주: 1) 이월재고량이 2000년 수준인 108만톤(재고율 22%)으로 축소 운용되는 경우를 가정함

2) 시나리오M은 MMA를 2010년까지 4%에서 8%로 증량, 시나리오T는 국제가격 378\$/톤, 환율 1,100원/\$ 가정

1.3. 21세기 쌀산업의 비전

- 쌀시장 개방확대 영향으로 경지정리 및 수리시설이 완벽한 80만ha 정도의 논에서 생산된 물량과 수입 물량으로 수급균형이 유지되며 자급률은 81%까지 하락할 것으로 보인다. 2011년도 실질 농가판매가격은 2004년도에 비해 7.5~27.1%까지 하락할 가능성이 있다.
- 농가 판매가격 하락에도 불구하고 쌀농업이 지속적으로 발전하기 위해서는 경영규모 확대를 통한 소득증대가 중요하게 된다. 도시가구소득(2010년 약 3,700만원)을 상회할 수 있는 경영규모 10ha 이상의 쌀 전문경영체가 벼농사를 주도하는 가운데 생계유지형 중소농가 비중은 줄어들 것으로 보인다. 경영규모 확대에도 불구하고 시장개방 확대에 따른 가격하락과 소득감소에 대처하기 위해 소득보전적 직접지불제를 운영하여 벼재배농가의 경영이 안정되어야 한다.
- 연구개발 지원을 확대하여 소비자 지향적 양질미가 생산될 수 있는 시스템

템이 구축되어야 한다. 지역별 생산여건에 적합한 양질의 품종개발, 가공시설의 현대화를 위한 투자가 확대되어야 한다.

- RPC가 철저한 품질관리, 계약재배를 통해 명실상부한 쌀 산지유통의 중심체 역할을 수행하고 농가는 소비자 지향적인 양질미 생산에 전념하게 된다. 양곡거래소가 설립되어 공정한 수급균형가격을 형성하고 안전한 대금정산을 보장하여 쌀 유통의 안정성과 효율성이 제고될 것이다.
- 해외의존을 증가로 인한 식량안보 문제는 공공비축제 도입으로 공급 안정기능을 유지하도록 한다.

1.4. 쌀산업 발전전략

〈 기본방향 〉

- 공급과잉구조와 시장개방 확대에 대응하여 가격 및 품질 경쟁력 강화
- 정부 주도에서 시장 주도로, 증산 중시에서 품질 중시로, 공급 중시에서 소비 중시로 정책의 틀 전환
- 공공비축제도 및 소득정책 확립

1.4.1. 정부의 역할 재정립

- 2005년부터 쌀 수입확대가 불가피한 상황에서 정부의 쌀산업에 대한 역할은 인프라 구축, 연구개발 등에 대한 지원과 함께 식량안보 등을 위한

공공비축분을 시장가격으로 구매하고 시장가격에 판매하는 전면적인 전환이 필요하다.

- 정부의 역할은 시장기능에 의해 충족되지 못하는 소득문제, 국민에게 안전한 식량을 안정적으로 공급할 수 있는 시스템 구축 등으로 제한하는 것이 필요하다.

1.4.2. 쌀산업 규모화 적극 추진

- 쌀시장 개방확대에 따른 소득문제를 해결하기 위해 쌀 전업농 중심의 규모화가 적극 추진되어야 한다. 노령농가의 은퇴를 실질적으로 촉진할 수 있도록 경영이양직불 단가를 임차 기회비용 수준으로 현실화하고 노령농가의 은퇴후 생계보장을 위하여 직불금을 농업연금에 추가 지급하는 것이 필요하다.
- 규모화가 분산 필지의 산술적 합산이 아니라 실질적인 필지의 집단화가 가능하도록 추진되어야 한다.

1.4.3. 소비자 지향적 유통체계 정립

- 쌀 품질등급 규격이 제정되어야 한다. 쉐미 비율 등급을 제정하여 완전미 위주의 고품질쌀이 공급되도록 하고 쉐미를 가공용, 사료용 등으로 전환할 경우 수급불균형 문제를 다소 완화시킬 수 있다.
- 고품질미 생산을 위한 쌀 수확 후 관리체제가 혁신되어야 한다. 고품질 쌀 생산을 위해 RPC 전공정을 저온저속 건조 및 저속 도정, 저온저장, 저온포장체제로 전환하고 쉐미를 완전 제거하는 완전미 공급체제가 확립되어야 한다.

- 품질인증 쌀이 엄격하게 관리되어야 한다. 소비자들의 브랜드 로열티도 낮고 쌀 브랜드 파워도 낮기 때문에 브랜드 쌀에 대한 엄격한 품질관리(산지 및 품종, 생산년도 등)가 필요하다. 조곡의 지역간 이동에 의한 생산지 둔갑을 차단하기 위하여 정부공매제가 불필요한 RPC 수탁판매제 활성화되어야 한다.
- 행정구역단위에 따라 난립하여 서로 경쟁하고 있는 지역농협의 소규모 RPC를 합병, 연합의 방식으로 통합, 규모화할 필요가 있다. RPC간 건조 저장, 도정 등으로 기능을 분담(특히 동일 농업진흥지역구역 등 동일 생산지역단위 통합)하고 단일 브랜드를 통한 연합(통합) 마케팅이 추진(농협 RPC들의 공동 자본출자에 의한 쌀마케팅 전담회사 설립운영)되도록 한다.

1.4.4. 양곡거래소 설립

- 효율적인 도매기능을 담당할 수 있는 양곡거래소(증권거래소와 같은 법인격 부여)를 설립하여 공정한 수급균형가격 형성과 안전한 대금정산을 보장하여 쌀 유통의 안정성과 효율성을 제고해야 한다.
- 필요한 경우 정부의 시장개입은 양곡거래소를 통한 공개시장조작을 하도록 하고, 선물거래시장으로 발전될 수 있도록 한다.

1.4.5. 수탁판매방식 확대

- 2005년 이후 정부수매가격은 사실상 산지가격 선도기능이나 농가소득지지기능을 상실하게 된다. 관세화가 이루어질 경우 국내 농산물가격의 천정효과(ceiling effect)로 수매를 통한 시장가격지지가 사실상 무의미해지고 생산조정도 무의미해진다.

- RPC가 실질적인 쌀 마케팅 주체가 되기 위해서 자율적이고 독자적인 시장판단에 의한 물량확보, 건조, 도정, 저장, 포장, 판매, 가격결정이 가능할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현재의 정부수매가격에 연동된 매취사업 방식에서 탈피하여 계약생산, 유통협약, 공동계산(pooling) 등의 다양한 방식과 연계된 자율적인 수탁판매방식으로 전환이 필요하다.
- RPC가 수탁판매방식에 의한 쌀 마케팅을 원활히 수행하기 위해서는 쌀의 장기간 보관에 따른 쌀생산농가의 현금순환을 원활히 하기 위해 수탁분에 대한 가지급, 또는 융자제 도입이 불가피하다.

1.4.6. 공공비축제 확립으로 공급의 안정성 확보

- 추가수입 및 과잉재고 확률을 동시에 최소화할 수 있는 수준의 양곡년도 말 재고량을 총소비량의 $17 \pm 5\%$ 범위에서 유지하며, 재고 상하한 수준(12%, 22%)에 근접할수록 방출 및 수매를 축소 조정하는 공공비축체를 엄격히 시행하도록 한다.
- 수탁판매제 정착에 맞추어서 정부의 직접적 공공비축물량 수매·방출 조작을 지양하고, RPC가 비축물량을 위탁관리하도록 한다.

1.4.7. 소득보전 직접지불제 도입

- 공급과잉기조의 지속으로 쌀가격의 하락추세는 지속될 전망이다. 이에 대응한 재고 누증이나 가격지지정책은 지속성 있는 대안이 되지 못한다. 생산조정정책 또한 관세화 개방시 국내생산량 감축이 수입량만 확대시키는 결과를 가져올 것이다.
- 단기적으로, 현행의 논농업직접지불제는 증산효과가 있어서 수급균형에 부정적 영향을 미치나 새로운 소득보전 직불제가 본격 실시되기 전까지

지급액을 확대하도록 한다.

- 중기적으로, 다음과 같은 방식의 증산효과가 적은 사후적 소득보전방식의 소득보전 직불제를 도입하고, 기존의 논농업직불제를 흡수하는 것이 바람직하다(부록 4).
- ① 10a당 쌀 조수익이 과거 5년간 평균(최고, 최저 제외)을 하회하는 경우 감소분의 일정부분(70~80%)을 기준연도 재배면적에 비례하여 소득을 보전해주는 방식으로 미국에서 검토하고 있는 SIAP을 참조할 수 있다.
- ② 10a당 쌀 조수익 혹은 가격이 과거 5년간 평균을 하회하는 경우 하락분의 일정비율을 지급하는 것으로 일본의 도작경영안정제를 참조하여 도입할 수 있다.
- 소득보전적 직접지불제는 경영규모 확대 정책과 상충되는 측면이 있다. 그러나 농가를 하나의 정책 방향으로 유도하는 것보다는 영농 지속이나 경영이양을 스스로 선택하도록 한다는 장점도 있다.

1.4.8. 수급 조절

- 학교 및 단체급식에 양질미 확대 및 저소득층에 대한 현물 지원 등 단기적으로 소비촉진 정책을 추진하도록 한다
- 쌀 소비 촉진을 위해 기능성 쌀 가공식품을 적극 개발하고 쌀가공의 양질미 이용을 확대하도록 한다.
- 품질경쟁력 향상을 위한 양질미, 용도별 적성에 맞는 품종 개발과 기술 보급으로 단수 증가속도를 완화하는 것이 필요하다. 증산 위주에서 소비

용도에 따라 기능성을 강화한 품종개발을 강화하고 경쟁적인 품종개발, 보급구조로 개발자에게 이익이 돌아가도록 해야 한다. 또한 환경친화적 농법에 의한 고품질미 생산 강화되도록 한다.

표 5-8 주요 시책의 중장기 추진방안

	2004년 까지	2005년 이후
수급조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재고미 적정수준화 ○ 소비촉진정책 <ul style="list-style-type: none"> - 학교 급식용쌀 공급개선 - 2005년이후 가격차별화 필요 ○ 고품질 쌀 생산 <ul style="list-style-type: none"> - 고단수 품종 개발 연구 ○ 생산조정제 도입여부 연구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고품질, 고단수 쌀 생산 ○ 생산조정제 도입 여부 결정
민간유통 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수탁판매제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 정부 구매량의 일부가 포함 되도록 점진적으로 확대 ○ 공공비축제 도입 ○ 품질등급 규격 제정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수탁판매제 전면 실시
소득안정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영규모확대 ○ 경영이양직불제 확대 ○ 논농업직불제 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 경영안정직불제 도입 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영규모확대 ○ 경영이양직불제 확대 ○ 경영안정직불제로 전환

2. 축산업의 비전과 발전전략

2.1 축산업 현황 및 문제점

2.1.1 축산업 현황

- 축산업은 1990~1997년 연평균 10.6%의 높은 성장률을 보여 농업성장의 엔진역할을 담당하였으나, 1998년 IMF 외환위기로 인한 경기 침체로 마이너스 성장을 기록한 후 1999년 회복되면서 다시 성장세를 보이고 있다.

표 5-9 축산업 부가가치 변화 추이('95년 불변기준)

단위: 10억원

연도	1990	1997	1998	1999	2000	연평균 변화율(%)			
						90/97	97/98	98/99	99/00
농업	16,732	21,767	20,349	21,690	21,927	3.8	△6.5	6.6	1.1
재배업	14,631	17,883	16,581	17,896	18,019	2.9	△7.3	7.9	0.7
축산업	1,743	3,527	3,421	3,511	3,613	10.6	△3.0	2.6	2.9

자료: 농림통계연보

- 2000년 우리나라 농가호수는 1,384천호이며 이중 축산농가는 545천호로 39.4%를 점유하고 있다. 2000년 축산농가수는 1996년의 754천호에서 28% 감소하였고, 특히 한우농가수는 43% 감소하여 1996년 전체 축산농가에서 차지하는 비중이 68%에서 2000년 53%로 감소하였다.
- 축산업생산액 중 한육우 비중은 1996년(30.5%)을 정점으로 감소추세에

있으며 양계부문도 비중이 감소된 반면, 양돈부문은 수출에 힘입어 크게 성장하였으며 기타가축부문의 비중도 증가하였다.

표 5-10 축산업 생산액 변화

단위: 10억원, 경상가격

	계	한육우	젓소	돼지	닭	기타가축
'90	39,214 (100)	9,224 (23.5)	7,733 (19.7)	11,738 (29.9)	8,535 (21.8)	1,984 (5.1)
'95	59,576 (100)	21,050 (29.8)	11,620 (18.5)	19,013 (23.6)	14,048 (22.4)	3,369 (5.7)
'99	79,378 (100)	17,795 (22.4)	14,550 (18.3)	26,869 (33.9)	14,227 (17.9)	5,937 (7.5)

자료: 농림통계연보

2.1.2. 축산업의 문제점

가. 축산물 수급 및 생산 기반 취약

- 축산물의 수급안정대책이 수매, 비축에 의한 정부의 가격지지정책 등에 의존하여 생산자의 자율적인 수급 조절능력이 부족하다.
 - 한우의 경우 사육두수 증감에 따른 생산, 도태 장려를 위한 보조 지원으로 한우농가의 시장 적응능력이 약화되어 생산 기반이 취약하다.
 - 사육기간이 짧고 계절적 수급이 불안정한 양돈·양계부문은 생산자들의 조직화가 미흡하고 생산자, 가공·유통업체간의 자율적인 수급조절이 미흡한 실정이다.

- 낙농가와 유업체의 집유일원화사업 참여가 부진(60%)하여 원유의 자율적인 수급 안정이 정착되지 않고 있다.
- 사육규모가 영세하여 생산성이 낮고 품질 고급화가 미흡한 실정이다.
 - 한우의 1등급 출현율이 낮으며 고품질 한우고기를 생산 가능하게 하는 개량체계도 미흡하다.
 - 돼지의 경우 물돼지 생산비율이 높고, 젓소의 산유능력 검정비율이 낮아 생산성이 낮다.
- 자연재해나 가격급락 등에 대비한 농가의 경영 안정장치가 확보되어 있지 않고 개량지원체계, 컨설팅 지원체계 등의 축산농가가 생산에 전념할 수 있는 효율적인 생산지원체계가 미흡하다.

나. 축산물 유통체계 개선 미흡

- 효율적이고 소비자 지향적인 유통체계 구축과 육류유통의 투명성 확보를 위한 장치와 감독이 미흡하다.
- 급변하는 시장과 소비자의 요구를 생산측면에 적기에 반영할 수 있는 효율적이고 건실한 유통주체인 LPC의 운영이 부실하고 브랜드업체의 내실화가 미흡하다.
- 영세한 소규모 식육판매점의 난립으로 산지가격이 소비자가격에 연동되지 않고, 구분판매제 폐지이후 부정유통이 성행할 가능성이 높다.

- 쇠고기, 돼지고기의 지육 위주 유통으로 냉장·부분육의 유통이 미흡하고, 닭·계란도 냉동·미포장 유통으로 위생성 확보가 미흡한 실정이다.

다. 환경문제 대처 미흡

- 수질오염 등 환경문제에 대한 국민들의 관심에 대응한 가축분뇨 자원화 등 환경친화적인 축산여건의 조성이 미흡하다.
 - 가축분뇨를 이용할 수 있는 조사료 생산기반이 취약하고 축분퇴비의 품질균일화 및 유통체계가 미흡하여 축산농가와 경종농가가 연계된 자원순환형 축산업 기반의 구축이 미흡하다.
- 도시근교, 하천주변의 과밀 사육지역의 가축분뇨 부하량 증가로 수질의 오염 위험이 상존하고 있고 악취로 인한 민원이 빈발하고 있다.

라. 축산물 위생·안전성 관리 및 방역체계 미흡

- 도축장에서의 위생수준이 낮고 가축 사육단계와 보관·운반·판매단계에서의 위생관리체계가 미흡한 실정이다.
 - 도축 및 가공시설이 영세하고 종사자들의 위생의식과 영업자의 자율적 관리가 부족하여 선진국형 위해요소 중점관리제도(HACCP)가 제대로 적용되지 않고 있다.
- 생산성위주의 밀집사육으로 가축질병의 빈번한 발생과 이를 방지하기 위한 동물약품의 과다사용으로 건강한 사육환경을 저해하고 있다.
 - 잔류물질 위반 농가, 식중독균 등 병원성 미생물에 대한 관리가 미흡하여 근본적인 위해요인의 제거 방안이 마련되어 있지 않다.

- 도축·집유시 잔류물질과 미생물에 대한 검사인력 부족으로 검사물량이 과다하여 검사에 한계가 있다.
- 축산물 위생 및 방역관련 행정조직 및 기능이 다원화되어 있어 업무체계가 복잡하고 비효율적이다.
- 민간 방역조직인 가축위생방역 지원본부와 일선 생산자조직이나 조합간 협조체계가 미구축되어 있어 업무 추진상 비효율성을 초래하고 있으며, 중앙정부와 지자체간, 방역관계기관간 업무 연계가 미흡하여 일원적 가축 전염병 방역체계의 구축이 미흡하다.

2.2 축종별 전망과 비전

2.2.1. 축종별 전망

- 소득 증가, 외식산업의 발달 등으로 국내 축산물 소비는 지속적인 증가가 전망되어 축산업은 성장세를 보이겠으나, 증가율은 높지 않을 전망이다.

표 5-11 축산물 1인당 소비량 전망

단위: kg, 정육기준

	2000	전망			
		2001	2004	2005	2010
육류	32.0	32.2	35.4	36.6	43.1
쇠고기	8.4	8.3	8.8	9.1	11.2
돼지고기	17.0	17.1	18.7	19.2	22.4
닭고기	6.7	6.8	7.9	8.2	9.6
우유	60.1	61.0	67.1	69.4	82.1
계란	10.0	9.9	10.0	10.1	10.8

자료: KREI

- 축산물 생산은 한우사육두수 감소, 구제역과 광우병 발생 우려, 돈육의 대일 수출 중단 영향으로 일시 감소세를 나타낸 후 완만하게 성장할 것으로 전망되고 있다.

표 5-12 축산업 부가가치 전망 ('95불변기준)

단위: 10억원

연도	2000	2001	2005	2010	연평균 변화율(%)		
					'00/'05	'05/'10	'00/'10
농업	21,652	21,294	21,288	21,314	△0.34	0.02	△0.16
재배업	17,938	17,717	17,552	17,321	△0.43	△0.26	△0.35
축산업	3,383	3,221	3,446	3,809	0.37	2.02	1.19

자료: KREI

- 축산물 시장이 완전 개방되어 국내산과 수입산과의 경쟁이 심화될 것으로 예상되고, 국내 축산물의 수급 불안정이 우려되고 있다. 축산물 소비량 중 수입량이 차지하는 비중이 증가하여 자급율은 하락할 전망이다. 축산물의 수급 및 가격은 수입축산물 가격에 영향을 크게 받을 것으로 예상된다.
- 최근 유럽 등에서 구제역, 광우병 등 가축악성 질병의 발생으로 육류 소비가 위축되고, 방역과 위생 문제에 대한 소비자의 관심이 고조되고 있어 가축사육부터 유통·소비 단계까지 일관된 위생 및 품질관리가 필요하다.
- 국제적인 환경규제 강화 및 국민들의 쾌적한 환경에 대한 수요 증대로 환경친화적 축산여건 조성이 과제로 부각되고 있다.
- 축산물의 수요는 증대할 것으로 전망되나, 축산물의 국내에서 생산하는데에는 환경 및 위생에 대한 제약이 더욱 증가할 것으로 예상된다.

1) 한육우 수급 전망

- 쇠고기 수요는 지속적으로 증가하고 있으나, IMF 외환위기 및 시장 개방 불안심리 등으로 인한 사육두수 감소추세는 당분간 지속된 후 늘어나 사육두수는 2010년에 2백만두 수준을 유지할 전망이다.
- 산지 소값은 사육두수 감소로 당분간 높게 유지될 것이나, 2003년 이후에는 사육두수 증가에 따라 점차 하향 안정세를 나타낼 전망이다.

표 5-13 한육우산업 장기전망

	2001	2002	2005	2010
○ 사육두수(천두, 연말기준)	1,480	1,528	1,860	2,044
○ 수소가격(천원, 500kg기준)	2,687	2,621	2,415	1,600
○ 총소비량(천톤)	393	417	448	564
- 생산량	152	133	165	217
- 수입량	201	244	284	347
(자급율, %)	38.7	31.9	36.8	38.5

- 쇠고기 소비량이 지속적으로 증가하면서 수입량도 증가하나, 한우고기의 고급화, 차별화로 국내 한우고기의 소비 수준이 유지되어 2010년 국내산 쇠고기의 자급율은 38%대를 유지할 것으로 전망된다.

2) 낙농 수급 전망

- 1999년 이후 양호한 낙농여건으로 전체사육두수 및 호당 사육두수는 증가하는 추세이다.

- 젓소 사육두수는 안정적 생산기반 구축으로 꾸준히 증가할 것으로 전망되며, 산유능력이 개선되어 원유 생산량이 증가할 것이나 사육두수와 원유생산량의 증가폭은 그리 크지 않을 것으로 전망된다.
- 음용유 위주로 소비되고 있는 국내산 원유의 증가보다 치즈 등 유제품 중심의 소비가 크게 증가할 것으로 예상되며, 국내산보다 가격경쟁력이 있는 수입유제품에 의한 소비량 증가폭이 커 자급율은 점차 하락할 것으로 보인다.

표 5-14 낙농산업 장기전망

	2001	2002	2005	2010
○ 사육두수(천두)	545	549	558	578
○ 원유생산량(천톤)	2,429	2,449	2,500	2,589
○ 유제품수입량 (천톤, 원유환산)	451	568	924	1,581
○ 1인당소비량(kg)	61.0	63.0	69.4	82.1
○ 자급율(%)	83.5	80.9	73.3	62.3

3) 양돈 수급 전망

- 1995년 이후 수출산업으로 양돈산업은 성장하여 왔으나 2000년 구제역 발생으로 수출이 중단되어 하반기에는 사육두수가 증가하여 가격이 불안정하였다. 2001년 구제역으로 인한 수입제한, 국내소비 증가, 수출 기대 심리 등으로 산지 가격은 크게 상승하여 사육두수는 크게 증가하고 있다.
- 소득 증가에 따른 돼지고기 소비량 증가와 구제역 청정화에 따라 수출도 재개될 것으로 기대되어 사육두수는 지속적으로 증가할 전망이다.

- 소비증가에 따라 수입은 크게 증가할 것으로 예상되어 돼지고기 자급율은 크게 낮아질 것으로 전망된다.

표 5-15 양돈산업 장기전망

	2001	2002	2005	2010
○ 사육두수(천두)	8,414	8,084	8,448	9,630
○ 생산량(천톤)	737	735	763	855
○ 수입량(천톤)	56	111	182	278
○ 1인당소비(kg)	17.1	17.6	19.2	22.4
○ 성돈산지가격 (천원, 100kg기준)	155	158	163	151
○ 자급율(%)	90.2	86.9	80.8	75.5

4) 양계 수급 전망

- 육계는 생산주기가 짧고, 기후와 질병에 의한 공급 불안정 및 계절간 소비 변화가 커 계절별 수급 불안이 반복되고 있으나 소득수준과 외식산업의 발전으로 수요가 증가하는 추세이다.
- 양계산물의 국내생산은 지속적인 소비 증가로 다소 증가할 것으로 전망된다. 계란생산량은 다소 증가하지만 소비는 앞으로 크게 증가하지 않고 인구 증가율내외에서 증가할 것으로 전망된다. 닭고기는 생산량은 정체되지만 수입량은 증가할 것으로 전망되어 닭고기 자급율은 낮아질 전망이다.
- 육계 계열화업체의 시장점유율은 점차 증가할 것으로 예상되어 닭고기 수급과 가격의 안정성이 높아질 것으로 전망된다.

- 양계 사육규모가 대규모화, 단지화됨에 따라 닭 질병 발생이 높을 것으로 예상되고 이는 양계산물 생산성에 큰 영향을 미쳐 양계농가의 소득 불안정 요인 될 수 있다.

표 5-16 양계산업 장기전망

	2001	2002	2005	2010
○ 육계사육수수(만수)	4,530	4,657	4,833	4,756
○ 산란계사육수수(만수)	5,021	5,034	5,249	5,819
○ 닭고기생산량(천톤)	263	271	283	281
○ 닭고기수입량(천톤)	62	74	120	204
○ 계란생산량(천톤)	473	474	494	548
○ 육계산지가격(생체kg당)	1,131	1,061	889	701
○ 계란산지가격(특란10개)	647	690	756	802
○ 닭고기 자급율(%)	80.9	78.6	70.2	58.0

2.2.2. 축산업의 비전

- 생우를 포함한 축산물시장이 관세화로 완전 개방되어 수입축산물에 의한 수급조절기능 등 자급율을 유지하기 위한 수단이 없어져 수입축산물과의 가격 및 품질 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 전망된다.
- 축산업의 부가가치는 재배업과는 달리 향후 완만한 성장을 지속할 것으로 전망되나 수입축산물과 경쟁 가능한 산업으로 발전하기 위해서는
 - 가축개량 및 사양 관리 향상으로 국내 축산물 품질을 고급화하고 생산비를 절감하는 노력이 제고되어야 하며,

- 수입 축산물보다 위생적이고 안전한 축산물 생산으로 소비자의 요구를 충족시켜 국내산 축산물의 수요를 증대시켜야 할 것이다.
- 개별 농가는 시장경제에 적응할 수 있는 경영마인드를 갖춘 축산경영체를 중심으로 조직화하여 효율적인 유통, 자율적인 수급 조절 역량을 강화하여 농가경영이 안정되고 소득이 증대하여야 축산업의 지속적인 발전이 가능할 것이다.

2.3 축산업 발전전략

2.3.1. 기본 방향

- 생산지원 위주의 정책에서 탈피, 시장지향형 축산업으로 전환하여 농가의 경쟁력을 향상
 - 소비자의 요구가 반영된 시장정보(Market signal)에 의해 축산농가의 생산 의사결정이 이루어지도록 지원하기 위하여 생산·유통·소비 및 수입 축산물의 수급 분석 등을 확대하여 농가에 의사결정을 위한 다양한 정보를 제공한다.
 - 그러나, 개별 축산농가에서는 어려운 가축 개량 체계 및 사육 기술 컨설팅의 지원체계를 강화하여 생산성을 향상시킨다.
 - 생산자 조직화를 통한 실질적인 민간 자율적 수급관리 능력을 확충한다.
- 정부 정책은 환경보전과 축산물 안전성 확보, 농가의 위험관리 등 시장기능의 불완전성을 보완하는 제도 및 지원체계를 강화
 - 환경친화적인 축산업 구현을 위한 축분 퇴비화·자원화 확대 및 가축분뇨의 토양 환원 시스템을 구축하고,

- 생산, 가공, 유통, 소비 전단계에서 일관된 위생관리 및 방역체제를 확립하고,
 - 재해보상제도의 현실화 및 가축공세사업의 대상을 확대하여 축산 경영 및 소득의 안정을 기한다.
- 소비자 지향적인 안전 축산물의 수요 개발에 중점
- 사육·도축·가공·판매 전과정에서 국내산 축산물의 위생관리를 강화하여 소비자들이 국내축산물의 안전성에 대한 신뢰를 제고하여야 하며,
 - 축산물의 고급화·차별화하는 브랜드를 개발하고, 국내산 축산물의 우수성에 대한 홍보를 강화하여 수요를 증대시켜야 할 것이다.
 - 향후 유기축산물의 수요 확대에 대비하여 유기축산물의 생산 및 유통을 위한 기반이 구축되도록 유기축산농가를 육성하는 방안을 강구한다.

2.3.2. 분야별 발전전략

1) 축산물 생산 및 수급 기반 구축

○ 품질고급화를 위한 가축개량체계의 개선

- 외모심사를 기준으로 기초, 혈통, 고등 3단계로 구분하는 현행 한우등록 체계에 예비 등록을 추가, 모든 한우의 혈통정보 파악하고,
- 도축정보의 효율적으로 관리·수집하여 생산농가에 피드백하는 개량정보 활용시스템을 강화하고,
- 산육형질위주 개량에서 육질(고급육)도 포함된 개량체계로 전환하고 구축하고, 산유능력 검정성적을 활용한 선발·도태로 경영개선을 유도하고, 양계농가에게는 종계선택지표를 제공하여 우수종계 생산을 유도한다.

- 국내 부존 조사료의 생산을 활성화
 - 겨울철 유향 농지(논)를 이용한 대규모 사료작물재배단지의 조성을 위해 기계 및 농지 임차료를 지속적으로 지원한다.

- 축산경영체의 내실화
 - 축산단지는 기존단지의 내실화에 주력하고 신규사업확대 지양하고, 기존 단지에 대한 일제조사를 통해 종합적인 대책을 마련하고,
 - 종합경영자금 지원대상자 선정 심사를 강화하고 경영컨설팅을 통한 사후관리를 철저히 한다.

- 축산관측 기능 강화
 - 축산물생산·유통·소비단계별 다양한 자료 수집·분석체계를 구축하고,
 - 축종별 해외시장 모니터링을 통한 수급동향 파악하고, 현행 사육두수 위주의 축산관측을 보완, 부위별 수요·공급량, 재고, 수출입량 전망을 강화한다.

- 위험관리 프로그램 확충과 소득원 확보로 축산경영 및 소득안정
 - 가축공제사업 대상 확대 및 축사를 포함한 종합적 공제로 발전시키고, 자연재해로 인한 피해농가지원을 현실화하고,
 - 조건불리지역 직접지불 지원대상에 축산(소, 젖소)을 포함하여 소규모 부업축산의 영농의욕을 북돋고 이농을 억제하고,
 - 친환경축산과 연계하여 축산업을 그린투어리즘(Green Tourism)으로 자원화하여 축산농가의 소득을 증대한다.

- 생산자조직 중심의 자율적 수급안정체제 구축
 - 축종별 『수급안정위원회』가 보다 자율적이고 독립적으로 사업을 추진하고,

- 축종별 자조금제 활성화를 통한 자조적 재원마련으로 소비홍보·교육사업 등에 사용한다.

2) 축산물 유통구조개선

- 미가동중인 LPC에 대한 조기회생대책 추진과 LPC자체 브랜드 사업활성화로 생산과 소비를 연계하여 유통을 효율화하고 부가가치를 창출하는 역할을 강화하고, 영세하고 노후한 도축장에 대한 전반적인 실태 조사 후 구체적인 대책을 마련한다.
- 국내산 축산물을 고급화·차별화하고 소비자의 요구를 생산에 반영해나가는 핵심주체로 축산물 브랜드업체를 육성하기 위하여 브랜드육 가공시설, 가맹점 설치, 운영자금 지원 등 개별사업 전개방식에서 종합적 지원방식으로 전환한다.
- 현재 계란집하장의 단순 수집·선별 기능에서 도매, 등급부여, 브랜드포장 등의 운영활성화로 계란의 유통단계를 축소하고 산지 계통출하 기능을 강화한다.
- 소비자가 믿고 찾을 수 있는 규모화·현대화된 식육판매점을 적극 육성
 - 전국 농협유통망에 축산물판매코너 확대 설치하고, 냉장·부분육 유통 기반구축으로 축산물 유통의 질적 기반을 구축하고,
 - 부가가치 창출능력과 의지를 갖추고 식육유통을 선도할 수 있는 식육처리전문인력의 양성을 위한 교육을 확대·강화한다.
- 육류 유통의 투명성 확보 및 부정유통 방지
 - 축산물 표준바코드 도입 및 소비자 지향적으로 표시제도를 정비하고,
 - 식육 판매업자의 거래기록 의무를 부과하고, 요식업소에서의 육류유통

투명성을 강화하고,

- 원산지 허위표시 등 부정유통에 대한 단속활동 강화 및 단속 효율성을 제고하고, 수입 생우에 대한 유통 관리대책을 보완한다.

○ 국내산 축산물의 위생·안전성, 우수성에 대한 홍보 강화

- '우리축산물브랜드전'의 매년 개최 등 박람회·전시회·지역행사 등의 확대를 통한 수요를 개발하고,
- 자조금제도 활성화로 축종 특성에 맞는 소비홍보를 강화하고, 소비자단체·영양사협회 등과 유기적인 협조 및 TV, 신문광고를 적극 활용한다.

3) 환경친화적인 축산여건 조성

○ 가축 분뇨의 자원화 지속 추진

- 퇴비화를 위한 신규 시설 설치 및 노후시설 보완 자금의 지원을 확대하고, 퇴비화를 위한 톱밥이나 팽연왕겨 등 수분조절제 공급을 확대한다.
- 경제성있는 액비화도 확대하며,
- 지역별 가축분뇨 발생량 및 처리능력이 감안된 지역단위의 가축분뇨처리 및 자원화를 확대한다.

○ 가축 분뇨처리시설에 대한 사후관리 강화

- 지속적인 운영실태 점검으로 가동불량 시설에 대한 보완 지시 및 자금 회수 등 행정조치를 강화하고
- 분뇨 처리시설 용량 초과농가는 사유두수 감축 유도 및 부담금을 부과한다.

○ 축분 퇴비의 효율적 활용 시스템 구축 및 수요 확대

- 축분퇴비와 화학비료간 판매가격차 보전하여 소비를 확대하고, 지역 차원에서 축산농가, 농협, 경종농가 등이 협의체를 구성, 축분퇴비 및 액

비의 효율적 활용체제를 구축하고,

- 지역별 축분퇴비 유통센터 중심으로 청정퇴비 및 액비의 이동 및 살포 등을 조직적으로 수행하고,
- 각 지역별, 농지별, 작물별 가축분뇨 살포기준 확립하여 농가에 보급한다.

○ 축분퇴비 품질향상 및 등급화

- 경종농가가 안심하고 편리하게 사용할 수 있도록 비료의 공정규격에 축분퇴비의 비중을 신설하여 축분퇴비의 품질을 개선한다.

○ 장기적으로는 지자체별 환경용량 범위내에서 적정 가축 사육 유도

- 4대강 유역 등 환경영향이 민감한 지역부터 오염총량관리제를 도입, 가축사육 두수를 제한하도록 유도하고,
- 지역단위로 수계구간별 수질목표를 정하고 오염총량관리 기본방침을 수립하여 축사 신·증축 허가를 억제하고,
- 토양, 재배작물 등에 관한 지역적 특성을 기초로 지역별로 수용가능한 환경용량을 도출하고 이에 맞춰 가축 사육을 허가한다.

○ 유기 축산을 육성

- Codex 유기 축산 지침을 토대로 국내 유기 축산물 인증 기준 및 품질관리요령 제정하여 유기축산에 대한 표준 모델을 개발 보급하고,
- 유기 축산물에 대한 수요확대를 위해 유기 축산물 홍보강화 및 전문판매장 설치를 지원하고,
- 유기 조사료 및 배합사료의 생산·공급 방안을 강구한다.

4) 축산물 위생·안전성 강화

○ 사육·도축·가공·판매 전과정에서 위해요소 최소화

- 모든 도축장에 위해요소 중점관리제도(HACCP)를 의무적으로 적용하기 위하여 시설개선자금 지원, 관계자 교육 등을 강화하고, 축산물가공장, 가공품에 대해서는 자율적 HACCP적용을 확대한다.
 - 장기적으로 「우수농장관리제도(GAP)」 도입 등으로 HACCP를 사육단계에까지 확대하여 품질보증체계 구축하며, 특히 브랜드육에 대해 우선 적용되도록 유도한다.
- 도축장 위생수준 향상 및 축산물 가공·판매단계 위생관리 강화
- 도축장 미생물 권장기준 강화, 위반도축장에 대한 행정처분을 실시하고,
 - 최근 유통량이 증가되고 있는 기타가축(오리, 거위, 칠면조, 꿩 등) 도축장에 대한 위생관리를 강화하며,
 - 식육중 잔류물질과 병원성 미생물 검사체계를 강화한다.
- 구제역 등 주요 악성가축 전염병에 대한 장기 박멸 대책을 수립
- 구제역 예방접종가축 사후관리 및 재발 방지를 철저히 하며,
 - 돼지콜레라의 조속한 예방 접종 중지 및 청정화를 추진하고, 돼지 오제스키병, 닭 뉴켓슬병 등의 완전한 근절대책과 구제역·BSE에 대한 선진국의 방역관리프로그램 등을 검토하여 종합적이고 항구적인 근절대책 수립한다.
- 방역조직의 체계적 재편
- 일원적·통합적 방역정책 수행을 위해 ‘동식물위생방역청’(가칭)에 의한 광역방역체계를 구축하고,
 - 광역화된 방역 권역을 설정, 통합관리하고 축종별 사육밀집지역을 중심으로 행정단위와 별개로 질병 역학지역 관리 단위를 구성하여 운영한다.
- 민간 자율방역체계의 효율화

- 지역공동방역단과 『가축위생방역본부』를 통합하여 민간중심의 가축방역을 활성화하고, 자조금제도의 조기정착을 통해 생산자 중심으로 운영한다.
 - 예방접종, 채혈, 홍보 등 가축방역 사업을 방역본부에 위탁하고 사업비를 지원한다.
- 현행 “위생·방역 우수 종돈장·종계장 인증제도”를 활성화하여 가축질병의 수직적 전파를 방지하여 우수 종축을 안정적으로 공급한다.

3. 과일산업의 비전과 발전전략

3.1. 현황

3.1.1. 수급변화 개요

□ 공급 증가, 수요 정체

- 과일산업은 지난 20년간 빠르게 성장함. 2000년 과일 생산량은 1990년보다 37.5% 많은 총 2,429톤 수준임. 과일 생산량은 특히 1990년대 전반까지 빠르게 증가하였는데, 1990년대 전반에는 연평균 6.0%씩 증가하였음. 그러나 과일 생산량은 1990년대 후반 들어 증가세는 완화되어 연평균 1.5%씩 증가함.
- 생산량이 증가하고 있는 가운데, 실질(도매)가격은 1990년대 전반에는 연평균 10.7%씩 상승하였음. 그러나 1990년대 후반에는 하락세로 전환되어 연평균 5.5%씩 하락하였음.
- 1990년대 전반까지 국민소득이 증가하면서 과일에 대한 수요도 증가하여 가격이 상승하였으나, 1990년대 후반에는 과일 공급이 지속적으로 증가하면서도 수요는 정체 국면으로 전환되었기 때문에 가격이 하락함.

그림 5-2 과일 생산 및 가격 변화, 1990~2000

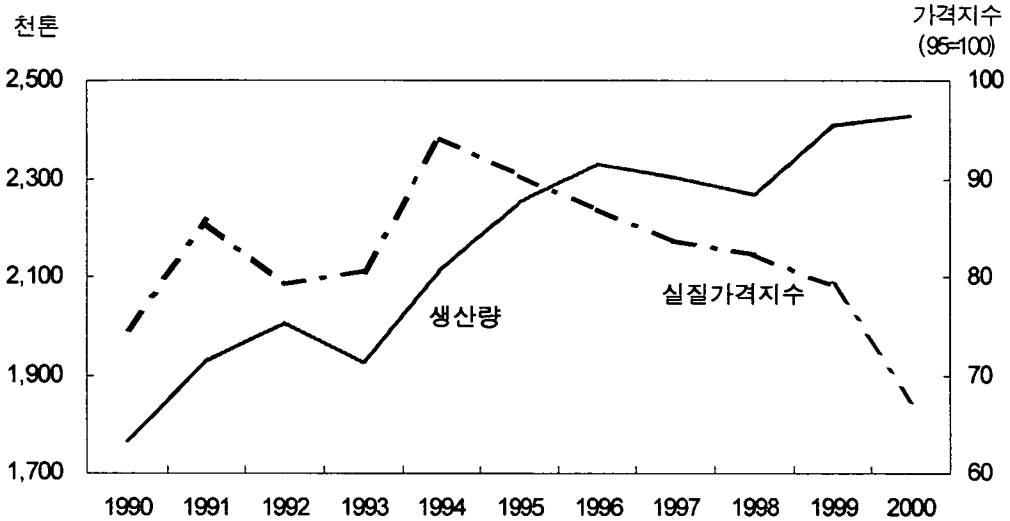


표 5-17 과일 생산, 가격 및 국민소득, 1990~2000

	1990	1995	2000	연평균 증감율(%)	
				'90~'95	'95~'00
생산량 (천톤)	1,766	2,300	2,429	6.0	1.5
1인당 실질소득 (천원)	5,516	7,438	8,639	6.2	2.8
실질도매가격지수	63.9	100	67.5	10.7	-5.5

- 과일 가격의 하락과 이에 따른 소득 감소는 과수재배농가들이 전에 경험하지 못하던 현상임. 과일 가격이 전반적으로 하락하면서 과일 산업은 전환기를 맞고 있음.

3.1.2. 재배면적 및 생산성 변화

□ 재배면적은 증가 후, 최근 감소

- 1995년 이후 과일 가격이 하락하자, 과수재배면적도 감소하기 시작함. 과수 총재배면적은 1995년에 최고수준인 17만 4천ha에 이른 후 감소하기 시작하여, 2000년에는 1995년보다 5천ha가 적은 16만 9천ha 수준이 됨.
- 사과 재배면적은 이미 1992년 이후 감소하기 시작하였음. 1992년 사과 재배면적은 5만 2,985ha로서 전체 과일 재배면적의 3분의 1 이상을 차지하고 있었으나, 2000년에는 1992년의 절반 정도인 2만 9천ha 수준으로 감소함으로써, 1990년대 후반의 과수 재배면적 감소를 주도함.
- 사과와 달리 다른 과일들의 재배면적이 감소하기 시작한 것은 극히 최근의 일임. 그 동안 사과 재배면적이 빠르게 감소한 것과는 달리, 배, 포도, 복숭아, 단감 등의 재배면적은 증가하여 왔음.
- 이들 중 재배면적이 가장 많이 늘어난 것은 배임. 2000년 배 면적은 1992년 1만ha의 2.5배 수준인 2만6천ha 수준으로 증가함. 같은 기간에 포도와 단감 면적은 1만3~4천ha씩 늘었고, 복숭아, 감귤 및 자두의 재배면적은 2~4천ha씩 증가하였음.

표 5-18 과수 재배면적의 변화, 1990-2000

단위 : ha

	전체	사과	배	복숭아	포도	감귤	감	자두	기타
1990	131,517	48,833	9,058	12,333	14,962	19,287	13,581	3,191	10,267
1991	137,352	50,595	9,495	11,529	14,802	20,221	15,076	3,024	12,610
1992(a)	147,702	52,985	10,339	10,635	14,957	22,413	17,584	2,933	15,856
1993	155,092	52,297	11,009	10,548	16,691	23,303	19,719	2,877	18,348
1994	162,894	52,098	12,649	10,166	19,773	23,282	22,440	2,670	19,816
1995	174,130	50,103	15,752	10,241	26,030	24,348	25,009	2,693	19,954
1996	173,304	43,857	18,243	10,002	27,196	25,423	27,201	3,053	18,329
1997	173,806	39,995	21,983	10,892	28,290	25,731	28,812	3,126	17,273
1998	173,234	34,692	24,612	12,012	29,044	24,667	30,031	3,615	6,759
1999	171,327	31,079	25,677	12,942	29,462	24,959	30,821	4,098	5,680
2000(b)	169,388	29,063	26,142	13,876	28,085	25,198	31,193	4,731	5,324
b/a	1.16	0.55	2.53	1.30	1.88	1.17	1.77	1.61	0.35
b-a	23,144	-23,922	15,803	3,241	13,128	3,716	13,609	1,798	-10,005

자료 : 농림부, 농림통계연보.

□ 토지생산성은 정체, 노동생산성은 증가 지속

- 토지생산성은 1990년대 전반까지 향상되었으나, 후반에는 감귤을 제외하고는 정체상태임.

표 5-19 토지 생산성 변화, 1990~2000

단위 : kg/10a, %

	1990	1995	2000	연평균 증감율	
				'90~'95	'95~'00
사과	2,169	2,446	2,420	2.6	0.0
배	1,960	2,377	2,428	4.0	0.4
단감	836	1,328	1,434	10.2	1.9
감귤	2,715	3,258	2,874	-0.6	8.4
포도	1,431	2,096	1,999	8.0	-0.9

주 : 감귤의 연평균 증감율은 '90~'96, '96~'00년 기준임.

자료 : 농촌진흥청, 「농축산물 소득 자료집」, 각 연도

- 단위면적당 노동생산성은 최근까지 지속적으로 증가하고 있음. 그러나 토지생산성이 정체된 가운데 노동생산성의 증가는 전체적인 기술력이 향상된 결과라기보다 (가격하락과 노령화에 따라) 노동시간이 급격히 감소하였기 때문임. 이는 근본적인 재배기술의 혁신 없이는 품질 향상이 어려워질 수 있음을 의미함.

표 5-20 노동 생산성 변화, 1990~2000

단위 : kg/시간, %

	1990	1995	2000	연평균 증감율	
				'90~'95	'95~'00
사 과	5.8	7.6	12.2	5.8	10.0
배	4.8	6.5	9.6	6.4	8.1
단 감	3.8	6.2	9.9	10.2	11.0
감 꺾	10.9	15.9	22.1	5.0	13.6
포 도	4.2	6.3	8.2	9.3	5.6

주 : 감귤의 연평균 증감율은 '90~'96, '96~'00년 기준임.
 자료 : 농촌진흥청, 「농축산물 소득 자료집」, 각 연도

3.1.3. 가격 및 소득 변화

□ 과일간 가격 및 소득 격차는 감소 추세

- 지난 10년간 사과 재배면적이 감소한 반면 다른 과수의 재배면적이 증가한 것은, 사과에 비해 다른 과일의 가격과 소득이 컸기 때문임. 그러나 1990년대 중반부터 재배면적의 조정, 저장기술의 향상, 저장고의 보급 확대에 따라 과일간 가격 및 소득 격차는 크게 감소함.

- 배/사과 가격비율 : ('94~'96) 1.53배 → ('98~'00) 1.26
- 포도/사과 " : ('94~'96) 1.54배 → ('98~'00) 1.35
- 복숭아/사과 " : ('94~'96) 1.28배 → ('98~'00) 1.08
- 단감/사과 " : ('94~'96) 1.61배 → ('98~'00) 0.93

□ 소득률은 하락 추세

○ 조수입 증가율보다 경영비 증가율이 커 소득률은 하락 추세

- 사과 소득률 : ('94~'96) 64.8 → ('98~'00) 58.5
- 배 " : ('94~'96) 72.5 → ('98~'00) 60.9
- 포도 " : ('94~'96) 79.8 → ('98~'00) 68.9
- 감귤 " : ('94~'96) 78.6 → ('98~'00) 62.5

※ 일본 과수 소득률('98년) : 사과 44.7, 배 55.3, 포도 49.7, 감귤 59.7

표 5-21 과실 품목간 가격, 소득 및 소득률 비교

단위: 원/15kg, 천원/10a, %

	사과			배			포도		
	가격	소득	소득률	가격	소득	소득률	가격	소득	소득률
'91~'93 평균	23,730 (100.0)	1,425 (100.0)	65.7	29,256 (129.0)	1,734 (124.0)	68.6 (2.8)	36,860 (153.0)	1,888 (132.5)	76.2 (10.5)
'94~'96 평균	23,450 (100.0)	1,645 (100.0)	64.8	35,383 (153.0)	2,873 (179.0)	72.5 (11.0)	35,530 (154.0)	3,005 (208.0)	79.8 (16.8)
'98~'00 평균	27,790 (100.0)	1,644 (100.0)	58.5	35,490 (126.0)	2,285 (138.0)	60.9 (2.4)	36,840 (135.0)	2,090 (139.0)	68.9 (10.4)
	복숭아			단감			감귤		
	가격	소득	소득률	가격	소득	소득률	가격	소득	소득률
'91~'93 평균	23,510 (103.0)	1,082 (78.0)	68.1 (2.4)	45,690 (207.0)	1,139 (81.0)	76.1 (10.3)	14,550 (61.3)	1,217 (85.4)	65.6 (△0.1)
'94~'96 평균	29,380 (128.0)	1,808 (113.0)	74.0 (12.5)	37,740 (161.0)	1,393 (88.0)	73.9 (12.4)	20,950 (89.3)	2,094 (127.3)	78.6 (13.8)
'98~'00 평균	31,410 (108.0)	2,056 (121.0)	71.2 (12.7)	25,310 (93.0)	988 (55.0)	62.6 (4.1)	18,850 (67.8)	1,239 (75.4)	62.5 (4.0)

주: 1) 가격과 소득의 괄호 안의 수치는 사과를 100으로 하였을 때의 비율임.

2) 소득율의 괄호 안의 수치는 사과 소득율에 대한 차이임.

자료: 서울시농수산물공사, 「거래연보」, 각 연도

농촌진흥청, 「농축산물 소득 자료집」, 각 연도

3.1.4. 수요 변화

□ 수요는 정체 상태

- 과일 소비량은 1990년대 전반까지 증가하였으나, 후반 들어 정체 상태임. 품목별로는 사과 소비량의 감소가 두드러지는 반면, 배와 포도 소비량은 증가하고 있음.
 - 1인당 과일 소비량 : ('90) 41.8 kg/년, → ('95) 55.4 → ('00) 53.4
 - " 사과 소비량 : ('90) 14.5 kg/년 → ('95) 15.9 → ('00) 10.3
 - " 배 소비량 : ('90) 3.6 kg/년 → ('95) 3.9 → ('00) 6.7
 - " 포도 소비량 : ('90) 3.1 kg/년 → ('95) 7.1 → ('00) 10.2
 - " 감귤 소비량 : ('90) 11.5 kg/년 → ('95) 14.3 → ('00) 14.0

※ 일본의 1인당 연간 과일 소비량 :

('72~'73평균) 70kg → ('90년대후반) 44~47

- 과일 가공량은 1990년대 연평균 12.3%씩 감소하여 1999년에는 12만 7천톤 수준이었음. 국내산 과일의 가공에 의한 소비 비율은 감소하다가 최근 5%대에서 정체상태를 보이고 있음. 감귤은 최근 가공량이 다시 늘고 있으나, 사과, 배, 포도 등의 가공량은 연평균 20~35%씩 감소하는 추세임. 최근 소득 증가와 가공기술의 발달에 힘입어 냉장주스 소비량이 늘고 있음.
- 국산 과일의 가공 소비가 늘지 않는 것은, 원료용 국산과일 가격이 비싸 외국산 가공품에 비해 가격경쟁력이 낮고, 과일 가공이 품목에 따라 신제품 개발이 계속되지 못해 일시적으로만 유행되는 데 그치며, 국내 가공업체가 영세하여 마케팅력, 자본력에서 외국업체에 뒤지기 때문.

표 5-22 과일류 연도별 가공 실적

	단위	1990	1995	1996	1997	1998	1999	'95~'99 평균 증감율(%)
과일전체	천톤	232.9	231.3	170.7	144.0	107.5	127.0	-12.3
	%	(13.2)	(10.1)	(7.7)	(5.9)	(5.0)	(5.3)	
사과	천톤	28.0	142.4	61.5	60.4	32.3	23.0	-33.5
	%	(4.5)	(19.9)	(9.4)	(9.3)	(7.0)	(4.7)	
배	천톤	-	0.7	26.4	29.3	6.6	4.0	-35.3
	%	-	(0.4)	(12.0)	(11.3)	(2.5)	(1.5)	
포도	천톤	27.0	29.5	25.1	16.7	18.3	9.0	-22.4
	%	(20.6)	(9.3)	(7.0)	(4.2)	(4.6)	(1.9)	
감귤	천톤	149.5	32.3	21.2	6.3	10.1	46.0	77.8
	%	(30.3)	(5.3)	(4.1)	(1.0)	(2.0)	(7.4)	

주: 괄호안의 수치는 생산량에 대한 가공비율을 나타냄. 배 증감율은 '96~'99년간 평균임.

·자료 : 농림부, 「농림업 주요통계」, 각연도

- 과일 수입량은 최근 오렌지를 중심으로 크게 증가하고 있는데, 1995년 17만톤 수준에서 2000년에는 32만톤 수준으로 80%정도 늘어났음. 1999년 기준 한국의 과일자급율(생과기준)은 90% 수준임. 과일주스 수입량은 외환위기(1997년말) 이전수준보다 적지만 최근 냉장주스를 중심으로 증가하고 있음.

표 5-23 과일의 연도별 과일 수입 동향, 1985~2000

단위: 원/15kg,

천원/10a, %

	온대과일		열대과일		생과합계		과일주스	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
1980	-	-	14,672	9,595	14,672	9,595	2,765	3,768
1985	-	-	2,036	1,437	2,036	1,437	3,906	7,416
1990	-	-	27,925	23,709	27,925	23,709	31,087	58,163
1995	-	-	176,445	91,498	176,445	91,498	77,629	122,301
1996	2,403	4,801	177,100	107,974	179,503	112,775	59,881	104,591
1997	8,943	19,004	211,023	133,472	219,966	152,476	72,833	105,647
1998	1,177	2,234	140,998	81,453	142,175	83,687	44,372	64,211
1999	6,130	10,277	227,713	123,019	233,843	133,296	54,417	85,987
2000	7,940	12,698	315,481	163,906	323,421	176,604	57,016	93,465
'00/'96 증감율	230.4	164.5	78.1	51.8	80.2	56.6	-4.8	-10.6

※ 일본의 과일 자급률은 1980년대 중반부터 급락하여 현재 73% 수준임.

생과 기준 : ('70년대) 85~89% → ('90년대 후반) 72~74

가공포함시 : ('70년대) 82~85% → ('90년대 후반) 49 내외

※ 일본의 과일 및 과일가공품 수입량은 1980년대 중반 엔/달러 비율이 급상승하면서 크게 증가함. 특히 과즙 수입량은 1985~1999년간 6배 증가함. 즉 생과 소비는 감소하는 반면, 수입품을 중심으로 가공과일 소비는 증가하고 있음. (사과는 생과 수입량도 크게 증가하여 생과 소비량은 1970년대 초 수준인 10kg내외 유지, 자급률은 70~80% 수준)

□ 수출은 정체 상태

- 과일 수출액은 2000년에 4,500만 달러 수준으로 최근 정체 상태임. 수출량은 사과가 감소하는 반면, 배, 감귤, 단감 등은 증가하고 있음. 그러나 수출 가격은 감귤을 제외하고는 모두 하락세임.
 - 과일의 대일 수출은 최근 급격히 증가. 특히 감귤은 하우스감귤의 수출이 늘고 있어 수출 가격이 상승.
- 과일 수출이 정체되고 있는 것은, 최근 생산량과 수출량이 크게 늘고 있는 중국산보다 가격 경쟁력이 낮기 때문임.
 - 중국산 사과의 수출가격은 국산 사과 수출가격의 42% 수준

표 5-24 과일류 연도별 수출 동향

		단위	1995	1996	1997	1998	1999	2000	'95~'00 평균 증감율(%)
과일 전체	수출액	천불	60,703	62,277	63,785	39,411	35,528	45,142	-3.2
	수출량	톤	5,315	5,822	4,441	3,519	1,795	2,340	-10.7
사과	단가	\$/kg	2.4	1.7	1.4	0.9	0.8	0.8	-19.4
	수출량	톤	2,790	3,801	3,307	3,942	4,888	8,734	16.4
배	단가	\$/kg	2.5	2.5	2.7	2.0	2.4	2.0	-2.9
	수출량	톤	1,055	801	3,185	6,075	6,311	2,482	61.5
감귤	단가	\$/kg	1.2	1.5	0.9	0.8	1.0	1.8	15.0
	수출량	톤	26	10	17	679	1,890	3,060	834.5
단감	단가	\$/kg	3.3	2.9	1.8	1.4	1.4	1.3	-16.2

자료 : 관세청

표 5-25 한·중간 과일 수출가격 비교, FOB 가격기준

(단위 : US\$/kg, %)

구 분	1997	1998	1999	2000
한 국(A)	1.40	0.89	0.84	0.78
중 국(B)	0.41	0.38	0.35	0.33
가격비(B/A)	29.3	42.7	41.7	42.3

자료: KOTIS

- 국내가격이 하락함에 따라 과일의 수출경쟁력은 제고되고 있는 추세임. 특히 대일 가격경쟁력은 크게 제고되고 있으나, 대중국 가격경쟁력은 정체 상태임.

3.1.5. 과일 산업의 문제점

1) 전반적인 공급 증가, 수요 정체 ⇒ 가격 및 소득 하락

□ 공급과잉추세 완화되지만 지속 전망

- 1990년대 후반이후 과일 수요의 소득탄력성은 하락하고, 과채류 공급 증가로 과일 수요가 일부 대체되고 있는 것으로 추정됨.

□ 수출·가공 증가가 예상되나, 수요 한계

- 수출량은 '95년 이후 증가하고 있으나 물량 규모가 작아 국내가격 지지 효과는 미미할 전망

- 배 수출량 : ('95) 2,790톤 → ('98) 3,942 → ('00) 8,734

- 감귤수출량 : ('95) 1,055톤 → ('98) 6,075 → ('00) 2,482

- 배 가공량은 '97년 이후 줄어 가공수요 감소, 감귤 가공량은 '95년 이후

감소하였으나 대규모 감귤가공공장 건설로 가공수요는 다시 증가 예상

- 배 가공량 : ('95) 0.7천톤 → ('97) 29 → ('99) 4
- 감귤 가공량 : ('95) 32천톤 → ('97) 6 → ('99) 46

2) 전반적인 공급 과잉속 시기별, 품종별 공급 다양성 부족

□ 추석공급용 품종과 주품종간 가격차

- 사과 주품종인 후지 생산량은 과잉이지만 추석 공급 품종인 홍로 등 조생종의 공급량은 부족하여 홍로 가격은 후지 가격의 1.4배 수준

표 5-26 사과 품종간 도매가격 비교

단위: 원/15kg

	후지	쓰가루	홍로
'94~'96 평균	23,450 (100.0)	24,376 (104.0)	-
'98~'00 평균	27,790 (100.0)	20,650 (74.0)	38,850 (140.0)

자료: 서울시농수산물공사, 「거래연보」, 각연도

- 배의 '97~'00년간 9월 반입량 증가율이 연도전체 반입량 증가율보다 컸으나, 가격하락율은 9월보다 연평균이 훨씬 큼. 이는 원황 등 조생종 배에 대한 수요가 큼을 의미함.

표 5-27 9월과 연도 반입량 증감률 및 가격 등락률 비교

	반입량	가격
'97-'00 연평균	4.5	-9.8
'97-'00 9월평균	8.1	-2.4

□ 생산과잉속 신제품 및 일부 시설재배 수요는 증가

- 노지온주감귤은 생산과잉이나 한라봉 등 만감류 신제품과 월동재배 등 일부 시설재배 감귤에 대한 수요는 증가
 - 노지감귤대비 가격비 : 월동온주 2.1배, 하우스 4.4, 무가온 3.8, 한라봉 8배, 청견 2.9 등
 - 한라봉은 수요가 증가하여 공급량이 증가하는 데도 가격이 상승

표 5-28 품종별 공급량 증감율과 도매가격 등락율

단위 : %

	공급량	가격
월동온주	-24.8	86.3
한라봉	13.6	23.6
청견	-12.9	92.9

3) 고품질 과일과 친환경 재배과일에 대한 공급력 부족

□ 품질간 가격차 확대

- 사과와 특품과 하품간 가격차는 품종에 따라 3~5배 차이
- 배 상품가격은 '96년 이후 11%씩 하락하였으나 중품가격은 13%씩 더 큰 폭으로 하락하여 품질간 가격차 확대
 - 상·중품 가격비율 : ('96) 1.29배 → ('00) 1.48
- 감귤의 상/중품가격 비율은 '96년 1.27배에서 '00년 1.36배로 확대
 - 노지감귤 : ('96) 1.27배 → ('00) 1.36

※ 중국 과일 수입시, 중하품 경합 예상

□ 친환경재배 과일에 대한 수요 확대

- 품질인증 과일 가격은 20% 이상 높은 것으로 나타남.
 - 품질인증 사과 가격은 비인증품에 비해 저농약인증품은 37%, 일반품질인증품은 20%씩 높음

표 5-29 사과 인증품 가격 조사결과

단위 : 원, kg

인증 구분	희망가격	수취가격	비인증품 대비(%)	비고
저농약인증품	2,813	2,428	137	비인증품 : 1,779
일반품질인증품	2,565	2,128	120	

주 : 농산물품질관리원 경북지원 2001년 3월 조사됨

- 품질인증품 거래는 증가 추세이나 아직은 전체 유통량의 1% 미만 수준
- ※ 선진국의 유기농식품 시장규모는 최근 5년간 연평균 15~30%씩 증가

표 5-30 과일류 품질인증 현황

단위 : 호, 개, 톤

연도	계			일반재배			저농약재배			무농약재배			유기재배		
	농가	품목	출하량	농가	품목	출하량	농가	품목	출하량	농가	품목	출하량	농가	품목	출하량
1995	-	13	15,660	-	13	15,660	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	-	14	31,101	-	14	30,912	9	5	189	-	-	-	-	-	-
1997	-	16	36,855	-	16	35,496	16	5	824	-	-	-	5	3	535
1998	6,630	16	46,144	6,490	16	43,701	110	6	1,835	8	2	63	22	3	545
1999	7,064	16	54,467	6,807	16	51,396	196	8	2,425	29	4	218	32	3	428
2000	6,755	16	62,023	6,346	16	56,304	311	9	4,806	32	3	289	66	3	624

자료 : 농산물품질관리원

4) 포장, 브랜드 등 마케팅을 주도할 조직화 미흡

- 일부 소비자의 신뢰를 획득한 브랜드 과일은 고가
 - 물류센터, 전자상거래, 홈쇼핑 등 직거래 방식 증가
- 소포장/대포장 가격 비율 상승하여 소포장 선호 추세

5) 노동과 토지 조건의 악화

- 한국의 노동투입시간은 지난 10년간 급감하여 일본이 70~80년대에 걸쳐 감소한 비율보다 더 많이 감소. 한국의 2000년 노동투입시간은 일본 1998년 투입시간보다도 10~25% 정도나 적은 수준임.
- 한국의 노동투입은 고용노동 뿐만 아니라 자가노동도 크게 감소함. 또한 남성의 노동투입 감소가 여성보다 커서 노동 질적 수준도 저하. 이와 같이 노동투입의 급격한 감소와 질적 저하로 상품성 제고(품질 향상력)에 큰 제약이 됨.

표 5-31 한·일간 과수 10a당 노동투입시간 비교

단위 : 시간, %

	연도	사과	배	포도	감귤
한 국	1990	375	407	345	249
	2000(A)	199	253	243	130
	'00/'90	52.9	62.2	70.4	52.4
일 본	1970	303	440	368	249
	1988(B)	265	286	315	166
	'88/'70	87.5	64.9	85.7	66.6
일본대비	A/B	75.0	88.5	77.1	78.4

표 5-32 과수 10a당 노동투입시간 구성

단위 : 시간, %

	사과			배			포도			감귤			
	1990	2000	증감 율	1990	2000	증감 율	1990	2000	증감 율	1990	2000	증감 율	
전체노동 시간	375	199	-47.1	407	253	-37.8	345	243	-29.6	249	130	-47.6	
고용 여부	자가 (a)	242	132	-45.3	267	174	-34.9	266	201	-24.3	205	93	-54.9
	고용 (b)	138	67	-50.3	140	79	-43.2	79	42	-47.3	43	38	-13.4
	a/b	180.8	198.8	-	191.5	219.2	-	337.4	485.1	-	472.8	246.3	-
성별	남(c)	193	86	-55.5	200	109	-45.3	173	112	-35.2	112	52	-53.1
	여(d)	183	113	-38.2	207	144	-30.5	172	131	-23.9	137	78	-43.1
	c/d	105.4	75.8	-	96.7	76.1	-	100.6	85.8	-	81.7	67.4	-

○ 필지수가 많고 화학 농약과 화학비료 투입으로 지력이 약화

6) 생산기술 제약으로 생산성 및 품질 수준 제고 한계

○ 정지·전정 작업, 수분·적과 및 수확 작업등 결실관리의 기계화 등 기술 수준 제약

- 예초기, 스프레이어 등의 기계와 제초제 보급 등으로 시비, 제초 등 토양관리작업과 농약 작업의 효율성은 제고

3.2. 여건 변화와 생산 전망

3.2.1. 여건변화

□ 소비자의 라이프 스타일 변화로 식품 소비는 편이성, 고급화, 다양성 추구

- 주 5일 근무제 보편화로 평일은 간편한 식품 소비를 선호하고, 여가와 소득 증가로 휴일은 외식 등 고급화된 소비 패턴 추구 예상
- 여성의 사회 참여 확대로, 식품 소비의 간편성 추구 심화 예상
- 직업과 연령에 따라 식품 소비 패턴도 다양화, 개성 추구 예상
 - 과일 품질, 크기, 향, 색, 포장, 기능성 등
- 광우병, 구제역, 환경호르몬 발생으로 식품 안전성에 대한 관심 증대

⇒ 과일 소비 패턴도 편이성, 고급화, 다양성 추구 예상

□ 유통·외식업체는 경쟁이 심화되면서 산지직거래를 통해 원가를 인하함으로써 가격경쟁력을 확보하고, 품질관리와 독특한 상품개발로 차별화 추구 예상

- 대형 할인점수는 '97년 61개에서 '01년 209개로 급격한 증가 추세, 체인형 외식업체수도 급증 추세
- 산지가 조직화되어 있지 않으면, 계약재배로 계열화하거나 해외에서 안정적으로 조달하려는 유인 작용 예상
- 산지의 품질 관리가 부족하거나 국내 식품의 안전성이 소비자의 신뢰를 얻지 못하면, 오히려 세계적인 품질인증품을 조달하려는 유인 작용 예상

⇒ 산지가 조직화되지 않고, 품질관리와 안전성 면에서 소비자의 신뢰를 얻지 못하면 유통업체 수입 증가 초래 예상

□ IT 기술과 BT 기술의 발달

- IT 기술의 발달로 전자상거래나 정보공유를 위한 기술적 기반 확충
- BT 기술의 발달로 품종 개발, 재배기술 개발 등이 용이

□ 중국의 WTO 가입, FTA(자유무역협정) 확대 등으로 농산물 수입압력 증대

- 고급 농산물은 수출 가능성도 확대되겠지만, 일반 농산물의 수입 가능성은 더욱 커질 전망.
- ⇒ 국산 과일의 품질 경쟁력과 마케팅이 강화되지 않으면 무역 적자 초래

□ 정부가 농산물의 수급과 가격을 안정화하거나 수출 지원을 위해 개입하는 것은 지금보다 더욱 제약될 것임.

⇒ 생산자단체의 역할이 크게 요구됨.

□ 노임 상승 및 유기질 비료비와 포장비 등 재료비 증대 전망

- 비농업 부문의 성장에 따른 노동 수요 증가로 농촌노임도 상승하고 상품성을 높이기 위해 수요가 늘고 있는 유기질 비료비와 포장재 재료비도 증대될 전망
- 농가의 노령화가 심화되고 있어 생산성 증가세가 둔화되고, 유통상의 어려움도 증가
 - 2000년 현재 최빈 연령대인 60~64세 경영주의 대다수가 10년후엔 은퇴하고, 40세 미만 경영주는 현재 6%에서 2%대로 감소 예상
- 한편 토지임차료, 농기계가격, 기타 경상비는 하락할 전망

3.2.2 생산 전망

가. 사과

□ 생산량 감소로 타 작목과의 상대가격차 축소 지속

○ '90년대 후반 사과 재배면적과 생산량은 각각 연평균 10.3%, 6.4%씩 크게 감소

- 재배면적 : ('95) 50천ha → ('00) 29

- 생산량 : ('95) 716천톤 → ('00) 489

표 5-33 사과 생산 동향

	단 위	1990	1995	1997	1998	1999	2000	'95~'00 평균증감율 (%)
재배면적	천ha	48.8	50.1	40.0	34.7	31.2	29.1	-10.3
성목면적 (성목비율)	천ha %	26.0 (53.3)	32.2 (64.3)	29.6 (74.0)	25.3 (72.9)	23.1 (74.0)	21.3 (73.2)	-7.9 (2.7)
성목단수	kg/10a	2,419	2,224	2,202	1,814	2,215	2,300	1.4
생 산 량	천톤	628.9	716.0	651.8	459.0	490.2	489.0	-6.4

자료: 농림부, 「작물통계」 및 「주요작물 생산동향」, 각연도

○ 배, 포도 등 타 작목과의 상대 가격 및 소득 격차 축소 추세

- 배/사과 가격비율 : ('94~'96) 1.43배 → ('00) 1.17

- 포도/사과 " : ('94~'96) 1.72배 → ('00) 1.08

- 복숭아/사과 " : ('94~'96) 1.36배 → ('00) 1.07

□ 향후 재배면적과 생산량 감소세는 크게 완화

○ 타 작목과의 상대 가격 및 소득 격차가 축소되고 있어, 재배면적은 '05년 까지 26ha 수준이 유지될 전망

- 재배면적 : ('01) 26.4천ha → ('05) 25.6
 - 성목면적 : ('01) 19.2천ha → ('05) 18.4
- 90년대 후반 단수가 안정화되고 있어, 생산량은 43만톤 내외에서 안정화 될 전망.

표 5-34 사과 생산 전망

	단 위	2000	전 망		
			2001	2005	'00~'05 평균증감율(%)
재배면적	천ha	29.1	26.3	25.6	-2.5
성목면적	천ha	21.3	19.2	18.4	-2.8
(성목비율)	(%)	(73.2)	(72.7)	(71.9)	
성목단수	kg/10a	2,300	2,245	2,310	0.1
생 산 량	천톤	489.0	433.0	425.0	-2.7

□ 구·신품종간 면적비율은 조정 지속

- 후지, 쓰가루 면적은 당분간 더 감소하겠지만 감소세는 완화될 것으로 전망되고, 추석 공급용 품종인 홍로, 홍월 면적은 증가하고 증가세는 완화될 전망

- 후지 비율 : ('92) 76.9% → ('97) 77.6 → ('01추정) 68.0
- 홍로 비율 : ('92) 0.2% → ('97) 1.3 → ('01추정) 6.0

표 5-35 사과 품종별 재배면적 추이

단위: ha, (%)

구분		조생종	중생종		만생종	기타	전체
		쓰가루	홍로	홍월	후지		
면적	'92년	6,305 (11.9)	85 (0.2)	-	40,745 (76.9)	5,850 (11.0)	52,985 (100.0)
	'97년	4,759 (11.9)	520 (1.3)	760 (1.9)	31,036 (77.6)	3,680 (9.2)	39,995 (100.0)
	'01년	2,151 (8.0)	1,618 (6.0)	1,374 (5.0)	17,823 (68.0)	3,434 (13.0)	26,300 (100.0)
증감 율	'97/'92	-24.5	513.3	-	-23.8	-37.1	-24.5
	'01/'97	-55.0	211.0	80.0	-42.0	-6.0	-34.0

주 : 괄호안의 수치는 품종별 면적 비율을 나타냄.
 자료 : 농림부, 「과수실태조사」, '01은 농업관측센터 추정치.

나. 배

성목면적과 생산량 증가 추세

- 재배면적은 '90년대에 급속히 증가, 재배면적과 성목면적이 '95년~'00년 간 각각 연평균 11%, 12%씩 증가
- '90년대 후반 성목면적이 급격히 증가, 생산량도 연평균 10.8%씩 증가

그림 5-3 배 생산 동향

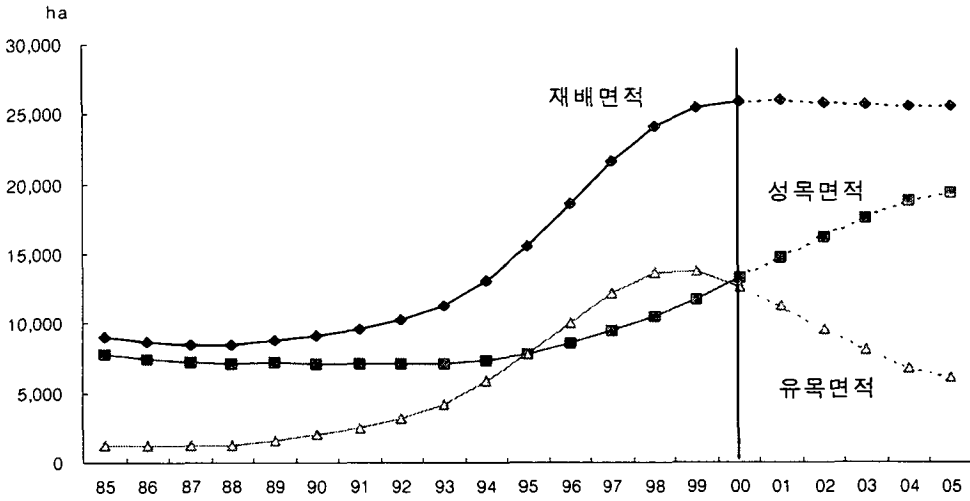


표 5-36 배 생산 동향

	단 위	1990	1995	1997	1998	1999	2000	'95~'00 평균 증감율(%)
재배면적	천ha	9.1	15.8	22.0	24.6	25.7	26.2	10.9
성목면적	천ha	7.1	7.6	9.5	10.2	11.7	13.3	11.9
(성목비율)	%	(78.0)	(48.1)	(43.2)	(41.5)	(45.5)	(50.8)	(1.4)
성목단수	kg/10a	2,276	2,346	2,739	2,547	2,215	2,430	1.2
생 산 량	천톤	159.3	178.3	260.2	259.8	259.1	323.6	10.8

자료: 농림부, 「작물통계」 및 「주요작물 생산동향」, 각 연도

□ 2005년까지 성목면적과 생산량 증가세 지속

- 최근 급격한 가격하락과 신규과원조성에 지원중단으로 재배면적은 올해부터 감소추세로 전환된 것으로 보임.
- 그러나, 성목면적이 계속 늘면서 생산량도 연평균 7.7%씩 계속 늘어날 전망.

표 5-37 배 생산 전망

	단 위	2000	전 망		
			2001	2005	'00~'05 평균증감율(%)
재배면적	천ha	26.2	25.9	25.5	-0.5
성목면적	천ha	13.3	14.8	19.9	8.5
(성목비율)	(%)	(50.8)	(57.0)	(78.0)	(9.0)
성목단수	kg/10a	2,430	2,500	2,348	-0.7
생 산 량	천톤	324	370	469	7.7

다. 포도

□ 2000년부터 재배면적과 생산량이 감소세

○ 최근 급격한 가격하락으로 재배면적이 2000년부터 감소추세로 전환됨.

표 5-38 포도 생산 동향

	단 위	1990	1995	1998	1999	2000	'95~'00 평균 증감율(%)
재배면적	천ha	15.0	26.0	29.0	30.5	29.2	2.4
(시설면적)	ha	n.a	(400)	(827)	(1,075)	(1,115)	23.8
(성목면적)	천ha	(12.8)	(14.3)	(22.8)	(23.9)	(23.2)	10.7
단 수	kg/10a	878	1,216	1,332	1,540	1,629	6.2
(성목단수)	kg/10a	(1,022)	(2,268)	(1,796)	(1,967)	(2,052)	-2.3
생 산 량	천톤	131	316	390	470	476	8.7

자료: 농림부, 「작물통계」 및 「주요작물 생산동향」, 각연도

표 5-39 포도 생산 전망

	단 위	2000	전 망		
			2001	2005	'00~'05 평균증감율(%)
재배면적	천ha	29.2	26.8	23.9	-3.8
성목면적	천ha	23.2	22.2	19.6	-2.0
성목단수	kg/10a	2,052	2113	2,131	1.0
생 산 량	천톤	476	464	418	-2.5

라. 감귤

□ 성목면적과 생산량 증가

- '90년대 후반 성목면적은 연평균 2.9%씩 늘었고 단수도 늘어, 생산량은 4.3%씩 증가.

표 5-40 감귤 생산 동향

	단 위	1995	1996	1997	1998	1999	2000	'96~'00 증감율(%)
재배면적	천ha	24.3	25.4	25.7	25.8	26.3	26.8	1.3
성목면적	천ha	20.1	22.4	23.0	23.7	24.4	25.1	2.9
(성목비율)	(%)	(82.6)	(88.1)	(89.5)	(91.9)	(92.8)	(93.6)	(1.4)
성목단수	kg/10a	3,058	2,296	2,822	2,160	2,462	2,245	1.2
생 산 량	천톤	614.8	514.1	649.1	511.9	624.2	563.5	4.3

자료: 농림부, 「작물통계」 및 「주요작물 생산동향」, 각연도

□ 2005년까지 재배면적 감소, 수확면적은 증가

- 폐원지원정책을 계속 추진하면 재배면적은 줄 것으로 예상되나 '휴식년제'사업이 추가적으로 실시되지 않을 경우에는, 생산량이 연평균 5.1%씩 계속 늘어날 전망.

표 5-41 노지감굴 생산전망

	단 위	2000	전 망		
			2001	2005	'01~'05 평균증감율(%)
재배면적	천ha	25.2	24.8	24.1	-0.7
성목면적	천ha	23.7	23.4	22.7	-0.7
(수확면적)	천ha	(23.7)	(20.7)	(22.7)	(3.1)
생 산 량	천톤	521	662	700	5.1

마. 단감

□ 재배면적은 2000년부터 감소세로 전환

표 5-42 단감 생산 동향

	단 위	1990	1995	1997	1998	1999	2000	'95~'00 평균 증감율(%)
재배면적	천ha	9.9	20.2	22.6	23.5	23.9	23.8	3.4
성목면적	천ha	-	8.4	12.5	14.2	15.4	16.5	14.8
(성목비율)	%	-	(41.5)	(55.2)	(60.3)	(64.4)	(69.2)	5.5
성목단수	kg/10a	-	1,845	1,484	1,483	1,390	1,379	-5.4
생 산 량	천톤	66	155	185	210	214	227	8.0

자료: 농림부, 「작물통계」 및 「주요작물 생산동향」, 각연도

□ 재배면적은 2000년부터 감소추세로 전환되었으나, 성목면적 증가로 생산량은 서서히 증가

표 5-43 단감 생산 전망

	단 위	2000	전 망		
			2001	2005	'00~'05 평균증감율(%)
재배면적	천ha	23.8	22.8	22.1	-1.5
성목면적	천ha	16.5	16.8	17.6	1.3
(성목비율)	(%)	(69.2)	(73.7)	(79.5)	(2.1)
성목단수	kg/10a	1,379	1,262	1,360	-0.1
생 산 량	천톤	227	211	239	1.2

□ 부유 품종 집중 현상 심화

- 부유와 서촌조생 면적 증가, 차랑과 기타 품종 면적은 감소
 - 부유 면적비율은 85%, 차랑 8%, 조생종인 서촌조생은 5% 수준

3.2.3 과일산업 종합 전망

- 과일 산업은 전반적인 공급 과잉상태가 당분간 지속된 후, 수요정체와 공급 정체로 균형에 도달하고 있음. 그러나 중국의 WTO 가입과 칠레와의 FTA 협상 여하에 따라 수입 압력이 커지면 다시 불안정해질 전망이다.
- 기존 과일(품종)과 크기, 외관(색, 향, 모양), 품질(맛, 신선도), 안전성 등에서 차별화된 과일의 시장 규모가 증대될 전망이다.
- 노동력을 절감하기 위한 노력이 배가될 전망. 경지의 유동화가 진전되어 과원 규모도 커질 전망. 과원관리 방식과 기술이 발전할 전망.

- 산지 출하조직 활성화, 유통업체의 규모화, IT기술의 발달 등에 따라 유통 효율이 제고될 전망.

3.3. 비전과 정책 방향

3.3.1. 비전

- 과일산업의 비전은, 이상에서 제시한 기본적인 전망하에서 생산자(단체)의 노력, 정책적 노력, 관련 전문기관과 유통업자(체)의 노력 등에 의해 10년후 달성될 수 있는 과일산업의 미래상임.
- 고품질·안전성·다양성을 갖춘 차별화된 과일 산업
 - 국내산은 고품질로 중국산 등 외국산과 품질에 의해 차별화된 산업
 - 국내산은 안전성 보장으로 외국산과 차별화된 산업
 - 다양한 품종과 재배·판매 방식 채택으로 시기별, 유형별로 세분화된 산업
 - 적지 적작 재배로 품목·품종별로 세분화된 주산 지역
 - 중대 규모 생력형 과원 및 고수준의 재배 기술을 갖춘 가족농
 - 호당 재배면적은 1.5ha 이상 수준
 - 컴퓨터에 의한 과원 및 경영 관리
 - 2인 가족이 재배하여 도시근로자 평균 수준의 소득 획득
 - 선진적인 직거래형 과일유통시스템
 - 물류센터, 전자상거래 등 다양화된 직거래형 유통이 시장을 주도
 - 통명 거래, 사전 계약에 의한 거래가 주거래 형식
 - 도매시장도 물류기능 확충으로 물류센터화
 - 생산자조직(작목회, 연합회)과 산지유통센터(농협, 영농법인, 기타 민간)

가 산지의 중심 출하주체

- 신지식·정보·컨설팅의 실시간적 활용
 - 컴퓨터 네트워크가 신지식·정보의 주 획득 수단
 - 화상 등을 활용한 신속한 컨설팅이 크게 증대

3.3.2. 정책 기본방향 : 차별화에 의한 수요창출과 경쟁력 제고

- 품질 및 안전성 제고
 - 맛, 신선도 등의 품질 수준과 안전성을 제고함으로써 수요를 확대하고 외국산과 시장을 차별화함.
- 과원경영 전문화에 의한 생산성 제고
 - 향후 노동력과 토양조건이 가장 큰 제약 조건이 될 것으로 전망되므로, 과원구조와 재배(결실관리)기술면에서 구조적인 변화가 요구됨. 전문적인 과원경영체제를 구축하고 새로운 재배방식의 도입 확산으로 생산성을 제고함. 적지 적작 재배를 유도함으로써, 지역별로 생산성이 최대한 제고될 수 있는 기반을 조성함.
- 생산 및 유통 형태 다각화로 다양한 수요 대응
 - 신제품의 개발 및 보급을 확대함으로써 새로운 수요를 창출하고, 농가 유형별로 고생산성 기간농 이외에 틈새 농가, 체험 농장 등으로 다각화하여 세분화된 수요에 대응함.
 - 사이버 쇼핑몰, 농민 시장(farmer's market) 등을 활성화하며, 제수용, 선물용, 단체급식용, 수출용, 가공용 등으로 목표 시장에 따라 생산 및 유통 형태를 다각화함.

유통효율성 제고 위한 기반 조성

- 거래비용과 물류비용을 획기적으로 줄이기 위해서는 품질 등급화가 선결 과제임. 또한 생산자 조직화를 촉진함으로써 자율적인 유통 조절, 마케팅력 향상을 유도함.

지식·정보의 공유체계 확대

- 신지식 및 관련 정보의 공유와 신속한 컨설팅 기반을 구축함으로써 정보 부족 또는 왜곡에 의한 사회적 손실을 줄임.
- 소비 동향을 지속적으로 파악함으로써 수요의 변화와 신수요를 파악하고, 바람직하지 못한 소비행태에 대해서는 교육·홍보를 통해 계도함.

3.4. 발전 전략

3.4.1 생산·경영의 전문성 제고

생력형 과원 구조로의 전환

- 저수고 밀식 재배 방식의 확산 촉진(사과)
- Y자형으로 수형 개선(배)
- 기존 과원의 키넛추기 및 간벌(감귤, 단감)

중대규모의 전문적 재배농가의 육성

- 도작에 대해 시행중인 「경영이양제도」를 과수작에도 도입하여 순조로운 경영이양 촉진
- 재배농가간 필지 교환, 분합을 통한 과원 집단화 및 경영규모 확대
 - 교환·분합시 취득세 및 양도세 면제, 농로 및 작업로 설치 장비 우선 지원

□ 품종 다양화와 적지 적작 재배

- 신품종 개발·보급 촉진으로 품종 다양화
 - 외관(색깔, 크기, 모양)이나 기능성 등을 변경·추가 등 품종 및 유통 형태 다양화
 - 껍질채 먹는 중소과형 품종은 신세대의 수요 창출 가능
- 한국 과수재배면적에서 주품종이 차지하는 비율은 사과(후지) 63%, 배(신고) 78%, 감귤(조생온주) 81%, 단감(부유) 85% 등으로 매우 높아 지나치게 품종구성이 편중되어 있기 때문에, 재배·수확상의 노동력 집중과 수확기 홍수출하문제를 나타내고 있음. 일본을 벤치마킹한다면 품종간 비율은 개선될 여지가 큼.

표 5-44 일본의 과실 품종별 재배면적 비율

단위 : %

	극조생	조생	중생	만생
사과	-	16	20	64
배	-	47	41	12
감귤	19	36	31	14

- 기후·토양·경사도·노동력 조건에 따라 적지 적작 재배 유도. 경사지에는 가공용재배 장려.
- 부적지, 한계지 폐원에 대한 굴착 비용 지원으로 구조조정 촉진

표 5-45 가공용과 생식용 재배의 생산비 및 노동시간 비교

단위 : 천원, 시간

	가공용 재배(A)	생식용 재배(B)	A/B
10a당 생산비	1,141	2,218	51.4
10a당 노동시간	182	355	51.3

□ 안전하고 지속 가능한 생산·유통시스템 구축

- 「과일종합생산인증(Integrated Fruit Production; IFP)제도」의 단계적 도입 검토
 - 생산·유통 과정에서 종합병해충방제(IPM), 품질 보증(QA), 식품안전성(Food Safety), 직업적 건강 및 안전관리(OH&S) 등을 종합적으로 관리
 - 종합병해충방제(IPM) 실천농가를 중심으로 단계적으로 도입하고, 인증마크를 부여함으로써 유통 차별화
- 유기질 비료 등 친환경 농자재 개발·보급 촉진

□ 전문화에 따른 위험 완화 방안 강구

- 「재해보험제도」의 정착으로 재해에 따른 위험 요소 억제

3.4.2 유통 효율성 제고 전략

□ 품질 차별화 촉진 기반 조성

- 품질 등급에 대한 표준 규격의 제·개정
 - 생산자(단체)·소비자·유통업자(체)·관련 전문가·감독기관 등에 의한 「품질 등급 협의체(가칭)」 구성으로 자율적 합의 유도
- 저가형 「비파괴 선과기」의 개발 및 보급
- 표준계약서 개발 및 거래 신용도 조사로 계약 거래 정착

□ 생산자 조직화 활성화

- 생산자조직을 육성하여 자율적 생산·출하 조정과 유통개선 도모
 - 자조금 제도를 활용하여 조사·판촉·홍보·수입 안정화 활동
- 품목·품종별로 강력한 브랜드 개발 촉진

□ 유통 형태 다각화

- 사이버 쇼핑몰, 농민 시장(farmer's market) 등 활성화
- 제수용, 선물용(축하용, 합격기원용, 환자용 등), 단체급식용, 수출용, 가공용 등으로 목표 시장에 따라 생산 및 유통전략 다각화

※ 농가 유형 다양화

- 고생산성 기간농가, 틈새시장을 겨냥한 농가(niche farms), 취미농가(hobby farms), 체험농장(you-pick operations) 등 농가 형태 다각화

3.4.3 지식·정보 공유시스템 구축

□ 신지식 및 각종 관련 정보의 공유 기반 확대

- 재배 및 수확후 관리 기술, 유통 및 해외 정보 등
- 관측사업의 확충

□ 화상 등 IT 기술을 활용한 효율적인 컨설팅 체제 구축

- KREI, 농촌진흥청, 농협, 유통공사, 기타 민간 기관
- 컨설팅에 대한 보상(인센티브) 시스템 도입

□ 수요 파악 체제 구축

- 국내외 소비동향 조사·연구 확대로 수요 변화 및 신수요 파악
 - 생과 및 과일가공품 대상

□ 소비자 교육 및 홍보 체계

- 착색, 꼭지, 크기 등 지나치게 외관에 의존하는 품질 판별 방식에서 쉽고 올바른 판별 방식 홍보
- 바람직한 소비 방식, 새로운 소비 형태에 관한 교육 및 홍보

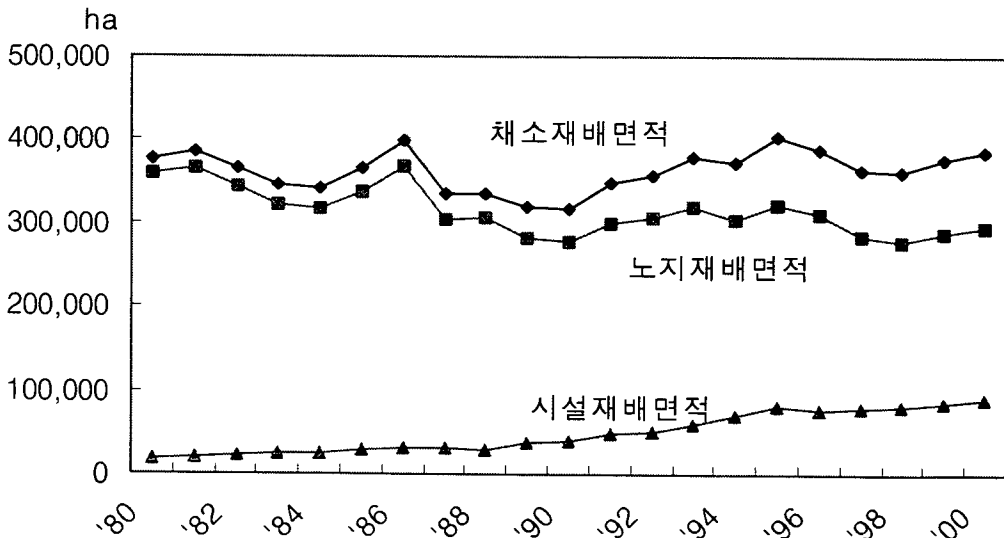
4. 채소산업의 비전과 발전전략

4.1. 채소산업의 현황과 문제점

4.1.1. 생산 증대

- 1980년대 이후 채소 재배면적은 정체되어 있으며, 2000년의 재배면적은 38만 6천ha이다. 노지 재배면적은 1980년에 전체 채소 재배면적 중 95%였으나 2000년에는 77%로 감소하였으며, 시설 재배면적은 증가하였다.
- 조미채소와 근채류 재배면적은 감소추세이고, 엽채류는 정체되어 있다. 과채류는 1995년까지 급속하게 증가하였으나 1996년 이후 감소추세이며, 양채류는 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

그림 5-4 채소 재배면적의 변화



- 채소 단수의 1990년대 연평균 증가율은 노지채소의 경우 1.1%, 시설채소의 경우 2.8%의 상승률을 보였다. 2000년의 단수는 노지채소의 경우 2,716kg/10a, 시설채소의 경우 3,583kg/10a이다.

표 5-46 채소 단수 추이

단위: kg/10a

	1980	1985	1990	1995	2000	연평균 증감률(%)		
						'80-'90	'90-'00	'80-'00
노지채소	2,022	2,100	2,439	2,537	2,716	1.9	1.1	1.5
시설채소	2,305	2,378	2,730	2,969	3,583	1.7	2.8	2.2

- 채소 재배면적은 정체상태이나 단수 증대로 생산량은 증가추세를 보여 왔다. 2000년의 생산량은 1,128만톤으로, 이중 노지채소가 71%인 803만톤, 시설채소는 29%인 325만톤이다.

4.1.2. 수요의 정체

- 채소 수요는 1990년대 중반까지 약간의 증가추세를 보였으나, 1990년대 중반 이후에는 정체 상태에 있다. 채소 1인당 소비량은 1990년에 132.6kg에서 1995년에 158.5kg까지 증가한 이후, 1999년에는 153.9kg으로 감소하였다.
- 김치에 대한 수출 수요가 증가하고 있으나 국내 수요는 줄어들고 있어 무, 배추에 대한 전체적 수요는 감소추세에 있다. 조미채소류 중 고추, 마늘에 대한 수요는 약간 증가되고 있으며, 중국산의 수입이 증대되고 있다. 양파에 대한 수요는 증가추세에 있다. 과채류 수요는 1990년대 중반까지 증가하였으나, 1990년대 후반부터는 정체되었다.

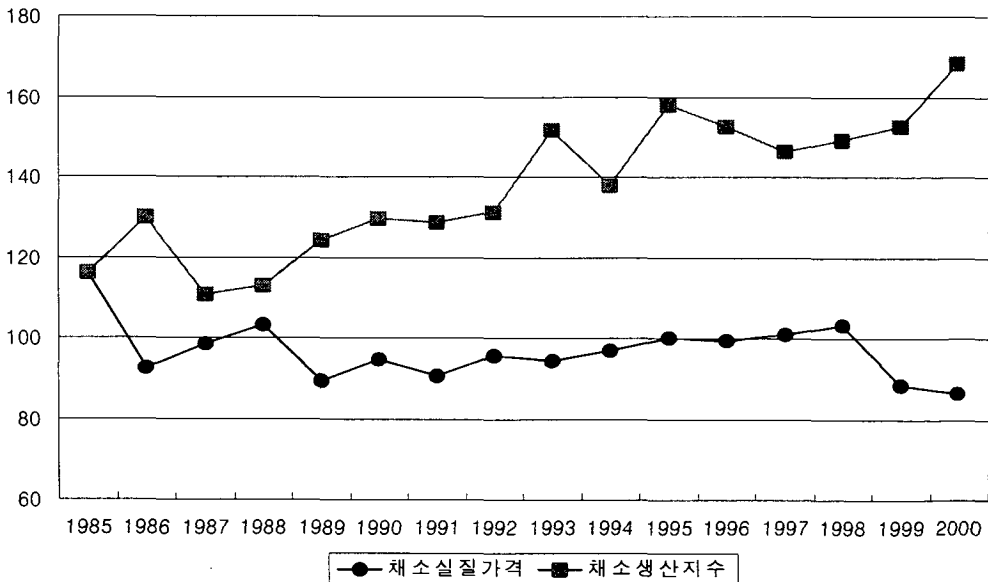
표 5-47 채소류 1인당 소비량

단위: kg

	1980	1985	1990	1996	1999
배추	47.6	35.6	46.9	39.1	31.5
무	31.0	23.1	26.7	25.1	20.2
고추	2.2	1.5	1.8	2.4	2.6
마늘	3.9	3.8	6.5	7.2	7.7
양파	5.4	7.8	7.4	10.6	15.3
기타	30.2	26.8	43.3	67.8	76.6
계	120.3	98.6	132.6	152.2	153.9

○ 1990년대의 수요 정체와 생산 증대로 실질가격은 하락추세를 보였다.

그림 5-5 채소 생산과 가격 추세



4.1.3. 생산비 증대

- 품목별 생산비 구성은 모든 작목에서 노력비가 가장 많다. 노지채소의 생산비 구성은 노력비, 비료비, 농약비, 종묘비 순이며, 시설채소는 노력비, 광열비, 영농시설비, 대농구비, 종묘비 순이다. 노지채소의 마늘의 경우는 다른 작물과는 다르게 노력비, 종묘비 순이다.
- 시설채소의 10a당 평균 노동투하시간은 '90년에는 700시간에서 2000년에는 550시간으로 감소했고, 노지채소는 200시간에서 150시간으로 감소하였다. 시설채소의 10a당 노동투하시간은 오이가 가장 많고, 토마토, 참외, 호박 순이며, 노지채소에서는 고추, 마늘, 양파, 배추, 무 순이다.
- 모든 품목에서 노동시간을 줄일 수 있는 생력화 기술이 필요하고, 노지채소에서는 병충해에 강한 품종개발로 농약비와 종묘비의 절감방안이 필요하며, 시설채소에서는 농자재의 개발로 광열비, 영농시설비, 대농구상각비 등의 절감이 필요하다.

4.1.4. 수출입 증가

- 채소의 '93년 수출량은 3만 5천톤에서 2000년에 6만 4천톤으로 연평균 9.2% 증가하고, 수입량은 22.6%씩 증가하여 수입량과 수출량 차이가 확대되고 있다.
- 채소의 '93년 수출액은 7천 4백만불에서 2000년에는 1억 8,600만불로 연평균 14.1% 증가하고, 수입액은 연평균 15.9% 증가하고는 있으나, 최근에 수출액과 수입액이 비슷한 수준이다.

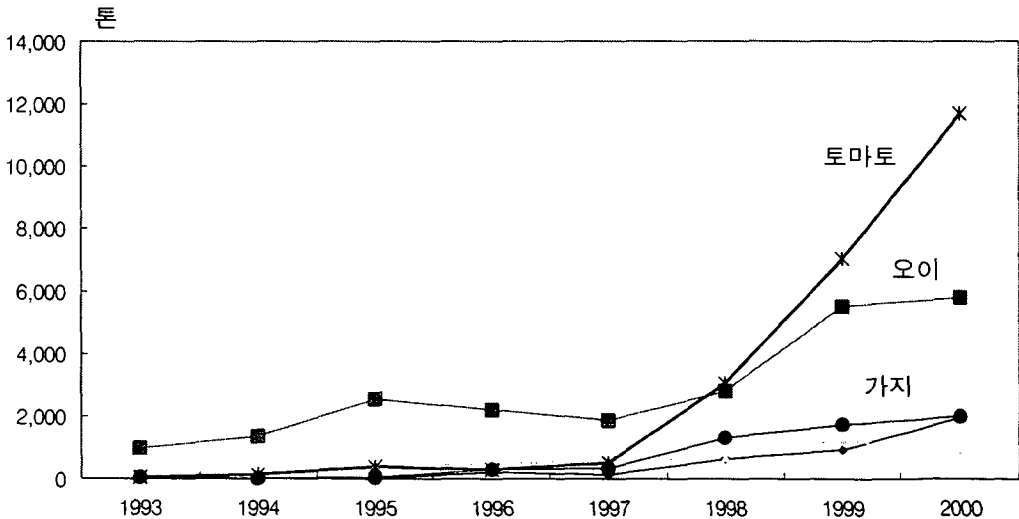
표 5-48 채소류 수·출입 현황

(단위: 톤, 천불, %)

		1993	1996	1999	2000	연평균 증가율 ('00/'93)
수출	수출량	34,610	31,745	62,826	64,189	9.2
	수출액	73,737	84,756	164,815	185,918	14.1
수입	수입량	52,867	137,571	194,281	220,137	22.6
	수입액	66,484	175,877	175,463	187,260	15.9

- 고추, 마늘은 수입량이 증가추세에 있으며 주로 중국에서 수입되고 있다. 양파는 주로 미국, 뉴질랜드에서 수입이 많았으나, 최근 중국의 양파의 품종개발과 재배기술의 발달로 품질·가격경쟁력이 높아 점유율이 늘어나고 있다.
- 채소 수출량은 급속하게 증가하고 있으며, 토마토, 오이, 가지 등으로 수출 품목이 한정되었고 수출국도 일본에 집중되어있다. 향후 수출품목과 수출국의 다변화가 필요하다.

그림 5-6 시설채소 수출동향



4.2. 여건 변화와 수급전망

4.2.1 내·외부 여건변화

- 중국과 일본 등 인근국의 수급 여건이 국내수급에 많은 영향을 미칠 것으로 보인다. 수출·입국의 재배면적, 작황, 가격 등이 국내가격 형성에 밀접하게 영향을 미치므로 수급계획 수립시 수출·입국의 수급상황 고려할 장치가 필요하다.
- 시설채소의 경우 유가부담이 적은 반축성 재배로 노지산과 출하가 겹치는 봄철에 출하되는 채소는 가격 하락현상이 상시 발생할 우려가 있다.
- 소비자들의 고품질 상품에 대한 수요가 증가하고 있으며 안정성을 신뢰하지 않을 경우, 지속적인 공급유지가 곤란할 것으로 보인다. 따라서 소비 및 유통형태의 다양화에 대비한 다양한 포장규격과 소비자의 구매 욕구에 부응할 수 있는 생산물을 생산·출하계획 수립이 필요하다.
- 품목간 재배면적 이동에 의한 특정품목의 생산과잉으로 가격하락이 예상된다. 대외 경쟁력이 낮은 품목이나, 전년도 가격이 낮았던 품목의 재배면적이 특정 작목으로 전환시 품목별 생산과잉현상이 만성화될 가능성이 있다.
- 시장개방 가속화에 대비한 경쟁력 강화대책이 필요하다. 배추 등 채소류는 기계화율이 낮아 노력비가 많이 들고, 수입산과 대응하기 위해서는 일관기계화 등에 의한 생산비 절감 등 경쟁력 강화와 물류비용절감 노력을 강화해야 하며, 품종개량, 생산기술혁신, 농작업의 기계화 및 생산기반 확충 등이 필요하다.

- 소비형태의 다양화와 고급화가 진전되고 있어 수요자 수요에 부응할 수 있는 생산체제로 전환하여 양질의 농산물을 생산할 시기에 도래했다.

4.2.2 수급전망

4.2.2.1 수요 전망

- 무·배추의 소비량의 감소에도 불구하고, 시설채소와 양념채소의 소비량 증가로 채소 전체 소비량은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

표 5-49 채소 중·장기 1인당 소비량 전망

(단위: kg)

	2000	2005	2010
1인당소비량	227.3	240.1	253.0
-노지채소	160.7	154.6	148.6
-시설채소	66.6	85.5	104.3

- 소비자의 소비행태는 신선도가 높은 것, 맛과 모양이 좋은 것 등으로 고품질 농산물에 대한 수요가 증가하고, 환경 및 식품안전성에 대한 관심 고조로 친환경농산물 거래량 증가할 것으로 전망된다.

4.2.2.2. 생산 전망

- 농가인구의 감소와 노령화에 따라 작부체계 변화가 예상되며, 고추, 무·배추 등 노동력 수요가 많고 기계화가 어려운 작물 재배를 기피하여 노지채소의 재배면적은 감소할 것으로 전망된다.
- 시설농가의 대부분이 에너지 의존형 고비용 방식으로 작물을 재배하고 있어, 유가 상승에 따른 생산비를 절감할 수 있는 고효율 농자재 개발, 출하시기를 조절하여 광열비를 절감하는 생산체계가 예상된다.

표 5-50 채소 중 · 장기 생산전망

(단위: 톤)

	2000	2005	2010
채소생산량	10,744	11,795	12,804
-노지채소	7,595	7,596	7,523
-시설채소	3,150	4,199	5,280

- 생산기반이 유사한 마늘-양파, 고추-담배 등은 소득수준에 따라 재배면적 대체가 용이하여 고소득 작물로 생산이 집중되어 수급 및 가격불안정이 만성화될 우려가 있다.

4.2.2.3. 수출입 전망

- 기술집약적 재배기술 도입 등에 따라 경쟁력이 강화되어 시설채소 중심으로 수출이 증가할 것으로 전망되며, 시설채소 생산물 뿐 만 아니라 시설자재, 종자, 재배기술도 수출될 것으로 전망된다.
- 수출품목은 토마토, 파프리카, 오이, 딸기 등 과채류가 그 중심을 이룰 것으로 보인다.

표 5-51 채소 수출액 전망

(단위: 백만불)

	2000	2005	2010
채소수출액	130	215	324
- 토 마 토	27	53	80
- 파프리카	28	53	80
- 오 이	10	16	24
- 딸 기	11	19	29
- 기 타	54	74	111

- 수출국은 일본에 집중되었으나, 수출국의 다변화 현상이 나타날 것으로 전망된다.

4.2.2.4. 유통 전망

- 시설재배 면적의 확대로 연중생산이 가능해짐에 따라 농산물간의 경쟁이 가속화될 것이며, 품질 차별화를 위해 표준 규격화와 브랜드화가 확산될 것으로 전망된다.
- 유통채널의 다양화와 직거래의 활성화가 예상되며, 정보화와 디지털화가 진전되어 전자상거래가 확산될 것으로 전망된다.

4.3. 21세기 채소산업의 목표

- 노동력 절감기술, 품종개발로 비용절감과 병충해에 강한 품종 개발
- 시설자재 개발로 광열비 절감
- 친환경 농산물 확대 생산
- 소비자 욕구의 다양화를 반영한 고품질 농산물 생산
- 수요창출을 위한 가공, 소비확대
- 규격화로 전자상거래 및 직거래 확대
- 시설채소의 수출전략 수립

4.4. 채소산업의 발전전략

4.4.1 노지채소

- 파종·정식단계부터 관측정보를 신속·다양하게 전파하여 자율적으로 재배면적을 조정할 수 있도록 한다. 생산액이 많고, 가격변동이 큰 품목 위주로 관측대상품목을 확대하고, 관측모니터를 확대하여 산지상황을 신속하게 파악·분석하여 품목별 생산자 조직, 관련 기관 등에 신속히 전파하고, 수급불안정이 예상될 때에 생산조정 등 조기에 대응할 수 있는 체계를 구축한다.
- 자율적 조정에도 불구하고 재배면적이 크게 증가했거나, 작황호조로 과잉생산이 예상될 때 유통협약에 의한 재배면적을 조정할 수 있도록 유도한다.
- 채소 수급조정자금을 의한 계약 재배물량을 확대하여 시장 교섭력을 제고시키는 방법을 개발한다.
- 최저보장가격이 경영비수준에서 이루어졌으나, 경영비에 자가노력비를 포함하여 현실에 맞도록 상향조정하여 실질적 가격지지효과를 제고시킬 수 있도록 한다.
- 품목별로 생산비를 절감하고, 품질을 향상시켜 경쟁력을 제고시키는 방안이 필요하다. 고추는 비가림재배를 등을 통해 생산성을 높이고, 마늘·양파는 파종 과 수확작업의 기계화로 생산비를 절감시키고, 배추는 파종, 정식, 수확 등 일관기계화 시스템을 개발하여 노력비를 절감시킨다.

- 우량품종 보급과 종구개량을 통한 품질과 생산성을 향상시킨다. 마늘은 주아재배의 보급이 확산되면 종구비를 70% 절감시킬 수 있고, 수량도 20~30% 증대와 품질도 향상된다. 양파는 교배 육성된 우량품종 확대 보급을 통해 수입품과 품질경쟁력을 갖고, 생산성을 향상시킨다. 배추는 바이러스에 강한 품종개발로 연작지에 지속적으로 생산이 가능하도록 하며, 품질도 향상시킨다.
- 수확후 관리 및 유통개선을 품질 및 가격경쟁력 제고
 - 고추의 건조기술 개발로 중국산 고추 색깔수준보다 좋고, 청결한 양질의 고추를 생산하며, 마늘은 마늘생산유통센터(GPC)를 통해 유통비용의 30%를 절감하고, 양파는 수확후 열풍 건조 등을 통하여 저장중 감모율을 8~10% 축소시킨다.
- 생산기반을 확충하여 안정생산·공급체계를 구축
 - 한발·강우 등을 극복할 수 있는 생산기반시설 확충으로 고랭지 등 수원 수원부족지역에 관정, 집수정 등 관수시설을 지원하여 가뭄 극복하고, 비가림시설 지원으로 장마철 탄저병 등에 의한 피해를 최소화한다.
 - 유통시설을 생산기반과 연계지원하여 공급의 안정성을 확보하고, 소형저장고·예냉시설 등 저장시설 지원으로 출하조절능력을 강화하도록 한다.

4.4.2 시설채소

- 시설채소 수급안정 사업 도입·시행
 - 정부·농협공동으로 수급안정사업자금 조성하여 산지조합에 지원체계를 조성하며, 조합이 농가와 출하조절 약정을 맺고 약정물량에 대해 출하조절을 실시하여 수급안정을 도모한다.

○ 저비용 시설채소 산업 육성

- 신규 온실 지원은 최대한 억제하고 개·보수 사업위주로 지원하며, 투입비용이 상대적으로 적게 드는 비닐 온실 위주로 지원하고, 재배 지역, 작목 등에 맞는 다양한 형태의 온실 설계·보급할 수 있도록 한다.
- 기존 온실 시설 보완 등으로 보온력과 열효율성을 제고시킬 수 있는 지중난방시설 개발, 지역특성에 맞는 작목 및 작기를 선택하여 에너지를 절감할 수 있도록 한다.

○ 시설채소 생산성제고대책 추진

- 온실 경영주에 대한 경영,기술 교육 확대로 경영능력 제고
- 전문 컨설팅을 활용한 생산에서 판매까지 일관 지원 강화

○ 시설채소를 수출산업으로 육성

- 수출 전문단지 육성 등을 통한 안정 생산기반 구축
- 물류비 및 난방비 절감 대책 지속적으로 강구하여 경쟁력을 제고
- 해외 홍보강화를 통한 시장 확대 및 다변화
- 안전성 확보 등 품질관리 강화하여 수출 촉진

○ 정보통신의 발달로 사이버거래 활성화, 인터넷 등을 통한 농가의 정보활용도를 증진시키고, 정부의 직접적인 시장개입은 재정 등에 한계가 있으므로 현행제도의 효율성을 높이는 방안 필요하다.

○ 노지채소 재배면적은 감소하고, 특히 노동투하시간이 많은 작목의 재배면적 감소가 클 것으로 전망되며, 단수는 품종개발 등으로 인해 증가하지만 생산량이 수요량보다 적어 수입량이 증가할 것으로 전망된다.

- 최근 시설채소 재배면적이 급증하였으나, 2010년에는 현재 수준보다 약간 많은 수준에서 정체될 것으로 보이고, 단수는 품종개발, 병충해방제 등 재배기술의 발달로 증가하여 공급과잉 가능성이 있다. 따라서 시설채소는 고품질, 환경친화적 생산물을 생산·수출할 수 있도록 해야 할 것이다.
- 고품질, 식품안정성 식품은 일본뿐만 아니라 중국, 대만 등지에 수출을 확대 추진해야 하며, 중국을 큰 수출시장으로 개발해야 할 필요가 있다. 중국도 고품질, 식품안정성 식품을 생산하기 위해서 종자, 생산자재의 수입이 급증할 것으로 보여 이에 대한 수출전략수립이 필요하다.
- 현재까지는 신선식품 상태로 주로 유통·소비되고 있으나, 앞으로는 김치를 비롯한 절임류·쥬스·잼 등 다양한 가공식품 소비가 증가할 것으로 전망된다.

빈

면

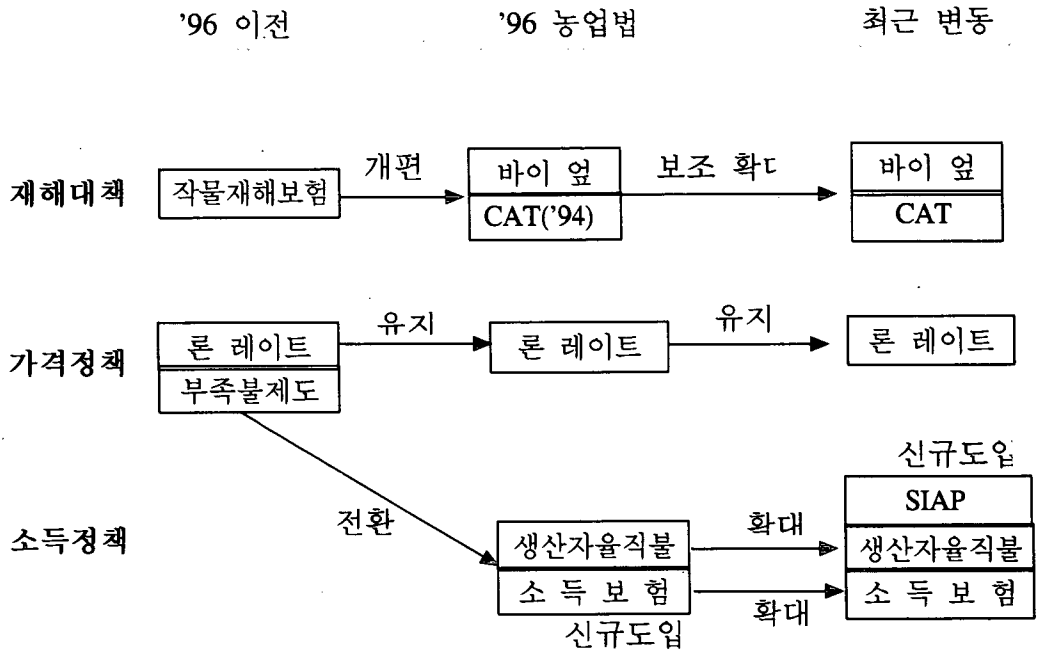
부록 1. 외국의 농가소득 정책

1. 미 국

- '1996년 농업법'에서 가격정책이 축소되고 대신 생산중립적 직접지불제가 도입되었지만 가격정책이 포기된 것은 아니며, 가격정책과 재해대책, 소득안정정책이 상호 보완관계를 이루며 중층적으로 시행되고 있다. 더구나 국제곡물가격 하락, 자연재해로 농가소득에 심각한 문제가 발생하자 각종 구제대책을 시행하게 되었다.
 - '98년에 총액 60억 달러, '99년에 총액 87억 달러로서 작물보험료의 인하, 재해지원, 직접지불액의 인상 등이 포함되어 있다.
 - 2000년에도 '농가위험보호법'에 따라 농가보험제도를 확충하는 동시에 총액 71억 달러에 달하는 농가구제대책을 실시하였다.
- 이러한 각종 지원제도의 결과 미국의 농민이 수취하는 농업수입 중 정부 보조액의 크기는 점점 늘어나고 있다.
 - 보조액은 '95년 73억 달러에서 '99년에는 206억 달러로 182% 증가하였는데, '99년의 보조액의 농업소득 중 비중은 무려 46.8%에 달한다.
- 가격정책은 부족불제도의 폐지로 약화되었으나 아직도 비상환용자(론레이트) 및 이와 관련된 마케팅론과 용자부족불제가 시행중이다.
 - 마케팅론은 국내 재고를 처분하기 위한 일종의 수출보조금제로서 쌀, 면화, 대두, 소맥, 사료곡물 등에 시행하고 있다.

- 용자부족불제도는 가격지지용자를 받는 자격을 가진 생산자가 용자를 받지 않는 경우 론레이트와 상환단가의 차액을 지불하는 것으로 농가의 재고 처분을 촉진하는 효과를 가지고 있다. 곡물의 국제가격이 대폭으로 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 늘어나고 있다.

<그림> 미국의 농업지원 정책 변화



<표> 미국의 연도별 농업소득과 정부보조금액

단위 : 10억 \$

	1995	1996	1997	1998	1999(p)	2000(f)
현금수입	188.1	199.1	207.6	196.8	188.8	194.5
정부보조(A)	7.3	7.3	7.5	12.2	20.6	15.6
순 농업소득(B)	37.2	54.9	48.6	44.1	44.0	40.0
비율(A/B),%	19.6	13.3	15.4	27.7	46.8	39.0

- 현재 미국의 재해대책은 재해지원, 재해보험(MPCI, CAT, GRP)으로 중층적인 구조로 되어 있다.
 - MPCI(Multiple Peril Crop Insurance) : 통상적 작물보험
 - CAT(Catastrophic Insurance) : 최저한도의 보험으로 작물별로 연간 \$60을 내면 50% 이상의 재해에 대해 보상
 - GRP(Group Risk Protection) : 지역적으로 재해가 발생하면 개인적으로 수확량 감소가 되지 않더라도 보상하는 제도로서 농민의 재해 대비 노력에 인센티브를 부여하기 위한 것임.

- 경영위험 관리대책으로 수입보험이 1996년부터 시험적으로 도입되어 점차 확대되고 있다. 수입보험은 가격하락을 방지하거나 최저가격을 지지하는 효과를 가진 것은 아니며, 소득변동을 일정 범위 내에서 유지하는 기능을 가진다.
 - 이 제도의 참여율은 보험료율에 크게 영향을 받는다고 할 수 있다. 보험료에 대한 정부보조를 실시하고 있으나 가장 참가율이 높은 옥수수도 20%에 불과하다. 한편, 보험에 대한 정부보조는 더욱 확대되는 방향이어서, 소득보상적인 것으로 성격이 변질하고 있다는 평가도 있다.

- 새로운 소득보조정책인 SIAP를 입안하여 2000~2002년간의 예산을 배정하였으나 아직 실시하지는 않고 있다. SIAP는 품목별로 예상조수입이 과거 5년간 평균수입의 92% 이하일 때 정부가 보조금을 지급하는 프로그램으로, 밀·쌀·면화·유종실·옥수수를 대상으로 하고 있다. 이는 국제농산물가격이 지속적으로 하락하게 되자, 농가소득 문제를 기존의 보험제도로는 해결할 수 없게 됨에 따라 소득보조책으로 입안된 것이다.

2. 일 본

- 종전의 농업기본법 하에서 농산물의 가격지지를 위한 가격정책의 문제점으로 다음 3가지가 지적되어 왔다.
 - 수급사정이나 소비자·실수요자의 기호가 농업인에게 정확하게 전달되기 어려워 농업인의 경영감각 육성에 방해가 되고 있다.
 - 모든 생산자에게 효과가 일률적으로 미치지 때문에 농업구조 개선에 장애가 되고 있다.
 - 국내외 가격차를 시정하지 않은 채 유지됨으로써 제품·반제품 상태의 식품수입 증가나 식품생산의 공동화를 초래, 결과적으로 국산 농산물의 수요감소를 초래하고 있다.
- 2000년 7월의 「식료·농업·농촌기본법」에서 새로운 가격·경영안정대책의 방향을 제시하고 있다. 즉, 농산물 가격이 수급사정 및 품질을 적절히 반영하여 형성될 수 있도록 정부가 필요한 시책을 강구하며, 이 과정에서 농산물 가격의 현저한 변동이 ‘육성해야 할 경영체’에 미치는 영향을 완화하기 위해서 필요한 조치를 국가가 강구하도록 하고 있다.
- 풍작에 의한 재고 누적과 이로 인한 가격 하락 등을 배경으로 1997년 11월에 ‘새로운 쌀정책 대강’이 수립되었고, 이에 근거하여 시장가격 하락이 경영에 미치는 영향을 완화하기 위해 생산자와 정부의 공동부담에 의해 자금을 조성하고 자주유통미의 가격하락 가운데 일정비율을 보전하는 ‘도작경영안정대책’을 1998년부터 시행하고 있다.
 - 기본 틀은 쌀 가격이 하락한 경우 하락분의 일정비율(80%)을 보전하

여 도작경영의 안정을 도모하는 것으로, 대책의 대상은 생산조정을 100% 달성하고, 쌀수급안정대책과 도작경영안정대책에 가입하여 부담금을 지불한 생산자가 출하한 '자주유통미'로 하고 있다. 필요한 재원은 생산자 부담금과 정부 출연금으로 조성되는 '도작경영안정기금'에서 교부하며, 생산자 부담금은 기준가격의 2%, 정부지원은 6%이다.

- 도작경영안정대책 등 일본의 품목별 경영안정대책은 정부의 가격 개입을 줄여 시장의 수급조절 기능을 활성화하면서, 가격의 급격한 하락으로부터 전업농(육성하여야 할 경영체)을 보호하려는 정책이라 할 수 있다. 특징이라면 비용분담과 가격 하락분의 일정 비율 보전으로 소득이 급격히 감소하는 충격은 완화하지만, 장기적으로 시장가격에 적응하도록 하는 점을 들 수 있다.

- 한편, 이 정책은 정부의 보조가 명백히 가격수준에 연계되어 있기 때문에 UR 협정문상의 녹색조치로 인정받기 어려우므로, AMS를 감축하여야 하는 우리 나라의 입장에서는 도입하기 곤란하다고 판단된다.

3. 캐나다

- 농가소득안정은 캐나다 농업정책의 근간을 이루어 왔다. 시장가격을 왜곡시키지 않고 장기적으로 농촌의 활력을 유지하고 경쟁력을 제고하며, 농가들이 스스로 시장의 시그널에 민첩하게 대응하고 위험을 관리할 수 있도록 도와주는 것이 캐나다 농업정책의 목표라 할 수 있다.
- 캐나다의 소득안정정책은 1991년 이후 품목별 작물보험과 총수입보험 (GRIP), 소득안정계정(NISA)으로 구성되어 왔는데, 생산과 시장왜곡이 가장 적은 WTO의 모범사례였다고 할 수 있다.

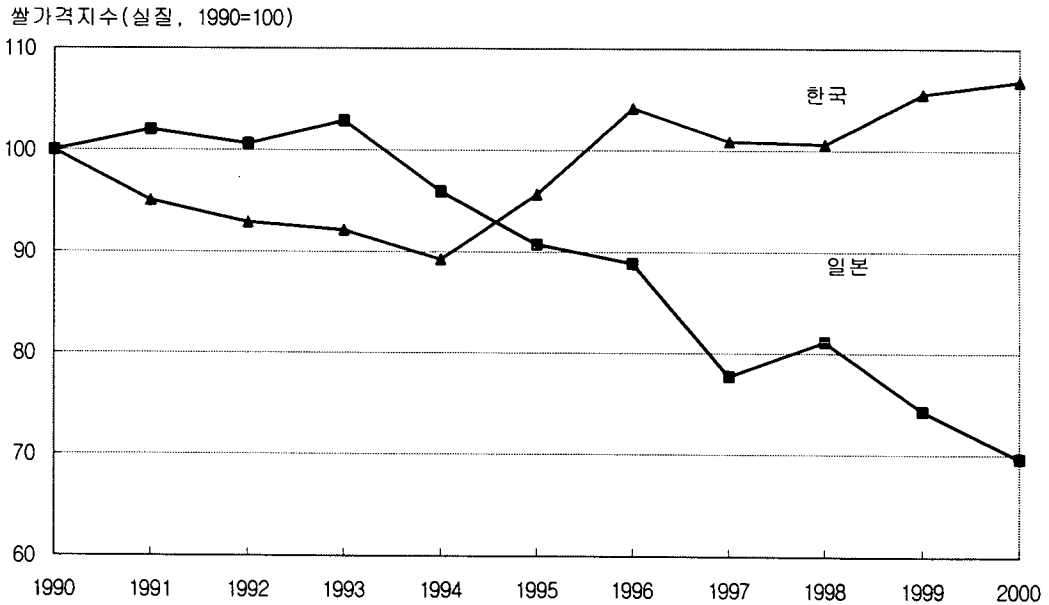
- 그러나, 국제곡물가격 하락으로 농가소득이 급감하자 새로운 지원책인 농업소득긴급지원(AIDA, Agricultural Income Disaster Assistance)을 실시하였고, 유통개선을 주 목적으로 하면서 가격보장효과를 노린 공동계산지원프로그램(PPP: Price Pooling Program)을 도입하고 있다.
 - 캐나다의 농가소득 지원정책은 시장가격을 왜곡하지 않으면서 UR 농업협정문에 합치되는 방향으로 고안되어 왔지만, 국제 농산물 가격의 하락에 따른 농가의 소득 감소에 대응하여 지원 내역이 확충되고 있음을 볼 때, 전반적으로 가격수준과 연계되는 측면이 없지 않다.

- 농업소득긴급지원(AIDA)은 가격 급락, 자연재해 등 요인 때문에 대폭적으로 소득이 감소하여 기존의 프로그램으로는 농업경영의 지속성을 보장할 수 없을 경우에 생산자를 지원하기 위한 프로그램으로 연방정부에서 2년간('98-'99) 시험적으로 도입한 후 2000년에도 실시하고 있다.
 - 이 정책은 NISA나 작물보험 등 기존 정책의 보완적 정책이라 할 수 있다. 즉, 기존 정책으로 보장하지 못하는 소득손실에 대응하기 위한 것으로 국제 곡물가격의 지속적 하락으로 NISA가 소득안정기능을 못하게 되자 발동한 정책이다.
 - 시행방식을 보면 농가의 총 농업소득을 대상으로 하며(whole-farm approach), 보증의 상한은 최근 3개년 평균 조수익의 70%이다. 재원은 60%는 중앙정부가 40%는 주정부가 부담하며 농가의 부담금은 없다. 2000년의 연방정부 예산은 11억 달러이다.
 - 정책 틀은 UR의 녹색조치에 해당되지만, 캐나다도 농산물 가격 수준 하락에 대응한 소득보조를 하고 있다는 점을 알 수 있다.

부록 2. 한일 쌀 관세화 조건 비교

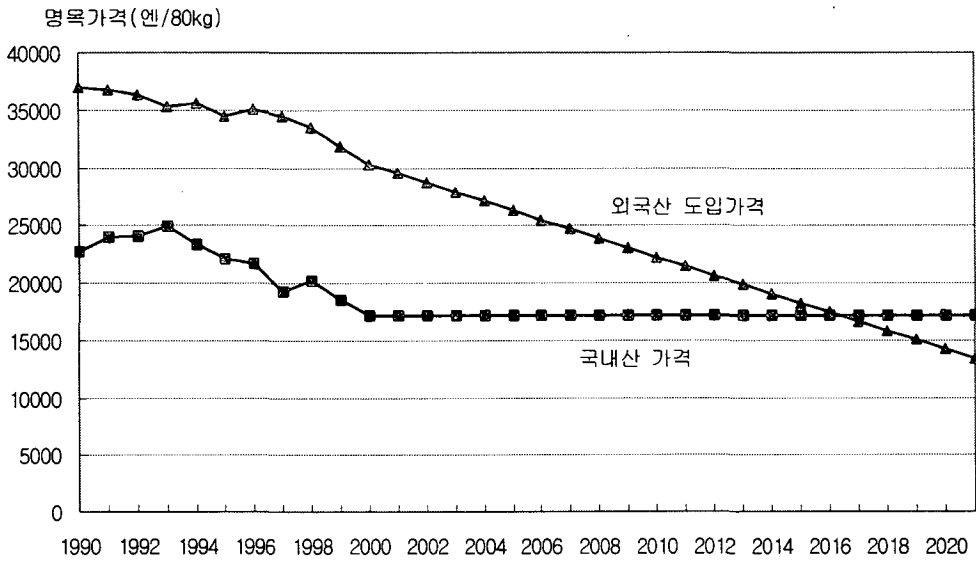
- 한국의 쌀 실질가격은 1995년 이후 20% 정도 상승, 일본은 1993년 이후 2000년까지 30% 정도 하락하여 2000년 현재 국내산 가격은 159,252원/80kg이며 일본산의 원화 가격은 180,349원/80kg이다.

<한일 쌀가격 비교>

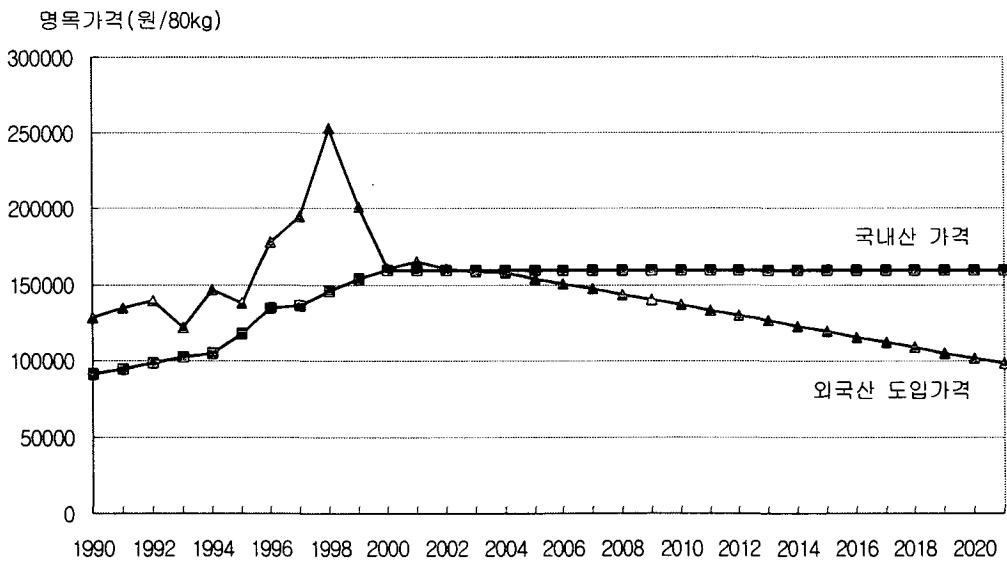


- 2000년 일본 관세율(종량세)을 중국산 가격 기준 종가세로 환산하면 92%이고 한국은 41%로서 관세화 조건이 더 불리한 상황이다.
- 관세화로 쌀시장이 개방될 경우 한국은 2005년부터 중국산 수입이 이루어지고, 일본은 2016년에 수입이 이루어질 것으로 전망된다.

<일본의 국내외 쌀가격 비교>



<한국의 국내외 쌀가격 비교>



부록3. 일본의 쌀 AMS

- 일본이 WTO에 통보한 양허된 감축대상 국내보조(AMS)대비 실제 보조 비율은 1997년까지는 매년 평균 73% 수준이었으나 1998년에는 18% 수준으로 대폭 감소되었다.
- 1998년도에 감축대상 국내보조(AMS)가 급격히 떨어진 것은 쌀에 대한 정부의 시장가격지지 부문이 제외되었기 때문이다. 1998년도 쌀 생산액(25,445억엔)에서 차지하는 감축대상보조액(419억엔)비중이 1.6%로서 선진국의 최소감축면제수준(De-minimis)인 5%이하로 감축대상보조(AMS)에서 제외되었고 지난 50년간 정부 주도의 쌀 가격지지와 유통 체계를 1998년부터 민간 자율 유통중심으로 전환하는 조치를 시행함에 따라 지금까지 전체 감축대상 국내보조의 70% 이상을 점유하던 쌀에 대한 감축대상보조가 제외되었기 때문이다. 일본은 WTO 규정에 의한 국내보조 감축이나 향후 농업정책 수행에 보다 큰 신축성을 가지게 되었다.

<일본의 총 감축대상보조(AMS)의 연도별 이행계획 및 실적>

단위: 10억엔

	1995	1996	1997	1998
이행계획(A)	4,801	4,635	4,470	4,304
현행실적(B)	3,708	3,330	3,171	767
B/A	0.77	0.72	0.71	0.18

자료: 일본의 WTO 통보자료

<일본의 쌀 감축대상보조(AMS) 연도별 이행실적>

단위: 10억엔

	1996	1997	1998
가격지지 (A)	2464	2315	0
감축대상 직접지불 (B)	93	82	42
쌀 AMS (A+B)	2,557	2,398	0

자료: 일본의 WTO 통보자료

부록 4. 미국·캐나다의 소득안정직불제와 일본의 도작경영안정제

- 미국의 보완적소득지원정책(SIAP)은 국제 농산물 가격이 지속적으로 하락하면서 농가소득문제를 작물보험만으로 해결할 수 없게 됨으로써, 1996년 농업법 이후에 검토하고 있는 제도로 현재는 시행을 유보하고 있으나 새로운 농업법에서 채택할 가능성이 높다.
- 품목별로 예상 조수입이 과거 5개년 평균 수입의 92% 이하일 때 정부가 보조금을 지급하는 방식으로 밀, 쌀, 면화, 유지종자, 옥수수 등을 대상으로 하는 것을 검토하고 있으며 품목 특정한 소득보상적 직접지불이기 때문에 엄밀한 의미에서 WTO 규정의 허용대상장책(Green Box)에 해당하지 않는다.
- 캐나다의 농업소득재해지원정책(AIDA)은 당년도 농업소득이 가격하락이나 자연재해 등의 요인으로 이전 3개년 혹은 과거 5개년의 최대와 최소치를 제외한 3개년 평균소득의 70% 이하로 떨어져 영농을 지속하기 어려울 때 그 부족분을 보조하는 것으로 재원은 연방정부 60%, 지방정부 40%의 비율로 조달된다.
- 장기적이고 통상적인 위험에 대비하기 위해 만들어진 NISA가 단기적이고 심각한 소득감소에 대응하기 어렵다는 문제점을 보완하기 위한 것으로 WTO 농업협정문의 허용대상정책에 해당된다.

- 일본은 쌀의 수요감소와 풍작 등으로 인한 공급능력이 확대되면서 자주유통미 가격이 큰 폭으로 하락하였고, 쌀 생산농가가 안심하고 영농활동을 영위할 수 있도록 1998년에 도작경영안정제 도입하였는데, 생산조정 프로그램과 도작경영안정대책에 가입하여 각출금을 지불한 생산자가 출하한 자주유통미를 보전대상으로 한다.

- 생산자와 정부 출연금으로 '도작경영안정기금'을 조성하며, 생산자 각출금은 기준가격의 2%, 정부의 출연금은 6%, 기준가격은 품종별로 과거 3년간 자주유통미 평균가격을 적용하여 가격 하락분의 80%를 보전한다.