

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

농업·농촌 종합대책

- 한미 FTA 극복과 농업 농촌의 새로운 미래 제시 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 농업·농촌 종합 대책 탄생 배경	1
제1장 UR이후 개방농정체제로의 전환	1
1. 개방시대의 개막	1
2. 소비자 이익은 증가, 생산자 소득은 감소	7
제2장 침체된 농가경제 활성화	11
1. 농가에도 불어 닥친 양극화 현상 극복	11
2. 늪어가는 농촌사회의 근본대책이 요구	14
제2부 농촌·농업인을 살리는 종합대책	17
제1장 농업·농촌 새로운 미래 개척	17
1. 새 출발	17
2. 핵심 과제 발굴	19
제2장 농정의 로드맵 마련	26
1. 농정기획단 구성	26
2. 오랜 진통을 거친 한·칠레 FTA 국회 비준	27
3. 베일 벗은 농업·농촌 종합대책	28
4. 농촌 살리기에 힘 모아	31
제3장 종합대책의 주요 내용	38
1. 농업인과 소비자가 다함께 웃는 정책	38
2. 참여정부와 함께 하는 '참여농정'	39
3. 농정 패러다임의 획기적 전환	40
4. 과거 투융자계획과의 차별화	44
5. 하향식에서 상향식으로 전환	47
6. 심사평가 체제의 혁신	49

제3부 종합 대책의 결실과 비전	51
제1장 참여정부 농정의 성과	51
1. 농정시스템 혁신의 결실	51
2. 농업인 중심으로 정책 전환	53
3. 도약을 위한 재정비	58
제2장 농업·농촌가치의 재발견	59
1. 농업은 과학, 경영학, 국제학의 결정체	59
2. 농업·농촌 가치의 재발견	61
3. 농정의 새로운 패러다임	62
4. 새로운 활로 개척	63
제4부 한·미 FTA 보완대책 수립	73
제1장 한·미 FTA 협상 타결	73
1. 쉽지 않았던 한·미 FTA 협상	73
2. 핵심 농산물의 개방시기를 최대한 늦춤	74
제2장 한·미 FTA는 극복이 가능	76
1. 한·미FTA 파급 영향	76
2. 한·미FTA 국내보완대책 수립	77
3. 20조 4천억 원의 투융자 계획 마련	80
4. 농업·농촌 활성화를 위한 제도 정비	81
5. 효율적인 지원시스템 마련	82

제 1 부 농업 · 농촌 종합 대책 탄생 배경

제1장 UR이후 개방농정체제로의 전환

1. 개방시대의 개막

1990년대 우리나라 농업은 들어 본격적인 개방화 시대로 접어들었다. 지구 저 편에서는 이미 1986년부터 세계 농업의 새로운 질서를 만들어 갈 우루과이라운드(UR) 협상이 진행되고 있었다. 하지만 정부는 국내 농업문제 해결에 치중한 나머지 시장 개방에 대한 준비가 상대적으로 소홀할 수밖에 없었다. 피폐해진 농촌경제의 부흥이 농림수산부가 당면한 과제였다.

1970년대 말까지의 농정의 최대 과제는 식량자급이었다고 해도 과언이 아니다. 이른바 “녹색혁명”이라고 일컬어지듯이 다수확 품종인 통일벼를 개발하고 조금이라도 더 생산을 늘리기 위한 식량증산에 주력해 왔다. 개간과 간척사업을 통하여 농지와 수리시설을 확충하고 경지정리 사업도 대대적으로 시행했다. 당시 농정의 주안점은 주곡의 증산을 위한 기술 개발과 보급, 이중곡가제에 의한 가격지지 등이었다. 이를 보완하는 수준에서 농어민 소득증대 사업과 농어촌 지역개발사업 등이 이루어졌다.

1980년대 중반부터 농가 부채가 늘어나고 도·농간 소득격차가 확대되었다. 이처럼 농촌 경제가 침체되자 국가 차원에서 농촌 경제를 활성화시키기 위한 대책이 추진되었다. 1986년에 수립된 「농어촌종합대책」은 종합대책의 첫 시도였다는 점에서 의의가 있다. 이 대책은 농촌공업화를 통한 농외소득원 개발, 농어촌 생활여건의 개선, 농어민의 부담 경감 등에 주안점을 두었다. 그러다보니 본질적으로 장기적인 관점에서 농업의 경쟁력 강화와 구조개선을 위한 중장기 대책을 일관성 있게 추진하는 단계까지는 이르지 못했다.

한편, 우리나라 경제는 1980년대 중반 이후 국제수지가 흑자로 돌아서면서 국제적인 지위가 크게 향상되었다. 이에 따라 그 동안 수입제한에 대해 관대했던 미국

등 주요 선진국들로부터 국내 농산물 시장에 대한 개방 압력이 강화되기 시작했다. 급기야 1989년에 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제의 BOP(국제수지조항)을 졸업하면서 정부는 농산물 수입자유화 예시계획을 발표하고 미국, 캐나다, 호주 등과 쌍무협상을 진행하기에 이르렀다.

농업의 시장개방을 둘러싼 갈등은 1993년 12월 UR 협상의 타결과 함께 정점에 달했고, 시장개방에 대한 인식이 부족하였던 1990년대 초의 우리나라 농업과 농정에 커다란 충격을 주었다. 농업인은 물론 일반 국민들까지 농촌의 붕괴를 우려할 만큼 총체적 위기로 인식되었다. 따라서 정부는 시장개방 진전에 대응해 농업의 체질을 강화하기 위한 농정제도의 개혁과 함께 구조개선사업을 본격적으로 추진했다. 이러한 연유로 UR 협상이 타결된 1994년부터 우리나라 농업정책이 “개방농정” 체제로 전환되었다. 개방농정의 개략적인 추진 경과를 정리하면 다음과 같다.

< 1990년 이후 농정의 전개 과정 >

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

1993년 2월에 출범한 김영삼 대통령 정부(이하 “문민정부”)는 UR 농업협상이 타

결되면서 중장기 농정대책의 수립에 착수했다. 정부는 1993년 12월에 대통령 비서실에 농수산수석비서관을 신설하여 농어촌 문제를 관장하도록 하였다. 1994년 1월 6일 김영삼 대통령은 연두기자 회견을 통해 당면한 농어촌의 어려움을 타개할 방안으로 대통령 자문기구인 '농어촌발전위원회'와 '농어촌발전특별세'의 신설을 제시하였다. 이에 따라 그 해 1월에는 대통령 직속으로 민간인 전문가로 구성된 "농어촌발전위원회"를 설치하여 농어촌 지원대책을 논의하여, 그 내용을 국무총리가 위원장인 '농업정책심의회'에서 정부 정책으로 확정하기로 했다.

농어촌발전위원회는 대통령령 제14151호에 의거하여 1994년 2월 1일부터 7월 31일까지 6개월간 운영되는 한시적인 기구로 출범(위원장 김범일 가나안농군학교장)하였다. 동 위원회는 짧은 기간이지만 정책 담당자와 전문가의 의견을 청취하고 현지 여론을 수렴하는 등 활발한 활동을 벌였다. 그 후 4월에 대통령에게 중간보고를 했고, 5월에 최종보고를 하였다. 그리고 동 위원회의 건의를 바탕으로 정부는 농업정책심의회에서 정책 및 제도화 방안을 검토하여, 그 해 6월 14일에 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」을 확정했다. 이 농어촌발전대책에서는 당초 1992~2001년까지로 계획되었던 "42조원 농어촌구조개선사업"을 1998년까지로 3년 앞당겼다. 그리고 국민성금 성격의 "15조원 농어촌특별세사업"을 신설하여 2004년까지 투입할 수 있도록 재원을 확충했다.

다음은 문민정부(1993 ~ 97년)가 추진한 "농어촌발전대책"의 특징이다.

- 개방 시대에 농업을 경쟁력 있는 산업으로 이끌고 갈 프로정신을 갖춘 농업인의 육성·발굴과 영농규모 확대에 중점을 둔다.
- 농업인이 농산물의 단순한 생산자에서 유통·가공에도 참여하는 기업가로, 농촌을 단순 생산기지에서 복합적 산업기지로 인식 전환을 시도했다.
- 낙후된 생산기반을 현대화함으로써 기계화·자동화된 영농으로, 고품질의 기술·자본집약적 농업을 실현하도록 했다.
- 농촌의 인구 유지를 위하여 생활여건, 교육, 의료, 문화환경 등의 개선에 힘썼다.

< 참고자료 >

□ 문민정부 “농어촌발전대책(1994.6)”의 주요내용

(1) 농업의 중추 역할을 담당할 경영체 육성

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

(2) 생산·유통·가공의 계열화 및 농업의 1·2·3차 복합 산업화

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

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

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

(4) 기르는 어업과 경제성 있는 산림자원의 조성

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

(5) 농정 추진체계를 지방정부와 농업인이 신청하는 상향식으로 개편

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

1998년 2월에 김대중 대통령 정부(이하 국민의 정부)가 출범했다. 국민의 정부는 1997년 말에 급습한 외환·금융위기라는 매우 어려운 상황에서 국정을 운영했다. 나라경제는 IMF(국제통화기금)의 구제금융을 받아야 하는 실정이었다. 농업 부문도 예외 없이 내외환의 시련을 맞게 되었다. 이렇게 불안해진 농촌경제를 회생시키기 위해 국민의 정부 전반기의 농정은 농가의 경영안정에 역점을 두는 동시에 협동조합, 수리시설 관련조직 등 농업관련 조직의 구조조정을 강력히 추진하였다. 그리고 1998년까지 완료한 농업구조개선사업의 성과를 보완하면서 지속적인 농업투자 지원을 위한 중장기계획 수립에 나섰다.

1998년 3월에 농림부는 농업인·소비자·학계·정부 등의 전문가가 참여하는 「농정개혁위원회」를 구성하여 국민의 정부가 시행할 농정의 틀과 개혁방안을 종합적으로 검토했다. 그리고 활동 결과를 토대로 중장기 농정추진 방향을 담은 「농업·농촌발전계획 - 농업인과 함께 하는 열린 농정 실천계획」을 7월 31일 농림부장관에게 건의하였다. 이에 농림부는 세부실천계획으로 「농업·농촌발전계획」(1998.10.13)을 확정했으며, 1999년부터 2004년까지 6년간 중기재정계획에 해당하는 총 45조원 규모의 제2단계 농업·농촌투융자계획을 수립하였다. 또한 5대 개혁과제로서 농정조직 개혁, 농산물 유통개혁, 협동조합개혁, 투융자제도 개혁, 농업관련 규제개혁 등을 추진했다.

국민의 정부(1998 ~ 02년)가 추진한 농정의 특징은 다음과 같다.

- 중소기업로 부가가치 증대를 도모하는 친환경농업 및 안정적 가축농 육성.
- 농업경영 안정을 위한 정책자금 금리인상 최소화 및 농·축산 경영자금 확대 공급, 정책자금 및 농·축협의 상호금융자금 상환기간 연장, 외환위기로 어려움을 겪는 축산부문 특별지원 등.
- 농산물 유통에 있어서 직거래 확대, 공영도매시장 거래방식의 다양화, 유통명령제 도입 등을 내용으로 하는 유통개혁.
- 농·축인삼협동조합의 통합, 농촌진흥공사·농지개량조합·농지개량조합연합회의 통합, 농업통계와 농산물검사소를 '농산물품질관리원'으로 통합하는 등 농림조직의 개혁.

< 참고자료 >

□ 국민의 정부 “농업·농촌발전대책(1998.7)”의 주요내용

- (1) 생산성 향상과 조화를 이루는 지속가능한 친환경농업 육성
 - 환경오염 최소화를 위한 영농체계를 지역단위로 구축, 유기농 등 친환경농업 직접지불제 도입, 친환경농산물 표시제 도입 등 친환경농업 육성 추진
- (2) 산림의 공익적 기능 확충과 경제적 가치 증진
 - 산림의 환경·휴양기능 확충, 야생조수 보호구역 확대 등 산림생물자원의 보전관리 체계 확립, 자원가치가 낮은 산림을 경제림으로 육성 등
- (3) 경영혁신을 선도할 경쟁력 있는 경영주체의 육성
 - 가족농의 전문화·규모화를 통한 체계적 육성, 법인경영체 설립·운영요건 개선과 내실화방안 마련, 전업농과 법인경영체 중심으로 농업경영 혁신
- (4) 소비자 지향적인 품질고급화·안전성 제고
 - 농산물 품질인증 및 친환경 인증제도의 강화, 농산물 안전성 검사 체계 및 소비자 감시기능 강화, 농산물과 가공식품의 품질·안전성 기준 국제화
- (5) 외환위기 이후 농가 경영안정을 위한 대책 추진
 - 정책자금 금리인상 최소화 및 농·축산 경영자금 확대공급, 정책자금 및 농·축협의 상호금융자금 상환기간 연장, 외환위기로 어려움을 겪는 축산부문 특별지원(수출업체, 가축계열업체에 긴급운영자금 지원 등)
- (6) 협동조합의 개혁
 - 중앙회의 경영혁신을 위해 독립사업부제(전문경영인체제)를 강화하고 경제사업부문은 농산물의 유통·판매기능을 중점 강화
 - 부실조합의 과감한 정비 및 조합의 합병을 위해 외부전문가 등이 참여하는 경영진단 결과에 따라 경영개선명령·합병권고·인가 취소 등을 추진
- (7) 농산물 유통에 있어서 직거래 확대, 공영도매시장 거래방식의 다양화, 유통명령제 도입 등을 내용으로 하는 유통개혁 추진
- (8) 농림행정 조직의 개편 및 정부투자기관의 개혁 추진
 - 농업통계사무소와 농산물검사소를 ‘농산물품질관리원’으로 통합하고, 농촌진흥공사·농지개량조합·농지개량조합연합회의 3개 기관을 통합
- (9) 투융자의 효율성 제고를 위하여 농업인 등에 대한 보조의 단계적 감축
 - 농업경영체의 발전단계에 맞추어 수요자 중심으로 적기에 적량을 종합 지원하는 수요자 중심의 농업경영종합자금제도 도입
 - 지자체에 대해서는 포괄보조 성격의 제도 확충(지역특화 사업), 지자체에 대한 평가기능 강화 등 지방자치 시대에 맞도록 지방농정의 자율성을 강화

한편, 국민의 정부 후반기인 2002년 1월에 「농어업·농어촌특별대책위원회」(이하 '농특위')가 출범했다. 농특위는 2001년 11월 14일 카타르 도하에서 새로운 다자간 무역협상인 “도하개발아젠다(DDA)”가 채택됨에 따라, 향후의 추가적인 시장개방에 대비한 농어업대책을 마련하기 위함이었다. 농특위는 농어업인, 소비자, 전문가, 관계부처 공무원 등이 광범위하게 참여하는 범국민적·범정부적 성격으로 구성되어 2002년 3월 본격적인 활동을 시작했다. 참여정부에서도 농업·농촌 종합대책 수립 등의 정책 활동을 꾸준히 수행해왔다.

2. 소비자 이익은 증가, 생산자 소득은 감소

1990년대 농정의 가장 큰 특징은 시장개방 확대에 대응하여 농업의 체질 개선을 위한 구조개선시책이 본격화 되었다는 점이다. 특히 농촌 사회의 불안을 해소하고 농업의 국제 경쟁력을 높이기 위하여 농어촌구조개선사업과 농어촌특별세사업을 필두로 대규모의 재정투융자 계획이 연이어 세워졌다. 이러한 결과로 농업 분야의 예산이 빠르게 증가하고 국가예산에서 차지하는 비중도 높아졌다. 특히 1995년에는 국가전체예산 대비 농업 예산의 비율이 12.8%에 달했다.

< 90년대 국가예산과 농림예산의 추이 >

단위 : 억원

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

주 : 일반+재특+농특+국특+책특 순계기준임.

자료 : 농림부, 『예산개요』 각년도.

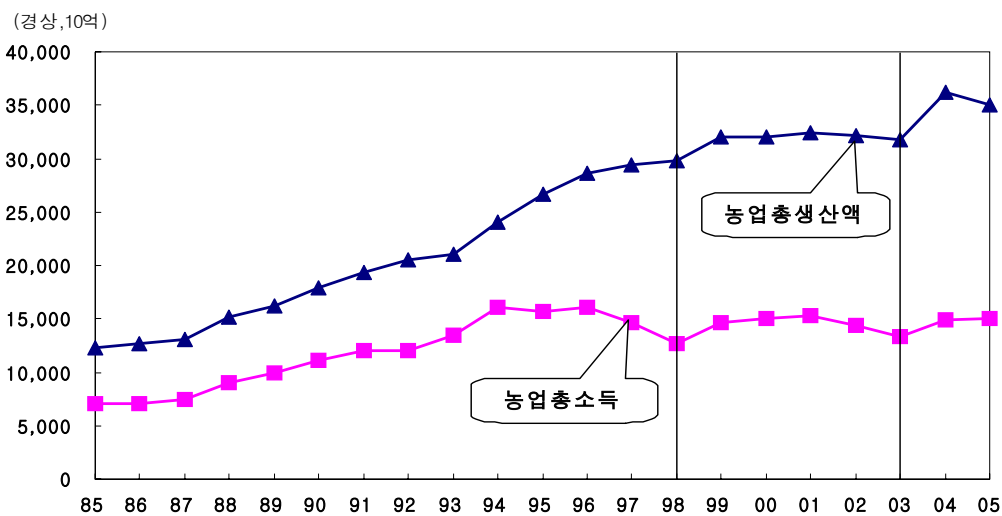
1990년대 들어 크게 증가한 농업·농촌에 대한 재정투융자에 힘입어 농업 고정자본은 연평균 9% 이상(1994~'02년) 증가하였고, 농업 생산은 연평균 2.3%('86~'90년은 1.3%)의 성장을 기록하였다. 이와 같이 생산성 향상과 수입개방이 맞물리면서 농산물 실질가격은 1994~'02년간 연평균 1%('86~'90년은 1.4%)씩 하락하였다. 농산물

소비자는 가격에 비탄력적이기 때문에 농산물 가격이 하락하더라도 수요는 크게 늘어나지 못했다. 반면에 환율 인상과 임금 상승으로 농업용품 실질가격은 1994~'02년간 연평균 1%('86~'90년은 -5.7%)씩 상승하여 교역조건의 악화를 가져왔고, 결과적으로 농업경영 수지를 악화시켰다.

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

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

〈 농업총생산액과 농업총소득 추이 〉



주 : 1998년은 외환금융위기 영향.

자료 : 농림부, 농림업주요통계에서 작성.

위에서 살펴본 바와 같이 1990년대 우리나라 농정은 세계적인 흐름에 부응하여 개방화 시대에 대응한 발전 전략을 추구하였으나, 몇 가지 한계와 문제점이 노출된 것으로 지적된다.

사업 중심, 정부 중심의 농업정책이었다. 정부는 시장기능 활성화를 표방하면서도 다양한 정책사업을 기획하였다. 예를 들어 경쟁력 있는 품목, 시설과 경영체를 선정하여 지원하는 사업, 농산물의 수급 균형과 가격 안정이 이루어지도록 생산과 소비를 조절하기 위한 사업을 추진하였다. 그 결과 정부의 역할에 대한 농업인들의 과잉 기대가 형성되어 부담으로 작용하게 되었고, 농가의 의타심을 증대시키는 계기가 되었다. 때로 농산물의 가격 하락에 실망한 농업인들로 하여금 정부 정책에 대한 불신을 증폭시키는 결과를 초래했다.

농가에 대한 소득 안전장치가 부족하고 사안별로 대응했다. 시장개방에 따른 농가소득의 하락과 불안정이 예견되었음에도 불구하고 일관된 정책이 추진되지 못하여 농업인단체의 격렬한 개방 반대 운동이 발생했다. 특히 문제가 제기될 때마다 정치권으로부터 과대 포장된 정책 지원이 추가됨으로써 농가의 도덕적 해이와 농업의 정치논리 지배구조가 형성되었다.

대규모 투융자사업에 대한 준비가 부족했다. 특히 중앙정부 주도의 의욕적인 정책 추진에 비하여 농업인이나 지자체 등의 수용주체에 대해서는 역할 정립이 상대적으로 소홀하였다. 예를 들어 농가의 경영능력이나 사업성에 대한 평가 체계가 미흡한 상태에서 부적격자가 선정될 수밖에 없었으며, 일부 지자체는 지역안배식으로 사업을 세분하여 집행함으로써 사업 초기부터 부실을 안을 수밖에 없었다는 지적이 있다. 아울러 평균적인 농가를 대상으로 정책을 수립함으로써 농가별 규모나 특성을 반영한 정책이 제대로 이루어지지 못했다는 비판이 있다.

이와 같이 정부는 UR 이후 10여년에 걸쳐 거액의 재정투융자를 통해 상당한 성과를 올렸음에도 불구하고 재계나 산업계 등에서는 농업 투자가 “밑 빠진 독에 물 붓기”라는 부정적 인식이 팽배하다. 그 이유는 한 마디로 농업·농촌에 많은 정책자금을 투입했음에도 불구하고 농업의 국제경쟁력은 여전히 취약한 실정이며, 농가부채의 누적과 농가인구 고령화, 농촌지역 공동화 등의 근본적인 문제가 해결되지 않

은 상태로 남아 있기 때문이다. 특히 앞으로 무역자유화를 더욱 요구하는 도하개발 아젠다(DDA) 협상과 이보다 더 개방 수준이 높은 자유무역협정(FTA)의 추진으로 농업의 위기의식은 UR 때보다 더 커질 것으로 보인다.

〈 90년대 농업구조개선사업에 대한 평가 시각 〉

	농업계 시각	비농업계 시각
성과	<ul style="list-style-type: none"> ① 소비자 후생 증대 ② 물가안정 기여 ③ 농업성장세 회복 ④ 규모화를 통한 구조조정 ⑤ 생산성 제고와 생산비 절감 ⑥ 안정적 생산 유통기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ① 농업생산 안정 및 재해대응력 제고 ② 농산물 가격안정 및 유통시설 확충 ③ 급격한 농가소득 하락의 완충
한계 및 문제	<ul style="list-style-type: none"> ① 구조조정 성과가 크지 않음 ② 농업성장과 농가소득간 괴리 ③ 정책수단과 정책목표간 부조화 ④ 시장개방에 대응한 대책의 부적절 ⑤ 구조조정을 위한 체계적 대책 부족 ⑥ 고투입 집약생산으로 환경부하 가중 ⑦ 예산의 비효율적 운영 및 집행 	<ul style="list-style-type: none"> ① 대외개방 취약, 소득증대 미흡 ② 쌀 공급과잉과 구조조정 지연 ③ 과도한 하드웨어 위주의 지원 ④ 농산물의 품질차별화 미흡 ⑤ 빈번한 부채대책으로 지원방향 왜곡 ⑥ 국내 산림자원 조성 미흡

자료 : 농어업·농어촌특별대책위원회 검토자료(2003. 8).

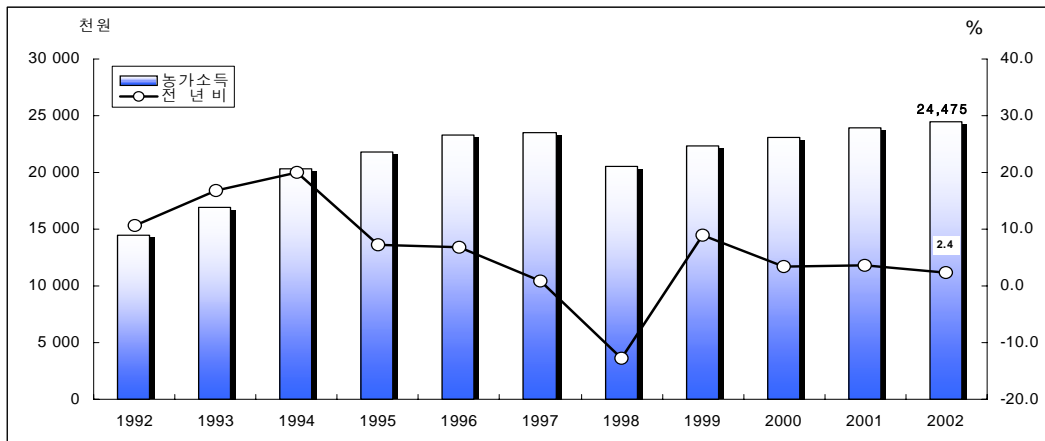
제2장 침체된 농가경제 활성화

1. 농가에도 불어닥친 양극화 현상 극복

참여정부 출범 당시 나라경제가 전반적으로 침체된 상황에서 농업 부문도 활력을 얻지 못했다. 1990년대 중반 이후 계속된 농산물 가격의 하락으로 농가 경제수지는 더욱 악화되었다. 급기야 2002년 농가의 평균 소득은 도시근로자 소득의 73% 수준으로 하락하였다. 자연스럽게 농업인의 상대적인 박탈감은 커지게 되었다.

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

〈 농가소득 변화 추이 〉



주 : ()는 전년비임

〈 농가소득 및 농업소득 연평균 증감율별 농가분포('98~'02) 〉

단위 : 호, (%)

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

자료 : 농가경제통계 표본농가 2,348호 원자료 분석

농가경제가 악화되면서 부채도 빠르게 증가하였다. 농가경제통계에 의하면 1998~'02년간 소득은 감소하고 부채가 증가하는 농가가 전체농가의 22.4%를 차지했다. 그리고 2002년 당시 부채비율(부채/자산)이 40%를 넘는 경영위기 농가는 무려 12%, 이 중 41%(총 농가의 5.2%)는 최근 5년 중 3년 이상이 가계수지 적자 상태로 드러났다.

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

〈 부채 상환능력 지표별 농가분포 추이 〉

단위 : %

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

자료 : 농가경제통계 원자료 분석.

우리나라의 농가 수는 1970년을 기점으로 연평균 1.9%씩 감소하고 있고, 경지면

적은 1968년을 기점으로 대략 연평균 0.6%씩 감소하였다. 이렇게 농가호수는 빠르게 감소한 반면 경지면적 감소는 상대적으로 완만해 호당 경지규모는 오히려 확대되고 있다. 구체적으로 호당 경지면적은 1980년 1.02ha에서 1990년 1.19ha로, 그리고 2002년에는 1.46ha로 늘어났다.

이렇게 농가의 평균적인 경영규모 확대는 미미하지만, 1990년대 후반부터 전업농에게 농지와 가축 등의 자원이 집중되었다. 그러자 대농 층의 생산 비중이 빠르게 늘어났다. 예를 들어 논 3ha 이상을 경작하는 농가는 1990년에 호수로 1.2%, 면적으로 6.2%였다면, 2000년에는 호수 비중이 3.8%, 면적 비중이 20%로 증가하였다. 또, 한우는 20두 이상 농가가 1990년 호수 비중 1.1%, 두수 비중 14.1%였으나, 2000년에는 호수 비중 6.5%, 두수 비중 49.9%로 크게 높아졌다. 시설원예와 축산 등은 대농의 생산 집중이 현저히 드러났다. 특히 양계는 1만 수 이상을 사육하는 2.7%의 농가가 94.1%의 닭을 생산했다.

〈 대규모 농가의 생산 집중 실태(2000년) 〉

단위 : %

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

자료 : 농업총조사 원자료 분석에 의함.

이렇게 대농 층으로 자원이 집중되는 반면, 영세농 계층도 증가하여 2002년에 경지면적 0.5ha 미만 농가가 전체 경종농가의 35%나 차지했다. 2000년도 농업총조사를 통해 영세농의 일반적인 성격을 살펴보았다. 경지면적 0.5ha 미만 농가가 44.1만 호, 경영주의 평균 연령은 60.4세, 65세 이상은 41.5%로 나타났다. 또, 0.5~1ha 계층의 농가는 37.9만호였고 이들 경영주의 31.2%가 65세 이상이었다.

< 영세농의 농업적 지위와 경영체 성격(2000년) >

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

자료 : 농업총조사 원자료 분석에 의함.

산업화 과정에서 농업 분야는 고령자가 지속적으로 누적되었다. 일반적으로 40세 이상의 취업자는 직업 전환이 쉽지 않다. 그러다보니 농업경영자의 94%가 40세 이상인 실정에서 전직이 거의 불가능한 영세 고령농은 농업에 잔류할 수밖에 없다. 게다가 영세농은 생계유지를 목적으로 영농을 하기 때문에 농산물 가격이 하락하고 소득이 감소하더라도 울며 겨자 먹기로 농사를 계속 질 수 밖에 없는 형편이 되었다.

2. 늙어가는 농촌사회의 근본대책이 요구

농촌사회를 특징짓는 가장 큰 변화는 무엇보다도 인구의 고령화다. 농촌 인구의 동향을 보면, 산업화가 시작된 1960년대 이후 계속적으로 읍면 지역의 인구가 크게 감소했다. 특히 유소년 및 청장년이 빠르게 줄어든 반면 65세 이상 인구는 꾸준히 증가해 고령화 추세가 지속되었다.

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

〈 동읍면의 연령별 인구구조 변화(1960, 2000년) 〉

단위 : 천명, %

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

자료 : 통계청, 인구센서스 자료.

이렇게 농촌 지역의 인구가 빠르게 감소하고 고령화되면서 지역사회로서의 자생력이 상실될 우려가 제기됐다. 읍면 지역의 인구 비중은 1980년 42.7%에서 2000년에는 20.3%로 감소했고, 인구 2천명 미만 면이 1985년에 9개에서 2000년 170개 지역으로 늘어났다. 특히 인구 1천명 이하인 면도 17개나 발생했다. 농업인구가 감소한 것이 주된 원인이다. 통계청 인구센서스에 의하면 농촌지역의 농가 비율이 1990년 57%에서 2000년 39%로 감소했다. 따라서 농업의 수익성 저하에 따른 지역농업의 쇠퇴가 농촌인구 감소의 중요한 요인으로 지적되었다.

농촌 인구 감소의 배경에는 농업의 수익성 저하라는 경제적인 이유와 함께 교육·문화 등 생활기초시설이 취약하다는 점도 커다란 작용을 했다. 2000년 통계를 이용해 농촌과 도시의 몇 가지 지표를 비교해 보면, 30년 이상 노후주택 비율이 도시는 4.6%인데 비해 농촌은 20.4%에 달했다. 상·하수도 보급률도 도시는 각각 97%와 83%이지만 농촌은 46%와 19% 수준으로 나타났다. 또한 농촌 지역의 초등학교나 보건지소 등이 통폐합되면서 생활에 불편을 겪는 사례도 증가했다. 농촌이 과소화되면서 많은 초등학교가 하나 둘 폐교되고, 교육·문화시설을 비롯해 생활편익시설도 턱없이 부족하다. 때문에 젊은이들이 농촌을 떠나는 악순환이 계속되고 있다.

〈 도시와 농촌의 주요지표 비교(2000년) 〉

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

자료 : 농림부.

제 2 부 농촌 · 농업인을 살리는 종합대책

제1장 농업 · 농촌의 새로운 미래 개척

1. 새 출발

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

노무현 대통령은 후보 시절에 여러 차례 “농업인의 아들인 만큼 농업을 반드시 살리겠다”고 강조했으며, 특히 농업예산의 확충과 아울러 직접지불제를 통한 농가 소득 증대를 약속했다. 이러한 농업 분야의 선거공약은 2002년 12월 4일 새천년민주당 중앙선거대책위원회 농어업대책본부에서 종합적으로 발표되었다. 당시 “대선 농정공약”에는 개방에 대처할 특별법 제정과 농가소득 안정에 힘쓰겠다는 내용이 담겨있다.

<대선 농정공약>

첫째, 농림예산을 국가예산 대비 10% 수준으로 확충하여 농촌의 활력 증진과 농업의 경쟁력 제고를 위해 집중 투자하겠다. 또한 세계무역기구가 허용하는 다양한 형태의 직접지불제를 도입하여 농림예산의 20%를 직접지불금으로 사용한다.

둘째, 농가부채대책으로 ‘농업인부채특별법’을 개정해 농업인들의 금융 부담을 줄이고, 농업인 희생프로그램을 만들어 각종 정책자금의 상환조건을 5년 거치 15년 장기분할로 바꾸고, 금리도 1.5% 수준으로 인하하겠다.

세째, 2004년 쌀 협상에서 쌀 관세화유예를 관철시키도록 노력하고, 자급률 유지, 가격안정, 고품질 쌀 생산 등을 추진한다. 특히 식량자급과 소득안정을 위하여 논농업직불제 보조금을 ha당 50만원에서 70만원으로 인상하겠다.

네째, 농업통상은 불가피할 경우 개방을 하되 국내 농업피해를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련하며, DDA 협상에서 피해가 예상되는 품목별 대책을 수립하고, 한·칠레 FTA 추진·이행에 관한 특별법 제정도 추진한다.

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

여섯째, 농작물 재해복구비의 보조율을 상향조정하여 자부담을 해소하고, 융자금에 대한 금리도 인하하겠다. 또한 농작물재해보험 대상품목을 채소류까지 확대하고, “농업재해상해보험제”를 마련해 농작업 중의 상해에 대해서도 근로자의 산재보험과 같은 혜택을 받도록 힘쓴다.

일곱째, 농산물가격안정 생산자는 안심하고 생산에 전념하고, 소비자는 안전한 농산물을 적정가격에 구매하도록 유도한다. 학교급식법을 개정하여 학생들에게 질 좋은 우리농산물을 공급하고 농가소득이 안정되도록 힘쓰겠다. 그리고 수출 농산물의 품질경쟁력 제고를 위한 규격화·고급화와 아울러 품목별 전문수출업체 육성, 수출중사자에 대한 정책지원을 펼친다.

여덟째, 협동조합의 단계적 신용·경제사업 분리, 농지제도 개선, 인력육성 등을 통해 농업 경쟁력을 향상시켜 농어민의 소득안정을 도모하겠다. 또한 친환경축산의 정착 지원을 강화한다. 축산농가의 소득경쟁력을 제고하고, 동식물검역과 질병방역 업무부서의 역할과 기능을 조정하여 통합체계를 구축할 것이다. 그리고 농업과 환경의 조화 속에 지속가능한 농업생산을 유도하여 농가소득 증대, 농촌환경 보전, 소비자의 식품안전성 확보 등에 힘쓴다. (2002년 12월 4일)

2. 핵심 과제 발굴

2003년 1월 6일부터 대통령직 인수위원회가 공식 출범해 본격 활동에 들어갔다. 먼저 인수위는 1월 15일까지 부처별 주요 현안 및 업무보고를 받고 1월 말까지 국정과제를 정리한 후, 2월 초부터 주요 국정과제별 실천방안에 대한 공개세미나를 개최해 2월 중순에 국정 방향을 발표하였다.

전북대학교에서 열린 “지방분권과 국가균형발전을 위한 전국순회토론회”에서 노무현 대통령 당선자는 경쟁력 있는 농업을 위해 정부가 적극 나서야 할 것을 강조했다.

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



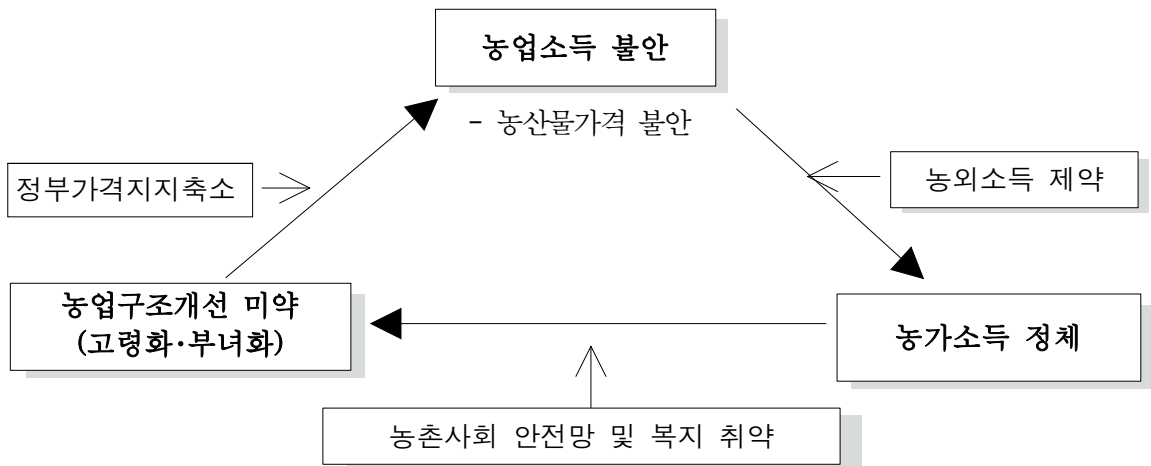
이것은 국가의 복지차원에서 또 농촌사회의 유지라는 것이 우리 건강한 사회를 유지하기 위한 요소이기 때문에 국가의 국토와 국가의 문화를 유지하는 차원에서, 또 다른 측면에서 사회를 유지해 갈 수 있도록 하나는 경제의 원리에 의해서, 하나는 복지의 원리에 의해서 유지할 수 있도록 지원하려고 합니다.” < 2003.2.11>

참여정부 국정운영의 기본 틀은 2003년 2월 16일에 발표된 대통령직 인수위원회의 보고서에 정리되었다. 농업·농촌 정책은 “미래를 열어가는 농어촌”이라는 표제로 담겨져 있다. 이 보고서에는 쟁점화 된 DDA 농업협상과 시장개방 폭 확대, 농업분야의 세계경제 흐름 편입 등을 전제로 새 정부가 이끌어갈 농정의 큰 틀인 “미래를 열어가는 농어촌”의 기본 윤곽이 드러나 있다. 그리고 새 정부가 추진할 농정기조로서 ①공익적 기능과 시장을 지향하는 농업, ②개방화 시대의 농업인 소득안정, ③

농어촌 복지증진 및 지역개발, ④신해양시대의 어업기반 구축 등 4대 실천과제를 선정하였다. 이는 새 정부가 농촌 문제에 대하여 “농업과 농촌의 발전 없이는 선진국이 될 수 없다”는 확고한 철학을 바탕으로 농정을 국가경영 전략 차원에서 다룬다는 의지의 표명이다. 동시에 시장지향적인 산업정책과 이를 보완하는 소득정책 및 사회복지정책을 병행하여 추진함으로써 농촌 문제의 악순환 구조를 선순환 구조로 개편한다는 적극적인 정책기조다.

당시 인수위의 농업 분과에서는 WTO 체제하에서 농업소득의 정체가 농외소득 성장의 한계와 맞물려 도·농간의 소득격차가 지속적으로 확대되는 추세라 해석했다. 즉, 시장개방 확대와 정부의 가격지지 축소로 농산물 가격 불안이 심화되고 농업소득은 정체되었다는 것이다. 또한 농촌인력의 고령화로 농외취업에 한계가 노출되었고, 직접지불제와 농촌관광은 도입 단계로 농외소득원에 제약이 있다고 밝혔다. 영세·고령농가의 재촌탈농을 유도할 수 있는 농촌사회안전망이나 취약한 복지 기반도 활력을 잃어가는 악순환 구조의 상황으로 인식했다.

〈 농촌 문제의 악순환 구조 〉



이에 WTO 체제하에서의 새로운 농정의 기본 틀은 농촌사회안전망과 직접지불제를 양대 축으로 농촌·농업·농업인정책 간의 연계성과 보완성을 높이는 선순환 구조로 개편한다는데 바탕을 두었다. 농업·농촌정책을 농촌사회안전망 구축 등 복지정책과 직접지불제 등 소득안정 정책 중심으로의 전환이 불가피하다는 판단에서다. 농촌사회안전망이 보장되어야 구조조정의 연착륙도 가능하다고 보았다. 아울러 농

업의 공익적 기능 강화를 위해 프랑스의 국토경영계약제도 등을 도입했고, 농촌복지 지원 및 직접 지불 확충에 대한 국민적 공감대를 형성한다는 전략을 세웠다.

[노무현 대통령 당선자에 거는 농업인들의 기대]

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

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

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

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

[농민신문 사설 2003.2.21]

이를 뒷받침하기 위해서는 재정의 산업간 이익 조정자 역할을 강화하여 개방화 혜택을 받는 분야와 불이익을 받는 분야 간 재분배가 필요하다고 판단하였다. 또한 당시 농업계의 숙원이었던 농업예산을 전체 국가예산의 10%까지 확대한다는 전략도 빠트리지는 않았다. 이와 같은 구상은 추후에 농업·농촌 종합대책의 재원 부분인

119조원 투융자계획의 모태가 되었다.

이에 따라 새 정부의 산업정책은 고객 만족, 규모화·조직화, 수출농업을 지향하고, 소득정책은 직접지불제 확충·농어민의 유통가공 참여·고품질 농업을 추구했다. 사회정책은 교육·복지 등 생활여건 개선, 향토산업 육성 등에 주력했다. 특히 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회의 기능을 대폭 강화해 재정경제부·과학기술부·산업자원부·행정자치부·교육인적자원부 등 범정부 협조체제를 구축해 강력히 추진하였다.

구체적인 추진과제로, 먼저 공익적 기능과 시장을 지향하는 농업에 대해서는 여섯 분야의 세부 시책을 마련했다.

- 농업의 공익적 기능을 적극적으로 확충 - 농업정책과 환경정책의 조화·통합을 추진하고, 식량(주곡) 자급률 목표를 설정하며, 숲 가꾸기를 통한 산림 자원화 및 국민의 숲을 조성한다.
- 농업의 시장지향성을 단계적으로 강화 - 공공비축제 도입과 연계하여 양정제도를 재정립한다. 남북통일에 대비하여 쌀 생산능력은 보유하되 생산량은 감축해 나가며, 생산자단체의 자율적인 수급안정 역량을 확충한다.
- DDA 협상에 우리 입장을 적극 주장 - 개도국 지위 및 쌀 관세화 유지에 협상력을 집중하고, EU·일본 등 NTC그룹과 공조체제를 강화하며, 농업인단체 의견 수렴 등 국민적 공감대 속에서 협상을 추진한다.
- 농업 구조조정의 연착륙을 유도 - 시장에서 선택된 우수 농가를 집중 지원하여 전업농으로 육성하고, 경영이양직불제를 대폭 보완하여 고령농의 조기은퇴를 촉진한다. 후계자 육성제도는 신규 창업농 육성방식으로 개편한다. 아울러 농지가격 불안에 대비하여 농지규제를 대폭 완화한다.

〈 대통령직 인수위원회에서 제시한 주요 농정과제 〉

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

- 소비자 및 수출 지향의 품질경쟁력을 제고 - 우수농산물 관리지침(GAP) 제정 및 고품질 농산물 생산을 강화하고, 학교 및 군 급식 확대로 우수한 우리 농산물의 소비를 촉진한다. 해외시장 우위 가능 품목 중심의 전략 수출상품화를 추진한다. 아울러 한국 전통식문화 수출을 위하여 범정부적 지원체계를 구축한다는 아이디어도 포함했다. 이 아이디어는 최근 국가이미지위원회에서 추진 중인 한옥·한글·한복 세계화 등과 함께 추진하는 한식 세계화 정책 추진으로 결실을 보았다.

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

개방화시대의 농업의 소득안정에 대해서는 네 가지 분야의 세부 시책을 마련했다. 먼저, 직접지불제 확충을 위하여 농업의 공익적 기능 지원시스템을 검토하고, 농업직불제를 친환경직불제로 개편해 친환경축산직불제를 도입했다. 또한 소득보전 직불·경영이양직불을 확충하고 어선 감척보상제 등을 추진했다. 이를 위해 직불제 예산을 농업예산의 20%까지 연차별로 확충하는 구상도 담았다.

또한, 부채경감 대책으로서 정책자금 금리를 인하하고, 장기분할 상환 및 워크아웃 방식을 도입하였다. 정상 상환농가에 대한 인센티브를 확대하고 종합자금제를 정착시키도록 했다. 그리고 농업자신용보증제도 개선 및 농신보기금 출연의 확대를 추진했다.

한편, 자율적 수급조절 가격 안정 및 재해보험 확대를 위해 생산자단체의 자조금을 활성화하고, 계약재배와 예약출하시스템 구축을 통해 안정적인 수급 조절에 힘썼다. 생산자단체와 협동조합의 자율적 유통사업 역량을 강화하고, 농작물재해보험 대상 품목을 확대했다. 아울러 운영비를 100% 지원, 보험 성립이 어려운 품목의 재해지원 수준을 넓혔다.

마지막으로, 다양한 소득원 개발을 위해 농촌관광 활성화 등 1차+3차 산업 모델을 확대했다. 전통산업·녹색관광과 친환경농업의 연계를 강화하며, 생산자·생산자단체의 전통식품 등 유통가공업의 참여를 유도했다.

농촌 복지증진 및 지역개발에 대해서는 EU, 미국, 일본 등 선진국도 최근 농촌 주민의 복지증진시책을 농정의 핵심영역으로 취급한다는 사례를 전향적으로 분석했다. 그리고 다음과 같은 세 분야의 미션을 정했다.

- 농업인연금제도를 강화하라!

농촌형 사회안전망(safety-net)을 확충하기 위해 농업인연금제도를 강화하여 농업 구조조정을 뒷받침한다.

건강보험료 경감률을 50% 수준으로, 재해공제사업을 산재보험 수준으로 확대한다.

- 복지 인프라를 확충하라!

농촌 삶의 질 향상 등 기초 복지 인프라 확충을 위해 농촌 교사 인센티브 제공 등 교육환경 개선에 힘썼다. 농촌 보건·의료서비스의 접근성과 질을 개선하며, 농촌 영유아 보육과 여성농업인 및 노인복지를 강화한다. 또한 '농어촌 복지 증진 및 지역개발 특별법' 및 '농어촌교육특별법'을 제정하고, 농특세 시한 연장 및 용도 조정으로 농촌 복지재원을 충당한다.

- 주민참여형 농촌발전모델을 찾아라!

농촌 지역개발과 활성화를 위해 주민 참여형 농촌지역발전 모델을 개발하고 농촌 계획제도를 도입한다. 농촌주택 추가 취득시의 양도세 면제 및 지방세 중과 배제를 추진한다.

제2장 농정의 로드맵 마련

1. 농정기획단 구성

참여정부가 출범하면서 농림부는 대통령직 인수위원회에서 제시한 “미래를 열어가는 농어촌”의 실천을 위한 세부 추진방안을 적극 검토했다. 농림부 김영진 장관은 2003년 3월 14일 대통령에게 주요현안 업무보고를 하면서 “특별 작업반을 구성하여 상반기 중에 참여정부 농정의 청사진을 제시하겠다”는 계획을 밝혔다.

4월 18일에는 ‘농어촌대책T/F’가 설치되었다. 농어촌대책 T/F는 대통령 정책실 소관으로 인수위에서 제시한 “미래를 열어가는 농어촌” 대책을 중점적으로 추진하고자 발족됐다. 특히 농어촌T/F팀장이 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회 사무국장을 겸무했다. 농특위에서 논의된 주요과제를 대통령에게 보고하여 정부 정책으로 확정한다. 또 이를 관련부처에 통보, 집행토록 했다.

TIP! 농어업·농어촌특별대책위원회란?

세계무역기구의 새로운 다자간 무역협상에 대비해 국민적 합의를 바탕으로 농어업·농어촌발전을 위한 중장기 정책방향과 그 실천계획을 협의하고 대통령의 자문에 응하기 위한 기구다. 2002년 3월에 발족해 활동해 왔다. 특히 21세기를 대비한 농어업·농어촌특별대책 마련에 주력했다. 위원회의 논의를 거쳐 2002년 12월에 「농어업·농어촌의 새로운 활로 - 소비자를 생각하는 농어업, 도시민과 함께 가꾸는 농어촌」이라는 보고서를 발간했다.

2003년 5월 2일에는 농림부에 중장기 농정의 기본 틀 마련을 위한 “농정기획단”이 구성되었다. “미래를 열어가는 농어촌”의 구체적인 실천계획을 세운다는 취지다. 농정기획단에 상반기 동안에 DDA 이후 농업의 변화를 감안하여 10년 후의 농업·농촌 비전 검토, 부채대책, 직접지불제, 투융자 개편 방향 등의 추진계획 수립 등의 임무가 주어졌다. 또 농정기획단은 대통령 정책실 농어촌대책T/F 및 농특위와 유기적인 협력체계를 이뤘다. 이들은 쌀산업종합대책 보완, 농업구조조정 연착륙 방안, 농업후계인력 양성 체계화, 인삼 경쟁력 제고, FTA 이행관련 지원, 농특세 연장, 농어촌 교육 및 복지 개선 등을 검토했다. 그리고 하반기부터는 미래를 열어가는 농어촌

실천계획을 보완하면서 농업·농촌발전 기본계획으로 발전시켜나갔다. 농정개혁단은 이후 농촌경제연구원 등 전문가와 함께 분야별 검토를 거쳐 대책시안을 마련했다.

2. 오랜 진통을 거친 한·칠레 FTA 국회 비준

참여정부가 출범하면서 가장 먼저 부딪힌 과제는 칠레와의 FTA 비준과 보완대책 준비였다. 한-칠레 FTA는 국민의 정부 때인 1999년 12월에 칠레 산티아고에서 제1차 협상을 시작한 후 약 3년 만인 2002년 10월에 타결되어 국회 비준을 기다리는 상태였다. 정부는 국회비준을 위해 부처별 국내보완대책을 마련토록 했다. 이에 따라 농림부는 2002년 7월부터 지원대책 마련에 착수해 각 품목단체의 의견을 수렴하고 전문가 자문을 거쳐 세부추진계획을 세워 나갔다.

한-칠레 FTA에 대해 농업인단체들은 그간의 협상 과정에서도 알 수 있듯 많은 반대를 했다. 그리고 협상 타결 이후에는 적극적으로 비준 저지 의사를 표명하였다. 새 정부가 출범하면서 농업인단체의 저항은 더욱 강해졌다. 특히 농민연대의 단체들은 “국회가 절대로 비준을 해서는 안 된다”며 국회의원들을 압박하였고, 지역구 의원들을 찾아다니며 반대서명을 받기도 했다. 2003년 6월 20일에는 서울 여의도 국회의사당 앞에서 ‘한·칠레 FTA 반대 전국농민대회’를 열었다. 6월 23일에는 전국 농민회총연맹 중앙의장단과 경남도 연맹, 충남도 연맹 소속의 농업인 200여명이 ‘한-칠레 자유무역협정(FTA)반대를 위한 기자회견’을 자청했다. 이들은 “한-칠레 FTA에 대한 무효화를 선언하고 재협상할 것”을 촉구하면서 6월 28일까지 청와대 앞에서 시한부 천막농성에 돌입했다.



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

우여곡절 끝에 정부(외교통상부)는 2003년 7월 8일에 한-칠레 FTA 비준동의안을 국회에 제출했다. 7월 14일 정부는 정부과천청사에서 대통령 주재의 경제민생점검 회의를 열어 농특세 과세기간을 연장하는 등 하반기 경제운용방향을 확정했다. 이날 회의에서 정부는 농특세 연장을 통해 농촌 복지와 지역개발 사업에 투자를 늘리고 경쟁력 있는 농산물의 수출을 늘리기 위해 유망 품목과 전문 수출업체를 중심으로 수출물류비 등을 지원한다고 발표했다. 고령·소규모 농가의 경영이양을 촉진하고 이양된 농지는 젊고 유능한 전업농에 집중될 수 있도록 경영이양직불제를 개선하기로 했다. 아울러 FTA로 인한 피해산업 보호를 위해 자유무역협정 지원특별법을 제정하고, 정부 출연금 이외에 마사회 적립금 등 다양한 재원으로 FTA 특별기금을 설치하는 방침을 세웠다.

이에 따라 한-칠레 FTA 비준동의안과 연계된 '자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법안'(FTA지원특별법안)이 7월 23일 국회에 제출되었다. 민주당 임채정 의원이 대표발의한 이 법안은 향후 7년간 8천억원 수준의 특별기금을 조성해 농어가에 지원하는 것을 골자로 하고 있다. FTA지원특별법안이 국회에 제출되면서 농업계와 정치권의 반발이 더욱 거세어졌다. 특히 농업인단체들은 FTA 지원특별법안의 발의에 동참한 의원들과 비준안에 찬성표를 던지는 의원들을 상대로 이듬해 총선 때 낙선운동을 펼치겠다고 경고할 정도로 강하게 대응했다. 이렇듯 국회에 제출된 비준동의안은 정부의 조속한 추진이라는 의지에도 불구하고 농업인단체 등의 강력한 반발로 순조롭게 처리되지 못했다.

국회 농림해양수산위원회는 7월 24일 개최한 전체회의에서 한-칠레 FTA 비준동의안에 대한 상임위 차원의 의견을 모아 통일외교통상위원회에 제시하려던 방침을 철회하고 의견제시건을 다음 회기로 넘겼다. 결국 한-칠레 FTA 비준동의안은 협상이 타결된 지 16개월 만인 2004년 2월 16일 국회를 통과, 그 해 4월부터 이행에 들어갔다.

3. 베일 벗은 농업·농촌 종합대책

2003년 7월 28일 허상만 농림부 장관이 취임하면서 당일 농림부는 FTA 특별대책 등 주요농정 추진상황 및 DDA 농업협상과 농업·농촌대책 등을 대통령에게 보고하

였다. 특히 한·칠레 FTA 국회비준안은 FTA이행지원특별법과 농어촌특별세법, 농어
가부채경감특별법, 농업인의 삶의 질 향상 및 지역개발촉진 특별법 등 4대 특별법
과 연계해 처리하는 방안을 보고했다. 이 자리에서 노무현 대통령은 FTA 국회비준
에 대해 농림부가 어려운 문제를 타결해 나간다는 자신감을 가지고 적극적으로 농
업인단체를 설득해줄 것을 당부했다. 또한 농정현안을 정치권에 기대기보다는 농림
부 공무원들이 나서서 풀어나가야 한다면서 전략적 밑그림을 가지고 각자가 책임진
다는 자세로 임할 것을 강조했다.

허상만 장관은 취임사에서 “FTA와 DDA 등 어려운 과제들을 해결하기 위해서는
충분한 준비와 대화 그리고 대타협이 필요한 시점”이라고 강조하면서 “농정대책 수
립에 현장의 의견을 최대한 수렴하겠다”는 의지를 밝혔다. 그리고 농업인단체와의
의견을 교환하고자 8월 2일에 농민단체와 농림부 간부로 구성된 “농정협의회”를 구
성했다.

대통령 업무보고 이후 종합대책의 윤곽이 잡히면서 2003년 8월부터 세부추진계
획과 중장기 투융자계획 작성이 본격적으로 시작되었다. 농림부는 종합적인 대책을
마련하고자 8월 6일부터 12일까지 재정경제부를 비롯한 12개 부처에 공문을 보내
각 부처에서 자체적으로 추진 중인 중인 농업인과 농촌 대상사업 및 투융자계획을 파악
했다. 8월 11일에는 기존의 농정기획단에 추가적으로 품목별 대책팀을 편성, 농림부
차관을 단장으로 하는 “농업·농촌 비전 2013 작업단”을 설치했다.

그해 8월 하순 경 대책의 주요내용과 투융자계획이 드러나면서 농림부는 이를
종합해 “농업·농촌 종합대책(안)”으로 명명하고, 8월 29일에는 열린우리당과 고위당
정정책조정회의를 개최했다. 이 자리에서 DDA, FTA, 쌀 재협상 등에 대비해 참여
정부 농정의 기본 틀을 확립하고 중장기 투융자계획을 세운다는데 의견을 같이 했
다. 또한 FTA관련 4대 입법인 “FTA 체결에 따른 농업인등의 지원에 관한 특별법”
(제정), “농어촌특별세법”(개정), “농어업인 삶의질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에
관한 특별법”(제정), “농어업인 부채경감에 관한 특별조치법”(개정) 등 관련법령을
제·개정하기로 하였다.

9월 들어 농림부는 기존의 작업단을 “중장기 농업·농촌대책단”(단장 농림부 차관)으로 확대 개편해 구조조정1팀(농업구조정책 중심), 구조조정2팀(품목대책 중심), 소득 및 경영안정팀, 복지팀, 농촌지역개발팀 등의 5개팀으로 작업을 진행했다. 이들 작업팀은 담당국장 책임 하에 세부추진계획과 품목별 대책에 대한 구체적인 정책 수단과 정책 프로그램을 검토했다. 그리고 이에 근거한 투융자계획을 철저히 수립해 나갔다. 이러한 작업과정을 통해 투융자 규모의 윤곽이 드러났다. 2004년부터 2013년까지 10년 동안 중앙정부의 투융자 소요는 농업경쟁력 분야 64조 8천억원, 소득 및 경영안정 분야 38조원, 복지증진 및 지역개발 분야 16조 5천억원 등 총 119조 3천억원으로 집계되었다.

이렇게 작성된 “농업·농촌 종합대책(안)”을 놓고 9월 24일 관계부처 차관회의가 개최됐다. 그 후 10월 8일에는 국무총리 보고, 10월 16일에는 대통령 보고(제1차) 등이 이루어졌다. 농림부는 “향후 10년간의 전체 투융자 규모를 119조원 수준으로 하여 1단계로 전반기 5년간 51조원을 중기재정계획에 반영, 농특세의 10년 연장, 농정 패러다임 전환에 따른 투자 우선순위의 조정, 투융자계획의 3년 단위 조정·평가” 등을 보고하였다. 이 자리에서 노무현 대통령은 한·칠레FTA 비준과 연계하여 투융자 계획을 보완하도록 지시했다.

제1차 대통령 보고에서 지적된 사항을 보완한 2차안이 “농업·농촌 중장기 투융자 계획”이라는 제목으로 10월 30일 국무총리 보고, 10월 31일 대통령 보고로 이어졌다. 허상만 장관은 대통령에게 “11월 11일 농업인의 날에 농업·농촌에 대한 정부의 확고한 투융자 의지를 표명할 것을 건의했다. 그 후 농림부는 투융자 계획을 일부 조정, 11월 5일 경제장관 간담회에서 검토했다. 그리고 11월 10일에 최종적으로 대통령 보고를 마쳤다. 그리고 11월 11일 농촌진흥청에서 개최된 「제8회 농업인의 날」, 119조원 투융자계획이 발표되었다.

존경하는 전국의 농업인 여러분 그리고 농업 지도자 여러분, 여덟 번째 ‘농업인의 날’을 축하드립니다. 수상자 여러분께도 축하의 박수를 보냅니다.

<중략>

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



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

<이하 생략> [2003.11.11]

이 날 노무현 대통령의 농업·농촌 지원대책에 대해 농민단체들은 농업·농촌의 획기적인 발전에 무게를 둔 이번 결단을 반겼다. 한농연은 성명을 통해 정부가 농업회생을 위해 중장기 대책을 제시한 점은 전향적 의지로 평가했다. “그러나 이것이 용두사미가 되지 않으려면 확실한 재원마련 방안과 정부 의지가 수반되어야 한다”고 밝혔다. 반면, 전농은 “농림부의 발표는 농민들의 의견수렴을 제대로 하지 않은 졸속대책”이며 “한·칠레 FTA는 반드시 거부되어야 하고 4대 입법은 당연히 정부와 국회가 해야 할 일”이라고 지적했다.

4. 농촌 살리기에 힘 모아

2003년 10월부터 내부적으로 종합대책의 세부추진계획을 수립하는 한편, 대외적으로는 종합대책의 이해를 넓히기에 힘썼다. 특히 종합대책의 세부계획에 대한 자문과 이해 증진을 위하여 “농정개혁자문단”을 구성하고 회의를 개최했다. 11월 하순부터는 종합대책에 대한 지역토론회를 열었고, 각종 교육과 설명회를 마련했다. 농정개혁자문단은 농업·농촌 종합대책의 세부계획에 대한 자문과 이해 증진을 위해 구성되었다. 2003년 10월부터 12월까지 2개월 동안 5회에 걸친 심도 깊은 논의와 의견 수렴과정이 진행되었다. 쌀 정책과 관련하여 6ha 규모의 전업농 육성과 더불어 나머지 소규모 농가에 대한 방책 역시 중요한 사안이며, RPC 경영효율 제고를 위한

RPC간 합병, 통합 등 규모화사업에 대한 중요성이 대두되었다. 농업의 미래는 우수한 인력에 의해 창출된다. 그래서 한국농업전문학교를 전문 농업경영인 양성을 위한 전문직업 훈련기관으로 개편하자는데 의견이 모였다. 농업경영에 실질적 도움이 되는 교육과 각 지역별 농과대학과 지역농업 간 연계로 지역 농업 특성에 맞는 연구와 인프라 구축이 시급함을 강조했다.

또한 농산물의 생산·유통·소비에 이르기까지 전 단계가 연계된 시스템 구축은 식품의 안전성확보와 고품질 농산물 생산 및 공급을 위해서도 필수적요소다. 이는 우리 농산물의 수출 경쟁력 확대에도 중요한 기반이다. 안전한 쇠고기 공급을 위해 사육단계부터 축종별 HACCP 적용, 생산이력제 도입에 대해 적극적으로 검토했다. 양돈 생산자 단체가 자율적으로 수급을 조절하는 양돈 자조금 역할의 성공여부가 거론되었고, 유기축산에 대한 필요성과 지원확대 방안이 제시되었다. 기타 농정시책으로는 농업기반공사의 기능을 농업구조개선과 농촌 지역개발 중심으로 전환하자는 제안이 나왔다. 농산물 유통공사는 수출공사로 개편해 각 공사의 기능 혁신과 경쟁력 강화 방안도 대두됐다.

119조원 투융자계획이 발표된 뒤 2003년 11월 14일 농림부 대회의실에서 16개 시·도 농정과장회의가 열렸다. 이 회의에서 농정국장은 농업·농촌 종합대책과 투융자 계획 내용을 설명했다. 종합대책에 대한 지자체 의견 제출과 전국 9개 도에서 개최될 지역별 토론회에 농업인과 각 단체의 적극적인 참여를 요청했다.

지역토론회는 경남을 제외한 8개 도에서 예정되었다. 그러나 11월 24일부터 26일까지 경기, 충남, 전북지역에서만 계획대로 진행됐다. 나머지 지역은 농민단체의 반대로 무산되었다. 정부의 종합대책안이 DDA나 FTA 그리고 쌀재협상에 대한 근본적인 대책으로서 미흡하다는 것이 그 이유였다.

3개 지역의 토론회에서 제기된 의견은 다음과 같다.

- 현재 대부분의 지역에서 추진되는 농업·농촌 종합대책의 기본 방향에는 공감한다.
- 직불제 확충, 농업·농촌·식품으로의 정책 영역 확대는 바람직하지만 농업·농촌의 미래에 대한 확신을 주기에 미흡하다.

- 지역특색과 실정에 맞는, 농민들의 피부에 와 닿는 정책이 되기 위한 보완이 필요하다.

문제점과 개선 사항도 논의 됐다.

- 영세·고령농 대책 없는 전업농 육성 정책이 문제다.
- 신규 농업인력, 귀농인력에 대한 대책이 요구된다.
- 농가소득 증대를 위한 농촌 가공공장 등 농외소득 대책이 시급하다.
- 지역 농·축협 업무에 대한 구조개편을 추진하라. 장기적인 식량자급률 목표를 제시하여야 하며, 통일을 대비한 농정이 추진되어야 한다.
- 농가부채 대책으로는 상호금융금리 인하, 자연재해시 실질적 지원을 위한 재해 보상법 마련, 교육, 보육 관련 시설확충 등의 농촌 복지·교육대책이 요구된다.

그리고 대통령자문 농업·농촌특별대책위원회(이하 농특위)에서도 종합대책의 실천방안에 대한 논의가 진행되었다. 2002년에 설치된 농특위는 그 해 말에 중장기 정책으로 “농업·농촌의 새로운 활로”를 제안하고, 2003년에는 “농업·농촌특별대책 실천방안”을 모색했다. 이러한 맥락에서 「농업·농촌 종합대책」은 농특위에서 논의 해 온 중장기 정책과도 불가분의 관계를 갖는다. 농특위는 11월부터 12월까지 일곱 차례에 걸쳐 종합대책의 추진 방안을 중심으로 논의하였다. 영세소농과 고령농의 복지 증진 정책의 절실함, 자연순환형 농업 장려, 농민 스스로 가격 품질 경쟁력에 대한 노력을 기울일 것, 농촌관광 활성화 등 소득안정을 위한 정책지원 등이 활발히 논의 되었다.

〈농특위, 종합대책 추진 방안(농특위, 2003)〉

- 농업·농촌 종합대책의 내용과 일정 등에 대한 농업계, 일반국민의 공감대 형성이 종합대책의 성패를 결정짓는 핵심 사안이다. 종합대책에서 제시하고 있는 정책 목표와 농업현실사이에는 괴리가 있다. 그러므로 무리한 정책적 목표 달성을 위한 종합대책이 아닌 농업·농촌의 현실을 개선해 나가야 한다. 특히, 종합대책에 의한 향후 농정은 시장기능 활성화와 정부기능 유지 즉, 영세소농·고령농 등에 대한 생계 및 복지 증진 등이 조화를 이룰 수 있는 정책이 우선된다.

- 농지시장의 수급불균형에 따른 농지가격 불안에 대비하기 위해 농지은행제도를 도입하고 농업기반공사의 기능을 보완·활용하여 농업구조개선 기능을 확충시켜 나가자. 전업농 육성과 규모화 사업도 중요하지만 중소·고령농에 대한 정책도 필수적이다. 미래 농업인상에 걸맞은 농업인에 대한 정의 재정립 및 기준강화가 절실하다. 친환경농업은 향후 고품질 농산물뿐만 아니라 근본적으로 환경을 보존하고 지속 가능한 농업발전을 위해 추진한다. 그러므로 화학비료, 농약 투입 절감과 함께 축산과 경종 농업이 연계된 자연순환형 농업의 중요성을 강조한다. 안전한 먹을거리에 대한 국민적 관심도가 점점 높아지고 있다. 소비자의 알 권리 확보 및 농산물 유통질서 확립을 위해 원산지표시 관리 강화, 원산지 단속 효율화 및 체계화를 위해 전 국민적인 감시체계를 확립하자.
- 쌀은 우리 농업에 있어 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 그만큼 농민 스스로 품질과 가격 경쟁력을 가질 수 있는 정책을 추진한다. RPC의 효율적인 운영을 위한 경영 안정화 방안이 필요하다. 현재 계획되어 있는 직불제도로는 안정적인 소득원으로서의 역할이 어려워보이므로, 향후 실질적인 소득보전제도로 발전되어야 한다. 직불제 뿐만 아니라 농촌관광 활성화 등 소득안정화를 위해 자구적인 노력을 기울이도록 정책적 지원이 절실하다.

2003년 12월 8~9일 양일간에는 각 지역 농협 본부 회의실에서 농협 조합장 및 시·군지부장을 대상으로 한 종합대책 설명회가 있었다. 조합장과 지부장 등 총 1천 4백여 명이 참석하여 종합대책에 관한 관심을 보여 주었다. 농림부는 이 설명회에서 농업·농촌 종합대책에 대한 전반적인 설명과 질의를 통해 각 지역별 특성 및 의견을 수렴했다. 쌀농사가 주를 이루는 전남 지역은 쌀 생산 전업농 확보를 위한 영농규모화 사업(특히 매매)의 경우 금융비용 등을 감안할 때 소득 향상 효과가 없으므로 이를 고려한 정책지원이 필요하다는 의견이 있었다. 강원도는 지역 특성상 밭이 많은 만큼 밭 전업농에 대한 지원책과, 밭 기반 정비사업의 지속적인 확대를 제안하였다. 또한 대부분의 농협이 RPC 운영과 관련하여 부채가 많으므로 RPC 경영 활성화대책을 요구했다. 119조 투융자사업이 과거 42조원 사업처럼 비판 받지 않도록 신중한 사업계획 수립과 수행을 요청했다.

2003년 12월에는 농림부 장관을 비롯한 관련청장 시장 군수 시 군의회 의장까지 참여하는 전국 규모의 농정대토론회가 열렸다.

〈농정대토론회〉

일시 : 2003년 12월 15일

장소 : 정부대전청사 대강당

참석자 : 농림부 장관, 기획관리실장, 농정국장, 농촌진흥청장, 산림청장,
전국 지자체 시장·군수, 부시장·부군수 등 370명, 시군의회 의
장 및 부의장, 의원 등 116명 등 총 500명

주요내용: 농촌 일선 행정현장의 의견 수렴 및 주요 농정시책을 브리핑

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

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

2003년 12월 24일에는 허상만 농림부 장관 주재로 농민단체장 19명들과 토론회가 열렸다. 이 날 현장의 경험을 바탕으로 농업·농촌의 미래를 위한 실질적인 대책들이 논의되었다. 논의 내용은 다음과 같다.

- RPC 운영자금(정책자금) 취급기관을 농협뿐만 아니라 시중은행으로 확대해 민간 RPC도 적극 지원받게 하자.
- 쌀 소비 확대를 위한 홍보추진 및 농산물 소비촉진 홍보 예산을 확대하자.
- 농업인력 정책과 관련해 영농 후계자와 전업농 등을 농업전문인력 개념으로 전

환하여 육성체계를 일원화하자.

- 귀농인력 등 신규진입 농업인에게 실질적이며 다양한 지원이 요구된다. 전문농업교육을 받은 젊은 인재를 창업농으로 선발하여 육성 지원하자.
- 고품질 친환경 농업 부문에서는 친환경농업지원 투융자 규모를 연차적으로 늘리자. 현실적인 지원확대와 고품질·안전농산물 생산농가에 인센티브를 부여하는 제도를 마련하자.
- 협동조합 중심의 유통 및 가공체계 확립을 위해 일선 조합을 농산물 판매, 유통사업의 중심축으로 발전시키자. 그래서 조합원이 생산한 농산물의 마케팅을 전문적으로 담당하는 조직으로 육성하고 중앙회는 마케팅 활동 지원 등 경제사업역량을 강화하자.
- 재해보험 운영비 지원확대와 특산단지를 지자체 주도하에 지역특색을 살릴 수 있는 소수정예품목 중심으로 재편해 활성화시키자.
- 종합적인 농가인구 감소와 농촌인구유출 방지대책을 세워 국토 균형발전을 꾀하자.
- 농업·농촌의 경제적·환경적·사회적 역할에 대한 가치평가가 제대로 이루어져야 한다.
- 농업이 총 취업자의 10%를 맡고 있는 고용산업, 국민의 식량을 책임지는 생명·국가기간산업임을 전 국민이 인식할 수 있도록 다양한 홍보활동과 노력이 필요하다.

이렇게 각계의 의견을 수렴하면서 보완된 「농업·농촌 종합대책」은 2004년 2월 23일 범정부 차원의 보고대회를 개최함으로써 확정되었다. 허상만 장관은 대책을 발표하면서 이번 종합대책의 의미를 두 가지로 설명하였다. 첫째는 DDA농업협상, 쌀재협상 등 새로운 국제 농업 질서 변화에 대비하여 우리 농업·농촌을 발전시키기 위한 향후 10년간의 농정 로드맵이라는 것이다. 둘째는 과거와 달리 농업 중심에서 식품과 농촌으로 정책대상을 확대하고 농가 소득안정 및 농촌 복지대책을 포괄하는 명실상부한 종합적인 대책이라는 점을 강조하였다.

또한 김화중 보건복지부장관은 농촌 복지대책을 발표하였고, 윤덕홍 교육인적자원부장관은 농촌 교육대책을 발표하였다.



농어민신문 2004.2.25



농민신문 2004.2.25

제3장 종합대책의 주요 내용

1. 농업인과 소비자가 다함께 웃는 정책

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

농업의 체질강화 쌀에 대해서는 해방 이후 지속되어온 수매제도를 식량안보 목적의 공공비축제로 전환하였다. 채소류는 최저보장가격제도를 종전 최저가 수매방식에서 계약재배 사업 중심으로 바꾸어 추진함으로써 시장기능을 강화하였다. 또한 미래농업을 선도할 정예인력 육성을 위해 농업 인턴제, 창업농 후견인제 등 성공적인 영농 정착 지원 시스템을 구축하였다. 한국농업전문학교를 창업농 양성 전문기관으로 육성하였다. 농지의 매매·임대차를 통한 규모화 지원을 위해 영농규모화 사업을 확대하고 농지은행을 도입해 2010년까지 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호 육성을 목표로 정하였다.

소비자가 만족하는 친환경·고품질 농업의 실현 광역 친환경농업단지 조성, 친환경축산직불제 도입, 축산과 경종을 연계하는 축산분뇨 자원화사업을 확대키로 하였다. 농산물의 생산·유통 전 과정에서 안전관리가 가능하도록 우수농산물관리제도(GAP)·쇠고기 생산이력제를 도입키로 하였고 위해요소중점관리기준(HACCP) 적용을 확대해 나가기로 하였다.

농업의 새로운 동력 확충 지자체 및 지방대학·산업체·연구기관 간의 네트워크로, 유기적으로 협조하는 지역농업클러스터를 구축키로 하였다. 미래 유망기술을 중심으로 핵심 기술 분야를 중점 지원하고 친환경농업이나 수확 후 관리기술 품질고급화 기술 등 현장에서 필요한 기술개발에 역점을 두었다. 농업과 연계한 식품산업 발전기반을 마련키로 하고 식품관련업체에 대해 우수농산물 사용과 연계하여 시설현대화 등을 집중 지원키로 하였다. 농산물 소비기반 확보를 위해 농산물 소비촉진 홍보를 확대하고 지역농산물을 학교급식에 사용하도록 우수농산물 공급지원을 추진했다.

2. 참여정부와 함께 하는 ‘참여농정’

농업·농촌 종합대책은 앞 절의 입안 과정에서 살펴보았듯 많은 논란 가운데서도 알찬 결실을 보았다. 처음 시작은 대통령직 인수위에서 틀어 잡힌 “미래를 열어가는 농어촌” 구상의 정책화를 위함이었다. 그러나 시기적으로 한-칠레 FTA 국회비준 동의와 맞물려 추진되면서 지원 대책이 보장되는 등 중장기 투융자계획으로 구체화됐다. 이렇게 각계의 다양한 의견을 수렴하면서 ‘참여농정’ 방식으로 종합대책이 수립된 셈이다. 대책 수립의 과정에서 쟁점이 되었던 몇 가지 사항과 그에 따른 의견 수렴 내용을 정리해 보았다.

참여정부의 정책기조인 시장지향적 농업구조로의 개편

농업인단체들은 농업 문제가 경제논리로만 설명될 수 없다고 하면서 ‘시장지향적’이라는 용어에 대하여 민감하게 받아들였다. 이에 대하여 농업인단체와 정부 관계자가 참여한 농특위에서 열띤 토론이 이어졌다. 결국 농업에도 시장기능이 원활하게 작동되어야 하지만, 비농업계에서도 농업의 다원적 기능을 이해해야 한다는데 의견이 모아졌다.

농어촌복지 정책과 예산을 농정 영역에 포함

기존에 농림부에서도 농업인에 대한 복지대책을 담당해 왔다. 하지만 참여정부 농정에서는 농촌복지 정책을 명시적으로 확충해 투융자계획을 수립하였다. 따라서 농업·농촌 종합대책에 대한 관계부처 협의 과정에서 보건복지부로부터 업무 영역을 침해한다는 반발이 제기되었다. 이를 조정하기 위해 농어촌복지특별법안을 총리 주재의 관계장관회의에서 논의했고, 농특위도 보건복지부 관계자와 농업인단체 임원들의 의견을 조율해 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 제정에 이르렀다.

투융자 규모의 적정성

농업인단체와 예산당국의 견해 차이에서 발생했다. 투융자계획안이 논의되던 2003년 무렵에도 농업투융자에 대한 사회적 인식이 긍정적이지 못했다. 그 상태에서 119조원 투융자라는 것은 상당히 큰 금액이었다. 따라서 협의 과정에서 예산당국은 투융자 확충에 어려움을 표명했다. 한농연 등 농업인단체들도 정책적인 의지

가 담긴 규모라는 평가를 할 정도였다. 농림부 초안은 조심스럽게 중기재정계획으로 5년 정도 확정하는 안이었으나, 10년 투융자 계획으로 확정된 것은 대통령의 결단이라고 평가할 수 있다.

농업인의 현실적 대책 요구에 대한 투융자 방식

과거의 UR 대책은 SOC나 시설투자 중심으로 농가소득 증대에 직접 연계되지 못했다. 과도한 투자에 의한 부채 증가가 문제점으로 지적됐다. 따라서 농림부는 투융자계획을 수립하면서 투자 비중을 늘리는 동시에 농가소득 보전을 위한 직접지불제를 다양하게 도입하고자 했다. 외국사례를 벤치마킹하여 도입 가능한 직접지불제를 검토했다. 그리고 농업인단체를 비롯한 현장의 의견을 들어가면서 우리 실정에 맞는 직접지불 방식을 설계했다.

종합대책에 대한 현장 의견 수렴

사실 종합대책 초안이 드러나기까지는 학계나 연구기관의 자문을 얻는 수준이었다. 농업인단체나 현장의 의견 수렴을 본격적으로 추진한 것은 2003년 11월부터였다. 그동안 농림부는 종합대책 초안 마련도 신중하게 추진했다. 그러나 대통령이 119조원 지원대책을 발표한 이후부터 지역토론회 및 설명회 등을 개최, 적극적인 현장 의견을 수렴했다. 2004년 2월에 발표된 농업·농촌 종합대책 이후 각계 의견을 반영해 정책프로그램을 보완했다. 그리고 종합대책을 농업·농촌기본법 상의 기본계획으로 확정했다. 마침내 2004년 12월에는 “농업·농촌발전 세부추진계획”을 완성했다.

3. 농정 패러다임의 획기적 전환

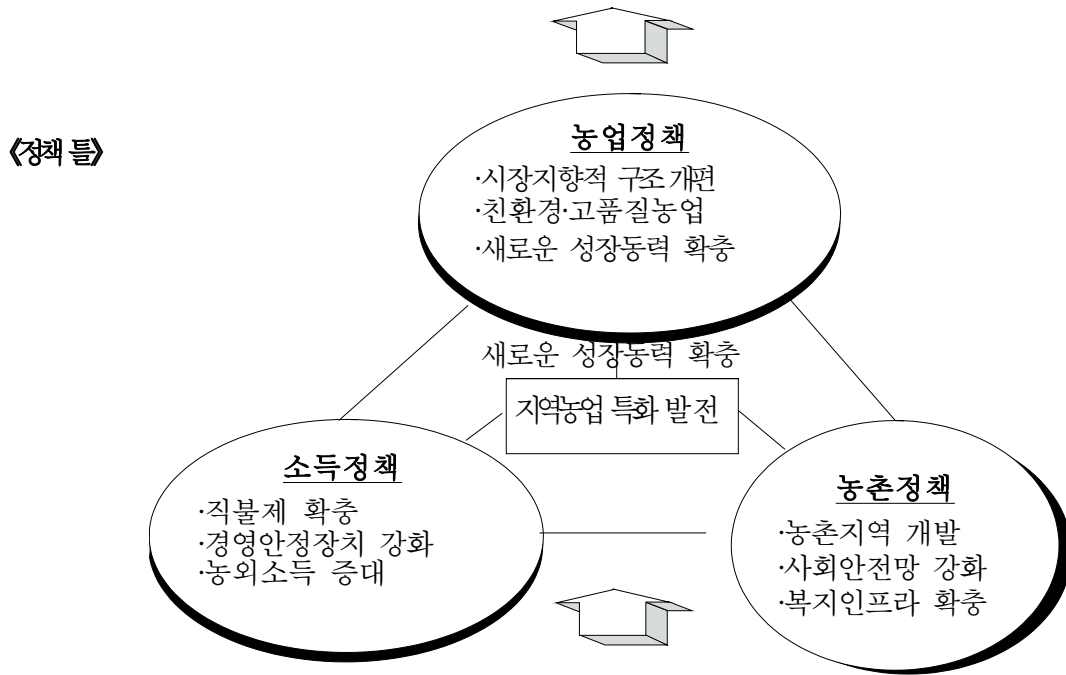
1990년대 들어 추진된 농업부문의 장기적인 종합대책 마련과 투융자 규모의 확대로 농업의 구조조정이 진전되고 생산 및 유통기반이 정비되는 등 나름대로 성과가 있었다. 그러나 농업부문의 투융자 효율성에 대한 일반국민이나 언론의 평가는 긍정적이지만은 않았다. 특히 2004년 쌀 협상을 앞두고 관세화유예 연장의 필요성이 강조되면서 기존의 농업정책에 대한 회의적 시각은 더욱 커질 수밖에 없었다. 또한 DDA 협상의 진전과 칠레와의 FTA 체결 등으로 시장개방 폭의 확대가 불가피한 상황을 고려할 때, 이에 대비한 농업 경쟁력 강화라는 시대적 과제를 해결하기 위해 서라도 장기적인 청사진이 절실했다. 이러한 정책여건에 대응하기 위해 참여정부는 농업부문의 종합적인 장기계획으로서 농업·농촌 종합대책을 제시했다.

참여정부는 출범과 함께 "국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시아"라는 국정목표를 제시하고, 한반도 평화체제 정착, 미래를 열어가는 농촌 등 12개 정책과제를 제시했다. 이러한 국정목표를 실현하기 위한 농정의 비전을 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회'로 설정했다. 또한 정책의 기본 틀로서 농업정책·소득정책·농촌정책이라는 3개축을 제시했다. 산업정책과 소득·지역 정책간의 상호 연계성 및 보완성을 높이는 방향으로 개편했다. 첫째, 농업정책은 시장지향적인 농업구조 개편과 친환경·고품질 농업 그리고 새로운 성장 동력의 확충을 지향한다. 둘째, 소득정책은 직접지불제 확충과 경영안정 장치 강화, 농외소득의 증대를 도모한다. 셋째, 농촌정책은 지역개발 확대와 사회안전망 강화 그리고 복지인프라 확충에 힘쓴다.

이와 같이 참여정부는 농정의 패러다임을 크게 전환하였다. 기존의 생산가격 중심의 농정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책수요의 변화, WTO 체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 새로운 변화에 대응하기 어렵다. 이러한 측면을 고려하여 참여정부의 농정 패러다임 또한 시대의 변화와 농정의 여건 변화에 따라 전향적으로 전환한 것이다.

〈참여정부 농정의 기본 틀〉

〈비전〉	농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회
	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 농 업 : 지속가능한 생명산업으로 육성 ◇ 농업인 : 도시근로자에 상응하는 소득 실현 ◇ 농 촌 : 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간



〈전략〉

<ul style="list-style-type: none"> ◇ 농업정책과 사회정책의 혼재 → 엄격히 구분 <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업: 시장원리, 농업인과 농촌: 소득복지 정책으로 대응 ◇ 재정의 산업간·부문간 이익 조정자 역할 강화 ◇ 농업인·지자체·정부 등 농정주체간 역할 분담

정책의 범위에 있어서 농업 문제를 농업정책만으로 해결하는 데는 한계가 있다. 그러므로 농업의 장기적 발전을 위한 식품산업과의 연계 강화와 농촌 공간 및 지역 개발을 정책대상으로 삼았다. 특히 식품산업정책이나 농촌 지역개발정책의 경우 보건복지부와 행정자치부 등 관계부처와의 역할분담이나 중복투자 가능성 등의 문제가 제기됐다. 이에 농림부에서 주도적으로 추진하는 것으로 조정되었다.

〈참여정부 농정의 패러다임〉

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

또한, 농업인 등에 대한 정책적 지원 방식을 전체적·평균적 지원방식에서 농가 유형에 따라 차별화를 시도했다. 즉, 전반적으로 농업정책과 소득정책을 전업농 또는 전업농으로 발전 가능성이 있는 농가를 중심으로 추진한다. 영세농과 고령농에 대해서는 사회복지 차원의 정책적 지원을 확대하고 있다. 다만, 전반적인 정책의 지원 방식을 일시에 전환하는 것은 바람직하지 않으므로 단계적으로 조정한다.

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

과거 농가의 소득안정을 위해 수매제 등을 통해 가격을 지지하는 방식이 주된 정책수단이였다. 그러나 WTO 협정에 따른 보조금 감축 추세 등을 고려하여 직접지불제 및 각종 보험 등을 통한 소득보전방식으로 변경하였다. 가격지지 방식이든 소득지지 방식이든 궁극적인 정책목표는 농가의 농업소득을 안정시킨다는 데 있다. 그러나 가격지지 방식의 경우에는 정부의 인위적인 시장개입을 통해 가격을 지지해줌으로써 수급상황이 정확하게 반영된 가격이 형성되지 못하고, 이로 인해 농산물의 공급과잉이 지속되는 문제점이 발생한다. 또한 국내 농산물 가격이 국제가격보다 높게 형성됨으로 인해 우리농산물의 경쟁력 확보 측면에서도 바람직하지 않다.

정책의 중점을 생산보다는 소비자의 안전과 품질 중심으로 전환한 것도 중요한

특징이다. 과거 식량부족 시대에는 농업부문에 대한 집중 투자로 생산성이 향상되었다. 또한 시장개방이 확대되고 수입이 증가하자 농산물 공급과잉 상황이 발생했다. 그러나 국민소득의 증대와 소비자의 건강에 대한 관심이 증가하면서 기존의 양위주에서 안전과 품질 중심으로 정책방향 전환이 불가피했다. 농촌의 성격도 과거의 생산 공간에서 주 5일제 근무 확대나 여가 수요 증가 등을 감안하여 생산·정주·휴양기능이 어우러진 복합 공간으로의 인식전환이 대두됐다.

이러한 정책 패러다임의 기본적 전환에도 불구하고 아직도 기존의 농업·생산·가격 중심의 정책구조가 식품·농촌·소비자·소득을 강조하는 정책구조로 완전히 전환되진 못했다. 하지만 정책의 조정 작업이 금세 이루어지지 않는다는 점을 고려하면 농정 패러다임의 전환은 큰 의미를 갖는다.

4. 과거 투융자계획과의 차별화

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

참여정부의 119조원 투융자계획이 과거 문민정부 때 수립된 42조원 계획이나 국민의정부 때 수립된 45조원 투자계획과는 다르다. 투융자의 우선순위 등 내용상의 차이는 물론 투융자 규모의 산정방법에 있어서도 차이가 있다. 과거의 투융자 규모에는 국고(보조, 융자)는 물론 지방비와 자부담도 포함되어 있었다. 그러나 119조원 투융자 계획은 지방비와 자부담을 제외한 국고만을 기준으로 했다. 단기융자채무상환 등 비사업성 예산은 제외해 중앙정부 차원의 지원규모만을 포함하고 있다.

〈90년대 이후 재정투융자의 비교〉

	42조원 투융자계획	45조원 투융자계획	119조원 투융자계획
투융자기간	1992-1998	1999-2004	2004-2013
투융자 범위	국고, 지방비, 자부담	국고, 지방비, 자부담	국고

투융자 분야별 세부내용을 비교해 보면, 42조원 투융자계획과 45조원 투융자계획에서는 농업경쟁력 강화를 위한 생산·유통기반 정비에 중점을 두었다. 그러나 119조 투융자계획에서는 소득 및 복지정책의 비중이 크게 늘어났다. 즉, 농업의 체질 강화와 경쟁력 제고가 전체의 30% 수준인 36조원이고, 농업생산기반 정비와 농산물 유통혁신에 26조원, 농가소득 및 경영안정에 32조원, 농촌 복지 증진 및 지역개발에 18조원 등을 투입하도록 하였다.

〈농업·농촌 종합대책의 분야별 투융자규모〉

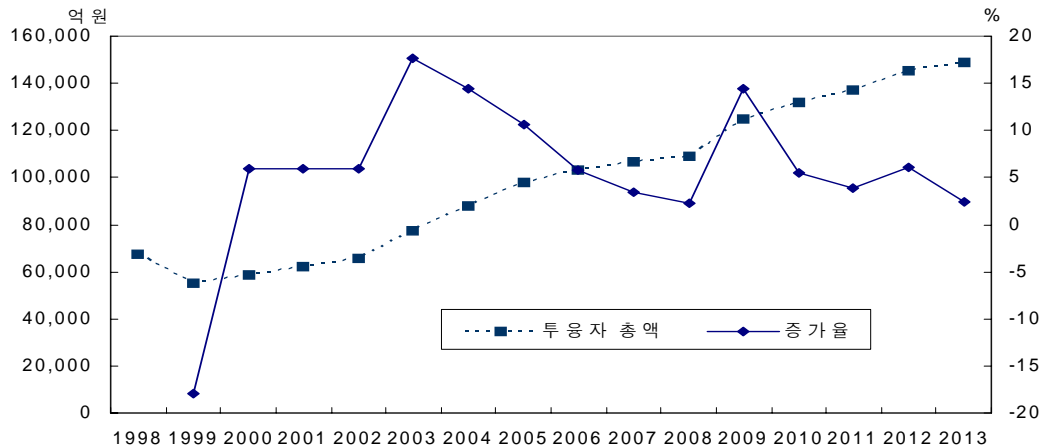
분야	투융자 규모(억원)	비중(%)
농업체질 강화 및 경쟁력 제고	362,190	30.4
농가소득 및 경영안정	324,212	27.2
농촌 복지증진 및 지역개발	176,146	14.8
농산물 유통혁신	93,276	7.8
산림자원 육성	69,602	5.8
농업생산기반 정비	167,477	14.0
계	1,192,903	100.0

자료 : 농림부 재정팀.

이러한 119조원 투융자계획에 대해서는 농업부문의 장기비전과 구체적인 세부추진 계획을 실현하기 위한 재정적인 토대를 마련했다는 긍정적인 평가를 받았다. 반면 농업인·생산자 단체·학계를 중심으로 몇 가지 비판이 제기되기도 했다.

먼저 119조원 투융자 규모에 관한 것이다. 즉, 물가상승률이나 농림예산의 증가율을 감안한 향후 10년 동안의 투자규모를 고려하면 농업부문에 대한 추가적인 투융자규모는 크지 않다는 지적이다. 과거의 투융자 실적을 보면 UR 협상이 타결되고 WTO 체제가 출범한 '95년 이후 농업부문에 대한 투융자규모가 연간 8조원 수준으로 증가했다. 그리고 그 이후에도 8~9조원 수준에서 유지되어 왔다. 과거의 실적에서 알 수 있듯 특정부문에 대한 투융자규모는 국민경제의 상황, 최고 정책결정자의 정치이념 등에 의해 크게 좌우되었다. 그러므로 미래의 상승률을 고려한 투융자규모의 적정성을 논의하는 것은 큰 의미가 없을 것이다.

〈농림투융자 사업의 국고지원 규모 변화〉



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

둘째, 투융자 계획에 용자와 정부 직접투자가 포함되었다는 지적이다. 농업인이나 생산자단체는 대규모 농지 조성사업, 도시민의 농촌이주 관련사업 등의 수혜자가 농업인이 아니라고 주장한다. 또한, 용자사업은 원금을 상환하게 되므로 이차보전액만을 포함해야 한다. 하지만 용자예산을 포함함으로써 농업인에게 지원되는 금액이 부풀려졌다는 주장이다. 이는 투자라는 개념에 대한 상이한 이해로부터 비롯된 문제다. 119조원 투융자계획이 중장기적인 농업부문에 대한 정부의 투자계획임에도 불구하고 일부에서는 이를 정부의 농업인에 대한 지원액으로 이해를 하고 있다.

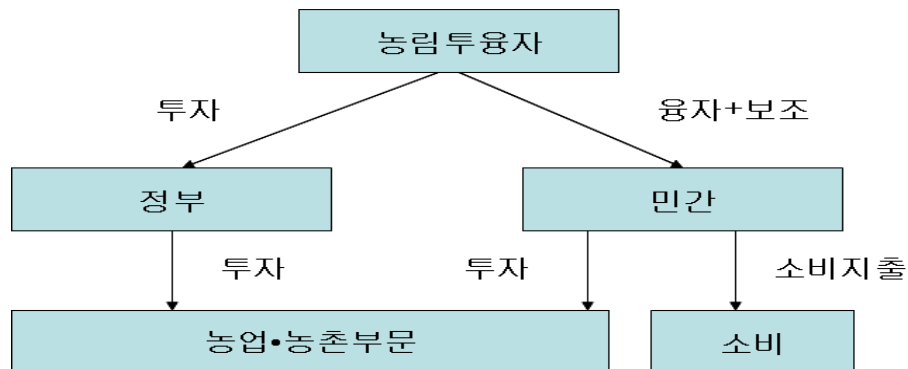
만일 정부의 지원을 농업인에 대한 지원액으로 이해한다면 농업인에 대한 보조(용자는 이차보조액)만으로 투자규모를 산정해야 한다. 그러나 119조원 투융자계획은 농업의 체질 강화와 활력 있는 농촌을 구현하기 위해 정부가 농업·농촌부분에 대한 중장기적인 투융자계획을 마련한 것이므로 용자를 포함하는 것이 타당하다. 다만, 투융자의 내용을 엄밀하게 구분하여 119조원 투융자계획을 정부의 직접투자·보조·용자 등으로 분류하는 것은 오해를 줄일 수 있는 방법이다.

5. 하향식에서 상향식으로 전환

농업·농촌 종합대책의 추진에 있어 중요한 변화의 하나가 상향식 방식이 정착되었다는 점이다. 상향식 농정은 1995년에 처음 도입되었는데, 농림부의 사업실시요령이 체계화되고 지자체의 심의 기능이 투명해진 것으로 평가된다.

농림투융자 사업의 시행 기준은 매년 발간되는 「농림사업시행지침서」에 자세히 수록되어 있다. 농림투융자사업은 사업추진주체의 성격에 따라 자율사업과 공공사업으로 구분된다. 자율사업은 농업인, 생산자 단체 등 농림업 관련 산업 종사자 등이 사업주체가 되어 자율적으로 농림사업을 선택, 추진하고, 그 결과를 스스로 책임지는 사업이다. 공공사업은 국가 또는 지방자치단체, 정부투자기관 등이 공공의 목적을 달성하기 위하여 시행하는 농림사업을 의미한다.

〈농림투융자의 개념도〉

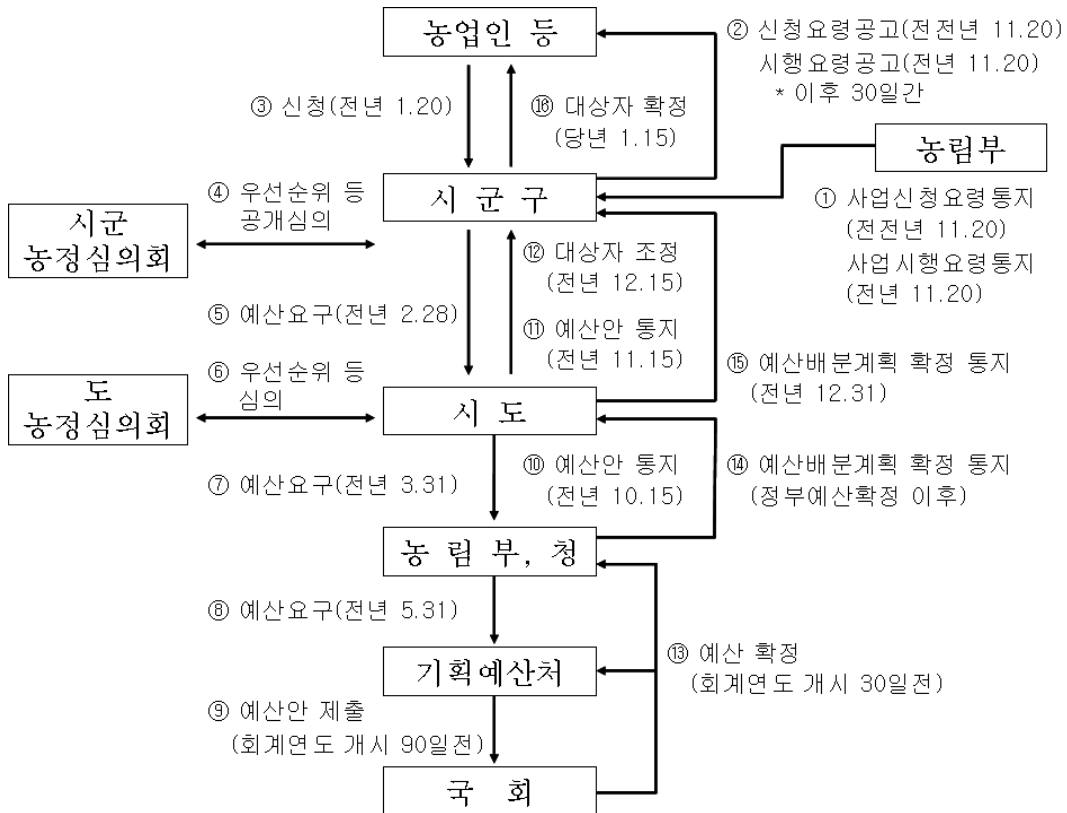


농림투융자사업의 사업부서는 농림부, 청, 시·도, 시·군 등에서 농림사업의 추진 및 시행에 관한 업무를 담당하는 과 단위 부서가 된다. 사업시행기관은 농림부, 청, 시·도, 시·군, 농협중앙회(지역농협), 축협, 한국농촌공사 등이다.

농림투융자사업은 사업주체가 사업을 신청하면 이를 정부의 행정계통을 통해 심의 조정하여 예산을 신청하는 상향식 방식을 적용한다. 예를 들어 농업인이 사업계획을 세워 지원신청을 하면(당년 1월 20일까지) 이를 시·군·구에서 접수하여 시·군농정심의회에서 우선순위 등을 공개 심의하여 시·도에 올린다. 시·도는 도농정심의회

에서 관할구역의 신청사업에 대해 우선순위 등을 심의하여 농림부나 해당 청 등에 예산을 요구한다.

<농림사업 지원체계>



농림부 등은 이를 다시 기획예산처에 예산을 요구하고, 기획예산처는 예산안을 수립하여 국회에 제출하여 확정을 받는다. 예산확정은 다음 회계연도 개시 30일 전 까지 이루어져야 하므로 사업신청에서 예산확정까지 꼬박 1년이 걸리는 셈이다. 그리고 지원대상자는 다음 연도 1월 15일까지 확정되어 통보되고 사업자금은 자금배정이 이루어지는 다음 연도 중에 지원되기 때문에 적어도 1~2년의 시간이 걸린다.

만일 정책자금을 용자받아 사업을 추진하려면 이 같은 절차를 거치지 않고 종합자금을 취급 금융기관(농협 등)에 신청하면 바로 심사하여 지원여부를 결정한다. 그래서 시간소모를 훨씬 줄일 수 있다. 종합자금은 예산수립과 배정 절차가 갖는 단점을 보완하는 제도로써 도입되었다.

6. 심사평가 체제의 혁신

과거의 투융자계획에 대한 반성을 토대로 농업·농촌 종합대책 및 119조원 투융자 계획의 효율적 추진을 위하여 농림부는 2004년 5월에 투융자 심사평가시스템 혁신 방안을 마련하였다. 투융자 심사평가시스템 혁신방안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

농업인 전문가의 의견수렴을 제도화한다. ☞ 사업추진 시스템의 효율화를 위해 사업의 개발 및 형성단계에서 농업인, 전문가 등의 의견수렴을 제도화한다. 이를 위하여 농림부의 실·국별로 전문가위원회를 상설기구화하고, 3개 시·군 이상의 의견수렴을 원칙으로 삼았다. 특히 신규사업에서 사업비가 500억원 이상인 사업에 대해서는 사업개발에서 정착까지 조언하는 전임 자문관제를 운용하기로 했다.

시범사업을 의무화한다. ☞ 사업의 집행단계에서는 사업의 규모나 중요도에 따라 1~2년간의 시범사업을 의무적으로 실시한다. 종료 후에는 전문기관 등에 외부평가를 실시한다. 사업실시 후 6개월 이내에 실태조사를 벌여 분석결과를 제도개선에 반영토록 했다. 또한 사업집행 중에는 정책고객관리시스템(PCRM)을 활용하여 농업인의 의견을 수시로 수렴토록 했다.

성과평가를 실시한다. ☞ 성과평사업의 평가단계에서는 개별사업을 시책·정책별로 그룹화하여 목표 달성도를 측정하는 성과평가를 실시한다. 평가 결과에 따라 예산 및 정책조정에 반영한다.

엄격한 관리로 부실을 방지한다. ☞ 대상자의 선정 및 사후관리는 엄격하게 실행하여 부실을 사전에 예방한다. 정부 또는 지방자치단체가 대상자를 선정하는 보조사업은 선정기준과 평가표에 따라 일정한 점수 이상인 자를 선정한다. 또한 정부 사업은 농림부의 실·국별 전문가위원회에서, 시·군 또는 시·도의 선정사업은 시·군(시·도) 농정심의회에서 심사하도록 하였다.

융자사업은 “선심사후지원”의 원칙에 따라 농업경영체의 사업수행 능력 및 사업 타당성을 엄격히 심사하여 적격자를 선발하도록 했다. 대출기관은 재무·비재무 평가

모형을 개발하여 경영능력과 사업성을 평가한다. 사업수행 능력이 있는 농업인에 대해서는 금융원리에 따라 집중 지원이 가능한 농업종합자금을 계속 확대하도록 했다.

보조와 융자가 병행되는 사업은 과거 행정기관이 선정했었다. 이를 지원대상자 확정 전에 대출기관이 먼저 심사하도록 개선하고, 융자가 포함된 보조사업은 중장기적으로 전액 융자사업으로 전환하는 것을 적극 검토했다. 아울러 농가를 대상으로 금융기관, 지자체, 전문가 등이 실질적인 경영·기술 컨설팅 및 교육을 실시했다. 사업지원자에 대한 실태조사를 통해 대출성과 분석 및 경영진단 등 금융서비스를 제공하도록 했다.

제 3 부 종합대책의 결실과 비전

제1장 참여정부 농정의 쉐기

1. 농정시스템 혁신의 결실

참여정부 출범 초기에는 칠레와의 FTA 협상, DDA 협상과 쌀 협상 준비 등 시장 개방 확대 움직임 속에서 농업인의 불안감은 커져만 갔다. 따라서 시장개방 확대에 따른 농가의 불안을 해소하고, 농업·농촌의 지속적 발전을 이루기 위한 농정시스템의 혁신이 필요했다. 이렇게 추진된 농정의 주요 성과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

「농업·농촌 종합대책」 수립

농업·농촌 종합대책을 수립해 농정 추진의 기본 틀과 추진 방향을 마련했다. 농정의 중장기 비전으로 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전 사회”를 지향하면서 전업농 중심의 ‘산업정책’, 경영안정 위주의 ‘소득정책’, 복지인프라 확충 등 ‘농촌정책’으로 농정의 기본 틀을 확립했다. 또한 119조원 투융자 계획으로 종합대책을 재정적으로 뒷받침했다. 그리고 투융자 효율성 제고를 위한 심사·평가시스템을 구축한 것도 중요한 성과다.

주요 농정제도 전면 혁신

변화된 환경에 따라 주요 농정제도를 전면 혁신했다. ‘05년 7월부터 추곡수매제 폐지 등 양정제도를 시장지향적으로 개편(양곡관리법, 쌀소득보전기금법 개정)했다. 농지이용 및 소유제도를 개편하고, 농지시장안정을 위해 농지은행 제도를 도입했다. 협동조합 개혁을 위해 농협법을 개정하고 경영전문화 및 경제사업 활성화의 기반을 마련했다.

농가소득·경영안정 장치 확충

경영위험 증가에 대비해 농가소득 및 경영안정 장치를 확충했다. 소득안정과 공익적 기능을 유지하고자 농업예산 중 직접지불제 비중을 2013년에 23% 수준까지 확대하는 계획을 세웠다. 자연재해의 대형화 추세에 대비, 농가의 경영위험부담을

줄이기 위해 농작물재해보험 등 보완했다. 부채로 인한 금융부담을 완화하고, 경영 회생지원 시스템을 상설화했다.

농식품 안전성 확보

소비자의 신뢰 제고를 위해 농식품 안전성 확보에 나섰다. 선진 안전관리제도를 도입, 식품안전사고를 사전 예방하도록 했다. 그리고 농업인에 대한 안전성 교육을 확대 실시했다. 가축분뇨의 경종작물 시비 확대, 친환경농산물 유통활성화 등을 통해 농축산업이 지속 발전하도록 힘썼다. 가축질병 발생시 조기근절을 위한 초동 대응체계를 강화했다.

브랜드 육성 및 유통 효율화

브랜드 육성 및 유통 효율화로 생산자·소비자를 동시 만족하도록 했다. 우수브랜드 경영체를 육성하여 국산 농축산물에 대한 소비자 신뢰를 높였다. 도매시장 거래 제도 개선 및 시설현대화를 추진해 생산자 수취가격을 제고했다. 국산 농축산물의 식품가공 확대를 통해 우리 농산물의 안정적인 소비기반을 구축했다.

농촌공동화에 적극 대처

농촌복지 및 지역개발로 농촌공동화에 적극 대처하였다. 「농림어업인삶의질향상 특별법」 제정('04.3) 후, 범정부 차원의 삶의 질 향상 기본계획을 세워 추진했다. 복지·교육에 대한 지원 확대로 중소농 등의 생활안정을 도모했다. 지속적인 도농교류 확대로 농촌마을의 소득증대 및 도시민의 건전한 여가문화 조성 등 도농상생 기반을 구축했다.

전문경영체 육성

전문경영체 육성을 통하여 성장동력을 확충하였다. '13년까지 4만 5천명을 양성한다는 목표로 「정예인력육성 종합대책」을 마련했다. 농업인 교육과 컨설팅 체계를 현장기술과 경영능력 향상 위주로 전환해 교육효과의 현장활용도를 높였다.

2. 농업인 중심으로의 정책 전환

참여정부에 들어 농업정책이 수요자 중심의 정책프로그램으로 전환하도록 힘썼다. 농업인 전반을 대상으로 한 정책 프로그램은 민간차원의 다양한 기술·경영·마케팅교육, 직접지불제 본격화(조건불리지역 직불제, 쌀소득보전직불제 도입), 경영희생 지원 등 근본적인 부채대책, 친환경농업 정책 등을 예로 들 수 있다.

이를 품목별로 보면, 쌀 농업인에 대해서는 쌀소득보전직불제 등 소득지원 강화, 화학비료 지원 중단, 유기질 비료 지원 강화 등이 있다. 원예 농업인에 대해서는 생산유통조직의 광역화·전문화 추진, 거대 재해에 대응, 국가재보험 제도 도입 등을 들 수 있다. 그리고 축산 농업인에 대해서는 우수 축산물 브랜드 인증 등 품질 경쟁력 제고, 환경과 조화된 축산을 위한 자연순환농업 추진 등이 있다.

전체 농촌주민을 위해 삶의질특별법을 제정했다. 범정부 차원의 농촌 복지·교육·지역개발, 생활권·영농권이 같은 소권역 단위의 상향식 개발, 1사 1촌 운동 등 도농 교류 활성화 등이 이에 해당된다. 또, 소비자에게는 GAP, 이력추적제 등 식품안전성 제도의 신규 도입, 농장에서 판매까지 HACCP 전단계 적용, 음식점 단계에서의 원산지 표시제 도입 등이 직접적으로 해당된다.

이렇게 수요자를 염두에 두고 정책을 입안하고 추진한 결과, 수요자 관점에서 만족할 만한 정책의 성과가 나타났다.

먼저, 농업인들은 전문경영인으로 거듭나고 있다. 소득불안에 대한 걱정이 줄었고, 자연재해에도 점차 대비할 수 있게 되었다. 부채부담이 한결 가벼워졌으며, 고품질 농산물 브랜드 마케팅에 눈떴다. 농업정책이 현장에서 뿌리내리고 있으며, 여성도 당당한 경영 주체라는 점에 공감한다. 이러한 정책에 대하여 대체로 만족도가 높은 것으로 나타났다.

몇 가지 수치를 보면, 농가당 직접지불금은 2002년 33만원 수준에서 '06년에는 150만원으로 5배 가량 증가하였다. 농가의 금융 부담도 감소하여 중장기 정책자금 금리가 '02년 3%에서 '06년에는 1.5% 수준으로 낮아졌다. 신규인력의 창업을 위한

지원금액은 동기간 중에 8천만원에서 1억 2천만원으로 증가하고 금리는 4%에서 3%로 인하되었다. 농업인 교육과정 수가 55개에서 179개로 증가했다. 즉 경영개선 에 앞장서고 있음을 주목할 수 있다. 또한, 친환경농산물 생산 비중은 1% 수준에서 6.2%로 대폭 증가했다.

<농업인 관점의 농정 성과 지표>

구 분	2002년	2006년
전문경영체 육성		
○ 창업농자금 지원한도(금리)	8천만원(4%)	1억2천만원(3%)
○ 농업인 교육과정수	55개	179개
○ 농업전문 펀드운용규모	100억원	180억원
소득안정		
○ 농가소득	24,475천원	30,503천원('05)
○ 농가당 직불금	335천원	1,500천원
○ 농가소득 중 직불금 비중	1.4%	5.3%
○ 농가당 조세감면액	1,524천원	2,705천원
경영안정		
○ 농업인 재해공제료 지원(1인당)	11천원	23천원
○ 재해복구자금 금리	4.0%	1.5%
○ 배수개선율 / 수리답율	63.1%/77.3%	71.1%/78.8%
○ 농업금융(금리 및 상환조건)		
-중장기 정책자금	3% (2년거치 3년상환)	1.5% (5년거치 15년상환)
-상호금융저리대체자금	6.5% (5년 일시상환)	3~5% (3~5년 분할상환)
생산 및 수출		
○ 친환경농산물 생산비중/농가	1.1%/12천호	6.2%/80천호
○ 벼 보급종 갱신율	20.8%	35.5%
○ 농식품 수출액	1,639백만불	2,307백만불

자료 : 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

품목별로 보면, 쌀생산 농업인들은 개방에 대비할 새로운 기회를 갖게 되었다. 우리 쌀 품질이 향상되고 있으며, 쌀값은 떨어져도 쌀생산 농업인의 소득은 안정되었다는 것을 알 수 있다. 원예분야에 종사하는 농업인들은 품질 좋은 농산물로 세계시장을 개척해 나간다. 수급·재해에 따른 소득불안도 크게 줄었다. 축산분야에 종사하

는 농업인들은 세계 수준의 품질로 인정받고 있으며, 경영위험 및 수급변동에 관한 걱정이 줄었다고 긍정적으로 평가했다.

구체적인 수치를 보면, 농업경영의 전문화가 진전되어 쌀은 전업농 생산비중이 '02년 23%에서 '06년 32%로 증가했다. 과수 전업농도 39%에서 42%로 늘어났다. 품질 고급화 측면에서 쌀은 완전미 비율이 '02년 71%에서 '06년 88.9% 수준이 되었다. 한우 1등급 출현율은 동기간 중 35%에서 44.5%로 늘어났다.

〈품목별 농업인 관점의 농정 성과 지표〉

구 분	2002년	2006년
쌀 농업인		
○ 쌀전업농 소득	3,713만원	4,444만원
○ 쌀전업농 생산비중	23%	32%
○ 쌀 직불금(ha당)	467천원	1,160천원
○ 공공비축 매입량	549만석	350만석
○ 완전미 비율	71.4%	88.9%
○ 질소질 비료 시용량(10a당)	15.4kg	9.5kg
○ RPC건조·저장시설	81개소	110개소
원예 농업인		
○ 과수전업농가(생산비중)	18천호(39%)	19천호(42%)
○ 화훼 신제품 개발	319개	633개
○ 원예자조금 조성 품목	3개	21개
○ 농작물재해보험 대상품목	2개	7개
- 가입농가수(가입율)	18,549호(18.3%)	27,327호(24.5%)
축산 농업인		
○ 한우/돼지 브랜드 유통비율	17%/41%('03)	32%/51%
○ 한우 1등급 출현율	35.2%	44.5%
○ 한우 체중(18개월령, 수소)	522.1kg	566.8kg
○ 가축공제 대상축종/가입율	4개/10.1%	9개/40.7%
○ 우유잉여량	314천톤	97천톤
○ 가축질병 발생율	1.5%	1.2%

자료 : 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

< 농촌주민 관점의 농정 성과 지표 >

구 분	2002년	2006년
의료·복지		
○ 건강보험료 경감율	22%	50%
-가구당 지원액	94천원	420천원
○ 연금보험료 지원 기준	최저등급(1등급) 보험료의 1/3	최대 13등급 보험료의 1/2
-1인당 지원액(최대)	62천원	259천원
○ 건강관리실(누계)	604개소	1,150개소
농촌생활환경		
○ 상수도 보급률(급수인구)	31%(1,860천명)	42%(2,191천명)
○ 하수도 보급률	24.5%	40%
○ 초고속 인터넷망 구축률	82%	99%
○ 농촌주택개량자금 금리	5.5%	3~4%
도농 교류		
○ 1사1촌 자매결연	-	14,498건
-교류 금액	-	1,400억원
○ 농촌체험마을 개소수	31개	291개
교육 여건		
○ 영유아 양육비 지원(1인당)	-	1,333천원
○ 고교생 학자금 지원	632천원	866천원
○ 대학생 학자금 융자(학기당)	150만원	271만원
○ 대학특별전형 모집대학/인원	181개/10,149명	192개/13,460명

자료 : 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

다음으로 농촌 주민들도 정책에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 즉, 질병과 노후에 대한 걱정을 한층 덜었다는 점, 출생에서 대학까지 자녀 교육 걱정이 줄었다는 점, 농촌생활이 더욱 편리해진다는 점, 찾아오는 도시민으로 마을에 활기가 생겨난다는 점, 향토자원으로 농촌지역경제 활성화에 기여 한다는 점 등에 만족을 표시했다.

몇 가지 지표를 보면, 상하수도나 정보통신망 구축 등 기초생활시설이 개선되었다. 건강관리실이 '02년 604개소에서 '06년 1,150개소로 2배 수준으로 늘어났고, 건강보험료의 가구당 지원액이 9만원 수준에서 42만원으로 증가했다. 이처럼 복지 여건이 크게 향상되었다. 교육 여건의 개선을 위한 영유아 양육비 지원, 고교생 학자

금 지원, 대학생 학자금 융자 등도 대폭 확충되었다.

한편, 소비자 정책은 최근 들어 관심 있게 추진되는 분야다. 정책프로그램이 아직 미흡하지만, 대체로 만족도가 높았다. 선진 농식품 안전제도로 안심하게 된 점, 다양한 먹거리를 손쉽게 구입할 수 있다는 점을 긍정적으로 평가했다. 특히 식품 안전성 확보를 위해 쇠고기 이력추적제도를 '06년에 도입했다. 위해요소 중점관리(HACCP) 적용사업장도 '02년 107개소에서 '06년 572개소로 늘어났다. GAP 인증농가는 '06년에 3,659농가가 참여하고 있으며, 가공식품 KS인증 공장도 116개소에 달하고 있다.

〈소비자 관점의 농정 성과 지표〉

구 분	2002년	2006년
농식품 안전성		
○GAP 인증농가	-	3,659농가
○이력추적제도		
-이력추적 등록농가	-	8,808농가
-쇠고기 이력추적 등록소(비중)	-	21만두(9%)
○HACCP 적용작업장	107개소	572개소
○안전성 조사대상 농산물	56천건	66천건
○원산지 표시제		
-표시 대상품목	442개	531개
-표시 이행율	95.9%	97.1%
-원산지 명예감시원	2,600명	25,353명
-위반건수	6,427건	3,634건
품질인증 등		
○가공식품 KS인증 공장	80개소	116개소
○전통식품 품질인증 공장	175개소	269개소
○생산자 단체의 농산물판매장	57개소	150개소
○농산물종합유통센터	9개소	14개소

자료 : 농림부, 2007년 국민과 함께 하는 업무보고 자료.

3. 도약을 위한 재정비

농림부는 농업·농촌 종합대책과 119조원 투융자 계획을 수립하면서, 투융자 계획은 변화된 상황 등을 반영하여 3년 단위로 점검·조정하기로 했다. 2007년은 첫 번째로 119조원을 조정해야 할 시기다. 따라서 농림부는 2006년 8월부터 농업인·소비자·전문가·관계부처 등이 참여하는 농업·농촌 종합대책점검단(단장 농림부 차관)을 설치·운영했다. 이 점검단은 농업·농촌 종합대책과 투융자계획에 대한 종합적인 검토를 거쳐 2006년 말까지 보완작업을 마치기로 했었다. 하지만 한·미FTA 협상의 진행 상황과 연계하여 2007년 하반기까지 마무리하기로 하였다.

또한 농림부는 2006년 5월에 농업·농촌 종합대책의 집행평가와 조정방안에 대한 연구를 한국농촌경제연구원에 의뢰했다. 한국농촌경제연구원은 성과 중심의 평가가 아닌 종합대책의 비전과 목표 그리고 전략의 타당성을 검토했다. 그리고 대책의 추진과정에서 나타난 문제와 보완과제 중심의 정성적 평가를 실시했다.

이 연구보고서에서 지적, 제안한 내용을 몇 가지 소개하겠다.

- 개선사항 : 쌀소득보전 직불제가 경영이양과 농지유동화를 저해하는 점, 농업 후계인력 확보가 어려워지는 점, 농업생산의 환경부하 문제에 소홀한 점, 농산물 산지유통시설의 운영효율이 낮은 점, 농식품 안전성에 대한 소비자 인식이 미흡한 점, 농외소득 사업의 실효성이 낮은 점.

- 보완과제 : 연구개발비 확충, 직접지불제도의 체계화, 농업경영안정 장치 강화, 농촌지역개발 농촌사회 안전망 확충 등.

- 제언 : 사업추진과 관련하여, 종합대책과 투융자계획의 사업 분류가 서로 일치하지 않는 부분이 있다. 세부시책이 서로 연계되지 못해 종합대책의 정신을 제대로 반영하기 어렵다. 따라서 종합대책의 체계와 투융자계획을 일치시키고 관리의 통일성이 필요하다.

제2장 농업·농촌 가치의 재발견

1. 농업은 과학, 경영학, 국제학의 결정체

세계적인 무역자유화 흐름 속에서 우리나라 농업도 머지않아 시장이 완전 개방된 상황에 놓인다. 이러한 시장개방 하의 산업경쟁력은 소비자의 요구를 얼마나 충족 시키느냐에 달려 있다. 국내 농산물이 시장에서 소비자의 선택을 받으면 농업도 살아남을 것이다. 그러므로 국내외의 신시장·신수요에 대응하는 신상품 개발과 마케팅 전략을 통하여 한국 농업은 새로운 활로를 찾을 수 있다.

한국 농업은 여러 측면에서 발전 잠재력을 가지고 있다. 농업을 둘러싼 여건을 강점과 약점 그리고 기회 요인과 위기 요인으로 구분하여(SWOT 분석), 강점은 살리고 약점은 보완하며 위협 요인에 적절히 대응하면서 기회 요인을 적극 활용해야만 한다.

국내 농산물·식품시장이 소비자의 구매력 향상과 함께 계속 성장하고 있다. 우리 농산물의 국내시장은 농업 선진국인 네덜란드나 덴마크보다 훨씬 크며, 내수시장을 기반으로 해외에 진출하는데 유리하다. 일본, 대만, 싱가포르 등 아시아권 수출시장이 확장되고 있으며, 중국도 고급 농산물의 수출시장으로 잠재력이 매우 크다. 더욱이 소비자의 품질·안전성에 대한 인식이 높아지면서 품질 차별화와 마케팅 전략 등 비가격 경쟁 측면이 더욱 두드러진다.

미래 농업을 선도해 나아갈 새로운 주체가 등장하고 있다. 전업농이 농업 생산의 중심이 되고, 평생직장으로 농업을 선택하는 청년 후계자들이 늘고 있다. 아직은 소수지만 농촌 현장에서는 첨단기술·정보·지식을 응용하는 “신지식 농업인”이 지역농업의 리더로 활동하고 있다. 생산·가공·유통의 계열화를 통해 농산물의 부가가치를 높이고 농외소득을 창출하는 농기업(agri-business)이 새로운 경영주체로 부각된다. 이들 농업경영체가 사업성과 지속성을 확보할 수 있도록 지원하는 경영정책이 필요한 시점이다.

자연조건과 기술·정보·지식을 활용하여 고부가가치 농업을 실현할 수 있다. 농업

은 자연과 첨단기술이 접목될 수 있는 응용과학이라해도 과언이 아니다. 최근 비약적으로 발전하고 있는 생명공학(BT), 정보통신기술(IT) 등의 첨단과학기술이 농업 분야에 광범위하게 응용됨으로써 생산성 향상과 부가가치 증대가 가능해졌다. 따라서 연구개발 투자는 미래 농업의 성장동력을 마련하기 위한 필수 과제다.

[비전 2030 농업분야 실행계획]

2006년 8월에 발표된 「함께가는 희망한국 비전 2030」에서는 농업인의 미래의 모습으로 ‘활력이 넘치고 살기 좋은 환경에서 안정된 생활’을 제시하고 있다. 또한 이러한 비전을 실현하기 위한 농업분야의 구체적인 정책목표로서 농가소득 안정, 농업체질 강화, 생산기반·유통 개선, 농촌 생활서비스 기반 확충을 제시하고 있다.

정책 목표	실천과제	지표 전망				근거/국제비교
		지표명	'05	'10	'30	
농가 소득 안정	·직접지불제 확대	·직불제 투융자비율(%)	12.4	20.7	30.0	·농업농촌 종합대책에 따라 직불비중 확대 * EU 69,미국26('05)
	·농작물 재해보험	·재해보험 가입률(%)	23.4	26.0	36.0	·매년 0.5% 증가 * 일본 25('01), 미국 72.7('00)
농업 체질 강화	·쌀 전업농 육성	·쌀 전업농 생산비중(%)	30	41	79	·일본 44('00) 60%(10계획)
	·친환경농업 확대	·친환경인증 농산물 생산비율(%)	4	10	20	· '11년 이후 유기 및 무농약 농산물만 인증
생산 기반 · 유통 개선	·재해대비 안전 영농을 위한 생산기반 정비	·배수개선율(%)	68.8	81.3	100	·전국의 상습침수 지역을 대상으로 2013년까지 배수 개선 완료
	·산지유통의 규모화·전문화	·원예농산물의 산지유통전문조직 처리비중(%)	26.8	40.0	80.0	· '30년까지 산지 유통전문조직이 전체물량의 80%처리
생활 기반 확충	·보건, 의료, 복지, 교육, 문화, 주거 등 농촌 생활 인프라 확충	·농촌마을개발 (권역)	36	216	1,000	· '17년까지 1,000권역 착수

출처 : 『함께가는 희망한국 Vision2030』 (정부·민간합동 작업단, 2006.8월)

2. 농업·농촌 가치의 재발견

미래의 농촌은 농업 생산만이 아닌 “복합생활공간”으로 변모하면서 농업·농촌의 가치가 재발견될 것이다. 최근 들어 생태나 환경에 대한 관심이 고조되고 웰빙(well-being)을 강조하는 분위기가 이어지고 있다. 때문에 쾌적한 환경을 갖춘 농촌을 선호하는 도시민이 늘고 있다. 그 동안 농촌인구(읍면 인구)가 감소하여 현재 전국민의 18.5% 정도지만 2030년경에는 20%까지 증가하리라는 전망을 해본다.

소득이 늘어나면서 고품질의 안전 농산물과 건강식품을 구매하려는 소비자도 많아졌다. 안전성에 대한 요구가 커지면서 믿을 수 있는 농산물을 직거래 방식으로 찾는 소비자와, 농산물이 생산되는 농촌 현장을 직접 방문하는 도시민이 증가하는 추세다. 이는 자연과 친환경 농산물 등과 연계된 농촌의 체험 활동 및 여가 공간에 대한 수요로 이어질 전망이다.

농촌관광(green-tourism)은 도농교류를 통하여 농업·농촌의 새로운 가치를 실현하는 수단이었다. 주 5일 근무제 및 주 5일 수업제의 확산으로 가족 단위로 농촌을 찾는 사람들이 점점 늘어난다. 특히 체험과 전통을 중시하는 소비 경향에 따라 체험 활동에 대한 관심이 높다. 따라서 도농교류는 “관계(relationship) 마케팅”을 통해 농가와 농촌 주민의 소득 기회를 높이고 농촌다운 환경과 경관의 관리에도 기여할 것이다.

앞으로 탈산업사회로 변모하면서 농업·농촌이 지닌 환경생태 공간·문화 공간으로서의 가치는 더욱 중요해질 것이다. 국민들의 여가와 문화에 대한 욕구에 부응하여 농촌지역의 경관·환경·자연을 잘 가꾸어 제공함으로써 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 이해를 도모할 수 있다. 도시민들은 다원적 기능에 대한 보상으로 농촌에 대한 투유자를 위한 납세 부담을 수용함으로써 도시와 농촌이 상생하는 국토균형 발전을 실현하게 될 것이다.

〈산업사회 단계와 농업의 변화〉

농경사회	산업사회 (탈농경사회)	후기산업사회 (탈산업사회)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 자급자족(먹을거리) - 생산, 소비일치 - 단순교환, 생계우선 ○ 자연의 지배 - 자연이용 - 자연재해의 최소화 ○ 증산을 위한 생물학적, 화학적 기술 - 생계형 다품목 소량생산 - 분산화, 다양화 - 통합화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장화(값싼 상품) - 상업적 이윤추구 - 시장경쟁, 판매우선 ○ 자연의 정복, 약탈 - 토지 약탈 - 생태계 파괴 ○ 이윤추구를 위한 화학적·기계적 기술 - 대량생산의 단작화 - 규모화, 전문화 - 규격화, 표준화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탈시장화(좋은 식품) - 생산자와 소비자 교류확대 - 틈새시장, 지역시장화 ○ 자연과의 조화 - 자연재해의 관리 - 파괴된 생태계질서 복원 ○ 안전한 식품을 위한 생물학적 기술 - 고품질 다품목 소량생산 - 유기적 통합화, 시스템화 - 탈규모화, 차별화

3. 농정의 새로운 패러다임

WTO 체제는 시장개방에 덧붙여 국제규범에 따라 정부의 시장 개입을 축소하는 방향으로 “농정의 국제화”를 요구하고 있다. 이러한 제약 속에서 농업·농촌을 안정적으로 발전시키기 위해서는 과감한 정책 전환이 필요하다. 새로운 패러다임과 전략을 모색하는 것은 농정개혁의 지속을 위해서도 대단히 중요하다.

소비자·도시민을 지향하는 농업·농촌

소비자가 만족할 수 있는 품목과 품질의 농산물(식품)을 생산하여 지속적으로 시장을 창출해야 한다. 소득기회를 확대하고, 농촌의 깨끗한 자연환경과 전통문화에 대한 도시민의 수요를 창출하여 새로운 소득 기회로 활용해야 한다.

정부 주도에서 시장지향적인 정책

시장경제 원리에 따라 생산·유통·소비가 이루어져야 한다. 정부는 시장조성과 시장 실패를 보완하는 역할을 수행하며, 개별 품목의 수급과 가격 결정에 직접 개입하지 않는다. 그리고 작황이나 시황과 같은 관측정보를 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

생산 중심에서 다원적 기능 지원

이는 기존의 가격지지를 통한 “소비자 부담형” 정책에서 정부가 다양한 직접지불을 통해 소득을 보장하는 “재정 부담형” 정책으로의 전환을 의미한다. 이러한 방향에서 개별농가에 대한 투융자 지원이나 정부 구매 등 생산·가격 지원정책에서 벗어나야 한다. 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대를 바탕으로 농가소득과 직결되는 직접지불을 확대해 나가야 한다.

농업의 경쟁력 제고

소비자와 소비자 유통조직의 요구를 충족시킬 수 있는 품질 고급화와 마케팅 혁신을 추진해야 한다. 신기술 개발 및 수확 후 관리기술 혁신으로 품질을 고급화한다. 대형 소매유통업의 확산 등 소비자유통 변화에 부응하여 균일한 품질의 농산물을 연간 안정적으로 공급하고 브랜드파워를 높일 수 있는 산지의 생산·유통체계를 구축해야 한다.

농촌을 열린 공간으로 개발하여 국토의 균형 발전을 도모

농촌지역 토지이용계획을 바탕으로 편리하면서도 쾌적성을 유지하도록 생산기반을 정비하고 생활기반을 확충한다. 그래서 농촌 주민과 도시민이 함께 누릴 수 있는 국토공간을 조성해야 한다. 또한 농촌지역의 교육 환경을 개선하고 농촌주민에 대한 보건의료서비스의 접근성을 보장함으로써 도농간 생활 격차를 해소해야 한다.

4. 새로운 활로 개척

앞으로 동시다발적 FTA 협상, DDA 협상 등으로 시장개방이 가속화될 것에 대응해야 한다. 정책수단을 국제규범에 합치시켜 나가면서 농업·농촌의 비전을 제시하기 위한 정책 방향 재정립이 요구된다. 정부는 시장지향적 농정제도의 정착이라는 기본방향 하에 ①농업부문에 시장 기능이 원활히 작동할 수 있는 경쟁체도를 구축하고, ②경쟁력 있는 품목과 농가를 선택적으로 육성하면서, ③경쟁에서 탈락하는 계층과 지역에 대한 구조조정 보완대책을 수립하며, ④국토 균형발전에 맞추어 활력 있는 복지농촌을 건설하는 방향으로 관련정책을 일관성 있게 추진해야 할 것이다.

① 제도를 시장지향적으로 재정비

산업 발전을 위해서는 시장기능과 경쟁원리가 충분히 작동해야한다는 방향에서 범정부적으로 추진되는 규제완화에 동참한다. 동시에 농정제도를 시장지향적으로 정비해야 한다. 이를 위하여 먼저, 농정의 기본 틀이라 할 수 있는 농지, 양정, 시장유통, 협동조합 등의 제도를 정비해야 한다. 이들 4대 농정제도는 지난 정부에서도 수차례 개선된 바 있다. 참여정부는 이들 제도가 안정적으로 작동할 수 있도록 지속적으로 보완해 나가야 한다.

농지제도는 농지소유 규제완화, 장기임대차 활성화, 농지은행제도 정착 등을 통하여 농지유통화를 촉진하는 방향이다. 양정제도는 추곡 수매제 폐지와 공공비축제 정착, 민간유통 활성화 등 정부 개입을 축소해야 한다. 농산물 시장유통제도는 시장도매인제, 정가수의매매 등 도매시장의 다양한 거래제도의 정착을 도모하고 산지유통센터의 효율성을 높여 나가는 방향이다. 협동조합 제도는 중앙회의 신용·경제사업을 분리하고 부실조합의 구조조정과 함께 조합간 자율합병을 촉진시켜 경제사업을 활성화한다는 계획이다. 농업금융제도는 농업종합자금을 강화하여 농가에 지원되는 모든 정책자금을 점차적으로 통합해 나갈 것이다.

농업인의 자율적·창의적 경제활동을 저해하는 제도적 규제는 과감하게 축소해야 한다. 구체적으로 살펴보면 농업 진입장벽의 완화를 위하여 농업법인의 자격기준 완화, 농업의 범위 확대 등을 위한 제도 개선이다. 아울러 개별농가를 보완하는 다양한 농업경영체를 육성하고 기업적 농업경영의 활성화를 위하여 농기업 설립(제3섹터 방식, 공기업 등)도 적극 검토해야 한다. 또한 농촌이 농업생산만이 아닌 다양한 산업과 주민이 공존하는 공간이 되도록 농촌지역 토지이용제도를 정비할 필요가 있다. 특히 농가형 부업, 농촌관광, 농가민박, 도시자본 유치 등 농업인의 경제활동이 활성화될 수 있도록 관련제도를 개선해야 할 것이다.

② 선택, 그리고 집중

농업구조조정의 핵심은 농가유형별로 차별화된 정책프로그램을 통하여 “선택과 집중”을 추진하는 것이다. 즉, 전업농 대책으로 젊고 유능한 농업인을 선정하여 경영

규모 확대 및 시설개선, 경영위험관리시스템 확충, 컨설팅 지원을 한다. 중소농 대책으로 규모화가 어려운 농가는 틈새시장을 겨냥한 친환경 유기농업 등 고품질·고부가가치 농업으로 전환한다. 경영 다각화, 농외소득 지원 등을 추진한다. 영세 고령농 대책으로 이농을 희망하는 농가에 대해서는 은퇴할 수 있는 여건을 마련한다. 전직 교육훈련, 사회안전망 강화 등 복지 차원의 지원을 강화해야 한다. 이러한 선택적 농정을 위해서는 농업인 스스로의 진로를 존중하는 분위기 조성이 중요하다.

농업의 경쟁력 제고를 위해서는 품목별·산업별 전문조직체 육성이 중요하다. 개별농가는 농업 생산에 전념하고 전문조직체가 가공·유통을 계열화함으로써 농산물의 부가가치를 높이고 규모의 경제와 범위의 경제를 추구한다. 나아가 이들 전문조직체를 “농산업클러스터”로 육성가능하다. 즉, 지역농업의 혁신을 주도할 수 있는 품목군이나 농산업 분야를 중심으로 클러스터를 발굴하여 지역의 관련 산업체·대학과 연구소·지자체가 네트워크를 형성한다. 상호협력을 통하여 참여업체의 사업기회 확대와 지역농업 혁신의 상승효과를 도모하는 방향이다.

품목별로 산업의 중장기 비전을 제시하여 농업인을 비롯한 관련 종사자의 역량을 결집하는 것도 중요하다. 즉, 쌀산업은 규모화 된 전문경영체가 쌀 생산의 대부분을 담당하면서 미곡종합처리장(RPC)과 연계해 지역 단위의 산지브랜드를 정착시킨다. 원예산업은 자본·기술집약적 농업으로 발전하여 주산지의 산지유통센터(APC) 중심의 계열화를 통한 마케팅 경쟁력을 강화한다. 품질에 따라 제값을 받을 수 있는 다양한 유통채널을 구축해 나간다. 축산업은 고품질·안전성 중심으로 생산구조를 재편한다. 그래서 한우는 고급육 생산과 축산물종합처리장(LPC)을 통한 냉장유통을 실현한다. 낙농은 고품질 우유생산을 통한 안정적인 시유 공급체계를 확립한다. 양돈은 환경친화적인 축산업으로 발전시키고, 양계는 계열주체에 의한 수직적 계열화를 정착시킨다.

[뉴질랜드 농정개혁 사례]

- 뉴질랜드는 1984년부터 경제개혁의 일환으로 강력한 농정개혁을 추진하여 경쟁력 있는 시장지향적 농업구조를 실현하고 있음.
 - 1985년부터 농업보조를 폐지하였으며, 저리의 농업개발자금 지원 용자는 중단되고, 기타 자금의 이자율도 시장 금리에 접근토록 함.
 - 농림부 조직을 1987년 10국을 4국으로 통합함. 1992년 농촌지도 사업을 수익자 부담 원칙에 의해 운영, 1995년에 기업에 매각함. 1995년 수산부를 신설하여 수산업부를 분리하고, 1998년 임업부를 농업부와 통합함.
- 농정개혁 이후 농업생산구조는 시장과 소비자 지향적으로 변화함.
 - 양모와 유제품의 생산은 큰 변화가 없으나 육류 생산은 감소하고 원예 생산이 증가하는 추세를 나타냄.
 - 축산 부문에서 전통적인 축산업인 양, 육우, 유우의 생산 외에 사슴과 염소 사육 농가가 크게 늘어남. 사슴, 염소 등의 사육은 양이나 소의 사육에 비해 토지를 집약적으로 사용하여 농가 호당 경지면적의 감소를 가져옴.
 - 원예 생산의 증가는 주로 키위 생산의 증가에 기인하며 육류 생산의 감소는 주로 양고기 생산이 감소한 때문임.
 - 농업보조 폐지 이후 농가의 영농활동은 시장과 소비자의 요구에 따라 전개되고 있음. 또한 영농활동의 기반이 농촌관광과 같은 활동까지 확대되어 농촌경관이나 환경 관리에도 관심을 갖게 됨.
- 최근 뉴질랜드 농정의 초점은 생물보호(biosecurity), 동물복지, 식품안전, 자원 및 환경 보호 등에 맞추어져 있음.
 - 정부가 추진중인 농정 과제로는 낙농 및 원예산업 구조조정, 생산자위원회(육류, 양모, 돼지고기, 염소, 낙농 등) 기능 조정 등이 있음.

농업의 지속적인 발전을 위해 새로운 성장동력을 적극 발굴하는 것도 중요하다. 장래에 수요확대가 예상되는 신상품 개발을 적극 추진하는 동시에 수확후 관리기술 개발, 식품산업의 요구에 부응하는 원료농산물 공급체계 등을 통해 농산물의 수요를 확대하고 부가가치를 제고한다. 특히 수출농업은 내수시장의 한계를 극복하고 농업·농촌의 새로운 활로라는 점에서 국제경쟁력이 있는 품목(예: 신선채소, 과일, 화훼, 인삼 등)을 발굴하여 수출 지향적인 생산자단체를 전략적으로 육성할 필요가 있다. 아울러 수출 상대국의 수요조사를 비롯한 시장개척을 지원한다. 또한 수출의 안정성·지속성을 확보할 수 있도록 수출보험이나 수출금융 등의 제도를 보완해야한다.

③ 농가소득 불안요인의 제거

그 동안의 부채대책으로 농가부채 문제는 상당히 완화되었으나 고액부채의 고정화 등 경영안정을 저해한다. 그러므로 도덕적 해이를 방지하고 구조조정에 도움이 되는 방향으로 정책을 추진해야한다. 즉, 외환위기 이후 누적된 부채에 대해서는 부채 발생 원인에 따라 중장기 정책자금 상환기간을 연기한다. 상호금융자금 및 경영개선자금 금리 인하, 상호금융 대체자금 지원, 연대보증 해소자금 상환 연장, 농업경영회생자금 지원규모 확대 등을 선별적으로 적용한다. 또한 회생이 어려운 농업경영체가 유연하게 퇴출할 수 있도록 자산처분과 부채정리 등의 퇴출지원 프로그램을 강화해야 할 것이다.

농가소득 안정을 위한 직접지불제를 확충해야 한다. 시장개방이 진전될수록 전문화되고, 고정자본 투자액이 많은 전업농일수록 경영위험이 크다. 앞으로 소득변동은 주로 가격 하락에 연유할 것으로 예상된다. 가격정책을 통한 시장개입은 WTO농업협정에서 엄격히 제한하고 있다.

따라서 농업경영체 단위의 소득안정 방식으로 정책프로그램을 개발해야한다. 농가별로 경영 실적을 감안하여 기준 소득을 설정하고, 실제 소득이 일정 수준 이상으로 감소하게 되면 이를 보전하도록 하는 제도이다. 이러한 소득안정 정책은 농가별로 수입과 지출이 정확하게 파악되어야 시행할 수 있다. 농가등록제를 도입하고 일정 규모 이상의 농가는 경영장부 기록을 의무화할 필요가 있다.

고령농업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후의 생계안정대책을 마련해야 한다. 영세농이라도 약간의 농지와 농가주택 등 자산을 보유하고 있기 때문에 국민기초생활보장제의 수혜대상에서 제외된다. 그러나 유연한 구조조정을 위해서는 복지적 지원의 확충이 필요하다. 따라서 농업인에 대한 국민기초생활보장제를 재검토하여 농지자산은 소득환산 대상에서 제외시키는 방안을 검토해야 한다. 그리고 농업경영을 이양한 은퇴 후에도 생계비 수준의 소득이 유지될 수 있도록 “국민기초생활 보조금 + 경영이양직불 보조금 + 농지임대소득”의 지원시스템을 정착시켜야 한다.

④ 활력 있는 농촌사회 건설

농촌지역의 농외소득원을 확충하는 것은 지역경제를 활성화하는 수단인 동시에 재촌탈농 여건을 조성한다는 점에서 의미가 크다. 그 동안 정부는 농공단지 조성을 비롯하여 농외소득원 확충을 위한 투융자를 추진해 왔으나, 제도적인 뒷받침이 취약했다. 따라서 도시자본의 농촌 유치를 위한 과감한 제도 개선이 필요하다. 농촌지역 투자에 대한 세제 및 금융상 인센티브제도가 필요하다. 농산물가공업의 입지를 촉진하기 위하여는 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화해야 한다.

농촌관광의 지속적 추진을 위한 제도 정비가 시급하다. 특히 농촌관광의 핵심은 경관과 환경을 가꾸고 보전하는데 달려있다. 농지가 난개발되지 않도록 주민이 참여하여 농지전용 심의가 이루어질 수 있는 시군 조례를 제정하는 것도 좋은 방안이다. 또한 농촌관광이 농가의 소득 증대에 도움이 되도록 농촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등의 규제완화가 필요하다.

농촌공간정비사업의 추진 방식을 보완한다. 사업 내용으로 기존에 단위사업으로 추진하던 주거지 정비, 도로·하수 등 생활기반시설 설치, 마을개발사업, 복지 및 여가시설 설치, 농촌환경개선사업 등을 통합한다. 신규사업으로 농촌형 주거단지 개발, 어메니티 증진, 농촌생태계 보전 등을 포함할 수 있다. 또한 사업 추진 과정에서 중앙정부의 모니터링 및 평가 기능을 강화한다. 주민참여 방식의 사업계획 수립과 집행이 원활하게 이루어지도록 제도를 정비해야 한다.

농촌정책은 지역을 대상으로 하는 시책과 주민을 대상으로 하는 시책이 있다. 이들 시책은 농촌정책의 주무부처인 농림부나 해양수산부뿐만 아니라 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 보건복지부 등에서 분담하여 추진한다. 따라서 부처별로 시행중인 사업의 중복 문제가 제기되어 농촌정책(지역개발, 농업인 복지정책 등)의 종합적 조정이 제기되었다. 다행히 2006년에 행자부의 신활력사업이 농림부로 이관되면서 유사사업의 통폐합까지 검토하고 있다. 그러나 관련시책들이 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 대승적인 차원의 조정이 필요하다. 노무현 대통령도 그해 농촌진흥청에서 열린 제 11회 농업인의 날 기념식에 전하는 축하메시지에서 개방에 맞설 대책을 마련하겠다고 피력했다.

<중략>

지금 농업과 농촌을 걱정하는 목소리가 높습니다. 저도 많이 고심하고 있습니다. 그러나 모든 것은 우리하기에 달려있다고 생각합니다. 함께 힘을 모은다면 그 어떤 도전도 극복해 나갈 수 있을 것입니다.

이미 많은 농업인들이 기술개발과 경영혁신을 통해 경쟁력을 높여가고 있습니다. 안전하고 맛있는 우리 농산물을 찾는 소비자가 늘고 있고, 도시와 농촌 간의 상생협력도 활발하게 이루어지고 있습니다.

정부도 최선을 다하고 있습니다. 개방에 맞서 경쟁할 수 있는 분야는 더욱 키워나가고 지켜야 할 분야는 꼭 지키겠습니다. 영세·고령농가와 같은 취약계층에 대한 복지지원도 확대하고 있습니다. 기존의 ‘농업·농촌 종합대책’과 ‘119조원 투융자계획’을 지속적으로 점검·보완하는 것은 물론, 개방에 대비한 추가적인 보완대책도 마련해 가겠습니다.

농촌을 되살리는 일에도 각별한 노력을 기울이고 있습니다. 농촌 공동체와 생태계를 복원하고 교육과 의료, 문화 등 생활여건을 개선해서 누구나 와서 살고 싶은 농촌을 만들어가겠습니다. 지난달 ‘전원마을 페스티벌’에서도 그 가능성을 확인할 수 있었습니다.

희망과 자신감을 가지고 함께 도전합시다. 반드시 성공해서 우리 농업과 농촌의 새로운 역사를 만들어 나갑시다. <2006. 11. 10. >

농촌 문제는 경제·사회·문화 등의 복합적 요소를 가지고 있어 종합적으로 접근해야 한다. 따라서 시책을 통합하는 것보다는 각 부처의 성격에 따라 농촌 정책을 재조정해야한다. 그리고 각 부처는 해당 사업을 1~2개의 종합사업으로 통합해 지방자치단체에 포괄 보조를 하는 방식이 바람직하다. 예를 들어 농림부와 해양수산부는 농업·농촌의 다원적 기능과 관련한 농촌공간 종합정비를, 행정자치부는 농촌 중심도시의 육성을, 환경부는 농촌자연환경 보전사업을, 건설교통부는 농촌토지이용 관리를 담당하는 것이다.

농촌복지정책 및 복지 서비스를 보강하는 제도개선과 지원이 필요하다. 농업인의 국민건강 보험료와 국민연금 보험료의 일정 비율을 직접지불 방식으로 지원하고, 지자체에 대하여 공공보건·의료 장비의 보강과 의료인력 유치를 위한 자금을 지원해야한다. 취약계층에 대한 지원으로는 영·유아 보육시설과 노인 및 여성 복지시설 운영자금 지원을 확충해야 한다.

⑤ 투융자 계획 조정

2004년 수립된 농업·농촌 종합대책의 추진상황을 점검하고 중장기 비전을 재검토한다. 이번 종합대책은 과거의 경험과 교훈을 반영하여 착실히 준비된 것이다. 하지만, 최근 여건 변화와 추진과정에서 나타난 문제점 반영도 필요하다. 시장개방 동향과 경제상황의 변화에 대응하여 농업인과 소비자를 포함한 국민적인 시각에서 농업·농촌의 중장기 비전을 검토한다. 이러한 방향에서 관련정책의 추진상황을 점검하는 것은 농정의 신뢰 회복에 유익하다. 먼저, 농업·농촌정책 점검의 일환으로 재정투융자의 기본방향을 명확히 정한다.

- 정부사업은 사회간접자본(SOC) 등 공공투자에 집중하고, 개별경영체의 이익에 직결되는 사업은 보조를 줄이고 융자로 전환해야 한다.
- 농림수산금융 체계를 개편하여 개별경영체와 생산자조직에 대한 지원을 효율화하고 농업인의 자력성장을 촉진해야 한다.
- 소비자 지향적인 정책기조에 맞추어 생산 중심의 투융자를 유통 중심으로 전환하고, 생산기반투자는 기존시설의 보완·개선에 중점을 두어야 한다.

이러한 중장기 정책 방향 하에서 앞으로 투융자가 확대되어야 할 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 농업구조조정 촉진을 위하여 경쟁제도를 정비하고 필요한 정책자금을 지원한다. 특히 전업농의 농지유동화 지원, 경영회생 가능 농가에 대한 워크아웃 지원, 은퇴농업인 지원 등이 필요하다.

농가의 경영 안정과 소득 보전을 위한 직접지불제 관련예산은 지속적으로 확충한다. 다만, 직접지불제의 목적과 대상이 서로 상충되지 않도록 신중한 도입이 필요하다. 궁극적으로 경영체 단위의 소득안정제도로 정착돼야 한다.

농업의 성장동력을 발굴하는 노력으로서 새로운 수요 개발과 시장개척 지원을 강화한다. 특히 수확후 관리기술 관련자금, 수출인프라 구축, 농촌정보화, 농림수산물개발 등을 폭넓게 지원한다.

복지농촌 건설을 위한 지원사업으로 복합생활공간 조성, 농공단지 활성화, 농촌 관광 활성화돼야 한다. 그리고 인적자원 개발을 위한 교육, 보건의료서비스, 문화, 노인·여성복지 등의 농촌 복지서비스도 확충한다.

특히 농촌정책과 관련해 재정투자를 확대해야 할 분야와 정책 개선 방향을 정리 하면 다음과 같다.

우선 농촌의 기초 생활환경 정비에 대한 투자를 지속한다. 다만 생활환경 서비스 수준의 질적 제고를 위해서는 현 수준보다 투융자 사업이 확대되어야 한다. 이를 효과적으로 추진하기 위해 정주 단계별로 서비스 표준을 마련하는 방안을 검토한다.

또한 농촌의 경관보전 및 창출을 위한 투자를 대폭 확충해야 한다. 경관보전직불 제의 예산 확대뿐만 아니라, 농촌의 종합적인 생활경관, 자연경관을 보전하기 위한 사업과 문화적 건축물 등을 관리하기 위한 정책 영역을 개척해 투자를 강화한다.

농촌관광 활성화를 위한 지속적 지원 및 투자 확대가 필요하다. 농촌관광이 농촌의 다양한 일자리 창출에 중요한 기능을 수행하지만 그 기반이 되는 시설이나 소프트웨어 측면에서 여전히 부족한 상태다.

다양한 농촌 복합생활공간 조성 및 이주 단계별 맞춤형 지원 프로그램 체계 구축을 위한 투자가 필수적이다. 이를 위한 사업으로 전원마을 조성사업이 기획되었으나 하나의 사업만으로는 한계가 있다. 그러므로 여러 부처의 예산이 반영되려면 예산 소요가 많을 것으로 전망된다.

여기에 농촌의 인적자원 육성 및 역량 강화를 뒷받침하기 위한 투자를 확충해야 한다. 다양한 유형별로 인적자원을 세분하고 유형에 맞춘 교육·훈련사업 투자를 강화하는 것을 비롯하여, 농촌에 부족한 인적자원을 외부로부터 연계시켜 줄 다양한 지원이 필요하다.

앞으로 재정투융자를 축소시켜 나가야 할 분야는 농업생산기반중비와 품목 특정

적인 생산보조가 해당된다. 중기재정계획에도 반영되어 있듯이 생산기반 정비 및 농지조성 사업은 점차 축소되는 추세다. 생산지원자금을 비롯한 품목 특정한 생산보조는 WTO 규정에 의해서도 감축되어야 할 대상이다. 또한 개별경영체에 지급되던 각종 보조금, 가격지지에 소요되는 각종 비용을 국제규범에 맞게 감축시켜 나가야 한다.

농업·농촌 종합대책이 성공적으로 수행되어 정책 효과를 극대화하려면 정부와 농업인이 함께 목표 달성을 위한 공동 인식을 가지고 그 실현을 앞당겨야 한다. 또한 농업·농촌정책이 결실을 맺기 위해서는 농민이 농산물을 키우는 마음과 정성을 가지고, 장기적인 관점에서 꾸준한 노력을 기울여야 한다. 성숙한 공동체 의식과 결실을 기다리는 끈기가 하나로 될 때 비로소 우리나라 농업도 시장 지향적으로 변모하고 선진국형 농업으로 한 걸음씩 다가가게 될 것이다.

제 4 부 한 · 미 FTA 보완대책 수립

제1장 한 · 미 FTA 협상 타결

1. 쉽지 않았던 한 · 미 FTA 협상

2006년에 시작된 한·미 FTA 협상은 2007년 4월 2일 정부간 협상이 종료되었고 6월 30일 공식 서명되었다. 2006년에는 5차례 공식협상을 진행하였으며, 2007년에는 4월 2일까지 3차례의 공식협상(제6차~제8차 협상) 및 협상타결을 위한 최종 장관급협상, 그리고 농업분야는 2차례의 고위급협상을 개최하였다.

한·미 FTA 협상은 우리 경제의 도약을 위한 국익차원의 결단에 의해 추진되었으나, 경쟁력이 취약한 농업 분야는 협상 결과 부정적 영향이 예상되었기 때문에 우리 농업의 민감성을 최대한 반영하는 협상 결과를 도출하고 국내 보완대책도 충실히 마련한다는 정부 전체의 공감대 하에서 협상이 이루어졌다.

우리의 농업협상 주요 목표는 “민감 품목에 대한 예외적 취급” 확보였다. 그러나 미국은 농업협상에서의 성과를 최대 목표의 하나로 설정하여 강도 높은 수준의 개방을 요구하였고 협상 마지막까지 “예외 없는 관세 철폐” 원칙을 견지하였다. 이렇게 양측이 근본적으로 상충되는 협상목표를 가졌기 때문에 입장 차이는 크게 좁혀지지 않았고 협상이 상당히 더디게 진행되었다.

농업분야의 경우 한·미 FTA 협상은 이전에 우리가 체결한 여타 FTA에 비해 상대적으로 높은 수준에서 체결되었으나, 세번 분리, 농산물 세이프가드, 수입쿼타(TRQ) 등 다양한 양허방안을 도입함으로써 피해가 예상되는 민감품목에 대해서는 예외적 취급방안을 마련하였다.

2006년 3월 협상개시 이래, 양국의 첨예한 이해와 미국의 소극적인 협상 대응으로 협상 타결이 불확실한 상황이었으나, 미국 행정부의 TPA 권한 만료 시점 도래와 우리나라의 적극적인 협상자세로 수차례에 걸친 공식·비공식 협상 끝에 마침내 한·미 FTA 협상이 타결되었다.

2. 핵심 농산물의 개방시기를 최대한 늦춤

한·미 FTA의 농산물 양허수준은 우리가 체결한 여타 FTA에 비해서는 높으나 주요 민감품목에 대해 양허제외, 수입쿼타(현행관세 유지), 계절관세, 세번 분리, 농산물 세이프가드 등 다양한 예외적 취급 방안 및 15년 이상의 관세철폐 기간을 확보하였다. 다만, 민감도가 낮은 품목은 즉시에서 10년까지 철폐기간을 차별화하고, 국내 영향이 없거나 이미 수요의 대부분을 수입에 의존하는 품목, 국내 수입수요가 거의 없는 품목은 관세를 즉시 철폐하였다.

예외적 취급의 구체적 내용을 보면 다음과 같다.

쌀 및 쌀 관련 제품(16개 세번)은 양허대상에서 완전히 제외하였다. 식용대두, 식용감자, 분유, 천연꿀, 오렌지(성출하기) 등 국내외 가격차가 크거나 관세율이 높아 관세를 완전히 철폐할 경우 심각한 영향이 우려되는 품목은 현행관세를 유지하고, 대신 일정물량의 수입쿼타(낮은 관세로 일정물량을 수입)를 제공하는 방식으로 양허하였다.

포도, 오렌지, 칩(chip)용 감자 등 국내 수확·유통 기간이 비교적 뚜렷하게 구분되는 품목은 계절관세를 적용하여 우리나라 수확·유통 기간에 집중적으로 보호하였다. 사과, 배 등 양국의 주력 품종이나 용도가 구분되는 품목의 경우에는 세번을 분리하여 우리나라에서 주로 생산되는 부분을 집중적으로 보호하였다. 한편, 쇠고기, 돼지고기, 사과, 고추, 마늘, 양파, 인삼, 보리 등 주요 민감품목에 농산물 세이프가드를 도입하여 수입량이 일정물량 이상으로 급증하면 추가관세를 부과하여 예측치 못한 수입증가로부터 국내시장을 보호할 수 있도록 하였다.

〈한·미 FTA 우리나라 농산물 양허안 개요〉

양허 유형	품목수	비중	수입액 (천불)	비중 (%)	주요 품목
양허제외	16	1.0%	25,555	0.9%	쌀
현행+TRQ	15	1.0%	209,334	7.0%	오렌지(성출하기), 식용대두, 식용감자, 탈지전지분유, 연유, 천연꿀
17, 계절관세	1	0.1%	4,099	0.1%	포도
15, 계절관세	0(1)	0.1%	0	0.0%	칩용 감자
18+TRQ	4	0.3%	1	0.0%	인삼(수삼, 백삼의 본삼·미삼·잡삼)
15+TRQ	10	0.6%	93,504	3.1%	치즈, 사료용 근채류, 맥주맥, 보리, 옥수수전분
12+TRQ	6	0.4%	8,370	0.3%	보조사료, 변성전분
10+TRQ	11(1)	0.8%	3,233	0.1%	버터, 조제분유(유아용), 유장(식용), 체다치즈
20	0(2)	0.1%	0	0.0%	사과(후지), 배(동양배)
18	3	0.2%	0	0.0%	홍삼(본삼·미삼·잡삼)
16	2	0.1%	1,057	0.0%	설탕
15	98(2)	6.5%	353,259	11.8%	육우, 쇠고기, 계란, 녹용, 녹각, 고추, 마늘, 양파, 생강, 표고버섯, 키위, 호두(미탈각), 감, 꿀, 녹차, 밤, 잣, 참깨, 참기름, 주정, 전분, 혼합조미료 등
12	34	2.2%	13,504	0.5%	젓소, 닭고기(냉동기슴살, 냉동날개), 난황(건조, 기타), 냉동양파, 수박, 멜론 등
10	332	21.4%	121,840	4.1%	산 돼지, 복숭아, 감, 단감, 감귤즙, 사과즙(브릭스 20 이내), 잎담배, 자두, 로얄젤리, 인조꿀, 닭다리(냉동), 돼지고기(냉장 삼겹살·목살·갈비 등), 고구마, 사과(후지 제외), 배(동양배 제외), 전쌀, 쌀의 배아 등
9	1	0.1%	0	0.0%	신선딸기
7	41	2.6%	59,293	2.0%	맥주, 아이스크림, 살구, 팝콘용 옥수수, 옥수수(가공용), 포도(조제저장처리), 사과(조제저장처리), 사과즙(브릭스 20 초과) 등
2014.1.1까지	21	1.4%	57,689	1.9%	돼지고기(냉장 도체 및 이분도체, 냉장 전·후지, 냉동육, 설육, 가공품)
6	2	0.1%	13,070	0.4%	옥수수유(기타), 호두(탈각)
5	317(2)	20.6%	347,007	11.6%	오렌지즙(냉장), 토마토즙, 크랜베리 즙, 자두즙, 완두콩, 감자(냉동), 위스키, 스파케티, 국수, 당면, 냉면, 인스턴트 커피, 간장, 고추장 등
3	33	2.1%	66	0.0%	해조류 등
2	6	0.4%	6,921	0.2%	아보카도, 레몬, 프룬(건조자두), 콜라베이스 등
즉시 철폐	578(9)	37.9%	1,665,517	55.8%	오렌지즙(냉동), 포도즙, 산동물, 종축, 원피, 면화·마, 화훼류, 커피, 포도주, 밀, 사료용 옥수수, 대두(채유용, 장류제조용), 사료용 완두, 사료용 유장 등
계	1,531(17)	100%	2,983,317	100%	

* ()안 품목은 세번 분리된 품목, 수입액은 2003~2005년 평균 기준

제2장 한·미 FTA는 극복이 가능

1. 한·미 FTA 파급 영향

한·미 FTA 타결 이후, 한국농촌경제연구원에서는 자체 개발한 총량모형(KREI-ASMO 2006)을 이용하여 한·미 FTA 협상 결과가 이행될 경우, 향후 미국산 농산물 수입으로 우리나라 농산물 생산액은 발효 후 5년차에 4,465억 원, 10년차에 8,958억 원, 15년차에 1조 361억 원 감소할 것으로 추정했다('07.4.30. 발표).

주요 분석 대상 농산물의 시장개방 이행기간 동안(7~18년까지 다양) 예상되는 연평균 생산액 감소는 6,149억원으로 추정하였다. 또한, 15년 이전에 이행기간이 종료되는 품목의 생산액 감소를 15년까지 연장하여 계산한 15년 평균 생산액 감소는 6,698억 원으로 추정하였다.

〈한·미 FTA에 따른 주요 품목별 생산액 감소 추정〉

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

- 주 1) 한·미 FTA는 2009년부터 발효되는 것으로 가정.
 2) 이행기간이 15년 이전에 완료되는 품목은 15년까지 최종년도 감소액이 지속된다고 가정.
 3) 보리는 수매정책이 유지된다고 가정.
 4) 식용대두의 TRQ 물량의 일부는 국영무역 형태로 관리하는 것을 전제.
 5) 검역문제는 고려하지 않았음. 감귤에는 한라봉 등 시설재배 감귤 포함.

2. 한·미 FTA 국내보완대책 수립

2007년 4월 3일, 한·미 FTA 협상타결에 따라 정부는 주요협상결과발표와 함께, 한·미 FTA 체결에 따른 국내보완대책 수립방향을 발표했다. 4월까지 영향분석을 마무리하고 6월까지 전문가·농업인 등의 의견수렴을 거쳐 국내 보완대책을 마련하기로 한 것이다.

한·미 FTA 영향분석을 토대로 농업인단체 등 이해관계자, 관련전문가로 부터 한·

미 FTA를 극복방안에 대한 의견을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 2007년 6월 28일에 「한·미 FTA 체결에 따른 국내보완대책」을 관계부처 합동으로 발표했다.

노무현 대통령도 제대로 된 국내보완대책이 마련될 수 있도록 직접 한우, 감귤, 파프리카 농장을 방문하여 우리농업의 실태를 점검하고 농업인 등의 의견을 수렴하였다. 특히, 김제 파프리카 농장을 방문하였을 때에는 한우, 돼지, 과수 등 주요품목별 단체장, 관계부처장관, 농업CEO 등이 참석하는 간담회를 직접 주재하면서 국내보완대책의 주요내용을 협의하였으며, 농업인들이 한·미 FTA를 이겨낼 수 있도록 적극 지원할 것을 약속하였다.

<중략> 이제 경쟁력 있는 농업으로 집중해서 투자를 해 나가는 것이지요. 좀 더 분명하게 모든 정책을 그렇게 초점을 맞추어 나가는 쪽으로 농업정책을 설계해 나갈 것입니다. 다만 그럼에도 불구하고 그런 경쟁대열에 아예 낄 수 없는 사람들이 많이 있습니다. 이미 은퇴시기에 들어 선 분들이 그런 경쟁대열에 새롭게 나설 수 없는 것이고요, 또 모든 농민들이 다 그런 경쟁력을 가지고 있는 것은 아니기 때문에 그 분들은 직업을 전환하거나 은퇴할 때까지 여러 가지 정부의 지원, 소득지원, 또는 전업에 대한 지원, 또는 은퇴와 은퇴 이후 생활에 대한 지원 같은 방식으로 보호정책, 지원정책을 해나갈 것입니다. <이하생략> [2007. 6. 21.]

대통령 현장방문 외에도, 농업인단체·전문가 토론회 개최(4차례), 국회보고 등을 통해 많은 의견을 수렴하였으며, 국내보완대책에 반영하였다. 정부에서 마련한 국내보완대책의 주요내용은 다음과 같다

수입 급증으로 인한 단기적 피해보전장치 마련

한·미 FTA로 인한 급격한 가격하락 가능성에 대비하여 피해보전직불제 대상 품목을 확대하고 피해보전비율을 상향 조정하며, 한·미 FTA이행으로 농업인이 농업을 계속 유지하기가 어려운 경우에는 폐업자금을 지원한다.

품목별 경쟁력 향상 지원

한·미 FTA로 피해가 우려되는 품목의 경쟁력 향상을 위해 품목별 특성에 따라 생산·가공·유통 단계별 취약부분을 보완하는 경쟁력 향상 추진한다. 시설 현대화 지

원 등을 통해 생산성을 높이고 안전성 강화 및 품질고급화로 소비자 신뢰 확보에 노력한다.

농업구조 개선을 통한 농업체질 강화

농업을 주업으로 하는 농가를 중심으로 경영 규모 확대를 지원하여, 고령농업인의 비중이 높은 농업인력구조를 전업농업인 중심으로 개편한다. 규모화, 전업화 된 농가의 경영위험을 줄여주기 위한 경영안정장치도 확충하고, 농업기술개발 확대, 고품질화 등을 통해 농업이 고부가가치 산업으로 전환되도록 지원한다.

농촌 활력 증진

농촌이 농업 외 다양한 산업공간과 국민 생활공간으로 조성될 수 있도록 농촌 지역개발분야를 지속적으로 지원하고 농촌의 취약한 복지·교육여건을 확충한다.

한미FTA 대책 재정지원 계획 마련

국내보완대책 추진을 재정적으로 뒷받침하기 위하여 향후 10년간('08~'17)의 재정지원방안을 별도 마련키로 하였다.

한국농업경영인중앙연합회(이하 한농연) 등 농업인단체에서는 정부가 발표한 국내보완대책이 미흡하다며 추가 요구사항을 발표했다. 추가 요구사항 중에는 새롭게 요구하는 사항도 있었으나, 대부분 정부가 6.28일에 발표한 국내보완대책에 포함된 내용 중 지원을 확대해 달라는 내용이었다. 추가요구사항의 주요내용은, 한우 소비 홍보 확대, 쇠고기 이력추적업무 대행기관 지원, 가축분뇨 처리시설 설치 확대, 채소·인삼 전업농가 육성지원, 농업회의소 설치를 위한 제도적 장치마련 등이었다.

한농연의 요구사항들의 대부분은 재정지원방안을 마련하는 과정에서 반영하였으나, 피해보전직불제의 기준가격과 피해보전비율 상향조정, 농업회의소 설치문제 등은 국내외 사례 등에 대한 신중한 검토가 필요하므로 이번 한미FTA 국내보완대책에는 반영하지 않았다.

3. 20조 4천억원의 투융자 계획 마련

6.28발표 국내보완대책으로 중점 추진할 61개 사업을 선정하였으며, 2008년부터 10년('08~'17)간 61개 사업의 투융자 규모를 총 20조 3,607억 원으로 확정하였다. 투융자 지원방향은 경쟁력 강화와 소득기반 확충에 집중하면서 수입급증으로 인한 피해보전에 대비하는 것이다. 이를 위해, 20.4조원 중 경쟁력 강화 분야에 19.2조원(94%) 지원한다.

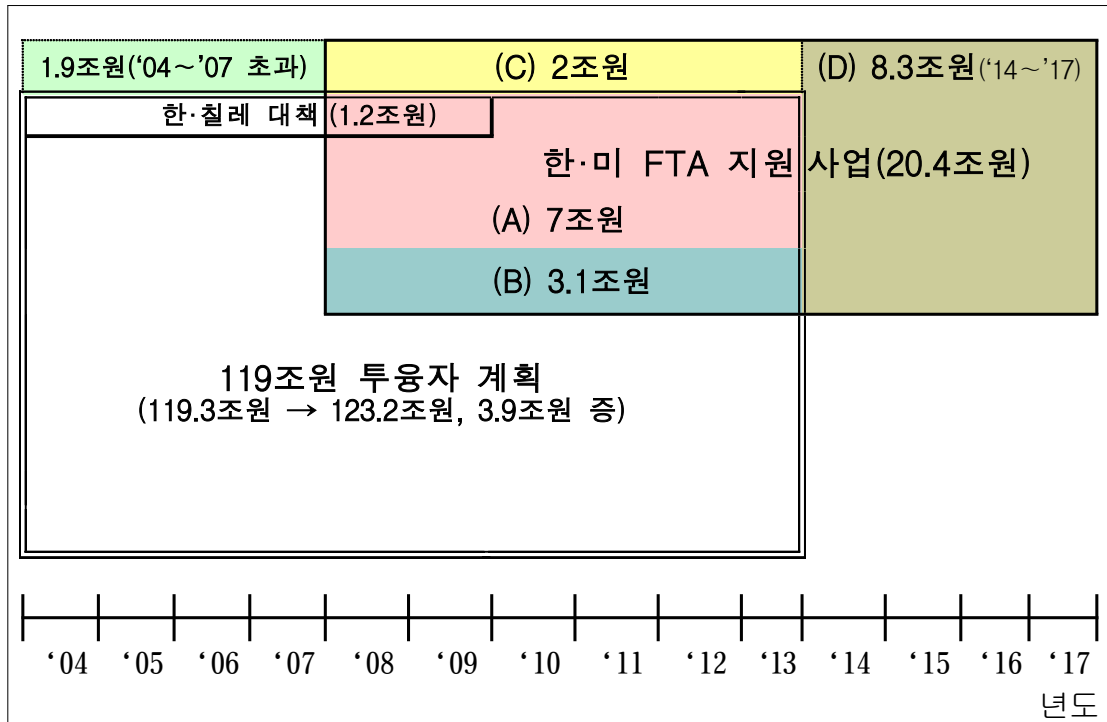
한·미 FTA 대책사업 61개는 그 동안 농업인단체 등 이해관계자들의 의견수렴 등을 거쳐 선정하였으며, 기존사업 36개와 신규사업 25개로 구성되어 있다.

아울러, 농업·농촌분야의 중장기 투융자 계획('04~'13)인 「119조원 투융자 계획」은 당초 119.3조원에서 123.2조원으로 조정(3.9조원 증액)한다. 123.2조원은 그 동안 투융자 실적분석 결과와 이번 한·미 FTA 대책사업 소요를 반영하여 산출한 것이다.

119조원 투융자 계획의 증액내용을 세부적으로 살펴보면, 증액된 3.9조원은 119조원 투융자 계획 초기 4년('04~'07)에 1.9조원 초과 반영하였으며, 한미FTA 투융자 계획과 겹치는 6년간('08~'13)에 2조원 증액하게 된다. 한미FTA 대책추진을 위한 61개 사업의 2008년부터 2013까지 투융자 규모는 12.1조원이며, 119조원 투융자 계획 조정규모(123.2조원)에 반영되어 있다.

이와 같은 한·미 FTA 농업부문 국내보완대책과 재정지원계획과 119조원 투융자 계획 조정결과는 경제정책조정회의('07.10.29)와 국무회의('07.11.6)를 거쳐 정부안으로 확정되었다.

〈한·미 FTA 대책사업과 119조원 투융자 조정과의 관계〉



- * (A) 7조원 : '08~'13간 119조원 계획에 기 포함된 한미FTA 대책사업 규모
- * (B) 3.1조원 : '08~'13간 기존 119조원 사업 중 투융자 실적이 부진한 사업을 감액하고 한미FTA 대책사업을 증액한 규모
- * (C) 2조원 : '08~'13간 119조원 계획 증액
- * (D) 8.3조원 : 119조원 계획 종료 이후 한미FTA 투융자 지원 규모
- * (A)+(B)+(C)+(D) : 20.4조원(한미FTA 투융자사업 규모)

4. 농업·농촌 활성화를 위한 제도정비

농업·농촌의 활성화를 도모하기 위해 관련제도를 대대적으로 정비한다. 우선, 「농업·농촌 기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업기본법」으로 개정하여 농업이 단순히 농산물을 판매하는 단계를 벗어나 부가가치가 높은 식품산업과 연계하여 발전할 수 있는 틀을 마련하였다. 또한, 후속법률로써 식품산업진흥법도 제정하였다.

또한, 농촌에 다양한 산업이 육성되도록 관련 제도를 정비한다. 농촌관광 등 도농 교류활성화를 위해 도농교류와 농산어촌 교류 촉진에 관한 법률을 제정하였으며,

관광레저형 산업 등에 농업인이 농지를 출자하는 방식으로 개발에 참여할 경우 농지보전부담금을 면제할 계획이다. 농업진흥지역내 농수산물 가공처리시설 설치제한을 완화(3천㎡ → 1만㎡)하고, 국토의 용도구분상 개발용 토지의 공급원(源)인 「계획관리지역」의 경우, 시·도지사의 농지전용허가 권한을 확대(20→50ha)할 계획이다.

축산분야 경쟁력 향상을 지원하기 위해, 도축세를 폐지(지방세법 개정)하고, 쇠고기 이력추적제 추진 근거를 마련하기위해 「소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률」을 제정하였으며, 음식점 원산지 표시가 의무화되는 식당면적을 확대(300㎡→100㎡)하고 표시대상 품목도 확대된다.

5. 효율적인 지원시스템 마련

그동안 농업분야에 대한 정부지원이 제대로 지원되고 있는지에 대한 논란이 있었다. 따라서, 한정된 재원으로 농업정책을 보다 효율적으로 추진하기 위해 시스템을 선진화하는 것이 필요하다. 특히, 실제로 농업에 종사하고 있는 농업인이 정책지원을 받도록 하는 것이 중요하다.

그동안 이와 같은 정책을 추진하기 위해 농가를 유형화하고 농가유형별로 지원을 차별화는 「맞춤형 농정」을 준비해 왔다. 2008년부터 농가등록제를 전체 농업인을 대상으로 실시하여, 등록된 정보를 기초로 농가를 유형별로 구분하고 유형에 적합한 정책을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

농업을 주업으로 하는 주업농업인에게는 영농규모화와 경쟁력 향상에 필요한 지원이 집중된다. 이에 따라, 농업인 중 취미로 농사를 짓거나 타부분의 소득이 높은 부업농은 농업정책 지원대상에서 제외해 나갈 것이며, 다만, 이런 취미·부업농에 대해서도 농촌관광, 농촌지역개발, 농촌복지 등 각종 농촌정책은 지원된다. 또한, 고령농업인들이 소득걱정 없이 농업에서 은퇴하여 편안한 노후 생활을 영위할 수 있도록 경영이양직불제의 지원단가를 인상하는 등 고령농업인의 노후 생활안정지원정책을 확충한다.

아울러, 「농업경영체육성법」을 제정하여 농업을 주업으로 하는 농가와 농업법인을 우리나라 농업의 중추세력으로 육성될 수 있는 제도적 기반을 마련한다.

앞으로 한·미 FTA 국내보완대책과 재정지원계획은 한·미 FTA 국회비준 동의과정
을 거쳐 최종적으로 확정될 것이다. 정부가 마련한 대책은 농업인 단체 등 이해관
계자의 의견을 충분히 듣고, 전문가 등과 토론을 거쳐 마련한 것이다. 한·미 FTA가
우리 농업에 미치는 영향이 클 것이나, 농업인, 지자체, 중앙정부 등이 힘을 합쳐 국
내보완대책을 차질 없이 추진한다면, 한·미 FTA를 충분히 극복할 수 있으며, 농업
분야도 세계적 수준의 경쟁력을 갖출 수 있을 것이라고 본다.