

2007 정책자료집

# 국민의 정부와 참여정부의 농정 평가 및 향후 과제

2007. 10.

국회의원 김 홍 업

(대통합민주신당 무안군•신안군)



안녕하십니까?

지난 4월 25일 무안·신안지역 보궐선거에서 지역 주민 여러분의 지지에 힘입어 당선된 김홍업 국회의원입니다.

제가 국회 농림해양수산위원회에서 활동하면서, 우리 농수산업의 위기를 실감하고 있습니다. 농수산업 문제는 산업의 대부분을 차지하고 있는 우리 무안과 신안지역 만의 문제가 아니라 전라남도과 국가경제의 가장 시급한 과제라고 생각합니다.

우리 국민의 정부는 외환위기를 1년 반 만에 극복하는 탁월한 업적을 남겼습니다만, 아직도 우리 사회는 구조조정의 긴 터널에서 양극화의 어려움을 겪고 있습니다. 우리 농업정책도 자유무역협정 시대를 맞아 새로운 활로를 개척해야 하는 시대입니다.

우리 지역과 농수산업의 발전을 위해 사명감을 가지고 의정활동에 전념하고 있습니다. 이번 정기국회의 국정감사를 하면서, 국민의 정부 이후 참여정부까지의 농정의 추진실적과 문제점을 고찰하고, 향후 우리 농업의 발전방향을 모색하는 정책자료집을 발간하게 되었습니다.

이번 정책연구에 수고하여 주신 전남대학교 농업경제학과 전태갑 교수님께 감사드리며, 이 자료에서 제시하는 명쾌한 해법들이 우리 농업정책에 적극적으로 반영되기를 기대합니다. 저는 항상 지역과 함께하며 어려운 문제를 해결하는 일꾼이 되겠습니다. 여러분 감사합니다.

2007년 10월

국 회 의 원 김 홍 업 (무안 · 신안)

국민의 정부와 참여정부의  
농정 평가 및 향후 과제

2007. 10.

책임연구원 : 전남대학교 교수 전태갑

# 국민의 정부와 참여정부의 농정 평가 및 향후과제

제1장 농업정책에 대한 문제 제기 .....	4
제2장 국민의 정부 농업정책과 평가 .....	7
1. 개방화시대 농정 개괄 .....	7
2. 국민의 농정 추진실적 .....	11
3. 국민의 정부의 농정 문제점 .....	15
4. 국민의 정부 농정 평가 .....	21
제3장 참여정부 농업정책과 평가 .....	29
1. 참여정부의 농정 방향 .....	29
2. 참여정부의 농정 추진실적 .....	34
3. 참여정부의 농정 문제점과 평가 .....	54
제4장 농업정책의 향후 방향과 과제 .....	63
1. 자유무역협정에 대한 대응방안 .....	63
2. WTO/DDA협상과 향후 농업정책 과제 .....	66
제4장 결론 .....	72
참 고 문 헌 .....	75

별 첨 : 농업통계 자료

## 〈 표 차례 〉

〈표-1〉 119조 사업과 이전 투융자와의 차이점 .....	10
〈표-2〉 대규모 경영농가 비중 .....	16
〈표-3〉 농업생산성의 기간별 연평균 변화율 .....	17
〈표-4〉 농기소득 수준 및 구성과 도·농간 소득격차 .....	18
〈표-5〉 농업생산기반의 저하 .....	19
〈표-6〉 전체양곡 자립도 .....	20
〈표-7〉 농림생산액과 농가경제 변화추이 .....	21
〈표-8〉 구조개선 사업에 대한 평가 시각 .....	23
〈표-9〉 119조원 분야별 투자계획 .....	31
〈표-10〉 농어촌분야 국정과제 내용 .....	33
〈표-11〉 사업분야별 자금집행 계획 .....	34
〈표-12〉 계획 대비 자금집행 실적 .....	35
〈표-13〉 2003년도 기금별 결산 현황 .....	35
〈표-14〉 2004년도 기금별 결산 현황 .....	36
〈표-15〉 2005년도 기금별 결산 현황 .....	36
〈표-16〉 2006년도 기금별 결산 현황 .....	37
〈표-17〉 2007년도 기금별 결산 현황 .....	37
〈표-18〉 영농규모화사업 실적 .....	40
〈표-19〉 농림분야 기금의 직불예산 .....	41
〈표-20〉 2003~6년 직불예산 지원현황 .....	42
〈표-21〉 직불제 종류별 면적당 단가, 대상수 .....	43
〈표-22〉 농공단지 지정 및 분양추이 .....	47
〈표-23〉 부처별 관광마을사업 추진현황 .....	49
〈표-24〉 쌀 소득보전직불금 집행실적 .....	53
〈표-25〉 분야별 투융자 규모 추이 .....	56
〈표-26〉 농가부채 현황 .....	58
〈표-27〉 농림분야 융자사업 지원조건 .....	60
〈표-28〉 농가소득현황 .....	62
〈표-29〉 쌀 생산자 가격 국제비교표 .....	64
〈표-30〉 쇠고기 생산자 가격 국제비교표 .....	64
〈표-31〉 돼지고기 생산자 가격 국제비교표 .....	65
〈표-32〉 닭고기 생산자 가격 국제비교표 .....	65

## <그림 차례>

<그림-1> 농업·농촌종합대책의 사업계획 비교 .....	10
<그림-2> 참여정부 농정의 기본 틀 .....	30
<그림-3> 농업·농촌종합대책의 구성 .....	32
<그림-4> 양정제도 개편 체계도 .....	51

## 제1장 농업정책 문제의 제기

역대 정부는 수많은 농업·농촌정책을 수립하였지만, 대대적인 농업대책은 1986년 우루과이라운드 출범이 계기가 되었다고 할 수 있다. 개방화 농정 시대에 대비하여, 역대 정부는 농정개혁과 농업·농촌종합대책이 끊임없이 추진하여 왔지만, 우리의 농업·농촌현실은 정부의 계획된 정책대로 훌륭한 성과를 이루어내지 못하여 왔다.

농업이 산업으로서 국제경쟁력을 갖추고, 농촌이 복지농촌으로서 도약하기 위해서는 아직도 크게 낙후되어 있는 것이 사실이다. 개방화시대를 대비한 정부의 지원이 시장의 실패를 바로 잡는 것이 아니라 오히려 정부의 정책이 시장의 실패를 낳는 결과를 가져왔다. 정부의 농업개혁이나 농업에 대한 종합대책은 농업정책에 대한 불신만을 쌓아왔던 것이다.

문민정부의 42조 구조개선사업은 농업·농촌에 대한 대대적인 투자라는 거창한 목표와 이상은 좋았으나, 단기간에 물량 투입식으로 진행하다 보니 부작용도 많았다. 당초 목표한 국제경쟁력 제고라는 열매도 맺기 전에 1997년 갑작스런 외환위기로 우리 농업·농촌을 파탄의 위기에 몰아넣고 말아, 더욱 안타까운 일이었다.

갑작스런 외환위기는 IMF체제하에서 우리 농업은 생산량 증대에 따른 공급과잉과 소비 위축으로 농산물 가격은 폭락하였고, 외국 수입에 의존하는 유류, 사료 등 각종 농업투입 원자재 가격은 상승하여 농가수지를 급속히 악화시켰다. 이로 인하여 우리 농업은 부채상환 능력이 떨어져, 농가부채는 급증하고 말았다.

1997년 대선에서 새정치국민회의 김대중 후보는 자유민주연합의 김종필 총재와 DJP공조로 40년 만에 정권교체를 이룩하였다. DJP공동정권의 국민의 정부는 많은 기대를 안고 출발했으나, 외환위기 극복, 4대 구조조정, 외자유치, 200만명에 육박하는 실업난 극복 등 많은 어려움을 안고 있었다. 농업 또한 매우 어려웠지만, 다른 사안에 밀려 후순위일 수밖에 없었다.

국민의 정부는 민주주의 · 시장경제 · 생산적 복지라는 3대 정책 기조로 외환위기 극복에 주력하였다. 1년 반 만에 외환위기를 극복하였지만, 다른 여타의 외환위기를 겪은 나라들처럼 개방화와 무한경쟁을 요구하는 구조조정의 긴 터널에서 허덕여야 했다. 외환위기는 극복했지만 구조조정의 고통이 이렇게 길고 클 줄이야 누가 알았겠느냐는 한탄은 아직도 계속되고 있다.

농업의 국제경쟁력 배양은 지속적인 투자와 긴 시간을 필요로 하고 있다. 국민의 정부의 대표적인 농업정책(농림부장관 김성훈)은 1999년 9월에 발표된 제2단계 농업 · 농촌투융자계획(1999~2004년)으로서 IMF체제하에서 농업을 획기적으로 지원하고자 추진하는 대책이었다. 국민의 정부는 선진농업 · 농촌실현을 위한 새로운 패러다임을 구현하겠다고 추진하였던 것이다.

국민의 정부는 최초의 자유무역협정인 한·칠레자유무역협정을 체결하고 발효시켰다. 한·칠레자유무역협정 체결로 관세장벽 제거의 시장통합 효과인 자유무역협정이 시작되었고, 기존의 WTO체제와 함께 DDA협상 등으로 우리 농업은 더욱 개방의 물결에 휩쓸리게 되었다. 특히, 값싼 외국 농산물의 수입은 우리 농업생산기반을 위협하여 왔던 것이다.

국민의 정부에 이어 출범한 참여정부는 탄핵열풍으로 152석이라는 과반수 확보의 전국정당을 이루었지만, 거듭되는 실정으로 민심이탈이 되는 것은 농업분야에서도 예외는 아니었다. 노무현 후보는 탄핵의 반감으로 집권하였지만, 일자리 창출 등 경제회생을 통하여 국민에게 이익을 주는 데는 실패하였다. 특히, 지금의 한·미자유무역협정은 농업을 죽이는 살농정책(殺農政策)으로서 농업인들의 분노를 촉발시키고 있다.

역대정부는 농업문제에 대한 위기 인식이 안이하고 임기응변식 처방에 머무르는 정책으로 일관하였기에 농정실패는 필연적일 수 밖에 없었다. 과거에 대한 근본적인 반성 없이 새로운 농정을 수립하는 것은 한계가 있고, 농업의 투융자사업에 대한 근본적인 혁신이 없이 구조조정과 함께 농업의 국제경쟁력을 배양하는 것은 정말 어려운 일이 아닐 수 없다.

국민을 움직이는 정책은 어느 시대이건 이익과 감동을 주어야 한다. 농업에도 마찬가지이다. 특히, 우루과이라운드 이후 출범한 세계무역기구(WTO) 체제하에서 각종 농업정책은 WTO규정에 묶여, 정책수단이 많은 제약을 받고 있다. 여기의 정부재정의 재원이 한정되어 있는 것도 농업정책의 효율성을 증대시키기 어려운 실정에 있다.

본 연구는 먼저 개방화시대의 농정을 총괄적으로 개괄하고자 한다. 그리고, 국민의 정부와 참여정부의 농업정책 추진실적과 문제점, 평가를 통하여 두 정부의 농정을 순서적으로 진단하고자 한다. 국민의 정부와 참여정부의 농업정책은 각종 통계자료를 중심으로 정책의 추진성과를 고찰하며, 자유무역협정시대와 DDA협상에 대비한 향후 우리의 바람직한 농업정책 방향을 모색하고자 한다.

## 제2장 국민의 정부 농업정책과 평가

### 1. 개방화시대 농정 개괄

#### 가. 개방화시대 농업·농촌종합대책 개괄

우리 농업·농촌에 대한 종합대책은 1978년 농산물 수입개방자유화 조치가 단행되어 개방농정 기조로 전환된 1980년대 이후에 본격적으로 등장하였는데, 농업과 농업인에 대한 정부의 획기적인 대책은 1990년대 농업구조 조정정책으로 크게 나타나게 되었다.

제1단계 김영삼 정부시절 구조개선 시기에 해당하는 1992~1998년 기간에는 42조에 달하는 농업구조개선자금과 15조 농특자금 중 7조가 투입되었다. 우루과이라운드협상에 대비하여 1992년부터 농어촌구조개선대책을 추진하여 1992~2002년 기간에 정부투융자 자금 62조, 지방비 10조, 자부담 10조원 총82조에 달하는 자금을 투입한 구조농정은 성공하지 못했다는 평가가 내려져 있는 실정이다.

초기에는 하드웨어측면의 농업구조개선에 치중하여 생산기반정비, 도매시장 등 유통개선, 시설현대화 등 농업의 사회간접자본 구축에 중점을 두었다. 그 결과 선진국에 비해 크게 뒤떨어진 농업 인프라를 단기간에 상당 수준 정비하고, 한·수해에도 대비하여 안전영농을 가능하도록 정착시켰다고 할 수 있겠다.

국민의 정부는 선진 농업·농촌실현을 위한 새로운 패러다임 천명하였지만, 문민정부의 「돌아오는 농촌」이 국민의 정부에서는 「돌아오고 싶은 농어촌」으로 바뀌는 것처럼 대동소이한 면이 많았다. 1999~2002년 기간에 걸쳐 제2단계 구조개선사업을 추진하였는데, 이 종합대책에는 45조원의 구조개선자금과 8조원의 농특자금이 투입되었다.

농업의 구조조정에 있어서, 정책목표와 이를 수행하는 정책수단이 편협했다는 평가가 제기 되었고, 농업생산과 소득피리라는 기현상이 드러나 도·농간

소득격차는 심화되었고, 결과적으로 농가는 부채더미에 올라 앉았으며, 농업·농촌은 계속 위기의 연속이었다.

이를 통계수치로 중간상황을 점검하면,<sup>1)</sup> 도시근로자 가계소득에 대한 농가소득의 비율은 1990년에는 97.4%에서 2003년에는 76.2%로 확대되었다. 농가소득에 대한 농가부채비율은 1990년에는 42.9%에서 2003년에는 99.0%로 급증했다.

참여정부는 2004년 농업·농촌 종합대책이 발표하였는데, 그 종합대책에 제시된 농정이념은 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회를 제시하였다. 지속가능한 농업을 육성하는 산업정책, 잘사는 농업인을 보장하는 소득정책, 살고 싶은 농촌을 가꾸는 농촌정책 등 3개 방침이 농정의 기본 틀로 구성되어 있다.

당초 참여정부는 인수위 시절부터 「농업발전 없이는 선진국이 될 수 없다」는 관점에서는 농정을 국가경영 전략차원에서 접근하겠다고 하였다. 그러나, 참여정부가 통상 선진국가를 지향하여 적극적인 개방정책을 추진하면서 자유무역협정을 체결함에 따라, 국익을 앞세워 농업과 농촌의 희생을 강요하고 있는 것이다.

준비되지 않은 한미자유무역협정의 강행은 가장 불확실한 성과의 가장 긍정적인 국익을 강조하는 자아도취적 협상이며, 현금주고 어음 받아온 협상이 되고 있다. 또다시, 농업을 포기해서라도 한국경제의 시장개방을 추진하겠다는 선언으로 살농협상(殺農協商)이라 아니할 수 없다.

#### 나. 정부의 농업·농촌 종합대책 현황

##### (1) 42조원 농어촌 구조개선 대책 (1단계 문민정부)

○ 기간 : '92 ~ '98년 <7년>

○ 금액구성 : 지방비 및 자부담 포함 (국고 : 35조원)

1) 김병택, 농업구조 및 소득정책의 평가와 과제, 한국농업정책학회 발표 자료집(2007.6.)에서 인용

- 배경 : UR협상에 따른 농산물 시장개방에 대응(농어촌발전특별조치법)
- 투융자중점 : 생산기반마련, 시설장비지원(농업 SOC기반 구축)
- ※ '94~' 98기간중 '15조 농특세사업' (7조원)은 별도

(2) 15조원 농특세 사업

- 기간 : '94 ~ ' 04년 <11년>
- 금액구성 : 국고만으로 구성 (국고 : 15조원)
- 배경 : WTO체제 출범 대응(농어촌특별세법, 농어촌구조개선특별회계법)
- 투융자중점 : 생활여건개선, 농업경쟁력강화, 농어민복지증진
- ※ '94~' 98기간은 42조 계획과 별도, '99~' 04기간은 45조 계획에 포함
- ※ 농림부(2청포함)외 행자부 등 7개부처 참여

(3) 45조원 농업·농촌 발전계획(2단계 국민의 정부)

- 기간 : '99 ~' 04( '03)년 <6년(5년)>
- 금액구성 : 지방비 및 자부담 포함 (국고 : 38조원)
- 배경 : 농업·농촌 기본법에 따른 신농정 계획
- 투융자중점 : 유통혁신, 경영안정, 수출확대
- ※ '99~' 04기간의 '15조 농특세사업' (8조원)이 포함된 계획

(4) 참여정부의 119조원 투융자 계획

- 기간 : '04 ~ ' 13년 <10년>
- 금액구성 : 국고만으로 구성 (국고 : 119조원)
- 배경 : FTA/DDA협상 등 개방확대에 대응, 농업·농촌종합대책 수립
- 투융자중점 : 농업체질강화, 농업인소득안정, 농촌복지증진 등
- ※ 농특세 사업이 포함된 투융자 계획
- ※ 농어촌특별세 기간 연장(10년 : '05~' 14) : 20조 규모

<표-1> 119조 사업과 이전 투융자(42조, 45조)와의 차이점

구분	과거 투융자(42조, 45조)	농업농촌종합대책 투융자(119조)
배경	○UR협상 등에 따른 개방	○FTA, DDA, 쌀 협상 등 개방확대
범위	○농림부(양청, 수산포함)소관 예산·기금사업비+타부처 소관 농특세 사업비 - 농특세 이외의 타부처 농업농촌 관련 사업은 제외 ○지방비·자부담 포함	○좌동  * 다만, 수산분야 제외 ○지방비·자부담 제외
투융자 중점	○SOC 생산기반 정비 등 * 직접지불 비중('03 : 8.7%)	○소득 및 경영안정 복지·지역개발 * 직접지불('13 : 23%)
재원	○예산 86%, 기금 14%(실적)	○예산 80%, 기금 20%(계획)
계획수정	○변경없이 시행	○3년단위로 평가, 재조정

<그림-1> 농업·농촌 종합대책의 사업계획 비교

'92	'93	'94	...	'98	'99	...	'03	'04	'05	...	'13	'14
42조(국고: 35조) 계획 *지방비·자부담 7조				45조(국고: 38조)계획 *지방비·자부담 7조				119조 계획 *지방비·자부담 제외				
				15조 농특세 사업(7조)				(15조 농특세 사업(8조))				(20조 농특세 사업)

## 2. 국민의 정부 농정 추진실적

### 가. 농정의 목표와 농업지원 방향

국민의 정부 농정개혁위원회는 「농업·농촌발전계획」을 1998년 7월에 발표하였는데, 선진 농업·농촌실현을 위한 새로운 패러다임 구현을 표방하면서, ① 주곡의 안정적인 자급과 농업의 공익적 기능 확충, ② 농업인의 소득을 타산업종사자와 대등한 수준으로 향상, ③ 농촌정주 환경의 획기적 개선과 쾌적한 복지농촌건설을 제시하였다.

1997년 IMF 관리체제 하에서 여·야간 정권교체로 탄생한 ‘국민의 정부’는 당면한 농업위기를 극복하고자 과감한 개혁을 시도하였는데, 농업구조 조정정책의 기본전략과 추진과제를 수정하였다. 생산주체를 재정립하고 정책지원 대상을 중소농 중심의 가족농으로 규정하고 육성정책을 수립했으며, 영농조합법인, 농업회사법인 등 조직경영체에 대한 지원이 재검토되었다.

하드웨어측면의 구조개선을 축소시키고 가격경쟁력보다는 품질경쟁력을 강화시킨다는 기본방침을 밝히고 친환경농업육성을 강조했다. 우리 농업도 세계 제일이 아니면 살아남을 수 없다는 개방과 경쟁의 치열함이 우리 농업

에서도 결코 예외일 수 없었다.

국민의 정부는 ‘농정개혁위원회’를 구성하여 농업·농촌발전계획을 수립하고 이를 뒷받침할 투자계획을 마련하였는데, 그 내용은 1999~2004년 기간의 총 정부투융자 규모를 45조원으로 확정하고 이를 실천하기 위해 「농업·농촌 투융자 실천 계획」을 수립하였다.

경지정리, 유리온실을 비롯한 생산시설, 농업인 후계자 육성, 축산단지조성 등 하드웨어, 소프트웨어 측면을 불문하고 농업구조개선 투융자사업 분야를 확대하지 않고 내실을 기한다는 실천계획을 마련하였다.

IMF체제 관리체제를 극복하기 위해 필요한 실업난과 4대 구조조정에 혼신을 쏟는 정부로서는 재정의 한계가 있었고, 아울러 투융자 사업의 효율성을 높인다는 의도 하에 투융자 자금의 운영방식을 개선할 수 밖에 없었다. 우선 자금지원 방식을 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환하고 시장경제 원리를 도입하였다. 나아가 개별 경영체를 대상으로 지원하는 사업을 통합하여 ‘농업경영종합자금’으로 일괄하여 지원하였다.

중전에는 개개 사업단위로 투자자금을 배정하고 보조, 융자, 자부담 비율을 결정하여 예산의 효율성을 증대하고자 「농업경영종합자금제」란 명칭으로 도입하였다. 개별경영체가 농장경영을 진단한 후 투자계획을 수립하여 투자자금을 신청하면 융자기관이 이를 검토하여 지원여부를 결정하고, 정부보조는 줄이고, 투자자금을 장기 저리로 융자하는 지원체제로 전환한 것 이었다.

#### 나. 농업·농촌기본법의 제정

국민의 정부는 21세기 중장기 농업·농촌의 비전과 발전방향을 정립한 「농업·농촌기본법」을 1999년 2월에 제정하였다. 기본법의 제정은 오늘날의 농업·농촌의 상황을 고려할 때, 반드시 필요하였으며, 그 이념도 올바르게 설정하였다고 볼 수 있다. 국민의 정부 농정 중의 가장 큰 치적 중의 하나로 내세울 수 있겠다.

그러나, 농업·농촌기본법은 명칭처럼 선언적 의미의 모법적 법률의 성격이

강하였다. 선언적 방침과 규정과 규칙이 혼재되어 법의 성격이 애매하고 정부의 구체적 권리와 의무가 구체적으로 명시되지 않았다. 농촌에 관한 부문이 형식적으로 만들어졌고, 산업으로서 농업정책과 지역으로서 농업정책 사이의 갈등과 대립을 어떻게 해소할 것인지에 대한 언급이 없었다.

#### 다. 협동조합 개혁

국민의 정부 최대의 업적으로 협동조합 개혁을 내세운다. 국민의정부 100대 국정과제로 선정된 이 문제는 1999년 3월 제1단계 협동조합 개혁안이 발표되었다. 농협, 축협, 인삼협동조합 중앙회를 하나로 통합하고, 경제사업과 신용사업을 완전책임경영체제로 확립하고 중앙회장의 권한을 축소하며, 기구의 통폐합과 경영합리화 추진을 골자로 하였다.

국민의 정부 협동조합 개혁은 농협중앙회의 구조개혁이 아니라 신자유주의적 구조조정에 지나지 않았다.<sup>2)</sup> 즉, 협동조합 개혁의 최대명분이 중앙회의 통합에 의한 구조조정이었다. 따라서, 중앙회의 기구, 인원, 관리비를 축소하여 그 이익을 조합과 조합원들에게 돌려준다는 것인데, 이는 중앙회가 지나치게 비대하다는 것을 인정한 개혁이었다.

또한, 협동조합 개혁은 효율성 증대가 목표였다. 경영성과에 따른 책임과 인센티브를 부여한다는 것은 중앙회가 회원조합과 조합원을 상대로 돈벌이를 하라는 것이었다. 결국, 중앙회가 이윤추구를 한다는 것은 협동조합의 원칙에 맞지 않는 개혁을 하고 말았던 것이다.

#### 라. 농산물 유통개혁

농산물유통정책은 90년대 초반부터 시장개방에 대응한 농어촌발전대책으로 42조 예산과 15조 농특세를 재원으로 1994년 1차, 1997년 2차, 1998년 3차에 걸쳐 추진되었다. 유통개혁대책에 따른 유통부문 투융자는 주로 물

2) 박진도, 국민의 정부 농정의 평가와 차기정부의 농정과제, 사단법인 농정연구센터 자료집(2002.6)에서 인용,

적 자본형성에 집중되어, 3차 대책 이후에 급증하였다. 농업투융자예산 중에서 유통예산 비중은 1997년 7.3%에서 2000년 23.3%로 크게 증가했다. 산지에는 유통하부구조인 산지저장고, 농산물포장센터, 미곡종합처리장 등이 건설되고, 소비지에는 전국권의 공영도매시장, 물류센터 등이 건설되었다. 유통대책에 따른 유통부문 투융자확대로 유통하부구조가 확충되고, 많은 시설이 현대화되었으며, 표준 규격화의 촉진, 유통마진 절감(1997년 56.5%→2000년 51.8%), 직거래 비중 증가(1997년 5%→2001년 23%) 등 어느 정도 가시적인 성과가 있었다.

미곡종합처리장, 도매시장 등 유통시설 현대화에 집중적으로 투자한 결과, 1991년에는 2개소에 불과한 미곡종합처리장이 2002년에는 328개로 늘어났고 같은 기간에 공영도매시장은 15개소에서 32개소로 확대되었다. 농산물 등급화, 포장화 등으로 품질차별화를 실현시키려 노력했다.

#### 마. 직접지불제 도입

UR농업협정에 의해 가격지지를 통한 농가소득지지는 크게 제약을 받게 되었고, 이에 각국은 UR농업협정 부속서2 등에 근거하여 다양한 형태의 직접소득지불정책을 도입하였다. 우리나라는 1997년 2월 규모화촉진 직접지불제를 도입하고, 1999년부터 친환경농업 직접지불제를 환경규제지역 중심으로 시행하고 있었으며, 2001년부터 논농업 직접지불제를 도입하였다.

우리나라의 직접지불제는 농업보조방식을 기본적으로 소비자 부담형에서 재정부담형으로 전환하는 것을 의미하는데, 아직도 재정적 뒷받침이 초보적 수준에 머물고 있다. 선진국의 경우 농가의 농업소득 중 직접 지불 보조금의 비중을 보면, 2001년도 한국은 2%수준으로, 미국 47%(1997년), 캐나다38%(1996년), 스위스 55%(1996년), 유럽연합 48%(1996년)에 크게 미치지 못한 실정이었다.

## 바. WTO농업협상 추진

WTO농업협상은 서비스분야와 함께 이미 설정된 의제로서 이미 협상이 진행되었고, 각국은 2001년 3월 제안서를 제출하였다. 2001년 11월 14일 카타르 도하의 제4차 WTO각료회의에서 출범한 새로운 다자무역협상체제인 DDA협상으로 농업협상은 가속화되었다. 우리나라는 이미 제출한 제안서에서 식량순수입 개도국의 입장에서 농업협상에 임하고 있다.

우리나라의 협상전략은 크게 두 가지이다. 하나는 농업의 다원적 기능을 앞세워 농산물 수출국 공세에 농산물 수입국들과 공동 대응하겠다는 것이고, 다른 하나는 개도국의 지위를 계속 유지하여 농산물 수입국 가운데서는 선진국에 비해 상대적으로 유리한 조건을 확보하겠다는 것이다. 그러나, 현실적으로 우리나라와 공동보조를 취할 나라가 많지 않고, 공산품에서는 자유무역을 주장하고 있어, 이 전략이 유효할 것 같지가 않다.

## 3. 국민의 정부 농정 문제점

### 가. 농업생산과 소득의 괴리

농업투용자의 증대와 구조개선정책으로 90년대 이후 대규모 농가가 급속히 증가하고 있는데, 영농규모화·전문화가 진행되어 경작규모가 3ha 이상 농가는 1991년에는 42천호에 불과했으나 2002년에는 78천호로 빠르게 증가하고 있다고 나타났다. <표-2>에 제시된 바와 같이 축산분야에도 경영규모화가 진행되었다.

<표-2> 대규모 경영농가 비중 (1990~2000년)

(단위: 호, %)

구 분	1990년		1995년		2000년 <sup>3)</sup> (농가수)	연평균 변화율(%)	
	농가수 <sup>1)</sup>	생산비중 <sup>2)</sup>	농가수	생산비중		'90~95년	'95~00년
경지규모 3ha 이상	43,868 (2.5)	11.0	70,839 (4.7)	20.1	84,714 (6.1)	9.9	3.7
쌀 경작 3ha 이상	17,758 (1.2)	7.1	34,186 (2.8)	15.8	40,864 (3.8)	14.0	3.7
한우 50두 이상	938 (0.15)	5.4	2,654 (0.52)	11.8	4,684 (1.8)	24.2	12.8
젖소 50두 이상	635 (1.8)	11.0	1,414 (6.2)	20.7	3,980 (26.4)	18.8	23.9
돼지 1,000두 이상	293 (0.25)	18.4	1,057 (2.3)	31.4	2,376 (9.8)	27.9	18.7
시설면적 3천평 이상	1,689 (1.7)		5,349 (3.9)		9,331 (4.0)	25.9	11.7

1) ( )의 숫자는 전체 농가에서 차지하는 비중

2) 생산비중은 면적 혹은 사육두수 기준

3) 2000년 농업 총 조사에는 규모별 면적과 두수에 대한 조사 자료가 없음.

자료: 박진도, 「WTO체제와 농정개혁」, 한울, 2005, P 102에서 인용.

영농규모화의 목적은 농업 노동생산성을 제고시켜 농업소득 증대를 통한 농가소득 증대이다. 구조농정으로 노동생산성이 제고된 사실이 밝혀졌으나 (표 3 참조) 농업소득증대에는 기여하지 못하고 도·농간 소득격차는 확대되었다는 사실로 드러났다.<표-3 참조> 이를 농업생산과 농업소득의 괴리 현상이라 부르고 있다(박진도, 2005, P100에서 참조).

이러한 요인을 수입개방에 따른 농가교역조건의 악화로 규정해야 할지 아니면 우리 농업 본연의 윤작체계와 복합경영을 파괴시킨 개별경영의 선택적인 규모 확대를 강조한 개방농정, 구조농정의 본질적인 문제(황연수, 2005)에서 연유한 것인지 검토해 보아야 할 과제이다<sup>3)</sup>.

3) 박진도, 국민의 정부 농정의 평가와 차기정부의 농정과제, 사단법인 농정연구센터 자료집(2002.6)에서 인용

<표-3>농업생산성의 기간별 연평균 변화율

(단위: %)

구분	1980~1985	1985~1990	1990~1995	1995~2000	2000~2003
농업성장률 <sup>1)</sup>	7.6	0.5	3.1	2.1	-3.4
농림업 취업자	-4.3	-2.7	-5.9	-1.1	-4.6
1인당 농업생산	11.9	3.2	8.5	3.2	1.2
호당 농업소득 <sup>2)</sup>	7.5	5.6	4.8	-4.1	-5.5

1) 농업성장률은 농업부가가치(2000=100)를 기준으로 한 것임.

2) 실질농업소득이며 평균농업소득을 농가구입가격지수(2000=100)로 나눈 것임.

자료: 박진도, 「WTO체제와 농정개혁」 한울, 2005, P 101에서 인용.

#### 나. 도농간 소득격차 확대와 농촌공동화 심화<sup>4)</sup>

농업종사자의 소득이 비농업종사자에 비해 낮은 요인은 노동생산성의 상대적 격차와 농가교역조건이 악화라고 규정하고 있다. 하지만, 이때의 소득은 시간당 보수를 말한다. 그러므로 연간소득을 비교할 때는 양자 간에 연간 노동일수는 동일하다는 전제조건을 충족시켜야 한다.

생산성이 제고되고 교역조건이 악화되지 않았는데도 소득격차가 확대되었다면, 개별경영의 선택적 규모 확대에 역점을 두고 농업구조개선을 무리하게 추진한 결과라는 주장을 수용해야 한다. 즉 농가의 생산조직이 쌀 단작화로 진행되고 그에 따른 농지의 유희화와 농민의 반 실업자화를 초래했다는 주장이 설득력을 갖게 된다(황연수, 2005에서 주장).

이처럼 제1단계 구조개선 농정에서는 노동생산성이 제고되었으나 농업소득 증대로 연계되지 않았고 농가부채가 누증되는 결과를 초래했다. 이러한 현실을 감안하여 제2단계 구조개선 농정에서 여섯 차례에 걸친 부채경감대책을 추진할 수밖에 없는 실정이었다.

도·농간 소득격차가 확대되고 아울러 농업인의 소득안정장치가 부족하고, 복

4) 박진도, 국민의 정부 농정의 평가와 차기정부의 농정과제, 사단법인 농정연구센터 자료집(2002.6)에서 인용

지증진 및 지역문제 등에 대한 정책적 관심이 미약하여 도시와의 격차가 확대되어 농촌공동화가 심화되었다. 즉 인구 3천명 이하인 면은 1990년에는 152개에 불과했으나 2000년에는 447개로 증가하여, 갈수록 농촌 인구가 줄어들고 있음을 보여주었다.

<표-4> 농가소득 수준 및 구성과 도·농간 소득격차(1990~2003년)  
(단위: 천 원, %)

구분	농가 소득 (A)	농업 소득 (B)	농외 소득 (C)	이전 수입 (b)	구성비			도시가구 소득 (E)	도농소득 격차 (A/E)	농가 부채 (F)	부채 비율 (F/A)
					B/A	C/A	C/B				
1990	18,625	10,581	4,799	3,245	56.8	25.8	17.4	19,120	97.4	7,997	42.9
1995	26,892	13,353	8,841	5,616	48.0	31.8	20.2	29,251	91.9	11,688	42.0
1996	28,482	13,248	9,153	6,081	46.5	32.1	21.4	31,579	90.2	14,345	50.4
1997	28,062	12,191	10,367	5,504	43.4	36.9	19.6	32,793	85.6	15,546	55.4
1998	22,156	9,681	7,541	4,933	43.7	34.0	22.3	27,672	80.1	18,390	83.0
1999	23,473	11,110	7,396	4,966	47.3	31.5	21.2	28,073	83.6	19,490	83.0
2000	23,072	10,897	7,432	4,743	47.2	32.2	20.1	28,643	80.6	20,207	87.6
2001	22,618	10,659	7,407	4,552	47.1	32.8	20.1	29,802	75.9	19,277	85.2
2002	22,331	10,286	7,427	4,617	46.1	33.2	20.7	30,574	73.0	23,372	104.7
2003	23,433	9,217	8,193	6,024	39.3	35.0	25.7	30,759	76.2	23,207	99.0

1) 소득과 부채는 농가구입 가격지수(2000 = 100)로 디플레이트한 실질가격임.  
자료: 황연수, 개방경제하 농가소득정책 정립방향, 「농업경영정책연구」, 제32권 제 1호, 2005.

다. 농업생산기반과 식량자급률의 저하

농업생산기반을 보면, 경지면적은 계속 줄어들고 있으며, 경지이용률 또한 100% 수준에 접근할 만큼 감소추세에 있다. 농가인구수는 급속히 줄어들고 있으며 노령화가 급속히 진행되어 농가인구 중에서 60세 이상의 비중이 40%에 이르고 있다. 이러한 결과는 우리 농업·농촌이 급속히 생산력이 떨어지고 있다는 반증이다. <표-5>

<표-5>농업생산기반의 저하

구분	1990	1995	1998	2000	2003	2005
경지면적(천ha)	2,109	1,985	1,910	1,889	1,846	1,824
경지이용율(%)	113.3	108.1	110.1	110.5	103.9	104.7
농가인구수(천명)	6,661	4,851	4,400	4,031	3,530	3,433
농가인구중 60세 이상비중(%)	17.8	25.9	30.5	33.1	39.0	40.0(추정)

자료 : 농림부, 농림업 주요통계

농업은 생산기반의 저하와 함께 양곡자급률도 하락추세에 있었다.<표-6> 90년대 후반 양곡자급률 30%가 무너졌으며, 그 이후 양곡자급률은 쌀의 100% 유지로 27%에서 29% 수준에 머물렀다. 정부의 식량자급률 향상이라는 당초 국민의 정부 농정목표에 걸 맞는 실천의지를 읽을 수 없다.

<표-6> 전체 양곡자급도

(단위:%)

구분	계	쌀	보리쌀	밀	옥수수	두류	서류	기타
1990	43.1	108.3	97.4	0.05	1.9	20.1	95.6	13.9
1995	29.1	91.4	67.0	0.3	1.1	9.9	98.4	3.8
1998	31.4	104.5	56.8	0.1	1.1	9.4	99.5	17.6
2000	29.7	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	5.2
2003	27.8	97.4	49.8	0.3	0.8	7.3	98.1	12.8
2005(P)	29.3	101.7	60.8	0.2	0.9	8.5	98.5	7.7

자료: 농림부, 주요 농림업통계, 2006.

#### 라. 국가전체산업에서 농업의 위축

우리 농업은 산업으로서 성장률을 보면, <표-7>의 지표에 나타난 것처럼 국내총생산 성장률에 미치는 못하는 낮은 성장률로서 2002년과 2003년에는 마이너스 성장을 보이기도 하였다. 전체 국내총생산에서 차지하는 비중은 98년도 6.4%에서 지속적으로 낮아지는 추세에 있어, 국민의 정부가 끝나는 2003년도에는 4.5%수준에 그치고 있었다.

농가의 교역조건도 정체되어 2000년을 100으로 놓고 볼 때, 1998년도의 100.5에서 99년도 104.1, 2001년도 99.4, 2002년도 101, 2003년도 104.4에 머무르고 있었다. 농업은 유리한 교역조건을 구축하지도 못하고, 낮은 생산성으로 산업이 위축되는 정체상태에 있었다.

<표-7>농림생산액과 농가경제 변화추이( '98~' 03)

(단위 : 10억원)

연도	국내총생산		농림업 생산액		농가교역조건 (2000년100)
	(GDP,10억원)	성장률(%)	(10억원, 농업비중%)	성장률(%)	
'98	484,102.8	-6.9	30,869.6(6.4)	-6.4	100.5
'99	529,499.7	9.5	33,177.4(6.3)	5.9	104.1
'00	578,664.5	8.5	33,139.5(5.7)	3.0	100.0
'01	622,122.6	3.8	33,568.3(5.4)	1.3	99.4
'02	684,263.5	7.0	33,444.5(4.9)	-3.2	101.0
'03	724,675.0	3.1	33,016.3(4.5)	-5.7	104.4

※농가교역조건(A/B): 농가판매가격 총지수(A)/농가구입가격총지수(B)

자료 : 한국은행 국민계정, 농림부 농림업 생산액 및 생산지수

#### 4. 국민의 정부 농정 평가

##### 가. 농정목표와 방향간의 상충

국민의 정부 농정목표는 ① 농업의 다양한 공익적 기능의 실현과 식량자급력의 향상, ② 농어민의 복지수준을 도시민과 대등한 수준으로 향상, ③ 농어촌지역을 다양한 산업이 입지하고 풍요로운 생활공간이 되도록 개발하겠다고 설정하였다. 현실적으로 이러한 농정목표는 경제주의나 능률지상주의를 탈피하지 못했다.

이러한 목표들은 IMF경제위기를 극복하기 위한 경쟁력과 효율성이 강조되는 시장주의로 흘러, 농업·농촌의 다원적 기능은 시장주의 하에서는 달성될 수 없는 상충된 목표가 되어 버렸다. 더욱이 농업부문은 투자효율성이 떨어

진다는 측면에서 농업 투자 자체가 투자무용론에 휩쓸리거나 실업대책과 금융구조조정 등에 밀려 후순위가 될 수 밖에 없었다.

#### 나. 말 뿐인 농정개혁

국민의 정부는 「농업인에 의한, 농업인이 주인이 되는, 농업인과 함께하는 농정개혁」을 표방하고, 참여농정, 봉사농정, 현장농정을 제시하였는데, 「국민을 움직여야 농업이 산다」는 슬로건을 내세우고 소비자의 농정참여를 강조하였다. 특히, 현장농정으로 김성훈 농림부장관이 현장을 직접 찾아다니는 이동장관실을 100회 이상 운영하였다.

국민의 정부 현장농정은 농민의 목소리를 직접 듣는다는 점에서 의의가 있지만, 실제로는 전시행정의 표본이었다. 오히려, 지방농정발전을 저해하고 중앙집권적 농정을 강화한 것이라고 볼 수 있다. 농업인을 농정에 참여시키지도 않았고, 중앙집권적 농정을 지방분권적으로 전환하지도 못해 결국 구호뿐인 농정개혁으로 끝나고 말았다.

농정개혁과정에서 개혁찬성과 반대파로 나뉘어 농업계의 분열이 심각하여 국민들로부터 차가운 시선을 받으며, 외면당하였다. 특히, 축협중앙회와 농협중앙회의 통합하는 협동조합개혁 과정에서 신구범 축협중앙회장이 국회 농림해양수산위원회 회의장에서 할복한 사건은 온 국민을 경악하게 했으며, 축산인들을 분노하게 하였다.

또한, 농지개량조합 · 농지개량조합연합회 · 농어촌진흥공사 3개 기관의 통합과정에서의 기관 간 대립과 갈등, 수세 폐지 재원을 농림예산으로 전가시키는 전시행정, 농안법 개정에서 「도매상제」 도입을 찬성하는 새정치국민회의와 반대하는 자유민주연합과 한나라당의 갈등 등은 농업계뿐만 아니라 정계까지도 분열하는 양상을 보여 주었다. 개혁이란 그 결과가 당초 바람직한 방향으로 추진력을 갖게 되지 않으면, 개혁 동조세력의 협조는 미약하고 저항은 거세다는 것을 입증하였다.

다. 구조개선사업의 평가

농업구조 개선의 정책효과를 평가한다면 농업계와 비 농업계, 생산자와 소비자 등 이해가 상반되는 그룹 간에 격차가 클 수밖에 없지만 대체적으로 구조개선사업의 성과는 어느 정도 인정하지만 그 한계와 문제점을 지적하는 비판적 인식이 지배적인 것으로 나타났다<표-8>.

투융자사업 확대에 의한 농업성장의 회복, 규모화, 전문화의 진전, 안정적인 생산·유통기반의 구축 등과 관련된 성과를 인정하고 전반적인 가격하락으로 인한 소비자 후생 증대를 큰 성과로 평가하고 있다. 반면 경쟁력제고와 구조개선의 미흡, 농업성장과 소득의 괴리, 시장개방 피해에 대한 농정대책의 미흡, 예산의 비효율적 운영 및 집행 등이 문제점으로 지적되었다.

<표-8> 구조개선 사업에 대한 평가 시각

구분	농업계 시각	비 농업계 시각
성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소비자 후생 증대</li> <li>○ 물가안정 기여</li> <li>○ 농업성장세 회복</li> <li>○ 규모화를 통한 구조조정</li> <li>○ 생산성 제고와 생산비 절감</li> <li>○ 안정적인 생산 유통기반 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업의 안정적 생산 및 재해대응력 제고</li> <li>○ 농산물 가격 안정 및 유통시설 확충</li> <li>○ 급격한 농가소득 하락 방지를 위한 완충 정책 시행</li> </ul>
한계 및 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구조조정 성과가 크지 않아 정책 실효성 저하</li> <li>○ 농업성장과 농가소득간 괴리</li> <li>○ 정책수단과 정책목표간 부조화</li> <li>○ 시장개방 피해에 대응한 농정대책의 부적절</li> <li>○ 구조조정을 위한 체계적 종합적 대책 부족</li> <li>○ 고투입 집약적 생산으로 환경부하 가중</li> <li>○ 예산의 비효율적 운영 및 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외개방 취약, 소득증대 미흡</li> <li>○ 쌀산업 편중성장으로 공급과잉과 구조조정 지연</li> <li>○ 과도한 하드웨어 위주의 지원</li> <li>○ 친환경 고품질 영농을 통한 품질차별화 미흡</li> <li>○ 빈번한 부채경감 대책으로 농업지원 방향 왜곡</li> <li>○ 국내 산림자원 조성 미흡</li> </ul>

자료: 박성재, 119조 농림투자사업 평가, 「농정추진상황 점검 및 119조 투융자사업 토론회」, 농어업·농어촌특별대책위원회 토론회(2006. 4, P 61) 자료집에서 인용.

## 라. 농업투융자사업의 평가

국민의 정부 농정방향은 김영삼정부의 농업·농촌정책이 농업인프라 확충이라는 하드웨어분야에 주력하였던데 비하여, 외환위기 극복을 위한 내실과 소프트웨어분야에 주력하겠다고 표방하였다. 제2단계 투융자계획은 제1단계 투융자과정에서 나타난 문제점들을 고려하여, 투융자지원체제, 지원방식, 투자우선순위를 바꾸었다.

국민의 정부 투융자계획은 농업구조개선 중심이란 점에서는 제1단계와 동일하지만, 구체적인 내용에서는 커다란 차이를 보이고 있었다. 우선 1단계가 생산기반 개선 중심이었다면, 제2단계는 유통개선에 많은 예산을 배정하였다. 예를 들면, 유통개선 관련 예산의 비중은 제1단계에서는 6.2%에 불과했으나, 제2단계에서는 19.4%로 크게 늘어났다.

구조개선과 관련해서는 국민의 정부가 하드웨어 중심의 물적기반 확충에서 주로 소프트웨어 중심의 지원으로 전환한다고 했지만, 유통개혁 관련 예산 가운데 소프트웨어에 대한 투자는 2%가 안 되었다. 유통부분은 대부분 도매시장, 물류센터 등 하드웨어 확충에 투자 되었다.

2단계 예산에서 농업인 부담경감을 위한 지속적인 농가부채대책을 꾸준히 추진한 것은 다행이나 상환연기나 이자경감의 조치를 반복하는 수준이어서 근본적인 부채해결책이 되지 못한 것은 아쉬움이 있었다.

### <국민의 정부 농가부채경감 대책 추진현황>

#### □ '98년 부채경감대책 주요내용

##### ◇ 상반기

##### ① 중장기 정책자금 상환연기

○ 대상 : 시설원예 및 축산농가의 중장기 정책자금(5,752억원)

○ 지원 : 3~9개월간 상환연장('98.1~6월)

##### ② 농·축협 상호금융자금 상환연기

○ 대상 : '98년 하반기에 상환기일이 도래하는 농·축협 상호금융자금  
(60,618억원)

○ 지원 : 6~12개월 상환연기

③ 농·축산 경영자금확대

○ ('97) 38,200억원 → ('98) 44,700억원 (6,500억원 증가)

◇ 하반기

④ 중장기 정책자금 상환연기

○ 대상 : '98.10~'99년말까지 상환기일이 도래하는 중장기정책자금

○ 지원 : 2년간 연기

○ 지원결과 : 3,225억원 (64,826농가)

⑤ 중장기 정책자금 금리인하

○ 대상 : 중장기 정책자금 (71,097억원)

○ 지원 : 6.5% → 5.5% ('99.1.1부터)

□ '99년 부채경감대책 주요내용

① 1차 특별경영자금 지원 ('99.3~7)

○ 목적 : 고금리의 상호금융 차입금을 저리자금으로 대체지원

○ 지원규모 : 7,000억원

○ 지원내용 : 6.5%, 2년후 일시상환

○ 지원결과 : 87천농가, 7,000억원

② 부실경영체 정리·인수 지원 ('99.3~'99.4)

○ 지원대상 : 정책자금 대출잔액 3억원이상 경영체

○ 지원규모 : 1,000억원

○ 지원내용 : 5.0%, 2년후 일시상환

○ 지원결과 : 207건, 780억원

③ 중장기 정책자금 금리인하 ('99.5.1)

○ 지원대상 : 중장기 정책자금 (9.3조원)

○ 지원내용 : 5.5% → 5.0%

④ 농·축산경영자금 금리인하('99.7.1)

- 지원대상 : 대다수의 농가(126만호)가 쓰고 있는 농축산경영자금(44,700억원)
- 지원내용 : 6.5% → 5.0%

⑤ 2차 특별경영자금 지원('99.10 ~ '00.2)

- 지원대상자
  - 농축산업 목적의 상호금융자금 대출잔액이 1천만원 이상인 경영체
  - 연대보증으로 인해 정책자금 또는 상호금융자금이 연체상태에 있는 경영체(상호금융 대출잔액 1천만원 미만도 지원가능)
  - 7월말~8월초의 집중호우 및 태풍 영향으로 인한 과수낙과, 인삼침수의 경우 상호금융 대출잔액이 500만원 이상인 경영체
- 지원규모 : 14,500억원
- 지원내용 : 6.5%, 2년후 일시상환
- 지원결과 : 78천 농가, 14,500억원

□ '00년 부채경감대책 주요내용

① 상호금융 대체 자금 지원

- 대상 : 고금리 상호금융을 사용하고 있는 농가
- 지원규모 : 70,000억원
- 지원내용 : 6.5%, 호당 1,000만원 한도
- 지원결과 : 445천건, 38,293억원

② 정책자금 상환연기

- 대상 : '98.10 ~ '99년 기간중 상환연장된 정책자금과 '00년 상환도래하는 정책자금중 8,000억원 규모
- 지원내용 : 1년간 상환연기
- 지원결과 : 24천건, 1,755억원

③ 농업경영개선자금 대체 지원

- 지원내용 : 6.5%, 2년거치 3년 분할상환

○ 지원결과 : 34천건, 18,000억원

④ 농업인 연대보증 해소

○ 지원신청 : '00.1 ~ 6월

○ 지원규모 : 61,100억원

○ 지원내용 : 간이심사절차를 거쳐 연대보증을 농신보 보증으로 대체

○ 지원결과 : 293천건, 35억원

□ '01년 부채경감대책 주요내용

「농어업인 부채경감에 관한특별조치법」을 제정(법률 제6345호)하여 UR 및 WTO 출범으로 농가부채 증가에 따른 농어업인의 금융부담 완화

① 중장기 정책자금 상환연장

○ 지원대상 : '01 ~ '03년 상환 도래되는 중장기 정책자금

○ 지원규모 : 36,000억원

○ 지원내용 : 2년 거치 5년 분할상환

○ 지원결과 : 12,001억원

② 연대보증피해자금 장기저리 지원

○ 대상 : 5,000억원

○ 지원내용 : 5%, 3년 거치 7년 분할 상환

○ 지원결과 : 4,961억원

③ 농업용 상호금융 대체 지원

○ 지원대상 : 법시행일 현재 대출 잔액 ('99.12.31현재 대출잔액을 초과할 때는' 99.12.31현재 대출 잔액을 기준으로 함)

○ 지원규모 : 96,300억원

○ 지원내용 : 6.5%, 5년 일시상환

○ 지원결과 : 81,190억원

④ 농업경영개선자금 저리대체

○ 지원내용 : 6.5%, 2년 거치 3년 분할상환

○ 지원규모 : ('00) 18,000억원, ('01) 10,000억원

○ 지원결과 : 25,030억원

□ '02년 부채경감대책 주요내용-일부개정('02.12.26)

① 중장기 정책자금 금리인하 : 4 ~ 5.0% → 3.0%

○ 지원규모 : 9,434억원

② 연대보증피해자금 금리 인하 : 5.0% → 3.0%

○ 지원규모 : 4,700억원

③ 조기상환 인센티브 도입

○ 대상 : 당초 약정일보다 1년이상 조기에 상환할 경우 1년간 이자액의 30%을 환급

## 제3장 참여정부의 농업정책과 평가

### 1. 참여정부의 농정방향

#### 가. 복지농정의 기본구조

참여정부가 표방한 농정기조, 농정방향 및 목표, 제반 정책수단은 ‘농업·농촌 종합대책’에 집대성되어 있다. ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’를 비전으로 제시했고 농업정책의 목표로 ‘지속가능한 농업’, 소득정책의 목표는 ‘잘사는 농업인’, 농촌정책으로서 ‘살고 싶은 농촌’을 실현시킨다는 정책목표를 설정했다.

즉 우리 농업을 전업농 중심의 지속가능한 생명산업으로 육성하고 농업인은 근로자에 상응하는 소득을 실현하도록 지지하며 농촌을 농촌다운 쾌적한 삶의 공간으로 조성한다는 기본방향을 제시했다. 농업은 원칙적으로 시장원리에 맡기고 농업인과 농촌은 소득과 복지정책으로 대응하여 농업정책과 사회정책을 구분하는 농정기조를 제시했다<그림-2>.

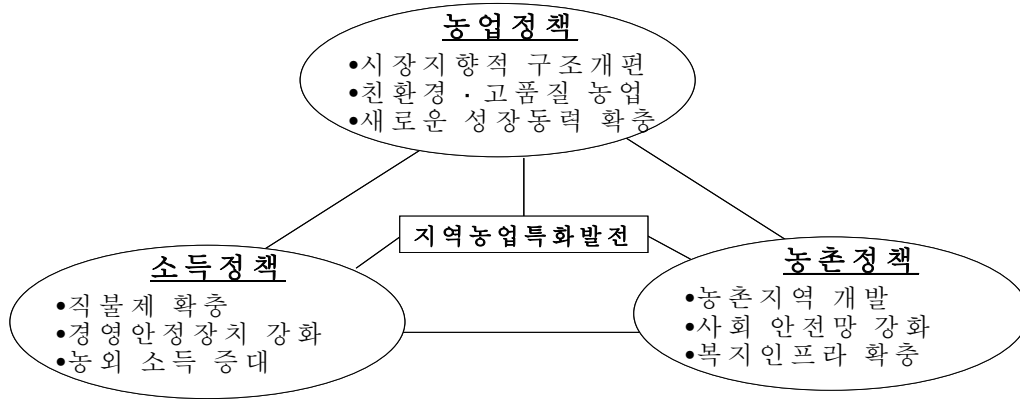
정책대상을 농업중심에서 농업·식품·농촌으로 확대시키고 이에 대한 지원방식은 평균적 지원에서 탈피하여 농가유형별로 차별화하여 지원하는 원칙을 제시했다. 이러한 정책목표를 달성할 수 있는 정책수단은 정부가 주도하는 가격지지정책에서 벗어나 원칙적으로 시장원리에 맡기고 소득보조를 통해 농가소득을 지지하는 골격을 제시했다.

농촌에 대한 개념을 단순한 농업생산 공간이라는 범주에서 확대하여 생산공간, 정주공간, 휴양공간이 융합된 지역으로 규정했다.

정부재정 본연의 사명인 산업간·부문 간 이익 조정자 역할을 강화하고, 농업인·지자체·정부 등의 농정주체는 각자의 역할을 명확하게 분담하여 정책목표를 달성한다는 전략을 수립했다. 농업을 시장지향형으로 구조를 개편하고, 친환경·고품질 농업으로 육성시키며 새로운 성장 동력을 보완하는 등의 산업정책을 확충하여 국내농업의 경쟁력을 강화시키는데 농업정책의 핵심

을 두었다.

<그림-2> 참여정부 농정의 기본 틀



자료: 김홍상, 농정추진상황 점검·평가, 「농정추진상황 점검 및 119조 투융자 사업 토론회」, 농어업·농어촌특별위원회 2006. 4 P 7에서 인용.

직접지불제를 대폭적으로 확충하여 농가소득을 지지하고 경영안정장치를 강화하며 농외소득 증대를 통해 농가소득을 보전하고 불안정성을 완화시켜 농가경제의 안정을 도모하는데 소득정책의 의의를 두었다.

이러한 구체적인 농촌정책 내용을 <그림-3>으로 제시했다. 농업인 사회 보험에 대한 지원강화 등을 통해 사회안전망을 확충하고 교육·의료·기초 복지 등 복지인프라를 확충하며 외부자본의 농촌유치 등을 통해 농촌지역을 종합적으로 개발하는 정책수단을 제시했다.

#### 나. 119조 농업·농촌종합대책

참여정부는 국민의 정부의 45조 대책에 이어 119조원 규모의 농업·농촌종합대책을 발표하였다. 그 내용을 보면, 10년간('04~'13) 총 투융자\* 규모는 119조원 수준으로 전반 소요 51조원을 국가재정운용계획에 반영하는 것이었다.<표-9>

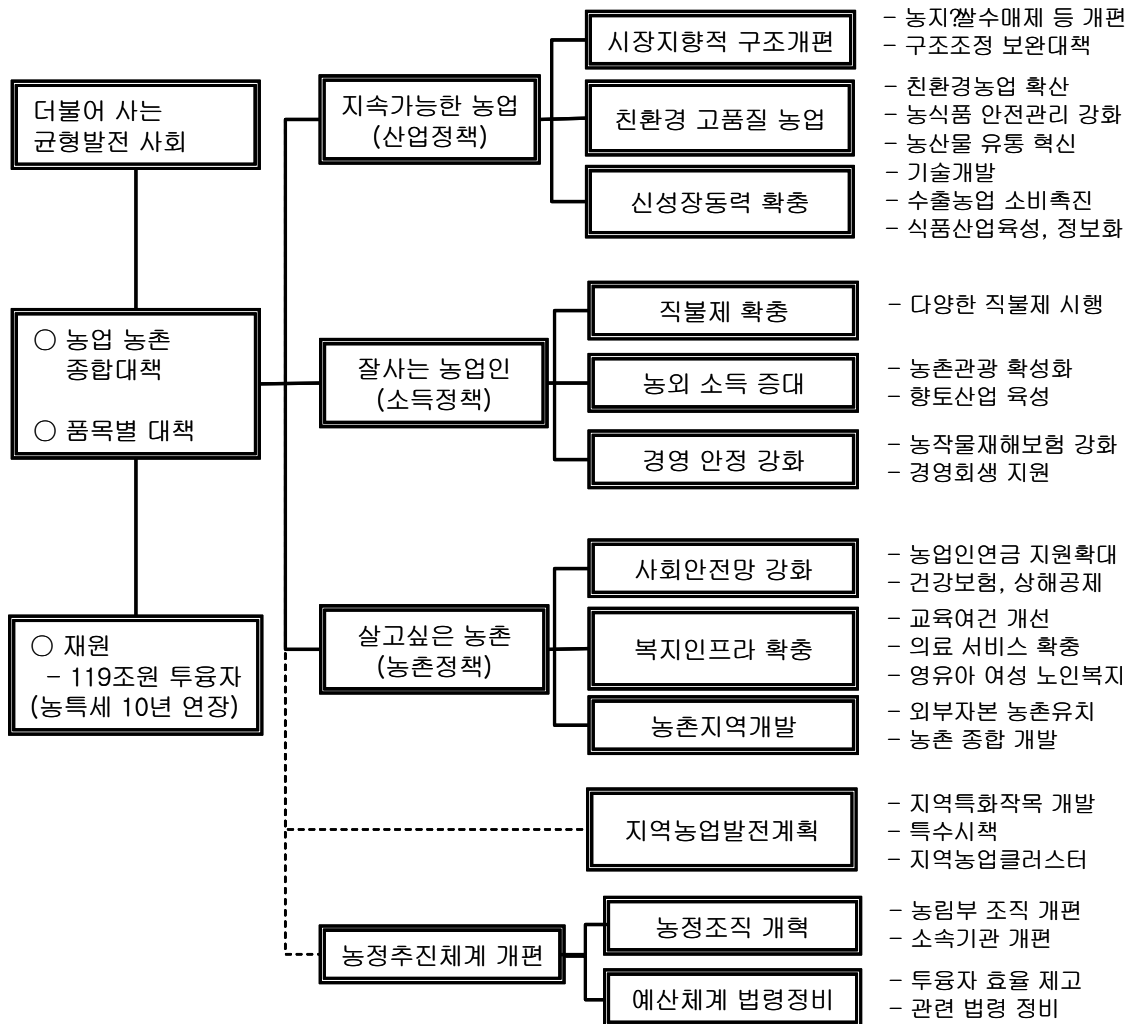
재원별로는 예산 96조원(80%), 기금 23조원(20%)이며, 형태별로는 보조 89조원(75%), 융자 30조원(25%)로 구성되었다. 투융자 계획은 예산과 기금의 보조·융자사업 등으로 구성되며, 채무상환, 기금관리비 등 경직성 경비와 회전성 단기 융자금은 제외되었다. 이러한 농업·농촌 종합대책의 구성은 <그림-3> 같다.

<표-9> 119조원 분야별 투자계획

(단위:조원)

분야별	2004	2008	2013
▪ 농업체질강화	26.6%	28.5	32.2
▪ 농업생산기반	24.0	15.7	8.8
▪ 농가소득·경영안정	26.0	26.2	30.0
▪ 농촌복지·지역개발	9.3	14.4	17.2

<그림-3> 농업·농촌 종합대책의 구성



자료: 박성재 외, 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 한국 농촌경제연구원, 2007. 3 P 10에서 인용.

연도별 투융자 규모는 2004년 8.8조원에서 2008년 10.9조원으로 연평균 7.3% 증가(후반기 5년은 연평균 3.6% 증가)하는데, DDA 협상, 쌀 협상 등을 감안, 전반기 5년의 투융자 증가율을 상대적으로 높게 책정하였다. 지난 농정에 대한 평가와 반성을 기초로 투융자 우선순위 조정하였고, 농업생산기반 정비 등 인프라 투자는 축소하고, 농가소득·경영안정 및 농촌복지·지역개발 지원분야는 확대하는 것이었다.

<표-10> 농어촌 분야 국정과제 내용

로드맵 과제명	세부과제 내용
① 농업인력 정예화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규 창업농 육성</li> <li>• 전문경영체 지원제도 개선</li> <li>• 농업인 교육체계 개편</li> </ul>
② 농지제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지제도 개편 및 법 개정</li> <li>• 농지은행제도 도입</li> </ul>
③ 쌀산업 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀협상 대응</li> <li>• 추곡수매제 폐지 및 공공비축제 도입</li> <li>• 쌀 전업농 육성 및 영농규모화 추진</li> <li>• 쌀농가 소득안정대책 추진</li> </ul>
④ 직접지불제 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 직접지불제 추진계획 수립</li> <li>• 직접지불제 확충</li> </ul>
⑤ 농촌사회 안전망 및 기초복지 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민연금보험료 확대 지원</li> <li>• 국민건강보험료 확대 지원</li> <li>• 보건의료 인프라 확대</li> <li>• 농어촌학교 초등학교원 확보 방안</li> <li>• 여성농업인·노인복지 강화</li> </ul>

자료: 김홍상, 농정추진상황 점검·평가, 「농정추진상황 점검 및 119조 투융자 사업 토론회」, 농어업·농어촌특별위원회 2006.4, P 11에서 인용.

농어촌 분야 국정과제와 관련하여 미래를 열어가는 농어촌의 실현이라는 비전을 제시하고 5개의 핵심과제를 선정하고<표-10참조> 이를 구체적으로 실천할 9대 혁신과제를 설정했으며 사업추진을 위해 2004~2013년의 10년 동안 총 119조원을 투입하기로 계획했다.

9대 혁신과제는 ① 우리 농업의 중추세력인 전업농 육성 ② 미래의 농업을 선도할 젊은 인재 양성, ③ 농가소득 안정을 위한 직접지불제 확충, ④ 경쟁력의 출발점, 안전성 확보, ⑤ 소비자가 만족하는 친환경농업 확산, ⑥ 과학영농으로 농업의 새로운 지평 개척, ⑦ 품질고급화로 새로운 시장 개척, ⑧ 복지 확충으로 농업인의 삶의 질 향상, ⑨ 지역 특성을 살린 농촌개발 등이다.

## 2. 참여정부의 농정 추진실적

### 가. 119조 농업·농촌종합발전대책 중간 추진실적

참여정부의 119조 농업·농촌종합발전대책의 집행실적( '04-' 05)을 보면, 17조 2,627억원으로 계획(18조 5,802억원)대비 92.9%이며, 보조실적은 93.8%이고 융자실적은 90.7%였다. 이렇게 실적이 계획대비 적은 이유는 ①예산심의 과정에서 사업성이 낮은 사업의 예산액 조정, ②시중금리 인하에 따른 정책자금 수요감소, ③농축산물 가격안정에 따라 송아지생산안정사업 등 일부 직불성사업의 지급사유 미발생, ④기타 많은 개별사업에서 소액의 집행 잔액 발생 등에 기인하였다.

<표-11> 사업분야별 자금집행 실적

(단위 : 억원, %)

구 분	2004년	2005년	계('04-'05)	비 중
○ 농업체질강화 및 경쟁력 제고	24,479	29,240	53,719	31.1
○ 농가소득 및 경영안정 강화	17,375	18,668	36,043	20.9
○ 농촌복지증진 및 지역개발	8,491	9,137	17,628	10.2
○ 농산물 유통혁신	6,040	7,994	14,034	8.1
○ 산림자원 육성	5,825	6,567	12,392	7.2
○ 농업생산기반 정비	20,380	18,431	38,811	22.5
<b>계</b>	<b>82,590</b>	<b>90,037</b>	<b>172,627</b>	<b>100.0</b>

※ 119조 투융자 사업은 3년단위로 종합평가(중간점검)를 실시하여 연도별 사업별 투융자 계획을 조정해 나갈 계획

자료: 농림부 제공

<표-12> 계획 대비 자금집행 실적

(단위 : 억원, %)

구분	2004년도					2005년도					누계('04 ~ '05)				
	119조 계획 (A)	예산 (B)	집행 (C)	계획 대비 (C/A)	예산 대비 (C/B)	119조 계획 (A)	예산 (B)	집행 (C)	계획 대비 (C/A)	예산 대비 (C/B)	119조 계획 (A)	예산 (B)	집행 (C)	계획 대비 (C/A)	예산 대비 (C/B)
국고	88,154	88,049	82,590	93.7	93.8	97,648	97,354	90,037	92.2	92.5	185,802	185,403	172,627	92.9	93.1
-보조	(63,376)	(64,602)	(58,684)	(92.6)	(90.8)	(68,506)	(69,531)	(65,021)	(94.9)	(93.5)	(131,882)	(134,133)	(123,705)	(93.8)	(92.2)
-용자	(24,778)	(23,447)	(23,906)	(96.5)	(102.0)	(29,142)	(27,823)	(25,016)	(85.8)	(89.9)	(53,920)	(51,270)	(48,922)	(90.7)	(90.7)

\* 계획대비 실적차 내역 : 농기계구입지원(농협자금, 2,684억원), 쌀소득보전  
직불(1,899), 농어촌교육여건개선(900) 등이며,\* '06년 실적은 농림부가  
현재 소속관서 및 지자체, 관련부처로부터 취합 중에 있어 미확보

별첨 : 농림분야 기금별 결산현황(조달 및 운용 구분, 연도별)

<표-13> 2003년도 기금별 결산현황

(단위 : 백만원)

기금별	계 획(A)	실 적(B)	증 △ 감		
			B-A	%	
조 달	농수산물가격안정기금	2,310,000	2,323,200	13,200	0.6
	농지관리기금	1,624,157	1,717,928	93,771	5.8
	축산발전기금	870,746	1,069,596	198,850	22.8
	양곡증권정리기금	2,429,558	2,440,462	10,904	0.4
	쌀소득보전기금	75,223	60,397	△14,826	△19.7
	합 계	7,309,684	7,611,583	301,899	4.1
운 용	농수산물가격안정기금	2,310,000	2,323,200	13,200	0.6
	농지관리기금	1,624,157	1,717,928	93,771	5.8
	축산발전기금	870,746	1,069,596	198,850	22.8
	양곡증권정리기금	2,429,558	2,440,462	10,904	0.4
	쌀소득보전기금	75,223	60,397	△14,826	△19.7
	합 계	7,309,684	7,611,583	301,899	4.1

<표-14> 2004년도 기금별 결산현황

(단위 : 백만원)

기 금 별		계 획(A)	실 적(B)	증 △ 감	
				B-A	%
조 달	농수산물가격안정기금	2,211,709	2,187,937	△23,772	△1.0
	농지관리기금	1,427,469	1,546,107	118,638	8.3
	축산발전기금	1,089,856	1,210,224	120,368	11.0
	양곡증권정리기금	2,023,763	1,993,224	△30,539	△1.5
	쌀소득보전기금	122,649	89,683	△32,966	△26.9
	F T A 이행지원기금	160,659	160,416	△243	△0.2
	<b>합 계</b>	<b>7,036,105</b>	<b>7,187,591</b>	<b>151,486</b>	<b>2.2</b>
운 용	농수산물가격안정기금	2,211,709	2,187,937	△23,772	△1.0
	농지관리기금	1,427,469	1,546,107	118,638	8.3
	축산발전기금	1,089,856	1,210,224	120,368	11.0
	양곡증권정리기금	2,023,763	1,993,224	△30,539	△1.5
	쌀소득보전기금	122,649	89,683	△32,966	△26.9
	F T A 이행지원기금	160,659	160,416	△243	△0.2
	<b>합 계</b>	<b>7,036,105</b>	<b>7,187,591</b>	<b>151,486</b>	<b>2.2</b>

<표-15> 2005년도 기금별 결산현황

(단위 : 백만원)

기 금 별		계 획(A)	실 적(B)	증 △ 감	
				B-A	%
조 달	농산물가격안정기금	2,019,951	1,908,587	△111,364	△5.5
	농지관리기금	1,504,889	1,617,753	112,864	7.5
	축산발전기금	955,311	911,276	△44,035	△4.6
	양곡증권정리기금	737,382	736,067	△1,315	△0.2
	쌀소득보전기금	204,323	112,231	△92,092	△45.1
	F T A 이행지원기금	229,360	240,265	11,098	4.8
	농작물재해재보험기금	33,638	19,202	△14,436	△42.9
<b>합 계</b>	<b>5,684,854</b>	<b>5,545,381</b>	<b>△139,473</b>	<b>△2.5</b>	
운 용	농산물가격안정기금	2,019,951	1,908,587	△111,364	△5.5
	농지관리기금	1,504,889	1,617,753	112,864	7.5
	축산발전기금	955,311	911,276	△44,035	△4.6
	양곡증권정리기금	737,382	736,067	△1,315	△0.2
	쌀소득보전기금	204,323	112,231	△92,092	△45.1
	F T A 이행지원기금	229,360	240,265	11,098	4.8
	농작물재해재보험기금	33,638	19,202	△14,436	△42.9
<b>합 계</b>	<b>5,684,854</b>	<b>5,545,381</b>	<b>△139,473</b>	<b>△2.5</b>	

<표-16> 2006년도 기금별 결산현황

(단위 : 백만원)

기 금 별		계 획(A)	실 적(B)	증 △ 감	
				B-A	%
조 달	농산물가격안정기금	1,976,083	1,955,049	△21,034	△1.1
	농지관리기금	1,617,261	1,665,061	47,800	3.0
	축산발전기금	1,011,896	934,264	△77,632	△7.7
	양곡증권정리기금	2,469,765	2,472,631	2,866	0.1
	쌀소득보전기금	1,003,226	938,926	△64,300	△6.4
	F T A 이행지원기금	218,513	240,771	22,258	10.2
	농작물재해재보험기금	31,498	43,991	12,493	39.7
	<b>합 계</b>	<b>8,328,242</b>	<b>8,250,693</b>	<b>△77,549</b>	<b>△0.9</b>
운 용	농산물가격안정기금	1,976,083	1,955,049	△21,034	△1.1
	농지관리기금	1,617,261	1,665,061	47,800	3.0
	축산발전기금	,011,896	934,264	△77,632	△7.7
	양곡증권정리기금	2,469,765	2,472,631	2,866	0.1
	쌀소득보전기금	1,003,226	938,926	△64,300	△6.4
	F T A 이행지원기금	218,513	240,771	22,258	10.2
	농작물재해재보험기금	31,498	43,991	12,493	39.7
	<b>합 계</b>	<b>8,328,242</b>	<b>8,250,693</b>	<b>△77,549</b>	<b>△0.9</b>

<표-17> 2007년도 기금별 결산현황

(단위 : 백만원)

기 금 별		계 획(A)	실 적(B)	증 △ 감	
				B-A	%
조 달	농산물가격안정기금	2,035,459	2,035,459	-	-
	농지관리기금	1,109,958	1,109,958	-	-
	축산발전기금	1,059,297	1,059,297	-	-
	양곡증권정리기금	800,002	800,002	-	-
	쌀소득보전기금	1,011,394	1,011,394	-	-
	F T A 이행지원기금	201,254	201,254	-	-
	농작물재해재보험기금	42,906	42,906	-	-
	<b>합 계</b>	<b>6,260,270</b>	<b>6,260,270</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
운 용	농산물가격안정기금	2,035,459	2,035,459	-	-
	농지관리기금	1,109,958	1,109,958	-	-
	축산발전기금	1,059,297	1,059,297	-	-
	양곡증권정리기금	800,002	800,002	-	-
	쌀소득보전기금	1,011,394	1,011,394	-	-
	F T A 이행지원기금	201,254	201,254	-	-
	농작물재해재보험기금	42,906	42,906	-	-
	<b>합 계</b>	<b>6,260,270</b>	<b>6,260,270</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

## 나. 구조조정정책<sup>5)</sup>

### (1) 기본골격

농업·농촌대책에 제시된 농업구조 조정사업의 골격은 가격지지제도 개편, 영농규모화 촉진, 농업인력 정예화, 여성농업인 육성, 농업금융제도 개편, 농지제도 개편, 등 6개 분야로 구성되어 있다. 이 대책의 농업·농촌 종합대책에 제시되어 있는 농업구조 조정정책은 지금까지 지속되어 온 영농규모화사업, 농업인력 육성, 여성농업인 육성 등 세 분야에 한정되어 있다.

### (2) 전업농 육성

본격적인 구조농정이 전개된 1990년 이후에는 가족농만으로는 경영규모 확대에 한계에 부딪친다는 전제하에 조직경영체를 생산주체로 부각시켰다. 「농어촌발전특별조치법」에 농지를 소유하여 농업생산 활동을 수행할 수 있는 조직경영체로서 영농조합법인을 규정하고 이를 지원할 수 있는 장치를 마련했다. 아울러 농기계 임경작업을 수행할 수 있는 위탁영농회사를 규정하고 지원할 수 있는 법적근거를 마련했다. 이 위탁영농회사는 농업회사법인으로 법적인 지위가 보장되었고 농지를 소유하고 생산활동을 수행하는 생산주체로 발전했다.

정부는 생산주체로서 전업농 육성방안을 제시하였고, 농업·농촌 종합대책에는 목표연도인 2013년까지 6ha 규모로 경영하는 쌀 전업농 7만호, 원예선도농가 11만호, 축산전업농 2만호를 육성한다는 계획이 수립되어 있다. 쌀 전업농을 육성하기 위한 정책대안으로서 영농규모화사업, 경영이양직불제과 지속되어 있으며 수행해 오고 있으며 농지 및 농지용역의 유동을 촉진시키고자 2006년에 농기계은행을 설립하여 운영해 오고 있다.

5) 김병택, 농업구조 및 소득정책의 평가와 과제, 한국농업정책학회 자료집, 구조조정정책편에서 인용

### (3) 정예인력 육성

개방화에 대비하여 농업의 경쟁력을 강화시키려면 경영규모 확대와 더불어 경영능력을 갖춘 우수한 경영자를 육성해야 하는데, 농업경영인력 육성을 주요 정책과제로 설정하고 추진하고 있다. 119조 투융자사업에서는 약 1만 명의 후계인력을 양성한다는 목표로 자금을 지원하고 있다. 특히 자금 지원을 받고 영농후계자로 지정된 농업경영인에 한해 안정적으로 농업경영에 정착할 수 있도록 2006년부터 후계농업인 추가 지원 사업을 수행하고 있다.

구체적인 정책수단으로서 ①농업전문기술을 갖춘 후계인력을 안정적으로 확보하기 위해 한국농업전문학교를 설립하여 인력 양성, ②젊은 후계인력 및 신규 창업농 진입을 촉진하기 위하여 후계농업경영인에게 장기저리의 정책자금을 지원하는 정책, ③기존의 규모화 된 전업농업인의 경영, 회계, 영농기술, 정보화 등의 전문기술을 향상시키는 전문화 된 농업인교육훈련을 실시하고 있으며 ④농업인의 시장지향적 경영능력과 생산성 제고를 위하여 민간전문가를 통한 농업경영컨설팅 및 축산환경 개선 컨설팅을 위한 자금 지원, ⑤농업부문의 새로운 창의적 아이디어를 상업화하도록 농업벤처캐피탈의 지원과 함께 농업벤처육성을 위한 창업보육센터 지원 등으로 요약할 수 있다.

### (4) 영농규모화 사업

농업구조 개선사업의 일환으로서 경영규모 확대를 가속시킬 목적으로 1988년부터 농지구입 자금지원사업을 실시해 왔다. 1990년 4월에 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」을 제정하였고, 한국농촌공사가 정부대행으로 농지매매사업, 농지 장기임대차 사업, 농지교환·분합사업을 시행해 오고 있다.

1988년부터 네 가지의 정책수단을 동원하고 2006년까지 무려 5조8천7백 3십3억이란 막대한 자금을 투입하여 시행한 영농규모화 사업으로 이룩한 농지의 유동실적이 16만5천ha에 지나지 않고 있다<표-18>.

<표-18> 영농규모화사업 실적(1988~2006)

(단위: 천ha, 억원)

사업내용	사업기간	면적	지원액
농지구입자금지원	1998~1993	31	6,554
농지매매	1990~2006	63	37,264
농지임대차	1990~2006	71	14,263
농지교환분합	1990~2006	2	652

자료: 박성재 외, 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.3, P 23에서 재인용.

또한, 이와 관련하여 참여정부의 농정실적 중에 눈에 띄는 것은 농지은행 제도의 도입이다. 2005년 12월 「농업기반공사 및 농지관리기금법」을 개정하여 전업농의 경영규모 확대를 지원하고 농지의 수급조절 기능을 담당하는 농지은행 제도를 도입했으며, 농지은행의 주된 역할은 농지수탁관리, 경영회생 목적의 농지매입, 농지시장 안정을 위한 농지의 매입·비축사업 등이다.

#### 다. 직접지불제의 확대

##### (1) 직불제의 개념규정

농가소득을 지지하고자 구조농정 시기에 도입한 직접지불제를 참여정부에서 부각시켰다. 즉 농가소득 지지와 안정을 도모하고 농업이 수행하는 공익적 기능을 강화시키며 농촌지역 활성화를 유도한다는 정책목표를 달성하고자 각종 직접지불제를 도입하고 확충시켰다.

직불제도는 편의상 광의와 협의로 구분하여 정의하고 있다. 농가에 대한 직접 보조로서 UR 협정문에 준하는 사업 모두를 광의의 직불제로 정의하며, 이들 사업들 중에서 농업경영과 직접 관련이 있는 사업을 협의의 직불제로 정의하고 있다.

협의의 직불제는 크게 농업구조조정을 가속시키기 위한 직접지불제, 소득지지를 위한 직불제, 소득안정에 기여하는 직불제, 농업·농촌이 수행하는 다원적 기능에 대한 보상차원에서 수행하는 직불제 등으로 나눈다. 정부가

추진하고 있는 직불제 현황은<표-19>, <표-20>과 같다.

현재 농림예산에서 직불예산은 2006년도 1조 9,441억원으로 농림예산에서 차지하는 비중은 23.6%(2007년도 2조 4,239억원으로 27.9% 계획)인데, 농가소득안전망 구축을 위해서 직불제 예산을 지속적으로 확충하여야 한다.<sup>6)</sup>

<표-19> 농림분야 기금의 직불예산

(단위 : 억원)

구 분	'03	'04	'05	'06
○가축공제	115	127	150	246
○농작물재해보험기금	-	-	192	315
○과수폐원지원	-	247	530	603
○과수소득보전직불	-	-	-	65
○축산물품질고급화 장려금	-	41	117	87

- 1) 종래 논농업직접지불을 '05년에 쌀소득보전 고정직불로 개편,
- 2) 쌀소득보전 변동직불은 '03년 예산사업으로 도입되었으나 '04년부터 기금으로 운영-쌀소득보전 변동직불외 기타 기금사업은 제외,
- 3) '04년, '05년 변동직불금은 각각 익년도('05년, '06년)에 지급하였음

6) 직불제 관련 자료는 농림부가 2006년도 국정감사에 국회와 민주당 정책위원회에 제출한 자료를 정리하여 재편집하였음.

<표-20> 2003~6년 직불예산지원현황

(단위 : 억원)

구 분	'03	'04	'05	'06(예산기준)	
직불 예산 합계	5,887	7,060	17,691	19,441	
○경영이양직접지불	43	141	221	175	
○친환경농업직접지불	30	45	82	114	
○쌀소득보전직불	-고정직불 <sup>1)</sup>	4,548	4,760	6,038	6,986
	-변동직불(기금) <sup>2)</sup>	-	29 <sup>3)</sup>	9,007 <sup>3)</sup>	9,096
○쌀생산조정제	803	762	720	-	
○조건불리직접지불	5	86	88	523	
○친환경축산직불	-	33	44	58	
○경관보전직접지불	-	-	6	6	
○마늘경쟁력제고(작목전환)	12	16	20	10	
○부적지감귤과원정비	27	155	-	-	
○농작물재해보험	162	255	494	567	
○농업인자녀학자금	177	194	-	-	
○농업인재해공제	80	98	113	183	
○영유아자녀양육비지원	-	146	192	157	
○농민건강보험료지원	-	340	666	1,359	
○여성농업인일손돕기지원	-	-	-	206	

※2003~5년은 지급실적,2006년은 예산 편성한 수치임.

<표-21> 직불제 종류별 면적당 단가, 대상자수

	'05년도	'06년도
고정직불제('05) (논농업직불,'01)	◦단가 : 평균(진흥, 비진흥) 600천원/ha ◦지급규모 : 998천ha, ◦예산 : 6,038억원	◦단가 : 평균(진흥, 비진흥) 700천원/ha ◦지급규모 : 998천ha, ◦예산 : 6,986억원
변동직불제('05) (쌀소득보전직불,'02)	◦지급규모 : 415.4천ha ◦예산 : 1,376억원, ◦대상자수 : 131,051	◦지급규모 : 998천ha ◦예산 : 9,096억원
친환경농업 직불제('99)	◦유기·전환 794천원/ha, 무농약 674, 저 농약 524 ◦사업량 : 11,385ha(밭) ◦대상자수 : 22천호 ◦예산 : 69억원 *논은 고정직불제내 인센티브제로 시행 (4,485ha, 8억원)	◦논·밭 통합 실시 ◦밭지원단가(논) : 유기·전환 794천원 /ha(392) 무농약 674(307), 저농약 524(217) ◦사업량 : 27,057ha(논14,736, 밭12,321) ◦대상자수 : 49천호 ◦예산 : 114억원(밭 72억원, 논 42)
친환경축산 직불제('04)	◦단가 : 1,300만원 한도/호 (조경수 식재 등 인센티브 200만원/호) ◦사업량 : 603호, ◦ 예산 : 44억원	◦사업량 : 900호, ◦ 예산 : 58억원
조건불리지역 직불제('04)	◦단가 : 밭 40만원/ha, 초지 20만원 ◦대상농가수 : 37천농가 ◦사업량 : 31천ha, ◦예산 : 123억원	◦사업량 : 187천ha, ◦예산 : 523억원
경영이양 직불제('97)	◦63~69세 농업인이 매도시 최장 8년간 2,317만원 분할지급, 임대시 298만원 일시불 * 70~72세 농업인의 경우 매도·임대시 298만원/ha, 1회 지급 ('06년까지 한시) ◦사업량 7,267ha, 대상자수 10.4천명, 예 산 221억원	◦사업량 4,818ha, 대상자수 3.8천명, 예 산 175억원
쌀생산조정제 ( '03~'05)	◦단가 : ha당 300만원 지급 (3년간 매년) ◦사업량 : ('03) 26.4천ha, ('04)24.6, ( '05) 23.4 ◦대상자 수 : ('03) 74천농가, ('04)70, ( '05) 68	※3년 연장여부 안함.
경관보전 직불제('05)	◦단가: ha당 170만원 ◦사업량 : 470ha, ◦예산 : 6억원	◦사업량 : 470ha, ◦예산 : 6억원
농작물재해보험	◦순보험료 61.2% 지원, 운영비 100% 지원 * 순보험료는 농업인의 보험료 부담경 감을 위해 4년간 특별지원 ·('05)11.2%→('06)8.8→('07)5.6→ ( '08)2.8 ◦사업량 20,301ha, 대상자수26천호,실집 행액494억원	◦순보험료 58.8%지원, 운영비 100% 지원 ◦사업량 21,469ha, 대상자수27천호,예 산 567억원
가축공제	◦보험료의 50% 지원 ◦가입 : 9,447건, ◦예산(결산) : 150억원	◦보험료의 50% 지원 ◦예산: 246억원
재해공제지원	◦예산 : 113억원	◦예산 : 183억원
부적지감귤과원 정비	◦단가 : 30백만원/ha ◦사업량 : 1,000ha, ◦예산 : 90억원	※ '04 완료 사업
마늘작목 전환사업	◦단가 : 183만원/ha(노지 : 3년간 549), 550만원/ha(시설) ◦사업량 : 2,166ha, ◦예산 : 40억원	◦사업량 : 585ha, ◦예산 : 11억원
농업인자녀 학자금 지원	◦ 사업량 : 87천명, ◦예산 : 194억원	※ '05년부터 분권교부세 사업으로 전환
농업인영유아 양육비지원	◦사업량 : 31천명, 월 26.5천원~153천원 ◦ 예산 : 224억원	◦사업량 : 27.3천명, 월 28천원~175천원 ◦ 예산 : 157억원
여성농업인 일손돕기지원	-	◦사업량 : 48,3천명, 월 39.5천원~87.5천원 ◦ 예산 : 206억원
농민건강 보험료지원	◦지원규모 : 603천 세대, ◦예산: 666억원	◦지원규모 : 599천 세대, ◦예산: 1,359억원

## 라. 농업인 부담경감 대책

참여정부도 농업인의 부담경감을 위한 조치를 지속적으로 추진하여 왔지만, 근본적인 해결책이 되지는 못하였다. 현재 정부의 부채대책 관련 정책자금 금리 수준을 보면, 농협중앙회 자금은 5.74%, 상호금융자금은 6.89%, 재특용자금은 4.33%를 적용하고 있어, 시중 실세 금리와 별 차이가 없다.

2007년도 농림 예산의 일반지출 예산 7조 7240억원에서 정책자금 이차보전 2,325억원, 부채대책 이차보전 3,910억원 등 「부채대책 추진 및 저리 농업정책자금 공급에 따른 이차보전 소요액」이 6,236억원으로 8% 차지하고 있다. 여기에다 직불금 등을 포함한 농업인 소득안정과 부담경감 지원사업으로 예산지원 범위를 넓혀서 보면, 총 2조 3,730억원이 소요되어 전체 예산의 30%를 차지하게 된다.

### <참여정부의 농가부채대책 추진 현황>

#### □ '03년 부채경감대책 주요내용

##### ◇ 일부개정('03.5.27)

##### ① 농업경영개선자금 상환기간 연장

2년거치3년분할 → 3년거치 7년분할(당초 지원시부터)

○ 지원규모 : 22,290억원

○ 지원실적 : 15,440억원

#### □ '04년 부채경감대책 주요내용

##### ① 중장기정책자금 금리인하 및 상환기간연장

○ 대상자금 : '03. 12. 31이전에 빌린 중장기정책자금중 '04. 1. 1 이후 상환도래되는 자금

○ 금리인하 및 상환연장 : 4%수준 → 1.5%, 5년거치 15년 분할상환

○ 지원규모(80,409억원), 지원실적(40,187억원)

##### ② 상호금융 저리대체자금 및 농업경영개선자금 금리 인하

○ 대상자금 : '01년도 부채대책에 의해 6.5%로 저리대체한 농업용 상호금융자금과 경영개선자금의 법 시행일 현재 대출잔액

○ 금리 인하 : 6.5% → 3%

○ 상호금융 저리대체자금 지원규모 및 실적 : 6조 68백억원

○ 농업경영개선자금 지원규모 및 실적 : 2조 2백억원

③ 농업경영회생자금 지원

○ (금리 및 상환기간) 3%, 3년거치 7년, '04년 지원규모 2,000억원

○ 지원실적 : '04년 1,639억원, '05년 1,110억원, '06년 361억원

④ 연대보증피해해소자금 상환기간 연장

○ '01년 부채대책으로 지원한 동 자금의 법 시행일 현재 잔액

○ 상환기간 연장 : 3년거치 7년(3%) → 3년거치 17년(3%)

○ 지원규모 : 4,526억원

○ 지원실적 : 2,059억원

⑤ 정상상환 및 조기상환 인센티브

○ 정상상환 : 정책자금을 부채대책에 의해 상환연기 하지 아니하고 상환시

- 환급액 : 그 상환액에 대하여 납부한 이자액의 40% 환급

○ 조기상환 : 부채대책에 의해 상환기간연기 또는 지원받은 자금을상환 약정기일보다 1년이상 조기상환시

- 환급액 : 그 상환액에 대한 1년간 이자액의 40% 환급

⑥ 상호금융 대체자금 추가지원

○ 대상자금 : 2000.1.1이후 대출되어 2003.12.31일 현재 상환하지 않고 남은 잔액중 7조원(66,500억원)

○ 금리인하 및 지원기간 : 8% 수준 → 5%(매년 대출잔액의 10%이상 상환시에 적용), 상환기한 5년

○ 지원실적 : 37,925억원

□ '06년 부채경감대책 주요내용

① '01년 지원된 상호금융대체자금 분할상환 연기

○ 대상자금 : '01년 농어업인부채경감에관한특별조치법 제4조의

규정에 따라 지원받은 상호금융대체자금의 법 시행일  
현재 대출잔액

- 지원조건 : 부채 상환정도에 따라 금리 및 상환기간 차등지원
  - '01 상호금융대체자금 원금 10%이상을 상환기일까지 상환한 경우 5년 분할상환(금리 3%), 그 외는 3년 분할상환(금리 5%)
  - 부채 상환을 촉진하기 위해 정상·조기상환 인센티브 제공
  - 예·적금 등 금융자산으로 부채를 상환할 능력이 충분한 자는 지원대상에서 제외
- 대상자금 : 56,338억원
- '07. 5월말 현재 지원실적: 신청 37,459억원. 지원 35,193억원
- ※ 신청기한 : '06.1 ~ 6.30 대출실행 : ' 07 2월말까지
  - ' 07년 상환도래분 : 신청기한 '07.1 ~ 6.30. 대출실행 : ' 07.12월말까지

마. 농외소득증대 정책

(1) 농외소득정책에 대한 기본방향

농가소득을 보면, 농업소득에서 쌀에 차지하는 부문이 50%에 달하고 있어, 농외소득 증대 없이 농사소득은 획기적으로 늘리기 어려운 구조이다. 참여정부는 농업·농촌 종합대책에서는 2013년까지 농가소득에서 차지하는 농외소득비율을 67%까지 끌어올리겠다는 야심 찬 계획을 제시했다. 농외소득을 확충하는 주요 정책수단으로 농공단지 조성, 농촌관광사업, 향토산업육성, 2차 3차 산업 농촌유치 등을 내세웠다.

(2) 농공단지 조성사업

농공단지 조성사업을 보면, 1983년에 제정된 「농어촌 소득원 개발촉진법」에 의거하여 1986년부터 농공단지를 조성하기 시작했다. 농공단지의 입지조건, 입주공장의 생산제품, 창업, 이전, 분공장 설치 등 공장의 입주유

형 등 농공단지의 평가요인에 따라 농공단지과 입주공장의 성과에 대해 명암이 엇갈렸지만 총체적인 평가에 따르면 농공단지 정책은 실패한 것으로 결론 내려졌다.

농공단지에 대한 정부 지원은 크게 농공단지 조성에 대한 지원과 입주기업에 대한 지원으로 구분된다. 농공단지 조성에 대한 지원은 주로 농림부가 담당하며 시군의 재정자립도, 공업집적도, 공장면적을 종합평가하여 일반농어촌, 추가지원농어촌, 우선지원농어촌으로 구분하고 평당 각 3만원, 8만원, 10만원까지 차등을 두고 지원한다. 입주 기업에 대한 지원은 주로 산업자원부가 담당하며 법인세와 소득세 감면, 지방세 면제 및 감면 등 조세부담을 경감시키는 지원이 주축을 이루고 있다.

<표-22> 농공단지 지정 및 분양 추이

(단위: 개, m<sup>2</sup>, %)

구분	단지 수	분양대상면적	분양면적	분양률(%)
1999.6	295	35,510	33,246	93.6
2000.6	295	36,377	34,496	94.8
2001.6	296	36,137	34,493	95.5
2002.6	299	36,532	34,911	95.6
2003.6	311	37,038	35,046	94.6
2004.12	322	37,369	36,712	98.2
2005.12	337	37,778	37,011	98.0

1) 당해연도 실적이 아니고 누적실적임

자료: 박성재 외, 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007. 3, P 125에서 인용함.

1986년부터 2005년 12월 까지 전국에 총 337개의 농공단지가 지정·조성되었고(표 11 참조) 그 면적은 47,421m<sup>2</sup>에 달한다. 1990년까지는 매년 40~50개 정도의 농공단지가 조성되었으나 1995년~2002년 기간에는 농공단지 조성이 조정기에 처해 연간 5개 미만의 농공단지가 조성되었다. 2002년에 이후 다시 활기를 되찾아 매년 10개 내외의 농공단지가 조성되고 있다.<표-22>

농공단지에 설립에 따른 농촌고용효과가 크게 나타나지 않은 것으로 알려

져 있다. 농촌지역에 이미 젊은 계층의 노동력이 향도이촌한 이후 시기인 1980년대 후반에 농공단지가 설립되었고 더구나 이전 또는 분공장의 형태로 입주한 공장의 가동율이 높은 실정이므로 농촌노동력의 고용효과는 낮다는 사실이 밝혀졌다. 전체 고용자의 15%만이 농가 출신이고 이들 또한 단순 노무직에 종사하고 있으므로 농공단지 입지로 인한 농외소득 증대 효과에는 한계가 있는 것으로 평가되고 있다(박성재 외, 2007, 126p에서 인용).

농촌주민의 고용효과를 증대시키려면 지역에서 직업훈련을 받을 수 있는 기회를 확대시켜야 한다. 농공단지를 조성했지만 지역의 부존자원과 연계된 농·축산물 가공 등 지역특화 산업을 육성하지 못한 것으로 평가받고 있다. 지역의 부존자원을 활용하고 지역특산품을 생산하는 업체에게 별도의 인센티브를 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다.

### (3) 농촌관광 활성화 사업

1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」에 농어촌 관광소득원 개발사업을 수행할 수 있는 근거가 마련되었으며, 농어촌휴양단지, 관광농원, 민박마을 등 서비스농업 관련 사업을 본격적으로 추진해 왔다. 도시민이 농촌에 찾아와서 보고, 쉬고, 체험하고, 즐기고, 농산물과 특산품을 사가는 농촌지역 즉 활력이 넘치는 체험·휴양공간으로 재구성해야 소기의 농촌관광의 효과를 거둘 수 있다.

환경친화형 농업으로 고품질의 안전한 농산물을 생산하여 현지에 찾아온 도시민과의 직거래로 판매하고 농가수취가격을 높여야만 농업소득 증대에 기여할 수 있다. 자연경관, 보유자원 등 농촌이 보유한 제반자원을 활용하여 농·산·어촌 체험관광을 활성화시켜 농가소득 향상에 기여해야 할 것이다. 도농교류 및 농촌체험 행사를 통해 농업·농촌의 가치를 홍보하여 이를 도시민에게 각인시켜야만 농업·농촌을 지속적으로 발전시켜나갈 수 있다.

개별사업장 단위로 지원해 온 오던 관광농원, 민박농가 등 관광소득원 개발 및 지원 사업을 2000년대에 들어와 마을단위로 농촌관광 활성화를 추진하

고자 관광마을을 지정하고 지원하는 사업을 수행해 오고 있다. 관광소득원 개발사업은 농림부의 고유사업이었으나 마을단위로 농촌 내지 소득원 개발 사업으로 개편된 이후 주무부처가 다양해졌다.

농림부는 2002년부터 녹색농촌체험마을을 육성하고 있으며 2005년 현재 까지 전국에 123개 마을을 육성했으며 향후 지정마을과 자금을 대폭 확대 시켜 나갈 예정이다. 농촌진흥청에서는 전통테마마을이라는 주제로 관광마을개발 사업을 주도하고 있으며 2005년까지 전국에 66개 마을을 지정하여 육성해 오고 있다.

해양산부에서는 어촌의 관광소득원을 개발하고자 어촌체험마을을 지정하여 지원해 오고 있으며 2002년부터 2005년까지 전국에 58개 마을을 지정했다. 행정자치부에서는 아름마을이라는 타이틀을 내걸고 2001년부터 2002년까지 소득증대를 목표로 하는 마을단위의 종합개발방식으로 추진했다.<표-23>

<표-23> 부처별 관광마을사업 추진현황 (2005년)

부처	사업명	사업내용	시작연도	선정마을 개수
농림부	녹색농촌체험마을	농촌관광을 위한 마을기반 정비	2002년	123
행정자치부	아름다운마을	소득증대를 목표로 한 마을단위 종합개발방식	2001년	23
농촌진흥청	전통테마마을	테마를 주제로 한 마을단위 농촌관광추진	2002년	66
산림청	산촌체험마을	산촌종합개발	1995년	113
해양수산부	어촌체험마을	어촌관광을 위한 기반정비	2002년	58

## 바. 수매제 등 양정제도의 개편

### (1) 개편배경

- 쌀 협상결과에 따른 쌀 수입증가와 소비자 시판 등으로 쌀값 하락과 농가 소득감소가 예상
- 소비가 줄고 있는 상황에서 수입이 늘어 평년작만 되어도 추가 재고가 발생하는 공급과잉 기조가 심화될 전망
  - \* 1인당 쌀 소비량 : ('96) 104.9kg → ('00) 93.6 → ('04) 82.0
- 종전 논농업직불제와 쌀소득직불제로는 쌀 가격이 큰 폭으로 하락할 경우 농가 소득안정에 한계
- 논농업직불제(친환경)는 WTO 규정상 지급단가 인상이 곤란
- 현행 쌀소득직불제는 WTO 감축대상보조(추곡수매와 보조금 사용이 결합)로 쌀가격의 큰 폭 하락시 지급에 한계
- 그 동안 추곡수매제를 축으로 작동하던 농가 소득지지·식량비축 기능의 실효성은 지속적으로 약화
- 쌀관련 감축대상보조금(AMS)은 '95년 2조 344억원에서 '04년 1조 3,598억원으로(매년 750억원) 크게 감소
  - 수매량 : ('95) 955만석 → ('00) 629 → ('03) 521 → ('04) 494
- DDA협상에서 보조금의 추가 감축이 예상되므로 수매량도 더욱 감소 전망

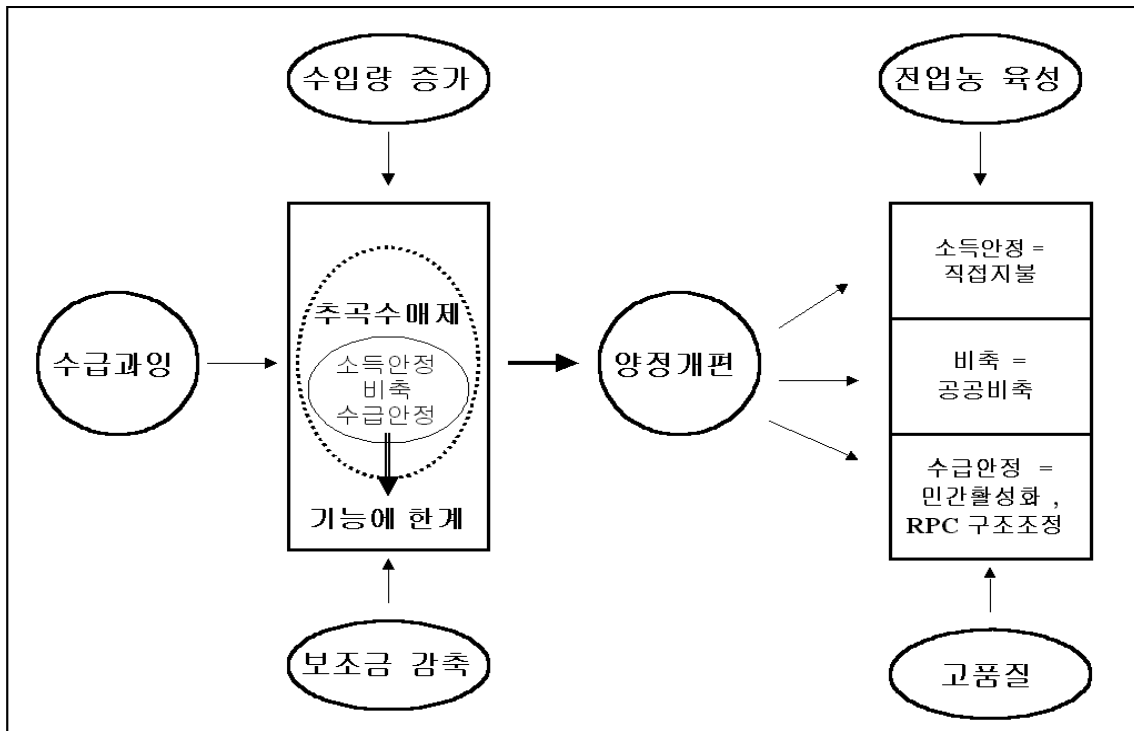
### (2) 개편결과

- WTO 보조금 감축과 DDA협상이후 시장개방 폭이 확대되는 경우에도 능동적 대응이 가능하도록 양정제도 개편 추진
- ◇ 쌀농가의 소득안정, 식량안보목적의 비축, 수급조절 기능을 담당하던 추곡수매제도를 폐지하고, 앞으로는 ① 소득보전방안을 통한 직접지불로 농가소

득을 안정시키고, ② 식량안보목적의 비축은 공공비축제로, ③ 수급조절은 민간 수급조절기능 활성화로 달성

◇ 전업농 규모화와 고품질화로 쌀산업 경쟁력을 확보

<그림-4>양정제도 개편 체계도



### (3) 추진실적

#### (가) 공공비축제

- 정부양곡 수급계획 수립 및 양곡매입가격·매입량 결정의 국회 동의제를 폐지, 정부관리양곡을 매입할 수 있는 자의 자격기준을 정할 수 있도록 관련규정 신설
- 미곡의 공공비축제를 도입하고, WTO 국내보조 감축약속 면제기준을 충족하도록 매입·판매가격은 시장가격으로 함
- 양곡의 표시기준 강화 및 허위표시 등의 금지조항 신설, 양곡의 부정유통 등 위반업체에 대한 벌칙 강화
  - 정부관리양곡의 용도외 사용·처분 3년이하 징역 또는 가액의 5배 이하 벌금, 양곡의 거짓·과대표시 및 광고 위반 등 제재
- 공공비축 물량은 FAO 권고 수준과 국내 연구결과를 고려, 비축규모는 600만석(2개월분 또는 연간 소비량의 17% 수준) 수준으로 설정
- 공공비축 연간 매입물량은 300만석만석 수준을 원칙으로 하되, 제도변경의 혼란을 방지하고, 수확기 농가의 판로확대를 위해 도입 첫해인 '05년도는 400만석, '06년도는 350만석, '07년도는 300만석을 매입
  - '08년이후 매입물량은 쌀소비변화 추세를 감안하여 '08년도 재검토

(나) 쌀소득보전직불제

<표-24> 쌀 소득보전직불금 집행실적

(단위 : 백만원)

구 분	'04	'05	'06
고정직불금	481,522	607,024	718,397
변동직불금	-	2,916	900,669

\* '04년도는 논농업직접지불금, '05년도 변동직불금은 '04년산 쌀에 대한 쌀소득보전금 지원 실적임.

\* '07년도 신청(잠정) : 1,075천농가, 1,027천ha

○ 쌀소득보전직불금 주요내용

- 고정직불금은 공부상 지목에 상관없이 '98.1.1부터 '00.12.31까지 논농업에 이용된 농지(농지법에 의한 농지)에서 농지의 형상과 기능을 유지하면서 논농업에 종사(휴경 포함)하는 경우 ha 당 평균 70만원 지급
- 변동직불금은 고정직불금 요건을 충족하고 농지에 물을 가두어 쌀을 생산하되 농림부령이 정하는 기준을 준수하는 경우 목표가격(170,083원/80kg)과 수확기 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직불금 지급 단가를 빼고 남은 금액을 지급

○ 사업성과

- '05년산 수확기쌀값은 80kg 가마당 '04 대비 13.4% 감소하였지만 직불금 지급을 통해 쌀생산 농가의 소득은 목표가격(170,083원/80kg) 대비 4.1% 감소하였고, '06년도에도 98% 수준까지 보전하여 농가의 소득안정에 크게 기여

\* 수확기쌀값 : ('04) 161,630원/80kg → ( '05) 140,028 (13.4% ↓)

\* 쌀농가소득 : ('04) 172,686원/80kg → ( '05) 165,574 (4.1% ↓)

\* '06년산 수확기쌀값(147,715원/80kg) + 직불금(19,012) = 166,727(목표가격의 98%)

농림부는 쌀 소비감소, 수입량 증가 등으로 공급과잉기조가 지속되어 정부 수매여력은 한계에 직면했다고 판단하여, 2005년 7월부터 추곡수매제 폐

지 등 양정제도를 시장 지향적으로 개편하였다. 즉, 기존의 양곡관리법과 쌀소득보전기금법을 개정하여, 식량안보 목적의 600만석을 비축하고 매년 300만석을 시가로 매입하고 방출하는 공공비축제를 도입하였다.

쌀값하락에 따른 농가소득 감소는 목표가격 80kg당 170천원과 쌀값 차액 85%를 보전하는 쌀소득직불제를 실시하였다. 시장원리의 작동과 농업소득의 안정이라는 목표를 가지고 시행된 양정제도의 개편은 정책에 의한 시장 왜곡방지나 소득안정효과를 실질적으로 달성하는데는 많은 문제점이 있었다.

변동직접지불이 지역별 수취가격 차이를 반영하지 못해 가격하락이 심한 영남, 호남지역 같은 경우에는 수취액 보전률이 적고 가격 하락율이 적은 경기나 강원지역의 경우는 농가수취가격이 많은 결과를 초래하였다. 공공비축제 역시 수매제 폐지에 대한 대체물로 인식되었다.

### 3. 참여정부의 농정 문제점과 평가

#### 가. 농업·농촌종합대책의 허구성

농업·농촌종합대책의 큰 문제는 국민들과 농업인들이 반응이 냉담하고, 이유는 과거 대책을 반복하는 연장선상으로 이해하고 새로운 것이 없다는 점이다. 향후 투입할 농림예산을 합쳐 놓은 것이 무슨 대책이냐는 불신풍조는 여전하고, 정부의 예산 부풀리기 숫자놀음이 아니냐는 의구심으로 보고 있다.

예를 들어 종합대책의 목표를 보면, 2013년 쌀 전업농 7만호 육성 등 전업농 중심으로 개편하겠다는 비전은 과거 UR때 정부가 1994년에 발표한 대책을 반복하고 있다. 패러다임이 농어업과 농어업인에 한정되었고, 식료정책은 미흡하였고, 농업어인, 전문가들의 참여가 부족한 채, 정부의 한견주의식 전시행정으로 보는 시각이 많다.

농정의 지방분권화에 대한 구체적 비전이 미흡하고, 농업관련 정책에 있어서, 부처간 통합과 조정 기능이 없어, 유사한 사업들이 난립하여 중복되는 사업과 예산이 많다. 농어업·농어촌투융자사업의 유효성과 효율성 증대를 위한 환류, 평가시스템에 대한 제도적 장치가 미흡하고, 농어업인과 지역주민의 주체적 참여가 부족하게 되어 있다. 이 대책은 향후 자유무역협정의 체결이 많아지고, DDA협상 타결될 경우 대폭 수정이 불가피할 것으로 보인다.

#### 나. 농업구조조정의 실천력 미흡

우리 농업의 나아갈 방향은 국제경쟁력 배양과 품질고급화, 농가소득안전망 구축이라고 제시하고 있지만, 구체적인 실행 계획은 미흡하다. 어떻게 구조조정을 할 것인가? 세부적인 실천방법을 마련하여 추진해야 하는가 명쾌하지가 않다. 그저 노령화가 10년 더 지속되면 자연은퇴 하면서, 저절로 구조조정이 이루어지기를 기대하는 것 같은 대책이다.

과거의 소농경영체체가 경쟁력있는 기업농으로 가야 한다는 방향은 이미 20년전부터 정해진 사실이다. 경작면적을 넓혀 규모의 경제를 기대한다는 방법도 다 아는 사실이다. 어떻게 추진할 것인가 이제는 해답을 내놓아야 할 때이다. 꿈만 먹고 현실을 살 수 는 없는 것이다. 농정도 마찬가지이다. 농업·농촌종합대책에서 부문별 투자계획을 보면 농업구조조정 정책이 후퇴한 사실을 간접적으로 이해할 수 있다. 제1단계 구조개선 농정에서는 정부투융자 자금의 90%이상이 농업구조 개선사업에 투입되었고 제2단계 구조개선 농정에서는 80%이상이 투입되었다. 참여정부의 종합대책에서는 농업구조분야인 농업체질강화와 경쟁력제고사업에 투입되는 자금의 구성비를 보면<표-25참조> 2003년에는 24.8%이었고 2008년에는 그 비율이 28.5%, 2013년에는 비율이 32.2%에 달하는 것으로 편성되어 있다.

물론 구조농정에서는 미곡종합처리장, 농산물도매시장 등 하드웨어 분야에 중점적으로 투자했지만 복지농정에서는 소프트분야 투자에 역점을 둔다는 사실은 감안해야 하지만 양적인 측면만 고려한다면 참여정부의 구조개선 농정이 상대적으로 후퇴한 것으로 판단할 수 있다.

<표-25> 분야별 투융자 규모 추이

(단위: 백억원, %)

정책 분야	2003		2008		2013	
	투자액	구성비	투자액	구성비	투자액	구성비
농업 체질강화, 경쟁력 제고	191	24.8	311	28.5	479	32.2
농가소득 및 경영안정	159	20.6	285	26.1	447	30.0
직접지불 사업	72	9.3	247	22.6	341	22.9
농촌복지 및 지역개발	66	8.6	157	14.4	256	17.2
농산물 유통혁신	52	6.7	102	9.3	95	6.4
산림자원 육성	50	6.5	66	6.0	81	5.4
농업생산기반 정비	251	32.6	171	15.7	132	8.9
합 계	771	100.0	1,092	100.0	1,489	100.0

자료: 박성재, 119조 농림투자사업 평가, 「농정추진상황 점검 및 119조 투융자사업 토론회」, 농어업·농어촌특별대책위원회 토론회, 200

#### 다. 농가소득안전망 구축을 위한 직불제 확대

농가소득에서 직불금의 비중은 낮고 농림예산에서 직불금의 예산은 30%를 넘지 못하고 있으며, 밭농업직불제 등 확대해야 할 부문이 많이 있다. 구조조정을 위한 직불제인 경영이양직불제의 경우, 직불금 수준이 낮고 고령 경영인의 영농의지가 강하여 경영이양직불제는 규모 확대에 크게 기여하지 못한 것으로 평가되고 있다(김병택 외, 2005).

또한 농산물 수입확대에 대응하여 생산구조를 개선하고자 직불제를 실시하고 있다. 한·칠레 FTA 충격을 완화시키고자 대비하여 포도, 참다래, 단감을 대상으로 폐원지원금을 지급하고 있으며 마늘을 타 작목으로 전환하면 지원금을 지급하고 있다.

쌀 과잉생산을 방지하고자 2003년부터 2005년까지 생산조정제를 실시했

으나 현재는 유보상태이다. 쌀은 수급조절대책을 강구하고 있지만, 한편에서 채소류는 매년 산지폐기가 반복되고 있는 것은 농정실패의 반복이라 아니할 수 없다. 근본적인 대책이 요구된다.

소득안정을 위한 직접지불제는 농산물 수입개방으로 산업간 성장격차가 확대되어 농업종사자의 소득이 상대적으로 낮다면 이를 일정 수준에 지지하기 위해 직접지불제를 계속 확대해야 한다. 쌀 소득보전직접지불제의 경우, 고정직불제와 변동직불제로 구분하여, 농산물가격이 급락하거나 자연재해가 일어났을 때 시가에 가까운 직불금으로 소득을 안정시켜야 한다. 이와 관련된 과수소득 보전 직불제, 재해보험, 재해공제보험, 가축공제제원 등을 모두 포함하여 확대해야 한다.

또한, 국토 및 환경 보전, 수자원 함양, 수질 정화, 지역사회 및 전통문화 유지 등 농업·농촌이 수행하는 다원적 기능에 대한 보상차원에서 직접지불제를 도입하고 있다. 다원적 기능은 공공재 내지 준공공재이며 시장실패를 수반하므로 이 기능을 지속시키기 위해서는 국가가 대가를 지불해야 한다. 이와 관련된 친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제를 계속 확대해야 한다.

#### 라. 농업인 부담경감대책 보완

정부는 농어업인 부담경감조치를 계속 추진하여 왔지만, 근본적인 농가부채 대책은 농업이 수지 맞는 산업이 되는 것이다. 2006년 기준 평균농가소득은 32,303천원으로 '97년에 23,488 천원 대비해 37.5%(8,815천원) 증가하여 연평균 4.16%증가율로 저조하게 성장하고 있다.

농업의존도(농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중)는 '06년 37.4%로 최근 낮아지는 추세이나, 농업소득률(농업총수입 중 농업소득 비중)은 노무비, 가축구입비, 비료·농약비 등 경영비의 증가로 '97년 59.0%에서 '06년 44.3%로 하락 추세에 있다.

<표-26> 농가부채 현황

(단위 : 천원, %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 농가부채	13,012	17,011	18,535	20,207	20,376	19,898	26,619	26,892	27,210	28,161
◦ 농업용	8,101	10,609	11,306	12,153	12,019	11,642	17,455	16,961	16,315	16,042
◦ 비 농업용	4,912	6,402	7,228	8,054	8,357	8,256	9,164	9,931	10,895	12,118
□ 농가자산	184,503	192,335	154,226	159,975	166,765	170,465	204,527	243,665	298,178	356,963
◦ 당좌자산 <sup>1)</sup>	26,241	23,091	26,863	29,261	32,324	37,103	33,942	43,995	54,354	66,806
□ 당좌자산대비부채비율 <sup>2)</sup>	49.6	73.7	69.0	69.1	63.0	53.6	78.4	61.1	50.1	42.2
□ 자산대비부채비율 <sup>3)</sup>	7.1	8.8	12.0	12.6	12.2	11.7	13.0	11.0	9.1	7.9

자료 : 통계청 농가경제조사

주 1) 현금, 예금, 미수금 등의 금융자산

2) 당좌자산 대비 부채 비율(부채/당좌자산×100)이 하락 할수록 단기상환능력 향상

3) 자산 대비 부채 비율(부채/자산×100)이 하락 할수록 장기상환능력 향상

한편, 우리 농가의 부채는 2006년 기준 호당 28,161천원에 이르고 있다. <표-26>, 2006년 농가당 평균부채는 28,161천원으로 '97년 13,012천원 대비 116% 증가하여, 연평균 12.9%씩 증가하여 농가소득 증가율의 3배에 이르고 있어, 농사를 지으면 지을수록 빚만 쌓이는 구조가 되고 있는 것이다.

농가부채는 농업분야 신규투자 확대, 가계지출 증가 등에 기인한 것이며, 1992~2004년 기간 중 정부 융자지원금(28조원)을 시설투자 등에 활용하였던 것이다. 정부는 장기상환능력 평가지표인 자산 대비 부채 비율이 7.9%로 낮아진다고 장기상환능력 호전되고 있다고 평가하지만, 빚만 늘어나는 농업경영구조를 변혁시키지 않고서 농가부채 해결은 요원하다.

또한, 농림분야 융자사업 지원 조건을 보면, 대부분 이자 3%에 3년거치 5

년 분할상환이나 10년 분할상환으로 경직된 조건으로 사업성격에 따라 탄력적으로 적용되지 못하고 있다. 정책금리 또한 외환위기 때는 5%에서 5.5% 인상되었으나, 계속 하락하였지만, 여전히 금리 3% 수준에 있다.

정부의 부채대책 관련 정책자금 금리 수준을 보면, 농협중앙회 자금은 5.74%, 상호금융자금은 6.89%, 재특용자금은 4.33%를 적용하고 있어, 시중 실세 금리와 별 차이가 없어, 용자를 받아도 별 실익이 없는 융자금이 많다는 것이다.

특히, 사설자금으로 정책자금을 받은 이후에 그 시설을 가동하기 위한 운전 자금은 일반은행에서 고금리로 조달하면서 빚을 지게 되는 경우가 많다. 또한, 같은 시기에 같은 시설에서 동일한 작목을 전국적으로 대량 재배함에 따라 수확기에는 생산량이 급증하는 가격폭락을 가져온다.

정책자금의 특성은 그 작목의 가격을 하락시켜 농업수지를 악화시키는 결과를 초래하는 악순환을 일으키기 때문에, 지역별로 특성화하는 지혜가 필요하고, 사업특성에 따라 용자조건이 다양화해야 하고, 지역별 특성과 사업의 특성에 따라 탄력적으로 적용되어야 한다.

<표-27>농림분야 용자사업 지원 조건

사 업 명	'07예산	용자조건	용 자 조 건	
			금 리	거치 상환
○ 축산분뇨처리시설	19,884			년/년
- 단독·공동시설		용자 50 보조 50 (국고 30%, 지방비 20%)	3.0	3/7
○ 미곡종합처리장운영자금	15,810	100 (국고용자 30%, 금융기관 70%)	0~2%	1년이내상환
○ 후계농업경영인육성지원				
- 창업농영농정착지원	19,000	100 (국고용자 30%, 금융기관 70%)	3.0	5/10
- 신규후계농업인영농규모 확대	6,000	100(국고 30%, 금융기관 70%)	3.0	5/10
○ 농업종합자금지원	153,898	100(국고 15%, 금융기관 85%)		
- 시설자금		100	3.0	3~5/10
- 개보수자금		100	3.0	2/3
- 운영자금		100	3.0	2년이내상환
- 농기계구입자금		100(국고70%, 자부담 30%)	3.0	1/4~7
○ 재해대책용자금	20,000	30%~70%	1.5	5/10
○ 농기계사후관리		100(국고70%, 자부담 30%)		
- 농기계보관창고사업자금 (종합자금)	1,000	100	3%	3/10
- 수리용부품지원 (이차보전)	16,800	100	4%	1/4
○ 농촌출신대학생학자금용자	44,097	100 (국고 30%, 금융기관 70%)~	무이자	졸업후1년 거치 /1년단위 상환

- ※ '98. 4. 15일부터 농특회계 및 농업경영·축산경영자금 금리 1.5%p 인상  
 '99. 1. 1부터 6.5%이상 자금에 대해 1.0%p 인하  
 '99. 5. 1부터 4.5%이상 자금에 대해 0.5%P 인하  
 '99. 7. 1부터 농업경영·축산경영자금금리 1.5%P 인하  
 '01. 6. 5부터 일반업체에 대한 용자금리 1.5%P 인하(8.0→6.5%)  
 '01. 7. 1부터 RPC운영자금 용자금리 2.0%P 인하(5.0→3.0%)  
 '01. 9. 1부터 일반업체에 대한 용자금리 0.75%P 인하(6.5→5.75%)  
 '01.10. 1부터 일반업체에 대한 용자금리 0.25%P 인하(5.75→5.5%)  
 '01.11. 1부터 RPC운영자금 용자금리 3.0%P 인하(3.0%→무이자)  
 '02. 7. 1부터 농업경쟁력강화사업 및 경영안정사업(농업종합자금 등 37개사업)에 대한 용자금리 1.0%P 인하  
 (5.0 → 4.0%)  
 '04. 3. 1부터 농기계구입자금, 종합자금, 농축산경영자금 용자금리 1.0%P 인하(4.0%→3.0)  
 '06. 1. 1부터 농업인(생산자단체포함)지원자금은 3~4%수준에서 3.0%, 비농업인(일반업체)지원자금은 4~5.5%에서  
 4.0%로 인하 사업특성을 감안 재해대책용자금은 4.0%에서 1.5%로 추가인하

## 마. 농가소득원의 취약

현재 우리 농업에서 농업소득률(농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중)은 37.4%로서 여전히 농업의존도가 높은 취약한 구조이다 <표-27>. 의 참여정부 참여정부가 제시한 농업·농촌종합개발대책에 제시된 농정의 기본틀을 보면, 3대 축인 농업정책, 소득정책, 농촌정책의 역할이 명확하게 제시되어 있으나 상호연관성이 취약한 편이다.

농업인이 농업으로부터 만족한 수준의 소득을 얻지 못하면 직불제를 중심으로 한 소득안정장치를 통해 소득을 지지하고 안정시키겠다는 기본전략을 제시했지만, 이것은 종합농정, 구조농정에 비해 농업과 농민의 상호 연관성이 상대적으로 취약하다는 사실을 드러내고 있다. 농촌은 농업생산 공간으로서의 역할을 강조하고 있지만 비 농업인의 정주공간 그리고 도시민의 휴양공간으로서의 역할을 중요시하고 있다.

관광소득원개발 사업을 통한 농외소득증대방안의 경우, 유럽과 일본 등의 서비스 농업을 시도한 지역에서 성공한 그린투어리즘을 원용하여 우리의 농촌현실에 적합한 서비스농업으로 발전시키려고 시도하고 있다. 그린투어리즘에서는 놀이 위주의 인위적 시설을 최소화시키고 농촌지역의 인문, 생태 및 자연환경을 관광대상으로 부각시키는 농업·농촌 서비스산업으로 발전해야 한다.

또한 도시민이 농촌을 방문하여 농촌주민과 인간적인 교류를 확대시키고 이를 바탕으로 자연, 환경, 농업을 체험하고 농촌의 문화와 정서를 공유하는 여가수요 행위로 유도해야 한다. 따라서 농촌은 도시민의 정서 함양에 기여할 수 있는 휴식, 휴양, 새로운 체험공간을 제공해야 한다.

고품질의 안전한 농산물과 특산품을 생산하여 도시민에게 공급하고 동시에 전통음식 판매, 숙박시설 제공 등의 서비스사업을 통해 농촌주민의 소득증대에 기여하게 된다. 양적 확대 보다는 농촌관광으로 성공가능성이 높은 마을을 선정하여 지원하며, 일단 선정된 마을에 대해서는 스스로 농촌관광 사업을 추진할 수 있도록 사후 관리를 강화해야 할 것이다.

특히, 경쟁력있는 향토산업을 육성해야 한다. 정부의 농업·농촌발전계획에는 농외소득 증대를 위한 또 하나의 수단으로 향토산업 육성방안이 마련되어 있다. 지역의 특유한 전통고유기술, 토산품, 관광문화상품 등 향토지적자산을 발굴하고 산업화로 연결하여 고부가가치를 창출하여 지역주민 소득증대에 기여한다는 정책목표를 설정하였다.

2014년까지 200개 과제 육성을 목표로 설정, 3단계의 발전 로드 맵을 제시했다. 1단계인 2005년까지 향토산업 육성방안을 마련하고 2단계인 2008년까지 향토자원 조사 발굴하여 데이터베이스를 구축하여 향토 상품 개발을 위한 연구·개발비 지원하며 아울러 향토산업 진흥을 위한 지원체계를 구축한다. 뒤이어 3단계인 2014년까지 200개 과제를 육성하는 것이 목표이다.

향토 산업 육성과 관련하여 지금까지의 추진실적은 미약한 실정이다. 그동안 향토산업육성을 위하여 2004년 3월에 지원근거법을 마련했고 2005년 9월에 향토산업 육성계획을 수립했으며 2006년 4월에 지역특화사업을 통한 향토산업 육성지원 등의 사업기반을 마련하고 있다.

<표-28>농가 소득 현황

(단위 : 천원, %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 농가소득	23,488	20,494	22,323	23,072	23,907	24,475	26,878	29,001	30,503	32,303
○농업소득	10,204	8,955	10,566	10,897	11,267	11,274	10,572	12,050	11,815	12,092
-농업의존도 <sup>1)</sup>	43.4	43.7	47.3	47.2	47.1	46.1	39.3	41.6	38.7	37.4
-농업소득률 <sup>2)</sup>	59.0	53.9	56.7	55.8	55.8	56.5	44.8	45.3	44.6	44.3
○농업이외소득 <sup>3)</sup>	13,284	11,538	11,757	12,175	12,640	13,200	16,306	16,950	18,688	20,211

자료 : 통계청 농가경제조사

주 1) 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중

2) 농업총수입에서 농업소득이 차지하는 비중 (농업소득=농업총수입-농업경영비)

3) 겸업소득, 사업외소득, 이전소득, 비경상소득의 합계

## 제4장 농업정책의 향후 방향과 과제

### 1. 자유무역협정에 대한 대응방향

자유무역협정으로 비교우위의 산업이 국익을 증진시킨다고 하지만, 국제적인 경쟁력을 갖추지 못한 우리 농업으로서는 자유무역협정의 체결은 피해 산업으로 산업의 존립 기반을 위협받게 되는 것이다. 우리 농업의 현실을 보면, 1962년 경제개발 5개년 계획 이후, 계속 불균형성장론에 밀려 투자와 발전이 지체되다가 우루과이라운드로 시장개방을 앞두고 황급히 투자에 나섰다.

농업부문 투자는 의욕이 앞서, 단기간에 물량투입식으로 하다 보니, 농산물 생산량 증가, 공급과잉, 농산물 가격폭락, 농업수지 악화, 농가부채 급증으로 경영여건이 악화 되었다. 여기에 외환위기는 우리 농업을 파탄에 이르게 하였다. 수많은 농업 경영체와 농업인들이 파산한 채, 정든 삶의 터전을 떠나갔다.

우리 농업은 시장의 실패를 정부가 바로잡는 것이 아니라 반대로 정부의 정책실패가 시장의 실패를 불러왔고, 그 피해는 경영주체인 농업인들이 안고 말았다. 우리 농업은 아직도 42조 구조개선사업의 후유증을 안은 채, 대외경쟁력이 취약하지만, 지역경제화나 자유무역협정의 확산, WTO/DDA협상이라는 세계적 추세에 대응하여 나름대로 발전방안을 찾아야 한다.

자유무역협정시대에 있어서 우리 농업의 발전방향은 첫째, 우리 농업도 구조조정을 추진하여 산업기반을 재정비하여야 한다. 수지맞는 농업·농촌이 되기 위한 구체적인 플랜을 설정하고 추진해야 한다.

둘째, 상품으로서 국제경쟁력 배양을 위해, 가격경쟁력 배양, 품질고급화 추진, 친환경농업 정예화 등 안전성 확보가 시급하다. <표-29>에서 <표-32>의 자료를 보면, 우리 농산물의 국제가격은 일본을 제외하고는 가격

경쟁력이 거의 없는 것은 안타까운 현실이다.<sup>7)</sup>

<표-29> 쌀 생산자 가격 국제비교표

(단위: 달러/톤)

국가	2000년	2001년	2002년	2003년
대한민국	1,289.6	1,098.00	1,120.68	1,205.01
호주	154.80	110.17	148.87	225.69
칠레	160.45	133.87	122.29	132.27
중국	130.46	151.74	140.87	142.08
인도	132.62	114.44	116.09	121.05
일본	2,176.02	1,938.69	1,860.89	1,956.37
러시아	103.02	102.23	74.29	105.01
미국	124.00	94.00	99.00	160.00

<표-30> 쇠고기 생산자 가격 국제비교표

(단위: 달러/톤)

국가	2000년	2001년	2002년	2003년
대한민국	9,141.05	9,887.34	12,198.35	14,813.37
호주	2,571.07	2,138.87	2,456.35	2,968.28
칠레	1,813.50	1,617.61	1,640.82	1,568.00
중국	1,879.08	1,996.84	2,181.48	2,224.47
인도	319.64	318.80	304.59	325.20
일본	17,934.59	14,594.38	13,369.41	13,900.28
러시아	1,266.12	1,710.95	1,628.79	1,630.55
미국	2,908.00	3,023.00	2,819.00	3,379.00

※ 외국의 생산자 가격에 40% 수입관세를 부과하더라도 큰 변화는 없으며, 일본 보다는 낮은 가격 수준임.

7) 국회 농림해양수산위원회, 국내 주요 농산물의 국제가격 경쟁력 분석, 2006.12에서 인용하여 정리함.

<표-31> 돼지고기 생산자 가격 국제비교표

(단위: 달러/톤)

국가	2000년	2001년	2002년	2003년
대한민국	2,024.12	1,826.58	1,911.85	1,863.62
호주	1,263.32	1,163.21	1,327.21	1,406.69
칠레	1,193.81	1,068.34	1,081.38	1,198.60
중국	834.33	853.80	1,095.45	1,176.02
인도	403.06	387.97	382.37	411.24
일본	3,605.52	3,564.48	3,631.62	3,965.65
러시아	1,321.83	1,904.66	1,742.73	1,713.28
미국	1,313.00	1,376.00	1,037.00	1,155.00

※ 우리나라 돼지고기의 경우, 대부분 냉동으로 거래되면서 25%의 관세가 부과되는 것으로 나타남.

<표-32> 닭고기 생산자 가격 국제비교표

(단위: 달러/톤)

국가	2000년	2001년	2002년	2003년
대한민국		9,887.34	12,198.35	14,813.37
호주	2,571.07	2,138.87	2,456.35	2,968.28
칠레	1,813.50	1,617.61	1,640.82	1,568.00
중국	1,879.08	1,996.84	2,181.48	2,224.47
인도	319.64	318.80	304.59	325.20
일본	17,934.59	14,594.38	13,369.41	13,900.28
러시아	1,266.12	1,710.95	1,628.79	1,630.55
미국	2,908.00	3,023.00	2,819.00	3,379.00

※ 외국의 생산자 가격에 40% 수입관세를 부과하더라도 큰 변화는 없으며, 일본보다는 낮은 가격 수준임.

셋째, 농업이 지속 가능한 산업이 되도록 농가 소득 안전망을 구축해야 한다는 것이었다. 직불제의 확대를 통한 농가소득의 안정적인지지, 농산물 관측 강화를 통한 수급안정, 재해대책의 지속적인 추진 등으로 우리의 피땀 어린 농산물이 소득증대로 연결되어야 한다.

우리 농업의 발전을 위한 이러한 목표를 구현하기 위해서는 실현 가능한 장기발전방안을 수립하고, 이를 달성할 수 있는 재원과 인력을 확보하여, 세부실천 사업들을 효율적으로 추진해야 한다. 우리 농업의 기반을 재정비하는 구조조정에는 많은 시간과 재원이 요구된다. 고령화된 농업·농촌의 특수성을 반영하면서 장기간 추진해야 하기 때문에, 사회복지 차원의 대책 또한 병행되어야 유효하다. 농업인의 삶의 질 향상을 위한 농촌복지 투자를 증대하여야 복지농촌의 돌아오는 농촌건설이 가능할 것이다.

## 2. WTO/DDA협상과 향후 농업정책과제

### 가. 농정의 기본 틀 재정립<sup>8)</sup>

농업을 둘러싼 경제현상을 면밀히 분석하여 누가 왜 곤란을 받고 있는가를 명확하게 밝혀내고 이를 해결할 수 있는 방안을 찾아 집행하는 행위를 농정이라 한다면 농정의 이념과 목표를 설정할 때 다음 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 경제체제를 바탕으로 이념과 목표를 설정해야 할 것이다. 시장원리를 존중하는 자본주의경제를 바탕으로 농정이념과 목표를 설정한다면 그 한계는 분명하게 설정된다. 즉 농산물 가격과 농가소득을 시장기능에 맡겼으나 도·농간 소득격차가 확대되어 어쩔 수 없이 정부가 개입하여 농가소득을 지지할 목적으로 농정을 펼친다는 당위성을 제시하여야 할 것이다.

둘째, 정부가 시장개입의 불가피성을 제시하려면 농업의 기본적인 역할이 전제되어야 할 것이다. 국민이 원하는 농산물을 안정적으로 공급하는 역할

8) 김병택 전계 논문에서 인용하여 재정리하였음.

과 다원적 기능을 극대화시키는 기능으로 집약할 수 있다. 이것은 농업·농촌이 수행해야 할 기본적인 역할이지만 시장기능에 맡기면 소득이 보장되지 않아 제대로 수행할 수 없는 처지에 놓이게 된다. 이 땅의 농업이 지속되고 농촌이 유지되려면 정부가 개입하지 않을 수 없다는 논리를 국민에게 인식시키고 재정을 부담하도록 설득시켜야 할 것이다.

셋째, 시장원리를 전제로 농정이념을 정립하고 농정목표를 설정하려면 소극적이고 수동적이 입장에서 벗어나기 어렵다. 즉 도시민과의 비교를 전제로 농민의 후생증진 아니면 농업인의 삶의 질 향상 등을 농정이념으로 제시하게 된다.

참여정부가 제시한 농정 틀의 3대 축은 농업정책, 소득정책, 농촌정책이다. 농업이 지속적으로 발전하려면 효율성이라는 가치판단 기준으로 정책수단을 채택해야 하고 다원적 기능의 극대화에는 공공성을 적용해야 한다. 상호배타적인 효율성과 공공성이라는 판단기준은 대립 모순관계에 놓이지 않고 상충적인 가치가 양립할 수 있도록 지혜를 모아야 한다.

농민의 삶의 질 향상이라는 농정이념이 정립되어야만 국민을 설득할 수 있다고 판단된다. 농업이 산업으로서 수지가 맞도록 해야 하며, 농업·농촌이 수행하는 다원적 기능은 시장실패가 야기되는 공공재의 성격이므로 국가가 지원해야 한다는 논리는 견지되어야 한다. 이런 논리에 따르면 참여정부가 제시한 농정 틀 속에서 3대 축의 하나인 소득정책은 유지해야 한다.

농업소득을 지지하기 위한 소득보전직불제와 공익적 기능에 대한 보상차원에서 지원하는 각종 직불제를 명시적으로 제시하여, 농가소득안전망을 구축해야 한다. 농업이 국민의생명을 책임지는 산업인 만큼, 아울러 소비자의 욕구를 충족시키기 위해 고품질의 안전한 식품을 공급하는 기능과 역할을 직속 발전시켜야 한다.

## 나. 시장원리와 농업구조 조정정책의 조화

막대한 구조조정 자금을 투입했지만 소기의 정책효과를 거두지 못한 구조농정의 정책과오를 되풀이 하지 않으려고 참여정부 농정에서는 구조조정정책을 전면에 부각시키지 않았다. 구조농정에는 총 82조에 달하는 자금을 투입했으며 특히 제1단계 구조개선농정에서는 농림부 총 투융자 예산의 90% 정도, 제2단계 구조개선 농정에서는 80% 정도 투입되었다.

구조개선으로 규모 확대를 이루어 농업노동생산성이 제고되었다고 하나, 농업소득 증대로 연계되지 못하고 막대한 농가부채를 짊어지게 되었다. 농업구조 개선정책이 원래 의도한 정책효과를 거두지 못한 요인을 다각적인 측면에서 검토해야 하지만 근본적인 요인은 시장원리를 무시한 채 무리하게 강행했던 점이 지적되고 있다.

농업정책 기조가 시장원리를 바탕으로 구성된다면 이를 전제로 농정이념은 국제경쟁력 제고로 귀착되는데, 여기에는 한 세대 이상의 많은 시간과 재원의 투입이 요구될 수 밖에 없고, 전면적으로 농정목표를 재설정해야 할 것이다. 시장에 맡겨두기에 우리 농업은 아직도 취약한 산업이기에 시장원리와 구조조정, 사회복지정책이 적절하게 융화되는 정책이 요구되는 것이다.

## 다. 구체적 실천방안의 모색

### (1) 직접지불제 보완

참여정부가 확충시킨 직불제의 정책효과가 발휘된 것으로 밝혀졌다. 2003년에 비해 2005년에는 농가소득이 약간 늘어났으며 이전 수입의 증가비율이 높은 것으로 나타났다. 특히 농가소득에서 차지하는 공적보조의 비율이 2003년에는 5.2%이었으나 2005년에는 7.8%로 증가했다. 직불금은 공적보조에 해당하므로 직불제 확충이 농가소득증대에 기여한 것으로 평가할 수 있다.

실시하고 있는 직불제는 그 기능을 기준으로 구조조정을 가속시키기 위한 직불제, 소득지지 및 안정을 위한 직불제, 다원적 기능에 대한 직불제 등으로 분류된다. 직불제가 안고 있는 문제점으로 거론되고 있는 것은 ①직불제가 농업구조에 미치는 역기능, ②직불제 간의 상충성, ③논과 밭의 형평성, ④관리체제의 분산 등으로 요약된다.

농가소득 지지 차원에서 밭에 대한 직접직불제를 확충할 것이 요망된다. 밭은 농지의 40%를 차지하고 있지만 밭을 대상으로 지급되는 직불금은 총 직불금의 5%에 불과하다. 밭에 재배되는 작물은 종류가 다양하고 작목전환이 용이하므로 특정작물을 대상으로 직불제를 채택하면 이에 대한 가격지지효과가 발휘되고 생산과잉으로 이어진다는 문제점을 배제하기 어렵다. 논농업 직불제와 유사한 맥락에서 밭농업직불제를 도입해야 한다.

다원적 기능을 보상하는 직불제 중 친환경농업직불제와 친환경축산직불제는 고품질의 안전한 농산물을 생산하는 역할과 직결되므로 강화해야 할 것으로 판단된다. 단지 현재 고품질 농산물 지원체계는 네거티브 전략이라는 비난을 받고 있는 실정이므로 지원체계와 동시에 규제체계를 정립하여 이 땅에서 생산되는 농산물은 안전하다는 사실을 소비자에게 각인시켜야 할 것이다.

## (2) 농외소득 개발사업 보완

### (가) 농공단지의 한계극복

농업·농촌종합개발의 목표 연도에는 농가의 농외소득 비율이 67%에 달하도록 농외소득원 개발사업을 확충한다고 제시했다. 주요 정책수단은 농가에 취업기회를 제공하기 위한 농공단지 조성과 관광소득원 개발사업이다. 농공단지 조성은 1980년대 종합농정시기에 대대적으로 실시하였지만, 농촌지역의 일자리 창출이나 농외소득증대에 기여하지 못했다. 지역특색에 맞는 농산가공품이나 지역특산물을 생산하는 자체 성장모델의 개발이 필요하고, 외부참여의 유인 대책이 병행되어야 한다.

### (나) 관광마을 발전방향

주 5일 근무제 정착으로 도시민의 여가수요가 증대되고 있어, 농어촌지역의 관광소득원 개발사업은 농가소득 증대와 농촌지역 활성화에 보탬이 되고 있다. 부처별로 강조하는 역할이 정해져 있지만 원래목적은 주민소득증대이다. 농림부, 농촌진흥청, 해양수산부, 산림청, 행정자치부, 환경부 등에서 다양하게 지원하고 있는데 상호 통합과 유기적 지원체제를 구축하여, 시너지 효과가 나타나도록 해야 한다.

도시민을 위한 체험관, 주차장, 공중화장실, 문화시설, 등 관광마을이 갖추어야 할 기반시설을 위시한 간접자본은 정부 보조 사업으로 확충하고 지역주민의 소득원개발에 직결되는 수익성 사업에 대한 투자는 지역주민이 해결해야 한다. 이 사업에 제공할 자금과 인력이 부족한 처지이나, 정부의 지원과 함께 지역주민의 역량제고가 필수적이다.

생산자와 소비자를 연결하는 정보화시대에 맞는 마케팅이 필수적이다. 지역주민은 고품질의 안전한 농산물을 생산하여 체험마을에 찾아온 도시민에게 직접 판매하여 농업소득을 올리는 방안을 찾아야 할 것이다. 방문하여 고품질의 농산물을 인식한 소비자에게 직송하여 판매하는 체계를 갖추어야만 관광마을의 진가를 발휘할 수 있다.

### (3) 농업·농촌 종합대책의 보완

현재의 종합대책은 벌써 자유무역협정 체결로 수정이 불가피하며, 향후 타결될 DDA협상 결과에 따라 보완대책이 불가피하다. 10년 후에 또 다시 농가부채 경감조치나 농어촌 특별대책이 강구되는 불상사가 재연되지 않도록 미연에 방지하려면 지혜와 슬기를 발휘하여 종합대책을 점검하고 정책목표와 수단을 수정 보완해야 할 것이다.

일시적으로 피해보상이나 하고, 대국민 담화성 구호에 그치는 정책은 이제 끝내야 한다. 피해와 대책을 반복하는 구태의 반복은 농정불신을 쌓을 뿐 농업의 국제경쟁력은 제고되지 않게 된다. 중장기 목표달성은 매년 진척상황을

진단하고 문제점을 보완하여, 목표가 달성되도록 하는 집요함이 있어야 한다. 정책은 농업인을 잘살게 해야 한다는 근본적인 본질의 달성을 위해 추진해야 한다.

## 5장. 결 론

우리 경제가 1995년 1만달러를 돌파한 이후 1997년 외환위기를 겪으면서, 아직도 12년 동안 2만달러로 도약하지 못하고 있다. 외환위기를 겪은 나라들의 공통점은 외환위기는 단기간에 극복하더라도 구조조정의 긴 터널에서 오랫동안 허덕인다는 점이다. 우리나라도 예외없이 그러한 과정을 거치고 있다고 본다. 우리는 외환위기 이후 10년의 세월이 흐르고 있지만, 구조조정의 긴 터널 속에서 양극화의 고통스러운 시대를 살고 있다.

전지구적 세계화와 첨단 정보화 시대에 치열한 삶을 영위하고 있으며, 세계화시대의 개방경제체제는 우리경제 전반을 고부가가치의 성장산업으로도약할 것을 요구하고 있다. 2만달러시대로 본격도약하기 위해서는 우리경제가 새로운 성장동력을 확충해야 한다. 기존산업의 고부가가치화는 물론 산업이 전반적으로 고부가가치 성장산업으로 개편되어야 하고, 우수한 인력을 육성하는 교육체계가 병행적으로 발전해야 할 것이다.

우리 경제의 체질개선을 위한 과도기적 성장과정을 겪고 있는 지금, 기업도 자체수익 모델을 개발하여 세계적인 경쟁력을 키워 나아가야 하며, 정부도 효율적인 지원체제를 구축해야 한다. 우리 농업에도 이러한 과정이 요구되고 있다. 참여정부의 통상외교정책은 자유무역협정은 더 큰 시장의 확대라는 희망과 함께 우리 농업에 완전개방과 무한경쟁을 요구하고 있다. 시급히 농업의 구조조정과 국제경쟁력을 갖추어야 할 때이다.

국민의 정부 시절 한·칠레자유무역협정을 시작되었고, 이후 세계 각국과 속속 체결되고 있는 상황에서, 최근 참여정부는 세계최대의 시장이자 강국인 미국과 자유무역협정을 추진하고 있다. 자유무역협정을 우리 경제의 새로운 성장동력으로 활용하겠다는 의도이나, 국제경쟁력이 취약한 우리 농업에게 자유무역협정은 더 큰 시련이 되고 있다. 농업에도 체질강화를 위한 근본적인 종합대책이 필요한 것이다.

우리 농업은 1986년 우루과이라운드 출범 이후 본격적인 개방화 시대를

맞이하러 국제경쟁력을 제고하고자 수 차례의 농정개혁과 농업·농촌종합대책을 반복하여 왔지만, 취약한 산업의 경쟁력을 단기간 내에 배양하지 못하고 있다. 우리 농업은 대내외 불리한 여건으로 산업의 수지가 악화되어, 소득의 증가보다 부채의 증가가 더 빨라, 빚만 쌓이는 경영구조인데, 농업 투자증대가 부채의 증대를 초래한 것은 일부 정책의 실패에 기인하고 있었다.

국민의 정부는 문민정부의 우루과이라운드와 세계무역기구 출범에 따른 제1단계 42조 규모의 구조개선에 뒤이어, 제2단계 45조 규모의 구조조정과 농업경쟁력 강화대책을 추진하여 왔지만, 구호에 그치고 농업계만 양분시킨 개혁이 많았다. 지금의 참여정부는 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’를 비전으로 제시했고 농업정책, 소득정책, 농촌정책 등이 3대 축으로 구성된 농정의 기본 틀을 구축하면서, 119조 규모의 종합대책을 발표했다.

참여정부는 농업정책의 목표로 ‘지속가능한 농업’, 소득정책의 목표는 ‘잘사는 농업인’, 농촌정책으로서 ‘살고 싶은 농촌’을 실현시킨다는 정책목표를 거창하게 설정했다. 그러나, 세계 각국과의 본격적인 자유무역협정을 추진하면서, 농업을 포기하는 정책을 추진하여 왔고, 농업계는 우리 농업을 죽이는 살농협정이라고 극렬히 반대하고 있다. 이에 정부는 자유무역협정에 대한 농업 피해보상과 지원대책을 제시하였지만, 근본적인 대책인지 의문스럽다.

이미 농업정책은 경제개발 과정에서 비농업부문의 우선성장이라는 불균형 성장전략으로 늘 소외되어 왔고, 농업에의 낮은 투자, 낮은 생산성, 인력 유출 등으로 도·농간 소득격차는 심화되어 왔다. 우리의 농업·농업인·농촌은 어려움이 지속되고 있다. 획기적인 정책으로 국제화 시대 경쟁력 있는 우리 농업과 복지농촌의 꿈이 이루어지기를 기대해 본다.

이번 연구는 국민의 정부와 참여정부의 농업정책을 분석하고 향후 바람직한 정책방향과 과제의 모색하여 보았다. 두 정부의 농업정책을 비교하고, 업적과 실패 등 공과를 추적하고 평가였다. 농저의 실패한 원인을 추적하여

대안을 찾아보았으나, 정부정책과 자료에 연구초점을 두다보니, 광범위하게 접근하지 못한 연구의 한계가 있었다. 이번 연구에서 도출된 농업정책의 평가와 정책방향, 농정과제들이 차기 정부에서 구체적인 실천방안을 통해 추진되면서, 선진복지농업농촌의 목표가 조기에 달성되기를 기대해 본다.

## 참 고 문 헌

- 강기갑, 농산어촌보육실태 조사보고서, 민주노동당 국회의원, 2006.10.
- 강기갑, 현 정부 농정의 평가와 대안, 민주노동당 국회의원, 2006.10.
- 국회 예산정책처, DDA농업협상의 논의동향 및 영향에 대한 고찰, 2006.6
- 국회의원 유기준 정책토론회 자료집, 한미FTA협상의 문제점과 대응방안, 2006.1.14.
- 국회 한미자유무역협정체결대책 특별위원회, 멕시코, 캐나다 방문 보고서 (2006.9.3 ~ 8)
- 김봉철, 자유무역협정의 이해, 인텔에듀케이션 2004.
- 김세영·신상식, FTA확산과 한국의 대응, 도서출판 두남, 2003.
- 김승욱 외, 시장인가? 정부인가?, 부키, 2006.
- 김용택 외, 농가소득보전 및 소득안전망 확립방안, 농촌경제연구원 2004.
- 김창길 외, 친환경농업체제로의 전환을 위한 전략과 추진방안, 농촌경제연구원, 2004.
- 권영근 외, 농업농촌의 이해, 박영물출판사, 2007.
- 권오복 외, 자유무역협정 체결에 따른 농업부문 대응방안, 농촌경제연구원, 2005.
- 권오복, 한·미FTA 의의와 영향, 2006.3.3 정책세미나 자료집
- 권오복, 한·미FTA 관련 농업분야 토론 자료집, 국회통일외교통상위원회, 2006.9.
- 권원달, 농산물 유통론, 선진문화사 1997.
- 농림부, 농업발전방안 2006.
- 농림부, 농업통상용어해설, 2002.
- 농림부, 농림업 주요통계, 2006.
- 농림부, 2007년도 예산안 및 기금운용 계획안 개요, 2006.11.
- 농림부, 농업재해대책 업무편람, 2004.

농업 희생을 위한 국회의원 모임, 미국산 광우병 쇠고기 수입재개, 이대로  
 좋은가? 2006.4.28. 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 공청회 자료집.  
 농업협동조합중앙회, 농협연감, 2006.  
 농업협동조합중앙회, 2006년 농업·농촌 속원사항, 2006.4.  
 대한민국정부, 2005 ~ 2009년 국가재정운용계획, 2006.  
 대한민국정부, 제2차 정부합동 한미FTA공청회 자료, 2006.6.27.  
 로버트 A. 아이작, 세계화의 두 얼굴, 이른아침, 2006.  
 박경정, DDA 농업협상과 쌀 수매가에 대한 정책과제, 국회 농림해양수산위원회,  
 2003.10.  
 박기혁 외, 현대 농업경제학, 박영사, 1997.  
 박동규 외, 쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구, 2006.1.  
 박영인, 자조금 20년, 홍익재, 2004.  
 박진도, WTO체제와 농정개혁, 한올아카데미, 2005.  
 배종하 외, 농업통상 이야기, 지니릴레이션, 2005.  
 서기원, 한국경제와 농촌경제, 유평출판사, 1998.  
 서진교 외, 2005 DDA농업협상 대응전략, 농촌경제연구원, 2005.  
 성진근 외, 한국의 농업정책, 틀을 바꾸자, 삼성경제연구소, 2004.  
 송미령, 농산촌 지역혁신 체계 기반구축, 농촌경제연구원, 2005.  
 여택동 외, 국제통상과 WTO, 2004.  
 외교통상부, 3만불 선진시대의 약속, 2006.  
 월든 벨로, 어두운 승리, 삼인, 1998.  
 이용기, 국제농업통상론, 도서출판 해냄, 2001.  
 이정환, 농업의 구조전환 그 시작과 끝, 농촌경제연구원, 1997.  
 이정환, 한국농업이 가야할 제3의 길, 도서출판 해냄, 2007.  
 이창수 외, 한·중·일FTA:농업에 미치는 영향 및 대응방안, 대외경제정책연구원,  
 2005.  
 이창우, 무한시장 FTA, 다만북스, 2005.

- 이해영, 낫선 식민지 한미FTA, 메이데이, 2006.
- 전태갑, 농업경제학, 유풍출판사, 1986.
- 전태갑, 전남지역 농업발전전략, 전남대학교 출판부, 2000.
- 전태갑 외 6인, 환경농업, 전남대학교 출판부, 2000.
- 전태갑 외, 자유무역협정 협상 추진에 따른 농수산업 경쟁력 제고방안, 2006. 국회사무처.
- 정기완 외, 지방농정의 효율적 추진방안, 농촌경제연구원 1998.
- 정인교, 「FTA시대에 어떻게 대처할 것인가?」, 대외경제정책연구원, 2001.
- 정정길, 정책학원론, 대명출판사, 1993.
- 조병찬·양승구, 농수산물 유통의 단계시장 분석과 유통개혁 방향, 사단법인 한국농수산물도매법인협회, 1999.
- 최세균, 한미FTA 농업부문 쟁점과 협상방향, 국회 농림해양수산위원회, 한미FTA관련 간담회, (2006.7.7) 자료집
- 최용식 외, 참여정부 경제정책의 실패원인과 '국민의 정부' 경제업적의 재평가, 국회사무처, 2006.12
- 한국낙농육우협회, 낙농산업 10대 과제, 2006.9.
- 한국동물자원과학회 낙농연구회, 한·미FTA와 한국낙농의 미래예측, 2006 낙농심포지움 자료집(2006.12.6).
- 한국농촌경제연구원, 한·칠레FTA에 대응한 농업부문 대책, 정책연구보고 (2002.10).
- 한미FTA저지 범국민운동본부 정책기획연구단, 한미FTA국민보고서 그린비 2006.
- 한미FTA체결지원위원회, 한미FTA, 궁금하십니까?, 2006.10.
- 한국축산경영학회, 21세기 한국축산의 대응전략, 2004.7.2 세미나 자료집.
- Bhagwati, J.N. and M. Hirsch, ed., The Uruguay Round and Beyond, Springer,1998.
- McDonaid, B., The World Trading System: The Uruguay Round and Beyond, Macmillan Press, Ltd., 1998.

Trebilcock, M.J. and R. Howse, *The Regulation of International Trade*, 2nd eds., Routledge, 1999.

# 농업통계

## 목차

I. 농가 및 농가인구 .....	1
II. 농림업 생산액 및 GDP 대비 부가가치 비중 .....	3
III. 농가소득 현황 .....	5
IV. 경영주 연령별 농가소득 .....	7
V. 농가부채·자산·부채상환능력 .....	9

통계명 :

농가 및 농가인구

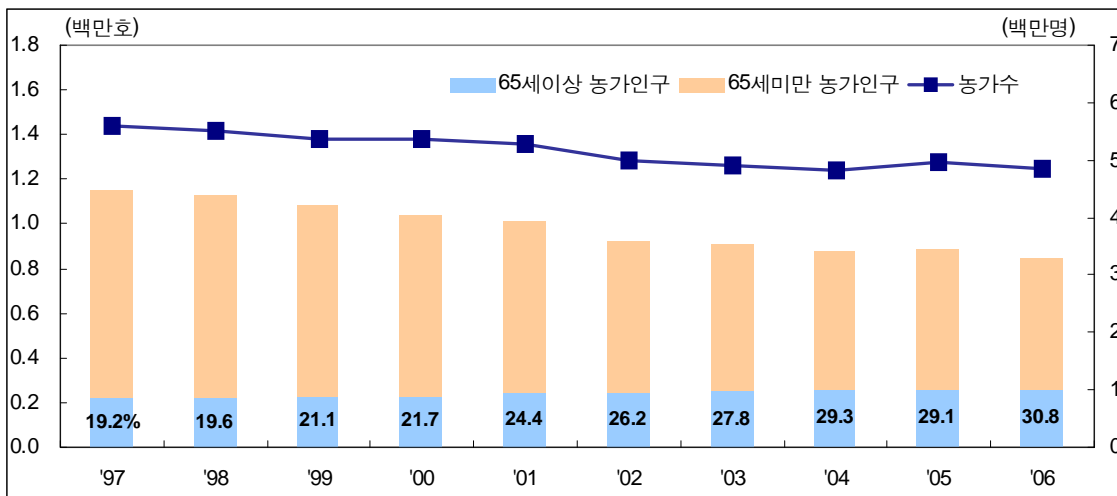
1. 통계표

		'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 농가수	천호	1,440	1,413	1,382	1,383	1,354	1,280	1,264	1,240	1,273 <sup>1)</sup>	1,245
· 총가구 <sup>2)</sup> 중비중	%	-	-	-	9.7	9.1	8.5	8.3	8.0	8.0	7.8
· 전문농가수 <sup>3)</sup> (총농가중비중)	천호	-	-	-	-	-	206 (16.1)	203 (16.1)	214 (17.3)	234 (18.4)	234 (18.8)
· 농가당 가구원수	명	3.10	3.11	3.05	2.91	2.91	2.80	2.79	2.75	2.70	2.65
□ 농가인구	천명	4,468	4,400	4,210	4,031	3,933	3,591	3,530	3,415	3,434	3,304
· 총인구 <sup>4)</sup> 중비중	%	9.7	9.5	9.0	8.6	8.3	7.5	7.4	7.1	7.1	6.8
· 65세이상비중	%	19.2	19.6	21.1	21.7	24.4	26.2	27.8	29.3	29.1	30.8

자료 : 통계청 농업기본통계조사('00, '05년은 농업총조사)

- 주 1) '05년 농가수·농가인구가 전년에 비해 증가한 이유는 조사방법의 차이 ('05 전수조사, '04 표본조사) 등에 영향을 받음
- 2) '00년 총가구는 인구주택총조사 일반가구, '01년 이후는 추계가구 적용
- 3) 전문농가: 3ha이상 또는 농축산물 판매금액 2천만원 이상, 농업수입이 농업이외수입보다 많은 농가('02년부터 구분 조사)
- 4) 추계인구 적용

2. 도식적 통계



### 3. 통계 의미분석

#### 【 지표 설명 】

- 농가\*수는 '97년 144만호에서 '06년 125만호로 연평균 1.6%씩 감소
  - 전체 가구 중 농가의 비중은 '06년 현재 7.8%이고, 전문농가\*\*는 전체 총농가의 18.8% 수준
    - \* 경지 10a이상 경작 또는 연간 농축산물 판매금액 50만원 이상
    - \*\* 3ha이상 또는 농축산물 판매금액 2천만원이상, 농업수입 > 농업이외수입
- 농가인구는 '97년 447만명에서 '06년 330만명으로 연평균 3.3%씩 감소
  - 총인구 중 농가인구비중은 '97년 9.7%에서 '06년 6.8%로 감소
  - 농가인구중 65세 이상은 '97년 19.2%에서 '06년 30.8%로 크게 증가
- 농가당 평균 가구원수는 '97년 3.10명에서 '06년 2.65명으로 매년 감소 추세이며, '06년 도시근로자가구 평균 가구원수 3.39명보다 0.74명이 적음

#### 【 지표 해석 】

- 농가, 농가인구 및 농가당 평균 가구원수는 젊은 자녀들의 도시 진출, 홀로 사는 노인세대 증가 등으로 계속 감소전망
  - 그러나, 농업경쟁력 제고를 위한 규모화 촉진 정책에 따라 전문농가의 비중은 증가전망
- 총인구 중 농가인구 비중(6.8%)은 주요 선진국보다 크게 높은 수준
  - ※ 농가인구비중('04) : 한국 7.1%, 일본 3.0 프랑스 2.7 독일 2.1, 미국 2.0
- 농가인구의 고령화 현상 심화로 농가인구 중 65세 이상 인구 비중(30.8%)은 국가 전체 65세 이상 인구 비중(9.5%)보다 크게 높은 수준
  - ※ 농가구 중 경영주 연령 65세 이상인 가구 비중 : 44.4%

**통계명 : 농림업 생산액 및 GDP 대비 부가가치 비중**

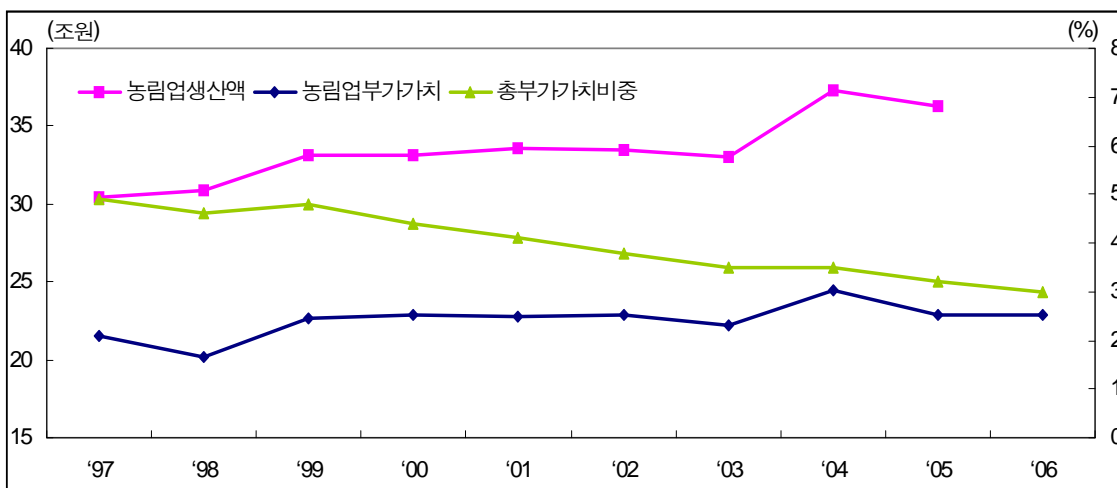
1. 통계표

(단위 : 10억원, %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 농림업생산액	30,388	30,870	33,177	33,140	33,568	33,445	33,016	37,289	36,273	
· 쌀비중	30.3	29.7	30.3	31.7	31.9	28.6	26.8	26.7	23.5	
· 원예업비중	33.1	32.5	32.0	30.1	29.4	30.3	32.6	30.9	30.3	
· 축산업비중	22.7	24.3	23.9	24.4	24.8	27.1	26.9	29.1	32.4	
□ 농림업부가가치	21,579	20,232	22,693	22,875	22,739	22,843	22,194	24,435	22,909	22,913
· 총부가가치비중	4.9	4.6	4.8	4.4	4.1	3.8	3.5	3.5	3.2	3.0

주) '06년 농림업 생산액은 '07년 9월경 공표 예정  
 자료 : 농림부 농림업생산액 및 생산지수, 한국은행 국민계정

2. 도식적 통계



### 3. 통계 의미분석

#### 【 지표 설명 】

- **농림업 생산액은 '97년 30조 4천억원에서 '05년 36조 3천억원으로 19.4% 증가**
  - \* 생산액 = 품목별 연간 생산량 × 연평균 농가판매가격
  - '02년부터 **쌀 비중이 감소**하고, 돼지·한우 등 **축산업 비중은 '99년부터 증가**
  - **채소·과실 등의 원예업 비중은 '00년 이후 정체상태**
- **농림업 부가가치는 '04년 24조원을 제외하고 '99년 이후 22조원 수준에서 정체상태를 보임**
  - **국내 총부가가치 중 농림업이 차지하는 비중은 '97년 4.9%에서 '06년 3.0%로 감소**

#### 【 지표 해석 】

- **농림업생산액은 '99~'03년중 약 33조원 수준에서 정체되었으나, '04년 37조원, '05년 36조원으로 나타남**
  - '04년은 기상여건 호조로 대부분 작물의 작황이 좋았고, 최근 축산물 가격의 지속 상승으로 생산액 증가
- **'97년 대비 '06년 농림업 부가가치 증가폭은 6.2%로, 동기간 국내총생산(GDP)이 72.6% 증가한 것과 비교하여 성장세 미약**
  - **재배업(쌀, 과수·채소 등 원예업)은 '95년 이후 17조원 수준에서 정체, 축산업은 '97년 대비 '06년 63.4% 증가하여 농업부문내 성장 격차 존재**
- **농림업 비중 감소는 제조업 등 타산업 부문이 농림업에 비해 급격히 성장한데 기인(선진국과 비교 시 농림어업 비중은 아직 높은 수준)**
  - **농림어업비중('03년) : 한국 3.8%, 프랑스 3, 독일 1, 영국 1**
- ※ **농업생산과 전후방으로 연관된 관련산업\*(Agribusiness)을 포함한 농산업 전체의 부가가치는 '04년 76조원으로 국내 총부가가치의 11.0% 차지**
  - \* **농업관련산업 : 비료·농약·농기계·사료 등 투입재산업, 농산물가공 및 유통 산업, 서비스 및 지식산업**

1. 통계표

(단위 : 천원, %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 농가소득	23,488	20,494	22,323	23,072	23,907	24,475	26,878	29,001	30,503	32,303
○ 농업소득	10,204	8,955	10,566	10,897	11,267	11,274	10,572	12,050	11,815	12,092
-농업의존도 <sup>1)</sup>	43.4	43.7	47.3	47.2	47.1	46.1	39.3	41.6	38.7	37.4
-농업소득률 <sup>2)</sup>	59.0	53.9	56.7	55.8	55.8	56.5	44.8	45.3	44.6	44.3
○ 농업이외소득 <sup>3)</sup>	13,284	11,538	11,757	12,175	12,640	13,200	16,306	16,950	18,688	20,211

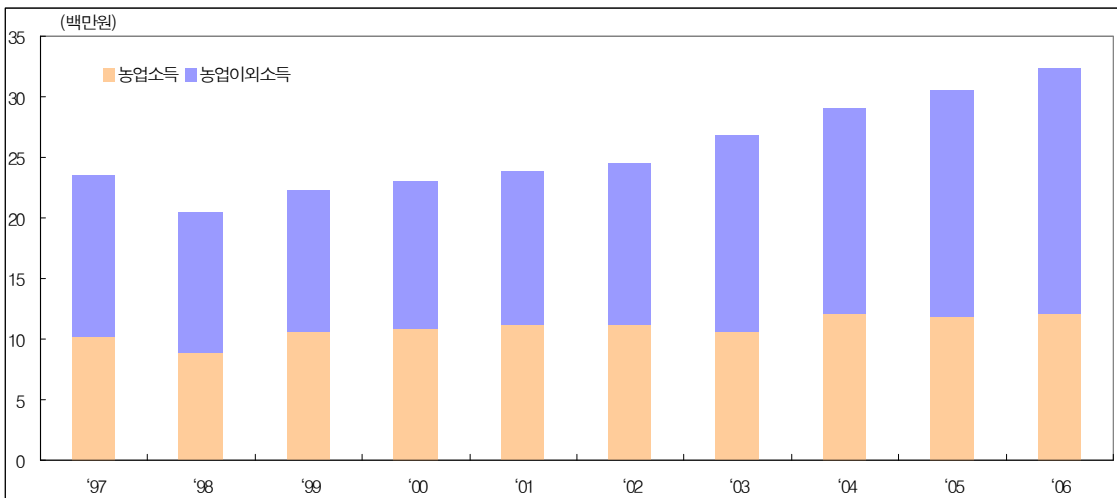
자료 : 통계청 농가경제조사

주 1) 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중

2) 농업총수입에서 농업소득이 차지하는 비중 (농업소득=농업총수입-농업경영비)

3) 겸업소득, 사업외소득, 이전소득, 비경상소득의 합계

2. 도식적 통계



### 3. 통계 의미분석

#### 【 지표 설명 】

- '06년 **평균농가소득은 32,303천원**으로 '97년에 비해 37.5%(8,815천원) 증가
  - **농업의존도**(농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중)는 '02년까지 45% 내외였으나 '06년 **37.4%**로 최근 낮아지는 추세
  - **농업소득률**(농업총수입 중 농업소득 비중)은 노무비, 가축구입비, 비료·농약비 등 경영비의 증가로 '97년 59.0%에서 '06년 **44.3%**로 하락 추세

#### 【 지표 해석 】

- '06년 농가당 평균소득은 '05년과 비교하여 볼 때, 정부의 소득보전을 위한 보조금(직불금) 지급 등에 힘입어 **5.9% 증가**
  - 농업소득은 쌀값 상승 등으로 소폭 증가(증 2.3%)
- '06년 농가소득 중 **농업이외 소득 비중은 62.6%**로 선진국에 비해 아직 낮은 수준으로 다양한 농외소득원 확대정책 지속 필요
  - \* 농가소득 중 농업이외소득 비중('05년) : 미국 81.7%, 일본 75.4, 대만 79.3

※ **주 영농형태별 농가 평균소득\***은 축산(48,245천원), 특용작물(40,319), 과수(33,467), 채소(26,279), 논벼(25,753) 순으로 나타남[참고통계 참조]

- \* 각 농가의 농업총수입 중 수입이 가장 많은 비중을 차지하는 작목을 기준으로 영농형태(논벼, 채소, 과수, 특용작물, 축산 등) 구분
  - 축산과 특용작물을 주로 하는 농가는 농가평균소득의 125~149% 수준인 반면, 채소와 논벼를 주로 재배하는 농가는 80% 수준
  - 축산농가는 '01년 이후 급속도로 농가소득이 증가하였고, 그 외 작목은 완만히 증가하는 추세
  - \* 전체 농가 중 각 영농형태별 농가수 비중('06 농업기본통계조사)
    - (논벼) 51.3%, (과수) 11.2, (채소) 21.0, (특용작물) 3.3, (축산) 5.9

통계명 :

경영주 연령별 농가소득

1. 통계표

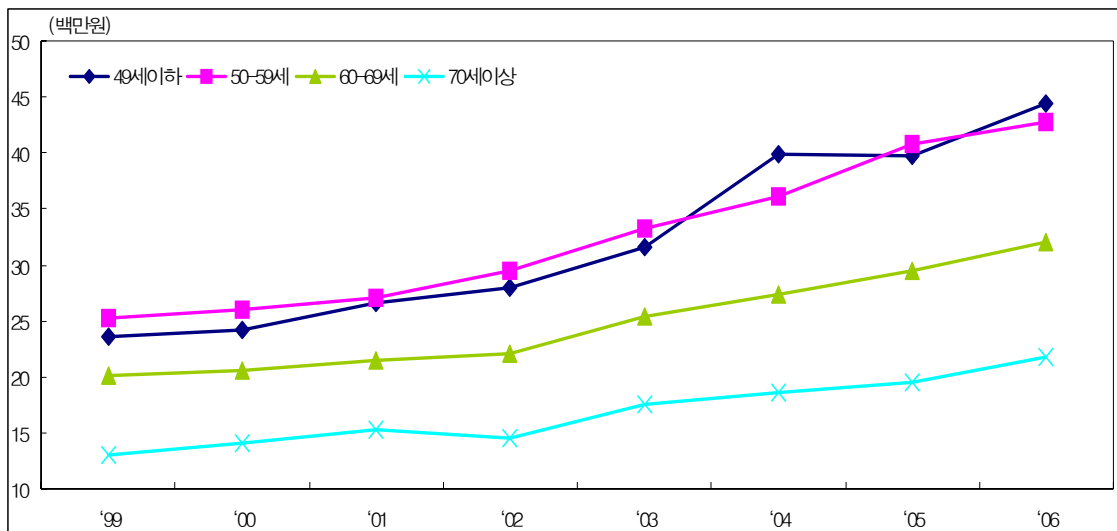
(단위 : 천원)

	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 전체평균	22,323	23,072	23,907	24,475	26,878	29,001	30,503	32,303
○ 49세 이하	23,608	24,214	26,550	27,898	31,564	39,960	39,719	44,437
○ 50 - 59세	25,296	26,054	27,125	29,475	33,275	36,111	40,721	42,703
○ 60 - 69세	20,162	20,641	21,455	22,013	25,438	27,410	29,538	32,041
○ 70세 이상	13,041	14,063	15,354	14,492	17,602	18,603	19,492	21,768

자료 : 통계청 농가경제조사(경영주 연령별 농가소득은 '99년부터 조사)

※ 경영주 연령별 농가수 비중( '06) : (49세이하) 16.8 (50대) 24.2 (60대) 33.0 (70세이상) 26.0

2. 도식적 통계



### 3. 통계 의미분석

#### 【 지표 설명 】

- 전체 농가의 평균소득은 '99년 22,323천원에서 '06년 32,303천원으로 44.7% 증가하여 연평균 5.4% 증가함
  - 49세이하 경영주의 평균소득은 '99년 23,608천원에서 '06년 44,437천원으로 88.2% 증가(연평균 9.5% 증가)하여 타 연령에 비해 증가율이 가장 큼
  - 50대 평균소득은 '99년 25,296천원에서 '06년 42,703천원으로 68.8% 증가(연평균 7.8% 증가)
  - 60대 평균소득은 '99년 20,162천원에서 '06년 32,041천원으로 58.9% 증가(연평균 7.6% 증가)

#### 【 지표 해석 】

- 59세 이하 젊은 경영주의 소득증가율이 고령층보다 높으며, 소득수준은 60대, 70세 이상 고령농가보다 월등히 높음
  - 70세 이상의 경우 은퇴 이후 소득이 거의 없는 비농어가와는 다르게, 농가는 연간 2천만원 이상의 소득을 올리고 있음
- '06년도 농가 평균소득이 비농어가 평균소득의 87.7% 수준이나
  - 연령대별 비교해 볼 때 30~60대는 농가소득이 전국(비농어가) 소득보다 높음
  - \* 농가에는 소득이 현저히 낮은 고령농가가 다수 포함되어 전체 평균은 전국(비농어가)에 비해 농가가 더 낮은 것으로 나타남

< 2006 가구주 연령별 소득 >

(단위 : 천원)

	전체평균	29세이하	30-39세	40-49세	50-59세	60-69세	70세이상
농가(A)	32,303	-	38,739	45,577	42,703	32,041	21,768
(A/B, %)	(87.7)	-	(103.0)	(111.9)	(105.6)	(132.3)	-
전국(비농어가)(B)	36,826	31,064	37,593	40,724	40,444	24,213	-

\* 전국(비농어가) 소득은 통계청 가계조사 결과임

\* 농가의 30-39세는 39세이하, 전국(비농어가) 60-69세는 60세이상

통계명 :

농가부채·자산·부채상환능력

1. 통계표

(단위 : 천원, %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
□ 농가부채	13,012	17,011	18,535	20,207	20,376	19,898	26,619	26,892	27,210	28,161
○ 농업용	8,101	10,609	11,306	12,153	12,019	11,642	17,455	16,961	16,315	16,042
○ 비 농업용	4,912	6,402	7,228	8,054	8,357	8,256	9,164	9,931	10,895	12,118
□ 농가자산	184,503	192,335	154,226	159,975	166,765	170,465	204,527	243,665	298,178	356,963
○ 당좌자산 <sup>1)</sup>	26,241	23,091	26,863	29,261	32,324	37,103	33,942	43,995	54,354	66,806
□ 당좌자산대비부채비율 <sup>2)</sup>	49.6	73.7	69.0	69.1	63.0	53.6	78.4	61.1	50.1	42.2
□ 자산대비부채비율 <sup>3)</sup>	7.1	8.8	12.0	12.6	12.2	11.7	13.0	11.0	9.1	7.9

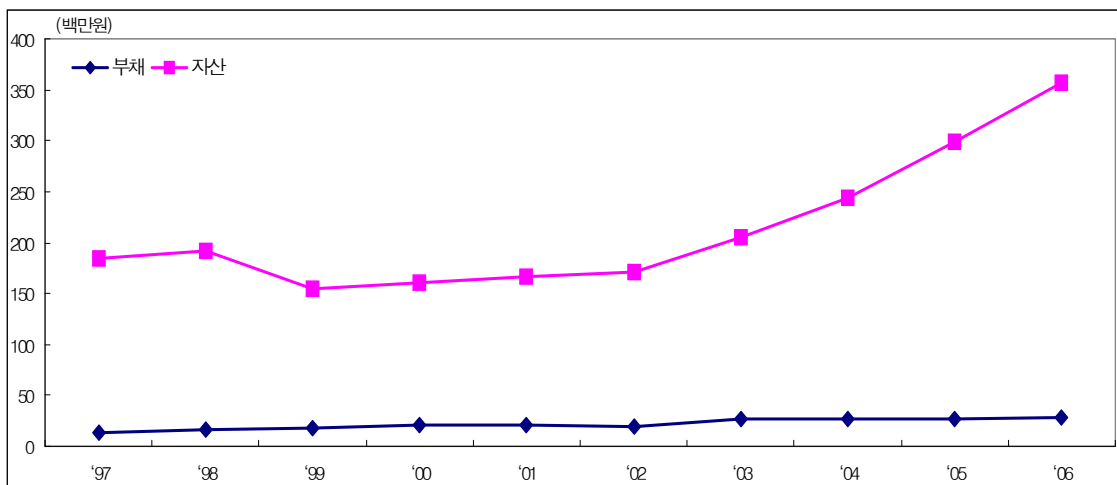
자료 : 통계청 농가경제조사

주 1) 현금, 예금, 미수금 등의 금융자산

2) 당좌자산 대비 부채 비율(부채/당좌자산×100)이 하락 할수록 단기상환능력 향상

3) 자산 대비 부채 비율(부채/자산×100)이 하락 할수록 장기상환능력 향상

2. 도식적 통계



### 3. 통계 의미분석

#### 【 지표 설명 】

- '06년 농가당 평균부채는 **28,161천원**으로 '97년 이후 연평균 9.0%씩 증가
  - '03년 이후 농업용 부채는 소폭 감소하고 있으나 농업용 이외 부채는 증가하여 전체적으로 농가부채는 소폭 증가 추세
- ※ '02년과 '03년 부채격차는 주로 통계청 표본교체로 인한 단층현상에 기인
- '06년 농가당 평균자산은 356,963천원으로 부채의 12.7배 수준이며, 당좌 자산은 66,806천원으로 '03년 이후 크게 증가
  - '06년 농가의 당좌자산 대비 부채비율은 42.2%로 '01년에 비해 20.8%p, '04년에 비해 18.9%p 하락하여 **단기상환능력**은 호전 추세
  - **장기상환능력** 평가지표인 자산 대비 부채 비율도 7.9%로 '01년에 비해 4.3%p, '04년에 비해 3.1%p 낮아지는 등 **장기상환능력**도 크게 호전

#### 【 지표 해석 】

- 농가부채는 **농업분야 신규투자 확대, 가계지출 증가** 등에 기인
  - '92~'04기간 중 정부 융자지원금(28조원)을 시설투자 등에 활용
  - 가계지출은 '95년 14,782천원에서 '05년 26,649천원으로 연평균 6.8% 증가
- '06년 농가당 평균부채는 전국 **가구당 평균부채(36,399천원)**보다 **8,238천원 적음**
  - \* 가구당 평균부채(한국은행 가계신용동향 결과 이용)
  - ('02) 29,146 → ('03) 29,257 → ('04) 30,547 → ('05) 33,029 → ('06) 36,399
- 자산대비 부채비율이 낮아지는 등 농가의 경영상태가 호전됨에 따라 농가의 **부채상환능력이 개선되고 있음**

※ 농가의 부채상환 부담 경감을 위해 부채경감지원 대책 추진

- '01년 지원된 상호금융대체자금(8.1조원) 중 미회수 자금(5.6조)의 상환기간이 '06년~'07년 도래됨에 따라 상환기간을 3년 내지 5년 연장

※ 농가경영여건개선을 위해 경영회생자금 지원과 함께 자산 유동화를 통한 **경영회생지원제도를 새롭게 도입하여 상시적·근본적인 부채해결** 추진

- 재해 등으로 일시적 경영위기에 빠진 농가 중 회생이 가능한 경우 경영회생자금을 지원('07 : 1.100억원, 연리 3%, 3년 거치 7년 분할 상환)
- 농지은행(한국농촌공사)이 농지를 매입하고 그 대금으로 부채를 상환하도록 하는 경영회생지원사업 시범 운용('07 : 566억원, 372ha)