

농업·농촌 정책방향

—농가유형별 맞춤형 농정 중심으로—



정승 국장
농림부 농업구조정책국

1. 추진배경

1948년 정부수립 후 1980년대 초까지 우리의 농업정책은 국가안보차원에서 안정적으로 식량을 공급하기 위한 증산정책이 중심이었다. 그러나 1980년대 후반부터 국제수지흑자로 인한 BOP 줄임으로 국제수지 적자명목으로 시행해오던 수입제한이 더 이상 시행이 어렵게 되었고 1986년부터 우루과이라운드협상이 시작되면서 농산물 시장개방에 대응하기 위한 농업정책이 본격 도입되었다. 이에 따라 정부는 1990년대 초 농업의 경쟁력제고와 농촌 활력 증대에 목표를 두고 1992년부터 2001년까지 42조 원을 투자하겠다는 농촌발전대책을 발표하였다. 1993년 우루과이라운드 협상이 타결됨에 따라 투자를 더욱 늘리기 위해 농어촌특별세가 신설되었고, 42조원 투자계획도 3년 앞당기게 되었다. 이러한 투자결과 생산기반이 크게 정비되어 큰 재해에도 농업생산은 큰 영향을 받지 않게 되었으며 한 겨울에도 신선한 농산물을 소비할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 생산증대는 농산물 가격하락으로 나타나 농업인의 소득은 오히려 정체되었다. 1985년 도시근

로자가구 소득보다 높았던 농가소득(110%)이 1995년에는 도시근로자가구 평균소득의 95%, 2002년에는 73%까지 하락하게 되었다. 따라서 정부는 지금까지의 농업정책 위주에서 보다 범위를 넓혀 소득정책과 농촌정책을 강화한 농업·농촌종합대책을 수립(2004년2월)하고 이를 뒷받침하기 위해 119조원 투융자계획을 수립하게 된 것이다. 이번의 10년 장기종합대책은 상황변화에 탄력적으로 대응하기 위해 3년마다 평가, 조정기로 하였다. 작년 쌀 협상결과 비준안 국회동의과정에서 농업계와 국회에서 근본적인 농업·농촌대책의 수립을 요구하였고, 정부는 종합대책의 3년 단위 정기 점검·평가계획에 따라 금년에 농업·농촌종합대책을 평가하여 보완하고, 119조원 투융자계획을 조정기로 한 것이다.

새로운 시대의 농업·농촌종합대책 방향을 결정하기 위해서는 먼저 농업과 농촌문제에 대한 정확한 진단이 필요하다. 지난해 도농간의 소득격차 문제가 도시근로자가구의 78% 수준까지 다소 개선되었으나 농가호수의 59%를 차지하는 60세 이상 고령농의 경우엔 아직도 소득문제가 심각한 실정이다. 30~40세 연령대 경영주 농가소득은 도시근로자 가구소득의 110% 내지 130% 수준이었으나 60세 이상

농가의 소득은 도시근로자 가구소득의 50% 내지 70% 수준에 불과하였다. 또한 시장개방에 대한 적응력 차이로 인해 품목간, 품목내 농가간 소득의 차별화 현상도 점차적으로 심화되고 있다. 아울러 농촌인구 20% 유지를 위한 정부의 다양한 노력에도 불구하고 2005년 농촌인구 비중은 2000년보다 약 60만명 감소한 876만여명으로 전체인구의 18.5% 수준으로 떨어졌다. 이번 종합대책에서는 이러한 문제점뿐만 아니라 앞으로 예상되는 대내외적인 여건 변화도 고려해야 한다. 먼저 DDA 농업협상 타결과 칠레, 싱가포르와의 FTA에 이어 미국, 일본, 아세안 등과의 FTA협정 추진 등 개방화 추세가 가속화됨에 따라 큰 피해가 예상되는 농업부문의 사회적 갈등을 해소할 수 있는 대책이 필요하다.

특히, 규모화나 전업화를 통해 외국농산물과 경쟁이 가능한 계층과 개방 확대에 적극적으로 대응하기 힘든 계층이 다수 발생할 것으로 예상됨에 따라 맞춤형농정과 특히 영세농을 위한 사회안전망 확충이 필요하다. 아울러 교통의 발달과 교육·문화 수요의 증가 등으로 수도권 인구 집중이 오히려 심화됨에 따라 국토의 균형발전과 도시유입에 따른 막대한 사회적 비용을 예방하기 위해서는 은퇴하는 농업인을 계속 농촌에 거주할 수 있도록 하는 유인책을 제공할 필요가 있다. 이러한 농업·농촌의 문제점과 여건변화를 종합적으로 고려하여 이번에 새로 수립할 농업·농촌종합대책에 반영할 필요가 있다.

2. 중장기 농업·농촌 정책방향

중장기 농업·농촌정책에서 추진하고 있는 21세기의 농정비전은 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회'를 이룩하는 것이다. 이러한 목표이래 농업은 지속가능한 생명산업으로 육성시켜 나가고,

농업인은 도시근로자에 상응하는 소득을 실현시켜 나갈 수 있도록 하며, 농촌은 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 지속적으로 유지·발전시켜 나가는 것을 목표로 삼고 있다. 이러한 농정비전을 달성하기 위한 정책의 기본 틀을 살펴보면 다음과 같다.

가. 농업정책

정부 주도의 가격지지를 시장원리에 따라 농산물 가격이 결정되도록 제도를 개편하고 비료·농약 과다 사용 등 고투입 농법에 의존한 생산방식에서 벗어나 환경친화적 영농으로 과감하게 전환하는 경쟁력 있는 친환경 농업을 육성하며 정보화, 기술개발, 수출진흥, 식품산업 육성 등 농업의 새로운 성장동력을 확충하여 농업을 지속 가능한 산업으로 발전시키는 것이다.

나. 소득정책

시장개방의 진전으로 인한 농가소득 하락 문제에 적극 대응하여 직접지불제를 확충하고 자연재해에 대비한 농작물재해보험의 대상품목 및 대상재해를 확대하여 농가의 경영안정을 도모하며 농촌 어메니티 증진 등을 통한 농촌관광 활성화, 지역 부존자원을 활용한 향토산업 육성 등으로 다양한 농의소득원을 적극 발굴하는 것이다.

다. 농촌정책

우리나라의 경제수준이 점차 선진국 수준으로 향상되면서 국토의 균형발전이 중요한 국가적 정책목표가 되고 있다. 선진국 수준에 맞는 도시와 농촌의 균형발전을 위해선 농촌지역의 생활여건 개선이 시급한 과제이다. 도시근로자의 4대 보험(연금·건강·산재·고용보험) 수준 이상으로 농촌형 사회안전망을 확충하고 농촌에서도 자녀교육을 안심하고

시킬 수 있도록 학교 교육의 질을 향상시키며, 의료 접근성이 취약한 농촌지역의 의료 서비스 질 제고를 위해 보건소 중심의 시설·장비 보강 및 응급의료기관·공공병원 등 농어촌 보건·의료 인프라 확충 등의 농촌정책을 보다 강화하는 제도의 보완이 필요하다. 또한 도시민과 도시 자본이 농촌으로 자연스럽게 유입될 수 있도록 농촌 정주공간 개발, 도·농간 교류 활성화 등을 추진하고, 농촌지역개발을 통해 농촌지역의 생활 인프라를 확충해 나가는 것이다.

이러한 비전과 기본 틀을 구체화시켜 나가기 위해서는 우리 농정의 패러다임을 전환하는 혁신의 과정을 거쳐야만 한다.

① 정책대상

정책의 대상이 이전의 농업 중심에서 이제는 농업·농촌·식품으로 넓어져야 한다. 농업의 문제는 이제 농업만으로는 해결할 수 없으며 농촌지역개발, 식품산업육성 등 농업의 외연확대를 통해서 보다 바람직한 방향으로 해결될 수 있기 때문이다.

② 지원방식

농업정책의 지원방식을 이전의 전체농가에 대한 평균적인 지원에서 농가 유형별로 차별화된 지원방식으로 바뀌어야 한다. 경쟁력 제고의 관점에서 경쟁이 가능한 농가 중심으로 정책자원이 집중되도록 제도를 개편하고, 영세한 고령농가의 경우엔 생계 안정대책을 마련하여 구조조정 보완대책을 수립·시행해 나가게 된다.

③ 투융자방향

투융자의 방향은 그동안의 생산기반정비 등 하드웨어 중심에서 앞으로는 소득, 복지, 지역개발 등의 소프트웨어 중심으로 이루어지게 될 것이다. 생산

기반정비 분야는 그 비중을 줄여나가면서 노후시설 개보수, 재해예방 등을 중심으로 내실화해 나가게 될 것이다. 투융자의 주요관심은 경쟁력 있는 농업 경영체육성, 고부가가치 기술농업육성, 직접지불제 확충을 통한 농가소득안정, 농촌지역개발 등이 될 것이다.

④ 농정시책 수단

정부의 농정시책 수단이 이전의 가격지지정책과 같은 직접적인 개입방식에서 '시장의 실패(market failure)'를 보완하는 차원의 간접적인 개입방식으로 전환하게 된다. 예를 들어 이전의 추곡수매제도와 같이 개별품목의 수급과 가격결정에 정부가 직접 개입하는 방식을 지양해 나가며, 농업관측정보, 해외농업정보 등의 제공, 민간 생산자단체의 자조금 조성 지원 등 농업인의 의사결정을 지원해 주는 방식으로 점차적으로 전환된다.

⑤ 정책의 주안점

이전에 농정의 관심은 주로 생산현장에 있었던 반면, 앞으로 농정의 관심은 「농장에서 식탁까지」로 확대되어 소비자가 안심하고 먹을 수 있는 안전한 먹거리를 공급하는데 역점을 두게 된다.

⑥ 농촌의 개념

이전에 농촌은 농업생산의 공간을 의미하였으나, 앞으로는 생산뿐 아니라 정주공간, 휴양공간으로서의 효용성이 중요시되는 삶의 질을 높이는 공간으로 자리 잡게 될 것이다.

3. 농가유형별 맞춤형 농정 추진방향

DDA 농업협상, 여러 나라와의 다각적인 FTA협

상의 추진 등으로 인해 농산물 시장개방이 확대됨에 따라 국내외 경쟁이 심화되고, 농업내부의 양극화 현상도 가속화되고 있다. 농가소득 상위 20% 계층과 하위 20% 계층간의 소득격차는 9.3배에 달해, 도시가구의 5.4배 보다도 양극화의 문제가 더욱 심한 실정이다. 이러한 시장개방과 양극화의 영향으로 농가유형별로 다양한 농업정책 수요가 발생하게 되고, 이러한 정책수요를 효율적으로 대응해 나가기 위한 농정체제가 필요한 시점이다.

즉, 시장개방이 확대되고 있지만 농가에 미치는 효과는 일률적이지 않다고 할 수 있다. 규모화와 기술농업을 통해 경쟁력을 갖춘 농업인의 경우에는 오히려 시장개방이 새로운 수출시장의 확대라는 기회가 될 수도 있다. 반면 경쟁이 어려운 영세농은 시장개방이 더욱 영농여건을 어렵게 할 수 있다.

따라서 농업인을 소득, 전문성 등을 기준으로 전업농, 준전업농, 중·소농, 영세농 등으로 유형화하여 각 유형의 농업인이 필요로 하는 맞춤형 정책을 시행하는 필요성이 제기되는 것이다. 전업농에겐 보다 경쟁력을 키워줄 수 있는 규모화, 전업화를 위한 지원을 강화하고, 전업농의 수준에 못 미치는 준전업농에게는 전업농으로 발전할 수 있는 각종 지원을 제공하게 된다. 또한 규모가 큰 농가일수록 농산물 가격변동 등의 위험으로 인해 더욱 큰 피해를 볼 수 있으므로, 농가단위 소득안정프로그램의 도입, 농작물 재해보험 제도의 확대 등을 통해 위험을 관리할 수 있는 제도를 확대 적용하게 된다. 중·소농, 영세농의 경우엔 친환경 농업, 기술 농업 등으로 규모는 작지만 알뜰한 경영을 할 수 있도록 지원을 해 나가고, 고령의 영세농의 경우엔 은퇴를 하여도 안정적인 생활이 가능하도록 사회안전망 제도를 확충

하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

농림부는 이러한 농가유형별 정책수요에 적합한 농정을 펼쳐나가기 위해 맞춤형 농정 추진체계를 확립해 나가려고 한다. 이전의 평균적인 농정에서 앞으로는 정책수요에 따른 차별화된 농정을 추진해 나가겠다는 의미이다. 이러한 다양한 정책수요에 맞는 다양한 정책 프로그램을 정비하여 농업인이 자율적으로 자신에게 꼭 맞는 정책을 직접 선택하여 정책고객(농업인 등)의 수요를 만족시키는 농정을 추진해 나가겠다는 것이다.

외국의 경우에도 맞춤형 농정을 추진하기 위한 논의가 최근 OECD를 비롯한 국제기구를 중심으로 검토되고 있다. 1998년 OECD 농업각료회의에서는 정책개혁 목표에 투명성(transparent), 적절성(tailored), 신축성(flexible), 형평성(equitable)과 함께 맞춤형(targeted)을 포함하여 각국의 농업정책을 점검하고 평가하고 있다. OECD에서 맞춤형(targeted)이라 함은 특정한 목표를 위한 특정한 정책을 사용하되 가능한 현재의 생산과 연계되지 않는 것을 의미하고 있다. 또한 2003년 OECD 농가소득 보고서에서는 농가의 저소득 문제를 실질적으로 해결하기 위해서는 일률적인 지지정책 보다는 농가 저소득의 원인에 대응하는 맞춤형 정책조치(targeted policy measures)가 필요하다고 권고하였다.

농림부는 맞춤형농정의 구체적 작업으로서 지난 3월 맞춤형 농정팀을 신설하고, 농촌진흥청, 농촌경제연구원 등 관계기관과 공동으로 정책협의회를 구성하여 「10대 주요 정책과제」를 선정, 매주 안전별로 심도 있는 정책토론을 추진하고 있다. 10대 주요 정책과제는 ① 농가의 유형을 맞춤형 농정에 맞도록 분류하는 과제, ② 현행 예산사업을 맞춤형 농

정에 적합하도록 분석하여 조정하는 과제, ③ 고령 중소농에 대한 농촌형 특별소득보조 도입방안 검토, ④ 시장개방으로 피해가 예상되는 농촌에 대한 지원을 위해 (가칭)농촌사회안정화기금 마련방안 검토, ⑤ 현재 품목단위로 이루어지는 직불제도를 농가단위 소득안정제도로 개편하는 방안 검토, ⑥ 농업인의 은퇴시 안정적인 생계를 보장하는 방안 검토, ⑦ 맞춤형 농정체제 도입의 제도적인 기반을 이루는 농가등록제도 도입방안 검토, ⑧ 농업통계 제도를 개선하여 농가의 소득을 추정하는 방안 검토, ⑨ 맞춤형 농정 추진을 위한 조직 확충 방안, ⑩ 농촌형 역모기지론 제도(농지를 소득으로 전환시킬 수 있는 금융제도) 도입방안 검토 등이다.

먼저 현행 127개 농림사업과 예산을 분석해서 농가유형을 고려하지 않은 불합리한 사업 등을 내년부터 맞춤형 농정체계에 맞게 조정하고 개선해 나갈 계획이다. 농가유형을 고려하지 않은 불합리한 사업이란, 예를 들어, 고소득 전문직 종사자가 취미로 농사를 짓는 경우에도 농업인 대상 건강보험료 경감 지원을 하는 경우 등을 들 수 있다. 이를 위해 사전 작업으로 농가유형을 연령, 소득 등에 따라 전업농, 준전업농, 영세농 등으로 분류한다. 특히 농업을 취미나 부업으로 하고 본업을 통해 고소득을 올리는 전문직 종사자, 자영업자 등 여가농에 대해서는 농업정책의 대상에서 제외하는 방안을 검토 중이다. 농가소득 중 농업소득의 비중이 큰 전업농과 준전업농에 대해서는 성장단계별로 체계적인 경쟁력 제고 프로그램으로 시장개방에 대비한 경쟁력 제고를 지원하게 된다. 또한 현재의 품목 단위의 직불제를 중장기적으로 농가단위 직불제로 개편하여 시장개방에 따른 경영위험을 줄이는 제도적 장치를 보다 강화해 나갈 계획이다. 농업적 성장에 한계가 있는 고

령농에 대해서는 체계적인 은퇴프로그램과 복지대책을 마련하여 재촌탈농을 유도해 나가게 된다. 특히 농외 취업이 어렵고 생활이 곤란한 영세 고령농에 대해서는 생계지원 차원에서 월 일정액을 지급하는 농촌형 특별소득보조 프로그램의 도입도 검토하고 있다. 맞춤형 농정 추진의 전제가 되는 개별농가의 소득 등 경영상태를 파악할 수 있도록 농가등록제 도입을 위해 등록할 정보내용 구체화 등을 추진 중에 있다. 특히 농가의 경영장부 미작성, 과세자료 미비 등 제반 여건을 감안하여 합리적인 소득추정방법도 병행해서 마련할 계획이다.

아울러 농업통계도 맞춤형 농정 체계에 맞도록 조사항목이나 방법 등도 개편해 나갈 것이다. 농가등록제와 함께 맞춤형 농정을 실효성 있게 체계적으로 추진할 수 있는 기반 조성을 위해 집행조직과 농촌사회 안정화기금 설치문제 등도 적극 검토할 계획이다. 맞춤형 농정추진을 위한 이러한 다양한 프로그램들을 단기적으로 농림부 자체로 마련 가능한 사업은 즉시 개선해 나가고, 법령개정 및 부처협의, 제도도입기반 마련 등이 필요한 중장기 과제들은 여건이 갖추어지는 대로 단계적으로 추진해나갈 계획이다. 금년 말까지 맞춤형 농정추진을 위한 중장기 종합계획을 수립할 계획으로, 먼저 상반기 중으로 10대 주요 정책과제에 대한 기본 검토를 마치면, 농업인, 소비자, 학계 전문가 등으로부터 폭 넓게 의견을 수렴하는 과정을 거쳐, 현장감 있고 실효성 있는 계획을 만들어 나갈 것이다. 맞춤형 농정을 추진함으로써 농업인의 만족도를 높이고 농업·농촌 분야 재정집행의 효율성도 높여 농업·농촌정책에 대한 국민적 신뢰도를 제고할 수 있을 것으로 기대한다.