

# 농업·농촌의 비전과 농정

정책연구보고 P62 / 2003. 12

정책연구보고 P62 / 2003. 12

# 농업·농촌의 비전과 농정

농업·농촌비전 연구팀

## 연구진

연구자	담당분야
원장 이 정 환	총괄
선임연구위원 김 정 호	농업구조
연구위원 박 성 재	부채, 협동조합
연구위원 김 용 택	투융자, 재정
연구위원 박 시 현	농촌개발
연구위원 박 대 식	농촌복지
연구위원 김 병 룰	채소, 유통
부연구위원 김 창 길	환경농업
부연구위원 김 태 곤	외국 소득정책
부연구위원 황 의 식	산지유통, 협동조합
부연구위원 서 진 교	농업협상, 전망분석
부연구위원 임 송 수	소득정책
전문연구원 박 재 홍	식품관리

## 머 리 말

한·칠레 FTA 비준이 난항을 겪고 있는 가운데 지난 11월 119조원의 농업투자계획이 발표된 후, 많은 사람들이 과거의 농업투자를 비판하면서 농업도 과감한 구조조정에 나설 것을 촉구하고 있다. 반면 농민단체들은 FTA를 비롯한 농산물시장 개방에 반대하는 운동을 더욱 강화하고 있다. 이 위험스런 대립을 극복하기 위해서는 우리 농업을 지배하는 진실에 대한 인식을 공유하는 것이 무엇보다 필요한 시점이다.

우리는 당면한 농업 문제가 단순히 시장개방의 결과가 아니라 산업화의 결과이고 경제발전의 귀결임을 직시해야 한다. 더 이상의 시장개방이 없더라도 국내 수요의 정체로 농산물 가격은 상승하기 어렵고 소득 문제는 그래도 남기 때문이다. 앞으로 농업·농촌의 활로는 농업과 농촌이 소비자와 도시민에게 안전하고 편안한 삶을 나누어주는 다원적 기능을 충실히 발휘하여 우리 농산물과 농촌공간에 대한 새로운 수요를 창출하고 납세자들이 농업과 농촌을 위한 부담을 기꺼이 받아들일 수 있도록 하는 데에 있다. 농업이 도시민과 소비자로부터 고립되고 그들의 이해와 사랑을 받지 못한다면 활로가 없다는 현실을 되새겨 볼 때이다.

따라서 이러한 현실 인식과 대내외적인 여건 변화와 전망을 토대로 한국 농업의 비전과 발전 방향을 검토하고 그 실현을 위한 정책 대안을 제시하는 것은 국책연구기관으로서 마땅히 수행해야 할 사명이다. 짧은 기간에 이 연구를 수행한 연구자들의 노고를 치하하며, 이 보고서가 관련정책 수립에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2003. 12.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

# 목 차

I. 농업·농촌 문제의 현실과 과제 .....	1
1. 농가소득 문제의 현실 .....	1
2. 부채 문제의 실상 .....	2
3. 농업경쟁력의 실상 .....	3
4. 농업구조 문제의 현실 .....	4
5. 시장개방의 영향 .....	6
6. 농촌지역 문제의 실상 .....	7
7. 90년대 농정방식의 한계 .....	8
II. 농업·농촌의 비전과 농정의 패러다임 .....	10
1. 농업·농촌의 비전 .....	10
2. 농정의 기조와 방향 .....	13
III. 정부의 역할과 주요 과제 .....	16
1. 최저소득 보장과 경영안정 지원 .....	16
2. 유연한 진입과 퇴출을 위한 지원 .....	17
3. 농산업 성장동력 형성 지원 .....	19
4. 농산업 지원시스템 개혁 .....	21
5. 농식품 안전성 보장 시스템 구축 .....	22
6. 국토환경 보전을 위한 규제와 보상 .....	23
7. 농촌생활 여건 개선 .....	24
8. 농업인 복지 지원 .....	26
참고자료 .....	27
부 표 .....	37

## I. 농업·농촌 문제의 현실과 과제

### 1. 농가소득 문제의 현실

□ '94년 이후 농업의 생산성은 증가하고 소득은 감소하는 「성장과 소득의 괴리」 현상 발생

○ '90년대 투융자 확충에 힘입어 농업 고정자본은 연평균 9% 이상 증가, 농업생산은 연평균 2% 이상 증가

- 농업성장률: ('86~'90) 1.3% → ('94~'02) 2.3%

○ 생산성 향상과 수입 증가로 농산물 실질가격은 연평균 1% 하락

- 농산물 실질가격: ('86~'90) 1.4% → ('94~'02) -1.0%

(과일: -1.7% → -5.3%, 채소: 0.7% → -1.7%)

\* 농산물 공급 증가의 77%는 국내생산 증가에 기인

○ 환율 상승으로 농업용품 실질가격은 연평균 1% 상승

- 농업용품 실질가격: ('86~'90) -5.7% → ('94~'02) 1.0%

○ 농산물 가격의 하락으로 소비자 이익은 증가하였으나, 호당 실질 농업소득은 연평균 1.7% 감소

- 실질 농업소득: ('86~'90) 6.9% → ('94~'02) -1.7%

⇒ 농산물 가격의 급격한 하락으로 파생되는 소득 문제, 지역 문제를 풀어주는 정부의 역할 중요

\* 경쟁력 향상의 과정에서 농산물가격 하락은 불가피한 현상

□ 농가계층간 소득격차가 확대되어 농가의 이질화 심화

○ 영세농은 농업소득이 계속 감소하는 반면, 대농계층은 증가 추세

- 0.5ha 이하의 농가는 호당 농업소득(명목)이 5% 감소, 3~5ha 농가는 11% 증가, 5ha 이상 농가는 44% 증가('94~'02)
- 농업소득(명목)이 연평균 5% 이상 감소하는 농가 33%, 연평균 10% 이상 증가하는 농가 26%가 공존
  - '94~'02년 사이에 농가의 최상위·최하위 소득 20% 계층의 1인당 소득격차가 5.5배에서 7.1배로 확대  
(도시가구는 4.4배 → 5.4배)
- ⇒ 소득 문제가 집중적으로 나타나고 있는 계층에 대한 정부의 역할이 중요
  - \* 가격 하락과 구조조정 과정에서 계층간 소득격차 확대는 불가피한 현상

## 2. 부채 문제의 실상

- 일률적인 상환유예와 금리인하에 의존하는 부채대책의 한계
  - 부채대책의 확대로 재정부담은 크게 늘어나 '04년에만 6,600억원 소요될 전망
    - '02년까지 추진된 부채대책에 2,000억원, '03년 정책자금 대책에 1,600억원, 상호금융 금리인하 등에 3,000억원
  - 최근 5년간 소득은 감소하고 부채는 증가하는 농가가 전체농가의 22.4%나 됨
  - '02년 기준 부채비율(부채/자산)이 40%를 넘는 위험한 농가가 12%나 되고, 이중 41%(총농가의 5.2%)는 최근 5년 중 3년 이상 가계수지 적자
- ⇒ 상환유예와 금리인하로는 부채가 가장 심각한 농가의 문제는 해결될 수 없음

□ 무차별적인 상환유예와 금리인하 대책은 소득분배 왜곡과 재정 낭비 초래

- 정책자금은 1.4% 농가가 20.8%, 상호금융 저리대체자금은 2.7% 농가가 12.7%를 지원받아 부채대책의 혜택이 소수농가에 집중
- 소득이 증가하고 부채가 감소하고 있는 매우 건전한 농가(총농가의 25%)에 대해서도 부채대책 적용

⇒ 경영 상태에 따른 차별적 대책 필요

### 3. 농업경쟁력의 실상

□ 국내외 가격차는 크지만 경영비는 낮음

- 수입 쌀 가격(관세 5% 부과 후 3.9만원)보다 국내 쌀 가격(15.5만원/80kg)은 4배 높으나, 평균경영비(4.7만원)는 20% 정도 높은 수준
  - 쌀 생산농가의 47%는 경영비가 수입 쌀 가격보다 낮고, 대부분의 농가는 쌀 가격이 50% 하락하여도 경영비 보상
- 수입 고추 가격(관세 50% 부과 후 3,080원/kg)보다 국내 고추 가격(5,138원/kg)은 67% 높으나, 평균경영비(1,854원/kg)는 40% 낮은 수준
  - 고추 생산농가의 79%, 마늘 생산농가의 81%는 가격이 50% 하락하여도 경영비 보상

⇒ 단위면적 당 소득감소가 서서히 진행된다면 규모확대로 수익성과 사업성이 유지될 수 있는 가능성

\* 규모확대는 비용절감 수단보다 소득증대 수단으로 중요



□ 농산물의 경쟁력은 품질, 안전성, 마케팅에 따라 결정되는 추세

- 소비자 수요의 고급화로 가격차별화가 점점 확대되고 있어 품질 경쟁력의 가능성 증대
  - '03년 현재 일반쌀(2,300원/kg), 친환경쌀(3,000원), 무세미쌀(4,000원), 완전미(4,500원), 기능성쌀(6,000원)
- 품질에 따른 가격차이가 급격히 확대되고, 안전성이 소비자의 선택 기준으로 중요
  - 등급간 가격 차이('93→'02): 사과 2.3 → 3.1배, 배 2.6 → 3.5배
- 소비지 유통이 대형유통업체 중심으로 개편됨에 따라 상품경쟁력보다 적품·적기·적소·적량공급 등 마케팅 능력에 따라 경쟁력이 결정되는 추세
  - 농산물 수출입도 가격경쟁력보다 마케팅 능력이 좌우

⇒ 소비자와 소비지유통업체의 요구를 충족시킬 수 있는 품질차별화와 산지유통체계의 확립이 농업발전의 핵심 요소

\* 농협의 개혁은 산지유통 개혁을 위한 수단으로 인식할 필요

#### 4. 농업구조 문제의 현실

□ 농가 수는 영세농층에, 생산은 상층농가로 집중 추세

- 일부 대농층으로 농지와 가축 등 생산자원이 집중되는 구조조정이 빠르게 진행
  - 쌀 3ha 이상 농가 : '00년 3.8%(40.8천호)가 20% 생산('90년 7% 생산)
  - 시설원예 2천평 이상 : '00년 10.5%(7.7천호)가 47% 생산('90년 26% 생산)
  - 한우 20두 이상 농가 : '00년 8.1%(1.5천호)가 55% 생산('90년 14% 생산)
- 대부분 농가가 영세농층으로 퇴적되어 0.5ha 이하 농가가 총농가의 42%를 차지

- 영세농은 소득이 감소하고 있으나 경영주의 94%가 40세 이상이기 때문에 전직이 어려움

⇒ 구조조정은 진행되고 있으나 영세농층의 퇴적이 지속될 전망

\* 다른 선택이 없는 영세농층에 대한 대책이 중요

#### □ 영세농과 고령농의 실상

- 영세농, 겸업농은 가격이 하락하는 경우에도 경영비는 보상되므로 앞으로도 영세농의 퇴적현상이 지속될 것임
  - '02년 쌀생산 영세 자작농의 10a 당 소득은 75.7만원으로 대농의 임차지 소득(55.4만원)보다 높으며, 쌀가격이 50% 하락해도 28.7만원의 소득 가능
- 영세농의 존재가 농업생산의 효율화 또는 규모화에 결정적인 제약요인이 되지 않음
  - 0.5ha 미만 쌀 농가의 호수 비중은 44%이지만 경지면적 비중은 13%에 불과
- 경영규모 계층 간 이동이 활발히 이루어지고 있으므로 현재 규모를 기준으로 정책대상 농가를 선정하는 것은 무리
  - 3ha 이상 농가 중 연간 7%는 규모 축소, 1ha 이하 농가 중 연간 9%는 규모 확대하여 계층 이동
- '00년 60세 이상인 고령 경영주의 65%가 '10년경까지 자연은퇴하여 상층농으로 생산집중이 가속될 전망
  - '00년 현재 60세 이상 경영주 비율 51%(보유농지 65.8만ha), 70세 이상 비율 16%(보유농지 15.8만ha)

⇒ 탈락농가 및 은퇴농가의 농지가 시장경쟁을 통해 경쟁력 있는 농가에 집중될 것임

\* 영세농의 탈농 촉진보다 농지의 자유스런 유동을 보장하는 것이 중요

## 5. 시장개방의 영향

### □ UR 농산물협상의 부정적 영향은 비교적 감소됨

- UR 타결 당시에는 농업 붕괴 우려 등 불안감이 팽배하였으나, 관세에 의한 국경보호와 생산성 향상으로 시장개방의 부정적인 영향을 최소화할 수 있었음
  - '94년 이후 농산물 수입증가율은 연평균 2.5% 수준으로 총공급 증가의 23%에 그침

### □ 국내의 가격차는 크고(고관세 품목) 품질차가 적은 쌀, 고추, 마늘에서 소득 감소가 집중적으로 나타날 전망

- 쌀과 고추, 마늘은 관세인하로 30~40%의 가격하락 요인이 발생하여 피해가 가장 크게 나타날 가능성이 높음
  - 2010년까지 쌀 소득은 1.3~4.1조원, 고추 소득이 3.2~4.5천억원, 마늘 소득이 1.2~5.6백억원 감소 추정(선진국 조건의 경우)

### □ 관세가 낮고 품질별 가격차가 큰 농산물은 시장개방의 영향이 크게 나타나지 않을 가능성

- 사과와 배는 수입금지 해제로 10~30%의 가격하락 요인이 발생하지만 등급간 가격 차이가 200% 이상이므로 품질고급화로 극복 가능
- 축산물은 관세인하로 10~15%의 가격하락 요인이 있으나 품질간 가격 차이가 50%(쇠고기) 이상이므로 품질고급화로 극복 가능

⇒ 소득 감소가 집중적으로 나타나는 품목에 대한 소득 대책이 긴급요

## 6. 농촌지역 문제의 실상

### □ 집약 축산과 과잉시비로 농촌지역의 환경부하

- 화학비료와 가축분뇨 등을 통한 NPK 비료성분 투입량은 연간 약 99만톤으로, 질소 86.4%, 인 106%, 칼리 64.4%가 초과 공급
  - 연간 약 35~45만톤의 비료성분이 하천과 지하수의 오염원으로 작용
- 대규모 집약축산으로 총환경부하중 축산부문의 수질오염 기여율 (BOD기준)은 한강 48%, 낙동강 43%, 금강·만경강 50%, 영산강·섬진강 57% 차지

⇒ 친환경농산물 생산 중심의 환경농업정책은 환경문제 해결에 한계  
 \* 지역별, 수계별로 물질순환 균형이 이루어지도록 농업생산 규모와 농법을 조정하는 정책추진 시급(물질균형 유지는 다원적기능 유지의 필수조건)

### □ 무질서한 토지 이용으로 농촌의 다원적 기능 훼손

- 도시확산 지역에서는 기반시설과 공공시설을 갖추지 않는 소규모 개발이 산발적으로 진행
- 순농촌지역에서는 소규모 공장이나 건물의 무질서한 입지 증가
  - '98~'00년간 발생한 농지전용 16만건의 평균면적은 450평에 불과

⇒ 농촌지역 토지이용과 보전의 질서를 확립하는 것이 시급  
 \* 무질서한 토지 이용은 농촌 경관을 훼손하여 농가소득 증대에 부정적 영향

### □ 인구의 급속한 감소로 농촌지역의 자생력이 상실될 우려

- 읍·면 인구비중은 '80년 42.7%에서 '00년 20.3%로 감소
  - 인구 2천명 미만 면이 '85년 9개에서 '00년 170개로 증가하고 1천명 이하인 면도 17개 발생

- 지역농업의 쇠퇴가 농촌인구 감소의 중요한 요인
  - 농업인구의 급격한 감소로 농촌의 농가 비율이 '90년 57%에서 '00년 39%로 감소
- ⇒ 농촌지역 활력 유지를 위해 지역농업 발전과 산업구조 다양화가 필요

## 7. 90년대 농정방식의 한계

### □ 선진농가 육성을 통한 농업발전에 치중

- 경쟁력 제고에 정책의 중점을 두고 경쟁력 있는 농가를 선별하여 규모화·전문화를 지원하는 선진농가 육성 정책에 중점
- 대다수 농가는 선진농가군에 진입할 수 없다는 구조적인 현실을 간과

⇒ 다수 농가의 소득 문제 발생

- \* 농업발전이라는 「산업의 문제」 보다 농가소득이라는 「사람의 문제」에 중점을 두어야

### □ 사업 중심·정부 중심의 농정 추진

- 경쟁력 향상, 수급균형, 농업구조 변화 등이 모두 정부 정책으로 조정될 수 있고 조정되어야 한다는 인식 지배
- 시장기능 중심을 표방하면서도 다양한 정책사업을 기획하여 모든 문제를 정부가 해결한다는 메시지 전달
  - 경쟁력 있는 분야, 품목, 시설과 경영체를 선정·지원하여 구조조정을 촉진하기 위한 사업 추진
  - 수급균형과 가격 안정이 이루어지도록 생산과 소비를 조절하기 위한 사업 추진

- ⇒ 정부의 역할에 대한 과잉기대를 형성하여 실망과 불신 초래
- \* 정부 역할의 한계를 분명히 하고 시장 및 생산자의 역할 분담을 제시

□ 농가소득 안전장치의 부족과 사안별 대응

- 시장개방과 공급 증가의 피해는 농가에게, 이익은 소비자에게 귀속되어 농가의 격렬한 개방반대운동 발생
- ⇒ 문제가 제기될 때마다 과대포장된 정책지원이 추가되어 농가의 도덕적 해이와 농업의 정치논리 지배구조 형성
- \* 개방 피해에 대한 정부의 자동개입 체계를 마련하고 사안별 대응 지양

## Ⅱ. 농업·농촌의 비전과 농정의 패러다임

### 1. 농업·농촌의 비전

비전이란 국가가 요구하는 가야할 방향, 국내외 여건상 갈 수밖에 없는 방향, 노력하면 갈 수 있는 방향을 제시한 것으로서, 정책의 목표가 아니라 관련된 경제주체들이 지향해야 할 목표와 행동지침을 제공하는 것임

#### □ 농가, 소비자, 도시민의 이익이 상호의존적인 관계가 됨

- 소득 증가로 식품 수요의 고급화·다양화 → 품질과 안전성에 따른 가격차별 확대(농산물의 사치품화) → 이러한 소비자 요구 충족으로 농가의 소득기회가 증가하고 소비자의 이익 증대
- 여가와 문화에 대한 수요 증대 → 농촌지역의 경관·환경·자연에 대한 수요 충족(농촌지역과 농산물의 문화상품화) → 농가와 농촌주민의 소득기회가 증가하고 도시민의 후생 증대
- 국내 농산물에 대한 소비자 신뢰와 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 도시민의 이해 → 농가와 농촌을 위한 납세부담 수용 → 농가소득과 농촌지역개발 지원 가능
- 농식품의 안전성에 대한 소비자 신뢰 확보, 농촌의 경관 및 환경보전기능 구현, 농업·농촌에 대한 국민적 이해와 지지 획득

#### □ 시장경쟁을 통해 다양한 경영체가 공존함

- 시장개방 충격의 일정 부분은 정부 지원으로 흡수되고, 나머지 부분은 농업생산자의 자구적 노력으로 극복하는 역할분담 체계가 확립
- 기술진보와 경영혁신으로 농가간 생산성 격차가 확대되어 선진농가 중심의 농업구조 형성

- 부실 경영체의 퇴출, 고령농가의 은퇴가 가속되어 경쟁력 있는 주체에게 생산자원이 집중되고(규모화), 경쟁력 있는 지역에 생산이 집중됨(전문화, 특화)
- 영세농·겸업농이 수적으로 다수를 차지하여 전업농과 공존하면서 농촌경제사회를 구성함
  - 소량다품목의 다양한 농산물을 생산하여 도농교류 기능을 담당하고, 중요한 노동력 공급 기능 수행

#### □ 신수요 개발과 유통혁신으로 경쟁력과 성장동력이 마련됨

- 현재의 개별판매에서 전업농 작목회 중심의 공동선별, 공동계산, 공동브랜드가 점차 확대되고 주변 농가를 흡수하여 조합단위 조직으로 발전
- 지역농협의 (공동)출자와 지자체, 중앙회, 기업 등의 우선출자로 산지유통전문회사가 발전하여 산지유통의 중심역할 수행
  - 소비자 시장을 지배하는 대형유통업체 등과 안정적 계약거래 관계를 형성하고, 생산농가 혹은 작목반과 계약생산 관계 발전
- 공동계산 혹은 매취 후 이용고 배당방식이 일반화되어 품질관리와 이익환원이 철저히 이루어지게 됨
  - 쌀은 RPC 중심으로 계약재배 및 공동계산제가 일반화되고 대형화되어 전문가공유통법인화됨
- 산지유통전문회사는 쉐키스트와 같은 기업으로 발전하여 동북아농업의 분업체계 속에서 고소득계층 5%를 수요기반으로 하는 고부가가치 수출농업 담당
- 현재의 도매시장은 저온저장 및 선별포장 시설을 갖춘 물류센터로 개편되어 산지와 소비자 사이의 물류효율이 극대화됨



## □ 주거·휴양·산업공간으로서의 농촌가치가 재발견됨

- 전국이 격자형 고속도로로 연결되고 마을과 중심도시와의 접근성이 획기적으로 개선되어 모든 농촌의 공간적 불리성이 크게 해소됨
- 도시민의 의식, 가치, 생활의 변화와 상승작용을 일으켜 지역의 자연, 문화, 농업과 연관된 산업이 발달하게 되지만, 지역의 자연·경제적 여건에 따라 매우 다양하게 발전함
- 농촌인구 감소속도가 점차 둔화되어 지역에 따라 인구가 증가하는 곳도 나타나는 가운데, 65세 이상 인구 비중이 25%(2015년)까지 늘어나 농촌지역 노인복지가 중요한 국가적 관심사가 됨
- 주거는 마을에서 생활의 편리함을 중심도시에서 향유하는 라이프스타일이 확산되고, 「마을-소도읍-중심도시」라는 전통적 정주체계에서 「마을-중심도시」 직결형 체제가 늘어나는 등 정주체계가 다양화될 것임
- 농촌에도 엄격한 토지이용계획제도가 도입되고, 주민참여형 관리체계가 발달됨에 따라 “계획없이 이용없다”는 원칙이 관철되고, “상품은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다”는 생각이 존중되어 농촌이 아름답고 깨끗한 주거·휴양공간이 됨

## □ 농촌형 사회복지 체계가 구축됨

- 농촌은 인구밀도가 낮고 노인 인구비중이 높으며, 대체로 문화·보건·복지시설에 접근하기 어려우므로 이러한 불리성을 보완하는 농촌형 복지체계가 확립됨
  - 마을에서 일상의료서비스, 중심도시에서 전문의료서비스를 손쉽게 받을 수 있게 됨
  - 농촌지역의 공간적, 경제적 불리성을 보완하는 사회보험·보건혜택과 보육·교육서비스가 보장됨

## 2. 농정의 기조와 방향

### □ 정부 역할에 대한 인식 전환

- 산업의 발전은 생산자의 창의와 노력에 의하여 이루어지며, 정책은 이들의 공정한 경쟁기반을 조성하는 것임
  - '90년대 농지유동과 경영규모 확대, 시설농업 발전도 대부분 농가의 주도적 노력의 결과임
- 정부는 선진농가 육성보다 산업의 비전을 제시하고 시장기능에 의하여 해결되지 못하는 부분에 집중해야 함
  - 농가를 위한 최소소득 보전과 복지 지원, 소비자를 위한 식품 안전성, 국민을 위한 농촌의 다원적 기능 유지, 시장기능의 원활한 작용을 위한 제도 정비에 중점
  - \* '정책 대상의 선택과 집중' 보다 '정책의 선택과 집중' 이 필요

### □ 시장주도의 구조조정과 수급조정

- 모든 농산물의 수급조절과 농업의 구조조정이 시장기능을 통해 이루어지도록 정부의 개입을 배제
  - 분야별, 품목별 대책은 정부 주도의 사업을 양산시켜 설계주의 농정으로 회귀할 우려
  - 개방시대에 인위적 생산조정은 농산물 수입을 증가시키는 결과를 초래하므로 사회적 손실
  - \* 쌀 수매제도, 채소류 최저보상가격제도, 과수 폐원보조 사업 등을 폐지
- 특정농가와 조직에 이익이 귀속되는 보조를 배제하여 공정한 경쟁을 통해 시장에서 선택과 탈락이 이루어지도록 함

### □ 소득보전과 복지지원 목표를 명시

- 시장개방의 충격을 흡수하는 장치를 마련하여 개방의 불안감을 해소하고, 농가경제의 안정 지원

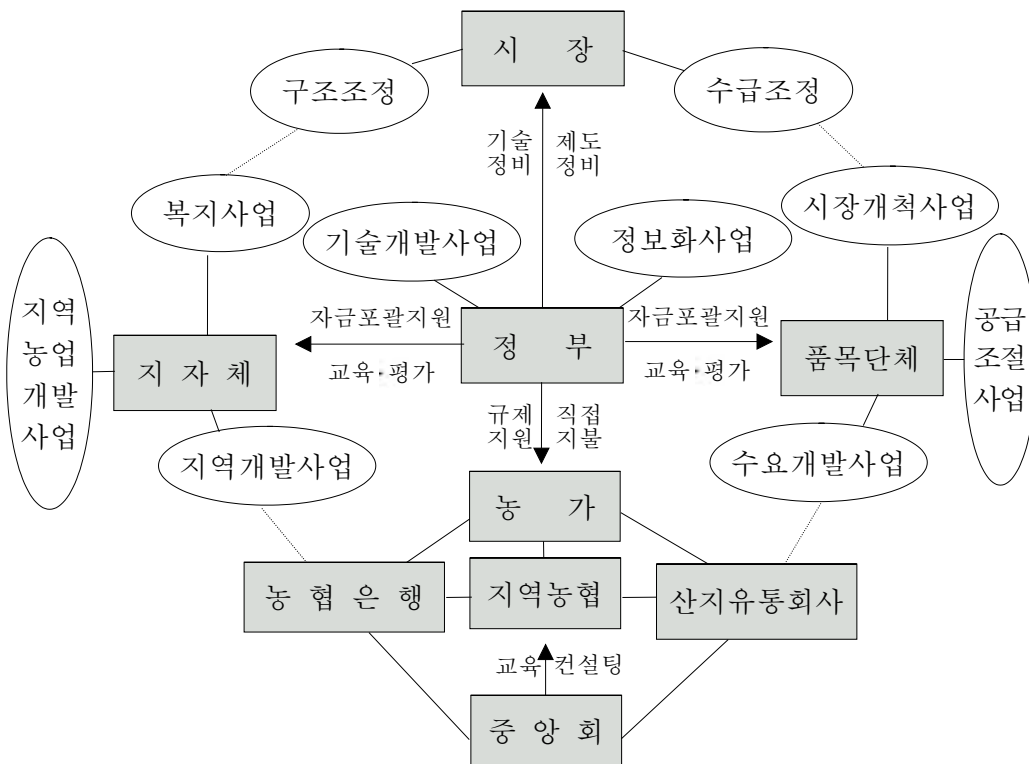
- 주요 농산물에 대해 생산과 연계되지 않은 소득지지 목표를 설정하고 목표 미달 부분을 직접지불로 보전
  - \* 미국, EU 등 선진국들은 일관된 목표소득지지체도를 유지
- 직접지불 지급규모는 시장개방 폭에 따라 결정되며, 그에 따라 납세자의 부담이 변화
  - \* '소비자부담형 농정'에서 '재정부담형 농정'으로 전환
- 복지지원 수준을 명시하여 기초생활 안전보장
  - 농가와 농촌주민을 위한 사회보험제도 및 국민기초생활보장제에 대한 지원 수준 제시

#### □ 지자체 및 품목단체와의 파트너십

- 정부는 '정책의 개발자' 및 '재원의 관리자'를 통한 사업추진 역할에 충실
  - 정부는 기본계획 수립, 지원규모 결정, 모니터링 및 평가, 교육 및 컨설팅 시스템 개발을 담당하며, 사업 추진은 시범사업에 국한
- 사업의 구체적인 내용은 지방자치단체 및 품목별 단체가 결정
  - 사업 대상지역, 투자 내용, 사업 추진 방법 등에 관한 구체적인 내용은 지방자치단체와 품목별 단체 또는 지역 주민이 결정
- 지자체에 대한 포괄보조금제도의 확대 및 지역별 차등보조 방식 도입
  - 농촌개발과 복지 관련 사업에 대해서는 여러 개의 단위사업을 하나의 종합사업으로 통합하여 포괄적으로 지원
  - 조건불리지역과 같이 낙후 농촌에 대해서는 보조율을 차등적용하여 부익부 빈익빈 현상을 완화
- 품목별단체에 대해서는 신시장 개척과 신수요 개발비를 포괄 지원

< 새로운 농정시스템과 역할 분담 >

- 시장의 기능, 지자체 및 품목별 단체의 역할, 지역농협의 기능을 존중하고 역할을 분담
- 정부가 중점을 두어야 할 분야에 역할 집중
  - 시장개방의 과도한 충격 분담
  - 경영의 위험을 제거하는 제도정비와 지원
  - 진입과 퇴출의 기술적, 제도적, 경제적 장벽 제거
  - 효과가 불특정 다수에게 귀속되는 사업
  - 농산업 지원시스템 정비
  - 농식품의 안전성을 보장하는 시스템 구축
  - 국토환경을 보전하기 위한 농업생산 규제와 보상
  - 농촌생활 여건 개선을 위한 지원



### Ⅲ. 정부의 역할과 주요 과제

#### 1. 최저소득 보장과 경영안정 지원

시장개방에 의한 급격한 소득감소의 충격을 완화하고, 재해 등으로 인한 위험을 흡수하여 농가경제의 안정을 도모하는 역할

##### □ 목표소득 지지제도의 도입(참고자료)

- 개방의 충격이 집중적으로 나타날 위험성이 큰 쌀, 고추, 마늘, 사과, 배 등을 대상으로 단위면적당 조수입을 보장하는 제도정비
  - 가격이 하락하여 조수입이 기준년도 수준을 하회하는 경우 차액을 직접지불방식으로 보전
- AMS, 최소허용보조, 새로운 블루박스의 허용범위 내에서 소득보전 지불제를 보완하여 사용하되 부족분은 논농업직접지불제를 개편한 고정직접지불제의 도입으로 충당
  - \* 고정직접지불제란 기준년도 경지면적당 직접지불액을 5~7년간 단위로 예시하여 지급하는 제도임

⇒ AMS 및 총보조금(AMS+de minimis+Blue Box) 한도 확대를 중요한 DDA 협상목표의 하나로 설정할 필요

##### □ 재해에 의한 위험 제거

- 농작물재해보험(가축공제 포함)을 가능한 조속히 확대
  - 대상 작목, 대상 재해, 농업용 시설과 장비까지 확대
- 농작물재해보험의 안정적 위험분산을 위해 국가재보험 도입

- 상해위험에 대비하여 산업재해보험 수준의 '농업인상해보험' 도입

#### □ 경영의 일시적 위기 극복 지원

- 일시적으로 경영위기에 처한 농가의 구제신청을 받아 상환유예, 금리인하, 신규자금 공급 등 종합적 자금지원으로 조기에 회생 도모
  - 현재 전체농가의 13%가 최근 5년 중 4년 이상 적자 상태로서 이 중 약 10% 정도가 회생대상으로 추정됨
- 대상농가는 자산매각 등 자구적 노력과 더불어 경영컨설팅, 회계장부 유지, 자금관리지도를 받도록 의무화
  - 농지는 농지은행(가칭)에 매각하되 정상화 후에 재매입 할 수 있는 권한 부여(Call Option 제도)

## 2. 유연한 진입과 퇴출을 위한 지원

자유로운 선택에 의하여 새로운 농가의 창설과 기존농가의 퇴출, 도시자금의 유입이 원활하게 이루어질 수 있도록 제약요인을 제거하고 지원하는 역할

#### □ 농지소유에 관한 규제와 차별 최소화

- 일정기간 소유한 농지에 대해서는 자경에 관계없이 양도소득세를 감면하여 임대를 통한 은퇴와 이탈농을 원활화
  - \* 현재 60세 이상인 경영주의 65%가 10년 내에 은퇴하게 되므로 대량의 농지가 매매 혹은 임대차 시장에 공급될 전망
- 농업법인에 대한 비농업인의 출자제한을 폐지하고 법인의 농지 소유제한 규정도 폐지

### □ 경영이양직불제도 조정

- 현재는 경영이양보조금이 1ha당 연간 400~500만원 수준이 지급되어야 유효한 은퇴 인센티브가 될 수 있으므로 비용이 너무 큼
  - 영세농 자작지 소득('02년) 757만원/ha, 임대료 수입 276만원/ha
- 농지가 대농으로 이동하면 농지의 생산효율은 증가하나 이양자의 노동력이 유희화되므로 총소득은 감소될 가능성이 큼
  - 경영이양보조금 제도의 효과에 대한 과도한 기대 경계
- 경영이양 당시 지급받던 모든 직접지불금의 총액수준을 지급하여 농가에 지급하는 직접지불제도가 은퇴의 저해요인이 되지 않도록 하는 수준으로 운용
  - 경영이양직접지불 대상농지를 모든 경작농지로 확대하고 임대와 매각에 동일한 규모로 지급

### □ 농지은행 제도의 도입

- 노령경영주의 은퇴와 농산물가격 하락으로 농지가격이 하락하고, 농지매각과 임대가 원활하지 못하여 이탈농이 지연되거나 농지가 유희화되는 것을 방지
- 이탈농, 은퇴, 퇴출농가의 농지를 신탁·매입한 후 희망농가에 매각 혹은 임대하여 농지의 원활한 유동 도모
- 농업용으로 수요가 없는 휴폐경농지, 한계농지 등은 지자체의 토지 이용계획과 연계하여 비농업 용도로 개발 매각
- 비농업인에게 사업지구에 대한 지분소유가 가능하도록 하여 도시 자금 조달

### □ 부실농가의 퇴출 지원

- 회생프로그램에 의한 회복이 어려운 농가의 파산요청을 받아 자산 처분과 부채정리 등의 청산 절차를 지원하여 원활한 퇴출 도모

- 부채 비율이 70% 이상이고, 최근 5년중 3년 이상 가계적자가 계속된 농가 2.6% 정도가 퇴출대상이 될 것으로 추정됨
  - \* 이들 농가는 평균보다 소득이 낮고(60%) 소비는 높고(105%), 자산규모는 작으나(70%) 부채규모는 매우 큼(500%)
- 현재 이들 농가의 총부채규모는 3조 3천억원 정도로 추정됨
- 주택을 제외한 자산은 매각하되, 매각이 어려운 경우 농지은행이 인수 후 매도

### 3. 농산업 성장동력 형성 지원

농산업이 경쟁력 있는 산업으로 발전할 수 있도록 그 이득이 불특정 다수에게 귀속되는 시장개척, 유통시스템 구축, 정보시스템 및 기술개발 등에 대한 투융자 지원 역할

#### □ 신상품, 신수요, 신시장 개척 지원

- 농식품전시회, 축제, 박람회, 광고 등 시장개척 활동에 대한 자금 지원
- 국내외 소비자와 시장에 대한 체계적인 심층조사를 위한 국제네트 워크 구축
- 새로운 농산물, 새로운 가공처리 방법, 새로운 상품성 제고 방안 개발과 산업화(농업벤처)에 대한 지원

#### □ 유통시스템 개혁 지원

- 산지유통개혁의 비전을 제시하고 심층연구와 토론의 기회를 제공하여 관련주체들의 변화를 유도



- 공동선별, 공동계산 등 산지 조직화에 성공한 작목반과 지역농협 등 유통개혁을 위한 여건을 정비한 곳부터 산지유통센터로 발전할 수 있도록 선별적으로 시설자금(보조 혹은 출자)과 생산농가에 대한 선도자금 지원(이차보전 방식)
- 농협중앙회와의 파트너쉽으로 국내외 유통전문가를 유치하고, 교육 훈련 기구를 통해 전문가를 양성하여 유통전문가 풀을 구성하고 공급체제 정비
- 현재의 도매시장이 물류센터로 발전될 수 있도록 필요한 시설에 대한 자금 지원

#### □ 농산업정보시스템

- 중요 농산물의 국내외 수급 관련정보를 신속 정확하게 수집 분석하여 분산하는 관측정보시스템의 확장
  - 농업통계와 관측사업을 연계시켜 정확한 조사와 신속한 정보 생산
- 작목반, 산지유통센터, 소비지 유통업체를 연결하는 정보시스템 개발을 지원하여 거래를 전산화하고 소비지 수요변화에 신속하게 대응할 수 있도록 함
  - 개별농가보다 작목반, 산지유통센터 등 산지의 생산·유통기구와 조직의 정보화를 위한 H/W, S/W, 교육에 지원 집중

#### □ 기술개발 지원

- 타산업 분야와 균형유지 차원에서 농림부문 R&D 투자규모를 확충
  - '07년까지 농림예산의 5% 수준 → '14년까지 7% 수준
- 중점투자분야를 선별하여 선택과 집중
  - 농축산물 안전성 확보 및 수확후관리기술 개발
  - 유전공학을 이용한 동식물 개량기술(GMO 및 안전성), 산업용 신기능·신소재 물질 개발

- 물·에너지 절약형, 화학물질 저투입형기술 개발
- 농작업생력화·자동화 기술 개발
- 기개발된 첨단기술의 지역농업 특화유도기술 개발
- 중장기 농림기술개발정책 추진을 위한 R&D 관리체제 정비
  - 정부 기술개발자금의 효율적 관리를 위한 상설 전담기구의 설치
- 새로운 기술보급시스템의 구축
  - 시장성이 높은 산업화 관련기술은 개발자-이용자 직거래체제 구축
  - 각 도 농업기술원과 농과대학을 지역기술 확산의 거점(cluster)으로 육성

#### 4. 농산업 지원시스템 개혁

##### □ 재정금융시스템 개혁

- 사업별 예산을 통합하는 Bottom-up 방식에서 농업재정의 총액을 정하고 사업별로 배분하는 Top-down 방식으로 전환한 후 사업영역별 배분은 농민단체와 협의 결정하는 방식 개발
- 정책금융자금은 기금사업 이외에는 원칙적으로 이차보상 방식으로 전환하여 민간은행 자금을 활용할 수 있도록 하고, 예산의 부담과 허수가 생기지 않도록 함
- 모든 정책자금을 3~4년 내에 2~3가지의 종합자금체로 전환하기 위해 매년 국별 예산 사업수를 1/3 수준으로 감축시켜 나감
- 정책자금 이자율이 정기예금 이자율에 연동하여 결정되는 시스템을 도입하여 정치적 논란과 도덕적 해이 방지

## □ 농협개혁

- 산지농협의 경제사업기능은 산지유통센터로 통합하고, 신용사업은 중앙회와의 지급보증에 의한 농협은행(가칭)으로 통합하는데 필요한 제도적, 재정적 지원

## □ 농가등록제

- 모든 농가가 농산업체로서 등록하도록 하여, 농가를 위한 사회보험과 부조, 직불제와 가축사육권 부여의 근거로 활용
  - 등록 농가의 등록 내용에 따라 혜택과 권한이 돌아가도록 하여 자발적 등록 유도

## 5. 농식품 안전성 보장 시스템 구축

농산물과 식품의 안전성을 보장할 수 있는 시스템을 구축하여 소비자의 안전을 도모하고 국내산 농식품에 대한 소비자의 신뢰를 확보하는 역할

## □ 농산물 안전관리 활동 강화

- 농산물의 안전성 보장 등 ‘소비자를 위한 농정’을 중요한 농정 목표의 하나로 설정
- 농산물의 안전성 기준설정과 표시제도를 소비자에게 지향적으로 확립하고 소비자 교육·홍보를 강화
- 국산 농산물에 산지와 생산자가 표기되어 생산자 추적이 가능하도록 제도화
- 토양, 수질 등 농산물 생산자원에서 생산과정, 유통과정까지의 전 단계에서 표시의 정확성과 안전성을 감시·검사하는 체계 구축

- 농산물품질관리원을 농산물 안전관리 기관으로 기능 강화

#### □ 식품안전관리 체계 정비

- 다원화된 식품안전관리 기능을 일관성 있게 통합할 수 있는 법률 기구를 설립하여 업무의 분담과 역할을 조정하는 권한 부여

## 6. 국토환경 보전을 위한 규제와 보상

농업생산 활동이 환경부하를 초래하지 않고 국토를 아름답고 깨끗하게 보전하는데 기여할 수 있도록 생산을 규제하고 피해를 보상하는 시스템을 정비·운영하는 역할

#### □ 지역단위 물질균형을 위한 생산규모와 농법에 대한 규제

- 농촌지역의 경관과 환경 보전을 통한 ‘도시민을 위한 농정’을 농정의 중요한 목표의 하나로 설정
- 수계별·지역별로 환경부하 허용량을 초과하지 않는 범위에서 농업생산 활동이 이루어지도록 오염총량관리제 도입
  - 축산농가별로 사육경력을 기초로 사육생산권(쿼터)를 부여하고, 하천별 수질유지 목표치와 실제치와의 차이에 따라 총사육쿼터를 조정
  - 사육쿼터의 양축농가간 거래를 통해 사육두수가 조정될 수 있도록 하고 정부는 필요시 사육쿼터를 매입하여 사육규모를 조정
- 축산농가와 경종농가 간에 유기물 교류가 이루어지도록 거래실적에 따라 초과쿼터를 부여
- IPNM 등 저투입농법에 대한 교육을 강화하고, 실천 농가에 대해서는 토양검정 등 현장 검증을 거쳐 보조금 지급

#### □ 환경세를 부과하고 농가에 환원하는 제도 도입

- 비료, 농약에 고율의 환경세를 부과하고 징수된 금액을 전액 구매자 지역의 농가에 직접지불 형태로 환원
  - 화학비료, 농약의 사용량을 감축시키고 구매실적이 기록되는 효과 기대
  - \* 50% 초과시 비료에서만 2,000억원 규모의 자금이 직접지불 형태로 지역별로 지원될 수 있음

#### □ 농촌경관 보전을 위한 농지전용의 질서 확립

- 농지의 전용이 지역의 경관과 환경을 훼손하지 않도록 전용허가 요건과 절차를 정비
  - 주민이 참여하여 전용을 심의하도록 하는 시군 조례를 제정하여 운영
  - 보전, 생산, 계획관리지역별로 전용허가의 요건과 절차를 차등화하여 경관보전과 전용 수요의 충족 도모
- 농지전용에 관한 업무가 일관성 있게 이루어질 수 있도록 농지법의 전용허가와 국토법의 개발행위 허가를 통합

## 7. 농촌생활 여건 개선

농촌지역의 공간정비 사업을 지원하여 주민의 생활여건을 개선하고 도시민의 접근성을 높여주는 역할

#### □ 농촌 공간정비 사업에 대한 포괄 지원

- 농촌 공간을 대상으로 추진되는 단위 사업을 「농촌공간종합정비사업(가칭)」으로 통합

- 「농촌공간종합정비사업(가칭)」에는 기존 추진사업(주거지 정비, 도로·하수 등 생활기반시설설치, 마을개발사업, 복지 및 여가시설 설치, 농촌환경보호사업 등)과 신규 추진사업(농촌형 주거단지 개발, 어메니티 증진, 농촌생태계보전사업)을 포함.
- 「농촌공간종합정비사업(가칭)」에 시설물 설치, 융자, 운영비 지원
- 정부의 기획 기능과 모니터링 및 평가 기능 강화
  - 주민참여 방식의 사업계획 수립과 집행이 가능하도록 제도 정비
  - 평가 결과에 따라 지방자치단체에 인센티브와 벌칙을 적용

#### □ 조건불리지역 직접지불제 시행

- 조건이 불리한 농촌지역 경제의 활성화 방안으로 조건불리지역 직접지불제 시행
  - 정부는 조건불리지역 직불제의 목적, 해당 지역, 지역당 직불금액 등을 정하고 해당 지역에 직불금을 포괄지원
  - 지방자치단체는 조건불리지역 직접지불제의 정책 취지에 어긋나지 않는 범위 내에서 지급대상농가, 지급액, 지급조건, 직접지불금 사용방안 등을 자율 결정

#### □ 농촌정책 조정 기능의 강화

- 농촌 정책의 부처 간 조정 시스템 확립
  - 각 부처에 분산되어 있는 농촌정책(공간정비, 농업인 복지정책 등)을 조정할 수 있는 기구 설치
- 각 부처의 성격에 따라 농촌 정책을 재조정하며 각 부처는 해당 사업을 1~2개의 종합사업으로 통합하여 지방자치단체에 포괄 보조
  - 농림부: 농업·농촌의 다원적 기능과 관련한 농촌공간의 종합 정비
  - 행자부: 농촌 중심도시의 육성, 환경부: 농촌자연환경보전사업의 실시, 복지부: 농촌의료서비스 및 복지 증진, 건교부: 농촌토지이용제도 관리

## 8. 농업인 복지 지원

농업인과 농촌거주자의 불리한 생활여건, 취약한 경제능력을 보완하여 최소한의 안전한 생활이 가능하도록 지원하는 역할

### □ 사회보험 및 공공부조에 대한 자금 지원

- 국민연금 보험료와 건강보험료의 일정비율을 직접지불하는 방식으로 지원
  - 연금보험료는 보험료의 50%, 건강보험료의 50%를 지원하되 실제 가입자 수에 따라 농업예산에서 직접 지원
- 농지자산은 소득환산 대상에서 제외하고, 대상자에 대한 농가특례 적용
  - 가구소득이 최저생계비의 150% 이상인 1촌 이내의 부양의무자가 있는 경우에만 지급 배제
  - 특례 지급 대상자 수에 따라 농업예산에서 지원

### □ 농촌 보건의료·교육·복지서비스 보강을 위한 포괄 지원

- 시·군이 필요하다고 판단하는 의료시설·장비 보강과 의료인력 유치를 위해 필요한 의료지원 자금을 포괄 지원
- 시·군이 필요하다고 판단하는 보육시설 운영, 노인 및 여성복지 시설 운영, 마을버스 운영 등에 필요한 자금을 복지지원자금으로 포괄 지원
- 시·군의 신청을 받아 심사평가 후 지원하고, 추진상황 모니터링, 사후평가에 따라 차년도 지원 규모 결정

## [ 참고자료 ]

### 목표소득 직접지불제의 도입 방안

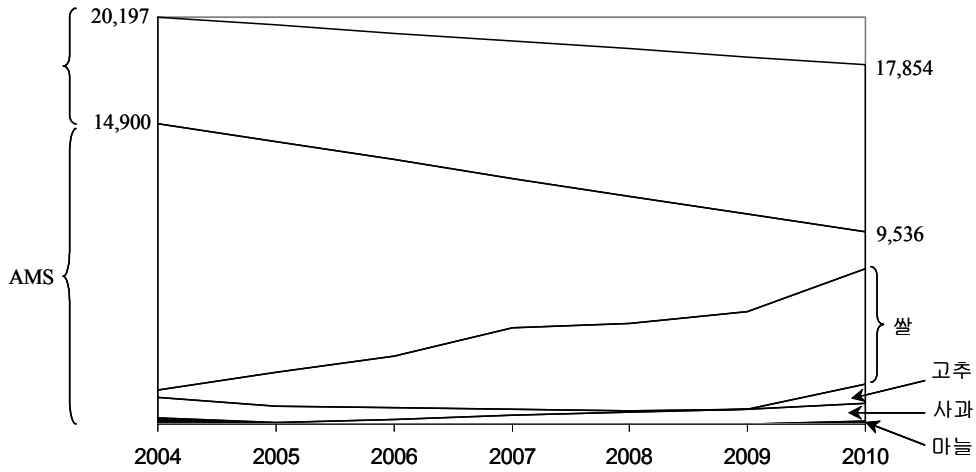
#### □ 국내보조의 한계와 소득보전에 필요한 보조 규모

- 목표소득 직접지불제는 시장개방의 확대 영향으로 피해가 클 것으로 예상되는 품목에 대해 과거의 고정된 기준연도 수준의 면적과 목표가격을 설정하고, 실제가격이 목표가격보다 낮을 때 그 격차를 직접지불로 보전하는 정책 조치임.
- 쌀, 고추, 마늘, 사과 등 주요 품목의 2000~02년(기준연도) 목표소득 수준을 보전하는데 필요한 직접지불 규모는 2010년에 개도국 지위의 가정 아래 7,720억원, 선진국 지위 아래에서는 3조 6,358억 원에 이를 것으로 전망됨.
- WTO 농업협상에서 논의되고 있는 제안서에 근거할 때 우리나라가 사용할 수 있는 감축대상 보조(AMS)는 2004년 1조 4,900억원에서 2010년(선진국 기준) 또는 2014년(개도국 기준)에 5,960억원으로 60% 감소할 것으로 전망됨.
- AMS, 최소허용보조, 블루박스(Blue Box) 등 가격 및 생산연계 효과를 지닌 보조의 합이 30% 감축된다고 가정하면, 이 보조의 규모는 2004년에 2조 197억원에서 2010~14년에 1조 6,293억원으로 줄어들 것으로 추정되어 2010년에 선진국 가정 아래 소득보전 직접지불의 소요 규모인 3조 6,358억원에 미달됨.

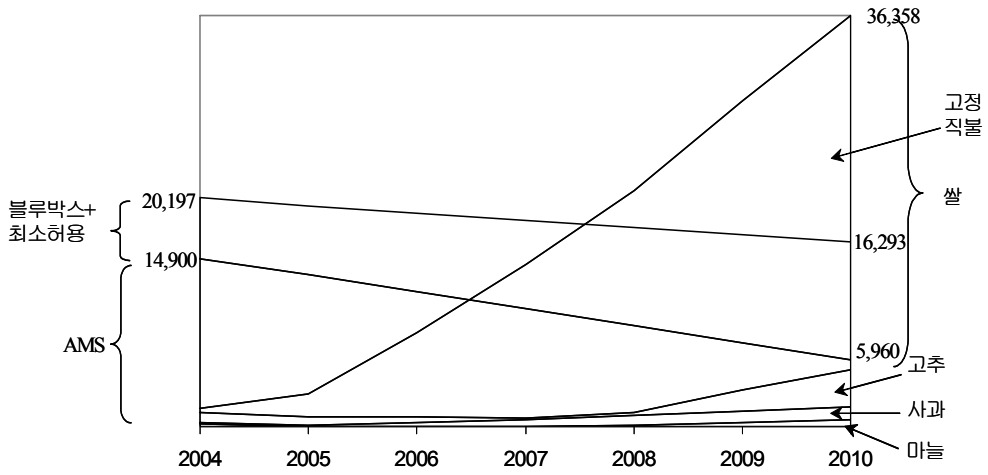


< 직접지불 소요 규모와 보조 상한 비교(억원) >

개도국



선진국



## □ 소득보전의 기본 방향

- 블루박스 형태의 『소득보전 직접지불제』를 도입하되, AMS 형태로 설정된 현행 『쌀 소득보전 직접지불제』를 고쳐 흡수함.
- 허용보조에 속하는 『고정 직접지불제』를 도입하되, 현재 허용보조로서 시행하는 『논농업 직접지불제』를 흡수함.
- 쌀에 소요되는 직접지불은 먼저 AMS와 허용보조인 고정 직접지불을 활용하되, 그 부족분은 블루박스 형태의 소득보전 직접지불에 의해 지원함.
  - 고정 직접지불제 아래 지급률은 사전적으로 제시되어야 할 것임.
- 쌀 이외 품목에 대한 직접지불은 먼저 최소허용보조와 고정 직접지불을 활용하고 부족분에 대해서는 소득보전 직접지불에 따라 지원함.

## □ 개도국 가정아래 품목별 소득보전 방안(2010년)

- 쌀의 소득보전에 필요한 5,720억원의 직접지불은 AMS 상한 안에서 지원할 수 있음.
  - 시장에서 얻는 생산소득은 10a 당 74만원(2000~02년)에서 71만원('10년)으로 감소할 것으로 전망되고, 고정 직접지불로 흡수될 현재의 논농업 직접지불 수준이 유지된다고 가정하면, 소득 감소분 가운데 3만원은 블루박스인 소득보전 직접지불에 의해 보전해야 할 것임.
- 고추와 사과에 소요될 직접지불 규모는 각각 995억원과 880억원인데, 이는 최소허용보조의 상한을 초과하는 수준이므로 블루박스인 소득보전 직접지불로서 지원해야 할 것임.
- 마늘에 대한 125억원의 직접지불은 최소허용보조를 활용해 지원 가능함.

□ 선진국 가정 아래 품목별 소득보전 방안(2010년)

- 쌀의 소득보전에 필요한 3조 1,275억원은 AMS 5,960억원과 고정 직접지불 2조 5,315억원으로 충당함.
  - 생산소득은 10a 당 41만원으로 감소할 것으로 전망되고, 소득 감소분 가운데 32만원은 고정 직접지불로, 나머지 6만원은 소득보전 직접지불을 활용해 보전함.
- 고추에 필요한 3,273억원과 사과의 1,243억원은 모두 블루박스인 소득보전 직접지불에 의해 보전할 수 있음.
- 마늘에 소요될 567억원은 최소허용보조로 분류할 수 있음.

< 직접지불 소요액과 WTO 보조 분류: 2010년(억원) >

<개도국>

쌀 (5,720)	AMS (5,720)
고추 (995)	블루박스 (1,875)
사과 (880)	
마늘 (125)	최소허용 (5,125)
다른 작목 (5,000)	

<선진국>

쌀 (31,275)	허용보조 (25,315)
	AMS (5,960)
고추 (3,273)	블루박스 (4,516)
사과 (1,243)	
마늘 (567)	최소허용 (5,567)
다른 작목 (5,000)	

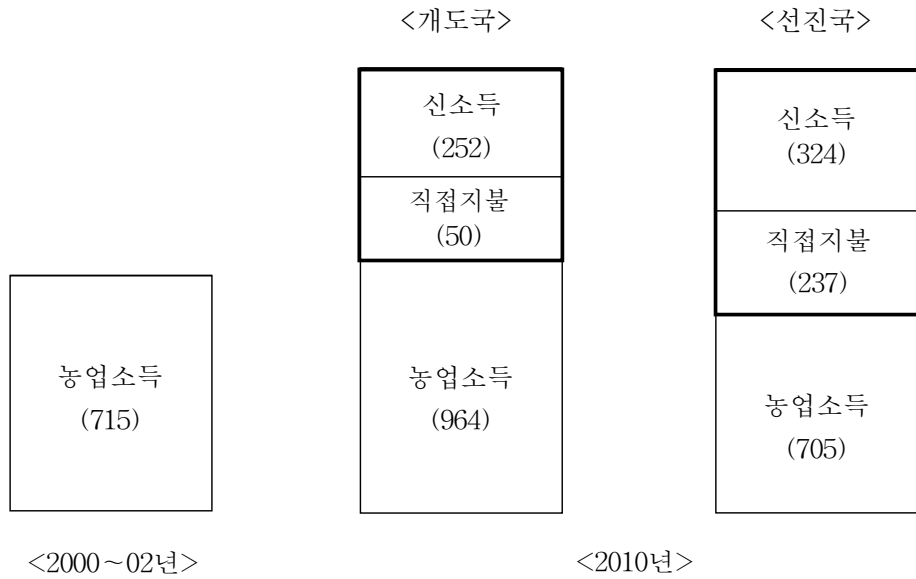
< 쌀 소득과 직접지불 규모(만원/10a) >

	<개도국>	<선진국>
농업 직불 (5)	고정 직불 (5)	고정 직불 (32)
	소득보전직불 (3)	소득보전직불 (6)
생산 소득 (74)	생산 소득 (71)	생산 소득 (41)
<2000~02년>	<2010년>	

□ 농업 취업자의 상대소득 유지를 위한 농가의 자구노력 필요 규모

- 개도국과 선진국의 가정아래 비농업 취업자와 상대소득 수준 유지를 위한 농업 취업자 당 농업소득, 직접지불 소득, 신시장, 신수요 대책 등에 의한 신소득 소요액을 산출하면 다음과 같음.
  - 농업 취업자 당 농업소득은 2000~02년에 평균 715만 원에서 2010년에 개도국과 선진국의 가정아래 각각 964만 원과 705만 원을 기록할 것으로 전망됨.
  - 농업 취업자 당 직접지불 규모는 각각 50만 원과 237만 원에 이를 것으로 전망됨.
  - 이에 따라 비농업 취업자와 상대소득을 유지하기 위한 농업 취업자 당 신소득 소요액은 개도국의 경우 252만 원, 선진국의 경우 324만 원으로 산출됨.

< 농업 취업자 당 신소득 소요액 규모(만원/명) >



- 개도국과 선진국의 가정아래 전체 신소득 소요액은 각각 3조 8,590억 원과 4조 9,573억 원에 이를 것으로 전망됨.

< 농업소득과 직접지불 및 신소득 소요액 규모 >

연도	시나리오	농업 취업자 (1,000명)	신소득 소요액 (억원)	직접지불 (억원)	농업소득 (억원)
2002	-	1,999	-	-	144,307
2010	개도국	1,531	38,590	7,720	147,505
	선진국	1,531	49,573	36,358	107,884

## 네덜란드의 가축분뇨 관리정책

### □ 단계적이고 체계적인 정책 추진

- 네덜란드 정부는 1984년 이래로 농업생산으로부터 무기물(mineral) 유출을 줄이기 위한 단계적 정책을 추진해오고 있고, 최근에는 가축분뇨처리정책으로부터 무기물관리정책(mineral policy)으로 전환하여 질소와 인산의 환경오염부하를 줄이는데 초점을 두고 있음.
- 가축분뇨처리 대책의 발전과정
  - ① 1단계(1984-1990)는 1986년에 가축분뇨 생산권(manure production right)을 도입하여 분뇨발생량을 안정화시켰고, 자체 생산한 축분 퇴비를 자신의 밭에 모두 사용할 수 있을 만큼 농장규모가 큰 경우에 한하여 퇴비생산의 증가를 인정함. 토양에 대한 영양분의 투입량이 산출물에 의해 흡수되는 양과 일치하도록 퇴비의 최대허용 시비량을 차츰 감소시킴.
  - ② 2단계(1990-1995)에는 농업생산에서 무기질의 유출을 줄이는 단계로, 이를테면 경지 단위면적당(ha) 가축분뇨의 인성분 사용량을 규제하는 표준안을 도입. 퇴비 살포량을 더욱 감소시키고 겨울철에 퇴비를 시용할 수 없는 기간을 더욱 늘렸음. 이밖에도 비료의 시용량 감소, 사료급여 방법의 개선, 사료 구성의 최적화를 통하여 무기질 투입을 감소시킬 수 있는 방안이 강구되었음.
- 2단계의 종료시점에 이르러 양돈과 양계의 사육두수 규모는 동결되었고, 가축분뇨처리에 있어서 ha당 인산의 시용 기준은 크게 줄어들어 옥수수 경작지의 경우 1987년의 250kg에서 1998년에는 120kg으로 감소함. 이러한 제도의 정책적 효과는 질소 유출량은 1985년 대비 약 15% 정도 감소하였고, 암모니아 유출은 1980년 대비 20% 정도 감소하였으며, 인산은 1987년 대비 25% 정도 감소한 것으로 나타남.

- ③ 3단계(1995-2008/2010)는 농업에서 무기질의 투입과 산출을 균형시키는 네덜란드 가축분뇨의 궁극적 목적을 달성하는데 있음. 즉, 환경적으로 수용할만한 수준으로 질소와 인산의 감소시키는 것이며, 특히 이 기간 중에 질산염 지령(Nitrate Directive)의 목적을 달성하는 기간임.
- 3단계에는 질소와 인산의 양분균형을 목표로 개별 농장의 특수한 사정이 고려될 수 있도록 경영 및 회계적 수단에 의해 양분의 투입-산출 균형이 이루어 질 수 있도록 무기물산정제도를 도입하여 운영해오고 있음.

#### □ 최근의 가축분뇨관리 정책

##### < 네덜란드의 물질균형시스템 운영개요 >

- ◇ 모든 농가는 무기물 산정제도에 참여 의무
- ◇ 축산농가와 분뇨처리업자간의 가축분뇨 처리계약 체결
- ◇ 가축분뇨 시장의 수급균형을 위한 농가별 가축사육 쿼터제 운용
- ◇ 가축 사육규모를 확대하는 경우 가축생산권 구입 필요

- 가축분뇨 계약제도와 가축판매가격
  - 2002년부터 가축분뇨처리 계약제도가 도입되어 분뇨 양이 과잉인 축산농가는 분뇨처리를 수용 가능한 농가나 분뇨처리업자와 계약해야 함. 이러한 방식으로 과잉인 분뇨를 전부 처리하지 않는 농가는 가축두수의 삭감 또는 폐업의 선택에 직면하게 됨.
  - 현재 양축 규모에서 사육두수(양돈의 경우)를 늘리는 경우 우선 돼지생산권(pig production right)을 구입해야 함. 돼지생산권의 가격은 육성돈의 경우 두당 160유로(약 216,000원), 모돈의 경우 두당 300유로(약 405,000원)로 사육 규모 확대를 위해서는 상당한 비용을 부담해야 함.

- 2002년부터 모든 농가는 반드시 의무적으로 무기물산정제도(Mineral Accounting System, MINAS)에 참여해야 함.
- 분뇨의 처리 계약제도의 운용 방식
- 네덜란드 정부는 효과적인 가축분뇨 관리를 위해 가축분뇨의 배출량을 경지면적의 수용 범위로 한정시키기 위한 수단을 마련하였음. 이는 일정 경지면적에 가축분뇨 처리량 기준을 설정하였음. 질소의 경우 ha당 170kg 이내 시용으로 한정하였음.
  - 가축분뇨를 과잉으로 배출한 축산농가는 반드시 경종농가나 분뇨처리업자와의 계약에 의하고 과잉분을 처리한 하는 것이 의무임.
  - 가축분뇨처리를 위한 계약을 맺기 전에 사육하는 가축사육두수와 하루 얼마만큼의 질소가 배출되고 있는지를 계산한 필요가 있음.
- 가축사육두수 감축정책
- 가축분뇨 시장의 공급과 수요를 균형시키는 중요한 정책수단으로 가축사육 두수를 조절하는 방안으로 농가별 쿼터시스템을 도입하였음.
  - 양축농가가 사육규모를 증가시키는 경우 반드시 가축생산권을 매입하도록 하였음. 정부는 분뇨발생량을 줄이기 위해 가축생산권을 적극 매입하려는 방침아래 돼지생산권의 10% 감축 목표안을 수립하여 추진해오고 있음.
- 가축분뇨 살포를 위한 농경지와 연계한 분뇨처리 정책
- 2003년으로부터 네덜란드의 경우 양축농가는 분뇨를 처리할 수 있는 충분한 토지를 갖지 않으면 축산경영이 지속될 수 없음. 만약 분뇨의 배출량이 투입양의 기준을 초과하는 경우에는 그 과잉분을 분뇨한 농장으로 인도하느냐, 아니면 가공하여 유기질 비료로 수출을 추진함.

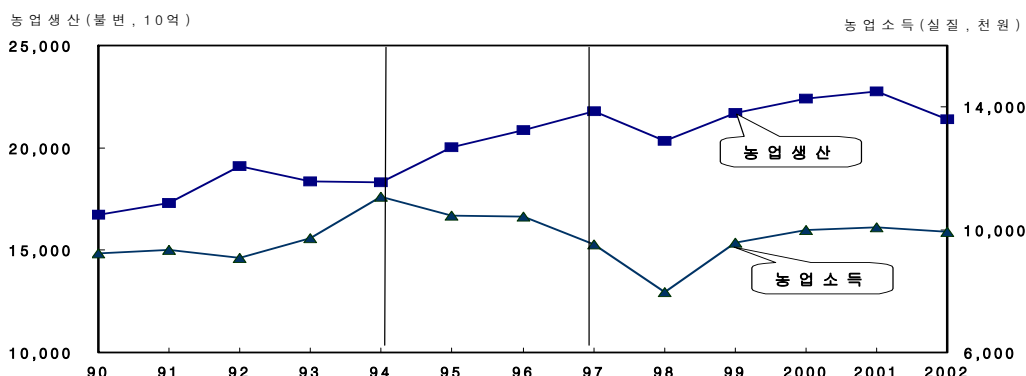


## ○ 정책 효과

- 돼지생산권의 개념을 도입함으로써, 2002년 가축분뇨시장에서 1,400만kg의 인산잉여를 막기 위해 돼지생산권의 수를 1995년대비 1998년에는 10% 2000년까지 20% 감축하였음.
- 무기물기장제도의 효과 분석을 위해 시뮬레이션 분석을 실시한 결과 농가수준의 총질소 잉여분은 1986년에 385kg에서 2008년 후에는 180kg 정도로 예측되어 약 53%의 감축하는 것으로 나타남. 또한 지표수의 질소방출은 약 38% 줄어드는 것으로 추정되고 있고, 평균적인 지하수의 질산염 농도는 약 60%정도 줄어드는 것으로 분석(LEI)

[ 부 표 ]

<그림 1> 농업생산과 농업소득 추이



<표 1> 농가소득 추이(명목)

단위: 천원, %

	1992	1995	1998	2000	2001	2002	증 감	
							금액	%
농 가 소 득	14,505 (10.7)	21,803 (7.3)	20,494 (-12.7)	23,072 (3.4)	23,907 (3.6)	24,475	568	2.4
○ 농 업 소 득	7,356	10,469	8,955	10,897	11,267	11,274	7	0.1
○ 농 외 소 득	4,424	6,931	6,976	7,432	7,829	8,140	311	4.0
○ 이 전 수 입	2,726	4,403	4,563	4,743	4,811	5,060	249	5.2

주: ( )는 전년비임

자료: 통계청, 『농가경제통계』

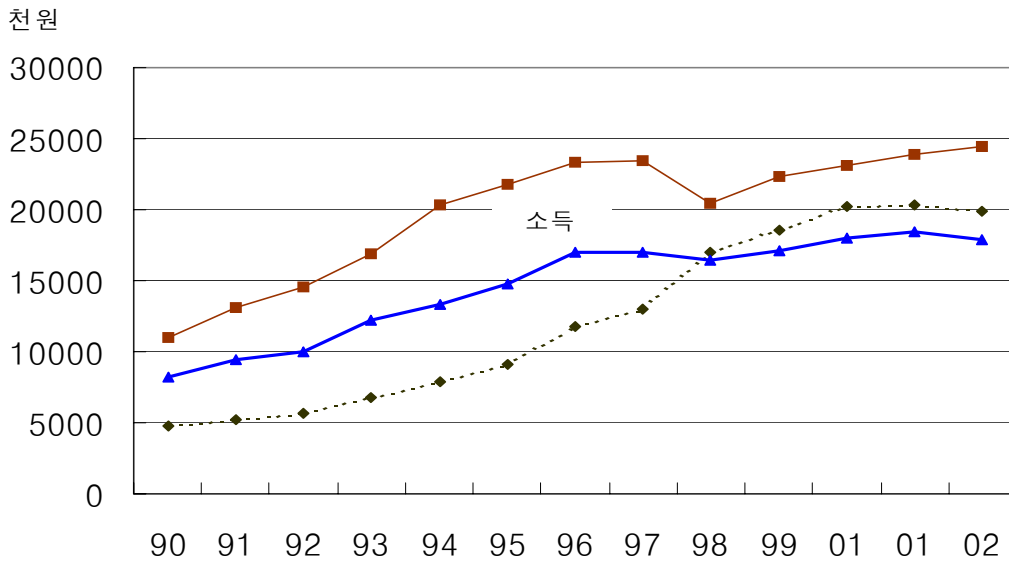
<표 2> 농가소득 및 농업소득 연평균 증감율별 농가분포('98~'02)

단위 : 호수, (%)

	-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 원자료 재집계

<그림 2> 농가부채의 증가 추이



<표 3> 5년간 부채증감별 · 경지규모별 농가분포('98~'02)

	0.5ha미만	0.5~1ha	1 ~ 2	2 ~ 3	3 ~ 5	5ha 이상	계
1천만원 이상 감소	31 (10.4)	58 (12.3)	92 (11.6)	66 (16.7)	59 (20.0)	23 (23.5)	329 (14.0)
2백~1천만원 감소	43 (14.4)	81 (17.2)	148 (18.7)	70 (17.7)	44 (14.9)	12 (12.2)	398 (17.0)
2백만원 미만 감소	47 (15.8)	104 (22.1)	130 (16.5)	45 (11.4)	26 (8.8)	4 (4.1)	356 (15.2)
2백만원 미만 증가	109 (36.6)	114 (24.2)	161 (20.4)	40 (10.1)	17 (5.8)	3 (3.1)	444 (18.9)
2백~1천만원 증가	37 (12.4)	51 (10.8)	104 (13.2)	63 (15.9)	41 (13.9)	6 (6.1)	302 (12.9)
1천만원 이상 증가	31 (10.4)	63 (13.4)	155 (19.6)	112 (28.3)	108 (36.6)	50 (51.0)	519 (22.1)
계	298 (100.0)	471 (100.0)	790 (100.0)	396 (100.0)	295 (100.0)	98 (100.0)	2348 (100.0)

**<표 4> 단기지급능력 지표별 농가분포**

단위: %

	단기 지급능력 부족 농가			지급능력 양호	합 계
	영농수지 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

주: 2001년과 2002년에는 원금상환은 연초 중장기부채의 10%를 상환한 것으로 가정

**<표 5> 소득증감율별 · 부채증감규모별 농가분포**

	5년간 농가소득 증감율('98~'02)						계
	50%이상 감소	10~50% 감소	10%미만 감소	10%미만 증가	10~50% 증가	50%이상 증가	
1천만원 이상 감소	44 (34.0)	65 (24.0)	10 (8.3)	18 (10.4)	73 (29.4)	119 (34.6)	329 (14.0)
2백~1천만원 감소	39 (27.9)	87 (31.2)	21 (17.4)	32 (18.5)	102 (41.5)	117 (31.6)	398 (17.0)
2백만원미만 감소	35 (13.0)	85 (15.6)	25 (20.7)	21 (12.1)	76 (15.4)	114 (15.3)	356 (15.2)
2백만원 미만 증가	55 (20.4)	118 (21.6)	29 (24.0)	33 (19.1)	91 (18.4)	118 (15.9)	444 (18.9)
2백~1천만원 증가	24 (8.9)	79 (14.5)	14 (11.6)	28 (16.2)	65 (13.2)	92 (12.4)	302 (12.9)
1천만원 증가	73 (27.0)	112 (20.5)	22 (18.2)	41 (23.7)	87 (17.6)	184 (24.7)	519 (22.1)
계	270 (100.0)	546 (100.0)	121 (100.0)	173 (100.0)	494 (100.0)	744 (100.0)	2,348 (100.0)

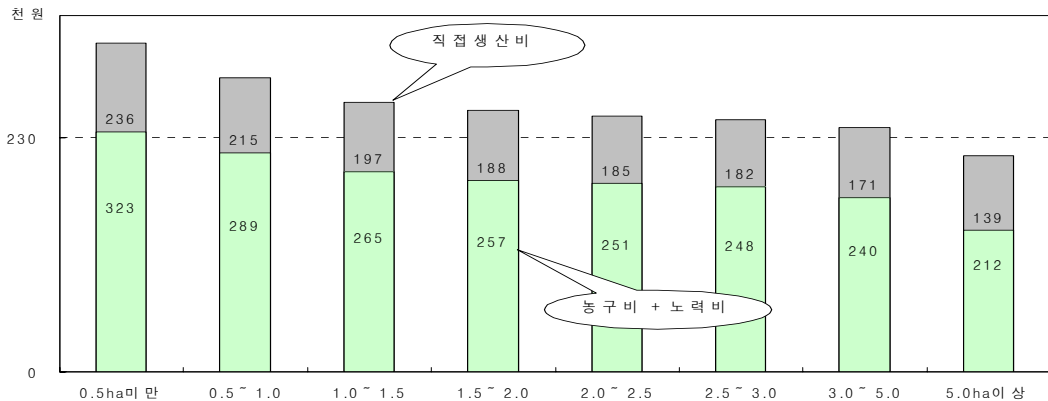
<표 6> 부채증감규모('98~'02)와 부채비율별('02) 농가분포

	'02년 말 부채비율(부채/자산)				계
	20% 미만	20~40%	40~70%	70%이상	
<b>부채 감소 농가</b>	<b>932</b> ( 54.8)	<b>93</b> ( 25.7)	<b>38</b> ( 21.8)	<b>20</b> ( 18.2)	<b>1,083</b> ( 46.1)
1,000만원 이상	264 ( 15.5)	45 ( 12.4)	12 ( 6.9)	8 ( 7.3)	329 ( 14.0)
200~1,000만원	334 ( 19.6)	38 ( 10.5)	19 ( 10.9)	7 ( 6.4)	398 ( 17.0)
200만원 미만	334 ( 19.6)	10 ( 2.8)	7 ( 4.0)	5 ( 4.5)	356 ( 15.2)
<b>부채 증가 농가</b>	<b>770</b> ( 45.2)	<b>269</b> ( 74.3)	<b>136</b> ( 78.2)	<b>90</b> ( 81.8)	<b>1,265</b> ( 53.9)
200만원 미만	423 ( 24.9)	14 ( 3.9)	4 ( 2.3)	3 ( 2.7)	444 ( 18.9)
200~1,000만원	212 ( 12.5)	59 ( 16.3)	23 ( 13.2)	8 ( 7.3)	302 ( 12.9)
1,000만원 이상	135 ( 7.9)	196 ( 54.1)	109 ( 62.6)	79 ( 71.8)	519 ( 22.1)
<b>계</b>	<b>1,702</b> (100.0)	<b>362</b> (100.0)	<b>174</b> (100.0)	<b>110</b> (100.0)	<b>2,348</b> (100.0)

<표 7> '98~'02년간 가계수지 적자 회수와 부채비율별('02) 농가분포

가계수지 적자 연수	부채비율						계
	10% 미만	10~20%	20~40%	40~70%	70~100%	100% 이상	
0 회	371 ( 27.4)	79 ( 22.6)	83 ( 22.9)	25 ( 14.4)	4 ( 5.7)	3 ( 7.5)	565(24.1)
1	385 ( 28.5)	95 ( 27.1)	100 ( 27.6)	49 ( 28.2)	11 ( 15.7)	5 ( 12.5)	645(27.5)
2	285 ( 21.1)	81 ( 23.1)	75 ( 20.7)	40 ( 23.0)	17 ( 24.3)	8 ( 20.0)	506(21.6)
3	172 ( 12.7)	54 ( 15.4)	47 ( 13.0)	32 ( 18.4)	19 ( 27.1)	8 ( 20.0)	332(14.1)
4	102 ( 7.5)	35 ( 10.0)	33 ( 9.1)	19 ( 10.9)	11 ( 15.7)	8 ( 20.0)	208( 8.9)
5	37 ( 2.7)	6 ( 1.7)	24 ( 6.6)	9 ( 5.2)	8 ( 11.4)	8 ( 20.0)	92( 3.9)
총합	1,352(100.0)	350(100.0)	362 (100.0)	174 (100.0)	70 (100.0)	40 (100.0)	2,348(100)

<그림 3> 벼농사 경영규모별 직접생산비(2002년)

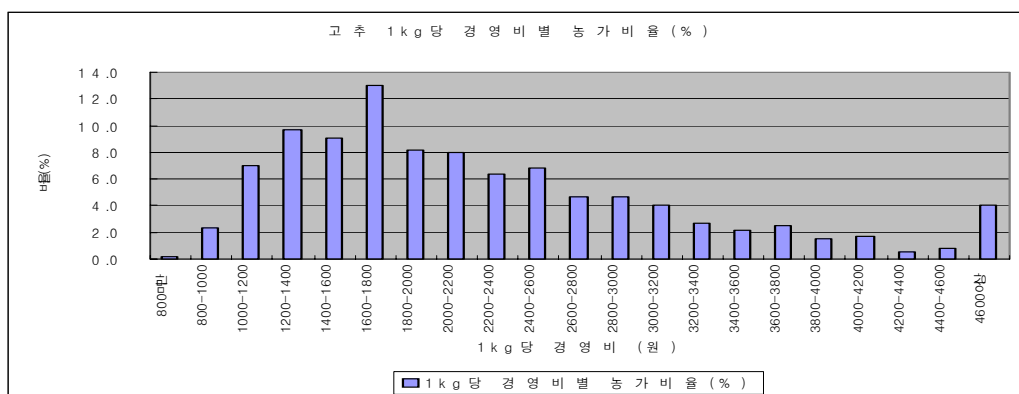


**<표 8> 벼농사 경영규모별 소득 분석(2002년)**

단위: 천원/10a

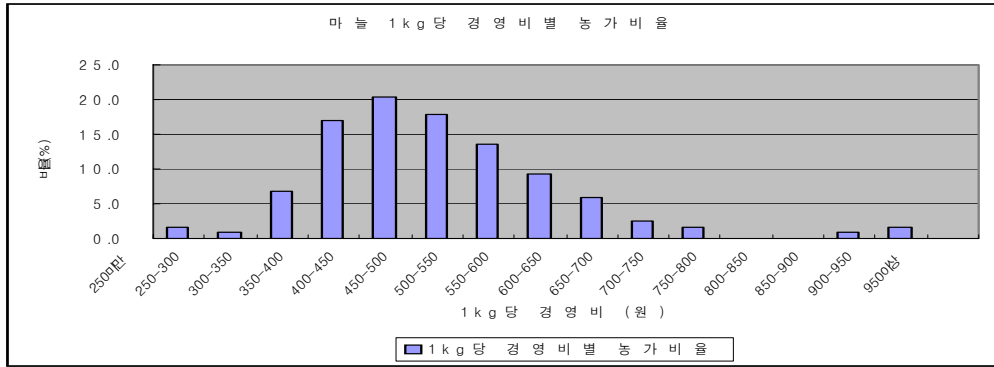
구 분	0.5ha 미만	0.5~ 1.0	1.0~ 1.5	1.5~ 2.0	2.0~ 2.5	2.5~ 3.0	3.0~ 5.0	5.0ha 이상
10a당 조수입	1,057 (100)	1,054 (99.7)	1,040 (98.4)	1,070 (101.2)	1,076 (101.8)	1,068 (101.0)	1,071 (101.3)	1,112 (105.2)
10a당 생산비	572 (100)	535 (93.5)	527 (92.1)	513 (89.7)	521 (90.6)	524 (90.6)	525 (91.8)	494 (86.4)
○ 직접생산비	323	288	264	255	247	243	231	205
- 농 구 비	101	91	83	77	76	72	67	49
- 노 력 비	134	124	113	109	106	105	97	86
○ 간접생산비	249	247	263	258	274	281	294	289
10a당 경영비	269 (100)	267 (99.3)	274 (101.8)	272 (101.1)	292 (108.5)	283 (105.2)	300 (111.5)	329 (122.3)
10a당 순수익	485	519	513	557	555	544	545	617
10a당 소득	788 (100)	788 (100)	766 (97.2)	799 (101.4)	783 (99.4)	785 (99.6)	771 (97.8)	782 (99.2)
80kg당 생산비	95.7 (100)	91.8 (95.9)	88.5 (92.5)	84.6 (88.4)	85.5 (89.3)	83.6 (87.3)	84.0 (87.7)	83.1 (86.8)
○ 직접생산비	54.0	49.4	44.3	42.0	40.5	38.7	37.0	34.5
○ 간접생산비	41.7	42.4	44.1	42.6	45.0	44.8	47.0	48.7

자료: 통계청, 『농산물생산비통계』

**<그림 4> 고추 경영비 분포와 농가 비율(2002년)**

주: 경영규모별 고추 1kg 당 경영비: 0.1ha미만 2,949원, 0.1~0.3ha 2,259원, 0.3~0.5ha 2,193원, 0.5~1.0ha 2,127원

<그림 5> 마늘 경영비 분포와 농가 비율(2002년)



주: 경영규모별 마늘 1kg 당 경영비: 0.1ha미만 515원, 0.1~0.3ha 488원, 0.3~0.5ha 494원, 0.5~1.0ha 448원, 1ha 이상 415원

<표 9> 논 경영규모별 농가 및 면적의 누적분포

단위: %

경영규모	1990		1995		2000	
	호수	면적	호수	면적	호수	면적
실수합계	1,508천호	1,194천ha	1,205천호	1,054천ha	1,078천호	999천ha
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0.5ha 이상	59.6	84.3	58.8	85.6	57.8	86.2
1.0ha 이상	25.7	53.1	27.4	59.4	27.2	61.6
1.5ha 이상	10.7	29.9	13.8	40.2	15.4	45.7
2.0ha 이상	4.7	16.9	7.4	27.6	8.4	32.3
3.0ha 이상	1.2	6.2	2.8	14.8	3.8	20.0

자료: 통계청, 「농업총조사」

<표 10> 밭 경영규모별 농가 및 면적의 누적분포

단위: %

경영규모	1990		1995		2000	
	호수	면적	호수	면적	호수	면적
실수합계	1,469천호	613천ha	1,254천호	604천ha	1,202천호	604천ha
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0.5ha 이상	24.7	61.8	28.6	68.1	27.7	70.5
1.0ha 이상	7.9	33.2	10.7	41.3	10.6	45.2
1.5ha 이상	3.3	19.6	5.0	26.8	5.9	33.4
2.0ha 이상	1.6	12.6	2.5	18.0	3.2	24.0
3.0ha 이상	0.6	6.8	1.0	10.3	1.5	15.8

&lt;표 11&gt; 경영규모별 농가수 및 면적 누적분포

단위: %

연도	1990		1995		2000	
	호수 비율	면적 비율	호수 비율	면적 비율	호수 비율	면적 비율
논 2ha 이상	4.7	16.9	7.4	27.6	8.4	32.3
밭 1ha 이상	7.9	33.2	10.7	41.3	10.6	45.2
과수원 1ha 이상	10.5	38.2	13.6	42.9	14.1	44.3
시설 2천평 이상	6.1	25.5	12.4	38.3	10.5	47.1

연도	1990		1995		2000	
	호수 비율	두수 비율	호수 비율	두수 비율	호수 비율	두수 비율
한우 20두 이상	1.1	14.1	4.4	28.6	6.5	49.9
젖소 50두 이상	1.7	8.7	6.0	18.9	26.4	54.1
돼지 1천두 이상	0.2	13.3	2.2	27.7	9.8	62.1
닭 1만수 이상	1.8	59.2	3.1	76.8	2.7	94.1

&lt;표 12&gt; 경영주연령별 경지규모별 농가수(2000년)

단위 : 호, %

	0.5ha미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-4.0	4.0-5.0	5.0-7.0	7.0-10.0	10ha이상	합 계
30세 미만	2,563 (0.19)	1,755 (0.13)	919 (0.07)	606 (0.04)	350 (0.03)	236 (0.02)	277 (0.02)	121 (0.01)	119 (0.01)	58 (0.0)	29 (0.0)	7,033 (0.51)
30-34	7,528 0.55	5,684 0.42	2,985 0.22	2,030 0.15	1,075 0.08	854 0.06	929 0.07	462 0.03	427 0.03	219 0.02	141 0.01	22,334 1.63
35-39	18,216 1.33	14,532 1.06	8,257 0.6	5,714 0.42	3,369 0.25	2,531 0.18	2,988 0.22	1,507 0.11	1,385 0.10	670 0.05	361 0.03	59,530 4.35
40-44	30,227 2.21	25,185 1.84	15,526 1.13	11,101 0.81	6,834 0.50	5,151 0.38	6,355 0.46	3,069 0.22	2,734 0.20	1,259 0.09	746 0.05	108,187 7.9
45-49	34,027 2.48	29,718 2.17	18,855 1.38	13,473 0.98	8,303 0.61	6,127 0.45	6,782 0.5	3,170 0.23	2,673 0.20	1,189 0.09	567 0.04	124,884 9.12
50-54	40,514 2.96	37,952 2.77	25,057 1.83	17,724 1.29	10,575 0.77	7,236 0.53	7,489 0.55	3,326 0.24	2,504 0.18	990 0.07	495 0.04	153,862 11.24
55-59	50,828 3.71	50,299 3.67	33,601 2.45	22,509 1.64	12,604 0.92	7,735 0.56	7,106 0.52	2,769 0.2	1,995 0.15	718 0.05	388 0.03	190,552 13.92
60-64	70,015 5.11	73,196 5.35	48,072 3.51	28,818 2.1	14,392 1.05	7,637 0.56	6,423 0.47	2,199 0.16	1,503 0.11	484 0.04	295 0.02	253,034 18.48
65-69	76,040 5.55	70,926 5.18	39,616 2.89	19,676 1.44	8,594 0.63	4,079 0.3	3,097 0.23	1,033 0.08	711 0.05	259 0.02	121 0.01	224,152 16.37
70-74	59,445 4.34	43,112 3.15	17,947 1.31	7,286 0.53	2,865 0.21	1,357 0.10	1,003 0.07	354 0.03	250 0.02	99 0.01	44 0.0	133,762 9.77
75세 이상	51,202 3.74	26,296 1.92	8,644 0.63	3,118 0.23	1,273 0.09	613 0.04	454 0.03	155 0.01	135 0.01	51 0.0	27 0.0	91,968 6.72
합 계	440,605 32.18	378,655 27.65	219,479 16.03	132,055 9.64	70,234 5.13	43,556 3.18	42,903 3.13	18,165 1.33	14,436 1.05	5,996 0.44	3214 0.23	1,369,298 100.0

주: 경지 있는 농가만 집계

자료: 농업총조사 원자료 재집계



**<표 13> 경영주연령별 경지규모별 경지면적(2000년)**

단위 : ha, %

	03ha미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-4.0	4.0-5.0	5.0-7.0	7.0-10.0	10ha이상	합 계
30 세	736 (0.05)	1,331 (0.08)	1,137 (0.07)	1,062 (0.07)	787 (0.05)	648 (0.04)	962 (0.06)	540 (0.03)	699 (0.04)	492 (0.03)	504 (0.03)	8,898 (0.56)
30-34	2,150 0.13	4,250 0.27	3,721 0.23	3,563 0.22	2,411 0.15	2,346 0.15	3,208 0.20	2,082 0.13	2,533 0.16	1,826 0.11	2,085 0.13	30,176 1.88
35-39	5,218 0.33	10,965 0.68	10,293 0.64	10,003 0.62	7,562 0.47	6,959 0.43	10,349 0.65	6,783 0.42	8,220 0.51	5,568 0.35	5,443 0.34	87,362 5.45
40-44	8,685 0.54	19,015 1.19	19,399 1.21	19,448 1.21	15,346 0.96	14,150 0.88	22,005 1.37	13,782 0.86	16,122 1.01	10,425 0.65	11,291 0.70	169,667 10.59
45-49	9,908 0.62	22,451 1.40	23,557 1.47	23,579 1.47	18,645 1.16	16,827 1.05	23,475 1.47	14,215 0.89	15,738 0.98	9,851 0.61	8,614 0.54	186,861 11.66
50-54	11,850 0.74	28,673 1.79	31,302 1.95	30,989 1.93	23,710 1.48	19,847 1.24	25,841 1.61	14,875 0.93	14,665 0.92	8,188 0.51	7,224 0.45	217,164 13.55
55-59	15,113 0.94	37,992 2.37	41,820 2.61	39,252 2.45	28,184 1.76	21,193 1.32	24,423 1.52	12,339 0.77	11,731 0.73	5,949 0.37	5,841 0.36	243,837 15.22
60-64	20,969 1.31	55,124 3.44	59,678 3.72	50,083 3.13	32,104 2.00	20,901 1.30	22,022 1.37	9,800 0.61	8,800 0.55	4,005 0.25	4,359 0.27	287,845 17.96
65-69	22,478 1.40	53,052 3.31	48,856 3.05	34,044 2.12	19,151 1.20	11,127 0.69	10,603 0.66	4,616 0.29	4,191 0.26	2,138 0.13	2,025 0.13	212,280 13.25
70-74	16,901 1.05	31,643 1.97	21,923 1.37	12,558 0.78	6,361 0.40	3,705 0.23	3,438 0.21	1,568 0.10	1,482 0.09	827 0.05	750 0.05	101,155 6.31
75 세 이 상	13,785 0.86	18,964 1.18	10,521 0.66	5,382 0.34	2,839 0.18	1,678 0.10	1,568 0.10	693 0.04	799 0.05	409 0.03	472 0.03	57,109 3.56
합 계	127,793 7.98	283,460 17.69	272,207 16.99	229,963 14.35	157,100 9.80	119,380 7.45	147,895 9.23	81,293 5.07	84,980 5.30	49,677 3.10	48,606 3.03	1,602,354 100.00

**<표 14> 시장개방 영향(쌀)**

		채배면적 (천ha)	농판가격 (천원/80kg)	쌀 소득 (10억원)	10a당 소득 (천원)
2002		1,053	153.7	7,225	686.0
2005		980	153.3	6,944	713.5
2010	개도국	836 (△2.8)	145.7 (△0.7)	5,894 (△2.5)	705.2 (0.3)
	선진국	776 (△3.7)	96.9 (△5.6)	3,175 (△9.8)	409.1 (△6.3)

주: ( )안은 2002년 대비 연평균 증감률(%)

**<표 15> 시장개방 영향(양념채소, 특작)**

<선진국 대우, 평균감축률 60% 적용시>

	관세감축(%)		재배면적(ha)			10a당 소득(만원)		
	2004	2010	2004	2010	증감률	2004	2010	증감률
고 추	270.0	108.0	59,138	44,695	-24.4	88	54	-38.6
마 늘	360.0	144.0	29,505	23,267	-21.1	74	63	-14.9
양 파	135.0	54.0	14,379	17,843	24.1	124	105	-15.3
참 깨	630.0	252.0	37,942	35,163	-7.3	35	34	-2.9
인 삼	222.8	89.1	14,047	12,172	-13.3	178	170	-4.5

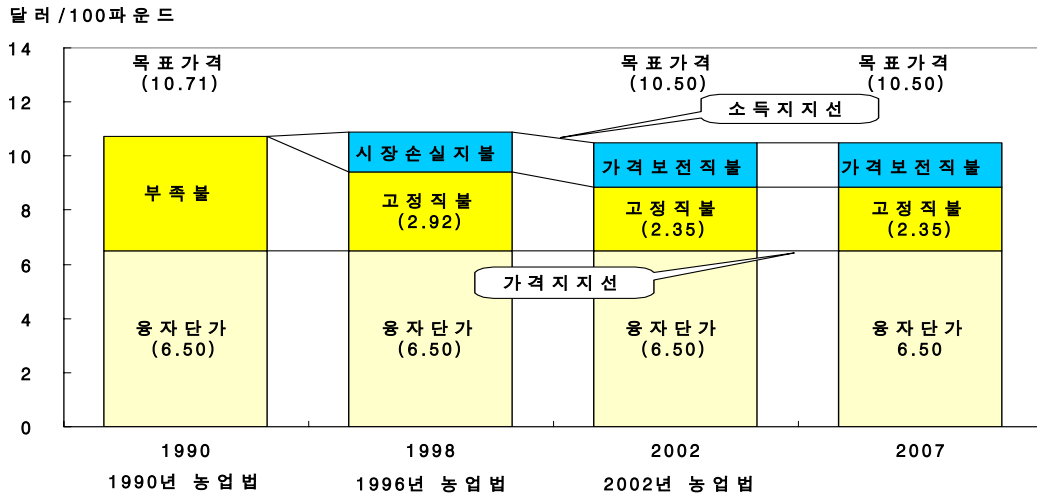
<개도국지위 유지, 최소감축률 30% 적용시>

	관세감축(%)		재배면적(ha)			10a당 소득(만원)		
	2004	2010	2004	2010	증감률	2004	2010	증감률
고 추	270.0	229.5	59,138	52,189	-11.8	88	81	-8.0
마 늘	360.0	306.0	29,505	26,020	-11.8	74	87	17.6
양 파	135.0	114.8	14,379	17,229	19.8	124	113	-8.9
참 깨	630.0	535.5	37,942	35,163	-7.3	35	34	-2.9
인 삼	222.8	189.4	14,047	12,189	-13.2	178	176	-1.1

<관세감축 순효과 : 현행관세를 지속시와 60% 관세감축시 비교>

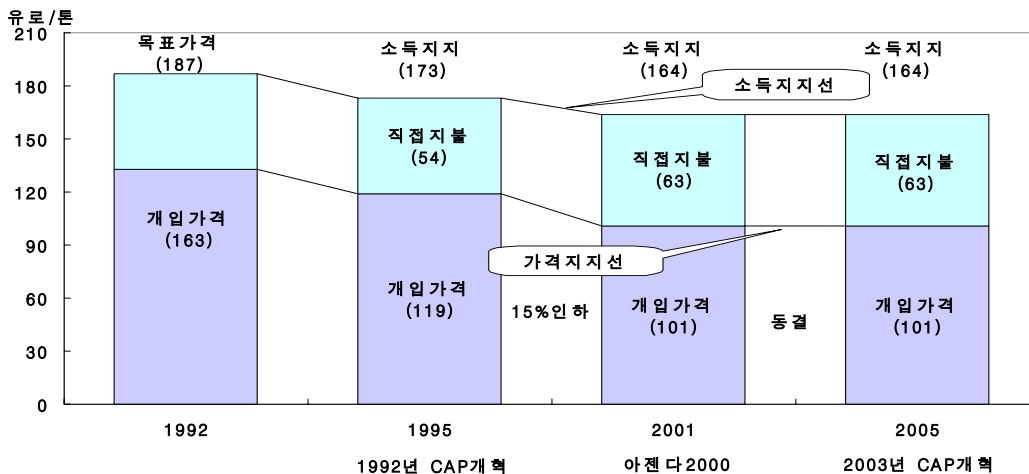
	재배면적 (ha, 2010년)			10a당 소득 (만원, 2010년)		
	현행관세	60%감축	차이	현행관세	60%감축	차이
고 추	54,787	44,695	10,092	91	54	37
마 늘	26,905	23,267	3,638	97	63	34
양 파	16,991	17,843	-852	116	105	11
참 깨	35,163	35,163	0	34	34	0
인 삼	12,196	12,172	24	178	170	8

<그림 6> 미국의 쌀가격소득지지 추이(1990~2007)



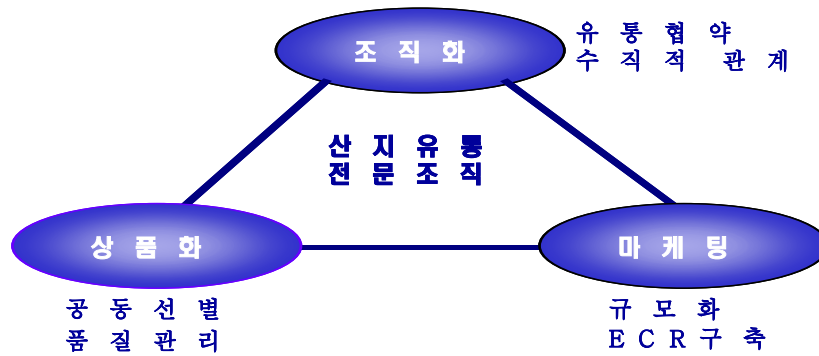
주: ○ 용자제도에 의하여 농가수취가격 지지  
 - 쌀의 용자단가 : 1990년이후 6.50 달러/100파운드 유지  
 ○ 농가의 소득목표를 제시하고, 직접지불로서 보장  
 - 쌀의 목표가격 : 10.71 달러/100파운드(1990) → 10.50(2002) → 10.50(2007)

<그림 7> EU 곡물 가격소득지지 추이(1992~2005)

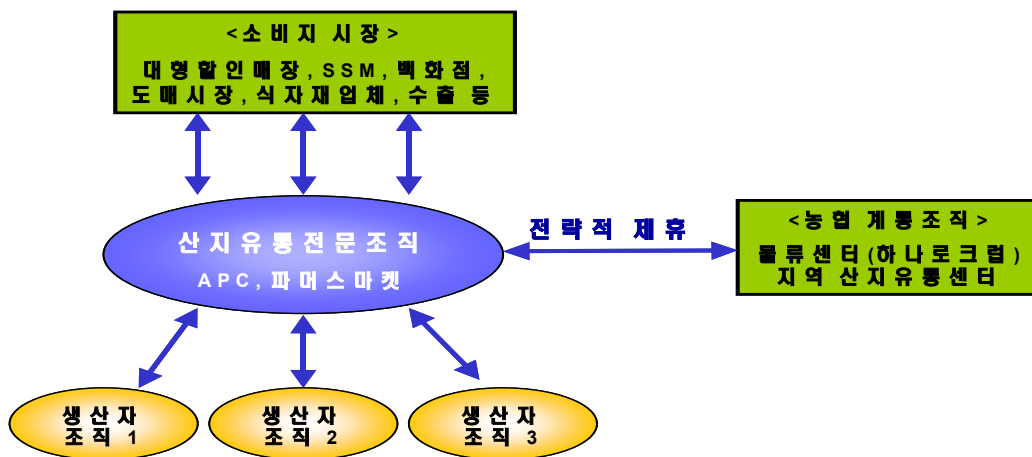


주: ○ 개입가격에 의한 수매제도로써 농가수취가격 지지  
 - 곡물의 개입가격은 단계적 인하 : 163 유로/톤(1992) → 101(2005)  
 ○ 직접지불로서 소득지지 목표 제시  
 - 곡물의 소득지지 수준 : 173 유로/톤(1995) → 164(2005)

<그림 8> 산지유통혁신 3대요소



<그림 9> 산지유통전문조직의 네트워크



<표 16> 정부 예산대비 농림부문 연구개발 예산 추이(2000~2002년)

단위 : 억원, %

구	분	2000년	2001년	2002년
국가 전체	정부총예산(A)	86조4,740	99조1,801	105조8,767
	R&D예산(B)	3조7,495	4조4,853	5조1,583
	비중(B/A)	4.3	4.5	4.9
농림 부문	농림총예산(C)	8조3,648	8조8,100	9조1,095
	R&D예산(D)	2,636	2,948	3,199
	비중(D/C)	3.2	3.3	3.5

**<표 17> 정부 예산대비 농림부문 연구개발 예산 추이(2000~2002년)**

단위 : 억원

기관	사업명	투자계획				
		계	'05	'06	'07	'08~'14
농림부	농림기술개발사업	13,296	757	850	1,000	10,689
농촌진흥청	농업과학기술개발사업	66,974	3,068	3,565	4,119	56,222
산림청	임업과학기술개발사업	3,340	185	215	255	2,685

**<표 18> 각 부처 연구관리평가 전담기관 비교(2002년 기준)**

구분	농림부	과학기술부	정보통신부	산업자원부	보건복지부	환경부
정책부서	농업기술지원과	연구개발기획과	기술정책과	산업기술정책과	보건산업정책과	환경기술과
전문기관	농림기술관리센터	한국과학기술기획평가원	정보통신연구진흥원	한국산업기술평가원	한국보건산업진흥원	한국환경기술진흥원
설립근거	농업·농촌기본법	과학기술혁신특별법	정보화촉진기본법	산업기술기반조성법	보건의료기술진흥법	환경기술개발및지원법
설립	1995. 9	1999. 2	1999. 1	1999. 3	2000. 1	2000. 8
예산	465억	4,404억	1조4,741억	8,889억	455억	968억
	14억	210억	184억	170억	85억	32억
운영사업	농림기술개발사업	특정연구개발사업 외 4개사업	기술개발사업 외 6개사업	공통핵심기술 외 14개사업	보건의료기술연구개발 외 4개사업	차세대핵심환경기술개발사업

주: 이 밖에도 건설교통부는 「한국건설교통기술평가원」을 설립(2003)하였으며, 문화관광부는 「한국문화컨텐츠진흥원」을 설립(2002)·운영중임

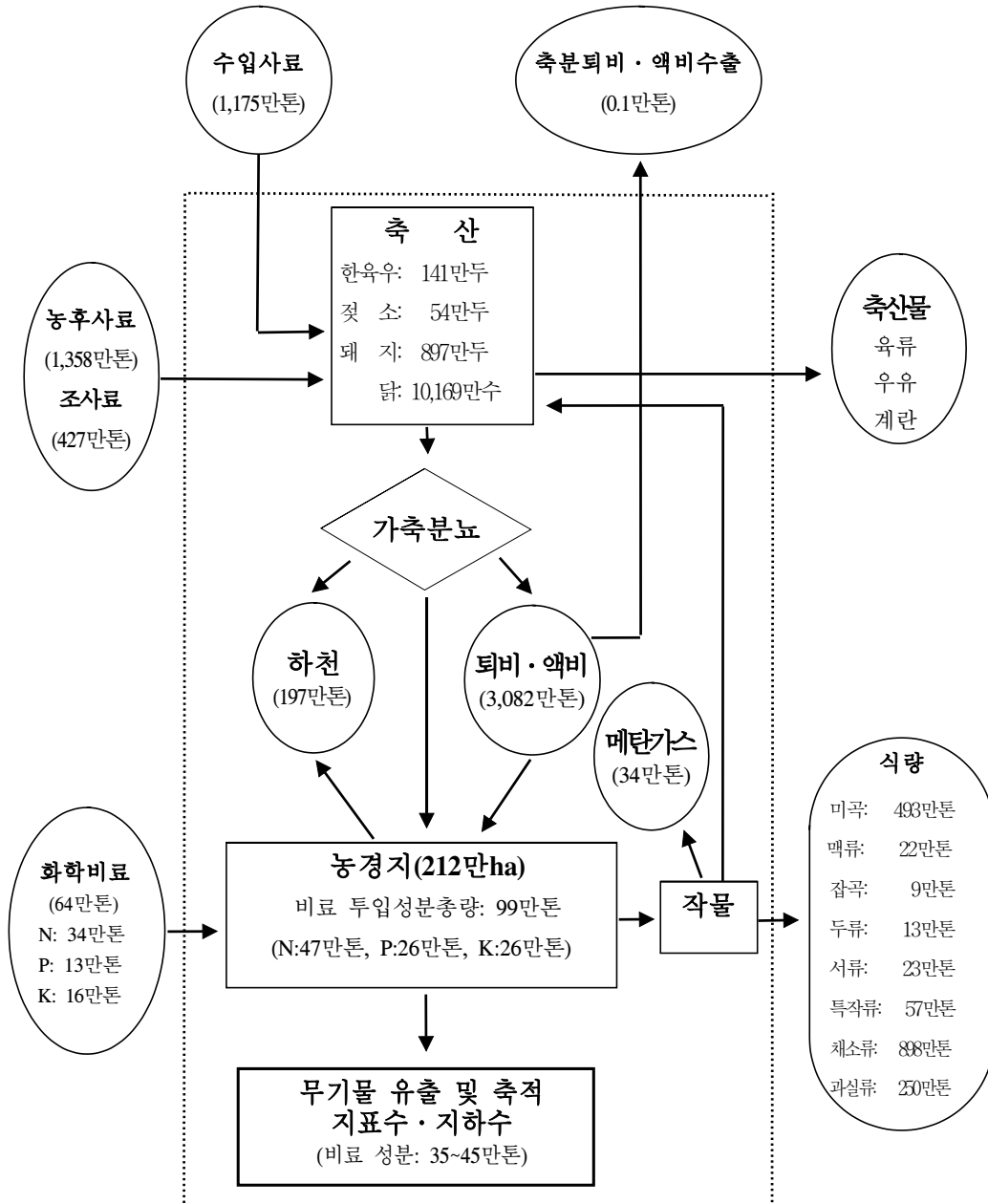
**<표 19> 농식품 안전관리기관과 관계법령**

농식품 종류	관리기관	관계법령
축산가공식품	농림부	축산물가공처리법
밀가루 등	농림부	농산물품질관리법
먹는 물	환경부	먹는물관리법
주류	국세청	주세법
국산 어류 및 수산물	해양수산부	수산물관리법, 수산물검사법
소금	산업자원부	염관리법
학교급식	교육인적자원부	학교급식법
상기 식품 이외의 모든식품	보건복지부(식약청)	식품위생법

**<표 20> 주요 국가 식품안전관리체계**

국가명	주요 식품안전기준관리기관	주요 식품위생관리		
		1차 생산 단계	2차 생산 단계	최종 판매단계
미 국	농업부(USDA), 보건부(DHHS) 환경청(EPA)	농업부 상업부	보건부식약청(FDA) 농업부	보건부 - 식약청
캐나다	농업식품부 - 식품검사청(CFIA)	농업식품부 - 식품검사청	농업식품부 - 식품검사청	농업식품부 - 식품검사청
영 국	식품기준청(FSA)	농수산식품부 (MAFF)	농수산식품부	농수산식품부
덴마크	농수산식품부(MFAA) 수의식품청(DFVA)	농수산식품부 - 수의식품청	농수산식품부 - 수의식품청	농수산식품부 - 수의식품청
독 일	보건부(BMG), 농림식품부(BML)	주정부	주정부	주정부
호 주 뉴질랜드	농림수산부(AFFA), 호·뉴식품청(ANZFA)	농림수산부	농림수산부	농림수산부
일 본	후생성(MHW) 농림수산성(MAFF)	농림수산성	후생성	후생성
유럽연합	유럽식품청(ESFA)	각 회원국 정부	각 회원국 정부	각 회원국 정부

<그림 10> 우리나라 농업생태계의 물질순환 구조



&lt;표 21&gt; 전국의 작물 양분공급 구조(2002년 기준)

단위: 톤, %

	질소	인	칼리	계
작물양분요구량(A)	252,364	123,735	158,512	534,611
화학비료공급량(B)	344,434	132,861	159,939	637,234
가축분뇨 양분공급 가능량(C)	209,887	203,422	168,011	581,319
가축분뇨 실제활용가능량(D)	125,932	122,053	100,806	348,792
총양분이용량(B+D)	470,366	254,914	260,745	986,026
양분초과량(B+D-A)	218,002	131,180	102,234	451,415
경지면적당작물양분요구량(kg/10a)	12.6	6.2	7.9	26.6
경지면적당 화학비료 투입도(kg/10a)	17.2	6.6	8.0	31.8
경지면적당총양분투입량(kg/10a)	23.4	12.7	13.0	49.2
경지면적당양분초과량(kg/10a)	10.9	6.5	5.1	22.5
양분수지-화학비료충족도(B/A)	136.5	107.4	100.9	119.2
양분수지-총양분공급도((B+D)/A)	186.4	206.0	164.5	184.4

자료: 한국농촌경제연구원

&lt;표 22&gt; 우리나라 지역별 총양분 충족도(2002년 기준)

단위: %

	총질소(TN)	총인(TP)	총칼리(TK)	계
서울	120.5	102.6	73.9	101.1
부산	156.3	155.4	109.9	142.1
대구	209.3	229.3	191.5	208.2
인천	157.1	181.0	142.2	157.9
광주	143.8	133.8	111.6	132.3
대전	217.9	214.4	182.8	206.6
울산	199.5	216.2	183.9	198.6
경기도	216.2	306.5	214.5	235.6
강원도	186.6	208.4	170.7	186.5
충청북도	164.4	172.5	135.7	157.5
충청남도	210.9	253.7	193.0	215.1
전라북도	194.3	212.7	161.3	188.9
전라남도	181.9	163.4	141.5	166.0
경상북도	194.3	222.5	179.7	196.2
경상남도	172.4	222.7	163.2	180.9
제주도	146.2	114.0	124.6	128.5
전국	186.4	206.0	164.5	184.4



**<표 23> 4대강 유역의 농업분야 오염 기여율(BOD 기준)**

구 분	한 강	낙동강	금강·만경강	영산·섬진강
총부하(톤/일)	284.8	385.4	257.1	152.5
비점(톤/일)	80.5	98.0	55.8	57.1
축산(톤/일)	58.2	66.3	71.3	31.0
기여율(%)	48%	42.6%	50%	57%

자료: 환경부

**<표 24> 읍, 면지역 인구 추이(1980-2000년)**

단위: 명

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
전국(A)	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101
동 부	21,434,116	26,442,980	32,308,970	35,036,473	36,755,144
읍·면부(B)	16,002,199	14,005,506	11,101,929	9,572,253	9,380,957
읍 지역	4,539,666	4,817,236	3,603,647	3,484,148	3,755,782
면 지역	11,462,533	9,188,270	7,498,282	6,088,105	5,625,175
구성비(B/A)	0.427	0.346	0.256	0.215	0.203

자료: 통계청, 해당 연도, 『인구주택총조사보고서』.

**<표 25> 농어촌의 인구 과소화지역 추이**

단위: 개

읍·면 개수	연도	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
	인구 2천 명 미만		9	30	97	170	333
인구 1천 명 미만		2	3	10	17	46	109

주: 2005년 및 2010년의 수치는 현재의 읍·면별 인구 증감 추세가 앞으로도 변함없이 지속되는 경우를 가정한 것임.

&lt;표 26&gt; 도시와 농촌의 연평균 인구성장률(1960~2000)

단위: %

연 도	전 국	도 시	농 촌		
			전 체	읍 부	면 부
1960~66	2.6	5.7	1.2	-	-
1966~70	1.4	6.8	-1.6	-	-
1970~75	2.4	5.7	-0.3	5.5	-2.0
1975~80	1.5	5.0	-2.2	4.1	-4.2
1980~85	1.6	4.3	-2.6	1.2	-4.3
1985~90	1.4	4.1	-4.5	-5.6	-4.0
1990~95	0.6	1.6	-2.9	-0.6	-4.1
1995~00	0.7	1.0	-0.4	1.5	-1.6
1960~2000	1.5	4.2	-1.6	1.3	-2.6

자료: 경제기획원 및 통계청(해당 연도 인구센서스 보고서)

&lt;표 27&gt; 농촌인구의 연령구조 변화(1960~2000)

단위: 천명, %

구 분	1960			2000		
	계	동지역	읍면지역	계	동지역	읍면지역
인 구	24,989	6,997	17,992	45,985	36,642	9,343
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
65세 이상(%)	3.7	2.5	4.2	7.3	5.4	14.7
노령화 지수	9.7	6.4	10.3	35.0	25.3	78.7

자료: 경제기획원(1963), 통계청(2002).

&lt;표 28&gt; 가구원의 성 및 거주지역별 가구형태비율(1980~2000)

단위: %

연도	가구형태	전체	성		거주지역	
			남성	여성	도시	농촌
1980	1인가구	1.1	0.8	1.5	1.2	1.1
	부부가구	3.2	3.2	3.1	3.1	3.2
	2세대가구	69.1	70.7	67.6	73.3	63.6
	3세대이상가구	24.3	23.2	25.4	19.1	31.2
	기타일반가구	2.3	2.2	2.3	3.3	0.9
1985	1인가구	1.7	1.3	2.1	1.7	1.7
	부부가구	3.9	4.0	3.9	3.5	4.7
	2세대가구	70.0	71.6	68.5	74.0	62.7
	3세대이상가구	21.6	20.5	22.6	17.4	29.4
	기타일반가구	2.7	2.6	2.9	3.4	1.4
1990	1인가구	2.6	2.2	3.0	2.5	3.0
	부부가구	5.2	5.3	5.1	4.3	8.0
	2세대가구	71.0	72.6	69.6	74.3	61.5
	3세대이상가구	18.7	17.6	19.8	16.2	26.3
	기타일반가구	2.4	2.3	2.4	2.8	1.2
1995	1인가구	3.9	3.3	4.4	3.5	5.2
	부부가구	7.3	7.4	7.1	5.5	13.5
	2세대가구	71.2	72.6	69.9	74.6	58.9
	3세대이상가구	15.5	14.4	16.5	13.9	21.0
	기타일반가구	2.2	2.3	2.1	2.4	1.4
2000	1인가구	5.1	4.2	5.9	4.6	6.8
	부부가구	8.8	9.0	8.6	6.8	16.4
	2세대가구	70.4	71.9	68.9	73.9	56.8
	3세대이상가구	13.6	12.8	14.5	12.4	18.5
	기타일반가구	2.1	2.1	2.1	2.3	1.4

자료: 통계청, 인구센서스

**<표 29> 연도별 1인당 월 연금보험료 지원 수준**

단위: 원

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
중위수 미만 1인당 월 평균 지원액	17,200	20,400	22,900	24,700	26,100	27,900
중위수 이상 1인당 월 평균 지원액	21,000	25,500	28,800	31,000	33,300	35,500

주: 농업인이 부담해야 할 국민연금 보험료의 50%를 정률 지원할 경우(표준소득월액이 중위수 이상인 농업인은 중위수 소득등급 보험료의 50%를 정액 지급)

**<표 30> 2003년도 최저생계비 및 국민기초생활보장 현금급여 기준**

단위: 원

구 분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비 (A)	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
타 지원액 (B)	42,550	70,470	96,927	121,922	138,625	156,426
현금급여 기준(C=A-B)	313,224	518,749	713,504	897,489	1,020,445	1,151,478

자료: 보건복지부, 「2003년도 국민기초생활보장사업 안내」, 2003.

**P 62**

농업·농촌의 비전과 농정

---

등록 제5-10호(1979. 5. 25)

인쇄 2003년 12월 15일      발행 2003년 12월 15일

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000      팩시밀리 02-965-6950, 965-8401

인쇄 (주)문원사 02-739-3911~5

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

P62

## 농업·농촌의 비전과 농정

---

---

찍은날 2003. 12. 15      펴낸날 2003. 12. 15

발행인 이 정 환

펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 문원사(주) Tel. 739-3911~5

---

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.