

이 자료는 2005. 3. 24(목) 朝刊부터  
보도하여 주시기 바랍니다.

공개토론회 자료

## 2005~2009년 국가재정운용계획

---

### - 농어촌 분야 -

- 2005년 3월 23일(수) 13:30 ~ 16:00
- 전국은행연합회관 2층 국제회의실

국가재정운용계획  
농어촌 분야 작업반



## 농어촌 분야 작업반

반 장 기 획 예 산 처 : 산업재정심의관  
한국개발연구원 : 설광언 연구위원

반 원 기 획 예 산 처 : 산업재정2과장

농 립 부: 기획예산담당관

해 양 수 산 부 : 기획예산담당관

농 업 진 흥 청 : 기획예산담당관

산 립 청: 기획예산담당관

한국농촌경제연구원: 김용택 농정연구센터장  
박동규 농산업경제연구센터장

해양수산개발원 : 김정봉 수산업관측센터장

인 천 대 학 교 : 이명헌 교수

서 강 대 학 교 : 사공용 교수

# 목 차

I. 그동안의 재정투자분석 .....	1
1. 현 황 .....	1
2. 재정투자 추이 .....	2
3. 재정투자에 대한 성과평가 .....	3
II. 정책방향 및 재정투자 방향 .....	6
1. 정책방향 .....	6
2. 재정투자방향 .....	8
3. 농업분야의 5년후 미래상 .....	9
III. 부문별·사업별 투자방향 .....	11
1. 직접지불제 .....	11
2. 농촌복지증진 및 지역개발 .....	15
3. 정예인력 육성과 기술개발 .....	19
4. 친환경농업 육성과 농식품 안전성 확보 .....	21
5. 생산 및 유통개선 .....	25
6. 생산기반 조성 .....	26
7. 수급안정 .....	27
토론참고자료 1. 중장기 농업·농촌 전망 지표 .....	30
토론참고자료 2. 직불제 확충에 대한 비판적 검토와 향후농정의 방향 ...	38



# I. 그동안의 재정투자분석

## 1. 현 황

□ 농업부문 재정투융자는 1990년대 중반이후 크게 확대되어 생산기반 확충과 함께 농업 생산성이 증가하였음.

○ 그러나 농업성장율은 '02년부터 마이너스로 돌아섰고, 일부 품목들의 생산과잉과 수입증가에 따른 농산물가격하락, 인건비상승 등으로 농업소득은 정체상태

\* 농업성장률 : ('94~'98) 2.8%, ('98~'03) 0.15%

\* 실질농업소득 : ('94~'98) -4.2%, ('98~'03) -1.04%

□ 농어업이 GDP에서 차지하는 비중과 농어가 인구비중이 지속적으로 감소하여 머지않은 장래에 선진국가들과 유사한 수준으로 접근할 것으로 예상

농어업지표 추이

구 분	1990년	1995년	2000년	2001년	2002년	2003년
▪ 농어업GDP/GDP(%)	8.5	6.3	4.9	4.5	4.1	3.6
▪ 농어가인구(만명)	715	519	428	416	380	374
▪ 농어가/총인구(%)	16.7	11.5	9.1	8.8	8.0	7.8
▪ 농가소득(만원)	1,102	2,180	2,307	2,390	2,447	2,687
▪ 농가소득/도시근로자소득(%)	97.4	95.1	80.6	75.9	73.0	76.2

주: 주요국 농어업 GDP 비중('01) : 미국 2.0%, 일본 1.0, 프랑스 3.0

주요국 농어가 인구비중('01) : 미국 2.1%, 일본 3.7, 프랑스 3.2

□ 농업인력 감소와 더불어 고령·영세농가 비중 증가, 도·농간 소득 및 생활여건 격차, 농가 호당 부채부담 증가 등 구조적 한계도 여전함.

\* 60세 이상 농가인구 비중 : ('92) 21.7% → ('03) 39.0%

\* 0.5ha미만 농가 비중 : ('92) 28.5% → ('03) 34.9%

\* 호당 농가부채 : ('92) 569만원 → ('03) 2,662만

□ 반면, 영농규모가 확대되면서 대농층으로 농업생산자원이 집중되는 구조조정이 빠르게 진행되는 중

○ 이에 따라 농업인내 소득격차 확대, 작목구성 및 영농규모 등에 따라 농업 성장지역과 농업 쇠퇴지역으로 구분되는 등 농업내부의 양극화 현상도 심화

□ 농어업의 경제적 역할은 축소되었지만 농어촌 경관(amenity)의 중요성과 농어촌의 정주·휴양·환경 등 다양한 기능에 대한 국민적 관심이 높아지고 있음.

## 2. 재정투자 추이

□ 1993년 UR타결을 전후, 42조원 계획('92~'98)과 45조원 계획('99~'03)을 수립하여 농업 구조조정과 경쟁력 제고를 위해 90조원(국고 69조원)을 투자

○ 회계·기금간 내부거래를 제외한 통합재정(예산+기금) 기준으로 보면 '99~'04년까지 연평균 10조원 수준으로 총 61조원\*을 투자

\* 산림청·농진청 예산 제외

□ 부문별로는 개방확대에 따른 농가 부담경감 및 소득보전을 중점 지원(17.9%)하였고, 양곡사업을 중심으로 수급안정 부문도 큰 비중을 차지

○ 반면, 최근들어 SOC 성격의 생산기반조성은 점차 축소(△5.1%) 되고 있고, 상환일정 등에 따라 채무상환 소요는 불규칙하게 변동

### 농업분야 재정투자 추이

(단위: 억원, %)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	연평균 증가율
계	101,095	96,235	92,305	106,708	105,152	107,879	1.3
○ 예 산	65,727	59,976	59,643	69,748	68,999	68,729	0.9
○ 기 금	35,368	36,259	32,662	36,960	36,153	39,150	2.1
▪ 생산기반조성	26,269	21,924	23,855	28,337	26,695	20,252	△5.1
▪ 생산및유통구조개선	24,363	26,194	20,797	23,934	21,978	24,621	0.2
▪ 기술개발및인력양성	4,357	3,593	3,341	3,550	2,985	2,859	△8.1
▪ 부담경감및소득보전	10,429	9,774	12,824	15,872	16,781	23,771	17.9
▪ 채무상환	9,533	5,795	2,864	5,514	5,358	6,271	△8.0
▪ 수급안정	24,934	27,679	27,163	27,921	29,599	28,352	2.6

### 3. 재정투자에 대한 성과평가

#### 1) 성 과

□ 1990년대에 들어 집중적 생산기반 투자로 농업인프라는 단기간 내에 어느 정도 정비하여 안정적 영농기반과 재해대응력을 구비

- 빈번한 기상이변 등에도 사계절 안정적인 농산물 공급이 가능한 체계 구축
  - \* 농업진흥지역에 대한 경지정리는 완료(720천ha), 전체 벼 재배 면적의 63%
  - \* 수리답율 : ('91→'04) : 74%→78%, 벼농사 기계화율 99%
- 유통시설 확충 및 현대화 등 선진화된 농산물 유통기반을 마련하고, 품질고급화·농산물 가격안정 등 소비자 이익 증대에 기여
  - 산지 및 도매시장의 유통시설이 대폭 확충되었고, 농산물 등급화, 포장화 등 품질차별화로 소비자 신뢰 제고
    - \* ('91 → '03) : 미곡종합처리장 2 → 328개소, 도매시장 6 → 30개소
    - \* 품질인증 농산물은 '92년에 비해 61배 이상 증가(4천톤 → 250)
    - \* 표준규격 출하율('91→'03) : 10% → 53.7%
- 규모화·전문화가 진전되는 등 농업 내부의 구조조정이 진행
  - 품목별로 규모화된 전업농과 전문경영체 비중이 빠르게 증가하고, 농업인내 소득수준 편차도 증가
    - \* 쌀전업농 비율('00→'04) : 18% → 28%
    - \* 축산전업농 사육비중('00→'04) : 60% → 71.4%
    - \* 농업법인 경영체('00→'03) : 5,208개 → 5,432개
    - \* 경지규모별 농가소득 : (0.5~1.0ha) 20,946천원, (5.0~7.0ha) 34,735천원, (10ha이상) 53,372천원
- 소비자들의 고품질 안전농산물 선호와 정부의 지원정책으로 친환경 농산물이 급속히 증가
  - \* 친환경인증 농가수 : 1999년 1,306호 → 2004년 28,953호
  - \* 인증면적 : 1999년 876ha → 2004년 29,594ha

## 2) 반 성

- 생산성 향상에도 불구하고 농산물 가격하락, 원자재 가격상승 등으로 농가의 실질 소득은 정체되어 있고, 농외소득 비중도 미약

\* 호당 농가소득('95불변) : ('95) 21,803천원→('97) 23,488→('02) 24,475

\* 농외소득('03) : 35.0%, ('01년, 일본 87.1%, 미국 91.4%)

- 시장개방에 대응한 구조조정이 미흡하여 대외개방에 취약한 구조 지속

- 쌀의 경우 농가소득 안정을 위해 가격지지정책을 주로 사용한 결과 과잉생산을 유발하고, 큰 폭의 국내외 가격차가 유지

\* 쌀재고(만석) : ('95) 458→('00) 676→('04) 710→('05p) 1,061

\* 국내외 가격차 : ('01) 4.8배→('02) 4.9→('03) 3.7→('04) 4.0

- 전반적 영농규모가 영세하고, 노령농가가 높은 비율을 차지

\* 0.5ha 미만 쌀농가 : ('95) 496천호(41%) → ('03) 415천호(44%)

\* 쌀농가 평균경작 면적('03) : 1.06ha

- 수요자에 대한 평가 및 사후관리 등 투융자관리 시스템 미흡

- 경영능력과 성공가능성에 대한 철저한 사전심사가 이루어지지 못해 사업부실화 및 과다 부채농가를 양산하고, 부채경감 요구 빈발

- 복지, 지역문제 등 '농어촌' 문제에 대한 정책적 관심이 상대적으로 미약

- 교육·의료·주택·농외소득원 등의 부문에서 도시와의 격차가 현저해 농촌공동화 현상 심화

\* 인구 3천명이하 面(전체 1,224개) : ('90) 152개 → ('00) 447

\* 복식수업 학급의 96%가 농촌에, 의료기관·인력의 88%가 도시에 집중

## Ⅱ. 정책방향 및 재정투자 방향

### 1. 정책방향

#### 가. 내외여건의 변화

- 쌀시장의 추가개방과 적극적인 FTA의 협상추진 등으로 농업분야의 개방 폭과 속도가 더욱 확대될 전망
    - 개방의 영향으로 농산물 가격하락, 농가소득 감소가 예상되며, 재배면적 축소에 따른 농지 이용문제 등이 이슈로 등장될 전망
- 쌀협상 결과에 따른 연도별 의무수입물량(TRQ) 및 시판량

연 도	2005	2007	2009	2010	2012	2014
▪ TRQ(톤)	225,575	266,269	306,964	327,311	368,006	408,700
▪ 시판비율(%)	10	18	26	30	30	30
▪ 시판량(톤)	22,558	47,929	79,811	98,193	110,402	122,610

- 규모화, 전업화 진행과정에서 양극화 심화 및 경영위험 증가
  - 가격불안정과 농가의 높은 차입자본비중 등의 위험요인, 개방과 구조조정에 따른 농어업인 불안감 증대
- 식품안전, 환경 등에 대한 소비자의 관심증가로 유통여건변화
  - 가격보다는 안전성, 신선도를 중요시하는 소비패턴의 변화는 환경친화적 영농으로의 전환을 요구

- 전원·휴식공간으로서 농산어촌지역에 대한 국민의 인식변화
  - 농산어촌지역에서의 삶의 질과 관련된 정책의 중요성 부각

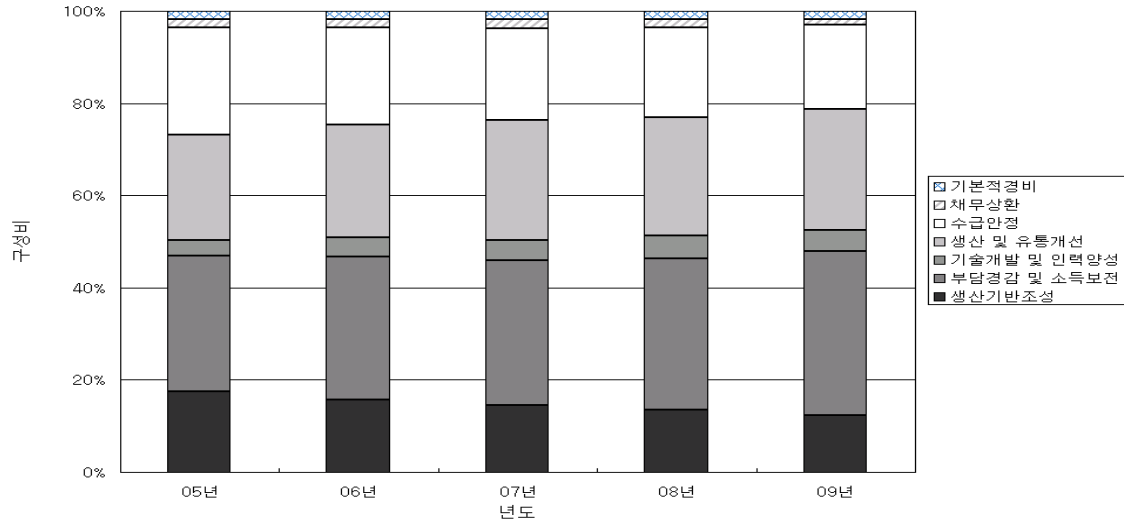
## 나. 정책방향

- 농업정책과 사회정책이 혼재되어 있던 종전의 농업정책에서 탈피하여, 농업정책은 시장원리를 중시하고 농업인과 농촌 문제는 소득·복지정책으로 대응하도록 정책전환
  - 이러한 내외여건의 변화에 부응하여 정부는 2004년에 농업·농촌 종합대책 및 119조원투융자 계획을 발표
- 새로운 농정패러다임은 다음과 특징을 갖고 있음.
  - ① 농산물의 생산·유통에서 시장경제원리가 작동되도록 하고, 정부는 시장실패를 보완하는 역할을 수행
  - ② 개방 확대에 의한 농가소득 감소문제는 가격지지보다는 다양한 직접지불제 도입 등 직접적인 소득보전정책으로 대응
  - ③ 농업분야의 SOC 중심의 투융자를 축소하고, 규모화된 전업농 육성, 고부가가치 기술농업 육성, 소득안정과 농촌지역개발에 중점지원
  - ④ 생산증대 중심에서 소비자의 안전과 품질중심에 역점을 두는 정책
  - ⑤ 경쟁이 가능한 농가중심으로 정책자원을 집중하고, 영세·고령 농가는 생계안정대책 마련으로 전환
  - ⑥ 농업부문에 편중된 정책의 관심을 농업과 식품산업, 농촌지역개발 등으로 정책의 외연을 넓혀 여건변화에 대응
  - ⑦ 농촌을 단순한 농업생산 공간이 아닌 생산과 정주휴양공간으로 인식하고 농촌의 삶의 질을 높이는 종합적인 농촌개발로 전환

## 2. 재정투자방향

- 농업·농촌종합대책에 따른 119조원 투융자계획과 삶의질 향상 5개년 계획의 실천을 뒷받침하기 위해 연차별 투자소요를 반영
  - 투융자 사업의 효율적 관리를 위해 지원대상자 및 사업타당성 심사를 엄격히 하여 사업부실화 방지
  - DDA협상 등 환경변화를 반영하고, 주기적인 성과평가 결과를 감안하여 투융자방향 및 세부사업을 탄력적으로 조정
- 농정의 전환에 맞추어 우선순위와 지원방식을 개선
  - 생산기반정비 등 하드웨어 성격의 인프라투자는 축소하되, 노후 시설 개보수·배수개선 등 재해방지 위주로 투자를 내실화
  - 농업구조조정, 소득·경영안정 지원분야와 농촌 활력 증진을 위한 교육·복지 및 지역개발 투자를 확대
- 농림예산구조를 개편하여 투융자를 뒷받침
  - 투융자사업 위주로 농업예산 지출구조를 건실화하고, 유사한 회계·기금의 정비도 필요
  - 비효율적이고 중복적인 사업은 과감한 구조조정 추진
  - 농특세는 농어촌 교육, 복지, 지역개발분야에 중점 지원하고, 부처별로 분산 집행되고 있는 사업에 대한 평가·조정기능 강화

## 농업재정배분



### 3. 농업분야의 5년후 미래상

#### <농 업>

- 농가호수는 2004년 123만호에서 2009년 94만호 수준으로 감소
- 쌀 중심의 농업구조가 축산·원예 등으로 다양화하고, 전업농이 주도하는 시장지향적 메카니즘을 강화
- 소비자가 만족하는 안전하고 품질 좋은 농산물 공급

#### <농가소득>

- 규모화된 농가를 중심으로 도시근로자에 상응하는 소득수준을 실현하고, 소득원의 다양화로 소득구조를 선진국형으로 개선
- 소득안정과 경영안정을 지원하는 다양한 제도가 구비되고, 구조조정을 뒷받침하는 사회안전망도 강화

## <농 촌>

- 「1社1村운동」 확산으로 도시민도 즐겨 찾고, 농촌다움(Amenity)이 보존된 전원·휴식·교류 공간
- 기초생활여건을 중소도시 수준으로 개선하고, 지역특성에 맞는 복합산업 활성화

### 지표로 본 5년 후의 모습

지 표	2004년	2009년
▪ 농가호수(천호)	1,233	939
- 쌀전업농 경영면적 비율(%)	28	45
▪ 농가소득	28,947천원	37,747
- 농외소득 비중	61%('03)	64
- 직불금 비중	2.8%	9
▪ 농어업인 건강보험 경감률	30%	50
▪ 면 상수도보급률	33%	65
▪ 농어촌 공공도서관	71개소	112
▪ 친환경 농산물 비중	2.5%	9
▪ 농산물 안전성조사 부적합률	1.3%	1.1
▪ 농산물 파레트화율	17%	30
▪ 농산물 수출	2,060백만불	3,300

※ 2009년 전망은 DDA 협상결과에 따라 변동 가능

### Ⅲ. 부문별 · 사업별 투자방향

#### 1. 직접지불제

◇ 직접지불제는 ㉠ 농가의 소득 및 경영안정을 위한 직불제, ㉡ 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 직불제, ㉢ 구조조정 촉진을 위한 직불제로 구분하여 정책의 상충성을 해소하고 효율성이 향상되도록 추진

#### 가. 농가소득 및 경영안정 직불제

##### <쌀농가 대상>

- 쌀소득 등의 보전에 관한 법률과 양곡관리법의 개정안이 국회 본회의에서 의결('05.3.2)됨에 따라,
  - 올해부터 쌀농가 소득보전직불제가 시행되고, 양곡매입가격·매입량에 대한 국회동의제가 폐지되고 대신 시가매입·시가매출방식의 공공비축제가 도입됨.
- 쌀농가 소득보전직불제의 기본골격은 목표가격을 설정하고, 목표가격과 당년 쌀값과의 차이를 고정형직불금과 변동형직불금을 통하여 보전
  - 고정형직불금은 1ha당 평균60만원(9,836원/8kgg)을 지급하며, 목표가격과 산지쌀값 차이의 85%(보전수가)가 고정형직불금보다 클 경우 변동형직불금을 추가로 지급
  - 목표가격은 '01~'03년 평균 산지쌀값, 추곡수매제 소득효과, 논농업직불 등 최근 쌀과 관련하여 얻은 수입을 기초로 80kg가마당 170,070원으로 설정

- 목표가격 17만원은 2005년부터 2007년까지 고정되며, 3년 단위로 변경하되(변경시 국회동의), 변경방법 및 절차는 대통령령으로 정함.
- 쌀농가 소득 및 경영안정을 위한 소요 예산은 2005년도 6,000억원 수준에서 2008년 이후에는 1조원이 넘을 것으로 예상
  - \* 의무 수입량이 22만 5,575톤('05년)에서 40만 8,700톤('14년)으로 늘어나면, 쌀 가격은 정곡 80kg당 15만 6,042원('05년)에서 12만 7,240원('14년)으로 하락하고, 재배면적은 986천ha에서 765천ha로 줄어들 전망(KREI-ASMO)

#### <쌀 이외 농가>

- 발작물 재배농가의 소득은 DDA협상 결과에 달려있지만 소득하락이 불가피할 것으로 예상되는 바 소득안정 대책이 필요
  - 발작물의 경우 작목전환이 빠르고 모니터링이 용이하지 않으므로 품목별 대책에 한계가 있으므로 품목불특정보전방식의 농가 경영단위별 소득안정대책을 고려할 필요
- 상당 수준의 개방이 이루어졌고 전문화가 이루어진 원예 및 축산부문의 경우에는 소득안정계정 방식에 의한 농가소득 안정화를 검토
  - 소득안정계정 도입을 위해서는 농가의 등록 및 기장, 소득정보의 파악 등 제도적 인프라의 구축이 선행되어야 함.

#### 나. 다원적 기능 제고 지원

##### <친환경직불제>

- 친환경농업직불제는 환경친화적 농축산업활동 및 농업생태계 관리에 대한 적절한 수준의 보조금을 지급하는 제도임.

- 친환경농업체제로 전환하기 위해서는 지역/지구 단위 실천이 중요하므로 일정지역 전체가 무농약재배 이상의 친환경농법을 실천하는 경우 통상적인 친환경농업직불제 지원단가 이외에 추가적인 인센티브를 부여
  - 지구단위로 지원함으로써 인증농가 단위로 지원하는 경우에 발생하는 사후 관리(monitering)의 문제점을 극복
  - 일반 관행농법에서 유기농법으로의 전환기간은 대략 3~5년 정도 소요되므로, 1~2년차, 3~4년차, 5년차 이상의 3단계 방식을 적용
- 친환경 축산직불제 시범사업에 대한 체계적이고 공정한 평가를 위해 대표농가를 선정하여 철저한 영농기장제를 실시
  - 향후 친환경축산 시스템으로 전환되지 않는 경우 2006년부터 지역별 가축두수 할당제 등 규제정책이 강화됨을 알려야 함.
- 메뉴형 친환경직불제에서 겨울철 피복작물 재배농가 지원, 수질정화 작목 재배농가 지원, 경사지토양관리에 대한 지원 등 검토 가능
- 친환경농업직불금 지급단가를 인상 조정하고 대상면적도 확대 실시, 친환경축산직불제의 확대여부는 시범실시에 대한 엄밀한 평가가 이루어진 이후에 결정

#### <경관보전직불제>

- 지역별로 특색 있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸으로써 농촌의 다원적 기능을 증진, 이를 그린투어리즘에 활용
  - 마을주민들이 경관보전계획을 수립하여 시장·군수에게 신청, 시장·군수는 마을의 계획을 심사·평가한 후 마을과 협약을 체결하고 협약에 따라 경관보전 직접지불금을 지급

- 시장·군수가 경관이 수려하여 보전가치가 높다고 인정하는 농지를 대상으로, 주변작물의 소득 등을 감안하여 탄력적으로 직불금을 지급
- 2005~2007년동안 시범사업(대상면적 800ha, ha당 100만원)을 실시하고 지자체, 전문가의 평가를 거쳐 확대검토
  - 경관 가치 및 관리는 지역적인 특성이 강하므로 국고와 지방비로 실시

<조건불리지역직불제>

- 낮은 농업생산성으로 소득수준이 낮고 영농조건 등이 불리한 농촌지역의 공동화 현상을 막고 지역활성화를 지원하기 위한 정책의 일환
  - 그러나 영농조건이 불리한 지역에 대한 농업지원이 농업의 구조조정을 저해하지 않도록 하여야 한다는 점을 고려해야함.
  - 경사도 7%이상을 대상지역으로 할 경우 그 규모와 재정소요가 감당할 수 있는 범위인가?, 그리고 이러한 지원이 장기적으로 이들 지역의 농업이나 농촌지역유지에 공헌할 수 있는가?를 신중히 검토하고 시범사업 결과에 대한 엄격한 평가를 바탕으로 하여 확대여부를 결정

다. 구조조정 지원 직불제 (경영이양직불제)

- 영농 은퇴를 조건으로 소유 농지를 농업기반공사 또는 쌀전업농에게 매도 또는 5년 이상 장기임대 시 고령농업인에게 직불금 지급
  - 63~69세 농업인이 소유 농지를 매도하는 경우 연령에 따라 최단 2년, 최장 8년간 ha당 월 241천원을 분할 지급하고, 임대하는 경우에는 ha당 2,977천원을 1회에 일시 지급

- 70~72세 농업인이 매도·임대하는 경우에는 ha당 2,977천원을 1회에 일시 지급
- 대상 농지를 농업진흥지역 내의 밭 또는 기반정비가 된 밭도 포함하여 밭 농업의 규모확대를 검토
  - 농업경영주의 노령화는 10년 후 정도에는 안정될 것으로 전망되므로 경영이양직불제는 한시적으로 시행
  - 경영이양자는 향후 농업생산을 조건으로 하는 모든 지원(소득보전직불, 친환경농업직불 등)에서 제외함.

경영이양 직불제 예상소요 예산(추정)

	2005	2006	2007	2008	2009
사업량(천 ha) (논)	8.3 (8.3)	13.2 (7.2)	14.1 (8.1)	15.1 (9.1)	16.3 (10.2)
소요예산(억원) (논)	286 (286)	489 (318)	598 (380)	702 (445)	802 (513)

## 2. 농촌복지증진 및 지역개발

◇ 「삶의질 향상특별법」 제정을 계기로 「농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획」을 수립('05.3)

- 동 계획에 따라 농촌다움을 간직한 살고싶은 농산어촌 구현을 위해 농촌복지·교육 및 지역개발을 범부처적으로 추진

### 가. 기본계획 개요

- 농업·농촌종합대책중 농촌 분야대책을 구체화 한 계획으로, 삶의질 향상특별법에 의거 수립·추진하는 5년 단위의 중기계획

- 농림어업인삶의질향상위원회(위원장 : 국무총리)를 중심으로 관계부처와 농어민대표, 전문가 등이 참여하는 범정부적 추진체계 구축
- 기본계획은 부처별 시행계획 및 시·도 계획 수립을 위한 지침 제공
- 연장된 농어촌특별세를 농산어촌 삶의질 향상 분야에 집중투자
  - 기본계획과 시행계획이 차질 없이 추진될 수 있도록 평가 체계를 구축

#### 나. 중점추진과제

- 복지기반 확충 : 사회안전망 강화, 공공의료 확충, 여성·노인 복지강화
- 교육여건 개선 : 교육의 질 향상, 교육비 부담 경감, 우수교원 확보
- 지역개발 촉진 : 인적자원 개발, 민간자본·전문가 참여 확대, 지역종합개발
- 복합산업 활성화 : 향토산업 기반조성, 체험관광 기반확충, 도·농교류 활성화

#### 다. 기본계획의 주요내용

##### 1) 농산어촌 복지기반 확충

- 건강·연금보험료 지원 확대 등을 통해 도시근로자 수준의 사회안전망 확충

\* 건강보험료 경감율을 2004년 30%에서 2006년 50%까지 확대

\* 1인당 연간 연금보험료 지원 : ('04) 99천원 ~152천원→('09) 119~394천원

□ 의료접근성이 취약한 농산어촌 지역의 공공의료인프라 확충

- 노후된 보건소, 보건지소 등 신·개축 및 지방공사의료원 시설·장비 보강 지원

□ 농산어촌 여성 및 노인복지 지원 강화

- 보육시설이 없는 491개 읍·면 지역에 국공립 보육시설을 우선 설치
- '05년부터 경작농지 2.0ha 미만 농어가를 대상으로 영유아 양육비 지원을 확대
- 재가노인복지센터 확대 설치 및 마을 공동체 중심의 노인보호체계 구축

## 2) 농산어촌 교육여건 개선

□ 농산어촌 학생의 교육기회 강화

- 우수고교 집중 육성과 대학특별전형을 확대
- 인근 작은 학교를 하나의 학교군으로 구성하거나 초·중·고 통합학교 운영 및 복식학급 편성기준 강화 등으로 소규모학교 교육과정을 정상화
- 농산어촌 주민들이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 농산어촌 공립 병설유치원 신·증설 등 유아교육 및 보육여건을 개선
- 고교생자녀 학자금 지원을 '05년부터 전 농어가(107천명)로 확대하고 농산어촌 출신 대학생에 대해 학자금 무이자 융자 지원 지속 추진

□ 농산어촌학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선

- 초등교원 부족 해소를 위해 교육감 추천 교대 신·편입학생 선발을 확대
- 순회·복식수업 수당 신설, 사택확충, 해외연수기회 부여 등 교원 근무여건 개선

3) 농산어촌 지역개발 촉진

□ 인적자원 유형별로 맞춤형 교육을 실시하고 여성의 지역개발 참여 활성화를 추진

□ 분야별로 단순화되고 소규모로 투자되는 사업방식에서 벗어나 마을·소권역·면·군 단위 등 사업규모별로 다양화된 사업메뉴 개발

\* 맞춤형 전원주거단지, 체재형 주말농원, 은퇴농장 등 다양한 전원 마을 조성

□ 농산어촌의 경관과 특성을 고려한 지역종합개발을 추진

- 주요 면소재지 및 소도읍을 중심으로 선정하여 주민공동 이용시설 설치 등 농산어촌 배후마을을 연계하는 중심으로 육성
- 중심지개발과 연계하여 자원개발, 소득화, 경관형성 등 권역 특성을 반영하여 농촌, 산촌, 어촌 등 권역 개발 추진

4) 농산어촌 복합산업 활성화

□ 농산어촌의 다양한 향토자원을 활용한 소득화 기반 마련

- 경쟁력과 차별성 있는 향토자원을 발굴하여 DB화하고, 발굴된 향토자원의 상품개발, 지적재산권 등록 등 권리화 기반을 구축

□ 농산어촌 관광기반 구축 및 활성화

- 농산어촌체험, 친환경농업, 전통문화 등 다양한 테마로 농산어촌 관광마을을 조성하여 농외소득 증대 및 도·농교류 촉진
- 늘어나는 농산어촌 관광, 휴양수요에 대처하여 휴양시설 확충
  - \* 농업·농촌테마공원, 자연휴양림, 수목원, 어촌관광단지조성 등

□ 도·농교류를 활성화하여 향토산업 육성 및 농산어촌 관광·활성화 토대 구축

- 1社1村 운동의 추진단계별, 추진유형별로 적합한 내실화방안 마련 및 범국민적 운동으로의 발전을 위해 1社1村운동 추진시스템을 구축
- 농산어촌주택 구입 및 리모델링을 위한 금융상품 개발, 경관주택 설계도 개발·보급을 통해 '도시민 농산어촌주택 갖기' 활성화 추진
- 농산어촌관광 박람회 개최, 농산어촌관광 포털 사이트 운영, 올해의 도농교류상 시상 등 수요 창출 노력 강화

### 3. 정예인력 육성과 기술개발

#### 가. 정예인력육성

- ◇ 2013년까지 88천호의 정예인력을 육성하여 전업농 20만호 목표 달성을 뒷받침
  - 맞춤형 지원을 통한 후계농 영농 정착률을 제고하고, 수요자 중심으로 교육체계를 개편

- 성공사례 발굴·홍보, 유입프로그램 등을 통해 연평균 4천 5백명의 신규인력 영농정착을 유도
  - 농업인턴제, 대학생 직업훈련과정 신설 등을 통해 신규인력을 유입
    - 창업농에 대한 자금지원 체계를 개편하고, 창업농 후견인제를 도입하여 영농정착률 제고
  - 후계농의 성장 단계별 평가 및 사후관리 시스템 구축
- 기존농의 교육·경영혁신 지원으로 연평균 5천1백명을 정예인력화
  - 바우처 제도 도입, Cyber 교육 등 수요자 중심의 맞춤형 교육 훈련 강화
  - 품목별 전문교육을 강화, 전업·선도농가 자조능력 배양
  - 농가경영개선 및 경영능력 향상을 위한 컨설팅 지원 확대
- 보조성사업 위주의 잠재인력 양성·유입과 사후관리체계강화를 위한 예산을 강화하고, 융자사업 위주의 정착지원은 현행 비율보다 축소

#### 나. 농업기술개발

- 수입개방에 대응하여 우리 농산물의 품질 경쟁력 제고 및 부가가치 향상을 위한 기술개발에 중점지원
  - 수입쌀 시판대비 우리 쌀 품질 향상과 고품질 안전 농축산물 생산 및 부가가치 향상을 위한 기술개발 보급
  - 다이어트 쌀 등 기능성 쌀과 수입 대체할 수 있는 원예작물 신품종 육성

- 친환경농업 기술개발 및 유기농업의 체계적 지원을 통해 소비자가 신뢰하는 한국형 우수농산물 생산체계를 조기 구축
- 우선순위를 감안 성장동력인 농업생명공학분야에 중점 지원하고 개발기술의 보급에 주력
  - 생명공학기술을 이용한 고부가가치 작물 개발 및 실용화 촉진
  - 형질전환, 무균복제돼지를 이용한 바이오 신약·장기생산
  - 현장중심의 농촌지도·전문인력 육성으로 개발기술의 조기확산
- 농림기술개발사업 전 과정에 대한 성과분석과 환류기능(Feedback)을 강화하여 사업효율성 제고
  - 품목별로 농사수준에 따라 맞춤형 기술과 경영 컨설팅 확대
  - 성과활용촉진을 위해 기술마케팅 강화(농림과학기술대전 개최 등), 기술이전사업화 추진(벤처 창업자금 지원 알선 등)
  - 연구기획·선정단계의 사업화타당성 평가 의무화, 완료과제 추적평가 강화 등

#### 4. 친환경농업 육성과 농식품 안전성 확보

##### 가. 친환경농업육성

- ◇ 화학비료·농약 등 사용량을 2013년까지 40%수준 감축하고, 친환경 농산물 유통비중을 2010년까지 10%로 확대
- ◇ 경종과 축산을 연계하는 자연순환형 친환경 농업 기반 구축

- 화학비료·농약 투입에 의존해 온 농업생산 방식, 가축분뇨의 환경 부담에 대한 반성이 제기되면서 친환경 농업 필요성 증대
- 그간 인증농가 위주의 친환경농업 육성 지원에서 농업 전반을 친환경적 방향으로 전환
  - 친환경농업 확산에 중요한 역할을 하는 지방자치단체의 의욕을 북돋울 수 있는 정책 추진
  - 자치단체에 친환경농업 전담조직을 신설토록 유도하고, 시도별 정책토론회 등을 개최하여 농림부와 일선조직의 인식을 공유
- 친환경농업 육성예산을 대폭 확대하고, 보다 다수의 농업인이 친환경농업에 참여할 수 있는 지원체계 마련
- 친환경농업 생산의 효율성 및 환경개선 효과를 위해 광역단위로 친환경농업을 추진
  - 4대강유역, 친환경특구로 지정된 시군 등에 대해 수계별로 자연순환형 광역친환경농업단지 조성
    - \* 금년도에 모델개발 및 대상지 선정 등을 거쳐 2006년 시범사업 추진
- 전체적으로 농약사용량이 감소하지 않은 점을 감안, 농약사용량이 증가하고 있는 시설원예에 대해 천적방제로 전환 추진
- 농자재 지원정책도 생산성 위주의 정책에서 친환경농업을 확산하는 방향으로 전환
  - 화학비료 차손보조는 2005년 7월에 완전 중단하고, 유기질비료 지원은 지속적으로 확대

## 나. 농식품 안전성 확보

- ◇ 농장에서 식탁까지 체계적 관리를 위한 제도적 기반확충 및 점검 강화로 선진국 수준의 안전성 확보
- ◇ 우수농산물관리제도(GAP) 및 이력추적관리제도(Traceability) 시범사업 실시

- 농식품 안전성 확보는 사전예방적인 안전관리체계를 구축하는 방향으로 투자
  - 생산자 교육, 선진제도 정착, 모니터링 강화, 유통질서 확립 및 소비자 대상 교육·참여 확대 등의 분야
- 교육과 제재를 병행하여 농장에서 사전예방적 안전관리 추진
  - 농업인 대상의 안전성 교육 시스템 구축
    - 새해영농설계 교육시 안전성 교육을 정규과목으로 편성하여 교육
    - 선도농업인으로 하여금 안전성 의식을 주위 농업인에게 전파토록 농산물 안전성 전문교육 실시
    - 부적합 농산물 생산자는 분기별(6월, 12월)로 집합교육 추진
  - 농산물 안전성조사 확대 및 위반자 강력 제재
    - 안전성조사 물량의 확대 : ('04) 60천건 → ('09) 90천건
      - \* 깻잎, 상추 등 부적합율이 높은 30개 품목을 선정, 집중 조사
    - 부적합 농산물 생산자는 폐기 등 법적제재 외에 각종 불이익 조치
  - 시·군단위 농관원 출장소에 정밀분석실 설치('09년까지 38개소)

- 우수농산물관리제도(GAP) 및 이력추적관리제(Traceability) 기반 확충
  - GAP 추진의 제도적 근거 및 재배·관리지침 마련
    - 96개 품목을 대상으로 GAP 재배·관리 지침 마련
  - GAP·Traceability 시범사업 실시
    - 생산부터 최종소비단계까지 추적성을 확보하고 이력사항을 소비자에게 공개하는 Traceability 적용
  - GAP·Traceability 전문가 양성을 위한 교육기반 구축
    - 한국농업전문학교에 교육시설을 마련하고 교과과정 신설
    - 관계공무원, 농협 직원 등 140명을 대상으로 전문교육 실시
  - 농산물 수확후 위생처리가 가능토록 APC에 위생설비 지원
    - 2005년 계획 : GAP 시범사업 참여 APC 2개소 지원(20억원)
- 농축산물에 대한 신뢰성 제고를 위해 소비자가 직접 참여할 수 있는 기회를 확대하고 투명한 유통관리 추진
  - 소비자단체의 안전성 정책 참여 기회 확대, 원산지표시 위반에 대한 벌칙강화 등 유통질서 확립 추진
    - 허위표시에 대한 처벌형량 강화
    - 원산지 조기경보시스템(EWS), 수입농산물 급증시기 기획단속, 과학적 원산지식별법 개발 등을 통한 원산지단속의 효율성 제고
      - \* EWS(Early Warning System) : 수입물량·가격을 실시간 분석하여 단속우선 품목 등을 자동 검색하는 시스템
  - 농식품 안전성에 대한 소비자 교육 추진
    - 안전한 농식품 취급방법 및 농약 등 유해물질에 대한 정확한 정보를 전달하여 건강한 식생활 보장 및 신뢰 확보

## 5. 생산 및 유통개선

- ◇ 시장교섭력을 갖춘 산지 마케팅 조직을 집중 육성
- ◇ 산지유통센터(APC), 축산물종합처리장(LPC) 경영평가 및 구조조정 추진

- 규모화·전문화된 농산물 공동마케팅 조직을 벤치마킹 사례로 육성
  - 공동마케팅조직의 마케팅 활성화를 위한 자금지원 확대 등
  - 지역축협 등을 중심으로 규모화된 축산브랜드경영체 육성
- APC·LPC등에 대한 경영평가 후 우수시설에 대한 차등 지원
  - 회원농가, 유통시설, 브랜드 인지도 등 산지유통기능을 종합평가 하여 부실조직은 자금지원중단, 통폐합 촉구 등
- 표준규격출하, 물류기기 공동이용, 물류표준화 등 물류관련 사업을 '08년부터 통합하여 파렛트 출하실적과 연계 지원
- RPC중심의 품종별 관리체계 구축을 위해 건조·저장시설 확대
  - \* 사업량 : ('05) 50개소 → ('06~'09) 매년 120개소
- 농산물 수출기반확충과 소비촉진을 위한 지원 강화
  - 농산물 수출확대를 위해 우리 농산물의 해외 인지도 제고 및 수출여건조성 등 해외시장개척활동 지원 강화
- 경쟁력 있는 전업농 육성을 위해 영농규모화 사업 적극 지원
  - 농지가격 하락 및 유희농지 증가 등 농지시장의 수급 불안에 대비하고 구조개선 추진을 위해 농지은행제도 도입

- 지역농업발전을 위해 지방단위 산·학·연을 연계한 지역농업클러스터의 혁신체계 구축 및 네트워킹 지원
  - 2006년까지 시범사업으로 실시하고 '07년이후 단계적으로 확대
  - 포괄보조형태의 지역특화사업은 장기적으로 지역농업 클러스터 사업과 통합 운영

## 6. 생산기반 조성

◇ 농업SOC 구축이 상당수준 이루어진 점을 감안하여 기존사업 마무리 등 투자내실화에 주력하되, 안전관리·재해예방 위주로 투자

- 농지조성사업은 현재 시행중인 사업의 완공위주로 지원하되, 공사 진척도 및 사업기간 등을 고려하여 연차별 사업비 배분
  - 계속사업 마무리 위주로 지원, 신규사업은 중단
- 수리시설개보수, 방조제개보수, 배수개선 등 재해관련 투자는 계속 지구 완공소요 중점 지원
  - 개보수가 시급한 노후시설, 재해빈발 지역 위주로 적정 사업규모 유지
- 쌀수급 여건을 감안 농지기반조성, 농업용수개발 등 논기반조성 관련사업은 축소
  - 대규모용수개발은 '05년으로 종료, 중규모용수개발사업은 신규착수 대폭 감축
- 대단위농업개발은 계속사업의 실소요를 반영하되, 신규착수는 억제
- 농기계구입지원은 농업종합자금으로 일원화하여 용자사업 효율화 추진

## 7. 수급안정

- ◇ 공공비축제 시행을 계기로 시장지향적 쌀수급관리체계 구축
- ◇ 정부의 직접적인 수급관리는 시장실패를 보완하는 것으로 제한

- 양곡수매사업에 대한 재정지원(양곡관리특별회계)은 추곡수매제 폐지 및 공공비축제 시행을 반영하여 재산정
  - 양곡년도말 기준으로 600만석 수준을 비축하고, 300만석을 수확기에 시장가격으로 매입하여 단경기에 판매
  - TRQ 시판용 물량은 연차별 계획에 의거 반영, 재고관리대책 필요
    - \* ('06) 34.5천톤 → ('07) 48.0 → ('08) 63.0 → ('09) 79.8
- 정부가격안정사업은 수급불안 품목 위주로 안정 지원
  - 농산물 수매·수입 비축은 최근 국제곡물가, 의무수입량 등 국내외 여건변화를 고려하여 실소요 반영
  - 송아지, 돼지, 우유 등 축산물 수급 및 가격안정 지속 지원
- 민간가격안정사업은 생산자단체 중심으로 자율적인 수급체계 구축 지원 강화
  - 자조금 조성을 최대 3%까지 상향조정(현행 1%이내)하는 한편, 자조금 단체의 생산 점유비중 확대를 유도하기 위해 정부지원을 단계적으로 차등화(100%→200)
  - 계약재배사업의 결손중 일부를 지원하는 방식(채소계약재배 안정화사업)을 도입하여 정부주도의 가격지지정책 개편

간지



## 중장기 농업·농촌 전망 지표

### 1. 농가인구

□ 농가인구는 '04년 347만명으로 전체 인구대비 7.2% 수준이나, 10년후에는 226만명으로 전체인구대비 4.5% 수준으로 줄어들 것으로 전망됨.

	2004(P)	2005	2008	2014
▪ 농가호수(천호)	1,252	1,233	1,158	1,000
▪ 농가인구(천명)	3,465	3,364	2,981	2,259
- 총인구대비(%)	7.2	6.9	6.1	4.5
▪ 농외취업율(%)	18.7	19.2	20.4	23.2

주: 농외취업율은 농가 경제활동 인구에 대한 농외취업자(농가경제활동인구-농립업취업자) 비율을 의미함.

자료: 한국농촌경제연구원(KREI), 농업전망 2005(2005)

□ 농촌(읍+면)지역 인구연령별 구성비 추이

(단위: %)

	1990	2000	2005	2010	2020
▪ 0~14세					
· 전 국	25.6	21.1	19.6	17.2	13.9
· 농 촌	23.6	18.6	18.4	17.2	13.9
▪ 15~64세					
· 전 국	69.3	71.7	71.4	72.1	71.0
· 농 촌	67.3	66.7	63.0	61.4	60.7
▪ 65세 이상					
· 전 국	5.1	7.2	9.0	10.7	15.1
· 농 촌	9.0	14.7	18.6	21.4	25.4

자료: KREI, 농촌·농가인구 및 농업 노동력 중장기 전망 및 정책과제(2004)

## 2. 경지이용전망

- 경지면적은 쌀 소비량 감소 등의 영향으로 중장기적으로 20만ha내외의 경지가 줄어들 것으로 전망됨.

	2004(P)	2005	2008	2014
▪ 경지면적(천ha)	1,828	1,809	1,750	1,615
▪ 농가호당경지면적(ha)	1.46	1.47	1.51	1.62
▪ 경지이용율(%)	106.1	106.8	105.1	102.7

자료: KREI, 농업전망 2005

### □ 작물별 재배면적 전망

(단위: 천ha)

	2004	2005	2008	2014
▪ 하계작물	1,388	1,379	1,296	1,122
(쌀)	1,001	987	932	804
▪ 동계작물	161	163	155	142
▪ 과수작물	154	153	147	139
▪ 시설작물	86	84	89	104
▪ 기 타	152	153	153	152

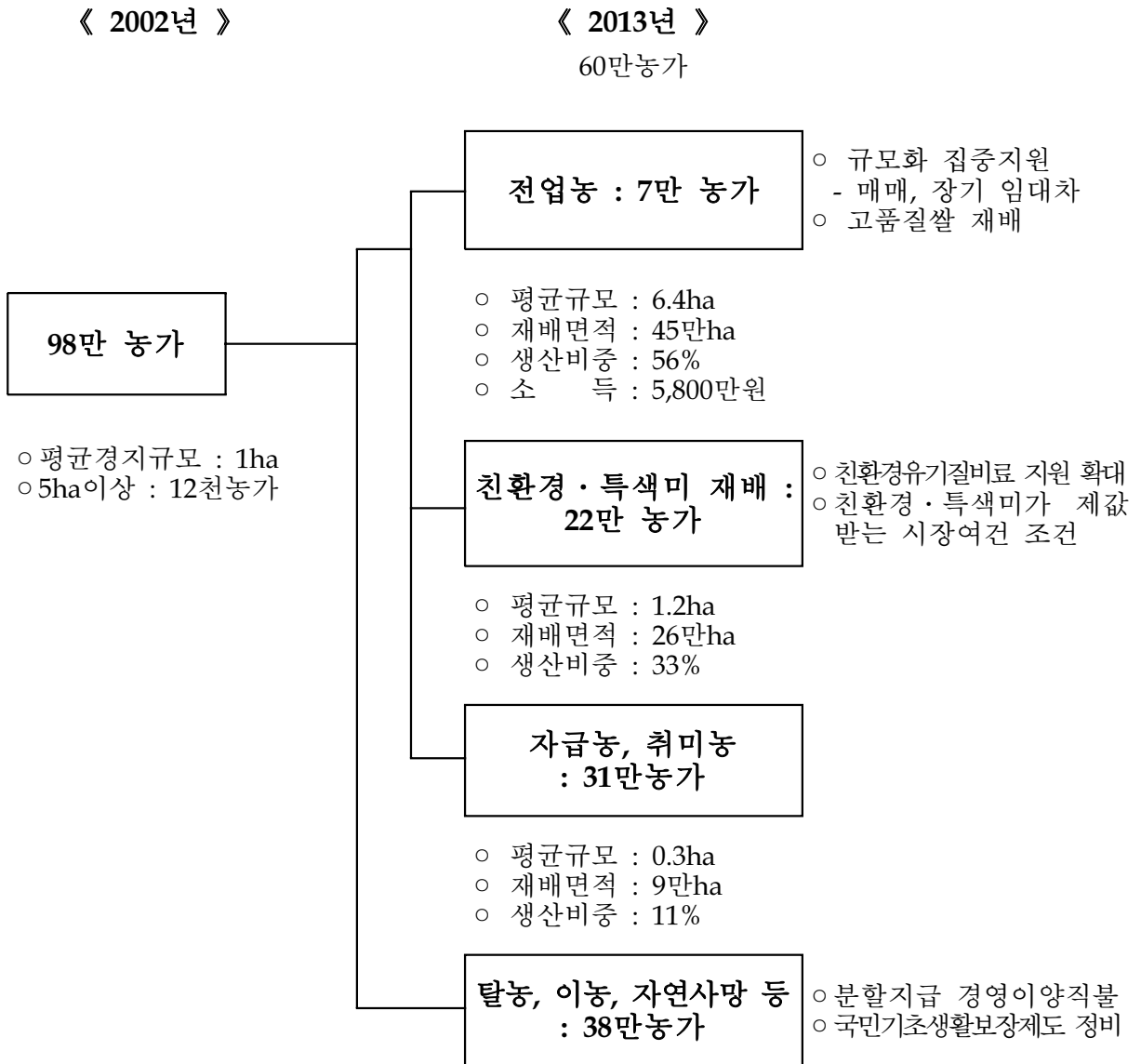
자료: KREI, 농업전망 2005

## 3. 쌀 산업구조 전망(목표)

- 중장기적으로 쌀 산업은 국내 의무 수입물량을 제외한 나머지 소비량을 국내 생산한다는 점을 고려하여 추진

※ 동 자료는 2004년 119조원 농업·농촌 발전계획을 농림부가 발표하면서 전망한 것으로 쌀 협상결과, DDA 농업협상 진행등에 따라 일부 전망치의 수정 필요성 제기

◆ 쌀산업구조 전망(목표)



자료: 농림부, 농업·농촌발전계획(2004.12)

□ 쌀 소비량 감소 전망

- 쌀 소비량은 최근 현저하게 감소하고 있으며, '14년에는 1인당 65.1kg을 소비하여 '04년 82.0kg에 비하여 크게 줄어듦 전망

	2004	2007	2010	2014
쌀 소비량(kg)	82.0	76.0	71.9	65.1

자료: 농림부(2005)

#### □ 쌀 전업농육성 계획

- 농업·농촌 발전 계획에서는 2010년까지 전체 쌀 생산량의 50% 이상(430천ha)을 담당할 7만호 육성계획을 담고 있음.
- 이를 위한 정책적 수단으로 경영이양직불제, 영농규모화 사업 등을 추진중이며, 농업종합자금지원, 후계 농업경영인육성 등을 통해서도 일부 지원 중임.

	2003	2008	2010
쌀전업농 호당 경영규모(ha)	3.8	5.2	6.0

자료: 농림부(2005)

## 4. 농촌용수개발

	2000	2004	2005	2006	2013
수리답율(%)	76.6	77.9	78.1	-	81.8
배수개선답율(%)	51.6	-	68.6	69.7	-

자료: 농림부, 2005년도 주요업무계획

### 수리답을 관련 과거 5년간 실적 및 현황

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체논면적(천ha)	1,149	1,146	1,138	1,127	1,127	1,127	1,127
수리답면적(천ha)	880	881	880	877	879	881	883
수리답율(%)	76.6	76.9	77.3	77.8	77.9	78.1	78.3

### 배수개선 관련 과거 5년간 실적 및 현황

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
배수개선면적(천ha)	97	107	115	123	128	129	131
배수개선율(%)	51.6	56.9	61.2	65.4	68.1	68.6	69.7

\* 배수개선대상 면적 : 188천ha

## 5. 농가소득 추이

- 1990년 이후 농가소득은 상대적으로 도시근로자 가계소득에 비하여 악화되고 있는 추세
  - 농업·농촌발전계획(2004)에서는 향후 10년후 농가소득은 도시근로자 가계와 동일한 수준을 목표치로 제시

(단위: 백만원)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003
▪ 농가소득(A)	11.0	21.8	23.1	23.9	24.5	26.9
- 호당가구원수(명)						2.96
- 1인당소득(A1)						9.1
▪ 도시근로자가구소득(B)	11.3	22.9	28.6	31.5	33.5	35.3
- 호당가구원수(명)						3.51
- 1인당소득(B1)						10.1
▪ A / B (%)	97.4	95.1	80.6	75.9	73.0	76.2
▪ A1 / B1 (%)						90.3

주: 통계청 농가경제조사에서는 호당가구원수를 2003년도부터 조사  
 자료: 통계청 2003년 가계조사, 2003년 농가경제조사

□ 농외소득 비중

(만원, 실질, 2000년 = 100)

	2004(P)	2005	2008	2014
▪ 농가소득	2,571(100.0)	2,657(100.0)	2,806(100.0)	3,236(100.0)
- 농업소득(%)	1,040 (40.5)	1,048 (39.4)	1,064 (37.9)	1,169 (36.1)
- 농외소득(%)	1,531 (59.5)	1,609 (60.6)	1,742 (62.1)	2,068 (63.9)

주: 1) 농외소득에는 이전 소득 포함.

2) 농외소득율(% , '02) - 한국 53.9%, 일본 87.0%, 대만 81.5%

자료: KREI, 농업전망 2005

## 6. 농업인의 삶의 질 향상

### □ 농촌복지지원 현황 및 목표

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
▪ 수혜인원(천명)	613	615	653	726	1,344	1,506	1,560
- 증가율(%)	-	0.3	6.2	1.2	85.1	12.1	3.6
▪ 1인당지원액(원)	2,800	3,173	3,275	3,552	6,069	6,304	6,609
- 증가율(%)	-	13.3	3.2	8.5	70.9	3.9	4.8

자료: 농림부, 2005년도 주요업무계획

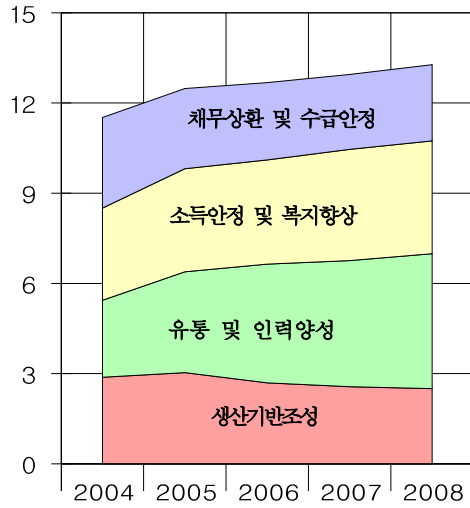
## 7. 농어촌분야 재정운영

### □ 농어촌분야 투자계획('04~'08)

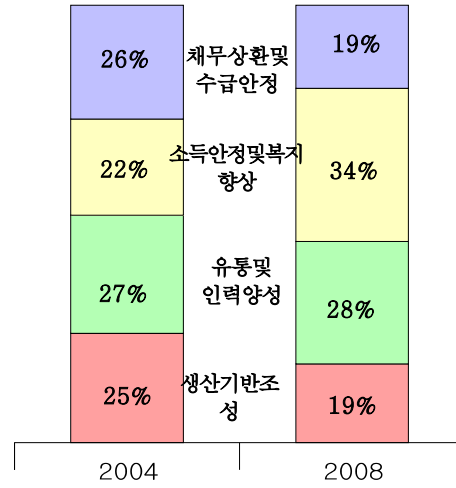
구 분	2004	2005	2006	2007	2008	연평균 증가율
계	122,830	133,696	137,039	139,957	142,120	3.7
○ 예 산	80,994	89,857	90,508	91,587	93,084	3.5
○ 기 금	41,836	43,839	46,531	48,370	49,036	4.0
▪ 생산기반조성	28,805	30,141	26,912	25,640	24,970	△3.5
▪ 유통·인력·기술	30,966	34,915	34,944	37,231	37,775	5.1
▪ 소득·복지향상	25,610	34,050	41,022	43,538	45,119	15.2
▪ 채무상환·수급	30,124	26,667	25,705	24,926	25,335	△4.2
▪ 산 립	7,325	7,922	8,456	8,622	8,921	5.1

(조원)

### 재정규모 추이



### 재원배분 구조



주: 119조원 · 12조원 사업은 보조사업과 중장기용자사업으로 구성되었으나, 농어촌 전체 재정은 채무상환, 단기 회전자금 등 비투용자사업까지 포함하고 있음. 비투용자사업이 연평균 3~4% 감소하여 농어촌분야 전체 재정 증가율은 다소 낮게 나타나고 있음

자료: 대한민국 정부, 2004-2008 국가재정운용계획

## 직불제 확충에 대한 비판적 검토와 향후농정의 방향

### 1. 문제의 제기

- 개방이 확대되고 있는 현 시점에서 직불제 도입을 통한 농가소득안정이 가장 시급한 과제가 틀림없지만, 중장기적인 시각에서 농업이 지속적으로 유지될 수 있도록 미래를 대비한 투자에도 많은 배려가 필요하기 때문에, 현재의 농민을 대상으로 하는 소득지원 보조가 여타부문과 조화되도록 하여야 함.
  - 앞으로 개방화는 더욱 확대될 것이고, 이에 따라 현재의 농민보다는 미래의 농민이 더 어려운 상황에 처할 것이라는 것을 고려하면 농업예산의 많은 부분이 미래의 농민을 위한 투자로 연결되어야 우리 농업이 지속적으로 유지될 수 있을 것임.
  - 중장기적 측면에서 직불제를 포함하여 우리 농업·농촌 정책의 방향과 재정배분의 우선순위를 이 자리에서 논의해 보는 것도 의미가 있을 것임.

### 2. 우리나라의 직접지불제도

- WTO출범이후 직불제에 대한 논의가 시작되어 '97년 경영이양직불제가 도입된 이후, '99년에 친환경농업직불제가 제한적 규모로 도입되었고, '01년 논농업직불제 이후 직불제도입이 본격화되었음.

- 직접지불제도(direct payment)는 정부가 농민에게 직접보조금을 지급하는 소득지지정책으로, 수곡수매와 같은 가격지지정책과 대칭되는 개념임. 미국·EU등에서는 가격지지정책이 과잉 생산을 유발하여 최근 가격지지정책이 계속 줄이고 농가에 직접소득을 보조하는 정책으로 전환하는 추세임.
- 정부는 최근에는 DDA 및 쌀개방확대로 인한 농산물 가격하락, 농가소득감소에 따른 충격완화대책으로서 직불제 확대 요구가 높아짐에 따라 정부도 농업농촌 종합대책에서 직불제를 확충하여 농업인의 소득 및 경영안정을 도모하고 있음.
  - 농림부는 119조 투융자계획 중 직불예산으로 10년간 24조원을 반영하여, '04년 투융자 대비 10.8%인 직불예산비중을 '13년에 23%로 높이고, 농가소득 중 직불금이 차지하는 비중을 10%수준('04 : 2.8%)으로 확대할 예정
- 직접지불제도로는 소득보전 직불제, 농업의 다원적 기능 제고 직불제, 구조조정직불제 등이 있음(참고: : 직불제 운영현황).

### ① 소득보전 직접지불제도

- 금년부터 시행될 쌀 소득보전 직접지불제도는 쌀 가마당 목표가격을 설정하고 목표가격과 당년 쌀값과의 차이를 고정형 직불금과 변동형 직불금을 통해 보전해 주는 제도임.
  - 고정형 직불금은 1ha당 평균 60만원(9,836원/80kg)을 지급하며, 목표가격과 산지 쌀값 차이의 85%(보전수준)가 고정형 직불금보다 클 경우 변동형 직불금을 추가로 지급하게 됨.
  - 목표가격은 '01-'03년 평균 산지쌀값, 추곡수매제 소득효과, 논 농업 직불금 등 최근 쌀과 관련하여 얻은 수입을 기초로 80kg

가마당 170,070원을 설정하여 2005년부터 3년간 고정하여 운영하며, 3년 후 변경할 때에는 국회의 동의를 받도록 하였음.

## ② 다원적 기능 제고를 위한 직접지불제도

- 친환경 농업 직접지불제도, 친환경 축산 직접지불제도, 경관보전 직접지불제도, 조건불리지역 직접지불제도가 있음.
- 농업은 환경재를 생산하는 긍정적인 효과(외부경제)를 가지기도 하고, 환경오염을 시키는 부정적인 영향(외부 비경제)을 미치기도 함.
  - 친환경 농업 직접지불제도와 친환경 축산 직접지불제도는 농업이 환경에 미치는 부정적인 영향을 줄이기 위한 제도이고, 경관보전 직접지불제도와 조건불리지역 직접지불제도는 환경재 생산에 대한 대가로 지불하는 제도라고 볼 수 있음.

### (1) 친환경 농업 직접지불제도

- 친환경 농업 직접지불제도는 참여 농가가 친환경 농업 실천기준을 준수하여 일반 농가의 경우보다 비료와 농약의 사용량을 줄임으로써 수질을 보전하고 안전 농산물을 생산하도록 유도하는 것을 정책 목표로 삼고 있음.
- 친환경 농업 직접지불제도는 논 농업 직접지불제도보다 실천기준이 더 엄격하지만 지급단가의 차이가 크지 않아 농가가 불만
  - 이에 따라 2003년부터 지급단가를 상승시켰고, 논 농업 직접지불제도 지원대상 농지도 유기, 무농약 인증을 받으면 논 농업 직접지불금 이외에 장려금을 지급하고 있음.

### (2) 친환경 축산 직접지불제도

- 농업에서 주요한 환경오염의 원인으로 지적되고 있는 축산업을 환

경과 조화시킴으로써 환경을 보전하고, 지속 가능한 축산기반을 구축하기 위해 2004년부터 시범적으로 실시하고 있음.

- 특히 가장 많이 환경오염을 유발하는 돼지와 닭의 경우 단위 면적 당 사육밀도를 완화하여 총 사육두수를 줄임으로써 오염을 줄이고 건강한 가축 사육환경을 조성하고자 하는 정책임.

### (3) 경관보전 직접지불제도

- 지역별로 특색 있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸으로써 농촌의 다원적 기능을 증진하고, 이를 그린 투어리즘에 활용하여 지역경제 활성화를 도모하기 위한 제도임.
- 경관보전 직접지불제도는 농업이 갖는 환경의 긍정적 영향을 증진시키기 위한 것으로 환경재를 생산하고 있지만 시장에서 보상을 받지 못하는 경우, 정부의 보조를 통하여 부족한 환경재 생산을 증대시킴으로써 경제의 효율성을 향상시키는 제도임.
- 경관보전 직접지불제도가 확대 시행되면서 환경재 생산의 가치가 점차 하락할 것이기 때문에 사업시행이 어느 정도 경과한 이후에는 이에 대한 평가가 주기적으로 이루어져 사업의 지속여부를 결정해야 할 것임.

### (4) 조건불리지역 직접지불제도

- 조건불리지역 직접지불제도는 조건이 불리한 지역에서 영농활동을 함으로써 발생하는 생산비 증가 혹은 소득감소를 보상하여, 주민의 정주의식을 고취하여 지역사회를 유지시키기 위한 제도임.
- 이 제도는 주로 밭 농업(혹은 초지)이 대상이 될 것이고, 쌀에 대한 소득보전 직접지불제도와 더불어 모든 농지에 대한 직접지불제도를 시행하겠다는 것을 의미함.

### ③ 구조조정 직접지불제도

- 영농은퇴를 전제로 소유 농지를 농업기반공사 또는 쌀 전업농에게 매도 또는 5년 이상 장기 임대하는 고령 농민에게 일정금액의 경영이양 직접지불금을 지원하는 제도임.
  - 63~69세 고령 농민이 소유 농지를 매도하는 경우 연령에 따라 최단 2년, 최장 8년간 ha당 월 24.1만원을 분할 지급하고, 임대하는 경우에는 297.7만원을 일시에 지급
  - 70~72세 농업인이 매도나 임대하는 경우에는 ha당 297.7만원을 일시에 지급

<b>참 고</b>	<b>각종 직불제 운영 현황</b>
------------	---------------------

	논농업직불	경영이양	친환경농업	쌀소득보전	생산조정제	친환경축산	조건불리
도입	'01	'97	'99	'02	'03	'04	'04
목적	· 농가소득지 지	· 영농규모확진 · 은퇴농업인 소득안정	· 환경보전	· 쌀값 하락에 따른 소득층 격 완화	· 생산감축을 통한 쌀수급 균형 도모	· 환경보전	· 조건이 불리한 지 역 ( 밭 ) 의 농업인 소득 지지
대상	· 논 실경작자	· 63세이상 72세 미만 경영이양자	· 친환경농산 물 인증농가	· 논 실경작자	· 실경작 농업 인	· 실 축산 농가	· 조건불리지역 실경작농업인
사업 규모	998천ha	8.3천ha	11.4천ha	1002천ha	26.1천ha	축산농가 1,000호	31천ha
요건	· '05년에 고정형 직불로 개편	· 경영농지매도시 · 5년이상 장기임대	· 친환경농산 물인증기준 준수	· '05년에 변 동형 직불로 개편 · 목표가격의 80% 보전	· 약정체결농지 에 3년간 벼, 상 업 작물을 재배하 지 않는 조건	· 축종별 친환 경 이행조건 및 조정의무 준 수	· 경지율 22% 이하 · 경사도 14%이상 지역이 전체 면적의 50%이상
단가	· 60만원/ha * 상한 폐지	· 매도 289만원/ha · 임대 298만원/ha * 상한 2ha	· 79~52만원/ha * 상한 5ha	· 전체직불금에서 고정형 직불금 을 차감한 금 액	· 300만원/ha * 0.1ha이상, 상한없음	· 13~15백만원/호	· 40만원/ha
'05 예산	6,026억원	286	69	1,376	791	58	123

\* 2005년부터 논농업직불제는 쌀소득보전직불제의 고정형 직불로 포함되어 운영

### 3. 직접지불제도의 주요 쟁점 검토

#### ① 농업구조조정 방향과의 상치 우려 지적

- 쌀 시장의 개방이 확대되었으나 정부가 발 빠르게 새로운 소득보전 직접지불제도를 제시함으로써 발생할 수 있는 사회적 충격을 완화시키는 데 공헌하고 있다고 볼 수 있음.
- 이 제도 하에서는 생산 농가가 시장 상황변화에 극히 일부분(15%)만 적응하고 대응한다는 점에서 쌀의 경쟁력 향상을 지연 시킬 우려
  - 쌀 관세화 유예를 10년 더 연장하였고, 대부분의 학자들은 앞으로 10년 동안 쌀 산업이 경쟁력을 갖출 수 있도록 노력하여야 한다고 주장
    - 한국농촌경제연구원의 연구에 의하면 2014년 이후 우리 쌀이 외국산과 경쟁하기 위해서는 국내 쌀 가격이 매년 2% 이상 지속적으로 하락해야 함.
  - 시장의 상황변화에 생산자들이 제한적으로 반응토록 유도하면서 관세화 유예기간 동안 경쟁력을 향상시킬 수 있겠는가는 의문
- 이미 3년 동안의 목표가격이 결정된 상황이기 때문에 목표가격수준이나 가격차 보전비율이 적정한지 여부를 다시 논할 수는 없지만, 앞으로 3년 후 목표가격을 국회의 동의를 받아 새로이 설정하는 과정에서 이러한 점이 충분히 고려되어야 할 것으로 봄.
  - 종전의 추곡 수매가 국회동의를 경우는 쌀 생산량의 15% 정도의 물량에 대한 것이었지만, 쌀소득 직불제도의 목표가격결정은 전체 생산량의 농가 수취가격을 결정하는 것이기 때문에 정책적 영향은 더 큼.

따라서 국회동의 과정에서 과거보다도 훨씬 더 정치적 고려에 의해 가격이 결정될 가능성이 높기 때문에, 목표가격과 보전비율이 하향경직성을 보일 것으로 우려됨.

- 관세화유예기간은 장기적으로 관세화에 대비하여 쌀의 국내외 가격 차이를 줄여가는 준비기간이 되어야 함.
  - 쌀이 한국 농업에서 차지하는 비중이나 중요성을 고려하여 그 특수성을 인정한다고 해도, 특정 품목과 연관된 높은 소득보전은 미래농업인력과 농업자원의 효율적인 재배분을 왜곡시킴으로서 한국농업의 장기적 구조조정을 지연시킬 수도 있다는 점을 고려할 필요

## ② 정책 목적과의 적합성 문제

- 소득보전 직접지불제도는 개방화로 인한 도·농간의 소득격차를 보전해 주는 소득 재분배의 목적을 갖고 있음.
- 현재의 제도는 모든 농가를 대상으로 실시하고 있으며, 지급금액의 상한선이 없다는 점에서 농업 내의 대농과 소농 간의 소득불균형을 더욱 크게 할 수 있고, 농업 외적으로는 저소득 도시근로자 가구와의 형평성 문제가 발생한다는 점도 지적되고 있음.
  - 농가소득이 낮기 때문에 소득보전 직불금을 지급하는 것이라고 한다면 소득이 낮은 농가를 대상으로 집중적으로 지급해야 바람직 하나, 오히려 역진적으로 소득이 높은 규모화된 농가가 더 많은 혜택을 본다는 점이 원래의 목적과 부합하지 않음.
  - 소득 불균형의 문제는 산업정책적 접근과 아울러 국민 전체를 고려대상으로 복지측면에서 함께 접근하는 것이 바람직할 것임.

- 만약 개방화로 인한 충격을 흡수하기 위한 것이라면 생산자들이 개방화에 적응하도록 유도하고, 충격에 적응할 수 있을 정도의 일시적인 정책이 되어야 함.

### ③ 수급 불균형 심화와 쌀 농가 경쟁력 문제

- 목표가격 170,070원/80kg은 정부보조를 포함하여 현재 농가가 실제로 수취하는 가격인데 이 수취가격이 균형가격이 아니라 공급과잉을 초래하는 가격임.

- 현재 쌀은 과도한 재배면적과 소비감소로 수급 불균형을 초래하고 있고, 더욱이 수입쌀이 증대되는 상황을 고려하면 앞으로도 수급 불균형이 지속될 것으로 예상되는데, 높은 목표가격수준 유지는 이로 인해 발생하는 과도한 재고관리 문제와 동일한 의미임.

- 소득을 지지하기 위해 예산을 쓰고 이로 인해 발생하는 과잉재고를 처분하기 위해 예산을 쓴다는 점을 고려한다면 이 제도를 유지하는데 소요되는 예산은 표면적으로 나타나는 것보다 더 클 수 있음.

- 이 제도는 생산자인 농가 수취가격이 높게 설정되더라도 소비자가 지불하는 가격은 낮아지기 때문에 우리 쌀의 대외 경쟁력이 향상된다는 주장이 있음.

- 그러나 생산자 수취가격과 소비자 가격의 격차를 크게 하는 것은 생산자들 스스로가 경쟁력을 갖도록 노력하는 동기를 저하시켜 생산자들이 가져야하는 진정한 의미의 경쟁력 확보와는 거리가 있음.

### ④ 친환경 직불의 접근 방향

- 현재 우리 농업에 있어서 환경오염의 문제는 일부 농가가 유기농이

나 무농약 영농을 하여 해소될 수 있는 것이 아니라 대부분의 농가가 지나치게 많은 양의 비료와 농약을 사용하고 있다는데 있음.

- 농업이 환경을 오염시키는 부정적인 영향을 줄이기 위해서는 먼저 비료와 농약에 대한 정부보조부터 없애야 하고 유기농이나 무농약 농산물에 대한 수요를 창출하여 시장에서 자연스럽게 이들 농산물을 생산하도록 유인하는 것이 바람직하다고 봄.
- 생산자 지원보다는 유기농·무농약 농산물에 대한 수요증대를 유도함으로써 이들 농산물에 대한 가격을 상승시켜 농민들이 비료와 농약을 적게 사용할 수 있는 동기부여를 하는 것이 더 바람직한 정책 방향이 될 것임.
- 유기농·무농약 수요가 그리 많지 않은 이유 중에 하나는 소비자들이 이들 농산물에 대한 신뢰가 없기 때문임. 따라서 소비자의 신뢰를 얻을 수 있는 정책적 대안마련에 중점을 둘 필요가 있음.

□ 친환경 축산직불과 관련, 대규모 축산 농가가 이 제도의 대상이 될 것인데 규모화된 축산농가에게 보조를 주어 환경오염 문제를 해결하고자 하는 것은 형평성 문제를 가지고 있음.

□ 또한 개별 농가 단위로 정책이 수행되어 각 지역별 또는 국가 전체적인 차원에서 분뇨 발생량을 줄이는 효과는 제한적인 것으로 판단됨.

- 정부보조로 개별 농가의 사육두수를 줄이는 경우 이들 축산물 가격이 상승하여 다시 사육두수가 늘어나 분뇨 발생량을 줄이는 효과가 반감될 가능성도 있음.
- 시범사업 수행기간('05년까지) 중 효과를 분석하여 세부시행 지침상의 개선방안을 도출해 내는 것 이외에 지역별 분뇨 발생 총

량제를 적용하고 동 제도와 친환경 축산 직접지불제를 연계하는 방안도 강구할 필요가 있을 것임.

#### 5 발직불 운영과 논농업과의 관계

- 쌀 소비량 감소와 수입량 증대로 재배면적이 감소해야 하는데 밭에 대한 직접지불제도는 벼 재배면적 감소에 역행하게 될 것임.
  - 줄어드는 벼 재배면적은 타용도로 전용되거나, 타작목으로 전환되거나, 아니면 휴경이 되어야 하는데, 가장 큰 가능성은 타작목으로 전환되는 것임.
  - 과실이나 채소도 이미 더 이상 재배면적이 증대될 가능성이 크지 않은 상황이라는 점을 감안하면, 지금의 밭에서 생산되는 작목들이 경작여건이 상대적으로 좋은 논으로 내려와야 할 것임.
  - 그러나 밭에 대한 직접지불제도를 시행하는 것은 밭 작목이 논으로 내려오는 것을 억제하여 쌀 생산과잉을 더욱 가중시키게 될 것임.
- 생산조건이 열악한 지역에 보조를 준다고 하더라도 그 지역이 장기적으로 유지되기 쉽지 않다는 점도 간과하여서는 안될 것임.
  - 생산조건이 열악한 지역은 이미 고령화되어 있고 새로 전입하는 젊은 농업인이 거의 없는 상황에서 이 지역을 장기적으로 유지하는 것이 가능하지 않을 것임.
- 따라서 앞으로 쌀 농가에 대한 소득보전 직접지불제도 다음으로 많은 예산이 소요될 것으로 전망되는 조건불리지역 직접지불제도는 많은 연구와 토론이 되어야 할 것으로 봄.

## ⑥ 구조조정 직불의 효과 검토

- 우리 농업의 가장 큰 문제는 농업 규모화가 되어 있지 않고 이는 소득의 문제로 귀결되어 왔다는 점에서 구조조정이 필요하다는 것은 인정하지만 현재 우리 농촌의 현실을 감안하면 인위적인 구조조정은 여러 가지 문제점을 내포하고 있음.
- 먼저 우리나라도 고령화 사회에 접어들면서 노인문제가 심각한 문제로 대두되고 있고, 여기서 가장 중심이 되는 이슈가 노인의 일자리 창출임.
  - 현재 우리나라 고령농의 다수는 판매목적의 영농보다는 자작지에서 자가노동을 바탕으로 낮은 생산비를 바탕으로 생계형 영농을 하면서 건강한 생활을 유지하는 형태이므로 일할 능력이 있다고 스스로 생각하는 고령농민에게 정부가 파격적인 대가를 지급하지 않는 한 이들을 재촌탈농시켜 농지를 전업농에 집적시키는 정책효과는 크지 않을 것임.
- 그리고 규모화를 통한 생산성 향상이 고령 농민에게 지급하는 금액보다 크다면 효율성이 증대된다는 점에서 이 제도는 어느 정도 일리가 있을 수 있음. 그러나 연 289.2만원을 지급하고 있지만 생산성 향상으로 인한 혜택이 이보다 크다고 보기 어려움.
- 결국 구조조정 직접지불제도는 비효율적인 산업에서 더 효율적인 산업으로 생산요소를 이동시키기 위해 생산요소의 이동성(mobility)과 적응력(adaptability)을 높이기 위한 제도이지만 고령 농민의 경우 다른 산업으로 이동할 수 있는 상황도 아니고, 토지이용의 효율성을 높일 수는 있어도 그 효과가 정부가 지원하는 예산에 비해 작다는 점을 고려하여야 함.

#### 4. 직접지불제도와 여타 농정시책과의 연계성

- 정부가 계획하고 있는 직접지불제도는 지금까지 언급되고 있는 직접지불제도를 모두 시행하겠다는 것으로 볼 수 있음. 그러나 앞에서 살펴 본 바와 같이 각 직접지불제도의 정책 목적이 뚜렷하지 않은 경우도 있고, 직접지불제도간 또는 현재 우리 농업에 당면한 큰 문제들과 상충되는 것들도 존재할 수 있음.
  - 따라서 새로운 직불제를 단기간 확대하거나, 시범단계에 있는 지불제도를 그 결과에 대한 엄격한 검증없이 확대하는 것은 지양해야 함.
  - 이들 제도를 운영하기 위해 소요되는 정부예산은 단지 그 제도에 소요되는 예산뿐만 아니라 이 제도로 인해 발생하는 행정비용은 물론, 부정적인 영향(공급과잉)을 해결하기 위해 소요되는 예산을 포함하여 고려한다면 본래의 예상했던 예산보다 훨씬 클 수 있음.
- 앞에서 지적한대로 직불제는 미래를 위한 투자라기보다 현재의 농민 위주의 투자라고 할 수 있음. 현재 단기적 측면에서는 농가의 소득보전을 통한 농촌사회의 안정이 최우선 과제일 것임.
  - 아직 직불제에 투입되는 재원의 규모자체는 절대적이라고 하기는 어려우나 증가율은 높게 나타나고 있음(연 10~20% 수준). 직불제 부문의 투자재원 확대는 농업여타부문에 대한 투자, 후세 농민을 위한 투자에 대한 압박요인으로 작용할 수 있음.
- 중장기적 측면에서는 농업자체에 대한 투자, 후세 농민을 위한 투자에도 균형감을 가지고 접근해야 함. 그래야 우리 농업이 지속발전해 갈 수 있을 것임. 이러한 조화가 장기적으로 볼 때 농업분야 재원을 효율적으로 활용하는 방향임.

## 5. 농업분야의 주요정책영역별 논의과제

- 농정의 포괄범위는 크게 3가지로서 ①농산물의 생산공급에 관한 농업정책, ②국민식생활의 안전과 안정에 관한 농산물 공급관련 정책 ③농촌지역사회의 생활여건과 거주민의 산업활동여건 조성에 관련된 농촌정책으로 나눌 수 있음.
- 앞에서 살펴본 직불제와 농가소득안정 이외에 농산물의 안정적 공급, 농가소득 및 경영안정지원, 농업구조개선, 환경친화적 영농관행의 정착, 식품의 안전성확보, 농촌지역개발과 삶의 질 향상 등이 이슈가 되고 있는 주요정책분야임.
  - 국민식료의 안정적 공급을 위하여 국내농업생산기반을 어떻게 유지해 나갈 것인가? 농업의 개방확대로 많은 농지가 경작되지 못하게 될 것인데 이들을 어떻게 할 것인가? 한편 계속 경작되는 농지는 확실한 생산기반을 갖춘 형태로 보전되어 생산성향상을 위한 기반투자가 이루어져야할 것인데, 어떤 투자가 이루어져야 하는가?
  - 생산기반의 유지에 중요한 시책으로서 농지보전 및 이용의 개선과 농업인력의 확보를 어떻게 할 것인가? 농지은행제도의 도입과 전업농 및 후계인력 육성정책은 어떻게 해야 하는가?
  - 농업분야의 진입과 퇴출의 애로를 완화하여 인적·물적자원의 유입을 촉진시키고 새로운 성장동력을 마련하기 위해서는 어떤 정책전환이 필요한가?
- 농가소득 및 경영안정지원시책에 있어서는 단순히 개방피해보전이라는 소극적 접근보다는, 개방시대에 한국농업이 어떤 농업구조로

변화되어 가는 것이 바람직한 것인가를 생각하면서 정책방향을 논의해야 함.

- 쌀이 한국농업에서 가장 중요한 것이 사실이지만 장기적으로 볼 때 한국농업과 정부의 지원이 쌀 농업이외에 다른 가능성 개발도 연계하여 검토하여야 함.

- 장기적으로는 농가소득지원이 특정품목에 연계되기보다는 품목 불특정보전방식으로 전환되어야 하며, 이를 위해 무엇을 준비해야하는지를 고민해야 함.

□ 농업구조정책방향도 장기적으로 볼 때, 한국농업의 비교우위가 규모확대를 통한 가격경쟁력에는 한계가 있을 것임. 품질·안전성·마케팅 등 비가격경쟁부분도 중요한 것이란 점을 고려하여, 보다 현실적 접근방향으로서 지역농업을 구성하는 농가의 다양성을 인정하고 활용하는 방안을 고려할 필요가 있음. 동시에 환경보전과 품질에 대한 소비자선호에 부응하도록 친환경농업, 농식품 안전성 확보대책을 과감히 수립할 필요가 있음.

- 식료정책의 목표가 국민에게 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하는 것이라면, 소비자신뢰를 얻을 수 있는 식품안전성(food safety)확보가 농정의 중심에 들어서야 할 것임. 이를 뒷받침하기 위해서는 농산물에 대한 추적가능성(traceability)과 검역 및 교역대상국의 식품안전성에 대한 정보수집 등에 대한 투자가 보다 적극적으로 이루어져야 할 필요

□ 마지막으로 한국농업의 문제해결은 근본적으로는 산업으로서 농업만이 아니라 낙후된 지역사회인 농촌문제를 해결하지 않고서는 불가능함.

- 앞으로 농촌에 살고 있는 인구 중 비농민이 더 많아 질 것이라는 점을 생각하면, 농촌정책은 농업·농민을 정책대상으로 한다

는 좁은 틀에서 벗어나 비농민이 더 많이 살고 있는 혼주공간인 지역사회전체의 삶의 질을 어떻게 높여 나갈 것인가 더 많은 정책적 고려가 필요함. 이런 점에서 최근 정부가 구상하고 있는 농림어업인 삶의 질 향상 농어촌지역개발 5개년계획은 효율적으로 추진되어야 하겠음.

- 모든 농촌지역은 자연적으로나 문화적으로나 혹은 역사적으로 차별성을 지니고 있기 때문에 지역별로 지역발전요인이나 발전전략이 달라져야 하며, 지역발전의 주체는 지역주민이 되어야 함.
- 중앙정부의 역할은 주민주도의 자생적 지역개발을 제도적으로 혹은 재정적으로 지원하는데 머물러야 하며, 지방자치단체와 지역지도자그룹이 주도가 되어야 함. 한편 지방자치단체와 지역주민은 이러한 개발정책의 주체로서 확실한 역할 수행을 위하여 필요한 역량 배양에 최선을 다하여야만 농촌정책이 성공할 수 있을 것임.