

정책토론회 자료집

세계농정의 동향과 전망

2007. 7. 23(월) 오후 2시
한국마사회 대강당

주 최: 한국농촌경제연구원

주 관: 한국농업경영인중앙연합회

후 원: 농 립 부

집 필 진

한국농촌경제연구원	김 명 환	선임연구위원
	최 세 균	선임연구위원
	최 지 현	선임연구위원
	송 미 령	연 구 위 원
	김 정 호	부 원 장
	임 송 수	연 구 위 원
	김 태 곤	연 구 위 원

초대의 글

우리 농업·농촌은 한-미 FTA 협상 서명과 여타 주요국과의 FTA 추진, DDA 농업협상에 따른 농산물 수입개방의 심화 가능성으로 피해 보상, 경쟁력 제고, 구조조정의 필요성이 제기되고 있습니다. 한편, 대내적으로는 농촌인구의 고령화와 농업 후계자 부족에 대비한 인력육성과 복지대책 마련이 강하게 요구되고 있습니다.

개방화, 경쟁력 제고, 고령화 등은 우리나라 농업·농촌만이 겪고 있는 어려움은 아니며, 미국, EU, 일본 등 주요 선진국들도 농정의 주요 현안으로 다루고 있는 문제입니다. “세계농정의 동향과 전망”이라는 주제로 개최되는 이번 정책토론회는 주요 선진국 농정에 대한 사례 분석을 통해 우리 농정에 대한 시사점을 제시하고, 심도 있는 토론의 시간을 갖고자 마련된 자리입니다.

농민단체, 정부, 학계, 연구원 등 관련 기관이 한 자리에 모여 우리 농업·농촌의 지속적 발전을 위해 함께 고민하고, 토론하고자 마련된 이번 정책토론회는 우리 농정의 비전과 새로운 패러다임을 제시하는 소중한 기회가 될 것입니다. 농업·농촌에 애정을 갖고 계신 여러분의 적극적인 관심과 참여를 부탁드립니다.

2007년 7월

한국농촌경제연구원 원장 최 정 섭

행사 일정

<등 록> 13:30-14:00

<개회식> 14:00-14:30

- ☐ 국민의례
- ☐ 개회사: 최정섭 한국농촌경제연구원 원장
- ☐ 축 사: 권오을 국회 농림해양수산위원회 위원장
박홍수 농림부장관
박의규 한국농업경영인중앙연합회 회장

<제1부> 주제발표 및 지정토론

14:30-15:40 주제발표

- ☐ 세계농정의 흐름과 시사점
 - 발표자: 최세균 박사(농경연)
- ☐ 새로운 농정의 패러다임: 농촌정책, 식품정책
 - 발표자: 송미령 박사 · 최지현 박사(농경연)

15:40-16:20 지정토론

- 토론자: 김재수 농업연수원장(전 주미 농무관)
김종철 정주지원과장(전 주EU 농무관)
김홍우 식물검역소 과장(전 주일 농무관)
이헌목 농업정책연구소장(한농연)

<휴 식> 16:20-16:40

<제2부> 종합토론(100분) 16:40-18:20

- ☐ 주제: 세계농정의 흐름에 비추어 본 한국농정 방향
 - 좌장: 성진근 이사장(한국농업경영포럼, 전 충북대 교수)
 - 토론자 (가나다 순)
박현출 국장(농림부), 사공용 교수(서강대), 오내원 박사(농경연),
윤원근 교수(협성대), 이정희 교수(중앙대), 이태호 교수(서울대),
전기환 사무총장(전농), 탁명구 사무총장(한농연), 홍준근 사무총장(농단협)

목 차

발제자료 1. 세계농정의 흐름과 시사점	1
최세균(농경연 국제농업연구센터장, 선임연구위원)	
발제자료 2. 새로운 농정의 패러다임: 선진국의 농촌정책과 시사점	37
송미령(농경연 농촌발전연구센터, 연구위원)	
발제자료 3. 새로운 농정의 패러다임: 선진국의 식품정책과 시사점	71
최지현(농경연 기획조정실장, 선임연구위원)	
부록. 참고자료: 주요 선진국의 농정	85

세 계 농 정 의 흐 름 과 시 사 점

- 최세균 (농경연 국제농업연구센터장, 선임연구위원)

I. 문제의 제기 / 3

II. 선진국 농정의 추세 / 8

III. 농정 이슈별 선진국의 경험과 시사점 / 20

IV. 요약 및 과제 / 30

세계농정의 흐름과 시사점

I. 문제의 제기

1. 지역주의와 세계화 진전

- 우리 농업은 1980년대 말부터 본격화된 양자 및 다자간 통상협상에 의해 쌀을 제외한 모든 농산물에 대한 비관세조치가 철폐되었음. 그러나 이러한 시장개방 확대에도 불구하고 농산물 시장개방 요구와 필요성이 지속적으로 제기되고 있음.
 - 한국농촌경제연구원(이하 농경연)이 2007년 1월에 조사한 농업·농촌에 대한 국민의식조사에 의하면 ‘농산물 시장개방은 어느 정도 불가피하다 또는 적극 개방해야 한다’는 의견이 도시민은 39%, 농업인은 29%로 높게 나타남.
- 우루과이 라운드(UR) 협상이 시작된 1980년대 후반부터 협상의 종료, 이행, WTO 출범 등으로 이어진 1990년대 중반까지는 GATT를 중심으로 한 다자간 협상이 활발히 전개되었음.
- UR 협상의 이행이 완료되는 것에 맞춰 세계적인 무역자유화를 한층 촉진시킬 목적으로 WTO는 도하개발의제(DDA) 협상을 출범(2001년 11월)시켜 현재 협상이 진행 중임.
- WTO 출범 이후 세계 각국은 자유무역협정(FTA) 등 양자간 협상에 의한 지역주의를 활발히 전개. 유럽을 비롯하여 미주, 남미, 동남아, 오세아니아 국가들은 대부분 인접국과의 FTA를 매듭지은 상태
 - 미주 지역은 북미자유무역협정(NAFTA)으로 결집된 상태이며, 미국은 중남미 여러 나라들과 FTA를 체결. EU는 동유럽 국가들까지 EU에 편입시켜 회원국 수를 25개국으로 확대하고 공동체 단계를 넘어 연합으로 발전

- 동남아 10개국 모임인 ASEAN은 동남아 자유무역지대(AFTA)를 창설 하였으며, 호주와 뉴질랜드는 경제긴밀화 협정을 맺고 있음. 남미는 남미공동시장(MERCOSUR)에 의한 지역주의 형성
- 인접국과의 FTA가 어느 정도 마무리되면서 원거리 국가와의 FTA도 활발히 추진되고 있음. 주요 국가들의 원거리 FTA 상대국:
 - 미국의 경우 칠레, 호주, 한국, 말레이시아 등, EU의 경우 칠레, 멕시코, 남미공동시장, 한국 등, ASEAN 국가들의 경우 한국, 일본, 중국, 호주, 뉴질랜드 등으로 확대되고 있음.
- 이러한 지역주의 및 다자주의 확산은 농산물 시장개방을 확대하여 농업 부문의 경쟁과 시장경제 편입을 가속화하고 있음.
 - 농경연 조사 결과, 도시민의 36%는 '가격이 비싸더라도 우리 농산물을 구입하겠다'고 하였으나 나머지 64%는 '안전성(37%)과 가격(27%)을 우선 고려하겠다'고 응답하여 시장개방이 우리 농업에 큰 영향을 미칠 전망이다¹⁾

2. 식품안전에 대한 인식 확산

- 소해면상뇌증(BSE) 발생은 세계적으로 식품안전에 관한 우려와 인식을 증폭시킨 계기가 되었음. 특히, BSE의 발생 및 확산이 시작된 유럽에서는 농업 및 농정에 대한 인식을 전환시키는 계기로 작용
- BSE 이외에 최근 구제역, 조류 인플루엔자 등 가축질병의 확산, 유해 잔류물질 및 병원균에 의한 오염식품의 유통 및 피해 사례가 증가되면서 식품의 안전성 확보가 농정에서 중요한 과제로 등장하고 있음.
 - 최근 중국산 농산물의 안전성과 품질 문제에 대한 세계 각국의 관심이 높아지고 있음. 저가의 품질이 낮은 중국산 농산물 수입으로 인한 국민 건강 위협 요인 및 유통질서 교란에 대한 우려는 한국, 일본 등 아시아 국가는 물론 미국, 유럽 등으로 확산되고 있음.

1) 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 국민의식조사」, 2007. 1.

- 농경연 조사 결과, 도시민의 농산물 구입시 고려 요소 가운데 ‘안전성’이 가장 중요한 것으로 나타남.
 - 농산물 구입시 안전성을 최우선으로 고려하겠다는 응답은 채소 61%, 육류 62%, 곡물 54%로 가격, 영양, 맛 등의 요소를 훨씬 능가하였음. 다만 과일의 경우 맛(45%)이 안전성(42%)보다 우선적으로 고려되는 요소로 나타남.
- 농업의 식량공급 기능에서 품질의 중요성이 증가하고 식품의 생산에서 소비에 이르기까지의 전 과정에 대해 농정 담당 기관의 관리 및 감시 기능의 확대가 요구되고 있음.

3. 산업뿐만 아니라 삶의 공간으로서 농촌정책의 중요성 대두

- 기존의 농촌정책은 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대를 위한 농업정책의 보완 수단 정도로 인식되어 왔음. 그러나 농촌인구 중 농가 인구가 차지하는 비중이 40%에도 미치지 못하게 되었을 뿐만 아니라, 농업소득의 한계를 새로운 산업 부문 육성을 통해 보완해야 할 필요성 및 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 복지적 차원의 접근 필요성이 증대됨.
- 농촌정책이 강조되는 것은 세계적인 추세임. EU의 경우 과잉 생산 및 재정 압박, 소비자의 농업의 다원적 기능에 대한 관심 증대, 환경문제의 심화 등에 따라 농촌정책이 강화되고 있음.
 - 일본 역시 2000년대 들어와 농촌의 다원적 기능과 농촌진흥을 농정의 주요 영역으로 강조함. 최근 미국도 농촌개발을 농정의 주요한 영역으로 제시하고 있음.
- 농촌의 생활공간으로서의 가치, 환경 및 경관, 전통자원 및 문화 등 어메니티 창출 공간으로서 가치를 소비자들이 재발견하고 새롭게 인식하기 시작함.

- 농경연 조사 결과, 도시민의 90%가 농촌의 사회·문화적 공익적 가치를 인정하고 있으며, 53%가 공익적 기능 유지를 위한 비용부담 의사가 있다고 답변하였음.
- 농촌관광 및 농촌정주에 대한 국민들의 수요는 지속적으로 증가하고 있음.
 - 농촌관광 수요: 전체 관광수요 중 농촌관광 비중은 9%(2001)에서 2007년 현재 17%를 차지. 10년 뒤인 2017년에는 33%까지 수요 확대 전망
 - 농경연 조사 결과, 도시민 가운데 71%는 은퇴 후 여건이 되면 농촌에 거주하고 싶은 것으로 나타남.

4. 지구온난화, 기상 이변 등 환경문제의 대두

- 농림업분야에서의 지구온난화 방지대책이나 지구온난화 진행으로 인해 우려되는 농림업에 대한 영향에 대응하기 위한 대책 수립의 필요성이 높아지고 있음.
- 기온이 상승하면 농작물 피해, 재배적지의 이동, 생산비 변동 등에 영향을 미치게 되며, 기온이 1.5~2.5℃ 상승하면 동물과 식물의 20~30% 정도가 멸종 위험성에 직면할 수 있다는 우려가 제기되고 있음. 중위도 지역과 저위도 지역에서 물 부족 문제가 심각하게 발생할 수 있을 것으로 우려
- 지구온난화 진행으로 세계적인 기상이변, 물 부족, 가축질병(BSE, 구제역, 조류 인플루엔자) 빈발 등 지구촌의 환경/기상이변이 확산되고 있음. 이러한 환경변화는 식량수급에 점점 더 민감하게 영향을 미칠 것으로 예상
 - 기상이변 등에 의한 호주, 미국, 러시아, EU 등에서의 국지적인 생산 감소와 중국, 인도 등을 비롯한 개도국의 경제성장에 따른 수요증가, 바이오에너지용(에탄올, 디젤) 수요 증가 등으로 국제 곡물 재고 감소와 가격 상승 현상이 나타나고 있음.
- 국제 곡물 재고율은 2000년 30%에서 2007년 15%로 감소할 것으로 전망되며, 2007년 6월 옥수수과 대두 가격은 전년 동월 대비 각각 47%와

35% 증가. 미국의 바이오 에탄올용 옥수수 수요는 2005년 4,100만 톤(생산량의 14%)에서 2007년 8,640만 톤(동 27%)으로 급증 전망

- 호주에서는 2006년 기록적인 한발에 이어서 2007년에는 홍수 피해가 확대되고 있으며, 미국 남부·서부지역에서 한발, 유럽 북부·서부지역에서 냉해, 남부·동부지역에서 고온, 중국 남부지역에서 홍수, 동북지역에서 한발 등 기상이변이 속출하고 있음.

5. 변화에 대응한 농정전환 모색 필요

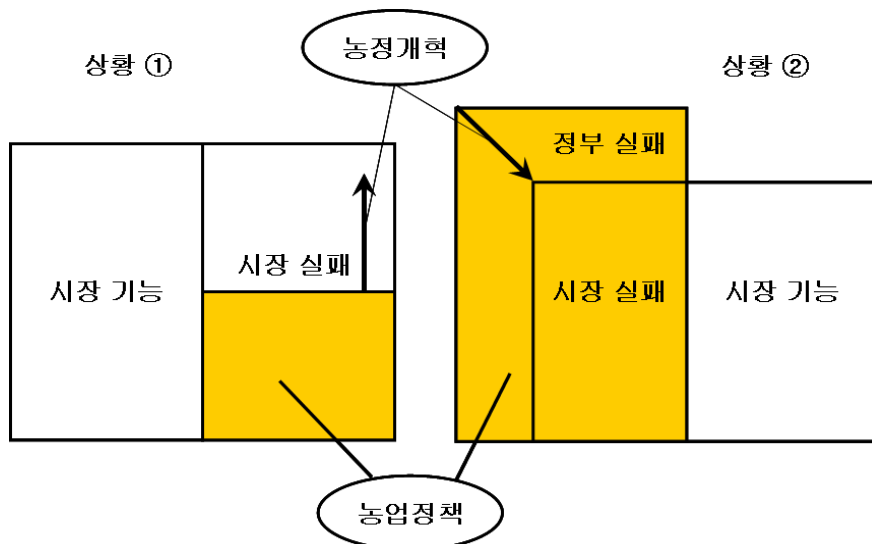
- 국제 통상환경의 변화, 농업·농촌에 대한 국민과 소비자 인식의 변화, 기상 및 환경의 변화 등 우리 농업을 둘러싼 국내외적 환경은 빠르게 변화하고 있음.
- 이러한 변화는 농정의 목표와 정책수단의 전환을 요구하는 것이며, 이를 위해서는 선진국들의 사례를 타산지석으로 삼아 농정의 새로운 패러다임을 모색할 시점임.
- 시장개방에 따른 경쟁원리 적용의 확대는 불가피한 것으로 인식되지만 국제적인 경쟁에 의해 경쟁력이 취약한 국가의 농업이 축소되고 그에 따른 농업의 다원적 기능이 축소되는 것은 다원적 기능에 대한 사회적 수요 증가 추세와 상충되는 결과를 낳게 될 가능성이 높음.
- 따라서 이러한 상충성을 극복하고 산업적 측면에서의 농업정책과 사회·복지적 측면에서의 농촌정책을 어떻게 바람직한 방향으로 조화시켜 나아갈 것인가 하는 점에 대한 논의가 필요한 시점임.

II. 선진국 농정의 추세

1. 농정의 범위

- 정책은 시장실패를 바로잡을 뿐만 아니라 지속가능한 개발 및 사회의 창출에 필요한 투자를 촉진하려는 미래지향적인 행위임.
- 농정의 시장실패를 바로잡기 위한 접근방법은 <그림 1>과 같은 두 가지 상황을 전제로 설명할 수 있음.
 - ① 농정이 사회 최적수준을 충족하지 못하는 상황: 시장이 존재하지 않거나 불완전한 것(시장실패)을 현재의 농정이 완전히 바로잡지 못하고 있을 때에 이를 해결할 목적으로 추진하는 농정
 - 예: 농업의 다원적 기능(공공재)에 대한 보상 확충
 - ② 농정이 사회 최적수준 이상으로 제공되는 상황: 시장실패를 바로잡는 수준 이상으로 농정이 개입함으로써 시장왜곡을 가져오는 정부실패(government failure)를 없애려고 추진하는 농정
 - 예: 생산 과잉을 초래하는 가격지지, 투입재 보조 등의 감축

그림 1. 농정의 개념도



- 선진국 농업은 상황 ①과 ②가 혼재된 것이 보통이며, ①에서 ②로 전개되어 온 경향을 나타냄.

- 1960년대에 EU의 CAP이 식량안보를 목적으로 보조하기 시작한 것은 상황 ①에 따른 농정 개입으로 볼 수 있는 반면, 1970년대 중반부터 초과 공급이 발생하고 수출보조를 제공한 것은 상황 ②에 해당함.
 - 상황 ② 아래 농정개혁은 가격보조와 수출보조 감축, 강제 휴경과 쿼터 도입, 농가소득을 목표화한 직접지불제 도입 등으로 나타남.
 - 상황 ①에 근거한 농정개혁 조치로는 경관과 생물다양성 보전을 위한 직접지불제, 농촌개발 지원 등임.

- 1930년대 초반에 미국이 급격히 하락한 곡물가격에 대응한 것은 상황 ①에 들어맞은 것이지만 가격보조와 생산보조로써 곡물의 초과 공급을 가져온 것은 상황 ②에 해당함.
 - 상황 ② 아래 농정개혁은 목표가격이나 기준단수의 고정, 휴경, 기준면적 설정 등을 들 수 있으나 2002년 농업법에서 이런 개혁적인 요소가 거의 희석됨.
 - 상황 ① 아래 농정개혁은 환경보전 조치의 강화, 바이오에너지에 대한 R&D 확충 등임.

2. 선진국 농정의 흐름

가. 미국

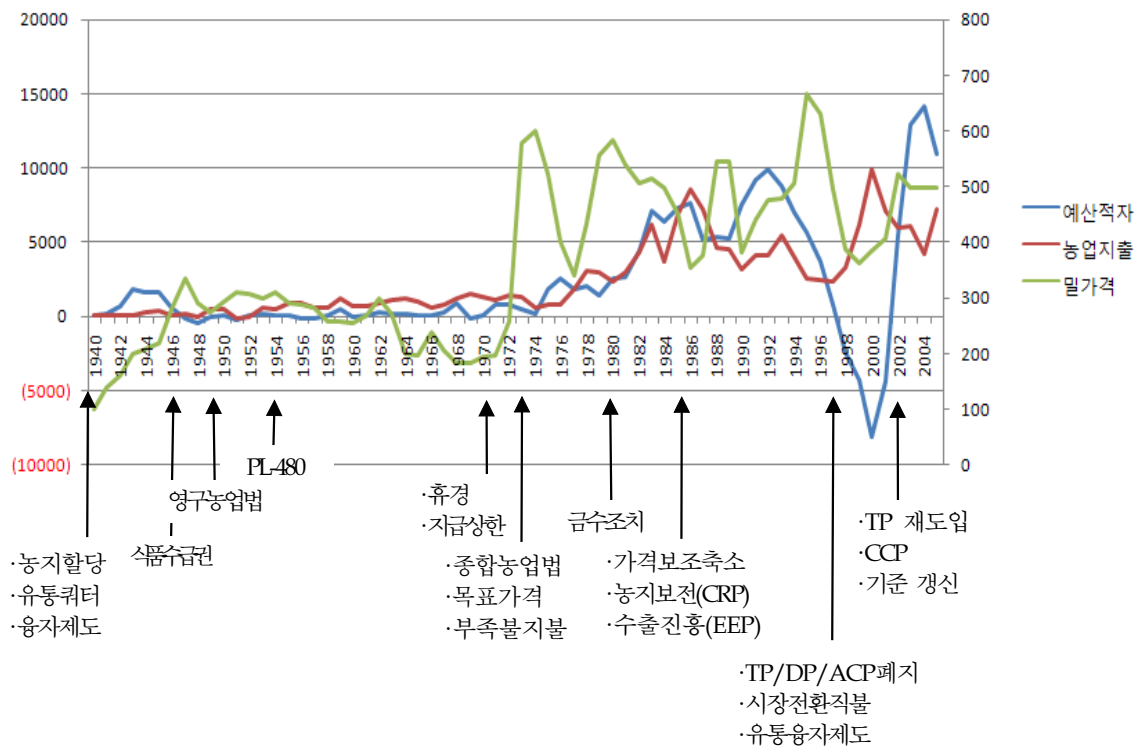
- 미국의 농정은 1933년 제정된 농업조정법(Agricultural Adjustment Act) 이래 가축농 보호와 농산물 가격지지를 통한 농가소득 안정을 기본목표로 환경변화에 따라 식품안전 및 국민 영양, 환경, 농촌개발 등으로 확대 조정되어 왔음.

- 미국의 농업보조는 농산물 초과공급으로 가격이 하락하던 시기에 가격안정과 농가소득 보전을 목적으로 시행되었으며, 보조로 인한 생산과잉 문제는 더욱 악화됨.
 - 1930년대 농업법 제정 때부터 가격보조와 공급관리제도는 가장 중요한 정책수단이었으며, 과잉생산 문제는 재배면적 할당 및 휴경을 통해 조

절. 1970년대의 세계적인 농산물 공급부족으로 인한 농산물 가격 상승기를 지나면서 휴경을 증가와 가격지지에 대한 재정부담 증가

- 1980년대 심각한 쌍둥이 적자(무역적자, 재정적자)를 극복하기 위한 하나의 수단으로 레이건 행정부는 시장지향적 농정개혁을 국내적, 국제적으로 동시에 추진하기 시작
 - 국내적으로는 1930년대 이후 시행되어오던 상품프로그램(부족불지급제)을 폐지하고 재정부담을 대폭 축소하는 방향으로의 농업법 개정

그림 2. 미국의 예산과 농업법의 관계 추이

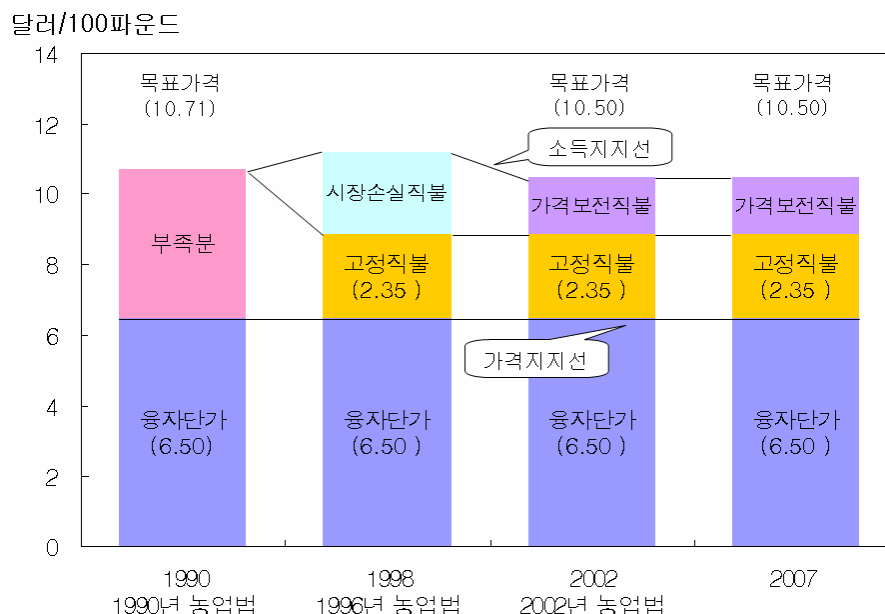


자료: <<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1293>>
 <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/sen_agriculture/index.html>
 <<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy05/pdf/hist.pdf>>

- 상품프로그램에 대한 비농업계, 언론계, 곡물메이저 등의 비판 요지는
 - ① 상품프로그램이 대농에 혜택이 집중되고, ② 그러한 농정이 농촌지역사회의 유지를 위한 효율적 수단이 되지 못하며, ③ 국내농업보호적인 농정체계가 미국 농산물의 국제경쟁력을 떨어뜨려왔다는 것임.

- 국제적으로는 국내보조, 국경조치, 수출보조 등을 철폐 또는 감축하는 다자간협상(WTO 협상) 및 양자협상(교역 대상국별 통상협상, FTA 협상 등) 추진
- 시장지향적 농정개혁의 추진
 - 1985년 농업법: 부족불지불의 목표가격 인하
 - 1990년 농업법(FACT): 용자단가 인하. 환경보전 및 농촌지역 활성화가 주요 농정 목표로 등장
 - 1996년 농업법(FAIR): 부족분지불제(부족불제)와 휴경제 폐지, 생산중립적 성격의 생산자율계약에 의한 직불제 시행으로 시장지향적으로 대폭 진전
 - 2002년 농업법: 농가경제가 어려워지자 부족불지불제 부활(과거로 후퇴). 농촌지역개발 강조
 - 2007년 농업법(정부제안서): 2002년 농업법과 맥을 같이 함. 특징은 용자율 인하, 감축보조 축소와 허용보조 증대, 형평성을 위해 대규모 농가의 보조 수혜 배제, 농촌개발과 바이오 에너지에 등에 대한 투자 확대

그림 3. 미국의 쌀 소득보전제도



자료: 성진근 외(2004), '한국의 농업정책, 틀을 바꾸자'에서 인용

- 국제적으로는 우루과이라운드를 주도하여 농산물에 대한 국제적인 관세 감축과 국내보조감축을 이루어냈으며, 도하개발의제(DDA)에서도 관세와 국내보조의 대폭 감축을 주장
 - NAFTA를 시작으로 한국과의 FTA 타결에 이르기까지 미주, 아시아, 중동 지역 등 다양한 국가와의 양자협상 시도

나. 유럽연합(EU)

- 초기의 공동농업정책(CAP)에 나타난 EU의 농정목표는 가격지지를 통한 농업생산 증대와 도농간의 소득 균형임(2차 세계대전 이후 붕괴된 농업 생산기반 재구축 및 농촌경제 부흥을 위해 불가피한 조치로 볼 수 있음).
 - 가격지지정책은 소농의 소득문제 해결에 한계를 가지며 재정부담 증가 초래. 가격지지 억제 및 선별적 규모 확대를 통한 농업구조조정 정책으로 전환(1968년 만스홀트 플랜)
- 가격지지와 구조정책은 1980년대 중반까지 CAP의 핵심적인 두 축으로 작동
 - 1992년 농정개혁 이전에 농가소득은 주로 농산물에 대한 공동가격 제도를 통해 지원됐음. 공동가격 제도 아래 개입가격(intervention price), 목표가격(target price)이 설정되었음. 개입가격 제도는 시장가격이 개입가격 미만으로 하락하면 회원국이 개입가격으로 농산물을 구매함으로써 최저가격을 보장하는 방식임.
 - 목표가격은 개입가격보다 보통 20~30% 높은 수준에서 결정됨. 목표가격과 수문가격은 농가가 실제로 받는 가격이 아니며 산출을 위해 인위적으로 설정된 가격임.
 - 공동가격 제도 아래 시장가격은 목표가격과 개입가격의 사이에서 수급 상황에 따라 변동
- 가격지지정책은 가변과징금, 개입가격, 목표가격, 수출보조 등의 운영을 통해 역내 농업보호를 초래하고 이는 과잉생산, 재정부담 증가, 대농과 소농 간의 소득 격차 증가, 소농의 소득문제 해결 미흡 등으로 나타남. 구조적 과잉문제 해결을 위해 휴경제(경종), 생산조정제(우유)를 병행

The diagram illustrates the relationship between international prices and domestic prices in the EU market. It is divided into two main vertical sections. The left section, labeled '국제가격' (International Price) on the left, contains a box labeled '세계시장' (World Market). The right section, labeled '개입가격' (Intervention Price) on the right, contains a box labeled 'EU 시장' (EU Market). Within the 'EU 시장' box, there is a line graph labeled '시장가격' (Market Price) showing price fluctuations. A horizontal line below the graph is labeled '목표가격' (Target Price). Two arrows originate from the '세계시장' box: one labeled '수문가격' (Purchase Price) points to the '시장가격' line, and another labeled '수출보조' (Export Subsidy) points to the '목표가격' line. A circle labeled '관세' (Tariff) is positioned between the two main sections, with dotted lines connecting it to both the '수문가격' and '수출보조' arrows.

- 13 -

화, 농촌지역개발을 통한 새로운 고용창출 및 이농 억제 등을 담고 있음.

- 효율주의 대농육성 정책보다 지역 및 환경 중시 농정으로의 전환을 의미(조건불리지역 지원, 농촌정책 강화). 이러한 농정 전환은 1992년 농정개혁과 1999년 Agenda 2000에 의해 계승 발전됨.

○ 가격지지 중심의 CAP은 1992년(MacSharry Reform), 1999년(Agenda 2000), 2003년(Mid-term Review)의 연이은 농정개혁을 통해 직불제, 농업의 다원적 기능 중심으로 전환되고 있음.

- CAP 개혁의 배경은 ① 농업경쟁력 제고, ② 효율적인 소득보전 조치 정착, ③ WTO 협상 대응, ④ 농업예산 절감, ⑤ EU 회원국 확대, ⑥ 환경, 식품안전 등 비농업계 관심사항 반영 등임.

- 이를 위한 정책수단으로 ① 개입가격을 점진적으로 인하하고, ② 이에 따른 소득하락의 일정 부분을 직접지불로 보상하며, ③ 생산연계적인 직불을 생산중립적인 농가단위직불(2005년 도입)로 전환하며, ④ 농업/농촌의 다원적 기능을 극대화할 수 있도록 상호 또는 교차 준수 의무 부과, ⑤ 농업예산을 2013년까지 동결

○ EU의 농정개혁은 국제적인 농산물 시장 자유화 추세, 회원국 확대 등 대외적 요인과 개혁에 대한 대내적인 요구를 배경으로 하고 있으며, 값싼 식량의 안정적 공급보다 식품의 안전성을, 농업의 식량생산 기능보다 다원적 기능을 중시하는 방향으로 진행되고 있음.

다. 뉴질랜드

○ 1935년부터 추구해 온 ‘요람에서 무덤까지’의 복지국가 정책과 맞물려 농업보조는 생산과 수출을 뒷받침하는 중요한 정책수단이었음.

○ 양모와 축산물 및 유제품을 영국과 영연방 국가에 수출하던 뉴질랜드는 1960년대 후반부터 시작된 외부 충격에 의해 위기를 맞음.

- 1960년대 후반에 주요 수출품목인 양모의 세계가격이 40% 폭락
- 1972년에 영국이 유럽 경제공동체(EEC)에 가입함으로써 영국에 대한 시장접근 특혜를 상실
- 1970년대 석유파동으로 인플레이션이 촉발되고 정부 개입과 비효율 탓

에 농자재 가격이 큰 폭으로 상승

- 이러한 외부적인 충격 또는 국제시장 교란 요인으로부터 자국 경제를 격리시키고자 한 정부의 시장개입과 보호무역으로 자원배분의 왜곡과 비효율이 증가하고 재정적자 및 외채가 지속적으로 증가하는 등 경제위기를 초래하고 이에 따라 경제개혁에 대한 필요성도 증가. 농업 GDP에서 정부보조가 차지하는 비중이 최대 33%까지 증가
 - 1975-84년 기간에 경제성장률은 OECD 국가들 가운데 최하위를 기록하였으며, 물가 상승률은 연평균 15%에 이르는 등 스테그플레이션을 경험
 - 정부는 각종 규제를 강화하고 경기부양을 위한 재정 및 금융정책을 확대하여 실시. 1982-83년 기간에 금리, 임금, 물가 등을 동결하는 강압적인 정책을 실시
- 경제위기 속에 단행된 농정개혁으로 1984년부터 농업보조를 완전히 철폐함. 농정개혁으로 각종 농업보조가 철폐되고 수출시장 지향적인 공급체계가 확립되면서 구조조정이 촉진되고 생산성 및 국제경쟁력이 향상됨. 생산자보조를 나타내는 PSE는 개혁 이행 10년 뒤인 1994년 3%로 OECD 회원국 가운데 가장 낮은 수준으로 감소
 - 농정개혁의 영향으로 양 사육두수는 최고 7,000만 마리에서 4,000만 마리로 급감하였으나 생산성 증대와 품질 향상으로 수출액은 오히려 증가. 양모를 제외한 육류, 유제품, 임산물 등의 수출액이 모두 큰 폭으로 증가
 - 시장 수요에 따라 사슴, 낙농, 원예(포도 등) 등의 재배가 증가하는 등 생산이 다각화됨.
 - 1984-2003년 기간에 농지면적은 14% 감소하였으나 토지생산성은 85% 증가하였으며, 생산성(총요소생산성)은 1972-84년 기간 연평균 1.5% 증가하였으나 1984년 이후 2.5% 증가
- 농정개혁은 보조 극대화를 위한 생산에서 시장수익 극대화를 얻기 위한 생산체제로 농업을 전환시킴.

라. 일본

- 일본의 농정은 농업기본법(1961년)에 나타난 바와 같이 생산성 향상과 타부문과의 생활수준의 균형을 주요 목표로 설정하고 있음. 이는 독일, 프랑스, 유럽연합 등의 농정목표와 유사
 - 농업기본법의 골자는 농업의 자연적, 경제적, 사회적 제약에 의한 불리보정, 타산업과의 생산성 격차가 시정되도록 농업의 생산성 향상, 소득증대를 통한 타 산업 종사자와의 균형 있는 생활 영위 등임.
 - 농정수단으로 규모 확대, 농지 집산화 등 구조개선정책 추진
- 자립농 육성이라는 기본법 구상은 영세 겸업농 체류 지속으로 규모화가 진전되지 못함으로써 목표를 달성하지 못함. 따라서 농업소득에 의한 타 부문 종사자와의 삶의 균형 달성 등의 목표 달성 실패
 - 1967-97 기간에 자립농 비중은 9%에서 6%로 저하. 농외소득 증가에 의한 도농간 소득 균형 달성
- 일본은 규모 확대와 전문화 등 생산성 향상 중심의 구조정책의 한계를 인식하고 경영의 다각화와 지역성 및 자발성을 중시하는 지역전체의 협력과 공생 추구로 농정을 전환
 - 일본 경제의 고도성장에 의한 식생활의 고도화 및 다양화, 농촌의 고령화로 인한 농지면적 감소 및 휴경지 증가, 농촌의 활력 저하 등 대내적인 환경변화와 국제적인 농업 환경의 변화는 일본 농정의 개혁유인 제공
- 가격지지정책을 통한 증산 정책을 유지해오던 일본의 농정은 1992년 UR 농업협상이 진행되는 가운데 WTO 체제에 대응한 농정의 기본방향을 제시한 '새로운 식료·농업·농촌정책의 방향(신정책)수립으로 전환기를 맞음.
- 신정책은 당면한 문제인 수입국으로서 식량자급률의 저위, 농가 및 농지 감소(농업문제), 증산간지역의 농업종사자의 고령화와 농지 유희화(농촌문제) 등에 대한 대응책으로 농정을 식량, 농업, 농촌정책 등 세 분야로 구분하여 중장기적인 정책방향을 제시한 것으로 일본의 농정은 신정책

의 방향에 따라 추진되고 있음.

○ 식량·농업·농촌 정책의 기본방향

- ① 식량정책: 국민에게 식량을 안정적으로 공급을 위해 국내 농업 생산성 증대를 기본으로 수입과 비축의 적절한 조화 도모. 이를 위해 ㉠ 농업의 생산성 향상, ㉡ 경영체 확보, ㉢ 농지·수자원 보전, ㉣ 농업 기술 혁신을 통한 품질·비용 개선을 추진
- ② 농업정책: ㉠ 지역농업의 개편과 경영감각이 뛰어난 경영체 육성, ㉡ 경영형태의 다양화, ㉢ 생산요소의 확보와 바람직한 농업구조 확립 (신규취농 촉진, 여성 농업인의 역할 중시, 농지 및 용수의 효율적 이용 등), ㉣ 자연순환기능의 유지 및 증진
- ③ 농촌정책: 지역자원의 유지와 균형 있는 국토발전을 위한 농림업 진흥, 취업기회 확보, 도농교류 촉진, 생활환경 정비 등을 추진. 농촌 활성화를 도모하고, 조건이 불리한 중산간지역에서 산업진흥·생활환경 정비, 지역자원의 적절한 유지관리 등의 관점에서 정주인구 확보 노력

○ 이러한 정책은 국민적 관점에서의 농정 전환을 의미하며, 효율적, 안정적 경영체 육성 이외에 다원적 기능(국토보전, 수자원 함양, 자연환경 보전, 경관 형성, 문화 전승 등), 식품안전 등 농업이 국민생활의 향상 및 국민 경제의 건전한 발전에 기여할 수 있도록 농정목표를 확대·전환시킴.

○ ‘식량·농업·농촌기본계획’(2000년 결정, 2005년 수정)은 농업기본법(식량·농업·농촌기본법, 1999)에 근거하여 10년 정도의 농정의 구체적인 시책 방향을 결정한 것임.

- 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 목표 관리
- 전업농을 대상으로 하는 농가단위 직불제의 전면 도입
- 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 ‘공격적 농정’

○ 1999년 기본법의 이념은 ① 농업의 지속적 발전, ② 농촌진흥, ③ 식량의 안정적 공급, ④ 농업의 다원적 기능 실현임. 농업 발전과 농촌 진흥을 통해 식량안보와 농업의 다원적 기능을 실현시키는 것으로 볼 수 있음.

- 일본의 농정개혁은 가격지지에서 경영안정(도작경영안정직불)으로, 품목별 접근에서 농가단위로(품목횡단적 직불: 농가단위 직불), 다원적 기능의 확산과 관련하여 농업자원보전(자원·환경 직불)을 위한 지역단위의 활동 강화 등의 방향으로 진전됨.

마. 한국

- 1960-70년대: 증산 유도, 주곡 수매제도
- 1980-90년대 초: 공영도매시장 유통정책, 국내수요 팽창에 의한 국영수입, 농외소득원 개발, 구조정책 논의 시작
- 1993-98 문민정부; 구조농정
 - UR 대응 개방농정으로 농업경쟁력 제고, 특히 가격경쟁력에 중점
 - 4대 농정(농지, 양정, 유통, 협동조합)의 시장지향적 개혁 추진
 - 42조원 농어촌구조개선 투융자
 - 기반정비 등에 의해 생산성이 증대되었으나 성장과 소득의 괴리 현상, 농가부채 심화 등을 초래
- 1998-03 국민의 정부; 구조정책의 부작용 보완
 - 외환위기와 IMF관리체제하 농가부채 경감
 - 중소농 지원이 강화되면서 농업구조조정의 후퇴
 - 친환경농업 육성, 품질경쟁력 제고에 관심
 - 쌀 직접지불, 친환경직불, 경양이양직불 등의 직불제 도입
- 2003-07 참여정부
 - 시장개방 확대에 따른 농업/비농업계의 사회적 갈등 심화: 쌀 재협상 타결(2004), 한·칠레 FTA 국회비준(2004), 한·미 FTA 타결(2007) 등
 - 쌀 수매제 폐지(가격지지정책 폐기), 쌀소득보전직불제 등 직불제 확대
 - 농촌복지 향상을 위한 '삶의질향상특별법' 제정
- 우리나라 농정도 생산증대, 시장개방, 시장 중시, 다원적 기능 확충 등

선진국 농정의 방향과 유사한 형태로 전환되어 왔음. 이러한 시대적 요구에 따라 농업 생산성 및 농가소득 향상은 물론 식품안전, 다원적 기능의 확대를 목표로 농가 소득보전 및 경영안정 정책, 가격 및 유통 정책(수요개발, 품질 차별화, 부가가치 제고 등), 농촌정책 등을 시도

Ⅲ. 농정 이슈별 선진국의 경험과 시사점

1. 생산과잉 문제

가. 가격지지정책은 생산과잉 초래

- 미국, 유럽 등 선진국들은 농산물 가격지지 정책의 실시로 인한 생산과잉 문제를 경험하였으며, 이를 해결하기 위해서 경작면적 축소(휴경 등), 가격지지 축소, 수요 창출 등 다양한 정책을 도입하였음.

1) 휴경, 생산쿼터

- 미국은 영구법인 1949년 농업법(Agricultural Act) 이후 1980년대까지 부족불 지급 조건으로 해마다 수급상황에 따라 5~15%에 이르는 휴경률이 결정되었는데, 최고 20%의 경작지를 휴경
 - 생산성이 낮은 농지를 휴경하고 생산성이 높은 농지에 집약적인 생산 방식을 채택하는 등 누수현상으로 생산 감축효과는 크지 않음(휴경률 15%에서 생산량 감소 3%에 그쳤다는 평가).
 - 미국은 1985년 농업법부터 농지보전제도(Conservation Reserve Program: CRP)를 도입하고 휴경보상금 형태의 직불금을 지급하고 있으며 CRP 면적은 1,416만 ha로 확대
- EU도 가격지지의 조건으로 휴경제도를 도입하여 15% 정도를 휴경. 1992년 CAP 개혁 이후에는 생산연계성이 적은 직불제 도입으로 휴경률 10%로 축소. 소규모농가와 유기농가, 에너지 작물 등 비식용은 휴경의 무 면제됨. EU의 경우는 미국보다 경지규모가 작아 휴경률에 상응하는 생산 감소가 나타남.
- 일본은 1969년부터 쌀 과잉을 해결하기 위해 논 생산조정제를 실시하여 2003년 현재 전체 논 면적의 38%인 102만 ha가 휴경 또는 밀, 콩 등으로 전작되고 있음. 2007년부터 전작방식을 생산량배분방식으로 전환하여 더욱 확실하게 생산량을 통제함. 과거 수매제나 도작경영안정직불의 수급을 위해서는 생산조정이 의무사항임.

2) 가격지지 축소

- 방식으로 증산을 야기하는 가격지지의 수준을 낮추거나 철폐하는 반면, 여기서 발생하는 소득 감소는 기득권을 인정하여 생산중립적인 직불금으로 보전하는 추세
 - 미국은 1996년 농업법에서 목표가격을 없애고 자율계약직불제를 도입했으며, 직불금 수혜 요건으로서의 휴경의무를 폐지
 - EU는 1992년 CAP 개혁에서 개입가격의 인하분을 모두 보상직불하였으나, Agenda 2000에서는 개입가격 하락분의 50%만을 지급하고, 2004년부터는 작물별 직불이 아닌 농가단위직불제로 더욱 생산 중립적으로 전환

3) 수요 창출

- 미국은 학교 중식 제공(School Lunch 프로그램), 극빈자를 위한 식품구입권 제공 프로그램(Food Stamp 프로그램), 상업적 수출지원, 비상업적 해외원조 등으로 과잉공급량을 처리
- EU는 수출보조 등을 운영하여 왔으며, 일본은 사료 곡물 대체 및 해외원조 등으로 처리
- 21세기 들어서는 화석에너지의 가격 상승에 대응한 바이오 에너지 개발을 통한 새로운 수요 창출
 - 2007년 농업법 제안서에서 미국 행정부는 신규로 16억 달러에 이르는 재생 가능한 에너지 지원 방안을 내놓음. 바이오 에너지에 대한 지원 확충 제안은 앞으로 10년 동안 휘발유 소비를 20% 줄이겠다는 국가 목표를 달성하고, 옥수수 에탄올 수준을 넘어 셀룰로이드 에탄올의 신기술 및 상품 개발을 통해 농산물의 다양한 시장을 창출함으로써 농촌 개발 기회를 향상시키려는 의도임.
 - EU도 바이오에너지에 대한 지원을 늘려가고 있으며, 일본 역시 바이오 연료는 극히 소량이지만 2006년 현재 30kl 생산에서, 2025년 석유 소비량의 10%에 상당하는 600만kl 생산을 목표로 하고 있음.

나. 시사점

- 우리나라는 재고가 증가할 가능성이 높은 쌀, 보리 등을 중심으로 생산과 연계되어있는 보조금을 생산중립적인 방식(타 작물 재배 또는 휴경 등)으로 전환 검토 필요
- 바이오작물 재배 등으로 생산 전환 유도를 위한 정책 검토(생산 전환 유인 제공 및 수요 창출)

2. 농업구조 문제

- 농업구조는 생산물의 구성과 생산주체의 구성을 의미하는 것으로 농업과 관련된 대부분의 문제를 포괄하고 있음. 그러나 생산물 구성의 문제는 시장의 원리에 따라 조정되는 측면이 강하기 때문에 여기서는 정책적 문제와 연관성이 높은 생산주체의 문제만 언급하고자 함.

가. 선진국들도 가족농을 근간으로 농업 발전을 추구

- 가족농은 자유민주주의 경제체제의 이상적인 농업경영 형태로 발전해 왔으며, 앞으로도 존속될 것임.
 - 가족농은 ①노동력의 자기고용, ②불황에 대한 강인성, ③신속한 의사결정, ④경영교육 기능과 유연한 경영승계 등의 강점을 가짐.
- 1960년대부터 세계 여러 나라에서 가족농의 자립을 추구해 왔으며, 이를 위한 경영규모 확대가 구조정책의 핵심이었음.
 - 독일은 1973년부터 10년간 농업구조조정을 강력히 추진하여 평균 경지규모가 2배 이상 증가한 것으로 평가
 - 일본은 1961년부터 자립경영농가 육성을 표방하고 추진하였으나, 안정적 2중 겸업농 체제가 고착되어 규모화 등에 실패
 - 우리나라도 1992년부터 전업농 육성을 추진하고 있으나, 대농 중심의 생산구조 달성은 미흡. 예를 들면, 2005년 기준 논 3ha 이상 농가의

비중은 5%, 면적으로는 29%이며, 한우 30두 이상 농가의 비중은 7%, 사육두수 기준 비중 47%

나. 개별농가의 규모화 한계와 조직 경영의 대두

- 농업의 기술진보와 수익성 악화로 인해 개별 농가는 끊임없는 경영규모 확대를 요구받고 있음.
 - 경영 목표는 농업소득으로 “가계비 충족 → 도농간 소득균형 → 경영자 보수”를 실현하는 것임.
 - 후진국일수록 가계비 충족 목표, 선진국일수록 경영자보수 실현에 중점
- 따라서 1960년대부터 협업농이 주창되었으나 대부분 성공하지 못하고, 최근에는 지역단위 영농조직이 재조명되는 경향임.
 - 협업농 주장은 1980년대 사회주의 국가들의 몰락을 계기로 이념으로만 존재하는 실정임. 일본은 2000년대에 들어와서 마을단위 생산공동체인 ‘집락영농’을 새로운 농업경영체로 육성하고 있음.
 - 우리나라도 1960년대 협업농 시범사업을 추진하였으나 모두 실패하였으며, 1990년대 들어 영농조직의 농업법인화를 장려함.
- 농산물의 부가가치를 높이기 위한 농산업화라는 측면에서 지역별·품목별 조직화가 부각되고 있음. 산·학·연·관을 연계하는 클러스터 방식으로 농업의 새로운 활로를 찾으려는 시도가 나타나고 있음.

다. 시사점

- 농업 여건의 변화에 따라 기업적 농업경영의 가능성이 커지고 있음.
 - 농업생산력 변화: 기계화·자동화 등으로 기업조직이 무리 없이 진입할 수 있게 됨. 축산경영은 기업농이 정착되고 있으며, 경종농업에서도 신선 채소류의 공장식 주년생산 체제는 기업농으로 발전될 가능성이 높음.
 - 경영기술 요구: 상업농 진전으로 생산부터 유통 및 소비단계까지의 대응 요구가 증가하고 있으며, 기업적 경영이 이러한 요구에 대응하는 데에 유리. 특히 마케팅 전략과 기술은 기업경영이 유리함.

- 경영체의 영속성: 가족농은 후계자 단절로 농업경영이 소멸할 수 있으나, 기업농은 신규인력을 통하여 경영의 영속성이 확보될 수 있음.
- 선진국들도 농업인 중심의 기업적 농업경영(농업법인)을 육성하는 추세임.
 - 농업법인 제도는 농업경영에 기업적 경영방식을 확산시키기 위한 수단으로 도입하여 장려하고 있음.
 - 프랑스에서는 '90년 이후 농업법인이 매년 증가하는 추세로서 현재 약 10만 개의 농업법인이 운영 중임.
 - 일본은 농업생산법인으로 농사조합법인과 유한회사가 보편적이며, 최근에는 정책적으로 농가의 '1호 1법인'을 장려하고 있음.
- 기업농을 조장하는 것이 아니라 가족농을 근간으로 다양한 농업경영체가 발전할 수 있도록 하는 제도 정비가 필요함.
 - 농업법인에 외부자본과 경영전문인력의 참여를 촉진하고, 지자체나 제3섹터가 농업법인을 설립·운영할 수 있도록 제도 개선
 - 농업경영체 등록제도를 도입하고, 특히 명실상부한 사업체로 활동할 수 있도록 사업자등록 제도에 포함시킬 필요

3. 농가소득 불균형 문제

가. 개방화, 정부의 시장개입 등에 의한 소득불균형 심화

- 농산물 시장의 개방, 경쟁의 확대, 가격지지정책 등은 농가의 소득불균형을 심화시킴. 1980년대까지의 세계적인 농산물 가격지지정책은 우등지 경작자와 대농에게 유리하게 작용하였으며, 1990년대 이후 확대된 소득보조정책도 마찬가지로 비판을 받음.
 - 미국의 2005년 평균 농가소득은 8만 1천 달러로 전체 가구소득(6만 3천 달러)보다 30% 정도 높음. 1995-2005년간 상위 10%의 농가가 보조금의 73%를 수령한 것으로 분석됨. 소득 20만\$ 이상의 8% 농가가 농업보조금의 23%를 차지함. 이에 따라 농업보조에 대한 사회적 비난 증가
 - 농산물 생산액의 21%를 차지하는 5대 작물(옥수수, 밀, 쌀, 콩, 면화)에

농업보조의 93%가 집중되어 보조금의 일부 품목 편중 현상이 심각

- 1970년대 EU의 경쟁력 제고를 위한 구조정책은 회원국간, 농민 계층간 농업소득 불평등을 심화시킨 것으로 평가됨. 즉, 남유럽, 조건불리지역, 소농층에 불리하게 작용하였음. 이에 대한 반성으로 1985년의 새로운 구조정책(Reg. 797/85/EEC)에서는 투자지원, 지역정책, 환경정책을 균형 있게 추진함으로써 가족농의 안정된 소득과 생활수준 향상을 도모

○ 가격지지정책은 물론 획일적인 소득보조정책도 영세농의 퇴출을 저해하면서 양극화를 조장하는 측면이 있음.

- 미국의 자율계약지급제 등에서 농가당 상한선을 정하고 있으나, 조합구성이나 파트너십 등의 형태로 상한선을 초과하는 수령이 가능. 2007 농업법 논의에서 행정부는 상위 8만호에 대한 수혜를 원천적으로 배제할 것을 제안
- EU는 기존의 품목별 보조방식을 농가별 보조방식으로 전환하면서 소득이 높을수록 보조금 체감율을 높임으로써 보조금의 대농 편중을 완화(절약 재원은 농촌정책에 투입).
- 일본은 농가단위(품목횡단) 직불을 도입하면서 지역 내 농가소득 격차가 심하지 않아 보조금 체감율은 적용하지 않았으나, 지역간 소득격차가 심한 점을 고려하여 조건불리지역에 대한 보조금을 늘림.

나. 시사점

○ 시장개방의 확대 및 그에 따른 경쟁 심화는 산업 부문 간은 물론 농업 내부에서의 소득 불균형 문제를 심화시키게 되며, 도농간 소득격차가 심화되고 있는 우리나라에서 이러한 문제는 근본적으로 농촌복지 차원에서 해결되어야 함.

○ 우리나라도 직불제가 확대되는 추세임. 대농에 대한 직불금 지급은 구조조정에는 합치하는 측면이 있으나 소득 불균형 및 직불금 지급의 본래 목적을 고려하여 지급 상한선과 체감율 적용을 검토

○ 고소득 대농은 소득 증대보다 경영 안정이 더 중요하므로 품목별 자조금, 농작물 재해보험(가축공제) 확대 등 경영안정 대책을 중심으로 발전 유도

4. 농가부채 문제

가. 선진국에서도 경제상황 변동에 따른 농가부채 문제 발생

- 우리와 비슷한 시기인 1980년대 초부터 농가부채가 급증하고 상황이 곤란한 농가가 많아지고 금융기관이 부실화되는 등 부채문제를 겪었음.
- 미국은 1970년대 농업부문 장기호황으로 촉발된 버블이 1980년대 초 붕괴되면서 농가와 금융기관의 도산 증가
 - 농가와 은행도산은 1930년대 대공황 이래 최대를 기록했고 미국전체 농용자산은 1980년 1조 2천억 달러에서 1986년 6,750억 달러로 격감
- 일본은 1970년대 말의 냉해 피해 등 자연재해와 투자를 확대한 전업농 중 경영부실 농가가 증가하면서 지역별로 부채문제가 제기됨.
 - 1980년대 초 대규모 축산농가들이 많고 자연재해를 많이 본 북해도와 북부지방에서 부채문제가 심각하게 제기되었음.
- 뉴질랜드는 1970년대 초 수출시장조건이 불리해지면서 악화된 농업수지조건을 저금리 정책자금과 보조금으로 지원했던 정책을 1984년 개혁에서 철회하면서 경영실패 농가를 중심으로 부채문제 발생

나. 미국의 대응

- 부채문제의 해결은 채권기관별 성격에 따라 대응방안을 모색하는 한편 연방정부는 정책금융의 경감, FCS의 개혁, 파산법 제정 등 제도개선에 중점을 두었음.
 - 정책금융에 대해서는 이자율 인하, 상환유예, 원금탕감, 채무조정 등 다양한 지원책을 썼으나 지원대상이 적어 전체적인 영향력은 작았음.
 - 은행으로부터 차입한 농가의 보호를 위해 차입자 권리 제정, 가족농에 대한 파산법 도입으로 파산을 막고 경영회생기회를 부여
 - 주정부 등에서도 자체적인 채무조정법 시행, 저리자금 조성 및 지원

등으로 가족농 보호 조치를 취함.

다. 일본의 대응

- 일본정부는 부채문제가 심각한 전업농 등에 대해서 각종 부채정리자금을 지원하는 한편 인정농업자제도를 도입하여 자금을 지원
 - 인정농업자육성추진자금, 부채경감지원특별자금, 자작농유지자금, 슈퍼 L자금 등 각종 자금의 지원을 통해 농가별로 부채문제 해결을 도모
- 이와테현은 독자적으로 부채문제 대응을 위한 지킴마련과 부채실태조사, 농가지도 등 다양한 프로그램을 현 차원에서 수립·시행
 - 농가의 자가진단과 조사팀의 평가를 통해 농가를 A, B, C, D 등급으로 나누어 농가별로 자금지원과 경영개선 지도를 시행

라. 뉴질랜드의 대응

- 뉴질랜드는 1984년 개혁에서 농산물가격지지의 철회, 정책자금의 금리 현실화와 보조금 지급 폐지 등을 선언
- 농업개혁의 충격을 완화하고 농가의 경영안정을 도모하기 위해 농촌은행으로 하여금 부채조정프로그램을 시행토록 함.
 - 농촌은행은 농촌지역 주도 금융기관으로서 다른 채권자들의 동의하에 부채조정프로그램을 실시함.
 - 금리현실화로 인상된 이자부담을 줄이기 위해 종전과 같은 이자를 낼 수 있도록 원금을 탕감함으로써 채무자의 담보자산가치를 증대시켜 도산을 방지하도록 함. 이 프로그램에 8,700명이 신청하여 4,700명이 지원을 받았음.
- 회생이 어렵다고 판단되는 농가에 대해서는 농지를 포기하는 대신에 부채원금 탕감과 이주비용을 지원하는 퇴출 프로그램을 시행
 - 호당 자동차와 4만 5천 뉴질랜드 달러를 지원했으며 8,000호가 지원할 것으로 예상했으나 실제로는 800호 정도만 탈농했음.

마. 시사점

- 외국은 경기변동 등 구조적 요인에 의해 일시적으로 경영위기에 처한 농가에 대한 예외적인 특혜조치임을 분명히 하여 금융질서의 훼손을 최소화하려 노력
- 상환능력 여부와 관계없이 지원하는 우리와 달리 농가별로 철저한 조사와 심사를 통해 지원의 효과와 타당성이 있는 농가를 선별 지원

5. 농업의 다원적 기능

가. 선진국의 대응 방향

- 미국은 1990년 농업법에서 환경보전 및 농촌지역 활성화를 주요 농정목표로 설정한 이후 농지보전제도(CRP) 등을 통해 다원적 기능 확대
- EU는 구조정책 추진과정에서 환경오염, 조건불리지역 농촌의 공동화 등에 대한 대책으로 농업의 다원적 기능 확충을 위해 환경보전 및 농촌지역개발 등으로 정책을 전환. 농정목표의 획기적 전환을 제시한 1985년의 Green Paper 환경 및 경관유지 역할 강화, 농촌지역개발을 통한 새로운 고용창출 및 이농 억제 등을 강조
 - 효율주의 대농육성 정책보다 지역 및 환경 중시 농정으로의 전환을 의미(조건불리지역 지원, 농촌정책 강화). 이러한 농정 전환은 1992년 농정개혁과 1999년 Agenda 2000에 의해 계승, 발전됨.
- 일본은 1992년 ‘새로운 식료·농업·농촌정책의 방향’(신정책)에서 농촌 활성화를 도모하고, 조건이 불리한 중산간지역의 산업진흥·생활환경 정비, 지역자원의 적절한 유지관리 등을 통해 다원적 기능을 확충하는 것을 농정목표로 추진
 - 이러한 정책은 1999년 기본법으로 이어져 ① 농업의 지속적 발전, ②

농촌진흥, ③ 식량의 안정적 공급, ④ 농업의 다원적 기능 실현을 농정이념으로 설정. 농업 발전과 농촌 진흥을 통해 식량안보와 농업의 다원적 기능을 실현시키는 것으로 볼 수 있음.

나. 시사점

- 농림산물 생산과정이나 농업·농촌의 유지/발전에서 발생하는 공공재 생산 기능의 유지/확대는 사회적 후생증진과 직결됨. 시장개방에 따른 시장재로서의 농림산물 생산 감소는 다원적 기능의 축소를 초래할 수 있음.
- 따라서 다원적 기능을 정책적으로 반영하기 위해서는 농정의 목적 가운데 농업의 다원적 기능을 유지하고 확대하는 것이 포함되어야하며, 이를 통해 농업이 농업생산 이외에 특정한 사회적 임무를 수행하도록 하여야 함.
- 다원적 기능의 확충을 위한 농정은 국민과 소비자를 정책의 대상으로 삼아야 함. 국민들에게 안전한 식품을 안정적으로 공급받고 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 권리가 있으며, 이러한 권리는 농업의 다원적 기능 확충으로부터 공급받을 수 있다는 인식의 공유 필요
 - 선진국에서는 농업이 담당하는 다원적 기능을 수행하기 위하여 추가적으로 들어가는 비용을 보전하는 소득보전대책 시행에 대한 국민적 공감대 형성

IV. 요약 및 과제

1. 선진국의 농정전환

가. 농정목표와 대상의 전환 및 확대

- 1980년대까지 농정의 주요 목표는 농업 생산성 제고와 농민의 소득지지로 농업과 농민을 대상으로 한 것이었음. 농업과 농민의 비중이 줄어들고 환경 및 식품 안전성에 대한 국민의 관심이 고조되면서 1990년대 이후에는 식품안전성, 환경, 농촌 어메니티 중시의 방향으로 농정의 목표와 대상이 전환·확대되고 있음.
- 농정이 농업 생산성 향상과 농가소득 지지라는 농업·농민에 대한 전통적인 목표를 유지하지만 식품안전 및 영양 공급이라는 소비자 중심적 사고와, 다원적 기능을 포함한 농업의 국민경제적 시각이 강조됨.

표 1. 세계 농업과 농정의 흐름

시기 및 특징	주요 정책내용과 성과
1960~70년대 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환	○ 농정제도 정비기 - 기본법 제정 시기: 독일(1955), 프랑스(1960), 일본(1961) ○ 녹색혁명과 가격지지를 바탕으로 식량증산을 도모 - 화학비료와 농약 등 생물화학적 기술진보 추구 ○ 1960년대를 전후로 농업구조개선을 통한 생산성 향상과 농공간 소득균형을 동시에 추구 - 자립경영 실현, 경영이양 지원 등 구조조정 촉진
1980~95년 효율성 위주의 농업 한계와 농촌정책 대두	○ 가격지지와 수출보조 등으로 생산성 향상에 기여 - 생태계 순환체계의 붕괴, 환경오염 문제 노출 - 농산물 공급과잉은 UR 협상을 촉발시키는 계기로 작용 ○ 1980년대 초부터 조건불리지역 농업 유지에 관심 - 국토자원 및 환경보전에 대한 중요성 인식 - 조건불리지역 직접지불제 도입(영국)
1995~현재 농업의 지속적 발전을 위한 정책 대응	○ WTO 출범과 국제규율 확산(보편성, 특수성) ○ 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 가치 인식 - 친환경농업, 식품안전성, 농촌경관 등에 관심 증대 - 도농교류를 통한 지역활성화 도모 ○ 보호 농정에서 시장지향적 농정으로 전환 - 보조 감축, 소득 문제는 직접지불제로 접근

나. 보호농정에서 시장지향적으로

- 1970년대까지 증산과 가격지지형 농정으로부터 1980년대의 농업구조조정 단계를 거쳐, 1990년대 WTO 체제의 출범으로 시장지향적이고 지속적인 농업발전을 추구
 - 1960~70년대: 증산농정 시대, 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환
 - 1980~95년: 효율성 위주의 농업구조정책 한계, 지역정책 대두
 - 1995~현재: WTO 출범과 무역자유화, 농업의 지속적 발전 추구
- 농산물 시장 및 수급에 대한 정부 개입은 축소(주로 가격지지 수준의 인하)하고 시장지향적 농정으로 전환. 이러한 개혁 과정에서 발생하는 소득 감소 등 부정적 영향은 소득보전 직불제의 도입으로 보완

다. 지지방식의 전환

- WTO 협정의 이행 과정에서 가격지지 등 농업에 대한 직접적인 보조는 축소하고 시장왜곡이 적은 직접지불 방식으로 전환하는 추세. WTO는 무역 및 시장 왜곡 효과가 없는 직접소득보조는 감축 대상에서 제외
- 미국은 부족불지불을 폐지하고 생산자율계약 및 농지보전계획 등에 의해 농가소득 안정화 도모. 일본은 쌀 수매제도를 중심으로 한 가격지지 제도에서 농가단위 직불제, 중산간지역 직불제, 환경·자원 직불제 등 직접지불 방식으로 전환. EU는 가격지지 방식을 직접지불 방식으로 전환하면서 1992년 CAP 개혁에서 개입가격 인하에 따른 소득 감소분을 직접지불로 100% 보전하였으며, Agenda 2000에 의한 추가적인 목표가격 인하에 대하여는 소득 감소의 50%를 보전하고 잔여분 재정은 농촌 개발에 배분. 2003년에는 단일직불제 도입.

2. 우리의 농정과제

- 우리 농업은 미국, 일본 등 선진국에 비해 여러 가지로 열악한 상태에 있음. 농가인구당 경지면적을 보면, 미국은 우리의 50배, 프랑스는 우리의 20배에 달함. 일본의 농가인구당 경지면적도 우리의 2배로 농업구조 측면에서 우리나라는 커다란 제약이 작용
 - 우리나라의 농가소득은 도시근로자소득의 1990년대 중반까지 90% 이상에서 2005년에는 78%로 감소하였고, 농가 간 소득격차도 확대되고 있음. 중농층의 비중이 감소하여 대농과 소농으로 양분되는 경향을 나타내고 있음. 60세 이상의 경영주가 전체의 60%에 달하는 등 농촌인력의 고령화 문제가 심화되고 있음.
- 이러한 상황 하에서 규모화 위주의 농업구조정책은 한계가 있음. 기술과 자본 집약형 경영체 육성을 통해 차별화된 농산물의 생산과 마케팅을 추구할 필요가 있음.

표 2. 주요 농업지표의 국제 비교

	미국			프랑스			일본			한국		
	1970	1990	2004	1970	1990	2004	1970	1990	2004	1970	1990	2004
농업 GDP: 10억\$ (GDP 대비 비중: %)	- -	111 (2.1)	146 (1.3)	- -	42 (3.8)	45 (2.5)	13 -	78 (2.6)	78 (1.7)	2 (29.2)	21 (8.9)	23 (3.8)
농가인구: 백만 명 (인구 대비 비중: %)	9.6 (4.6)	7.7 (3.0)	5.8 (2.0)	6.9 (13.6)	3.1 (5.5)	1.7 (2.7)	19.7 (18.9)	8.6 (7.0)	3.9 (3.0)	14.6 (45.7)	6.9 (16.1)	3.2 (6.8)
경지면적(백만ha)	190.5	187.8	177.0	19.1	19.2	19.6	5.8	5.2	4.7	2.3	2.1	1.8
농가인구당 경지면적(ha)	19.9	24.4	30.5	2.8	6.2	11.8	0.3	0.6	1.2	0.2	0.3	0.6
농산물 수출: 10억\$ (수출 대비 비중: %)	6.7 (15.5)	46.0 (11.7)	64.6 (8.9)	2.84 (15.7)	34.0 (15.7)	47.2 (10.4)	0.35 (1.84)	1.48 (0.51)	2.00 (0.35)	0.02 (2.4)	0.73 (1.1)	1.76 (0.7)
농산물 수입: 10억\$ (수입 대비 비중: %)	6.4 (15.0)	28.0 (5.4)	62.4 (4.3)	5.12 (26.8)	23.2 (9.9)	35.2 (7.5)	3.74 (20.0)	29.5 (12.5)	42.3 (9.3)	0.33 (16.7)	3.31 (4.7)	7.52 (3.3)
농산물 무역수지: 10억\$	0.3	18.0	1.8	-2.28	1.08	1.20	-3.4	-28.0	-40.3	-0.31	-2.58	-5.86

- 세계적으로 농업의 다원적 기능 등을 고려하여 직접지불 형태의 소득보전이 확대되고 있음. 이러한 정책은 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 낮을수록 납세자의 반대가 적고 정책효과가 큼.
- 그러나 우리나라는 아직도 농업 GDP와 농가인구 비중이 전체 GDP와 인구에서 차지하는 비중이 높음. 우리나라 전체 GDP에서 농업이 차지하는 비중은 3.7% 수준으로 일본과 미국에 비해 3배 정도 높고, 전체 인구에서 차지하는 농가인구 비중도 일본의 2.3배, 미국의 3.5배 수준임.
 - 농가인구 비중은 일본의 1990년 수준이며 미국의 1970년 수준보다 높음.
- 우리나라는 식량 자급률이 30% 이하의 농산물 수입국으로 농산물 무역수지 적자가 70억 달러에 달하여 미국이나 프랑스 등 농산물 수출국과는 차이가 있음.
- 따라서 농업의 식량공급 기능은 상대적으로 축소되는 반면 환경 및 식품안전, 농촌지역개발 등에 대한 기능은 확대되고 있는 국제적인 변화를 수용하여 농정을 전환시켜 나가되 우리 농업의 현실이 반영된 정책을 개발할 필요가 있음.
 - 농업과 농민이라는 틀에서 소비자와 국민경제의 관점에서 바람직한 농정 목표를 수립하고 효율적이고 실현성 높은 정책 수단을 도입할 필요가 있음.
- 농가소득보전은 생산중립적 직불제를 중심으로 시행하되 대농은 소득증대보다 경영안정이 더 중요하므로 품목별 자조금, 농작물 재해보험 등 경영안정대책을 중심으로 발전을 유도
- 지역별, 농가 성격별로 농업정책과 농촌정책을 구분하여 추진할 필요가 있음. 영세 소농 및 고령 농가에 대하여는 복지정책을 중심으로 농촌정책 차원의 대책 필요

참 고 문 헌

- 임송수. 2007. 미국 정부의 2007년 농업법 제안과 시사점. 한국경제연구원, 농정연구속보 제38권.
- _____. 2003. 유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계. KREI 농정연구속보, 2003-2(제2권), 한국농촌경제연구원.
- ABARE and NZ Ministry of Agriculture and Forestry[MAF]. 2006. *Agriculture in New Zealand: Past, Present and Future*.
<http://www.abareconomics.com/interactive/ausnz_ag/pdf/ausNZ_nz_n.pdf>
- Becker, Geoffrey. 2005. Farm Commodity Programs: A Short Primer. CRS Report for Congress, RS20848.
- _____. 2002. Farm Commodity Legislation: Chronology, 1933-2002. CRS Report for Congress, 96-900 ENR.
- Center for Rural Economics Research [CRER] 2001. “” Department of Land Economy, Univ. of Cambridge.
<<http://statistics.defra.gov.uk/esg/evaluation/setaside/fullrep.pdf>>
- Department for Environment, Food and Rural Affairs [Defra]. 2005. A Vision for the Common Agricultural Policy.
- Dewbre, J. and C. Short. 2002. “Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness.” *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50(2002):443-464.
- European Commission. 2007. “The 2007 Outlook for World Agricultural Commodity Markets.” Monitoring Agri-Trade Policy No. 01-07.
<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_07.pdf>
- Eurostat. 2007. Agricultural Statistics: Data 1995-2005. European Communities.
- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson and D. Teece. 1996. “Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency.” *Journal of Economic Literature* Vol. XXXIV (December 1996):1856-1902.
- Goodwin, B. and A. Mishra. 2006. “Are Decoupled Farm Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation.” *American Journal of Agricultural Economics* 87(3):1211-1219.
- Hodge, I., M. Reader and C. Revoredo. 2006. “Project to Assess Future Options for Set-aside.” Department of Land Economy, Univ. of Cambridge.
<<http://statistics.defra.gov.uk/esg/evaluation/futuresetaside/Fullreport.pdf>>

- House of Commons. 2007. "The UK Government's Vision for the Common Agricultural Policy." Environment, Food and Rural Affairs Committee, Forth Report of Session 2006-07.
- Howlett, Michael. 2007. "Policy Analytical Capacity as a Source of Policy Failure." Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ. of Saskatchewan, Saskatoon, June 1, 2007.
- Jacquet, Florence. 2003. "Future Agricultural Policy in the European Union." Choices, 1st Quarter 2003:23-26.
- Johnson, R. 2001. "New Zealand's Agricultural Reforms and Their International Implications." Institute of Economic Affairs, London. Available at <http://www.geocities.com/rwmj2001/iea.pdf>
- Josling, T., E. Tangermann and T. Warley. 1996. *Agriculture in the GATT*. Houndmills, U.K.: Macmillan.
- Key, N., R. Lubowski and M. Roberts. 2005. "Farm-Level Production Effects from Participation in Government Commodity Programs: Did the 1996 Federal Agricultural Improvement and Reform Act Make a Difference?" American Journal of Agricultural Economics 87(3):1211-1219.
- Ministry of Agriculture and Forestry[MAF]. 2006. Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry. Wellington.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade[MFAT]. 2006. "New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview." Economic Division, New Zealand.
- Monke, Jim. 2006. Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans. CRS Report for Congress, RL33271.
- Nair, R. C. Chester, D. McDonald, T. Prodbury, D. Gunasekera and B. Fisher. 2005. Timing of the US Farm Bill and WTO Negotiations: A Unique Opportunity. ABARE eReport 05.11.
- OECD. 2003. "Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda." OECD Observer, June 2003.
- OECD. 2005. "Decoupling: Policy Implications." AGR/CA/APM(2005)22/Final.
- Oxfam. 2004. "Dumping on the World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries." Oxfam Briefing Paper 61.

- Scrimgeour, F. and E. Pasour, Jr. 1996. "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, No. 2.(May, 1996):257-267.
- Skogstad, Grace. 2007. "Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization." Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ. of Saskatchewan, Saskatoon, May 30, 2007.
- Stam, J. and R. Collender. 1999. "Review: The Farm Debt Crisis of the 1980s by Neil E. Harl." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73, No. 2(May, 1991):544-545.
- United States Department of Agriculture[USDA]. 2007a. "USDA 2007 Farm Bill Proposals by Title."
<http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_1OB?contentidonly=true&contentid=view_proposals.xml>
- . 2007b. 2007 Farm Bill Theme Paper: Risk Management.
<<http://www.usda.govv/documents/Farmbill07riskmgmtrev.pdf>>
- . 1999. "Farmers to Cut Borrowing Amid Income Uncertainty." *Agricultural Outlook*, May 1999.
<<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/may1999/ao261c.pdf>>
- . 1996. "Are Farmer Bankruptcies A Good Indicator of Rural Financial Stress?" *Agricultural Information Bulletin* No. 724-06.
<<http://www.ers.usda.gov/publications/aib724/AIB72406.PDF>>
- . 1999. The EU's CAP: Pressures for Change. Economic Research Service, WRS-99-2.
<<http://www.ers.usda.gov/publications/Wrs992/Overview.pdf>>
- Usher, J.A. 1988. *Legal Aspects of Agriculture in the European Community*. Oxford Univ. Press, Oxford.
- World Trade Organization. 2005. *Dispute Settlement: Dispute DS267 United States-Subsidies on Upland Cotton*. <http://www.wto.org/English/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>
- Young, C., D. Skully, P. Westcott and L. Hoffman. 2005. *Economic Analysis of Base Acre and Payment Yield Designations Under the 2002 U.S. Farm Act*. USDA/ERS Economic Research Report No. 12.
<<http://www.ers.usda.gov/Publications/ERR12/>>

새로운 농정의 패러다임:
선진국의 농촌정책과 시사점
송미령 (농경연 농업발전연구센터 연구위원)

I. 왜 지금 농촌정책인가? / 39

II. 주요 이슈별 선진국의 농촌정책 사례 / 44

III. 선진국 사례의 시사점 / 68

새로운 농정의 패러다임: 선진국의 농촌정책과 시사점

I. 왜 지금 농촌정책인가?

- 농촌인구 중 농가인구가 차지하는 비중은 절반도 되지 않으며 앞으로 농가인구 비중은 더욱 감소될 전망이다.
 - 우리나라 농촌인구는 2005년 현재 전체 인구의 18.5%, 농가인구는 7%
- 농업소득의 한계를 농촌지역의 다양한 산업 부문 육성을 통해 보완해야 할 필요성이 대두됨.
- 농촌주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 복지적 차원의 접근 필요성도 증대됨.
- 농업생산공간 이외에도 생활공간, 환경과 경관 유지공간, 전통자원과 문화 보존공간, 여가공간, 어메니티 창출공간 등으로서의 농촌의 가치가 부각됨.
- 농촌관광, 농촌정주 등 국민들의 '농촌'에 대한 관심이 증대되고 라이프 스타일의 변화와 맞물려 구체적 수요도 증대됨.
 - 농촌관광 수요: 전체 관광수요 중 농촌관광 수요 비중은 9.4% (2001)에서 연평균 10.9% 지속 상승하여 2007년 16.8% 차지. 10년 뒤인 2017년 32.8%까지 수요가 확대될 것으로 전망
 - 농촌정주 수요: 2005년 10월 도시민 3천 명 대상 조사 결과에 따르면 도시민의 56.1%는 농촌정주 희망
- ※ 농업인, 농업뿐만 아니라 전 국민의 삶터, 쉼터, 일터로서 '농촌' 위상이 변화·확대되는데 대한 대응으로서 농촌정책의 필요성도 증대함.

<참고: 도시민들이 바라는 '농촌'의 역할>

(한국농촌경제연구원 2007.1 조사)

- 식량안정공급 (현재 42.3% ⇒ 미래 36.1%)
- 국토균형발전 (현재 24.3% ⇒ 미래 22.8%)
- 자연환경보전 (현재 10.9% ⇒ 미래 13.7%)
- 전통문화계승 (현재 10.8% ⇒ 미래 11.4%)
- 관광휴식장소 (현재 7.2% ⇒ 미래 8.0%)
- 전원생활공간 (현재 4.4% ⇒ 미래 7.8%)

1. 선진국 농촌정책의 패러다임 변화

- 최근 여러 선진국들은 농촌정책의 패러다임 전환을 시도하고 있음. 그 배경에는 다음과 같은 세 가지 요인들이 공통되게 작용하고 있음.
 - 농촌 어메니티에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구 변화
 - WTO 체제 출범 이후 더욱 커지고 있는 농업정책 개혁에의 압력
 - 지방분권화
- 주요 선진국들 사이에서 진행되고 있는 '농촌정책의 변화' 내용을 다음 표와 같이 요약할 수 있음.

표 1. 농촌정책의 새로운 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목표	평준화(equalization), 농가 소득, 농가의 경쟁력	농촌지역의 경쟁력(competitiveness), 농촌지역 자원의 가치현실화(valorization), 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부문 (예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문*
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해당 사자(공공부문, 민간부문, NGOs 등)

*은 기존의 지역정책 영역에서 계속 추진
자료: OECD(2006), p.15 수정.

- 선진국에서는 농촌정책을 기능별로 분리된 단위사업으로서 접근하던 방식이 비효율적이었다고 진단하고, 공통적으로 지역통합적 접근(Place-Based Approach)을 강조하고 있음.
- 특히 농촌정책의 두 가지 큰 원칙은 기능(sector) 대신 지역(place), 보조(subsidies) 대신 투자(investments)라고 하는 새로운 패러다임임.
- 소비자(납세자)가 요구하는 환경 수준을 유지하고 지역의 자원을 활용하여 경쟁력을 제고한다는 측면에서 지역 통합적 접근이 바람직하다고 봄. 또한 농촌에 대한 지원은 보조가 아니라 상호 의무와 책임에 근거한 협약 등을 바탕으로 하는 투자라고 인식하는 정책 수단들이 강조되고 있음.

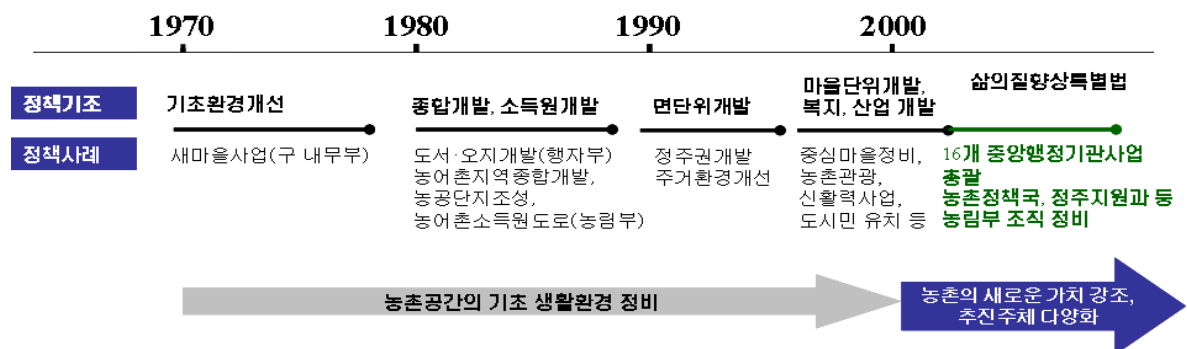
2. 우리나라 농촌정책의 최근 상황과 몇 가지 이슈

- 기존 농촌개발사업은 절대적으로 부족하였던 농촌의 시설 정비 수준을 끌어올리는 데 크게 기여함. 최근에는 물리적 시설뿐만 아니라 소프트웨어, 지역 역량 강화와 주민참여 등 새로운 가치가 강조되는 가운데 농촌정책의 대상 및 영역 확대 등이 빠른 속도로 이루어지고 그 추진 방식도 변화해 오고 있음.
- 협의로 보면 농업정책을 보완하는 의미에서 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대를 위한 정책 영역으로서 농촌개발사업의 외연이 급격히 확장되어 왔다고 할 수 있음.
- 그러나 우리나라의 농촌정책은 최근 여러 가지 변화의 국면에 처해 있으며, 몇 가지 쟁점을 갖고 있다고 판단됨. 가령,
 - 농촌인구 중 농가인구가 차지하는 비중은 40% 정도에 불과하며 구조조정 등이 가속화되면 더욱 감소할 것으로 전망됨. 이는 농촌정책이 더 이상 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대를 위한 농업정책의 보완 수단에 머물 수 없다는 것을 의미함.
 - 도시에 비교하여 농촌의 SOC는 여전히 격차를 보임. 농촌지역 간의 차이도 심함. 어느 수준까지 어떤 종류의 SOC 정비를 해야 하는지에 대한 목표와 방향 설정이 필요함.

- 생활환경 개선을 위한 SOC 정비 이외에 공공서비스, 소득·고용기회, 환경과 지역자원 등 농촌정책의 영역과 범위에 대한 실루엣도 분명히 할 필요가 있음. 특히 농업정책과 농촌정책의 관계 설정과 균형 등에 관한 체계화가 필요한 상태임.
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법 (이하 삶의질향상특별법)」을 제정하고 5개년 계획을 수립, 시행중이나 10여 개 이상의 농촌 관련 정책 부처 간 조율 및 정책 체계화 등 많은 과제를 안고 있음.
 - 관련되는 정책사업 수나 예산이 엄청나게 확대되면서 부처 간 사업의 중복성 문제가 끊임없이 제기되어 있음.
 - 행정자치부로부터 신활력사업 등을 비롯한 농촌개발사업이 농림부로 이관됨으로써 농촌정책 주무부처로서의 위상이 한층 강화됨. 농촌정책의 목표 및 추진 방식 등의 선진화 요구가 높으며 여러 부처와의 효과적인 정책 조율 및 민간 활동 주체들의 정책 과정 참여 문제도 과제로 대두됨.
 - 정책 목표로서 농촌인구 20%를 설정하였으나, 2005년 농촌인구는 18.5%로 감소함. 그러나 도시민들의 농촌에 대한 가치관과 라이프스타일 변화로 새로운 정주공간으로서 농촌이 주목받고 있음.
 - 1990년대 중반부터 시작된 지방자치제의 진전에 따라 농촌정책에 대한 지방의 역할이 점차 증대되고 있음.
- 앞으로 우리 농촌정책은 농업여건의 변화와 기존 농업정책의 재구조화 요구, 도시민들의 가치관과 라이프스타일 변화, 지방자치제 정착 등 다양한 상황 변화가 진전됨에 따라 농촌정책의 영역 및 추진 방식 등의 측면에서 더욱 다양한 요구를 받게 될 것임. 따라서 관련되는 몇 가지 이슈를 중심으로 유사한 배경을 갖고 있는 선진국의 농촌정책 사례들을 일별함으로써 시사점을 찾고자 함.
- 농촌정책의 목표, 핵심 대상 부문, 주체, 추진 방식 등

<참고: 한국의 농촌정책 변천사 요약>

- 1950년대 후반: UN과 ICA가 개발한 지역사회개발사업(Community Development Program: CD사업)
- 1960년대: CD사업과 농촌지도사업이 통합된 시범농촌건설사업(농진청) 추진
- 1970년대: '새마을운동'에 의한 농촌개발(내무부) 추진
- 1980년대: 농림부의 농촌개발사업 출발
 - 시군단위 농어촌지역종합개발계획, 농촌공업단지조성사업, 농어촌소득원도로 사업 등
- 1990년대: '42조+15조' 투융자 계기로 농림부 농촌개발사업 확대
 - 농림부 정주권개발사업 및 문화마을조성사업, 농촌오폐수처리시설사업 등
 - 농진청 주거환경개선사업, 농어촌가로등설치사업 등
- 2000년대: 농촌개발사업에서 농촌정책으로 발전
 - 농촌생활환경정비사업 및 농공단지조성사업 등 지속 추진
 - 도농교류, 농촌관광, 도시민 농촌유치 등 새로운 영역 접근
 - 농림부 농촌정책국 신설
 - 균특회계 설치로 지방양여금제도 폐지(행자부 위상 약화, 농림부 역할 강화 계기)
 - 119조 투융자 계획에서 농촌개발 및 농촌복지정책 강화
 - 2004년 삶의질향상특별법 제정에 따른 복지 및 지역개발 주무 부서로서 농림부 위상 강화(삶의질향상위원회 간사 부처)
 - 2006년 부처간 업무 조정시 농림부 역할 강화(오지종합개발, 농어촌주거환경개선사업, 신활력지원사업이 행자부에서 농림부로 이관, 농업인 연금보험료 지원이 보건복지부에서 농림부로 이관)
 - 2007년 2월 농림부 정주지원과 신설, 농촌지역개발과 개명



II. 주요 이슈별 선진국의 농촌정책 사례

1. 농촌정책의 목표와 방향성

- 우리나라 농촌정책 목표는 ‘도·농 격차 해소와 균형발전’으로 요약해 볼 수 있음. 이는 도시 혹은 선진국과 발전 격차를 줄여 농촌을 쾌적한 삶터, 활력 있는 일터, 아름다운 쉼터로서 살기 좋은 곳으로 발전시키고자 하는 것임.
 - 제 기능별로 평균 수준을 지향하나(equalization), 구체적인 목표와 달성해야 할 최소한의 절대적 기준 등이 분명히 마련되어 있지는 않음.
- 농림부에서는 최근 ‘농촌 global top 10’이라는 슬로건을 제시하고 있는데 이를 농촌정책의 목표 중 하나로서 이해할 수도 있음. 이는 우리나라 농촌을 선진국 농촌과 견주어 손색이 없도록 만들겠다는 의지 표명임.
 - 농촌 global top 10을 달성하기 위한 세부 사업들이 삶의질향상특별법 등의 사업과 관계됨.
 - 농업농촌발전계획, 삶의질향상계획 등 여러 계획을 수립하고 나름의 목표도 제시하나 절대적 달성 기준이 불분명하고 구속력도 결여되어 있음.
- 최근 선진국의 농촌정책 목표는 ‘지역 경쟁력 강화와 지역사회 유지’로 요약할 수 있음. 보다 구체적인 목표는 서비스 기준 달성, 고용기회 확장, 일정 소득수준 보장, 환경 보전 등으로 나눌 수 있으며, 국가와 자치단체별로 달성 가능한 세부적 목표를 제시함.
 - EU의 경우, 7년간의 농촌개발 계획을 회원국과 광역자치단체별로 수립하도록 하며 지역 스스로 7년간의 달성 목표를 제시하여 그에 따른 성과 관리를 추구함.
 - 프랑스에서는 22개 레지옹별로 계획을 수립해 국가와 개발협약(CPER: Contrat de Project Etat-Region-최근 Contrat de Plan Etat-Region의 명칭이 약간 바뀜)을 체결하는 형태로서 이러한 제도적 체계 속에서 농촌정책 목표도 구체화됨. 데파르트망, 페이, 아글로메라시옹 등의 계획도 모두 여기에 포함되며 CPER의 목표와 내용은 지역별로 상이할 수 밖에 없음. 이 협약에 따라 국가가 지방에 재정 지원을 함.

- 영국에서는 2000년에 발간된 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 농촌에 거주하는 사람들이 노동, 기초 서비스 그리고 레저 활동 등에 대한 욕구를 충족시키기 위해 다양한 서비스에 접근할 수 있도록 하는 농촌서비스기준(Rural Services Standard)을 설정하고, 농촌서비스 공급의 최소기준으로서 '농촌서비스기준'에 맞추어 농촌지역의 서비스공급을 체계화하여 일정 수준을 유지하고자 하며, 이를 지속적으로 조사 검토하고 업그레이드하고자 함. 특히 이 책임이 국가(중앙정부)에 있음을 분명히 하고 있으나 지방정부에서는 지역사회 보호의 개념으로 지방자치단체의 사회서비스국을 중심으로 공공부문과 민간부문의 역할이 적절히 강조되는 형태로 운영함.
 - 독일은 지역의 경쟁력 강화와 더불어 전 국토의 '등가치적 생활여건(gleichwertige Lebensbedingungen)의 확립'이라는 큰 원칙이 농촌정책 차원에서도 중요한 목표의 하나임. 그 구체적 실천 수단으로서 각 주의 발전계획(Landesentwicklungsplan)에 중심지 계층별로 필수적인 생활서비스 시설 내지 설비의 내용을 명시적으로 규정하고 있음. 중심지체계의 계층에 맞추어 주민들에게 통행 및 시간 거리에 맞는 최소한의 공급기준(Mindestangebot)도 마련하고 있음.
 - 네덜란드에서는 농촌정책의 목표로서 "Vital Countryside"를 내세우며 매력적인 휴양시설 정비, 경관정비, 환경친화적 농업활동, 토양·물 등의 품질 유지, 사회경제적 활력 증진 등을 세분화된 목표로 설정함. 이 목표 실현의 책임은 국가에 있음을 분명히 하는 한편 이를 달성하기 위해 농업인의 새로운 과제로서 1) 토지 관리, 2) 여가휴양 관련 서비스, 3) 에너지 생산 등을 제시하고 있음.
- 농촌정책의 목표가 분명하고 구체화되어야만 정책의 방향성과 우선순위 등이 확립될 수 있을 것임. 특히 지방자치체가 정착되어가면서 우리나라도 분권화 요구가 점차 높아질 것임. 중앙정부 차원에서 농촌정책의 목표와 방향성을 분명히 제시하되, 지역이 보다 구체적 목표를 설정하고 실행력을 갖추도록 하려면 지방마다 차별적 계획을 수립하고, 그 계획이 구속력을 가질 수 있도록 제도화하여야 함. 또한 목표 설정의 가이드라인으로서 최소한의 서비스기준 등을 제시하여야 함.

2. 정책 대상으로서의 '농촌' 세분화

- 우리나라 농촌정책은 공간적으로 읍·면 행정구역을 대상으로 함. 그러나 국토의 90%를 차지하며, 2005년 기준으로 국민의 18.5%가 거주하는 농촌지역의 여건은 매우 다양하여 일률적 정책으로 모든 농촌지역에 접근하는 것은 무리가 있음.
 - 농촌=군, 농촌=면으로 보는 시각도 존재
 - 읍·면 단위 통계는 매우 불충분한 상태이라 세분화된 농촌지역별 진단 어려운 상태

표 2. 읍·면 행정구역 단위에서 활용 가능한 데이터 현황

분류	데이터 항목	통계 구분
인구 및 주택	- 인구: 인구, 연령, 가구 등 - 주택 유형: 단독(단독·다가구·영업겸용 등), 아파트, 연립, 다세대, 비거주용 등	인구주택 총조사
농업 및 농가경제	- 경지면적, 논·밭 면적, 전겸업별 농가 - 영농형태별 농가(논벼, 과수, 특작, 채소, 화훼, 밭작물, 축산 등) - 경영주 연령 및 교육 정도 - 농축산물 판매 금액별 농가 - 연령·성별·혼인 상태별 농가 인구 - 작물(가축)별 농가 수 및 면적(사육두수)	농업총조사
산업 및 사업체	- 산업중분류별 사업체 수 및 종사자 수(통계청 협조로 2003년 구축) * 산업총조사 및 도소매업총조사의 부가가치, 매출액 등은 통계청 협조 필요	통계청 원자료 협조
기타	- 행정구역 면적	지역통계

주: 일부 지자체의 경우 읍·면 단위에서 상기 항목보다 다양한 통계 데이터를 구축하고 있는 경우도 있으나 일반적인 상황은 아님.

- 이에 반해 선진국들의 농촌에 대한 정의는 분명하고 매우 세분화되어 있음. 광범위한 조사 및 정밀하게 구축된 통계 자료에 근거해 일종의 '통계구'를 설정하여 농촌을 구분하는 것이 일반적인데, 정책 대상으로서 농촌은 세분화되어 있고 세분화된 지역에 따라 지역진단이 이루어지고 정책 목표와 처방이 차별적으로 이루어짐.
 - EU의 경우 정책자금 집행 목표에 따라 지역을 분류하였는데, Objective 1, 2, 5b, 6은 특정 문제 지역에 구조정책자금을 집행하도록 규정된 '지역적(regional) 목표'이며, Objective 3, 4, 5a는 지역적으로 규정되는 것이 아니라 EU 전체에 걸쳐 집행되는 '수평적(horizontal) 목표'

표 3. EU의 농촌지역 세분화 형태

Objective	내용
1(regional)	낙후지역의 개발 및 구조조정 (1인당 GDP가 유럽연합 평균치의 75% 수준 이하인 경제적으로 지체된 지역)
2(regional)	농업 외 산업의 다양화로 심각하게 영향을 받는 지역의 전환
3(horizontal)	25세 이상이면서 1년 이상 실업상태에 있는 사람의 장기실업 극복
4(horizontal)	25세 이하의 청년층 인구의 취업상태 개선
5a(horizontal)	농업구조조정 가속화 (생산, 유통, 가공구조의 재조정)
5b(regional)	농촌개발의 촉진 (낮은 수준의 사회경제개발이 이루어진 농촌 지역, 농업부문에의 고용이 지배적이나 낮은 농업소득과 인구감소 또는 낮은 인구밀도로 인해 불안정한 지역)
6(regional)	원격지역의 개발 (인구밀도가 8명/km ² 로 매우 적은 북위 62도 이북의 북유럽 지역, 스웨덴과 핀란드의 일부 지역)

- 영국에서는 토지이용, 공공서비스 접근성, 주거지 분포 밀도에 입각한 기존의 도시·농촌 구분 방법을 발전시키고 2004년에는 농촌의 정주 유형을 보다 세분화해서 파악할 수 있도록 농촌을 구분함. 전국을 1ha 단위의 격자(grid)로 나누고 그 각각이 우편번호(postcode)와 합치되도록 하여 주거지 분포를 파악함. 각 격자별 토지이용 및 주거지 밀도를 통해 기준에 따라 ① 분산가옥(dispersed dwellings) 및 소규모 마을(hamlet), ② 농촌 마을(village), ③ 소규모 중심지(small town) 및 도시 근교(urban fringe) 등으로 지역을 구분하고 다시 공공서비스 접근성에 따라 6종류의 농촌으로 구분함.
 - 도시는 통상 1ha 통계구 단위당 1만 명 이상이 거주하는 경우이고 나머지는 농촌지역에 해당하는데, 분산가옥부터 도시근교 농촌까지에 거주하는 주민이 농촌정책의 대상임. 세분화된 농촌지역에 따라 정책 목표가 다른데, 특히 서비스 공급 등에 있어 접근성이 불리한 지역에 대한 정책이 강조됨.
- 프랑스에서는 매 10년마다 우리나라의 ‘인구 및 주택 총조사’에 해당하는 조사를 실시하는 바 프랑스 국립 통계 및 경제문제 연구소인 INSEE가 발표한 가장 최근의 통계는 1999년의 것임. INSEE에서는 영국과 같은 방식의 통계구를 구분하지는 않으나 지역진단을 위한 240개에 육박하는 지표를 통해 지역을 구분함. 파리권, 리옹권, 마르세이유

권 등의 도시권(Zonage en aires urbaines) 이외에는 모두 농촌성을 가지고 있다고 봄. 지역개발의 행정단위로서 대도시형 협력체(communauté urbaine), 도시형 협력체(communauté d'agglomération), 농촌형 협력체(communauté de communes) 등을 구분하여 권역별로 정책 처방을 함으로써 지역개발사업의 효율성을 높이고자 함.

· 그러나 단순하게는 인구 2,000인 이하를 통상 농촌 꼬뮌으로 보는데, 이 때 농촌 꼬뮌은 면적상 국토의 83.5%, 인구는 국민의 26% 정도임. 그러나 농촌정책의 대상은 전 국토라고 해도 과언이 아님. 도시성이 강한 지역에도 농촌이 있다고 보기 때문임.

- 일본은 비 DID(Densely Inhabited District)를 농촌지역으로 봄. DID는 원칙적으로 인구밀도가 4,000인/평방키로미터 이상의 국세조사기본단위구가 시정촌의 경역 내에서 서로 인접하고, 국세조사시에 인구 5,000인 이상을 보유하고 있는 지역을 의미함. 일본 농림수산성에서는 이와 별도로 농업지역을 도시적 지역, 평지 농업지역, 중간 농업지역, 산간 농업지역 등으로 4구분함. 특히 중산간지역에 대한 정책적 배려가 강하게 작용함.

표 4. 영국의 농어촌 유형별 서비스 접근성 조사 자료 예시

Service	Less sparse				Sparse			
	Hamlet and isolated dwellings	Village	Town and fringe	Urban >10K	Hamlet and isolated dwellings	Village	Town and fringe	Urban >10K
Banks and Building Societies (4 km)	57.3	46.4	79.3	99.7	30.9	28.9	94.1	100.0
Cash Points (4 km)	78.4	75.8	96.1	100.0	46.0	54.4	98.9	100.0
GP Surgeries (4 km)	73.0	67.9	91.9	100.0	37.7	40.5	93.4	98.2
Job Centres (8 km)	60.7	58.5	64.0	98.2	23.4	28.2	42.0	99.9
Libraries (4 km)	61.7	50.8	87.4	99.8	32.3	27.2	95.7	99.9
Petrol Stations (4 km)	86.1	84.1	96.8	100.0	59.2	69.1	96.6	87.2
Post Offices (2 km)	68.7	77.7	96.5	99.8	47.6	78.5	95.0	99.0
Primary Schools (2 km)	69.4	76.5	96.6	99.7	41.0	67.6	98.6	98.6
Secondary Schools (4 km)	55.6	47.7	76.1	99.8	24.8	23.3	77.8	98.8
Supermarkets (4 km)	58.8	51.8	83.1	99.9	26.1	26.6	84.8	98.7

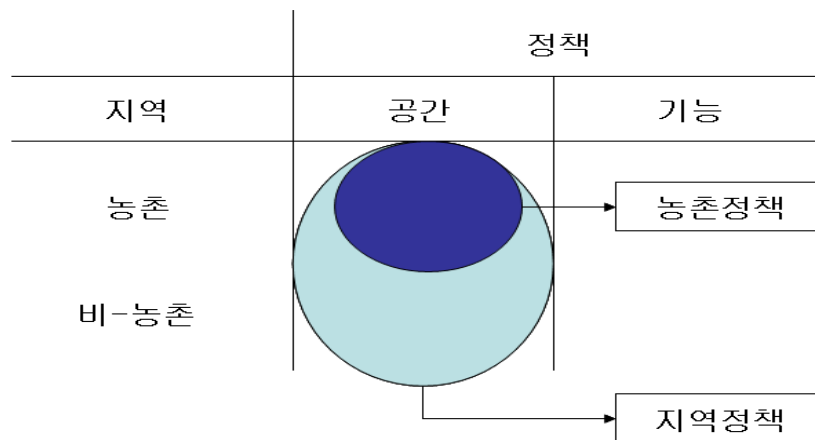
자료: Countryside Agency(2005).

- 정책 대상으로서 농촌의 범위를 보다 분명히 설정하고 농촌을 유형화하여 접근할 필요가 있음. 농촌 유형별로 차별적 상황을 진단하여 그에 적합한 정책 목표 설정과 처방을 하는 것이 정책의 효과와 효율을 높일 수 있는 접근임.

- 같은 농촌이라 하더라도 지역 간 격차가 상존함으로 문제가 심각한 농촌지역에 대해서는 보다 정책적 배려를 강화할 필요가 있음. 가령, 농촌지역 유형화에 따른 국고보조율의 차등 보조 등을 고려할 수 있음.

3. 농촌정책의 대상 부문 확대

- 농촌정책은 농촌지역을 대상으로 주민들의 삶의 질 향상에 필요한 SOC와 핵심 서비스를 공급하는 일이며, 미래세대를 위한 자원을 관리하는 일이고, 산업적 진흥을 지원하는 일을 포함하는 등의 통합적 의미의 공적 영역이라고 할 수 있음.
- 도로정비, 주택공급, 복지서비스 등 단위 기능 강화 정책과 구별되는 공간정책
- 농촌지역과 비-농촌지역을 모두 대상으로 하는 정책은 지역정책



- 우리나라 농촌정책은 삶의질향상특별법에 포괄되어 있는 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등 4개 영역별 100여 개의 사업이라 할 수 있음.
- 정책사업은 주로 기능별로 SOC 설치와 핵심 서비스 공급에 치중함.
 - 가령 삶의질향상특별법에 의한 2006년도 사업평가 대상사업은 91개 (16개 중앙행정기관 수행 사업)인데, 이 중 복지향상을 위해 17개 사업, 교육여건 개선을 위해 17개 사업, 지역개발 촉진을 위해 33개 사업, 복합산업 활성화를 위해 24개 사업이 추진

- 선진국 농촌정책은 SOC 설치보다는 세분화된 농촌지역별로 서비스 기준(services standard)을 달성하는 것을 더 중요하게 고려함. 이는 해당 지역에 거주하는 주민들의 삶의 질을 제고시키기 위한 복지 서비스 향상을 비중 있게 다룬다는 것을 의미하기도 함.
 - 영국에서는 농촌지역의 서비스 배달 체계의 합리화에 대한 고민을 농촌정책의 최대 화두로 다루고 있으며, Rural Pathfinder Scheme을 2004년 이후 추진하기도 함. 중앙정부 보조금을 주되 해당 지역에 가장 절실한 서비스에 대해 가장 합리적인 배달 체계를 지역 스스로 찾도록 하는 프로그램임.

- 이에 더하여 납세자의 요구에 부응하는 환경 보전, 농장경영의 다각화 및 고용기회의 창출 등까지를 농촌정책의 중요한 영역으로 삼고 있음. 선진국 농촌정책의 대상 부문은 1) 교통·정보통신 등을 비롯한 공공서비스 공급의 효율 및 효과 극대화, 2) 농촌의 자연적, 문화적 어메니티 보전과 활용, 3) 농촌 산업의 진흥 등이 공통적이라고 할 수 있음.
 - 특히, 눈여겨보아야 할 것은, EU 농촌개발 계획의 경우, 2007년부터는 ‘농촌에서 이루어지고 있으나 농업부문에 국한되지 않는 다양한 경제활동’, ‘농촌지역 주민의 삶의 질’, ‘농촌공간의 자연 및 환경’, ‘농식품의 품질 및 안전성’ 등에 관한 시책들이 적극적으로 포함되었다는 점임.
 - 일본 농림수산성 농촌진흥기본계획에서는 ‘고령자 복지’, ‘전원주거공간 형성’, ‘지역자원환경시스템 형성’, ‘자연경관 보전 및 형성’, ‘전통문화보전 활용’, ‘도시농촌교류 촉진’, ‘지역정보시스템 형성’, ‘고용창출’, ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’ 등의 과제 포함

- ※ 일본에서는 2000년대 식료농업농촌기본법이 제정되고 농촌의 다원적 기능과 농촌진흥을 농정의 4대 기둥으로 설정함. 일본 농림성의 농촌정책 사업은
 - 도시농촌의 공생 및 교류: 그린투어리즘사업, 시민농원조성
 - 농촌자연환경보전: 농촌환경자연경관재생파이롯트사업, 농촌의 살아있는 동물조사사업, 일본농촌경관백선, 농촌경관컨테스트
 - 농촌지역경제활성화: 농촌커뮤니티재생사업, 지역재생우수사례홍보
 - 농업생산기반자원활용: 농지물농촌환경보전향상사업

- 중산간지역대책: 중산간지역직불, 농업농촌의 다원적기능 홍보
 - 고향만들기 교부금제도: 보조금 방식의 개선, 지방의 재량권 확대
 - NPO활용: 인력과 노하우 활용, 지방자치단체의 역량부족을 보완, 정부에서 NPO들에게 자금을 지원, 경관형성과 자연환경보전(EU의 LAG벤치마킹)
 - 커뮤니티 단위의 지역개발 전략 채택(EU의 벤치 마킹)
 - 파트너십 강화를 위한 그라운드워크추진사업(영국에서 유행하고 있는 행정과 시민, 기업, 학교의 파트너십을 통한 환경보전 사업)
- 우리나라에서도 최근 농촌정책 대상 부문으로서 농촌의 SOC 설치 이외에도 광범위하고 다양한 부문들이 포함되어 가고 있는 추세임.
- 농촌정책은 단지 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대뿐만 아니라 농촌주민의 생활서비스기준 부합, 고용기회 창출, 소득수준 보장, 환경 목표치 부합 등 지역 통합적인 부문을 광범위하게 포괄하기 시작함.
 - 그러나 여전히 지역별로 무슨 시설을 1개소씩 설치하는 방식의 시설 중심 접근이 지배적임. 그보다는 일정 권역별로 주민들의 삶의 질 제고를 위해 복지 서비스 배달 체계를 합리화하는 데 비중을 높여야 함.
 - 특히 선진국의 경험상 민간 부문의 다양한 주체를 농촌의 복지 서비스 배달과 같은 농촌정책 과정에 포함시키기 위한 노력에도 주목해야 함.

표 5. 2004년 영국의 농촌서비스기준(Rural Services Standard)

서비스 종류		공급 기관	최소 요건 혹은 목표치
일반		모든 정부 부처	인터넷 등을 통한 온라인 서비스의 허용
교육	초등·중학교	교육청	농촌학교의 폐쇄를 최대한으로 억제함. 도보 통학거리(2~3마일) 초과 학생에 대한 무상 통학 수단의 제공
	정보통신망(ICT)	교육청	모든 학교에 대한 광대역 통신망의 구축
	상급학교 교육기회	해당 교육기관	교통비 보조
	통합교육	교육청	통합교육기관을 모든 농촌교육청에 배치 보건·사회복지, 육아, 학습지원, 성인교육, 정보화교육, 예술교육, 스포츠 등 교육
	온라인 센터	부처별	인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시
	육아	교육청 공사립 교육기관	육아 정보망 구축 및 활용
통신	우체국	우체국	농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제
	금융시설		ATM 구축
	우편배달		전국적으로 동일한 배달 시스템 유지
교통	버스	지방자치단체	인구 50% 이상 1시간 간격 운행, 10분내 접근 60세 이상 노인 인구의 버스요금 50% 감면
	열차	열차 당국	최소 열차 서비스 유지
도서관		지방자치단체	공공도서관 온라인 연결 정보통신기술(ICT)의 공공 이용 지원
보건	1차 진료	보건당국 등	- 24시간 내 1차 진료기관 도달 - 48시간 내 의사 진료
	치과진료	1차진료 기금	- 10마일 내 치과진료기관 입지
	건강상담	보건당국	- 주7일 24시간 전화상담, 원스톱 서비스 제공
	예약		- 2005년까지 모든 외래 환자 예약 서비스

(계속)

서비스 종류		공급 기관	최소 요건 혹은 목표치
사회 보호	사회보호	지자체 사회서비스국	주택, 보건, 사회서비스, 기타 장애 등에 대한 장기적 보호 보건부의 서비스 제공 지표 준수
	학교 과일 급식		4~6세 어린이의 등교일마다 과일 제공
긴급 서비스	앰불런스 서비스	NHS 기금	긴급 응급전화 8분 내 도착 기타 응급전화 도시 14분 내, 농촌 19분 내 도착
	경찰 긴급출동	경찰관서	10~15분 내 도달
	소방	소방대	20분내 도달
법률 서비스	법률 서비스	지자체 등	법률서비스의 지역네트워크 구축
	법원 접근	법원 등	정보통신을 이용하여 불필요한 법원 통행 축소
복지	급여 접근	고용센터, 연금 기관	교통비 지급 독자적 통신망 체계 확립
	온라인 정보	"	일반 및 기술정보 제공
	급여 지급	"	우체국 계좌를 통한 서비스 보장
	상담	"	인터넷 상담체제 구축 교통비 지원
고용	고용센터	고용센터	통신망을 통한 고용정보 제공
	온라인 정보	"	채용 일자리에 대한 정보 제공
	뉴딜계획	"	구직에 필요한 교육훈련비, 교통비, 보육비 보조
	기타	"	고용센터 방문 시 교통비 지원
세금	세무 상담	내국세 서비스	통신망을 통한 세금 정보 및 상담서비스 제공

표 6. 독일 바이에른 주의 중심지계층에 따른 하부구조 시설 기준

구 분			소규모 중심지	하위 중심지	중위 중심지	상위 중심지
중심성 판별 기준	소매 중심성	소매업매출액(백만 유로)	10	25	100	350
	일자리 중심성	사회보험가입의무 근로자수	850	2,000	6,500	21,000
		사회보험가입의무 통근자수	500	1,200	4,000	12,000
서비스 시설	일반 서비스	우체국 또는 취급소	1	1	1	1
		금융기관	1	1	1	1
	보건 의료	의사, 일반의	1	1	1	1
		치과의	1	1	1	1
		지역의(일반의 제외)	1	1	1	1
		약국	1	1	1	1
		병원 보급단계 II, III, 또는 IV			1	1
		병원 보급단계 III 또는 IV				1
		사회 서비스	앰블런스 서비스 시설	1	1	1
	노령자보호원			1	1	1
	교육	초등학교	1	1	1	1
		중학교		1	1	1
		성인교육 시설			1	1
		실업학교			1	1
		인문계고등학교			1	1
		직업학교			1	1
		고등교육기관				1
	공공 교통	정류소(1일 3차례 왕복)	1	1	1	1
		철도역(주요역)		1	1	1
		승차권 판매하는 철도역			1	1
		장거리철도역 연결			1	1
	관청 법원	행정타운	1			
		경찰지소, 경찰서		1	1	1
		군행정관청			1	1
		법원지소 또는 지원			1	1
		세무서			1	1
		노동사무소			1	1
		주법원				1
중심성 판별을 위한 시설기준(개)			13	16	27	30
필수 중심성 시설 기준(개)			11	13	20	28
중심지 세력권 인구수(명)			5,000	10,000	30,000	-

4. 농업정책과 농촌정책의 관계

- 우리의 경우는 농업정책과 농촌정책이 이원화되어 있으며, 상대적으로 최근에는 농촌정책이 강화되는 추세임.
 - EU나 일본의 농촌정책 발전 과정을 살펴보면, 우리나라와 똑같은 맥락에서 이해하기 보다는 농업정책과 농촌정책이 통합적으로 추진될 필요와 가능성에 주목할 필요가 있으며 어떤 사업들의 비중이 높은가에 주목할 필요가 있음.
- 농업정책에 비해 농촌정책이 강화되는 것은 세계적인 추세임. 일단, 1990년대 이후 EU는 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 지속적으로 개혁함. 그 주 내용은 ‘농산물 시장개입 정책의 후퇴와 농촌개발 정책의 외연 확장’이라고 말할 수 있음. 특히 농촌정책의 외연을 확장해야만 했던 배경이 지금 우리의 입장과 상당히 유사하다는 점에서 주목할 만함.
- 1962년 출범 이후 40년 넘게 지속되면서 끊임없이 변화했던 EU의 공동농업정책은 2000년 이후 ‘농촌정책’을 크게 강화함. EU 공동농업정책의 변천 과정은, 농산물 시장 정책과 농업구조 정책을 추진했던 1999년까지의 시기와 농업의 다원적 기능을 강조하면서 농촌정책을 공동농업정책의 ‘두 번째 기둥(second pillar)’으로 격상시킨 2000년 이후의 시기로 구분할 수 있음. 변화의 직접적이고도 결정적인 계기가 된 것은, 1999년 3월 베를린 유럽정상회담에서 채택한 ‘아젠다 2000’ 개혁안임.
- ‘아젠다 2000’ 개혁안은 농촌개발과 관련된 여러 규정(regulation)들을 통합하여 공동농업정책 안에 ‘농촌정책’이라는 범주를 확고하게 형성했다는 점에서 큰 전환점이 됨. 주요 조치 내용을 요약하면 다음과 같음.
 - EU 농촌개발규정(Rural Development Regulation)을 신설함으로써, 농촌정책을 공동농업정책의 두 번째 기둥으로 정립
 - 관련 시책들에 대한 정책자금원을 유럽농업지도보증기금(EAGGF)으로 단일화
 - EU 농촌개발정책 7개년 계획(2000~2007)을 수립하고, 각 회원국마다 이에 상응하는 농촌개발 7개년 계획을 수립하고 EU 집행위원회가 승인

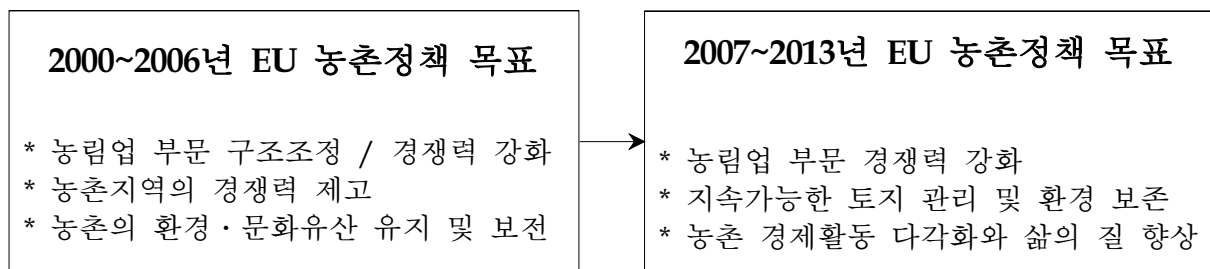
- 물론, ‘아젠다 2000’이 공동농업정책을 개혁하는 최초의 개혁 조치는 아님. 공동농업정책은 예전부터 여러 차례 개혁되었으나 ‘아젠다 2000’ 개혁안에 특별히 주목하는 까닭은, 이때 비로소 공동농업정책의 무게중심이 ‘농촌정책’으로 완전히 이동했다고 볼 수 있기 때문임. 그보다 앞서 단행된 1992년 맥셔리(MacSharry) 개혁 조치와 비교한 내용을 요약하면 아래 <표 7>과 같음.
- 이 때 ‘농촌정책’이 강조되기 시작한 것은 농업의 과잉 생산 및 재정 압박, 소비자의 농촌의 다원적 기능 등에 대한 관심 변화, 환경문제의 심화, 농업행정의 관료화 및 지원의 불평등 등에 대한 문제

표 7. 아젠다 2000 개혁안의 배경과 내용

		1992년 맥셔리 개혁	1999년, 아젠다 2000 개혁
개혁 배경	외부	* UR 등 국제적 압력	* 국제 경쟁력 약화 * EU 확장 준비
	내부	* 재정 압박 * 과잉 생산	* 재정압박, 과잉 생산 * 소비자의 관심 변화 * 환경문제 반영 * 행정의 관료화, 지원 불평등
주요 내용		* 가격지지 감축 * 직접지불제 도입 * 생산통제 (의무휴경제, 사육두수 제한)	* 가격지지 감축 확대 * 직접지불제 강화 * 농촌개발규정 제정 * 농업-환경정책 도입 * 예산 고정, 행정 간소화

자료: 오현석 외(2006).

- 현재 EU는 2007년부터 2013년까지 7년에 걸친 두 번째 농촌개발 정책 주기를 시작하고 있음. ‘아젠다 2000’ 개혁 조치 이후, 2002년에 중간 점검을 통해 농촌개발규정이 개정되고 당초 22개 정책 메뉴로 구성되었던 EU의 농촌정책 메뉴가 26개로 확대되었음.



- 특히 2007년부터 시작하는 2차 농촌정책 주기에서는 상위의 목표가 수정되면서 정책 메뉴 또한 26개에서 30개로 늘어났음<표 8>.
 - ‘지속가능한 발전’이라는 용어가 과거보다 더욱 명시적인 목표로 부각
 - 가격지지 정책을 제외한 나머지 정책수단을 통해 농림업 부문 경쟁력을 강화하는 일은 여전히 농촌정책의 중요한 하위 목표로 잔존
 - ‘농촌지역 주민의 삶의 질 향상’이 농촌정책의 목표로 명시됨으로써, 정책의 외연이 확대

- 2007년부터는 EU 농촌정책 자금 운용 체계 또한 변화되었음. 농촌정책 자금을 충당하는 단일한 회계인 ‘European Agricultural Fund for Rural Development’를 신설했음. 이로써 EU의 농촌정책은 공동농업정책 안에서 독립적인 회계로 운영되는 확고한 정책영역으로서 지위를 갖추게 되었음. EU 집행위원회가 회원국에 지원하는 농촌정책 자금의 총액 또한 약 500억 EUR에서 960억 EUR로 크게 늘어났음.
 - 그러나 EU에 동구권 국가 등 10개국 이 신규회원국으로 가입한 점을 고려한다면, 정책자금의 증가량을 과거와 단순 비교하는 것은 큰 의미가 없음.

- 그런데 EU의 농촌정책 범주 안에 드는 시책 중에는 우리나라에서는 ‘농업정책’의 범주에 포함되는 것들이 다수 존재함. 따라서 EU가 진행하고 있는 ‘농촌정책의 외연 확대’라는 개혁 조치들이 우리나라에서도 그대로 받아들일 수 있는 트렌드라고 말하기는 어려움.
 - 다만, 그보다 더 중요한 것은 농촌지역에서 일어나야 하는 활동들을 지역 전체의 관점에서 볼 수 있도록 통합화하고 있으며 우리식의 구분에 따르면 농업정책과 농촌정책에 해당하는 메뉴들이 하나의 틀에서 고려되고 있다는 점임.
 - 또한, 농업이 농촌의 어메니티를 증진하는 수단으로서 큰 비중을 차지하고 농촌의 어메니티를 증진함으로써 농업 관련 산업을 육성토록 하고 있다는 점도 간과해서는 안됨.

표 8. EU 농촌정책 메뉴 변화

2000-2006년(22개 정책메뉴)		2007-2013년(30개 정책메뉴)	
농업구조조정 및 경쟁력 강화	* 농업경영체에의 투자 * 젊은 농업인 창업 지원 * 직업 교육훈련 * 농산물 가공 및 마케팅 * 토지 개량 * 토지 재구획 * 농업 경영지원 서비스 * 고품질 농산물 마케팅 * 농업용 수자원 관리 * 농업 관련 인프라구조 * 농업생산 잠재력 복구	농림업 부문 경쟁력 강화	* 직업교육훈련 및 정보제공 * 젊은 농업인 창업 지원 * 조기 은퇴 * 자문 및 지도 서비스 활용 * 농업경영체 창업, 지원, 자문 * 농장 및 임업 투자 * 농산물 가공 및 마케팅 * 농림업 인프라구조 * 농업생산 잠재력 복구 * 농식품 품질기준 충족을 위한 일시적 지원 * 식품 품질 인센티브 정책 * 식품 품질 관련 판촉
환경보호 및 토지관리	* 조건불리지역 지원 * 환경규제지역 지원 * 농업-환경 정책 * 농업용지 조립 * 기타 임업 지원 * 농림업과 연계된 환경보호	환경보호 및 토지관리	* 산간 조건불리지역 지원 * 기타 조건불리지역 지원 * Natura 2000 농업지역 지원 * 농업-환경 정책, 동물복지정책 * 농림지 생산외 용도 투자 지원 * 농업용지 조립 * 혼농림업(Agroforestry) * Natural 2000 임업지역 지원 * 산림환경 보호 * 임업생산 잠재력 복구
농촌지역 경제 및 공동체	* 농촌 지역경제 및 인구 관련 기초 서비스 * 마을 리노베이션 / 개발 * 농업활동 다각화 * 관광 및 수공업 활동 촉진 * 경영체 재무설계 지원	농촌경제활 동 다각화 및 삶의 질 향상	* 농촌 지역경제 및 인구 관련 기초 서비스 * 마을 리노베이션 / 개발, 농촌 문화유산 보존 * 농촌경제 활성화를 위한 직업 교육훈련 * 지역개발전략 수립 역량 구축 * 비농업활동을 통한 지역 경제 다각화 * 소규모 기업활동 지원 * 농촌관광 활동 촉진 * 자연유산 보존 및 관리

주: 굵은 글씨는 새로이 추가되거나 세분화된 정책 메뉴임.

자료: European Commission(2006a, 2006b).

- 이를 반영하듯, 프랑스의 ‘지속가능한 농업 계약(Contrat d'Agriculture Durable)’ 프로그램은 농업, 환경, 농촌개발 등의 영역을 두루 아우르는 내용으로 농업인의 활동 영역을 넓히는 계기를 마련하고 있음.
- 프랑스는 1999년 7월에 개정한 농업기본법에 근거하여 ‘국토경영계약(CTE)’ 제도를 도입. CTE는 WTO체제 출범에 대응하여 농산물 가격지정 정책을 축소하고 ‘허용보조정책(Green Box)’을 확대해야 할 필요성, 환경보호와 고용창출 등 농업의 다원적 기능에 대한 사회적 보상체계를 마련해야 할 필요성 등에 따라 마련된 제도임. CTE는 2002년에 CAD로 그 명칭이 변경되어 현재에 이름.
- CAD는 농업경영체로 하여금 자연자원 보존, 합리적인 토지 이용, 토양침식 방지, 생물다양성 보존, 경관 보존 등에 기여하는 방식의 농업경영활동을 유도함으로써, 농촌공간 정비를 꾀하는 제도임. 2000년에 CTE라는 명칭으로 처음 시행했으나, 복잡한 행정절차와 예산부족 등의 이유로 잠정 중단되었다가 2003년 말 이후 시행령이 정비되어 지금까지 계속 시행되고 있음.
- 중요하게 살펴보아야 할 CAD의 특징은, 그 추진 방식에 있어 ‘계약을 통한 지원방식’을 취한다는 점임. 프랑스의 신농업기본법이 정하는 농업의 사회적 역할(고용, 품질, 식품안전성, 환경보전, 지역균형개발 등)과 관련하여 개별 농업경영체들이 지역의 환경, 개발 목표에 따라 5년 동안 표준계약에 따라 정해진 방식으로 농업경영 활동을 수행하며, 그에 따른 보상을 국가가 지급함.
- 이 표준계약은 일정한 지리적 공간단위(도)에서의 생산 분야를 대상으로 하며, 계약 내용은 사회-경제 분야(농업경영체의 경제 및 고용, 품질, 식품안전성 등에 대한 약속이행 사항)와 환경-국토개발 분야(수자원의 질, 건축물, 경관 관련 활동에 관한 약속이행 사항)의 두 부분으로 구성됨.

※ 일본의 경우도 ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’를 명시적으로 내세우고 있음.

- 농촌의 정비나 계획과 관련된 농촌정책의 제도적 틀을 농업정책과의 관계 속에서 정비해야 함. 선진국 사례가 보여주는 것처럼 농업, 환경, 농

촌 이슈가 지역에서 통합적으로 다루어질 수 있도록 사업을 기획하는 한편, '농업의 사회적 역할'에 관한 보상체계를 '국가와 농업인 혹은 중앙정부와 지방정부 간의 계약'이라는 방식을 통해 운용하는 방안에 대해서 깊이 검토할 필요가 있음.

- 특히 농업이 농촌의 어메니티를 증진하는 수단으로서 큰 비중을 차지하고 농촌의 어메니티를 증진함으로써 농업 관련 산업 육성을 도모하고 있다는 점이 시사하는 바가 큼.

5. 농촌정책 추진의 주무부처와 부처 간 정책조율

- 우리나라의 농촌정책의 추진의 주무 부처는 농림부라고 할 수 있음. 삶의 질향상특별법을 운영하는 사무국 역할을 수행할 뿐만 아니라 최근 행자부로부터 신활력사업을 비롯한 농촌개발사업 예산 이관이 이루어짐에 따라 그러한 위치가 더욱 공고해져 가고 있음. 그러나 부처 간의 정책조율 등을 이끌어낼 제도적 장치는 미진한 상태임.

※ 우리나라의 정책추진 경험상 농촌정책이 어느 한 부처의 전유물이 되기 어려운 상황임.

- 국토의 일부로서 농촌공간 → 농촌의 토지이용은 국토이용제도의 틀 안에 존재하며, 이는 건교부의 고유 영역이었음.
- 도시, 농촌 구분이 불분명한 농촌지역 변화 → 소도읍은 농촌 중심지이면서 도시개발사업과 유사하며, 이는 행정자치부의 사무임.
- 주택 개발 → 건교부의 정책 영역
- 농어촌 주민의 복지, 교육 여건 증진 → 보건복지부, 교육인적자원부와 관련
- 농어촌 환경 보전 → 환경부와 관련
- 농업 이외의 산업 활동 → 산업자원부, 재경부와 관련

- 선진국들의 농촌정책 추진 주무 부처도 우리나라의 농림부와 유사함. 다만, 부처의 명칭에는 농업의 외연이 보다 넓게 나타나는 특징이 있음.
- 영국의 DEFRA(Department for Environment, Food, and Rural Affairs)

- 독일의 BMVEL(the Federal Ministry of Consumer Protection, Food, and Agriculture)
- 네덜란드의 Ministry of Agriculture, Nature, and Food Quality

※ 프랑스의 경우, 사르코지 집권 이후 기존의 농업부와 환경부를 통합하는 것을 논의하고 있음. 그러나 지역 단위의 통합적 접근을 원칙으로 하는 지역정책의 맥락에서 농촌정책은 보다 강조되고 있음. DATAR(최근 DIACT로 개명)를 중심으로 하는 지역정책의 맥락에서 농촌정책은 더욱 강화되어지고 있음.

※ 일본의 경우, 『중앙성청설치법』(2000.5)에서 농림수산성은 “21세기에 어울리는 농촌 만들기를 추진하기 위해 농산어촌 및 중산간지역 등의 진흥”이라는 새로운 임무가 부과되고, 이를 위해 2001년 성청 개편 시 농림수산성 구조개선국과 국토청 지방진흥국을 통합하여 농림수산성 내에 ‘농촌진흥국’을 설치함.

- 그러나 농촌정책은 지역정책의 일부이자 매우 광범위한 기능들이 다루어져 하기 때문에 그 어느 나라에서도 1개 부처에서 모든 관련되는 정책을 다룰 수 없음. 따라서 중앙정부 부처의 정책 입안 단계에서부터 농촌을 고려하는 체크리스트를 만들어 정책을 조율하는 프로그램이 시행되고 있음.

- 영국의 Rural Proofing

- 영국의 Rural Proofing은 교통 등 인프라가 취약하고 생활에 필요한 서비스 공급 창구와 시설이 부족한 농촌지역 주민이나 기업들의 문제를 포함하여, 정부의 모든 국내 정책이 농촌의 상황과 필요를 고려하도록 하겠다는 목적으로 영국 정부가 2000년 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 제시하고 2001/2002 회계연도부터 농촌청(Countryside Agency)에 권한을 부여하여 시행한 제도
- 영국 농촌청은 매년 12개 중앙정부 부처 및 정부 사무소에 Rural Proofing 관련 정보를 제공하도록 요청하는데, 그 정보 내용에는 1) 1년간의 주요 정책개발 분야, 2) 농촌에 대한 정책 영향을 검토하기 위해 각 정부부처가 1년간 취했던 조치, 3) Rural Proofing 활동으로

인해 초래된 정책 변화, 4) 그 변화가 농촌지역사회, 기업, 환경 등에 가져온 성과 등을 포함

- 중앙정부 부처와 광역 지역에 위치한 각 정부 사무소(government office)는 담당 정책들에 관해 Rural Proofing의 원칙에 따라 규정된 절차를 진행했는지 여부를 매년 농촌청에 보고하고 그 보고서를 농촌청이 취합하여 평가하고 Rural Proofing 보고서의 형태로 수상에게 제출. 그 같은 과정을 통해 정부 각 부처는 정책의 입안 및 실행 과정에서 농촌의 입장에서 한 번 더 검토하는 계기를 갖고 있음.
- 농촌청은 중앙정부 부처와 정부 사무소의 담당자들이 Rural Proofing을 진행하도록 돕는 자문, 교육훈련을 실시. 특히, 해당 정책에 대해 Rural Proofing을 실시하도록 돕는 체크리스트(checklist)를 만들어 배포함.

※ 2004/2005 회계연도부터는 정부자문기구인 '농촌지역사회위원회 (Commission for Rural Community)'로 Rural Proofing 활동의 권한과 책임이 이관

- 캐나다의 Rural Lens

- 캐나다의 Rural Lens는 영국의 Rural Proofing과 거의 유사한 프로그램임.
- 캐나다에서는 1996년 "Thinking Rural" 레포트에서 농촌정책의 가이드라인으로서 place-based approach 채택
- 농업·농식품부 내에 Rural Secretariat 설치 후 농촌문제에 대한 실무그룹에서 부처 간 정책 조율이 가능토록 함.
- 1998년 "Rural Lens"라고 하는 프로그램을 시작함. 이는 중앙정부 부처의 정책이나 프로그램이 캐나다 농촌에 대한 우선순위를 두었는지 여부를 고려하기 위한 체크리스트임. 체크리스트에 비추어 문제가 있다면 수정하도록 행정담당에서는 관련된 정보를 제공하고 컨설팅을 함. 이를 Rural Dialogue라고 부름.

- 농촌정책의 외연이 넓어질수록, 중앙정부 여러 부처들 간의 정책 조율 필요성이 더욱 확대됨. 우리나라에서도 형식적인 위원회나 협의기구 수

준이 아니라 구속력 있는 정책 조율을 보장할 수 있도록 제도적 틀이 필요함.

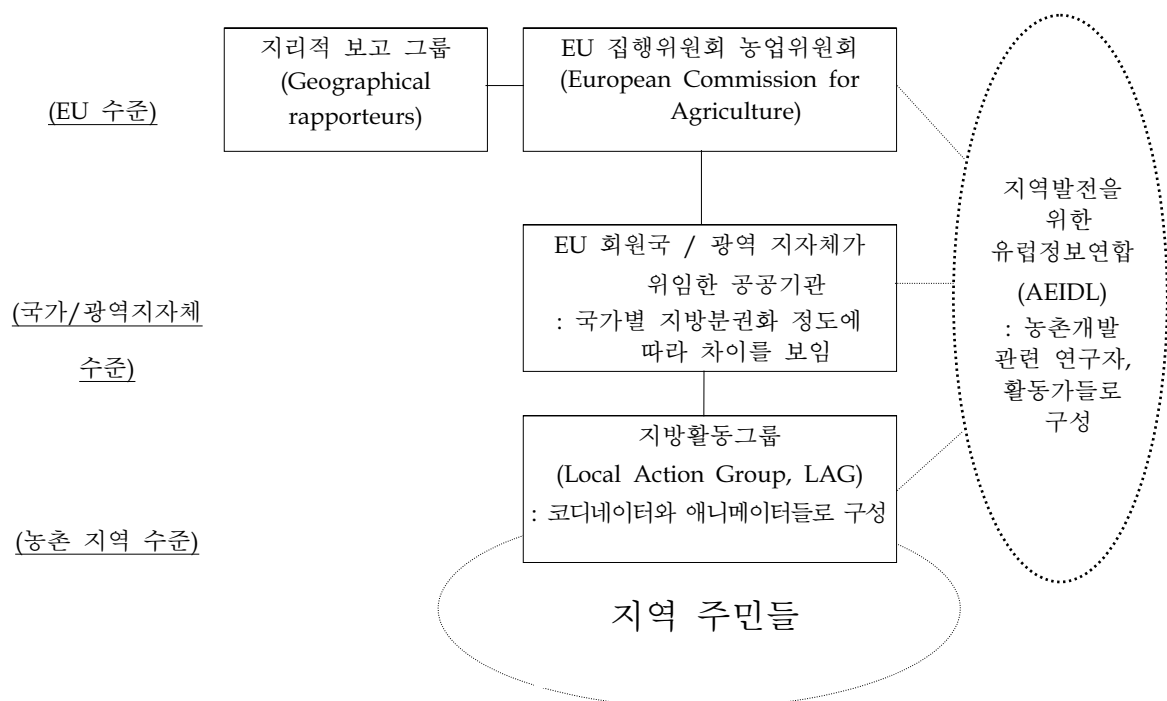
- 삶의질향상위원회의 기능을 실질화할 수 있도록 사무국 기능을 대폭 강화하여 운영하고 농어촌 인지적 정책영향평가제도 등을 도입 검토

6. 농촌정책의 주요 전략적 프로그램의 특징

- 최근 선진국의 농촌정책은 목표와 기조 측면에서 어느 정도 동조화되는 특성을 보이지만 국가별로 채택하는 수단(tool)에는 약간의 차이가 있음. 물론 수단의 차이에도 불구하고 선진국의 전략적 프로그램의 공통 특징은 '공모를 통한 대상 지역 선정-지역 통합적 사업 추진-사업 추진 과정에서 다양한 참여 주체 활동-사업 성과에 대한 엄정한 평가' 등을 들 수 있음.
- 유럽연합의 LEADER 프로그램은 선진국 농촌정책의 최근 특징을 가장 포괄적으로 담고 있음.
 - LEADER(Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, 농촌경제 발전을 위한 행동 연대)는 EU의 독특한 농촌개발 정책임. 1991년, EU 농촌개발정책의 혁신을 위한 시범사업(pilot project)으로 시작되었고, 유럽 농촌개발규정이 도입된 이후 LEADER + 프로그램이 진행되고 있음. 초기 단계에 시행된 LEADER I은 소수 농촌지역에만 적용되는 실험적 처방이었으나, 이제는 그 성과를 인정받아 EU 농촌 전역에서 시행되는 정책 프로그램으로 자리를 잡았음.
 - LEADER 프로그램은 무엇보다도 농촌지역의 공공부문과 민간부문 주체들이 함께 그룹을 이루어 지역 상황을 스스로 진단하고 사업을 계획하고 추진하는, 이른바 농촌개발의 '참여 접근방법'을 유럽에서 실험한 사례라는 점에서 중요한 의미를 갖고 있음.
 - 또한 농업부문의 경제활동에만 국한하지 않고 다양한 부문의 경제활동 주체들 간의 파트너십 사업을 추진하는 '다부문 접근'을 취했다는 점에서 혁신적인 정책으로 평가 받은 바 있음.

- LEADER 프로그램의 추진 주체인 지역의 주체들(Local Action Group)은 스스로 지역 상황을 진단하고, 타 지역과 차별화할 수 있는 사업방향을 모색하며, 무엇보다도 해당 지역만의 고유한 자원을 적절히 활용하는 전략을 구상하도록 요청받고 있음. 타 지역과의 차별화를 통한 경쟁력 제고라는 ‘지역 접근’ 또한 LEADER 프로그램의 특징적인 면모임.

그림 1. EU의 LEADER 프로그램 추진체계



- 독일의 Active Regions 프로그램은 일종의 LEADER 변형 독일판이라고 할 수 있음.
- EU 공동농업정책의 농업보조금 감소 및 독일 GDP 대비 농업 비중 감소에 대한 문제 인식이 있었음. 또한 소비자 내지는 납세자를 농업정책에 고려해야 한다는 목소리도 있었음. 그러나 농업을 넘어서 농촌 소득 및 고용 기회를 확충해야 함에도 불구하고 기존의 단위 기능 중심의 프로그램으로는 처방이 될 수 없다는 결론을 내림.
- 지역 간 경쟁에 의한 보조금을 지급하는 시범사업을 독일의 소비자보호·식품·농업부에서 기획함. 이 프로그램은 4가지의 목적을 지님. 1) 농촌지역 경쟁력 강화 및 소득기회 창출, 2) 환경친화적 토지 관리 유도, 3) 소비자 지향형 식품 생산, 4) 도농교류의 강화임.

- 이 프로그램은 파트너십을 향상시키는데 주력하였으며, 경쟁력, 상호식 접근, 통합적 전략, 파트너십, 역량 강화와 정보 공유 등을 중요한 요건으로 함.
 - 다양한 분야의 단체들이 파트너십을 형성하여 소지역(regionen)의 경쟁력 강화 계획을 제출하면 국가가 선정하여 보조금을 지원하는 방식으로 206개의 지역이 공모에 응하여 최종적으로 18개 지역이 선정되었음.
 - 2002-2005년간 국가예산은 50million EUR임. 그 중 50%이상이 농촌관광과 지역마케팅 분야에 투자되었음. 이 프로그램의 성과는 매우 긍정적으로 평가되고 있으며 계속적으로 추진될 것으로 전망됨.
- 프랑스의 농촌거점(Pôle d'excellence rural) 정책은 선진국 농촌정책의 화두가 되고 있는 농촌의 '경쟁력' 및 다양한 주체간의 '거버넌스' 실현을 목표로 도입됨.
- 2005년 2월 농촌지역개발법(Loi relative au développement des territoires ruraux) 제정: 산촌, 낙후지역(ZRR:zone de revitalisation rurale)을 농촌성(ruralité) 등에 관한 총 240개 조항으로 구성하여 구분
 - 농촌거점 정책의 요체는 도시지역과는 차별되는 농촌지역의 잠재력을 개발하여 고용과 혁신을 창출하기 위한 정책
 - 최근 프랑스 국토정책 기조변화를 반영: 기존 낙후 농촌에 대한 지원과는 달리 공모를 통한 선정 등 '경쟁'에 의거한 농촌지원 방식으로 산업클러스터 경쟁거점(Pôle de compétitivité) 정책의 성공에 자극받아 추진
 - 농림수산부 장관과 국토개발부 장관이 공동 주관하며, DIACT(구 DATAR)가 시행
 - 공모 대상지역은 프랑스 농촌 중에서도 낙후지역인 농촌 재활력지역(ZRR: zone de revitalisation rurale)과, 인구 3만 이상의 도시지역이 아닌 곳으로 2006년 현재 총 477개의 코뮌이 이에 해당
 - 2006년 6월 제1차로 176개, 제2차 200개 선정으로 총 379개 선정
 - 농촌거점의 특화 유형은 프랑스 농촌개발에서 가장 잠재력이 높은 4개 분야로서 농촌의 1) 자연·문화·관광자원 개발, 2) 바이오 자원 활용 및 관리, 3) 서비스 제공 및 인구 유인, 4) 제조업 기술혁신 등임.
 - 지원 대상이 되는 활동 주체에 있어서는 단순히 지방자치단체에만 한

정되지 않고, 코뮌간 협력체, 민간 등 다양한 주체들이 프로젝트를 수립하고 제출하여, 프랑스 지역 거버넌스 형태의 한 예를 보여줌.

- 선정된 농촌거점에 대해서는 국가가 2억3천5백만 유로 지원
- 농촌 재활력지역 농촌거점에게는 일반 농촌지역보다 더 큰 지원을 함으로써 낙후지역 발전을 우선적으로 촉진
- 정책의 파급효과로서, 농촌거점 사업의 파트너로서 민간기업들이 창출할 고용 수는 7,000명 이상이며 총 25,000명의 고용이 간접적으로 창출될 전망

○ 미국의 농촌 EZ/EC 프로그램 역시 유사한 특징을 나타내고 있음.

- 미국 농무부 농촌개발국(Rural Development Division)에서는 주민 자율적 지역 활성화 프로그램(Rural Empowerment Zone and Enterprise Community Program)을 채택하여 농촌개발사업을 추진함.
 - 1993년 8월에 입법화되어 1994년부터 1996년까지 1단계 사업이 추진되었으며, 1997년부터 2단계 사업을 추진한바 있음.
- 프로그램의 골자는 일정 지역의 인구 유지, 빈곤 탈피 등을 목표로 주민이 자율적으로 계획한 사업내용을 모두 수용함으로써 종합적 농촌 활성화를 도모하는 것임. 이는 농촌의 주택이나 기반시설 공급 등의 개별 프로그램과는 별도의 프로그램임.
 - EZ로 선정된 지역은 10년간 40백만 달러, EC로 선정된 지역은 10년간 2.95백만 달러를 지원 받게 됨. 그 외에 심사에서 탈락한 경우에는 이 프로그램과 별도로 챔피언 커뮤니티(Champion Community)라는 이름으로 개별 사업 단위의 우선 지원을 하고 있음.
- 프로그램의 추진 과정은 주민이 주체가 되어 작성한 계획(comprehensive strategic plan)을 전문가들로 구성된 평가팀이 심사를 하여 우선 대상지역을 결정한 후 포괄적 지원을 하는 것임.
 - 계획을 작성하는 주체가 주민이기는 하나 실질적으로는 지역의 대표, 공무원, 시군 계획위원회 또는 대학이나 기업 등이 중요한 도움을 제공함.
 - 평가팀이 심사를 하는데 중요한 평가 기준은 계획의 개방성, 종합성, 효과성, 주민 참여정도 등임. 특히 계획과 실행에 참여하게 되는

민간부문(기업, 비영리단체, 대학 등)과 주민과의 연계성이 가장 주요한 기준이 됨. 그리고 주민과 연계된 민간 부문에 대해 별도의 혜택을 주고 있음.

- 이 프로그램은 상당한 성과를 올린 것으로 평가되고 있음. 전적으로 정부 보조에만 의존하는 농촌개발의 비효율성을 원천적으로 배제시키고 단위기능 중심의 사업이 아니라 지역이 필요로 하는 사업을 추진한 데 있음. 특히 주민의 적극적 참여와 민간 부문의 공동 참여를 촉진하였다는 점에도 의미가 있음.
 - 물리적 통계 수치 이외에 주민과 지역 내 민간부문들이 이 계획을 위해 연계되면서 많은 고용창출 효과가 나타났고, 민간부문들의 지역 내 투자가 활발해지면서 정부가 일방적으로 개별 사업 추진을 함으로써 발생하는 효과를 훨씬 상회하는 효과가 발생한 것으로 평가됨.

- 지방분권화 흐름 속에서 지역 경쟁력 제고를 도모하기 위해서는, 우리의 농촌정책도 ‘주민들의 역량과 참여’, ‘다양한 주체들의 네트워킹’, ‘지역의 차별성 부각’ 등을 전략적 요소로 삼는 농촌정책 사업들을 앞으로도 더욱 다양하게 개발하고 실험할 필요가 있음.
- 가령, 선진국 농촌정책 프로그램의 공통점은 경쟁력 있는 지역을 공모 과정을 통해 선정, 선정 후 다양한 참여주체들이 네트워크형성 활동, 파트너십에 의한 역량 강화와 거버넌스 체계 구축 동시 추진

Ⅲ. 선진국 사례의 시사점

- 우리나라 농촌과 농촌정책이 당면한 상황이 선진국과 유사한 측면도 있는 반면, 여러 가지 측면에서 간극이 있음을 동시에 인식해야 함.
 - 국토의 조건과 도농격차의 수준 차이
 - SOC 정비 수준 및 소득 수준의 차이
 - 개발과 환경보전 등에 대한 국민적 인식의 차이
 - 지방자치의 전통
 - 민간부문 활동 주체의 외연 차이
 - 국가 전체 정책적 환경: 단년도 예산편성 방식과 계획제도의 차이, 지방 공무원 역량 등
- 다만, 우리보다 조금 앞서 유사한 문제에 대응하고 있는 선진국 농촌정책을 통해 과거에 비해 급격히 확장되고 있는 우리나라 농촌정책에서 어떠한 측면에 보다 주목해야 하는가를 읽을 수 있음.
 - 정책 목표와 방향 설정
 - 평준화를 지향할 것인가 또는 지역 경쟁력 제고 및 낙후지역 최저 기준 보장을 추진할 것인가
 - 어디까지를 경쟁력 제고 대상으로 혹은 낙후지역 대상으로 설정하고 어디까지를 공공부문에서 정비할 것인가
 - 우선, 정밀한 기초 통계 기반에 근거한 정책 대상지역 구분과 진단
 - 농촌정책 사업 내용의 강조점 전환
 - 선진국은 시설 설치 중심 접근방법에서 주민의 삶의 질 제고를 위한 복지 서비스 배달체계 합리화 접근방법으로 이미 전환. 이러한 접근방법은 우리에게도 타당한가
 - 농촌정책은 시설 및 서비스 수준 제고뿐만 아니라 고용기회 증진, 지역사회 유지, 지역자원의 발굴과 보전 등 농촌지역 전체를 포괄하는 영역적 접근 강화. 우리는 인적자원 역량 강화, 농촌 어메니티 자원 보전 등의 영역에 소홀하지는 않은가
 - 농촌정책 추진 체계의 개선
 - 사업계획을 넘어선 공간계획제도 체계화 필요. 공간계획제도의 전반적인 틀로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 활용한다 하더

- 라도 부문계획으로서 농촌계획제도 확립이 필요하지 않은가
- 공공부문 이외의 다양한 민간부문 주체 육성 필요. 거버넌스 형성으로 농촌정책 추진 방식의 일대 전환을 도모해야 하지는 않는가

- 우리 여건을 감안하여 기본에 충실하되, 실질적으로 주민들을 위한 농촌정책 강화 노력을 더욱 가시화해야 함.
 - 농림부 2006년 일반지출 예산 중 복지, 지역개발, 생산기반 정비 등 농촌정책국 예산이 20% 근접 (일본은 농림수산 예산 중 농촌정책 예산이 25%)

참 고 문 헌

- 김현호 외(2007), 「지역생활여건 개선 종합계획수립을 위한 6대 생활서비스 DB 구축 연구」, 한국지방행정연구원.
- 박시현·김용렬·최경은(2007), “농촌관광: 산업화를 위한 과제”, 「2007 농업전망」, 한국농촌경제연구원.
- 박시현(2007), “한국농촌정책의 발전방안”, 제36회 한림과학기술포럼 「자유무역협정 시대에 대응하는 농촌정책 현황과 발전 방향」 발표자료.
- 오현석 외(2006). 「유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구」. 지역아카데미.
- 송미령·성주인(2007), “살기 좋은 농촌 만들기 도전과 쟁점”, 2007 농업전망」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2006), 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인(2005), “농촌관광의 비전과 과제”, 「2005 농업전망」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2003). 「외국의 농촌계획 및 정비 제도」. 한국농촌경제연구원.
- 최정섭, 권오복, 김성용(1994), 「EU 공동농업정책의 개혁과 전망」. 한국농촌경제연구원.
- Commission of European Communities(1997), *CAP 2000: rural development*. Brussels: DG VI.
- European Commission(2006a). *Community strategic guidelines for rural development(programming period 2007 to 2013)*. Brussel: EU Commission.
- European Commission(2006b). *Rural Development in the European Union: statistics and economic information*. Brussel: EU Commission.
- OECD(2006). *The New Rural Paradigm: policies and governance*. Paris: OECD.
- The Countryside Agency et al., 2004, *Rural and Urban Area Classification 2004*.

새로운 농정의 패러다임: 선진국의 식품정책과 시사점

최지현(농경연 기획조정실장, 선임연구위원)

I. 식품정책을 둘러싼 상황변화와 문제 제기 / 73

II. 선진국의 식품정책 추진동향 / 74

III. 선진국 식품정책의 시사점 / 80

선진국의 식품정책과 시사점

I. 식품정책을 둘러싼 상황변화와 문제 제기

- 식품은 경제발전과 과학기술의 발달로 교역량이 증가하고 새로운 위해 물질이 출현함에 따라 식품안전에 대한 불확실성이 높아져 식품안전문제는 국가의 주요정책대상으로 부상하게 되었음.
- 선진국에서는 식품의 양적 공급이 충족되면서 적정 영양 공급이라는 질적인 측면에서의 영양문제가 국민 건강과 관련하여 주요 이슈로 등장함. 적정영양소의 섭취문제를 비롯한 영양정책은 식품의 공급과 소비와 연관되어 농업정책과도 밀접한 연관성을 지니고 추진됨.
- 식품소비패턴이 고급화·다양화되면서 농산물의 가공비율이 높아지고 외식소비가 증가함에 따라 식품산업의 중요성이 높아지게 되었음. 농업과 식품산업은 국민의 먹거리를 제공하는 불가분의 관계로서 농산물시장개방이 확대되고 농업생산이 위축되는 상황에서 식품산업 발전의 중요성이 강조되고 있음.

II. 선진국의 식품정책 추진동향

1. 식품안전정책의 중점 추진

가. 모든 식품공급체인(farm to table)의 일관관리: 이력추적제 실시

- 식품은 생산단계에서부터 위해요인이 존재하고, 유통단계를 거치면서 새로운 위해요인이 추가되므로 단계별로 발생하는 위험을 명확히 파악하고 확실한 정보전달체계구축을 통해 식품안전을 통합 관리해야한다는 원칙을 적용함.
 - 단계별 안전관리 의사결정과정을 투명하게 공개하고 단계별 종사자의 안전관리에 대한 역할과 책임을 규명함으로써 소비자에게 신뢰 제공
- EU에서는 2005년 1월부터 모든 식품에 대한 이력추적제(Traceability)를 실시하도록 회원국에 요구함으로써 모든 식품공급체인에서의 안전성을 투명하게 관리하기위해 노력함.

나. 식품안전관리정책의 투명성 확보

- 정책의 투명성제고를 위해서는 위험관련정보와 의사결정과정 등이 공개되고 이해당사자간에 공유될 수 있어야 함. 주요국들은 위험평가기관-위험관리기관, 위험평가기관-소비자, 위험관리기관-소비자 상호간 정보교환이 이루어질 수 있는 시스템을 구축하고 있는데 특히 정부의 소비자 대상 안전교육 및 계몽 프로그램 개발이 중요한 이슈로 등장하고 있음.

다. 식품안전에 대한 소비자신뢰 제고 역점

- 과학기술의 발달로 다양한 식품이 공급되고, 산업화에 따른 오염물질의 만연으로 식품위해요인이 크게 증가하고 있어 소비자의 식품안전성 확보에 대한 불안감은 높아지고 있음.
- 선진국들은 이에 부응하여 식품안전문제를 소비자 문제 중에서 가장 우선순위를 두고 정책을 추진하고 있음.

- EU는 건강·소비총국에 소비자위원회, 영국은 식품기준청(FSA)에 소비자위원회 각각 설치

< 영국의 소비자위주 식품안전정책 추진 사례 >

- 식품안전정책 시행전 연 7~8회 공개토론회 개최하여 식품·위생전문가와 소비자 의견을 정책에 반영하고, 토론 진행상황 인터넷 생중계 실시
- 소비자의 식품안전 관련 질문(월 130건 정도)을 홈페이지로 접수하고, 분야별 전문가들 답변을 통해 소비자들의 의문 해소
- 방사능 등 화학물질오염방지 등과 관련한 세미나를 주기적으로 개최하여 안전 관련정보 공유
- FSA는 식품위생정책과 위생·표시·조리법 등 식품안전 관련 정보를 소비자에게 적시 제공

라. 과학주의에 입각한 식품안전정책 추진

- 유럽을 비롯한 선진국들은 식품위험관리를 과학적인 근거에 입각해 수행하기 위해서 위험분석원칙을 도입하여 정책을 수행하고 있음. 특히 1990년대 BSE, 다이옥신사고 등을 경험하면서 직관에 의한 의사결정과 사후처방적인 대응이 한계에 있다는 것을 실감하고, 식품안전문제를 위험평가-위험관리-위험정보교환을 축으로 구성되는 위험분석체계(risk analysis system)에 의해 과학적이고 체계적으로 접근하게 되었음.

2. 소비자 지향적 농업관련 행정체계 개편

가. 농업 관련부처 명칭 변경 및 기능 조정

- 1990년대 접어들어 식품안전문제가 농업분야의 최대 이슈로 등장하면서 농업관련부처에서 식품과 소비자정책을 다루게 되었고, 이에 따라 부처명에 “식품”과 “소비자”가 등장함.
 - 영국, 스웨덴, 독일, 아일랜드, 덴마크, 캐나다 등

- 농업행정조직에 소비자, 식품안전, 식품산업과 관련한 부서가 신설되어 식품안전, 식품소비, 식품산업에 대한 실질적인 행정업무를 수행함.

표 1. 최근 유럽 주요국의 농업관련부처 명칭 변경 사례

국가	종전	현행	비고
독일	식품농림부	소비자보호식품농업부	2001년 BSE 발생이후 개편
덴마크	농수산부	농수산식품부	2004년 소비자가족부 신설 식품안전문제 전담
캐나다	-	농업식품부	1997년 식품검사청 출범 식품안전문제 전담
영국	농수산식품부	환경식품농촌개발부	2001년 환경부와 통합
아일랜드	-	농업식품농촌개발부	
프랑스	-	농업식품수산농촌부	
스웨덴	-	농업식품소비자부	
네덜란드	-	농업자연식품품질관리부	

표 2. 주요국의 농업관련부처 내 식품과 소비자담당업무 부서 신설 사례

국가	식품 및 소비자 담당부서	국가	식품 및 소비자 담당부서
일본	소비안전국, 종합식료국	핀란드	식품 및 보건국
아일랜드	식품안전 및 식품산업	에스토니아	농식품국
프랑스	식품 및 위생총국	이탈리아	농업식품 품질 및 소비자보호국
스웨덴	식품과, 소비자정책과	영국	지속가능 농업식품어업국
네덜란드	식품과	독일	3국(식품안전 및 수의서비스)

나. 식품안전관리행정의 일원화 및 통합 추진

- 선진국에서는 소비자에게 식품안전에 대한 신뢰구축을 위해서 생산단계에서부터 소비단계에 이르는 안전관리 행정이 특정 기구에 집중되는 경향을 보여주고 있음.
- 일원화 사례: 영국의 FSA , 캐나다의 식품검사청(CFIA), 독일의 소비

자보호식품청(BVL), 뉴질랜드의 식품안전청(NZFSA), 덴마크의 DVFA, 스웨덴 NFA 등

- 캐나다, 독일, 스웨덴, 프랑스 등은 이들 위험관리기구들이 대체로 농림부 등 생산부서(캐나다-농업식품부, 스웨덴-농업식품소비자부, 독일-소비자보호식품농업부, 프랑스-농어업부) 중심으로 일원화되어 있음.
- 덴마크는 가족소비자부로 일원화되어 소비자 중심으로, 영국이나 호주는 독립적이지만 보건부 감독 하에 식품안전관리를 일원화한 형태

표 3. 최근 개편된 주요선진국의 식품안전관리 체계 비교

		덴마크	독일	캐나다	영국
식품 안전 관리	종전	수의식품청 -식품농수산부	부처 분산 수행	부처분산 수행	농수산식품부, 보건부 이원화
	개편	수의식품청 -가족소비자부	소비자보호 식품 안전청 -소비자보호 식품 농업부	식품검사청(CFIA) - 농식품부	식품기준청(FSA)
해당 식품청 의 독립성	성격	부처 산하	부처 산하	독립적	독립적
	책임 장관	가족소비자부장관	소비자보호 식품 농업부장관	농식품부장관 (보고 의무) 보건부장관(식품안 전, 영양, 공중보건 정책, 규격 결정)	보건부 장관(경유 후 의회보고)
위험 분석	위험 평가	수의식품청 -수의식품연구소	연방위험평가기관 (BfR)	CFIA(동식물) 보건부(식품안전)	식품기준청(FSA)
	위험 관리	수의식품청	BVL 지자체	CFIA (식품안전, 동식물)	식품기준청(FSA) 환경식품농업부 (DEFRA) 보건부(DOH)
	위험 정보 교환	수의식품청	BfR	CFIA	식품기준청(FSA) 환경식품농업부 (DEFRA) 보건부(DOH)

3. 농업과 식품산업의 연계 강화 추진

가. 식품산업클러스터 형성 등을 통한 농업과 식품산업의 연계 강화

- 시장개방 하에서 자국의 식량자급률 제고를 위한 수단으로서 지역농산물의 식품가공과 외식분야의 이용을 높일 수 있는 방안을 강구하고, 지역활성화 차원에서 식품클러스터 추진 등을 통해 농업과 식품산업의 연계강화 방안을 모색함.
- 일본의 지산지소운동을 통한 지역농산물의 외식 및 가공분야 소비 확대
- 덴마크 코펜하겐지역과 스웨덴 서부말뫼지역의 외레순 클러스터, 네덜란드 식품산업 벨리 형성으로 지역경제 활성화

나. 지역의 푸드공급체인과 연계한 지역농식품 소비확대 지향

- 일본의 지산지소운동, 한국의 생협운동, 이태리를 본산으로 하는 슬로푸드운동 등은 지역 내의 신선하고 안전한 식품을 소비자에게 공급하는 운동으로서 다양한 실천운동으로 이어지면서 세계적으로 확산되는 추세임.
- 미국과 캐나다의 지역사회식료보장(CFS, community food security), 영국의 로컬푸드, 일본의 지산지소 운동 등

4. 정부주도의 식품영양정책 추진

가. 식품 영양프로그램 운영

- 국민에게 적절한 양의 식품을 공급하고 균형있게 영양을 공급하기위한 프로그램을 국가차원에서 추진함. 선진국의 경우 열량 공급이 증대되면서 비만과 각종 성인병이 발생하는 등 국민 건강문제가 심각히 대두됨에 따라 식생활가이드라인을 제작보급하고, 이에 대한 홍보 및 교육을 중점적으로 추진함.

- 미국 USDA의 식품 및 영양프로그램(FANPs)
 - 푸드스탬프 프로그램(FSP)
 - 부인, 유아 및 어린이를 위한 특별 영양 지원 프로그램(WIC)
 - 학교급식프로그램(National School Lunch Program)
- 호주의 Eat Well Australia(EWA): 과체중 및 비만퇴치 프로그램

나. 범부처 형태의 식품영양 및 식생활 개선정책 추진

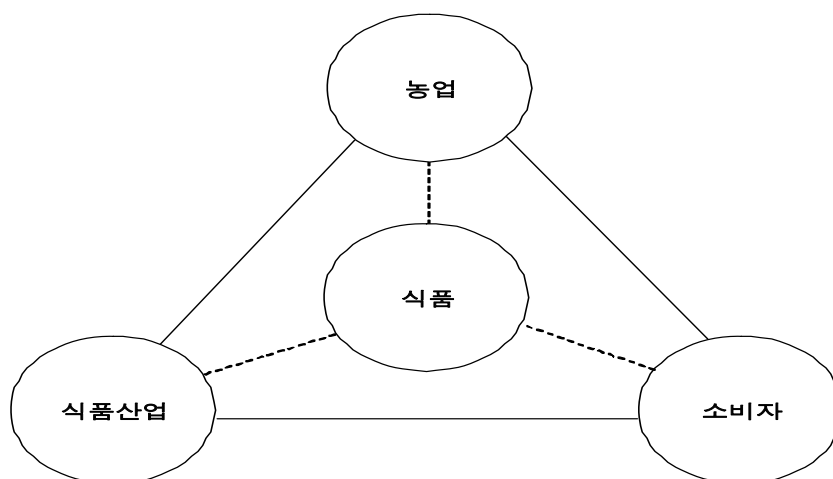
- 외국은 농업부처 또는 농업-보건부처 공동의 식품영양정책 전개
 - 미국(영양교육, 영양분석, 식품소비조사, 식생활지침-복지부공동), 일본(식생활지침, 국민건강증진-보건후생성), 노르웨이(식품농업부-복지부공동) 등
 - FAO(식품영양국) : 각국의 식품수급표작성 및 영양정책 주도
 - 일본의 「食育基本法」은 농림수산성, 문부과학성 및 후생노동성 공동으로 발의하여 제정

Ⅲ. 선진국 식품정책의 시사점

1. 식품을 주요농정 대상으로 취급

- 선진국에서와 같이 농정대상에 식품안전, 식품산업, 식품영양을 포함시킴으로써 궁극적으로 “식품” 업무를 총괄하는 것이 바람직함.
- 이에 대응하여 농림부의 명칭을 「농업·농촌·식품부」(가칭)로 개편하는 것을 검토함.
 - 일본은 1980년대부터 농정개혁을 실현하면서 농정의 중심을 농업생산에서 점차 식품산업과 소비자의 안전, 건전한 식생활 위주로 전환

그림 1. 식품과 연계한 농정추진체계



2. 생산부터 소비까지 일관된 농식품 안전관리 역할 수행

- 「식품안전처」 설립에 관한 정부조직법 개정안이 2006년 10월 국회에 제출되었으나 이견 제기로 심의가 유보된 상태로 식품안전관리체계 문제가 표류하고 있는 상황임.
- 농식품 안전관리는 토양, 수질 등 환경자원과 농약·항생물질 등의 위해요소를 생산단계에서부터 지도·감시하고 가축질병관리 등에 대한 전문

적 지식과 인력을 확보하고 있는 생산부서로 일원화는 국민적 합의를 도출하는 것이 중요함.

- 중장기적으로 식품위험분석체계 중 취약한 위험평가기능은 별도로 분리하여 기능을 강화하고 예산과 인력을 확충해야 함.

3. 식생활 개선, 영양교육 등 식품영양정책 적극 추진

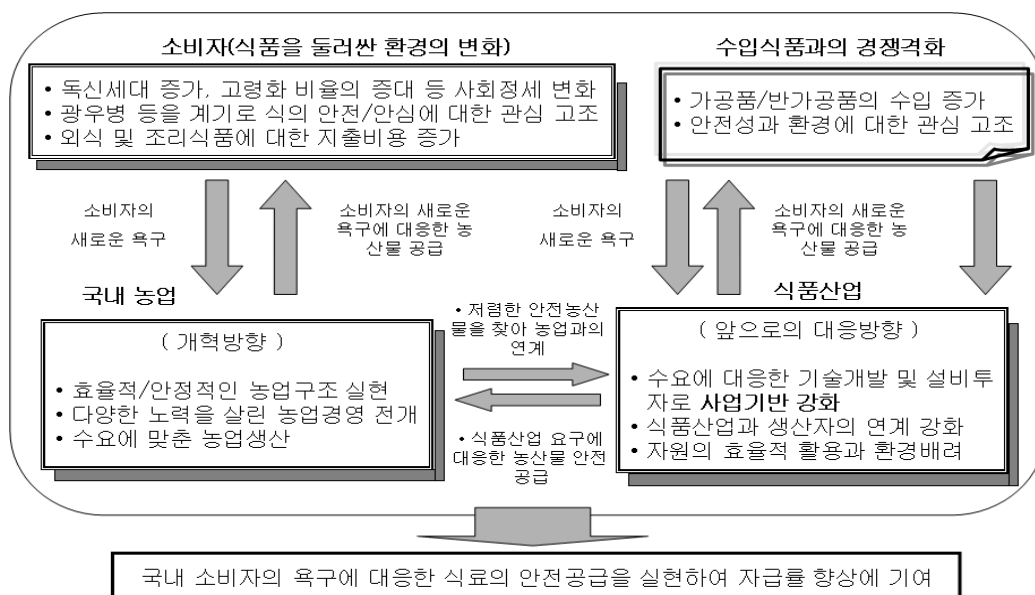
- 21세기 농정당국은 식품의 양적인 공급정책과 뿐만 아니라 균형영양공급을 위한 질적인 영양정책에도 관심을 가져야 하며, 미국의 경우와 같이 농림부가 식품과 관련한 국민의 건강문제를 주도적으로 다루는 종합식품행정부서가 되어야 함.
 - 예: 미국 USDA의 푸드스탬프 및 학교급식 프로그램 추진, USDA 산하 농업연구센터(ARS)의 식품영양 및 소비조사 분석, 식생활지침 제공 등
- 국민의 영양개선을 위해서는 보건이나 교육당국과 영양정책에 대한 정보공유, 의견교환, 공동모니터링 등 범국가적인 협력체계 구축이 필요함.
- 농림부로서는 식품생산 및 소비와 관련한 환경요인 및 경제·인구·사회적 요인의 변화, 식품섭취상태의 분석 등 식품소비와 영양에 관한 사항을 종합적으로 모니터링하는 작업이 필요함. 식품영양정책의 주도적 수행은 소비자 보호차원 뿐만 아니라 국내농업과의 연계차원에서 필요함.
- 식생활교육추진법(가칭)제정을 위해서는 일본의 사례에서 보듯이 교육인적자원부와 보건복지부와의 유기적인 협조체계 구축이 요구됨.

4. 식품산업정책과 농업의 연계 강화를 위한 정책 추진

- 시장개방 하에 농업의 지속적인 성장을 견인하기 위해 산지에서는 안전하고 저렴한 농산물을 소비자의 요구가 반영된 식품산업에 공급하고, 국내 농산물의 소비를 확대하는 방향으로의 전략적 접근이 필요함.

- 식품의 안전성확보가 식품산업발전의 기본과제이므로 품질인증(HACCP) 획득지원, 시설개선, 종업원교육 등을 통한 산업전반의 식품안전성 제고를 우선 추진하도록 함.
- 직접적인 연계 강화를 위한 산지와외 네트워크 구축도 필요하지만 궁극적으로 기술개발(R&D)투자, 전문인력 육성, 식품통계 구축 등 정보인프라 구축과 시설투자 등 식품산업 관련 인프라를 확충해야 함.
- 식품산업정책의 대상과 범위가 매우 포괄적이어서 정부개입의 범위를 어디까지로 한정할 것인가 하는 것이 문제로 제기되고 있음.

그림 2. 일본의 식품산업 과제와 향후 대응 방안



5. 식품산업 관련 법률의 제·개정 등 정비

- 식품산업 및 관련 산업의 건전한 발전과 소비자 보호에 이바지하기 위하여 현재 논의 중인 「식품산업진흥법」 등 관련법의 제정이 필요함.

- 「농업·농촌기본법」의 개정을 통해 농업과 식품산업 연계 필요성을 상징적으로 강조할 필요가 있음.
- 균형영양과 국민건강 증진, 식품체계의 안전성 확보, 소비자 교육과 우수 농산물 소비촉진, 유사시에 대비한 식량안보, 식품산업의 건전한 발전 등 포함
- 일본의 경우 「식료·농업·농촌기본법」에 근거하여 ‘식품 산업의 사업 기반의 강화’, ‘식품 산업과 국내 농업과의 연계의 추진’, 등을 추진

참 고 문 헌

- 김재수, 2006, 「한국음식 세계인의 식탁으로」. 백산출판사.
- 김철민 외, 2004, 「농업과 연계한 식품산업 지원방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최지현 외, 2004, 「선진국의 식품안전관리체계와 국내도입방안」, 연구보고 470, 한국농촌경제연구원.
- 한국의식정보, 2007, 「식품산업육성 정책방향 연구」.
- 황수철 외, 2005, 「농업과 식품산업의 연계강화를 위한 세부프로그램 비교연구 및 개발」. 농정연구센터.

참고자료. 주요 선진국의 농정

I. 농정개혁의 정의와 미국, EU에서의 전개과정

II. 미국의 농업문제와 농정대응

III. EU의 농업문제와 CAP 개혁

IV. 뉴질랜드의 농정개혁

V. 일본의 농정개편

VI. 선진국의 농촌정책

VII. 선진국의 식품정책

I. 농정개혁의 정의와 미국, EU에서의 전개과정

1. 정책의 정의

- 신고전학파의 해석(Neoclassical approach)에 따르면 정책은 시장이 불완전하거나 존재하지 않는 상황(시장실패)에서 필요하며, 이와 같은 정부의 개입으로 사회 최적화를 달성하게 됨.²⁾
 - 시장실패의 사례는 농기업의 독점, 자원의 이동 촉진(조기은퇴제도), 식량재고 정책을 통한 수급 안정, 오염자에게 과세, 양(+)의 외부성에 대한 보상, 공공재로서 교육과 지도 등 자문 서비스 제공, 장기적 사회 수요를 위한 나무심기 보조, 침엽수보다 활엽수에 더 높은 보조율 적용 등임.
 - 정책 의도와 현실 사이에 이행격차(implementation gap)가 종종 발생함.
- 정치경제(Political economy) 측면의 접근은 시장과 시장을 지원하는 요인이 문제의 근원이라고 보고 규제를 강조함.
 - 정책 입안과 이행을 복잡한 정치적 현상으로 간주하고, 중앙과 지역 간, 공공 부문과 민간 부문 간, 관련 기관 간, 이해 그룹 간 힘의 관계에서 접근함.

2. 농정개혁의 정의

- 정책개혁은 시장실패를 바로잡을 뿐만 아니라 지속가능한 개발 및 사회의 창출에 필요한 기술적 투자를 촉진하려는 정부 행위의 미래 시나리오임.

"Policy Reform" in addition to its more general meanings, has been used to refer to a future scenario which relies on government action to correct economic market failures and to stimulate the technological investment necessary for sustainable development and the creation of a truly sustainable planetary society. <<http://www.wikipedia.com>>

2) <http://www.brandonuca/organizations/rdi/ICRFS2006/Presentations/Approaches_to_PolicyAnalysis2006JB.pdf>

○ 위 정의를 바탕으로 농정개혁의 의미는 <그림 1-1>과 같은 두 가지 상황을 전제하여 접근할 수 있음.

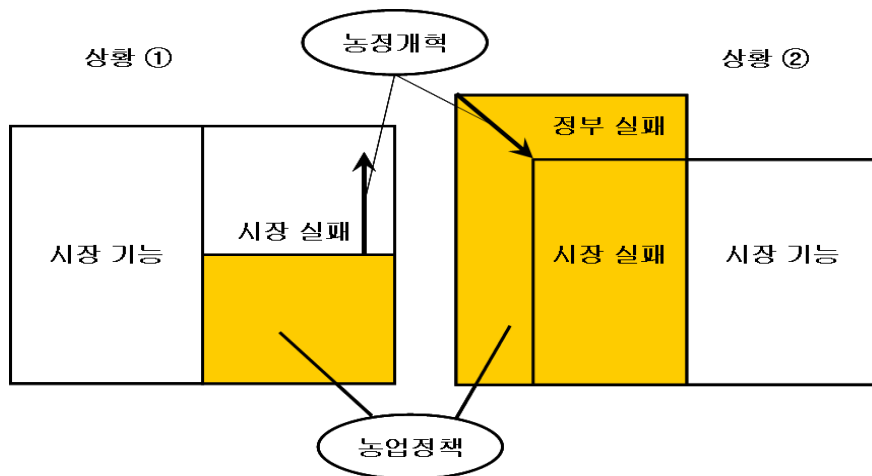
① 농정이 사회 최적수준을 충족하지 못하는 상황: 시장이 존재하지 않거나 불완전한 것(시장실패)을 현재의 농정이 완전히 바로잡지 못하고 있을 때에 이를 해결할 목적으로 추진하는 농정 시나리오

- 예: 농업의 다원적 기능(공공재)에 대한 보상 확충

② 농정이 사회 최적수준 이상으로 제공되는 상황: 시장실패를 바로잡는 수준 이상으로 농정이 개입함으로써 시장왜곡을 가져오는 때에 정부실패(government failure)를 없애려고 추진하는 농정 시나리오

- 예: 초과 공급을 가져오는 가격과 투입재 보조의 감축

그림 1-1. 농정개혁의 개념도



○ 정부실패 또는 정책실패(policy failure)는 정책 주기의 단계에서 발생할 수 있는데 이를 정리하면 <표 1-1>과 같음.

표 1-1. 정책 추진 단계와 연계된 정책 실패

정책추진단계	정책실패	정책관리전략
의제 설정	권한 이상의 정부	정부목표의 승인과 정밀화
정책 구성	다룰 수 없는 문제 접근	정책 대안에 대한 더 나은 자료와 연구 제공
의사 결정	체제구조 아래 정책결과에 대한 예상 실패	더 나은 위험 분석과 평가
정책 시행	본인-대리인 문제 (principal-agent problem), 감독 실패 등	관측과 검사체제의 면밀한 설계
정책 평가	학습 부족	벤치마킹과 성과측정

자료: Howlett(2007)

- 정책실패는 사회적으로 조성되는 것으로써 계량적으로 나타나는 현실이라기보다 관계자들이 공유하는 인식으로 정의할 수 있음(Skogstad 2007).
 - 정책실패는 의사 결정자가 의도한 정치적·제도적 목표를 달성하지 못하는 것을 뜻하기도 함.
- 선진국 농업은 상황 ①과 상황 ②가 혼재된 것이 보통이며, 시간 흐름으로 보면 상황 ①에서 상황 ②로 전개되어 온 경향을 보임.

3. 미국과 EU의 농정개혁 전개과정

- 1960년대에 EU CAP이 식량안보를 목적으로 보조하기 시작한 것은 상황 ①에 따른 농정 개입으로 볼 수 있는 반면에 1970년대 후반부터 초과 공급이 발생하고 수출보조를 제공한 것은 상황 ②에 해당함.³⁾
 - 상황 ② 아래 농정개혁은 가격보조와 수출보조 감축, 강제 휴경과 쿼터 도입, 농가소득을 목표화한 직접지불 도입 등임.
 - 상황 ①에 근거한 농정개혁 조치로는 경관과 생물다양성 보전을 위한 직접지불, 농촌개발 지원 등임.
- 1930년대 초반에 미국이 급격히 하락한 곡물가격에 대응한 것은 상황 ①에 들어맞은 것이지만 가격보조와 생산보조로써 곡물의 초과 공급을 가져온 것은 상황 ②에 해당함.
 - 상황 ② 아래 농정개혁은 목표가격이나 기준단수의 고정, 휴경, 기준면적 설정 등을 들 수 있으나 2002년 농업법에서 이런 개혁적인 요소가 거의 희석됨.
 - 상황 ① 아래 농정개혁은 환경보전 조치의 강화, 바이오에너지에 대한 R&D 확충 등임.
- 1980년대 초반부터 선진국 농정에 대한 비판이 커지면서 정책실패가 거론되기 시작하였는데, 그 이유는 첫째, 농가소득 안정화와 빈곤 완화라는 정책 목표가 실현되지 않았고, 둘째, EU와 미국이 보조금 경쟁을 하면서 국제시장의 위기

3) 농업은 기후와 질병 발생 등 관리할 수 없는 위험에 노출되어 있고, 시장 참여자 사이의 교섭력에 상이하며, 공공재 공급이나 외부성과 같은 요인 등으로 시장 불완전성 아래 놓여 있음. 정부의 개입은 시장에 전적으로 맡기는 것보다 더욱 효율적인 결과를 가져오고 사회복지를 증진시킨다는 측면에서 정당화됨.

와 GATT 규정을 위협하는 결과를 가져왔기 때문임(Josling et al. 1996).

- 이에 따라 1987년에 OECD 회원국들은 자국의 농정을 시장중심과 보조 감축 방향으로 개혁하기로 합의하였고, UR 협상의 의제로써 농정개혁을 다루기로 함.⁴⁾

○ OECD가 제안하는 농정개혁 의제는 국내외에 음(-)의 영향을 주지 않으면서 의도한 목적을 달성하는 정책대안임(OECD 2003).

- 농정 목표로 제시한 것은 농가소득과 사회 관심 사항(환경, 농촌 어메니티 공급, 토지와 물 관리, 식품안전, 식량안보)임.
- 효율적인 정책 집행을 위해서는 의도한 목표를 직접 다루고(targeting), 비 연계된 보조(decoupling)를 사용하는 것임.

4. 미국과 EU의 농정 흐름 비교

가. 1960년대까지

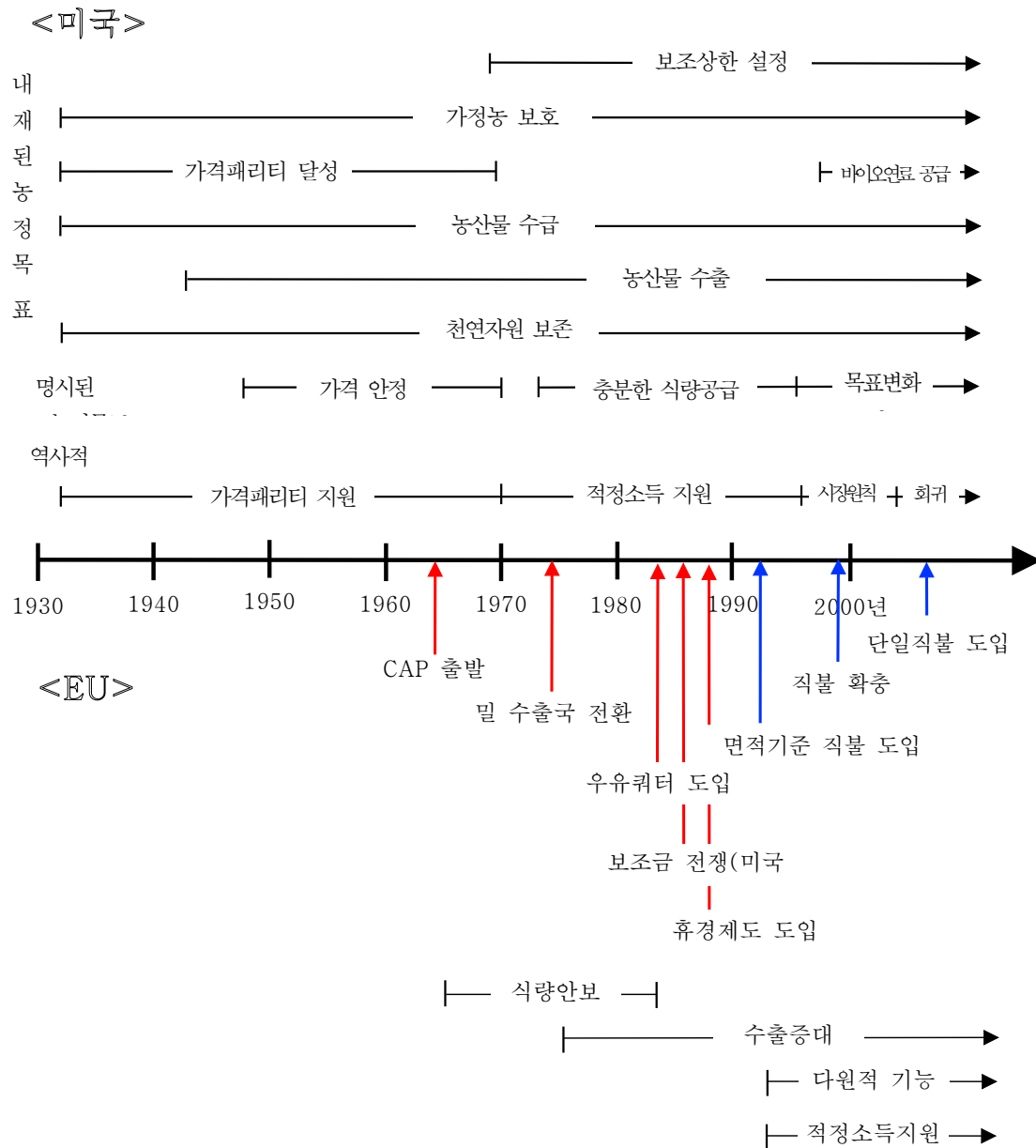
○ 미국은 1938년 농업법부터 1909~14년 가격 패리티(parity)를 맞추는 보조제도를 추진하였고, 농지 할당(allotment), 유통할당(marketing quota) 등으로써 과잉생산을 억제하였음<그림 1-2><그림 1-3>.⁵⁾

○ EU는 1960년 중반부터 CAP을 도입하여 가격보조를 통한 식량자급률 확대를 추구함.

4) <http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_33727_31852962_1_1_1_1,00.html#may87>

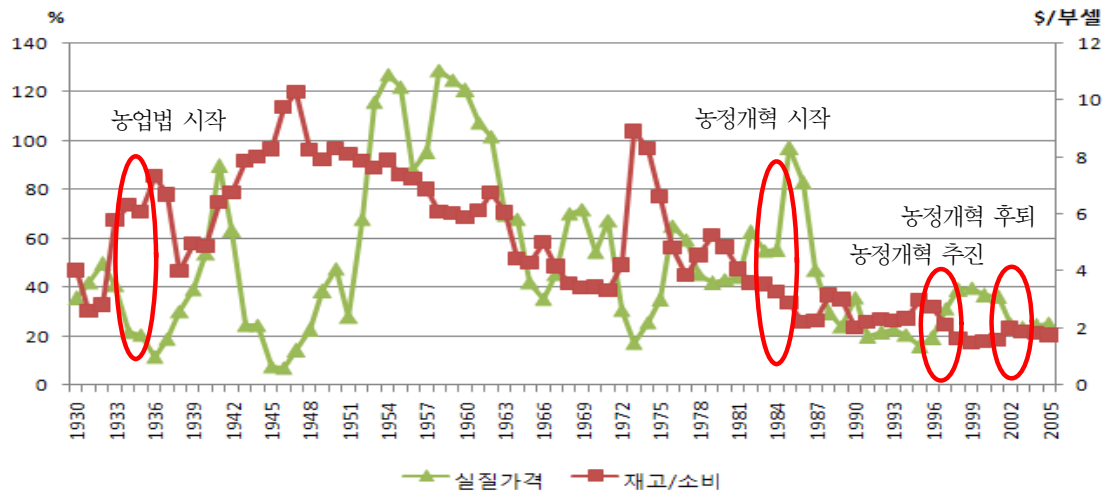
5) 가격 패리티는 농촌과 도시의 구매력 균형을 말하며, 기준이 되는 1909~14년은 농업과 산업 안정이 있었던 시기였음<<http://www.ers.usda.gov/Publications/aib485/aib485a.pdf>>.

그림 1-2. 미국과 EU의 농정 목표 추이 비교



자료: 미국은 Doering and Outlaw(2006)의 일부 수정; EU는 저자 작성

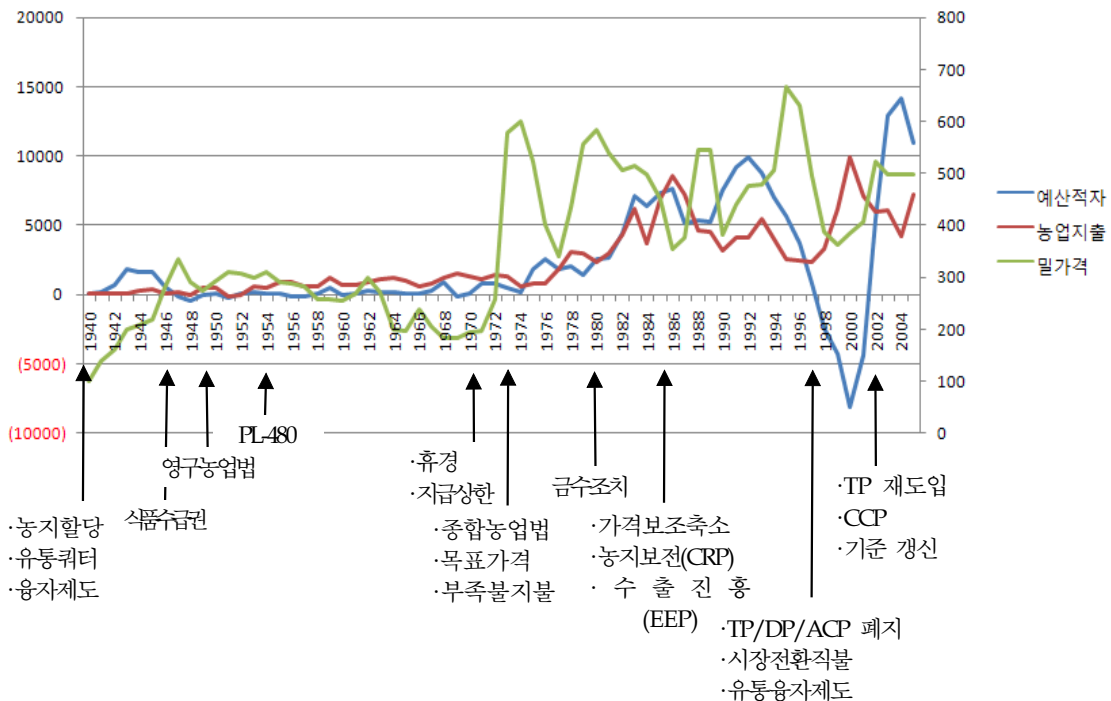
그림 1-3. 미국 밀의 가격 추이와 농정개혁의 연계



- 주: 1. 실질가격은 CPI 1980~82년=100 기준으로 산출함.
 2. CPI는 월별자료의 연도별 평균을 사용함.
 3. 가격은 유통연도 기준이며 1949년까지는 7월과 이듬해 6월까지, 이후는 6월부터 이듬해 5월까지임.

자료: USDA "Wheat Outlook"; 미국 노동부(Dept. of Labor, Bureau of Labor Statistics)

그림 1-4. 미국의 예산과 농업법의 관계 추이



자료: <<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1293>>
 <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/sen_agriculture/index.html>
 <<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy05/pdf/hist.pdf>>

나. 1970년대

- 미국은 1970년대 들어 휴경으로 농지할당을 대체하고 농가당 지급상한을 도입하였으며, 1973년부터 다년간 적용되는 종합적인(omnibus) 특성의 농업법을 제정하면서 농가소득 보조 체계를 세움.
 - 석유파동으로 가격 변동이 컸던 시기였는데, 이를 계기로 생산비를 기준으로 하는 목표가격을 설정하고 시장가격과 격차를 보전하는 부족불지불(deficiency payment)을 시행함.
- 이 시기에 EU는 밀 순수출국으로 변모하였고, 보조로 말미암은 잉여 농산물을 수출하는데 많은 노력을 기울임.

다. 1980년대

- 당시 소련의 아프가니스탄 침공으로 미국은 소련에 대한 곡물 수출을 금지하였고, 이로써 다른 수입국들의 수입처 전환으로 미국이 어려움을 겪음.
 - 1980년대 들어 큰 폭으로 늘어난 농업 예산을 줄이려는 목적으로 목표가격과 용자율을 단계적으로 내리는 조치를 단행하였으며, 수출진흥정책(Export Enhancement Program)을 도입함으로써 EU와 무역전쟁에 나섬.
 - 과잉 생산을 줄이면서도 환경부담을 줄이려고 10년 동안 휴경하는 농지보전제도(Conservation Reserve Program)을 도입함.
- EU는 1984년에 우유 쿼터제도와 1988년에 휴경제도를 도입함으로써 과잉 생산을 억제하는 조치를 취함.

라. 1990년대

- 과다한 농업보조에 대한 국내외 비판과 국제 곡물가격의 상승 속에 미국은 1996년 농업법을 통해 역사상 가장 개혁적인 조치를 취하였는데, 목표가격, 부족불지불, 휴경 등을 폐지하고 고정 직접지불(Market Transition Payment)을 도입함.
 - 그러나 기대와 달리 1998년부터 국제가격이 하락하자 임시 보조조치를 도입하였고 이에 따라 농업지출이 큰 폭으로 늘어남.

- UR 협정 체결을 앞두고 EU는 1992년 농정개혁을 통해 가격보조를 낮추는 대신에 면적이나 사육두수를 기준으로 한 보상 직접지불을 도입함으로써 농가소득을 직접 목표로 하는 직접지불 시대를 엮.
 - 가격보조 감축은 국제가격과 격차를 줄여 수출보조의 부담을 덜게 함.
 - 1999년 농정개혁은 가격보조의 추가 감축과 직접지불의 확충을 가져왔으며, 다원적 기능과 연계한 농촌개발 및 환경 조치를 더욱 강조함.

마. 2000년대

- 미국은 2002년 농업법 아래 목표가격을 재도입하고 고정 직불과 가격보전 직불(Counter-Cyclical Payment: 목표가격과 시장가격 또는 용자율간 격차 보전)으로써 농가소득을 보전하는 체계를 설정함.
 - 이는 국제사회로부터 농정개혁의 후퇴란 비난을 받음.
- EU는 2003년 농정개혁(Mid-Term Review)을 통해 특정 작물 생산이나 가격과 연계되지 않은 단일직불(Single Farm Payment)을 도입하여 지속적인 개혁을 추진함.
 - 보상직불 대상 농산물을 단일직불로 통합함으로써 일관된 보조체계를 갖추.

바. 전망

- 2007년 농업법 제정을 앞둔 미국은 기존의 보조체계를 유지할 것으로 전망됨.
 - 농업부(USDA)는 목표가격을 목표수익(target revenue)으로 대체하는 제안을 의회에 제출하였으나, 의회와 농업계는 기존의 가격기준 방식을 선호하고 있음.
- EU는 2008년 농정점검(Health Check)을 통해 추가 개혁 조치를 도입할 것으로 예상됨.
 - 이 밖에도 바나나, 포도주, 과일과 채소, CAP 간소화 등의 개혁이 추진될 것임.

참 고 문 헌

- Howlett, Michael. 2007. "Policy Analytical Capacity as a Source of Policy Failure." Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ. of Saskatchewan, Saskatoon, June 1, 2007.
- Josling, T., E. Tangermann and T. Warley. 1996. *Agriculture in the GATT*. Houndmills, U.K.: Macmillan.
- OECD. 2003. "Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda." *OECD Observer*, June 2003.
- Skogstad, Grace. 2007. "Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization." Paper Prepared for the Workshop on Policy Failure, Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Univ. of Saskatchewan, Saskatoon, May 30, 2007.

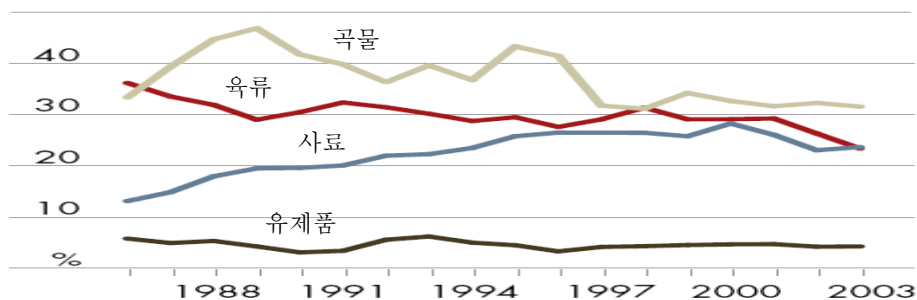
II. 미국의 농업문제와 농정대응

1. 생산과잉 문제

- 미국의 농업보조는 이미 농산물의 초과 공급으로 가격이 하락하던 시기에 가격안정과 농가소득 보전을 목적으로 시행되었다는 특징을 지니며, 보조로 말미암은 과잉생산 문제가 더욱 악화됨.
 - 1930년대에 농업법이 처음 제정될 때부터 가격보조와 공급관리제도는 가장 중요한 정책수단이었음.¹⁾²⁾
 - 영구법인 1949년 농업법(Agricultural Act)은 가격보조와 재배면적 할당 조치를 담고 있음.
 - 시장 수급상황에 따라 해마다 5-15%에 이르는 휴경률이 결정되었는데, 1970년대 초반에 나타난 농산물 가격 붐이 끝나자 이후 역사상 최고인 20%의 경작지를 휴경하기도 했음.
 - 1985년 농업법부터 가격지지 수준을 서서히 낮추고 환경 민감 농지를 농지보전제도(Conservation Reserve Program)에 포함했는데, 이후 CRP 면적은 1,416만 ha(3,500만 에이커)가량 유지되어 있음.
 - 보조 프로그램 참여 농가에 더 많은 재배 자율권이 부여됨에 따라 초과 공급에 대한 시장신호를 반영하도록 하였는데, 특히 1996년 농업법은 보조 요건으로서 재배 의무를 폐지함.
 - 가격이나 생산과 연계된 보조는 생산을 유인하지만 보조 산출에 사용하는 기준면적과 기준단수를 과거 수준으로 설정한 것은 과잉 공급을 완화하려는 조치임.³⁾
-
- 1) 1920년대 농정은 주로 농촌정책의 틀 안에서 연구와 지도, 하부구조와 일반 서비스 확충 등 공공재 측면에 초점을 두었음.
 - 2) 초기에는 소득보전보다 공급제한에 대한 보조를 더 많이 지급함.
 - 3) 비연계 직접지불이 재배면적에 미치는 영향은 매우 낮은 것으로 나타나는데, 면적에 대한 보조 탄성치는 0.03가량으로 제시됨(Goodwin and Mishra 2006). 반면에 비연계 보조 프로그램에 참여하는 농가는 비참여 농가보다 보조대상 작물 재배를 38~59% 포인트 늘인다는 실증 결과도 있음(Key et. al 2005). 가격이나 생산과 연계된 보조는 생산효과가 큰 것으로 나타남.

- 보조대상 기준면적은 시대에 따라 할당된 재배면적, 현재 재배면적, 과거 5개년 평균 재배면적 등으로 설정됨.
 - 1996년 농업법은 기준면적 대신에 계약면적(contract acreage)의 개념을 도입하였다가 2002년 농업법은 기준면적을 재설정함.
 - 기준단수는 시기별로 이전 단수를 근거로 설정되었음.
 - 2002년 농업법에서 기준면적과 기준단수를 최근 연도(1998~2001년) 기준으로 갱신하도록 허용함으로써 미래 보조를 위한 면적 확대 유인을 제공함(Young et al. 2005).
- EU와 달리 경작지의 미국의 휴경제도가 생산 증대를 견제하는데 효율적이지 못한 원인은 누수(slippage) 현상 때문이며, 이는 생산성이 낮은 농지를 휴경하는 한편 경작농지에 대해 집약적인 생산방식을 채택함으로써 휴경률만큼 전체 생산량 줄지 않는 것임.
- 과일생산 농산물은 국내 식량구호, 식량원조, 수출보조(신용) 등을 통해 접근하고 있음.
- 미국 곡물과 육류, 사료의 세계시장 점유율은 20% 이상을 기록하고 있으나 정제 또는 하락 기조를 보임<그림 2-1>.

그림 2-1. 미국 농산물의 세계시장 점유율 추이



자료: Nair et al.(2005)

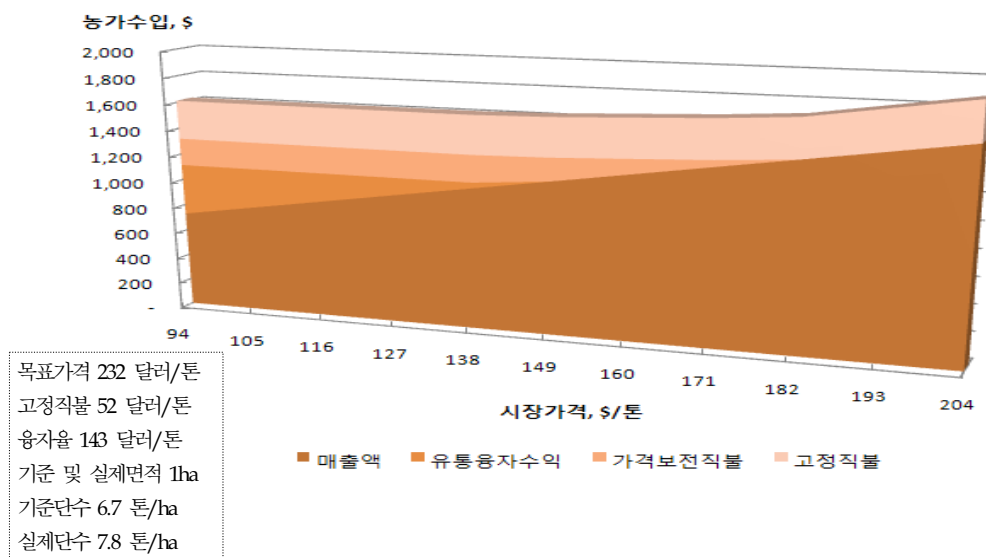
- 농정개혁의 추진으로 가격과 생산보조가 감소하고 비연계 직불이 확충되면 보조에 의한 생산 효과는 크지 않을 것으로 전망되며, 주로 세계시장의 수급 변화가 미국 농산물의 초과 공급 여부를 결정하는 요인이 될 것임.
- 2007년 농업법이 담을 농정개혁 정도에 따라 초과 공급이 영향을 받게 됨.
 - 미국의 농산물 수급은 바이오연료 수급, 세계 농산물 시장의 변화, DDA 농업협상 결과 등에 상당히 좌우될 것임.

2. 농가소득 문제

- 농산물 정책과 가격보조 제도는 농가소득 위험을 정부에 전이함으로써 농가소득을 안정시키고 지원하는 데 목적이 있음.
 - 농산물의 가격 비탄력적인 수요와 공급, 농가의 적절치 못한 자원 조정, 파종기와 수확기의 시간 격차에서 비롯한 불균형 등으로 단기적인 가격 불안정과 장기적인 생산능력 조정의 위험이 발생함.
 - 미국이 농가소득 문제를 연방법으로 다루기 시작한 것은 대공황(Great Depression) 때로 1929~32년에 농산물 수요가 약화하면서 가격이 50% 이상 폭락하고 농가소득이 급감한 것에 따른 결과임(Becker 2002).
 - 당시 농가인구는 전체 인구의 1/4을 차지함.
 - 임시조치로 시작한 농가소득 지원은 3개의 영구법(permanent laws)으로 발전하였으며, 오늘날 의회는 이 영구법을 수정하는 방식으로 다년간에 걸쳐 이행하는 농업법(Farm Bill)과 연간 예산법을 제정함.⁴⁾
 - 1990년 중반까지 농가소득은 주로 공급제한과 가격보조 조치에 의해 지원되었으며, 1996년 농업법은 직접지불을 도입하였고, 오늘날 적용되는 2002년 농업법은 고정직불(Direct Payment), 가격보전직불(Counter-Cyclical Payment), 유통용자지원(Marketing Assistance Loan)의 틀 속에서 농가소득을 지원함.
 - 2002년 농업법에 따라 쌀 농가의 소득지원체계를 나타내면 <그림 2-2>과 같음.
 - ① 시장가격 < 용자율(143달러) 경우: 농가는 시장가격과 용자율의 격차인 용자유통수익(Marketing Loan Gain)을 보조로 받고, 시장가격과 상관없이 항상 발동되는 고정직불(293달러)과 CCP(206달러)를 지원받아 매출액과 더불어 1,614달러를 보장받음.
 - ② 용자율 < 시장가격 < 유효가격(180달러) 경우: MLG은 발생하지 않으며 고정직불과 CCP(=유효가격-시장가격)가 지원됨.⁵⁾
 - ③ 유효가격 < 시장가격 경우: 고정직불만 지원됨.
 - 2002년 농업법의 소득 안전망 아래 쌀 농가는 시장가격과 상관없이 ha당 최소한 1,614 달러를 보장받게 됨.
-
- 4) 영구법은 1938년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)과 1948년 농산물 신용공사 설립법(Commodity Credit Corporation Charter Act) 및 1949년 농업법(Agricultural Act)임(Monke 2006).
- 5) 목표가격에서 고정직불을 뺀 것을 유효가격(effective price)이라 함.

- 보조 대상 품목은 밀, 사료작물(옥수수, 수수, 보리, 귀리), 면화, 쌀, 콩, 기타
유지작물(해바라기씨, 캐놀라, 유채, 잇꽃, 아마, 겨자씨), 우유, 땅콩, 사탕무와
수수, 양모, 모헤어, 꿀, 건두(dry pea), 렌즈콩, 병아리콩 등임(Becker 2005).
- 보조 대상이 아닌 품목은 육류, 건초, 가금육, 과일류, 견과류, 채소류, 원예
및 하우스 작물 등이나, 이들 품목도 재해지원 등의 보조를 받음.

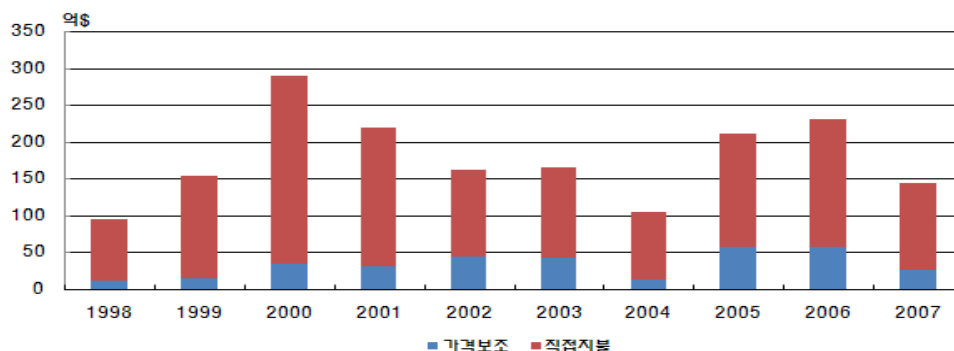
그림 2-2. 쌀에 대한 소득지원 체계: 모의실험 사례



자료: USDA 자료에 근거하여 산출함.

- 1995년 이후 CCC는 연간 약 150억 달러를 농가소득 지원에 사용해 왔는데,
2005년에는 가격보조로 58억 달러, 직불로 173억 달러를 지원함<그림 2-3>.

그림 2-3. 가격보조와 직불의 구성 추이

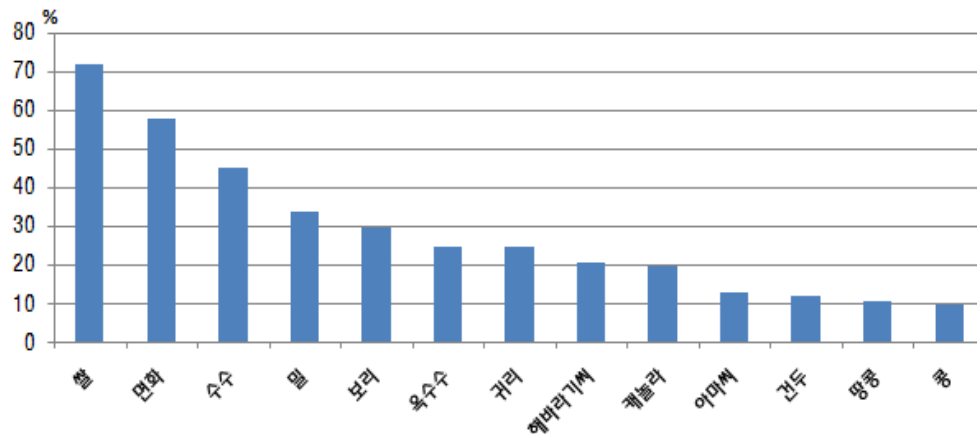


주: 2005~06년은 추정치임.

자료: USDA

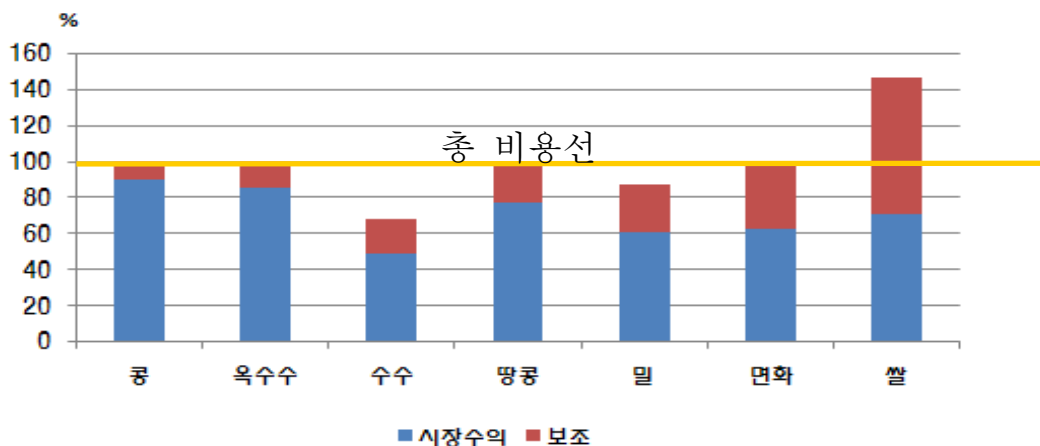
- 1996~2005년에 품목별 현금매출에서 보조가 차지하는 비율을 보면 쌀이 72%로 가장 높고, 면화가 58%, 수수가 45%, 밀과 보리가 각각 34%와 30%를 기록함<그림 2-4>.
- 2000년에는 쌀과 면화에 대한 보조가 현금매출의 각각 174%까지 지급되었고 밀과 옥수수도 매출 대비 각각 110%와 101%의 보조가 제공됨(Schnepf and Womach 2006).
- 농가는 변동비용을 감당할 만큼의 시장수익밖에 거두지 못하고 있으며, 총비용의 10~76%는 보조로 충당하고 있음<그림 2-5>.
- 이러한 결과는 2007년 농업법 제정 논의 과정에서 왜 의회와 많은 농민단체가 현재와 같은 소득 안전망 체계를 선호하는지를 나타냄.

그림 2-4. 품목별 현금매출에서 보조가 차지하는 비율



자료: Schnepf and Womach(2006)

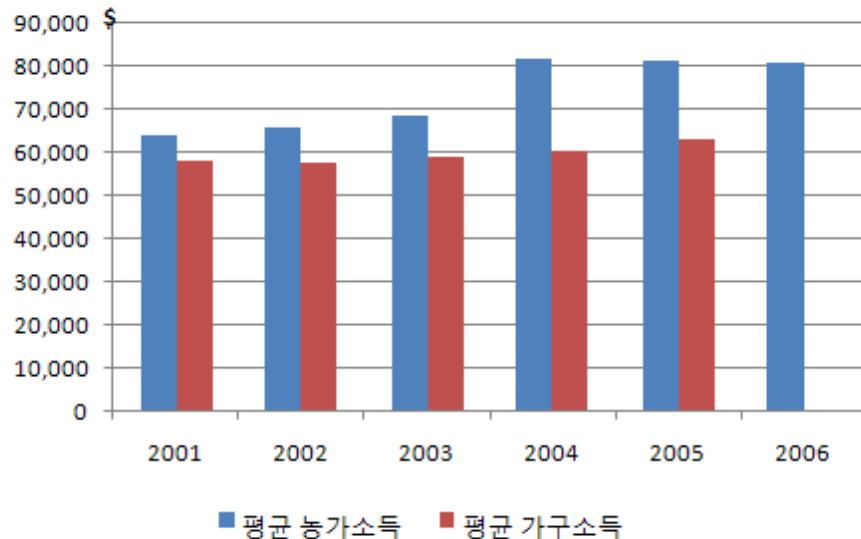
그림 2-5. 총비용에서 시장수익과 보조의 비율



자료: Schnepf and Womach(2006)

- 2001~2005년에 평균 농가소득은 전체 평균 가구소득과 견주어 최대 135%(2004년)를 기록함<그림 2-6>.
- 농가소득이 도시가구 소득보다 높은데도 소득보전 정책이 시행되고 있는 것임.

그림 2-6. 농가소득과 전체 가구소득의 비교



자료: USDA/USDC

- WTO 규정에 따라 용자제도는 감축대상보조(AMS), 고정직불은 그린박스로 분류할 것으로 예상하며, CCP는 이와 비슷한 방식으로 1998~2001년에 운용하던 특별시장손실 보조를 최소허용보조(de minimis)로 통보했던 점을 비춰볼 때 AMS가 될 가능성이 큼.⁶⁾
- 미국 행정부는 용자율 인하, 가격에서 수익(revenue) 중심으로 CCP 운용방식 전환, 고정직불의 증대 등을 골자로 하는 2007년 농업법 제안을 내놓음(USDA 2007a).
 - 용자율 인하는 가격보조의 감축을 뜻하고, 수익기준 CCP는 지금까지 가격수준에 따라 발동되던 보조를 단수까지 포함하여 시장 상황을 제대로 반영하고 농가의 수익감소에 더욱 효과적으로 대응하기 위함임.
 - <표 2-1>에 따르면 고단수+저가격 상황에서 가격기준 CCP 보조는 169달러이지만 수익기준으로 70달러로 떨어지고, 저단수+고가격에선 수익기준 보조가 210달러로 가격기준 56달러보다 크게 됨.

6) 브라질이 미국을 상대로 WTO에 제소한 면화소송사건에서 패널은 CCP가 국제가격을 떨어뜨려 다른 수출국에 음(-)의 영향을 미친다고 판시하였음(WTO 2005).

표 2-1. 수익기준 CCP의 발동 예시: 쌀

	초 기	시 나 리 오	
		고단수+저가격	저단수+고가격
단수(톤/ha)	7.77	8.77	6.77
시장가격(\$/톤)	160	150	170
가격기준 CCP	113	169	56
수익기준 CCP	132	70	210

주: 다른 변수들의 값은 <그림 2-2>과 같음.

자료: 임송수(2007)

- 농정개혁과 연계한 쟁점은 품목 간·농가 간 보조의 형평성 제고, 시장중심의 위험관리방식 채택, 농촌개발과 환경보전 강화, 에너지 정책 확대 등임(USDA 2007b).
 - 2005년에 농산물 현금매출의 21%가량을 차지한 밀, 쌀, 옥수수, 콩, 면화 등 5대 작물에 2002~05년 보조(고정직불, CCP, 용자지원)의 93%가 집중됨.
 - 2005년에 평균 농가소득은 81,420달러이고 미국 평균 가구소득은 63,344달러이며, 소득이 20만 달러 이상인 8%의 농가가 보조의 23%를 차지함으로써 대규모 농가에 보조가 집중됨.
 - 소수 품목을 대상으로 가격과 연동한 현재의 소득안전망보다 수익보험, 소득 안정계정 등 포괄적이면서 시장 중심적인 안전망 조치가 효과적이며 WTO로부터 도전도 피할 수 있을 것임.⁷⁾
 - 품목 중심 정책에서 농촌개발과 환경보전 중심 정책으로 전환이 필요함.
 - 에너지 작물 재배로 농업 자원에 대한 경쟁이 늘면서 가격 상승이 전망되고 에너지 생산자로서 농가의 역할이 중요해짐에 따라 이에 대한 체계적인 지원책 마련이 필요함.

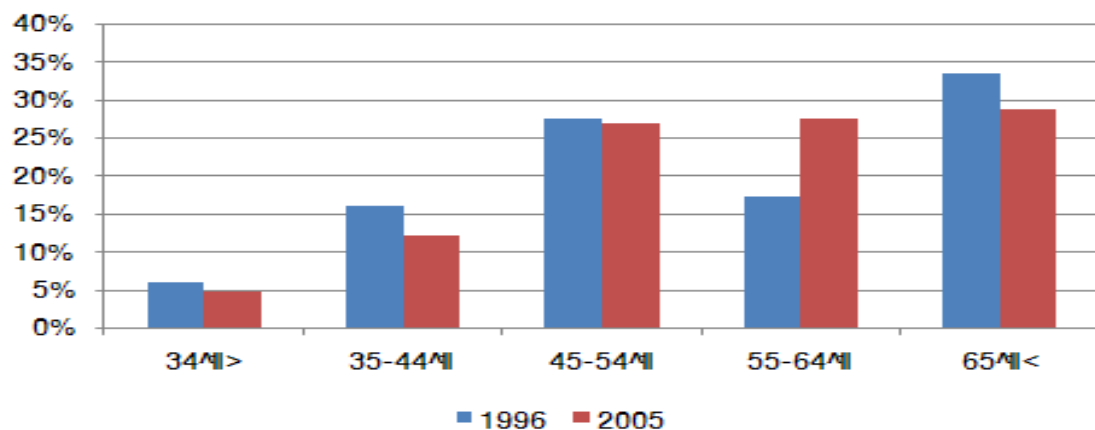
3. 구조조정 및 경쟁력 문제

- 농업생산성의 증대로 1910~2000년 농업 부문 취업자 수는 1,350만 명에서 300만 명으로 감소하였고, 전체 취업자의 약 2%를 차지함.

7) 2002년 농업법 제정 당시에 농가 위험관리계정(Individual Risk Management Account)이 작물보험의 대안으로 논의되기도 했음<http://commdocs.house.gov/committees/ag/hagfarm2000/hagfarm2_0.HTM>.

- 농가 수도 꾸준히 감소하고 있는데 1996~2005년에 농가 수는 4% 감소하여 209만에 이릅니다.
 - 같은 기간에 농업생산액은 20% 증가하였으나 농가당 규모는 5% 감소하여 177ha를 나타냄.⁸⁾
 - 농산물 판매액이 10만 달러 미만인 농가 비중은 85%이며 판매액이 100만 달러 이상인 초대형 농가 비중은 2%에 육박함.
- 지난 10년 동안 연령별 농가구조 변화를 보면 54세 이하와 65세 이상의 비중은 감소하였으나 44~64세 비중은 늘어남<그림 2-7>.

그림 2-7. 연령별 농가인구 분포



자료: <<http://www.ers.usda.gov/Data/ARMS/app/FarmResponse.aspx>>

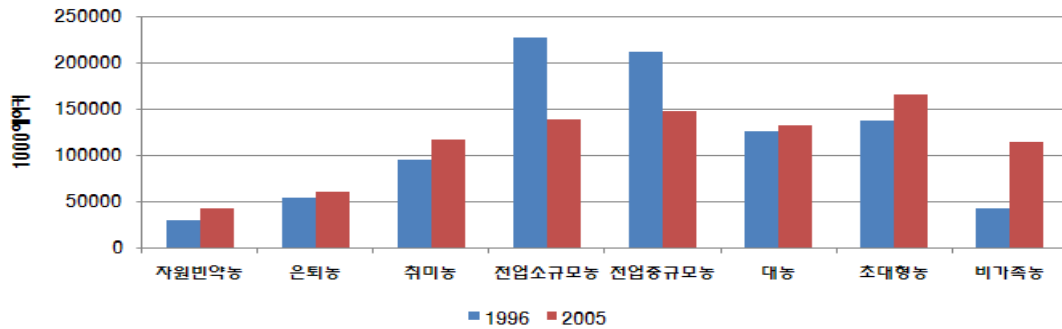
- 1996~2005년에 농가 유형별 경영규모 분포를 보면 EU와 마찬가지로 규모의 양극화가 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있음<그림 2-8>.
 - 전업 소규모농과 중규모농의 감소는 ① 취미농 이하로 경영규모를 줄이고 농외소득 의존도를 높이거나, ② 규모화를 통해 대농 이상으로 전환하거나, ③ 농업경영에서 퇴진 등을 뜻함.⁹⁾
- 대농 이상으로 정부보조가 집중된 것도 농가규모의 양극화를 촉진한 것으로 유추할 수 있음<그림 2-9>.
 - 2005년에 농가당 평균 보조는 7,727달러인데, 대농과 초대형농의 보조규모는 평균의 각각 5배와 9배에 이릅니다.

8) <<http://www.ers.usda.gov/Data/ARMS/app/FarmResponse.aspx>>

9) 농업경영에서 퇴진은 이 기간에 총 농가 수가 줄었다는 점에서 유추할 수 있는 사항임.

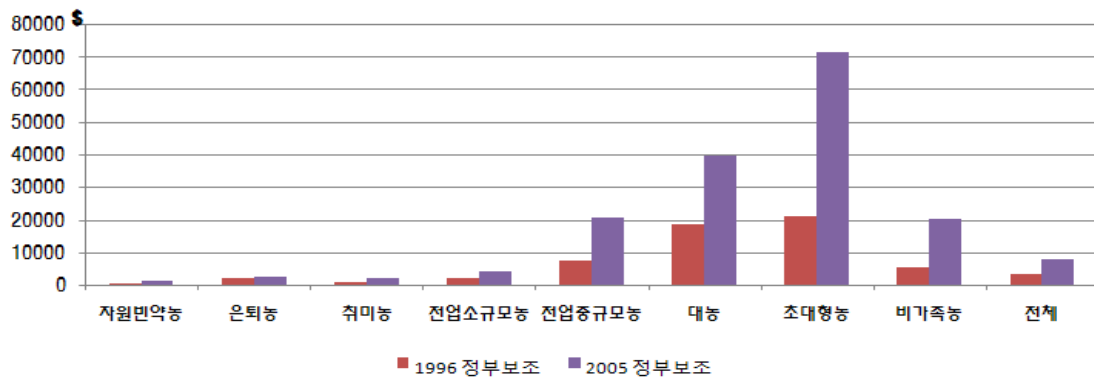
- 전업 소규모농 이하 농가는 농업소득이 음(-)이거나 낮은 수준이므로 농외소득 의존도가 상대적으로 높고, 대농과 초대형농은 큰 폭의 농업소득 상승률을 기록함<그림 2-8>.

그림 2-8. 농가 유형별 경영규모 분포



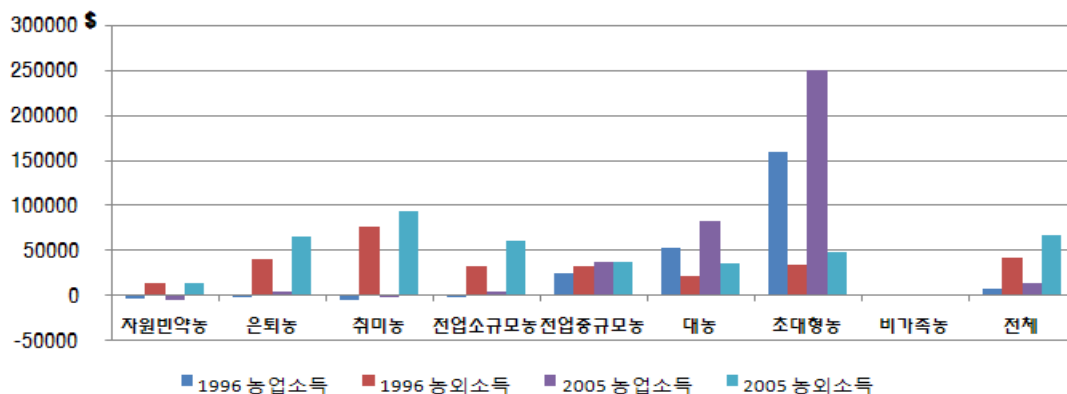
자료: <<http://www.ers.usda.gov/Data/ARMS/app/FarmResponse.aspx>>

그림 2-9. 농가 유형별 정부 보조 분포



자료: <<http://www.ers.usda.gov/Data/ARMS/app/FarmResponse.aspx>>

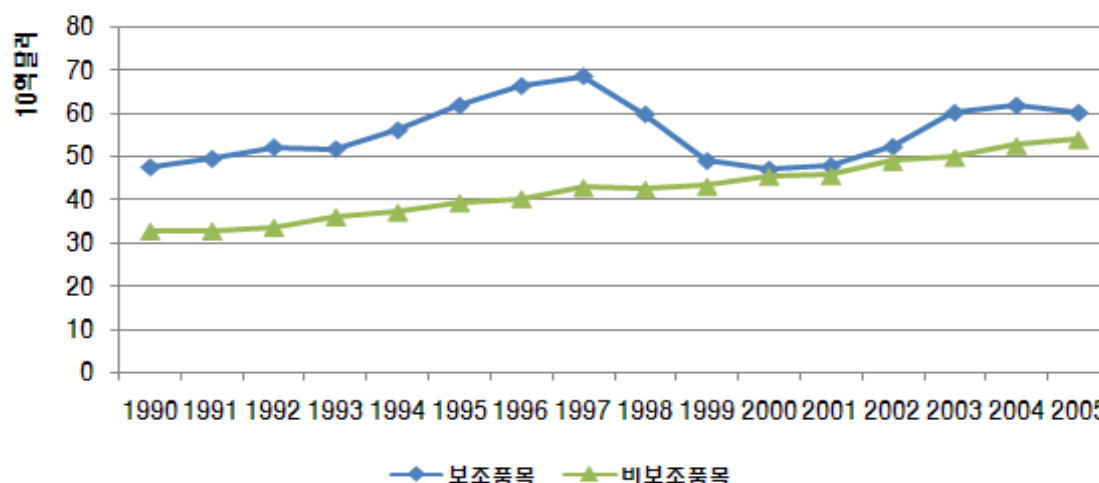
그림 2-10. 농가 유형별 농업 및 농외소득 규모



자료: <http://www.ers.usda.gov/Data/ARMS/app/FarmResponse.aspx>

- 1990~2005년에 보조대상 품목과 비보조 품목 사이에 현금매출을 비교하면 <그림 2-11>와 같음.
 - 보조 품목은 연간 1.6% 성장하였으나, 비보조 품목은 수요증대에 힘입어 연간 3.4%로 보조 품목의 2배 이상 성장함.
 - 수출 신장세도 주요 보조 품목인 원료 농산물(곡물과 사료곡물)보다 과일류와 채소류가 주도해 옴.
- 보조 품목의 상대적으로 낮은 성과가 정부 보조에 근거한다고 단정하기 어렵지만, 빠르게 성장하는 품목에 자원을 전환한다면 경쟁력과 수익성을 높이는 데 이바지할 것이라고 볼 수 있음.

그림 2-11. 보조 대상 품목과 비보조 품목의 현금매출 추이

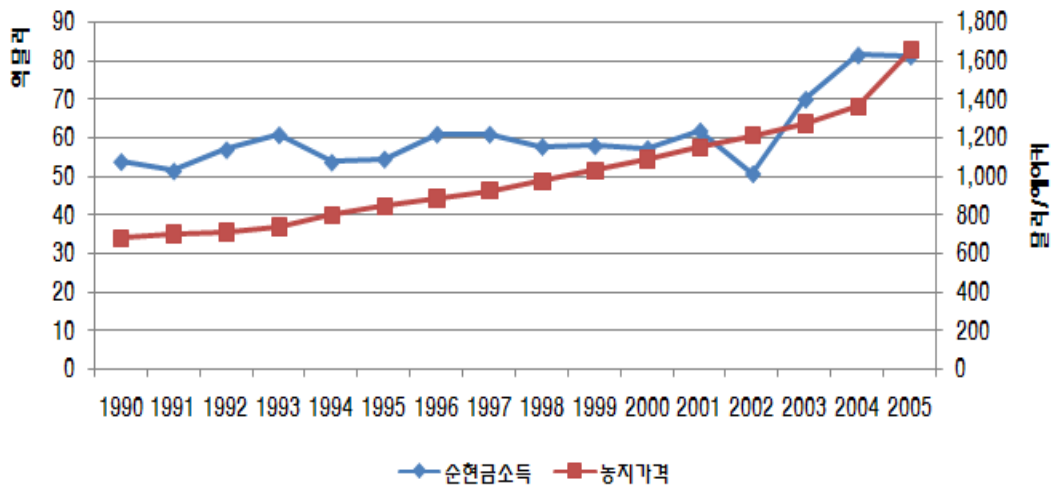


주: 비보조 품목 속에 축산물은 계산에 포함하지 않음.

자료: <<http://www.ers.usda.gov/Data/FarmIncome/FinfidmuXls.htm>>

- 보조로 말미암은 농지가격 상승은 47%가량이 임차지인 상황에서 생산비를 높일 뿐만 아니라 신규농의 진출을 어렵게 하고 통합을 촉진함으로써 지역의 농가경제를 어렵게 하는 요인이 됨.
 - 정부보조의 자본화가 농지가치에서 7~38%를 차지하는 것으로 나타남(Informa Economics 2007).
 - 1990~2005년에 농가의 순현금소득은 연평균 2.8% 성장하였으나 농지가격은 연평균 6.1%로 나타나 농지가격 상승이 심각해짐<그림 2-12>.

그림 2-12. 순현금소득과 농지가격 변화 추이



자료: <<http://www.ers.usda.gov/Data/FarmIncome/FinfidmuXls.htm>>

- 농정개혁으로 보조수준이 감소하면 성장 품목으로 자원이 전환될 것이란 긍정적인 측면이 있는가 하면, 농지가격 하락으로 자칫 1980년대 중반에 발생하였던 신용경색(credit crunch)과 농가경제 위기가 재현될 위험도 있음.

4. 비농업계와 마찰

- 농산물 보조 방식이 지난 70년 동안 커다란 변화 없이 지속되고 소요 예산이 증가하면서 비농업계는 농업보조의 축소와 효율화, 농업의 사회 서비스 증대 등을 요구함.
- 농촌 출신 의원의 수가 감소하면서 농업보조 위주의 농업법 제정이 어렵게 되자, 농업법에 식품소비와 영양 지원, 환경 및 농지보전 등 비농업계 관심 사항이 통합되기 시작하였고, 이들의 비중이 점차 확대되고 있음.
 - 2006년 농업 예산(USDA)에서 식품과 영양 공급(주로 food stamp 프로그램)에 관한 예산이 전체의 50% 이상을 차지하는 반면에 농산물 보조는 20%가량을 차지함.
- 보조제도의 분배 형평성에 대한 비판도 강하게 제기됨.
 - 농산물 매출 중 21%를 차지하는 5대 작물(쌀, 옥수수, 밀, 콩, 면화)에 농업보조의 93%가 집중됨.
 - 1995~2005년에 보조 수혜 농가의 상위 10%가 보조 73%를 차지함.¹⁰⁾

- 1960년대 후반부터 농가(농업인)당 보조 상한이 논의되고 시행됐으나 실제 구속력은 거의 없었음.
 - 2002년 농업법 아래에서도 일부 대규모 쌀과 면화 재배 농가는 보조 상한 때문에 프로그램에 참여하지 못하고 있음.
- 농가의 평균소득이 비농가보다 높은 상황에서 소득수준이 훨씬 높은 대규모 농가에 대한 지원에 일부 언론매체와 NGO 등의 비판이 강함.
 - 미국 주류 일간지 Washington Post는 2000년 이후 지급된 950억 달러의 농업보조 중 150억 달러가 낭비되거나 불필요하게 지급되었다는 기획 기사를 시리즈로 보도하면서 농업보조를 비판함.¹¹⁾
- 미국 행정부가 2007년 농업법 제안에서 대농(전체 농가의 1.8%가량인 8만 호)의 보조 수혜를 원천적으로 배제하겠다고 밝힌 것은 이러한 사회의 비판적 견해를 반영한 것임.
 - 이에 따라 새 농업법은 소규모 가족농 보호, 농촌개발, 환경보전, 식품안전성, R&D 등 사회의 수요를 반영하는 프로그램을 더욱 많이 반영할 것으로 전망됨.

5. 바이오에너지 정책

- 2007년 농업법 제안에서 미국 행정부는 에너지, 환경보전, 농촌개발 조항(title) 안에 신규로 16억 달러에 이르는 재생 가능한 에너지 지원 방안을 내놓음.
 - 2002년 농업법이 규정한 '재생 가능한 에너지체제와 에너지 효율개선'을 재승인하고 융자보증 조치와 교부금을 10년간 각각 21억 7,000만 달러와 5억 달러 지원함.¹²⁾
 - 2000년 바이오 매스 연구개발법(Biomass Research and Development Act)를 수정하여 셀룰로이드 에탄올에 초점을 둔 바이오 매스 연구에 10년간 1억 5,000만 달러를 투자하고 셀룰로이드 바이오에너지 프로그램(Cellulosic Bioenergy Program)을 신설하여 생산자에게 1억 달러를 제공함.
 - 바이오 우선(BioPreferred) 조치를 재승인하고 개정하여 1,800만 달러를 조치 효과증진에 사용함.

10) <<http://www.ewg.org/farm/progdetail.php?fips=00000&progcode=total&page=conc>>

11) <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/interactives/farmaid/>>

12) 바이오 정유소 건설, 셀룰로이드 에탄올 프로젝트, 연구개발 등의 지원을 포함함.

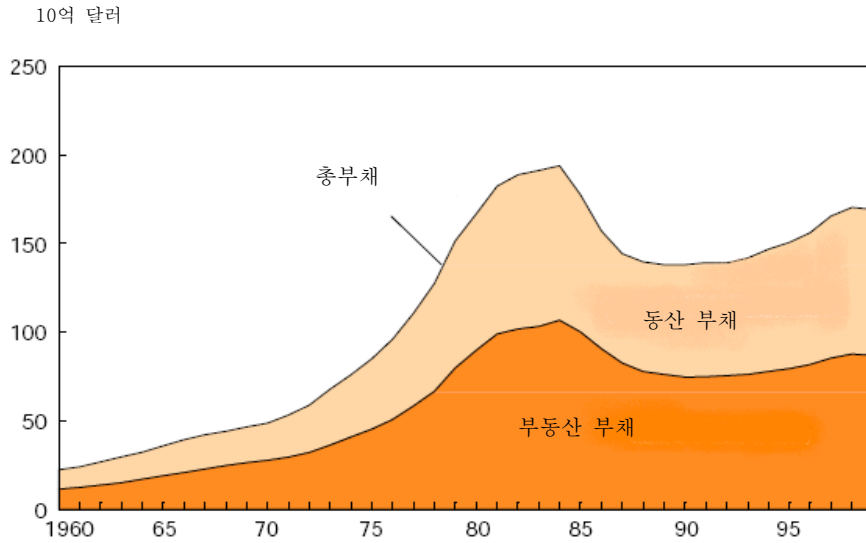
- 농업법의 다른 조항에서도 재생 가능한 에너지에 대한 지원책을 추가로 제안함.
 - 연구 조항에서 바이오 에너지 및 바이오 상품 연구 구상(Bioenergy and Bioproducts Research Initiative)를 신설하고 농업부(USDA)와 대학의 연구에 10년간 5억 달러를 승인함.
 - 임업 조항에서 나무 바이오 매스를 이용한 신기술 개발을 촉진하려고 10년간 1억 5,000만 달러를 승인함.
 - 보전 조항에서 농지보전제도(Conservation Reserve Program)에 바이오 매스 보전제도를 포함하여 에너지를 위한 바이오 매스 생산 농지를 등록시키도록 함.
- 바이오 에너지에 대한 지원 확충 제안은 앞으로 10년 동안 휘발유 소비를 20% 줄이겠다는 국가 목표를 달성하고, 옥수수 에탄올 수준을 넘어 셀룰로이드 에탄올의 신기술 및 상품 개발을 통해 농산물의 다양한 시장을 창출함으로써 농촌개발 기회를 향상시키려는 의도임.

6. 농가부채 해결 경험

- 1970~80년에 GNP 디플레이터는 104% 증가했으며 총 농가부채는 1983년까지 291% 상승함(Stam and Collender 1991)<그림 2-13>.
 - 1970년대의 높은 인플레이션은 농지의 실질 자본이익을 높임.
 - 1960년대 수준보다 2배가량 늘어난 1970년대에 농가소득은 농지 수요를 증폭시켰고, 기계화로 말미암은 농지 규모화 추이도 농지에 대한 투자 확대를 가져옴.¹³⁾
 - 농업은행은 농가의 수익보다는 가치가 급증한 농지를 담보로 신용을 거의 제한 없이 제공함.

13) 미국의 보조 감축(국제 경쟁력 증대)과 달러 약세, 국제 수입수요 증대 등으로 늘어난 수출도 농가소득 증대에 이바지함.

그림 2-13. 농가부채 추이



자료: USDA(1999)

- 미국 연방준비위원회(FRB)는 인플레이션을 잡으려고 이자율을 급등시켜 1980년에 평균 기준(prime) 이자율이 15%에 이르렀고, 이는 농가의 이자 부담을 늘려 경영수지를 악화시켰으며 농지가격의 급락으로 귀결됨.
 - 농산물 수출도 1981년에 440억달러에서 1986년에 260억달러로 감소함.
 - 1970~1982년에 355% 증가한 농지가격은 1982~87년에 34% 감소함.
- 1986년부터 1년간 Chapter 12에 따라 파산을 신청한 농가(경영체)는 4,812 호임(USDA 1996).¹⁴⁾¹⁵⁾
 - 1984~87년에 파산한 전체 은행 가운데 농업은행이 37%를 차지함.¹⁶⁾
- 파산 규약(bankruptcy code) Chapter 12에 따라 농가는 부채상환 계획을 파산 법정에 직접 제출하게 되면 부채경감, 상환기간 연장, 현재 수준 이하로 이자율 경감 등을 받게 됨.
 - 부채경감이나 청산은 해당 농지 혹은 다른 자산의 현재 시장가격 수준으로 제한되고, 농가는 나머지 부채에 대한 상환계획에 합의하게 됨.

14) 1980~86년에 파산한 농가에 대한 통계자료는 없음.

15) Chapter 12는 파산규약이 포함한 4가지 운용방식(chapter 7, 11, 12, 13) 중 하나로 가족농의 부채를 정규 소득에 맞게 조정하여 상환할 수 있도록 한 것임.

16) 1987~2000년에 파산한 전체 은행 중 농업은행의 비율은 10% 미만으로 하락함.

참 고 문 헌

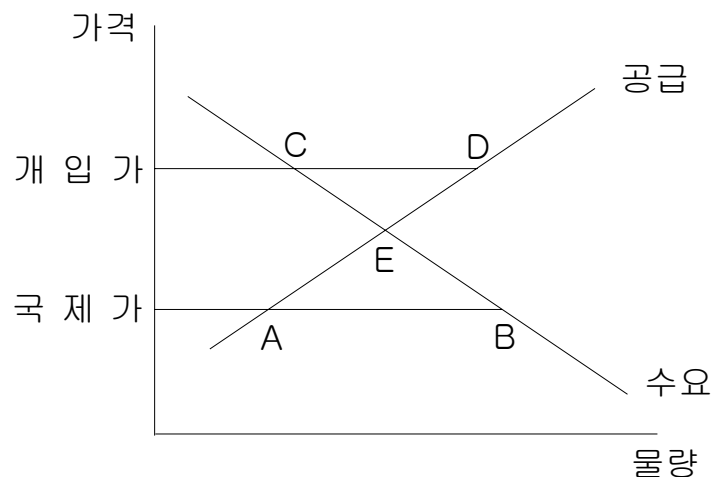
- 임송수. 2007. 미국 정부의 2007년 농업법 제안과 시사점. 한국농촌경제연구원, 농정연구속보 제38권.
- Nair, R. C. Chester, D. McDonald, T. Prodbury, D. Gunasekera and B. Fisher. 2005. Timing of the US Farm Bill and WTO Negotiations: A Unique Opportunity. ABARE eReport 05.11.
- Becker, Geoffrey. 2005. Farm Commodity Programs: A Short Primer. CRS Report for Congress, RS20848.
- _____. 2002. Farm Commodity Legislation: Chronology, 1933-2002. CRS Report for Congress, 96-900 ENR.
- Goodwin, B. and A. Mishra. 2006. "Are Decoupled Farm Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation." *American Journal of Agricultural Economics* 87(3):1211-1219.
- Informa Economics. 2007. Looking Forward: A More Market-Oriented 2007 Farm Act. <<http://www.informaecon.com>>
- Key, N., R. Lubowski and M. Roberts. 2005. "Farm-Level Production Effects from Participation in Government Commodity Programs: Did the 1996 Federal Agricultural Improvement and Reform Act Make a Difference?" *American Journal of Agricultural Economics* 87(3):1211-1219.
- Monke, Jim. 2006. Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans. CRS Report for Congress, RL33271.
- Stam, J. and R. Collender. 1999. "Review: The Farm Debt Crisis of the 1980s by Neil E. Harl." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73, No. 2(May, 1991):544-545.
- United States Department of Agriculture[USDA]. 2007a. "USDA 2007 Farm Bill Proposals by Title." <http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_1OB?contentidonly=true&contentid=view_proposals.xml>
- _____. 2007b. 2007 Farm Bill Theme Paper: Risk Management. <<http://www.usda.govv/documents/Farmbill07riskmgmtrev.pdf>>
- _____. 1999. "Farmers to Cut Borrowing Amid Income Uncertainty." *Agricultural Outlook*, May 1999. <<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/may1999/ao261c.pdf>>
- _____. 1996. "Are Farmer Bankruptcies A Good Indicator of Rural Financial Stress?" *Agricultural Information Bulletin* No. 724-06. <<http://www.ers.usda.gov/publications/aib724/AIB72406.PDF>>
- World Trade Organization. 2005. Dispute Settlement: Dispute DS267 United States-Subsidies on Upland Cotton. <http://www.wto.org/English/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>
- Young, C., D. Skully, P. Westcott and L. Hoffman. 2005. Economic Analysis of Base Acre and Payment Yield Designations Under the 2002 U.S. Farm Act. USDA/ERS Economic Research Report No. 12. <<http://www.ers.usda.gov/Publications/ERR12/>>

Ⅲ. EU의 농업문제와 CAP 개혁

1. 생산과잉 문제

- CAP 태동기인 1950~60년대에 EU는 농업생산성 향상과 식량공급의 보장을 농업의 중요한 목적으로 설정하고 가격보조와 생산보조를 시행함.
- 최저가격을 보장하는 개입가격(intervention price)을 국제가격보다 높게 설정함으로써 생산을 장려하였고 이에 따라 과잉 공급이 초래됨<그림 3-1>.
- 보조가 없다면 EU는 국제가격으로 AB만큼의 곡물을 수입해야 하지만, 국제가격이나 국내 균형가격(E)보다 높게 설정된 개입가격으로 인해 최소한 CD만큼의 초과 생산이 발생함.¹⁾

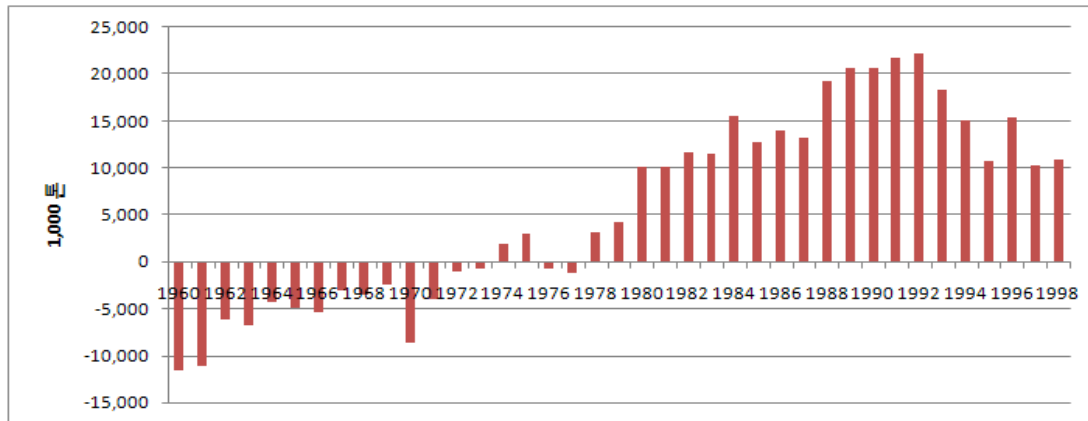
그림 3-1. 가격보조에 의한 EU 곡물의 과잉 공급



1) 개입가격은 최저가격을 보장하는 것이므로 실제 시장가격은 개입가격보다 높게 형성됨.

- 가격보조 덕분에 EU에서 가장 중요한 곡물인 밀은 1960년에 1,157만 톤의 순수입에서 1974년에 190만 톤의 순수출 품목으로 전환되었고, CAP 개혁 시점인 1992년에 2,225만 톤의 순수출량 기록을 세움<그림 3-2>.
- 설탕, 쇠고기 유제품 측면에서도 EU는 수입국에서 수출국으로 전환됨.²⁾

그림 3-2. 밀의 순무역량(수출량-수입량) 추이



주: EU-15 기준임.

자료: USDA PS&D <www.fas.usda.gov/psdonline>

- 구매기관은 초과 공급물량을 흡수하여 ① 산업용으로 전환하거나 폐기, ② 사료 용으로 공급, ③ 보조에 의한 수출, ④ 국내시장에 유통 등의 방식으로 처리함.
 - 수출은 개입가격과 국제가격의 격차를 수출보조로 보전하는 방식으로 이루어지며, 이에 따라 국제 NGO와 다른 나라들은 EU의 농산물 수출이 덤핑(dumping)이라고 비난해 왔음(Oxfam 2004).
 - 구매한 곡물을 국내시장에 방출할 때에는 개입가격 이상으로만 가능함.
- 과잉 문제를 없애는 데 이바지한 CAP 개혁 조치로는 ① 개입가격 인하와 직접지불 도입, ② 휴경제도 시행, ③ WTO 규정의 준수 등을 들 수 있음.
 - 1992년 이후 지속적인 개입가격의 인하(곡물 45%, 쌀 50%, 쇠고기 35% 등)를 통해 국제가격과 개입가격의 격차를 줄임으로써 농가의 생산 유인을 억제함.
 - 직접지불은 가격보조보다 생산 효과가 낮아 직접지불의 확대 적용은 과잉생산을 완화함.
 - 경지면적의 10%를 휴경하도록 하였는데 실제로 휴경률에 상응하는 생산감소 효과가 나타남(CRER 2001).³⁾

2) <<http://www.ers.usda.gov/briefing/EuropeanUnion/PolicyCommon.htm>>

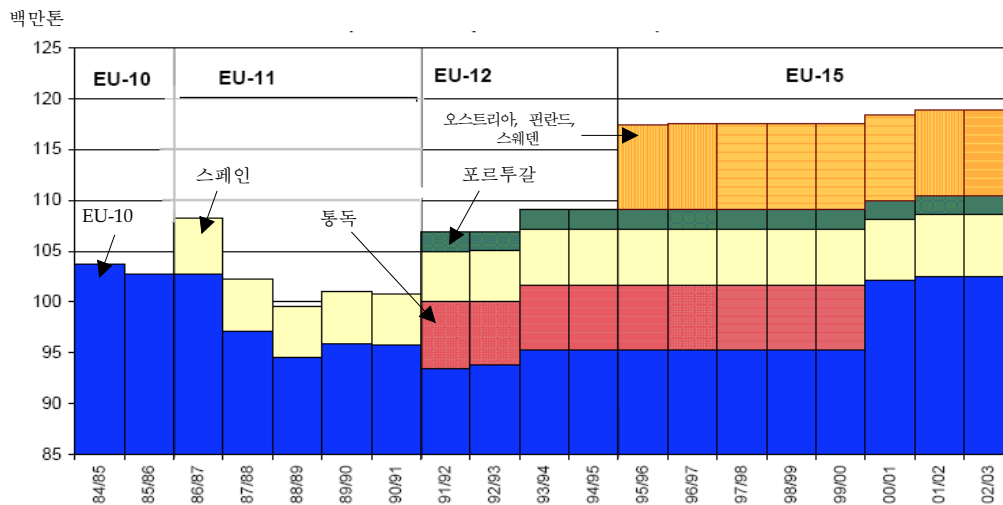
3) EU-15에서 휴경률 10%는 400만 ha가량이며, 2003년에 자발적인 휴경면적이 230만 ha에 달함. 휴경률은 시장 수급에 따라 변동하는데, 2004년에는 휴경률이 한시적으로 5%

- WTO 농업협정에 따른 관세율과 수출보조 감축은 농가가 시장신호에 따라 생산을 결정하도록 자극함.
- 공급제한체계로서 휴경 외에도 생산 쿼터가 포괄적으로 적용됨.
 - 품목 생산쿼터로써 우유와 설탕 쿼터가 회원국별로 고정되어 있으며, 이는 다시 농가별로 분배되어 있어, 쿼터를 초과하여 생산하면 벌금이 부과됨.⁴⁾
 - 직접지불과 연계한 회원국별 생산쿼터로 최대보장 물량(Maximum Guaranteed Quantity), 최대보장 면적(Maximum Guaranteed Area), 가축 프리미엄 등에 설정되고, 쿼터를 초과하면 그에 비례하여 직접지불이 감소함.
 - EU 전체 수준에서 설정되는 쿼터로 바나나 등에 적용됨.
 - 초과 물량에 대한 회원국별 쿼터로 지중해성 작물(포도주, 공인된 증류물량 사용)에 적용됨.
- 1984년부터 우유쿼터가 설정되었으나 유제품 소비증가의 영향으로 우유 생산량은 1985년에 1억 1,000만 톤에서 2000년에 1억 2,000만 톤으로 증가하였으며, 재고량은 1983년에 역사상 최대수준인 2,230만 톤에서 2000년에 500만 톤가량으로 하락함<그림 3-3>.
 - CAP 예산에서 낙농 부문이 차지하는 비중은 1980~2000년에 40%에서 7%로 하락함.
 - EU-9의 낙농가 수는 1975년에 220만 호에서 1997년에 60만 호로 줄었고, 젖소 사육두수도 같은 기간에 2,500만 두에서 1,900만 두로 감소함.

로 인하됨. 휴경지에는 에너지 작물처럼 비식용 작물을 재배할 수 있으며 휴경지는 윤작 대상일 수 있음. 유기농가는 휴경의무에서 제외됨.

- 4) 이미 초과 공급이 발생하던 1970년대 말에 생산쿼터가 회원국별로 설정되어 생산을 억제하고 예산을 감축하기 위한 노력이 전개됨.

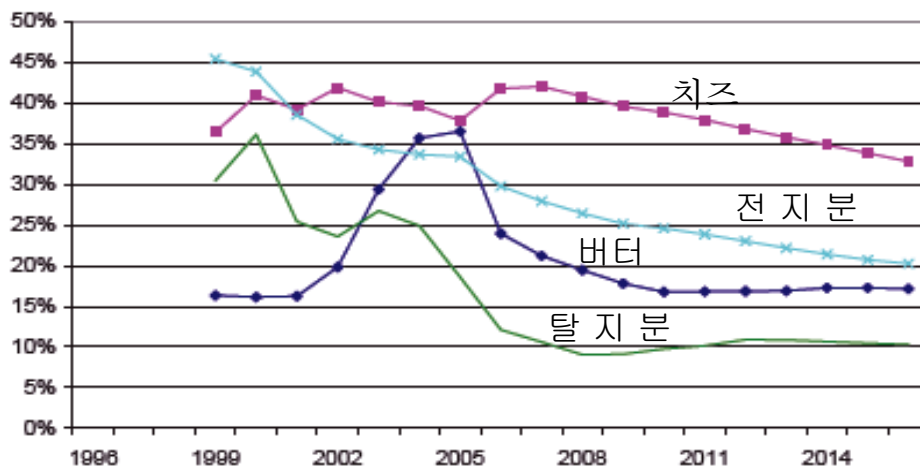
그림 3-3. 1984~2002년에 EU의 우유 쿼터 동향



자료: EU 집행위원회

- 개입가격, 수출보조 등 시장 관련 보조가 감소하고 단일직불 등 생산과 연계되지 않은 직접지불이 확대됨에 따라 곡물과 유제품의 과잉생산 문제는 완화될 것으로 전망됨.
- 특히 EU에 중요한 유제품과 관련하여 세계 소비는 증가하여도 EU의 세계무역 점유율이 계속 하락할 것으로 전망됨<그림 3-4>.

그림 3-4. EU 유제품의 세계무역 점유율 전망



자료: European Commission(2007)

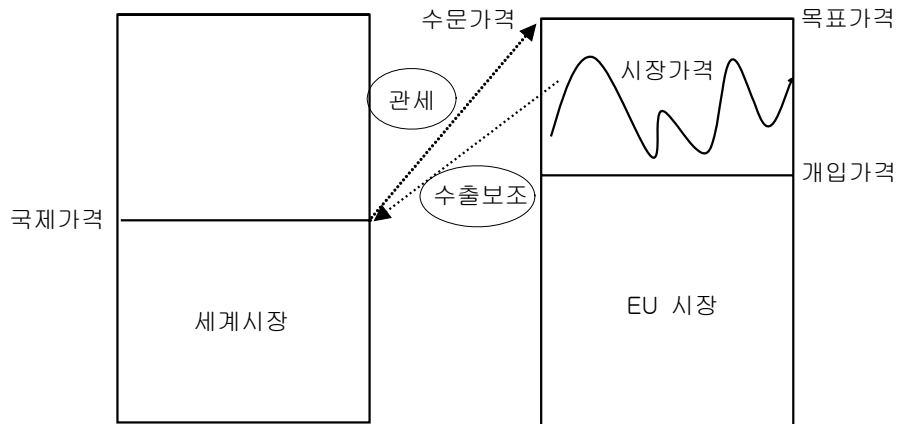
2. 농가소득 문제

- 1992년 농정개혁 이전에 농가소득은 주로 농산물에 대한 공동가격 제도를 통해 지원됐음.
 - 이는 유럽 경제공동체(EEC) 조약 제39조가 명시한 공동농업정책(CAP)의 목적 가운데 하나인 '농가의 수입 증대를 통한 농업 공동체의 공정한 생활수준 보장'을 이룩하기 위한 수단임.
- 공동가격 제도 아래 개입가격(intervention price), 지역 간 운송비용, 시장요소 등으로 구성된 목표가격(target price)이 설정되었고, 이는 수입한 농산물을 판매할 수 있는 최저가격인 수문가격(threshold price)이기도 함(Usher 1988).
 - 개입가격 제도는 시장가격이 개입가격 미만으로 하락하면 회원국이 개입가격으로 농산물을 구매함으로써 최저가격을 보장하는 방식임.⁵⁾
 - 운송비용은 곡물 초과 공급이 가장 심한 지역(Ormes)과 곡물 부족이 가장 심한 지역(Duisburg) 간의 곡물 운송에 필요한 금액임.
 - 시장요소는 초과 공급이 가장 심한 지역에서 평년작 아래 시장가격과 개입가격 간의 격차임.
 - 목표가격은 개입가격보다 보통 20~30% 높은 수준에서 결정됨.
 - 목표가격과 수문가격은 농가가 실제로 받는 가격이 아니며 산출을 위해 인위적으로 설정된 가격임(USDA 1999).⁶⁾
- 공동가격 제도 아래 시장가격은 목표가격과 개입가격의 사이에서 수급상황에 따라 변동하게 됨<그림 3-5>.

5) 오늘날까지 개입가격이 적용되는 품목은 곡물류, 쇠고기, 돼지고기, 유제품, 과일류, 채소류, 포도주 등으로 다양함.

6) 그러나 회원국은 국제시장에서 수입한 농산물을 목표가격보다 낮은 가격에 판매할 수 없는데, 이는 농가가 목표가격을 얻는데 제약하는 것이기 때문임.

그림 3-5. EU의 목표가격과 개입가격의 작동 방식



- 가격보조 중심이던 CAP은 1992년(MacSharry Reform), 1999년(Agenda 2000), 2003년(Mid-Term Review: MTR) 농정개혁을 통해 직접지불 중심으로 전환됨 <표 3-1>.

표 3-1. CAP 개혁의 주요 내용

		1992년 개혁	1999년 개혁	2003년 개혁
적용시기		1992~99년	2000~06년(당초) 2002년에 MTR 제시	2004~13년 단일직불(SPS) 은 2005~07년부터 시행
개입가격 감축		곡물 -30% 쇠고기 -15%	곡물 -15% 쇠고기 -20%	곡물 0% (호밀 폐지, 쌀 -50%)
직접지불		가격 감축분의 100%	가격 감축분의 50%	SPS 도입
비연계성	투입	부분적: 면적당·가축두수당 지급	부분적: 면적당·가축두수당 지급	농가 단위로 산출하여 면 적 기준으로 전환
	산출	약함: 곡물/유지작물, 천 수답/관개지, 가축별 구분	1992년에 비해 조금 변화	강함: 생산 형태와 독립된 지급
대농에 대한 지급 제한(Modulation)		-	회원국 주도	EU 수준 (2007년부터 5% 감액)
상호준수 (Cross-compliance)		-	회원국 주도	EU 수준
휴경(Set-aside)		10%	10%	10%
농업환경조치 (AEM)		예산의 4%	예산의 10%	예산의 20%

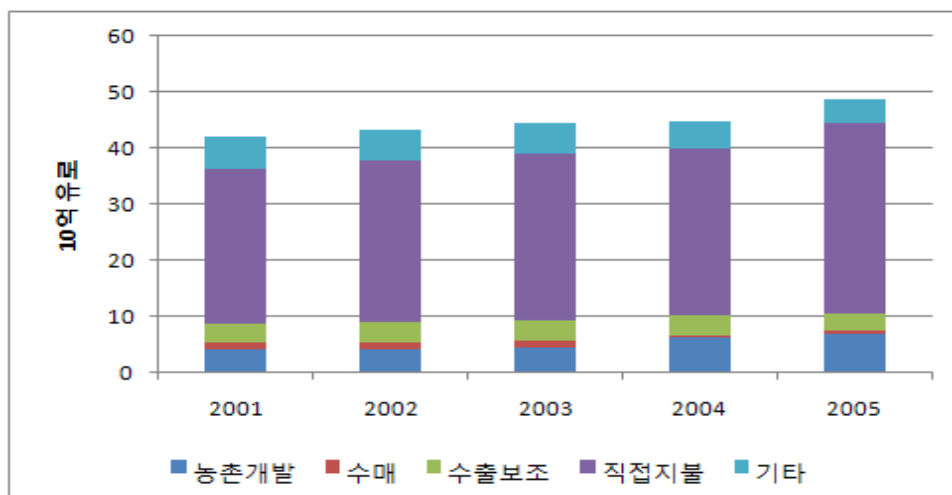
자료: Jacquet(2003); 임송수(2003)

- 연이은 CAP 개혁의 배경은 ① 농업 경쟁력 제고, ② 효율적인 소득보전 조치 정착, ③ WTO 협상의 대응, ④ 농업 예산의 절감, ⑤ EU 회원국 확대에 대비, ⑥ 환경, 식품안전 등 비농업계 관심 사항의 반영 등임.

- 개입가격의 인하는 국내외 가격 격차를 줄임으로써 농산물의 국제 경쟁력을 높임.
- 농가소득을 지원하는데 효율이 낮은 가격보조 조치를 무역왜곡 정도가 낮고 소득보전 효과가 높은 직접지불로 전환함으로써 정책의 효율(efficiency)과 정확도(targeting)를 높임.⁷⁾
- WTO 체제 아래 관세감축과 감축대상 보조(AMS) 및 수출보조에 대한 규율 강화에 대비하여 가격보조를 줄이고 직접지불을 확충함.⁸⁾
- 개입가격의 감축과 이에 대한 직접지불 보상률의 인하(100%→50%), 휴경제도를 통한 생산량 감축, 수출보조 절감, 단일직불 도입 등은 예산 절감 효과를 지님.⁹⁾

- CAP 개혁의 결과로 농업 예산 가운데 가격보조(수매)와 수출보조는 감소하는 반면에 직접지불과 농촌개발은 꾸준히 증가하고 있음<그림 3-6>.
- 2005년에 직접지불이 농업 예산(EAGGF)에서 차지하는 비중은 69%임.

그림 3-6. 농업 예산의 구성 변화



자료: EU 집행위원회(Commission)

- 7) Dewbre and Short(2002)에 따르면, 시장가격 보조의 무역왜곡 수준은 0.81이고 소득이전 효율은 0.31인 반면에 면적기준 직접지불은 각각 0.16과 0.47로 무역왜곡 수준이 낮고 정책효율이 높음.
- 8) 같은 관세율 아래 개입가격의 인하는 관세감축 여지를 확대하고 수출보조를 줄이는 효과를 나타내며, 가격보조를 직접지불로 전환한 것은 AMS를 줄이고 블루박스(Blue Box)와 그린박스(Green Box) 조치를 더욱 활용하는 효과를 지님. 이에 따라 WTO 농업협상에서 EU는 블루박스와 그린박스 조치의 유지를 주장함.
- 9) 직접지불 대상면적을 과거 기준으로 고정한 것은 농업 예산의 안정화(budgetary stabilizer)를 꾀한 조치로 볼 수 있음(OECD 2005).

- EU 집행위원회 자료에 따르면, 2005년에 EU-15 농가당 평균 직접지불 수준은 6,327€이고, 직접지불 수혜 농가의 74%가 5,000€ 이하로 지급받음.¹⁰⁾
 - 2004년 기준으로 농가당 순 농업보조(농업보조+부가세-농업 조세)가 농업 총 소득에서 차지하는 비율은 평균 21%이고, 회원국별로 최저 4%(네덜란드)에서 최대 78%(핀란드)임.
- 2005년에 EU-25의 직접지불 규모는 총 325억€이고 이 가운데 작물이 59%, 축산이 36%, 나머지는 기타 직접지불임.¹¹⁾
 - 직접지불의 수혜 농가수는 695만 호로 전체 농가의 72% 가량임.
- 2005부터 도입된 단일직불(SPS)은 보조대상 농가가 2000~02년에 받았던 직접지불 총액 곧 기준액(reference amount)을 대상면적으로 나누어 산출한 수급권(payment entitlement)에 따라 지급하는 소득보조 조치임.
 - 수급권은 양도할 수 있음.
 - 생산 작물형태와 연계되지 않음으로 WTO 규율상 그린박스에 해당하는 비연계(decoupled) 조치임.¹²⁾
 - 상호준수 조건은 바람직한 농업과 환경조건 아래 농지를 유지하고 동식물 위생과 복지 등과 관련한 19개 EU 규정(Directives and Regulations)을 지켜야 함.
 - 농정개혁이 지속되면서 가격보조나 다른 직접지불이 SPS로 지속적으로 전환될 것으로 예상함.
- 가격보조 감축을 통해 농가가 시장신호에 따라 의사를 결정하도록 유도하여 농업 경쟁력을 높이되 농가의 소득 문제는 생산과 연계되지 않은 직접지불로 접근한다는 게 EU 농정개혁의 기본 방향임.
 - 회원국 확대(EU-27)에도 불구하고 농업 예산을 고정하는 한편 소비자와 납세자의 관심 사항을 반영하여 농촌개발과 환경 및 식품안전 등에 예산을 확대하고 있음.
 - 그린박스 조치로 전환함으로써 WTO 규율에 제약되지 않고 농업의 다양한 역할을 인정하는 '유럽형 농업(European Model of Agriculture)'을 추구함.

10) <http://ec.europa.eu/agriculture/rca/index_en.cfm>

11) op. cit.

12) AMS와 블루박스 조치를 그린박스 형태로 전환하는 EU는 WTO 국내보조 감축 협상에서 신축적인 태도를 보이고 있음.

3. 구조조정 및 경쟁력 문제

- CAP은 농가소득이 도시가구 소득과 비슷하도록 지원하고, 장기적으로 하락세인 상대적 농업소득을 상쇄하려고 기술 개발과 효율적인 투입재 사용 촉진을 통한 생산성 증대를 추구해옴(Wickman 2003).
 - 소득이 증가할수록 총소득에서 식품수요가 차지하는 비율은 감소하는데, 이는 농가소득을 압박하는 요인으로 작용함.
 - 장기적으로 농산물 실질가격은 하락세이므로 농가소득을 유지하려면 생산성 증대나 규모 확대가 필요함.¹³⁾
- CAP은 농가간 소득균형을 추구하는 정치철학도 포함하고 있는데, 예를 들면, 조건불리직접지불 등 특별한 보조로써 열악한 자연환경에 직면한 농가의 소득을 보상하는 것임.
 - 1인당 GDP가 EU 평균의 75% 이하인 목표(Objective) I 지역에는 농촌개발 지원이 확대됨.
 - 단일직불(SPS)로 5,000€ 이하를 받는 소규모 농가는 농촌개발을 위한 금액(단일직불의 5%)에서 제외됨.
- CAP은 수익성이 낮은 농가를 지원함으로써 시장신호에 의한 구조조정을 지연시켜왔으나, 환경보전과 농촌활력 유지 등 농업의 다원적 기능을 제공하는 영세농에 대한 지원이란 측면도 지님.
 - 시장신호에 따른 구조조정은 수익성이 낮은 농가가 퇴진함으로써 과잉생산이 완화되거나 효율성이 높은 생산구조로 전환하는 것임.
- CAP 개혁과 무역자유화의 기조는 농업의 구조조정을 촉진한다고 볼 수 있으나, 농지면적의 축소, 농가 수와 농업인구의 감소, 경영규모의 확대 등의 농업구조 변화는 지속적으로 나타남.
 - 1995~2005년에 EU-27의 농지면적은 연평균 0.5% 감소하였고 2000년 이후 감소율은 더욱 커지고 있음.¹⁴⁾
 - 1995~2005년에 EU-15(프랑스 제외)의 농가 수는 연평균 2.4% 감소하였고, 2005년에 EU-25와 EU-15의 농가 수는 각각 654만 호와 156만 호를 기록

13) 1998~2005년에 작물 가격지수(2000년=100)는 108에서 91로 감소하였고, 축산물 가격지수도 102에서 84로 떨어짐(Eurostat 2007).

14) <www.fao.org> 자료에 근거하여 산출함.

합.15)

- 1995~2005년에 EU-27(그리스 제외)의 농업인구는 연평균 3.7% 감소함.16)

○ 1990년과 2005년 사이에 10ha 이하의 소농과 100ha 이상의 대농의 비율이 늘어났지만 그 중간 규모의 농가 수 비율은 감소하여 농가규모의 양극화 현상이 나타남<표 3-2>.

- EU-27 자료는 2004년(10개국)과 2007년(2개국)의 신규 회원국들이 포함되었으므로 직접 비교가 어려움.

표 3-2. 농지 규모별 농가 수 분포 비율

	회원국	0ha	0~2ha	2~5ha	5~10ha	10~20ha	20~30ha	30~50ha	50~100ha	100ha 이상
1990년	EU-15	0.6%	32.9%	18.9%	11.8%	11.3%	7.0%	8.0%	6.5%	3.0%
2005년	EU-15	1.4%	34.1%	21.3%	12.8%	10.1%	5.0%	5.6%	5.7%	4.0%
2005년	EU-27	2.0%	48.2%	21.1%	10.9%	7.1%	2.9%	2.9%	2.8%	2.0%

주: 1990년 EU-15에서 오스트리아, 핀란드, 스웨덴(1995년에 EU 가입) 자료는 1995년 기준이고, 독일 자료는 제외됨.

자료: Eurostat

○ 낙농분야에서도 규모화가 진행되면서 20두 이상의 낙농가 수의 비율이 증가하나, 소규모 농가 수의 비율은 감소하고 있음<그림 3-7>.

- 규모화는 1984년 우유쿼터의 도입 전후에 공통으로 나타나는 현상임.17)

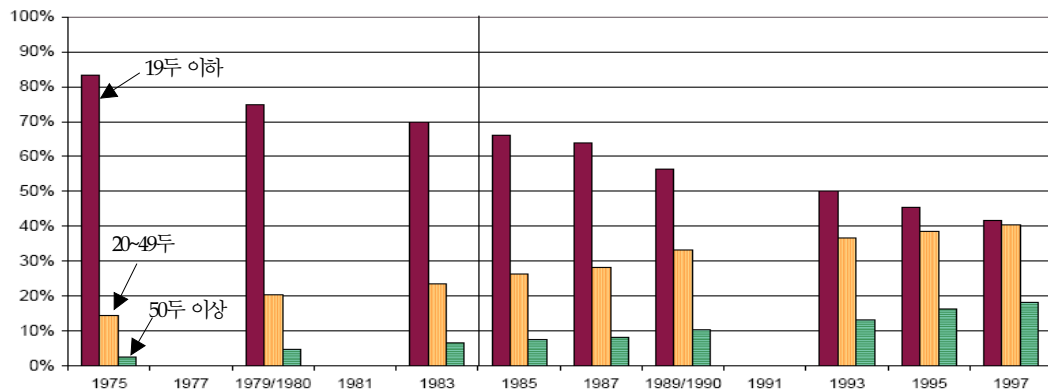
- 1997년에 평균 젖소 사육두수는 농가당 32두 가량임.

15) 농가 수 감소율은 <www.eurostat 자료에 근거하여 산출함.

16) FAO 자료에 근거하여 산출함.

17) 쿼터제는 기존의 생산구조를 고착화하여 구조조정에 역행하는 측면에 있으나, 쿼터를 자유롭게 거래한다면 어느 정도 구조조정 효과를 나타낼 수 있음. 그러나 보조가 쿼터에 자본화(capitalization)되면 쿼터 거래가격이 올라 구조조정이 쉽지 않게 됨. 이는 보조가 많을수록 농지 임차료나 판매가격이 오르는 이치와 마찬가지로 이런 상황에서 규모화하려면 이전보다 많은 투자비용이 필요해짐.

그림 3-7. EU-9에서 젓소 사육규모별 낙농가 수의 분포 비율

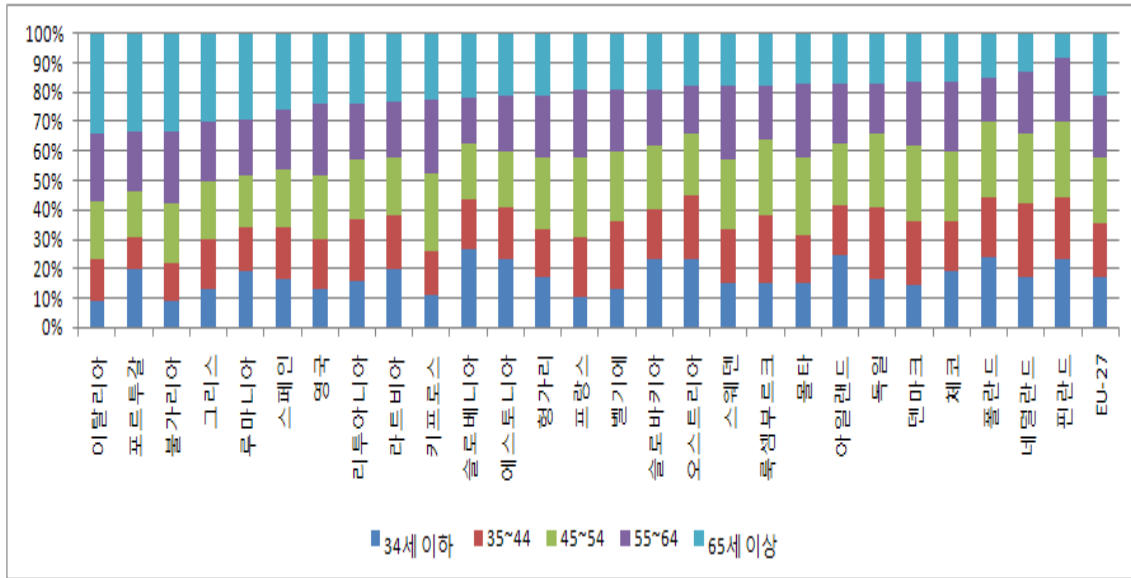


자료: Eurostat

- 2005년 기준으로 EU-27의 연령별 농가인구는 평균적으로 고령 분포를 나타냄.
 - 그러나 이탈리아, 포르투갈, 불가리아, 그리스, 루마니아 등은 65세 이상의 농가 비율이 우리나라와 마찬가지로 29% 이상을 나타내는 전형적인 고령화 구조를 지님.
- CAP 개혁으로 시장중심 체계가 확산되면서 구조조정은 더욱 활기를 띠 것으로 전망됨.
 - 휴경이나 쿼터는 시장원칙 아래에서라면 수익성과 경쟁력이 낮은 농가가 전부 부담해야 할 비용을 모든 농가가 나눠 부담하도록 함으로써 구조조정과 경쟁력 제고에 역효과를 나타내는 조치임.
 - 설탕에 설정된 쿼터를 사들이고 2015년엔 우유 쿼터를 연장하지 않기로 하는 등의 개혁은 구조조정 확산과 경쟁력 제고효과를 나타낼 것임.
 - 생산과 연계되지 않은 단일직불(SPS)의 전면적인 시행은 농가가 시장신호에 따라 자유롭게 생산결정을 하도록 하므로 휴경의 존재 이유는 사라짐.¹⁸⁾

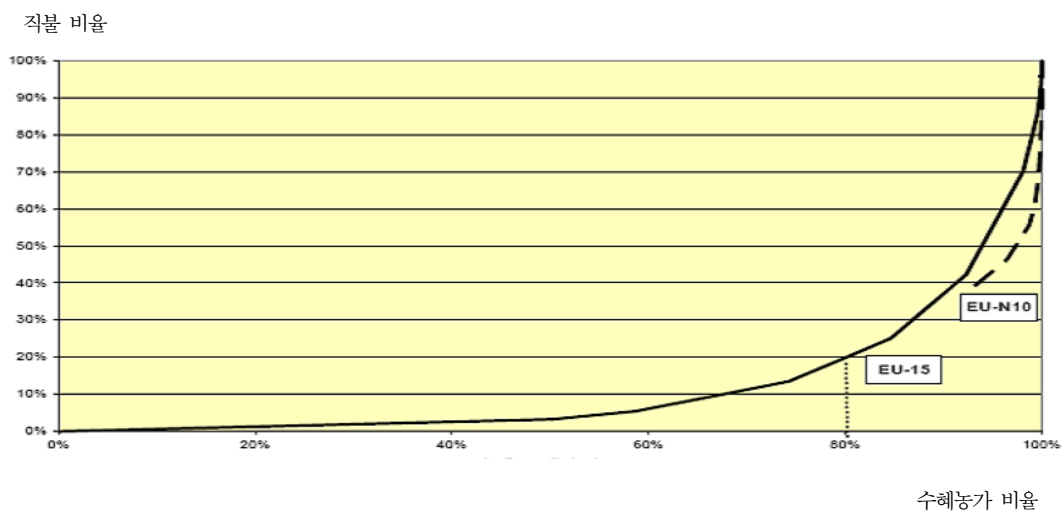
18) 이에 따라 2008년에 시행될 CAP 중간점검(Health Check) 때에는 휴경 폐지가 검토될 것으로 예상됨.

그림 3-8. 연령별 농가인구의 분포 비율



- 직접지불이 대규모 농가에 집중되는 것도 농가규모의 양극화 현상을 촉진하는 원인임.
- 2005년에 EU-15 평균으로 직접지불 수혜 농가의 80%가 총 직접지불의 20%만을 받음<그림 3-9>.
- 직접지불과 농업소득만으로 유지할 수 없는 중간 규모의 농가는 농외소득원에 더 많이 의존하는 소규모 농가로 전환하거나 경쟁력 제고를 위한 규모화를 추구함으로써 농가규모의 양극화가 나타남.

그림 3-9. 직접지불의 수혜 농가 분포



주: EU-N10은 2004년에 EU에 가입한 10개 신규회원국임.

자료: Eurostat

4. 비농업계와의 마찰

- CAP의 지속적인 개혁 측면에서 EU는 CAP 예산을 2013년까지 동결함.
 - 2004년 이후 EU 회원국 수가 27개국으로 늘어났으나 예산 동결이 이루어짐.
- CAP에 대한 비판은 납세자나 소비자의 높은 비용 부담, 보조 분배의 형평성 부족, 사회 관심 사항에 대한 지출 결여, 외국의 비판 등으로 요약됨(Defra 2005).
 - CAP 비용으로 4인 가족의 평균 가정은 연간 950€를 부담하고 있으며, 이중 환경 목적으로 쓰이는 몫은 20€에 불과함.
 - CAP 비용의 절반 정도가 가격보조 형태를 지니며, 이 가운데 10%가량만 농가에 돌아가고 나머지는 농지가격, 농자재 등에 자본화되거나 효율 상실로 사라짐.
 - CAP 개혁은 농업 의존도가 높은 개도국에 커다란 혜택을 줄 것임.
- 이러한 비판 속에서 CAP의 시장보조 프로그램을 모두 폐지하고 농촌개발 보조 중심으로 재편해야 한다는 제안이 일부에서 제기함.

참 고 문 헌

- 임송수. 2003. 유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계. KREI 농정연구속보, 2003-2(제2권), 한국농촌경제연구원.
- Center for Rural Economics Research [CRER] 2001. "" Department of Land Economy, Univ. of Cambridge.
<<http://statistics.defra.gov.uk/esg/evaluation/setaside/fullrep.pdf>>
- Department for Environment, Food and Rural Affairs [Defra]. 2005. A Vision for the Common Agricultural Policy.
- Dewbre, J. and C. Short. 2002. "Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness." *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50(2002):443-464.
- European Commission. 2007. "The 2007 Outlook for World Agricultural Commodity Markets." Monitoring Agri-Trade Policy No. 01-07.
<http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_07.pdf>
- Eurostat. 2007. *Agricultural Statistics: Data 1995-2005*. European Communities.
- Hodge, I., M. Reader and C. Revoredo. 2006. "Project to Assess Future Options for Set-aside." Department of Land Economy, Univ. of Cambridge.
<<http://statistics.defra.gov.uk/esg/evaluation/futuresetaside/Fullreport.pdf>>
- House of Commons. 2007. "The UK Government's Vision for the Common Agricultural Policy." Environment, Food and Rural Affairs Committee, Forth Report of Session 2006-07.
- Jacquet, Florence. 2003. "Future Agricultural Policy in the European Union." *Choices*, 1st Quarter 2003:23-26.
- OECD. 2005. "Decoupling: Policy Implications." AGR/CA/APM(2005)22/Final.
- Oxfam. 2004. "Dumping on the World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries." Oxfam Briefing Paper 61.
<http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp61_sugar_dumping.pdf>
- United States Department of Agriculture [USDA]. 1999. The EU's CAP: Pressures for Change. Economic Research Service, WRS-99-2.
<<http://www.ers.usda.gov/publications/Wrs992/Overview.pdf>>
- Usher, J.A. 1988. *Legal Aspects of Agriculture in the European Community*. Oxford Univ. Press, Oxford.

IV. 뉴질랜드의 농정개혁

1. 생산과잉 문제

- 1935년부터 추구해 온 '요람에서 무덤까지'의 복지국가 정책과 맞물려 농업보조는 생산과 수출을 뒷받침하는 중요한 정책 수단이었음.
- 양모와 축산물 및 유제품을 영국과 영연방 제국에 수출하여 세계에서 가장 부유한 국가 중의 하나였던 뉴질랜드는 1960년대 후반부터 시작된 외부 충격에 의해 위기를 맞음.
 - 1960년대 후반에 주요 수출품목인 양모의 세계가격이 40% 폭락함.
 - 1972년에 영국이 유럽 경제공동체(EEC)에 가입함으로써 영국에 대한 시장접근 특혜를 상실함.
 - 1970년대 석유파동으로 인플레이션이 촉발되고 정부 개입과 비효율 탓에 농자재 가격이 큰 폭으로 상승함.
- 경제위기 속에 단행된 농정개혁으로 1984년부터 농업보조가 철폐되자 1984~95년에 전체 가축 사육두수는 12% 감소하고 양 사육두수는 30%나 감소함.
 - 이는 보조철폐로 농가가 부담해야 할 생산비용이 상승하고 시장가격이 하락한 결과임.
- 농정개혁으로 농업생산이 더욱 다각화하고 가축 사육두수가 큰 폭으로 감소한 결과는 그동안 보조가 생산구조를 왜곡시켰고 초과 공급을 가져왔었다는 점을 시사함(Evans et. al 1996).
 - 축산촉진제도(Livestock Incentive Scheme)는 직접지불로 가축 사육두수 확대를 지원하는 조치인데, 보조 극대화를 위해 농가가 체중 미달의 양을 양산하는 편법을 사용하자 '갈비씨 양 지원책(Skinny Sheep Scheme)'이란 별명을 얻음.
 - 이자율 보조 등으로 자본재의 사용자 비용이 거의 없거나 음(-)이 되어 농업의 투자 수익성은 높아지고 이에 따라 생산이 확대됨.
 - 특히 비료 보조와 가축 사육두수 확대에 대한 조세감면 조치는 과잉 생산을 유발시킴으로써 농산물 가격을 더욱 하락시킴.

- 시장 중심의 농정개혁으로 각종 농업보조가 철폐되고 수출시장 수급변화에 따른 공급체계가 확립되면서 지속적인 농산물 과잉 공급 문제는 나타나지 않고 있음.
- 농정개혁의 영향으로 양 사육두수는 최고 7,000만두에서 4,000만두로 급감하였으나 생산성 증대와 품질 향상으로 수출액은 오히려 증가함.
- 농정개혁 이후 양모를 제외한 육류, 유제품, 임산물 등의 수출액이 모두 큰 폭으로 늘어남.
- 시장 수요에 따라 경지면적 사용이 사슴 사육, 원예 및 포도주 재배 등으로 다각화됨.

2. 농가소득 문제

- 농정개혁 이전에 농가소득은 투입재와 가격보조를 통해 축산물 생산과 수출 증대를 통하여 확충하도록 추진되었음.
- 1980~84년에 연평균 농업보조는 7억 7,200만 뉴질랜드(NZ) 달러로 농업 GDP의 33%나 차지함.
- 농업보조에서 가격보조가 평균 27%로 가장 높은 비중을 차지하였고 이자율 보전 18%, 유통위원회 부채 관련 서비스 17% 등임(Johnson 2001).¹⁹⁾
- 가격보조는 쇠고기, 양고기, 양모, 유제품 등 주요 농산물의 최저가격을 설정하고 국제가격이 이에 미치지 못하면 그 차액을 보상하는 방식(Supplementary Minimum Price Scheme)으로 이루어졌음.
- 이는 생산자 위원회가 농산물 생산주기에 따라 농가가 지는 가격위험을 단기적으로 없애려는 조치였으나, 나중에는 농가소득 안정화 운용에 대한 위험을 정부가 떠맡는 결과를 가져옴.
- 1984년부터 단행된 농업보조 철폐는 보조 극대화를 위한 생산에서 시장수익 극대화를 얻기 위한 생산으로 농업체계를 전환함(Evans et al. 1996; MAF 2006).
- 농업생산성이 향상되고 수출이 늘어남.
- 축산물은 도체에서 가공육 중심의 부가가치가 높은 제품 수출로 전환됨.

19) 1970년대부터 세워진 품목별 유통위원회(Marketing Board)는 안정화 조치로써 용자를 확대하고 주요 농산물의 최저가격을 보장하는 조치 등을 시행함.

- 축산업에 대한 집중 현상이 완화되고 원예, 포도주, 농촌관광 등 농업 다각화가 촉진되었고 농외 소득원 개발이 확대됨.
- 농정개혁 후 3년 동안 농가소득이 감소한 것은 농업보조는 감축되었지만, 다른 산업보호 수준이 여전히 높아 농업에 음(-)의 영향을 미쳤기 때문임.
 - 양모와 유제품의 국제가격 하락, 환율 상승, 농지소유권 조정의 지연, 좋지 않은 날씨 등의 영향으로 농업경쟁력이 약화되었음.
 - 농업투입재와 가격보조를 철폐하면서도 구조조정을 위한 일부 지원만이 있었을 뿐 소득보전직접지불과 같은 포괄적인 제도는 도입되지 않았음.
- 오늘날 농가소득은 시장수익을 통해 대부분 창출되며, 농업보조는 연구나 검역 등 공공 서비스에 한정하여 지원됨.
 - 사용자부담원칙이 적용되면서 육류에 대한 검사나 전염병 예방 등 품질보증(quality assurance) 서비스와 농가 상담 서비스에도 농가에 비용이 청구됨.

3. 구조조정 및 경쟁력 문제

- 영국과 영연방 제국이란 안정된 수출시장의 존재와 목초를 재배하기 적합한 기후 특성으로 뉴질랜드는 전통적으로 축산물과 유제품 생산과 수출에 특화하였음.
 - 온화한 해양성 기후로 사계절 가축 방목이 가능함.
 - 2003년 기준으로 경지면적에서 초지가 차지하는 비중은 75%, 수림지가 12%, 곡물과 원예 재배면적이 각각 1%를 기록하여 축산업과 낙농업이 주된 산업으로 자리매김함.
- 지난 100년 동안 농촌인구의 비율은 안정적으로 유지되었으나, 농업 취업자 수의 비율은 하락세를 나타냄(임송수 2007).
 - 농촌인구의 비율은 1956~66년에 최대 15%이었으나 2001년까지 13~14%를 유지함.
 - 농업취업자 수의 비율은 1921년과 2001년에 각각 14만 명으로 비슷하나, 전체 고용에서 차지하는 비율은 26%에서 8%로 감소함.
- 농정개혁에 따른 구조조정은 1980년대에 농지의 실질가격이 50%가량 폭락하면서 가장 큰 어려움으로 대두함(MFAT 2006).

- 농업보조가 전면 철폐되고 이자율이 10%에서 20% 이상으로 상승하자 농지 가격이 큰 폭으로 하락하면서 주로 신규농이나 용자를 통해 경영규모를 확대한 농가들이 파산 위기에 몰림.
 - 정부는 농가부채 재조정을 추진하면서 농업 부문 부채의 20%가량을 탕감하였고, 은행은 엄격한 심사와 농가의 회생계획에 근거하여 생존 가능 농가에 대해 지원하고 농장의 5%가량은 매각함.
 - 정부는 농정개혁의 영향으로 전체 농가의 10%가량이 농업을 포기할 것으로 예측했으나, 실제로는 1%가량(800 농가)만 농업에서 이탈함.²⁰⁾
- 농정개혁은 농업 부문의 생산성을 향상시키고 시장수요에 따른 구조조정을 통해 경쟁력을 높이는 결과를 가져옴.
- 농업뿐만 아니라 경제 전반에 걸쳐 동시 다발적으로 추진된 개혁으로 경제 체제와 정부 서비스의 비효율이 개선되면서 농업생산성과 경쟁력이 향상됨.
 - 무역자유화의 기조와 아시아 및 신대륙 시장의 부상으로 수출기회가 확대되면서 농가의 수익성이 높아짐.
 - 1984~2003년에 농지면적은 14% 감소하였으나 토지생산성은 85% 증가하였으며, 1972~84년에 연평균 1.5% 증가하던 총 요소 생산성(total factor productivity)은 1984년 이래 2.5%로 커짐(ABARE and NZ MAF 2006).

4. 비농업계와의 마찰

- 전반적인 경제개혁 과정에서 농정개혁이 먼저 시작된 이유 가운데 하나는 농업보조에 소요되는 예산이 과다하고 여겨졌기 때문임(Scrimgeour and Pasour 1996).
- 농업 GDP에서 정부 보조가 최대 33%에 이르도록 높아 농업보조가 비판 대상이 됨.
 - 갈비씨 양 지원책과 같은 농가의 도덕적 해이 현상이 사회적 이슈로 부각됨.
 - 이에 따라 농정개혁으로 말미암은 보조 철폐는 높은 사회적 지지를 받았음.
- 일부 정부 서비스를 제외하곤 농업보조가 거의 사라진 현재 농업보조에 대한 비농업계의 불만은 주로 농업경영에 의한 환경오염임.
- 수출 지향적인 농업성장으로 초지 조성이 확대되고 집약적인 축산업과 낙농이 추진되면서 토양침식, 물 오염 등이 사회 문제로 대두함.

20) 이탈 농가에는 집, 자동차, 가구 등의 퇴출지원 조치가 적용됨.

참 고 문 헌

- 임송수. 2007. 뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁. 한국농촌경제연구원, 해외농업 시리즈 1. <<http://www.krei.re.kr>>
- ABARE and NZ Ministry of Agriculture and Forestry[MAF]. 2006. *Agriculture in New Zealand: Past, Present and Future*.
<http://www.abareconomics.com/interactive/ausnz_ag/pdf/ausNZ_nz_n.pdf>
- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson and D. Teece. 1996. "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency." *Journal of Economic Literature* Vol. XXXIV (December 1996):1856-1902.
- Johnson, R. 2001. "New Zealand's Agricultural Reforms and Their International Implications." Institute of Economic Affairs, London. Available at <http://www.geocities.com/rwmj2001/iea.pdf>
- Ministry of Agriculture and Forestry[MAF]. 2006. Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry. Wellington.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade[MFAT]. 2006. "New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview." Economic Division, New Zealand.
- Scrimgeour, F. and E. Pasour, Jr. 1996. "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, No. 2.(May, 1996):257-267.

V. 일본의 농정

1. 1990년대 이후 농정개편의 주요내용

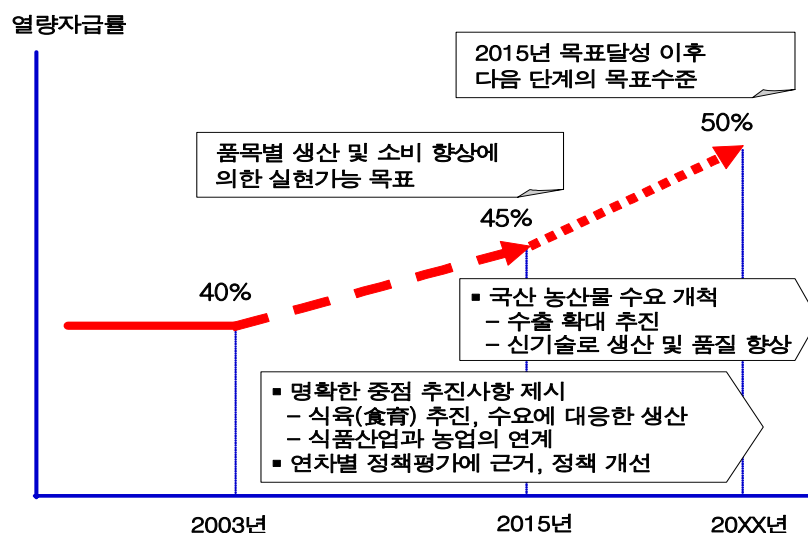
가. '신정책'의 전개(1992년)

- UR 농업협상이 진행되는 가운데 WTO 체제에 대응한 농정의 기본방향을 제시한 것이 1992년의 '새로운 식료·농업·농촌정책의 방향'(신정책)이다.
- 당시 일본 농업이 안고 있는 문제로서, 식량자급률의 저위(식량문제), 경영체 및 농지 감소(농업문제), 중산간지역의 농업종사자의 고령화와 농지유희화(농촌문제) 등의 문제에 대해 농정을 식량, 농업, 농촌정책 등 3분야로 구분하여, 중장기적인 정책방향을 제시한 것이 '신정책'이며, 이후 일본 농정은 이 방향에 따라 추진되고 있다.
- 3정책의 기본방향
 - ① 식량정책의 방향: 국민에게 식량을 안정적으로 공급하기 위해, ㉠ 농업의 생산성 향상, ㉡ 경영감각이 뛰어난 경영체 확보, ㉢ 농지·수자원 보전, ㉣ 농업기술 혁신을 도모하여 농산물의 품질·코스트면에서 개선을 추진한다.
 - ② 농업정책의 방향: ㉠ 지역농업의 개편과 경영감각이 뛰어난 경영체 육성, ㉡ 경영형태의 다양화, ㉢ 신규취농 촉진과 여성역할의 명확화, ㉣ 농지와 농업용수의 효율적 이용과 토지개량사업 추진방식 정비, ㉤ 기술개발 촉진
 - ③ 농촌정책의 방향: 지역자원의 유지와 국토의 균형있는 발전을 위해, 농림업 진흥, 취업기회 확보, 도농교류 촉진, 생활환경 정비 등을 추진하여 농촌활성화 도모하고, 또 조건이 불리한 중산간지역에서 산업진흥·생활환경 정비, 지역자원의 적절한 유지관리 등의 관점에서 정주인구 확보에 노력한다.

나. '식료·농업·농촌기본계획' 결정(2000년, 2005년)

- '식료·농업·농촌기본계획'은 '식료·농업·농촌기본법'(1999)에 근거한 10년간 농정의 구체적인 시책의 방향을 결정한 것이다. 지난 2000년 3월에 결정된 이후, 2005년 3월에 수정되었다.
- 중요한 내용은 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시, 전업농을 대상으로 하는 농가단위 직불제의 전면 도입, 그리고 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 '공격적 농정'이 핵심이다.
- 자급률 목표에 대해서는 생산과 소비 양면에서 중점적으로 대처해야 할 사항을 명시한 후, 실현 가능한 생산과 소비수준을 감안하여 자급률 목표를 설정하였다.
- 즉, 열량 기준으로는 장기적으로 50% 이상을 지향하되, 2015년에는 실현 가능한 수준으로 45%를 결정하였다. 동시에, 자급률 향상을 위한 시책에 대해서는 연도별로 정책평가를 실시, 정책개선을 하는 공정관리를 시도하는 것도 특징이다. <그림 5-1>

그림 5-1. 자급률 목표의 달성 단계



다. '공격적' 농정의 추진

- 공격적 농정이란 종전의 시장개방에 대한 수세적 자세에서 탈피하여, 시장개방에 적극적으로 대응하면서 시장개방의 효과를 활용하는 농정을 말한다. 공격적 농정은 2005년 3월의 '식료·농업·농촌기본계획'에서 최초로 등장하여, 2006년의 '21세기 신농정 2006'에서 구체적인 정책으로 확립되어 현재까지 계속되고 있다.
- 공격적 농정의 종래 정책과 차이점은 시장개방에 대응하기 위해 농업의 체질강화, 정책의 국제규율(WTO 농업협정)과 정합성 유지, 새로운 수요에 대응한 생산체제 정비 등으로 농업·농촌의 활성화의 가능성을 찾는 점에 있다.
- 구체적인 정책은, ① 구조개혁형 농정의 추진, ② 농산물·식품의 수출확대, ③ 바이오 연료의 생산확대 등을 들 수 있다.

① 구조개혁형 농정 추진

- 일정규모 이상의 농가를 대상으로 한 농가단위 직불제 실시하여 구조개혁을 가속화하고 있다.
- 대상계층은 개별경영 4ha 이상, 마을단위 영농조합 20ha 이상

② 농산물·식품의 수출확대

- 아시아지역의 경제성장에 따른 고소득층의 증가와 세계적인 일본식품 붐을 계기로 일본은 농산물이나 식품의 수출확대에 적극적인 의욕을 보이고 있다. 일본 국내 소비자의 고급화와 다양화하는 수요에 대응한 팔리는 농산물 생산에 주력하면서, 세계 각지의 다양한 수요를 파악한 수출전략 수립, 고부가가치화, 안정적인 판로확대를 도모하고 있다.

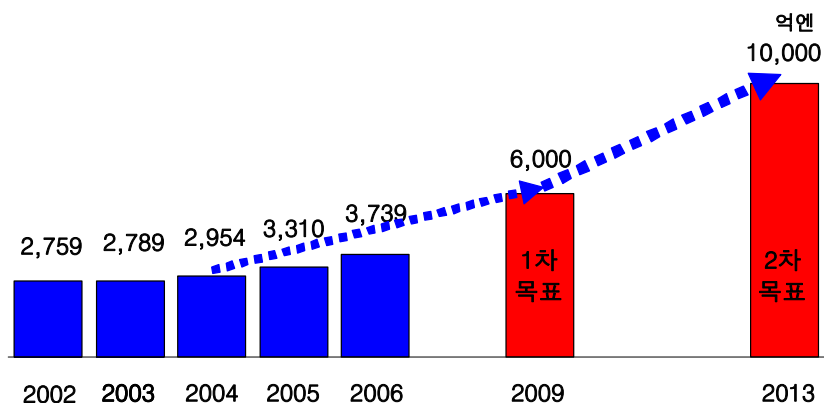
※ 수출목표액 : 2004년 2,954억엔에서, 2009년 6,000억엔, 2013년 1조엔

- 동시에, DDA나 FTA에 의한 세계화 추세도 판로개척 등 수출을 촉진하는 새로운 기회로 활용하고 있다. 세계 각국의 무역제도가 변화함에 따라 일본 농산물·식품의 수출가능성이 높아지고 있다고 판단한 것이다. 유망품목은 사과, 배, 밀감, 복숭아, 감, 참마, 녹차, 쇠고기, 쌀 등을 들고 있다. 일본의 공격적 농정의 일환이다.
- 수출지원대책은 2004년부터 본격적으로 시작되었다. 수출국에 대한 시장개척대표단 파견을 비롯하여 수출에 장애가 되는 외국 제도나 그 운용상황을 파악, 이를 시정하고, 농림성에 '수출촉진실'을 설치하는 동시에, 장관을

본부장으로 하는 ‘국산농산물·식품수출촉진본부’를 설치, 지원체제를 구축하고 있는 것이 대표적인 지원내용이었다.

- 농림수산성은 11개 품목류 49개 품목에 대해 수출상대국별 과제를 설정, 해결에 노력하고 있다.
- 수출 상대국의 무역제도, 시장동향, 무역정보 등의 수집과 제공, 생산자 등에게 수출하기 쉬운 무역환경 정비
- 수출에 관심이 있는 생산자가 수출에 매진할 수 있도록 해외시장개척 대표단 파견, 목표로 하는 시장에 일본 농산물 홍보, 수출 노하우를 가진 수출업체와의 프로젝트 형성과 수출개척 사례 구축 등에 지원
- 현지 고급백화점 등에서의 연중 판매활동, 현지 요리점을 활용한 홍보활동, 품목별 생산자와 무역업자의 연계에 의한 다양한 수출사례 정착, 수송비 절감을 위한 수송루트 공동화 지원 등

그림 5-2. 일본의 농산물 수출목표액



자료 : 농림수산성

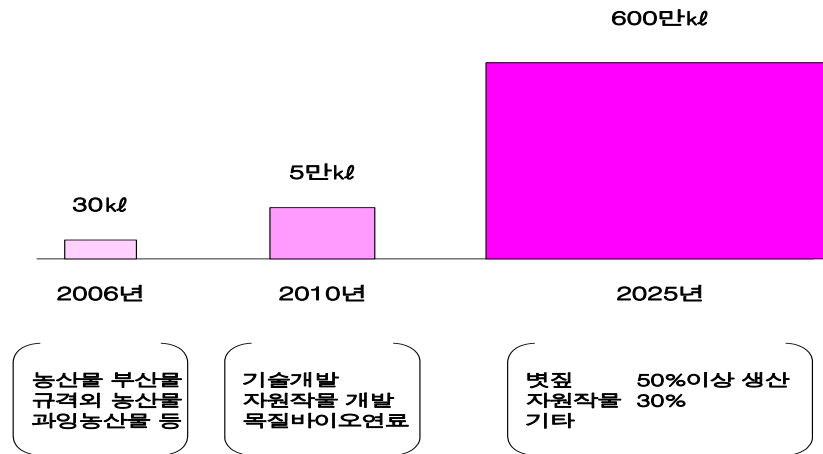
- 한편, 소득이 빠르게 증가하는 중국에 대해서는 2003년 2월에 제정된 중국의 식물검역규정을 해결하는 절차를 거치고 있으며, 쌀에 대해서는 중국의 수입금지에서 금년 4월 수입 해금에 합의, 7월중 수출재개를 위해 노력하고 있다.

③ 바이오연료 생산확대

- 지구온난화 문제에 대응하면서, 순환형 사회 형성, 전략산업 육성, 그리고 농촌 활성화 등의 목적으로 최근 세계적으로 바이오연료 생산이 주목을 받고 있다. 일본도 등외 농산물, 과잉농산물, 목재잔재 등을 활용하고, 또 새로운 자원작물이나 기술개발 등에 의한 바이오연료 생산으로 농촌 활성화에 기대하고 있다.

- 바이오 연료는 극히 소량이지만 2006년 현재 30kl 생산에서, 2025년 석유 소비량의 10%에 상당하는 600만kl 생산을 목표 <그림 5-3>

그림 5-3. 일본의 바이오연료 생산목표량



④ 기타

- 국내산 농산물 공급코스트 5년간 20% 감축
- 학교급식에 지역농산물 사용비율 확대(2004년 21%, 2010년 30%이상)
- 신식품·신소재 시장규모 5년간 3배 확대(2005년 200억엔, 2010년 700억엔)
- 식물 신제품 출원건수 5년간 50% 증가(2005년 1,385건, 2010년 2,000건)

라. 2007년 추진정책

- ① 농가단위 직불제(품목횡단적 경영안정대책)
- ② 자원·환경 직불제(농지·물·환경보전 향상대책)
- ③ 쌀정책개혁 추진

2. 농정개편의 배경 및 성격

가. 농정의 국제규율과의 정합성 유지

- 일본에서 농정전환의 첫 번째 요인은 WTO 농업협정과 DDA 협상에서 농정의 국제규율의 강화에 따른 정합성 유지이다. 또한 최근 DDA 지연에 따른 FTA로의 전환 등 통상정책 변화에 따른 농정개편이 필요성이 대두되었다.

- 품목별 경영안정대책에서 농가단위 직불제로의 전환을 비롯하여, 쌀정책에 있어서 가격지지에서 직불제로의 전환과 공공비축제 도입 등이 이러한 요인에 의한 개혁이다.

나. 비농업부문의 압력

- 최근 비농업부문, 특히 재계의 농정개혁 요구가 강해지고 있다. 경단련(전경련)은 ‘일본경제조사협의회’를 통하여 구체적인 농정개혁을 요구하고 있고, 총리자문기관인 ‘재정경제자문회의’도 규제완화 등을 중심으로 한 농정개혁을 요구하고 있다.
- 이러한 요인으로 전체 농가를 대상으로 한 농업보호방식에서 정책대상을 한정하여 실시하는 ‘구조개혁형 농정’이나 일정한 지역을 지정하여 규제를 대폭 완화하는 ‘구조개혁특구제도’ 등이 도입되었다.

다. 인구감소시대 진입에 대한 대응

- 일본 사회에서 세계화의 진전과 함께 진행되는 특징적인 현상이 ‘고령화와 인구감소사회로의 이행’이다. 일본은 2005년을 기점으로 총인구가 감소하고 있다. 이에 따른 농업노동력 감소와 농산물 수요 감소 등 종래에는 예상하지 못했던 문제가 등장함에 따라 농정에서 대응의 필요성이 높아졌다.
- 농산물의 새로운 수요 개척을 위해 동아시아 고소득 계층을 겨냥한 수출확대 정책이나 바이오연료 등 새로운 수요에 대응한 생산체제 정비 등 ‘공격적’ 농정이 이에 대한 대응이다.

라. 농업내적 요인

- 상기 요인들은 농업외적인 요인이다. 농업내부에서 발생하는 요인으로는 국민에 대한 식량공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지유흡화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다.

- 이에 대해 '개별경영'만으로는 대응하기 어려운 지역에서는 조직경영으로 '마을단위 영농조합'을 비롯한 농외 기업, 제3섹터 등 다양한 경영체의 육성과 다원적 기능을 발휘하기 위한 직불제(중산간직불제, 자원환경직불제) 등과 같은 지원책을 강구하고 있다.

마. 요약 : 일본 농정개편의 특징

- UR 이후 일본 농정은 3분야의 정책(식량, 농업, 농촌정책)으로 구분, 농업내적·외적 요인 등에 의해 지속적인 농정개편을 추진해 왔다.
- 국민생활 향상과 경제사회의 발전에 기여한다는 관점에서 농정개편의 특징은, ① 식량공급력 증대를 위한 생산면에서의 지원강화, ② 추진방식에 있어서 가격지지에서 경영안정정책으로, 품목별 접근에서 농가단위로의 접근, ③ 다원적 기능의 확산과 관련하여 농업자원보전을 위한 지역단위의 활동 강화 등을 들 수 있다.

3. 과잉/과소문제

가. 쌀 과잉문제

- 쌀 재고량(2006년산)은 259만 톤(현미기준)으로 전년과 동일한 수준이다. 단계별로는 생산단계 57만 톤, 유통단계 125만 톤(출하단계 94, 판매단계 31), 정부보유(비축미) 77만 톤 등이다. 즉 정부재고는 공공비축용으로서 77만 톤이며, 소비량(844만 톤)의 9.1% 정도로 줄어들고 있다.
- 2006/07년 쌀 수급전망을 보면,
 - 2006년 6월 현재 재고량 259만 톤
 - 2006년산 생산량 840만 톤
 - 공급량 합계 1,099만 톤
 - 수요량 844만 톤
 - 2007년 6월 현재 재고량 255만 톤(중, 정부재고량 77만 톤)

나. 생산조정방식의 전환

- 쌀 과잉문제를 해소하기 위한 쌀 생산조정은 1970년이후 계속되고 있으나, 생산조정방식이 종래의 '전작(轉作) 방식'에서 '생산량(면적) 배분방식'으로 전환되었으며, 3년간(2004~06년) 시험실시를 거쳐 2007년부터 본격적으로 실시하고 있다.
- 이것은 완전 생산자단체 자율적인 방식이며, 정부가 제공하는 쌀 수급전망에 근거하여 필요 생산량을 산정한 후, 현별·시정촌별로 생산량 또는 식부면적을 배분하여 1차적으로 쌀 생산량 조정을 시도한다.
- 기상요인 등으로 작황지수가 100(매년 10월 15일 기준)을 초과할 것으로 예상되는 경우, 생산초과분에 대해서는 식용 이외의 용도로 구분하거나 보관하는 '집하원활화대책'으로 최종적인 수급균형을 유도한다.

다. 수요 증가 작목 생산 확대

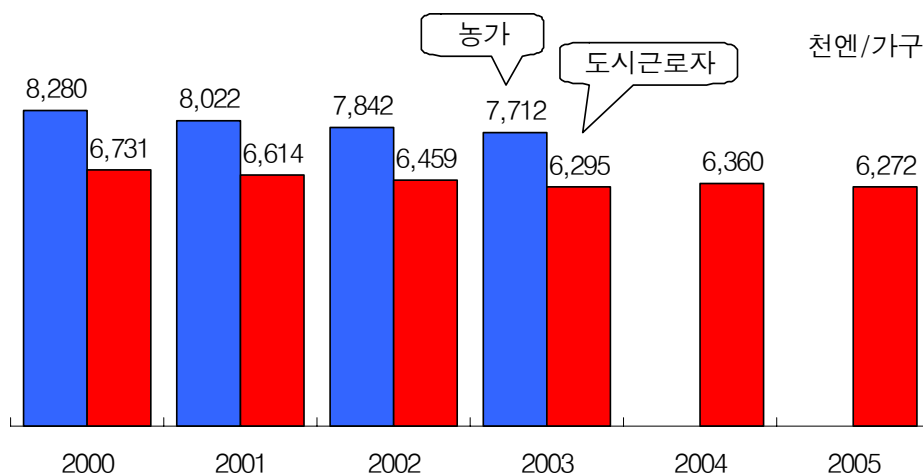
- 종래의 쌀 생산조정은 쌀에서 다른 작목으로 대체하는 '전작'(轉作) 개념이었으나, 새로운 방식은 '본작'(本作) 개념이다. 수요증가가 예상되는 맥류, 대두, 사료작물 등의 적극적인 생산증대를 통하여 쌀 감산을 유도하는 방식이다.
 - 맥류·대두 품질향상대책
 - 경축연대대책
 - 田轉換 추진대책
- 또한 향후 수요증가가 예상되는 바이오연료 생산에 충당하기 과잉 농산물을 활용하거나 벼를 포함한 연료용 작물개발 등으로 과잉문제 해소를 시도하고 있다.

4. 소득문제

가. 소득문제의 실상

- 일본 농업에서 소득문제는 소득격차의 확대보다는 대규모 전업농의 '소득불안정'이 중요한 문제이다. 도농간 소득격차나 농업내부에서 계층간 격차는 존재하지 않는다. <그림 5-4>
 - 농가와 도시근로자의 가구당 소득을 비교하면 농가가 도시근로자를 상회하고 있으며, 단지 고령화·시장개방 등의 요인으로 소득감소율이 농가가 높아 향후 역전될 우려가 있다.
- 소득정책의 과제는 농업소득 의존도가 높은 주업농가(전체농가의 20%)의 소득 확보 또는 대규모 농가의 소득안정 등이다. <표 5-1>
- 또한, 지역적으로는 조건불리지역(중산간지역)에서의 소득문제가 현재화되고 있다. 이에 대해 중산간직불제, 지역활성화대책 등으로 지원, 소득향상을 도모하고 있다.

그림 5-4. 일본의 도농간 소득비교(호당)



자료 : 농림수산성, 농업경영통계조사 / 총무성, 가계조사연보

표 5-1. 일본의 농가유형별 호당 소득구성, 2003년

		소득(천엔)	구성비(%)
판매농가 평균 (2,205 천호)	농가총소득	7,712	100.0
	농업소득	1,103	14.3
	농외소득	4,323	56.1
	연금,이전소득등	2,286	29.6
	가계비	5,028	-
주업농가 (448 천호)	농가총소득	7,656	100.0
	농업소득	4,744	62.0
	농외소득	851	11.1
	연금,이전소득등	2,061	26.9
	가계비	4,613	-
준주업농가 (528 천호)	농가총소득	8,462	100.0
	농업소득	852	10.1
	농외소득	5,568	65.8
	연금,이전소득등	2,042	24.1
	가계비	5,609	-
부업적농가 (1,229 천호)	농가총소득	7,513	100.0
	농업소득	332	4.4
	농외소득	4,773	63.5
	연금,이전소득등	2,408	32.1
	가계비	4,961	-

자료 : 농림수산성, 농업경영통계조사

나. 경영안정대책 실시

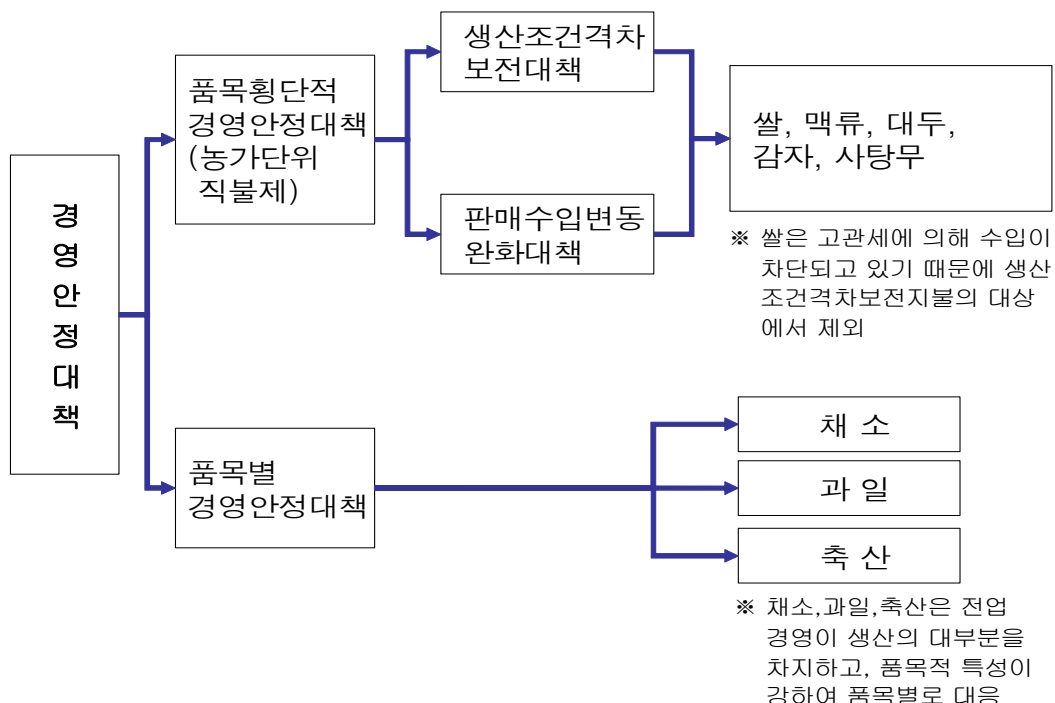
1) 경영안정대책의 개요

- 일본은 그간 품목별로 가격·소득정책을 실시하여 왔다. 즉, 쌀은 ‘도작경영안정 대책’(1998년)에서 ‘도작소득기반확보대책’(2004년)과 ‘전업농경영안정대책’(2004년)으로, 맥류는 ‘맥작경영안정자금’, 대두는 ‘대두작경영안정대책’과 ‘대두교부금’ 등 품목별로 경영안정대책이 실시되어왔다.
- 이것을 2007년부터는 ‘농가단위직불제’(품목횡단적 경영안정대책)와 ‘품목별 경영안정대책’으로 구분, 실시하고 있다. 즉, 복합경영의 성격이 강한 쌀, 맥류, 대두, 감자, 사탕무 등 5개 품목은 ‘농가단위’로, 그리고 품목적 특성이 강한 채소, 과수, 축산 등은 ‘품목별’로 실시한다. <그림 5-5>

2) 대상품목

- 농가단위 직불제가 실시되면, 기존의 품목별로 실시되어 왔던 ‘도작소득기반확보대책’(쌀), ‘전업농경영안정대책’(쌀), ‘맥작경영안정자금’(대맥, 소맥), ‘대두작경영안정대책’(대두), ‘대두교부금’(대두) 등은 이 제도에 흡수된다.
- 그리고, 채소, 과일, 축산 등은 품목적 특성이 강하기 때문에 품목별로 실시한다는 방침이다. 채소, 과수, 축산은 일반적인 논농업이나 밭농업과는 달리 채소농업, 과수농업, 축산농업 등 전업경영이 생산의 대부분을 차지하고 있다.
- 또한 채소, 과수, 축산경영은 다른 품목에 비하여 전업농가의 비율이 높고, 구조개혁이 보다 진전된 특징이 있다. 이러한 품목에 대해서는 경영안정을 도모하기 위해서는 대상경영을 명확하게 하고, 경영의 체질 개선과 소비자 수요에 대응한 생산공급체제 구축 등 영농유형별로 실태나 과제를 적확하게 파악하여 경영안정대책을 강구할 필요성이 높기 때문에 품목별로 실시한다.

그림 5-5. 경영안정대책의 대상품목



5. 구조조정, 경쟁력 강화

가. 농가단위 직불제: 선택과 집중, 구조개혁 가속화

1) 대상농가의 한정

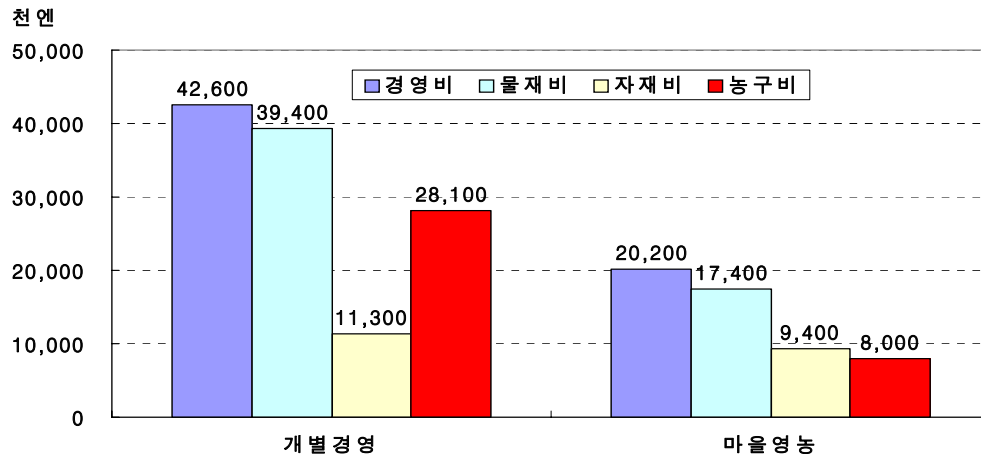
- 구조정책은 WTO/FTA 등에 의한 시장개방에 대응하여 대상농가를 전업적인 농가에 한정하여 정책을 집중하는 소위 '선택과 집중'으로 전환하고 있다.
- 구조정책의 추진과정에서는 지역농업 진흥을 위한 지자체의 역할과 다양한 경영체의 육성을 중시하고 있다.
- 대상농가를 일정규모 이상의 '개별경영', 지역단위 조직경영인 '마을단위 영농조합'(마을영농)에 한정하고, 이들 농가에 대해 지원을 집중함으로써 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이다.
 - 개별경영 : 4ha 이상
 - 마을영농 : 20ha 이상

2) 마을단위 영농조합도 대상

- 최근의 중요한 변화는 마을영농을 구조정책의 대상으로 하여 육성한다는 점이다. 평균적으로 마을영농은 41호 정도의 마을(농지면적 36ha)을 단위로 농지소유권은 그대로 두고, 농지를 공동경작하거나 농기계를 공동 이용하는 초보적인 조직에서부터 마을전체의 농업을 하나 농장으로 법인화하여 경영하는 '마을농장'에 이르기 까지 다양한 형태가 있다.
- 이러한 마을영농이 등장한 배경에는 일본 농업이 위기적인 상황에 처해있다는 인식에 있다. 즉, 첫째 농업종사자가 감소하고 고령화하여, 향후 이러한 농가로서는 자기 완결적 농업이 불가능하다. 둘째, 전업적 종사자의 호당 경영규모가 영세하며, 앞으로 규모확대 전망도 불투명하다. 셋째, 농가가 생산에서 후퇴하게 됨에 따라 농업자원이 황폐화된다. 넷째, 지역활성화 가능성도 불투명하다는 등으로 마을영농이 대안으로 등장하였다.

- 마을영농의 기대효과는, ① 농지규모화 및 단지화 효과(생산비 절감), ② 농지·수리시설 등 농업자원 보전, ③ 마을내에서 취업기회 확대와 소득증가, ④ 농업진흥에 의한 지역경제 활성화 등이다. <그림 5-6>

그림 5-6. 개별경영과 마을단위 영농조합과의 생산비 비교(마을전체)



주 : (1) 개별경영은 평균 0.8ha(벼 48a, 대두 32a)의 경지면적을 가진 37호(총면적 30ha)가 각각 개별경영을 한 경우의 부락전체 비용

(2) 마을영농은 상기 개별경영 37호(30ha)가 마을영농을 설립하여 경영을 한 경우의 비용합계

자료 : 농림수산성

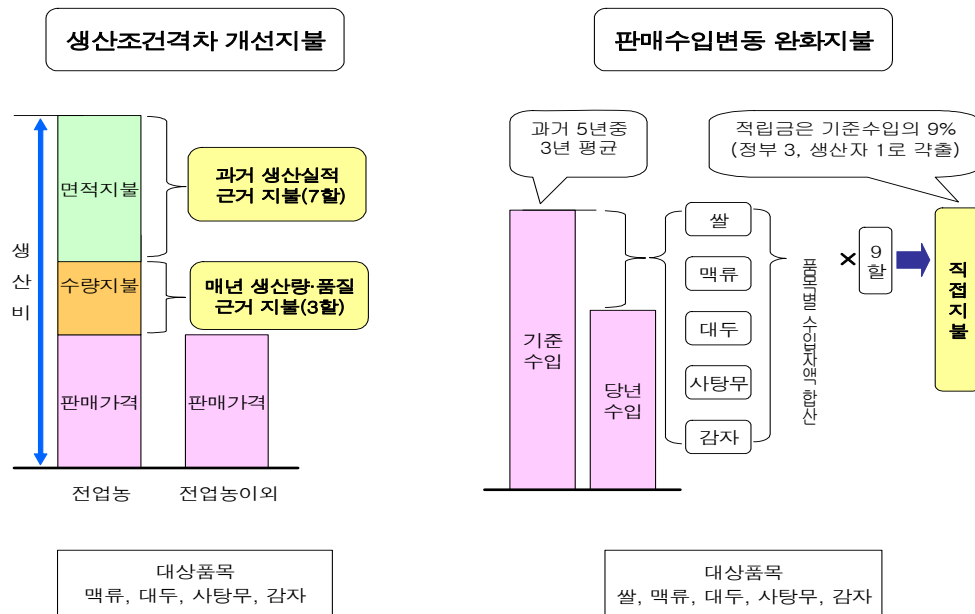
3) 지불방식

- 지불방식은 외국과의 생산조건격차 개선대책, 판매수입변동 완화대책 등 두 가지 지불을 한다. 먼저, 외국과의 생산조건격차 개선대책은 수입농산물과의 생산조건 격차를 시정하기 위해, ①전업농의 생산비와 판매수입과의 차액에 주목하여 각 농가의 과거 생산실적에 근거한 지불과 ②매년도의 생산량·품질에 근거한 지불 등 두 가지를 고려하여 지불한다.
- 둘째, 판매수입변동 완화대책은 가격변동에 의해 판매수입 변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해서는 기준 수입을 설정하여 당해연도 판매수입이 그에 미치지 못할 경우 그 차액의 일정부분을 직접지불로 보전하여 수입변동의 영향을 완화하는 제도이다. <그림 5-7>

4) 대상품목

- 생산조건격차 개선대책에는, ①맥류, ②대두, ③사탕무, ④전분원료용 감자 등 4개 품목으로 하고, 쌀은 현재 고율 관세에 의해 수입이 차단되고 있기 때문에 제외하고 있다. 또한, 판매수입변동 완화지불에는 ①쌀을 포함하여, ②맥류, ③대두, ④사탕무, ⑤전분원료용 감자 등을 대상으로 하고 있다.

그림 5-7. 농가단위 직불제 개요



5) 대상농가

- 가입 대상은 일정 규모 이상의 ‘개별농가’(인정농업자등)와 ‘마을영농’을 대상으로 하되, 일정 규모란 ①인정농업자는 4ha(훗카이도 10ha), ②마을영농은 20ha 이다.
- 대상농가 수 : 425천호, 판매농가의 21.7%
- 2005년 판매농가수 1,963 천호
 - 인정농업자 210 천호
 - 마을영농참가자 215 천호(10,481개 조직×41호/조직×0.5(대상률))
 - 합계 425 천호(판매농가의 21.7%)
 - (제외농가) 1,538 천호(자원·환경 직불제 대상)

나. 자원·환경 직불제

1) 도입 목적

- 구조개혁을 가속화하기 위해 실시하는 농가단위 직불제를 산업정책이라고 하면, '자원·환경 직불제'는 농촌정책으로 분류되며, 2007년부터 실시한다.
- 자원·환경 직불제는 농지·농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경을 보전하거나 향상하는 것이 목적이며, 추진방식에서 '자원보전'과 '환경보전'이라는 두 가지 정책영역을 하나로 통합한 것이 특징이다.

2) 특징

- 자원·환경 직불제는 농촌지역에서 농지를 비롯하여, 농업용수, 환경 등을 양호하게 보전하고 질적으로 향상하기 위하여,
 - ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 '공동활동'(농촌자원 보전활동)과
 - ② 농가단위의 선진적인 '영농활동'(친환경 농업생산활동) 등을 종합적으로 지원하는 정책이다.
- 자원·환경 직불제는 전업농을 대상으로 하는 '농가단위 직불제'와 농정의 양대 축을 형성한다.
 - 농가단위 직불제는 대상을 일정 규모이상의 전업농에 한정 지원함으로써 농업의 구조개혁을 가속화한다는 산업정책인 반면,
 - 자원·환경 직불제는 효율·안정적인 농업구조를 실현하는데 불가결한 기반인 농지, 농업용수 등 사회간접자본으로서 농촌자원과 영농활동을 지원하는 농촌정책이다. 구조정책의 대상에서 제외되는 농가가 주로 이 제도의 대상이 된다.
- 자원·환경 직불제는 목적이나 지원 방법이 현재 실시되고 있는 중산간직불제와 유사하다. 그러나 중산간직불제는 평지지역과 중산간지역과의 생산조건 격차를 보완하지만 자원·환경 직불제는 평지지역은 물론 중산간지역도 대상이며 자원의 보전활동에 대한 지원이라는 점에서 차이가 있다.

6. 비농업계와의 마찰

- 일본 농정의 특징은 그 동안 ‘품목 중심’으로 ‘전체 농가’를 지원대상으로 하여 추진되어 온 점이다. 쌀을 비롯하여 품목별 생산자 단체의 영향이 강하게 작용한 결과로 품목별로 가격지지 또는 경영안정대책이 강구되어 왔다. 이러한 정책추진방식에 대하여 농업 내외에서 비판이 강하게 작용하였다.
- 최근 정책대상을 한정하는 과정에서 재계와의 대립이 하나의 계기가 되었다. 2005년 3월에 결정된 새로운 기본계획을 검토하는 과정에서 재계는 고이즈미(小泉) 총리의 구조개혁 노선에 따른 농정개혁의 기회로 파악하고, 농정에 강력한 압박을 가하였다. 요약하면, ① 식량자급률 설정 반대, ② 관세 인하와 연계한 전업농에 한정된 직접지불 실시, ③ 농지법의 경작자주의 폐지와 주식회사 농지소유 허용 등이었다.
- 이 중 ①에 대해서는, 자급률 향상을 목표로 한 기본법 그 자체를 부정하는 것이나 다름없는 것이었다. ②에 대해서는 “고관세에 의하여 국내외 가격차를 유지하는 것은 농업보호 코스트를 소비자가 부담하는 격”이라며, 생협 등도 이에 가세하였다. 그리고 ③에 대해서는 경작자주의는 농작업에 상시 종사하는 자만이 농지를 소유할 자격을 부여하는 규정이다. 주식의 자유로운 매매가 가능한 주주가 농작업에 상시 종사하는 것을 확인하는 것은 불가능하다는 것을 이유로 주식회사의 농지취득은 배제되었다.
- 결국 재계의 요구 중에서,
 - ①에 대해서는 자급률 목표는 기본법의 유일한 목표인 것도 작용하여 열량기준 자급률 45%의 달성년도를 2010년에서 2015년으로 5년간 연장하는 것으로 결정되었다.
 - ②에 대해서는 WTO 협상에서 관세상한 협상 등과도 관련이 되어 40만호 전업농에 한정된 직불제를 강구하는 것으로 합의되었다.
 - ③에 대해서는 농림성은 경작포기지 발생이 예상되는 지역에 대하여 지자체와의 협정 하에서 주식회사에 농지차입에 의한 농업경영을 인정하는 구조개혁특구방식을 전국에 확대하는 것으로 조정되었다.
- 여기서 ②와 관련하여서는 마을영농을 경영주체로 추가하는 것으로 대상이 확대되기는 하였지만 재계의 요구가 반영된 결과이다.

참 고 문 헌

- 김태곤. 2007. “일본의 농업농정 동향.” 「농업전망 2007」 한국농촌경제연구원
- 김태곤. 2006. “농가단위 소득지원 제도 : 일본의 새로운 시도” GS&J
- 일본 농림수산성. “21世紀新農政 2007” <http://www.maff.go.jp/>
- 일본 농림수산성. “食料・農業・農村基本計劃” <http://www.maff.go.jp/>

<참고> 일본의 쌀 관세화 과정

- 일본은 우루과이 라운드(UR)에서 쌀은 1995년부터 2000년까지 6년간 관세화 유예라는 부분개방을 선택하였으나, 1999년부터 조기 관세화로 전환, 완전개방을 하였다.
- 현재, 쌀 수입은 최소시장접근(MMA) 물량 7.2%가 의무적으로 수입되고 있으며, 고율 관세로 인하여 관세화에 의한 수입은 완전 차단되고 있다. 동시에 쌀 시장이 완전 개방됨에 따라 일본산 고급 쌀을 중심으로 대만, 홍콩, 싱가포르, 미국 등으로 수출을 확대하는 효과도 나타나고 있다.
- 의무수입 물량에 대해서는 국영무역을 통하여 용도, 규격, 수입국 등을 제한하는 등의 조치를 강구하는 등 시장에서 격리하여 국내산 쌀 가격에 영향을 회피하고 있다.
- 관세화 결정과정은 농림성과 JA전중의 비공개 검토, 농림성의 공개 검토, JA전중의 지역농협을 통한 여론수렴, 정·관·농 3자(자민당, 농림성, 농민단체) 합의를 거쳐 최종 결정되었다.

1. 관세화 결정과정

가. 비공개 검토

- 일본에서 쌀 관세화에 대한 검토는 전국농업협동조합중앙회(JA전중)와 농림성에서의 비공개 검토에서 시작된다.
- JA전중은 1997년 10월에 내부 검토회를 설치, 검토에 착수하였다. JA전중은 1998년 3월경 고율 관세상당치 설정의 가능성을 확보하여, 특례조치가 끝나는 2001년부터 관세화 전환의 유리성을 농림성에 제시하였다.
- JA전중의 검토결과를 받은 농림성은 1998년 3월부터 비공개 검토회를 설치, 관세화 조치로의 전환가능성에 대해 검토를 시작하여, 그 해 11월 중순 검토결과를 공개하였다.

- 이 때 농림성은 관세화로 전환하되, 2000년까지 보장된 특례조치를 중단하고 1999년부터 관세화로 전환하는 '조기관세화'가 유리하다는 결과를 제시하였다.

나. 공개 검토

- 농림성의 관세화 전환조치의 검토결과를 공개한 것이 1998년 11월 18일 이었다. 농림성은 농협과 자민당에게 '조기관세화'의 유리성을 제안하였다.
- JA전중은 지역농협을 상대로 현별로 의견수집에 착수하였다. 결과는 전국 47개현 중에서 30개현 농협이 조건부 찬성, 4개현 농협이 반대라는 의사표시를 하였다.
- 이를 근거로 12월 17일 농림성, 자민당, 농협 등 3자가 합의로 관세화를 결정하였고, 이것이 12월 18일 각의에서 확정됨에 따라 일본정부는 12월 21일 관세화 이행시기, 관세상당치, MMA 관리방식 등을 포함하는 'CS 수정안'을 WTO에 통보하였다.
- 일본의 WTO 통보사항에 대하여 1999년 3월 21일까지 이의신청 기한이었으나, 이 날까지 호주, EU, 브라질, 우루과이 등 4개국이 이의신청을 하였다. 이로 인해 관세화 이행시기인 1999년 4월 1일까지 일본의 CS 수정안이 확정되지 않았으며, 일본은 CS 수정안이 확정되지 않는 상태에서 관세화를 단행하였다. CS 수정안은 우루과이의 취하로 2001년 12월 15일 확정되었다.

다. 국내 관련법 개정

- CS 수정안이 확정되지 않는 상태에서 일본은 국내법 개정작업이 들어갔다. 국제법(CS)이 확정되지 않는 단계에서 국내법 개정이 가능한가를 둘러싸고 논쟁이 있었다.
- 결국 헌법에 근거하여, 관세화 이행 전날인 1999년 3월 31일 '미국 수출입 허가제 폐지와 신고제 도입', '미국 수입시의 납부금제도 도입' 등을 내용으로 하는 식량법 개정안을 통과, 4월 1일 관세화의 근거를 확보하였다.

라. 관세화 결정기구

- 일본에서 관세화의 결정은 1998년 12월 17일에 설치된 ‘정·관·농’ 3자 대표로 구성된 ‘WTO 농업문제3자회의’였다.
- 이 회의는 WTO 차기협상을 위해 일본의 구체적인 대처방안을 협의·검토하는 장으로서 자민당·농림성·농협 등이 참가하여 합의결정하며, 1998년 12월 17일 설치되었다.
 - 참석자는 櫻井 新(자민당 농림수산물무역대책특별위원장), 中川 昭一(농림수산대신), 原田 睦民(JA전중회장) 등 3자이다.
- 3자회의는 첫 모임에서 쌀 관세화를 결정하는 동시에, ①뉴라운드에서의 행동통일, ②식료·농업·농촌기본법에 근거한 농정을 국제적인 규정에 정당하게 위치하도록 대책 강구, ③국내 농업을 기본으로 한 식료의 안정적인 공급, ④MMA 쌀에 대한 정부의 책임 있는 대응 등을 포함한 대응조치를 강구할 것을 결정하였다.
- 3자회의 설치된 이후, 소비자에 대한 설명이 부족하다는 소비자단체(생협)로부터 비판이 있었다.

마. 관세화 내용

1) 이행시기 : 1999년 4월 1일

2) 관세상당치

- ① 1999년 351.17엔/kg
- ② 2000년이후 341.00엔/kg

3) MMA 수입량

- ① 1999년 72. 4만톤(현미) 특례조치 계속시는 76. 7만톤
- ② 2000년이후 76. 7만톤(현미) 특례조치 계속시는 85. 2만톤

4) MMA 수입쌀은 국영무역 유지

표 5-2. 쌀 관세화 결정과정

일자	주요 일정	요지
1997. 10	농협, 관세화 검토시작 (비공개)	○ 2001년부터의 관세화를 농림성에 제안
1998. 3	농림성, 관세화 검토시작 (비공개)	○ 관세화로 전환하되, 조기관세화 결정
1998. 11. 18	농림성, 관세화 검토공표	○ 관세화의 이해득실에 대한 검토완료후, 자 민당·농협에 관세화 검토를 제안
1998. 12. 14	전중, 지역농협 의견수집	○ 현농협중앙회 단위로 관세화 의견수집 - 30개현 조건부 찬성, 4개현 반대
1998. 12. 14	농림성, 관세화방침 결정	○ 농협의 과반수이상 지지를 수용, 관세화방 침 결정
1998. 12. 16	농협이사회, 관세화 결정	○ 이사회에서 관세화 결정 ○ 관세화수용을 전제로 4가지 조건 제시 ① 차기협상에서 3자가 공동전략 수립 ② 관세상당치는 고수준 확보 ③ 수입쌀은 국가가 책임을 가지고 관리 ④ 쌀농가에 추가대책 확립
1998. 12. 16	자민당, 관세화방침 결정	○ 농림수산물무역대책특별위원회 개최, 관세 화 결정 ○ 조건으로서, ① 식량안보등 비교역적 관심사 항에 근거한 수입제한조치·보조금, ② 수출 국에 유리한 농업협정 수정, ③ MMA의 감 축 등을 요구하기로 결정
1998. 12. 17	WTO농업문제3자회의 설 치	○ 농림성·자민당·농협, WTO차기협상을 위해 구체적인 대처방안 협의·검토 장으로 서 'WTO농업문제3자회의' 설치
1998. 12. 17	농림성·자민당·농협, 3자합의로 관세화 결정	○ 농림성(中川昭一·장관)·자민당(櫻井新· 농림수산물무역대책특별위원장)·농협(原 田睦民·전중회장) 등 3자 합의로 쌀 조기 관세화 정식결정 - 일정조건의 서면 합의
1998. 12. 18	각의, 관세화 결정	
1998. 12. 21	일본 정부, WTO에 통보	
1999. 4. 1	관세화 실시	

2. 관세화 전환의 배경

- 1) 특례조치 실시기간 중에 관세화로 전환하면 MMA 증가분이 절반으로 감소되는 효과가 있다.
 - ① 당시 4년 연속(1994~97년산) 풍작에 의해 쌀 재고과잉(1997년 10월말 현재 391만톤)문제를 안고 있었다.
 - ② 2000년 10월말 기준으로 재고 200만톤 목표를 달성하기 위해 1998년부터 생산조정 목표면적을 96만 3,000ha로 확대할 계획을 세워두고 있었지만, 생산조정에 대한 생산자의 불만이 고조되고 있었다.
- 2) 2001년 이후에도 특례조치를 계속하는 경우, MMA의 추가적인 증량이 불가피하다.
- 3) 관세화로의 전환은 WTO 농업협정의 기본원칙에 합치하는 것이기 때문에 관계국가와 협의를 거치지 않아도 되고, 또 적절한 관세설정이 가능하다.
- 4) 소수 국가(일본, 한국, 필리핀, 이스라엘)만이 적용하고 있는 특례조치를 고집하는 경우 뉴라운드에서 일본의 입장이 약화된다는 등의 이유에서 국익에 최선의 선택이라고 판단, 1999년 4월부터 관세화로 전환하였다.

3. 관세화의 국내 합의과정

가. 농림성의 결정

- 농림성은 농정개혁을 통하여 관세화의 제도적인 기반을 마련하였고, 또 쌀 재고 문제에 비추어 관세화는 불가피하다고 판단, 1998년초부터 이에 대한 이해득실을 면밀히 검토, 1998년 11월 18일 처음으로 관세화에 대한 논의를 공표하였다.
- 농림성은 WTO협정 개정은 현 단계에서 곤란하다는 판단에서, 현행 WTO협정 내에서 최선의 대응책을 선택하는 것이 현실적이라는 입장을 선택하였다. 국익 우선주의에 서서 조기관세화를 기정사실화하였으며, 단지 자민당·농업단체의 의견을 존중한다는 원칙이다.

- 즉 조기관세화는 政·官·農 ‘3자 합의’를 원칙으로 하고 있으나, 3자 모두 최근까지 ‘관세화반대’ 주장을 해왔다. 더욱이 짧은 시간에 선택해야 하는 어려운 상황에서, 농협의 지지와 자민당의 협력으로 12월 14일 관세화 방침을 결정하였다.

나. 농협의 조건부 지지

- JA전중은 ‘농업대책추진본부위원회’를 설치, MMA수량, 관세율 시산, 국내산 쌀에 대한 영향, 차기협상과의 관계 등을 분석하는 등 생산자측에서 최선의 방법을 검토하였다.
- 반대의견은, ①1,000%이상의 고관세를 장기간 계속할 보장이 없다, ②농업의 장래를 좌우할 중요한 문제이며, 생산자·소비자를 포함한 폭넓은 국민적 논의가 필요하다, ③조기관세화는 차기협상이전에 WTO체제에 굴복한 것과 마찬가지이며 식료주권을 포기한 것이다, 라는 불안과 불만으로 요약된다.
- 이러한 의견에 대하여 농협은 11월 26일 조직 토의에 착수하였으며, 12월 14일까지 지역농협의 의견을 집약하였다. 의견집약 결과, 전국 30여개현 농협중앙회가 조건부 찬성, 4개현 농협중앙회가 반대의견을 표명한 결과를 감안하여 12월 16일 이사회에서 ‘조건부찬성’을 결정하였다.
- 농협이 관세화 수용을 전제로 제시한 조건은 다음과 같다.
 - ① WTO 차기협상에서 3자가 공동전략을 수립한다.
 - ② 관세상당치는 가능한 한 고수준을 확보하고, 관세형태는 장기적인 조건변화에 충분히 대응할 수 있도록 한다.
 - ③ 1993년 12월 17일의 각의결정(MMA도입에 따른 생산조정을 확대하지 않는다.)에 근거, 수입쌀은 책임을 가지고 처리한다.
 - ④ 쌀 농가가 비전을 가질 수 있는 만전의 국내대책을 확립한다.

다. 자민당의 관세화 선회

- 자민당은 ‘농림수산물무역대책특별위원회’(위원장 櫻井新)에서 집중적으로 검토하였다. 관세화에 대해서는 현행 협정에서 가장 무난한 길이다(적극론), 일단 수용하면 되돌리지 못한다. 정부·관계자의 의견을 들은 후 판단해야 한다(신

중론)로 양분되어 있었으나 최종적으로는 농협의 지지를 근거로 하여 관세화로 선회하였다.

- 자민당은 12월 16일 농협이사회의 조건부지지에 대하여 이를 수용하면서 별도의 약속을 보장하는 선에서 관세화 방침을 결정하였다. 즉 자민당은 정부에 대하여 ①식량안보 등 비교역적 관심사항에 근거한 수입제한조치·보조금, ②수출국에 유리한 농업협정 수정, ③MMA의 감축 등을 요구하기로 결정하였다.
- 자민당·농림성·농협은 차기협상에서 구체적인 방안을 협의, 검토하는 장으로서 'WTO농업문제 3자회의'를 설치, 다음 항목에 대해 계속 검토하기로 합의한 후, 관세화를 정식 결정하였다.
 - ① 농업의 다원적 기능, 식량안보에 근거한 주장
 - ② 수출국과 수입국의 균형을 유지하기 위한 주장
 - ③ 쌀의 MMA영향을 최소한으로 하기 위한 방안
 - ④ 국제적인 식량 과부족의 조정을 기능강화 방안
 - ⑤ 수출국의 주장에 대응하는 협상방안

< 쌀 관세화 전환에 관한 3자 합의문 >

- UR 농업협상에서 선택한 쌀 관세화 특례조치에 대하여, 국익을 지킨다는 관점에서 가장 적절한 선택으로서 관세화로 전환한다는 결론을 내리고, 1999년 4월부터 실시하기 위한 필요한 절차를 수행하기로 한다.
- 쌀은 국민의 主食이고, 쌀 농업은 일본 농업의 基幹이다. 쌀 농업을 중심으로 한 일본 농업·농촌의 지속적 발전과 국민의 풍요로운 생활을 지킨다는 관점에서 다음과 같은 조치를 강구하여 만전을 기하기로 한다.
 - (1) 이번의 관세화는 당면 현행 농업협정 하에서 취할 수 있는 최선의 선택이며, 향후는 이 선택을 토대로 2000년 초부터 시작되는 차기 농업협상에서 농업의 다원적 기능과 식량안보의 중요성, 수출국·수입국의 균형확보 등 일본의 주장을 강력히 전개하여 확실한 협상 결과를 획득할 수 있도록 정부·여당·농업단체 등 3자가 일체가 되어 국민합의에 의한 협상방침을 구축하여 협상시에 구체적 행동을 취한다.
 - (2) 농업인이 장래에도 안심하고 영농에 종사하고, 또 쌀 농업을 중심으로 한 일본 농업의 건전한 발전을 도모할 수 있도록 최근 발표한 ‘農政改革大綱’에 따른 새로운 기본법의 제정과 시책의 구체화를 서두르는 동시에, 차기 농업협상에서 이러한 시책이 국제규율에 정당하게 위치하도록 노력한다.
 - (3) 국내 농업생산을 기본으로 한 식량의 안전공급을 확보하기 위하여 ‘농정개혁대강’에서 제시한 정책 방향에 따라 맥류·대두·사료작물을 포함한 생산진흥, 농업인에 대한 경영안정대책 확충 등 쌀 농업을 중심으로 한 토지이용형 농업에 관한 정책에 관하여 한층 구체화를 도모할 필요가 있는 바 시급히 검토하여 만전의 정책을 확립한다.
 - (4) 국민의 주식이고 일본 농업의 기간작물인 쌀에 대해서는 정부가 수급과 가격안정을 도모한다는 기본방침에서 현행 시장접근 기회제공에 따른 수입쌀에 대해서는 1993년 12월 결정된 閣議의 취지에 근거하여 책임있는 대응을 한다.

1998. 12. 17

농림수산대신

中川 昭一

자민당 농림수산물무역대책특별위원장

櫻井 新

JA전중

原田 睦民

VI. 선진국의 농촌정책

1. 선진국의 농촌정책 패러다임

- 최근 여러 선진국들이 농촌정책의 패러다임 전환을 시도하고 있음. 그 배경에는 다음과 같은 세 가지 요인들이 공통되게 작용하고 있음.
 - 농촌 어메니티에 대한 관심 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구 변화
 - WTO 체제 출범 이후 더욱 커지고 있는 농업정책 개혁에의 압력
 - 지방분권화
- 주요 선진국들 사이에서 진행되고 있는 ‘농촌정책의 변화’ 내용을 다음 표와 같이 요약할 수 있음.

표 6-1. 농촌정책의 새로운 패러다임

	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목표	평준화(equalization), 농가 소득, 농가의 경쟁력	농촌지역의 경쟁력(competitiveness), 농촌지역 자원의 가치현실화 (valorization), 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심 대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부문(예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문*
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해당사자 (공공부문, 민간부문, NGOs 등)

주: *은 기존의 지역정책 영역에서 계속 추진
 자료: OECD(2006), p.15 수정.

- 선진국의 농촌정책은 기능별로 분리된 단위사업 정책이 비효율적이었다고 진단하고, 공통적으로 지역 통합적 접근(Place-Based Approach)을 강조하고 있음.

- 특히 농촌정책의 두 가지 큰 원칙은 기능(sector) 대신 지역(place) / 보조(subsidies) 대신 투자(investments)라고 하는 새로운 패러다임임. 소비자(납세자)가 요구하는 환경 수준을 유지하고 지역의 자원을 활용하여 경쟁력을 제고한다는 측면에서 지역 통합적 접근이 바람직하고 농촌에 대한 지원은 보조가 아니라 상호 의무와 책임에 근거한 협약 등을 바탕으로 하는 투자라고 인식하는 정책 수단들이 강조되고 있음.

2. 우리나라 농촌정책의 최근 상황과 몇 가지 이슈

- 기존 농촌개발사업은 절대적으로 부족하였던 농촌의 시설 정비 수준을 끌어올리는 데 기여하였음. 최근에는 물리적 시설뿐만 아니라 소프트웨어, 지역 역량 강화와 주민참여 등 새로운 가치가 강조되는 가운데 농촌정책의 대상 및 영역 확대 등이 빠른 속도로 이루어지고 그 추진 방식도 변화해 오고 있음.
- 협의로 보면 농업정책을 보완하는 의미에서 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대를 위한 정책 영역으로서 농촌개발사업의 외연이 급격히 확장되어 왔다고 할 수 있음.
- 그러나 농림부를 중심으로 한 농촌정책은 최근 여러 가지 변화의 국면에 처해 있으며, 몇 가지 쟁점을 갖고 있다고 판단됨. 가령,
 - 농촌 거주 인구 중에서 농가 인구가 차지하는 비중은 40% 정도에 불과하며 구조조정 등이 가속화되면 더욱 감소할 것으로 전망됨. 이는 농촌정책이 더 이상 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대를 위한 농업정책의 보완 수단에 머물 수 없다는 것을 의미함.
 - 도시에 비교하여 농촌의 SOC는 여전히 격차를 보임. 농촌지역 간의 차이도 심함. 어느 수준까지 어떤 종류의 SOC 정비를 해야 하는지에 대한 목표와 방향 설정이 필요함.
 - 생활환경 개선을 위한 SOC 정비 이외에 공공서비스, 소득·고용기회, 환경과 지역자원 등 농촌정책의 영역과 범위에 대한 실루엣도 분명히 할 필요가 있음. 특히 농업정책과 농촌정책의 관계 설정과 균형 등에 관한 체계화가 필요한 상태임.
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의질향상특별법)」을 제정하고 5개년 계획을 수립, 시행중이나 10여 개 이상의 농촌 관련 정책 부처간 조율 및 정책 체계화 등 많은 과제를 안고 있음.

- 관련되는 정책사업 갯수나 예산이 엄청나게 확대되면서 부처간 사업의 중복성 문제가 끊임없이 제기되어 옴.
 - 행정자치부로부터 신활력사업 등을 비롯한 농촌개발사업이 농림부로 이관됨으로써 농촌정책 주무부처로서의 위상이 한층 강화됨. 농촌정책의 목표 및 추진 방식 등의 선진화 요구가 높으며 여러 부처와의 효과적인 정책 조율도 과제임.
 - 정책 목표로서 농촌 거주 인구 20%를 설정하였으나, 2005년 농촌 거주 인구는 18.5%로 감소함. 그러나 도시민들의 농촌에 대한 가치관과 라이프스타일 변화로 새로운 정주공간으로서 농촌이 주목받고 있음.
 - 1990년대 중반부터 시작된 지방자치제의 진전에 따라 농촌정책에 대한 지방의 역할이 점차 증대되고 있음.
- 앞으로 우리 농촌정책은 농업여건의 변화와 기존 농업정책의 재구조화 요구, 도시민들의 가치관과 라이프스타일 변화, 지방자치제 정착 등 다양한 상황 변화가 진전됨에 따라 농촌정책의 영역과 추진 방식 등의 측면에서 더욱 다양한 요구를 받게 될 것임. 따라서 이와 관련된 몇 가지 이슈를 중심으로 선진국의 사례를 살펴보고 시사점을 찾고자 함.
- 농촌정책의 목표와 방향성
 - 정책 대상으로서의 '농촌' 세분화
 - 농촌정책의 대상 부문 확대
 - 농업정책과 농촌정책의 관계
 - 농촌정책의 주무 부처와 부처간 정책 조율
 - 농촌정책의 주요 전략적 프로그램의 추진 방식 등

3. 농촌정책의 몇 가지 이슈

가. 정책의 목표와 방향성

- 우리나라 농촌정책 목표는 '도·농 격차 해소와 균형발전'으로 볼 수 있음. 이는 도시 혹은 선진국과 발전 격차를 줄여 농촌을 쾌적한 삶터, 활력있는 일터, 아름다운 쉼터로서 살기 좋은 곳으로 발전시키고자 하는 것임.
- 제 기능별로 평균 수준을 지향하나(equalization), 구체적 목표와 달성

기준이 분명히 마련되어 있지는 않음.

- 농림부에서는 최근 "농촌 global top 10"이라는 슬로건을 제시하고 있는데 이를 농촌정책의 목표 중 하나로서 이해할 수도 있음. 이는 우리나라 농촌을 선진국 농촌과 견주어 손색이 없도록 만들겠다는 의지 표명임.
 - 농촌 global top 10을 달성하기 위한 세부 사업들이 삶의질향상특별법 등의 사업과 관계됨.
 - 농업농촌발전계획, 삶의질향상계획 등 여러 계획을 수립하고 나름의 목표도 제시하지만 뚜렷하고 일관된 방향성이 불분명하고 구속력도 결여되어 있음.
- 선진국의 농촌정책 목표는 '지역 경쟁력 강화와 지역사회 유지'로 요약할 수 있음. 보다 구체적 목표는 서비스 기준 달성, 고용기회 확장, 일정 소득수준 보장, 환경 보전 등으로 나누어 볼 수 있으며, 국가와 자치단체별로 달성 가능한 세부적 목표를 스스로 제시함.
 - EU의 경우, 7년간의 농촌개발 계획을 회원국의 광역자치단체별로 수립하도록 하며 지역 스스로 7년간의 달성 목표를 제시
 - 프랑스에서는 22개 레지옹별로 계획을 수립해 국가와 개발협약(CPER: Contrat de Project Etat-Region-최근 Contrat de Plan Etat-Region의 명칭이 약간 바뀜)을 체결하는 형태로 이러한 제도적 체계 속에서 농촌정책의 목표도 구체화됨. 데파르트망, 페이, 아글로메라시옹 등의 계획도 모두 여기에 포함되며 CPER의 목표와 내용은 지역별로 상이할 수밖에 없음. 이 협약에 따라 국가가 지방에 재정 지원을 함.
 - 영국에서는 2000년에 발간된 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 농촌에 거주하는 사람들이 노동, 기초 서비스 그리고 레저활동 등에 대한 욕구를 충족시키기 위해 다양한 서비스에 접근할 수 있도록 하는 농촌서비스기준(Rural Service Standards)을 설정하고, 농촌서비스 공급의 최소기준으로서 '농촌서비스기준'에 맞추어 농촌지역의 서비스공급을 체계화하여 일정 수준을 설정하고, 이를 지속적으로 조사 검토하고 업그레이드하고자 함. 특히 이 책임이 국가에 있음을 분명히 하고 있으나 정책의 지역별 목표 제시 및 추진 주체는 지방자치단체라고 함.
 - 네덜란드에서는 농촌정책의 목표로서 "Vital Countryside"를 내세우며 매력적인 휴양시설 정비, 경관정비, 환경친화적 농업활동, 토양·물 등의 품질 유지, 사회경제적 활력 증진 등을 세분화된 목표로 설정함. 이 목표 실현의 책임은 국가에 있음을 분명히 하는 한편 이를 달성하기 위해 농업인의 새로운 과제로서 1) 토지 관리, 2) 여가휴양 관련 서비스, 3) 에너지 생산 등을 제시

하고 있음.

- 농촌정책의 목표가 분명하고 구체화되어야만 정책의 방향성과 우선순위 등이 확립될 수 있을 것임. 특히 지방자치체가 정착되어가면서 우리나라도 분권화 요구가 점차 높아질 것임. 중앙정부 차원에서 농촌정책의 목표와 방향성을 분명히 제시하되, 지역이 보다 구체적인 목표를 설정하고 실행력을 갖추도록 하려면 지방마다 차별적 계획을 수립하고, 그 계획이 구속력을 가질 수 있도록 제도화하여야 함.

나. 정책 대상으로서의 '농촌' 세분화

- 우리나라 농촌정책은 공간적으로 읍·면 행정구역을 대상으로 함. 그러나 국토의 90%를 차지하며, 2005년 기준으로 국민의 18.5%가 거주하는 농촌지역의 여건은 매우 다양하여 일률적 정책으로 모든 농촌지역에 접근하는 것은 무리가 있음.
 - 농촌=군, 농촌=면으로 보는 시각도 존재
 - 읍·면 단위 통계는 전무한 상태이라 세분화된 농촌지역별 진단 어려운 상태

표 6-2. 읍·면 행정구역 단위에서 활용 가능한 데이터 현황

분 류	데이터 항목	통계 구분
인구 및 주택	- 인구: 인구, 연령, 가구 등 - 주택 유형: 단독(단독·다가구·영업겸용 등), 아파트, 연립, 다세대, 비거주용 등	인구주택 총조사
농업 및 농가경제	- 경지면적, 논·밭 면적 - 영농형태별 농가(논벼, 과수, 특작, 채소, 화훼, 밭작물, 축산 등) - 전겸업별 농가 - 경영주 연령 및 교육 정도 - 농축산물 판매 금액별 농가 - 연령·성별·혼인 상태별 농가 인구 - 작물(가축)별 농가 수 및 면적(사육두수)	농업총조사
산업 및 사업체	- 산업중분류별 사업체 수 및 종사자 수(통계청 협조로 2003년 구축) * 산업총조사 및 도소매업총조사의 부가가치, 매출액 등은 통계청 협조 필요	통계청 원자료 협조
기타	- 행정구역 면적	지역통계

주: 일부 지자체의 경우 읍·면 단위에서 상기 항목보다 다양한 통계 데이터를 구축하고 있는 경우도 있으나 일반적인 상황은 아님.

- 이에 반해 선진국들의 농촌에 대한 정의는 분명하고 매우 세분화되어 있음. 광범위한 조사 및 정밀하게 구축된 통계 자료에 근거해 일종의 '통계구'를 설정하여 농촌을 구분하는 것이 일반적인데, 정책 대상으로서 농촌은 세분화되어 있고 세분화된 지역에 따라 지역진단이 이루어지고 정책 목표와 처방이 차별적으로 이루어짐.
- 영국에서는 토지이용, 공공서비스 접근성, 주거지 분포 밀도에 입각한 기존의 도시·농촌 구분 방법을 발전시키고 2004년에는 농촌의 정주 유형을 보다 세분화해서 파악할 수 있도록 농촌을 구분함. 전국을 1ha 단위의 격자(grid)로 나누고 그 각각이 우편번호(postcode)와 합치되도록 하여 주거지 분포를 파악함. 각 격자별 토지이용 및 주거지 밀도를 통해 기준에 따라 ① 분산가옥(dispersed dwellings) 및 소규모 마을(hamlet), ② 농촌 마을(village), ③ 소규모 중심지(small town) 및 도시 근교(urban fringe) 등으로 지역을 구분하고 다시 공공서비스 접근성에 따라 6종류의 농촌으로 구분함.
- 도시는 통상 1ha 통계구 단위당 1만 명 이상이 거주하는 경우이고 나머지는 농촌지역에 해당하는데, 분산가옥부터 도시근교 농촌까지에 거주하는 주민이 농촌정책의 대상임. 세분화된 농촌지역에 따라 정책 목표가 다른데, 특히 서비스 공급 등에 있어 접근성이 불리한 지역에 대한 정책이 강조됨.
- 프랑스에서는 매 10년마다 우리나라의 '인구 및 주택 총조사'에 해당하는 조사를 실시하는 바 프랑스 국립 통계 및 경제문제 연구소인 INSEE가 발표한 가장 최근의 통계는 1999년의 것임. INSEE에서는 영국과 같은 방식의 통계구를 구분하지는 않으나 지역진단을 위한 240개에 육박하는 지표를 통해 지역을 구분함. 파리권, 리옹권, 마르세이유권 등의 도시권(Zonage en aires urbaines) 이외에는 모두 농촌성을 가지고 있다고 봄. 지역개발의 행정단위로서 대도시형 협력체(communauté urbaine), 도시형 협력체(communauté d'agglomération), 농촌형 협력체(communauté de communes) 등을 구분하여 권역별로 정책 처방을 함으로써 지역개발사업의 효율성을 높이려 함.
- 그러나 단순하게는 인구 2,000인 이하를 통상 농촌 꼬뮌으로 보는데, 이 때 농촌 꼬뮌은 면적상 국토의 83.5%, 인구는 국민의 26% 정도임. 그러나 농촌정책의 대상은 전 국토라고 해도 과언이 아님. 도시성이 강한 지역에도 농촌이 있다고 보기 때문임.
- 일본은 비 DID(Densely Inhabited District)를 농촌지역으로 봄. DID는 원칙적으로 인구밀도가 4,000인/평방키로미터 이상의 국세조사기본단위구가 시정촌의 경역 내에서 서로 인접하고, 국세조사시에 인구 5,000인 이상을 보유하고 있는 지역을 의미함. 일본 농림수산성에서는 이와 별도로 농업지역을 도시적 지역, 평지 농업지역, 중간 농업지역, 산간 농업지역 등으로 4구분함. 특히 중산간지역에 대한 정책적 배려가 강하게 작용함.

표 6-3. 영국의 농어촌 유형별 서비스 접근성 조사 자료 예시

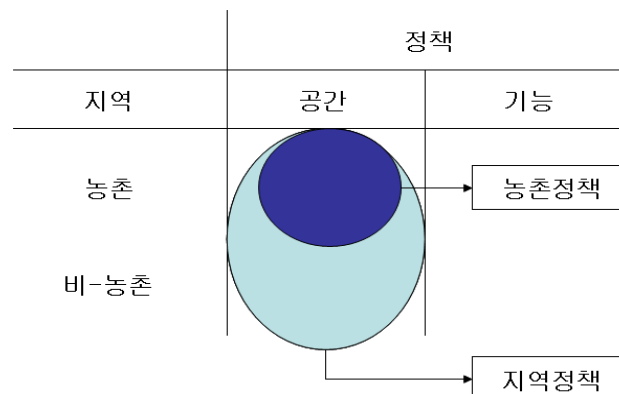
Service	Less sparse				Sparse			
	Hamlet and isolated dwellings	Village	Town and fringe	Urban >10K	Hamlet and isolated dwellings	Village	Town and fringe	Urban >10K
Banks and Building Societies (4 km)	57.3	46.4	79.3	99.7	30.9	28.9	94.1	100.0
Cash Points (4 km)	78.4	75.8	96.1	100.0	46.0	54.4	98.9	100.0
GP Surgeries (4 km)	73.0	67.9	91.9	100.0	37.7	40.5	93.4	98.2
Job Centres (8 km)	60.7	58.5	64.0	98.2	23.4	28.2	42.0	99.9
Libraries (4 km)	61.7	50.8	87.4	99.8	32.3	27.2	95.7	99.9
Petrol Stations (4 km)	86.1	84.1	96.8	100.0	59.2	69.1	96.6	87.2
Post Offices (2 km)	68.7	77.7	96.5	99.8	47.6	78.5	95.0	99.0
Primary Schools (2 km)	69.4	76.5	96.6	99.7	41.0	67.6	98.6	98.8
Secondary Schools (4 km)	55.6	47.7	76.1	99.8	24.8	23.3	77.8	98.8
Supermarkets (4 km)	58.8	51.8	83.1	99.9	26.1	26.6	84.8	98.7

자료: Countryside Agency(2005).

- 정책 대상으로서 농촌의 범위를 보다 분명히 설정하고 농촌을 유형화하여 접근할 필요가 있음. 농촌 유형별로 차별적 상황을 진단하여 그에 적합한 정책 목표 설정과 처방을 하는 것이 정책의 효과와 효율을 높일 수 있는 접근임.

다. 농촌정책의 대상 부문 확대

- 농촌정책은 농촌지역을 대상으로 주민들의 삶의 질 향상에 필요한 SOC와 핵심 서비스를 공급하는 일이며, 미래세대를 위한 자원을 관리하는 일이고, 산업적 진흥을 지원하는 일을 포함하는 등의 통합적 의미의 공적 영역이라고 할 수 있음.
 - 도로정비, 주택공급, 복지서비스 등 단위 기능 강화 정책과 구별되는 공간정책
 - 농촌지역과 비-농촌지역을 모두 대상으로 하는 정책은 지역정책



- 우리나라 농촌정책은 삶의질향상특별법에 포괄되어 있는 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등 4개 영역별 100여 개의 사업이라 할 수 있음.
 - 정책사업은 주로 기능별로 SOC와 핵심 서비스를 공급하는 데 치중함.

- 선진국 농촌정책은 SOC 정비보다는 세분화된 농촌지역별로 서비스 기준 (service standards)을 달성하는 것을 더 중요하게 고려함.
 - 영국에서는 농촌지역의 서비스 배달 체계의 합리화에 대한 고민을 농촌정책의 최대 화두로 다루고 있으며, Rural Pathfinder Scheme을 2004년 이후 추진하기도 함. 중앙정부 보조금을 주되 해당 지역에 가장 절실한 서비스에 대해 가장 합리적인 배달 체계를 지역 스스로 찾도록 하는 프로그램임.

- 이에 더하여 납세자의 요구에 부응하는 환경 보전, 농장경영의 다각화 및 고용 기회의 창출 등까지를 농촌정책의 중요한 영역으로 삼고 있음. 선진국 농촌정책의 대상 부문은 1) 교통·정보통신 등을 비롯한 공공서비스 공급의 효율 및 효과 극대화, 2) 농촌의 자연적, 문화적 어메니티 보전과 활용, 3) 농촌 산업의 진흥 등이 공통적이라고 할 수 있음.
 - 눈여겨보아야 할 것은, EU 농촌개발 계획의 경우, 2007년부터는 ‘농촌에서 이루어지고 있으나 농업부문에 국한되지 않는 다양한 경제활동’, ‘농촌지역 주민의 삶의 질’, ‘농촌공간의 자연 및 환경’, ‘농식품의 품질 및 안전성’ 등에 관한 시책들이 적극적으로 포함되었다는 점임.
 - 일본 농림수산성 농촌진흥기본계획에서는 ‘고령자 복지’, ‘전원주거공간 형성’, ‘지역자원환경시스템 형성’, ‘자연경관 보전 및 형성’, ‘전통문화보전 활용’, ‘도시농촌교류 촉진’, ‘지역정보시스템 형성’, ‘고용창출’, ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’ 등의 과제 포함
 - ※ 일본에서는 2000년대 식료농업농촌기본법이 제정되고 농촌의 다면적 기능과 농촌진흥을 농정의 5대 기둥으로 설정함. 일본 농림성의 농촌정책 사업은
 - 도시농촌의 공생 및 교류: 그린투어리즘사업, 시민농원조성
 - 농촌자연환경보전: 농촌환경자연경관재생파이롯트사업, 농촌의 살아 있는 동물조사사업, 일본농촌경관백선, 농촌경관컨테스트
 - 농촌지역경제활성화: 농촌커뮤니티재생사업, 지역재생우수사례홍보
 - 농업생산기반자원활용: 농지물농촌환경보전향상사업
 - 중산간지역대책: 중산간지역직불, 농업농촌의 다원적기능 홍보
 - 고향만들기 교부금제도: 보조금 방식의 개선, 지방의 재량권 확대
 - NPO활용: 인력과 노하우 활용, 지방자치단체의 역량부족을 보완, 정부

에서 NPO들에게 자금을 지원, 경관형성과 자연환경보전(EU의 LAG 벤치 마킹)

- 파트너십 강화를 위한 그라운드워크추진사업(영국에서 유행하고 있는 행정과시민, 기업, 학교의 파트너십을 통한 환경보전 사업)

<2004년 영국의 농촌서비스기준(Rural Services Standard)의 일부>			
서비스 종류		공급 기관	최소 요건 혹은 목표치
일반		모든 정부 부처	인터넷 등을 통한 온라인 서비스의 허용
교육	초·중·고등학교	교육청	농촌학교의 폐쇄를 최대한으로 억제함 도보 통학거리(2~3마일) 초과 학생에 대한 무상 통학 수단의 제공
	정보통신망(ICT)	교육청	모든 학교에 대한 광대역 통신망의 구축
	상급학교 교육기회	해당 교육기관	교통비 보조
	통합교육	교육청	통합교육기관을 모든 농촌교육청에 배치 보건·사회복지, 육아, 학습지원, 성인교육, 정보화교육, 예술교육, 스포츠 등 교육
	온라인 센터	부처별	인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시
	육아	교육청 공사립 교육기관	육아 정보망 구축 및 활용
통신	우체국	우체국	농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제
	금융시설		ATM 구축
	우편배달		전국적으로 동일한 배달 시스템 유지
교통	버스	지방자치단체	인구 50% 이상 1시간 간격 운행, 10분내 접근 60세 이상 노인 인구의 버스요금 50% 감면
	열차	열차 당국	최소 열차 서비스 유지
도서관		지방자치단체	공공도서관 온라인 연결 정보통신기술(ICT)의 공공 이용 지원
보건	1차진료	보건당국 등	- 24시간 내 1차진료기관 도달 - 48시간 내 의사 진료
	치과진료	1차진료 기금	- 10마일 내 치과진료기관 입지
	건강상담	보건당국	- 주7일 24시간 전화상담, 원스톱 서비스 제공
	예약		- 2005년까지 모든 외래 환자 예약 서비스

<독일 바이에른주의 중심지계층에 따른 하부구조 시설 기준>						
구 분			소규모 중심지	하위 중심지	중위 중심지	상위 중심지
중심성 판별 기준	소매 중심성	소매업매출액(백만 유로)	10	25	100	350
	일자리 중심성	사회보험가입의무 근로자수	850	2,000	6,500	21,000
		사회보험가입의무 통근자수	500	1,200	4,000	12,000
서비스 시설	일반 서비스	우체국 또는 취급소	1	1	1	1
		금융기관	1	1	1	1
	보건 의료	의사, 일반의	1	1	1	1
		치과의	1	1	1	1
		지역의(일반의 제외)	1	1	1	1
		약국	1	1	1	1
		병원 보급단계 II, III, 또는 IV			1	1
		병원 보급단계 III 또는 IV				1
	사회 서비스	앰블런스 서비스 시설	1	1	1	1
		노령자보호원		1	1	1
	교육	초등학교	1	1	1	1
		중학교		1	1	1
		성인교육 시설			1	1
		실업학교			1	1
		인문계고등학교			1	1
		직업학교			1	1
		고등교육기관				1
	공공 교통	정류소(1일 3차례 왕복)	1	1	1	1
		철도역(주요역)		1	1	1
		승차권 판매하는 철도역			1	1
		장거리철도역 연결			1	1
	관청 법원	행정타운	1			
		경찰지소, 경찰서		1	1	1
		군행정관청			1	1
		법원지소 또는 지원			1	1
		세무서			1	1
		노동사무소			1	1
		주법원				1
중심성 판별을 위한 시설기준(개)			13	16	27	30
필수 중심성 시설 기준(개)			11	13	20	28
중심지 세력권 인구수(명)			5,000	10,000	30,000	-

- 우리나라에서도 최근 농촌정책 대상 부문으로서 농촌의 SOC 정비 이외에도 광범위하고 다양한 부문들이 포함되어 가고 있음.
 - 농촌정책은 단지 농업인의 생활환경 개선 및 농외소득 증대뿐만 아니라 농촌주민의 생활서비스기준 부합, 고용기회 창출, 소득수준 보장, 환경 목표치 부합 등 지역 통합적인 부문을 광범위하게 포괄함.
 - 지역별로 무슨 시설을 1개소씩 설치하는 방식의 시설 중심 접근보다는 일정 권역별로 서비스 배달 체계 확립을 고민하는 것이 합리적임.
 - 민간 부문의 다양한 주체를 농촌정책 과정에 포함시키기 위한 노력도 돋보임.

라. 농업정책과 농촌정책의 관계

- 우리의 경우는 농업정책과 농촌정책이 이원화되어 있으며, 상대적으로 최근에는 농촌정책이 강화되는 추세임.
 - EU나 일본의 농촌정책 발전 과정을 살펴보면, 우리나라와 똑같은 맥락에서 이해하기 보다는 농업정책과 농촌정책이 통합적으로 추진될 필요와 가능성에 주목할 필요가 있음.
- 농업정책에 비해 농촌정책이 강화되는 것은 세계적인 추세임. 일단, 1990년대 이후 EU는 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 지속적으로 개혁함. 그 주 내용은 '농산물 시장개입 정책의 후퇴와 농촌개발 정책의 외연 확장'이라고 말할 수 있음. 특히 농촌정책의 외연을 확장해야만 했던 배경이 지금 우리의 입장과 상당히 유사하다는 점에서 주목할 만함.
- 1962년 출범 이후 40년 넘게 지속되면서 끊임없이 변화했던 EU의 공동농업정책은 2000년 이후 '농촌정책'을 크게 강화함. EU 공동농업정책의 변천 과정은, 농산물 시장 정책과 농업구조 정책을 추진했던 1999년까지의 시기와 농업의 다원적 기능을 강조하면서 농촌정책을 공동농업정책의 '두 번째 기둥(second pillar)'으로 격상시킨 2000년 이후의 시기로 구분할 수 있음. 변화의 직접적이고도 결정적인 계기가 된 것은, 1999년 3월 베를린 유럽정상회담에서 채택한 '아젠다 2000' 개혁안임.
- '아젠다 2000' 개혁안은 농촌개발과 관련된 여러 규정(regulation)들을 통합하여 공동농업정책 안에 '농촌정책'이라는 범주를 확고하게 형성했다는 점에서 큰 전환점이 됨. 주요 조치 내용을 요약하면 다음과 같음.

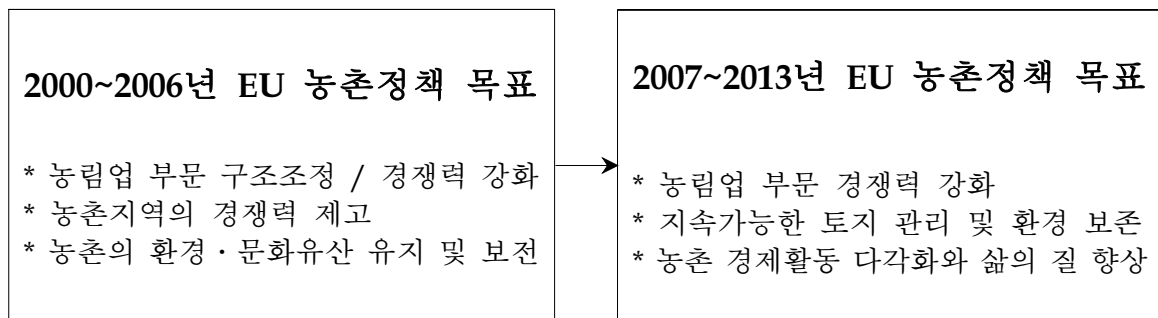
- EU 농촌개발규정(Rural Development Regulation)을 신설함으로써, 농촌정책을 공동농업정책의 두 번째 기둥으로 정립
 - 관련 시책들에 대한 정책자금원을 유럽농업지도보증기금(EAGGF)으로 단일화
 - EU 농촌개발정책 7개년계획(2000~2007)을 수립하고, 회원국마다 이에 상응하는 농촌개발 7개년계획을 수립하고 EU 집행위원회가 승인
- 물론, ‘아젠다 2000’이 공동농업정책을 개혁하는 최초의 개혁 조치는 아님. 공동농업정책은 예전부터 여러 차례 개혁되었으나 ‘아젠다 2000’ 개혁안에 특별히 주목하는 까닭은, 이때 비로소 공동농업정책의 무게중심이 ‘농촌정책’으로 완전히 이동했다고 볼 수 있기 때문임. 그보다 앞서 단행된 1992년 맥셔리(MacSharry) 개혁 조치와 비교한 내용을 요약하면 아래와 같음.
- 이 때 ‘농촌정책’이 강조되기 시작한 것은 농업의 과잉 생산 및 재정 압박, 소비자의 농촌의 다원적 기능 등에 대한 관심 변화, 환경문제의 심화, 농업 행정의 관료화 및 지원의 불평등 등에 대한 문제
- 현재 EU는 2007년부터 2013년까지 7년에 걸친 두 번째 농촌개발 정책 주기를 시작하고 있음. ‘아젠다 2000’ 개혁 조치 이후, 2002년에 중간 점검을 통해 농촌개발규정이 개정되고 당초 22개 정책 메뉴로 구성되었던 EU의 농촌정책 메뉴가 26개로 확대되었음.

표 6-4. 아젠다 2000 개혁안의 배경과 내용

		1992년 맥셔리 개혁	1999년, 아젠다 2000 개혁
개혁 배경	외부	* UR 등 국제적 압력	* 국제 경쟁력 약화 * EU 확장 준비
	내부	* 재정 압박 * 과잉 생산	* 재정압박, 과잉 생산 * 소비자의 관심 변화 * 환경문제 반영 * 행정의 관료화, 지원 불평등
주요 내용		* 가격지지 감축 * 직접지불제 도입 * 생산통제 (의무휴경제, 사육두수 제한)	* 가격지지 감축 확대 * 직접지불제 강화 * 농촌개발규정 제정 * 농업-환경정책 도입 * 예산 고정, 행정 간소화

자료: 오현석 외(2006).

- 특히 2007년부터 시작하는 2차 농촌정책 주기에서는 상위의 목표가 수정되면서 정책 메뉴 또한 26개에서 30개로 늘어났음.
- ‘지속가능한 발전’이라는 용어가 과거에 비해 농촌정책에 더욱 명시적인 목표로 부각
 - 가격지지 정책을 제외한 나머지 정책수단을 통해 농림업 부문 경쟁력을 강화하는 일은 여전히 농촌정책의 중요한 하위 목표로 잔존
 - ‘농촌지역 주민의 삶의 질 향상’이 농촌정책의 목표로 명시됨으로써, 정책의 외연이 확대



<EU 농촌정책 메뉴 변화>			
2000-2006년(22개 정책메뉴)		2007-2013년(30개 정책메뉴)	
농업구조조정 및 경쟁력 강화	* 농업경영체예의 투자 * 젊은 농업인 창업 지원 * 직업 교육훈련 * 농산물 가공 및 마케팅 * 토지 개량 * 토지 재구획 * 농업 경영지원 서비스 * 고품질 농산물 마케팅 * 농업용 수자원 관리 * 농업 관련 인프라구조 * 농업생산 잠재력 복구	농림업 부문 경쟁력 강화	* 직업교육훈련 및 정보제공 * 젊은 농업인 창업 지원 * 조기 은퇴 * 자문 및 지도 서비스 활용 * 농업경영체 창업, 지원, 자문 * 농장 및 임업 투자 * 농산물 가공 및 마케팅 * 농림업 인프라구조 * 농업생산 잠재력 복구 * 농식품 품질기준 충족을 위한 일시적 지원 * 식품 품질 인센티브 정책 * 식품 품질 관련 판촉
환경보호 및 토지관리	* 조건불리지역 지원 * 환경규제지역 지원 * 농업-환경 정책 * 농업용지 조립 * 기타 임업 지원 * 농림업과 연계된 환경보호	환경보호 및 토지관리	* 산간 조건불리지역 지원 * 기타 조건불리지역 지원 * Natura 2000 농업지역 지원 * 농업-환경 정책, 동물복지정책 * 농림지 생산외 용도 투자 지원 * 농업용지 조립 * 혼농림업(Agroforestry) * Natural 2000 임업지역 지원 * 산림환경 보호 * 임업생산 잠재력 복구
농촌지역경제 및 공동체	* 농촌 지역경제 및 인구 관련 기초 서비스 * 마을 리노베이션 / 개발 * 농업활동 다각화 * 관광 및 수공업 활동 촉진 * 경영체 재무설계 지원	농촌경제활 동 다각화 및 삶의 질 향상	* 농촌 지역경제 및 인구 관련 기 초 서비스 * 마을 리노베이션 / 개발, 농촌 문화유산 보존 * 농촌경제 활성화를 위한 직업 교육훈련 * 지역개발전략 수립 역량 구축 * 비농업활동을 통한 지역경제 다각화 * 소규모 기업활동 지원 * 농촌관광 활동 촉진 * 자연유산 보존 및 관리

주) 굵은 글씨는 새로이 추가되거나 세분화된 정책 메뉴임.

자료: European Commission(2006a, 2006b).

○ 2007년부터는 EU 농촌정책 자금 운용 체계 또한 변화되었음. 농촌정책 자금을 총당하는 단일한 회계인 'European Agricultural Fund for Rural Development'를 신설했음. 이로써 EU의 농촌정책은 공동농업정책 안에서 독립적인 회계로 운영되는 확고한 정책영역으로서 지위를 갖추게 되었음. EU 집행위원회가 회원국에 지원하는 농촌정책 자금의 총액 또한 약 500억 EUR에서 960억 EUR로 크게 늘어났음.

- 그러나 EU에 동구권 국가 등 10개국이 신규회원국으로 가입한 점을 고려한다면, 정책자금의 증가량을 과거와 단순 비교하는 것은 큰 의미가 없음.

- EU의 농촌정책 범주 안에 드는 시책 중에는 우리나라에서는 ‘농업정책’의 범주에 포함되는 것들이 다수 존재함. 따라서 EU가 진행하고 있는 ‘농촌정책의 외연 확대’라는 개혁 조치들이 우리나라에서도 그대로 받아들일 수 있는 트렌드라고 말하기는 어려움.
 - 다만, 그보다 더 중요한 것은 농촌지역에서 일어나야 하는 활동들을 지역 전체의 관점에서 볼 수 있도록 통합화하고 있으며 우리식의 구분에 따르면 농업정책과 농촌정책에 해당하는 메뉴들이 하나의 틀에서 고려되고 있다는 점임.
- 이를 반영하듯, 프랑스의 ‘지속가능한 농업 계약(Contrat d'Agriculture Durable)’ 프로그램은 농업, 환경, 농촌개발 등의 영역을 두루 아우르는 내용으로 농업인의 활동 영역을 넓히는 계기를 마련하고 있음.
 - 프랑스는 1999년 7월에 개정한 농업기본법에 근거하여 ‘국토경영계약(CTE)’ 제도를 도입. CTE는 WTO체제 출범에 대응하여 농산물 가격지지정책을 축소하고 ‘허용보조정책(Green Box)’을 확대해야 할 필요성, 환경보호와 고용창출 등 농업의 다원적 기능에 대한 사회적 보상체계를 마련해야 할 필요성 등에 따라 마련된 제도임. CTE는 2002년에 CAD로 그 명칭이 변경되어 현재에 이름.
 - CAD는 농업경영체로 하여금 자연자원 보존, 합리적인 토지 이용, 토양침식 방지, 생물다양성 보존, 경관 보존 등에 기여하는 방식의 농업경영활동을 유도함으로써, 농촌공간 정비에 기여하는 제도임. 2000년에 CTE라는 명칭으로 처음 시행했으나, 복잡한 행정절차와 예산부족 등의 이유로 잠정 중단되었다가 2003년 말 이후 시행령이 정비되어 지금까지 계속 시행되고 있음.
 - 중요하게 살펴보아야 할 CAD의 특징은, 그 추진 방식에 있어 ‘계약을 통한 지원방식’을 취한다는 점임. 프랑스의 신농업기본법이 정하는 농업의 사회적 역할(고용, 품질, 식품안전성, 환경보전, 지역균형개발 등)과 관련하여 개별 농업경영체들이 지역의 환경, 개발 목표에 따라 5년 동안 표준계약에 따라 정해진 방식으로 농업경영 활동을 수행하며, 그에 따른 보상을 국가가 지급함.
 - 이 표준계약은 일정한 지리적 공간단위(도)에서의 생산 분야를 대상으로 하며, 계약 내용은 사회-경제 분야(농업경영체의 경제 및 고용, 품질, 식품안전성 등에 대한 약속이행 사항)와 환경-국토개발 분야(수자원의 질, 건축물, 경관 관련 활동에 관한 약속이행 사항)의 두 부분으로 구성됨.

※ 일본의 경우도 ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’를 명시적으로 내세우고 있음.

- 농촌의 정비나 계획과 관련된 농촌정책의 제도적 틀을 농업정책과의 관계 속에서 정비해야 함. 선진국 사례가 보여주는 것처럼 농업, 환경, 농촌 이슈가 지역에서 통합적으로 다루어질 수 있도록 사업을 기획하는 한편, '농업의 사회적 역할'에 관한 보상체계를 '국가와 농업인 혹은 중앙정부와 지방정부 간의 계약'이라는 방식을 통해 운용하는 방안에 대해서 깊이 검토할 필요가 있음.

마. 농촌정책 추진의 주무 부처와 부처간 정책 조율

- 우리나라의 농촌정책의 추진의 주무 부처는 농림부라고 할 수 있음. 삶의질향상특별법을 운영하는 사무국 역할을 수행할 뿐만 아니라 최근 행자부로부터 신활력사업을 비롯한 농촌개발사업 예산 이관이 이루어짐에 따라 그러한 위치가 더욱 공고해져 가고 있음. 그러나 부처간의 정책 조율 등을 이끌어낼 제도적 장치는 미진한 상태임.

※ 우리나라의 정책 추진 경험상 농촌정책이 어느 한 부처의 전유물이 되기 어려운 상황임.

- 국토의 일부로서 농촌공간 → 농촌의 토지이용은 국토이용제도의 틀 안에 존재하며, 이는 건교부의 고유 영역이었음.
- 도시, 농촌 구분이 불분명한 농촌지역 변화 → 소도읍은 농촌 중심지이면서 도시개발사업과 유사하며, 이는 행정자치부의 사무임.
- 주택 개발 → 건교부의 정책 영역
- 농어촌 주민의 복지, 교육 여건 증진 → 보건복지부, 교육인적자원부와 관련
- 농어촌 환경 보전 → 환경부와 관련
- 농업 이외의 산업 활동 → 산업자원부, 재경부와 관련

- 선진국들의 농촌정책 추진 주무 부처도 우리나라의 농림부와 유사함. 다만, 부처의 명칭에는 농업의 외연이 보다 넓게 나타나는 특징이 있음.

- 영국의 DEFRA(Department for Environment, Food, and Rural Affairs)
- 독일의 BMVEL(the Federal Ministry of Consumer Protection, Food, and Agriculture)
- 네덜란드의 Ministry of Agriculture, Nature, and Food Quality

※ 프랑스의 경우, 사르코지 집권 이후 기존의 농업부와 환경부를 통합하는 것을 논의하고 있음. 그러나 지역 단위의 통합적 접근을 원칙으로 하는

지역정책의 맥락에서 농촌정책은 보다 강조되고 있음. DATAR(최근 DIACT로 개명)를 중심으로 하는 지역정책의 맥락에서 농촌정책은 더욱 강화되어지고 있음.

※ 일본의 경우, 「중양성청설치법」(2000.5)에서 농림수산성은 “21세기에 어울리는 농촌 만들기를 추진하기 위해 농산어촌 및 중산간지역 등의 진흥”이라는 새로운 임무가 부과되고, 이를 위해 2001년 성청 개편시 농림수산성 구조개선국과 국토청 지방진흥국을 통합하여 농림수산성 내에 ‘농촌진흥국’을 설치함.

○ 그러나 농촌정책은 지역정책의 일부이자 매우 광범위한 기능들이 다루어져 하기 때문에 그 어느 나라에서도 1개 부처에서 모든 관련되는 정책을 다룰 수 없음. 따라서 중앙정부 부처의 정책 입안 단계에서부터 농촌을 고려하는 체크리스트를 만들어 정책을 조율하는 프로그램이 시행되고 있음.

- 영국의 Rural Proofing

- 영국의 Rural Proofing은 교통 등 인프라가 취약하고 생활에 필요한 서비스 공급 창구와 시설이 부족한 농촌지역 주민이나 기업들의 문제를 포함하여, 정부의 모든 국내 정책이 농촌의 상황과 필요를 고려하도록 하겠다는 목적으로 영국 정부가 2000년 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 제시하고 2001/2002 회계연도부터 농촌청(Countryside Agency)에 권한을 부여하여 시행한 제도
- 영국 농촌청은 매년 12개 중앙정부 부처 및 정부 사무소에 Rural Proofing 관련 정보를 제공하도록 요청하는데, 그 정보 내용에는 1) 1년간의 주요 정책개발 분야, 2) 농촌에 대한 정책 영향을 검토하기 위해 각 정부부처가 1년간 취했던 조치, 3) Rural Proofing 활동으로 인해 초래된 정책 변화, 4) 그 변화가 농촌지역사회, 기업, 환경 등에 가져온 성과 등을 포함
- 중앙정부 부처와 광역 지역에 위치한 각 정부 사무소(government office)는 담당 정책들에 관해 Rural Proofing의 원칙에 따라 규정된 절차를 진행했는지 여부를 매년 농촌청에 보고하고 그 보고서를 농촌청이 취합하여 평가하고 Rural Proofing 보고서의 형태로 수상에게 제출. 그 같은 과정을 통해 정부 각 부처는 정책의 입안 및 실행과정에서 농촌의 입장에서 한번 더 검토하는 계기를 갖고 있음.
- 농촌청은 중앙정부 부처와 정부 사무소의 담당자들이 Rural Proofing을 진행하도록 돕는 자문, 교육훈련을 실시. 특히, 해당 정책에 대해 Rural Proofing을 실시하도록 돕는 체크리스트(checklist)를 만들어 배포함.

※ 2004/2005 회계연도부터는 정부자문기구인 '농촌지역사회위원회(Commission for Rural Community)'로 Rural Proofing 활동의 권한과 책임이 이관

- 캐나다의 Rural Lens

- 캐나다의 Rural Lens는 영국의 Rural Proofing과 거의 유사한 프로그램임.
- 캐나다에서는 1996년 "Thinking Rural" 레포트에서 농촌정책의 가이드라인으로서 place-based approach 채택
- 농업·농식품부 내에 Rural Secretariat 설치후 농촌문제에 대한 실무그룹에서 부처간 정책 조율이 가능토록 함.
- 1998년 "Rural Lens"라고 하는 프로그램을 시작함. 이는 중앙정부 부처의 정책이나 프로그램이 캐나다 농촌에 대한 우선순위를 두었는지 여부를 고려하기 위한 체크리스트임. 체크리스트에 비추어 문제가 있다면 수정하도록 행정담당에서는 관련된 정보를 제공하고 컨설팅을 함. 이를 Rural Dialogue라고 부름.

- 농촌정책의 외연이 넓어질수록, 중앙정부 여러 부처들 간의 정책 조율 필요성이 더욱 확대됨. 우리나라에서도 형식적인 위원회나 협의기구 수준이 아니라 구속력 있는 정책 조율을 보장할 수 있도록 제도적 틀이 필요함.

바. 농촌정책의 주요 전략적 프로그램의 특징

- 농촌정책의 목표와 기조는 어느 정도 공통적인 특성이 있지만 국가별로 채택하는 수단(tool)에는 약간의 차이가 있음. 그러나 수단의 차이에도 불구하고 선진국의 전략적 프로그램의 공통 특징은 '공모를 통한 대상 지역 선정-지역 통합적 사업 추진-사업 추진 과정에서의 다양한 참여 주체 활동-사업 성과에 대한 엄정한 평가' 등을 들 수 있음.
- 유럽연합의 LEADER 프로그램은 선진국 농촌정책의 최근 특징을 가장 포괄적으로 담고 있음.
 - LEADER(Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale, 농촌경제 발전을 위한 행동 연대)는 EU의 독특한 농촌개발 정책임. 1991년, EU 농촌개발정책의 혁신을 위한 시범사업(pilot project)으로 시작되었고, 유럽 농촌개발규정이 도입된 이후 LEADER + 프로그램이 진행되고 있음. 초기 단계에 시행된 LEADER I은 소수 농촌지역에만 적용되는 실험적 처방이

었으나, 이제는 그 성과를 인정받아 EU 농촌 전역에서 시행되는 정책 프로그램으로 자리를 잡았음.

- LEADER 프로그램은 무엇보다도 농촌지역의 공공부문과 민간부문 주체들이 함께 그룹을 이루어 지역 상황을 스스로 진단하고 사업을 계획하고 추진하는, 이른바 농촌개발의 '참여 접근방법'을 유럽에서 실험한 사례라는 점에서 중요한 의의를 갖고 있음.
- 또한 농업부문의 경제활동에만 국한하지 않고 다양한 부문의 경제활동 주체들 간의 파트너십 사업을 추진하는 '다부문 접근'을 취했다는 점에서 혁신적인 정책으로 평가 받은 바 있음.
- LEADER 프로그램의 추진 주체인 지역의 주체들(Local Action Group)은 스스로 지역 상황을 진단하고, 타 지역과 차별화할 수 있는 사업방향을 모색하며, 무엇보다도 해당 지역만의 고유한 자원을 적절히 활용하는 전략을 구상하도록 요청받고 있음. 타 지역과의 차별화를 통한 경쟁력 제고라는 '지역 접근' 또한 LEADER 프로그램의 특징적인 면모임.

○ 독일의 Active Regions 프로그램은 일종의 LEADER 변형 독일판이라고 할 수 있음.

- EU 공동농업정책의 농업보조금 감소 및 독일 GDP 대비 농업 비중 감소에 대한 문제 인식이 있었음. 또한 소비자 내지는 납세자를 농업정책에 고려해야 한다는 목소리도 있었음. 그러나 농업을 넘어서 농촌 소득 및 고용 기회를 확충해야 함에도 불구하고 기존의 단위 기능 중심의 프로그램으로는 처방이 될 수 없다는 결론을 내림.
- 지역간 경쟁에 의한 보조금을 지급하는 시범사업을 독일의 소비자보호·식품·농업부에서 기획함. 이 프로그램은 4가지의 목적을 지님. 1)농촌지역 경쟁력 강화 및 소득기회 창출, 2) 환경친화적 토지 관리 유도, 3) 소비자 지향형 식품 생산, 4) 도·농교류의 강화임.
- 이 프로그램은 파트너십을 향상시키는데 주력하였으며, 경쟁력, 상향식 접근, 통합적 전략, 파트너십, 역량 강화와 정보 공유 등을 중요한 요건으로 함.
- 다양한 분야의 단체들이 파트너십을 형성하여 소지역(regionen)의 경쟁력 강화 계획을 제출하면 국가가 선정하여 보조금을 지원하는 방식으로 206개의 지역이 공모에 응하여 최종적으로 18개 지역이 선정되었음.
- 2002-2005년간 국가예산은 50million EUR임. 그 중 50%이상이 농촌관광과 지역마케팅 분야에 투자되었음. 이 프로그램의 성과는 매우 긍정적으로 평가되고 있으며 계속적으로 추진될 것으로 전망됨.

- 프랑스의 농촌거점(Pôle d'excellence rural) 정책은 선진국 농촌정책의 화두가 되고 있는 농촌의 '경쟁력' 및 다양한 주체간의 '거버넌스' 실현을 목표로 도입됨.
 - 2005년 2월 농촌지역개발법(Loi relative au développement des territoires ruraux) 제정: 산촌, 낙후지역(ZRR:zone de revitalisation rurale)을 농촌성(ruralité) 등에 관한 총 240개 조항으로 구성하여 구분
 - 농촌거점 정책의 요체는 도시지역과는 차별되는 농촌지역의 잠재력을 개발하여 고용과 혁신을 창출하기 위한 정책
 - 최근 프랑스 국토정책 기조변화를 반영: 기존 낙후 농촌에 대한 지원과는 달리 공모를 통한 선정 등 '경쟁'에 의거한 농촌지원 방식으로 산업클러스터 경쟁거점(Pôle de compétitivité) 정책의 성공에 자극받아 추진
 - 농림수산부 장관과 국토개발부 장관이 공동 주관하며, DIACT(구 DATAR)가 시행
 - 공모 대상지역은 프랑스 농촌 중에서도 낙후지역인 농촌 재활력지역 (ZRR: zone de revitalisation rurale)과, 인구 3만 이상의 도시지역이 아닌 곳으로 2006년 현재 총 477개의 코뮌이 이에 해당
 - 2006년 6월 제1차로 176개, 제2차 200개 선정으로 총 379개 선정
 - 농촌거점의 특화 유형은 프랑스 농촌개발에서 가장 잠재력이 높은 4개 분야로서 농촌의 1) 자연·문화·관광자원 개발, 2) 바이오 자원 활용 및 관리, 3) 서비스 제공 및 인구 유인, 4) 제조업 기술혁신 등임.
 - 지원 대상이 되는 활동 주체에 있어서는 단순히 지방자치단체에만 한정되지 않고, 코뮌간 협력체, 민간 등 다양한 주체들이 프로젝트를 수립하고 제출하여, 프랑스 지역 거버넌스 형태의 한 예를 보여줌.
 - 선정된 농촌거점에 대해서는 국가가 2억3천5백만 유로 지원
 - 농촌 재활력지역 농촌거점에게는 일반 농촌지역보다 더 큰 지원을 함으로써 낙후지역 발전을 우선적으로 촉진
 - 정책의 파급효과로서, 농촌거점 사업의 파트너로서 민간기업들이 창출할 고용은 7,000명 이상이며 총 25,000명의 고용이 간접적으로 창출될 전망
- 미국의 농촌 EZ / EC 프로그램 역시 유사한 특징을 나타내고 있음.
 - 미국 농무부 농촌개발국(Rural Development Division)에서는 주민 자율적 지역 활성화 프로그램(Rural Empowerment Zone and Enterprise Community Program)을 채택하여 농촌개발사업을 추진함.
 - 1993년 8월에 입법화되어 1994년부터 1996년까지 1단계 사업이 추진되었으며, 1997년부터 2단계 사업을 추진한바 있음.
 - 프로그램의 골자는 일정 지역의 인구 유지, 빈곤 탈피 등을 목표로 주민이

자율적으로 계획한 사업내용을 모두 수용함으로써 종합적 농촌 활성화를 도모하는 것임. 이는 농촌의 주택이나 기반시설 공급 등의 개별 프로그램과는 별도의 프로그램임.

- EZ로 선정된 지역은 10년간 40백만 달러, EC로 선정된 지역은 10년간 2.95백만 달러를 지원 받게 됨. 그 외에 심사에서 탈락한 경우는 이 프로그램과 별도로 챔피언 커뮤니티(Champion Community)라는 이름으로 개별 사업 단위의 우선 지원을 하고 있음.
 - 프로그램의 추진 과정은 주민이 주체가 되어 작성한 계획(comprehensive strategic plan)을 전문가들로 구성된 평가팀이 심사를 하여 우선 대상지역을 결정한 후 포괄적 지원을 하는 것임.
 - 계획을 작성하는 주체가 주민이지만 실질적으로는 지역의 대표, 공무원, 시군 계획위원회 또는 대학이나 기업 등이 중요한 도움을 제공함.
 - 평가팀이 심사를 하는데 중요한 평가 기준은 계획의 개방성, 종합성, 효과성, 주민 참여정도 등임. 특히 계획과 실행에 참여하게 되는 민간부문(기업, 비영리단체, 대학 등)과 주민과의 연계성이 가장 주요한 기준이 됨. 그리고 주민과 연계된 민간 부문에 대해 별도의 혜택을 주고 있음.
 - 이 프로그램은 상당한 성과를 올린 것으로 평가되고 있음. 전적으로 정부 보조에만 의존하는 농촌개발의 비효율성을 원천적으로 배제시키고 단위기능 중심의 사업이 아니라 지역이 필요로 하는 사업을 추진한 데 있음. 특히 주민의 적극적 참여와 민간 부문의 공동 참여를 촉진하였다는 점에도 의미가 있음.
 - 물리적 통계 수치 이외에 주민과 지역 내 민간부문들이 이 계획을 위해 연계되면서 많은 고용창출 효과가 나타났고, 민간부문들의 지역 내 투자가 활발해지면서 정부가 일방적으로 개별 사업 추진을 함으로써 발생하는 효과를 훨씬 상회하는 효과가 발생한 것으로 평가됨.
- 지방분권화 흐름 속에서 지역 경쟁력 제고를 도모하기 위해서는, 우리의 농촌 정책도 '주민들의 역량과 참여', '다양한 주체들의 네트워크', '지역의 차별성 부각' 등을 전략적 요소로 삼는 농촌정책 사업들을 앞으로도 더욱 다양하게 개발하고 실험할 필요가 있음.
- 가령, 선진국 농촌정책 프로그램의 공통점은 경쟁력 있는 지역을 공모 과정을 통해 선정, 선정 후 다양한 참여주체들이 네트워크형성 활동, 파트너십에 의한 역량 강화와 거버넌스 체계 구축 동시 추진

4. 선진국 사례의 시사점

- 우리나라 농촌과 농촌정책이 당면한 상황이 선진국과 유사한 측면도 있는 반면, 여러 가지 측면에서 간극이 있음을 동시에 인식해야 함.
 - SOC 정비 수준 및 소득 수준의 차이
 - 개발과 환경보전 등에 대한 국민적 인식의 차이
 - 민간부문 활동 주체의 외연 차이
 - 국가 전체 정책적 환경: 단년도 예산편성 방식과 지방 공무원 역량 등
- 다만, 우리보다 조금 앞서 유사한 문제에 대응하고 있는 선진국 농촌정책을 통해 과거에 비해 급격히 확장되고 있는 우리나라 농촌정책에서 어떠한 측면에 보다 주목해야 하는가를 읽을 수 있음.
 - 정책 목표와 방향: 평준화 → 지역 경쟁력 제고, 낙후지역 최저기준 보장
 - 정밀한 기초 통계 기반에 근거한 정책 대상지역 구분과 진단
 - 사업계획을 넘어선 공간계획제도 체계화
 - 시설 설치 중심 접근방법에서 서비스 배달체계 확립 접근방법으로 전환
 - 고용기회, 지역사회 유지, 지역자원 발굴과 보전 등 농촌지역 전체를 포괄하는 영역적 접근 강화 및 대상 부문 확대
 - 공공부문 이외의 다양한 민간부문 주체 육성
 - 실질적 농촌정책 강화

※ 농림부 2006년 일반지출 예산 중 복지, 지역개발 예산은 7.7% (일본은 농림수산 예산 중 농촌정책 예산이 25%)

참 고 문 헌

- 박시현(2007), “한국농촌정책의 발전방안”, 제36회 한림과학기술포럼 「자유무역협정 시대에 대응하는 농촌정책 현황과 발전 방향」 발표자료.
- 오현석 외(2006). 「유럽연합 농촌정책의 발전과정 연구」. 지역아카데미.
- 송미령 외(2003). 「외국의 농촌계획 및 정비 제도」. 한국농촌경제연구원.
- European Commission(2006a). *Community strategic guidelines for rural development(programming period 2007 to 2013)*. Brussel: EU Commission.
- European Commission(2006b). *Rural Development in the European Union: statistics and economic information*. Brussel: EU Commission.
- OECD(2006). *The New Rural Paradigm: policies and governance*. Paris: OECD.
- The Countryside Agency et al., 2004, *Rural and Urban Area Classification 2004*.

VII. 선진국의 식품정책

1. 영국

가. 관리체계변화

- 영국은 1999년 11월 시행된 식품기준법(Food Standard Act1999)에 의거하여 2000년 4월 독립적인 정부기구로서 식품기준청(Food Standards Agency, FSA)을 신설하여 모든 식품안전행정을 식품기준청(FSA)으로 일원화함. 식품기준청(FSA)의 신설과 함께 2001년 6월 농수산식품부(MAFF)를 환경식품농촌부(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)로 농업·환경·식품을 연계하여 소비자 요구에 부합하는 정책을 추진하는 조직으로 개편함.

나. 식품기준청(Food Standards Agency, FSA)

- FSA의 기본정책방향은 소비자 우선(putting the consumer first), 정보의 공개와 부처간 협조적 체계구축(being open and accessible), 독립적 의견 표방(being an independent voice)임. FSA는 특정부처에 소속되어 있지 않고 독립적으로 식품안전평가 및 위생관리업무를 수행함. 따라서 의사결정 과정은 투명하고 공개적이며, 특정분야의 이해관계에 부합하지 않는 독립적 체제를 통해 이루어지고 있음.
- FSA는 위험평가, 위험관리, 위험정보교환 업무를 동시에 수행하고 있다. 위험평가는 주로 과학위원회를 중심으로 추진되며, 필요에 따라 하위조직과 특별위원회를 설치할 수 있음. FSA는 위험관리를 위험의 특성, 위험의 査定, 행동지침 결정, 결정사항 실시, 영향 감시 및 검증의 5단계로 나누어 실행하고 있음. 환경식품농촌부(DEFRA)는 축산물과 과일·채소 등 농축산물 유통기준(등급, 포장, 보존 등)설정 및 운용, 농약잔류기준 설정 및 운용 등의 일부 위험관리기능을 담당하고 있다.

다. 특징과 시사점

- 영국의 식품안전관리 시스템의 개혁은 근본적으로 식품에 대한 소비자의 신뢰를 회복하기 위한 것임. FSA는 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 식품청에 비해 독립성을 많이 보장받고 있는 기관이므로 소비자 위주의 식품안전관리를 소신 있게 추진하고 있음. 반면 식품기준청(FSA)이 위험평가와 위험관리를 독점적으로 수행하기 때문에 농업 및 식품산업 등 생산자의 이익을 제한할 가능성도 있는 것으로 지적되고 있음.

2. 독일

가. 관리체계변화

- 독일은 보건부가 식품위생분야에서 주도적인 역할을 수행하고, 식품농림부는 동물전염병 예방, 사료·농약관리 등 주로 가축방역과 농림수산업 진흥위주의 정책을 담당해왔음 그러나 2000년 말 광우병(BSE)발생으로 식품관리체계에 대한 신뢰가 떨어지면서 식품안전관리조직 개편 논의가 본격화됨. 2001년 1월 기존의 식품농림부가 보건부 및 재정부의 업무를 담당하면서 식품안전업무가 연방소비자보호식품농업부로 일원화 됨.

나. 소비자보호식품농업부

- 연방소비자보호식품농업부는 보건부에서 수행하던 식품위생, 도축장위생관리, 수입식품검역, 소비자 보호 등의 모든 식품위생업무를 담당함. 연방소비자보호식품농업부에는 10개의 산하연구소 및 연방위해평가연구소(BfR)와 연방소비자보호식품안전청(BVL)이 포함되어 있음.
- 연방위해평가연구소(BfR)는 독립된 기관으로서 소비자건강보호·식품안전 분야에 관한 위험평가를 중심 과제로 함. 연방소비자보호식품안전청(BVL)은 2002년 11월에 새롭게 설립된 위험관리 전담기관으로서 소비자건강보호와 식품분야의 법률을 효과적으로 집행하기위한 일반관리규정(AVV)의 제정을 담당하며, 소비자보호·식품안전위원회와 감시위원회를 설치하여 운영함.

다. 특징과 시사점

- 독일은 소비자보호식품농업부 내에서 농업과 소비자업무를 동시에 담당하고 있는 점을 특징으로 들 수 있음. 식품안전업무 조직개편시 식품안전업무와 함께 소비자 보호 및 정책 업무를 담당해 소비자중심의 식품안전정책을 펴고 있으며, 이는 광우병 발생 이후의 변화로서 식품안전관리의 방향성을 제시함.

3. 덴마크

가. 관리체계변화

- 1996년 1년의 통합과정을 통해 농업부, 보건부, 수산부를 통합하여 식품농수산부가 설립되었으며, 1997년 식품농수산부 산하에 수의식품청(DVFA)이 설립되어 위험관리 전반을 담당하게 되었으며 1998년 새로운 통합식품법이 제정되었음.
- 2004년 8월에는 식품농수산부의 식품안전부분이 독립하여 식품농수산부와는 별도로 가정소비자자부가 신설됨. 가정소비자부(Ministry of Family and Consumer Affairs)는 소비자보호 증대, 식품안전과 영양에 대한 식품업체와 소비자들간의 의사소통 향상, 농장에서 식탁까지(Farm to Table) 일관된 검사 제도 제정 및 수출생산품의 신뢰 보장을 주요한 임무로 수행함.
- 수의식품청은 식품농수산부에서 분리되어 신설된 가족소비자부로 편입되어 식품안전관리의 주무부처가 변경되었음.

나. 시사점

- DVFA는 이러한 위험평가, 위험관리 업무 외에 장관자문위원회, 법규 제정시 공청회 개최, 사건/사고 발생시 개방적인 토론과 일상적인 상호협조 등의 위험정보교환업무에 상당부분 주력하고 있음.
- 덴마크의 이러한 개방적이고 투명한 행정으로 행정당국의 독립성이 높아지고, 중앙정부와 지방정부간의 협력 및 행정당국과 생산업자들과의 긴밀한 협력이 이루어지고 있음.

4. 일본

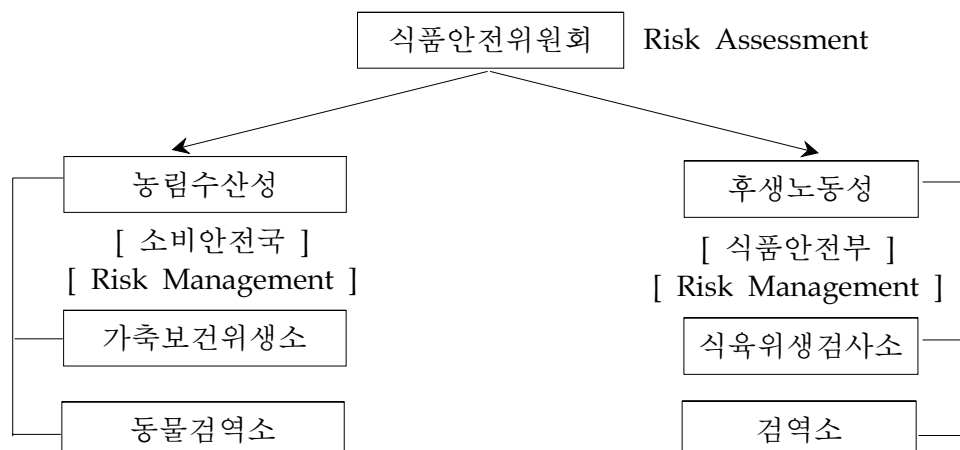
가. 변화 동향

- 2001년 9월 광우병 발생후 「BSE 문제에 관한 조사검토위원회」(2002.4)가 구성되었고, 이 위원회 조사결과를 바탕으로 식품안전행정이 근본적으로 개편되었음. 새로운 식품안전행정은 소비자 건강 보호를 최우선 원칙으로 '농장에서 식탁까지' 안전성 확보를 목표로 하며, 위험 분석기법 도입을 원칙으로 함.
 - 새로운 행정조직 재편은 「식품안전기본법」(2003.5) 제정과 「식품안전위원회」(2003.7)구축을 주 내용으로 함.

나. 식품안전관리체계

- 식품안전위원회는 「식품안전기본법」의 시행과 더불어 위험관리를 수행하는 행정기관으로부터 독립하여 위험평가와 위험정보교환을 담당하는 기관으로서 위험관리 조직으로부터 분리하여 신설된 조직임.
 - 식품안전위원회는 위원 7명(비상근 3명)으로 구성되며, 위원장(임기 3년)은 내각총리가 임명
- 식품안전위원회의 주요 업무는 식품 중의 미생물과 화학물질 등이 사람의 건강에 미치는 영향에 대한 과학적 평가를 실시하고, 위험평가 결과에 기초하여 정책에 대한 권고, 위험정보교환을 실시하는 것임. 위험관리는 종래와 마찬가지로 농림수산성과 후생노동성이 담당하도록 되어 있으며, 내부적인 조직개편만 추진되었음. 즉, 일본에서 안전성 관리는 단계별로 다원적으로 추진되고 있음.
- 생산단계(농가, 농장, 어장)는 농림수산성에서 관리하며, 출하 이후 유통·가공·판매 단계는 후생성에서 분산되어 운영되는 체계임. 내부 조직개편 중에 대표적인 것은 농림수산성의 경우 소비·안전국의 신설과 후생노동성의 식품안전부(중전 식품보건부)로의 개편과 참사관 신설 등임.

그림 7-1. 일본의 식품안전기구 개편



다. 특징과 시사점

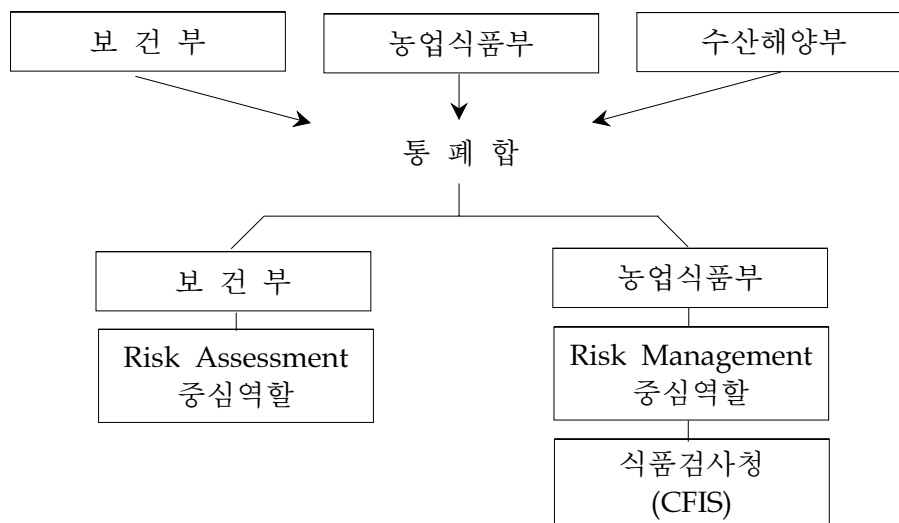
- 새로운 식품안전기구에는 종전 후생성의 약사·식품위생심의회·식품위생분과회와 농림수산성의 농업자재심의회 등에서 담당하던 위험 평가 및 관리 기능에서 위험 평가기능을 분리하여 식품안전위원회에 특화한 것이 특징임.
- 일본 조직개편의 평가는 식품안전기본법, 식품안전위원회, 위험관리조직이 제 역할을 잘 할 수 있는가에 대해 시행초기부터 비판적인 의견이 제기되고 있음. 식품안전기본법의 경우 일본의 과학 기반과 시민사회의 성숙이 EU정도로 진전되지 못했기 때문에 위험분석 시스템의 단순한 도입보다는 일본의 식생활, 식문화 등을 고려한 안전관리체계를 추구되어야 한다는 비판이 제기되고 있음.
- 식품안전위원회는 전문위원 중심으로 운영되는 형태이므로 위원회가 독자적인 연구기능을 갖고 평가가능한지 의문이 제기되고 있으며, 식품안전위원회에 권고권만을 줌으로써 관리기관인 후생성과 농림수산성의 상급기관처럼 위치됨에 따라 식품안전위원회가 관리기관의 영역까지 침범할 가능성도 내재된 것으로 지적됨.
- 일본의 행정조직 정비는 농림수산성내에 소비자안전국, 후생성내 식품안전부를 설치하는데 그치며, 선진각국처럼 일관된 체제정비를 추진하지 못했음. 이러한 위험관리조직의 분리는 두 기관의 일관된 대책 수립을 어렵게 하고, 농장에서 소매점까지 충분한 이력추적시스템을 구축하기 어렵다는 한계를 지님.

5. 캐나다

가. 변화 동향

- 캐나다의 식품안전관리는 보건부(Health Canada, HC), 농업·농식품부(Agriculture and Agri-Food Canada, AAFC), 수산해양부(Department of Fisheries and Oceans, DFO), 산업부(Industry Canada) 등 4개 부서에 분리되어 운영되었음.
- 1997년 4월, 연방정부의 식품, 동물, 식물 보건 검사프로그램을 한 군데로 통합하여 기능별로 이원화, 행정적으로는 캐나다 식품검사청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)으로 일원화함. 보건부에서는 식품안전에 관한 위험평가를 하며 식품검사청(CFIA)에서 동식물의 위험평가와 식품안전 및 동식물에 관한 위험관리를 담당함.

그림 7-2. 캐나다의 식품안전기구 개편



나. 식품검사청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)

- CFIA는 행정조직체계상 농업식품부와 거의 동등한 위치에서 독자적인 업무를 수행하지만 농업·농식품부 장관이 총괄 감독하며 보건부의 평가(위험평가, 정책개발, 식품규격 제정 등)를 받는 형태로 운영됨.

- CFIA의 주된 기능은 위험관리이며, 4개의 활동구역과 18개의 지방 사무실을 운영하고, 22개의 실험실과 연구시설에서 신 기술개발, 검사, 연구 등의 업무를 수행하고 있음. 주요업무는 다음과 같음.
 - 식품안전 및 동식물 건강과 관련한 법률에 포함된 법집행
 - 가공공장의 등록
 - 국내 및 수입식품의 검사
 - 수출품의 인증 및 검역 업무

다. 시사점

- 캐나다의 식품안전관리는 위험평가와 위험관리가 기능에 따라 보건부와 농업·농식품부로 분산되어 있으며, 식품검사청(CFIA) 청장은 농업·농식품부장관의 감독을 받으면서 동시에 보건부 장관에게 보고의 의무가 있음. 식품안전관리에 대한 견제 및 협조 체제는 업무의 신뢰도를 제고시킬 수 있을 것으로 보임.

참 고 문 헌

김재수, 『한국음식 세계인의 식탁으로』, 백산출판사, 2006.

김철민 외, 『농업과 연계한 식품산업 지원방안』, 한국농촌경제연구원, 2004.

최지현 외, 『선진국의 식품안전관리체제와 국내도입방안』, 연구보고 470, 한국농촌경제연구원, 2004.

한국의식정보, 「식품산업육성 정책방향 연구」, 2007.

황수철 외, 『농업과 식품산업의 연계강화를 위한 세부프로그램 비교연구 및 개발』, 농정연구센터, 2005.