

# 참여정부의 국정과제 중

## 농업분야 해설



### 1 참여정부의 농업분야 과제

대통령직 인수위원회는 2월 21일에 그동안 인수위원회가 작업해 왔던 '국정비전과 12대 국정과제'를 발표하였다. 이번에 발표한 '국정비전과 12대 국정과제'는 「참여정부」가 지향하는 국정철학과 목표, 중심과제들을 집대성한 것이다. 앞으로 5년 동안 새 정부의 국정수행에 중요한 기초자료로 쓰이며, 이것을 바탕으로 추진될 것으로 보인다. 12대 과제 중 농업분야는 '미래를 열어가는 농어촌'이라는 이름으로 경제분야에 포함되었으며, 전문은 아래의 표와 같다.

### 2 농업분야에서 문제접근 방식

현재 농업문제를 어떻게 바라보고 무엇을 중심으로 해결해야 하는지가 새 정부가 과제를 추진하

기에 앞서 고민해야 할 부분이다. 인수위원회는 산업정책과 소득정책, 사회정책의 3가지 방향을 설정하고 병행 추진하기로 하였다. 현재 농업문제가 농업·농촌·농민의 위기 상황이라는 점에서 위와 같은 접근방향은 적절하다고 볼 수 있다.

#### ●농업의 사회경제적 역할을 강화해야

그러나, 인수위원회가 발표한 산업정책은 소비자 지향, 규모화·조직화 등 시장지향적인 산업정책을 표방하고 있다. 이런 지향점은 단순한 농업의 경쟁력 향상·효율성 향상에 집착하기 마련이고 농업이 국민생활에서 수행해야 할 다양한 사회경제적 역할을 수행할 수 있도록 농업을 재건하고 발전시켜야 하는 문제에 소홀할 수밖에 없다. 즉, UR협상 이후 추진되어 왔던 농어촌구조개선 사업에서 크게 벗어나지 않는다고 볼 수 있다.

정부의 시장지향적 시각은 주요 추진과제에서도 나오는데, 한 예가 시장에서 선택된 우수농가를 집중지원하고, 전업농으로 육성한다는 방침이다. 우수한 농업인력을 육성하는 것은 농업의 기

초적인 목표가 될 수 있지만, 현재 농업부문 위기를 일부 효율적인 경영체가 해결할 수 있다는 발상은 다양한 중소농을 시장에서 도태시키는 결과를 낳게 될 것이며, 전반적인 농업의 축소를 가져올 것이다.

농업의 사회경제적 역할을 강화하려면 우선 국민에게 안전하고 질 좋은 식량을 안정적으로 공급할 수 있도록 해야 한다. 또한, 선택된 소수 전업농이 아니라 중소농을 포함한 농민들에게 고용기회를 제공하고 지역사회를 유지하도록 해야 한다. 나아가 국토와 자연환경을 보전하는 역할을 수행할 수 있도록 적정규모의 농업 발전을 보장할 수 있도록 해야 하는 것이다.

따라서, 새 정부는 선택된 농가가 아니라 자원의 효율적인 배분을 통한 농업생산력의 발전과 우수 농업인력을 중심으로 생산에서 조직화를 실현시키는 등 한국농업 현실에 맞는 대안을 발굴해야 한다.

### 3 주요 추진 과제에 대한 평가

- 식량자급률은 계획수립과 예산 배정, 정책 역량의 집중으로 달성 가능
- 농업의 공익적 기능을 적극적으로 확충하기 위해 식량자급률 목표를 설정한다는 과제를 제시하였다. 지금까지

## ■ 미래를 열어가는 농어촌

### I. 농어촌대책의 새로운 접근

- 앞으로 농어촌문제는 국가경영전략차원에서 시장지향적인 산업정책과 이를 보완하는 소득안정정책 및 농어촌사회정책을 병행 추진함으로써 악순환 구조를 선순환 구조로 적극 개편
  - 산업정책은 고객 만족, 규모화 조직화, 수출농어업을 지향
  - 소득정책은 직불제 확충, 농어민의 유통가공 참여, 고품질 농업추구
  - 사회정책은 교육 복지 등 생활여건 개선, 향토산업 육성등에 주력
- 농어업 농어촌특별대책위원회의 기능 강화와 범정부적인 협조체제 구축을 통해 강력하게 추진
  - 재경부, 과기부, 산자부, 보건복지부, 행자부, 교육부등과 적극 협조

### II. 주요 추진 과제

#### 1. 공익적 기능과 시장을 지향하는 농어업

- 농어업의 공익적 기능을 적극적으로 확충
  - 농어업정책과 환경정책의 조화 통합
  - 식량(주곡)자급률 목표 설정(칼로리 기준)
  - 숲 가꾸기를 통한 산림 자원화 및 국민의 숲 조성
- 농어업의 시장지향성을 단계적으로 강화
  - 공공비축제 도입과 연계, 주곡정책 재정립
  - 남북통일에 대비, 쌀생산능력은 보유하되 생산량은 감축
  - 생산자단체의 자율적 수급안정 역량 지원 확충
- DDA협상에 우리 입장을 적극 반영
  - 개도국 지위 유지와 쌀관세화 유예에 협상력 집중

- EU, 일본 등 NTC그룹과 공조체제 강화
- 농민단체 의견수렴 등 국민적 공감대속에서 협상 추진

#### □ 농어업 구조조정의 연착륙 유도

- 시장에서 선택된 우수농가를 집중지원, 전업농으로 육성
- 경영이양직불제를 대폭 보완, 고령농의 조기은퇴 촉진
- 후계자 육성제도를 신규 창업농 육성방식으로 개편

#### □ 소비자 및 수출지향의 품질경쟁력 제고

- 모범농업관리지침 제정 및 고품질농수산물 생산 유통 강화
- 학교 및 군급식 확대로 우수한 우리농수산물의 소비 촉진
- 해외시장 우위 가능 품목 중심의 전략 수출상품화

#### □ 농협 개혁과 산지유통 혁신

- 중앙회 신경 분리 추진 등 슬립화
- 일선조합의 합병 규모화로 경제사업 역량 확대
- 품목별 연합조직 활성화 및 RPC, APC 중심 산지유통 혁신

## 2. 개방화시대의 농어업인 소득안정

#### □ 직접지불제 확충

- 농업의 공익적 기능 지원시스템으로서 국토경영계약제도 검토
- 논농업직불제를 친환경직불제로 개편, 친환경 축산 직불제 도입
- 소득보전직불, 경영이양직불 및 어선 감척보상제 등 확충

#### □ 부채경감 대책

- 정책자금 금리 인하, 장기분할 상환 및 워크아웃방식 도입
- 정상 상환농가의 인센티브 확대 및 종합자금제 정착
- 농립수산업자 신용보증제도 개선 및 기금 출연 확대

#### □ 자율적 수급조절 가격안정 및 재해보험 확대

- 생산자단체의 자조금 활성화를 위한 지원 확대
- 계약재배와 예약출하시스템 구축으로 안정적 수급조절 도모
- 생산자단체와 협동조합의 자율적 유통사업 역량 강화

지 정부가 자급률의 목표수준을 명확하게 제시하지 않았다는 점이 식량정책에서 큰 문제점이었으며 농민의 정책적 동의를 얻지 못한 것도 이 때문이다. 그러나, 자급률을 명문화하는 것과 함께 계획 수립과 예산 배정 등 지속적인 노력이 필요하다.

이와 관련 있는 것이 그 아래에 있는 '쌀 생산능력은 보유하되 생산량은 감축' 한다는 것인데, 이것이 일방적인 농업의 축소를 의미하지 않고 실질적인 정책이 되려면 몇 가지가 선행되어야 한다. 즉, 통일을 대비한 자급률을 산정하고 전체 식량자급률을 끌어올리는 노력을 해야 한다. 또한, 생산량을 얼마나 감축해야 하는지 적시하고, 생산능력을 보유할 수 없는 현재의 생산조정제를 폐기해야 한다. 만약 생산능력을 유지할 수 있는 탄력적인 생산조정제를 도입한다고 해도 타 작목으로 전환하는 농가의 소득을 동시에 보장시키는 것이 정책의 관건이다.

#### ●농업인력은 우수 농업후계인력을 중심으로 극복

'농어업 구조조정의 연착륙 유도'는 농업인력의 육성에 주안점을 두고 있다. 제시된 3가지 정책은 시장에서 선택된 전업농을 육성하고 고령농을 축소시키며, 새로운 농업인력을 끌어들이는 정책이다. 농업생산의 담당자인 농업노동력이 양적, 질적으로 쇠퇴

- 농작물재해보험 대상 품목 확대 및 운영비 100% 지원
- 보험성립이 어려운 품목의 재해지원 수준 확대

□ 다양한 농어업의 소득원 개발 확대

- 농촌관광 활성화 등 1차+3차산업 모델 확대 개발
- 전통산업, 향토산업, 녹색관광과 친환경농업 연계 강화
- 생산자, 생산자단체의 전통식품 등 유통가공업 참여 확대

3. 농어촌 복지증진 및 지역개발

□ 농어촌형 사회안전망(safety-net) 확충

- 「농어업인연금제도」를 강화, 농업구조조정을 뒷받침
- 건강보험료 경감율을 50% 수준까지 점차 확대
- 재해공제사업을 산재보험 수준으로 확대하는 방안 검토

□ 농어촌 삶의 질 향상을 위한 기초복지 인프라 확충

- 농어촌 교사 인센티브 제공 등 교육환경 개선 추진
- 농어촌 보건 의료서비스의 접근성과 질 개선
- 농어촌 영유아 보육, 여성농업인 및 노인복지 강화
- 농어촌복지증진및지역개발특별법 및 농어촌교육특별법 제정
- 농특세 시한 연장 및 용도 조정으로 농어촌 복지 재원 증대

□ 농어촌 지역개발 및 활성화

- 주민참여형 농어촌지역발전 모델 개발, 농어촌계획제도 검토
- 농어촌주택 추가 취득시 양도세 면제 및 지방세 중과 배제



해 있는 상황에서 이를 해결하는 것은 농업 구조개선의 첫 번째 과제이다.

그러나, 인수위원회가 제시한 현재 전업농 중심의 인력 수급은 다수 농민을 농업으로부터 제외시키게 될 것이며, 비농업 분야에서 이를 충분히 받아들일 수 없다면 또 다른 고용문제를 야기한다. 또한, 경기기반이 조성되지 않은 지역을 중심으로 경지이용율이 크게 저하되어 전반적인 식량자급력의 향상이 어렵게 될 것이다.

물론 기계화가 급격히 진행되어 경영규모 확대가 필요한 현실이지만, 우수한 농업후계인력을 중심으로 개별 경영이 지닌 한계를 생산조직 등으로 극복하는 것이 오히려 우리 농업현실에 적합하다고 볼 수 있다. 또한, 이 때문에 후계인력 육성에서 지원대상자의 경영성과를 평가하여 이에 상응하는 지원을 지속적으로 실시할 필요가 있다.

●협동조합, 실질적이고 필요한 개혁 과제 중심으로 추진해야

‘농협 개혁과 산지유통 혁신’ 부분에서 우선 협동조합을 개혁하자는 인식에 인수위원회도 상당 부분 동의하고 있는 듯하다. 그 방향은 농협중앙회 신경분리와 일선조합의 경제사업 역량 확대, 산지유통 혁신이다. 현재 농민조합원은 협동조합이 대체로 변하지 않았고, 더군다나 농협중앙회는

점차 강력해지고 있고 경제사업이나 농가소득 향상에 협동조합이 순기능을 하지 못하고 있다고 보고 있다. 이러한 현실은 2000년 농·축협 통합 이후에도 마찬가지이다. 따라서, 슬림화나 합병 등이 능사가 아니며, 그 개혁의 틀을 뒷받침할 실질적이고 필요한 개혁과제가 더불어 강력하게 추진되어야 할 것이다.

● **현재의 농가부채 뿐만 아니라 미래의 농가부채를 예방해야**

부채경감 대책에서는 공약으로 밝혔던 △이미 대출된 정책자금을 '5년 거치 15년 장기분할 상환', '금리는 1.5%' △상호금융자금·농수산업 경영개선자금·연대보증특별자금을 장기분할하고 금리를 인하하는 내용이 포함되지 않았다. 또한, 현재의 농가부채 뿐만 아니라 미래의 농가부채를 예방해야 하는데, 우리나라 농업현실에서는 계속해서 농가부채를 양산할 수밖에 없기 때문이다. 따라서, 농산물 가격이 낮고 각종 인건비나 토지용역비, 농자재 값이 높은 현실에서 우선 농가자금의 40%를 차지하는 정책자금과 60%를 차지하는 상호금융자금의 금리를 낮추는 것이 무엇보다 시급하다.

● **수급조절과 가격안정은 기초단위부터 조직화해야**

자율적 수급조절과 가격안정은 협동조합이 그 역할을 강화할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 기초생산조직인 작목반이 매우 부실하고, 협동조합이 작목반을 계열화시키지 못함으로써, 생산단계에서부터 조직화가 되지 않고 있다. 계약재배와 예약출하시스템 구축은 생산의 기초단위에

서부터 조직화함으로써 실현 가능한 정책이 될 수 있다.

● **다양한 형태의 직불제를 도입해야**

지난 대통령선거에서 민주당은 직접지불제의 취지에 공감하고 농정공약에서 다양한 직접지불제를 도입하겠다고 이미 밝힌 바가 있다. 그 중에서 농업의 공익적 기능 지원시스템으로 국토경영 계약제도를 검토한 것은 프랑스의 모델을 염두에 둔 것으로 농업의 다원적 기능을 증진시키기 위한 제도라 할 수 있다.

다만, 현재 구체적인 계획이 안 나왔지만, 논농업직불제를 친환경직불제로 개편한다는 것은 좀 더 고려해봐야 할 정책이다. 논농업직불제가 애초 UR협상 결과에 따른 농가소득의 감소분을 보완해주는 차원으로 실시된 것이기 때문이다. 따라서, 친환경적으로 생산을 유도하려면 오히려 친환경직불제를 확대·강화하여 농가를 자율적으로 이끌어가는 것이 필요하다.

● **농정공약 이행계획서를 제출해야**

참여정부가 위에서 밝힌 국정과제를 추진하려면 하루라도 빨리 '농정공약 이행계획서'를 제시해야 한다. 국민의 정부는 농가부채특별법을 제정하고 마사회를 농림부로 이관시키는 것을 주요 농정공약으로 제시했었다. 그러나, 한농연을 중심으로 한 농민단체가 몇 년에 걸쳐 요구하자 마지못해 법을 제정하고 부서를 이관한 것이 2001년이었다. 농민들의 신뢰가 무너진 것은 두말할 나위 없다. 따라서, 차기정부가 신뢰받는 농정을 집행하기 위해서는 농정공약을 지킬 '시기, 방법, 주체, 예산'을 분명하게 작성해 발표해야 한다. **인농연**