

한국농업 · 농정 이제 어떻게 할 것인가?

GS&J 이사장 이정환/leejh@gsnj.re.kr

1. 고도성장기의 생산성 격차와 정책대응
2. 저성장과 시장개방의 시대의 정책
3. 신시대, 신농업, 신농정

<요약>

- 1980년까지는 성장률 격차로 농업-비농업간에 생산성 격차가 확대되었으나 농업의 가격조건을 개선하여 소득격차가 확대되는 것은 억제되었으나 비농업부문의 고용팽창 조건을 활용하는 구조정책은 1990년대 들어서야 주목을 받았다.
- 1980년대에는 그간의 가격정책에 대한 반작용으로 강력한 농산물 가격억제정책이 시행되고 냉해와 겹쳐 실질 농업소득이 대폭 감소하였으나 농외소득, 농촌개발 정책으로 대응하려 한 결과 결국 농촌종합대책, 부채경감대책과 같은 특별대책으로 겨우 수습할 수 있었으나 농업 농촌에 큰 충격을 주었다.
- 1990년대부터 저성장구조로 전환되어 생산성격차는 축소되고 농업생산의 효율성이 현저히 향상되었으나 시장개방으로 농업의 가격조건이 악화되어 농업 생산은 증가하지만 실질소득은 감소하는 성장과 소득의 괴리 현상이 나타났다.
- 1990년대부터 농업의 가격조건은 악화되고 불확실성이 높아지는데 이에 대응하여 소득보전정책 대신 대규모 자금지원사업을 반복하였으나 1990년대 중반부터 농업투자와 자본스톡은 감소하고 3%를 넘던 농업성장률도 2000년대에는 1% 대로 하락하였다.
- 완전개방시대에 소비자는 세계 모든 농식품 중에서 품질 대비 가격이 가장 낮은 것을 선택할 것이므로 농업의 가격조건은 악화되고 성장률은 더욱 낮아질 수밖에 없으나 수입으로 충족될 수 없는 다양한 농식품, 문화 상품, 다원적 기능에 대한 수요는 증가하고 이것이 한국농업의 블루오션이 될 것이다.
- 따라서 한국농업은 수입품으로 대체되기 어려운 농산물 생산을 핵심으로 하고(달걀의 노른자), 이와 연계된 문화상품(달걀의 흰자), 그리고 다원적기능(달걀의 외피)으로 이루어진 신농업을 추구하여야 한다.
- 정부는 농업이 시장기능을 통해 스스로 이러한 구조로 전환될 수 있도록 가격위험을 흡수하는 직불제도와 보험제도, 다원적 기능을 제고하는 감시 및 직불제도 등 목표지향적 직불제도망을 구축하는 신구조정책을 추진하여야 한다.
- 농정이 다원적 기능과 직불제도 중심으로 전환됨에 따라 이를 효과적으로 집행하고 감시할 수 있도록 농정조직을 개편하고, 예산은 임의적 사업 중심에서 법률에 의한 의무적 지출 중심으로 전환해야 한다.

한국농업 농정 이제 어떻게 할 것인가?

1. 고도성장기의 농업생산성과 가격조건의 변화

- 경제성장에 따라 농산물 수요의 라이프 사이클이 진행되고 농산물별 채산성이 변화되었다.
- 농산물은 소득증가에 따라 수요의 소득탄성치가 감소하여 사치재에서 보통재로, 다시 열등재로 전환되는 속성을 가지고 있다(표 1).
- 이러한 수요의 라이프 사이클에 따라 모든 농산물은 순차적으로 수요 증가와 정체, 감소가 진행되므로, 이 라이프 사이클에 따라 농업생산이 수요가 증가하는 농산물로 조정되지 못하면 농업생산은 감소할 수밖에 없었다.

표 1. 농산물 수요의 소득탄성치 변화

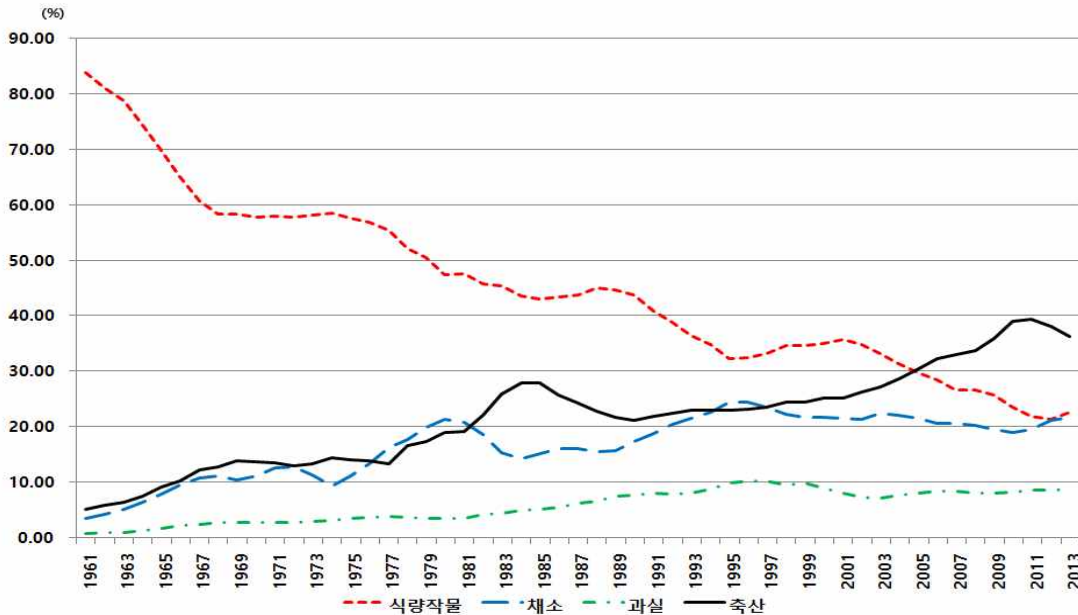
구 분	1973	1978	1981
쌀	0.36	0.18	-0.18
양배추	1.14	0.87	0.80
딸기	2.04	1.11	0.96
배	1.48	0.96	0.86
포도	1.38	0.89	0.68
쇠고기	1.69	1.08	0.95
돼지고기	1.04	0.46	0.47

자료: 농업통계요람, 농협중앙회, 1983, p.257-260

- 한편, 비농업부문의 고용 증가로 노동의 기회비용이 상승함에 따라 노동의 부가가치 생산성이 낮은 농산물일수록 채산성이 악화될 수밖에 없으므로 농업생산이 이러한 변화에 맞추어 전환되지 못하면 농업생산은 감소될 수밖에 없었다.
- 한국농업은 식량작물 중심에서 축산물, 채소, 과일 중심으로 전환되었고 농업부문은 꾸준히 성장할 수 있었다.
- 1960년대 초 식량작물의 생산액 비중이 농업전체의 80%였으나 1970년경에

50%대, 1980년경에 40%대, 1990년경에 30%대로 감소하였고, 그리고 최근에는 20% 수준으로 떨어졌다(그림 1).

그림 1. 농산물 구성 변화



자료: 농림통계연보, 농림부

- 반대로 축산은 같은 기간 5% 수준에서 40% 수준으로, 채소는 4%수준에서 20%대로, 과일은 1% 수준에서 10%대로 증가하였다.
- 이 같은 생산구조 변화에 힘입어 농지가 1965년부터 1990년 사이에 6% 감소하고, 취업자는 34%나 감소하였을 뿐만 아니라 노령화가 급진전되었음에도 농업 부가가치(GDP)가 연평균 3% 이상 성장하였다(그림 2).

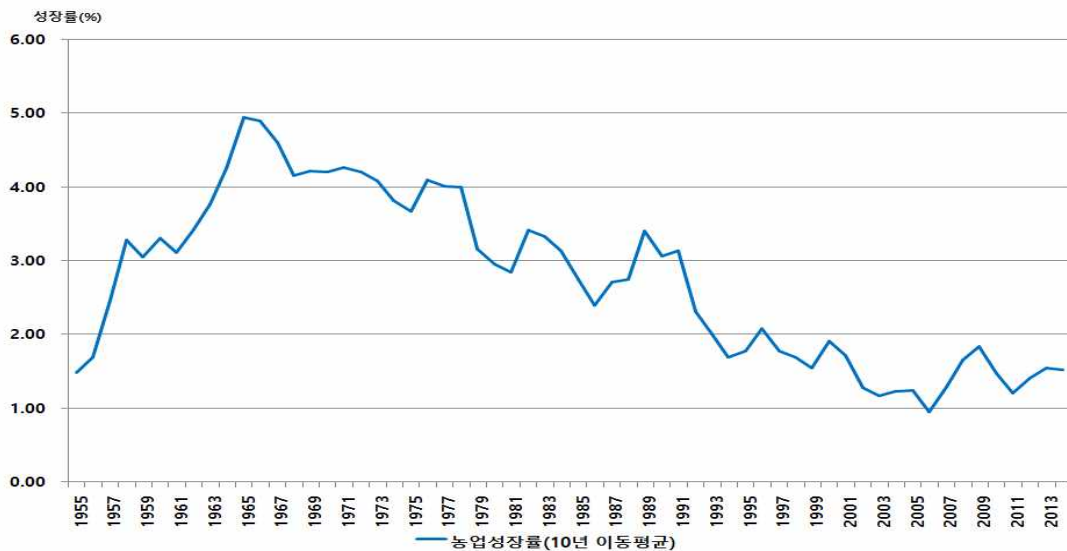
□ 농업의 성장에도 불구하고 실질 노동생산성 격차는 확대되었고 구조정책은 지연되었다.

- 농업성장률이 3% 이상을 달성하였지만 비농업부문의 성장률이 1960년대 중반부터 10% 수준으로 급등하여 부문간 성장률 격차가 2%P에서 6~8%P로 확대되었고, 이러한 성장률 격차는 1990년경까지 30여년 지속되었다.
- 성장격차로 농업의 GDP 비중은 급격히 감소하였으나 농업취업자의 비중 감소 속도는 농업의 GDP 비중 감소 속도보다는 느릴 수밖에 없어 두 가지 비

중 사이에 시차가 나타났고(그림 3), 그 결과 1980년경까지 농업-비농업 부문 간에 실질 생산성 격차가 확대되었다(그림 4).

* 이 점에 대해서는 [이정환, “한국농업 70년\(1\) 노동시장의 충격과 대응”, 시선집중 GSJ 202호, 2015](#) 참조

그림 2. 농업성장률 추이



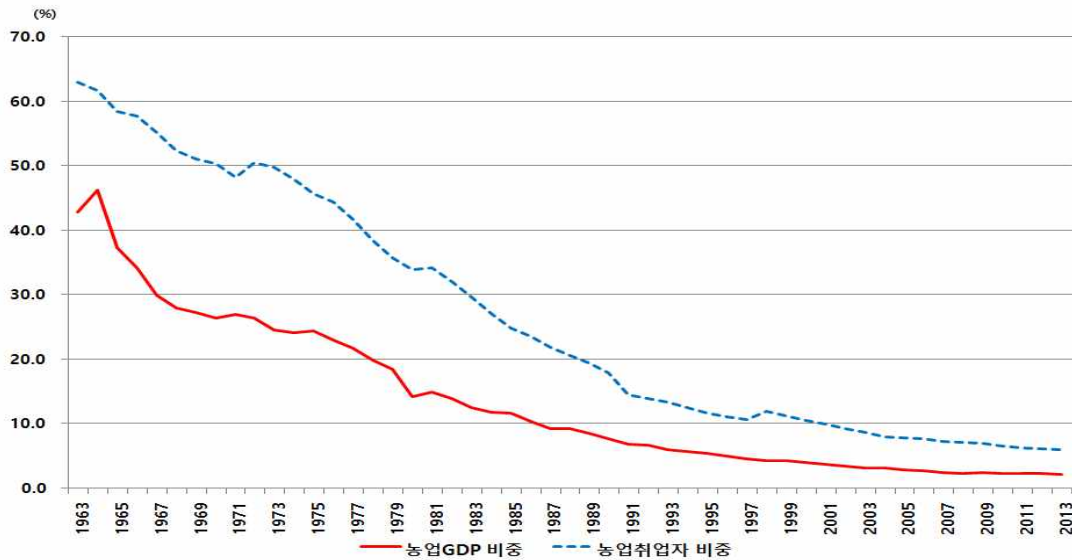
자료: ECOS

- 비농업부문에 연간 50-70만명 이상의 취업기회가 창출되었으므로 비농업부문의 이동 원활히 이루어질 수 있도록 하기 위한 농지 이용권 유동 촉진, 교육 훈련, 규모화 등을 주축으로 하는 농업구조정책이 1960년대 후반부터 필요하고 효과를 발휘할 수 있는 시기였다.
- 그러나 농지임대차는 원칙적으로 금지하였고 이농과 이에 대한 대책만이 강조되어 1980년대 말까지 구조정책은 본격적으로 추진되지 못하였다.
- 생산성 격차는 확대되었지만 가격조건이 호전되어 소득격차가 확대되는 것을 억제하였다.
- 그러나 1980년경까지 농업의 가격조건이* 연평균 5.0%나 향상됨으로서(그림 5) 농업-비농업 부문 간의 실질 노동생산성 격차가 확대되었음에도 소득격차가 확대되는 것을 억제할 수 있었다.

* 여기서 농업의 가격조건이란 농업 부가가치 디플레이터를 총 GDP 디플레이터로 나눈 값으

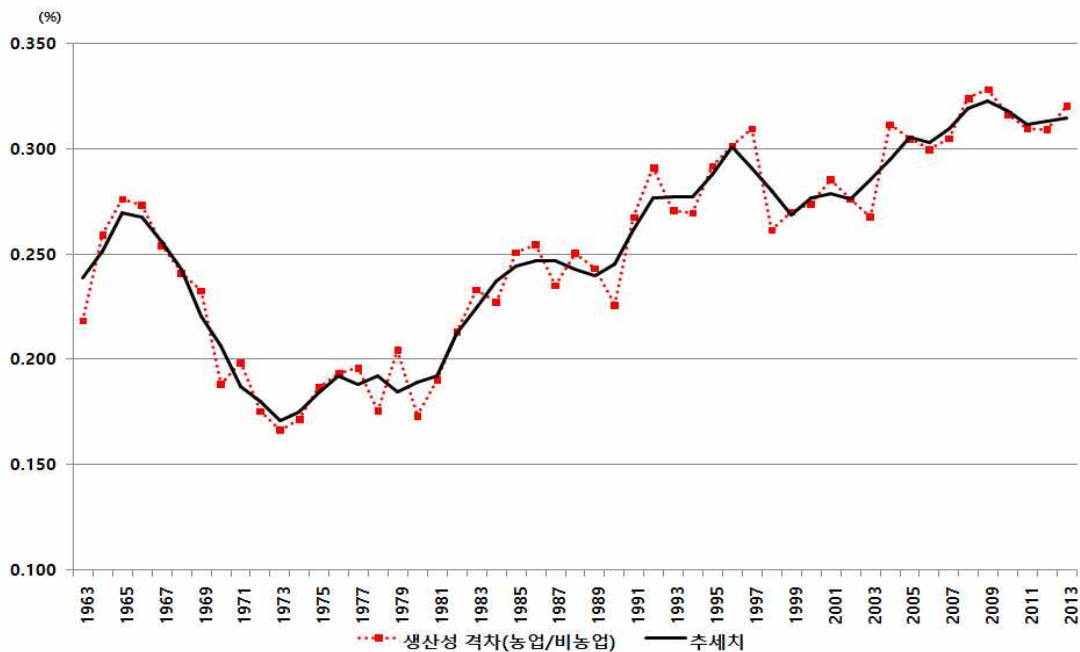
로 농업이 직면한 농산물 가격, 투입재 가격, 전체 물가수준 등을 포괄적으로 함축하고 있다 (부록 예시 참조).

그림 3. 농업의 GDP 및 취업자 비중 감소의 시차



자료: GDP는 ECOS, 취업자는 KOSIS

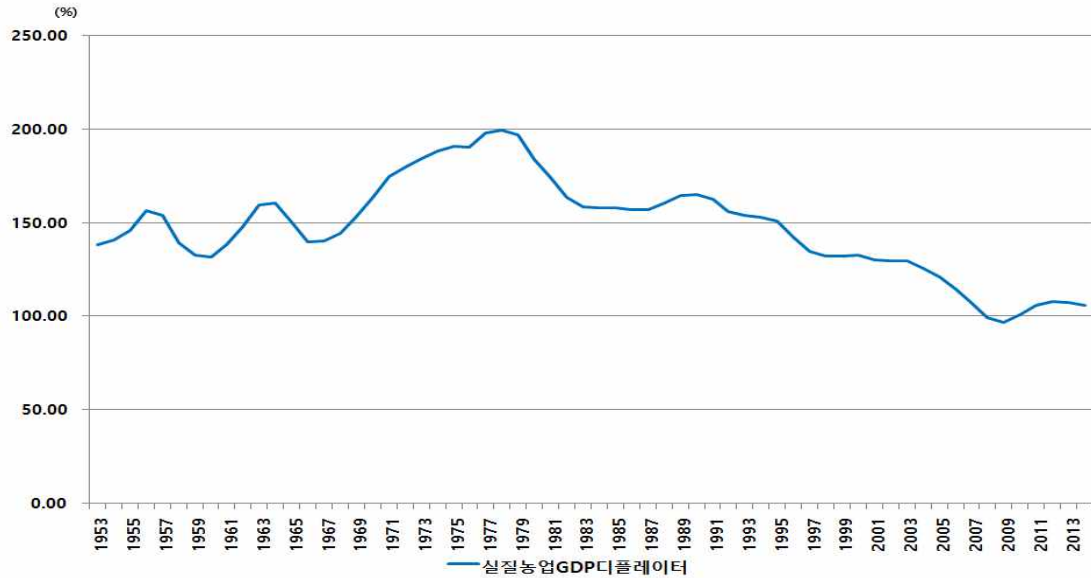
그림 4. 농업-비농업 부문간 노동생산성 비율 변화 추이



주: 생산성비율은 농업취업자 1인당 실질생산액을 비농업 취업자 1인당 실질생산액으로 나눈 것으로 2010년 가격기준임

자료: GDP는 ECOS, 취업자는 KOSIS

그림 5. 농업의 교역조건: 실질 농업 GDP 디플레이터



주: 농업 GDP디플레이터를 총GDP디플레이터로 나누어 구하였으며 2010년 가격기준임

□ 그러나 1980년대에는 냉해와 교역조건 악화의 충격이 동시에 엄습하여 소득격차가 심화되었다.

○ 1980년의 대냉해로 쌀을 비롯한 농산물 생산이 대폭 감소하여 실질 농업 GDP가 19.2%나 감소한데다 그간의 가격정책에 대한 반작용으로 농산물 가격이 정부의 강력한 물가억제 정책의 대상이 된 결과 1979~1983년 사이에 농업의 가격조건이 19.4%나 악화되었다.

○ 그 결과 1980년에 농업부문 실질 총소득이 전년 대비 29.3% 감소하는 충격을 받았고 거의 10년이 지난 1988년에야 비로서 1979년 수준으로 회복되었다(그림 6).

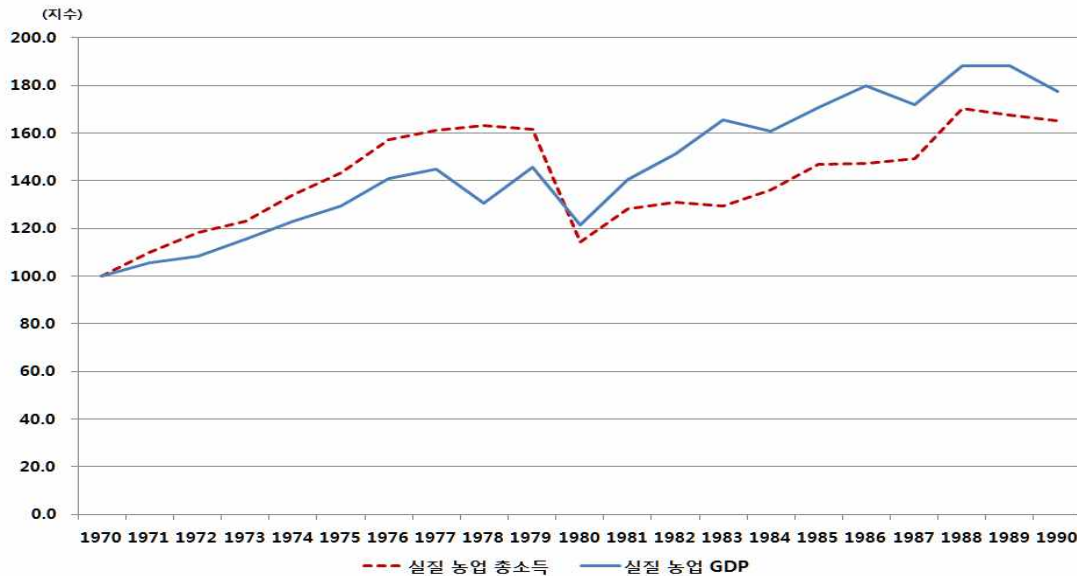
* 여기서 농업부문 실질 총소득이란 한국은행 국민계정의 영업잉여로서 '농업 총산출 - 중간투입 - 고정자본 손모 - 피용자 보수'로 산출된 명목 소득을 소비자 물가지수로 디플레이트 하여 실질화 한 것이다(부록 예시 참조).

○ 정부는 심각한 냉해와 급격한 가격조건의 악화에서 비롯된 소득문제에 대한 대책으로 장기적으로 일정한 효과를 나타낼 수는 농외소득, 농촌공업화, 농촌개발 정책 등을 추진하였으나 대냉해와 가격조건의 급격한 악화에서 비롯된 긴급한 소득문제에 대한 대책이 될 수는 없었으므로 필연적으로 농가경제는

악화되고 부채문제가 심각해졌다.

- 그 결과 1986년 '농어촌종합대책', 1987년에 '농어가부채경감대책'이라는 긴급 대책이 나올 수밖에 없었다.

그림 6. 1980년대 초의 충격: 실질 농업 총소득과 실질 농업 GDP의 변화



주: 1) 실질 농업총소득은 국민계정의 농업부가가치에서 감가상각과 고용노임 등을 차감한 영업잉여를 소비자 물가지수로 디플레이트한 것임
 2) 각각 1970년을 100으로 한 지수임
 자료:ECOS

2. 저성장과 시장개방의 시대

□ 1990년 전후로 저성장시대에 돌입하였고 노동생산성 격차는 축소되기 시작하였다.

- 10%를 넘던 경제성장률이 1990년을 전후하여 급격히 낮아지기 시작하여 저성장시대에 접어들어 성장률 격차가 감소하였고 농업-비농업 부문 간의 실질 노동생산성 격차도 축소되기 시작하였다(그림 4).
- 중간 투입재 실질 투입액 1단위에 대한 실질 생산액이 1995년에 2.5단위였으나 2010년에는 2.9단위로 14%나 증가하였고, 실질 부가가치 1단위 생산에 투입된 고용노동과 고정자본의 양이 각각 41%, 37% 절감될 만큼 생산의 효율성이 향상되었다.

- 한편, 우리나라 농축산물 ha당 생산액은 국제가격으로 평가하더라도 농업선진국으로 알려진 뉴질랜드의 3.8배나 되고, 네덜란드보다 적지 않은 것으로 추정되어 한국농업은 세계 최고 수준의 토지생산성을 실현하였다.

* 한국농업의 성과에 대해서는 [이정환, “한국농업, 주눅들 이유 없다,” 시선집중 GSJ 142호, 2012](#)에 상세히 제시되어 있다.

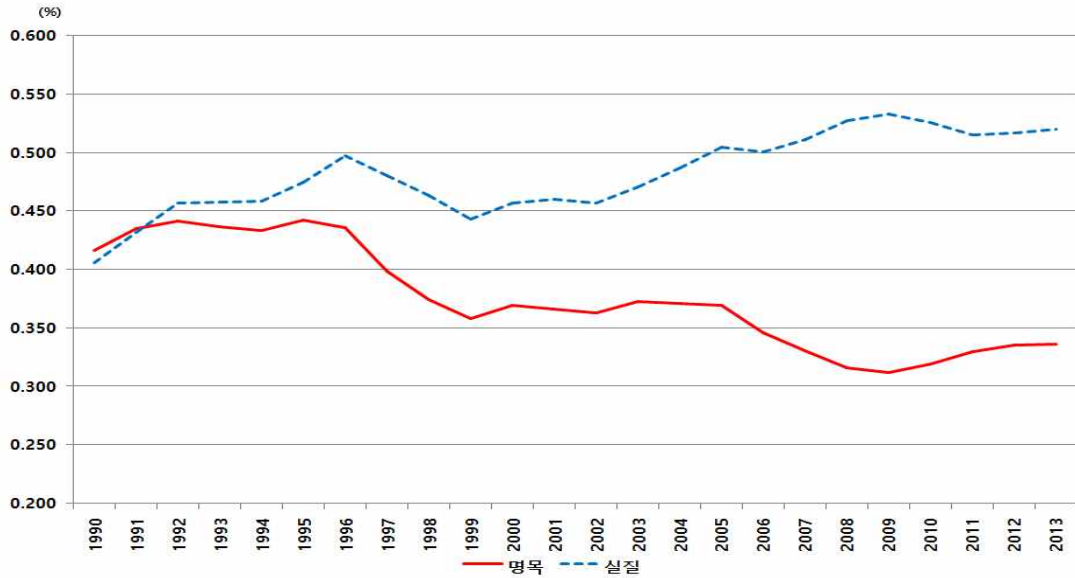
□ 그러나 1980년대 말부터 농산물 시장개방이 가속되었다.

- 1989년 BOP 줄임으로 수입금지 농산물이 수입자유화 되기 시작하여 농산물 시장개방의 1단계가 시작되었다.
- 1994년 UR체제 출범으로 쌀 이외 모든 농산물에 대한 수입규제가 철폐되고 2004년까지 관세가 지속적으로 감축되었을 뿐만 아니라 품목에 따라 TRQ물량이 증가하여 수입농산물 가격은 지속적으로 낮아졌다.
- 2004년 이후에는 동시다발적 FTA 추진으로 농산물의 관세가 철폐 또는 대폭 감축되는 국가가 53개국으로 확장되었고 국별, 품목별로 TRQ물량이 더욱 증가하였다.

□ 농산물 수입증가로 농업의 가격조건이 지속적으로 악화되었다.

- 1995~2012년 사이 농산물 수입은 2.1배 증가하였고, 대체재인 수산물 수입도 3.7배나 늘어나(실질 수입액 기준), 농산물 실질가격은 계속 하락한 반면 투입기자재 가격은 111.8%나 상승하였다.
 - 소비자물가는 82.4% 상승한 반면 농산물 가격은 39.3% 밖에 상승하지 못하여 실질가격은 43.1%나 하락하였다.
- 그 결과 1995년부터 농업의 실질 GDP디플레이터가 연평균 3.3% 하락하여 2010년까지 33.3%나 낮아졌고(그림 5), 그 결과 농업-비농업 생산성 격차가 실질가격으로는 10% 축소되었지만 명목가격으로는 29%나 확대되었다(그림 7).

그림 7. 농업-비농업 생산성비율 변화: 명목과 실질 비교



주: 생산성 비율=농업취업자 1인당 생산액/비농업 취업자 1인당 생산액, 실질은 2010년 가격 기준
 자료: 생산액은 ECOS, 취업자는 KOSIS

□ 가격조건 악화로 농업성장과 소득의 괴리가 급진전되었다.

○ 1995~2012년 사이 실질 농업총생산은 연평균 1.1% 증가하였으나 실질 총 농업소득은 1차 시장개방이 시작된 1989년부터 감소하기 시작하여 연평균 2.6%나 감소하는 성장과 소득의 괴리현상이 급격히 확대되었다(그림 8).

— 이 기간에 농업 국내총생산은 약 4.6조원(2010년 가격기준) 증가한 반면 총 실질농업소득은 약 10.8조원이나 감소하였으며, 이 같은 현상은 총생산과 소득이 같이 증가하였던 1990년대 이전과는 매우 대조적이다.

* 농업성장과 소득의 괴리 문제는 이미 [이정환, “농업문제의 원천: 성장과 소득의 괴리”, 시선 집중 GS&J 136호, 2012](#)에서 지적되었으나 이러한 현상에 대한 이해가 부족하여 **부록에 성장과 소득의 괴리가 발생하는 구조를 예시하였다.**

□ 소득보전정책이 지연되어 농가간의 소득격차가 급격히 심화되고 농업의 성장잠재력은 하락하였다.

○ 비농업 부문의 취업기회 창출이 급격히 감소하여 노동력 유동 촉진을 위한 구조정책이 효과를 나타내기 어렵게 되기 시작한 1990년대부터 구조정책이

농정의 중심으로 부상하고 시장개방에 따른 가격조건 악화를 보전하는데 필요한 소득보전적 직불정책은 백안시되어 2000년대 후반이 되어서야 수동적으로 겨우 도입되기 시작하였다.

- 그 결과 1995~2012년 사이 도농간 소득비율이 95%에서 60% 수준으로 급락하였다(농가경제 및 도시가구 조사 결과).
- 이 같이 소득격차가 확대된 것은, 농가 호당 실질 농업 이외 소득은 9.5% 증가하였으나 실질 농업소득이 50.6%나 감소하였기 때문이었다.

그림 8. 국내 농업총생산과 실질 농업총소득의 괴리



주: 국내 농업총생산은 국민계정의 농림어업 총생산을 의미하고, 실질 농업총소득은 국민계정의 농림어업 영업잉여를 가계소비지출 디플레이터로 실질화한 것임.

자료: 한국은행, 국민계정

- 도농간 소득격차가 확대되는 가운데 최상위 20% 농가의 소득과 최하위 20%의 소득비율이 1995년 6.3에서 2010년 12.1로 높아질 만큼 농가소득의 양극화 현상이 심화되었다.
- 한편, 1995년 이후 정부의 대규모 투융자 지원정책이 반복되었음에도 농업의 가격조건 악화와 농업소득의 감소로 실질 농업투자가 1997년 이후 급격히 감소하였다(그림 9).
- 그 결과 꾸준히 증가하던 실질 농업자본스톡이 1997년 이후 정체, 2001년부터

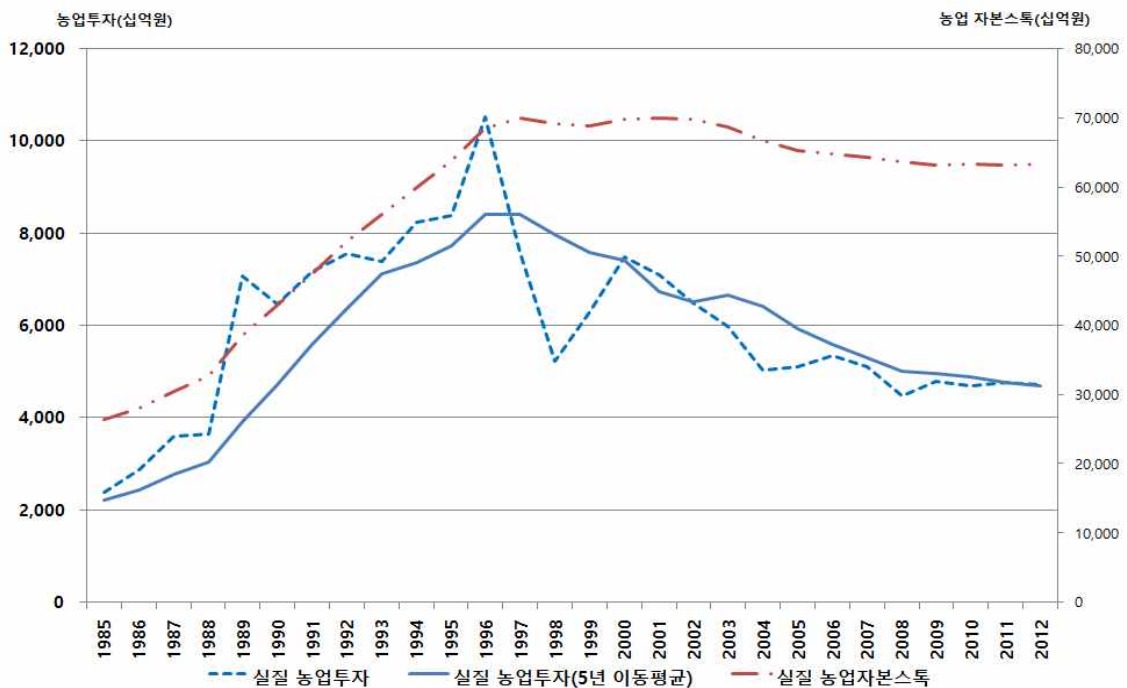
는 감소하기 시작하였고(그림 9), 농업의 성장률 추세치가 1990년대 초반의 2.5~3.0% 수준에서 최근에는 1% 이하로 떨어졌다(그림 2).

□ 요컨대 시장개방의 충격에 효과적으로 대응하는데 실패하였다.

- 이상의 분석은 1990년대 이후 경쟁력을 높여 시장개방에 대응한다는 목표 아래 대규모 지원사업이 반복되었으나, 가격조건이 급격히 악화되는 상황에서 그러한 지원사업의 효과는 한계가 있었음을 의미한다.
- 결과적으로 대규모 지원사업은 농업이 정책적으로 과도하게 보호받는다라는 인식을 확산시켜 비판을 초래하였을 뿐 시장개방과 가격조건 악화의 영향을 극복하는데 실패하였다고 할 수 있다.

☞ 이상과 같은 한국농업 70년을 성찰하며 한국 농업과 농정이 이제 어디로 어떻게 가야 할 것인가?

그림 9. 농업 고정자본투자와 생산자본스톡 추이



주 1) 농업투자는 국민계정의 농림어업 실질 고정자본형성을 의미하고 자본스톡은 실질 생산자본스톡을 나타냄.

2) 굵은 선은 5개년 이동평균치를 나타냄

자료: ECOS

3. 신시대, 신농업, 신농정

(1) 신시대

□ 앞으로도 농업의 가격조건은 악화되고 불확실성은 높아질 수밖에 없다.

- 쌀을 포함한 모든 농산물이 국제시장의 영향을 받고, 거의 모든 나라에 대해 거의 모든 농산물의 관세가 철폐 또는 감축되는 새로운 개방단계에 진입하였다.
- 이제 소비자는 세계 모든 농식품 중에서 품질 대비 가격이 가장 싼 것을 선택할 수 있게 되었으므로 한국 농업이 농산물을 지금보다 더 값싸게 공급하지 않는 한 농산물 수입이 증가할 것이므로 농업성장률은 낮아지고 가격조건은 악화될 수밖에 없을 것이다.
- 더욱이 FTA의 효과가 중첩되어 나타나고 농산물은 상호간에 광범위한 대체성을 가지고 있으므로 예상하지 못했던 농산물의 수입이 급증하고 생각하지 못했던 농산물의 가격이 하락할 위험성이 높아졌다.

□ 한편, 소비자와 도시민의 눈높이는 높고 다양해졌다.

- 농식품시장이 완전 개방되어 세계 각국의 모든 식품을 소비할 수 있는 상황에서 국민들은 한국 농업이 단순한 농산물 생산보다 수입으로 충족되기 어려운 농산물을 공급해 줄 것을 원할 것이다.
- 또한 국민은 소득 증가, 개방된 시장경제 속에서 환경, 문화, 안전, 안정, 여가, 휴양 등에 대한 욕구가 높아질 것이며, 한국 농업과 농촌이 이러한 욕구를 충족해 주기 기대할 것이다.
- 요컨대 국내외에서 매우 다양한 것을 보고, 경험한 소비자와 도시민들의 눈높이는 매우 높아, 수입으로 충족될 수 없는 농식품과 농촌공간에 대한 다양한 수요가 증가할 것이다.
- ☞ 신시대에는 단순한 농산물 생산으로 부가가치를 창출하는데 한계가 있으므로 한국농업은 수입으로 충족되기 어려운 블루오션을 지향한다.

(2) 신농업: 달걀구조

- 한국농업은 수입품으로 대체되기 어려운 농식품(달걀의 노른자), 이와 연계된 문화상품(달걀의 흰자), 그리고 농업·농촌만이 생산할 수 있는 다원적 기능(달걀의 껍질) 생산으로 이루어진 달걀구조를 구축한다.
 - 첫째, 수입품으로 대체되기 어려운 다양한 농산물, 지역 특산물이 한국 농업의 핵심 부분을 이루도록 한다.
 - 일부 품목은 국제시장에서 경쟁하며 성장하고 수출 상품화 될 수 있을 것이나 수입으로 충족될 수 없는 욕구를 충족시켜주기를 소비자가 원하고 그것이 한국농업의 블루오션이 될 것이기 때문이다.
 - 둘째로 지역의 농산물 생산과 농업 농촌의 다원적 기능을 연계시킨 체험, 여가, 휴양 등 문화서비스로 새로운 부가가치 창출하여 농업의 외연을 구성한다.
 - 셋째로 스위스나 EU와 같이 국민의 수요가 증가하는 환경, 경관, 자연자원, 생물다양성 등 다양한 다원적 기능을 생산하는 공공재 산업으로 전환하고, 정부가 공익형 직불제를 통해 이를 구매·보전하여 농업의 든든한 외피를 형성한다.
- * [임정빈 외, "다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정\(1\)," 시선집중 GSNJ 123호, 2011](#) 및 [안병일, "농정방식 개혁: EU CAP의 진화를 보라," 시선집중 GSNJ 192호, 2015](#)에 스위스와 EU의 이러한 농정방향에 대해 상세히 제시하고 있다.

그림 10. 한국 농업의 달걀구조



(3) 신농정: 신구조정책

□ FTA별, 품목별 대책에서 신개방시대에 맞는 포괄적 대책으로 전환한다.

- FTA가 중첩되고 대상국가가 확장됨에 따라 FTA별로 영향을 분리하여 파악하는 것이 매우 어렵게 되었다.
- 또한 농산물은 광범위한 대체성이 있어 관세감축의 영향이 광범위하게 중복되어 나타나므로 품목별로 영향을 예측하는 것이 사실상 불가능하게 되었다.
- 따라서 이제까지와 같이 FTA별 또는 품목별로 피해를 파악하여 대책을 세우는 방식으로는 대응에 한계가 있으므로 모든 농산물이 모든 국가에 개방된 신개방시대를 전제한 다음과 같은 포괄적 대책이 필요하다.
- 포괄적 대책의 핵심은 소득보전과 위험관리, 다원적 기능 제고 등 목표지향적 직불제도망을 구축하고 지자체 대한 포괄보조금제도를 확대하는 것이다.

□ 첫째, 가격조건의 급격한 악화와 불확실성을 흡수할 수 있는 대책이 필수적이다.

- 앞으로 시장개방으로 가격조건이 급격히 악화되고 불확실성이 높아진다면 미록 농업이 성장하더라도 1995년 이후 나타났던 것 이상으로 농업소득이 감소하고 투자가 위축될 수밖에 없을 것이다.
- 따라서 가격조건 악화의 일정 부분을 흡수하여 그 충격과 불확실성을 감소시키는 대책은 단순히 농업인의 소득을 안정시키는데 머물지 않고 농업부문에 투자와 인력의 유입이 이루어질 수 있게 하는 환경을 조성하는 역할을 할 것이다.
- 이를 위해 첫째로 피해보전직불제가 수입증가로 해당 농산물 가격이 설정된 기준연도 가격 이하로 하락하는 경우 발동되도록 개선하여 실효성을 재고한다.
- 현재는 수입증가로 해당 농산물 가격이 직전 5개년 평균의 10% 이상 하락한 경우 10% 이상 하락한 부분만을 보전대상으로 하고 있어 실효성이 낮다([이정환 외, “한·EU FTA 대책, ‘피해보전직불제’의 진실”, 시선집중 GSJ 117호](#),

[2011](#)).

○ 둘째로 농산물간의 대체성으로 수입이 증가하지 않은 품목에까지 시장개방의 영향이 광범위하게 확대될 것이므로 중요 농산물에 대해서는 현재의 쌀 변동 직불제에 상당하는 직불제를 확대하여 시행한다.

－ 피해보전직불제는 특정 농산물의 수입증가로 해당 농산물 가격이 하락한 경우에만 발동되므로 대체성이 있는 다른 종류의 농산물 수입이 증가하여 가격이 하락하는 경우에는 보전되지 못하기 때문이다.

* 이러한 제도를 미국은 중요 농산물에 대해 이미 1973년부터 부족불제도라는 이름으로 도입하였고, 2002년에는 가격변동대응직불(CCP), 2014년에는 가격손실보상제도(PLC)로 진화하였다 ([김한호, “미국 농업법 2014, 소득안전망 대폭 강화,” 시선집중 GSNJ 174호, 2014](#) 참조).

○ 셋째로 농작물보험이 실효성을 가질 수 있도록 모든 작물에 대해 미국의 대재해보험제도(CAT)와 같은 기초보험제도를 도입하고, 현재의 보험제도는 상품을 다양화하고 가입 농가의 실익을 높여 가입률이 획기적으로 높아질 수 있도록 한다([임정빈, “새 정부의 농정 핵심, 위험관리제도: 미국에서 배울 것 \(1\),” 시선집중 GSNJ 152호, 2013](#)).

○ 넷째로 모든 농가를 대상으로 하는 직불제 및 작물보험제도 이상의 안전장치를 희망하는 경영체가 가입할 수 있는 수입보험제도를 도입하여 농가가 스스로 프리미엄을 지불하고 경영안정을 도모하는 선택을 할 수 있도록 한다.

□ **둘째, 농산물 생산 중심에서 농업·농촌의 다원적 기능 제고 정책으로 전환한다.**

○ 농업이 농산물을 생산하는데 머물지 않고 환경, 경관, 자연자원, 생물다양성을 유지하여 국민의 삶의 질을 높이는데 적극적으로 기여할 수 있도록 필요한 규제를 도입하고 스위스, EU의 녹색직불과 같은 목적 특정적 직불제를 통해 충분한 지원을 한다([앞의 이명헌, 안병일, 임정빈의 「시선집중 GSNJ」](#) 참조).

○ 농촌공간이 국민의 여가 휴양공간으로서 가치를 높일 수 있도록 쾌적성과 안전성 제고를 위한 필요한 규제를 도입함과 동시에 프랑스의 국토계약제도(CTE), 영국의 전원보전사업(CSS)와 같은 지역단위 직불제를 통해 충분한 지원을 한다.

□ 셋째, 특정 상품, 특정 주체 지원에서 경영혁신을 위한 생태계 구축으로 전환한다.

- 1995년 이전에는 농업투자가 지속적으로 증가하였으나, 1995년 이후에는 대규모 투융자지원 정책이 반복되었음에도 도리어 농업투자가 급감하고(그림 9) 농업성장률은 지속적으로 낮아졌다(그림 5).
- 또한 반복된 정부 지원사업은 대상 선택의 부적정성, 지원자금의 유용 등 많은 부작용을 나타내 효과성이 낮을 뿐만 아니라 농업이 재정을 낭비한다는 비판의 원인이 되고 있다.
- 따라서 신시대의 농정은 자금지원사업 중심에서 탈피하여 투자여건을 조성하는 방식으로 전환함으로써 경영체가 스스로 투자하고, 다양한 혁신적 활동을 전개할 수 있는 생태계를 조정하는 일에 집중하여야 한다.
- 앞의 가격조건의 악화를 흡수하는 직불제와 보험제도와 함께 농산물의 안전성 및 품질관리체계를 더욱 강화하여 소비자의 신뢰를 확보함으로써 국내산 농산물에 대한 수요가 시장기능을 통해 창출되도록 한다.
- 기업과 지역농업이 다양한 유형의 파트너십을 형성하여 상호 이익을 도모할 수 있는 플랫폼을 구축하고 공정한 거래와 계약이 이루어질 수 있는 공정거래 제도를 확립한다.
- 지역농업과 농촌공간의 다원적 기능을 활용하여 다양한 지역 특화 상품이 개발될 수 있도록 EU의 LEADER 프로그램과 같이 지역내 활동가 그룹을 지원하는 제도를 도입하고, 지역의 농업협동조합이 다양한 부가가치 생산활동을 하도록 한다.

* 이에 대해서는 [김태연 외, "EU의 농촌개발정책 분석", GSNI, 2009](#) 및 [김기태, "지역농협 이길로 가야한다", 시선집중 GSNI 113호, 2011](#)에 상세히 제시되어 있다.

□ 넷째, 신농정 추진체계 구축이 필요하다.

- 첫째로 경영체 지원은 보조금이나 저리자금 지원 중심에서 농업 경영체가 금융기관 및 농신보를 활용하여 필요한 자금을 손쉽게 접근할 수 있는 체계를 정비하는 방향으로 전환한다([이정환, "농업정책금융체계, 어떻게 바꿀 것인가"](#))

가?”, 시선집중 GSJ 97호, 2010).

- 둘째로 지역 농업개발이나 혁신 생태계 구축을 위한 지원은 포괄보조금 방식으로 지자체에 지원하고 그 성과를 관리하는 제도로 전환한다.
 - 정책목표별로 정해진 지표에 따라 지자체별 지원규모를 산출하고, 정책목적 범위 내에서 지자체가 완전한 자율성을 가지고 사업을 수행하는 순수한 포괄보조금이 되도록 한다.
- 셋째로 현재 수백가지가 되는 개별 경영체에 대한 자금지원 사업 예산을 농가에 대한 직접지불과 보험제도, 지자체에 대한 포괄보조금 사업으로 개편하여 새로운 예산 소요를 최소화 하도록 한다.
- 넷째로 다원적 기능의 생산과 직접지불은 도덕적 해이가 발생할 여지가 커서 중앙정부의 철저한 감시와 평가가 필수적이므로 농산물품질관리원을 미국의 농업지원청(Farm Service Agency), 영국의 농촌지불청(Rural Payment Agency)와 같은 정책집행기구로 개편한다([이정환 외, “한국 농업·농촌의 비전과 농정 합리화 방향”, KDI, 2012, 7장 12절 참조](#)).
- 끝으로 예산은 매년 정책담당자의 판단과 정치적 요구 등에 이루어지는 임의적 사업 중심에서 쌀직불금과 같이 법률에 의한 의무적 지출 중심으로 전환한다.
 - 농업예산이 법률에 의한 의무적 지출 중심이 되어야 정책도입의 졸속을 방지하고 일관성을 유지하여 참여자들이 예측 가능하여 합리적 선택을 할 수 있게 된다.

* 미국의 경우 전체 농업예산의 86%가 5년 단위의 농업법에 의해 규정된 의무적 지출이다.

관련 시선집중 GSnJ 및 보고서

- [이정환, “한국농업 70년\(2\): 농지시장의 충격과 대응”, 시선집중 GSnJ 205호, 2015.](#)
- [이정환, “한국농업 70년\(1\): 노동시장의 충격과 대응”, 시선집중 GSnJ 202호, 2015.](#)
- [안병일, “농정방식 개혁: EU CAP의 진화를 보라”, 시선집중 GSnJ 192호, 2015.](#)
- [김한호, “미국 농업법 2014, 소득안전망 대폭 강화”, 시선집중 GSnJ 174호, 2014.](#)
- [임정빈, “새 정부의 농정 핵심, 위험관리제도: 미국에서 배울 것\(1\)”, 시선집중 GSnJ 152호, 2013.](#)
- [이정환, “한국농업, 주눅들 이유 없다”, 시선집중 GSnJ 142호, 2012.](#)
- [이정환, “농업문제의 원천: 성장과 소득의 괴리”, 시선집중 GSnJ 136호, 2012.](#)
- [임정빈 외, “다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정\(1\)”, 시선집중 GSnJ 123호, 2011.](#)
- [이정환 외, “한·EU FTA 대책, ‘피해보전직불제’의 진실”, 시선집중 GSnJ 117호, 2011.](#)
- [김기태, “지역농협 이 길로 가야한다”, 시선집중 GSnJ 113호, 2011.](#)
- [이정환, “농업정책금융체계, 어떻게 바꿀 것인가?”, 시선집중 GSnJ 97호, 2010.](#)
- [김태연, “EU의 농촌개발정책 분석”, GSnJ, 2009.](#)
- [이정환 외, “한국 농업·농촌의 비전과 농정 합리화 방향”, KDI, 2012.](#)

<부록 > 생산, 부가가치, 소득의 관계 예시

※ 농업생산이 쌀뿐이고 투입재는 비료뿐이라고 가정

		2000년	2010년	변화율
쌀 생산량	q	12	13	8.3
쌀가격	p	100	95	-5.0
생산액(산출액) 명목	$r=q*p$	1200	1235	2.9
생산액 실질	$rr=r/p$	1200	1300	8.3
비료 투입량	i	2	2	0.0
비료가격	h	100	115	15.0
중간투입액 명목	$m=i*h$	200	230	15.0
중간투입액 실질	$mm=m/h$	200	200	0.0
부가가치 명목	$v=r-m$	1000	1005	0.5
부가가치 실질	$vv=rr-mm$	1000	1100	10.0
농업 GDP디플레이터	$d=v/vv*100$	100	91.4	-8.6
농업 GDP디플레이터 실질	$dd=d/c*100$	100	83.1	-16.9
노임(피용자 보수)	w	100	100	0.0
감가상각(고정자본 손모)	k	20	20	0.0
명목소득(영업잉여)	$y=r-m-w-k$	880	885	0.6
소비자물가지수	c	100	110	10.0
실질소득	$yy=y/c$	880	805	-8.6

- ▶ 농업생산은 8.3% 증가하고 실질 농업부가가치는 10% 성장하는데 비해 실질 농업총소득은 8.6% 감소한다.