

충남발전연구원 심포지움 자료(2005. 4. 27)

충남농업·농촌 개발의 방향과 전략

— < 목 차 > —

- I. 한국 농업의 현실과 좌표
- II. 지역농업 분화와 충청남도의 위상
- III. 농업·농촌의 비전과 농정 패러다임
- IV. 충남 농업의 발전 방향과 추진 전략

한국농촌경제연구원

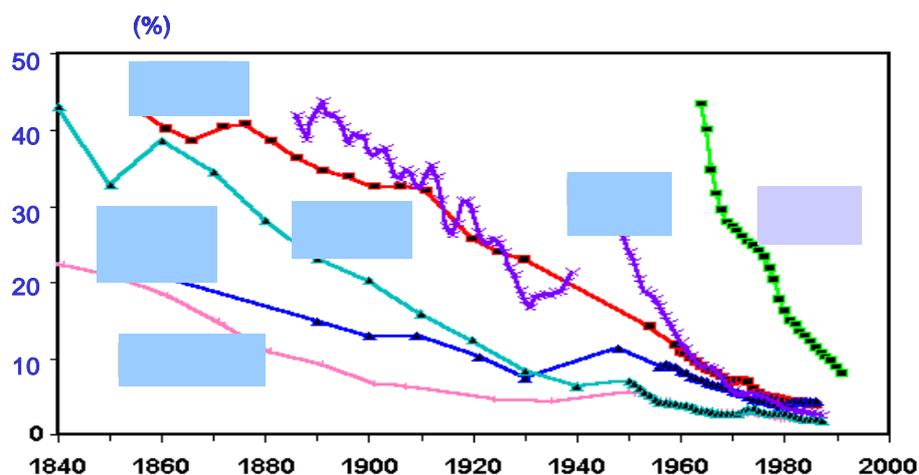
선임연구위원 김 정 호

I. 한국 농업의 현실과 좌표

1. 산업구조 전환과 농업 문제

- 경제 발전에 따른 농업 비중의 감소는 선진국들의 공통적인 경험이나, 우리나라는 선진국에 비해 급속하게 산업구조 전환을 실현하는 과정에서 상대적으로 적응이 늦은 농업 부문과 농촌 지역의 어려움이 두드러지게 표출되었다.
- 우리나라 총생산의 농업 비중은 1960년의 45%에서 2002년에는 3.7%로 줄었으며, 총고용의 농업 비중은 같은 기간 동안에 65%에서 9.0%로 줄었다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 영국, 네덜란드, 미국, 프랑스, 일본 등도 경제성장에 따라 농업 비중이 감소하였으나, 변화 속도는 한국이 압도적으로 빠른 것을 알 수 있다.

<그림 1> 국가별 농업 비중의 변화 추이



- 선진국들의 산업구조 전환에서 밝혀진 경험에 의하면, 생산구조 변

화와 고용구조 변화는 대략 12~13년의 시차를 나타내고 있는데, 우리나라는 선진국보다 변화 속도가 빠르게 진행되었다. 예를 들어 생산구조의 변화 시점을 보면, 1965년까지 농업 > 서비스 > 제조업의 순으로 비중이 높았으나, 1973년 이후에는 서비스 > 제조업 > 농업의 순으로 전환되었으며, 이에 소요된 기간이 대략 8년에 해당한다. 또한 고용구조의 변화 시점을 보면 1978년까지 농업 > 서비스 > 제조업 순으로 비중이 높았으나, 1985년부터 서비스 > 제조업 > 농업의 순으로 전환되었으며, 이에 소요된 기간이 대략 7년에 해당한다.

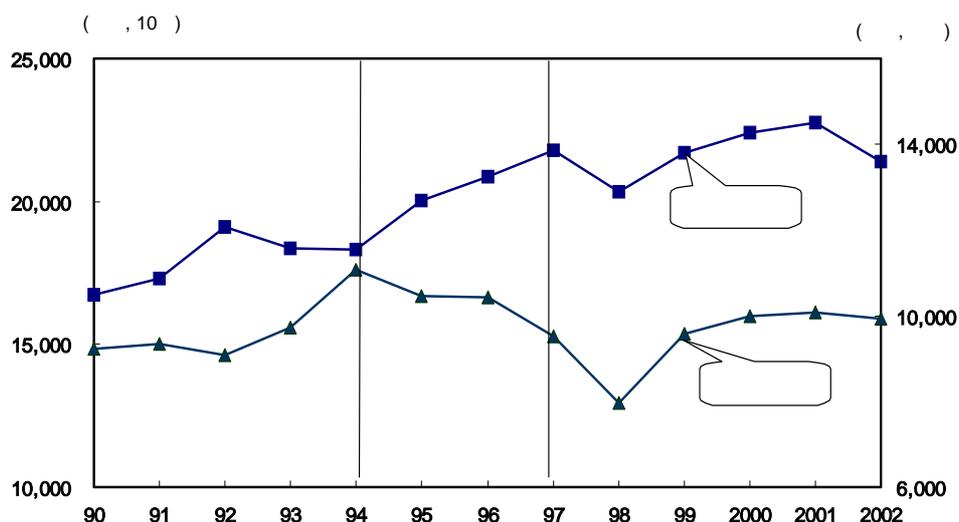
- 특히 우리나라 농업은 고용구조 조정이 더욱 신속하게 이루어졌으며, 농업구조의 변화에 소요된 기간은 다른 선진국에 비해 2~5배 정도 짧았다. 예를 들어 생산구조 변화를 보면, 농업생산 비중이 40%에서 7% 수준에 이르기까지 소요된 기간은 유럽 5개국 평균이 117년, 미국이 92년, 일본이 73년 등이지만, 우리나라는 26년에 불과하다. 또한 고용구조의 변화로서 농업취업자 비중이 40%에서 16%로 낮아지는데 소요된 기간은 유럽 5개국 평균이 63년, 미국이 42년, 일본이 31년인데 비하여 우리나라는 14년에 불과하다.
- 이렇게 경제발전 과정에서 농업취업자가 지속적으로 감소하면서 농업부문에는 전직이 곤란한 고령자가 퇴적되었다. 선진국에서도 농업과 비농업간의 직업 전환이 매우 제한적이며, 농업으로부터 비농업부문으로의 순전직률은 대략 2%에 미치지 못하는 것으로 알려져 있다. 특히 농업취업자의 연령구조 분포를 볼 때 우리나라는 선진국에 비해 아직도 노령화가 계속되는 것이 특징이다. 따라서 급속한 경제성장으로 인한 새로운 변화에 적응 실패로 농업취업자의 노령화 가속됨으로써 농업 생산성 향상의 한계라는 산업적 측면의 문제와 아울러 농촌지역사회의 활력이 저하되고 고령화에 따른 복지 문제를 과생시키고 있는 것이다.

2. 농업구조와 경쟁력의 실상

2.1. 성장과 소득의 괴리

- 최근의 농업경제 동향을 한 마디로 표현하면 ‘성장과 소득의 괴리’ 형상이 지속되고 있다는 점이다. 지난 1990년대 초부터 착수한 농업구조개선사업 등 투융자 확충에 힘입어 농업 고정자본은 1994~2002년 동안에 연평균 9% 이상 증가하였으며, 이에 힘입어 농업생산은 동기간 중에 연평균 2% 이상 증가하였다. 농업 생산성의 향상과 함께 농산물 수입이 증가함으로써 농산물 실질가격은 1994~2002년 동안에 연평균 1% 하락하였고, 특히 1995년 이후 농산물 실질가격은 하락세로 반전되었다. 반면에, 농업용품 실질가격은 환율 상승으로 1994~2002년간 연평균 1% 상승하였다. 즉, 농산물 가격의 하락으로 소비자 이익은 증가하였으나, 농가의 실질 농업소득은 1994~2002년간 연평균 1.7% 감소하는 결과로 나타났다.

<그림 2> 농업생산과 농업소득 추이



- 농업교역조건이 악화되면서 농가계중간 소득격차가 확대되어 농가

의 이질화가 심화되고 있다. 1994~2002년간 호당 농업소득(명목) 변화를 보면, 경지규모 0.5ha 이하 농가의 소득은 5% 감소한 반면에 3~5ha 농가의 소득은 11% 증가하였고, 5ha 이상 농가의 소득은 44% 증가하는 등 영세농 계층의 소득은 계속 감소하는 반면에 대농 계층의 소득은 증가 추세를 나타냈다. 그 결과 1994~2002년 사이에 농가의 최상위·최하위 소득 20% 계층의 1인당 소득격차가 5.5배에서 7.1배로 확대되었는데, 동기간 중에 도시가구의 최상·최하위 소득격차가 4.4배에서 5.4배로 확대된 것에 비하면 농가간 소득격차가 훨씬 커졌다는 것을 알 수 있다. 따라서 농산물가격의 급격한 하락으로 파생되는 소득 문제가 농정의 중요한 과제로 대두되고 있는 것이다.

2.2. 농가 계층분화와 영세농 퇴적

- 농가계층의 양극화가 진행되는 가운데 일부 대농층으로 농지와 가족 등 생산자원이 집중되는 농업구조조정이 빠르게 진행되고 있다. 농업총조사 통계를 보면, 1990년에는 논 3ha 이상 농가의 호수 비중이 1.2%이고 면적 비중이 6.2%였으나, 2000년에는 호수 비중이 3.8%이고 면적 비중이 20.0%로 증가하였다. 이렇게 대농의 비중이 증가함으로써 2000년 현재 시설원에 2천평 이상 농가는 전체의 10.5%이지만 이들이 시설면적의 47%를 점하고 있으며, 한우 20두 이상 농가 8.1%가 55%를 사육하고 있다.
- 반면, 대부분 농가가 영세농층으로 퇴적되어 2003년 현재 0.5ha 이하 농가가 총농가의 35%를 차지하고 있다. 더욱이 영세농은 소득이 감소하고 있으나 경영주의 94%가 40세 이상이기 때문에 전직이 어려운 실정이다. 특히 영세농이나 겸업농은 농산물 가격이 하락하는 경우에도 경영비가 어느 정도 보상되므로 앞으로도 영세고령농의 퇴적 현상이 지속될 것으로 보인다. 따라서 이들 고령농가가 은퇴하기까지 노후생활을 보장하면서 자연스럽게 농지유통화를 도모

할 수 있는 대책이 필요한 시점이다.

<표 1> 경영규모별 농가수 및 면적(두수) 누적분포

단위: %

경영규모 \ 연도	1990		1995		2000	
	호수 비율	면적 비율	호수 비율	면적 비율	호수 비율	면적 비율
논 3ha 이상	1.2	6.2	2.8	14.8	3.8	20.0
밭 2ha 이상	1.6	12.6	2.5	18.0	3.2	24.0
과수원 1ha 이상	10.5	38.2	13.6	42.9	14.1	44.3
시설 2천평 이상	6.1	25.5	12.4	38.3	10.5	47.1

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

자료: 농업총조사에서 작성.

2.3. 시장개방과 경쟁력의 실상

- 세계무역기구(WTO) 도하개발의제(DDA) 농업협상이 진전되면서 시장개방의 영향이 우려되고 있으나, 농산물 국내외 가격차는 크고 (고관세 품목) 품질차가 적은 쌀, 고추, 마늘에서 소득 감소가 집중적으로 나타날 전망이다. 예를 들어 쌀, 고추, 마늘은 관세인하로 30~40%의 가격하락 요인이 발생하여 피해가 가장 크게 나타날 가능성이 높은데, 개방 시나리오에 의하면 2010년까지 쌀 소득은 1.3~4.1조원, 고추 소득이 3.2~4.5천억원, 마늘 소득이 1.2~5.6백억원(선진국 조건의 경우) 감소할 것으로 추정된다.
- 반면에 관세가 낮고 품질별 가격차가 큰 농산물은 시장개방의 영향이 크게 나타나지 않을 것으로 보인다. 예를 들어 사과와 배는 수입금지 해제로 10~30%의 가격하락 요인이 발생하지만, 등급간 가격 차이가 200% 이상이므로 품질 고급화를 통해 외국산과 경쟁할

수 있을 것이다. 또한, 축산물은 관세인하로 10~15%의 가격하락 요인이 있으나, 품질간 가격 차이가 50%(쇠고기) 이상이므로 품질 고급화로 대응해 나갈 수 있을 것이다.

<표 2> 쌀 시장개방 영향과 전망

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

주: ()안은 2002년 대비 연평균 증감률(%)

- 농산물의 경쟁력은 품질, 안전성, 마케팅에 따라 결정되는 추세이다. 예를 들어 쌀의 소비자 가격을 보면 2003년 현재 일반쌀(2,300원/kg), 친환경쌀(3,000원), 무세미(4,000원), 완전미(4,500원), 기능성쌀(6,000원) 등으로 가격차별화가 점점 확대되고 있으며, 품질경쟁력의 가능성이 증대되고 있다. 과일의 경우에도 등급간 가격 차이가 1993~2002년 동안에 사과는 2.3배에서 3.1배로, 배는 2.6배에서 3.5배로 나타나 품질에 따른 가격 차이가 급격히 확대되고, 안전성이 소비자의 선택 기준으로 중요하게 부각되고 있다. 또한 소비자 유통이 대형유통업체 중심으로 개편됨에 따라 상품 경쟁력보다 적품·적기·적소·적량공급 등 마케팅 경쟁력이 중시되는 경향이 며, 농산물 수출도 마케팅 능력이 좌우하고 있다.

2.4 농촌지역의 환경부하와 활력 저하

- 그 동안 농업의 생산성 향상에 치중함으로써 본래 환경산업인 농업이 환경오염산업으로 전락하기에 이르렀다. 농림부 자료에 의하면,

화학비료와 가축분뇨 등을 통한 비료성분(NPK) 투입량은 2002년에 연간 약 99만톤으로, 질소는 86%, 인은 106%, 칼리는 64%가 초과 공급되고 있으며, 따라서 연간 약 35~45만톤의 비료성분이 하천과 지하수의 오염원으로 작용하고 있다. 그 결과 2002년 환경백서에서는 총환경부하 중 축산부문의 수질오염 기여율(BOD 기준)이 한강 48%, 낙동강 43%, 금강·만경강 50%, 영산강·섬진강 57%라고 지적하였다. 따라서 친환경농산물 생산 중심의 환경농업 정책은 환경문제 해결에 한계가 있으며, 지역별·수계별로 물질순환 균형이 이루어지도록 농업생산 규모와 농법을 조정하는 정책추진이 요청되고 있다.

- 무질서한 토지 이용으로 농촌의 다원적 기능이 훼손되고 있는 것도 문제로 지적된다. 도시확산 지역에서는 기반시설과 공공시설을 갖추지 않는 소규모 개발이 산발적으로 진행되고, 순농촌지역에서는 소규모 공장이나 건물의 무질서한 입지가 증가하는 문제이다. 이렇게 소규모로 무질서하게 농지가 전용되면 토지 이용이 무관해지고 농촌경관을 훼손하게 되며, 농촌관광(green tourism)에도 부정적인 영향을 미침으로써 결과적으로 농가소득 증대나 농촌경제 활성화에 도움이 되지 못할 것은 자명하다.
- 중산간지역은 인구의 급속한 감소로 인하여 지역공동체로서의 자생력을 상실할 위기에 봉착해 있다. 통계청 자료에 의하면, 읍·면 인구 비중은 1985년 43%에서 2000년 20%로 빠르게 감소하고 있으며, 인구 2천명 미만 면이 같은 기간 중에 9개에서 170개로 증가하고 1천명 이하인 면도 17개나 발생한 것으로 나타나고 있다. 이러한 추세가 지속될 경우 2010년 경에는 인구 1천 명 미만의 면이 100개소 정도가 될 것으로 전망된다. 특히 순농촌지역에서는 농업 이외의 산업 발전을 기대하기 어렵기 때문에 지역농업의 쇠퇴는 바로 농촌인구 감소를 초래할 수밖에 없으며, 인구가 감소하면 초등학교나 보건소 등 공공시설들도 축소되는 악순환이 나타나게 된

다. 따라서 지역농업의 절대규모를 유지하는 것은 농촌사회 유지에도 기여하는 것임을 재인식할 필요가 있다.

<표 3> 농촌의 인구 과소화지역 추이

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

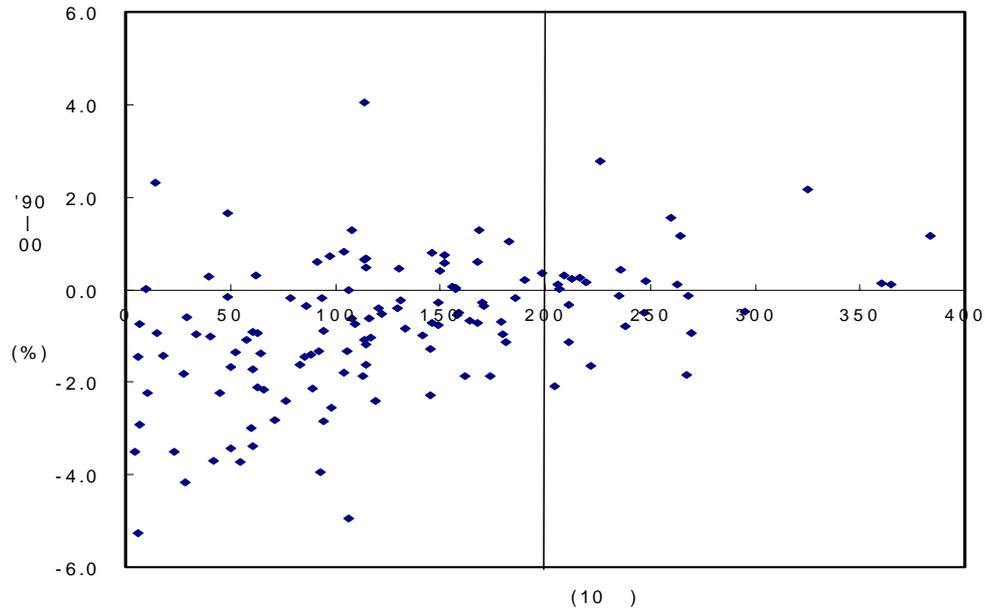
주: 2005년 및 2010년의 수치는 현재의 읍·면별 인구 증감 추세가 앞으로도 변함 없이 지속되는 경우를 가정한 것임.

II. 지역농업 분화와 충청남도의 위상

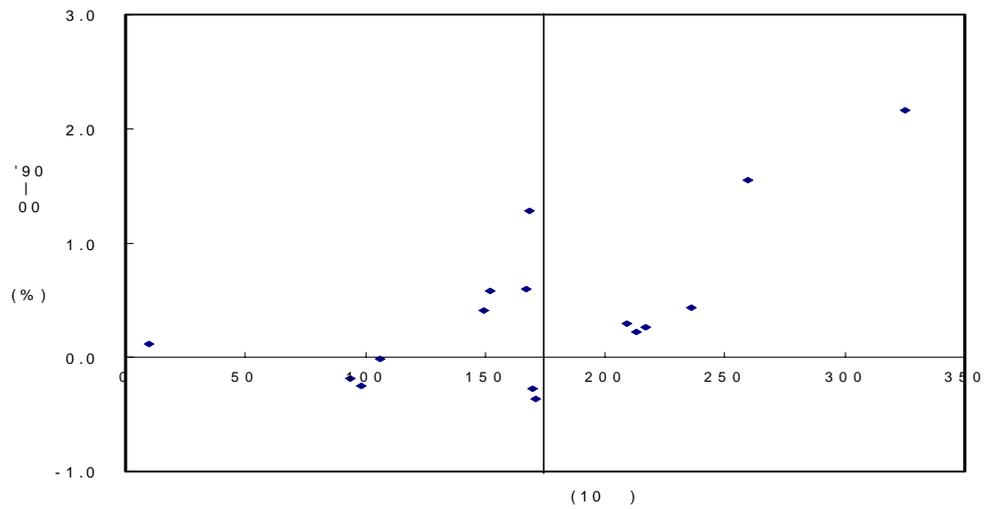
1. 농업생산액의 변화; 시·군별 분석

- 그렇다면 전국적인 농업구조 변화가 지역농업에 어떻게 투영되고 있는가? 이를 파악하기 위하여 시·군별 농업총생산액의 동향을 보기로 한다. 다만, 시·군별 농업통계가 미비하기 때문에 통계청의 시·도별 농업총생산액(GRDP)을 시·군의 경지면적 비율에 따라 배분하는 방식으로 시·군별 농업총생산액을 추정하였다.
- <그림 3>과 <그림 4>는 2000년 기준으로 시·군별 농업총생산액의 규모와 1990~2000년간 변화율을 정리한 것이다. <그림 3>에서 해남, 북제주, 남제주, 당진, 김제, 나주, 예산 등은 총생산액도 많고 성장하는 지역이며, 화성, 상주, 무안, 평택 등은 총생산액은 크지만 쇠퇴하는 지역에 해당한다. 한편, 농업총생산액은 적으나 성장률이 높은 지역은 장수, 김제, 공주, 예천, 가평, 장흥, 파주 등이다.

<그림 3> 농업총생산액과 변화율의 시군 분포(전국)



<그림 4> 농업총생산액과 변화율의 시군 분포(충남)

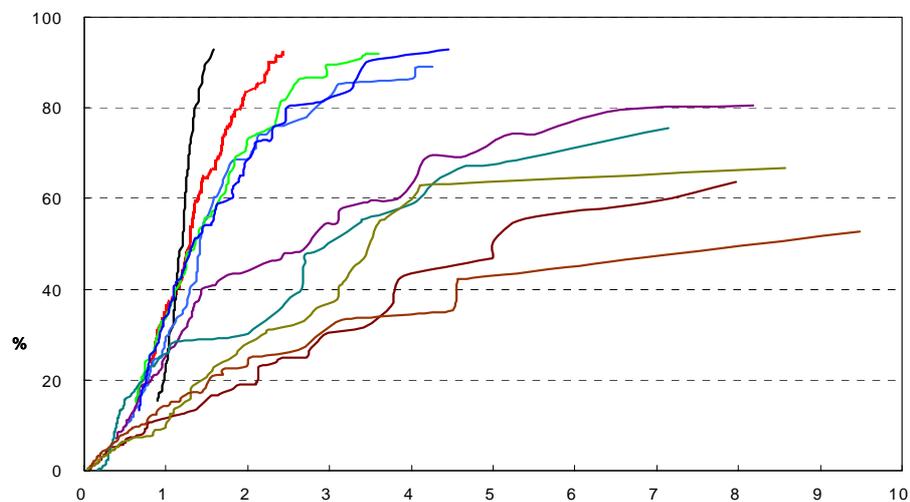


2. 지역농업의 특화와 주산지 형성

- 지역농업의 생산력 격차는 산지 이동의 요인으로 작용한다. 주산지

형성과 산지 이동의 동향을 파악하기 위하여 지역별 특화계수를 분석하고자 한다. 특화계수란 어떤 품목에 대한 특정 지역의 생산 비중을 해당 작목의 전국 구성비로 나눈 값을 말한다. 따라서 어떤 품목의 특화계수가 1이면 전국 분포와 동일하다는 의미이며, 1보다 클수록 해당 품목이 그 지역에 집중되어 있음을 의미한다. 여기서는 시·군별로 농업총생산액에 대한 품목별 특화계수를 산출하기 위하여 농업총조사에서 조사한 시·군별 작물 재배면적과 가축 사육두수를 토대로 농촌진흥청의 표준소득자료를 적용하여 품목별 생산액을 추정하였다. <그림 5>에서 품목별 특화계수를 보면, 포도, 사과, 수박, 마늘, 배 등은 지역적인 특화가 많이 진행된 품목이며, 반면에 논벼, 한우, 배추, 고추, 돼지 등은 일정 지역에 특화되기 보다는 전국적으로 분포하는 품목임을 알 수 있다.

<그림 5> 주요 품목의 특화계수와 시군별 누적분포(2000년)



자료: 통계청 KOSIS 자료와 농업총조사를 이용하여 추정.

- <표 4>는 충남지역의 주요 품목에 대한 주산지 변화를 파악하기 위하여 특화계수의 상위 순위대로 시군을 나열한 것이다. 예를 들어 2000년 기준으로 보면, 논벼는 서천군, 당진군, 보령시 등이, 배

추는 홍성군, 당진군, 아산시 등이, 마늘은 태안군, 서산시, 홍성군 등이 사과는 예산군, 당진군, 아산시 등이, 돼지는 홍성군, 연기군, 천안시 등이 특화계수가 높은 지역에 해당된다.

<표 4> 충남지역 주요 품목의 주산지 변화(특화계수 상위 순위)

구분	1990년	2000년
논	대천시, 부여군, 서천군, 논산군, 당진군, 보령군, 아산군, 공주군, 청양군, 공주시, 서산시, 연기군, 예산군, 천안시, 온양시, 서산군, 홍성군, 천안군, 태안군, 금산군	서천군, 당진군, 보령시, 부여군, 논산시, 청양군, 공주시, 아산시, 계룡출장소, 연기군, 예산군, 서산시, 홍성군, 태안군, 천안시, 금산군
배	홍성군, 온양시, 아산군, 당진군, 공주시, 예산군, 보령군, 서산군, 천안시, 연기군, 서산시, 천안군, 대천시, 태안군, 청양군, 부여군, 공주군, 서천군, 금산군, 논산군	홍성군, 당진군, 아산시, 보령시, 서산시, 예산군, 태안군, 연기군, 계룡출장소, 공주시, 금산군, 청양군, 천안시, 부여군, 서천군, 논산시
마늘	태안군, 서산군, 서산시, 서천군, 홍성군, 보령군, 당진군, 공주시, 금산군, 공주군, 아산군, 예산군, 청양군, 대천시, 논산군, 온양시, 부여군, 천안시, 천안군, 연기군	태안군, 서산시, 홍성군, 계룡출장소, 당진군, 서천군, 보령시, 예산군, 공주시, 아산시, 청양군, 금산군, 부여군, 논산시, 천안시, 연기군
사과	예산군, 온양시, 천안시, 아산군, 홍성군, 당진군, 천안군, 논산군, 공주시, 공주군, 서산군, 금산군, 서산시, 연기군, 부여군, 보령군, 청양군, 서천군, 태안군, 대천시	예산군, 당진군, 아산시, 홍성군, 공주시, 천안시, 금산군, 논산시, 서산시, 태안군, 계룡출장소, 보령시, 부여군, 서천군, 청양군, 연기군
돼지	홍성군, 당진군, 천안시, 논산군, 연기군, 아산군, 천안군, 공주시, 예산군, 온양시, 청양군, 공주군, 보령군, 서산군, 금산군, 부여군, 서천군, 서산시, 태안군, 대천시	홍성군, 연기군, 천안시, 당진군, 공주시, 보령시, 논산시, 아산시, 청양군, 예산군, 금산군, 부여군, 서산시, 서천군, 태안군, 계룡출장소

자료: 농업총조사 원자료 분석.

3. 농가 분화와 영농조직화

- 지역농업의 생산력 변화는 지역농업을 구성하고 있는 농업경영체의 활력을 반영하는 것이다. 예를 들어 농업생산력의 쇠퇴는 농경지나 농가 또는 농업종사자의 감소로 나타나는 반면, 생산력의 향상은 경영규모 확대, 농업경영의 전문화, 상업농 진전과 농산물 판매액 증가 등으로 나타날 것이다.

- 농업경영의 규모화·전문화는 전국 통계에서도 관찰되는 현상으로, 특히 1990년 중반 이후부터 대농의 비중이 빠르게 증가하고 있다. 2000년 농업총조사를 이용하여 충남에서 3ha 이상 계층의 비율이 높은 지역은 <표 5>에서 보는 바와 같이 당진, 서산, 아산, 논산, 예산, 부여, 서천, 태안, 천안, 보령 등이 10위 권에 속한다. 또한 농산물 판매액 5천만원 이상의 부농이 많은 시군은 당진, 논산, 천안, 아산, 부여, 홍성, 예산, 서산, 서천 등이다.

<표 5> 충남지역 대농 농가수 시군 분포(2000년)

단위: 호수, %

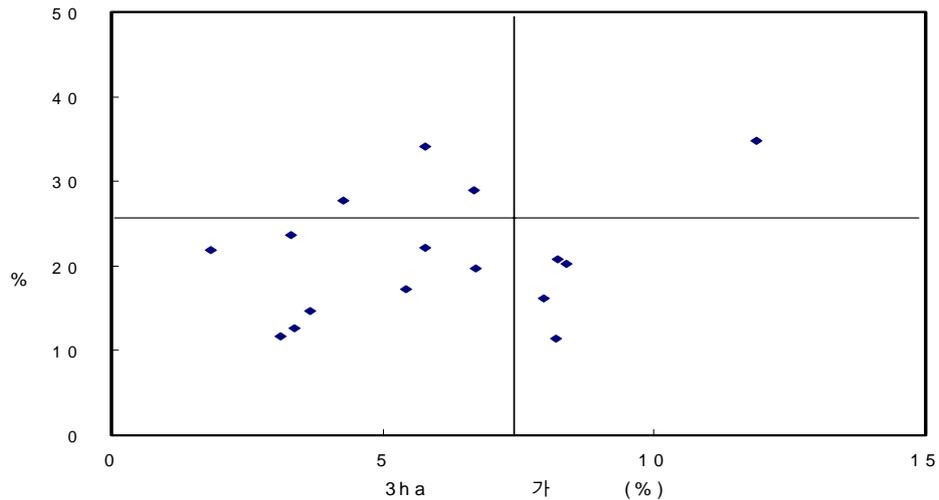
순위	경지 3ha 이상 농가			농산물 판매액 5천만원 이상 농가		
	시군명	농가수	농가 비율	시군명	농가수	농가 비율
1	당진군	1,887	11.88	당진군	782	4.92
2	서산시	1,211	8.38	논산시	482	3.19
3	아산시	1,008	7.97	천안시	436	3.73
4	논산시	1,008	6.67	아산시	374	2.96
5	예산군	918	6.72	부여군	335	2.38
6	부여군	814	5.78	홍성군	330	2.62
7	서천군	808	8.18	예산군	245	1.79
8	태안군	807	8.22	서산시	239	1.65
9	천안시	675	5.77	서천군	193	1.95
10	보령시	590	5.41	공주시	157	1.17
11	홍성군	462	3.66	연기군	153	2.06
12	공주시	446	3.31	금산군	110	1.14
13	연기군	316	4.26	보령시	110	1.01
14	청양군	259	3.37	청양군	108	1.41
15	금산군	177	1.84	태안군	86	0.88
16	계룡출장소	19	3.13	계룡출장소	3	0.49

자료: 농업총조사 원자료 분석.

- 한편, 개별적인 규모화를 추구하는 농가와 아울러 농가의 조직화가 다양하게 시도되고 있으며, 대표적인 형태로 작목반 조직과 농업법인(영농조합, 농업회사)이 존재한다. 2000년 농업총조사를 이용하여 영농조직 참여농가의 시군별 분포를 보면, <그림 6>과 같이 영농조직 참여율이 높은 지역은 대농 비율이 낮은 지역으로서, 중소농

이 영농조직에 적극적으로 참여하는 것으로 판단된다.

<그림 6> 충남지역 영농조직 참여농가 비율의 시군 분포(2000년)



자료: 농업총조사 원자료 분석.

Ⅲ. 농업·농촌의 비전과 농정 패러다임

1. 농업·농촌의 비전

- 비전이란 국가가 요구하는 가야할 방향, 국내외 여건상 갈 수밖에 없는 방향, 노력하면 갈 수 있는 방향을 제시한 것으로서, 정책의 목표가 아니라 경제주체들이 지향해야 할 목표와 행동지침을 제공하는 것으로, 농업·농촌의 비전은 다음과 같이 정리할 수 있다.
- 첫째, 농업인·소비자·도시민의 이익이 상호의존적인 관계가 될 것이라는 비전이다. 소득 증가로 식품 수요가 고급화·다양화되면

서 품질과 안전성에 따른 가격차별이 확대되고, 이러한 소비자 요구가 충족됨으로써 농가의 소득기회가 증가할 것이다. 또한, 여가와 문화에 대한 수요 증대에 따라 농촌지역의 경관·환경·자연에 대한 수요가 충족되어 농가와 농촌주민의 소득기회가 증가하고 도시민의 후생이 증대될 것이다. 국내 농산물에 대한 소비자 신뢰와 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 도시민의 이해가 증진되어 농가와 농촌을 위한 납세부담이 수용되고 농가소득과 농촌지역개발 지원이 가능하게 될 것이다.

- 둘째, 시장경쟁을 통해 다양한 경영체가 공존하게 될 것이라는 비전이다. 시장개방 충격의 일정 부분은 정부 지원으로 흡수되고, 나머지 부분은 농업생산자의 자구 노력으로 극복하는 역할분담 체계가 확립되며, 기술진보와 경영혁신으로 농가간 생산성 격차가 확대되어 선진농가 중심의 농업구조가 형성될 것이다. 그리고 영세농·결업농이 수적으로 다수를 차지하여 전업농과 공존하면서 농촌경제사회를 구성하게 될 것이다. 특히 중소농은 소량다품목의 다양한 농산물을 생산하여 도농교류 기능을 담당하고, 중요한 노동력 공급 기능을 수행하게 될 것이다.
- 셋째, 신수요 개발과 유통혁신으로 경쟁력과 성장동력이 마련될 것이라는 비전이다. 현재의 개별판매에서 전업농 작목회 중심의 공동선별·공동계산·공동브랜드가 점차 확대되고 주변 농가를 흡수하여 조합단위 조직으로 발전할 것이다. 여기서 지역농협의 (공동)출자와 지자체, 중앙회, 기업 등의 우선출자로 산지유통전문회사가 발전하여 산지유통의 중심 역할을 수행하며, 고부가가치 수출농업도 담당하게 될 것이다. 그리고 현재의 도매시장은 저온저장 및 선별포장 시설을 갖춘 물류센터로 개편되어 산지와 소비지 사이의 물류 효율이 극대화될 것이다.
- 주거·휴양·산업공간으로서의 농촌가치가 재발견될 것이라는 비

전이다. 전국이 격자형 고속도로로 연결되고 마을과 중심도시와의 접근성이 획기적으로 개선되어 모든 농촌의 공간적 불리성이 크게 해소되며, 도시민의 의식, 가치, 생활의 변화와 상승작용을 일으켜 지역의 자연, 문화, 농업과 연관된 산업이 발달하게 되지만, 지역의 자연·경제적 여건에 따라 매우 다양하게 발전할 것이다. 또한 주거는 마을에서 생활의 편리함을 중심도시에서 향유하는 라이프스타일이 확산되고, 「마을-중심도시」 직결형 체제가 늘어나는 등 정주체계가 다양화될 것이다. 나아가 농촌에도 엄격한 토지이용계획 제도가 도입되고, 주민참여형 관리체계가 발달됨에 따라 농촌이 아름답고 깨끗한 주거·휴양공간으로 정착될 것이다.

- 농촌형 사회복지 체계가 구축될 것이라는 비전이다. 농촌은 인구밀도가 낮고 노인 인구비중이 높으며, 대체로 문화·보건·복지시설에 접근하기 어려우므로 이러한 불리성을 보완하는 농촌형 복지체계가 확립되어야 한다. 따라서 마을에서 일상의료서비스, 중심도시에서 전문의료서비스를 손쉽게 받을 수 있게 되며, 농촌지역의 공간적·경제적 불리성을 보완하는 사회보험·보건혜택과 보육·교육서비스가 보장될 것이다.

2. 농정의 기조와 방향

- 첫째, 정부 역할에 대한 인식 전환이 필요하다. 산업의 발전은 생산자의 창의와 노력에 의하여 이루어지며, 정책은 이들의 공정한 경쟁기반을 조성하는 것이라는 인식하에, 정부는 선진농가 육성보다 산업의 비전을 제시하고 시장기능에 의하여 해결되지 못하는 부분에 집중해야 한다. 정부의 역할은 농가를 위한 최소소득 보전과 복지 지원, 소비자를 위한 식품 안전성, 국민을 위한 농촌의 다원적 기능 유지, 시장기능의 원활한 작용을 위한 제도 정비에 중점을 두어야 한다.

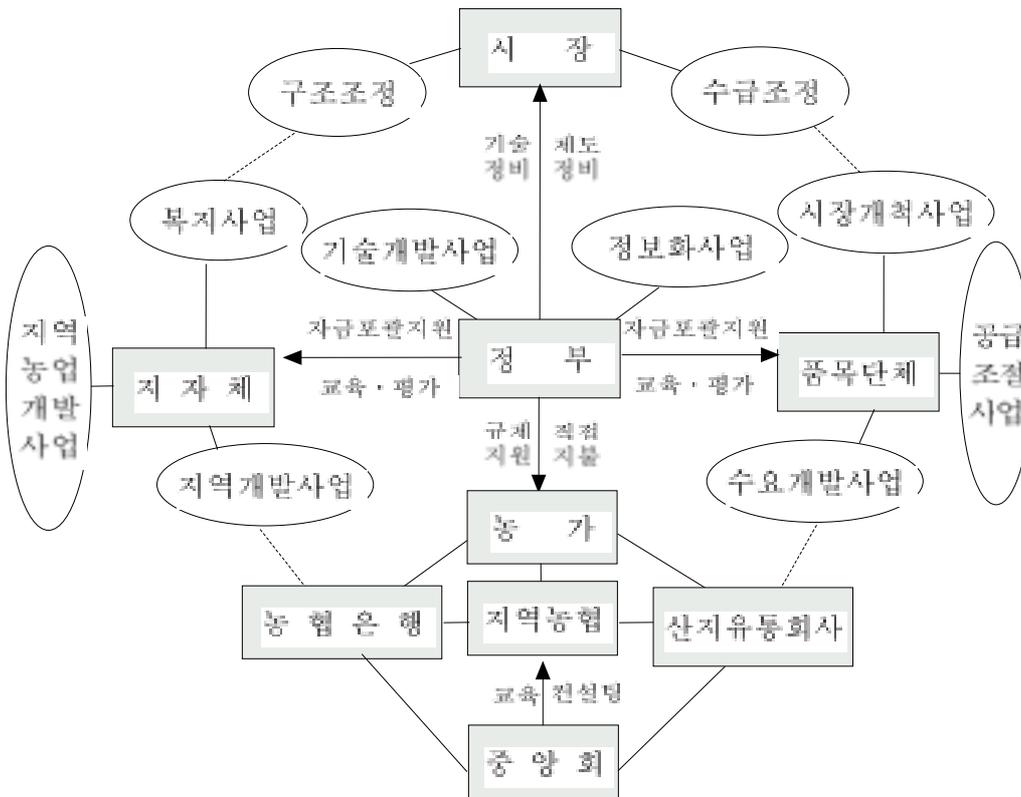
- 둘째, 시장주도의 구조조정과 수급조정을 견지해야 한다. 모든 농산물의 수급조절과 농업의 구조조정이 시장기능을 통해 이루어지도록 정부의 개입을 배제하는 것이다. 분야별·품목별 대책은 정부 주도의 사업을 양산시켜 설계주의 농정으로 회귀할 우려가 있으며, 개방시대에 인위적 생산조정은 농산물 수입을 증가시키는 결과를 초래하므로 사회적 손실이라는 점을 염두에 두어야 한다. 특히 특정 농가와 조직에 이익이 귀속되는 보조를 배제하여 공정한 경쟁을 통해 시장에서 선택과 탈락이 이루어지도록 해야 한다.

- 셋째, 소득보전과 복지지원 목표를 명시적으로 제시해야 한다. 시장 개방의 충격을 흡수하는 장치를 마련하여 개방의 불안감을 해소하고, 농가경제의 안정을 지원하는 방향에서 주요 농산물에 대해 생산과 연계되지 않은 소득지지 목표를 설정하고 목표 미달 부분을 직접지불로 보전하는 것이다. 미국, EU 등 선진국들은 일관된 목표 소득지지제도를 유지하고 있으며, 이른바 ‘소비자부담형 농정’에서 ‘재정부담형 농정’으로 전환하고 있다. 여기서 직접지불 지급규모는 시장개방 폭에 따라 결정되며, 그에 따라 납세자의 부담이 변화하게 된다. 또한 농업인과 농촌주민을 위한 사회보험제도 및 국민기초생활보장제에 대한 지원도 반드시 필요한 시책이다.

- 넷째, 지자체 및 품목단체와의 파트너십을 확립해야 한다. 정부는 ‘정책의 개발자’ 및 ‘재원의 관리자’를 통한 사업추진 역할에 충실하고, 사업의 구체적인 내용은 지방자치단체 및 품목별 단체가 결정하는 방향이다. 따라서 정부는 기본계획 수립, 지원규모 결정, 모니터링 및 평가, 교육 및 컨설팅 시스템 개발을 담당하며, 사업 추진은 시범사업에 국한하는 것이 바람직하다. 그리고 사업 대상지역, 투자 내용, 사업 추진 방법 등에 관한 구체적인 내용은 지방자치단체와 품목별 단체 또는 지역 주민이 결정하는 방식이다. 나아가 지자체에 대한 포괄보조금제도의 확대 및 지역별 차등보조 방식의 도입을 통해 지방농정을 강화하고, 품목별단체에 대해서는 신시장

개척과 신수요 개발비를 포괄 지원함으로써 자율농정의 기반을 공고히 해야 할 것이다.

<그림 6> 새로운 농정 시스템과 농정 주체의 역할 분담



IV. 충남 농업의 발전 방향과 추진 전략

1. 지역농업의 특화 및 조직화

- 최근 지역농업에 대한 관심이 높아지고 있다. 농업 문제를 논하는 자리에서 전국적인 주제는 점점 식상해지는 반면에 지역의 사례가 세간의 흥미를 끌고 있다. 그렇다면 여기서 말하는 지역농업이란 무엇인가? 다시 말할 것도 없이, 농업은 산업적 특성에 비추어 지역성을 가질 수밖에 없으며, 따라서 지역농업은 글자 그대로 '지역의 농업'에 다름 아니다. 그러나 오늘날 지역농업의 의미는 지역적으로 농업을 구분하는 측면보다는 관리하는 측면이 강조된다는 점에 유의할 필요가 있다. 오늘날 지역농업이 관심을 끄는 이유는 다음의 두 가지로 생각할 수 있다.

- 첫째는 지방농정을 위한 지역농업으로서 '지방농정의 단위'라는 측면이다. 지방자치체가 성숙되면서 지역의 역사·문화·전통 등 고유한 자원을 활용하는 지역농업 전략이 모색되는 추세이다. 예컨대 농업 발전을 위한 전략에 대하여 강원도 농업이 경상도나 전라도와 다를 수밖에 없으며, 따라서 중앙정부의 평균적인 정책에서 벗어나 지역농업을 위한 지방농정이 강화되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이미 많은 지방자치단체가 독자적인 농정 기구를 구성하고 지역농업 발전계획을 수립하여 시행하고 있다.

- 지방농정은 중앙정부의 농업관련 정책을 종합적으로 운용하는 시험장과 같은 역할도 담당한다. 예를 들어 농림부 차원에서는 농업 생산을 중심으로 하는 소득원 개발을 추진할 수밖에 없으나, 지자체는 관계부처 정책사업을 적절히 연계시킴으로써 지역농업의 부가가치를 극대화하는 '종합농정'을 펼칠 수 있다. 나아가 지역을 한정할수록 위험부담이 적기 때문에 그만큼 정책의 선택 폭이 넓으며, 지역 실정에 적합한 다양한 정책프로그램을 구현할 수 있을 것이다.

- 둘째는 '농업경영의 단위'로서의 지역농업이며, 지역농업을 하나의 경영체 혹은 조직체로 보는 인식이다. 그 동안 영세농 구조를 개선

하기 위하여 개별농가의 경영규모 확대와 더불어 영농 조직화가 추진되어 왔으나, 최근의 영농 조직은 공동생산과 협업경영에 바탕을 둔 생산공동체의 성격이 점차 약해지면서 농산물 유통을 기반으로 하는 지역 조직 또는 품목 조직으로 확장되는 경향이다. 이러한 유통조직은 공동선별, 공동출하, 공동계산 등의 유리성을 추구하면서 주산지 형성을 견고하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

- 지역농업을 대상으로 농업경영을 조직화하는 것은 전통적인 농업의 범위를 확장하는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 즉, 농산물 가격의 상승을 기대하기 어려운 현 단계에서 농산물의 생산만으로는 소득 증대에 한계가 있으며, 따라서 저장·가공·유통을 연계한 농산물의 부가가치의 창출은 미래 농업의 방향이기도 하다. 그러나 농산업화는 자본과 기술이 부족한 가족농으로는 실현하기 어려우며, 따라서 이러한 부가가치를 내부화하기 위하여 개별농가의 조직적으로 대응할 필요성이 제기되는 것이다.

2. 지역농업의 4대 혁신 방향

- 지역농업의 구조 변화에서 나타나는 첫 번째 특징은 품목별로 또는 지대별로 다양한 농업이 형성되고 있다는 점이며, 두 번째는 주산지가 뚜렷해지고 그 안의 개별경영체가 규모화되는 동시에 조직적인 활동이 활발히 진행되고 있다는 점이다. 특히 지역농업의 조직화를 통한 혁신의 다양한 사례가 발견되며, 이러한 혁신의 유형을 코스트 혁신, 상품 혁신, 마케팅 혁신, 서비스 혁신 등 4대 혁신으로 구분할 수 있다.
- 첫째는 코스트 혁신으로, 개별경영의 노력과 조직적 대응이 존재한다. 즉, 개별경영에서는 기계화와 시설자동화 등 생력화 기술을 도입하여 노력비 절감과 고정비용을 분산시키는 동시에 총소득 증대를 추구하는 전략이다. 나아가, 작목반과 농업법인 및 협동조합 사

업연합 등 조직화를 통하여 규모경제와 범위경제를 추구할 수 있다. 최근에 지역농업의 조직화를 통한 코스트 혁신의 사례로 협동조합 사업연합이 부각되고 있는데, 예를 들어 「안성 사업연합」이 성공사례 가운데 하나이다.

- 둘째는 상품 혁신이다. 새로운 품종과 기술을 채용하여 차별화된 농산물을 생산하고, 유전공학(BT) 기술을 활용하여 농산물·식품을 개발하며, 동일한 농산물이라도 가공·예냉·저장·포장 등 수확후 관리기술을 채용하여 부가가치를 높이는 전략이다. 나아가 특정한 소비자를 겨냥한 신상품을 개발하여 틈새시장(niche market)을 개척하고 점차적으로 시장을 확대할 수 있을 것이다. 예를 들어 대체작목으로 보급된 참다래, 복분자, 과프리카 등이 성공한 사례로 꼽히며, 친환경농산물도 재배방법을 차별화한 상품 혁신의 사례이다. 또한 쌀의 수확후처리를 차별화한 무세미 또는 기능성 코팅쌀 등도 신상품을 개발한 사례이다.
- 셋째는 마케팅 혁신으로, 생산자와 소비자의 신뢰를 바탕으로 전자상거래를 통해 직거래를 추진하여 수취가격을 높이며, 계열주체 중심의 계약생산과 철저한 품질관리로 상품을 브랜드화하고 유통업체에 안정 공급함으로써 대량거래의 이익을 추구할 수 있다. 지역을 기반으로 하는 농기업 또는 협동조합이 마케팅을 주도하면서 농가는 고품질 상품 생산에만 전념하도록 하는 전략이다. 최근 들어 품목별로 산지유통전문회사를 설립하여 공동출하·공동계산제를 확립함으로써 안정적인 내수 시장을 확보하는 동시에 해외수출도 늘려나가는 사례가 늘어나고 있다.
- 넷째는 서비스 혁신이다. 예를 들어 우리 농산물에는 농촌의 전통과 문화가 배어 있으므로 이를 소비자에게 알리는 것도 지역농업이 담당해야 할 중요한 서비스 활동이다. 또, 도시민에게 농촌 현장을 체험하게 하고 쾌적한 여가·휴식공간을 제공함으로써 농업·

농촌에 대한 이해를 증진하는 계기가 될 것이다. 예를 들어 농림부가 지원하는 녹색농촌체험마을, 농촌진흥청이 지원하는 농촌전통테마마을, 농협이 지원하는 팜스테이마을 등이 도농교류를 활발하게 추진하고 있다. 또한 농협과 전경련 등 경제5단체가 참여한 '1사1촌 자매결연운동'은 도농교류의 활성화에 기여할 것으로 보인다.

3. 농산업 클러스터를 통한 지역농업 발전 전략

3.1. 지역농업 클러스터 정책의 의의

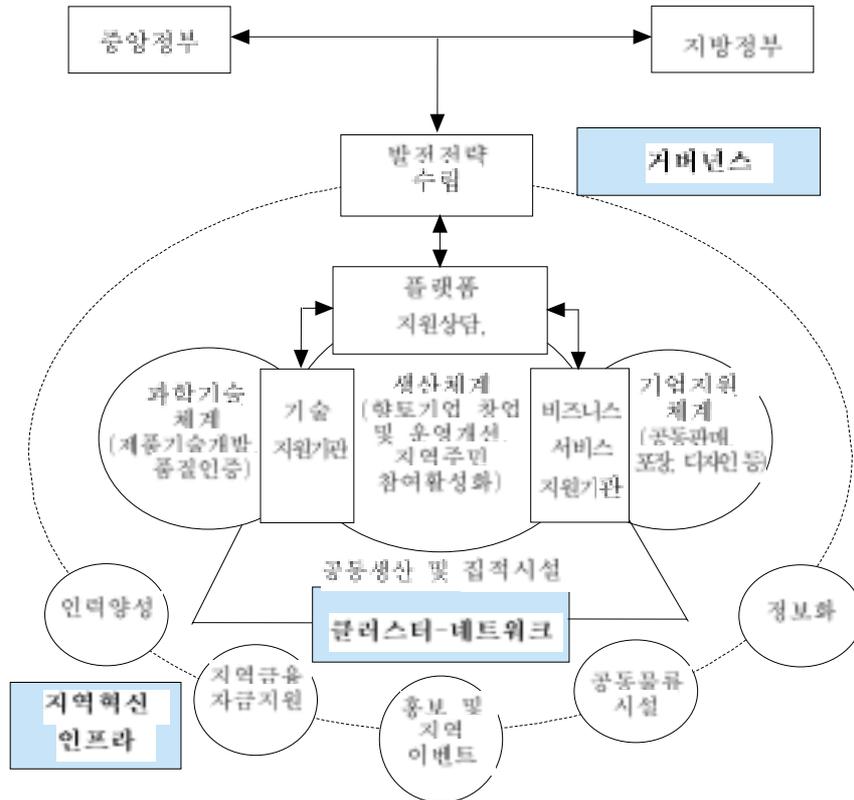
- 농림부는 「농업·농촌종합대책」(2004.2)을 통해 지역농업 조직화와 지방농정을 지원하기 위한 수단으로 '지역농업 클러스터정책'을 수립하였다. 비록 클러스터라는 용어는 생소하지만, 지역농업을 구성하고 있는 산업·연구·행정의 네트워크를 강화하여 혁신 주체로 재편성한다는 기본 골격은 그간의 농업정책에 비추어 볼 때 전혀 새로운 것은 아니다. 오늘날 클러스터 정책이 관심을 끄는 이유는 기존의 영세농 구조를 전제로 농업 발전을 기대하기 어려운 상황에서 지역농업 클러스터라는 개념 하에 농업 관련주체의 연계를 강화하여 시너지 효과를 추구하면서 새로운 활로를 모색해 보자는 데 의의가 크다.
- 지역농업 클러스터의 정책적인 의미는 지역농업의 추진 주체라는 점이다. 오늘날 개별농가의 경영 형태는 전문화 또는 단일화의 경향으로 움직이고 있으며, 여기에서 나타나는 문제나 발전의 제약을 극복하기 위하여 지역농업 단위로 다수의 경영군을 조직화하는 방안이 모색되고 있다. 지역농업 클러스터라는 용어는 생소하지만, 농업 부문에서도 오래 전부터 산업군집 또는 클러스터 개념이 사용되었다고 볼 수 있다. 1970년대부터 활성화되기 시작한 작목반을

비슷한 생산조직 그리고 품목별 주산지와 특산단지 등은 산업 클러스터의 발전 단계로 보면 초보적인 형태의 산업 집적지로 볼 수 있으며, 이들 가운데는 몇몇은 산업 클러스터의 면모를 갖추어가고 있는 것으로 판단된다. 따라서 지역농업 클러스터는 농업인과 농기업체 그리고 학계와 연구기관 및 행정기관 등이 서로 긴밀히 연계된 조직체로서, 지역농업의 혁신을 주도하는 새로운 성장 동력이 될 것으로 기대된다.

3.2. 농산업 클러스터의 구성 요소

- 농산업 클러스터란 “일정 지역에 특화된 농산물의 생산·유통·가공 등과 관련된 농업경영체와 농산업체, 대학 및 연구소, 행정기관·단체 등이 산·학·연·관 네트워크를 형성하고 경쟁과 협력을 통하여 지역농업 혁신의 상승효과를 이루어가는 집합체”라고 정의할 수 있다.
- 농산업 클러스터의 중심인 생산시스템에는 원료 농산물의 공급체로서 전업농가, 작목반, 농업법인, 산지유통센터 등을 기본으로 원료 농산물의 부가가치를 높이는 저장·가공업체(농기업)가 존재한다. 그리고 이들이 서로 연계하여 생산시스템을 구성한다. 생산시스템을 지원하는 기구로 연구개발시스템과 산업지원시스템을 구성요소로 포함할 수 있다. 연구개발시스템에는 농과대학 및 연구소, 농업기술원, 특화시험장, 농업기술센터 등이 있으며, 산업지원시스템에는 전방산업인 농자재업체와 농작업 서비스업체, 그리고 후방산업으로 포장이나 디자인을 포함한 유통업체가 해당된다. 농가나 가공업체에 기술을 전파하는 기술지원기관으로 산학 컨소시엄, 기술이전기관, 현장애로기술 연구기관 등이 있으며, 농기업의 경영활동을 지원하는 비즈니스 서비스 지원기관으로는 농협, 경영 컨설팅업체, 수출알선 무역상사, 농기업 종합지원센터 등이 존재한다.

<그림 7> 농산업 클러스터의 구성과 지원체계

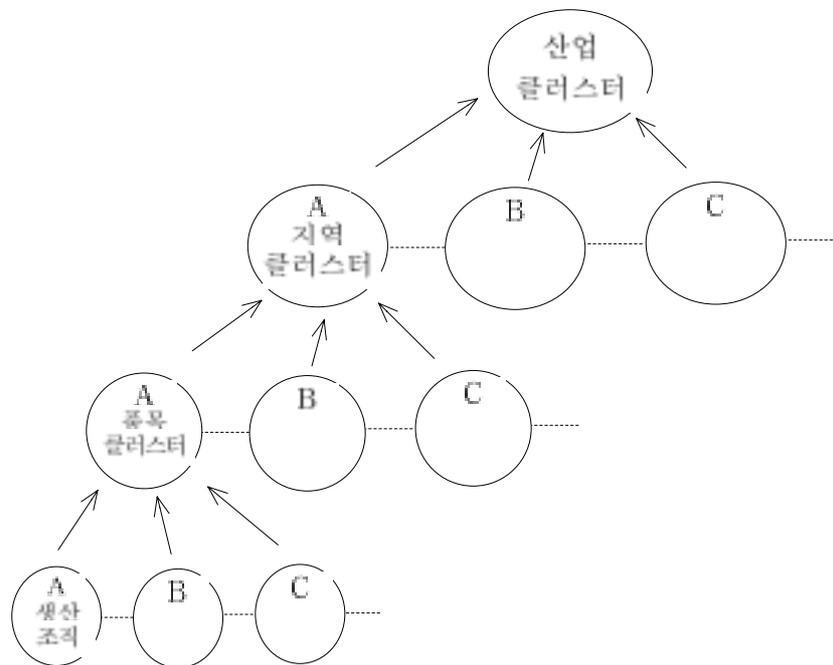


- 농산업 클러스터를 지원하는 지역의 인프라로서 교육 훈련, 홍보, 금융, 물류·유통, 정보·통신 등의 기능이 포함되어야 한다. 또한, 이러한 산업적 SOC 뿐만 아니라 주거 여건, 환경, 지역문화, 사회적 분위기 등도 농산업 클러스터가 형성되어 발전하기 위한 중요한 요소이다. 농산업 클러스터의 구성 요소를 연계하는 네트워크를 형성하고 전반적인 기획·조정을 담당하며 나아가 미래 비전을 제시하는 기구가 필요하다. 이러한 기능을 지금까지는 중앙정부의 주도하에 지방자치단체가 주로 담당하여 왔으나, 앞으로는 거버넌스 개념에 입각한 자율농정의 측면에서 각계 전문가로 구성된 가칭 「지역농업혁신위원회」가 담당할 수 있을 것이다.

3.3. 농산업 클러스터의 발전 방향과 정책과제

- 농산업 클러스터는 <그림 8>과 같이 몇몇 농가가 작목반이나 생산조직을 형성한 초보적인 생산단지로 시작하여 기능적 결합체의 성격을 가진 품목 클러스터 또는 지역 클러스터를 거쳐 보다 광역화된 산업 클러스터로 확장될 수 있을 것이다.

<그림 8> 농산업 클러스터의 발전모형



- 먼저, 생산조직 단계에서는 전업농을 중심으로 전문적이고 집단적인 생산단지가 형성될 수 있는 농업기반 정비가 무엇보다 중요하다. 다음으로, 이러한 생산조직이 품목 클러스터로 발전하기 위해서는 생산 기능만이 아닌 유통 기능을 발휘해야 한다. 따라서 품목조직 단위로 공동판매나 가공사업 등의 공동사업 추진이 필요하다. 다음 단계로 품목 클러스터가 지역 단위의 클러스터를 형성할 수 있을 것이며, 여기서는 물류센터나 정보화센터가 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 마지막 단계로서 산업 클러스터가 정착하기 위해서는 생산요소와 상품 및 지식 정보를 클러스터 구성원 모두가 공

유할 수 있는 네트워크를 구축하는 것이 매우 중요하게 될 것이다.

- 지역농업 클러스터는 새로운 산업을 창설하는 것이 아니며, 기존의 특산지를 발전 내지 보강하는 것으로 이해해야 한다. 이러한 관점에서 정책과제를 정리하면 다음과 같다.
- 첫째, 클러스터 정책의 추진에 있어서 출발점은 클러스터의 범위를 설정하고 참여 주체들의 소속감을 확인하는 것이다. 예를 들어 농산업 클러스터는 기존에 산업적으로 성숙된 특산단지 중에서 발굴하는 것이 바람직하지만, 그 밖에 기존의 산업 집적지 가운데 혁신 가능성이 있는 클러스터도 발굴해야 한다.
- 둘째, 지역농업 클러스터의 형성과 발전은 전적으로 지방자치단체의 역량에 달려 있으므로, 클러스터의 핵심주체로 지자체의 역량을 강화할 수 있는 여건을 마련하고 각 지자체를 중심으로 내생적 발전의 토대를 마련하여야 한다. 따라서 지자체는 당해 지역의 농업 발전정책을 총괄 기획·조정하고 농업 발전을 실질적으로 주도할 수 있는 추진기구로서 ‘지역농업혁신위원회’를 구성하는 것이 바람직하다.
- 셋째, 지역농업 클러스터가 혁신 클러스터로 발전하기 위해서는 참여 주체의 확립과 역할 정립이 중요하며, 나아가 개별주체간 연계 네트워크가 구축되어야 한다. 농가와 농기업은 농업생산 및 관련산업 경제활동에 충실하고, 대학과 연구소는 생산자와 농기업의 산업활동에 필요한 연구를 수행하며, 정부는 클러스터의 형성과 발전을 정책적으로 지원하는 역할에 충실해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김정호, “지역농업의 현실과 비전”, 『농업전망 2005』, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김정호, “지역농업 클러스터의 가능성과 과제”, 『농업경영·정책연구』, 한국농업정책학회, 2004.12.
- 김정호 외, 『우리 농산물의 국제경쟁력 분석』, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 김정호 외, 『지역농업 클러스터의 형성과 발전 방향』, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 이정환, 『농업의 구조전환, 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 농림부, 『농정에 관한 연차보고서』, 2004.
- 농림부, 『농업·농촌종합대책』, 2004.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 『농어업·농어촌의 새로운 활로』, 2002.
- 충남발전연구원, 『충남 2010 정책 비전』, 2001.
- 한국농촌경제연구원, 『농업·농촌의 비전과 농정』, 2003.