

## 기 조 강 연



## 지금 우리는 어디에, 그리고 어디로?

이 정 환\*

---

### I. 한국농업과 농정에 대한 오해와 진실

#### 1. 한국농업과 농정의 입지

- 1980년대 중반까지는 증산과 자급이 한국농업의 비전이고 농정의 목표였다.
  - 외화도 부족하고 쌀을 비롯한 모든 식량이 모자라던 1980년대까지 농업의 비전과 농정의 목표는 증산과 자급이었다.
  - 이를 위해 수입을 규제하고 정부주도의 기반정비, 자재지원, 자금공급, 기술보급이 농정의 핵심이었다.
  - 그러나 1980년대 후반 들어 시장개방이 불가피해 지고 쌀이 남기시작하면서 농업과 농정은 새로운 비전을 찾아야 했다.
- 1980년대 말 이후 역대 정부는 ‘경쟁력 있는 농산물을 생산하는 산업’을 비전으로 설정하고 설계주의적 농정에 매몰되었다.
  - 시장개방이 본격화되기 시작한 1980년대 말 이후 역대 정부는 그 강도에는 차이가 있었으나 ‘경쟁력 있는 농산물을 생산하는 산업’을 비전으로 제시하고 이를 위한 구조조정을 농정의 목표로 설정하였다.
  - 정부는 이러한 목표를 정부주도로 이룬다는 생각 아래 농업생산 및 유통의 주체, 방법 등을 정부가 정하고 그렇게 되도록 이끌어 간다는 설계주의적 농정

---

\* GS&J 인스티튜트

에 빠졌다.

- 정부가 설정한 설계서대로 이끌어 가기 위해 필요한 사업을 만들고 여기에 보조금과 저리융자금을 지급한 결과 정부사업이 수백 가지가 되고 예산소요는 증가하였다.
- 또한 쌀 등 일부 농산물은 정부가 가격과 수급을 조정해야 하고, 할 수 있다고 생각하여 생산 장려 혹은 조절정책을 추진하고 여기에도 많은 재정이 투입되었다.
- 특히 UR/WTO체제의 출범으로 농산물시장이 본격적인 개방시대를 맞게 됨에 따라 문민정부시절, 구조개선으로 경쟁력을 향상시킨다는 목표아래 42조원의 구조개선자금지원과 15조원의 농특세자금 지원계획이 추진되었다.
- 외환위기 후 국민의 정부시절에도 경쟁력 향상을 목표로 45조원의 농업 농촌 투융자계획이 추진되었고, 참여정부는 경쟁력 향상과 농촌복지수준 향상을 위해 119조원의 농업농촌투융자 계획을 추진하였다.

□ 그러나 한국농업은 FTA 추진에 격렬히 저항하였고, 그 때마다 피해보전 대책이 추진되었다.

- 한·칠레, 한·EU, 한·미 FTA 등이 추진될 때마다 농업계는 격렬히 저항하였고, 그 결과 별도의 피해보전대책이 추진될 뿐만 아니라 농가부채대책도 반복되었다.
- 그 결과 한국보다 국토면적이 작은 네덜란드와 뉴질랜드는 세계적인 농산물 수출대국으로 발전한 데 반해 한국 농업은 반복된 재정투입에도 불구하고 수입을 막는 데만 급급하다고 비판받았다.

□ 결국 농업인과 농정이 무능하고 도덕적으로 해い하다고 구박받아 왔고, 그 때마다 농정은 더욱 강력한 구조조정과 경쟁력 향상 정책을 제시하였다.

- 비농업계는, 한국농업의 문제는 농업인과 농정이 무능력할 뿐만 아니라 경제적 합리성을 결여한 나눠먹기식 행태로 농업의 생산성이 향상되지 못하고 있기 때문이라고 비판하여 왔다.
- 이 같은 비판과 구박에 주눅 든 농정은 새로운 대책이 나올 때마다 더욱 강력한 구조조정과 경쟁력 향상을 약속하였다.

- 특히 MB정부는 ‘돈 버는 농업’, ‘수출하는 농업’을 목표로 농업 외부의 인력과 자본을 유치하여 대규모 농식품 유통회사 및 기업농 중심으로 농업을 재편한다는 ‘획기적’ 비전을 제시하였다.
    - 더 나아가 일부에서는 농업을 첨단생명산업으로 발전시켜 우리나라 경제성장과 수출을 주도하는 산업으로 육성하자고 주장하고 있다.
  - 이런 주장은 농업보조금을 단기간 내에 철폐한 뉴질랜드의 농업개혁, 수출중심으로 발전한 네덜란드 농업을 모델로 제시하고, 이런 분야에 재정지원을 집중하는 설계주의적 투융자가 더욱 강화되었다.
  - 획기적 비전과 강력한 정책지원에도 불구하고 기대했던 변화는 나타나지 않았고, 시장개방에 대한 저항은 변함이 없는 것으로 보이자, 일부에서는 더욱 강력한 구조조정 정책이 필요하다고 생각한다.
- 과연 더욱 강력한 구조조정과 경쟁력 향상 정책이 필요한 것인가? 아니면 다른 대안이 필요한 것인가?
- 또다시 더욱 강력한 구조조정 정책을 추진할 것인가? 아니면 다른 대안을 찾을 것인가?를 논하기 앞서 먼저 다음과 같은 검토를 통해 현실을 정확히 인식해야 한다.
  - 첫째, ‘한국농업은 UR 이후 정체되어 왔고, 구박받을 만큼 초라하다’는 인식은 타당한 현실인식인가?
  - 둘째, 왜 농업계는 반복된 재정지원에도 불구하고 시장개방에 저항하는가? 도덕적 해이인가?

## 2. 한국농업은 정말 초라한가?

- 한국농업은 네덜란드나 뉴질랜드보다 훨씬 적은 농지에서 더 많은 농축산물을 생산한다.
- 우리나라가 국토면적은 크지만 농지면적은 뉴질랜드의 1/2이 안되고 네덜란드 보다는 18%나 적다(표 1).

〈표 1〉 한국, 뉴질랜드, 네덜란드의 경지면적과 인구

	단위	한국(A)	뉴질랜드(B)	네덜란드(C)	A/B	A/C
농지면적	천ha	1,800	3,821	2,190	0.47	0.82
인구	천명	48,297	3,815	16,149	12.66	2.99
농업취업자	천명	1,950	168	227	11.61	8.59
국민 1인당 농지면적	평/1인	112	3,005	407	0.04	0.27

주 : 1) 농지면적에는 초지가 포함됨.

2) 한국은 2006년, 네덜란드와 뉴질랜드는 2003년 실적

자료 : 농지면적은 statline.cbs.nl 및 stats.gov.nz, 농업취업자는 FAOSTAT

- 농지면적은 적지만 생산성을 최대한 높여 곡물생산은 뉴질랜드의 7.6배이고 네덜란드의 3.7배나 된다(표 2).
- 채소생산량도 뉴질랜드의 10.4배, 네덜란드의 2.8배가 되고, 과일생산량 역시 뉴질랜드의 2.6배, 네덜란드의 4.1배가 될 뿐만 아니라 육류도 뉴질랜드의 1.2배, 네덜란드의 70% 이상을 생산한다.

〈표 2〉 한국, 뉴질랜드, 네덜란드의 농축산물 생산량

(단위 : 천톤)

	한국(A)	뉴질랜드(B)	네덜란드(C)	A/B	A/C
곡물(조곡)	6,817	899	1,861	7.58	3.66
채 소	9,994	960	3,616	10.41	2.76
과 일	2,504	982	612	2.55	4.09
육류(지육)	1,742	1,430	2,423	1.22	0.72

자료 : FAOSTAT

- 그 결과 농축산물 생산액도 뉴질랜드나 네덜란드보다 훨씬 많다.
- 우리나라 농축산물 생산액은 뉴질랜드의 4.2배나 되고 네덜란드의 1.8배가 된다(표 3).
- 국제가격으로 평가하더라도 ha당 생산액은 뉴질랜드의 3.8배나 되고, 네덜란드 보다 적지 않은 것으로 추정된다.

〈표 3〉 한국, 뉴질랜드, 네덜란드 농업생산액

	한국(A)	뉴질랜드(B)	네덜란드(C)	A/B	A/C
총생산액(1)(10억\$)	38.6	9.3	22.0	4.17	1.75
총생산액(2)(10억\$)	16.4	9.3	19.5	1.77	0.84
ha 당 생산액(\$)	9,090	2,420	8,880	3.77	1.02

주 : 1) 한국은 2005/7년 평균, 뉴질랜드와 네덜랜드는 2002/4년 평균임.

2) 생산액(1)은 생산자가격 평가액을, 생산액(2)는 OECD PSE 자료를 이용한 국제가격 평가액을 의미함.

3) 연평균 환율을 적용하여 US\$로 환산함.

자료 : EUROSTAT, STATISTICS NEWZEALAND

- 한국의 인구는 네덜란드의 3배, 뉴질랜드의 13배나 되지만 사료곡물과 소맥이외의 대부분 농산물을 상당부분 자급하고 있다.
- 우리나라는 인구가 뉴질랜드의 13배나 되고 네덜란드보다도 3배나 많아 국민 1인당 농지면적이 뉴질랜드의 1/27, 네덜란드의 1/3.7에 불과하다(표 1).
- 국민 1인당 농지면적이 이렇게 적지만 농지를 집약적으로 경작하여 쌀은 거의 자급하고, 채소, 과일, 축산물도 상당 수준 자급할 수 있었다(표 4).

〈표 4〉 우리나라 주요 농축산물 자급률

농축산물	쌀	서류	채소류	과실류	육류	계란류	우유류
자급률(%)	92.5	98.3	90.4	83.5	78.2	99.4	70.8

- 문제는 적은 농지를 집약적으로 이용한 결과 환경부하가 대단히 높다는 것이다.
- 좁은 농지에서 많은 농축산물을 생산하기 위해 비료를 많이 투입하고 축산분뇨를 대량 방출한 결과 ha당 질소수지 초과량이 OECD 평균의 3.2배, 인산수지 초과량은 OECD 평균의 4.0배나 된다(표 5).
- ha당 농약사용량은 OECD 평균의 14.3배이고 에너지 사용량은 OECD 평균의 37.0배나 된다.
- 따라서 생산성이 문제가 아니라 이 환경문제를 어떻게 해결할 것인가가 문제이다.
- \* 질소수지 초과량이란 질소성분 투입량이 작물의 사용량을 초과하여 토양과 하천에 퇴적하게 되는 양을 뜻함.

〈표 5〉 한국농업의 환경부하 국제비교

	단위	한국(A)	뉴질랜드	네덜란드	OECD 평균(B)	A/B
질소수지 초과량	kg/ha	240	35	229	76	3.2
인산수지 초과량	kg/ha	48	14	19	12	4.0
농약사용량	kg/ha	9.32	0.23	4.35	0.65	14.3
에너지사용량	kgtoe/ha	1,924	22	2,076	52	37.0

자료 : 김창길 외, 「OECD 농업환경 지표개발 논의에 대응한 과제」, KREI, 2006

### 3. 한국농업은 정체되어 있는가?

□ 한국농업의 구조는 빠르게 바뀌어 왔다.

- 농가 호당 경영규모는 '90년 1.19ha에서 '11년 1.45ha로 증가하는데 그쳐 농업구조가 정체된 듯이 보이나 농업생산의 대농집중 현상이 빠르게 진행되어 왔다.
- '10년 0.5ha 이하 농가의 비중은 40.6%이나 면적 비중은 8.9%에 지나지 않고, 3ha 이상인 농가 호수는 8.3% 이지만 면적 비중은 40.4%에 이른다.
  - 한우도 2010년 30두 이상 농가의 사육두수 비중이 65.7%나 되어 한우의 2/3가 30두 이상 농가에서 사육되고 있다.
- '90~'10년 사이 대농(3ha 이상)의 경작면적 비중이 10.2%에서 40.4%로 네배, 한우(30두 이상)는 9.0%에서 65.7%로 7.3배 늘어났다.

□ UR 이후 농업생산은 증가하고 생산성이 지속적으로 향상되었다.

- 1995~2010년 사이에 실질 농업산출은 24% 증가하였을 뿐만 아니라, 이를 생산하는데 투입된 실질 중간재 투입액은 11% 증가하는 데 그쳤다.
  - 그 결과 중간 투입재 실질 투입액 1단위에 대한 실질 생산액이 '95년에는 2.52단위였으나 2010년에는 2.87단위로 13.9%나 증가하였다.
- 또한 1995~2010년 사이에 고용노임이 117.5%, 농기계 가격이 94.7%나 상승하였음에도 실질 부가가치 1단위당 고용노동비와 자본감모충당금이 각각 28.9%, 23.5% 증가하는데 그쳤다.
  - 이것은 실질 부가가치 1단위 생산에 투입된 고용노동과 고정자본의 양이 각

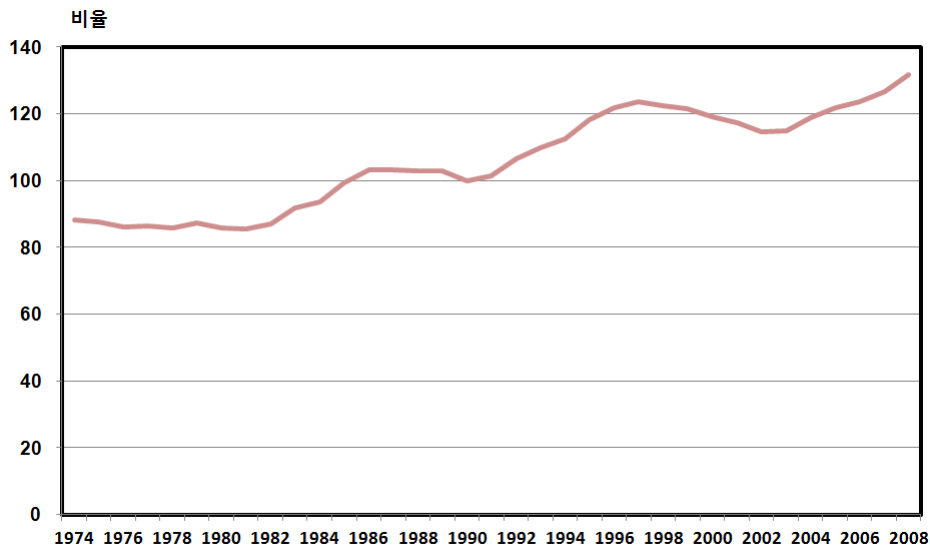


각 41%, 37% 절감되었음을 의미한다.

- 이상의 사실은 UR과 FTA로 1995년 이후 시장개방이 급진전되었음에도 농업 생산은 증가하고 생산효율성이 크게 향상되었음을 의미한다.

□ 취업구조 조정속도는 선진국보다 2~3배, 노동생산성 증가율은 비농업보다 1.4배나 높았다.

- 농업취업자 비중이 1979년에 35% 수준이었으나 25년이 지난 2004년에 8%로 감소하였고 2011년에는 6%가 되었다.
- 이 같은 취업구조 변화에 네덜란드는 77년, 독일은 63년, 미국은 59년, 프랑스는 51년이 소요되어 한국의 고용구조조정이 2~3배나 빠르게 진행되었으나 농업생산은 꾸준히 증가하여 왔다.
- 그 결과 '95~'10년 노동생산성 증가율이 비농업부분은 연 평균 3.4%였는데 비해 농업부분은 4.8%를 기록하였고, 농업 비농업 부분간의 생산성 격차가 21.4%나 축소되었다(그림 1).



〈그림 1〉 비농림업과 농림업의 실질 노동생산성 비율(1995년 기준)

#### 4. 한국농업의 경쟁력은?

☐ 관세에 의한 국경보호에는 거품이 많다.

- 쌀 이외 모든 농산물의 수입은 자유화되었지만 농산물 평균 관세율은 55%로서 일본의 24%, 중국의 38%보다 훨씬 높고, 특히 100% 이상의 고관세 품목이 28개(쌀 포함)에 이르러 다른 어느 나라보다 현저히 많다.
- 그러나 고율관세 품목 중 부가가치 규모가 2,000억 이상으로 농업 총 부가가치의 1%를 넘는 품목은 쌀 이외에 8개 품목이고, 나머지 20개 품목은 부가가치가 1,000억원에도 미치지 못하거나 국내생산이 없으므로 국경보호의 실질적 의미가 거의 없다.
- 그 밖의 거의 모든 과일, 채소, 쇠고기 등 축산물의 관세는 20~40% 수준이므로 관세가 철폐되는 경우 수입원가는 15~30% 하락하는데 머물 것으로 추정되므로 국경보호 수준이 그렇게 높은 것이 아니다.

☐ 국내산 농산물은 수입 농산물과 현저한 차별화를 이룩하였다.

- 거의 대부분 농산물이 수입자유화 되었으나 국내산 가격과 수입품 가격 사이의 상관관계가 낮아 대체관계가 낮은 것으로 나타났다.
  - 수입쇠고기 가격이 10% 하락하면 한우가격은 3.7% 하락하는데 머물고, 오렌지 가격이 10% 하락하면 감귤가격은 4.6%, 수입포도 가격이 10% 하락하면 국내산 포도 가격은 1.4% 정도 하락하는데 그치는 것으로 추정된다.
  - 특히 고추, 마늘 등 대부분 국내산 농산물 가격은 중국산 농산물 가격과 현저한 차이가 있다.
- 이상은 소비자가 국내산과 수입품을 현저히 차별하고 있음을 반영하고, 이것은 한국농업의 큰 경쟁력이다.

☐ 이러한 성과에도 불구하고 왜 농업과 농정은 시장개방에 저항하는가?

#### 5. 문제는 농업소득의 급격한 감소

☐ UR 이후의 성과에도 불구하고 도농간 소득격차는 확대되고, 농가간 소득격차도

확대되고 있다.

- 농업부문에 대한 반복되는 재정투융자에도 불구하고 실질 농가소득은 1995~2011년 사이에 21%나 감소하여 도농간 소득격차가 1995년의 95%에서 2011년에는 60%로 확대되었다.(통계청 농가경제조사 결과)
- 농가소득이 감소하는 가운데 농가간의 소득격차를 나타내는 5분위 소득비율이 '95년 6.3에서 '10년에는 12.1로 늘어나 소득격차가 대폭 확대되었다.
- 그런데 농가간 소득격차는, 상위계층의 소득증가는 미미한 반면 하위계층의 소득이 큰 폭으로 감소하여 나타난 것이어서 문제가 더욱 심각하다.
  - '04~'10년 사이에 상위 20% 계층의 실질소득은 3.8% 증가하였으나 하위 20% 계층은 실질소득이 19.3%나 감소하는 소득분포의 하방집중이 진행되었다.

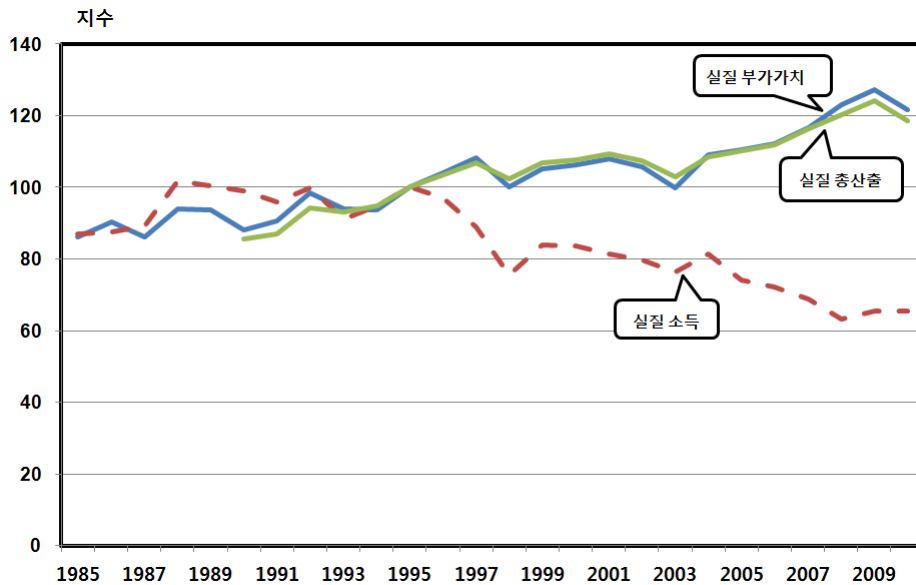
□ 이 같은 농가소득의 감소와 하방집중은 농업소득이 감소하였기 때문이며, 따라서 농가는 시장개방에 저항할 수밖에 없었다.

- '04~'10년 사이에 농가소득 상위 20% 계층의 실질 농가소득이 3.8% 증가하는데 머문 것은 실질 농업소득이 13.1%나 감소하였기 때문이다.
- 같은 기간 최하위 20% 계층의 실질 농가소득이 19.3%나 감소한 것도 농업소득이 무려 84.4%나 감소하였기 때문이다.

□ 농업생산성의 괄목한 향상에도 불구하고 왜 소득문제가 발생하였나?

## 6. 농가소득문제는 농가의 교역조건 악화가 원인

- '95년 이후 농업부가가치는 성장하고 있으나 실질 농업소득은 감소하고 있다.
  - 1995년까지는 실질 농업소득과 농업부가가치(불변)가 거의 비슷하게 변화하였으나 1995년 이후에는 격차가 급격히 확대되고 있다(그림 3)(이정환, 농업문제의 원천 : 성장과 소득의 괴리, 시선집중 GSnJ 136, 2011 참조).



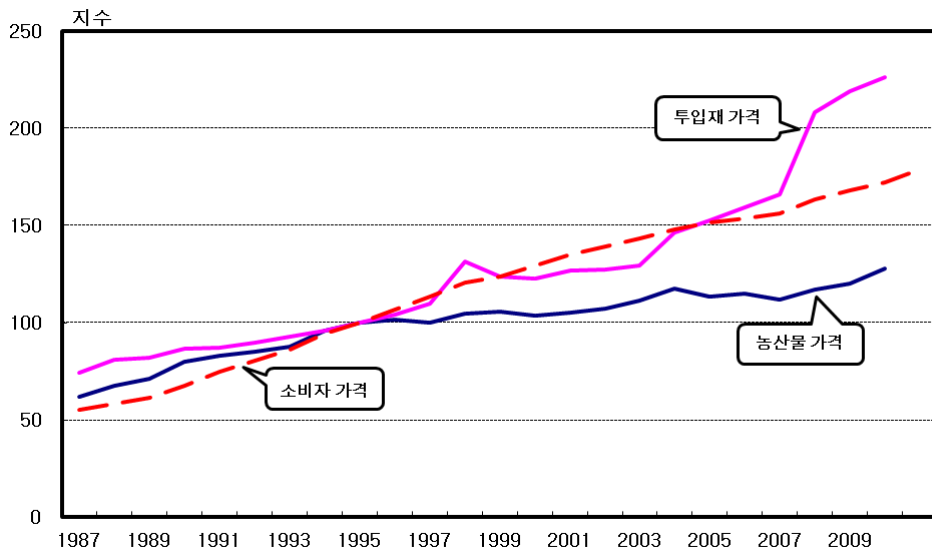
주 : 1) 소득은 국민계정상의 농림어업 영업잉여를 가계소비지출 디플레이터로 실질화한 것임.

〈그림 2〉 농림어업 산출 및 부가가치와 소득의 괴리(실질가격 1995년 기준 지수)

- '95년 이후 농업부가가치는 연평균 1.36%씩 성장하고 있으나 실질 농업소득은 연평균 3.45% 감소하였고, 그 결과 '95년에 비해 '10년 농업부가가치는 24.2% 증가하였으나 실질농업소득은 39.0%나 감소하였다.

□ 이 같은 성장과 소득의 괴리는 교역조건이 악화되었기 때문이다.

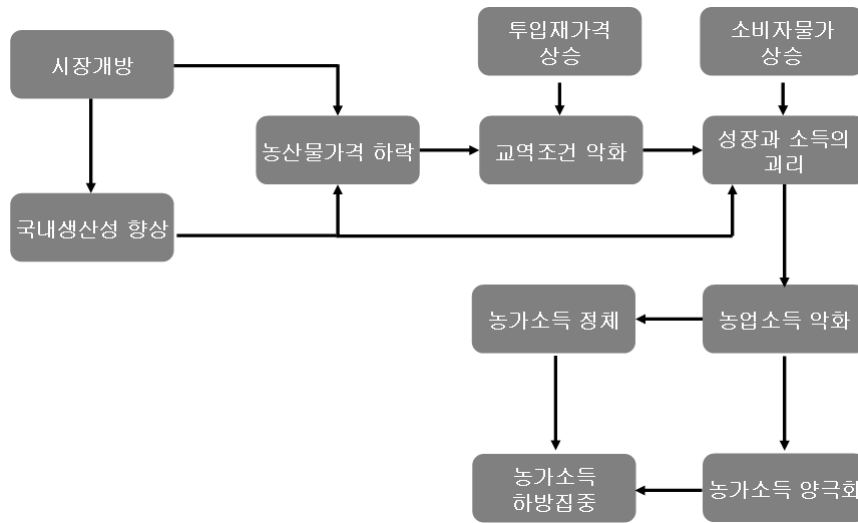
- '95~'10년 사이에 농산물 가격은 27.6% 상승한데 비해 중간투입재 가격은 126.4% 상승하여 소득여건이 악화된 데다 소비자 물가는 72.2%나 상승하여 실질 농업소득을 감소시켰다(그림 3).



주) 농산물가격은 국민소득계정의 농축산물 산출 디플레이터, 투입재 가격은 중간소비디플레이터, 소비자가격은 가계소비지출 디플레이터를 나타냄.

〈그림 3〉 농산물, 투입재, 소비자 가격 지수 추이('95년 기준)

- 이상의 분석결과를 요약하면, '90년대 중반 이후 본격적 시장개방과 함께 생산은 증가하고 농업생산성도 향상되었으나, 농업의 교역조건이 빠르게 악화되었다(그림 4).
- 그 결과 농업은 성장하고 생산성은 향상되는 가운데 실질 농업소득은 감소하는 '성장과 소득의 괴리'가 점차 심화되었다.
- 이같은 교역조건 악화는 투입재가격과 소비자 물가는 상승하는 가운데 시장개방으로 '95~'10년 사이에 농산물 수입이 77% 늘어나고 국내생산도 25% 늘어나 농산물 가격이 하락할 수밖에 없었기 때문이다.
- 이러한 현상은 경제발전에 따라 시장개방이 진행되는 과정에서 모든 선진국들이 경험하였던 과정이며, 우리나라는 WTO/FTA로 시장개방속도가 훨씬 빠르기 때문에 더욱 심각하게 나타났다(그림 4).



〈그림 4〉 농가소득문제의 전개과정

## 7. 막다른 골목의 농정

- 이상의 분석결과는 농업문제에 대한 진단과 처방이 잘못되어 반복된 재정지원에도 불구하고 농가소득문제가 악화되어 시장개방에 대한 저항과 정치적, 경제적 부담은 줄어들지 않았다.
- 농업의 생산성은 꾸준히 향상되었으나 교역조건 악화로 소득문제가 지속적으로 악화되었으므로 농가는 시장개방에 대한 저항할 수밖에 없었다.
- 그러나 정부는 농업문제를 구조조정의 문제로 인식하고 이를 해결하기 위해 설계주의적 입장에서 수많은 재정지원 사업을 추진하였고, 그만큼 재정소요는 증가하였다.
  - 정부는 농가소득문제를 영세한 고령농가가 다수 포함된 데서 비롯된 통계상의 착시 현상으로 착각하고, 역대 농가의 증가에 주목하면서 농가 정의의 수정으로 그러한 착시현상이 해소될 수 있다고 생각하였다.
- 그 결과 농가소득문제는 해결되지 못하여 FTA 등에 저항은 계속되고 정치경제적 부담은 여전하여 농정은 이제 막다른 골목에 이르렀다.
  - 경쟁력 향상을 위한 정책지원으로 과도한 생산과 투입이 자극되어 환경문제는 심화되고(표 5), 농산물의 안전성에 대한 소비자의 불안감은 높아졌다.

- 따라서 이제 ‘경쟁력 있는 농산물을 생산하는 산업’이란 비전과 이를 위한 설계  
주의적 농정을 청산하고 어디로 갈 것인가?

## Ⅱ. 한국농업의 비전 바로 세우기

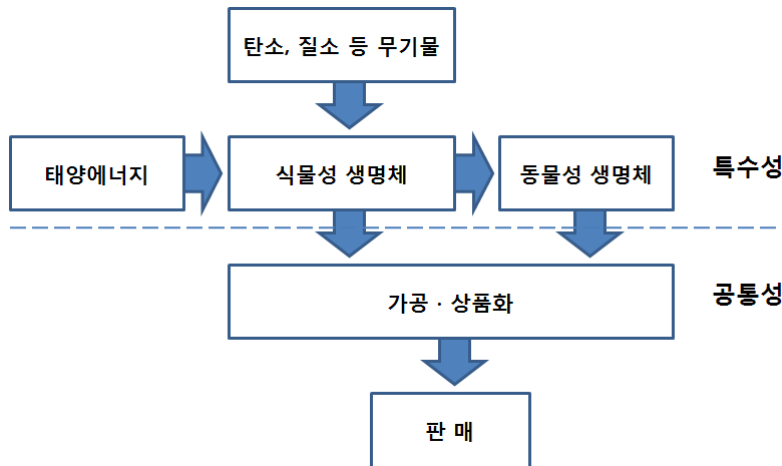
*과연 한국농업의 존재이유는 어디에 있는가?*

*돈 버는 농업, 수출하는 농업을 비전이라 하지만 왜 꼭 농업으로 돈을 벌어야 하고 왜 꼭 농산물을 수출해야 하는가? 돈을 벌지 못하고 수출할 수 없으면 농업은 없어져도 되는가? 다른 산업도 돈 벌고 수출하는 데 왜 농업에는 납세자의 세금을 투입해야 하는가? 하는 질문에 답할 수 있어야 한다.*

### 1. 농업은 우리에게 무엇인가?

- 비전은 미래의 모습뿐만 아니라 그 미래모습의 존재 이유를 분명히 해야 한다.
- 한국농업의 미래상은 먼저 ‘농업이 왜 존재하고, 무엇을 추구하는가?’ 하는 기본이념과 가치를 벗어나서는 안 된다.
  - 농업은 탄소, 질소 등 무기질을 이용하여 태양에너지를 농축시킨 식물성 생명체로 전화시키고 이를 다시 동물성 생명체로 전환시켜 인간에게 필요한 에너지를 전달하는 것이며, 이 기능은 다른 산업으로 대체될 수 없다(그림 5).
    - 농촌의 가치는 자연과 생명체를 통해 공간의 가치를 창출하는데 있으며, 따라서 농업과 농촌은 불가분의 관계에 있다.
  - 그렇기 때문에 농업은 인간의 생명유지 조건이 되는 산업이고 환경적으로는 탄소중립적이고 친환경적인 녹색산업으로 인류에게 필수적으로 존재해야 하는 산업이고, 농업 농촌문제에서 정부가 역할을 해야 한다.
    - 따라서 생산되는 농산물의 안전성이 높지 않을수록, 태양에너지 이외의 에너지를 많이 사용할수록, 외부에서 공급되는 영양소의 공급이 많을수록 농업의 필수적 존재 가치는 감소하며, 탄소, 질소 등 무기물을 순환하여 이용할수록 농업의 존재가치는 높아진다.

- 물론 농업도 생산물을 상품화하고 판매하는 과정을 통해 수익을 창출하고 이것이 존재의 조건이라는 점에서 다른 산업과 같지만, 태양에너지를 이용하여 생명체를 생산한다는 농업의 기본가치가 농업을 다른 산업과 다르게 하는 점이다.
- \* 그런 의미에서 가령, 태양에너지 대신 전기에너지를 사용하여 식물을 생산하려는 식물공장은 탄소중립적이고 친환경적이라는 농업의 기본이념에서 떨어진 것일 뿐만 아니라, 전기에너지 가격이 극단적으로 낮아지지 않는 한 관광, 기능성 식물 등 특수한 시장수요를 충족하는데 그칠 수밖에 없다.



〈그림 5〉 농업의 기본이념

- 그렇다고 하더라도 과연 농업이 한국에 꼭 필요한가? 어떤 역할을 하기 위해 필요한 것인가?
- 국민이 요구하는 농업 농촌의 역할은 무엇일까?
  - 첫째, 농업이 한국경제의 성장을 이끌어가는 산업이 되기를 기대할 것인가? 또 그것이 가능할 것인가?
  - 농업생산은 GDP의 2.2%에 불과하여 성장률이 두 배로 높아져도 GDP에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없는데, 이를 위해 농업에 자원과 예산을 투입하는 것이 다른 산업에 투입하는 것보다 국가적으로 효율적이라고 할 수 있을 것인가?



\* 농림수산부문은 연간 25조원의 부가가치 창출하는데 17조원의 예산이 투입되고 있다.

- 또한 한국은 국민 1인당 360평방미터에 불과한 협소한 농지를 세계에서 가장 집약적으로 이용하여 현재의 생산규모를 달성하고 있지만 질소, 인산, 농약, 에너지 등 투입재의 초과 이용도가 가장 높은 수준이므로 환경부하를 더 높이지 않고 성장을 한다는 것은 가능하지 않다고 생각된다.

- 동시에 경지와 환경의 제약으로 필요한 농산물 수요의 상당부분을 해외에 의존할 수밖에 없으며, 그런 의미에서 자급률을 높이는 것만이 바람직한 것도 아니다.

○ 둘째, 한국농업이 수출산업화 되기를 기대할 것인가?

- 농업생산규모를 늘릴 수 없다면 수출규모는 내수와의 경쟁을 통해 결정될 수밖에 없으므로 어느 것이 더 바람직하다고 할 수 없다.

- 또 국내 농산물 수출액은 우리나라 총수출액의 0.7%에 불과하여 농업이 수출을 통해 국제수지에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없다.

- 따라서 수출은 민간의 수익추구 행동에 맡기면 되고 수출을 위해 정부가 특별히 지원을 할 이유도 없다.

○ 그렇다면 국민은 농업과 농촌에 무엇을 요구하고 있을까?

□ 수입 농산물로 대체될 수 없는 국내산 농산물에 대한 소비자의 치명적 욕구가 있고, 국민은 그것을 충족시켜주기를 기대하고 있다.

○ 소비자의 농산물에 대한 기호성은 매우 섬세하고, 안전성에 대해서도 어떤 상품보다 민감하여 수입농산물이 국내농산물을 대체하는데 엄격한 한계가 있는 경우가 많으며, 한국농업은 이러한 소비자의 요구를 충족시키는 역할을 해야 한다.

○ 현실적으로 기능이 같은 농산물의 수입품과 국내산의 가격이 수배 차이가 날 만큼 수입농산물로 충족되지 못하는 소비자 욕구가 존재하며, 한국농업은 이러한 특성이 있는 농산물 생산에 집중하여야 한다.

□ 다른 것으로 대체되기 어려운 농촌공간에 대한 국민의 욕구가 있고, 그것을 충족시켜주기를 기대하고 있다.

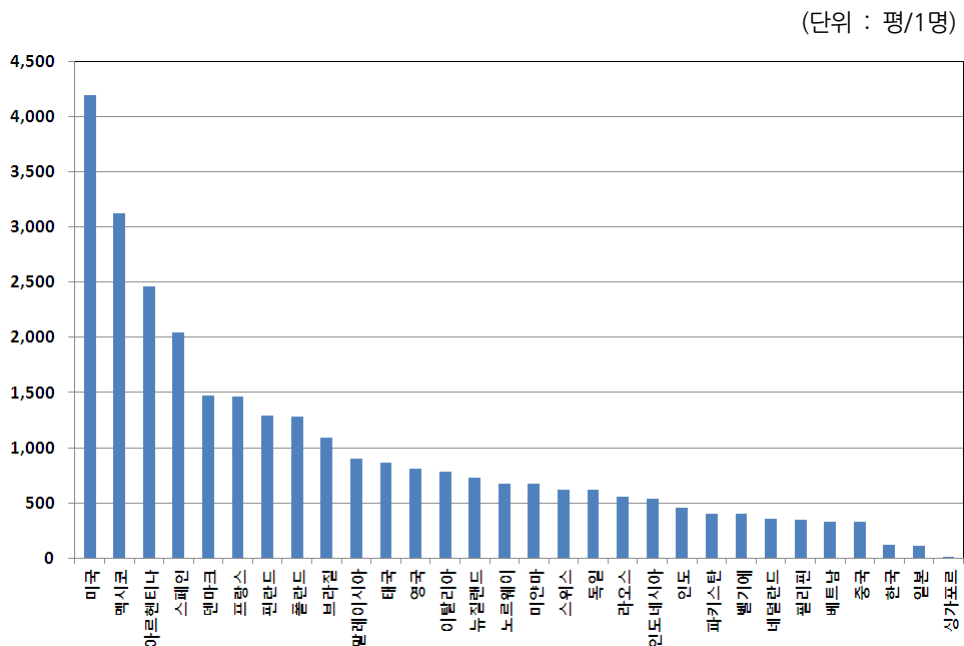
- 소득수준이 높아질수록 농촌공간에 대한 휴양 휴식 여가공간으로서의 수요가 늘어날 것이며, 이것은 다른 것으로 대체되기 어렵고, 한국 농촌은 이러한 도시민의 요구를 충족시키는 모습이 되어야 한다.

## 2. 한국농업의 제약조건

- 적절한 비전이 설정되기 위해서는 국민이 요구하는 역할과 더불어 지금 우리는 왜 농업 농촌문제를 고민하고 있는가를 분명히 인식해야 한다.
  - 농업문제가 현안이 되는 것은 첫째, 현실적으로 165만명이 농업에 고용되어 GDP의 2.2%를 생산하며 소득을 얻고 생활을 하고 있으나, 그들의 56%는 60세 이상이고, 38%는 40~50대여서 다른 고용기회가 거의 없는 사람들이므로 농업문제는 국가적 고용문제이기 때문이다.
  - 둘째, 농업생산 활동과 농촌은 국토의 대부분에 걸쳐 있으므로 농업과 농촌의 모습이 국토환경을 결정하게 되어 농업 농촌이 국민생활에 매우 큰 영향을 미치기 때문이다.
  - 따라서 농업의 미래상은 이러한 문제해결을 위한 것이어야 하며, 그렇지 못하다면 그 미래상은 우리나라에 바람직한 것이 아니고 컨센서스를 얻어 모두의 행동지침이 될 수도 없다.
    - 구조개선과 기업화, 경쟁력 향상, 수출산업화가 위에서 제기한 처음 두 가지 문제에 대한 대안이 될 수 있을까?
    - 신약개발, 동식물을 이용한 신소재산업(필경 값싼 수입농축산물을 이용할 가능성이 높은) 등 이른바 첨단 바이오산업이 앞에서 제기한 처음 두 가지 농업 농촌문제를 해결하는 대안이 될 수 있을까?
    - \* 거대 기업농을 중심으로 하는 화려한 칠레 과수농업의 뒤편에는 칠레 농업 취업자의 대부분을 차지하는 가난한 소농문제가 그대로 존재하고, 농업강국 네덜란드에서도 전체 농가의 1/3은 사회보장제도의 보호를 받고 있다.
- 시장개방은 피할 수 없고, 구조조정은 시간, 자급률은 농지와 싸움이다.
  - 완전한 농산물 자유무역시대가 도래한다고 생각하기는 어렵지만 상당기간 WTO체제와 FTA에 의한 시장개방은 가속적으로 진행될 것이며, 이러한 흐름

을 한국농업이 차단하기는 어려울 것이다.

- FTA는 세계적 추세이고, 아세아에서의 FTA 경쟁이 치열하므로 시장개방 속도의 가속을 전제하지 않을 수 없다.
- 농업취업자의 대부분이 중고령 인력이어서 전직이 사실상 불가능하므로 대부분의 농업취업자에게 농업은 부가가치와 수익성을 창출할 수 있는 거의 유일한 선택이다.
- 따라서 극단적 상황이 아닌 한 대부분 농업취업자는 농업을 포기하지 않을 것이므로 급격한 농업의 구조변화는 일어나기 어렵고 바람직하지도 않다.
- 한편, 국민 1인당 농지면적이 380평방미터밖에 안 되어 세계 최하위 조건에서 현재 수준의 식품소비를 유지하려면 필요한 농산물의 상당부분은 외국농업에 의존할 수밖에 없다(그림 6).
- 현재의 기술조건 아래서는 축산물만을 자급하기 위해서도 2009년 경지이용면적 187만 ha보다 많은 197만 ha의 농지가 필요할 것으로 추정된다.
- 그러나 비농업부문과 공공용지, 주택용지의 수요는 증가하므로 농지는 증가하기는커녕 감소될 수밖에 없다.



〈그림 6〉 국민 1인당 경지면적

### 3. 한국농업의 비전과 모델

- 앞의 검토와 인식을 토대로 한국농업 농촌의 기본가치를 구현하는 목표는 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다.
  - 한국농업은 수입농산물로 만족될 수 없는 소비자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 농산물을 선택적으로 생산 공급하여 소비자 가치를 지속적으로 창출하는 산업이 된다.
    - 이를 위해 소비자들의 요구가 공급자들에게 신속 정확하게 전달되고, 이를 충족하기 위한 공급자들의 경쟁적인 혁신을 유도할 수 있는 시장기능이 활발히 작동한다.
  - 우리나라 농촌은 다른 것으로 충족되기 어려운 국민들의 다양한 공간적 욕구를 충족시키는 공간이 된다.
    - 이를 위해 농업은 철저하게 친환경 녹색산업이 되며 지역경제 및 사회와 밀접하게 연관된 산업이 된다.
  - 이렇게 소비자와 국민의 욕구를 충족시키는 과정에서 농업인은 필요한 소득을 얻고 보람과 긍지를 갖게 된다.
  - 이러한 목표 아래 한국 농업 농촌이 되려고 하고, 될 수 있고, 될 수밖에 없는 구체적인 모습은 다음과 같이 설정한다.
- 첫째, 시장경쟁을 통해 농업구조가 변화되어 나간다.
  - 시장경쟁을 통해 소비자의 요구를 충족할 수 있는 상품과 경영체가 선택되고 거기에 생산이 집중되어 소비자 가치를 지속적으로 창출한다.
    - 이제까지는 정부가 경쟁력 있는 상품(Products), 공정(Process), 사람(People)을 선택하여 집중 지원함으로써 경쟁력을 향상시키려는 구도였다.
  - 농기업, 전업농가, 겸업농가, 부업농가, 취미농가, 자급농가 등 다양한 경영체와 생산자가 공정하게 경쟁하며 공존한다.
    - 농작업은 전문조직, 농산물의 수확후 처리와 판매는 농협 혹은 전문 유통회사와의 계약에 의해 이루어져 조직화, 계약화, 전문화, 분업화가 진행된다.
- 둘째, 생산자의 자각과 철저한 농산물의 안전성 보장시스템 아래 국내산 농산물

의 안전성에 대한 소비자의 불안감이 없어지고 신뢰도가 높아진다.

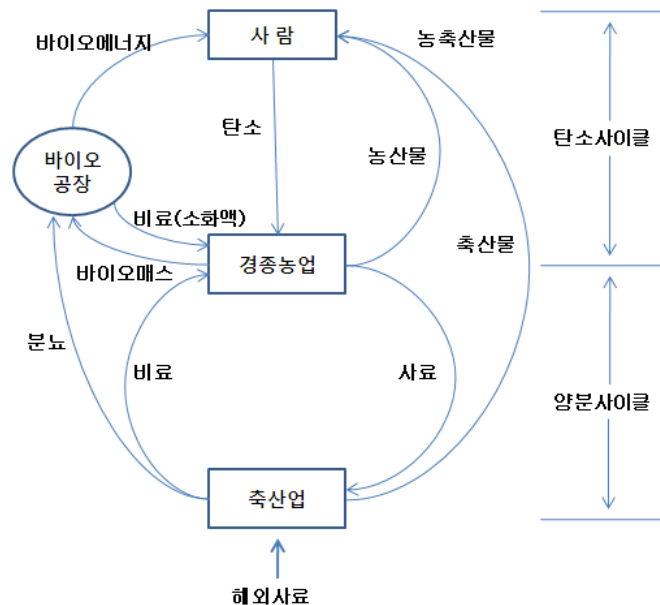
- 위험분석(risk analysis)원리에 따라 안전성 기준이 설정되고 관리되며 인증제도가 확립되어 소비자에게 투명하게 공개된다.
- 이러한 제도가 정착되어 “국내산 농산물은 어느 나라 농산물보다 안전하다”는 것을 보장하고 소비자가 이를 신뢰한다.

□ 셋째, 엄격한 농촌환경보전 시스템으로 아름답고 깨끗한 농촌이 만들어져 농촌이 국민의 가장 중요한 여가와 휴양 공간이 된다.

- ‘농산물은 수입할 수 있어도 환경은 수입할 수 없다’는 인식 아래 농업생산의 집약도가 양분균형을 이루는 수준으로 조정된다.
- ‘계획없이 이용없다’는 원칙이 관철되어 농촌공간의 토지이용과 전용이 분명한 공간계획 아래 이루어지고 농촌의 경관이 아름답게 보전된다.

□ 넷째, 탄소순환과 양분순환을 통해 농업이 저탄소 녹색 환경산업이 된다.

- 경종농업과 축산이 분뇨와 사료를 교환하는 양분순환 사이클에 충실하여 외부로부터의 사료수입, 외부로의 양분배출을 가능한 한 최소화한다.



〈그림 7〉 농업의 탄소사이클과 양분사이클

- 농축산업에서 배출되는 바이오매스를 바이오에너지로 전화시키고 농업생산을 통해 탄소를 흡수하는 탄소순환 사이클에 충실하여 탄소제로 농업을 지향해 나간다.

□ 따라서 한국농업의 모델은 네덜란드가 아니라 스위스이다.

- 스위스는 1996년에 헌법을 개정하여 농업은 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업 생산 활동과 결합하여 다원적 기능을 발휘한다는 인식을 공식적으로 명문화 하였다.
- 정부는 국민을 위한 식량공급을 보장하고 둘째, 천연자원을 보전하고 농촌경관을 유지하며 셋째, 농촌지역에 주민이 분산 정착할 수 있도록 해야 하며, 따라서 시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적 기능에 대해 농업직불제를 통해 보상하여야 한다고 규정하였다.
  - \* 이러한 헌법 규정에 따라, 토양 및 수자원 보호, 생물 다양성 유지 등의 의무 이행을 전제로 전체 경지면적과 축종을 대상으로 일반 직불금을 지급하고, 일반 직불금보다 더 엄격한 이행조건을 수행하는 농가에게는 생태 직불금, 친환경 복지형 사육시스템을 준수하는 축산농가에게는 동물복지형 직불금을 지급한다.
  - \* 1999년 이후 농업과 식품에 대한 정부 지출액은 감소하였으나 농업 직불금 예산은 지속적으로 증가하여 농업과 식품에 대한 정부 지출액에서 직불금이 차지하는 비중이 1999년 56.7%에서 2009년 74.3%로 증가하였다.
  - \* 일반 직불금으로 모든 경지에 ha당 연간 640~1,040 CHF(약 135만원)을 지급하고, 가축은 마리당 520~690 CHF(약 90만원)의 직불금을 지급하나, 환경이 열악한 지역에는 지급단가가 대폭 증액된다.
  - \* 일반직불금의 조건보다 더 강화된 생태성과를 조건으로 적게는 ha당 300 CHF에서 최고 2800CHF를 생태직불금과 동물복지 직불금으로 지급한다.
  - \* 모든 직불금은 규정된 각각의 생태성과(ecologicla performance) 조건을 충족하는 것을 조건으로 하며, 이를 통해 농업은 다원적 기능을 발휘하고 농가경제는 안정된다.

□ 이상과 같은 미래상을 달성하기 위해 정부는 어떤 역할을 할 것인가?

- 이제까지 정부가 설정된 비전을 달성하는 주체라는 인식 아래 ‘한국농업의 비전’이 곧 ‘한국농정의 비전’이라고 생각하고 혼용하여 왔다.
- 그러나 한국농업의 비전을 실현하는 주체는 정부가 아니며, 한국농업의 비전과 한국농정의 비전은 엄격히 구분되어야 한다.

### Ⅲ. 정부의 역할 바로 세우기

존 메이너드 케인즈는 “이 시대 경제학자의 과제는 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 구분하는 것”이라는 말을 남겼습니다. 비단 경제학자뿐만 아니라 공직자 여러분도 항상 가슴속에 새겨두고 음미할만한 경구입니다. 해야 할 일을 하지 않는 정부나 모든 일을 다 할 수 있다고 믿는 정부는 나라와 국민에게 똑같이 해악을 끼칩니다.

#### 1. 정부역할 전환

- 먼저, 정부의 역할을 이제까지의 사업을 만들고 자금을 지원하는 기능에서 조력자(facilitator)역할, 승차장(platform) 정비 역할로 전환한다.
- 정부가 농업을 이끌어 간다는 설계주의적 프레임을 청산하고 구조개선과 경쟁력 향상을 위한 자금지원은 제로 프로젝트(Zero Project)를 추구한다.
  - 정부가 시장보다 소비자 가치를 높일 수 있는 주체와 상품을 더 잘 선별할 수 없다.
  - 이제까지의 시설농업의 성장과 농가의 경영규모 확대 중 정부지원에 의해 이루어진 것은 7~8%에 지나지 않은 데서 알 수 있듯이 농업생산은 농가의 판단과 자발적 투자에 의해 이루어진다.
- 시장의 각 경제주체의 다양한 혁신 노력을 실현하는데 장애가 되는 제도를 제거하고 촉진할 수 있는 제도 정비, 이를 위한 교육과 정보를 제공하는데 중점을 두고 자금지원은 초기 진입비용이 필요한 경우에 한한다.
- 구조개선과 경쟁력 향상을 수많은 사업에 투입되었던 인력과 재정을 다음과

같은 곳에 투입한다.

□ 첫째, 생산중립적 소득보전직불제 등 시장개방으로 인한 농가경제의 충격을 흡수하는 안전장치를 확립한다.

○ 시장개방에 대응하기 위해서는 농축산물의 소비자 가치를 높이는 상품화와 마케팅이 제일 중요하지만 그것은 농가와 시장이 담당하여야 할 몫이다.

○ 정부는 농산물가격 하락의 일부를 보전하여 주는 소득보전직불제를 확대하되 생산중립적인 방식이 되도록 하여 생산을 왜곡하지 않으면서 농업경영체가 시장개방 속에서도 투자와 혁신을 자발적으로 할 수 있는 여건을 만들어 준다(이정환 외, 「한국농업이 가야할 제3의 길」, 해남, 2007 참조).

- 미국, EU, 스위스 등 선진국은 농가소득보전에 농정예산의 30-70%를 투입하고 있고 이것이 농업에 대한 정부의 가장 중요한 역할이 되고 있다(이정환 등, 한국농업이 가야할 제3의 길, 해남, 2007 및 임정빈 등의 앞의 스위스 농업 시선집중 GSnJ 참조).

\* 정부는 실현가능성이 없는 농가단위소득보전직불제에 매달려 직불제를 정비할 귀중한 시간을 낭비하였다(이정환 외, “농가단위소득보전직불제, 정당성과 현실성이 있는가?”, 시선집중 GSnJ 119, 2011).

○ 동시에 일시적 상환문제에 직면한 농가를 위한 회생 프로그램, 부채문제가 해결될 수 없는 농가에 대한 퇴출프로그램이 활성화되어 부채문제가 상시적으로 해결되도록 하는 역할을 한다.

- 이제까지의 부채대책은 상한유예와 이자율 감축에 집중하여 농가부채문제의 근본적 해결에 기여하지 못했다(김두년 외, 함정에 빠진 농가부채대책, 대안은 무엇인가? 시선집중GSnJ 57, 2008 참조).

□ 둘째, 식품안전성 및 환경보전 관리 등 농업의 존재이유를 감시하는 기능에 중점을 둔다.

○ 정부는 지역별 양분총량제 등 농촌경관과 환경보전을 위한 엄격한 규제와 보상시스템을 확립하여 탄소순환 및 양분순환 사이클이 구축되도록 관리하는 역할을 담당한다(앞의 이정환 보고서 참조).

- 환경보전은 시장에서 그 가치가 평가되고 보상되지 않기 때문에 정부가 개입



하지 않으면 농촌환경은 보전되기 어렵기 때문이다.

- 따라서 지역의 자정능력을 감안하여 양분균형을 이룰 수 있도록 가축총량제를 도입하고, 소하천별로 수질을 감시하는 체계를 확립한다.

\* 가축총량제와 양분순환시스템에 대해서는 송주호 외, 가축 사육두수 총량제 도입방안에 관한 연구, KREI, 2004 및 김창길 외, 지역단위 양분총량제 도입 세부 시행방안 연구, KREI, 2004 참고

- 또한 경관을 아름답게 유지할 수 있는 토지이용제도를 확립하고 감시하는 역할을 강화한다.

- 난개발이 이루어지면 농촌은 더 이상 국민에게 여가와 휴양의 공간이 될 수 없고, 반대로 환경과 경관이 보전되면 제주도 올렛길과 지리산 둘레길에서 보는 바와 같은 다양한 기능이 창출될 수 있다

- 농산물 안전성 기준, 역추적 제도, 안전성 검사, 원산지 및 품질표시 감시업무, 주요 곡물의 비축업무를 대폭 강화한다.

- 식품의 안전성에 대한 공포가 국민의 가장 큰 두려움이므로(내일신문 2010. 2. 1일자) 국내산 농산물의 안전성을 보장하는 것은 소비자들에 대한 정부의 가장 중요한 역할이다.

- 또한 소비자의 신뢰를 확보하는 것이 국내산 농산물의 경쟁력 향상과 수요증가를 이끌어내는 가장 중요한 요소이다(예를 들면 친환경농산물의 경우 앞의 시선집중 GSnJ 54 참조).

\* 2000년대 들어 유럽 각국에서 농림담당부서가 식품을 담당하도록 한 것은 식품의 안정성 관리를 농장에서부터 식탁까지 일관성 있게 관리하려는 것이었는데 비해 우리나라는 농림수산물식품부가 식품산업 육성에 초점을 맞추고 있다.

\* 또한 유럽의 역추적제도는 농장에서 식탁까지의 유통과정에서 위해요인이 발견되면 즉시 역추적이 이루어져 그 원인이 규명되고, 리콜·폐기·퇴출이 이루어지도록 하기 위한 제도인데 우리나라 생산이력제는 품질인증, 소비자정보를 제공하는데 중점을 두고 있다.

- 셋째, 농업인 사회복지제도의 운용, 공정한 거래제도 확립과 기술개발을 중요한 정부역할로 설정한다.

- 농촌지역과 농업인이 모든 지역개발정책과 사회복지제도에서 불이익을 받지 않도록 세심히 관리해야 한다.
    - 기초생활보장제, 기초노령연금제, 교육, 의료 등이 도시민 중심으로 구축되어 농가는 불이익을 받는 경우가 많으므로 농가에 대한 별도의 시책을 도입하려 하기보다 차별과 불이익을 해소하는 일이 우선 중요하다.
      - \* 가령 기초생활보장제의 경우 농가에게 분명히 불리하게 되어있다(이정환, 농촌형 특별소득보조제도 도입을 위한 조사연구, GS&J, 2006 참조).
  - 농업생산과 유통이 위험분산과 규모화를 위해 계열화, 계약재배, 선도거래 중심으로 발전할 수밖에 없으므로 공정한 계약과 거래에 관한 규칙을 수립하고 감시하는 역할을 강화한다.
  - 농업기술개발이 정부가 농업의 경쟁력 향상을 위해 할 수 있는 거의 유일한 수단임을 인식하여 기술개발 조직체계를 혁신하고 민간과 지역의 기술개발을 지원하는 체계를 수립한다(현병환, 농업 R&D의 재도약: 농업생산성 제고의 길, 시선집중 GSJ 83, 2009 참조).
- 넷째, 농민과 소비자 조직이 책임 있는 정책파트너가 되도록 새로운 농정거버넌스를 구축한다.
- 정부가 어떤 역할을 할 것인가를 결정하는 농정의 지배구조, 즉 농정거버넌스는 농업인, 소비자, 시민, 전문가가 주도하는 구조를 구축한다(농정거버넌스 구축에 관한 시리즈, 이정환, 시선집중GSJ 102 참조).
    - 농업의 비전이 실현되고 정부가 주어진 역할을 수행하려면 농가와 소비자, 납세자의 컨센서스를 얻어야 한다.
    - 이제까지 농정은 주로 정부 관료의 생각과 판단에 의해 입안되고 집행되어 농정책임자가 바뀔 때마다 새로운 정책이 제시되고 사라지는 과정을 반복하여 왔으며, 이는 매우 낭비적일 뿐만 아니라 농업부문의 교란요인이 되는 경우가 많았다
    - 물론 각종 위원회가 설치되어 정책수립에 민간의 생각과 의견이 반영되기도 하나 정부 관료의 생각을 이해시켜 동의를 구하는데 그치는 경우가 많았다.
  - 농업인 단체가 지역별, 품목별로 조직화되고 자조금제도를 확립하여 스스로 연구하고 대안을 마련하며, 다수의 다양한 농업인 단체가 통합 혹은 연합하여

책임 있는 정책 파트너가 되도록 유도한다.

- 장기적으로 농민단체가 농업인의 투표에 의해 대표기구를 구성하는 프랑스의 농업회의소와 같은 조직으로 발전한다.

□ 다섯째, 농정을 미국의 농업법, EU의 CAP과 같이 중기계획으로 제도를 확립하여 농정의 불확실성을 제거한다.

- 대통령이나 장관이 교체될 때마다 정책방향과 사업이 바뀌어 정책이 경영의 불확실성을 도리어 증폭시키고 정책에 대한 신뢰도를 떨어뜨린다.
- 따라서 앞의 새로운 농정거버넌스에 따라 충분한 논의과정을 거쳐 5~7년 단위의 농정방향과 수단을 정하고 정부는 이를 충실히 집행하도록 하는 농정시스템을 확립한다(이를, 예를 들면, 농업기본법에 규정하여 제도화, 의무화한다).

□ 이상과 같은 개혁을 통해 정부, 농업인, 소비자 사이에 새로운 질서가 정착되도록 한다.

- 정부는 시장개방으로 농산물 가격이 급락하는 경우에도 그 손실을 직불방식으로 보전함으로서 협상과 정책의 결과에 대한 책임을 정부가 분담하고 농업의 다원적 기능이 충실히 실현되도록 한다.
- 농업인은 정부에 의해 시장개방에 의한 소득의 급격한 감소위험이 제거된 여건 아래서 협상을 정부에 일임하고 새로운 부가가치와 소비자 가치 창출에 전념한다.
- 일반국민은 농업·농촌의 역할에 대한 인식을 공유하여 이를 구현하기 위한 농업 농촌지원에 흔쾌히 동의할 수 있도록 한다.

## 2. 정부조직 혁신

□ 중앙 부처의 역할을 조정하여 분업체계를 수립한다.

- 농업 농촌 관련 정부역할은 농림수산식품부가 담당한다는 고정관념에서 벗어나 보건복지담당 부처, 국토담당 부처가 분업적으로 참여하는 체제를 만들어야 한다.

- 농림수산식품부가 농업인을 위한 부서라는 고정관념을 극복하고 농업인은 물론 소비자와 환경을 위한 부서가 되어야 한다.
- 식품정책은 식품산업 육성이 목적이 아니라 안전성을 확보하는데 두어야 하고, 농촌정책은 환경보호와 농업을 기반으로 하는 지역경제 활성화에 두어야 한다.
- 농지의 보전과 관리에 관한 업무는 국토담당 부서가, 농업인 복지 관련 업무는 복지 담당부서가 책임지고 담당하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

□ 농업 관련 조직의 정체성과 역할을 재검토 정비한다.

- 정부의 역할을 조정함에 따라 정체성에 혼란을 거듭하고 있는 농촌진흥청, 농어촌공사, 농수산물유통공사 등 기존 조직의 정체성을 재검토하고 역할을 전면적으로 조정할 필요가 있다.
- 농산물 생산과 유통에서 시장의 역할이 중시됨에 따라 정부는 농업금융의 발달과 공급이 원활히 이루어질 수 있는 농업금융체계를 구축하여야 한다.
  - 이제까지는 농업금융을 정부 주도 아래 농협, 농산물유통공사, 농어촌공사 등에서 담당하여 왔으나, 민간 금융기관이 중심적 역할을 담당하고 정부는 담보능력이 부족한 농가에 대한 보증업무 중심으로 역할을 하도록 조직체계를 정비한다(이정환, 농업정책금융체계, 어떻게 바꿀 것인가? 시선집중GSnJ 97, 2010 참조).
- 동식물의 방역은 국가의 가장 중요한 업무이므로 이 분야 조직을 정비 강화하고 엄정한 규제와 통제를 할 수 있는 제도를 확립한다.
- 새로운 조직과 인력에 대한 수요는 기존의 조직과 인력을 재정비 조정하여 충당하는 것을 원칙으로 하여 조직개편의 현실성과 설득력을 확보한다.

□ 지방에서 농정업무를 집행할 지방조직을 구축한다.

- 직불제, 농가등록, 환경감시, 식품안전성 관리 등의 업무는 행정수요가 많고 현장에서 세밀한 업무추진이 필요하다.
  - 선진국도 예산은 직불제가 대부분인 반면 이런 분야를 담당하는 인력이 농정 부분 인력의 다수를 차지하고 있다.
- 지자체의 독립성이 높아질수록 이러한 업무를 지자체에 의존하는 것은 한계가

있으므로 지방조직을 마련하여 중앙 정부가 스스로 책임을 지고 일관성 있게 집행해 나가야 한다(지역재단, 새로운 농정여건 변화에 대응하는 농정전환 조직의 혁신 및 합리화 방안, 농특위, 2007 참조).

- 지방에 중앙 부서의 조직을 두는 것은 지방자치에 역행하는 것이 아니라 도리어 중앙 부서의 업무에 지자체가 속박되지 않게 함으로서 지자체의 독립적 업무를 보장하는 것이다.
- 선진국도 대부분 지방에 농정업무를 담당하는 조직을 두고 있음에 유의할 필요가 있다.