발 간 등 록 번 호
11-1543000-002273-01

2017. 12.

'18~'22 농업 · 농촌 및 식품산업 발전계획 수립방안 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

KREI

농림축산식품부

연구진

주관연구기관: 한국농촌경제연구원

김홍상 | 선임연구위원 | 연구 총괄
김경필 | 선임연구위원 |
김연중 | 선임연구위원 |
박대식 | 선임연구위원 |
박준기 | 선임연구위원 |
성명환 | 선임연구위원 |
이계임 | 선임연구위원 |
국승용 | 연구위원 |
김미복 | 연구위원 |
김용렬 | 연구위원 |
김정섭 | 연구위원 |
김태훈 | 연구위원 |
마상진 | 연구위원 |
민경택 | 연구위원 |
손학기 | 연구위원 |
심재헌 | 연구위원 |
이대섭 | 연구위원 |
이명기 | 연구위원 |
이상민 | 연구위원 |
정은미 | 연구위원 |
지인배 | 연구위원 |
채광석 | 연구위원 |
최병옥 | 연구위원 |
황윤재 | 연구위원 |
김덕호 | 초빙연구위원 |
김현중 | 부연구위원 |
박성진 | 부연구위원 |
박지연 | 부연구위원 |
서대석 | 부연구위원 |
엄진영 | 부연구위원 |
유찬희 | 부연구위원 |
이상현 | 부연구위원 |
임영아 | 부연구위원 |
조성주 | 부연구위원 |
최용호 | 부연구위원 |
허정회 | 부연구위원 |
박혜진 | 선임주무원 |
우성휘 | 초청연구원 |

협동연구기관: 지역농업네트워크 협동조합, (사)농정연구센터

협동연구 총괄 | **김종안**
연구진 | **정상택, 김경환, 정연태, 김기현, 최문식, 길청순, 이소진, 황수철, 장민기, 허재욱**

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

이 보고서를 정책연구용역과제인 ‘’18~’22 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월

○ 연구기관명 : 한국농촌경제연구원
○ 연구책임자 : 김홍상 선임연구위원

※ 본 보고서의 내용은 정책연구용역과제 연구팀의 의견이며, 농림축산식품부의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

머 리 말

이 보고서는 우리 연구원이 농림축산식품부로부터 연구용역으로 의뢰를 받아 수행한 『'18~'22 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립방안 연구』(연구기간: 2017. 3.~2017. 12.)의 최종보고서이다.

농업·농촌 및 식품산업을 둘러싸고 최근에는 중앙정부 주도 정책 추진 체계 변화 요구 증대, 다원적 기능에 대한 사회적 수요 증가, 식품 소비 패턴 변화, 기후 변화, 가축 질병 만성화 등 새로운 변화가 나타나고 있다. 농업 외 경제·사회 전반에서도 글로벌 리스크 증대, 통상 환경 불확실성 증가, 4차 산업혁명, 기후 변화 등 새로운 변화가 빠르게 진행되고 있다. 따라서 대내외 여건과 트렌드를 반영한 중장기 대책을 수립할 필요성이 커지고 있다.

'농업·농촌 및 식품산업 발전계획'은 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 의하여 5년 단위로 수립하는 법정 의무계획이다. 이 연구는 '농업·농촌 및 식품산업 발전계획'을 내실 있게 수립할 수 있도록 여건변화 분석, 기존 정책 검토 및 평가, 현안 분석 등을 실시해 향후 중장기 농정 비전 방향을 제시하고 이를 추진할 수 있는 부문별 중점 전략 과제와 정책 수단 등을 도출하고자 하였다.

광범위한 내용을 연구하는 과정에서 다양한 분야 전문가와 이해관계자들의 의견을 수렴해야 했다. 연구 수행에 도움을 주신 농림축산식품부 정책 관계자와 대학교수 그리고 유관 기관·단체의 전문가 분들에게 감사 말씀을 드린다. 이 보고서가 우리나라 농업·농촌 및 식품 산업 정책의 중장기 방향을 설정하고, 정부의 농정 추진에 유용하게 활용되기를 기대한다.

2017. 12.

한국농촌경제연구원장 **김 창 길**

요 약

1. 농발계획 수립방안 연구의 배경과 목적

○ ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’을 포함하여 품목별·분야별 종합대책, FTA 국내대책 등 그간 경쟁력 제고 중심의 농정을 추진
- 농업계는 성장 위주 농정 패러다임의 한계를 지적하면서, 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위한 미래 농정 발전전략 수립을 지속적으로 요구
- 농산물 수급 안정, 먹거리 안전과 농촌다움 보전 등 소비자, 국민(납세자)의 수요와 관점을 반영할 필요
- 새 정부 출범에 따라 과거 농정의 한계를 극복하고, 농업인과 소비자의 요구를 충실히 담은 농정 비전과 실천계획 제시 필요

○ 연구 목적은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 근거한 법정 의무계획인 「2018~22년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 내실 있게 수립할 수 있도록, 여건 변화 분석, 기존 정책 검토 및 평가 등을 실시해 새로운 농정 패러다임과 농정 비전을 제시하고 이를 추진할 수 있는 부문별 중점전략 과제와 정책 수단 등을 도출하는 것임.

2. 대내외적 여건

□ 대외 여건

○ 저출산으로 출생아 수와 생산가능 인구(15～64세)는 지속해서 감소하는 반

면에 기대수명 증가로 고령사회에 본격 진입

○ ’11년 이후 2~3%대 저성장 속에서 부의 양극화 심화에 따른 정의·형평성에 대한 사회의 요구 증대

○ 중앙정부 주도의 농정이 더 이상 큰 효과를 발휘하기가 쉽지 않음에 따라 자치분권, 주민참여 확대, 재정분권에 대한 요구는 갈수록 커질 전망

○ 안전한 농식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등 농업·농촌의 다양한 가치에 대한 국민의 인식 정체

○ 사물인터넷(IoT), 인공지능, 빅데이터 등 4차 산업혁명 기술이 全 산업과 융합하여 경제·사회 구조의 대격변 전망

○ 미래 기후변화 대응과 환경보전 필요성이 높아지는 한편, 참여, 공동체, 환경 등 다양한 가치를 추구하는 다원화 사회로 전환

□ 내적 여건

○ (농가경제) 통상환경의 불확실성, 국산 농산물 소비 정체 및 계속되는 국제유가 상승 등으로 농가교역조건이 악화되고 농업 성장 및 소득 정체

○ (농업) 농가 인구 감소와 고령화로 농업 인력 유지가 어려우나, 반려동물, 바이오 소재, (ICT 융복합) 농기자재 등 농식품 유망 산업은 높은 부가가치 창출 전망

○ (먹거리) 농업 부문 환경부하 증가와 식품안전성 문제 등으로 인해 건강·안전 지향 소비패턴이 확산되고, 사회·환경을 고려한 윤리적 소비에 대한 관심 증대로 먹거리 이슈 통합 관리 필요

○ (농촌) 농촌 주민 삶의 질 악화로 고령화·과소화·공동화 지역이 증가하고 난개발 등으로 농촌다움을 상실

○ (농정) 지금까지의 농정 농업·농촌의 내부 문제에 집중하여 국민의 공감을 얻는 데 한계를 드러냄. 한편 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 지역 특화 맞춤형 농정에 대한 요구 증가

3. 주요 정책 추진 성과와 한계

□ 농가소득 및 농업체질

○ (성과) 쌀 고정직불 단가 인상, 밭 직불제 확대 등을 추진하고, 금리 인하와 농기계 임대 등을 통해 경영 부담 완화

- 시설원예・축산 분야에 스마트팜을 도입하고, 수출시장 다변화와 규제 개선으로 농식품 수출 확대('13: 57.2억 달러 → '16: 64.2)

○ (한계) 농가소득은 도시가구소득 대비 63.5% 수준으로 그 격차가 크고, 농업 후계인력 부족, 자본투자 부진 등 농업 지속성은 약화

□ 먹거리 공급체계

○ (성과) 답리작, 밭 공동경영체 확대 등 식량작물 생산기반 확충, 농식품 유통구조와 수급체계 개선 및 식품·외식 산업 육성

- 주요 채소류의 수급안정을 위한 생산안정제 시범 도입('15)과 직거래와 로컬푸드 확대 등 유통비용 절감

○ (한계) 주요 농산물의 가격 불안 지속 및 농식품 안전사고 발생으로 농정 신뢰도 저하

□ 농업인의 삶의 질

○ (성과) 농지연금 등 농촌 맞춤형 사회안전망 구축 및 농업의 6차 산업화와 농촌관광 육성 등으로 농가 경제 활동의 다각화
- 읍·면 중심지 활성화('17: 272개소), 취약지역 주거개선 등 추진

○ (한계) 도농 간 복지 격차가 여전하고, 체계적인 농촌 공간정책 미흡

4. 농정 패러다임 전환과 농정 비전

□ 새로운 농정의 기본방향

○ 새로운 농정의 비전과 농정 틀을 마련하기 위해서는 농업계, 비농업계 모두 농정에 대한 신뢰가 점차 약해지고 있다는 현실 인식에서 출발할 필요
- '국민 삶의 질보다는 농업생산 중심인 농정', '먹거리와 환경 관점이 상대적으로 소외된 농정', '현장의 요구 반영이 다소 미흡한 농정', '경쟁력 강화를 위한 규모화·전문화 추진으로 인한 소농·영세농에 대한 고려가 부족한 농정'이라는 비판이 지속

○ 이를 극복하기 위해서는 '사회를 위한 농업·농촌의 역할'을 재정립하고, 그를 구체화하는 방식으로 농정의 틀을 전환해야 함.
- 앞으로 지향해야 할 농정은 '돈·시장·경쟁을 넘어 사람·삶의 질 중시로', '농업을 넘어 농촌·먹거리로', '농민을 넘어 국민으로', '중앙 주도에서 지역(다양한 주체) 혁신으로' 바꾸어 나가야 함.

○ 농정 패러다임 전환 방향을 다음과 같이 제시
① 농정의 대상을 '농업인과 농촌 주민'에서 '국민 전체'로 확대

② 가치의 중심을 농업 활동의 ‘생산물’에서 ‘사람’ 중심으로 전환
③ 핵심 가치를 ‘경제적 가치’에서 경제·사회·환경을 포괄하는 ‘다원적 가치’로 확대
④ 핵심 목표에 농업인의 ‘소득 증대’뿐 아니라 ‘삶의 질 향상 및 행복 증진’을 포함
⑤ 투자 근거를 시장 개방에 대한 ‘보상’에서 공익 창출에 대한 ‘지지’로 전환
⑥ 전체 농가를 동일하게 지원하는 방식에서 농가 주도·선택형 투자로 전환
⑦ 정부 주도의 수직적 농정체계를 ‘민관협력의 수평적’ 거버넌스로 전환

○ 농정 패러다임 전환 측면에서 바람직한 미래 농업·농촌 모습
- 농업인을 포함한 국민의 삶의 질 제고, 농촌 사회 및 공동체의 발전, 국민에게 믿음과 행복을 주는 다원적 가치 제공, 건전한 시장경쟁을 통한 성장동력 창출을 위해서는 ‘다양한 가치를 창출하고 경쟁력 있는 다수의 중소 가족농과 농기업이 공존하는 사람 중심의 농촌, 그리고 안심·안전·질 좋은 먹거리를 통해 농업·농촌과 교감하는 국민’이 농정이 지향해야 할 미래의 모습

○ 농정 방향을 다음과 같이 제시함.
① 가격·소득·경영안전망의 촘촘한 확충으로 걱정 없이 농사짓는 농업인
② 경제·사회·환경을 균형 있게 고려하여 지속가능한 농업으로 혁신
③ 국민이 안심하고 소비할 수 있는 안전 먹거리 공급체계 구축
④ 사람이 돌아오는 아름다운 복지 농촌 조성

□ 농정 비전과 추진과제

○ 새로운 농정 비전은 앞서 제시한 대내외 여건 변화, 농정 패러다임 전환 방향 등을 반영하여 ‘걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라-지속가능한 농업·농촌과 국민이 행복한 먹거리-’로 설정할 것을 제안

〈 그림 〉 농정 비전과 농정 추진과제

비전	**걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라** **- 지속가능한 농업·농촌, 국민이 건강한 먹거리 -**		
중점 추진 과제	**농업인 소득경영 안전망의 촘촘한 확충**	**직불제 확대·개편**	○ **직불제의 공익적 기능 강화** **- 농업환경보전프로그램 도입** ○ 쌀 변동직불제 개편
		농가 경영 안전장치 강화	○ **농업 재해지원, 수입보장보험 확대** ○ **농기계 공동이용 확대 등** 경영비 절감
		농산물 가격 안정과 유통 혁신	○ **쌀 산업 개편** ○ **채소가격안정제 확대 등** 수급안정 강화
	지속가능한 농식품산업 기반 강화	**농식품 혁신성장 역량 강화**	○ 스마트팜 등 **스마트농업** 육성 ○ R&D, 빅데이터 등 혁신인프라 정비
		농업·농촌 일자리 창출	○ **청년 창업농 등 미래인력 육성** ○ 농생명소재, 반려동물산업 등 육성
		환경친화형 농축산업 육성	○ **친환경농업 육성** ○ 축사현대화 등 **축산환경 개선**
	안전한 먹거리 공급체계 구축	**안심 먹거리체계 구축**	○ 국가/지역단위 **푸드플랜 수립** ○ 콩 등 수입의존도 높은 품목의 **식량자급률 제고**
		건강한 식생활 지원	○ **학교 과일간식 지원**제도 도입 등 ○ 공공급식의 품질 제고
		농축산물 안전·품질 관리 강화	○ 예방 위주 **가축질병 방역체계 강화** ○ GAP·HACCP 등 예방적 안전관리 강화
	누구나 살고 싶은 복지농촌 조성	**아름답고 쾌적한 농촌 구현**	○ **통합적 지역개발 등 농촌뉴딜** ○ 산림을 복지·휴양공간으로 활용
		농촌 주민의 삶의 질 제고	○ 농촌 특화형 복지 확충 ○ 여성농업인의 위상 제고
		지역 순환경제와 공동체 활성화	○ **사회적경제 육성,** 귀농·귀촌 활성화 등
추진 체계	**참여와 협력 농정**	**참여 농정**	○ **농어업·농어촌특별위원회, 설치, 농어업회의소** 운영 활성화 지원
		협력 농정	○ 지방농정·통상·국제농업·남북협력 ○ 현장 농정

5. 18～'22 농정과제 실천계획

5.1. 농업인 소득·경영 안전망의 촘촘한 확충

□ 직불제 확대·개편

① 쌀·밭 고정 직불은 '농지관리직불'(가칭)로 통합하고, 농가의 상호준수의무(cross compliance) 수준은 강화

* 추진일정(안): ('18) 직불제 개편 로드맵 마련 → ('20) 상호준수의무, 단가, 추진체계 등 구체화된 개편방안 마련 → ('22) '농업소득보전법'을 개정하고 직불제 개편

- 직불금 수령을 위한 상호준수의무 조건을 강화하는 대신 밭 고정·조건불리지역 직불 단가의 단계적 인상과 다양한 활동 및 사업발굴을 통해 농가의 참여유인을 증대
- 친환경직불 단가 인상 및 유기지속직불 지급기한(현행 3년) 폐지('18)

② 일정 지구 내 농업인·주민의 환경보전 활동과 인프라를 지원하는 농업환경보전프로그램 개발 및 도입 추진

- 농업환경보전프로그램(안) 세부사업 확정 및 유형화 추진('18) → 시범사업 및 이행점검 수행('19~) → 농업환경보전프로그램(개선안) 확정 및 현장 적용 실시('20~)
- 농업환경보전 프로그램 개선 관련 필요 농법 및 기술 업데이트 지원 빅데이터를 활용한 농업환경 데이터베이스 및 지표 구축

③ 쌀 적정생산을 유도하기 위한 변동직불제 개편 및 시행

- ('18～'19) 생산조정제 한시적 도입 → ('20) 변동직불제 개편

- 변동직불제 개편을 위해 수입보장보험 또는 자조금 등 농가의 경영안정에 대한 자구노력이 전제되어야 함.

□ 농가 경영 안정장치 강화

① 재해에도 걱정 없이 농사짓도록 재해보험 확대, 복구지원 등 강화
- 농작물재해보험 대상 품목·보장 범위 확대 및 보험운영구조 합리화
  * 품목 확대('17: 53개 → '22: 67), 품질·병충해 피해도 보장범위에 추가
- 재해 대상과 영향력 측면에서 재해를 구분하고, 보험방식과 특별대책 등 이원화 방안을 모색
- 농업경영회생지원제도 확충으로 농가의 경영 정상화 지원 강화

② 농기계 공동이용, 농약·비료 가격표시제 및 조사료 자급률 확대
- 농기계 임대사업소 확대('17: 31개소 → '22: 590), 밭작물 주산지 일관기계화 농기계 보급('17: 20개소 → '22: 290) 추진
- 가격 투명성 강화를 위한 '농약관리법', '비료관리법' 개정 추진('18)
- '사료품질관리시스템' 구축, 쌀생산조정제와 연계한 조사료 생산, 조사료 전문단지 추가 지정

③ 기후변화 선제적 재해대응 체계 구축 및 현장 적응모델 개발·보급
- 지역별·재해별·품목별 재해지도 작성, 재해 취약지역 주요 품목의 재배적응성 검토로 품종, 숙기 및 재배기술 조정('17~'21년) 및 조기경보시스템 전국화('21)
- 기후변화 적응력이 강하고, 탄소 흡수력이 우수한 수종 육성 연구개발 및 보급 추진('20~)

④ 가뭄·홍수·지진·해일 등에 대응한 안전 영농기반을 구축하고, 국경 검역조치 강화로 외래병해충 유입을 차단
- 기후변화 및 재해에 대한 능동적 대응을 위한 기반정비 사업 확충

* 예: 저수지 등 내진보강대상 확대 및 조기보강, 상습침수 농경지에 대한 배수개선율 제고 등

- 재해 대응과 더불어 미래 환경농업을 위한 친환경 기반정비(예: 자연형 수로 복원 등)을 활성화
- 저수지 상류유역의 오염원 배출시설 관리 강화, 오염물질 유입 차단 등으로 농업용수 수질 개선업용수 수질 개선,
- 외래병해충 유입 차단을 위한 검역·예찰 강화 등 인프라 확충

□ 농산물 가격 안정과 유통 혁신

① 쌀 생산조정제, 논활용 다각화 등으로 수급안정 달성 및 가공용, 사료용 등 쌀을 포함한 식량작물의 수요 확대 방안 마련

- 차기 목표가격('18~'22년산) 설정 등 제도변경 시 정책/제도가 생산유인이 되지 않도록 함.
- 1인 가구와 노인인구 증가, 건강지향식 식문화 확산 등 소비 트렌드에 부합하는 수요 맞춤형 가공제품을 개발·보급하고 소포장, 즉석도정 유통확대 유도

② 채소가격안정제 확대 및 품목별전국연합사업단 육성

- 채소가격안정제를 통한 계약재배 비중 : ('17) 생산량의 8% → ('18) 10 → ('20) 20 → ('22) 30
- 품목별 수급조절 거버넌스 구축(5대채소: 중앙주산지협의회-지역협의체/과수·과채: 의무자조금)으로 자율적 수급조절 기능 강화
- 품목별전국연합사업단 육성을 통해 수급조절, 판매 등 농협역할 강화

* 품목전국연합사업단 : ('18) 마늘, 토마토 → ('19) 양파, 풋고추 등 확대

③ 도매시장 운영 개선, 직거래 등 새로운 유통경로 확산

- 정가수의 매매 확대 목표 및 전략 수립, 지방 도매시장을 거점시장과 연계하여 기능을 전환하는 방안 마련 등

5.2. 지속가능한 농식품산업 기반 강화

□ 농식품 혁신성장 역량 강화

① ’22년까지 스마트팜 혁신 밸리 4개소 조성 등 창업 생태계 조성
- 규모화된 스마트농업과 유통·연구·교육기능을 연계하여 그 성과를 극대화하고, 농업 전반으로 확산하는 핵심거점으로 역할을 수행토록 함.
- 다양한 융복합 기술에 지원이 가능하도록 농신보 제도를 개선
- 4차 산업혁명 등 융복합 기술 개발·적용 기업에 대한 모태펀드 투자 인센티브 제공을 확대

② 현장 중심 R&D, 데이터 생태계, 후방산업 지원 등 혁신역량 제고
- 농업인·농산업체의 의무참여 비율 설정 및 수요조사부터 성과확산까지 추진체계 전반을 현장 중심으로 개선
- 생산, 유통 이력 등 데이터를 망라한 농식품 빅데이터 지도 작성 및 활용 플랫폼 구축(’18)으로 활용도 제고
- 민간기업, 창업 희망자, 농업인 등이 새로운 제품 서비스를 자유롭게 시험해 볼 수 있는 테스트베드를 조성(시·군 농업기술센터를 첨단시설 중심으로 리모델링을 추진)
- 스마트팜 전문연구센터 운영 등 산학연 공동연구를 촉진하며, 후방산업으로 진출 가능한 기술 인력을 양성

② 농업인 태양광 발전 등 재생에너지사업 지원으로 농가 경영 다각화
- ‘(가칭)농업인 참여형 태양광 발전 활성화 법률’을 제정 및 농사와 태양광 발전을 병행하는 영농형 태양광 사업모델 개발
- 발전소 온배수, 온도차에너지 등을 신재생에너지원으로 인정 검토
- 에너지 절감시설인 다겹보온커튼, 중앙권취식 보온터널, 수막재배시설,

열회수형 환기 장치 등의 보급 확대로 에너지 절감을 유도

□ 농업·농촌 일자리 창출

① 청년층의 영농 진입을 위해 영농실습과 창업교육을 강화하고, 정착지원금·농지·자금·기술 등 종합지원체계 구축
- 청년 농업인 중 영농의지가 큰 농업인을 대상으로 생활 안정자금을 지급하여 조기 영농정착 및 성장을 지원
- 지역의 농업인력 육성 관련하여 가용한 각종 인적·물적 자원을 연계하여 인력육성을 추진할 민간 주체(중간지원조직)를 지정·운영
- 도 단위 농고, 농대 1개교씩을 농산업 인력 보급의 기본창구로 집중 육성
- 지자체 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 농업인력 육성 계획을 구체화

② 농생명소재, 농자재, 반려동물 및 종자산업 등 신성장산업 육성
- 농축산용 미생물제품 인증지원사업, 농생명소재 산업화기술 개발사업, 기능성 원료 은행 구축 등 추진
- 밭 농업기계, 신재생에너지 개발·보급
- 가격 표시제 강화 등 비료와 농약 등 주요 농자재 유통구조 개선
- 동물등록제 확대, 반려동물 사료법 제정과 국산원료 공급체계 구축, 표준의료수가제 도입, 동물간호복지사 도입, 보험활성화 등을 추진

③ 식품·외식기업의 국산 농산물 사용 확대 유도 및 기능성식품·고령친화식품 등 유망 전략식품 집중 육성 및 수출 촉진
- 영세기업 국산농산물 구매보증 보험제도 도입, ‘가공용 품종 이용 활성화 협의회’ 운영 및 가공용 농산물 생산단지 조성 지원 등
- (가칭) 「기능성식품산업육성법」을 제정하고, 소재 탐색부터 제품화까지 단계별 지원 체계를 마련
- 농식품 수출품목을 국내 생산물의 1차 가공제품(예: 감말랭이, 가루녹차)과 국내 원료를 이용한 가공식품(음료 등)으로 적극 확대

□ 환경친화형 농축산업 육성

① 친환경 생산·유통·소비 기반 확충 및 소비자 신뢰 제고
- 연차별 허용물질의 안전사용지침 설정, 공시·품질인증 자재의 통합관리, 유기농업자제 인정제로의 전환 준비
- 유통 현황 파악 및 광역단위 친환경 산지 유통조직 육성 기반을 마련, 공공급식 내 친환경농산물 공급 비중 확대
- 친환경농업직불제 품목별 단가 차별화를 추진하고 장기적으로 친환경농축산물 인증을 농업환경보전 프로그램 세부활동으로 내부화

② 동물복지를 고려하여 사육밀도, 시설·관리기준 등 새로운 사육기준을 마련하되, 농가부담이 큰 기준은 유예기간 부여
- 동물복지를 고려한 사육 환경 개선, 사육업자에게 축사·가축관리 의무 부여
- 허가 기준, 벌칙 상향 등을 포함한 축산법령과 시행령 개정 추진
- 농가별 맞춤형 관리, 축산업 허가 의제 도입 및 자금 지원으로 축산 농가의 무허가 축사 적법화 지원

③ 종축 개량, 스마트 축사 보급 확대 및 유통구조 개선 추진
- 기후, 사양관리 등 국내 여건에 적합한 종축 개발 및 보급
- ICT 활용 스마트 축사 보급을 확대하여 생산성 향상 도모
- 사료 및 조사료 부문에 재정 및 세제 지원으로 생산비 절감
- 쇠고기 등급제 개편, 달걀 세척·냉장 유통 확대 및 닭고기 가격 의무공시제 도입 등으로 소비자의 신뢰 제고

④ 친환경농축산물 인증 제도를 중심으로 친환경농가 소득 안정화 및 고품질·안전한 먹거리 제공을 달성
- 친환경농산물 인증기준의 합리적 완화를 통한 신규 농가 유입 촉진
- 친환경 인증 농가의 농산물우수관리(GAP) 인증 유도
- 친환경축산물, 친환경, 동물복지축산농장, HACCP 등의 기준 표준화 추진

5.3. 안전한 먹거리 공급체계 구축

□ 안심 먹거리 체계 구축

① 국가 및 지역 먹거리 종합계획 수립 및 민관협력 거버넌스 구축 추진
- (국가 푸드플랜) 민·관 거버넌스로 (가칭)국가먹거리정책위원회를 구성하여 국가 단위 푸드플랜을 수립('18)하고 이행·점검 추진
  * 식품 생산-유통-소비 전 과정과 식생활·영양·안전·환경 등 이슈를 통합 관리
- (지역 푸드플랜) 지자체 주도의 지역 푸드플랜을 확산시킴으로써 지역 순환형 생산·소비 체계와 도농 직거래 확산으로 중소농 활력 증진
  * 푸드플랜 수립 지자체 수: ('17) 2개소 → ('22) 100
- 중장기적으로 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과 푸드플랜을 통합하여 농업·농촌·식품 종합계획으로 전환

② 식량자급률 목표치 현실화('16: 50.9% → '22: 55.4) 및 자급률 제고
- 중장기 적정 쌀 생산계획을 수립하고 수급 불균형 해소를 추진
- 식량작물 및 조사료 생산 확대에 따른 곡물수입 대체 효과 분석 및 중장기 최적 논 이용 계획 수립
- 답리작 활성화로 맥류 및 사료작물 재배 확대

③ 농지의 효율적 이용을 위하여 경자유전 원칙 재확립 및 농지임대차 합리화 방안을 마련하고, 논농업 중심의 농지보전 제도를 탈피
- 농지법 재개정 등을 통해 생산수단으로서 농지가 활용될 수 있도록 제도 및 농지 소유 절차를 강화
- 시장·군수·자치구청장이 '지역특화발전특구(농업)' 지정 또는 '농지이용계획'을 수립하여 합법적인 농지 임대 지역 확대
- 고령화된 농촌 현실을 반영하여, 65세 이상 또는 8년 이상 자경한 농업인의 경우 농지일부(일정규모 이하) 임대를 허용

- 난개발 방지 및 우량농지 환경 조성을 위하여 계획적 개발과 공간적 정비 강화를 추진

□ 건강한 식생활 지원

① 어린이· 취약계층 농식품 지원을 통해 건강 식생활을 보장하고 지속가능성 관점에서 국내 농업 및 생산자 연계를 강화
- 지역아동센터, 어린이집, 유치원, 학교에 과일·채소 간식 지원 프로그램 도입
- 기초생활보장대상자, 차상위계층 등 영양 부족 상태인 취약계층을 대상으로 부족한 신선 농산물을 지원하기 위해 신선 농산물 구입 바우처 별도 지급 방안 마련
- 취약계층 대상 농식품 지원정책의 체계적·지속적 추진을 뒷받침하기 위해서는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「식품산업진흥법」등 관련 법률 개정 필요

② 취약계층과 어린이 및 청소년 대상 급식 식재료의 품질과 안전을 보장하기 위해 조달 관리에 대한 공공의 책임을 강화
- 복지기관 급식의 식재료 품질 기준 규정 필요. 식재료 기준은 “학교급식법” 시행규칙의 품질관리기준을 참고하여 원산지, 안전, 품질 규정 등을 설정
- 학교급식지원센터, 공공급식지원센터, 친환경유통센터, 농협유통센터 등을 통해 국내 농산물 조달체계를 활용하고, 이를 거점으로 학교급식, 복지기관 등에 농식품을 지원하는 체계를 마련
- 지방계약법을 개정하거나 공공급식법을 제정하여 공인된 절차와 심의를 거친 공공급식지원센터와 계약하는 경우 금액과 관계없이 수의계약을 허용하는 등 식재료 조달업체 선정방식 개선 필요

③ 농식품 이력제, 원산지 표시제 강화 등을 통한 농식품 정보 제공 확대로 소비자 알 권리를 보장
- 수입 축산물 이력관리 품목에 돼지고기 추가(’18년), 가금·계란이력 추적

제 도입('20년) 등 대상품목 확대를 추진

- 소비자 식생활과 관심, 식품안전 여건·이슈 등을 고려하여 원산지 표시 대상품목을 지속적으로 확대('17년: 646개 → '20년: 651개)하고 부정유통단속 강화 추진
- 관계부처 협업을 통해 농림축산업용 GMO의 안전관리 강화

* 국경검사대상품목, 표본추출량 확대 및 검사인력 확충 등으로 국경검사를 강화하고, GMO 모니터링 대상·기간·품목 확대 등 국내유통단계 모니터링 강화

□ 농축산물 안전·품질 관리 강화

① AI 사전 예방 체계 구축 및 강력한 초동대응

- 가축사양위생관리기준 마련, 농가 조기 신고 유도, 평시 예찰방식 개선을 등을 통해 농가 자발적 방역 유도
- 지역 전담관을 지정하여 취약지역 및 취약농장에 대한 관리를 강화하는 한편, 취약지역 집중관리 및 상시 방역관리도 함께 개선
- 가축방역 관련 축사시설 현대화 등 사육환경 개선 및 적정 사육두수 유지
- 가축질병 관리 강화를 위한 R&D 강화 및 ICT 활용 강화

② GAP·HACCP 확대 등 생산부터 소비까지 일관된 농식품 안전·품질관리 체계 구축

- 품목별 GAP 전문단지 조성('19), 내부관리자제도 신설 추진
- 산란계 등 일정규모 이상 HACCP 인증 의무화하고, 축사시설현대화사업 우선 지원을 추진
- 농산물 PLS 시행 대비, 사용가능 농약 확대 및 판매관리 강화를 추진
- 방제대상 농약 직권 등록 확대('18: 1,670건 → '22: 4,500) 및 농약 이력관리제 도입 추진

5.4. 누구나 살고 싶은 복지농촌 조성

□ 아름답고 쾌적한 농촌 구현

① 정주여건 개선과 농식품산업 육성 연계, ‘농촌중심지-배후마을’ 묶음 정주생활권 복원

- 개별사업을 통합하여 포괄 지원하는 ‘계획계약*’ 도입 및 농촌 신활력 플러스 추진

  * 농식품부와 지자체 간 상호협약을 체결하고, 동 협약에 포함된 사업은 별도 심사 없이 일괄 지원

- 중심지 100개소, 기초생활거점 500, 창의마을 1,000 조성으로 농촌 어디서나 기초적인 생활 서비스 보장
- 농촌 내 기초생활 인프라 격차 완화를 위한 작은 중심지 육성

② 경관·생태·문화 등 유무형의 다양한 농촌 자산을 보전·활용하여 농촌다움 복원을 추진하고, 축산 악취 저감 및 가축분뇨 처리체계 구축

- 농업유산, 산림·하천 생태권, 신재생에너지 등 다양한 생태·문화 자원 발굴 및 보전을 위해 농촌다움 복원사업 추진
- ‘아름다운 농촌’ 캠페인 전개(’17: 11,260개소 → ’22: 20,000), 국가중요농업유산 확대(’17: 7건 → ’22: 20)
- ‘깨끗한 축산농장’ 및 ‘아름다운 농장 가꾸기’ 등 축사환경 개선, 악취저감 사업 확대 등 생산자단체의 자구 노력을 유도
- ‘중장기 가축분뇨 처리 로드맵’ 수립 등 장기적으로 축산업의 권역화(zoning)방안을 검토함.

③ 산림경영 인프라 투자를 확대하여 산림산업을 활성화하고, 산림복지 서비스 공급 확대로 일자리 창출에 기여

- 임도 등 산림경영 인프라를 구축, 경제림 육성단지 중심으로 목재 생산을 확대, 국산 산림 바이오 에너지 이용 촉진, 국산재 목조건축산업 육성

- 전국 5대 권역별로 중심 산림복지 단지를 조성하고, 산촌연계형 등 모델을 다양하게 개발할 수 있게끔 국립 산림복지 단지 시범사업 2개소를 추진
- 숙박·휴식 위주 산림휴양 시설과 함께 캠핑·레포츠 등 다양한 활동과 결합하여 복합적인 산림복지 서비스를 제공

□ 농촌 주민의 삶의 질 제고

① 농업 및 농촌의 특성을 반영한 농촌 특화형 사회복지 및 보건의료 서비스 전달체계의 구축

- 생활권역별 사회복지센터 구축, 농촌복지 전문인력의 양성, 마을복지 지도자 육성, 지역사회보장협의체 활성화 등 농촌 특화형 사회복지서비스 전달체계 구축
- 농촌형 교통서비스 확대, 고령자 친화적 농촌형 공공임대주택 보급, 노후 불량주택 정비, 여성 농업인에 대한 복지·문화서비스 확대, 농촌 다문화가정 복지 증진, 농촌형 보육정책을 강화 등 수요 맞춤형 사회복지서비스 제공
- 주치의(단골의사) 제도 도입, 공공 보건의료 인력의 안정적 확보, 찾아가는 의료서비스 확대 등 농촌 특화형 보건의료서비스 제공

② 여성 농업인의 지위 확보와 지역사회 내 참여 확대 방안을 마련하고, 여성 농업인 정책의 실효성 확보

- 여성 농업인의 공동경영주 등록 확대 및 성별 분리 통계 생산 의무화
- 시군별 여성 농업인단체 협의체를 구성하여 지역 실정을 반영한 여성 농업인 정책을 추진
- 기존 정책 사업에 여성 농업인의 참여 확대 조항 신설
- 지역 특산물의 소규모 가공, 지역 식문화 체험 등 여성 농업인 창업 특화 사업 및 여성 농업인 창업 역량 강화 사업을 신설

③ 초 고령 농촌사회에 부합하는 농촌 맞춤형 사회안전망을 확충하여 복지 사각지대를 축소

- 농어업인 국민연금보험료 지원 기준소득금액 인상, 저소득 농업인의 국민연금 가입 확대를 위한 지원기준을 개선 등 국민연금 지원제도 개선
- 농지연금 가입 활성화 및 안정적 재원 확보 등에 관한 제도 개선, 농지연금 지급방식의 다양화 등 농지연금 개선
- 영세농업인 대상 농업인안전보험 국고지원율 인상('17: 50% → '19: 70) 및 산재보험 수준의 농업인안전보험 상품 개발을 추진

□ 지역 순환경제와 공동체 활성화

① 지역 자원을 활용하여 농업, 제조업, 관광 및 서비스업 융복합화를 통해 농촌경제 활성화에 기여
- 농촌융복합산업지구(6차산업화 지구)의 확대 지정과 함께 소프트웨어 투자 병행으로 산업 경쟁력을 강화
- 농촌체험휴양마을과 같은 마을·권역 단위의 주민 공동체, 사회적 기업 등의 6차산업 참여를 활성화
- 지역별 관광콘텐츠 개발, 농촌관광 등급제 개편 및 전문인력 양성

② 사회적 경제 조직을 육성하고, 협력 관계를 형성하며, 인력을 양성하고, 관련 법제 및 정책을 정비하여 농촌 주민 삶의 질 향상과 일자리 창출에 기여
- 협동조합, 사회적 협동조합, 농촌 공동체 회사 등 농촌 지역사회 발전에 기여하려는 사회적 목적을 지닌 사회적 경제 조직 설립을 지원
- 농촌 사회적 경제 조직이 활동할 수 있는 '보호시장'(nested market) 형성
- 농촌 지역에서 공익적·사회적 목적으로 활동하려는 귀농·귀촌인을 사회적 경제 분야에서 활동하도록 안내하고 활동비를 공공 재정으로 지원
- 「공공 조달에 관한 법률」, 「사회적 농업 육성법」 등 제정, 사회적 경제 조직에 초점을 맞춘 '사회적 금융 지원 제도' 확립

③ 귀농·귀촌 진입장벽을 완화하여 안정적 정착을 돕고, 도농 간 인적·물적 교류 확대로 도농상생 확산

- 귀농·귀촌인의 관심 단계, 예비정착단계, 정착단계 별 맞춤형 정책 추진
  * 수요자 맞춤형교육 강화, 귀농닥터 활성화, 일자리 정보 제공, 주거지원 및 귀농귀촌인과 지역민간 융화 지원 등
- 기업·단체 등의 농촌사회공헌활동과 농촌 재능나눔 캠페인 연계, 초·중학생의 농업·농촌 관련 직업프로그램 개발 및 농촌체험 활성화 등을 통한 도농상생 공감대 확산
- '공동텃밭 농산물직거래장터 운영, 「도시농업법」개정 등을 통한 도시농업 활성화, 및 농업역사문화전시체험관 건립

5.5. 참여와 협력 농정

□ 참여 농정

① 농어업·농어촌특별위원회 설치·운영('18)으로 농어업·농어촌 관련 다 부처 연관 업무 조정 및 중장기 발전 방향 협의
- 농업계와 비농업계, 범부처의 동의 속에 대통령 직속 위원회로 설치하고, 대통령이 직접 농정을 챙기는 구조로 출범할 필요
- 범부처간의 협력적 업무 영역 발굴과 컨트롤타워 역할을 정립
- 대통령 자문기구이자 부분적으로 행정위원회 성격을 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요
- 농어업 부문 국정과제(먹거리계획 등 범부처 과제) 발굴 및 논의, 농발계획에 대한 평가(모니터링 등), 민간과 공공부문간의 협치 등이 주요 업무
- 주권자 시민(농어업인, 소비자, 시민 등)의 실질적 참여를 보장·촉진하는 구체적인 조직 체계를 구축

② 농업 민관협치 대의기구로서 농어업회의소 위상 정립
- 농어업회의소법(특별법)을 제정하여 농업인의 권익을 공식적으로 대변하

고 농정에 대한 자문할 수 있는 공적기구 설립 지원
- 한국형 농업회의소의 운영 모델 연구 지원 강화, 시범사업 확대 추진
- 전국 단위 농업회의소 설립 및 시군-시도-중앙 단위의 운영체계 마련 지원

□ 협력 농정

① 중앙과 지방의 역할 분담을 체계화. 식량안보, 먹거리안전 등 국가적 과제를 일체화하여 수행하면서도, 지역농업·농촌이 차별성과 다양성을 갖추어 발전할 수 있도록 지방 농정의 자율성과 기획, 실행력 증대.
- 중장기적으로 중앙-지자체 협력, 지자체 주도형 사업은 사업 예산을 통폐합하여 지자체 기획의 자율성을 강화하고 관련 실행 체제 마련 추진
- 효과적인 중앙-지방 농정역할 수행을 위해 지역 농업·농촌·식품산업 발전계획를 체계화하고, 국가 차원의 의무이행 사항과 지역 차원의 자율선택 사항을 제시
- 지역 발전계획의 재정 계획은 5년 단위 중앙·지방 농정 협약으로 전환
- 발전계획 이행상황에 대한 모니터링 및 이행 성과 분석을 제도화
- “농업발전위원회”(명칭은 지역별로 상이) 등 지역 농정 심의 기구를 (가칭)“지역 농업·농촌·식품 위원회”로 재편
- 지역 중심, 현장 밀착 농정을 위한 “지방농업청” 신설을 검토
- 지방농촌진흥기관의 역할을 농업·농촌·식품 지역 혁신 기능으로 재정비

② 관세·비관세 장벽을 해소하고, 국제협력을 강화하여 우리 농식품의 외연을 확대, 남북관계 상황에 따라 단계별 남북 농업협력 추진
- 양자·복수국 간 FTA 협상에서 국산 농산물의 민감성을 반영하여 피해를 줄이기 위한 대응전략 마련
- 전략적 검역협상을 통해 해외 시장개척을 가속화하고, 안정적 수출을 위한 민관의 비관세 장벽 대응능력을 강화
- 해외농업개발: 중장기 목표 설정을 통한 권역별 거점지역 육성
- 국제농업개발협력: 사업성과 확대 및 지속가능성 강화를 위한 성과관리

체계 확립
- 남북 관계 상황에 따라 상호 간 신뢰 회복을 바탕으로 효과가 큰 분야부터 단계적 농업협력을 추진

5.6. 재원 조달방안 및 투융자 방향

○ 농정에서 직불 사업의 비중을 높이기 위해서는 예산 확충·구조 조정으로 직불 예산을 확충해야 하고, 소득안정을 위한 작물 수입 보험 확대·직불의 소득 안정 기능 강화를 위한 세제 개편 논의 필요
- 단기적 농업 성장 목표 달성을 위한 재정 투융자를 지양하고 중장기적으로 농업·농촌의 지속가능성을 강화하기 위한 재정 투융자 방향을 설정
- 직불 사업 확대를 위한 농업 재정 확충, 타 보조사업의 축소에 대한 공감대 확산을 강화
- 농발계획 수립 단계에서부터 중앙 정부 농정과 지방 농정의 연계를 강화하고 계획에 의한 지방 농정 예산 지원 체계를 수립
- 농업 부문 투자 규모를 유지할 수 있는 다양한 투융자 체계 정비가 필요
- 농가 소득 안정을 위한 맞춤형 정책 추진을 위해서는 개별 농업경영체의 객관적인 경영 자료 확보가 필요하며, 이를 위해서는 세제 개편을 포함한 다각적인 방안 검토 필요

차 례

<제1부> 총론

제1장 서 론

1. 연구 필요성 및 목적 ····· 1
2. 연구 내용 및 방법 ····· 6

제2장 농정의 대내외 여건 변화

1. 농정의 외적 여건 변화 ····· 9
2. 농정의 내적 여건 변화 ····· 24

제3장 농정 평가

1. 중점 과제별 농정 평가와 시사점 ····· 37
2. 설문조사 결과 ····· 63

제4장 농정 패러다임 전환과 비전

1. 농정 패러다임 전환 ····· 87
2. 농정 비전 ····· 101

<제2부> 분야별 세부 계획

제5장 농업인 소득·경영 안전망의 촘촘한 확충

1. 직불제 확대·개편 ····· 117
2. 농가 경영안전장치 강화 ····· 129
3. 농산물 가격 안정과 유통 혁신 ····· 144

제6장 지속가능한 농식품 산업 기반 강화

1. 농식품 혁신성장 역량 강화 ····· 158
2. 농업·농촌 일자리 창출 ····· 171
3. 환경친화형 농축산업 육성 ····· 189

제7장 안전한 먹거리 공급 체계 구축

1. 안심 먹거리 체계 구축 ····· 205
2. 건강한 식생활 지원 ····· 217
3. 농축산물 안전·품질 관리 강화 ····· 226

제8장 누구나 살고 싶은 복지농촌 조성

1. 아름답고 쾌적한 농촌 구현 ····· 234
2. 농촌 주민의 삶의 질 제고 ····· 248
3. 지역 순환경제와 공동체 활성화 ····· 259

제9장 추진 체계: 참여와 협력 농정

1. 참여 농정 ····· 272
2. 협력 농정 ····· 279

제10장 재원 조달 방안 및 투융자 방향

1. 배경 ····· 294
2. 세부 추진 과제 ····· 296

부록 ····· 298

참고문헌 ····· 347

표 차례

제1장

<표 1-1> 연구 내용 및 연구 방법 ····· 8

제2장

<표 2-1> 농업·농촌의 역할(현재) ····· 20
<표 2-2> 농업·농촌의 역할(미래) ····· 20
<표 2-3> 지역별 농어촌서비스 기준 이행실태 점검 결과 ····· 35

제3장

<표 3-1> 전체 농가 소득구조 변화 ····· 48
<표 3-2> 지난 5년 동안 한국 농식품 안전성 변화에 대한 집단별 인식 비교 ····· 64
<표 3-3> 농업 관련 일자리 취업에 관한 집단별 의향 ····· 65
<표 3-4> 농업·농촌의 긍정적·부정적 기능에 대한 집단별 인식 ····· 67
<표 3-5> 지난 10년 간 농업·농촌의 긍정적 기능 변화에 대한 집단별 인식 ··· 69
<표 3-6> 지난 10년간 농업·농촌의 부정적 기능 변화에 대한 집단별 인식 ···· 70
<표 3-7> 농업·농촌 관련 세금 부담 의향에 대한 집단별 인식 ····· 71
<표 3-8> 농업 예산 증감에 대한 집단별 인식 ····· 72
<표 3-9> 5대 농정 목표에 대한 IPA 분석 결과의 집단 간 비교 ····· 75
<표 3-10> 25개 농정 추진과제에 대한 IPA 분석 결과의 집단 간 비교 79
<표 3-11> 13대 중점 과제에 대한 IPA 분석 결과의 집단 간 비교 ····· 83

제4장

<표 4-1> 농정 패러다임의 변화 ····· 92

<표 4-2> 농업 주체 구성에 따른 농업, 농촌, 먹거리의 미래 모습 ····· 96
<표 4-3> 농정 분야 국정과제 주요 내용 ····· 108
<표 4-4> 중장기 농정 비전과 핵심 과제 ····· 109
<표 4-5> 농정 비전과 핵심가치를 반영한 기능·가치별 정책 분야 구분 ···· 112

제5장

<표 5-1> 농가구입가격지수 추이 및 전망 (2010=100) ····· 133
<표 5-2> 채소류 주산지 농협 품목별 계약재배사업 실적 비중 ····· 150

제6장

<표 6-1> 농식품 부류별 수출 동향 ····· 187
<표 6-2> 동물복지형 사육기준 및 적용시기(안) ····· 194

제8장

<표 8-1> 메가 트렌드와 산림·산촌의 미래 ····· 244
<표 8-2> 산림투자 분야 주요 지표 ····· 246
<표 8-3> 산림복지서비스 공급 주요 지표 ····· 247

제9장

<표 9-1> 남북 농업협력에 대한 당국 간 합의 ····· 286
<표 9-2> 공공-민간 부문의 역할분담 방안 ····· 290

제10장

<표 10-1> 국가 예산 대비 농림수산식품 분야 예산 비중 추이 ····· 294
<표 10-2> 농림축산식품부 예산 및 기금 운용 현황 ····· 295
<표 10-3> 농림축산식품부 부문별 예산 변화 ····· 295

그림 차례

제2장

<그림 2-1> 연령대별 인구 전망 ····· 10
<그림 2-2> 한국 경제성장률 추이 ····· 12
<그림 2-3> 분위별 가계소득 추이 ····· 12
<그림 2-4> 국내 총투자율 추이, 1953～2016년 ····· 13
<그림 2-5> 실질 GDP 성장률(전년 동기 대비 %) ····· 14
<그림 2-6> 경제성장률과 가계소득 증가율 비교 ····· 16
<그림 2-7> 1인당 GDP와 국민 삶의 질 종합지수, 2006~2015년 ····· 17
<그림 2-8> 농업·농촌의 다원적 기능이 가치 있다고 응답한 도시민 비중 ··· 21
<그림 2-9> 농업·농촌의 다원적 기능을 보전하려 할 때 세금 부담 의향이 있다고 밝힌 도시민 비중 ····· 21
<그림 2-10> 한국 농업 부문 실질 생산액, 1990~2015년 ····· 24
<그림 2-11> 농가소득과 도시 근로자가구의 소득 변화 추이 ····· 25
<그림 2-12> 농가소득 양극화 추이(상위 25% 소득/하위 25% 소득) ···· 26
<그림 2-13> 농가 호수 및 농가 인구 추이, 1970～2016년 ····· 27
<그림 2-14> 농업경영주 연령별 농가 수 비중 ····· 28
<그림 2-15> 읍·면 인구 변화 및 전망 ····· 28
<그림 2-16> 과소화 면 변화 추이 ····· 29
<그림 2-17> 농지 전용 추이, 1999~2014 ····· 33
<그림 2-18> 2015년 삶의 질 및 지역발전 지수 ····· 34

제3장

<그림 3-1> 대내외 여건 변화에 대응하기 위한 중점 과제 ····· 38
<그림 3-2> 농어촌 삶의 질 및 지역발전지수 변화 ····· 49

<그림 3-3> 농어촌 및 도시 주민의 정주 만족도 및 지역 발전 전망 ·· 50
<그림 3-4> 지난 5년 동안 한국 농식품 안전성 변화에 대한 집단별 인식 비교 ·· 64
<그림 3-5> 농업 관련 일자리 취업에 관한 집단별 의향 ····· 65
<그림 3-6> 농업·농촌의 긍정적·부정적 기능에 대한 집단별 인식 ····· 66
<그림 3-7> 농업·농촌의 긍정적 기능에 대한 집단별 인식 ····· 68
<그림 3-8> 농업·농촌의 부정적 기능에 대한 집단별 인식 ····· 68
<그림 3-9> 지난 10년 간 농업·농촌의 긍정적 기능 변화에 대한 집단별 인식 ···· 69
<그림 3-10> 지난 10년 간 농업·농촌의 부정적 기능 변화에 대한 집단별 인식 ·· 70
<그림 3-11> 농업·농촌 관련 세금 부담 시 사용 목적에 대한 집단별 인식 ·· 71
<그림 3-12> 농업·농촌 관련 세금 부담 의향에 대한 집단별 인식 ····· 72
<그림 3-13> 중요도-성과 분석(IPA) 영역별 구분 ····· 73
<그림 3-14> 5대 농정 목표에 대한 IPA 분석 결과 ····· 76
<그림 3-15> 25개 농정 추진과제에 대한 IPA 분석 결과 ····· 80
<그림 3-16> 13대 중점 과제에 대한 IPA 분석 결과 ····· 84

제4장

<그림 4-1> 농업 발전의 단계와 농업 부문에 대한 사회적 수요 ····· 90
<그림 4-2> 유럽연합 CAP의 역사적 전개 ····· 91
<그림 4-3> 농정 패러다임 전환 ····· 95
<그림 4-4> 농업의 다기능성(multifunctionality) ····· 103
<그림 4-5> 농정 비전과 농정 추진과제(초안) ····· 104
<그림 4-6> 농정 비전과 농정 추진과제(수정안) ····· 107

제5장

<그림 5-1> 농업 부문 직불제 개편 방향 ····· 119
<그림 5-2> 친환경농업직불금 차등화 방안 ····· 121
<그림 5-3> 쌀값 및 변동직불금 지급총액 추이 ····· 126
<그림 5-4> 쌀 소득 보전직불제 개편방안 ····· 128

<그림 5-5> 농업 부문 임금 근로자 수의 계절 진폭(2014년 기준) …… 134
<그림 5-6> 쌀 수요량과 공급량 추세전망 …… 145
<그림 5-7> 채소 재배면적 및 생산량 추이 …… 149
<그림 5-8> 채소 작형별 도매가격 변이계수 …… 150
<그림 5-9> 산지유통활성화조직 총 취급액 …… 153
<그림 5-10> 공영도매시장의 상장거래 매매 방법별 거래실적 …… 154
<그림 5-11> 공영도매시장의 거래금액 비교 …… 155

제8장

<그림 8-1> 삶의 질 정책 7대 부문별 도시(동), 농촌(읍·면) 정주만족도 평균점수 235
<그림 8-2> 농촌 지역 사회적 경제 조직 수 변화(누적) …… 264

제9장

<그림 9-1> 연도별 민간지원단체의 농업 부문 대북사업 규모 …… 286
<그림 9-2> 표준 사업추진 절차 …… 289

제1부 총론

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성 및 목적

○ 2018년부터 시작되는 법정 계획인 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(이하 “농발계획”)의 수립 및 정부 농정 틀을 제시하기 위한 선제적·체계적 연구가 필요함.

- 농발계획은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 농림축산식품부 장관이 5년 단위로 수립해야 하는 법정 의무계획임. 따라서 2018~2022년 농발계획 수립을 위한 연구를 사전에 체계적으로 수행할 필요가 있음.
- 법정 계획을 적시에 수립함으로써 농정 방향과 세부 추진 과제를 제시하고 향후 5년간 정책을 체계적으로 추진할 수 있음.
- 광범위한 내용을 연구해야 하므로 다양한 분야 전문가가 참여함은 물론 이해관계자의 의견을 수렴하고 공감대를 형성하는 것이 필수적임.

○ 농정 여건과 트렌드를 반영한 중장기 정책을 수립할 필요성이 커지고 있음.

- 시장개방이 2015년 쌀 관세화를 기점으로 막바지에 달했고, 기후 변화 등 주요 변화가 계속되고 있음. 저성장 기조(뉴노멀)와 인구절벽, 트럼프 행정부 출범에 따른 불확실성 증대, 4차 산업혁명 등 한국 농업은 유례없는

새로운 변화에 직면하고 있음.

- 실질 농가소득 정체, 농촌의 초고령 사회 진입과 과소화 마을 증가, 인력 부족 등 기존 문제가 심화함과 동시에, 쌀 공급과잉 구조화, 대규모 가축 질병 발병 등 현안이 지속해서 발생하고 있음. 이러한 현안은 이전부터 축적되어 온 문제가 발현된 결과라는 점에서 더욱 심각함.
- 농업·농촌·식품과 다른 경제·사회 부문의 관계가 점차 긴밀해지고 상호 의존성이 높아지고 있음. 농업·농촌·식품에 대한 사회적 기대를 면밀하게 파악하고 정책에 담아낼 수 있어야 중장기적으로 농업·농촌의 지속가능성을 담보할 수 있음을 시사함.
- 여건 변화를 반영하여 농정 패러다임을 전환하는 노력을 기울임은 물론, 이를 실천할 수 있는 발전계획 수립에 심혈을 기울여야 함.

○ 농업경쟁력 제고 등 성장과 효율 중심 농정에서 진일보한 농정 패러다임으로의 전환이 시급함.

- 과거 고도 압축 성장 과정에서 중앙정부가 주요 자원 배분 결정을 주도하여 왔음. 중앙정부 주도 방식으로 생산성 증대, 주요 농식품 생산 안정화 등 성과를 거둔 것은 사실이나, 지금의 여건 변화를 고려할 때 여전히 최선의 방식인지 검토할 필요성이 증대되고 있음.
- 예를 들어, 시장 개방에 따라 농업경쟁력 강화를 위해 추진한 규모화·전문화, 효율성 제고, 부가가치 창출 정책은 현시점에서 효과성이 떨어질 수 있음. 전문화·집약화 과정에서 비롯된 분배 불균형, 양극화 심화, 환경 부하 증대 등의 비용이 사회적으로 감내할 수 있는 한계에 다다름.
- 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 과거와 같이 농업·농촌의 역할이 국민에게 식량을 제공하는 데 그치지 않고, 국민의 삶과 행복 추구에도 기여하는 다 기능적인 농업·농촌으로 변화할 필요가 있음.
- 농정은 과거와 같은 규모화·전문화를 통한 경쟁력 제고 위주의 성장 정책에서 탈피하여야 함. 또 농산물 수급 안정, 먹거리 안전과 농촌다움 보전 등 소비자, 국민(납세자)의 수요와 관점을 반영할 필요가 있음.

- 저성장 및 시장개방 시대에는 농업·농촌이 국민에게 충분히 이해 할 만한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하지 않는 이상 농업·농촌 부문에 대한 국민의 세금 제공 유인이 낮을 수 있음.

○ 새 정부 출범을 맞아 그간의 농정 성과를 평가하고 농업·농촌의 여건 변화를 반영한 새로운 농정 비전과 목표 제시가 요구됨.

- 농어촌구조개선대책(1992~98년; 42조 투융자), 농업·농촌발전계획(1999~04년; 45조 투융자), 농업·농촌종합대책(2004~13년; 119조 투융자) 등에 이어 국민과 사회가 바라는 농업·농촌의 모습을 달성하기 위한 새로운 농정 패러다임을 제시해야 함.
- 선결 단계로 중장기 발전계획 수립이 필요함. 계획 수립 과정에서 농업·농촌·식품산업이 경제·사회 전반과 맺는 관계까지 고려하여야 중장기적인 비전을 제시할 수 있음.
- 또한, 여건 변화를 반영한 새로운 농정 비전을 수립하면서 이를 실제 농업·농촌·식품 부문에 투영할 수 있는 정책 수단을 마련하고 재원을 효율적으로 재분배하는 과정을 병행하여야 함.

○ 연구 목적은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 근거한 법정 의무계획인 「2018~22년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 내실 있게 수립할 수 있도록, 여건 변화 분석, 기존 정책 검토 및 평가 등을 실시해 새로운 농정 패러다임과 농정 비전을 제시하고 이를 추진할 수 있는 부문별 중점전략 과제와 정책 수단 등을 도출하는 것임.

○ ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 “농발계획”)’은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 규정된 5년 단위의 법정 계획임.

> **제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립)** ① 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 5년마다 농림축산식품부 장관은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세워야 한다.

- 농업·농촌 및 식품산업의 미래 발전상을 제시하고, 관련 정책의 효율적 추진을 위한 중장기 종합발전 계획
- 지자체가 수립하는 ‘시·도’, ‘시·군·구’ 계획의 상위 계획(제14조 ⑤·⑥)
- 매년 예산이 우선 반영되도록 노력해야 하는 실행계획(제16조)

구분	제1차 ('99~'04)	제2차 ('04~'07)	제3차 ('08~'13)	제4차 ('13~'17)
농정 비전	-	농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회	한국 농업의 지속가능한 발전 도모	희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민
주요 정책 과제	① 농업의 공익적 기능 확충 및 지 속가능 농업 육성 ② 농업경쟁력 제고 ③ 수출농업 육성 ④ 농업통상협력 강화 및 통일 농정 ⑤ 농촌 지역개발과 복지 확충 ⑥ 농업경영 안정시책 강화	① 산업정책 ② 소득정책 ③ 농촌정책	① 농업정책 ② 농식품정책 ③ 농촌정책	① 안전 농식품의 안정적 공급, ② 농식품산업 경쟁력 강화 ③ 농가소득 및 경영 안정 ④ 농촌 삶의 질 향상 ⑤ 스마트 농정체계 구축

○ 1999년 「농업·농촌 기본법」 제정 후, 그간 총 4차례 계획을 수립함.
- 이번 농발계획은 ’18～’22년, 향후 5년간의 농업·농촌 및 식품산업 발전 방향과 정책 기본 과제를 제시하는 종합 계획임.

○ 농업·농촌 및 식품산업 발전 목표, 정부 시책 및 재원 조달방안과 함께 식량 및 주요 식품의 자급목표 및 추진계획까지 포함함.

〈 농발계획의 주요 내용 〉

◇ 농업·농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향

◇ 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 및 소비확대 시책

* 대상 : 식용 쌀·보리류, 곡물, 소·돼지·닭고기·우유, 조사료

◇ 농업·농촌 및 식품산업 관련 정부 추진 시책

◇ 농업·농촌 및 식품산업에 관한 시책을 추진하기 위한 재원의 조달방안

◇ 농업경영비 절감 등 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 종합적·계획적 발전을 추진하는 데 필요한 사항

○ 이번에 수립되는 농발계획은 전문가·농업계 의견수렴 및 '중앙 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회' 심의를 거쳐(제15조) 확정 후 국회에 제출함.

① [중앙(농식품부) 농발계획('18～'22)]

- 전문가 의견 등을 반영하여 농발계획 초안을 마련하고, 공청회·전문가 토론 등을 거쳐 최종안을 마련함.
- 중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 심의를 통해 확정함.
- 농발계획 확정 시 바로 국회(농해수위)에 제출함.

② [지자체 농발계획('19～'23)]

- 정부 농발계획에 의거하여 지자체에 농발계획 수립지침을 지시함.
- 도·시·군 지자체장은 중앙의 농발계획과 관할지역의 특성을 고려하여 자체 계획 수립·시행함.

2. 연구 내용 및 방법

○ 연구 내용을 요약하면 다음과 같음.
- 농업·농촌·식품산업 부문의 대내외 여건 변화 분석을 통해 주요 어젠다를 도출함.
- 주요 어젠다 별로 기존 농정의 성과를 정성적으로 진단하고 새로운 농정 방향을 도출함.
- 국민, 농업인, 전문가, 농정담당자 등에 대한 설문조사를 통해 지난 농정의 성과와 향후 추진해야 할 중점 어젠다를 정량적으로 분석함.
- 주요 선진국 농업·농촌 정책 동향을 살펴봄으로써 우리나라 농정 방향 설정에 참고함.
- 대내외 여건 변화와 기존 농정에 대한 정성적·정량적 분석을 통해 도출한 새로운 농정 어젠다, 주요 선진국 농정 동향을 종합적으로 고려하여 농정 패러다임 전환 방향과 바람직한 농업·농촌의 미래 모습 제시함.
- 새로운 농정 패러다임에 부합하고 바람직한 농업·농촌의 미래 모습을 달성하며 농정 현안을 해결하기 위한 세부 정책 과제 도출.

○ 이 연구는 총괄반과 정책반으로 구분하여 추진하였음.
- 총괄반은 대내외 여건 변화 분석, 기존 농정 성과 분석, 주요 어젠다 도출, 주요 선진국 농정 동향 분석, 농정 패러다임 전환 방향 및 농정 비전 제시 등을 중심으로 연구를 수행함.
- 정책반은 원내 전문가를 활용하여 분야별 현황을 진단하고 세부 정책 과제와 계획을 수립함.
- 총괄반은 정책반과 연계하여 전체 계획 방향과 내용을 유기적이고 구성하고 통일성을 갖추도록 하였으며, 주요 연구 방법은 다음과 같음.

○ 기존 문헌 및 정책 자료 검토

- 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013～17)」 등 농식품부가 수립한 각종 계획 및 정책 자료를 검토함.
- 한국농촌경제연구원이 수행한 「농업·농촌의 가치 확산과 새로운 농정 패러다임 구축」 등 농정 관련 연구보고서를 활용함.

○ 조사 분석

- 농업·농촌에 대한 인식 변화, 기존 농정 성과, 농정 어젠다 등에 관한 설문조사를 일반 국민, 농업인, 전문가, 농정담당자에 대해 시행함.
  * 중요성-성과 분석(Importance-Performance Analysis) 시행: 농정 부문별 중요성과 성과를 비교하여 개선 방향을 정량적으로 도출하기 위한 분석 방법임. 설문조사 결과를 바탕으로 객관적이고 신뢰성 있는 평가를 내릴 수 있고 직관적으로 이해할 수 있다는 장점이 있음.
- 통계자료 활용: 대내외 여건 변화 분석, 농정 분야별 현황 및 성과 분석 시 각종 통계자료를 활용함.

○ 협동연구

- 지역농업네트워크 및 농정연구센터와 농업·농촌 패러다임 전환 방향, 푸드플랜 및 농정추진체계 개편 방향에 대한 협동연구 수행을 통해 핵심 내용에 대해 보다 깊은 분석 및 논의를 수행함.

○ 외부 전문가 자문

- 외부 전문가 자문을 통해 농정 패러다임, 어젠다, 농정 과제 등에 대한 의견을 폭넓게 수렴하고 연구 과정과 결과를 검토함.

○ 농정개혁위원회 및 토론회에서의 논의

- 농식품부 정책 자문기구인 농정개혁위원회 및 토론회에서 농발계획(안)을 논의함으로써 각계각층 전문가 의견을 수렴하고 농정 방향과 추진 과제에 대한 공감대를 형성함.

○ 농식품부와 긴밀한 협업 체계 구축

- 농식품부의 농발계획 담당과, 농정 분야별 담당과와의 수시 협의 및 상호 자료 검토를 수행함.

〈표 1-1〉 연구 내용 및 연구 방법

연구 내용	연구 방법
농업·농촌·식품산업 부문의 대내외 여건 분석을 통한 어젠다 도출	문헌 및 통계자료 분석
기존 농정의 성과 분석을 통한 새로운 농정 방향 도출	문헌 및 정책자료 분석, 설문조사, 외부 전문가 자문, 중요성-성과 분석 등
주요 선진국 농업·농촌 정책 동향 분석	문헌 분석
농정 패러다임 전환 방향과 바람직한 농업·농촌의 미래 모습 제시	문헌 분석, 협동연구, 외부 전문가 자문, 농정개혁위원회 및 토론회, 농식품부 협의
분야별 세부 정책 과제 도출 및 계획 수립	문헌 및 정책 자료 분석, 협동연구, 농식품부 협의

제 2 장

농정의 대내외 여건 변화

1. 농정의 외적 여건 변화

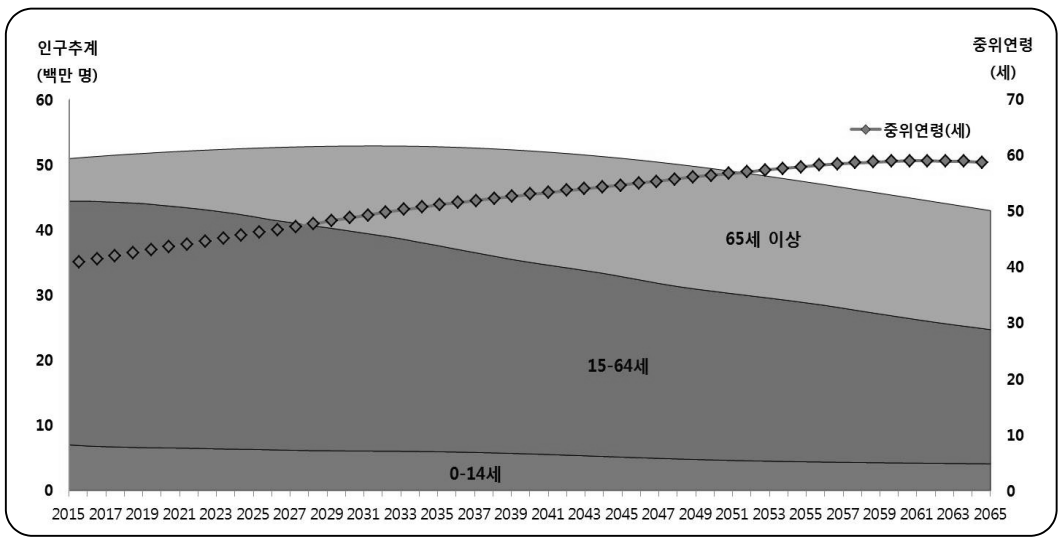
1.1. 인구절벽 시대 대비 필요

○ 2016년 개편된 장래 인구추계에 따르면, 생산가능 인구는 2016년을 정점으로 급속히 감소할 것으로 전망되어 인구절벽에 대한 우려가 지속되고 있음.[1]

- 전체적인 인구 감소와 더불어 고령화 사회로의 인구 구조 변화가 가속화 될 것으로 전망됨.

1 국회예산정책처. 2017. pp. 46.

〈그림 2-1〉 연령대별 인구 전망



자료: 통계청(각 연도). 추계인구.

○ 농촌 인구의 고령화 역시 가속화되고 있음.[2]

- '20~39세 여성인구 비중'과 '65세 이상 인구 비중'의 상대 비율이 0.5 이하이면 인구소멸 위험 지역으로 분류하는데, 전국 228개 지자체 중 77개가 이에 해당함.
- 전체 인구 대비 '20~39세 여성인구 비중'은 2004년 16.9%에서 2015년 13.4%로 낮아졌지만, '65세 이상 인구 비중'은 같은 기간 8.3%에서 13.1%로 높아졌음.

○ 인구 구조가 변하면서 한국을 포함한 아시아 지역 잠재성장이 둔화하는 '뉴노멀'시대가 빨리 올 수 있음. 인구 변화 대응 방안으로 은퇴연령 상향 조정, 이민 확대, 출산율 제고 등을 검토할 수 있음.[3]

- 농업 인구 은퇴 연령(74.8세)은 일반 직종보다 늦어 노동가능 인구 감소를 완화하는 효과가 있음. 그런데 고용인력 및 승계인력 문제를 해결해야 할

2 한국농촌경제연구원. 2017.2.

3 Kang, J. W. and G. B. Magoncia. 2016.

필요성은 여전히 남아 있음.

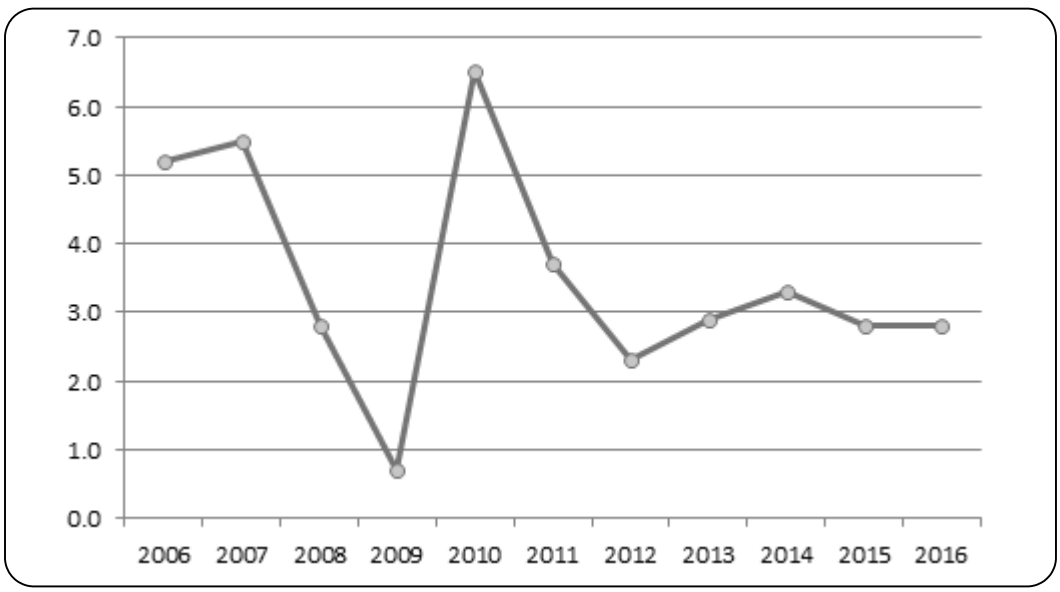
○ 인구절벽 시대에 대비하려면 사회 전반에 걸친 변혁이 필요함.[4]
- 신생아 수 40만 명 이하로 감소, 고령사회 진입, 생산가능 인구(15～64세) 감소 등 인구 구조가 급격히 변화하고 있음.
- 지금까지의 교육, 복지, 국방, 복지, 산업 등 경제·사회 시스템 전반에 걸친 대대적인 변혁이 예상됨에 따라 이에 대해 대비가 필요함.
- 생산가능 인구 감소에 대비하여 유능한 농업·농촌 미래 인력 확보에 노력하고 농업부문 노동생산성을 높이며, 고령화 사회에 대비하여 고령 국민이 농업 활동 또는 농촌 생활로부터 삶의 만족을 느낄 수 있도록 준비할 필요가 있음.
- 창의적 인력을 육성함과 동시에 질적으로 우수한 일자리를 창출함으로써 장기적 그리고 간접적으로 출산율 증가에 기여할 필요가 있음.

1.2. 저성장 시대의 도래

○ 최근 한국 경제는 1970년대부터 IMF 외환위기 이전까지 계속된 고성장 시대에 벗어나 이제 저성장 시대에 접어들었음.
- 2011년 이후 경제성장률이 2~3%대 수준으로 저성장에 직면하면서 부의 양극화는 심화됨.

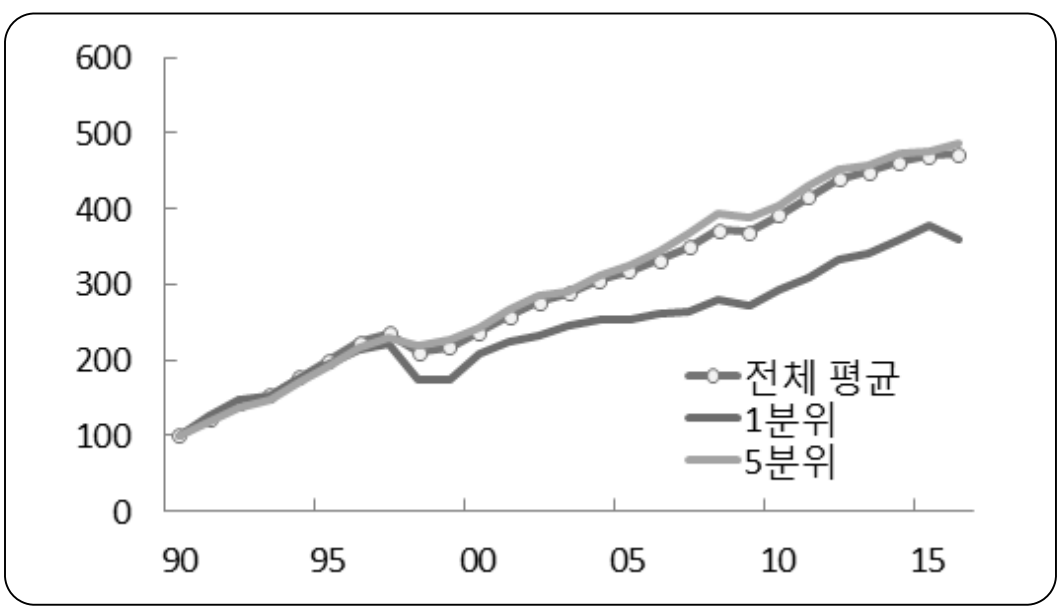
4 “한국 인구 3대 재앙, 올해 한꺼번에 터진다.” 2017. 2. 23.

〈그림 2-2〉 한국 경제성장률 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템(각 연도). 국민 계정.

〈그림 2-3〉 분위별 가계소득 추이

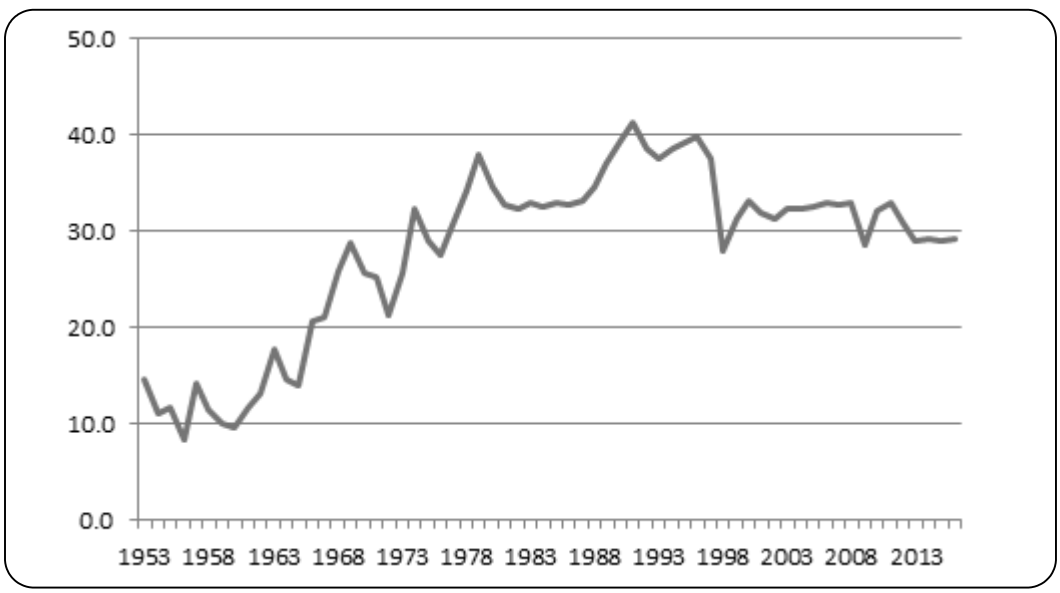


자료: 통계청(각 연도). 가계동향조사.

○ 저성장 시대로의 변화는 국내 총투자율[5]을 통해서도 확인할 수 있음.

- 총투자율은 1953~1979년까지 상승 추세를 보이다가, 1980~1987년 정체되었음. 1988~1997년까지 높은 수준을 유지하다가 금융위기를 겪으면서 크게 하락한 이후 최근까지도 약 30% 수준을 유지하고 있음.
- 1998~2016년 동안 국내 총투자율은 연평균 0.08%p 증가하였음. 1953~1979년(0.90%p), 1988~1997년(0.33%p)보다 국내 총투자가 경직되었음.
- 2008~2009년 사이에 발생한 국내 총투자 위축은 세계 경제위기의 영향을 받은 결과로 볼 수 있음.

〈그림 2-4〉 국내 총투자율 추이, 1953~2016년



자료: 한국은행 경제통계시스템(각 연도). 국민 계정.

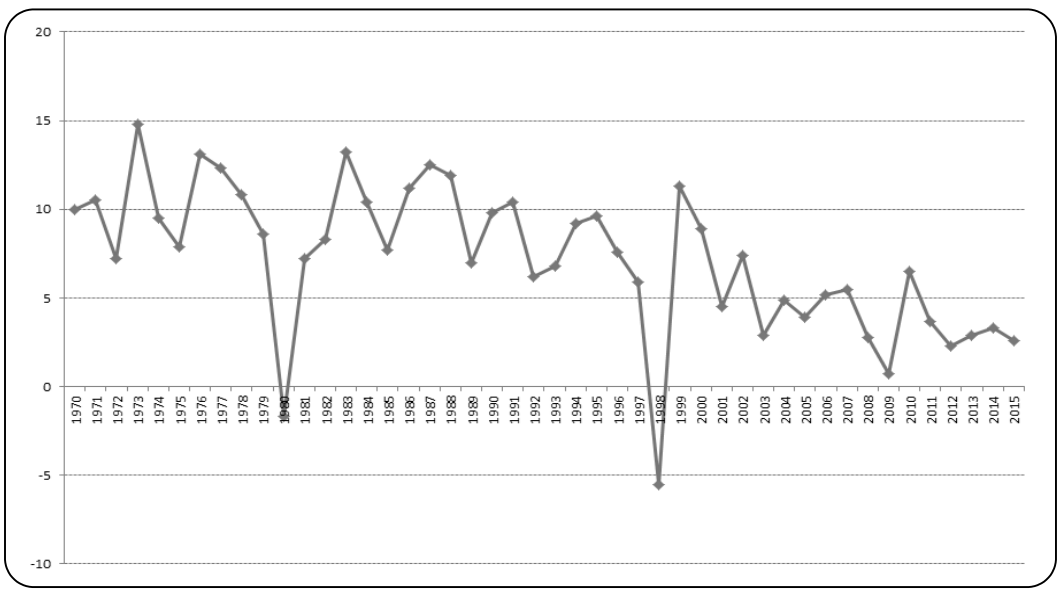
○ 통시적으로 보면 최근 몇십 년 동안 이루어진 급격한 성장은 예외적인 현상이라고 이해할 수 있음.

---

5 국민총생산에 대한 총자본형성 비율을 의미함. 경제성장률=총투자율 / 자본계수(소득 1단위를 낳는 데 필요한 자본량의 비율)로 결정됨. 총투자율을 높이거나 자본계수를 낮추어야 경제성장률을 높일 수 있음(매일경제용어사전).

- 세계 경제는 매우 오랫동안 1% 이하의 성장률을 보였으며, 20세기에만 예외적으로 성장률이 매우 높았음. 이견이 있을 수 있으나 21세기 전체에 걸쳐서는 다시 2% 이하의 성장을 기록할 것으로 예상하는 연구결과도 있음.[6]

〈그림 2-5〉 실질 GDP 성장률(전년 동기 대비 %)



출처: 한국은행 경제통계시스템(각 연도). 국민 계정.

○ 저성장 시대를 맞이하면서 경제·사회적 가치를 재정립해야 한다는 주장이 제기되고 있음.

- 고성장 시대에는 벤담의 최대다수 최대행복이라는 공리주의와 같은 정의(Justice) 개념이 경제정책의 철학적 바탕이 됨.
- 공리주의를 기반으로 한 성장주도 정책은 과거에는 유효했으나, 오랜 기간 부의 분배 불균형, 양극화 심화에 따른 저소득층 증가, 유효수요 감소, 사회·정치의 불안정성 증가, 자연자원의 수탈적 이용 등 부작용이 심화됨.

6 Piketty, T. 2014; 장경덕(번역). 2014.

- 성장의 둔화에 따라 분배할 부 자체가 작아짐으로 부(GDP) 이외의 다른 경제·사회적 가치를 높이려는 정책 추진이 필요해지며, 존 롤스의 경제사회 정의(Justice) 개념, 즉 공정성(fairness)으로서의 정의 개념이 중요해짐.

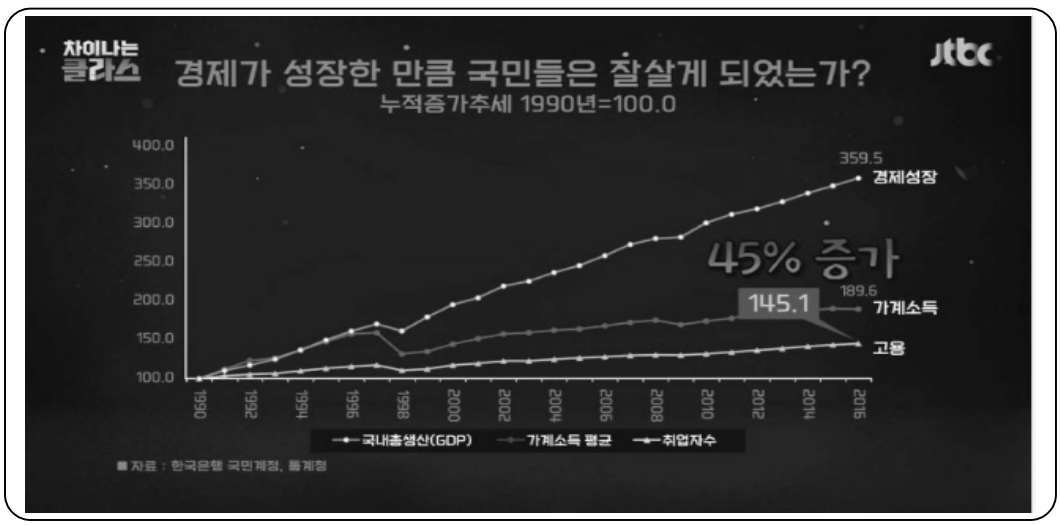
○ 저성장 시대에 대응하여 변화를 모색해야 할 필요성은 농업·농촌 부문에도 적용됨.
- 한국 경제가 저성장 시대에 진입했음을 정부와 농업인을 포함한 농업 관계자들이 인지하고 향후 농정방향 및 패러다임을 논의할 필요가 있음.
- 예를 들어 1980~1990년대 농산물 시장개방 시대에 추진한 농업경쟁력 제고 및 부가가치 창출을 위한 규모화, 전문화 등 구조조정 정책을 저성장 시대에도 주요 정책으로 계속 추진할 것인가에 대한 논의가 필요함.
- 농업인뿐만 아니라 국민 전체의 소득 수준이 그리 높지 않았던 과거에는 성장 중심 정책이 필요했고 큰 성과를 이루어 냄. 농업 역시 시장개방이라는 어려움 속에서도 성장을 통한 농가 소득 증가를 위해 다양한 경쟁력 향상 정책이 추진되었음. 그러나 새로운 여건 속에서 이러한 방향이 효과적인지, 더 나아가 이러한 방향 자체가 정합성을 지니는지 근본적으로 되짚어 볼 필요가 있음.

1.3. 삶의 질 향상을 위해 소득만이 아닌 다양한 가치를 중시

○ 신자유주의 주류 경제학과 이에 기반을 둔 정부 정책은 재화와 서비스의 생산 확대를 통한 경제성장, 소득 증가, 소비 확대를 중시함. 이러한 정책 기조하에서 과거 압축 성장을 이루어온 것이 사실임. 그러나 이러한 경제성장이 국민 개개인의 행복 증진에 기여했는지 되돌아볼 필요가 있음.

○ 1990~2016년 동안 가계소득 증가율과 고용 증가율은 경제성장률에 미치지 못했음. 이 기간에 경제성장률은 359.5%였으나, 가구소득과 고용은 각각 45%, 145.5% 증가하는 데 그쳤음.

〈그림 2-6〉 경제성장률과 가계소득 증가율 비교



자료: JTBC(http://jtbc.joins.com/: 2018. 1. 2.).

○ 2006~2015년 국민 삶의 질 종합지수 증가율(11.8%)도 같은 기간 실질 GDP 증가율(28.6%)에 미치지 못하였음.

- 국민 삶의 질 종합지수는 12개 영역, 80개 지표[7]로 이루어진 국민 삶의 질 지표를 이용하여 작성한 종합지수임(통계청).

○ 경제성장의 결실이 국민에게 충분히 돌아가지 못한 점 외에 삶의 질에 영향을 미치는 다양한 변인의 변화가 중요한 기제로 작용하였음을 의미함.

- 2008년 금융위기에서 벗어난 이후 1인당 GDP와 국민 삶의 질 종합지수 간 격차가 점차 커지고 있음.

---

7 국민 삶의 질 지표는 다음과 같이 구성됨.

영역	지표 수			영역	지표 수		
	객관	주관	소계		객관	주관	소계
소득·소비	6	2	8	문화·여가	4	2	6
고용·임금	5	1	6	가족·공동체	5	2	7
사회복지	3	0	3	시민참여	2	5	7
주거	4	1	5	안전	7	2	9
건강	7	2	9	환경	6	2	8
교육	7	2	9	주관적 웰빙	0	3	3

〈그림 2-7〉 1인당 GDP와 국민 삶의 질 종합지수, 2006~2015년

자료: 통계청 보도자료(2017: 7).

○ 경제 성장과 소득증가를 통한 재화와 서비스의 소비가 행복에 있어 중요한 요인이기는 하나 개인이 느끼는 행복, 삶의 질을 결정하는 요인은 재화와 서비스의 소비 이외에도 매우 다양함.

- 행복의 수준에 영향을 미치는 주요 요인으로는 소득 수준, 실업 여부, 사회적·경제적 불평등 수준, 절차 및 과정 등 정치참여 정도(민주주의), 자율적 의사결정 수준, 자원봉사 및 공동체 활동 여부, 가족 구성 특징, 환경 질 등 다양함.
- 이스털린의 역설(1974)[8]에 따르면 1인당 GDP 증가가 반드시 행복 수준을 높이는 것은 아님.
- 한편, OECD에 따르면, 2014~15년 한국인의 삶의 만족도는 회원국 35개국 가운데 28위에 그쳤으며, 한국의 중위 가구 가처분 소득 순위인 20위보다 낮음.[9]

---

8 Easterlin, Ricahard. 1974; Frey, B. S. 2008 (재인용); 유정식 외(번역). 2015. pp. 49.

9 OECD 평균 중위 가구 가처분소득(annual median equivalised household disposable income)은 2013년 21,600달러(구매력평가 기준, 한국은 21,800달러로 평균 수준)임 (2016 한눈에 보는 사회(Society at a Glance) 주요 내용. 주 OECD 대한민국 대표부)

○ 요컨대 소득과 함께 국민의 삶의 질 수준을 높일 수 있는 다양한 정책적 노력과 함께 사회적 변화가 요구되며, 농업·농촌의 역할도 이러한 맥락에서 새롭게 모색할 필요가 있음.

- 농업·농촌은 경제적 가치뿐만 아니라 치유, 문화·여가, 휴양, 공동체 활동 등 다양한 가치를 포용할 수 있는 산업이자 공간으로서 공익적 기능을 확대할 필요가 있음.

1.4. 지방분권화에 대한 요구 증대

○ 한국은 단기간 내 초고속 성장 과정에서 개인의 사유재산과 이윤 추구를 기반으로 하되, 주요 투자 결정과 투자 배분은 주로 중앙정부가 담당하는 국가주도의 경제정책이 매우 중요한 역할을 하였음. 1960년대부터 추진해 온 이러한 정책 성과 역시 의미 있었음.

- 농업 부문도 중앙 정부 주도의 강력한 리더십을 통해 식량 자급을 달성하고 지금과 같은 고품질 농산물을 연중 생산하는 체계를 구축하였음.

○ 시장 개방이 확대되고 국민 소득과 의식 수준이 높아졌으며 4차 산업혁명이라고 일컬어질 만큼 정보의 생산과 유통이 매우 다양하며 신속하며 다양한 이해관계자가 경제·사회·환경적으로 다양한 가치를 추구하는 현시점에서 중앙정부 주도의 농정은 더 큰 효과를 발휘하기가 쉽지 않음.

- 서울시의 지방자치·분권 인식조사 결과 시민 응답자 중 34.2%는 현재 지방분권 수준이 낮다고 하였고, 18.4%만이 높다고 하였음. 응답자 공무원의 59.7%는 분권 수준이 낮다, 11.4%는 높다고 하였음.[10]
- 그런데 중앙정부가 대부분 사업을 기획하며, 지방조직을 통해 일괄적으로 사업대상자를 선정하고 사업비를 집행하는 등 국가주도의 농업정책 틀에

10 "'지방분권 걸림돌' 1순위로 떠오른 중앙정부." 2016. 9. 1.

서 벗어나지 못함.
- 농업인 역시 국가가 주도한 시장개방 피해자라는 인식 속에서 중앙정부의 보조금 지급을 당연한 것으로 여기고 중앙정부에 의존하고 있음.

○ 자치분권, 주민참여 확대, 재정 분권에 대한 요구는 갈수록 커질 전망임.
- 경제·사회·환경적 다양한 가치를 추구하는 여러 이해관계자가 참여하는 지역 특성 맞춤형 정책을 추진하려면 지방분권화가 선결과제임.
- 지방분권화를 원활하게 추진하려면 무엇보다도 지방의 농정 추진역량을 강화하고 다양한 주체들이 참여할 수 있는 농정 추진 체계를 수립할 필요가 있음.

1.5. 농업·농촌 가치에 대한 국민의 인식 정체[11]

○ 일반 국민이 농업·농촌에서 기대하는 기능은 시간이 흐르면서 변화하고 있음.
- 농업·농촌에서 현재 기대하는 기능 중 '식량의 안정적 공급'의 비중이 가장 높았음. 이는 농업 부문의 본원적 기능에 대한 수요가 계속 존재함을 의미함.
- 동시에 '자연환경 보전'이 중요하다고 응답한 도시민 비중이 대부분 연도에서 증가 추세를 보인다는 점에 주목할 필요가 있음. 전통적인 식량 공급 기능에 더해 환경 관련 등 서비스를 제공하는 공간으로 인지(Potter and Tilzey 2005)하는 국민 비중이 커지고 있음을 시사함.

11 유찬희 외. 2017. pp. 60-62.

〈표 2-1〉 농업·농촌의 역할(현재)

단위: %

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2016
식량의 안정적 공급	42.3	42.6	75.5	42.1	42.4	43.6	39.3	42.6	34.0
국토의 균형발전	24.3	17.5	10.5	15.6	15.7	15.4	15.8	14.4	16.8
자연환경 보전	10.9	21.3	8.5	24.7	23.0	22.1	22.9	21.1	25.8
전통문화의 계승	10.8	6.6	1.3	9.1	8.4	8.8	10.9	7.2	10.1
관광 및 휴식의 장소	7.2	3.4	1.7	3.0	3.7	4.1	4.3	6.1	5.3
전원생활의 공간	4.4	8.3	2.4	5.4	6.6	5.8	6.7	8.4	7.8
기타	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2
모름/무응답	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 김동원·박혜진(각 연도); 김동원 외(2012).

○ 도시민이 농업·농촌에서 미래에 제공하기를 원하는 기능을 살펴보면 앞으로 보다 다양한 수요가 나타날 수 있음을 알 수 있음.

- '식량의 안정적 공급'과 '자연환경 보전'의 비중은 상대적으로 낮아졌지만 '전통문화의 계승', '전원생활의 공간', '관광 및 휴식의 장소' 등의 역할을 기대하는 응답자의 비중은 대부분 연도에서 높아졌음.

〈표 2-2〉 농업·농촌의 역할(미래)

단위: %

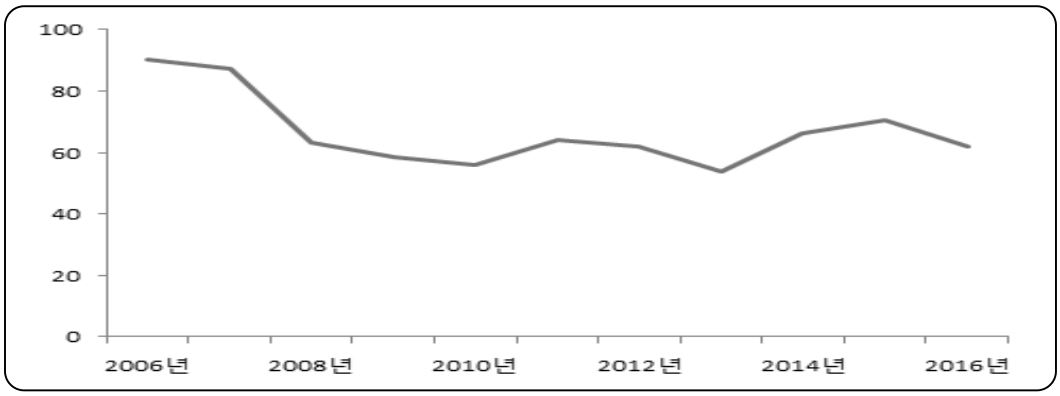
구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2016
식량의 안정적 공급	36.1	26.4	50.1	48.2	42.0	32.2	21.7	25.9	16.5
국토의 균형발전	22.8	14.7	13.5	13.6	13.1	13.5	12.4	13.8	14.8
자연환경 보전	13.7	19.5	15.2	15.8	16.6	18.6	17.2	18.6	21.7
전통문화의 계승	11.4	11.3	5.6	9.3	12.3	10.9	14.8	12.0	14.8
관광 및 휴식의 장소	8.0	12.7	6.4	7.8	9.5	12.1	14.7	14.9	17.0
전원생활의 공간	7.8	15.0	9.0	5.3	6.4	12.4	19.0	14.7	14.8
기타	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4
모름/무응답	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	90.	0.1	0.0

자료: 김동원·박혜진(각 연도); 김동원 외(2012).

○ 농업·농촌 부문에서 제공하기를 원하는 다원적 기능이 가치가 있다고 판단한 도시민 비중은 2006~2016년 평균 66.7%였음(최저 2013년 53.7%, 최고 2006년 90.4%).

〈그림 2-8〉 농업·농촌의 다원적 기능이 가치 있다고 응답한 도시민 비중

단위: %

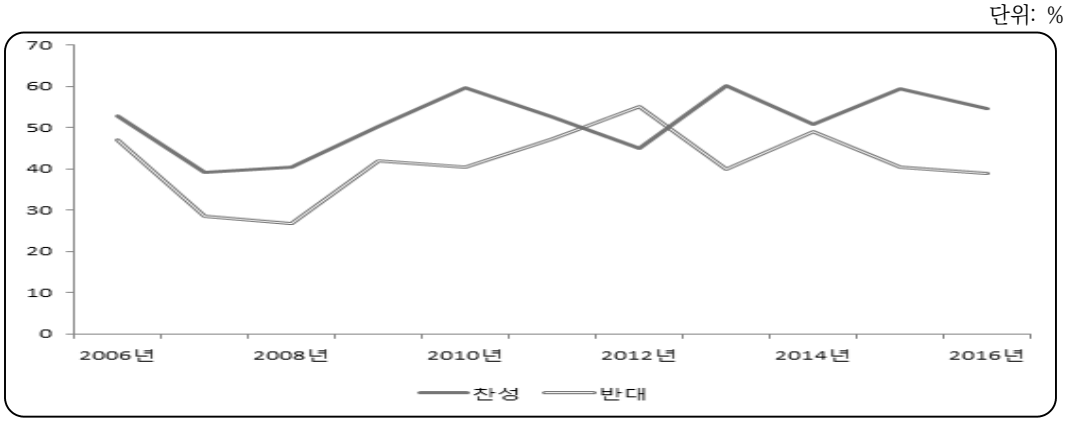


자료: 김동원·박혜진(각 연도); 김동원 외(2012).

○ 농업·농촌 부문에서 제공하는 다원적 기능을 보전 또는 강화하는 용도로 세금을 추가 부담하겠다는 응답은 2012년을 제외하면 찬성이 반대보다 많았음. 그러나 추가 납세에 찬성하는 비중은 모든 연도에서 다원적 기능이 가치 있다고 응답한 비중보다 낮았음.

〈그림 2-9〉 농업·농촌의 다원적 기능을 보전하려 할 때 세금 부담 의향이 있다고 밝힌 도시민 비중

단위: %



자료: 김동원·박혜진(각 연도); 김동원 외(2012).

○ 저성장 및 시장개방 시대에는 농업·농촌이 국민에게 충분히 이해할만한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하지 않는 이상 국민의 농업, 농촌 부문에 대한 세금 제공 유인이 낮음을 시사함.

- 고성장 시대에는 국민 개개인이 충분한 소득을 올리고 있고 미래 소득 증가에 대해 기대가 크기 때문에 조세저항이 크지 않음. 그러나 저성장 시대에는 국가의 세금 징수 행위와 지출 행위에 대한 관심과 더 나아가 감시 유인이 증가할 수밖에 없음.
- 고성장 시기에는 농업 부문 시장 개방에 대한 보상 차원에서 진행되었던 다양한 정부 지원 정책이 국민의 지지를 받을 수 있었음. 그러나 저성장 및 시장개방 시대에는 농업·농촌이 국민에게 충분히 이해할만한 가치(안전한 식품, 안전한 생산, 환경유지, 농촌다움 등)를 제공하지 않는 이상 국민의 농업·농촌 부문에 대한 세금 제공 유인이 낮음.
- 따라서 국민에게 농업·농촌의 다양한 가치를 제공하고 공감을 얻기 위한 농업인과 농업 관련 종사자들의 자체적인 노력이 필요함.

1.6. 4차 산업혁명 대비 필요

○ 4차 산업혁명 시대의 도래로 인한 사회·경제적 파급효과는 클 것으로 예상되며, 이에 따른 긍정적, 부정적 측면 모두에 대비하여야 함.
- 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 바이오, 플랫폼 기반 등 새로운 기술들이 기존 경제, 사회 행동과 결합되어 일어나고 있는 또는 발생할 것으로 예상되는 변화의 방향은 예상하기 쉽지 않음.
- 새로운 부의 창출, 삶의 편리함 증가, 획기적인 질병의 예방 및 치료 방법 개발에 따른 수명 연장 등 긍정적 측면이 무궁무진하지만,
- 일자리의 대폭 감소, 경제·사회적 불평등 심화, 인간성과 공동체의 상실, 기계 의존도의 증가에 따라는 인간 본연의 지식과 능력 상실 등 부작용에 대한 우려 또한 만만치 않음.

○ 농업·농촌 역시 맞닥뜨리고 있는 4차 산업혁명 기술을 어떻게 긍정적으로 접목할 수 있을까와 함께, 그 부작용을 줄이고 흡수시킬 수 있는 산업 및

지역의 역할을 함께 고민해야 함.

- 4차 산업혁명을 통한 기술발전은 정밀농업 등 농식품 산업의 첨단화로 확대되고, 식물·곤충 등 천연자원의 기능성을 활용한 신소재 개발도 가속화될 전망임.
- 4차 산업혁명 기술을 매개로 농업경쟁력과 농촌 삶의 질을 높이는 한편, 도·농 간 디지털 복지 격차 문제 등 부작용을 극복해야 할 것임.

1.7. 환경변화 대응 필요

○ 생태계 파괴, 에너지 결핍 등 미래 위기가 예견되는 가운데 기후변화 대응과 환경보전의 필요성이 증대됨. 이러한 속에 UN의 지속가능한 개발 목표(SDGs)('15)는 세계적 이슈로 대두되어, 농업부문 역시 지속가능성이 중요한 이슈로 주목받음.

- 100년 후 한국의 기온은 4℃ 상승하고 강수량은 17% 증가할 전망임.
- 에너지 다소비 산업(철강, 석유화학, 시멘트 등)이 국내 에너지 총소비의 38%를 차지하고 있으며, 에너지의 97%를 해외 수입에 의존함.
- 세계 인구는 2050년에 100억 명에 도달할 것으로 전망되나, 기후 변화로 인해 쌀 생산성은 2030년까지 23% 하락하면서 쌀 가격이 89% 상승할 것으로 전망됨.

2. 농정의 내적 여건 변화

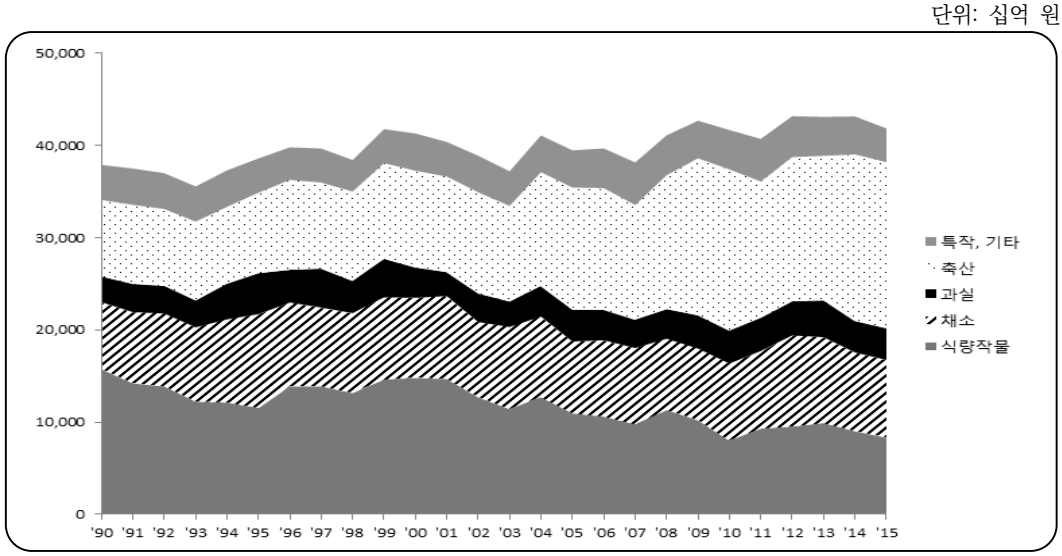
2.1. 농업 성장 및 소득 정체

○ 한국 농업 부문 실질 생산액은 1990년 37조 8,948억 원에서 2012년 43조 1,777억 원으로 늘어났고, 2015년에는 41조 8,410억 원이었음. 명목 생산액은 같은 기간 17조 8,598억 원에서 44조 5,188억 원으로 증가하였음.

- 생산액 중 식량 작물 비중이 작아지는 반면, 축산 비중이 지속해서 증가하고 있음.
- 1990~2015년 농업 생산액 중 식량 작물 비중은 41.5%에서 19.8%로 줄어들었음. 같은 기간 축산물 비중은 22.0%에서 43.0%까지 늘어났음. 축산물 생산액 비중은 2005년부터 식량작물 비중을 추월하였음.

〈그림 2-10〉 한국 농업 부문 실질 생산액, 1990~2015년

단위: 십억 원



주: GDP 디플레이터(2010년=100)로 실질화하였음.
자료: 통계청(각 연도). 농림업생산지수; 한국은행 경제통계시스템(각 연도) 국민계정.

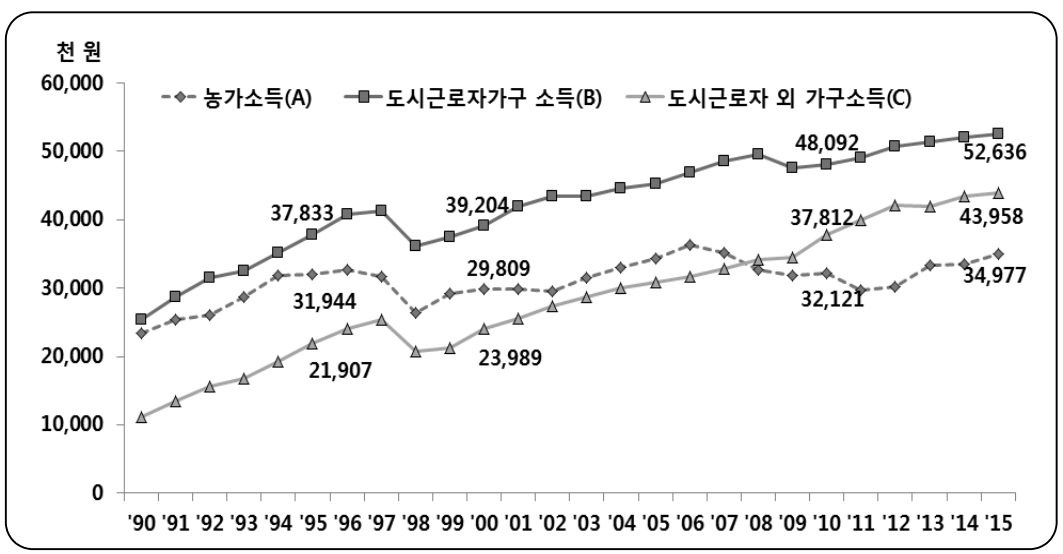
○ 농가소득도 농업 생산액과 마찬가지로 정체 현상을 겪고 있음. 실질 소득은 2006년 3,638만 원을 기록한 이후 2012년 3,024만 원까지 감소하였음. 2013년부터는 소폭 증가하여 2015년 실질 농가소득은 3,498만 원이었음.

- 원천별 소득원 비중이 변화하고 있음. 농가소득 중 농업소득 비중은 2004년 41.6%에서 2015년 30.2%까지 줄어들었음. 같은 기간 농외소득 비중과 이전소득 비중은 각각 18.1%, 7.6%에서 40.1%, 21.2%로 늘어남.

○ 소비자 식생활이 서구화되고, 기체결 FTA의 누적된 영향으로 국내 농산물 소비가 정체되면서 농가 교역조건은 악화할 전망임.

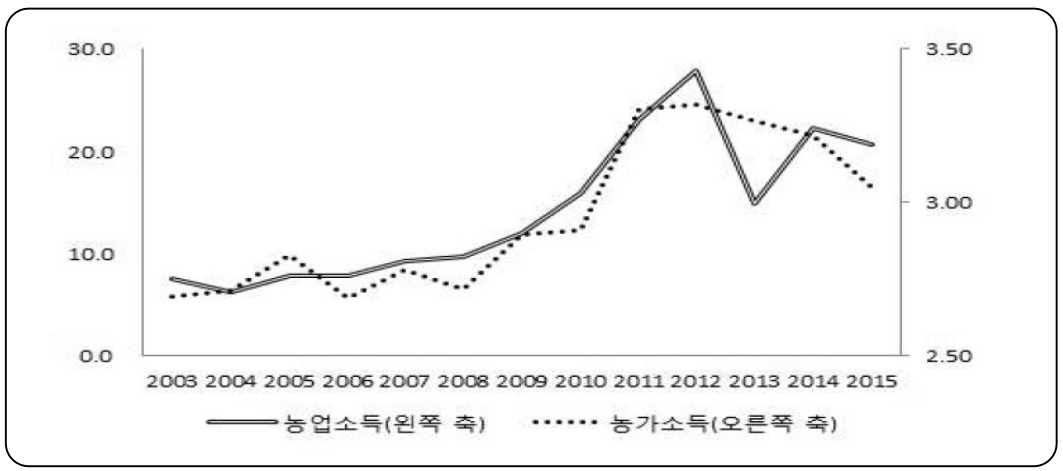
- 농가 교역조건은 1996년 165.3을 정점으로 하락하기 시작하여 2015년에는 101.9 수준이며 2026년에는 96.5까지 하락할 것으로 전망됨.
- 수입 농산물 증가와 교역수지의 악화에 따라 농업소득은 감소될 가능성이 있고, 호당 도농 간 소득 격차와 농가 간 소득 양극화도 심화됨.

〈그림 2-11〉 농가소득과 도시 근로자가구의 소득 변화 추이



자료: 통계청(각 연도). 가계동향조사; 통계청(각 연도). 농가경제조사.

〈그림 2-12〉 농가소득 양극화 추이(상위 25% 소득/하위 25% 소득)



자료: 통계청(각 연도). 농가경제조사 원자료 분석 결과.

○ 농업 생산액과 농가소득이 정체되는 현상 이면에는 '농가경제 악순환'이 자리 잡고 있음.

- 시장 개방 + 생산성 증대 → 농가교역조건 악화 → 농업소득 침체 → 투자 유인 감소 → 인력 유입 → 생산성 증대 요인 약화 → 농업소득 침체의 악순환이 반복되면서 내적 여건이 점차 악화되고 있음.
- 시장 개방 대응 차원에서 중앙정부 주도로 추진된 규모화, 전문화가 악순환의 고리를 끊어내는 데 효과적이었음. 이를 더 강하게 추진하면 악순환의 고리가 끊어질 것인가 등과 같은 질문을 근본적으로 논의해야 함.
- 규모화, 전문화, 기업 진입규제 완화, 소득지지 등 기존 농정에 대한 평가를 통해 농업경쟁력 강화와 함께 농업·농촌의 다양한 가치를 창출하기 위한 새로운 농정전략이 필요함.

○ 1995년 UR/WTO 출범을 계기로 '수입 농산물과 경쟁할 수 있는 농업'을 목표로 구조 개선을 통한 경쟁력 확보에 주력하여 대규모 시설 투자 및 규모화 추진 결과, 농업 생산성은 향상됐지만, 가축 질병 발생, 토양오염 등 농업의 지속가능성은 약화한 측면이 있음.

○ 한편, 기능성 건강식품, 외식산업, 종자·생명 산업 등 농식품 미래유망 산업은 높은 부가가치를 창출할 것으로 기대됨.

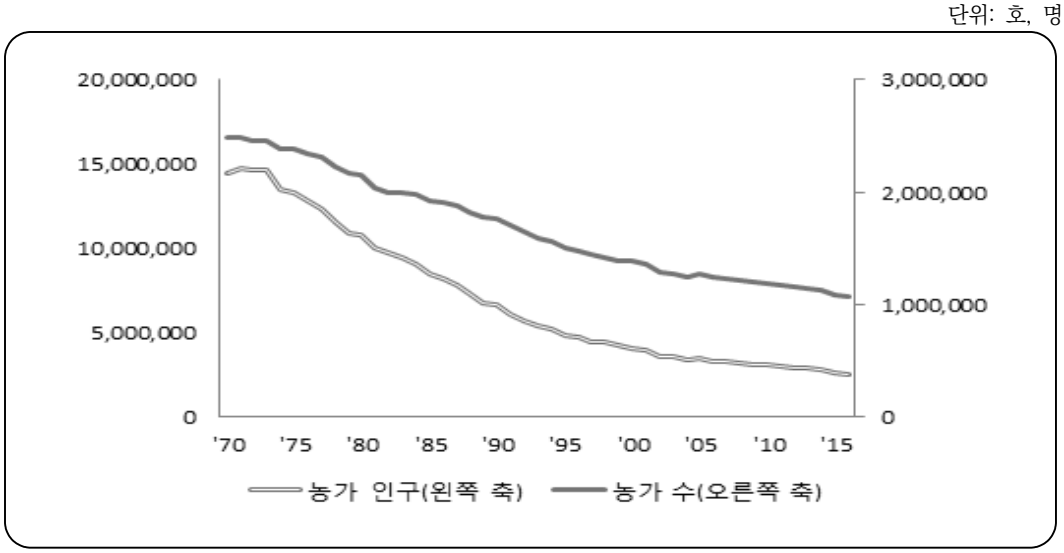
2.2. 농가 인구 감소와 고령화

○ 농가 수와 농가 인구는 지속적으로 줄어들고 있음. 농가 수는 1970년 248만 3,318호에서 2016년 106만 8,274호까지 줄어들었음. 같은 기간 농가 인구는 1,442만 명에서 250만 명으로 감소하였음.

- 같은 기간 농림어업 취업자 수는 485만 명에서 129만 명으로 감소하였음.

〈그림 2-13〉 농가 호수 및 농가 인구 추이, 1970~2016년

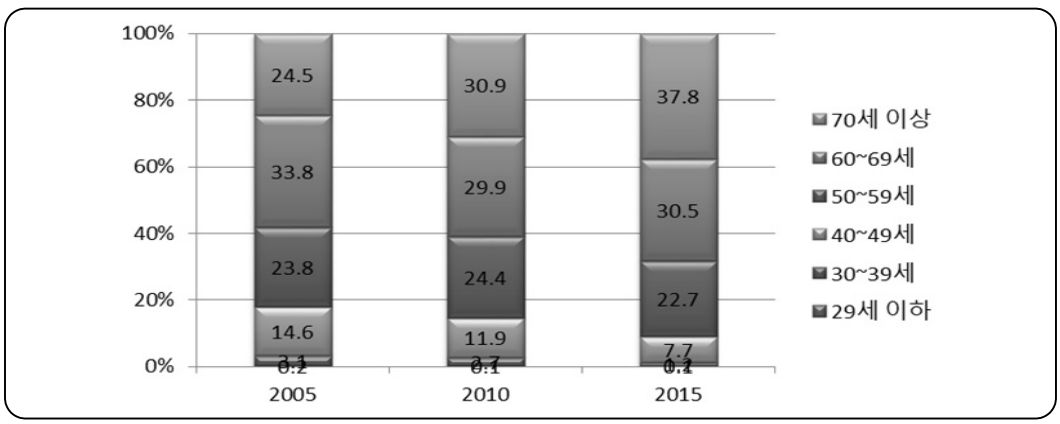
단위: 호, 명



자료: 통계청(각 연도). 농림어업조사.

○ 농업 인구의 고령화도 빠르게 진전되고 있음. 농가인구 중 65세 이상 인구는 1970년 71만 2,649명(농가인구 대비 4.9%)에서 2016년 100만 6,166명(40.3%)로 변화하였음.

〈그림 2-14〉 농업경영주 연령별 농가 수 비중

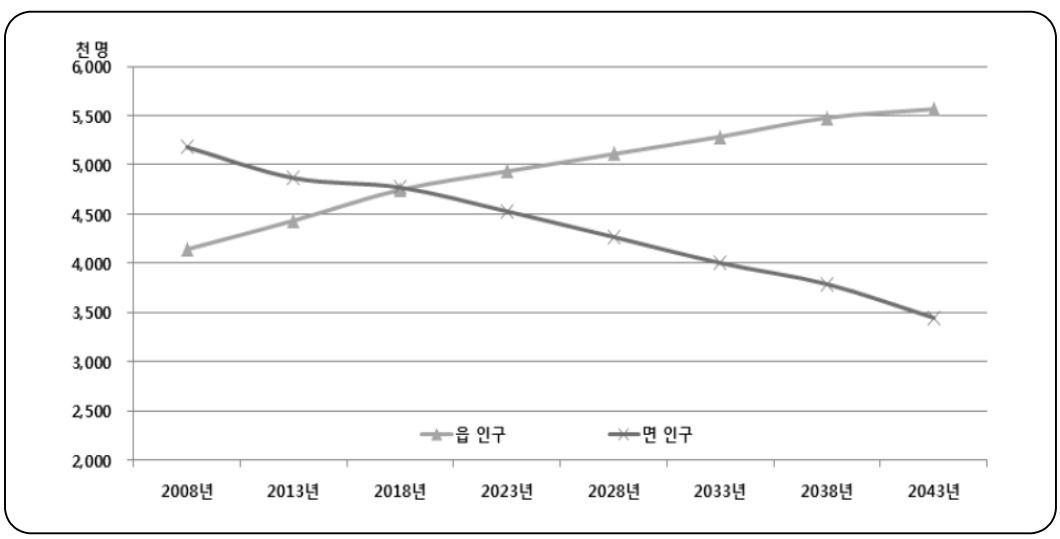


자료: 통계청(각 연도). 농업총조사.

○ 읍 지역 정주 여건이 양호하고 경제활동 여력이 있어 인구 유입이 예상되는 반면, 면 지역은 정주 여건이 잘 갖추어지지 않은 데다 경제활동 기반도 미흡하여 읍면 간 격차가 확대되고, 과소화 지역이 증가할 것으로 예상됨.

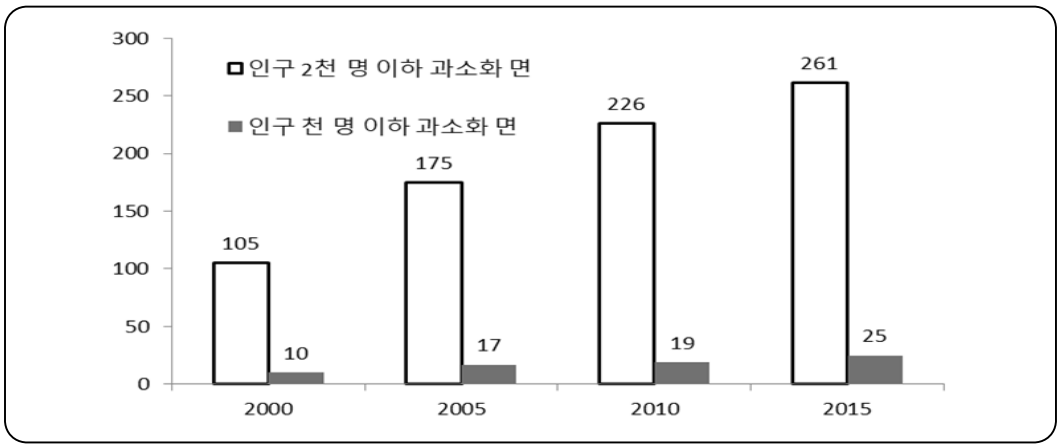
- 인구 2천 명 이하 과소화 면의 수가 2000년 105개에서 2015년 261개로 증가함.

〈그림 2-15〉 읍·면 인구 변화 및 전망



자료: 통계청(각 연도). 주민등록인구통계.

〈그림 2-16〉 과소화 면 변화 추이



자료: 통계청(각 연도). 주민등록인구통계.

○ 최근 귀농·귀촌 인구가 늘어나면서 변화의 계기가 될 수 있다는 의견도 나오고 있음. 2011~2015년 동안 매년 1만 가구 이상이 귀농했고, 2015년 귀농 가구 수는 1만 1,959호였음.[12] 귀촌 가구는 2015년 31만 7,409호로 전년 대비 1만 8,052가구 증가했음.

* 귀농·귀촌 가구(천 호): ('13) 291 → ('14) 310 → ('15) 329 → ('16) 335

- 김정섭 외(2016b)에서 실시한 델파이 조사 결과에 따르면, 2021년 귀농 인구 추이는 현재와 비슷하거나 현재보다 소폭 높은 수준의 증가 추세를 이어갈 것이라는 의견이 69.6%였음.
- 저성장 시대 베이비붐 세대 은퇴로 인한 귀농·귀촌과 생태·환경 가치 선호를 바탕으로 한 농촌관광 등 농촌에 대한 국민 인식 변화에 따라 지역 주민과 도시민의 상생 공간의 역할이 확대되면서 농촌의 성장 잠재력이 발휘될 것으로 기대됨.

12 김정섭 외. 2016b.

2.3. 농업 부문 환경부하 증가와 식품안전성 문제

○ 한국 논·밭·과수경지의 농경지 화학성, 토양적성을 고려할 때 지력 향상 및 경지 관리가 중요함.

- 토양의 산성도를 반영하는 pH지수[13]를 기준으로 할 때, 우리나라 논(60.5%), 밭(63.9%), 과수(48.0%) 중 과반수가 산성 이상으로 나타남(농진청 흙토람).
- 토양 적성으로 평가할 경우, 전국 기준 논(83.7%), 밭(73.9%), 과수(73.0%) 중 70% 이상이 4~5등급으로 구분됨.

○ 농지 비료 성분 평균 과적 정도를 OECD 국가들과 비교하면 한국 농업 부문의 화학비료에 대한 의존도가 매우 높음(OECD 2013).

- 1990~2014년 한국 농경지의 평균 질소 시비량은 239.7kg/ha로 OECD 평균 77.7kg/ha보다 3배 이상 높음. 한국 농경지 평균 인 시비량도 48.8kg/ha로 OECD 평균 10.1kg/ha보다 매우 많음.
- 화학비료 사용량은 감소하고 있으나, 토양적성이나 과적 정도를 기준으로 판단할 때, 화학비료에 대한 의존도를 줄일 필요가 있음.

○ 이러한 문제는 과거부터 이어온 집약적 농법에 의존한 결과일 수 있음. 유사한 문제는 축산 부문 대규모 가축질병 발생에서도 확인할 수 있음.

- 축산업의 양적 성장에도 불구하고 제1종 가축전염병인 HPAI와 구제역이 지속 발생하였음.
- 2000년대 이후 HPAI가 7차례[14] 발생하였고, 2016~17년 발병으로만 국한해도 3,700만 마리 이상을 살처분하고, 보상금을 2,000억 원 이상 지급하였음.

---

13 pH 지수가 6.6~7.3인 경우 중성으로 분류하며, 6.1~6.5는 미세 산성(slight acid), 5.6~6.0은 산성(moderate acid), 5.1~5.5는 강산성(strong acid), 4.5~5.0는 매우 강산성(very strong acid) 등으로 구분함(출처: USDA).

14 2003~04년 2006~07년, 2008년, 2010~11년, 2014~15년, 2016년 초, 2016~17년 발생하였음.

- 구제역도 2000년대 이후 8차례[15] 발생하였음. 최초로 구제역이 대규모 발병하였던 2010~11년에는 3,480만 마리를 살처분하고, 2조 7,383억 원의 재정을 소요하였음.

○ 집약적 농업이나 규모화·전업화에 따른 가축질병 발병은 사회적으로 막대한 비용을 전가할 뿐만 아니라, 소비자 인식에도 영향을 미칠 수 있음.
- 기상 이변과 가축질병 발생 등에 따른 농가의 경영 위험도 증가함.

○ 국민들의 건강 및 안전 중시 소비패턴이 확산하고, 사회 환경을 고려한 윤리적 소비에 대한 관심이 증대되고 있음. 그러나 소비자들은 식품안전성에 대해 여전히 신뢰하지 못하고 있음.
- 통계청에서 실시한 '사회 안전에 대한 인식도(먹거리)' 조사에 따르면 응답자 중 45.1%(2014년), 41.6%(2016년)가 '비교적 불안'하거나 '매우 불안'하다고 응답하였음.

○ 먹거리에 대한 소비자들의 기대수준 증가로 생산, 소비, 안전, 영양, 환경, 복지 등 먹거리 이슈의 통합적 관리 필요성이 대두됨.
- 지자체 단위로 먹거리 유통체계를 지역 내 순환체계로 전환하는 움직임이 확대됨. 전주시('15), 서울시('17)는 푸드플랜 수립 추진 중이며 경기, 충남, 전북, 세종 등은 준비 중임.
- 식품 불안정 단계에 놓인 취약계층의 먹거리 접근성 강화 요구 역시 점증됨.

* 식품 안정성 단계(이계임 외 2017): 안정 - 불안정 초기 - 불안정 중간 - 불안정 심화

○ 생산 측면에서 식품안전성을 높일 수 있는 중요한 수단 중 하나는 친환경농업임.[16]

---

15 2000년, 2002년, 2010년 1월, 2010년 4월, 2010~11년, 2014~15년, 2016년, 2017년 발병하였음.

16 박준기 외. 2014.

- 친환경농업은 ‘농약의 안전사용기준 준수, 작물별 시비 기준량 준수, 적절한 가축사료 첨가제 사용 등 화학자재 사용을 적정수준으로 유지하고 축산분뇨의 적절한 처리 및 재활용 등을 통하여 환경을 보전하고 안전한 농축임산물(이하 ‘농산물’이라 한다)을 생산하는 농업’을 의미함.
- 환경 농산물에 대한 소비자 지불의사(Willingness to Pay; WTP)는 친환경 농산물 소비 패턴과 구매 행위 연구에 광범위하게 사용하는 방법임. 품목, 인증등급, 조사·분석 방법에 따라 차이가 있지만, 이 지급의사는 평균 1.12배~1.67배(신철노·김진석 2008), 1.44~2.20배(김창길·김태영·서성천 2005), 1.39~1.69배(정학균·장정경 2012) 등으로 나타났음. 이는 가격 프리미엄의 존재에도 불구하고 친환경농산물을 사겠다는 소비자 구매의사를 반영하는 것임. NMI(2010)의 설문조사 결과에서도 ‘친환경적이고 지속가능한 방식으로 생산된 농산물에 대해 20%의 추가 금액을 지불할 용의가 있는 소비자’ 비중이 응답자 중 15%(미국)~25%(캐나다)에 이르는 것으로 나타남. 이는 친환경농업 육성에 따른 장기적·간접적 혜택이 소비자에게도 파생될 수 있음을 보여줌.

○ 친환경농업 면적과 인증량은 모두 2010년 이후 감소 추세로 돌아섰음. 2010년부터 저농약 농산물 신규 인증 중단, 2016년 저농약 농산물 인증 중단 결정에 따른 여파로 볼 수 있음.
- 전체 경지 면적 중 친환경농업 면적 비중은 1999년 0.05%에서 2009년 11.6%까지 늘어났으나 이후 감소하여 2015년에는 4.9%였음.
- 친환경농산물 생산량이 전체 농산물 생산량에서 차지하는 비중은 2009년 12.2%까지 증가하였다가 2015년 6.2%로 축소되었음.

2.4. 농지 전용과 농촌 계획

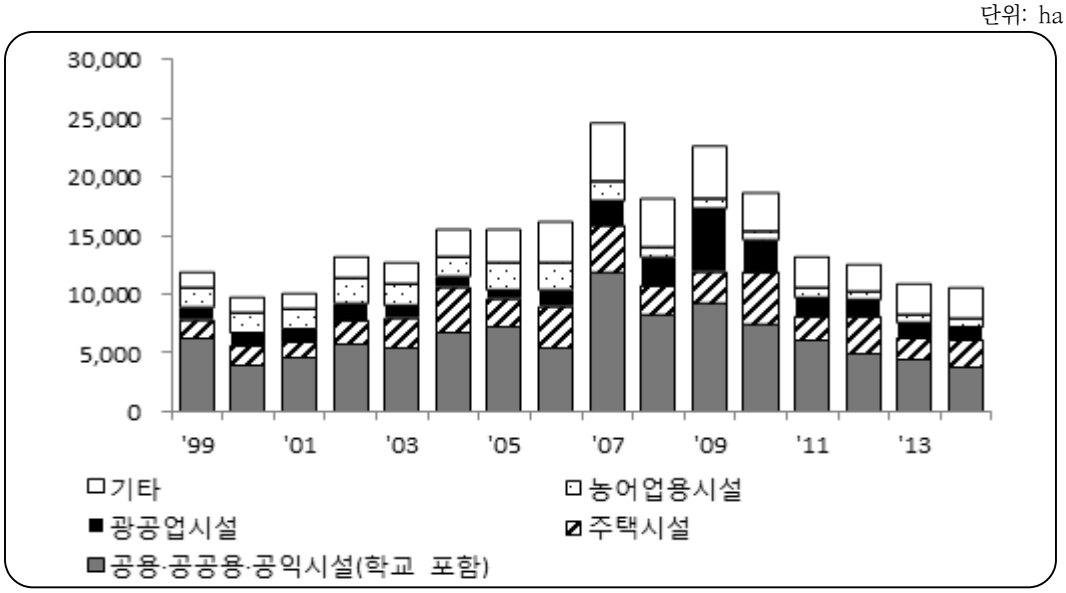
○ 농지(논, 밭 포함) 면적은 1999년 189만 8,925ha에서 2016년 164만 3,599ha

로 13.4% 감소하였음. 1999~2014년 동안 전용한 누적 면적은 23만 7,917ha였음. 공용·공공용·공익시설(1994년부터 학교 부지 포함) 용도로 전환한 비중이 같은 기간 43.1%로 가장 높았음.

○ 제한된 토지 자원을 적정하게 배분하는 것도 중요하지만, 기본적인 식량 공급을 할 수 있는 적정 면적을 유지하는 것 역시 중요한 과제임. 더불어 전용 과정에서 생길 수 있는 농촌 난개발 문제를 최소화하도록 치밀한 농촌공간 계획에 따라 접근할 필요성이 있음.

〈그림 2-17〉 농지 전용 추이, 1999~2014

단위: ha



자료: 농림축산식품부(2017a).

2.5. 농촌 주민 삶의 질 악화와 농촌다움의 상실

○ 농촌 지역 정주 여건이 도시보다 열악하다는 문제는 오래전부터 제기되어 왔음. 그러나 인구 감소, 상권 축소, 일자리 부족 등 때문에 큰 노력을 기울

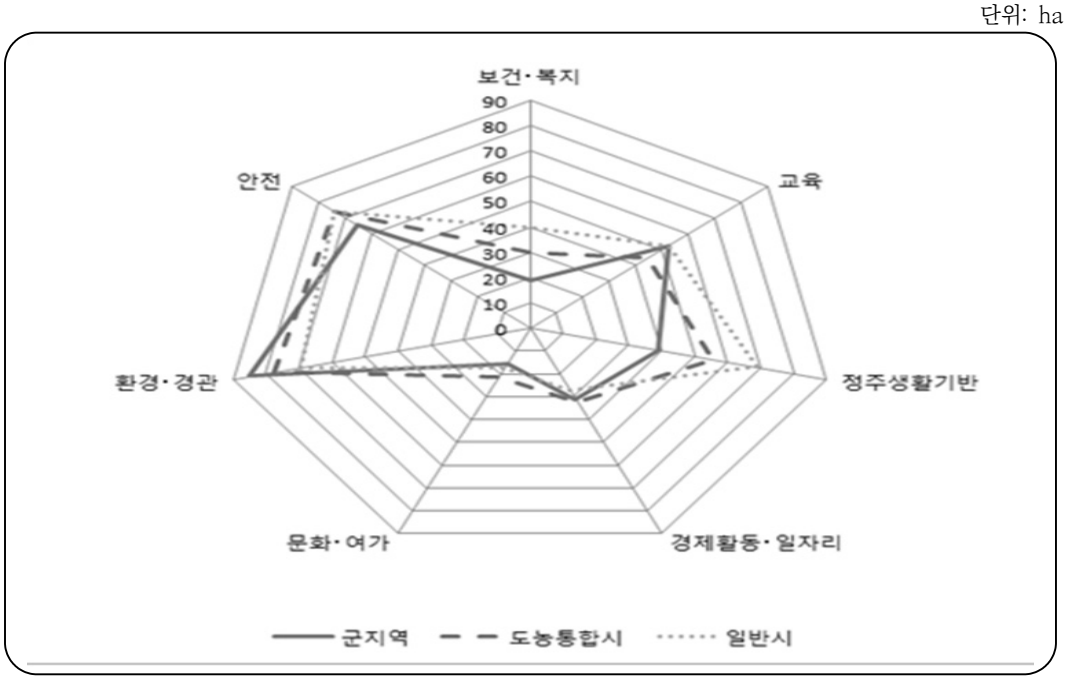
였음에도 해결되지 못한 채 남아 있음.

- 군 지역의 정주 여건을 시 지역과 비교하면 보건·복지, 안전, 정주생활 기반, 문화·여가 측면에서 불리함.

○ 7개 분야, 17개 지표로 구성된 지역별 농어촌 서비스 기준 이행실태 점검 결과를 보아도 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 지표를 목표대로 달성하지 못하였음.

〈그림 2-18〉 2015년 삶의 질 및 지역발전 지수

단위: ha



자료: 삶의 질 향상 위원회(http://rurallife.krei.re.kr/: 2017. 7. 16.).

○ 농촌인구 고령화, 농촌 주민 삶의 질 여건과 맞물려 건강한 농촌사회의 유지·발전에 저해가 되는 요인들이 심각하며 이로 인해 농촌다움이 상실되고 있음.

- 고령화, 과소화·공동화 등 농촌 지역사회의 활력이 저하되고, 농촌 근교 난개발, 환경오염 등으로 농촌다움 유지가 어려운 상황임.

- 농업경제 성장 중심의 정책으로 인해 농촌사회와 환경 정책은 상대적으로 도외시됨. 따라서 경제·사회·환경적 가치가 조화된 새로운 농정전략을 모색해야 함.

〈표 2-3〉 지역별 농어촌서비스 기준 이행실태 점검 결과

농어촌 시군		2014	2015	2016
보건·복지	진료서비스, 80%	76.8	76.8	73.9
	응급서비스, 97%	71.8	98.4	98.6
	노인, 80%	74.1	71.8	70.1
	영유아, 80%	71	69.7	69.2
교육	초·중학교/(통학수단 제공 학교), 100%	98.1	71.1	71.8
	평생교육, 40%	21.1	21.8	19.7
정주 생활 기반	주택, 95%	88.3	88.3	88.3
	상수도, 82%	62.9	67.8	69.3
	난방/ (LPG저장탱크), 65%	50.8	53.1	57
	대중교통, 100%	90.4	90.4	90.4
	광대역통합망, 90%	77.3	95.8	92.8
경제활동·일자리	창업 및 취업컨설팅·교육, 100%	-	67.3	67.4
문화·여가	문화시설 및 프로그램, 100%	92	91.3	92
환경·경관	하수도, 85%	79.4	80.8	81
안전	방법설비, 60%	32.7	35.8	43.2
	경찰순찰, 100%	100	-	-
	소방출동, 55%	45.4	41.1	-

자료: 김광선·민경찬(2016).
주: 기준 옆의 수치들은 해당 기준의 목표치를 의미함.

2.6. 중앙정부 의존도 심화

○ 농가소득 중 농업소득의 비중은 감소하고 이전소득의 비중이 증가하고 있음. 이는 농사만 지어서는 살기 어렵고 중앙정부 지원에 일정 부분 의존할 수밖에 없는 현실을 반영함.

- 농가소득 중 이전소득 비중은 2003년 7.6%에서 2015년 21.2%까지 늘어났음. 이전소득 중 공적 보조금 비중은 같은 기간 63%에서 93%로 높아졌음.
- 농림업 생산액 대비 농식품부 예산 비율은 2009~2015년 평균 32.5%이며, 농림업 부가가치 대비 예산 비중은 같은 기간 평균 55.0%였음.

○ 정부 지원에 상당 부분 의존하고 있음에도 기존 정책은 농업·농촌의 내부 문제에 집중하여 국민의 공감을 얻는 데 한계를 드러냈음.

- 문제 해결 대상이 농업 생산성 및 소득 증진, 농촌 지역 물리적 개발 등에 집중되어 비농업, 소비자, 도시의 관점에서 문제에 접근하려는 노력이 상대적으로 부족했음.
- 따라서 국민이 원하는 가치를 제공함으로써 국민의 신뢰와 지지를 얻고 국민 행복 증진에 기여하는 새로운 농정전략이 필요함.

○ 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 지역 특화 맞춤형 농정에 대한 요구는 높지만, 지방 농정 역량은 이를 뒷받침하기에 아직 미흡한 상황임.

제3장

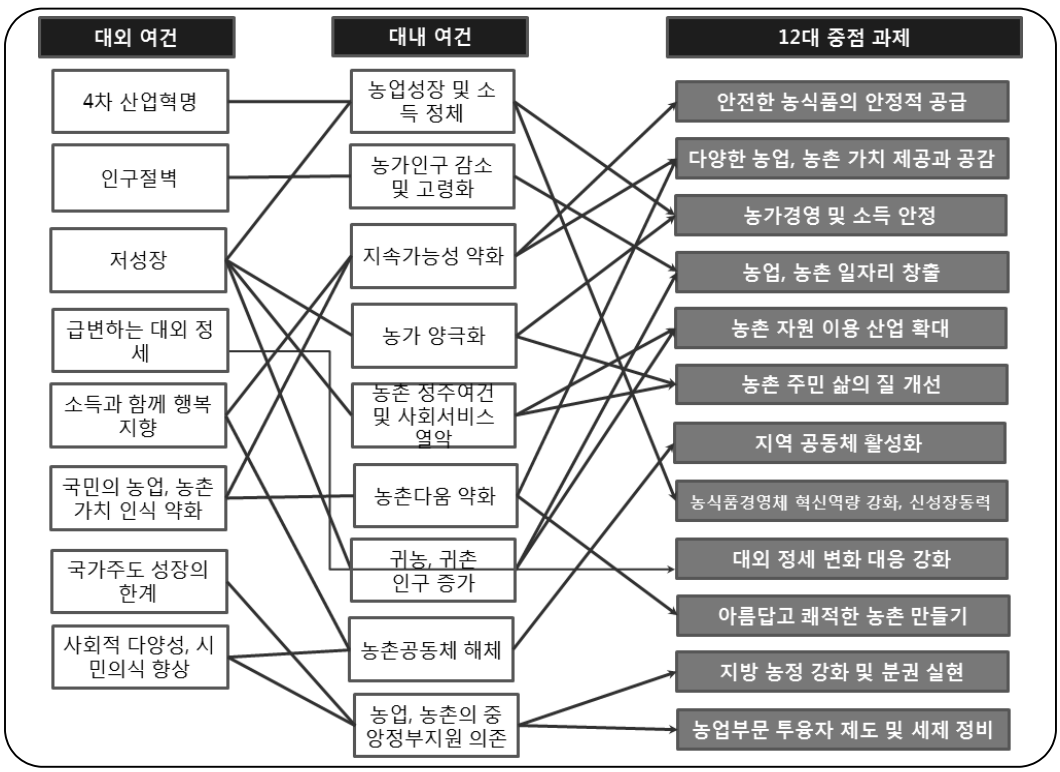
농정 평가

1. 중점 과제별 농정 평가와 시사점

○ 앞서 제2장에서 살펴본 농업·농촌의 대내외 여건 변화에 대응하기 위한 12대 중점 과제를 <그림 3-1>과 같이 설정하였음.

- 본 장에서는 중점 과제별로 지난 4년간의 농정을 평가해보고 정책 방향을 제시함으로써 중점 과제 선정 논리를 더욱 명확히 하고 다음 장에서 제시할 농정 패러다임과 비전의 배경을 제시하고자 함.
- 또한, 일반 국민, 농업인, 전문가, 정책담당자에 대한 설문을 통해 농업, 농촌, 농정에 대한 인식, 현 농발계획 세부과제에 대한 평가, 12대 중점 과제에 대한 중요도 등을 조사하여 농정 패러다임과 비전 제시, 세부추진 과제 선정을 위한 시사점을 도출함.

〈그림 3-1〉 대내외 여건 변화에 대응하기 위한 중점 과제



주) 농업경쟁력 강화는 12대 중점 과제의 성과들이 종합되어 나타나는 결과임. 따라서 중점과제에는 제시되지 않으나, 농정의 궁극적 목적에는 포함됨.

1.1. 안전한 농식품의 안정적 공급

가. 평가

○ 농산물 유통 분야에서는 일정 부문 성과를 달성한 것으로 평가됨.

- 도매시장 정가·수의매매 비중이 2012년 8.9%에서 2015년 21.3%까지 높아져 유통 과정의 신축성과 효율성을 높임.
- 사이버 거래소(2016년 실적 2.9조 원, 2017년 목표 3조 원), 직거래 등 신유통 비중(2016년 실적 6%, 2017년 목표 10%)을 높여 소비 패턴 변화에 대응함.

- 주요 채소류의 수급안정을 위한 생산안정제 시범 도입('15)과 직거래 및 로컬푸드 확대 등을 통해 유통 비용을 절감함.
  * 로컬푸드직매장(개소): ('12) 3 → ('14) 71 → ('15) 103 → ('16) 148
  * 유통비용 절감액(억 원): ('13) 4,291 → ('14) 6,241 → ('15) 7,491 → ('16) 8,585

○ 주요 농식품의 안정적 공급은 목표 달성이 미흡함.
- 2015년 현재 식량자급률은 50.2%(쌀 101%, 보리 22.3%, 콩 32.1%, 옥수수 4.1%, 밀 1.2%; 사료작물 포함 시 23.8%)에 불과함.
  * 식량자급률(식용곡물 대상): ('10) 54.1% → ('15) 50.2 → ('16) 50.9
- 2012년 이후 한국의 식량안보지수 순위는 계속 하락하였음.
  * 조사대상국 109개국 중 ('12) 21위→ ('13) 24위 → ('14) 25위 → ('15) 26위
- 쌀은 1인당 평균 소비량이 계속 감소하여 구조적 공급과잉이 심화됨.
  * 정부재고: ('13. 10월 말) 75만 톤 → ('15. 10월 말) 135 → ('16. 10월 말) 170
- 주요 채소류, 과일류 및 축산물의 물량과 가격 변동 문제가 지속됨.
  * 5대 주요 채소류 가격 변동률: 2013년 12.9%, 2014년 9.8%, 2015년 11.8%, 2016년 17.4%

○ 농업 생산기반은 장기적으로 투자한 결과 안정적 기반을 확보하였으나, 앞으로의 농업구조 변화에 대한 선제적 대응이나 수자원의 효율적 관리 등은 미흡한 실정임.
- 유휴농지 자원 조사('13～'14) 및 복원('15), 답리작, 밭작물 공동경영체 확대 등 생산기반 강화를 추진해옴.

○ 농식품 안전성 확보 측면에서도 성과가 부족한 것으로 평가됨.
- 2010년 저농약 신규 인증 중단 및 2016년 저농약 인증 폐지 결정의 영향으로 친환경농산물 재배면적 비중이 2012년 7.3%에서 2015년 4.5%로 감소하였고, 친환경농산물 시장규모는 2012년 2.1조 원에서 2016년 1.6조 원으로 축소되었음.

- 친환경 농식품 수요 증가로 친환경 인증은 최근 들어 증가하고 있으나, 인증 이후 점검 관리 부실화 문제가 대두됨.
  * 친환경 인증면적(ha): ('14) 83,367 → ('15) 75,139 → ('16) 79,479
  * 친환경농산물 시장규모(조 원): ('13) 1.8조 원 → ('14) 1.5 → ('15) 1.3 → ('16) 1.6

○ 성장을 중시하는 정책 기조 속에서 축산업의 외부 불경제(예: 악취, 수질오염, 가축질병으로 인한 사회적 비용 등)가 매우 큼. 축산업계 스스로 이러한 문제를 해결하도록 하는 제도나 유인 제공이 충분치 않아 사회적 비용을 더욱 증가시켰음.
- 밀식사육 등에 따른 대규모 가축질병 발생으로 축산물 수급 불균형과 축산물 안전성에 대한 신뢰도 악화를 유발함.
  * 구제역 발생 및 피해액(건/억 원): (2014~15) 185건/638억 원, (2016~17)
  * AI 발생 및 피해액(건/억 원): (2014~15) 391건/2,369억 원(추정), (2016~17)

○ 소비자의 관심이 높은 식생활, 영양, 안전 등을 아우르는 통합적 식품정책이 미흡함.
- '국민 식생활 지침 제정('16. 4월)' 등 식생활 교육 강화 노력이 이루어짐.
- 하지만 취약계층에 대한 영양지원 정책이 초기 단계이고, 식품외식산업과 국산 농산물 소비 촉진과의 연계도 미흡함.
- 소비자의 관심이 큰 식품 안전성, GMO 등에 대한 정보 제공이 미흡함.

나. 방향

○ 안전성 문제와 안정적 공급이라는 핵심 목표 달성에 최우선 노력
- 최근 농업·농촌의 가치에 대한 국민 공감대를 확대하고 식품 안전성에 대한 관심 증대에 대응해야 한다는 필요성은 대부분 인지함.
- 그런데 안전한 농식품의 안정적 공급 목표 달성은 전체적으로는 미흡함.

○ 시장 기능에만 의지해서는 담보하기 어려운 식품안전, 환경, 국민 영양 및

식생활 개선, 식량안보 등의 현안을 적절하게 해결해야 국가 및 국민 개개인의 후생 극대화가 가능함.

- 농식품 안전은 국민 모두가 매우 밀착되어 매일 경험하는 공익적 가치이므로 안전과 건강이라는 사회적·환경적 가치와 농업 성장과 소득 증대라는 경제적 가치 간 균형을 유지하는 농식품 시스템 구축이 필요함.

1.2. 다양한 농업·농촌 가치 제공과 공감

가. 평가[17]

○ 지난 정부에서는 다양한 농업·농촌의 가치를 제공하고 국민 공감대를 형성하고자 다양한 정책을 시행해왔음.

- 대표적인 정책은 도시농업, 로컬푸드 활성화, 국민 영양 및 식생활 교육 확대 등임.

○ 일반 국민, 농업인 등에 대한 설문조사 결과, 농업·농촌의 긍정적 영향 중 '국토 균형 발전에 이바지', '전통문화 계승 및 여가 공간 제공' 등은 일반 국민과 농업인, 두 집단의 긍정적 인식 정도가 비슷함.

- 한편, 일반 국민은 농업인보다 '일자리 창출'을 더 긍정적으로 인식함.
- 반면, 농업인은 일반 국민보다 '식량(농식품)을 안정적으로 공급', '환경 및 생태계 보전에 기여' 등을 더 긍정적으로 인식함.

○ 농업·농촌의 부정적 영향에 대해서는 두 집단 간 인식 격차가 있음.

- 일반 국민은 농업인보다 식품 안전성에 대한 신뢰도가 낮고, 정부 지원에 대한 의존도가 높다고 평가하였음.

---

17 해당 내용은 일반 국민, 농업인, 전문가, 정책 관계자를 대상으로 한 설문조사 결과에 의한 것이며, 구체적 수치는 <표3-4>를 참조

- 농업인은 일반 국민보다 난개발 등의 문제와 생활 여건이 불리하다는 점을 강하게 인지하고 있음.

나. 방향

○ 국민 소득 수준이 높아지고, 웰빙과 건강을 추구하는 삶의 방식이 확산되고 있기 때문에 농업 부문이 농식품의 양적 공급 역할뿐만 아니라 일상생활의 건전한 먹거리 소비에 기여할 필요가 커지고 있음.

○ 농업·농촌에 대해 기대와 수요가 변하고 있기 때문에 먹거리 소비자와 생산자 간 거리를 좁히고, 농업 및 농식품 가치에 대한 공감대 형성 및 강화가 더욱 중요해짐.

- 관광·여가·휴양의 공간으로서의 농촌뿐만 아니라 산림 휴양·치유 등 산림복지 서비스에 대한 국민 수요가 증가하고 있음. 일상생활에서 생활주변 녹지, 정원에 대한 수요가 증대함.

○ 농업 활동을 매개로 취약계층을 돌봄, 교육, 일자리 등 여러 측면에서 지역사회에 통합시키는 사회적 농업 실천의 의의와 필요성이 주목받고 있음.

1.3. 농가경영 및 소득 안정

가. 평가

○ 직불금 단가 인상 및 품목 확대, 재해보험 품목 확대, 농기계 임대 및 농작업 대행 지원, 수급 안정 등을 추진하였으나 농가경영 및 소득 문제가 지속되고 있음.

- 쌀 고정직불 단가를 ’12년 70만 원/ha에서 ’15년 100만 원/ha으로 인상하고, 밭 농업 직불제 단가 및 대상 품목을 ’15년 26품목, 40만 원/ha에서 ’17년 전 품목, 45만 원/ha으로 확대함.

* 대행면적(경영비 절감){천ha(천 억 원)} : ('14) 231(5.2) → ('15) 253(5.4) → ('16) 270(5.5)

○ 농외소득 및 이전소득은 증가했지만, 수입 증가로 인한 국산 농산물 소비 정체와 농가 경영비 상승 등으로 농업소득은 정체함.

* 농업소득(천 원) : ('05) 11,815 → ('10) 10,098 → ('15) 11,257 → ('16) 10,068

○ 도시근로자 가구(2인 이상) 가구소득 대비 농가소득은 2012년 57.6%에서 2015년 64.4%까지 상승하여 격차가 다소 완화되었으나, 여전히 격차가 큼.

* 도농 간 소득 격차: ('05) 78.2% → ('12) 57.6(역대 최저) → ('15) 64.4

○ 농가 간 소득 격차가 확대되고 있어 형평성 논의가 이전보다 강화되고 있음.

- 영세 고령농이 늘고 있어 저소득 가구의 생활 유지 및 재생산 가능성 문제를 시급하게 해결하여야 함.
- 농업 생산 활동이 어려운 고령농에 대한 농외 소득원 발굴이 시급함.

* 농가소득 5분위 배율: ('13)10.3배(비농가는 4.55) → ('14)10.7(4.45) → ('15)9.5(4.22)

○ 기존 경쟁력 강화 정책에 힘입어 전업화·규모화·자본집약적 농가 비중이 증가하였음. 생산효율성 제고와 규모의 경제 등 긍정적 측면도 있었으나, 가격·생산 위험 등 농업경영위험 노출이 커지는 부정적 측면도 있음.

- 농가 고령화와 후계인력 부족, 자본투자 부진 등 체질이 약화하면서, 최근 들어 농업 총 요소생산성 증가율이 감소하는 등 지속가능한 성장에 한계를 드러냄.

* 농가경영주 중 40대 미만 농가 비중(%): ('05) 3.3 → ('10) 2.8 → ('16) 1.1
* 총 요소생산성(KDI, '15): (1981~'91) 1.4 → (1991~2001) 2.7 → (2001~'11) 1.1

○ 자연재해로 경영 위험에 처한 농가의 경영 안전장치가 불충분함. 재해보험 등 사전적 예방 조치와 수급 안정을 통한 수취가격 안정 등의 사후 관리 노력에도 불구하고 농업소득의 절대금액 규모가 하락하고, 소득변동성은 확대되어 농업경영위험이 커지고 있음.

- 재해보험 가입률: 2012년 13.6%, 2016년 27.5%
  * 가입 농가 수(천 호) : ('13) 95 → ('16) 181 / 면적(천ha) : ('13) 160 → ('16) 297
- 부채 상환 능력(부채/자산 비율): ('10) 7.3% → ('11) 6.7 → ('12) 6.7 → ('13) 6.8 → ('14) 6.5 → ('15) 6.0
  * 농가소득변동성(변이계수): ('03) 0.90 → ('15) 1.22
  * 변이계수는 (표준편차/평균)이고, 0.3 이상이면 변동성이 높다고 평가함.

○ 직불금 단가 인상 등에도 불구하고 소득보전 효과는 기대에 미치지 못하였고, 변동직불제 시행 결과 수취가격은 안정시켰으나 재정 부담 증가 등 부작용을 수반하였음.

- 최근 도입 중인 수입보장보험도 실효성이 있는지 확인되지 않았고, 쌀 변동직불제를 운영하는 한 수입보장보험이 작동하기는 어려움.
- 한편, 쌀 변동직불금 지급으로 쌀 생산농가의 수취 가격은 비교적 안정되었으나, 재정 부담 증가에 대한 우려는 심각

나. 방향

○ 개방화가 진전되면서 농가소득이 정체·감소하고 소득변동성은 확대되어 농업 경영 위험이 증대되고 있음. 이에 핵심 소득보전 정책인 직접지불제의 문제점을 해소함과 동시에 사회적 기대를 충족하는 방향으로 개편해야 하는 필요성이 늘고 있음.

○ 농가경영 불안정성을 줄이고, 특히 일시적인 경영 위험에 빠진 농가에 안전망을 제공하여 지속적인 경영을 할 수 있도록 지원할 필요성이 커지고 있음.

- 직접지불제 개편과 함께 기존·신규 제도와 결부한 정책조합(policy mix)을 운영하여 경영 위험을 완화할 필요가 있음.
- 또한, 최근 잦은 기상 이변 등 기후변화에 대응하여 농가의 경영 위험을 감소하기 위한 기후변화 예측 시스템 구축도 필요함.

○ 농업경영체 및 인력을 육성·확보하고 귀농·귀촌 정책을 강화하여 농업·농촌의 지속가능성을 높임은 물론 지역 공동체의 활력 증진을 도모할 시점에 이르렀음.

1.4. 농업·농촌 부문 일자리 창출

가. 평가

○ 농업 부문 취업자 비중은 감소하는 가운데 농업인 고령화는 심화함. 더불어 잠재적 가족 노동력인 농가 가구원 수도 감소하고 있음.
- 전체 취업자 수 대비 농업 부문 취업자 수 비중은 2010년 6.6%에서 2015년 5.2%로 감소하였음.
- 농촌 지역 인구가 감소하면서 취업자 중 자영업주 비율이 빠르게 감소하고 주민의 생활 서비스도 축소되고 있음.

○ 농업 인력의 고령화, 농촌의 과소화 등은 농업·농촌의 인력 양성 및 다양한 일자리 창출에 장애 요인으로 작용

○ 농업 부문 노동력은 가족노동력에 의존하기에 한계가 있음에도 고용노동력이 이를 뒷받침하고 있지 못하고 있음.
- 외국인 근로자 수가 지속해서 증가하고 있으나 제도상 제약 등으로 인력 문제 해소에 한계가 있음.

○ 미래 농업을 책임질 20~30대 농업인력 비중이 급격히 감소하고 있음.
- 전체 농업인력 중 30대 이하 비중은 2010년 6.4%에서 2015년 5.7%로 감소하였음. 40세 같은 기간 미만 농업 종사 가구원 수는 11만 5,583명에서 2015년 6만 8,168명으로 감소하였음.
  * 교육 지원을 받은 신규 후계농업경영인 수는 2012년 1,564명, 2014년 1,861명, 2016년 1,807명
  * 농업마이스터(누적): ('13) 102명 → ('16) 147, 신지식농업인(누적) : ('13) 357명 → ('16) 400

○ 농업 부문 취업자 수 감소에도 불구하고 농촌지역의 비농업 부문 종사자 수는 제조업, 도·소매업 등을 중심으로 증가
  * 종사자 수('00 →'13): 농업(224만 명 → 145(35.2% ↓)), 농촌(474만 명 → 510(7.8% ↑))

나. 방향

○ 농촌 주민의 생활에 필요한 공공적·상업적 서비스를 제공하는 직종의 일자리 창출에 초점을 둔 농촌 발전 정책을 추진하여야 함.
- 다양한 직업경력을 갖춘 귀농·귀촌 인구에게 일자리를 제공함으로써 안정적 정착을 지원하는 동시에 농촌 지역사회 활력 증진에도 기여하도록 유인함.

○ 농가소득 중 농업소득 비중이 작아지고 있어 지역 주민들이 종사할 수 있는 다양한 소득원을 개발할 필요가 있음. 농촌 지역 내 다양한 부존자원을 융·복합화하여 농촌 지역경제 활성화와 일자리 창출에 기여하고 농촌의 가치를 증진해야 함.

○ 농산업 분야 고용 관련 업무를 전담할 안정적인 조직 운영이 필요함.
- 농산업 분야 고용 분야 관련 총괄 조직은 농촌정책과이지만 매우 한정된 범위에서 관련 행정 통계를 정리하는 정도임. 관련 업무는 농촌정책과,

농촌산업과, 경영인력과, 농기자재정책팀, 종자생명산업과, 친환경축산팀, 식품산업정책과 등에 분산되어 있음.

- 비슷한 맥락에서 농산업 고용 관련 정확한 정책의 수립·추진·평가에 필요한 관련 통계 및 정보 체계 구축도 부족함.

1.5. 농촌 자원 이용 산업 확대

가. 평가

○ 지난 정부에서 시행한 6차 산업화 정책은 개별 경영체 중심으로 추진되어 정책 목표를 달성하는 데 한계가 있었음.

- 더욱 많은 농가, 경영체 참여를 통한 6차 산업화 성과의 확산과 지역 경제 활성화라는 애초 정책 목표를 달성하는 데 한계가 있었음.
- 지자체가 6차 산업화 관련 예산을 이용하여 2·3차 산업을 중심으로 사업을 추진한 결과, 생산기반 정비, 재배기술 개발·보급 부문은 상대적으로 위축되었음.

○ 지원센터 운영으로 지역 차원의 6차 산업화 추진 체계를 갖추었지만, 지역의 특성과 다양한 수요를 반영하는 데 한계가 있었음.

- 지역특화농산업 육성에는 다양한 주체가 참여(개별경영체, 마을·지역공동체 등)하고 사업도 다양한 범위(시·군 단위 및 광의의 지역)와 부문(제조·가공, 관광 등)에서 이루어짐. 그런데 이를 아우를 수 있는 종합적인 계획 없이 개별 사업 형태로 지원했기 때문임.

○ 농촌 지역 내 다양한 자원을 활용하는 것이 이상적이나, 농촌산업과 관련된 각종 정책은 농업 관련 자원 활용에만 초점을 맞추었음.

- 6차 산업 지원사업, 향토산업육성사업, 지역전략 식품산업육성사업, 농촌관광, 농촌자원복합자원화사업 등 많은 사업이 농업 중심으로 자원을 활용하여, 외연을 충분히 확대하지 못하였음.

* 농업 연계 지역전략 사업 사업단 수: 총 82개 사업단(11개 광역단체, 102개 시군), 2014년 10개, 2015년 2개

- 특화품목을 중심으로 한 체험 관광 사업 등도 개별 사업체 또는 공동체 역량 부족, 프로그램의 다양성 부족 등 으로 충분한 성과를 거두지 못하였음.
- 제한적인 자원을 중심으로 정책을 시행하여 농촌 지역 내 다양한 정책 수요자의 체감도는 아직 높지 못함.

○ 농촌 융·복합산업과 관련하여 농가들의 경제 다각화 활동 참여율은 증가하고 있으나 소득 증대 등 가시적인 효과는 미미한 수준임.

- 다각화 활동에 참여하는 농가 수는 2010년 14만 3,492호에서 2015년 16만 5,402호로 증가하였음.
- 제조·가공 부문의 소득은 증가하고 있으나, 전체 경제 다각화 활동 관련 농가 소득 증가분은 미미하였음.

〈표 3-1〉 전체 농가 소득구조 변화

구분	2013	2014	2015
농가소득	34,618,612	36,493,912	38,321,392
농업소득	12,704,006	13,005,703	14,016,979
겸업소득	3,510,494	3,547,173	3,529,360
제조·가공 소득	786,786	962,032	967,985
겸업소득비율	10.14%	9.72%	9.21%

자료: 정도채 외(2016b).

나. 방향

○ 농가소득 중 농업소득 비중이 작아지고 있어 농가소득 증가와 농촌 경제 활성화를 위해서는 농업뿐만 아니라 지역 고유의 자원을 활용한 다양한 소득원 개발이 필요함.

○ 선택과 집중에 기초한 차별적인 지역특화산업을 육성하고 이를 효과적으로 추진하기 위한 거버넌스와 건전한 산업 생태계 구축이 필요함.

1.6. 농촌 주민 삶의 질 개선

가. 평가

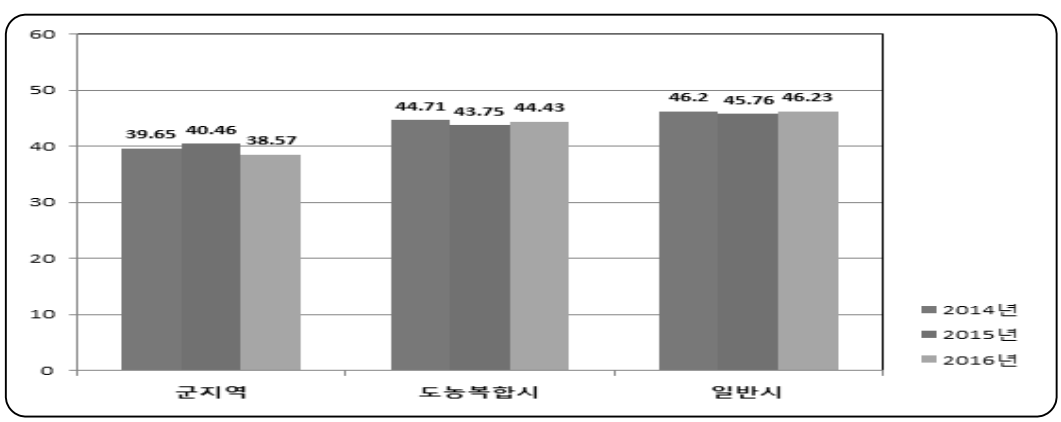
○ 도농 간 삶의 질 격차 완화를 위한 노력들은 이루어졌으나 아직은 미흡한 부분이 많음.

- 노후생활안전망을 확충*하고, 고령자 공동시설 운영과 영농도우미 지원 등 농업인 대상 맞춤형 복지 지원을 확대함.
  * 연금보험료 지원기준 소득금액 상향('13: 79만 원→'15: 91), 농지연금 확대('16: 6,783호) 등
- 읍·면 중심지 활성화, 취약지역 주거개선 등을 추진함.

○ 소득, 주거 환경 등 기본적인 생활 여건 측면에서 농촌 주민의 생활 실태는 도시 주민보다 상대적으로 열악한 실정임.

- 도시·농촌 빈곤율은 각각 2010년 12.9%, 25.4%에서 2015년 13.4%, 27.9%로 증가하였고, 격차가 확대되었음.
- 65세 이상 빈곤율은 같은 기간 46.2%, 62.0%에서 47.7%, 62.6%로 증가하여, 농촌 지역 고령층의 삶의 질이 특히 위협받고 있음.

〈그림 3-2〉 농어촌 삶의 질 및 지역발전지수 변화



자료: 정도채 외(2016b).

○ 농촌 지역 보건복지 서비스 인프라가 도시 지역과 비교 크게 부족함.

- 의료기관이나 의사의 90% 이상이 도시 지역에 편중되어 있고, 농촌 지역 보건의료 서비스에서 절대적인 역할을 담당하고 있는 공중보건의사가 빠른 속도로 감소하고 있어서 대안 마련이 시급함.

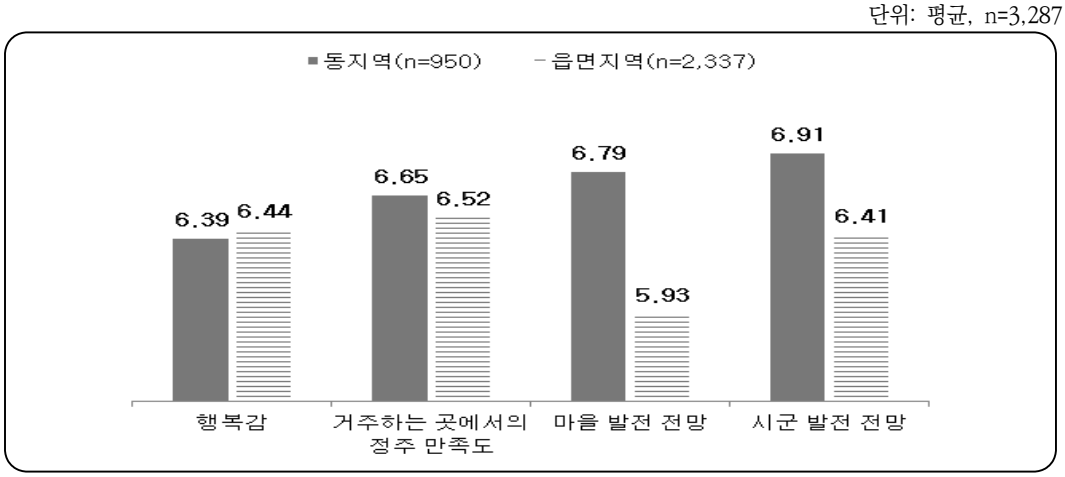
  * 의료시설(병원 수)('15년): 시부 3,011개소 / 군부 667개소

  * 어린이집('15년): 도시 35,580개소 / 농어촌 6,937개소

○ 농촌 주민이 체감하는 삶의 질 만족도와 발전 전망도 도시 주민보다 긍정적이지 않음.

〈그림 3-3〉 농어촌 및 도시 주민의 정주 만족도 및 지역 발전 전망

단위: 평균, n=3,287



자료: 정도채 외(2016b).

○ 현행 각종 복지제도는 농업 및 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있어 도농 간의 복지 격차를 좁히는 데 한계가 있음.

- 농촌 사회의 초고령화, 다문화 가정, 독거노인, 귀농귀촌 인구 증가, 가족·이웃·마을공동체의 사회복지기능 약화, 농가경제 악화, 사회 양극화 심화 등으로 농촌 지역의 복지수요가 급증하고 있지만, 변화된 여건을 충분히 제도에 반영하지 못하였음.

- 우리나라 사회보장제도는 농업의 산업적 특성(계절성, 자연조건의 절대적 영향 등)이나 농촌의 지역적 특성(취약한 인프라, 산재하여 있는 수요자, 접근성 난이 등), 인구 구조의 특성(초고령, 다문화 등)을 제대로 반영하지 못하고 있어서 사각지대가 매우 광범위함.

○ '제3차 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019)'의 시행 성과도 미진함.
- 기본계획에 포함된 182개 정책과제 가운데 애초 계획했던 2015년 시행 첫해의 목표가 달성되지 못한 것이 22개 이상이었음. 2016년 조사 결과에서, 7대 정책 부문 전체의 평균 만족도 점수는 큰 변화 없이 2015년과 거의 같은 수준이었음.
  * 10점 만점 척도로 표현되는 만족도 점수가 높은 부문은 안전(6.6점)과 정주생활기반(6.2점) 부문이었음. 다음으로 보건·복지(5.9점), 환경·경관(5.8점), 교육(5.4점), 경제활동·일자리(4.8점), 문화·여가(4.6점) 등의 순이었음.
- 법령에는 명시되어 있으나 활성화되지 않은 '농어촌 영향평가(rural proofing)'제도를 재정비하고 적극적으로 활용해야 함.

나. 방향

○ 현행 복지·보건·의료서비스는 농촌 특성과 여건 변화(농촌 인구 초고령화, 다문화 가정 증가 등)를 충분히 반영하지 못하고 있음. 이런 문제를 해소해야 농촌 주민 삶의 질을 개선할 수 있음.
- 농업인 건강보험료 인하, 농지연금 지원 대상 확대 등 농촌 맞춤형 사회안전망을 구축하고, 찾아가는 체감형 복지서비스 제공

○ 농촌 사회의 다양성을 고려하여 다양한 계층(결혼이민자는 상호공존 대상, 고령층은 활동적·생산적 고령화 관점에서 이해)을 포괄함. 지역 주민이 부존자원을 활용·관리할 수 있도록 활동 기반을 마련함.

1.7. 지역 공동체 활성화

가. 평가

○ 지역 공동체를 활성화할 수 있는 법률적 기반이 취약함.
- 2013년 발의되었던 「농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률안」, 「지역 공동체 활성화 지원법안」 등이 제정되지 못하고 있음.
- 다수 지자체에서도 관련 조례를 운영하지 않고 있음.

○ 정부의 지역 공동체 지원 사업 역시 사업을 운영할 인적 자원의 부족, 마을 지원에 대해 고려 부족, 사업 간 차별성 부족 등의 한계를 보임.
- 부처별로 다양한 사업을 추진하고 있지만, 국가적으로 마을공동체 관련 사업을 통합·지원하려는 노력이 부족하여 부처 간 사업 내용이 차별성을 지니지 못함.
- 또한, 지역 활동가가 적은 농촌에서 지역 공동체 중심의 사회적 경제 육성 정책은 부족한 실정임.

○ 물리적 기반 정비 중심의 농촌지역개발 전통으로 인해 농촌 지역공동체 관련 사업이 부족하였음. 주민의 욕구나 수요, 마을공동체의 사회·경제적 역량이나 자원 등을 충분히 고려하지 못하고 하드웨어 위주의 사업에 초점을, 즉 주민의 필요보다는 공급자 중심의 사업을 추진해 왔음.

나. 방향

○ 농촌 지역공동체가 지역사회의 문제를 해결하는 데 스스로 나설 수 있도록 지원하는 입법 노력 강화가 필요함.

○ 사회적 경제, 커뮤니티 비즈니스 등 농촌 공동체 스스로 조직을 설립해 지역사회 문제에 대응할 수 있는 제도적 여건이 정비되어야 함.

○ 공공부문의 직접 개입이나 시장 메커니즘으로 해결하기 어려운 농촌 문제를 해결하는 데 지역사회의 인적 자원과 사회적 자본을 증진하고 활용하는 공동체 전략이 필요함.

○ 농업 활동을 매개로 취약계층의 돌봄, 교육, 일자리 등 을 지역사회에 통합하는 사회적 농업 실천의 의의와 필요성이 주목받음.

1.8. 농식품 경영체 혁신 역량 강화와 신성장동력 창출

가. 평가

○ 농식품 수출 지원 확대, 6차 산업 활성화, ICT 융·복합 스마트팜 확산, 시설채소·축산 등 농업의 규모화·전문화를 시행하여 농업 성장률을 높이고자 하였으나 한계가 있었음.

- 국가 경제에서 차지하는 농업의 비중과 생산성은 하락하거나 정체되었음. 국내 총생산 중 농업생산액 비중은 2000년 3.7%에서 2015년 1.9%로 감소하였고, 같은 기간 농업 총 요소생산성 연평균 성장률은 1.5%에서 0.2%로 하락하였음.
  * 시설원예 스마트팜 도입실적(ha): ('14) 60 → ('15) 364 → ('16) 1,143
  * 명목 농업 생산액(조 원): ('05) 35.1 → ('15) 44.5(연평균 2.4% 증가)
  * 농업명목 GDP(조 원): ('05) 22.3 → ('15) 26.8(연평균 1.8% 증가)
- 또한, 미래 농업을 선도해 나갈 후계 농업인력 확보 및 육성은 최대의 난제임.

○ 식품산업은 중국, 이슬람 국가 등 새로운 수출시장 개척 등의 성과를 도출하고 규제 개선으로 산업의 외연을 확대하였으나 질적 성장을 도모해야 함.

* 농식품 수출: '13: 57.2억 달러 → '16: 64.2

- 2014년 현재 식품제조업체 중 종업원 10인 이하 사업체 수가 약 83%로 영세한 구조를 벗어나지 못하였음. 연 매출액 1조 원 이상 국내기업은 19

개에 불과함.
- 외식업은 소규모 자영업체 중심이어서 외부 경기 변화에 취약함.
- 식품 R&D 규모, 통계·정보 등 식품산업 기초, 조성 기능 역시 불충분함.

○ 정부 중심 연구개발 투자 및 수행으로 인해 농산업경영체 등의 주도적 참여와 혁신역량 향상이 미흡함.

○ 벤처·창업 활성화 생태계 구축 등 지속적인 실용화·산업화 노력에도 기술사업화율 성장세가 미약함.
* 기술사업화율('15년): 농식품부 34.1% / 중기청 47.2%(한국경제연구원)

○ 농업 분야 연구개발기관 중심 R&D에서 벗어나 신산업 창출 촉진과 첨단 과학기술 융합 촉진을 위한 타 분야 연구기관과의 협업을 확대하는 개방형 R&D 확대가 필요함.

○ 부·청 간 별도의 절차로 과제를 기획하고, 사전 논의가 미흡하여 과제간 유사·중복 문제가 발생함에 따라 부·청 간 협업이 필요

○ 정책부서가 R&D에 관심을 두고, 현장(농업인, 농산업체 등)이 기술을 활용할 수 있도록 연구개발 시스템과 투자방식 개선 필요

나. 방향

○ 공급자 중심의 선형모델인 '연구개발-지도·보급을 통한 확산-현장실용화'를 뛰어넘어 농산업경영체가 다양한 주체들과 상호 협력하는 네트워크형 농업기술혁신시스템 구축이 필요함.

○ 4차 산업혁명 기술을 농업·농촌·식품에 접목하여 농업의 미래성장산업화와 일자리 창출을 도모하는 것은 매우 중요함. 농업·농촌의 고령화와 환경오염에 대응, 안전한 먹거리 제공, 다양한 소비자 요구 충족에 기여할 것으로 기

대됨. 단, 효과적 대응을 위해서는 다음을 고려할 필요가 있음.

- 지나친 단순화의 오류 및 조급함, 단기적 대처 방식을 지양하고 장기적으로 접근함.
- 민간의 창조적 아이디어 또는 혁신이 중심이 되도록 하고 정부는 국가적인 인프라를 조성하는 데 집중함.
- 연구와 시장이 긴밀한 관계를 맺을 수 있도록 연구개발체계를 개편함.
- 무엇보다 4차 산업혁명은 '사회 전반의 의식 개혁'과 밀접한 관계가 있음. 즉, 기술 개발과 생산성 향상만이 중요한 것이 아니라 교육, 법제도, 사회문화가 함께 변화 해야 함.
- 4차 산업혁명이 농정의 목표가 아닌 농정의 유용한 수단으로 활용함.

○ 최근 농업 성장은 둔화하였으나, 스마트 팜 등 새로운 기술 접목을 통한 고부가가치 창출, 국민의 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 반려동물 및 말 산업 육성, 농생명 신소재 개발 및 다양한 상품 개발 등을 통해 농업의 외연을 확장하고 신성장동력을 창출함.

1.9. 통상·국제농업·남북 협력 등 대외 정세 변화에 대응역량 강화

가. 평가

○ 저성장(뉴노멀) 시대 진입, 브렉시트와 트럼프 행정부 출범으로 대표되는 통상 질서의 급격한 변화, 기후변화 진전, 제4차 산업혁명 등 기존에 경험하지 못한 변화에 직면하고 있음.

○ 쌀 관세화, 한·중 FTA 등 주요 협상에서 농업 분야 피해를 최소화하려는 노력을 기울였음. 반면, FTA 활용도 제고나 농식품 산업 외연 확대 등 공세적 측면에서는 한계가 있었음.

- 중국·ASEAN·이슬람 국가 시장 등 해외 시장을 대상으로 적극적으로 홍보하였지만 2016년 농식품 수출 실적은 64.7억 달러로 목표치 81억 달러를 달성하지 못하였음.

○ 최근 세계 경제성장의 둔화와 그에 따른 보호무역주의의 강화로 TPP와 같은 메가 FTA의 속도가 늦춰지면서 전면적인 시장개방의 위험은 다소 감소하였음. 따라서 향후 우리 농업의 역량 강화에 집중할 필요가 있음.

○ 1차 해외농업개발 종합계획(2012~2016)에서도 달성 불가능한 애초 목표(2015년 곡물 91만 톤 국내 반입)를 설정하는 등 정책 성과를 달성하는 데 한계가 있을 수밖에 없는 구조였음.

○ 2015년 파리협정 이후 신기후체제(New Climate Regime)가 등장, 한국도 감축 의무와 관련된 자발적 기여방안(INDC)을 2015년 6월 30일 제출하였음.
- 2030년까지 배출전망(BAU: 850.6MtCO2eq) 대비 37% 감축을 목표로 설정하였음.
- 2016년 12월 6일 관계부처 합동으로 「제1차 기후변화대응 기본계획」 및 「2030 국가온실가스감축 기본로드맵」을 확정하였음. 2030년 국내 감축량 「219백만 톤 중 농축산 부문은 1백만 톤(4.8%) 감축이 목표이므로 시의적절한 대응이 필요함.

○ 남북 관계 경색으로 기존의 남북협력 사업 등을 적극적으로 추진할 수 없었음.

나. 방향

○ 국가 간 관계가 밀접하여 대외 여건이나 한 국가의 변화가 한국에 직접적이고 실질적인 영향을 미치고, 이 영향은 농업·농촌 부문도 예외가 아님. 따라서 대외 여건 변화에 선제적이고 적극적으로 대응하여야 함.
- 예를 들어, 농산물 시장 개방은 더는 변수가 아닌 상수임. 이는 전 세계

에서 발생한 사건(event)이 우리나라의 식품 안전성 문제로 비화할 수 있음을 시사함.

1.10. 아름답고 쾌적한 농촌 만들기

가. 평가

○ 물리적 기반 정비 중심의 농촌 지역개발 정책을 주로 수행한 결과, 부처별 정책과 농촌 개발사업 간 연계가 부족하였음.

○ 지역 내 인적 자원이나 공동체 역량에 대해 고려가 부족한 상태에서 사업을 추진하여 지역의 특성과 수요를 충분히 반영하지 못하였음.
- 다양한 특성이 있는 농촌 지역 토지이용 관리를 일률적인 원칙과 접근 방법으로 해결하기는 어려움.

○ 지역의 특성과 타 부문과의 관계까지 고려한 종합적인 농촌계획이 부족하여 지역 공간을 효과적, 차별적으로 수립하는 데 한계가 있었음.
- 개발 압력이 높은 도시 근교 농촌지역에는 주변 경관을 고려하지 않는 건축물 입지나 소규모 분산 개발방식으로 인한 난개발 문제, 접근성이 낮은 낙후 농촌지역의 경우 쇠퇴하여 버려지거나 관리되지 않는 토지이용 사례가 빈번하게 발생하고 있음.

○ 현행 농촌 토지 이용 및 개발행위는 「국토계획법」, 「농지법」, 「산지법」 등에 근거하여 규율하고 있음. 그러나 농촌 토지 이용 계획에 관련된 제도는 비도시 지역 농지 및 산림 감소, 소규모 난개발 제어 실패, 농촌 지역 개발 압력, 유보용도 지역의 계획 부재에 따른 무분별한 토지 전용 등 한계를 드러내고 있음.
- 초기 「국토계획법」의 농촌 관련 내용은 신규 개발 위주여서 재정비 수요

가 많은 농촌 지역 실정에 부합하지 않음.
- 제도 설계가 도시적 개발 수요에 수동적·총량적으로 대응하는 수준 이상으로 정교화, 구체화되어 있지 못함.

나. 방향

○ 소득 수준 향상, 귀농·귀촌 및 도농 교류 활성화 등으로 깨끗하고 풍요로운 농촌 환경에 대한 국민적 수요가 증가하고 있으나 도시적 개발 압력으로 인해 농촌다움이 사라지고 있음.
- 난개발에 따른 농촌 경관 훼손과 빈집, 폐교 등 농촌의 유휴시설 증가, 축산 분뇨로 인한 악취 등 농촌 환경 개선이 시급함.

○ 고령화, 인구 감소 등 때문에 농촌의 생활환경은 지속해서 낙후되고 있음. 농촌 인구가 차별적으로 분화·분포(읍 인구 증가, 면 인구 감소)하고 그 구성원이 다양해지고 있음(고령층, 장애인, 다문화 가정, 비농업 부문 종사자 등으로 다양한 수요에 대응할 수 있는 정비 계획과 사업이 필요함).

○ 국민의 삶터, 일터, 쉼터로서의 농촌의 공익적 가치를 증진하기 위한 정책 간 체계화가 필요함.
- 농촌의 경관과 환경 보전, 유·무형의 자원 발굴·관리를 통해 농촌의 가치 증진, 농촌 정주 여건 개선을 위해 농촌계획제도 정비가 필요함.

1.11. 지방 농정 강화 및 분권 실현

가. 평가

○ 시·군 종합발전계획 수립, 포괄보조 등 분권화의 일부 진전에도 관련 정책 및 사업 추진은 중앙-지자체로 이어지는 체계에 의존하고 있음.
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 상 시·도와 시·군·구는 중앙단위 농업·

농촌 및 식품산업 발전계획과 그 관할 지역의 특성을 고려하여 지자체의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 수립하게 되어 있음.

- 그러나 중앙 단위 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과의 연계성이 부족하고, 정책지원과의 연계 및 지역 단위 최상위 계획으로서 위상을 확보하지 못함.
  * 일반농산어촌개발 지원 규모 : ('14) 8,723억 원 → ('15) 8,733 → ('16) 8,723
- 지방 농정의 일관성 및 중앙 농정과의 연계성 강화를 통한 지방농정 강화라는 목표를 달성하는 데 한계가 있음.
- 지역 농업에 대한 패키지 지원 차원에서 추진하였던 지역 맞춤형 농정지원 사업도 계획 수립 단계와 달리, 유통 부문에서 제한적으로 실행하는 데 그쳤음.
- 중앙의 다기화된 정책 추진체계가 지방에도 존재하여 지자체 단위에서도 정책 '칸막이 현상' 존재

○ 정책 설계-재정-집행 과정에서 중앙 정부와 지자체 간 책임과 권한의 불균형이 있음.

- 현재 농식품부에서 시행하는 다수 사업은 대부분 재량적 사업, 즉 중앙정부가 재량적으로 지원 대상을 선택하는 형태임. 재량적 사업은 다양한 정책 수요가 있지만 재원이 한정적일 때 필요한 방식임.
- 재량적 지출 사업이 과다하면 관련 주체가 시장이나 사회적 수요에 반응하기보다는 정부 정책 설계를 따르는 문제점이 생김. 이 과정에서 지원 대상 선정, 관리·평가에 과도한 인력·조직·지원을 투입하여 비효율성이 생길 수 있음.

○ 지자체의 농정추진 역량 부족으로 지역의 농업·농촌 발전을 위한 전략계획 수립 역할 미흡

- 중앙정부 사업 유치를 위한 부문별 사업계획 중심 기능에 한정됨.
- 농촌개발 정책의 지역 재량권은 확대되었으나 창의적 농정추진 사례는 부족함.

- 지역주민의 참여는 행정자문, 심의역할 등에 국한되어 농촌발전 추진 주체로서의 역할이 미비함.

○ 농식품부 차원의 국민공감농정위원회*를 통한 다양한 의견 수렴을 실시하고, 농업회의소 시범사업 추진 등 거버넌스 구축 노력이 이루어짐.
- 국민공감농정위원회는 주로 농정 자문 기능을 수행하여 그 역할과 권한이 제한적이었다는 평가이며, 농업회의소 법제화 지연 등 민·관 농정거버넌스는 미완 상태임.
  * 생산자·식품·소비자단체, 일반인, 학계 및 연구원, 지자체 공무원 등 170여 명 참여

나. 방향

○ 경제발전 및 소득향상, 정보의 양적·질적 증가에 따라 사회 구성원들이 경제·사회·환경적 다양한 가치를 추구하면서, 다양한 이해관계자 참여를 통한 지역 특성 맞춤형 정책 추진이 필요함.
- 현재의 중앙정부 주도 방식은 이러한 변화에 대응하는 데 한계가 있음. 농업인뿐만 아니라 국민의 지지를 받는 농정이 되기 위해서는 지역 농업·농촌 대상 세부사업은 지역이 주도적으로 수행하고 중앙정부는 국민이 요구하는 농업·농촌의 다양한 가치 창출을 위한 정책 집행과 타 부처와의 협력 및 이해관계 조정 역할을 강화 해야 함

○ 지방분권화가 원활히 이루어지려면 무엇보다도 지방의 농정 추진 역량을 높이고 다양한 주체들이 참여할 수 있는 농정 체계를 수립하여야 함.
- 지역 역량 강화, 법·제도적 틀 마련, 다양한 주체 간 역할 정립 및 이해와 협력 정착을 위해 10년 이상의 중장기 로드맵을 통한 단계적 접근을 추진하도록 함.
- 자율에 입각한 책임·지방 농정 구현을 위해 지자체 역량을 높이고, 지역 주민의 효과적 참여를 위한 교육·컨설팅 강화가 필요함.

○ 농업인, 농촌주민 등 다양한 이해관계자의 명확한 책임의식에 기반을 둔 공적 가치 창출을 목적으로 한 농업회의소 등 거버넌스 개편 추진을 병행할 필요가 있음.

○ 농업 분야 기초 통계 확충 및 농업경영체 정보 통합관리체계 구축 등으로 데이터에 기반을 둔 과학 농정의 기반을 마련하도록 함.
- 향후 농업경영체 정보 및 기초 통계의 정밀화와 체계적 관리가 중요함.

1.12. 농업 부문 투융자 제도 및 세제 정비

가. 평가

○ 국민경제도 저성장 기조에 진입하면서 농업부문에 대한 재정지원을 확대하는 것이 한계에 직면하였음.
- 농림수산 분야 재정 규모는 예산 기준으로 외청과 기금 포함 2001년 11조 원에서 2016년 19.4조 원으로 약 1.7배 증가하였음. 규모 면에서 국가 전체 예산 대비 2016년 기준 5%로 2001년의 8.3%에서 3.3%p 하락하였고 지속해서 감소하고 있음.

○ 예산 및 기금의 집행률 저조, 운용 사업 간 차별성 부족 등의 개선 과제를 안고 있음.
- 회계 및 기금별로 설립목적에 차별성이 있지만, 실제 운용되는 사업의 세부적인 내용은 차별성이 부족한 경우가 있음.
- 기금 예산은 기금 잠식을 우려하여 융자방식으로 보수적으로 운용하고 있어 금융시장 변화에 따라 지원 효과가 낮음.
- 농식품부의 2015년 예산 집행률은 85.8%로 국가 전체 예산 집행률 96.7%와 비교해 여전히 낮은 수준임.
- 집행률 부진 원인은 주로 시중금리 인하로 인한 정책금리의 매력 감소, 사업 자체 수요 저하, 집행 요건 미발생으로 나타남.

○ 저금리로 정책금융의 금리 혜택 감소하여 정책금융 역할을 재정립할 필요가 있음.
- 최근 초저금리 수준이 유지됨에 따라 금리 면에서 정책금융 이점 감소
- 2008년 금융위기 이후 저성장, 저금리 기조가 계속될 것으로 전망
  * 한국은행 기준금리 2008년 이후 1%대 유지
  * 시중은행 담보대출 금리 4% 이하로 하락

○ 재정사업의 효율성 강화는 예전부터 강조됐지만, 실제로 융자액의 변동이 있다거나 사업별로 집행방식의 변동이 있어 보이지는 않음.
- 현재 농업정책금융 지원방식은 대출과 보증으로 단순하지만, 개별 사업 내에 보조, 융자, 보증 등이 혼재되어 있어 사업의 효과가 경감됨.

○ 시장개방 확대 및 투입재 가격 상승으로 수익성이 악화되어 투자수요 감소
- 농가의 평균 부채액이 10년 전과 비교하여 거의 비슷한 수준으로 농가의 투자를 위한 자금차입이 정체되어 있음.
- 수익성 악화로 미래에 대한 불확실성이 높아져 농업투자에 소극적임. 미래에 대한 불확실성은 기존 설비에 대한 개보수 등 재투자보다는 신규투자에 영향을 더 많이 미치므로 신규 농업금융 수요 감소

○ 농업의 특수성을 고려하여 소득세, 부가가치세 등 폭넓은 감면제도를 운용한 결과, 농업경영과 관련된 정확한 정보가 생성되지 않아 효과적인 정책지원이 이루어지기 어려움.

나. 방향

○ 농업의 정부 보조 의존도를 줄이는 한편 시장 경쟁을 통해 농식품 기업 경쟁력이 제고되도록 금융시장 역할을 강화하는 방향으로 농업정책금융 체계를 개편할 필요가 있음.

○ 투자규모, 대상자 선정 등에 있어서 금융시장의 전문성 활용을 높이되 위험에 대해서 정부가 일정 부분 부담하는 방식으로 개편하고 사업별 지원방식을 단순화하여 효율화를 추진할 필요가 있음.

○ 농업은 「세법」상 소득세 비과세 범위가 넓고 부가가치세 면제 대상임. 이 때문에 농업인의 정확한 수입구조를 파악하기 어려워 소득 정보가 필요한 제도 운용이 어렵고, 경제·사회·환경적 책임 완수에 대한 국민 지지 요구에도 한계가 있음.

○ 농업계 스스로 투명한 생산·거래 정보를 생산할 수 있도록 유도하여 정당한 세제 감면 및 지원을 받을 수 있도록 하고, 농업 부문 역할에 대한 지원 근거를 강화하며, 정책 실효성을 높여야 함.

2. 설문조사 결과

○ 이 연구에서는 설문조사를 통해 2013~2017년 동안 한국 농정의 성과를 평가하고 향후 추진과제를 도출하였음.

- 설문은 2017년 4월에 농업인, 농업인 외 일반 국민, 농식품부 정책관계자, 농업경제학 분야 전문가 등을 대상으로 이메일을 통한 온라인 조사를 시행하였음(설문지는 부록 참조).
- 설문 결과, 농업인 310명, 일반 국민 1,000명, 정책관계자 123명, 전문가 60명이 응답하였음.

2.1. 농업·농촌 인식조사 결과

① 지난 5년 동안 한국 농식품 안전성 변화에 대한 인식

○ 농업인을 제외한 일반 국민(이하 일반 국민)은 다른 집단보다 농식품 안전성이 악화하고 있다고 응답하였음.

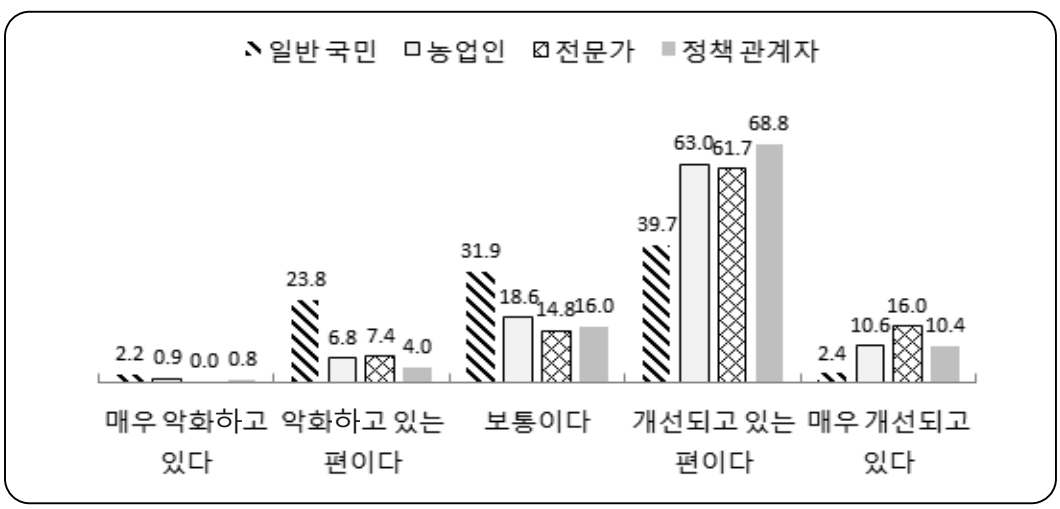
- 일반 국민 중 26.0%는 식품 안전성이 매우 악화하거나 악화하고 있다고 평가한 반면, 농업인 중에는 7.7%만이 부정적인 견해를 밝혔음.
- 식품 안전성이 개선되고 있다고 인식하는 비중은 농업인(73.6%)이 일반 국민(42.1%)보다 현격히 높았음. 전문가와 정책 관계자 집단은 농업인과 비슷한 인식을 가지고 있음.

〈표 3-2〉 지난 5년 동안 한국 농식품 안전성 변화에 대한 집단별 인식 비교

단위: %

	매우 악화하고 있다	악화하고 있는 편이다	보통이다	개선되고 있는 편이다	매우 개선되고 있다	총점[18]
일반 국민	2.2	23.8	31.9	39.7	2.4	316.3
농업인	0.9	6.8	18.6	63.0	10.6	375.5
전문가	0.0	7.4	14.8	61.7	16.0	386.4
정책 관계자	0.8	4.0	16.0	68.8	10.4	384.0

〈그림 3-4〉 지난 5년 동안 한국 농식품 안전성 변화에 대한 집단별 인식 비교



18 전혀 없다 = 1점, 별로 없다 = 2점, 보통이다 = 3점, 많은 편이다 = 4점, 매우 많다 = 5점으로 환산하여 응답 비중을 곱해 총점을 계산하였음.

② 농업 관련 일자리가 있을 때 취업 의향

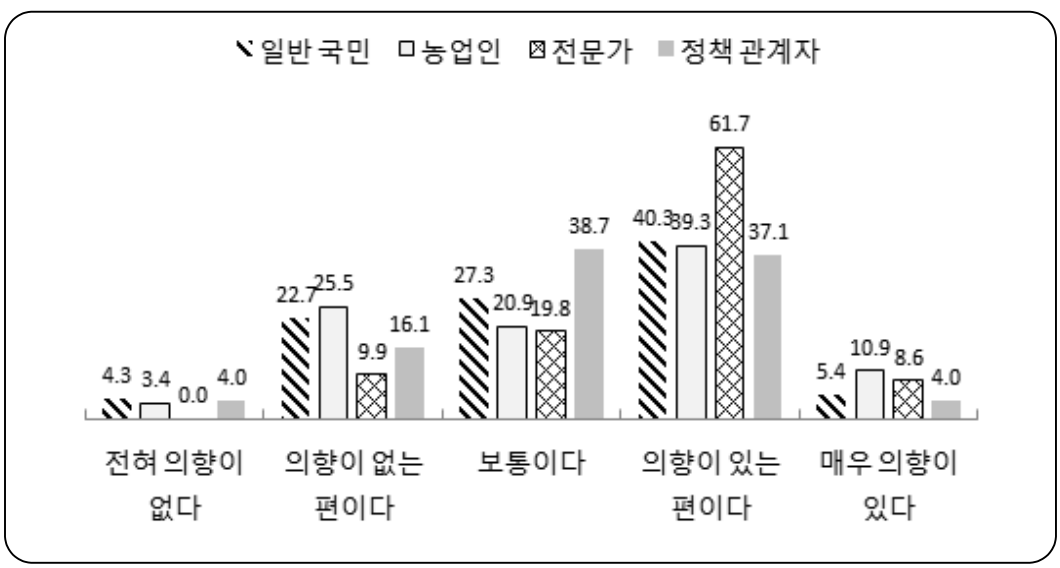
○ 농업 관련 일자리가 있을 때 취업 의향은 모든 집단에서 40% 이상이었고, 전문가 집단(70.3%)에서 특히 높았음. 농업 분야에서 괜찮은 일자리(decent jobs)를 창출할 수 있으면 이에 대한 수요가 있음을 뜻하므로 일자리 창출 정책을 강화할 필요가 있음.

〈표 3-3〉 농업 관련 일자리 취업에 관한 집단별 의향

단위: %

	전혀 의향이 없다	의향이 없는 편이다	보통이다	의향이 있는 편이다	매우 의향이 있다	총점
일반 국민	4.3	22.7	27.3	40.3	5.4	319.8
농업인	3.4	25.5	20.9	39.3	10.9	328.7
전문가	0.0	9.9	19.8	61.7	8.6	369.1
정책 관계자	4.0	16.1	38.7	37.1	4.0	321.0

〈그림 3-5〉 농업 관련 일자리 취업에 관한 집단별 의향

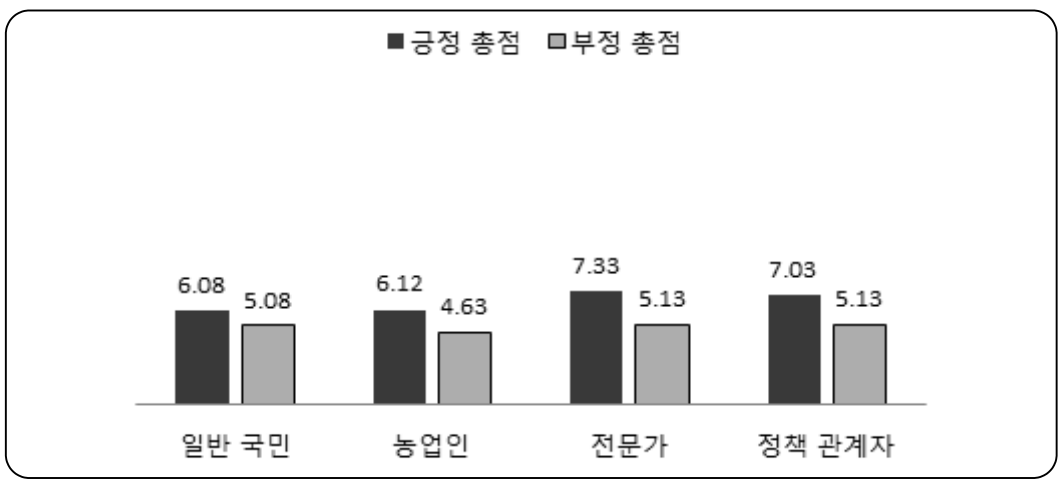


③ 농업·농촌의 긍정적/부정적 영향에 대한 인식

○ 일반 국민과 농업인은 농업·농촌의 긍정적 기능을 상대적으로 낮게 평가한 반면, 전문가와 정책 관계자 집단은 농업·농촌의 긍정적 기능을 매우 높게 평가하고 있음. 이에 반해 농업·농촌의 부정적 기능에 대한 인식은 집단 간 차이가 크지 않았음.

- 일반 국민이 긍정적 기능을 부정적 기능보다 높게 평가하고 있지만, 부정적 기능 자체를 심각하게 받아들이고 있다는 점에 주목해야 함.

〈그림 3-6〉 농업·농촌의 긍정적·부정적 기능에 대한 집단별 인식



○ 농업·농촌의 긍정적 영향 중 식량의 안정적 공급, 환경 및 생태 보전 기여에 대해서는 네 집단이 모두 대체로 높게 평가하였음.

- 농업인은 일자리 창출 기능에 상대적으로 부정적인 인식을 보였음.
- 전문가와 정책 관계자 집단은 일반 국민과 농업인 집단과 비교해 긍정적 기능을 대체로 높게 평가하였음.

○ 농업·농촌의 부정적 영향에 대해서는 집단 간 인식 격차가 더욱 두드러졌음. 생활 여건이 불리하고, 환경 부하의 원인이 된다는 점에는 네 집단 모두

동의하는 편이었음.

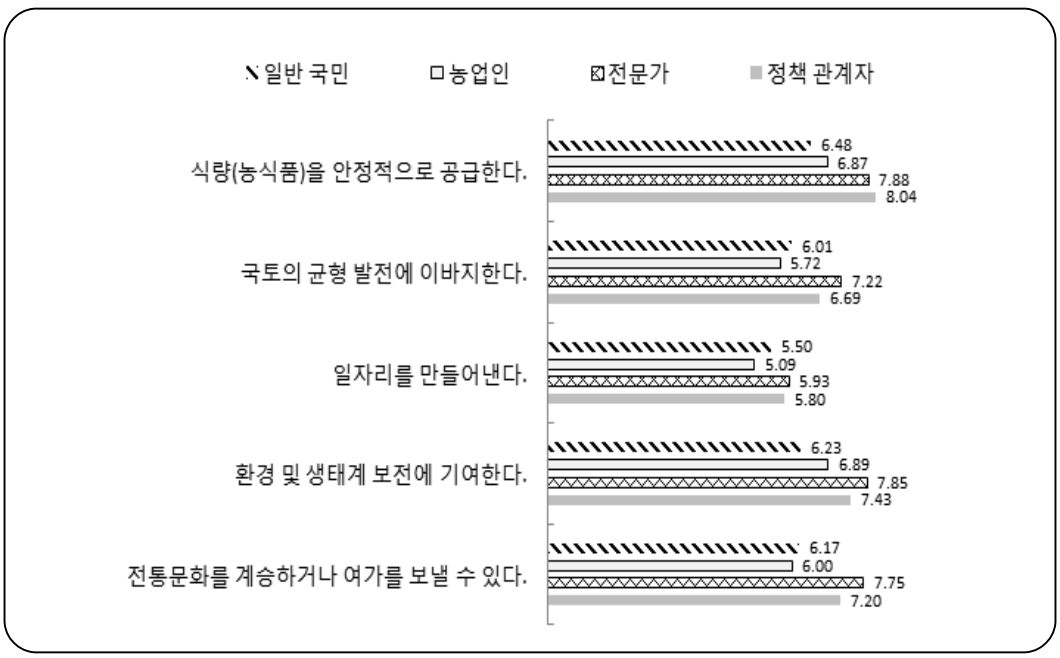
- 일반 국민은 다른 세 집단보다 식품 안전성 문제를 강하게 인지하고 있음.
- 농업인 집단은 다른 집단과 비교할 때 국토 발전 저해를 심각하게 여기고 있음. 반면, 정부 의존도, 환경부하, 생활 여건 등은 다른 집단보다 상대적으로 덜 심각하게 인식함.
- 전문가 집단은 상대적으로 농업·농촌의 환경오염 문제를 중요하게 받아들이고 있음.
- 정책 관계자 집단은 다른 집단보다 정부 의존도가 지나치게 높고 생활 여건이 불리하다고 인식함.

〈표 3-4〉 농업·농촌의 긍정적·부정적 기능에 대한 집단별 인식

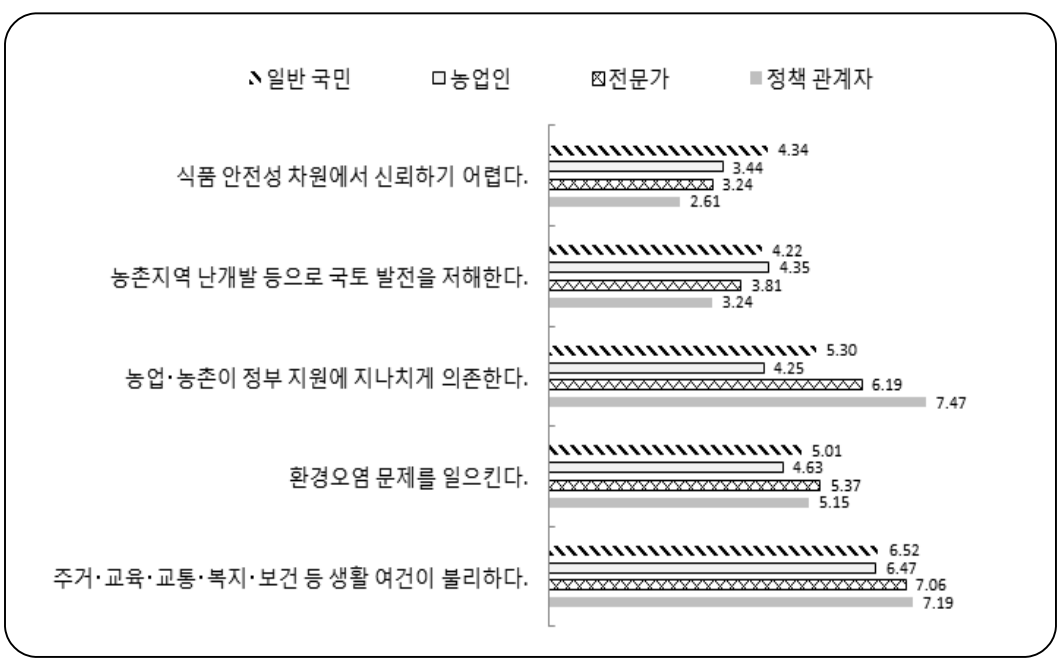
단위: 점(10점 만점)

	일반 국민	농업인	전문가	정책 관계자
식량(농식품)을 안정적으로 공급한다.	6.48	6.87	7.88	8.04
국토의 균형 발전에 이바지한다.	6.01	5.72	7.22	6.69
일자리를 만들어낸다.	5.50	5.09	5.93	5.80
환경 및 생태계 보전에 기여한다.	6.23	6.89	7.85	7.43
전통문화를 계승하거나 여가를 보낼 수 있다.	6.17	6.00	7.75	7.20
식품 안전성 차원에서 신뢰하기 어렵다.	4.34	3.44	3.24	2.61
농촌지역 난개발 등으로 국토 발전을 저해한다.	4.22	4.35	3.81	3.24
농업·농촌이 정부 지원에 지나치게 의존한다.	5.30	4.25	6.19	7.47
환경오염 문제를 일으킨다.	5.01	4.63	5.37	5.15
주거·교육·교통·복지·보건 등 생활 여건이 불리하다.	6.52	6.47	7.06	7.19

〈그림 3-7〉 농업·농촌의 긍정적 기능에 대한 집단별 인식



〈그림 3-8〉 농업·농촌의 부정적 기능에 대한 집단별 인식



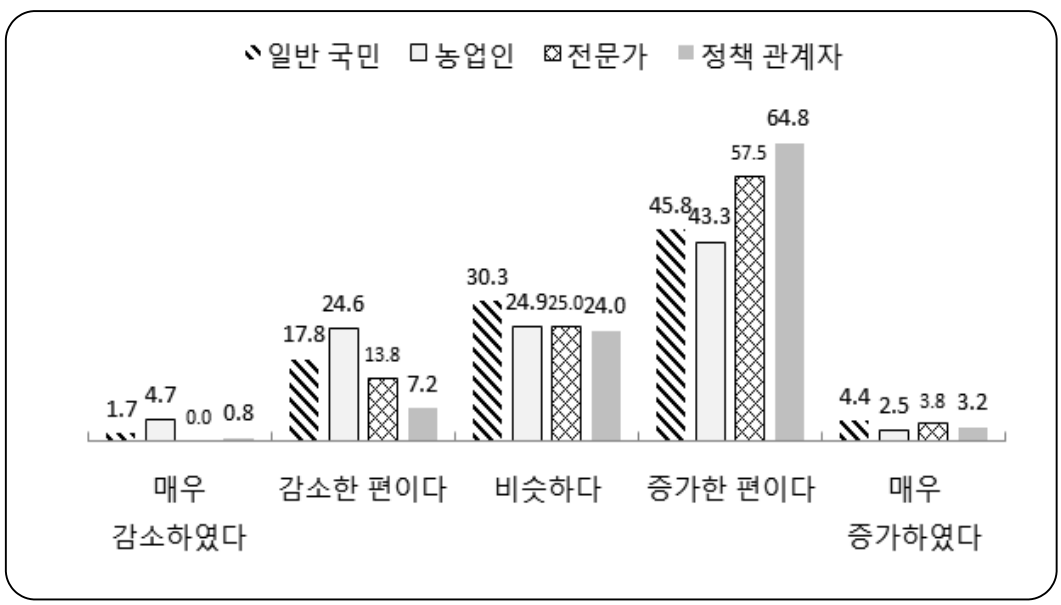
④ 지난 10년간 농업·농촌의 긍정적·부정적 영향 변화 정도에 대한 인식

○ 일반 국민 집단 중 50.2%가 농업·농촌의 긍정적 측면이 나아지고 있다고 응답했지만, 농업인 집단은 일반 국민의 인식보다 회의적으로 인지하고 있음. 전문가와 정책 관계자 집단도 대체로 지난 10년 동안 농업·농촌의 기능이 긍정적으로 변해왔다고 인지하고 있음.

〈표 3-5〉 지난 10년 간 농업·농촌의 긍정적 기능 변화에 대한 집단별 인식

긍정적 영향, %	매우 감소하였다	감소한 편이다	비슷하다	증가한 편이다	매우 증가하였다	총점
일반 국민	1.7	17.8	30.3	45.8	4.4	333.4
농업인	4.7	24.6	24.9	43.3	2.5	314.3
전문가	0.0	13.8	25.0	57.5	3.8	351.3
정책 관계자	0.8	7.2	24.0	64.8	3.2	362.4

〈그림 3-9〉 지난 10년 간 농업·농촌의 긍정적 기능 변화에 대한 집단별 인식

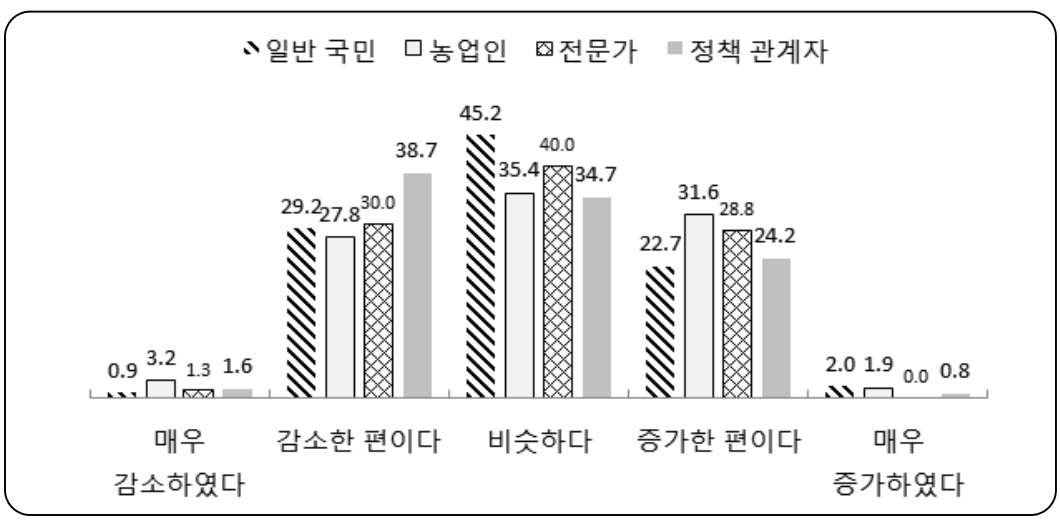


○ 농업·농촌의 부정적 영향에 대해서도 농업인 집단은 다른 집단보다 회의적으로 인지하고 있음.

〈표 3-6〉 지난 10년간 농업·농촌의 부정적 기능 변화에 대한 집단별 인식

부정적 영향, %	매우 감소하였다	감소한 편이다	비슷하다	증가한 편이다	매우 증가하였다	총점
일반 국민	0.9	29.2	45.2	22.7	2.0	295.7
농업인	3.2	27.8	35.4	31.6	1.9	301.3
전문가	1.3	30.0	40.0	28.8	0.0	296.3
정책 관계자	1.6	38.7	34.7	24.2	0.8	283.9

〈그림 3-10〉 지난 10년 간 농업·농촌의 부정적 기능 변화에 대한 집단별 인식



⑤ 농업·농촌 관련 세금 부담 의향

○ 일반 국민들의 농업·농촌 관련 세금 부담에 대한 찬반 비중은 비슷하였음. 전문가 집단의 찬성 비중이 53.1%로 가장 우호적이었으며, 정책 관계자 집단의 세금 부담 의향이 가장 낮았음. 농업인 집단은 일반 국민의 세금 부담 의향이 낮을 것으로 판단하고 있음.

- 일반 국민의 세금 부담 찬성 의향도 43.4%이지만, 유보적 입장도 17.9%였음.

〈표 3-7〉 농업·농촌 관련 세금 부담 의향에 대한 집단별 인식

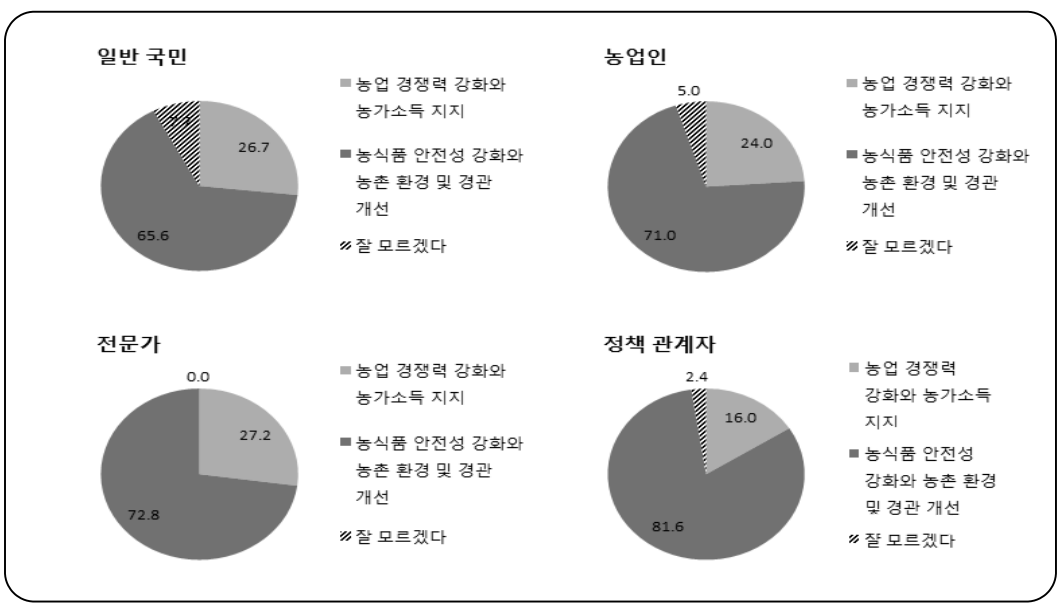
단위: %	적극적으로 반대한다	반대하는 편이다	찬성하는 편이다	적극적으로 찬성한다	잘 모르겠다	총점
일반 국민	8.6	30.1	40.9	2.5	17.9	298.6
농업인	10.1	47.8	36.4	3.2	2.5	274.7
전문가	7.4	38.3	51.9	1.2	1.2	301.2
정책 관계자	15.3	44.4	37.1	0.0	3.2	262.1

주: 농업인은 일반 국민이 어떻게 반응할 것으로 생각하는지 질문하였음.

⑥ 세금 추가 부담 시 사용 용도

○ 일반 국민, 전문가, 정책 관계자 집단 모두 납세자가 세금을 추가로 부담한다면 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선에 사용하기를 원할 것이라고 응답하였음. 농업인 집단 역시 일반 국민이 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지보다는 다른 용도로 추가 세금을 사용하기를 원할 것이라고 인지하고 있음.

〈그림 3-11〉 농업·농촌 관련 세금 부담 시 사용 목적에 대한 집단별 인식



주: 농업인은 일반 국민이 어떤 용도로 세금을 사용하기를 원한다고 생각하는지 질문하였음.

⑦ 향후 농업 예산 증감에 대한 의견

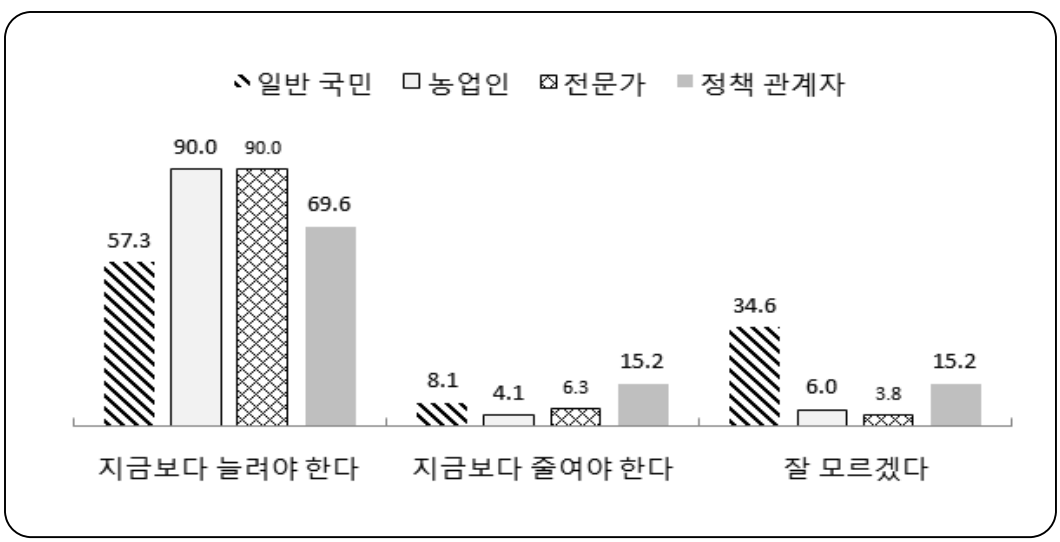
○ 농업인과 전문가 집단은 농업 예산의 증가가 필요하다고 인식하고 있음. 일반 국민은 네 집단 중 예산 증가에 대해 34.6%가 유보적인 입장을 취하였음. 정책 관계자 집단도 미온적인 입장을 보였음.

- 일반 국민이 농업 예산 증액에 대해 비교적 우호적으로 인식하고 있지만, 예산 활용 목적 우선순위를 명확히 하고 효율적으로 집행할 필요가 있음.

〈표 3-8〉 농업 예산 증감에 대한 집단별 인식

단위: %	지금보다 늘려야 한다	지금보다 줄여야 한다	잘 모르겠다	총점
일반 국민	57.3	8.1	34.6	222.7
농업인	90.0	4.1	6.0	284.0
전문가	90.0	6.3	3.8	286.3
정책 관계자	69.6	15.2	15.2	254.4

〈그림 3-12〉 농업·농촌 관련 세금 부담 의향에 대한 집단별 인식



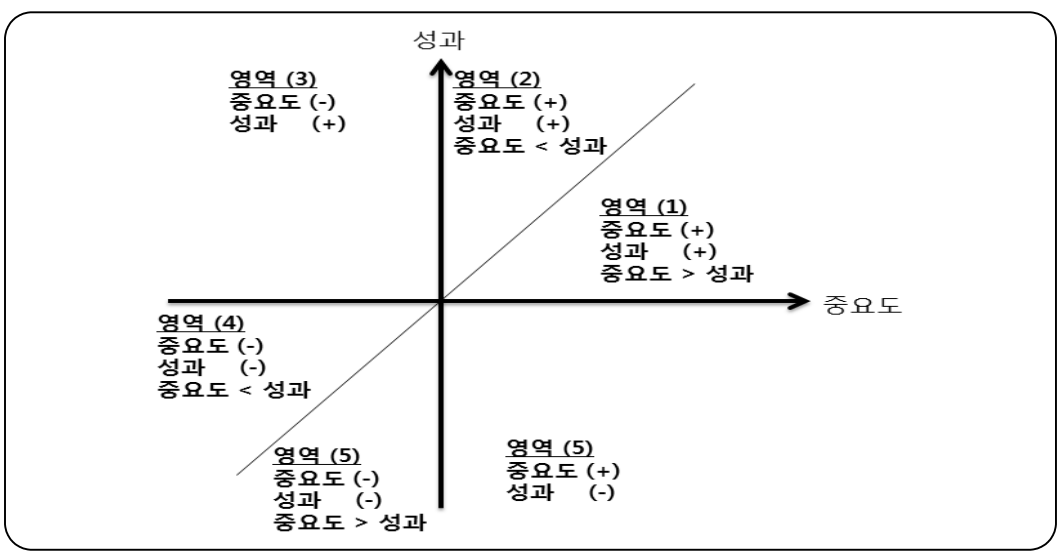
2.2. 중요도-성과 분석(Importance-Performance Analysis, IPA)

2.2.1. 중요도-성과 분석 개요

○ 중요도-성과 분석은 분석 대상별 중요도와 달성 정도(성과)를 기준으로 각 항목을 사분면에 표시하고 상대적 우선순위를 도출하는 방법임.

○ 이 연구에서는 가로축을 중요도, 세로축을 성과로 설정하였음. 각 분면에 속하는 항목은 다음과 같은 특징을 지님.
- 1사분면에 속한 항목은 상대적으로 더 중요하고 성과도 있었음.
- 2사분면에 속한 항목은 상대적으로 중요성이 떨어지지만, 성과가 있었음.
- 3사분면에 속한 항목은 상대적으로 중요성과 성과가 부족함.
- 4사분면에 속한 항목은 중요하지만, 성과가 미흡함.

〈그림 3-13〉 중요도-성과 분석(IPA) 영역별 구분



○ 이 연구에서는 원점을 지나면서 1사분면과 3사분면을 지나는 45° 선을 추가하였음. 이를 토대로 사분면을 5개 영역으로 구분하였음.

- 영역 (1)은 ‘강화 요구 영역’이라고 정의함. 이 영역에 속한 항목은 중요하고 성과도 크지만, 앞으로 성과를 더욱 높이는 것이 바람직함.
- 영역 (2)는 ‘상대적 강점 영역’이라고 정의함. 이 영역에 속한 항목은 중요하고 상대적으로 많은 성과를 얻었다고 볼 수 있음.
- 영역 (3)은 ‘유지 및 확대 영역’이라고 정의함. 이 영역에 속한 항목은 중요성은 상대적으로 떨어지지만, 성과를 거두었기 때문에 현상을 유지하거나 개선을 도모할 수 있음.
- 영역 (4)는 ‘개선 영역’이라고 정의함. 이 영역에 속한 항목은 비교적 중요성이 낮지만, 성과가 상대적으로 나은 영역임. 성과를 높일 수 있도록 개선해야 함.
- 영역 (5)는 ‘우선 개선 영역’이라고 정의함. 이 영역에 속한 항목은 비교적 중요성이 낮고 성과가 상대적으로 더 부족하거나(3사분면) 중요함에도 불구하고 성과가 부족함. 성과 중심으로 개선이 필요함.

2.2.2. 설문조사 결과 분석

○ 이 연구에서는 설문조사 결과를 이용하여 ’2013～2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획’의 5대 농정 목표와 25개 농정 추진과제, 본 연구의 제3장에서 제시한 12대 중점 과제와 설문조사에서 중점 과제로 추가로 포함된 ‘농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여’에 대한 중요도-성과분석을 시행하였음.

① 5대 농정 목표에 대한 평가

○ 5대 농정 목표인 1) 안전한 농식품의 안정적 공급, 2) 6차 산업화로 농식품산업 경쟁력 강화, 3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정, 4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 5) 스마트 농정체계 구축에 관한 설문 응답 결과를 분석하였음.

○ 네집단 모두 안전한 농식품의 안정적 공급이 중요하고 일정 부분 성과가 있지만 스마트 농정체계는 개선이 필요하다고 응답하였음.

○ 일반 국민은 농식품 산업 경쟁력 강화를 먼저 개선해야 한다고 인식하지만, 농업인과 정책 담당자 집단은 해당 목표에서 일정 부분 성과를 거두었다고 판단하고 있음. 전문가 집단은 중요한 목표이고 성과도 나타났다고 판단하였음.

○ 일반 국민과 정책 관계자 집단은 농가소득 및 경영안정의 상대적으로 덜 중요하지만, 일정 정도 성과가 있다고 판단하였음. 반면 농업인 집단은 중요한 목표임에도 성과가 미진했다고 평가하여 인식 격차가 컸음.

○ 농업인과 전문가 집단은 농촌 삶의 질을 우선적으로 개선해야 한다고 판단지만, 일반 국민은 농촌 삶의 질 분야가 중요하고 일정 부분 성과가 있다고 인식하고 있음.

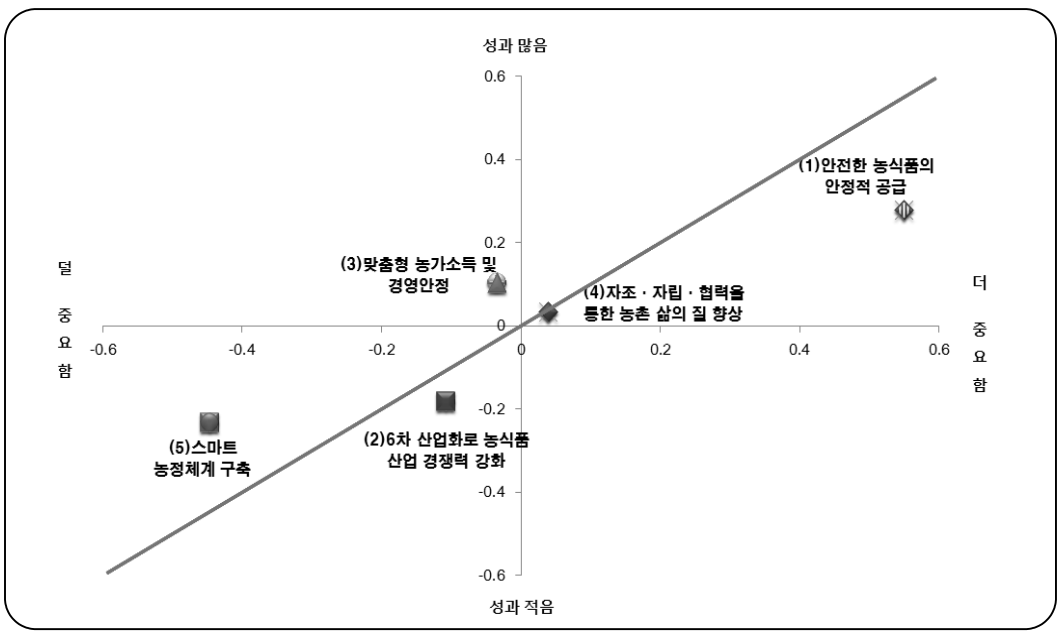
〈표 3-9〉 5대 농정 목표에 대한 IPA 분석 결과의 집단 간 비교

	일반인	농업인	정책 관계자	전문가
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	강화 요구 영역	상대적 강점 영역	강화 요구 영역	상대적 강점 영역
(2) 6차 산업화로 농식품산업 경쟁력 강화	우선 개선 영역	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역	상대적 강점 영역
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	유지 및 확대 영역	우선 개선 영역	유지 및 확대 영역	강화 요구 영역
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	강화 요구 영역	우선 개선 영역		우선 개선 영역
(5) 스마트 농정체계 구축	개선 영역	개선 영역	개선 영역	우선 개선 영역

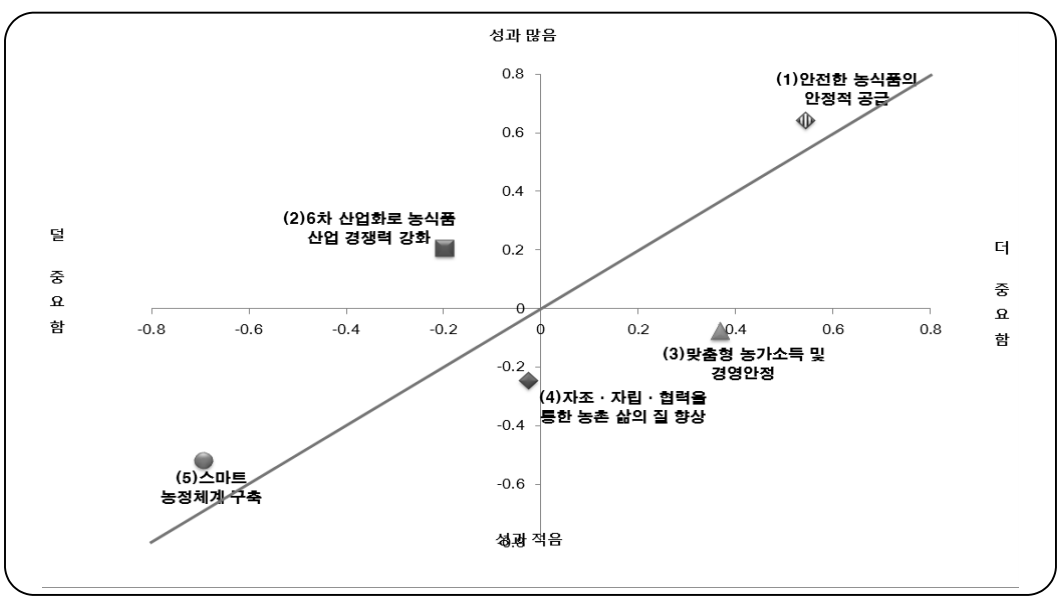
주: 빈칸은 응답자가 선택하지 않은 항목임.

〈그림 3-14〉 5대 농정 목표에 대한 IPA 분석 결과

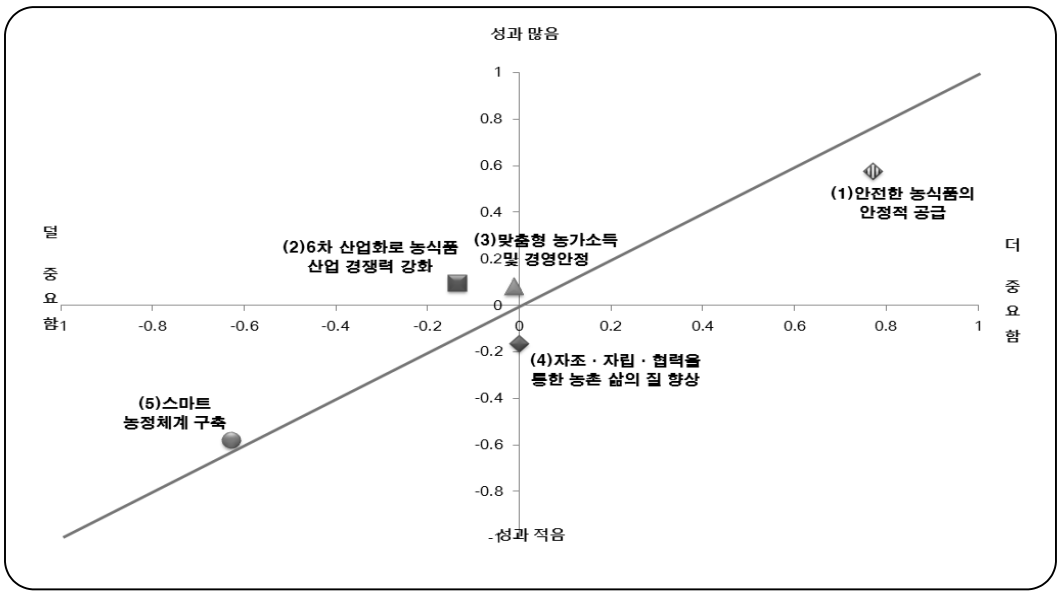
● 일반 국민



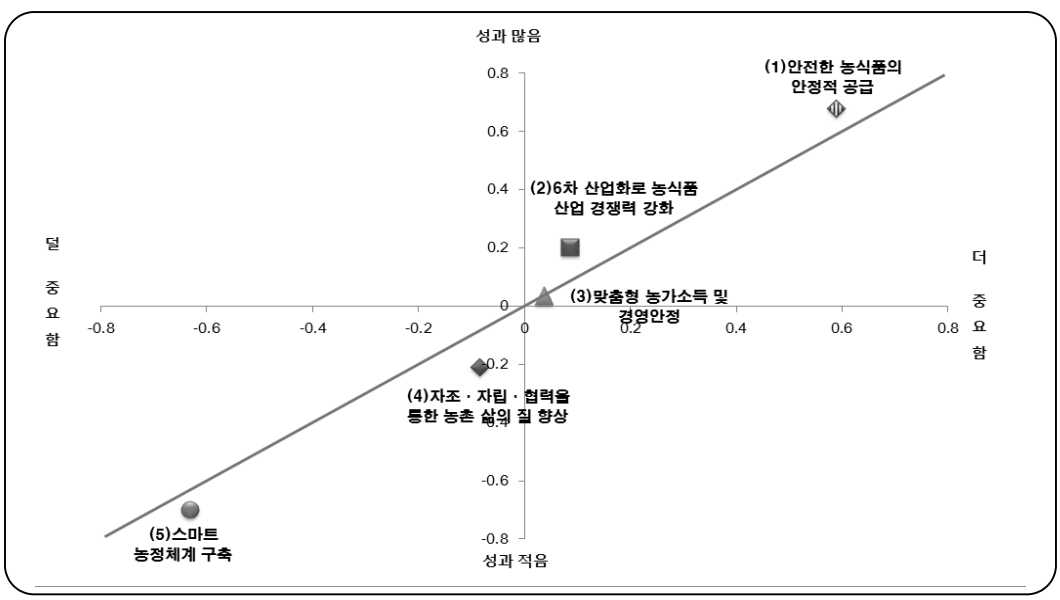
● 농업인



● 정책 관계자


성과 많음
덜 중요함
더 중요함
성과 적음
(1)안전한 농식품의 안정적 공급
(2)6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화
(3)맞춤형 농가소득 및 경영안정
(4)자조 · 자립 · 협력을 통한 농촌 삶의 질 향상
(5)스마트 농정체계 구축

● 전문가


성과 많음
덜 중요함
더 중요함
성과 적음
(1)안전한 농식품의 안정적 공급
(2)6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화
(3)맞춤형 농가소득 및 경영안정
(4)자조 · 자립 · 협력을 통한 농촌 삶의 질 향상
(5)스마트 농정체계 구축

② 25개 농정 추진과제에 대한 평가

○ 세집단 이상에서 중요하고 성과를 거두었다고 판단한 과제는 농업 생산기반 확충, 농산물 유통구조 개선, 친환경농산물의 생산 및 소비 확대였음.
- 일반 국민 집단은 다른 집단과 달리 농축산물 유통 구조가 중요함에도 성과가 미흡했다고 평가하였음.

○ 네집단 모두 개선하거나 먼저 개선해야 한다고 응답한 과제는 대부분 농촌 삶의 질 또는 농정체계에 속하는 과제였음.
- 에너지 플러스 농업, 쌍방향 맞춤형 농정 강화, 지방 농정 강화, 농정 거버넌스 구축, 글로벌 협력 강화가 해당함.

○ 세집단에서 개선하거나 먼저 개선해야 한다고 응답한 과제는 주로 농가소득 및 경영안정 또는 농촌 삶의 질과 관련되었음.
- 지속가능한 친환경 축산, 지역농업 조직화 및 허브 구축, 농업 전후방 연관산업 육성, 사전예방적 경영위험 관리, 지역행복 생활권 구축, 체감형 생활복지 환산, 농촌 복지 사각지대 해소, 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출이었음.

○ 일부 항목에서는 특정 집단이 다른 집단과 인식 차이를 보였음. 인식이나 평가가 다른 과제나 분야를 면밀하게 살피면, 농업·농촌과 사회 간 인식 격차를 줄이거나 현장 수요를 반영한 정책을 설계할 때 필요한 기초 정보를 얻을 수 있을 것임.
- 일반 국민은 다른 집단과 비교해 농산물 유통구조 개선이 시급하다고 판단하였음. 반면, 친환경 축산, 지역농업 조직화 및 허브 구축, 농업 전후방 연관산업 육성, 지역 행복 생활권 구축 과제에서 일정 부분 성과가 있다고 평가하였음.
- 농업 전후방 연관산업 육성, 지역행복 생활권 구축 과제를 비교적 긍정적으로 평가하였음.

- 농업인 집단은 다른 집단과 비교해 직불제 확대 및 기능 보완이 중요하다고 평가하였음. 농촌 복지 사각지대 해소 측면에서 성과가 있었다고 평가하였음.
- 정책 관계자는 다른 집단과 비교해 ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진, 농촌주민 서비스 향상을 긍정적으로 평가하였음.

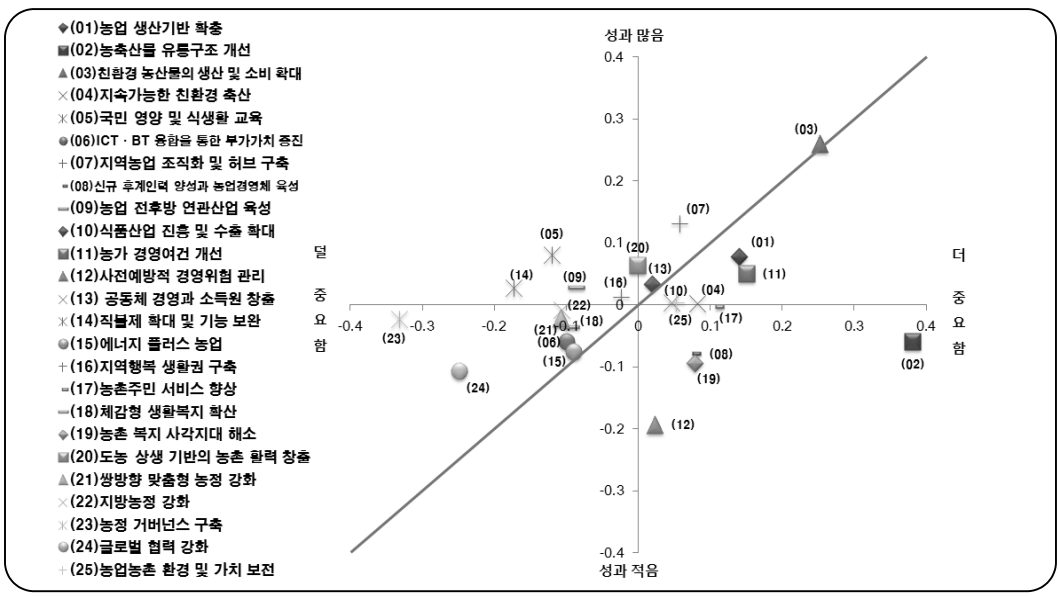
〈표 3-10〉 25개 농정 추진과제에 대한 IPA 분석 결과의 집단 간 비교

	일반인	농업인	정책 관계자	전문가
(01) 농업 생산기반 확충	강화 요구 영역	강화 요구 영역	상대적 강점 영역	유지 및 확대 영역
(02) 농축산물 유통구조 개선	우선 개선 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역
(03) 친환경농산물의 생산 및 소비 확대	상대적 강점 영역	상대적 강점 영역	상대적 강점 영역	상대적 강점 영역
(04) 지속가능한 친환경 축산	강화 요구 영역	개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역
(05) 국민 영양 및 식생활 교육	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역
(06) ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진	개선 영역	개선 영역	강화 요구 영역	우선 개선 영역
(07) 지역농업 조직화 및 허브 구축	상대적 강점 영역	개선 영역	개선 영역	우선 개선 영역
(08) 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성	우선 개선 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역	우선 개선 영역
(09) 농업 전후방 연관산업 육성	유지 및 확대 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역
(10) 식품산업 진흥 및 수출 확대	상대적 강점 영역	우선 개선 영역	상대적 강점 영역	유지 및 확대 영역
(11) 농가 경영여건 개선	강화 요구 영역	우선 개선 영역	강화 요구 영역	우선 개선 영역
(12) 사전예방적 경영위험 관리	우선 개선 영역	개선 영역	개선 영역	우선 개선 영역
(13) 공동체 경영과 소득원 창출	강화 요구 영역	우선 개선 영역	유지 및 확대 영역	우선 개선 영역
(14) 직불제 확대 및 기능 보완	유지 및 확대 영역	강화 요구 영역	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역
(15) 에너지 플러스 농업	개선 영역	개선 영역	개선 영역	개선 영역
(16) 지역행복 생활권 구축	유지 및 확대 영역	개선 영역	개선 영역	개선 영역
(17) 농촌주민 서비스 향상	우선 개선 영역	유지 및 확대 영역	강화 요구 영역	유지 및 확대 영역
(18) 체감형 생활복지 확산	개선 영역	개선 영역	우선 개선 영역	개선 영역
(19) 농촌복지 사각지대 해소	우선 개선 영역	강화 요구 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역
(20) 도농 상생 기반의 농촌활력 창출		우선 개선 영역	우선 개선 영역	강화 요구 영역
(21) 쌍방향 맞춤형 농정 강화	개선 영역	우선 개선 영역	개선 영역	개선 영역
(22) 지방농정 강화	개선 영역	개선 영역	개선 영역	우선 개선 영역
(23) 농정거버넌스구축	개선 영역	개선 영역	개선 영역	개선 영역
(24) 글로벌 협력 강화	개선 영역	개선 영역	개선 영역	개선 영역
(25) 농업농촌 환경 및 가치 보전	강화 요구 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역

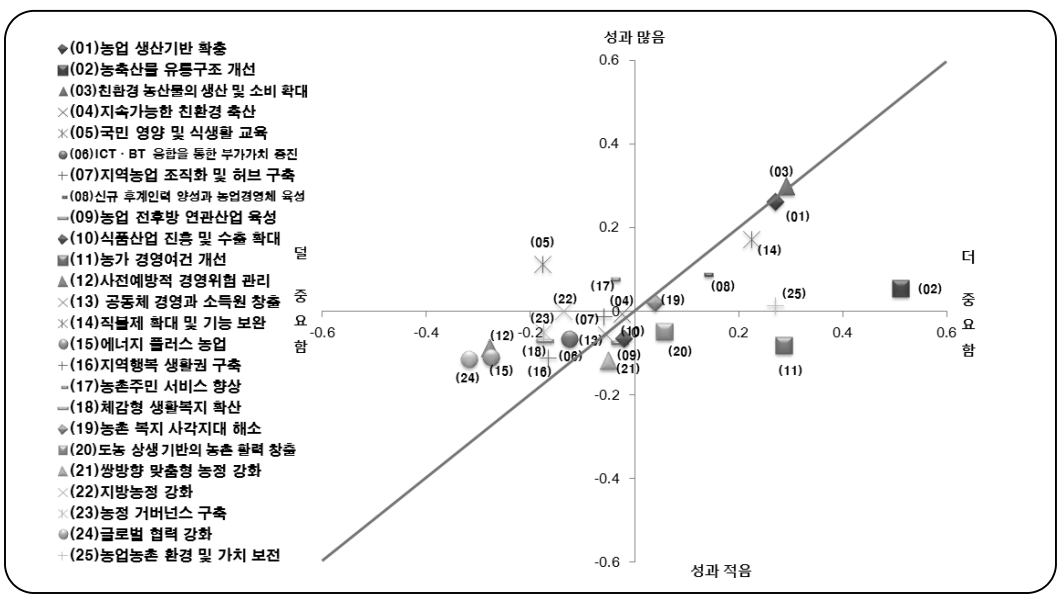
주: 빈칸은 응답자가 선택하지 않은 항목임.

〈그림 3-15〉 25개 농정 추진과제에 대한 IPA 분석 결과

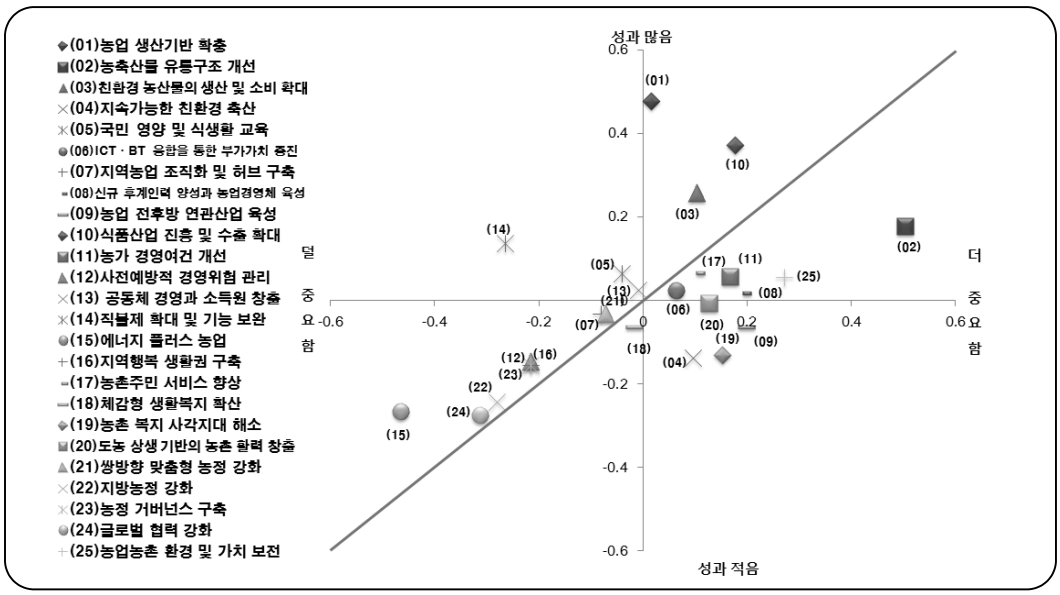
● 일반 국민



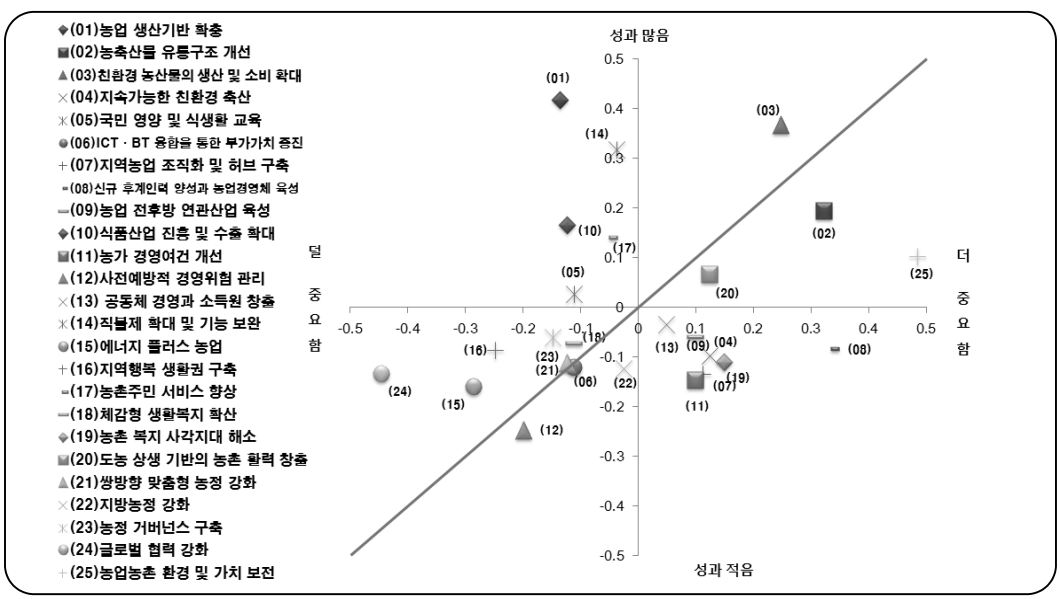
● 농업인



● 정책 관계자


◆(01)농업 생산기반 확충
■(02)농축산물 유통구조 개선
▲(03)친환경 농산물의 생산 및 소비 확대
×(04)지속가능한 친환경 축산
✳(05)국민 영양 및 식생활 교육
●(06)ICT · BT 융합을 통한 부가가치 증진
+(07)지역농업 조직화 및 허브 구축
-(08)신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성
—(09)농업 전후방 연관산업 육성
◆(10)식품산업 진흥 및 수출 확대
■(11)농가 경영여건 개선
▲(12)사전예방적 경영위험 관리
×(13) 공동체 경영과 소득원 창출
✳(14)직불제 확대 및 기능 보완
●(15)에너지 플러스 농업
+(16)지역행복 생활권 구축
-(17)농촌주민 서비스 향상
—(18)체감형 생활복지 확산
◆(19)농촌 복지 사각지대 해소
■(20)도농 상생 기반의 농촌 활력 창출
▲(21)쌍방향 맞춤형 농정 강화
×(22)지방농정 강화
✳(23)농정 거버넌스 구축
●(24)글로벌 협력 강화
+(25)농업농촌 환경 및 가치 보전
성과 많음
성과 적음
덜 중요함
더 중요함

● 전문가


◆(01)농업 생산기반 확충
■(02)농축산물 유통구조 개선
▲(03)친환경 농산물의 생산 및 소비 확대
×(04)지속가능한 친환경 축산
✳(05)국민 영양 및 식생활 교육
●(06)ICT · BT 융합을 통한 부가가치 증진
+(07)지역농업 조직화 및 허브 구축
-(08)신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성
—(09)농업 전후방 연관산업 육성
◆(10)식품산업 진흥 및 수출 확대
■(11)농가 경영여건 개선
▲(12)사전예방적 경영위험 관리
×(13) 공동체 경영과 소득원 창출
✳(14)직불제 확대 및 기능 보완
●(15)에너지 플러스 농업
+(16)지역행복 생활권 구축
-(17)농촌주민 서비스 향상
—(18)체감형 생활복지 확산
◆(19)농촌 복지 사각지대 해소
■(20)도농 상생 기반의 농촌 활력 창출
▲(21)쌍방향 맞춤형 농정 강화
×(22)지방농정 강화
✳(23)농정 거버넌스 구축
●(24)글로벌 협력 강화
+(25)농업농촌 환경 및 가치 보전
성과 많음
성과 적음
덜 중요함
더 중요함

③ 13대 중점 과제에 대한 평가[19]

○ 모든 집단에서 중요하고 비교적 쉽게 달성할 수 있다고 기대한 아젠다는 안전한 농식품의 안정적 공급이었음.

○ 세개 집단 이상에서 중요하고 비교적 쉽게 달성할 수 있다고 기대한 아젠다는 농촌산업 확대, 농촌 주민의 삶의 질 개선, 지역 공동체 활성화였음.
- 일반 국민 집단은 농촌산업 확대를 달성하기 어렵다고 판단하였음.
- 전문가 집단은 삶의 질 개선의 달성 가능성을 낮게 평가하였음.
- 농업인은 지역공동체 활성화는 비교적 쉽게 달성할 수 있으나, 중요성이 높지 않다고 평가하였음.

○ 농가소득 및 경영 안정, 일자리 창출 확대, 농식품 산업 경쟁력 강화는 모든 집단에서 중요하지만, 달성하기 어려운 목표라고 판단하였음.
- 대부분의 집단이 지방 농정 강화 및 지방 분권, 농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비, 연구개발과 농업인 혁신 역량 강화, 급격한 여건 변화 대응 등은 상대적으로 중요도가 낮고 달성하려면 큰 노력을 기울여야 한다고 평가하였음.

○ 농업·농촌의 다양한 가치 제공 확대는 모든 집단이 비교적 달성하기 쉬울 것이라고 평가하였음. 그러나 일반 국민·농업인 집단과 전문가·정책 관계자 집단이 생각하는 중요도가 달랐음.

19 이 항목을 분석할 때 성과 대신 달성 가능 정도를 질문하였음.

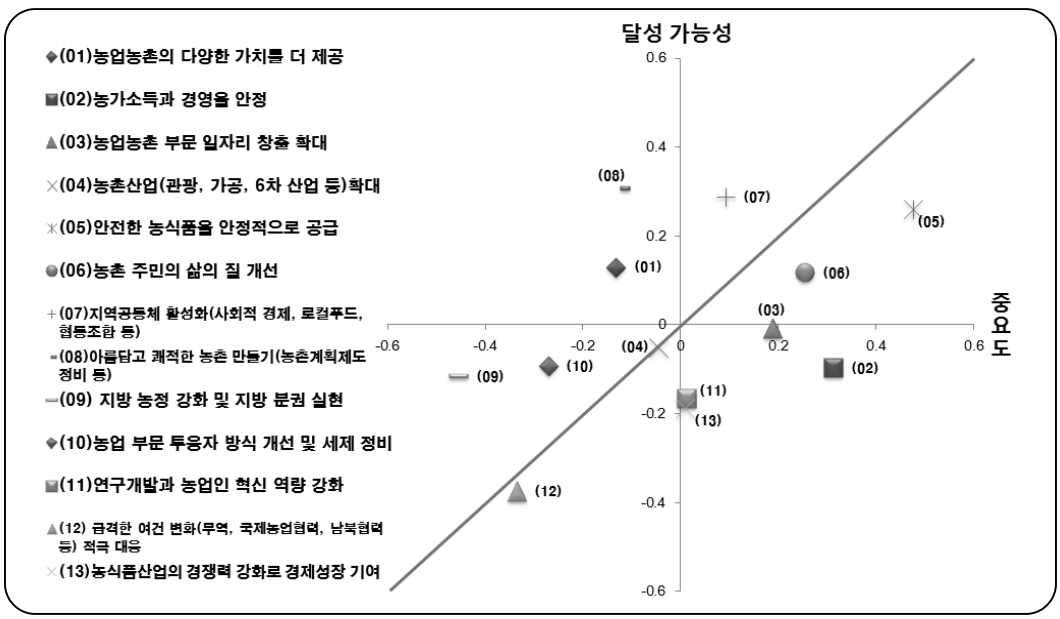
〈표 3-11〉 13대 중점 과제에 대한 IPA 분석 결과의 집단 간 비교

	일반인	농업인	정책 관계자	전문가
(01) 농업농촌의 다양한 가치를 더 제공	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역	강화 요구 영역	상대적 강점 영역
(02) 농가소득과 경영을 안정	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역
(03) 농업농촌 부문 일자리 창출 확대	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역
(04) 농촌산업(관광, 가공, 6차산업 등)확대	우선 개선 영역	강화 요구 영역	상대적 강점 영역	상대적 강점 영역
(05) 안전한 농식품을 안정적으로 공급	강화 요구 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역
(06) 농촌주민의 삶의 질 개선	강화 요구 영역	강화 요구 영역	강화 요구 영역	우선 개선 영역
(07) 지역공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)	상대적 강점 영역	유지 및 확대 영역	상대적 강점 영역	상대적 강점 영역
(08) 아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)	유지 및 확대 영역	유지 및 확대 영역	상대적 강점 영역	유지 및 확대 영역
(09) 지방농정 강화 및 지방분권 실현	개선 영역	개선 영역	유지 및 확대 영역	개선 영역
(10) 농업부문 투융자 방식 개선 및 세제정비	개선 영역	개선 영역	개선 영역	유지 및 확대 영역
(11) 연구개발과 농업인 혁신 역량 강화	우선 개선 영역	개선 영역	개선 영역	개선 영역
(12) 급격한 여건 변화 적극적인 대응	우선 개선 영역	개선 영역	개선 영역	개선 영역
(13) 농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역	우선 개선 영역

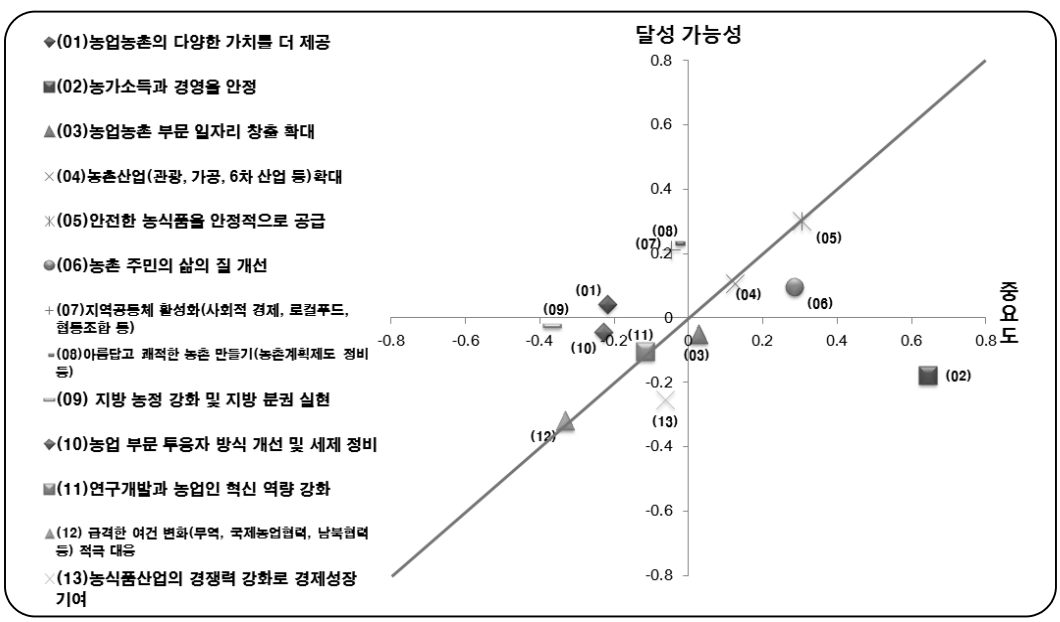
주: 빈칸은 응답자가 선택하지 않은 항목임.

〈그림 3-16〉 13대 중점 과제에 대한 IPA 분석 결과

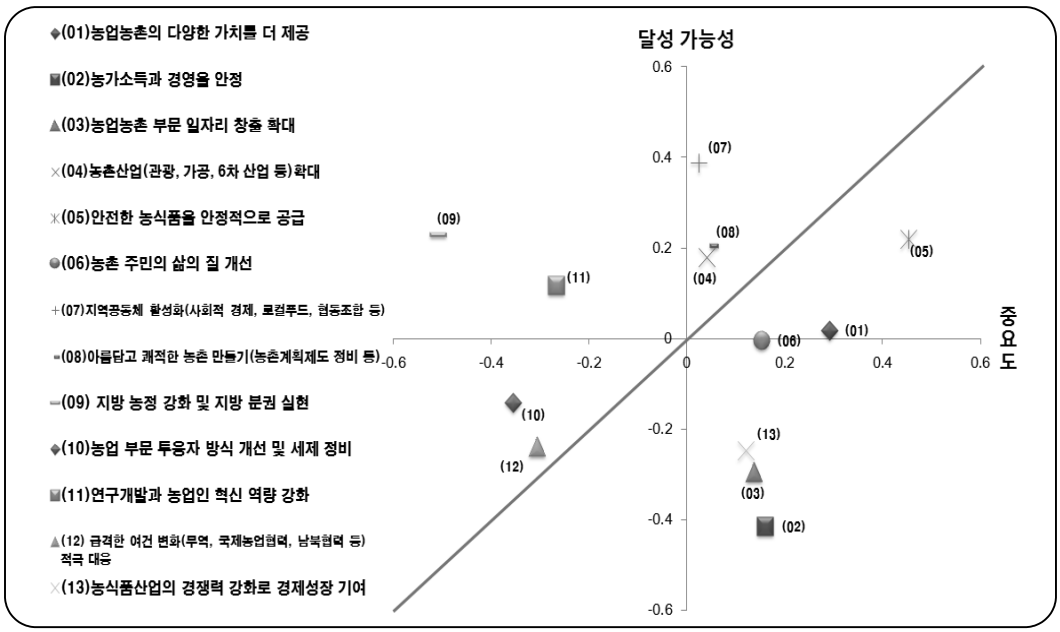
● 일반 국민



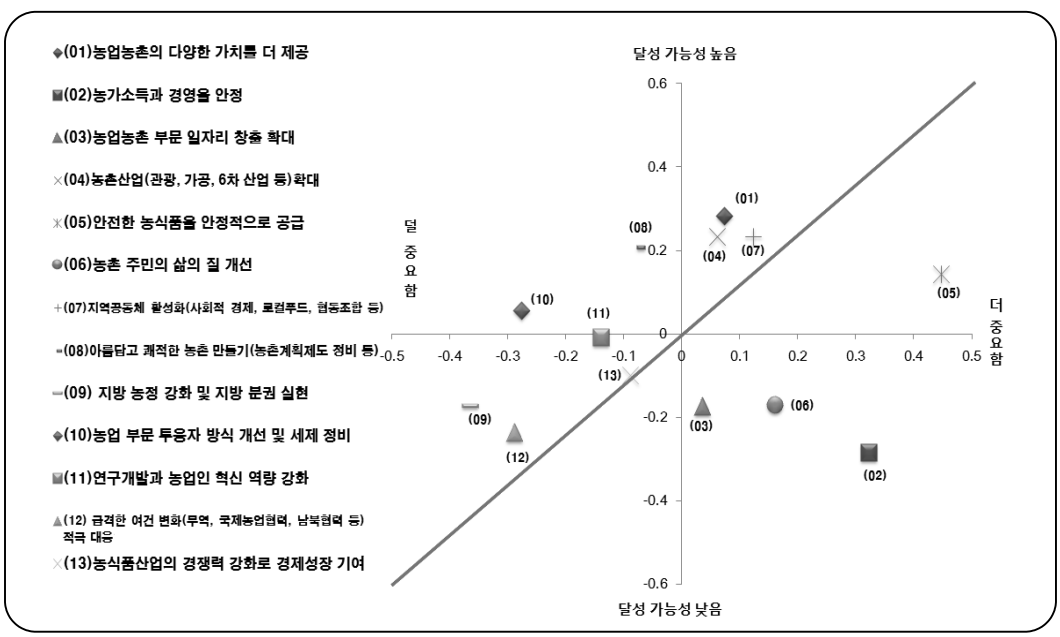
● 농업인



● 정책 관계자


◆(01)농업농촌의 다양한 가치를 더 제공
■(02)농가소득과 경영을 안정
▲(03)농업농촌 부문 일자리 창출 확대
×(04)농촌산업(관광, 가공, 6차 산업 등)확대
✳(05)안전한 농식품을 안정적으로 공급
●(06)농촌 주민의 삶의 질 개선
+(07)지역공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)
▪(08)아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)
▬(09) 지방 농정 강화 및 지방 분권 실현
◆(10)농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비
■(11)연구개발과 농업인 혁신 역량 강화
▲(12) 급격한 여건 변화(무역, 국제농업협력, 남북협력 등) 적극 대응
×(13)농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여
달성 가능성
중요도
0.6
0.4
0.2
0
-0.2
-0.4
-0.6
-0.6
-0.4
-0.2
0
0.2
0.4
0.6
(01)
(02)
(03)
(04)
(05)
(06)
(07)
(08)
(09)
(10)
(11)
(12)
(13)

● 전문가


◆(01)농업농촌의 다양한 가치를 더 제공
■(02)농가소득과 경영을 안정
▲(03)농업농촌 부문 일자리 창출 확대
×(04)농촌산업(관광, 가공, 6차 산업 등)확대
✳(05)안전한 농식품을 안정적으로 공급
●(06)농촌 주민의 삶의 질 개선
+(07)지역공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)
▪(08)아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)
▬(09) 지방 농정 강화 및 지방 분권 실현
◆(10)농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비
■(11)연구개발과 농업인 혁신 역량 강화
▲(12) 급격한 여건 변화(무역, 국제농업협력, 남북협력 등) 적극 대응
×(13)농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여
달성 가능성 높음
달성 가능성 낮음
덜 중요함
더 중요함
0.6
0.4
0.2
0
-0.2
-0.4
-0.6
-0.5
-0.4
-0.3
-0.2
-0.1
0
0.1
0.2
0.3
0.4
0.5
(01)
(02)
(03)
(04)
(05)
(06)
(07)
(08)
(09)
(10)
(11)
(12)
(13)

제4장

농정 패러다임 전환과 비전

1. 농정 패러다임 전환

1.1. 농정 패러다임의 전환 필요성

○ 경쟁력 강화 패러다임에 대한 평가와 근본적 검토가 필요한 시점임.

- 1980년대 시장개방 이후 농정을 주도한 패러다임은 중앙정부 주도로 생산 확대를 통한 성장과 구조개선을 통한 경쟁력 강화였으며, 지금까지도 중심적인 농정기조로 자리 잡고 있음.
- UR 이후 20여 년 동안의 경쟁력 강화 기조로 생산액 증가, 생산성 향상 등 일정 부분 성과를 창출함.[20]
- 시장 개방이 변수가 아닌 상수(常數)가 된 시점에서 국내 농식품의 가격 경쟁력 우위 확보가 미흡했음. 즉, 경쟁력 강화 기조의 한계가 드러남.

○ 경쟁력 강화 패러다임 속에서 예상하지 못했던 부작용이 발생하였고, 현재까지 농업·농촌의 위기를 심화시키는 요인으로 작용함.

---

20 총 요소생산성은 증가하였으나 최근 둔화 추세임. 총 요소생산성 증가율(%): 1.4 (1981～1991) → 2.7(1991～2001) → 1.1(2001～2011)(정혁 2015: 196)

- 소득: 생산성은 높아졌지만, 판매액 증가로 충분히 이어지지 않은 반면(가격 천장/고착), 고투입·고비용·고에너지 생산 방식이 자리 잡으면서(비용 상승) 농가 교역조건은 계속 악화함(소득 압박, income squeezing). 또한, 종합적 대응전략 마련보다는 경쟁력, 효율성 위주의 정책추진으로 소득 위기에 효과적으로 대응하지 못함. 특히, '쌀' 문제에 지나치게 집중하면서 자원배분과 예산운용에 있어 비효율성과 쏠림현상이 발생함.
- 성장 기반: 생산액은 늘어났지만, 농가소득 증대로 이어지지 않는 성장과 소득의 괴리 현상이 심화함. 이는 농업·농촌 인구 감소, 신규 인력 유입 축소, 지역경제 활력 저하 등의 원인으로 작용함.
- 사회적 관계: 다변화하는 사회적 수요에 원활하게 대응하지 못하고, 가축질병·식품안전성 문제 등이 불거지며, 농업·농촌 가치에 대한 일반 국민(납세자)의 인식이 악화함.
- 농촌: 중심적인 정책대상으로 등장했으나 우리나라 상황에 적합한 목표, 전략, 실행 체계를 창출하지 못하면서 도시와의 삶의 질 격차가 확대되고, 농촌 공간의 종합적인 이용계획 부재로 난개발을 초래함.
- 식품: 농정의 영역으로 편입되고 건강과 먹거리가 가장 중요한 국민 관심사가 됐지만, 농장에서 식탁까지(farm to table)의 종합적·체계적 대응 미흡으로 국민의 먹거리 기본권이 보장되지 못하는 상황이 지속되고 있음.
- 환경: 효율성 제고를 위한 고투입 농법을 지속한 결과 토양 및 물의 환경부하 증대, 가축분뇨로 인한 악취 등의 문제를 일으킴.
- 대상: 경쟁력 강화 기조로 소수 정책 대상을 중심으로 정책을 기획·시행하면서 다수 농업인과 농촌 주민이 상대적으로 배제됨. 이는 농가 양극화 심화, 농촌 공동체의 약화로 이어짐. 또한, 특정 품목, 특정 주체를 대상으로 한 자금지원 중심의 정책추진으로 농민들의 정부 의존성을 높이고 일부 도덕적 해이를 유발하고 있음.
- 추진 체계: 중앙정부 주도의 하향식 농정과 공모 방식의 재량적 정책사업 추진으로 지역의 정책기획과 혁신역량을 키우고 민간의 창의적인 혁신주체를 육성하는 데 한계를 보이며, 정책사업의 효과도 낮아지고 있음.

○ 이러한 문제로 인해 사회적으로 농업·농촌에 대한 부정적 인식이 확산되고 있으며, 농업의 사회적 역할에 대한 합의가 이루어지지 않고 있음.
- 특히 비농업계 일각의 농업투자 무용론과 농업계 내부의 농업 예외주의가 여전히 대립과 갈등을 지속하고 있으며, 미국, EU, 일본 등과 달리 우리나라는 농업·농촌의 문제가 '국가 의제'로 다뤄지지 않고 국민적 지지도 약화하고 있는 상황임.

○ 넓은 의미의 지속가능성을 담은 패러다임으로 전환해야만 산재·누적된 위기와 문제 해결이 가능함.
- 넓은 의미의 지속가능성은 1) 경제(생산성 및 효율성 제고, 농가 재생산), 2) 환경(환경부담 경감, 생태계 유지), 3) 사회(사회적 수요 부응, 농촌 공동체의 유지, 시민사회로의 융합)의 세 영역을 망라함.
- 기존의 경쟁력 강화 패러다임은 경제 측면을 강조한 결과, 환경과 사회 측면을 상대적으로 등한시함.

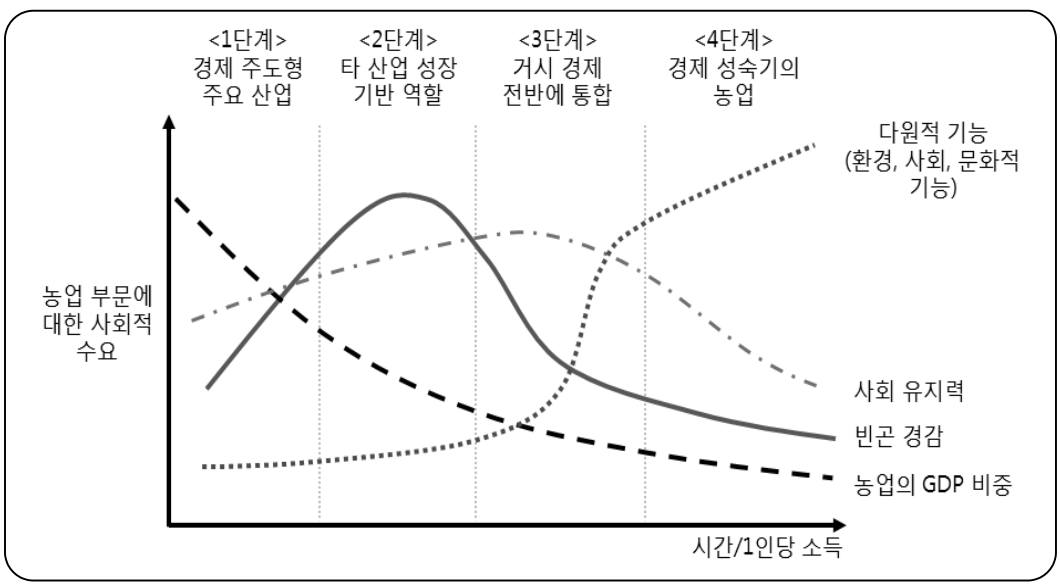
○ 경제 발전에 따라 농업·농촌에 대한 사회적 수요가 변화하고 있음.
- 사회, 소비자, 국민이 농업·농촌으로부터 원하는 것이 무엇인가?라는 질문에 대한 답을 농업인과 국민이 함께 모색하고 공유해야 함.
- 답은 안전한 농식품의 안정적 공급, 깨끗한 환경 및 문화·휴식·삶의 공간 제공이며, 이에 대한 정당한 대가를 받는 농업인이라고 할 수 있음.

○ 한국 농업은 패러다임 전환을 통해 발전 과정의 3단계에서 4단계로 넘어갈 필요가 있음.
- 농업·농촌이 4단계로 원활하게 이행하면 해당 부문뿐만 아니라 경제·사회 전반의 편익이 증가함(Timmer 1998, Zawojska 2013).
- 3단계: 도시가구 지출 중 식료품비 비중 감소, 농업 부문 효율성 증대 요구, 도농 소득 격차 문제 등이 특징임.
- 4단계: 산업 간·산업 내 소득 분배의 정치적 의제화, 타 산업 부문 실업

증가로 인한 농업 지역 인력 유치 요구 증대, 환경과 '삶의 방식'에 대한 관심 증가 등이 특징임.

- 농업의 GDP 비중이 감소하기 때문에 농림예산 비중 감소가 불가피하다는 인식이 있으나 이는 경제 발전에 따른 사회적 수요의 변화와 다원적 가치의 중요성을 고려하지 않은 것임.

〈그림 4-1〉 농업 발전의 단계와 농업 부문에 대한 사회적 수요



자료: Zawojska (2013)을 수정·보완하였음.

○ 미래 농업·농촌의 비전은 지속가능한 성장과 포용적인 농촌으로의 전환(inclusive rural transformation)임.[21]

- 경제 발전에 따른 사회적 수요 변화와 다원적 가치의 중요성을 고려하여, 사회가 요구하는 핵심 공공재를 공급하는 사회적 책임을 강조한 농업(socially responsible agriculture)으로 전환 필요
- 그런데 최근까지 한국 농업은 여전히 생산 측면에 무게 중심을 실어온 결과, 이러한 변화에 기민하게 대응하는 데 한계가 존재함.

21 IFPRI(http://www.ifpri.org/blog: 검색일: 2017 6. 5.).

○ 선진국 농정 변화 흐름을 살펴보면, 제2차 세계대전 이후 세계 농업·농촌 체제는 농업보호주의 체제에서 농업구조조정 체제로의 전환을 거쳐 지속가능 체제로 변화하고 있음.

- 이러한 변화의 전형을 보여주는 것이 EU의 공동농업정책(CAP) 변화 과정임. EU는 1990년대 맥셔리 개혁을 통해 농촌, 환경 등이 강조되기 시작하였으며, 2000년대 이후에는 기후변화, 재생에너지, 물관리, 생물다양성 등 글로벌 대응과제를 고려한 농정을 추진하고 있음.
- 이러한 세계적 흐름을 무조건 따르자는 것은 아니지만, 지속가능성 중심의 농업·농촌 체계는 점차 글로벌 스탠다드로 자리 잡아 가고 있으며, 우리 사회에서도 지속가능 체계의 지향과 맹아적 요소들이 빠르게 확산되고 있기 때문에 우리의 현실에 기반을 둔 독자적 지속가능한 발전 전략을 마련하는 것이 필요함.

〈그림 4-2〉 유럽연합 CAP의 역사적 전개

주: 새로운 도전은 기후변화, 재생에너지, 물관리, 생물학적 다양성 등을 일컬음.
자료: European Commission (2009: 11).

○ 체제의 전환은 정책, 시장, 기술, 제도 등의 전환을 의미하는데, 새로운 비전과 목표에 입각한 전반적 제도 개혁이 필요하므로 사회적 합의가 매우 중요함.

- 특히, 다양한 이해관계자의 갈등과 반발, 이해관계 조정 등에 상당한 노력과 시간이 걸리기 때문에 중장기 비전과 정책 로드맵을 제시하여 사회적 합의를 끌어내고 이를 실천해 나가는 과정이 필요함.

〈표 4-1〉 농정 패러다임의 변화

농업 패러다임			국가지원 패러다임 (의존적 농업)	시장자유주의 패러다임 (경쟁적 농업)	다기능패러다임 (다기능 농업)
			1930년대~	1980/90년대~	1990년대~
농업 체제 (regime)			보호주의체제	구조조정체제	지속가능체제
농업 · 농민의 특성			낮은 소득 타 부문, 타국과 경쟁적이지 않음	평균적 소득 타 부문, 타국과 시장경쟁	적절한 소득 보상받지 못한 공공재 생산자
농업보호에 대한 인식			농업예외주의 (보호대상= 특별한 존재)	수많은 산업의 하나 (농업보호 제한)	절충적 입장 (경쟁적 농업에 중심을 두면서도 보호·육성할 농업 강조)
농업부문	정책	이념	형평성 (농업·농민보호)	효율성 (농업구조조정)	다기능성/지속가능성 (공공성 확보)
		목표	농산물증산 (공급통제)	자유시장으로의 이동/ 농업경쟁력 (공급통제 완화)	지속가능한 농업 (가족농 자립)
		수단	시장개입/ 보호무역 (가격지지)	자유시장/자유무역 (소득직불/위험관리/ 최소한의 안전망)	시장/무역/새로운 제도의 결합 (다기능 농업을 위한 보호, 공익직불)
		대상	생산자 중심	소비자 중심	소비자, 생산자, 미래세대
	시장 대응		시장수요에 대한 반응 결여/둔감 (생산자극 중시)	시장수요가 결정적 역할(수요변동에 유연한 생산체제)	중립적 (소비자 요구 중시하지만 비 시장가치= 공공재 공급 중시)
	자유와 공공성		생산의 자유	생산의 자유 (시장원리 최대 활용)	생산에 대한 공적 개입 (공공성에 입각한 생산)
	공급		소규모 가족경영 소품종 증산주의	대규모 개별경영 소품종 원가주의	지역단위 규모화 · 조직화 다품종 품질주의
	기술		환경오염형 고투입 (녹색혁명기술)	고투입농법 완화 (녹색혁명기술 퇴조)	지속가능 농법 (생태적 기술혁신)
	농지 제도		농지보전 (농지전용 규제)	농지전용 (농지유동화 촉진)	농지의 계획적 관리/ 경관보전 (zoning)
농촌부문	정책	이념	농촌=농업 발전 mono-functionality	농촌≠농업 발전(경제성) dual-functionality	농촌=환경, 문화, 지역(어메니티) multi-functionality
		목표	-	농촌지역개발 (산업적 접근)	지속가능한 농촌발전 (지역적 접근)
		수단	-	시설투자, 보조금	중기 농촌발전계획 (로컬거버넌스, 역량강화)
		대상	-	농촌 주민, 기업체	다양한 이해관계자
	공간 인식		농업 입지	농 · 산업 입지	다원성의 융합공간

자료: 조영탁(2010).

1.2. 새로운 농정패러다임 제시

○ 지금까지의 논의를 바탕으로 새로운 농정 패러다임을 다음 일곱 가지로 제시함.

1 농정의 대상을 '농업인과 농촌 주민'에서 '국민 전체'로 확대함.
- 기존의 농정은 대외 시장개방에 대응한 구조 조정과 경쟁력 제고를 최우선 목표로 설정하고, 농업인과 농촌 주민을 정책 대상으로 한정해 왔음.
- 안전·안심·질 좋은 먹거리, 환경유지, 농촌다움 등 국민이 추구하는 다양한 사회·경제·환경적 가치를 제공하고 공감을 얻기 위해서는 농정 대상을 국민 전체로 확대할 필요가 있음.

2 가치의 중심을 농업 활동의 '생산물'에서 '사람' 중심으로 전환함.
- 과거 농정은 농산물 가격 및 수급 안정, 품질 제고 등 농업 생산의 효율성 극대화와 농업인의 농업 소득 제고에 주력함.
- 농업인(가족농)·농촌 주민은 농촌의 공동체·생태 보전 등 다원적 가치를 창출하는 사회적 주체로서, 이들의 삶의 질 향상을 위한 정책적 노력이 더욱 필요함.
- 국민이라면 누구나 누려야 할 먹거리 기본권 실현을 위한 통합적 정책 추진을 위해 '사람'이 가치의 중심이 되어야 함.

3 핵심 가치를 '경제적 가치'에서 경제·사회·환경을 포괄하는 '다원적 가치'로 확대함.
- 가격 경쟁력, 비용 절감 및 규모화 등 효율성 중심 농정 체제에서 농가소득 양극화, 환경오염 및 농촌 공동체 축소 등의 문제가 발생함.
- 미래 농업·농촌의 지속가능성을 위해서는 경제적 가치 외 생태·환경 유지·보호, 농촌 공동체 유지 등 다양한 가치 고려가 필요함.
- 농식품기업과 농가가 공정한 경쟁, 협력을 통해 경쟁력을 높이고 신성장 동력을 창출하도록 시장제도 보완 및 산업생태계 조성이 필요함.

4 핵심 목표에 농업인의 ‘소득 증대’뿐만 아니라 ‘삶의 질 향상 및 행복 증진’을 포함함.

- 농업인의 소득 제고에 중점을 둔 결과, 자율적 의사결정, 공동체 참여 활동 및 정주·복지 여건 개선 등에 대한 정책적 관심이 미흡했음.
- 농업인·농촌 주민·국민의 삶의 질과 행복 증진을 위한 지역 공동체, 복지 및 지역개발, 먹거리 체계 등에 정책 주안점을 둘 필요가 있음.
- 평균 농가 소득 제고 관점의 농가 소득 정책에서 기본적인 삶의 질을 위한 기초 소득 보장 관점의 소득 정책으로 전환이 필요함.

5 투자 근거를 시장 개방에 대한 ‘보상’에서 공익 창출에 대한 ‘지지’로 전환함.

- 완전 개방·저성장 시대에서 농산물 시장 개방에 따른 보상과 농업·농촌의 취약성에 대한 배려 요구는 국민적 지지가 어려운 상황임.
- 농업·농촌은 친환경 안전 농산물 공급, 아름답고 쾌적한 농촌 조성 및 공동체 유지, 건강한 먹거리 삶 등 국민의 행복 기여에 대한 정당한 지지를 요구해야 함.

6 전체 농가를 동일하게 지원하는 방식에서 농가 주도·선택형 투자로 전환함.

- 모든 농가에 대한 획일적인 지원은 고령화·과소화 등 농업 구조 변화에 대한 효과적인 대응이 어려움.
- 중앙정부·지자체·농가가 협력해 특성별 프로그램 및 바우처 사업을 마련하고, 농가 스스로 경영목표와 살림살이 전략을 고려하여 선택하도록 함.
- 영세·취약농은 탈농 촉진 차원에서의 사회복지 프로그램보다는 영농을 전제로 하는 영농복지 프로그램을 추진함.

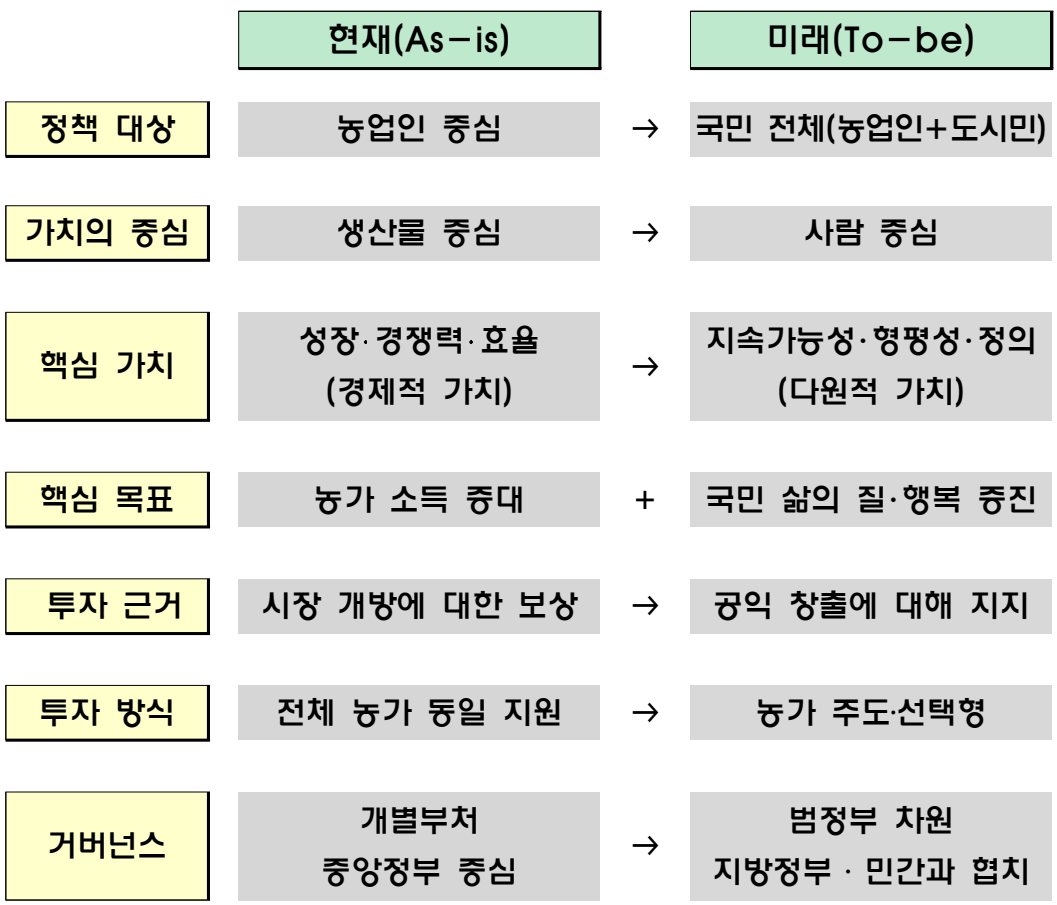
7 정부 주도의 수직적 농정체계를 ‘민관협력의 수평적’ 거버넌스로 전환함.

- 기존의 효율성 중시 정책 기조에 따른 정부 주도 하향식 정책 추진은 다원적 가치를 추구하는 새로운 시대 요구 반영에 한계가 있음.
- 지역별·주체별 특성과 역량이 시의적절하게 발휘되도록 수평적·상향식

농정 추진체계로 개편할 필요가 있으며, 이를 위해 농업인 자치조직 육성 및 역량 강화 등을 지원할 필요가 있음.

- 경제·문화·복지·환경 등 농업·농촌·먹거리 관련 사안의 해결을 위해 농어업 특별 기구를 구성해 부처 간 조정·협력 기능 강화가 필요함.

〈그림 4-3〉 농정 패러다임 전환



○ 농정 패러다임 전환 측면에서 바람직한 미래 농업·농촌 모습

- 향후 농업을 구성하는 경영 주체가 소수의 규모화된 농기업 또는 다수의 중소 가족농으로만 이루어진 두 가지 경우를 가정함. 농업 경제 주체에 따라 경영 목적에 다소 차이가 있으며, 경영 주체들의 관계, 농촌 주민과의 관계, 사회적 역할 등에 있어서도 차이가 있음.
- 두 가지 경우의 특징을 경제, 사회학, 정치학 등의 측면에서 살펴보고 패러다임 전환 측면에서 바람직한 미래 농업·농촌의 모습을 도출해 봄.
- 농업인을 포함한 국민의 삶의 질 제고, 농촌 사회 및 공동체의 발전, 국민에게 믿음과 행복을 주는 다원적 가치의 제공, 건전한 시장경쟁을 통한 성장동력 창출을 위해서는 '다양한 가치를 창출하고 경쟁력 있는 다수의 중소 가족농과 농기업이 공존하는 사람 중심의 농촌 그리고 안심·안전·질 좋은 먹거리를 통해 농업·농촌과 교감하는 국민'이 농정이 지향해야 할 미래의 모습임.

〈표 4-2〉 농업 주체 구성에 따른 농업, 농촌, 먹거리의 미래 모습

소수의 규모화된 농기업 중심	농업 주체 구성	다수의 중소 가족농 중심
양 중심	먹거리 안보	양과 질
생산, 가공, 유통, 소비, 지역, 환경의 분절적 접근,	먹거리 체계	생산, 가공, 유통, 소비, 지역, 환경의 통합적 접근, 사회적 가치 실현을 위한 정부 역할 확대
거리상, 시간상으로 멂	생산자과 소비자 간 먹거리 인지 차	거리상, 시간상으로 가까움
상품, 소비의 대상	먹거리에 대한 관점	인간으로서 누려야 할 기본권
소수 규모화된 농기업(대농)	농업 경영 주체	다수 중소 가족농
생산성과 산업의 효율성 제고	경영 목표	가족의 유지, 구성원의 행복 증진 차원에서의 소득 증대
임금 노동자 중심	노동	자가 및 가족노동력 중심
소유 및 장기임차 혼합	토지	소유 및 중·단기 임차 혼합
노동력대체/ 대규모 시설 투자	자본	노동력 보완 /소규모 투자

소수의 규모화된 농기업 중심	농업 주체 구성	다수의 중소 가족농 중심
특정 품목 대량 생산	생산	다품목 소량 생산
중앙 중심	판매 시장	중앙과 지방(로컬푸드, 직거래 등) 혼합
경쟁 관계	경영체 간 관계	네트워크형 협력 관계
규모화될수록 강함	개별경영체의 시장제도 영향력	약함
단일 품종, 자연재해 및 기후변화 취약	환경 영향	생물 다양성 유지, 자연재해 및 기후변화 대응력 강함
노동력 고용 등 경제적 관계 형성 중심	지역 농촌 사회에서의 기능	빈번한 자발적, 비자발적 교류를 통한 관계 및 사회문화 형성
약함	지방정부와의 협력 유인	강함(지역의 특성과 공통 관심사를 반영하기 위한 다수 소규모 경영체의 적정 네트워크 범위는 지역단위)
약함	민주적 의사결정 체계 형성 유인	강함(다수 소규모 경영체의 의사 반영을 위해서 필수적)
낮음(국민의 규모화된 기업에 대한 세금 부담 의향은 낮음)	국민 세금 부담 의향	상대적으로 높음(단, 농업·농촌의 다양한 가치에 대한 상호 이해가 바탕이 될 때)
부가가치 창출을 통한 GDP 증대, 고용 일자리 제공	국가에 대한 기여	가족, 공동체, 지방정부 간 네트워킹을 통한 농촌사회의 유지 발전

< 참고: 선진국 농정의 변화[22] >

1. 미국

○ 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act) : 가격·소득지지 중심 산업육성
- 상품 프로그램 : 품목별 목표가격 설정 운영
- GATT 수입의무 면제(waiver) : 국경 보호
- 수출장려, food stamp : 잉여농산물 수출(PL480), 국내소비 진작

○ 1985, 1990 농업법 : UR 대응 시장지향성 강화
- 목표가격 인하, 차액지불의 기준면적 동결
- decoupling 개념 등장 : 농업지원은 생산과 연계되어서는 안 됨.

○ 2014년 농업법 : 소득·가격 지지 축소, 수입·경영 안정과 보험 강화
- 고정직불 폐지, 작물보험 강화
- 기초 농산물 지원: 유통융자 지원제도(ML), 가격손실보상(PLC), 수입손실보상(ARC)
- 환경 관련 프로그램 유지·강화

* 예산비중 : food stamp 79.1%, 작물보험 9.4%, 환경보전 6.02%, 상품프로그램 4.65%

2. 유럽연합

○ 1962년 공동농업정책(CAP) : 가격·소득 지지 및 수출 보조 등 산업 보호
- 목표가격 운영 및 시장개입, 가변 과징금제도로 수입억제
- 시장개입정책은 농업 생산성 향상과 함께 과잉생산 문제 야기
- 과잉농산물 수출보조금(export refund)

○ 1992년 맥셔리 개혁 : 가격지지에서 직접지불제로 전환
- 목표·개입 가격을 낮추고 손실은 소득보상직불로 보상
- 농업환경, 조림 등 다원적 기능에 대한 직불제도 도입
- 농촌개발 강화 : 조건 불리지역 농업지원, 환경보전적 농업활동 보상, 가공·유통 투자지원, 농업경영 다각화, 농민은퇴 및 창업지원 강화, 비농업·비농민 지원 신규 도입

○ 2000년 이후 다기능 농정으로 급속 전환
- 2005년 품목별 직불제를 단일직불제로 전환
- 대응 이행의무 강화 : 생산을 해야 할 의무는 없지만, 농지를 환경보전에 우호적으로 유지
- 2013년 CAP 개혁 : 단일직불을 기본직불로 전환, 환경기여 조건을 강화한 녹색직불, 소규모 농가에 지급하는 소농직불, 40세 이하 신규 청년농에 대한 지원, 자연 제약지역 직불

3. 네덜란드

○ 네덜란드는 농업의 산업정책을 일관 추진하고 있음.

○ 농업연구·교육기관의 농가·산업체와 일체성 강화
- 1950년대부터 구축한 농업연구, 기술보급, 교육 시스템이 밀접하게 연계, 현장 중심적이고, 산업체 등 수요자 지향적이며 전문적임.

○ 1950년대 호당 5ha 소농 구조에서 현재 24ha로 구조조정 성공 : 산업화 성과
- 시설원예 집중, 유리온실 등 고정자본 투자 확대
- 규모화된 농가·산업체를 기반으로 품목별 조직을 육성, 수출농업 강력 추진

4. 일본

○ 쌀 주식, 가족농 중심으로 식량안보 및 산업화 추진(농지 소유제한 등)

○ 농산물 수입국, 구조조정과 산업화 미흡

○ 최근 TPP 등 개방화에 대응, 공격적 수출농업 정책 추진

○ 구조조정이 미흡한 상태에서 가족농 체제를 유지하면서 산업의 경쟁력을 지향, 다원적 기능 농업정책으로 전환을 모색 중임.
- 경영안정 직불(쌀 고정·변동 직불제, 논 활용 직불제, 밭작물 직불제, 수입보전 직불제)과 다기능 직불(중산간 직불제, 환경보전 직불제, 지역활력 창출을 위한 다기능 직불제)을 모두 실시

5. 스위스

○ 사회적 합의를 바탕으로 환경보전 등 농업의 다원적 기능 농정 추진
* 헌법 104조 1항 : 정부는 농업이 시장수요에 맞추어 지속가능한 생산을 하고, 이를 통해 다음과 같은 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 첫째, 스위스 국민을 위한 식량 공급을 보장, 둘째, 천연자원을 유지, 전원을 보전하고, 셋째, 농촌에 사람들이 분산되어 살 수 있도록 해야 한다.
- 일반 직불금 : 토양·수자원 보호, 생물 다양성 유지 조건, 조건불리지역 우대
- 생태 직불금 : 일반보다 더 엄격한 조건 수행 농가에 추가 지급
- 동물복지 직불금 : 일정한 사육조건 준수 시 지급, 방목할 경우 추가 지급

22 김병률 외(2017). 76 pp.

2. 농정 비전

2.1. 새로운 농정의 기본 방향과 비전

○ 새로운 농정 비전과 농정 틀을 마련하기 위해서는 농업계, 비농업계 모두 농정에 대한 신뢰가 점차 약해지고 있다는 현실 인식에서 출발할 필요가 있음.
- 우선, 지난 30여 년간 구조개선 정책이 추진되었음에도 쌀 산업 중심의 재정투융자, 시장 개방으로 인한 피해보상 차원의 지원, 정부 중심 사업기획 및 지원에 따른 시장기능 약화 등으로 성장·소득 여건이 개선되지 못하고 있음.
- 이 때문에 '국민 삶의 질보다는 농업생산 중심인 농정', '먹거리와 환경 관점이 상대적으로 소외된 농정', '현장의 요구 반영이 다소 미흡한 농정', '경쟁력 강화를 위한 규모화·전문화 추진으로 인한 소농·영세농에 대해 고려가 부족한 농정'이라는 비판이 지속되고 있음.
- 특히 중장기 비전과 전략이 부족하여 단기 현안 대응 중심 농정이라는 비판도 존재함.

○ 이를 극복하기 위해서는 '사회를 위한 농업·농촌의 역할'을 재정립하고, 그를 구체화해 나가는 방식으로 농정의 틀을 바꾸어야 함.
- 사회와 농업을 분리하지 않고 통합적으로 인식하는 것이 필요함. 또 농업의 중요성만을 강조하기보다 소비자·국민이 인정하는 농업의 기능과 역할을 찾아 그것을 촉진하는 것이 정부의 역할이라는 인식의 전환이 필요함.

○ 앞으로 지향해야 할 농정은 앞서 언급했듯이 '돈·시장·경쟁을 넘어 사람·삶의 질 중시로', '농업을 넘어 농촌·먹거리로', '농민을 넘어 국민으로', '중앙 주도에서 지역(다양한 주체) 혁신으로' 바꾸어 나가야 함.

- 농정의 영역·대상을 삶의 질, 농촌, 먹거리로 확대하고, 먹거리-환경-공간의 지속가능성을 높이는 '食·農·村 통합' 농정으로의 개편이 필요함.

○ 새로운 농정 비전은 앞서 제시한 대내외 여건 변화, 농정 패러다임 전환 방향 등을 반영하여 "지속가능한 농업·농촌과 국민이 행복한 먹거리"로 설정하는 것을 제안함.
- 이 비전은 농업을 먹거리, 환경, 자원과 연계하면서 국민의 먹거리 안전과 농촌의 환경보전을 정책의 최우선 순위로 놓겠다는 의지를 표현한 것임.
- 또한, 소비자·국민의 사회적 요구 충족이라는 소극적 차원을 넘어 안전, 환경, 자원을 농업·농촌의 새로운 발전의 계기로 활용하겠다는 적극적인 의지의 표현이기도 함.

2.2. 농정의 이념과 중점 추진과제

○ 새로운 농정 비전의 이념은 효율성에 치우친 정책 이념을 지속가능성, 안전성, 다기능성으로 다원화함.

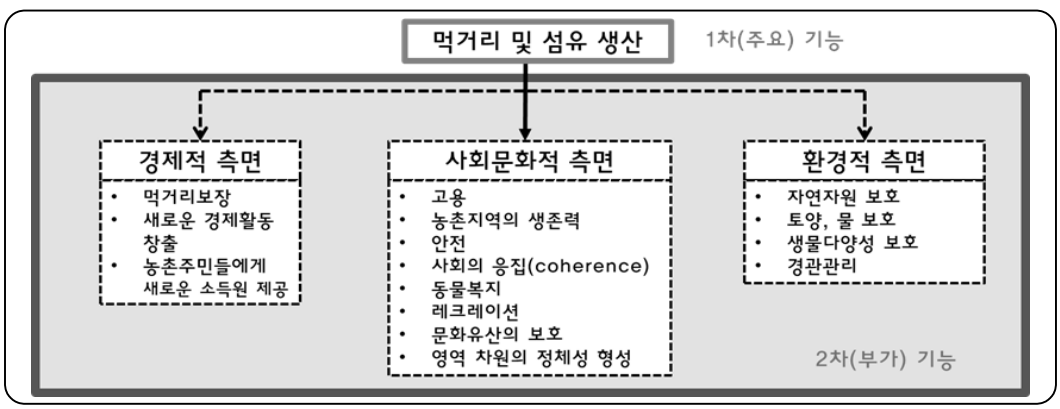
○ 먼저, 지속가능성은 환경성-형평성-효율성의 조화를 추구하는 것임.
- 환경성은 농업 생산·유통 과정을 생태·환경 친화적으로 재편한다는 의미임.
- 형평성은 농업인과 도시민의 소득격차, 농촌과 도시 간 지역격차를 축소하고 균형을 회복한다는 의미임.
- 효율성은 시장지향적으로 재편함으로써 농업의 경쟁력을 높이는 것임. 또한, 좁은 의미의 가격경쟁력을 넘어 다양한 고부가가치 창출기회를 확보하는 관점의 가치경쟁력을 지향한다는 의미임.

○ 안전성은 단순히 먹거리 안전을 넘어 식량안보(공급의 안정성), 먹거리 정의를 포함한 먹거리 보장(food security)을 실현한다는 의미임.

- 즉, 안전하고 안심할 수 있는 푸드시스템을 구축한다는 것임.

○ 다기능성은 농업과 농촌이 갖는 복합적 기능을 최대한 활용한다는 의미임.
- 농업은 먹거리를 충분하고 적절한 가격에 공급하는 전통적 기능과 생태·환경·경관·교육·문화·지역사회 유지 등 사회적 편익을 제공하는 '사회 공통자본'임.
- 이러한 복합 기능을 활용해 새로운 시장과 지역사회의 생태적·사회문화적 수요에 맞춰 재화와 서비스를 제공하는 농업이 '다기능 농업'(multi-functional agriculture)임.
- 이와 같은 다기능성에 대한 사회적 이해가 있어야 농업·농촌에 대한 투자나 직접지불에 대해 국민적 합의가 가능함.

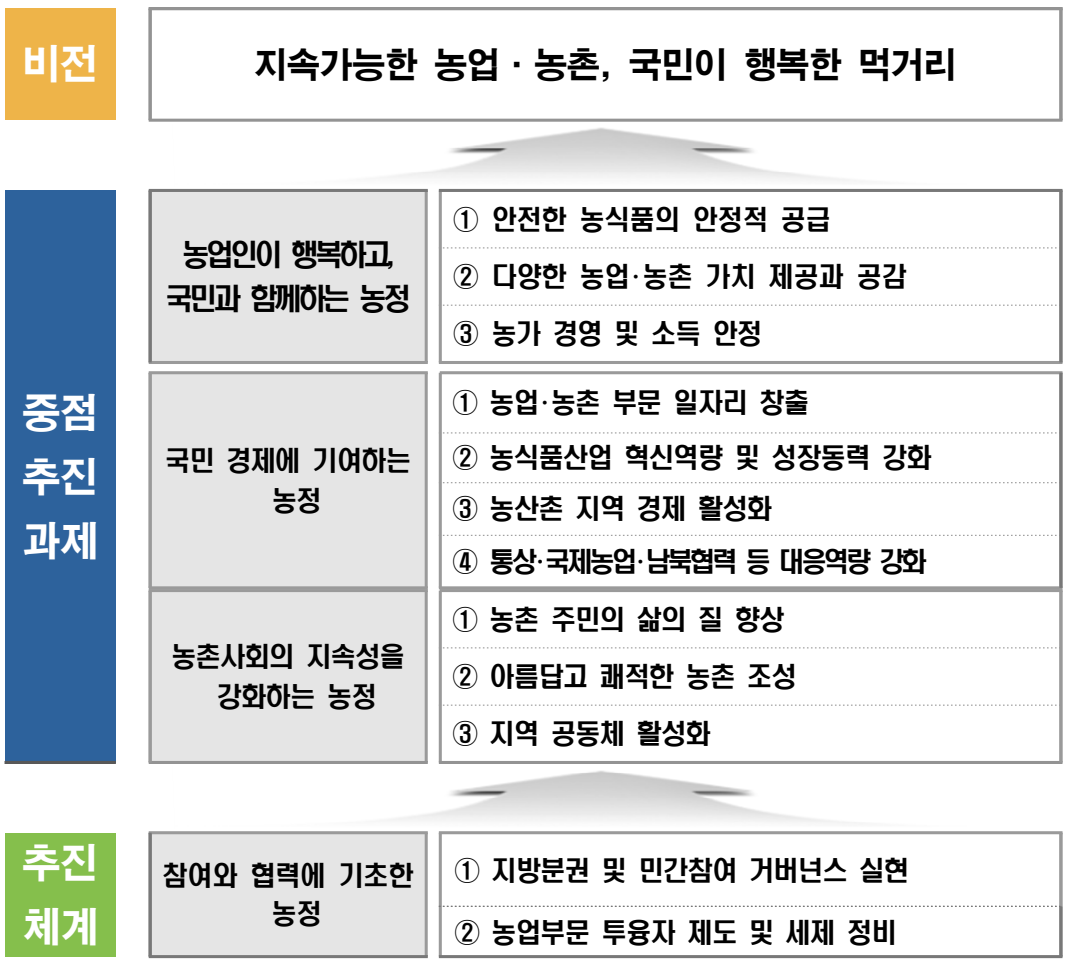
〈그림 4-4〉 농업의 다기능성(multifunctionality)



2.2.1. 농정비전과 농정 추진과제(초안)

○ 대내외 여건 변화를 고려하고 새로운 농정 패러다임과 바람직한 미래 농업·농촌이 되기 위한 새로운 농정 비전과 농정 추진과제를 정리하면 다음 그림과 같음.

〈그림 4-5〉 농정 비전과 농정 추진과제(초안)



○ 농정 비전과 농정 어젠다(초안)는 대내외 여건 변화에 대응하고 농정 패러다임 전환을 실현하기 위한 12대 중점 추진 과제를 제시한 것이며, 10년 이상 중장기적으로 추진해야 할 과제를 중심으로 제시함.

2.2.2. 농정 비전과 농정 추진과제(수정안)

○ 국정기획자문위원회의 농업·농촌 분야 국정과제 체계를 반영하고, 주어진 실행 기간인 5년 동안 실질적인 성과를 도출할 필요가 있으며, 농정 패러다임과 비전 달성을 위한 과제를 더 구체화할 필요가 있어 다음 그림과 같이 농정 비전과 추진과제를 수정하여 제시함.

- 초안의 농정 지향점이라고 할 수 있는 '농업인이 행복하고 국민과 함께하는 농정', '국민 경제에 기여하는 농정', '농촌사회의 지속성을 강화하는 농정'을 100대 국정과제를 반영하여 '농업인 소득·경영 안전망의 촘촘한 확충', '지속가능한 농식품 산업기반 강화', '누구나 살고 싶은 복지농촌 조성' 등의 농정 목표로 수정함.
- 특히, 농정 대상을 국민으로 확대함에 따라 국민이 가장 중요하게 생각하는 '안전한 먹거리 공급체계 구축'을 농정 목표 중 하나로 제시함.
- 계획 기간인 5년 동안 추진하고 구체적인 성과를 달성해야 하므로 초안의 12개 농정 추진과제 중 '농업부문 투융자 제도 및 세제 정비'는 제외함.
- 초안의 첫 번째 추진과제인 '안전한 농식품의 안정적 공급'은 농정의 핵심과제이며, '안전한 먹거리 공급체계 구축'을 농정목표로 제시한 만큼 수정안에서는 '안심 먹거리체계 구축', '농축산물 안전품질 관리 강화', '건강한 식생활 지원' 등으로 세분화함.
- 초안의 두 번째 추진과제인 '다양한 농업·농촌 가치 제공과 공감'은 추진과제로는 다소 구체성이 미흡해 수정안 추진과제 목록에서는 제외하는 대신 다른 세부과제들을 통해 달성하고자 하는 농정 지향점으로 참고함.
- 한편, 비전인 '지속가능한 농업·농촌' 달성을 위한 핵심 과제 중 하나로 '환경친화형 농축산업 육성'을 추진과제로 추가함.
- '직불제 확대·개편'은 직불금 중심의 농정 실현과 농업의 공익적 기능 강화를 통한 지속가능한 농업·농촌 달성을 위해 가장 중요한 추진 과제이므로 구체적으로 명시함.

- 농업인의 경영안정과 소비자 후생 증대를 위해 중요한 농정과제로 제시되어 온 '농산물 가격 안정과 유통 혁신'도 수정안에 추가됨.
- 그 외 수정안의 추진과제는 초안의 일부 문구 수정을 거쳐 포함됨.

○ 또한, 농정 방향을 다음과 같이 제시함.

○ 첫째, 가격·소득·경영 안전망의 촘촘한 확충으로 걱정 없이 농사짓는 농업인
- 직불제 확대·개편, 재해지원 등 소득·경영 안전망을 확충하고, 채소가격 안정제 확대 및 유통혁신으로 농산물 가격 불안 최소화
- 생산조정제, 소비 촉진을 통해 쌀 수급 불균형을 해소하고, 품질 중심의 생산-유통-소비구조 전환으로 경쟁력 제고

○ 둘째, 경제·사회·환경을 균형 있게 고려하여 지속가능한 농업으로 혁신
- 스마트 농업, R&D 추진체계 개편 등으로 농업 혁신역량을 높이고, 농생명소재, 반려동물 산업 육성을 통해 일자리 창출
- 청년농부 등 미래 농업인력을 양성하고, 환경친화형 축산업 전환으로 농업·농촌의 지속가능한 발전 실현

○ 셋째, 국민이 안심하고 소비할 수 있는 안전 먹거리 공급체계 구축
- '국가·지역 푸드플랜' 수립으로 안심 먹거리 체계를 구축하고, 어린이 과일 간식과 농식품 바우처 도입 등 국민의 건강한 식생활 지원
- 이력제, 표시제 등 안전·품질 관리 강화를 통해 농정 신뢰 제고

○ 넷째, 사람이 돌아오는 아름다운 복지 농촌 조성
- 정주 여건 개선과 농식품 산업 육성, 관광 등을 연계한 통합형 지역개발과 농촌 경관 등 농촌다움 복원을 통한 농촌 뉴딜 가속화
- 농촌 특화형 복지를 확충하고, 지역에 필요한 사회서비스를 공급하는 농촌형 사회적 경제모델 정립·확산

〈그림 4-6〉 농정 비전과 농정 추진과제(수정안)

〈표 4-3〉 농정 분야 국정과제 주요 내용

<table>
<tr><td colspan="5">81. 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성</td></tr>
<tr><td rowspan="3">실천
과제</td><td>1</td><td>살고 싶은 농산어촌 공간 조성</td><td>4</td><td>산림자원 순환경제 구축을 통한 일자리 창출</td></tr>
<tr><td>2</td><td>농산어촌 주민의 삶의 질 제고</td><td>5</td><td>숲을 국민 쉼터로 재창조</td></tr>
<tr><td>3</td><td>농산어촌 지역경제 활성화</td><td colspan="2">-</td></tr>
<tr><td>주요
내용</td><td colspan="4">• 지역별 맞춤형 발전계획을 수립하고, 지역 계획에 근거한 체계적 지역개발 추진
• 교통·보육·교육·의료 등 농어업인 특화 복지서비스 제공 및 농어업인 사회안전망 확대
• 농어업·농어촌 자원을 활용하여 관광산업 육성 및 사회적 농업 모델 정립·확산
• 산림을 활용한 맞춤형 일자리 창출, 다양한 국민 여가 공간 조성 및 생애주기별 산림복지 확대</td></tr>
<tr><td colspan="5">82. 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충</td></tr>
<tr><td rowspan="2">실천
과제</td><td>1</td><td>쌀 수급 안정</td><td>3</td><td>농어업 관련 재해 대응 강화</td></tr>
<tr><td>2</td><td>공익형 직접지불제 확대 및 개편</td><td>4</td><td>농산물 수급 안정 및 유통체계 혁신</td></tr>
<tr><td>주요
내용</td><td colspan="4">• 수확기 수급 안정('17), 변동직불제 목표가격 재설정('18) 및 한시적 쌀 생산조정제 도입('18~'19)
• 쌀 적정생산 생산 유도, 농업의 공익적 기능 강화 등을 위한 직불제 개편 방안 마련('20~)
• 친환경농업 직불을 품목별로 세분화하여 단가 인상('18~)
• 지역 단위의 환경·경관·생태보전활동을 지원하는 농업환경보전프로그램 도입('18)
• 조건불리지역 수산직불제 적용 범위를 전도서로 확대하고 지원단가 단계적 인상
• 농어업인안전보험의 영세농어업인 국고지원 인상('17 : 50% → '19 : 70), 재해복구를 적정 단가로 지원
• 주산지협의회 활성화, 의무자조금 도입확대 등 생산자 중심의 생산총량자율조정 역량 강화
• 기초 생산자조직 확대, 주산지별 밭작물공동경영체 확산 등 산지 조직화·규모화
• 대도시형 직매장 등 직거래 유형 다양화 및 직거래 활성화 추진</td></tr>
<tr><td colspan="5">83. 지속가능한 농식품산업 기반 조성</td></tr>
<tr><td rowspan="3">실천
과제</td><td>1</td><td>후계인력 양성 및 영농창업 활성화</td><td>4</td><td>건강하고 품질 좋은 먹거리 공급체계 구축</td></tr>
<tr><td>2</td><td>환경친화형 농축산업으로 전환</td><td>5</td><td>참여와 협력에 기초한 농정 추진</td></tr>
<tr><td>3</td><td>기술 융·복합 스마트 농업 육성</td><td colspan="2">-</td></tr>
<tr><td>주요
내용</td><td colspan="4">• 청년농업인 영농 정착 지원제 도입 및 교육 개편, 영농창업 지원, 귀농·귀촌 활성화 등 후계인력 양성
• 친환경·동물복지 농축산물 생산 확대 및 가축질병 등 환경에 미치는 부정적 영향 방지
• 스마트팜 보급 및 종자·농기자재·농생명 소재·반려동물 등 신산업 육성으로 스마트 농업 확산
• 국가 푸드플랜 수립 및 GAP·HACCP·원산지표시제 등 확대로 품질 좋은 먹거리 공급
• 건강기능식품 등 전략식품 중심으로 식품·외식 산업 육성
• '(가칭) 농어업·농어촌 특별위원회' 설치·운영, 지방농정 활성화 및 농업회의소 제도 기반 마련</td></tr>
</table>

2.3. 중장기 농정 과제

○ 농발계획은 5년 계획이므로 추진 과제의 실행 가능성과 5년 내 성과 달성을 중요하게 고려할 수밖에 없음. 따라서 실행 및 성과 달성의 불확실성이 크고 중장기적으로 추진해야 할 과제들은 계획에 명시적으로 포함하기 어려운 한계가 있음.

○ 다음 표는 농정 패러다임 전환과 농정 비전 달성을 위해 중장기적으로 추진해야 할 과제들을 제시함.

〈표 4-4〉 중장기 농정 비전과 핵심 과제

중장기 비전
지속가능한 농업·농촌, 국민이 행복한 먹거리
↑
농업 · 농촌 · 먹거리의 미래상
다양한 가치를 창출하고 경쟁력 있는 다수의 중소 가족농과 농기업이 공존하는 사람 중심의 농촌 그리고 안심·안전·질 좋은 먹거리를 통해 농업·농촌과 교감하는 국민
↑
농정의 지향점
농가 경영 및 소득 안전망과 먹거리 보장성 강화 / 시장 경쟁과 민간 혁신을 통한 생산성 향상 / 지속가능한 농업 및 농촌 사회 발전
↑
중장기 농정 방향
■ 객관적 정보에 기반을 실질적인 농가 경영 및 소득 안전망 확충 ■ 지속가능한 농업을 위한 상호 준수 기반 직불제 강화 및 농업환경보전 프로그램 도입 ■ 살기 좋은 농촌, 농촌다움 보전을 위한 통합적 농촌계획 추진 ■ 국민의 신뢰를 얻고 국민 삶의 질에 기여하는 먹거리 보장 및 안전 관리 체계 강화 ■ 노동 및 총요소 생산성 향상을 위한 혁신산업생태계 조성 ■ 정부 정책 효율성 제고 및 농가에게 실질적 도움이 되는 투융자 체계 구축 ■ 참여와 협력 강화를 위한 지방분권 추진 및 농정 거버넌스 개편
↑

핵심 과제

○ **농정 비전과 목표의 국가 차원 공유와 국정 의제화**
- 농업과 비농업 간 소득 불균형의 해결: 생산성 향상을 위한 혁신시스템과 산업생태계 조성, 경제·사회·환경을 연계한 통합적 농촌발전정책 추진
- 지속가능한 농업·농촌 발전
- 먹거리 기본권(또는 보장성) 강화

○ **국가와 사회에서 농업·농촌의 새로운 역할 정립**
- '사회, 소비자, 국민이 농업과 농촌으로부터 원하는 것이 무엇인가?'에 대한 답을 농업인과 국민이 함께 모색해야 함.
- 답은 안전한 농식품의 안정적 공급, 깨끗한 환경, 문화 및 휴식 공간 제공이며, 이에 대한 정당한 대가를 받는 농업인

○ **국가 지원 논리에 대한 농업계의 인식 전환**
- 농업인 소득 안정 등 현안과 관련해 "농업이 기간산업이고 시장개방의 피해산업이므로 국가가 농업에 당연히 지원해야 한다"는 논리보다 "국민들이 농업·농촌으로부터 원하는 가치를 제공하기 위해서는 현재 농업·농촌의 실정이 어려워 국가의 지원이 필요하다"는 논리 필요

○ **법과 계획에 입각한 농정 운용시스템 구축**
- 헌법 또는 기본법에 중앙정부, 지방정부, 민간(농업인, 농촌주민) 등의 역할 재정립
- 중앙정부는 시장경쟁정책 주도, 지방정부는 농촌발전정책 주도
- '기본법-기본계획' 체계에 따른 정책 집행과 평가 강화
- 법률에 의한 예산의 의무지출 구조로 전환, 재량적 정책사업 축소

○ **예산의 구조조정, 새로운 재정투융자 체계 구축**
- 직불제 및 포괄보조금 중심으로 단순화
  * 농업경영 리스크 관리, 다원적 기능 증진과 대응의무(cross compliance) 강화를 전제로 한 직불제 대폭 확대
- 특정 품목·특정 주체 대상 사업 최소화
  * 자원 배분을 왜곡하는 투입재 보조와 생산 연계 정부 지원금 등 축소 또는 폐지, 정부와 민간의 역할과 책임을 불분명하게 하는 생산자단체의 지원(매칭펀드 등) 축소 등
- 농촌정책·직불제·복지기반 예산 확대(현재 하드웨어 시설투자와 쌀에 편중)

* 쌀 중심 생산주의 농정의 한계 : 농업 예산의 블랙홀 → 식량자급률 저하 + 쌀 과잉 심화 ⇒ 농정 전체의 발목으로 작용

○ **농정기관의 기능과 역할 재정립**
- 「자치분권 로드맵(안)」에 따른 농업·농촌 부문 자치분권 추진
- R&D 시스템 혁신: 연구개발기능 일부 출연연화, 연구개발기관과 인력양성기관 통합 등
- 농어촌공사, 농협 등 유관기관 기능 재정립
- 정부 조직 개편: 산업 분야별 조직에서 정책목표 중심으로 재편
  * 축산국, 식량국, 원예국 등 → 자원환경관리, 먹거리 계획(보장), 농식품 안전, 농촌서비스, 산업혁신 등 기능·가치 중심

○ **쌀 중심 식량 안보 개념의 근본적 전환, 물가관리 농정 극복**
- 주곡 개념을 벗어나 다양한 곡물의 자급 기반을 SOC 차원으로 이해하고 농지 자원 등 관리, 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 먹거리 기본권 관점의 식량 안보로 전환

○ **핵심 정책 대상인 농가에 대한 Two Tracks 전략**
- 농업인의 정의와 정책 대상 범위 재설정
- 규모화된 전업농: 투명하고 공정한 시장 경쟁을 통해 경쟁력 있는 농업경영체로 육성하여 산업으로서 농업의 핵심 주체로 발전
- 중소가족농: 공익형 직불제 강화 등으로 농업환경과 농촌사회 유지의 근간으로 육성

○ **혁신역량을 갖춘 신규 인력의 창농 촉진(농업 혁신성장의 핵심)**
- R&D-혁신인력 양성-창농 및 창업 연계를 위한 농업 혁신생태계 구축
- 혁신생태계 조성을 위한 지역별 농업 혁신특구 지정으로 창농 및 창업, 4차 산업혁명(스마트팜 등)의 전진 기지화
- 창농 및 창업자에 대해 경영 안정망 확충

○ **기타: 농지, 금융, 농협, 세제 등 제도 개혁, 축산업의 구조조정과 사회적 책임 강화, 농정 거버넌스 재편(농어업특별기구, 농어업회의소) 등**

○ 한편, 중장기적으로 농정 비전과 과제의 효과적 추진을 위해서 산업보다는 기능·가치에 따라 정책 분야로 구성할 필요가 있음.

〈표 4-5〉 농정 비전과 핵심가치를 반영한 기능·가치별 정책 분야 구분

비전	핵심가치	기능·가치
지속가능한 농업·농촌	농업을 중심으로 농촌의 지속 가능성 확보	- 자원·환경 * 토지, 물, 생산기반, 친환경 등 - 농업 생산·경영 * 산업육성, 농가 소득 및 경영 안정 등 - 농촌 서비스 * 공간 계획, 삶의 질, 복지 등 - 농산업 * 인력 및 연구개발, 투입재 산업, 자본(금융)
국민이 행복한 먹거리 공급	먹거리를 중심으로 도시와 농촌의 상생 강화	- 먹거리 계획 * 식생활, 유통, 영양, 도농 상생 등 - 먹거리 경제 * 농촌 융·복합 산업, 농촌 사회적 경제, 식품 및 외식 산업, 협동조합 - 농식품 안전 및 가축방역 * 인증, 가축방역 등 - 대외협력
추진 체계	협치와 참여	- 정책기획 * 지방분권, 농업회의소 등

제2부 분야별 세부 계획

제 5 장

농업인 소득·경영 안전망의 촘촘한 확충

○ 농업인 소득·경영 안정을 달성하고자 할 때 핵심 축은 경영 효율화·안정화와 시장 위험 극복, 공익적 가치 실현에 대한 반대급부로 기여지불 확대, 쌀 중심 생산구조 개편임.

○ 농업 부문 지속가능성을 확보하려면 농업인이 안정적으로 경영 활동을 하면서 소득을 확보할 수 있도록 기반을 마련할 필요가 있음.

- 국산 농산물 소비 정체, 경영비 상승, 상대적으로 낮은 노동 생산성 등으로 농업소득이 정체되고 경영 불안정성이 증가하여 산업으로서 농업 유지·발전을 제약하고 있음.
- 직불제 확충, 재해보험 확충, 경영비 절감, 채소가격안정제 등 정책을 조합(policy mix)하여 농업소득 향상과 경영 안정을 도모하였으나 문제점을 충분히 해소하였다고 보기 어려움.
- 재해 피해 지원에도 폭염·우박 등 자연재해로 일시적 경영 위험에 처한 농가의 경영 안정장치는 불충분함. 기후변화에 따른 작황 변화, 병충해 등이 심화되면서 경영 안정망을 강화할 필요가 있음.
- 시장기능 활성화 및 공익형 직불제 확대를 위한 투융자 체계 정비와 더불어 농업인 경영·소득 안정을 위한 재해지원, 수입보장보험, 생산자단체 주도 가격안정제도 등을 확충할 필요가 있음.

○ 경제 발전과 민주 시민 사회 성숙에 따른 사회적 수요 변화에 맞추어 공익적 가치를 창출하고 사회적 책임을 강조한 농업으로 전환할 필요가 있음.
- 경쟁력 향상에 치중한 결과, 가축 질병 상례화, 농업 부문의 환경부하 증가 등 부작용이 발생하고 농업의 총요소 생산성 증가율도 둔화되는 등 전반적인 지속가능성이 약화되어 왔음.

○ 농업·농촌의 공익적 가치를 더욱 창출하려면 생산자가 환경보전 등 다양한 사회 기여 활동을 수행하고, 이에 상응하는 대가를 지급하는 방향으로 직불제를 대폭 확대하고 농업환경보전 프로그램을 도입할 필요가 있음.

○ 쌀 중심으로 직불제 등 각종 정책을 운용하면서 구조적 공급과잉과 저가격 문제가 고착화되어 농정 전체에 부담을 주고 있음.
- 위와 같은 문제가 오랜 기간 이어졌음에도 여전히 쌀 중심 정책 기조를 유지하고 있음.

○ 쌀 외에도 주요 농산물 가격 변동성과 수급 불균형이 이어지고 있음. 생산조직 육성을 한층 강화하고, 유통체계 전반을 혁신하여 효율성을 높임과 동시에 생산자-소비자 후생을 늘릴 수 있는 방안을 시급히 모색해야 함.

1. 직불제 확대·개편

1.1. 직불제의 공익적 기능 강화

1.1.1. 배경

□ 직접지불제 도입 후 20여 년 경과, 농정 핵심수단으로 자리매김

○ 1997년 경영이양 직불제를 시작으로 2012년 밭 농업 직불제까지 도입되어 현재 8개의 직접지불제가 운용되고 있음.

○ 2017년 농업 분야 총 예산 14조 4,887억 원 중 직접지불제 예산은 2조 8,542억 원으로 19.7%를 차지함.

□ 직불제 운용상 문제점 노출, 여건 변화에 대응한 개편 필요성 부각

○ 쌀에 편중된 지원으로 품목 간 형평 문제, 자원 배분의 왜곡현상이 발생함.
- 2017년 기준 쌀 직불제 예산 비중은 전체 직불금 예산의 80.8%를 차지하고 있음.
- 특히 쌀 변동 직불제가 생산과 직접 연계되어 생산과잉 유인으로 작용함.
- 과잉생산으로 인한 가격 하락은 시장격리 비용, 변동직불금 지급액 증가 등 재정 부담을 심화시킴.

○ 소득이 증가하면서 국민들의 농업·농촌 공익적 기능에 대한 관심은 높아지는 반면 농업과 농촌의 환경은 계속 악화하고 있음.
- 한국 농지의 질소 수지는 2013년 기준 OECD 국가 중 최고 수준이며, 인 수지 또한 매우 높아 토양 상태 악화를 방증함.
- 농업환경 보전 등 공익적 기능을 높이기 위해 직불제의 역할이 중요함에도 공익 제고 목적의 직불제 예산 비중은 3.5%에 그침.

○ 공익적 기능에 대한 농가의 인식 부족과 정부의 관리 및 모니터링 체계가 미흡한 실정임.

- 쌀 고정직불금과 밭 농업직불금 수급을 위한 상호준수의무는 농지의 형상유지로 수준이 낮기 때문에 농업환경보전을 위해 상호준수의무와 모니터링을 강화할 필요가 있음.
- 농업이 기후변화 대응, 국토환경과 생태 보전 등에 기여할 수 있는 다양한 환경프로그램이 빠져 있음.
- 단순히 소득보전을 위한 직불제에 대하여 사회적 지지가 약화할 우려가 있으므로 공익적 기능 강화 등 방향 전환이 필요함.

1.1.2 세부 추진 과제

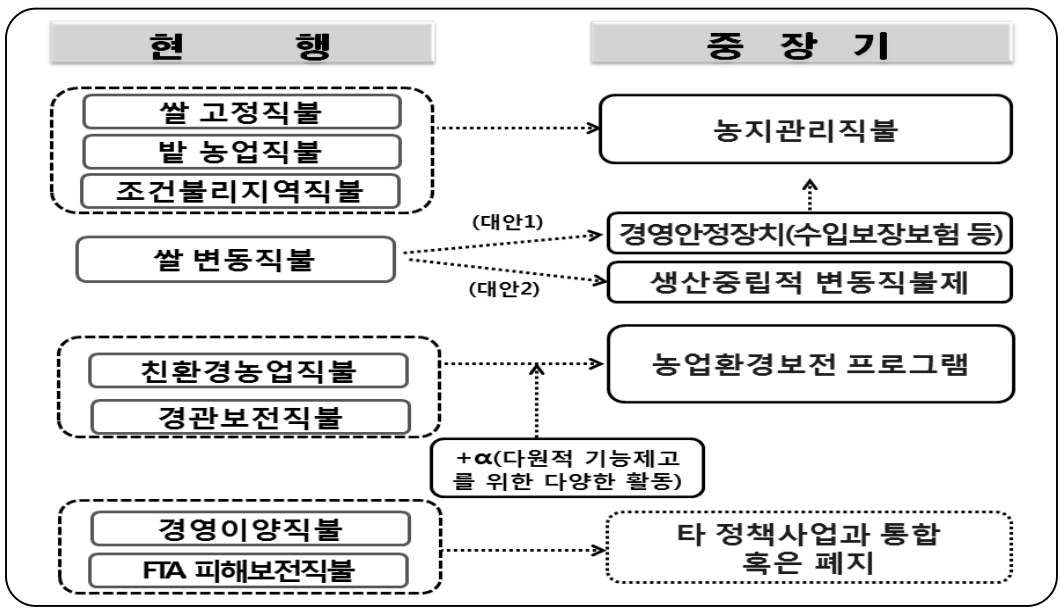
공익적 기능을 높일 수 있도록 직불제를 확대하여 농가 재생산 능력을 강화하고, 사회적 수요에 부응하면서 환경부하를 낮추는 경제적·사회적·환경적 지속가능성 증대에 기여함.

□ 여건 변화 대응 및 기존 문제점을 해소할 수 있는 체계 재편

○ 직불제 개편 로드맵을 마련('18년)하고 상호준수의무, 단가, 추진체계 등 구체화 방안을 마련함('20년).

- 2009년 농어업선진화위원회 분류 체계(경영안정형, 공익형, 구조개선형)를 (가칭) 농지관리직불과 공익적 기능 제고 직불(또는 농업환경보전 프로그램)으로 간소화함.
- 경영이양직불제, FTA 피해보전직불제 등은 타 사업으로 통합하거나 폐지하는 방안을 검토함('20년).
- 직불제 체계 개편을 위해 '농업소득보전법'을 개정하여 2022년 본격적으로 시행함.

〈그림 5-1〉 농업 부문 직불제 개편 방향



○ 쌀 수급불균형 해소와 밭 농업직불제 역할을 강화하기 위해 품목 단위에서 농지 단위로 직불제를 개편하고 상호준수의무를 강화함.

- 현행 경영안정 목적을 가지는 쌀 고정직불제와 밭 농업직불제를 (가칭) 농지관리직불제로 통합·개편하고 모든 농가를 지급대상으로 함.
- 밭 고정직불제 단가가 인상되면서 조건불리지역직불제의 실효성이 거의 없어지기 때문에 조건불리지역직불제를 농지관리직불제에 통합하는 방안을 검토함.
- 농지 형상과 기능 유지라는 현재의 상호준수의무보다 강화된 이행조건(비료·농약 사용기준 고려)을 설정하여 농업의 지속가능성을 확보하고 농지의 공익적 기능을 높임.

○ 농업의 공익적 기능을 높일 수 있도록 다양한 정책프로그램을 개발하여 현행 공익 기능 제고를 위한 직불제와 통합·개편함.

- 농업의 공익적 기능을 제공할 수 있는 다양한 활동을 발굴하고 환경보전

기능을 강화하도록 상호준수의무를 설정함.

- 강화된 상호준수의무를 충족하는 활동에 참여한 경영체를 대상으로 직불금을 지급하되 사업이나 활동은 지역 실정에 맞게 조정하여 추진함.
- 2018년 농업환경보전 프로그램 시범사업 결과를 토대로 공익적 기능 제고를 위한 직불제 개편 방향을 정립함('20년).
  * 예를 들어, 농업환경보전 프로그램을 메뉴 방식으로 정식 도입하고, 실행 정책 수단으로 직불제 방식을 적용함.

○ 이행점검 효율성을 증진할 수 있도록 모니터링 추진 체계를 정비함.

- 국립농산물품질관리원 등 현행 점검 주체 인력 확대 또는 지자체와 협력을 강화하는 방안을 검토함('18년).
- 농업경영체 DB 정보를 활용하여 사후 위반 가능성이 높은 농가를 우선적으로 점검하는 식으로 표본 농가 추출 방식을 개선함('19년).
- 일정 면적 이하 농가는 이행점검 대상에서 제외하거나, 장기 계약(3~5년)을 맺고 불시 점검을 하는 방식으로 행정 부담을 낮추는 방안을 검토함('19년).

□ 현행 직불제 공익성 제고와 농가 참여 유인 증대

○ 현행 친환경농업직불제는 단가를 인상하고 유기지속직불금 지급기한을 폐지('18년)하여 지속성을 높임.

- 품목별 생산비나 친환경농업 실천의 난이도 등과 품목별 특성을 고려하여 단가를 차등화함.
- 현재 3년까지만 지급하던 유기지속직불금은 지급기한을 폐지하여 지속적인 유기농업 실천을 유도함.

〈그림 5-2〉 친환경농업직불금 차등화 방안

	유기농업			무농약		
	2017년	2018년		2017년	2018년	
논(만 원/ha)	60	70		40	50	
밭(만 원/ha)	120	채소·특작·기타	130	100	채소·특작·기타	110
		과수	140		과수	120

○ 경관보전직불제는 불성실 이행지구의 기준을 강화하여 내실화함.
- 경관작물 협약면적 대비 파종면적 비율을 2018년 50%에서 2022년 70%로 강화하고 이 기준을 충족하는 지구만 사업참여 기회를 제공하도록 함.

○ 직불금 수령을 위한 상호준수의무 조건을 강화하는 대신 밭 농업직불금 등 직불금 단가 인상('22년)과 다양한 활동이나 사업발굴을 통해 농가의 참여 유인을 증대함.

1.2. 농업환경보전 프로그램 도입 추진

1.2.1. 배경

□ 다원적 기능, 농업환경 보전 및 지속가능성에 대한 관심 증가

○ 1992년 UN의 『의제 21(Agenda 21)』에서부터 지속가능한 농업과 지역 개발에 대한 국가적·국제적 수준에서의 농업·환경·거시정책의 조정 필요성이 제기되어 왔음.

○ 국내 농업 정책은 경쟁적 농업에서 다원적 농업으로 패러다임이 변화하고 있음.

- 한국 농정은 '경쟁적 농업'에서 '다원적 농업' 및 '국제 생산' 패러다임의 전환기에 위치한 것으로 보임(김병률 외 2017).
- 2017년 8월 발표된『100대 국정과제』에서는 농산어촌의 인프라 확충 및 일자리 창출, 소득안전망 확보와 더불어 농산어촌의 휴식 공간 조성, 환경친화적이고 스마트한 농식품 산업 확산 및 먹거리 종합계획 수립을 과제 목표로 제시하고 있음.

□ 농업환경 보전 및 환경질 향상을 위한 노력에도 불구하고 여전히 다양한 분야에서 문제점 개선이 필요

○ 양분수지 초과 문제와 토양 침식 문제에 대응하기 위해 4년 주기 농업환경 자원 변동조사를 시행 중이며, 흙토람을 통한 시비 처방전이 제공되고 있음. 1999년부터 유기질비료 지원사업 추진 및 2005년 화학비료 보조 폐지 등 화학비료 및 농약 투입 저감 노력을 지속하고 있으나 여전히 개선이 필요함.

- 2014년 한국 OECD 양분수지: 질소 수지 245kg/ha, 인 수지 47kg/ha
- 밭 토양 68.7%가 OECD 권장기준 초과(국립농업과학원 2006년 자료, 농업환경보전 프로그램 T/F 내부 자료에서 재인용)
- 농약 사용량(kg/ha): 13.5(2000) → 11.2(2010) → 9.3(2016)
- 화학비료 사용량(kg/ha): 382(2000) → 233(2010) → 268(2016)
- 유기질비료 정부지원 공급량 비중: 50.7%(2014) → 80.5%(2016)
- 부숙유기질비료 정부지원 공급량 비중: 71.5%(2014) → 72.8%(2016)

○ 농업용수 관리와 관련하여서『농어촌용수 이용합리화 계획 2015~24』수립, 2016년 농업가뭄지원단 개소, 맞춤형 물관리 추진 등 노력이 이어져 왔으나 대부분 수량 관리에 초점이 맞추었음. 농업용수 수질 문제나 물관리 일원화와 연계한 수질 관리에 대해 부처 간 협력 필요성은 여전히 남아 있음.

- 수질악화 농업용 저수지(개소): 257(2013) → 576(2016)
- 수질은 2000년 이후 우수·양호 등급 시설 구성비는 감소, 보통·나쁨 등급

시설 구성비는 증가 추세이며 2016년도 기준 주오염원의 가장 큰 비중은 토지계(비점오염원)임(농림축산식품부·한국농어촌공사 2016).

○ 가축분뇨와 관련하여서는 「오수, 분뇨 및 축산폐수의 관리에 관한 법」이 「가축분뇨관리 및 이용에 관한 법률」로 바뀌었음. 이는 가축분뇨를 오염원에서 자원 및 에너지화 가능 자원으로 인식이 전환되고 있음을 의미함. 국립환경과학원의 전국 오염원 조사 자료에 따르면 가축분뇨 폐수 및 고형물 발생량은 2012년과 2016년 큰 차이가 없음.

- 가축분뇨 폐수 발생량(톤/일): 112,272(2012) → 113,290(2016)
- 가축분뇨 고형물 발생량(톤/일): 64,839(2012) → 65,198(2016)

○ 기후변화에 대응하여서 「기후변화 대응 기본계획」, 「2030 국가 로드맵」, 저탄소 농림축산 기반구축사업 등이 진행 중이며, 2015년 신기후체제 출범 이후 앞으로도 지속적인 노력이 필요할 것으로 보임.

□ 농업인의 자발적 참여에 기반을 둔 농업환경보전 프로그램 필요

○ 기존 농업환경 정책은 환경부를 중심으로 한 규제 및 관리와 농림축산식품부를 중심으로 한 지원 및 개선 사업이 별도로 수행됐음. 상호준수(cross-compliance)는 중앙부처 간 정책의 간극을 줄이고 농업환경 보전에 대한 농업인 인식 제고 및 자발적 참여를 촉진하는 정책수단이 될 수 있음.

- 기존의 친환경농업 인증제도에서 더 나아가 기존 관행 농가의 환경친화적 농법 수행, 의신 개선, 농촌 환경자원 보존 및 개선을 장려함.

1.2.2. 세부 추진 과제

친환경농업 인증 농가뿐만 아니라 관행 농업 농가도 환경친화형 영농을 하도록 유도하여 농업환경 개선과 지속가능한 농업체계 수립에 기여함.

□ 농업환경보전 프로그램 운영 틀 구성

○ 농업환경보전에 대한 단기적·장기적 정책 목표를 수립함('18년~19년).
- 대상이 되는 농업환경(토양, 용수, 대기, 경관, 생태 등)에 대한 단기적·장기적 정책 목표를 수립함.
- 단기적(또는 연도별) 정책 목표는 농업환경보전 프로그램 이행에 대한 농업인의 참여 및 준수사항을 기준으로 작성함.
- 장기적 정책 목표는 각 환경자원 유형별로 프로그램 효과가 나타날 수 있는 기간으로 설정하고, 정책 목표를 농업환경지표로 제시함.

○ 농업환경보전 프로그램(안) 세부사업 확정 및 유형화를 추진함('18년).
- 현행 직불제 및 기존 농가 지원 프로그램과의 관계 설정, 중복사업 제외 또는 농업환경보전 프로그램과의 통합을 추진함.
- 비농업 부문 제도·법, 정책과의 관계를 설정함.
- 프로그램 참여 대상 선정 기준 및 이행점검 기준을 확정함.
- 장기적인 농업인협의체 또는 중간지원조직 활성화 방안을 모색함.

○ 농업환경보전 프로그램 시범사업과 프로그램 수정·개선을 진행함.
- 농업환경보전 프로그램 시범사업 및 이행점검을 수행함('19년~).
- 농업환경보전 프로그램(안)의 현장 적용 및 이행점검에 대한 평가 수행, 수정·개선사항을 검토함('19년 하반기부터 매년).
- 농업환경보전 프로그램(개선안) 확정 및 현장 적용을 실시함('20년 이후 계속).

○ 농업환경보전 프로그램의 효과성 검증 및 정책 목표 수준 재설정을 함.
- 단기적 정책 목표를 기준으로 프로그램 참여 농가 및 공동체의 이행준수사항 검증을 실시함('19~20년).
- 장기적 정책 목표를 기준으로 대상이 된 농업환경자원 지표의 개선 사항 검증을 실시함('20년 이후, 목표 환경자원별로 효과가 나타나는 기간이 다를 수 있음을 반영).

- 장·단기적 농업환경보전 정책 목표 수준을 재설정함(단기적 목표는 ’19년 이후 매년, 장기적 목표는 ’20년 이후 주기적).

□ 농업환경보전 프로그램 관련 연구개발 투자

○ 농업환경보전 프로그램 개선 관련 필요 농법 및 기술 업데이트를 지원함.
- 장기적으로 농업환경보전 프로그램에 추가로 필요한 농법 및 기술 선정을 추진함(예: 유기질비료나 가축분 퇴액비 관련 가이드라인 개발)(매년 또는 주기적으로).
- 현장 보급 가능한 농법 및 기술은 프로그램 세부 활동으로 포함함(예: 논물관리를 통한 온실가스 저감)(’19년 이후).

○ 농법 및 기술 개발에 필요한 인력 및 예산 확보를 적극적으로 추진함.
- 필요 농법 및 기술에 따른 거점 연구기관을(예: 농진청, 대학, 연구소 등) 선정함(매년 또는 주기적으로).

□ 빅데이터를 활용한 농업환경 데이터베이스 및 지표 구축

○ 농업환경지표 수립 및 관련 농업환경 데이터베이스 구축을 추진함.
- 주요 농업환경지표 선정을 선결함(참고: OECD 농업환경지표)(’18~’19년).
- 농업환경지표별 기존 데이터베이스(예: 기존 토양환경정보시스템 흙토람) 활용 및 업데이트를 추진함(매년).
- 주요 농업환경지표 선정과 연계하여 개발이 필요한 데이터베이스(예: 생물다양성, 농업용수 수질, 온실가스 배출 등) 선정 및 구축 계획 수립을 추진함(’18~19년).
- 농업환경지표 관련 주제별 데이터베이스(예: 토양, 물, 에너지, 기후변화 등) 구축 및 농업·비농업 분야 환경자료 연계를 실시함(’20년 이후).

○ 농업환경 데이터의 일관성 있는 수집을 수행함.
- 주제별 데이터베이스를 주요하게 담당하는 거점 기관을 선정함(농업환경

보전프로그램 연구개발 투자 부분과 연계)('19년).

- 거점 기관을 중심으로 일관성 있는 농업환경 데이터 수집 및 지표 산정을 추진함('19년 이후).

1.3. 쌀 변동직불제 개편

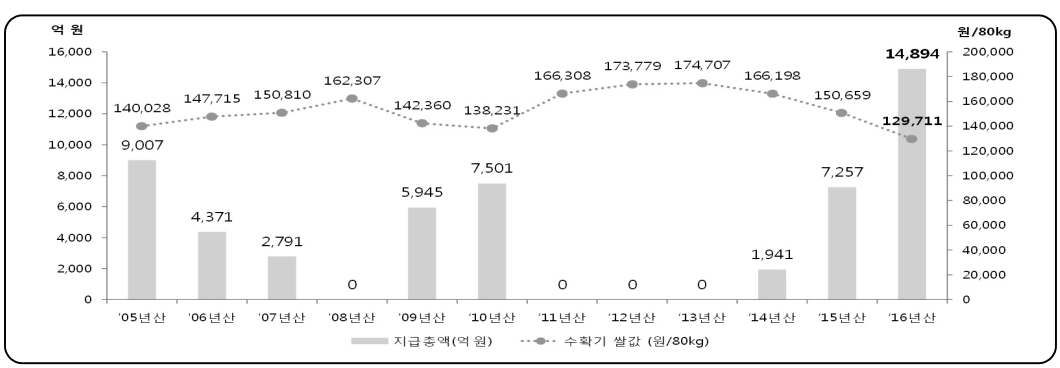
1.3.1. 배경

□ 쌀 수급 불균형 심화와 변동직불금 지급액 급증으로 개편 필요성 부각

○ 2013년부터 연이은 풍작으로 매년 시장격리를 하였으나 쌀 가격 하락과 이로 인한 격리비용과 직불금 증가 등 재정 부담이 매우 증가함.

- 쌀 단수는 2015년 사상 최대(542kg/10a)를 기록하였으며 2013년산 이후 매년 평년단수를 크게 상회하는 풍작을 보임.
- 2016년산 수확기 쌀 가격은 130,411원/80kg으로 수확기 최고가격이었던 2013년산 대비 25.3% 하락함.
- 쌀 생산과잉과 가격하락에 따라 정부는 공공비축물량 외에 2014년산 이후 매년 30만 톤 내외의 쌀을 추가로 시장격리하였음.

〈그림 5-3〉 쌀값 및 변동직불금 지급총액 추이



자료: 김태훈 외(2017a: 3).

○ 쌀 가격 하락으로 인해 2016년산 변동직불금 지급액은 1조 4,894억 원으로 WTO 감축대상 보조총액(Aggregate Measurement of Support: AMS) 한도에 이르러 변동직불제의 지속가능성 여부에 대한 의문과 제도 개편에 대한 요구가 제기됨.

1.3.2 세부 추진 과제

변동직불제 개편으로 쌀 생산유인을 축소하여 쌀 수급 및 가격안정에 기여함.

□ 쌀 적정생산을 유도하는 방식으로 개편하여 생산유인 완화

○ 쌀 변동직불제의 생산유인을 줄이기 위해서 변동직불금 생산중립화 방안과 변동직불금의 고정직불화 방안을 고려함('18년).

- 변동직불금 생산중립화는 쌀이 아닌 타 작물 재배 시에도 변동직불금을 지급하여 생산조정으로 전작된 면적이 변동직불금으로 인해 쌀로 다시 회귀 되는 것을 줄이려는 방안임.
- 변동직불금의 고정직불화는 쌀 변동직불금 기대액을 (가칭) 농지관리직불금(고정직불금)에 추가하여 지급하고 목표가격제를 폐지하는 방안임.

○ 쌀 변동직불제 개편을 2018년에 마련하고 '농업소득보전법' 개정을 통해 2020년부터 본격적으로 시행함.

□ 쌀 변동직불제 개편을 위한 여건 조성 선행

○ 변동직불제 개편에 앞서 쌀 수급 및 가격 안정이 되어야 하며 이를 위해서는 한시적 생산조정제 도입이 불가피함.

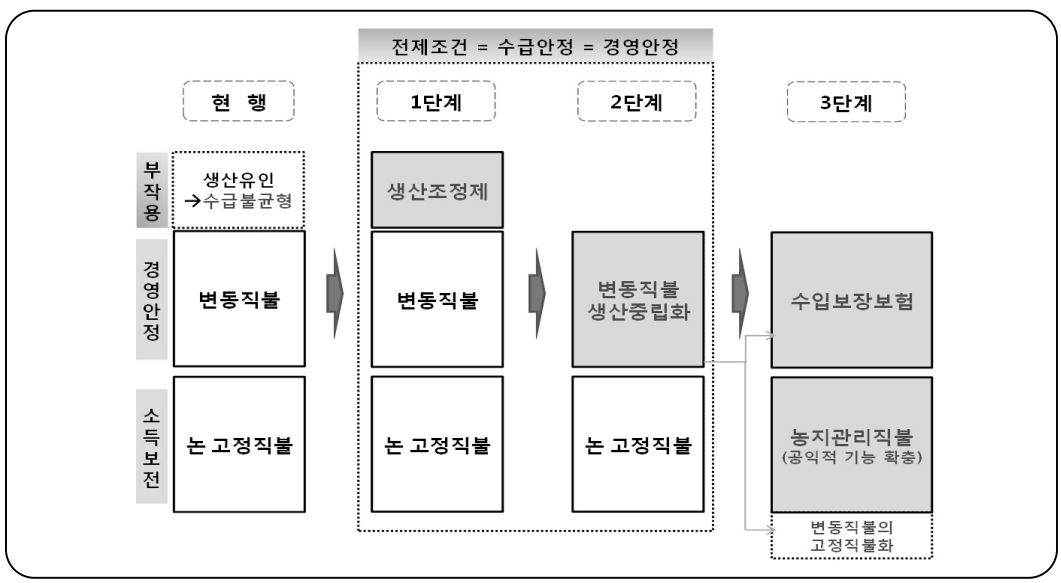
- 연평균 쌀 초과공급량이 약 28만 톤에 이르고 2016년 양곡 연도 말 재고량은 170만 톤을 상회하여 적정재고량의 두배를 넘는 수준이기 때문에 이를 단기간에 해결하기 위해서는 생산조정제 실시를 통한 벼 재배면적의

직접적인 감축이 필요함.

○ 변동직불의 고정화는 수입보장보험이나 자조금 등 농가의 경영안정에 대한 자구노력이 전제되어야 함.

- 대표적인 방안은 수입보장보험이며 대농가를 중심으로 일정 수준 보험료를 지급하고 수입을 보장받도록 함.

〈그림 5-4〉 쌀 소득 보전직불제 개편방안



자료: 김태훈 외(2017b: 65).

2. 농가 경영안전장치 강화

2.1. 경영 위험 관리 시스템 확충

2.1.1. 배 경

□ 농업경영 위험 증가와 농업경영체 구성 변화

○ 전면 개방시대를 맞이하여 최근으로 올수록 농업소득의 절대 금액 규모가 하락하고, 소득변동성은 확대되어 농업경영 위험이 커지고 있음. 특히 최근 들어 자연재해의 발생빈도 증가, 재해 규모 확대, 재해종류 다양화·광역화로 생산위험이 증가하고 있음.

○ 농업경영체의 전업화·규모화·자본집약적 농가의 비중이 높아지고 있음. 이는 생산효율성 제고와 규모의 경제 등 긍정적 측면도 있으나, 가격·생산 위험 등 농업경영 위험 노출이 커지는 부정적 측면도 공존함.

□ 농작물재해보험 일부 품목을 제외한 다수 품목의 가입률 저조

○ 사과, 배 등 일부 품목의 가입률은 60~70%로 높으며, 벼도 37.1%로 비교적 높은 가입률을 보임. 그러나 원예시설(14.4%), 시설작물(9.0%) 및 기타(9.7%) 품목의 경우 가입률이 낮은 수준에 머물러 있음.
- 가입률 저조 품목은 오미자(0.2%), 봄감자(0.3), 밀(0.5), 느타리버섯(0.6), 고추(1.2) 등임.

□ 품목 특성별 경영안정 지원제도 확충 필요

○ 식량작물 중 핵심 품목인 쌀 수급 안정과 곡물자급률 제고 차원에서 논 농업 다양화를 위한 방안 모색이 필요함.

○ 채소·과일류는 시장개방에 따른 직·간접 피해의 영향을 받는 품목이므로 소득보전 프로그램 보완 및 수입보장보험확대 등 지원제도 확충이 필요함.

○ 축산업은 가축질병의 체계적 관리 및 경영회생 지원 방안 확충이 필요함.

□ 대규모 재해 대응 및 경영회생 지원제도 확충

○ 농작물재해보험은 통상적 자연재해에 따른 피해에 대한 위험관리 방식이며, 대규모 재해로 인한 생산위험에 대응하는 보험제도 확충이 필요함.

○ 농가가 전업화·규모화됨에 따라 재무위험에 대한 노출 가능성이 커지고 있음. 재무위험에 따른 경영실패로부터 회생할 수 있도록 지원하는 경영회생 지원제도의 확충이 필요함.

2.1.2. 세부 추진 과제

농업이 걱정 없이 농사지을 수 있도록 경영 위함 관리 시스템을 확충하여 농가의 경영 및 소득 안정을 도모함

□ 병해충 보험상품 도입 등 품목·지역 특성별 보장범위 확대

○ 방제할 수 없는 병해충 발생 시 재해로 간주하여 보장범위를 확대함. 이 경우 농가의 방제 태만 등 도덕적 해이 방지를 위하여 영농기록 제출 의무화를 병행함.

- 주요 품목별로 병해충에 대한 방제 가능성, 발병 정도 등을 고려하여 방제가 어려운 병해충에 대한 보장 범위 확대가 필요함.

○ 품질피해 평가가 가능한 손해평가 요소를 적극적으로 발굴하여 품질피해 보장을 확대함.

□ 보장 적용 범위 확대 및 손해평가체계 개선

○ 농작물 재배에 필요하나 보험 가입이 제한되었던 시설물을 발굴하여 보험 상품 개발을 추진함.

○ 생산비 보장방식의 밭작물 통합 상품을 도입하여 대상 품목 확대를 추진함.

○ 손해평가 검증시스템 구축, 전문 민원창구 개설 및 검증조사 확대 시행 등 검증체계를 개선함.

○ 손해평가인력(손해평가인, 손해평가사, 지역평가인) 간 역할 분담 명확화로 손해평가의 공정성과 신뢰성을 확보함.

○ 손해평가 인력에 대한 정기교육 및 실무교육을 확대 해 시행함.

□ 농업부문 수입보장보험제도 확충

○ 농업수입보장보험 확대에 대비한 품목별 대응 체계 마련이 필요함. 농업수입보장보험은 농작물의 수확량 감소와 가격하락에 대응하기 위한 종합적인 경영안정제도임.

- 소득보전은 직불제가 담당하고, 경영안정은 보험방식으로 접근하는 것이 바람직하다는 점에서 향후 수입보장보험 대상 품목 확대가 예상되므로 이에 대한 체계적 준비가 필요함.

○ 농업수입보장보험 실효성 제고를 위한 기반 조성의 체계화가 필요함. 공정한 보험료율 산정을 위한 보험료 산출 근거 자료 확충 방안, 농가별 보장수입 산출을 위한 공정한 기준가격 설정 방안, 수입보장보험의 특성상 수확량 감소와 가격하락 위험을 동시에 파악하여 손해평가를 할 수 있도록 효율적 손해평가체계 구축 등의 기본 조성 및 제도 정비가 수반되어야 함.

□ 대규모 자연재해 대응 체계 확충

○ 현행 농업부문 재해대응 체계는 통상 재해에 대응하는 방식이며, 대규모 재해 발생 시 농업부문 특성을 고려한 대응체계는 구축되어 있지 않음.

○ 재해 대상과 영향력 측면에서 재해를 구분하고, 선택적으로 접근이 필요하며, 보험방식과 특별대책 등 이원화 방안을 모색해야 함.

○ 대규모 재해 발생 시 농가 수준의 대응에 한계가 있는 경우에도 경영 회생이 가능하도록 기본적 지원이 필요한 제도의 확충이 필요함. 현행 긴급융자 지원제도는 지원 규모 및 방식 측면에서 농가의 재무위험에 효과적으로 대응하는 데는 한계가 있음.

□ 농업경영회생 지원제도 확충

○ 전면개방 시대를 맞이하여 농업부문의 시장위험이 커짐에 따라 경영회생 지원 대상 농가도 불가피하게 늘어날 가능성이 높음.

○ 현행 개인신용회복 지원제도는 농가의 영농활동상 특성, 농업정책자금 활용, 농지의 생산수단 특성 등을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있음.

○ 농업 특성을 반영한 별도의 경영회생 지원제도의 확충이 필요함. 그 핵심은 농업여건을 반영하여 농가의 신용을 평가할 수 있는 별도의 신용평가기구이며, 이를 뒷받침할 수 있는 농업 배드뱅크(bad bank)[23]가 설치되어야 함.

---

23 농가의 부실자산이나 채권만을 사들여 별도로 관리하면서 전문적으로 처리하는 구조조정 전문기관을 의미함.

2.2. 경영비 절감

2.2.1. 배경

□ 최근 투입재 농가구입가격지수는 2010년 대비 5% 내외 상승

○ 종자, 농약과 농기구 등의 농가 구입가격 상승 폭이 큼
- 농가구입가격지수('16년): 종자; 133.6, 농약; 123.3, 농기구; 119.9
- 농약과 농기구 구입가격은 상승추세 지속, 종자는 안정 추세 전망
  * 전망지수('27년): 종자; 133.0, 농약: 150.6, 농기구; 153.9

〈표 5-1〉 농가구입가격지수 추이 및 전망 (2010=100)[1)]

구분	1997	2015	2016	2017 (추정)[2)]	전망		
					2018	2022	2027
투입재[3)]	50.3	110.2	102.9	103.9	106.1	118.8	130.1
경상재	54.3	104.6	94.5	93.4	94.7	107.8	118.6
종자	96.2	139.3	133.6	122.4	123.2	129.3	138.0
비료	26.0	80.1	63.5	60.2	61.2	72.2	81.5
농약	70.2	124.2	123.3	120.4	124.1	139.3	150.6
영농광열	44.7	85.3	71.0	79.6	79.8	95.2	106.5
영농자재	58.5	95.8	96.2	94.4	95.4	107.4	117.6
농기구	53.2	119.5	119.9	127.7	133.1	142.3	153.9
노임	53.5	135.2	141.0	146.3	165.2	181.2	200.9
임차료	93.0	106.0	104.6	108.9	112.9	114.9	120.8
사료	-	106.0	102.0	101.2	99.9	105.2	110.2

주 1) 투입재가격지수는 경상재와 농기구가격지수의 가중평균이며, 경상재가격지수는 종자, 비료, 농약, 영농광열비, 영농자재의 가격지수를 가중평균함.
2) 2017년은 1~3분기의 저년 대비 평균 증가율을 적용한 추정치임.
3) 평년은 2013~2017년의 평균값을 이용한 추정치임.
자료: 한국농촌경제연구원(2018: 46).

○ 국제유가 변동에 민감한 투입재 구입가격지수는 2010년 대비 크게 하락하였음.
- 농가구입가격지수: 비료; 63.5('16), 영농광열비; 71.0('16)
- 비료가격은 중장기적으로 안정되나, 영농광열비는 상승할 것으로 전망됨.
  * 비료: 61.2('18) → 81.5('27), 영광열비: 79.8('18) → 106.5('27)

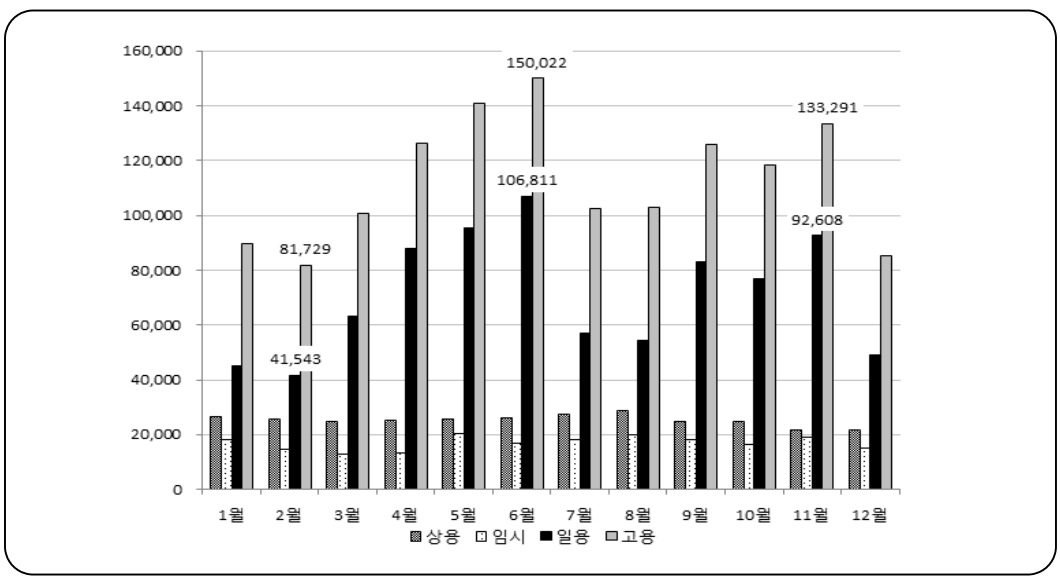
□ 농가구입가격지수 중 노임이 가장 큰 폭으로 상승

○ 농작업을 위해 고용해야 하는 농업인력의 노임이 2010년 대비 40% 이상 인상되었음.

○ 농가구입가격지수 전망치 역시 지속해서 상승할 것으로 전망됨('27년 200.9).

- 가족 및 고용 노동 인구를 포함한 농업 부문 취업자 수 감소, 노동력 수요의 계절 진폭이 큰 것이 노임 상승의 주요 요인임.

〈그림 5-5〉 농업 부문 임금 근로자 수의 계절 진폭(2014년 기준)



자료: 통계청. 경제활동인구조사; 김정섭 외(2016a: 7).

2.2.2 세부추진과제

농기계 공동이용 및 밭작물 기계 보급 확대와 비료·농약 유통구조 개선 및 조사료 자급률을 높이고 영농인력 안정 공급을 통해 경영비 절감에 기여함.

□ 농기계 공동이용 및 밭작물 농기계 보급으로 영농부담 완화

○ 농기계 임대사업소를 확대 운영하고 밭작물 주산지 일관기계화 농기계 지속 보급 확대를 추진함.

- 농기계 임대사업은 농기계 구매가 어려운 농가에 농기계를 임대함으로써 농기계 구매 부담을 줄이고 밭 농업 기계화율을 높이는 데 목적이 있음.
  * 농기계 임대사업소 확대: 410개소('17) → 590개소('22)
- 밭작물 일관기계화 농기계는 '22년까지 290개소 보급 확대를 추진함.
  * 임대사업소의 노후 농기계 신형 대체 보급('17: 10개소 → '22: 260)

○ 밭작물 기계화율이 낮은 파종·이식(8.9%), 수확(23.9%) 작업 관련 농기계를 2021년까지 20종을 추가 개발하고, 임대사업을 통해 보급을 확대함.

- 이를 통해 농업 일손 부족 해소와 농기계 구매부담을 줄임으로써 농가의 영농부담과 경영비 절감에 기여하고자 함.

□ 비료와 농약 등 주요 농자재의 유통구조 개선

○ 주요 농자재인 농약과 비료의 가격 표시제를 강화함으로써 가격 투명성과 신뢰도를 높임.

- 「농약관리법」을 개정하고 이를 2018년 하반기 시행하도록 추진함.
- 「비료관리법」은 2018년 개정을 추진함.

○ 비료와 농약의 유통단계를 개선하기 위해 권역별 농협 자재유통센터 설립을 2020년까지 지속해서 적극적으로 추진함.

□ 사료 가격과 품질 안정화 및 조사료 자급률 제고

○ 사료 제조·유통·판매단계 등 전 단계에 걸쳐 '사료품질관리시스템' 구축을 2018년까지 추진함.

○ 쌀생산조정제와 연계한 조사료 생산, 조사료 전문단지 추가 지정 등을 통해

국내산 조사료 생산 이용을 확대 추진함.

□ **영농인력의 안정적 지원 대책 및 재생에너지 보급 확대 지원**

○ 농업 부문 공공 고용 서비스 확대 및 노동시장 서비스로 개편하고, 주산지 계절 이주 전문 작업단 관행을 공식화하는 방안을 검토함.

○ 외국인 이주 노동자 관리제도 및 수요 조사체계를 개선함으로써 인력 수급 안정화를 추진함.

○ 국제 유가 상승 및 온실가스 감축 등 대비하고 농업부문의 영농광열비 절감을 위해 신재생에너지를 적극적으로 활용하고 보급 확대를 지속 추진함.

2.3. 기후변화 대응 체계 고도화

2.3.1. 배경

□ **파리 기후변화협정 공식 발효 이후 새로운 기후체제 돌입**

○ 신기후체제는 지구 평균온도 상승을 산업화 이전 수준보다 2°C 밑으로 유지하며, 1.5°C 이하가 되도록 노력한다는 목표를 제시하였음.

○ 한국도 2030년까지 BAU 대비 37%의 온실가스를 감축한다는 계획을 UN에 제출하였음.
- 농축산업 부문은 비에너지 부문 100만 톤CO2eq, 에너지 부문 150만 톤 CO2eq을 감축한다는 목표를 수립하였음.

□ **신기후체제 하에서 이전보다 높은 수준의 감축 목표 제시 필요**

○ 당사국은 5년마다 자발적인 감축안(Nationally Determined Contributions:

NDC)를 제출하게 되는데 감축 목표가 이전보다 높은 수준이어야 한다는 조건이 명시되어 있음.

○ 미국의 기후변화협약 탈퇴가 현실화된다면 나머지 회원국들에 부과되는 감축 의무는 늘어날 것으로 예상됨.

□ 감축 기술 개발 중요성 증대, 농축산 부문에 부담으로 작용

○ 감축 기술 개발의 중요성이 더욱 커질 것으로 예상되지만, 기술개발 여지가 한정적인 농축산부문은 상당히 부담될 수밖에 없는 실정임.

○ 농축산업은 에너지 이용에 따른 온실가스 배출량보다 벼 재배, 가축분뇨 등에 의한 온실가스 배출량이 많기 때문에 비에너지 분야 배출량 감소를 위해 큰 노력이 필요하지만, 이 분야의 기술개발은 더욱 어려움.

□ 적응 기술 수요도 증가 전망

○ 적응의 경우 감축과 달리 공공재의 성격이 약하기 때문에 국가 목표를 구체적으로 제시하지 않았으나, 기후변화가 식량시스템의 취약성과 직결된다는 점에서 적응기술에 대한 수요는 더욱 늘어날 것으로 예상됨.

□ 기후변화 대응체계 고도화 필요

○ 불확실성이 큰 기후변화의 영향과 함께 변화하는 국제규범에 적극적으로 대처하고 국가적인 식량안보와 농가경영의 안전장치를 강화하려면 기후변화 대응체계 고도화가 선결과제 중 하나임.

2.3.2. 세부 추진 과제

신기후체제에 대비하여 기후영향을 최소화하고 안정적인 생산체계 구축을 위한 기반을 강화하며, 변화하는 기후환경을 적극적으로 이용하여 식량안보 향상에 이바지할 수 있도록 함.

□ 농업 부문 기후변화대응 기반 강화

○ 기후변화 영향 예측 및 평가방법 강화, 생태계 변화를 반영한 온실가스 감축기술 개발 등이 적시에 이루어져야 함.

○ 농업 분야 기후변화 영향 평가 및 예측을 위한 광범위한 기반자료 및 정밀한 체계 구축을 추진함('18~'20년).
- 전국 및 농가 단위의 통합자료 구축 및 영향 평가 체계를 마련함.

○ 온난화에 따른 아열대 외래 질병 유입 가능성 증대에 따라 병충해 및 가축 전염병 확산에 대비한 연구와 대책을 마련함('18~'20년).

○ 객관적인 감축 방법론 개발을 통해 배출권거래제 외부사업으로 인정받을 수 있는 기술을 개발함('18~'20년).
- 적용 가능성을 바탕으로 절차에 대한 검증이 객관적이며 투명한 방법을 함께 개발함.

○ 기후변화 피해 예상 및 피해 경감에 대한 국가적·지역적 대책을 마련함('18~'20년).

□ 기후변화 대응 기술 개발사업과 보급사업 연계 강화, 안정적 식량공급 및 농업의 지속가능성을 위한 기술 개발 추진

○ 기존 개발된 온실가스 감축 방법론(배출권거래제 외부사업 방법론, 자발적

온실가스 감축 사업 방법론)의 현장 적용 가능성을 분석함('18~'19년).
- 현장 적용 가능성이 높은 기술과 지역부터 현장 보급을 시행함('20부터 계속).

○ 경종 분야 온실가스 감축과 생산비용 절감 연계를 강화함('18~'20년).

○ 화석연료 사용을 줄일 수 있는 신재생에너지 및 에너지 절감시설 보급 확대를 통하여 시설원예 에너지 절감 방안을 마련함.
- 축산분뇨를 활용한 신재생에너지 생산 방안 마련 및 보급을 확대함('18~'20년).
- 신재생에너지 사업 및 에너지 효율화 사업의 복합적인 적용을 통한 에너지 이용 효율성을 높임('18~'19년).

○ 작부체계 개발, 신 작물·품종 개발 보급, 재배기술 개발 보급 등을 통해 농가 적응력 향상을 유도함.
- 논의 밭작물 재배확대 등에 대응한 작부체계 개발을 추진함('21년까지 22작부체계).
  * 쌀 수급균형 및 곡물자급률 향상 : 밀(동계) → 콩(하계)등 8작부체계
  * 조사료 자급률 향상 : 청보리(동계) → 총체벼(하계) 등 4작부체계
- 내한·내염성 등 기후변화 적응형 신품종을 개발('16: 217품종 → '21: 295), 이상기상에 따른 피해경감·회피기술과 물 절약 관개기술 등 보급을 추진함.
- 아열대 작물 등 온난화에 따른 신소득 작물 도입·보급 확대를 도모함.
  * 아열대작물 육성: ('16) 13종(망고, 파파야 등) → ('21) 23종

○ 농업인의 기후 위험관리 능력을 높이도록 지원함('18~'20년).

□ 농식품 분야 자발적인 온실가스 감축 활동 활성화, 국가 감축목표 달성에 기여하기 위해 탄소상쇄사업 운영

○ 감축 실적 계측을 위해 기술별 모니터링 시스템 표준화, 비에너지 부문에도

배출권거래제 장외 거래가 가능한 방법론을 개발함('18~'20년).

○ 기존 친환경·GAP 인증 농가 대상 저탄소 농축산물 인증 추가를 유도함.
- (시장 확대) 환경부와 협의 하여 소비자에게 지급되는 에코머니 확대를 추진함(~'19년).
- 시장 규모가 확대될 때까지 기존 저탄소 농축산물 인증비용 지원을 지속함(~'20년).

□ 취약성 분야에 대응한 선제적 재해대응 체계 구축

○ 지역별·재해별·품목별 재해지도 작성, 재해 취약지역 주요 품목의 재배적응성 검토로 품종, 숙기 및 재배기술 조정을 추진함('17~'21년).

○ 조기경보시스템을 구축하여 재해가 예상되는 경우 농장 단위 재해위험도를 분석, 농가에 기상·재해 정보와 사전대응 요령을 제공함.
* ('14~'16) 10개 시·군(구례, 남원, 순천 등) → ('18) 권역별 확대 → ('21) 전국화

○ 기상·위험·영농기술 정보 등 통합서비스 제공체계를 구축함.
- 지역별 재해 취약성, 재배품목 적정성, 대체작목 발굴 등 대농업인 서비스 통합 제공을 위한 이상기상 대응센터를 설치함(도별 2~3개소).

○ 지리정보·무인예찰 시스템 등을 활용한 국가 단위 외래 병해충 예찰 통합정보시스템을 운영함('17~'19년).

○ 용수의 합리적 이용을 위해 ICT 기반 지능형 물 관리 시스템 운영을 검토함.
- 농업용수관리자동화 광역단위 통합운영시스템 구축을 추진함('25년까지 27지구).

○ 식량안보 확보, 기후변화 완화 및 적응, 그 외 농업환경 영향을 고려하고 지

역별 취약성을 고려한 정책 패키지를 마련함('20년 이후).

□ **산림 분야 기후변화 대응 강화 및 산림의 탄소 흡수 확대**

○ 경제림 대상 산림 재적을 최대화하는 효율적인 숲 가꾸기 사업을 수행함('20년 이후).

○ 기후변화 적응력이 강하고, 탄소 흡수력이 우수한 수종 육성 연구개발 및 보급을 추진함('20년 이후).

○ 목질계 바이오매스 생산 증진을 위한 기술개발, 온실가스 산림 탄소 상쇄제도 활성화를 추진함('18~'20년).

2.4. 재해 대응 농업 인프라 확충

2.4.1. 배경

□ **재해에 대비한 농업기반시설 시설 기능 강화 중요성 증대**

○ 기존 농업기반시설의 재해에 대비한 능력 강화의 중요성이 증대되고 있음.
- 국내 농업용 저수지는 50년 이상 노후화된 시설이 전체의 약 74%에 이르고 있어 향후 기후변화에 더욱더 취약할 것으로 예상함.

○ 논에서의 원예작물 재배가 확대됨에 따라 침수피해가 증가하고 있음.
- 홍수 등에 대비한 저수지·방조제 보강 및 배수시설 확대 등 재해대책 강화가 필요함.

□ **기후변화에 따른 병해충 발생 빈도 및 직접적 피해액 증가 예상**

○ 국내 대표적 병해충인 소나무 재선충으로 인한 직접적 임산물 피해액은 지

난 10년 동안 84억 원(목재가 55억 5,000만 원, 송이가 18억 7,000만 원, 잣이 10억 원)으로 추정되며 매년 증가하고 있는 추세임(중앙일보 2016).

○ 기후변화는 병해충에 의한 잠재적 손실에 변화 초래하고 있음.
- 한반도는 온난화의 진행에 따라 점진적으로 아열대성 기후대로 변화하여 재배 가능한 농작물 종류 및 재배 작형이 달라지고 그에 따른 병해충 발생 양상도 달라질 것으로 전망됨.

2.4.2. 세부 추진 과제

가뭄·홍수·지진·해일 등에 대응한 안전 영농기반을 구축하고, 국경 검역 조치 강화로 외래병해충 유입을 차단함.

□ 여건 변화에 능동적으로 대응하기 위해 기반 정비사업 범위 확충

○ 기후변화에 대응한 시설기능 강화 및 다각적 활용을 추진함.
- 노후 수리시설의 보수·보강 확대, 기상이변에 대비한 수리시설의 재해대응 능력 강화(이수안전 재평가) 등을 추진함.
- 저수지 등의 내진보강대상* 확대 및 조기 보강을 추진함.
  * (현재) 총저수용량 50만㎥ 이상(602개소, ’18년 보강 완료) → (개선) 총저수용량 30만㎥ 이상(1,241개소, 증 639)으로 확대
- 수리시설별 적정 개보수 주기를 산정하여 문제가 발생하기 전에 사전조치 방식으로 전환함.
- 수계연계 등 용수공급기반 확충으로 수리안전답률을 제고함(’17: 61.4% → ’23: 70).
- 상습침수 농경지에 대한 배수개선율을 높임(’17: 59.8% →’23: 77.0).

○ 재해 대응과 더불어 미래 환경농업을 위한 친환경 기반 정비를 활성화함.
- 벼 이외의 타 작물 재배가 가능한 범용농지 조성으로 농지이용 고도화를

추진함.

- 농촌개발과 연계한 생태·문화 체험 및 자연 교육·휴식을 위한 테마 공간 정비 추진 등 농업·농촌 유지를 위한 생태계 보전 및 친환경 공간을 창출함.
- 쾌적한 농촌 공간을 고려한 농업 기반정비 방안으로 자연형 수로로 복원하는 친환경수로 정비, 저수지 주변에 산책로, 휴게소 등 친수공간을 조성함.
- 쾌적한 농촌 공간 및 미래의 친환경 농업을 위해서는 농촌용수 수질관리를 강화함.

□ 저수지 상류 유역의 오염원 배출시설 관리 강화, 오염물질 유입 차단 등으로 농업용수 수질 개선

○ 농업용수 이용의 패러다임 전환을 도모함('18년).

- 농업용수 수질을 관리기준인 Ⅳ등급 이하로 관리하되, 농촌관광 등 휴양·관광 레저 공간으로 활용하는 호소는 선별적으로 Ⅲ등급 이하로 개선하도록 추진함.
  * 5년 평균 호소 수질 기준 Ⅳ등급 초과시설 87개소 수질 개선('17: 25개소 → '26: 87)
- 생태탐방용 습지, 연못, 수로변 꽃길 조성, 저수지 또는 수로변 산책로, 물이 있는 농촌 공원 등 친수공간 및 체험학습장 조성을 확대함.

○ 말단 수리시설(지선, 지거) 관리의 농업인 참여를 확대함.

- 수로 정비의 날 등 행사를 기획함.
- 직불제 개편과 연계하여 직불금 지급조건으로 상호의무 준수를 강화함.

□ 외래병해충 유입 차단을 위한 검역과 예찰 강화

○ (수입 단계) 병해충 유입 위험이 높은 묘목·종자류 등은 수출국에서 사전 소독 등 위험경감 방안을 마련함.

○ (국경검역) 병해충 위험도에 따른 차등화된 검역시스템을 운영함.

- 규제병해충 검출이 많은 고위험품목은 컨테이너 전량 개장검사를 하고, 저위험품목은 서류검역으로 검역 간소화를 함.

○ (국내관리) 외래병해충의 신속한 발견 및 대응을 위한 통합예찰을 실시함.
- 네트워크 구축* 및 권역별 예찰방제센터** 확대 운영을 추진함.
  * 권역별(16개 시·도) 대학·연구소의 민간전문가 등이 참여하는 상시 예찰시스템
  ** ('17) 제주 1개소 신설 → ('18~) 중부, 호남, 영남, 서울 등

3. 농산물 가격 안정과 유통 혁신

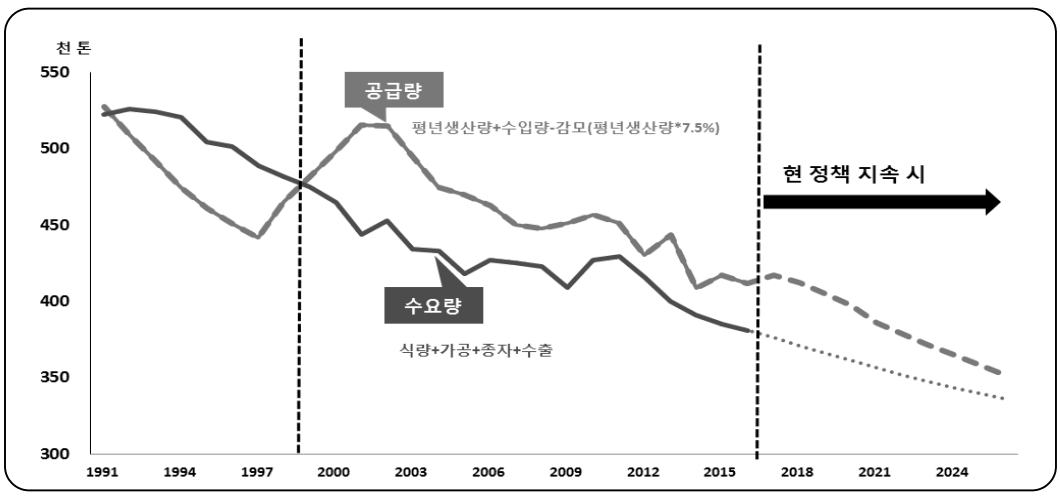
3.1. 쌀 수급 안정과 쌀 산업 개편

3.1.1. 배경

□ 쌀 수급은 구조적으로 공급과잉 상태

○ 2000년 이후 쌀 수급은 구조적으로 공급과잉 상태이며 정부 개입이 없으면 앞으로도 연평균 30만 톤의 초과공급이 지속할 것으로 예상함.
- 쌀 생산과 소비 모두가 감소 추세이지만 소비감소가 생산 감소보다 빨라서 정부의 정책적 개입이 없으면 재고는 점점 쌓일 수밖에 없는 상황임.
- 최근 10년('07~'16년) 연평균 쌀 소비량 감소율은 2.6%로 재배면적 감소율 2.2%보다 커 생산과잉 구조임.
- 연평균 쌀 초과공급량은 평년단수 기준 28만 톤으로 추정됨.

〈그림 5-6〉 쌀 수요량과 공급량 추세전망



자료: 김태훈 외(2017a: 1).

○ 정부의 재고처리 노력에도 매년 시장격리로 인해 재고량은 점점 늘어나고 있음.

- 2014년산부터 매년 시장격리가 시행된 반면, 사료용, 주정용 등으로 재고처리 노력에도 과거처럼 대북지원 등으로 대량의 재고처리가 이루어지지 못하여 과잉재고 문제가 심화됨.
- 양곡 연도 말 재고량은 ’14년 10월 말 87만 4천 톤, ’15년 135만 7천 톤, ’16년 174만 7천 톤으로 적정재고(80만 톤 내외) 두배 이상 수준임.

○ 쌀 수급 불균형의 구조적 문제를 해결하지 않으면 과잉재고 문제는 주기적으로 반복될 것으로 예상됨.

□ 자원이 비효율적으로 배분되어 쌀 이외 곡물 생산은 불충분

○ 쌀은 공급과잉으로 재고처리에 어려움을 겪고 있지만, 쌀 이외 곡물생산은 미미함.

- 쌀 자급률은 100%를 상회하고 있으며 재고감축을 위해 사료용, 주정용 등으로 특별재고처분을 하고 있음.

- 반면, 2016년 기준 곡물자급률은 23.8%이며 사료용을 제외한 식량자급률은 50.9%임.
  * 2016년 기준 품목별 곡물자급률을 보면, 밀은 0.9%, 보리쌀 23.3%, 옥수수 0.8%, 콩 7.0%임.

○ 예산과 정책, 토지와 노동 등 자원의 쌀 편중을 완화하여 쌀 수급안정 및 자급률 제고를 도모할 필요가 있음.

3.1.2. 세부 추진 과제

생산조정제, 논 활용 다각화 등으로 쌀 적정생산을 유도하고 유통개선과 소비촉진으로 쌀 수급균형 달성과 정부 재정부담 완화에 기여함.

□ 쌀 생산유인 축소를 위해 종합적으로 접근

○ 쌀 변동직불제가 생산유인으로 작용하여 쌀 공급과잉의 원인 중 하나로 지적되고 있기 때문에 변동직불제를 개편함.

○ 목표가격 설정 등 제도변경 시 정책/제도가 생산유인이 되지 않도록 함.
- 차기 목표가격('18~'22년산) 설정에 대한 각계의 의견을 수렴하고 관련법 개정 및 국회 동의를 거쳐 확정함('19년).

○ 중앙정부와 지자체의 쌀 생산 지원정책들은 유통과 소비중심의 정책 지원으로 전환함.

○ 품질에 따른 가격 차별과 고품질, 기능성 쌀 생산 확대를 위한 제도 정비가 필요함.
- 현재 공공비축 매입, 직불금 지급 등에서 품질이나 품종에 따른 가격 차등이 없어 다수확 품종 재배, 증산을 통한 소득향상 유인이 되고 있음.

- 다수확 품종 보급을 제한하고 친환경 쌀 재배와 질소시비량 감축 등 고품질 쌀 생산 체계로 개편함.

□ 생산조정제 실시로 쌀 수급 및 가격 안정 도모

○ 쌀 수급 및 가격 안정을 위해 논에 벼 이외 작물 생산을 유도하는 생산조정제를 실시함('18~'19년).

- 논에 두류, 잡곡, 조사료 재배 등을 유도하여 쌀 수급균형을 유도하고 곡물자급률을 높임.
- 생산조정면적은 2018년 5만ha, 2019년 10만ha를 감축하고 생산조정단가는 ha당 340만 원을 지원하여 소득 격차를 보전함.
- 생산조정제로 인하여 타 작물의 수급불균형 문제발생 가능성을 완화하기 위해 콩 등 잡곡류의 TRQ 수입량 축소(임의증량분 축소)하고 정부 수매량을 확대하는 등 보완책을 마련함.

○ 생산조정제를 통한 수급안정이 지속될 수 있도록 후속대책을 마련함('20년).

- 한시적 생산조정제 이후 쌀 이외 타 작물 생산을 지속하도록 전략작물 육성(전작보상제) 방안 도입을 검토함('19년)
- 밭작물 공동경영체 육성('17년 35개에서 '22년 170개), 기계화 적합 품종 개발, 농기계 공동이용 촉진 등 타 작물 생산여건을 개선함.

□ 쌀을 포함한 식량작물의 수요를 확대하는 방안 마련

○ 가공용, 사료용 등 쌀 수요확대를 위한 노력을 지속함.

- 쌀 소비감소추세를 완화하기 위해서는 정확한 정보제공과 홍보를 강화하여 쌀에 대한 긍정적 인식을 확산하고 식습관 교육을 지속함.
- 1인 가구와 노인인구 증가, 건강지향식 식문화 확산 등 소비 트렌드에 부합하는 수요 맞춤형 가공제품을 개발·보급하고 소포장, 즉석 도정 유통확대를 유도함.
- 영세한 쌀 가공업체의 제품생산과 대기업의 마케팅 능력 결합하여 상생

협력 및 판매 확대를 도모하고 중소 쌀 가공업체 제품을 정부가 인증하여 소비자 신뢰를 높임.

- 쌀 등급 기준 개선, 소비 권장 기간 표시제 등 도입을 검토하여 소비자의 합리적 선택을 유도함.

○ 타 작물 생산 확대를 통한 쌀 수급조정이 지속되도록 식량작물의 수요확대 방안을 마련함.

- 쌀 생산 감축만을 목적으로 한 타 작물 재배는 전작 품목의 수급 불균형을 초래할 수 있기 때문에 식량작물 수요확대 정책이 동반되어야 함.
- 타 작물 수요확대를 위해서는 외국산 수요가 국내산으로 대체되어야 하며 이를 위해서는 국내산 유통 및 최종수요 단계의 가격보조 등 수입산과 국내산의 가격 차를 줄이는 방안 모색이 필요함.

□ 효율적 정부양곡관리 체계를 마련하여 적정 재고 수준 유지

○ 연산별 공급용도지정을 검토하고 정부양곡의 품질 개선을 통해 수요를 확대함.

○ ‘지능형 양곡관리시스템’을 구축하여 매입단계부터 정부양곡을 효율적으로 관리함.

- 시스템 개발(’18년), 구축 및 시범운용(’19년)을 거쳐 본격 도입함(’22년).

○ 공공비축제는 농가의 고품질 쌀 생산유도를 할 수 있도록 매입방식, 대상품종 선정, 물량배정 등 제도 개선을 검토함.

3.2. 주요 농산물 가격 안정장치 강화

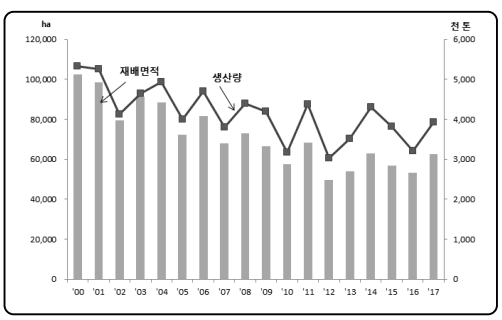
3.2.1. 배경

□ 채소 수급은 식생활 서구화와 김치 소비 감소 등으로 감소 추세

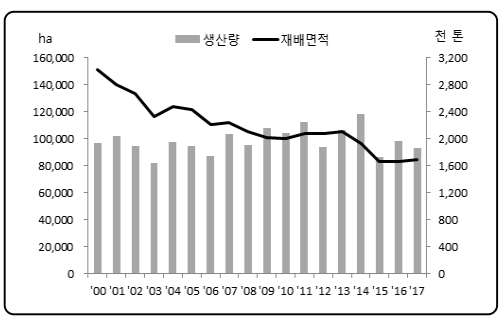
○ 채소 생산량(엽근, 양념 기준)은 재배면적 감소에도 불구하고 품종 개발과 재배기술 향상 등에 의해 증가와 감소를 반복
- 재배면적 연평균 변화율: ’00년 251천 ha → ’17년 145천 ha(－3.0%)
- 생산량 연평균 변화율: ’00년 7,276천 톤 → ’17년 5,886천 톤(－1.2%)
- 1인당 소비량 연평균 변화율: ’00년 156.5kg → ’17년 134.1kg(－0.9%)

〈그림 5-7〉 채소 재배면적 및 생산량 추이

〈엽근채소〉



〈양념채소〉



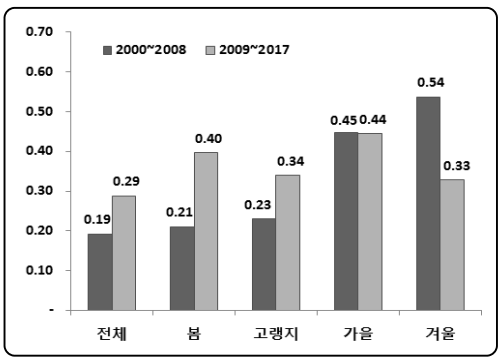
주: 엽근채소는 배추, 무, 당근, 양배추, 양념채소는 고추, 마늘, 양파, 대파의 합계이며, 2017년은 한국농촌경제연구원 추정치임.
자료: 통계청; 농업관측본부; 한국농촌경제연구원(2018).

□ 채소 가격은 이상기상 발생 빈도 증가로 변동성 확대

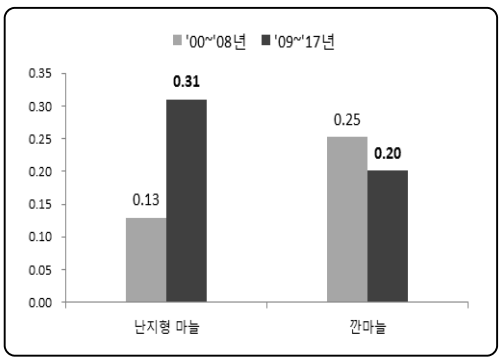
○ 채소 실질 도매가격은 2010년 이후 기상이변 심화에 따른 생산량 변화로 이전(’00~’08년)보다 변동 폭이 심화하였음.

〈그림 5-8〉 채소 작형별 도매가격 변이계수

〈배추〉



〈마늘〉



주: 깐마늘 변이계수는 '04~'10년산과 '11~'17년산을 비교
자료: 서울시농수산식품공사; 한국농수산식품유통공사; 한국농촌경제연구원(2018).

□ 채소류 수급 및 가격 안정을 위한 지역농협의 계약재배 실적 저조

○ 최근 5년간 채소류 주산지 지역농협의 산지유통활성화 자금 중 계약재배사업 실적은 53%에 불과함.

- 품목별 계약재배 실적: 배추 58%, 양파 55%, 대파 52%, 무 50%, 건고추 50%, 마늘 49%

〈표 5-2〉 채소류 주산지 농협 품목별 계약재배사업 실적 비중

단위: %

구분	2012	2013	2014	2015	2016	평균
배추	58.6	59.8	69.9	71.0	32.0	58.3
무	50.9	56.85	55.2	62.1	26.7	50.3
건고추	46.4	51.8	53.7	67.5	29.1	49.7
마늘	43.8	51.4	58.9	66.1	26.8	49.4
양파	56.9	61.7	63.4	65.8	28.3	55.2
대파	53.3	52.8	58.9	65.5	29.5	52.0
전체 평균	51.7	55.7	60.0	66.3	28.7	52.5

주: 계약재배사업 실적은 주산지 농협의 산지유통활성화자금에서 계약재배사업에 지출된 비중임.
자료: 농협중앙회 내부자료.

3.2.2. 세부 추진 과제

가격변동이 심한 채소류를 중심으로 생산자단체(농협 및 법인)의 계약재배 비율을 확대해 계약재배에 참여하는 농가의 소득을 보전하고 과잉생산에 따른 가격하락 시 시장격리 등을 통하여 생산비를 포함한 적정수준의 이윤을 보전함.

□ 현행 농협의 계약재배 비율 단계적 확대

○ 노지 채소류 주요품목을 대상으로 목표연도를 설정하여 품목별 농협의 계약재배 확대 방안을 마련함('18년).

- 현재 10%~20% 수준인 농협의 채소류 계약재배 비중을 2020년까지 30% 수준까지 확대할 방안을 마련함.
- 농협의 채소류 마케팅 활성화 방안이 주산지 농협의 계약재배확대에 기여할 수 있도록 중앙회에서 운영하는 하나로 클럽과 지역농협에서 운영하는 하나로 마트 등을 활용할 수 있는 방안을 마련함.

○ 지역농협 하나로 마트는 중앙회의 도매물류센터에서 청과물을 공급받을 수 있도록 유통 및 물류 기반을 구축함.

- (가칭) 지역농협의 하나로 마트가 벤더업체 및 도매시장 등에서 청과물을 조달하지 않고 농협의 계약재배, 도매물류센터, 친환경물류센터 등과 연계하여 구매할 수 있도록 물류 기반을 설계함('18~'19년).
- 이후 지역농협의 하나로 마트가 중앙회의 물류시설 및 통합마케팅 조직과 연계될 수 있도록 정책을 개발·추진함('19~'20년).

□ 채소류 산지유통인 계약재배도 제도권에 포함하여 실수요업체와 계약재배 유도

○ 채소류 산지유통인 관련 법인 및 조합과 농협, 김치협회 등을 계약재배 사

업에 편입하여 생산자 소득 안정화에 기여할 방안을 마련함.

- 김치업체 등 실수요자가 물량지배력을 보유한 산지유통인 관련 조직과 계약재배 사업에 편입시킬 방안 및 시범사업을 실시함('18년).
- 채소류 계약재배 사업 물량이 안정적으로 확대될 경우 채소류 계약재배 컨트롤 타워를 설립 설립하여 계약재배 및 수급안정사업 고도화를 추진함('19～'20년).
- 산지유통인 조직과 김치업체가 채소류 계약재배를 안정적으로 수행할 수 있도록 참여 농가, 업체, 계약재배 방식, 급작스러운 기상변화로 생산량 감소 또는 확대 시 대처방안을 마련함('18～'19년).
- 계약재배가 안정적으로 이루어질 수 있도록 채소류 주산지 지자체 역할 부여와 해당 목표를 달성했을 경우 지자체, 유통인 조직, 김치업체 등 인센티브 지급 방안을 검토함('19～'20년).

3.3. 생산조직 육성 등 유통체계 혁신

3.3.1. 배경

□ 1990년대 후반부터 산지유통시설(이하 APC)을 중심으로 생산자 조직화 및 출하 단위 규모화 추진

○ 조직화·규모화 추진 결과 농가소득 증가 및 시장교섭력을 향상해 왔으며 통합마케팅 조직을 육성하는 정책 사업은 농산물 유통 분야 핵심으로 자리매김 하였음.

□ 기존 산지유통시설 및 조직 간 연합사업을 활성화 할 수 있는 광역 조직 육성 필요에 따라 원예농산물 품목별 통합마케팅 조직을 육성

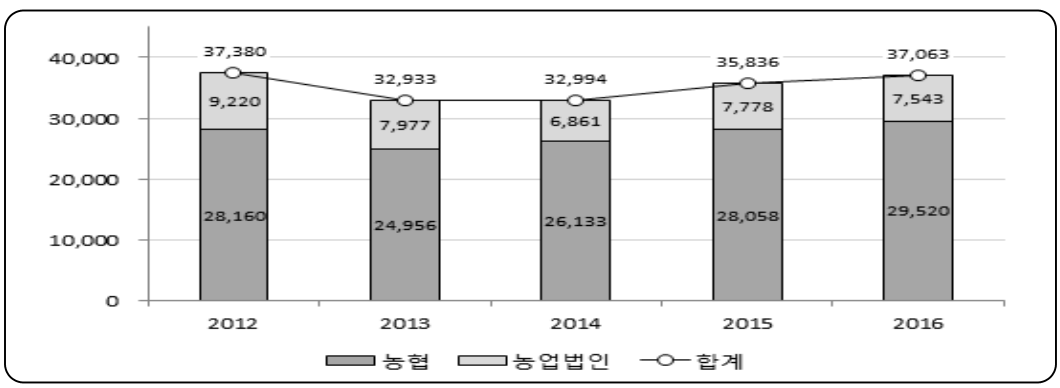
○ 단위농협 중심 개별적 생산자 단체의 지원보다 시·군에 위치한 농협 등의

판매 사업을 통합시켜 산지출하조직의 조직화·규모화를 촉진하여 소비지 시장에서 수취가격 제고 및 마케팅 능력 향상을 목표로 함.

○ 통합마케팅 조직 육성과 통합마케팅 사업 활성화는 정부의 다양한 농산물 유통사업 중에서 산지유통 조직화 및 규모화를 지향하는 핵심적 사업임.

○ 산지유통 지원사업은 통합마케팅 사업을 조직하는 방식으로 연합사업단·시군 유통회사·조합공동사업법인 등 해당 지역에 적합한 형태로 조직되고 발전하여 규모화와 조직화를 지향하고 있음.

〈그림 5-9〉 산지유통활성화조직 총 취급액



자료: 농림축산식품부(2017d).

□ 현재 농산물 브랜드 육성사업 성과인 다양한 브랜드가 소비지 시장에서 어떠한 평가를 받고 있는지와 구체적 성과에 관한 분석 부족

○ 통합마케팅 조직이 취급하는 농산물 중 '햇사래'는 소비지 인지도가 높아 전국적으로 생산되는 다양한 복숭아 브랜드 중 독보적인 위치를 차지하고 있음.

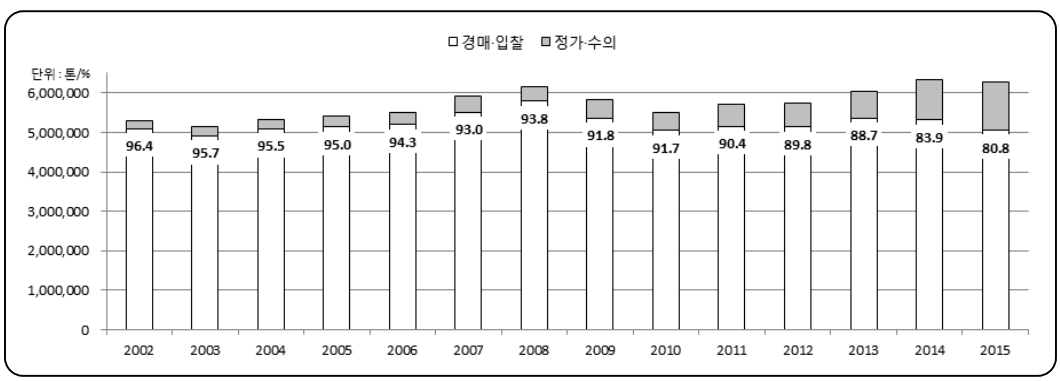
○ 그러나 대다수 시군단위 통합마케팅 조직이 취급하는 브랜드 농산물은 품목 중심의 광역형 통합마케팅 조직으로 성장하지 못하고 소비지 시장에서 같은 품목으로 브랜드 경쟁을 하고 있음.

○ 이러한 현상이 지속되다 보니 외국의 ‘썬키스트’, ‘델몬트’ 같은 브랜드가 등장하지 못하고 지역명과 품목이 결합된 형태의 나주 배, 안성 배, 천안 배, 울산 배 위주로 소비지 시장에서 경쟁하는 농산물 브랜드 초보적 형태를 벗어나지 못하고 있음.

□ 정가 수의 매매 등 도입 및 거점 도매시장 육성 필요

○ 한편 공영 도매시장 가격이 경매 중심으로 결정되고 있어 선진국이 물류효율성 향상을 위하여 시행하고 있는 정가 수의 매매 등 가격결정 방식 도입이 필요함.

〈그림 5-10〉 공영도매시장의 상장거래 매매 방법별 거래실적

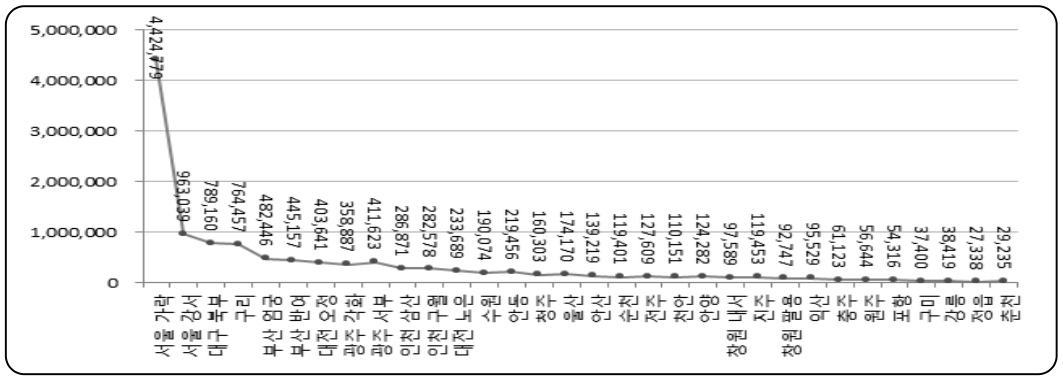


주: 2002~2015년 청과거래현황 합산 물량임.
자료: 농림축산식품부·한국농수산식품유통공사(각 연도).

○ 32개 공영도매시장 중 도매시장의 기능이 소멸된 시장을 중심으로 도매시장 권역별 재편 방안을 마련하여 거점 도매시장을 육성할 수 있어야 함.

〈그림 5-11〉 공영도매시장의 거래금액 비교

(단위 : 백만 원)



자료: 농림축산식품부·한국농수산식품유통공사(2015).

3.3.2. 세부 추진 과제

APC를 운영하고 출하단위 규모화가 이루어진 농협 등의 생산자단체가 정가·수의 매매를 선도하여 도매시장 가격변동성 완화와 유통비용 절감 및 생산자 소득확대에 기여할 수 있도록 도매시장 제도 정비를 추진함.

□ 통합마케팅 조직의 활성화

○ 도 또는 전국 단위 중심의 광역형 통합마케팅 조직의 활성화와 수급조절 거버넌스 구축이 필요함.

- 품목별전국연합사업단 육성을 통해 수급조절, 판매 등 농협역할을 강화함.
  * 품목전국연합사업단: ('18) 마늘, 토마토 → ('19) 양파, 풋고추 등 확대
- 품목별 수급조절 거버넌스 구축(5대채소: 중앙주산지협의회-지역협의체/과수·과채: 의무자조금)으로 자율적 수급조절 기능을 강화함.

□ 생산자조직 육성 등 유통체계 혁신

○ 정가·수의 매매 확대 목표를 설정함.

- 동남아시아 일부 국가를 제외하고 APC를 중심으로 출하 단위 규모화가

이루어지고 있음에도 경매비율이 80%에 달하는 국가는 한국밖에 없음(일본 경매 10%, 미국·프랑스 0%).

- 선진국형 거래제도인 정가 수의 매매 단계적 확대와 관련된 목표치를 설정하고 달성 계획을 수립함('18년).

○ (가칭) 도매시장 거래제도 선진화 협의체 운영을 추진함.

- 도매시장 거래제도와 관련된 논쟁은 약 20여 년 동안 지속되고 있으므로 출하자, 도매시장 법인, 중도매인, 시장도매인 등의 관련 경제주체와 전문가 등이 참여하는 협의체를 운영하여 도매시장 거래제도 선진화 방안을 마련할 수 있는 거래제도 협의체를 운영함('18년).

○ 정가 수의 매매 확대 전략을 수립함.

- 정가 수의 매매 활성화 방안을 마련함('18～'20년).
- 정가 수의 매매가 활성화될 수 있도록 시장도매인 규모화, 도매법인의 정가매매 참여 방안, 다양한 정보통신 기술을 활용하여 도매시장의 상거래와 물류를 분리할 방안을 마련함.

○ 지방 도매시장을 거점시장 중심으로 기능 전환하는 방안을 마련함('18～'19년).

- 유통환경 변화로 도매시장 기능을 수행하지 못하는 지방 도매시장과 법인은 기능 전환 및 통폐합 방안을 마련함.
- 지역 거점시장을 선정하여 인근 도매시장과 연계하는 방안을 마련함.

□ 관련 법 및 예산 정비

○ 농안법에 정가 수의 매매 확대를 위한 방안을 마련함.

○ 농안법에 거점형 지방 도매시장 운영과 주변 시장 연계 방안과 관련된 조항을 신설함.

제 6 장

지속가능한 농식품 산업 기반 강화

○ 농업 부문의 상대적으로 낮은 생산성을 끌어올리고 새로운 상품(가치)과 시장을 창출함으로써 성장 추동력과 지속가능성을 강화할 필요가 있음. 이 과정에서 일자리를 창출하고 혁신을 주도할 인적 자원을 확보해야 함.

- '상대적으로 낮은 (노동) 생산성 + 시장개방으로 인한 낮은 농산물 가격 + 투입재 가격 상승 → 불충분하고 불안정한 소득 → 혁신역량을 갖춘 신규 농업인 유입 부족 → 생산성 향상 제약'이라는 악순환이 지속되어 왔음.
- 한국 농업 여건상 토지 확대 제약, 농가인구 감소와 농업 노동력 부족, 불확실성과 낮은 수익성으로 기존처럼 투입을 늘려 농업 성장을 도모하는 방식은 한계에 부딪혔다고 판단함.

○ 농업이 지속해서 성장하려면 무엇보다 혁신역량을 갖춘 신규 인력이 들어와 활동할 수 있는 여건을 마련하고 농산업 분야 일자리 확충과 창농 장려에 역량을 집중해야 함. 양적 성장보다는 외연을 확대하면서 동시에 질적 혁신 역량을 강화하는 방향으로 농정 기조를 전환할 필요가 있음.

- 혁신역량을 갖춘 신규 인력의 농업 부문 진입을 원활히 하고, 공정한 시장경쟁을 통해 신성장 산업으로의 외연 확대, 부가가치 증대, 자원 이용 효율화를 촉진하는 농업혁신시스템 및 산업생태계 조성이 시급함.

- 융합연구와 현장 사업화를 확대하고, 인력육성-창업·투자지원-기술개발-연관 사업 지원 등이 연계된 혁신 거점을 마련할 필요가 있음.

○ 지금까지의 경제적 측면을 강조하는 과정에서 발생한 다양한 환경·사회적 문제를 완화·해결하게끔 경제·환경·사회를 균형 있게 고려한 지속가능한 농업 발전을 추구해야 함.
- 농축산물 생산부터 가공 및 유통까지 환경과 안전을 고려한 시스템으로 전환이 불가능함.

1. 농식품 혁신성장 역량 강화

1.1. 스마트농업 육성

1.1.1. 배경

□ 농산물 생산·유통·소비의 스마트화로 농업의 질적 성장 도모

○ 스마트농업은 생산에 그치지 않고 생산·유통·소비 부문이 결합되어야 하며, 여기에 전후방 산업까지 연계되어야 함.
- 한국 스마트농업은 아직 초기 단계이며 대부분 생산 부문에 치중되어 있어 해결해야 할 문제들이 많은 것도 현실임.

○ 새로운 농업의 성장동력으로 ICT에 기반을 둔 스마트농업의 도입이 시급한 상황임.

□ 한 단계 업그레이드 된 스마트농업 실현 필요

○ ICT 기술을 접목한 스마트농업의 성과로 단위면적당 생산량 증대, 노동력 절감으로 인한 경영비 절감, 품질향상으로 농가수취가격이 상승해 농가소득이 증가함.

- 스마트농업을 도입한 농가의 단위면적당 생산량이 17% 증가하였음.
- 상품(上品) 생산비율이 18.0% 증가하여 품질향상에 기여함.
- 노동력 투입량은 20% 내외 감소하여 영농 편의성이 향상됨.

○ 농업 부문의 ICT 기술을 적용한 스마트농업은 아직 초기 단계임.

- 현대화된 온실·축사 등 농업시설에 ICT를 접목하여 PC 또는 스마트 폰을 통해 작물과 가축의 생육환경을 적절하게 제어하는 정도임.
- 향후 스마트농업은 사물인터넷(IoT)을 이용하여 자동으로 취득한 생육·환경 정보를 스스로 학습·분석하여 최적화하는 인공지능(AI)형 제어시스템이 개발·보급되어야 함.

1.1.2 세부 추진 과제

농업 부문에 ICT 기술이 융·복합된 스마트농업을 보급 확대를 통해 생산 부문에서 생산량 증가와 노동력 절감, 유통 분야에서 물류비 절감, 소비 부문에서 안전한 농산물을 소비할 수 있도록 하여 농업의 지속적 성장에 기여함.

□ 스마트농업 기술을 생산, 유통, 소비 및 전후방 부문까지 확대

○ 스마트팜 보급 확대 정책을 스마트농업으로 확대함.

- 원예: (2017) 4,500ha →(2022) 7,000ha
- 축산: (2017) 1,350호 →(2022) 5,000호
- 빅데이터 기반 수급예측 모형 개발 보급
- 화상 경매 활성화로 물류비 절감, 소비자 잉여 제고

- 후방산업에 ICT 기기를 부착하여 정보를 수집·분석하는 정밀농업 실현

○ 스마트농업 보급 확대 정책에 수급 및 수출상황 점검을 추가함(중장기).
- 스마트농업 보급 확대에 의한 일부 품목 수급 불균형이 예상됨.
- 품목별 수출 가능 규모, 수출 가능 국가 등 사전 검토를 함.

□ 스마트농업 혁신밸리 조성(2022: 4개소)으로 창업생태계 조성

○ 규모화된 스마트농업과 유통·연구·교육기능을 연계하여 그 성과를 극대화하고, 농업 전반으로 확산하는 핵심거점으로 역할을 수행토록 함.
- 청년층이 진입하여 기술을 혁신하고, R&D, 네트워킹을 통해 전후방 산업과 동반 성장할 수 있는 혁신 클러스터를 조성하는 것임.
- 기존 농업인이 참여하여 규모화된 스마트농업 단지에 청년 창업·교육, 연구개발 및 실증적 공간을 제공함.

○ 혁신밸리를 스마트농업 관련 R&D 거점으로 조성하고, 품목(축종), 농업용 드론, 자율주행 농기계, 로봇, 앱(생산, 유통, 소비), 클라우드 컴퓨팅, 딥러닝, 인공지능(AI) 등 첨단 기술 융합 촉진을 위한 농가, 법인, 창업자, 관련 공무원 대상 견학, 교육, 실습의 장으로 활용함.

○ 생산 부문에서는 원격제어 중심의 1세대 스마트농업을 정밀재배·자동제어 기반 2세대 스마트농업으로 확산하여, 생육정보 분석·수확량 예측 등 온실관리 S/W를 개발 보급함.
- 스마트농업 관련 기술 수출, 외국 바이어 유치 장소로 활용함.

□ 노동력이 많이 필요한 밭 농업 기계화율 제고

○ 농가인구 감소·고령화에 대응하여 농작업을 전반적으로 자동화하며, 특히 노동력을 많이 필요로 하는 밭 농업에 대해서는 기계화율을 제고함(2016: 58% → 2022: 75%).

○ 스마트 농기계를 개발·보급하여 파종·수확 작업의 노동력 부담을 경감하고, 농가의 구입부담을 경감하기 위해 융자 조건을 완화함.

□ 품질·안전 데이터를 실시간 공유·활용하는 스마트 유통체계 구축

○ 기상 수요 등 빅데이터 기반으로 5대 채소(고추 마늘 등)의 수급예측 시스템을 개발·보급함.

○ 화상 경매 등 스마트 유통망 기술개발, 축산물 영상등급판정기 등 자동화 설비 활용의 법적 근거를 마련하여 수요자 맞춤형 정보를 제공함.

□ 가축질병 대응 스마트 시스템 구축

○ 가축질병 예방을 위해 드론 등을 활용하여 철새에 대해 정밀예찰(2017~18), 소독약 살포기술 개발(2018~19), 빅데이터 기반 구제역·AI 확산 예측 및 대응모델 개발 등을 추진함.

□ 스마트농업 원스톱 지원 시스템 구축

○ 스마트농업 수요자에게 일관 지원 시스템을 제공하도록 추진함.

- 농가가 스마트농업을 도입하고자 할 경우, 자금·기술 및 작목선정 문제 및 인허가에 대한 모든 서류를 개인적으로 확보하기 위해 많은 시간과 노력이 필요함. 이를 해결 할 수 있는 원스톱 지원 시스템을 구축함.
- 운영자 능력, 품목, 자본 조달, 시설 형태, 인허가, 정부 지원 사업 등 고려하여 경영성과를 높일 수 있도록 경영성과 분석 및 맞춤형 컨설팅 지원을 강화함.

□ 스마트농업 확산을 위한 거버넌스 체계 구축('18～'20년)

○ 농림축산식품부는 정책수요 개발과 스마트농업의 산업화 방향을 설정하고 보급 확산을 위한 정책을 계획·수립함.

○ 농촌진흥청은 ICT 기반 원천 기술개발과 중장기 기술개발 로드맵을 작성하여 실천하도록 함. 기 보급된 기술의 현장 애로사항을 해결하기 위한 시스템을 구축함.

○ 스마트농업 수요자인 농가, 법인은 영농활동 이용시 효과를 배가 시킬 수 있는 기술을 요구하여야 하며, 기술적 결함, 운영상 문제점을 보고하여 개선할 수 있는 시스템을 개발함.

○ 대학 및 출연연구기관은 중장기 스마트농업 보급 확대 시 농가의 경영성과와 정부의 재정지출 효과와 스마트농업의 외연적 확대 방안을 제안함.

□ 농업·농산업·ICBM산업 융·복합과 산업생태계를 조성할 수 있는 담당 조직 강화

○ 농기자재산업+지능정보산업, 농업생산+유통, 종자+비료・농약+에너지+바이오산업이 연계되어 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 함.

1.2. 농식품 산업 혁신 인프라 정비

1.2.1. 배경

□ 민간 부문 혁신 역량 중요성에도 불구하고 역량 강화는 미흡

○ 농식품 부문에서 4차 산업혁명에 선제적으로 대응하려면 민간의 혁신 역량 강화 및 창출이 중요하나 현재 민간 부문 혁신 역량은 미흡한 실정임.
- 농가 대부분이 중소농이고 정부 지원 의존도가 높아 혁신 역량이 낮음.
- 농산업 분야 역시 국내 시장이 좁고 기업 규모가 영세하여 외국 농산업 기업들보다 혁신 역량은 낮은 실정임.
- ICT 분야 등 국내 지능정보기술산업의 기업 혁신 역량은 높은 편이지만, 농업과의 융합 경험이 적을 뿐만 아니라 이를 통한 부가가치 창출의 불확실성이 커서 농업 분야 투자에 적극적이지 않음.

□ 연구개발 시 공급자-수요자, 민-관, 중앙-지방, 농업-타 산업 간 연계 협력 미흡

○ 공급자(연구 개발자) 주도의 기술개발 시스템 때문에 기술 수요자인 농업인, 농산업체 등의 현장 수요에 대한 대응이 미흡함. 또 R&D와 지도보급 서비스 간의 연계가 약해 개발된 기술의 현장 적용이 미흡함.

○ 농식품 부문 민간 R&D 투자 규모는 2천억 원으로 수준으로 약 9천억 원 규모인 공공 R&D 투자액의 22% 수준에 불과함. 또한, 농업과 타 과학기술 분야의 연관기술 활용 및 공동연구가 미진함.

○ R&D 재원의 중앙정부 의존도가 높아 지역별 특성을 반영한 연구개발 수요 대응에 한계가 존재함.

□ 민간 부문 혁신 역량 향상을 위한 농업혁신시스템 구축 필요

○ 공공 부문 중심의 하향식 선형 혁신체계와 높은 정부 의존도로 4차 산업혁명 시대에 요구되는 민간 참여와 혁신 역량을 높이기 위한 농업혁신시스템이 미진함.

- R&D 기획 및 수행과 개발된 기술 현장 이전이 모두 공공기관 중심으로 이루어지고 민간 부문의 참여 및 투자가 미흡함.

○ 혁신 촉진을 위해서는 지역 단위 연구개발 기관 및 지도 기관, 교육 기관, 농업 생산자, 농산업 기업, 컨설팅 기업, 금융기관 등이 유기적 네트워크를 구성하는 혁신 생태계가 조성되어야 하나 미약한 실정임.

□ 농업 부문 빅데이터 운용 기반 미흡

○ 농식품 관련 데이터(승인통계 35종, 경영체 DB 등)의 종류와 양이 증가하고 데이터에 대한 수요 역시 증가하고 있으나, 빅데이터 분석 등 유의미한 사례는 미흡함.

1.2.2. 세부 추진 과제

연구개발 투자 전략 마련, 데이터 활용기반 구축, 창업지원, 창의적 인재 양성, 규제 개혁 등으로 4차 산업혁명 대응 혁신 역량을 제고함.

□ 4차 산업혁명 시대 대응 R&D 투자 전략 마련

○ 4차 산업혁명 대응한 투자전략을 마련하고(2018), 첨단기술을 농업에 접목하는 융합연구를 확대해나감(2015: 32.6% → 2022: 40%).
- 생산 정밀화, 유통 지능화, 안전소비, 환경 및 재난 재해 관리 등 4차 산업혁명의 농업 접목을 위한 신규사업을 기획하여 추진함.
- ICT 등 4차 산업혁명 핵심기술을 보유한 타 기술 분야와 융합 연구 비중을 확대하여 해당 분야 출연연구기관과의 공동연구를 지속해서 추진함.

○ R&D 전 과정에 농업인·농산업체 등이 직접 참여할 수 있도록 농식품부, 농진청, 산림청이 공동으로 'R&D 혁신계획'을 마련하여 추진함(2018).
- 농식품 분야 R&D 중 농업인·기업의 의무참여 비율을 설정 및 확대하고(2017: 36% → 2018: 44%) 및 과제기획 비중을 확대하는('17: 15%→'18: 30%) 등 현장 참여를 확대하여 연구개발에 현장 수요를 반영할 수 있도록 함.

□ 농식품 데이터 활용기반 구축

○ 농식품 데이터 활용에 대한 지원·관리를 위한 조직 정비를 추진함.
- 빅데이터 전문연구센터를 신규 지정하도록 추진함.

○ 생산, 유통 이력 등 데이터를 망라한 농식품 빅데이터 지도 작성 및 활용 플랫폼 구축(2018)으로 활용도를 제고함.
- 국가 데이터 지도 구축 등 범정부 공공데이터 거버넌스 구축과 연계하고, 빅데이터 활용 촉진을 위해 데이터 표준화 등 품질 관리를 제고함.

□ 농산업 창업 및 성장 지원

○ 민간기업, 창업 희망자, 농업인 등이 새로운 제품 서비스를 자유롭게 시험해 볼 수 있는 테스트베드를 조성함.
- 시·군 농업기술센터를 첨단시설로 리모델링을 추진함(2019년까지 60개소).

○ 스마트팜 전문연구센터 운영 등 산학연 공동연구를 촉진하며, 후방산업으로 진출 가능한 기술 인력을 양성함.
- 시설원예·축산 스마트팜 전문인력을 지속해서 양성함(2023년까지 81명).

○ '농식품 벤처 창업지원 특화센터'를 확대 운영하고(2017: 5개소 → 2022: 8개소), 밀착 컨설팅·마케팅 및 투자 유치 등 전주기적 지원을 추진함.

○ 농산업 창업 등을 지원하기 위한 정책금융 지원 확대 및 민간투자 활성화를 추진함.
- 농업용 기자재, 소프트웨어 개발 등 다양한 융·복합 기술에 지원이 가능하도록 농신보 제도를 개선함(2018년).
- 4차 산업혁명 등 융·복합 기술 개발·적용 기업에 대한 모태펀드 투자 인센티브 제공을 확대함(2018년).

○ 혁신성장을 위해 각종 규제 개혁을 추진함.
- 새로운 기술과 서비스에 대한 실증사업이 가능하도록 일정 기간 규제적용을 면제하는 규제 샌드박스를 도입하고, 산업·지역별 규제개혁시스템 구축을 위한 법적 근거를 마련함(2018년).

○ 농산업 기업의 시장 확대를 위해 수출 등 해외진출을 지원함.
- 국가별, 품목별 수출입 정보를 수집·분석 제공하는 농기자재 수출지원정보시스템을 구축함(2021년).

□ 창의적인 융합형 인재 양성

○ 농업교육·기술보급 과정을 첨단 융·복합 기술 중심으로 개편함.
- 창조농업선도고교(3개소), 영농창업특성화대학(5개소), 한국농수산대학교 등에 융·복합 교과목을 필수 과정으로 편성함(2018년).

○ 주요 공과대학과 협업하여 4차 산업혁명 관련 학과 학생 및 예비 창업자 등을 대상으로 농업 관련 교육 과정 운영을 확대함(2018년).
- 농업과 타 분야 신기술의 융·복합을 선도할 수 있는 젊고 창의적인 인재가 농업 부문으로 유입될 수 있도록 유도함.

○ 전문인력 양성 - R&D - 산업화 및 실용화 - 창농 및 창업이 연계된 농업혁신시스템으로 개편하기 위한 '농업 분야 혁신 생태계 조성 방안'을 마련함(2018년).
- 중장기적으로 연구개발 기관과 인력양성기관(대학 등)을 통합하고 창농 및 창업을 연계함으로써 지식과 기술의 현장적용과 사업화를 창의적으로 실행할 인력을 양성함.

□ 농업혁신생태계 촉진을 위한 지역별 농업혁신특구 지정

○ 지역별 특성을 고려한 농업혁신특구를 조성하여 지역별로 농업 혁신성장의 거점으로 육성함(2019년).
- 지역의 연구개발 기관과 지도기관, 교육기관, 농산업 기업, 선도 농가 및 창업 농가, 컨설팅 기업 등 중간혁신 조직을 특구에 집적시켜 네트워킹을 강화하고 창의 융합이 촉진될 수 있는 공간 및 조직(예: 농업혁신센터)을 구성함.
- 특구 내 핵심지역을 규제프리지역으로 하고, 필요한 규제는 네거티브 규제로 하여 최소화하도록 함.

1.3. 신재생에너지 산업 육성

1.3.1. 배경

□ 신기후체계하에서 화석에너지 소비를 줄이고 신재생에너지 보급을 확대하여 온실가스 배출량 및 미세먼지 감소 노력

○ 화석에너지 대체, 신재생에너지 보급 확대로 온실가스 감축
- 원전 및 화력발전소 대체 신재생에너지로 전환할 경우 미세먼지 감축 수단으로 중요함.
  * WTO는 세계 사망자의 16%(830만 명)가 대기오염 때문이라고 추정(2016)
- 한국에서 소비하고 있는 에너지의 80% 이상을 수입하고 있음. 자연에서 얻을 수 있는 신재생에너지를 개발·보급하여 에너지 수입대체를 늘릴 필요가 있음.

○ 원자력 발전 및 송전탑 건설에 대한 국민 수용성 저하로 신재생에너지에 대한 요구가 커지고 있음.
- 밀양 송전탑 사건 이후로 송전탑에 대한 회피현상이 강해지면서 분산전원[24] 이슈로 주목받음.

□ 농업 부문은 노동력 부족, 경영비 상승, 농가소득의 하락 지속

○ 농촌에 일할 농업인이 적어 어쩔 수 없이 에너지 다소비 농기계에 의존하고 있음.
- 농산물 수요도 연중 이뤄지다 보니, 수요자의 니즈에 맞는 공급을 위해 가온을 하는 온실재배, 저온저장고 증대가 불가피함.

---

24 분산전원은 기존의 대규모 중앙집중형 발전이 아닌 수요지 인근에 발전설비를 분산 배치해 송전 과정에서 발생하는 전력 손실을 최소화하고, 시스템 가동시간을 줄여 에너지 효율을 높임.

- 시설원예의 경우 냉난방 비용이 경영비의 30~40%로 농업소득 저하에 일조하고 있음.

○ 농업 부문에서는 화석에너지의 대체로 신재생에너지 및 에너지 절감시설 기술개발 및 보급 확대가 필요함.
- 화석에너지의 대체로 신재생에너지인 지열, 목재 펠릿, 온도차에너지, 발전소 온배수 등의 기술개발 및 보급 확대가 필요함.
- 에너지 절감을 위해서 보온덮개, 다겹 보온커튼, 수막시설 등의 기술개발 및 보급 확대 정책을 지속해서 유지해야 함.

○ 농촌 지역이 에너지 소비처만이 아닌 생산도 가능한 지역으로 변화할 수 있도록 정책적으로 접근해야 함.
- 농촌 지역에 신재생에너지인 태양광을 설치하여 에너지를 생산하는 장소로 전환하는 정책을 검토할 필요가 있음.

□ 태양광·풍력 중심 신재생에너지 보급 확대 추진, 경제적·기술적·사회적 문제 대두

○ (경제적 문제) 타 에너지원 대비 발전비용*이 높아 아직 시장에서 자율적 보급이 어려워 적절한 지원 정책이 필요함.
* 태양광 발전에 의한 매전 가격이 2008년에 677원/kWh에서 현재(2017년 3월 장기 고정가격 계약제도 기준)는 179원/kWh으로 하락하였음.

○ (기술적 문제) 태양광은 낮에만 발전할 수 있고, 일사량 조건에 따라 가동시간이 일정하지 않아 전력 공급이 원활하지 못하면 정전사태가 생길 수 있음.

○ (사회적 문제) 태양광 설치 과정에서의 주민 반발, 지자체의 인허가 문제, 도로와 주거 지역으로부터 이격 거리 문제, 농촌의 경관 문제, 토지의 공익적 가치문제 등이 제기됨.

□ 정부의 신재생에너지 보급 정책 전환으로 신재생에너지 생산 차질

○ 2002년부터 발전차액지원제도(FIT: Feed-In Tariff)를 통해 태양광 등 신재생에너지 보급이 확대되었으나, 정부재정지출이 과다하다는 이유로 중단함.

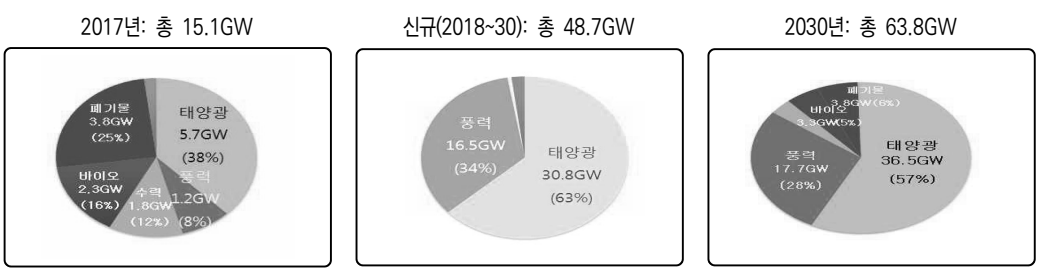
○ 2012년부터 신재생에너지 의무할당제도(RPS: Renewable Energy Portfolio Standard)로 대규모 발전 사업자에게 일정 규모의 발전을 신재생에너지로 하라는 제도로 신재생에너지 보급 이행 목표를 달성하지 못함.
- 이탈리아, 미국, 일본 등에서는 두 제도를 병행하여 실시하고 있음.
- 두 제도의 장단점을 고려하여 병행하는 방식을 검토할 필요가 있음.

1.3.2. 세부 추진 과제

화석에너지에서 신재생에너지로 전환할 경우, 정부 차원에서 신기후체계에 부응한 온실가스 배출량 감축에 기여, 농가 차원에서 생산비 절감, 품질향상, 농가소득 증가에 기여함.

□ 온실가스 감축 수단으로써 신재생에너지 적극적인 도입

○ 국제적으로 온실가스 감축을 위해 기후변화협정이 공식적으로 발효되었고, 한국도 신재생에너지 3020 이행계획에서 전체 발전량을 2016년에 7.0%에서 2030년에는 20.0%까지 확대·보급하기로 계획하였음.



□ 발전소 온배수, 온도차에너지 등을 신재생에너지원으로 인정 검토

○ 신재생에너지는 태양광, 태양열, 풍력, 바이오, 폐기물, 지열, 수력 등에 발전소 온배수, 온도차에너지, 심부지열 등을 추가하여 신재생에너지 범위를 확대하고 정책적으로 보급함으로써 농가소득 증대에 기여함.

- 발전소 온배수, 온도차에너지, 심부지열 등을 아열대 작물 재배에 이용할 경우, 국내에서도 아열대 작물 재배가 가능하여 국가 차원에서는 수입대체 효과, 농가 차원에서는 소득 증대효과가 발생함.

  * 아열대 신선과일 수입액: '00년(2,000억 원) → '16년(1조 2,600억 원)

□ 농업인 참여형 태양광 발전 사업 활성화

○ 이용가치가 낮은 농지 위주로 태양광 발전 등 신재생에너지 사업을 유치하여 경영 다각화를 촉진하고 농지 이용 효율성을 높이는 방안을 검토함.

- 태양광 발전 목표량/사업면적: ('22)4.9GW/0.7만ha → ('30)15.0GW/2.0만ha

○ 농업진흥지역 밖 농지, 염해간척지, 농업용 저수지 등을 활용함.

- 농업진흥지역 밖 농지(86만ha) 전용 기준 완화, 염해간척지(1.5만ha), 농업용 저수지(188ha) 활용 등을 검토함.

○ '(가칭) 농업인 참여형 태양광 발전 활성화 법률'을 제정(2018)하여 농업인 참여형 모델을 정립하고 지자체 주도의 계획적인 확산을 추진함.

- ① 농가 단독형, ② 조합형(농업인 5인 이상), ③ 지자체 주도의 토지 장기임대형을 통해 농업인 참여 활성화를 추진함.
- 계획적인 확산을 위해 지자체별 목표('22년까지 50ha)를 설정, 농지 등 규제 완화, FIT 적용, 계통연계, 부담금 감면 등 지원을 추진함.

□ 농사와 태양광 발전을 병행하는 영농형 태양광 모델 개발

○ 농산물 생산량과 태양광 발전량, 재해 안전성, 경제성 등 검증하는 등 시범사업 결과 등을 토대로 확산 방안을 마련함('19).

- (R&D) 첨단생산기술개발사업(2016. 12～2019. 12, 농식품부)

□ **시설원예 분야를 중심으로 에너지 절감 시설 보급 확대**

○ 에너지 절감시설인 다겹 보온커튼, 중앙권취식 보온터널, 수막재배시설, 열회수형 환기 장치 등의 보급 확대로 에너지 절감을 유도함('17: 10,940ha → '21: 14,800ha).

2. 농업·농촌 일자리 창출

2.1. 청년 중심의 미래 농업인력 육성

2.1.1. 배경

□ **농가 고령화와 청년농 부족 심화**

○ 전체 농가 중 60세 이상 고령 농가 비중은 증가하는 반면, 40세 미만 청년 농가 비중은 급감하였음.
- 고령 농가 비중은 2000년 40%대에서 2010년 55.9%, 2015년 62.2%까지 늘었음. 청년 농가 수는 2000년 9만 명대에서 2010년 3만 명대, 2015년 1만 명대로 감소하였음(전체 농가 중 1.3%).

○ 청년농 급감이 농업인구 고령화를 심화시킨다는 점도 문제임. 다시 말해서 청년농 비율이 매우 낮기 때문에 평균적인 고령화가 더 심하게 나타남.
- 경영주 연령 35세 미만 농가 대비 65세 이상 농가 비율은 한국 140.1(2015), 미국 5.8(2012), EU 5.2(2013), 일본 89.3(2015)이었음. 이 수치는 2010년 일본(95.2)이 한국(60.3)보다 높았지만 5년 후 역전되었음.

○ 농촌 지역의 관점에서 청년 농가가 없는 농촌 마을(행정리)이 점차 증가하고 있음.

- 읍 지역 농촌마을당 청년농 수는 2005년 1.19명에서 2015년 0.4명으로, 면 지역은 같은 기간 0.88명에서 0.24명으로 줄었음.

○ 현재와 같은 추세로 청년농이 감소한다면 청년농 수는 2020년 6,889호(전체 농가 대비 0.67%), 2025년 3,725호(0.38%)로 축소될 것으로 전망됨(마상진 외 2017).

□ 청년농을 통한 농업혁신 추진

○ 청년농은 젊고 활력이 넘칠 뿐만 아니라 새로운 변화와 기술 수용·응용에서 기성세대를 앞서기 때문에 농업혁신에 주도적인 역할을 할 수 있음.

- 청년농 대다수(97.3%)가 학력 수준이 고졸 이상(대졸 이상 64.0%, 전체 산업 평균 43.7%)이고, 실제로도 생산성 높은 농업을 경영하고 있음.
- 2012~2016년 농가경제조사 자료 분석 결과, 청년농가의 노동시간당 부가가치 창출액(노동생산성)은 42,204원으로 전체 농가(17,811원)의 2.4배 수준임.
- 청년 농가의 10a당 부가가치 창출액(토지생산성)은 313만 원으로 전체 농가(145만 원)의 두 배 이상임.[25]

○ 스마트팜과 같이 최근 농업 부문도 4차 산업혁명 기술 활용이 강조되고 있음. 이러한 변화 속에서 컴퓨터, 스마트폰 활용에 익숙하고, 신기술에 대한 수용력이 높은 청년 세대 유입이 질 높은 인적자본을 통한 농업 혁신으로 이어질 가능성이 높음.

* (사례 1) 만나 CEA(MANNA CEA)는 카이스트 출신 청년 두 명이 수경재배 방식과 사물인터넷을 접목하여 농장 자동화 기술로 혁신에 성공한 농업벤처임. 해외 경쟁사 대비 농장설비 비용이 20% 수준이고 기존 노지

25 2012~2016 농가경제조사 분석 결과임.

재배 방식보다 최소 1.2배에서 최대 15배 이상 높은 생산성을 보임. 최근 크라우드 펀딩을 재원으로 하는 팜잇(Farm IT)을 신규 설립, 농업인과 일반 투자자가 모두 투자하여 공동으로 농장을 운영하고 수익을 공유하고 있음.

* (사례 2) 로즈벨리는 반도체, 자동차 회사 근무경험을 살려 원예 작물 재배에 자동화된 환경제어시설을 적극적으로 도입하여 성공한 사례임. 인근 농가와 세이프그린연합회를 만들어 지속적인 연구와 재배노하우를 바탕으로 안심하고 먹을 수 있는 토마토를 안정적으로 생산함.

2.1.2 세부 추진 과제

지역 단위 농업인력 육성체계 구축 및 청년 농업인 집중 육성을 통해 농가 고령화 및 4차 산업혁명 시대에 선도적으로 대응함.

□ 지역 단위 농업인력 육성계획 수립 및 중간지원조직 지정·운영

○ 지자체 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 농업인력 육성 계획을 구체화할 필요가 있음.

- 지역 농업특성을 반영하고 특히 청년농 육성 목표를 설정함(2018년).
- 지역 발전에 의미가 있는(도움이 되는) 청년농을 어떻게 선발, 인증, 정착시킬 것인지 체계를 구체화할 필요가 있음.
  * (사례) ○○ 광역지자체는 5,000여 개 마을당 1명의 신규 젊은 인력(40세 미만) 배치, 매년 500명씩 10년간육성{농고 졸업생 1200명 중 120명, 농대 졸업생 500명(농수산대 300명 제외) 중 50명, 귀농자 600명 중 300명, 기타 30명}하는 계획을 수립하였음.
- 계획 수립 및 추진 과정에서 농업인력 육성과 관련된 다양한 주체의 주도적 참여 거버넌스를 활성화함.

○ 지역의 농업인력 육성 관련하여 가용한 각종 인적·물적 자원을 연계하여 인

력육성을 추진할 민간 주체(중간지원조직)를 지정·운영함('18년).

- 공무원 조직은 잦은 업무 순환으로 업무 연속성·전문성 발휘가 어려움.
- 기존 농업·농촌 관련 중간지원조직을 통폐합하여 민간 전담조직을 운영 또는 추후 추진할 농어업회의소에 일임하는 방안을 검토함.
- 농과대학, 농업기술원 그리고 농업·농촌 관련 각종 민간 컨설팅 기관 등을 광역지자체 단위 지원주체로 연계하여 기초 지자체에서 수행하기 어려운 인력육성 관련 역할을 수행하도록 함.
- 기초지자체 단위 지원 임무를 주체는 지역 밀착형 창업·보육 및 역량개발을 지원하고 신규 인력을 발굴하는 데 역량을 집중함.

□ 지역 단위 농고, 농대 집중 육성

○ 도 단위 농고, 농대 1개교씩을 농산업 인력 보급의 기본창구로 집중적으로 육성함.

- 미래농업선도고(전국 3개교), 영농창업특성화대학(농대 5개교)을 확대하여 광역단위로 1개교씩 운영함('20년).
- 광역 지자체 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 반영함.
- 영농 분야의 창업 촉진을 위해 졸업 후 본인 책임으로 경영실습을 할 수 있는 경영실습농장 또는 임대농장을 확대 운영함('19년).
- 영농 분야뿐 아니라 후방연관산업(농기계, 종자, 농자재 등) 분야 및 6차 산업화 법인 경영체 전문인력으로 커갈 수 있도록 관련 교육 및 취업 지원을 강화함('20년).

□ 청년농 기본생활자금 및 삶의 질 지원

○ 청년 농업인 중 영농의지가 큰 농업인을 대상으로 생활 안정자금을 지급하여 조기 영농정착 및 성장을 지원함.

- 청년 농업인은 영농초기 기반 마련 및 생활비 확보 등 경제적인 어려움으로 영농을 포기하는 경우가 많음(마상진·김경인 2017).
- 기본 생활비를 확보하면 삶의 안정감, 장기적 투자 가능, 여가 부여 (삶의

질 향상), 지역사회 기여 및 사회 참여 활동 확대, 지역 공동체 활성화 등의 효과를 기대할 수 있음(오준호 2017).

- 본인 명의 영농기반을 마련(소유 또는 임차하여 경영체 등록)하고, 본인 책임으로 독립 경영하는 농업인을 위주로 지원함.[26]
- 지급 기간에 대상자의 정착과 관련된 종합적 사항(농지, 시설, 자금, 기술, 주거, 인적네트워크)을 지원할 원스톱 지원창구를 마련해 도별 1명씩 전담자 지정 및 전문 교육을 강화할 필요가 있음('18년).

○ 청년 농업인들이 지역 농업·농촌 발전에 기여하도록 유도함('19년).

- 개인 차원의 영농 정착뿐 아니라 지역 농업·농촌에 의미가 있는 인재가 되도록 교육을 강화함.
- 지역 청년 농업인 조직을 통한 네트워크 지원 및 이들과 연합한 다양한 지역사회 활동을 지원함.

○ 청년농 영농 정착 지원의 다양한 효과를 분석하고, 이를 토대로 제도 확대를 검토함('20년).

- 국가 단위로 기본 소득과 관련하여 처음 시도해보는 것인 것만큼 그 효과에 대한 과학적 분석이 필요함.
- 자금이 어떤 용도로 사용되고, 개인 삶과 농촌 사회에 어떤 변화(경제·사회·문화)를 일으키는지에 대한 추적조사를 추진할 필요가 있음.
- 평가 결과에 따라 추후 40세 미만 청년농 전체(영농경력 무관)로 확대 추진을 검토함.

○ 청년농 휴가지원 제도 시행을 검토함('20년).

- 청년농들이 바쁜 영농활동에서 벗어나 자기계발, 가족과 지역에 봉사할 시간적 여유를 공식적으로 보장하는 방안을 검토함.

---

26 2018년 4월부터는 영농경력 3년 이하인 자 1,200명에 대하여 월 100만 원씩 지급할 예정임.

- 현재 시행되고 있는 취약농가 인력지원 사업[27]의 확산 및 전문성 개발을 위한 교육훈련 참여 확대를 위해서라도 청년농에 확대 적용할 필요가 있음.

2.2. 신성장산업 육성

2.2.1. 반려동물

가. 배경

□ **반려동물 보유 인구와 연관산업 빠르게 성장**

○ 핵가족화와 1인 가구 증가 등 사회구조 변화에 따라 반려동물 수요가 증가하고, 보유 가구 수도 빠르게 증가하고 있음.
- 2017년 전국 1,952만 가구 중 29.4%인 574만 가구에서 개와 고양이 약 874만 마리(개 632만 마리, 고양이 243만 마리)를 기르는 것으로 추정됨.
- 반려동물 사육 인구수는 약 1,481만 명으로 추정됨.

○ 2014년 기준 반려동물 연관산업 규모는 1조 5,684억 원으로 연평균 14.5%씩 성장하고 있음.
- 반려동물 사육 마릿수는 꾸준히 증가하여 2027년 1,320만 마리에 이를 것으로 전망됨.
- 반려동물 연관산업 규모는 2017년 2조 3,322억 원에서 2027년 6조 원 이상으로 성장할 것으로 전망됨.

○ 그런데도 동물 복지 문제가 계속 지적되고 있으며, 관련 산업의 제도적인 관리와 지원 체계가 미흡하여 산업의 건전한 발전에 장애요인으로 작용하고 있음.

---

27 정부24 홈페이지(https://www.gov.kr/: 2017. 11. 21.)

나. 세부 추진 과제

반려동물 관련 제도 개선을 통한 성숙한 반려동물 문화 정착과 건전한 반려동물 연관산업 육성으로 국민의 삶의 질 개선에 기여함.

□ 성숙한 반려동물 문화 정착 및 건전한 반려동물 연관산업 육성

○ 반려동물 생산·분양·유통 단계 전반 관리를 강화할 필요가 있음.
- 유실·유기동물을 줄이고 보험시장을 활성화할 수 있도록 동물등록제 확대가 필요함.
- 반려동물 문화를 확산하기 위해 펫티켓(반려동물+에티켓)에 대한 교육을 강화함.
- 개에 물리는 사고를 줄이기 위한 맹견에 대한 관리 강화를 추진함.

○ 반려동물 연관산업이 신성장 산업으로 발전할 수 있는 기틀을 마련함.
- 사료산업 발전을 위한 반려동물 사료법 제정과 국산원료 공급체계 구축을 추진함.
- 수의·보건 산업은 소비자의 부담을 줄이고 투명한 동물의료시장을 만들기 위해 표준의료수가제 도입, 동물간호복지사 도입, 보험활성화 등을 추진할 필요가 있음.
- 반려동물 관련 민간자격증 관리, 도그쇼 활성화, 서비스 인력 양성 체계 구축을 병행하여 추진함.

○ 반려동물 관련 법 제정 등 관련 제도 개선을 지속해서 추진함.
- 「반려동물 보호·관리 및 연관산업 발전에 관한 법령」, 「반려동물 사료관리법」제정을 추진함.
- 반려동물 관련 기초통계 조사체계 구축과 관련 조직 정비가 필요함.
- 반려동물 및 연관산업 관리를 위한 전담기관 설치를 검토함.

2.2.2. 바이오 소재

가. 배경

□ 생명공학기술(Biotechnology) 발전과 타 기술과의 융·복합으로 세계는 바이오경제(Bio-economy) 시대 진입 전망

○ 바이오경제는 기후변화, 식량 부족, 에너지 수요 급증, 생태계 파괴와 같은 지속가능성 위기에 대한 해결책으로 떠오르며 급성장하고 있음.

- 세계 바이오산업 시장 규모는 2006~2010년 연평균 10.8%, 2010년 이후에도 9.8%의 고성장을 이어가고 있음.
- 국내 바이오산업 생산액은 2010년 5조 8천억 원에서 2015년 8조 5천억 원으로 연평균 7.9%씩 증가했음.

○ 지속해서 발생하는 안전성 관련 논란 때문에 화학물질을 생명 소재로 대체하는 바이오산업에 대한 국민 수요는 점점 높아질 것으로 예상됨.

□ 바이오산업 성장과 함께 농생명 자원 소재화의 중요성도 부각

○ 바이오산업이 급속하게 성장하면서 바이오 소재 세계 시장 규모도 2010년 1,250억 달러에서 2020년 2,500억 달러로 성장할 것으로 전망됨(농림수산식품부 2011).

- 2010년 세계 화학 산업 시장 규모(약 1조 2,500억 달러) 중 바이오 소재 산업 비중은 10%에 불과하나 2020년 20%, 2025년 40%로 지속해서 증가할 것으로 전망됨.
- 2025년 바이오 소재 전체 시장 규모는 5,000억 달러를 상회할 것으로 전망됨.

○ 농생명 자원의 바이오 소재화를 확대하면 농산물의 새로운 시장수요 및 부가가치를 창출할 수 있음.

나. 세부 추진 과제

농생명 자원의 바이오 소재화를 통한 농업의 부가가치 증대 및 외연 확대

□ 농생명 자원의 바이오 소재화 R&D 지원 및 관련 인프라 구축

○ 새로운 식품원료의 기능성 규명 및 발굴된 소재의 산업화를 위해 ‘농생명 소재 산업화기술개발’ 사업을 추진함.

- 주요 분야는 항균, 건강증진, 천연고분자, 동물건강, 동물백신, 작물보호, 식물활성 등임.
- 미생물 우수 균주의 효능검증, 약효검사, 제형화·제품화 지원 등 ‘농축산용 미생물제품 인증지원사업’을 추진함.
- 바이오 소재의 원물 대량 생산 과정에서 발생하는 병목현상을 해결하고 안정적인 원물 공급을 위한 대규모 생산시스템(스마트팜, 식물공장 등) 및 안정화 R&D를 병행함.

○ 소재 탐색을 위한 국내외 기능성 원료 DB 구축(2018~) 및 주요 효능성분*을 표준화, 보관 분양하는 ‘기능성 원료 은행’ 구축을 검토함.

* 예시: 마늘의 알리신, 양파의 쿼세틴, 강황의 커큐민, 구기자의 베타인

□ 바이오 소재 산업의 성장이 농가 수익으로 이어질 수 있는 선순환 모델 구축

○ 최종산물의 시장성 분석을 중심으로 하는 현재의 바이오 소재 R&D 경제성 평가에 농생명 자원(원물)의 경제성 및 수급 가능성, 농업 부문 기여도 평가를 추가함.

○ 바이오 소재 기업과 농업생산 및 농가와의 단절로 인한 소재화에 사용되는 원물의 높은 수입 의존율을 낮추고 국산화율을 제고하기 위하여 지자체의 역할을 강화함.

2.2.3. 농기자재 산업

가. 배경

□ 주요 농기자재 산업 내수 수요 감소 추세, 해외 시장 개척 필요

○ 농기계 내수시장 규모가 2조 원 수준에서 정체되고 있고, 일본산 농기계의 국내 시장 점유율이 많이 증가하였음.
* 일본산 비중(2015년): 트랙터 28%, 이앙기 65%, 콤바인 42%

○ 비료와 농약은 원료 수입의존도가 높음. 국내에서 유기질 중심으로 규모가 확대되고 있고, 수출 시장을 확대하여 자재산업을 육성할 필요가 있음.

□ 첨단 농기자재 개발 필요성과 수요 확대

○ 4차 산업혁명과 스마트 농업의 도입으로 농업과 영농 패러다임도 변화하고 있음.

○ 과학과 농학 등 학제 간 연계를 통한 첨단기술, 빅데이터, 인공지능(AI) 및 로봇을 활용한 스마트팜과 정밀농업 실현을 위한 농기자재에 대한 개발 요구와 수요가 빠르게 확대되고 있음.

나. 세부 추진 과제

농기자재산업 육성을 통해 4차 산업혁명 시대 스마트 농업을 선도함과 동시에 농업 관련 산업의 부가가치를 증대함.

○ 기존 농기자재 성능 향상과 첨단 기술과의 융·복합 및 핵심 기술 확보를 통해 첨단 농기자재 개발을 촉진함.
- 농기가재 R&D 확대를 통해 밭 농업기계, 에너지 절감, 환경부하 저감 및 생산성 향상을 위한 자재를 개발하고 보급을 확대함.

* 보온커튼, 친환경 비료 및 농약, 보광등과 장기성 필름 등(2021년까지 30종)

○ 국가·품목별 시장 현황 등 수출입정보를 수집·분석하여 농기자재 생산업체에 제공하는 수출지원정보시스템 운영을 추진함('18).
- 해외 농기자재박람회 참가 지원 및 인허가·인증 취득, 마켓테스트 등 수출시장 현지화 지원을 추진함.

○ '(가칭) 농기자재산업 육성·관리법'을 제정하여 미래 농업과 스마트 농업을 선도할 후방산업 육성 기반을 마련함.
- 개별 농기자재법을 총괄하여 후방산업으로서의 농기자재산업으로 종합 육성 관리하며 중장기 로드맵을 작성하고 적극적으로 추진할 수 있도록 함.

2.3. 식품·외식 및 수출산업 육성

2.3.1. 식품외식산업 육성

가. 배경

□ 2014년 식품산업·안전·국민건강을 포괄하는 신(新) 식품정책 수립

○ 식품제조 관련 규제 개선과 중소 식품기업 지원 확대로 산업 경쟁력을 제고하고, 농업과 기업의 상생 협력 시스템을 구축함.
- 건강기능식품 및 전통주 관련 규제 개선 등으로 산업 활성화를 위한 걸림돌 해소하였음. 협력 지원 사업 참여기업의 매출액은 2015년 2,352억 원에서 2016년 2,568억 원으로 9.2% 증가하였음.
- 2014년 농업계와 기업 간 상생 협력 비즈니스 확산 및 추진기반 강화를 위한 농식품 상생 협력 추진본부 설치 이후 농업과 기업 간의 상생 협력 사례가 확대되고 협력 유형도 다양화(단순 원료 판매형 → 소비 촉진, 관광)되는 등 농업과의 연계가 강화되기도 하였음.

○ 적극적인 국내외 기업투자 유치 활동을 통하여 국가 식품클러스터 투자 기업 수가 늘어났음.

- 3대 R&D 등 입주기업 기술개발 지원시설과 중소기업 시제품 생산 및 벤처 지원 시설인 6개 기업지원시설을 구축하였고, 기업 투자 유치 규모는 2015년 6개에서 2016년 25개로 늘어났음.

□ 미래지향적 식품·외식 산업 정책 방향 제시 및 개발 미흡

○ 4차 산업혁명 기술을 활용한 식품·외식 분야 부가가치 창출을 위하여 R&D 성과 제고, 맞춤형 지원체계 확립 및 청년 취·창업 역량 강화가 필요함.

○ 국가 식품클러스터를 R&D 중심과 수출지향형 '글로벌 식품시장의 신 중심'으로 육성함으로써 농업과 식품산업의 연계발전을 통한 농가소득 증대와 농업성장을 견인할 필요가 있음.

○ 식품·외식산업과 농업과의 실질적 연계 확대 노력 미흡을 해소하여 농업의 새로운 부가가치를 창출하려는 노력이 필요함.

□ 여건 변화가 국내 식품산업에 미치는 영향 예측 및 대응 방향 모색 필요

○ 과학기술의 발달로 노인 인구가 증가하게 됨에 따라 평균 연령이 증가할 것으로 추정되고, 고령화, 여성의 사회활동 확대, 개인주의의 심화 등으로 1인 가구가 증가할 것으로 예상되며, UN은 2050년까지 평균적으로 94～100억 명의 인구 증가를 전망하고 있음.

- 질병 예방, 노화방지 등 다른 바이오산업과 융·복합한 기능성 식품 시장 규모가 증가할 것으로 기대됨.
- 1인 가구 증가로 인한 식품의 소형화와 간편식에 대한 수요 증가 및 식품 안전과 위생, 영양 불균형 등의 문제 대두가 예상됨.
- 인구가 증가함에 따라 식량 부족의 문제 발생과 이를 해결하기 위한 대체 식량 자원 확보가 필요함.

○ 기후변화 및 환경오염에 따른 생태 환경 변화로 식품 원료인 농축산물의 안정적 수급에 문제가 발생할 수 있고, 식품의 제조·유통·소비 과정에서 안전성의 위협이 증가하고 있음.

나. 세부 추진 과제

□ 민·관 연계 및 R&D 확대로 4차 산업혁명 혁신 역량 제고

4차 산업혁명 혁신 역량 제고로 급변하는 미래기술과 융합시대에 소비자의 안전뿐만 아니라 심리적 안심 제고와 관련 업계의 대응 역량과 기술 경쟁력 확보로 식품산업의 발전과 지속가능성 증대에 기여함.

○ 민·관 연계 지원 체계를 강화함('18년).
- 현재 산학연 연계 체계 및 향후 민간 유인체계를 검토하고, 적절한 민·관 연계 협력체계와 역할 및 범위를 도출함.

○ 인력양성 교육 시스템 구축을 추진함('19년).
- 새로운 기술에 대한 이해를 바탕으로 새로운 아이디어를 도출해 낼 수 있는 교육체계를 검토·구축함.

○ 현재 식품산업의 R&D 범위가 생산과 판매에 제한된 경향이 있으므로, 타 부처와의 연계·협력을 통하여 4차 산업혁명 시대에 적합한 R&D 범위 확대를 검토함('18년).

□ 관련 법 및 사회적 대응책 마련

○ 법·사회적 문제 유발 가능성 검토를 위한 위원회 구성을 추진함(2018년).

○ 새로운 기술의 식품 외식산업 도입 및 적용의 법적 문제, 기술의 안전성 및 소비자의 심리적 안심 제고를 위한 경제적·사회적·윤리적 문제에 대해 검토

를 시행함('18년).

□ 표준화, 가이드라인, 데이터베이스 등 제도적 기반 구축

○ 새로운 기술의 식품 외식산업 적용을 위한 가이드라인 및 표준화 등에 대한 제도적 정비를 시행함('18~19년).

○ 공공 데이터의 실용화 및 유용성 확보를 위한 데이터베이스 구축을 함께 추진함('19년).

식품외식산업 육성으로 경제 및 전·후방 산업 활성화, 국민의 삶의 질 향상, 식문화 계승·발전 및 농업기반 유지·발전에 기여함.

□ 기반조성 및 R&D 확대

○ 지역별 거점 전문인력 양성기관을 지정·운영하고, 중소식품기업 대상 찾아가는 교육 지원을 확대함('17: 2개 권역/400명 → '22: 9개 권역/6,600명).
- 식품 외식산업의 미래유망 분야 정보 조사 및 통계·정보 전달체계를 검토함.
- 식품 외식 관련 교육제도 및 신기술의 연구·교육·보급 체계를 검토함.

○ 우수 농공상융합형 중소기업에 제품 개발이나 디자인 등을 위한 1~2억 원 내외의 바우처를 지급하는 등의 방식으로 경영 지원을 확대함.

○ 2020년까지 국가 식품클러스터 내 160개 기업을 유치하여 연간 매출 15조 원 및 2만 명 이상 고용 창출 달성을 추진함.
- 국가 식품클러스터 내 '창업지원 Lab('18: 16개 팀 선발)', 외식창업인큐베이팅을 통해 창업희망자에게 실습 기회를 제공함.

○ 식품 외식산업의 미래유망 분야 정보 조사 및 통계·정보 전달체계 검토를 비롯한 통계·정보 관리 강화를 추진함('18년).

○ R&D 추진 기관 간 효율적 역할 분담 체계 및 민간 R&D 투자 친화적 환경 및 제도 개선을 검토함.

□ 기능성식품·고령친화식품 등 전략 식품 분야 집중 육성

○ (가칭) 「기능성식품산업육성법」을 제정하고, 소재 탐색부터 제품화까지 단계별 지원 체계를 마련함('20).
- 기능성이 검증된 원료·성분이 포함된 식품은 간소화된 절차를 거쳐 기능성을 표시할 수 있도록 '기능표시식품 신고제' 도입을 추진함.

○ 급속한 고령화에 대비하여 고령자 삶의 질 개선, 건강증진 및 시장 확대를 위하여 민간의 고령친화식품 개발·투자 활성화를 유도함.

□ 농업과 식품 외식산업 연계 강화를 위한 제도 정비

○ 국산 농산물 사용 확대를 위하여 영세 기업이 국산 농산물을 신용으로 구매할 수 있는 구매보증 보험제도 도입을 검토함('18).

○ (가칭) '가공용 품종 이용 활성화 협의회' 운영 및 기업과 연계한 가공용 농산물 생산단지 조정을 지원함('17: 4,400농가 참여 → '22: 6,400농가).

○ 국내산 식재료 사용비율 등을 고려하여 지역별·분야별 우수 외식업 지구를 발굴하고, 이를 통하여 국산 농산물 사용 확대를 유도함('18).
- 매년 5개소의 지역별·분야별 우수 외식업 지구 발굴을 추진함.

○ 지역단위 상생 협력 추진 방안을 위하여 관련 법 및 제도 개선을 검토('18년)하는 등 농업과 기업 간 상생협력 확대 기반을 마련함.

□ 전통식문화의 우수성 홍보 및 국내 농산물 소비기반 확대

○ 해외 우수 한식당 인증제 시범 운영 및 국내외 요리학교·학원 등 한식 교육기관 수준을 높이고('18), 한식 조리법, 식재료, 식문화 등을 전문적으로 설

명하는 ‘한식·전통주 해설사’ 제도 도입을 추진함(’19).

○ (가칭) ‘한국 술 연구소’ 설립으로 전통주 산업 진흥 기반을 마련함(’21).

□ **식품 외식산업의 안전·안심 정책 확대**

○ 범국가적 식품 외식 안전·안심 관리 시스템 구축을 추진함(’18～19년).
- 소비자 지향적 민관 협업 시스템 구축 및 민간 자율관리를 위한 환경 조성 및 여건 확충에 주안점을 둠.

○ 산업육성과 국민 복리 증진의 균형적 정책 개발을 추진함(’18년).
- 식품 외식산업 안전·안심 정책 개발을 위한 전문가 풀 확충 및 타 부처 간 연계 및 협력 체계를 검토함.

2.3.2. 지속성장 가능한 수출농업 강화

가. 배경

□ **농림수산식품 수출액 빠르게 증가, 국내 농업과 연계성 미흡**

○ 정부는 2008년에 2012년 농림수산식품 수출 100억 달러를 달성하는 것으로 목표를 설정하여 수출확대 정책을 본격적으로 추진하였음.[28]
- 수출목표치가 과도하다는 의견도 있었지만, 수출이 실제로 많이 증가하고 수출조직 육성 및 인식 확대, 수출시장 확대 등의 성과가 나타남.

○ 농림수산식품 수출액은 2007년 37.6억 달러에서 2017년 91.6억 달러로 143.5% 증가하였으며, 농식품으로 한정하면 169.7% 증가함.

---

28 2012년 100억 달러 수출달성 목표는 이후에 2017년 100억 달러를 달성하는 것으로 달성연도 목표를 수정하여 추진함(농림축산식품 내부자료 2008. 12).

○ 농식품 수출 규모가 많이 증가했지만, 신선농식품보다는 가공식품 성장률이 커서 국내 농업 및 농업소득과의 연계성이 적다는 평가도 받았음.
- 지난 10년간 품목 부류별 수출 증가율은 신선농식품 77.2%, 가공식품 199.6%, 수산식품 89.6%임.

〈표 6-1〉 농식품 부류별 수출 동향

단위: 백만 달러, %

구분	2007	2012	2015	2016	2017	증감률('17/'07)
농림수산식품 전체	3,759.3	8,006.1	8,028.4	8,592.6	9,155.0	143.5
신선농식품	618.6	1,111.5	1,035.9	1,109.4	1,096.0	77.2
가공식품	1,913.1	4,533.3	5,068.1	5,355.6	5,732.0	199.6
소계(신선+가공 식품)	2,531.7	5,644.8	6,104.0	6,465.0	6,828.0	169.7
수산식품	1,227.5	2,361.3	1,924.4	2,127.6	2,327.0	89.6

자료: 농수산식품수출지원정보(http://www.kati.net: 2017. 11. 18.).

□ 수출 지원 사업 형태 및 지원 범위 조정 필요

○ 2015년 케냐 나이로비에서 개최된 WTO 제10차 각료회의에서 수출보조금 지원을 폐지하는 것으로 합의되어 이에 대응하여 물류비 지원을 축소하면서 인프라를 강화할 수 있는 지원 계획 수립과 지원방식 개선이 필요함.[29]
- 농식품 수출물류비는 수출업체 및 농가의 체감도 및 의존도가 높은 사업이지만, 농식품 수출시장에서 판매가격 출혈경쟁의 요인으로 작용하고 있다는 지적이 있음.
- 수출물류비는 2023년 말까지만 지원되고 이후 폐지될 예정임.

○ 한국 농업의 취약성을 극복하고 수출을 확대하기 위해서는 수출정책 대상을 농업 전후방 산업과 연계된 자재·기술·기계·시스템 등으로 확장하여 수출품목 외연 확대와 고부가가치 창출이 가능한 수출품목을 개발하고 수출을 추진해야 할 필요성이 제기됨.

29 김경필 외(2015)를 참고하였음.

나. 세부 추진 과제

국내 농업 수급과의 연계성 제고와 부가가치가 높은 상품화 및 수출 증대로 농업경쟁력 강화와 수출산업 활성화를 도모함.

□ 수출농업의 양적 성장뿐만 아니라 질적 성장 추구로 국내 수급안정과 농가소득 증대에 기여

○ 농식품 수출 목표 85억 달러('22) 달성 과정에서 국내 유통조직과 연계하여 수출조직을 강화함으로써 국내 수급·수출 물량 조절 기능 강화와 국내 수급안정 및 농가소득 증대에 기여해야 함.

- 신선농산물 품목별 수급 여건을 고려한 국내 출하·수출 물량 비중 기준치 설정 등 품목별 차별화된 수출전략 추진이 필요함.

○ 수출물류비 폐지에 대비하여 수출통합조직 구성 및 지원창구를 일원화하여 유통·수출 조직화를 강화할 기회로 활용할 필요성이 있음.

- 수출통합조직 육성은 전문생산단지·수출농가 기능을 강화하여 규격화된 수출물량의 안정적 확보와 품질관리, 수급조절 기능과 연계됨.
- 민간(생산농가·수출업체) 주도적인 수출조직 중심으로 품질 개선, 해외마케팅, 수출조직 단위로 지원하는 방법을 지향할 필요성이 있음.

□ 고부가가치 수출 유망품목 발굴/수출로 수출산업화 활성화

○ 농식품 수출품목을 국내 생산물의 1차 가공제품(예: 감말랭이, 가루녹차)과 국내 원료를 이용한 가공식품(음료 등)으로 확대함으로써 국내 농업과의 연계성 강화와 국내 식품산업 규모의 확대 기회로 활용함.

○ 농식품 이외에 종자, 농기계, 반려동물 사료, 동물용 의약품 등 연관산업의 수출을 지원하여 연관산업의 국제 경쟁력을 강화함.

○ 중장기적으로 연관산업의 경쟁력 강화가 국내 농식품 산업의 경쟁력을 강화하고 수출 증가로 이어지는 선순환 구조로 정착시킴.

□ 농식품 수출시장 유형화로 수출시장 진출 활동 및 지원 사업과 진출 전략의 차별적 추진

○ 농식품 수출시장을 주요 시장(일본, 중국), 수출 차순위 시장(베트남 등), 수출 잠재시장(인도 등)으로 유형화하여 시장 유형별 진출여건을 고려한 수출 전략품목 설정과 시장 확대 전략을 수립하여 추진함.

3. 환경친화형 농축산업 육성

3.1. 친환경농업 확산

3.1.1. 배경

□ '유기'로 단계적 전환과 전후방산업 연계 및 시장 활성화 미진

○ 친환경농업의 지속가능성 또는 환경보전 기능을 상대적으로 간과함.

- 국제유기농운동연맹(IFOAM)에서는 유기농업 원칙으로 건강의 원칙, 생태의 원칙, 공정의 원칙, 배려의 원칙을 강조함. 이 중 건강의 원칙은 개인 및 공동체의 건강뿐만 아니라 생태계 전체의 건강을 고려하는 사항임. 국내 친환경농업 육성은 농업인의 철학에 기반을 두기보다 차별화된 제품으로써 소득 확보에 초점을 맞추어 진행되었음.
- 소비자의 인식 면에서, 친환경농산물 구매 동기 관련 설문을 살펴보면 '안전성 및 가족건강'(88.3%)이 가장 많았고 '환경보호'는 1.5%, '농업 지속

가능성’은 0.3%의 응답률을 보인 바 있음(김창길 외 2016).

○ 유통 및 소비 활성화, 6차 산업과의 연계, 친환경농자재 및 친환경가공제품 시장 활성화는 기존 농정에서도 큰 노력을 기울이고 있으나 여전히 관심을 가져야 하는 부분임. 그러나 친환경농업 관련 예산은 감소하는 것으로 보여 예산 확보의 중요성을 보임.

- 친환경농업 관련 예산(백만 원): 125,249(2015) → 109,363(2016) → 93,567(2017)

○ 유기가공식품 동등성 협약의 활용, 무농약인증 가공품 등에 대한 제도 마련 등이 추진 중임.

3.1.2 세부추진과제

친환경 농축산물 상생 전략을 통한 농업 부문 지속가능성과 국민 신뢰도 향상을 목표로 함.

□ 친환경 생산·유통기반 확충

○ 허용물질 및 유기농업자재 관리 강화를 함.

- 연차별 허용물질의 안전사용지침을 설정함(매년, 대상 품목 확대).
- 공시·품질인증 자재의 통합관리, 유기농업자제 인정제로 전환을 준비함(’20년 이후).
- 유기농업자제 사후관리 강화 및 위반 페널티를 강화함(’18년).

○ 친환경농업 기반구축사업 지속 및 개선을 추진함.

- 인허가 등 행정 절차를 간소화함(’18년~19년).
- 친환경농업기반구축사업의 지속적인 확대를 꾀함(매년).
- 가공·유통·체험과 연계한 시설·장비 지원을 강화함(매년).
- 지자체 내 친환경농축산업 추진 계획 설립을 지원함(매년).

- 사업 완료 이후 사업 시행 주체 및 운영 방안에 대한 컨설팅을 실시함(사업 완료에 임박한 지역 대상, 지자체 내 친환경농축산업 추진 계획과 연계, 매년).

○ 유통 현황 파악 및 광역단위 친환경 산지 유통조직 육성 기반을 마련함.

- 친환경농축산물 생산·유통·소비 현황 통계화를 추진함(2018년 이후 단계적으로).
- 물류 흐름 파악 이후 친환경 산지 유통조직 추가 육성(2019년 이후)을 지원함.

□ 신규 수요 확보 및 소비자 신뢰성 제고

○ 공공급식 내 친환경농산물 공급 비중을 확대함.

- 보육시설, 교육시설, 군대, 병원 및 요양원 등에 대한 유통 현황 조사를 실시함(친환경농산물 생산·유통·소비 현황 통계화와 연계)(2018년 이후 단계적으로).
- 주요 농산물(쌀, 잡곡, 채소) 및 가공식품의 수요 특성 파악을 추진함(2018~19년).
- 생산자 및 유통업체에 공공급식 수요 특성에 대한 정보를 제공함('20년 이후).

○ 생산-가공-외식-수출-체험 연계 우수사례 발굴 및 자료집을 발간함(매년).

○ 유기재료 무역 대상국과 동등성 인정 협정 체결 확대를 추진함(매년).

○ 친환경안심유통시스템 보급을 확산함(예: 매년 50개 매장 추가).

○ 의무자조금을 활용한 생산자 및 소비자 홍보·교육을 확대함(매년).

□ 친환경농업직불제 개선

○ 친환경농업직불제 품목별 단가 차별화를 추진함.

- 친환경농업인 소득조사 시계열 자료를 구축함(매년 또는 주기적으로).
- 품목별 단가 금액 조정을 검토함(소득조사 자료 바탕으로 필요하다고 판단될 시).

○ 친환경직불금 수혜 농가의 사후관리를 강화함.
- 민간인증기관 자격요건 강화와 연계함(강화 수준은 향후 논의 필요).

□ **농업환경보전 프로그램과의 연계**

○ 단기적으로 프로그램 참가 대상 선발 시, 친환경농축산업에 대한 가산점 추가를 검토함.
- 농업환경보전 프로그램 도입 과정에서 친환경농축산업 실천농가 참여 시 가산점 추가함(시행 시기는 농업환경보전 프로그램 도입 시기와 연계).

○ 장기적으로 친환경농축산물 인증을 농업환경보전 프로그램 세부 활동으로 내부화함.
- 친환경농축산물의 환경보전기능을 반영하기 위한 프로그램 내부로의 통합을 추진함(2022년 이후).

3.2. 축산 사육환경의 근본적 개선

3.2.1. 배경

□ **시장 개방 확대에도 축산 생산액은 지속해서 성장**

○ 국민 소득 증가에 따른 축산물 소비 증가로 축산 생산액은 1990년 4조 원에서 2016년 19조 원으로 많이 증가하였음(통계청).

○ 국내 축산업 성장으로 국내산 축산물은 국민의 단백질 공급원으로 중요한 역할을 담당해 왔음.

□ 축산업 성장 과정에서 다양한 문제점 노출

○ 2000년대 들어 고병원성 AI(HPAI), 구제역 등 가축 전염병이 빈번하게 발생함에 따라 사회·경제적으로 큰 피해를 초래하고 있음.

- 2000~17년 HPAI와 구제역이 각각 8차례 발생하여 막대한 국가 예산이 투입되었고 연관산업 및 국민 경제 전반에 막대한 피해를 초래하였음.
  * 구제역 발생(2010. 11~2011. 4)으로 2조 7,383억 원의 재정이 투입되었고, HPAI 발생(2016. 11~2017. 4)으로 3,084억 원 재정 소요(농림축산식품부 2017h)

○ 달걀에서 살충제 성분이 검출되면서 축산물 안전성에 대한 국민 불신을 초래하였음.

- 사용 기준 미설정, 농가 교육 미흡, 농가 방제 노력 미흡 등으로 인해 산란계 농장에서 살충제를 과다사용 해왔음.
  * 2017년 8월 친환경 인증 농가를 비롯한 산란계 농장 전수 검사 결과, 52개 농장이 부적합 달걀로 판정됨.
- 살충제 달걀 파동으로 안전성에 대한 불신에 따른 달걀 소비 감소로 달걀 가격 급락을 겪었음.

○ 가축분뇨에 의한 악취 및 환경문제가 지속해서 제기되어 왔음.

- 축산 악취 관련 민원은 2014년 2,838건에서 2016년 6,398건으로 급격히 증가하였음.
- 가축 분뇨 발생량이 많고, 농장에서 분뇨처리가 적시에 이루어지지 않으며, 악취 방지시설도 부족함.
- 우리나라의 단위면적당 잉여 질소량은 OECD 최고 수준(2013년 기준)이며, 개별 농장에서 전체 분뇨의 77.9%(2016년 기준)를 처리하는 것으로 추정되지만, 실태 파악은 미흡함.
- 축산업 허가를 받은 축사(11만 5천 농가) 중『가축분뇨법』에 따른 기준을 충족하지 못한 무허가 축사가 52%임(2016년 10월 기준).

□ 축산물 사육환경 및 안전관리시스템의 근본적 개선 대책 마련 필요

○ 축산업에서 제기되는 문제들의 사안별 접근 방식으로는 환경부하, 가축 질병, 축산물 안전 등 고질적인 문제 해결에 한계가 있음.

○ 축산업 문제의 근본적인 원인을 분석하여 현실적으로 실행 가능한 대책을 마련하여야 함.

3.2.2 세부 추진 과제

사육밀도, 시설기준, 관리기준 등 축산업 허가 기준 강화로 환경·질병·안전 문제를 원천적으로 해소해 나감.

□ 동물복지를 고려한 사육 환경 개선, 사육업자에게 축사·가축 관리 의무 부여

○ 가축의 사육밀도, 감금 사육, 산란계 강제 털갈이, 암모니아 농도 기준을 마련하고, 농가에 바로 적용하기 어려운 기준은 유예기간을 부여함.

〈표 6-2〉 동물복지형 사육기준 및 적용시기(안)

구분		2018	2019	2025
공통	축사 내 암모니아 농도(기준 없음→25ppm 이하) 2019년부터 25ppm, 2025년부터 20ppm 이내로 제한		전체 (25ppm)	전체 (20ppm)
산란계	사육밀도(0.05㎡/마리→0.075㎡/마리)	신규		기존
	절식을 통한 강제 털갈이 금지(기준 없음→금지)		전체	
돼지	임신 돈 감금 틀 사육제한(기준 없음→수정후 4주)		신규	기존
육계	사육밀도(시설에 따라 33~39kg/㎡→환경평가에 따라 33~39kg/㎡)		전체	
	깔짚 관리(기준 없음→입식시마다 교체)		전체	

주: 소, 젖소는 현재 축산법령상 허가 기준을 적용
자료: 농림축산식품부(2018.1.11).

- 산란계, 육계의 사육밀도 기준 강화 및 암모니아 농도 기준 신설, 강제 털갈이 금지, 임신 돈 감금 틀 사육 제한, 깔짚 재사용 금지 등이 고려사항임.

○ 사육시설·가축의 위생 강화, 방역을 위해 출입자 제한, 종업원 등 관계자 출입 시 작업복·신발 착용 의무 등 가축사육업자에게 축사 및 가축 관리 의무를 신설함.

□ **차단 방역, 분뇨 신속처리 및 악취 저감을 위한 시설 기준 강화**

○ 설치류 침입을 방지할 수 있는 바닥·벽, 비닐하우스에 사용 가능한 자재, 발판 소독조 깊이 등 기준을 설정하고, 2019년 하반기 전업 규모 가금농장에 CCTV 설치를 의무화함.

○ 악취방지법상 악취 배출허용 기준 준수를 유도하기 위한 시설 기준을 마련함.

□ **AI 위험지역 내 신규 가금 사육업 허가·등록 금지 규정 신설 추진**

○ 철새도래지 인근 3km, 농업진흥지역, 가금류 농장 500m 이내 AI 위험지역에는 신규 가금 사육업 제한 방안을 검토함.

□ **허가 기준, 벌칙 상향 등을 포함한 축산법령과 시행령 개정 추진**

○ 사육시설을 갖추지 않은 경우 가축 사육업 허가를 취소할 수 있도록 2018년 상반기 중 법 개정 추진 방안을 검토함.

○ 허가자 준수사항 위반 또는 시정명령 미 이행 시 과태료를 현행 500만 원이하에서 1,000만 원 이하로 상향 조정(2018년 6월)하는 방안을 검토함.

○ 살충제·소독제 사용 기준 위반 시 축산업 허가를 취소할 수 있도록 법 개정(2019년)을 추진하고, 무허가 축산업 경영자에 대한 벌칙 상향 조정을 검토함.
- (현행) 3년 이하 징역 또는 3,000만 원 이하 벌금 → (개선) 5년 이하 징역 또는 5,000만 원 이하 벌금으로 상향 조정함.

□ **농가별 맞춤형 관리, 축산업 허가 의제 도입 및 자금 지원으로 축산농가의 무허가 축사 적법화 지원**

○ 농가별 무허가 축사 현황 및 위반 유형 등에 따라 개별 농장별 관리 카드를 작성하고, 농가 유형에 따라 맞춤형 관리를 추진함.
- 축산 관련 단체장 간담회를 통해 추진 상황을 공유하고 공감대 형성을 도모함.

○ 무허가 축사 발생 방지 및 원스톱 민원 처리를 위해 축산업 허가 시 의제제도 조항 신설로 적법화 절차 간소화를 추진함.
- 지역 상담반과 정부 합동 현장점검반을 운영하고 현장 컨설팅을 지원함.

○ 무허가 축사 이전비, 시설 개보수비 및 가축분뇨처리시설 설치비 등 자금을 지원하는 방안을 마련함.
- 관계부처 협의를 거쳐 무허가 축사 적법화 노력 농가에 대한 구제 방안을 마련함.

3.3. 축산업 경쟁력 제고

3.3.1. 배경

□ **축산물 생산비에서 비중이 큰 사료, 종축 등 수입에 의존하는 구조**

○ 축산물 생산비에서 사료비가 차지하는 비중은 절반 이상임. 옥수수 등 배합사료 주요 원료곡물은 대부분 수입에 의존하고 있음.
- 사료의 제조 원가 중 원료의 비중이 86%를 차지하고 있고, 배합사료 생산량 1,959만 톤 중 1,459만 톤을 수입에 의존함(2016년 기준).[30]

○ 산란계, 육계, 돼지, 젖소 등의 종축은 대부분 수입에 의존하고 있으며, 한

우, 토종닭 등은 우수하고 다양한 개량 형질 개발이 미흡함.

□ 가축 생산성 및 축산물 가격 경쟁력은 주요 수출국에 비해 낮아

○ 생산성 향상을 위해 축사시설 현대화사업 등 정책 지원을 했지만 축산물 수출국에 비해 생산성이나 가격 경쟁력은 열위에 있음.

- 우리나라의 모돈 마리당 출하 두수는 17두 수준으로 덴마크, 네덜란드 등 축산물 수출국에 비해 낮은 수준임.
- 한우는 일본보다 출하일령이 늦으며, 도체중은 오히려 낮음.
  * 일본은 29.5개월 사육하여 485kg에 출하하지만, 우리나라는 31.2개월 사육하여 442kg에 출하함.

□ 축산물 수출국과 FTA 발효로 국내산 축산물 경쟁력 약화 전망

○ 우리나라는 미국, 유럽연합, 호주, 뉴질랜드, 칠레 등 축산물 수출국과 15건의 FTA를 체결하여 협상 내용 이행 중임(2017년 11월 기준).

□ FTA 등 시장 개방 확대 등 축산물 경쟁력 강화 필요

○ 축산물 자급기반을 유지하고 축산업 연관산업 발전을 위해 생산성 향상, 생산비 절감, 시장 차별화 등을 통한 국내산 축산물의 경쟁력 제고가 필요함.

3.3.2. 세부 추진 과제

종축 개량, 사양기술 개선, 생산비 절감, 유통구조 개선 등을 통한 국내산 축산물의 경쟁력을 강화함.

30 농림축산식품부. 2017a.

□ 기후, 사양관리 등 국내 여건에 적합한 종축 개발 및 보급

○ 우리나라 기상 여건에 적합한 품종을 개발하여 생산성을 높이고 종축의 해외 의존도를 낮춤.

○ (한우) 한우 개량의 효과 검증 능력을 높이기 위해 후대 검정 두수, 후보 씨수소 선정을 확대하고, 한우 출하 월령 단축 및 도체중 증가를 추진함.
- 후대 검정 두수는 2016년 6두에서 2020년 10두로 확대하고, 후보 씨수소는 같은 기간 60두에서 90두로 확대함.
- 한우 출하 월령은 2015년 31.2개월에서 2025년 28개월로 단축하고, 도체중은 같은 기간 436kg에서 455kg으로 늘림.

○ (돼지) 종돈장 간 정액을 교환하는 개량 네트워크 사업 강화를 통해 한국형 두록 육성 및 돼지 생존산자 수 증가를 꾀함.
- 미국에서 개발한 두록 품종에 한국 고유의 유전적 특징(흑돼지 유전자)을 삽입함.
- 돼지 생존산자 수를 2015년 12두에서 2025년 13두로 증가시킴.

○ (젖소) 산유량 중심 개량에서 원유 품질 향상을 위한 개량으로 변경하여 체세포 수는 2016년 21.9만 개에서 20.5만 개로 낮추고, 평균 산자 수는 같은 기간 2.4산에서 2.7산으로 증가시킴.

○ (산란계·육계) 국내산 원종계 공급 기반을 구축하고, 원종계 자급률을 제고하기 위해 산란(육용) 종계 원종계(GPS) 사업을 추진함.

○ (토종닭) 삼계용 토종닭을 개발하고, 토종닭 균일화 검정사업을 추진함.

□ ICT 활용 스마트 축사 보급을 확대하여 생산성 향상 도모

○ 축사 환경 및 가축 사양관리, 경영분석 등을 위한 ICT 장비 도입을 지원함.

- ICT 융·복합확산사업(보조 30%, 융자 50%, 자부담 20%)을 추진함.
- 2025년까지 ICT를 활용한 스마트 축사를 1만 호로 확대하여 생산성 향상을 도모함.

○ ICT 장비를 표준화하고(2018년), 통합 DB 관리 기관을 선정하여 운영함으로써 축산 데이터 공유기반을 마련함과 동시에 빅데이터 활용을 확대함.

□ 사료 및 조사료 부문에 재정 및 세제 지원으로 생산비 절감

○ 축산농가가 저가로 사료를 구매할 수 있도록 농가 사료 직거래활성화 자금을 지속해서 지원함.

○ 배합사료 부가가치세 영세율을 유지하고, 사료 원료 19개 품목에 대해서는 할당관세율 0%를 연장함.

○ 수입 조사료 배정 시 국산 조사료 사용 실적을 반영함.
- 2017년 할당 관세 물량(150만 8천 톤) 중 18만 2천 톤을 유보물량으로 설정하고, 유보물량 배정 기준으로 국내산 조사료 생산 및 이용 실적을 고려함.

□ 쇠고기 등급제 개편, 달걀 세척·냉장 유통 확대 및 닭고기 가격 의무공시제 도입 등으로 소비자의 신뢰 제고

○ (한우) 장기 사육에 의한 생산비 증가와 소비 여건 변화를 고려하여 2018년부터 마블링(근내 지방) 위주의 쇠고기 등급제를 개편함.

○ (달걀) 위생적으로 달걀이 유통될 수 있도록 '식용란선별포장업(GP)'을 통한 유통을 단계적으로 의무화하고 2022년까지 GP 30개소 신축 및 증축 비용을 지원함.
- GP 지원과 함께 달걀 가공장, 집하장, 등급시설 지원 사업을 통해 저온창고, 냉장 차량 등 냉장 보관 유통체계를 위한 시설을 지원함.

○ (닭고기 등) 계열화 사업자가 축산물 판매가격을 농림축산식품부 장관에게 의무적으로 보고하도록 닭고기 가격 의무 공시제 도입을 검토함.

○ (젖소) 수급 안정을 위해 전국단위 수급조절체계를 구축하고, 용도별 차등가격제 도입으로 치즈 등 유제품 자급률을 높임.
- 유업체별 원유 쿼터 임의 증·감량 금지 등 원유거래 표준화 시행(2018년)을 검토함.
- 원유가격이 치즈, 분유 등 용도별로 결정되도록 차등가격제 도입(2021년)을 검토함.

3.4. 친환경 인증제 개편

3.4.1. 배경

○ 2012년 이후 친환경 재배 면적 감소는 부실인증에 대한 인증 취소도 주요 요인임. 이것은 사후관리가 강화되었다는 긍정적인 측면과 여전히 농업인의 도덕적 해이가 존재했었다는 부정적인 측면을 동시에 의미함. 2016년 인증면적의 반등은 부실 인증 농가의 퇴출과 현행 인증 농가의 친환경농업 진입이 안정 단계에 접어들었음을 보여줌.
- 친환경인증 재배면적 변화(천ha): 1.2('00) → 127.1('12) → 75.1('15) → 79.5('16)
- 전체 재배면적 대비 친환경 인증 재배면적 비율 변화(%): 0.8('00) → 7.34('12) → 4.47('15) → 4.84('16)

3.4.2. 세부 추진 과제

친환경농축산물 인증 제도를 중심으로 친환경농가 소득 안정화 및 고품질·안전한 먹거리 제공을 달성

□ 친환경 인증 기준 개편

○ 유기농산물, 유기축산물, 유기가공식품에 대한 표시용어를 통일함.
- 소비자가 인지하기 쉽게 '유기(Organic)'으로 용어 통일('19~20년)을 추진함.

○ 친환경농산물 인증기준의 합리적 완화를 통한 신규 농가 유입을 촉진함.
- 유기인증제도 국제 기준(CODEX, IFOAM 등)을 검토함('18년~19년).
- 국내 여건을 고려한 유기인증기준 및 무농약인증기준의 합리적 개편안을 도출함('19).
- 「농림축산식품부 소관 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙」에 인증기준을 개정함('19~20년).

○ 친환경 인증 농가의 농산물우수관리(GAP) 인증을 유도함.
- 장기적으로 친환경농산물 농가가 필수적으로 GAP 인증을 받도록 유도함.
- 현행 친환경농산물 인증 기준과 GAP 인증 기준과의 정합성을 검토함(2018~19년).
- 친환경농산물 인증 농가의 추가 GAP 인증을 검토함(2020년 이후).
- 친환경 인증농가의 추가 GAP 인증비용은 중앙정부, 지자체, 농가가 분담하여서 보조하는 방안을 검토함(2020년 이후).

○ 친환경축산물 인증기준 개편을 추진함.
- 친환경축산물, 친환경, 동물복지축산농장, HACCP 등의 기준 표준화를 추진함('18~'19년).
- 친환경축산물 사육밀도 개선에 대한 「축산법」 법안 개정을 추진함(2019년 이후).

○ 친환경가공식품에 대해서도 인증기준 개편을 추진함.
- 인증 대상의 단계적 확대(유기가공식품→유기가공식품, 무농약·무항생제 사용 가공식품, 혼합 가공식품)에 대한 이해관계자 합의 도출을 진행함('18년).
- 가공식품 유기원료 및 무농약·무항생제 원료 라벨링 표시 완화의 필요성 논의를 진전시킴('18년).
- 인증 대상 및 라벨링 표시 개편을 추진함(2019년부터 단계적 시행).
- 가공식품 대상 및 라벨링에 대한 합의 도출 이후 관련 법령을 정비함(예: 친환경농축산물 및 유기식품 등의 인증에 관한 세부실시 요령).

□ 친환경인증 사후관리 강화

○ 민간인증기관 기준 및 자생력 강화를 도모함.
- 민간인증기관 자격 요건 및 역량 기준을 강화함(강화 수준은 향후 논의 필요).
- 심사 난이도에 따른 인증 심사료의 차등 적용으로 민간기관 자생력 강화를 지원함('19년).
- 단체 인증 농가 사후관리 난이도에 따른 인증 심사료의 차등 적용을 시행함('19년).

○ 위반 행위에 대한 페널티를 강화함.
- 무농약농산물 인증 농가 부정행위 적발 후 재진입에 페널티 부과하는 방안을 검토함('18년).
- 친환경농축산물 농가의 의도적 위반사항에 대한 처분을 강화함(예: 인증취소)('18년).
- 유기가공식품 단속 및 페널티(현행 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금) 강화에 대한 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」개정을 추진함('19년).
- 친환경가공식품 대상 범위가 넓어질 경우, 가공식품 단속을 현행 유지, 농산물품질관리원에서 식약처로 이관, 두 기관의 협동 단속 등에 대한 논의가 필요함('18년).

제 7 장

안전한 먹거리 공급 체계 구축

○ 국민이 행복을 느끼고 농업·농촌의 가치에 대해 공감할 수 있는 먹거리 농정 실현을 우선 과제로 설정할 필요가 있음.

- 기존 농정은 산업정책 측면에서 주로 접근하여 농산물 생산 확대, 수급 안정, 품질 및 가격 경쟁력 강화 등에 집중함으로써 국민적 공감대 형성에는 다소 미흡하였음.
- 한편 농식품 수입 증가로 인한 먹거리 주권 위협, 사회 양극화로 인한 질 좋은 먹거리 접근성 약화 및 식습관의 서구화로 인한 비만 등 식생활 관련 질환이 증가하는 등 사회적 비용 역시 급증하고 있음.
- 국민 행복 증진과 먹거리 기본권 측면에서 모든 국민에게 안전·안심·건강 먹거리를 보장하여야 함. 특히 그동안 상대적으로 소외되었던 취약계층과 어린이·고령 계층을 대상으로 한 먹거리 기본권을 강화하여야 함.
- 모든 국민의 삶·건강·안전·즐거움 등과 밀접한 먹거리 정책은 가치 지향, 접근 방식, 정책 대상 등의 농정패러다임 전환에 있어서 가장 핵심적인 정책임.

○ 국가·지역 단위 먹거리 계획(푸드플랜)을 중심으로 먹거리와 관련된 국가 차원의 통합적 정책 추진 체계를 구축하여야 함.

- 국가 단위 먹거리 계획을 중심으로 부처 간 통합된 먹거리 정책 방향을

설정할 필요가 있음. 정책 통합관리 계획이 없어, 각 부처의 정책 목표, 추진전략 간 상호 충돌이 발생하고 '안전하고 건강한 먹거리의 생산·공급 체계' 마련에 한계를 드러냈음. 먹거리 관련 이슈를 총괄 조정·관리하여 정책 간 정합성을 높이고, 시너지를 창출할 수 있는 계획 및 전략을 수립할 필요가 있음.

- 다기능 농업, 로컬푸드, 농촌공동체, 가족농 확대, 농촌주민 식생활·영양 측면에서 지역 단위 먹거리 계획이 중요함.

○ 식량자급률 목표를 적정하게 설정함과 동시에 농지 이용 효율화를 도모하여야 함(공급 측면의 양적·질적 기반 마련).

- 일정 수준 이상의 국내 생산 기반을 유지해야 먹거리를 안정적으로 확보할 수 있고, 국토 균형 발전 측면에서도 기여할 수 있음.
- 국토 이용이라는 전체 차원에서 이용 수요와 농지 이용 실태를 고려하여 농지 이용 방식을 개편할 수 있게끔 방향을 설정할 필요가 있음.

○ 사전적 예방 관리와 사후적 품질 관리 강화를 추진하여 먹거리 복지 수준과 농산물 안전성 및 품질을 높여야 함.

- 수요 측면의 양적·질적 기반을 마련하지 않으면 먹거리 기본권 효과를 높이려는 방향과 효과가 반감될 수밖에 없음. 이는 사회적 수요 변화에 조응하는 방향 전환이기도 함.

1. 안심 먹거리 체계 구축

1.1. 국가·지역 푸드플랜 수립

1.1.1. 배경[31]

□ 먹거리를 둘러싼 다양한 이슈 발생과 경제·사회적 영향 확대

○ 식량자급률 및 국제 식량안보 지수 하락 등 식량의 안정적 공급 기반이 위협받고 있으며, 식품안전 사고의 지속적 발생과 규모 확대, 신종 위해물질 등장으로 식품 안전성 및 관련 정책에 대한 국민적 불신을 초래함.

- 식량자급률 지속적 감소: 70.3%('90)→50.2%('15)
- 국제 식량안보 지수 하락: 21위('12)→24위('17)
- 멜라민 분유(2008년), 가짜 백수오(2015년), 살충제 달걀(2017년), 햄버거병(2017년) 등 식품안전 사건·사고의 지속적 발생과 대규모화

○ 인구 구조 변화, 소득 양극화로 인한 먹거리 불평등 확대, 농업·농촌 및 환경 여건 변화와 농업·농촌의 가치에 대한 국민 인식 부족 등으로 먹거리 손실·낭비 발생, 농업의 지속가능성이 위협받고 있음.

- 영양섭취 부족자 비중이 전체 인구의 10.2%, 비만 유병률은 35.5%(2016년)이며, 비만으로 인한 사회경제적 비용은 9조 1천억 원(2015년)에 달함.[32,33]
- 음식물쓰레기 배출량은 1만 5,340톤/일(2015년), 처리비용도 연간 약 1조 원에 달함.[34]

---

31 김병률 외(2018: 5-6)를 참조하여 재정리함.

32 보건복지부·질병관리본부(2017: 41, 238) 자료 참조.

33 "성인 3명 중 1명 비만…당뇨병·고혈압 등 발생위험 두배↑." 2018. 1. 1.

34 환경부 웹페이지 자료 참조(http://library.me.go.kr/search/DetailView.Popup.ax?sid=11&cid=5622607: 2018. 1. 21).

□ **식품 영역 간 연관 관계를 고려하지 않은 정부의 영역별·개별적 접근으로 정책 효과 제한적**

○ 산업, 안전, 건강·영양, 환경 등 식품 관련 부문 간 높은 상관성으로 인해 부처 간 긴밀한 협력을 통해 정책을 추진할 필요가 있으나, 관련 부처별로 분산하여 독립적으로 정책을 추진함에 따라 종합적인 성과를 창출하는 데 한계가 발생함.

- 농림축산식품부(농식품 산업 진흥), 식품의약품안전처(식품안전), 보건복지부(건강·영양), 학교급식(교육부), 음식물쓰레기(환경부) 등 10여 개 부처에서 독립적으로 식품 관련 업무를 수행하고 있음.

1.1.2 세부 추진 과제

국가적 푸드플랜의 수립·추진을 통해 모든 국민에게 건강하고 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하고, 먹거리 복지, 식량안보 수준, 먹거리 정책에 대한 국민의 신뢰도를 높이며, 지역 푸드플랜 수립·추진을 통해 지역 순환형 생산·소비 체계와 도농 직거래 확산으로 먹거리 정의를 실현하고 환경보존형 먹거리 체계 확산

□ **(국가 푸드플랜) 민·관 거버넌스로 (가칭) 국가먹거리정책위원회를 구성하여 국가 단위 푸드플랜을 수립하고 이행·점검 추진**

○ 국가 푸드플랜{(가칭) 국가먹거리종합계획} 수립을 위한 추진계획과 범정부적 추진체계를 마련함('18년).

- 계획의 성격과 목표, 위상과 범위, 계획 주기, 관련 분야 기본계획과 연계 방안 등을 검토하여 범정부적 계획수립 체계를 마련함.
- 국가 푸드플랜 수립·이행을 위한 법적 근거 마련에 부처 간 협의 등 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되므로 우선 (가칭) 농어업특별위원회 내에 전문위원회를 설치하여 수립하고, 법적 근거는 단계적으로 마련함.

○ 국가 푸드플랜 수립 및 추진계획을 발표함('18년).
- 국가 푸드플랜은 먹거리 정의 실현, 국가 정책에 대한 신뢰 제고, 인구 변화 및 글로벌 위기에 대한 대응력 강화에 초점을 두고 먹거리 보장(Food Security) 확대와 지속가능 먹거리 체계(Sustainable Food System) 구축 위주로 수립함.
  * 먹거리 보장의 하위 영역: 식량안보, 안전, 복지, 건강·영양, 교육·정보·문화
  * 지속가능 먹거리 체계의 하위 영역: 생산, 유통·소비, 폐기
- 비전 및 분야별 세부 계획과 성과지표는 민·관 공동으로 구성된 (가칭) 국가먹거리정책위원회에서 마련함.

○ 국가 푸드플랜 수립·이행의 법적 근거를 마련하고('18년), 운영 및 모니터링을 실시함('19~'22년).

□ (지역 푸드플랜) 지자체 주도의 지역 푸드플랜을 확산함으로써 지역 순환형 생산·소비 체계와 도농 직거래 확산으로 중소농 활력 증진

○ 지역 단위 푸드플랜 확산을 위한 기본계획을 수립함('18년).
- 2022년까지 100개소 확산 계획을 마련하도록 함.
- 지역 단위 푸드플랜 기본모델 및 먹거리체계 분석 매뉴얼을 개발함('18년).
  * 매뉴얼의 주요 내용은 지역 단위 푸드플랜 주요 구성 요소, 지역 단위 먹거리 체계 분석 절차와 방법, (가칭) 지역푸드위원회의 구성 및 운영 방안 등임.

○ 지역 단위 푸드플랜 수립을 위한 통계자료 확대 및 활용성 제고 방안을 마련함('18년).
- 지역 농식품 생산-유통-가공-소비-폐기 관련 통계자료 표준화를 추진함.
- 먹거리 보장, 복지, 안전, 공공급식 등 관련 통계자료 확보 및 활용방안도 마련할 필요가 있음.

○ 중앙정부 정책 간 연계방안 및 패키지 지원 체계를 마련함('18~'19년).
- 토양·용수 안전성 검사 및 GAP·친환경인증사업 연계
- 푸드통합지원센터 시설보완: APC 시설보완 사업 연계
- 식재료 안전성조사 지원사업 연계
- 로컬푸드지원사업, 전통시장활성화사업 연계
- 저소득층 농식품 바우처 사업, 과일 간식 사업 연계
- 농식품 가공사업 연계: 지역소비형(학교급식, 로컬푸드 직매장용) 상품개발, 상생 사업 등

○ 주요 농정기관 간 협력 방안을 마련함('18~'19년).
- 안전성 검사: 품관원, 농업기술센터 연계 방안
- 농식품 가공센터 설치·운영: 농촌진흥청 연계
- 식교육 확대: 식생활교육네트워크, 농촌진흥청(학습조직) 연계

○ 국가 단위 푸드플랜 수립 및 관련 법 제정 시 지역 푸드플랜 확산 지원 방안을 포함하여 추진하도록 준비함('18년).

○ 지역 단위 푸드플랜의 우수·선도 지자체를 발굴하여 홍보 및 포상하여 확산을 촉진함('18~'22년).

○ 사업추진 모니터링 및 성과분석을 실시함('19~'22년).

□ 중장기적으로 농업·농촌 및 식품산업 발전계획과 푸드플랜을 통합하여 농업·농촌·식품 종합계획으로 전환

○ "농업·농촌 및 식품산업 기본법"을 "농업·농촌·식품 기본법"으로 전환하는 방안을 검토함.
- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 농업·농촌·식품 종합계획으로 전환하고, 계획수립 대상을 농식품부, 시·도, 농촌 지역 시·군뿐만 아니라 중앙

정부, 전체 광역지자체, 전체 기초지자체(시·군·구)로 확대하고 의무적으로 수립하는 5년 단위 법정계획으로 전환하는 방안을 검토함.

1.2. 식량자급률 제고

1.2.1. 배경

○ 식량을 둘러싼 대내외 여건과 식품 소비구조가 변화하면서 식량 생산구조도 변화되고 있어 국내 식량 수급 개선을 위한 여건이 더 어려워지고 있음.
- 경제성장과 소득수준 향상 등 소비자의 식생활 소비 패턴 변화와 함께 식품 소비구조의 변화가 이루어지고 있음.
- FTA 확대, 쌀 관세화 전환 등 시장개방 가속화에 따른 식량 수입 증가와 수입의존도 심화로 국내 식량 생산기반이 약화되고 있음.

○ 국내 곡물자급률은 1975년 73.1%에서 2016년 23.8%로 하락 추세가 지속됨. 곡물의 70% 이상을 해외에서 조달하고 있기 때문에 식량안보 실행수단으로써 적정 수준의 식량자급률 목표를 설정하고 자급률을 높이려는 노력을 기울어야 함.

○ 「농어업·농어촌 및 식품기본법」은 5년마다 식량자급률 등 자급목표를 설정하고, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 반영하도록 규정하고 있음.
- 2015년 식량자급률 목표치는 57%, 사료 포함 곡물자급률 목표치는 30%로 설정하였음.
- 실제 2015년 식량자급률 50.2%, 사료용 포함 곡물자급률 23.8%는 설정한 목표치를 달성하지 못하였음. 특히, 밀, 보리, 콩 등 곡물자급률이 목표치에 미달하였음.

○ 쌀 관세화, 한-미 FTA, 한-중 FTA, 농지 감소 등 대내외 여건변화를 반영한 곡물자급률 제고 방안 및 실효성 있는 중장기 식량정책 수립이 필요함.
- 쌀 수급 불균형 해소, 밭작물 등 국내 생산 확대, 농지 이용률 제고 및 농가소득 향상을 위한 답리작 활용 확대, 국내 생산기반 유지를 위한 안정적 수요 확보 등의 과제와 연계됨.

1.2.2. 세부 추진 과제

국내 식량생산 능력 및 사회적 수요를 고려하여 적정 쌀 생산계획, 논벼 대체 작물 개발, 답리작 및 밭작물 확대로 식량의 안정적 공급 능력을 강화하면서 국내 농산물 소비촉진 및 식량자급률 제고에 기여함.

□ 쌀의 적정 생산 및 중장기 식량 수급 계획 수립

○ 국내 쌀 소비 감소와 공급 과잉, 가격 불안정 요인을 해소하기 위해 중장기 적정 쌀 생산계획을 수립하고 수급 불균형 해소를 추진해야 함.
- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 의해 5년마다 식량자급률 등 자급목표를 설정하여 식량수급 정책 수립 시 반영하고 있으나 선언적 의미에 그치고 있음.
- 쌀 적정 생산을 위하여 논의 타 작물 재배를 유도하는 방향으로 농지제도 개편 및 관련 생산유인 대책을 마련할 필요가 있음.
- 사료용 벼 재배단지 조성, 다수성 품종 개발 등 사료용 벼 생산을 추진하여 사료용 곡물의 수입 비중을 줄여 자급률 향상을 꾀할 필요가 있음.

○ 중장기 경지이용 계획 수립 및 실천을 추진함.
- 식량작물 및 조사료 생산 확대에 따른 곡물수입 대체 효과 분석 및 중장기 최적 논 이용 계획 수립 연구를 수행함.

○ 식량작물의 생산기반 확충을 통해 안정적인 생산시스템을 구축함.
- 맥류, 두류 등은 용도가 다양하므로 시장 소요에 맞는 용도별 품종개발
- 산업체와 연계한 특화단지 조성 및 신품종 개발 지원

□ 답리작 활성화로 맥류 및 사료작물 재배 확대

○ 답리작 맥류와 사료작물 재배 확대를 위해 지역에 적합한 품종 개발 및 재배기술 보급을 촉진함.

○ 들녘 단위의 답리작 활성화 유인 대책을 마련함.
- 맥류는 소득, 기계화율, 수확처리시설 부족 등 생산 확대에 한계를 완화하는 것이 선결과제임.
- 들녘 경영체와 연계한 이모작 활성화, 기술개발 지원, 생산 규모화 및 조직화로 효율적인 생산 시스템을 구축함.
- 수입품을 대체할 수 있는 수요 기반을 창출하여 판로를 확보할 필요가 있음.

□ 국내 농산물 소비 확대

○ 범국민적 식생활교육 및 홍보를 강화함.
- 다양한 한국형 식단 개발 및 보급 등 한국형 식생활 실천 확산 및 조기 정착을 위한 교육을 추진함.
- 농업과의 연계 및 환경과의 조화, 전통 식생활 문화 계승·발전, 기반 조성을 위한 정보·홍보·교류 활성화 등을 위해 지속해서 사업을 추진함.
- 학교 교과 과정, 교과 외 프로그램(체험 활동 등)에서 도농교류 프로그램을 확대함.
- 식생활 체험 프로그램 활성화로 농촌 식생활 체험 기회를 확대함.

○ 국내 농산물을 활용한 한국형 식단 개발 및 보급을 촉진함.
- 밥 중심(쌀, 잡곡, 두류 등) 식단 및 급식을 통해 전통 식습관 교육 및 식

문화에 대한 관심을 높임.
- 한국형 식단을 개발하여 영유아, 아동, 임산부, 노인 등을 대상자로 하는 다양한 식품보조 프로그램에서 활용함.

○ 가공산업 활성화 및 소비 촉진을 지원함.
- 쌀 가공산업 육성 및 수출 확대 등 신규 수요를 창출하여 국내 생산기반 유지 및 농가 소득 안정을 도모함.
- 고품질·기능성 쌀 및 가공식품에 대한 수출전략 수립, 수출지원 추진단을 통해 수출 컨설팅, 규제 개선 등 수출을 체계적으로 지원함으로써 수출경쟁력을 확보함.
- 국내산 가공식품의 홍보 강화, 외식·식품기업과의 협력을 통한 소비 촉진 노력을 강화함.

1.3. 농지 이용 합리화

1.3.1. 배경

□ 농지보전 필요성 증대

○ 농지를 효율적으로 이용·보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정·운용('92년)하고 있으나 우량농지의 양적 확보라는 목적을 충분히 달성하지 못함.
- 진흥지역 내 농지(81만ha)는 전체 농지(168만ha)의 48%에 불과함.
  * 진흥지역 안 농지: ('92) 867천ha → ('15) 810 (↓57)
  * 진흥지역 안 논: ('92) 723천ha → ('15) 713 (↓10)
- 일본('12)은 진흥지역 내 농지(406만ha)가 전체 농지(455만ha)의 89%에 이름.

○ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 '식량 및 주요 식품의 자급 목표 설정·유지'에 필요한 농지 보전 및 관리 대책이 미흡함.

- 곡물자급률 32% 달성을 위해서는 농지 175만ha가 필요하였으나, 2015년 기준 실제 농지면적은 168만ha 수준에 머무름.
  * 곡물자급률 : 목표치 ('15) 30%, ('20) 32% → 실적치 ('16p) 27, ('25p) 26

□ 농지 소유 및 이용에 있어 법과 현실의 괴리 발생

○ 농지법 시행 이후 20년간 임차농지 비율은 증가(8%p)하여 전체 농지의 50%에 육박하고 임차농은 전체 농가의 59.3%를 차지함.
- 상속·이농, 농업인 고령화, 농지가격 상승 등으로 비농업인의 농지 소유 및 임차 농지가 증가하였음.
  * 임차농지 비율: ('95) 42% → ('05) 42 → ('10) 48 → ('15) 50
  * 임차농가 비율: ('95) 71% → ('05) 63 → ('10) 62 → ('15) 60
- 2015년 비농업인 소유농지 비율은 43.7%로 1985년(19.3%) 대비 24.4%p 상승하였음.

○ 경자유전 원칙의 틀 내에서 농지이용 효율성을 높이기 위하여 비 농업인의 예외적 농지 소유를 지속적 확대 중임.
- 지금까지 농지법은 농지 소유 규제를 점진적으로 완화하였음.
- 헌법의 '경자유전 원칙' 재확립을 위해 적절하게 농지의 소유 및 이용에 대해 제한이 필요함.

1.3.2 세부 추진 과제

농지의 효율적 이용을 위하여 경자유전 원칙 재확립 및 농지임대차 합리화 방안을 마련하고, 논 농업 중심의 농지보전 제도를 탈피함.

□ 경자유전 원칙 재확립

○ 농지법 재개정 등을 통해 부동산으로서 농지가 아니라 생산수단으로서 농

지가 활용될 수 있도록 제도를 강화함('19년).

- 비농업 상속인이 농지에 대한 소유권을 취득하여 유지할 수 있도록 한 규정을 일정 기간 내에 농지은행 또는 대통령령에 정한 기관에 매도할 경우 세제 혜택을 준다거나 일정 기간 이상 소유할 경우 중과세를 하는 방안을 도입함.

○ 농지 소유 절차를 강화함('20년).

- 비농업인이 농업경영을 목적으로 소유한 후 실제로 농사를 짓지 않는 상태에서 대통령령에 따른 제3자에게 바로 위탁하는 규정을 보완함.
- 농업회사법인이 농지를 소유하는 기준을 강화함. 최소한 농업인의 출자지분이 과반수이거나 회사 운영의 의사결정권자의 과반수가 농업인이어야 한다는 규정 신설을 검토함.

□ 농지임대차 제도 개선

○ 고령화된 농촌 현실을 반영하여, 65세 이상 또는 8년 이상 자경한 농업인의 경우 농지 일부(일정 규모 이하) 임대를 허용함('19년).

- 경자유전 원칙을 강하게 실천하는 일본(1ha)도 재촌지주의 임대를 허용하고 있음.

○ 현행법상 허용되는 임대차 합법화 지역 활성화를 적극적으로 활용함('19년).

- 시장·군수·자치구청장이 '지역특화발전특구(농업)' 지정 또는 '농지이용계획'을 수립하여 합법적인 농지 임대 지역을 확대할 수 있도록 함.
- '시·군 농업·농촌 종합발전계획'을 검토하여 우수계획 수립 시·군을 선정하여, 농지이용증진사업 시범구역 추진 후 확산함.

○ 임차인 경영안정 강화를 위해 임차인 권리 보호 및 경영안정 미비점을 보완함.

- 농지임대차 표준계약서 마련, 임대차계약서 확인의 의무화 등을 통해 서면계약 정착을 유도함('19년).

- 농지임대차 신고 제도를 도입하고 임대차 질서 확립에 기여하는 신고요건을 정하고 신고요건 갖춘 자에 대하여 정책적인 지원을 함. 다만, 농지임대차 신고 제도를 바로 도입할 경우 도입 자체 및 관리에 대해 애로가 예상되는바 장기적으로 도입을 검토함('21년).

○ 합법적 농지 임대차 활성화 및 농업진흥지역 내 농지이용 효율성 제고를 위하여 유인책 강화 및 전부위탁경영 범위를 확대함.
- 진흥지역 내 농지의 효율적 이용을 위하여 농업진흥지역 내 농지 소유자(자경, 임대 포함)에게 장기보유특별공제(「소득세법」 제95조) 도입 방안을 검토함.
- 지역·품목 농협(농작업 대행 서비스 가능)을 통한 농지의 전부위탁경영 허용을 검토하여, 농지이용 효율성을 높이도록 함.
- 농지은행(농어촌공사)을 통한 임대차 농지를 창농 및 귀농한 예비 청년농업인 등에게 적극적으로 임대함.

□ 농업진흥지역 제도 보완

○ 계획적 개발과 공간적 정비 강화를 위해 '농업용시설지구' 지정을 추진함.
- 기존의 '논벼 생산성' 중심에서 토지적성평가 등을 통한 '지목과 무관한 농지의 활용 가능성' 중심으로 기준을 재정립함('20년).
- 농업진흥지역 지정목적(우량농지 보전, 농업 진흥)을 분명히 하고, 장기적으로 직불제의 통합 운영 계획과 연계하여 농업진흥지역 재정비를 함.

○ 난개발 방지 및 우량농지 환경 조성을 위하여 계획적 개발과 공간적 정비 강화를 추진함.
- 시·군 농지이용계획의 타당성 사전 검토 후 농지이용계획에 의한 계획적 전용만 허용하고, 농지보전부담금 감면을 금지함('20년).
- 용도구역의 세분화 또는 별도 지구의 신설로 시·군별 농업용 시설이 집단적으로 위치할 수 있는 '농업용 시설지구' 지정을 추진함('20년).

* (구역) 농업진흥/농업보호 → (예) 보전농지/농업용 시설/농업환경보호

□ 농지이용계획 관리체계 수립

○ 시·군 단위로 중장기 농지 보전 및 이용 계획을 수립하고 적극적으로 활용함.
- 진흥지역 농지는 철저히 보전하고, 진흥지역 밖 농지의 효율적 이용을 위한 5년 단위 계획을 수립하도록 함.
- 도시관리계획상의 용도지구와 용도구역 수립 및 재조정 시 농지이용계획상의 토지이용계획을 반영함.

○ 농지이용계획을 작목별 배치도 형태에서 시·군 단위 농지이용증진사업 실시 및 농지이용행위 자유지대 설정 등의 형태로 변경함.
- 마을단위 농지 집단화 계획, 농지 장기임대차 장려 계획 등을 포함한 농지이용증진사업계획을 수립하고 사업지구를 지정하는 등 농지의 효율적 이용을 위한 적극적인 행정을 유도함.
- 시·군 단위 농지이용증진사업과 농지이용계획이 활성화되도록 농지은행사업 개편방안과 연계하여 검토함.
- 지자체별 농촌발전계획, 원예산업발전계획, 생산기반 정비계획, 주산지 육성 및 정비, 공동경영체 육성, 기초생활권 계획 등 관련 계획을 종합적으로 고려한 농지이용계획을 수립함.

○ 농지이용계획 수립 및 변경에 대한 심사·평가를 지원하는 별도 전문가위원회를 구성함.
- 시·군 단위 농지이용계획 수립 및 변경 시 시·도의 심의·평가 절차를 도입하여 적정 농지면적 보전 및 효율적 이용을 도모함.

2. 건강한 식생활 지원

2.1. 어린이·취약계층의 식생활·영양 개선

2.1.1. 배경

□ 정부 지원 사업에도 취약계층 지속적 확대

○ 중앙정부와 지방자치단체에서 취약계층을 대상으로 지원 사업을 해왔으나, 빈곤율이 지속해서 증가하고 전체 가구보다 고령화와 1인 가구 비중이 크게 높아 국가 차원 식생활 지원이 필요함.

- 소득이 최저생계비 이하인 가구의 비중으로 정의되는 절대적 빈곤율은 2003년 7.8%에서 2015년 9.5%로 증가(1인 가구 제외)하였음. 1인 가구를 포함했을 때 2015년 절대적 빈곤율은 12.5%임.
- 60대 이상 가구주 비중이 2006년 54.9%에서 2016년 84.1%로 많이 증가하여 전체 가구(36.2%)의 2배가 넘고, 1인 가구 비중은 45.8%(전체 가구 22.9%)임.

□ 취약계층 영양섭취 저위 및 식생활 불안

○ 취약계층 중 상당수가 주요 영양소에서 권장섭취량(recommended intake: RI)에 미치지 못하며, 특히 칼슘, 비타민 A, 리보플래빈, 비타민 C 등은 크게 부족한 실정임.

- 기초생활수급자의 권장섭취량 대비 섭취 수준은 칼슘 55.5%, 비타민 C 74.3%, 리보플래빈 78.6%, 에너지 81.4%, 비타민 A 87.4%에 불과함.

○ 취약계층은 식생활 불안정 단계에 속한 비중이 높고 아침 식사 결식률도 높고 불규칙적으로 식사를 하며, 건강에 대한 인지도와 삶의 질 평가수준도 매우 낮은 수준임.

2.1.2 세부 추진 과제

취약계층 농식품 지원을 통해 건강 식생활을 보장하고 지속가능성 관점에서 국내 농업 및 생산자 연계를 강화함.

□ 어린이와 영·유아 대상 신선 과일·채소 간식 지원

○ 지역아동센터, 어린이집, 유치원, 학교에 과일·채소 간식 지원 프로그램을 도입하여 어린이 건강 증진과 과일·채소의 안정적 소비 기반을 마련함.
- 지자체에서 시행하는 지역아동센터 대상 건강 과일 바구니 사업에 과일·채소 조달체계 지원, 어린이집·학교 대상 사업을 확대함.

○ 어린이 미각 형성과 건강 식습관 형성을 위해 식습관 교육, 캠페인과 병행 시행함.

□ 농업과 연계한 취약계층별 수혜자 중심의 농식품 바우처 운영

○ 기초생활보장대상자, 차상위계층 등 영양 부족 상태인 취약계층을 대상으로 부족한 신선 농산물을 지원하기 위해 신선 농산물 구입 바우처를 별도 지급하는 방안을 마련함.
- 기존 복지·건강 증진 프로그램에서 부족한 신선 농산물 지원 사업을 농식품부와 지자체 협력으로 새롭게 추진함.

○ 지급 대상 가구는 가구의 소득, 재산, 유형을 고려할 수 있으며, 지원 금액 수준은 최저식품비(최저생계비 산출 방식)와 건강 식사 구성 방식(영양섭취 및 권장섭취 기준 고려 방식)을 목표치 기준으로 하여, 실제 식품비 지출액 또는 식품비 지원액과의 차액을 최대 지급액으로 설정함.

○ 바우처 도입 시 대상 품목은 부족 식품군, 취약층 수요, 국내 농업 생산기반 등을 종합적으로 고려하여 설정할 필요가 있음. 취약계층에서 부족한 식품·영

양소를 적극적으로 반영하며, 국내 자급 여력이 있고 소비 확대가 필요한 품목을 대상 식품으로 규정하되 취약계층의 선택권이 보장되는 방식을 고려해야 할 것임.

○ 식품바우처 가맹점으로는 다양한 국내산·지역산 신선식품 판매가 확실한 판매업소(로컬푸드 매장, 직거래 장터, 파머스 마켓 등)를 선정하되, 접근성 확보를 위해 중소형 슈퍼마켓, 편의점 등 다양한 업소의 경우에도 신선 식품 판매를 위한 일정 조건 만족 시 가맹점 범주에 포함하는 것을 검토할 필요가 있음.

- 농업과 연계 강화를 위해 생산자단체 대상 전자결재기반 지원 프로그램 도입 병행을 검토함.

○ 사업의 효율적 운영을 위해 제도에 대한 상시적인 모니터링을 하고, 농식품 지원이 영양 섭취 개선과 식생활의 안정성 제고 효과가 있도록 식생활 교육을 함께 추진해야 함.

□ 관련 법 및 예산 정비

○ 취약계층 대상 농식품 지원정책의 체계적·지속적 추진을 뒷받침하기 위해서는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「식품산업진흥법」 등 관련 법률의 개정이 필요함.

2.2. 공공급식 품질 제고

2.2.1. 배경

□ 복지기관 대부분 식재료 품질 관리 미흡

○ 2017년 한국농촌경제연구원 조사 결과에 따르면 복지기관에서 식재료 조달

시 중소 규모 식자재 납품업체에서 조달하는 비중이 품목에 따라 35% 전후로 가장 높았음. 복지기관에서 식재료 조달업체 선정 시 최저가입찰 방식에 의한 비중이 높았고, 계약 없이 인근에서 구매하는 비중도 품목에 따라서 25.1~31.9%에 달함.

○ 식재료 조달 시 대부분(63.6%) 기관에 품질기준이 없었고, 응답 기관의 36.4%만이 품질기준 규정이 있다고 응답함. 복지기관(42곳)의 식재료 구매명세서를 수집하여 분석한 결과, 복지관 중 36.4%와 지역아동센터 중 13.3%만 원산지를 표기하고 있는 것으로 확인됨.

□ 일부 지자체에서 공공급식 기반 조성 추진

○ 일부 지방자치단체에서 복지기관 급식에 공공급식 기반 조성을 통해 식재료를 조달하는 사례가 등장하고 있으나, 대상 사례 수가 많지 않음. 공공급식이란 비상업적인 단체급식소 중에서 정부 또는 지방자치단체 등의 행정적인 지원을 받는 급식영역으로 대상 기관에 사회복지기관 및 복지프로그램을 포함함.

- 현재 복지기관 공공급식을 추진 중인 주요 지방자치단체는 전주, 옥천, 군산 등이며 서울시는 시범사업을 운영 중임.
- 세종시와 완주군은 복지기관 대상 공공급식을 계획·준비 중이고 부여, 화성, 충남의 경우는 로컬푸드조례나 학교급식조례 등을 근거로 지역산 농산물 수요를 확대하고 있으나 복지기관은 사업대상에 포함하지 않음.

2.2.2. 세부 추진 과제

취약계층 내 고령화 정도가 심각하고 어린이와 청소년 계층의 식생활이 매우 불안정한 것으로 나타나 식사 지원의 필요성이 있으므로 급식 식재료의 품질과 안전을 보장하기 위해 조달 관리에 대한 공공의 책임을 강화함.

□ 급식 식재료 조달 관리에 대한 공공의 책임 강화

○ 취약계층은 경제적·사회적 여건으로 인해 식생활을 주도적으로 영위하기 어려워 영양섭취와 건강상 문제가 발생할 가능성이 증대함에 따라 정부 차원에서 식생활을 안정적으로 보장하기 위해 다양한 지원정책이 추진됨.

○ 거동이 불편하거나 식사 준비에 어려움이 있는 계층 등을 대상으로 급식 지원을 진행하고 있으며, 취약계층 내 고령화 정도가 심각하고 어린이와 청소년 계층의 식생활이 매우 불안정한 것으로 분석되어 이들 계층을 대상으로 한 국가의 식사 지원의 필요성이 증대됨.

□ 식재료 품질 기준 마련

○ 국가 먹거리 보장 차원에서 공공급식의 식재료의 품질 기준에 대한 논의를 구체화할 필요가 있으며, 지자체에서는 먹거리의 안전성과 지속가능성을 보장할 수 있도록 공공급식 차원에서 복지기관에 식재료를 안정적으로 조달하는 체계를 확립하여야 함.

○ 공공급식 차원에서 복지기관에 식재료를 안정적으로 조달하는 체계를 확립하기 위해 복지기관 급식의 식재료 품질 기준을 규정할 필요가 있음. 식재료 기준은 “학교급식법” 시행규칙의 품질관리기준을 참고하여 원산지, 안전, 품질 규정 등을 설정할 수 있음.

□ 공공급식 농산물 지원 확대

○ 취약계층의 농식품 소비 확대와 농산물의 안정적 공급기반 확보를 목적으로 정부의 공공비축물량이나 생산자·생산자단체의 기부 농식품을 공공급식에 적극적으로 활용하는 체계를 구축할 필요가 있음.

○ 공공급식 대상 효율적 농산물조달체계를 구축하기 위해 학교급식지원센터, 공공급식지원센터, 친환경유통센터, 농협유통센터 등을 통해 국내 농산물

조달체계를 활용하여 이를 거점으로 학교급식, 복지기관 등에 농식품을 지원하는 체계를 마련하는 것이 바람직함.

□ 식재료 조달업체 선정방식 개선

○ 복지기관에서는 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”의 적용을 받아 식재료 조달업체 선정 시 일반경쟁 입찰계약이 보편적인데, 경쟁입찰은 계약자 선정과정이 투명하다는 장점이 있지만, 납품 식재료의 품질 등을 전혀 고려하지 않으므로 급식의 질을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있음.

○ 현행 법제도에서는 공공급식지원센터를 통한 직거래, 공동구매 및 계약재배 방식으로 양질의 식재료를 조달하는 것이 바람직함. 이 제도가 정착하기 위해서는 사업 참여자 선정이 공정하고 투명한 절차에 의해 이루어져야 함. 또 품목의 다양성을 위해 일반 농산물까지 급식지원센터가 흡수하고, 계약기간도 일정 기간 안정성이 확보되어야 함.

○ 지방계약법을 개정하거나 공공급식법을 제정하여 공인된 절차와 심의를 거친 공공급식지원센터와 계약하는 경우, 금액과 관계없이 수의계약 허용 방안에 대하여 검토할 필요가 있음.

□ 관련 법 및 예산 정비

○ 공공급식의 지원 근거를 마련하고 취약계층 대상 농식품 지원정책의 체계적·지속적 추진을 뒷받침하기 위해서는 “공공급식지원법(가칭)”의 제정을 추진할 필요가 있음.

○ 중앙정부에서는 “공공급식지원법(가칭)”을 근거로 공공급식의 품질기준과 지원 근거를 마련하며, 지방정부에서는 관련 조례를 제정하고 로컬푸드와의 연계 추진이 바람직함.

2.3. 소비자 알 권리 강화

2.3.1. 배경

□ 인구, 경제·사회적 여건 변화로 식품 소비 패턴이 양적에서 질적 소비로 전환, 소비자 계층 세분화로 식품 소비 다변화 추세 심화

○ 소득 수준 향상, 시장 개방 확대 등으로 식품 소비 패턴이 다양화되며, 가격보다는 품질을 중시하는 경향이 확대되는 추세임.

- 1인당 국민 소득 증가: 1,342만 원('00년) → 2,556만 원('10년) → 3,198만 원('16년)[35]
- 식품 '주 구매 장소'를 이용하는 이유로 '가격 저렴'을 선택한 소비자는 24.1%('15년)에서 18.4%('17년)로 감소하였으며, '품질이 좋아서'라고 응답한 소비자는 14.5%('15년)에서 23.0%('17년)로 증가함. 이밖에 '다양한 상품'을 이유로 선택한 소비자도 5.7%('15년)에서 8.6%('17년)로 증가함.[36]

□ 소비자 정보 요구는 증가, 식품 정보의 소비자 알 권리 보장 및 안전성 확보 기능은 미흡

○ 원산지 표시제 강화, 축산물 이력추적제 적용 확대에도 불구하고 표시 위반 사례와 축산물 안전사고가 지속해서 발생함.

- 농산물 원산지 단속 실적(거짓표시, 미표시)은 2013년 4,443건에서 2016년 4,283건으로 많이 감소하지 않았음.
- 매년 가축질병이 지속해서 발생하며, 2017년 살충제 달걀 파동 등은 소비자의 축산물에 대한 인식과 경제에 영향을 미침.

---

35 통계청 웹페이지 자료 참조(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv: 2018. 1. 23).

36 한국농촌경제연구원. 2017. 31 pp.

- 소비자의 70.7%가 살충제 검출로 달걀 소비를 줄였다고 응답하였으며, 살충제 논란 이후 달걀 안전성에 대해 74.9%가 불안하다고 인식하고 있음.[37]

2.3.2. 세부 추진 과제

농식품 이력제, 원산지 표시제 강화 등을 통한 농식품 정보 제공 확대로 소비자 알 권리를 보장함.

□ 농식품 이력제 참여 농가 및 대상 품목 확대

○ 농식품 이력제 대상 품목 확대와 관리 강화를 추진함.
- 수입 축산물 이력관리 품목에 돼지고기 추가('18년), 가금·달걀 이력 추적제 도입('20년) 등 대상 품목 확대를 추진함.
- 가축사육업자 기록관리 의무 부과를 추진함('18~'19년).
- 친환경인증 등 국가 인증제 참여 유도를 통해 생산단계의 이력관리 농가 수를 확대함.

○ 이력추적시스템을 정비하여 이력추적관리 주체의 적용을 확대함.
- 교육 및 컨설팅 강화로 이력추적관리 주체 참여를 유도함('18년).
- 이력관리제도 및 이력관리 농축산물의 소비자 홍보를 강화함('18년).
- 농축산물 이력관리 정보 확인 범위를 유통 과정 정보까지 확대함('18~'19년).

□ 원산지 표시 대상 품목 확대 및 관리 강화

○ 원산지 표시 대상 품목 확대와 시장 모니터링을 강화함.
- 소비자 식생활과 관심, 식품안전 여건·이슈 등을 고려하여 원산지 표시 대상 품목을 지속적으로 확대함('17년: 646개 → '20년: 651개).
- 원산지표시에 대한 주기적인 시장모니터링을 강화·실시함('18년).

---

37 지인배 외(2017c: 7) 자료를 참조하여 정리함.

○ 원산지 표시 관리 강화와 제도 이해를 높임.

- 소비자 명예감시원 활동을 강화하여 민간 자율적 감시기능을 활성화함('18년).
- 원산지 표시 상습위반자 처벌 및 의무교육제를 강화함('18년).
- 원산지 단속 시 디지털 포렌식 수사 인력 시스템 구축을 검토함('19년).
- 표시제 홍보 강화로 품목과 제도에 대한 표시 대상자와 소비자의 이해를 높임('18년).
- 음식점·배달음식·통신거래시 농식품 표시제 관리·감독 강화를 추진함('18년).

□ 관계부처 협업을 통한 농림축산업용 GMO의 안전관리 강화

○ (수입 단계) 위해성 평가기법 개발, 평가 가이드라인 및 심사위원회 보강을 추진함.

○ (국경 검사) 검사 대상 품목과 표본 추출량 확대, 검사인력 확충 및 전문성 향상, 검사기법 표준화 등 국경 검사 강화를 추진함.

○ (국내 유통) 모니터링 대상 기간 품목 확대 및 환경영향조사 협업 강화를 추진함.

3. 농축산물 안전·품질 관리 강화

3.1. 가축질병 방역체계 강화

3.1.1. 배경

□ 축산업의 양적 성장에도 가축질병 발생 지속

○ 정부에서 2014년, 2015년, 2017년 3차례 가축방역체계 개선을 추진하였음에도 지속해서 질병이 발생하고 있음.

- 2000년 이후 오리·산란계를 중심으로 AI가 8차례 발생하였음.
  * 2003~04년 2006~07년, 2008년, 2010~11년, 2014~15년, 2016년 초, 2016~17년, 2017~18년 등 매년 겨울 AI가 지속해서 발생함.
  * 2016~17년 AI로 가금류 3,700만 마리 이상이 살처분되었으며, 보상금만 2,000억 원 이상 소요되었음.
- 구제역도 2000년 이후 8차례 발생하였으며, 백신 정책에도 불구하고 야외바이러스(NSP항체)가 지속해서 나타나고 있음.
  * 2000년, 2002년, 2010년 1월, 2010년 4월, 2010~11년, 2014~15년, 2016년, 2017년 등 총 8차례 구제역이 발생하였음.
  * 2010~11년 구제역으로 3,480만 마리를 살처분하였으며, 2조 7,383억 원의 재정이 소요되었음.
  * 2017년에는 9건이 발생하여, 21개 농장에서 우제류 1,425마리를 살처분하였음.

○ 악성 가축 전염병 빈발로 인해 사회 경제적으로 막대한 피해가 발생하였음.

- 축산농가 소득 불안정뿐만 아니라 도축장, 육가공업체, 소매점 등의 원료 조달에도 어려움이 발생하고, 가격상승에 따른 소비자 피해로 이어졌음.

- 정부는 가축방역, 살처분 보상, 농가 소득 안정 등을 위해 막대한 예산을 소요하였음.
- 축산업이 점차 규모화·전업화되면서 질병 발생으로 인해 피해 규모가 확대되는 경향이 있으며, 이는 수입 축산물이 국내시장을 잠식하게 하는 요인으로 작용함.

○ 가축전염병의 지속적인 발생으로 축산업 경쟁력 저하로 이어짐.
- 양돈산업의 대표적 생산성 지표인 MSY(모돈 두당 출하 마릿수)는 약 17두로 양돈선진국인 덴마크의 29두에 비해 60% 수준에 그치고 있음.

3.1.2 세부 추진 과제

대규모 가축질병의 지속적 발생에 따른 국민의 축산업에 대한 부정적 인식을 개선하고, 농가와 계열사가 질병 발생에 자발적이고 선제적으로 대응하여 질병으로 인한 외부비용을 내부화함으로써 사회적 책임을 다하는 국민에게 사랑받는 지속가능한 축산업으로 발전

□ AI 사전 예방 체계 구축 및 강력한 초동대응

○ AI 예찰 강화와 현장점검으로 평시 사전예방을 강화함.
- 가축사양 위생관리기준 마련과 농가의 실행으로 농가단위 차단방역 효과를 극대화하여야 함.
- 축산농가의 기준 준수와 기록 관리에 대해 방역관의 정기 점검 체계를 구축할 필요가 있음.
- 평시 예찰방식 개선, 농가방역 활동 점검, 농가의 조기 신고체계 구축으로 예찰체계를 강화하여야 함.

○ 지역 전담관을 지정하여 취약지역 및 취약농장에 대해 관리를 강화하는 한편, 취약지역 집중관리 및 상시 방역관리도 함께 개선함.

- AI 다발 농가, 가금류 밀집사육 지역에 대해 관리를 강화함.
- 구제역 백신접종 미흡 농가 추가 접종 및 항체 형성률 저조 시 과태료 부과 등 구제역 백신접종 관리를 강화함.
- 축산관련자 및 해외여행자 입국 시 검역도 강화함.
- 정기검사 실시 등 모니터링 강화로 소 결핵병, 브루셀라병, 돼지열병 등 기타 가축질병 발생을 최소화함.

○ 가축질병 발생 시 신속한 차단시스템 구축과 살처분 등 민·관·군 합동 총력 대응체계 가동으로 질병 확산 및 피해 발생을 최소화함.

□ 가축 사육 및 관리 체계 개선을 통한 질병 발생 근절

○ 가축방역 관련 축사시설 현대화, 축산 관련자 방역의식 제고 및 가축방역 인력·조직 강화를 통한 가축방역 선진화를 추진함.
- 축사의 차량 및 대인 소독시설 설치 의무화 및 확대·지원을 추진함.
- 축산농가와 계열업체의 책임과 의무를 강화함.
- 관리 농장에 대한 현장 점검 강화를 위한 인력을 보강함.
- 농가, 노동자, 계열업체, 방역관리자에 대한 방역 교육을 강화함.
- 방역인력 보강과 방역조직 개편을 통해 평상시와 현장 중심의 방역체계를 강화함.
- 방역기금 및 가축질병보험 도입을 통해 농가의 질병 비용 부담을 완화함.

○ 사육환경 개선을 위한 적정 사육두수 유지와 안전시스템을 구축함.
- 축산업의 지역 단위 적정 사육두수 및 축산농장의 적정사육면적 관리를 통해 밀집·밀식 사육 방식을 개선함.
- 취약지역 집중관리 및 상시 방역관리를 강화함. 지역 전담관을 지정하여 취약지역 및 취약농장에 대해 관리를 강화하는 방안 등이 있음.
- 동물용 의약품관리체계 개선 및 가금이력추적시스템 도입을 추진함.
- 축산물 안전성 검사 강화와 축산인증제를 개편함.

○ 무허가 축사 적법화 기간 만료에 따라 농가 교육을 강화하고, 시설개선 농가를 지원하되 법을 엄격히 집행함.

□ 가축질병 관리 강화를 위한 R&D 강화 및 ICT 활용 강화

○ 구제역, AI 등 재난형 가축질병과 상재화(常災化) 된 가축질병에 대한 R&D를 강화함.

- 소독제 개발 및 효능평가, 구제역 재발 방지를 위해 축산관련자 및 해외여행자의 입국 시 검역, AI·구제역 신속진단 간이키트 개발 등 기술 개발, AI·구제역 백신 개발 및 활용성 등을 강화함.

○ ICT를 활용한 가축방역체계를 구축함.

- 농장의 사육환경 모니터링을 통한 질병 발생 가능성 조기진단 체계를 구축하고, 모든 농가에 CCTV를 설치하여 방역에 대한 적극적인 관리 기반을 마련함.
- CCTV, 국가동물방역통합시스템(KAHIS) 등 ICT 정보를 활용하여 농가의 방역 노력에 대한 인센티브와 처벌을 동시에 강화함.

○ 가축질병 관련 정보 통계 관리 체계화 및 분석 체계를 구축함.

- 농가, 차량, 축산관련자의 KAHIS 등록을 의무화함.
- KAHIS의 현행화로 가축방역 DB 활용도를 높임.
- 가축질병 관련 빅데이터 분석모형을 개발함.

3.2. GAP, HACCP, GMO 등 품질 관리 강화

3.2.1. 배경

□ 농산물 수입 증가, 식품 안전 및 고품질 농산물 요구 증가

○ 소비자는 식품안전 정책에 대한 관심이 높으며, 식품을 선택할 때 식품 안전·품질 요소를 중시함.

- 설문조사 결과 소비자의 37.3%가 소비자 정책 중 식품안전보장 정책을 가장 중시한다고 응답함.[38]
- 농식품 소비에 있어서 국산 여부보다 품질을 우선 고려한다는 응답이 2010년 26.7%에서 2015년 39.7%로 증가함.[39]
- 소비자 농식품 선택 기준은 안전 59%, 건강·영양 21%, 조리 11%, 가격 9% 순임.[40]

□ GAP, HACCP 등의 전반적 확대와 소비자 이해도는 여전히 미흡

○ GAP 인증률과 소비자 인지도는 여타 인증에 비해 낮은 수준임.

- GAP 인증 농가는 전체 농가의 6.9%('16년)에 불과하며, 인지도도 61.4%로 친환경(95.8%)에 비해 낮음.[41]

○ HACCP가 1998년에 도입된 이후 가축 사육부터 도축·가공·판매 단계까지 전 과정에 적용되는 축산 위생·안전 관리 모델로 자리 잡았으나, 지속적인 생산단계 안전·위생 문제 발생으로 더욱 활성화되어야 함.[42]

- 2006년 농장단계 HACCP 제도가 시행된 이후 인증률이 증가하고 있으나,

---

38 한국농촌경제연구원. 2017. 134pp.
39 농림축산식품부·한국농촌경제연구원. 2016. 124pp.
40 농림축산식품부·한국농촌경제연구원. 2016. 124pp.
41 농림축산식품부·한국농촌경제연구원. 2016. 124pp.
42 농림축산식품부·한국농촌경제연구원. 2016. 125pp.

2016년 37.9%로 여전히 적극적인 활성화가 필요함.

- HACCP 제도에 대한 소비자 인지도는 2016년에 64.7% 수준이며 지속해서 향상되고는 있으나 이해도는 여전히 낮은 편임.[43]

3.2.2. 세부 추진 과제

생산부터 소비까지 일관된 농식품 안전·품질관리 체계 구축으로 농식품 안전성 확보와 품질 좋은 먹거리 공급에 기여함.

□ GAP등 사전예방적 안전·위생 관리 강화로 농축산물 품질 제고

○ 품목별 'GAP 전문단지' 조성, 안전성 검사와 컨설팅 등을 통해 GAP 집단 인증을 활성화함.

- 주산지를 중심으로 한 GAP 집단 인증제를 활성화함('18년).
- 학교 등 단체급식, 사이버 거래 등 GAP 농산물 대량·안정 소비처의 지속적 확보 및 농협·대형유통업체 GAP 인증 농산물 판매를 활성화함('18년).
- 타 정책사업(산지 규모화·조직화 사업 등)과 연계하여 농가 참여를 유도함.
- 내부관리자제도 신설을 통해 집단인증 단체의 자발적 관리를 강화함.
  * 인증기준 준수 여부를 관리하고 교육하는 내부관리자를 단체원 50명당 1인을 두어 운영하는 방안을 검토함.

□ HACCP 인증 적용 확대

○ 산란계 등 업종별 일정 규모 이상은 '22년까지 HACCP 인증을 의무화하고, 축사시설현대화사업 우선 지원을 추진함.

* 의무화 사육 규모: 소 100두, 돼지 200두, 닭 30,000수, 오리 5,000수

43 "한국의 HACCP 제도 운영." 2017. 11. 6.

○ 위생·안전 관련 중요 인증 기준 미준수 시 1회 위반에도 HACCP 인증 취소, 잔류물질 검사 의무화 등 사후관리를 강화함.

□ 농산물 PLS 시행 대비하여 농약 관리 강화

○ 2019년 1월 1일 농산물 PLS 시행 대비, 사용 가능 농약 확대 및 판매관리 강화를 추진함.

* PLS(Positive List System, 농약허용물질목록관리제도): 잔류허용기준이 설정된 농약 성분 외에는 일률기준인 0.01mg/kg 이하를 적용하는 제도임 (시행기관: 식품의약품안전처).

○ 병해충이 발생하지만, 방제약제가 없거나 부족한 작물을 대상으로 직권등록을 확대함.

- 방제대상 농약 직권등록 수(누계): 1,670건('18년) → 4,500건('22년)

○ 구매자 정보 등 판매기록관리 강화를 위해 농약 이력관리제 도입을 추진함.

- 농약관리법 개정('18년), 이력관리시스템 도입('19년~)

□ 신종 위해 요소 대응 역량 강화

○ 신종 위해 물질 관리 강화와 생산단계 농식품 위해 요소의 체계적 관리를 추진함.

- 신규 위해 물질 선제적 발굴과 안전기준 및 관리방안을 마련함('19~'20년).
- 농업 투입재 위험평가체계를 확립함('18~'19년).
- 농경지 토양 안전성 분석 자료를 공유함('18년).

○ 생산과 식품안전·위생 업무 일원화를 위한 조직 정비를 추진함.

- 농식품부 안전·위생, 가축질병, 검역, 방역 등 농축산물 전반의 안전·위생 업무 통합관리 체계를 구축함('19~'20년).

제 8 장

누구나 살고 싶은 복지농촌 조성

○ 단순한 산업 공간의 농촌을 넘어 다양한 부존자원을 보전·활용하여 삶터·쉼터·일터등의 복합 기능이 조화롭게 어우러진 활력 공간을 조성할 필요가 있음.

- 소득 수준 향상, 귀농·귀촌 및 도농 교류 활성화 등으로 깨끗하고 풍요로운 농촌 환경에 대한 국민적 수요가 늘어나고 있음.
- 반면 난개발에 따른 농촌 경관 훼손, 빈집·폐교 등 농촌 유휴시설 문제, 축산 분뇨 등 문제가 지속되고 있음.
- 기존의 분산되고 단속(斷續)적인 접근 대신 통합적·체계적 농촌정책 강화 및 농촌계획제도를 정비하여 문제를 해소하여야 함.

○ 활력 공간을 이루고자 한다면 농촌을 사람이 살고 싶은 공간으로 가꾸어야 함. 선결 과제 중 하나는 어느 곳에서든 최소한의 삶의 기준이 충족될 수 있도록 농촌 공공서비스 및 복지 정책을 강화하는 것임.

- 일상생활에 필요한 생활 및 사회 인프라 축소와 주민 삶의 질 저하로 농촌 인구 감소와 고령화가 가속화되고 있음.
- 농촌 인구가 차별적으로 분화·분포(읍 인구 증가, 면 인구 감소)하며 고령층, 장애인, 여성 농업인, 다문화 가정, 비농업 부문 종사자 등 구성원이 다양해지면서 정책 수요도 세분되고 있음.

○ 공공 부문의 직접 개입이나 시장 메커니즘으로 접근하기 어려운 농촌 문제를 해결하려면 지역 사회의 인적 자원과 사회적 자본을 증진·활용하는 지역순환경제 및 공동체 활성화 전략이 필요함.

- 지역 주도의 지역개발을 주로 추진하였으나, H/W 위주 투자와 주민 참여 부족으로 체감 성과가 미진하였음.
- 자생적 지역 공동체 조직이나 여성 농업인 등 지역 내 사회적 역량을 북돋는 정책적 노력이 미흡하였음.
- 농촌 주민의 취업 및 다각적 활동 기회를 확대하고, 지역 공동체가 주도하는 사회적 경제 등을 활성화할 수 있도록 토대를 마련하여야 함.

1. 아름답고 쾌적한 농촌 구현

1.1. 통합적·체계적 농촌 지역개발

1.1.1. 배경

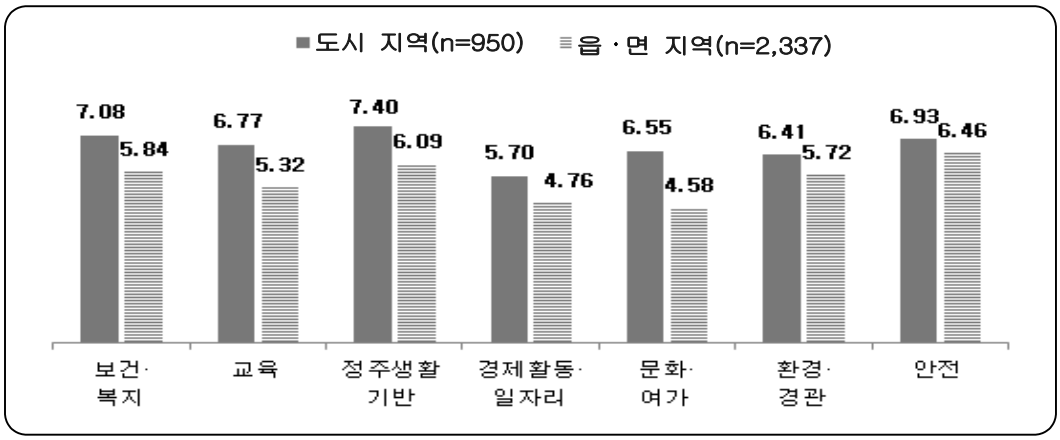
□ 상대적으로 낙후한 정주 생활 기반으로 농촌의 정주만족도 약화

○ 주민 고령화, 과소화가 수십 년 동안 진행되어 정주를 위한 기초생활서비스 기능이 저하되었음.

- 최저 주거 기준 달성 주택 비율은 군 84.0%, 도농복합시 88.5%임('10년).
- 농촌 슬레이트 소재 건축물 중 주거용만 42만 동으로 추정됨('12 정부 집계).

〈그림 8-1〉 삶의 질 정책 7대 부문별 도시(동), 농촌(읍·면) 정주만족도 평균점수

단위: 평균, n=3,287



자료: 정도채 외(2016b).

○ 대도시 중심의 지역발전 전략으로 인한 도농 격차 지속으로 도시보다 생활환경이 취약하여 정주만족도도 낮음.

- 도로 포장률('14): (전국) 83.4%, (농촌) 46.8 / 하수도보급률('15): 특광역시 99.1%, 군 지역 67 / 문화 예술 관람률('16): 대도시 81%, 읍·면 65

□ 주민 실생활에 필요한 기초생활 인프라 수요 대응 불충분

○ 농촌 지역개발을 위해 2010년 이후 매년 1조 2,000억 원 수준의 재정이 투입되어 왔음(농림축산식품부 일반농산어촌개발사업 시행지침).

○ 그러나 농촌의 8.2%에 달하는 3,014개 행정리가 '서비스 접근성 취약마을'로 분류됨.

- 마을에서 15분 이내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설 수가 70% 이상(31개 생활서비스 항목 중 22개 이상)인 마을을 '서비스 접근성 취약마을'로 분류하고 있음.

○ 읍·면 중심지보다 과소화·공동화가 지속되는 배후마을의 생활환경은 더욱 낙후되어 중심지-마을의 통합적·체계적 개발을 통한 효율화가 필요함.

- 농촌 노후주택과 빈집 비중이 급격히 증가하고 있음[44].
  * '읍' 노후주택 비중 ('10년) 12.7% → ('15년) 18.4,
  * '읍' 빈집 비중 ('10년) 7.4% → ('15년) 8.8
  * '면' 노후주택 비중 ('10년) 27.0% → ('15년) 38.2
  * '면' 빈집 비중 ('10년) 11.7% → ('15년) 13.8
- 농촌 마을 중 대중교통을 이용할 수 없는 지역이 9.5%에 달하며, 시내버스가 한 번도 다니지 않는 마을 비중도 12.3%임.[45]

□ 사람이 돌아오는 농촌 조성을 위한 정주 환경 개선에 통합적·체계적 농촌 지역개발이 요구되는 실정

○ 농산업, 농가경제 지원, 농업, 지역개발 등 개별 사업 구조로 농촌 문제를 해결하려는 방식에서 공공투자의 효율성·효과성 제고를 위한 포괄적인 정책·사업 연계 접근법(Territorial Cohesion Approach)이 요구됨.

○ 단위사업 시행에서 벗어나 농촌 지역개발정책이나 사업의 포괄적 연계를 위한 제도적 기반 확보가 필요함.

○ 지속가능한 농촌 발전을 위해서는 하드웨어 집중을 위한 중심 거점 육성 방식에서 중심지-배후마을 묶음의 생활권 단위로 기초생활서비스 확충이 필요함.

1.1.2 세부 추진 과제

정주 여건 개선과 농식품 산업 육성 연계, '농촌 중심지-배후마을' 묶음 정주 생활권 복원으로 어디서나 불편 없이 생활할 수 있는 정주 환경을 조성함.

44 통계청 주택총조사(http://kosis.kr: 2017. 9. 12.).
45 통계청 농업총조사(http://kosis.kr: 2017. 9. 12.).

□ 정주 여건 개선과 농식품 산업 육성 등을 연계한 통합적 개발 추진

○ 지역특화자원을 활용한 농촌 신활력 플러스 사업을 추진함('18: 10개소).
- 지역 잠재 자원과 역량을 활용해 농촌에 새로운 활력을 불어넣어, 혁신성장형 산업기반을 토대로 일자리 창출과 삶의 질 향상을 도모함.
- 농·특산물 로컬푸드 직매장, 농가 레스토랑, 공공급식 등을 예시로 한 기본 모델에 더해, 지역 여건에 맞고 지역이 선호하는 창의적 사업모델 모두 포괄하여 지원함.

○ 개별사업을 통합하여 포괄적으로 지원하는 '계획협약' 도입을 추진함('19).
- 농식품부와 지자체 간 상호협약을 체결하고, 동 협약에 포함된 산업은 별도 심사 없이 일괄 지원함.
  * 중심지 활성화, 마을종합개발 등 농촌개발 사업을 중심으로 우선 추진하고 농업 관련 전후방 산업 및 교육·문화·복지 등 다분야로 단계적 확대를 꾀함.

□ 고르게 잘 살 수 있는 정주 생활권 구축

○ '중심지(읍 소재지)-기초생활 거점(면 소재지)-배후마을' 묶음 정주생활권 복원으로 도시보다 부족한 농촌의 기초생활 인프라를 확충, 특성을 고려한 농촌 특화형 복지 제공 여건을 마련함.
- (중심지) 농촌지역 최상위 서비스 거점으로 중심지를 100개소 조성(~'22) 배후마을에 대한 서비스 전달 확대 기능을 수행함.
  * 총사업비의 10% 이상을 문화·복지 등 배후마을 주민을 위한 프로그램에 활용하도록 함.
- (기초생활 거점) 중심지 기능을 보완하면서, 이용 빈도가 높은 진료, 우편 등 기초 서비스(Essential Service) 제공 거점 500개소를 조성함(~'22).
- (창의마을) 노후 주거지 정비 및 무선방송 안전 가로등 등 생활편의시설을 도입한 스마트 빌리지 1,000개소를 조성함(~'22).

○ 배후마을-읍·면-도시 등으로 서비스 접근성을 강화함.
- 농촌 중심지에 거점 서비스 시설 집적화·복합화, 교통네트워크 확충, 농산지 전용 및 리모델링 간소화 등 법·제도적 지원체계를 구축함.
- 4차 산업혁명의 신기술 적용 등을 통해 접근성을 획기적으로 개선함.
  * Point To Point에서 Hub-spoke 방식으로 지역 내 대중교통 체계를 재편함.
  * 100원 택시, 커뮤니티 버스 등 교통 서비스, 운송 수단의 운영비 절감을 위한 전기 자동차 지원 사업 및 전기 자동차 충전소 확대를 추진함.

□ 농촌 유휴시설 정비 및 재활용

○ 농촌의 유휴시설, 공·폐가, 휴경지 등을 자세히 조사하고 체계적 리모델링을 통해 농촌의 유휴 자원에 대한 활용성을 강화함.
- 농촌 인프라 현황 파악을 위한 조사 및 DB 구축을 추진함.
- 유휴시설을 이용한 공동체의 활력 증진 프로그램 강화 및 공공 서비스 제공, 빈집을 활용한 귀농·귀촌인 대상 임대 주택 확충을 추진함.

○ 소프트웨어 사업 확대를 통해 농촌의 생활 서비스 기능을 강화함.
- 시설 및 프로그램 운영을 위한 인력 및 예산 지원을 통해 농촌 주민 삶의 질 향상 도모 및 농촌 특화형 일자리 동반 확대를 추진함.

□ 농촌 내 기초생활 인프라 격차 완화를 위한 작은 중심지 육성

○ 원격지 농촌의 정주 환경 개선을 위한 작은 중심지 육성을 추진함.

○ 서비스 취약지역에 작은 중심지를 조성, 상위 중심지와 연결되는 공공 서비스 전달 체계를 구축함.
- 『삶의 질 향상 특별법』에 의거한 농어촌서비스 기준을 충족하지 못한 지역, 지방 도시로부터 30km 초과 지역, 인구 희박 지역 등 기준 설정하여 우선 지원하도록 함.

1.2. 농촌 환경 보전 및 정비

1.2.1. 농촌다움 복원

가. 배경

□ 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 국민적 요구가 높아질 전망

○ 농업·농촌의 다양한 공익적 역할에 거는 국민적 기대가 커서 이에 부응하는 정책 마련이 필요함.

- 도시민이 미래 농업·농촌에 기대하는 역할로 '자연환경 보전'(21.7%)과 '관광 및 휴식 장소 제공'(17.8%)을 각각 1, 2위로 응답함(김동원·박혜진 2016).

○ 농업·농촌의 공익적 가치는 주민들의 적극적인 보전·관리 활동 참여를 통해 발현할 수 있음.

- 농촌 자원은 주민들이 오랜 기간 생활하고 생산 활동을 하면서 형성된 산물이므로 농촌개발과 연계, 주민 자율적 자원 관리 활동 육성이 필요함(송미령 외 2017).

○ 농촌 환경을 쾌적하게 유지·보전하여 지속가능한 농촌성(rurality)을 담보하는 것은 장래 농촌 활성화의 기틀이 될 수 있음.

- 농촌 활성화를 위한 귀농·귀촌을 확산하기 위해서는 귀농·귀촌인들이 원하는 '자연 속에서 건강하게 생활'이라는 수요를 달성할 필요가 있음
- 도시민의 귀농·귀촌 이유 1위는 '자연 속에서 건강하게 생활(51.4%)'임(김동원·박혜진 2016).

□ 농촌다움과 지역 특색을 살릴 수 있는 정책 발굴 필요

○ 하드웨어 조성 중심의 농촌 지역개발 전략으로 인해 농촌 자원의 보전·활

용, 지역 특색을 살린 창의적 사업 발굴이 부족했음.

- 오랜 기간 지역개발 사업을 통해 농촌에 다양한 시설물 설치가 이루어졌으나 농촌의 지역성(농촌성)이 훼손되는 사례도 종종 발생하였음.
- 경관보전직불제, 농업유산 등 농촌 자원 보전·활용 관련 사업들이 일부 추진되었음. 그러나 농업·농촌의 공익적 가치를 높이는 구체적인 정책은 부족하여 향후 농촌의 문화, 전통, 경관 자원을 살리는 사업 영역의 발굴과 확대가 필요함(송미령 외 2017).

나. 세부 추진 과제

경관·생태·문화 등 유무형의 다양한 농촌 자산을 보전·활용하여 농촌다움 복원을 추진하고 농업·농촌의 공익성을 강화함.

□ 농촌 환경개선을 통한 아름답고 쾌적한 농촌성 회복

○ 농업유산, 산림·하천 생태권, 신재생에너지 등 다양한 생태·문화 자원 발굴 및 보전을 위해 농촌다움 복원사업[46]을 추진함.

○ 지역의 농촌 자원들을 연계한 창의적 프로그램을 개발하고 농촌 자원의 가치 제고 및 농촌 활성화에 기여함.

- 신규 자원을 발굴하여 농업유산으로 지정토록 추진하며 기존 농업유산을 다양하게 보전, 활용하는 프로그램을 추진함(송미령 외 2017).
- 근대화 이전 시기에 분포했던 폐정미소, 양조장, 양곡창고 등 농업·농촌 특색을 살린 유·무형 자원을 지역에서 발굴하여 보전·활용하는 방안을 마련함(송미령 외 2017).

  * 예시: 역사·문학 탐방을 테마로 지역 내자원을 연계한 '토지길'(하동군)

46 신문화 공간 조성 사례인 완주군 비비정 마을은 일본 강점기 때 만든 양수장을 활용하여 농가음식문화 교육장, 야외문화공연장, 한식 다과 카페, 문화 창작 공간을 조성하였음.

○ 도시민과 함께 하는 '아름다운 농촌' 캠페인을 전개함(상·하 반기 1회 이상).
- 다양한 모델 개발로 참여 마을 확대를 추진함('17: 11,260개소 → '22: 20,000).
- 농촌 빈집은 공동시설, 귀농인 주거 등에 활용되도록 임대 정비를 추진함.

□ **국가중요농업유산 지정 확대('17: 7건[47] → '22: 20)를 유도하고, '시, 도 등 지방 중요농업유산제도' 도입 추진('18)**

○ 농촌 가치의 범국민 확산을 위해 농식품부, 산림청, 해수부 등 농산어촌 관련 부처·청의 다양한 협력 방안을 마련함(송미령 외 2017).
- 부처 간 협력을 통해 국가 지정 농업유산 및 어업유산을 포함한 유·무형 자원, 향토 음식·전통주 등 농식품을 연계한 농어업유산을 국가와 시·도에서 지정하고 탐방 프로그램을 범부처 차원에서 홍보함.

1.2.2. 악취 저감

가. 배경

□ **축산분뇨의 과다 발생과 관리 부적절로 축산악취 문제 지속 발생**

○ 가축분뇨가 양분 과다 및 환경오염의 주요 원인 중 하나로 지목되어 왔음.
- 전체 농경지 양분(질소·인) 소요량은 30만 톤이나, 총 양분투입량은 68만 톤(이 중 가축분뇨가 32.5만 톤)으로 잉여 양분이 38만 톤에 이름.
- 축산 악취 관련 민원은 2014년 2,838건에서 2016년 6,398건으로 최근 2년 동안 225% 증가하였음.

○ 분뇨 과다 생산으로 토양의 양분 과잉을 초래하고, 축산 냄새 관리 미흡으로 악취를 유발하고 있음.
- 2016년 분뇨생산은 4,700만 톤으로 이 중 78%를 개별 농장에서 처리하고

47 청산도 구들장 논, 제주 돌담 밭, 구례 산수유농업, 담양 대나무밭, 금산 인삼농업, 하동 전통차 농업 및 울진 금강송 산지 농업 시스템임.

있으나, 실태 파악조차 미흡한 실정임.
- 한국의 단위면적당 양분(질소·인) 잉여량은 OECD 국가 중 최대이며 가축분뇨가 주요 원인으로 지적되고 있음(농림축산식품부 2017h).
- 가축분뇨 과다 생산은 토양 양분 과잉을 유발하여 작물 생육과 지표수·지하수 수질에 부정적 영향을 미침(지인배 외 2013).

○ 개방형 축사 구조(소, 젖소), 슬러리식 분뇨 처리 방식(돼지) 등 시설 요인과 분뇨·동물 사체의 신속·적정 처리 미흡의 행태 요인이 악취의 원인임.

나. 세부 추진 과제

축산 악취 저감 및 가축분뇨 처리체계 구축으로 축산업 환경 개선과 국민 신뢰를 회복함.

□ 다각적 정책 추진으로 축산 악취 저감

○ 지역 단위 악취 저감 및 축사환경 개선을 추진함.
- 축산단지 등 주요 악취 발생지역에 대해 악취 저감시설 및 자원화 시설을 지원함.
- '깨끗한 축산농장' 및 '아름다운 농장 가꾸기' 등 축사환경 개선, 악취저감 사업 확대 등 생산자단체의 자구 노력을 유도함.

○ 신속한 분뇨 수거 시스템 구축 및 시비관리를 통해 악취를 줄임.
- 농가에서 발생한 분뇨를 신속히 수거하는 시스템을 구축하고, 토양 시비 후 빠른 경운을 통해 악취 발생을 방지함.

○ 축산 악취 발생 농가 및 시설 단속을 강화함.
- 지자체에 가축분뇨 및 악취관리위원회를 설치하여 악취·수질오염 관련 민원 접수 및 신속 해결 기반을 마련함.
- ICT를 이용한 악취 지도 작성을 통해 악취 모니터링을 강화함.

- 「악취방지법」 집행 강화, 익명 민원 접수 체계를 도입함.

○ 권역별 가축분뇨 처리체계를 구축함.
- 공동 자원화 시설을 증설하고, 공공 처리시설과 연계하여 권역별 가축분뇨 처리 추진 체계를 구축함.
- '중장기 가축분뇨 처리 로드맵' 수립 등 장기적으로 축산업의 권역화(zoning) 방안을 검토함.

1.3. 산림 투자와 산림 복지 확대

1.3.1. 배경

□ 지구환경문제에서 산림·임업의 역할 증대

○ 한국은 2030년 온실가스 배출 전망치에서 37% 감축을 약속한 바 있음.
- 기후변화 협약은 산림의 탄소 흡수 기능, 목질 바이오 에너지의 화석연료 대체, 목제품(국산재)의 탄소 저장 효과 등을 강조함.
- 정부의 탈원전 추진에서 목질 바이오매스의 에너지 이용은 중요하게 부각될 것임.

○ 산림은 생물 다양성의 보고(寶庫)로 미래 이용가치를 포함함. 생물 다양성의 유지·증진이 산림관리의 기본방향이 되어야 함.

□ 산림 자원의 성숙과 산촌 인구 감소

○ 한국 산림 자원은 증가하여 10~20년 이내 임목 수확이 가능한 시기에 도달함. 산림 경영 인프라를 구축해야 하는 시기임.
- 2015년 기준 임목 평균 축적은 146㎥/ha이며 40년생 이상 장령림이 25.4%에 이름.

- 임도와 기계화 등 인프라도 미흡하지만, 전문인력이 매우 부족함.

○ 산촌 인구 감소와 고령화 진행으로 농·산촌 인력 확보가 더욱 어려워짐.
- 부재 산주가 증가하고 소유의 영세화가 진행되고 있음.

□ 산림복지 서비스 수요 증가

○ 산림휴양·치유 등 산림복지 서비스의 국민 수요는 꾸준히 증가할 것임.
- 산림 스포츠와 캠핑, 야조·야생화 탐방에 관심이 높아지는 등 산림복지 서비스 수요는 다양해지고 있음.
- 도시 열섬 현상과 미세먼지 증가에 따라 도시민의 녹색 복지 수요도 증가할 것으로 전망함.

○ 삶의 질과 여유를 추구하면서 청정 자연산 임산물, 목재 문화 등에 대한 수요도 증가할 것으로 전망함. 또 전원생활을 꿈꾸는 도시민의 귀산촌도 증가할 것으로 전망함.

〈표 8-1〉 메가 트렌드와 산림·산촌의 미래

	현 상	산림·산촌의 대응
기후변화	• 산림자원의 성숙 • 산림의 탄소흡수원 기능 중요 • 산림재해 빈발, 물 부족 • 화석연료와 원자력 의존 탈피	• 산림관리의 필요성(일자리 창출) • 수원 함양림 관리 • 바이오매스 에너지
인구변화	• 인구고령화, 질병과 노인 소외감 증대 • 농·산촌 인구 과소화 및 고령화, 인건비 상승 • 다문화 사회, 1인 가구 증대	• 치유공간으로서 산촌 • 귀산촌 증가 • 커뮤니티 기반 복지 • 식품소비 트렌드 변화
글로벌 경제화	• 저성장 시대, 시장개방 확대 • 농림산물 수입 증대	• 임산물 생산의 수익성 저하 • 전통 먹거리 소비 감소
기술변화	• 정보통신기술 발달 • 전자상거래, 소셜미디어 활성화 • 4차 산업 혁명(로봇, AI, 드론 등)	• '거리' 단축 • 신규 비즈니스 기회 증대
삶의 가치변화	• 삶의 여유, 삶의 질 추구 • 휴머니즘 중시 • '건강', '특별함', '야생', '안전' 선호	• 청정 자연산 임산물 수요 • 전원주택, 목재문화 • 산림서비스 수요 • 휴양·치유 및 교육의 공간

자료: 국가재정운용계획 농림·수산·식품 분과위원회(2017).

1.3.2 세부 추진 과제

산림경영 인프라 투자를 확대하여 산림산업을 활성화함으로써 농·산촌 경제에 기여하고 건강한 산림생태계 유지와 온실가스 흡수원 기능을 강화함. 또 산림복지 서비스 공급 확대로 국민의 삶의 질 향상에 기여하면서 관련 부문 일자리 창출에 기여함.

□ 자원순환형 임업 기반 구축 및 국산 목재 수요 창출

○ 임업과 목재 산업의 연계성을 강화하여 상호 시너지 효과를 창출할 필요가 있음.
- 임도 등 산림경영 인프라를 구축하여 접근성을 높이고 생산비 절감을 도모함.
- 경제림 육성단지 중심으로 목재 생산을 확대하여 자급률을 증진함.
- 국산 산림 바이오 에너지 이용 촉진으로 에너지원 다양화를 추진함.
- 국산 목재 산업 클러스터를 조성하여 목재 가공 기술 개발을 촉진함.
- 국산재 목조건축산업 육성으로 국산재 고급화 및 목제품 탄소저장 능력을 향상함.

○ 맞춤형 임업인 지원 및 경영 여건 개선으로 산림산업 경쟁력을 높임.
- 임업 경영체 등록제 실시로 맞춤형 지원하여 임업 경쟁력을 강화함.
- 임산물 재해보험을 활성화하여 재해 대응 능력을 높임.
- 산림 분야 공익형 직불제 도입으로 임가의 실질소득 증가에 기여함.

○ 산림 산업 육성을 통한 산촌 활력 증진을 촉진함.
- 조건이 좋은 지역에 산림사업을 집중하여 사업의 효과성을 높이고 산촌 활력 증진에 이바지 함.
- 국유림을 활용하여 주민소득 증진을 도모하고 산촌 활성화 사업을 함께 추진함.

- 산지 임대차 및 거래 활성화 사업으로 수요자에게 필요한 임지를 원활히 공급할 수 있도록 함.
- 귀산촌 지원 사업으로 귀산촌인의 산촌 정착을 돕고 산촌 활력 증진의 매개로 육성함.
- 산림·산촌 분야 창업을 지원하여 산촌 활력 증진을 도모함.

〈표 8-2〉 산림투자 분야 주요 지표

주요지표	2017년	2022년
농가대비 임가소득(%)	86.5	90
경제림 단지 임도 밀도(m/ha)	4.5	7.3
경제림 단지 목재생산면적 비율(%)	30	50
목재자급률(%)	16.2	21.0
국산재 원목의 제재목생산비율(%)	15	30
산림 분야 공공 일자리 창출(천 개)	2	33

자료: 산림청(2017). 제6차 산림기본계획(안).

□ 산림복지서비스 확대로 국민의 삶의 질 향상과 일자리 창출

○ 전국 5대 권역별로 중심 산림복지 단지를 조성하고, 산촌연계형 등 모델을 다양하게 개발할 수 있게끔 국립 산림복지 단지 시범사업 2개소를 추진함.
- 장기 체류·거주가 가능한 산촌 신규개발과 기존 산림복지 인프라 연계 등을 통해 지자체·민간에 참여 기회를 제공하고 산업화를 유도함.
- 지역경제 활성화 및 일자리 창출 등을 위해 지자체 특성에 맞는 산림복지 단지 조성이 될 수 있도록 지특사업으로 지원함.
- 전문 임업인·독림가 등이 경영 임지를 활용해 소득창출을 할 수 있게끔 산림사업종합자금 융자 지원 및 자연휴양림 등에 임산물 판매장 설치를 추진함.

○ 숙박·휴식 위주 산림휴양 시설과 함께 캠핑·레포츠 등 다양한 활동과 결합하여 복합적인 산림복지 서비스를 제공함.
- 기존 자연휴양림을 캠핑, 레포츠, 등산·트래킹 등을 병행하는 산림 문화·

휴양 복합 플랫폼으로 육성함.

- 산림레포츠를 대표 여가활동으로 육성하고 관련 산업 활성화를 위해 산림레포츠 거점 휴양림을 운영하며, 시설등록제도 시행 및 안전관리 강화를 병행함.
- 패러글라이딩 등 항공레포츠에 적합한 휴양림 인근 공역을 선별하고, 국유림 사용 절차 개선을 통해 휴양림 확대를 추진함.
- 산림레포츠 관련 시설, 인력, 산업현황 등 통합 DB 구축 및 정보 제공을 활성화함.

〈표 8-3〉 산림복지서비스 공급 주요 지표

주요지표	2017년	2022년
1인당 생활권 도시림 면적(㎡)	10.63	12.43
산림교육 참여 인원(천 명)	2,370	5,000
자연휴양림 이용자 수(천 명)	15,230	19,800
숲길 조성(km)	15,270	22,270
산림레포츠 참여인구(천 명)	320	600
산림치유 이용자 수(천 명)	180	250

자료: 산림청(2017). 제6차 산림기본계획(안).

○ 산림복지 서비스 공급을 산촌 일자리 창출과 연계함.

- 효율적인 숲길 운영·관리를 위한 민·관 협력 거버넌스 구축 및 지역 주민 참여 기회 제공을 확대함.
- 지역별 산림레포츠 특화 휴양림을 운영하고 휴양림 인근의 임도를 산림레포츠·문화의 공간으로 조성하여 산림문화와 레포츠가 함께하는 지역 축제를 개발함.
- 2022년까지 치유의 숲 50개소 조성, 숲 태교와 항노화 등에 대한 전문인력 확보를 추진함.
- 유아숲체험원, 산림교육센터 등 교육 인프라 확충에 따른 산림교육전문가 등급제 도입 및 산림교육센터 민간 위탁운영 확대를 추진함.

2. 농촌 주민의 삶의 질 제고

2.1. 농촌 특화형 복지 확충

2.1.1. 배경

□ 농촌주민 체감형 복지서비스 확대 지속, 서비스 체감도는 낮아

○ 40개 읍·면 주민 2만 명(2016년 기준)에게 밑반찬 배달, 이동식 목욕 등 작지만 주민 체감도가 높은 맞춤형 복지서비스를 제공함.
- 100원 택시 17개소, 소규모 어린이집 지원 34개소(2017년 기준) 등의 서비스를 시행하였음.

○ 농업인의 직업성 질환을 조사·연구하고 예방 교육 활동을 수행하는 농업안전보건센터를 2013년도에 5개소에서 시작하여, 2015년에는 8개소로 확대하였으며 2017년 현재 5개소 운영 중임.
- ① 강원대: 허리질환, ② 조선대: 무릎골관절염 질환, ③ 경상대: 상지 근골격계 질환, ④ 단국대: 농약 중독 질환, ⑤ 제주대: 작업 손상

○ 그러나 복지 및 보건의료서비스의 전달체계에 있어서 농업 및 농촌의 특성이 제대로 반영되지 못해서 농촌주민의 서비스 체감도가 낮음.

□ 농촌의 복지 수요 급증

○ 농촌인구 초고령화, 다문화가정·독거노인·귀농, 귀촌인 증가, 가족·이웃·마을공동체의 사회복지 기능 약화, 농가경제 악화, 사회 양극화 심화 등으로 인해서 농촌의 복지 수요가 급증하고 있음.
- 농촌인구 중 65세 이상 인구의 비율은 2005년 16.5%에서 2010년 18.7%, 2015년에는 21.0%로 증가하였음.

□ 다문화·100세 시대 대비 정책과제 부족

○ 농촌 다문화가정 문제는 향후 심각한 사회 문제로 비화할 가능성이 높음.
- 특히, 농촌에 거주하는 학령기(7~18세) 다문화가정 학생 수는 2만 8,622명으로 전체 다문화가정 학생 수(8만 2,000여 명)의 약 1/3이나 되지만 정부의 각종 지원에서는 소외되어 있음.

○ 농촌은 인생 100세 시대가 도래하고 있으나 준비 안 된 100세의 모습은 더는 축복이 아닌 재앙이 될 전망임.

□ 보건·의료 서비스의 낙후

○ 농촌에는 보건의료 서비스 인프라가 부족하고, 의료 서비스의 질도 도시에 비해서 크게 뒤떨어짐.
- 의료기관이나 의사의 90% 이상이 도시 지역에 편중되어 있음.

○ 농촌 보건의료 서비스에서 절대적인 역할을 담당하고 있는 공중보건의사가 빠른 속도로 감소하고 있어서 대안 마련이 시급함.

2.1.2. 세부 추진 과제

농업 및 농촌의 특성을 반영한 농촌 특화형 사회복지 및 보건의료 서비스 전달체계의 구축

□ 농촌 특화형 사회복지서비스 전달체계 구축

○ 생활권역별 사회복지센터 구축을 추진함('19~'20년).
- 사회복지센터는 1개 시·군을 3～4개의 생활권역으로 나누어 구축하되, 기존 시설·인력을 최대한 활용함. 읍보다 면 단위 이하 지역에 초점을 맞추어 추진함.

○ 농촌복지 전문인력의 양성 및 배치를 추진함('18～'22년).
- 면사무소에 정규 사회복지사 추가 배치, 농촌복지 전문 연구 인력 충원 등이 주요 내용임.

○ 마을 복지 지도자 육성을 지원함('19～'22년).
- 이장, 부녀회장, 마을 유지 등을 마을 복지 지도자로 육성·활용함.

○ 지역사회보장협의체 활성화 방안을 마련함('18～'22년).
- 지역 주민 주도로 지역사회보장협의체를 구성하고 운영하는 방안을 마련함.
- 지역사회보장협의체 운영과 실천에 관한 주민교육을 강화함.

□ 수요 맞춤형 사회복지서비스 제공

○ 농촌형 교통서비스를 확대함('18～'19년).
- 대중교통 사각지대 해소와 고령층의 이동권 지원을 추진함.
- 전체 군 지역에 100원 택시 등 농촌형 교통서비스를 확대하는 한편, 버스형, 승합차형 등의 서비스 유형을 추가함.

○ 고령자 친화적 농촌형 공공임대주택 보급, 노후 불량주택 정비를 추진함('18～'22년).
- 에너지 절약, 무장애 디자인, 공동체 텃밭 등의 주거 모델 도입, 독거노인 등을 대상으로 반찬 배달·식생활교육 등 지원, 슬레이트 지붕 철거 및 개량 지원 확대 등을 포함함.

○ 여성 농업인의 복지·문화서비스를 확대함('18～'19년).
- 여성 농업인 건강검진 확대, 영농도우미 및 행복나눔이 지원 확대, 지자체의 '행복바우처' 확산 등이 주요 내용임.

○ 농촌 다문화가정 복지 증진을 도모함('19～'20년).

- 다문화가정 자녀 대상 이중 언어교육 강화, 다문화가정 부모 대상 육아교육 확대, 다문화가정 청소년 맞춤형 프로그램 개발 등을 추진함.

○ 농촌형 보육정책을 강화함('18～'22년).
- 소규모 어린이집 확대, 국공립 어린이집이 없는 지역에는 공동아이돌봄센터, 이동식 놀이교실 등의 보육서비스 확대 등을 우선 검토함.

○ 연령 계층별 노후준비 교육을 강화함('18～'22년).
- 농업·농촌 관련 교육 프로그램에서 '연령 계층별 특화 노후준비 교육' 의무화를 검토함.
- 국민연금공단의 노후설계서비스, 노인복지 전문가의 상담 등을 활용함.

□ 농촌 특화형 보건의료서비스 제공

○ 주치의(단골 의사) 제도 도입을 추진함('20년～'22년).
- 지역 주민의 평생 건강관리 책임자로 1차 진료를 담당하면서 질병 예방 및 재활사업도 담당하는 '주치의 제도'를 도입하되, 65세 이상 농촌노인을 대상으로 우선 적용함('20년). 이후 적용 대상자를 점차 확대함('21년～'22년).

○ 공공 보건의료 인력의 안정적 확보 방안을 마련함('19년～'21년).
- 공중보건의사제도를 개선하여 적정 인원 확보, 농촌 특화 교육 및 재교육 강화를 추진함('19～'20년).
- 고향의사제도의 도입('20년)과 의료 취약지역 의사 양성제도 도입('21년)을 추진함.

○ 농촌 특화형 응급의료체계 구축을 추진함('19～'20년).
- 응급의료기관이 없는 농촌에 응급의료 시설 및 장비, 인력을 먼저 배치하도록 함('19년).
- 지역별 응급구조 네트워크 구축과 농촌 소외 계층 대상 보건의료서비스를 강화(특히 정신보건, 치매 예방, 구강보건 관련)함('19년～'20년).

○ 찾아가는 의료서비스를 확대함('18～'22년).
- 찾아가는 건강검진을 확대하고, 농촌진흥청, 농어촌공사, 농협 등의 농촌 의료봉사 활동을 연계하여 의료 사각지대를 축소함.
- 분만 취약지('17년 34개 군)의 분만서비스 접근성을 개선함.

2.2. 여성 농업인의 위상 제고

2.2.1. 배경

□ 농업에서 여성 농업인의 인정 문제와 역할 구분 모호

○ 여성 농업인이 노동에서 감당하는 실제 비중은 매우 높은 것으로 나타남.
- 농업 노동력 중 가족 노동력 비중은 2014년 기준으로 89%에 이름.[48] 대부분 가족 노동력으로 유지되고 있는 농가의 가족 농업 노동시간 중 여성 가족 노동 시간 비중은 2005년 기준으로 45%이었음.
- 고용노동력에서 여성고용 노동 시간의 비중은 84%에 달함. 품앗이와 같은 전통적 노동력 공급에서도 여성 농업인이 차지하는 비중은 61%로 남성보다 높은 비율로 나타나고 있음.[49]

○ 여성 농업인은 대부분 가족 노동력으로 종사하고(정은미 외 2012), 남성 농업인보다 농업인으로서 직업적 지위 인정을 제대로 평가받지 못함.
- 2016년 '농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률' 입법 이후 여성 농업인이 공동경영주로 인정되기 전까지 경영주 외 농업인으로 분류됨.
- 2016년 4월 말 기준으로 공동경영주에 등록한 여성 농업인은 8,668명임. 경영주 외 농업인으로 분류되어 있는 여성 농업인이 80만 명 이상인 점을

48 통계청 경제활동인구조사(http://kosis.kr: 2017. 11. 12.).
49 통계청 농가경제조사(http://kosis.kr: 2017. 12. 18.).

고려하면 약 1%만 등록함.[50]

○ 농업 노동 환경의 특수성, 가사와 생산 노동 경계의 모호성 등으로 농업에서 여성 농업인의 역할 구분이 모호하고, 여성 농업인의 노동 가치 평가나 기여도를 측정하는 데 저평가 원인이 됨.

□ 여성 농업인의 정책 체감도 및 실효성 낮아

○ 2013년 여성 농업인 실태조사에 따르면, 여성 농업인이 느끼기에 가장 시급한 과제는 과중한 노동 부담 경감(31.3%), 복지시설 제도 확대(28.7%), 경제·사회적 지위 향상(19.6%), 보육·교육 시설 확충(11.1%), 기술·자금 지원(7.5%), 전문경영 교육 강화(1/8%) 순서임.

○ 그러나 여성 농업인의 예산 구조를 보면, 3차 기본계획 기준으로 87%가 보육예산에 집중되어 있음.

○ 여성 농업인 정책은 중앙정부의 정책으로 가이드라인에 그쳐 시·군 단위에서 여성 농업인 정책이 효과적으로 운용되고 있지 못함.

□ 정책대상자의 다양성 고려 필요

○ 귀농, 다문화 가정 등 신규 유입 인력의 특성과 연령·지역에 따른 미충족 욕구(needs)를 고려한 실효성 있는 정책이 필요하지만, 현재 여성 농업인 정책에는 충분히 반영되지 못함.

□ 여성 농업인 정책의 객관적 접근 확보 필요

○ 정책의 객관성을 담보하려면 현장 평가와 함께 실증분석도 필요함. 현재 5년 단위로 여성 농업인 실태조사 통계를 작성하고 있지만, 구체적인 설문항목에 대한 논의 및 반영과 중장기적으로 패널 구축을 검토할 필요가 있음.

---

50 “여성 농업인 공동경영주 등록? 현장선 잘 몰라요.” 2016. 5. 17.

2.2.2 세부 추진 과제

여성 농업인 위상 제고를 위해 여성 농업인의 지위 확보와 지역사회 내 참여 확대 방안을 마련하고, 여성 농업인 정책의 실효성 확보

□ 공동경영주 등록 확대 및 성별 분리 통계 생산 의무화

○ 여성 농업인의 공동경영주 등록 비율 50% 달성을 추진함('18년).
- 농업경영체 등록 시 배우자의 동의로 여성의 공동경영주 등록을 할 수 있음.

○ 성별 분리 통계 생산을 위한 관련 법 및 지침 개정을 실시함('18년).
- 농업 범위가 생산 이외 농산물 가공 및 판매, 농업·농촌 체험 및 관광 등으로 확대되며 여성 일자리 관련성이 높은 법의 성별 통계 검토 및 개선이 필요함('18년).

□ 시군 단위 여성 농업인 단체협의회 구성으로 정책 구체화

○ 지역 단위 여성 농업인 정책 수립 기반을 마련함.
- 중앙정부의 정책은 가이드라인에 그치므로 체감도가 낮음.
- 시·군별 여성 농업인 단체 협의체를 구성하여 지역 실정을 반영한 여성 농업인 정책을 추진할 필요가 있음.

○ 여성 농업인 실태조사 개선 및 DB 구축을 추진함.
- 기존 여성 농업인 기본 계획에서 추진하였던 실태 조사 등을 정례화·내실화하고, 중장기적으로 패널 DB 구축 및 자료 축적·기초 정보 제공 기능을 수행함.

□ 기존 정책 사업에 여성 농업인의 참여 확대 조항 신설

○ 여성 비율 할당을 명시하여 지침과 정책수행 방식을 개선함.

- 각 위원회 및 관련 농어촌 신규사업에 여성 농업인의 참여 비율 높이고 독려할 수 있는 인센티브 도입을 검토함.

□ 여성 농업인 창업 특화 사업 및 역량 강화 신규 개발

○ 여성 농업인 창업 특화 사업을 시행함.
- 지역 특산물의 소규모 가공, 지역 식문화 체험 등 핵심 기술을 여성이 보유한 사업은 여성 농업인 특화사업으로 실행함('18년~).

○ 여성 농업인에 맞춤형 프로그램을 제공하는 교육, 컨설팅, 사업지원 체계 등 여성 농업인 창업 역량 강화 사업을 신설함('19년~).
- 대상자의 다양성(예: 다문화 가정, 귀농·귀촌 여성 농업인)을 고려한 교육과정 강화, 청년층에 해당하는 여성 농업인에 맞춤형 교육을 제공함.

2.3. 농촌 맞춤형 사회안전망 확충

2.3.1. 배경

□ 사회보험료 지원은 농어업인 생활안전 및 노후소득 보장에 기여

○ 농어업인 국민건강보험료 지원은 의료이용 접근성이 낮은 농어업인에 대하여 국민건강보험료의 일부(50%)를 지원하여 농어업인의 생활안정과 복지증진에 기여하는 데 목적을 두고 있음.
- 월평균 33만 5천 세대에게 연간 총 1,682억 원을 지원하였음(2016년 결산 기준).

○ 국민연금 기준소득금액의 상향 조정을 통해 농어업인의 연금수령액 증대 및 국민연금 가입률을 높이고자 유인함.
- 국민연금 기준소득금액은 2013년 79만 원, 2014년 85만 원, 2015년 91만 원으로 인상되었음.

- 월평균 36만 5천 명에게 연간 총 1,751억 원을 지원하였음(2016년 결산 기준).

○ 농지연금은 고령 농업인의 안정적인 노후생활을 보장하기 위하여 소유농지를 담보로 생활 안정자금을 매월 연금처럼 지급하는 제도이며 2011년부터 시행하고 있음.

- 2016년까지 총 가입 건수는 6,783건이며, 총 1,663억 원의 농지연금을 지급하였음.
- 농지연금 가입 농가가 받는 평균 월 연금액은 농가당 91만 원이고, 평균 연령은 74세임.

○ 농업인안전보험은 농작업 중에 발생하는 농업인의 신체 및 농기계 사고를 보상·지원하여 농가의 경영안정을 도모하기 위하여 1996년부터 운영하고 있음.

- 처음에는 농협의 공제사업으로 운영하다가 2012년부터 보험사업으로 변경하였음. 가입 농업인에게 보험료의 50%를 국고로 지원함.
- 2016년까지 5,874억 원의 보험금을 지급함. 2016년 계약 건수는 74만 4천 건이고, 지급보험금은 477억 원임.

□ 여전히 광범위한 농촌 복지 사각지대

○ 현행 복지제도는 농업 및 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있어 도농간 복지 격차를 좁히는 데 한계가 많음.

- 우리나라의 사회보장제도는 농업의 산업적 특성(계절성, 자연조건의 절대적 영향 등)이나 농촌의 지역적 특성(취약한 인프라, 산재하여 있는 수요자 등)을 제대로 반영하지 못하고 있어서 사각지대가 광범위함.

2.3.2. 세부 추진 과제

초고령 농촌사회에 부합하는 농촌 맞춤형 사회안전망을 확충하여 복지 사각지대를 축소

□ 국민연금 지원제도의 개선

○ 농어업인 국민연금보험료 지원 기준소득금액 인상을 추진함('21년).
- 농어업인의 국민연금보험료 지원을 위한 기준 소득금액(현재 월 91만 원)을 인상하고, 보험료 지원 일몰기한('19년)을 연장함.

○ 저소득 농업인의 국민연금 가입 확대를 위한 지원기준을 개선함('18년).
- 농외소득이 농업소득보다 많은 경우 연금보험료 지원에서 제외하는 현행 기준을 개선하여 과세소득과 재산 기준으로 지원함(예: 과세소득 2,700만 원 미만 지원, 재산 6억 원 이상 제외).

□ 농지연금의 개선

○ 농지연금 가입 활성화 및 안정적 재원 확보 등에 관한 제도를 개선함('18년).
- 농지연금의 유동화 중 안정적 지급 보장을 위해 연구용역 등을 시행하여 제도 개선방안을 마련함.

○ 농지연금제도에 대한 교육 및 홍보를 강화함('18년).
- 고령 농업인이 농지를 자녀에게 물려주고 싶어 하는 경향은 농지연금 확산의 주요 장애 요인이 될 전망임.
- 자녀들이 농지연금에 대한 정확한 이해가 부족하여 부모의 농지연금 가입을 반대하거나 중도해지를 요구하는 사례가 발생하고 있음.
- 농업인 및 그 가족들을 대상으로 농지연금에 대한 교육 및 홍보를 강화할 필요가 있음.

○ 농지연금 지급방식의 다양화를 추진함('20년).

- 현재 가입유형인 종신형, 기간형(5·10·15년형), 경영이양형, 일시인출형 외에 다양한 지급 방식(신규상품)을 마련하여 농업인에게 더 많은 선택권을 제공함.
- 소유 농지가 소규모인 고령 농업인들에게 현행보다 유리한 조건으로 농지연금을 지급하는 방안을 모색할 필요가 있음. 일정 규모(예를 들면, 0.5ha) 이하의 농지를 소유한 농업인 대상으로 담보 농지의 가격 평가에서 일정 비율로 우대하는 방안을 도입할 수 있음.

□ 농업인안전보험의 개선

○ 영세 농업인에 대한 국고지원 비중을 2017년 50%에서 2019년 70%까지 인상함('19년).

○ 산재보험 수준의 농업인안전보험 상품 개발을 추진함('19～'22년).

- 유족급여(1억 2천만 원), 장례비(1천만 원), 병간호급여(5천만 원), 휴업급여(1인당 6만 원), 재활급여(3천만 원), 치료급여(5천만 원) 등과 같이 산재보험 수준의 농업인안전보험 상품을 개발하여 보급함.

○ 중장기적으로는 공적 사회보험으로 전환을 검토함('20～'22년).

- 농업인안전보험을 공적 사회보험으로 완전히 전환하는 방안의 타당성 연구용역 수행, 정책토론회 개최, 실무 작업반 운영 등을 통해서 중장기적으로 검토할 필요가 있음.

3. 지역 순환경제와 공동체 활성화

3.1. 농업·농촌 경제활동 다각화

3.1.1. 배경

□ 새 정부에서도 6차 산업화를 통한 농촌 경제 활성화 지속적 추진

○ 2017년 5월에 공식 출범한 새 정부는 출범 동년 7월 향후 5년간 국정 운영을 담은 로드맵을 국정 100대 과제 형태로 발표하였음.

- 5대 국정 목표 중 하나인 '고르게 발전하는 지역'을 위한 전략은 세개임. 이 중 제3 전략인 '사람이 돌아오는 농산어촌'을 실현하기 위해 '6차 산업 고도화'를 강조하였음.
- 100대 국정 과제 중 81번째 국정 과제인 '누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성'을 위해 '농어업 활동 기반 6차 산업 고도화 및 사회적 경제 모델 정립'이라는 과제를 강조함. 즉, 6차 산업을 통해 농촌 지역 경제 활성화를 도모하고자 함을 알 수 있음.

□ 이전에도 경제활동 다각화를 통한 농가소득 증대와 농촌 경제 활성화를 목표로 6차 산업화 정책 추진

○ 박근혜 정부에서는 6차 산업 정책의 체계적인 추진을 위해 제도적 기반을 구축하였음. 「농촌 융·복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」이 2014년 6월에 제정되어 2015년에 시행됨.

- 이 법률에 따라 농림축산식품부는 '제1차 농촌 융·복합산업 육성 및 지원에 관한 기본 계획('15~'19)'을 수립하여 6차 산업 육성을 위한 정책 방향 및 주요 추진 과제와 로드맵을 확정하였음.
- 6차 산업화 정책의 효과적인 추진을 위해 시·도별 6차 산업 지원센터를

설치하였음. 2017년 말 현재 10개의 지원센터를 설립하였음.

○ 법률에 근거하여 성장 가능성이 있는 경영체를 인증사업자로 지정, 우수 경영체로 육성하기 위한 '농촌 융·복합산업 인증제'를 운영하고 있음.
- 2017년 6월 기준으로 1,188개를 인증사업자로 지정하였음.
- 이외에도 경영체 컨설팅 지원, 사업자 육성자금 지원, 수출 지원 등 6차산업 생산 주체들의 경영 지원 사업을 추진 중임.

□ 성장 산업으로 발전하고 있는 농촌관광의 지속적 확대 필요

○ 국내 관광 총량 대비 농촌관광 총량은 2004년에 2.1%에서, 2014년 4.0%, 2016년 5.7%로 성장하였음.

○ 국내 관광 시장 규모는 2016년 약 25조 7,485억 원임. 이에 비해 농촌관광 시장 규모는 약 1조 3,337억 원으로 비중이 5.2%임. 비중은 2009년 1.1%에서 2014년 2.5%, 2016년에 5.2%로 꾸준히 성장하였음.

3.1.2 세부 추진 과제

가. 농촌 융·복합화를 통한 농촌경제 활성화

지역 자원을 활용하여 농업, 제조업, 관광 및 서비스업 융·복합화를 통해 농촌경제 활성화에 기여함. 이를 위해 유용한 자원의 활용, 거버넌스 체계, 건전한 생태계 체계 구축에 기여함.

□ 농촌융·복합산업지구(6차 산업화 지구)의 확대 지정 및 육성

○ 해당 시·군 내 관련 산업 주체 간 연계 및 네트워크 구축을 통해 영세 소농을 비롯한 일반 농가의 6차 산업 참여체계를 마련함.

○ 지구 지정과 함께 소프트웨어 투자 병행으로 산업 경쟁력을 강화함.
- 공동 이용시설 인프라 구축, 기술·경영 컨설팅, 포장 디자인 개선 및 공동 홍보·마케팅을 지원함.

□ 농촌지역 내 다양한 주체의 6차 산업 참여를 확대해 일자리 창출

○ 농촌체험휴양마을과 같은 마을·권역 단위의 주민 공동체, 사회적 기업 등의 6차 산업 참여를 활성화함.

○ 소농 및 귀농·귀촌인 등을 대상으로 체계적·종합적으로 지원함으로써 6차 산업 창업 → 인증 → 성장으로 연결되는 생태계 조성을 촉진함.

□ 지역협력 네트워크 구축을 통한 건전한 농촌산업 생태계 조성

○ 지역농업·농산물 가공 및 판매·농촌관광 등이 지역 단위에서 유기적으로 연계될 수 있는 가치사슬과 생태계 조성을 지원함.
- 이를 뒷받침할 수 있는 리더 육성, 지역 내외 네트워크 및 협력체계 구축, 주민의 혁신 역량 고양 및 제도적 정비를 추진함.

나. 농·산촌 관광산업 육성

농촌의 다양한 자원과 역사, 교육, 문화, 의료 등의 타 분야와의 융·복합화를 통해 농·산촌 관광의 외연을 확대함. 농·산촌 관광 활성화는 농업·농촌에 대한 긍정적 국민 인식을 확대하고, 여가 및 레저 수요를 충족시키는 데 기여함.

□ 수요 중심형, 융·복합형 농촌관광 육성정책으로의 전환

○ 소비자의 다양한 관광 목적을 고려, 농촌성·지역성을 기반으로 교육·문화·의료 등 타 분야를 융·복합한 농촌관광 콘텐츠를 개발함.

○ 대중교통 및 관광지 내에서 도보 이동 선호, 전통가옥 숙박수요 증가 등 소비자의 여행패턴 변화를 고려하여 관광 인프라를 구축함.

□ 지역 단위 농촌관광 활성화 및 민간참여 유도

○ 지역 내 다양한 농촌관광 자원과 일반관광 자원 등을 연계하여 다른 지역과 차별화된 지역 단위 농촌관광 체계를 구축함.
- 개별 농가, 마을 등 지역 내 다양한 관광 주체 간 네트워크 활성화를 통해 시너지 효과를 높임.

○ 농촌관광 전문인력 육성 및 주민역량 강화, 창업·성장 지원 등을 통해 농촌관광 참여기반을 구축함.
- 기업과의 상생 모델 발굴·확산 등을 통해 민간 참여를 유도함.

□ 농촌관광 서비스 품질 제고 및 홍보 강화

○ 농촌관광 등급제도 개편을 통해 자발적인 품질 제고를 유도하고, 마을 주민과 농촌관광 종사자 대상 응대 서비스 교육을 함.

○ ICT 기술을 활용하여 개별 여행수요에 부합하는 맞춤형 관광 정보 제공 및 소비자 접점 홍보를 강화함.

□ 중장기 로드맵 마련 및 관계 부처와의 협업 추진

○ 농촌관광 활성화를 위한 중장기 계획을 마련하고, 문체부 등 관계부처 및 지자체와의 협력사업을 적극적으로 발굴함.

3.2. 사회적 경제 활성화

3.2.1. 배경

□ 농촌 주민 삶의 질 관련 영역에서 시장 실패 및 정부 실패 확대

○ 인구가 감소한 농촌 읍·면 중심지의 상업적·공공적 생활 서비스 공급이 위축되고 있음.

- 면사무소 소재 행정리에 약국이 없는 면의 비율이 2008년에 51.2%였던 것이 2017년에는 58.7%로 상승하였음.
- 슈퍼마켓·편의점, 세탁소, 음식점, 주점, 이·미용실, 목욕탕, 찻집, 학원 등 일상생활과 긴밀히 관련된 상업적 서비스 분야 대부분에서 공급이 중단된 읍·면 비율도 상승하고 있음.

○ 농촌 주민 삶의 질과 직결된 공공 서비스도 잘 개선되지 않음.

- 병·의원 진료서비스, 초·중학교, 평생교육, 대중교통, 소방출동 등의 기초 공공 서비스 공급이 위축되고 있음.[51]

□ 시장과 공공 부문에서 충족되지 못한 필요에 대응하고 사회적 연대를 회복하려는 '사회적 경제'[52]에 대해 관심과 실천 증대

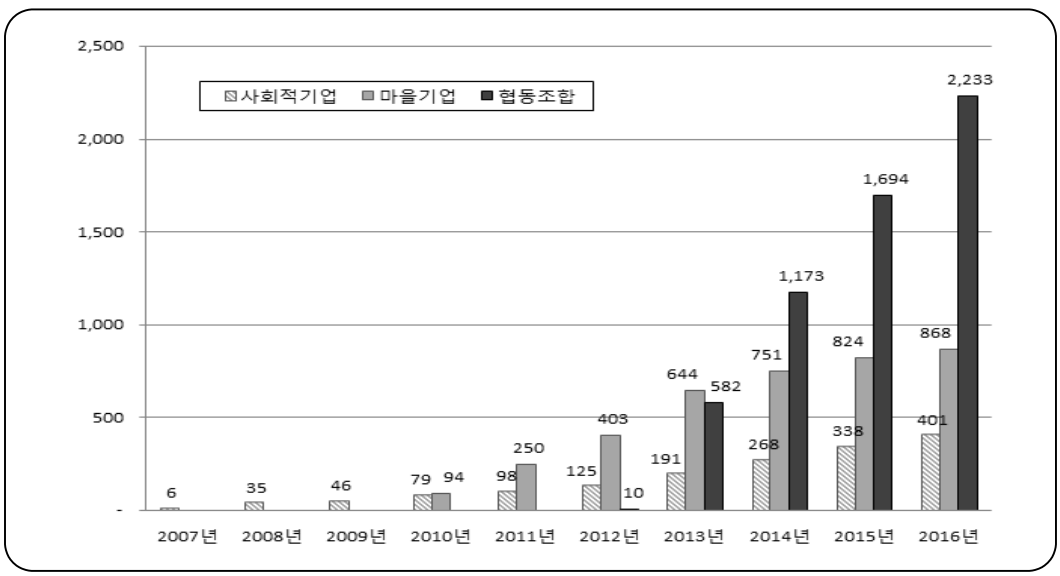
---

51 정도채 외(2017)를 참고.

52 사회적 경제(social economy)에 관한 공공 정책 당국의 개념 정의로 OECD나 유럽의회(European Parliament)의 것을 들 수 있음("사회적 경제 활동은 실업, 사회적 배제(social exclusion), 불평등, 복지 서비스에 대한 접근성 부족, 세대 간 빈곤 등과 같은 무제의 해결책을 찾는 데 기여하고 충족되지 않은 사회적 필요를 충족하려고 시도한다. 사회적 경제 활동이 포용적 경제 발전(inclusive economic development)에 기여한다고 알려져 왔기에, 사회적 경제는 전 지구적인 경제 위기의 영향이 계속되는 최근 들어 더욱 주목받는다."(OECD 2014); "사회적 경제는 사람을 우선에 놓는 민주적 가치를 지닌 경제의 하나로 지속 가능한 발전과 사회적·환경적·기술적 혁신을 지원하면서 다음과 같은 중요한 역할을 한다. 수익성과 연대의 조화를 이루고, 양질의 일자리를 창출하고, 사회적·경제적·지역적 결합을 강화하고, 사회 자본

○ 한국에서 사회적 경제의 역사는 100여 년에 달하지만, 특히 2012년 「협동조합 기본법」 제정 이후 농촌에서도 사회적 경제 조직이 급격하게 증가하고 있음.
- 2016년 기준 농촌에 협동조합[53] 2,233개, 사회적 기업 401개, 마을기업 868개, 자활기업 336개가 있음.

〈그림 8-2〉 농촌 지역 사회적 경제 조직 수 변화(누적)



주: 사회적 기업과 협동조합은 읍·면에, 마을기업은 중 군 지역과 도·농복합 시 소재 회사를 추렸음.
자료: 협동조합(https://www.coop.go.kr/); 공공데이터 포털(https://www.data.go.kr/); 한국사회적기업진흥원(http://www.socialenterprise.or.kr/).

○ 농촌에서 사회적 경제 조직들이 늘고 있으나, 아직은 초기 성장 단계임.
- 경영 지표를 고려할 때 아직은 영세하고 경영상의 리스크에 크게 노출된 상태임(2015년, 평균 총자산 3억 원, 영업 이익·잉여 1.1억 원).[54]
- 사회적 경제 조직들 사이의 관계적인 거래 등 협력 네트워크도 이제 형성되기 시작한 상태이며, 지방자치단체 등과의 거버넌스 형성도 미흡함.

(social capital)을 생산하고, 시민 활동을 촉진한다."(European Parliament 2009)).

53 「협동조합기본법」에 따른 협동조합 및 사회적 협동조합을 말한다. 기존의 농협, 수협, 신협, 생협 등까지 고려하면 사회적 경제 조직 수는 훨씬 더 많다.

54 여러 유형의 사회적 경제 조직 경영 지표에 관해서는 김정섭 외(2015)를 참고.

3.2.2 세부 추진 과제

사회적 경제 조직을 육성하고, 협력 관계를 형성하며, 인력을 양성하고, 관련 법제 및 정책을 정비하여 농촌 주민 삶의 질 향상과 일자리 창출에 기여

□ 농촌 사회적 경제 조직 설립·성장 및 협력 네트워크 지원

○ 협동조합, 사회적 협동조합, 농촌 공동체 회사 등 농촌 지역사회 발전에 기여하려는 사회적 목적을 지닌 사회적 경제 조직 설립을 지원함.
- 설립 과정을 지원할 교육 및 컨설팅 기능을 강화함.
- 농촌 공동체 회사 사업을 재편해 사회적 가치를 추구하는 조직에 대한 지원을 확대함.

○ 농촌 사회적 경제 조직이 활동할 수 있는 '보호 시장'(nested market)을 형성함.
- 우선구매 시장 보장(예: 로컬푸드, 푸드플랜, 농촌 지자체 및 농업·농촌 관련 공기업의 물품·서비스 조달 시장) 등을 추진함.
- 사회적 농업(social farming) 실천 조직의 서비스 제공에 대해 공공적 보상 체계를 마련함.

○ 농촌 지역개발 정책 실행 과정에서 사회적 경제 조직들의 네트워킹과 참여를 촉진함.

□ 농촌 사회적 경제 분야 인적 자원 육성

○ 농촌 발전 정책 및 농업 정책 관련 농업인 및 농촌 주민 교육 과정에 사회적 경제 분야 학습 콘텐츠를 강화함.

○ 귀농·귀촌 정책과 연계한 정보 제공 및 교육훈련을 강화함.
- 농촌 이주 전 교육 과정에서 사회적 경제에 관한 교육 기회를 확충함.

○ 농촌 지역에서 공익적·사회적 목적으로 활동하려는 귀농·귀촌인을 사회적 경제 분야에서 활동하도록 안내하고 활동비를 공공 재정으로 지원함.
- 가령, 일본의 '지역부흥협력대' 등과 같은 정책을 벤치마킹하여 농촌의 사회적 경제 부문에서 활동할 인력의 활동비를 중앙정부가 지원함.
- 2017년부터 전라북도 등 일부 지방자치단체가 소수의 인원을 채용해 마을 만들기 및 사회적 경제 분야에서 활동하는 청년들을 농촌으로 유치하고 재정을 지원하고 있음.

□ 관련 법제·정책 등 제도 개선

○ 사회적 경제 조직이 생산한 재화나 서비스의 사회적 가치를 인정하는 우선 구매 시장을 형성하기 위한 법제 정비를 추진함.
- 예: 「공공 조달에 관한 법률」, 「사회적 농업 육성법」 등 제정

○ 사회적 경제 조직에 초점을 맞춘 '사회적 금융 지원 제도'를 확립함.
- 사회적 경제 조직을 대상으로 하는 신용보증기금 등 금융체계를 형성함.
- 현행 「신협법」을 개정하여 신협이 사회적 경제 조직에 출자하는 것을 허용함.

○ 농촌 지방자치단체 차원에서 사회적 경제 조직들이 참여하는 거버넌스 혁신을 꾀함.
- 농촌 주민들의 자발적 참여를 전제로 사회적 경제 조직들이 정책 사업을 수탁해 실행하거나, 새로운 아이디어를 내거나, 정책 과정을 지원할 수 있는 구조 형성을 지원함.
- 관련 조례 제·개정을 병행 추진함.

3.3. 귀농·귀촌 등 도농 상생 활성화

3.3.1. 배경

□ 귀농·귀촌 인구의 지속적 증가

○ 2000년대 후반부터 급증한 귀농인구는 최근 매년 1만 가구를 웃돌며 향후에도 이러한 추세가 지속될 것으로 전망됨.

- 귀농 가구는 2011년 6,541가구였던 것이 2012년에 처음으로 1만 가구를 넘어 2015년까지 4년 연속 1만 가구 이상을 기록함.
- 귀촌 가구 역시 2013년 이후 지속해서 증가하여, 2013년 28만 838가구에서 2015년에는 31만 7,409가구에 이름.

○ 귀농·귀촌 인구 급증에 따라 중앙정부와 지방자치단체는 관련 정책을 다양하게 펼침.

- 2009년, 2012년 중앙정부 차원의 귀농 대책이 추진된 데 이어, 2015년에는 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 제정되고 시행됨. 동 법은 중앙정부 및 지방자치단체가 귀농, 귀어, 귀촌 등을 활성화하고 지원하는 데 필요한 사항을 정하고 있음.
- 동 법에서는 5년 단위 법정계획인 '귀농어·귀촌 지원 종합계획'을 수립하도록 함.

□ 귀농·귀촌 정책의 목표와 관점 재정립 필요

○ 귀농·귀촌 정책이 이주한 귀농인·귀촌인을 지원하는 정책보다는 도시민을 대상으로 귀농·귀촌을 권유하는 방식에 더 많은 비중을 둠.

○ 귀농·귀촌 인구 '늘리기'가 아니라 '정착'과 '농업 및 농촌 지역의 인력 육성'이라는 관점에서 정책을 기획하는 것이 필요함.

□ 도시농업 등 농업의 가치 확산을 통한 도농 상생 추진

○ 도시농업은 가정원예에서 출발하여 주말 텃밭, 학교 텃밭 등으로 확산됨.
- 농업의 다원적 가치에 대한 인식으로 도시농업이 지역사회 공동체 회복, 도시재생, 예술분야, 치유 등 다양한 분야로 확대하는 추세임.

○ 시민단체, 지역 단위 중심으로 시작된 도시농업은 2012년 관련 법령 및 조례의 제정, 다양한 지원 등으로 규모가 증대됨.
- 도시농업 면적은 ’10년 104ha에서 ’15년 850ha로 8.2배 증가
- 참여자는 ’10년 15만 3천 명에서 ’15년 131만 명으로 8.6배 증가

○ 도시농업의 확대 바탕으로 관련 전문인력 양성 및 일자리 창출에 기여하고, 도시민의 귀농 인큐베이팅 역할, 학생들의 식생활 개선 등의 효과가 발생함.

○ 도농 상생 공감대 확산을 위해 도시농업 이외에 다양한 도농 교류 프로그램의 확대 추진이 필요함.

3.3.2. 세부 추진 과제

귀농·귀촌 인구의 안정적 정착을 돕고, 도농 간 인적·물적 교류 확대로 도농 상생을 확산함.

□ 단계별 맞춤형 지원을 통한 귀농·귀촌 활성화 및 정착 지원

○ (관심단계) 유형별(소득형·전원생활형 등)·단계별 수요자 맞춤형 교육을 강화하고, 지자체 및 유관기관 원스톱 귀농·귀촌 상담체계를 구축함.
- 영농기술·6차 산업·창업 등 분야별·특성별 교육 과정으로 재편함.
- 현장실습형 ‘청년창농 교육농장’을 운영하여 교육 이수 후 창농이 가능하도록 청년 대상 교육을 강화함(’18: 50명 → ’22: 250).

- 귀농인이 참여하는 ‘영농기초기술교육’과 기존 농업인의 농업기술 습득을 위한 ‘농업인대학’의 프로그램 간 연계를 강화함.
- 귀농·귀촌 상담 분야를 지원정책, 교육, 농지 및 주택, 융자, 임업 등의 내용에서 품목기술, 농촌체험, 농촌비즈니스, 농산업 일자리, 청년·여성 창업 등으로 확대함.

○ (예비정착단계) 귀농닥터 활성화로 귀농 희망자의 정착을 지원함.
- 귀농닥터 온라인 시스템 구축, 우수 귀농닥터 자문 한도 확대 등 귀농 희망자에 대해 지원을 확대함(’17: 500건 → ’22: 800).
  * 귀농닥터: 선도농가·신지식농업인이 영농기술 등 각종 정보 제공, 애로사항 상담 등을 함.

○ (정착단계) 일자리 정보 제공, 주거지원 및 귀농·귀촌인과 지역민 간 융화 지원을 통해 종합적인 서비스를 제공함.
- 귀농·귀촌지원센터 확대, 지역 일자리 DB 구축 및 귀농·귀촌인의 재능과 연계하여 일자리·소득 창출을 지원함.
- 귀농인의 초기 주거부담 완화를 위해 귀농인의 집 조성을 확대하고, 귀농·귀촌 주택단지를 추진함(LH, 6개 시·군).
- 지역사회 발전 공동사업 발굴 및 지역문화제 등 소통 활성화를 추진함.

□ 도농 교류 프로그램을 통한 도농·상생 공감대 확산

○ 기업·단체 등의 농촌사회공헌 활동과 농촌 재능나눔 캠페인을 연계함.
- 농촌사회공헌인증 기업·단체를 확대함(’17: 76 → ’22: 200).

○ 아동·청소년, 도시민의 농업·농촌 체험·교류기회를 확대함.
- 중학교 자유학년제 확대와 연계하여, 초·중학생의 농업·농촌 및 직업 프로그램 개발과 농촌체험을 활성화함.
- 우수 체험학습처 선정, 품질·안전관리, 평가 등을 통해 체험학습처 관리를

체계화하고, 초·중학교의 행정·비용 부담을 낮춤.

○ 도시민의 농촌 체험기회 확대 및 우리 농산물 소비촉진을 위한 지자체와의 도농 상생 업무협약 체결을 확대함.

○ 농업역사문화전시체험관 건립으로 농업 관련 유물·전시물 체험 및 교육을 통해 도시민 대상 농업·농촌 가치 확산을 도모함.

□ 생산물 직거래, 기술교류, 정보교류 등 도시농업 활성화

○ '공동텃밭 농산물직거래장터' 운영 확대('18: 10개소 → '22: 50) 등 도시농업인과 농업인 간 교류의 장을 확대함.

○ 도시농업단체와 농업인단체의 협의체 활성화를 통한 기술교류, 팜파티, 정보공유 등 상생 사업 확산을 유도함.

○ 도심지 내 농지를 도시농업에 활용할 수 있도록 「도시농업법」 개정을 추진함.

제 9 장

추진 체계: 참여와 협력 농정

○ 경제발전 및 소득 증가, 정보의 양적·질적 증가에 따라 사회 구성원이 경제·사회·환경적 다양한 가치를 추구하며 민주시민으로서 의사결정 과정에 참여하고자 함. 다양한 이해관계자 참여를 통해 지역의 창의성이 발휘될 수 있도록 분권과 협치 농정 틀을 만들고 지역 특성을 반영한 정책 추진이 필요함.
- 과거 초고속 성장 과정에서 개인의 사유재산과 이윤추구를 기반으로 하되 중앙정부가 주요 투자 결정을 하는 국가주도 경제정책이 중요한 역할을 하였고 일정 부분 성과를 거두었음.
- 현재의 중앙정부 주도 방식은 이러한 변화에 대응하는 데 한계가 있을 수밖에 없음. 이전과 비교할 수 없을 정도로 다양해지고 세분된 구성원을 대상으로 중앙정부가 '맞춤형' 정책을 수립·제공하는 것은 대단히 어려움.
- 농업인뿐만 아니라 국민 전체의 지지를 받는 농정이 되려면 지역 농업·농촌 대상 세부사업은 지역이 주도적으로 수행하고, 중앙정부는 국민이 요구하는 농업·농촌의 다양한 가치 창출을 위한 정책 집행과 타 부처와의 협력 및 이해관계 조정 역할을 강화할 필요가 있음.

○ 지방분권화를 원활하게 추진하려면 무엇보다 지방의 농정 추진 역량을 강화하고 다양한 주체들이 참여할 수 있는 농정 추진 체계를 수립해야 함.
- 지역 역량 강화, 법·제도적 틀 마련, 다양한 주체 간 역할 정립 및 이해와

협력 정착을 위해 중장기 로드맵을 통한 단계적 접근을 추진할 필요가 있음.

○ 농업인, 농촌주민 등 다양한 이해관계자의 명확한 책임의식에 기반을 두고 공적 가치 창출을 목적으로 한 농업회의소 등 거버넌스 개편 추진을 병행할 필요가 있음.

1. 참여 농정

1.1. 농어업·농어촌 특별위원회 설치

1.1.1. 배경

□ 대통령 공약 사항 반영 및 정부 농정 철학과 기조의 실천력 확보

○ “1. 국가 농정의 기본 틀부터 바꾸겠습니다.” 중 “2 대통령 직속 농어업 특별 기구를 설치하겠습니다”는 대통령 공약 사항(2017. 4. 27.) 반영이 필요함.
- “힘 있게 농정을 추진하기 위하여 문민정부와 참여정부에서 잘 운영하다가 이명박·박근혜 정부가 폐지한 협치 기구를 부활하겠습니다.”
- “농어민의 목소리에 귀 기울이고, 국민과 함께 지속가능한 종합 먹거리 계획(푸드플랜)을 수립하겠습니다.”
- “남북통일에 대비하여 식량 생산기반을 확보하고 국가 법정계획에 통일대비 식량계획을 반영하겠습니다.” (더불어민주당 2017: 3).

○ 농업·환경·먹거리가 조화롭게 균형을 이루는 지속발전 가능한 농업, 다원적·공익적 가치와 분권과 자율성이 실현되는 농정이라는 정부의 농정 철학과 기조를 힘 있게 실현하기 위한 협치 기구 성격을 지닌 대통령 직속 농어

업 특별 기구를 설치할 필요가 있음.

- 농어업 특별 기구는 국민과 함께 하는 지속가능한 종합 먹거리 계획(푸드플랜) 등 다 부처 협력 및 조정업무를 체계적으로 추진하는 거버넌스 조직의 성격과 위상을 지님.
- 농업 대내외 여건에 대응한 지속가능한 농업·농촌 구현, 안심 먹거리 체계 구축 등을 위한 국가 차원의 중장기 발전 방향 모색하는 역할을 함.

□ 부처 협력하에 중장기 과제를 논의·대응해야 하는 필요성 반영

○ 먹거리 안전, 아름답고 쾌적한 농촌 공간 조성 등에 대한 국민적 관심이 증대되고 있음. 이러한 과제는 농림축산식품부 단일 부서 차원에서 해결되기 힘들기 때문에 범부처 차원의 논의 장 및 대책 마련이 필요함.

- 안전한 먹거리의 안정적 공급, 농어촌 지역개발 및 복지 증진, 수산 자원·해양 등 다 부처 관련 업무 총괄 조정 업무를 수행하는 거버넌스 체계를 구축해야 미래 여건과 사안에 효율적·효과적으로 대응할 수 있음.

○ 농어업·농어촌의 지속가능한 발전, 농어업인의 삶의 질 향상 및 다원적 기능·공익적 가치 실현 방안 등 중장기 과제에 대한 체계적인 논의와 다양한 이해관계자 간의 협의 체계를 구축할 필요가 있음.

- 농업인만이 아니라 소비자, 일반 시민 등이 포함된 논의의 장을 마련하여 농업의 공익적 가치 강화, 식량안보, 국토 균형발전과 환경보전 등에 대한 대국민 공감대를 확산하여야 함.
- 위의 사안은 농어업 부문에서 독자적으로 해결하기 어려울 뿐 아니라 사회 전반의 후생과 직결되기 때문에 다양한 이해집단이 함께 논의하고 합의를 이루어야 함.

1.1.2 세부 추진 과제

농어업·농어촌 특별위원회 설치·운영('18)으로 농어업·농어촌 관련 다 부처 연관 업무 조정 및 중장기 발전 방향 협의

□ 위원회의 역할 및 위상 명확화

○ 지속적인 추진 동력을 마련하는 차원에서 설치 논거를 명확히 하여 국민적 공감대 형성을 이루는 기틀을 마련해야 함.
- 농업계와 비농업계, 범부처의 동의 속에 대통령 직속 위원회로 설치하고, 대통령이 직접 농정을 챙기는 구조로 출범할 필요가 있음.
- 정권 초기 제기된 새 정부 농정의 밑그림을 재설계하는 순수 민간자문기구 성격의 한시적 위원회 운영 필요성은 시기상 실현이 어려우므로 위원회의 역할을 전면 재검토할 필요가 있음.

○ 대통령 자문기구이자 부분적으로 행정위원회 성격을 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 국정과제 발굴 및 협의 등에 대한 대통령 자문 역할, 먹거리 계획 등에 대한 심의 기구, 농발계획에 대한 평가(모니터링 등) 등을 수행함.

○ 정부 부처 등과의 명확한 업무 분담이 필요함.
- 위원회의 성격을 명확히 하고, 개별 부처만의 한계를 보완하는 업무 범위를 명확히 할 필요가 있음.
- 농어업 부문 국정과제(먹거리 계획 등 범부처 과제) 발굴 및 논의, 농발계획에 대한 평가(모니터링 등), 민간과 공공부문 간의 협치 등이 주요 업무에 포함됨.

□ 민간·공공 부문 간 협치 및 정부 부처 간 협력·조정을 동시에 고려하는 협력적 거버넌스 구축

○ 주권자 시민(농어업인, 소비자, 시민 등)의 실질적 참여를 보장·촉진하는 구체적인 조직 체계를 구축해야 함.

- 부분적으로 행정위원회 성격을 부여하게 된 점을 고려하여 정부 관련 부처의 장을 위원으로 포함하며, 분야별 전문가, 이해당사자 그룹 대표를 위원으로 포함함.
- 심의 등의 임무를 수행하기 위해서는 전문가로 구성된 전문위원회를 별도로 두도록 함.

○ 범부처 간의 협력적 업무 영역 발굴과 컨트롤타워 역할을 정립함.

- 가칭 “국가먹거리위원회” 등을 분과위원회로 설치하고 소비자 등의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 근거를 마련함.
- 삶의 질 위원회는 통합 운영하는 방안도 검토함.

□ ’18년 설립 운영을 목표로 법제화 추진, 위원회 구성과 하위 규정 마련 등 안정적 운영 기반 마련

○ 본 위원회(30명 내외)와 함께 분과위원회, 사무국 등 지원기구 구성을 논의하여 적시에 위원회가 운영될 수 있도록 함.

- 본 위원회는 당연직 위촉직 위원으로 구성함.
- 분과위는 농업, 농촌, 먹거리, 수산 분야에 대해 생산자, 소비자단체 등 관련 단체 참여를 보장함.

○ 위원회 활동상황에 대해 대통령, 국회 등에 주기적으로 보고하고 추진 실적에 대해 점검·평가 및 대국민 홍보를 병행함.

1.2. 농어업회의소 운영

농업회의소는 농업계의 권익을 대변하는 민간자율 기구이지만, 국가가 법률과 제도로 대표성과 농정참여를 보장하는 법적 단체라는 특성 때문에 협치의 최상위 체계임.
이러한 취지에 걸맞게 한국형 운영모델을 정립함과 동시에 조속한 법제화로 농업인의 권익실현이 제도적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련하고, 실질적으로 농업계를 대표하는 농정의 파트너로 자리 잡을 수 있도록 지원함.

1.2.1. 배경

□ 농업회의소에 대한 논의는 1990년대부터 시작

○ 농정에 농민과 이해관계자의 의견이 반영될 수 있는 구조가 필요하다는 인식하에 1990년대 중후반부터 농업회의소의 필요성과 법제화에 대한 논의가 시작됨.

○ 2010년 농업회의소 시범사업이 시작되었고 2011년부터 농업회의소가 설립·운영되면서 농업회의소 운영에 대한 사회적 경험을 축적함.

○ 중앙 및 지방 상공회의소의 사례를 벤치마킹하면서 농업회의소의 법제화와 전국적인 설립이 필요성이 농민 단체와 일부 농정 전문가들을 중심으로 확산되기 시작함.

□ 문제인정부의 국정과제 지속가능한 농식품 산업기반 조성 부분에 “주요 농식품 정책 수립 과정에 농업회의소를 중심으로 농어업인의 참여 확대”가 포함됨.

○ 문재인 대통령의 후보 시절 공약에는 “농어업회의소를 전국에 설치하여 농

업인의 농정참여를 실현"한다는 내용이 포함됨.

○ 국정과제는 농어업회의소의 법제화와 설립 확대, 이를 바탕으로 한 중앙과 지방 각급 단위에서 농어업회의소 운영 활성화를 지향하고 있음.

1.2.2. 세부 추진과제

□ 농업회의소의 법적 근거 및 활성화 방안 마련

○ 농어업회의소법(특별법)을 제정하여 농업인의 권익을 공식적으로 대변하고 농정에 대해 자문할 수 있는 공적 기구 설립을 지원함('18년).

- 한국 상황에 맞는 법안이 제정될 수 있도록 지원함. 시행령, 시행규칙 및 표준정관(안) 등 주요 운영 규정을 농업계와 정부가 공동으로 마련함.

○ 중장기적으로 농업회의소의 활성화 및 안정적 운영, 농업인의 대표성 강화를 위한 제도개선 및 법률개정 방안을 연구함('19년).

- 농업경영체 DB와 연계한 회원자격 기준 마련, 회원 가입 제도 개편 방안 마련(선택가입제도를 의무가입제도로 전환), 중앙정부와 지방정부의 위탁사업 확대 및 활성화 방안 마련 등이 주요 내용임.

□ 농업·농촌 여건에 맞는 한국형 모델을 개발, 현장에 안정적으로 적용할 수 있도록 지원

○ 시범사업 지역에 대한 종합적인 운영 실태와 성과 분석을 통해 한국형 농업회의소의 운영 모델 및 활성화 방안을 마련함('18년).

- 기존 농업 기관과의 협력 및 기능중복 해소를 위한 구체적인 운영 방안을 마련함. 또 회계 투명성 확보 방안을 함께 마련함.

○ 한국형 농업회의소 활성화를 위한 연구 지원을 강화함('18~22년).

- 해외 농업회의소에 대한 심층 조사연구, 농업계 주도로 국민에게 농업·농촌의 가치에 대한 이해 확산, 주기적 모니터링 및 운영 활성화 지원 등을

골자로 함.

□ **(전국 농업회의소) 국민에게 지지받는 농업·농촌, 전 국민이 조금씩은 모두 농업인인 국민농업, 실질적인 농정의 파트너로서의 역할을 실현하기 위한 조직체계 마련 지원**

○ 전국 단위 농업회의소 설립 및 시군·시·도-중앙 단위의 운영체계 마련을 지원함('18~22년).

- 법 제정과 동시에 전국단위 농업회의소 설립을 지원함.
- 시·군-시·도-전국·단위 조직의 기능·역할 정립 및 운영 활성화를 지원함.

○ 농업회의소와의 협력을 통해 국민농업 실현을 강화함.

- 주요 정책 개편 및 추진 과정에서 농업회의소와 제도적 협력 방안을 마련함.
- 농촌·농촌 정책뿐만 아니라 교육, 문화, 복지, 의료, 환경 등 관련 정책에 대해 농업계의 의견 반영 확대 기반을 마련함.
- 농민단체와 학계, 연구자, 현장 활동가 등과 연계하여 농업·농촌의 가치를 소비자, 시민사회 영역까지 확장하여 국민농업으로 전환하는데 구심점 역할을 수행하여 지역균형발전 및 도농 상생의 구심적 임무를 수행하도록 지원함.

2. 협력 농정

2.1. 지방농정·협치농정 강화

중앙에서 기획하고, 지방에서 실행하는 하향식 농정의 한계를 극복. 중앙과 지방의 역할 분담을 체계화. 식량안보, 먹거리 안전 등 국가적 과제를 일체화하여 수행하면서도, 지역 농업·농촌이 차별성과 다양성을 갖추어 발전할 수 있도록 지방 농정의 자율성과 기획, 실행력 증대.

2.1.1. 배경

□ 문재인 정부 국정 철학은 국가 중심의 민주주의에서 국민 중심의 민주주의로 전환을 지향

○ 문재인 정부 국정 운영 5개년 계획의 국가 비전 부분에서 국가 중심의 민주주의에서 국민 중심의 민주주의로 전환이 새로운 시대적 요구임을 밝히면서 자치 분권과 생활 정치에 기반한 풀뿌리 민주주의의 정착을 강조하고 있음.

○ 전국이 고르게 발전하기 위해서 우선적으로 추구할 과제로 자치분권과 지방균형을 표방하고 있음. 자치분권을 이루기 위해서는 중앙정부 권한의 지방 이양과 지방재정 확충을 통해 지방분권을 추진하고, 주민자치 확대를 통한 지역 현장에서의 풀뿌리 민주주의를 구현을 추구함.

□ 풀뿌리 민주주의를 실천하는 자치분권을 국정 목표로 선정

○ 굳게 뿌리내린 지역의 풀뿌리 민주주의는 결국 한국 전체를 강력한 민주주의 국가, 삶의 현장에 깊이 뿌리내린 생활민주주의 국가로 만들어 낼 원동

력이며 그 핵심은 자치분권임을 표방함.

○ 문재인정부는 국가의 통합성과 성장의 장애요인으로 작용해 왔던 소극적인 중앙권한 지방이양 및 지방으로의 기능 분산을 해결하기 위해 제2국무회의로 상징되는 과감한 권한과 기능 이전을 추진하는 계획을 제시함.

○ 관련 제도 개선과 재정 구조 혁신을 통해 중앙 정부의 기능을 과검하게 지방에 이양하고, 지방의 자립성·자율성이 발휘되는 자치 분권이 정착될 수 있 여건을 조성함.

□ 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회설치 추진 및 어업회의소 법적 근거 마련, 지방분권형 농정 추진 등 참여와 자치에 기반한 농정 기반을 조성

○ 중앙 농정의 결정에서 지방과 관련 당사자의 요구가 반영되는 협치 구조의 정착을 추진하려 함.

○ 국정 기조 차원에서 제도와 재정의 혁신을 통한 자치 분권의 확대·강화가 예상되고 있어 이와 같은 여건 변화를 고려한 농정 체계의 혁신이 요구되고 있음.

2.1.2. 세부 추진 과제

□ 중앙 - 지방 농정의 역할 분담 체제 강화

○ 농림 사업을 ① 중앙정부 주도 ② 중앙정부-지자체 협력 ③ 지자체 주도형으로 구분함.

- 국비 비중이 낮은 사업, 지역의 농업·농촌 특화 지원 등 지역성이 강한 사업을 선별하여 지자체 주도형으로 편성함.

○ 중장기적으로 중앙-지자체 협력, 지자체 주도형 사업은 사업 예산을 통폐합하여 지자체 기획의 자율성을 강화하고 관련 실행 체제 마련을 추진함.

- 중앙과 도, 시·군·구 지방자치 단계별 예산 운영 범위, 대상 사업을 조정함.
- 지방자치단체 통합편성 대상 사업과 예산 비중은 늘려나가고, 관련 점검·평가 체계를 성과 도출 중심으로 정비함.

□ 지역 농업·농촌·식품산업 발전계획 체계화('18년)

○ 효과적인 중앙-지방 농정역할 수행을 위한 계획으로 수립함.
- 중앙 계획과 도, 시·군 단위 농업·농촌·식품산업 발전계획의 일관성을 확보하도록 국가 차원의 의무이행 사항과 지역 차원의 자율선택 사항을 제시함.
- 5개년 단위 지역 농정 비전, 전략, 핵심사업 영역을 설정하고 관련 세부계획을 신중하게 수립할 수 있도록 가이드라인을 제공함.
- 지방자치단체가 수립해야 하는 법정 계획을 점진적으로 통폐합 혹은 발전계획으로 통합 운영할 수 있도록 정비함.
- 계획 수립을 위한 기초통계 표준화 및 정보의 표준화를 강화함.

○ 발전계획을 정부와 지방자치체 간 "지방 농정 협약"으로 전환함.
- 지역 발전계획의 재정 계획은 5년 단위 중앙·지방 농정 협약으로 전환함.
- 국비 지원의 근거이자 지역 자율 기획·집행의 근거로 활용함.
- 발전계획의 하위에 연차별 실행계획 체계를 도입하여 실질적인 지역농정의 실행계획으로 위상을 확보함.
  * EU 국가들은 EU 농업예산을 중앙·지방 정부 협약에 따라 계획, 집행함.

○ 발전계획 이행상황에 대한 모니터링 및 이행 성과 분석을 제도화함('20년, '23년).
- 중간 점검 및 최종 이행평가 시행, 우수사례 전파 및 이행 우수 지자체 포상 등을 검토함.

□ 지방 농업·농촌 사업 추진 체계 정비

○ 지역 자율 기획, 의사결정을 위한 거버넌스 정비를 추진함.
- "농업발전위원회"(명칭은 지역별로 다름) 등 지역 농정 심의 기구를 (가

칭) “지역 농업·농촌·식품 위원회”로 재편함.

- 민·산·관과 지방의회, 지역전문가가 참여하는 기획, 검토 및 이를 위한 조사·협의 기구로 재확립하고, 지역푸드플랜 등 통합 지역 계획 체제에 대응함.
- 장기적으로 지역 농업·농촌·식품 위원회가 지역농업회의소로 전환을 검토함(’20~’22년).
  * 지역농업·농촌·식품산업 발전계획 심의, 확정 기능과 함께 연차별 실행계획 수립, 지역 자체 점검·평가의 주체로 위상을 확립함.

○ 지방농정 추진의 근간이 되는 농업·농촌 통계 강화 방안을 마련함(’18~’22년).

- 농업경영체DB 정보의 정확성 및 지방농정 활용도 제고 방안을 마련함.
- 지역단위의 농산물 생산, 유통, 소비 정보 확대 및 표준화 방안을 마련함.
- 지역단위 생산·소비 순환체계 관련 정보 확대 및 표준화 방안을 마련함.

○ 지역 중심, 현장 밀착 농정을 위한 “지방농업청” 신설을 검토함(’20~’22년).

- 맞춤형 농정 심화, 지역단위 자율농정 지원을 강화함.
- 중앙정부 위임사무에 대한 정비 및 효율화를 통해 자율농정 강화를 지원함.
- 3개(안) 권역 지방농업청으로 일선의 농정 업무를 통합하는 방안을 검토함(one-stop 지원).
  * 직접지불제 개편 등의 추진 상황과 지방농정 수요 변화에 따라 설립 방식과 기존 조직 개편 등을 종합적으로 검토함.

○ 지방 농촌진흥기관의 역할을 농업·농촌·식품 지역 혁신 기능으로 재정비함.

- 농업기술원의 지역농업 R&D 실용기술개발 역할을 강화하고, R&D와 기술보급을 결합한 광역 농식품 혁신 허브 기능 수행을 강화함.
  * 농촌진흥청 기초·기반 농업R&D와의 일체성을 확립하기 위한 지역농업 R&D 계획을 수립하고 관련 사업비를 포괄 보조 방식으로 개편함.
- 시·군 농업기술센터는 농촌경제, 사회지원 기능을 확대하여 “종합지원센터”로 발전하도록 지원하고, 중간 지원조직의 기능을 강화함.

2.2. 통상 · 국제농업 · 남북협력 강화

2.2.1. 배경

가. 통상

□ 불확실성 증대에 대응한 전략적 농업통상 협상 추진 필요

○ 세계 경제가 저성장, 저금리, 높은 실업률, 높은 규제 등으로 대표되는 '뉴노멀(New Normal)' 시대에 접어들어 미국 우선주의, 복수국간 무역협정 지연 등 각국은 비교열위산업의 보호를 위한 '보호무역주의'적 조치들을 확대하고 있어 이에 대한 대응이 필요함.

○ 한국은 외환위기 이후 더욱 적극적으로 시장개방을 추진하는 방향으로 대외경제 정책을 전환하고, 신인도 제고, 외자유치 확대, 수출시장 개척 등의 목적으로 동시다발적인 FTA를 추진하여 경제를 활성화하고자 함.
- 2004년 한-칠레 FTA를 체결한 이후 총 52개국과 15건의 FTA를 체결하고 협상 결과를 이행 중임.

○ 그동안 FTA 협상에서 농업 분야 논의는 피해 최소화 방안에 주로 집중되어 왔으며, 대폭적인 시장개방을 한 한-미 FTA 이후 한국 측 민감 품목에 대하여 충분한 검증이 이루어지고 있지 않음.
- 보리, 밀, 감자, 쇠고기, 돼지고기 등의 품목은 전체 수입량 중 무관세 적용을 받거나 받을 비중이 80%가 넘으며, 포도, 오이, 마늘 등도 상당한 비중에 대하여 관세가 철폐되었음.

나. 해외농업개발 활성화 및 국제농업개발협력 내실화

□ (해외농업개발) 한국 농산업의 외연 확대와 중장기 식량안보 체계 구축을 위한 제도적 지원체계 확립 필요

○ 농업개발을 위해 해외에 진출한 한국 기업은 163개로 28개국에 진출하여 7만 3,552ha를 개발, 약 28만 톤을 생산 및 확보하였음(2015년 기준). 이들 기업을 지원하기 위해 정부는 해외농업개발 종합계획 수립 및 해외농업개발협력법 제정 등을 통해 제도적 지원 근거를 마련하고 있음.

○ 한편 국제기구 등 국제사회는 식량안보 강화를 위한 책임 있는 해외농업개발 투자 원칙을 발표하여 빈곤퇴치, 고용창출, 농업 분야의 지속적 생계수단에 대한 기회 제공과 지속가능한 환경 유지에 기여하는 방향으로 투자를 독려하고 있음.

- 식량안보와 지속가능한 토지 이용, 농촌사회 지원, 농촌개발, 로컬푸드 생산 체계 개선, 사회·경제적 지속가능 증대, 생계 수단의 다양화, 빈곤층 및 취약계층 혜택 고려, 국제 수준의 노동법 준수 등과 연계한 해외농업개발 추진 체계 구축이 필요함.

○ 특히, 한국 정부는 2017년 제2차 '해외농업개발 종합계획" 및 실행 계획 수립을 통한 추진 방안을 마련함. 「해외농업·산림자원개발협력법」에 따라 정부는 '해외농업개발 종합계획'을 5년마다 수립하여야 하며, 1차 종합계획(2012~2021) 대비 성과를 검토하여 2차 종합계획 수립을 위한 효과적인 정책 사업을 구상할 필요가 있음.

- 한국의 해외농업개발은 2000년대 말부터 활발히 추진, 성과를 기대하기는 이르나, 국제시장의 불안정성 심화 등 여건 변화에 따라 정부의 중장기 전략 보완의 필요성이 증대하고 있음.

□ (국제농업개발협력) 농업 분야 개발협력의 효율성, 성과 중심 관리체계 강화 필요

○ 농식품부는 2006년부터 2016년까지 국제농업개발협력 사업에 874억 원을 지원하였고, 연도별 사업예산도 105억 원('12)에서 156억 원('16)으로 지속해서 증가함.

- 2017년 현재 17개국(아시아 7, 아프리카 8, CIS 및 중남미 2) 및 2개 국제기구(IFAD, FAO) 대상으로 26개 사업을 추진 중임.

○ 농업 분야 개발협력 사업의 규모가 증가함에 따라 초기의 일회성 교육 혹은 시범사업에서 벗어나 중장기 프로젝트형 사업(‘기획협력사업’), 컨설팅 사업(‘KAPEX’), 다자성 양자사업 등으로 다양화하여 추진할 필요가 있음.

○ 국제사회의 지속가능개발목표(SDGs)의 발표, 민간재원을 활용한 개발협력의 확대, 공적개발원조(ODA) 개념의 재정립 등 새로운 국제사회의 질서가 형성됨에 따라 국제사회의 일원으로 책임을 강화할 필요가 있음.
- 사회적 수요 충족에서 번영, 환경, 평화를 포함한 광범위한 목표의 달성을 지향하여야 하며, 저금리 시대 및 협력자금 수요 증대에 대응하여 민간부문의 개발협력사업 참여와 투자 확대를 적극적으로 고려하여야 함.

○ 더불어 제2차 국제개발협력기본계획의 집행과 개발협력 사업의 내실화 등 국내 관련 정책의 변화가 필요한 만큼 개발협력 사업의 내실화를 도모하고 중점 협력국에 대한 선택과 집중 기조 유지, 유·무상 사업의 연계 추진 강화, 사후관리 및 평가와 환류 강화, 민간 파트너십 다원화 등의 추진과제를 설정하여 효과적인 개발협력 사업을 추진할 필요가 있음.

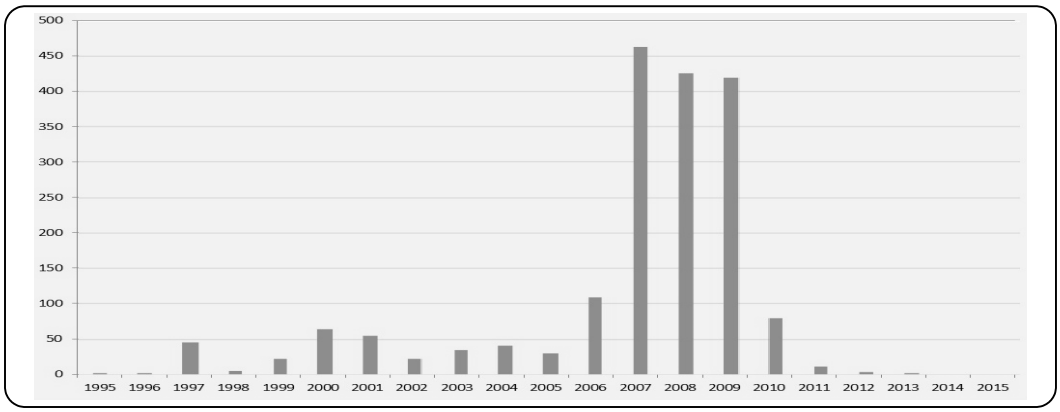
다. 남북협력

□ 2010년부터 급격히 위축된 남북 농업협력은 최근까지 큰 변화 없이 유지

○ 2000년대 활성화되었던 남북 농업협력은 주로 민간단체와 지방자치단체를 중심으로 추진됨.

〈그림 9-1〉 연도별 민간지원단체의 농업 부문 대북사업 규모

단위: 억 원



자료: 대북협력민간단체협의회(2015: 108).

○ 남북 당국 간 대화를 통해 2005년과 2007년 정부 차원의 농업 협력사업을 추진하였으나, 합의된 사업을 실제로 추진하지는 못함.

〈표 9-1〉 남북 농업협력에 대한 당국 간 합의

구 분	주요 내용
남북농업협력위원회 (2005년)	협동농장 협력, 농업과학기술 및 인력 교류 종자부문 협력, 산림자원 보호 협력, 축산·과수·채소·잠업·특용작물 분야 협력 추진
남북경협공동위원회 농수산분과 (2007년)	종자생산 및 가공시설, 유전자원저장고 건설 지원 검역 관련 협력 과수, 채소, 잠업, 축산 농업 과학기술 분야 협력

자료: 통일부(2005); 통일부(2007).

□ 북핵 문제에 따른 국제사회의 대북 경제제재 유지, 최근 남북 관계 변화 조짐

○ 김정은은 2018년 신년사에서 남북관계 개선의 의지를 표명하며 다각적 대화를 제의함.

○ 정부는 북한과의 대화에 응하면서 남북관계 변화에 맞는 농업협력 추진을 모색하고 있음.

2.2.2. 세부 추진 과제

가. 통상

관세·비관세 장벽을 해소하고, 국제협력을 강화하여 우리 농식품의 외연을 확대, 남북관계 상황에 따라 단계별 남북 농업협력 추진

□ 국산 농산물의 민감성을 반영하여 피해를 줄이고, 농식품 수출 확대를 위한 관세·비관세 장벽 해소

○ 국내 생산·소비 및 수출에 미치는 영향, 협상별 특성 등을 고려하여 협상전략을 마련함과 동시에 관계 부처·농업계 등과 협조체계를 구축함.
- 협상이 생산, 수출 및 소비 등에 미치는 영향을 종합적으로 고려하고 양자·복수국 간 FTA 등 협상의 특성을 고려한 대응전략을 마련함.
- 민관학 간 관련 정보, 대응방안 등을 지속 교류하여 불필요한 사회적 혼란을 미연에 방지함.
- 통상 관련 정책 동향에 대한 모니터링을 강화하고 이슈별 대응 방안을 수립함.

○ 전략적 검역협상을 통해 해외 시장개척을 가속하고, 안정적 수출을 위한 민관의 비관세 장벽 대응능력을 강화함.
- SPS, 무역분쟁 등 관련 국제 규범과 농식품 분야 국내 법령 및 정책이 부합하는지 여부를 검토하고 필요하면 개선함.
- 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등에 대한 국내 관련 제도들을 점검하고 국제 규범에 합치할 수 있도록 보완함.
- RCEP 등 복수국 간 FTA에서 논의되고 있는 지적 재산권, 서비스, SPS, TBT 분야 규범 마련에 적극적인 임무를 수행하도록 준비함.
- FAO, OECD, OIE 등 농업 관련 국제기구의 규범 수립 과정에 적극적으로 참여함.

나. 국제농업

우리 농업의 외연 확대를 위한 민간 기업의 해외 진출 지원 확대 및 지속가능개발목표(SDGs) 이행을 위한 선도적 대응

□ (해외농업개발) 중장기 목표 설정을 통한 권역별 거점지역 육성

○ 중장기 해외농업개발의 방향은 민간 기업의 해외 진출 활성화로 설정해야 하며, 실제 투자하고 있는 진출 기업 및 신규 진출 기업의 운영 분석을 통해 권역별 거점지역을 선정하고 거점지역별 육성 방안을 마련해야 함.

- 동남아와 극동러시아 지역의 농업 분야에 투자하고 있는 우리 기업의 운영 현황 및 투자 지역의 개발 가능성을 고려, 권역별 특정 작목을 중심으로 한 거점 지역을 선정하여야 함.
- 더불어 극동러시아를 포함한 우크라이나와 중앙아시아 지역의 곡물 산업에 대한 투자 잠재력을 고려, 중장기 식량안보 강화를 위해 국제곡물시장 진출 전략은 해외농업개발과 연계하여 수립할 필요가 있음.
- 특히, 국제곡물 유통구조 분석을 통한 주요 생산지 및 유통 거점별 투자 분야와 틈새시장 파악은 투자를 위해 선행되어야 할 과제임.
- 거점 지역 육성은 동남아, 러시아, 중남미, 중앙아시아 권역에 진출한 기업 운영 및 중장기 발전 방안 마련을 토대로 추진해야 함. 또한, 국제농업개발협력 사업 활용을 통한 해외농업 개발 지원도 고려되어야 함.

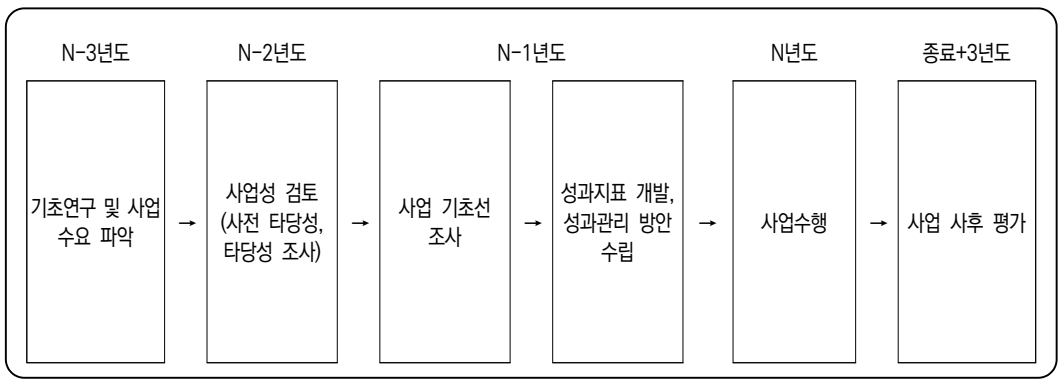
□ (국제농업개발협력) 사업성과 확대 및 지속가능성 강화를 위한 성과관리 체계 확립

○ 개발협력 시행은 충분한 시간을 두고 대상국 농업의 기초연구, 상호협의를 통한 사업 발굴, 철저한 사업성 검토와 기초선 조사, 성과지표를 통한 성과관리 방안 마련 등 사업 기획에 초점을 둘 필요가 있음.

- SDGs를 반영한 성과지표의 개발과 사업별 적용 방안을 위한 가이드라인 수립, 사후 평가를 통한 중장기 성과 파악과 사후 관리, 환류의 철저한 시

행으로 체계적인 사업을 추진할 수 있는 체계를 구축하여야 함.

〈그림 9-2〉 표준 사업추진 절차



○ 기술협력 사업의 발굴과 사후 관리 강화로 지속가능성을 확대하여야 함.
- 대상국 농업의 분야별 개발전략 수립, 제도 도입, 시설운영과 기술 교육 등의 단독형(stand-alone) 기술협력 및 컨설팅 사업을 중점 추진할 필요가 있음. 또한, 이미 지원한 인프라 구축 및 기자재 지원 사업에 대한 지속적인 점검과 개별적 사후 관리 방안을 수립하여 필요하면 추가 지원을 통한 지속가능성을 강화하여야 함.

○ 정부는 사업의 조사연구, 기획, 관리, 평가와 사후 관리 위주로 유관기관의 핵심 역량을 활용, 효과적인 개발협력 사업을 시행할 필요가 있음.
- 개발협력사업의 현지 수행은 민간업체와 NGO, 대학 산학협력단 등이 자체 조직과 인력을 활용하여 담당하는 방식이 효과적임.
- 또한, 글로벌농림협력협의회의 기능을 활성화(KOICA, EDCF 등 타 부처 유관기관 참여 포함)하여 실질적 연계(예: 사업대상 지구의 연계 등)를 통해 사업의 효율성을 높여야 함.

〈표 9-2〉 공공-민간 부문의 역할분담 방안

	담당 역할	담당 기관(예)
공공부문	ODA 관련 국내외 동향의 파악, 대응, 기초자료 수집, 정리, 제공 사회·경제적 타당성 조사 사업평가	한국농촌경제연구원
	기술적 타당성 조사	농촌진흥청 산림청 한국농어촌공사
	국내 정책, 계획의 수립, 집행	농림축산식품부
	사업 관리(발굴, 기획, 형성, 발주, 모니터링, 환류, 사후 관리)	한국농어촌공사
	사업성과 홍보, DB 관리	농림수산식품교육문화정보원
민간부문 (사업수행기관)	조직구성, 인적자원 양성, 배치 사업 집행(설계, 감리, 공정 관리, 컨설팅, 전문가 파견, 연수) 현지 네트워킹 유지	대학 산학협력단 민간 컨설팅 업체 등

다. 남북협력

남북 관계 상황에 따라 상호 간 신뢰 회복을 바탕으로 단계적 농업협력을 추진하여 궁극적으로 남북한 경제통합에 기여

□ 남북 농업협력 준비 단계: 북핵 관련 대북 경제제재가 취해진 상황에서 남북협력이 가능한 사업 우선 추진

○ 남북 접경지역에서 발생하는 재해·재난인 산림 병충해 공동 방제, 감염병(말라리아 등) 공동 방역, 자연재해(산불, 공유하천 수해 등) 공동 대응을 먼저 추진하는 방안을 검토함.

○ 본격적인 협력 추진 단계에 앞서 기반을 조성할 필요가 있음.
- 과거 추진했던 농업협력사업 타당성 검토 및 북한 변화에 부합하는 새로운 사업 발굴을 도모함.
- 남북 당국 간 기존에 합의한 농업협력 체제 복원 및 사업 타당성 재검토를 추진함.
- 한국 사업 추진 주체의 협조체계 구축 및 역량을 강화함.

□ 남북 농업협력 추진 단계: 남북관계 진전과 농업협력 여건 변화에 따라 순차적으로 추진

○ (1단계) 신뢰 회복 차원에서 인도주의적 문제(식량난 등)에 초점을 맞춤.
- 식량·비료·농기자재 지원을 위한 대북 협상, 선결과제 해결, 행정·예산 지원, 지원 프로그램 수립·관리·감독에 역량을 집중함.
- 민간단체·기업·국제사회와의 협력체계를 강화함.

○ (2단계) 특구를 중심으로 북한 농업생산성 향상을 위한 농업개발협력을 추진함.
- 특구 배후 농촌지역 공동영농단지 조성, 농업개발협력 관련 법·제도적 장치 정비 등을 중점 추진할 수 있음.

○ (3단계) 한반도 경제공동체 실현을 위한 상생·상호보완적 농업협력을 추진함.
- 대규모 농업생산 및 농촌생활환경 인프라 구축, 농식품 및 서비스 교역, 원산지 규정, 관세 철폐, 3통(통행·통신·통관), 농업 투자, 지적재산권 등 경제 관계 전반을 포괄하는 경제공동체 실현을 위한 제도적 기반 마련을 추진할 수 있음.

제 10 장

재원 조달 방안 및 투융자 방향

○ 농업·농촌 및 식품산업 정책이 앞으로 지향해야 할 주요 방향을 공익적 가치 창출 및 사회적 책임 강화, 먹거리 계획을 중심으로 한 먹거리 기본권 확립, 삶터·쉼터·일터이자 활력 공간인 농촌 조성, 혁신역량을 갖춘 인적자원 유입 촉진, 지속적인 성장 기반 강화 등으로 설정하였음.

○ 농정 기조를 전환하고 정책을 추진하는 과정에서 지방 농정 추진 역량을 높이고 다양한 주체가 참여할 수 있는 통로를 확보하는 것도 중요함.

○ 이에 발맞추어 재정 투융자 방향도 전환하여야 실효성 있는 정책을 수립·집행할 수 있음.

- 성장 위주에서 지속가능성을 강화하고자 하는 농정 기조 전환에 맞추어 예산 편성 우선순위와 비중을 조정할 필요가 있음.
- 예산 규모 증가 둔화 또는 감소 추세에 대응하는 한편, 예산 구조를 개편하여 방향성에 적합한 사업을 먼저 수행할 수 있는 기반을 마련해야 함.
- 새로운 농정 기조와 비교하여 정합성이 떨어지거나 상충한다고 판단되는 사업은 과감하게 재편하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 중앙정부와 지역 자치단체 간 예산 및 권한 배분을 함께 검토하고, 필요하면 일괄 지원 체계를 논의할 필요가 있음.

1. 배경

□ 농식품 예산 비중이 지속해서 감소

○ 국가 예산은 매년 3~6% 증가하여 ’17년 400조 원 규모지만 농림수산 예산은 매년 1~3%, 농식품부 예산은 전년 대비 감소하거나 1% 미만 증가하는 경우도 빈번함.

- 국가 예산에서 농림수산식품 예산이 차지하는 비중은 5.9%(’10)에서 4.9%(’17)로 감소하였으며, 농식품부 예산 비중은 같은 기간 5%에서 3.6%로 축소됨.

〈표 10-1〉 국가 예산 대비 농림수산식품 분야 예산 비중 추이

단위: 억 원, %

연도	국가 전체	전년 대비 증가율	농림수산식품	전년 대비		농식품부	전년 대비	
				증감률	비중		증감률	비중
’10	2,928,000	2.9	172,571	2.4	5.9	146,738	0.3	5.0
’11	3,091,000	5.7	176,354	2.2	5.7	148,644	1.3	4.8
’12	3,254,000	5.3	181,322	2.8	5.6	154,083	3.7	4.7
’13	3,420,000	5.1	183,862	1.4	5.4	135,268	△1.1	4.0
’14	3,558,000	4.0	187,334	1.9	5.3	136,371	0.8	3.8
’15	3,754,000	5.5	193,065	3.1	5.1	140,431	3.0	3.7
’16	3,864,000	2.9	193,946	0.5	5	143,681	2.3	3.7
’17	4,005,000	3.7	196,221	1.2	4.9	144,887	0.8	3.6

자료 : 국가재정운용계획 농림·수산·식품 분과위원회(2017).

□ 기금 예산 비중이 지속해서 확대

○ 기금 예산은 전년 대비 6% 증가했지만, 회계 예산은 11% 감소하였음.

- ’17년 회계 예산은 전년 대비 5,308억 원 감소하였음.

〈표 10-2〉 농림축산식품부 예산 및 기금 운용 현황

단위: 억 원

구 분	2015	2016(A)	2017(B)	전년 대비	
				(B-A)	%
▣ 회계+기금(총지출)	140,411	143,681	144,887	1,206	0.8
◦ 회계	86,087	86,070	80,762	△5,308	△6.2
◦ 기금	54,344	57,611	64,125	6,514	11.3

자료 : 국가재정운용계획 농림·수산·식품 분과위원회(2017).

□ 경영안정을 제외한 부문별 예산 축소

○ 직불금 증가 등의 영향으로 경영안정 관련 예산('17)은 전년 대비 25% 증가하였음.

- 농업체질강화(8%), 양곡관리 및 유통(6%), 농업생산기반조성(7%), 식품(9%) 부문 예산은 감소하였음.

〈표 10-3〉 농림축산식품부 부문별 예산 변화

단위: 억 원, %

구 분		'15	'16(A)	'17(B)	전년 대비	
					B-A	%
총지출		140,431	143,681	144,887	1,206	0.8
부문별	◇ 사업비	136,860	139,973	141,044	1,071	0.8
	▣ 농업·농촌	127,468	131,493	133,247	1,754	1.3
	◉ 농업체질강화	29,834	30,312	27,972	△2,340	△7.7
	◉ 농가소득·경영안정	25,058	30,039	37,397	7,357	24.5
	◉ 농촌복지 및 개발	16,861	16,899	17,006	107	0.6
	◉ 양곡관리·농산물유통	34,031	32,736	30,807	△1,930	△5.9
	◉ 농업생산기반조성	21,685	21,506	20,065	△1,440	△6.7
	▣ 식품업	8,397	8,208	7,478	△731	△8.9
	▣ 기타 사업비	996	272	319	47	17.5
	◇ 기본적 경비	3,571	3,708	3,843	135	3.6

자료 : 국가재정운용계획 농림·수산·식품 분과위원회(2017).

2. 세부 추진 과제

농정에서 직불 사업의 비중을 높이기 위해서는 예산 확충·구조 조정으로 직불 예산을 확충해야 하고, 소득안정을 위한 작물 수입 보험 확대· 직불의 소득 안정 기능 강화를 위한 세제 개편 논의 필요

□ 성장 위주에서 지속가능성 강화로 재정 투융자 방향 전환

○ 단기적 농업 성장 목표 달성을 위한 재정 투융자를 지양하고 중장기적으로 농업·농촌의 지속가능성을 강화하기 위한 재정 투융자 방향을 설정함.
- 쌀 산업의 경우 수급 균형 수준의 생산 규모를 유지하기 위해 생산조정제, 논 소득기반 다각화 등의 사업을 추진함.
- 지속가능한 쌀 산업 발전을 위해 시장친화적인 쌀 소득 안정화 대책 추진, 재정 투입 효율화를 강화함.

○ 지역 특화 농정 추진을 위한 재정을 확보함.
- 성과 미흡 사업, 유사 중복 사업 구조 조정을 통하여 지방자치단체 농정 자율성 강화를 위한 재원 확보를 도모함.

□ 농정 예산 확충·구조 조정을 통한 직불 예산 확대

○ 직불 사업 확대를 위한 농업 재정 확충, 타 보조사업의 축소에 대한 공감대 확산을 강화함.
- 직불 중심의 농정 전환을 위한 농업 재정 확충 필요에 대한 공감대 확산을 도모함.
- 예산 배분의 우선순위 조정에 따른 직불 재원을 확충함.

○ 직불 예산의 단계적 확대를 추진함.
- 농정 예산 확충과 기존 재정 지출 구조개선으로 직불 개편에 따른 추가

재정 소요액을 단계적으로 확보함.
- 농업 투입재 보조 등 생산 관련 보조를 단계적으로 직불 재원으로 통합함.

□ 지방 농정과 연계 강화·투융자 체계 정비

○ 농발계획 수립 단계에서부터 중앙 정부 농정과 지방 농정의 연계를 강화하고 계획에 의한 지방 농정 예산 지원 체계를 수립함.
- 지방 농정에 포괄적으로 지원할 수 있는 재원을 확보하여 농발계획 수립과 연계하여 지방 농정 예산 지원을 추진함.

○ 농업 부문 투자 규모를 유지할 수 있는 다양한 투융자 체계 정비가 필요함.
- 직불 예산 확대, 지방 농정 지원 확대 등의 신규 재정 수요 발생을 고려하면 농식품 재정이 충분히 증가하지 않는다면 기존 농식품 보조사업의 규모 축소가 예상됨.
- 농업 투자를 지속할 수 있도록 중장기 투자 사업의 경우 관련 기금 운영 체계, 농신보 운영 체계 등의 정비가 필요함.

□ 농업 부문 세제 개편을 위한 논의 확산

○ 농업 부문 세제 개편의 필요성에 대한 검토를 함.
- 농가 소득 안정을 위한 맞춤형 정책 추진을 위해서는 개별 농업경영체의 객관적인 경영 자료 확보가 필요하며, 이를 위해서는 세제 개편을 포함한 다각적인 방안 검토가 필요함.
- 영세율, 면세, 환급 등 복잡한 농업 부문 세제의 문제점과 세제 개선을 통한 농업경영체의 편익 증가 가능성을 검토함.
- 국가 세제 합리화 차원에서 농업 부문 세제 개선의 타당성을 함께 검토함.

부 록 1

(설문지)

[2013~2017년 농정 성과 및 과제(일반 국민)]

안녕하십니까?

국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 지난 4년 동안 추진한 농정의 성과와 과제를 파악하여 향후 정책 방향 수립에 활용하고자 조사를 합니다.

이 조사 결과는 우리나라 농업·농촌·식품산업 정책 수립을 위한 귀중한 연구 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시겠지만, 평소에 느끼신 대로 조사표에 기재해 주십시오.

조사결과는「통계법」33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계 결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드리며, 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다.

2017년 3월

한국농촌경제연구원장

수행기관	한국농촌경제연구원 김홍상 선임연구위원(☎ 061-820-2236, hskim@krei.re.kr 유찬희 부연구위원(☎ 061-820-2022, chrhew@krei.re.kr) 우성휘 연 구 원(☎ 061-820-2053, fullymotivated@krei.re.kr)	실사기관	

Ⅰ. 농업·농촌의 가치에 대한 의식

문1. 귀하께서는 평소 농업정책 또는 농업·농촌 문제에 대해 얼마나 관심을 가지고 계십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문2. 농업정책 또는 농업·농촌 문제가 귀하의 삶에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문3. 귀하는 최근 5년 동안 우리나라 농식품의 안전성이 어떻게 변하였다고 생각하십니까?

① 매우 개선되고 있다. ② 개선되고 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 악화되고 있는 편이다. ⑤ 매우 악화되고 있다.

문4. 농업 관련 일자리가 있다면 귀하께서 일하시거나 귀하의 가족에게 취업을 권하실 생각이 있으십니까?

① 매우 의향이 있다. ② 의향이 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 의향이 없는 편이다. ⑤ 전혀 의향이 없다.

문5. 다음은 귀하께서 농업·농촌의 다양한 기능에 대해 생각하시는 바를 묻는 질문입니다.

아래 제시한 항목 중 해당하는 곳에 표시해 주시기 바랍니다.

구 분		잘 모르겠음	전혀 그렇지 않다					보통					매우 그렇다
			0	≪	≪	3	≪	5	≫	7	≫	≫	10
긍정적 영향	식량(농식품)을 안정적으로 공급한다.												
	국토의 균형 발전에 이바지한다.												
	일자리를 만들어낸다.												
	환경 및 생태계 보전에 기여한다.												
	전통문화를 계승하거나 여가를 보낼 수 있는 공간이다.												
부정적 영향	식품 안전성 차원에서 신뢰하기 어렵다.												
	농촌 지역 난개발 등으로 국토 발전을 저해한다.												
	농업·농촌이 정부 지원에 지나치게 의존한다.												
	환경오염 문제를 일으킨다. (예: 가축 분뇨 악취, 과다 농약·비료 사용에 의한 물·토양 오염 등)												
	주거·교육·교통·복지·보건 등 생활 여건이 불리하다.												

문6. 농업·농촌의 긍정적 영향이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문7. 농업·농촌의 부정적 영향이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문8. 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하고 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 귀하는 이러한 이유로 세금을 추가 부담하여야 한다면 어떻게 하시겠습니까?

① 적극적으로 찬성한다. ② 찬성하는 편이다. ③ 반대하는 편이다.
④ 적극적으로 반대한다. ⑤ 잘 모르겠다.

문9 귀하가 세금을 추가로 부담해야 한다면 다음 중 어떤 목적을 위해 사용하기를 원하십니까?

① 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지
② 농식품 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선
③ 잘 모르겠다.

문10. 2017년 정부의 분야별 예산액과 총지출에서 차지하는 비중은 아래와 같습니다. 정부의 12개 분야 중 <u>예산액을 늘려야 한다고 생각하는 분야 3개를</u> 선정해 주시기 바랍니다.

※ 응답하기 어려우신 경우, 귀하께서 평소 생활하시면서 현재의 상태로는 부족함이 있어 예산을 늘려 좋은 방향으로 발전시켜 나가야 한다고 느끼셨던 분야 3개만 응답해 주십시오.

( ) ( ) ( )

문11. 향후 농업부문 예산 비중은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

① 지금보다 늘려야 한다.
② 지금보다 줄여야 한다.
③ 잘 모르겠다.

부 문	예산액(조 원)	총지출에서 차지하는 비중(%)
총지출	400.5	100.0
(1) 보건·복지·고용	129.5	32.0
(2) 교육	57.4	14.2
(3) 문화·체육·관광	6.9	1.7
(4) 환경	6.9	1.7
(5) R&D	19.5	4.8
(6) 산업·중소·에너지	16	4.0
(7) SOC	22.1	5.5
(8) 농림·수산·식품	19.6	4.8
(9) 국방	40.3	10.0
(10) 외교·통일	4.6	1.1
(11) 공공질서·안전	18.1	4.5
(12) 일반·지방 행정	63.3	15.7

Ⅱ. 농업정책과 농정 방향에 대한 인식

박근혜 정부는 “희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민”이라는 농정 비전을 제시하였습니다. 이를 토대로 1) 안전한 농식품의 안정적 공급, 2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화, 3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정, 4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 5) 스마트 농정체계 구축이라는 5대 목표를 제시하였습니다.

문12. 위의 목표 중 <u>가장 중요하다</u>고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

문13. 위의 목표 중 <u>가장 많은 성과를 거두었다</u>고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

※ 위의 5가지 목표는 각각 5가지 과제로 이루어져 있습니다.

구분	추진 과제	설명/사례
(1)	농업 생산기반 확충	우량 농지 등을 보전하여 식량 생산 기반 마련
(2)	농축산물 유통구조 개선	유통효율성을 높이고 수급 안정 도모
(3)	친환경농산물의 생산 및 소비 확대	친환경농업 생산 확대 유도, 인증제도 개선
(4)	지속가능한 친환경 축산	친환경 축산 기반 마련, 동물복지 인증제 도입
(5)	국민 영양 및 식생활 교육	바른 식생활 및 영양 교육 활성화
(6)	ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진	첨단기술을 생산 과정에 접목
(7)	지역농업 조직화 및 허브 구축	지역별 특화된 향토산업 육성, 로컬푸드 활성화
(8)	신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성	후계인력 육성, 일손 확보, 가족농 육성
(9)	농업 전후방 연관산업 육성	6차 산업, 농촌체험 관광, 가공 등
(10)	식품산업 진흥 및 수출 확대	식품·외식 산업 진흥, 농식품 수출 확대 등
(11)	농가 경영 여건 개선	생산시설 개선, 생산비용 절감, 조세지원 확충 등
(12)	사전예방적 경영위험 관리	농업재해, 가축질병 예방 강화
(13)	공동체 경영과 소득원 창출	다양한 일감 마련, 새로운 소득원 창출
(14)	직불제 확대 및 기능 보완	쌀·밭 직불제 정비, 공익적 환경프로그램 강화
(15)	에너지 플러스 농업	농업 부문 에너지 사용량 절감, 온실가스 감축
(16)	지역행복 생활권 구축	농촌 중심지 활성화, 깨끗한 농촌 만들기
(17)	농촌주민 서비스 향상	교육·문화·보건·의료·교통·주거 서비스 등 개선
(18)	체감형 생활복지 확산	다양한 계층에 맞는 복지서비스 지원
(19)	농촌 복지 사각지대 해소	유아·청소년·고령층·여성 등 맞춤형 복지 제공
(20)	도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	귀농·귀촌 지원 강화, 함께하는 우리 농촌 운동 등
(21)	쌍방향 맞춤형 농정 강화	통계 자료 구축, 지원 방식 개편
(22)	지방농정 강화	지자체 역량 강화, 지자체 지원체계 개선
(23)	농정 거버넌스 구축	농업회의소 활성화 등
(24)	글로벌 협력 강화	국제협상 대응 강화, 남북 협력 강화 등
(25)	농업·농촌 환경 및 가치 보전	농촌자원 및 농업유산 보전, 도시농업 등

문14. 위의 추진 과제 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)

문15. 위의 추진 과제 중 <u>가장 덜 중요하다고</u> 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)

문16. 위의 추진 과제 중 <u>가장 많은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)

문17. 위의 추진 과제 중 <u>가장 적은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)

문18. 귀하는 지난 4년간의 농정을 전반적으로 어떻게 평가하십니까? (　　)

① 매우 잘했다　② 대체로 잘했다　③ 보통이다　④ 대체로 잘 못했다

⑤ 매우 잘 못했다

※ 아래 문항은 앞으로 중요한 농업·농촌 정책 목표로 제시된 내용입니다.

향후 정책 목표
(1) 농업·농촌의 다양한 가치를 더 제공(예: 도시농업, 반려농물, 사회적 농업, 식생활 교육 등)
(2) 농가소득과 경영을 안정
(3) 농업·농촌 부문 일자리 창출 확대
(4) 농촌산업(관광, 가공, 6차 산업 등) 확대
(5) 안전한 농식품을 안정적으로 공급
(6) 농촌 주민의 삶의 질 개선
(7) 지역 공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)
(8) 아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)
(9) 지방 농정 강화 및 지방 분권 실현
(10) 농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비

(11) 연구·개발과 농업인 혁신 역량 강화
(12) 급격한 여건 변화(무역, 국제농업협력, 남북협력 등) 적극적으로 대응
(13) 농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여

문19. 위의 목표 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문20. 위의 목표 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문21. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 쉽다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문22. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 어렵다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문23. <u>다시 한번 질문드립니다.</u> 귀하께서는 평소 농업정책 또는 농업·농촌 문제에 대해 얼마나 관심을 가지고 계십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문24. <u>다시 한번 질문드립니다.</u> 농업정책 또는 농업·농촌 문제가 귀하의 삶에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문25. 다시 한번 질문드립니다. 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 기능을 유지·보전하거나 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 귀하는 이러한 이유로 세금을 추가 부담하여야 한다면 어떻게 하시겠습니까?

① 적극적으로 찬성한다. ② 찬성하는 편이다. ③ 반대하는 편이다.
④ 적극적으로 반대한다. ⑤ 잘 모르겠다.

Ⅲ. 조사 통계를 위한 문항

A1) 현재 귀하가 살고 계신 지역은 어디입니까?

① 시(특별시/광역시)　② 도　③ 기타(제주특별자치도/세종특별자치시)

A2) 귀하는 올해 몇 세입니까? (만　　세)

A3) 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남자　② 여자

A4) 현재 귀하가 살고 계신 지역의 행정구역은 무엇입니까?

① 읍　② 면　③ 동

A5) 과거 학창시절(초·중·고) 귀하가 주로 거주했던 지역의 행정구역은 무엇입니까?

① 읍　② 면　③ 동

A6) 실례지만 귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?

① 초등(국민)학교 졸업 이하　② 중학교 졸업　③ 고등학교 졸업
④ 대학(전문대 포함) 재학 또는 졸업 이상

A7) 귀하의 가족 구성원들의 연평균 합산소득은 총 얼마나 되십니까? 근로소득, 사업소득, 임대수입, 재산소득, 연금 등 모든 수입을 포함하여 응답해 주십시오.

① 1천 5백만 원 미만
② 1천 5백만 원 ~ 2천 5백만 원 미만
③ 2천 5백만 원 ~ 3천 5백만 원 미만
④ 3천 5백만 원 ~ 4천만 원 미만

⑤ 4천만 원 ~ 4천 5백만 원 미만
⑥ 4천 5백만 원 ~ 5천만 원 미만
⑧ 5천만 원 ~ 5천 5백만 원 미만
⑧ 5천 5백만 원 미만 ~ 6천만 원 미만
⑨ 6천만 원 ~ 7천만 원 미만
⑩ 7천만 원 ~ 9천만 원 미만
⑪ 9천만 원 이상 ~ 1억 5천만 원 미만
⑫ 1억 5천만 원 이상

A8) 귀하의 직업은 무엇입니까?

① 농/임/어업 종사자(가족 종사자 포함)
② 자영업자(소규모 장사 및 가족 종사자, 개인택시 운전사 등)
③ 입법공무원/고위임직원 및 관리자(정부/기업 임원, 일반관리자 등)
④ 전문가(의사, 약사, 변호사, 회계사, 교수, 작가, 예술가 등)
⑤ 기술공 및 준전문가(컴퓨터 준전문가, 경찰, 소방수, 철도기관사, 운동선수, 연예인, 종교인 등)
⑥ 사무 종사자(일반 사무 종사자, 공무원, 교사 등)
⑦ 서비스 종사자(이·미용사, 보안서비스 종사자, 음식 서비스 종사자 등)
⑧ 판매 종사자(상점 점원, 보험설계사, 나레이터 모델 및 홍보 종사자 등)
⑨ 기능원 및 관련 기능 종사자(광부, 전기·전자장비 설비 및 정비 종사자, 수공예 종사자 등)
⑩ 장치/기계조작 및 조립 종사자(건설 및 기타 이동장치 운전 종사자, 자동차 운전 종사자 등)
⑪ 단순 노무 종사자(배달, 운반, 세탁, 기사, 환경미화원, 경비원 등)
⑫ 학생
⑬ 전업주부
⑭ 직업군인
⑮ 무직
⑯ 기타

[2013~2017년 농정 성과 및 과제 (농업인)]

안녕하십니까?

국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 지난 4년 동안 추진한 농정의 성과와 과제를 파악하여 향후 정책 방향 수립에 활용하고자 조사를 합니다.

이 조사 결과는 우리나라 농업·농촌·식품산업 정책 수립을 위한 귀중한 연구 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시겠지만, 평소에 느끼신 대로 조사표에 기재해 주십시오.

조사결과는「통계법」33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계 결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드리며, 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다.

2017년 3월

한국농촌경제연구원장

수행기관	한국농촌경제연구원 김홍상 선임연구위원(☎ 061-820-2236, hskim@krei.re.kr 유찬희 부연구위원(☎ 061-820-2022, chrhew@krei.re.kr) 우성휘 연 구 원(☎ 061-820-2053, fullymotivated@krei.re.kr)	실사기관	

Ⅰ. 농업·농촌의 가치에 대한 의식

문1. 농업 종사를 제외한 일반 국민(이하 '일반 국민')이 평소 농업정책 또는 농업·농촌 문제에 대해 얼마나 관심이 있을 것으로 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문2. 농업정책 또는 농업·농촌 문제가 일반 국민의 삶에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문3. 귀하는 최근 5년 동안 우리나라 농식품의 안전성이 어떻게 변하였다고 생각하십니까?

① 매우 개선되고 있다. ② 개선되고 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 악화되고 있는 편이다. ⑤ 매우 악화되고 있다.

문4. 농업 관련 일자리가 있다면 귀하의 가족에게 취업을 권하실 생각이 있으십니까?

① 매우 의향이 있다. ② 의향이 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 의향이 없는 편이다. ⑤ 전혀 의향이 없다.

문5. 다음은 귀하께서 농업·농촌의 다양한 기능에 대해 생각하시는 바를 묻는 질문입니다.

아래 제시한 항목 중 해당하는 곳에 표시해 주시기 바랍니다.

구 분		잘 모르겠음	전혀 그렇지 않다					보통					매우 그렇다
			0	≪	≪	3	≪	5	≫	7	≫	≫	10
긍정적 영향	식량(농식품)을 안정적으로 공급한다.												
	국토의 균형 발전에 이바지한다.												
	일자리를 만들어낸다.												
	환경 및 생태계 보전에 기여한다.												
	전통문화를 계승하거나 여가를 보낼 수 있는 공간이다.												
부정적 영향	식품 안전성 차원에서 신뢰하기 어렵다.												
	농촌 지역 난개발 등으로 국토 발전을 저해한다.												
	농업·농촌이 정부 지원에 지나치게 의존한다.												
	환경오염 문제를 일으킨다. (예: 가축 분뇨 악취, 과다 농약·비료 사용에 의한 물·토양 오염 등)												
	주거·교육·교통·복지·보건 등 생활 여건이 불리하다.												

문6. 농업·농촌의 긍정적 영향에 대한 일반 국민의 평가는 귀하와 비교하여 어떨 것으로 생각하십니까?

① 매우 높다. ② 높은 편이다. ③ 비슷하다. ④ 낮은 편이다.
⑤ 매우 낮다.

문7. 농업·농촌의 긍정적 영향에 대한 일반 국민의 인식 수준이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문9. 농업·농촌의 부정적 영향에 대한 일반 국민의 생각은 귀하와 비교하여 어떨 것으로 생각하십니까?

① 매우 강하다. ② 강한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 약한 편이다.
⑤ 매우 약하다.

문10. 농업·농촌의 부정적 영향에 대한 일반 국민의 인식 수준이 과거 10년 전과 비해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문11. 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하고 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 이러한 이유로 일반 국민이 세금을 추가로 부담할 것으로 생각하십니까?

① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 그렇지 않다. ④ 매우 그렇지 않다.
⑤ 잘 모르겠다.

문12. 일반 국민이 세금을 추가로 부담한다면, 일반 국민은 다음 중 어떤 목적에 사용하기를 원할 것으로 생각하십니까?

① 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지
② 농식품 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선
③ 잘 모르겠다.

문13. 2017년 정부의 분야별 예산액과 총지출에서 차지하는 비중은 아래와 같습니다. 정부의 12개 분야 중 <u>예산액을 늘려야 한다고 생각하는 분야 3개를</u> 선정해 주시기 바랍니다.

※ 응답하기 어려우신 경우, 귀하께서 평소 생활하시면서 현재의 상태로는 부족함이 있어 예산을 늘려 좋은 방향으로 발전시켜 나가야 한다고 느끼셨던 분야 3개만 응답해 주십시오.

( ) ( ) ( )

부 문	예산액(조 원)	총지출에서 차지하는 비중(%)
총지출	400.5	100.0
(1) 보건·복지·고용	129.5	32.0
(2) 교육	57.4	14.2
(3) 문화·체육·관광	6.9	1.7
(4) 환경	6.9	1.7
(5) R&D	19.5	4.8
(6) 산업·중소·에너지	16	4.0
(7) SOC	22.1	5.5
(8) 농림·수산·식품	19.6	4.8
(9) 국방	40.3	10.0
(10) 외교·통일	4.6	1.1
(11) 공공질서·안전	18.1	4.5
(12) 일반·지방 행정	63.3	15.7

문14. 향후 농업부문 예산 비중은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

① 지금보다 늘려야 한다.
② 지금보다 줄여야 한다.
③ 잘 모르겠다.

Ⅱ. 농업정책과 농정 방향에 대한 인식

박근혜 정부는 “희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민”이라는 농정 비전을 제시하였습니다. 이를 토대로 1) 안전한 농식품의 안정적 공급, 2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화, 3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정, 4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 5) 스마트 농정체계 구축이라는 5대 목표를 제시하였습니다.

문15. 위의 목표 중 가장 중요하다고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민 영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

문16. 위의 목표 중 지난 4년 동안 가장 많은 성과를 거두었다고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민 영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

※ 위의 5가지 목표는 각각 5가지 과제로 이루어져 있습니다.

구분	추진 과제	설명/사례
(1)	농업 생산기반 확충	우량 농지 등을 보전하여 식량 생산 기반 마련
(2)	농축산물 유통구조 개선	유통효율성을 높이고 수급 안정 도모
(3)	친환경농산물의 생산 및 소비 확대	친환경농업 생산 확대 유도, 인증제도 개선
(4)	지속가능한 친환경 축산	친환경 축산 기반 마련, 동물복지 인증제 도입
(5)	국민 영양 및 식생활 교육	바른 식생활 및 영양 교육 활성화
(6)	ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진	첨단기술을 생산 과정에 접목
(7)	지역농업 조직화 및 허브 구축	지역별 특화된 향토산업 육성, 로컬푸드 활성화
(8)	신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성	후계인력 육성, 일손 확보, 가족농 육성
(9)	농업전후방 연관산업 육성	6차 산업, 농촌체험 관광, 가공 등
(10)	식품산업 진흥 및 수출 확대	식품·외식 산업 진흥, 농식품 수출 확대 등
(11)	농가 경영 여건 개선	생산시설 개선, 생산비용 절감, 조세지원 확충 등
(12)	사전예방적 경영위험 관리	농업재해, 가축질병 예방 강화
(13)	공동체 경영과 소득원 창출	다양한 일감 마련, 새로운 소득원 창출
(14)	직불제 확대 및 기능 보완	쌀·밭 직불제 정비, 공익적 환경프로그램 강화
(15)	에너지 플러스 농업	농업 부문 에너지 사용량 절감, 온실가스 감축
(16)	지역행복 생활권 구축	농촌 중심지 활성화, 깨끗한 농촌 만들기
(17)	농촌주민 서비스 향상	교육·문화·보건·의료·교통·주거 서비스 등 개선
(18)	체감형 생활복지 확산	다양한 계층에 맞는 복지서비스 지원
(19)	농촌 복지 사각지대 해소	유아·청소년·고령층·여성 등 맞춤형 복지 제공
(20)	도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	귀농·귀촌 지원 강화, 함께하는 우리 농촌 운동 등
(21)	쌍방향 맞춤형 농정 강화	통계 자료 구축, 지원 방식 개편
(22)	지방농정 강화	지자체 역량 강화, 지자체 지원체계 개선
(23)	농정 거버넌스 구축	농업회의소 활성화 등
(24)	글로벌 협력 강화	국제협상 대응 강화, 남북 협력 강화 등
(25)	농업·농촌 환경 및 가치 보전	농촌자원 및 농업유산 보전, 도시농업 등

문17. 위의 추진 과제 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문18. 위의 추진 과제 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문19. 위의 추진 과제 중 <u>가장 많은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문20. 위의 추진 과제 중 <u>가장 적은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문21 . 귀하는 지난 4년간의 농정을 전반적으로 어떻게 평가하십니까? (　　)

① 매우 잘했다.　② 대체로 잘했다.　③ 보통이다.　④ 대체로 잘 못했다.

⑤ 매우 잘 못했다.

※ 아래 문항은 앞으로 중요한 농업·농촌 정책 목표로 제시된 내용입니다.

향후 정책 목표
(1) 농업·농촌의 다양한 가치를 더 제공(예: 도시농업, 반려농물, 사회적 농업, 식생활 교육 등)
(2) 농가소득과 경영을 안정
(3) 농업·농촌 부문 일자리 창출 확대
(4) 농촌산업(관광, 가공, 6차 산업 등) 확대
(5) 안전한 농식품을 안정적으로 공급
(6) 농촌 주민의 삶의 질 개선
(7) 지역 공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)
(8) 아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)
(9) 지방 농정 강화 및 지방 분권 실현
(10) 농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비
(11) 연구·개발과 농업인 혁신 역량 강화
(12) 급격한 여건 변화(무역, 국제농업협력, 남북협력 등) 적극적으로 대응
(13) 농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여

문22. 위의 목표 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문23. 위의 목표 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문24. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 쉽다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문25. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 어렵다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문26. <u>다시 한번 질문드립니다.</u> 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하거나 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 이러한 이유로 일반 국민이 세금을 추가로 부담할 것으로 생각하십니까?

① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 그렇지 않다.
④ 매우 그렇지 않다. ⑤ 잘 모르겠다.

Ⅲ. 조사 통계를 위한 문항

A1) 현재 귀하가 살고 계신 지역은 어디입니까?

① 시(특별시/광역시)　② 도　③ 기타(제주특별자치도/세종특별자치시)

A2) 귀하는 올해 몇 세입니까? (만　　세)

A3) 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남자　② 여자

A4) 현재 귀하가 살고 계신 지역의 행정구역은 무엇입니까?

① 읍　② 면　③ 동

A5) 과거 학창시절(초·중·고) 귀하가 주로 거주했던 지역의 행정구역은 무엇입니까?

① 읍　② 면　③ 동

A6) 실례지만 귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?

① 초등(국민)학교 졸업 이하　② 중학교 졸업　③ 고등학교 졸업
④ 대학(전문대 포함) 재학 또는 졸업 이상

A7) 귀하의 농업경영에서 연간 판매액이 가장 많은 작목 무엇입니까? (　　)

① 수도작 ② 과수 ③ 노지채소 ④ 축산 ⑤ 시설원예 ⑥ 특작 ⑦ 기타

A8) 귀댁의 경작 규모는 어떻게 되십니까?

(소유 및 임차 농지는 포함하되 임대농지는 제외)

논(　　평), 밭(　　평), 과수(　　평),
축산(소　　, 돼지　　, 닭　　)

A9) 귀하는 몇 년 정도 농사를 지으셨습니까?

( )년

A10) 귀하 가정 구성원들의 연평균 합산소득(1년 소득 중 임차료·비료·농약대 등 비용은 제외)은 총 얼마나 되십니까?

① 1천 5백만 원 미만
② 1천 5백만 원 ~ 2천 5백만 원 미만
③ 2천 5백만 원 ~ 3천 5백만 원 미만
④ 3천 5백만 원 ~ 4천만 원 미만
⑤ 4천만 원 ~ 4천 5백만 원 미만
⑥ 4천 5백만 원 ~ 5천만 원 미만
⑧ 5천만 원 ~ 5천 5백만 원 미만
⑧ 5천 5백만 원 미만 ~ 6천만 원 미만
⑨ 6천만 원 ~ 7천만 원 미만
⑩ 7천만 원 ~ 9천만 원 미만
⑪ 9천만 원 이상 ~ 1억 5천만 원 미만
⑫ 1억 5천만 원 이상

- 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -

[2013~2017년 농정 성과 및 과제 (전문가)]

안녕하십니까?

국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 지난 4년 동안 추진한 농정의 성과와 과제를 파악하여 향후 정책 방향 수립에 활용하고자 조사를 합니다.

이 조사 결과는 우리나라 농업·농촌·식품산업 정책 수립을 위한 귀중한 연구 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시겠지만, 평소에 느끼신 대로 조사표에 기재해 주십시오.

조사결과는「통계법」33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계 결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드리며, 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다.

2017년 3월

한국농촌경제연구원장

수행기관	한국농촌경제연구원 김홍상 선임연구위원(☎ 061-820-2236, hskim@krei.re.kr 유찬희 부연구위원(☎ 061-820-2022, chrhew@krei.re.kr) 우성휘 연 구 원(☎ 061-820-2053, fullymotivated@krei.re.kr)	실사기관	

Ⅰ. 농업·농촌의 가치에 대한 의식

문1. 농업종사자를 제외한 일반 국민(이하 '일반 국민')이 평소 농업정책 또는 농업·농촌 문제에 대해 얼마나 관심이 있을 것으로 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문2. 농업정책 또는 농업·농촌 문제가 일반 국민의 삶에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문3. 귀하는 최근 5년 동안 우리나라 농식품의 안전성이 어떻게 변하였다고 생각하십니까?

① 매우 개선되고 있다. ② 개선되고 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 악화되고 있는 편이다. ⑤ 매우 악화되고 있다.

문4. 농업 관련 일자리가 있다면 귀하의 가족에게 취업을 권하실 생각이 있으십니까?

① 매우 의향이 있다. ② 의향이 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 의향이 없는 편이다. ⑤ 전혀 의향이 없다.

문5. 다음은 귀하께서 농업·농촌의 다양한 기능에 대해 생각하시는 바를 묻는 질문입니다.

아래 제시한 항목 중 해당하는 곳에 표시해 주시기 바랍니다.

구 분		잘 모르겠음	전혀 그렇지 않다					보통					매우 그렇다
			0	≪	≪	3	≪	5	≫	7	≫	≫	10
긍정적 영향	식량(농식품)을 안정적으로 공급한다.												
	국토의 균형 발전에 이바지한다.												
	일자리를 만들어낸다.												
	환경 및 생태계 보전에 기여한다.												
	전통문화를 계승하거나 여가를 보낼 수 있는 공간이다.												
부정적 영향	식품 안전성 차원에서 신뢰하기 어렵다.												
	농촌 지역 난개발 등으로 국토 발전을 저해한다.												
	농업·농촌이 정부 지원에 지나치게 의존한다.												
	환경오염 문제를 일으킨다. (예: 가축 분뇨 악취, 과다 농약·비료 사용에 의한 물·토양 오염 등)												
	주거·교육·교통·복지·보건 등 생활 여건이 불리하다.												

문6. 농업·농촌의 긍정적 영향이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문7. 농업·농촌의 부정적 영향이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문8. 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하고 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 이러한 이유로 일반 국민이 세금을 추가로 부담할 것으로 생각하십니까?

① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 그렇지 않다.
④ 매우 그렇지 않다. ⑤ 잘 모르겠다.

문9. 일반 국민이 세금을 추가로 부담한다면, 일반 국민은 다음 중 어떤 목적에 사용하기를 원할 것으로 생각하십니까?

① 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지
② 농식품 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선
③ 잘 모르겠다.

문10. 귀하께서 세금을 추가로 부담한다면, 다음 중 어떤 목적에 사용하기를 원하십니까?

① 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지
② 농식품 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선
③ 잘 모르겠다.

문11. 2017년 정부의 분야별 예산액과 총지출에서 차지하는 비중은 아래와 같습니다. 정부의 12개 분야 중 <u>예산액을 늘려야 한다고 생각하는 분야 3개를</u> 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

부 문	예산액(조 원)	총지출에서 차지하는 비중(%)
총지출	400.5	100.0
(1) 보건·복지·고용	129.5	32.0
(2) 교육	57.4	14.2
(3) 문화·체육·관광	6.9	1.7
(4) 환경	6.9	1.7
(5) R&D	19.5	4.8
(6) 산업·중소·에너지	16	4.0

(7) SOC	22.1	5.5
(8) 농림·수산·식품	19.6	4.8
(9) 국방	40.3	10.0
(10) 외교·통일	4.6	1.1
(11) 공공질서·안전	18.1	4.5
(12) 일반·지방 행정	63.3	15.7

문12. 향후 농업부문 예산 비중은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

① 지금보다 늘려야 한다.
② 지금보다 줄여야 한다.
③ 잘 모르겠다.

Ⅱ. 농업정책과 농정 방향에 대한 인식

박근혜 정부는 “희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민”이라는 농정 비전을 제시하였습니다. 이를 토대로 1) 안전한 농식품의 안정적 공급, 2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화, 3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정, 4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 5) 스마트 농정체계 구축이라는 5대 목표를 제시하였습니다.

문13. 위의 목표 중 가장 중요하다고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민 영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

문14. 위의 목표 중 가장 많은 성과를 거두었다고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민 영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

※ 위의 5가지 목표는 각각 5가지 과제로 이루어져 있습니다.

구분	추진 과제	설명/사례
(1)	농업 생산기반 확충	우량 농지 등을 보전하여 식량 생산 기반 마련
(2)	농축산물 유통구조 개선	유통효율성을 높이고 수급 안정 도모
(3)	친환경농산물의 생산 및 소비 확대	친환경농업 생산 확대 유도, 인증제도 개선
(4)	지속가능한 친환경 축산	친환경 축산 기반 마련, 동물복지 인증제 도입
(5)	국민영양 및 식생활 교육	바른 식생활 및 영양 교육 활성화
(6)	ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진	첨단기술을 생산 과정에 접목
(7)	지역농업 조직화 및 허브 구축	지역별 특화된 향토산업 육성, 로컬푸드 활성화
(8)	신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성	후계인력 육성, 일손 확보, 가족농 육성
(9)	농업 전후방 연관산업 육성	6차 산업, 농촌체험 관광, 가공 등
(10)	식품산업 진흥 및 수출 확대	식품·외식 산업 진흥, 농식품 수출 확대 등
(11)	농가 경영 여건 개선	생산시설 개선, 생산비용 절감, 조세지원 확충 등
(12)	사전예방적 경영위험 관리	농업재해, 가축질병 예방 강화
(13)	공동체 경영과 소득원 창출	다양한 일감 마련, 새로운 소득원 창출
(14)	직불제 확대 및 기능 보완	쌀·밭 직불제 정비, 공익적 환경프로그램 강화
(15)	에너지 플러스 농업	농업 부문 에너지 사용량 절감, 온실가스 감축
(16)	지역행복 생활권 구축	농촌 중심지 활성화, 깨끗한 농촌 만들기
(17)	농촌주민 서비스 향상	교육·문화·보건·의료·교통·주거 서비스 등 개선
(18)	체감형 생활복지 확산	다양한 계층에 맞는 복지서비스 지원
(19)	농촌 복지 사각지대 해소	유아·청소년·고령층·여성 등 맞춤형 복지 제공
(20)	도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	귀농·귀촌 지원 강화, 함께하는 우리 농촌 운동 등
(21)	쌍방향 맞춤형 농정 강화	통계 자료 구축, 지원 방식 개편
(22)	지방농정 강화	지자체 역량 강화, 지자체 지원체계 개선
(23)	농정 거버넌스 구축	농업회의소 활성화 등
(24)	글로벌 협력 강화	국제협상 대응 강화, 남북 협력 강화 등
(25)	농업·농촌 환경 및 가치 보전	농촌자원 및 농업유산 보전, 도시농업 등

문15. 위의 추진 과제 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( ) 4순위 ( )

문16. 위의 추진 과제 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문17. 위의 추진 과제 중 <u>가장 많은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문18. 위의 추진 과제 중 <u>가장 적은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문19 . 귀하는 지난 4년간의 농정을 전반적으로 어떻게 평가하십니까? (　　)

① 매우 잘했다.　② 대체로 잘했다.　③ 보통이다.　④ 대체로 잘 못했다.

⑤ 매우 잘 못했다.

※ 아래 문항은 앞으로 중요한 농업·농촌 정책 목표로 제시된 내용입니다.

향후 정책 목표
(1) 농업·농촌의 다양한 가치를 더 제공(예: 도시농업, 반려농물, 사회적 농업, 식생활 교육 등)
(2) 농가소득과 경영을 안정
(3) 농업·농촌 부문 일자리 창출 확대
(4) 농촌산업(관광, 가공, 6차 산업 등) 확대
(5) 안전한 농식품을 안정적으로 공급
(6) 농촌 주민의 삶의 질 개선
(7) 지역 공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)
(8) 아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)
(9) 지방 농정 강화 및 지방 분권 실현
(10) 농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비
(11) 연구·개발과 농업인 혁신 역량 강화
(12) 급격한 여건 변화(무역, 국제농업협력, 남북협력 등) 적극적으로 대응
(13) 농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여

문20. 위의 목표 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문21. 위의 목표 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문22. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 쉽다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문23. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 어렵다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문24. <u>다시 한번 질문드립니다.</u> 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하거나 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 이러한 이유로 일반 국민이 세금을 추가로 부담할 것으로 생각하십니까?

① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 그렇지 않다.
④ 매우 그렇지 않다. ⑤ 잘 모르겠다.

Ⅲ. 조사 통계를 위한 문항

A1) 현재 귀하가 살고 계신 지역은 어디입니까?

① 시(특별시/광역시)　② 도　③ 기타(제주특별자치도/세종특별자치시)

A2) 귀하는 올해 몇 세입니까? (만　　세)

A3) 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남자　② 여자

A4) 귀하의 전문 분야는 무엇입니까?

① 일반경제학　② 농업경제학　③ (농촌)사회학
④ 지역개발학　⑤ 기타(　　)

A5) 귀하의 해당 전문 분야 경력은 얼마나 되십니까? (　　년)

- 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -

[2013~2017년 농정 성과 및 과제 (정책담당자)]

안녕하십니까?

국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 지난 4년 동안 추진한 농정의 성과와 과제를 파악하여 향후 정책 방향 수립에 활용하고자 조사를 합니다.

이 조사 결과는 우리나라 농업·농촌·식품산업 정책 수립을 위한 귀중한 연구 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시겠지만, 평소에 느끼신 대로 조사표에 기재해 주십시오.

조사결과는「통계법」33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계 결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드리며, 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다.

2017년 3월

한국농촌경제연구원장

수행기관	한국농촌경제연구원 김홍상 선임연구위원(☎ 061-820-2236, hskim@krei.re.kr 유찬희 부연구위원(☎ 061-820-2022, chrhew@krei.re.kr) 우성휘 연 구 원(☎ 061-820-2053, fullymotivated@krei.re.kr)	실사기관	

Ⅰ. 농업·농촌의 가치에 대한 의식

문1. 농업종사자를 제외한 일반 국민(이하 '일반 국민')이 평소 농업정책 또는 농업·농촌 문제에 대해 얼마나 관심이 있을 것으로 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문2. 농업정책 또는 농업·농촌 문제가 일반 국민의 삶에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 매우 많다. ② 많은 편이다. ③ 보통이다. ④ 별로 없다.
⑤ 전혀 없다.

문3. 귀하는 최근 5년 동안 우리나라 농식품의 안전성이 어떻게 변하였다고 생각하십니까?

① 매우 개선되고 있다. ② 개선되고 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 악화되고 있는 편이다. ⑤ 매우 악화되고 있다.

문4. 농업 관련 일자리가 있다면 귀하의 가족에게 취업을 권하실 생각이 있으십니까?

① 매우 의향이 있다. ② 의향이 있는 편이다. ③ 보통이다.
④ 의향이 없는 편이다. ⑤ 전혀 의향이 없다.

문5. 다음은 귀하께서 농업·농촌의 다양한 기능에 대해 생각하시는 바를 묻는 질문입니다.

아래 제시한 항목 중 해당하는 곳에 표시해 주시기 바랍니다.

구 분		잘 모르겠음	전혀 그렇지 않다					보통					매우 그렇다
			0	≪	≪	3	≪	5	≫	7	≫	≫	10
긍정적 영향	식량(농식품)을 안정적으로 공급한다.												
	국토의 균형 발전에 이바지한다.												
	일자리를 만들어낸다.												
	환경 및 생태계 보전에 기여한다.												
	전통문화를 계승하거나 여가를 보낼 수 있는 공간이다.												
부정적 영향	식품 안전성 차원에서 신뢰하기 어렵다.												
	농촌 지역 난개발 등으로 국토 발전을 저해한다.												
	농업·농촌이 정부 지원에 지나치게 의존한다.												
	환경오염 문제를 일으킨다. (예: 가축 분뇨 악취, 과다 농약·비료 사용에 의한 물·토양 오염 등)												
	주거·교육·교통·복지·보건 등 생활 여건이 불리하다.												

문6. 농업·농촌의 긍정적 영향이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문7. 농업·농촌의 부정적 영향이 과거 10년 전과 비교해 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 증가하였다. ② 증가한 편이다. ③ 비슷하다. ④ 감소한 편이다.
⑤ 매우 감소하였다.

문8. 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하고 유지·보전하거나 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 이러한 이유로 일반 국민이 세금을 추가로 부담할 것으로 생각하십니까?

① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 그렇지 않다. ④ 매우 그렇지 않다.
⑤ 잘 모르겠다.

문9. 일반 국민이 세금을 추가로 부담한다면, 일반 국민은 다음 중 어떤 목적에 사용하기를 원할 것으로 생각하십니까?

① 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지
② 농식품 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선
③ 잘 모르겠다.

문10. 귀하께서 세금을 추가로 부담한다면, 다음 중 어떤 목적에 사용하기를 원하십니까?

① 농업경쟁력 강화와 농가소득 지지
② 농식품 안전성 강화와 농촌 환경 및 경관 개선
③ 잘 모르겠다.

문11. 2017년 정부의 분야별 예산액과 총지출에서 차지하는 비중은 아래와 같습니다. 정부의 12개 분야 중 <u>예산액을 늘려야 한다고 생각하는 분야 3개를</u> 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

부 문	예산액(조 원)	총지출에서 차지하는 비중(%)
총지출	400.5	100.0
(1) 보건·복지·고용	129.5	32.0
(2) 교육	57.4	14.2
(3) 문화·체육·관광	6.9	1.7
(4) 환경	6.9	1.7
(5) R&D	19.5	4.8
(6) 산업·중소·에너지	16	4.0
(7) SOC	22.1	5.5
(8) 농림·수산·식품	19.6	4.8
(9) 국방	40.3	10.0
(10) 외교·통일	4.6	1.1
(11) 공공질서·안전	18.1	4.5
(12) 일반·지방 행정	63.3	15.7

문12. 향후 농업부문 예산 비중은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

① 지금보다 늘려야 한다.
② 지금보다 줄여야 한다.
③ 잘 모르겠다.

Ⅱ. 농업정책과 농정 방향에 대한 인식

박근혜 정부는 “희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민”이라는 농정 비전을 제시하였습니다. 이를 토대로 1) 안전한 농식품의 안정적 공급, 2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화, 3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정, 4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 5) 스마트 농정체계 구축이라는 5대 목표를 제시하였습니다.

문13. 위의 목표 중 가장 중요하다고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민 영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

문14. 위의 목표 중 가장 많은 성과를 거두었다고 생각하는 목표부터 순서대로 제시해 주시기 바랍니다.

농정 목표와 세부과제		순위
(1) 안전한 농식품의 안정적 공급	- 농업 생산기반 확충 - 농축산물 유통구조 개선 - 친환경농산물의 생산 및 소비 확대 - 지속가능한 친환경 축산 - 국민 영양 및 식생활 교육	
(2) 6차 산업화로 농식품 산업 경쟁력 강화	- ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 - 지역농업 조직화 및 허브 구축 - 신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성 - 농업 전후방 연관산업 육성 - 식품산업 진흥 및 수출 확대	
(3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정	- 농가 경영 여건 개선 - 사전예방적 경영위험 관리 - 공동체 경영과 소득원 창출 - 직불제 확대 및 기능 보완 - 에너지 플러스 농업	
(4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상	- 지역행복 생활권 구축 - 농촌주민 서비스 향상 - 체감형 생활복지 확산 - 농촌 복지 사각지대 해소 - 도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	
(5) 스마트 농정체계 구축	- 쌍방향 맞춤형 농정 강화 - 지방농정 강화 - 농정 거버넌스 구축 - 글로벌 협력 강화 - 농업·농촌 환경 및 가치 보전	

※ 위의 5가지 목표는 각각 5가지 과제로 이루어져 있습니다.

구분	추진 과제	설명/사례
(1)	농업 생산기반 확충	우량 농지 등을 보전하여 식량 생산 기반 마련
(2)	농축산물 유통구조 개선	유통효율성을 높이고 수급 안정 도모
(3)	친환경농산물의 생산 및 소비 확대	친환경농업 생산 확대 유도, 인증제도 개선
(4)	지속가능한 친환경 축산	친환경 축산 기반 마련, 동물복지 인증제 도입
(5)	국민영양 및 식생활 교육	바른 식생활 및 영양 교육 활성화
(6)	ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진	첨단기술을 생산 과정에 접목
(7)	지역농업 조직화 및 허브 구축	지역별 특화된 향토산업 육성, 로컬푸드 활성화
(8)	신규 후계인력 양성과 농업경영체 육성	후계인력 육성, 일손 확보, 가족농 육성
(9)	농업 전후방 연관산업 육성	6차 산업, 농촌체험 관광, 가공 등
(10)	식품산업 진흥 및 수출 확대	식품·외식 산업 진흥, 농식품 수출 확대 등
(11)	농가 경영 여건 개선	생산시설 개선, 생산비용 절감, 조세지원 확충 등
(12)	사전예방적 경영위험 관리	농업재해, 가축질병 예방 강화
(13)	공동체 경영과 소득원 창출	다양한 일감 마련, 새로운 소득원 창출
(14)	직불제 확대 및 기능 보완	쌀·밭 직불제 정비, 공익적 환경프로그램 강화
(15)	에너지 플러스 농업	농업 부문 에너지 사용량 절감, 온실가스 감축
(16)	지역행복 생활권 구축	농촌 중심지 활성화, 깨끗한 농촌 만들기
(17)	농촌주민 서비스 향상	교육·문화·보건·의료·교통·주거 서비스 등 개선
(18)	체감형 생활복지 확산	다양한 계층에 맞는 복지서비스 지원
(19)	농촌 복지 사각지대 해소	유아·청소년·고령층·여성 등 맞춤형 복지 제공
(20)	도농 상생 기반의 농촌 활력 창출	귀농·귀촌 지원 강화, 함께하는 우리 농촌 운동 등
(21)	쌍방향 맞춤형 농정 강화	통계 자료 구축, 지원 방식 개편
(22)	지방농정 강화	지자체 역량 강화, 지자체 지원체계 개선
(23)	농정 거버넌스 구축	농업회의소 활성화 등
(24)	글로벌 협력 강화	국제협상 대응 강화, 남북 협력 강화 등
(25)	농업·농촌 환경 및 가치 보전	농촌자원 및 농업유산 보전, 도시농업 등

문15. 위의 추진 과제 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문16. 위의 추진 과제 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문17. 위의 추진 과제 중 <u>가장 많은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문18. 위의 추진 과제 중 <u>가장 적은 성과를 거두었다고</u> 생각하는 과제 4개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 (　　)　2순위 (　　)　3순위 (　　)　4순위 (　　)

문19 . 귀하는 지난 4년간의 농정을 전반적으로 어떻게 평가하십니까? (　　)

① 매우 잘했다　② 대체로 잘했다　③ 보통이다　④ 대체로 잘 못했다
⑤ 매우 잘 못했다

※ 아래 문항은 앞으로 중요한 농업·농촌 정책 목표로 제시된 내용입니다.

향후 정책 목표
(1) 농업·농촌의 다양한 가치를 더 제공(예: 도시농업, 반려농물, 사회적 농업, 식생활 교육 등)
(2) 농가소득과 경영을 안정
(3) 농업·농촌 부문 일자리 창출 확대
(4) 농촌산업(관광, 가공, 6차 산업 등) 확대
(5) 안전한 농식품을 안정적으로 공급
(6) 농촌 주민의 삶의 질 개선
(7) 지역 공동체 활성화(사회적 경제, 로컬푸드, 협동조합 등)
(8) 아름답고 쾌적한 농촌 만들기(농촌계획제도 정비 등)
(9) 지방 농정 강화 및 지방 분권 실현
(10) 농업 부문 투융자 방식 개선 및 세제 정비
(11) 연구·개발과 농업인 혁신 역량 강화
(12) 급격한 여건 변화(무역, 국제농업협력, 남북협력 등) 적극적으로 대응
(13) 농식품산업의 경쟁력 강화로 경제성장 기여

문20. 위의 목표 중 <u>가장 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문21. 위의 목표 중 <u>가장 덜 중요</u>하다고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문22. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 쉽다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문23. 위의 목표 중 <u>달성하기 가장 어렵다</u>고 생각하는 과제 3개를 선정해 주시기 바랍니다.

1순위 ( ) 2순위 ( ) 3순위 ( )

문24. <u>다시 한번 질문드립니다.</u> 국가정책으로 농업·농촌의 긍정적 영향을 강화하거나 부정적 영향을 줄이려면 예산이 필요합니다. 이러한 이유로 일반 국민이 세금을 추가로 부담할 것으로 생각하십니까?

① 매우 그렇다. ② 그렇다. ③ 그렇지 않다.
④ 매우 그렇지 않다. ⑤ 잘 모르겠다.

Ⅲ. 조사 통계를 위한 문항

A1) 현재 귀하가 살고 계신 지역은 어디입니까?

① 시(특별시/광역시)　② 도　③ 기타(제주특별자치도/세종특별자치시)

A2) 귀하는 올해 몇 세입니까? (만　　세)

A3) 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남자　② 여자

A4) 귀하께서 종사하고 계신 기관명은 무엇입니까? (　　)

A5) 귀하의 해당 전문 분야 경력은 얼마나 되십니까? (　　년)

- 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -

참고문헌

강상욱. 2016.「국내 식품 산업의 현황 및 대응방안」. Deloitte.

강창용·서대석·강성필. 2015.『수출촉진을 위한 농기자재산업 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.

국가재정운용계획 농림·수산·식품 분과위원회. 2017.『2017~2021년 국가재정운용계획 농림·수산·식품 분야 보고서』

국립산림과학원. 2016.3.30. “2014년 기준 산림공익기능 평가”.

국회예산정책처. 2015.『2016년도 예산안 부처별 분석-농림축산식품해양수산위원회』.

_____. 2017. “장래인구추계(2015~2065) 주요 결과와 경제정책에 대한 시사점.” 『NABO 경제동향 & 이슈』 제51호.

김경필·문한필·김상효·한정훈·이동소. 2015.『수출물류비 폐지대비 사업개발 용역 연구』. 한국농촌경제연구원.

김광선·민경찬. 2016.『2016 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가』. 한국농촌경제연구원.

김광선·안석·박지연. 2016.『농촌관광 활성화를 위한 융·복합 전략』. 한국농촌경제연구원.

김동원·박혜진. 각 연도.『농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.

김동원·박준기·윤종열·박혜진. 2012.『농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.

김병률·유찬희·임영아·이명기·김덕호·우성휘. 2017.『농업·농촌의 가치 확산과 새로운 농정패러다임 구축』. 한국농촌경제연구원.

김병률·이명기·허정회·김태훈·유찬희·황윤재·국승용·송미령·심재헌·김정섭·정도채·마상진·김연중·김종진·김종인·지인배·조성주·김상현. 2018. “2018년 10대 농정 이슈.” 『농정포커스』 제160호.

김상호. 2016.「글로벌 사회정책 브리프」. 한국보건사회연구원.

김연중·박현태·강창용·박기환·권대흠·한혜성·이웅연. 2011.『농업부문 에너지 수급전망과 청정에너지 농업시스템 구축방안』. 한국농촌경제연구원.

김연중·서대석·박지연·박영구. 2016.『스마트팜 운영실태 분석 및 발전방향 연구』. 한국농촌경제연구원.

김연중·박지연·박영구. 2017. 4차 산업혁명 대응 스마트농업 발전방안. 한국농촌경제연구원.

김용렬·정도채·이형용. 2017 발간 예정.『지역단위 6차 산업화 활성화 방안』. 한국농촌경제

연구원.
김정섭·김경덕·임지은. 2015.『농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
김정섭·유찬희·엄진영·장민기·김혜민. 2016a.『농업 고용 인력 실태 조사 및 수급 안정 방안』. 농림축산식품부.
김정섭·마상진·김종인·오정훈. 2016b.『귀농·귀촌 종합계획 수립 방향 연구』. 한국농촌경제연구원.
김진하. 2016.「미래사회 변화에 대한 전략적 대응방안 모색」. KISTEP. 제15호.
김창길·정학균·임영아·이혜진·김용규. 2016.『친환경농업 육성 및 농업환경자원 관리 강화 방안』. 한국농촌경제연구원.
김창길·김태영·서성천. 2005. 『친환경 농산물에 대한 소비자 선호와 구매 행태 분석』. 한국 농촌경제연구원.
김철민 의원실. 2017. 10. 19. “수질기준 초과된 전국 농업용 저수지 576개소.” 더불어민주당 보도자료.
김태훈·조남욱·채주호. 2016a.『공공비축제도 운용 개선방안 연구』 한국농촌경제연구원.
김태훈·조남욱·김종인·우병준. 2016b. “쌀 수급 동향 및 안정 방안.”『농정포커스』136호. 한국농촌경제연구원.
김태훈·박동규·김종진·김종인·윤종열·조남욱·채주호. 2017a. “신정부 쌀 산업정책 방향.”『농정포커스』 제154호. 한국농촌경제연구원.
김태훈·김선웅·김종인·박지연. 2017b.『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
농림수산식품부. 2011. “농생명소재산업화기술개발사업.” 국가연구개발사업 설명회 발표자료.
농림축산식품부. 2016.『농식품 연관산업 수출 확대방안 연구보고서』.
_____. 2017a.『농림축산식품 주요통계』.
_____. 2017b. “농업환경보전 프로그램 전문가 T/F 내부자료.”
_____. 2017c. “농업·농촌 및 식품산업 발전계획(안).”
_____. 2017d. “산지유통선진화를 위한 정책방안 수립.”
_____. 2017e. “스마트팜 혁신밸리 조성계획(안).”
_____. 2017f. “新식품정책 추진실적 점검 결과 보고.”
_____. 2017g. “일반농산어촌개발사업 시행지침.” <www.raise.go.kr>. 검색일: 2017. 12. 01.
_____. 2017h. “축산업 혁신 대책(안).”
_____. 2017. 12. “지속가능한 성장을 위한 축산업 혁신 대책(안).”

_____. 2018. 1. 11. “중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회-제1차 전체회의-.”
농림축산식품부 내부자료. 2008. “12년 농식품 100억 불 수출을 위한 세부추진계획.”
농림축산식품부 친환경농업과. 2016. “17년 친환경농업 정책추진을 위한 친환경농식품 유관기관·전문가 간담회 자료.”
농림축산식품부·한국농수산식품유통공사. 2003-16.『농수산물통계연보』.
농림축산식품부·한국농어촌공사. 2016.『2016 농업용수 수질실태 일제조사 보고서』.
농림축산식품부·한국농촌경제연구원. 2016.『농정 4년차, 그동안의 추진 성과와 남은 과제』.
「뉴시스」. 2018. 1. 1. “성인 3명 중 1명 비만…당뇨병·고혈압 등 발생위험 2배↑.”
대북협력민간단체협의회. 2015.『대북지원 20년 백서』. 통일부.
대한민국 정부. 2017.『100대 국정과제』.
더불어민주당. 2017. 4. 안심하고 농사짓는 나라, 국민 모두 건강한 대한민국. 더불어민주당 19대 대통령선거 농어업·농어촌·먹거리 공약.
마상진·김경인. 2017.『청년 영농창업 활성화를 위한 지원 프로그램 개발』. 한국농촌경제연구원.
마상진·정은미·김경인. 2017.『고령화시대 청년 창업농 육성체계 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
민경택·장철수·허경태. 2011.『기후변화에 대응한 목재수급 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
민경택·김명은. 2014. “산촌지역 인구변동의 특성분석과 장래 추계.”『한국임학회지』103(4): 670-678.
민경택·김명은·구자춘·김나리·김동영. 2015.『산촌진흥기본계획 수립을 위한 기초연구』. 한국농촌경제연구원.
민경택·석현덕·최준영. 2018.『산림경영의 수익성 개선을 위한 정책과제』. 한국농촌경제연구원. (발간 예정)
박준기·황의식·김미복·김수석·채광석·임지은·김영준·전지연·박성진·유찬희·김현중. 2014. 2014년 농림축산식품사업 성과평가Ⅱ. 한국농촌경제연구원.
박준기·오내원·유찬희·김종인·박지연. 2016.『농업직접지불제 운영현황 분석 및 발전방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
배재수·김영환·한기주. 2013. “산림탄소시장의 동향과 산림경영의 새로운 기회.”『농업전망 2013』. 한국농촌경제연구원.
배재수·장주연·오미경·최가영 등. 2017.『2030년 산림 및 임업 핵심이슈』. 연구자료 제701호. 국립산림과학원.
보건복지부·질병관리본부. 2017.『2016 국민건강통계 I: 국민건강영양조사 제7기 1차연도』.
4차산업혁명위원회. 2017. 4차산업혁명 대응계획.

산림청. 2014.『전국 산촌기초조사결과 보고서』.
_____. 2016.『2016년도 예산개요』.
_____. 2016.『임가경제통계』.
_____. 2016.『임산물생산조사』.
_____. 2016.『2015 임산물생산조사 주요 결과』.
_____. 2017.『제6차 산림기본계획(안)』.
산업통상자원부. 2017. 재생에너지 3020 이행계획(안).
서울대학교 농업생명과학정보원. 2010.「생명산업의 현황 및 전망」. 농림수산식품기술기획평가원.
「서울앤」. 2016. 9. 1. "'지방분권 걸림돌' 1순위로 떠오른 중앙정부."
석현덕·장철수·민경택·정호근·이요한·안선진·박소희·김명은. 2013.『국민행복시대의 중장기 산림정책 추진전략(2/2차 연도)』. 한국농촌경제연구원.
성명환·우병준·황윤재·최종우·이동소·손미연. 2016.『식량자급률 목표치 설정 및 자급률 제고방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
성재훈·이혜진. 2017. "2017 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망."『KREI 현안분석 제39호』.
성진근. 2013. "글로벌 식량위기와 한국의 식량자급률 향상을 위한 현실적 전략." 세계농업 vol. 152, 65-84.
송미령·김정섭·김광선·심재헌·정도채·임지은. 2017.『경영체 유형별 맞춤형 프로그램 개발』 한국농촌경제연구원. 발간 중.
신철노·김진석. 2008. "소비자의 친환경 농산물 구매형태 조사연구." 『농업생명과학연구』 42(1): 77-91.
오준호. 2017. 『기본소득이 세상을 바꾼다』. 개마고원.
유찬희·이명기·남숙경·임정빈·심영규·김상태. 2017. 주요 국가의 다원적 기능 관련 법·제도 현황 분석 및 국내 활용 방안 연구. 한국농촌경제연구원.
이계임·김상효·김부영. 2017.『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
이주량·주원·임재혁·정윤정·김석관·정기철·박미영. 2011.「바이오 경제시대 과학기술 정책 의제와 대응전략」. 과학기술정책연구원.
이대섭·이윤정. 2016.『해외농업개발 10개년 기본계획의 성과평가와 향후 추진 방향』. 한국농촌경제연구원.
이명기·유찬희·허정회·우성휘. 2017.『OECD 정책분석틀을 적용한 한국 농식품 분야의 혁신, 생산성 및 지속가능성 연구』. 한국농촌경제연구원.

이철용·조상민·안재균·김기환·김연중·전재완·조지혜. 2017.『신재생에너지 발전을 위한 정책 제안』. 에너지경제연구원·농촌경제연구원·산업연구원·환경정책평가연구원 공동.

정도채·김용렬·김광선·이정해. 2016a.『한중 지역단위 6차산업화를 통한 농촌지역경제 활성화 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

정도채·심재헌·유은영. 2016b.『농어촌의 삶의 질 실태와 주민 만족도』. 한국농촌경제연구원.

정도채·민경찬·박지숙. 2017.『2017 농어촌 서비스 기준 이행 실태 점검·평가』. 한국농촌경제연구원.

정은미·마상진·민자혜. 2012.『여성 농업인의 경제·사회적 역할 제고방안(1/2차 연도)』. 한국농촌경제연구원.

정학균·장정경. 2011. 『유기가공식품의 소비실태분석 연구』. 한국농촌경제연구원.

정혁. 2015.『농업부문 개발과 구조전환을 통한 한국경제 발전』. 한국개발연구원.

「조선일보」. 2017. 2. 23. “한국 인구 3대 재앙, 올해 한꺼번에 터진다.”

조영탁. 2010. “지속가능 발전과 세계농업·농촌 패러다임 전망.”『농정연구』.

「중앙일보」. 2016. 10. 10. “지난 10년간 소나무 재선충병 피해액 1조원.”

지인배·송우진·김진년·이용건. 2013.『축산업의 외부효과와 정책방안』. 한국농촌경제연구원.

지인배·김현중·김원태·서강철. 2017a.『반려동물 연관산업 발전방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

지인배·김현중·김원태·김형진·서강철·정세미·지선우·김재홍·권혁준·모인필·손영호. 2017b.『AI 방역 체계 개선 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

지인배·이형우·김명수·한봉희·정세미·심민희·김진년. 2017c. “살충제 검출 논란에 따른 계란 수급 및 소비 변화 실태와 대응 방안.” 현안분석 제40호.

최지선·국승용. 2017. “2017 보조사업 모니터링: 유기질비료지원사업.” 한국농촌경제연구원 현장브리프 제3호.

최지현·우병준·김명환·김민정·문현경. 2006.『식량자급률 목표치 설정에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.

최지현·우병준·황윤재. 2010.『식량자급률 개념정립 및 새로운 목표치 설정 연구』. 한국농촌경제연구원.

통계청 보도자료. 2017. 3. 15. “『국민 삶의 질』 종합지수 작성결과.”

통일부. 2005. 8.『남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문』.

통일부. 2007. 12.『남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의문』.

「푸드아이콘」. 2017. 11. 6. “한국의 HACCP 제도 운영.”

한국갤럽. 2015. “한국인이 가장 좋아하는 취미·문화 2004-2014.”

한두봉·안병일·박미성. 2012. “식량안보 및 에너지안보 수준에 따른 국가유형 분석: 식량 및 에너지 자급률을 중심으로.” 농업경제연구, 53(4): 89-109.

「한국농어민신문」. 2016. 5. 17. “여성 농업인 공동경영주 등록? 현장선 잘 몰라요.”

한국농촌경제연구원. 2017. 식품소비행태조사 자료집.

_____. 2017.2. 주간 농업·농촌 동향.

_____. 2018. 2018 농업전망.

환경부. 2015.『한국 기후변화 평가보고서 2014-기후변화 영향 및 적응』. 환경부·국립환경과학원.

황정환·정호석·여현. 2013. “농식품 IT 융합기술 동향 및 발전 전망.” ICT융합기술.

허장·이대섭·최은지·안규미. 2016.『Post-2015 대응 중장기 국제농업개발협력 추진 전략 수립』. 한국농촌경제연구원.

Easterlin, Richard A. 1974. “Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence.” *Nations and households in economic growth*. 89-125.

European Commission. 2009. Common Agricultural Policy towards 2020.

European Parliament. 2009. Resolution of 19 February 2009 on Social Economy.

Frey, B. S. 2008. *Happiness: A revolution in economics*. MIT press; 유정식·홍훈·박종현(번역). 2015.『행복, 경제학의 혁명』. 부키출판사.

Kang, J. W. and G. B. Magoncia. 2016. “How to Fill the Working-Age Population Gap in Asia: A Population Accounting Approach.” *ADB Economics Working Paper Series* No. 499. ADB.

NMI(Natural Marketing Institute). 2010. LOHAS Consumers Around the World.

OECD. 2009. The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda.

OECD. 2013. OECD Compendium of Agri-environmental Indicators.

OECD. 2014. Job Creation and local economic development.

OECD. 2016. Society at a Glance 2016.

Piketty, T. 2014. *Capital in the twenty-first century*. Belknap press; 장경덕(번역). 2014.『21세기 자본』. 글항아리.

Timmer, C. P. 1998. “The Agricultural Transformation.” Handbook of Development Economics 1 : 275-331.

United Nations. 1991. “Chapter 14 Promoting Sustainable Agriculture And Rural Development”,『Agenda 21』.

Zawojska, A. 2013. “The Economic and Social Justifications for Public Spending to Agriculture: Theoretical Insights and Empirical Observations.” Acta Scientiarum

Polonorum. Oeconomia, 12(4): 133-143.

<참고 인터넷 사이트>

공공데이터포털. <https://www.data.go.kr/>. 검색일: 2017. 12. 8.
농수산식품 수출지원정보. <www.kati.net>. 검색일: 2017. 11. 18.
뉴시스. <http://www.newsis.com>. 검색일: 2017. 11. 16.
삶의질향상위원회. <http://rurallife.krei.re.kr/>. 검색일: 2017. 7. 16.
정부24. <https://www.gov.kr/>. 검색일: 2017. 11. 21.
통계청. <http://kosis.kr>. 검색일: 2018. 1. 23.
통계청 가계동향조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 12. 18.
통계청 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 11. 12.
통계청 농가경제조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 12. 18.
통계청 농업총조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 9. 12.
통계청 농림어업조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 10. 27.
통계청 농림업생산지수. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 12. 8.
통계청 여성 농업인실태조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 10. 14.
통계청 주민등록인구통계. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 11. 7.
통계청 주택총조사. <http://kosis.kr>. 검색일: 2017. 9. 12.
한국사회적기업진흥원. <http://www.socialenterprise.or.kr/>. 검색일: 2017. 12. 8.
한국은행 경제통계시스템 국민계정. <http://ecos.bok.or.kr/>. 검색일: 2017. 12. 8.
환경부 디지털도서관. <http://library.me.go.kr>. 검색일: 2018. 1. 21.
협동조합. <https://www.coop.go.kr/>. 검색일: 2017. 12. 8.
e-나라지표. <http://www.index.go.kr/> 검색일: 2018. 1. 31.
Foodicon. <http://www.foodicon.co.kr>. 검색일: 2018. 1. 22.
IFPRI. <http://www.ifpri.org/blog/>. 검색일: 2017. 6. 5.
JTBC. <http://jtbc.joins.com/>. 검색일: 2018. 1. 2.
OECD Nutrient balance (indicator). <https://data.oecd.org/chart/54rf>. 검색일: 2018. 1. 31.