

제6호(2012.1.12)

## 2012년 농정 이슈와 정책과제

김 정 호   최 지 현   국 승 용   박 시 현

1. 농정 여건과 트렌드 .....	3
2. 농업 분야 10대 이슈와 과제 .....	5
3. 식품·유통 분야 10대 이슈와 과제 .....	9
4. 농어촌 분야 10대 이슈와 과제 .....	13
5. 2012년 농정 추진을 위한 제언 .....	18

**한국농촌경제연구원**

내용 문의: **김정호** 선임연구위원 02-3299-4221 jhkim@krei.re.kr  
자료 문의: **원동환** 전문원 02-3299-4274 wondh@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

## ◇ 요약 ◇

농업·농촌의 여건과 변화 트렌드를 바탕으로 한국농촌경제연구원의 분야별 전문가들이 논의하여 2012년에 중점적으로 추진되어야 할 농정 이슈를 각각 10과제씩 선정하고 관련 정책의 추진 과제를 검토함.

2012년 농정 트렌드로, 세계경제 불안과 시장개방 확대, 기후변화와 환경의 중요성 증대, 첨단기술을 활용한 고부가가치농업 구현, 농업·농촌의 새로운 가치 발굴, 농촌사회의 고령화와 복지 수요 증가 등의 5가지를 꼽았음.

농업 분야 10대 이슈로, ①거대 FTA 시대의 적정 농업규모 유지, ②도·농간 소득격차 해소 및 직접지불제 확립, ③축산업 구조조정과 가축사육환경 개선, ④농협 사업구조 개편과 경제사업 활성화, ⑤논농업 다양화 기반 조성, ⑥농업재해 위험관리시스템 정비와 경영안정 지원, ⑦농지·농업법인 규제 완화와 다양한 경영체 육성, ⑧농정 거버넌스 추진, ⑨기술혁신·경영혁신을 통한 비용절감 노력, ⑩해외농업 개발·협력사업 강화 등을 제시함.

식품·유통 분야 10대 이슈로, ①식품산업의 글로벌 경쟁력 제고, ②한식 세계화 사업의 체계적 추진, ③농식품 수출 동력과 수출기반 확충, ④농어업과 연계한 식품가공산업의 활성화, ⑤식품제조 대기업과 중소기업간의 동반성장 추진, ⑥농협 사업구조 개편에 따른 농산물 유통구조 혁신, ⑦농산물 가격안정을 위한 중단기대책 수립, ⑧생협 방식의 농산물 유통 확대, ⑨학교급식 식재료의 공급체계 개선, ⑩농안법 개정에 따른 도매시장 현대화 등을 제시함.

농어촌 분야 10대 이슈로, ①농어촌 주민의 삶의질 정책 강화, ②영세·고령농 등 취약계층의 사회안전망 확충, ③농어촌 일자리창출 정책 개발, ④귀농·귀촌 정책의 범정부적 추진, ⑤농어촌 다원적기능 정책수단 강화, ⑥농어촌 정주체계 재설정과 중심도시 재생사업 추진, ⑦포괄보조금 지원방식 재점검, ⑧농어업·농어촌·식품산업발전계획 수립과 농어촌계획제도 개선, ⑨다문화 시대의 새로운 농어촌공동체 역할 모색, ⑩통합적 농어촌정책의 범정부 거버넌스 강화 등을 제시함.



## 1. 농정 여건과 트렌드

### □ 세계경제 불안과 시장개방 확대 가속화

- 유럽발 금융위기, 경기둔화 등으로 인한 세계 경제불안 지속
  - 농산물 수출 감소, 농업경영비 상승 등으로 작용 가능
- 미국, EU와의 자유무역협정(FTA) 발효에 따라 농업 부문의 영향 가시화
  - 중국, 일본과도 동북아 경제통합 차원에서 FTA 추진 논의 진전

### □ 기후변화에 따른 환경의 중요성 더욱 강조

- 한반도 아열대화로 인해 농작물 주산지 변화 및 수급 불안 우려
  - 기후변화에 따른 피해 예측, 작물별 대응시스템 구축 등
- 국지성 집중호우, 폭설 등 기상이변에 따른 재해대책의 필요성 증대
- 환경산업으로서의 농업 부문 녹색성장에 대한 역할 증대
  - 농업분야 온실가스 감축목표 달성을 위한 제도 정비 대두

### □ 융복합 첨단기술 활용으로 고생산성·고부가가치 농업 구현

- 첨단산업기술이 다양하게 농업 부문에 활용되는 추세
  - 농업 분야에도 점진적으로 6T(IT, NT, BT, ET, ST, CT) 상용화
- 자동화·로봇화·무인화 등 생력기술 보급으로 농업인력 소요 감소
  - 정밀농업(precision agriculture)을 통해 농업생산성 크게 향상
  - 기술진보는 지속적인 영농규모 확대의 요인으로 작용

### □ 농업·농촌의 새로운 가치에 대한 국민적 관심 증대

- 농촌경관, 전통·문화유산 등의 가치 및 관리·보전의 중요성 부각
  - 향토자원을 활용한 지역산업 발전 가능성 모색
- 농촌 지역은 국민의 여가·휴양·전원생활 공간으로 진화
  - 2020년 경에는 도시와 농촌을 구분하는 의미가 없어질 전망

- 도시민의 귀농·귀촌 수요는 점점 증가
  - 50대 중반의 정년퇴직자(베이비부머)들의 농촌 이주 증가세
  - 지자체에서 귀농·귀촌교육, 상담, 정착 지원 등 추진중

**□ 농촌은 초고령화사회로 빠르게 이행하면서 복지 수요 증가**

- 저출산과 평균수명 연장으로 농촌인구의 고령화 가속
  - 현재 65세 이상 농가인구 비율 35%로 이미 초고령사회에 해당
  - 청장년 후계인력 부족으로 농업인구 고령화는 점점 심화
- 고령농업인의 생계안정 및 노인복지 수요 증대
  - 농업인들은 국민연금 등 노후대책이 상대적으로 크게 부족한 실정

**표 1. 농업·농촌 메가트렌드와 파급 영향**

메가트렌드	전망과 특징	농업·농촌의 파급 영향
고령화 사회 (장수 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 저출산, 인구증가율 둔화, 평균수명 연장</li> <li>○ 건강, 장수에 대한 욕구</li> <li>○ 노인복지 수요 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업생산력의 증가세 둔화</li> <li>○ 농촌사회 초고령화</li> <li>○ 고령친화 실버농업의 부상</li> <li>○ 청장년 전업농이 주력 형성</li> </ul>
글로벌 경제 (무한경쟁 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ FTA 진전, 동북아경제 블록화</li> <li>○ 미국 중심의 세계화 탈피, 전 지구적 시장경제 출현</li> <li>○ 경제국경 소멸</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경쟁력 있는 고부가가치 농업으로 구조 조정</li> <li>○ 농산물 수입 증가, 수출시장 확대</li> <li>○ 농업·농촌의 양극화 확대</li> </ul>
기후변화와 환경 중시 (녹색산업 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지구온난화, 한반도 아열대화</li> <li>○ 화석연료 고갈에 따라 신재생에너지 사용 확대</li> <li>○ 세계적인 물부족 현상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식생 변화, 열대과일 재배</li> <li>○ 농산물 생산 감소와 품질 저하</li> <li>○ 대체에너지용 유지작물 등 확산</li> <li>○ 지속가능한 환경농업 발전</li> </ul>
과학기술 발전 (융복합기술 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ INBEC기술의 보편화, 융합화</li> <li>○ 유비쿼터스 시대 도래</li> <li>○ 원격탐사기술의 농업분야 활용</li> <li>○ 기계화·자동화 진전으로 노동시장 대체 가속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 첨단기술 수용의 격차 확대</li> <li>○ 기계화·자동화의 정밀농업 발전</li> <li>○ 농산물 상품화, 유통체계 발전</li> <li>○ U헬스 등 의료복지서비스 향상</li> </ul>
새로운 가치 지향 (문화창조 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제성장에서 탈피, 삶의질 중시</li> <li>○ 개성, 집단지성</li> <li>○ 지식창조사회</li> <li>○ 여가 및 문화 가치 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식품안전성, 맛과 영양 중시</li> <li>○ 농촌어메니티 활성화, 농촌관광 산업화</li> <li>○ 귀농·귀촌 인구 증가</li> <li>○ 휴양공간, 전원생활 수요 증가</li> </ul>

## 2. 농업 분야 10대 이슈와 과제

### ① 거대 자유무역협정(FTA) 시대의 적정한 수준 농업규모 유지

- 한·미FTA 체결로 우리나라는 명실공히 ‘동북아시아 FTA 허브’ 국가로 자리잡게 됨으로써 세계 주요국들의 협상 요청 쇄도 전망
  - 한·미FTA는 작년 국회 비준('11.11.29), 대통령 서명('11.12.1)을 거쳐 발효('12.1.1)됨으로써 금년 3월부터 시행 예정
  - 한·중FTA는 3년간의 공동연구를 거쳐 양국 정상의 협상 개시 합의('12.1.9), 이르면 2월부터 협상 시작 전망
  - 일본이 환태평양경제동반자협정(TPP)에 가입하면서 한·일FTA 논의 진전 등 우리나라 전략에도 중대한 영향을 미칠 것으로 예상
- ☞ 적정 수준의 국내 농업 유지라는 관점에서 경쟁력 기반을 확충하면서 대외협상에서도 농업·농촌 다원적 기능에 대한 재조명 필요
  - 산업적인 개방피해 대책뿐만 아니라 식량안보와 농촌지역사회 유지 등의 공익적 가치에 대한 국민적 공감대가 중요

### ② 도·농간 소득격차 해소 및 소득보전 직접지불제 확립

- 시장개방으로 1990년대 중반 이후 농산물 실질가격이 하락하고 2000년대 들어서는 농업부가가치 감소에 따라 농가경제수지가 계속 악화
  - 도·농간 소득격차(농가소득/도시근로자가구소득)는 1990년 97%에서 2000년 81%, 2010년 67%, 2011년 65%(전망) 등으로 확대
  - 계층간(영세고령농가와 대규모전업농가) 및 지역간(중산간지역과 도시근교) 농가소득의 양극화 경향이 심화
- ☞ 장기적인 농업소득 감소에 대비하여 소득원 개발, 경영개선 지원, 직접지불제 확충 등의 대책 강화 필요
  - 조직화를 통한 영농규모 확대, 가공·마케팅사업 연계한 6차 산업화 등 농업인의 자구노력 유도
  - 품목별 소득보전 직불(시장개방 소득감소분 보전) 및 공익형 직불(친환경, 경관, 조건불리지역 직불 등)의 체계 확립과 재원 확충

### ③ 구제역 이후의 축산업 구조조정과 가축사육환경 개선

- 작년 구제역 이후 축산 선진화에 대한 사회적 요구가 강하며, 금년부터 가축분뇨 해양투기가 전면 중단됨에 따라 종합대책 필요
  - 구제역 돼지 살처분, 한육우 사육 증가 등으로 수급불안정 우려
  - 축산법 개정('11.12.29)에 따른 축산업허가제의 도입 준비
  - '12.1월부터 '폐기물 배출에 의한 해양오염 방지에 관한 국제협약' 발효
- ☞ 중장기적인 축산물 수급안정, 축산농가 경영안정, 친환경축산 등의 측면을 종합적으로 고려한 축산업 구조조정 추진
  - 전국 및 지역 단위로 적정 수준의 가축 사육규모를 설정하고, 경종-축산을 연계한 자연순환농축산업 활성화 지원
  - 축산업허가제가 순조롭게 도입되기 위해서는 사전 교육과 아울러 축사시설(분뇨처리 포함) 기준의 구체화 필요

### ④ 농협 사업구조 개편과 경제사업 활성화 추진

- 농협개혁 방침에 따라 금년 3월 2일 출범하는 농협중앙회 사업구조개편(신용·경제사업 분리)을 정착시켜야 함
  - 농협중앙회는 작년 11월 말 정기이사회를 통해 경제·금융지주 분리 등의 조직 개편 및 정원 조정안 확정
  - 금년 정부 예산에서 사업구조개편 부족자본금 지원액 5조원 확정
- ☞ 농협경제사업 활성화를 위한 하위법령 정비, 회원조합 자금 지원, 임직원 교육훈련 등의 철저한 준비가 필요
  - 협동조합의 정체성을 유지하면서 회원조합과 수직적 통합관계를 강화하여 경제사업의 경쟁력을 높이는 방안 모색

### ⑤ 쌀 생산과잉 기조에 대응한 논농업 다양화의 기반 조성

- 쌀의 만성적인 공급과잉 문제를 해결하기 위하여 논농업 다양화사업을 추진하고 있으나, 현장에서 농업인 참여가 저조
  - 중장기 쌀수급 전망에 의하면, 향후 5년간 연간 40만톤 정도의 공급과잉이 지속될 것으로 예측



- 정부는 2020년까지 연간 4만ha 목표로 타작물재배 지원사업(1ha당 300만원 보조) 추진중이나 달성률은 약 4할 수준
- ☞ 식량안보를 기본으로 지역농업 특성에 적합한 생산기반정비사업 필요
  - 농업구조개선과 연계하여 들녘단위 농지재개발 방식으로 추진(식량작물 지구, 시설원예 지구, 특용작물 지구 등)
  - 논농업 다양화 정책이 성공하기 위해서는 생산, 유통, 산업화, 주체육성 등 종합적인 접근 필요

## ⑥ 농업재해 위험관리시스템 정비 및 경영안정 지원 개선

- 기후변화에 따른 자연재해가 증가하면서 농업경영 안정을 도모하기 위한 실손 보상형 농업보험 수요가 증대
  - 2001년에 농작물재해보험 제도 도입(사과, 배), '05년부터 국가재보험 제도로 발전, '12년 현재 농작물 35품목과 가축 16축종에 적용
  - 보험 가입 금액이 2조원에 이르러 농가의 농업재해 위험이 크게 경감
- ☞ 농업재해보험의 대상을 다양화하고 손해평가의 공정성 확보 필요
  - 농업재해정보 관리시스템 구축, 재해복구비 지원 현실화, 재해보험의 정교한 설계와 손해평가 방법 개선 등
  - 재해보험의 가입률을 높이기 위해 단계적으로 자부담 비율을 낮추고, 대상 품목과 사업 지역 및 보장재해 등을 지속적으로 확대

## ⑦ 농지·농업법인 규제완화로 다양한 경영체 육성

- 농가 이외의 다양한 농업경영체 육성을 위해 농업법인 제도를 운영하고 있으나, 농업회사법인의 사업 활성화는 저조한 실정
  - 농지법에서 농업회사법인의 농지소유 제한 규정
  - 농지규제 완화 시에 비농업인 농지투기, 기업의 편법적 농지소유 조장 등의 부작용 우려
- ☞ 건실한 산업자본·기술이 농업에 진입할 수 있도록 규제완화 추진
  - 농업회사법인을 농업경영체(농업생산법인)와 기타 농업회사로 명확하게 구분하고, 농업생산법인에 한해 농지소유 허용 검토

## ⑧ 농업회의소 설립 등 농정 거버넌스 추진

- 금년의 양대 선거를 계기로 농정 거버넌스(협치) 실현을 위한 ‘농업회의소’ 논의가 다시 부각될 것으로 예상
  - 농업인과 농업인단체의 실질적인 농정 참여를 보장하기 위한 제도로 유럽 몇몇 국가에서 ‘농업회의소’ 설치·운영중
  - 농업회의소(안)은 지난 정부 때부터 논의되었으나 결실을 거두지 못하고 표류되어 있는 상태
- ☞ 농업인과 농업인단체를 농정의 동반자로 인식하여 제도 마련 필요
  - 우리나라 실정에 알맞은 농정협의체 설립을 위하여 지자체에서 농업회의소 논의중(예: 거창군 농업회의소 설립추진단)

## ⑨ 기술혁신·경영혁신으로 비용절감 노력 확산

- 농업교역조건 악화, 투입재가격 상승 등으로 농업소득이 정체되는 추세에서 경영수익 증대를 위해서는 비용절감이 관건
  - 농식품부 지원으로 ‘비용절감운동본부’(’10.4) 활동 경험
- ☞ 비용절감 기술 개발 및 경영개선 매뉴얼 등 우수사례 보급 확산
  - 비용절감형 농업경영 모델 구축(유기농업, 신재생에너지농업 등)
  - 지역농업 차원의 농업자원 공동이용 추진(경종-축산 연계 등)

## ⑩ 해외농업 개발과 국제협력사업 강화

- 개도국을 중심으로 한국의 농업기술 및 발전 경험 등 요청이 증대하여 농정 차원에서 해외농업협력사업 추진 계획
  - ’12.1월부터 ‘해외농업개발협력법’ 시행으로 농·축·임산물 자원에 대한 해외개발사업을 농식품부 업무로 추진
- ☞ 해외농업개발을 통해 우리 농업이 세계로 진출하는 적극적 역할 기대
  - 해외농업개발을 통해 상대국에 한국 농업·농촌발전 경험을 전수할 수 있으며, 이를 바탕으로 경제협력에도 기여
  - 장기 전략으로 식량과 식품, 사료, 에너지 등의 자원 확보

### 3. 식품·유통 분야 10대 이슈와 과제

#### ① 식품산업의 글로벌 경쟁력 제고

- 한·미FTA 체결로 농식품 수입의 증가가 예상되고, 해외식품시장에서 글로벌식품기업의 시장지배력 강화로 국내 농업 및 식품산업 위축 전망
  - 유기가공식품 수입증가율 10% 상회, 네슬레 등 해외글로벌기업 국내 식품시장 진출 전망
- ☞ 우리 식품의 경쟁력 제고 및 고부가가치 창출을 위한 전략 추진
  - 글로벌 식품가공산업 육성전략 마련, 고부가식품소재 발굴, 가공식품 수출전략품목의 육성 등

#### ② 한식세계화 사업의 체계적 추진

- 2008년부터 시작한 한식세계화사업 점검을 통해 추진방식 체계화 및 미래지향적으로 방향 정립할 필요
  - K팝(K-POP) 열풍 등 유리한 여건이 조성되어 기회요인이 존재하는 반면, 한식세계화사업에 대한 엇갈린 시각이 존재해 성과지수 개발 등을 통해 사업 성과 평가 필요
- ☞ 한식세계화에 대한 공감대를 유도하여 지속가능한 국가사업으로서 성장 동력을 확보하고, 나아가 식문화 전파 및 국격 향상 기틀 마련
  - ‘K푸드’ 확산을 도모하여 한식세계화를 앞당겨 실현

#### ③ 농식품 수출 동력과 수출기반 확충

- 향후 한·중·일FTA 체결 등 시장개방 진전에 따라 공세적인 농식품 수출시장 개척 필요
- ☞ 2012년 농식품 수출 100억달러 목표 달성으로 수출농업 견인
  - 품목별 해외 목표시장 선정, 스타 품목 육성, 해외 수출전진기지 및 공동물류센터 확대
  - 신흥시장에 대한 전략적 마케팅 추진, 수출업체 맞춤형 서비스 지원

#### ④ 농어업과 연계한 식품가공산업의 활성화 추진

- 국내 농식품 중 고부가가치화의 잠재력이 풍부한 품목이 많으나, 산업 기반이 취약해 상품화되지 못하고 있는 상황
  - 막걸리, 천일염, 해삼, 전복, 다시마, 김 등은 해외시장에서 지속적인 수요 증대 전망
- ☞ 천일염, 해산물 등 수산가공산업의 생산·유통 및 가공기반을 확충하여 농어업과 식품가공산업의 연계 강화

#### ⑤ 식품제조 대기업과 중소기업간의 동반성장을 위한 공조체계 구축

- 2011년부터 동반성장위원회에서 식품분야 중소기업 적합업종을 심의·선정하는 작업을 추진함에 따라 중소기업과 대기업간 갈등 구조 노출
  - 장류, 두부, 막걸리 등의 식품제조분야를 중소기업 적합업종으로 선정하고 시장 참여 영역 구분
  - 2012년도 계속 신청을 받아 중소기업 적합업종 지정 계획
- ☞ 동반성장 가능품목 대상으로 대기업과 중소기업의 상생협약을 체결하여 원가혁신, 기술전수 등으로 경영개선 유도
  - 중소기업 유망제품에 대한 판매망 확대 등의 방식으로 상생기반 마련

#### ⑥ 농협 경제사업구조 개편에 따른 농산물 유통구조 변화에 대응

- 금년 3월부터 농협중앙회 사업구조개편(신용·경제사업 분리)에 따라 농산물 유통구조의 변화가 불가피할 전망
  - 농협경제지주의 출범으로 산지·도매·소매 등 농산물 유통구조 전반의 변화를 초래
  - 농협은 산지에서 소매를 포괄하는 대규모 유통사업 기반을 보유하여 농산물 유통구조에 미치는 중장기 영향이 막대할 것으로 예상
- ☞ 농협 경제사업구조 개편 사업계획이 농산물 유통구조에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석 필요
  - 농업인, 농업법인, 도매시장 등 농산물유통 관련자가 농협구조개편에 의해 야기되는 유통환경 변화에 대응하기 위한 전략 수립 필요

## ⑦ 농산물 가격안정을 위한 중단기대책 수립

- 지난 2년간의 급격한 농산물 가격 급등락, 기후변화에 의한 생산 불확실성 확대 등의 영향으로 2012년에도 일부 농산물에 대해 가격 불안정 발생 예상
  - 물가안정은 금년에도 중요한 국정지표가 될 것으로 예상되어 농산물 가격 안정에 대한 사회적 관심 확대 예상
  - 2010~'11년 수립된 농산물 가격안정 대책이 실시될 예정
- ☞ 농산물 가격을 안정시킬 수 있는 근본적인 중단기대책 수립 필요
  - 기상의 불확실성 확대에 따른 노지채소의 수급 불안정은 불가피한 현상으로 근본적인 대책 마련 필요

## ⑧ 생협 방식의 농산물 유통 확대

- 생산자-소비자 직거래를 통해 식품 유통 마진을 축소시키고, 농산물 가격을 안정시키는 등의 경제적 효과가 있는 생협을 통한 농식품 유통에 대한 사회적 관심 확대 예상
  - 2010년 농산물가격 급등락 시 생협의 가격안정 효과에 대한 사회적 관심이 촉발되었으며, 지속적으로 생협 방식의 유통을 통한 농산물 가격 안정에 대한 논의가 진행
  - 협동조합기본법의 국회 본회의 통과('11.12.29)로 협동조합의 설립이 용이해지면서 다양한 협동조합 문화의 사회적 확대 예상
- ☞ 생산자-소비자가 직거래하는 생협 방식의 농산물 유통 확대로 농산물 가격 안정과 기업형 소매유통업체의 시장지배력 확대에 대한 견제
  - 생협 방식의 새로운 유통구조 확산, 기업형 소매유통업체의 시장지배력에 대한 견제 효과

## ⑨ 학교급식 식재료의 공급체계 개선

- 서울, 경기 등 수도권을 포함한 전국 대부분의 지자체에서 친환경 무상급식의 범위를 초등학교에서 중학교로 확대시킬 것으로 예상
  - 친환경 무상급식 범위가 확대됨에 따라 친환경농산물 등 우수 식재료 공급을 위한 체계 개선에 대한 사회적 요구 확산

- 양대 선거를 매개로 학교급식법 개정, 학교급식지원센터, 학교급식 품질 제고 등 학교급식 관련 사회적 관심 증대
- ☞ 학교급식 식재료를 안전하고 효율적으로 공급하기 위한 종합적인 학교급식 공급체계 개선대책 필요
  - 학교급식법 개정, 지방자치단체와 교육행정 간의 연계강화 등 제도적·구조적 개선대책 마련 필요
  - 농산물 유통구조 측면에서 학교급식 식재료 공급체계 개선을 위한 다각적인 보완대책 마련 필요

## 10 농안법 개정에 따른 도매시장 현대화

- 다양한 거래제도의 도입, 정산법인 도입 등을 골자로 하는 농안법 개정안이 국회 본회의에서 통과됨으로써('11.12.29), 가락시장의 현대화 사업이 본격적으로 추진될 전망
  - 기존 경매 원칙을 완화하고 다양한 거래제도를 도입하여 도매시장 거래를 활성화시키기 위한 거래제도 개선
  - 시장도매인과 중도매인의 출하대금 정산을 안전하고 투명하게 관리하기 위한 새로운 기구로 정산법인 도입
  - 가락시장 현대화 사업이 본궤도에 진입하면서 농산물 유통구조에 다양한 변화 예상
- ☞ 개정 농안법 시행에 맞추어 제도 개선과 함께 도매시장 거래 활성화를 위한 종합적인 발전대책 마련 필요
  - 개별 도매시장에 대한 객관적인 진단을 바탕으로 도매시장 발전 종합계획과 개별 도매시장의 발전 방향 제시 필요
  - 도매시장 정산법인에 대한 정부 지원 강화, 도매시장의 발전 방향에 부합하는 가락시장 현대화 추진 등 도매유통에 대한 보다 적극적인 정책적 관심 필요

## 4. 농어촌 분야 10대 이슈와 과제

### ① 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 정책 강화

- 농어촌 서비스 기준 설정 등과 같은 총괄 목표를 실현하되 개별 주민의 삶의 질 향상에 직접 기여할 수 있는 정책개발 요구
  - ‘삶의 질 향상특별법’에 의거 2011년부터 8개 분야 31개 항목에 대한 서비스 기준 설정과 이행실태 점검 제도화
  - 2011년 서비스 기준 이행실태 점검 결과 면지역의 난방비 부담, 고령자의 대중교통 서비스 열악 등 개별 주민의 삶에 직접 영향을 미치는 핵심 분야에서 달성 목표치 저위
- ☞ 에너지·교통 등 개별 주민의 삶의 질 격차 해소에 직접적으로 작용하는 정책 개발 필요
  - 농촌 중심지의 도시가스 공급 확대, 태양열, 지열 등의 자연 에너지 활용, 독거노인의 그룹홈 운영 등 농촌 에너지 종합대책 마련
  - 농촌도로구조 개선, 지역내 공영교통수단 도입 등 농촌지역 교통여건의 종합적인 개선 노력 필요

### ② 영세·고령농 등 취약계층의 사회안전망 확충

- 복지에 대한 사회적인 관심과 함께 농어촌 취약계층에 대한 생활밀착형 복지 지원 정책 관심 증대
  - 정치권의 복지 논쟁과 함께 재원부담 문제가 심각하게 대두함에 따라 재정 부담을 고려한 복지 대책 마련이 주요 이슈로 등장
  - 농어촌 분야에서는 연 소득 500만원 미만의 영세·고령농에 대한 사회안정망 강화 노력 필요
- ☞ 지나친 재정 부담을 수반하지 않으면서도 영세·고령농이 실질적 혜택을 받을 수 있는 정책 개발 필요
  - 소규모 영세 고령농에 대한 농지연금 지급조건 개선
  - 소득, 재산 등에 따른 건강보험료 차등 지원 등 방안 모색

### ③ 농어촌 일자리 창출 전략과 정책프로그램 개발

- 청년 실업난이 계속되는 상황에서 일자리 창출이 국가 정책의 우선 과제로 등장함에 따라 농어촌 지역에서 일자리 창출 중요성 증대
  - 농어촌의 취업자 수는 2000년부터 2009년까지 약 4만명 감소
    - \* 동 기간 농업부문 종사자 수 감소폭이 두드러짐(59만명 감소)
  - 농어촌의 전체 취업자 수는 2020년까지 연평균 0.28% 감소할 전망으로 정책적인 일자리 창출 전략 필요성 증대
- ☞ 중장기적인 농촌지역 일자리 창출 전략을 마련하고 농촌 활성화를 위한 여러 정책 사업들과의 관계 속에서 전략을 실행할 필요
  - 고용이 증가할 것으로 예상되는(사회서비스, 지역특화산업, 관광 관련 등) 분야의 인적 자원 유치 및 개발을 위한 체계적 노력 필요
  - 마을법인, 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사업의 목적과 해당 농촌 지역사회의 특성에 적합한 형태의 사업체 적극 육성

### ④ 귀농을 포함한 귀촌 정책의 범정부적 추진

- 베이비부머 은퇴, 청년 실업자, 전원생활 희망자 증대 등으로 도시민의 농어촌 수요는 다양하지만 정책 대응은 귀농자에 초점
  - 여건이 마련되면 농촌에서 살고 싶다는 도시민이 2010년 48%에서 2011년 64%로 증가(한국농촌경제연구원 조사결과)
  - 농식품부의 귀농 지원 정책이 활발하며, 지방자치단체의 도시민유치 사업도 귀농을 중심으로 진행
- ☞ 농업인력 육성이라는 소극적인 귀농 정책에서 벗어나 도시민의 다양한 농어촌 수요에 대응하기 위한 귀촌 정책을 국가적으로 추진
  - 전원형 임대주택, 소규모 전원마을 조성, 세제 감면 등 귀촌자에게 양질의 주거지를 공급할 수 있는 정책 방안 모색
  - 중앙정부 및 지방자치단체의 종합적 추진을 유도하기 위해 예산지원 근거, 추진기구설치 근거 조항이 마련된 관련 법률 정비(도시민의 농촌정주촉진법(가칭) 제정)



## ⑤ 농어촌의 다원적 가치와 어메니티를 높이는 정책수단 강화

- 물질적 풍요보다는 정신적 풍요를 추구하는 사회적 분위기가 확산됨에 따라 농어촌 자원에 대한 국민적 인식 증대
  - 농업·농촌의 다원적 기능을 인정하고 이를 위한 정책 개발 필요성을 인정하는 도시민이 2011년에 64%로 전년 대비 8.2% 증가(한국농촌경제연구원 국민의식조사결과)
  - 슬로시티, 슬로라이프, 로컬푸드 운동 등 농어촌 가치에 바탕을 둔 라이프스타일 대두
- ☞ 농어촌의 경관, 문화, 전통 및 생태 자원의 가치 실현을 위한 제도 및 정책 개발
  - 난개발 방지, 전통적 경관 보전 등 농어촌 가치 보전을 위한 계획제도 개선
  - 농어촌 마을, 농경지와 농업시설, 문화시설, 마을 숲 농촌 어메니티 자원의 집합체로서의 일정 지역을 전원박물관(eco-museum) 개념으로 정비하는 사업 추진

## ⑥ 농어촌정주체계 재설정과 농어촌 중심도시(Rurban) 재생사업 추진

- 농어촌지역의 급격한 인구 감소가 어느 정도 진정되어감에 따라 농어촌 중심도시의 회생 필요성과 가능성 증대
  - 농어촌 정주의 핵으로서 도시적 편의성과 농촌적 쾌적성이 공존하는 농촌중심지의 역할 증대 요구
  - 마을 단위 분산보다는 중심지로의 집중을 통한 예산 투자의 효율성과 서비스 공급의 시너지 효과 거양
- ☞ 바람직한 농어촌 정주체계를 설정하고 이에 기초하여 면소재지 재생과 배후 농촌마을 정비 사업 추진
  - 면 소재지를 인구 2천~5천명 정도 규모의 농어촌 중심도시(Rurban)로 육성하기 위하여 도시가스 공급 등 각종 인프라 시설과 서비스 시설 우선 입지
  - 과소마을 공·폐가의 적극적인 정비와 한계마을 이주 사업도 추진

## 7 포괄보조금 제도와 마을단위 사업방식의 재점검

- 정부의 마을개발 정책으로 설치된 시설물의 유희화, 관리비 증대, 마을 공동사업의 부실화 등의 문제 발생과 이에 대한 수정 요구 증대
  - 2004년 도입된 마을단위 사업 공모사업이 지금까지 지속되면서 매년 약 3,000억원 이상의 예산 투자 계속
  - 포괄보조금의 시·군·구 자율편성사업의 예산배분 과정이 공모사업 방식으로 추진되어 마을단위 사업 추진을 조장
- ☞ 포괄보조금 제도의 운영방식 개선과 함께 마을단위 사업의 재점검 필요
  - 사전에 충분하게 검토된 사업만이 포괄보조사업으로 편성되도록 계획 및 평가 시스템과 지자체별 예산한도제도 등을 개선
  - 시설물 투자와 공동수익사업을 조장하는 마을사업 추진방식을 재검토하여 개선

## 8 농어업·농어촌·식품산업발전계획 수립과 농어촌계획제도 개선

- 관련 법률에 의거 의무 사항인 농어업·농어촌·식품산업발전계획 수립과 이에 즈음하여 관련 계획 간의 연계방안 도출 요구
  - 전환기의 농어업·농어촌 여건을 반영하고 농어촌의 자원 보전, 전통·문화·환경·경관 등 새로운 가치와 비전을 담은 계획 수립 요구
  - 농어업·농어촌·식품산업 발전계획과 내용 면에서 유사한 삶의 질 향상계획, 기초생활권 발전계획 등을 정비하는 과제도 요구
- ☞ 국가 단위의 발전계획 수립을 통해 향후 농어업·농어촌 정책의 기본 방향을 설정하고 지방자치단체 발전계획 수립의 지침 역할을 수행
  - 농산업 등 품목 육성 중심이었던 기존 계획과 달리 농어촌정책 관련 내용의 비중을 높여 바람직한 농어촌 정책 방향을 도출
  - 당면한 농어촌정비법 개편을 비롯하여 계획제도 전반에 대한 정비 작업을 발전계획 수립과 연계하여 추진
  - 계획서에 그치고 마는 지방자치단체의 발전계획의 실천을 담보하기 위해 포괄보조금과의 연계 방안 강구

## 9] 다문화 시대의 새로운 농어촌공동체 역할 모색

- 인구 과소화와 고령화에 따라 농어촌 마을의 정주 기능이 약화되는 동시에 인구 구성 다변화에 따라 새로운 공동체 역할 모색이 필요
  - 농어촌 마을의 공동화로 과거 새마을운동 때에 존재했던 마을 단위 공동체 유지와 기능 활용은 기대하기 어려움
  - 귀농·귀촌 및 다문화 가족 증가 등으로 농어촌의 인구 특성 변화와 정부 정책이 변화함에 따라 새로운 공동체 조직 및 기능 필요
- ☞ 인구 구성 등 여건 변화를 반영한 농어촌 공동체의 기능 설정과 참여 확대를 통해 지자체의 농어촌정책 역량 강화에 기여
  - 복수의 마을 또는 1개 읍·면을 대상으로 새로운 공동체 형성을 유도 하며 귀농·귀촌인, 비농업인 등 다양한 구성원이 공동체의 일원으로 참여할 수 있도록 공동체의 법인화 등을 추진
  - 농협, 농업기술센터 및 각종 단체 등 관련조직의 역할도 농산업 부문 정책 일변도에서 벗어나 복지·지역개발 등으로 다변화

## 10] 통합적 농어촌정책 추진을 위한 범정부 거버넌스 강화

- 여러 부처가 참여하는 농어촌 삶의 질 향상정책 추진 등에도 불구하고 중앙부처를 포괄하는 통합적인 거버넌스는 형식적으로 작동
  - 삶의 질 향상 위원회 활동이 형식적이어서 주요 의사결정이 위원회 회의 없이 서면 심사로 대체되며, 사무국 기능도 미약
  - 지역발전위원회를 비롯한 관련 범부처 단위 조직과의 역할 분담 등을 통해 실효성 있는 농어촌정책의 추진 방안 모색이 필요
- ☞ 삶의 질 업무에 대한 조정 기능 강화와 더불어 정책 모니터링, 평가, 자문 등 삶의 질 향상정책 지원 기능을 제고
  - 현행 사무국 역할의 확대를 위해 삶의 질 향상 기획단 설치를 비롯한 삶의 질 위원회 기능 정립 방안 모색
  - 중장기적으로 필요한 농어촌정책에 대한 범정부 차원의 거버넌스 발전 대안을 다각도로 모색

---

## 5. 2012년 농정 추진을 위한 제언

### □ 농식품부는 2012년 정책 목표를 ‘모두가 잘 사는 행복한 농어촌’으로 설정('11.12.16 대통령 보고)

- FTA를 계기로 농업선진화를 앞당김
  - 세계와 경쟁하는 정예 농업인 집중 육성
  - 종자산업 육성 및 연구개발(R&D) 성과 제고
  - 농업시설 현대화에 향후 10년간 10조원 투입
  - 금년 농식품 수출 목표 100억달러 달성에 총력 경주
  - 경쟁력 강화를 위한 품목별 맞춤형 정책 적극 추진
- 농협개혁을 완수하여 농산물유통 실현
  - 농협이 가공·판매사업 전담하도록 경제사업 활성화
  - 경제사업 활성화와 연계하여 품목별 수급 및 물가안정 적극 추진
- 귀농·귀촌, 공동경영 육성으로 농촌 활력 거양
  - 통합정보서비스 제공, 귀농인 교육·상담, 창업기반 지원 강화
  - 농촌마을 단위의 공동경영체 활성화

### □ 2012년도 농식품부 예산은 15조 4,83억원으로 확정

- 국회 심의에서 정부가 제출한 15조 4,106억원 대비 23억원 감액 조정
  - 쌀소득보전 변동직불금 등 4,566억원 삭감, 한-미FTA 추가보완대책 예산 등 4,543억원 증액
  - \* '11년 예산 대비 5,439억원(3.7%) 증가
- 한-미FTA 추가보완대책으로 3,042억원 증액
  - 생산시설현대화 자금 지원규모 확대(6,051억원→7,002)
  - 축산발전기금 사업규모 908억원 증액, 암소도태자금(300억원) 신설
  - 밭농업직불제(624억원) 도입, 친환경농업직불제 단가 상향(113억원)
  - 재해대비 생산기반 확충; 배수개선(400억원), 수리시설개보수(300억원), 다목적용수개발(300억원) 등

## □ 2012년은 거대 FTA 시대 돌입, 양대 선거 쟁점화 등으로 그 어느 때보다 농정 이슈가 많아 지혜로운 대응 필요

- 농업·농촌 발전의 방향과 농정 목표에 대한 농업계의 이해와 국민적인 공감대 형성이 필요함
  - 한·미FTA 발효, 한·중FTA 협상 개시 등의 본격적인 FTA 시대에 걸맞게 농업경쟁력 제고 및 농촌경제 활성화를 포함한 농업·농촌 발전 방향의 재정립 필요
  - 시장개방 확대에 따른 산업적 피해 대책에 더하여 농업·농촌 다원적 기능의 유지를 위한 정책 수단의 보완 필요
- 농정 목표의 일관성 있는 추진을 위한 중장기계획(농어업·농어촌·식품산업발전계획)이 수립되어야 함
  - 농어업·농어촌및식품산업기본법에 의거하여 중앙정부 및 지자체에서 ‘농어업·농어촌·식품산업발전계획’을 수립하여 시행하고, 각종 농정 시책의 기본계획으로 재정립 필요
  - 정권 교체에 관계 없이 매 5년 단위로 기본계획을 수립하여 시행함으로써 정부와 농업계가 함께 중장기 농정 비전을 공유 가능
- 농정 추진을 위한 범정부적 및 농업인 참여형 거버넌스가 구축되고 실질적으로 작동하도록 해야 함
  - 농림수산식품 정책은 산업정책과 사회정책의 통합적 시행이 중요하며, 특히 농어촌 삶의질 정책은 중앙부처를 포괄하는 통합적인 거버넌스 작동이 긴급
  - 농업인과 농업인단체의 실질적인 농정 참여를 보장하기 위한 기구로 ‘농업회의소’ 제도의 도입 검토
- 금년에 새로 도입되는 제도와 정책에 대한 홍보 필요
  - 농어업재해보험 적용대상품목 확대(1.1일부터), 우수 외식업지구 육성사업 시행(1.1일부터), 구제역 백신 비용 50% 부담(1.1일부터), 간척농지 임대제도 개선(\*14년까지 한시 적용), 김치산업진흥법 시행(1.22일부터), 동물보호법 개정 시행(2.5일부터), 음식점 원산지표시제 확대 시행(4.11일부터), 쌀가공산업육성법 시행(5.22일부터), 도시농업육성법 시행(5.23일부터) 등

## 「KREI 농정포커스」 발행 목록

### 2012년

제6호 2012년 농정 이슈와 정책과제 (김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

### 2011년

제5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과 (김동원, 박혜진)

제4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제 (최세균)

제3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과  
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)

제2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점 (한석호, 승준호)

제1호 2011년 김장시장 분석과 전망 (이용선, 서대석)

---

KREI 농정포커스 제6호  
2012년 농정 이슈와 정책과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2012. 1. 11  
발 행 2012. 1. 12  
발 행 인 이동필  
편집위원 김정호, 김병률, 김창길, 박시현  
발 행 처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 문원사  
02-739-3911 [munwonsa@hanmail.net](mailto:munwonsa@hanmail.net)

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-