

정책세미나 자료

# 농업 · 농촌의 중장기 변화 전망과 정책 과제

일시: 2012. 3. 28(수) 14:00~17:30

장소: 한국농촌경제연구원 대회의실

한국농촌경제연구원



# 프로그램

13:30~14:00	<b>등록</b>
14:00~14:10	<b>개회</b> 개회사: 이동필 한국농촌경제연구원장
14:10~15:20	<b>주제 발표</b> 주제 1: 총론 및 농업정책 김정호(KREI 선임연구위원) 주제 2: 식품정책 최지현(KREI 선임연구위원) 주제 3: 농촌정책 박시현(KREI 선임연구위원)
15:20~15:40	<b>중간 휴식</b>
15:40~17:30	<b>종합 토론</b> 좌장: 서종혁 한경대학교 교수 지정토론 김완배 서울대학교 농경제사회학부 교수 김현대 한국농업기자포럼 대표 박종섭 충북대학교 농업경제학과 교수 배종하 한국농수산대학교 총장 손재범 한국농업경영인중앙연합회 사무총장 이양호 농림수산식품부 기획조정실장 이헌목 한국농산업경영연구소 소장 장병수 한국농민연대 정책위원장 최기수 농수축산신문 발행인 최수명 전남대학교 지역·바이오시스템공학과 교수 이상 가나다 순 청중토론
17:30	<b>폐회</b>



## 《 제1주제 》

농업·농촌의 중장기 변화 전망과  
농업정책의 과제



# 농업·농촌의 중장기 변화 전망과 농업정책의 과제

## 1. 향후 10년간 농업·농촌의 메가트렌드와 농정 여건

### 1.1. 한국 메가트렌드의 주요 내용

- 메가트렌드(megatrend): 현대 사회에서 일어나고 있는 거대한 시대적 조류를 뜻하는 말로, 미국의 미래학자 나이스빗(John Naisbitt)은 탈공업화 사회, 글로벌 경제, 분권화, 네트워크형 조직 등을 지적
  
- 유엔미래보고서(2009.12)에서 제시한 한국의 메가트렌드
  - 남북 관계 성숙: 2020년 경에 한반도의 통일 변수
  - 인구 감소: 2018년부터 총인구 감소 추세
  - 다문화 사회: 2020년 경에 다문화가족 인구비중 10% 시대 진입
  
- 국토연구원(2010.12)에서 제시한 메가트렌드
  - 초고령화·다문화 사회의 성숙
  - 세계 초광역 경제권 형성
  - 기후변화(지구온난화) 진전
  - 여가문화 르네상스 시대의 도래
  - INBEC(정보통신, 나노, 바이오, 에너지, 문화) 융합기술 보편화
  - 한반도의 구조적 변화
  
- 한국정보화진흥원(2011.4)에서 제시한 메가트렌드
  - 인구구조 변화, 양극화 심화, 네트워크 사회, 가상지능공간, 융복합기술, 웰빙·감성·복지경제, 글로벌 인재, 에너지 위기, 남북통합
  
- 삼성경제연구소(2011.12)에서 제시한 메가트렌드
  - 인구구조 변화: 인구 감소와 고령화 사회 도래
  - 도시화: 전국 1일 생활권 시대
  - 기후변화: 지구온난화, 한반도 아열대화

## 1.2. 메가트렌드와 농업·농촌의 영향

- 향후 10년 정도의 미래를 내다보면서 우리나라 농업·농촌을 둘러싼 메가트렌드와 예상되는 영향을 다음과 같이 정리할 수 있음.

### (1) 세계경제 불안과 시장개방 가속화

- 세계경제 불안과 경기 둔화 등으로 인한 한국경제의 부정적 영향
  - 농산물 수출 감소, 농업경영비 상승 등으로 작용
- 거대 경제권과의 자유무역협정(FTA)에 따른 농업 부문 영향
  - 한·EU FTA, 한·미FTA 발효에 이어 중국 및 일본과도 동북아 경제통합 차원에서 FTA 논의 진전

### (2) 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 감축 목표 달성을 위한 제도 정비 대두

### (3) 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)에 의한 농업생산성 향상
  - 기술진보는 지속적인 영농규모 확대의 요인으로 작용

### (4) 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 의미 소멸 전망

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

**(5) 농촌은 초고령화 사회로 이행하면서 복지 수요 증가**

- 저출산과 평균수명 연장으로 농촌인구의 고령화 가속
  - 2011년 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 1-1. 농업·농촌 메가트렌드와 파급 영향**

메가트렌드	전망과 특징	농업·농촌의 파급 영향
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 신재생 에너지 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·자동화로 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>○ 성장주의에서 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 진전</li> <li>○ 귀농·귀촌 인구 증가</li> <li>○ 휴양공간, 전원생활 수요 증가</li> </ul>
고령화 사회 (장수 시대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 저출산, 인구증가율 둔화, 평균 수명 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>○ 농촌사회의 초고령화</li> <li>○ 고령친화 실버농업의 부상</li> <li>○ 청장년 전업농이 주력 형성</li> </ul>

자료: 김정호 외, 『농업·농촌 2030/2050 비전과 과제』 한국농촌경제연구원, 2010.8.

## 2. 농업·농촌의 중장기 지표 전망

### 2.1. 농업 부문의 총량지표 전망

- 주요지표의 과거 추이는 1970년 이후의 통계를 정리하였고, 미래 전망치는 한국농촌경제연구원의 농업부문 전망모형인 KREI-KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)을 이용하여 2030년까지를 예측함.
- KASMO에서는 전망을 위한 외생변수로 경제성장률, 인구 추계, 환율, 국제유가, 국제곡물가격 등을 사용

표 1-2. 농업 총량지표 추이와 전망(1970~2030)

	단위	1970	1990	2010	2020	2030	1990 /'70	2010 /'90	2030 /'10
농가호수	천호	2,483	1,767	1,177	1,078	924	0.71	0.67	0.79
농가인구	천명	14,422	6,661	3,068	2,295	1,732	0.46	0.46	0.57
- 65세이상 비율	%	4.9	11.5	34.9	45.2	51.4	2.35	3.03	1.47
경지면적	천ha	2,298	2,109	1,715	1,574	1,488	0.92	0.81	0.87
- 벼 재배면적	천ha	1,203	1,244	892	809	802	1.03	0.72	0.90
농업부가가치	10억원	10,762	16,827	20,691	18,705	18,755	1.56	1.23	0.91
농가소득	만원	650	1,895	3,212	3,910	5,746	2.92	1.69	1.79
- 농외소득 비율	%	23.1	25.7	40.3	48.2	62.0	1.11	1.57	1.54

주: 1970~90년 수치는 농림수산물 주요통계에 의함.

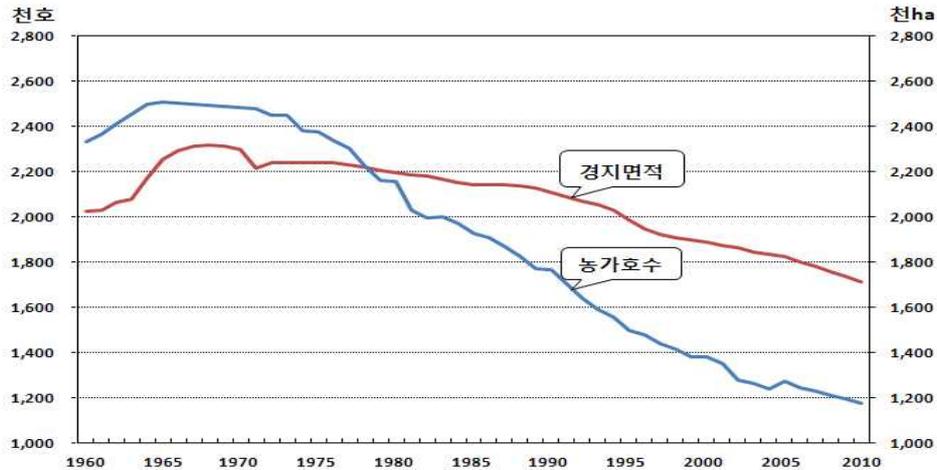
2010, 2020, 2030년 수치는 KREI-ASMO 추정치.

농업부가가치는 2005년 기준 가액. 농가소득은 GDP디플레이터(2005=100) 적용. 2020, 2030년 수치는 2010년 불변 가액.

#### □ 농가인구의 감소와 고령화 추세 가속

- 농가호수는 지난 40년간 절반 수준으로, 농가인구는 2할 수준으로 감소. 2010년 농가호수는 1,177천호, 농가인구는 3,068천명
- 2012년 농가인구는 300만명 이하로 감소 추정
- 10년 후인 2022년의 농가호수는 106만호, 농가인구는 219만명 정도로 전망되며, 고령화가 가속화되어 농가인구 65세 이상의 비율이 2020년대 후반에 50%를 넘어설 것으로 전망됨.
- \* 2030년 경의 기간적 전업농가는 20만호 정도로 추정

그림 1-1. 농가호수와 경지면적 추이



□ 농지면적은 완만하게 순감소가 지속될 전망

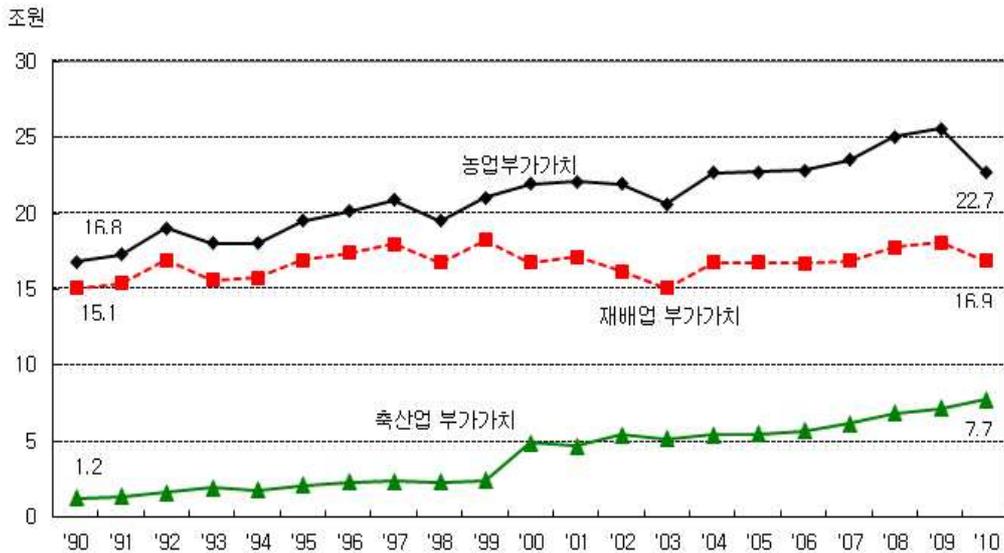
- 경지면적 감소는 지난 40년 동안 연평균 1.5만ha 내외로 완만하게 진행되어 왔으며, 앞으로도 거의 같은 추세로 이행할 것으로 보임.
  - 경지면적은 2010년 172만ha에서 2022년 158만ha로 감소하여 2030년 경에는 150만ha를 밑돌 것으로 예상됨.
    - \* 다만, 지금까지는 간척과 개간 등으로 경지면적 감소를 상쇄하였으나, 앞으로는 신규 조성이 거의 없으므로 농지의 순감소가 계속될 전망
  - 벼 재배면적은 2010년 89만ha에서 2017년에 80만ha 수준, 2022년에는 76만ha로 완만한 감소가 예상됨.
    - \* 경지이용률은 사료작물, 특용작물 등의 재배 증가로 2010년 109%에서 2022년 111%로 미미하게 증가 전망

□ 농업생산액과 부가가치는 축산·원에 부문만이 증가세

- 중장기적으로 농업생산액은 완만하게 증가할 것으로 전망되며, 축산업은 증가하지만 재배업은 소폭 하락할 것으로 전망됨. 따라서 재배업 부가가치도 지속적인 감소가 예상됨.
  - 향후 10년 동안 재배업은 쌀을 제외한 곡물과 특용·기타 작물의 생산액이 증가하나 쌀 및 채소류, 과일류 생산액이 감소세를 나타내고 있어 전체적으로는 소폭의 감소세를 나타낼 전망이다.
  - 축산업 생산액은 한육우, 양돈, 육계 등 모든 부문의 생산액 증가로 완만한 증가세를 나타낼 것으로 전망됨.

- 중장기적으로 농업부가가치는 감소세로 전망됨. 축산업 부가가치는 상승세로 추정되지만, 재배업 부가가치는 지속적인 감소세를 보여 2022년 농업부가가치는 2012년 대비 0.3% 감소한 22조 4,230억원으로 전망됨.

그림 1-2. 농업부가가치 추이



주: 2000년 이전은 2000=100 기준, 2000년 이후는 2005=100 기준임.

자료: 한국은행, 농림수산물부, 「농림수산물 주요통계」.

#### □ 농업소득은 정체, 농외소득은 빠르게 증가 전망

- 농가소득의 최근 추이를 분석해 보면 앞으로도 농업소득은 정체되는 반면에 농외소득이 빠른 속도로 증가할 것으로 전망됨.
  - 농업총소득은 2010년 11조 8,850억원(불변가격)에서 2022년에 10조 1,610억원으로 소폭 하락 전망
  - 호당 농가소득은 2010년 3,212만원에서 2022년에 4,200만원 수준으로 연평균 1.7%씩 증가 전망
    - \* 농업노임, 직불제 확대 등으로 농외소득과 이전수입이 증가하며, 농외소득 비율은 2010년 40.3%에서 2022년 55%로 증가 전망
  - 호당 농업소득은 2010년 1,010만원에서 2022년에 955만원(농업소득 비율 23%) 수준으로 추정됨.

## 2.2. 농산물 소비 및 식품시장 전망

### □ 곡물 소비는 감소, 육류와 과일 소비는 완만한 증가세

- 최근 식품소비 패턴의 변화는 한 마디로 '서양화'라고 말할 수 있는데, 곡물 소비가 감소하고 육류 소비가 증가하는 경향이며, 신선채소와 과일류는 정체 내지 소폭 증가세를 나타내고 있음.
  - 쌀 소비량은 지난 40년 동안에 절반 수준으로 감소하여 2010년에 국민 1인당 73kg으로 추정되며, 앞으로의 감소 속도를 감안하면 10년 후인 2022년에는 60kg 수준이 될 것으로 추정됨.
  - \* 일본의 1인당 쌀 소비량은 최근에 감소세가 둔화 내지 반전되어 2005년 61kg에서 2009년 64kg으로 증가
  - 과일 소비는 지금까지 빠르게 증가하여 1970년 대비 사과는 2배, 배는 7배로 증가하였으나, 앞으로는 사과 소비량은 증가 속도가 정체되고 배는 약간 감소할 것으로 전망됨.
  - 채소류의 소비도 지금까지는 크게 늘었으나 앞으로는 약간 감소 추세로 반전되어 2020년 경에는 현재 소비량의 90% 수준이 될 것으로 전망됨.
  - 육류 소비는 그간의 증가 속도에는 못미치지만 앞으로는 소폭 증가세가 지속될 것으로 전망되어 2020년 경의 1인당 소비량은 쇠고기가 13kg, 돼지고기가 25kg 수준이 될 것으로 추정됨.

표 1-3. 국민 1인당 주요 농산물 소비량 추이와 전망(1970~2030)

단위:kg/1인당

	1970	1990	2010	2020	2030	1990/ 1970	2010/ 1990	2030/ 2010
쌀	130.5	120.8	73.0	59.7	46.7	0.92	0.61	0.64
콩	6.1	8.3	8.4	9.4	9.9	1.36	1.01	1.18
사과	5.2	11.5	10.7	11.0	11.0	2.21	0.93	1.03
배	1.1	2.5	7.9	7.4	7.4	2.27	3.16	0.94
배추	19.3	46.9	49.5	47.0	42.6	2.43	1.06	0.86
무	19.1	26.7	22.8	19.6	15.9	1.40	0.85	0.70
고추	1.4	1.8	4.0	4.0	3.7	1.29	2.22	0.93
마늘	1.8	6.5	7.5	7.9	7.6	3.61	1.15	1.01
쇠고기	1.6	4.1	9.1	12.0	13.2	2.56	2.22	1.45
돼지고기	3.6	11.8	19.5	22.6	24.5	3.28	1.65	1.26

주: 1970~90년 수치는 식품수급표에 의함. 2010, 2020, 2030년 수치는 KREI-ASMO 추정치.

□ 식품 시장은 빠른 성장세 지속

- 2010년 세계 식품시장 규모는 약 5조 1천억 달러로 추정되며, 연평균 약 9.4%씩 성장하여 2014년에 약 5.8조에 달할 것으로 전망됨.
- 세계 식품시장 규모는 각 국가 GDP의 10~12% 수준
- 국내 식품산업(식품제조+외식) 규모: '12년 약 150조원 → '21년 230조원

그림 1-3. 세계 식품시장 규모의 추이

단위: 십억달러, %



자료: DATAMONITOR, 2011, 한국식품정보원, 「2010 국내의 식품산업 동향분석」.

□ 소비자의 건강 및 식품 안전에 대한 관심 증대

- 소비자들의 웰빙(Well-being) 의식, 건강에 대한 관심 고조, 고령화 추세 등에 따라 건강식 및 기능성 식품 시장이 빠르게 성장하고 있음.
- 국내 유기가공식품은 매년 약 23%, 세계시장은 약 12% 씩 성장 전망

표 1-4. 국내외 건강기능식품시장 전망

단위: 억원

구분	년도	시장 규모					성장률(%) (2011~2015)
		2011	2012	2013	2014	2015	
국내시장	식이보조식품	5,615	6,463	7,439	8,562	9,855	15.1
	유기가공식품	4,000	4,920	6,051	7,443	9,155	23.3
	기능성식품	7,099	8,171	9,405	10,824	12,459	15.1
세계시장	식이보조식품	1,061,610	1,123,183	1,188,328	1,257,251	1,330,171	5.8
	유기가공식품	1,097,074	1,229,820	1,378,628	1,545,442	1,732,441	12.1
	기능성식품	1,274,152	1,359,520	1,450,608	1,547,798	1,651,501	6.7

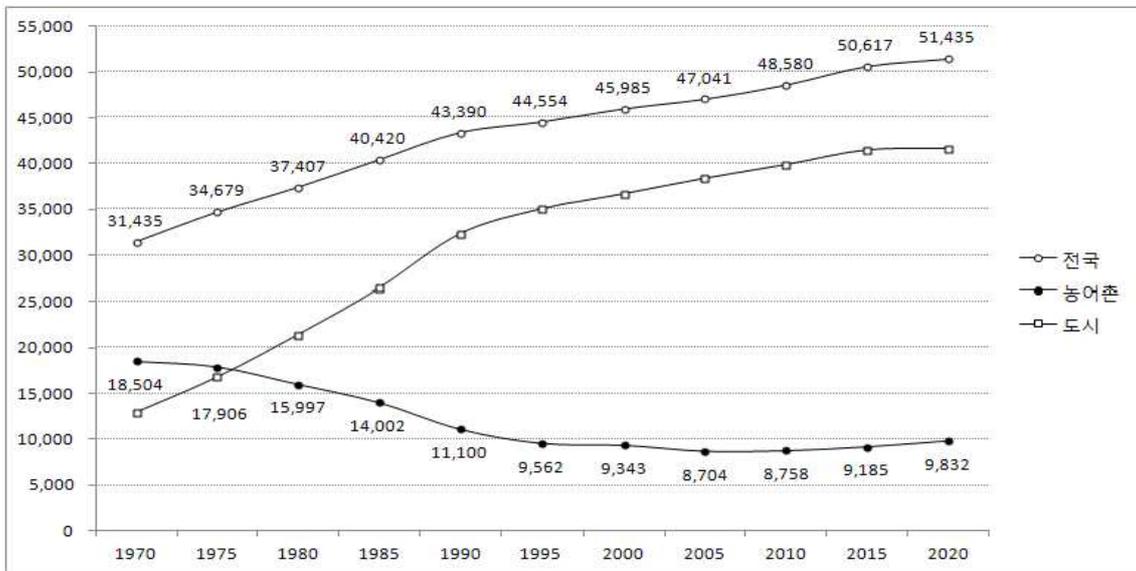
자료: KREI 추정.

### 2.3. 농촌 부문의 주요지표 전망

#### □ 농촌 인구의 감소세 완화, 과소화의 지역간 차이 심화

- 1970년 이후 지속적으로 감소해 온 농촌인구는 최근의 귀농·귀촌 경향에 힘입어 증가 추세로 반전되는 경향이 나타남.
- 인구 코호트별 추계에 의하면, 농어촌 인구는 2010년 934만명에서 2015년에 919만명, 2020년에 983만명에 이를 것으로 추정됨.
- \* 총인구에 대한 농어촌 인구의 비율은 2010년 18.0%를 기록한 후 2015년에 18.1%, 2020년에 19.1%로 증가할 것으로 예상됨.

그림 1-4. 농어촌지역의 인구 변화 추이



자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

- 농어촌 가구 수는 완만하게 감소하고 있으며, 인구 과소화 마을은 강원 산간지역과 호남 지역에 주로 분포함.
- 2010년 전국 1,734만 가구 가운데 19.1%에 해당하는 약 331만 가구가 농어촌에 거주하고 있으며, 농어촌 가구의 비율은 2000년 21.6%에 비해 약간 감소하였음.
- 거주 가구수가 20호 미만인 ‘인구 과소화 마을’ 수는 2005년에 2,048개에서 2010년에 3,091개로 66.3% 증가함.
- \* 인구과소화 마을은 지리적으로 강원 산간지역과 호남지역을 잇는 국토축 상에 주로 분포

- 최근의 농촌 가구에서 중요한 동향 가운데 하나는 1인 가구가 급증하고 있다는 점이며, 가구주 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 '노인 독거 가구'는 농어촌 지역에 약 44만 가구(비율 13.3%)가 거주함.
- \* 전국 노인 독거가구의 41.3%가 농어촌에 거주하는 셈임.

- 농어촌의 다문화 가족은 도시 지역보다 안정적으로 정착하는 경향임.
  - 2010년 현재 전국의 다문화가구 387천호 가운데 농어촌에 거주하는 가구는 72천호로 18.6%를 차지하며, 농어촌 가구 중에서 다문화 가구가 차지하는 비율은 2.2%로 나타남.
  - 다문화 가구의 가구원 중 '귀화인과 결혼했거나 이민자와 결혼한 2인 이상 친족 가구원'의 비율을 보면 도시 지역은 50.9%이고 농어촌 지역은 64.2%로서 농어촌 지역의 다문화 가구가 가정적으로 안정적임.

#### □ 농촌 지역경제에서 농업 비중 저하, 취업자 감소

- 최근 수년 동안 농어촌 지역의 취업자 수는 큰 폭으로 감소하고 있으며, '취업자 감소 → 인구 감소 → 취업자 감소'라는 악순환을 초래
  - 2000~2008년간 읍·면 지역의 취업자 수는 116천명 감소(감소율 2.4%)
- 농어촌 지역의 내수경제 위축으로 일자리가 줄고 있으며, 향후에도 전체 취업자 수는 2020년까지 연평균 0.28% 감소할 것으로 전망됨.
  - 정부의 중장기 인력수급 전망자료에서 2018년까지 우리나라 전체 고용이 연평균 0.8% 증가할 것이라는 전망보다 크게 낮은 수치
  - 다만, 농촌관광, 교육(평생학습), 의료 등의 수요 증가에 따라 사업서비스 부문의 일자리는 다소 증가할 것으로 예상됨.

표 1-5. 농어촌 지역의 고용 변화

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	단위: 천명, %	
										증감량	증가율
비농업부문 종사자수	2,507	2,500	2,557	2,620	2,698	2,582	2,726	2,885	2,948	441	17.6
농업부문 종사자수	2,243	2,148	2,069	1,950	1,825	1,815	1,785	1,726	1,686	-557	-24.8
총 취업자수	4,750	4,648	4,626	4,570	4,523	4,397	4,511	4,611	4,634	-116	-2.4

주: 읍·면 지역을 농어촌 지역으로 정의

자료: 사업체기초통계(통계청), 농림수산물 주요통계(농림수산물부).

□ 생활 여건이 개선되고 있으나, 삶의 질 만족도는 여전히 낮음

- 2011년 농림수산물식품부 조사에 의하면, 삶의 질 만족도에 대해 농어촌 지역에서는 29.7%가 만족한다고 응답하여 도시 지역(40.3%)에 비해 상대적으로 만족 수준이 낮은 수준임.
  - 불만족 사항으로는 소득(33.3%), 교통(18.1%), 문화(12.0%) 등의 순
- 농어촌 인구가 고령화됨에 따라 의료 서비스, 대중교통 서비스, 주거 등에 대한 만족도가 저하되고 있음.
  - 농촌진흥청 조사에 의하면 농가의 가계비 부담이 큰 비용은 의료비(30.5%) 주거비(18.6%) 광열수도비(14.9%) 교육비(13.0%) 등의 순
  - 주거 부문에서는 부엌, 화장실 등의 노후된 시설과 부실한 냉·난방 등이 주요 불만 요인
- 농촌지역의 영세 농업인은 저소득으로 생계가 불안정하며, 고령화에 따른 노인 복지 수요가 증대하고 있음.
  - 경상소득 기준 빈곤인구 비율(한국보건사회연구원, 2010): 대도시 6.6%, 농촌 14.8%
    - \* 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급비율: 대도시 93.5%, 농촌 48.6%
  - 65세 이상 고령농가의 45.7%가 연금 미수급자, 연금 수급액도 소액에 불과(연금 수급액 연 200만원 이하 비율: 72.6%)
    - \* 국민연금 미 가입률(통계청, 2010): 농림어가 44.4%, 도시주민 28.5%

표 1-6. 농촌생활 편익시설의 추이와 전망(2000~2030)

	2000	2010	2020	2030
수세식 화장실 보급율 (%)	52.2	80	90	95
상수도 보급률 (%)	22.4	50	70	80
자동차 보급률 (%)	41.4	60	80	90
PC 보급률 (%)	24.1	50	70	85

주: 농촌은 읍·면 지역.

자료: 김정호 외, 농업부문 비전 2030 중장기지도 개발, 2007에서 부분 수정.

### 3. 중장기 농정의 기조와 패러다임

#### 3.1. 농정 기조의 흐름

- 정책 목표의 변화
  - 20세기까지 농업을 이끌어 온 '증산농정'에서 점차 벗어나 '효율성' 내지 '경쟁력'을 추구하는 산업정책으로 전환
  - 2000년대 들어 농업인(농가)의 소득 증대를 포함하여 농어촌 및 소비자·국민의 후생을 도모하는 정책 목표로 다원화되는 추세
  
- 정책 대상의 변화
  - 1980년대까지: 가격정책에 바탕을 둔 평균 농정 → 1990년대: 전업농 중심의 구조개선 농정 → 2000년대: 농가유형별 '맞춤형 농정' 부각
  - 개별농가(경영체)의 한계가 지적되면서 지역 또는 조직 단위로 확장
  - 현 정부 들어 농정 대상을 '소비자 + 농촌주민'으로 확대
  
- 정책 수단과 추진 방식의 변화
  - 1995년 WTO 출범으로 정책 수단은 시장경쟁 기조로 전환중
    - \* WTO 체제 하에서 정부의 재정지원 제약 확대
  - 지방자치제 성숙에 따라 정책 추진체계는 자율·자치 방식으로 전환중

표 1-7. 세계 농업과 농정의 흐름

시기 및 특징	주요 정책 내용과 성과
1950~70년 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 녹색혁명과 가격지지를 바탕으로 식량증산을 도모               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 증산을 통한 소득문제 해결에는 근본적 한계 노출</li> </ul> </li> <li>○ 1960년대를 전후로 농업구조개선을 통한 생산성 향상과 농공간 소득균형을 동시에 추구</li> </ul>
1980~90년 효율성 농업의 한계, 지역정책 대두	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가격지지와 수출보조 등으로 생산성 향상에 기여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농산물 공급과잉은 UR 협상을 촉발시키는 계기로 작용</li> </ul> </li> <li>○ 1980년대 초부터 조건불리지역 농업 유지에 관심               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토자원 및 환경보전에 대한 중요성 인식</li> </ul> </li> </ul>
1995년 이후 농업의 지속적 발전을 위한 정책 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 가치 인식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친환경농업, 식품안전성, 농촌경관 등에 관심 증대</li> </ul> </li> <li>○ 보호 농정에서 시장지향적 농정으로 전환               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득 문제는 직접지불제로 접근</li> </ul> </li> </ul>

### 3.2. 중장기 농정의 패러다임

- 지난 20년간 추진해 온 농어촌구조개선사업의 성과를 계승하면서 미래 비전으로 정착시키기 위해 향후 5년간(2013~2017)은 성장과 안정을 병행하는 '투트랙 전략'이 필요함.
- 정책 목표: 계층간·지역간 성장격차 축소
  - 농업 정책은 경쟁력(전업농) + 일자리(겸·부업농, 고령농)
    - \* 가족농과 병행하여 농업법인 육성
  - 농산업 정책으로서 농업과 식품산업의 연계·융합
  - 농촌 정책은 농산업·생활 공간 + 도농교류·전원 공간
- 정책 수단과 추진 방식: 정부는 공공투자와 경쟁제도 확립에 중점
  - 정부 투자는 SOC, R&D, 공익 기능, 사회복지 등에 중점
  - 농업경영체 맞춤형 지원에서 조직 또는 지역 맞춤형으로 발전
  - 시장기능의 원활한 작동 및 공정한 경쟁을 위한 규제완화 제도 정비
- 정책 추진체계: '자치·자율 농정'에서 '협치 농정'으로 발전
  - 중앙정부의 권한을 지방으로 이양, 농업인단체의 역량 확대
  - 농업인이 정책 수립에 참여하는 '협치 농정'의 정착

표 1-8. 중장기 농정의 패러다임

구 분	기존 농정	미래 농정
정책 목표	농업생산성 → 경쟁력 제고	지속가능한 농산업 + 국민 후생
정책 대상	농민 중심 → 농업인, 농촌지역	농업경영체 + 식품산업(소비자) + 농촌지역(주민)
- 농촌정책	농외소득 개발, 지역정비 등	농산업 + 도농교류·전원 공간
중점 시책	증산 + 가격안정 → 농산물 수급안정, 비용 절감	고부가가치농업, 농식품 안전, 농촌어메니티
- 소득정책	가격지지 + 농외소득원	기초생활보장 + 직접지불
추진 방식	평균적 지원 → 맞춤형 지원 보조 → 융자	농업인 맞춤형 → 지역 맞춤형 공정한 경쟁(융자 중심)
추진 체계	중앙정부 중심 → 지자체 이양	자치 농정 → 협치 농정

## 4. 중장기 농업정책의 추진 방향

### □ 글로벌 무한경쟁 시대에 대비

- 우리 농업을 공세적인 수출농산업을으로 구조 재편
  - 경쟁력 있는 품목과 경영체·조직을 수출농업의 주체로 육성하며, 해외 시장 조사를 통해 신성장동력을 적극 발굴·개발
  - 농업과 전후방 산업의 연계를 통해 외연을 확장하여 시너지 발휘
- 품목별로 산업의 중장기 비전을 수립하여 생산-유통 계열화 추진
  - 쌀산업: RPC 중심으로 규모화된 전문경영체의 계열화
  - 원예산업: 고부가가치 품목의 생산과 APC 중심의 유통채널 구축
  - 축산업: 고품질·안전성 중심으로 생산구조 재편

### □ 기후변화와 녹색환경 시대에 대비

- 모든 농정 수단에 대해 환경 영향을 최소화하는 방향으로 조정
  - 친환경 농업 및 녹색농촌 공간의 정비를 지속적으로 추진
  - 한반도 아열대화에 대응하는 품종, 재배 방법, 상품화 기술 등의 개발
- 농식품의 안전성을 최우선으로 농업생산·유통 시스템을 혁신
  - 국내외 소비자와 시장의 질적 수요 변화에 적극 대응
  - 생산에서 소비·유통 단계까지 우수농산물관리(GAP), 위해요소중점관리(HACCP) 등의 인증시스템 확립

### □ 식량·에너지·질병 등의 위기관리

- 식량안보에 대한 확고한 국민적 공감대 형성
  - 국내 식량생산 기반을 안정적으로 유지하면서 수입선의 확보에도 계속적인 노력 필요
- 에너지, 질병 등에 대한 종합적·체계적인 위기관리 대책 마련
  - 농업적으로 이용가능한 신재생에너지(태양광, 태양열, 바이오에너지, 폐기물에너지, 지열 등)에 대한 연구개발과 실용화 추진
  - 지구온난화에 따른 농작물 병충해 및 가축질병의 증가에 대응
  - 사전적인 조기에보체계(AWS), 위기 발생시의 대응매뉴얼, 사후적인 과학적 피해보상 등

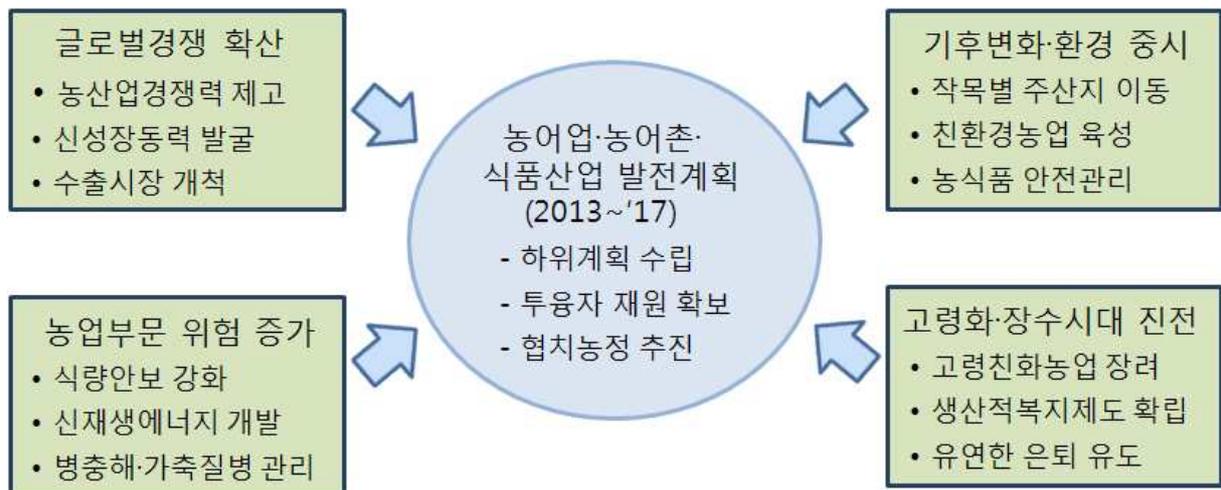
□ 고령화·장수 시대의 준비

- 영농 능력이 있는 고령농업인에 대해서는 소규모 영농을 통해 일자리와 소득을 얻을 수 있도록 하는 '생산적 복지정책' 추진
  - 고령친화농업의 발굴과 육성: 경량채소나 특용작물 등 노동집약 작목, 전통식품가공, 은퇴농장 등
  - 전업농 육성과 병행하여 고령농업인에 대한 영농지원체계 마련
- 고령농업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후생계대책(국민기초생활 보조금 + 경영이양직불 보조금 + 농지임대소득)의 확립

□ 중장기 농업·농촌발전계획의 수립과 실천

- 농업·농촌정책의 일관성 확보 및 정책수단의 연계 추진을 위하여 「농어업·농어촌·식품산업 발전계획」 제도의 강화
  - 중장기시책은 정권 교체에 관계없이 일관성 있게 추진되도록 제도 확립
- 중앙 및 지자체에서 5년 단위로 「농어업·농어촌·식품산업 발전계획」을 수립하고 하위 계획을 통해 실효성 확보
  - 식량자급률 목표 설정, 농어촌정비계획, 농지이용계획, 농업생산기반정비계획 수립 등

그림 1-5. 중장기 농업정책 추진방향



## 5. 농업정책의 주요 이슈와 추진 과제

### 5.1. 거대 FTA 추진과 농업협상 대응

#### 논의 배경

- 한·미FTA 체결로 우리나라는 명실공히 '동북아시아 FTA 허브' 국가로 자리잡게 됨으로써 세계 각국의 협상 요청이 증가할 것으로 보임.
  - 한·미FTA는 작년에 국회 비준('11.11.29)과 대통령 서명('11.12.1)을 거쳐 2012년 3월 15일자로 발효
  - 한·중FTA는 3년간의 공동연구를 거쳐 양국 정상의 협상 개시 합의('12.1.9), 공청회('12.2.24)를 거쳐 이르면 5월부터 협상 시작 전망
  - 일본이 2011년 11월에 환태평양경제동반자협정(TPP) 참여를 선언하면서 한·일FTA 논의 등 우리나라 전략에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상
- 거대 경제권과의 FTA로 인한 농업 부문의 영향은 막대할 것으로 예상
  - 한·미FTA 영향: 농업 부문은 향후 15년간 연평균 8,150억원 수준의 생산액 감소를 초래할 것으로 분석(KREI 등 공동연구)
  - 한·중FTA 영향: 지리적 인접성, 농업생산구조 유사성, 미래 잠재력 등으로 농업 부문의 광범위한 피해 우려

#### 추진전략과 과제

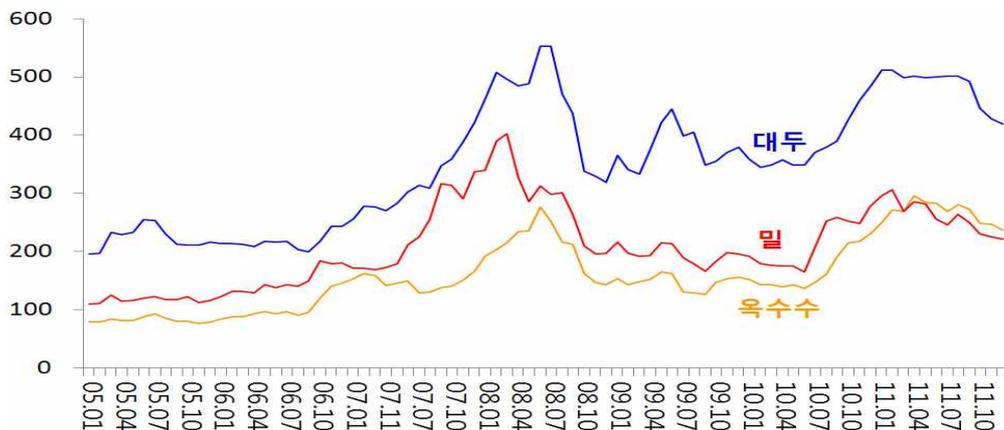
- 무역협상에서 우리나라 농업의 특수성 이해 노력
  - DDA 농업협상에서 개도국 지위 유지를 최우선 협상 목표로 접근
    - \* 한국 농업의 특수성: 식량안보(대북 관계), 쌀 중심의 영세·가족농 구조, 유치산업, 다원적 기능 등
  - FTA 협상 전략: 민감품목 특별취급, 농산물 세이프가드, 동식물 검역 등
- 향후의 거대 FTA 협상에서 상대국의 관심사항에 적극 대응
  - 한·중FTA: 전반적인 개방 속도 조절
  - 한·일FTA: 우리나라의 비교우위 농산물 수출
  - TPP(환태평양동반자협정): 민감품목에 대한 시장개방 수준

## 5.2. 식량안보 시책의 강화

### 논의 배경

- 최근 국제곡물가격은 이상기후와 수출금지 조치의 영향으로 높게 형성되어 있으며, 중장기적으로도 가격 하락 요인이 적음.
  - 주요 수출국의 가뭄에 따른 생산 감소로 국제곡물가격은 2007/08년에 최고 수준을 기록한 이후 2010/11년에도 다시 상승
  - 국제곡물시장은 구조적으로 수급 불균형이 발생될 수밖에 없는 실정이며, 식량안보를 위한 주요곡물 수출국의 수출제한 조치로 공급 차질 발생

그림 1-6. 국제곡물가격(선물가격) 추이



자료: 한국농촌경제연구원 농업전망 2012.

- 국내적으로는 곡물자급률이 계속 하락하는 추세에서도, 쌀은 만성적인 공급과잉 문제에 직면해 있음.
  - KREI 중장기 쌀수급 전망에 의하면, 향후 5년간 연간 40만톤 정도의 공급과잉이 지속될 것으로 예측
  - 정부는 쌀 공급과잉을 해소하기 위해 2020년까지 연간 4만ha 목표로 타작물재배 지원을 추진중이나 달성률은 약 4할 수준으로 저조
- 정부는 식량안보를 위해 2011년에 식량자급률 목표(농어업·농어촌기본법 제42조)를 상향 조정하였으나 실천 수단은 미흡한 실정임.
  - 2020년에 32%의 곡물자급률을 달성하기 위해서는 경지이용면적이 186만5천ha로 늘어나고, 필요농지면적은 175만 2천ha로 추정

표 1-9. 필요 농지면적 추정(곡물자급률 32% 설정)

구 분	2010(실측치)	2015	2020
경지면적(천ha)	1,715	1,638	1,588
이용면적(천ha) <sup>1)</sup>	1,769	1,872	1,865
- 쌀	892	838	790
- 기타 곡물	182	261	310
- 사료곡물	166	277	282.9
- 채소·과실 등 <sup>2)</sup>	529	496	483
경지이용률(%)	103.1	114.3	117.4
곡물자급률(%)	27.8	30.0	32.0
필요 농지면적(천ha)	1,744	1,759	1,752

주: 1) 2015년 및 2020년 이용면적 계산에 녹비작물 재배면적 제외

2) 채소·과실 등 면적은 목표 면적이 아닌 전망치.

### 추진전략과 과제

- 식량자급률 목표 달성을 위한 제도와 정책 수단의 강화
  - 중장기 식량자급 목표를 토대로 총량적 농지 확보를 위한 제도 개선(농업진흥지역 편입 우대, 농지이용계획 수립 등)
  - 지역농업 특성에 적합한 생산기반정비사업을 들녘단위 농지재개발 방식으로 추진(식량작물 지구, 시설원예 지구, 특용작물 지구 등)
  - 논농업 다양화사업의 실효성 확보를 위해 생산, 유통, 산업화, 주체 육성 등 종합적인 접근 필요
  
- 식량안보를 기본으로 농업의 다원적 기능(경제적 가치)에 대한 과학적 산정과 국민적 공감대 형성
  - 학계·전문가 연구를 통해 농업의 공익적 기능에 대한 경제적 가치를 추정하고, 이를 토대로 재정투자 지원에 대한 국민적 공감대 형성
  - \* KREI는 2001년에 가상가치평가법을 이용하여 농업의 공익적 가치를 약 10조원으로 추정
  - 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 공감대를 형성하여 농업·농촌 지원(특히 직접지불)을 위한 재원 확보

### 5.3. 경쟁력 제고 및 차세대를 위한 농림업 구조조정

#### 논의 배경

- 농업성장 및 경쟁력 제고의 한계
  - 2000년 이후 국내 농산물시장이 포화상태를 나타내면서 '08년까지 농업 총생산의 정체 국면(35조원 박스권 형성), '09년부터 성장세 회복
  - 한·EU, 한·미FTA 영향으로 육류, 과일류 등 성장작목의 침체 우려
  - 영농규모 확대와 생산비 절감을 통한 가격경쟁력 제고의 한계에 봉착함으로써 품질·마케팅경쟁력의 필요성 부각
  - 친환경 유기농업이 농업생산의 중요한 위상으로 부각될 전망
    - \* 2015년에 저농약 인증제 폐지
  
- 농업 부문의 다양한 경영체 참여 추세
  - 농가 이외의 다양한 농업경영체 육성을 위해 농업법인 제도를 운영하고 있으나, 농업회사법인의 사업 활성화는 저조한 실정
  - 산업계에서 농업법인에 대한 농지소유 제한 완화 요구
    - \* 농지규제 완화시 토지투기, 기업의 편법적 농지소유 등의 부작용 우려
  
- 축산업의 선진화 필요성
  - 2010~11년 구제역사태 이후 축산선진화에 대한 사회적 요구가 강하며, 구제역 돼지 살처분, 한육우 사육 증가 등으로 수급불안정 우려
  - 축산법 개정('11.12.29)에 따른 축산업허가제 추진중
  - 2012년부터 가축분뇨 해양투기 전면중단('폐기물 배출에 의한 해양오염 방지에 관한 국제협약' 발효)에 따른 대응 필요
  
- 산림자원의 이용 수요에 대한 이해 대립
  - 지구온난화에 따른 국가간의 협약이 진행되면서 우리나라도 이를 충족시켜야 할 필요성 확대
  - 대국민적인 산림서비스 제공에 대한 수요 확대
  - 산주의 경영 및 산지 활용에 대한 의지 확대
  - 세대 간의 균등한 산림 혜택을 요구하는 경향 지속

## 추진전략과 과제

- 신성장동력 발굴과 육성
  - 고부가 소득작목 개발: 아열대과일, 청경채소, 기능성 작물 등
  - 친환경농축산업 확충: 농업 부문의 저탄소 녹색기술 정착, 유기농업에 바탕을 둔 지역 단위 경종복합시스템 구축
  - 농업 연관산업 육성: 종자산업, 곤충산업, 농기계·장치산업, 바이오리파이너리(Bio-refinery), 전통식품산업 등
  
- 후계농업경영인과 귀농인에 대한 정책지원
  - 후계농업인의 성장단계별 지원체계 확립(교육, 컨설팅, 자금지원 등)
  - 귀농인의 정착 및 농업경영인으로 발전잠재력 지원
  
- 건실한 산업자본·기술이 농업에 진입할 수 있도록 규제완화 추진
  - 농업회사법인을 농업경영체(농업생산법인)와 기타 농업회사로 명확하게 구분하고, 농업생산법인에 한해 농지소유 허용 검토
  - 기업적 시설농업(예: 식물공장)에 대한 제도적 규정 마련
  
- 축산업 선진화를 위한 구조조정과 가축사육환경 개선
  - 중장기적인 축산물 수급안정, 축산농가 경영안정, 친환경축산 등의 측면을 종합적으로 고려한 축산업 구조조정 추진
  - 환경부하를 고려하여 전국·지역 단위로 적정 수준의 가축 사육규모를 설정하고 단계적인 양분총량제 실시
  - 경종-축산을 연계한 자연순환농축산업의 활성화 지원
  
- 관계그룹(Stakeholder) 간의 파트너십을 통한 산림자원의 효율적 관리
  - 지구온난화 관련 국제협약에 적극적 참여 및 지구 살리기를 선도하는 산림정책 추진
  - 대국민 산림서비스 확대와 효과적인 제공을 통한 수요 충족
  - 산주 및 산림경영 주체의 경쟁력 향상과 경영에 있어서 경제성 확보
  - 지속가능한 산림관리(SFM)의 실현을 위한 다양한 정책 제시

## 5.4. 농협개혁 완성과 농산물 유통혁신

### 논의 배경

- 농협사업구조 개편에 따른 농산물 산지유통의 변화
  - 농협개혁 방침에 따라 2012년 3월 출범한 농협경제지주회사의 조속한 사업 정착을 도모할 필요
    - \* 2015년까지 유통·판매사업, 2017년까지 나머지 사업 이관 예정
- 협동조합기본법 시행('12.12)에 따른 생협 방식의 농산물 유통 확대
  - 생산자-소비자 직거래를 통해 식품 유통마진을 축소시키고, 농산물 가격을 안정시키는 등의 경제적 효과 예상
- 개정 농안법의 시행('12.7)에 따른 공영도매시장 거래질서 변화 및 가락시장 현대화사업으로 농산물 유통구조의 변화 예상
  - 도매시장 거래원칙이 경매 및 정가·수의매매로 확대
  - 가락시장 현대화가 본격 추진되면서 농산물 유통구조에 파급 영향

### 추진전략과 과제

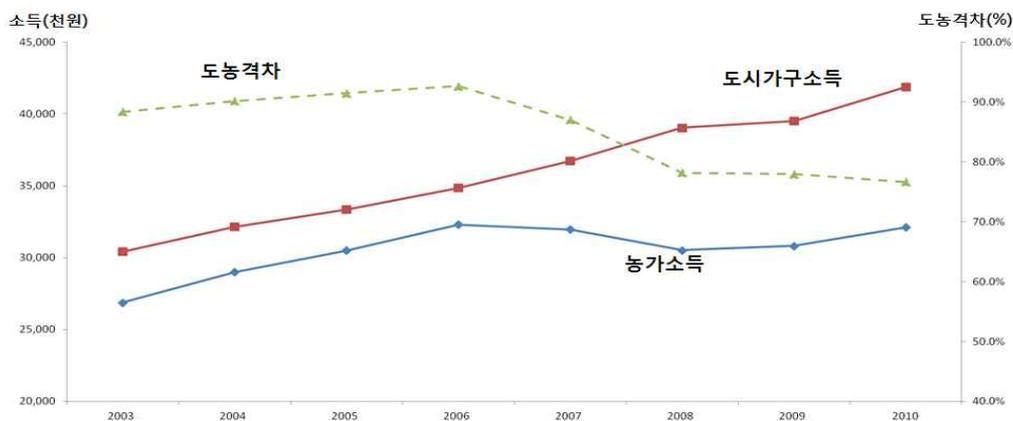
- 농협개혁을 완수하여 농산물 수급안정 및 유통혁신 실현
  - 농협경제사업 활성화와 연계하여 농산물 수급 및 물가안정 추진
  - 농업인, 농업법인, 도매시장 등 농산물유통 관련자가 농협사업개편에 따른 유통환경 변화에 대응하기 위한 전략 수립 필요
- 산지유통조직 육성과 소비자와의 직거래 활성화
  - 농협의 품목별 산지유통조직을 도 또는 전국 단위로 광역화 추진
  - 농업인 직거래장터, 농산물 사이버거래소 등 '한국형 직거래' 모델 추진
  - 생협 등 소비지협동조합과 계통출하 체계 확립
- 경쟁을 통한 도매시장의 효율성 제고
  - 도매시장의 거래규제(특히 의무상장경매제)를 완화하여 거래활성화 도모
  - 낙후된 도매시장의 이전 또는 리모델링으로 시설 현대화 추진

## 5.5. 농가소득 증대·안정을 위한 직접지불제 개편

### 논의 배경

- 1990년대 중반부터 농산물 실질가격이 하락하고, 2000년대 들어서는 농업 부가가치 감소에 따라 농가경제수지가 계속 악화되는 추세임.
- 2000년대 들어 농업소득이 명목으로 정체되고 있으며, 실질 농가소득은 2006년 이후 하락세로 전환
- 도·농간 소득격차(농가소득/도시근로자가구소득)는 1990년 97%에서 2000년 81%, 2010년 67% 등으로 확대
- 농가 계층간 및 지역간 소득양극화 경향이 사회 문제로 대두

그림 1-7. 도농간 소득격차 추이



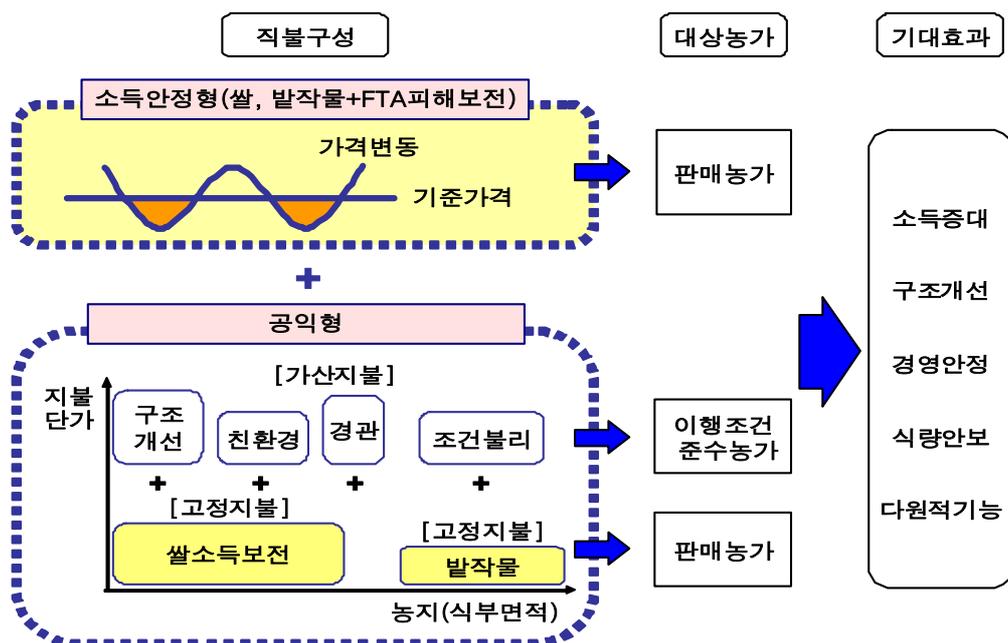
주: 도농격차=(농가소득/도시가구소득)  
 자료: 통계청, 「가계조사」, 「농가경제통계」.

- 현재 농업소득에서 차지하는 직불금 비율('10년)은 약 9% 정도로 농가소득 지지에 한계가 있음.
- 2002년 논농업직불제 도입 이후 다양한 형태로 실시중
  - \* 현행 직접지불 제도: 쌀소득보전 직불, 친환경 직불, 경관보전 직불, 경영이양 직불, 논소득기반다양화사업, 조건불리지역 직불, 밭농업 직불, FTA 피해보전 직불 등
- 국제적으로는 우리나라 농업보호·지지 수준이 높은 것으로 인식
  - \* 우리나라의 농업생산자지지 추정치(%PSE)가 2010년 44.6%로 OECD 국가 중 5번째로 높게 계측되지만, 정부재정지출 비중은 낮은 실정

## 추진전략과 과제

- 장기적인 농업소득 감소에 대비하여 소득원 개발, 경영개선 지원, 직접지불제 확충 등의 대책 강화 필요
  - 농가소득 증대를 위해 영농조직 방식의 규모 확대, 가공·마케팅사업 연계한 6차 산업화 등 농업인의 자구노력 유도
  - 개별농가 및 지역조직의 비용절감형 농업경영 모델 확산(신재생에너지 농업, 들녘별경영체, 경종·축산 지역복합경영 등)
  
- 농가 단위 직접지불제의 확립
  - 농업의 공익적 기능에 입각하여 직불제 재원을 확충하고, 농가의 농업소득 중 직불금 비중을 점진적으로 확대(예: 2020년 20% 목표)
  - 중장기적으로 각종 직불제를 통합하여 농가 단위의 기초소득보장제도로 발전시키는 것이 바람직
  - \* 생산 비연계 직불금의 비중을 점차 늘리면서 장기적으로 공익형 직불(친환경, 경관, 조건불리 직불 등)과 품목별 소득보전 직불(시장개방 소득감소분 보전)의 통합

그림 1-8. 농가단위 직불제 개편 방향



자료: 김태곤, “소득안정과 직접지불제 개편, 『농업전망 2012』 .

## 5.6. 지방농정 활성화; '자치'에서 '협치'로

### 논의 배경

- 지방자치제 실시 17년을 경과하였으나, 아직 형식적 부분이 많은 실정
  - 주민의 참여(주민 자치) 및 중앙정부로부터 독립(단체 자치) 미흡
  - 중앙정부 지침대로 상의하달식 정책 사업을 집행하는 수준
  
- 지역의 자율권이 강조되면서 중앙정부 농정과의 괴리 발생
  - 국가적 농정 목표에 대한 실천성이 약화되는 부작용이 나타나고 있음.
  - \* 특히 포괄보조금 제도 실시 이후 일부 지자체의 권한 남용 사례
  
- 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'를 설치 운영중

### 추진전략과 과제

- 중앙 농정과 지자체 농정의 역할 분담을 재정립
  - 중앙 농정: 식량안보(농지보전), 농가소득 안정, 식품안전성 확보, 시장 지향적 제도 정비, 농업R&D 등
  - 지방 농정: 지역농업 진흥, 농촌지역 개발, 주민복지 등
  
- 중앙 농정과 지자체 농정의 원활한 연계를 위한 지방농정국 설치
  - 3개 권역(중부, 호남, 영남)에 설치하여 국가 농정시책 집행, 지역간 격차 해소 등의 업무 담당
  
- '협치 농정' 기반으로 농업회의소의 법제화 추진
  - 정부는 농업인과 농업인단체를 농정의 동반자로 인식하는 '협치 농정'의 제도적 기반으로 농업회의소를 설치할 필요
  - \* 우리나라 실정에 알맞은 농정협의체 설립을 위하여 지자체에서 농업회의소 논의중(예: 거창군 농업회의소 설립추진단)

## 5.7. 한국 농업의 글로벌화 및 국제협력 강화

### 논의 배경

- 개도국들의 요청에 부응하여 농업 분야의 공적개발원조(ODA) 사업을 계획적·효율적으로 추진할 필요
  - 2012년 ODA사업 규모가 1조 9천억원(국민총소득 대비 0.15%)으로 확대되고, 농림수산 부문은 무상협력사업으로 추진 계획
- UN은 2015년까지 빈곤 인구를 절반으로 줄인다는 새천년개발목표(MDG)를 제시하고 국제적인 농업개발투자의 확대를 권장함.
  - FAO에서는 해외농지 확보와 관련한 국제규범(Code of Conducts for Foreign Land Investment)을 준비중
- 정부는 2009년에 '해외농업개발 10개년 계획' 수립
  - '12.1월부터 '해외농업개발협력법' 시행으로 농·축·임산물 자원에 대한 해외개발사업을 농식품부 업무로 추진

### 추진전략과 과제

- 해외농업개발을 한국 농업의 세계화 전략으로 위상 부여
  - 해외농업개발을 통해 상대국에 한국 농업·농촌발전의 경험을 전수할 수 있으며, 이를 바탕으로 개도국과의 경제협력에도 기여
  - 중장기 전략으로 해외농업 개발을 통해 식량과 식품, 사료, 에너지 등의 자원 확보
  - 부수적으로 농식품 수출을 위한 해외시장 개척과도 연계
- 국제농업협력사업의 확대 및 남북농업협력 추진
  - OECD 개발원조위원회(DAC)의 글로벌 이슈에 적극 참여하고, 개도국 및 국제기구와의 협력관계 강화
    - \* DAC의 최근 글로벌 이슈: 저개발국 빈곤, 질병, 환경 문제
  - 남북한 농업인프라 격차의 축소라는 관점에서 북한농업 재생을 위한 기술 지원 등 다양한 협력사업 추진



## 《 제2주제 》

식품정책의 추진 방향과 주요 과제



# 식품정책의 추진 방향과 주요 과제

## 1. 중장기 식품정책의 추진 방향

### 1.1. 식품산업의 국제경쟁력 확보

- 세계 식품시장은 소수의 다국적 기업이 지배하고 있는 구조임. 네슬레, 유니레버 등 다국적기업의 아시아시장 진출이 증가하고 있는 반면 국내 대기업은 글로벌기업 100위에도 들지 못할 정도로 영향력이 적음.
  - 2010년 Forbes 선정 식품기업 순위: CJ 107위, 100위내 중국 9개, 일본 7개
- 농식품시장개방의 확대와 세계식품시장이 빠르게 성장하고 있는 상황에서 국내 식품산업의 국제경쟁력 확보를 위한 대책마련이 필요함.
- 글로벌시장에서 농식품 수출확대와 한식세계화의 성공적 추진을 위해 우리나라 식품의 글로벌화와 브랜드 경쟁력 제고가 필요함.
  - 세계식품시장 공략을 위한 기술개발 집중투자(발효기술, 기능성식품, 전통식품 등)
  - 대표한식의 개발과 보급, 한식 홍보 강화 등 한식세계화의 착실한 추진
- 영양학적으로 우수한 전통발효식품을 현대적으로 계승하고 변모시켜 수출전략상품으로 개발·육성해야 함.

### 1.2. 사전적 식품안전성의 확보와 소비자 신뢰 구축

- 식품안전을 중시하는 식품 소비 트렌드에 부응하고, 시장개방 확대에 따른 수출경쟁력 확보를 위해 사전 예방적인 식품안전 관리체계의 강화가 요구됨.
  - GAP, HACCP 도입 확대, 새로운 위해요소 사전 모니터링 강화 등
- 구제역과 AI의 재발방지와 신속 대응을 강화하는 등의 가축질병 방역정책을 지속적이고 체계적으로 추진함.

- 현재의 농식품의 안전정책을 소비자가 중심이 되는 안심(安心) 단계로 도약할 수 있는 기반 마련이 필요함.
- 식품소비에 대한 소비자 인식 변화: 수량 → 품질 → 안전 → 안심

### 1.3. 농업과 식품정책의 연계와 조화 추구

- 농업의 부가가치 창출을 위해서는 농업과 식품산업의 연계가 중요하지만 연계 정도는 정책대상과 목적에 따라 조화를 이루는 것이 중요함.
- 식품정책의 대상은 농업생산자 뿐만 아니라 식품안전, 식품구매 등과 관련하여 소비자 및 식품제조·가공·서비스 관련식품업계 종사자 등으로 확대하고, 맞춤형으로 정책을 추진해야 함.

### 1.4. 농식품의 공급과 연계한 식품소비 정책 추진

- 농식품의 공급과 소비, 영양 등은 정책효율성 차원에서 상호 연계성을 갖고 추진되는 것이 바람직함.
- 미국에서는 식품영양보조정책이 농무부 예산의 40% 이상을 점유하며, 푸드스탬프 프로그램(SNAP)과 부인·유아 및 어린이를 위한 특별 영양 지원 프로그램(WIC), 학교급식프로그램 등을 추진중
- 일본은 건강, 식문화, 식품공급, 식습관, 영양 등을 포괄하는 종합적이고 계획적인 식육을 추진중
- 농정당국이 식생활·영양 등 식품소비정책을 주도적으로 추진하되, 미국과 일본같이 보건부처와 공동으로 정책을 전개할 필요가 있음.

### 1.5. 식품정책의 효율적 추진을 위한 거버넌스체계 구축

- 식품시스템을 시장에만 의존할 경우에 많은 부문에서 시장 실패 발생이 불가피하며, 그 결과 국가적·사회적 후생의 극대화가 어려움.
- 식품의 안정적 공급, 식품안전, 식생활과 영양 문제 등의 식품정책은 정부가 국가 안보측면에서 통합적으로 다루는 것이 필요함.

## 2. 식품정책의 주요 이슈와 추진 과제

### 2.1. 고부가 식품산업 육성과 R&D 기반 확충

#### 논의 배경

- ‘고부가 식품산업’이 국가 17대 신성장동력사업의 일환으로 선정됨에 따라 향후 녹색성장을 견인하는 세계일류 식품산업을 육성할 필요가 있음.
  - IT, BT, NT 등의 첨단기술 접목을 통해 고부가가치 상품화
- 국내 식품산업 규모는 세계 13~15위권 수준이나, 고부가·글로벌화가 미흡하여 고부가 식품산업 발전 기반이 취약함.
  - 중소기업 위주의 산업구조, 핵심분야 기술수준이 선진국의 30~65% 수준

표 2-1. 핵심 식품기술 예시 및 기술 수준

기술 분야	핵심기술	기술 수준(%)
식품안전과 품질관리	○ 식품 위해인자 검출·추적 기술	40
	○ 식품 위해인자 평가·제어기술	65
식품원료와 소재	○ 물질 탐색 및 효능평가 기술	33
	○ 기능성식품 개발 기술	43
식품가공	○ 천연 유래 식품 신소재 개발	65
	○ 미래형 식품 신가공공정 개발	53
식품유통과 서비스	○ 농식품 품질변화 측정 및 분석 평가기술	30
	○ 농식품 유통환경 조절 및 제어기술	33

자료 : 한국식품과학회 전문가 검토자료, 2009.

- 종래 농산물의 단순 가공·유통 위주의 사업에서 탈피, 고부가가치 식품을 개발하기 위해서는 관련 R&D 투자 확대가 필요함.
  - 시장 개방 확대에 따른 국내 농수산물의 경쟁력 제고를 위해 농수산물과 연계한 식품기술개발 지원 필수적
  - 글로벌 경쟁력을 갖춘 차별화된 전략 품목 개발
- 식품분야 R&D 추진체계 및 연구 영역의 조정 등이 필요함.
  - 현재 농식품 연구는 농림수산식품기술기획평가원(농기평)과 농촌진흥청으로 2원화되어 있고, 한국식품연구원과 농촌진흥청이 일부 영역에서

중복된 식품기술개발 연구를 수행하고 있기 때문에 연구비의 비효율적 집행, 중복 연구의 수행 등의 문제가 제기됨.

### 추진전략과 과제

- 국가차원에서 전통·발효식품을 핵심산업화하여 고부가식품 전략품목으로 육성하고, 글로벌 상품화하는 전략이 필요함.
  - 전통발효식품 제조업체에 대한 시설현대화 지원 확대
  - 천일염 세계명품화를 위한 지원 확대
    - \* 산지종합처리장 건설 확대로 천일염 유통구조 개선
  - 발효원리 이용 및 유용균 선발 등 발효기술 중장기 프로젝트 추진으로 발효기술을 응용한 식품·의약품 개발을 강화
  
- 전통식품소재의 글로벌화를 위한 연구 및 제품화 선점 노력이 필요함.
  - 국내 주요 농산자원을 대상으로 차별화된 가공 기술을 통한 기능성식품 표준화 작업과 국제적으로 인정할 수 있는 수준의 과학적 효능 규명에 관한 연구가 시급함.
  
- 현재 조성중인 국가식품클러스터를 첨단고부가가치 식품가공산업을 선도하는 중심센터로 육성함.
  - 외국 첨단기술과 자본 유치가 필수 조건임을 감안하여 글로벌 역량을 갖춘 다국적 식품기업과 연구소 유치 필요
  - 국내외 식품기업의 유치 활성화를 위해 조세감면, 재정지원 등 과감한 인센티브 부여
  
- 국가 식품 R&D투자를 식품제조업 매출액의 3% 수준으로 연차적으로 확대할 필요가 있음.
  - ('09)1,076억원(0.6%) → ('15)4,026억원(2.2%) → ('20)5,490억원(3.0%)
  
- 국가 식품 R&D 투자 중 농식품부와 양청의 투자비율을 80% 수준으로 확대하여 식품산업 주무부처로서 정부 R&D투자 방향을 선도함.
  - ('09)451억원(41.9%) → ('15)2,617억원(65.0%) → ('20)4,392억원(80.0%)

표 2-2. 식품·유통분야 R&D 투자 현황(2009)

단위: 억원, %

구분	농식품부	농진청	산림청	지경부	교과부	기타	합계
예산	218.69	227.06	4.9	421.96	80.33	123.1	1,076.04
비율	20.3	21.1	0.5	39.2	7.5	11.4	100

자료 : 농림수산물식품부, 농림수산물 연구개발 투자 조사분석, 2011.

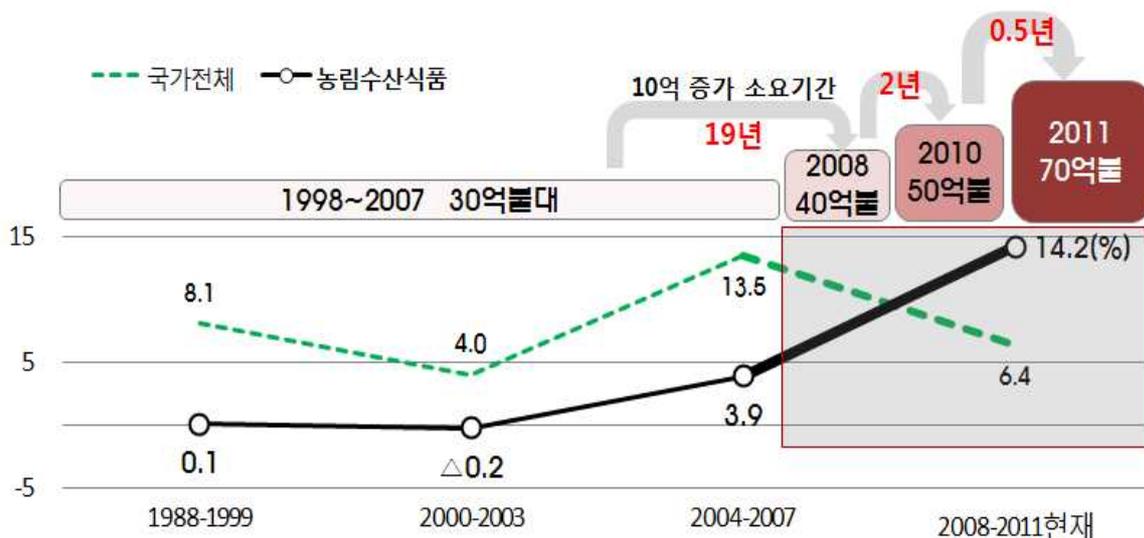
- 향후 5년간 핵심식품기술 분야 중심으로 선택과 집중 투자를 실시함.
  - 세계 선진기술 보유국 대비 30~65% 수준인 식품분야 기술력을 2017년 까지 선진국의 85% 수준으로 기술경쟁력을 확보
  
- 농기평과 농촌진흥청의 식품분야 예산 배분을 고유사업기능에 따라 재조정하고, 농촌진흥청과 한국식품연구원의 연구영역을 구분하여 예산집행과 사업 추진을 효율화함.
  - 농기평은 식품분야의 연계형 응용연구, 실용화, 현장애로형 연구를 기획·평가관리하고, 농촌진흥청은 고부가 식품소재의 발굴, 기능성 규명 연구 등 기초·원천(핵심)연구 중심의 연구 관리와 연구 수행
  - 한국식품연구원은 식품분야 기술의 실용화·산업화 연구 중심으로 수행

## 2.2. 농식품 수출 증대로 성장동력 확보

### 논의 배경

- 최근 글로벌 한류 영향과 일본 대지진 및 방사능 누출을 계기로 한국산 농식품 수요가 증대함에 따라 이를 계기로 수출역량을 극대화하여 수출을 한 단계 업그레이드시킬 필요가 있음.
  - 일본과 미국에서 한국산 농식품 수요 대폭 증가
  - 세계 각국에서 한국산 식품에 대한 이미지 향상, 인지도 확산

그림 2-1. 농식품 수출액 추이



- 한·중·일 FTA 등 시장개방 확대가 예상되는 상황에서 공격적 해외마케팅이 필요하며, 정부는 농식품 수출목표를 2012년 100억불, 2017년 200억불로 설정하고, 수출을 통해 농어업의 성장동력을 확보하고자 함.
  - 과일 농산물의 수출은 국내가격을 지지하고 농가소득 제고에도 기여

### 추진전략과 과제

- 여건변화에 대응한 적극적인 시장개척과 마케팅 수행으로 신규 수출수요를 창출해야 함.
  - K-Pop 한류스타를 활용한 전략 거점 광고 등 글로벌 한류를 농식품 홍보와 연계

- 농식품의 신흥 시장으로 부상하고 있는 중국과 동남아시아 확보를 위해 사업역량을 집중
    - 현지 대형유통업체와 연계한 판촉 강화
  - 미국 주류시장(main stream) 침투를 위해 대형유통업체의 판촉행사 지원을 확대하고, 현지 시장 마케터나 밴더를 발굴하여 활용
  - 해외 aT센터의 확충으로 해외마케팅 역량 강화
    - 현재 7개국 11개사무소를 2020년까지 6대 권역에 25~30개사무소 운영
- 수산식품, 가공식품 등 개별 유망품목에 대한 타겟지원시스템을 구축하여 수출성과를 제고할 필요가 있음.
- 양식수산물(김, 넙치, 전복)의 생산기반 확충 및 조직화 지원 필요
  - 미국, 중국 등에 조미김, 건해삼, 건전복, 건굴 등 고부가상품 수출 확대
  - 식재료, 신선편이 식품의 해외 외식·급식 시장 개척 지원
  - 중동, 남미 등 미개척 틈새시장에 대한 시장조사와 시장개척 추진
    - 유망품목-시장조사결과(KREI, 2011): 음료/생수-중동지역, 음료/라면-남미지역 등

### 2.3. 식품안전성 확보와 추진체계 개편으로 소비자 신뢰 구축

#### 논의 배경

- 최근 산업화에 따른 항생제, 다이옥신 등 환경유래 오염물질 증가, 아크릴아마이드, 벤조피렌 등과 같은 식품제조과정 중에 생성되는 신종유해물질 출현, 제도가공 중 비의도적인 유해물질 혼입 등 소비자는 다양한 식품위해물질에 노출됨.
- 2011년 일본 지진 발생에 따른 방사성물질 오염으로 우리나라 국민의 83%가 방사성 물질의 확산 우려

표 2-3. 국내 식품위해물질에 의한 식품사고 현황

유형	건수(%)	유형	건수(%)
자연발생 유해미생물, AI	23(29.9)	식품첨가물 표백제, 착색료	7(9.1)
환경유래 농약, 항생제, 다이옥신	11(14.3)	기타 GM식품, 멜라민, 이물 등	27(35.1)
제조·가공과정 아크릴아마이드, 벤조피렌	9(11.7)	계	77(100.0)

자료: 정기혜외, 식품안전관리 추진전략과 향후 추진방향에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2011.

- 도시민은 관심있는 농업정책으로 ‘안전한 식품 공급’(23.1%), ‘친환경농산물 생산, 유통’(15.7%)을 지적해 식품안전성에 대한 요구도가 높게 나타남.

그림 2-2. 도시민이 가장 관심있는 농업정책 분야



자료: 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 2011년 국민의식 조사 결과」, 2011.12

- 국가식품안전관리에 대한 국민의 만족도는 영국, 미국 등 선진국보다 낮게 나타나 대체로 식품안전성 제고와 신뢰 구축이 필요한 것으로 판단됨.

표 2-4. 국가별 식품안전에 대한 국민 신뢰도

구분	한국	EU	미국	일본
신뢰도(%)	62.7	64	81	23.2

주: 한국 2010년, EU는 영국2009년, 미국 2008년, 일본 2009년 자료  
 자료: 식품안전종합대책, 관계장관 회의자료, 2011 재인용

- 축산물 HACCP은 도축단계에만 의무 적용되고 있어 제조, 가공, 판매단계 적용율은 매우 낮음. 수산물 HACCP 인증은 전체양식장의 7.7%, GAP 인증농가는 전체의 3.9%에 불과해 농장에서부터 식탁까지의 일관된 식품안전관리체계 구축이 미흡함.
  - 단계별 HACCP 적용 현황(11) : 사료(99.3%) → 농장(18.5%) → 도축장(의무 적용) → 가공(77.1%) → 보관(2.7%) → 식육판매(0.6%)
- 식품안전사고의 지속적 발생과 다양화로 신속대응을 위한 국내외적 유기적인 협조체계가 중요하나 부처간 공조체계가 미흡하여 식품사고 발생시 대처능력이 부족하고, 국민 신뢰를 구축하는데 한계가 있음.
  - 새롭게 출현하는 위험에 대한 선제적 대응 및 글로벌 수준의 안전기준 선진화 등 범국가적 공동 노력 요구
- 식품안전 행정체계의 선진화 및 소비자정책의 외연 확대를 위해서는 법·제도·조직 정비가 필요함.
  - 식품안전관리 법률은 식품위생법, 축산물 위생관리법으로 이원화
  - 식품위험평가 전담조직의 부재, 식품안전 관리기능의 분산 수행

### 추진전략과 과제

- 사전 예방적 안전관리시스템의 활성화로 위해요소를 사전에 적극적으로 차단하여 식품안전성을 확보함.
  - 축산물 HACCP을 도축장이외에 농장단계와 가공장, 판매점 등으로 모든 단계로 도입을 점차 확대
  - GAP 농산물 생산비중을 연차적으로 높여 2017년 15% 수준으로 확대
- 질병예방을 위한 동물질병 방역체제를 구축하여 구제역 등의 발생을 사전 차단하는 종합방안을 수립함.

- 국가동물방역통합시스템(KAHIS)의 조기 구축
  - 가축질병의 예방·예찰·진단·종합통제·사후관리 및 유전자변이분석, AI 예측시뮬레이션 등 가능
- 상시방역체계를 유지하고, 유사시 신속한 초동대응 체계 구축
- 기관별로 분산 운영되고 있는 소비자 대상 농식품안전 정보서비스 창구를 일원화하여 식품안전정보에 대한 소비자 신뢰도를 높임.
  - 농식품부 유관기관의 안전성조사 및 검사결과, 각종 식품안전정보 서비스를 통합·운영하여 관련정보의 질적 향상과 소비자 만족도 제고
  - 장기적으로 지자체, 관세청, 타부처 등 국내식품안전관리 정보 연계 추진
- 안전·안심농식품에 대한 공감대 형성을 위해 홍보관 운영 및 워크숍 개최 등 행사를 적극 지원함.
  - 식품관련 행사(푸드엑스포) 및 오프라인 식품안전홍보관 설치 운영
  - 소비자단체 주관 식품안전 워크숍 행사 확대 지원
- 소비자 신뢰확보를 위해 인증제도 관리를 강화하며, 원산지표시 대상 확대와 관련제도를 개선함.
  - 품질인증제도(전통식품인증 등)의 운영실태 주기적 평가 및 관리 강화
  - 음식점의 원산지 표시대상 확대(예: 고등어, 갈치, 고춧가루, 마늘, 양파 등)
  - 각기관별(지자체, 검사검역본부, 품관원) 원산지표시 단속관리시스템 통합
- 식품위생·안전·품질관련법률을 통합하여 정책기반을 구축함.
  - 1단계: 농수산물품질관리법 + 축산물위생관리법
  - 2단계: 식품위생법 추가 통합
- 보건복지부와 농식품부간의 업무협조네트워크 구축
  - 중장기적으로 식품안전관리 일원화 모색
- 농식품부 내 위험평가 담당기구 신설 검토
  - 중장기적으로 식약청 위험평가조직과 통합하여 분리 독립 추진
- 농식품부 내 인증·표시전담부서 신설 검토
  - 농식품 표준제도(KAS) 도입 검토

## 2.4. 식품산업과 농업의 연계

### 논의 배경

- 식품산업 육성정책이 반드시 국내농업과 연계성을 지니고 추진되어야 한다는 논리와, 농업 연계가 구조적으로 낮은 분야에서는 글로벌 경쟁력 강화를 위해 산업 자체의 육성도 중요하다는 두 가지 시각이 존재함.
  - 식품산업 육성 분야별 지원방식 검토
  - 국가식품클러스터사업과 농업 연계성 부문
- 최근 전통식품 육성 등 농업과 연계한 분야에 지원이 미흡하다는 지적이 있어 지역산업 활성화를 위해 이에 대한 대응이 필요함.
  - 정부지원 전통식품업체수: 383개소(2003)→ 337개소(2010)
- 식품제조업체의 국내산 유기농원료에 대한 수요가 많지만 국내 생산기반 미흡으로 안정적인 물량 확보가 어려운 실정임.

### 추진전략과 과제

- 식품산업에 대한 지원은 정책대상과 정책범위에 선택과 집중이 필요함.
  - 일반식품제조업과 외식업에 대해서는 R&D, 교육, 통계 등 인프라 구축에 중점을 두고 추진
  - 전통식품분야는 품질인증 및 기술 지원, 홍보 등에 지원을 집중
- 국가식품클러스터와 지역단위 농업클러스터 및 광역클러스터(지역전략식품산업육성)사업과 연계성을 높여 지역 식품산업발전 효과를 극대화할 필요가 있음.
  - 국가식품클러스터의 3개 R&D 센터와 도단위 식품산업진흥관련기관 연계
- 지역 전통식품제조업체에 대한 활로 모색이 필요함.
  - 시설현대화 자금 지원 확대(담보능력이 없는 업체의 경우 농신보, 신용보증기금 활용 방안 모색)
  - 신규사업은 지역내 판매를 목적으로 적정규모 지원(대규모 사업 지양)
- 유기식품산업(제조업, 외식업)과 산지 연계 기반 확충
  - 유기농식품 전문단지의 조성 확대
  - 기존의 친환경농산물재배단지를 유기농산물 재배단지로 개편하여 식품산업에 유기농산물 원료를 안정적으로 공급

## 2.5. 식생활·영양 등 식품소비 정책의 강화

### 논의 배경

- 서구식 식생활의 증가와 외식지출 증대로 국민 영양의 불균형구조가 우려되고 있음.
  - P(단백질)-F(지방)-C(탄수화물) 비중 불균형 심각. 2000년대 들어서 지방이 적정선을 초과하고 탄수화물 과소 공급
- 저소득계층과 노인계층에서 영양소 부족 현상이 심각하게 나타남.
  - 절대빈곤층은 에너지, 칼슘, 비타민C 섭취량이 섭취기준에 크게 미달
  - 65세 이상 노인연령층의 영양소 섭취 수준은 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮은 수준
- 농식품부의 식생활 및 영양정책 전담부서가 없고, 관련 법조항과 정책이 부족하여 식문화 차원에서의 접근이나 농업과의 연계를 감안한 식생활·영양 정책이 적절히 수행되지 못함.

### 추진전략과 과제

- 농정당국의 식품영양정책은 일반국민을 대상으로 한 건강식생활에 관한 홍보 및 교육뿐만 아니라 저소득 취약계층의 결식노인과 어린이를 대상으로 한 영양지원프로그램도 포함되어야 할 필요가 있음.
  - 지역 농수축산물을 활용한 녹색식단 개발 및 보급
- 영양개선 운동과 농식품 소비촉진 운동을 연계하여 추진함으로써 식량자급률 향상과 국내 농산물에 대한 인식을 제고시킬 필요가 있음.
  - 아침밥먹기 캠페인, 건강한 간식(과일, 채소 등) 제공
- 한국형 식생활 실천을 위한 성별·연령별에 따른 맞춤형 식단을 개발·보급하고, 식생활 교육과 홍보를 강화함.
  - 청소년 등 젊은 층 대상 영양섭취 수준에 적합한 식단 개발
  - 국내산 농식품의 영양·기능성 소재 종합정보망 구축 및 정보 제공
  - 식습관 가이드라인 교육 및 홍보 확대
- 빈곤취약 계층에 대한 적정 영양소 공급을 위해 미국의 푸드스탬프와 같은 식품지원정책을 추진함.
  - 미국인 15명당 1인이 푸드스탬프(Food Stamp) 혜택을 받고 있어 중추적인 영양안전망(National Nutrition Safety) 역할을 수행

## 2.6. 국가식품시스템(national food system) 구축

### 논의 배경

- 그동안 식품 문제는 식품안전을 중심으로 대응해 왔으며, 식량안보, 식품 소비, 영양, 식생활 환경 등 종합적인 관점에서의 파악은 되지 못했음.
    - 식품소비 및 영양, 식생활, 식품환경 분야의 정책영역 모호
    - 식량안보에 대한 국가적 대응 미흡
  - 2008년 식품업무의 농식품부 편입에도 불구하고 식품시스템 전반에 대한 총체적이고 시스템적인 정책적 접근과 관리역량이 미흡한 실정임.
    - 식품시스템(food system) 구성요소인 식량안보, 식품안전·안심, 균형된 영양, 지속가능성(친환경, 에너지 효율성) 등을 총괄하는 기능 미흡
  - 최근 식량안보, 식품안전 등 식품을 둘러싼 여건은 식품시스템 내 경제 주체들의 활동만으로는 식품문제를 해결하기 어렵기 때문에 국가 및 사회의 후생 극대화를 위해 필요한 사항들에 대해 미래의 비전을 제시하고 체계적으로 정책을 수립하고 추진할 필요가 있음.
  - 정부가 식품정책을 '국가 의제화'하여 식품의 생산·가공·소비·안전·국민 영양 및 식생활·환경·식량안보 등을 통합적으로 접근하는 시스템을 구축할 필요가 있음.
    - 영국은 식품정책을 국가 장기발전전략의 핵심요소로 인식, 이를 최고위층에서 직접 관리하는 '국가 의제화'
- ※ 국가식품시스템은 식품의 안정적인 확보(security), 안전성(safety) 추구, 소비자 안심시스템 구축(risk communication), 지속가능한 농식품 산업(sustainable agro-industry) 지향, 균형있는 영양(nutrition) 공급과 식문화(food culture) 발전 등을 포괄하는 국가정책의 비전과 목표를 추구함.

### 추진전략과 과제

- 국가 식품시스템 기능을 총괄할 범국민적 '(가칭) 국가 식품시스템 추진 위원회'와 산하 '국가 식품시스템 추진단'을 구성함.
  - 추진위원회 및 추진단은 정부와 학계·소비자단체·생산자단체 및 전문가 그룹 등 이해관계자 공동으로 구성

- 국가식품시스템 추진위원회 산하에 국가 식품시스템 구성요소별로 분과위원회를 구성하고 소관 업무를 담당
- 관계부처 합동으로 국가 식품시스템 지원단을 구성하여 지원

표 2-5. 국가식품시스템 틀에서 추진해야 할 주요 사항

전략 목표	추진해야 할 주요 사항
공정한 가격, 소비자 선택, 식품 접근성, 식품 안보 달성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품별 ‘통합정보’ (영양정보, 안전정보, 환경영향 정보 등) 제공</li> <li>• 외식 식품에 대한 영양정보 제공</li> <li>• 공정하고 건전한 농산물, 식품 시장 질서 확립</li> </ul>
식품 안전성 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품 안전 지속 강화</li> <li>• ‘똑똑한 식품안전시스템’ 구축(최대위험요소 집중관리 등)</li> <li>• 유전자변형식품(GMO)에 대한 정확한 이해와 공감대 형성</li> </ul>
국민영양·식생활 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘매일 과일·채소 5조각 먹기’ 국민운동 지속</li> <li>• 저소득층을 주요 대상으로 하는 국민영양 관리</li> <li>• ‘건강식품표시제’(Healthier Food Market)를 공공부문에 시범 추진</li> </ul>
친환경·지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기후변화와 식량안보의 관계에 대한 정부차원의 연구 개시</li> <li>• 식품 부문(생산 포함)의 온실가스 감축</li> <li>• 식품포장재 절약 및 재활용, 음식물 쓰레기 줄이기 운동 개시</li> </ul>

## 《 제3주제 》

농촌정책의 추진 방향과 주요 과제



# 농촌정책의 추진 방향과 주요 과제

## 1. 중장기 농촌정책의 추진 방향

### 1.1. 농촌 정책의 지향점

- 농촌의 가치가 보전되고 활용되는 공간
  - 농촌의 난개발과 농촌자원의 훼손은 갈수록 심각한 반면, 농촌다움이 국가적으로 보전하고 가꾸어 나가야할 가치재라는 인식 증대
  - 농지, 물, 경관, 자연, 전통 문화 등 농촌의 가치를 재발견하고 이를 유지·보전·활용하려는 노력 확산
- 고령자가 편하게 살 수 있는 공간
  - 지금 추세로 간다면 2022년에 면부 거주자 3명중 1명은 65세 이상 고령자. 특히 농가 인구의 고령화율은 2022년에 42% 전망
  - 고령자를 비롯한 지역주민이 활기차고 편안하게 생활할 수 있는 여건 조성
- 개방적이고 역동적인 지역 공동체
  - 현재의 추세라면 2022년에는 농촌에서 농업종사자는 20%이하로 감소, 귀촌자 2지역거주자, 다문화 가족 등의 증가로 농촌사회 구성원은 더욱 다양
  - 인근 도시로의 출퇴근자, SOHO 등의 직주 일체근무자, 슬로우 라이프 등 다양한 삶의 방식 혼재
  - 농촌에 거주하는 다양한 사람들의 개성을 존중하고 역량을 모을 수 있는 새로운 공동체를 형성하고 이를 지역 발전의 파트너로 활용
- 순환과 재생을 통한 저비용 사회
  - 외생적 발전 시스템에 길들여진 현재의 체제로는 세계화와 고물가 시대에 농촌사회의 유지 비용 증가
  - 자연계의 물질 순환뿐만 아니라 사회활동의 지역내 순환을 통한 일자리 창출과 사회적 비용의 절감 모색

- 에너지 자원, 인적 자원, 농업 및 자연 자원의 지역내 순환과 기존에 구축된 사회공통자본을 유효하게 활용

○ 글로벌화와 모바일 기술 발달에 유연 대응

- 고유가, FTA, 결혼이민 등 세계화의 물결은 농촌 주민의 삶과 지역경제에 그대로 투영되는 한편, 컴퓨터를 넘어선 모바일 기술의 발달은 농촌의 장소적 이점을 강화
- 세계화의 부정적 영향을 최소화하고 농촌관광 국제화처럼 긍정적 효과를 높이는 노력 강화. 특히 중국 일본과의 교류를 농촌 발전 지렛대로 활용
- 의료, 개호, 교통, 교육, 마케팅 등 모바일 기술을 활용한 농촌주민 복지과 경제활동 지원

## 1.2. 농촌 정책의 추진 기초

### □ 정책의 기본 목표 점검 : 농촌의 공공성 강화

- 정책은 공공재의 공급 행위라는 단순한 원칙에 입각해서 농촌 정책의 기본 목표를 재정립
  - 각종 설문조사에서 도시민은 농촌을 유럽 국가와 같이 아름답게 하는데 필요한 세금을 추가 부담할 용의가 있다고 응답
  - 농촌 정책의 최우선 목표를 농촌을 농촌답게 가꾸는 것으로 설정
- 외부 여건 변화를 반영하여 부가적인 정책 목표를 추가하되 이 경우에도 시장 영역과의 한계를 명확하게 설정
  - 농업·농촌의 가치를 활용하여 경제활동 기반을 조성하되 구체적인 경제활동 방안은 시장에 위임(수익 사업에 대한 공공 개입을 최소화)

### □ 파트너십을 활용한 연성적인 사업 추진을 지향

- 현행 농촌정책은 예산을 통한 행정 주도의 물적 자본 투자가 주류
  - 한정된 공간에 지나친 시설 투자가 농촌의 어메니티를 저해하고 사후 관리비를 증대
  - 편성된 예산은 사용 자체가 행정 목표로 작용하여 비효율과 낭비 초래

- 중앙정부→시·도→시·군의 행정 라인 중심의 농촌 정책 추진시스템으로는 여건 변화 대응 능력 미약
  - 지방자치단체 행정 담당자는 중앙정부 지시에 따른 시설 설치, 규제 업무 추진에 익숙
  - 최근에는 중앙정부가 지시하는 계획수립·평가 업무 등에 많은 행정력 소요
  
- 지역단위 파트너십에 기초한 연성적인 사업 추진을 지향
  - 향후 농촌 발전 업무는 시설 설치 등의 하드웨어 중심에서 공동체 형성 등 소프트웨어 중심으로 변화
  - 이에 따라 농촌에 존재하는 인적 및 사회 자원을 활용하고 외부 자본 및 재능도 적극적으로 활용 필요
  - 시·군 행정과 독립적으로 지역단위 파트너십이 작동할 수 있는 제도 정비
    - ▶ 영국의 LED와, 일본의 NPO법 참고

#### 영국의 LED

영국은 2010년 예산 절감 차원을 위해 지역발전기여도가 낮아 RDA를 폐지하고 지방기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 설치. LED(Local Enterprise Partnership)는 자연발생적인 경제권(Economic Area) 단위로 설치되는 민간인 조직. 중앙정부는 10억 파운드(약18조원) 규모의 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 신설하여 LED가 추진하는 사업을 공모방식을 통해 지원 계획

#### 일본의 NPO 법

일본은 1998년 복지, 환경, 지역활성화 분야에 민간 비영리 단체의 활동을 촉진하기 위해 「특정비영리활동촉진법」(일명 NPO법)을 제정. 특정비영리활동법인은 민법상의 구공익법인을 개정한 제도로 구공익법인제도가 관할 관청의 통제를 중시한 반면 특정비영리활동법인은 정보공개를 통한 시민통제를 지양.

특정비영리법인이 법인격을 취득하면 부동산 등기, 금융거래, 계약, 세무 관련 권리와 의무가 발생. 이에 기초하여 지역개발사업분야에서 NPO 가 기초 지방자치단체 등과 동등한 입장에서 정부지원사업의 추진 주체로 기능. 2012년 현재 일본전국에 약 8천개의 NPO 법인이 커뮤니티 비즈니스 조직을 만들어 지역활성화 사업에 관여(농상공연대 중간지원조직, 경작포기지 이용, 도농교류사업, 자연환경보전사업, 삼림가꾸기 사업, 지산지소 사업 등)

## □ 공공의 수익사업 개입 최소화

- 공공의 경영수익사업 개입으로 민간의 경쟁 질서가 왜곡되는 경우가 있음.
  - 정부 지원을 받아 시작한 농촌마을 개발사업 및 경영체 중 상당수는 지속적이지 못함
  - 정부 지원 없이도 잘하고 있는 경영체의 경쟁력마저 떨어뜨림
- 경영 수익 사업에 대해 공공지원을 할 경우 사업성 분석과 추진 주체의 적절성 여부에 대한 판단 노력 강화
  - 사업 타당 분석에 많은 시간과 비용을 할애할 수 있는 사업성 평가 시스템을 정비
  - 추진 조직의 법인화를 유도하며, 정부 지원 분과 자부담 분을 명확히 구분하여 사업 실패시 책임 소재를 확실하게 함
  - 이와 관련하여 2011년 말 제정된 협동조합기본법에서 규정한 사회적협동조합의 역할 기대

## □ 중앙 정부 차원의 신규 사업 발굴 노력 강화

- 포괄보조금제 도입 이후 중앙 정부의 신규 사업 발굴 노력이 약화된 반면 지방자치단체의 창의력 발휘도 기대에 미흡
  - 포괄보조금 제도의 원래 취지는 지역이 주체가 되어 창의적 사업을 발굴하고 중앙정부는 이를 예산 지원하는 것임.
  - 지방자치단체의 포괄보조사업이 포괄보조금 제도 도입 이전에 실시된 중앙정부에서 수행한 사업들로 다수 추진
  - 결과적으로 농촌을 둘러싼 여건이 빠르게 변화함에도 불구하고 이에 대응하는 정책사업 발굴 노력은 중앙정부와 지방자치단체 모두 미흡
- 도시민의 농촌 수요 증대, 저출산 고령사회 대응, 세계화의 대응, 삶의 방식 다양화 등 새로운 어젠더에 대응하는 정책 사업 발굴 노력 강화
  - 발굴된 신규 사업이 지자체의 예산 편성에 반영될 수 있는 장치 마련
  - 예를 들면 포괄보조금 중에서 최소 규모 이상이 중앙정부 발굴 사업이 반영될 수 있는 (Set-Aside) 제도
  - 장기적으로 현행 포괄보조금 제도 운영을 전면적으로 개선

## 2. 농촌정책의 주요 이슈와 추진 과제

### 2.1. 농촌의 공익적 기능을 높이는 정책 수단 발굴

#### 논의 배경

- 농촌 주민 및 도시민의 농어촌 난개발 의식과 대응 필요성은 점차 고조
  - 농림수산식품부의 2012년 2월 국민의식 조사 결과에 의하면, 농업·농촌이 그곳에 살고 있는 사람들의 공간만이 아니라 국가적으로 보전하고 가꾸어 나가야 할 가치재이며, 이를 위해서는 세금을 추가로 지불할 용의가 있다는 인식을 가지고 있는 사람들이 점차 증가
  - 응답자의 86.3%가 농어촌경관을 보존할 가치가 있다고 응답. 반면 농촌경관이 잘 관리되고 있다는 응답은 25% 정도
  - 응답자의 83.3%가 농어촌 지역의 난개발이 심각하다고 인식. 특히 도시지역 거주자, 고소득 고학력자일수록 크게 인식
  - 응답자의 66.8%가 농어촌 지역의 난개발 방지를 위해 토지이용규제 강화가 필요하다고 인식
  - 농촌 주민의 70%가 개발보다는 아름다운 농촌 환경보전 중시(한국농촌경제연구원 조사)
  
- 농촌의 난개발을 억제하고 농촌 환경을 가꾸는 기제는 작동하지 못함.
  - 공공 부문의 개발 행위와 농촌 주민의 경제활동이 농어촌 난개발의 주요 요인으로 작용
  - 현행 국토계획제도는 농촌지역에서 발생하는 민간의 개발수요를 지역 특성에 비추어 조정하거나 유도하는 기능은 수행하지 못함.
  - 선진국과 달리 주민 공동체에 기초한 민간 차원의 자율적인 행위 규제 시스템도 미약
  - 농촌공동체가 수행해 왔던 농촌의 환경 및 농업자원 관리 시스템도 약화
  - 경관보전 직불제, 조건불리지역 직불제 등의 정책으로 마을공동 노력을 유도하지만 그 효과는 높지 않음
  - ※ 경관보전 직불제는 대부분 경관작물 재배 면적에 비례한 농가단위 직불금에 소요되고 마을단위 경관보전활동비 지원금액은 소액(2010년 경관보전 직불금 투자비 22,363백만원의 16%에 해당하는 35억원)

※ 조건불리지역 직불제가 직불금의 30% 이상을 마을기금으로 적립하여 마을의 자원관리 및 활성화 사업에 사용토록 하고 있으나, 전체 농촌에서 차지하는 비중은 낮음(2011년 농지·초지 10만 ha 대상)

### 추진전략과 과제

- 농촌 자원의 보존 및 가치 실현을 위한 중장기 종합대책 수립
  - 경관, 문화, 전통, 생태 등의 관점 등에 따라 다양하게 해석되고 재정립될 수 있는 농촌 가치의 정립과 이를 보전 내지 활용할 수 있는 정책 방향을 종합적으로 설정
  - 농촌 자원의 가치 실현을 정책적으로 이루는 수단 모색
    - ▶ 토지이용규제, 지원사업, 추진 주체 등
  - 특히 농촌의 난개발 방지, 전통적 경관 보전 등 농촌 가치 보전을 위한 계획 제도 개선
  - 농촌의 마을, 농경지와 농업시설, 문화시설, 마을 숲 등 농촌어메니티 자원의 집합체로서의 일정 지역을 전원박물관(eco-museum)개념으로 종합 정비하는 사업 추진
  
- 마을 주도의 농촌자원보전 및 관리 정책 추진
  - 마을을 농촌 자원에 대한 보전 관리활동의 주체로서 활용. 마을이 농촌자연환경의 보전 및 관리를 행할 경우 거기에 상응하는 지원금을 지불
  - 지원금은 마을 관할 구역의 쓰레기 수거, 청소 및 경관관리, 수로 농로 등 농업용 시설 관리에 사용
  - 마을을 초과하는 범위는 사회적 기업방식을 적용
    - ▶ 예를 들어 마을에서 수거한 쓰레기를 사회적 기업이 수거하는 시스템
  - 기존 직불제, 농촌마을종합개발사업, 함께하는 우리 농어촌 운동 등과 연계하여 신규 소요 예산분을 축소
    - ▶ 경관보전직불제와 조건불리지역 직불제의 지원대상과 지원조건에 마을 또는 지역공동체 활동을 강화
    - ▶ 농촌마을 종합개발사업의 수익 사업에 대한 투자비를 공동체에 기초한 환경정비 사업으로 전환 또는 연계
    - ▶ 함께하는 우리 농어촌 운동의 색깔 있는 마을 1만개 만들기 사업의 주요 사업 내용으로 농촌자원관리 활동을 추가

## 2.2. 삶의 질 향상에 직접 기여하는 정책 개발

### 논의 배경

- 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정책을 범 부처 차원에서 추진
  - 2004년 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법 (이하 삶의질향상특별법)」을 제정하여 5개년 단위로 농어촌 삶의 질 향상을 위한 기본 계획을 수립
  - 국무총리와 11개 부처가 참여하는 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발위원회를 구성하여 각 부처의 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정책 추진을 독려
  - 제1차 기본 계획 기간 5개년(2005-2009) 동안 교육·복지·지역개발·산업 4대 부분에 총 22조 8천억원을 투융자
  - 2009년 12월 제2차 5개년 기본계획을 수립. 제2차 기본계획에서는 보건·복지·교육, 기초생활 기반확충, 경제활동 다각화, 문화·여가, 환경·경관, 지역역량 강화 7개 부문으로 지원 영역 확대
  
- 삶의 질 향상 대책은 각 부처에서 기존에 추진하고 있는 사업 중 농어촌 주민의 삶의 질과 관련이 있는 사업들을 취합한 것으로 여건 변화에 대응한 새로운 사업 발굴 노력은 미흡
  - 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발위원회의 간사 부처인 농식품부는 각 부처 소관별 삶의 질 대책 사업의 추진실적을 평가하고 평가 결과에 의해 일부 사업의 폐지 또는 축소, 신규 발굴 등을 권고하지만 실천력은 미흡
  - 삶의 질 사업의 운영과 평가 등에 많은 행정력이 소요되어 실질적인 사업 발굴 노력은 미흡

### 추진전략과 과제

- 개별 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 삶의 질 격차 해소에 직접적으로 작용하는 정책 개발 필요.
  - 정책 개발시 농업과 농촌 주민뿐만 아니라 잠재적인 정책 대상자인 도시민의 농촌 수요를 고려
  - 특히 고령자의 삶의 질 개선을 위한 종합대책 마련

- 농촌 주민의 건강과 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 농촌 생활에너지 종합 대책 마련
  - 고유가 등으로 농촌은 겨울 난방비가 월 생활비의 20~30%를 차지할 정도로 부담(경유보일러의 경우 4인 가족의 겨울철 난방비로 약 100만원 소요)
  - 낮에는 마을 경로당에서 지내고 밤에는 전기 장판에 의지하여 겨울을 나는 고령자나 취약계층도 다수
    - ▶ 정부지원에 의한 농촌 시설 등도 난방비 부담 등으로 유희화되는 경우가 많음
  - 농촌 중심지의 도시가스 공급 확대, 태양열, 지열 등의 자연 에너지 활용, 폐열 등을 활용한 지역난방, 심야전기 요금의 인하, 에너지 절감형 주택 리모델링 사업 등 농촌의 생활에너지 비용을 절감하는 종합대책 마련
  
- 농촌의 주거 빈민부터 귀촌자까지를 포괄하는 농어촌 주거환경 종합대책 마련
  - 2008년도 국토해양부의 조사에 의하면 농어촌에는 최저주거기준 미달가구가 22.1%인 72만 5천 가구(도시 7.7%)로 주로 영세 고령자 등이 거주
  - 2010년 전국 빈집 약 80만호 중 농어촌에 34만호 존재. 이 중 일부는 귀촌희망자의 주거지로 활용 가능
  - 주거 빈민을 위한 주택개선사업 사업, 농어촌 공폐가 정비사업, 귀농·귀촌인을 위한 소규모 택지개발사업, 농촌 중심지의 주거환경정비 사업, 우량전원주택 보급사업 등 농어촌의 주거문제를 종합적으로 진단하고 해결방안을 모색하는 범 정부 차원의 종합대책 강구
  
- 농어촌 도로 구조 및 교통 서비스 체계 개선
  - 정부의 지속적인 도로 건설 투자로 농어촌 도로는 많이 건설되었지만 과속방지체계, 가로등, 인도, 신호등 안내체계 등의 미흡으로 농어촌 주민들의 도로 이용에 불편을 초래하는 한편 생명과 안전까지 위협
  - 과소화와 자가용 보급에 따른 버스 운행 축소 등으로 고령자, 아동, 장애인 등 교통 약자의 대중교통 이용 환경은 오히려 열악
    - ▶ 2005년의 마을 센서스에 의하면 전국 36,041개 행정리 중 6,083개 행정리(16.9%)에 1일 3회 미만 대중교통 운행. 전국 행정리의 12.6%에 해당하는 4,554개 행정리에는 대중교통이 전혀 운행되지 않고 있음.

- 농어촌 도로구조의 개선과 수요 대응형 교통수단, 지역순회 준 공공버스 도입 등 다양한 방안 모색
- 고령 친화적 농촌생활환경 종합정비 방안 마련
  - 농촌 정책에서 고령화 문제가 중요한 고려사항이긴 하지만 고령자만을 위한 별도의 정책 개발은 미흡
  - 고령 친화적인 농촌생활환경 모형을 설정하고 세부 정책에서 이를 추진할 수 있도록 함.
    - ▶ 심야전기 할인, 에너지 절감형 주택 리모델링 사업 등 농촌 고령자에 대한 생활에너지 비용 절감 방안
    - ▶ 농촌 고령자가 경제적 능력과 건강 상태에 따라 선택할 수 있는 다양한 주거환경정비 프로그램 개발(예: 집고쳐주기 사업, 우량노인주택 공급, 농촌노인 임대주택 등)
    - ▶ 거동이 불편한 고령자 등을 위한 의료 및 개호 서비스 전달 체계, 응급 구호 시스템 정비 등

### 2.3. 농촌 공간구조 재편 방향 설정과 관련사업 추진

#### 논의 배경

- 농어촌의 급격한 인구 감소는 어느 정도 진정되고, 도시민의 농촌 정주 의향이 증가하는 경향
  - 읍 부의 인구는 2005년 392만 명에서 2010년 약 415만 명으로 약간 증가.
  - 면 부의 인구는 2005년 약 478만명에서 2010년 약 448만으로 약간 감소

표 3-1. 연도별 농어촌 인구 추이

단위: 천 명

구분	1995년	2000년	2005년	2010년	연평균증감율(%)
전국	44,553	45,985	47,041	47,991	0.5
동부	34,992	36,642	38,338	39,363	0.8
읍·면부 계	9,562	9,343	8,704	8,627	-0.7
- 읍부	3,481	3,742	3,923	4,149	1.2
- 면부	6,081	5,601	4,781	4,478	-2.0
읍·면비중(%)	21.5	20.3	18.5	18.0	

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

- 베이비 부머(1955~1963년생) 세대의 은퇴와 삶의 가치관 변화 요인이 작용하여 귀농·귀촌 인구 증대
  - ▶ 2002년부터 귀농 인구가 지속적으로 증대하여 2011년 10,503호로 피크
  - ▶ 한국농촌경제연구원의 2011년 국민의식 조사에 의하면 도시민의 67%가 귀농·귀촌을 희망
- 중장기 관점에서 바람직한 농어촌 공간 구조 재편 방향을 설정
  - 반일생활권, 수도권 외연확대, 국가 정주 체계의 양극화 등을 고려하여 바람직한 농촌의 정주 체계를 설정하고 마을과 중심지와의 관계를 재조명
- 농촌의 공간구조 재편이란 관점에서 농촌 정주 여건 정비 사업을 추진
  - 향후 정부의 재정 상황을 고려하여 형평성 차원의 투자 보다는 효율성 증대 차원의 농촌 공간 정비 필요성 증대
  - 농촌 주민과 도시민 모두에게 도시적 편의성과 농촌적 쾌적성이 공존하는 농촌 중심지의 역할 증대

## 추진전략과 과제

### ○ 면소재지 재생 사업 추진

- 면 소재지를 기초생활 거점 중심으로 육성하기 위해 도시가스 공급 등 각종 인프라 정비와 서비스 시설 우선 입지
- 기존 주민, 고령자, 도시 은퇴자, 도·농 교류를 위한 일시적 체류자 등 다양한 수요자에 대응한 주거단지 개발. 예를 들면 농어촌 노인형 공동주택, 도·농교류 주거단지, 통작 영농농가 주거단지 등
- 도시계획사업과 농어촌개발사업이 연계 시행될 수 있도록 관련법률 정비
  - ▶ 특히 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제1종지구단위 계획, 지방소도읍육성법의 지방소도읍, 농어촌정비법의 마을정비구역으로 나뉘어진 관련 법률 정비

### ○ 과소 농촌마을 정비사업의 추진

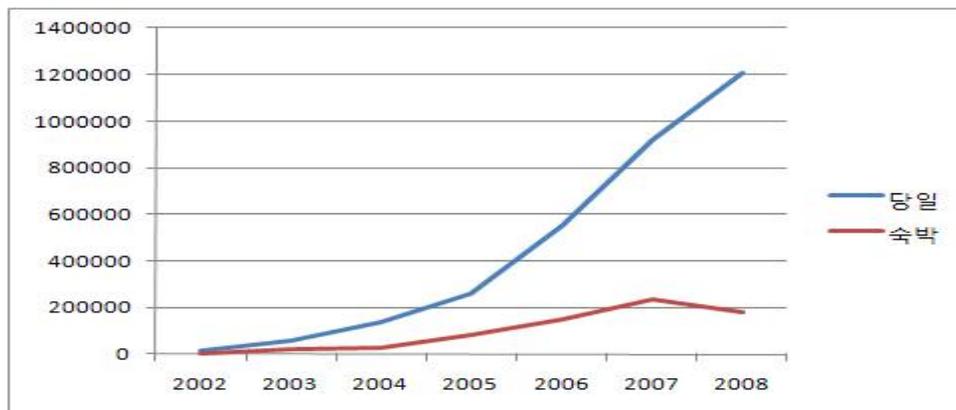
- 장래 소멸이 예상되거나 거주 가구가 소수인 마을, 마을 내에 빈집이 산재하여 경관과 안전을 해치는 마을에 대한 종합정비 대책 추진
- 농어촌 빈집 및 유휴 공동시설물 정비사업과 과소마을이전 시범사업 등 추진
- 귀촌자의 주거지 대책과 연계한 빈집 재활용사업 추진

## 2.4. 마을단위 사업의 점검 및 개선 방안 마련

### 논의 배경

- 현행 마을단위 사업은 2004년에 기획. 당시의 정주권 개발사업이 소득창출에 기여하지 못하고 사업 대상지가 넓어 나눠먹기로 집행된다는 비판에 기초
  - 중앙정부 주도의 하향식 개발방식에서 탈피하여 주민 주도의 역량 있는 마을을 선택하여 수익 사업까지도 집중 지원하여 투자 효과를 높이겠다는 공모방식 채택
  - 2011년 말 현재 농촌마을종합개발, 체험마을조성 등 전국적으로 약 1,000여 개의 마을 사업 시행.
  - 그동안 약 1조 4천억 정도의 예산이 투입되었으며 2012년부터 2015년까지 4년간 약 7천 억원 정도 추가 투자 예정
  - ▶ 매년 약 2,000억원 정도가 투자된 셈

그림 3-1. 농촌관광마을 방문객 수 추이



자료: 농촌진흥청, 2011.

- 초기의 성공 마을(스타 마을) 출현, 일자리 및 소득 기회 창출, 주민 역량 강화 등 적지 않는 성과가 있었지만 시설물의 과잉 공급, 경제성이 낮고 지속적이지 못한 공동 수익 사업 조장, 공동체 내의 갈등 등 부정적 측면도 발견
  - 정부 지원에 의해 설치된 시설물의 유희화 및 관리비 증대, 마을 공동사업의 부실화 문제 발생
  - 초기 성공 마을의 계속되는 정부 지원 사업으로 인한 피로감 누적과 지속성 문제 발생

- 대부분 마을사업이 농촌관광사업을 추진하고 있지만 공급에 비해 수요는 늘지 않아 마을간 경쟁 악화
- 주민의 개발역량과 개발 자원이 높은 마을은 어느 정도 개발되었다는 의견도 대두
- 예산 규모가 큰 농촌마을종합개발사업은 사업추진 필요성이 높지 않음에도 불구하고 지자체장과 담당 공무원의 예산 끌어오기 방편으로 활용되는 측면도 있음
  - ▶ 포괄보조금제도 도입 이후 농촌마을종합개발사업 신규 지정은 2010년 50개 지구에서 2011년 91개 지구, 2012년 86개 지구로 증가

### 추진전략과 과제

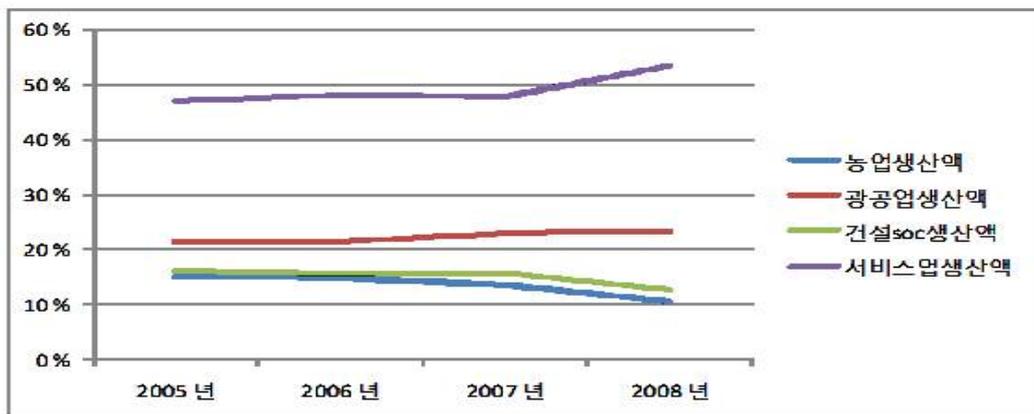
- 마을 단위 정부 지원사업의 성과와 문제점을 종합적으로 점검
  - 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을 사업, 기타 마을단위 사업 등의 성과와 문제점 등을 정확히 평가
- 마을단위 개발 사업 추진 방식 개편
  - 권역단위 마을종합개발사업의 대상지역 범위, 사업 내용, 추진 방식 등을 전반적으로 개편
  - 필요성이 낮거나 경제성이 낮은 주민 편의시설, 소득관련 시설물 설치를 가급적 억제
  - 마을 사업의 필요성과 타당성이 충분하게 검토된 후 예산 편성될 수 있도록 사전계획기능 강화
  - 사업비가 가급적 정주환경 개선, 농어촌 자원의 유지 관리활동 등과 같은 공익적 기능에 사용될 수 있도록 유도
- 농업·농촌종합대책(119조원 사업)의 마을 사업에 대한 정책 목표 수정
  - 농촌마을 종합개발사업의 경우 2013년까지 1,000개 권역 추진, 농촌관광 마을 역시 2013년까지 시·군당 5~7개 마을, 전국적으로 1,000개 마을 조성 계획
  - 당초 목표를 달성하지 못해 목표년도를 연기하였으나(농촌마을 종합개발사업은 2017년까지) 재검토 필요

## 2.5. 지속 가능성을 고려한 농촌산업 활동 지원

### 논의 배경

- 농촌경제에서 공공 부분이 차지하는 비중이 점차 증대
  - 농촌경제는 기반산업인 농업부분 GRDP 비중이 10%이하로 하락하고 기타 기반산업( 광공업과 건설업SOC)도 쇠퇴하는 가운데 비기반 산업이라 할 수 있는 서비스업의 비중만 50%이상을 차지하는 취약한 구조

그림 3-2. 군지역 산업별 GRDP 비중 변화



자료 : 시·도별 GRDP 추계 자료

- 서비스업의 비중 증가는 공공부분 예산 증가로 인한 공공서비스분야 규모 증대가 주요 요인
  - ▶ 2000-2009년 사이 농어촌에서 음식료품 및 담배 소매업(29%), 종합소매업(14%), 주점 및 음료업(32%)등 서비스업의 취업자 수가 크게 감소
  - ▶ 2009년 군단위 평균 예산 규모는 2,200억원으로 매년 10% 이상 증가
- 농촌 지역경제 활성화를 위한 공공정책의 성공 여부가 농촌경제에 미치는 영향력 증대
  - 그동안 향토자원의 발굴과 특화 품목의 육성, 재배 가공 마케팅, 유통 등 융·복합 산업화를 위한 정부예산 지원이 이루어짐.
    - ▶ 농어촌자원 복합산업화 지원, 향토산업 육성, 지역전략식품산업 육성, 농어촌관광 활성화 등에 연간 약 4천억 정도의 예산 투자

- 산업 기반이 약하고 경영능력도 부족한 사업체가 정부 지원금에 의존하여 사업을 시작하는 경우도 다수
  - 정부지원금이 중단되면 사업이 지속되지 못하는 경우가 많음.
  - 일부 농산물 가공시설, 도농교류시설 등과 같이 정부 지원 시설물의 공급 과잉 문제 발생

### 추진전략과 과제

- 정부자금 지원 시에 사업성 분석과 추진 주체의 적절성 여부 등에 대한 판단 노력 강화
  - 정부사업 타당성 분석에 시간과 비용을 할애할 수 있는 사업성 평가시스템 강화
  - 특히 영농조합법인 작목반, 마을 등 공동경영체가 추진 주체가 되는 경영사업의 경우에 추진주체 경영능력에 대한 검증 강화
  - 공공 지원금에만 의지하여 사업을 추진하지 않도록 전체 사업비에서 자부담 비중 강화 및 보조금의 융자금 전환
  
- 시설 공급형 지원사업에서 탈피하여 다양한 산업 활동을 지원
  - 대규모 시설 설치의 타당성 평가 기준 강화
  - 지역의 환경자원과 복지를 경제활동과 접목하는 사업 모델 개발
  - 사회적기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사회적 기업과 지역공동체 결합한 조직의 경제활동 지원

## 2.6. 농촌정책의 범정부적 추진체계 정비

### 논의 배경

- 농촌 정책의 대상과 사업 내용이 다기화됨에 따라 관련 부처와의 연계 협력 필요성이 증대
  - 귀농·귀촌, 도·농 복합 공간, 생활에너지, 교통, 복지, 의료, 교육, 비즈니스 활동 등 농촌 정책의 대상 범위는 갈수록 확대
  - 이명박 대통령 정부의 지역 발전 정책의 한 축인 기초생활권정책에 의해 시·군이 일반농산어촌(농림수산식품부), 접경지역(행정안전부), 도시화지역(건설교통부) 등으로 분할되어 포괄보조사업을 관리함에 따른 부처간의 업무 협조 필요성 증대
  
- 여러 부처가 참여하는 농어촌 삶의 질 향상정책 추진 등에도 불구하고 중앙부처를 포괄하는 추진 체계의 효과성은 미흡
  - 삶의 질 위원회의 평가 결과에 대한 각 부처 사업의 구속력 미약

### 추진전략과 과제

- 중앙정부 차원의 연계 협력 기능 강화
  - 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 기능의 재정립 방안 모색
  - 중장기적으로 농어촌정책에 대한 범정부 차원의 거버넌스 발전 대안을 다각도로 모색
  
- 계획과 예산의 연계 강화와 이를 위한 계획 제도 정비
  - 시·군에서 수립하는 농어촌정비 종합계획, 농산어촌종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 농어촌산업육성계획, 정주권개발계획 등을 단일화하고 이를 포괄보조사업과 연계
  - 국토계획법의 지구단위계획 제도를 보완하여 농촌 지역의 토지이용 상세계획 수립

- 도시민의 농촌 지향을 촉진하기 위한 범 정부적 추진태세 정비
  - 농식품부의 귀농·귀촌 정책만으로 도시민의 농촌 이주를 촉진하는데는 한계
  - 세제, 주택, 교육 제도, 고용 등 관련 부처의 종합적인 대책 필요
  - 도시민의 농촌 지향을 촉진하는 법률 제정 검토

## 참 고 문 헌

- 김광선 외. 2012. “농어촌 서비스기준으로 본 농어촌 주민의 삶의 질 실태와 개선 방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 김병률 외. 2009. 「농어업 선진화방안 마련을 위한 세부과제 연구」. 한국농촌경제연구원
- 김병률 외. 2012. “2012년 농업·농촌 및 식품산업 전망”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭 외. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2010. 「농업·농촌 2030/2050 비전과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2012. “소득안정과 직접지불제 개편”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 2011. 「농어업·농어촌 및 식품산업에 관한 연차보고서」.
- 박덕병. 2012. “농어촌 관광과 지역경제 활성화 방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2012. “농어촌 다문화가족의 현황과 정책 개선방안”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2010. 「농어업·농어촌 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인 외. 2012. “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제”. 「농업 전망 2012」. 한국농촌경제연구원.
- 이용선 외. 2008. 「식품정책의 방향과 과제」. 한국농촌경제연구원
- 최지현외. 2007. 「여건변화에 대응한 새로운 농식품정책의 추진전략」. 한국농촌경제연구원
- 최지현, 김철민, 김성훈. 2007. 「식품산업과 농업의 연계성 제고방안」. 한국농촌경제연구원 R 551
- 최지현 외. 2009. 「농어업의 새로운 부가가치 창출을 위한 식품산업의 중장기 발전전략(1/5)차연도」. 한국농촌경제연구원 R 595.

# 메 모

