

제97호(2014. 10. 27.)

발농업의 쟁점과 발전방향

채광석 김홍상 이용선 김경필 국승용 문한필



1. 발농업에 대한 논의 배경	1
2. 발농업의 문제	4
3. 발농업 발전방향과 과제	8

감 수	박성재	선임연구위원	02-3299-4238	seongjae@krei.re.kr
내용 문의	채광석	부연구위원	02-3299-4377	gschae@krei.re.kr
자료 문의	성진석	선임전문원	02-3299-4212	jssaint@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)에서도 보실 수 있습니다.

요 약

- 발농업이 농업의 주요 소득원으로 부각되면서 밭이 농업의 핵심자원으로 인식되고 있어 경쟁력 강화 필요성이 증대되고 있음
 - 벼농사에 비해 상대적으로 소득이 높은 밭작물 재배가 늘면서 농작물수입 중 미곡 외 수입 비중이 2000년 54.2%에서 2013년 72.7%까지 증가
 - 한·중 FTA 추진과 관련하여 발농업 경쟁력 강화 중요성이 강조
 - 발농업 문제를 단순히 한·중 FTA 대응을 넘어서 우리 농업의 새로운 미래를 준비하는 차원에서 접근하는 것이 필요

- 발농업의 핵심 쟁점과 문제
 - 발농업은 구조적으로 재배 규모가 영세하고, 중산간지에 분산 입지 및 소량·다품목 생산 등으로 논농업에 비해 기반정비 상태가 열악하고 조직화의 비중이 낮아 경쟁력 향상에 한계
 - 밭작물 생산기반을 조성하여 소득기반을 구축하는 것이 목적인 밭기반정비사업 실적은 전체 밭면적의 14% 수준에 불과하고, 이마저도 예산지원체계가 전환(농특→광특)된 이후 추진실적이 저하
 - 발농업 관련 정부정책도 지금까지 정부주도의 획일적 정책 추진, 조급한 성과 실현 방식의 정책 추진 등으로 지역별 자생적 노력을 약화시키는 문제가 발생

- 발농업 발전방향과 과제
 - 농산물 소비감소 추세를 고려하여 고부가가치 상품생산으로 전환 및 발농업 중 국내농가와 연계성이 높은 품목을 중심으로 수출 주력상품 육성
 - 주산지 중심으로 농업인 간, 지역 간 협력을 통한 조직화를 통해 스스로 정비 유형을 결정토록 함
 - 밭기반정비사업 목표면적을 11만 ha에서 25만 ha 수준으로 확대함. 다만, 이 경우 기반정비 대상 모두를 밭기반정비사업으로 추진하는 것은 아니고 해당 지역 농업인의 조직화와 지역적 수요에 기초하여 구체적 사업대상 지역으로 편입
 - 기존 밭기반정비사업 등은 광특으로 계속 시행하고, 주산지 등 일정 기준을 충족 시 일시적으로 농특사업으로 전환
 - 정부는 정책사업 메뉴만 제시하고 지자체와 지역의 농업인 조직이 스스로 사업 메뉴를 선택하는 상향식 지역 특화정책을 추진함. 정부는 신품목·국내외시장 모니터링 및 전망 정보 제공 체계 구축

1. 발농업에 대한 논의배경

1.1. 발농업이 농업의 주 소득원으로 부각

- 벼농사에 비해 상대적으로 소득수준이 높은 발작물이 늘어나면서 발작물 재배가 늘어남
 - 농업조수입 중 미곡 외 작물 비중이 2000년 54.2%에서, 2005년 63.6%, 2013년 72.7%로 증가

표 1. 농작물수입 분포

단위: 천 원

연도	농작물 수입	미곡		발식량작물		채소·과수류		기타	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2000	16,943	7,758	45.8	829	4.9	7,208	42.5	1,148	6.8
2001	17,770	8,277	46.6	911	5.1	7,471	42.0	1,111	6.3
2002	17,393	7,471	43.0	900	5.2	7,732	44.5	1,290	7.4
2003	18,414	8,049	43.7	1,026	5.6	8,019	43.5	1,319	7.2
2004	21,456	8,653	40.3	1,506	7.0	9,502	44.3	1,795	8.4
2005	19,952	7,264	36.4	1,537	7.7	9,333	46.8	1,818	9.1
2006	20,067	7,578	37.8	1,168	5.8	9,673	48.2	1,648	8.2
2007	20,307	7,296	35.9	1,340	6.6	10,009	49.3	1,662	8.2
2008	19,942	7,364	36.9	1,201	6.0	9,153	45.9	2,223	11.1
2009	19,393	6,522	33.6	1,317	6.8	9,553	49.3	2,002	10.3
2010	20,318	5,368	26.4	1,463	7.2	11,398	56.1	2,090	10.3
2011	21,275	6,254	29.4	1,494	7.0	11,437	53.8	2,091	9.8
2012	21,942	6,243	28.5	1,679	7.7	12,110	55.2	1,911	8.7
2013	23,155	6,315	27.3	1,750	7.6	12,613	54.5	2,478	10.7

주 1) 발식량작물이란 맥류, 잡곡, 두류, 서류를 의미

2) 기타는 화훼, 특작, 농산물부산물 등을 포함

자료: 통계청, 농가경제조사 각 연도

“

발농업이 농업의
주요 소득원으로
부각

”

1.2. 밭이 농업의 핵심 자원으로 부상

- 우리나라 전체 경지면적은 감소하고 있지만, 밭이 전체 경지면적에서 차지하는 비중은 상대적으로 높아지고 있음
 - 밭의 비중은 1990년 36.2%에서 2013년 43.7%로 높아짐

“

밭이 농업의 핵심
자원으로 부상하면서
밭농업 중요성 증대

”

- 밭을 논 이외 농지라는 소극적 인식에서 벗어나 우리 사회의 핵심 미래
자원으로 보려는 관점이 나타남
 - 밭 기반정비를 확충하여 고소득작물 재배가 가능한 제주도 사례처럼 다
양한 지역에서 벼농사보다 활력이 넘치는 밭농업으로 성장하고 있음
- 게다가 세계적인 곡물가격 폭등 파동 등으로 밭의 유희화 방지, 밭에
서의 식량, 사료 작물 재배 확대 등 밭농업의 중요성 증대
 - 수도작에 비해 밭농업은 농업의 다양성, 생물 다양성 및 유전자원 보전
등의 측면에서 중요성이 높음
- 밭농업 문제를 단순히 한·중 FTA 대응을 넘어서 우리 농업의 새로운
미래를 준비하는 차원(미래 세대의 새로운 성장 동력을 밭 농업에서
찾는다는 인식)에서 접근하는 것이 필요

1.3. 밭농업 경쟁력 제고 필요성 증대

- 밭작물이 농업소득에서 차지하는 비중이 높아지고는 있지만, 밭 작
물의 상당 부분은 아직도 기반정비 미흡, 농산물 수입 확대 등으로
경쟁력이 부족한 상태
 - 2000년대 기준 자급률이 90% 수준이던 고추는 42% 수준으로 저하되
고, 같은 시기 마늘은 90%에서 74%로, 잡곡은 42%에서 26% 수준으로
저하
 - 농작업 기계화율(벼농사/밭농사): ('00) 68% / 27% → ('13) 94.1 / 55.7
- 한·중 FTA 추진과 관련하여 밭농업 경쟁력 강화 중요성이 강조
 - 밭작물의 한·중 생산비 격차가 줄어들고는 있지만, 여전히 한국의 생
산비가 중국의 3~4배인 상황
 - 경쟁력 제고를 위해 기존 과수 중심의 한·칠레 FTA, 축산 중심의 한·
미 FTA 및 한·EU FTA 등이 있어 왔듯이, 밭농업 기반정비(기계화
포함)를 한·중 FTA 대책의 핵심으로 설정하고 밭농업 경쟁력 제고를
도모할 필요가 생김

2. 발농업의 문제

2.1. 발농업 구조 측면

□ 기계화 여건 불리 및 노동집약적 구조

- 발농업은 재배규모의 영세성, 중산간지에 분산 입지, 소량다품목 생산 등으로 경쟁력을 높이기 어렵고, 발농업 특성상 노동시간이 많이 소요되며 기계화 여건 자체가 불리
 - 동일 작목이라 하더라도 평야경사지 여부, 토양 성질 등에 따라 재배 양식이 다양하고, 기계 활용 방식이나 기계화 수준도 달라짐
- 전반적으로 발농업의 특성상 농작업 기계화율은 벼농사에 비해 매우 낮은 상태
 - 한중 FTA로 피해가 클 것으로 예상되는 발농업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 생산비 절감을 위한 기계화가 요구됨
 - 하지만, 발농업은 호당 0.3ha 미만의 농가가 대다수여서 구매력이 취약
 - 농기계 제조업체는 수요가 많지 않고, 채산성이 낮아 연구·개발 및 지속 생산을 기피하는 실정

□ 전업농 비중이 낮고, 조직화 미흡

- 발농업은 논농업에 비해 전업농 비중이 낮고, 고령농가가 많아 경쟁력 향상에 한계
 - 발농업 중 전업화되었다고 할 수 있는 과수 농가의 경우도 호당 평균 면적이 0.8ha에 불과하고, 1.5ha 이상 농가의 비중이 11%, 60세 이상 농가의 비중이 61%로 영세성 문제와 고령화 문제가 심각
- 생산·유통 측면에서는 대부분 개별 생산자 중심으로 시장출하를 하고 있어 일관된 생산·유통체계 구축에 한계가 있고, 생산·유통·가공 등 계열화 수준이 저조한 상태
 - 고품질 안전재배, 품질균일화, 수급안정 및 출하조절 등이 미흡

“

발농업은 기계화 및
조직화가 미흡한
노동집약적 구조

”

“

품목이나 지역에 따라
생산성 차이가 큼

”

- 발농업 관련 R&D 측면에서 용도별 적합 품종개발 및 재배기술 개발 보급이 저조한 상태
 - 생산비 중 인건비 비중이 높은 고추의 경우 기계화가 절실하며, 특히 노동수요가 큰 수확기에 기계화가 가능한 품종개발이 필요
- 지역 간 도입 기술의 수준과 범위, 생산성 등에 큰 차이
- 발작물은 품목이나 지역에 따라 도입 기술의 수준과 범위가 상이하 며 그에 따른 생산성 차이가 발생
 - 마늘의 경우 호남지역은 수작업 수확을 해야 하는 남도종 비중이 높은 반면, 영남지역은 기계 수확을 할 수 있는 대서종 비중이 높음
 - 이러한 지역 간 차이는 기계화를 위한 밭 경지정리 필요성에 대한 농업 인의 인식 차이를 낳게 함
- 밭 기반정비 정책은 생산 과정을 표준화하여 자생적으로 형성된 지역 간 생산성 격차, 자생적 기술 개발 노력을 소멸시키기보다는 지역 간 시장 차별화가 도모될 수 있도록 지역적 특성을 고려한 기반정비 모색 필요
 - 정부 정책에 의해 호남지역의 밭기반이 정비되고 기계화가 가능한 대서 종 재배가 확대된다면 전국 규모에서 마늘 생산성 향상을 기대할 수 있 으나, 영남 대서 마늘의 수익은 감소하는 경우가 발생할 수 있음

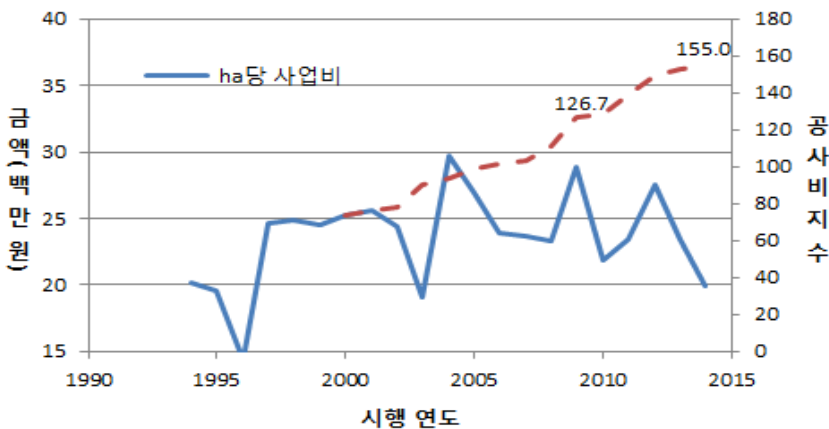
2.2. 밭기반정비사업 측면

- 밭기반정비사업 추진 실적은 전체 밭면적의 14%에 불과
- 밭기반정비사업의 1단계 목표면적은 11만 ha로 전체 밭면적의 15% 수준
 - 주산지와 집단화된 밭을 대상으로 밭기반정비사업을 추진하고 있으나, 1994~2013년 정비실적은 10만 1천 ha(착수 기준)로 1단계 정비 목표치 11만 ha의 92% 수준
 - 정비면적 10만 1천 ha는 2013년 통계청 농업면적통계 기준 전체 밭면적 74만 8천 ha의 14% 수준에 불과
- 밭기반정비사업 대상 기준을 30ha 이상에서 10ha 이상으로 낮추면 사업 대 상 면적은 18만 ha로 확대되지만, 이 역시 전체 밭면적의 1/4 수준에 불과

□ 발기반정비사업의 예산을 농특회계에서 광특회계로 바꾼 이후 추진실적 저하

- 예산지원체계 전환(농특→광특) 이후 종합정비형, 복합정비형 사업이 줄고 단순정비형이 증가하여 사업 수준 저하
 - 사업비 기준단가는 광특회계 전환 이전인 2009년도보다 오히려 하락하여 사업실적이 부진(농림축산식품부 발농업기계화T/F, 2014)
 - 종합 계획에 의한 정비(종합정비형, 복합정비형)보다 단순공종 정비(단순정비형)로 민원 해소 차원의 사업 시행 경향이 나타나 사업의 질적 저하 현상이 나타남

그림 1. ha당 발기반정비사업비 변동 추이



“

제한적인 사업대상
면적과 예산지원
체계 전환 후
사업수준 저하

”

- 밭 경지정리와 같은 체계화된 기반정비를 기피하는 현상도 있어 밭농업 기계화가 제대로 진척되지 못하고 있음
 - 노동력 부족 등의 문제와 관련하여 밭 경지정리 등 기반정비 수준 제고 필요
- 과거의 용수개발, 진입로 포장 등 영농을 위한 기초적 기반정비의 단계를 뛰어넘어 지역별 작목 특성에 맞는 맞춤형 기반정비가 필요하나, 현재까지는 종합적인 기반정비가 제대로 추진되지 못함
 - 발기반정비사업이 완료된 지구에서도 대형 농기계 활용이 곤란하고, 진입도로 이외 보조 경작로의 미정비로 기계 진입이 곤란한 농지(맹지)가 존재

“

발농업 기반정비
확충과 관련하여
다다익선 관점이
지배적

”

2.3. 정부의 정책 접근 방법

▣ 발농업 기반정비사업은 다다익선(多多益善) 관점의 공급 위주 정책에서 벗어나야

- 발농업 기반정비와 관련하여 정부의 투융자의 성과에 대한 충분한 검토와 과거 유사 사업에 대한 평가 등을 통해 신중한 접근이 필요
 - 발농업 기반정비 확충을 위해서는 사업대상 범위 설정과 사업 방식 및 안정적인 재원 확보 전략 등의 핵심과제도 중요하지만, 농업인의 소득 안정, 주요 농산물의 수급 안정 등과도 연계 검토되어야 함
- 기반정비가 확충될수록 좋다는 확대 공급 중심의 사고에서 벗어나 그 부작용에 대해서도 신중한 검토 필요
 - 정부 생산기반 투자가 생산성 향상에 기여한다는 것은 인정하면서도 과잉·중복 투자로 정책 효율성이 저하될 수 있다는 문제점을 극복할 필요가 있음
- 주요 발작물의 소비가 크게 증대되지 않을 것으로 보여 생산 증대 위주의 정책은 신중한 접근 필요
 - 발작물 산업의 발전 목표는 총생산규모(생산액) 증대보다는 ‘부가가치’와 ‘(농업)소득’ 향상에 두어야 하며, 발농업 기반정비 확충 등 발작물의 경쟁력 제고 대책은 이러한 차원에서 추진되어야 함

▣ 조급한 성과주의

- 발기반정비, 기계화 지원, 주산지 대책, 품목별 대책 등이 종합적 관점에서 사업의 연계와 조정이 이루어지지 않은 채 추진되며, 과잉·중복 투자로 이어지고 정책 효율성이 저하되고 있다는 지적
 - 정부의 지나친 단기간 성과 실현 욕구를 억제할 필요가 있으며, 과거 산지유통센터, 거점 APC 등의 시설가동률 저하 논란 사례 등을 고려하여 체계적인 중장기 투융자 전략을 수립할 필요가 있음

3. 발농업 발전방향과 과제

3.1. 고부가가치화와 수출기능 강화

□ 농산물 소비 감소 추세 고려하여 새로운 수요 창출

- 중장기적으로 보면 농산물의 소비는 최근 수준에서 크게 증대되지 않을 전망
 - 쌀 1인당 소비량은 지속적으로 감소하는 추세이고, 발작물 1인당 소비량도 채소 140kg, 과일 60kg 등의 수준에서 정체될 것으로 전망
- 발농업 경쟁력 제고 대책으로 고려되고 있는 밭 기반정비, 논 범용화, 시설원예 지원, 기계화, 주산단지 조성, 우수 종자 개발 등은 대부분 공급 확대 정책으로 새로운 수요 및 시장 창출이 없는 한 주요 발작물의 수급 불안정 문제가 증폭될 가능성이 높음
 - 따라서 밭기반정비 확충 등 생산 증대 위주의 정책 추진에 대한 문제점을 동시에 고려할 필요가 있음
- 밭 기반정비 등 공급 위주 정책과 더불어 고부가가치 상품 생산으로 전환, 국내 소비 촉진, 새로운 시장 확대 정책(수출 시장 포함)이 병행되어야 함
 - 발작물 산업의 발전 목표는 총생산규모(생산액) 증대보다는 ‘부가가치’와 ‘농업소득’ 향상에 둠
 - 수출 농업에 대한 적극적인 정책 고려가 필요

□ 고부가가치 상품을 주력 수출상품으로 육성

- 발농업 중 종자, 장류, 시설재배 농산물 등과 같이 부가가치가 높으면서 국내 농가와 연계성이 높은 품목 중에서 수출 주력상품을 선정
 - 농식품 수출활동을 위해서는 국내 산지유통 여건, 수확 후 관리, 신속한 수송 및 물류시스템, 항공 및 항만 기반, 해외시장 마케팅 능력까지 갖추어야 함
 - 농식품 수출기능 강화는 국내 생산 및 유통기반의 강화를 의미하며, 이는 곧 국내 소비자들에게 신선하고 우수한 농산물을 제공해줄 수 있는 기반을 조성한다는 의미

“

부가가치와 신규
수요 창출 차원에서
접근

”

3.2. 농업인 간, 지역 간 협력에 기반한 주산지 중심 조직화

□ 정부 주도의 획일적 정책 추진 지양

- 1984년 3월부터 수급 조절, UR 대책 지원 등을 위하여 집단화된 지역을 대상으로 주산단지를 지정·운용했으나 지정기준 변경 및 정책 변화에 따라 주산지 개념이 약화되었고 제도 운영 필요성도 감소
- 정부 주도의 획일적 정책 추진, 조급한 성과 실현 방식의 정책 추진 등으로 지역의 자생적 노력을 약화시키는 결과 초래
 - 발작물은 품목이나 지역에 따라 도입 기술의 수준과 범위가 상이하기 때문에 정부 정책이 생산 과정을 표준화하는 방향으로 추진된다면 자생적으로 형성된 지역 간 생산성 격차가 정부 정책에 의해 평준화되어 자생적 노력이 소멸되는 문제 발생
 - 장기간의 시행착오와 투자로 형성된 경쟁력이 정부 정책 개입으로 실효성을 잃게 된다면 자율적인 투자의 인센티브를 정부 정책 개입으로 소멸시켜 장기적으로는 자율적인 기술혁신을 기피하게 하는 결과를 초래할 수 있음
- 다양한 발작물, 지역 간의 차이 등을 고려하지 못한 지역단위 정책 지원으로 농산물 수급 조절 실패 및 공정성 논란에 대한 반성 필요
 - 대부분의 발작물이 공급 과잉인 상태에서 주산지 설정과 연계하여 지역에 따라 정책 지원 품목을 차별화하는 논의가 진행되고 있음
 - 지자체 또는 정부의 정책적 판단에 의해 특정 지역의 특정 품목을 차별적으로 지원하는 경우, 지원에서 배제되는 농업인이 정책 대상 선정의 공정성에 대한 문제를 제기할 수 있음

“

정부 주도 획일적
정책 추진 지양

”

□ 농업인 간, 지역 간 협력을 추구

- 주요 지역 내 또는 지역 간 사업을 연계하여 정책효과를 제고하기 위해 주산지 개념 재정립 등 새로운 변화를 도모할 필요가 있음
 - 주산지 지정을 전면적으로 다시 추진하기 위해서는 철저히 지자체 스스로 시·군단위 농발계획(농업·농촌·식품산업 발전 계획) 등을 수립하고, 주산지 지정 해당 농업인의 조직화를 통해 스스로의 정비 유형 결정하는 등 사업 추진체계를 개선해야 함

- 주산지 실태 파악을 전제로 지역단위 시·군 농발계획 등을 수립하고 이에 기초하여 주산지를 재지정
 - 이러한 전략 수립 과정에서 지역의 자연조건에 맞는 최적의 품목을 중심으로 조성하되, 해당 지역 농업인의 선택을 우선적으로 고려할 필요가 있음
 - 주산지 조성은 기반정비, 기계 선택, 가공·유통 관련 기반시설 등 여러 측면을 동시에 고려할 필요가 있음
- 정부의 예산 지원도 주산지 중심으로 추진하되, 시·군단위 농발계획 속에 주산지 발전 계획을 얼마나 합리적으로 담았는지를 평가하여 지원할 필요가 있음
- 현 단계의 지역 집중도가 높은 품목 위주의 주산지 지정이 아니라 지역 조직을 통해 미래 성장 가능 작물을 계획적으로 조성해나가는 적극적인 변화를 도모할 필요가 있음
 - 주산지 조성과 주요 시설 지원 사업이 보다 효과적으로 연계될 수 있도록 유도하고, 거점산지유통센터('04~), 원예브랜드사업('07~), 시군유통회사('09~) 등 품목별 주요 거점 위주 정책과 조화될 수 있도록 해당 지역 농업인의 조직적 대응 능력을 제고할 필요가 있음

“

발기반 대상면적을
25만 ha로 확대

”

3.3. 밭 기반정비 조기 확충

▣ 밭 기반정비 사업 대상 확대

- 밭작물 재배면적 실태, 한·중 FTA 추진 시 민감품목으로 분류될 필요성이 제기되는 작물의 재배면적, 식량자급률 목표치 등을 종합적으로 고려할 경우 대략 밭기반 대상면적을 25만 ha 내외 수준 설정
 - 기존 밭기반정비 대상 지구 설정 기준인 30ha 이상 집단화된 지역 기준을 10ha 이상 집단화 가능 지역으로 완화하고, 집단화 가능 기준도 주변 인접 농지(밭)를 포함하는 방식으로 기준 완화가 필요
 - 한국농어촌공사가 보유하고 있는 농지 현황도 자료에 의하면 도로(10m 이내의 폭)로 분리된 농지를 연결한 농지로 가정할 경우 10ha 이상 집단화 밭은 294,881ha로 추정됨

“

기존사업은 광특으로
계속 시행하고,
신규사업은 농특으로
전환

”

- 이 경우 기반정비 대상 모두를 받기반정비사업으로 추진하는 것이 아니라 해당 지역 농업인의 조직화와 지역의 수요에 기초하여 구체적으로 사업 대상 지역으로 편입
 - 시·군단위 농발계획 등을 수립하고 이에 기초하여 주산지를 재지정하도록 함

□ 예산지원체계 개편

- 받기반정비사업을 포괄보조사업으로 추진하고 있으나, 지자체는 지방비 부담 등의 이유로 관심이 적기 때문에, 주산지 등 일정 기준 충족 시에는 일시적으로 농특사업으로 전환하여 추진케 하는 등 사업 지원체계의 개선 필요
 - 기존 받기반정비사업과 소규모 단순 정비 유형 등에 대한 사업은 광특으로 계속 시행하고, 신규사업(가칭 ‘발농업기계화촉진 기반정비사업’)부터 중앙정부에서 지구를 선정하여 농특회계 예산지원체계로 추진하는 방안, 주산지 중심 받기반정비만을 농특회계 예산지원체계로 추진하는 방안, 발경지정리 시행 가능 지역만을 농특회계 예산지원체계로 추진하는 방안, 일정 규모 이상 집단화 지역(예: 집단화규모 10ha 이상 농특 회계, 집단화 규모 10ha 미만 광특회계)에 대해 농특회계 예산지원체계로 추진하는 방안 등을 검토
- 기계화를 위한 경작로 확·포장, 경작로 이격 필지의 접근성 제고, 경지정리 추진 등을 위해서는 토지이용조정 작업이 필요
 - 토지이용 조정은 농지소유자, 이용자 등의 적극적 참여가 필요한데, 이를 위해서는 사업 지구 내 이해당사자들 간의 합의를 도출하기 위한 조직화가 중요

□ 논 범용화 사업

- 논지범용화사업은 어떤 농지를 대상으로 정비할 것인지를 결정하는 것이 중장기 전체 농지 이용 및 관리, 생산 기반 정비 관련 사업비의 효율적 이용 등 여러 측면에서 중요한 의미를 지님
 - 논지범용화사업은 많은 사업비가 소요되므로 현실적으로 배수개선, 경지정리 등을 실시할 때 지하배수, 토양개량 등이 필요한 경우에 함께 실시하는 것이 바람직하지만, 기후변화 대응 안정적 식량 확보, 안전한 먹거리 체계 구축 등의 차원에서 논 범용화사업을 적극적으로 고려할 필요가 있음

- 농지 범용화 대상에 대한 기초자료가 미흡한 상태에서 자원조사를 통하여 농지범용화사업 중장기계획 수립
 - 논지역의 발작물 재배현황조사, 농업인 의향조사, 경제성, 효과분석 등 시범사업 추진이 가능한 수준의 기본조사 추진
 - 농지범용화사업의 타당성, 효과 등 검증을 위해 단일정비형, 복합정비형, 종합정비형 등 3개 유형으로 구분하여 추진
 - 시범사업대상지를 들녘별경영체 또는 법인, 작목반 등이 구성된 주산단지 중심으로 설정(유형별 50ha 규모 수준)

3.4. 정책사업 추진체계 개선 및 정부 역할 개선

□ 상향식 지역 특화 정책 추진

- 정부 정책에 의해 전반적인 생산성이 향상되는 측면과 지역의 자생적 노력에 의해 구축된 차별화 요소가 감소하는 측면을 모두 포함하여 종합적인 고려 필요
 - 농업기반 정비를 통해 농업 생산성 전반을 향상시키는 것은 농정의 주요한 목표로 지속적으로 추진되어야 함
 - 반면 장기간의 시행착오와 투자로 형성된 경쟁력이 정부 정책으로 실효성을 잃게 된다면 자율적인 투자의 인센티브를 정부 정책으로 소멸시켜 장기적으로는 자율적인 기술혁신 노력을 기피하게 하는 결과를 초래할 수 있음
- 정책사업의 기획·집행 등 전 과정에서 정부는 정책사업 메뉴를 제시하고 지자체와 지역의 농업인 조직이 스스로 사업 메뉴를 선택하여 지역별로 차별화된 사업을 추진할 수 있도록 정책추진체계 개편
 - 선 조직화, 후 지원의 원칙을 엄격히 준수
 - 사업 초기 부적격 조직이 정책 사업을 지원받아 정책 사업 전반의 효율성 문제를 야기시킬 수 있는 위험을 최소화하기 위해서 정책 사업의 규모를 점진적으로 확대할 필요가 있음
- 주산지 육성이 농민의 소득 증대로 연계되기 위해서는 농업인의 조직화와 사업추진체계 개선, 안정적 유통체계 구축이 중요
 - 시·군단위 농발계획의 내실화가 전제

“

정부는 정책사업
메뉴만 제시하고
지자체와 지역의
농업인 조직이
스스로 사업메뉴를
선택하여 상향식
지역 특화정책 추진

”

“

품목·시장 모니터링
및 전망 정보 제공
체계 구축

”

- 한편 주산지 지정 효과가 적어 주산지로 미지정된 지역도 받기반정비사업을 추진하여 효과를 제고할 필요가 있음
 - 받기반정비사업 대상 지구 지정 여부를 결정할 때 지역 단위로 조직화가 되어 있다면 받 집단화 규모 기준이 미흡하더라도 지역단위로 연계하여 받기반정비사업이 추진될 수 있도록 할 필요가 있음

- **신품목·시장 모니터링 및 전망 정보 제공 체계 구축**

- 향후 개방경제하에서는 교역 당사자국의 수급 동향에 대한 분석과 미래 시장 규모에 대한 판단이 매우 중요
 - 생산 증대 위주의 정책으로 인한 수급 불안정과 가격 폭락 등의 문제 해소

- 국내외 농산물 생산·소비·시장 동향을 주기적으로 모니터링하고 수급 및 구매행태, 재배기술 변화에 대한 분석 정보와 미래 시장 규모에 대한 전망 정보를 확충
 - 다양화하는 국내·외 농식품 시장의 특성상 새로운 품목이나 품종, 건강기능성이 있는 상품 시장에 대한 모니터링·전망 정보를 크게 확충
 - 신품목·시장 정보는 개별 품목이나 시장에 대한 것이지만, 개별 생산자가 정보를 수집하기에는 많은 비용과 노력이 요구
 - 기본정보의 자체적 생산은 물론 각 공공기관-민간업체가 생산하는 데이터와 산재된 조각 정보를 빅데이터(Big Data) 차원에서 활용



2014년

- 제97호 발농업의 쟁점과 발전방향(채광석, 김홍상, 이용선, 김경필, 국승용, 문한필)
- 제96호 농식품 수출의 FTA 활용 현황과 과제(어명근, 이병훈)
- 제95호 농업구조 변화와 농가경제, 정책적 시사점(김미복, 박성재)
- 제94호 지역 간 연계협력 현황을 통해서 본 지역행복생활권 정책 과제(송미령, 권인혜)
- 제93호 쌀 관세화 전환과 수입 가능성(김태훈, 승준호, 박동규)
- 제92호 주요 농축산물의 2014년 추석 출하 및 가격 전망(박기환, 김태훈, 지인배, 최병옥, 박동규)
- 제91호 FTA 국내보완대책의 성과와 개선 방향(문한필, 정민국, 남경수, 정호연)
- 제90호 농어촌특별세 운용 실태와 정책과제(박준기, 김미복)
- 제89호 한·EU FTA 발효 3년, 농축산물 수출입 변화와 과제(지성태, 이현근, 남경수, 정민국)
- 제88호 삶의 질 향상 정책의 성과와 과제(송미령, 성주인, 김광선, 조미형)
- 제87호 소나무재선충병과 방제 정책 과제(이요한, 석현덕, 구자춘)
- 제86호 한·칠레 FTA 10년, 농업분야 이행평가(문한필, 정호연, 김수지, 김영준)
- 제85호 한·미 FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제(정민국, 문한필, 지성태, 이현근, 남경수)
- 제84호 AI 발생 및 대응 상황과 방역정책 추진 방향(허덕, 한봉희, 김형진, 이형우, 김진년)
- 제83호 2014년 주요 농정이슈와 정책 과제(황의식, 이계임, 송미령)

2013년

- 제82호 농업·농촌에 대한 2013년 국민의식 조사 결과(김동원, 박혜진)
- 제81호 중국 농업의 현황과 농정 동향(정정길)
- 제80호 단기소득 임산물의 유통 현황과 주요 과제(정호근, 권오복, 석현덕)
- 제79호 산지축산의 유럽 사례 및 시사점(석현덕, 문지민, 박소희)
- 제78호 2013년 김장철 주요 채소의 수급 전망(서대석, 노호영, 이금호, 이형용, 한은수)
- 제77호 일본 방사능 오염수 유출이 육류 시장에 미치는 영향(허덕, 이형우, 김원태, 김형진, 한봉희)
- 제76호 해외조림투자 확대를 통한 신성장 동력 발굴(이요한, 석현덕, 한기주)
- 제75호 쌀 직불제의 합리적 운용 방안(박동규, 승준호)
- 제74호 협력적 산림관리 거버넌스 구축방안(석현덕, 박소희)
- 제73호 DDA 농업협상의 최근 동향과 시사점(송주호)
- 제72호 2014년 이후 한육우 사육과 가격 전망(허덕, 우병준, 이형우, 김태우)
- 제71호 지역임업 활성화를 위한 산림산업 클러스터 육성 방안(석현덕, 안선진)
- 제70호 주요 농축산물의 2013년 추석 가격 전망(이용선, 우병준, 서대석, 승준호)
- 제69호 농업의 6차산업화 개념설정과 창업방법(김태곤, 허주녕, 양찬영)
- 제68호 주요국의 산림환경서비스 보상 실태와 산림환경서비스 보상 방안(정호근, 석현덕)
- 제67호 2013년 7월 북한의 수해 상황과 경제적 피해(권태진, 임수경)
- 제66호 농촌 6차산업화를 위한 농촌관광의 발전 방향(박시현)



- 제65호 유기농업의 기술 수요와 기술개발 로드맵(김창길, 정학균, 문동현)
- 제64호 농업총조사에 의한 시·군별 농업경쟁력 평가(이병훈, 윤종열, 윤영석)
- 제63호 국민행복을 위한 산림환경서비스의 정책 방향(석현덕, 안선진)
- 제62호 한·EU FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제(문한필, 이현근, 남기천)
- 제61호 유전자변형 작물의 수입 현황과 과제(성명환, 박지연, 정원희)
- 제60호 창조경제, 농업·농촌의 새로운 활력증진 전략(박준기)
- 제59호 사료 원료의 수입 실태와 수입가격지수 산정(성명환, 윤재웅)
- 제58호 엔화 환율 하락에 따른 농식품 수출의 영향과 과제(박기환)
- 제57호 농어업재해보험제도 개편의 효과 분석(정원호, 최경환)
- 제56호 농촌 일자리 창출의 가능성과 정책 과제(송미령)
- 제55호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제54호 산불 관리의 현황과 개선 과제(정호근, 박소희, 석현덕)
- 제53호 농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가(김용렬, 정학균, 민자혜)
- 제52호 마늘 수요의 변화와 정책 과제(김성우, 노호영)
- 제51호 한·미 FTA 발효 1년, 농업부문 영향 분석(정민국, 문한필)
- 제50호 농식품 수출의 최근 동향과 지원 방안(박기환)
- 제49호 식물공장의 전망과 정책 과제(김연중, 한혜성)
- 제48호 사료 수급 및 가격 안정을 위한 정책 방안(지인배, 허덕, 송우진, 우병준)
- 제47호 2012년 농촌관광 수요와 시장규모(김용렬, 박시현)
- 제46호 종자산업의 도약을 위한 과제(박현태, 박기환)
- 제45호 축산물 유통의 주요 쟁점과 개선 방안(정민국)
- 제44호 국민행복 시대의 산림정책 방향과 과제(석현덕, 장철수, 민경택, 정호근)
- 제43호 정부 농기계임대사업의 실태와 개선 방안(강창용)
- 제42호 도시민이 바라는 농촌정주 공간의 모습(김용렬, 성주인)
- 제41호 농자재 기업의 공정거래법 위반 사례와 시사점(강창용)
- 제40호 소비자의 안심 식탁을 위한 정책 과제(이계임, 이동소)
- 제39호 2013년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 박준기)

2012년

- 제38호 농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제37호 농업수입보장보험의 필요성과 도입 방안(정원호)
- 제36호 식품 수급의 최근 동향과 시사점(황윤재)
- 제35호 2012년 김장 수급 전망(서대석, 이형용, 권희민, 이용선)
- 제34호 사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점(송우진, 정민국)
- 제33호 국제 곡물가격 상승과 장단기 대응방안(성명환, 한석호, 승준호, 신승희)
- 제32호 도시농부: 도농상생의 가교(김태곤, 허주녕, 김예슬)
- 제31호 외국인이 본 우리나라 농촌관광(김용렬, 윤유식)



- 제30호 농산물 비축사업의 실태와 개선 방안(최병옥, 승준호)
- 제29호 2012년 추석 과일 수급 전망(한재환, 신유선, 이미숙, 윤종민, 이용선)
- 제28호 최근 농가경제의 동향과 정책 과제(이병훈, 윤영석)
- 제27호 중국의 FTA 협상 전략과 한·중 FTA에 대한 시사점(최세균, 전형진, 정대희)
- 제26호 농촌지역 마을회관의 이용 실태와 시사점(김동원, 이병훈, 김광선, 박혜진)
- 제25호 약용식물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)
- 제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)
- 제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)
- 제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)
- 제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
- 제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
- 제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
- 제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
- 제16호 견고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
- 제14호 국내의 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대희)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제97호

발농업의 쟁점과 발전방향

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
인 쇄 2014. 10. 27.
발 행 2014. 10. 27.
발 행 인 최세균
편집위원 박성재, 김병률, 박준기, 성주인, 한석호
발 행 처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 (사)장애인생산품판매지원협회 인쇄사업소
02-2269-5523~4 dec5523@hanmail.net

ISBN: 978-89-6013-642-7 93520

- 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.
-