

농업 혁신과
농촌 재생을 위한
농정 전략과 과제

정책연구보고 P278

농업 혁신과 농촌 재생을 위한 농정 전략과 과제

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2022. 2.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)프리비

I S B N | 979-11-6149-545-3 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.

집필진 및 담당 분야

황의식	연구 총괄
김미복	농업·농촌 재정운용 체계 개선
김성우	농산물 수급안정과 유통의 디지털화
김정섭	농촌 보건의료 수준 향상 및 돌봄서비스 혁신
김태훈	선택형 공익직불제 확대
성재훈	농식품시스템 전단계의 탄소 감축 농업인과 농촌 주민이 참여하는 재생에너지 확대
성주인	농촌 생활서비스 혁신과 인프라 구축 농촌공간계획 수립 농촌재생을 위한 범부처 협력 확대와 지역 주도형 농촌정책 추진 기반 강화
엄진영	청년 농업인력 육성과 정착 지원 강화 농업 노동시장 환경 개선
우병준	환경친화적 축산 실천 확대
유찬희	투명하고 공정한 농지관리체계 확립 및 농지제도 개혁
이명기	농업의 디지털화 촉진 농정 틀의 획기적 전환 농업 R&D 체계 혁신
임소영	농업인의 노후 연금소득 확충 농업 소득 안정 및 사회보장 프로그램 확충을 위한 세제 정비
정도채	중장년층·청년층의 농촌지역 경제·사회 활동 참여 지원
황윤재	모든 국민의 먹거리 보장성 강화
김재현	자료 수집

저출산·고령화, 디지털경제, 코로나19, 탄소중립 등 급변하는 대외 여건에 대응하고, 농업의 지속가능성 위협 및 상대적으로 낮은 농촌 삶의 질을 극복하고자 정부는 농정 패러다임 전환과 농정 틀 전환을 추진해왔다. 농정 패러다임을 '생산주의 농정'에서 '다기능 농정'으로 전환하고자 하였다. 농정 틀 전환의 다섯 가지 방향으로 사람과 환경 중심의 농정 구현, 살고 싶은 농어촌, 수급관리와 가격시스템 선진화, 더 신명 나고 더 스마트한 농어업, 푸드플랜으로 안전한 먹거리 제공을 제시하고 추진하였다.

그 결과 공익형 직불제 시행 및 확대·재편, 농업 재해 지원 및 대응 강화, 후계인력양성 및 영농창업 활성화를 위한 지원사업 강화 등 구체적인 농정 성과가 나타났다. 그러나 이러한 성과와 노력에도 불구하고, 단계적 로드맵을 통한 농정 틀 전환의 실질적·지속적 추진, 농업 관련 이해당사자들의 필요성 인식·참여 의지·공감대 형성, 커다란 여건 변화에 대한 농정의 적극적 대응 등이 제대로 이루어졌는가에 대한 성찰이 존재한다.

본 연구는 농업·농촌의 대내외 여건하에서 농정에 대한 성찰을 바탕으로 향후 농업·농촌·농정의 지향점과 이를 달성하기 위한 농정 전략 및 핵심 과제를 제시하였다. 본 연구가 제시한 다양한 정책들이 청년들과 함께하는 혁신적 농업, 국민이 다양한 가치와 삶을 누리는 희망찬 농촌이라는 미래 모습이 실현되는 데 기여하기를 바란다. 끝으로 넓고 깊은 분석과 논의를 위해 각고의 노력을 기울인 연구진과 아낌없는 조언을 해주신 농업·농촌·농정 관계자분들께 감사의 말씀을 전한다.

2022. 2.

한국농촌경제연구원장 **김홍상**

CHAPTER

01

010

농업·농촌의 대내외 여건

CHAPTER

02

020

농정 틀 전환 추진과 성찰

CHAPTER

03

032

**농업·농촌·농정 지향점과
농정 전략**

CHAPTER
04

038

20대 핵심과제

지속가능·혁신 농업 체계 구축

- 01 청년 농업인력 육성과 정착 지원 강화 41
- 02 선택형 공익직불제 확대 44
- 03 농업 노동시장 환경 개선 47
- 04 농업인의 노후 연금소득 확충 50
- 05 농업 소득 안정 및
사회보장 프로그램 확충을 위한 세제 정비 53
- 06 농업의 디지털화 촉진 55

인구분산과 국토균형발전을 위한 농촌 재생 추진

- 07 농촌 생활서비스 혁신과 인프라 구축 60
- 08 농촌공간계획 수립 63
- 09 중장년층·청년층의 농촌지역 경제·사회 활동 참여 지원 65
- 10 농촌 보건의료 수준 향상 및 돌봄서비스 혁신 68

안정적 먹거리 체계 구축

- 11 모든 국민의 먹거리 보장성 강화 72
- 12 투명하고 공정한 농지관리체계 확립 및 농지제도 개혁 75
- 13 농산물 수급안정과 유통의 디지털화 78

저탄소·환경친화 농업·농촌으로의 전환

- 14 농식품시스템 전단계의 탄소 감축 82
- 15 농업인과 농촌 주민이 참여하는 재생에너지 확대 85
- 16 환경친화적 축산 실천 확대 87

농정 체계 전환

- 17 농정 틀의 획기적 전환 90
- 18 농업·농촌 재정운용 체계 개선 93
- 19 농촌재생을 위한 범부처 협력 확대와
지역 주도형 농촌정책 추진 기반 강화 96
- 20 농업 R&D 체계 혁신 98

CHAPTER

01

농업·농촌의
대내외 여건

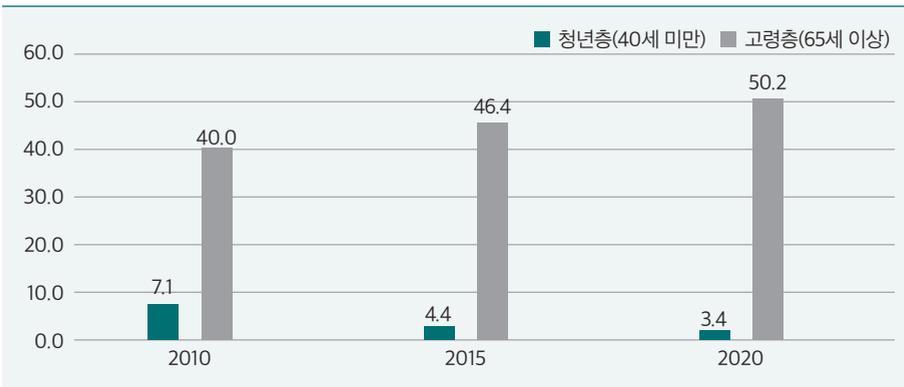
01 CHAPTER

농업·농촌의 대내외 여건¹⁾

■ 농업인 고령화와 농업 노동력 부족은 농업 혁신과 지속가능성을 위협

- 상대적으로 열악한 농촌 삶의 질 기반과 불충분한 농업소득은 농업인의 고령화와 젊은 세대의 농업 기피를 초래하여 농업의 혁신성과 지속가능성을 위협함.
 - 농가인구는 2000년에 4,031천 명이었으나 2020년에는 2,314천 명으로 감소하였음.
 - 농업종사가구원 중 청년층의 수는 2010년에는 156천 명이었으나 2020년에는 61천 명으로 감소함. 반면 농업 종사 가구원 중 고령층의 수는 같은 기간 동안 875천 명에서 902천 명으로 증가함.
 - 현재 농림어업취업자의 약 64%가 10년 후에 70대 이상이 될 것이며 이로 인해 영농 은퇴와 포기가 광범위하게 발생할 것으로 전망됨.

<그림 1> 농업 종사 가구원의 연령별 비율



자료: 통계청(각 연도). "연령 및 성별 농업 종사 가구원." 농업총조사.

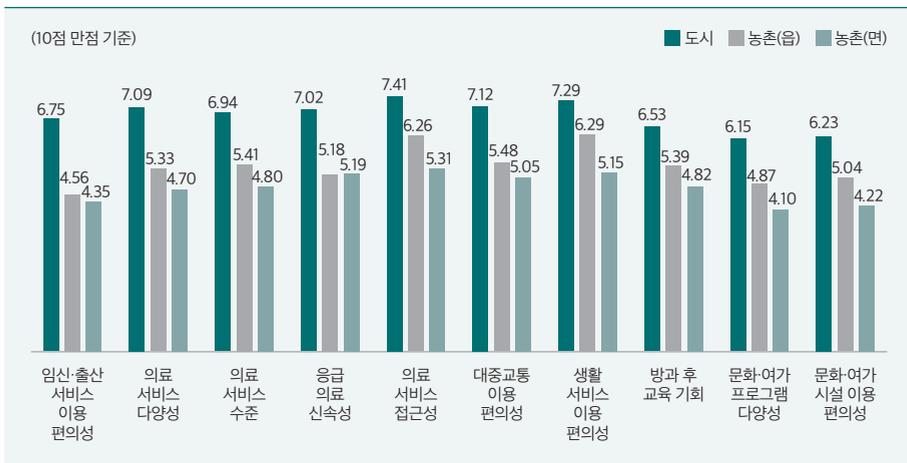
1 본 내용은 이명기 외(2022). "2022년 10대 농정이슈." 『KREI 농정포커스』 제202호의 '농업·농촌의 대내외 여건'을 발췌·보완한 것임.

- 미래 농업·농촌을 열어가는 청년농업인 육성, 고령농의 노후 소득 확충, 다양한 경영승계 활성화 등을 통해 청년들과 함께하는 혁신적 농업으로 전환 필요
- 코로나19 등으로 인한 노동력 부족 문제 해결을 위해 외국인 계절근로자제 활용 확대, 인력 정보 지원 등 국내외 농업 노동력 공급 확대 정책 강화 필요

■ 농촌지역을 중심으로 지방소멸 위기 증가

- 한국 사회는 저출산, 고령화로 인한 인구 구조 악화, 수도권·대도시 인구 집중으로 인한 지방소멸론 대두 등 국가적인 지속가능성 위기에 직면
 - 한국의 합계출산율은 2020년 기준 1 미만(0.84)으로 나타나며, 2020년에 처음으로 출산보다 사망이 많은 인구감소 현상이 일어난.
 - 비수도권 및 비광역시 군 인구는 2000년에 4,165천 명을 기록했으나 2020년에는 3,311천 명으로 감소함.
 - 한국고용정보원에 따르면 2020년 5월 기준 전국 시군구 중에서 인구감소로 인한 '소멸위험지역'으로 분류된 지역은 105개이며, '소멸고위험지역'으로는 22개 지역이 선정됨.
- 도시, 읍, 면으로 갈수록 생활서비스 수준이 낮아짐.
 - 인구 과소화 지역에서는 생활서비스 공급 축소로 삶의 질이 낮아져 젊은 층을 중심으로 인구 유출이 발생하는 악순환이 반복되고 있음.

<그림 > 도·농 간 정주 만족도 격차



주: 각 항목 11점 척도(0~10점)로 만족도를 평가함.

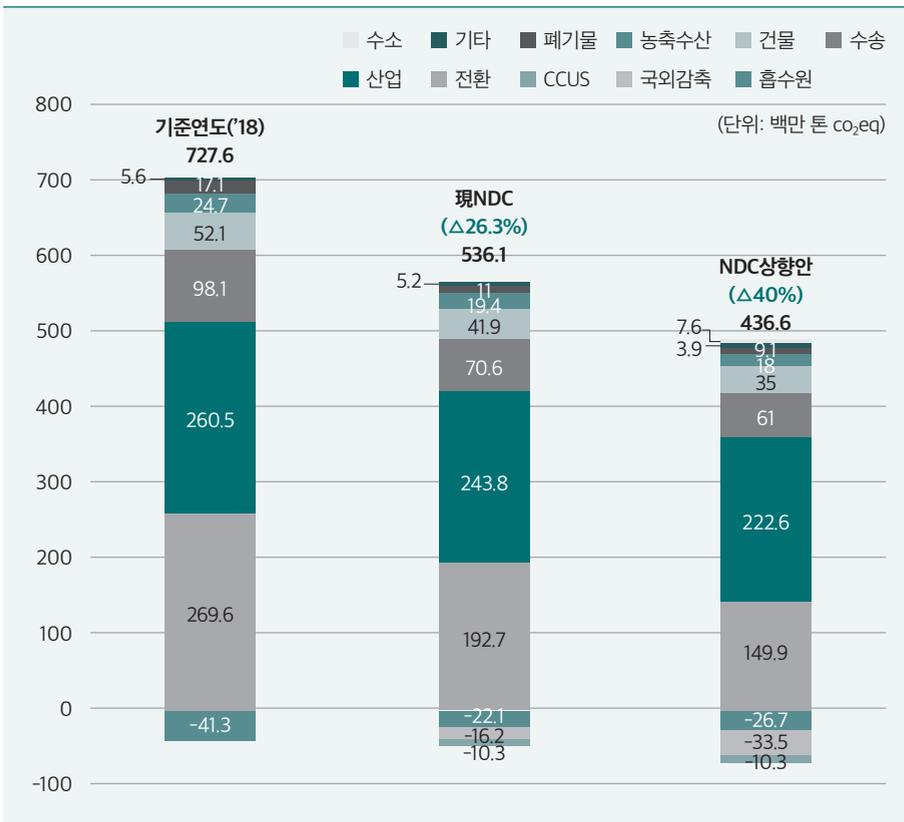
자료: 한국농촌경제연구원(2020). 『농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사』 재구성.

- 한편, 국민들의 다양한 가치 추구에 따른 귀농·귀촌의 증가, 다지역 거주 의향 증가는 농촌 잠재력 실현의 기회로 작용하며, 국가적 지속가능성 위기의 해법을 농촌이 제공할 가능성이 대두
 - 통계청에 따르면 매년 우리나라 전체 인구의 약 1%에 해당하는 약 50만 명이 귀농·귀촌을 하는 것으로 나타남.²
- 농촌으로의 인적 자원 유입 촉진을 위해서 농촌 삶의 질 향상과 쾌적한 농촌공간 조성을 위한 농촌재생 필요

■ 기후위기 대응 2050 탄소중립사회로의 전환

- 글로벌 기후위기에 대응하기 위해 우리나라뿐만 아니라 세계 각국은 2050년 탄소중립 경제사회로의 전환을 추진

<그림 3> NDC 상향안모식도(직접배출량 기준)



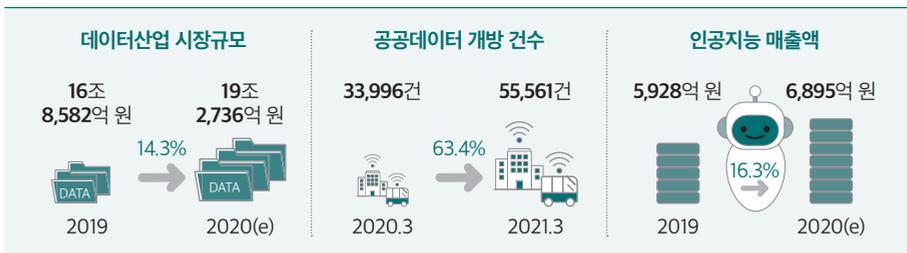
자료: 관계부처합동(2021). "2030 국가온실가스감축목표 상향안."

- 토양 양분 과다, 축산분뇨 악취 등 농업 부문 환경 오염 완화, 식량안보를 위한 기후변화에 대한 적응, 농식품시스템 전반의 탄소감축, 농업·농촌 재생에너지의 전환 요구 증대
 - 우리나라 메탄 배출량(18년) 1.33백만 톤(CO₂eq 환산 28백만 톤)에서 벼재배(22.7%)와 장내발효·축산분뇨(21.1%)가 상당 비중을 차지함.
 - 제5차 친환경농업 육성 5개년 계획(2021.9)에서는 2020년 기준 화학 비료 사용량을 2025년까지 266kg/ha에서 233kg/ha로 감축하고 농약 사용량 또한 동 기간에 10.5kg/ha에서 9.5kg/ha로 감축하고자 함.
- 기후위기 시대 환경에 대한 국가적 대응은 자연환경 및 경관 보전에 대한 국민적 관심을 높이고 국토관리자로서 농업·농촌 가치의 중요성을 재인식하는 계기
- 농업 부문 탄소 감축, 농촌 환경 개선을 위해 저탄소·환경친화 농업·농촌으로 전환 필요

■ 비대면·디지털 경제사회로의 전환

- 디지털 기술의 확산과 데이터 경제로의 전환이 세계적으로 빠르게 진행 중
 - 한국데이터산업진흥원에 따르면 전체 세계 경제에서 데이터 경제의 비중은 아직까지는 낮으나, 데이터를 핵심 비즈니스 모델로 삼는 기업들의 가치가 빠른 속도로 성장 중임.³
 - 2021년 기준 국내 데이터산업 시장 규모는 약 20조 원이며, 이는 최근 5년간 연평균 9.8% 성장했음을 의미함.⁴ 최근 3년을 비교했을 때, 연평균 성장률은 13.3%로 성장세가 더욱 빨라지는 것으로 나타남.

〈그림 4〉 2021년 4차 산업혁명 지표



자료: 과학기술정보통신부(2021). “2021년 4차 산업혁명 지표.”

- 디지털 기술 융복합을 통한 디지털 농업 확대와 청년들의 농업 부문 창·취업 지원을 통해 농업 혁신을 창출하고 지속가능성을 높일 필요
 - 데이터에 기반한 과학적 농업생산은 농업자원(비료, 수자원 등)의 효율적 사용, 농업

3 과학기술정보통신부·한국데이터산업진흥원(2021). 『2021 데이터산업현황조사』.

4 과학기술정보통신부·한국데이터산업진흥원(2021). 『2021 데이터산업현황조사』.

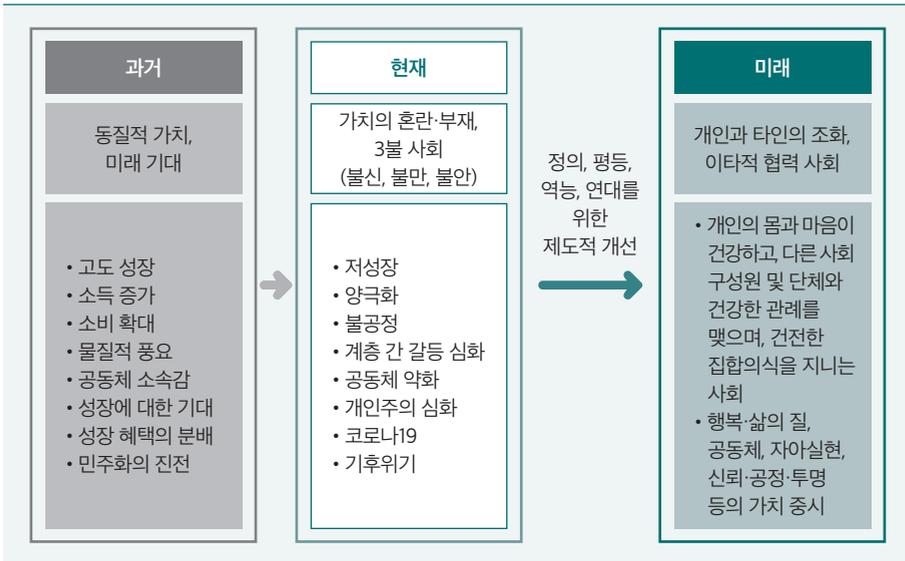
생산성 제고, 노동 시간 감축 등을 통해 농가 소득 증대, 저탄소·환경친화농업, 식량 안보에 기여⁵

- 교육·의료·보건·교통·쇼핑 등에 디지털 기술 적용을 확대하면 주거·업무 공간으로 농촌의 약점 해소가 가능하고, 도시거주 편의성에 육박하는 생활환경 조성 가능

■ **가치관 변화와 사회·경제적 양극화에 따른 안전, 안정, 포용 요구 증대**

- 저성장 사회에 들어서고 코로나19, 기후위기 등으로 인해 미래에 대한 불안, 현재 삶에 대한 불안, 제도에 대한 불신 등 3불 사회에 살고 있음.

<그림 5> 한국 사회의 과거, 현재, 미래



자료: 황의식 외(2020). 『메가트렌드 분석을 통한 농정 전략화 연구』.

- 이로 인한 다양한 사회 갈등 심화는 인구 구조 악화의 원인이자 결과임.
- 2020년 사회통합실태조사에 따르면, 설문 참여자들은 모든 방면에서의 사회갈등이 '보통' 이상으로 발생하고 있다고 인식하고 있음. '빈곤층과 중산층', '남녀', '노인층과 젊은층', '수도권과 지방' 등 다양한 사회적 갈등에 대해서는 '심각' 수준으로 발생하고 있다고 인식함.⁶

5 스마트팜 도입 후 시설원에 분야 고품질생산량은 35.9%, 농업소득은 36.9%, 생산량은 33.3% 증가하고, 자가노동시간은 9.8% 감소함(관계부처 합동(2021). 빅데이터·인공지능 기반 스마트농업 확산 종합대책).

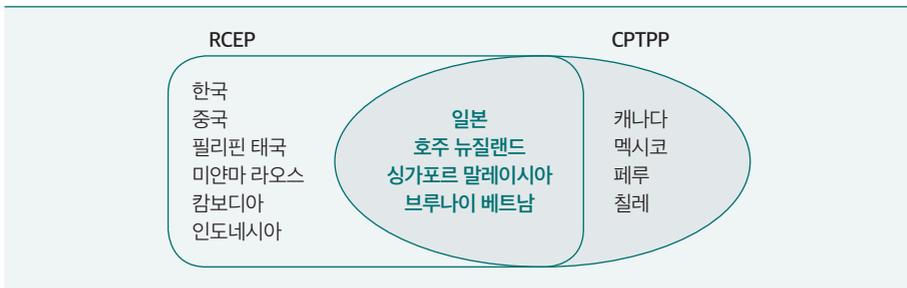
6 한국행정연구원(2021). 2020년 사회통합실태조사.

- 3불 사회 극복을 위해 안전, 안정, 공정·평등·정의, 일과 삶의 균형 추구, 환경에 관한 관심 등이 중요한 사회가치관으로 부각되기 시작
- 농업인, 농촌 주민, 국민의 안전, 안정, 포용을 위해 식량 위기 대응과 먹거리 보장성 강화, 농업인의 소득 안정, 농업·농촌의 다양한 가치 실현을 위한 정책 강화 필요

■ RCEP, CPTPP 등 메가 FTA 확대

- 역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)은 2022년 2월 발효될 예정이며, 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP)은 가입을 추진 중임.

<그림 6> RCEP과 CPTPP 참여국



- RCEP의 영향은 기체결 FTA에 비해 제한적일 것으로 예상되며, CPTPP는 추가 품목 개방 및 관세 인하 등으로 인한 농산물 수입 확대, 동식물 위생·검역(SPS)의 ‘구획화’, 원산지 기준 변경 시 국내 농업의 어려움이 예상되어 대응책 마련 필요

■ 코로나19 이후의 세계는 ‘글로벌 대전환’의 시대

- 세계적으로 코로나19 위기 대응을 위한 수요 유지 및 공급능력 지원 등 경기부양 정책과 디지털 및 탄소중립 경제사회로의 전환 등 중장기 체질 개선을 위한 정책이 강화될 것으로 전망
- 글로벌 대전환이 추진되는 가운데 인플레이션 우려에 따른 금리 인상 가능성, 녹색 전환에 따른 민간에서의 병목·지체 현상, 국제 공급망의 원활한 작동 지연, 미·중 패권 경쟁 등 국제공조의 불확실성 등이 세계경제의 주요 위험 요인으로 작용할 것으로 예상⁷

7 아시아경제. 2022. 1. 4. [2022 시장좌담]김흥중 KIEP 원장 “2022년은 글로벌 대전환 원년…정부·기업 소통 절실.”

- 기후위기, 글로벌 공급망 위기, 인플레이션 등은 국제곡물가격 상승의 요인들이며, 이는 식량안보 위기로 이어질 수 있으므로 이에 대한 적극적 대응방안 마련 필요

■ 새로운 정부의 출범과 연계한 농정 추진방식 재정립

- 공익형 직불제 시행 및 확대·재편, 쌀 수급 및 가격 안정, 농업재해 지원 및 대응 강화, 후계인력양성 및 영농창업 활성화를 위한 지원사업 강화 등 구체적인 농정 성과가 있었음.
- 그럼에도 단계적 로드맵을 통한 농정 틀 전환의 실질적·지속적 추진, 농업 관련 이해 당사자들의 참여 의지와 공감대 형성, 농업·농촌을 둘러싼 여건 변화에 대한 농정의 적극적 대응 등이 제대로 이루어졌는지에 대한 성찰 필요
- 국민과 정부 간 공감대와 협력에 기반하고, 법, 재정 구조, 정책 추진체계, 농정 조직 등을 연계하여 전환함으로써 새로운 농정 비전과 방향, 개혁과제를 실질적이고도 지속적으로 추진할 필요

CHAPTER 02

농정 틀 전환
추진과 성찰

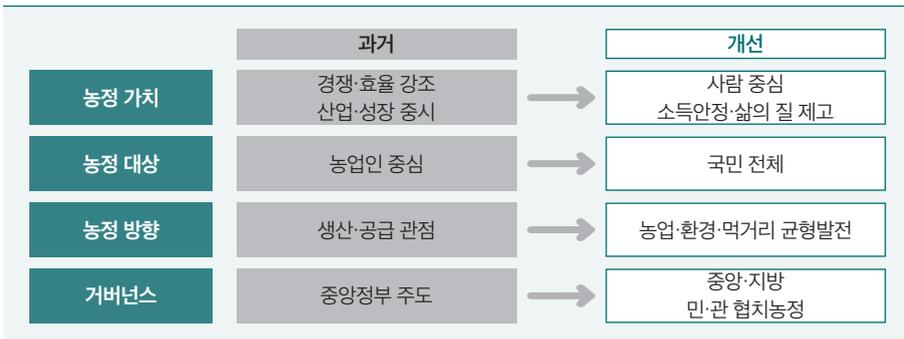
02 CHAPTER

농정 틀 전환 추진과 성찰

1. 농정 패러다임과 농정 틀 전환의 추진

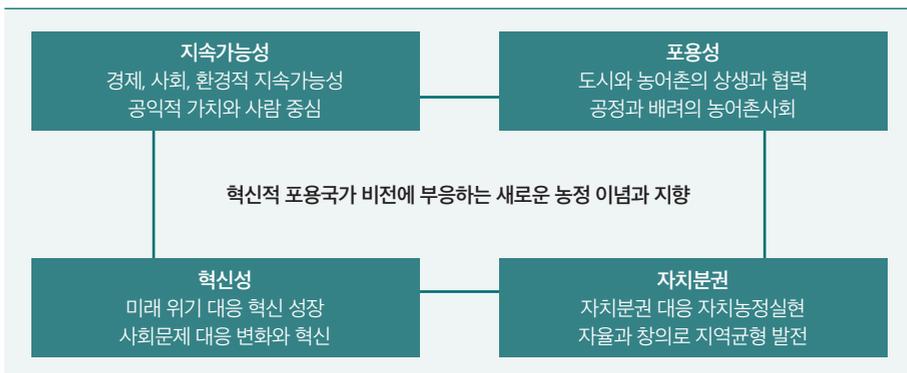
- 문재인 정부 농정은 대외 여건에 대응하고 농업·농촌의 어려움을 극복하고자 농정 패러다임 전환과 농정 틀 전환을 제시하였음.
- 문재인 정부의 농정 비전·방향·과제는 '18~22 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 '농발계획')을 통해 구체화됨.
 - 농발계획을 통해, 농정 방향은 생산·공급 관점에서 농업·환경·먹거리 균형발전으로, 농정 가치는 경쟁·효율 강조와 산업·성장 중시에서 사람 중심과 소득안정·삶의 질 제고로, 농정 대상은 농업인 중심에서 국민 전체로 전환하는 '농정 패러다임' 전환을 제시하였음.
 - 농정 비전으로는 '걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라-지속가능한 농업·농촌, 국민이 건강한 먹거리'가 제시됨.
 - 농산물 시장 개방에 대응하기 위한 농업경쟁력 제고와 성장 중심의 농정에서 농업·농촌의 미래 지속성을 확보하고, 농업인·농촌 주민을 포함한 모든 국민이 필요로 하는 다양한 경제·사회·환경적 가치를 제공하는 다기능 농업을 구현하기 위한 농정으로의 전환을 제시했다는 점에서 큰 의의가 있음.

<그림 > 농정 패러다임 전환



- 정부 출범에 맞춰 국정기획자문위원회의 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’에 제시된 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회의 설치가 늦어지고 이로 인해 농정 패러다임 전환을 위한 보다 구체적인 농정개혁과제에 대한 논의가 지체됨. 그리하여 대통령직속 정책기획위원회에 농정개혁TF를 운영(2018.3.~9.)하여 문재인 정부의 농정개혁 방향과 실천전략을 제시하였음.
 - ‘농업·환경·먹거리가 조화롭게 균형을 이루는 지속가능한 농업으로 농정의 목표와 방향을 근본부터 바꾸겠다’는 대통령 공약을 뒷받침하기 위해 농정 패러다임을 ‘생산주의 농정’에서 ‘다기능 농정’으로 전환할 것을 제시함.
 - 실천 전략으로 ① 직불 중심 농정으로의 전환과 직불제의 확대·개편, ② 먹거리종합계획(푸드플랜)의 도입, ③ 일터, 삶터, 쉼터로서의 지속가능한 농촌의 조성, ④ 농정개혁 실천을 위한 특별기구의 설치(농특위)를 제시함.
 - 농정개혁TF가 제시한 실천전략은 공익형 직불제 도입, 국가식량계획, 농특위 설치, 농촌공간계획 제도화를 위한 법률안 마련 등으로 구체화됨.
- 문재인 대통령은 농정 틀 전환을 위한 2019 타운홀미팅 보고대회(2019. 12. 12.)에서 지속가능한 농정의 가치를 실현하면서, 혁신과 성장의 혜택이 고루 돌아가도록 농정의 틀을 과감히 전환하겠다고 발표함.
 - 농정 틀 전환의 다섯 가지 방향으로 ① 사람과 환경 중심의 농정 구현, ② 살고 싶은 농어촌, ③ 수급관리와 가격시스템 선진화, ④ 더 신명나고 더 스마트한 농어업, ⑤ 푸드플랜으로 안전한 먹거리 제공을 제시하였음.
- 이즈음(2019.12.03.)에 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회는 지속가능 농정으로의 농정 틀 전환과 이를 위한 12대 개혁 어젠다와 3대 중점 추진전략을 제시하였음.
 - 미래 농정의 지향점으로 지속가능성, 포용성, 혁신성, 자치분권을 제시하였음.

<그림 8> 새로운 농정의 4대 지향점



자료: 농어업·농어촌 특별위원회(2019). “지속가능한 농어업·농어촌 비전과 전략.”

<표 1> 12대 개혁 어젠다와 3대 중점 추진전략

12대 개혁 어젠다	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민건강과 지역순환경제를 강화하는 먹거리체계 확립 2. 불법 농지소유 근절과 농민의 농지이용권 철저 보호 3. 중앙정부-지방정부-민간의 협치에 기반한 농정추진체계 개편 4. 협동조합의 정체성 확립과 조합원 중심의 농협·수협·산림조합개혁 5. 남북농림수산 협력 강화로 평화경제의 초석 마련 6. 지속가능 농정과 분권 농정 실현을 위한 조직·제도개혁 7. 공익기여지불 예산제도로 전환 8. 농수산물 가격과 농어가 경영의 안정은 국가 기본 책무임을 명확화 9. 농어촌의 다양한 자원과 사회적경제를 활용한 농어촌경제 활성화 촉진 10. 청년·여성 등 농어촌사회의 미래를 열어가는 새로운 주체 형성 11. 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 농어촌인구 20% 확보 12. 기후변화 대응과 농어촌의 자원보전 및 환경성 강화
3대 중점 추진전략	<ol style="list-style-type: none"> ① 직불 중심 농정 정착을 위한 재정개혁과 투융자제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 산업육성 중심의 보조금 농정을 공익적 기능 제고 중심으로 전환 · 어젠다 중심 포괄지원 확대와 융자 중심 기금사업의 개편 · 농어업 부문 세제의 공정성·형평성·투명성을 제고 ② 자치농정·분권농정 정착을 위한 농정추진체계 개편 <ul style="list-style-type: none"> · 농정 영역의 구분과 추진체계의 재형성 · 사업의 지방이양에 적합한 재정이양을 동반하는 재정적 보완책 시행 · 중앙농정 전달체계(예: 권역별 지방농정국) 구축을 검토 · 지방농정에 농어민과 주민 참여를 보장하는 지역농정 거버넌스 제도화 ③ 농어업·농어촌 혁신기반 정비 <ul style="list-style-type: none"> · 비농민의 농지소유를 엄격히 제한하고 실경작자 중심의 임대차 제도 확립으로 농지제도 혁신 · 농수협의 정체성 회복을 위한 제도 개혁 지속 추진 · 농어업·농어촌 통계정보 수집 및 제공 체계화 · 지식통합체계로 R&D 혁신 추진 · 스마트 농업 및 수산 빅데이터 플랫폼 구축, 편리한 농어업 확산과 미래 대비 · 농어업·농어촌 혁신주체의 체계적 육성 · 여성 농어업인 권리와 복지 향상, 다문화가정 지원정책 확대 · 산림의 공익성 제고와 산림소유·경영구조 개편 · 수산자원량을 고려한 수산물 생산 및 관리 혁신기반 구축

자료: 농어업·농어촌 특별위원회(2019). "지속가능한 농어업·농어촌 비전과 전략."

- 농림축산식품부는 국정과제, 연두업무보고, 지시사항, 농발계획, 정책기획위원회 농정 개혁TF가 제시한 실천전략, 농특위가 의결 또는 제시한 다양한 농정 어젠다·전략·과제·방안 등을 [2020~2024] 성과관리 전략계획과 각 연도 성과관리 시행계획, 법 제정 및 개정, 각종 계획 수립, 관련 기관과의 협의 및 협업체계 구축, 농업인 및 일반국민의 의견 수렴을 통한 정책 개발 및 개선방안 마련 등을 통해 지속적으로 추진함.

〈표 2〉 농림축산식품부의 목표체계도



자료: 농림축산식품부(2021), 『2021년도 성과관리 시행계획』

- 정부는 전략 및 성과 목표 달성을 위해 정책적 노력을 기울였고, 일정한 성과가 있었다고 평가하고 있음.
 - 후계 농업인력 육성, 환경친화 농업 확대, 탄소중립 추진, 스마트농업 확산 등을 통하여 농업의 지속가능성 제고
 - 농업 관련 재해 대응력 강화, 농산물 수급 안정 및 유통의 효율화 등으로 농업인 소득 안정 기반 마련
 - 농촌공간계획의 제도화, 농촌정주여건 및 생활 서비스 개선, 농촌 경제 활성화를 통해 농촌의 생활, 주거, 복지 환경 개선
 - 지역단위 먹거리 공급체계 마련, 국민 먹거리 보장, 식품 및 외식 산업 육성으로 안전하고 건강한 먹거리 공급체계를 구축

2. 성찰과 과제

■ 농정성과 측면에서 한계와 문제 개괄

- 농업의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 중심의 농정으로 전환이 추진되었지만 공익형 직불제 재정규모 확대 이외에 다른 정책사업의 개편이 이루어지지 않아 차별성이 잘 드러나지 않음.
- 청년농업인 육성을 위한 지원에도 불구하고 여전히 청년세대의 비중이 낮아 정책성과가 뚜렷하지 않음.
- 농정 거버넌스 개선으로 농특위는 출범하였지만 자치농정의 기반이 되는 농업회협의so의 법제화는 미흡
- 국가식량계획의 수립에도 불구하고, 취약계층의 먹거리 보장지원정책 추진이 되지 못하는 한계
- 농촌재생과 농촌 삶의 질 제고를 위한 범부처사업이 추진되어야 함에도 불구하고, 부처 간 협력과 추진체계 미흡
- 기후위기 대응 탄소중립농업으로 전환에 대한 기본 계획은 수립되었지만 기후 스마트 농업으로의 농업구조전환에 대한 추진기반이 미흡
- 농정 패러다임과 농정 틀 전환이 제시되었지만 농정추진체계, 농식품재정구조 등은 기존 관행 유지

■ 농발계획, 농특위 등을 통해 제시된 농정 패러다임과 농정 틀이 실질적이고도 지속적 추진 미흡

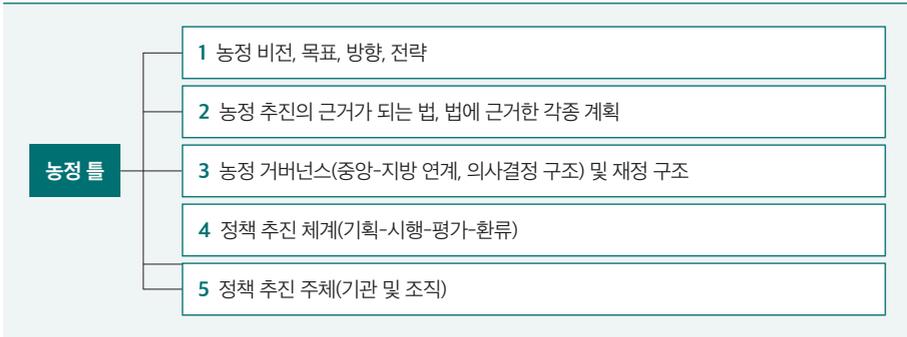
- 농정 패러다임 전환과 농정 틀 전환에서 핵심적으로 제시한 ‘사람과 환경 중심 농정’의 개념과 정성적·정량적 목표가 무엇이고 이와 관련 바람직한 농업·농촌의 구체적인 미래상 제시가 부족했음.
 - 농정 패러다임 전환과 농정 틀 전환 관점에서의 성과 관리 체계 마련을 통한 실질적이고 지속적인 추진이 미흡했음.
 - 예를 들어 농정 가치를 ‘사람 중심’으로 전환하겠다고 했으나 ‘사람 중심’은 무엇을 의미하여 정책과 사업, 이와 관련된 성과 지표가 무엇인지가 불분명했음.
 - 마찬가지로 농정 대상을 국민 전체로 확장한다고 했으나, 이를 보여주는 정책, 사업, 성과 지표 제시가 미흡했음.
 - 또한 새로운 농정의 4대 지향점으로 제시된 지속가능성, 포용성, 혁신성, 자치분권과 관련해서도 마찬가지임.
 - 한편, 농정 틀 전환 발표 이후 세부 추진 계획을 마련하는 도중 코로나19로 인해 어려움을 겪기도 했음.
- 따라서 사람과 환경 중심 농정의 개념 및 목표와 바람직한 농업·농촌의 미래상을 먼저 명확히 설정하고, 기존 정책의 확장 범위와 새로운 구체적 정책 방안을 제시할 필요가 있음.
 - 또한, 농정 패러다임과 농정 틀 전환 관점에서의 주요 정책 및 사업 계획과 이의 성과를 평가할 지표를 제시하여 실질적이고도 지속적으로 추진해나가야 함.

■ 농정 패러다임, 농정 틀 전환의 방향과 개혁 어젠다는 제시되었으나, 이를 뒷받침하고 끌어갈 농정 체계의 전환이 미흡

- 사람과 환경 중심의 농정 틀 전환이라는 농정 비전과 패러다임이 제시되어 있지만 공익형 직불제로의 개편 등의 성과 정도로 만족하는 것은 아닌가 하는 성찰이 있음.
 - 생산성 중심 고투입 농업의 문제에 대한 이해를 높이고 발전 방향을 바꾸어야 한다는 인식을 넓히는 데는 성공적임. 또한 공익형 직불제 도입은 농업의 공익적 가치 인정이라는 점에서 농정의 큰 획을 그음.
 - 그러나 공익형 직불제 외에 과거 농정과 크게 차별성이 없다면 농정 틀 및 패러다임 전환이 과연 무슨 의미를 가지는 것인가 하는 회의도 제기됨.
- 농정 틀의 개념과 요소가 불분명하고 비전과 방향, 개혁과제만 제시되어 농정 틀 전환이 실질적으로 추진되는 데 한계가 존재함.
 - 농정 틀(전환)의 개념 등을 더 명확히 하여 선택된 패러다임과 핵심의제가 실천·추진 되도록 하는 것이 중요함.

- 기존의 기본 방향, 패러다임 전환, 개혁 어젠다에 더해 농정 틀의 개념과 요소들을 명확히 하고 요소별 개선 과제의 통합적 추진으로 보다 체계적으로 농정 틀 전환을 추진해야 함.
 - 농정 틀(농정 체계)의 요소를 5가지로 정리할 수 있음.
 - 기존의 농정 틀 전환은 ① 농정 비전·목표·방향·전략을 제시하는 데에만 그쳐, 실제적인 농정 체계 전환에 한계를 보임.
 - 농발계획 등 각종 계획과 전략보고서 등을 통해 아무리 좋은 비전·목표·방향·전략 제시하여도 실제 정책 추진에 잘 반영되지 않음.

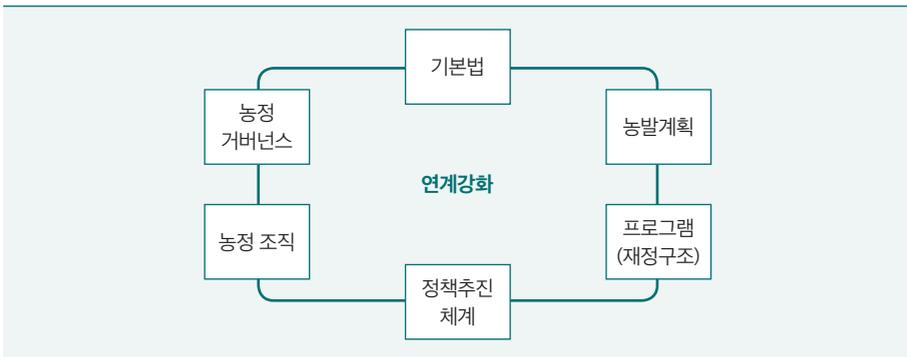
<그림 9> 농정 틀(농정 체계)의 5가지 요소



자료: 저자 작성.

- 농정 틀(농정 체계) 전환을 위한 핵심과제는 국민과 정부 간 공감대에 기반하여 농정 비전·목표·방향을 제시하고, 이의 실현을 위해 법, 계획, 재정 구조, 정책 추진 체계, 농정 조직, 농정 거버넌스 간 연계를 강화하고 통합적으로 전환을 추진해 나가는 것임.

<그림 10> 농정 틀(농정 체계) 전환을 위한 핵심과제



주: 농정 거버넌스는 의사결정체계, 중앙-지방 역할 분담과 협업 체계, 정부-민간 역할 분담과 협업 체계 등을 의미함.

자료: 저자 작성.

■ 대외 여건 변화에 적극적으로 대응하고 국가 어젠다와 연계하는 농정 추진 미흡

- 농업·농촌·농정 여건의 급격한 변화로 미래의 불확실성이 증가하고 있음.
 - 농정은 세계경제 변화, 저출산·고령화, 수도권·대도시 인구집중, 4차 산업혁명과 데이터 기반 경제, 기후변화와 환경문제, 사회가치관 변화, 소비패턴변화, 탄소중립 경제로의 전환, 포스트 코로나 시대 등과 같은 다양한 거대 트렌드에 영향을 받을 수밖에 없으며, 미래의 불확실성 증가로 농정 추진에 어려움이 가중될 수밖에 없음.
- 사회 구조의 변화에 따라 농정의 목적이 다변화·복잡화되고 있음.
 - 과거에 농정은 농산물의 안정적 생산을 통한 농업의 성장과 농업인의 소득 증진이 주된 목적이었음.
 - 그러나 경제·사회가 복잡화되면서 농정이 추구해야 할 목적 역시 농업의 성장과 농업인의 소득 증대뿐만 아니라 국민 모두의 건강, 국토환경의 보전과 균형발전, 농업인을 포함한 농촌 주민의 삶의 질 향상, 농촌지역의 공동체화 문화의 발전, 농업 관련 산업 전반의 혁신 등으로 다변화되고 복잡화됨.
- 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화에 대응하고 다양한 목적 달성을 위한 농정을 추진해왔으나, 여전히 농업계 내부의 현안 해결(농가소득 증대 및 경영안정, 농산물 수급안정, 농업생산 비용 절감 등) 중심으로 추진해오면서 국가 차원의 어젠다와 연계하여 농정을 추진하는 데에는 미흡했음.
 - 그 결과 농정 어젠다는 농업계 내부에 국한되어 다루어져 왔으며, 국가 차원의 어젠다로 인식되어 논의되고 정책이 추진되는 데 한계가 있었음.
- 따라서 농업계 내부에 국한에서 다루었던 농정 어젠다 및 과제를 농업·농촌을 둘러싼 국가 차원의 여건 및 어젠다와 연계하여 제시하여, 새로운 정책을 개발하고 기존 정책을 확장해야 함.
 - 이를 통해 국가 차원에서의 농정 의제에 대한 관심과 지지를 만들어감으로써, 지속적으로 비중이 줄어들고 있는 농정 예산을 확대해 나갈 수 있는 기반을 조성해야 함.
 - 또한 다양한 농정 성과에도 불구하고 국가 차원의 농정 의제에 대한 관심이 부족했다는 비판, 특히 현장 농업인의 강한 비판도 어느 정도 완화할 수 있음.
- 예를 들어 저출산·고령화 심화, 대도시 집중으로 인한 국가적 지속가능성 위기에 직면한 가운데 ‘농업·농촌은 문제가 아니라 기회이자 해답’이라는 관점의 새로운 접근이 필요함.
 - 농업·농촌이 공익적 기능을 창출하므로 또는 어려우니 더 많은 재정투자가 필요하다는 논리보다, 국가적 지속가능성 위기 극복을 위해서 농업·농촌이 가지고 있는 잠재력과 할 수 있는 역할을 제시하고, 그 실현을 위해 더 많은 재정투자가 필요하다는 논리를 개발해야 함.
 - 즉, 농촌재생은 농업인과 농촌 주민의 삶의 질을 향상하는 정책이지만, 수도권·대도시 중심 고밀도 집약, 경쟁 중심의 성장전략으로 인해 초래된 경제·사회·환경 위기 극복에도 효과적이라는 논리를 강조하는 것임.

■ 다양한 이해당사자들의 필요성 인식, 참여 의지, 추진 역량, 공감대 형성 등의 부족

- 농업계 전문가 및 농업인 단체 중심의 논의 구조와 의제 수립으로 일반 농업인과 국민, 비농업계 전문가, 타 부처 등의 참여가 부족했다는 비판이 있음.
 - 그 결과, 다양한 이해당사자들의 인식 수준을 높이고 공감대를 형성하며, 참여 의지와 역량을 극대화하는 데 한계를 노출함.
 - 특히, 농촌정책 분야의 경우 비농업 부문과의 상호작용을 통해 정책 영역 및 정책 추진 정당성을 확보하는 것이 중요하나 그렇지 못함.
- 그간 농업계 전문가 중심으로 추진된 농정 틀 전환 논의를 현장 농업인(단체)과의 공감대를 바탕으로 발전시키고 정부-민간, 부처 간, 농업계-비농업계 간 거버넌스를 강화함으로써, 농정 방향 설정과 세부 방안 도출을 위한 논의의 실효성을 제고하고 정책 추진 과정에서의 다양한 이해당사자들 간 갈등을 최소화할 필요가 있음.
 - 정부는 농업인 및 단체를 농정 개혁을 위한 정책 및 제도 개선의 동반자로 삼아 협력과 논의의 장을 마련함.
 - 농업인 단체는 선언적 제안을 넘어 구체적이고 현실적인 실행 방안을 함께 제시함.
 - 학연 전문가는 농정 개혁의 방향과 실행 방안의 이론적·논리적 타당성을 제시하고, 사전적·사후적으로 정책 효과를 분석하여 제시함.
 - 대통령 자문기구인 농특위와 농정 기획 및 집행 기관인 농식품부 등 다양한 부처 간 협력과 조정을 통해 농정 틀 전환 추진 동력을 강화함.

CHAPTER 03

농업·농촌·농정
지향점과
농정 전략

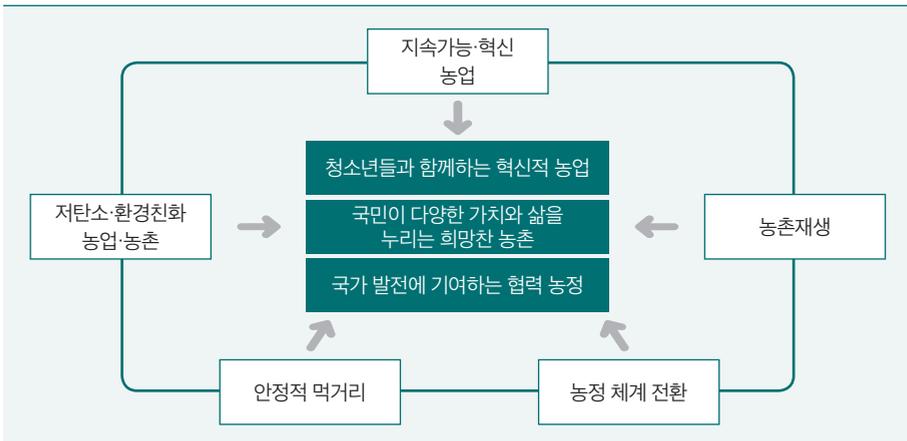
03 CHAPTER

농업·농촌·농정 지향점과 농정 전략

■ 농업·농촌의 대내외 여건에서 농업·농촌·농정의 지향점을 다음과 같이 제시

- 청년들과 함께하는 혁신적 농업·농촌
 - 미래 농업·농촌을 열어가는 청년농업인 육성
 - 노후 연금소득 확충으로 안정적 노후생활 보장 및 경영이익 활성화
 - 공익직불제 확대와 보편적 사회보장 확충으로 농업인 소득안정 강화
 - 디지털 농업으로의 전환을 통해 혁신 창출 및 지속가능성 제고
- 국민에게 다양한 가치와 삶을 제공하는 희망찬 농업·농촌
 - 농촌 삶의 질 향상과 쾌적한 농촌공간 조성을 위한 농촌재생
 - 국민의 건강·안심·안전을 위해 먹거리 보장성 강화
 - 탄소감축 및 환경친화적 농업 실현으로 기후변화 대응 및 지속가능성 강화
- 국가 발전에 기여하는 협력 농정
 - 국민과 정부 간 공감대에 기반한 농정 비전·목표·방향을 제시
 - 법, 계획, 재정 구조, 정책 추진 체계, 농정 조직, 농정 거버넌스 간 연계 강화 및 통합적 추진으로 실질적인 농정 틀 전환 추진
 - 인구구조변화 대응과 국토균형 발전을 위한 범부처 농촌정책 협력 기반 강화

<그림 11> 농업·농촌·농정의 지향점



■ 농업·농촌·농정이 지향하는 모습을 달성하기 위한 5대 전략과 핵심과제를 다음과 같이 제시

① 지속가능한 농업 체계 구축

1. 농업을 젊은이들이 함께하는 산업으로 탈바꿈하기 위해 청년 농업인력을 육성하고 정착 지원을 강화
2. 농업인, 농촌 주민, 지자체가 함께 실천하는 지속가능한 농업·농촌 실현을 위해 선택형 공익직불제를 확대
3. 농업이 일자리다운 일자리가 될 수 있도록 농업인 근로 환경과 사회보장 체계를 개선
4. 편안한 노후생활과 경영이양 촉진을 위해 농업인의 노후 연금소득을 확충
5. 농업인이 마음 편히 영농할 수 있도록 투명하고 공정한 세제 정보에 기반한 농업 소득 안정 및 사회보장 프로그램을 확충
6. 농업 생산성 향상, 먹거리 보장성 강화, 기후변화 대응 및 환경 개선, 편리한 농작업 등을 위해 농업의 디지털화를 촉진

② 인구분산과 국토균형발전을 위한 농촌 재생 추진

7. 농촌 주민이 불편함 없이 도시 수준의 서비스를 누릴 수 있도록 인프라를 구축하고 생활서비스를 혁신
8. 국민 모두가 살고 싶은 농촌이 되도록 농촌공간계획을 통해 쾌적하고 조화로운 농촌 정주 환경을 조성
9. 농촌으로의 인구이동 촉진을 위해 농촌에서 미래 희망을 실현하고자 하는 중장년층·청년층의 지역 경제·사회 활동 참여를 지원
10. 농촌 주민의 건강한 삶과 농촌 공동체 유지를 위해 농촌 보건의료 수준을 향상하고 돌봄서비스를 혁신

③ 안정적 먹거리 체계 구축

11. 취약계층을 포함한 모든 국민이 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 먹거리 보장성을 강화
12. 농지를 안정적으로 확보하도록 농지제도를 개혁하고 투명하고 공정한 농지관리 체계를 확립
13. 농산물 수급 안정을 위해 생산자 조직의 자율적 역할을 강화하고 유통의 디지털화 촉진

④ 저탄소·환경친화 농업·농촌으로의 전환

- 14. 기후위기에 대응하고 환경 생태 보존을 위해서 농식품시스템 전단계의 탄소감축을 위한 체계를 강화
- 15. 경제·환경·사회가 모두 조화로운 농촌지역 에너지 전환을 위해 농촌 주민이 참여하는 재생에너지 생산을 확대
- 16. 소비자와 지역 주민 모두가 수용하는 축산업이 되도록 동물복지를 확대하고 환경 친화적 축산을 실천

⑤ 농정 체계 전환

- 17. 국민이 바라는 농업·농촌의 미래가 실현될 수 있도록 농정 비전과 목표, 법, 계획, 재정 구조, 정책 추진 체계, 농정 조직 등의 농정 틀을 획기적으로 전환
- 18. 농업인과 국민이 체감할 수 있는 성과가 효과적으로 창출되도록 농업·농촌 재정운용 체계를 개편
- 19. 국민 삶의 질 향상과 농촌 재생을 위해 범부처 협력 확대와 지역 주도형 농촌정책 추진 기반을 강화
- 20. 현장 수요에 효과적으로 대응하여 체감할 수 있는 성과가 창출되고 미래 성장 동력이 확충되도록 농업 R&D 체계를 혁신

CHAPTER 04

20대
핵심과제

04 CHAPTER

20대 핵심과제

지향점

청년들과 함께하는 혁신적 농업
국민이 다양한 가치와 삶을 누리는 희망찬 농촌
국가 의제의 성과를 창출하는 새로운 농정

5대 전략

20대 핵심과제

1 지속가능·혁신 농업 체계 구축

청년 농업인력 육성과 정착 지원 강화

선택형 공익직불제 확대

농업 노동시장 환경 개선

농업인의 노후 연금소득 확충

농업 소득 안정 및 사회보장 프로그램 확충을 위한 세제 정비

농업의 디지털화 촉진

2 인구분산과 국토균형 발전을 위한 농촌 재생 추진

농촌 생활서비스 혁신과 인프라 구축

농촌공간계획 수립

중장년층·청년층의 농촌지역 경제·사회 활동 참여 지원

농촌 보건의료 수준 향상 및 돌봄서비스 혁신

5대 전략	20대 핵심과제
<p>3 안정적 먹거리 체계 구축</p>	<p>모든 국민의 먹거리 보장성 강화</p> <p>투명하고 공정한 농지관리체계 확립 및 농지제도 개혁</p> <p>농산물 수급안정과 유통의 디지털화</p>
<p>4 저탄소·환경친화 농업·농촌으로의 전환</p>	<p>농식품시스템 전단계의 탄소 감축</p> <p>농업인과 농촌 주민이 참여하는 재생에너지 확대</p> <p>환경친화적 축산 실천 확대</p>
<p>5 농정 체계 전환</p>	<p>농정 틀의 획기적 전환</p> <p>농업·농촌 재정운용 체계 개선</p> <p>농촌재생을 위한 범부처 협력 확대와 지역 주도형 농촌정책 추진 기반 강화</p> <p>농업 R&D 체계 혁신</p>

01

지속가능·혁신
농업 체계 구축

01

청년 농업인력 육성과 정착 지원 강화

① 목표

- 농업을 젊은이들이 함께하는 산업으로 탈바꿈하기 위해 청년 농업인력을 육성하고 정착 지원을 강화

② 배경 및 필요성

- 청년 농업인의 급격한 감소 추세와 농업경영주의 급격한 고령화
 - 농업경영주 중 40세 미만 청년 농업경영주 수는 2010년 33,143명에서 2020년 12,426명으로 연평균 감소율 9.3%로 급격하게 감소함.⁸
 - 이에 반해 동일 기간 65세 이상의 고령 농업경영주 수는 451,758명에서 579,319명으로 연평균 2.5% 증가하였음.⁹
- 청년 농업인의 감소 추세는 지속될 것으로 전망
 - 농업경영주 중 코호트 요인 추계에 따른 40세 미만 청년 농업경영주 수는 최소 이동을 가정 시 2025년 7,637명, 2030년 6,311명으로 전망되고, 평균 이동을 가정 시 2025년 12,667명, 2030년 12,016명으로 전망됨.¹⁰
- 현재 청년농업인 정책이 다양하게 시행되고 있지만, 여전히 농지확보, 자금조달, 교육·훈련 등에서 한계가 존재하여 청년 농업인의 진입과 성장을 어렵게 함.

③ 주요 과제

■ 영농정착지원사업 개편

- 영농정착지원사업을 준비와 실행 단계로 구분하고 기간 및 대상자 확대
 - 농업 부문의 청년 세대 유입과 안정적 정착을 위해 영농정착지원사업을 경영체 시작하기 전 준비단계와 경영체 창업 실행단계로 구분
 - 준비단계에서는 지자체에서 인정한 농업법인, 농가, 지자체 연수기관 등에 취업하여, 훈련·실습 및 기술 습득함. 또한 해당 지역 내에서 인적 네트워크 등을 쌓을 수 있는 기회와 시간 획득

8 통계청(2021). 농업총조사.

9 통계청(2021). 농업총조사.

10 엄진영·서홍석·김부영(2022). 「청년농업인 육성목표 재정립을 위한 연구」, (농림수산식품교육문화정보원 발간예정).

- 농업경영체를 시작하기 이전에 청년 스스로 농업 종사 가능성을 충분히 검증할 수 있는 기회와 시간을 제공
 - 일본 농업 차세대 인재 투자사업(준비형)은 경영체 창업 전, 지자체에서 선정한 농업법인, 농가 등에 취업한 후 최장 2년간 연간 최대 150만 엔 지급
- 실행단계에서는 현재의 영농정착지원사업 틀을 유지하되, 지원 대상의 영농경력 기간 (3년→5년)과 지원 사업 기간(3년→5년) 확대
 - 유럽 청년농 직불 및 프랑스 청년농 취농보조: 40세 미만 영농경력 5년 이하
 - 일본 농업 차세대 인재 투자사업(개시형)은 경영 개시 1~3년 동안 연간 150만 엔 지급. 중간평가 실시 이후 경영 개시 4~5년 연간 120만 엔 지급
- 영농정착지원사업에서의 지자체 역할 강화
 - 준비단계에서의 지자체 연수기관 일환으로 청년 영농실습농장을 확보·설치하여 영농 전과정 실습 교육 토대 마련
 - 순창군 '2021년도 청년영농실습농장' 실시: 농지 1만 3천 m²에 고추, 고구마, 옥수수를 재배하며, 파종 부터 판매까지 영농과정 전체를 실습함. 교육 기간은 6개월임. 현재는 수익금을 참여한 청년농업인에게 주는 형식임.
- 영농정착지원사업의 일률적 지원에서 조건에 따른 차등 지원 방식 마련
 - 선정된 청년농업인에게 동일한 금액을 지원하는 방식에서 기본 금액을 정한 뒤에, 조건에 따라 추가 금액을 지원하는 방식 검토
 - 예) 농촌 원격지 등에 거주하는 청년농업인에게 '기본 금액+추가 금액' 지급
- 청년농 금융 지원 확대
 - 농업경영인육성자금 지원한도 및 상환기간 확대, 청년농 경영회생 프로그램을 통한 지원방안 마련
 - 청년창업 맞춤형 모태펀드 조성, 농식품 분야 스타트업 육성을 위한 자금 및 인프라 구축 지원

■ 청년농업인 농지확보 지원 강화

- 청년에게 농지 임대, 양도에 대한 인센티브 제공
 - 청년에게 농지를 임대하거나 양도하는 경우, 양도소득세 감면 조건(8년 자경) 완화 및 인센티브 제공 검토
 - 청년농에게 간척지 등 대규모 공공농지를 우선 배정
- 다양한 승계 방식 확대와 공식화
 - 현재의 가족 내 승계 위주에서 제3자 승계 방식을 확대하고 다양화
 - 오스트리아의 'Leibrente(생활연금)': 농장의 소유권은 후계농에게 이전하되, 후계농은 농장의 가치에 상응하는 일정 금액을 전 소유주에게 매달 납부. 'aging in community'를 통해 고령자의 복지 향상과 함께 농업을 지속할 후계 인력 유입 효과

- 가족 내 승계 및 제3자 승계 시, 비공식적 계약 관계에서 공식적 계약 관계로 전환하고, 경영이양 계약서 작성 및 등록 방식 도입
- 경영이양 등록자 대상으로 한 세제 및 재정지원 확대

■ 미래세대 농업을 준비하기 위한 인력개발 기능 강화

- 청년 미래농업혁신 인재 양성을 위한 농업 교육 기관 다변화와 전문화
 - 한국농수산대학, 농과대학을 통한 청년 농업인 육성 이외에, 농업대학교육 과정을 거치지 않고 지역으로 유입된 청년 농업인의 전문 경영 역량 향상 및 신기술 습득을 위한 교육 기관 다변화·전문화 필요
 - 교육 대상자 수준별 교육 및 체계적 교과과정을 강화하도록 지역 내 농과대학 등이 extension education 역할을 맡아 체계적 교과과정 개발 및 전문경영지식 교육, 새로운 기술(예: ICT 기술 활용) 교육 역할 담당
 - * (가칭)청년농업인재 육성 아카데미 등 운영
- 교육 대상자에 따른 교육 내용 차별화
 - 농업기술센터 등에서 현재 실시하는 교육 과정 중 일부에 대해서 교육 대상자를 청년층, 중장년층, 고령층 등으로 구분하고 교육 내용을 차별화
- 교육 내용과 전달방식 개선
 - 청년세대의 비대면 접촉 방식의 익숙함을 고려하여 온라인 교육 전달방법 개선
 - 구체적으로 기존의 교육 방식¹¹⁾에서 벗어나 현장에서 작물별 재배주기에 따른 교육 영상을 시간을 두고 축적한 후 제시하거나, 영농경력·연령별 실시간 온라인 교육 방안 마련
 - 중장기적으로는 VR·AR을 통한 농업교육, 농기계 교육, 스마트팜 교육 확대 방안 마련
 - 예) 전북 VR·AR 제작저점센터: 농생명 ICT기반 AR자동화 스마트팜 전문인력 양성과정 운영
 - 예) 민간기업 (주)농업스마트테크: 귀농 희망자에게 VR/AR을 활용하여 상황별·계절별 작물 상태 파악 및 수확 체험 교육, 농기계 시뮬레이터 교육 등 실시

11 현재의 온라인 교육은 오프라인으로 실시했던 강의내용을 녹화한 후 업로드한 것이 대부분임.

02

선택형 공익직불제 확대

① 목표

- 농업인, 농촌 주민, 지자체가 함께 실천하는 지속가능한 농업·농촌 실현을 위해 선택형 공익직불제를 확대

② 배경 및 필요성

- 공익형 직불제 도입으로 중소농가의 소득안정성 개선과 동시에 공익 기능 향상을 위한 준수 의무 확대로 농업 환경성 제고에 기여
 - 중소규모·밭 농업인의 직불금 수령액 증가로 소득재분배 효과가 증대되고 논·밭 작물 간 형평성이 개선
- 그러나 기본형 직불제 중심으로 공익형 직불제가 확대·개편되어 친환경농업직불, 경관보전직불, 친환경축산직불, 논활용직불(기존 논이모작직불) 등으로 구성된 선택형 직불제는 내용과 체계 측면에서 기존 제도 유지
 - 집행예산의 대부분인 약 97%가 농가소득 안정에 초점을 두는 기본형 공익직불금으로 지급되어 환경·생태·경관보전 등의 농업·농촌 공익기능 증진을 위한 선택형 직불제 개편 미흡이라는 한계 존재
 - 환경·생태 관련 공익기능 증진뿐만 아니라 탄소중립이라는 시대적 요구에 부응하기 위해서는 저탄소 농업활성화가 필요하며 이를 유인하고 뒷받침하는 체계로 개편 필요
- 선택형 직불제 확대를 위한 추진 체계 미흡
 - 지역별, 농가별 특성을 감안하면서 지자체 및 지역민이 함께하는 다양한 선택형 직불제 활동을 개발하고 지원하는 시스템이 필요
 - 농업·농촌의 공익기능 증진을 포함하는 전체적 정책성과를 점검·평가할 수 있는 성과관리 체계가 구축되어 있지 않고, 농가의 활동사항을 교육·홍보하고 점검 및 모니터링 하는 체계가 미흡

③ 주요 과제

■ 환경생태 중심 농업을 위한 선택형 직불제 확대

- 현행 선택형 직불제는 중앙정부 주도의 전국적 동일 기준 적용, 개별농가와 필지 중심 체계, 특정활동(예: 작물식재)과 인증중심(예: 친환경직불) 등으로 사업의 범위와 대상이 제한적

- 지속가능한 농업 환경생태를 위해 선택형 직불제를 지역·공동·활동 중심으로 개편 필요
- 선택형 직불제의 범위와 대상을 확대하기 위해 현재 단일 행위를 전제로 지급하던 것 (예: 경관보전직불-작물식재)에서 다양한 활동 중심으로 개편
- 국가 주도의 전국적 동일 기준을 적용하는 기본형 직불제와 달리 지역의 특성이 반영될 수 있도록 설계
- 환경생태 중심 선택형 직불제의 실효성 제고를 위해서는 개별 농가보다는 공동 활동에 대한 인센티브 부여가 가능하도록 제도 개편 필요
- 단계적 추진방안 마련 필요
 - 환경생태중심의 선택형 직불제는 자발적 참여를 전제로 하므로 일시에 사업 확대도 어렵고 사전에 소요 예산 파악도 한계
 - 시행 가능한 활동 관련 기초조사 및 시범사업을 통해 대상, 범위 및 시행방식을 마련하는 등 단계적 확대가 바람직

■ 현행 공익형 직불제의 역할과 체계 재정비

- 현행 공익형 직불제의 기본형 직불제와 선택형 직불제 간 역할 및 범위의 재정립 필요
 - 기본형 직불제: 경지면적 혹은 농가 단위의 소득 보전함(기본준수사항 이행 전제).
 - 선택형 직불제: 환경 및 생태 보전 등 특정 목적 달성을 위한 활동에 대한 인센티브 방식, 개별농가뿐만 아니라 공동체 활동 방식에 대한 지원
- 신규 직불 도입 요구가 있는 분야는 직불 방식의 목적과 특성을 고려하여 직불제 확충 방안 마련 필요
 - ‘청년농업인공익직불제’, ‘식량안보직불제’, ‘탄소중립직불제’, ‘경작조건불리지역직불제’, ‘고령중소농 농지이양은퇴직불제’ 등 도입 검토
 - 지속가능한 농업환경과 생태보전, 청년농에 대한 지원, 식량안보 도모, 농업분야 탄소저감 등에 대한 정책적 지원 필요성은 대부분 동의하지만 반영 방식에 대해서는 다양한 의견 존재

■ 선택형 직불제 추진체계 마련

- 선택형 직불제 확충 요구에 효과적으로 대응하기 위해서는 지자체 참여, 예산 집행 방식 개편, 추진체계 정비 등 기반조성 필요
 - 현행 공익형 직불제는 전액 국고보조 방식의 중앙정부 중심이며, 지자체 및 민간 참여와 역할이 제한적이며 여건 변화 및 지역 특성에 신속적 대응이 제약
 - 다양한 활동을 전제로 하는 선택형 직불제 확충을 위해서는 직불금 집행에 따른 이행 여부와 성과평가를 위한 추진체계 정비가 필요
- 중앙정부와 지자체 역할 분담과 협력 등 추진체계 구축

- 동일한 기준과 방식을 적용하는 기본형 직불제는 중앙정부 중심, 지역의 특이성을 반영하는 선택형 직불제는 지자체가 중심으로 추진
- 현재 지자체가 담당하는 기본형 직불제 업무는 중앙정부 혹은 별도 전담기구 지역 사무소로 이관하고 지자체에서는 선택형 직불제에 좀 더 관심과 역량을 높일 필요
- 선택형 직불제를 통해 탄소중립 실현 및 환경생태 중심의 농업을 견인하기 위한 재정 구조 개편 검토 필요
 - 예를 들면 농업부문 면세유지원사업의 경우 탄소중립 실현과 배치되므로 단계적으로 지원을 감축하고, 그 감축된 예산을 선택형 직불제 확충에 활용하는 방안 검토 필요
- 선택형 직불제의 원활한 추진을 위한 지원조직 육성
 - 지역 의견 수렴과 협의체 구성뿐만 아니라 컨설팅, 교육, 이행점검 등 활동중심의 선택형 직불제 참여와 이행을 지원할 수 있는 중간지원조직을 육성

03 농업 노동시장 환경 개선

① 목표

- 농업이 일자리다운 일자리가 될 수 있도록 농업인 근로 환경과 사회보장 체계를 개선

② 배경 및 필요성

- 농업인들의 근로환경 위험을 완화하는 사회보험 가입률은 매우 낮음. 또한 열악한 근로 환경은 농업부문의 주요 이직 요인이 되고 있음.
 - 농업 관련 재해 및 실직(폐업) 위험에 대비한 농업인의 사회안전망은 취약함.
 - 산재보험 가입률은 2016년 기준 전체 농업 및 농가인구의 약 3.2%에 불과함.¹²
 - 농림어업 근로자 고용보험 가입률은 2017년 기준 18.5%임.¹³
 - 농업 임금근로자의 가장 큰 이직 요인은 근로조건이 31.1%로 나타남.¹⁴
- 고용서비스의 비공식화·비효율성은 농업임금근로자 부족 현상을 가중하는 요인임.
 - 대다수의 농가에서 임금근로자를 고용하는 방식은 공식·비공식 민간 직업알선·소개·(파견)업체임. 현재 해당 업체에서는 내국인과 (미등록)외국인 근로자 모두를 공급하고 있음.¹⁵
 - 현행 법률과 제도에서는 해당 업체에서 인력파견과 외국인 근로자를 공급할 수 없음. 그럼에도 현장에서는 해당 사례들이 만연하고, 해당 업체들의 현황 정보가 파악되고 있지 못함.
 - 공공고용서비스 지원 사업은 현재 일률적인 기준으로 시행되고 있어, 지역 간 차이와 연계가 고려되고 있지 못함. 또한, 민간에 비해 전문적인 고용서비스를 제공하고 있지 못함.
 - 이러한 비공식성과 비효율성은 농업 임금근로자 부족 문제를 가중함.

③ 주요 과제

■ 농업 임금근로자 사회보장 강화

- 농업 임금근로자의 산재보험, 농업인 안전보험, 농작업근로자 안전보험 가입 확대

12 김미복·김태후·전병균(2019). 『농작업안전재해 예방 기본계획 수립 및 농업인 안전보험 발전방안 연구』.

13 통계청(2022). 지역별 고용조사.

14 현민철·문지은(2019). 『제주지역 비정규직 근로실태 및 근로환경 개선 정책 연구』.

15 엄진영·박대식·조승연·김윤진·이창원·최서라·신예진·이상지(2020). 『농업 고용환경 변화에 따른 외국인 근로자 활용 정책 방안』.

- 농업인 안전보험, 농작업근로자 안전보험과의 보완적 체계 구축을 목표로 산재보험 가입 확대 추진
- 임의가입 대상인 비법인 상시근로자 5인 미만 사업장의 산재보험 또는 농작업근로자 안전보험 가입률 제고 필요
- 농업인 안전보험을 산재보험 수준으로 강화
- 고용보험 가입 확대를 통한 사회안전망 확충
 - 법인 농업 임금근로자에 대한 고용보험 가입률 향상
 - 비법인 농업 임금근로자에 대한 고용보험 가입 확대 방안 마련. 적용 제외인 4인 이하 사업장의 고용보험 가입 적용
 - 청년, 중년층 경영주에 대한 자영업자 고용보험 가입 확대

■ 농업 근로환경 개선

- 농작업 편이 장비 개발 및 첨단화 촉진
 - 발농업 기계화율 향상을 통한 농업 생산성 및 효율성 제고
 - 농업인들의 인체수정보 구축을 통한 농기계 등의 운전조작장치 편이성 향상
 - 기능성 신소재를 활용한 농작업복 개발·보급 확대
- 농업인 안전 보장 법적 기반 마련
 - 농어업인안전보험법 내 '예방'과 관련된 별도의 장 마련
 - 「농약관리법」, 「농업기계화 촉진법」, 「여성농업인육성법」 등에 흩어져 있는 농업인 안전 관련 내용을 모으고 체계적으로 정리
- 여성농업인 근로환경 개선
 - 법제도 개선을 통한 여성농업인의 사회경제적 지위 향상 도모
 - 여성농업인 중앙지원센터 설립 지원
 - 여성농업인의 편리한 협력 활동을 지원하는 여성농업인 스마트 플랫폼 구축

■ 민간·공공 고용서비스 개선

- 비공식·폐쇄적 민간고용서비스 개선 및 관리 감독
 - 일정규모 이상 임금근로자를 불법 알선·소개·파견하는 민간고용서비스 업체의 직업 소개소 및 사업자 등록을 유도해 공식화
 - 민간고용서비스 업체의 공식화 이후, 장기적으로 민간고용서비스 업체에 외국인 근로자 배정 검토 방안 논의
 - 민간고용서비스 관리감독 기능 필요
- 공공고용서비스 지원 사업(사업명: 농촌인력증개센터) 개선
 - 지자체, 농협 고용서비스 사업 통폐합함. 현재의 일률적인 개소 수 증가 지양. 전문 상담사가

- 주축이 된 효과적인 공공고용서비스 시스템 구축. 광역단위 인력중개센터 설치
- 도시근접지역, 원격지농촌지역에 특성을 고려한 차별화된 공공서비스 제공
- 계절근로자제와 연계하여 공공고용서비스 제공함. 한국인 팀장+계절외국인근로자 팀원 형태로 근로자를 알선·소개·파견하는 형태의 시범사업 추진
- 농업인력지원법을 조속히 제정하여 일손 부족에 대한 근본 대책 마련
- 외국인 근로자에 대한 지원 확대 및 제도 개편
 - 숙소, 보험, 교통 등 적극 지원
 - 계절근로자제도 비자 기간 연장
 - 농번기의 일일 및 3개월 미만 단기고용을 위한 복수 사업체(농가) 근무 허용

04 농업인의 노후 연금소득 확충

① 목표

- **편안한 노후생활과 경영이양 촉진을 위해 농업인의 노후 연금소득을 확충**

② 배경 및 필요성

- 고령 농업인의 경영이양 지연과 청년 농업인 진입 부족으로 인해 농업인의 고령화가 심화되고 있으며, 이는 농업 성장동력 약화로 이어짐.
 - 65세 이상 농가의 비율은 1990년 18.3%에서 2020년 55.9%로 증가한 반면 40세 미만 농가의 비율은 같은 기간 14.6%에서 1.2%로 감소함.
- 고령 농업인의 경영이양 지연은 노후 소득 불안과 후계 농업인의 부재가 주된 원인이 됨.
 - 65세 이상 농업인 대상 설문조사 결과, 경영이양 계획이 없다는 이유로 후계자가 없기 때문이라는 응답이 53.4%, 영농으로 생계비를 조달해야 한다는 응답이 40.1%였음.¹⁶
- 농업인이 안심하고 은퇴할 수 있도록 노후 소득안전망을 강화할 필요가 있음.
 - 노후 소득안전망 강화는 고령 농업인뿐만 아니라 청년농에게도 농업 종사의 매력도를 높여 농업을 선택할 수 있는 유인이 됨.

③ 주요 과제

- 다층적인 노후 소득보장체계를 노령 농업인의 사회경제적 특성에 맞춰 구축
 - 기초연금, 국민기초생활보장제도, 국민연금을 기본으로 하되 경영이양과 연계된 노후소득보장제도의 확충이 필요함.

<표 3> 우리나라의 다층적 노후 소득보장체계

층위	구성
0층	기초연금, 국민기초생활보장제도
1층	국민연금 및 지역연금(공무원연금, 사학연금 등)
2층	퇴직연금(은퇴농 연금 등)

층위	구성
3층	개인연금
4층	사적 근로, 사적 이전소득 등
5층	자산소득, 주택연금, 농지연금 등

■ 농업인에 대한 국민기초생활보장제도 개선으로 소득지원 확대

- 소득평가액 산정 방식 개선
 - 농업 대출금 상환액 중 농업경영비 성격을 갖는 이자 비용 차감(현행 50%) 확대
 - 소득평가액 = (실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제)
- 재산의 소득환산액 산정 방식 개선
 - 대도시 지역에 비해 상대적으로 크게 낮은 농촌지역의 기본재산액 공제액 상향 조정
 - 생계·주거·교육급여의 경우, 2021년 기준으로 대도시는 6,900만 원, 농촌은 3,500만 원
 - 소득환산 시 적용되는 환산율을 농지와 여타 재산으로 구분하여 농지 적용 환산율 인하
 - 예: (현행) 4.17% → (농지 사용가치 반영) 1.15%
 - (현행) 재산의 소득환산액 = [(재산 - 기본재산액 - 부채) × 소득환산율] → 농지와 여타 재산으로 구분하여 재산의 소득환산액 계산

■ 국민연금의 보장 강화 및 경영이양 촉진

- 농업인 국민연금 보험료 지원 범위 확대
 - 국민연금 보험료 지원 한도 상향 조정을 통하여 가입률 제고
 - (현행) 지원 상한 45,000원/월
- 농업인 국민연금 보험료 지원을 소득계층별로 차등화하여 저소득층 소득 보장 강화
 - 일괄 정률(50%) 지원 방식에서 소득계층별 차등 지원 방식으로 전환
 - 저소득층의 지원 비율 상향 조정, 고소득층의 지원 비율은 하향 조정
- 국민연금 지원과 경영이양 연계
 - 경영이양 조건 부가연금제도 운영(일본 농업자연금의 특례부가연금 사례 참고)
 - 경영이양 약정 시 정부의 연금보험료 추가 지원, 경영이양 목표 연령이 도래하고 실제 경영이양 수행 시 약정된 부가 연금액 지급

■ 승계농과 농업인 간 경영이양 계약화

- 자녀 또는 제3자와의 경영이양을 계약화하여 공식 등록
 - (경영이양 완료 전) 농업인과 후계자 공동경영·공동수익분배
 - (경영이양 완료 후) 후계자가 농업인의 노후소득 지원

- 경영이양 계약 농업인 대상 노후소득 지원 확대
 - 공식 등록된 농업인을 대상으로 부가연금 지급
 - 경영이양 계약자를 대상으로 상속세, 증여세, 양도세 등 세제감면한도 확대
 - 영농상속공제한도(현행 15억 원) 및 영농자녀 증여세 감면한도(현행 5년간 1억 원) 증액
 - 양도소득세 감면 한도(현행: 연간 1억 원, 5년간 2억 원) 확대

〈표 4〉 외국의 농업인 노령연금 사례

사례	내용
일본 노령자연금	<ul style="list-style-type: none"> • 농업자노령연금: 65세부터 종신 수급, 보험료의 적립 및 그 운용이익에 근거하여 결정 • 특례부가연금: 보험료의 납부기간이 20년 이상이고 경영이양으로 농업에 종사하지 않는 사람에게 지급, 연금액은 보험료 보조와 그 운용 • 사망일시금: 피보험자가 80세 미만으로 사망한 경우 유족에게 지급
프랑스 농업인노령연금	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료 납부 기간(40년) 이상으로 수급 개시 연령(60세)에 도달하면 연금 지급 • 연금액은 정액 퇴직연금과 소득비례 퇴직연금의 합 • 농업인연금 수령조건은 농업 활동의 최종 중단이며 농업 활동 재개 시 연금 지급 중단 • 2015년에 점진적 은퇴연금제도(La retraite progressive)를 도입하여 최소의무면적(SMA)의 2/5 이내에서 영농활동 허용
독일 농업인노령연금	<ul style="list-style-type: none"> • 농업인을 위한 공적 연금제도 • 180개월 이상 보험료 납부 실적이 있고 67세 도달한 경우 연금 지급 • 당초에는 경영이양이 의무요건이었으나 2018년부터 경영이양 의무 폐지

■ 농지연금 상품 개발 및 개선

- 연금액 지급 확대를 통한 가입률 제고
 - 농지의 감정평가액 반영비율을 현행 90%에서 100%로 확대
 - 연금 지급 시 차감하는 이자율 인하(현행 고정금리 2% 또는 변동금리)
 - 청년농업인에게 농지를 임대하는 경우 이자율 우대
- 대상 농지 조건 완화
 - 선순위 채권최고액 비율 상한을 상향 조정
 - (현행) 선순위 채권최고액이 담보농지 가격의 15% 미만의 농지만 가입 가능

05

농업 소득 안정 및 사회보장 프로그램 확충을 위한 세제 정비

① 목표

- 농업인이 마음 편히 영농할 수 있도록 투명하고 공정한 세제 정보에 기반한 농업 소득 안정 및 사회보장 프로그램을 확충

② 배경 및 필요성

- 현재의 농업인 복지 및 소득지원 정책은 농업면적 중심임. 따라서 경영규모가 클수록 소득지원을 더 많이 받는 결과로 이어져 소규모·저소득 가구에 대한 지원이 상대적으로 부족한 실정임.
 - 직불제, 재해보험, 농지연금 등은 지원 규모가 농업면적에 비례하는 대표적 사례
- 사회보험 등 소득 기반 복지지원체계 속에서도 농업분야는 소득자료 미비로 인해 사각 지대에 처할 가능성 높음.
 - 예를 들면 농업 진입 후 성장 단계 전에 있는 청년농의 경영안정 및 위기 시 대응 지원 정책 부족
- 공적 보조 확충과 소득재분배 강화를 위해서는 농업인을 위한 복지 및 소득지원이 소득자료에 기반하여 운영될 필요가 있음.

③ 주요 과제

■ 농업인 사회보장 사각지대 해소

- EITC(Earned Income Tax Credit, 근로장려금), CTC(Child Tax Credit, 자녀장려금) 등 최근 사회보장 추세는 세제 기반 정책이 주를 이루고 있어, 농업인이 소외되지 않도록 농업 소득세 대상 확대 추진
- 산재보험 및 고용보험 확대 등을 통해 농업인 사회안전망 사각지대 해소
 - 세제정보 기반으로 사회보험 가입을 위한 최소한의 여건 마련
 - 영세 자영농가와 농작업 근로자의 산업 안전 및 고용안정 강화

■ 신규 농업소득안정 프로그램 도입 및 개선

- 농업소득안정계정 도입
 - 최근 3개년도 평균 등 개별 농업경영체의 기준소득을 설정하고, 소득과 보장 수준에 비례하여 개별 농업인 계정 지원

- 기준 소득의 80%, 85%, 90% 등 소득과 보장 수준을 농업경영체가 선택
- 소득과 보장 수준에 따라 농업경영체와 정부의 계정 적립 규모 차별화
- 농업소득안정계정을 활용하여 소규모 위험 대응 농가단위 경영안정 강화
 - 농업경영체의 소득이 기준소득 또는 보장 수준의 100%를 초과하는 경우, 농업경영체가 적립금을 납부
 - 농업소득이 보장 수준 미만인 경우, 일정한 절차를 거쳐 적립된 개별 계정에서 소득 보전
 - 계정 인출 시기와 방법, 규모 등에 대한 상세 규정 필요

■ 농업인 지원 효과 제고를 위한 조세지출 개편

- 조세지출의 재정지출 전환으로 농업인 지원 정책 효과성 확대
 - 다양한 조세특례를 통한 농업부문 조세지출지원을 재정사업지출로 전환
- 농업분야 소득세·부가가치세 세수를 기반으로 농식품 분야 재정사업 지출재원 확보
 - 필요한 재원을 내부적으로 마련하기 위하여 농업부문 소득세* 및 농축산물 부가가치세** 부과금을 농특회계 세입 재원으로 확보하여 특정 세입과 특정 세출사업 연계 강화
 - * 현 과세범위 작물재배업 부과금을 농특회계 세입 일차적 재원으로 확보하는 방안 추진
 - ** 현 수입농산물 관세액, 배합사료 및 축산기자재 부가가치세 전액은 농특회계 세입원임.
 - 저소득층의 농축산물 부가가치세 부담 완화를 위하여 추가 세수를 저소득층을 위한 식료품 직접 지원 재원으로 활용
 - 부가가치세 세수 재원 확보로 농산물 가격안정을 위한 수급정책 강화뿐만 아니라 투명한 농산물 유통으로 수급정책 효과 배가 됨.

■ 지역대학 및 농협 등과 연계한 농촌지역 세제 인프라 확충

- 농업인의 소득신고를 위하여 신고의 편의성을 높일 수 있도록 인프라를 구축하는 것이 최우선 과제
 - 소득신고를 위한 기초증빙자료의 수집 및 보관, 장부기장, 서식작성 및 제출 등 일련의 행정업무가 납세자에게 정신적·경제적 비용을 야기
 - 특히 초고령사회이고 금융접근성이 매우 낮은 농촌지역 특성상 납세협력비용이 더 크게 발생
 - 지역대학 및 농협, 세무전문가와와의 협업 체계를 구축하고 정부가 이를 행정적·재정적으로 지원함으로써 편리하게 소득신고를 할 수 있도록 환경을 조성

06 농업의 디지털화 촉진

① 목표

- 농업 생산성 향상, 먹거리 보장성 강화, 기후변화 대응 및 환경 개선, 편리한 농작업 등을 위해 농업의 디지털화를 촉진

② 배경 및 필요성

- 농업의 디지털 전환은 혁신성장·지속가능성 제고를 위한 핵심 전략
 - 세계경제는 데이터·디지털 기술을 활용한 새로운 혁신적 비즈니스 및 서비스를 통해 부가 가치를 높이고, 산업 발전을 도모하는 '디지털 경제(digital economy)'로 전환하고 있음.
 - 농업부문도 데이터 기반의 디지털 전환을 통해 농업 혁신 창출과 지속가능성 제고 필요
- 데이터를 기반으로 한 농산업 생태계는 초기 단계로 기술 실증 및 상용화 부족, 전문인력 부족, 데이터·AI 시장 협소, 디지털 전환을 위한 추진 체계 미흡 등의 어려움이 존재
 - 농업 빅데이터 분석에 필요한 표준화된 전 주기 생육 데이터의 수집은 시작 단계
 - 기업의 전문인력 부족으로 양질의 데이터 확보에 어려움이 있으며,¹⁷ 대량의 농업 데이터를 수집할 수 있는 거점도 아직은 마련되어 있지 못함.
 - 데이터 센싱, 로봇 등 데이터 농업 원천기술 개발과 AI 생육관리 등 자동화·지능화 기술의 개발·실증 및 상용화가 여전히 부족
 - 국내 농업의 스마트팜 도입 저변이 확대되지 못하고 농업인의 수용성이 높지 않아 디지털 농업 관련 산업과 기업의 성장 및 시장 형성에 어려움 존재
 - 농업의 디지털화 촉진을 위한 법, 계획, 전담기관 등 추진 체계도 아직은 명확하지 않음.

③ 주요 과제

■ 농업의 디지털화 촉진을 위한 체계 정비

- 디지털 기반 스마트 농업(이하 '스마트 농업') 정책 방향·목표·사업 설정, 관련 조직과 제도 등 지원 체계 정비, 정부와 민간의 역할 정립과 협력 강화 등을 위해 디지털 농업 전환을 위한 종합 전략 및 시행계획 수립
 - 노지 작물과 축산을 포함한 스마트농업 확산, 농업 빅데이터 플랫폼 생태계 구축, 5G 융합 확산, 시활용 확대, 연구개발·성과 확산 체계, 인력육성 및 직업훈련, 애그테크

17 예를 들어 작물 생육의 이미지를 활용한 병해충 조기판별 AI 솔루션의 개발을 위해서는 개별 병해충 이미지에 대한 전문가의 주석이 필요하나 기업의 전문인력 부족으로 양질의 데이터 확보가 어려움.

(Agtech) 산업 및 농산업혁신벤처기업 육성을 위한 민간 투자 촉진, 법·제도 개선, 농정 데이터플랫폼, 민관협력거버넌스 등을 망라하는 중장기 종합계획 수립

- 기존 개별 기술 개발 및 적용형에서 현장문제 해결형 중심으로 디지털 농업 정책의 방향과 목표를 확대
 - 농지, 기반시설 등 농업 SOC뿐만 아니라 생산·가공·유통·소비 등 전 영역에 걸친 디지털화 추진
 - 생산성 향상을 통한 소득 증대뿐만 아니라 먹거리 안전성 제고, 기후위기 대응 및 탄소저감, 노동력 절감 및 영농 편의 향상, 자원 절약 및 자원순환, 농업인 안전, 영농 의사결정 지원, 수급관리, 미래세대 확보 등 다양한 현장 문제 해결을 위한 스마트 농업 정책 강화
- 농업의 디지털화 촉진을 위한 정부와 민간의 역할을 설정하고 협력 방안 구체화
 - 정부: 사업비 중심의 자원 투입보다는 정책 방향과 목표 설정, 정부·연구기관·기업·농업인 등 관련 주체들의 역할 정립과 조정 기능 강화, 스마트 농업 관련 산업 생태계 조성 및 인프라 구축, 공공데이터의 품질 및 활용성 제고
 - 민간: 스마트 농업을 위한 하드웨어, 소프트웨어 개발과 농업 현장 적용 및 사업화를 통한 시장 창출, 데이터 생산·수집·가공·활용이라는 데이터 가치 사슬에서 가치 창출의 주도적 역할 수행
- 법, 추진 체계, 조직 정비
 - 마스터플랜 수립을 위한 민관협의체 출범과 통합 컨트롤 타워 구축
 - 「스마트 농업 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 디지털 기반 스마트농업 확산의 제도적 기반 마련
 - (가칭)스마트 농업 육성계획을 5년 주기로 수립·시행하고 이행 점검, 평가, 환류 체계 강화
 - 부처 또는 지자체별, 기관별로 추진되고 있는 연구개발과 사업의 통합 추진
 - (가칭)스마트농업진흥원 또는 한국농업기술진흥원 내 스마트농업본부를 설립하고, 기존의 타 기관에서 수행하던 사업화, 현장실증 등 민간에 대한 스마트 농업 지원 기능을 이관하여 총괄 지원
 - 농식품부(가칭)농산업혁신국을 두고 각국에 산재해 있는 스마트 농업 관련 업무들을 통합

■ 스마트 농업을 위한 산업 시스템으로 전환

- 농정과제 및 현장문제 해결을 위한 클라우드 기반 농업 빅데이터 통합플랫폼 구축
 - 공급자와 수요자의 플랫폼 참여를 촉진함으로써 플랫폼 성공의 핵심인 네트워킹 효과를 극대화하기 위해 (가칭)디지털 경지 정리 사업과 같은 농업 빅데이터 통합 플랫폼에 대한 대규모 예산 투자 추진

(가칭)디지털 경지 정리 사업

- 농경지를 기준으로 디지털 클라우드 플랫폼을 만들고 플랫폼 위에는 레이어(계층) 방식으로 토양분석정보, 소유경작정보 등 기본정보를 시작으로 생육, 기상, 병해충, 출하, 작목 이력, 직불금, 농업통계 등의 관련 정보를 통합
- 빅데이터가 축적될수록 농업인은 농업경영 의사결정에 직접 도움을 받을 수 있고, 직불금과 친환경 보조금 등 농업행정 업무의 투명성과 효율성을 높일 수 있음.
- 정밀도가 높아질수록 무인 방제와 같은 신규 농업서비스 사업모델 창출이 가능함.
- 공공부문에서 스마트 농업 플랫폼을 확립해 줘야 그 위에 민간부분의 다양한 디지털 농업 혁신모델의 효과적인 통합이 가능함.¹⁴

- 데이터 수집 및 관리 개선
 - 농업 관련 데이터, 기자재, 기술 등에 대한 표준 마련 품목, 기종 등의 확대를 추진하여 표준화된 일관성 있는 데이터 생산을 확대
 - 전 주기 생육 데이터에 대한 품질 관리 강화
 - (가칭)민관 합동 공공데이터 활용위원회를 설치하여 공공데이터 활용에 대한 기준 확립 및 민간과 공공 간 데이터 공개에 대한 이슈 논의
- R&D 체계 개선을 통한 디지털 농업 시장 확대
 - 온실·축산·노지 등 농업 전 분야에 대해 디지털 농업의 다양한 목적 달성을 위한 디지털 농업 현장 실증 및 사업화 R&D 사업 추진으로 기술 개발 후 사업화하는 기존의 단계적 지원 방식의 한계 극복
- ‘농업 + 데이터·AI’ 전문인력 양성
 - 프로젝트, 대학원 등을 활용한 AI 전문인력 신규 양성, 스마트농업 既 참여 주체들의 역량 강화
 - K-Digital Training 사업을 통해 데이터·AI 분야 전문가의 스마트농업 분야 AI 훈련과정 참여 비용 지원
- 농업 분야 데이터·AI 바우처 확산
 - 스마트 농업 관련 데이터 바우처 지원 확대
 - 인공지능 바우처의 농업분야 할당 및 지원범위 확대
- 디지털 농업 확산을 위해 농업 서비스 기업 투자 촉진 및 육성
 - 디지털 농업 분야 벤처창업 기업을 발굴·육성하고, 디지털 농업 서비스와 시설·장비 분야 특화 투자 확대

- 개별 농가를 대상으로 데이터 서비스가 가동될 수 있는 H/W, 시스템 등 기초시설 구축 지원
 - 기업과 농가가 협약을 맺고 농업분야 데이터 서비스 모델 개발·활용 시 필요한 기술·장비를 통합 지원
 - 협소한 국내시장의 한계 극복을 위해 스마트 농업 관련 기업의 해외 진출 확대
- 스마트 농업에 적합한 농지로의 기반 정비와 농촌지역 통신망 및 전력망 등 인프라 구축

02

인구분산과
국토균형발전을
위한 농촌 재생 추진

07

농촌 생활서비스 혁신과 인프라 구축

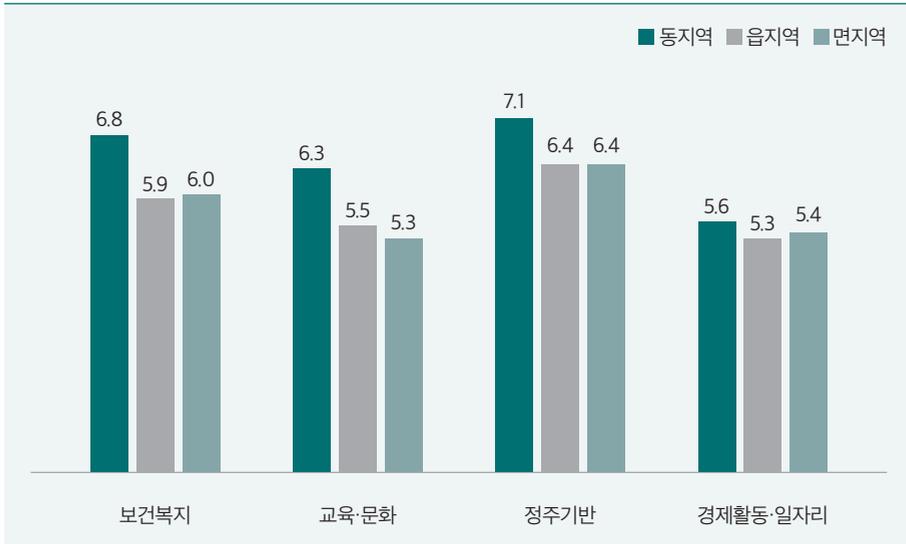
① 목표

- 농촌 주민이 불편함 없이 도시 수준의 서비스를 누릴 수 있도록 인프라를 구축하고 생활 서비스를 혁신

② 배경 및 필요성

- 농촌 주민들의 생활 여건 개선을 위한 투자가 이루어졌지만, 농촌은 도시와 비교하여 필수적 분야의 서비스 격차가 상존
 - 보건·복지, 교육·문화 등 필수적인 서비스가 특히 취약하여 주민 불편함이 큰 실정이며, 청년층을 비롯한 새로운 인구 유입에도 제약
 - 광범위한 농촌 서비스 취약지역을 대상으로 한 차별적 전략이 특히 미비
 - 국가적 디지털 전환 움직임에도 불구하고 농촌은 미래형 서비스 제공을 위한 디지털 인프라가 취약(도시 중심 5G 기반 구축으로 도농 간 통신망 격차 심화)

<그림 12> 도·농 간 정주 만족도 격차가 큰 세부 항목



주: 전국 도시 및 농촌 주민 3,183명(동 738 / 읍 1,196 / 면 1,249) 응답 결과이며, 10점 만점(0~10점)으로 집계
 자료: 한국농촌경제연구원(2021). 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주만족도 조사.

③ 주요 과제

■ 필수적 생활서비스 개선을 위한 전국적 인프라 구축

- 농촌의 취약한 주거·서비스 기반 확충을 위한 복합거점시설을 전국적으로 확충하는 사업을 신규 추진(또는 기존 3·6·5생활권 육성 정책을 심화)
 - 최신 스마트기술을 활용, 주거, 보건의료, 교육, 문화 등 필수적 생활서비스*를 제공하는 거점시설을 조성
 - * 기본주택, 혁신학교, 마을실버타운 등
 - (기존 시설 활용형) 주민 접근성이 좋은 소재지 마을 및 중심마을을 대상으로 기존 커뮤니티 시설을 복합화해서 조성
 - (신규 단지형) 기존 주민들과 농촌에서 거주하거나 활동하려는 도시민이 함께 이용할 수 있는 신규 거점시설단지 조성
 - 주민, 농산어촌 거주·체험 희망 도시민, 방문객 등이 함께 이용하는 복합적 서비스 시설(문화, 보건·의료, 복지시설 등)과 주거공간(주말 체재형 또는 체험식 일시 체류형 등)을 일체적으로 조성
- 미래형 스마트 기술의 적극적 활용을 통한 주민 서비스 수준 개선
 - 농촌에 거주하더라도 주민들이 도시와 같은 서비스를 제공받을 수 있도록 통신 사업자와 제휴한 5G 기반 구축을 통해 원격기술을 활용한 에듀테크, 비대면 의료 등 서비스를 제공
- 주거 개선, 스마트워크 센터 등 지역개발사업과 연계한 새로운 형태의 '농촌재생선도 지구' 조성을 병행 추진
 - 농촌 중심지 내 생활 산업 지구, 농공단지 리모델링을 통한 창업 지구 등 다양한 형태·범위의 농촌재생선도지구를 조성, 농촌 생활서비스 및 정주 여건 개선과 연계

■ 지역사회 주도의 자율적·창의적 서비스 전달 지원

- 지역공동체가 주도하는 창의적·혁신적 농촌형 서비스 전달 모델 발굴·확산
 - 주민들이 저밀도·분산 거주하는 농촌의 정주 특성을 고려하여 필수적 서비스를 자율적·창의적으로 전달하는 지역공동체 조직의 활동을 육성
 - 일본의 농촌지역조성 사업체 참고¹⁹⁾
 - '21년 농림수산성의 새로운 농촌정책 구축안에서는 인구 분산과 저밀도 사회 실현을 위해 마을 기능을 보완하는 농촌지역조성 사업체(RMO) 육성 계획을 제시
 - 지역 주민이 주체가 되어 결성한 자치 조직으로서, 과소화로 인해 일상생활에 지장이 나타난 지역에서는 RMO가 고령자 관찰, 방문, 쇼핑 지원 등 시행
- 서비스 혁신을 위한 농촌재생 사회실험(living lab)을 지원하는 주민주도형 농촌재생 시범·선도 프로젝트 도입

19 송미령 외(2021). 『인구감소 시대, 농촌 삶의 질향상 정책 개선방안 연구』

- 혁신적 아이디어에 기반을 둔 농촌재생 프로젝트를 현장에 접목하는 농촌지역사회 단체를 대상으로 조사·연구 및 사회실험 활동을 발굴, 지원
 - (예시) 지역 단위 빈집은행 구축·운영/에너지 자립 마을 조성을 위한 주택 보급 및 주민 참여 모델/ 지역 일자리 중개 플랫폼 구축·운영/농촌 자원(로컬푸드, 음식물쓰레기, 축분 등) 순환 실험/지역 단위 인재뱅크 구축 등
- 농촌재생을 지역에서 실질적으로 이끌어갈 활동가 및 현장밀착형 전문인력 양성(농촌 재생활동가)을 위한 특화된 전문교육과정 운영
 - 중앙정부 차원 별도 교육기관 설립, 지역거점국립대 다학제 과정 운영, 민간기관 중심 교육과정 신설 등 검토
 - 농촌지역에 위치한 다양한 분야의 중간지원조직 등에서 활동할 수 있도록 범부처 사업과 연계하여 교육과정 운영

해외 전문 인력 양성 과정 사례

EMRA(European Masters programme for Rural Animators)

- 농촌활동가(애니메이터)로 일하려는 대학졸업생(학사) 대상의 석사학위과정으로 유럽 내 7개 대학이 참여, 농촌발전에 관한 광범위한 지식 제공, 실용기술 습득 지원

일본 지역리더양성학당

- 1989년 총무성 지원으로 설립, (재)지역활성화센터에서 운영
- 지방공공단체, 지역만들기단체, 농협, 제3섹터 등의 관계자 대상 9개월 교육과정 운영

일본 이시카와현 노도학사

- 폐교를 지자체에서 임대하여 가나자와대학교와 연계 운영. 도시민(귀산촌예정자), 지자체 및 농협 직원, 농림업후계자 등 45세 이상 대상 2년 과정의 교육
- '18년까지 165명 양성. 이 중 93%가 지역에 정착하여 1차산업과 지역사회 연결, 지역과 행정 간 코디네이터, 지역자원의 부가가치를 높이는 소셜비즈니스 주역으로 활동

08 농촌공간계획 수립

① 목표

- 국민 모두가 살고 싶은 농촌이 되도록 농촌공간계획을 통해 쾌적하고 조화로운 농촌 정주 환경을 조성

② 배경 및 필요성

- 공장, 축사, 신재생에너지 시설 등 농촌 마을의 주거환경을 저해하는 개발행위가 전국적으로 확산되면서 농촌이 지니고 있는 잠재력도 저하
 - 마을 인근 공장입지로 유해물질 노출, ‘암(癩)마을’ 논란 발생(익산 장점마을)²⁰
 - 전국 축사 311천 개소 중 253천 개소(81%)가 주거지 내 또는 500m 이내 위치(21년 KREI 집계 결과)²¹
 - 농촌 난개발 문제가 심각하다고 인식하는 국민이 다수를 차지하여 귀농·귀촌 유입을 제약하고 장래 농촌의 지속가능성 저하로 이어질 우려가 있음.
 - * “난개발 문제가 심각하다”는 국민 응답 비율 54.0%(KREI 2020년 조사)²²
- 도시 중심의 국토계획법에 의거한 도시·군계획 수립 및 토지이용관리가 이루어지며, 농촌의 특성을 반영하면서 농촌다움을 보전하는 제도는 미비
 - 국토계획법에 입각한 도시·군계획은 장래 도시개발 수요에 대응한 토지이용계획을 본질로 하여 농촌은 도시용지 제공지역 또는 유보지역으로 설정
 - 시·군 농발계획은 농산업 육성 중심의 계획이어서 농촌다운 자원을 보전하고 공간적 측면을 고려하는 데 한계

③ 주요 과제

■ 농촌다운 정주환경 보전을 위한 농촌공간계획 제도화 추진

- (새로운 공간계획 수립) 농촌공간의 중장기 발전 구상을 담은 국가 및 지자체 농촌공간 계획에 근거하여 일련의 농촌정책을 추진하는 체계 마련
 - 농촌공간계획 수립의 법률적 근거를 마련하고, 농촌에서 수립하는 기존 계획들(농발 계획, 삶의 질 향상계획 등)과의 관계를 정립

20 연합뉴스. 2021. 9. 30. “50억 원 합의금으로 일단락된 암 집단 발병 ‘장점마을’의 비극.”

21 송미령·성주인·손학기·한이철·민경찬·서형주(2021). 『시·군 농촌공간계획 수립 실증연구』.

22 송미령·성주인·심재현·한이철·서형주·민경찬(2020). 『농촌공간계획 수립 기본방향 연구』.

- 국토부-농식품부 협의를 통해 현행 국토계획법에 의한 국토종합계획, 도시·군 기본 계획 등과의 연계 방안을 모색
- (농촌형 토지이용제도 마련) 농촌다운 환경, 경관, 생태자원 등의 보전을 위해 현행 국토계획법에 의한 농촌지역 토지이용제도를 보완하는 대안 마련
 - 농촌 주거환경 보전, 환경·경관·생태자원 가치 제고 등을 위한 농촌형 용도지구 등을 보완적으로 운영하며, 중장기적으로 국토계획법의 용도지역제도 개편

■ 농촌공간계획과 연계한 사업 지원 확대 및 상향식 주민 활동 육성

- (농촌재생 사업 지원) 농촌공간 재구조화 및 기능 재생(주거, 경제활동, 서비스 등)을 효과적으로 지원하는 체계 마련
 - 농촌 공간계획과 연계하여 300개 읍면 생활권을 정비
- 장래 지속가능한 농촌재생 기반 마련을 위해 농촌 마을 인프라 정비사업을 국가적으로 추진
 - 낙후한 생활환경, 공폐가 방치로 이대로 가면 더 이상 사람이 살 수 없는 곳이 될 농촌 마을의 인프라를 혁신하도록 정부 투자 확대
 - 기존 마을의 노후주택 정비, 공폐가 철거, 마을안길 정비, 상하수도 확충 등과 병행하여 신규 주거지 조성 연계 추진
 - 빈집, 노후주택이 집중 분포하는 일정 규모 이상 마을을 우선 대상으로 사업을 추진 하며, 농촌지역의 전반적 주민 공동화에 선제적으로 대응, 과소화 마을 정비사업을 병행하여 진행
 - 주민들의 기초적 생활 여건을 국가적으로 보장하는 취지를 살리도록 마을사업의 지방이양에도 불구하고 중앙정부 차원의 마을 인프라 정비 예산을 별도로 확보하는 방안 검토
- 농촌공간계획 제도 정착, 현장의 수용성 제고를 위해 농촌 자원 가치 제고를 위한 상향식 주민 활동 지원
 - 마을 환경관리 프로그램에 대한 인센티브 제공 등을 통해 농촌 주민이 주도하는 상향식 환경·경관 보전활동이 확산되도록 유도

09

중장년층·청년층의 농촌지역 경제·사회 활동 참여 지원

① 목표

- 농촌으로의 인구이동 촉진을 위해 농촌에서 미래 희망을 실현하고자 하는 중장년층·청년층의 지역 경제·사회 활동 참여를 지원

② 배경 및 필요성

- 귀농·귀촌 증가를 비롯하여 농촌에서 다양한 가치 실현을 꾀하고 새로운 생활양식을 추구하는 사회적 트렌드가 확산하는 추세임.
 - 귀농·귀촌을 통해 농촌으로 연간 50만 명이 꾸준히 유입되는 추세이며, 그 절반이 2030 세대임.
 - 전체 도시민 중 14%가 5년 이내에 버킷리스트를 농산어촌에서 실현하고자 준비 중²³
 - 코로나19 확산 이후 비대면 분산 거주 사회에 관한 관심이 늘고 있으며, 신기술 발전 등에 따라 전국 어디에서나 거주하고 경제활동을 영위할 수 있는 여건이 조성되고 있음.
- 농촌의 새로운 여건 변화를 반영한 '관계인구' 논의가 확산되고 있으며, 농촌 활성화를 위한 관계인구 확대·활용이 중요해짐.
 - 전통적 '정주인구'(stock 개념)만이 아니라 '관계인구'(flow 개념) 확대를 통해 농촌 활성화를 도모할 필요성 제기
 - 농촌은 지역 활성화를 위해 필요한 다양한 분야의 인적 자원이 부족한 실정이며, 이러한 상황에서 도시민의 도시에서의 교육 및 직장 근무 경험은 농촌에서는 매우 가치 있게 활용될 수 있음.

③ 주요 과제

■ 주거, 일자리, 정보 제공 등 농촌 관계인구 대상 지원 프로그램 확대

- 농촌 거주·체류·교류를 희망하는 도시의 청장년층, 은퇴연령층의 주거 수요 충족을 위해 농촌 살아가기 체험 공간을 전국적으로 조성
 - 도시민이 거주지를 완전히 옮기기 전에 일정 기간 농촌에 거주하도록 지원하는 살아보기 체험 주택, 농촌형 임대주택 등 맞춤형 주거공간 조성
 - 농촌에서 버킷리스트 실현에 필요한 지원(19년 KREI 도시민 조사): (1위) 저렴한 주거지 마련(37.5%) / (5위) 살아보기 체험 지원(22.7%) / (6위) 주택 개보수 지원(17.8%)

23 우병준·정도채·박혜진(2020). 『농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사 결과』.

- 기존 귀농인의 집을 더욱 다변화하여 빈집 정비나 기존 주거시설 활용, 신규 주거단지 조성 등 다양한 방식으로 주거공간 조성
- 주거공간 조성과 더불어 일자리, 정보 제공 등이 연계 지원되도록 하는 지역 단위의 다지역 거주 플랫폼 구축
 - 지역 단위 빈집은행 도입 등과 연계
- 청년농에게 농촌뉴타운조성사업 등을 통하여 공공주택을 우선 배정
- 농촌지역사회 기반의 일자리 제공을 통해 관계인구의 농촌 활동 유도
 - 농산어촌에 특화된 영역에서 관계인구의 활동 기회 제공
 - 마을자원조사단/마을간사/농촌 주택 실태 조사단/마을복지사무장/마을교사/농장코디네이터/주민 문화활동 지원인 등
 - 반농반X형 생활을 추구하려는 사람들을 대상으로 다양한 일자리를 제공하도록 지역 단위 일자리 연계 시스템 구축
 - 일본 나기정 사례: 사단법인과 민간주체가 함께 설립한 '마을인사부'를 통해 지자체 위탁사업으로 인력 중개 시스템인 '일 편의점 사업'을 운영 ⇒ 자투리 시간을 활용해 소일거리를 하고 싶어 하는 주민들에게 사업체들로부터 수탁한 일감을 소개
 - 지역 내 유희시설을 리모델링하여 농산어촌에서 새로운 창업활동을 시도하는 청년, 창조계층 도시민이 활용할 수 있도록 제공
- 농촌주민, 마을기업, 청년이주자 및 이주 도시민의 지역 생활서비스 창업 공모 지원을 통해 지역사회의 사회서비스 수요를 연계하는 공동체 활동 또는 일자리 창출 지원할 수 있도록 제도 개선
 - 지역 내 유희시설을 리모델링하여 농산어촌에서 새로운 창업활동을 시도하는 청년, 창조계층 도시민이 활용할 수 있도록 제공
 - 문화 프로그램, 보건·복지 서비스, 평생교육 프로그램, 지역자원 발굴·보전 및 자원 해설사 활동, 특화자원 산업화 컨설팅, 농어촌 서비스 기준 달성을 위한 다양한 생활 서비스 공급 등의 사업을 추진하려는 민간사업자에게 시설 이용 기회 제공
- 농촌을 무대로 하는 스마트워크 기업 활동 지원 및 워케이션 지원
 - ICT 기술이 지속적으로 발전하는 점을 기회로 활용, 도시지역에 소재한 기업체의 농촌 위성사무소를 설치하는 사업을 신규로 도입
 - 지자체 차원에서 도시 기업체와 제휴를 맺고 농촌에서 근무하기를 희망하는 직원들에게 사무공간 및 주거공간을 제공하고, 여가 인프라 구축
 - 일본 가미야마에서는 지역 주체들이 주도하여 유희공간 등을 활용한 위성사무소 설치를 추진함으로써 대도시 IT 기업 16곳에서 직원들이 이주하여 위성사무소에서 근무농촌을 무대로 하는 스마트워크 기업 활동 지원

■ 국가 차원의 농촌 관계인구 저변 형성 시책 추진

- 관계인구 저변 확대를 위해 농촌지역과 도시민의 사전 교류 프로그램 확대

- 기존에 영농 지원 중심으로 이루어지던 귀농·귀촌 교육 프로그램을 다변화
 - 집짓기, 목공, 생활공예, 정원 가꾸기, 생태교육, 취미활동과 같이 다양한 도시민 수요에 대응할 수 있는 이주·정착 교육 프로그램을 확대
 - 농촌 체험부터 귀농·귀촌의 준비 및 독립까지 귀농정착 원스톱 지원체계 구축
- 청년층 대상 농촌 경험 및 교류 프로그램 운영
 - 농업·농촌 교육프로그램을 운영하여 농촌 분야로의 진출(취·창업)을 촉진시키고 농업·농촌에 대한 이해도를 향상
- 도시의 잠재적 관계인구를 지속 발굴하여 농촌지역과 연결하도록 지원
 - 도농상생을 위한 국민운동 확대 및 농촌 지자체 차원에서 농어촌상생협력기금, 고향 사랑기부금 제도 등을 적극적으로 활용하도록 유도
- 다지역 주거공간 조성사업을 전국적으로 확대하기 위한 부처 협업 확대
 - 국토부, 농식품부 협력을 통해 지역발전투자협약, 농촌협약 등을 활용하여 주거단지를 조성하며, 다양한 부처 사업이 연계 시행되도록 유도

10

농촌 보건의료 수준 향상 및 돌봄서비스 혁신

① 목표

- 농촌 주민의 건강한 삶과 농촌 공동체 유지를 위해 농촌 보건의료 수준을 향상하고 돌봄 서비스를 혁신

② 배경 및 필요성

- 인구 고령화 및 감소 추세 속에서, 보건의료·돌봄 서비스 혁신 요구 증대
 - 대중교통 여건이 불리하고 서비스 공급이 불충분한 농촌에서 노인, 장애인, 아동, 여성 등 교통약자 계층의 보건의료 서비스 접근성 악화
 - 노인돌봄의 공백, 일상생활에 필요한 생활돌봄(장보기, 이동지원, 말벗, 세탁, 간단한 집수리 등)의 미충족, 아동보육 여건 악화, 장애인·다문화 가족의 사회적 배제 등 사회 문제가 다양하게 부각됨.
 - 보건의료와 돌봄 측면에서 농촌의 인구사회학적 변동에 대응하는 적극적 포용정책의 필요성이 제기됨.
- 농촌지역사회의 자생적이고 혁신적인 사회서비스 창출 움직임 등장
 - 농업인이 노인, 장애인, 아동 등에게 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 농업 실천이 확산됨.
 - 공적 복지전달체계가 수행하지 않는 생활돌봄 영역의 필요에 대응하는 (사회적) 협동 조합 등 지역사회가 주도하는 혁신적인 사회서비스가 시도됨.

③ 주요 과제

■ 농촌 보건의료 수준 향상

- (의료인력 확충) 농촌 지역에서 의료에 종사할 인적 자원의 선발, 교육, 근무 지속을 위한 다양한 정책을 마련하고 패키지 형태로 실행
 - 현재 시행 중인 지역거점공공병원 파견 의료인력 인건비 지원사업을 지방의료 기관 에도 확대 시행
 - 일본의 경우, 의사 부족 지역에 긴급 임시적 의사 파견체제 구축
 - 농촌 응급의료기관에만 허용된 간호사 파견제도를 농촌 주민 건강보호 목적의 활동 에도 확대 실시
 - 공중보건간호사 및 임상전문간호사 제도 도입

- 농촌 지역 의료수가 상향 등 인센티브 지원으로 의료인 농촌 유입 촉진
- (의료기관 접근성 개선) 정보통신기술, 교통수단, 인적 자원 배치 등 다양한 수단을 강구하여 농촌 주민의 의료서비스 접근성 개선
 - 기존 의료기관의 아웃리치(out-reach) 서비스 확대
 - 예: 지역사회통합돌봄사업과 결합하는 등 지역 의료기관의 현장 방문 서비스, 순회진료, 마을주치의 제도 등
 - 재진 환자 및 만성질환자 관리수단으로 비대면 보건·의료 서비스를 활용
 - 원격 건강상담 및 교육을 원격 모니터링으로, 특수건강검진에서도 원격 진료·처방 및 사후관리가 가능하도록 비대면 서비스 확장
 - 농업안전보건센터의 기능을 지역 농업인의 직업성 질병 특수검진 및 관리, 읍·면 단위 보건의료기관 지도·관리·지원 등으로 확대
 - 보건소와 노인주간보호센터의 연계체계 형성
 - 중증질환자 등록관리체계 구성 및 교통비 등 의료서비스 접근비용 지원
- (예방의학 서비스 확충) 보건소 및 보건진료소 등 농촌지역의 공공의료기관이 주민 일상생활에서 예방의학적 서비스를 확대 제공할 수 있도록 지원
 - 보건지소 및 보건진료소의 예방 위주 방문보건프로그램 개발 및 활성화
 - 주민참여를 통한 지역사회 건강역할 강화
 - 예: 보건소와 연계한 건강교육에 참여하는 주민 건강지도사 양성

■ 농촌 돌봄서비스 혁신

- (노인장기요양서비스 개선) 돌봄 서비스가 잘 제공되지 않는 농촌 지역을 대상으로 장기요양서비스 확대를 위한 제도 개선 및 인프라 확충
 - 인구밀도, 고령화 등의 요인으로 인해 서비스 제공 유인이 낮아진 농촌 지역의 특성을 고려하여 요양급여 수가체계 개선
 - 여건이 불리한 농촌지역에 한하여 요양급여 인상, 급여비용 가산 산정 기준에 가점 부여 등
 - 원거리 교통비용 현실화
- (지역사회 주도 돌봄 서비스 제공) 농촌 지역사회 주민이 참여하는 사회적 경제 조직 등을 육성해, 기존의 공적 돌봄체계가 시행하지 않는 내용 또는 사각지대가 발생하는 영역에서 주민주도형 생활돌봄, 사회적 농업 등 혁신적인 내용의 돌봄 서비스를 제공
 - 노인장기요양보험 등의 공적 전달체계 밖의 서비스를 제공하는 지역사회 조직 (community organization) 육성
 - 간단한 집수리, 문안, 이동, 반찬나눔, 급식, 세탁, 보건의료·사회복지 서비스 제공기관과의 연계 등 생활돌봄 서비스를 제공하는 (사회적) 협동조합 등 지역사회 조직 설립·운영 지원
 - 생활돌봄 지역사회 조직에 종사할 현장 활동가 발굴·육성·지원
 - 생활돌봄 지역사회 조직의 사업계획에 따라 정부와 지방자치단체가 예산 지원

- 생활돌봄 지역사회 조직과 공적 돌봄서비스 제공기관의 지역 내 협력체계 구축
 - 노인복지시설, 치매안심센터, 장애인주간보호센터, 보건소 등 의료기관의 현장방문 서비스를 공동 기획하고 보완하는 역할 수행(예: 지역사회통합돌봄사업을 추진하는 진천군의 '동네 복지사' 제도)
- (제도적 지원) 돌봄서비스의 공백, 사각지대로 어려움을 겪는 농촌 지역의 현실에 도전하는 다양한 노력을 국가 차원에서 돕도록 법규와 제도 정비
 - (가칭)「농촌지역공동체 기반 사회서비스 활성화에 관한 법률」 제정
 - 지역사회서비스투자사업, 발달장애인지원사업, 맞춤형노인일자리사업 등 각종 사회 보장사업의 시행지침을 농촌 실정에 맞도록 검토·조정하여, 생활돌봄 지역사회 조직이나 사회적 농장이 용이하게 접근할 수 있도록 개선

■ 사회적 농업 확산

- 농업인이 영농활동을 바탕으로 돌봄, 일자리, 농업교육 등의 서비스를 제공하는 사회적 농업 실천을 확산하고, 농촌 지역사회 안에서 관련 주체들의 자조적 협력 네트워크 구축
 - 사회적 농업 활성화 지원사업 확대 시행
 - 돌봄: 치매노인, 정신장애인, 발달장애인, 아동 등에게 농장기반 돌봄서비스 제공
 - 일자리: 빈곤층 노인, 결혼이민여성, 장애인 등에게 농업 일자리 제공
 - 농업교육: 영농기반이 취약한 청년신규취농자, 학교밖청소년 등에게 직업으로서 농업에 진입할 수 있는 지식과 영농경험 제공
 - 사회적 농장, 생활돌봄 지역사회 조직, 공적 돌봄 서비스 제공기관, 마을만들기 및 사회적 경제 영역의 중간지원조직 등이 참여하는 지역 내 협력체계 구축

03

안정적 먹거리
체계 구축

11

모든 국민의 먹거리 보장성 강화

① 목표

- 취약계층을 포함한 모든 국민이 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 먹거리 보장성을 강화

② 배경 및 필요성

- 기후변화, 기상이변 등으로 인한 주기적인 국제곡물 수급 불안 심화 및 국내 생산변동, 코로나19와 같은 예측 불가능한 위기상황 발생 시 낮은 자급률로 인해 식량 위기에 직면할 수 있는 가능성 증대
 - 쌀 자급률은 92.1%로 완전 자급이 가능한 수준이나 밀, 옥수수, 콩 등 주요 작물의 경우 자급률이 각각 0.7%, 3.5%, 26.7%에 불과²⁴
- 건강·영양에 대한 국민의 관심 증가를 반영하여 건강·영양 정책의 중요성이 증가하고 있으나, 식생활 서구화, 부적절한 식생활 증가 등으로 국민 건강·영양 지표가 충분하게 개선되고 있지 않음.
 - 국민소득 증가에도 불구하고 영양섭취 부족 인구가 증가하는 등 국민 식생활·영양 불균형이 심화
 - 중위소득 30% 미만인 기초생활보장 수급 가구의 경우 식생활 불안정 비중이 20.7%로 중위소득 50% 이상 가구의 1.2%에 비해 높은 수준
- 식품 안전·위생 관련 사건·사고가 지속적으로 발생하여 먹거리 안전에 대한 소비자 불안·불신이 상존
 - 기후변화, 과학기술 발전 등으로 신종 위해요소가 등장하고, 향후 예측하지 못한 새로운 식품 안전·위생 위해요인이 등장할 전망
 - 2015년 가짜 백수요, 2017년 계란 살충제 성분 검출, 2018년 냉동 케이크로 인한 급식 식중독 사고, 최근에는 김밥으로 인한 대규모 식중독 사고가 잇따르고 사망으로도 이어짐.

③ 주요 과제

■ 식량의 안정적 공급기반 구축

- 국가식량계획에 의한 국내 식량의 안정적 공급기반 구축 강화, 식량 위기 대응 체계 구축
 - 우량농지 보전 및 적정 농지 확보 강화 및 집단화된 생산단지 조성 효율화

- 위기 발생 시 해외 식량 자원을 원활하게 활용하고, 해외 곡물을 안정적으로 반입하기 위해 국내 업계의 해외 곡물 공급망 확보 지원 및 주요 식량 생산국을 포함한 해외 국가들과 공조할 수 있는 체계를 마련
- 지역 푸드플랜을 바탕으로 한 지역단위 계획생산체계 구축 및 지역 간 연계·협력 모델 구축
- 수입 사료를 대체하기 위해 국내 사료 생산을 안정화

■ 취약계층 먹거리 접근성 강화

- 취약계층 먹거리 접근성 강화와 건강·안전 먹거리 보장
 - 경제적·사회적 취약계층의 양적·질적 먹거리 수요를 충족시킴으로써 국민 전반의 건강·영양 수준 제고에 기여할 수 있도록 먹거리지원제도 확대
 - 취약계층의 경제적 어려움이 먹거리 불평등으로 이어지고 있으며, 기본적인 먹거리가 충분히 보장되지 않는 취약계층이 증가
 - 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 비만율 등 주요한 식생활 관련 질병 유병률도 취약계층에서 높은 수준으로 먹거리 보장 및 영양보충이 중요한 과제
- 시범사업으로 추진된 농식품바우처 및 기타 계층별 맞춤형 먹거리 지원제도의 본사업화로 확대하여 취약계층 지원제도 실질화 및 효과 제고
 - 농식품바우처 사업, 초등돌봄교실과일간식, 임산부친환경농산물지원사업 등 본사업화를 통해 취약계층 현물지원 확대
 - 농식품바우처 지원 대상 확대 및 지원 품목 및 사용 가능 매장 확대 등을 통한 이용 편의성 개선
- 지역 농축수산물의 취약계층 식품지원사업 공급을 확대함으로써 취약계층에게 양질의 먹거리를 제공하고 도농상생에 기여
- 어린이집과 군대, 복지시설에 공공급식 체계를 확대하여 각 지역에서 생산된 친환경 농산물 공급 확대
- 취약계층이 긴급한 빈곤 상황에 처했을 때, 일정한 기간 정부가 음식을 제공하는 '긴급 끼니 돌봄' 제도를 도입

■ 먹거리 안전성 관리 강화

- 먹거리 안전관리 체계 강화
 - 농경지 토양 중금속 오염 및 농업용수 식중독균·노로바이러스 실태 모니터링, 생산단계 축산물 안전성 조사 강화 등 생산단계에서부터 안전한 농식품 생산 환경 조성과 농식품 위해요인 선제적 대응

- 농산물 잔류허용물질목록관리제도(PLS) 안정적 정착 지원과 축산물 잔류물질 기준 정비, 이해관계자 교육 강화 등 PLS 단계적 강화
- 생산단계에서부터 안전성 관리 및 온실가스 감축의 환경 중시 농업을 위한 농약 및 비료 투입의 축소 등을 추진하기 위해 농정에서 안전성 관리기능을 강화
 - 농정에서 농산물 및 식품안전관리를 담당하는 조직과 역할을 강화
- 먹거리 정책 협력·참여 활성화 체계 구축
 - ‘국가식량계획’의 지속적·체계적 추진을 담보하는 제도적 기반 마련
 - ‘국가식량계획’을 기반으로 국민 먹거리를 보장하기 위한 먹거리 정책이 중장기적으로 지속적으로 추진될 수 있도록 법적 근거 제정(예: 먹거리 기본법을 제정하고 국가 식량 계획을 위한 국가 먹거리 종합전략 수립).
 - 국가식량계획 수립 정규화, 연도별 이행상황 점검, 사업 예산 지원, 부처 간 정책 협력 등을 보장하기 위한 법적 규정 마련
 - 국가-지역, 정부-민간 연계 기반 마련: 관계부처, 지자체, 시민사회, 기타 이해관계자 등이 참여하는 협의체 구축
- 식생활·영양 교육 확대
 - 식생활·영양 교육 확대로 국민이 스스로 건강·안전한 식생활을 실천할 수 있는 역량 강화, 정부 건강·영양 정책의 효과와 지속가능성 제고

12

투명하고 공정한 농지관리체계 확립 및 농지제도 개혁

① 목표

- 농지를 안정적으로 확보하도록 농지제도를 개혁하고 투명하고 공정한 농지관리체계를 확립

② 배경 및 필요성

- 연평균 약 1만 5천 ha의 농지가 전용되고 있음.
 - 2000~2019년 동안 경지면적은 189만 ha에서 158만 ha로 31만 ha(16.3%) 감소하였음.
 - 농지전용은 비농업인의 농지소유 확대와 농지가격 상승의 주요인임. 특히 비농업인의 농지소유 확대는 경자유전의 원칙에도 위배됨.
 - 개별 전용에 따른 난개발은 농촌환경과 경관을 악화시키는 요인이 되고 있음.
- 헌법 제121조에서 농지의 소작제도를 금지하고 있고 「농지법」 제3조에서도 농지의 기본 이념을 제시하고 있음에도, 비농업인의 농지 소유 및 임대차가 증가하고 있음. 이는 부분적으로 「농지법」 제6조(농지 소유 제한)의 예외 규정 등에서 기인함.
 - 「농지법」 제6조 1항에서 농업경영을 하지 않는 자의 농지소유를 금지하면서 제2항에서 16개의 예외 사유를 두고 있음.
 - 「농지법」 23조에서 임대차를 금지하면서 예외 조항 9개를 두어 비농업인 소유 농지의 임대를 허용하고 있음.
 - 농지를 취득하기 위해서는 시·군·읍·면의 장에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 함. 그러나 이 절차에 형식 수준에 그쳐 비농업인의 투기적 농지취득 사전관리가 효과적으로 이루어지지 못하고 있음.
- 농지의 효율적 이용을 위한 계획 및 사업은 사문화되었고 농지임대차 관리도 미흡함.
 - 시·군·구청장은 농지이용계획을 세워야 하고(「농지법」 제14조) 그에 따라 농지소유권 이전 촉진, 장기임대차나 위탁경영 촉진, 농지의 공동·집단 이용을 통한 경영체 육성 등 농지이용증진사업을 할 수 있도록 규정(「농지법」 제15조)하고 있으나 실행된 사례가 거의 없음.
 - 「농지법」은 임대차 금지 원칙에도 불구하고 예외적인 임대차 허용조건을 주로 규정하고 있고, 합리적인 이용을 위한 임대차 촉진 등 관리 방안은 미흡함.

③ 주요 과제

- 농지관리 거버넌스 구축

- 농지관리 거버넌스가 실효성 있게 작동할 수 있도록 행정기관-농지위원회-농지관리 사업기구가 협력하는 '삼각 상호협력 모델'을 구축하여야 함. 즉, 농지은행관리원이 농지관리 사업기구 기능을 담당하고, 농지관리 거버넌스의 구체적 형태를 농지위원회로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 농지은행관리원 기능은 농지관리 행정 지원 기반 구축, 농지 관련 정보 수집·분석·제공, 농지관리 업무 일부 담당, 농지은행 사업 범위 확대 및 질적 개선으로 설정함.
 - 농지위원회 기능은 단기적으로는 사전 관리(농지취득자격증명 발급 심사 등) 및 사후 관리(농지이용실태조사 등)에 초점을 맞춤. 중장기적으로는 농지이용계획 수립까지 담당하고, 이를 구속력 있는 시·군 관리계획과 연계되도록 확대할 필요가 있음.

■ 농지의 효율적 이용·보전·관리에 필요한 제도 개선

- 신규·후계 농업경영인, 귀농인 등의 농지 접근성을 높이기 위해 농지 이용 효율화와 영농 승계를 동시에 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련 필요
 - 농지 임대차 관리 강화
 - 농업경영체가 후계 농업경영인에게 농지를 양도할 때 세제 혜택 도입 검토
 - 농지 소유(취득) 허용 범위 재정립과 관리 체계화
 - 농지에 대한 국가 관리 강화(농어촌공사의 선매협의회제와 국가 매입 등)
- 식량안보 차원에서 농지 총량을 최대한 유지하는 동시에 농업 생산성을 유지할 수 있도록 우량 농지를 보전할 필요가 있음.
 - 농지분할 및 전용 방지 제도 개선
 - 우량 농지의 체계적 보전을 위한 농업진흥지역 우대 지원 추진

■ 체계적이고 효율적인 실태 파악을 위한 농지 정보 체계 고도화

- 2022년부터 기존 농지원부가 농지대장으로 개편되어 농지 소유·이용 등 관련 정보를 폭넓게 확보할 수 있을 것으로 기대되나, 이를 정기적으로 현행화할 필요가 있음.
 - 농지 정보 체계 관리 효율성을 높이는 차원에서 현재 농지정보시스템(한국농어촌공사)과 서울행정시스템으로 이원화되어 있는 농지 정보 관리 시스템의 일원화 필요
 - 정보의 디지털화와 필지별 대장으로의 전환 및 다른 DB와의 연계 등을 통해 농지 정보 접근성과 투명성을 높일 방안을 강구할 필요

■ 타 농업 정책군(群)과의 유기적 연계성 제고

- 농지의 효율적 이용 및 관리는 농업구조 전환, 환경·생태적 지속가능성 제고, 농업경영체 정의 및 기준, 공익직불제 등과 불가분의 관계이므로 농정 체계 전반을 고려한 농지제도 개혁 추진 필요

- 농지 양분수지 과잉 등 농지 관리 문제는 농업용수를 비롯한 농업 부문 비점오염의 중요한 원인이므로, 농지를 효율적으로 관리하여 지속가능한 농업으로 전환 촉진 필요
- ‘농지를 누가 이용할 것인가’의 기준을 명확하게 하여 농업경영체 등록 및 운영상의 문제 해소의 출발점으로 인식 필요
- 농지와 직불제 간 ‘악순환 고리’(직불금을 수령하고자 농지를 (불법) 취득하는 문제, 음성적 임대차 등 때문에 발생하는 직불금 부당수령 등) 해소는 직불제 개편 이전에 근본적으로 농지제도 개혁 선행 필요

13

농산물 수급안정과 유통의 디지털화

① 목표

- 농산물 수급 안정을 위해 생산자 조직의 자율적 역할을 강화하고, 유통의 디지털화 촉진

② 배경 및 필요성

- 농산물 수급 불안정이 지속되고 있어 안정적인 소득을 유지할 수 있는 수급 정책 개선이 필요함.
 - 농산물 생산량 및 가격의 지속적인 불안정으로 인해 농가가 안정적 소득 획득에 어려움을 겪고 있으므로, 보다 선제적이고 적극적인 수급조절 정책 강화 필요
- 유통 환경의 온라인으로의 전환 등 급격한 변화 대응할 수 있는 농산물 유통구조 혁신이 필요한 상황임.
 - 디지털 기술 발전과 코로나19로 인해 오프라인 유통 중심에서 온라인 B2C, B2B 유통으로의 전환이 가속화되고 있으나, 산지와 도매 단계의 농산물 유통은 아직 시설과 시스템이 미흡
- 의무자조금 조직 중심의 수급안정을 추진하기 위해서는 의무자조금 조직의 권한과 책임을 강화하기 위한 제도적 기반 필요
 - 의무자조금 조직에 모든 품목 농가나 농협이 참여하고 있지 않아 의무자조금 조직 참여자만으로 수급관리를 시행하면 무임승차 문제 발생

③ 주요 과제

■ 계약재배 비중 확대 및 생산자 주도의 선제적 수급조절 기능 강화

- 주요 채소류의 수급조절 물량 확대와 단가 인상 등 채소가격안정제 확대
 - 무, 배추 등 주요 노지채소류에 대한 농협 등 생산자단체의 계약재배 비중 확대로 가격 안정 및 적정 재고량 유지
- 농협의 지역 및 품목별 연합체제 강화와 지역 농협의 판매사업 확대

■ 농식품 유통의 디지털화

- 농식품 온라인거래소 체계 구축과 생산에서 소비까지의 농산물 디지털정보 통합관리
 - B2C, B2B 거래 확대를 위한 온라인 비대면 거래 시스템 확충 및 농협온라인농산물 거래소 품목 확대

- 농산물 생산·유통·소비 관련 디지털 정보를 수집, 마케팅, 공급망 관리 등에 활용하는 농업 빅데이터 플랫폼 고도화
- 농산물 유통시설 스마트 시스템 강화
 - 산지유통센터의 온라인 거래 확대를 위한 시설과 장비, 인력 지원 등으로 농산물 유통의 스마트화 촉진
 - 농협의 산지유통 시설 스마트화 및 확충으로 판매사업 확대
 - 공영도매시장의 기능을 '온-오프라인 소비지분산물류기지'로 전환

■ 의무자조금 조직의 제도적 기반 강화

- 의무자조금 조직의 의사결정이 해당 품목 생산자조직 전반에 영향을 미칠 수 있도록 제도적 권한 부여
 - 관련 법령을 정비하여 의무자조금 조직이 결성된 품목의 생산자나 생산자조직은 의무자조금 조직 참여 여부와 관련없이 의무자조금 조직의 결정에 따르도록 의무 부여
 - * EU의 생산자조직 정책은 EU의 승인을 받은 생산자조직이 정한 협약, 결정 등은 해당 경제권역 내의 비조직원생산자에게 확대 적용할 수 있는 규정 시행
 - 의무자조금 조직의 수급·유통 관련 주요 결정사항이 있는 경우, 이를 정부 심의를 거쳐 해당 품목의 유통 전반에 적용되도록 고시
 - 재배면적 조절, 출하시기 조절, 종자, 적과, 품질등급, 포장방법 등 수급·유통에 영향을 줄 수 있는 제반 요소에 대해 의무자조금 조직에서 의사결정

■ 의무자조금 조직 등 정부가 승인한 품목 생산자조직에 대해 다년차 패키지 지원 정책 도입

- 의무자조금 조직 등 해당 품목의 수급·유통에 영향을 미칠 수 있는 생산자조직에 대해서 정부의 유통 관련 정책을 패키지화하여 다년차 지원
 - 의무자조금 조직 등이 중장기 계획에 의해 자체 역량을 강화하고, 수급·유통 기반을 강화할 수 있도록 중장기 계획에 의한 정책 패키지 지원 시행
- 의무자조금 조직 외에도 특정 품목의 수급·유통에 영향을 줄 수 있는 규모의 농협 등 생산자조직에 대해서도 다년차 패키지 지원 시행
 - 생산자조직의 수급·유통 관리 역량을 지속적으로 강화하기 위해 일정 요건을 갖춘 생산자 조직에 대해서는 다년차 계획에 의해 단계적으로 기반을 조성하는 패키지 지원사업 제공

■ 품목특화 도매거래소 설립과 생산자조직의 운영 참여

- 온라인거래소와 오프라인 물류 거점을 통합하여 지역특화 농산물을 유통하는 지역특화 도매거래소 설립
 - 지역특화도가 높아 지역에 거래 거점을 형성하는 것이 유리한 농산물을 광역지자체

단위에서 선정하여, 해당 품목의 거래에 필요한 정보(거래)시스템과 물류 시설 설립을 정부가 지원

- 지역특화 도매거래소는 일부 물량은 독립적으로 확보하고, 다수의 물량은 지역 생산자조직·농업법인 등과 연계하여 도매거래 체계를 구축
 - 일정 비율의 농산물을 경매하여 시세를 형성하고, 이를 기준으로 지역 농산물의 투명한 거래를 촉진
 - * 농축산물의 온라인 경매 및 온라인거래소 사업 적극 지원
 - 온라인으로 거래하고 거래소 또는 생산자단체의 물류시설에서 수요자에게 직접 배송하는 체계를 구축하여 유통·물류 효율성 제고
 - 생산자 단체 위탁, 지자체 출연 등 운영의 공공성을 담보할 수 있는 경영 체계 확보
- 해당 품목의 의무자조금 조직의 의사결정 구조 참여 보장
- 의무자조금 조직이 의사결정 등 대의기구의 역할뿐만 아니라 마케팅 활동에 영향력을 확보할 수 있는 기반으로 기능
 - 주산지에서 마케팅 관련된 기반을 확보함으로써 의무자조금 조직의 실질적인 수급 조절 기능 강화

04

저탄소·환경친화
농업·농촌으로의
전환

14

농식품시스템 전단계의 탄소 감축

① 목표

- 기후위기에 대응하고 환경 생태 보존을 위해서 농식품시스템 전단계의 탄소 감축을 위한 체계를 강화

② 배경 및 필요성

- 생산, 유통, 소비, 폐기를 포함한 농식품시스템 전단계의 감축을 통한 효과적이며 효율적인 온실가스 감축이 필요함.
 - IPCC에 따르면 전 세계적으로 농식품시스템에서 발생하는 온실가스는 전체 배출량의 21~37%를 차지함.²⁵
 - 현재 진행 중인 국내 농식품 부문의 온실가스 감축 전략은 공급과 생산에 집중됨.
 - 하지만 공급 부문에 국한한 감축 전략은 농업인들의 낮은 수용성과 제도의 복잡성 등으로 인해 효과적인 감축을 달성하는 데에 한계가 있음.
- 2050 농식품 탄소중립 감축 로드맵 역시 생산과 소비를 아우르는 농식품시스템 전반에 대한 감축 수단으로 구성되어 있어 있음.
 - 하지만 감축 수단 대부분이 농축산업 생산 부문에 치중되어 있으며, 그 외 유통, 폐기, 그리고 소비와 관련된 감축 수단은 상대적으로 부족하며, 실제 이행하기에는 정책의 구체성이 상대적으로 부족함.

③ 주요 과제

■ 농식품시스템 전단계에서 탄소감축을 추진

- 농업부문 기후변화 대응 탄소감축을 농산물의 생산에서 농산물의 가공·유통·저장·소비 아우르는 농식품 가치사슬 전반으로 확장하여 대책마련 필요
 - 생산단계에서부터 환경생태보호 및 탄소감축 수준이 상향되도록 공익형 직불금 지원에서 목표 달성이 이루어지지 않은 화학비료, 농약 등의 사용량 감축목표를 설정
 - 메탄배출 저감을 위한 새로운 농법을 지속적으로 개발하여 적용
 - 논물관리, 간단관개, 바이오차 토양개량제, 초지확대, 저메탄/저단백 사료 이용 등

²⁵ Mbow, C., et al.(2019). Food Security. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems.

- 농산물 생산에서 가공과 유통, 소비와 폐기까지 지역 순환형 먹거리 시스템을 구축하여 탄소배출 감축
- 식품산업계의 식품손실을 축소하고 환경친화적인 새로운 포장재 개발

탄소감축을 위한 해외 농업 정책 사례

일본의 '미도리식량시스템 계획'

- 2050년까지 화학농약사용량 50% 저감, 화석연료를 원료로 하는 화학비료 사용량을 30% 감축하는 목표, 보조금 지원은 탄소감축을 조건으로 설정
- 2050년까지 원예시설에 대해 화석연료를 사용하지 않는 시설로 이행

EU의 Farm to Fork 전략

- 그린딜의 농업분야 핵심 전략, 지속가능한 식품 체계로의 전환 및 건강한 식품에 대한 접근성·안정성 증대가 목표
- 2030년까지 탄소중립, 농약과 비료 사용량 각각 50%, 20% 감축, 유기농업 면적 전체 농지의 25% 목표 제시

■ 기후위기를 극복하는 그린탄소농업으로 대전환

- 논 농업부터 친환경유기농업으로 전환, 친환경 유기농업의 재배면적 비중 20% 목표, 화학비료와 농약 감축
- 가축분 퇴비와 액비를 중심으로 통합양분 공공관리체계를 확대·구축하고 가축분퇴비 이용 기반을 조성하여 재배농가와 축산이 상생하는 자원순환농업을 활성화
- 시설농업에서의 탄소중립 신재생에너지 이용체계로 전환, 농장단위 에너지 자립을 실천하도록 시설지원 및 면세유제도 등 개편을 추진
 - 가축분뇨 바이오에너지화 시설지원 등 재생에너지 생산을 확대하도록 유인
- 탄소 흡수력이 높은 건강산림을 조성, 임도 확대와 임업기계 확보 등 산림육성 기반확립

■ 저탄소농업 수용성 제고를 위하여 규제와 함께 경제적 지원 강화

- 농업환경지불(농업환경보전프로그램 혹은 공익·선택형 직불)을 통한 경제적 인센티브 제공
 - 해외 주요국에서는 농업환경지불을 통해 저탄소농업 지원: EU는 공동농업정책(2023~2027)의 생태제도, 농업-환경-기후 책무를 통해 저탄소농업 실천농가 지원하고, 미국은 EQIP, CSP 통해 탄소감축 농업 지원
 - 저탄소농업 실천농가에 대한 지원은 단기적으로 농업환경보전 프로그램으로 지원하고, 중장기적으로 공익·선택형 직접지불제도를 통해 지원

- 저탄소농업 지원정책(농업·농촌 자발적온실가스 감축사업, 저탄소농축산물인증제도, 탄소배출권거래제도 외부사업)의 실질적 개선
 - 자발적 감축사업 정보를 배출권거래제 외부사업이나 저탄소농축산물 인증의 근거로 활용
 - 자발적 감축사업에 대한 신규방법론(저탄소 농자재, 토지형질 전환 등) 개발
- 면세유 지원제도의 조세지출을 감축한 자원만큼을 기금화하여 탄소감축 및 신재생 에너지 활용시설의 확대 등의 지원재원으로 활용
 - 신재생에너지, 에너지 이용효율화, 가축분뇨 에너지화 및 정화처리 시설은 고비용 초기시설투자 필요

■ R&D, 통계 등 탄소감축 위한 기반구축

- 에너지분야와 비에너지분야의 비용효과적인 온실가스 감축기술 개발
 - 비에너지분야: 바이오차를 포함한 농업부문 토양 탄소 흡수 R&D, 과수 바이오매스를 통한 탄소 고정 R&D 등
 - 에너지분야: 고효율에너지설비 R&D, 농업에너지이용 효율화 시설 개선 등
- 포장단위 센싱 모니터링 기반을 구축하여 화학투입재 사용량을 최적 사용량으로 감축하도록 디지털경지정리 등 농업의 디지털화를 추진
 - 농업인에게 농장의 실태와 최적의사결정 방향, 탄소감축 기술 및 관련 정보 제공을 위한 빅데이터 플랫폼 구축
 - 농가자문서비스를 강화하여 기후변화 대응 기술에 대한 불확실성을 줄이기 위한 농가자문 및 컨설팅 확대
- 기존의 온실가스 배출량 산정체계를 벗어난 농식품 시스템 관점에서의 배출량 산정 체계 구축, 감축 역량 및 감축 수단 식별 필요

■ 농식품시스템 탄소감축 위한 생산자 및 소비자 인식전환

- 농축산분야도 탄소배출산업이자 탄소의무감축산업이라는 농업인의 인식 확대 및 전략적 선택 유도
- 소비자의 저탄소농산물 소비 확대 등 식생활교육 강화
 - 축산물 소비 감소, 대체 단백질 식품 소비 증가 유도
 - 저탄소 식단개발, 전과정 평가를 통한 식품에 대한 저탄소 관련 인증제도 추진, 푸드 플랜을 바탕으로 한 저탄소 식품 소비 촉진
 - 겨울철 시설채소, 저장채소 소비량 감소 및 가격 상승에 대한 소비자의 인식 및 이해 제고

15

농업인과 농촌 주민이 참여하는 재생에너지 확대

① 목표

- 경제·환경·사회가 모두 조화로운 농촌지역 에너지 전환을 위해 농촌 주민이 참여하는 재생에너지 생산을 확대

② 배경 및 필요성

- 탄소중립 달성을 위해 에너지원을 기존의 화석 연료로부터 태양광 등을 통한 신재생 에너지로의 전환이 필요함.
 - 정부는 2017년 재생에너지 발전량 비중을 8.08%에서 2030년 20%까지 높이는 '3020재생에너지 정책'을 발표하였으며, 2019년 제3차 에너지기본계획에서는 2040년 재생에너지 발전비중 목표를 30~35%로 설정함.
 - 2050 탄소중립위원회는 2050 탄소중립 달성을 위해 전력 생산의 56.6~70.8%를 재생에너지가 담당하는 시나리오를 제시함.
 - 농림업 생산에 사용되는 전력은 2014년에서 2019년까지 연평균 5.4% 증가하였으며, 탄소중립 시나리오에 따라 향후 농림업 생산의 전력 의존도는 점차 증가할 것으로 예상됨.
- 재생에너지 중 큰 비중을 차지하는 태양광은 넓은 부지가 필요한 특성으로 인해 도시 지역보다는 농촌지역을 중심으로 진행되고 있음.
 - 「재생에너지 3020 이행계획(2017. 12)」과 「농촌 태양광 추진방향(2018. 11)」은 농가 소득 증진과 신재생에너지보급 확대를 목표로 2030년까지 농촌태양광발전을 10.0GW까지 확대하는 것을 목표로 삼음.
 - 최근 5년간(2017~2021년) 약 1조 460억 원의 예산이 농촌태양광 사업에 투자되었으며, 그 보급률은 '재생에너지 3020 이행계획'의 2018~2020년 목표치를 초과 달성함.
- 재생에너지 생산을 위한 농업자원, 특히 농지에 대한 수요 증가는 재생에너지 생산과 전통적인 농업생산과의 경쟁과 갈등을 증가시킴.

③ 주요 과제

- 식량안보, 경관보전 등 농업·농촌의 다양한 기능과 조화로운 농촌지역 재생에너지 확대 계획 수립
 - 2050 온실가스 배출 및 에너지 소비 전망치를 고려한 태양광 등 재생에너지 설치 면적 추정

- 태양광 설치 가능 장소 면적을 추계
- 농림어업: 전답, 과수원, 임야, 목장용지, 농수로, 수상태양광 등
- 도시 및 건물: 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 체육용지, 종교용지 등
- 기반시설: 도로, 철도용지, 제방, 하천, 수도용지
- 재생에너지를 통한 농촌지역의 에너지 자립
 - 농업생산의 재생에너지 이용 확대를 통해 농업생산의 전력 의존도 증가와 농업용 에너지 관련 면세 정책 폐지에 능동적 대응 필요
 - 농촌지역별 태양광 설치 가능 장소별 태양광 설치 계획 수립: 편익 및 비용, 환경영향, 사회적 합의 등을 고려하여 우선순위 등을 설정

■ 효율적 재생에너지 보급을 위한 기반 마련

- 농촌공간계획하 지자체의 계획입지를 위한 법적 근거 마련
 - 지자체별 상이한 농촌 재생에너지 관련 조례 및 제도에 대한 체계적 정비
 - 이익 공유 제도에 대한 법적 근거 마련 및 가이드라인 개발
 - 태양광 설치 관련 인허가 절차의 단순화 및 농가 역량 제고 필요
- 재생에너지 효율적 생산 및 농업인 소득 향상을 목표로 한 재생에너지 보급 관련 사업 및 정책에 대한 모니터링 및 평가 체계 구축
- 영농형 태양광 사업 관련 제도, 법률 정비 및 표준가이드라인 개발
 - 염해간척지도 영농형으로 갈등해소, 영농영향을 고려한 광 차광률 설정, 기계화를 위한 간격 조정 등
- 자원순환림, 목재가공센터, 분산형 에너지센터를 연결하는 산림 뉴딜 클러스터를 조성

■ 지역특성과 주민의 수용성을 고려한 이익공유 모델 개발, 추진

- 현재 진행 중인 농업인 참여형 태양광 발전 사업(영농형 태양광, 마을단위 협동조합 등)에 대한 재검토 및 장애요인 파악
 - 농가 수익성, 금융 및 태양광 기술에 대한 접근성, 지자체 조례, 계통선로 등
- 주민 참여를 바탕으로 한 다양한 형태의 주민이익 공유 모델 발굴 및 확산
 - 농업인에게 햇빛·바람·바이오에너지 연금으로 지급
 - 마을에서 생산된 전력은 에너지고속도로를 통해 판매

16

환경친화적 축산 실천 확대

① 목표

- 소비자와 지역주민 모두가 수용하는 축산업이 되도록 동물복지를 확대하고 환경친화적 축산을 실천

② 배경 및 필요성

- 한국 농업 총생산액에서 축산업이 차지하는 비중이 가장 커지고 농가경제에서 가장 중요한 산업으로 성장했으나, 축산업에 대한 부정적 인식도 함께 증가하는 문제 발생
- 윤리적 기준 강화와 환경친화적 축산업 운영 등 대내외적 요구에 적극적으로 대응하기 위해 기존의 관행적 사육방식에서의 변화 필요
 - 생산성과 외형적 성장 중심에서 축산업의 질적 성장으로 인식 전환 필요

③ 주요 과제

■ 농장동물복지 개선을 위해 기준 강화 및 농가 이행수준 제고

- 농장동물복지 기준을 모든 농가가 준수하도록 단계적으로 법제화하고 불이행에 대한 처벌기준을 구체화하여 일정 수준의 동물복지가 실천되도록 유도
- 축산농가의 동물복지 실천이 확대되도록 관련 기술개발과 보급, 정책 지원, 소비시장 확대 등 복합적 지원 필요
 - 한국 축산업의 현실과 동물복지 기준 모두에 적합한 사양방식과 축사시설 등 개발 및 적극적 보급 추진
 - 축사시설현대화사업 중 동물복지 시설에 대한 보조를 확대 적용하는 등 동물복지 실천 농가에게 실질적 지원책 제공 확대
 - 윤리적 소비(가치소비)를 실천하거나 관심 있는 소비자(단체)들의 동물복지 축산물 접근성과 소비 확대를 위해 다양한 소비플랫폼 지원 및 적극적 교육과 홍보 강화

■ 환경친화적 축산업 실천 등으로 지역 내 갈등 최소화 기반 마련

- 축산업의 존재 이유는 환경성·안전성(방역과 식품안전)·윤리성(동물복지)에 기초한 축산물 생산임을 축산업계 모두가 인식 필요
 - 축산정책의 기본방향은 “축산업의 환경성·안전성·윤리성 충족으로 지속가능성을 확보하는 것”에서 출발 필요

- 농촌공간에서 사회적 갈등을 일으키는 주거지역 인근 및 농지의 축사와 가축분뇨 처리 시설 관련한 각종 법과 제도 정비 필요
 - 농촌지역 축사 관련 축산법과 농촌공간계획법의 조화 필요
 - 주거지역 인접 축사·분뇨처리(퇴액비)시설에 대한 지역주민 민원과 갈등을 신속히 조정하는 (범부처·지자체 합동) 축산악취 고충처리 패스트트랙 도입 검토
 - 가축분뇨와 퇴액비 관리 관련 농식품부와 환경부, 지자체의 관리 체계 조정 및 합리화 필요
 - 가축분뇨 발생량, 축사 사육밀도와 실시간 오염배출 수준 등 축산환경 관련 기초 정보 수집 및 모니터링 체계를 강화하고 가축분 퇴비와 액비를 중심으로 통합양분 공공관리 체계를 확대 구축
 - 시범사업 진행 중인 ICT 스마트 축산단지의 현장정착과 운영 내실화 등 미래 지향적 축산업 실천 모델의 활성화 필요
 - 지역별 환경부하(양분수지 등)와 경종과의 순환농업연계, 오염배출권 거래 등 친환경적으로 지속가능한 적정 사육규모와 축산업 구조개선 방안 검토 필요

05

농정 체계 전환

17

농정 틀의 획기적 전환

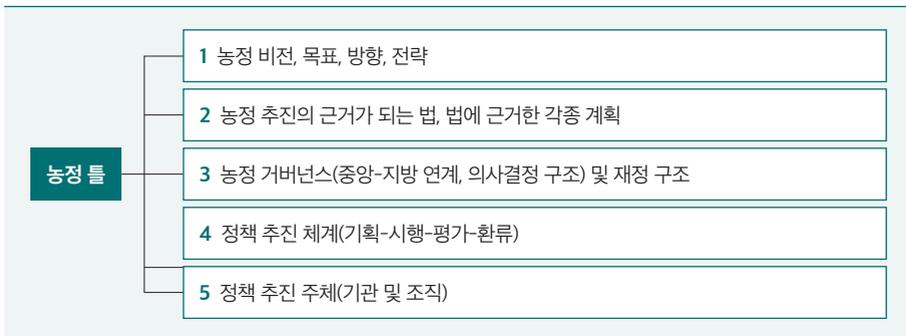
① 목표

- 국민이 바라는 농업·농촌의 미래가 실현될 수 있도록 농정 비전과 목표, 법, 계획, 재정 구조, 정책 추진 체계, 농정 조직 등의 농정 틀을 획기적으로 전환

② 배경 및 필요성

- 사람과 환경 중심의 농정 틀 전환을 추진하여 공익형 직불제로의 개편 등의 성과가 있었으나, ‘농정 틀 전환이 실질적이고 지속적으로 이루어지고 있는가?’에 대한 성찰이 존재함.
- 실질적인 농정 틀 전환을 위해서는 농정 비전·목표·방향·전략, 법, 계획, 재정 구조, 정책 추진 체계, 농정 조직, 농정 거버넌스 간 연계를 강화하고 통합적으로 전환을 추진해 나가야 함.
 - 국민과 정부 간 공감대와 협력에 기반하고, 법, 재정 구조, 정책 추진 체계, 농정 조직 등이 연계하여 전환되어야 농정 비전과 방향, 개혁과제가 실질적이고도 지속적으로 추진될 수 있음.

<그림 13> 농정 틀(농정 체계)의 5가지 요소



자료: 저자 작성.

③ 주요 과제

■ 법-계획-예산-성과관리 간 연계 및 환류 체계 강화

- 대내외 환경 변화를 반영하고 농발계획의 농정 비전, 기본 방향, 중점추진과제 등과

연계하여 5년마다 기본법에 제시된 기본방향 등을 개정

- 기본법 제2장의 기본방향은 2015.6.22. 개정 후 개정 없음.
- 기본법 시행령에 ① 농발계획의 중점추진과제, ② 정부업무평가 기본법에 제시된 성과관리전략계획과 성과관리시행계획의 전략계획, ③ 예산서와 성과계획서의 전략 목표와 프로그램명 간 연계를 명시
- 기본법 시행령에 성과관리시행계획이 농발계획의 당해연도 시행계획 성격을 가지도록 명시
- 기본법에 명시된 중앙 농촌 및 식품산업 정책심의회에서 각 연도 성과관리시행계획과 결과를 심의하도록 명시하고 농식품부자체평가위원회와의 연계 강화

■ 계획 - 프로그램 - 농정 조직 연계

- 프로그램명을 5년 단위로 농발계획의 중점추진과제(어젠다)와 연계하여 조정
- 농발계획의 중점추진과제(어젠다)와 프로그램명과 목표를 연계한 후 농정 조직을 연계 - 식량·축산·원예·식품 등 산업 중심의 농정 조직을 소득 및 경영 안정, 농촌 재생과 삶의 질 제고, 환경 개선과 탄소중립, 먹거리 안전·포용, 디지털 전환과 농식품산업 혁신 등 핵심 어젠다 중심 조직으로 전환
- 농식품부의 정책기획 기능을 강화하고 사업집행기능은 청·지자체·소속 및 유관 기관으로 이양

■ 재정운용 체계 개선

- 집행방식 전환 등 제도개선을 통한 전략적 재정운용 강화
- 세부사업 통폐합 등 농식품재정사업 구조조정을 통해 공익직불제 재정 확대
- 농업 관련 기금의 통폐합으로 예산 운용의 경직성 해소
- 농특세 계정을 농촌 개발 및 삶의 질 개선이라는 도입 목적에 보다 부합하도록 (가칭) 농촌재생특별회계로 전환

■ 지역 주도형 농촌정책 추진과 중앙-지방 농정 협력 강화

- 농촌협약 등과 연계하여 농촌 관련 다양한 이슈들을 다룸으로써 현재의 농산업 중심의 지역 농정 영역을 확대
- 중앙-지방 농정 협력 강화를 위해 광역단위 (가칭)지방농정청을 신설하고 중앙-지방 농정 협의체 구성·운영
- 농어업인의 대의기구로서 농어업회의소 법제화·제도화 추진 및 역할 확대

■ **농정 거버넌스(농정 의사결정구조) 강화로 농정 비전, 목표, 기본방향, 전략 과제 등 수립 추진**

- 중앙농정심의회 구성과 역할* 확대
 - * 농정 패러다임 및 농정 목표의 설정, 주요 핵심농정과제의 선정, 재정지출구조 개선방향 제시, 농정 과제의 추진체계 개선방향 제시, 농정성과에 대한 모니터링(평가) 역할 등
- 농식품 분야 주요 위원회의 민간 대표는 중앙농정심의회에 위원으로 참여하고 각 종 위원회를 분과위원회하는 방안 검토
- 농발계획의 수립 절차 개선: 의견수렴 과정 강화, 중앙농정심의회 기능 강화, 국회의 역할 강화 등

18

농업·농촌 재정운용 체계 개선

① 목표

- 농업인과 국민이 체감할 수 있는 성과가 효과적으로 창출되도록 농업·농촌 재정운용 체계를 개편

② 배경 및 필요성

- 총예산 대비 농식품부 비중 감소로 선택과 집중의 효율적 예산 운용 필요
 - 2021년 기준 16.3조 원으로 국가 총예산 대비 농식품부 총예산 비중은 2017년 3.6%, 2020년 3.1%, 2022년 2.8%로 점차 감소 추세
- 탄소중립, 디지털 전환, 저출산, 고령화 등 정책환경변화에 대응한 정책사업 추진 요구가 확대됨에 따라 기존 사업의 구조조정 및 신규사업 지출 필요
- 농어업농어촌특별세(이하 농특세) 계정사업과 일반회계사업 및 농어촌구조개선특별회계(농특회계) 구조개선사업계정 사업, 기금 사업 간 차별성 부족
 - 특별세 본연 목적사업 수행보다는 일반적 농업정책 성격의 사업 수행 중

농특세 계정 내 세부사업 목록

농업인안전보험, 경영이양직불, 청년농업인영농정착지원, 농림수산업자신용보증기금출연, 농업농촌교육훈련지원, 농촌고용인력지원, 귀농귀촌활성화지원, 농식품기술개발, 농식품 바꾸쳐실증연구, 농업인건강연금보험료지원, 취약농가인력지원, 농업인안전보건센터지정 운영, 농업인자녀 및 농업후계인력 장학금지원, 농촌보육여건개선, 농업농촌사회적가치 확산지원, 농업분야 외국인여성근로자주거지원, 농촌공동체활성화지원, 농업유산발굴및 보전관리지원, 농촌융복합산업활성화지원, 국립농업박물관지원, 농촌공간계획수립, 농촌 공간정비프로젝트, 청년농촌보금자리조성, 농촌유희시설활용창업지원, 농업경영체등록

③ 주요 과제

■ 집행방식 전환 등 제도개선을 통한 전략적 재정운용 강화

- 중기재정운용계획 및 농발계획 등에 기반한 5년 단위 準의무지출 예산 편성
 - 농업·농촌 및 식품산업기본법 기반 중장기 재정운용을 강화하기 위하여 가령, 5년 단위 의무(고정)지출 구조하에서의 재정운용이 필요

- 농발계획 재정계획과 중기재정운용계획 연계성을 강화함으로써 국가재정운용계획 실효성 제고
- 직불예산은 법률에 의한 의무적 지출 중심으로 편성하고 근거 법률을 제·개정함으로써 정책의 일관성, 예측가능성, 안정성을 확보
- 프로그램 중심 재정운용과 재정사업 평가체계 연계
 - 전략목표 중심으로 재정 프로그램을 재편
 - 프로그램 중심 성과관리체계를 확립함으로써 불가피한 재정운용간막이 완화
- 지역균형발전 목표와 상충되는 공모 중심 예산사업 집행방식 전환
 - 복잡한 선발형 지원사업 예산을 직불예산으로 단순화하고, 어젠다(목표지향) 중심 지원체제로 전환하며, 지자체에 대한 어젠다별 포괄지원 방식을 확대

■ **소규모·저성과 세부사업 통폐합 등 농식품재정사업 구조조정을 통한 농업인·소비자 대상 직접 지원 확대로 정책효과 제고**

- 농식품 분야 예산 지출은 16개의 프로그램, 120개 단위사업, 272개 세부사업 구조
 - 세부사업별로 3백만 원(농수산대학인건비비대상)부터 2.3조 원(공익증진직불)까지 다양한 규모의 사업이 동일한 성과관리 층위에 포함되어 정책효과성 저감
- 공익직불제 중심으로 관련 재정사업을 통합하고, 세부사업 등에 대해 사업 수를 감축하여 공익직불예산 확대
 - 공익직불(기본+선택): 친환경농자재지원, 환경보전프로그램 등
 - 임업직불: 경제림 조성, 지역특화조림, 선도산림경영단지, 임산물생산기반조성 등
- 농식품바우처사업 등 농식품 현물지원 확대를 위해 관련 소규모 소비 및 식품산업육성 사업 전환 및 통폐합
- 농촌 생활 SOC 확충, 일자리 창출 등 농촌재생을 위한 관련 사업 통합

■ **농특세 계정을 (가칭)농촌재생특별회계로 전환**

- 현 농특회계 내 농특세 계정을 다시 특별회계로 전환하고, 농촌개발 등 농촌 삶의 질 개선 도입 목적에 부합하도록 운영하여 목적세 의의 강화
 - (농촌재생정책 재원확대) 지역균형발전을 위한 농특세 목적 사업 확대
 - 농특세 계정 세출사업과 세수의 목적 연계 강화로 목적세 본연의 역할 강화
 - 농업 경쟁력 강화와 농촌산업기반시설의 확충 및 농촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적*으로 하는 농특세 본연의 사업 확대
- * 농어촌특별세법 제1조(목적)

■ 직접대출 축소 및 신용보증·모태펀드 확대 등 정책금융 실효성 제고

- 실질적 지원효과가 낮은 용자 중심 기금사업을 종합자금으로 재통합
 - 직접대출 정책금융 사업을 이차보전방식으로 전환하고, 보증 및 투자 방식 확대
- 농업 관련 기금*의 통폐합을 통해 예산 운용의 경직성 해소
 - 직접대출사업의 지속은 기금 운용 건전성 측면에서 도움이 되지만, 여건 변화에 대응한 정책금융효과를 제고하기 금융 본연의 효과 제고 필요
 - 금융 실효성 측면에서 개별 용자사업 재검토 및 기금운용 컨트롤 타워 통합 등 논의 필요
 - * 농산물가격안정기금(용자금 1조 5,027억 원), 농지관리기금(1조 3,374억 원), 축산발전기금(5,028억 원), 자유무역협정이행지원기금(1,713억 원), 농업농촌공익기능증진직접지불기금, 농어업재해재보험기금, 양곡증권정리기금
- 농업정책금융의 통합적 관리·운용을 강화하여 정책금융의 효율성 제고를 위해 농업 정책금융전담기관을 신설
 - (현)농업정책보험금융원을 (가칭)농업정책보험금융공사로 확대, 장기적으로, 농신보(농림수산업자신용보증기금) 기능을 통합
- 농가지원 정책수단 차별화로 보조지원 및 정책금융 효율성 제고
 - 중소농에 지원을 강화하는 한편, 영세가족농에 대한 전액보증규모 확대 등 농업금융 취약계층에 대한 포용금융 확대
- 농식품모태펀드 확대를 통해 농식품 투자 부문의 정부 마중물 역할을 강화
 - 농식품 경영체에 대한 용자-투자로 연계되는 지원 효율성이 강화됨으로써 농업부문 혁신성장 도모

19

농촌 재생을 위한 범부처 협력 확대와 지역 주도형 농촌정책 추진 기반 강화

① 목표

- 국민 삶의 질 향상과 농촌 재생을 위해 범부처 협력 확대와 지역 주도형 농촌정책 추진 기반을 강화

② 배경 및 필요성

- 농촌 재생 추진을 위해 관련 부처 협업이 요구되나 농어업인 삶의 질 향상 위원회, 농특위 등의 범부처 정책 조율 역할은 미약한 상황
 - 2020년부터 농촌협약이 도입되고 농촌공간계획을 시범 수립하는 작업이 이루어지기 시작하였으나, 지자체의 농촌재생을 위한 통합적 정책 지원 수단으로 역할을 하지는 못하는 상황
 - 현행 농촌협약은 일반농산어촌개발사업 중심으로 제한적인 사업을 지원하는 수단이어서 협약 대상 사업 및 참여 시·군을 지속적으로 확대해갈 필요
- 현 정부 들어 정부 재정사업 이양 등으로 지방분권 확대를 추진하였지만, 지역 단위 농촌정책 추진 역량에서 지자체 간 편차가 커서 보완책 필요
 - 사회적경제 조직도 지역 간 편차가 크고 다수 농촌 시·군이 인적 자원 부족²⁶
 - * (농촌 중간지원조직 구성 지자체 비율) 충남 93.3% vs. 경북 8.7%
 - * (시·군당 농촌 사회적경제 조직) 대도시권 도농복합시 71.3개 vs. 대도시권 외 군 33.1개

③ 주요 과제

■ 부처 간 농촌정책 거버넌스 강화

- 저출산·고령화 심화, 대도시 집중으로 인한 국가적 지속가능성 위기에 직면한 가운데 ‘농촌은 문제가 아니라 기회이자 해답’이라는 관점의 새로운 접근이 필요
 - 주거·의료·복지·교육·문화·교통·환경·일자리·공동체 등 다양한 분야의 범부처 통합적 정책 추진으로 농촌 삶의 질을 높이고 지속적 인구 유입 여건을 조성함으로써 수도권·대도시 인구 집중으로 인한 다양한 경제·사회·환경 문제들의 해결 가능

²⁶ 성주인(2021). “도농상생을 통한 농산어촌 공동체 활성화를 추구하다.”(문재인 정부 4년 농어촌정책 성과와 과제 세미나 발표자료).

- 농촌 재생과 농업인 및 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 농어업·농어촌 특별위원회와 농어촌 삶의 질 위원회의 통합 또는 연계 확대로 다부처 정책 조정 기능 강화 도모
 - 통합 강화된 위원회의 정책기획과 부처 간 협력·조정 기능 강화
 - 위원회 사무국 지원 기능 강화 및 균형위 등 관련 위원회와의 협력 확대
 - 농어촌서비스기준 취약지역에 대한 별도 지원 근거 마련을 통한 관계 부처 사업 지원 확대
- 농림축산식품부의 주도적 농촌정책 추진 강화를 위해 부처 명칭을 ‘농업농촌식품부’로 변경

■ 지역 주도형 농촌정책 추진 기반 구축

- 현재 농식품부 농촌개발사업 중심으로 추진되는 농촌협약을 향후 농촌 관련 범부처 사업으로 확대하고, 중장기적으로 국가균형발전위원회 - 농식품부 등 범부처 - 지자체 (광역·기초) 간 농촌발전계획협약제도로 발전
 - 현재 일부 사업 선정 지역에 대해 일반농산어촌개발사업 중심으로 추진되는 농촌협약의 대상 사업 범위를 지속적으로 확대
 - * 지역을 대상으로 하는 농식품부 정책사업 전반으로 농촌협약 범위를 확대하며, 중장기적으로 타 부처 사업 연계 지원 추진
 - 농촌공간계획 제도 도입과 연계하여 농촌협약 참여 시·군 범위를 일반농산어촌 시·군 외 접경지역·도서지역 등 전국 읍·면을 포괄하도록 확대
- 지역 단위 농정 영역 확대를 위해 사회적경제 조직, 협동조합 등 현장의 농촌정책 파트너를 지속적 육성
 - 현행 신활력플러스사업 계승·발전을 통한 현장의 농촌정책 파트너를 지속적으로 발굴하고 육성하는 프로그램 추진(한국판 리더 프로그램으로 발전)
- 지역사회 구성원 다양화 등 여건 변화에 대응, 농촌 지자체 차원의 관계인구 형성 및 공동체 활동 지원 프로그램 추진
 - 인구이동을 전제로 한 기존 귀농·귀촌정책을 확대, 농촌의 잠재적 관계인구 발굴 및 지역 활성화화를 위한 활동 참여 지원

20

농업 R&D 체계 혁신

① 목표

- 현장 수요에 효과적으로 대응하여 체감할 수 있는 성과가 창출되고 미래 성장 동력이 확충되도록 농업 R&D 체계를 혁신

② 배경 및 필요성

- 농식품 주요 5대 분야 R&D 투자 확대, 개방형 혁신, 민간 R&D 투자확대 환경 조성, 농림 식품과학기술위원회 역할 강화, 부·청 협업 추진체계 강화 등의 성과를 지속적으로 창출
- 그러나 이원화된 추진체계의 비효율성, 총괄 기획·조정 체계 미흡, 현장 또는 정책 수요 반영 기술개발 미흡, 여전히 낮은 민간 R&D 비중, 농촌 삶의 질 관련 R&D 미흡 등이 한계로 제시됨.
 - 공모사업 기획·관리 기능을 농기평과 농진청(분청)이 모두 수행하고 있어 이와 관련한 행정력 낭비 및 예산 투자 비효율 발생
 - 후속관리(기술이전, 사업화) 측면에서도 실용화재단과 농기평 기능 유사
 - 농림식품과학기술위원회의 역할 강화에도 불구하고 기관별 예산 투자 방향, 연구분야 등에 대한 실질적 조정, 예산 배분 및 조정이 이루어지기 쉽지 않음.
 - 농업 분야 민간 R&D 비중이 타 분야에 비해 낮은 편이며, 이는 국가기관 중심의 R&D로 인한 구축효과라는 시각 존재
 - * 국가 전체 R&D 지출 중 민간(기업) 비중 78.2% > 농림식품분야 32.9% (15~19년 평균)
 - 농촌 재생을 통한 삶의 질 향상은 도시 문제 해결과 농촌 인구 유입 촉진을 통한 국가 균형 발전과 미래 지속가능성을 위해 매우 중요하나, 이를 위한 연구개발 투자 미흡

③ 주요 과제

■ 현장 수요에 적극 대응하는 R&D 조직 체계 강화

- 현장 수요 견인형 혁신(field demand pull innovation) 창출을 위해 농업 및 농산업 현장의 수요를 적극적으로 받아들일 수 있는 R&D 조직 체계 필요
- 민간의 연구개발 수요가 많고 이를 적극적으로 충족시키는 것이 필요한 연구분야부터 정부출연연구기관 형태로 전환
 - * 예: 디지털 농업, 바이오·생명공학, 농업기계 등 투입재 산업, 기능성식품 등
 - 정부출연연구기관은 안정적 예산 확보와 동시에 민간수요 연구 활성화를 촉진시켜

- 민간 연구개발 투자를 확대할 수 있음.
 - 수익사업이 가능²⁷하고 민간, 지자체 등 현장 연구수요를 반영한 수탁연구 수행이 확대되며, 자율적 경영,²⁸ 직원 임면의 자율권 등 보장됨.
 - 기존 실용화·사업화 관련 조직들을 농업기술실용화재단에서 명칭이 변경될 한국농업기술진흥원으로 통합·확대 개편하고 농식품산업 정책 및 사업과 조직적 연계 강화
 - 현장 수요 반영 R&D 성과의 실질적 확산을 통해 농식품산업의 진흥을 촉진할 수 있도록 자금지원, 기술 및 신용보증, 농업 기술지도 보급과 실용화·사업화의 민간 협력 촉진 등의 역할
 - 특히 디지털 농업 분야에서는 산업 현장의 수요를 신속하고 효과적으로 충족시키고 규모 있는 자본 투자의 위험 감소를 위한 기술의 현장 적용성 향상을 위해 기초연구, 응용연구, 실용화, 산업화가 동시에 이루어지는 혁신 체계를 갖추어야 함.
- * 타 부처 사례: 산자부 산하 한국산업기술진흥원(근거: 산업기술혁신촉진법)

■ 부청 R&D 정책 추진의 효율화

- 부청 간 조정 및 연계를 강화하고 정책과 R&D 연계 강화
 - 농과위의 컨트롤타워 및 조정 기능 강화를 통해 부청 간 R&D 투자의 효율성을 높이고, 전문위원회의 전문성 강화를 통해 수요 기반 및 미래 지향적 R&D 추진
 - 정책-R&D 연계 강화를 위해 농식품 R&D 예산의 농식품부 정책부서 귀속
 - 과학기술정책과에서 총괄하던 농식품부 R&D 예산을 사업담당부서에 분할하여 추진하도록 함으로써 R&D와 정책 사업의 연계 강화
- 농식품 연구개발 기획·관리·평가 체계의 통합 추진
 - 현재 부·청이 개별적으로 수행하고 있는 연구개발 기획·관리·평가 체계를 통합함으로써 행정력 중복 투입 및 예산 투자 비효율성을 해소

■ 농촌 재생 R&D 추진

- 저출산·고령화 심화, 대도시 집중으로 인한 국가적 지속가능성 위기에 직면한 가운데 ‘농촌은 문제가 아니라 기회이자 해답’이라는 관점의 새로운 접근 필요
 - 농촌이 처한 문제 해결 및 잠재력 실현을 위해서는 다양한 지역 주체들이 창의적·혁신적 아이디어를 실행하는 현장 실험과 사회적 자본을 형성하는 과정이 수반될 필요
 - 기존 부처 보조사업 및 행정 주도 정책 지원 방식과 연구기관 중심 기술개발에서 벗어나

27 「과학기술연구관법」 제5조(운영 재원) ① 연구기관 및 연구회는 정부의 출연금과 그 밖의 수익금으로 운영한다.

28 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(약칭: 「과기출연기관법」) 제10조(자율적 경영의 보장 등) ① 연구기관은 연구와 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다.

민간의 창의적인 아이디어를 끌어내도록 유도

○ 농촌 재생 R&D의 주요 내용

- 농촌 대내외 여건 분석을 통한 농촌재생의 기본방향·목표·전략 제시
- 주거·복지·교육·문화·교통·환경·일자리·공동체 등 다양한 분야에서 주민주도형 리빙랩 방식의 농촌재생 시범·선도 프로젝트를 추진하고 디지털 경제·사회에 적합한 농촌 재생 모델 정립
- 농촌재생 통계 및 공간 DB 구축, 농촌재생정보지원 시스템 구축, 농촌공간계획과 연계한 농촌재생계획 수립 등 농촌재생의 기반 구축
- 선도적 농촌재생 모델의 확산을 위한 신규 사업 발굴 및 관련 법·제도 정비
 - 국토부는 도시재생 R&D(2006~2014)에 총 943.9억 원 투자(정부 669.8억 원/민간 262개 참여기업)