

KREI 이슈+

한국농촌경제연구원
이슈플러스



김태후 | 연구위원
taehoo82@krei.re.kr

오년호 | 부연구위원
oh.n@krei.re.kr

국민주권정부 출범 1년, 농정 전환의 성과와 과제

KEY MESSAGE

- ✓ 국가책임농정의 현장 체감도 제고와 중장기 농업 발전을 위한 정책 설계가 필요함.

SUMMARY

- 농업4법 개정과 필수농자재등지원법 제정 등 국가책임농정 기반을 강화함.
- 농어촌기본소득 시범사업, 햇빛소득마을 조성, 스마트농업, 청년농 육성 등 농촌 경제 활력 제고와 미래 농업 성장동력 확보 추진
- 농가소득 향상과 농촌 인구 증가 등의 성과에도 불구하고, 예산 조달과 법제화를 통한 지속가능성 확보 등이 향후 과제임.

01 정책 동향 및 성과



정책 동향

- 국민주권정부는 출범 이후 기후위기, 농촌 인구감소, 농가소득 불안정, 국제 공급망 불안 등 농업·농촌이 직면한 복합위기에 대응하기 위해 농정을 국가전략 차원에서 재정립함.
- 농업을 단순한 1차 산업이 아닌 식량안보와 국가균형발전을 책임지는 전략산업으로 규정하고, 국가 책임을 강화하는 농정 전환을 핵심 기조로 제시함. 이를 위해 농업4법 개정과 필수농자재등 지원법 제정, 농어촌기본소득 추진, 농산물 가격안정 강화, 공익직불 확대, 스마트농업 육성, 영농형태양광법 제정, 농촌 재생 및 햇빛소득 사업 등을 추진하였음.

I 국가책임농정 기반 구축

- 농업4법(양곡법, 농안법, 농어업재해보험법, 농어업재해대책법) 개정과 필수농자재등지원법 제정으로 국가책임농정의 기반이 마련됨.
- 양곡법 개정으로 종전 정부 재량으로 운영되던 쌀 시장격리가 일정 요건 충족 시 의무 시행되도록 강화됨. 농안법 개정으로 2017년부터 사업 형태로 운영돼 온 채소가격안정제가 대상 품목을 농산물 전반으로 넓힌 법정 농산물가격안정제로 제도화됨. 필수농자재등지원법 제정으로는 비료·사료·유류 등 영농자재 가격 급등 시 단계별 지원의 법적 근거가 새로 마련됨.

I 미래농업 성장동력 확보

- K-푸드 플러스를 수출 전략산업으로 육성함과 동시에 푸드테크와 그린바이오 산업을 미래 신성장동력으로 지원할 계획임.
- AI·로봇·데이터 기반 스마트농업 확산 및 청년농 육성 정책을 강화함. 이는 고령화와 농업노동력 부족 문제에 대응하고 농업의 성장 가능성을 확대하기 위한 시도로 평가됨.

I 에너지 대전환과 농촌 공간 재구성

- 영농형 태양광법 제정, 햇빛소득마을 선정 공모 등 재생에너지와 농촌소득을 연계한 새로운 지역 발전 모델을 제시함.

- 농촌공간재구조화법에 입각한 시·군 농촌공간계획 수립 및 농촌특화지구 도입을 추진 중이며, 농촌 돌봄서비스 확대, 빈집 재생사업 추진, 이동장터 등 정주여건 개선 정책을 강화함. 이는 생산 기능 중심의 농촌정책에서 벗어나 생활서비스와 정주환경을 중시하는 농촌공간 정책으로의 전환을 보여준다는 점에서 의의가 있음.
- 농어촌기본소득 시범사업을 실시함. 2026~2027년 2년간 월 15만 원 상당을 지역사랑상품권으로 지급하며, 소멸위기 지역에 대한 직접 소득 지원 모델의 실증이 시작됨.

정책 성과

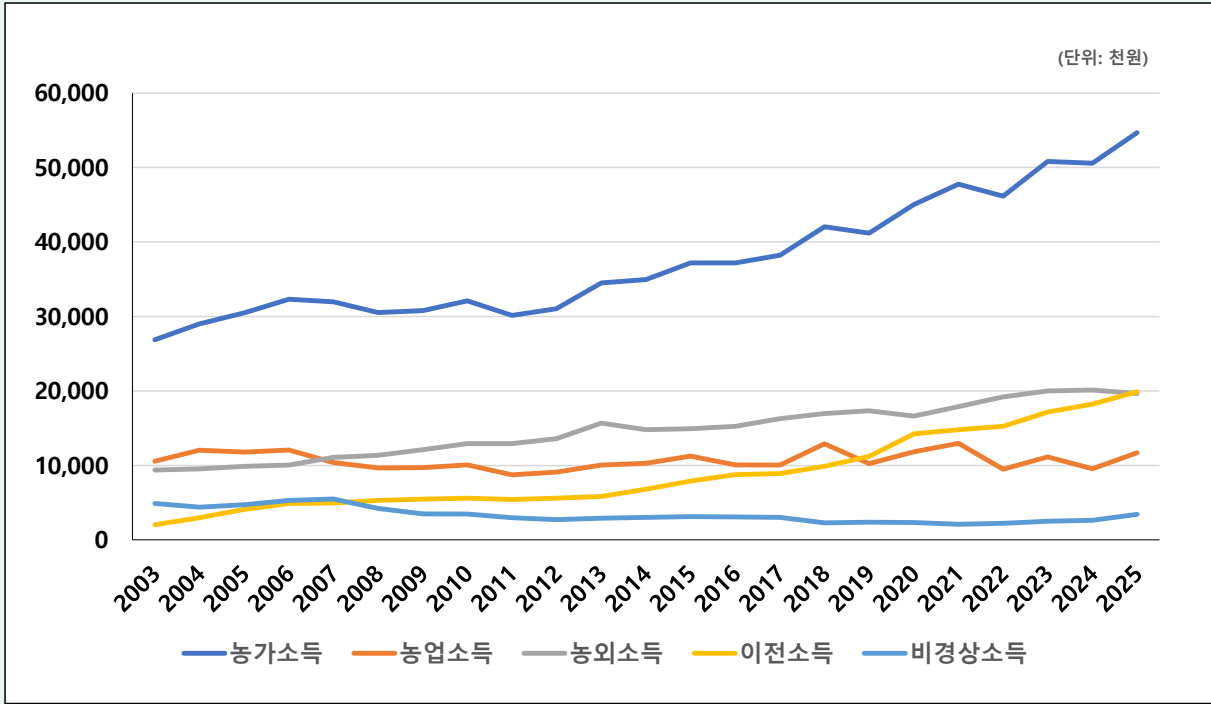
- 2025년 농가소득은 5,467만 원으로 전년 대비 8.0% 증가하며 관련 통계 작성 이래 역대 최고치를 기록함. 소득 증가는 농업소득(1,171만 원, 전년 대비 +22.3%)과 이전소득(1,990만 원, 전년 대비 +9.1%)의 증가에 기반을 둠.¹⁾
- K-푸드 플러스 수출액은 2025년 136.2억 달러(+5.1%)로 역대 최고치를 경신함(농식품 104.1억 달러, 농산업 32.2억 달러).²⁾
- 농어촌기본소득 시범사업은 시행 초기부터 인구 유입 효과가 가시화됨. 대상지 10개 군의 인구가 4.7% 증가했고, 전입 인구의 43%가 수도권과 인근 대도시 출신으로 나타남.³⁾ 특히 청년층도 6.2% 증가하며, 소멸위기 지역의 인구·청년 유입 모델로서 가능성을 보임.
- 정부는 2026년 5월 전국 단위 농지 전수조사에 착수함. 위성·AI·드론 활용과 현장 조사 등을 통해 비농업인 소유·불법 전용·유희 농지 실태를 파악하는 것으로, 농지 투기를 근절하고 데이터 기반 농지정책의 토대를 마련하는 식량안보 강화를 위한 기반 조치로 평가됨.
- 농협 개혁이 농정의 핵심 의제로 부상하였으며, 1단계로 선거제도 개선·금품선거 처벌 강화 내부 통제 강화를 추진 중임. 이를 통해 장기간 정체되어 있던 농협 개혁 논의가 재가동되고 추진체계가 구축되었다는 점에서 진전이 이루어진 것으로 평가됨.
- 다만, 한국농촌경제연구원에서 현지통신원을 대상으로 수행한 농업인 심리조사 결과, 농가소득 전망지수가 2025년 4분기 92.44에서 2026년 1분기 88.27로 하락하였음. 이는 정책 성과와 농업인의 체감 경기 사이에 괴리가 존재할 수 있음을 시사함.

1) 국가데이터처 보도자료(2026. 5. 22.), “2025년 농가 및 어가경제조사 결과”.

2) 농림축산식품부 보도자료(2026. 1. 12.), “수출 신기록 쓴 케이-푸드 플러스(K-푸드 +) 2025년 136억 달러 돌파!”.

3) 한국농업신문(2026. 5. 23.), “이재명 대통령, 농어촌 기본소득 ‘지역 내 소비’ 강조”.

〈그림 1〉 농가소득 추이



자료: 국가통계포털 KOSIS(<https://kosis.kr>), 검색일: 2026. 6. 4.

〈표 1〉 농가소득 여건에 대한 전망

구 분		'25년 3분기	'25년 4분기	'26년 1분기	전 분기 대비 증감(%)
영역지수	농가소득 여건	99.86	100.14	97.71	-2.43
개별지수	농가소득 전망	92.01	92.44	88.27	-4.51
	생산비 경감 기대	74.43	74.88	74.39	-0.66
	영농 시간 전망	110.43	111.47	107.48	-3.58
	겸업 임금 전망	107.80	106.89	105.86	-0.96

주: 영역지수는 100을 초과하면 2025년 3~4분기 평균 대비 낙관적임을 의미하고, 100 미만이면 비관적임을 의미함. 개별지수는 100을 초과하면 긍정적 인식이 높다는 것을 의미하고, 100 미만이면 부정적 인식이 높다는 것을 의미함.

자료: 김태후 외(2026), “2026년 1분기 농업인 심리지수 시범조사 결과”, KREI 농정포커스, 제236호.

02 향후 과제



I 농업 4법·필수농자재등지원법

- 개정 양곡법은 쌀 초과생산과 가격 하락 시 정부의 시장격리 의무를 명시하는 한편, 선제적 재배면적 조정과 논타작물 전환 지원 근거를 마련함. 이에 따라 정부는 쌀 수급균형 달성을 위해 2026년 전략작물직불 예산을 2,440억 원에서 4,196억 원으로 확대⁴⁾하며 작물 전환을 유도하고 있음. 다만 법률상 지원이 ‘노력 의무’ 또는 ‘예산의 범위’ 내에서 이뤄지도록 규정되어 있어 지원 수준이 매년 예산 여건에 좌우될 수 있음. 따라서 전환 인센티브가 충분한 수준으로 확보되지 않을 경우 사전 수급관리가 약화되고, 사후 매입과 재정 부담이 반복될 우려가 있음. 향후 사전 수급관리 체계의 실효성을 높이는 것이 핵심 과제로 남아 있음.
- 식량자급률 제고, 식량안보 강화, 농업의 지속가능성 등이 양곡법의 목적에 새롭게 반영되었으며, 밀·콩을 공공비축 대상에 포함함으로써 전략작물 육성 기반을 강화함. 정부도 2026년 콩 비축물량을 3만 톤에서 6만 톤으로 확대하는 등 관련 투자를 늘리고 있음. 그러나 시장격리 등 주요 재정지출이 여전히 쌀 중심으로 운영되고 있어 전략작물 생산 증대를 위한 자원 배분의 확대가 필요함. 공공비축 확대가 자급률 제고라는 정책 목표와 실질적으로 연계될 수 있도록 지속적인 점검이 요구됨.
- 개정 농안법은 농산물가격안정제의 법적 근거를 마련했다는 점에서 의미가 있음. 그러나 2026년 8월 시행을 앞둔 현재까지 보장 대상 품목과 기준가격이 확정되지 않았으며, 이에 필요한 예산 규모도 구체화되지 않은 상황임. 기존 채소가격안정제 예산은 2025년 기준 약 207억 원⁵⁾, 2026년 과수·채소 9개 품목 지원 예산도 약 226억 원⁴⁾ 수준이어서 향후 보장 범위가 농산물 전반으로 확대될 경우 현행 자원만으로는 제도 운영에 한계가 있을 것으로 예상됨. 농산물가격안정제가 농가 경영안전망으로서 실질적인 역할을 수행하기 위해서는 안정적이고 충분한 자원 확보가 뒷받침되어야 함.

4) 농림축산식품부(2026), 2026년도 예산 및 기금운용계획 개요.

5) 단, 사업집행액과 가입실적 부진에 따라 2024년 약 552억 원에서 2025년 약 207억 원으로 축소되었음(농림축산식품부, 2025, 2025년도 예산 및 기금운용계획 개요).

- 정부는 보험화가 어려운 품목에 대해 임의요율을 적용한 신규 재해지원제도 도입을 검토 중임. 보상 재원으로 농어업재해재보험기금을 활용할 것으로 예상되지만 현재 기금이 농업재해보험과 양식수산물재해보험 보험료 약 1조 4천억 원 규모의 재보험 기능을 수행 중임. 자연재해의 대규모·동시 다발적 발생 특성을 고려할 때 신규 제도 도입은 기금의 재정 안정성을 저하시킬 우려가 있음. 따라서 최대예상손실액(Value-at-Risk: VaR) 기준에 기반한 적정 기금 규모를 산정하여 재원을 확충할 필요가 있음.
- 필수농자재등지원법(2026. 12. 시행)의 현행 구조는 가격 급등 요건이 충족된 후 사후적으로 예산을 편성하는 방식임. 이 경우 발동 시 대규모 지출이 일시에 발생하면 신속하고 안정적인 지원이 어려울 수 있음. 전 농업인을 대상으로 하는 만큼 발동 시 지출 소요가 크므로, 전용 기금 설치 등 안정적 재원 확보 방안 마련이 시행 전 선결 과제임. 사각지대 없는 촘촘하고 실효성 있는 제도 설계가 요구됨.
- 2026년 농식품부 예산이 처음으로 20조 원을 넘어섰으나, 쌀 시장격리와 농산물가격안정제 등 신규 정책 추진에 따라 예산 증대가 필요함. 개별 사업의 안정적 재원 확보 및 한정된 예산 내에서 사업 우선순위를 설정하고 기존 사업을 구조 조정하는 지속 가능한 재정 운용이 핵심 과제임.

1 농어촌 기본소득, 영농형 태양광, 햇빛소득마을 사업

- 농어촌기본소득은 2026~2027년 시범사업을 거쳐 2028년 전국 확대를 목표로 하나, 관련 법률안이 시행될 경우 전국적으로 연간 약 5조 원의 재정이 소요될 것으로 추계됨.⁶⁾ 시범사업의 지속성과 본사업의 안정적 추진을 위해서는 법제화와 중장기 재원 조달 방안 마련이 시급함. 농어촌특별세를 활용하는 방안 등이 거론되나, 기존 농어촌 기반 시설 투자와의 상충·세수 변동성을 함께 고려한 신중한 설계가 필요함. 아울러 지급된 지역사랑상품권이 지역 내 소비·상권으로 선순환 되도록 하는 설계가 인구 유입 성과를 지역경제 활력으로 전환하는 관건임.
- 영농형 태양광은 농지 사용 기간 연장(8→23년)과 지원법 제정(2026년 5월) 등 제도 기반이 정비되고 있으나, 사업성 확보를 통한 전국 확산 기반 마련이 필요함. 농사 미이행 시 과징금 부과 등 농지전용 차단 장치가 마련되었으나, 보급 확대에 따른 작물별 생산량 영향을 정량적으로 평가할 수 있는 체계를 구축하여 식량안보 측면의 영향을 지속적으로 점검할 필요도 있음.

6) 국회예산정책처(2025), 농어촌 기본소득 지원에 관한 법률안 비용추계서(의안번호 2212912).

- 햇빛소득마을은 계통 연계가 불안정한 지역이 많아 에너지저장장치(ESS) 설치가 불가피하며, 이에 따른 예산 소요 검토가 필요함. 농업시설 전동화로 계통 부담을 일부 완화할 수 있으나, 비용·운영 부담에 따른 농가 수용성 확보가 병행되어야 함.

I 농지 전수조사·농협 개혁

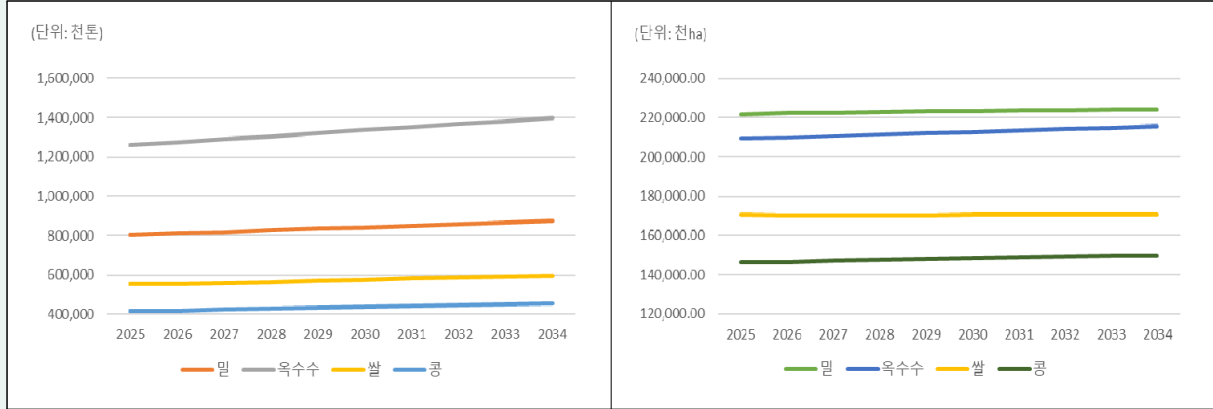
- 농지 전수조사는 지주가 조사 회피를 목적으로 임대차 관계를 일방적으로 종료하는 등의 부작용이 우려됨. 실경작 임차농의 피해 최소화과 경자유전 원칙 확보 간 균형을 도모하는 것이 핵심 과제임.
- 농협 개혁은 경제 지주 자회사 간 사업 영역 중복·만성 적자, 금융지주의 제2금융권 진출에 따른 회원 조합과의 경쟁 등 구조적 모순이 지속되고 있어, 자회사 통폐합과 역할 재정립이 요구됨.
- 농가인구는 1990년 대비 70% 감소한 반면 회원조합 수는 32% 감소에 그쳐 회원조합의 규모화 통폐합이 요구되며, 합병 인센티브 강화 등 구체적 추진 방안과 중장기 구조 개편 방향의 설정이 과제임.

I 2045년을 바라본 미래 전략

- OECD·FAO의 ‘농업전망 2025-2034’⁷⁾에 따르면, 향후 10년간 세계 농수산물 생산은 14% 증가하며, 그 성장은 재배면적 확대(연 0.14%)가 아닌 생산성 향상이 주도할 전망이다. 신흥국의 소득 증가·도시화로 동물성식품 수요가 늘고 있으며, 2034년에는 전 세계 소비 칼로리의 22%가 국경을 넘어 거래되는 등 농식품 교역이 식량 수급의 핵심 축으로 기능할 것으로 전망됨. 세계 농업이 기술·생산성·무역을 축으로 한 성장산업으로 재편되는 만큼, 한국 농업·농촌도 보호·지원의 대상을 넘어 국가 미래 성장전략의 한 축으로 재정립할 필요가 있음.

7) OECD/FAO(2025), OECD-FAO Agricultural Outlook 2025-2034.

〈그림 2〉 주요 곡물 생산량(좌) 및 재배면적(우) 전망



자료: OECD Data Explorer(<https://data-explorer.oecd.org>), 검색일: 2026. 6. 9.

- 농업을 AI·바이오·데이터와 융합한 미래산업으로 전환해야 함. 정부도 그린바이오·푸드테크 산업 육성, AI 기반 스마트농업(AX) 확산, K-푸드 플러스 수출 확대를 핵심 전략으로 추진하고 있음. 종자·미생물·천연물 등 그린바이오와 푸드테크, AI 스마트농기계는 전후방 연관효과가 커 국가 신성장동력이자 수출산업으로 발전할 가능성이 높음.
- 농촌은 재생에너지 공급기지, 탄소흡수원, 정주·관광 공간으로서 탄소중립과 국가균형발전에 기여하는 공간으로 재평가되어야 함. 영농형 태양광을 포함한 햇빛소득을 농가소득과 연계하면 농촌이 에너지 전환의 주체가 될 수 있음.
- 이를 위해 ① 농가 소득구조를 새로운 시장 변화에 신속히 대응하는 창조적 진짜 성장 모드로 전환하고, ② 식량자급률 하락세를 반등시켜 식량안보 기반을 다지며, ③ 국내 시장 한계 극복을 위한 K-푸드 플러스 수출 역량을 획기적으로 증진시키고, ④ 청년농 육성과 고령농 은퇴·농지 이양을 잇는 세대 전환 구조를 설계하고, ⑤ 다부처·지자체 성과지표(KPI)와 지속가능한 재정 체계로 정책 체감도를 측정·관리해야 함.

감 수 성주인 선임연구위원 061-820-2199 jiseong@krei.re.kr
내용문의 김태후 연구위원 061-820-2165 taehoo82@krei.re.kr

※ 「KREI 이슈+」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.

KREI 이슈+

제54호

국민주권정부 출범 1년, 농정 전환의 성과와 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 2026. 6.
발 행 인 한두봉
발 행 처 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 세일포커스(주)
I S S N 2983-3418

※ 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.