

# 문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

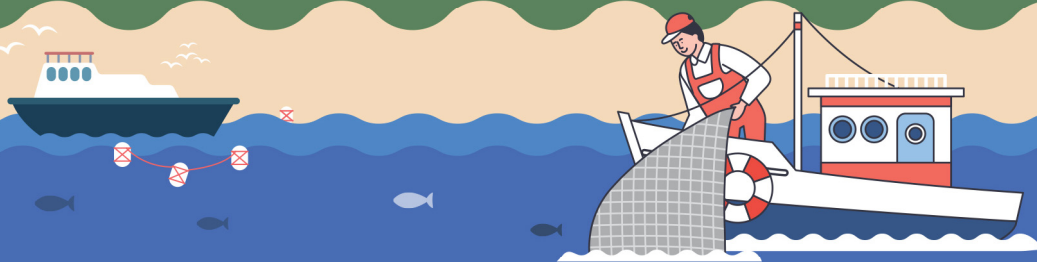
2021년 5월 27일(목) 14:00~17:00

서울 프레지던트 호텔 모짜르트홀



주 최 | 농어업·농어촌특별위원회, 정책기획위원회

주 관 | 농어업·농어촌특별위원회, 정책기획위원회, 한국농촌경제연구원, 한국해양수산개발원



대통령직속  
농어업·농어촌특별위원회



대통령직속  
정책기획위원회  
The Presidential Commission on Policy Planning

KREI

한국농촌경제연구원  
Korea Rural Economic Institute

KMI

한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE





# 문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

- **목적** : 4년간의 농어업 정책성과를 평가하고 향후 성공적인 마무리를 위한 보완과제 발굴 및 미래비전 제시
- **일시** : 2021년 5월 27일(목) 14:00~17:00,
- **장소** : 서울 프레지던트 호텔 31층 모짜르트홀
- **방식** : 농특위 유튜브 채널을 통해 생중계 방송 예정  
\* 사회적 거리두기 조치에 따라 50명 이내 필수 초청인원만 참석
- **주최** : 농어업·농어촌특별위원회, 정책기획위원회
- **주관** : 농어업·농어촌특별위원회, 정책기획위원회, 한국농촌경제연구원, 한국해양수산개발원

## ■ 세미나 세부계획

| 시간          | 구분                 | 주요내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13:30~14:00 | 등록                 | 농어업·농어촌특별위원회 성과 홍보영상 송출                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 14:00~14:30 | 개회                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민의례</li> <li>• 개회사: <b>정현찬</b> 농어업·농어촌특별위원회 위원장</li> <li>• 개회사: <b>조대업</b> 정책기획위원회 위원장(영상)</li> <li>• 축 사: <b>이개호</b> 농림축산식품해양수산위원회 위원장(영상)</li> <li>• 축 사: <b>김현수</b> 농림축산식품부 장관(영상)</li> <li>• 축 사: <b>문성혁</b> 해양수산부 장관(영상)</li> <li>• 축 사: <b>김홍상</b> 한국농촌경제연구원 원장</li> <li>• 축 사: <b>장영태</b> 한국해양수산개발원 원장</li> </ul> |
| 14:30~16:00 | 분야별<br>주제발표        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 총괄 좌장: <b>이태호</b> 서울대학교 명예교수</li> <li>- 발표 10분, 토론 각 5분씩</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 14:30~14:50 | 주제발표 1<br>(농업 분야)  | <b>농정틀 전환, 농업의 지속가능성을 높인다</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 발표: <b>이명기</b> 한국농촌경제연구원 선임연구위원</li> <li>• 토론: <b>이명현</b> 인천대학교 교수</li> <li><b>조병옥</b> 농어업·농어촌특별위원회 농어업분과위원</li> </ul>                                                                                                                                                                      |
| 14:50~15:10 | 주제발표 2<br>(농촌 분야)  | <b>도농상생을 통한 농촌 공동체 활성화를 추구하다</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 발표: <b>성주인</b> 한국농촌경제연구원 선임연구위원</li> <li>• 토론: <b>구자인</b> 마을연구소 일소공동협동조합 소장</li> <li><b>이은영</b> 한국4-H본부 사무부총장</li> </ul>                                                                                                                                                                 |
| 15:10~15:20 | 휴식시간               | 농림축산식품부 농정 홍보영상 송출                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 15:20~15:40 | 주제발표 3<br>(수산 분야)  | <b>지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만들다</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 발표: <b>류정곤</b> 한국해양수산개발원 명예연구위원</li> <li>• 토론: <b>김호연</b> 화성시 백미리 어촌계장</li> <li><b>신용민</b> 부경대학교 교수</li> </ul>                                                                                                                                                                               |
| 15:40~16:00 | 주제발표 4<br>(먹거리 분야) | <b>국민의 건강하고 안전한 먹거리 보장을 실현하다</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 발표: <b>황영모</b> 전북연구원 산업경제연구부 부장</li> <li>• 토론: <b>윤병선</b> 건국대학교 교수</li> <li><b>문은숙</b> 소비자정책연구소 대표</li> </ul>                                                                                                                                                                            |
| 16:00~16:10 | 휴식시간               | 해양수산부 정책 홍보영상 송출                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 16:10~17:00 | 종합토론               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 좌장: <b>김홍상</b> 한국농촌경제연구원 원장</li> <li>• 토론: <b>신현유</b> 한국농업경영인중앙연합회 정책부회장</li> <li><b>양정석</b> 전국농민회총연맹 사무총장</li> <li><b>오현석</b> 정책기획위원회 위원</li> <li><b>이보희</b> 전국먹거리연대 집행위원장</li> <li><b>장술기</b> 청년여성농업인협동조합 회장</li> <li><b>주영대</b> 한국수산업경영인중앙연합회 사무총장</li> <li>농림축산식품부 기획조정실장</li> <li>해양수산부 수산정책실장</li> </ul>            |



# 목차

## CONTENTS



### 분야별 주제발표 및 토론

1

#### 주제 발표 1

농정틀 전환, 농업의 지속가능성을 높이다 ..... 1

이명기 한국농촌경제연구원 선임연구위원

#### 토론 1

이명헌 인천대학교 교수 ..... 25

#### 토론 2

조병옥 농어업 · 농어촌특별위원회 농어업분과위원 ..... 29

#### 주제 발표 2

도농상생을 통한 농촌 공동체 활성화를 추구하다 ..... 31

성주인 한국농촌경제연구원 선임연구위원

#### 토론 1

구자인 마을연구소 일소공동협동조합 소장 ..... 47

#### 토론 2

이은영 한국4-H본부 사무부총장 ..... 59

#### 주제 발표 3

지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만들다 ..... 63

류정곤 한국해양수산개발원 명예연구위원

#### 토론 1

김호연 화성시 백미리 어촌계장 ..... 75

#### 토론 2

신용민 부경대학교 교수 ..... 77

#### 주제 발표 4

국민의 건강하고 안전한 먹거리 보장을 실현하다 ..... 81

황영모 전북연구원 산업경제연구부 부장

#### 토론 1

윤병선 건국대학교 교수 ..... 97

#### 토론 2

문은숙 소비자정책연구소 대표 ..... 103

### 종합토론

109

#### 토론

신현유 한국농업경영인중앙연합회 정책부회장 ..... 111

#### 토론

주영대 한국수산업경영인중앙연합회 사무총장 ..... 115





# 문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

## 분야별 주제발표 및 토론

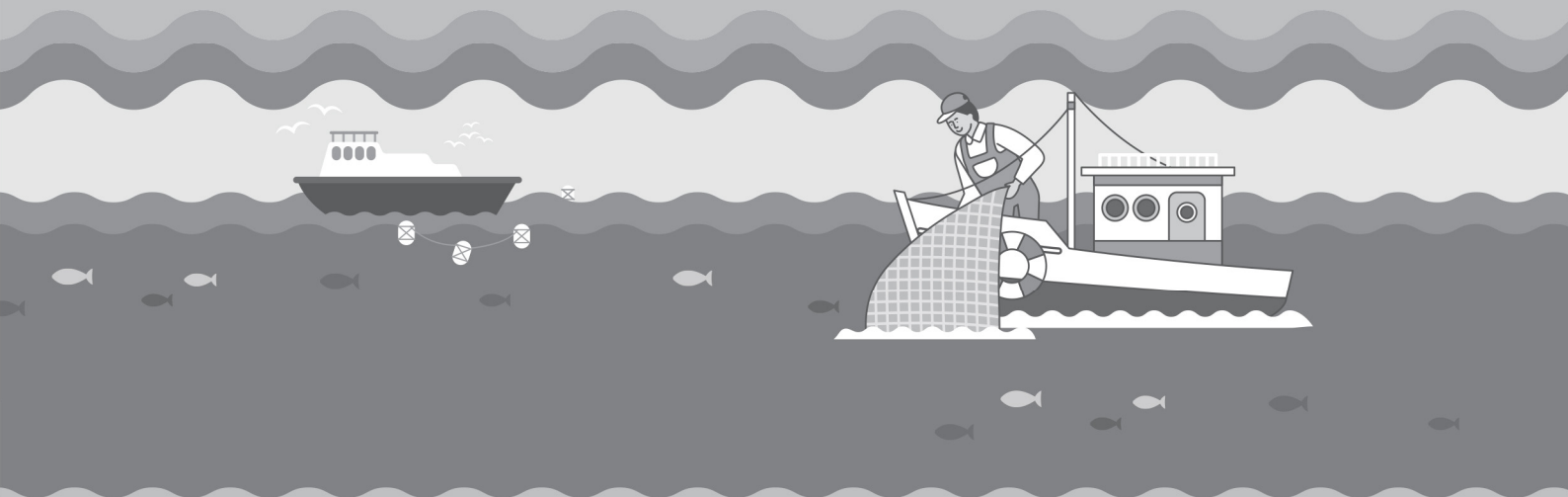
주제발표

# 1

## 농정틀 전환, 농업의 지속가능성을 높이다

이명기

한국농촌경제연구원 선임연구위원





# 농정 틀 전환, 농업의 지속가능성을 높이다

한국농촌경제연구원  
이명기



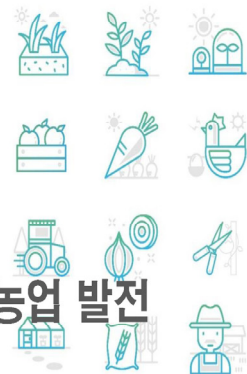
KREI 한국농촌경제연구원

## 목차

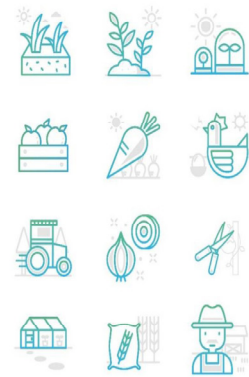
### I. 농정 틀 전환

### II. 농업의 지속가능성 제고 - 사람과 환경 중심의 농업 발전

### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

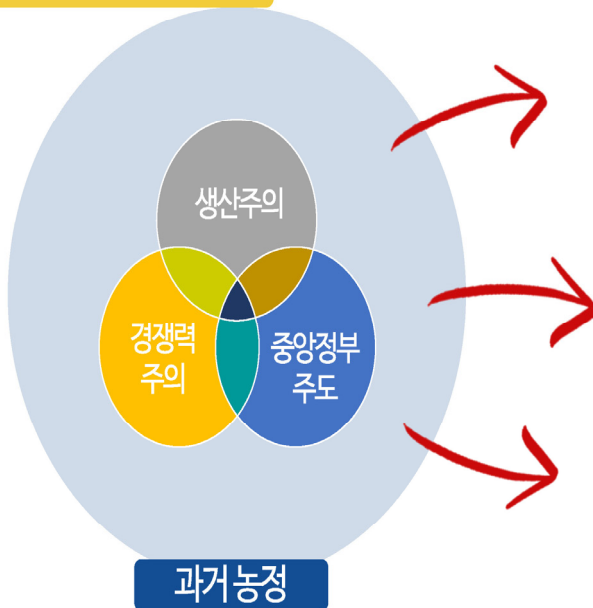


# I. 농정 틀 전환



## I. 농정 틀 전환

농정 틀 전환의 필요성



- ✓ 생산주의농정의일정한성과이면에  
경제적, 사회적, 환경적 지속가능성 측면에서  
다양한 한계를 노정
- ✓ 농업·농촌의 환경성 악화
- ✓ 농촌 활력과 삶의 질 저하
- ✓ 성장, 소득, 경영의 위기
- ✓ 국민의 먹거리 불안과 불평등 심화
- ✓ 자치역량의 위축

지속가능성 위기



## I. 농정 틀 전환

농정 틀 전환이란?



공익직불제: 농정틀 전환의 수단

✓ 농업·농촌의 공익적 기능을 촉진하고  
농업인의 인식 변화를 유도하여  
농정틀을 전환하는 계기



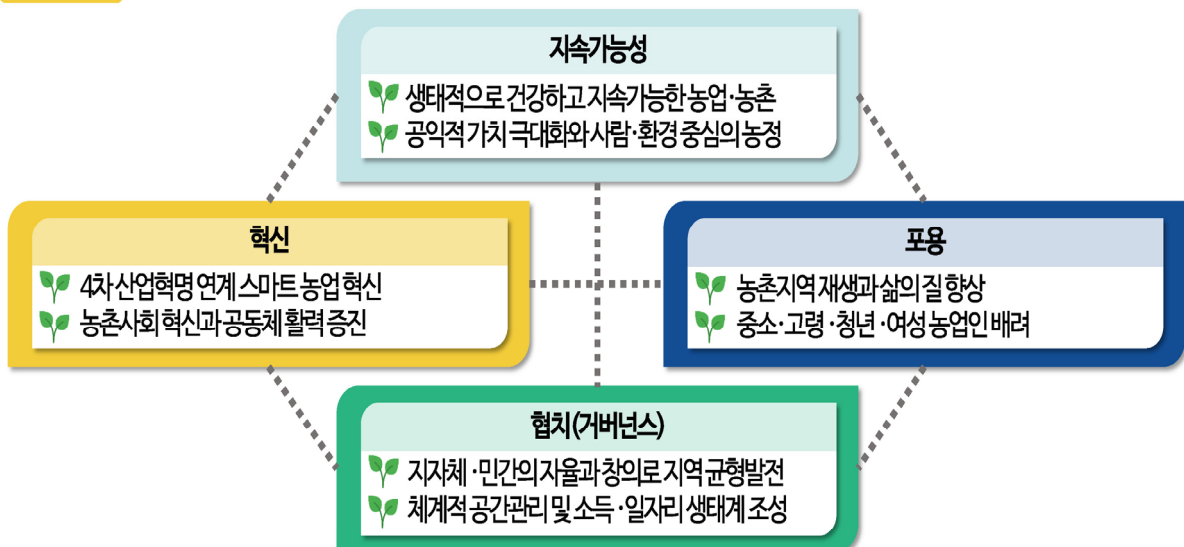
### 농정틀 전환

현안문제 해결 위한  
단순한 제도의 통합·보완이 아닌  
대내외 여건 변화에 대응하여  
농정 패러다임을 전환, 이에 부합하도록  
농정을 전면적으로 개혁하는 것을 의미

5

## I. 농정 틀 전환

기본방향



자료: '제3차 농업농어촌특별위원회(2019.12.3) 지속가능한 농업농어촌 비전과 전략' 일부 보완

농정틀 전환-지속가능농정: 포용과 혁신을 지향하는 사람, 환경, 먹거리, 지역 중심의 농정

6

## I. 농정 틀 전환

### 농정 패러다임 변화

|      |                          |                                |
|------|--------------------------|--------------------------------|
| 국가비전 | 발전국가/신자유주의국가             | 혁신적포용국가                        |
| 농정모델 | 생산주의농정                   | 지속가능농정                         |
| 농정이념 | 성장, 경쟁, 효율<br>(산업, 상품중심) | 지속가능성, 포용, 혁신<br>(사람, 공익적가치중심) |
| 농정목표 | 경쟁력있는농업육성                | 국민과농민의삶의질과행복증진                 |
| 농정대상 | 농업·농민중심                  | 농업·농촌·식품 모든국민과미래세대             |
| 농정방식 | 중앙주도하향식농정                | 자치분권주체간협력과협치                   |

자료: 제3차 농업농어촌특별위원회(2019.12.3. 지속가능한 농업농어촌 비전과 전략).

7

## II. 농업의 지속가능성 제고 - 사람과 환경 중심의 농업 발전



## II. 농업의 지속가능성 제고 - 사람과 환경 중심의 농업 발전



9

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 1 공익직불제 도입으로 소득·경영 안정 기반 및 공익적 기능 강화

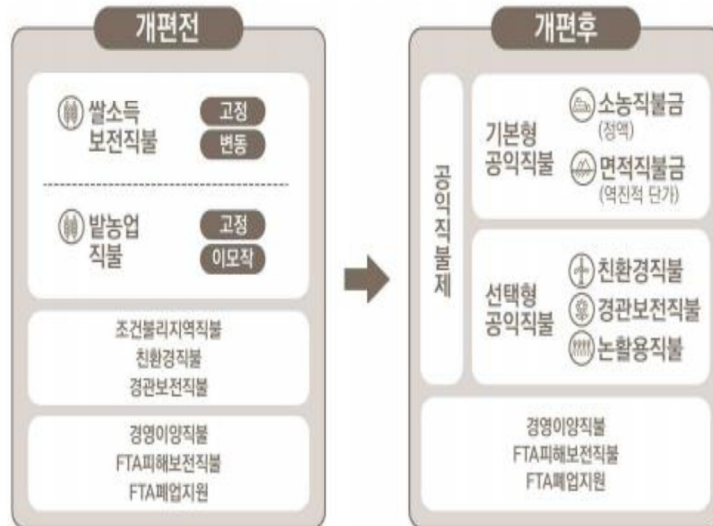
◆ 농업·농촌의 공익기능을 제고하기 위한 정부의 농정 방향에 따라 기존 직불제를 공익직불제로 확대·개편

- 「공익직불법」 제정('19.12), 세부시행방안 마련('20.4) 및 시행('20.5)
- 공익직불제 개편 **기본 방향**
  - 쌀 편중 및 쌀 생산연계 문제 해소를 위해 **모든 작물을 대상으로 동일금액 지급**
  - 중·소규모 농업인에 **대한 소득 재분배 기능 강화(소농 직불 도입)**
  - 농업·농촌의 공익증진을 위해 **생태·환경 관련 준수 의무 강화(농지 형상·기능 유지, 농약·비료 사용기준 준수 등)**
  - **WTO 허용보조(Green Box)로의 변화**를 통해 대외환경 변화에 대응
- 기존 직불금 예산을 통·폐합, **공익직불 예산 2.4조원 확보**
- 실경작 여부·농외소득 등 자격 요건 검증(~'20.11월)을 통해 **부정수급을 선제적으로 차단**(요건 미충족 32천ha, 26천건 제외)

10

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 1 공익직불제 도입으로 소득·경영 안정 기반 및 공익적 기능 강화



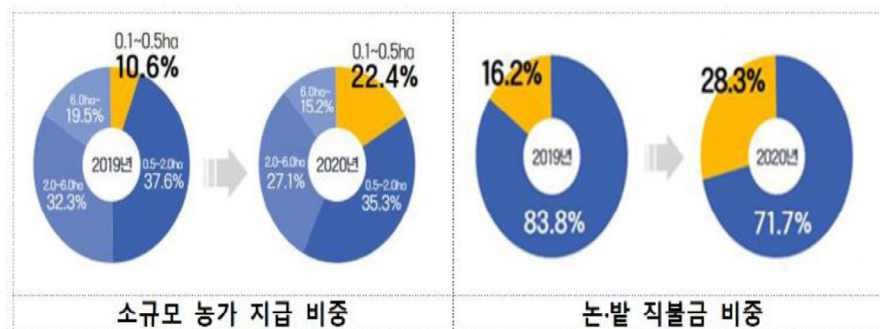
- **기본 직불** : 소농직불(0.5ha 이하 농가 120만원/年) + 면적직불(구간별 100~205만원/ha)
- **선택 직불** : 기존 친환경·경관보전·논활용직불제 (개편 전 논이모작직불) 포함

11

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 1 공익직불제 도입으로 소득·경영 안정 기반 및 공익적 기능 강화

- 정책효과
  - 직불제를 쌀 소득안정에서 **환경·생태 보전 등 공익적 기능** 중심으로 개편하여 **농업·농촌 역할에 대한 국민적 인식 전환** 계기 마련
  - 전체 직불금 중 **0.5ha 미만 농업인(농가)의 수령액 비중**이 제도 개편 전 대비 11.8%p 증가(10.6% → 22.4), **중소농 소득안정**에 기여
  - **밭에 지급되는 직불금 비중**(16.2% → 28.3)이 증가해 **논·밭간 형평성 제고**, 밭작물 육성 기반 확충



12



## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

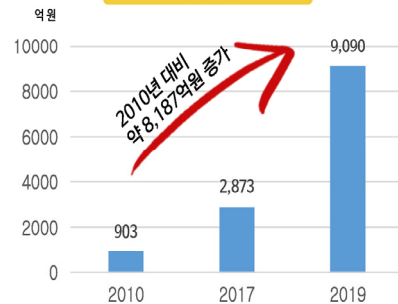
### 2 재해대응력 강화로 안정적인 농업경영 여건을 조성

- ◆ (농업재해보험) 자연재해에 대비한 농가의 경영위험 관리수단으로써 **농가경영안정 기여**
  - 농작물재해보험 대상 품목으로 '20년 팔·살구·시금치·보리·호두 등 5개 품목 추가(총 67품목)로 농림업 생산액의 약 90% 수준을 보험으로 커버
    - 대상품목 : ('01) 2 → ('15) 46 → ('17) 53 → ('18) 57 → ('19) 62 → ('20) 67
    - 농작물 재해보험 가입률 제고('17: 30.1% → '20: 45.2)
  - '20년 과수 4천억원, 벼 2천억원, 시설 1천억원 등 약 1조원의 보험금 지급으로 수확감소, 시설파손 등 자연재해로 인한 **농가 피해를 보전**
    - 보험금 지급액: ('01) 14억원 → ('10) 903 → ('17) 2,873 → ('18) 5,842 → ('19) 9,090

농작물재해보험품목



보험금지급액

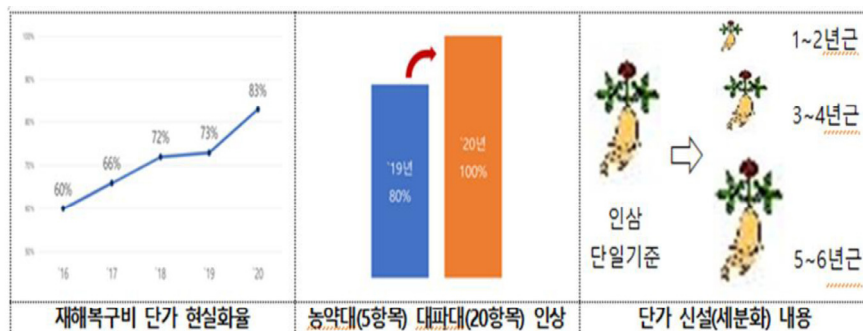


13

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 2 재해대응력 강화로 안정적인 농업경영 여건을 조성

- ◆ (재해대책) 재해복구 지원기준 현실화를 통한 재해대응력 강화
  - 복구비용 지원단가 적용항목 총 174개 중 123개 항목을 인상하고 2개 항목(인삼) 추가로 신설하여 현실화를 제고
    - 최근 5년간 인상항목 수 : ('16) 13항목 → ('17) 20 → ('18) 35 → ('19) 21 → ('20) 123
    - 다년생인 인삼은 연근별(1~2년, 3~4, 5~6(신설))로 대파대를 차등 지급
    - 농업인에게 가장 폭넓게 적용되는 항목(농약대, 대파대) **중심으로 재해 복구비 단가를 인상하여 실거래가 대비 83% 수준으로 인상**('17: 66%→'20: 83%)



14

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

2

### 재해대응력 강화로 안정적인 농업경영 여건을 조성

- (수입안정효과) 농작물재해보험 가입 대상품목 생산액은 27.8조원('18년)으로 농림업생산액('18년 32.7조)의 89.4% 수준
  - 보험가입 시 농가수입 변동폭이 평균 46% 완화('20년 연구용역, 충북대)
- (실질적 소득 기여) 농업정책보험을 통해 실손보상(5,951억원 지급)으로 재해피해 농가(123천여 농가)의 소득 및 경영안정에 직접 기여('20.10)
  - 농작물재해보험의 경우 19년('01~19)간 173만 농가가 3조 7,167억원 (농가부담 7,096억원)의 보험료를 내고, 56만여 농가가 농가부담액의 약 4.4배인 3조 1,461억원의 보험금을 수령

15

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

2

### 재해대응력 강화로 안정적인 농업경영 여건을 조성

#### ◆ 농장단위 방역강화 등 방역기반 확충으로 가축전염병 발생 최소화

- ❖ (AI) '18.3.17이후 역대 최장기간 미발생 후 '20. 11.26 발생
- ❖ (구제역) '19.1.31이후 미발생
- ❖ (ASF) '20년 10월 발생시 총력대응으로 발생 2일만에 추가확산 차단
  - ✓ 발생기간/건수/살처분수 : ('19) 23일, 14건, 381천두 → ('20) 2일, 2건, 4천두
  - ✓ 아생멧돼지 ASF 감염 지속에도 양돈농가 추가 발생 없었으나, '21.5.5일 1건 발생
- (아프리카돼지열병) 중점방역관리지구 지정 근거, 강화된 방역시설 기준과 설치 의무를「가축전염병예방방법 시행규칙」에 반영
  - 발생전부터 선제적인 방역인프라 구축, 관계부처 협력 등으로 발생 시 신속한 방역조치, 가용방역장비 총동원으로 20년 ASF 발생 피해 최소화
- (구제역) 소에 비해 항체가 잘 형성되지 않는 돼지의 항체양성률을 획기적으로 개선
  - ('19년) 75.8% → ('20.1~10월) 87.6%(11.8%p ↑)
- (조류 인플루엔자) AI 상시예찰검사, 축산농가 GPS 정보 정밀화, 거점 세척·소독시설 설치, 3단계 차단망 구축으로 역대 최장기간 비발생('20. 11.26 발생)
- (가축분뇨 관리) ICT를 활용, 구제역 전파위험이 가장 큰 소·돼지 분뇨의 타 시도(권역)로의 이동을 금지하는 조치를 처음으로 시행('20.1~2월, '20.11~'21.2월)
- 방역의무 미준수 농가에 대한 과태료 신설·강화를 「가축전염병예방방법 시행령」에 반영

16

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 3 후계 인력을 양성하고 농지 등 영농정착을 체계적으로 지원

- ◆ '22년까지 **청년농 1만명 육성**을 목표로 설정하고, **연 1,600명의 청년창업농**을 선정('18~'20년 누적: 4,800명) 하여 **영농정착지원금, 창업자금·농지·기술교육 등 종합지원**('17.12~)
  - 만 40세미만 청년농에게 독립경영 3년차 까지 **최장 3년간 최대 월100만원**의 영농정착지원금 지급
  - 청년농의 기술 수준 향상을 위한 '**스텝업 기술교육과정**' 및 적정 투자 유도를 위한 '**심층 컨설팅**' 사업 도입을 통한 안정적 영농 정착
    - (스텝업) 4개 품목 12개 학습조직(73명), (심층컨설팅) 39개소 신청, 18개소 지원

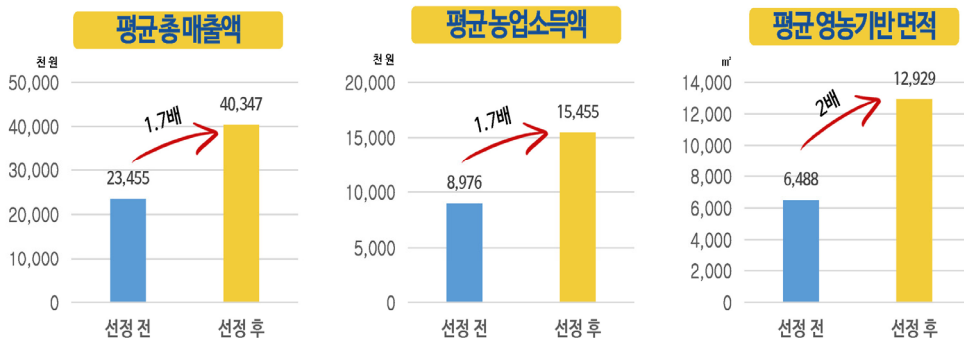
❖ 청년 창업농 선발자(4,800명,누계) 중 창업예정자가 55.9%, 영농경력 1년 이하가 88.3%, 비농업계 졸업생 비중이 68.8%, 귀농청년은 70.5%로 **청년들의 농촌 유입촉진에 기여**

17

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 3 후계 인력을 양성하고 농지 등 영농정착을 체계적으로 지원

- 영농정착지원사업 선정 전·후 **총 매출액 및 농업소득이 각각 1.7배** 증가하고, **영농기반(농지면적)은 2배 확대**
  - 평균 **총 매출액** : (선정 전) 23,455천원 → (선정 후) 40,347천원(1.7배)
  - 평균 **농업소득액** : (선정 전) 8,976천원 → (선정 후) 15,455천원(1.7배)
  - 평균 **영농기반 면적** : (선정 전) 6,488㎡ → (선정 후) 12,929㎡(2배)



18

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 3 후계 인력을 양성하고 농지 등 영농정착을 체계적으로 지원

◆ 청년농 수요 중심 농지 공급을 위해, 농지 공급 방식을 다양화 함으로써, 청년농 등이 원하는 농지를 발굴하고 맞춤형 농지지원 강화

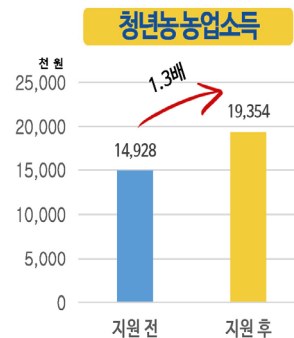
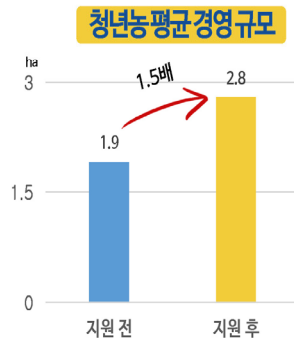
- 청년농 농지 지원 확대를 위해 공공임대 농지 매입 조건 개선
  - 매입대상 농지 : (당초) 고령·은퇴농 등의 농지 → (개선) 비농업인(상속·이농) 소유농지 및 농업경영에 이용되지 않는 농업인 소유농지 추가
  - 공공임대용농지 매입물량: ('19) 1,165ha → ('20p) 1,618 (증 38.8%)
- 청년농업인 수요에 맞는 유휴농지를 발굴·복구·임대하는 '유휴농지 복구·임대 시범사업' 사상 최초로 추진
  - ① 청년창업농 시범사업 관련 수요조사, 희망농지 유형 분석
  - ② '13년 유휴농지 조사결과, 농지은행 종사자 활용 → 유휴농지 현지조사
  - ③ 청년농 농지수요 반영 유휴농지 복구 후 임대 → 40명, 14.7ha 임대

19

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 3 후계 인력을 양성하고 농지 등 영농정착을 체계적으로 지원

- 청년농 농지 공급 확대를 통해 청년농 경영규모 및 영농정착 지원 확대
  - 청년농 농지지원 면적 : ('19) 1,697ha → ('20) 2,036 (+339ha)
  - 청년농 평균 경영규모 : (지원 전) 1.9ha → (지원 후) 2.8 (1.5배)
  - 청년농 농업소득 : (지원 전) 14,928천원 → (지원 후) 19,354 (1.3배)



20



## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 4 친환경적인 농축산업으로 전환하여 지속가능성 확보

- ◆ 인증제도 개선, 생산·유통·소비기반 활성화 등 친환경농업 정책을 통한 **친환경인증면적** 확대로 농업의 지속가능성 증대

❖ **유기재배면적 확대** : ('18) 24,666ha → ('19) 29,711ha → ('20.10) 38,415ha  
❖ **친환경인증면적 비중**(전체 농지 대비 비율, %) : ('18) 78,544(4.9) → ('19) 81,717(5.2) → ('20.10) 83,358(5.3)

- **친환경농업지구 18개소를 조성**하고 생산·유통·가공 시설 등 지원
- **친환경농업직불제도**를 통해 지속적인 친환경농업 실천을 지원
  - 지급액(억원): ('17) 179 → ('18) 227 → ('19) 229 → ('20) 232
- **임산부 친환경농산물 지원 시범사업**추진으로 미래세대를 책임지는 임산부의 안전한 식탁을 책임지고, 안전성 관리 및 만족도 조사를 통해 현장에서의 실효성 증대
  - 3개 광역시·도, 24개 시·군·구 참여, 임산부 8만명 대상 사업 추진

21

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 4 친환경적인 농축산업으로 전환하여 지속가능성 확보

- ◆ 인증제도 개선, 생산·유통·소비기반 활성화 등 친환경농업 정책을 통한 **친환경인증면적** 확대로 농업의 지속가능성 증대

- **무농약원료가공식품 및 유기 70% 인증제** 시행 등을 통해 **친환경농산물의 대국민 신뢰 제고** 및 **가공식품산업 활성화** 기반 조성
- 농업 환경을 개선하는 **농업환경보전프로그램** 참여마을 확대('19년 5개소→'20년 25)로 **국민들에게 깨끗한 농촌 제공**
- **국민에게 안정적으로 친환경농산물을 공급** 할 수 있도록 친환경 **산지조직 간 품목교류 협업체계** 구축, 지역 내 **소규모 생산 공급체계 규모화**
  - 광역단위 산지조직(누계) : ('17) 1개소 → ('18) 4 → ('19) 5 → ('20) 7
  - 계약재배 농가·품목(누계) : ('17) 745농가/93개품목 → ('18) 1,809/234 → ('19) 2,397/339

22

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 4 친환경적인 농축산업으로 전환하여 지속가능성 확보

- ◆ 축산농가의 자발적인 축산환경(가축분뇨, 악취, 미세먼지 등) 개선으로 지역주민에게 쾌적한 환경 제공 및 지속가능한 축산업 발전

- '깨끗한 축산농장' 지정 확대를 통해 축산농가 스스로 깨끗한 사육환경을 조성해야 한다는 의식 확산, 지역적 붐 조성 및 자발적 노력 유도

❖ 깨끗한 축산농장 조성 지정 농가 수(호, 누적): (17) 1029→(18)1815→(19) 2607→ (20) 3629

- 지자체, 농축협, 생산자단체 등과 협력하여 고속도로 및 혁신도시 인근 축산악취 우려 지역(10개 소) 선정하여 ('20.5월) 지역협의체를 구성하고 악취개선 활동 수행

❖ 약 60%(8개 지역 432명 중 252명)가 '악취개선을 체감한다'고 응답

❖ 암모니아 수치가 당초(7월) 평균 24.5ppm에서 최종(10월) 13.8ppm으로 44% 감소

23

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 4 친환경적인 농축산업으로 전환하여 지속가능성 확보

- ◆ 축산농가의 자발적인 축산환경(가축분뇨, 악취, 미세먼지 등) 개선으로 지역주민에게 쾌적한 환경 제공 및 지속가능한 축산업 발전

- 광역축산악취개선 사업을 확대하고 악취저감시설 지원으로 축산악취 저감, 사후관리 강화 및 효과성 분석으로 사업 내실화 도모

● 연도별 지원현황(시군) : ('16) 4개소 → ('17) 5 → ('18) 2 → ('19) 4 → (20) 8

- ICT 기반 축산악취의 상시 모니터링 시스템을 통한 축산악취 신속 대응 및 미세먼지 감축 활동 기여

● 연도별 장비설치 지원현황 : ('17) 42개소 → ('18) 45 → ('19) 39 → ('20) 139

- 농가의 퇴비 부숙도 정착화를 통한 토양오염 방지 등 환경보전

● 적용 대상 농가 검사 및 퇴비유통 장비·퇴비사 증개축 지원 등을 통한 부숙도 적합 농가 확대

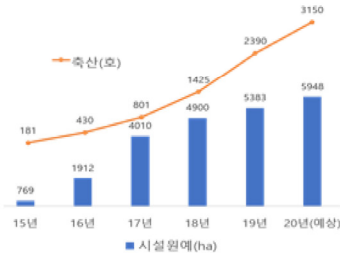
● 사례: (당진) 공동자원화시설(낙농축협)에서 퇴비 부숙 비결을 바탕으로 자체 배양한 미생물을 농가에 공급하여 냄새를 줄여, 퇴비 부숙도 안정에 기여

24

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

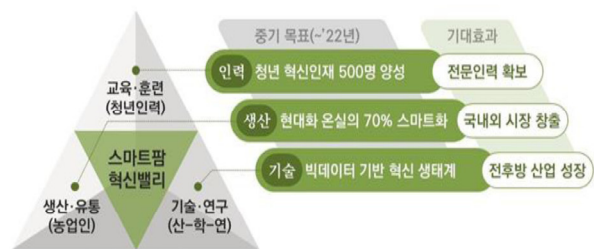
### 5 기술융복합과 투자 활성화를 통한 농산업 경쟁력 강화

- ◆ '20년 시설원예 5,621ha, 축사 3,150호 보급목표 달성을 위해 **시설원예, 축사 스마트팜 신축, ICT 시설·장비 보급 및 컨설팅 지원**



#### ◆ 스마트팜 혁신밸리(4개소) 조성

- 스마트팜 청년창업보육센터, 임대형 스마트팜, 스마트팜 실증단지, 스마트팜 빅데이터센터 로 구성
  - 1차지역(김제·상주): '19.12월 착공' '21.上 완공
  - 2차지역(고흥·밀양) '20.9월 착공' '21.下 완공



## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 5 기술융복합과 투자 활성화를 통한 농산업 경쟁력 강화

#### ◆ 스마트팜 청년창업보육센터

- 신규선발 확대('19년 104명 → '20년 208명)를 통한 **청년농 육성 본격화**, 교육 수료자에게 **경영 컨설팅, 취업 알선** 등을 통해 **영농정착 지원**
- '18년 선발 교육생 수료('20. 6월, 45명), '19년 선발 교육생 경영실습(7월~) 및 '20년 선발 교육생 입문교육(10월~)

#### ❖ 청년창업 보육수료생 창농 사례 : 영광군 딸기농장, 이OO(37세)

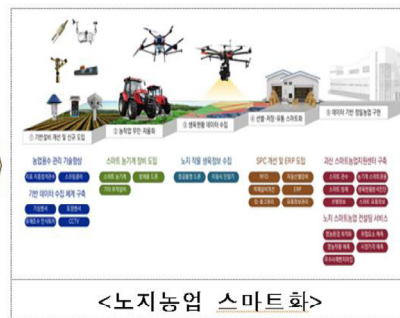
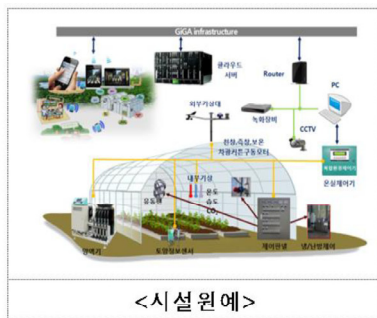
- ✓ 영농 경험과 지식이 없는 직업 군인이 제대 후, '스마트팜 청년창업 보육센터'의 교육을 통해 스마트팜 창농
- ✓ "18개월 동안의 현장·경영실습교육이 초기 정착에 큰 도움이 됐다. 스마트팜 온실을 지으려면 평당 70~80만원 들어가는데 경영실습을 통해 영농과정에서의 시행착오를 줄이는데 큰 보탬이 됐다" 고 엄지를 치켜들었다.(농민신문 기사 중 발췌)



## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 5 기술융복합과 투자 활성화를 통한 농산업 경쟁력 강화

- ◆ 스마트팜 데이터 수집, 표준화 등 양질의 데이터 활용 확산을 위한 기반 구축 및 데이터 분석·활용 서비스 개발 등 추진
  - 성과 사례: AI 기반 딸기 병해충관리 서비스(LG팜한농)
- ◆ 시설원예 중심에서 노지농업으로 스마트농업 확산을 위해 시범단지 조성 사업(사과, 콩) 추진



27

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 5 기술융복합과 투자 활성화를 통한 농산업 경쟁력 강화

- ◆ 신북방·메콩지역에 수출 확산거점(데모온실 2개소) 조성 시작 및 정부지원을 통한 스마트팜 수출 확대
  - 카자흐스탄·베트남의 부지 확정 및 현지기관과의 MOU를 체결하고, 데모온실 사업주관 컨소시엄 선정(4월 카자흐, 11월 베트남)

기후 한계 뛰어넘은 'K-스마트팜' 카자흐서 결실



❖ <정부 지원을 통한 수출계약 성공 기업 사례>

- ✓ (그린플러스) 온라인 상담 지원으로 호주기업과 수출계약 MOA 체결(5.29, 90억원)
- ✓ (마루에너지/한진농공) : 인도네시아대상 한국 스마트팜 웨비나(9.10) 성과로 수출용 현지법인 설립 MOU 체결(10.30, 2건)
  - 마루에너지(한국)와 시너지타니(인도네시아) 간 합작법인 설립(40만\$)
  - 한진농공(한국)와 누디라프레쉬(인도네시아) 간 합작법인 설립(50만\$)

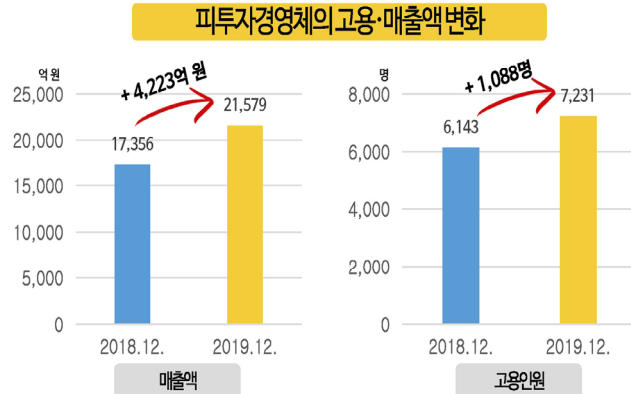
28

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 5 기술융복합과 투자 활성화를 통한 농산업 경쟁력 강화

#### ◆ 농식품모태펀드 확대를 통한 농식품분야 민간자본 유치

- 모태펀드 재원을 마중물로 하여 민간투자를 확대하고 피투자경영체의 경영성과 향상



29

## II. 농업의 지속가능성 제고- 사람과 환경 중심의 농업 발전

### 5 기술융복합과 투자 활성화를 통한 농산업 경쟁력 강화

#### ◆ 농식품모태펀드 확대를 통한 농식품분야 민간자본 유치

- 농식품벤처펀드를 확대 조성하여 창업 경영체에 대한 투자 지원 강화
  - '18년 농식품벤처펀드 신규 조성 이후 창업 경영체에 대한 농식품 펀드 투자 실적이 과거 3년 평균 대비 크게 증가
    - 최근 3년('15~'17년) 평균 투자건수 31건(311억)→'18년 투자건수 41건(447억)
  - '20년 영파머스펀드 100억원 조성을 통해 미래 성장가능성 있는 청년 농, 후계농을 발굴하고 성공 창업농을 육성
  - '마이크로 펀드'(65억원)를 조성하여 창업초기 5년 미만 경영체 집중 투자



30

### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

#### 1 농정 틀 전환의 개념과 요소 명확화

◆ 기존의 기본방향, 패러다임 전환, 개혁어젠다에 더해 농정 틀의 개념과 요소들을 명확히 하고 요소별 개선 과제의 통합적 추진으로 보다 체계적으로 농정 틀 전환을 추진

#### 농정 틀

- 1 농정 추진의 근거가 되는 법, 법에 근거한 각종 계획, 계획 등에 따라 추진 되는 정책 사업(예산) 구조
- 2 농정 비전·목표·방향·전략
- 3 일하는 방식(기획-시행-성과평가-환류 체계)
- 4 정책 추진 주체(기관 및 조직 체계) 및 거버넌스
- 5 정책의 대상(농업인, 농촌주민, 국민, 기업 등등)

31

### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

#### 2 개혁어젠다 및 과제의 지속적 보완 추진

##### 12대 개혁어젠다

- |                                   |                                  |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1 국민건강과지역순환경제를 강화하는 먹거리체계 확립      | 7 공익기여지불예산제도로 전환                 |
| 2 불법농지소유근절과농민의농지이용권 철저보호          | 8 농수산물가격과농어가경영의안정은 국가기본책무임을 명확화  |
| 3 중앙정부-지방정부-민간의협치에 기반한농정추진체계개편    | 9 농어촌의다양한자원과사회적경제를 활용한농어촌경제활성화촉진 |
| 4 협동조합의정체성 확립과 조합원중심의농협·수협·산림조합개혁 | 10 청년·여성등 농어촌사회의미래를 열어가는 새로운주체형성 |
| 5 남북농림수산협력 강화로 평화경제의 초석 마련        | 11 농어촌주민의 삶의 질 향상과 농어촌 인구 20% 확보 |
| 6 지속가능농정과분권농정 실현을 위한 조직·제도 개혁     | 12 기후변화 대응과 농어촌의 자원보전 및 환경성 강화   |

자료: 제3차 농어업농어촌특별위원회(2019.12.3) 지속가능한 농어업농어촌 비전과 전략.

32



### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

#### 2 개혁어젠다 및 과제의 지속적 보완 추진

##### 농정 개혁의 핵심 과제

##### 식물 중심 농정 정착을 위한 재정개혁과 투융자제도 개선

- 산업육성 중심의 보조금 농정을 공익적기능 제고 중심으로 전환
- 어젠다 중심 포괄지원 확대와 융자 중심 기업사업의 개편
- 농업 부문 세제의 공정성·형평성·투명성을 제고

##### 자치농정·분권농정 정착을 위한 농정추진체계 개편

- '중앙정부 전담', '중앙-지방협업', '지방주도'로 농정 영역을 구분하고 그에 합당한 추진체계 형성
- 사업의 지방이양에 적합한 재정이양을 동반하는 재정적 보완책 시행
- 중앙농정 전달체계 (ex/ 권역별 지방농정국) 구축을 검토

##### 농어업·농어촌 혁신기반 정비

- 비농민 농지소유 엄격 제한, 실경작자 중심의 임대차제도 확립으로 농지제도 혁신
- 농협의 정체성 회복 위한 제도개혁 지속 추진
- 농업·농촌 통계정보수집 및 제공 체계화
- 지식통합체계로 R&D 혁신 추진
- 스마트 농업 빅데이터 플랫폼 구축, 편리한 농업 확산과 미래 대비
- 농업·농촌 혁신주체의 체계적 육성
- 여성 농업인 권리와 복지 향상, 다문화가정 지원정책 확대
- 산림 공익성 제고와 소유·경영구조 개편

자료: 제3차 농어업농어촌특별위원회(2019.12.3) 지속가능한 농어업농어촌 비전과 전략.

33

### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

#### 3 포스트 코로나 시대, 농촌뉴딜 추진



자료: 정책기획위원회(2021.3) 지속가능한 농어업농어촌 비전과 전략. 지역균형 뉴딜 완성을 위한 농촌뉴딜 추진전략(안)

34

### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

#### 3 포스트 코로나 시대, 농촌뉴딜 추진

| 비전                  | 사람, 환경, 활동의 혁신으로 농촌 르네상스 구현                                                                                                 |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 목표                  | <b>[공간 혁신]</b> 사람과 환경 중심 미래형 생활·경제 공간 창출<br><b>[그린 혁신]</b> 탄소중립과 생태적 전환을 선도하는 녹색환경 실현<br><b>[사회 혁신]</b> 미래 농촌세대 육성과 농촌사회 혁신 |
| 4+1 실행전략            |                                                                                                                             |
| 정책 방향               | 핵심 과제                                                                                                                       |
| 농촌공간 재창조            | ① 미래형 농촌공간 정비<br>② 다부처 융복합형 농촌재생뉴딜사업 추진<br>③ 농촌재생뉴딜특별법 제정과 제도기반 구축                                                          |
| 기후변화 대응과 에너지 전환 가속화 | ① 저탄소·생태 시스템 구축<br>② 농촌사회 상생형 에너지 전환<br>③ 산림뉴딜30·30                                                                         |
| 농촌사회 미래혁신 주체 형성     | ① 농촌청년육성 프로그램 다각화<br>② 청년창업농 영농정착플러스사업<br>③ 귀농귀촌통합플랫폼 구축                                                                    |
| 스마트농업 구현            | ① 농업 빅데이터플랫폼 구축<br>② 농산업 전반의 스마트화 촉진<br>③ 문제해결형 스마트농업정책 강화                                                                  |
| 추진 기반 정비            | ■ 관련 법의 조속한 입법 추진<br>■ 지역 주도 통합적 추진체계 구축과 민관협치 강화<br>■ 재정 제도 개선<br>■ 농촌재생뉴딜운동의 범국민적 추진                                      |

자료: 정책기획위원회(2021.3) 지속가능한 농어업농어촌 비전과 전략, 지역균형 뉴딜 완성을 위한 농촌뉴딜 추진전략(안)

35

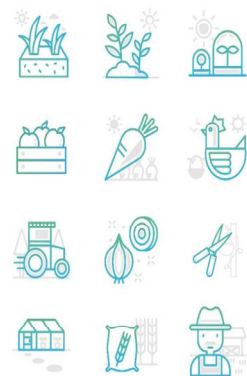
### III. 농정 틀 전환을 위한 향후 과제

#### 농업농촌의 미래

|     |                                                                                                                                                     |                                          |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 농촌  | <ul style="list-style-type: none"> <li>농촌 지역 공공+민간 서비스 확충, 사회적 일자리 창출</li> <li>계획과 관리로 자연과 문화가 어우러진 아름다운 농촌공간</li> </ul>                            | 도시 인구의 농촌 이동<br>↓<br>저밀도 경제사회, 국가 균형 발전  |
| 농업  | <ul style="list-style-type: none"> <li>4차 산업혁명 시대 민간 주도 혁신</li> <li>민관 협력을 통한 다양한 공익적 기능 창출</li> </ul>                                              | 생산성 증대, 혁신형 일자리 창출<br>농업의 지속가능성 제고       |
| 농업인 | <ul style="list-style-type: none"> <li>규모화된 전업농의 시장 기반 혁신 창출</li> <li>다수 중소농의 공동체 협력 기반 혁신 창출</li> </ul>                                            | 경제적 가치 창출<br>사회적·환경적 가치 창출               |
| 국민  | <ul style="list-style-type: none"> <li>농촌: 합리적인 주거 및 생활비용, 편리·안전·건강한 삶, 깨끗한 환경, 일과 여가 양립, 자아실현, 공동체적 삶</li> <li>농업: 모든 국민에게 안전하고 건강한 먹거리</li> </ul> | 국민 삶의 가치(행복) 증진<br>농업·농촌 가치 제고에 대한 공감·지원 |

36

# 감사합니다



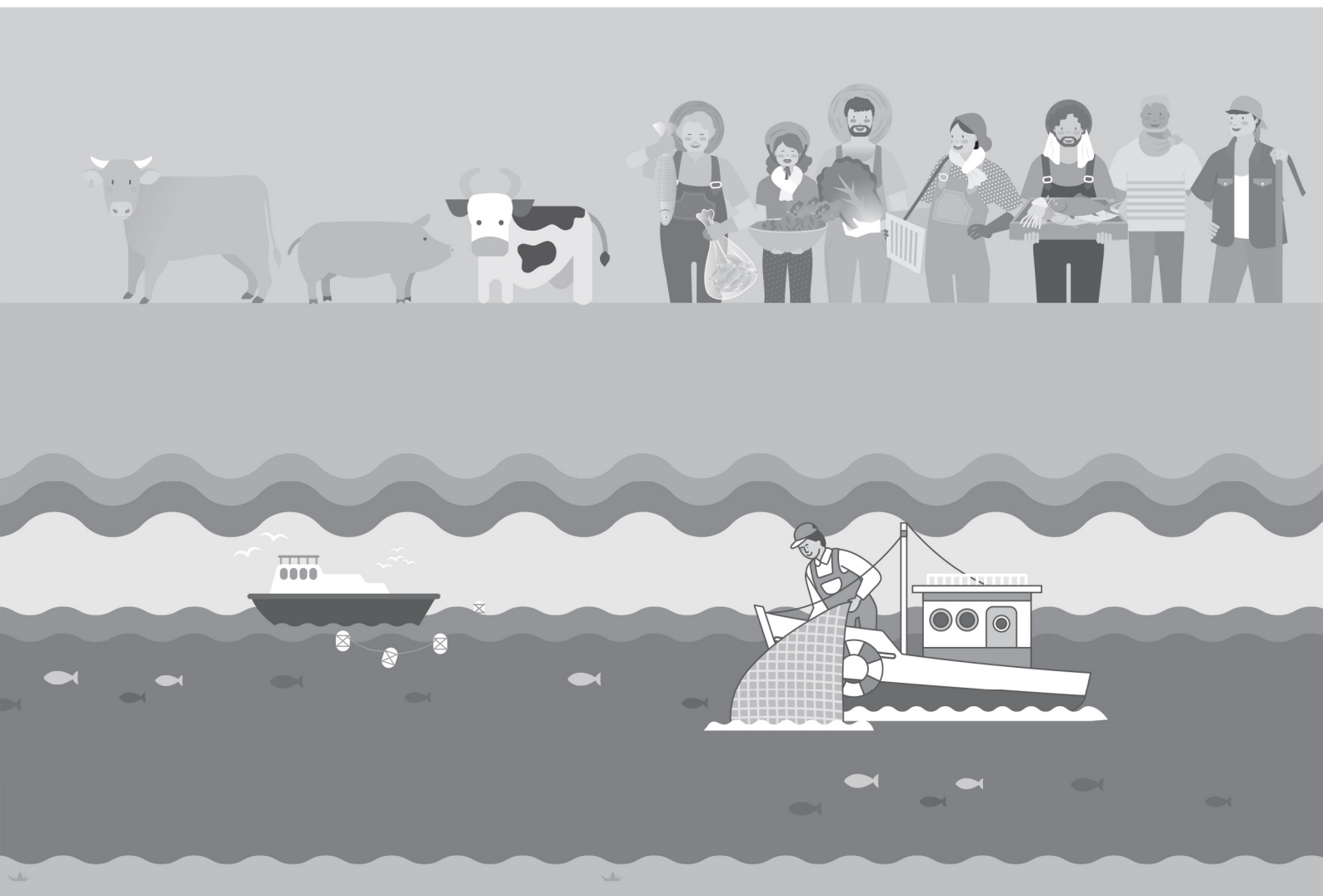


주제발표 **1**

농정틀 전환,  
농업의 지속가능성을 높이다

토론

- 1 **이명헌** 인천대학교 교수
- 2 **조병옥** 농어업·농어촌특별위원회 농어업분과위원







## 0. 논의 전제

### □ 포스트 코로나의 시대정신

- 성장을 위한 성장 추구는 전지구적 위기를 반복적으로 초래할 것임

### □ 기후위기 극복은 선택 사항이 아님

- 미, EU가 무역 경쟁력 확보를 위해서 기후 의제를 적극적으로 활용할 것으로 보임
- 지구적 차원에서나 수출 중심 우리 경제의 구조로 보나 향후 모든 경제정책에서 최상위의 고려사항이 될 필요가 있음

## 1. 농정 틀 전환

### □ 기본방향에 있어서 적어도 4차 산업혁명과 같은 비중으로 기후 위기 대응을 고려가 있음

## 2. 지속가능성 제고 성과

### □ 공익형 직불제는 중소농 중심으로 소득안정에 기여한 성과는 있을 것으로 생각되지만 상응하는 공익을 확실히 확보하기에는 조건, 점검 조직의 역량, 관련 인프라 면에서 부족함이 있음

### □ 재해보험과 같이 사후적 대응 외에 재해의 발생을 미연에 방지하는 공공 및 경영체 단위 투자를 충실하게 할 필요가 있음

- ※ 재해보험의 확산 정도를 측정함에 있어서 가입대상 품목 수, 품목들의 생산액, 가입 면적 등을 사용하고 있는데, 일정 규모 이상 경영체의 가입비율을 고려할 필요가 있음

□ 친환경 농업의 확대는 유럽 국가 중요에 비해서 그 속도가 느림

○ 2000년 면적 0.02%에서 2018년 1.15%로 성장(독일 Fibl 통계상)으로 獨, 佛, 伊가 12~16%에 달하는 것과 대조

□ 지속가능성과 관련하여 중요한 온실가스 저감, 환경부하 등이 농정성과 논의에서 아직 주목을 받지 못하고 있음

○ 농업의 온실가스는 1990년 대비 거의 같은 수준(유럽 국가들은 10~30% 감축)

○ 양분 수지는 4반세기 동안 개선이 없으며 암모니아 발생은 2001~2015년 사이 40% 증가

□ 기술융복합이 농촌과 괴리된 농업공장을 창출하는 것이 아니라 지속가능성 있는 농촌구성원을 창출하는지에 관심을 둘 필요가 있음

□ ‘생산-유통-소비’ 전체 과정에 걸친 먹거리 체계의 지속가능성을 평가할 필요가 있음

※ Economist 작성 2018 식료 지속가능성 지수에서 고소득 35개국 중 20위. 특히 농업이 물질적으로 환경에 주는 영향, 식료손실과 관련된 하부지수에서 저조.

### 3. 향후과제

□ 법적, 계획적 체계

○ 5년 주기의 ‘농업농촌 식품산업 발전계획’을 보다 구체적인 농정계획으로 활용할 필요가 있음

- 발전계획 수립 과정에서 이해당사자, 시민사회, 전문가의 입장과 견해를 개진되는 장을 만들 필요가 있음(농특위의 틀 이용도 가능)

- 국민에게 핵심적 성과목표 제시

- 농정예산의 5개년 전체규모 및 대항목별 제시

- 기본법 14조 2항에 기본계획에 의무적으로 포함시킬 사항에 탄소저감, 농업환경 보존을 명시적으로 추가할 필요가 있음

○ 국가재정운용계획에서 농정의 주요 분야별 예산배분 계획을 명시할 필요가 있음

□ 지방재원 확대에 대한 대응 필요

- 지방세수의 비중 증대나 포괄적 재원 이전이 계속되면, 자치단체장 및 지역 여론이 세수확대와 지역개발 이익을 추구하는 한, 농업농촌 의제가 주변화되고 관련 예산도 축소될 가능성이 높음
- 중앙정부와 지방자치단체(광역)가 포괄 보조금의 틀 속에서 재원을 공동부담하고 국가적 관심사와 지방의 특성을 조화시키는 틀을 갖출 필요가 있음

□ 농정의 주요 지표로 온실가스 감축, 농업의 생물학적, 화학적 지속가능성을 높은 순위에 배치할 필요가 있음

□ 기본형 공익직불의 의무이행 점검 기구를 충실화하고 선택형 공익직불을 확대할 필요가 있음

- 장기적으로는 공익직불이 의무수준을 높여야 함

□ 농업관련 세제를 사회경제 전반의 지속가능성 높이기의 틀 속에서 개편할 필요가 있음: 조세장(場)의 확대, 환경 및 기후부하 높은 투입의 억제, 소비 건강성 증대



## □ 문재인정부 출범에 농민들 큰 기대를 품었다.

- 대통령 후보시절 “농어업 직접 챙기겠다”
- 2017년 3월 9일 농축산연합회 간담회 “농업을 직접 챙기는 대통령이 되겠다”고 발언.
- 박근혜 전 대통령. 2012년 11월 19일 한농연 대선후보 토론회에서 “농업인과 소통하며 농업을 직접 챙기겠다”고 발언.
- 대통령이 『농업을 직접 챙기겠다』는 발언의 의미는 과연 무엇일까? 혹시 직접 ‘패싱’ 하겠다는 말인가?
- 기대가 크면 실망이 크다는 속담이 딱 들어 맞는 일이 반복되다.
- 결론은 ‘누가해도 똑같다’는 .....

## □ 농민의 피부에 와 닿는 성과를 굳이 꼽는다면

### 1) 쌀값 상승

- 고공비축미 40kg 조곡 1등급 기준  
2013년 6만 0730원, 2014년 5만 7740원, 2015년 5만 2270원, 2016년 4만 4140원,  
2017년 5만 2570원, 2018년 6만 7050원, 2019년 6만 5750원, 2020년 7만 5140원
- 시장격리 및 타작물 재배 등의 사업으로 수급 조절
- 쌀 가격이 정상화되고 있는 중.

### 2) 공익직불제 도입

- 기존 직불제의 통·폐합으로 예산 2.4조원 확대는 큰 진전.  
특히 농업을 공익적 관점에서 바라보며 국가의 역할과 직접지불을 확대한 부분은 평가.



- 문제점으로는

① 예산 확대와 관련 잠금장치를 스스로 마련한 부분은 중대한 실책

다수의 직불금 미수령자 발생(임대차 등의 문제)과 선택직불의 확대가 대세임에도 예산의 한정으로 인해 더 좋은 정책을 펼치지 못함.

② 소농직불 지급 대상자의 지속 확대 문제는 큰 혼란 발생할 것.

농가수는 2019년 기준 100만 7천 가구인데 농업경영체 신고는 100백 73만 경영체.

직불금 불법 수령자문제 시한폭탄이 될 것.

③ 2017-19년 직불금 1회라도 받은 농지만 해당.

공익의 창출은 현재 농사를 짓고 있다면 동시 효용성을 발휘함에도 전체 농지의 약 28% (43만 ha)에 해당하는 농지가 직불금을 수령하지 못하는 부분 즉시 시정되어야 함.

## □ 남은 1년의 과제는

- ‘안심하고 농사짓는 나라, 국민 모두 건강한 대한민국’을 농정 슬로건으로 내걸고 ‘국민에게 안전한 먹거리, 농민에게 미래의 희망’을 선사하겠다고 말한 부분을 곱씹어야 할 것

- 농정을 직접 챙기겠다는 행동의 최고는

2008년 12월 4일 이명박 전 대통령 가락시장 방문 “농협을 농민에게 돌려주라” “농민은 죽어 가는데 농협은 돈벌이만 하고 있다” 이 발언 이후 농협 개혁의 제대로 된 시동이 걸림.

농민들은 문재인대통령의 농업, 농민, 농촌의 문제에 대한 ‘사이다’ 발언을 기다리는 중.

- 농민들은 스스로 유령국민, 제외국민, 등외국민, 열외국민이라 부르고 있음. 다시금 정상국가의 주요 일원으로 자리매김 할 수 있도록 만들어 주어야 함.

- 문재인 정부 출범 1년 후 27개 농민단체장 설문조사를 보면 평가 점수 42점, 이유로는 농업홀대 63%, 소통부재 26%였음. 이후 수치는 더 악화되었음.

- 농업예산 증가율 : 2017년 0.8%, 2018년 0.03%, 2019년 2.3%, 2020년 1%, 2021년 2.3%  
전체 예산 대비 : 2017년 3.6%, 2018년 3.4%, 2019년 3.1%, 2020년 3.1%, 2021년 2.9%  
2021년 전체 예산 대비 2.9% 예산 16조 2800억원 국방예산 52조 8천억에 비하면 너무나 초라한 예산. 국가 전체 예산의 5%대로 늘려야 함.

- 기후위기 대응

지난 해 최장 장마처럼 기후위기의 가장 큰 피해자는 농민임. 범 국가적 차원의 기후 위기 대응 속에서 안심하고 농사지을 수 있는 토대 구축 필요. 농업재해보험 전면 개편.

그렇다고 농지에 무분별하게 진행되고 있는 신재생에너지 산업은 전반적으로 제고되어야 함.

특히 농업진흥지역 내 태양광발전 설치의 우량농지 파손이라는 치명적 결과를 가져와 식량 주권에 큰 영향을 미칠 것임.

# 문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

## 분야별 주제발표 및 토론

주제발표

# 2

## 도농상생을 통한 농촌 공동체 활성화를 추구하다

성주인

한국농촌경제연구원 선임연구위원





# 도농상생을 통한 농산어촌 공동체 활성화를 추구하다

한국농촌경제연구원  
성 주 인

KREI 한국농촌경제연구원



## 발표 내용

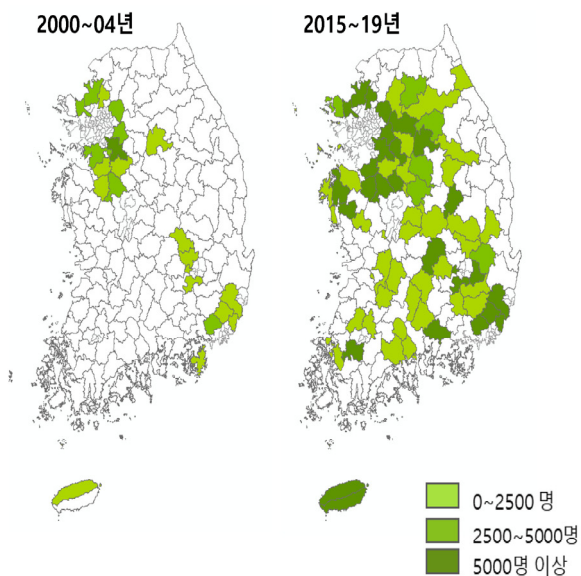
- I. 농산어촌의 새로운 잠재력
- II. 문재인 정부 4년, 농촌정책 성과
- III. 농산어촌의 잠재력 실현을 위한 과제



# 1. 농산어촌의 새로운 잠재력

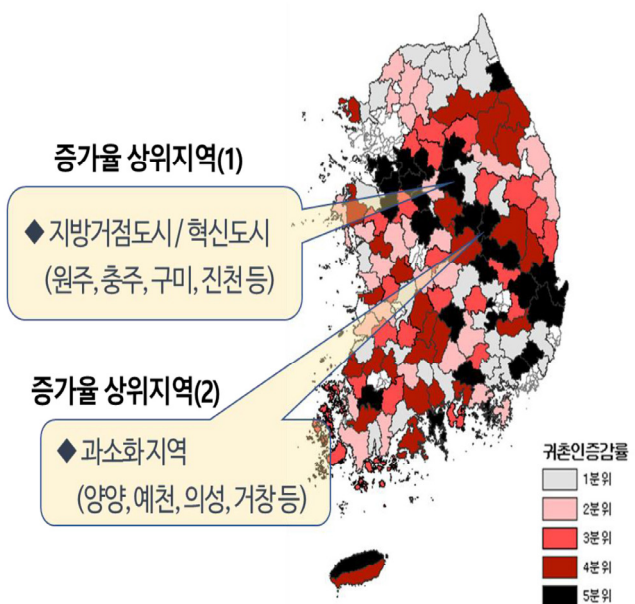
## 농산어촌의 잠재력 부상: 이도향촌 인구이동

(A) 연도별 인구 순유입 시·군의 공간적 확산



자료: 성주인 외(2019) 재구성

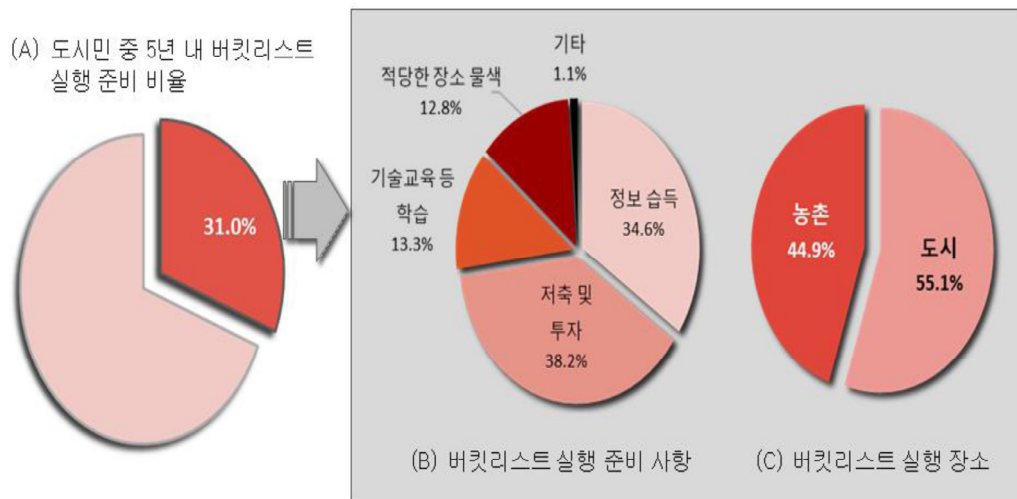
(B) 시·군별 귀촌인 증감율 (2015~19년 연평균)



## 농산어촌의 잠재력 부상: 도시민의 장래 활동 무대

### 농산어촌에 대한 국민 수요 증대 (도시민의 버킷리스트 추진 의향)

◆ 전체 도시민 중 14%가 5년 내에 버킷리스트를 농산어촌에서 실현하고자 준비



자료: 송미령 외(2019) 재구성

## 새롭게 조명받는 농산어촌의 역할

● “한국판 뉴딜의 핵심공간”으로서 농산어촌



- 농산어촌 생활을 선호하는 문화 확산, 귀농·귀촌 증가
- 농산어촌의 잠재력을 실현하고, 확대해가는 전략으로서 “**농촌재생**” 논의





## II. 문재인 정부 4년, 농촌정책 성과

### 문재인 정부 4년, 농촌정책 주요 추진 실적

#### ● 농산어촌 주거환경 정비

- ✓ 빈집 및 노후·불량주택 정비(연평균빈집 7.7천동, 노후주택 6천 호)
- ✓ 상·하수도 등 주거 기반 취약마을 정비(취약지역 생활여건 개조사업 '15년 이후 농어촌 391개소)
- ✓ 농어촌정비법 개정과 빈집 정비 근거 마련 (빈집실태조사, 빈집정비계획수립, 특정빈집 신고 등)

#### ● 농산어촌 정주 기반, 서비스 확충

- ✓ 농촌형 생활SOC 복합센터 확충 ('17~20년 693개)
- ✓ 농촌형 교통모델 운영(전국 82개 시군 149개소, 이용자 274만명)

#### ● 농산어촌의 자립적 성장기반 구축

- ✓ 공동체 조직 활성화 및 지역 특화산업 육성을 위한 신활력플러스사업 지원 ('20년 누계 60개)



## 문재인 정부 4년, 농촌정책 주요 추진 실적

### ● 농산어촌 사회적 경제 육성

- ✓ 농업활동과 돌봄 등 서비스를 연계·제공하는 사회적농장 조성('20년 기준 30개소)
- ✓ 복지·교육서비스 관련 부처 사업과 사회적 농업의 협력모델 발굴 추진('20년~)
- ✓ 로컬푸드 확산('20년 기준 로컬푸드 직매장 수 519개)

### ● 귀농·귀촌 활성화 지원

- ✓ '농촌에서 살아보기' 프로그램 신규 도입('21년 89개 시·군)
- ✓ 귀농·귀촌인 초기 주거 지원을 위한 '귀농인의 집' 조성('20년 기준 76개 시·군 357개소)

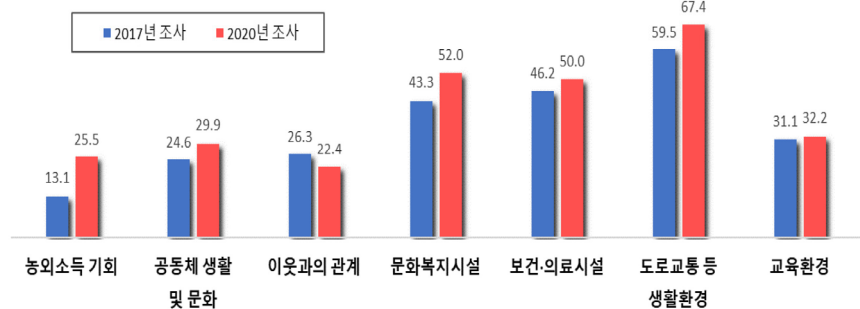
### ● 정책 추진 방식 변화

- ✓ 농촌협약 도입('20년 9개소) 및 농촌공간계획 제도화 추진

## 주민들이 평가한 농산어촌 생활 여건 변화

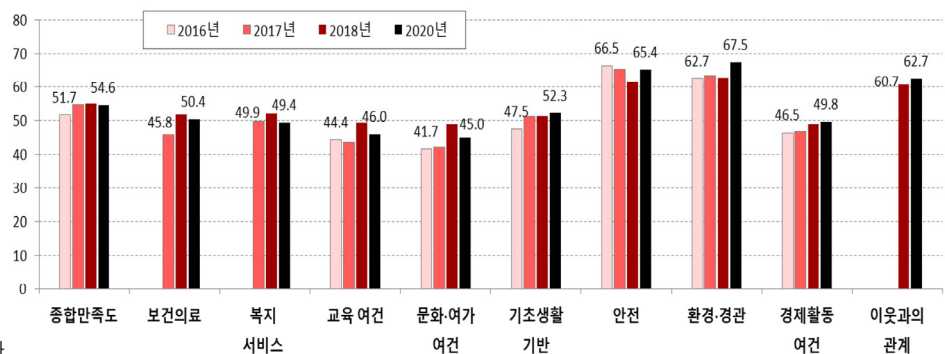
### 5년 전과 대비한 농산어촌 생활 여건 변화 (“좋아졌다”는 응답 비율)

자료: 연도별 농업농촌 국민의식조사  
(한국농촌경제연구원)



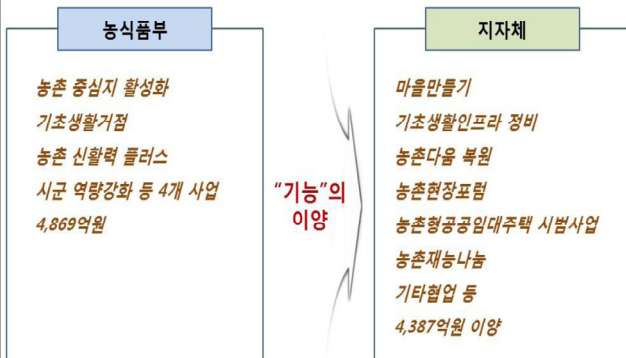
### 주요 분야별 농산어촌 주민 생활 만족도 추이 (100점 만점 평가)

자료: 연도별 농어업인 복지실태조사

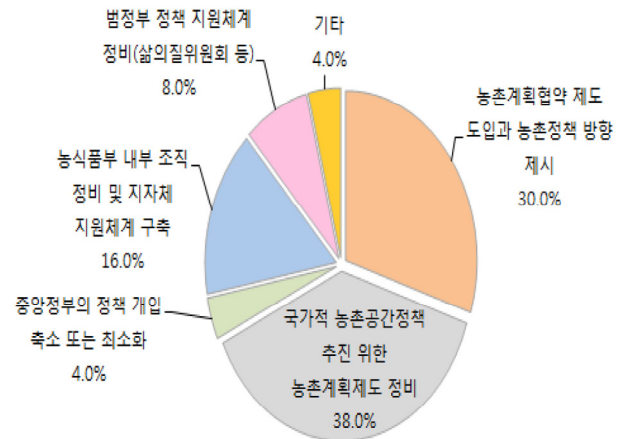


## 지방분권 확대와 정책 추진 방식 변화 모색

(A) 중앙정부 농촌지역개발사업의 지방 이양



(B) 지방분권 확대에 따른 농촌정책 과제



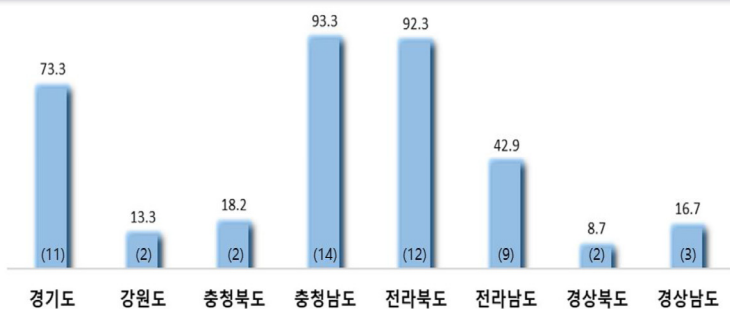
\* 주: '18년 관련 전문가 대상 KREI 설문조사 결과

\* 자료: 송미령 외(2018)

## 중간지원조직을 통한 정책 대응 시도 증대

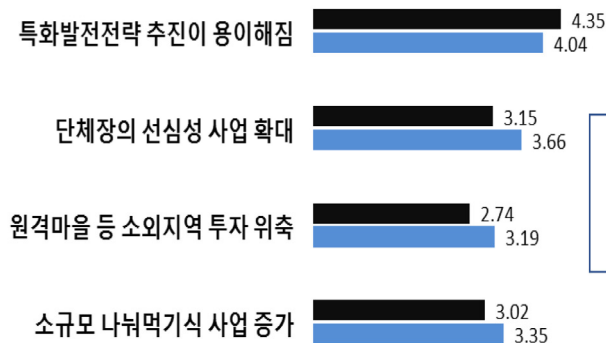
지역별 마을공동체 관련  
중간지원조직 구성 시·군 현황  
(%, 시·군 수)

자료: 김정섭 외(2020)



재정분권 확대에 예상되는  
지자체 농촌정책 여건 변화  
(지자체 담당자 응답, 5점 만점)

자료: 성주인·송미령(2019) 재구성

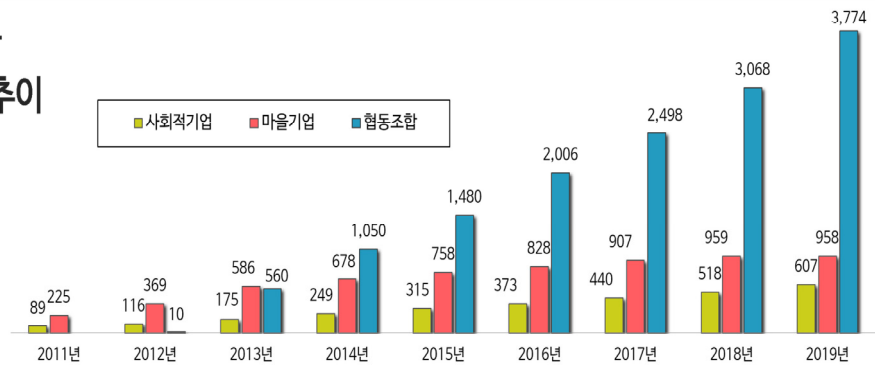


<시·군 구분>

■ 중간지원조직 있음  
■ 중간지원조직 없음

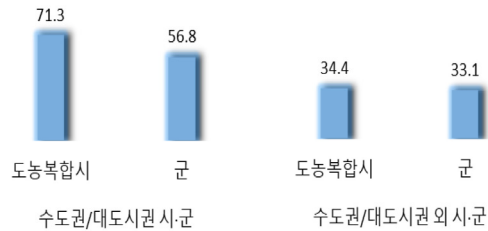
## 공동체 활성화를 위한 농산어촌의 사회적 경제 조직 확산

농산어촌에서 활동하는  
사회적 경제조직 변화 추이  
(연도별 누적, 개수)



자료: 성주인 외(2021)

농산어촌 시·군 유형별  
평균 사회적 경제 조직 수  
(단위: 개)



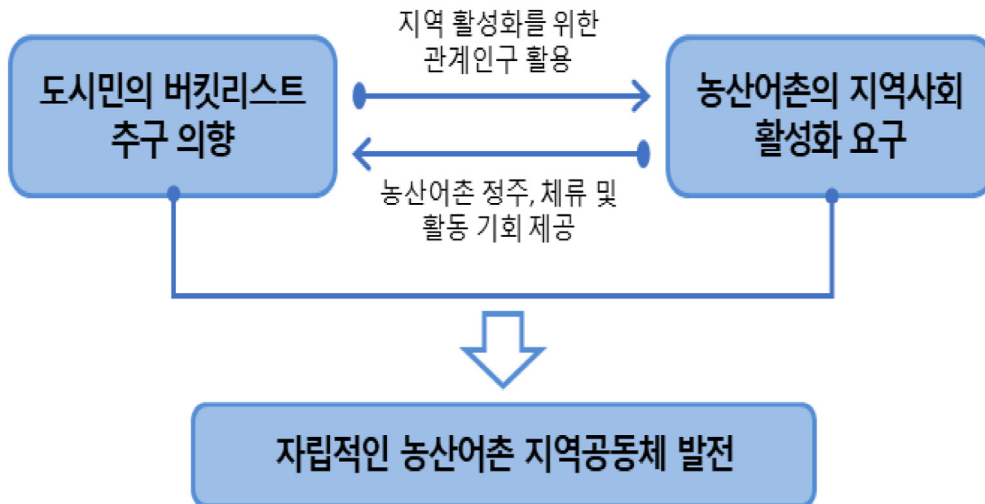
자료: 관련 원 자료 집계(2000년 기준)



### Ⅲ. 농산어촌의 잠재력 실현을 위한 과제

## 도농상생에 기반한 농산어촌 공동체 활성화 방향

### 관계인구 확대를 통한 농산어촌 활성화와 국가적 삶의 질 제고

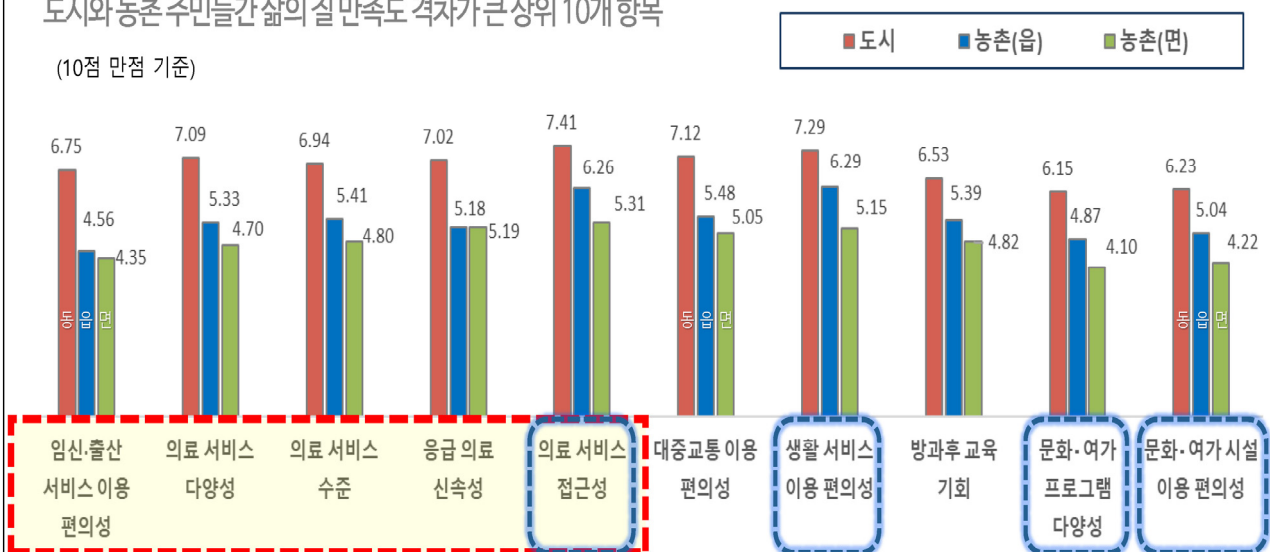


## 농산어촌의 잠재력 실현을 위한 도전

### 도·농 간 정주 여건 격차 상존

도시와 농촌 주민들간 삶의 질 만족도 격차가 큰 상위 10개 항목

(10점 만점 기준)



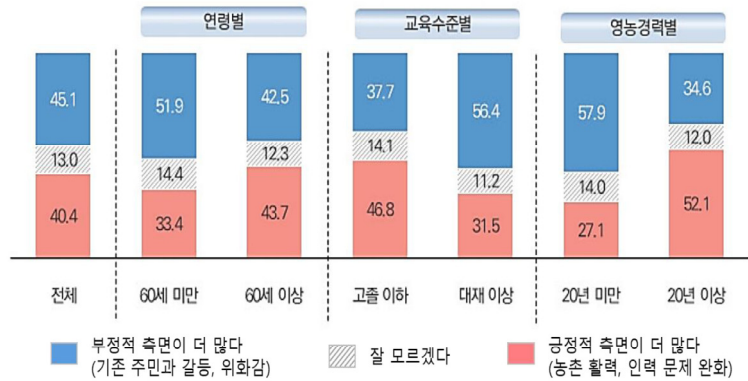
주: 각 항목 11점 척도(0~10점)로 측정

자료: 한국농촌경제연구원, '농어촌 정주 만족도 조사 보고서'(2020년) 재구성

## 농산어촌 주민들의 귀농·귀촌 인식과 시사점

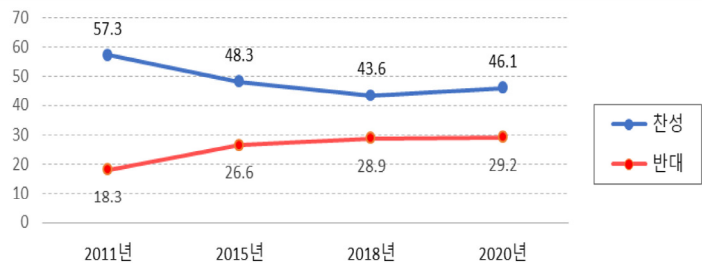
### 농업인들이 인식하는 귀농·귀촌의 영향 (%)

자료: KREI 농업농촌 국민의식조사(2020)



### 귀농귀촌에 대한 정부 지원 확대에 대한 농업인 의견 (%)

자료: KREI 농업농촌 국민의식조사(2020) 재구성

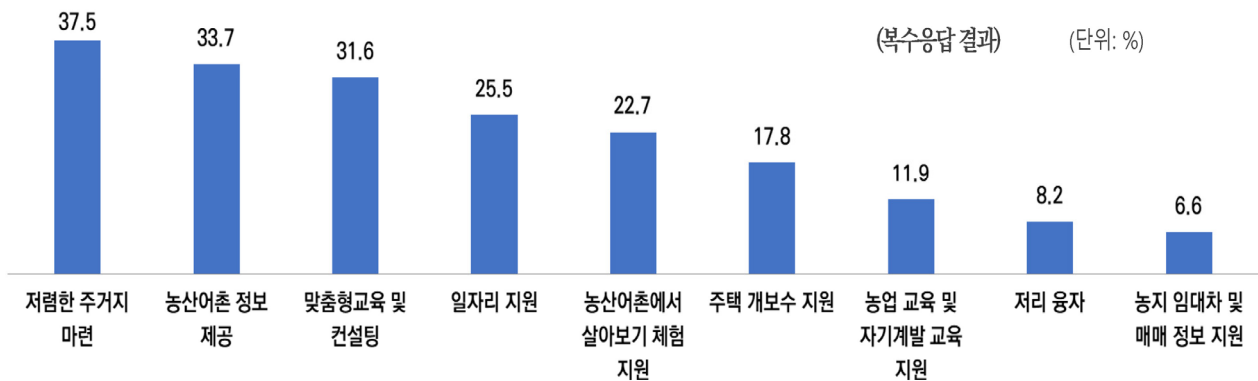


## 도시민의 농산어촌 활동 참여를 위한 정책 요구

### 도시민의 농촌 주거, 일자리, 지역사회 활동에 대한 지원 요구

중앙 단위의 지원체계 구축 및 지역 단위의 관계인구 확산 플랫폼 구축 필요성 제기

[농산어촌에서 버킷리스트 실행을 희망하는 도시민의 정책 요구]



자료: 송미령 외(2019) 재구성

## 공동체와 연계한 농산어촌형 일자리 발굴·육성

### 지역사회 활성화를 위한 사회적 경제 영역의 인적 자원 유치, 활용

[문화] 주민 문화 향유 프로그램을 운영하는 문화인력 활동

- 문화 접근성이 취약한 농촌의 문화예술 프로그램 유치, 주민 문화예술 교육 문화 매개인력 활동

[정주지원] 농촌 지역사회 주거 지원단 활동

- 귀농·귀촌 희망자를 위한 농촌 임대주택 정보 제공 및 알선 업무를 담당하는 지역사회 단위의 주거 지원단

[복지] 지역사회 기반 자율적 복지 서비스 조직 운영

- 지역복지서비스를 자율적으로 발굴하여 제공하는 지역복지 공동체 조직 활동 및 농촌 마을 지원인 활동

[자원개발] 농촌 마을박물관(eco-museum) 큐레이터 활동

- 지역에 산재한 다양한 유무형 자원을 발굴하고 알리는 농촌 마을 해설사 활동

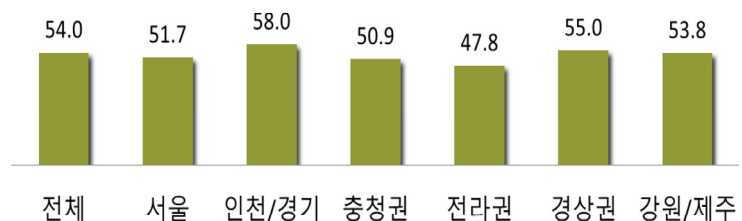
[환경보전] 농촌 생태계 서비스(ecosystem service) 제고 활동

- 지역사회 차원의 자율적 농촌 환경 가꾸기 활동 조직 육성(마을의도랑 살리기, 생태형 하천 조성 등 추진)

리빙랩 방식 활용, 지역 구성원들의 자율적 공동체 활동 지원 → 한국형 리더(LEADER) 프로그램으로 발전

## 농산어촌 난개발 문제에 대한 국민 인식

(A) 농촌 난개발 문제 심각성  
: 심각하다는 응답 비율(%)



(B) 농촌의 토지이용규제 강화 필요성  
: 강화해야 한다는 응답 비율(%)



주: '20년 도시민, 농촌 주민 3,323명 설문조사 결과  
자료: 한국농촌경제연구원



## 농촌공간계획 제도화 추진

### 농촌공간정비사업 추진

마을 주거환경 저해시설(축사, 공장 등) 이전 및 계획적 입지

마을 단위 빈집 철거, 재활용으로 주거환경 개선

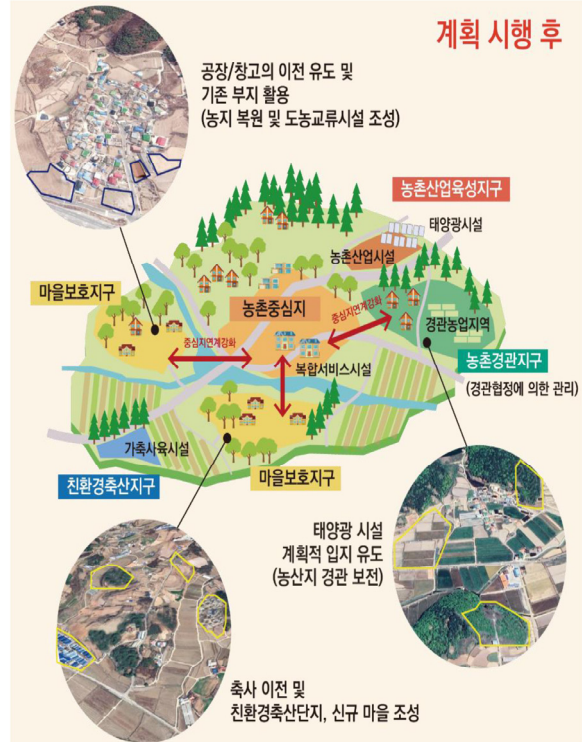
### 상향식 농어촌 환경관리 프로젝트 확산

농업환경프로그램을 확대한 주민 주도 환경관리 활동 지원

농촌협약 등과 연계, 주민협정을 통한 마을 가꾸기 활동 확산



농촌공간계획 제도화를 위한 기반 조성



21

## 농촌협약을 통한 연계 지원 사업 범위 확대

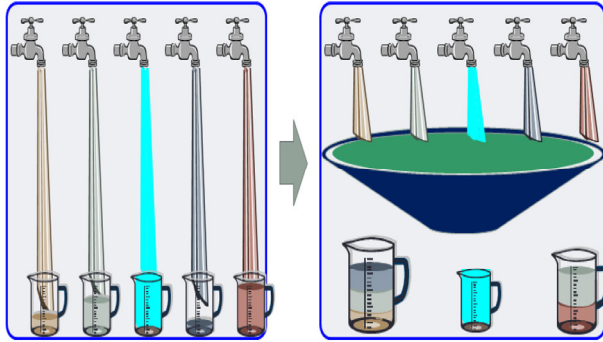
농촌협약의 단계적 확대를 통한 농식품부사업 지원

| 단계별 정책사업 확대    |                                                                                                       | 주요 사업 (예시)                                                                                                  |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1단계<br>(도입)    | <b>일반농산어촌개발사업 중심 추진</b><br>- 균특화계 농촌지역개발사업 지원<br>- 지자체 이양 지역개발사업 포함                                   | (중앙정부 사업)<br>- 농촌 중심지 활성화 & 기초생활거점 육성<br>- 농촌 신활력플러스, 시·군 역량강화 등<br>(지자체 이양 사업)<br>- 농촌 마을개발, 기초생활 인프라 정비 등 |
| 2단계<br>(확산)    | <b>농촌정책 분야 사업 전반으로 확대</b><br>- 농식품부 농촌정책 관련 사업 (균특 및 농특회계 사업 등)                                       | - 농촌융복합산업 활성화 지원<br>- 사회적 농업 활성화 지원<br>- 농촌 유희시설 활용 창업 지원<br>- 농촌형 교통모델                                     |
| 3단계<br>(제도 정착) | <b>선 계획-후 사업 지원체계 구축</b><br>- 농식품부 사업 전반의 포괄보조금화<br>- 지역 대상 지원사업 전반이 해당<br>* 필요시 지자체 자율로 타 부처 유관사업 포함 | - 스마트팜 확산 지원사업<br>- 친환경농업기반 구축<br>- 지역 단위 푸드플랜 구축 지원<br>- 귀농인의 집 조성사업<br>- APC지원<br>- 지역전략식품산업 육성사업         |



## 지역 및 현장 단위 농촌정책 추진체계 정비

### 지역 단위 다부문 통합적 사업 추진체계 마련

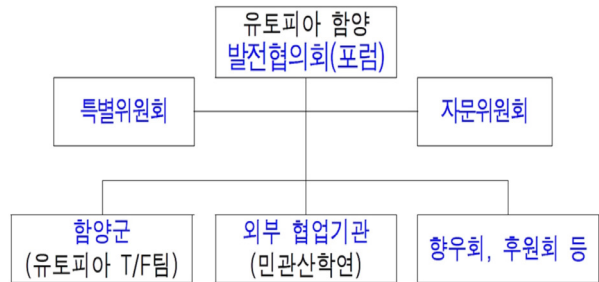


[기존체계 : 중앙-지방이 일대일 대응]

[개선체계 : 지역단위에서 통합적 추진]

자료: 유정규(2020)

### 함양군 농산어촌 유토피아사업 추진체계 예시



- 전담조직 (TF팀장 외부 채용) : 경남도, 경남연구원, 경남TP, 대학(경상대, 동서대), 경제단체 등
- 지원조직 (4개 분과) : 행정지원, 지역개발, 소득창출, 홍보마케팅

자료: 함양군 내부자료(2021) 재구성

경청해 주셔서 감사합니다.

한국농촌경제연구원

성 주 인

jiseong@krei.re.kr

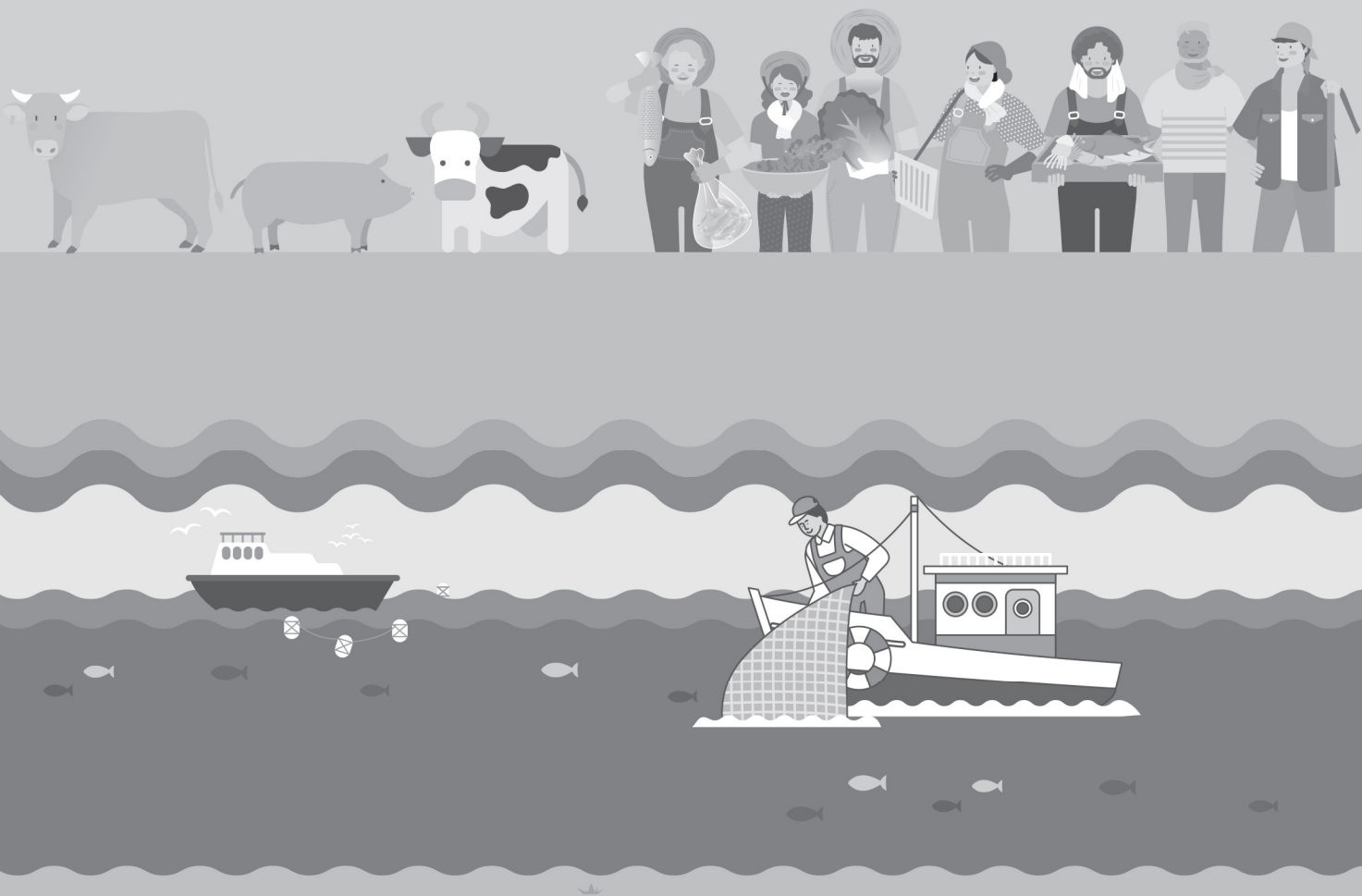
주제발표

2

## 도농상생을 통한 농촌 공동체 활성화를 추구하다

# 토론

- 1 **구자인** 마을연구소 일소공동협동조합 소장
- 2 **이은영** 한국4-H본부 사무부총장





## 농촌정책, ‘농정틀 전환’에 맞는 방향 전환이 필요하다.

### 1. (총괄) 문재인 정부 4년, 농촌정책의 성과와 과제

- ‘농정틀 전환’ 관점에서 보자면 농촌정책 영역의 변화는 매우 더디게 이루어지고 있음을 인정할 수밖에 없다. 기존 정책 틀에서 크게 벗어나지 못하고 농업과 농촌, 농식품 영역의 ‘정책 칸막이’가 강력하게 유지되면서 현장에서는 변화를 느끼기 어렵다. 특히 농촌정책과 현장과의 간극(괴리)은 좁혀지지 않고, 현실에 부합되지 못하는 상황이 반복되고 있다.
- 농촌정책 영역에서 새롭게 도입된 정책(사업)은 신활력플러스와 농촌협약, 사회적농업 정도에 그친다. 의욕적으로 출발했던 농촌협약은 현장에서 매우 혼란을 느끼는 상황이다. 제도 개선은 지극히 더디게 이루어지고, 좋은 의도로 도입된 정책도 전달과정에서 왜곡되는 경우도 많다. 현장에서 좋은 성과를 내자면 여러 가지 ‘운(運)’들이 겹쳐야 가능하다는 것을 자주 확인한다.
- 농촌의 ‘새로운 잠재력’이나 가능성이 부각되고 있는 것도 코로나19 팬데믹 상황의 덕분으로 봐야 하지 않을까 한다. 한국판 뉴딜이나 지역균형 뉴딜 등 농촌정책 스스로의 노력으로 만들어낸 결과라 보기 어렵다. 현장의 좋은 사례는 민간이 노력하여 이룩한 경우가 대부분이고, 새로운 정책은 현장의 변화를 따라가기도 급급하다.
- 농촌 현실도 그렇고 농촌정책 영역도 문제는 쉽게 파악된다. 하지만 그 원인은 복잡하게 얽혀 있고, 핵심은 민간주체의 성장이 더디고 민관협치 관점이 취약한 것에 있다. ‘농정틀 전환’ 관점에서 농촌정책이 해결해야 할 전환과제로 발제문과 연계하여 다음과 같이 제안해본다.<sup>1)</sup> 분량이 많은데 시간 제약으로 제목 중심으로 소개하는 정도에 그칠 수밖에 없다.

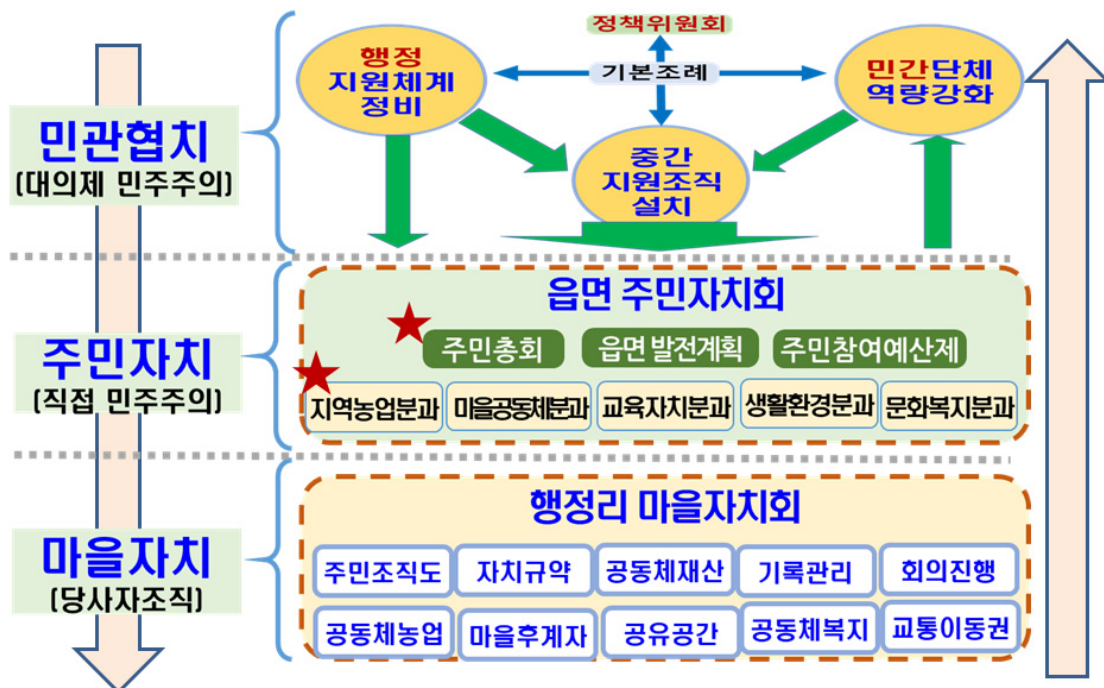
1) 이하 세부 내용은 충남연구원, 2020.02, 『농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립』 연구의 4장과 5장을 참고바람.  
세부 출처는 생략함

## 2. 시군과 읍면, 행정리 등 정책적 층위 구분, 하향식과 상향식의 조화

### 1) 정책적 층위 구분이 중요하다(정책 칸막이 극복, 상향식과 하향식의 조화)

- 행정리 마을 단위의 정책(마을만들기)과 읍면 단위의 정책(주민자치회), 시군 단위의 정책(민관 협치) 등은 명확하게 구분하면서 서로 연계되는 방향으로 설계되어야 함. 기존에는 이런 구분 없이 시행되고, 정책 칸막이를 유지한 채 단위 사업별로 시행되는 문제가 심각함. 마을만들기 내역사업은 지방이양되었지만 전체적인 방향성은 제시하지 못하였음
- 현재의 지방자치 현실과 농촌 주민역량을 고려할 때, 각종 국도비 정책사업을 활용하여 시군 자치단체 차원의 민관협치형 정책 시스템이 구축되는 것을 우선해야 함(정책적 유도). 이에 기반하여 읍면 단위 주민자치 시스템 구축도 가능함. 주민 입장에서는 읍면 단위의 주민자치회 전환 과정을 활용하여 민주적으로 주민대표기구를 설립하고, 이를 활용하여 행정리 마을 단위의 마을자치 시스템도 구축될 수 있음(이하 [그림 1] 참고)
- 지역에 따라 일부 차이가 있을 수 있지만, 이렇게 하향식(정책적 유도)과 상향식(주민 주도)의 접근 방법이 조화를 이룰 때 기존의 한계를 극복하고 농정 패러다임 전환으로 연결될 수 있을 것임. 결국 실질적인 주민생활권이자 한때 자치단체였던 읍면 단위에서 상향식과 하향식이 서로 만나 주민자치회가 이를 총괄·조정할 수 있도록 하는 전략이 필요함. 주민들의 꿈과 희망이 정부 정책(제도)과 만나 그 간극(미스매칭)을 줄일 수 있는 실질적인 층위는 읍면이라 보기 때문임

[그림 1] 농촌정책 영역에서 민관협치와 주민자치, 마을자치의 층위 구분



## 2) 지자체 단위로 민관협치형 정책 시스템 구축이 시급하고 중요하다.

- 농어업·농어촌특별위원회(이하 농특위)는 2019년 12월 제3회 본위원회에서 “지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축”을 의결함(의안번호 2019-5호). 4대 주요 의제와 7대 세부과제를 결정하고([표 1] 참고), 관련 부처의 이행상황을 정기적으로 보고받고 있음
- 지자체 단위로 행정 지원체계 정비(총괄·조정 부서 신설, 순환보직제 단점 극복)와 민간 네트워크 구축(당사자협의체, 비영리 법인 설립), 통합형 중간지원조직 설치·운영 등은 **농촌정책의 제도적 시스템 구축 차원에서 핵심과제에 해당함**. 행정과 민간은 각각의 역할을 명확하게 구분하면서 동시에 협력하는 거버넌스 시스템을 구축할 때 ‘정책틀 전환’도 가능한 셈임

[표 1] 농촌정책 추진체계 전환의 4대 주요 의제와 7대 세부과제

| 주요 의제 |                 | 세부과제                                                     |
|-------|-----------------|----------------------------------------------------------|
| 행정    | 통합적 추진체계 구축     | 1. 농어촌정책의 총괄·조정 체계 형성<br>2. 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 전문성 확보 |
| 행정-민간 | 민관협치 강화         | 3. 통합형 중간지원조직 설치·운영<br>4. 광역-기초 중간지원조직의 역할분담·연계협력 강화     |
| 민간    | 조직화 촉진과 자치역량 강화 | 5. 이해당사자 협의체 조직·육성<br>6. 민간 협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성         |
| 제도    | 추진체계 제도화        | 7. 행정과 민간의 역할분담 제도화                                      |

자료: 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회, 2019.12, 27쪽

- ‘함양군 농산어촌 유토피아 사업 추진체계’는 사업별 조직으로 한시적으로만 작동할 수 있는 시스템에 해당함. 지자체 단위로 보다 정책적 제도에 기반하면서 체계적인 민관협치 시스템이 작동될 수 있도록 기획되어야 함. 농촌협약 제도에서 제시하는 민관협치 시스템도 ‘생활권’ 개념이 도입되면서 매우 모호하게 제시되어 있음

## 3) 읍면 주민자치회에 관심을 더 집중하고 협업을 강력하게 유도해야 한다.

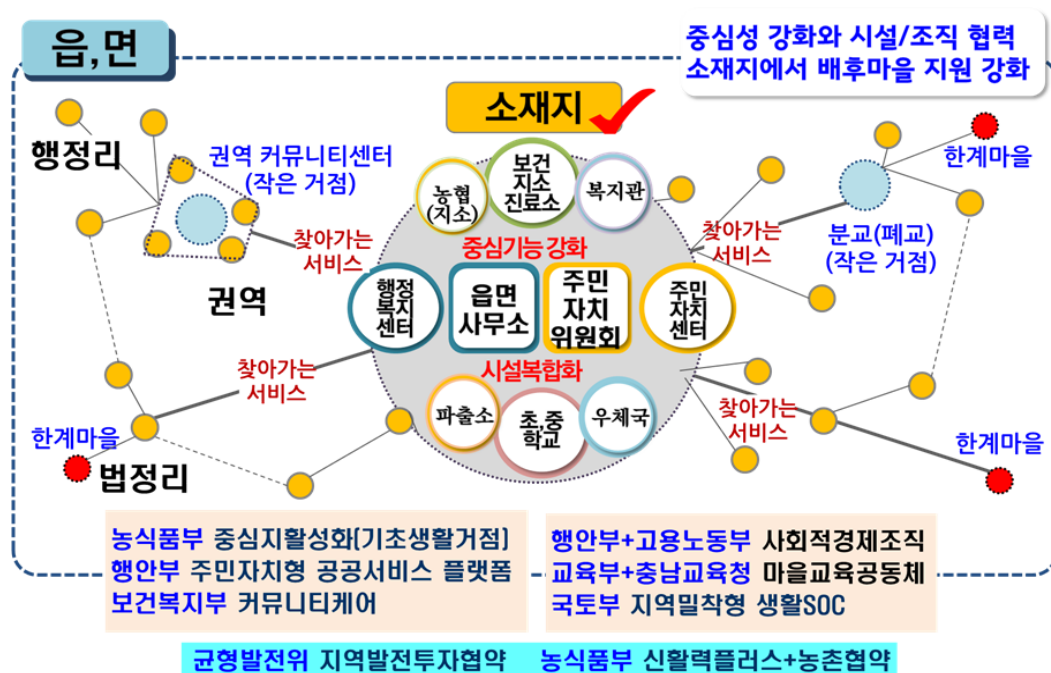
- 한국의 기초 자치단체는 유럽이나 미국, 일본에 비해 지나치게 크기에 도시적 성격과 농촌적 성격이 모두 혼재되어 있음. 농촌 ‘군’이라 하더라도 읍면 소재지는 도시적 성격이 강하고, 이런 경향은 농업 쇠퇴와 농촌 초고령화, 교통 발달 등과 맞물려 더욱 강화되는 경향임. 주민들의 1차적인 생활권은 면 단위가 가장 기본이고 지금도 적지 않은 규모인데, 읍소재지로 인구와 상권이 계속 빨려 들어가고 있는 상황임

○ 정책 결정이 주민 생활에서 멀리 떨어진 ‘군청’ 소재지에서 이루어지는 반면 정책의 칸막이가 심각하여 농촌정책과 도시정책, 산업정책, 복지정책 등이 서로 연계되지 않아 현장 주민의 필요를 제대로 반영하지 못하는 상황임. 각 정책 영역은 고유한 영역이 있지만 행정이나 민간이나 서로 잘 연계시켜 협력하고 순환하는 구조가 있어야 함. 읍면 단위에서 생활밀착형 과제를 해결하고 대안을 찾을 수 있는 계획 수립 기능과 집행 권한이 보장될 때 지역 주민들과의 적극적인 소통도 가능할 것임. 정책 결정단위(지자체)와 집행단위(읍면, 마을) 사이의 괴리를 극복해야 농촌정책의 실질적 협업과 민간주도성이 발휘될 것임

○ 정책사업이 시행되는 현장에서는 유사한 다른 사업이 거의 동시에 시행되는 경우가 많음. 특히 최근 시행되는 국도비 대형 공모사업이 동일 읍면에서 정책 칸막이를 통해 시행되면서 서로 충돌하는 경우가 많음. 공모사업의 특성을 반영하여 사업구역과 추진위원회, 사업내용 등을 조금씩 달리 하지만 본질적으로 지역발전을 목적으로 한다는 점에서는 동일함. 이미 정책 칸막이 속에서 다양한 공공시설이 별도로 설치되고 연계성이 거의 고려되지 않는 문제가 이미 심각함. 이 때문에 각각의 공공시설과 조직이 상호 협력하여 읍면 소재지의 중심성 강화에 기여할 수 있도록 설계되어야 함(그림 2) 참고)

- 예를 들어, 농식품부 중심지활성화(기초생활거점육성)사업과 국토부 도시재생뉴딜(+생활밀착형 SOC) 사업은 하드웨어 성격이 강하고, 농촌 자치단체의 읍소재지에서 거의 동시에 추진중임. 또 행안부의 주민자치형 공공서비스 플랫폼 사업, 보건복지부의 커뮤니티케어 사업, 교육부의 마을교육공동체 사업은 프로그램 성격이 강한데 기본적으로 읍면 단위로 시행되는 특징이 있음. 또 거의 모든 사업이 추진주체로 사회적경제조직을 강조하고 있다는 공통점도 있음

[그림 2] 읍면 단위로 정책사업의 융복합을 위한 종합발전계획 수립 전략



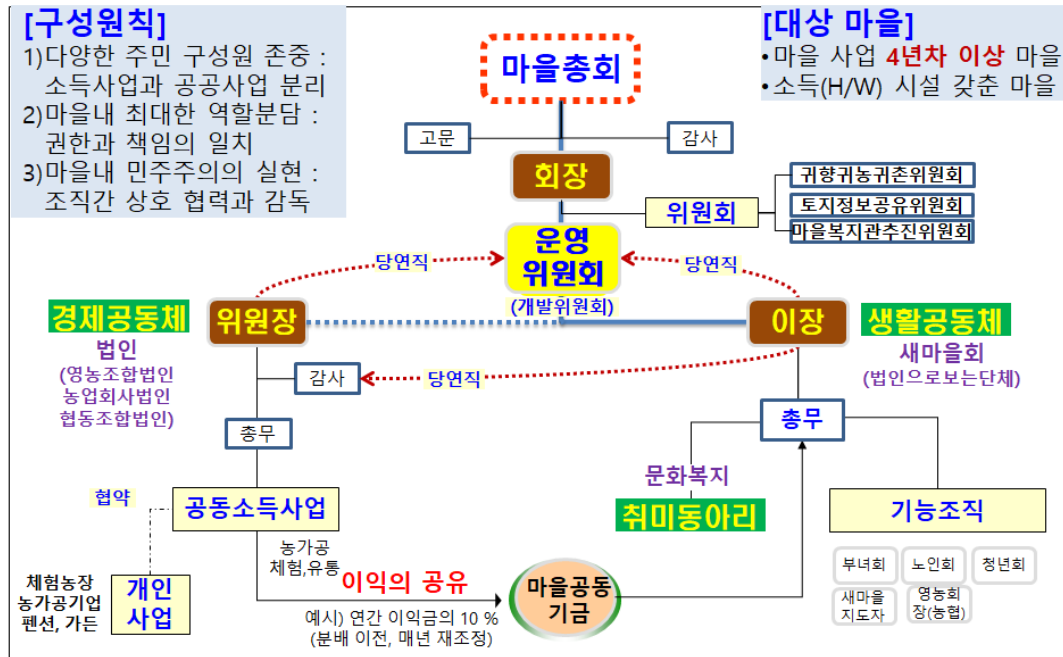


- 기본 방향은 초고령화 시대에 대응하여 면소재지의 다양한 시설을 복합적으로 설계하여 주민들의 이동거리를 줄여주고, 또 다양한 시설·조직 사이의 연계협력을 통해 중심지 기능을 강화하는 것임. 이를 통해 정책수요자인 주민의 필요에 맞추어 다양한 공공서비스의 원스톱 제공이 가능해지고, 다양한 시설의 이용효율성도 향상될 것임. 전국 농촌에서 아직 이런 선진사례를 발견하기 어렵다는 것은 그만큼 정책 칸막이가 심각하다는 반증이기도 함
- 농촌 면 단위 활성화와 귀농귀촌 플랫폼 구축, 사회적경제 영역 확대 등의 차원에서 **면소재지에 30호 내외의 공공임대주택 단지를 조성하는 것은 매우 시급하고 중요한 정책임.** 농촌협약을 포함하여 기존의 정책 사업을 잘 활용하는 것만으로도 충분히 달성 가능함
- 농촌협약에서 다루는 생활권은 3~6개의 읍면이 포괄되어 실질적인 의사결정 단위와 괴리되거나 충돌되는 셈임. 365생활권 개념도 실질적인 정책 수립 및 계획관리 주체 측면에서 보자면 작동되기 어려운 구상임. 지자체 전체의 계획을 수립하고 관리하는 제도적 시스템이 매우 취약하고, 행정이나 민간이나 역량이 미흡한 셈임. 읍면 단위의 생활권이 우선되고, 다양한 실천 경험이 축적된 기반 위에서 현재의 365생활권도 작동될 수 있을 것임. 농촌 협약의 생활권 개념은 예전의 권역사업 문제가 반복될 우려가 크고, 제도상의(책상 위의) 민관협치 시스템에 그칠 가능성이 높음

#### 4) 농촌 마을공동체의 자치역량 강화를 지속적으로 지원해야 한다.

- 현재는 행정리 단위의 마을자치를 위한 ‘기본과 기초’가 미흡한 상태에서 각종 공모사업이 추진되고 있음. 마을조직도 작성, 마을규약 작성(정비), 투명한 재산(회계)관리 등 마을 자치 활동이 중시되어야 함. 하지만 마을 규모가 축소되고 초고령화 상황에서 행정리 단위의 내발적 역량 강화는 단기간에 해결되기 어려울 것임. 그래서 읍면 단위 주민자치 시스템 정비를 우선 하면서 행정리 마을 자치 역량강화를 고려할 수밖에 없는 현실임
- **농촌 마을은 직접 민주주의가 작동하고 주민자치 역량을 강화하는 훈련장에 해당함.** 오래된 관행이 전통이라는 이름으로 행정리 및 이장 제도가 아직도 강력하게 작동하지만, 변화하는 시대에 맞게끔 빠르게 정비되어야 함(그림 3) 참고). **행정리 단위의 주민조직도와 마을자치 규약, 재산관리대장 등에 대해 실태조사 및 연구가 필요함**

[그림 3] 농촌 마을(행정리)의 주민조직도 모델: 마을 사업 4년차 이상 마을



- 농촌의 가장 뿌리에 해당하고 정책 전달체계의 마지막 일선에 해당하는 **행정리 및 이장 제도에 대한 개선이 필요함**. 행정리는 용어 그대로 행정의 필요에 따라 설치되는 것으로 농촌의 주민자치 단위로 보기에 한계가 있음. 동질적인 집단으로 구성되어 직접 민주주의가 작동되고, 초고령화 시대에 대응할 수 있도록 주민 스스로 조직되는 단위를 존중해야 함. 이를 통해 마을자치의 역량이 성장하고 주민들의 꿈과 희망이 실현될 수 있는 길을 스스로 찾을 수 있도록 해야 함
- **농촌 마을의 다원적 역할을 존중하고 공동체 활성화를 위해 ‘마을공동체수당’ 도입도 적극 도입해야 함**. 농촌 마을은 그 자체로 농업·농촌의 다원적 기능을 담당하고 있고, 도시와 달리 오랜 전통 속에서 유지해온 실체가 분명함. 농촌 마을에 산다는 것만으로 불이익을 감수하면서 농촌의 자연환경과 전통문화를 지키는 공익적 활동을 담당하는 셈임. 행정리 제도 자체에 문제가 있고, 봉건적인 관습이 작동하고 초고령화 상황에 있지만 정책적으로 포기해서는 안될 정책 대상임. 주민 스스로 이를 개선하고 마을자치 시스템을 구축할 수 있도록 지속적으로 지원해야 함
- 기존의 보조사업 방식은 사업계획서를 작성하여 신청해야 하고, 사업지침을 준수하면서 집행해야 하기에 농촌 마을 현실에 맞지 않음. 특히 중대규모 사업을 하기 전 단계의 소액사업을 매년 반복적으로 해볼 수 있는 기회를 제공해야 함. 이에 농민수당이 전국적으로 확산되고 공익형직불제가 도입되며 농촌기본소득 논의가 시작되는 상황과 병행하여 농촌 행정리 단위의 마을수당 제도 도입을 신규 정책사업으로 적극 검토할 필요가 있음

- 농촌의 난개발을 예방하기 위해서는 주민 스스로 문제를 인식하고 정책의 수용력을 높여 '농촌다움'을 회복하기 위해 전면에 나서려는 노력이 필요함. 이를 자극하기 위한 정책수단으로 농민수당이나 공익형직불제는 매우 미흡한 상황임. 태양광발전도 탄소중립 차원에서 논리적으로만 접근할 문제가 아니라 현장 실정에서 보자면 매우 심각한 경관 훼손을 유발하고 있는 것이 분명한. 행정리 마을 주민 스스로, 그리고 읍면 주민자치회 합의를 통해 농촌 난개발을 예방하고 농촌다움을 보전하려는 자발적인 공동실천에 대해 훨씬 강력한 정책수단이 동원되어야 함. 농촌공간계획이 작동되기 위해서라도 주민들의 정책적 수용력이 매우 높아야 하고, 농촌다움에 대한 보전 의지가 공동체적으로 작동되어야 함. 이런 점에서도 주민들의 합의와 공동실천을 일상적으로 자극할 수 있는 마을공동체수당 방식은 매우 효과적인 역할을 수행할 수 있을 것임

## 5) 지역주민이 주도하고 환영하는 귀농귀촌, 관계인구 정책이 필요하다.

- 도시와 농촌의 대등한 협력 관계 구축 - 농촌을 대상화하거나(시혜적) 화폐를 매개로 상품화 하는(수단적) 전통적인 농촌관광 관점을 극복해야 함. 도시와 농촌, 서로가 가진 장점을 기반으로 대면적이고 인간적인 교류를 기본으로 출발해야 함. 읍(읍)은 도시지역에 해당하기에 모든 농촌 지자체는 도농통합형이라는 것을 인정하고, 지자체 내부의 도농상생 관점이 우선 강조되어야 할 것임
- 교류인구, 관계인구 등 다양한 인재의 영입과 농촌 응원군 확보 - 관계인구 논의는 오지 농촌으로 갈수록 내발적 발전을 도모할 수 있는 내부 핵심주체 형성이 쉽지 않다는 점, 또 행정의 보조사업이나 농촌관광 방식으로는 농촌 활력을 도모하기 어렵다는 것을 인정하는 셈임. 또 도시민(특히 청년)이 농촌사회로 이주하여 빨리 적응하기 힘들고, 또 그렇게까지 깊숙이 들어오고 싶어 하지 않는다는 현실도 반영한 것임. 물론 농촌에 살지 않지만 농촌의 다양한 활동을 응원하고, 어떤 식으로든 역할을 할 수 있는 사람을 많이 확보하는 방향성은 농촌 입장에서 매우 필요함
- 지역주민 주도의 귀농귀촌인 환영 활동 전개 - 일본과 비교하여 한국 농촌은 이미 많은 귀농귀촌인이 들어와 있고, 마을공동체의 안정성도 무너져 농지 거래도 매우 활발함. 실제로 한국 농촌 현실에서 보는 선주민과 후주민의 다양한 갈등은 이런 불안정성과 유동성 때문이고, 특히 전문성이 부족한 행정이 귀농귀촌 정책으로 무리하게 개입하여 나타난 부작용이라 볼 수 있음. 농촌사회에 대한 이해 위에 정책이 추진되지 않고, 지나치게 빠른 속도와 규모를 지향하는 문제가 심각함. 농촌 스스로 지역의 변화를 주도해나가는 흐름(규모, 속도)에 맞추어 도시민들과 관계 설정(이주, 교류 등)이 필요한 것임. 현재의 귀농귀촌 정책 자체가 필요

없다거나 부정하는 것은 아니고, 관점의 전환이 시급하다는 것을 주장하는 것임. 무엇보다 **농촌에 살고 있는 지역주민이 스스로 주도해야 하고, 읍면 기반의 생활밀착형 정책이 되어야 하며 , 도시민 개개인보다 전체적인 정책 시스템 구축에 초점을 뒀야 한다는 것임**

- 전북 진안군에서 마을만들기 정책과 병행하여 2007년부터 정리한 귀농귀촌 정책의 5대 원칙은 이런 점에서 시사하는 바가 있음([표 2] 참고). 여기에 덧붙여 ⑥지역과 연고가 있는 귀향인을 더욱 중시하는 것이 매개자 역할을 잘 할 수 있다거나 ⑦지역주민을 논리로 설득하기보다 문화적으로 풀어내는 유연함이 필요하다거나 하는 방향성은 이후에 경험을 더 축적하면서 확인된 원칙이기도 함. 또 ⑧다수의 도시민은 읍면 소재지(아파트)에서 일단 멈춰야 하고 마을 안까지 곧바로 들어오는 것은 자제시켜야 한다는 원칙도 현장 경험을 통해 정리한 것임

[표 2] 진안군 귀농귀촌 정책의 5대 원칙

| 구분 | 주요 내용                                     |
|----|-------------------------------------------|
| 1  | 새로운 도시민을 받아들이는 것보다 이미 귀농귀촌해 있는 사람을 우선한다   |
| 2  | 농업 생산 자체보다 본인의 전문성을 살려 새로운 영역을 개척하기를 권장한다 |
| 3  | 직접적인 현금 보조는 배제하고 좋은 정보와 서비스, 일자리를 잘 제공한다  |
| 4  | 지역주민과의 화합을 중시하고, 귀농귀촌인을 환영하는 풍토를 만든다      |
| 5  | 일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 정책 시스템을 구축한다     |

자료: 구자인 외, 2011.12, 97~98쪽에서 제목만 인용

○ **마을, 읍면 기반의 귀농귀촌 주민조직 설치 장려** - 현재 지자체의 귀농귀촌 상담 창구는 대개 농업기술센터에 기간제근로자 신분의 민간인이 순환보직제의 일반직 공무원과 함께 담당하는 경우가 대부분임. 민간 스스로 귀농귀촌의 중간지원조직을 운영하는 지자체 사례는 전국적으로 여전히 매우 드문 상황임. 농업기술센터 소속이기에 농업을 적극 장려하는 방향의 상담을 하고, 비전문가가 상담을 하기에 ‘실패하지 않는 길’을 알려주지 못하며, 무엇보다 현장밀착성이 매우 떨어지는 등의 문제가 드러남. **귀농귀촌 정책은 매우 중요함에도 전문성과 안정성, 현장성이 모두 부족한 상태에서 시행착오를 반복하고 있는 것이 현실임**

- 바람직한 방향은 읍면 단위로, 마을 단위로 주민 생활 가까이에서 귀농귀촌을 환영하는 조직을 주민 주도로 만드는 것임. 읍면 규모에서는 마을 주민 정서도 이해하고, 빈집이나 토지 정보도 정확하며, 귀농귀촌 희망자의 상황을 이해한 맞춤형 상담도 가능함. 역으로 우리 지역으로 받아들일 도시민인지, 아니면 오지 않도록 막아야 할 도시민인지도 쉽게 판단할 수 있음

### 3. 농촌정책의 추진체계 정비와 민간주체 육성

#### 1) 통합형 중간지원조직 설치와 전업적 민간 활동가 배치가 우선되어야 한다.

- 최근의 자치분권 패러다임 전환에 맞추어 중앙정부의 각종 사무가 지방으로 이양되고, 또 지역발전투자협약과 농촌협약 등의 협약 방식이 본격적으로 도입되기 시작함. 이에 따라 지방자치단체의 계획 역량이 매우 중요시되고, 민관협치형 정책 시스템으로 빠르게 전환되기를 요구받고 있음. 하지만 지방자치단체의 준비상황은 매우 미흡하고, 농특위 의결사항(2019.12.3.)이 강력하게 이행되어야 정책 전환의 취지가 달성될 수 있음
- 농촌정책이 직면한 가장 큰 과제는 여전히 정책(사업) 영역 사이의 칸막이가 여전히 심각하고, 민관협력의 추진체계도 매우 미흡하다는 점임. 주민들의 꿈과 희망은 통합적인 미래상을 그리는 반면, 행정은 각 부서별 업무분장 속에서 사업으로만 집행하려 하기 때문에 간극(미스 매칭)이 계속 발생하는 것임. 중간지원조직도 각 사업별로 설치되고 통합형을 지향하는 방향은 미미하거나 이해조차 되지 않은 상황임. 현재의 지방자치 현실에서는 중앙정부가 좋은 정책을 수립하고, 제도를 개선하여 그 결과가 하향식으로 정비되도록 전달되는 것이 필요함. 궁극적으로는 상향식 정책 반영과 선순환 구조가 필요하지만, **일차적인 출발점은 중간지원조직의 통합형 설치를 통해 전업적인 현장활동가의 활동공간을 제공하는 것임**
- 현재의 지자체 단위 마을공동체 중간지원조직(약 60개)은 풀뿌리 주민운동의 성장을 통해 민관이 주도하여 행정에 요구하고 만들어낸 성과에 해당함. 선진지 지자체의 경험이 확산된 결과이고, 중앙정부의 정책적 지원이 명확했던 것은 아님. 선도적으로 설치하고 운영해온 지자체에서는 신활력플러스도 농촌협약도 추진하기가 용이한 것은 분명함
- 현재 도입중인 농촌협약제도는 각 정책(사업) 영역 사이의 칸막이를 극복하는 데 매우 유용한 수단임. 지자체의 계획수립권을 부여하고, 협약을 통해 포괄적으로 권한을 이양한다는 점에서 세부 지침은 계속 수정, 보완해야 할 것임. 농촌 정책들 전환을 위해 매우 중요한 정책수단에 해당하는 것은 분명하기에 중간지원조직의 통합형 설치를 위해 정책적으로 매우 세련된 설계가 필요함. 국비 300억원 외의 지방비 매칭 예산은 인건비 중심으로 집행이 가능하도록 기재부와 협의할 필요가 있음. 마을공동체와 푸드플랜, 귀농귀촌, 주민자치, 사회적경제 등의 농촌정책 영역에서 중간지원조직의 통합형 설치만으로도 약 40~50명의 현장 활동가가 시군 지자체에서 당장 근무할 수 있다는 것이 현장에서 이미 증명되고 있음

## 2) 농촌 읍면에 밀착된 사회적경제조직을 의식적으로 육성해야 한다.

- 사회적경제 관련 정책의 역사는 오래되었지만 농촌 읍면을 기반으로 하여 현장에 밀착된 사례는 많지 않음. 농촌정책과 충분히 결합되지 못하여 다양한 인적, 물적 자원을 공유하지 못한 채 시행착오를 반복하는 상황임. “문제가 심각한 곳에 주민 수요도 높고 정책사업도 많다”는 점을 고려할 때 농촌 읍면은 사회적경제조직이 활성화될 수 있는 가능성은 매우 높다고 할 수 있음. 현실에서는 다양한 정보나 사업이 공유되지 못하고 정책 칸막이나 민간 단체 협력체계 미흡, 중간지원조직 미설치 등 다양한 이유로 활성화되지 못하고 있음. 이에 자연발생적으로 사회적경제조직이 출현하거나 당사자 신청을 기다리는 방식이 아니라 의도적으로 지정공모 방식으로 육성하는 방안도 검토해볼 수 있음
- 읍면 단위 공공서비스 중에는 읍면 소재지의 중심지 기능을 강화하여 복합적으로 해결해야 할 서비스(규모의 경제)와 배후 마을(행정리)을 찾아가서 제공해야 할 기능을 구분할 필요가 있음. 배후 마을의 자족기능을 무시하고 중심지 기능만 지나치게 강화하면 오히려 배후마을의 인구감소를 촉진할 우려가 큼. 이 점에 유의하면서 공공서비스의 기능을 잘 배분해야 함.
- 일단 시급하게 요구되는 과제는 읍면 소재지를 기반으로 하는 사회적경제조직으로 ① 농촌경관사업단, ② 빈집수리사업단(주거복지센터), ③ 로컬푸드사업단(먹거리복지센터), ④ 노인복지법인 등 4대 유형은 지정공모 방식으로 시급하게 집중 육성할 필요가 있음([표 3] 참고)
- 각각은 농촌의 당면과제로 문제가 심각하고 시급한 정책영역이라고도 할 수 있음. 행정의 보조사업 집행방식을 바꾼다면 공공성과 수익성의 조화를 이룬 사회적경제조직이 빠르게 등장하고 확대될 수 있음. 각 조직의 상근인력 규모는 3명 내외로 크지 않지만, 반상근이나 비상근 형태로 결합할 수 있는 주민은 훨씬 많을 수 있고, 이것이 농촌 방식에 맞는 고용 방식이라 할 수 있을 것임. 또 문제제기 그룹의 특성, 논의의 출발계기, 추진 경험, 성과 등에 따라 각 분야들이 서로 결합하거나 혹은 분리되면서 지역 실정에 따라 다양하게 달라질 수 있음

[표 3] 읍면 현장밀착형 사회적경제조직 육성의 4대 핵심 분야

| 구분 | 분야                | 주요 내용                                                                                                | 일자리 규모                 | 비고                                          |
|----|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|
| ①  | 농촌경관개선 사업단        | · 계획 수립, 교육·컨설팅, 시공 등<br>· 도로변 예초, 마을정원 시공, 가로수 관리, 설치미술 작업 등                                        | · 최소 2~3명              | · 노인일자리, 농업환경 프로그램, 공익형직불제 등과 연계            |
| ②  | 빈집수리사업단+ 주거복지센터   | · 계획 수립, 교육·컨설팅, 시공 등<br>· 빈집 수리 및 임대, 주거관리, 주거/에너지복지 서비스 제공 등                                       | · 최소 3~4명              | · 자활복지센터(집수리사업단), 주거복지센터 등과 협력              |
| ③  | 로컬푸드사업단 (먹거리복지센터) | · 계획 수립, 교육·컨설팅, 판매 등<br>· 마을 생산자 조직화, 농산물 기획생산 (계약재배) 지도<br>· 지역농산물 공동급식, 반찬나눔<br>· 지역 농산물 유통, 판매 등 | · 최소 5명이상 (지역농업 규모 반영) | · 지역 식당, 학교(공공) 급식망, 로컬푸드 직매장, 거점가공센터 등과 연계 |
| ④  | 노인복지법인            | · 조사분석, 계획 수립, 위탁교육, 컨설팅·자문 등<br>· 주간보호센터/요양원 운영, 노인복지 서비스 제공 등                                      | · 최소 5명이상              | · 법인 설립 중시<br>· 영광군 여민동락공동체 사례 참고           |

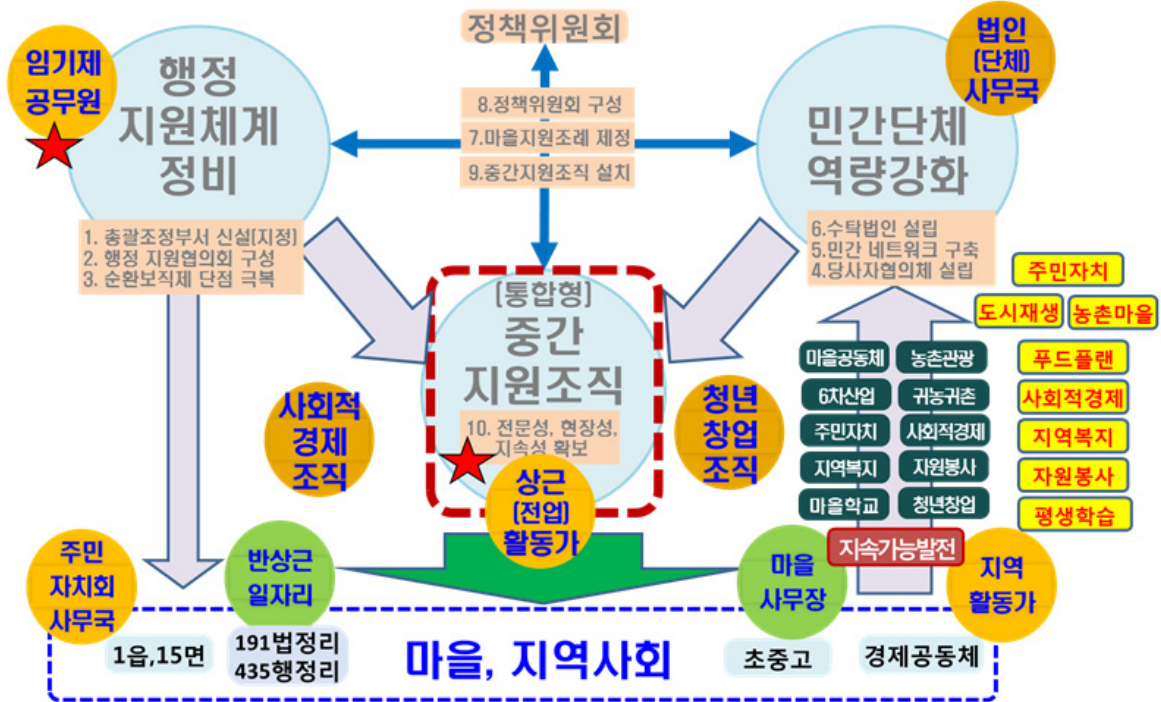
주: 일자리 규모는 최소로 추정된 것이고, 여기에 반상근, 비상근 일자리가 다수 결합될 수 있음

### 3) 현장활동가 육성과 심화연수를 위한 전문기관 설립이 시급하다.

- 중간지원조직 상근자와 임기제공무원, 마을사무장 등 공공일자리는 계속 늘고 있는 추세임. 신활력플러스나 농촌협약 등을 계기로 훨씬 많은 인적 자원이 요구될 것으로 예상함. 하지만 **농촌 현장을 분석하고 해석할 수 있는, 그리고 농촌정책의 흐름까지 이해할 수 있는 활동가는 매우 드문 것이 현실임.** 각종 기초교육 과정은 여러 정책사업을 계기로 많아지고 있지만 체계적으로 심화훈련을 받을 수 있는 기회는 전무하다고 할 수 있음. 이런 문제는 모든 정책 영역에서 공통적인 과제에 해당함
- 지자체 단위로 농촌정책의 민간 전문가 풀이 충분히 확보되어야 함. 통합형 중간지원조직의 설치 및 운영을 통해 우선 확보하고, 지자체 행정의 임기제 공무원과 민간 법인과 주민자치회 사무국, 현장 프리랜서 활동가, 행정리 마을사무장, 창업조직 등으로 계속 확장되어야 함. 행정이 의식적으로 공공 일자리를 제공하면서 민간 전문가가 활동하고 성장할 수 있는 생태계를 구축해야 함. 이를 통해 공공사업이 완료된 이후에 농촌 현장이 ‘일할 사람’이 남지 않는 한계를 극복하고 민관협치형 정책 시스템으로 빠르게 발전해야 함([그림 4] 참고)
  - 대학원 석,박사과정을 마쳐도 농촌 현장과 정책을 ‘몸으로’ 배울 수 있는 교육기관이 없는 것이 현실임. 대규모 국도비 정책사업이 여전히 시행되고 있지만, 이를 현장에서 집행할 수 있는 훈련된 사무국장급이 없다는 것이 당면과제로 부각되고 있음. 또 행정에서도 역량 있는 임기제공무원을 채용하고 싶어도 인적 자원이 부족하거나 수준이 미달된다는 불만이 계속 제기됨

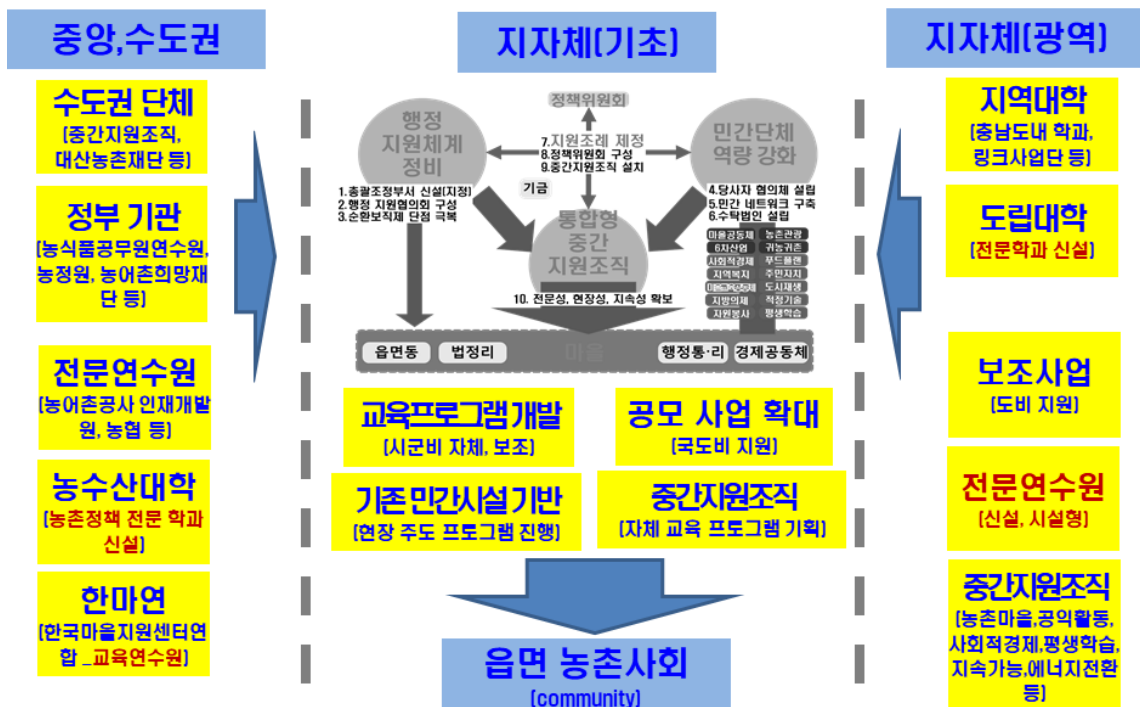


[그림 4] 농촌정책의 민관협치형 시스템과 일자리 생태계 구축



- 농촌 현장 활동가를 체계적으로 육성할 수 있는 전문 연수원 설립이 시급함. 여러 농촌정책 영역의 공통적인 숙제이기에 중앙정부가 주도하고 광역 지자체와 협의하여 시급하게 연수원 설립을 추진해야 할 것임. 이를 통해 농촌 현장에 밀착된 전업 활동가와 생활형 리더의 재생산 기반을 강화해야 농촌정책의 지속가능성을 확보할 수 있을 것임([그림 5] 참고)

[그림 5] 농촌정책 영역 현장활동가의 유입 및 심화학습을 위한 체계적 경로 개척



## 농산어촌 공동체 활성화와 지역발전을 견인할 인력 육성 중요

### ● 희망과 우려가 공존하는 농산어촌

농촌인구 과소화와 고령화가 동시에 심화되고 있고, 농촌지역 농가경영주 중 청년비율은 전체 경영주의 1.2%에 불과하다. 농촌을 도시에서 찾을 수 없는 고유한 가치를 지닌 공간으로 인식하는 시각도 있지만 도시에 밀려 소멸해가는 공간으로 농촌이 전락하는데 다한 우려가 커가고 있는 것도 사실이다.

생활여건이 다소 개선되었다고 하지만 도시민에 비해 농촌 주민의 삶의 질 만족도는 낮으며 도농 간 정주여건에 격차가 여전히 상존하고 있다. 소득기회 부족, 문화여가 여건 열악, 교통불편과 보건의료 서비스 부족, 자녀교육 환경 등은 농촌주민들이 이주를 생각하게 하는 요인으로 작용하고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 요인은 농촌주민이 이주를 고려하게 하는 요인인 동시에 도시민의 농촌 유입을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 대학생 1천 명을 대상으로 진행된 농업농촌 인식 조사결과<sup>2)</sup>에 의하면 대학생들은 일자리의 부족, 보건의료 서비스 부족, 문화여가 여건 열악, 자녀교육 여건 불리 등을 농촌진입을 어렵게 하는 요소로 꼽았다.

하지만, 이러한 정주여건의 불리함에도 불구하고 조사대상 대학생의 64.8%가 농업·농촌이 도시문제와 청년문제의 대안이 될 가능성이 있다고 응답했다. 이는 코로나19 여파로 더욱 얼어붙은 고용시장, 특히 10%를 넘어선 청년실업률과 일과 삶의 균형을 찾는 반농반X 생활양식을 추구하는 계층이 증가하고 있는 데서도 영향을 찾을 수 있을 것이다. 깨끗하고 아름다운 자연환경에서 안전하고 건강한 삶을 영위하고 싶어하는 국민들의 요구가 증대되고 있고 인구집중에 따른 극심한 집값 상승과 교통혼잡, 생활비의 증가 등의 도시문제로 인해 이도향촌의 인구이동 확산과 농어촌에 대한 국민 수요가 증대하는 등 농산어촌에 대한 잠재력이 부상하고 있다.

1) 한국농촌경제연구원(2019) 농어촌주민의 정주 만족도 조사결과

2) 한국4-H본부(전국대학4-H연합회)(2020) 대학생의 농업 농촌에 대한 인식 조사 결과

## ● 농산어촌 생활여건 개선을 위한 정부의 적극적 노력과 주민참여 필요

이러한 상황에서 인구 과소화, 주민들의 분산거주 등으로 시장 기재를 통한 서비스 공급에 제약이 있는 농산어촌의 특성상 정주여건 개선을 위한 필수적 서비스를 확충하는데 정부의 보다 적극적인 노력과 지원이 필요하다. 그리고 이를 추진하는 과정에 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지역주민의 참여가 반드시 필요하다. 주민들이 주체가 돼 스스로 지역의 문제를 발굴, 진단하고 지역사회 발전의 비전을 정립하고 필요한 과제를 도출하는 과정을 거칠 때 해당 지역사회의 특성이 반영된 개발과 발전이 이뤄질 수 있을 것이다.

지역사회의 의견을 수렴하고 문제를 발굴하고 필요한 과제를 도출해 정책에 반영될 수 있도록 하는 일련의 과정에 지역주민들이 주체적으로 참여할 기회가 제도적으로 보장될 필요가 있다. 다양한 영역의 지역공동체 활동이 이뤄짐과 함께 각 영역의 과제들을 통합해 지역사회 전체의 문제를 아우르고 해결·발전시키기 위한 주민 중심 조직이 구성되어야 한다.

그리고 이러한 주민참여 기반 지역공동체 활성화를 견인할 전문성을 갖춘 인력의 육성이 필요하다. 지역공동체 활동과 결합해 통합적 주민참여 조직을 이끌어갈 인력을 발굴하고 전문적 교육 훈련을 제공하는 등 체계적으로 육성 하는 노력이 수반되어야 한다.

## ● 지역사회를 유지하고 공익가치를 실현할 청년 육성 필요

농어업 기반과 농산어촌 지역사회를 유지하려면 청년농업인의 육성과 함께 농산어촌 정주 청년에 대한 지원이 함께 이루어져야 한다. 사회적 경제 등과 연계한 농림어업 소득원과 농어촌 일자리를 만들어야 한다.

사회적 경제영역과 관련된 지역공동체의 확산은 해당 영역에 대한 관심과 일정 정도의 전문성을 갖춘 청년을 포함한 인력의 발굴과 유입에 기여할 것이다. 해당 영역에 관심을 가지고 있는 지역주민 뿐 아니라 농산어촌 정주를 희망하거나 농산어촌을 기반으로 새로운 활동을 계획하는 도시민들의 유입이 보다 원활히 이뤄질 수 있을 것이다.

그러나 이러한 유입대책만으로는 고령화 과소화되는 농산어촌 지역사회를 유지하기 위한 적정 수준의 청년 인력을 확보하기는 어려울 것이다. 보다 과감한 청년인구의 유지확보 방안이 필요하다. 정부는 청년농업인 육성을 위해 청년창업농 영농정착 지원사업 등 정착지원을 위한 정책을 시행하고 있다. 이러한 정착지원 정책이 청년농업인뿐 아니라 농산어촌에 정주해 공익적 역할을 수행하는 청년들에게까지 확대될 필요가 있다.

일본은 수도권 지역에서 인구과소지역 등 조건불리 지역의 지방으로 이동한 사람을 지방자치단체가 ‘지역부흥협력대’로 위촉해 지역사회와 연관된 지역협력사업에 참여토록 하고 인건비와 활동비를 지원해 지역정착을 지원하는 제도를 2009년부터 운영하고 있고, 해마다 5,000명 정도를 선발하였다. 이러한 일본 사례의 도입을 적극적으로 검토하는 등 농산어촌 지역사회 유지를 위한 청년인력 확보 노력을 적극적으로 경주해야 한다.

물론 도시에서 유입된 인력들이 안정적으로 지역사회에 정착하기 위해서는 경제적 문제의 해결뿐 아니라 농산어촌의 문화적 특성을 이해하고 적응하는 과정이 필요하다. 이들이 지역공동체에 소속돼 일원으로 활동하는 과정은 농촌문화를 이해하고 지역사회에 적응하는데 긍정적인 영향을 줄 것이고 유입 인력들이 지역사회 활성화에 기여하는 주체적 주민으로 성장하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

원주시4-H연합회를 비롯한 다수의 4-H연합회 청년농업인들은 지역 내 귀농청년이 농촌문화와 주민과의 커뮤니케이션 방법을 이해할 수 있도록 돕는 활동을 진행하고 있다. 세대 간의 차이도 사회적 문제로 대두되는 상황에서 세대와 지역 문화의 차이를 함께 느껴야 하는 상황은 귀농 청년도 마을 주민들도 매우 당황스러울 수밖에 없다. 도시민의 유입은 농산어촌에 매우 필요한 일이지만 지역사회의 문화적 특성을 이해하고 적응할 수 있도록 돕는 활동이 요구되고 지역공동체 활동은 이러한 문제를 해결하고 유입 인력의 성장을 돕는 대안이 될 수 있을 것이다.

## ● 농산어촌 유입 희망하는 도시민에 대한 통합적 정보와 기회 제공

앞서 언급했듯 대학생의 농업 농촌인식조사에서 64.8%의 대학생들이 농업농촌이 도시문제, 청년 문제의 대안이 될 수 있을 것이라 답했다. 하지만 이러한 농업·농촌에 대한 관심의 증대에도 불구하고 응답 대학생의 55.1%가 농촌거주를 포함한 직업으로서의 농업에 대해서는 관심이 없다고 답했다. 그런데 관심이 없는 이유 중 가장 높은 답변이 ‘생각해 본 적 없다(48.3%)’ 였다. 이는 농어촌의 잠재력에 대한 관심에도 불구하고 이러한 막연한 관심을 구체적으로 실현하기 위한 정보와 기회를 거의 얻지 못했다는 것을 의미한다.

도시민들이 농산어촌에서 버킷리스트를 실현하기 위해서는 필요한 정보에 보다 손쉽게 접근할 수 있어야 한다. 공동체와 연계한 농산어촌형 일자리에 도시지역의 인적자원이 원활히 유입되기 위해서는 해당 일자리 및 주거정보의 제공과 지역주민으로 살아보는 체험의 기회 등이 통합적으로 제공되어야 하며, 필요로 하는 도시민들이 정보에 보다 손쉽게 접할 수 있도록 정보플랫폼이 마련되고 안내될 필요가 있다.

아울러 지금 당장은 아니지만 향후 귀농·귀어 의사를 가지고 있거나 농산어촌에서 거주하며 다양한 활동에 참여하고 싶은 대학생을 포함한 청년들을 대상으로 한 체험프로그램의 확대도 필요하다. 대학, 농촌 관련 동아리 등을 중심으로 이루어지고 있는 농촌봉사활동을 농산어촌 지역공동체와 연계해 사회적경제, 사회적농업을 체험하는 실천적 교육기회로 활용한다면, 보다 많은 대학생들이 농산어촌을 단순한 관심 영역에서 진로와 삶의 영역으로 확장시키는데 도움을 얻을 수 있을 것이다. 이러한 봉사학습 과정에서 자연스럽게 농산어촌의 지역 문화와 특성을 이해하게 될 것이고 향후 지역공동체 활성화에 기여하는 인력으로서의 성장을 촉진할 수 있을 것이다.

아울러 청소년들이 농산어촌의 공익가치를 이해하고, 삶의 영역으로서의 농산어촌과 직업으로서의 농어업을 이해할 수 있도록 청소년 대상 농업교육을 체계화하는 노력이 필요하다. 청소년미래농업 인식조사<sup>3)</sup>에 따르면 청소년의 농업에 대한 긍정적 인식은 성인보다 낮으며, 농업의 공익적 기능에는 공감하나 농업 관련 직업의향 수준은 낮은 것으로 나타났다.

현재 교육과정에서 진로지도는 대부분 중·고등학교 학교교육과정을 통해 이루어지고 있다. 그런데 농어업계 특성화고를 제외한 중·고등학교 교육과정 내에서 농어업과 관련된 내용은 거의 전무한 실정이다. 그나마 비교과과정으로 학교4-H회 등의 농업 관련 동아리활동이 진행되고 있으나 학교 생활기록부에 동아리활동 기록을 제한하는 입시제도의 변화와 안전문제 등을 이유로 교외활동을 꺼리는 학교분위기가 형성되고, 코로나19의 영향까지 겹쳐 그나마 명맥을 유지하던 활동마저도 매우 위축되고 있다. 진로계획을 형성하는 청소년기에 농어업, 농어촌이 배제되지 않도록 해 농산어촌에서 다양한 꿈을 실현하는 청년들이 육성되도록 해야 할 것이다. 아울러 각급 학교교육에 자연과 농어업 교과목을 신설·도입해 농어촌에 대한 국민의 이해를 증진하는 노력도 병행되어야 할 것이다.

---

3) 서울대(정진철)(2019) 청소년미래농업인식조사

# 문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

## 분야별 주제발표 및 토론

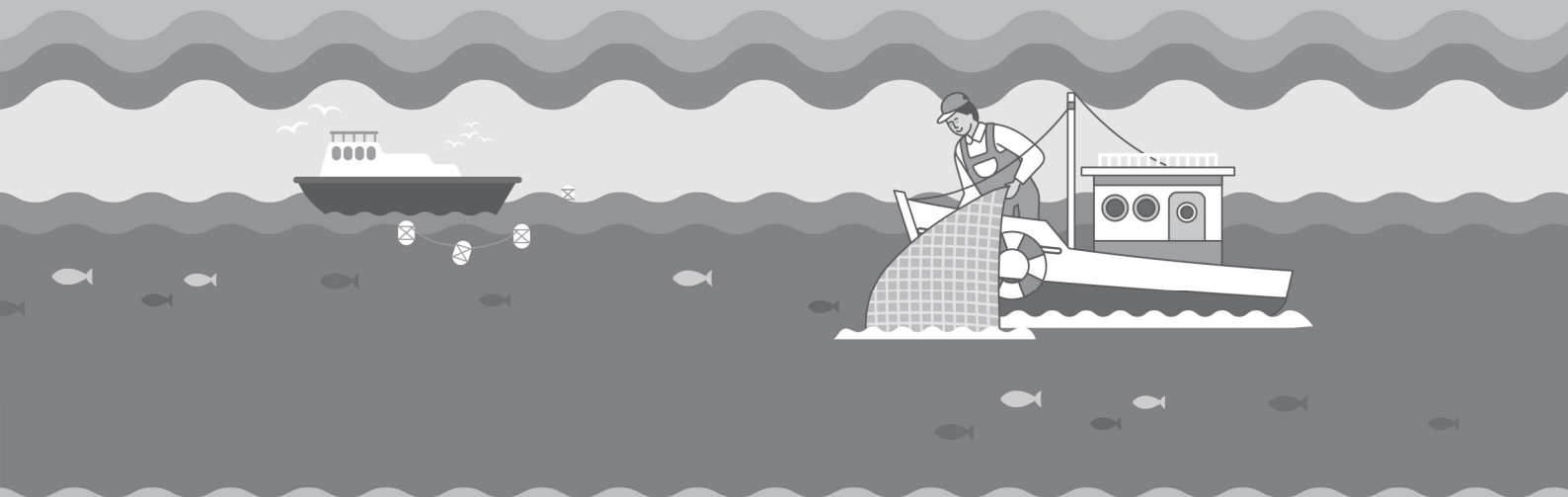
주제발표

# 3

## 지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만들다

류정곤

한국해양수산개발원 명예연구위원









# 지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만든다



2021. 5. 27

농어업농어촌특별위원회

발표

수산혁신특별위원회 류정곤 위원장

## contents

지속가능한  
수산업·어촌의  
기반을 만든다

|     |                         |    |
|-----|-------------------------|----|
| I   | 숫자로 보는 문재인 정부 4년 성과     | 01 |
| II  | 어촌 재생을 위한 "어촌뉴딜 300사업"  | 02 |
| III | 수산분야 공익직불제 도입           | 05 |
| IV  | 수산부문 COVID-19 대응        | 06 |
| V   | 지속가능한 어업 및 양식산업 성장기반 조성 | 07 |
| VI  | 수산업·어촌분야 향후 과제          | 08 |



# I 숫자로 보는 문재인 정부 4년 성과

01

문재인 정부 수산·어촌 공약

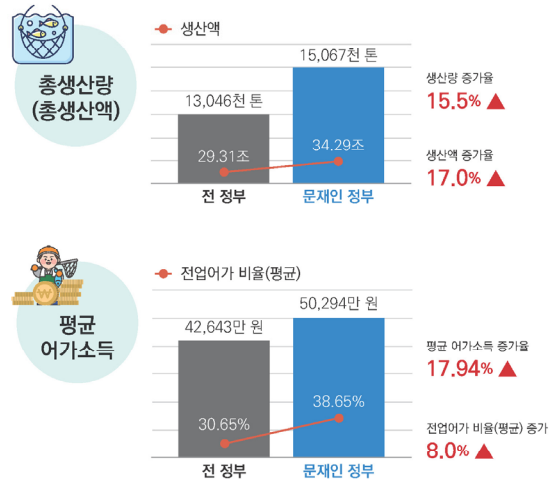
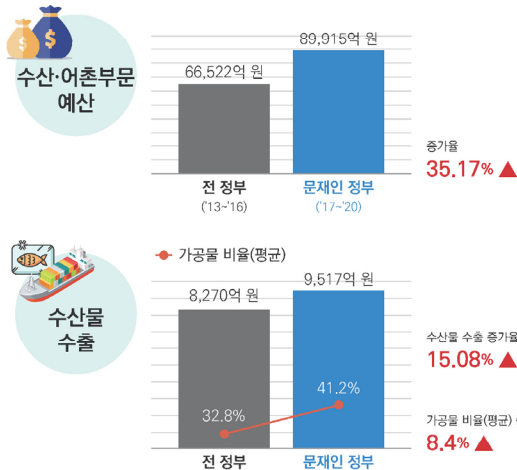
어가소득제고 및  
어업인 지원 확대

02

수산자원관리 강화

03

수산물 개발 및  
수출확대 지원 강화



1

## II 어촌 재생을 위한 "어촌뉴딜 300사업"

### 사업배경

- ① 어촌 주민의 생활공간이자 경제활동 핵심 시설인 어항·포구가 매우 낙후
- ② 어항과 어촌에 대한 정책이 이원적·단절적으로 추진되어, 국민이 체감할 수 있는 성과창출 미흡
- ③ 어촌의 다양한 해양자원을 이용하여 지역경제를 활성화 할 수 있는 기본적인 인프라·콘텐츠가 부족

### 사업목적

- ① 어촌의 핵심자원을 활용한, 차별화된 어촌·어항 통합개발을 통한 사업효과 극대화 도모
- ② 어촌 및 항·포구를 중심으로 배후 어촌마을을 포함한 통합개발로 사회·문화·경제·환경적으로 어촌지역의 활력 도모

### 사업대상

지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항 및 소규모 항·포구

### 사업내용

낙후된 어촌 필수 기반시설 현대화 지역자원 활용을 통한 어촌·어항 통합 특화 개발

| 구분 | 선정 개소 |      |      |      |          |
|----|-------|------|------|------|----------|
|    | 합계    | '19년 | '20년 | '21년 | '22년(예정) |
| 총계 | 300   | 70   | 120  | 60   | 50       |

| 부문           | 세부내역(70개소, 314개 시설)          |
|--------------|------------------------------|
| 해상교통 편의 개선   | 여객선 집안시설(11개)                |
|              | 대합실, 화장실 등 여객 편의시설(19개)      |
| 어업활동 증진      | 어선 집안시설(44개)                 |
|              | 공동작업장, 아적장 등 기능편익시설(11개)     |
|              | 어구·어망창고 등 환경개선시설(25개)        |
| 안전 및 삶의 질 제고 | 안전난간, 방파제, 호안 등 안전시설(39개)    |
|              | 어민·마을회관 등 주민편의 시설(3개)        |
|              | 여가복합공간, 트레킹코스 등 레저관광시설(130개) |

2

## II 어촌 재생을 위한 "어촌뉴딜 300사업"

### 해상교통 편의 개선(전남 완도군 솔지항)



### 어업활동 증진(전남 보성군 동틀항)



3

## II 어촌 재생을 위한 "어촌뉴딜 300사업"

### 안전 및 삶의 질 제고(경북 경주시 수렴항)



### 어촌관광 활성화(경북 포항 신창2리항)



4



### III 수산분야 공익직불제 도입



2019년

「수산혁신 2030」 계획에 따라 수산공익직불제 도입 추진

\*수산공익직불제 도입방안 연구용역 실시, 수산직불제법 전부개정안 마련

2020년

대통령 신년사를 계기로 수산공익직불제 추진동력 확보

▶ 「수산·어촌공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」로 전부개정(’20.5.26.)

▶ 수산분야 공익직불제 도입 확정(’21.3.1, 시행)

현재

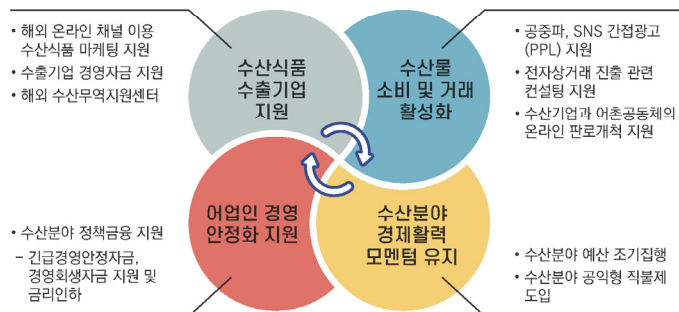
’21년 수산공익직불제의 차질 없는 시행을 위해 지급기준, 절차 등이 포함된

하위법령 개정과 사업예산 확보(총 515억)

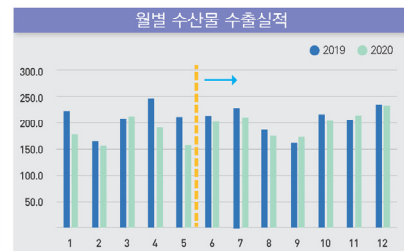
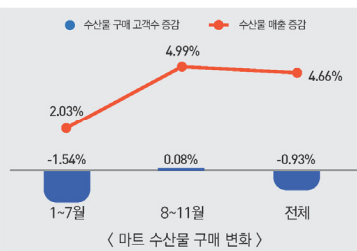
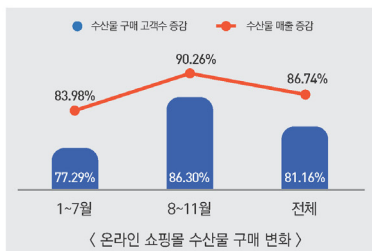
| 구 분      | 조건불리지역 직불 | 경영이양직불       | 수산자원보호 직불   | 친환경수산물 생산지원 직불 |
|----------|-----------|--------------|-------------|----------------|
| 대상       | 19,300여가  | 어촌계 고령인 300명 | 연근해어선 1000척 | 친환경 양식 627여가   |
| 소요예산(추정) | 118억 원    | 40억 원        | 81억 원       | 256억 원         |

5

### IV 수산부문 COVID-19 대응



· (~’20년) 총0.83조원, 금융(1,654)·유동성(6,220억원)지원, 소비(210)·수출(51억원) 촉진 등



6

## V 지속가능한 어업 및 양식산업 성장기반 조성

1

TAC기반  
자원관리 체계로  
전면 전환

**TAC 제도 확대** 11개 어종 13개 업종 ▶ 12개 14개 업종 확대

- 수산자원조사원 확대 : ('16) 70명 ▶ ('17) 70명 ▶ ('20) 95명 ▶ ('21) 120명(예정)
- TAC 현장사무소 확대 : ('16) 3개소 ▶ ('17) 8개소 ▶ ('20) 21 개소

**어선 감척사업 지속 추진** ('19) 13척 ▶ ('20) 53척 ▶ ('21) 105척 예정

2

양식산업  
성장기반  
조성

**양식산업발전법 제정('19)**

- 양식산업발전 기본계획 수립·시행
- 양식품종에 대한 규제완화
- 양식장 면허 심사·평가제 도입
- 양식산업 육성 지원(양식산업단지, 전문인력 육성, 양식기술개발·보급 등)

7

## VI 수산업 · 어촌분야 향후 과제

<비전> 국민과 함께 미래를 준비하는 수산업·어촌

5대 정책 목표

① 생산량 4,298천톤  
자급률 78.9%

② 수산식품산업규모  
13.8조 원

③ 어가소득  
60,702천 원

④ 수산물 수출  
30억 불

⑤ 어업부가가치  
5.1조 원

추진전략

I

지속가능한 수산업 생산·  
관리 체계로 재정비

1. 글로벌 GVC 재편에 대비한 수산업 생산구조 개선
2. 기후·환경위기 극복을 위한 수산업 생산 환경 조성

II

소비자 중심의 가치를  
실현하는 수산식품 공급

3. 지속가능 수산물 먹거리 시스템 구축
4. (COVID-19 이후) 수산식품 산업의 적응력 강화

III

활력있는 일터,  
행복한 삶터 조성

5. (일터) 활력있는 일터 마련
6. (삶터) 더불어 사는 행복한 삶터 조성

IV

수산업의  
글로벌 위상 강화

7. K-브랜드 활용 글로벌 경쟁력 강화
8. 국제규범 이행 및 협력 강화

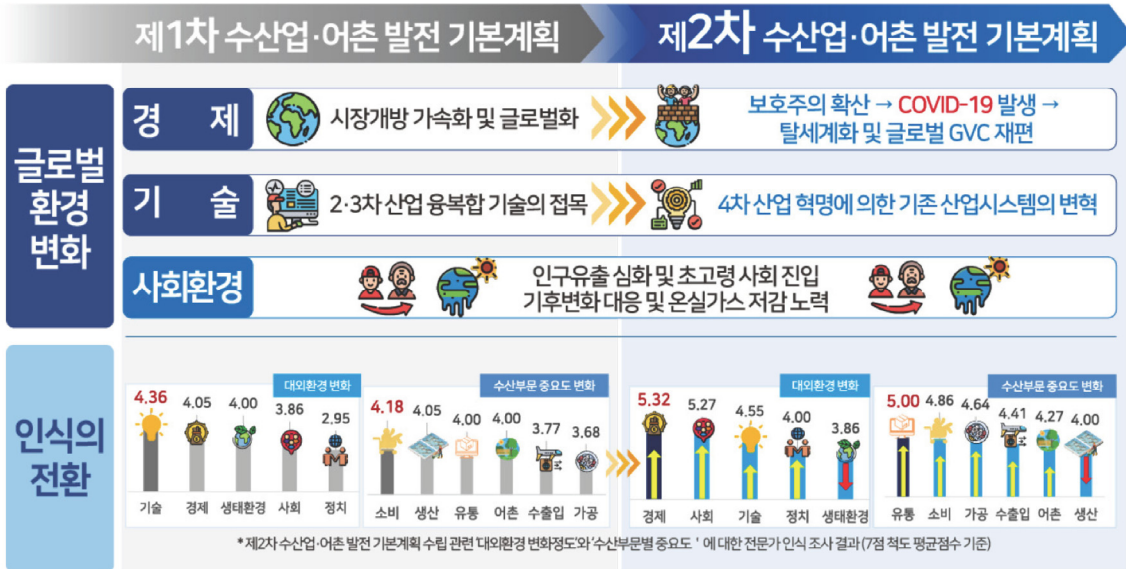
V

미래 성장산업으로의  
전환

9. 수산업의 스마트 산업화
10. 수산업 신산업 육성 및 창업 지원

8

## VI 수산업·어촌분야 향후 과제



9

## VI 수산업·어촌분야 향후 과제



10



# 감사합니다





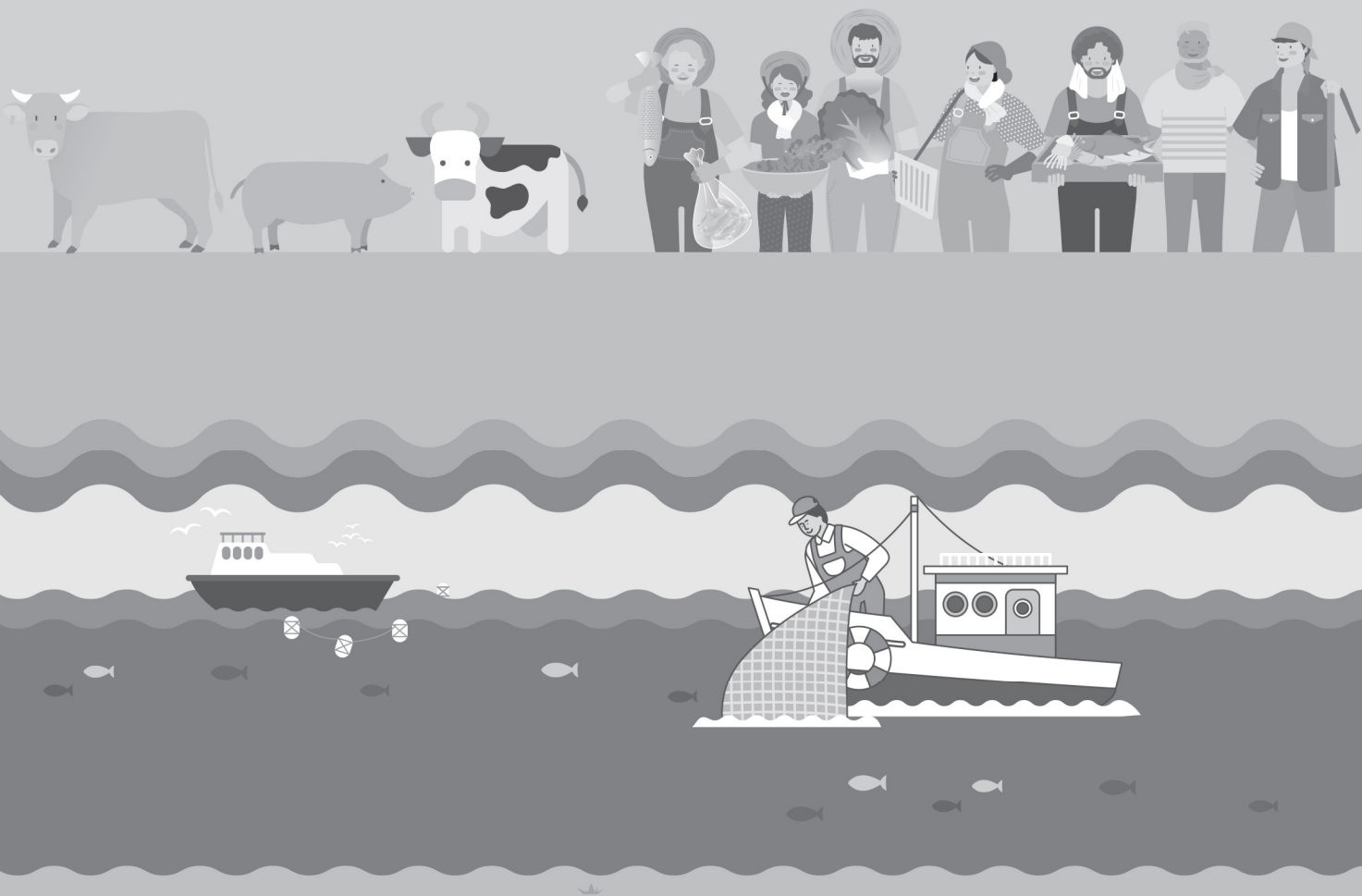
주제발표

3

## 지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만들다

# 토론

- 1 김호연 화성시 백미리 어촌계장
- 2 신용민 부경대학교 교수





- 안녕하세요. 백미리어촌계장 김호연입니다.
- 오늘 문재인 정부 4년을 맞아 “지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만들다” 발제문의 주요 성과와 향후 과제들에 대해 잘 들었습니다.
- 저는 오늘 어촌 주민이자 어업인의 한 사람으로서 현 정부의 수산부문 주요 성과와 과제들에 대해 의견을 말씀 드리겠습니다.
- 먼저, 이번 정부는 지난 정부에 비해 어촌과 어업인에 대해 많은 배려를 하고 있는 것을 피부로 실감하고 있습니다.
- 첫째, ‘어촌뉴딜300사업’은 유사 이래 어촌을 변화시키는 획기적인 사업이라고 생각합니다.
- 그동안 어촌은 농촌의 일부(겉다리)로 여겨져 사업을 지원받았다면 이번 정부의 ‘어촌뉴딜 300사업’은 어촌의 특성을 반영한 독자적인 공간으로 인식하여 사업을 추진하게 되었다는 것에 큰 의미가 있습니다.
- 저도 ‘어촌뉴딜300사업’의 총괄 조정자로서 사업이 진행되는 많은 곳을 살펴보고 있는데, 4년차에 접어드는 올해부터 그 성과가 나올 것으로 기대됩니다.
- 우선 열악한 어촌의 기반시설이 많이 정리되고 있다는 느낌이 듭니다.  
그동안 어촌은 예산과 정책결정자들의 관심 부족으로 환경이 매우 열악한 곳이 많았는데, 이번 ‘어촌뉴딜300사업’을 통해 여객선 접안시설, 방파제, 선착장, 물양장 등 주민편의와 안전 관계시설이 많이 정비되고 있습니다.
- 이와는 별도로 주민들의 의식개혁도 큰 성과라고 보여집니다.  
제가 거주하는 화성 백미리도 ‘어촌뉴딜300사업’이 진행 중인데, 본 사업을 진행하면서 주민들이 소득도 중요하지만 삶의 질 또한 중요하다는 것을 스스로 깨닫고 있습니다.  
일예로 역량강화사업으로 바리스타 교육을 했는데, 부녀회 11명이 자격증을 취득하며 커피 맛을 제대로 즐길 줄 알게 되면서 마을에 커피향이 넘쳐나고 있습니다.  
어업인들도 문화생활을 즐기게 되는 계기가 된 것 같습니다.

- 코로나19 시대, 도시인들의 어촌방문도 더욱 늘어나고 있습니다.  
학교, 기업 등 단체 관광객은 줄었지만 가족단위로 캠핑, 낚시를 즐기는 개별관광이 늘어나고 있어 이에 대한 수용태세를 갖추는 것이 그 어느 때보다 필요할 것으로 생각됩니다. 이를 통해 방문객들의 지역 수산물 소비도 늘어날 수 있을 것입니다.
- 결과적으로, ‘어촌뉴딜300사업’은 본 사업이 끝나는 내년 이후에도 지속적 진행할 필요가 있으며, 그 중에서도 어촌관광과 6차산업에 중점을 둔 사업을 지속적으로 추진해 줄 것을 요청 드립니다.
- 둘째, 수산분야 공익형 직불제의 경우에도 어업인의 한 사람으로서 크게 환영하는 사업입니다.
- 이 사업을 통해 어업인들이 좀 안정적으로 어업에 집중할 수 있게 되었다고 생각합니다.
- 특히 경영이양 직불금은 은퇴하는 고령 어업인들에게 좀 여유 있는 삶을 제공하는 대신 젊은 어업인을 유입시킬 수 있는 좋은 제도로 보입니다.
- 마지막으로 디지털혁명시대를 맞아 수산분야도 스마트화에 대비할 필요가 있습니다.
- 농업쪽은 농민을 대상으로 농사용 드론 교육 등을 하고 있습니다.
- 수산쪽에서도 어업인을 대상으로 스마트 어업·유통·가공기술 관련 기기를 다룰 수 있는 교육이 필요할 것으로 생각합니다.
- 이상입니다.

반갑습니다. 부경대 경제학부 신용민입니다.

주제 발표를 해 주신 류정곤 위원장님께 감사드립니다. 현 정부의 성과에 대해 잘 정리해주셨습니다. 수산업을 공부하는 사람으로서 많은 부분에 동의합니다. 특히 “어촌뉴딜 300사업”과 “수산 분야 공익형 직불제” 도입 등은 이전 정부들과는 확실히 차별화된 것들입니다. 그리고 이들 정책 도입을 천명한 “수산혁신 2030 계획”의 경우, 정부가 수산업 구조 개편의 필요성을 인식하고 있음을 보여주었다는 점에서 긍정적으로 평가하고 싶습니다.

그러나 발표자료 상으로 보면, 현 정부의 성과 중심으로 되어있고, 향후 추진계획도 “제2차 수산업·어촌 발전 기본계획”에 대한 소개로 되어있습니다. 물론 짧은 시간에 많은 것을 담을 수는 없었다고 생각합니다. 저 또한 주어진 토론 시간이 제한되어 있어 문제점과 과제에 대해서만 말씀드리겠습니다.

## 1. 우리 수산업은 과연 지속 가능한가?

발표하신 자료의 제목이자 본 세션의 제목이 “지속가능한 수산업·어촌의 기반을 만들다”입니다. 저는 “만들다”가 아니라 “만들기 위해 노력하다” 아니 “만들 필요성을 인식하다” 정도로 해야 하지 않을까 생각합니다. 발표자료에서 여러 성과지표들이 나열되어 있는데, 사실 정작 중요한 지표들은 빠져 있습니다.

일례로, 우리 어업의 대표적 통계인 연근해어업 연간생산량이 지난 2016년 100만 톤 이하로 떨어진 이후 90만 톤대 초반에 여전히 머물고 있었습니다. 이는 가장 높았던 1986년의 거의 절반 수준입니다. 물론 이러한 이유가 과거부터 누적되어 온 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과이지만, 반등의 계기를 찾지 못하고 있다는 점이 문제입니다. 연근해어업 생산량의 감소는 단순한 어업의 지속성을 약화시키는 것에 그치지 않습니다. 관련 산업과 어촌 전체의 위축과 잠재적 붕괴를 가져온다는 점에서 보다 혁신적인 대책 마련이 아쉽습니다.

이런 점에서 2016년 이후 아직까지 파행상태에 있는 한일어업협상도 문제로 지적하고 싶습니다. 특히 그 이유가 양국 간의 정치적 갈등에 기인했다는 점에서 어업인들로서는 소중한 어장을 영원히 잃어버리지는 않을까 우려하고 있습니다.

TAC 기반 자원관리 체제로의 전환은 기존 어업관리 정책의 한계를 극복하기 위한 노력이란 점에서 올바른 방향이라고 평가하고 싶습니다. 그러나 아직도 TAC제도가 가시적인 성과를 크게 내지 못하고 있다는 점에서 개선책을 마련하여야 할 것입니다.

법제도적인 면에서 변화가 있었던 것은 분명합니다. 특히 ‘수산업법’에서 ‘양식산업발전법’이 분법된 것은 70년 가까이 이어져 온 수산분야 법체계 상의 커다란 변화라고 평가할 만합니다. 그러나 법률의 제명에 맞게 ‘양식산업발전법’이 그러한 제도적 기반이 될 것인지는 지켜볼 일입니다.

## 2. 공익형 직불제는 제대로 된 기능을 할 것인가?

다음으로 공익형 직불제 도입의 경우, 급작스럽게 추진하다 보니 많은 부분에서 부족한 점이 보입니다. 우선 지원대상과 금액 면에서 농업부문과 너무 차이가 납니다. 단순히 한 해 직불금 예산만으로 보면 농업의 2% 정도에 불과합니다. 4가지 유형의 수산직불제가 시행되고 있지만, 실제 참여 가능한 잠재적 대상자도 매우 적습니다. 이는 향후 공익형 직불제도를 수산보조금의 대안적 수단으로 발전시키기 위해서라도 지원금액과 대상자를 늘리기 위한 제도 개선이 필요합니다.

## 3. 어촌의 지속성은 하드웨어에 기반하는 것이 아니다.

앞서 김호연 어촌계장님께서 “어촌뉴딜 300 사업”에 대한 성과와 기대를 말씀해 주셨습니다. 저 역시 어촌지역의 인프라 개선 필요성에 크게 공감하며 본 사업성과를 기대하지만, 궁극적인 어촌의 지속성은 그곳 주민들, 즉 어업인들의 소득기반이 보장되어야 한다는 점을 잊지 말아야 합니다. 수산업이 지속성을 가지게 되면 어촌은 당연히 지속됩니다. 다시 말해 어업인이 없는 어촌은 어촌이 아닙니다. 하드웨어를 구축하는 정책이 가시적 성과를 보여주기는 쉽지만, 정작 어업인, 어장, 자원에 기반을 둔 어촌의 지속성으로 바로 연결되는 것은 아닙니다. 이런 점에서 마냥 박수만 칠 수는 없습니다.



#### 4. 패러다임의 전환을 추진하고 있는가?

지금 수산부문은 많은 도전에 직면해 있습니다. 자원 감소세의 지속, 기후변화에 따른 자원 변동성의 증대, 급증하는 재난, 급속한 노령화에 대처할 신규 생산요소로의 대체 등의 문제와 함께 지방 수산행정과의 분담과 협력, 정책대상으로서의 소비자와 서비스업을 포괄하는 문제 등이 주요한 과제로 대두되고 있습니다. 대내외 환경 역시 빠르게 변화하고 있습니다. 코로나19의 지속과 함께 어구 관리제 도입 추진, 해상풍력발전 설치, 이산화탄소 저감, 일본 후쿠시마 원전 오염수 방류, CPTPP 가입 추진 등 실로 개별 어업인들로서는 감당하기 어려운 높은 파도가 계속 밀려오고 있습니다.

그동안 정권이 바뀔 때마다 새로운 수산업의 청사진이 마련되고 거창한 구호가 등장함을 우리는 보아 왔습니다. “수산업의 신산업화, 선진화, 글로벌화, 스마트화, 미래산업화, 융복합화, 6차 산업화” 등등 입니다. 그러나 지금 우리는 그 누구도 우리 수산업이 이렇게 변화했다고 생각하지 않을 것입니다.

지금도 마찬가지입니다. 변화를 제대로 읽고 대응하고 있는지 검토가 필요합니다. 현재 우리 수산업은 열린 소비구조를 닫힌 생산구조로 힘겹게 버티고 있습니다. 이런 상태로는 지속 가능하지 않습니다. 더구나 수산보조금 체계의 전면적 개편이 요구되는 CPTPP에 가입하기 위해서는 개선이 아닌 개혁 수준의 변화를 추진하여야 합니다.

지금까지의 수산정책은 공유자원의 관리를 위한 규제 강화와 어업의 민주화 실현을 위한 선택적 어업참여에 기반하였습니다. 이런 정책 목적 하에서는 자원의 효율적 배분과 경제적 효율성 달성은 어려울 수밖에 없습니다. 우리 수산업의 대내외적 환경은 이에 대한 변화를 요구하고 있습니다. 이를 위해서는 어업제도의 대대적 개편과 생산구조의 규모화를 통해 효율성을 추구하는 새로운 길을 만드는 한편, 연안의 영세 어업인 지원수단도 크게 개편하여야 합니다.

문재인 정부 출범 초기의 100대 국정과제에서 수산분야의 구호는 “깨끗한 바다, 풍요로운 어장”이었습니다. 그리고 이를 달성하기 위한 여러 계획들이 제시되었습니다. 제가 일일이 열거할 수는 없지만, 사실 상당수가 예산과 정책의지, 이해관계자들 간의 이해 조정 등의 문제로 지체되고 있습니다.

오늘 이 자리를 마련한 농특위의 출범과 활동도 현 정부의 성과라고 평가할 수 있습니다. 그러나 그동안 농특위에서 수산부문의 이러한 개혁을 위한 준비작업을 제대로 해 왔는지 모르겠습니다. 이런 점에서 금번 농특위의 새로운 출범 특히, 수산혁신특위의 활발한 활동을 기대해 봅니다.

감사합니다.



# 문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

## 분야별 주제발표 및 토론

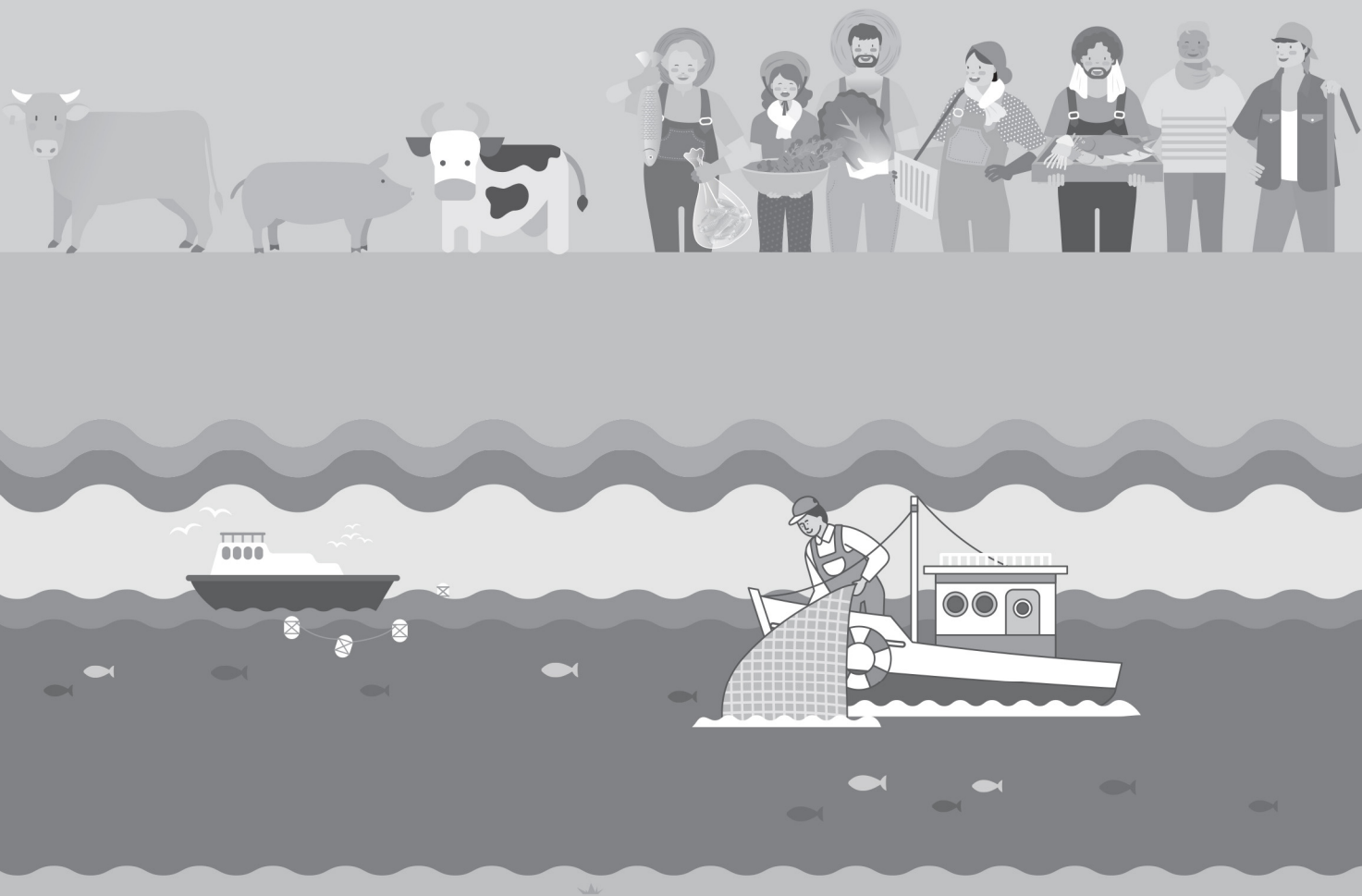
주제발표

# 4

## 국민의 건강하고 안전한 먹거리 보장을 실현하다

### 황영모

전북연구원 산업경제연구부 부장







## 국민의 건강하고 안전한 먹거리 보장을 실현하다

 **Jthink** 전북연구원  
산업경제연구부장 황영모

## 목 차

1. 먹거리 관련 주요한 이슈
2. 국가식량계획 마련·추진
3. 먹거리 정책 주요한 성과
4. 앞으로의 정책 추진 과제



## 먹거리 관련 주요이슈



### 먹거리 관련 이슈 종합

이슈  
Issue

#### '안보와 보장'

1. 식량안보와 먹거리 위기의 확대
2. 건강·안전한 먹거리의 생산 강조
3. 먹거리 접근성·공급채널 다양화

이슈  
Issue

#### '건강과 안전'

4. 먹거리에 대한 불안과 신뢰 위기
5. 식품폐기 환경문제와 고투입 농어업
6. 소비자의 식생활 소비행태 변화

이슈  
Issue

#### '상생과 공공'

7. 경제·사회적 먹거리 소비양극화
8. 먹거리의 사회적인 관계성 악화
9. 공공 먹거리의 수요 확대와 격차
10. 먹거리 정책의 분산, 통합대응

## 이슈 1. 안보와 보장

- 코로나19 팬데믹으로 세계화된 식탁에서 국제교역 통한 식량안보 구축에 한계, 위기대응 자급대책 필요성 증가 → '식량안보' 중요성에 대한 국민적 재인식 전환의 계기
- 세계적인 위기 상황에서 자국의 먹거리 확보를 위해 수출 중단하는 사례가 빈번하게 발생

[ 코로나19 사태 이후 곡물 수출금지 조치 현황 ]

| 국가         | 조치        | 단계 | 시점       | 상품                                         | 국가     | 조치        | 단계 | 시점    | 상품                                           |
|------------|-----------|----|----------|--------------------------------------------|--------|-----------|----|-------|----------------------------------------------|
| 유라시아 경제 연합 | 수출 금지     | 발표 | 3.31~    | 밀(전제), 쌀(전제), 밀레, 대두, 기타 유채 작물, 유지 종자 및 유분 | 시리아    | 수출 금지     | 발표 | 4.1~  | 콩, 건조, 완두콩, 건조, 기타 콩류, 가금류 고기, 계란, 우유, 유제품   |
| 미얀마        | 수출 할당량 이행 | 이행 | 5.22~    | 쌀(전제)                                      | 온두라스   | 수출 금지     | 이행 | 3.31~ | 쌀                                            |
| 카자흐스탄      | 수출 할당량 발표 | 발표 | 3.27~6.1 | 밀가루 (전제), 밀가루                              | 알제리    | 수출 금지     | 발표 | 3.31~ | 밀가루, 콩, 쌀, 파스타, 식물성 기름, 설탕, 커피, 우유/분유, 채소/과일 |
| 타지키스탄      | 수출 금지     | 이행 | 4.25~    | 모든 주요 곡물/육류(가공제품 포함)                       | 우크라이나  | 수출 할당량 이행 | 이행 | 3.30~ | 밀(전제)                                        |
| 베트남        | 수출 할당량 이행 | 이행 | 4.3~     | 쌀                                          | 세르비아   | 수출 금지     | 발표 | 3.24~ | 해바라기 오일                                      |
| 캄보디아       | 수출 금지     | 이행 | 4.3~     | 생선, 쌀                                      | 키르기스스탄 | 수출 금지     | 이행 | 3.23~ | 밀(전제), 밀가루, 쌀(전제), 설탕, 기타 오일 작물, 유지 종자/유분    |
| 오만         | 수출 금지     | 발표 | 4.~      | 양파, 마늘, 밀가루, 밀                             | 마케도니아  | 수출 금지     | 발표 | 3.20~ | 밀 제품, 해바라기 유, 설탕                             |
| 러시아 연방     | 수출 할당량 이행 | 이행 | 4.1~6.30 |                                            |        |           |    |       |                                              |

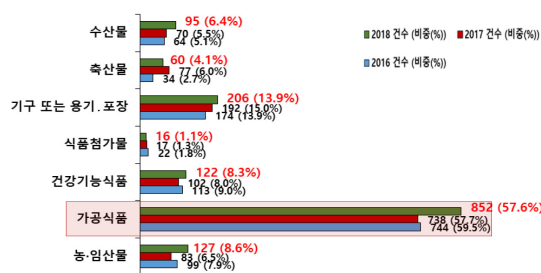
\* 자료 : FAO 정책 DB(Fapda - Food And Agriculture Policy Decision Analysis Tool)에서 작성

- 안전한 국내산 먹거리의 안정적 공급을 위해 곡물식량자급률 향상 필요 → 수요 창출 관련
- 농어업생산성 하락세(3개년)와 국내 식량자급률 46.7%(18년) 불과, 품목별 자급률 편차 상당

## 이슈 2. 건강과 안전

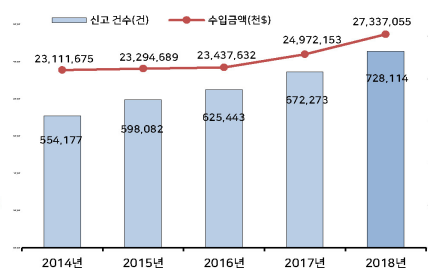
- 최근 어린이 집, 유치원 등의 집단 식중독 사고는 단체급식의 안전성과 사회적 신뢰에 경종
- 햄버거 병(HUS) 등 식재료 안전성과 위생에 대한 문제 부각, 급식시설의 위생관리 강화 요구

[ 수입 식품 부적합 판정 건수(건) ]



\* 자료 : KOSIS, 식품의약품안전처, 「수입식품현황」, 각 연도.

[ 수입 식품의 신고 건수 및 금액 추이 ]



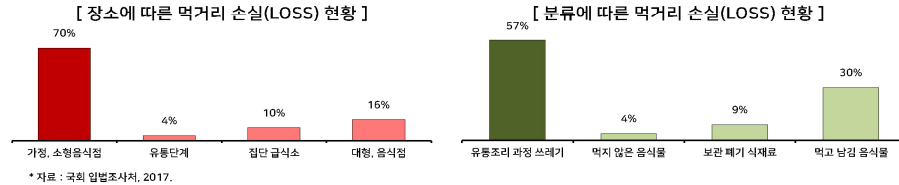
\* 자료 : KOSIS, 식품의약품안전처, 「수입식품현황」, 각 연도.

- 수입 먹거리의 경우 매년 26조원 이상 수입, 국내에 GMO 농축수산물과 수입 먹거리의 증가
- 식품 생산과 식품제조 과정에서 위해물질 및 잔류농약 검출 등은 소비자 불안 높이는 요인
- 먹거리 보장 지수평가(Food Security Index)에서 '자연자원과 회복력' 부문은 낮은 수준

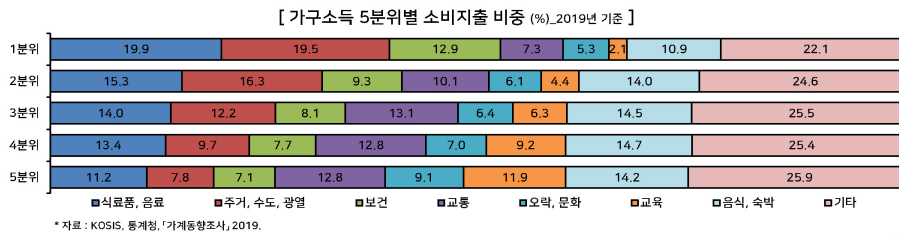


## 이슈 3. 상생과 공생

- 가정·음식점 등에서 발생하는 식품손실(Loss)이 전체 폐기의 70%로 주요 환경문제 지목

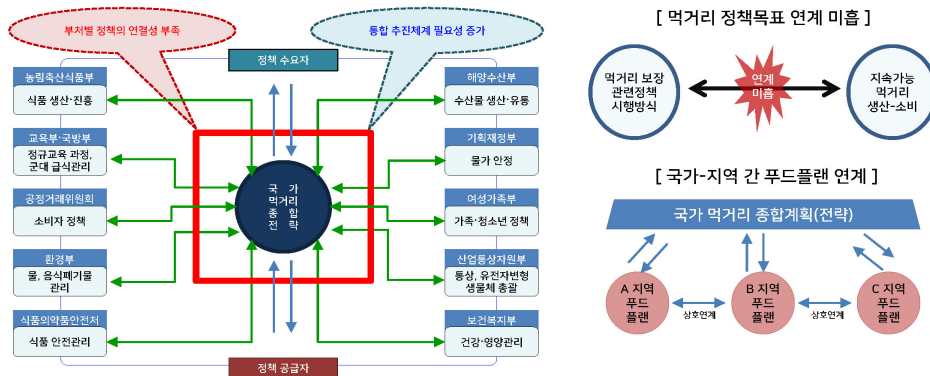


- 저소득 계층(하위 소득 1분위+2분위)은 총 소비지출에서 식료품비 지출 비중이 15% 이상
- 소득 분위에 따른 비만을 추이, 소득이 낮을수록 높고 소득이 높으면 낮음(건강 불평등 심화)
- 미래세대(청년층) 사회적 배제가 심화되는 사회, 먹거리 사회적 관계(정책성)가 사회적 이슈



## 이슈 4. 먹거리 정책 분산

- 우리나라 먹거리 관련 정책 관할 부처별 분산 추진, 통합적 정책 효과의 사회적 수요가 높음
- '먹거리 보장' 관점의 정책과 '지속가능 생산-소비' 관점의 정책 간 목표가 정책효과로 연계되어 시너지 창출에 한계 → 통합적 정책 접근과 정책 시행 등 연계 요구
- 국가 단위에서 지역(광역+기초)을 아우를 수 있는 수준(레벨)의 먹거리 정책 간 연계의 필요



# 국가식량계획 마련



## 1. 국가식량계획의 추진배경

### ● 추진배경

- ‘푸드플랜을 통한 안전한 먹거리 제공’ 강조 (농정틀전환 타운홀미팅 보고대회, '19.12.12.)
- ‘국가 식량계획 수립과 지역내 자급 체계 조성’ 강조 (25회농업인의날 기념식, '20.11.11.)
- \* 문재인 정부 100대 국정과제('17.7.) 中 ‘국가 차원의 종합 먹거리 전략 수립’

### ● 추진방향

- (정의) 국민의 먹거리 관련 국내외 문제에 대응하기 위한 국가 단위의 ‘범부처 통합 전략’
- (역할) UN ‘지속가능발전목표(SDGs)’를 반영한 추진방향 설정, 교육·환경·복지 등 다른 계획과 연계하여 상호보완적 역할 수행

[농정 틀 전환 타운홀 미팅 보고대회]



출처 : 농식품농이론특별위원회의 홈페이지

[제25회 농업인의 날 기념식]



출처 : 대한민국 정부대 공식 블로그

## 2. 국가식량계획의 주요내용

비전

“식량안보 강화와 국민 먹거리 보장 실현”

기본  
방향

- ① 국가 식량안보 강화를 위한 식량 자급기반 확대
- ② 지속가능한 먹거리 생산·소비 기반 구축
- ③ 국민의 건강하고 안전한 먹거리 보장 실현

중점  
과제

|                |                                                                                         |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 식량안보           | (국가) 식량자급력 제고 및 생산기반 강화<br>(지역) 지역단위 생산·소비 선순환 체계 구축<br>(국제) 글로벌 식량 위기 대응 국제협력 강화       |
| 지속가능한<br>생산·소비 | (친환경·탄소감축) 탄소중립·생태 농업 전환<br>(먹거리 손실 저감) 음식물류 손실·폐기 감축<br>(인식 제고) 지속가능한 식생활 실천을 위한 교육 강화 |
| 먹거리 보장         | (영양·건강) 균형 잡힌 식생활 지원<br>(안전한 먹거리) 안전관리 체계 개선<br>(공공성 강화) 생애 전 주기, 차별 없는 먹거리 제공          |
| 추진체계           | (통합추진체계) 통합적 먹거리 정책 추진을 위해<br>범부처 협업 및 민관협치 기반 마련                                       |

추진  
체계

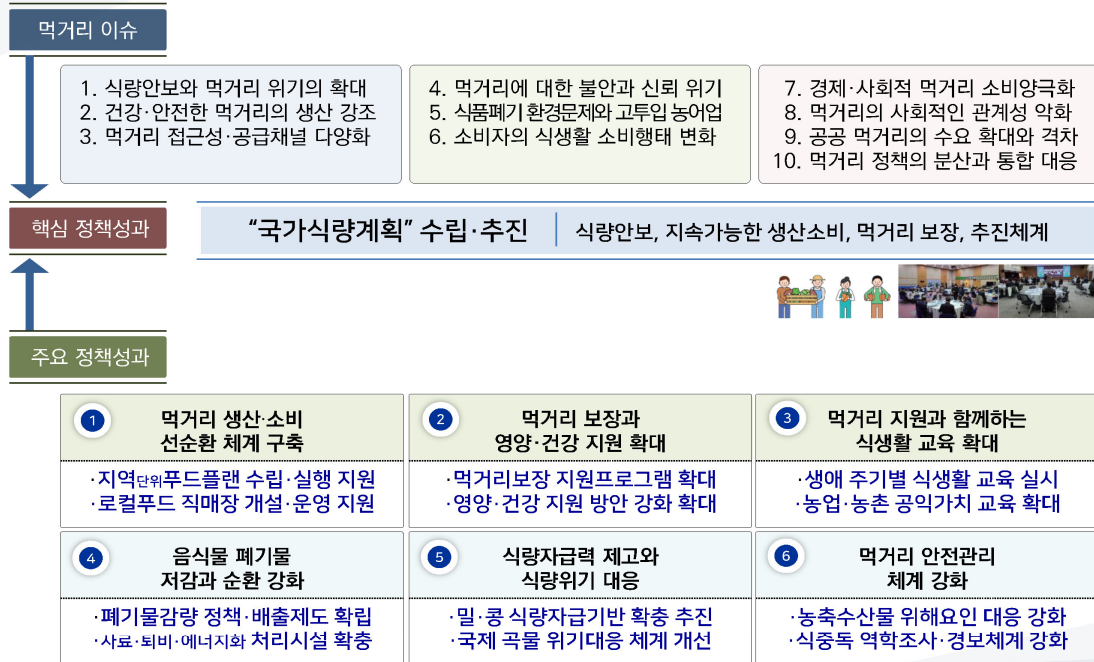
자료 : 농업농어촌특별위원회, “국가식량계획”, 2021.3.

3

## 먹거리 정책 주요성과



# 1. 먹거리 관련 주요성과 총괄



## 2. 먹거리 생산·소비 선순환 체계 구축

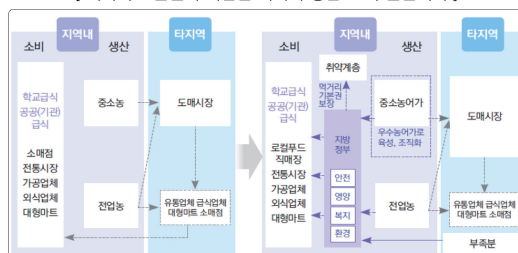
### ● (자급기반 확대) 지역 푸드플랜 수립·실행의 적극 지원 (전국 111개 지자체 추진 중) ('21.4)

- 지역 특성에 맞는 푸드플랜 수립을 위한 실태조사·실증연구·거버넌스 구축 등 지원('18~)
- ('18) 9개소 → ('19) 32 → ('20) 50 → ('21) 71(광역 10, 기초 61)

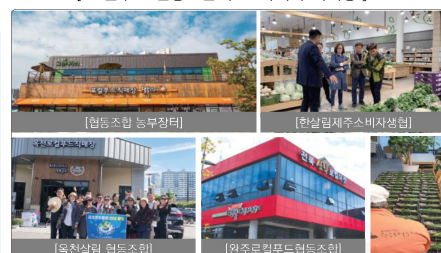
### ● (접근성 제고) 로컬푸드 직매장 개설·운영 활성화 지원 (전국 134개소 직매장) (전체 직매장, 554개소)

- 로컬푸드 직매장이 지역 내 로컬푸드 가치를 공유하는 커뮤니티 공간으로 기능하도록 복합매장화 지원으로 확대

[ 지역 푸드플랜에 기반한 먹거리 생산·소비 순환체계 ]



[ 로컬푸드 협동조합 주요 사례와 직매장 ]

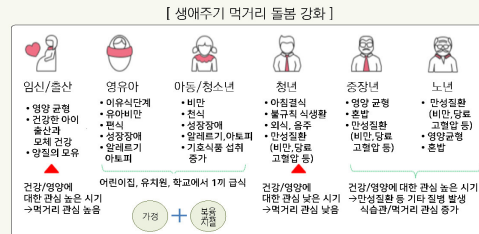




### 3. 먹거리 보장과 영양·건강 지원 확대

#### ● 먹거리 보장 지원 프로그램 확대

- **농식품바우처 지원 추진**
  - 기초생활수급자와 차상위 계층 (2.8만가구)
  - \* 국산 채소·과일·환우유·신선계란, 농협·로컬푸드
  - 대상품목, 사용자, 지원대상 확대 등 추진
  - 예비타당성('21.2분기) 대응, 예산협의 추진
- **초등돌봄교실 과일간식 지원 (24만명)**
  - 부처협의 및 지원대상의 단계적 확대 추진
- **친환경농산물 임산부 꾸러미 지원 (8만명)**
- **공공기관·지자체·농협 운영 학교급식지원센터 등 공공급식에 로컬푸드·친환경 공급**
  - 공공기관 급식 중심으로 친환경·지역농산물 공급을 확대하기 위한 '공공급식 통합플랫폼' 구축 중



#### ● 영양과 건강 지원 방안 강화 확대

- **나트륨·당류 저감화 방안 시행 ('21.2)**
  - \* 2025년까지 나트륨·당류 섭취량 저감목표 설정
  - ① 나트륨 1일 섭취량 3,000mg 이하, ② 가공식품 당류 1일 섭취 열량의 10% 이내(2,000kcal 기준 50g 이내)
- **어린이 기호식품 조리·판매 우수업소 지정**
  - \* 지정 ('18)2,160 → ('19)2,045 → ('20)1,975(5.7%)
- **가공식품·농축산물 등 원재료 식품, 외식·음식 등 식품영양정보 공공DB연계·통합 및 공공영양정보 개방표준 마련 ('21~)**
  - \* ('21)5만개 식품 → ('23)7만개 → ('25)10만개
- **'국민건강증진종합계획 수립 ('21~'30)**

### 4. 먹거리 지원과 함께하는 식생활 교육 확대

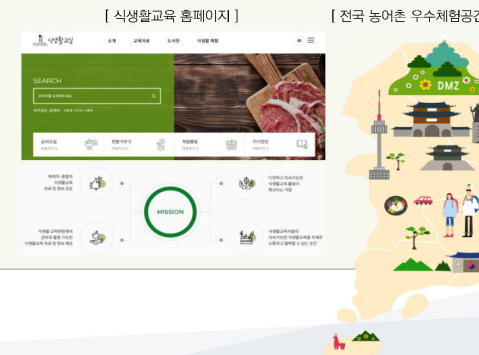
#### ● (맞춤형 교육) 생애주기별 식생활 교육 실시

- '제3차 식생활교육기본계획 수립 ('20~'24)
- 유아기부터 지속가능한 식생활 교육 확대
- 농식품바우처 사업으로 취약계층에게 신선 농식품을 지원, 이와 연계하여 식생활 관리 교육 실시



#### ● (이해 증진) 농어업·농어촌 공익적 가치 교육 확대

- **생애주기별 식생활 교육 콘텐츠 개발 및 '한국형 AITC 교육' 추진**
  - \* AITC : Korea Agriculture in the Classroom
- **지속가능 식생활 실천 확산을 위해 다양한 정보 통합·제공하는 '식생활교육정보플랫폼, 식생활교실' 운영**
  - \* 농림축산식품부 2,688개소(우수농촌식생활체험공간, 농어촌체험휴양마을, 교육농장)
  - \* 해양수산부 320개소(어촌체험휴양마을, 산지위판장)



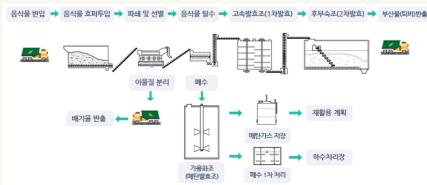
## 5. 음식물 폐기물 저감과 순환 강화

### ● (감량지원) 폐기물 감량 정책지원 및 배출제도 확립

- ‘음식물류 폐기물 종량제 지침’ 개정, 종량제 원칙 개정 확립(‘12년제정, ‘18년/‘21년 개정)
  - 지자체·공공급식소·다량배출 사업장 감량 정책지원, 공동주택 종량제 중심 배출 확립
- 지자체별로 가정·다량배출장·전체 폐기물 발생량 감량목표 설정·이행평가·감축기조
  - ‘음식물류폐기물 발생억제 계획 수립 주기 및 평가방법 등에 관한 지침’(20년 개정)
- 불필요한 식품 폐기비용 절감을 위해 ‘일자 표기방식 개선 및 유통단계 감축’으로 손실저감

### ● (시설확충) 사료·퇴비·에너지화 등 처리시설의 확충

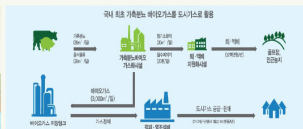
- 음식물류 폐기물 처리시설과 처리방법 확대 원칙 개정 확립(‘12 제정, ‘18/‘21년 개정)
  - 사료화·퇴비화 74%, 바이오가스화 13%, 기타13%



- 바이오가스 에너지를 지역사회와 공유하여 지역사회와 상생하는 친환경시설로 탈바꿈

[홍천군 친환경에너지타운, 사례]

- (주민소득) 년 총 2.53억원(난방비, 퇴·액비, 태양광 등)
- (일 자리) 8명 상시 고용(영농조합, 에너지시설 등)
- (가구증가) (‘14년) 57가구(119명) → (‘18년) 74가구(142명)



## 6. 식량자급력 제고와 식량위기 대응

### ● 밀·콩을 중심으로 하는 식량자급 기반의 확충 추진

- (밀) 자급률 제고를 위한 ‘1차 밀산업육성 기본계획’ 수립 (‘20.11.)
  - 밀전문 생산단지 조성, 정부보급종 할인·우선공급
  - 비축물량 확대, 밀 전용 건조저장시설 확충
- (콩) 공급시스템개선과 소비기반 확대 위한 다양한 정책 개발
  - 콩 생산단지 조성, 콩 종합처리장
  - 계약재배 1만톤(생산량 10%), 비축량 확대

### ● (위기대응 체계) 국제곡물 위기대응 체계 개선과 국제지원

- 국제곡물 가격 상승에 대응, 업계 비용부담 완화 방안 강구
  - 국내 신속 통관 관련 절차 개선(식약처)
  - 할당관세 추가 지정(식용 옥수수)
  - 사료 및 식품업체 원료구매자금 금리 인하
- 식량위기 지역 식량난 완화 위해 아세안+3 쌀공공비축제도(APTERR) 및 세계식량계획(WFP)을 통해 쌀 원조
  - APTERR 지원, WFP 지원 연 5만톤(예멘·시리아·케냐 등 6개국)

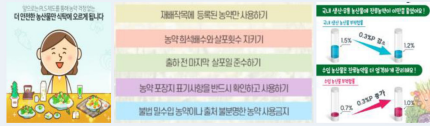
### ● (수산물 어장·협작) 해외어장 개척과 협작 수산물 확대 추진

- 해외 조업어장 개발/생산으로 수산물 안정 공급 기여
  - 해외어장 자원조사 추가 선정 및 북태평양 등 신규 어장조사 추진
- 해외 협작법인을 통해 어획한 수산자원을 국내 반입 시 관세 감면, 수산물 수급 안정
  - 해외협작 원양어업 신고업체 반입예정 협작수산물 검토 후 관세감면 추진

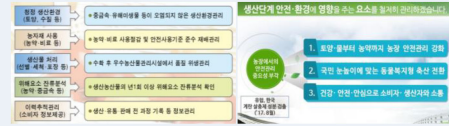
## 7. 먹거리 안전관리 체계 개선

### ● 농·축·수산물 위해요인에 선제적인 대응 체계 강화

- (농산물) 농약 PLS 전면도입('19.1), 안정화 정착 지원
  - 농약 잔류허용기준 설정·PLS준수 교육 운영
  - 국내 신규등록·신청농약 기준 지속 확대, 잠정 기준 재평가를 통한 정식 기준화
- (축·수산물) 동물용 의약품 PLS 도입('24.1)
  - 다소비 축산물(소, 돼지, 닭, 우유, 달걀)과 어류 동물용 의약품 기준 적용 원칙 신설
  - (1단계)어류·동물약품('24) → (2단계)전체수산물, 동물약품과 농약 확대 도입('24~)



- 가정간편식(HMR) 제조·가공업체 합동점검
- 온라인 상 유통식품에 대한 수거·검사 강화
- 해외직구식품 안전성확인 구매·검사 확대, 부정물질검출제품 통관차단 위해정보제공
- (농산물) 농경지와 농업용수 관리 강화
  - 농경지(토양) 중금속 오염 실태조사, 농업 용수 식중독균·노로바이러스 모니터링
- (축산물) 축산업 허가기준, 준수사항 점검
  - 준수사항·사육밀도 점검, 사육환경 개선 등



### ● 식중독 역학조사 확대 및 조기경보시스템 운영 강화

- 생산(토양, 용수, 환경 등)~소비까지 쉰단계 식중독균 탐색조사 (식중독표준업무지침 개정, '20.12)
- 식중독 발생 시 신속 조치와 확산 차단을 위해 조기경보시스템 운영 대상 확대 (집단급식소 식중독 조기경보시스템 등록 확대 지속 추진)

## 4

## 앞으로의 추진과제





# 1. 푸드플랜과 먹거리 보장 확대

## ● 지역 먹거리 선순환 체계 확대를 위한 푸드플랜 안착화

- (먹거리 순환체계) 지역 푸드플랜 안착화를 위한 지원 강화
  - 생산-소비 미스매치 해소, 핵심과제 실행, 먹거리 거버넌스 구축, 먹거리통합지원센터 강화
- (지역 가공식품 육성) 직매장/공공급식 분야에 농촌융복합산업으로 생산한 로컬 가공식품 이용 및 활용 증대
  - 지역 급식센터에 납품하는 농촌융복합경영체 : ('21) 110 개소 → ('25) 160
- 로컬푸드 직매장에 수산부문 입점지원, 수산물 직거래와 소비자 농수축산물 원스톱 쇼핑
  - 중부권('20년, 10개 직매장 내 수산부문 입점), 호남권 확대('21년, 직매장 10개 선정 예정)

## ● 먹거리 보장을 위한 세부사업의 확대 개편과 예산 확보

- 먹거리 지원 세부사업 등의 정책효과 증대를 위해 농식품바우처로 통합하는 정책 추진
- 과일간식지원사업 : 관계부처 사전협의를 통한 사업계획 수립, 지원대상 단계적 확대 추진
- 식재료 수발주 계약, 식단제공 등 센터별 표준화된 관리시스템 개발·보급
- 재난발생으로 인한 급식 중단 시 학생 가정애 '농산물 꾸러미 지원 사업' 제도화 검토

# 2. 식생활 교육과 생태순환 강화

## ● 지속가능 식생활 형성을 위한 교육 프로그램의 확대

- 우리 농산물 가치를 알리고 지속가능한 식생활 형성을 위해 미래 세대와 취약계층(고령자·군장병) 중심 교육 프로그램 운영
- 식생활 교육 전문가, NCS(국가직무능력표준) 활용 식생활 강사육성 표준 커리큘럼 개발('21~)
- 유아기 바른 식생활 교육내용이 포함된 '개정 누리과정'을 기준으로 유치원 여건, 유아 발달 특성 등을 고려한 교육과정 편성·운영을 위한 누리과정 운영 내실화
- 초등학교 저학년 대상 온라인 비대면 시범 교육

## ● 먹거리 손실저감 사회인식 강화와 친환경 시설 탈바꿈

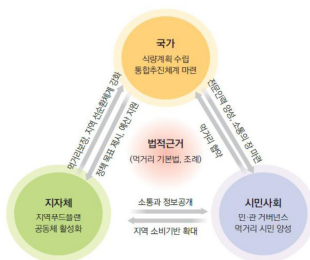
- 음식물 폐기물 저감을 위한 홍보수단 다양화 및 민간단체를 활용한 원소스-멀티채널 홍보 확대
- 바이오가스화 처리시설 등 폐기물 처리시설에서 발생한 에너지를 지역사회와 공유해 혐오 시설에서 지역사회 구성원과 상생하는 친환경시설로 탈바꿈
- 식품 소비기한 도입을 위한 '식품표시광고법' 개정 입법 추진 및 하위 법령·고시 입법예고



### 3. 먹거리 통합 추진체계 구축

#### ● '국가식량계획'의 체계적 추진을 위한 통합체계 구축

- (국가 단위 통합) 일관성 있는 정책 추진과 이해관계자 간 연계·협력 추진을 위해 범부처 통합 추진체계 구축
  - 식량안보 차원 과제는 농식품부·해수부 중심으로 우선 추진, 식품안전·복지·환경 등 복합 이슈는 범부처 협의체를 구성하여 논의
- (지역 단위 통합) 지역 내 실행력 제고와 통합적 추진을 위해 지역 푸드플랜 수립 의무화 및 먹거리 협약 추진
  - 생산·소비 여건이 상이한 도시-농·어촌 간, 기업-농·어촌 간 먹거리 협약을 활성화하여 안정적 먹거리 보장체계 확산 유도
- (시민사회 참여) 전국·지역별 먹거리 위원회를 통해 지역 내 먹거리 시민 양성 교육 강화 및 참여와 소통의 장 활성화
  - 지역 푸드플랜 지원을 위한 전문인력, 먹거리 시민 양성·육성을 위한 프로그램 및 참여 공간 확대



감사합니다



주제발표

4

국민의 건강하고 안전한  
먹거리 보장을 실현하다

## 토론

- 1 윤병선 건국대학교 교수
- 2 문은숙 소비자정책연구소 대표





# 토 론 문

## - 먹거리 분야 -

윤 병 선

건국대 인문사회융합대학 교수  
유엔농민권리선언포럼 대표  
농특위 농수산식품분과위원회 위원

- 발제문의 키워드 순서대로 토론문을 준비했습니다.
- 발제문은 원래 방대한 양으로 구성되어 있는 자료를 간략하게 정리하여 발제가 이루어졌기 때문에 내용의 전달에서 불충분한 부분이 있을 것으로 생각합니다.
- 이런 한계를 먼저 말씀드리고, 발제문에 입각해서 제 의견을 말씀드리고자 합니다.

## 1. 국가식량계획(안) 마련과 추진

- 문재인정부 100대 국정과제('17. 7)로 '국가 차원의 종합먹거리 전략수립'채택
- 국가 차원의 먹거리 전략은 범부처 협업과 민관협치를 기반으로 진행되어야 하는 사안
  - 전략 수립과 관련하여 시민사회진영에서는 적극적인 협력을 위한 조직을 구성(전국먹거리연대 등), 농특위 등과의 적극적인 협력을 모색
  - 범부처 협업추진을 위해 부처간 협업을 가로막는 칸막이의 해소, 시범사업적 성격을 가지고 있는 부처간 협업사업에서는 큰 진전이 없었음.
- 농특위 농수산물식품분과위원회를 중심으로 진행된 [국가먹거리종합전략] 수립용역 (2019. 9~2020. 12) 에 포함된 지역 푸드플랜의 추진은 물적인 선순환체계 뿐만 아니라, 중층적·복합적인 선순환체계를 지향했으나, 2021년 3월에 식량안보가 강조된 국가식량계획(안)으로 발표



식량안보

(국가) 식량자급력 제고 및 생산기반 강화  
(지역) 지역단위 생산·소비 선순환 체계 구축  
(국제) 글로벌 식량 위기 대응 국제협력 강화

## 2. 식량자급력 제고와 생산기반 강화

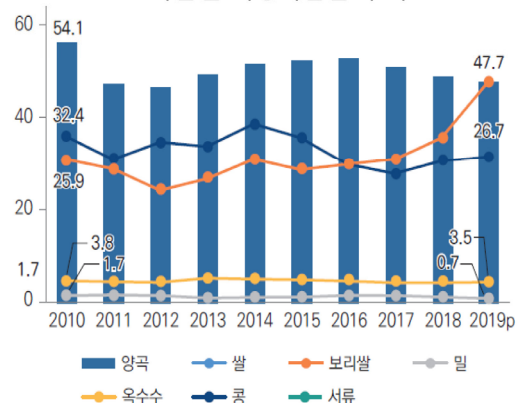
● **밀·콩을 중심으로 하는 식량자급 기반의 확충 추진**

곡물자급률 추이

| 년도      | 계    | 쌀     | 보리쌀  | 밀   | 옥수수 | 두류   | 서류   | 기타   |
|---------|------|-------|------|-----|-----|------|------|------|
| 2000    | 29.7 | 102.9 | 46.9 | 0.1 | 0.9 | 6.4  | 99.3 | 5.2  |
| 2010    | 26.7 | 104.5 | 24.7 | 0.9 | 0.9 | 10.1 | 98.7 | 9.7  |
| 2015    | 23.8 | 101.0 | 21.9 | 0.7 | 0.8 | 9.4  | 94.6 | 12.4 |
| 2019(P) | 21.0 | 92.1  | 46.1 | 0.5 | 0.7 | 6.6  | 95.3 | 9.1  |

자료: 농림축산식품부,

곡물별 식량자급률 추이



22년도 식량자급률 목표 및 달성률

| 식품명 | 2018년      |            |        | 2022년 자급률 목표(%) | 달성률(%) |
|-----|------------|------------|--------|-----------------|--------|
|     | 국내생산량(천 톤) | 국내소비량(천 톤) | 자급률(%) |                 |        |
| 쌀   | 3,972.0    | 4,814.0    | 82.5   | 98.3            | 83.9   |
| 보리  | 103.0      | 329.0      | 31.3   | 36.6            | 85.5   |
| 밀   | 27.0       | 3,698.0    | 0.7    | 9.9             | 7.1    |
| 옥수수 | 73.0       | 9,893.0    | 0.7    | 8.2             | 8.5    |
| 서류  | 848.4      | 899.4      | 94.3   | 109.0           | 86.5   |
| 콩   | 86.0       | 1,372.0    | 6.3    | 45.2            | 13.9   |

자료: 장영주, 식품자급률 현황과 과제, 지표로보는 이슈(162).  
국회입법조사처, 2020. 10. 30에서 재인용.

자료: 장영주, 위의 논문에서 재인용  
(목표치는 농림축산식품부 고시 2018-13호)

중요한 것은 계획의 성찬이 아닌, 실질적인 실행과 추진에 있음.

### 3. 먹거리 생산 소비 선순환 체계 구축

- (자급기반 확대) 로컬푸드 활용한 지역 푸드플랜의 확대
- (접근성 제고) 직매장 지원으로 로컬푸드 가치 확산 거점

- 지역의 특성을 반영한 푸드플랜 구축 추진을 통해 여러 지역에서 먹거리 선순환 체계를 바탕으로 한 다양한 실천 사업을 진행
  - 농장을 넘어선 농업의 생산활동의 다기능적 을 확산
  - 농업의 사회적 가치 확산을 위한 다양한 실천 모델들을 발굴
- 그럼에도 불구하고, 아직도 선순환 체계의 구축을 유통적 관점에 매몰되어 진행되고 있는 사례가 다수 발견됨
- 먹거리의 공공성이 강화되는 틀로 선순환 체계가 구축되어야 할 것임.

### 4. 식량위기에 대응한 국제협력 강화

- (위기대응 체계) 국제곡물 위기대응 체계 개선과 국제지원

- 식량위기 대응 먹거리의 안정적인 확보와 공급망의 다변화가 필요
- 식량위기 대응의 첩경은 국내생산의 안정성 확보에 있다는 점을 명확히 할 필요가 있음.
- 아울러 코로나19로 인한 공적 조달체계의 작동이 어려운 상황에서 이를 극복하는 대안적 공적 유통체계의 구축이 필요(2020년의 우수사례 참조)
- 그러나 이러한 선순환적 유통체계는 항상 시장적, 관행적 유통체계의 위협에 노출되어 있으므로 이에 대한 경계가 필요(2021년 서울시와 서울시교육청의 '편의점 카드 이용제도'의 확대)



## 5. 탄소중립 생태농어업 전환 추진

### ● 농업분야 탄소중립 추진전략 초안 마련

• 친환경농업 생산기반 집적화, 유통-소비의 선순환체계 구축을 통해 친환경농업 실천 면적 확산 추진

- 친환경농업집적지구 지정법제화, 지구중심 맞춤형 지원, 유통·가공·소비 확산 유도

- 먹거리 선순환 체계의 구축을 생태농어업으로의 전환과 연결지어 고민이 이루어져 함.
  - 친환경농업 생산기반 집적화는 탄소배출을 오히려 증대시킬 우려가 있음
  - 탄소중립 생태농업은 투입재 중심의 친환경농업을 통해서 달성되기 어려움. 제3자인증체계라는 두터운 진입장벽을 허물고, 중소농가의 생태농업 실천을 유도해 내는 정책이 요구됨
- 그럼에도 불구하고, 아직도 선순환 체계의 구축을 유통적 관점에 매몰되어 진행되고 있는 사례가 다수 발견됨
- 먹거리의 공공성이 강화되는 틀로 선순환 체계가 구축되어야 할 것임.

## 6. 먹거리 손실 저감 정책의 확대

- 소비하고 남은 음식물의 폐기에 대한 고민보다는 낭비되는 음식물을 줄이는 고민이 필요
- 농촌현장에서 작목을 달리하면서 매년 이루어지다시피 하고 있는 산지 폐기를 줄이기 위한 정책도 필요

## 7. 식생활교육의 확대와 강화

- 식생활교육 전문가를 교육현장에만 가두어 놓을 것이 아니라, 지역 푸드플랜 실행을 지원하는 활동가로서의 역할이 가능하도록 활동범위를 넓히는 제도적 뒷받침이 필요

## 8. 영양 건강 식생활 지원 확대

- 취약계층 먹거리 지원을 지역내 먹거리 선순환체계의 구축이라는 큰 틀에서 통합적으로 시행(사회복지급식관리지원센터, 영양플러스, 임산부 및 영유아 영양지원사업 등)
- 단순한 먹거리의 제공을 넘어서서 국가식량계획의 틀에서 결합

## 9. 먹거리 안전관리 체계 강화

- 현재의 안전관리는 사후적 관리 감독 중심으로 되어 있음. 이에 대해 농특위 농수산식품분과는 안전관리 체계의 강화는 사후 관리감독만 강화한다는 오해를 불러 올 수 있기에, 안전관리 체계 개선으로 정리한 바 있음
- 안전관리와 관련해서 소비자단체들이 요구하고 있는 GMO완전표시제와 관련한 논의가 필요함

## 10. 먹거리 공공성 강화 정책 확대

- 먹거리 보장프로그램은 취약계층의 먹거리 제공을 넘어서는 의미를 가지고 진행되어야 한다는 문제의식이 국가식량계획에 담겨져야 함
- 공공먹거리로 통칭한 학교급식, 공공기관, 군대급식 등에 공급되는 로컬푸드 친환경 먹거리가 공적 관리체계의 개선을 통해서 공공성 강화를 위한 보장 프로그램 확대로 연결되어야 함.

## 덧붙이는 글

- “국민의 건강하고 안전한 먹거리 보장을 실현”하기 위한 국가먹거리종합전략은 패러다임의 전환이라는 큰 틀속에서 논의되어 왔음
- 생산주의 농정을 극복하고, 지역내 먹거리순환체계의 구축하고, 이를 바탕으로 지역간의 협력과 연대의 체계를 만드는 과정은 항상 관행화에 대한 경계 속에서 이루어져야 함
- 발제문에 담긴 10개 키워드의 추진방향 가운데 “다시 원위치” 하는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 하는 부분이 있음.
- 협치에 바탕을 두고 진행되어야 멀리 갈수 있다는 확신 속에서 계획이 추진될 수 있기를 바랍니다.

## 국민 건강 · 안전 먹거리 보장 실현

- 먹거리 분야 토론
- 문은숙 / 소비자정책연구소 대표

---

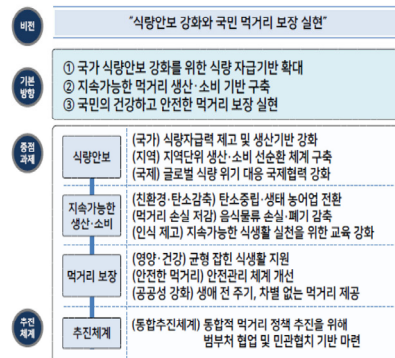
먹거리 정책(food policy)?  
국가먹거리계획(national food plan)?  
국가식량계획?

## 국가먹거리계획(NATIONAL FOOD PLAN)    먹거리(분야)정책(FOOD POLICY)

- |                                                                                                                                                                |                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 먹거리 미래 가치, 비전 &amp; 중장기 전략 로드맵</li> <li>• 목적 가치, 달성 목표, 해결 문제 포괄 과제 범위와 영역</li> <li>• 전략적 방법 &amp; 성과 측정 틀</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 먹거리문제(이슈) 상황</li> <li>• 정책 문제, 의제화</li> <li>• 정책안 제시</li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 국가 안보·안정 전략과제
- 지속가능 먹거리시스템
  - 공급망 (가공 유통...)
  - 지속가능 식생활교육
- 먹거리보장
  - 먹거리빈곤·복지
  - 영양부족 & 불균형
  - 안전이슈

### 2. 국가식량계획의 주요내용



## 2. 먹거리 생산·소비 순환 체계 구축

- (자금기반 확대) 지역 푸드플랜 수립·실행의 적극 지원  
(전국 111개 지자체 추진 중) ('21.4)

• 지역 특성에 맞는 푸드플랜 수립을 위한 실태조사·실증연구·거버넌스 구축 등 지원('18~)  
- ('18) 9개소 → ('19) 32 → ('20) 50 → ('21) 71(광역 10, 기초 61)

- (접근성 제고) 로컬푸드 직매장 개설·운영 활성화 지원  
(전국 134개소 직매장) (전체 직매장, 554개소)

• 로컬푸드 직매장이 지역 내 로컬푸드 가치를 공유하는 커뮤니티 공간으로 기능하도록 복합매장화 지원으로 확대



- 순기능
- 로컬푸드 중심
  - 직매장 지원
- 먹거리 생산소비 순환체계
  - 노출과 편익 평가

- 먹거리보장
  - 국민 기본권
  - 해외 사례
- 영양
  - 국민영양 이슈
- 소비 유형·구조

## 3. 먹거리 보장과 영양·건강 지원 확대

- 먹거리 보장 지원 프로그램 확대

- 농식품배우처 지원 추진
  - 기초생활수급자와 차상위 계층 (2.8만가)
  - \* 국산 채소·과일·원유유·신선계란·농협·로컬푸드
  - 대상등록·사용처 지원대상 확대 등 추진
  - 예비타당성( '21.2분기) 대응, 예산협의 추진
- 초등돌봄교실 과일간식 지원 (24만명)
  - 부처협의 및 지원대상의 단계적 확대 추진
- 친환경농산물 임산부 푸러미 지원 (8만명)
  - 공공기관·지자체·농협 운영 학교급식지원센터 등 공공급식에 로컬푸드·친환경 공급
  - 공공기관 급식 중심으로 친환경·지역농산물 공급을 확대하기 위한 '공공급식 통합플랫폼' 구축 중

[생애주기별 먹거리 지원 강화]

- 영양과 건강 지원 방안 강화 확대

- 나트륨·당류 저감화 방안 시행 ('21.2)
  - \* 2025년까지 나트륨·당류 섭취량 저감목표 설정 (나트륨 1일 섭취량 3,000mg 이하, 당류 50g 이하)
  - 당류 섭취량 10% 이내(2,000kcal 기준 50g 이하)
- 어린이 기초식품 조리·판매 우수업소 지정
  - \* 지정 (182,160 → 192,045 → 201,975(5.7%))

- 가공식품·농축산물 등 원재료 식품, 외식·음식 등 식품영양정보 공공DB연계·통합 및 공공영양정보 개방표준 마련 ('21-)
  - \* ('21)5단계 식품 → ('23)/7단계 → ('25)10단계
- 국민건강증진종합계획 수립 ('21~30)

#### 4. 먹거리 자원과 함께하는 식생활 교육 확대

##### ● (맞춤형 교육) 생애주기별 식생활 교육 실시

- 제3차 식생활교육기본계획 수립 ('20~'24)
- 유아기부터 지속가능한 식생활 교육 확대
- 농식품바우처 사업으로 취약계층에게 신선 농식품을 지원, 이와 연계하여 식생활 관리 교육 실시

##### ● (이해 증진) 농업·농어촌 공익적 가치 교육 확대

- 생애주기별 식생활 교육 콘텐츠 개발 및 '한국형 AITC 교육' 추진
  - \* AITC : Korea Agriculture in the Classroom
- 지속가능 식생활 실천 확산을 위해 다양한 정보 통합·제공하는 '식생활교육정보플랫폼, 식생활교실' 운영
- \* 농림축산식품부 2,688개소(우수농산식생활체험공간, 농어촌체험휴양마을, 교육농장)
- \* 해양수산부 320개소(어촌체험휴양마을, 산지유원장)

#### • 3차 식생활교육기본계획

- 건강, 환경, 배려

#### • 식생활교육

- 가치 중심
- 문제해결, 선택

#### 5. 음식물 폐기물 저감과 순환 강화

##### ● (감량지원) 폐기물 감량 정책지원 및 배출제도 확립

- '음식물류 폐기물 종량제 지침' 개정, 종량제 원칙 개정 확립('12년제정, '18년/'21년 개정)
  - 지자체 공공급식소·다량매출 사업장 정책지원, 공동주택 등형제 중심 배출 확립
- 지자체별로 가정·다량매출장·전체 폐기물 발생량 감량목표 설정·이행평가·검축기조
- '음식물류폐기물 발생억제 계획 수립 주기 및 평가방법' 등에 관한 지침('20년 개정)
- 불필요한 식품 폐기비용 절감을 위해 '일자 표기방식 개선 및 유통단계 감축'으로 손실저감

##### ● (시설확충) 사료·퇴비·에너지화 등 처리시설의 확충

- 음식물류 폐기물 처리시설과 처리방법 확대 원칙 개정 확립('12 제정, '18/'21년 개정)
  - 사료화·퇴비화 74%, 바이오가스화 13%, 기타 13%
- 바이오가스 에너지화 지역사회와 공유하여 지역사회와 상생하는 친환경시설로 탈바꿈

[충청권 친환경에너지타운, 사례]  
 - (구원소식) 난 줄 2,530여톤(에너지, 퇴·액비, 대장물 등)  
 - (일 자 리) 8명 상시 고용(영농조합, 에너지시설 등)  
 - (가구종가) (14억 5777구(1199)) - (18억 747구(1429))

#### • 공급망의 먹거리 폐기물 최소화

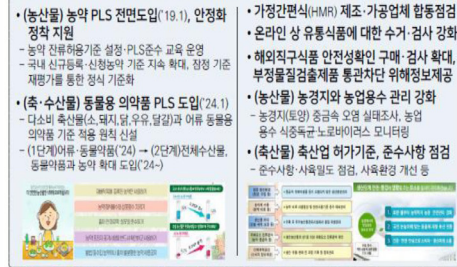
#### • 식생활교육 연계

#### • 포장 최소화



- 농·축·수산물 위해요인에 선제적인 대응 체계 강화

- 생산자·제조사 중심
- 유통관리 중심 안전관리
  - 수입식품
  - 외식배달
  - 온라인유통판매
- 안전 이슈



- 식중독 역학조사 확대 및 조기경보시스템 운영 강화

- 생산(토양,용수,환경 등)~소비까지全过程 식중독균 탐색조사 (식중독표준업무지침 개정, '20.12)
- 식중독 발생 시 신속 조치와 확산 차단을 위해 조기경보시스템 운영 대상 확대 (집단급식소 식중독 조기경보시스템 등록 확대 지속 추진)

- 푸드플랜 - 지역 로컬푸드
- 먹거리보장 - 취약층 먹거리지원
- 식생활교육 전환
- supplier & consumer  
먹거리폐기 정책
- 현 계획 수준의 통합?
- 먹거리시민 참여 - 거버넌스와  
실천

### 3. 먹거리 통합 추진체계 구축

- 지속가능 식생활 형성을 위한 교육 프로그램의 확대

- [illegible]

- 음식을 폐기를 저감을 위한 홍보로 수거 및 민간단체를 활용한 캠페인·전시·대중 홍보 확대
- 바이오가스화 처리시설 등 폐기를 처리시설에서 발생된 에너지를 지역사회와 공유해 에너지 자립에서 지역사회 구성원에 상생하는 친환경도시 실현
- 식용쓰레기매입 도입을 위한 「식품쓰레기매입 개정법령제정」 및 하위 법령·고시 정비

- '국가식량계획'의 체계적 추진을 위한 통합체계 구축

- **국가 안전보장** : 일관성은 정책 추진과 이해관계자 간 견제·협력 추진을 위해 중요
  - **안보의정** : 자국과 가까운 동맹국·자유국 중심으로 안전 보장, 지역안보, 핵무기 확산 등 북대서양 조약기구(NATO)에 논의
- **지역 안보협력** : 자국 내 상생적 계교와 통찰력 추진을 위해 자국 무도불환 수출 및 군사적 협력 강화 추진
  - **연선 수출** : 자국 내 연안인 도서·농·어촌 등 2. 기항·농·어촌 등 각자의 협력을 강화하여 연안인 보습적 협력 유도
- **기민사회 참여** : 전국·지역별 학자리 위원회를 통해 자국 내 학자리의 사관 양성 교육 및 참여의 흐름을 잘 활용
  - 자국 무도불환 자국 내 연안인, 학자리 사관 양성 육성을 위한 프로그램 및 참여 공간 확대



- 지역 먹거리 선순환 체계 확대를 위한 푸드플랜 정착화

- 지역 먹거리 선순환 체계 확대를 위한 푸드플랜 안착화

- [먹거리 순환경제] 자력 부흥엔 건강화를 위한 지원 강화
  - 생산·소비 및 식재료 채소, 육류·수산물 생산, 먹거리 거점도시 구축, 먹거리통합지원센터 설립
- [지역 가공식품 육성] 지역장·공공기관 분야에 농산물복합산업으로 생산한 지역 가공식품 이용 및 유통 증대
  - 지역 식재료에 농산물: 농산물유통경제법 제21조 제5호 ~ 제25조 제6호
- 로컬푸드 지역생산에 수산물도 입점지원, 수산물 적격화제와 소비자 농수산물 원산지 표시
  - 2016년 10월 1일부터 수산물도 입점 지원, 수산물 적격화제 도입, 호남농산물 10% 선정 예정

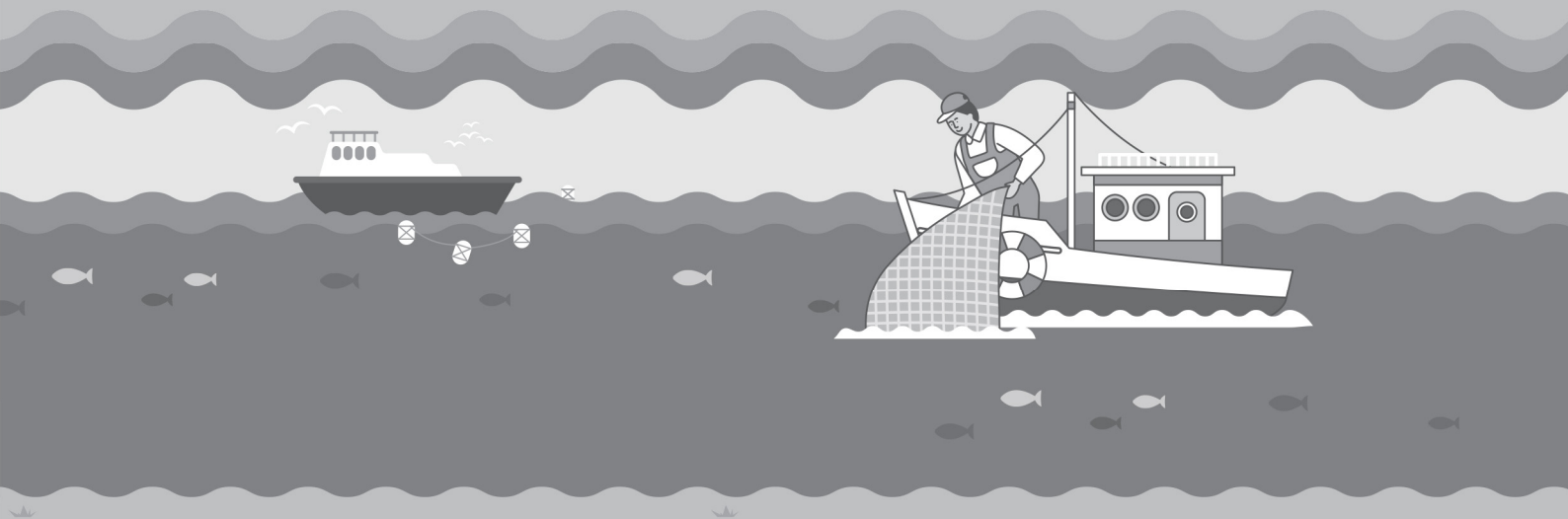
- 먹거리 보장을 위한 세부사업의 확대 개편과 예산 확보

- 먹거리 지원 세부사업 등의 정책효과 증대를 위해 농식품파우처로 통합하는 정책 추진
- 과밀간사치원사업 : 관내부처 사전협의를 통한 사업계획 수립, 지원대상 단계적 확대 추진
- 식재료 수급률 계약, 식단제공 등 엔터프라이즈화된 관리시스템 개발·보급
- 재난발생으로 인한 급식 중단 시 학생 가정에서 농산물 구입이 지원 사업 재도입 검토



문재인 정부 4년 농어업·농어촌 정책 성과와 과제

# 종합토론





## □ 들어가며

- 경제발전기, “수출주도형 성장주의”라는 경제화·산업화의 국가적 기조 속에서 우리나라 농정은 시장개방과 경쟁력 제고 정책으로 지배되어 왔다. 소위 경쟁과 자유 시장을 강조하는 “개방화”, “농업의 산업화”가 농정의 주요한 목표였던 것이다.
  - 1980년 이후 본격화된 개방농정 기조 속에서 우루과이라운드, 한-칠레 FTA 등 이미 우리 농업·농촌은 완전개방 시대에 놓여있다. 무분별한 FTA로 인한 관세철폐와 수입산 잠식으로 농업 부문의 성장 정체는 두드러졌고, 도·농간 소득격차, 농업소득 정체는 아직도 현재 진행형이다.
  - 특히 최근에 와서는 그나마 유지하고 있던 WTO 개도국 지위마저 상실하게 되면서, 국제 통상 관계에서 자국 농업을 지키는 최소한의 실낱같은 희망마저 사라짐과 동시에 RCEP, CPTTP 등 새로운 통상이슈가 대두되면서 농업인의 우려가 고조되고 있다.
- 농업의 산업화가 불러온 결과는 어떠한가, 품목을 망라하고 농업 생산 전 분야에서 추진된 농업의 산업화로 인해 가족농 중심의 농촌 고유의 공동체 문화가 사라지고 있으며, 농업 생산의 전방(가공·유통업)·후방(농자재산업 등)을 장악한 국내·외 거대 자본의 농업 생산부문 직접 진출 시도가 빈번해지고 있다.
  - 지역·품목별 핵심 농업인 중심의 현행 농업생산구조를 붕괴시키고 “농업자본가-농업노동자 (비숙련·단순 노동인력)”의 구조로 전환함으로써 독과점적 시장 지배력을 강화하여 기업의 이윤 극대화를 도모하고자 하고 있다.
  - 산업화로 인한 소득 기반 붕괴에 농어촌의 고령화·과소화 현상이 심화됨에 따라 의료, 교통, 교육, 문화 등 기초적·보편적으로 제공되어야 할 사회 서비스는 극도로 취약해졌으며, 장기적으로는 “농어촌 붕괴·소멸”까지 걱정해야 할 상황이다.
- 14만 한농연을 포함한 전국의 240만 농업인들은 “촛불 혁명”으로 탄생한 현 정부의 농업정책에 대해 많은 기대와 관심이 있었다. 실제, 2017년 한농연이 주최·주관한 “선택! 2017 한농연 대선후보 초청 토론회”에서 공언하신 대통령의 농정공약은 그 기대와 관심을 더욱 증폭시킬 만큼 매력적이었던 것이 사실이다. 그렇다면 4년의 시간이 지난 지금, 얼마나 지켜졌을까?

## □ 주요 의견

- 공익형 직불제, 국가·지역 단위 푸드 플랜 등의 제도화를 통해 “농업과 농촌, 농업인”에 대한 공익적·다원적 가치를 확대하고, 농업계만의 농업·농촌이 아닌 국민의 농업·농촌이라는 인식의 변화를 이끌기 위해 시도하고 있는 부분은 분명한 성과라고 할 수 있겠다.
- 그러나 약 4년의 기간 동안 발생한 주요한 농정현안과 이에 대한 현 정권의 대처, 그리고 전반적인 부분들을 종합해 볼 때, 역대 과거 정부의 농업정책과 실상은 별반 다를 바가 없다는 평가가 지배적이다. 농업정책이 정권 유지를 위한 “갈등비용 관리”차원으로만 다뤄지고 있다는 평이 이를 반증한다.
  - 농업예산 : 현 정부 출범 이후 국가 전체예산은 매년 7%대 이상으로 증액되어왔다. 그러나 농업예산의 증액폭은 미미하다. 심지어 국가 예산에서 차지하는 농업예산의 비중 3%백이 붕괴되면서 역대 정권에서조차 겪어보지 못했던 예산 홀대를 경험하고 있다.
  - 명분을 잃어버린 채 훼손되는 농지와 산지 : 전국의 농지와 농촌 공간은 개발 광풍에 휩쓸려 개발이익과 시세차익을 노린 비농업인의 손에 상당 부분 넘어간 지 오래다. 이에 더해 신재생 에너지 생산을 명분으로 농지와 산림자원들이 무분별하게 훼손되고 있는 것을 주변에서 쉽게 볼 수 있다. 생산 공간인 농지를 확보하지 못한 농업인은 높은 지가와 임차료 부담에 허덕이고 있으며, 공익적·다원적 기능을 유지 보전해야 할 “농지와 산지”는 점점 줄어들고 있다.
- 최근에는, 이러한 고질적 문제와 더불어 농업·농촌분야에 새로운 현안과 과제들이 더욱 더 거세게 몰아치고 있다.
  - 기후변화로 인한 재해 증가에 대처하기 위한 농업재해대책이 제대로 작동되고 있는 것인가?
  - 농산물 가격 및 수급 불안정 문제를 해결하기 위한 농업정책이 제대로 발동되고 있는 것인가?
  - 한국판 뉴딜정책에 포함된 농업·농촌 분야 과제가 포스트코로나시대를 대비한 농업정책으로써의 가치가 있는 것인가?
  - 탄소중립, 미세먼지 저감 대책, 물 관리 정책 등을 수립함에 있어 농업인들에게 규제적 측면을 강요하고 있는 것은 아닌가?

○ 한농연이 매 대선마다 자체적으로 조사한 “지난 정부의 농정 평가 설문조사”에 따르면, 이명박 정부의 농정 만족도는 100점 만점을 기준으로 31.4점, 박근혜 정부의 농정만족도는 31점으로 나타났다. 이와 같은 부정적 평가의 공통된 요인으로 ▲농업·농촌·농민 관점의 증장기 비전 없이 경쟁력과 효율성만 강조한다는 점, ▲완전개방시대에 대응한 농가소득 증대 및 농업경영 안정, 농촌주민 삶의 질 향상 소홀 등이 지목되었다. 그렇다면 현 정부의 평가는 어떠할까? 그간의 공약 이행을 점검 했을 때 고득점을 했다고 자평할 수 있을까? 질문을 던지지 않을 수 없다.

○ 농업정책의 궁극적 목적은 농업·농촌·농민 회생이 전제되어야 한다.

- 농업인의 가장 큰 요구는 해당 정책이 단순히 현 정부의 단기적 농·식품 정책으로 끝나는 것이 아니라 농업·농촌·농민의 회생을 목적으로 한 지속가능한 정책이어야 한다는 것이다.
- 지속가능한 농업·농촌을 지향하는 국민적 공감대를 바탕으로 농업인을 제대로 대접하는 “농정”으로 근본적으로 개편하는, 진정한 의미의 농업정책 실현을 요구하는 것이다.

## □ 마무리하며

○ 향후 생산 가능인구 및 총인구의 정체·감소는 불가피할 것이며 이미 농축산물 시장이 완전 개방된 현 상황에서 경제·사회·생태·환경 전반의 지속가능성 마저 담보할 수 없는 기존의 농업성장 전략은 더 이상 유지할 명분도 논리도 없다는 것이 명백히 밝혀졌다.

○ 이제 무엇에 집중해야 할 것인가. 진정 현장에서 요구하는 것이 무엇인지 살펴들어야 한다. “농업인이 안심하고 농사짓고, 농사만 지어도 행복한 나라”의 근본적 시작은 아주 기본적인 1차적인, 농업인들의 삶과 피부에 느껴지는 애로를 해결하는 데부터 시작한다는 점을 직시해야 한다.





## 문재인 정부 4년 수산업·어촌의 정책 성과와 과제

주영대 한국수산업경영인중앙연합회 사무총장

### □ 들어가며

- 수산업의 경우 수산혁신 2030계획, 어촌뉴딜300, 공익형 직불제 등을 마련하여 혁신성장과 일자리 창출을 지원하고, 수산·어촌의 미래를 설계할 수 있는 기반을 다졌다고 볼 수 있다. 또한 수산업의 공익적 기능을 헌법에 반영하려 한 움직임도 상징적 성과로 평가할 수 있다.
- 코로나19에 따른 온라인·비대면 패턴 변화, 맞춤형 전략은 어업인들의 자구노력과 정부에서 추진했던 수산물 가격안정화 정책 등 각종 수산관련 시책들이 긍정적으로 평가를 받고 있으나, 연근해 어업생산량은 100만톤을 좀처럼 회복하지 못하고 있으며, 고령화와 인구감소 문제는 앞으로 대대적인 수산업의 변화를 예고하고 있다.

### □ 지속가능한 수산업을 위한 제언

- 수산 도약을 위해서는 환경변화와 미래예측을 기반으로 한 전략이 필요하며 무엇보다 국민들의 지속적인 관심과 공감대가 필요하다. 식량안보·식량주권을 지키기 위해 수산물의 자급률을 높이면 된다는 식의 논리는 통하지 않는다. 어촌사회의 유지를 통한 도시문제 완화, 전통문화의 보전 등과 같은 공익적 가치와 중요성을 어필하고 공감대를 형성해 나가야 한다. 이를 위해서는 국민들의 의식과 삶에 수산업·어촌이 스며들게 하기 위한 비전과 전략을 마련해야 하며 급변하고 있는 글로벌 환경에 따른 전략을 세워 이에 대비해야 한다. 어업인과 국민들이 공감할 수 있는 새로운 수산정책 기조에 대한 공동의 합의를 도출하고 이를 실현시키기 위한 방향으로 나아가야 할 것이다.
- 정책자금 지원 및 농신보 제도개선을 병행하여 어업인들의 자금경색을 예방하는데 초점을 맞추어야 한다. 일시적인 경영실패나 자연재해로 인한 어업인들의 어려움을 실질적으로 도와줄 수 있는 경영회생 지원책을 내실화 하며 자금지원과 함께 기술보급 등에 집중해 나가야 한다.
- 코로나19 라는 상황을 인식하여, 수산업의 도약을 위한 시금석을 마련하는 데 초점을 맞춰야 할 것이다. 어업인이 진정한 수산업·어촌의 주인이 될 수 있도록 하기 위하여, 수산인력 양성에 대한 근본적인 지원을 해야한다. 이것은 수산계의 지상과제이자, 실현시켜야 할 성과로써 목표

점을 명확히 세워 나아가야 한다. 또한 고령화 현상이 심화됨에 따라 의료, 교통, 교육, 문화 등 보편적으로 제공되어야 할 사회 서비스가 취약해지는 가운데 어촌붕괴까지 걱정해야 할 상황이다. 지금과 같은 어촌붕괴 현상이 10년정도 지속되면 심각한 문제가 발생할 것으로 예상된다. 어업인 스스로 혁신적인 발전을 할 수 있도록 역량을 축적할 수 있게끔 정부 정책 방식을 추진해야 한다. 더불어 어업인들이 겪을 수밖에 없는 시행착오와 실패에 쓰러지지 않도록 안전망을 구축하여 어촌지역경제 쇠퇴에 따른 도시 의존성 확대, 어가인력 부족 등 수산업·어촌분야에 나타나는 문제를 해결하기 위한 정책적 대응이 요구된다.

- 기후변화로 인한 수산물의 생산패턴 변화와 생산성 저하에 대한 우려가 크다. 지난겨울 강추위, 여름장마, 가뭄은 이제 일상화 될 수 있다는 것이 문제이다. 2050 탄소중립 추진전략을 착실히 이행하고, 수산업 전반의 탄소배출 현황, 이행 과정에서의 기회와 위협 요인, 이해관계자 참여, 자원확보 방법 등에 대한 준비가 필요하다. 또한 차세대 신재생에너지인 해상풍력은 소관부처를 해수부가 관장하도록 하되 개발업자가 아닌 어업인의 의견을 수렴하고 동의를 받아 어업인의 수용성을 확보해야 한다.
- FTA 추진으로 수산업의 어려움이 가중되는 지금의 상황을 어업인들은 받아들이기 어렵다. 지난 세월 우리 수산업은 수입 수산물과 끝이 보이지 않는 무한경쟁에 내몰렸다. 통상정책의 전환이 요구되는 시점에 RCEP, CPTTP 등은 어업인들에게는 축복이 될 수 없으며, 획기적인 대책 마련이 선행된다면 수산업계가 지향해야 할 방향은 더 명확해질 것이라 본다.

## □ 맺음말

- 문재인 정부의 수산정책을 보면서 단기간에 사회의 많은 변화와 기준에 인식하지 못한 다양한 정책적 성과가 나타나고 있음을 알 수 있는 한편, 이 성과를 이어받기 위해 다양한 분야의 전문가들과 협력이 필요하다. 농특위 설치와 농어업회의소법 제정 등은 협치시스템을 정립한 사례라 할 수 있으며, 민간이 가진 장점을 극대화하고 기회를 적극 활용하되 단점은 보완하고 위협 요인은 최소화해 나가야 한다.
- 어업인 스스로 중장기적인 관점으로 새로운 패러다임을 만들고, 이를 어촌 현장에 제대로 실현 시켜기 위해서 무엇부터 어떤 방식으로 할 것인지 진지하게 고민해야 할 것이다. 소비자의 신뢰회복과 함께 새로운 환경에 체계적으로 대응하여 수산물의 안정적인 공급을 위해 경쟁력을 강화해야 하며 정책성과가 나타나기까지 중장기적인 접근이 필요하다. 어업인의 삶의 질이 개선되어 지속 가능한 어업을 위한 기반이 마련되고, 국민과 어촌에 희망을 주는 수산업의 밝은 청사진으로 이어지기를 기대한다.