

제3차 농어업·농어촌특별위원회

2019. 12. 3(화)

농어업·농어촌특별위원회

- 제3차 위원회 -

2019. 12. 3.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

제3차 농어업·농어촌특별위원회 개최 계획

□ 일시/장소 : '19. 12. 3(화) 14:00~16:00 / 농특위 대회의실

□ 참석대상 : 위원장, 당연직위원(5), 위촉위원(22)

□ 주요 내용

- (심의안건)
 1. 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안)
 2. 지역자원 기반 경축순환농업 활성화 방안(안)
 3. 지속가능한 저탄소사회를 위한 산림자원순환형 임업 실현 방안(안)
- (보고안건)
 1. 지속가능한 농어업·농어촌 비전과 전략
 2. 농정틀 전환을 위한 2019 전국 순회 타운홀미팅 결과
- (토론과제)
 1. 농어촌 지역의 사회적 경제 활성화 방안(안)

□ 진행 순서

일 정	주 요 내 용	비 고
14:00~14:10 (10)	○ 국민의례 및 위원장 인사말씀	위원장
14:10~15:10 (60)	○ (심의안건) - 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안) - 지역자원 기반 경축순환농업 활성화 방안(안) - 지속가능한 저탄소사회를 위한 산림자원순환형 임업 실현 방안(안)	소관 부위원장 또는 T/F단장
15:10~15:40 (30)	○ (보고안건) - 지속가능한 농어업·농어촌 비전과 전략 - 농정틀 전환을 위한 2019 전국 순회 타운홀미팅 결과	사무국장
15:40~15:50 (10)	○ (토론) 농어촌 지역의 사회적 경제 활성화 방안(안)	농어촌 부위원장
15:50~16:00 (10)	○ 위원장 마무리말씀 및 폐회	위원장

목 차

- 심의안건 제2019-5호 1
 - 지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안)

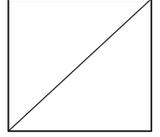
- 심의안건 제2019-6호 25
 - 지역자원 기반 경축순환농업 활성화 방안(안)

- 심의안건 제2019-7호 75
 - 지속가능한 저탄소사회를 위한 산림자원순환형 임업 실현 방안(안)

- 보고안건 107
 - 지속가능한 농어업 · 농어촌 비전과 전략
 - 농정틀 전환을 위한 2019 전국 순회 타운홀미팅 결과

- 토론과제 147
 - 농어촌 지역의 사회적 경제 활성화 방안(안)

공 개



의안번호	본 제2019-5호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2019. 12. 3. (제 3 회)	

지방자치단체 농어촌정책의
민관협치형 추진체계 구축(안)

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 위원 (농어촌분과위원회 위원장)	황 수 철
제출 연월일	2019. 12. 3.	

1. 의결주문

- 「지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축」에 대한 의결

2. 제안이유

- 자치분권종합계획에 기초한 사무이양과 재정분권 조치에 따라 지방자치단체의 농어촌정책 추진체계를 종합적으로 개편할 필요성 제기
- 지방자치단체의 농어촌정책 추진체계를 민관협치형으로 유도하는 중앙정부 차원의 제도적 유인책 필요
- 본 안건은 지방자치단체가 농어촌정책 추진과정에서 자율성과 창의성을 발휘하여 지역특성이 담긴 농어촌정책을 추진하도록 ‘민관협치형 추진체계 구축’을 제안

3. 주요내용

- (행정의 통합적 추진체계 구축) 지방자치단체의 농어촌정책 총괄·조정체계 구축과 담당 공무원의 농어촌 정책 전문성 확보
- (민관협치 강화) 농어촌정책 영역의 통합형 중간지원조직 설립 제도화, 광역·기초 중간지원조직의 역할분담과 연계협력 강화
- (민간 조직화 촉진과 자치역량 강화) 정책별 이해당사자 협의체의 조직화 촉진과 협의체 간 협력을 위한 비영리법인 육성
- (농어촌정책 추진체계 제도화) 행정과 민간의 역할분담 등이 담긴 ‘농어촌정책의 기본조례’를 제정하여 농어촌정책의 추진체계 제도화

4. 참고사항(관계부처 협의 등)

- 당연직부처(기획재정부, 농림축산식품부, 해양수산부, 국무조정실, 식품의약품안전처), 관계부처 및 지자체 등 의견조회: 2019.9.17~9.19
 - * 행정안전부, 농촌진흥청, 산림청, 국가균형발전위원회, 자치분권위원회, 강원도, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도
- 일부 과제에 대한 관계부처(농림축산식품부) 의견조회: 2019.11.8~11.9
 - * ‘지자체 중간지원조직의 통합시 국비 인센티브 지원’ 관련 농어촌분과기획단과 농림축산식품부 관계자 실무협의(2019.10.14)

지방자치단체 농어촌정책의
민관협치형 추진체계 구축(안)

2019. 12. 3.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

목 차

I. 배 경	9
II. 지자체 농어촌정책 추진체계 현황	10
III. 지자체 농어촌정책 추진체계 개편 방안	11
IV. 제 안	15
[참고] 지자체 농어촌정책 추진체계 개편 사례 ...	17

I. 배경

- ◆ 자치분권종합계획에 기초한 사무이양과 재정분권 조치에 따라 지자체의 농어촌정책 추진체계를 종합적으로 개편할 필요성 제기
- ◆ 지자체의 농어촌정책 추진체계를 ‘민관협치형’으로 정착시키기 위해서는 중앙정부 차원의 제도적 유인책 강화가 중요

* 민관협치형 추진체계 : 정책의 기획·수립, 집행, 사후관리의 전 단계에 민간의 참여를 보장하고 행정과의 긴밀한 상호작용이 이뤄지는 체계

□ 중앙정부 주도의 획일적 농어촌정책 추진으로 지역의 특성을 반영하는 지자체의 자율적 정책 추진을 제약하는 상황 지속

- 균특회계 포괄보조사업 전환 이후에도 중앙정부가 정책을 기획하고 예산을 배분하는 구조에는 큰 변화가 없음.
- 다양한 사업이 부처별 ‘칸막이’ 속에서 추진되고 지자체 차원의 총괄 조정이 이뤄지지 못함으로써 사업의 중복성, 비효율성 문제가 지속

□ 자치분권 종합계획 확정(18.9)과 지방 사무이양 본격 시행에 따른 우려 제기

- 재정분권에 따른 지역별 재정배분에서 농어촌지역이 소외되고 농어촌 개발사업이 축소될 수 있다는 지자체·농어촌주민의 우려
 - * 지자체는 ‘재정확보 애로’를 가장 크게 우려하며, 결과적으로 마을만들기, 기초인프라 정비 등 농어촌관련 사업이 축소될 것으로 전망되는 상황
- 지방농정의 역량강화, 추진체계 개편 없이 사업이양이 추진되면 자치분권의 취지가 무색해지고 지역의 혼란이 초래될 우려
 - * 정책의 총괄·조정기능 부재, 공무원의 전문성 부족, 민관협치 기능 및 민간 자치역량의 미흡 등으로 지방농정의 자율성과 책임성 발휘 여부 불투명

□ 자치분권의 내실화를 위해 민간 협치의 중요성이 강조되고 있으나 제도적으로 정착하지 못하고 형식적으로 추진되는 상황

II. 지자체 농어촌정책 추진체계 현황

- 농어촌정책 총괄·조정 부서의 부재 및 담당 공무원의 전문성 부족
 - 정책의 목표와 수단을 통합할 수 있는 업무 조정·협조체계 부재
 - 직렬중심 조직체계에 의존한 정책집행, 서류상으로만 작동하는 업무협조
 - 농어촌정책 담당 공무원의 잦은 인사이동으로 업무 전문성 결여
 - 격무부서로 인식되는 지역개발사업 담당은 더욱 빈번하게 인사이동
 - * 필수보직기간 2년(지방공무원임용령 제27조) 규정 있으나 유명무실
- 민·관 협력체계 부족으로 행정 주도의 획일적 사업개발, 하드웨어 중심 관행 지속
 - 행정과 민간이 정책을 공동 생산하고 공동 집행하는 문화 미성숙
 - 정책 및 사업의 전달체계를 통합, 조정할 수 있는 중간지원조직 부재
 - 개별 정책과 단위사업 중심으로 다수의 중간지원조직을 설치, 운영
 - 지역 내 민간단체, 중간지원조직, 농수축협, 산림조합 등 상호협력 미흡
- 민관협치 시대에 부응하는 민간주도의 내발적 자치역량 부족
 - 민간이 계획 수립과정에 적극 참여하고 책임질 수 있는 기회 부족
 - 지역외부기관 의존도가 높고 단발성사업 중심으로 주민역량 축적 곤란
 - 중장기적 주민 자치역량 강화를 위한 정책 영역 간 협력체계 부족
 - 농어촌현장에서 정책파트너로 활동할 수 있는 공익형 민간법인 부재

- ☞ ① 농어촌정책에 대한 총괄·조정체계 구축 및 전문성 강화
- ② 민관협치를 위한 제도 강화 및 중간지원조직의 통합 추진
- ③ 농어촌정책의 민관협치 기반 구축을 위한 민간의 역량 강화

Ⅲ. 지자체 민관협치형 농어촌정책 추진체계 개편 방안

1 기본방향

- ◆ 지역의 '사람과 조직'을 중시하는 '주체 중심'의 역량 증진과 협력 강화
- ◆ '민관협치형' 농어촌정책 추진체계가 정착되도록 제도적 지원 강화

□ 단위사업 중심에서 '통합적인 행정추진체계'로 개편

- 자치단체의 자율성 확대에 계획 역량과 정책 협력, 책임성 강화
- 칸막이형 공모사업을 지양하고 다양한 정책영역 간 연계·협력 추진
 - * '통합적인 행정추진체계'란 정책집행을 추진하는 시군에서 부서간 칸막이 업무를 지양하고 다양한 업무의 연계·협력을 유도하는 차원에서 전담하는 총괄부서 신설, 부서 간 협의체 운영 등을 포괄하는 의미임

□ '사람과 조직'을 키우는 주체 중심의 농어촌정책 추진체계로 전환

- 모든 정책 사업에 공공일자리 개념을 결합하여 인건비 최대 지원
- 현장수요형 학습동아리 발굴과 육성, 공익형 민간법인 설립 유도

【4대 주요 의제(Agenda)와 7대 세부과제】

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

2 의제 1 : 총괄조정과 전문성 강화로 통합적 추진체계 구축

□ 농어촌정책의 총괄·조정체계 형성

○ '전담부서'를 신설하여 핵심 정책영역의 총괄·조정 기능을 강화

* 핵심 영역: 지역개발(일반농산어촌개발, 균형발전, 생활SOC 등), 주민자치, 농어촌산업, 지역복지, 사회적경제, 푸드플랜, 귀농(어)귀촌, 어촌특화, 산림복지, 도시재생 등

* [예] 충남도는 4개 시·군에 전담과 신설, 전북 완주군은 필요시 전담부서 수시 조직

○ 관련부서 간 '행정협의회' 운영 정례화, 상호 업무소통·정책 협력 추진

- 농어촌정책의 기본조례에 근거하여 운영하도록 의무화

□ 민간 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 관련 전문성 확보

○ 전문직위제 및 개방형, 임기제 등 민간전문가 채용 확대

* 행안부 '전문직위군(群)' 제도(전문직위군 내에서 5년 이상 순환근무) 활용

○ 필수보직기간 준수, 지역계획직 신설 등으로 순환보직의 단점 보완

3 의제 2 : 중간지원조직 재편으로 민관협치 강화

□ 농어촌정책 영역의 통합형 중간지원조직을 설치·운영

○ '농어업인삶의질법'을 개정하여 중간지원조직의 법적 지위 확보

- 조직의 설치 및 기존 조직과의 통합, 운영비 등 지원 근거조항 신설

□ 광역과 기초 중간지원조직 간 역할분담 및 연계협력 강화

- 광역형 중간지원조직은 전문성을 더욱 강화하고, 지자체 중간지원조직은 개별 분산형 조직의 통합화에 중점을 두고 개편 추진
 - (광역단위) 농촌활성화지원센터, 마을만들기지원센터 등 분야별 전문영역을 명확히 설정하고, 기초자치단체 지원 기능을 강화
 - * 재정지원 등 유인책을 마련하여 업무상 유사한 조직의 통합·신설: (사례) 전북, 충남, 전남, 제주
 - (기초단위) 시·군 단위 정책의 조정과 융복합, 현장밀착 지원 기능 강화
 - * 단위사업별 지원조직을 통폐합하고, 현장밀착 지원이 가능한 민간조직(비영리법인, 사회적협동조합 등)에게 업무 위탁을 확대
- 통합 범위와 형태, 시기 등은 토론과 합의를 거쳐 자치단체 자율 시행
 - 지자체 중간지원조직은 단기적으로 동일 공간 내 배치하여 상호협력을 강화하고, 중장기적으로 조직 통합을 이루는 단계적 접근 검토
 - * (예) 1단계: 농식품부, 해수부 등 소관의 농어촌정책 관련 중간지원조직/ 2단계: 주민자치, 도시재생, 사회적경제, 귀농(어)귀촌 등으로까지 지역특성에 맞게 확대

4 의제 3 : 민간의 조직화 촉진과 자치역량 강화

□ 주요 정책별 이해당사자 협의체 설립 및 조직화 지원

- 민간 자발성을 토대로 한 '당사자 협의체' 설립 지원
 - * 마을공동체, 농어촌융복합산업(체험휴양마을, 교육·체험농장, 6차산업 등), 귀농어·귀촌, 먹거리, 마을교육공동체 등 이해당사자의 조직화 촉진
 - * 연대·협력활동 장려, 공익활동에 대해 사무위탁이나 보조사업으로 예산 지원

- 현장 학습모임 등 단체 필요에 따른 **조직화 활동** 적극 지원
 - 현장의 필요에 따라 모이는 학습동아리의 발굴과 육성 방법론 개선
 - * ‘학습동아리에서 사회적경제조직으로’ 성장을 유도하는 단계별 지원
 - * 주민자치, 평생학습 등과 연계하여 연차별로 학습수준 향상을 지속 지원

□ ‘당사자 협의체’ 협력 네트워크 구축을 위한 비영리법인 육성

- 마을공동체, 융복합산업, 사회적경제, 주민자치, 귀농귀촌 등 여러 영역의 활동을 연계하는 민간주체로 비영리 네트워크 법인의 위상을 설정
 - * 중간지원조직의 민간위탁을 염두에 둔 민간법인 설립과 역량강화 지원
- 사무위탁이나 보조사업 지원 등으로 법인의 연대·협력활동 촉진
 - * (사)흥성지역협력네트워크('16년): 희망마을협의회, 농어촌체험관광협의회, 귀농귀촌협의회, 협동사회경제네트워크 등이 설립하고, 마을만들기와 도시재생 분야 총괄

5 의제 4 : 농어촌정책 추진체계 제도화

□ 행정과 민간의 역할분담 제도화

- 민관협치형 추진체계 구축을 위한 ‘농어촌정책의 기본조례’ 제정 촉진
 - 농업식품기본법, 농어업인삶의질법, 농어촌정비법, 수산업기본법, 산림기본법 등을 포괄하는 농어촌정책 총괄형 기본조례
 - 기본계획 수립, 정책위원회 및 행정협의회 구성·운영, 통합형 중간지원조직 설치 및 민간위탁 등의 근거를 명시하여 민간협치, 융복합 관점 반영

IV. 제안 : 중앙부처 이행사항(안)

- ◆ 지자체가 지방사업 이양 후 혼란을 최소화하면서 자율·창의적인 민관협치형 농어촌정책을 추진할 수 있도록, 중앙정부와 지자체의 협력 강화

* (현재) 중앙정부는 지방의 의견수렴 없이 결정·통보 → (향후) 중앙-지방 협치형 추진

□ (부처공통) 지방이양 이후 농어촌지역개발사업이 축소되지 않도록 중앙정부 차원의 보완대책 강구

- 재정분권 추진 시 수도권과 농어촌 지역 간 격차 문제를 최소화하는 재정적 보완책 마련
- 농촌협약제도의 도입을 통한 정책사업의 포괄 지원 등 지방이양 이후에도 농어촌지역개발사업이 지속될 수 있는 제도적 장치 마련

□ (행안부) 행정의 전문성 및 민관협치 역량 강화 촉진

- 지자체 공무원의 전문성 제고와 민관협치형 행정조직 개편 유도
 - 순환보직제의 단점을 극복할 수 있는 각종 제도적 장치 적극 홍보
 - * 직위공모제 활용, 필수보직기간 준수, 전문직위제 확대, 임기제(개방형) 채용, '지방 공무원 임용령' 개정('19.6.18)으로 지자체 조례로 '직류' 신설 가능 등
- 농어촌정책 전담 및 총괄부서 신설시 우대 조치 검토
 - * 지자체 전담부서 신설에 따른 '인력수요 및 증원' 협의 요청 시 기준인건비 증액 적극 검토
- 자치분권에 따른 지방이양사무의 집행 모니터링과 페널티 강화
 - 지방이양사업이 원활하게 추진되도록 인센티브 부여 등을 통한 투자유도

□ (농식품부) 민관협치형 농어촌정책 추진을 위한 민간 자치역량 강화 및 법·제도 개편

- 민간의 자치역량강화를 위한 현장 활동가 육성책 마련
 - 현장 활동가의 양성 프로그램 개발, 전문연수기관 운영 검토
 - * 국토부의 경우, LH 토지주택연구원을 연수기관으로 선정해 현장 활동가 양성
- 도시재생법에 준하는 농어촌 공간정책을 담은 법률을 제정하거나 '농어업인삶의질법'을 개정
 - 민관협치형 정책추진체계, 기본계획 수립, 정책위원회 설치, 행정협의회 구성, 통합형 중간지원조직 설치·운영 등의 근거 포함

□ (부처공통) 지자체 주도의 민관협치형 농어촌 정책추진체계 개편

- (행정) 정책사업 추진 시 총괄부서 신설, 행정협의회 운영, 직위공모제 확대, 필수보직기간 준수 등의 행정여건을 갖춘 시군을 우선 선정
 - * 각종 대규모 국비지원사업 등과 연계하여 지자체 행정추진체계 개편 유도
- (중간지원조직) 광역은 전문화, 기초는 통합화를 원칙으로 설치 및 운영 촉진
 - * 업무상 유사센터의 통합운영을 장려하고 재정지원 등 유인책 마련, 통합 범위와 형태, 시기 등은 협의를 거쳐 시행
- (민간) 민간조직의 육성 차원에서 법인의 연대·협력을 촉진하고 유관기관의 농어촌정책 참여 기제 마련
 - * 유관기관: 도농업기술원, 농협, 수협, 산림조합 등

[참고] 지자체 농어촌정책 추진체계 개편 사례

1 충청남도의 농촌마을정책 추진체계 개편

□ (도입배경) 민선6기 3농정책 희망마을 만들기의 일환으로 착수

○ 농촌마을정책의 질적 전환 모색 : 단위 사업에서 시스템 구축으로

- * 도비 공모사업 형태로 준비된 시군부터 착수하여 단계적 발전 유도
- * 1~2년차 매년 160백만원, 3년차 이후 매년 100백만원(도비 50%, 시군비 50%)

○ 민관협치형 정책 시스템 구축을 위한 10대 핵심과제 제시

- * 중간지원조직 설치를 중심으로 행정지원체계 개편, 민간네트워크 구축 등

□ (성과) 10대 핵심과제 중심으로 추진체계의 단계적 개편 추진

○ 행정 지원체계 개편: 동체 전담 '과' 신설 4개, 행정지원협의회 운영 4개, 지원조례 제정 11개 등 * 충남도 농촌활력과 신설(2018.12)

○ 중간지원조직 운영: 15개 시군 중 12개(민간위탁 4, 행정직영 8, 미설치 3)

- * 상근자 채용 현황 : 총 71명(광역, 기초 수탁법인 포함), 평균 연령 36.6세

○ 민간의 조직화: 마을만들기협의회 설립(정비) 8개, 민간협력 네트워크 조직 설립 7개, 네트워크형 법인 설립 5개 시군

○ 농어촌 마을이 지치지 않고 오래 갈 수 있는 정책 시스템 구축

- * 마을자치 시스템 구축 병행: 계간지 『마을독본』(총 8회), 월별 대화마당(총 36회)

□ (향후) 자치분권 시대의 충남형 농촌마을정책 체계화

○ 15개 자치단체 사이의 '적절한 경쟁과 협력' 유도로 지역별 특성 강화

○ 광역의 정책기능 강화: 중간지원조직 및 광역계획지원단 기능 강화

○ 시군 정책의 융복합 강화: 행정조직 개편, 중간지원조직 통합 유도

2 국내 기초 자치단체 정책 추진체계 개편 사례1

□ 전북 진안군: 전국 최초 마을만들기 사례의 박물관

- 행정 지원체계 개편('07.1): 마을만들기팀 신설, 역량단계별 지원체계 구축
- 네트워크형 민간 법인 설립(2012. 8): (사)마을엔사람
- 중간지원조직 설치(2012.12): 진안군마을만들기지원센터, 14개 기관 입주
- 경제사업단 조직(2011. 8): 농업회사법인 진안마을(주)

□ 전북 완주군: 로컬푸드와 농촌활력의 선진 시스템 구축

- 행정 전담부서 신설과 분화: 필요에 따라 전담부서를 수시 조직화
 - * 농촌활력과(2010.7), 공동체활력과(2016.8), 사회적경제과(현재), 먹거리정책과(현재)
- 네트워크형 민간 법인 설립(2017.12): (사 협)완주사회경제네트워크, 54개 조직
- 다양한 기능별 중간지원조직 설치: 공동체지원센터(통합형)
 - * 현재 농촌마을, 사회적경제, 도시 공동체, 청년 등의 정책 영역을 통합 운영

□ 충남 홍성군: 일상적인 민관협력의 모델 자치단체

- 행정 전담부서 신설(2011. 4): 농정발전기획단 설치(농업·농촌정책 총괄)
 - * 건설과 마을공동체팀 별도 신설(2017.7), 공무원 학습동아리 마을통 운영(2016~)
- 지역거버넌스 홍성통 운영(2013.3~): 월 1회 정기회의, 평균 20명 참석
 - * 5개 부서 83개 단체 출발(2013.3) → 12개 부서 123개 단체로 확장(2019.6)
- 민간 네트워크 법인 설립(2016. 5): (사)홍성지역협력네트워크
 - * 농촌마을, 권역, 도농교류, 귀농귀촌, 사회적경제, 평생교육 등의 영역 참가
- 읍면 단위 주민조직화 시도: 주민자치회 전환과 연계
 - * 흥동면 대상으로 집중 추진: 주민총회 개최(2회), 마을계획단 운영 등

□ 충남 청양군: 농촌공동체과 신설, 통합형 재단법인 구상

- 행정 전담부서 신설(2018.12): 민선7기 핵심정책의 통합 운영
 - * 농촌공동체과: 공동체기획팀, 푸드플랜팀, 공공급식팀, 농촌개발팀, 농촌활력팀
- 통합형 재단법인 설립 구상(연구용역 추진중)
 - * 푸드플랜과 마을공동체 정책 중심으로 다양한 영역이 팀으로 결합
- 민간의 액션그룹 육성: 신활력플러스 사업 적극 활용
 - * 청년정책과 연계하여 다양한 민간조직의 조기 육성전략 채택

3 국내 기초 자치단체 정책 추진체계 개편 사례2

□ 행정 지원체계 개편: 선진 자치단체 중심으로 계속 확대 중

- 광역 지자체의 농촌정책 전담부서 신설: 전북과 충남의 농촌활력과
 - * 전북 농촌활력과: 상생마을팀, 귀농귀촌팀, 농식품6차산업팀, 농촌개발팀
 - * 충남 농촌활력과: 농촌정책팀, 마을가꾸기팀, 농촌개발팀, 농촌산업팀
- 기초 지자체의 농촌정책 전담부서 신설: 완주군, 청양군, 거창군 등
 - * 행안부 공동체정책 일환으로 전담부서 조직과 기준인건비 증원 계획 활용
- 임기제 공무원 채용 등: 중간지원조직 설치와 병행하여 계속 확대중
 - * 전북: 진안군, 완주군, 임실군
 - * 충남: 아산시, 홍성군, 예산군, 청양군 등

□ **중간지원조직의 설치 및 운영:** 중앙정부의 정책적 유도로 확대 중

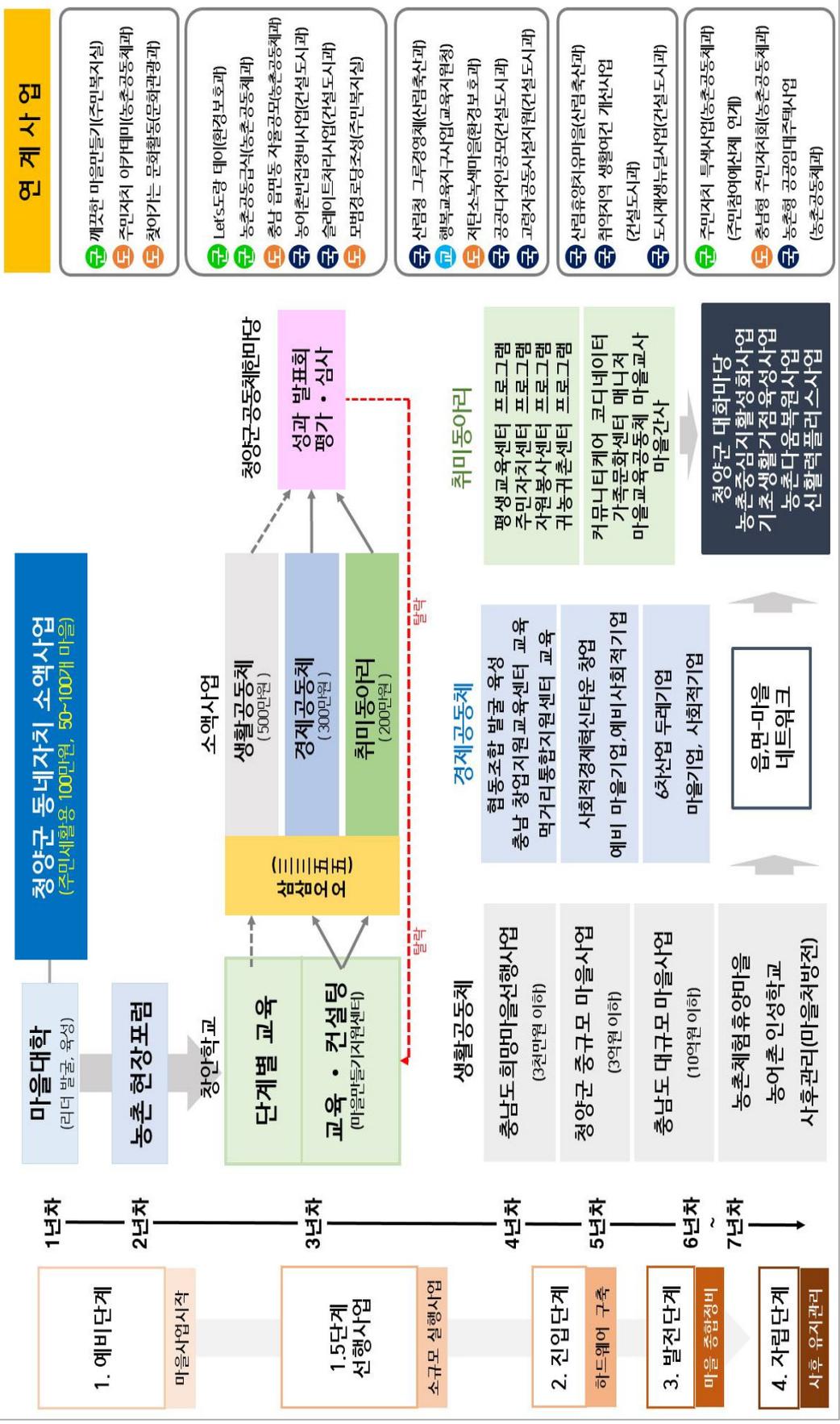
- 농촌 마을만들기: 약 41개소 추정(충남과 전북에 특히 발달)
 - * (사·협)한국마을지원센터연합 소속 회원 약 25개소, 비회원 약 16개소 추정
- 농촌활성화지원센터: 전국 9개 도의 거점 대학에 설치
- 귀농귀촌지원센터: 농업기술원(광역), 농업기술센터(기초)에 설치
 - * 전국 농어촌 자치단체에 대부분 설치: 단, 행정직영의 소수 근무가 대다수
- 기타 광역별 중간지원조직: 농업6차산업센터(융복합산업지원센터), 어촌특화지원센터(귀어귀촌지원센터) 등
- 기타 유사 중간지원조직: 자치단체 특성에 맞추어 설치·운영
 - * 농촌관광(도농교류)센터, 농촌인력중개센터, 푸드플랜통합지원센터 등

□ **민간 네트워크형 법인 설립:** 농어촌정책 영역은 여전히 소수 불과

- 충남과 전북에 특히 발달: 중간지원조직 운영과 연계, 수탁법인 다수
 - * 충남(5개): (사)홍성지역협력네트워크, 천안시 (사)공동체네트워크 함께이룸, (사)만세보령공동체네트워크, (사)예산군행복마을네트워크, (사)서천군마을누리네트워크, (사)공주시마을공동체네트워크
 - * 전북(7개 이상): 전북도 (사)지역활력센터, (사)전북지역농업연구원, 진안군 (사)마을엔사람, (사·협)완주군사회적경제네트워크, (사)임실군마을가꾸기협의회, (사)장수지역활력센터, (사)10년후순창 등
- (사·협)원주협동사회경제네트워크: 39개 단체 조합원 가입
 - * 사회적경제조직, 마을공동체조직, 농민생산자단체 등
 - * 2003년 협의회 설립, 2009년 명칭 변경, 2013년 창립총회
- 상주다움 사회적협동조합: 2018.10 창립
 - * 2009.6 상주귀농귀촌정보센터 설립이 출발점
 - * 공동체귀농지원센터, 도농상생플랫폼(서울), 공정여행사업단, 연구소 등 운영

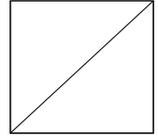
<붙임2> 민관협치체계에 기반한 통합적.계획적 농촌정책 추진사례: 충남 청양군 마을만들기사업

역량단계별 주민교육과 공모사업을 연계한 청양군 "함께이음" 정책



농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	임성규 농어업·농어촌정책팀장
연락처	전 화 : 02-6260-1241 E-mail : limnong@naver.com

공 개



의안번호	본 제2019-6호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2019. 12. 3. (제 3 회)	

지역자원 기반
경축순환농업 활성화 방안(안)

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 위원 (농어업분과위원회 위원장)	김 영 재
제출 연월일	2019. 12. 3.	

1. 의결주문

- 「지역자원 기반 경축순환농업 활성화 방안(안)」을 별지와 같이 의결함

2. 제안이유

- 국가주도 생산주의 농정으로 농축산업은 양적으로 성장하였지만 경쟁과 효율중심의 경제논리로 산업 육성에 치중하여 농업 생산 환경 악화
 - 녹색혁명, 축산혁명을 바탕으로 세계에서 가장 집약적 생산체제와 생산성 달성
 - 화학비료 중심의 고투입 농법, 경축순환농업의 미정착으로 가축 분뇨가 환경에 미치는 부담 가중 등 환경(토양·용수·경관) 악화
- 안전 농산물의 안정적 공급, 쉼터로서의 농촌, 환경·생태·문화 보전 등에 대한 국민의 요구증대에 따라 정부는 기존 생산주의 농정의 전환을 추진
 - 정부는 포용과 혁신을 바탕으로 하는 사람, 환경, 지역 중심의 지속가능 농정으로 전환을 추진 중
- 따라서 농업환경자원의 지속가능한 이용과 건전한 농업생태계 유지를 위해 지역자원 기반 경축순환농업의 도입 필요
 - 지역사회, 자연환경을 돌아보지 못했던 영농·사육방식을 되돌아 보며, 농업과 축산, 지역과 환경이 함께 공존 방안 모색
 - 지역 내 농축산 부산물을 자원화하여 농경지에 공급하고, 지역에서 생산된 작물을 사료화하여 가축에 공급함으로써 농업환경 보전과 농축산업의 지속적이고 안정적 생산 도모

3. 주요내용

□ 지역자원 기반 경축순환농업의 도입

- 농업부산물을 농업생산 내부에서 다시 활용함으로써 농업 환경 및 생태계를 보전하고, 지역 내 농축산업간 연계를 높여 지역 순환 구조를 확립하는 지역자원 기반 경축순환농업을 도입
- 경축순환농업에 대한 인식확대와 균형적 양분관리의 구체적 실행 방안 도출을 위한 모델개발 및 시범단지 운영
- 2020년 도입예정인 공익형직불제 프로그램 내 선택형 직불금과 연계 추진 방안 마련으로 활성화 도모
- 농가, 자원화조직, 정부 등 추진주체별 혁신 방안 마련으로 지역 자원 기반 경축순환농업의 안정적 추진

□ 토양양분관리제의 도입

- 지속가능한 농축산 환경을 위해 화학비료 감축정책과 국내산 양분 우선 사용 정책을 추진하고, 환경이 허용하는 적정 사육두수(가축 분뇨량)를 유지하는 토양양분관리제의 도입
- 국내 실정에 맞는 양분수지 산정법 적용으로 토양양분 관리를 위한 과학적 기준 정립
- 지역단위 양분통계 및 토양양분관리를 위한 종합정보시스템 구축
- 토양양분관리를 위해 행정, 경종·축산·환경단체, 전문가 등이 참여하는 거버넌스(중앙, 광역, 기초) 및 전문기관 구성·운영

□ 가축분뇨자원의 생산-유통-이용 활성화

- 퇴·액비 품질제고 및 균일화, 퇴·액비 비료성분 표시제 도입, 부숙도 제고 위한 제도개선 등으로 고품질 퇴액비 생산체계 확립
- 경종농가의 퇴·액비 살포 편의성 강화, 유기질비료지원사업 개선 등 퇴·액비 이용확대 방안 마련으로 원활한 자원순환 추진

- 가축분뇨 자원의 이용확대, 미생물 제재 등 냄새 저감제품 관리·지도체계 마련으로 암모니아 저감 추진
- 가축분뇨를 이용한 바이오에너지 시설 확충으로 친환경에너지 확대 및 양분과다 문제 해결, 일자리 창출 및 지역주민에게 수익 환원(REC 지역 환원 등)으로 지역경제 활성화에 기여

4. 참고사항

□ 관계부처 협의 등

- 축산관련단체협의회 간담회
 - 1차 간담회 : 10. 17(축단협 회의실)
 - 2차 간담회 : 11. 6(농특위 대회의실)
- 경종단체 간담회 : 10. 29(농특위 대회의실)
- 정부부처 협의회 : 11. 13(농특위 대회의실)
- 농어업분과위원회 : 11. 22(농특위 대회의실)

붙임 : 지역자원 기반 경축순환농업 활성화 방안(안)

**지역자원 기반
경축순환농업 활성화 방안(안)**

2019. 12. 3



**대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회**

목 차

I. 추진배경 및 필요성	35
II. 현황 및 문제점	37
III. 기본 방향	40
IV. 과제별 세부 추진방안	41
1. 지역자원 기반 경축순환농업 도입	41
2. 토양양분관리제 도입	56
3. 가축분뇨자원의 생산-유통-이용 활성화	63
* 기타(연구과제 제안)	72

I. 추진배경 및 필요성

1. 추진배경

- 국가주도 생산주의 농정으로 농·축산업은 양적 성장. 특히 축산업은 국민경제의 주요 산업이자 영양공급원으로 자리매김
 - 한국의 농·축산업은 녹색혁명, 백색혁명, 축산혁명을 바탕으로 세계에서 가장 집약적인 생산체계를 갖추고 생산성도 급속히 향상
 - * 총요소생산성 변화지수는 세계 최고 수준 (1961=100을 기준으로 2013년 현재 이스라엘 460, 한국 351, 중국 328, 네덜란드 253, 일본 224, 미국 206) (USDA-ERS, DB에서 계산)
 - 축산업 생산액은 19.2조원으로 농림업 생산액(49.9)의 39% 차지('16)
 - 소득증가·식습관 변화 등으로 축산물 소비량도 증가
 - * 축산물 소비량: ('90) 70kg → ('15) 137.2 / 쌀소비량: ('90) 119.6 → ('15) 62.9
- 하지만 경쟁과 효율 중심의 경제논리로 산업 육성에만 치중하여 농업 생산 환경이 악화되고, 국민의 환경에 대한 관심 증가 등으로 삶의 질 향상에 대한 요구 증가
 - 화학비료 중심의 고투입 농법, 밀식사육 등으로 인해 환경에 미치는 부담 가중 및 토양·용수·경관 등 농·축산업 환경 악화
 - * ('15년) 질소 수지 OECD 평균의 3.4배(1위), 인 수지 7.7배(1위), 가축집약도 3.1배
 - 경축순환농업이 정착되지 못해 가축분뇨가 양분과다 및 환경오염의 원인 중 하나로 지목되고, 일부 축산농가의 부적정한 분뇨처리로 인근 주민과 갈등도 증대
 - * 제주 일부 양돈농가가 가축분뇨를 지하수 통로인 솥골로에 불법 배출('17.7)
 - 도시화가 빠르게 진전되고, 귀농귀촌 활성화 및 공공기관 이전 등으로 축산냄새에 대한 민원도 지속 증가
 - * 축산악취(냄새) 민원 : ('14) 2,838건 → ('15) 4,323 → ('16) 6,398 (↑48.0%)

2. 필요성

□ 사람·환경·지역과 조화되는 지속가능 농업농촌에 대한 요구증대로 문재인 정부는 기존 생산주의 농정의 전환을 추진

○ “국민의 먹거리 기본권을 보장하고, 농촌지역의 자연과 환경을 보전하며, 농촌공동체의 활력과 농민의 삶의 질을 높이는 도농공생의 지속가능 농정”

* 최근 10년간 농업·농촌의 기능에 대한 소비자 인식(KREI, '18) : “안전한 식품의 안정적 공급('06: 42.3%→'16: 34%), “자연환경 보전”(10.9→25.8%)

□ 농·축산업 공익적 기능의 중요성은 증가하는 반면, 공익적 가치를 증진시키기 위한 대응노력은 부족하다는 지적

○ 안전 농산물의 안정적 공급, 쉼터로서의 농촌, 환경·생태·문화보전 등에 대한 국민들의 높아지는 요구수준에 부응 미흡

* 비료 사용량('16) : 우리나라 268kg/ha, 미국 136kg/ha, 캐나다 79kg/ha
농약 사용량('11~'15 평균) : 우리나라 10.9kg/ha, 미국 1.0kg/ha, 영국 1.2kg/ha

○ EU·일본 등 선진국은 농·축산의 환경보전 기능 강화를 위한 농지·농업용수 보전, 경관조성 활동 등 공익형 직불제 시행

* 영국 농촌환경관리 협약(전체 농경지의 66%), 일본 다원적 직불제('15) 등

◆ 공익적 기능 : 식량안보, 국토경관 및 환경보호, 수자원 확보와 홍수방지, 전통 문화 보전 및 전승, 지역사회 유지 기능 등

□ 지역의 농업과 축산, 그리고 사람과 자연환경이 조화되는 지역자원 기반 경축순환농업의 도입 필요

○ 그동안 양적 성장을 거듭해오며 지역사회, 자연환경을 돌아보지 못했던 영농·사육방식을 되돌아보며, 농업과 축산, 지역과 환경이 함께 공존할 수 있는 길 모색

○ 지역 내에서 발생하는 농축산 부산물(가축분뇨 등)을 우선 사용하여 토양에 적합한 양분을 농경지 등에 공급함으로써 농업환경 보전과 농·축산업의 지속적이고 안정적 생산 도모

II. 현황 및 문제점

□ (양분과다) 화학비료 판매량 크게 줄지 않고 부산물비료 사용량 증가

- 양분투입량은 보통비료(화학비료), 부산물비료(부숙유기질비료, 유기질비료 등)가 대상영역에 투입된 양에 작물생산량 등 산출량의 차에 따라 산정되지만 현재 정확한 양분의 양은 산정되지 않고 있음
- 2000년대 정부의 화학비료보조 중단 등으로 사용량이 감소추세를 보였으나 이명박 정부 당시 맞춤형비료정책, 박근혜 정부 당시 비료사용 제한대책 부재로 비료판매량은 크게 감축하지 않음
 - * 이명박정부 : 맞춤형비료정책(종류31가지, 2010~12년 3년간 비료가격 30%지원)
 - * 박근혜정부 : 맞춤형비료 정부지원 중단이후 다시 화학비료 소비로 회귀
- 2017년 전체 비료 판매량은 2009년보다 46%증가한 1,086만톤
 - 2009년부터 2017년까지 화학비료 판매량은 3.3%증가한 438톤, 유기질(부산물)비료는 102%늘어난 648만톤
 - 농경지 면적은 2009년 173만ha에서 2017년 162만ha로 감소하였으나, ha당 비료소비량은 2009년 4.29톤에서 2017년 6.7로 증가

<국내 종류별 비료 판매량>

(단위 : 톤, ha)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
화학비료	423,082	4,433,511	4,637,268	4,494,199	4,035,299	4,664,165	5,508,597	4,926,970	4,384,671
유기질비료	320,360	3,170,264	3,186,297	3,748,282	3,984,808	4,519,254	5,400,467	5,937,691	6,479,438
비료합계	744,442	7,603,775	7,823,565	8,242,481	8,020,107	9,183,419	10,909,064	10,864,661	10,864,109
ha당비료소비량	4.29	4.43	4.61	4.76	4.69	5.43	6.50	6.61	6.70

□ (농업) 토양 투입 양분 과다에도 불구하고 수입에 의존하는 화학비료와 수입유박비료 의존량 높음

- 정부는 1999년부터 유기질비료 지원 정책을 추진하였고, 2005년부터 화학비료에 대한 정부 보조를 폐지하였으며, 친환경농업의 확대를 추진하였으나 화학비료 판매량은 여전히 유지되고 있음

* OECD 국가별 화학비료 살포를 통해 농경지 1ha당 투입된 질소량(2015년)
: 한국(166kg, 2006년대비 10%증가), 미국(79kg), 일본(95kg, 8.5% 감축)

○ 또한 독성있는 폐기물에 불과하다는 수입유박으로 제조된 유기질 비료 판매량은 가축분퇴비 등을 포함한 전체 유기질비료의 15% 수준을 차지하고 있음

* 2016년 유기질비료 정부지원현황 : 가축분퇴비(225만톤, 78%), 유기질비료(46만톤, 16%)

□ (축산) 축산시설 및 가축분뇨 발생량 증가*에 따른 가축분뇨처리시설 부족 및 적정처리 미흡 등으로 악취 및 토양·수질오염 유발

○ (분뇨) '18년 가축분뇨 발생량은 5,101만톤, 이중 돼지 분뇨 발생량이 2,069만톤(40.6%)으로 가장 많고, 한육우(30.2), 닭(15.1) 순

- 발생량(만톤) : ('14) 4,623 → ('16) 4,699 → ('17) 4,846 → ('18) 5,101

축종별 발생	계	한육우	젓소	돼지	닭	기타**
사육두수(천마리)	210,733	3,081	407	11,358	175,962	19,925
분뇨발생량(천톤) (점유율)	51,013 (100)	15,404 (30.2)	5,599 (11.0)	20,689 (40.6)	7,707 (15.1)	1,230 (2.3)

※ 사육두수 : 가축통계('18, 1~4분기 평균), 기타가축('17.12) 사육두수 기준으로 산출

* 축종별 분뇨발생량(1일/두) : 한우 13.7kg, 젓소 37.7, 돼지5.1, 닭·오리 0.12

** 말, 사슴, 양, 토끼, 개, 칠면조, 메추리, 타조, 꿩 등

○ (악취) 지자체 실태조사('18.1~3) 결과 86개 시·군, 195개 지역(1,449호)에서 악취 민원이 많이 발생하며, 대부분이 양돈농가(1,432호)

<축산환경개선지역 현황>

시·도	시·군·구	축산 환경 개선 지역 (개)	농가수	축종			축산환경개선지역 선정이유 (계: 408, 원인 중복적용)						
				한육우 젓소	돼지	가금	관리 소홀	마을 인근	노후 시설	밀집 사육	귀농 귀촌	분뇨 처리	지역 분쟁
전국	86	195	1449	5	1432	12	204 (47%)	94 (22%)	45 (11%)	38 (9%)	33 (8%)	11 (3%)	8 (2%)

- (처리·자원화) '18년 분뇨발생량 중 4,653만톤(91.2%)이 퇴·액비로 자원화되고, 392만톤(7.7%)은 정화처리, 56만톤(1.1%)은 자연증발 추정
 - (개별농장) 「가축분뇨법」상 농가(배출시설)는 130천개소이며(신고·허가 70, 신고미만 60), 위탁처리하거나 자체 처리(퇴·액비화 및 정화)
 - (위탁처리) 공동자원화시설(84개소)·액비유통센터(185) 등을 통해 자원화
 - * 유기질비료 등을 생산하는 민간퇴비장은 1,654개소로 추정('17)
 - (공공처리시설) 환경부는 중소규모 축산농가를 위해 지자체(농협)가 추진하는 공공처리시설의 설치사업 지원('18년 기준 총 95개소 운영 : 정화 85, 퇴액비화 6, 바이오가스 4)

□ (토양양분) 토양양분 불균형, 밭 토양의 높은 경사도, 여름철 집중 강우 등으로 토양 보전·유실에 취약*

- * 밭 토양의 70% 이상이 구릉·산간·경사지에 위치하며, 68.7%가 OECD의 토양유실량 권장기준(11MT/ha/yr)을 초과
- 토양양분 불균형으로 논·밭의 유기물 함량 과다, 부족 현상이 상존
 - * 농경지별 유기물 함량 과다 비율 : 논 28%, 밭 35, 과수원 45, 시설재배지 50
 - * 농경지별 유기물 함량 부족 비율 : 논 28%, 밭 34, 과수원 24, 시설재배지 21
- 정밀 양분관리를 위해서는 토양에 환원되고 있는 유기성자원* 관리가 필수적이며 양분관리의 주요 대상의 폭을 확대 필요
 - * 유기성 자원 : 가축분뇨, 음식물폐기물, 작물 부산물 등
 - * 화학(무·유기질)비료 유래 양분 부하량 : 질소 작물요구량의 143%, 인 작물 요구량의 115%
 - * 가축분뇨 퇴·액비화 유래 질소 부하량은 농경지 작물의 양분 요구량의 97% 수준이며, 농경지 면적당 평균 71kgN/ha으로 EU회원국 지침인 170 kgN/ha의 42% 수준

□ (농업용수) 주요염원*으로 토지계가 가장 큰 비중을 차지**하며, 장기간의 오염물질 유입 및 축적으로 용수 자정능력 초과

- * 수질 오염원: (토지계) 농경지·산림·도로 등 토지, (생활계) 가정하수·정화조 등 일상생활, (축산계) 가축 사육시설, (양식계) 어류 양식장, (산업계) 공장·광산 등
- ** 저수지 수질측정망(975개소) 주요염원('16) : 토지계 484개소(49.6%), 생활계 261개소(26.8%), 축산계 224개소(23.0%) 등

Ⅲ. 기본방향

목 표

농업-축산-환경이 조화되는 지속가능한 농축산업 도모

기본방향

- ❖ 성장이 아닌 환경을, 산업이 아닌 사람을 최우선의 가치 지향
- ❖ 집약적 고투입 생산체계 극복, 환경과 조화 이루는 농축산시스템 전환
- ❖ 농축산업인과 국민 모두에게 행복한 포용농정 지향
- ❖ 경종농가와 축산농가의 지속가능을 위한 소득보장
- ❖ 가축분뇨자원의 중요성 인식 제고 및 고부가가치산업화

주요 추진 과제

정책 방향

1. '지역자원 기반'
경축순환농업의 도입



추진 과제

- 모델 개발 및 시범단지 운영
- 공익적 기여 행위에 대한 직불제 시행
- 추진주체별 역할혁신(농가, 중간조직, 정부)
- 교육·홍보

2. 토양양분관리제 도입



- 토양양분에 대한 과학적 기준 설정
- 토양양분관리 시스템 구축
- 토양양분관리위원회 및 전담기관 구성
- 화학비료 감축중심, 환경 허용범위내 적정 사육두수(가축분뇨발생량) 관리

3. 가축분뇨자원의
생산-유통-이용
활성화



- 퇴·액비 품질 제고 및 표시제 강화
- 사용자 편의성 강화 등 이용확대
- 축산냄새 저감방안 마련
- 바이오(가축분뇨)에너지사업 활성화

IV. 과제별 세부 추진방안

1 지역자원 기반 경축순환농업 도입

1-1 모델 개발 및 시범 단지 운영

가. 현황 및 문제점

- 2004년부터 경축순환농업이 추진되었으나 가축분뇨 처리에 초점
 - 경축순환농업에 대한 인식부족 및 종합적인 정책부재
- 국내 경축순환농업 사례는 크게 공동자원화규모(퇴·액비화 시설)와 농가규모(퇴비화 시설)로 구분되어 운영
 - 퇴·액비를 생산하여 무상살포 하고 생산된 농산물을 판매 대행 또는 브랜드화 하여 경종농가와 축산농가의 상생 모색
 - * 공동자원화유형(경기 포천, 충남 논산, 전북 군산), 농가규모(충남 서천)
 - * 해외 정책 사례 : 네덜란드(양분회계시스템), 덴마크(가축사육두수 및 농지 조화법)
- 국내 사례 중 지역특성이 고려된 유형별 경축순환모델이 사실상 전무하여, 기술적·제도적 한계로 확대·시행이 어려움
- 경축순환농업 관련 법률제정 및 지침의 통합관리 방안 필요
 - 경축순환의 지구 지정 및 관련 사업지침 개정을 통한 지원 방안 마련
 - * 들녘 경영체와 축산농가 연계로 경축순환지구 신청, 관련사업 통합지원 등

나. 지역자원 기반 경축순환농업

- 개념
 - 농업생산의 부산물(가축분뇨, 볏짚, 머릿 배지 등)을 농업생산 내부에서 다시 활용함으로써 농업 환경 및 생태계를 보전하고 지역 내 농축산업간 연계를 높여 지역 순환구조를 확립하고자 하는 농업

- (축산부문) 가축분뇨 퇴액비를 경종농가에 환원함으로써 자원의 재활용과 환경개선에 기여. 경종부문으로부터 쌀겨와 볏짚 등 부산물을 공급받아 사료수입을 줄이고 안전한 축산물 생산 가능
- (경종부문) 필요한 양분을 화학비료 대신 퇴액비로 공급함으로써 미생물을 활성화하여 지력 증진 등 토양개량기여. 이는 농약사용 감소로 이어져 친환경 안전 농산물 생산가능
- 따라서 지역 내에서 발생하는 농축산 부산물을 우선 사용하여 토양에 적합한 양분을 농경지 등에 공급함으로써 농업환경 보전과 농축산업의 지속적이고 안정적 생산 도모
- 경축순환농업은 축산부문과 경종부문의 협업이 중요
 - (축산부문) 가축분뇨 발생량 균형유지, 품질 좋은 퇴액비 생산, 살포체계 구축
 - (경종부문) 양분 과다 투입으로 염류장해나 환경 악영향 방지, 유기물함량 부족으로 토양 황폐화 유발 방지

□ 필요성

- 농업환경자원의 지속가능한 이용과 건전한 농업생태계 유지를 위해 필수적
 - 환경과 조화되는 지속가능한 축산, 농산물 안전성에 대한 국민적 관심이 높아짐에 따라 가축분뇨 퇴액비 품질향상 및 효율적 자원화, 안정적 경종-축산 순환체계 확립의 필요성 증대
 - 가축분뇨로부터의 온실가스 발생 감축에 대한 관심이 커지고 있으며, 가축분뇨를 자원화(퇴액비, 에너지)하려는 움직임 또한 가속
- 우리나라 경종-축산 현실에 부합하는 정책 수립 필요
 - (선진국) 넓은 경작지가 있어 가축분뇨 단순 처리후 살포가능. 가축분뇨를 이용해 재배된 사료작물을 축산에 공급하는 체계. 축산농가 대부분 조사료 기반의 경종농가 겸업

- (한국) 경작지가 상대적으로 좁고, 주거지가 인접해 있으며, 퇴액비에 인식 낮은 편. 경작지에서 사료작물 재배 비중 미흡. 자가 경작지를 통한 가축분뇨 순환이용 어려움

다. 모델개발 및 시범사업 추진계획

- (목적) 인식확대 및 실행방안 도출
 - 지역자원기반 경축순환농업에 대한 인식 확대
 - 시군별 시범사업을 통해 양분관리의 구체적 실행방안 도출
 - 지역자원기반 경축순환농업의 정량적 평가 지표 마련
- (사례조사) 국내외 우수사례로 유형분류, 성공요인 분석
 - (국내) 경축순환농업(퇴·액비 유통협의체 등) 운영현황 파악 및 유형 분류, 지역별 특성을 고려한 기술적·제도적 보완방안 마련
 - * 지역별 특성 : 축종, 사육규모, 작물종류, 작부체계, 도시화율 등
 - (국외) 세부조사 → 국내 농업환경에 맞는 도입방안 마련
- (모델개발) 자원화 조직체 중심의 경축순환 및 상생 모델(유형별) 제시
 - 자원화조직체 유형(아래표)과 시군별 특성을 고려하여 모델개발

구분		내용
1유형	공동자원화 중심	돈농가의 돈분뇨를 공동자원화시설*(액비화시설 85개소)에서 수거, 액비를 생산하고 경종농가의 농경지에 적정량 살포
1-1유형	공동자원화시설 증축	액비 위주의 공동자원화시설에 퇴비사(콤포스트기, 고속발효기)를 지원하여 부속된 퇴비를 농경지에 적정량 살포
2유형	액비유통센터 중심	양돈농가 시설에서 생산된 액비를 액비유통센터(135개소)에서 액비 성분 등을 관리하고 부속된 액비를 농경지에 적정량 살포
2-1유형	공동액비장 위주	액비유통센터에 액비 생산 및 저장 시설을 설치(공동자원화 시설 유형)하여 돈분을 수거하여 부속 후 농경지에 적정량 살포
3유형	퇴비유통센터 중심	한우, 젖소 등 축사의 깔짚 및 퇴비사의 퇴비를 퇴비유통센터에서 교반·관리하고 부속된 퇴비를 농경지에 적정량 살포
3-1유형	공동퇴비장 위주	경종농가 농경지 인근에 공동퇴비장을 설치하고 축산농가(퇴비유통센터)는 공동퇴비장에서 수집·운반·교반 후 농경지 적정량 살포

- 관할 구역 내 생산된 퇴·액비를 사용하여 생산된 **농산물을 지역 내 학교 급식 등에 우선 사용 또는 브랜드 상품화 모델**(액비 친환경자재인증 허용 필요)
 - * 농가 가축분뇨 자원화 후 경종농가에 퇴액비로 공급하고 생산된 쌀을 수매하여 친환경 벼 재배 및 브랜드 상품화(경북 군위축협, '현토미')
- 축산농가의 퇴·액비를 활용하여 경종농가가 곡물사료, 조사료를 재배 할 경우 **지역 내에서 우선 유통하는 시스템 구축 필요**
 - * 마을형 퇴비유통센터에서 축산농가의 퇴비를 경종농가에 살포하여 조사료를 생산하고 생산된 조사료를 축산농가에서 활용(충남 서천)

□ (보급방안) 경축순환농업을 이행하는 농가에 인센티브 지원

- 시·군 또는 사업주체 단위 '지역자원' 기반 경축순환농업 지구를 지정하고 **참여농가 및 사업주체에 시설·장비 등 정책 지원**
 - * 예시) 축산농가 생산 퇴·액비를 경종농업에 활용 시 무상제공(퇴·액비 살포비)하고, 지역 농·축협과 계약 판매하는 경우 농·축협 등에 매취자금 등 운영자금(용자) 지원
- 유희농지 및 영농여건불리지역 등의 농경지를 활용한 **지역자원 기반 자급사료 지역 시범지구 선정·운영**

라. 기대효과

- 주요 품목별 퇴·액비 활용 농법 및 우수사례 등을 발굴
- 국내에서 발생하는 **농축산 부산물을 우선 사용하여 토양에 적합한 양분을 농업에 공급함으로써 농업환경 보전과 농축산업 발전 도모**
- 지역자원(가축분뇨)를 기반으로 하는 경종·축산 **상생 발전·확산하는 경축순환 농업 실현을 위한 모델 개발**

1-2 공익적 기여행위에 대한 직불제 시행

가. 현황 및 문제점

- 농업활동의 환경보전 기능의 중요성이 커지면서 EU·일본 등 선진국 및 국내에서도 농업환경 관리 지원 확대 추세
 - 농업·농촌의 환경보전 기능 강화를 위한 농지·농업용수 보전 및 생물다양성 증진, 경관조성 활동 등 인센티브 프로그램 시행* 중
 - * 영국의 농촌환경관리 협약(58,000개 협약, 전체 농경지의 약 66%), 일본의 다원적 직불제('15) 등

나. 추진계획

- 정부가 2020년부터 도입예정인 공익형직불제 프로그램과 연계하여 중장기 선택형(부가형)직불금 지급 방안 검토
 - 예시) 경종농가가 가축분뇨 퇴·액비 사용으로 토양 탄소저장 및 환경보전 기여 행위에 대해 공익형 직불금 지급
 - * 일본은 경종농가가 탄소저류효과가 높은 퇴비를 살포할 경우 10a 당 4,400엔 지급
 - 예시) 현행 조사료재배 농가가 퇴비 살포시 직불금 차등 지급
 - 현재 조사료 재배 시 ha당 50만원 직불금 지급중이나 퇴비 사용 여부는 관계없음
 - 예시) 사료작물재배 농가의 식량자급 기여 행위 시 공익형직불금 지급
 - 국내산 사료를 급이 하는 축산업을 유도함으로서 수입 사료에 의존하는 관행을 바꿈으로서 사료 국내자급을 확대에 기여

다. 기대효과

- 가축분뇨 퇴·액비를 이용하는 경종농가에게 직불금(보조금)을 지급, 농가 소득에 기여하고 경축순환농업 활성화
- 경축순환농업 실현을 통한 농·축산업의 공익적 기능 확대

1-3 추진 주체별 역할 혁신

가. 현황 및 문제점

□ 농가(경종, 축산)

- 경종농업의 경우 화학비료에 의존하는 고투입 농법이 지속되며, 토양과 수질을 오염시키고 있다는 비난
 - (화학비료) 화학비료 판매량은 크게 줄지 않음
 - * 2017년 전체 비료 판매량은 2009년보다 46%증가한 1,086만톤
 - * 비료 사용량('16) : 우리나라 268kg/ha, 미국 136kg/ha, 캐나다 79kg/ha
농약 사용량('11~'15 평균) : 우리나라 10.9kg/ha, 미국 1.0kg/ha, 영국 1.2kg/ha
 - (수입유박비료) 친환경농업의 경우 편의성을 이유로 수입유박비료를 선호하는 관행 지속. GMO사료 급이한 가축의 분노 기피(안전성우려)
 - * 2016년 유기질비료 정부지원현황: 가축분퇴비(225만톤, 78%), 유기질비료(46만톤, 16%)
 - (하천수질오염) 경종농업에서 유출되는 토사, 양분 등은 하천수질을 악화시키는 오염원으로 농업에 부정적 시각 조성
 - * 수질 오염원(저수지 수질측정망 975개소, '16) : 토지계(농경지, 산림, 도로 등 토지) 484개소(49.6%), 생활계 261개소(26.8%), 축산계 224개소(23.0%) 등
- 축산업의 경우 외국산 곡물사료를 수입하여 밀집사육에 가축분뇨와 악취만 발생시킨다는 부정적 시각 존재
 - * 배합사료 원료의 75%이상, 조사료의 18%이상 수입의존(환경부, 2016)
 - (사육밀도 미준수) 축산업 허가·신고 이후 처리능력보다 많은 가축을 사육하여 악취·분뇨를 외부로 배출하는 경우 발생
 - * 사육과밀지역 비율(샘플조사) : 한우 4.6%, 돼지 21.4, 육계 0.5, 오리 5.6 등
 - (농가노력 및 인식 부족) 농장 청소 미흡, 분뇨 단순 적치 등 농장 관리 부실 및 악취관리 인식 부족으로 가축분뇨와 퇴·액비의 불법 야적·살포 등 발생

□ 중간조직(처리·자원화시설)

- 공동자원화시설 등의 악취 관리가 미흡하고, 분뇨 처리·자원화 능력이 부족하여 양질의 퇴액비 생산 미흡
- 주민의 비선호인식으로 지역내 시설 설치·가동이 어려운 상황
 - * '19년까지 공동자원화시설 138개소 선정하였으나, 민원 등으로 32건 사업포기
- 자원화 시설의 노후화, 운영기술 부족 등으로 일부 시설관리 미흡에 따른 축산냄새 유발 및 경영악화
- 분뇨발생량에 비해 처리시설 및 자원화 능력이 부족*하고, 부속되지 않은 퇴액비를 생산하여 작물피해 및 악취 유발
 - * 실태조사 결과 공동자원화시설 평균 가동률은 103%로 과부하 상태(최대 424%, 제주)
- 퇴액비 생산과정에서 발생하는 축산냄새에 대한 모니터링이 부족하여 체계적인 축산냄새 관리 어려움
- 지역주민이 주도하여 관리하는 가축분뇨 공동처리 형태가 없어 마을단위에서 스스로 축산냄새 관리에 어려움
- 민간퇴비장의 경우 대부분이 영세하여 음식물폐기물, 하수 슬러지 등을 사용하여 질이 낮은 퇴비를 생산하고, 악취 모니터링도 미흡

□ 정부

- (중앙정부) 경축순환농업에 대한 총괄적이고 종합적인 정책부재
 - 2004년 정책부터 경축순환 언급되었으나 가축분뇨 처리에 초점
 - * 경종농가 입장에서 정책추진 못하여 품질·살포·편의성 미흡 등 문제 발생
 - 화학비료 감축정책이 일관되게 추진되지 못한 가운데 유기질비료 사용 지원정책으로 양분과다초래
 - 부처 내, 부처 간 입장 차이 조정 미흡
 - * 농식품부와 농진청 내 비료정책부서와 축산환경부서의 입장차이, 축산진흥을 담당하는 농식품부와 축산환경규제를 담당하는 환경부의 입장차 상존

- (지방정부) 경축순환농업에 대한 전문인력 부족 및 대책 미시행
 - 순환보직으로 경축순환농업에 대한 전문성 미흡, 축산부서와 환경부서로 이원화되어 있어 자기업무라는 인식 부족
 - 법에 따라 가축분뇨관리기본계획을 10년마다 수립하고, 퇴액비 이용촉진계획을 2년마다 수립하도록 되어 있지만 연구용역에 맡기는 수준이고, 퇴액비유통협의체 운영도 형식적 수준이라는 비판
- (실태조사)처리능력에 맞는 사육규모를 유지·관리하고 있는지 확인하는 실태조사, 점검인력 및 관리시스템 미확충
- (사후관리) 농식품부·환경부·지자체 등이 가축분뇨 발생·유통·처리 과정에 참여하고 있으나, 관리·공유 미흡으로 관리 사각지대 및 비효율 발생
- (인력부족) 지자체 및 유관기관은 인력 부족으로 적정처리 지도, 부정적 처리에 대한 관리·단속이 원활히 이루어지지 못함

나. 추진계획

□ 농가 (경종·축산)

- 경종농가는 토양 양분함량에 따라 적정량의 퇴·액비를 우선 사용하는 경축순환농법으로 단계적 전환
- 축산농가는 깨끗한 축산환경 조성을 위해 축사와 가축을 청결하게 관리, 적정사육규모를 준수하는 친환경 축산 기반 마련

<경종농가>

① (인식개선) 가축분뇨 및 경축순환에 대한 인식 개선

- 과거 미부숙 퇴액비 살포 경험(피해)에 따른 부정적 인식 극복, 퇴액비 품질에 대한 신뢰 확보 필요

- ② (토양개량) 토양양분 불균형(과다·부족)에 따른 토양 건전성 강화
- 우리나라 농경지는 양분 불균형 등으로 인한 토양개량 필요
 - 일부 논은 벼짚 판매 등으로 유기물함량이 부족, 일부 시설재배지는 양분과투입으로 염류장해, 수질환경 악영향 등 발생
 - * 농경지별 유기물 함량 부족 비율 : 밭 40.6%, 논 27.7, 시설재배지 21.3, 과수원 19.5
 - * 시설재배지 유효인산·칼슘 과다(79, 88%), 유기물 부족(21%)
- ③ (환경친화형농업) 농업생태계를 건강하게 보전하기 위한 인식 제고 및 실천 확대, 소비자의 상호 신뢰 등을 바탕으로 가치 공유
- 친환경농업의 본질을 살려 지속가능한 농업을 위해 농업환경 전반적인 틀을 살피고 공감대를 이끌어 갈 수 있도록 추진
 - 건강한 토양관리에서 건강한 농산물이 생산되고, 소비자 수요에 부응하는 농산물 생산·판매 중요
- ④ (생산·판매) 경축순환으로 건강한 농산물을 생산·판매하는 농업
- 경축순환농업을 통해 생산된 영양과 기능성 성분이 풍부한 농산물에 대한 품질인증 및 마케팅 강화
 - * 농가 가축분뇨 자원화 후 경종농가에 퇴액비로 공급하고 생산된 쌀을 수매하여 친환경배 재배 및 브랜드 상품화(경북 군위축협, '현토미')

<축산농가>

- ① (인식개선)
- 가축분뇨는 비용이 아니라 이익(자원)이며, 환경이 허용하는 범위를 유지하기 위한 양분관리는 축산업의 필수조건임을 인식
- ② (사육기준 보완) 사육환경을 개선하여 밀식사육으로 인한 환경부담 완화
- (사육밀도) 밀식사육 비중이 높은 산란계·돼지 중심으로 사육밀도 강화하여 밀식사육환경 개선
 - (산란계) 케이지 사육밀도를 상향조정
 - (돼지) 모든 사육밀도를 상향조정하고, 고정틀(스틀) 사육은 수정 후 안정시까지만 허용

- ③ (자금지원) 자금지원체계 개편을 통한 사육환경 개선 유도
 - (시설지원) 강화된 축산업 허가 기준 준수를 위한 시설 개보수·신축 시 축사시설현대화 자금 지원 확대 검토
 - (제한) 가축분뇨법 등 환경규제 위반자는 축사시설현대화 사업 등 재정사업 지원 제한하되, 환경개선 노력에 필요한 시설 지원은 허용
 - (광역축산악취개선) 악취지역 내 농가를 묶어 시설·컨설팅 패키지 지원하는 광역축산악취개선사업 확대

- ④ (농가 자구노력 강화) 축산환경개선의 날 지정, 매뉴얼 보급 등 추진
 - (자율체계) 청소의 날 지정 및 자가 점검표 보급 등 농가 자체 노력 유도
 - (교육·컨설팅) 축사를 깨끗하게 관리할 수 있도록 교육·컨설팅 강화
 - (깨끗한 축산농장) 매뉴얼 제작·보급 및 인센티브 확대를 통해 '22년까지 5천호 지정('17: 1,029호 → '18: 1,750 → '22: 5천)
 - (환경친화축산농장) 가축분뇨 전량 자원화, 사육밀도기준 준수 등 타인증제도 보다 기준이 높은 환경친화축산농장 활성화 유도

- ⑤ (점검강화) 농가 이행사항에 대한 점검 강화
 - 점검표(checklist)를 활용한 농가 자체점검 시스템 도입
 - 점검기간·기관 조정을 통한 점검 효율성 제고

□ 중간조직 (공공처리 · 공동자원화 / 퇴액비유통)

- ① (차등지원) 품질관리 우수 중간조직에 인센티브 등 차등지원
 - 가축분뇨 처리량 등 '양' 중심 평가방식에서 품질관리 등 '질' 중심 평가방식으로 개편하여 악취 발생 저감 및 고품질 퇴액비 생산 유도
 - 축산환경관리원 등 전문기관을 통해 공동자원화시설 기술진단 및 컨설팅을 의무화

- ② (시설보수 · 확충) 자원화 시설 개보수 및 확충으로 주민 인식개선, 설치 어려움 해소 방안강구
 - 예산확대로 시설 개보수 및 확충 및 처리효율 극대화
 - 님비현상으로 자원화시설 설치의 어려움 해소를 위해 다각적인 추진 방안 모색
 - 지역주민 숙원사업의 해결 또는 수익의 지역환원
 - 설치(국가)-운영(외부)-환원(지역) 또는 지역주민과 공동운영 등
 - 환경부 공공처리시설사업과 농식품부 공동자원시설 사업의 공동추진

- ③ 환경부와 협업을 통해 가축분뇨 처리시설 간 연계 활성화
 - Agrix시스템(농식품부)과 전자인계시스템(환경부)을 연계하여 가축분뇨 유통관련 자료 등을 공유하여 유통관리 및 불법 살포 방지체계 구축

- ④ 처리시설 악취관리 강화
 - 공동자원화시설·민간퇴비장 대상 밀폐화 또는 악취저감시설(바이오필터, 바이오커튼 등) 설치 단계적 의무화 추진
 - 처리시설에 악취측정기를 설치('18: 45개소)하고, 축산악취관리센터(축산환경관리원)에서 ICT를 활용한 모니터링 추진('22: 269개소)

- ⑤ 마을형 공동퇴비장 등 주민주도형 퇴비유통전문조직 강화
 - 자가퇴비 생산·소비 농가를 위한 지원 : 농가간 자원순환 장려
 - 경종농가가 주도적으로 참여하는 마을단위, 들녘단위 등 지역실정에 맞는 다양한 퇴비유통전문조직 육성 및 지원확대
 - 퇴비유통전문조직 활성화를 위한 제도 개선 필요
 - 예시) 참여 농가수, 살포면적 등 사업 참여 기본 기준
 - 예시) 퇴비유통전문조직별 지원금액 상향 및 살포비 현실화 등

□ 정부

- ① (계획) 지자체별 가축분뇨 관리 이용 계획 수립 기능 강화
 - 지자체가 지역 내 자원 기반 경축순환농업의 계획을 수립하고 지역 내 토양양분관리 방안을 마련
 - 가축분뇨법 등에 따른 지자체 가축분뇨 관리 기본계획 등 수립
- ② (성과평가) 지자체의 경축순환농업 정책과 추진정도를 지자체의 평가지표에 반영
 - 경축순환농업은 시군구 단위의 실천이 관건인 만큼 시군구의 성과지표에 반영하여 가축분퇴비와 액비의 지산지소체계 정책 추진 필요
- ③ (실태조사) 매년 축종별·시설별 가축 사육·처리시설 및 토양양분 실태를 조사하여 사업·정책 지표로 활용
 - 가축분뇨 실태조사 운영 로드맵 및 중장기계획 마련하고, 환경 기준 초과지역 등으로 가축분뇨 실태조사 확대
 - 지역별 농경지 토양양분 현황 및 과부족 정보 구축 등을 위한 실태조사 확대(지역단위 양분발생 통계 구축)

- ④ (제도·인력) 체계적 축산환경개선을 위한 법적근거 정비 및 인력 확대
 - (법적근거) 축산법 개정(20.1.1)에 따른 정부·지자체의 축산환경개선 계획 수립 의무화와 축산환경개선 전담기관 지정(축산환경관리원) 및 토양양분 실태조사(농촌진흥청) 등에 따른 예산지원 필요
 - (인력확충) 가축분뇨 담당 인력 확충 및 전문성 제고
 - 지자체의 가축분뇨 담당 인력 확충 및 전문성 제고 유도
 - * 예시) 지자체 담당자의 전문직계열(3년 이상 근무제)로 전환 및 의무 교육 프로그램 마련
- ⑤ (관계기관 협업) 농식품부-농촌진흥청-환경부간 정보 공유 및 협업 강화
 - 농식품부-농촌진흥청-환경부 정책협의회를 통해 주요 정책(양분관리제 도입, 악취 관리방안 등) 논의 활성화, 공동사업 추진 및 합동 지도 점검 실시
 - 지역협력 거버넌스(관계기관, 지역주민, 민간단체 참여) 확대 운영

다. 기대효과

- 체계적인 관리 운영 구성 및 중·장기적 계획 마련을 통한 지속 가능한 농업 환경 보전 정책 실현
- 기존의 행정 중심의 농·축산 환경 개선을 지역주민이 참여하는 상생 발전 방향으로의 대전환

1-4 교육·홍보

가. 현황 및 문제점

- 현재 시행중인 교육은 축산농장 위주로 실시하고 있어, 실수요자인 경종농가와 최종이용자인 소비자 대상의 교육 미흡
 - * 교육과목 : 축산법규, 가축방역 및 질병관리, 친환경 동물복지·축산환경, 축산차량등록요령, HACCP, 선택과목(사양, 개량, 경영, 유통 등)
- 경축순환 및 축산환경에 대한 교육·컨설팅·홍보 등을 시행하고 있으나, 교육목적, 시기 등이 중복되어 교육대상자들에게 불편 초래
 - 각 지자체에서 축산농가에 대한 지도 점검 시 전문성 및 현장 인력 부족 등으로 형식적인 지도점검 우려
 - * 축산법 제33조의2 (축산업 허가자 등의 교육 의무)
 - * 가축전염병예방법 제6조(가축방역교육), 제17조의3(차량의 등록 및 출입 정보 관리 등)

나. 추진계획

- (농가) 수도작, 전작, 조사료 등 주요 품목별 퇴액비 활용 농법 및 우수사례 등을 발굴하고 작물별 퇴·액비의 적정 사용 방법 교육·홍보
 - (교육) 경종농가에 이론과 현장 사례 중심의 교육프로그램 개발 및 사용자를 위한 교육 실시, 퇴·액비 사용에 대한 매뉴얼* 제작·보급
 - 맞춤형 교육계획 수립과 콘텐츠 확대에 따른 전문 기능 강화

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 교육정보구축 : 교육정보를 구축하여 맞춤형 계획 수립 및 지원<ul style="list-style-type: none">* (업무예시) 연령별, 축종별, 직업별 교육 계획 마련2. 전문강사양성 : 교육훈련 실시 및 관리3. 콘텐츠 개발 : 수요자 중심의 다양한 교육 콘텐츠 개발·도입, 홍보<ul style="list-style-type: none">* 작물별 적정 시비량, 시비방법, 퇴·액비 사용 시 우수성, 경제성, 작물별 유용성 등 |
|---|

- (홍보) 국내 우수사례 및 시범사업 등을 통해 퇴·액비 사용 농산물의 우수성, 경제성, 작물별 유용성 등에 대한 홍보 강화
 - 조사료 외 채소, 과수 등 경종작물에 가축분뇨 퇴·액비 사용 확대
 - * 지자체, 농·축협, 축산농가, 경종농가 등이 참여하는 시범사업 홍보
 - * 퇴·액비유통센터 운영 관리 매뉴얼 등 제작·보급
- (박람회) '지역자원' 기반 경축순환농업을 하고 있는 경종·축산농가를 대상으로 하는 사례·기계·장비 등을 홍보장 제공
 - 경종농가 우수농산물(퇴·액비 사용) 및 가축분뇨 퇴·액비 품평회 개최, 각종 장비 시연회 및 재배기술, 방법 등 소개
 - * 경종농가 및 퇴·액비 품평회 결과에 따라 우수사례 표창(대통령, 국무총리, 장관 등)

□ (소비자) 인식 개선 교육 홍보 강화

- 소비자 홍보 교육 강화로 지지 확보. 지역자원 기반 경축순환농업의 중요성에 대한 소비자 인식 강화
- 푸드플랜·로컬푸드·공공급식 등 먹거리 교육과 연계

다. 기대효과

- 교재 중심의 교육에서 현장 중심의 체질개선 및 맞춤형 교육
 - 필요로 하는 교육 콘텐츠 개발을 통한 교육의 질적 향상
- 축분에 대한 부정적 인식 개선, 경종농가의 우수농산물 홍보 기회 및 재배기술 보급을 통한 경축순환농업 활성화

2

토양양분관리제 도입

2-1 토양양분에 대한 과학적 기준 설정

가. 현황 및 문제점

- 토양양분선정기준에 대한 부처 간 차이점이 있으며, 국내 실정에 맞는 토양양분 산정 방법론의 정립 필요
 - 양부처(농식품부, 환경부) 양분산정방법 연구기관별 차이점 존재
 - * 상지대·강원대('18년) / * 국립환경과학원·전북대('17년)

나. 추진계획

- 농업 환경이 보전될 수 있는 방향으로 국가와 국내* 단위 산정방법을 구분하고, 법적 근거 및 양분 균형량 재설정 필요
 - * 부속 퇴액비의 양분 식감량, 유박 등 수입 원료 퇴비량 및 화학비료 사용량 반영

< 주요논의 필요항목 >

1. OECD 양분수지 산정식의 국내 적용 한계점과 개선
2. 축산농가에서의 양분수지 산정법 세부항목 검토(양분유입/양분처리/양분배출)
3. 우리나라에 맞는 지역별, 수계별 양분수지 산정법 및 모델 적정성 검토 필요

- 우리나라 실정에 맞는 토양양분 산정 방법론 도입 필요
 - 우리나라의 기후환경(여름집중호우 등)을 고려하지 않고 농지 내 양분의 투입과 배출량으로만 잉여양분의 부하 계산 시 오류가능성
 - 가축분뇨 생산량 산정식에 축종별 양분부하계수 적용 필요
 - * 토양수지(Soil Budget) : 살포양분, 작물산출량 등 근거로 오염(관리)지역 등의 양분지표(농경지 토양양분) 파악
 - * 토지수지(Land Budget) : 전국적 범위 또는 청정지역 등의 양분지표 파악

다. 기대효과

- 지역 내 발생량, 처리량 및 처리 가능량 분석을 통한 지역양분 관리기준 마련을 위한 근거 마련

2-2 토양양분관리 시스템 구축

가. 현황 및 문제점

- 지역별 농경지 면적의 제약으로 집약적 농업이 이루어지는 경우 과도한 양분투입으로 환경문제 발생
 - * 우리나라 농경지면적 지속적 감소로 2023년에는 2013년보다 12.3만ha 감소한 159.7만ha가 될 것으로 전망(한국농촌경제연구원, 농업전망 2014)
- 토양양분수급이 적정하게 이루어지고 있는지 파악하기 위해서는 경종 및 축산분야 현장에서의 양분관리에 대한 모니터링 필요

나. 추진계획

- 토양에 유기성자원의 양분수급조절을 위한 시스템 구축을 통한 토양 양분의 체계적인 관리
 - 가축분뇨, 퇴비, 화학비료 등 토양 양분의 부하량 산정방법 마련 및 지자체에서 운영할 수 있는 양분관리 프로그램 이용
 - 지역단위 양분발생 통계 구축
 - 현재 농경지 실제 투입 퇴·액비 및 화학비료 사용량 등 통계자료 부족으로 인한 토양양분수지 정확도 낮음

< 토양 양분관리 시스템 >

- (농경지현황) 농업경영체 등록 정보를 활용한 농경지, 조사료 재배가능면적 확인
- (유기성자원) 농협 화학비료 판매, 울바로 시스템을 활용한 토양투입양분 확인
- (사육두수) 가축이력시스템, KAHIS, 한돈팜스 등 정보를 이용 농장별 가축사육 규모 확인
- (사육밀도) 새울시스템의 축산업 허가 면적을 이용하여 사육밀도 확인
- (분뇨시설) 새울시스템의 배출시설 신고·허가 사항을 통하여 가축분뇨적정처리시설 설치여부 확인
- (적정처리) 환경부의 울바로 및 전자인계 시스템을 통하여 가축분뇨의 적정처리 확인
- (악취발생) ICT 악취측정장비를 이용하여 축산농가의 악취발생 정도 확인
- (관리 및 컨설팅) 분뇨 부적정 처리 및 악취 발생농장에 대하여 농가 및 지자체에 SMS 안내 후 농장 자체 해결 유도하고 자체 해결이 어려운 경우 축산환경관리원에서 컨설팅 추진

다. 기대효과

- 토양에 시비되는 유기성자원의 종류별 전산통계를 통한 투명한 관리
- 지역자원 기반 경종·축산농가의 상생을 위한 기초자료 마련에 따른 실제적 지원 및 정책 방향 마련

2-3 토양양분관리위원회 및 전담기관 구성

가. 현황 및 문제점

- 경축순환농업의 총괄 컨트롤타워 및 지역단위 거버넌스 부재
 - 중앙정부의 경우 농식품부와 환경부로 이원화되어 있어 일관된 정책추진 미흡
 - 실제 경축순환농업이 실천되어야 할 지역단위의 경우 지자체내 전문성 부족과 이해관계자간 거버넌스 부재
- 경축순환농업을 지속적으로 실천하고 관리할 전문성 갖춘 기구 부재
 - 기관마다 일부 업무(30~50%)는 가능하나 나머지는 협업체계로 수행, 경축순환농업 확산에 애로가 많고 비효율 문제 발생
 - 행정의 경우 공무원 순환보직으로 전문성과 지속성 유지 어려움
 - 퇴·액비 과다살포로 일부 지역에 과다한 양분이 투입되는 문제 등 발생하나 토양양분관리 점검 미흡

나. 추진계획

- 토양 양분 정책을 총괄하고 관리할 수 있도록 협의기구 마련
 - 토양양분관리위원회 구성을 통한 효율적 관리
 - (가칭) 중앙토양양분관리위원회(농식품부, 농촌진흥청, 환경부 등), 지역 토양양분관리위원회(지자체, 경종·축산 단체 등) 구성
 - 지역별 토양 양분 수급 시, 토양 내 투입되는 유기성 자원의 현황 파악 및 살포 가능지 기준 마련

○ 토양양분관리위원회 구성 및 임무

① (가칭) 중앙토양양분관리위원회(농식품부, 농촌진흥청, 환경부 등 관계부처)

- 국내 토양을 대상으로 하여 유기성 양분 투입이 적정 유지 하도록 중장기 계획(5년)을 시·도, 광역시에 가이드라인을 배포

* 국내 실정에 맞게 투입양분의 적정량을 기준으로 하여 수립

- 특히 정부의 경우 여러 부처가 참여하므로 부처 간 통합관리체계를 마련하여 추진하는 것이 중요

* 관련된 각 법률을 각 부서가 개별 관리함에 따라 종합적 정책추진에 장애

② (가칭) 광역토양양분관리위원회(시·도지사, 광역단체장)

- 중앙토양양분관리위원회의 가이드라인에 따라 시·도, 광역시의 유기성 양분 투입이 적정 유지 하도록 중장기 계획(5년)을 세워 시·군·구에 가이드라인 배포

* 지역별 양분을 실질적으로 활용하고 운영하고 있는 생산자, 소비자 단체 등을 위원회 위원으로 구성

③ (가칭) 시·군·구 토양양분관리위원회(시·군·구 단체장)

- 광역토양양분관리위원회의 가이드라인에 따라 시·군·구의 유기성 양분 투입이 적정 유지 하도록 계획을 1년 단위로 세워 실시

* 지역별 양분을 실질적으로 활용하고 운영하고 있는 생산자, 소비자 단체 등을 위원회 위원으로 구성

□ 토양양분 수급조절 시스템 및 현장 관리를 위한 국가차원의 원스톱 서비스 전담기관 및 협력 강화

○ 경축순환농업 실현을 위한 3대 핵심기능에 대해 인력·장비를 갖추고 자체적으로 수행하는 기관 마련 시급

* 2015년 환경부, 농식품부 공동 설립한 축산환경관리원 추진

- 위 토양양분관리위원회 구성에 따른 지원 업무 수행 기구 마련
 - 중앙, 시·도·광역시, 시·군·구 위원회 지원 역할
- 3대 기능* 에 따른 예측 가능한 계획 수립과 전문인력 양성화

* 3대 기능 : 토양 환원 양분 정보 구축, 전문인력 양성, 현장적용

- ◆ **정보구축** : 다양한 정보를 구축하여 과학적인 계획 수립 및 지원
- ◆ **전문인력양성** : 교육훈련 실시 및 산업현장의 기술지도, 위험요인 분석 및 관리
 - * 경축순환농업 전문컨설턴트 분야 :
 - ① **이용/환원**(양분, 농경지 살포, 토양, 농작물 등), ② **악취 및 분뇨처리**(사업장 악취 관리, 에너지화, 퇴액비화, 정화처리 등)
- ◆ **현장적용** : 토양환원 양분의 과학적 관리를 위한 Big-Data구축 및 활용으로 경축 순환농업의 조기 정착

다. 기대효과

- 조직별(중앙-광역시-지자체) 토양양분 관리위원회 구성으로 체계적인 지역양분 관리 기반 구축
- 지자체의 유기성자원, 농경지 면적, 관내 처리능력 등을 고려하여 최적의 경축순환농업 활성화방안을 제시
- 전문컨설턴트를 양성하여 농경지, 축산시설 등에 컨설팅을 지원하고, 관련 전문인력의 D/B 관리로 효과적인 컨설팅 지원체계 구성
- 지역별·농지별·작물별 데이터의 수집 및 분석으로 선제적 관리 시스템 구축

가. 현황 및 문제점

- 화학비료보조 중단에도 불구하고, 화학비료 판매량 크게 줄지 않음
 - 2005년 정부의 화학비료보조 중단 등으로 사용량이 감소추세를 보였으나 이명박 정부 당시 맞춤형비료정책, 박근혜 정부 당시 비료사용 감축대책 부재로 비료판매량은 크게 줄지 않음
 - 2017년 전체 비료 판매량은 2009년보다 46%증가한 1,086만톤
 - 2009년부터 2017년까지 화학비료 판매량은 3.3%증가한 438톤, 유기질(부산물)비료는 102%늘어난 648만톤
 - 농경지 면적은 2009년 173만ha에서 2017년 162만ha로 감소하였으나, ha당 비료소비량은 2009년 4.29톤에서 2017년 6.7로 증가
 - * 비료 사용량('16) : 우리나라 268kg/ha, 미국 136kg/ha, 캐나다 79kg/ha
농약 사용량('11~'15 평균) : 우리나라 10.9kg/ha, 미국 1.0kg/ha, 영국 1.2kg/ha
- 수입에 의존하는 화학비료와 수입유박비료 의존량 높음
 - 정부는 1999년부터 유기질비료 지원 정책을 추진하였고, 친환경 농업의 확대를 추진하였으나 화학비료 판매량은 여전히 유지
 - * OECD 국가별 화학비료 살포를 통해 농경지 1ha당 투입된 질소량(2015년) : 한국(166kg, 2006년대비 10%증가), 미국(79kg), 일본(95kg, 8.5% 감축)
 - 또한 독성있는 폐기물에 불과하다는 수입유박으로 제조된 유기질 비료 판매량은 가축분퇴비를 포함한 전체 유기질비료의 15%수준
 - * 2018년 농촌진흥청 국감 : 박완주 의원 질의
 - * 2016년 유기질비료 정부지원현황 : 가축분퇴비(225만톤, 78%), 유기질비료 (46만톤, 16%)

나. 추진계획

□ 화학비료 감축 정책 확고히 추진

- 토양양분관리에 있어 화학비료 감축계획을 수립하여 중점 추진

□ 국내산 양분(가축분 퇴비 등)을 우선 사용하는 원칙 확고히 추진

- 가축분퇴비 등 국내산 농업부산물을 우선 사용하여 토양에 적합한 양분을 농경지 등에 공급

□ 환경이 허용하는(토양양분수지 적정) 범위 내 적정 사육두수(가축분뇨량) 추산 및 관리

- 화학비료 감축 정책과 국내산 양분 우선 사용 정책을 추진하되, 환경이 허용하는(토양양분수지 적정) 범위를 넘어서는 가축분뇨량이 발생할 경우 적정 사육두수(가축분뇨량) 관리
- 환경이 허용하는(토양양분수지 적정) 범위와 토양양분관리 목표는 과학적인 토양양분산정기준, 지역 여건과 사회적 합의에 따라 결정
 - * 지역 간 양분거래 및 국가 간 양분수출 등도 고려 가능

□ 가축 사육두수 감축 시 인위적 감축보다는 자연적 감축 유도

- 축산자급율 하락 및 중소농의 지속가능성 우려 등 축산업이 감당 가능한 수준을 고려
- 동물복지와 친환경축산물 장려를 바탕으로 기존 축사의 사육밀도를 낮추고, 신규 축사의 진입 및 증설에 대한 환경적 규정을 강화함으로써 점진적으로 감축 유도

3

가축분뇨자원의 생산-유통-이용 활성화

3-1 퇴·액비 품질 제고 및 표시제 강화

가. 현황 및 문제점

- 과거 생분뇨 무단살포, 가축분퇴비 성분표시 미흡으로 과투입 등으로 악취 발생하여 퇴·액비에 대한 경종농가의 인식 저하
 - 화학비료는 성분을 알지만 퇴액비는 성분 알지 못하여 과투입 조장
- 미부숙 퇴비 살포, 퇴·액비로 생산한 농작물에 대한 효과 검증 미흡으로 경종농가의 품질에 대한 부정적 인식 지속
- 퇴·액비는 미량원소, 유기물(부식물질), 유용미생물 등을 다량 함유하고 있으나 N, P, K 성분만으로 규격을 한정하여 본래 가치 저하

나. 추진계획

- (품질) 퇴·액비 품질 관리 강화 : 저품질 퇴·액비 퇴출
 - (퇴비) 부숙도 제고, 비료성분량(NPK) 보증과 품질 균일화 추진
 - (액비) 가축분뇨액비 품질제고, 친환경 유기농자재급 고품질액비 전환
- (부숙도) 퇴비 부숙도 제고 및 관리 강화를 위한 제도개선
 - 마을형 공동퇴비장 등 농가 퇴비화 지원사업 적극 추진
 - 예시) 퇴비사 개조/개선, 가설건축물형태 퇴비사 지원, 퇴비저장조 지원
 - 퇴비유통전문조직 지원규모 확대 및 사업참여 기준 완화
 - 경종농가가 주도적으로 참여하는 퇴비유통전문조직도 육성
 - 퇴비화 활성화를 저해하는 지자체 조례 일괄 개정(상위법과 상충)
 - 대부분 지자체에서 조례를 통해 가축사육제한지역에서 퇴비사 등 처리시설 증개축을 전면 금지하거나 면적 제한

- 부숙도 측정방법 개선
 - 고품질 퇴비 생산을 위해 측정방법에 대한 다양한 농가선택권 보장
- 부숙도검사 의무화(2020.3.25.) 관련 행정처분 유예
 - 내년 부숙도검사 의무화조치가 시행되더라도 계도기간을 설정하여 퇴비화 시설 및 관련 제도 개선 추진

□ (퇴액비) 비료성분 표시제 단계적 도입(원료 표시제 도입) 추진

- 이용자(경종농가)의 살포편의를 위해 **최소성분표시** 등 다양한 표시 방법을 이해관계자와 협의하여 추진
 - * 비료관리법 상 퇴비는 N, P, K 성분 표시가 없어 토양 내 양분 과다 살포 가능성
- 퇴·액비 원료인 가축분뇨, 음식폐기물, 슬러지 등 사용현황 수치화
 - 환경부 **올바로시스템*** 등과 연계를 통한 관련 정보 다각적 이용
 - * 폐기물의 배출에서부터 운반·최종 처리까지의 전 과정 시스템
- **비료공정규격설정 및 지정 별표 3**(부산물 비료 지정)를 개정하여 비료에 관련 성분표기 근거 마련(농진청 고시)
- 퇴비원료 비율 분석 등을 통해 **유기질 비료 보조금 차등지원** 추진

□ (액비) 액비 품질 제고를 위한 점검 강화 및 필요한 제도개선

- 공동자원화시설(1일 70톤 이상 처리) 대상 **액비 성분 분석기**(‘20: 5개소) 및 농업기술센터에 **부숙도 판정기** 보급(‘20: 130개소)
- 지역 내 수거량·살포량, 부숙도·성분 등을 정기적으로 검사
 - 시·군 축산환경 담당 계약직 공무원 신설 등으로 관내 가축분뇨 자원화시설 시료채취·분석, 살포지역 악취점검 등 추진

다. 기대효과

- 가축분뇨 퇴·액비는 작물에 필요한 유효성분(각종 영양분과 유기물 등)을 골고루 함유하는 중요한 자원으로 인식 전환

<가축분뇨 퇴·액비의 이용효과>

축산과학원, 2010

작물에 대한 양분공급원 효과	토양의 물리·화학적 개선효과	토양 중 생물상의 활성유지, 증진
<ul style="list-style-type: none"> • 다량·미량요소의 공급원 • 완효성, 누적적 양분공급효과 • 탄산가스 공급원 • 작물생육 촉진 물질 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 토양입단 형성 : 공극분포, 투수성, 보수성, 통기성 개선 • CEC(양이온교환용량) 증대 • 킬레이트 기능 • 토양 완충능 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소생물, 미생물 다양성 증대 • 물질 순환기능 증대 • 생물적 완충기능 증대 • 유해물질의 분해 및 제어

3-2 사용 편의성 강화 등 이용 확대

가. 현황 및 문제점

- 가축분뇨 퇴·액비는 비료로서 농업에 활용시 생산비 절감, 농작물 품질향상, 화학비료 절감 등의 장점에도 경종농가의 사용 기피
 - 경종농가에서 원하는 작물별 요구량을 충족하기에 어려움이 있고, 미부숙 퇴·액비 살포시 민원 발생 등으로 현장 활용도 미흡
- 가축분뇨로 생산된 퇴·액비를 경종농가입장에서 편의성이 부족
 - 농촌의 고령화에 따른 퇴비 살포의 어려움으로 가루형 가축분 퇴비 보다 펠릿형 유박비료 및 화학비료 등을 선호
- 유기질비료 지원사업 변경으로 가축분퇴비 이용 활성화 저해
 - 당초 사업목적이 농림축산 부산물의 자원화, 자연순환 농업의 정착임에도 불구하고, 가축분 사용에 대한 인센티브를 없앴으로서 사업 취지 달성 미흡
 - * 2012년 가축분퇴비 사용 시 지급되는 인센티브 삭제
 - * 2014년 가축분퇴비에 남은 음식물과 도축폐기물 첨가 허용

나. 추진계획

- 작물에 양분 공급을 위해 밑거름 필요량을 퇴액비로 처방하고 나머지 필요성분은 타 비료로 처방, 웃거름 활용방안도 지속 개발
- 경종농가의 살포편의성 강화
 - 주민주도형 중간지원조직(퇴비유통전문조직 등)에 대한 장비지원 사업 지속 지원 등을 통해 경종농가의 살포편의성 확대
 - * 농기계임대사업에 포함. 마을별·작목반별 장비지원 등
 - 펠릿형 퇴비 지원으로 경종농업에 이용 확대 방안 마련

□ 시비처방서 발급의무제도 폐지 및 과다살포 시 처벌기준 강화

- 시방처방서 발급의무제도는 과거 생분뇨 무단 살포 등 문제로 도입
- 현재는 전자인계시스템 정착으로 경종농가의 사용불편만 야기하는 시비처방서 발급의무제도 불필요
- 토양검정시비량 기준으로 적정 살포하도록 하고, 과다살포로 민원 발생 시 과태료 부과 등 처벌기준을 강화하는 방식으로 개선 필요

□ 유기질비료지원 사업의 당초목적에 부합하게 제도개선

- 가축분퇴비에 가축분뇨 함유량 확대
 - * 현재 가축분 퇴비에 가축분뇨 60%이상 함유
- 퇴비 성분표기방법 개선 : 사용자가 쉽게 알 수 있도록 크기 확대 등
 - * 원료표시외 많은 항목으로 소비자가 주요원료에 대해 파악 어려움
- 수입원료(유박 등) 이용 유기질비료에 대한 지원 축소 및 가축분 퇴비에 대한 지원확대로 국내산 양분 이용 활성화

□ 경종농가를 위한 토양개량제 사업 범위 확대 및 미생물 활용

- 가축분뇨가 다양한 토양개량사업에 활용되어 건강한 토양 확보
 - * 폐탄광지역, 산림복원지역 등 다양한 토양개량사업에 활용(살포허용)
- 농작물에 맞는 맞춤형 미생물 퇴·액비 활용 방안 마련
 - 작물재배에 필요한 미생물 퇴·액비 시비 규격 및 매뉴얼 제작

□ 퇴액비 소비 활성화를 저해하는 과도한 환경규제 완화

- 환경 및 수질을 보호하되, 과도한 규제로 인해 퇴액비 이용을 어렵게 하는 규제 개선 필요
 - * 액비 살포기준에 경운작업이 의무화되어 있으나 초지나 추비로 사용하는 경우는 불가함. 또한 과수원 등은 액비가 필요하나 지목이 임야인 경우는 살포 불가능 등

3-3 축산냄새 저감방안 마련

가. 현황 및 문제점

- 유럽연합은 대기오염물질 배출총량 지침(NECD)을 통해 암모니아에 대한 회원국별 배출량상한을 설정하여 배출량 점진 감축 중

<유럽연합의 암모니아 배출량 목표 및 현황, 천톤>

구분	프랑스	독일	영국	덴마크	네덜란드	비교(한국)
배출량 상한	780	550	297	69	134	-
배출량('14년)	707	739	281	73	128	292
농지면적(km ²)	287,269	167,310	171,380	26,110	18,370	17,360

- 화학비료 남용, 축산활동 및 퇴·액비에서 발생하는 암모니아(NH₃)는 악취, 2차 미세먼지 생성, 온실가스의 기여요인으로 작용하고 있음

* 축산 악취 민원(건) : ('14) 2,838 → ('15) 4,323 → ('16) 6,398

- 가축분뇨의 냄새저감 및 효율적 처리를 위하여 공동처리 시설을 확충해야 하나, 주민반발(님비시설, 환경영향평가)로 시설 확충 어려움

* 가축분뇨 공동자원화시설 84개소에서 3,535천톤, 민간퇴비공장(부숙유기질비료) 416개소에서 4,180천톤 처리('17년 기준)

- 농가도 냄새를 줄이고 싶지만 감축방안을 제대로 알지 못함

- 규제와 처벌 위주보다는 농가가 냄새를 줄일 수 있도록 유도할 수 있는 정책수단 강화 필요

나. 추진계획

- (암모니아 저감) 화학비료 감축 또는 가축 분뇨처리 지원사업 및 시설유지관리(컨설팅) 사업을 확대하여 추진

- 화학비료 감축을 통해 암모니아 저감 추진

- 기존 '가축분뇨 처리지원사업' 확대 등으로 암모니아 저감 추진

<광역축산악취개선사업 대상농가 39개소 조사 자료>

(축산환경관리원, '18. 8월)

항목	개소(N)	시설설치 전 평균 암모니아(NH ₃)	시설설치 후 평균 암모니아(NH ₃)	저감비율 (%)
바이오커튼	31	11.5	5.3	53.9
안개분무시설	20	10.9	7.1	34.9
액비순환시스템	20	13.9	2.8	79.9
퇴비사밀폐	14	14.1	4.4	68.8
액비저장조 밀폐	2	37.5	2.5	93.3
탈취탑	7	10.0	6.0	40.0
평균		16.3	4.7	71.3

□ (냄새저감 제품 관리) 사용 빈도 높은 미생물 제제에 대한 관리·지도 체계 마련

○ 유기농업자재 관리제조 시스템을 참조하여 악취저감제 오염여부 등 제품 점검체계 도입

* 효능·효과 검증이 어려운 미생물의 경우 성분보증·원료특성 등만 표시하는 유기농업자재 공시기준 점검체계 도입 추진 검토

- 시판중인 미생물제제, 악취저감제 등의 유효 성분함량(균수 등) 및 적정량 등에 대한 검증 필요(법적 분석기관 설립 추진)

다. 기대효과

- 암모니아 저감으로 통한 온실가스 및 악취 문제 해결
- 축산농가의 악취저감제에 대한 정확한 정보 제공

3-4 바이오(가축분뇨) 에너지사업 활성화

가. 현황 및 문제점

- 유럽연합은 1990년도부터 신재생에너지산업에 대한 인센티브제 등 장기적인 계획 하에 정책 추진

- * 독일 : 1만여 개가 넘는 바이오에너지시설, 독일 총 전력생산량 중 바이오 매스발전 비중 8%, 신재생산업 인프라 구축 및 일자리창출에 기여

- 국내 가축분뇨 이용 바이오에너지시설은 2019년 기준 10개 내외에 불과하고 관련법령 미비, 넘비현상, 수익성 등 어려움으로 사업 추진이 어려운 상황

나. 필요성

- 가축분뇨 이용 바이오에너지시설의 효과

- 다양한 농업부산물을 이용한 친환경적인 신재생에너지로, 악취가 발생하지 않고, 발생하는 에너지원은 지역에너지자립과 일자리 창출에 기여하고, 지역주민에게 수익 환원가능
 - 온실가스 위험성이 이산화탄소 대비 20배에 달하는 메탄을 바이오 에너지시설에서 회수하여 에너지화함으로서 환경 기여(온실가스저감)
 - 가축분뇨 등 양분소비 확대를 통해 양분과다 문제 해결에 기여

- * 바이오에너지시설에 가축분뇨 공급, 에너지작물재배시 가축분퇴액비 이용

다. 추진계획

- (시설 확충) 가축분뇨 에너지시설 확대(바이오에너지 연계사업 권장)

- 새로운 바이오에너지시설보다 기존 퇴·액비공동자원화시설에 증축하여 바이오에너지시설연계사업을 우선적으로 추진

- *농식품부 축산환경자원과 공동자원화시설사업(바이오에너지시설 연계)

- 현 신재생발전소의 기준 재정립을 통한 REC공급 안정성 확보
- 소규모발전소의 기준을 만들고 Feed in Tariff(FIT)제를 활용하여 신재생발전소의 수익에 대한 장기적 보장제도 마련

□ (민원 해소) 님비현상으로 자원화시설 설치의 어려움 해소를 위해 다각적인 추진 방안 모색 필요

- 바이오에너지시설 개발 시 지자체의 지역숙원사업 연계 추진
- 축산단지 내에 설치 및 타 사업*과 연계 방안 강구
 - * 지자체 보조로 목욕탕 및 족욕탕 지원하고 폐열 무상공급, 로컬푸드 등 사업과 연계하여 자원화시설의 퇴액비를 지역 내 우선 공급
- 공동처리시설을 수질오염총량삭감시설에 포함, 에너지화시설 신축(바이오가스화 연계)시 REC*의 일부(국비, 지방비 분 전량)를 설치 지역에 환원
 - * REC(신재생에너지 공급 인증서), 생산 전력 1,000Kw단위당 1 REC로 전체 생산 전력을 시설 투자비율(국비, 지방비, 자부담)에 따라 REC를 배분

□ (사업성) 산자부에서 주도하는 공급의무화(RPS)제도에서 소규모 사업자 대상으로 고정요금 발전차액지원(FIT)제도에 추가보조금 기준을 도입하여 매전단가의 안정성을 확보하며 소규모 사업자 육성을 도모

- * 2000년도에 신설된 독일의 신재생에너지법령(EEG)에서는 기준별 다양한 추가보조금 제도를 보장하며 2020년까지 수익성을 보장하는 제도가 있어 소규모 발전사업장에서 국가에 신뢰하며 사업을 진행

다. 기대효과

- 가축분뇨 퇴·액비 중심 자원화에서 에너지, 열 활용 등으로 방식 다양화
- 에너지 자원순환지역 상생 모델 개발
- 온실가스 저감을 통한 환경기여 및 국민적 긍정시각 변화

가. 현황 및 문제점

- ‘지역자원’ 기반 경축순환농업 활성화를 위해 연구개발 확대
 - 효율적 R&D 추진을 위해 학계, 연구기관, 축산단체 등과 연계하여 중장기 R&D 기본방향 설정
 - 필요시 체계적 R&D 수행을 위해 ‘(가칭)경축순환농업 연구사업단’을 구성·운영 필요

R&D 중점 추진과제(예시)

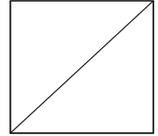
- ◆ 액비 및 퇴비 사용 활성화를 위한 가축분뇨 맞춤형 퇴액비 기준 개발
 - 가축분뇨 발효액 및 퇴비의 N·P·K, 유기물 함량 산정 기술 개발
 - 가축분뇨 맞춤형퇴액비 상용화 기술 개발 및 비료공정규격 설정
- ◆ 가축분 액비 웃거름 살포 방법 개발
- ◆ 액비 시비에 관련 최대 허용치 기준 마련
- ◆ 퇴액비를 사용한 유기농산물 재배 시험 연구
- ◆ 축산냄새 기본연구(측정기준, 계절별 가중치 마련, 저감 목표 등)
- ◆ 지역자원 기반 경축순환모델 개발 및 평가 기준 설정 연구

나. 기대효과

- 경축순환농업 활성화 및 추진 기반 마련을 위한 방향 설정
- 중·장기 계획 수립을 위한 기초 자료로 활용

농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	손영준 정책전문위원
연락처	전 화 : 02-6260-1251 E-mail : soncorea68@daum.net

공 개



의안번호	제2019-7호	의 결 사 항
심 의 연 월 일	2019. 12. 3. (제 3 회)	

지속가능한 저탄소사회를 위한
산림자원순환형 임업 실현 방안

농어업·농어촌특별위원회

제 출 자	농어업·농어촌특별위원회 위원 황 수 철 (농어촌분과위원회 위원장) 농어업·농어촌특별위원회 위원 정 은 조
제출 연월일	2019. 12. 3.

1. 의결주문

- 「지속가능한 저탄소사회를 위한 산림자원순환형 임업 실현 방안」에 대한 의결

2. 제안이유

- 국정과제인 '신기후 체제의 견실한 이행체계를 구축'하기 위해서는 산림과 목재부문의 온실가스 감축 확대가 중요
- 파리협정 발효('16.11) 후 국가온실가스감축목표에 산림·목재 부문의 감축기여가 포함됨에 따라 산림의 탄소흡수기능을 유지·증진하기 위한 '베고-심고-가꾸는' 산림자원의 선순환 체계 구축이 중요
- 이에 따라 지속가능한 저탄소사회를 위한 산림자원순환형 임업 실현 방안을 제안

3. 주요내용

① NDC 달성을 위한 산림경영 활성화 방안

◆ 산림경영률 제고 목표 : ('17) 59%* → ('30) 90%

* 국·공·사유림 경영면적 + 보호림 면적 합산결과임(사유림 경영률은 32%에 불과)

- (산림구분) 기능별 산림경영·관리 강화로 탄소흡수능력 강화
- (산림사업) 탄소흡수력 증진을 위한 산림사업 확대 및 경영기반 구축
- (미경영임지) 임야거래 활성화 및 사유림매수로 경영임지로 전환
- (대리경영) 전문 산림 경영주체를 통한 사유림 대리경영 활성화

- (산주참여) 산주의 자발적 산림경영계획 수립 및 산림경영 참여 유도
- (재원확보) 산림경영·관리의 안정적 추진을 위한 다양한 재원 마련

② 농산촌 재생에너지 보급 확대를 위한 산림바이오매스 생산기반 지원

- 원목 및 산림바이오매스 생산용 임업기계 장비를 지역별 농업기술센터의 농기계 임대지원 센터에서 공동 운영
- 임지에 방치된 미이용 산림바이오매스의 마을 에너지 활용 체계 구축
- 농산촌 지역 기반의 원목 및 미이용 산림바이오매스 유통센터 지원
- 산림바이오매스의 에너지 이용으로 농산촌의 에너지 자립에 기여

③ 국산 목재 제품의 이용 증진을 통한 임업 활성화

- 국산목재의 소비 확대와 탄소저장기간의 연장을 위하여 공공건물과 지역 상징 건물의 목조화와 인테리어의 목질화 등을 추진
- 국산목재가 건축, 가구 등 내구성이 좋은 제품으로 이용되도록 기술 개발 및 국산목재 가공업체의 경쟁력 강화
- 어릴 때부터 목재와 친근감을 갖도록 목재교육을 실시하고 어린이집과 초등학교 건물 등에 목재 이용을 확대

④ 산림자원의 적극 이용으로 산림자원 순환경제 촉진

- ‘임업+목재산업’ 연계 강화를 통해 수입목재에 대한 경쟁력 제고
- 산림경영 인프라(임도) 확충으로 접근성을 제고하고 산림경영과 임목생산의 비용 절감 추진

- 산림계획제도 개선 및 실효성 제고로 지속가능한 산림경영 추진

⑤ 농산촌의 지속가능성 제고를 위한 지역 산림자원 관리 및 활용계획 수립

- 지역발전전략과 연계한 산림사업의 포괄적 지원
- 지역의 산림자원 발굴 및 선순환 활용체계 마련

⑥ 임업인의 지속가능한 산림경영 지원 및 소득 안정화

- 산림소유자의 산림경영 참여 유도를 위한 규제 완화 추진
- 임업분야의 세제 지원 확대
- 임목재해보험 시범사업 추진으로 임업인 소득안전망 구축
- 임업의 공익가치 증진을 위한 임업직불금 제도 도입 검토
- 산림경영 희망자가 산지를 원활히 이용할 수 있도록 하여 임업 활성화 추진

4. 참고사항(관계부처 협의 등)

- 당연직부처(기획재정부, 농림축산식품부, 해양수산부, 국무조정실, 식품의약품안전처),
관계부처 및 지자체 등 의견조회: '19.11.13~11.18
- * 산림청, 국립산림과학원, 강원도, 경기도, 충청남도, 충청북도, 전라남도 동부
지역본부, 전라북도, 경상남도, 경상북도

지속가능한 저탄소사회를 위한 산림자원순환형 임업 실현 방안

2019. 12. 3.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

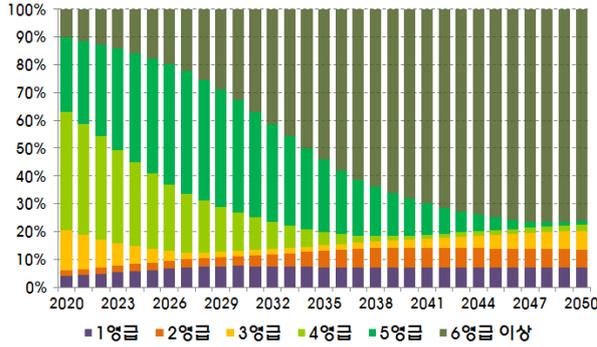
목 차

I. 배 경	85
II. 우리나라 임업 · 목재산업의 현실	89
III. 산림자원순환형 임업의 실현 방안	92
[참고1] 임업 · 목재산업의 SWOT 분석	99
[참고2] 산림자원순환형 임업	100
[참고3] 우리나라 임업 · 목재산업 관련 참고자료 ...	101

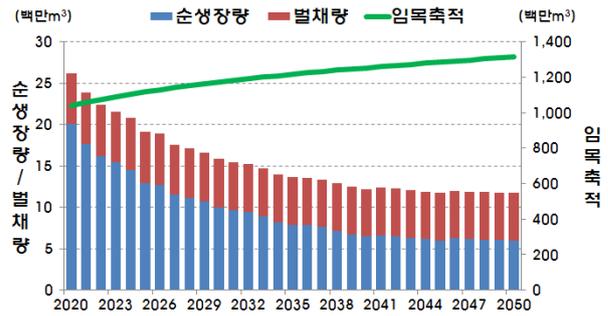
I. 배경

① 국가온실가스감축목표(NDC)에 산림·목재 부문의 감축 기여 포함

- 국정과제인 ‘신기후 체제의 견실한 이행체계를 구축’ 하기 위해서는 산림과 목재 부문의 온실가스 감축 기여 확대가 중요
 - 파리협정의 발효('16.11.)에 따라 우리 정부는 산림흡수원을 포함한 『2030년 국가 온실가스감축 기본로드맵 수정안』을 확정('18.7.)
 - 우리나라는 2030년 BAU(온실가스 배출전망치) 대비 37% 감축을 결정
 - * 산림흡수원을 활용하여 총 감축목표인 314백만톤의 약 7%인 22백만톤을 감축할 계획, 경제적 가치로 환산하면 7,700억원에 해당(1톤=34,800원)
 - 『기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)』 4차 보고서('07)는 산림·목재 부문을 유연성과 비용효과가 높은 온실가스 감축 대안으로 평가
 - 산림과 목재를 활용한 감축 활동은 신규조림 및 재조림, 산림경영, 국산 목재제품 관리, 목질계 에너지의 화석 연료 대체 등
 - 산림의 탄소 흡수 기능을 유지·증진하기 위해 ‘베고-심고-가꾸는’ 산림자원의 선순환 체계를 구축하는 것이 중요
 - 매년 자라나는 임목생장량의 20~25%만을 생산하여 산림은 점차 고령화
 - 산림을 현재와 같이 관리한다면 산림의 고령화가 급속하게 진행되고 순임목생장량이 빠르게 줄어듦 전망(국립산림과학원, 2019)
 - 6영급 이상 산림면적 비율(%) : ('20) 10.2 → ('30) 32.7 → ('50) 72.1
 - 고령화로 인한 연간생장량(m³/ha/yr) 감소 : ('20) 4.3 → ('30) 2.6 → ('50) 1.9
- ⇒ **고령화된 산림을 벌채하고 어린나무를 심어 산림의 영급을 균등하게 조정하고 순임목생장량을 증가시키는 것이 산림부문의 장기과제**



【영급별 산림면적 비율】



【순임목성장량 및 임목축적】

○ 2030년 산림부문의 감축목표량 22백만 톤을 달성하기 위해서는 최소 90% 이상의 산림경영률을 확보할 필요

· '30년 산림부문 흡수량(24.5백만톤) x 산림경영률(90%) = 22.1백만톤

구분	이산화탄소 흡수량(천톤)				
	2020년	2030년	2050년	2070년	
BAU 흡수량	45,274	24,112	14,361	18,448	
감축	흡수량	45,733	24,518	14,073	19,380
	잠재량*	41,160	22,066	12,666	17,442

* 감축잠재량은 흡수량에 산림경영률 90%를 곱한 값

【국내 산림경영률 및 경영면적 산정 결과】

□ 산림경영률의 정의

- 인위적으로 산림경영이 이루어진 면적을 전체 산림면적으로 나눈 비율로서, 일본의 경우 산림경영 흡수량 산정 시 산림경영률을 적용하여 계산
 - 일본의 산림경영 흡수량 = 육성림 흡수량 + 천연림 흡수량
 - 육성림 흡수량 = 육성림 전체 흡수량 × 산림경영률(90.5%, 1,050만ha)
 - 천연림 흡수량 = 천연림 중 보호림 흡수량(650만ha)
 - 국제기준에 부합한 방법으로 산림부문이 NDC에 기여하려면 인위적으로 산림을 경영하고 있는 산림면적을 늘려야 함(산림경영률 제고).

□ 국내 산림경영률 산정 결과

- 국·사유림 내 경영면적 및 보호림 면적을 합산한 '17년 기준 전국의 산림경영 면적은 전체 6,318천ha 중 3,746천ha ('17년 기준 산림경영률은 59%)

⇒ 산림경영률 90%를 달성하려면 2030년까지 매년 15만ha의 추가적인 산림경영 활동이 수행되어야 하며 이에 필요한 예산 확보가 필요

- 목재는 철강, 콘크리트, 알루미늄 등을 대체할 수 있는 원료이며 제품 제조에 훨씬 적은 에너지를 사용
 - 나무는 탄소중립적이면서 재생가능한 자원으로서 목재 건중량의 50%가 탄소이며 목재제품 이용은 산림이 흡수한 탄소를 저장하는 방법
 - NDC에 기여하는 목재제품의 탄소저장은 국산목재만 해당되므로 국산목재를 오래 사용하는 제품으로 이용하는 것이 중요
- ⇒ **산림의 영급을 조정하고 탄소저장기간을 늘리려면 국산목재의 사용량을 확대하고 14%에 불과한 제재목의 사용 비중을 높이는 것이 관건**

② 재생에너지원으로 미이용 산림바이오매스의 활용 가능성 증대

- 국정과제인 ‘탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지로 전환’ 하는 데 재생가능자원인 산림바이오매스를 활용하는 것이 중요
 - 정부는 2017년 7%에 불과한 재생에너지 비율을 2030년에 20%까지 늘리겠다는 『재생에너지 3020 이행계획』을 발표
- 숲가꾸기, 벌채 등 산림사업 후 산림 내 방치되는 미이용 산림바이오매스를 수집하여 에너지원으로 활용하면 농산촌의 에너지 비용 절감과 화석 에너지 대체에 크게 기여 가능
 - 미이용 산림바이오매스의 30%를 재생에너지로 수집·활용하면 100만톤의 이산화탄소 감축 가능 (300~350억 원의 가치)
 - * 목재 1m³의 에너지 이용으로 원유 0.2톤(0.6 CO₂톤 배출) 대체 가능
- 발전소가 미이용 산림바이오매스를 원료로 쓸 경우 공급인증서(REC)의 가중치가 1.5(혼소)~2.0(전소)으로 확대됨에 따라 신규시장이 창출
 - * 독일 산림바이오매스 소규모 발전 규모('16): 460개, 700MW(원전 2개 수준)
- ⇒ **산림 내 방치되어 있는 미이용 산림바이오매스를 활용하기 위해서는 수집 비용을 낮추는 것이 관건**

③ 산림자원의 잠재력은 크나 농산촌 활성화에 대한 기여는 낮음

- 국토의 43.5%를 차지하는 산촌의 인구는 전국민의 2.8%에 불과하며, 인구감소 및 고령화 추세가 지속되면 국토의 효율적 이용과 산림 생태계 관리에 심각한 문제 초래
- 산촌의 존립과 기능 유지를 위해서는 산촌의 풍부한 산림자원을 적극 활용하여 일자리와 소득을 창출하고 지속가능한 정주 공간을 조성하는 것이 중요
 - 우리나라 산림자원은 성숙기에 접어들어 중경제 이상의 목재생산이 가능하며 관광 및 휴양의 활용 가치도 증가
- 지역의 산림자원을 가치 있게 활용하기 위한 관리계획이나 거버넌스가 부족하여 산촌과 임업의 잠재력을 발휘하는 데 한계
- ⇒ **산림산업 육성 및 일자리를 창출하기 위해서는 지역발전계획과 연계한 산림자원의 활용계획 수립과 이행체계 구축이 관건**
- 산림자원의 경제적 이용은 국정과제인 ‘농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충’에 기여
 - 국토의 63%에 이르는 산림자원을 경제적으로 이용하여 농산촌 주민의 소득 증진에 활용할 필요
- 많은 공익가치를 제공하는 임업인이 지속가능하게 임업을 영위할 수 있도록 정책 지원이 필요
- ⇒ **산림의 공익가치를 지속적으로 발휘할 수 있도록 임업인의 소득을 지지하는 정책 개발이 관건**

II. 우리나라 임업·목재산업 현실

□ 1970년대 이후 대규모 조림으로 산림자원은 점차 성숙

- 우리나라 산림면적은 640만ha(국토의 63.2%)이며, 산지는 보전산지(494만ha)와 준보전산지(146만ha)로 구분되고 보전산지는 임업용(330만ha)과 공익용(164만ha)으로 구분
- 산림의 임목축적은 $63.5\text{m}^3/\text{ha}$ (2000)에서 $154.1\text{m}^3/\text{ha}$ (2017)로 증가하고, 5영급(41~50년생) 이상의 산림이 24.4%를 차지
 - '30년에는 5영급 이상 산림이 64.3%에 달할 전망이며, 과거의 산림자원 조성·육성에서 목재의 생산·이용 및 재조림 시대로 전환하는 추세(국립산림과학원, 2019)
- 산림자원이 노령화하면 임목의 연간 성장량이 점차 감소하므로 산림의 탄소흡수 기능과 생산성 유지·증진을 위해 적극적인 산림경영이 필요
 - * 임목축적의 연간성장량($\text{m}^3/\text{ha}/\text{년}$)이 ('20) 4.3 → ('30) 2.6 → ('50) 1.9로 감소 전망 (국립산림과학원, 2019)

□ 임업경영의 기반시설이 부족하고 임업의 수익성은 낮음

- '18년 임업생산액은 7조 4,070억 원으로 순임목성장액(27.6%)과 토석류(24.0%), 단기소득임산물(40.1%, 2조 9,718억원)이 높은 비중을 차지하며, 조림·육림과 용재생산액은 8.2%(6,123억 원)에 불과

- 산림의 소유구조는 국유림 25.5%, 공유림 7.4%, 사유림 67.1%이며 사유림의 ha 당 임목축적은 138.3m³로, 국유림 163.3m³와 공유림 155.9m³에 비하여 낮음
- 사유림 산주는 '15년 212만 명에 이르는데, 평균 소유규모는 '15년 2.0ha로 1ha 미만의 소유자가 66.3%를 차지하고 부재산주의 비율이 '17년 65.5%에 달함(면적으로는 59.3%)
- 임도는 산림 접근성을 높이는 임업의 기반시설로서, 임도밀도는 '95년 1.1m/ha에서 '17년 3.3m/ha로 증가하였지만 임업 선진국과 비교하면 여전히 매우 낮음
 - 임도는 숲이 주민의 일터와 국민의 쉼터로 기능토록 하는 중요한 역할을 수행
 - 오스트리아는 산악지형이 많고 산림면적은 우리나라보다 작지만 산림정책의 우선순위를 임도에 두고 많은 원목을 생산하는 임업선진국
- 임목판매로 조림비를 충당하지 못하고 높은 보조금으로 수익성이 지지되는 고비용 임업 방식의 개선이 필요
- 임도를 비롯한 산림경영 인프라 부족, 산림과 목재가공업체 간 거리격차로 운반비가 높아 임목 수확에서 벌출비의 비중이 높음
- 임가의 가구 당 소득은 3,648만 원('18)인데, 그 중 임업 수입은 34%에 불과하고 단기소득임산물의 비중이 매우 높음
 - 임가 소득은 농·어가와 비교하여 상대적으로 낮고 소득지지 체계가 취약

- 산림은 규제가 많은 데 반해 임업육성을 위한 세제 혜택, 안전망 구축, 직불제를 비롯한 소득지지 등이 상대적으로 부족

□ 국산목재의 자급률과 부가가치는 여전히 낮음

- 우리나라의 연간 목재소비량은 3,000만^m³ 내외이며 목재·목제품 소비의 자급률은 15.2%에 불과(2018년 기준)
 - 주 원인은 산림자원의 미성숙 때문이며 산림의 성숙에 따라 이용가능한 자원은 증가하는 추세(임목생장량의 20~25% 수준만 생산)
- 주요 목재산업이 수입 원목 중심으로 성장하였으므로 국내 임업과 목재산업의 연계성이 낮음
- 국산목재 벌채량의 20%는 수집되지 않고 산지에 방치되며, 국산 원목은 대부분 부가가치가 낮은 펄프용과 보드용 등에 사용

III. 산림자원순환형 임업의 실현 방안

1 NDC 달성을 위한 산림경영 활성화 방안

◆ 산림경영률 제고 목표 : ('17) 59%* → ('30) 90%

* 국·공·사유림 경영면적 + 보호림 면적 합산결과(사유림 경영률은 32%에 불과)

○ (산림구분) 기능별 산림경영·관리 강화로 탄소흡수능력 강화

- 산림보호지역을 국토면적(1,003만ha)의 10% 이상으로 계속 늘려 산림경영률을 확보하고 산림의 탄소흡수능력을 보전·유지

* (참고) 아이치타겟 : '20년까지 육상·내수면의 17% 이상을 보호지역으로 지정 권고

- 경제림육성단지 재조정*, 경제림단지 내 산림사업 우선지원 근거 마련, 보조율 차등 적용 등을 검토하여 산림경영 집약화 및 산주지원 강화

* 경제림육성단지와 임업진흥권역을 통합·조정(150만ha 이내)

○ (산림사업) 탄소흡수력 증진을 위한 산림사업 확대 및 경영기반 구축

- 유�휴토지, 해안숲 등 비산림지역에 신규조림을 확대하고, 생장이 우수한 채종원산 종자 등을 활용한 갱신조림 면적 확대

* NDC 달성을 위한 필요 물량(예상) : '30년까지 신규조림 연 3백ha, 갱신조림 연 9천ha

- 기능별 숲가꾸기를 지속 추진하고 큰나무가꾸기 면적을 유지·확대

* 필요 물량(예상) : '30년까지 숲가꾸기 연 25만ha, 큰나무가꾸기 연 6만ha

- 중장기적으로 흡수량 증진을 위해 국내 목재공급량을 단계적으로 확대하고, 목재제품 이용을 촉진해 공급-수요시장의 연계 강화

* 필요 물량(예상) : '30년까지 목재공급량 600만^m, 목재제품 이용량 3백만^m

- 산림경영관리 필수 기반시설인 임도시설의 적극적인 확충

* 임도밀도(m/ha) : ('18) 3.4 → ('20목표) 5.0 → ('30목표) 8.5

* 주요 임업선진국 임도밀도(m/ha) : 독일 46, 오스트리아 45, 일본 13, 캐나다 12.8

* (임도의 효과) ① 직접효과 : 산림작업 비용 약 30% 감소, 목재생산면적 40ha/km 증가

② 파생효과(km당) : 생산유발 320백만원, 취업유발 3.0인, 부가가치증대 246백만원

- (미경영임지) 임야거래 활성화 및 사유림매수로 경영임지로 전환
 - 경영 의사가 있는 산주 및 임업인에게 미경영 임지를 임대·공급함으로써 사유림 경영규모를 확대할 수 있는 체계 구축
 - 분할지급형 사유림매수 방식*을 도입하여 미경영 사유림을 경영이 가능한 국유림으로 조기에 전환
 - * 매수금액을 일정기간(예. 10년) 분할지급하고, 해당 기간 동안 국가가 위탁경영 실시
- (대리경영) 전문 산림 경영주체를 통한 사유림 대리경영 활성화
 - 산림경영플래너 등 전문 산림경영인을 육성하여 개별 산주의 산림 자산에 대한 잠재력 분석을 통해 최적의 활용방안 안내 및 상담
 - 시·군산림계획 확대, 위탁형 대리경영 활성화, 산림경영지도 기능 강화로 미경영 산림의 경영을 유도하고 사유림 경영성과를 제고
- (산주참여) 산주의 자발적 산림경영계획 수립 및 산림경영 참여 유도
 - 산림경영계획 수립 임지에 대한 세제·보조금 혜택 등을 정비하고, 경영계획에 따른 사업 실행률을 고려하여 예산 차등 배정 등 검토
 - 임업경영체* 등록률 제고를 위한 홍보를 지속 추진하고, 임업인 대상 보조금 지원제도, 임업직불제 등과 연계한 혜택 제공
 - * 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 개정('19.1)으로 등록 대상에 '임야' 추가
- (재원확보) 산림경영·관리의 안정적 추진을 위한 다양한 재원 마련
 - 물이용부담금, 교통·에너지·환경세 등 기존 재원을 활용하거나, 별도 기금을 신설하는 등 산림 분야 추가 재원 확보 필요
 - 산림환경서비스지불제(가칭)를 도입하여 산림경영에 따라 부수적으로 생산되는 서비스(대기질, 수질, 경관 등)에 대한 보상체계 마련

* (일본의 삼림환경세) 사유림 경영 활성화를 통한 국가 온실가스 감축목표 달성을 위해, 주민세(납세의무자 62백만명) 중 1인당 연간 1천엔(총 6천억원 규모)을 분리하여 사유림 경영을 위한 특별회계 조성 → 숲가꾸기(연 45만ha) 등 산림관리, 현장전문인력 양성 등을 위한 재원으로 활용

② 농산촌 재생에너지 보급 확대를 위한 산림바이오매스의 생산 기반 지원

○ 원목 및 산림바이오매스 생산용 임업기계 장비를 지역별 농업기술센터의 농기계 임대지원 센터에서 공동 운영

- 농산촌 지역의 겸업형 임가 대상 고성능 소형 임업기계의 임대 활성화

* 마을 기반 목재생산 전문가 양성을 위한 교육 과정 마련으로 지역별 거점 육성

- 농업용 트랙터 및 소형굴삭기에 부착 가능한 임업용 작업기부터 시작하여 점차 고성능 소형 임업기계로 단계적 전환 지원

○ 임지에 방치된 미이용 산림바이오매스의 마을 에너지 활용 체계 구축

- 지역 기반의 소규모 원목생산업, 산촌형 마을기업 등 생산주체 육성

* (일본의 키노에키 프로젝트) 산주 또는 소규모 원목생산업자 등이 가져온 임목을 에너지 용재로 구매하고 지자체에서 매입 단가 증액·지원을 지역 상품권으로 지불

- 소형 고성능 임업기계를 활용한 전목생산방식으로 원목 및 미이용 산림바이오매스의 저비용 생산 체계 마련(장비구입 정부지원)

* 원목생산비 : 55,800원/m³(현행) → 44,900원/m³(개선)으로 20% 절감 가능

* 산림바이오매스 생산비 : 54,478원/톤(현행) → 43,925원/톤(개선)으로 20% 절감 가능

○ 농산촌 지역 기반의 원목 및 미이용 산림바이오매스 유통센터 지원

- 지역에서 생산된 원목과 산림바이오매스의 집하센터* 운영 필요

* 2,000~5,000m³(톤)/년 생산목재의 유통 및 장비보관(임업기계) 등의 소규모 집하센터

○ 산림바이오매스의 에너지 이용으로 농산촌의 에너지 자립에 기여

- 목재생산으로 지역 내 산림 일자리 창출과 지역화폐유출 억제 효과

- 산림바이오매스의 탄소상쇄 효과 제도화로 지역 추가 수입 기반 확보

* 오스트리아 하트베르크 지역 바이오에너지 대체효과 (2019 오스트리아 1차 산업부 보고서)
100% 화석연료 사용 : 58.5천톤/년 CO₂ 배출, 상시고용 8.5인/년, 지역 화폐유출 15.1백만유로/년
47% 바이오매스 사용 : 31.9천톤/년 CO₂ 배출, 상시고용 35인/년, 지역 화폐유출 8.1백만유로/년
100% 바이오매스 사용 : 1.6천톤/년 CO₂ 배출, 상시고용 61인/년, 지역 화폐유출 1.6백만유로/년

③ 오래 사용하는 국산 목재제품의 이용 증진을 통한 임업 활성화

- 국산목재의 소비 확대와 탄소저장기간의 연장을 위하여 공공건물과 지역 상징 건물의 목조화와 인테리어의 목질화 등을 추진
 - 공공건물 목조화 추진
 - 교통시설, 학교, 도로(예, 가드레일), 도시공원 등에서 국산목재를 사용하도록 촉진하여 국산목재 이용 증진
 - 정부조달에서 국산목재 목제품 이용에 가점 부여
- 국산목재가 건축, 가구 등 내구성 제품으로 이용되도록 기술개발 및 국산목재 가공업체의 경쟁력 강화 지원
 - 목재 가공시설 현대화를 지원하면서 국산목재 사용을 촉구하여 국산목재 이용 증진
 - 임목 생산지에서 1차 가공하여 목재의 운송 효율성을 높이고 산촌 일자리 창출
 - 목재제품의 탄소저장 효과 표시제 도입

<해외 사례>

- ① 일본의 '신유통가공시스템'은 집성재와 합판분야를 대상으로 지역생산조직과 협의회를 결성하도록 하고 임업기계 도입, 목재가공업체의 시설 현대화를 추진하여 불량목과 간벌목 이용이 크게 늘었고 합판의 국산재 사용비율이 2%(02)에서 36%(15)로 증가하였으며 이후 제재업에도 도입 추진
- ② 독일은 임업-목재산업 클러스터로 유사한 방식의 추진

- 어릴 때부터 목재와 친근감을 갖도록 목재교육을 실시하고 어린이집과 초등학교 건물 등에 목재 이용을 확대
 - 국산목재를 활용한 완구 및 문구 개발·보급
 - * 눈에 건축자재인 나무가 보이는 비율이 40~50%이면 정서적 안정 효과 발생

④ 산림자원의 적극 이용으로 산림자원 순환경제 촉진

- ‘임업+목재산업’의 연계 강화를 통해 수입목재와 경쟁력 제고
 - 경제림육성단지(234만ha)에 목재가공업을 유치하여 임업과 목재산업의 통합 발전을 추구하는 ‘목재산업단지’ 지원
 - 목재 수요를 고려한 수종과 산림경영 목표를 선정하여 조림 및 숲가꾸기 추진

- 산림경영 인프라(임도)를 확충하여 접근성을 제고하고 산림경영과 임목생산의 비용 절감 추진
 - 임도를 임산물 생산과 산림관광 등 다기능으로 활용 증진
 - 지자체에서 임도(지선) 예산을 임도사업에 사용하도록 사업 추진

- 산림계획제도 개선 및 실효성을 제고하여 지속가능한 산림경영 추진
 - (국가)산림기본계획 - (광역)지역산림계획 - (기초지자체)시·군 산림계획 - (산주)산림경영계획 수립 (※ 기초지자체의 시·군산림계획 신설)
 - 기후변화 대응을 위한 적극적 산림경영계획 수립 및 산림경영률의 증진
 - * 현재 사유림 경영률은 32%에 불과(산림경영계획 작성률 기준)
 - 시·군 산림계획은 ‘목재생산+단기소득임산물+임산물가공+산림보전’을 포괄하여 사업의 연계성과 효율성 제고
 - 시·군 산림계획 수립을 위한 산림자원조사 비용 지원

* (일본 사례) 일본의 「산림경영관리법」은 지자체의 산림계획수립과 산림자원조사를 지원하고 있어 이를 대행하는 다수의 민간업체들이 나타났고 이들은 드론, 라이다(lidar), 전문 소프트웨어 등 최신 기술을 활용하고 있음

5 농산촌의 지속가능성 제고를 위한 지역 산림자원 관리 및 활용계획 수립

○ 지역발전전략과 연계한 산림사업의 포괄적 지원

- 시·군 산림계획, 산촌거점권역 육성계획 등 공간 중심의 산림정책을 지역의 장기적 발전방향과 연계되도록 제도화
 - * 시·군 산림계획은 6대 기능별 숲가꾸기를 위한 권역화(zoning) 단계로 자원육성, 산림이용 및 산림보호 등 산림경영과 활용에 대한 장기적 목표 제시
 - * 산촌거점권역 육성계획은 지역의 개발계획과 연계된 일부 권역에 대하여 목재산업, 산림서비스 등 임산업 활성화를 위하여 추진
- 산촌거점권역 육성계획을 농촌협약제도와 연동시켜 산림사업을 핵심사업군으로 구분하고 관련 사업을 패키지로 지원할 수 있도록 유도
 - * 목재산업, 산림서비스 등으로 구분하여 사업 프로세스 및 추진지침 정비



○ 지역의 산림자원 발굴 및 선순환 활용체계 마련

- 산촌의 잠재력 있는 자원을 수집·발굴하고, 자원 소유주와 활용 희망자를 중개 및 컨설팅할 수 있는 플랫폼 운영
 - * (자원DB) 국·공유 산림자원, 마을자산, 유휴시설, 전통지식, 지역사업체 등
 - * (소유주) 산주, 임업인, 마을, 지자체, 국가, (희망자) 산촌주민, 귀산촌인, 사회적경제 등
- 산림자원을 이용하여 비즈니스와 일자리를 창출할 수 있는 지역인재 육성 시스템을 개발·도입하여 현장중심형 장기교육에 실제 적용

⑥ 임업인의 지속가능한 산림경영 지원 및 소득 안정화

- 산림소유자의 산림경영 참여 유도를 위한 규제 완화 추진
 - 임지원부의 보유, 임업경영체 등록으로 임업인을 인정하고 이들을 임업경쟁력 강화의 주체로 육성
 - 산지에서 작업로, 관리사 등의 규제를 완화하여 산림경영 참여 유도
- 임업분야의 세제 지원 확대
 - 산림경영은 투자금 회수까지 장기간이 소요되므로 그에 따른 세제 지원 필요
 - * 농지는 8년 이상 경작하는 경우 양도소득세가 비과세인 반면, 산지는 일정 기간에 따라 세액이 일부 감면되므로 산지 세액감면을 확대
- 재해대비 임목재해보험 시범사업 추진으로 임업인 안전망 구축
 - 보험가입 대상자 및 대상규모 등을 검토하여 시범사업 추진
- 임업의 공익가치 증진을 위한 임업직불금 제도 도입 검토
 - 상대적으로 불리한 조건에서 생산 활동을 하는 임업인 소득 지지
 - * 동일한 단기임산물을 받고정직불금대상농지**에 재배하는 경우 받직불금의 대상이 되지만 산지에서 재배하는 경우 이에 해당되지 않음
 - 산림환경 유지·증진 기여, 재산권 제한에 대한 합리적 보상방안 모색
- 산림경영 희망자가 산지를 원활히 이용할 수 있도록 하여 임업 활성화 추진
 - 산림경영활성화를 위한 임야거래 활성화 사업 지속 추진
 - * 전문임업인, 귀산촌인 등 산지수요자들에게 임야 매입·임차자금 지원
 - 부재산주나 은퇴 산림경영인의 경영위탁 지원, '분할지급형 사유림 매수 제도' 활용

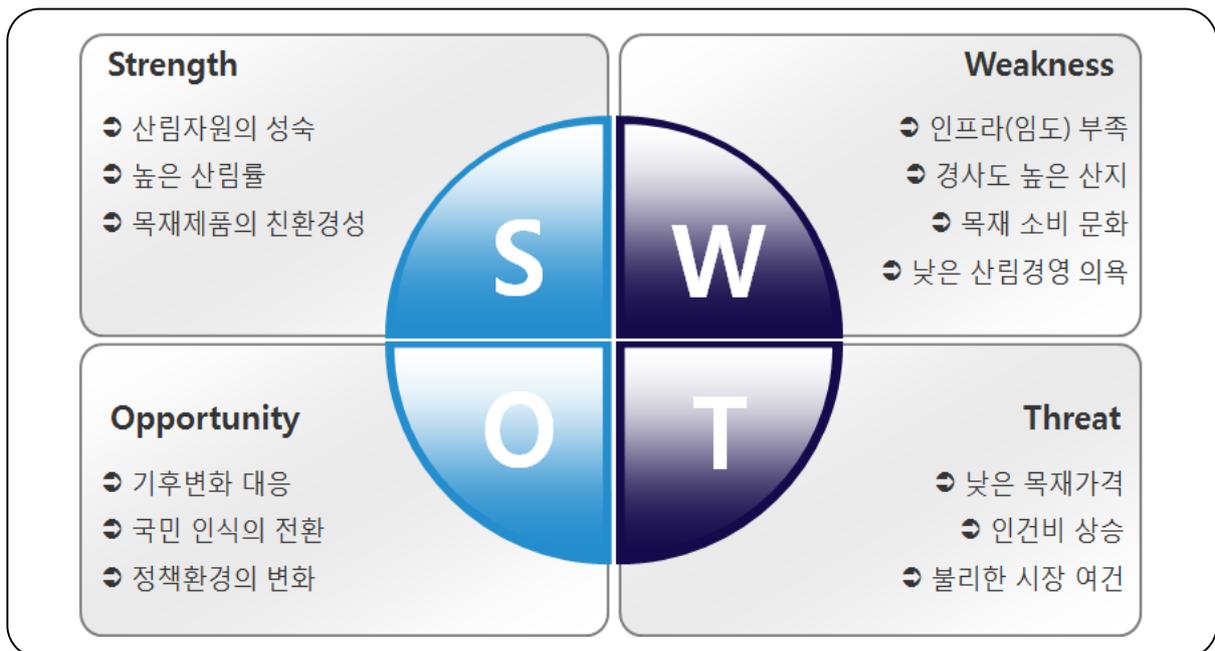
참고 1

임업·목재산업의 SWOT 분석

○ 임업·목재산업의 대내외 환경 분석

- (강점) 풍부한 산림면적과 산림자원의 성숙, 목재제품의 친환경성
- (약점) 임도를 비롯한 임업 인프라의 부족, 임업생산에 불리한 험준한 지형, 낮은 목재소비 문화, 산주들의 산림경영 의욕 부진
- (기회) 기후변화 대응, 에너지 정책, 지역의 균형발전 등 정책 환경의 변화와 산림에 대한 국민인식의 우호적 변화
- (위협) 낮은 목재가격과 인건비 상승 등 불리한 시장 여건

임업·목재산업 SWOT 분석



- 국산목재 이용 증진을 통해(시장경제의 순환) 산림경영을 활성화하여(산림의 순환) 지속가능한 저탄소 사회 실현에 기여
 - 수요 창출을 통해 임업·목재산업의 성장을 유도하고 산림의 공익기능 증진과 산촌형 일자리를 창출함으로써 농산촌 활력 증진에 기여

- 순환형 임업은 ‘조림-숲가꾸기-수확-이용-조림’의 순환을 반복하면서 목재를 생산하고 산림생태계의 건강성을 유지하며 아름다운 숲으로 가꾸는 것임
 - 산림경영의 순환으로 산림의 탄소흡수 기능을 증진하고 이를 목재제품으로 이용하여 사회의 탄소저장량을 확대
 - 이를 통해 산촌형 일자리 창출, 산촌의 활력 증진, 산림생태계의 건강성 및 공익기능을 증진

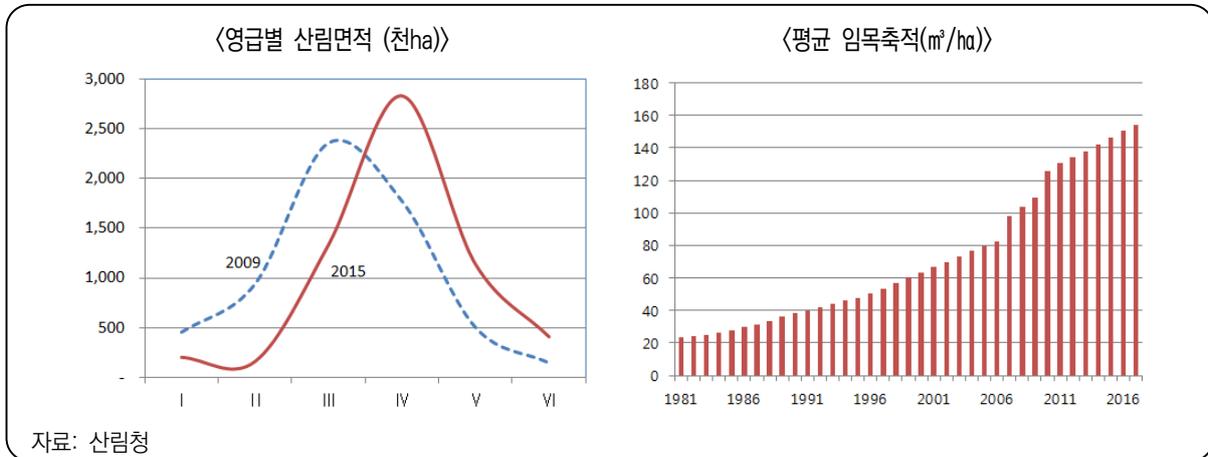


<산림자원 순환경제의 개념 모식도>

참고 3

우리나라 임업·목재산업 현실 관련 참고자료

〈자료 1. 영급별 산림면적과 평균 임목축적의 변화〉



〈자료 2. 오스트리아, 독일, 스위스, 일본, 한국의 임업조건 비교〉

	산림면적 (만 ha)	원목생산량 (만m³)	인공림 비율 (%)	사유림 비율 (%)	평균임목축적 (m³/ha)	임도밀도 (m/ha)
일 본	2,496	2,113	41.1	59.3	196.3	14.0
오스트리아	396	1,755	43.7	82.0	298.5	45.0
독 일	1,110	5,561	47.7	43.6	336.0	51.8
스위스	125	487	13.7	29.0	352.5	26.7
한 국	634	490	19.8	67.1	146.0	3.2

자료: 임업통계연보(2016: 360), 각국 자료

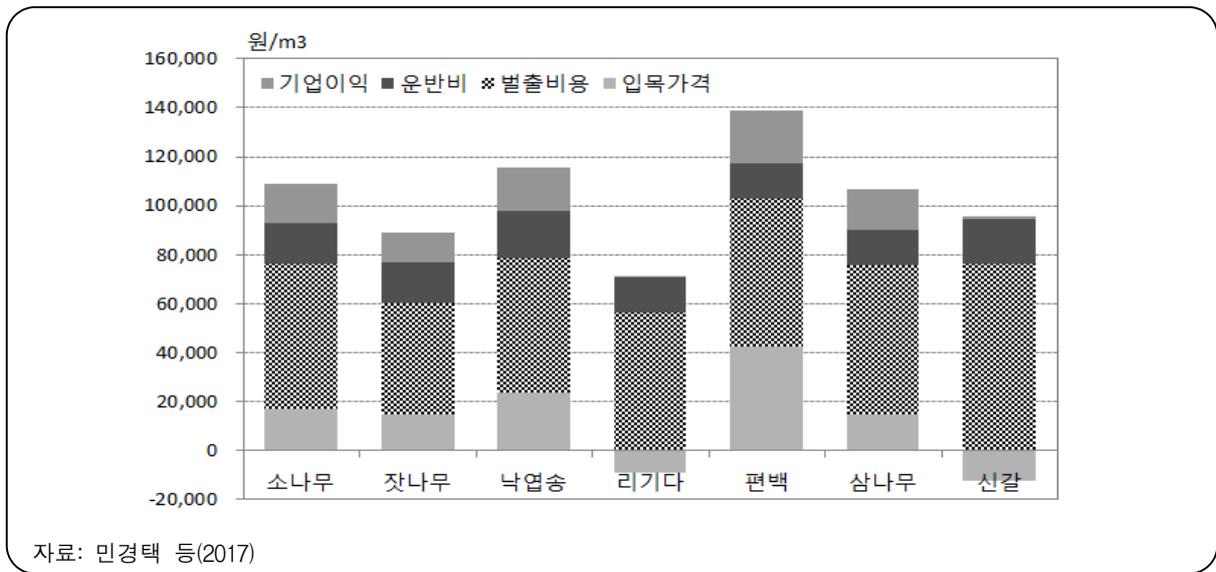
〈자료 3. 임업의 현금 흐름〉

단위: 천원/ha

	임 령	낙엽송	잣나무
		비용(천원/ha)	비용(천원/ha)
	0	6,066+1,159	6,066+1,159
	1	1,159	1,159
조림	2	1,159	1,159
+	4		
풀베기	5		
+	6		
어린나무가꾸기	7		
+	8	1,640	
가지치기	9		
+	10		1,640
숙아베기	15	1,533	363
+	20		363
산물수집	25	1,407+1,401	1,533
	30		
	35		1,470+1,401
	50		
임목판매 수입	(벌기령)	4,516 (30)	3,710 (50)

자료: 민경택 등(2017)

〈자료 4. 임목수확의 비용 구조〉



〈자료 5. 임가 소득 동향〉

단위: 천 원

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
임가소득	31,058	32,223	33,585	34,590	36,476
임업총수입	18,669	20,530	21,214	21,542	22,882
-목재수입	(2.3)	(3.6)	(5.0)	(4.3)	(4.5)
-단기소득임산물	(93.7)	(91.6)	(88.9)	(91.1)	(89.9)
-채취임산물	(3.6)	(4.5)	(5.9)	(4.4)	(3.8)
-임업잡수입	(0.4)	(0.2)	(0.3)	(0.2)	(1.8)
임업경영비	8,908	9,944	9,900	10,006	10,471
임업소득	9,761	10,586	11,314	11,536	12,411
임업의존도(%)	31.4	32.9	33.7	33.4	34.0
임가/농가소득(%)	88.9	86.5	90.3	90.5	86.7
임가/어가소득(%)	75.7	73.4	71.3	70.6	70.4

자료: 임가경제통계(2018)

〈자료 6. 농업과 임업 지원 비교〉

임 령	농업	임업
소득세	면세	과세
양도소득세	8년 자경 면제	10년 이상 10%, 50년 이상 50% 감면
논밭직불금	있음	없음
경과보전직불금	있음	없음
조건불리직불금	있음	없음
경영이양직불금	있음	없음
폐업지원금	있음	없음
농이모작 직불금	있음	없음
질병 보상	살처분 보상 있음	소나무재선충 보상 없음
수매제도	있음	없음
산지폐기 보상	있음	없음
취득세 감면	모든 농지 대상	준보전산지 제외
재해보험	78개 품목	6개 품목
고용허가제	가능	불가능
작물재배행위	자유롭게 가능	허가와 신고

자료: 산림경영인협회

〈자료 7. 산림의 공익적 가치(2014)〉

※ 총평가액은 126조 원으로 국내총생산(GDP)의 8.5%에 해당하며, 산림이 국민 1인당 매년 249만 원의 혜택을 주는 것으로 평가

순위	기 능	평가액 (조원)	점유율 (%)	순위	기 능	평가액 (조원)	점유율 (%)
1	토사유출방지	18.1	14	7	산림정수	9.9	8
2	산림휴양	17.7	14	8	토사붕괴방지	7.9	6
3	수원함양	16.6	13	9	대기질개선	6.1	5
4	산림경관	16.3	13	10	온실가스흡수	4.9	4
5	산소생산	13.6	11	11	산림치유	2.4	2
6	생물다양성	11.1	9	12	열섬완화	1.1	1

출처 : 국립산림과학원(2016).

〈자료 8. 목재수급 실적('18년)〉

단위: 천 m³

구분	합계			국내재 (원목)	수입재			자급률(%)	
	계	원목	제품		계	원목	제품	원목	총목재
합 계	30,056	7,607	22,449	4,577	25,479	3,030	22,449	60.2	15.2
제재용	5,871	3,430	2,441	636	5,235	2,794	2,441		10.8
합판용	2,091	202	1,889	-	2,091	202	1,889		-
펄프용	9,887	843	9,044	843	9,044	-	9,044		8.5
보드용	3,584	1,625	1,959	1,591	1,993	34	1,959		44.4
바이오매스용	5,348	314	5,304	314	5,034	-	5,034		5.9
기 타	3,275	1,193	2,082	1,193	2,082	-	2,082		36.4

자료: 산림청 산림자원과(www.forest.go.kr 2019.11.1.)

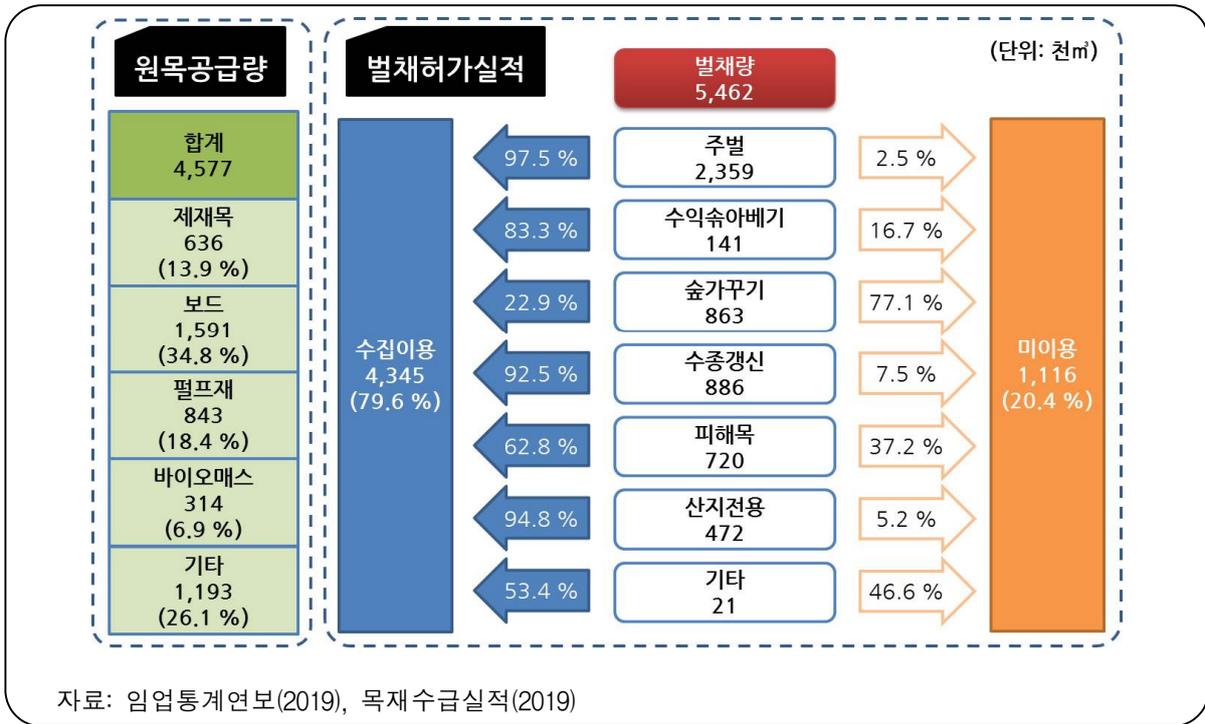
〈자료 9. 목제품 제조의 원재료 사용량('17년)〉

단위: m³

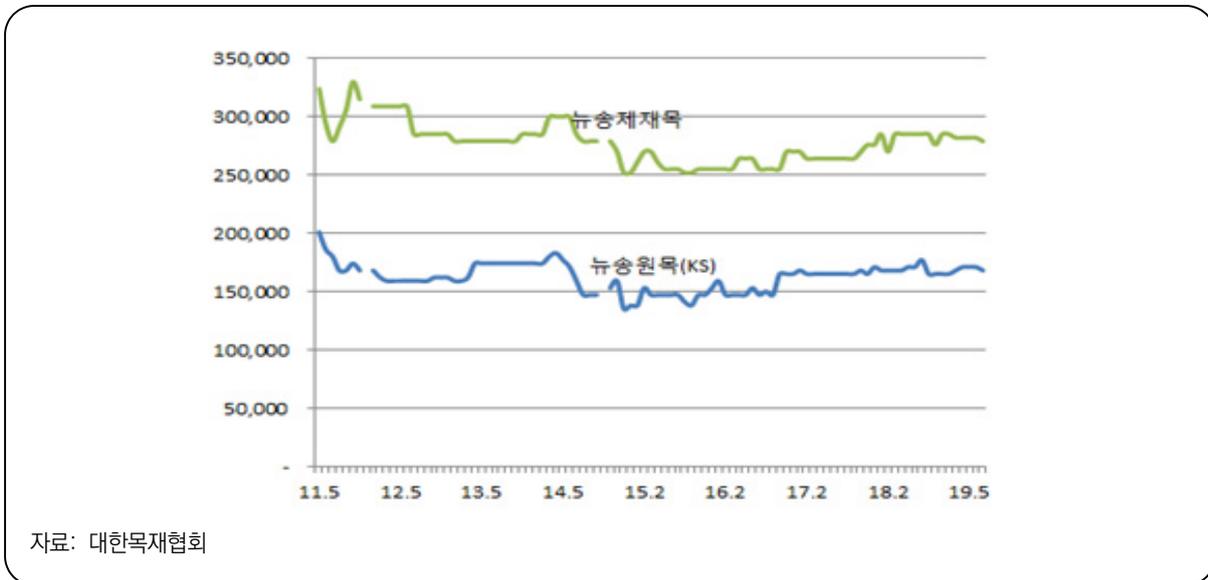
	합계	국산원목	수입원목	원목 외	원목 외 주요 원료	국산원목 비중(%)
일반제재업	3,847,449	630,835	3,216,614		제재목(수입)	16.4
합판	508,943	2,800	364,172	141,971	단판(수입)	0.6
섬유판	2,814,331	1,684,841	135,603	993,887	죽데기	59.9
파티클보드	1,214,964	1,463	-	1,213,501	폐목재	0.1
목재칩	2,422,953	1,453,146		969,807	폐목재	60.0
방부목재	161,564	1,335		146,186	제재목(수입)	0.8
목탄/목초액	87,748	87,358		390	대나무류	99.6
톱밥/목분	124,760	124,760				100.0
표고 자목	53,917	53,328	589			98.9
목재펠릿	198,071	70,380		127,691	폐목재	35.5
장작	356,113	356,113				100.0
성형목탄				3,824	목재가공 부산물	0.0

자료: 산림청(2017: 48)

〈자료 10. 국산목재의 생산과 이용(‘18년)〉



〈자료 11. 목재 가격 동향(원/㎡)〉



농어업·농어촌특별위원회 사무국	
담당자	임성규 농어업·농어촌정책팀장
연락처	전 화 : 02-6260-1241 E-mail : limnong@naver.com

지속가능한 농어업·농어촌 비전과 전략

2019. 12. 3.



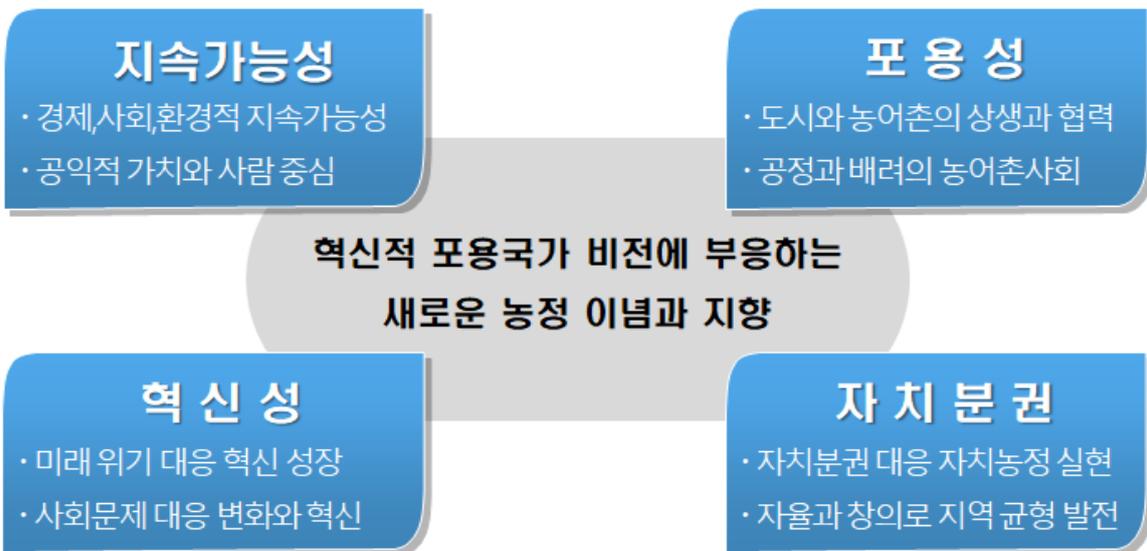
대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

목 차

0. 경과 및 요약	111
1. 과거농정과 지속가능성 위기	112
2. 국민의 기대와 새로운 기회	116
3. 농정 틀의 근본 전환	119
4. 12대 개혁 어젠다	125
5. 3대 중점 추진전략	130

- 국가 농정의 기본 틀을 바꾸기 위해 대통령 직속 농어업특별기구 설치
 - 중소농 배려와 농어업의 공익적 가치를 실현하는 사람중심 농정개혁이 목표
 - 대통령 직속 농특위가 닦을 올려, 농어민들의 목소리를 듣고 정책에 반영
- 당면 위기를 극복하고, 불확실한 미래 대응을 위해 근본대책 수립 필요
 - 농수산물 가격폭락, 이상기후 및 태풍피해, ASF 발생 등 위기에 대응
 - 공익형직불제 도입과 안정화, 개도국 지위 관련 대책 수립 필요
- 국민과 농어민이 원하는 개혁 방향 모색을 위해 지속적인 소통 추진
 - 농특위 내 13개 분야별 협의체 운영, 본위원회에서 2회 종합 검토
 - 9개도 농정틀 전환 지역협의회 구성, 도별 타운홀미팅 진행(10/30-12/5)
 - 농어업인단체 간담회 및 분야별 전문가 토론회 개최
 - 국회 정책토론회 및 언론, 시민사회단체 농정 현장 탐방, 국제심포지엄
 - 농해수비서관, 농특위, 농식품부, 해수부, KREI, KMI 공동 TF 14회 운영(19.8~11.)
- 국가-시민사회-농어민·농어촌 주민의 사회협약 제안, 국민과 농어민이 함께 행복한 비전과 4대 이념, 12대 개혁 어젠다 제시

국민과 함께하는 지속가능한 농어업·농어촌



농정틀 전환을 위한 12대 개혁 어젠다

1 | 과거의 농정과 지속가능성 위기

1 생산주의 · 경쟁력주의 · 설계주의 농정

- 과거 발전국가 · 신자유주의국가 모델에서 채택한 농업발전전략은 농업생산성 향상을 핵심 목표로 추구한 생산주의(성장주의) 농정
- '90년대 이후에는 시장개방에 대응하여 '경쟁력 있는 농업 육성'을 지상과제로 삼은 경쟁력주의(구조개선) 농정
 - 규모화, 전문화, 집약화, 집중화를 통한 농업구조개선을 목표로 20여년 이상 약 200조원의 재정자금을 투입
 - * 생산관련 경쟁력(개별경영의 규모화와 가격경쟁력) 향상에 투융자의 60% 이상 집중
- 경제발전 초기단계부터 지금까지 중앙정부가 정책의 기획, 예산배분, 집행에서 절대적 주도권을 갖는 설계주의 농정
 - 중앙정부가 수백 가지의 재정사업을 설계하고 그에 적합한 품목과 사람을 세밀한 지침에 의해 선택하여 지원하는 보조금 농정
- 국가 주도의 생산주의 · 구조개선 농정으로 농어업은 양적으로 크게 성장하고 구조조정도 빠르게 진전하는 성과 실현
 - 쌀, 축산, 시설원예 부문의 농업생산이 대농계층에 집중
 - * 3ha 이상 쌀농가 경작면적 비중 : ('90년) 6.2% → ('17) 38.8%
 - * 1천마리 이상 양돈농가 사육 비중 : ('90년) 23.3% → ('17) 89.70%
 - * 농가 중 1.8%에 불과한 2천평 이상 대규모시설농가 경작면적이 전체의 51.2%('15년)
 - 세계에서 가장 집약적인 생산체계를 갖추고 생산성도 급속히 향상
 - * 중요소생산성 변화지수 : 이스라엘(460), 한국(351), 네델란드(253), 일본(224), 미국(206) (1961=100, 2013년 비교)

② 지속가능성 위기

- 생산주의 농정의 일정한 성과 이면에 경제적, 사회적, 환경적 지속 가능성 측면에서 다양한 한계를 노정

□ 농어업·농어촌의 환경성 악화

- **(농어업환경)** 농약·화학비료의 과도한 사용과 고밀도 축산 및 양식, 중국어선 불법어업 등으로 한국농어업의 환경부하는 세계 최고 수준
 - * 축산질병으로 막대한 사회적 비용 발생, 악취와 미세먼지로 부정적 이미지 확산
 - * OECD 평균대비 질소 수지 3.4배(1위), 인 수지 8.6배(2위), 가축집약도 3.1배('15년)
 - * '16년 연근해어업 생산량 100만톤 붕괴, '18년 연근해 수산자원량 313만톤 (최대 지속가능 생산량 503만톤 대비 62% 수준)
 - * 열악한 어로 환경으로 어업작업 재해율(5.56%)은 농업(0.9%)의 6배
- **(농어촌환경)** 농어촌공간의 체계적인 관리·보전이 미흡하고, 다양한 환경오염원 확대, 무분별한 개발로 농어촌 경관과 생활환경 악화
 - * '농림지역'이 감소하고 개발이 가능한 '계획관리지역'이 계속 증가. 규제 완화로 농지 내 공장·축사 등이 경쟁적으로 들어서며 경관과 생활환경이 훼손
 - * 폐농자재·어망, 축산분뇨, 악취, 생활·음식쓰레기, 산업폐기물, 해양쓰레기 관리 미흡

□ 농어촌의 활력과 삶의 질 저하

- **(고령화)** 저출산·고령화·과소화로 농어촌소멸 위기에 직면
 - * 향후 30년 내 226개 시·군·구의 39%(89개)가 소멸 위기(한국고용정보원, '18년)
 - 고령 농가인구 비율이 42.5%로 위험 단계이고, 면(面) 지역(28.6%)은 동(洞) 지역(12.5%)보다 두 배 이상 높은 초고령사회('17년)
 - * 농어촌지역 1,413개 읍·면 중에 고령 인구 20% 이상 초고령화 지역이 84.2%. 무출생 및 10인 이하 출생 읍·면이 50%(706개)
- **(삶의질)** 도시와 농어촌의 교육·의료·복지·돌봄·문화·교통 전

반의 공공서비스에 대한 접근성 격차로 삶의 질 만족도 저하

- 서비스접근성 하위 20% 취약지역 대부분(92.5%)이 농어촌 지역이며, '농어촌서비스기준'의 시·군 달성률은 40.5% 불과('17년)

* 국가최소서비스 항목인 '농어촌서비스기준'의 시·군 달성률은 40.5% 불과('17년)

* 서비스접근성 하위 20% 취약지역 대부분(92.5%)이 농어촌 지역에 집중

* 농어촌 청년의 73%가 교통, 소득·경제, 문화·여가 등의 이유로 도시 이주 희망

□ 성장, 소득, 경영의 위기

○ (성장과 소득의 괴리) 교역조건이 계속 악화하여 '90년대 중반부터 농어업이 양적으로 성장해도 소득증대로 이어지지 않는 상황 지속

- 최근에는 농어업성장 자체도 정체국면에 돌입

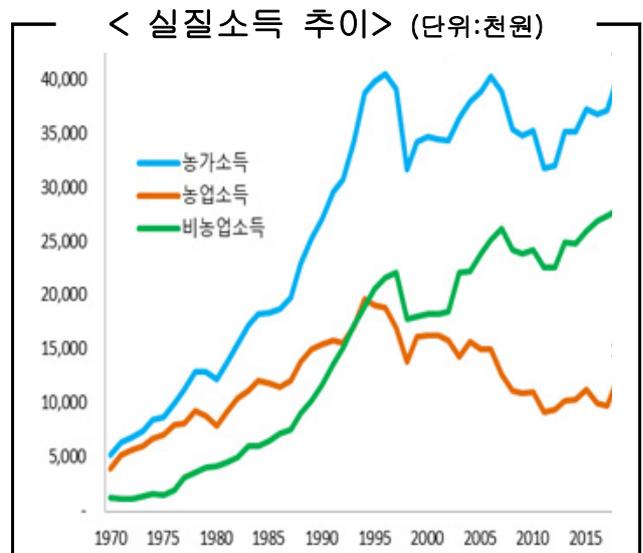
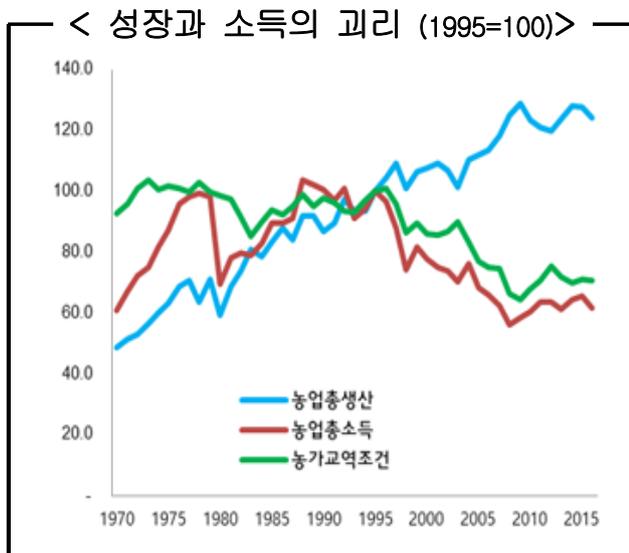
* 농업성장률(실질생산액 기준) : ('90년대 이전) 3.0% → ('90년대) 1.7% → ('00년 이후) 0.1%

* 어업성장률(실질생산액 기준) : ('90년대 이전) 4.7% → ('90년대) -1.2% → ('00년 이후) 1.9%

○ (실질소득 감소) 실질농가소득은 '90년대 후반 이후 등락 반복, 실질 농업소득은 '94년 이래 지속적으로 하락 추세

○ (소득격차 확대) 도농간 및 농가 간 소득 격차 지속 확대

* '18년 도시근로자 가구 대비 농가소득은 65.5%, 어가소득은 80.0% 수준, 소득5분위 배율도 전국 5.23에 비해 농가 11.10으로 양극화 심각



- (가격·수급불안) 품목의 다양성 상실로 소수 품목의 생산편중이 심해지고, 기후변화와 신선식품 소비감소가 겹쳐 수급·가격 변동성 증대
 - * 생산액 상위 20대 품목 비중이 73.1%, 특히 쌀과 축산이 53.8%('16년)
 - * 가구당 월평균 지출액('17/'08년) : 배추(△50.4%), 무(△41.9%), 고추(△9.7%) 마늘(△10.7%)
- (소농 위기) 전업농 등 소수농가의 선별, 집중지원으로 다수농가는 농업만으로 존립하기 어려운 상황에 직면
 - * 연간 농산물판매액 1천만원 미만 농가 67.8%('15년)
- (주체 위기) 급속한 고령화와 청년농어업인 감소로 미래주체 확보 어려움
 - * '18년 농업경영주 : 70세 이상 44.3%, 40세 미만(청년) 0.7%
 - * '18년 어업경영주 : 70세 이상 31.6%, 40세 미만(청년) 2.1%

□ 국민의 먹거리 불안과 불평등 심화

- 국민의 가장 중요한 관심사인 먹거리에 대한 불안이 해소되지 못함
- 영양의 과잉섭취에 따른 생활습관병의 확산과 환경부하와 함께 먹거리 불평등, 먹거리 기본권 미보장 계층의 문제가 공존
 - * 비만 비용 : ('15) 9.2조원 → ('16년) 11.5조원 (건강보험공단, '18년)
 - * 영양섭취 부족자 비율 : ('10년) 10.0% → ('17년) 13.1%

□ 자치 역량의 위축

- 중앙정부 주도의 설계주의 농정방식으로 지역과 민간 주체의 혁신 역량이 크게 위축
- 지방과 민간의 자율성과 창의력을 발휘할 기회가 제한되고 한정된 자원의 전략적 배분도 저해
- 지역의 정책기획능력 위축, 창의적 혁신주체 미형성, 민간주체의 정부의존성 심화와 도덕적 해이 유발

① 농어업·농어촌에 대한 국민의 긍정적 인식

- (다원적 기능) 농어촌이 식량안보, 안전한 식품공급, 생태계 및 자연 경관 보존, 문화자원의 보존·계승, 국가경제 발전, 국토의 균형발전 등 다양한 분야에서 긍정적 역할을 한다고 인식(KREI, '17년)
- (미래가치 창출) 미래 농어촌을 ①편리함이 더해진 노후 생활공간, ②농어업혁신을 통한 미래 성장동력원, ③깨끗하고 아름다운 여가·휴양 공간, ④젊은 층의 일터, ⑤도시와 상생하는 혁신 공동체로 기대

② 초고령시대의 사회안전망과 국가균형발전 기여

- (귀농어·귀촌) 베이비붐 세대 은퇴와 인구이동의 안정적 관리 및 정착 유도라는 국가적 필요에 부응하는 공간으로 농어촌을 주목
 - 700만 베이비붐 세대의 인생이(삼)모작 설계와 청년의 안정적인 인구 이동을 지원하고, 국민의 삶터·쉼터·일터·공동체의 터로 재창출
 - 인구의 1%(50만 명)가 매년 귀농·귀촌하고, 그 중 절반이 40세 미만 청년이며, 귀농·귀촌 증가 추세는 당분간 지속 전망
 - * 도시민의 37.7%가 향후 10년 이내에 귀농·귀촌 의향(KREI, '17년)
- (균형발전) 농어촌 지역으로 순유입 인구 증가는 도시 과밀화로 인한 사회적 비용 절감과 농어촌 과소화 해소로 국가균형발전에 기여
 - * 7대도시 교통혼잡 비용 : ('06) 15.4조원 → ('16) 21.9조원(42.2% 증가)
 - * '지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국'이라는 국가균형발전 비전('18.2.1)에서도 '매력있게 되살아나는 농산어촌'을 9대 핵심과제중 하나로 제시

③ 일자리 창출과 사회혁신 공간

- **(일자리)** 저성장 시대, 농어업·농어촌이 고용과 일자리의 안전판 역할
 - '17년 하반기부터 농림어업 취업자수가 증가추세로 전환하여 농어업·농어촌지역의 일자리 증가 가능성에 대한 기대
 - * 농림어업취업자(KREI, 2019) : ('17) 1,279천명 → ('19) 1,360 → ('23) 1,384
- **(사회혁신)** 농어촌 지역의 사회적 경제조직과 청년창업이 크게 증가하고, 6차 산업화와 지역주민 주도의 선진사례 등장
 - * '18년 현재 농어촌지역 사회적경제 조직은 6천개 이상 : 사회적기업 643개, 협동조합 4,207개, 마을기업 967개, 농어촌공동체회사 751개('15년), 사회적농장 9개 등
- 선진국들은 '농촌이 국가 경제성장을 주도하는 혁신의 무대'라는 인식으로 다양한 농촌일자리정책을 추진
 - * OECD의 저밀도경제(low-density economy) 관점 : 사람이 많은 곳에 고용이 많다는 전통적 개념과 달리, 정보통신기술(ICT)의 발달로 저밀도 지역에서 새로운 가치가 창출되고 고용이 더 많이 창출된다는 개념

④ 4차산업혁명, 에너지전환 시대의 혁신성장 기축

- **(4차산업혁명)** 농어업·농어촌의 혁신 촉발과 사회문제 해결이 가능할 것이라는 기대감 고조
 - 공간을 초월하는 기술혁신은 먹거리 순환체계와 재해대응, 질병예방, 농어촌 환경 및 삶의 질 개선 등의 새로운 영역을 개척
 - * 4차 산업혁명위원회는 '농수산식품' 산업을 6대 산업혁신 과제로 제시('19.10)
- **(에너지전환)** 글로벌에너지 패러다임은 기후변화 대응과 에너지안보 차원의 재생에너지 중심으로 급격히 전환
 - 농어촌은 재생에너지의 기반지역으로 기후변화 대응, 온실가스 감축, 지역에너지 자립을 목표로 농어민·지역주민 주도의 성장 가능

5 식량안보와 건강 먹거리 실현의 기반

- (식량안보) 미·중 갈등 격화와 농업부문 개도국 지위를 더 이상 주장하지 않기로 하며 안정적 먹거리 보장 체제 구축에 대한 관심 증대
- (건강먹거리) 시민사회는 '충분한 양의 안전하고 질 좋은 먹거리에 모든 국민이 접근'하도록 하는 공공 먹거리 정책 수립을 요구
 - 국가 차원의 먹거리종합계획 수립으로 국가의 먹거리 주권 확보와 국민의 먹거리 기본권 보장 기대
 - 지역별 먹거리종합계획 수립으로 얼굴있는 가까운 지역먹거리 순환 체계 구축과 친환경 공공급식 확대를 기대

6 평화경제와 남북관계 개선의 마중물

- (남북협력) 평화와 번영을 선도하는 교량국가, 평화경제 실현을 위해 농어업은 남북 관계개선의 최우선 분야로 마중물 역할을 수행
 - 인도적 대북 식량지원 시도 등 한반도 농업 공동체 구상 가동
 - * 산림분야는 판문점 선언('18.04.27) 이후 '18년 12월까지 2차례 회담과 병행 총 조사, 약제 전달, 양묘장 방문 등 교류·협력 진행
 - * 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서('18.9.19)에는 서해 평화수역 조성, 공동 어로구역 설정과 안전한 어로활동을 보장하기 위한 조치를 명기

【대통령님 농정 관련 말씀】

- 대통령 직속의 농특위를 출범하여 '농정 틀의 근본 전환' 추진 ('17.4 공약, '18.12.24 관련법 제정, '19.4.25 출범)을 목표로 본격 활동 개시
- 농민과 농촌의 노력은 마땅히 보상받아야 하며 '중소농 배려와 농업의 공익적 가치를 실현하는 사람 중심 농정개혁' 강조('18.12.27 농업인 초청 간담회)
- 대통령 직속 농특위가 닦을 올려, 농어민들의 목소리를 듣고 정책에 반영, 수산인들의 안정적 소득을 보장('19.4.1. 수산인의 날 기념식 축사)

① 새로운 농정 철학, 사회협약과 협치

□ '국가 - 시민사회 - 농어민·농어촌주민'의 사회협약

- (국가·시민사회) 국가와 시민사회는, 농어민이 안심하고 농사를 지을 수 있도록 농수산물의 가격 안정과 농어업·농어촌의 공익적 가치에 대한 대가 지불의 책임을 질 것
- (농어민·농어촌주민) 농어민과 농어촌주민은, 국민과 시민사회가 요구하는 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하고, 농어업·농어촌의 다원적 기능과 공익적 가치를 극대화하여 국민행복에 기여할 것

【농어업·농어촌의 다원적 기능(multifunctionality)】

농어업·농어촌은 경제적, 사회문화적, 환경적 측면에서 사회적으로 바람직한 여러 편익을 제공 : ① 국민 건강과 생명 유지에 필수적인 안전한 먹거리 공급 ② 온실가스 방지 ③ 수자원 담수 ④ 생물 서식지 제공 ⑤ 자연자원 보호 ⑥ 경관 보전 ⑦ 문화유산의 계승 ⑧ 해양영토 관리 등 환경·생태·경관·문화·교육·공동체유지 등의 측면에서 수많은 공공재를 생산

□ 농어민·농어촌주민 주도 협치농정

- 국가는, 보조금에 의존하는 생산주의 농정을 지양하고, 농어민의 자율적 노력에 기반하여 농어업의 다원적 기능과 공익적 가치를 증진하는 농정으로 전환할 것
- 국가는, 보조금에 의존하는 개발주의 농어촌정책을 지양하고, 농어촌다움의 보전과 농어촌의 문화 함양을 위한 농어촌주민의 주체적 노력을 적극 지원할 것
- 정부 권한과 책임의 민간이양과 더불어 국가 자치분권종합계획('18. 9)에 부합하는 농정의 지방분권화를 적극적으로 추진

② 새로운 농정의 4대 지향점

- 미래 농정의 지향점은 지속가능성, 포용성, 혁신성, 자치분권
 - 포용국가의 비전과 가치를 바탕으로 농어업·농어촌의 현재와 미래의 위기를 극복하는 것이 문재인 정부 농정의 기본 과제



□ 환경과 사회를 배려하는 '지속가능성' 기반의 농정

- 성장이 아닌 환경을, 산업이 아닌 사람을 최우선의 위치에 놓고, 농어업·농어촌의 가치를 인식하고 새로운 발전모델을 구축
- 집약적·고투입 생산체계를 극복하고, 새로운 사회적·환경적 요구를 충족시키는 동시에 경쟁력 있는 농어업을 실현하는 시스템으로 전환
- 사람이 돌아오는 활력 있는 농산어촌을 만들어 혁신역량을 갖춘 미래 경제 주체를 확보
- 생태계 및 자연경관 보존, 문화자원의 보존·계승, 국토의 균형발전 등 농어업·농어촌의 다원적 기능을 농정의 핵심 가치로 채택

□ 농어민과 국민 모두 행복한 '포용' 농정

- '농어민이 행복해야 국민이 행복할 수 있다', '국민을 배려하는 농어민, 농어민을 배려하는 국민'이라는 포용과 공생에 기초한 농정
- '불평등을 줄이고 더 공정하고 통합적인 사회로 나아간다'는 포용국가 전략은 도시와 농어촌, 도시민과 농어민의 공생사회 실현으로 완결
- 중소·여성·고령·청년 농어업인, 귀농어·귀촌인 등이 배제되지 않고 스스로의 노력에 부합하는 성과를 거둘 수 있는 시스템을 구축

□ 농어촌의 경제·사회 혁신을 이뤄낼 '혁신' 농정

- 저성장, 완전개방, 기후변화, 4차산업혁명, 자원·에너지위기의 시대를 개척하는 자립형 혁신 역량을 배양하는 농정
- 농어민·농어촌주민 스스로 사회와 시장의 변화를 읽고 슬기롭게 선제적으로 대처할 수 있는 능력을 배양
- 농어촌 지역의 사회문제 해결을 위한 자율적 협의체 운영 및 거버넌스 확대

□ 지역과 주체의 자율성과 창의력이 충분히 발휘되는 '자치분권' 농정

- 자치단체가 기획하고 중앙정부가 지원하는 시스템으로 전환하여 지방정부와 민간의 자율성과 창의력 발휘를 극대화할 수 있는 농정
- 중앙권한의 획기적 지방이양과 재정분권의 강력한 추진으로 국가 자치분권계획에 부합하는 농정의 지방분권화 추진
- 지역단위에서 개별정책의 조정·융합을 통해 정책 시너지를 극대화할 통합적 거버넌스 구축 및 주민주도 자립역량 축적

③ 농정 틀의 전환 - 지속가능 농정

[포용과 혁신을 지향하는 사람, 환경, 먹거리, 지역 중심의 농정]

- “국민의 먹거리 기본권을 보장하고, 농어촌의 자연자원과 환경을 보전하며, 농어촌공동체의 활력과 농어민의 삶의 질을 높이는, 도농공생의 지속가능 농정”

□ 지속가능 농정은 생산주의 농정의 대안으로 등장한 세계적 흐름

- (선진국의 농정전환) 선진국들은 농어업·농어촌을 국가의 기초로 중시하며 생산주의 패러다임을 폐기하고 지속가능 패러다임으로 전환
 - 유럽연합(EU)은 환경성, 포용성, 혁신성을 포괄하는 지속가능 농정을 향해 '90년대 초반부터 지금까지 꾸준히 농정 개혁을 추진
 - 세계경제포럼은 환경적 지속가능성, 먹거리보장, 경제적 기회를 21세기 새로운 농업비전으로 설정
 - UN은 지속가능발전목표(SDGs)로 ②식량안보와 지속가능한 농업, ⑫지속가능한 생산과 소비, ⑭해양 및 ⑮산림생태계의 지속가능한 보전을 강조
- (선진국의 기본인식) 농어업·농어촌의 지속가능한 발전 없이 국가와 사회의 지속가능한 발전은 불가능하다는 공통된 인식에 기반
 - 농어업·농어촌은 환경 생태 자원의 보물창고이자 발전의 균형추

□ 지속가능 농정은 농어업·농어촌의 다원적 기능 극대화를 지향

- (다원적 기능 중시) 선진국들의 지속가능 농정은 농어업·농어촌의 다원적 기능을 극대화하는 데 초점
- (농어촌정책 중시) 농어업 육성 중심 정책에서 국민과 사회의 요구에 부응하는 농어촌발전 정책을 강화하는 방향으로 개혁 추진
 - * 유럽연합(EU)은 공동농업정책(CAP)을 농업정책 단일 축에서 농업정책(제1축, 직불제·시장조치)과 농촌발전정책(제2축)으로 재편하고 제2축으로 중심을 이동

4 새로운 농정 패러다임

□ 농정의 이념과 가치

- 성장·경쟁·효율에서 지속가능성·포용·혁신으로
 - 발전국가·신자유주의국가 시대의 산업·상품가치 중심에서 포용 국가의 비전에 걸맞게 사람·공익적 가치를 중시하는 방향으로 전환
 - ‘국민이 지원하고, 국민이 이끄는 국민농정’으로 이념·가치를 재정립
- (기본이념) 지속가능성
 - ‘환경성·안전성·형평성·효율성을 동시에 달성’하는 지속가능성 이념으로, 경제 우선이 아닌 환경-사회-경제의 선순환 발전 추구
 - 생태·환경·공동체 등 농어업·농어촌의 다원적 기능이 충분히 발휘되도록 하는 ‘공익형 직불 중심’ 농정으로의 전환을 추구

[유럽연합 농정 기본이념 - 코크선언]

- ‘96년 ‘코크선언’을 통해 지속가능성을 기본이념으로 설정하고 “사회적·환경적 욕구를 충족하는 동시에 경쟁적인 농업을 실현한다”는 농정목표를 제시
- ‘16년 ‘코크선언 2.0’을 통해 “혁신적이고 통합적이며 포용적인 EU 농촌개발 정책의 방향을 표방하는 10대 핵심과제를 제시”하고 실천계획을 수립

○ (핵심가치) 포용과 혁신

- 문재인 정부 국가발전전략의 핵심요소인 사회의 포용성 향상과 혁신 능력 배양을 새로운 농정의 핵심가치로 정립
- 농어업·농어촌의 불평등 및 취약성 해소, 삶의 질 최소기준 충족과 국민의 먹거리 기본권 보장을 통한 포용 사회 실현을 추구
- ICT·BT 융복합 혁신생태계, 통합적 연구개발시스템, 창의적 인력, 공정하고 투명한 시장거래 질서로 시장·사람 중심의 혁신을 추구

□ 농정의 목표와 대상

- (농정목표) 경쟁력 있는 농어업 육성 → 국민 삶의 질 향상, 행복증진
 - '수입 농수산물과 경쟁할 수 있는 농어업 육성'이라는 산업적 목표를 넘어 국민의 삶의 질 향상, 행복 증진을 농정의 궁극적 목표로 설정
- (농정대상) 농어업·농어민 중심 → 모든 국민과 미래세대
 - 농정 영역은 농어업을 넘어 먹거리·농어촌(공간·환경)으로 확대하고, 정책 대상도 농어민만이 아니라 국민 전체, 미래세대까지 포괄
 - 먹거리와 농어촌(공간·환경)에 대한 범부처·통합적 대응전략을 강화

□ 농정의 추진방식

- 중앙정부 주도의 획일화된 하향식 정책추진방식에서 지방정부와 민간의 자율과 책임에 입각한 분권과 협력농정, 참여·협치농정으로 전환
- 중앙정부 부처 간 협력, 중앙정부와 지방정부 간 협력, 농어민·농어촌주민·시민사회의 농정 참여 보장을 제도화

< 농정 패러다임의 변화 >



① 공익기여지불 예산제도로 전환

- 농어민에 대한 생산 보조금과 농어촌에 대한 지역개발 보조금을 대폭 줄이고, 농어민과 농어촌주민이 창출하는 농어업·농어촌의 공익적 가치·다원적 기능에 대한 지불을 지속적으로 확대
- 농정예산에서 직불금이 차지하는 비중을 선진국 수준(문재인 정부 임기 내에 30%, 중장기적으로 50% 이상)으로 지속 확대
 - * '18년 농정예산 중 직불금의 비중 : 한국 16.8%, EU 72.9%('17년), 일본 31.4%, 미국 18.8%(가격 및 소득보전, 작물보험 등 경영안정 중심)
- 임업·어업, 산촌·어촌의 공익적 기능과 조건불리성을 합리적으로 평가하고 수산분야 직불제 확대 및 산림 분야 직불제 도입 방안을 마련

② 농수산물가격과 농어가경영의 안정은 국가 기본책무임을 명확화

- 농수산물의 가격과 수급 안정은 헌법(123조4항)이 정한 국가의 책무라는 인식을 분명히 하고 다양한 근본대책을 강구
 - 품목별 생산자조직화, 스마트 데이터 기반 확대를 적극 지원하여 농수산물의 자율적 수급안정 체계를 구축
- 농어민이 안심하고 농어업을 영위하도록 경영안정대책을 강화
 - 농수산물 가격안정대책을 품목별 특성을 반영하여 확대 도입
 - 재해대응 및 경영안정성 제고를 위한 농수산물 재해보상 및 보험제도를 확대하고, 농어가 소득안정을 위한 수입보험제도를 도입
- 농수산물의 유통구조 및 도매시장제도를 혁신하여 농어가 수취가격을 증대하고, 대형유통업체의 불공정행위로부터 생산자를 보호할 수 있는 농어업형 공정거래규칙을 제정하고 엄정하게 집행

③ 농어촌의 다양한 자원과 사회적경제를 활용한 농어촌경제 활성화 촉진

- 물리적 공간개발에 치중한 농촌개발정책을 경제·환경·사회를 포괄하는 통합적 농촌발전정책으로 재구성
- 농어촌경제의 활력(사람·일), 농어촌사회의 혁신(공동체), 쾌적한 정주환경과 깨끗한 농어촌환경 보전(공간·환경)으로 정책목표를 다원화
- 먹거리, 문화, 자연, 생태 등 다양한 농어촌자원 활용, 지역 중소기업의 연계, 도시와의 연대·협력 등으로 농어촌경제활동의 다각화를 촉진
- 농어촌지역의 사회적경제 활성화 종합계획을 수립하여 사회적경제 주체 육성, 농촌지역 유희자원 활용, 사회적경제조직의 경쟁력 확보, 사회적경제조직 금융지원을 강화

④ 청년·여성 등 농어촌사회의 미래를 열어나가는 새로운 주체 형성

- 먹거리, 문화, 교육, 돌봄, 관광 등 농어촌의 다양한 분야에서 삶을 영위하려는 청년을 적극 양성하고 청년창업농 정책을 재편·강화
- 여성농어업인의 법적 지위를 강화하고, 농어촌여성의 경제활동 다각화를 적극 지원하며, 다문화·이주노동자의 인권 보호장치를 강화
- 농어민과 농어촌주민의 사회변화 적응력을 향상하기 위해 상담, 학습, 직업훈련 기회를 확대하고, 기업·연구소·시민사회·전문가·공공기관이 상호협력하여 지원하는 시스템 구축
- 창의·자율에 입각한 사람 중심의 혁신을 촉발하는 R&D, 교육 및 인력 양성, 창농·창업, 금융·보험·세제 등 제도를 재정비하여 농어촌 맞춤형 혁신생태계를 조성
- 각급 학교 교육에 자연과 농어업 교과목을 신설·도입하여 농어촌에 대한 국민의 이해 증진

5 농어촌 주민의 삶의 질 향상과 농어촌인구 20% 확보

- 농어촌인구가 전체 인구의 20% 이상 유지되도록 농어촌 삶의 질 향상을 위한 지원을 강화하고 농어촌 복지를 획기적으로 확대
- 스마트 기술을 활용하여 교육·의료·교통·주거 서비스 등에서 도시에 뒤지지 않는 복지체계를 구비하고, 도서지역 복지서비스 격차 완화 특례규정 등으로 기본적인 삶의 질을 보장
- 도시민의 귀농어·귀촌을 체계적으로 지원하고, 인적교류·공동체 지원농업 등 도시-농촌 연대활동 촉진 및 도농교류 플랫폼 구축

6 기후변화 대응과 농어촌의 자원보전 및 환경성 강화

- 농어촌에너지전환 종합계획을 수립하여, 기후변화에 적극 대응하고 농어업부문의 에너지 절감과 탄소배출 감축, 에너지효율 향상, 농림어업 활동과 조화로운 재생에너지 생산을 촉진
- 자연생태 환경과 조화로운 농어촌환경을 보전하기 위해 지역의 환경적 요구를 반영한 농어업·농어촌 환경프로그램을 도입
- 농어촌공간계획 및 해양공간계획 제도 도입으로 농어촌지역의 계획적 관리를 추진하고 난개발을 방지하여 아름다운 농어촌지역으로 보전하고, 인구 1천명 이하 도서지역 정책관리 등 과소화지역 재생대책 수립
- 환경부하가 크고 질병에 취약한 공장식 축산을 지양하고, 화학비료 절감과 연계한 토양양분관리제 도입 등으로 자원순환형·경축순환형·바이오매스순환형·동물복지형 축산 전환 추진
- 총허용어획량(TAC) 중심 연근해 어업관리, 연안해역의 수용력을 고려한 양식장 설치, 어장 정화 및 친환경 배합사료 사용 등 양식어장 환경관리 강화

7 국민건강과 지역순환경제를 강화하는 먹거리체계 확립

- 국가먹거리종합계획과 지역먹거리종합계획을 수립하여 국민의 먹거리 기본권을 보장하고 지역순환먹거리체계를 구축
- 식량자급률 제고, 농수산물 통상정책 수립으로 먹거리주권 확보
- 저소득·취약계층 식료품비 지원, 임산부 친환경농산물 꾸러미 지원, 어린이·청소년 과일간식·수산물 급식 확대, 청소년 아침 간편식 제공 등 먹거리복지 향상 프로그램 도입 및 지속 확대
- 가정·학교·지역에서 환경·건강·배려의 식생활교육 강화

8 불법 농지소유 근절과 농민의 농지이용권 철저 보호

- 농지 전수조사를 시행하여 농지 소유 및 이용 실태를 정확히 파악
- 비농민의 불법적 농지소유를 막고, 임차농의 농지이용권을 보호하며, 직불금의 부당수령을 근절
- 농지전용 방지, 전용이익의 환수 등 이용규제 중심의 농지보전제도의 강화

9 중앙정부-지방정부-민간의 협치에 기반한 농정추진체계 개편

- 국가의 자치분권종합계획에 부응하는 농정분권종합계획 수립
- 중앙정부는 어젠다를 제시하고 구체적 실천방안은 자치단체가 발굴하는 중기계획 체제를 구축하고, 중앙-지방정부 계획협약제도를 도입
- 중앙정부, 지방정부, 민간이 해야 할 역할을 재정립하고, 국가사무와 자치사무를 재조정하며, 지방정부의 재정능력과 농정수행역량을 강화
- 농어민·농어촌주민의 농정 참여를 제도적으로 보장하는 농어업 회의소 등 지역농정거버넌스 체제를 구축

10 협동조합의 정체성 확립과 조합원 중심의 농협·수협·산림조합 개혁

- 지역조합은 농산물의 생산·유통을 책임지고 정보 등을 제공하며, 중앙회는 회원조합의 공동이익 증진을 도모하는 것을 목적으로 하는 농협법(제13조, 제113조)에 기초하여 협동조합의 정체성을 확립
- '조합의 공동이익 증진을 위한 연합조직'으로서 중앙회의 위상을 확립
- 농협·수협·산림조합은 농어촌지역 사회적경제 활성화를 위한 지역 협동사회경제체제 구축의 선도자 역할을 수행

11 남북농림수산 협력 강화로 평화경제의 초석 마련

- 국제농수산물수급의 급격한 변화에 대처할 식량안보대책을 수립하고 국제협력체제를 구축
- 남북농어업협력 증장기 로드맵을 마련하고 교류와 협력을 지속 확대
- 동북아지역 회유성 수산자원의 지속가능한 관리를 위해 한·중·일 및 북한, 러시아와 협력을 강화하고, 장기적으로 지역기구 설립 추진

12 지속가능 농정과 분권 농정 실현을 위한 조직·제도 개혁

- 지속가능 농정의 이념과 가치에 부합하고 농정의 지방분권화에 대응할 수 있도록 중앙정부와 지방정부의 농정조직을 전면 개편하고, 농어업관련 공공기관의 역할을 재정립
- 농림수산식품분야 예산을 전체 예산의 최소 5% 이상 수준으로 유지
 - * 농림수산식품 예산비중 : 5.9%('10) → 5.1('15) → 4.9%('17) → 4.3('19) → 4.1('20안)
 - * 농어가 인구 비중 : 6.6%('10) → 5.3('15) → 5.0%('17) → 4.8('18)
- 예산사업의 목표 전환과 재정구조 개혁을 위해 다년도(5년 단위) 농림수산식품 재정계획 수립 법제화 추진
- 농어업·농어촌 관련 통계의 수집·이용 방식을 대폭 정비하여 신뢰할 만한 정책 판단의 근거자료로 활용될 수 있도록 획기적으로 개선

① 직불 중심 농정 정착을 위한 재정개혁과 투융자제도 개선

- 산업육성 중심의 보조금 농정을 공익적 기능 제고 중심으로 전환
 - 투입재 보조형 사업 등 현행 사업 중 축소할 대상을 정해 연차별로 감축하고, 그 예산을 직불 재원확충으로 이전하는 지원방식 전환
 - 직불예산을 농업재정의 30% 이상으로 확대하여 직불 중심 농정으로 전환을 촉진하고, 농지와 물 관리 등 환경성을 강화
 - 국고보조사업의 통폐합과 세부사업지침 단순화, 포괄보조사업 확대, 농촌 계획협약제도 도입, 적정 지방비 부담(율) 사전협의제 등 개혁 추진
- 어젠다 중심 포괄지원 확대와 융자 중심 기금사업의 개편
 - 복잡한 선발형 지원사업 예산을 단순화하고 어젠다 중심 지원체계로 전환하며, 지자체에 대한 어젠다별 포괄지원 방식을 확대
 - 지원효과가 낮은 융자 중심의 기금사업 일부는 이차보전으로 전환하여 지원효과의 실질화와 직불제 재원 확보를 도모
 - 대농에 편중된 정부지원을 재조정하여 중소농과 영세농 지원을 강화하도록 보조율 우대, 금융지원 접근성 제고 방안 등 확대 시행
 - 장기적으로 농업정책금융 관리 일원화를 위한 기금운용 통폐합과 농업정책금융전담기관 설립을 추진
- 농어업 부문 세제의 공정성·형평성·투명성을 제고
 - 농업 부문 세제의 문제점*을 완화하고 농어업인이 시민사회의 일원으로 권리와 의무를 다할 수 있도록 농업 부문 세제 개편 추진

- * 조세지원의 대농 편중, 소득증빙이 어려워 근로소득장려세제에서 소외되고 신용평가 불이익 발생, 농산물 등 부가가치세 면제로 거래 투명성 부족 등
- 부가가치세 감세 범위 축소, 농업소득세 도입을 공론화하고 조세의 소득재분배, 객관적 정보에 입각한 투명한 정책지원 지향
- 농업부문 세제개혁으로 확보한 재원은 농어촌구조개선 특별회계법의 전입금으로 추가하여 직불제를 위한 안정적 농업 재원을 확보

② 자치농정 · 분권농정 정착을 위한 농정추진체계 개편

□ 농정 영역의 구분과 추진체계의 재형성

- '중앙정부 전담', '중앙-지방협업', '지방주도'로 농정 영역을 구분하고 그에 합당한 추진체계 형성
- 중앙 정부 전담 영역은 중앙정부의 책임을 더 강화하고, 지방주도 영역은 과감히 이양하되 지방정부의 권한, 자율성, 책임성을 동시에 강화
- 중앙-지방 협업 영역은 '농정협력심의체' 등 거버넌스를 구축하여 '공동심의' 하고, 적정 지방비 부담을 협의하는 틀을 제도화
- '농업 · 농촌 및 식품산업 기본법'을 개정하여 중앙-지방의 농정분담 및 협치 관련 근거 규정 마련

□ 사업의 지방이양에 적합한 재정이양을 동반하는 재정적 보완책 시행

- 재정분권이 수도권 지자체 중심으로 추진되면서 농촌지역 지자체가 지방이양 재정보다 더 많은 지방이양 사업을 추진해야 하는 모순을 시정

□ 중앙농정 전달체계(예, 권역별 지방농정국) 구축을 검토

- 선진국의 공익형 직불제 비중 증대, 농어업 · 농어촌 환경관리 강화 등 공익형 농정 실행을 위해 중앙농정 전달체계를 별도로 구축하여 국가 농정사무를 효과적으로 실행하는 것을 벤치마킹

- 지방농정에 농어민과 주민 참여를 보장하는 지역농정거버넌스 제도화
 - 농어민·농어촌주민 스스로 계획하고 책임도 공유할 수 있도록 농어업회의소 법제화로 자치농정을 강화하는 제도적 틀 마련

③ 농어업·농어촌 혁신기반 정비

- 비농민의 농지소유를 엄격히 제한하고 실경작자 중심의 임대차제도 확립으로 농지제도 혁신
 - 상속농지의 취득자격증명 발급 의무화, 농지원부·농지이용실태조사·직불금 지급을 연계한 소유·이용 실태 관련 정보시스템 구축
 - 실경작 고령자만 농지의 부분임대 허용, 농지임대차 신고제 도입으로 신고 임대차에만 직불금을 지급하는 등 실경작자 중심 임대차 제도 확립
 - 실경작자 기준의 재확립, 농지거래 정보 집적 등 기반 구축, 경작자 중심의 농지소유제도 확립으로 비농민의 농지소유 제한 대책 마련
 - 농지전용 방지, 전용이익의 환수 등 이용규제 중심의 농지보전제도를 지속적으로 추진
- 농수협외 정체성 회복을 위한 제도 개혁 지속 추진
 - 조합은 농산물 판로확대 및 유통원활화 등으로 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위를 높이고 종합적인 조합발전계획 수립·추진을 의무화
 - 중앙회는 지방분권시대에 부합하는 상향식 조직체제로 전환하고, 지주회사 체제를 연합회 체제로 개편하며, 전국단위 연합사업을 강화하여 시장 대응력을 제고
 - 농어업생산자 조합원(이용자)의 주도성을 높이는 의사결정구조 혁신과 우수 약정조합원, 여성 및 청년조합원의 임원 선출비율을 확대

- 농촌 사회서비스 제공 등 지역농협의 지역 사회에 대한 기여를 강화하고 농촌지역 협동사회경제체제를 선도하는 플랫폼 역할 담당

□ 농어업·농어촌 통계정보 수집 및 제공 체계화

- 관행적, 편의적 통계정보 수집을 일소하고 객관적, 과학적 통계정보 수집체계 확립
- 농어업·농어촌 정책 대상 확대에 부응하여 통계정보 제공을 확대하고, 기관별로 상이한 정보를 복잡하게 제공하지 않도록 총괄 관리체계 확립

□ 지식통합체계로 R&D 혁신 추진

- 정부 주도 R&D-지도보급 체계에서 정부-민간 협력에 의한 지식생산, 성과확산(실용화), 교육을 연계하는 지식통합체계로 R&D혁신
- 융복합연구 강화, 민간-공공 협력네트워크 구축, 지역혁신역량 강화와 성과확산체계 다원화, 인재 양성 등 지식통합체계로 혁신
- 연구대상 확대, 연구방법 전환, 연구주체 다양화로 국민체감 사회문제 해결형, 혁신성장형·미래지향형, 민간·지역 주도형 R&D 강화
- 4차산업혁명 시대의 전문가 양성을 위한 국립농업생명과학고교와 수해양과학고교 육성, 농업생명과학대학과 수해양대학의 창업과정 내실화·현대화, 현장 연구·지도 인력의 전문성 확충

□ 스마트농업 빅데이터 플랫폼 구축으로 편리한 농어업 확산과 미래 대비

- 스마트농업 빅데이터 플랫폼(농업·농촌 종합정보체계)을 구축하여 데이터 기반 의사결정을 통한 예산의 합리적 집행지원으로 정책 효과 제고
- 단기적으로 다양한 목적과 수준의 혁신기술을 적용하여 편리한 농어업을 확대하고, 장기적으로 공간적 제한을 극복하여 미래에 대응

- 농지 주소 중심으로 팜맵(농경지 전자지도), 농업경영체DB, 농림사업 정보시스템(AgriX), 국고보조금통합관리시스템(e나라도움)을 통합·연계
- 스마트농업 빅데이터 플랫폼 및 공공데이터(통계, 연구 등) 인프라를 개방하여 민간의 신성장동력과 스타트업을 만드는 생태계를 조성
- 스마트 농업 및 양식 빅데이터 플랫폼을 통한 지방농정 지원 체계를 구축하여 지역 농발계획 및 먹거리종합계획 수립 고도화에 활용
- 맞춤형 종자 등 개발, 최적성장 알고리즘 규명, 양식장 통합솔루션 등 빅데이터, AI 기반 스마트 양식시스템 구축·확대
- AI 오피서버모니터링 시스템, 어업·어항정보 등 빅데이터 어업관리 플랫폼을 구축과 데이터 개방으로 어업분야 신산업 생태계 조성
- 스마트 위판장 및 가공공장 등 스마트 유통·가공시스템 구축·보급

□ 농어업·농어촌 혁신주체의 체계적 육성

- 청년 창업농 영농정착지원사업, 농업법인 채용지원 사업, 후계자 없는 고령농의 제3자 영농승계, 농촌융복합산업 고도화 등의 효과적 추진
- 청년 귀어인·후계 어업인 육성을 위해 맞춤형 귀어·귀촌 교육, 창업·정착자금 지원 및 컨설팅 추진
- (가칭)농촌활성화 지원단 채용 및 파견, (가칭)농촌 생활돌봄 서비스 제공으로 농촌사회혁신 인재 양성 촉진
- 농어업 인력난 해소와 농어촌의 혁신역량 구축을 위한 ‘청년 창·취업 농어업인 육성 및 농어촌지역 청년 활동 지원 법률’ 제정 등 제도화
- 근로기준법 등 노동·인권관련 보편적 기준을 바탕으로 계절성 등 특수성을 반영한 법률과 제도의 정비와 체류기간 확대 등 안정화 동시 추진

□ 여성 농어업인 권리와 복지 향상, 다문화가정 지원정책 확대

- 여성농어업인, 귀농어·귀촌 및 결혼이민 여성 등의 생활 속 양성 평등 실현, 직업 역량 및 지역 내 역할 강화 등 지속 추진
- 모성보호와 영농도우미 지원 강화, 문화접근성 향상 등으로 복지·문화서비스 제고
- 다문화 여성 후견인제 확대와 민간 여성농어업인 지원 조직 육성으로 다양한 농어촌여성 주체 양성
- 세대 맞춤형 교육프로그램 마련 등 여성정책 전달체계 개선과 홍보 강화를 통해 새롭게 시행되는 정책 인지도와 활용도를 제고

□ 산림의 공익성 제고와 산림소유·경영구조 개편

- 시·군 산림계획 법제화, 산촌진흥특화(산촌특구)계획 수립, 사유림 경영률 제고 방안 마련 등 주민참여형 산림·산촌 계획 체계 마련
- 국유림 정책을 산림의 공익(보호)기능 중심의 경영관리 정책으로 전환하고 이를 위한 법정 제한림 우선 매수 등을 적극 실시
- '조림-숲가꾸기-수확-이용-조림'의 순환형 임업으로 산림경영을 활성화하기 위해 경제림육성단지를 확대·재편
- 위탁형 대리경영, 산지은행, 산림환경서비스지불제 등 경영의사가 있는 산주에 대한 지원 및 보상 방안을 마련하여 사유림 경영률 제고

□ 수산자원량을 고려한 수산물 생산 및 관리 혁신기반 구축

- 수산업 수익창출과 재투자가 이루어지는 선순환 구조 확립을 위한 체계를 마련하고, 새로운 자본과 인력이 유입되도록 제도를 정비

이상의 개혁과제를 실천하기 위해 개혁 방향에 따른 부처합동의 종합계획을 수립하고 실행로드맵을 마련한다. 로드맵은 문재인 정부 임기 내 실행 과제와 다음 정부에서 추진할 중장기 과제로 구분하여 제시한다.

**농정틀 전환을 위한
2019 전국 순회 타운홀미팅 결과**

2019. 12. 3.



**대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회**

2019 전국 순회 타운홀미팅 운영 주요결과

1. 추진목적

- 농정 틀 전환에 대한 문제의식 공감과 전국적 확산으로 농어업의 지속가능 발전방안 모색 및 공익적 기능 성찰·제고 등

2. 개요

- (행사명) 농정틀 전환을 위한 ‘2019 전국 순회 타운홀미팅’
 - 주최 주관 : 농특위 + 각 지자체 공동
- (개최지역) 9개 도(道)
 - 제주(10.30.), 전북(11.1.), 경북(11.4.), 경기(11.13.), 충남(11.15.), 전남(11.20.), 강원(11.28.), 충북(11.29.), 경남(12.5)
- (참가자) 지역별로 100명 규모로 구성하며, 농정과 직접 관련된 농어업인 뿐만 아니라 다양한 이해관계자의 고른 참여 유도
 - 생산자 농어민(25%), 소비자시민사회(25%), 전문가(25%), 공무원(25%)
- (운영방법) 퍼실리테이팅 방식으로 원탁(10개)에 10명의 고른 참가자를 구성, 농정 개혁에 대한 자유로운 토론 및 핵심과제 도출
 - 핵심과제 도출은 지역별 100인 구성원이 논의·협의를 통해 질의내용을 선정한 후 투표하는 방식으로 운영

3. 세부 프로그램(안)

시간	소요	내용
13:30~14:00		○ 등록
14:00~14:10	10	○ 개회식
14:10~14:30	20	○ 마음열기 - 프로그램 소개 및 안내 / 사전 설문조사 결과 공유 등
14:30~16:20	110	○ [세션] 농정틀 전환의 핵심과제 토론 및 도출 * 테이블 토론 → 발표 → 종합 → 우선과제 도출
16:20~16:45	25	○ 농특위 위원장과의 정책대화
16:45~16:55	10	○ 성찰(활동느낌 나누기)
16:55~17:00	5	○ 기념촬영 및 폐회

4. 주요결과(요약) * 경남(12.5.) 미개최로 제외

1) [공통] 현재 우리나라의 농어업, 농어촌, 먹거리 정책 전반에 대한 만족도

- (제주) 만족(19.2%), 보통(38.4%), 불만(42.4%)
- (전북) 만족(17.0%), 보통(47.6%), 불만(35.4%)
- (경북) 만족(18.4%), 보통(53.3%), 불만(28.3%)
- (경기) 만족(14.9%), 보통(39.4%), 불만(45.8%)
- (충남) 만족(27.9%), 보통(41.8%), 불만(30.4%)
- (전남) 만족(28.6%), 보통(45.2%), 불만(26.2%)
- (강원) 만족(14.6%), 보통(48.8%), 불만(36.6%)
- (충북) 만족(21.8%), 보통(52.2%), 불만(26.0%)

2) [공통] 농어업과 농어촌, 그리고 먹거리에 대한 정책을 펼칠 때 가장 중요한 목적

- (제주) 농어민의 기본적인 삶의 질 보장(43.3%)
- (전북) 농어민의 기본적인 삶의 질 보장(36.9%)
- (경북) 농어민의 기본적인 삶의 질 보장(42.4%)
- (경기) 지속가능한 농어업 보장(40.9%)
- (충남) 농어민의 기본적인 삶의 질 보장(38.8%)
- (전남) 농수산물 가격안정을 위한 수급조절(35.9%)
- (강원) 지속가능한 농어업 보장(36.9%)
- (충북) 농어민의 기본적인 삶의 질 보장(37.4%)

3) [지역별 핵심과제] 행정이 핵심적으로 해야할 과제

- (제주) 농어민 기본소득 보장(34.5%)
- (전북) 실질적 수준의 농민 기본소득 보장과 생활보장(23.9%)
- (경북) 공익기여직불제 확대(18.7%)
- (경기) 농어업인 기본소득 보장(61.3%)
- (충남) 농어업인 기본소득 보장(32.8%)
- (전남) 농수산물 가격안정을 위한 수급조절(35.9%)
- (강원) 농어민 기본소득 보장(45.1%)
- (충북) 농어민 기본소득 보장(31.3%)

4) **[지역별 핵심과제]** 민간이 노력해서 기여할 수 있거나 해야할 것

- (제주) 착한 소비(31.3%)
- (전북) 지역농업 경제순환을 위한 푸드플랜(24.6%)
- (경북) 가업승계 확대 및 교육(18.8%)
- (경기) 농업의 공익적 가치공유(22.6%)
- (충남) 농어업인의 자생능력(25.0%)
- (전남) 안전한 먹거리 실현 보장(29.0%)
- (강원) 생산·소비자 커뮤니티 강화(38.5%)
- (충북) 생산자와 소비자가 함께하는 먹거리(32.1%)

5) **[지역별 핵심과제]** 공동으로 함께 노력할 과제

- (제주) 안정적 먹거리 정책(17.5%), 유통구조 혁신(17.5%)
- (전북) 농정 틀 전환을 위한 국민적 공감대 형성(21.2%)
- (경북) 삶의 질 향상을 위한 인프라 구축(18.3%)
- (경기) 농어업 분야의 인구유입 촉진(22.1%)
- (충남) 농어업 가치에 대한 교육 필요(15.4%)
- (전남) 안정적인 친환경 농산물 생산 및 유통구조 개선(23.0%)
- (강원) 지역특색에 맞는 정책(24.6%)
- (충북) 유통구조 개선을 위한 가격안정(33.8%)

6) **[지역별 핵심과제]** 종합적으로 중요하게 생각할 과제

- (제주) 농어업인 기본소득 보장(43.0%)
- (전북) 농어업인 기본소득 보장(26.6%)
- (경북) 삶의 질 향상을 위한 인프라 구축(32.9%)
- (경기) 농어업인 기본소득 보장(45.2%)
- (충남) 농어업인 기본소득 보장(36.4%)
- (충남) 농수산물 가격안정을 위한 수급조절(36.7%)
- (강원) 농어업인 기본소득 보장(52.4%)
- (충북) 농어업인 기본소득 보장(30.9%)

5. 기타

○ 농정틀 전환을 위한 국민 제안 한마당 ‘농정을틀자’ 개최(11.23.)

- (목적) 농어업 내외부의 가감없는 참신한 생각을 다양한 방법으로 표출함으로써 농정틀 전환에 대한 대국민 관심 제고 및 공감대 확산

* (주제) 내 삶에 농어촌은? 또는 이렇게 하면 농어촌 망한다 / 발표 장르 구분 없음

개요	내용	비고
일시·장소	• '19. 11. 23.(토), 13:00~15:00, at센터 3F 행사무대	예선 접수 10.2~11.18./ 심사 11.20.
본선참가자	• 총 9명(총 예선 36여 개 팀·명 참여)	일반(28명) / 학생(8) 예선 참여
시상내역	• 총상금 520만원	대상 200만 원(1명), 금상 100(1), 은상 50(2), 동상 30(2), 장려 20(3)

- (심사) 예선(10.20, 3명) 및 본선(11.23., 4명)으로 나누어 심사 추진

농정을틀자 공모작품 본선 심사표							
심사항목		비점기준	5	4	3	2	1
이해도	농정 틀 전환이라는 주제를 정확히 해석하고 이해하였는가?	5점					
적합성	농어업의 다원적 기능/공익적 가치를 다루고 이를 충실히 표현하였는가?	5점					
창의성	참신하고 독창적인 표현(제안)인가?	5점					
준비성	참가팀 멤버 간에 협동 및 무대 진행이 자연스럽게 되는가?	5점					
효용도	관객이 얼마나 공감하고 효율하는가?	5점					
합계		총 25점	()점				

- (결과) 일반부 5개 팀 및 학생부 4개 팀으로 총 9개 팀 수상

* 수상작 최종 결과 영상 부문은 6개 팀이며, 그 외 PT 1, 음악 퍼포먼스 2

구분	참가자명	부문	작품유형	
대상(1팀)	정O정	학생	발표(PT)	• 2020 밀레니얼 세대를 알면, 농촌의 길이 보인다
금상(1)	전O련과 그 가족(팀)	일반	창극(음악)	• 내 똥, 땅이 되다
은상(2)	오O우	일반	영상(UCC)	• 갈아엎는 논밭 STOP!
	농업이답이다(팀)	학생	영상(UCC)	• 무제
동상(2)	박O국/송O수	학생	자작곡(음악)	• 내일은
	최O조	일반	영상(UCC)	• 청년들이 생각하는 농어촌 TALK
장려(3)	안O성	일반	영상(UCC)	• 이렇게 하면 농촌 망한다
	신O재/천O린	학생	영상(UCC)	• 나의, 농촌의 삶
	이O주	일반	영상(UCC)	• 야, 너 그거 알아?

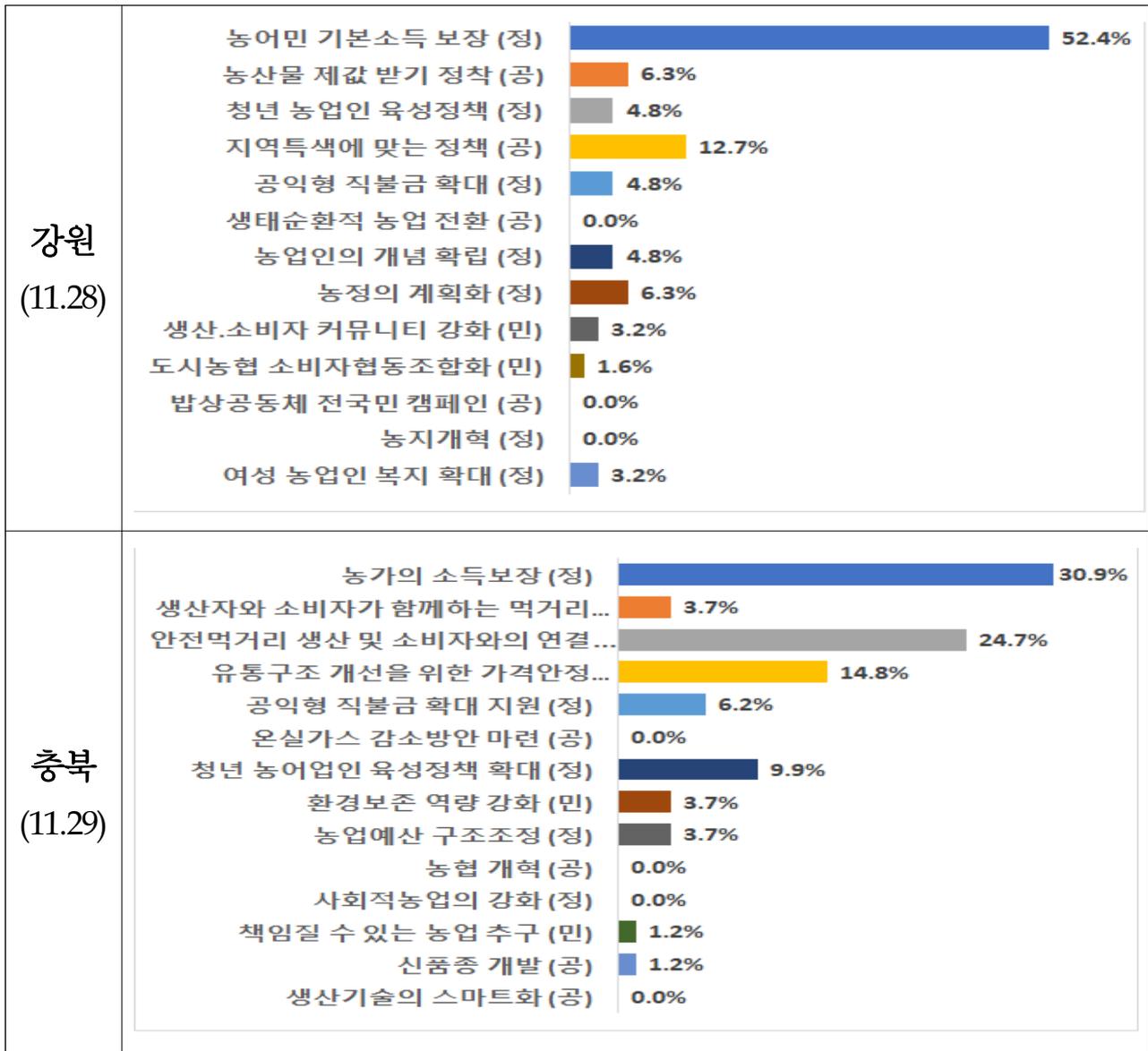


[붙임 1] 지자체별 핵심과제 주요결과

* 경남(12.5.) 미개최로 제외

<p>제주 (10.30)</p>	<table border="1"> <tr><td>농민 기본소득 보장</td><td>43.0%</td></tr> <tr><td>직불제 확대 (정)</td><td>7.6%</td></tr> <tr><td>농업정책의 현실화 (정)</td><td>12.7%</td></tr> <tr><td>안정적 먹거리정책 (공)</td><td>1.3%</td></tr> <tr><td>농업 생산물 부가가치 확대</td><td>1.3%</td></tr> <tr><td>중소농 육성정책 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>농업예산 증액 (정)</td><td>3.8%</td></tr> <tr><td>행정지원 확대 (정)</td><td>2.5%</td></tr> <tr><td>제주경쟁력 강화 (정)</td><td>2.5%</td></tr> <tr><td>삶의 질 향상 (공)</td><td>5.1%</td></tr> <tr><td>유통구조 혁신 (공)</td><td>10.1%</td></tr> <tr><td>농업 인프라 구축 (정)</td><td>1.3%</td></tr> <tr><td>농업교육의 가치 확장 (정)</td><td>3.8%</td></tr> <tr><td>착한 소비 (민)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>청년 농업인 육성제도 (공)</td><td>1.3%</td></tr> <tr><td>농업개도국 지위박탈 대책 마련 (정)</td><td>3.8%</td></tr> </table>	농민 기본소득 보장	43.0%	직불제 확대 (정)	7.6%	농업정책의 현실화 (정)	12.7%	안정적 먹거리정책 (공)	1.3%	농업 생산물 부가가치 확대	1.3%	중소농 육성정책 (정)	0.0%	농업예산 증액 (정)	3.8%	행정지원 확대 (정)	2.5%	제주경쟁력 강화 (정)	2.5%	삶의 질 향상 (공)	5.1%	유통구조 혁신 (공)	10.1%	농업 인프라 구축 (정)	1.3%	농업교육의 가치 확장 (정)	3.8%	착한 소비 (민)	0.0%	청년 농업인 육성제도 (공)	1.3%	농업개도국 지위박탈 대책 마련 (정)	3.8%				
농민 기본소득 보장	43.0%																																				
직불제 확대 (정)	7.6%																																				
농업정책의 현실화 (정)	12.7%																																				
안정적 먹거리정책 (공)	1.3%																																				
농업 생산물 부가가치 확대	1.3%																																				
중소농 육성정책 (정)	0.0%																																				
농업예산 증액 (정)	3.8%																																				
행정지원 확대 (정)	2.5%																																				
제주경쟁력 강화 (정)	2.5%																																				
삶의 질 향상 (공)	5.1%																																				
유통구조 혁신 (공)	10.1%																																				
농업 인프라 구축 (정)	1.3%																																				
농업교육의 가치 확장 (정)	3.8%																																				
착한 소비 (민)	0.0%																																				
청년 농업인 육성제도 (공)	1.3%																																				
농업개도국 지위박탈 대책 마련 (정)	3.8%																																				
<p>전북 (11.01)</p>	<table border="1"> <tr><td>농촌관광 및 체험학습 제도 개선 (정)</td><td>4.7%</td></tr> <tr><td>가격보장제도 신설 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>농산물 제값 받기 위한 유통구조 개혁</td><td>3.1%</td></tr> <tr><td>지역농업 경제선순환을 위한 푸드플랜 (공)</td><td>3.1%</td></tr> <tr><td>다양한 농어업 주체 육성, 경쟁력 강화</td><td>3.1%</td></tr> <tr><td>농촌 맞춤형 일자리 발굴 (공)</td><td>1.6%</td></tr> <tr><td>소농과 가족농 육성을 위한 소득 안정화 (정)</td><td>3.1%</td></tr> <tr><td>농정예산 개편 (공익기여직불 확대 및 개별 보조금 축소) (정)</td><td>4.7%</td></tr> <tr><td>공익형 직불금 도입으로 친환경적 농업·복지·축산 유도</td><td>6.3%</td></tr> <tr><td>중앙예산, 정책 과감한 지방이양</td><td>6.3%</td></tr> <tr><td>농정들 전환을 위한 국민적 공감대 형성 (공)</td><td>20.3%</td></tr> <tr><td>현 농정 시스템 전환 (정)</td><td>6.3%</td></tr> <tr><td>민관 거버넌스</td><td>1.6%</td></tr> <tr><td>농업의 다원적 기능 강화 (공)</td><td>9.4%</td></tr> <tr><td>생물성 연소금지를 통한 미세먼지 최소화</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>실질적 수준의 농민 기본소득 보장과 생활보장 (정)</td><td>26.6%</td></tr> <tr><td>친환경 포장재 활용 확대와 소비자 의식변화</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>의료, 교육복지 향상</td><td>0.0%</td></tr> </table>	농촌관광 및 체험학습 제도 개선 (정)	4.7%	가격보장제도 신설 (정)	0.0%	농산물 제값 받기 위한 유통구조 개혁	3.1%	지역농업 경제선순환을 위한 푸드플랜 (공)	3.1%	다양한 농어업 주체 육성, 경쟁력 강화	3.1%	농촌 맞춤형 일자리 발굴 (공)	1.6%	소농과 가족농 육성을 위한 소득 안정화 (정)	3.1%	농정예산 개편 (공익기여직불 확대 및 개별 보조금 축소) (정)	4.7%	공익형 직불금 도입으로 친환경적 농업·복지·축산 유도	6.3%	중앙예산, 정책 과감한 지방이양	6.3%	농정들 전환을 위한 국민적 공감대 형성 (공)	20.3%	현 농정 시스템 전환 (정)	6.3%	민관 거버넌스	1.6%	농업의 다원적 기능 강화 (공)	9.4%	생물성 연소금지를 통한 미세먼지 최소화	0.0%	실질적 수준의 농민 기본소득 보장과 생활보장 (정)	26.6%	친환경 포장재 활용 확대와 소비자 의식변화	0.0%	의료, 교육복지 향상	0.0%
농촌관광 및 체험학습 제도 개선 (정)	4.7%																																				
가격보장제도 신설 (정)	0.0%																																				
농산물 제값 받기 위한 유통구조 개혁	3.1%																																				
지역농업 경제선순환을 위한 푸드플랜 (공)	3.1%																																				
다양한 농어업 주체 육성, 경쟁력 강화	3.1%																																				
농촌 맞춤형 일자리 발굴 (공)	1.6%																																				
소농과 가족농 육성을 위한 소득 안정화 (정)	3.1%																																				
농정예산 개편 (공익기여직불 확대 및 개별 보조금 축소) (정)	4.7%																																				
공익형 직불금 도입으로 친환경적 농업·복지·축산 유도	6.3%																																				
중앙예산, 정책 과감한 지방이양	6.3%																																				
농정들 전환을 위한 국민적 공감대 형성 (공)	20.3%																																				
현 농정 시스템 전환 (정)	6.3%																																				
민관 거버넌스	1.6%																																				
농업의 다원적 기능 강화 (공)	9.4%																																				
생물성 연소금지를 통한 미세먼지 최소화	0.0%																																				
실질적 수준의 농민 기본소득 보장과 생활보장 (정)	26.6%																																				
친환경 포장재 활용 확대와 소비자 의식변화	0.0%																																				
의료, 교육복지 향상	0.0%																																				
<p>경북 (11.04)</p>	<table border="1"> <tr><td>공익기여직불제 확대 (공)</td><td>21.4%</td></tr> <tr><td>농산물 가격 안정 (정)</td><td>10.0%</td></tr> <tr><td>농어민 기본소득 보장 (정)</td><td>11.4%</td></tr> <tr><td>여성, 청년 농업인 인력 양성 (정)</td><td>1.4%</td></tr> <tr><td>시스템을 통한 생산조정제 확립 (정)</td><td>4.3%</td></tr> <tr><td>농협의 체제 변화 필요 (정)</td><td>1.4%</td></tr> <tr><td>농업인의 기준 자격 재정립 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>삶의 질 향상을 위한 인프라 구축 (공)</td><td>32.9%</td></tr> <tr><td>농업예산 증액 (정)</td><td>7.1%</td></tr> <tr><td>경제적 안정 지원 (정)</td><td>2.9%</td></tr> <tr><td>농촌 일손부족 해소 (공)</td><td>1.4%</td></tr> <tr><td>가업승계 확대 및 교육 (공)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>농어촌 성장과 일자리 창출 (공)</td><td>2.9%</td></tr> <tr><td>청년의 농업진입을 위한 농지임대 확대 (정)</td><td>1.4%</td></tr> </table>	공익기여직불제 확대 (공)	21.4%	농산물 가격 안정 (정)	10.0%	농어민 기본소득 보장 (정)	11.4%	여성, 청년 농업인 인력 양성 (정)	1.4%	시스템을 통한 생산조정제 확립 (정)	4.3%	농협의 체제 변화 필요 (정)	1.4%	농업인의 기준 자격 재정립 (정)	0.0%	삶의 질 향상을 위한 인프라 구축 (공)	32.9%	농업예산 증액 (정)	7.1%	경제적 안정 지원 (정)	2.9%	농촌 일손부족 해소 (공)	1.4%	가업승계 확대 및 교육 (공)	0.0%	농어촌 성장과 일자리 창출 (공)	2.9%	청년의 농업진입을 위한 농지임대 확대 (정)	1.4%								
공익기여직불제 확대 (공)	21.4%																																				
농산물 가격 안정 (정)	10.0%																																				
농어민 기본소득 보장 (정)	11.4%																																				
여성, 청년 농업인 인력 양성 (정)	1.4%																																				
시스템을 통한 생산조정제 확립 (정)	4.3%																																				
농협의 체제 변화 필요 (정)	1.4%																																				
농업인의 기준 자격 재정립 (정)	0.0%																																				
삶의 질 향상을 위한 인프라 구축 (공)	32.9%																																				
농업예산 증액 (정)	7.1%																																				
경제적 안정 지원 (정)	2.9%																																				
농촌 일손부족 해소 (공)	1.4%																																				
가업승계 확대 및 교육 (공)	0.0%																																				
농어촌 성장과 일자리 창출 (공)	2.9%																																				
청년의 농업진입을 위한 농지임대 확대 (정)	1.4%																																				

<p>경기 (11.13)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Item</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>농어업인 기본소득 보장 (정)</td><td>45.2%</td></tr> <tr><td>농어업분야의 인구유입 촉진 (공)</td><td>8.3%</td></tr> <tr><td>귀농귀촌 활성화를 통한 지역전문가...</td><td>3.6%</td></tr> <tr><td>상향식 맞춤형농정 적극 반영 (정)</td><td>4.8%</td></tr> <tr><td>농어업 인식교육 강화 (공)</td><td>2.4%</td></tr> <tr><td>바른 식생활교육 지원 육성 (공)</td><td>1.2%</td></tr> <tr><td>농업의 공익적 가치 공유 (공)</td><td>9.5%</td></tr> <tr><td>농어업인 가치를 인정하는 공동체 (민)</td><td>1.2%</td></tr> <tr><td>농업 주권 확보 (정)</td><td>7.1%</td></tr> <tr><td>공공급식 로컬푸드 확대 (정)</td><td>1.2%</td></tr> <tr><td>6차산업(문화농업) 활성화 (민)</td><td>2.4%</td></tr> <tr><td>보조금 정책의 명목화 (정)</td><td>3.6%</td></tr> <tr><td>안전한 먹거리 생산을 위한 제도 마련...</td><td>2.4%</td></tr> <tr><td>농업 선순환체계 마련 (공)</td><td>7.1%</td></tr> </tbody> </table>	Item	Percentage	농어업인 기본소득 보장 (정)	45.2%	농어업분야의 인구유입 촉진 (공)	8.3%	귀농귀촌 활성화를 통한 지역전문가...	3.6%	상향식 맞춤형농정 적극 반영 (정)	4.8%	농어업 인식교육 강화 (공)	2.4%	바른 식생활교육 지원 육성 (공)	1.2%	농업의 공익적 가치 공유 (공)	9.5%	농어업인 가치를 인정하는 공동체 (민)	1.2%	농업 주권 확보 (정)	7.1%	공공급식 로컬푸드 확대 (정)	1.2%	6차산업(문화농업) 활성화 (민)	2.4%	보조금 정책의 명목화 (정)	3.6%	안전한 먹거리 생산을 위한 제도 마련...	2.4%	농업 선순환체계 마련 (공)	7.1%						
Item	Percentage																																				
농어업인 기본소득 보장 (정)	45.2%																																				
농어업분야의 인구유입 촉진 (공)	8.3%																																				
귀농귀촌 활성화를 통한 지역전문가...	3.6%																																				
상향식 맞춤형농정 적극 반영 (정)	4.8%																																				
농어업 인식교육 강화 (공)	2.4%																																				
바른 식생활교육 지원 육성 (공)	1.2%																																				
농업의 공익적 가치 공유 (공)	9.5%																																				
농어업인 가치를 인정하는 공동체 (민)	1.2%																																				
농업 주권 확보 (정)	7.1%																																				
공공급식 로컬푸드 확대 (정)	1.2%																																				
6차산업(문화농업) 활성화 (민)	2.4%																																				
보조금 정책의 명목화 (정)	3.6%																																				
안전한 먹거리 생산을 위한 제도 마련...	2.4%																																				
농업 선순환체계 마련 (공)	7.1%																																				
<p>충남 (11.13)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Item</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>농어업 기본소득 보장 (공)</td><td>36.4%</td></tr> <tr><td>농업의 가치에 대한 교육 필요 (공)</td><td>15.2%</td></tr> <tr><td>공익기여직불제 도입 (정)</td><td>3.0%</td></tr> <tr><td>건강한 먹거리 보장 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>지역 푸드플랜 활성화 (공)</td><td>3.0%</td></tr> <tr><td>친환경 먹거리 생산 (농어업인,...</td><td>3.0%</td></tr> <tr><td>농산물 유통구조 개선 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>마을공동체 부활시키기 (공)</td><td>6.1%</td></tr> <tr><td>청년농어업인 정책 지원 (정)</td><td>10.6%</td></tr> <tr><td>농민이 참여하는 농정 (정)</td><td>9.1%</td></tr> <tr><td>농업예산 확대 (정)</td><td>4.5%</td></tr> <tr><td>농어업인의 자생능력 (민)</td><td>3.0%</td></tr> <tr><td>농어민 교육문화 기회 확대 (정)</td><td>1.5%</td></tr> <tr><td>농촌인력의 육성 강화 (귀농귀촌의...</td><td>3.0%</td></tr> <tr><td>농업인 근골격 예방치료 (정)</td><td>1.5%</td></tr> </tbody> </table>	Item	Percentage	농어업 기본소득 보장 (공)	36.4%	농업의 가치에 대한 교육 필요 (공)	15.2%	공익기여직불제 도입 (정)	3.0%	건강한 먹거리 보장 (정)	0.0%	지역 푸드플랜 활성화 (공)	3.0%	친환경 먹거리 생산 (농어업인,...	3.0%	농산물 유통구조 개선 (정)	0.0%	마을공동체 부활시키기 (공)	6.1%	청년농어업인 정책 지원 (정)	10.6%	농민이 참여하는 농정 (정)	9.1%	농업예산 확대 (정)	4.5%	농어업인의 자생능력 (민)	3.0%	농어민 교육문화 기회 확대 (정)	1.5%	농촌인력의 육성 강화 (귀농귀촌의...	3.0%	농업인 근골격 예방치료 (정)	1.5%				
Item	Percentage																																				
농어업 기본소득 보장 (공)	36.4%																																				
농업의 가치에 대한 교육 필요 (공)	15.2%																																				
공익기여직불제 도입 (정)	3.0%																																				
건강한 먹거리 보장 (정)	0.0%																																				
지역 푸드플랜 활성화 (공)	3.0%																																				
친환경 먹거리 생산 (농어업인,...	3.0%																																				
농산물 유통구조 개선 (정)	0.0%																																				
마을공동체 부활시키기 (공)	6.1%																																				
청년농어업인 정책 지원 (정)	10.6%																																				
농민이 참여하는 농정 (정)	9.1%																																				
농업예산 확대 (정)	4.5%																																				
농어업인의 자생능력 (민)	3.0%																																				
농어민 교육문화 기회 확대 (정)	1.5%																																				
농촌인력의 육성 강화 (귀농귀촌의...	3.0%																																				
농업인 근골격 예방치료 (정)	1.5%																																				
<p>전남 (11.20)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Item</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>농수산물 가격안정 위한 수급조절</td><td>36.7%</td></tr> <tr><td>청년농업인 육성제도 개선 (정)</td><td>6.7%</td></tr> <tr><td>농림어업인의 기본소득 보장 (정)</td><td>11.7%</td></tr> <tr><td>농어업 공익적 가치 인정 - 지원 확대...</td><td>25.0%</td></tr> <tr><td>안전한 먹거리 실현 보장</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>체계적인 교육을 통한 인식개선 (공)</td><td>5.0%</td></tr> <tr><td>환경변화에 대응한 정보 및 지원 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>종묘 및 농자재의 계획적 보급 지원 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>농어촌 주거환경 개선 (공)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>개발도상국 지위 포기선언 철회 (정)</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>현실적 농업정책 필요</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>수입 규제 (정)</td><td>1.7%</td></tr> <tr><td>농어업인 인력문제 (인건비 수급,...</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>안정적인 친환경 농산물...</td><td>11.7%</td></tr> <tr><td>재해보험 지원 확대</td><td>0.0%</td></tr> <tr><td>친환경 순환농법 (정)</td><td>1.7%</td></tr> <tr><td>일자리 창출 (정)</td><td>0.0%</td></tr> </tbody> </table>	Item	Percentage	농수산물 가격안정 위한 수급조절	36.7%	청년농업인 육성제도 개선 (정)	6.7%	농림어업인의 기본소득 보장 (정)	11.7%	농어업 공익적 가치 인정 - 지원 확대...	25.0%	안전한 먹거리 실현 보장	0.0%	체계적인 교육을 통한 인식개선 (공)	5.0%	환경변화에 대응한 정보 및 지원 (정)	0.0%	종묘 및 농자재의 계획적 보급 지원 (정)	0.0%	농어촌 주거환경 개선 (공)	0.0%	개발도상국 지위 포기선언 철회 (정)	0.0%	현실적 농업정책 필요	0.0%	수입 규제 (정)	1.7%	농어업인 인력문제 (인건비 수급,...	0.0%	안정적인 친환경 농산물...	11.7%	재해보험 지원 확대	0.0%	친환경 순환농법 (정)	1.7%	일자리 창출 (정)	0.0%
Item	Percentage																																				
농수산물 가격안정 위한 수급조절	36.7%																																				
청년농업인 육성제도 개선 (정)	6.7%																																				
농림어업인의 기본소득 보장 (정)	11.7%																																				
농어업 공익적 가치 인정 - 지원 확대...	25.0%																																				
안전한 먹거리 실현 보장	0.0%																																				
체계적인 교육을 통한 인식개선 (공)	5.0%																																				
환경변화에 대응한 정보 및 지원 (정)	0.0%																																				
종묘 및 농자재의 계획적 보급 지원 (정)	0.0%																																				
농어촌 주거환경 개선 (공)	0.0%																																				
개발도상국 지위 포기선언 철회 (정)	0.0%																																				
현실적 농업정책 필요	0.0%																																				
수입 규제 (정)	1.7%																																				
농어업인 인력문제 (인건비 수급,...	0.0%																																				
안정적인 친환경 농산물...	11.7%																																				
재해보험 지원 확대	0.0%																																				
친환경 순환농법 (정)	1.7%																																				
일자리 창출 (정)	0.0%																																				



농어촌 지역의 사회적 경제 활성화 방안(안)

2019. 12. 3.



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

목 차

I. 추진배경	151
II. 농어촌 사회적 경제의 현황과 문제점	152
III. 농어촌 사회적 경제 정책의 목표, 방향, 중점과제	154
IV. 농어촌 사회적 경제 활성화 추진전략	155
1) 추진주체의 발굴 및 육성	
2) 지역자원과의 연계 강화	
3) 유통 및 판로 개척	
4) 금융 및 신용 지원	

I. 추진배경

◆ 농어촌형 사회적 경제의 개념, 필요성

- 농어촌형 사회적 경제는 농어촌 주민 공동체의 공동이익과 사회적 가치를 우선하는 사람 중심의 경제활동
- 도시와는 다른 농어촌지역 특유의 주체, 자원, 공간 측면의 여건과 특성을 배려해 차별적인 문제해결 방식을 모색할 필요

□ 농어촌지역은 공간, 주체, 자원의 특성상 도시지역 사회적 경제와는 차별화된 정책 필요

- (공간) 낮은 인구밀도, 분산적 거주 특성으로 사회서비스 조달능력 약화와 단위당 조달비용 상승 등 사회서비스 공급체계의 특수성 존재
 - 일자리 창출과 서비스 수혜자 중심의 현행 사회적 경제 정책, 사회서비스 제공정책의 관점에서는 단위당 공급비용이 높은 농어촌지역에 필요한 만큼의 사회서비스가 제공되기 어려움
- (주체) 도시에 비해 사회적 경제 추진주체가 턱없이 부족하고 역량도 취약하여 도시지역에 적용되는 주체육성 관점으로는 소기의 성과를 기대하기 곤란
 - 급속한 과소화, 초고령화로 지역 내부에서 주체 확보가 곤란한 농어촌지역에서는 도시와는 달리 외부 주체 유입이 시급한 상황
- (자원) 지역개발사업으로 설치된 시설의 유희화 정도가 도시에 비해 극심하고 보전해야 할 자원과 문화유산 등의 관리가 방치되는 상황
 - 저이용·유희 시설과 환경·역사·문화 자원의 보전 활동의 주체로서 사회적 경제의 필요성이 제기되고 있으나 효과적인 정책 수단이 미흡
- (조직화) 농협·수협·신협 등 농어촌지역의 전통적 조직들이 사회적 경제 정책의 대상으로 충분히 고려되지 않아 지역 내부 사회적, 경제적 자원의 효과적인 연계·협력이 이뤄지지 못함

II. 농어촌 사회적 경제의 현황과 문제점

- (현황) 농어촌지역 사회적 경제 조직은 대부분 농림수산물의 생산, 가공, 유통 활동에 중사
 - 정확한 통계는 없으나, 농어촌지역에는 6천개 이상의 사회적 경제 조직이 존재하는 것으로 추정
 - * ('18년) 사회적기업 643개, 협동조합 4,207개, 마을기업 967개, 농어촌공동체회사 751개(2015), 사회적 농장 18개(2019) 등 (KREI, 2018)
 - 주된 활동영역은 농산물 생산·유통 40.9%, 식품 외 제조·판매 13.8%. 환경·에너지 10% 등
 - 최근 농어촌지역의 취약한 시장기능을 보완하고 부족한 사회서비스 조달에 사회적 경제가 활용되는 사례 증가
 - 지역주민들의 자발적 공동체활동으로 재화와 서비스를 스스로 조달하는 사례가 늘고, 사회적 경제에 대한 지자체의 관심도 증가
 - * 생필품 판매(영광 동락점빵), 청소년 등 주민교육서비스 제공(장수 초록협동조합), 면단위 지역버스 운영(횡성 금광골영농조합법인) 등
- (문제) 주체, 지역자원 연계, 유통 및 판로개척, 자금·신용조달, 네트워크 측면에서 취약성 노정
 - 고령화, 과소화 등으로 사회적 경제를 이끌어갈 주체가 매우 부족
 - 사회적 경제 조직의 물적 토대가 취약하여 공공부문의 지원이 없이는 자립적 성장이 어려운 상황
 - 협동조합의 경우, 출자금이 1천만원 미만인 경우가 전체의 53.8%, 5천만원 미만이 88.8%에 달함

- 각종 지역개발사업으로 구축된 다양한 시설의 운영과 관리에 어려움이 많지만 이를 사회적 경제와 연계하려는 목적의식적 노력이 부족
- 일반 경제조직에 비해 규모가 작고 역량이 부족해 독자적인 홍보, 유통 및 판로개척이 곤란
 - 농촌지역 사회적경제 조직의 운용상 어려움 : 홍보마케팅, 시장확대, 거래처 확보 등 유통·판로 애로 30.8%(‘15년 조사)
- 기술력이나 담보능력 부족으로 상업적 금융기관을 통한 자금조달 곤란
 - 농촌지역 사회적경제 조직의 운용상 어려움 : 자금관련 애로(운영자금 부족, 시설·설비투자 곤란)가 가장 높은 34.6%(‘15년 조사)
- 사회적 경제에 대한 주민인식 미흡
 - 농촌주민 대부분(63%)이 사회적 경제의 의미를 이해하지 못하며, 교육·일자리·생필품구입·농기계수리 등 서비스 부족문제 해결을 위해 도움 받을 기관이 없다는 응답이 전체의 61%(‘18년 조사)
- 농어촌지역 사회적 경제 조직 간 네트워크의 취약성
 - 개별조직의 취약성을 인식하면서도 상호 연계·협력 활동은 거의 이뤄지지 못함

III. 농어촌 사회적 경제 정책의 목표, 방향, 중점과제

□ 목표

○ 농어촌지역의 활력 증진을 위한 사회적 경제 활성화

- 농어촌지역의 시장결핍에 대응하고, 정부에 의한 사회서비스 공급의 한계를 사회적 경제 활성화를 통해 해결함으로써 농어촌 주민들의 삶의 질 증진과 농어촌지역의 활력을 도모

□ 방향

○ 농어촌 지역의 사회적 경제 생태계 조성

- 사회적 가치 공유, 사회적 기업가 양성, 사회적 경제기금 조성, 판로확보, 활동기반 구축, 경영역량 강화, 법제도 정비 등 포괄적 대책 강구
- '농어촌지역 사회적 경제 활성화 종합대책'의 수립과 주관부처의 명확화

□ 중점과제

○ 농어촌 지역의 사회적 경제 주체 육성

- 혁신적이고 역량을 갖춘 추진주체의 발굴과 육성
- 새로운 사회적 경제 일자리 창출로 청년들의 농어촌 유입 촉진

○ 농어촌지역개발사업 및 지역자원과 사회적 경제의 연계 강화

- 지역주민의 삶의 질 향상과 지역개발사업을 통해 형성된 각종 지역자원의 효율적 운영 관점의 연계를 촉진하는 역할 수행

○ 통합적 지원 시스템 구축

- 각 부처별로 분산 추진되는 각종 사회적 경제 육성 및 지원정책이 지역단위에서 시너지 효과를 높일 수 있도록 통합지원시스템 구축

IV. 농어촌 사회적 경제 활성화 추진전략

전략 1 추진주체의 발굴 및 육성

□ 청년을 사회적 경제 주체로 육성

○ 귀농어·귀촌 정책과 연계하여 청년을 사회적 경제주체로 적극 육성

- 사회적 경제 전문 교육프로그램을 개발·운영하여 귀농어·귀촌 청년들을 농어촌지역 사회적경제 핵심주체로 육성 지원
- 농식품부 청년창업농육성사업을 농촌지역 사회적 경제 주체 육성 중심 사업으로 전환

○ 사회적 경제 기업 청년인턴제 확대와 청년들의 사회적 가치창출 활동 지원 강화

- 도시청년들이 농어촌지역 내 사회적 경제조직(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)에 근무할 수 있는 여건 확충
 - * [사례] 서울시 '지역상생 고용지원사업'으로 안동시에서 서울의 청년들이 지역 내 사회적 경제 조직에 근무하며 주 32시간 월 220만의 급여를 수취
- 농어촌지역을 대상으로 하는 청년들의 사회적 경제 기업 창업 지원
 - * 창업과 운영 전 과정을 밀착 지원하는 농어촌지역형 프로그램 운영

□ 사회적 경제에 대한 도시민과 농어촌주민 인식 개선 활동 강화

○ 지자체, 시민사회단체, 종교단체, 언론사 등 여론주도 기관·단체들이 사회적 경제의 이해 촉진 활동을 적극 추진하도록 지원

- 일반 국민들의 인지도 조사('17년) 결과, 응답자의 87.5%가 사회적 경제에 대해 들어본 적이 없거나(47.3%) 들어 본 적은 있으나 무엇인지 모른다(40.2%)고 응답

- 초·중·고 교육(학교 교과목 및 교원 교육과정), 시·군 평생교육기관 교육, 공익자 교육에 사회적 경제 관련 과목을 포함하고, 사회적 경제 전용 온라인 교육 플랫폼 개설·운영
- 각급 공무원 연수과정에 사회적 경제 교육프로그램 운영을 의무화하고, 개방형 직위제를 활용하여 민간전문가를 사회적 경제 전문공무원으로 채용

□ 농어촌 특성이 반영된 현장밀착형 중간지원조직의 육성

- 현재 광역단위로 설치·운영되는 사회적 경제 중간지원기관의 한계를 보완하기 위해 기초단위에 현장밀착형 중간지원기관을 운영
- 기초단위에서 유사한 역할을 하는 귀농귀촌, 마을만들기, 6차산업화 지원 조직을 통합하고, 사회적 경제 전문인력을 보강하여 (가칭) 농어촌사회적 경제지원센터를 신설
- 중앙정부는 기초단위의 통합적 중간지원조직 설치·운영을 촉진하는 다양한 인센티브 지원 강화
- 관련 사업 시행 시 중간지원조직을 갖춘 시·군에 가산점 부여, 중간지원조직 운영경비 일부 지원, 중간지원조직 설치·운영 매뉴얼 개발·보급 등

□ 지역 내·외부 사회적 경제조직 간 네트워크 구축 유도

- 사회적 경제 조직 간 네트워크 구축 지원사업 등으로 업종별, 지역별 네트워킹을 적극 지원하여 지역사회문제해결에 공동대응 촉진
- (예) 강원도의 네트워크 구축 지원사업

과제 2 지역자원과의 연계 강화

□ 각종 지역개발정책사업과 사회적 경제의 연계 촉진

○ 농어촌지역개발사업과 사회적 경제의 연계

- 개별 운영되는 체험휴양마을사무장제도(농식품부), 정보화마을매니저(행안부 신규지원중단), 관광두레PD(문광부), 산촌생태마을매니저(산림청) 등을 지역별·권역별로 네트워킹하여 통합적인 사회적 경제조직을 설치하여 운영하거나 지역 내 사회적 경제조직에 위탁하여 운영하도록 유도

○ 신활력플러스사업과 사회적 경제의 연계

- 사회적 경제 조직이 사업의 계획 단계(지역자원 발굴, 시설운영방안, 프로그램 개발)부터 참여하고 사업 종료 후에는 시설의 운영주체가 되도록 육성

○ 도시재생뉴딜사업과 사회적 경제의 연계

- 읍면 지역 도시재생뉴딜사업의 사후관리를 위해 주민의 자발적 마을관리협동조합 설립을 적극 유도

□ 농촌지역 내 각종 시설의 운영과 사회적 경제의 연계 촉진

○ 다양한 농촌지역개발사업으로 구축된 각종 하드웨어의 운영에 사회적 경제조직의 참여가 가능하도록 제도적 보완

- 목적 외 사용금지 등을 규정한 보조금관리법, 공유재산 및 물품관리법 등 시설의 운영 제약관련 제도적 검토 및 개선점 발굴

○ 지역 내 청년의 관심과 활동 유도, 도시청년 교류 및 유치, 관련분야 은퇴자를 중심으로 사회적 경제조직의 설립 및 참여를 적극 유도

- 소정의 교육을 거친 도시청년의 사회적 경제 조직을 하드웨어 운영 주체로 지정 (예, 목포시 '괘찮아 마을')
- 귀농귀촌사업과 연계하여 청년을 유치하고 기존시설 운영활성화 도모 (예, 전북 과소화대응인력육성사업)

□ 농산어촌의 복지·사회서비스 제공과 사회적 경제의 연계 촉진

○ 지역공동체에 의한 지역복지서비스 제공활동(=커뮤니티 케어) 지원

- 농어촌지역형 커뮤니티 케어 모델의 개발·보급
- 농어촌의 소규모 의료사회적협동조합 설립·운영 지원 (예, 안성의료생협, 홍성의료생협)

○ 방과후 교육 등 농어촌 교육서비스를 민간의 사회적 경제 조직이 담당할 수 있도록 하는 모델의 개발·보급

- (예) 장수 초록협동조합, 춘천 별빛산골유학센터

○ 지역주민들이 사회적 경제 조직을 설립하여 통학버스, 자가용 승용차 등을 활용한 이동권을 보장하는 방안 도입

- (예) 일본 고탄시 탄코초

□ 농어촌지역의 자원활용을 위한 새로운 사회적 경제모델 개발

○ 로컬푸드 활성화를 위한 사회적 경제 조직의 설립·운영 지원

- 사회적 경제 조직을 지역푸드플랜의 핵심 주체로 육성 지원
- 도시민과 농어촌이 함께 참여하여 농산물의 생산·가공·유통활동을 통한 상생활동 모델 개발 (예, 가칭 '도농함께 협동조합' 설립)

○ 농수축협이 보유한 유희시설, 지역 내 빈집 등을 사회적 경제 방식을 적용하여 지역의 교육, 교통, 문화, 복지 서비스 제공모델로 개발

○ 농수축협 등 기존 사회적 경제 조직과 연계 협력하는 모델로 사회성과 연계채권(SIB)을 활용한 방식의 새로운 비즈니스 모델 등 검토

과제 3 유통 및 판로 개척

□ 농수축협 등 기존 유통망의 사회적 경제기업 활용방안 강구

- 농수축협의 유통망을 사회적 경제조직의 홍보 및 판로로 활용할 수 있도록 관련 법·제도 보완
- 농수축협 유통시설에 사회적 경제조직의 생산물을 판매할 수 있도록 ‘삽인삽’ 형태를 허용하고 사용료를 감면

□ 민간 당사자조직의 유통 및 판로개척 활동 지원

- 한국사회적기업중앙협의회를 비롯하여 각 지역의 사회적경제협의체가 스스로 추진 중인 시장개척 및 판로확보 활동을 적극 지원
 - (예) 경북 사회적기업종합상사 : 도내 농식품, 제조공예, 문화체험관광, 교육, 환경, 후원자조합원, 돌봄서비스, 시설관리, 판매유통 등 9개 분야 140개 기업 출자
- 민간 당사자조직의 유통 및 판로개척 노력에 대한 정책적 지원 모색

과제 4 금융 및 신용 지원

□ 사회적 경제조직에 대한 투자환경 개선

- 사회적 경제기업에 대한 투자 지원을 위해 모태펀드 추가조성 및 사회투자펀드 신규조성 방안 등 검토·마련
- 사회성과 연계채권(SIB)을 활용한 농촌지역 문제해결 리스트 개발, 균특예산계정에 SIB계정 도입 등 사회성과 보상사업 검토 및 확대

□ 사회적 경제 조직에 대한 농축수협의 금융지원방안 강구

- 농축수협 상호금융계정을 농어촌 사회적 경제 조직에 개방하여 사회적 경제 조직의 자금 애로 해소
- 사회적 경제 기업에 대한 지역농협의 지분투자 확대

□ 농어촌 사회적 경제 기금 설립, 운용방안 강구

- 농수협의 중앙회와 각 회원조합, 중앙정부와 각 지자체, 사회적 경제 조직이 공동으로 출연하는 전용기금 설립 및 운용
 - 전국기금은 중앙회와 중앙정부에서 출연하고, 광역 및 기초기금은 관내 회원 조합과 지자체, 관내 사회적 경제조직에서 공동 출연하며, 각급 단계마다 기금 관리위원회를 구성하여 상호 협력할 수 있는 관리체계를 구축
- 농어촌 사회적 경제 조직이 이용할 수 있는 자금 한도 등은 자금출연 주체 간 합의에 의해 결정하도록 유도
 - 사회혁신기금의 사례 참조: 기금출연에 참여한 당사자가 이용할 수 있는 한도는 출자금의 최대 5배까지 무담보로 추천서에 의해 대출가능하며, 대출자에 대한 재무상담 및 컨설팅, 네트워킹 등 부대서비스 제공

