

제176호(2019. 1. 29.)

2019년 10대 농정 이슈

정민국 등



목 차
contents

1. 2019년 농정 여건	1
2. 2019년 10대 농정 이슈	2

감 수 김홍상 선임연구위원 061-820-2236 jhskim@krei.re.kr
 내 용 문 의 정민국 선임연구위원 061-820-2011 mkjeong@krei.re.kr

집필진 담당 내용	집필진	전화번호	전자메일
2019년 농정 여건	김용렬 연구위원	061-820-2363	kimyl@krei.re.kr
공익적 역할 강화 방향으로 직접지불제 개편	박준기 선임연구위원	061-820-2173	jkpark@krei.re.kr
농업·농촌 일자리 창출과 확대	마상진 연구위원	061-820-2258	msj@krei.re.kr
혁신 성장을 위한 스마트팜 혁신밸리 조성과 농산업 스마트화	이명기 연구위원	061-820-2166	mkleee@krei.re.kr
농촌형 에너지 자립마을을 통한 신재생에너지 확대	박지연 부연구위원	061-820-2136	jiyunpark@krei.re.kr
지역 순환형 먹거리 시스템 구축을 통한 푸드플랜 활성화	정은미 연구위원 황윤재 연구위원	061-820-2311 061-820-2247	jeongem@krei.re.kr yjhwang@krei.re.kr
농축산물 생산단계 안전성 강화	박미성 부연구위원 우병준 연구위원	061-820-2362 061-820-2378	mspark@krei.re.kr bjwoo@krei.re.kr
생활 SOC 확충을 통한 농어촌 삶의 질 향상	성주인 연구위원	061-820-2199	jjseong@krei.re.kr
농어업·농어촌특별위원회 출범에 따른 새로운 농정 거버넌스 구축	국승용 연구위원	061-820-2275	gouksy@krei.re.kr
비핵화 대화 진전과 남북 농업교류협력 재개 준비	김영훈 선임연구위원	061-820-2367	kyhoon@krei.re.kr
국제 통상환경 변화에 따른 대응	문한필 연구위원	061-820-2259	hanpil@krei.re.kr

자 료 문 의 성진석 선임전문원 061-820-2212 jssaint@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

KREI 농정포커스 제176호

2019년 10대 농정 이슈

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 1.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)한디자인코퍼레이션

ISBN | 979-11-6149-265-0 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
- 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

요약 Summary

- 한국농촌경제연구원은 농정이 추구해야 할 기본 틀과 시급히 해결해야 될 현안을 고려하고, 농업인, 농업·농촌 관련 전문가, 언론인 등의 의견을 적극 반영하여 다음과 같이 2019년 10대 농정 이슈를 선정하였음.

10대 농정 이슈	내 용
① 공익적 역할 강화 방향으로 직접지불제 개편	<ul style="list-style-type: none"> 농업·농촌의 공익적 역할 강화 및 생산 비연계 방향으로 직불제 개편 쌀 변동직불제를 고정직불화할 경우 쌀 농가 경영안정장치 마련 필요
② 농업·농촌 일자리 창출과 확대	<ul style="list-style-type: none"> 농업 부문 일자리 증가 추세 지속 전망 중앙·광역·기초단위 일자리 생태계 플랫폼 구축과 참여형 일자리 창출 정책 추진
③ 혁신 성장을 위한 스마트팜 혁신밸리 조성 및 농산업 스마트화	<ul style="list-style-type: none"> 농산업 부문 혁신 성장 동력으로 성공적인 스마트팜 혁신밸리 조성 농식품 산업 전반의 스마트화 추진
④ 농촌형 에너지 자립마을을 통한 신재생에너지 확대	<ul style="list-style-type: none"> 정부 「재생에너지 3020」 목표 달성을 위한 주민 주도의 농촌형 에너지 협동조합 구성을 통한 에너지 자립마을 추진
⑤ 지역 순환형 먹거리 시스템 구축을 통한 푸드플랜 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 먹거리의 생산·가공·유통·소비 전 과정을 종합적으로 계획하는 국가종합먹거리 전략과 지역순환형 먹거리 시스템 구축
⑥ 농축산물 생산단계 안전성 강화	<ul style="list-style-type: none"> PLS의 조기 정착 및 농가 피해 최소화를 위한 연착륙 방안 모색 안전한 축산물 공급을 위한 제도 정비와 규제 강화의 실효성 동시 고려
⑦ 생활 SOC 확충을 통한 농어촌 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> 농업인 삶의 질 향상 정책을 추진 중이나, 농촌 생활서비스 개선 효과 제한적 농촌형 생활 SOC 확충과 연계한 삶의 질 향상 정책 강화
⑧ 농어업·농어촌특별위원회 출범에 따른 새로운 농정 거버넌스 구축	<ul style="list-style-type: none"> 위원회의 대표성 확보와 역량 있는 사무국 구성 집중적인 논의로 성과를 창출할 수 있는 의제 선정과 전략 마련
⑨ 비핵화 대화 진전과 남북 농업교류협력 재개 준비	<ul style="list-style-type: none"> 남·북·미 간 비핵화 대화 진전과 평화시대 이행에 대비한 단계별 남북 농업교류협력 프로그램 준비 및 추진
⑩ 국제 통상환경 변화에 따른 대응	<ul style="list-style-type: none"> 미국 주도의 국제통상질서 변화 지속 전망 CPTPP와 RCEP 등 다자협력 중심의 국제 통상환경 변화에 대한 선제적 대응

01 | 2019년 농정 여건¹⁾

□ 2019년 국내외 경제 성장률 전망²⁾

- 2019년 세계경제 성장률은 하방 리스크로 전년 대비 둔화 전망
 - 세계경제 성장률 전망(%): (2018년) 3.0 → (2019년) 2.9 → (2020년) 2.8
 - (선진국) 2019년 미국, 유럽, 일본 등의 선진국은 2.0% 성장이 전망됨. 미국은 고용 호조와 양호한 소비심리로 성장세를 이어갈 전망이나 미·중 통상 분쟁 장기화로 잠재적 리스크 존재함. 유럽은 노딜 브렉시트(Brexit) 가능성 등 정치적 불확실성과 보호무역주의 확산 등 하방 리스크가 존재함.
 - (신흥국) 2019년 신흥국의 경제성장률은 4.2%에 이를 것으로 전망됨. 그러나 차입비용 증가로 자본유입이 제한되고, 부채증가로 금융시장 변동에 대응이 취약해지며, 무역긴장 고조로 글로벌 성장이 둔화되고 글로벌 가치사슬이 약화될 가능성이 존재함. 중국은 미·중 통상 분쟁 영향이 실물경제로 파급될 우려가 높지만, 내수진작을 위한 제도 시행이 하방 리스크를 상쇄할 것으로 전망됨.
- 2019년 한국의 경제성장률은 2.6%로 전망
 - 한국경제 성장률 전망(%): (2018년) 2.7 → (2019년) 2.6 → (2020년) 2.6
 - 2019년 재정정책이 확장적인 가운데 소비와 수출 중심으로 꾸준한 성장세를 이어갈 전망이다.
 - 향후 시장의 불확실성이 높은 상황임.

□ 2019년 국내 농업 부문 전망³⁾

- 2019년 농업 부문 생산액은 약간 감소 전망
 - 2019년 농업 부문 생산액은 곡물 및 축산업 생산액 감소로 전년 대비 1.5% 감소한 49조 4,420억 원으로 전망되며, 부가가치는 2.3% 감소한 27조 2,620억 원으로 예상됨.
- 2019년 농가소득은 최초로 4천만 원대 진입 전망
 - 2019년 농가소득은 농외소득 증가로 전년 대비 1.1% 증가한 4,006만 원으로 예상되며, 농가소득 중 농업소득의 비중은 전년보다 0.8%p 하락한 26.3%로 전망됨.
- 2019년 농림어업 취업자 수는 전년보다 1.5% 증가한 136만 명 전망
 - 농업·농촌에 대한 관심 증가, 베이비붐 세대와 청년층의 귀농·귀촌 증가 추세가 지속될 것으로 전망됨.

1) 김용렬 연구위원

2) 『세계은행 세계경제전망(Global Economic Prospects)』과 『한국은행 경제전망보고서』에서 인용함.

3) 한국농촌경제연구원 『농업전망 2019』에서 인용함.

02 | 2019년 10대 농정 이슈

농업·농촌의 공익적 역할 강화 및 생산 비연계 방향으로 직불제 개편
쌀 변동직불제를 고정직불화할 경우 쌀 농가 경영안정장치 마련 필요

2.1. 공익적 역할 강화 방향으로 직접지불제 개편⁴⁾

□ 농정 여건 변화에 따른 직불제 개편 필요성 제기

- 농업의 공익적 역할이 식량생산에서 농산물 품질, 안전성, 자연환경 보전으로 전환
 - 직불제 도입 당시에는 추곡수매제 폐지 등 시장왜곡정책 축소에 따른 소득손실 보상 필요성과 쌀 시장 개방에 대비한 식량 생산기반 확보라는 공익적 역할이 강조되었음.
 - 직불제 도입 후 20여 년이 경과하면서 쌀 공급과잉 현상이 발생하였고, 소득수준 향상으로 농업·농촌은 소비자들로부터 농산물 안전성, 품질, 자연 및 환경보전, 아름다운 경관 유지 등 새로운 공익적 역할을 요구받고 있음.
- 소비자와 농가가 함께하는 지속가능한 농업·농촌을 위한 직불제 개편 마련 필요
 - 농업부문의 환경부하 문제, 가축질병, 약취 문제, 농촌경관 훼손 등 소비자 입장에서 농업의 공익적 역할에 대한 의문이 제기됨.
 - 현행 직불제로는 소비자가 요구하는 농업의 공익적 역할을 수행하는 데 한계가 있음.
 - 직불제 예산의 80% 이상이 쌀에 집중되어 품목 간 형평성이 부족하고, 공익적 역할에 한계가 있음.
 - 쌀 변동직불제 시행으로 쌀 농가 경영안정에 기여한 반면, 쌀 생산량 과잉 문제를 초래함.

□ 농업·농촌의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 재정립 방향

- 주요국들도 농업·농촌의 공익적 역할을 강화하는 방향으로 농정개혁 추진
 - EU는 Agenda 2000에서 농업·농촌의 공익적 역할 강화를 위하여 교차준수조건(cross compliance)을 도입하였고, 2010 농정개혁에서는 회원국별 직불제 예산 중 녹색지불 예산 비중을 30% 이상으로 의무화하여 환경·자원 보전을 위한 역할을 강화하였음.
 - 일본은 쌀 생산과 연계된 소득지지 제도인 쌀직불제를 2018년까지 단계적으로 폐지하고, 기존 공익형직불제(중산간지역직불, 농지·물보전직불, 환경보전형 농업직불)에 농지유지직불을 추가하여 농업·농촌의 공익적 역할 강화의 제도적 기반을 마련함.

4) 박준기 선임연구위원

○ 공익적 역할 강화를 위한 직불제 재정립 기본 방향

- 첫째, 직불금 지원이 단순한 소득보조가 아니라 농업·농촌의 공익적 역할 수행을 위한 노력의 보상이라는 점을 명확히 하는 지원 근거와 합리성을 확보하여야 함.
- 둘째, 농가의 지속가능한 농업·농촌을 위한 역할에 대한 소득보전으로 전환되어야 함.
- 셋째, 농가가 실천 가능하고, 모니터링 가능한 교차준수조건을 마련하여 제시하여야 함.
- 넷째, 품목 간 형평성 확보와 쌀의 구조적 공급과잉 문제를 해소하여야 함.
- 다섯째, 지속가능한 농업·농촌을 위해 필요한 이슈(농촌지역 유지, 후계인력 확보, 농가 간 형평성 제고 등)를 직불제 개편 시 반영하여야 함.

□ 농업부문 직불제 재정립을 위한 과제

○ 농업의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 도입의 검토과제

- 공익형 직불제는 기본직불과 부가직불의 체계로 설계할 수 있음. 기본직불은 안정적 식량 공급을 위한 농업 기반 유지와 농업자원의 적절한 관리를 목적으로 하며, 이를 위해 필요한 최소한의 의무사항을 교차준수조건으로 부여하는 방식의 직불제임.
- 부가직불은 환경보전, 자원관리, 생물다양성 확보 등 미래 농업을 위한 선도적 활동을 이행 조건으로 부여하고, 이행 정도에 따라 기본직불에 추가 지원하는 직불제임.
- 공익형 직불제로의 전환은 농업의 역할이 식량생산에서 환경·자원 관리로 전환되는 것을 의미함. 이를 위해서는 농정 방향도 공익적 역할 제고로 전환되어야 하며, 실천 가능하고 모니터링 가능한 교차준수조건의 마련, 중앙정부와 지자체 간 역할 재정립이 필요함.

○ 쌀 변동직불제 개편 대안(고정직불화, 생산조절형, 가격변동대응직불 등) 중 생산 비연계 강화 및 공익적 역할 제고를 위하여 고정직불화 방안을 우선 검토

- 정책 개편을 위해서는 첫째, 쌀 공급과잉 문제 해소(생산 조절 및 전작보상 방식)와 함께 쌀 소득안정정책에서 곡물 수급안정정책으로 정책 방향의 전환이 필요함.
- 둘째, 쌀 가격 하락 시 농가의 우려를 해소할 수 있도록 수입보장보험 등 경영안정지원제도를 확충해야 함.
- 셋째, 변동직불제 폐지에 따른 기존 수혜농가의 피해를 최소화하기 위해서는 충분한 예산 확보가 뒷받침되어야 함.

□ 직불제 예산 확대 및 예산 운용의 합리성 확보

- 공익적 역할 강화 및 기존 직불제 개편에 따른 농가의 피해를 최소화하기 위해서는 직불제 예산이 충분하게 확보되어야 함. 또한 전달방식 투명성, 농업의 공익적 역할 명확화, 품목 간 형평성 확보 등 국민이 납득할 수 있는 합리적 예산 운용 방안이 마련되어야 함.

농업 부문 일자리 증가 추세 지속 전망 중앙-광역-기초단위 일자리 생태계 플랫폼 구축과 참여형 일자리 창출 정책 추진

2.2. 농업·농촌 일자리 창출과 확대⁵⁾

□ 최근 농림어업 취업자 수 증가 추세

- 2017년 3분기 이후 농림어업 취업자 수 증가세로 전환
 - 1970년대 중반 이후 농림어업 취업자 수는 지속적으로 감소하였음. 1976년 551만 4천 명에서 2017년 127만 9천 명으로 연평균 3.6% 감소하였음.
 - 2017년 3분기 이후 농림어업 취업자 수가 증가세로 전환되었음. 2018년 농림어업 취업자 수는 134만 명으로 전년 대비 6만 2천 명 증가하였음.
 - 최근 농림어업 취업자 수가 30대 이하와 60대 이상, 상용근로자, 농업자영자, 무급가족종사자 중심으로 증가(2017년 대비 2018년 6만 명 증가)하고 있음.
- 사회·경제·문화·정책 등 복합적 요인으로 농림어업 취업자 수 증가세 상당 기간 유지 전망
 - 도시나 비농업 부문 고용사정의 악화가 최근 농림어업 취업자 수 증가에 영향을 줌.
 - 베이비부머(1955~1963년생)들의 은퇴 이후 전원생활을 목적으로 한 귀농·귀촌과 사회 전반적으로 워라벨(일과 삶의 균형, Work and Life Balance)을 지향하는 흐름이 지속되고 있음.
 - 반농반X(半農半X) 삶의 양식에 대한 선호 증가와 실천이 확대되고 있음.
 - 농업법인 육성 정책, 고용 활성화 정책 그리고 청년 창업농 영농정착지원사업 등 농업 일자리 관련 정책 효과가 일정 부분 취업자 수 증가에 영향을 줌.
 - ※ 농업법인 육성 정책뿐 아니라 농업법인 중심 고용 활성화 정책의 활발한 추진으로 농업법인 종사자 수 증가
 - ※ 2018년 청년 창업농 영농정착지원사업(40세 미만 청년에 최장 3년간 월 최대 100만 원의 기초생활비 지급)의 선정 경쟁률이 3.23대 1을 차지할 정도로 큰 인기

□ 농업부문 일자리 유발효과가 타 산업보다 높은 편

- 농업부문 일자리 유발효과는 타 산업 대비 높은 편, 향후 식품수요 증가 등에 따라 일자리 창출 잠재력은 더욱 확대 가능성
 - 특히 농식품 신규수요 창출, 농촌융복합산업 성장, 푸드플랜 확대 등을 비롯해 일자리 환경 개선과 사회적경제 활성화 등과 맞물려 농업·농촌 일자리 창출 잠재력은 매우 높음.

5) 마상진 연구위원

- 일본은 취농 지원정책뿐만 아니라 지역활성화 정책과 연계한 일자리 창출, 농촌으로 지역부흥 협력대 파견 시책 등을 추진 중이며, 범부처, 지자체, 기업, NPO(non profit organization, 비영리기구) 등을 연계한 다각적 정책 추진

□ 농업·농촌 전후방 연관산업을 포괄하는 농업·농촌 일자리 정책 추진체계 구축

- 농업·농촌 일자리는 지역경제에 직접적인 영향
 - 부의 외부 유출이 작아 사업 규모 대비 지역경제 활성화 효과가 큼.
 - 농업·농촌 부문은 일자리 규모의 크고 작음을 떠나 고용 창출효과가 뛰어남.
 - ※ 완주 로컬푸드의 지역 농산물 소비 파급효과 600억 원, 지역 내 고용규모 350명
 - ※ 구례 자연드림파크의 지역 농산물 소비 파급효과 100억 원, 지역 내 고용규모 520명
- 농촌 활성화를 위한 청년인력 활용 사업 추진
 - 농촌 활성화 및 주민 삶의 질 제고 등의 영역에서 청년 일자리 사업을 적극 추진하여야 함. 농업 부문이 아닐지라도 교통, 보건복지, 교육, 재난 안전 등 농촌의 부족한 사회서비스 제공을 비롯해, 귀농·귀촌, 농촌관광, 로컬푸드, 환경·경관 정비, 농촌 유산자원 기록 및 DB 구축 등 농촌 활성화 활동을 주도하는 일에 청년들이 뛰어 들 수 있는 체계를 만들어 주어야 함.
- 농업법인 고용 확대
 - 농업법인 중 우수 경영체를 선정하여 농업계 학생 및 귀농·귀촌 교육생들의 상호 교류를 촉진하고, 상호간에 충분히 탐색하고 준비하는 시간을 갖도록 함. 이후 교육생과 법인 간의 인력 매칭을 통해 고용을 확대해야 함.
 - 지역 푸드플랜 수립 지원 확대, 농촌융복합산업 고도화, 청년 창업농 영농정착지원 등을 통해 농업법인 고용을 촉진해야 함.
- 농업·농촌 일자리 생태계 조성을 위한 중앙정부와 지자체 간 지원체계 구축
 - 중앙-광역-기초단위 일자리 생태계 플랫폼 시스템 구축이 필요함. 중앙정부는 컨트롤타워 역할을 하고, 광역자치단체는 일자리 지원단체 통합 및 거버넌스 활성화에 주력하며, 기초자치단체는 지역활동인력 채용과 운영에 중점을 둬.
 - 중앙정부는 농업뿐 아니라 전후방 사업을 포함한 농산업 및 농촌 일자리 관련 통계기반 구축 등 관련 정책 간 조정 및 네트워킹 강화에 초점을 둬.
 - 지자체는 농업·농촌 일자리 관련 지원 단체(도농교류, 농촌관광, 농촌융복합산업, 마을만들기, 평생학습, 사회적경제, 귀농·귀촌 등)들을 통합·연계 운영하고, 주요 관련 주체 간 거버넌스를 활성화하며, 전담 지원체계를 운영함.

농산업 부문 혁신 성장 동력으로 성공적인 스마트팜 혁신밸리 조성 농식품 산업 전반의 스마트화 추진

2.3. 혁신 성장을 위한 스마트팜 혁신밸리 조성⁶⁾과 농산업 스마트화⁶⁾

□ 지속적인 농산업 성장 위해 혁신 역량 강화 필요

- 농업 부문 혁신 역량 미흡으로 농업 부문 성장 둔화
 - '상대적으로 낮은 농업 부문 (노동)생산성', '시장개방으로 인한 낮은 가격의 해외 농산물과 경쟁 심화', '투입재 가격 상승' 등으로 농업소득 향상이 둔화됨에 따라 민간투자가 위축됨.
 - 이로 인해 '혁신역량을 갖춘 신규 농업인의 유입이 부족'해지고, 이것은 '생산성 향상 제약'이라는 악순환으로 이어짐.
- ICT 등 4차 산업혁명 기술의 융복합 혁신역량을 갖춘 창업농과 농산업 부문 혁신 역량 강화가 지속적인 농업과 농산업 성장의 핵심

□ 농업혁신시스템 거점으로서 스마트팜 혁신밸리 조성

- 정부는 혁신성장 8대 선도과제 중 하나인 '스마트팜 확산'의 일환으로 '스마트팜 혁신밸리 조성'을 추진
 - 스마트팜 혁신밸리를 중심으로 창농과 창업을 촉진하고 농업과 농산업 기업이 동반 성장하는 산업 생태계 조성이 필요함.
- 2018년 1차로 경북 상주와 전북 김제를 스마트팜 혁신밸리 조성 지역으로 선정, 2019년 상반기 기반조성 착공 및 2차 대상지 추가 선정(2019년 초, 2개소) 예정
- 스마트팜 전문교육을 입문과정-교육형 실습-경영형 실습으로 구성하여, 2022년까지 청년 전문인력 500명을 양성할 계획
 - 스마트팜 청년 창업보육생을 선발(2019년 100명)하여 전문교육을 제공함.
 - 기반이 없는 청년들을 위한 임대형 스마트팜을 조성(2019~2021년, 개소당 약 6ha, 총 24ha)하여 기본 3년간 임대하고 평가를 거쳐 최대 5년까지 임대할 계획임.
- 스마트팜 실증단지를 조성하여 전후방 기업(기자재·식품·바이오)이 농업인·연구기관과 공동으로 새로운 제품·기술 개발 활성화

6) 이명기 연구위원

- 스마트팜 실증단지 2021년까지 개소당 약 4.5ha로 총 18ha를 조성할 계획임.
- 혁신밸리 지원센터는 스타트업 센터, 데이터 관리 및 분석, 전시 및 체험, 입주기업 지원 등의 역할을 수행함.
- 농업혁신시스템 전환의 거점으로서 스마트팜 혁신밸리가 성공하기 위한 핵심과제
 - 청년층 창업·창업농을 위한 혁신적 교육 프로그램 운영
 - 임대형 스마트팜뿐만 아니라 안정적 영농 정착을 위한 다양한 지원
 - 농산업 R&D 자금의 혁신밸리 내 투자 확대
 - 혁신밸리 내 빅데이터 수집·분석·활용 강화
 - 기자재 및 ICT 융복합 시스템 수출 확대를 위한 정책 강화
 - 교육생 및 농가 참여 연구개발과 실증 프로그램 확대를 위한 성과확산을 위한 네트워크 강화
 - 연구개발 및 실증 성과의 농산업 현장 적용 확대

□ 농업 부문 혁신 성장을 위한 농식품 산업 전반의 스마트화 추진

- 스마트팜의 생육재배 정보 등 빅데이터를 공유할 수 있는 개방형 플랫폼 구축
 - 양질의 빅데이터 확보를 위한 수집 표준을 마련하고, 농가단위 빅데이터 수집을 확대할 필요가 있음.
- 시설원예 중심의 스마트 농업을 축산·밭농업으로 확대
 - 온습도 관리와 사료 공급 등을 자동화하는 스마트 축사 확대, 3개소의 스마트축산 ICT 시범 단지를 조성할 계획임.
- 데이터 기반으로 농작업을 자동화한 밭농업형 모델 확산
 - 기존의 자동 물공급 모델에서 드론·영상분석 장치를 활용한 방제 등으로 확대해야 함.
- 유통수출 등 농식품 가치사슬 전반의 스마트화 추진
 - 빅데이터와 드론을 활용해 배추 등 채소 수급예측 고도화, 블록체인을 활용한 축산물이력관리 시범사업을 추진해야 함.
- 농지·품목 등 영농정보와 전자지도(팜맵) 통합·활용 시스템 시범 구축
- 자율주행(Level 2) 및 자율작업(Level 3)이 가능한 트랙터의 상용화 기술개발
 - 핵심부품 개발과 상용화 연구를 추진하고 중소형 자율주행 농기계의 글로벌화를 시도함.

정부 「재생에너지 3020」 목표 달성을 위한 주민 주도의 농촌형 에너지 협동조합 구성을 통한 에너지 자립마을 추진

2.4. 농촌형 에너지 자립마을을 통한 신재생에너지 확대⁷⁾

□ 정부는 2030년까지 전체 발전량의 20%를 재생에너지로 공급한다는 「재생에너지 3020」 발표

- 2016년 기준 총 발전량의 7%인 재생에너지 비중을 2030년까지 20%로 높이고, 설비용량도 63.8GW로 확대하겠다는 보급목표를 발표하였음. 특히 기존의 폐기물, 바이오 중심의 재생에너지를 태양광, 풍력과 같은 청정에너지 중심으로 보급할 계획으로 2030년까지 신규 재생에너지의 63%를 태양광으로 공급할 예정
 - 농촌지역 태양광의 경우 얽매간척지(농업진흥구역 내), 농업진흥구역 외 농지 등에 태양광 설치를 활성화하여 2030년까지 10GW를 생산할 계획임.

□ 농촌지역 태양광 사업 확대와 문제점 노출

- 정부는 농촌지역 태양광 발전을 확대하고, 신재생에너지 생산 및 판매를 통해 농가소득을 증진시키고자 농촌태양광사업을 지원
 - 정부는 농업인이 주주로 참여하는 신재생에너지사업에 대해 신재생에너지공급인증서(Renewable Energy Certificate: REC) 가중치 상향 등 인센티브를 제공함.⁸⁾ 입찰 시에는 주민참여 가점을 부여하는 한편, 신재생에너지금융지원사업도 5년 거치 10년 분할상환과 이율 1.75%(변동금리), 시설한도자금 100억 원을 우선 지원하고 있음.
 - 이를 통해, 정부는 농촌태양광사업을 주민참여형 모델의 대표적 사례로 육성하고자 하며, 2020년까지 농촌태양광 1만 호 보급을 목표로 하고 있음. 농촌태양광 정책금융예산 또한 2018년 320억 원에서 2019년 1,500억 원 규모로 대폭 확대될 예정임.
- 정부의 전폭적인 지원으로 농촌지역 태양광은 빠르게 보급·확산되고 있으며, 그에 대한 관심도 높은 실정임. 하지만 농촌지역 태양광 발전의 빠른 확산과 함께 문제점도 노출
 - 한계농지에 우선적으로 태양광 발전시설을 설치하기 때문에 경사가 심한 농지에 태양광 패널을 설치한 경우 산사태가 발생, 무분별한 태양광 패널 설치로 인한 경관 훼손, 환경 및 토양오염, 인근 주민들의 안전성 우려 등과 같은 다양한 사회갈등이 발생하고 있음.

7) 박지연 부연구위원

8) 신재생에너지공급인증서(REC)는 태양광과 풍력 등 신재생에너지로 전력을 생산했다는 사실을 입증해주는 서류임. 정부는 신재생에너지의 균형 있는 이용·보급과 기술 개발 촉진을 위해 환경, 기술개발 및 산업 활성화에 미치는 영향, 발전 원가, 부존 잠재량 등을 고려해 REC 가중치를 설정함.

□ 주민 주도의 농촌형 에너지협동조합 구성을 통한 에너지 자립마을 구축

- 농촌주민 주도의 친환경 신재생에너지 생산 및 에너지 자립모델 필요
 - 사업의 수용성과 효과성을 높이고 농촌지역 신재생에너지 보급을 확대하기 위하여, 주민이 적극 참여하고 주도하는 새로운 형태의 농촌형 에너지 자립마을이 필요함.
 - 저탄소 녹색마을이나 친환경에너지타운과 같은 기존의 에너지 자립마을 사업은 정부 주도의 하향식 사업이었으며 폐기물과 바이오가스 중심으로 에너지원이 선정되었음. 폐기물이나 바이오가스의 경우 악취 등의 문제로 주민들의 반발이 큼. 또한 정책사업의 특성상 비교적 짧은 기간에 사업이 이루어져 주민들의 참여와 합의가 충분히 이루어지기 힘들었으며 시설 위주의 하드웨어적 접근에서 벗어나지 못하는 등의 한계를 노출하였음.
- 에너지협동조합을 통한 농촌형 에너지 자립마을 구축
 - 신재생에너지의 수용성을 높이면서도 그 이익을 지역주민들과 공유하는 방안 중 하나로 에너지협동조합이 꾸준히 거론되고 있음. 이미 설립되어 운영되고 있는 에너지협동조합의 수도 지속적으로 증가하고 있음.
 - ※ 에너지협동조합 수: (2013년) 33개 → (2016년) 110개
 - ※ 에너지협동조합이 건설한 태양광발전소: (2013년) 24개, 1,447kW → (2016년) 60개, 3,668kW
 - 에너지협동조합은 조합원이 공동으로 에너지원을 소유하고 에너지를 생산하는 개념으로, 에너지 판매를 통해 발생한 수익금은 협동조합 내 조합원에게 배당되는 등 경제적 수익 창출도 가능함. 에너지협동조합은 대부분 에너지발전시설이 설치되는 지역을 기반으로 조성되기 때문에 에너지협동조합을 통해 신재생에너지 확대뿐만 아니라 지역경제 가치 또한 창출할 수 있음.
 - 농촌주민의 에너지 관련 수요와 관심을 파악하여 농촌형 에너지협동조합을 구성하고 이를 통한 에너지 자립마을 구축을 검토할 필요가 있음.

□ 주민 참여형 성공모델 마련·확산, 비우량농지 위주 활용

- 농업인과 수익을 공유할 수 있는 주민 참여형 성공모델 마련·확산
 - 농어촌공사(수상), 농협(육상) 등과 협력하여 농업인과 수익을 공유할 수 있는 주민 참여형 태양광 모델을 마련하여 확산할 필요가 있음.
- 유희농지·염해간척지 등 비우량농지 위주 활용
 - 농업진흥구역 밖 농지에 대해 일시 사용기간 연장(8년→20년)을 추진하고, 영농형 태양광을 보급할 필요가 있음.

먹거리의 생산·가공·유통·소비 전과정을 종합적으로 계획하는 국가종합먹거리 전략과 지역순환형 먹거리 시스템 구축

2.5. 지역 순환형 먹거리 시스템 구축을 통한 푸드플랜 활성화⁹⁾

□ 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 전략으로 푸드플랜 대두

- 국민 개개인의 노력으로 건강한 식생활 실현이 불가능한 오늘날, 국가와 지자체, 지역민이 먹거리의 생산과 소비를 함께 고민하고 해결하기 위해 푸드플랜이 제기됨.
- 푸드플랜은 ‘농업인의 농업’이 아니라 ‘국민의 농업’으로서 안전하고 안정적인 공급의 관점에서 생산부터 소비에 이르기까지 전 과정의 연계성을 높이는 전략임.

□ 국가적 먹거리 종합 가이드라인과 지역 내 연계 강화

- 국가 푸드플랜은 부처별 협력을 통해 국가적 가이드라인과 지역과의 연계 강화
 - 국가 푸드플랜의 주요 역할은 식량안보, 식품안전, 국민영양 등에 국가적 가이드라인을 설정하고 지역에서 먹거리의 공공성과 연계성을 구체적으로 실행하는 데 있음.
 - 중앙정부 부처별 먹거리 관련 정책 간 일관성 있는 정책 수립을 위해 타 부서와 상호 협력하고 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 통해 정책 방향을 설정함.
- 지역 푸드플랜은 먹거리 사업의 연계 강화를 구체적으로 구현하는 실행 단위
 - 기초지자체는 공공형 실행조직(지역푸드통합지원센터)을 통해 중소농, 고령농의 소득창출과 안전하고 건강한 먹거리 공급의 연계 사업을 통합적(정책, 예산, 지원, 조직 등)으로 운영함.
 - 공공형 실행조직은 지역의 다양한 이해관계자가 의사결정에 참여하여 ‘자기 결정권’을 발휘하게 하고, 지역자치가 구현될 수 있도록 공공성을 유지해야 함.

□ 지역 푸드플랜의 공공성과 실행성 강화를 위한 추진 방향 및 전략

- 지역성과 관계성을 강화하고, 소량 다품목 생산과 연계
 - 지역 푸드플랜은 먹거리 사업의 경제성뿐만 아니라 지역성, 관계성을 강화하여야 함. 먹거리 전 과정의 연계성을 높여 사회적 비용을 절감하고 신뢰를 증시하는 방향으로 먹거리의 공공성을 실현하는 것이 지역 푸드플랜의 목표임.
 - 지역 먹거리의 소량 다품목 생산이 조직화되고 연중 공급가능한 체계를 갖추면, 학교급식, 공

9) 정은미 연구위원, 황운재 연구위원

공급식 등 예측가능한 소비에 적극적으로 대응할 수 있음. 그 과정에서 지역특성에 맞는 다양한 상품이 발굴되어 지역경제에 활력을 주는 자원이 됨.

○ 시·군통합형 관리 체계를 통한 주요 사업 추진

- 지역 푸드플랜은 기초지자체의 현장형 실행계획임. 지역 먹거리의 연계성을 높이기 위해 행정과 민간이 협력하여 먹거리 관련 사업을 시·군통합형 관리로 전환하고, 다양한 ‘이해관계자’들이 순차적으로 합의하고 실천에 옮겨 그 성과를 공유하는 것이 중요함.
- 지역 푸드플랜의 주요 사업은 ① 소량 다품목 생산의 조직화, ② 안전성 관리, ③ 지역민 계층별 접근성 강화, ④ 지역 내외의 관계형 소비시장 확대, ⑤ 지역순환경제를 위한 사회적경제조직 육성 등이고, 이 사업을 공공형 실행조직에서 수행함.

□ 푸드플랜 추진을 위한 과제

○ 통합적 시스템 추진

- 계획단계부터 생산, 가공, 유통, 소비의 연계성을 고려하는 통합적 시스템으로 접근해야 함. 기초지자체는 중앙부서의 관련 사업을 한 개 부서에서 총괄하여 연계를 강화하고, 행정조직과 공공형 실행조직의 상호 연계성도 강화해야 함.
- 푸드플랜은 정보교류와 교육 등 소프트웨어 강화를 통해 지역민의 이해를 얻고 참여율을 높이는 공공형 사업으로서 전개되어야 함.

○ 광역자치단체 차원의 통합적 추진

- 지역 푸드플랜의 추진 주체는 기초지자체이지만 사업역량에 한계가 있으므로 광역지자체의 지원이 필요함. 민간 역량 강화를 위해 광역단위로 각종 중간지원조직의 전문적인 교육과 프로그램을 지원하거나, 지역 먹거리 공급 확대를 위해 제도나 지침의 변경 방안을 광역단위에서 모색하여 기초지자체 지역 푸드플랜을 지원해야 함.
- 농식품 안전성 관리 지원이나 ‘광역 먹거리 정보센터’ 운영으로 푸드플랜에 대한 이해 증진, 지역 먹거리 연계성 강화의 기초 데이터 제공도 광역단위에서의 수행이 효율적임.

○ 중장기적으로 상설 국가 식품정책 총괄 기구 설치 추진

- 국가 차원에서 먹거리정책을 포함한 식품정책을 총괄하는 ‘국가식품위원회’ 설치가 필요함. 농식품, 영양, 식품 보조, 환경, 식생활, 안전 식품 공급, 먹거리 거버넌스 구축 등을 종합적으로 대응할 수 있는 기구 설립 추진이 필요함.
- 중장기적인 미래 대응을 위해 한시적인 기구가 아닌 상설 기구 설치가 필요함.

PLS의 조기 정착 및 농가 피해 최소화를 위한 연착륙 방안 모색 안전한 축산물 공급을 위한 제도 정비와 규제 강화의 실효성 동시 고려

2.6. 농축산물 생산단계 안전성 강화¹⁰⁾

2.6.1. 농약 허용물질목록관리제도(PLS) 시행에 따른 대응

□ 2019년 농약 허용물질목록관리제도(PLS) 전면 시행으로 농약 허용기준 강화

- ‘농약 허용물질목록관리제도(PLS)’는 농약 오남용을 줄이고 안전기준을 초과한 농산물 수입을 차단하기 위해 2011년 10월 PLS 도입을 계획하여 2019년 1월 1일부터 전체 농산물을 대상으로 확대 시행
 - 일본(2006년), EU(2008년), 대만(2008년) 등 주요 수입국에서 기 시행 중이며, 미국, 호주, 캐나다 등은 보다 엄격한 기준(불검출, 0ppm)을 적용하고 있음.
- 2018년 등록농약은 7,018개(잠정등록 4,441개 포함) 추가로 작물별 농약 안전사용기준은 총 54,424개, 농약 잔류허용기준은 5,320개 추가로 총 498종에 대해 12,735개의 잔류허용기준 설정

□ 보완대책 마련에도 농약 안전사용기준에 대한 이해도가 낮고, 불안감 여전

- 생산 현장은 1) 사용 가능한 농약 부족, 2) 장기 재배·저장 농산물 적용시기, 3) 비의도적 오염, 4) 농업인의 낮은 인식도 등 다양한 현장 애로사항 제기
- 2018년 12월 농업인 조사결과에 따르면, PLS 제도 준비 및 대응에 대한 자체평가 점수가 5점 기준 2.8점으로 미흡 수준임. PLS 전면 시행에 대한 불안감 여전

□ PLS 조기 정착 및 농가피해 최소화 방안 모색

- 제도 중심의 안전관리 강화
 - 소규모 영세농·고령농 등 취약계층에게 농약 안전사용 요령 등 맞춤형 컨설팅을 실시하고 희망농가를 대상으로 사전 안전성 조사를 지원할 필요가 있음.
 - 영농교육 등을 통해 작물별 농약 안전사용법과 비산 저감법에 대한 교육·홍보가 필요함.
- 이용자 편이성을 고려한 농약이력관리시스템 구축 및 농약 판매상 교육을 철저히 하고, 농약 비산 저감을 위한 사전적·사후적 관리체계 확립

10) 박미성 부연구위원, 우병준 연구위원

2.6.2. 축산식품 안전성 강화

□ 축산물 안전성에 대한 불안감 증대로 식품안전개선 종합대책 수립

- 살충제 달걀 사태에 따른 국민적 불신 가중
 - 2017년 8월 14일 살충제 달걀 사태 발생은 닭과 달걀에 대한 국민 불신을 불러일으켰음. 전수검사와 수거·폐기를 진행했으나, 사태 발생 2주 후에(8월 30일 기준) 달걀 소비량은 46.0% 감소하고 산지 가격은(9월 12일 기준) 32.2% 하락함(한국농촌경제연구원).
- 식품안전개선 종합 대책 마련
 - 정부는 2017년 12월에 4대 분야 20개 과제의 '식품안전개선 종합대책'을 발표함. 종합대책 중 축산물 안전 관련 내용은 동물복지형 축산 전환, 살충제 검사 확대 및 처벌 강화, 달걀 산란일자 표시와 가정용 달걀의 선별포장업체 유통 의무화, 전업 규모 이상 농장의 HACCP 의무화 등임.

□ 달걀 산란일자 표시는 합리적인 제도이나 적용 시 양계농가의 피해가능성도 존재

- 달걀 산란일자 표시제도 도입 예정
 - 올해 2월 23일부터 6개월의 계도기간을 거친 후 달걀 산란일자 표시가 의무화되고, 4월 25일부터 가정용 달걀은 허가를 받은 선별포장업체를 통해서만 유통되어야 함.
- 양계농가의 피해 발생 가능성 존재
 - 신선한 달걀 유통을 위한 냉장유통 기반 강화 없이 산란일자 표시가 먼저 시행될 경우, 신선도 여부와 관계없이 산란일자가 더 오래된 달걀의 판매가 어려워질 수 있음. 이 경우 달걀 안전성 제고 효과 없이 농가의 피해 발생 가능성이 존재함.

□ 안전 축산물 공급을 위한 제도 정비 중요하나 규제강화 실효성도 함께 고려

- 규제 강화와 동시에 현장 적용 가능성 제고 필요
 - 축산물 안전성 확보를 위해 사전대응체계를 갖추고 필요 시 규제강화 등을 통해 제도를 개선할 필요가 있음. 다만 규제의 도입 및 강화는 식품안전 제고라는 목적을 달성하면서 동시에 현장에서의 적용 가능성도 함께 고려해야 할 것임.
- 업계 자율 시행도 고려
 - 제도 내용이 식품안전 수준의 근본적 개선이 아니라 소비자의 알 권리를 높이고 불안감을 해소하기 위한 것이라면, 규제가 아닌 업계의 자율에 맡기는 것이 더 적절할 것임.

농업인 삶의 질 향상 정책 추진 중이나, 농촌 생활서비스 개선 효과 제한적 농촌형 생활 SOC 확충과 연계한 삶의 질 향상 정책 강화

2.7. 생활 SOC 확충을 통한 농어촌 삶의 질 향상¹¹⁾

□ 농촌을 대상으로 2004년부터 범정부 차원의 농업인 삶의 질 향상 정책이 추진 중이지만, 농촌서비스 기준 목표치 달성도가 미흡하여 정책 실효성 제고 필요

- 농업인 삶의 질 향상 정책 추진 중
 - 농촌의 정주 여건 개선과 주민 삶의 질 향상을 목적으로 정부에서는 2004년부터 농업인 삶의 질 향상 정책을 추진 중이며, 그 일환으로 필수 생활서비스 항목에 대한 정책 목표치를 제시한 농촌서비스기준을 2011년부터 제정, 운영 중임.
 - 농어촌서비스기준 제도는 2011년 8개 부문, 31개 항목으로 출발했다가 현재는 7대 부문(보건·복지, 교육, 정주생활, 경제활동일자리, 문화여가, 환경·경관, 안전 등) 17개 항목으로 운영 중임.
- 제도의 실효성 제고 필요
 - 이러한 제도 운영에도 불구하고, 목표치를 실현할 정책수단이 마련되지 않아 기준 미달성 항목들이 다수 존재하는 등 제도의 실효성 문제가 있어 향후 개선이 요망됨.
 - 제3차 삶의 질 향상 기본계획 기간이 종료되는 2019년 기준으로 5년 전 설정한 농어촌서비스기준 목표치 달성이 기대되는 항목은 17개 중 5개 내외에 머무를 전망이다.

□ 2019년부터 범정부 차원의 생활 SOC 확충 계획 확대 추진

- 생활 SOC 확충될 전망
 - 정부는 2018년 8월 ‘지역밀착형 생활 SOC 투자’ 계획을 발표, 국민 삶의 질과 관련성이 높고 성과의 조기 가시화가 가능한 사업들에 우선순위를 둔 예산 투자 방향을 제시함.
 - ‘생활 SOC’란 국민들이 생활하는 터전에서 손쉽게 접하게 되는 여가·건강·안전·환경 분야 등과 관련된, “지역 단위의 소규모 생활 인프라”를 의미하는 것으로, 도로, 철도 등 경제 성장 및 산업 육성을 위한 전통적 기반시설 투자와 대비됨.
- 3대 분야 10대 과제 투자
 - 여가건강활동, 지역 일자리·활력 제고, 생활안전·환경 등 3대 분야 10대 투자과제를 대상으

11) 성주인 연구위원

로 2019년 총 8.6조 원(전년 5.8조 원)을 투자하는 계획이 확정됨.

- 3대 분야별로는 ① 여가·건강활동(도서관, 문화·체육시설 등) 1.6조 원, ② 지역 활력(도시 재생, 농어촌 생활여건 개선, 스마트영농, 노후산단 재생 등) 3.5조 원, ③ 생활안전·환경(복지시설 개선, 생활안전 인프라 확충, 미세먼지 대응 등) 3.5조 원으로 구성됨.

○ 관계부처합동 생활 SOC 추진단 신설

- 국무조정실장을 단장으로 하는 관계부처합동 '생활 SOC 추진단'이 신설되어 생활 SOC 사업을 총괄하여 추진하며, 향후 3년간의 투자확대 계획 등을 담은 「생활 SOC 중장기 추진계획」 수립 작업이 2019년 3월을 목표로 진행 중임.
- 지역별·시설별 접근거리에 기반한 최소기준을 나타내는 지표 도입 작업도 이와 관련하여 진행되는데, 국토교통부의 경우 도시재생법에 입각하여 기초생활인프라의 국가적 최저기준을 제정하는 작업을 추진함.

□ 농촌형 생활 SOC 확충을 위해 삶의 질 향상 정책과 적극적 연계가 필요

○ 농촌 특수성을 감안한 생활 SOC 추진 필요

- 농촌의 특수성을 반영한 생활 SOC 추진 방안 마련이 필요하며, 특히 농촌서비스기준에 연동되도록 농촌형 생활 SOC를 확충하는 것이 요구됨.
- 농촌은 주민들이 분산 거주하는 특성을 지니고 있다는 점을 감안, 도시와 구별되는 별도의 농촌형 생활 SOC 확충 기준 마련이 요구되는데, 이때 농촌서비스기준이 준거가 될 수 있음.
- 생활 SOC 확충과 농어촌서비스기준을 연계함으로써 그동안 실효성 문제가 제기되었던 농촌 서비스기준 제도가 농어촌 정주 여건 개선에 실질적 효과를 갖도록 유도해야 함.

○ 생활 SOC 확충 정책이 향후 농촌주민 삶의 질 향상에 기여하기 위한 중점 과제

- 농촌서비스기준 충족도에서 일정 수준에 미달하는 여건 불리 지자체에 대한 우선적인 지원 원칙을 정립하여 생활 SOC 예산이 투입되도록 유도함.
- 도시와는 구별되는 기준에 입각하여, 주민들의 수요 특성을 반영한 작은 목욕탕이나 찾아가는 문화교육시설 등 농어촌에 차별화된 시설이 원활히 설치되도록 해야 함.
- 또한 교통 약자가 많은 농어촌에서는 시설 설치만으로 이용도가 높아지지 않으므로 교통 접근성을 확보하는 지원책(예: 농어촌 교통모델)과 병행해 추진되어야 함.
- 취약지역에 대한 지원 방안 마련과 더불어 정주 여건이 특히 불리한 취약 마을에 대한 별도 지원 시책을 지속적으로 추진해야 함.
- 이상에서 제시한 사항들이 2019년에 수립될 '제4차 농어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획(2020~2024)' 수립 시 충분히 반영될 수 있도록 공론화하는 과정이 필요함.

위원회의 대표성 확보와 역량 있는 사무국 구성 집중적인 논의로 성과를 창출할 수 있는 의제 선정과 전략 마련

2.8. 농어업·농어촌특별위원회 출범에 따른 새로운 농정 거버넌스 구축¹²⁾

□ 농정의 근본적인 전환을 위한 대통령 직속 특별기구 설립

- 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회는 문재인 대통령의 농어업 부문 최우선 공약
 - 농정에 대한 국가 철학과 기조를 바꿔 농업·환경·먹거리가 조화롭게 균형을 이루는 지속가능한 농업으로 농정의 목표와 방향을 근본부터 새롭게 할 것을 제시하였음.
 - 이 같은 농정의 근본적인 전환을 위해서 농어민과 국민이 참여하여 현장의 목소리를 반영할 수 있는 대통령 직속 농어업 특별기구 설치를 약속하였음.
- ‘농어업·농어촌특별위원회’ 설치에 관한 법률은 2018년 12월 7일 여야 합의로 국회 본회의 의결
 - 법률 제정 4개월 후인 2019년 4월 25일부터 법률 시행 예정임.
 - 농어업·농어촌 부문의 다양한 현안에 대한 현장과 전문가들의 목소리를 담아 대통령에게 자문하는 특별위원회가 설치·운영될 예정임.

□ 농어업·농어촌의 지속가능한 발전 방향을 협의하고 그 내용을 대통령에게 자문

- 농어업·농어촌특별위원회의 기능(법 제2조의 ②)
 - 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 실현을 위한 중장기 정책 방향에 관한 사항
 - 농어촌 지역발전 및 복지 증진에 관한 사항
 - 농어촌 생태·환경·자원의 체계적 보전 및 효율적 이용에 관한 사항
 - 지방자치와 지방분권에 기초한 자율 농정 수립에 관한 사항
 - 농식품의 안정적 공급을 통한 국민의 먹거리에 관한 사항
 - 농어업과 농어촌의 다원적 가치 실현을 위한 조사·연구에 관한 사항
 - 위원장 또는 재적위원 4분의 1 이상이 요청한 사항
 - 제1호부터 제7호까지의 실천계획과 추진상황 점검·평가에 관한 사항
 - 그 밖에 대통령이 자문을 요청한 사항
- 농어업·농어촌특별위원회의 구성(법 제3조)
 - 기획재정부장관, 농림축산식품부장관, 해양수산부장관, 국무조정실장 및 식품의약품안전처장
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4호에 따른 생산자단체, 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제5호에 따른 생산자단체 등 농어업인단체의 대표 12명 이내임.
 - 농어업·농어촌에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 관련 분야의 전문가는 12명 이내임.

12) 국승용 연구위원

- 위원장은 대통령이 임명하고, 분야별 분과위원회와 특정 현안을 위한 특별위원회를 둘 수 있으며, 사무국을 설치
 - 사무국의 설치는 대통령령으로 정하며, 위원회는 법 시행일로부터 5년간 존속함.

□ 농어업·농어촌특별위원회 설립은 농정 기조 전환을 위한 새로운 출발점

- 농정의 근본적인 전환을 위한 출발점으로 특별위원회 설립·운영
 - 문재인 정부 출범 2년에 즈음한 시점에서 특별위원회가 문재인 정부의 농정 방향을 근본적으로 전환하는 계기가 될 것임.
 - 관계 부처, 농어업인단체, 전문가 등이 참여하여 농정의 현안을 정리하고, 해결 대안을 모색하는 농정 부문 협치의 출발점이 될 것임.
- 위원회와 사무국 구성의 중요성
 - 법에서는 위원회와 사무국의 열개만을 제안함. 특별위원회가 대통령 직속 자문기구로서 역할을 원활하게 수행하기 위해서는 위원회의 대표성을 확보하고 역량 있는 사무국을 구성해야 하며, 이는 위원회 5년의 성패를 좌우할 핵심 당면 과제임.
 - 위원회가 특정 부문에 편향되지 않고 농업·농촌 전반을 아우르면서 지속가능한 농업·농촌으로 발전하기 위한 논의 구조를 수립하여야 함.
 - 위원으로 참여하는 농어업인단체 대표나 전문가들은 소속 기관이나 특정 집단이 아닌 농업·농어촌 전반의 지속가능한 발전을 목표로 활동할 수 있는 이들로 선정되어야 함.
- 의제의 특성에 맞는 단계적 접근 필요
 - 농업·농촌 부문의 노력으로 해결이 가능한 의제, 식품 등 타 부문과 협력이 필요한 의제 등 해당 의제가 지닌 특성에 맞는 접근 방식이 필요함.
 - 농업·농촌 부문의 노력으로 해결 가능한 의제는 집중적인 논의를 통해 비교적 빠른 시일 내에 대안을 마련해 나가고, 타 부문과 협력이 필요한 의제는 체계적으로 계획을 수립하여 단계적으로 접근하여야 함.

□ 집중적인 논의가 필요한 의제 선정과 가시적인 성과 도출에 역량 집중

- 비교적 단기적으로 위원회가 성과를 낼 수 있는 의제는 농정 분권, 지방 농정 거버넌스, 농촌의 사회적 경제 활성화 등으로, 운영 초기부터 이에 대한 집중적인 논의로 성과 창출 필요
 - 농정 분권이나 농업회의소 등 지방 농정 거버넌스는 정부부처와 농어업인단체 대표, 전문가 등의 논의를 통해 발전 대안을 마련하고, 실천하기 용이한 과제들임.
 - 농촌 삶의 질 개선, 농업·농촌 일자리 창출 등의 농촌 사회적 경제 활성화와 관련된 공감대 형성과 실천 과제 추진 역시 위원회가 단기적으로 성과를 낼 수 있는 과제들임.

남·북·미 간 비핵화 대화 진전에 따른 대북 제재 해소와 평화시대 이행에 대비, 단계별로 차별화된 남북 농업교류협력 프로그램을 준비하여 추진

2.9. 비핵화 대화 진전과 남북 농업교류협력 재개 준비¹³⁾

□ 비핵화·평화 대화 진전으로 남북 교류협력이 재개될 가능성에 대한 준비 필요

- 남·북·미 정상회담 개최와 한반도 정세 급변
 - 남·북·미 삼자는 '4·27 남북합의서', '6·12 북미합의서', '9·19 남북합의서'에서 비핵화와 평화정착이라는 공동의 목표를 추구하며 필요한 실무적 조치를 강구하기로 천명함.
 - 2019년 2월 안에 개최하기로 한 제2차 북·미 정상회담을 계기로 대화의 교착 상태를 벗어남과 동시에 비핵화·평화정착에 큰 진전이 있을 것으로 기대됨.
- 남·북·미 관계 진전에 따라 남북 협력 재개 전망
 - 남·북·미 대화가 진전·심화되면 한국, 미국, 유엔은 대북 제재를 해소하는 방향으로 움직일 것으로 전망됨.
 - 제재 해소와 함께 대북 경제협력이 재개될 수 있으며, 북한의 호응과 전향적 변화가 있다면 경제교류협력은 더욱 심화·확대될 수 있을 것으로 전망됨.
 - 2008년 금강산 관광사업 중단, 2010년 5·24조치, 2016년 개성공단 폐쇄로 동결 상태에 있던 남북관계가 해빙되고 남북 간 경제 및 농업교류협력이 재개될 수 있음.

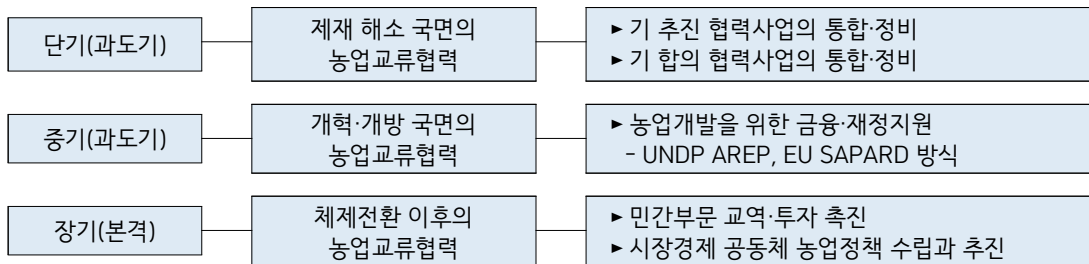
□ 단계적이고 차별화된 남북 농업교류협력 추진

- 향후 전개될 상황에 따라 단계별로 차별화된 농업교류협력 프로그램을 준비하고 추진
 - ① 대북제재 완화·해제의 시작, ② 북한의 본격 개혁·개방 착수, ③ 북한의 경제 체제 전환 이후가 대북 경제협력에 중요한 기점이 될 개연성이 있음.
- 1단계, 대화 진전과 제재 완화 국면의 농업교류협력 준비 및 추진 방향
 - 대북제재가 완화되면 북한과 농업협력이 가능해질 것임. 그러나 북한의 중앙집권적 경제운영체제, 경제·농업 당국의 관리방식과 능력, 현재의 농업 상황이 단시간에 크게 변화할 수는 없음. 따라서 북한의 대외 경제·농업 협력 환경은 당분간 현 수준과 같을 것으로 전망됨.
 - 이 시기에는 과거 추진했던 경험이 있거나 추진하기로 합의했던 농업교류협력사업을 재 정비하여 추진할 필요가 있음.

13) 김영훈 선임연구위원

- 북한의 특구 혹은 접경지역에서 시범영농단지 개발협력사업을 추진하고, 이를 기반으로 상업적 차원의 교역과 경협사업 추진을 모색함.
 - 북한이 강조하고 있는 농업과학기술 발전과 농업 분야 인적개발을 지원하기 위해, 농업 관련 연구소·대학을 매개로 하여 지식공유사업(KSP)을 적극적으로 추진함.
- 2단계, 북한의 본격적인 개혁·개방 단계의 농업교류협력 준비 방향
- 이전 단계에 추진하던 교류협력사업을 지속적으로 확대 추진함.
 - 북한의 개혁·개방으로 시장경제가 확산되고 시장경제 운영 역량이 높아지면, 이를 배경으로 북한의 경제 체제전환과 경제성장을 추동하는 농업교류협력을 본격적으로 추진 가능함.
 - 재정 및 금융 지원 프로그램을 구축하여, 개혁·개방기 북한이 주도하는 농업개발계획 사업 수행을 지원하는 방안을 구축함(EU의 SAPARD와 UNDP의 AREP를 참고).
 - 재정 및 금융 지원 프로그램의 시너지를 높이기 위해, 국제개발협력기구(FAO, IFAD, UNDP) 및 국제금융기구(WB, ADB, AIIB)와 적극적으로 협조함.
- 3단계, 북한 경제체제 전환 이후의 농업교류협력 추진 방향
- 농업부문의 일반적인 경제교류협력은 민간과 시장에 맡김.
 - 한반도 시장경제 공동체 구축에 조응하는 농업정책을 준비하여 추진함.

그림 1. 남북 농업교류협력의 단계적 접근



□ 주체별 역할 분담과 정부의 제도적 환경 조성

- 협력 주체별 역할 분담
 - 공공부문은 대규모 농업개발 협력사업, 민간지원단체는 인도적 차원의 지원사업과 개발지원 사업, 민간기업은 상업적 교역과 투자 협력사업을 각각 중점적으로 추진함.
- 정부는 대북 농업교류협력을 촉진하고 효율화하는 환경 조성
 - 북한 당국과의 공식협약, 개발협력 프로그램의 구축, 국제기구와의 협조체계 구축, 국내 민간 협력체계 구축, 민간의 대북 교역 및 경협 촉진 대책과 제도를 수립함.

미국 주도의 국제통상질서 변화 지속 전망 CPTPP와 RCEP 등 다자협력 중심의 국제 통상환경 변화에 대한 선제적 대응

2.10. 국제 통상환경 변화에 따른 대응¹⁴⁾

□ 미 트럼프 행정부 출범 이후 보호주의적 통상정책 추진 강화

- 미국은 주요 교역상대국에 대한 통상압박을 강화
 - 미국은 국내 산업 보호와 무역적자 해소를 이유로 통상압박을 통해 자국의 이익을 관철시키고 있음.
 - ※ 주요 통상 압박 내용: TPP 탈퇴, WTO 개혁 촉구, NAFTA, 한·미 FTA 등 기 체결 무역협정 개정¹⁵⁾, 통상법 232조, 301조 발동, 미중 무역분쟁 장기화¹⁶⁾ 등
 - 중국, EU, 일본 등 주요국들은 미국의 요구를 일부 수용하면서 대미 통상정책을 재정립하고 있으며, CPTPP 타결, RCEP 추진, 브렉시트 합의 등 권역별 다자무역체계를 새롭게 구축하고 있음.
 - WTO 또한, 선진국(EU, 캐나다 등)을 중심으로 투명성 및 통보의무 강화, 분쟁해결제도 개선(상소기구 관련), 무역규범 현대화 등의 개편 방향을 본격적으로 논의하기 시작함.

□ 국제통상질서의 변화에 따른 우리나라의 통상정책 기조 방향

- 다자 협력체제 구축과 수출시장 다변화 추진
 - FTA 재협상을 통해 우리나라는 미국 및 중국과의 통상현안에 대응해 왔으며, RCEP의 연내 타결을 추진하면서 CPTPP 가입의 실익에 대해 검토하는 등 다자협력체제의 구축도 모색함.
 - 문재인 정부가 수립한 신남방·신북방정책은 ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, 아세안, 인도, 유라시아 등을 ‘번영의 축’으로 삼아 경제협력 강화를 통한 역내 가치사슬 창출과 다자협력의 제도화를 도모함.

14) 문한필 연구위원

15) 미국의 요구를 반영하여 NAFTA를 대체할 새로운 USMCA 타결(2018년 9월). 미국의 자동차산업을 보호하기 위한 역내 원산지 기준이 대폭 강화되었으며, 캐나다가 원유공급관리를 목적으로 도입했던 유제품 원료수입을 제약하는 조치가 폐지됨. 또한, 디지털 무역, 지식재산권, 노동 등의 무역규범이 강화되었으며, 정부의 불공정한 외환시장 개입을 금지하고, 중국 등 비시장경제국과의 FTA 추진을 사실상 제한하는 규정들이 무역규범으로는 최초로 도입됨.

16) 지난 한 해 동안 미중 무역전쟁의 결과 미국이 기선을 제압한 가운데, 2018년 12월 1일 정상회담에서 양국은 90일간 협상 기간을 갖기로 합의함. 중국은 미국산 농산물, 에너지, 공산품 등의 수입을 재개하고, 강제적 기술이전과 지식재산권 침해 등의 핵심 쟁점에 대해서도 협상을 지속하기로 함.

□ 2019년 농업 부문 주요 통상 이슈

- CPTPP 가입 및 RCEP 타결에 따른 시장개방 확대 가능성
 - 우리나라가 CPTPP와 RCEP 등 메가 FTA에 참여할 경우, 무역창출보다는 무역전환 효과를 유도할 수 있는 양허전략을 강구해야 함.
- 동식물 검역(SPS) 등 농식품 분야의 비관세조치 완화에 대한 선제적 대응
 - 농업과 관련된 동식물 검역(SPS), 기술적 무역장벽(TBT), 지적재산권 등 강화된 규범에 대응할 수 있도록 국내 법·제도적인 정비와 인적·물적 인프라 구축이 필요함.
- WTO 개혁 차원의 개도국 지위, 농업보조 등에 관한 논의 참여
 - WTO 체제하에서 우리나라는 농업 부문에 한하여 개도국 지위를 인정받아 왔지만, 이 이슈가 중국, 인도, 브라질 등 신흥경제국을 대상으로 제기된 이슈인 점을 감안한다면, 개도국 지위에 관한 새로운 전략적 선택을 고려해야 함.
- 쌀 관세화 협상 타결
 - 2014년 9월 WTO에 통보한 이래 주요국들과 지속되어 온 쌀 관세화 검증협상은 관세상당치의 적정성, 밥쌀용 쌀 의무수입, 국별 쿼터 배분 등의 핵심 쟁점들이 남아 있음.

□ 국제 통상질서 재편에 대비한 능동적·선제적 대응

- 향후 농축산물은 국내산 수요 증가세 둔화와 수입산 점유율 증가가 예상
 - 인구감소, 성장둔화, 소비패턴 변화 등 국내산 농축산물 수요는 예전보다 증가세 둔화가 예상되나, 기 체결 FTA 이행에 따른 관세감축으로 향후 수입 농축산물의 시장점유율은 증가할 전망이다.
- 통상환경 변화 과도기에 따른 능동적인 대처
 - 당분간 미국 주도의 국제통상질서 변화가 지속될 전망이므로 공산품 순수출국이자 농식품 순수입국인 우리나라는 불확실한 통상환경에 보다 능동적으로 대처함으로써 부정적인 파급영향을 최소화할 방안을 마련해야 함.
 - 중장기적으로 농업 분야는 국내보조의 투명성 강화와 무역구제조치의 제한, 비관세조치의 완화 등 수입국에 불리한 규범강화가 예상되므로, 국내 관련 법·제도, 정책수단을 정비하여 국제통상질서 재편에 준비할 필요가 있음.
- 유연한 협상 전략 방안 모색
 - 대외적으로는 신북방·신남방정책과 연계하여 농식품 교역의 다변화를 지속적으로 추진해야 함.
 - 농산물 순수입국의 입장에서 WTO 개혁 논의에 적극 대응하되, 농업 부문 개도국 지위의 유지에 대한 득실을 신중하게 검토하여 신축적인 협상 전략을 모색해야 함.

〈참고〉 2019년 10대 농정 이슈 선정 과정

단계	내용	방법
1) 사전 준비단계	50개의 2019년 농정 이슈 후보군 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3년간(2016~18년) 연구원 10대 농정 이슈 및 언론사 선정 10대 뉴스 분석 • 2018년 농업·농촌 관련 키워드 분석 (소셜매체와 주간 농업·농촌식품 동향 활용) • 2019년 정부 업무보고 자료 분석
2) 설문조사	설문 대상자들에게 농정 이슈 후보군으로 선정된 50개 이슈를 제시하고, '2019년 농업·농촌·식품 분야에서 가장 중요한 이슈' 문의	<ul style="list-style-type: none"> • 대상: 농업농촌정책혁신 포럼 위원, 원내 전문가, 농업인, 정책위원회 농정개혁 TF 위원, 언론인 • 기간: 2018.11.29.~12.9.(1차), 2018.12.21.~2019.1.4.(2차) • 방법: 전자우편을 통한 설문조사
3) 후보군 압축	설문조사 결과를 반영하여 20개의 농정 이슈 후보 압축	<ul style="list-style-type: none"> • 설문대상 그룹별 10대 주요 이슈 선발 • 전문가 자문회의(3회)
4) 10대 이슈 확정	전문가 자문회의를 거쳐 20개 후보 농정 이슈 중 10개 이슈 최종 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 원내 전문가 원고 의뢰 • 원고 보완 및 추가사항 논의, 최종원고 작성

^ KREI 농정포커스 v

2019년

- 제176호 2019년 10대 농정 이슈(정민국 등)
제175호 농식품분야 블록체인 기술 활용 현황과 시사점(이정민, 김창호, 김용렬)

2018년

- 제174호 CPTPP 발효와 농업통상 분야 시사점(문한필, 조성주, 이수환, 염정완, 김경호)
제173호 2018년 미국의 농업법 개정 동향과 시사점(김상현, 임정빈)
제172호 최근 기상이변에 따른 국제곡물 수급 및 가격의 영향과 전망(윤종열, 박지원, 신기석, 강두현)
제171호 MERCOSUR 농축산물 생산·교역 동향과 시사점(오새라, 조성주)
제170호 대체 축산물 개발 동향과 시사점(이정민, 김용렬)
제169호 2018 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제(정학균, 성재훈, 이현정)
제168호 2018년 추석 성수기 주요 농축산물의 출하 및 가격 전망(이형우, 허정희, 한은수, 김종인, 은종호, 박기환)
제167호 농업자원 관리를 위한 물-에너지-식량 넥서스 구축방안(성재훈, 조원주, 이현정)
제166호 농촌 주민의 교통서비스 이용 여건과 개선 과제(김용욱, 성주인, 민경찬)
제165호 미중 무역분쟁과 주요 농축산물(대두, 돼지고기) 수급 전망
(문한필, 전형진, 윤종열, 이형우, 박지원, 임채환, 한봉희)
제164호 영농여건불리농지 지정제도 운영실태 및 개선방향(채광석, 이현정, 손학기)
제163호 한·EU FTA 발효 7년, 농축산물 교역 변화와 시사점(송우진, 이현근, 명수환, 유주영)
제162호 한·미 FTA 발효 6년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이수환, 염정완, 박수연, 한석호)
제161호 농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사 결과(송성환, 박혜진)
제160호 2018년 10대 농정 이슈(김병률, 이명기 등)

2017년

- 제159호 한·중, 한·베트남 FTA 발효 3년, 농축산물 교역 동향(지성태, 남경수, 염정완, 김만이)
제158호 국제농업개발협력 분야에서의 일자리 창출(허창)
제157호 농가유형에 따른 소득 변화와 시사점(우병준, 임소영, 이두영, 이형용, 한보현)
제156호 2017년 김장 의향 및 김장채소 수급 전망(김성우, 최선우, 임효빈, 한은수, 신성철, 김창수, 노호영, 김원태)
제155호 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제(성재훈, 이혜진, 정학균)
제154호 신정부 쌀 산업 정책 방향(김태훈, 박동규, 김종진, 김종인, 윤종열, 조남욱, 채주호)
제153호 2017년 추석 성수기 주요 농축산물의 소비 출하 및 가격 전망(박미성, 노호영, 이형우, 김종인, 이상민, 황의식)
제151호 최근 귀농·귀촌 실태와 시사점(김정섭, 이정혜)
제150호 한·EU FTA 발효 6년, 농축산물 교역 변화와 시사점(송우진, 이현근, 남경수, 김만이, 명수환)
제149호 소 사육 통계의 이력제 자료 대체와 시사점(이형우, 김진년, 서홍석, 김충현)
제148호 농산업을 청년 고용 창출 가능성 및 과제(마상진, 엄진영, 김경인)
제147호 한·아세안 FTA 발효 10년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이수환, 유정호, 유주영)
제146호 효과적인 산불관리를 위한 개선과제(정호근, 안현진, 이상민)
제145호 미래를 위한 10대 농정 전략과 30대 과제(이명기, 송미령, 유찬희, 국승용, 김정섭, 김홍상, 박준기 등)
제144호 한·미 FTA 발효 5년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이수환, 박수연, 정민국)

^ KREI 농정포커스 ^

- 제142호 2017년 10대 농정이슈(김병률, 이용선, 김연중 등)
 제141호 7차 HPAI 발생 이후 가금산물 가격 동향과 전망(이형우, 정세미, 지선우, 김형진, 한봉희)

2016년

- 제140호 2016년 한·영연방 FTA 이행과 농축산물 교역 동향(송우진, 이현근, 유정호, 한석호)
 제139호 농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과(김동원, 박혜진)
 제138호 2016년 한·중, 한·베트남 FTA 이행과 농축산물 교역 동향(지성태, 이수환, 염정완, 한석호)
 제137호 농축산물 가격변화의 소비자물가 기여도 분석(박미성, 윤선희, 김라이)
 제136호 쌀 수급 동향 및 안정 방안(김태훈, 조남욱, 김종인, 우병준)
 제135호 2016년 가구의 김장 수요와 채소 공급 전망(김성우, 송성환, 노호영, 임호빈, 최선우, 한은수, 이형용, 노수정)
 제134호 당류 저감 정책에 따른 과일산업의 대응과제(박미성, 신성철)
 제133호 2016년 추석 성수기 주요 농림축산물의 소비·출하 및 가격 전망
 (박미성, 이상민, 성명환, 우병준, 김태훈, 김성우, 장철수, 송미령)
 제132호 농가유형별 소득구조 변화와 정책적 시사점(김미복, 오내원, 황익식)
 제131호 2016 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망(정학균, 이해진, 김창길)
 제130호 수의간호복지사 제도 도입(김현중, 국승용)
 제129호 청탁금지법 시행에 따른 농축산물 선물 수요 변화 전망(이용선, 이형우, 이미숙)
 제128호 브렉시트(Brexit)의 농업부문 파급영향 분석과 시사점
 (한석호, 서흥석, 지성태, 이상현, 염정완, 정호연)
 제127호 한·EU FTA 발효 5년, 농업부문 영향과 시사점(한석호, 남경수, 정호연)
 제126호 농식품 기능성 표시제도 개선(국승용, 최지현)
 제125호 2016년 일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점(김종인)
 제124호 개도국 농촌개발을 위한 새마을운동의 국제적 확산(허 장, 이윤정)
 제123호 지역 단위 6차산업화의 추진 방향과 과제(정도채, 성주인, 심재현)
 제122호 곤충산업 실태와 육성정책 방향(김연중, 박영구)
 제121호 한·미 FTA 발효 4년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이현근, 이수환, 유정호)
 제120호 2016년 10대 농정 이슈(송미령, 김홍상, 박준기 등)

2015년

- 제119호 농업·농촌에 대한 2015년 국민의식 조사 결과(김동원, 박혜진)
 제118호 닭고기 수급 불균형과 파급 영향(우병준, 김형진)
 제117호 2015년 김장철 채소류 수급 전망과 절임배추 소비특성 분석(최병욱, 송성환, 노호영, 윤선희, 이형용, 노수정)
 제116호 쌀, 김치, 삼계탕 대중국 수출 검역협상 타결과 과제(정민국, 전형진, 김태훈, 우병준, 문한필)
 제115호 농업부문 온실가스 감축 목표와 대응전략(정학균, 김창길)
 제114호 환태평양경제동반자협정(TPP) 타결, 농업분야 협상결과와 시사점(이상현, 김종인, 정대희, 안수정)
 제113호 지속가능개발목표(SDGs) 채택에 따른 국제농업개발협력 사업의 성과 관리(이대섭, 최민정, 하경진, 김동훈)
 제112호 2014년 FTA 국내보완대책 평가와 향후 과제(박준기, 한석호, 남경수, 정호연)