

농업 · 농촌의 희망, 어떻게 설계할 것인가?

작성

뿌리센터

목차

개요	· 2
1. 농업 · 농촌 현황과 문제의 원인	· 2
1) 농업 · 농촌은 지금	· 2
2) 문제의 원인	· 3
2. 희망, 그리고 새로운 출발	· 4
1) 선진국의 농업정책	· 4
2) 국내외 여건 변화가 농정방향 설정에 주는 시사점	· 6
3. 새로운 농정목표, 정책방향 및 주요과제	· 7
1) 안전한 농식품의 안정적 공급체계 구축	· 9
2) 농가 소득 제고 및 소득 안정망 구축	· 11
3) 농민복지 및 농촌 생활환경 개선	· 12
4) 새로운 성장분야의 육성	· 15
5) 해외 농업자원 개발 확대 및 통일 농업 대비	· 17
6) 농정 효율성 제고 및 제도적 정비	· 19
4. 글을 마치며	· 21

개요

희망제작소는 2006년 창립 이래 ‘지역활성화’를 핵심 화두로 삼아 고민하면서 마을만들기와 커뮤니티비즈니스(마을기업)등 우리 농업과 농촌을 되살리기 위한 정책 대안을 개발하고 지원하기 위해 나름대로 꾸준히 노력해왔다. 그리고 2012년 연초부터 우리 농업·농촌의 위기 상황의 실체와 원인을 올바르게 진단하고 실현 가능한 해법과 대안을 종합적으로 제시하기 위해 ‘농어촌 희망가꾸기 포럼’을 조직해 운영해왔다.

포럼은 각 주제별 전문가와 현장 활동가, 농민 등이 참여하는 세미나 형식으로 2012년 4월부터 7개월 동안 진행하였다. 그 결과를 《농업농촌 희망설계도》라는 한권의 책으로 묶어 발간하였다.

이 글은 《농업농촌 희망설계도》의 내용을 요약해서 정리한 글이다. 이 글을 통해 농업·농촌의 현 상황에 대해 보다 많은 사람들과 공감하고 대안과 해법을 위한 논의를 더욱 진전시켜보고자 한다.

1. 농업·농촌 현황과 문제의 원인

1) 농업·농촌은 지금

우리 농업·농촌은 지금까지 정부의 상당한 재정적 지원과 노력에도 불구하고 여전히 낮은 경쟁력과 구조적인 문제를 안고 있으며 가속화되는 시장개방에 대한 대응력을 갖추지 못하고 있다. 외국 농산물의 국내시장 점유율이 지속적으로 확대되고 있으나, 국내산 농산물의 실질 가격은 하락함으로써 인해 농가경제와 농촌경제에 심각한 타격을 주고 있다. 물론 일부 품목의 농업인들은 수입농산물과의 경쟁에서 살아남아 높은 소득을 올리고 있는 것 또한 사실이다. 그러나 전반적으로 도농 간의 소득격차는 지속적으로 확대되고 있는 가운데 대농과 소농 간의 소득격차 역시 확대되는 양극화 현상이 심화되고 있다.

지역으로서 농촌은 삶의 질 측면에서도 도시지역과 상대적인 격차가 오히려 확대되고 있어 농촌지역의 활력이 저하되고 있다. 젊은 세대들이 농촌을 등지는 까닭에 농업인들의 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 후계농업인이 부족하여 농촌 인력난과 농촌공동화 현상이 발생하고 있다.

전 세계적으로는 식량작물의 수요가 공급을 초과하는 불균형 상태가 만성화되고 있으며, 이에 따라 국제곡물가격이 치솟는 상황이 빈번하게 반복되고 있다. 농지는 비농업용으로 전용이 가속화되면서 우리 농업의 생산기반이 오히려 취약해지고, 그로 인해 식량안보의 안정성이 위협받고 있다.

한마디로 우리의 농업·농촌은 총체적인 난국 가운데 실낱같은 희망의 불씨가 버터가고 있는 상황이라고 할 수 있다.

구분	내용
농가소득 하락과 농가부채	• 2011년 전국 농가 평균소득 : 3천만 원 수준 · 농업소득 : 2005년 1,100만 원 → 2011년 870만 원 • 농가당 평균 부채규모 : 2008년 2,570만 원 → 2011년 2,600만 원 · 도시 근로자 소득과 농가소득 차이 · 도시 근로자 명목 가족소득 : 2005년 약 3,900만 원 → 2011년 5,100만 원 · 농가소득 : 2005년 3,050만 원 → 3,010만 원
농가인구 감소 및 고령화	• 농가인구 : 2005년 127만 가구 → 2011년 116만 가구 · 농가인구 중 65세 이상 고령인구 비중 : 1995년 24.8% → 2010년 46.4%
농지면적 감소	• 2005년 182만 ha → 2011년 169만 ha
농촌의 삶의 질 수준	• 상수도 보급률 · 도시지역 : 99.4% · 읍면지역 : 90.5% • 농촌지역 의료기관 : 전체 의료기관의 11.4% · 우리나라 전체 의료자원 분표 중 90% 이상이 도시에 편중
농산물 무역수지 적자 및 농업의 저성장	• 농림축수산물 무역수지 적자폭 : 2011년 255억 달러 · 농림축수산물 수출 : 2005년 34억 달러 → 2011년 76억 달러 · 농림축수산물 수입 : 2005년 142억 달러 → 2011년 331억 달러

〈표〉 농업·농촌 주요현황

2) 문제의 원인

문제의 직접적인 원인이 숨 돌릴 틈조차 없이 거세게 몰아친 농산물시장 개방이라는 점에는 이견이 없을 것이다. 우리나라는 1960년대 이후 제조업분야에 대한 집중적인 투자와 공산품 수출을 통해 압축 성장을 이루어 온 까닭에 수출주도형 경제성장 구조가 굳어졌다. 다른 국가의 시장이 열리면 열릴수록 유리한 입장에서 우리의 시장을 닫고 있을 수는 없기 때문에 시장개방은 불가피한 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 여러 산업 중에서도 정부가 투자를 외면해 온 탓에 경쟁력이 낮아진 농업부문은 가장 큰 타격을 입을 수밖에 없었다.

국제화, 개방화 시대에 있어 국제경쟁력이라는 화두는 가장 중요한 기준 중 하나가 되므로, 우리 농업 분야 중 국제경쟁력을 가질 수 있는 분야와 그렇지 못한 분야는 무엇이며, 국제경쟁력 향상을 이끌어 갈 주체는 누구인가를 구분하는 것이 매우 중요하다. 하지만 과거의 농정은 급격한 개방으로 인해 고통을 호소하는 목소리 대응에 급급해 이러한 구분 없이 통증완화를 위한 대중요법식이며 근

시안적인 처방을 해 온 것이 사실이다. 이렇게 된 가장 큰 원인은 정책당국이 문제에 대해 잘못된 진단과 처방을 반복해왔고, 장기적인 안목의 회생대책과 농업인에 대한 적극적인 설득 노력이 없었기 때문이다.

2. 희망, 그리고 새로운 출발

1) 선진국의 농업정책

〈미국〉

미국 농정의 초점은 구조적으로 국내 소비를 초과하는 생산의 문제를 해결하는데 있다. 여건변화에 따라 정책수단의 변화를 가져오기는 하지만 생산 통제를 근간으로 하면서 주요 농작물의 가격지지와 농가에 대한 소득지지는 미국 농정의 중심이 되어 왔다. 미국은 5년~7년을 주기로 포괄적인 농업법(Farm Bill)을 만들어 시행해 오고 있는데 대부분은 이전의 법을 수정하는 형태를 취하고 있다. 2000년 이후 농업법은 보호농정 기조를 유지하고 있으며, 농가소득 보조를 위한 직접지불 등의 정책과 농촌개발정책이 강화되고 있다.

농업법	주요정책
1996년 농업법	생산조정제 폐지
2002년 농업법	가격지지용자제도 계속 고정직불제 확대(대두 등 대상 확대) 가격보전 직불제(CCP)도입 환경정책 강화
2008년 농업법	고정직불제, CCP 유지(직불금 지급대상 제한, 지급상한 인하) 농촌개발정책 강화 에너지정책 강화 평균작물수입보전 도입

〈표〉 미국 농업법 개정 과정과 주요내용 (자료: 박성재 외 3인 〈선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구〉 2008)

〈유럽연합〉

유럽연합의 공동농업정책(CAP)은 가격지지에 의한 농산물 공동시장 형성이 목적이었다. 주요 농산물에 대해 통일된 가격으로 단일시장을 형성함으로써 경제통합을 이루고 대외 경쟁력을 강화하고자

하는 것이었다. 공동농업정책의 제1축은 가격소득정책이고, 제2축은 농촌개발정책이다. 2003년 공동농업정책 개혁을 통해 그동안 농가에 지원해 오던 다양한 직접지불제를 하나로 통합하여 지불하는 단일직불제(SFP)를 도입하였다. 단일직불제는 생산과 연계되지 않는 농가 소득보조 장치로서 세계무역기구상의 허용보조(Green Box)에 해당된다. 또한 농촌지역개발 정책을 강화하는 이유는 자유무역체제에 대한 적응능력 향상, 환경보전을 포함한 경제발전의 지속적 유지, 세계무역기구체제에 대한 농업정책의 적응력 확대, 농촌발전정책에 지역적 특색을 반영하기 위한 것이다.

〈일본〉

일본의 농정은 정책의 기본이념과 정책방향, 정책영역 등을 규정한 기본법인 ‘식료농업농촌기본법’에 기초를 두고 있다. 기본법은 식료의 안정적 공급능력 확보, 농업의 다면적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌진흥 등을 기본이념으로 하고 있다.

이 법에 근거한 기본계획에서는 공격적인 농정을 중시하고 있다. 공격적 농정이란 종전의 시장개방에 대한 수세적 자세에서 탈피하여 시장개방에 적극적으로 대응하고 시장개방의 효과 활용, 새로운 수요에 대한 국내농업 생산체제 정비 등으로 농업·농촌 활성화의 가능성을 찾는 농정을 말한다. 정책의 집행과 관련해서는 관련단체와 주민참여를 중시하고 있다. 지역특성을 고려하거나 지역자원을 보전하기 위해서는 지방단계, 특히 시·정·촌(市·町·村) 단계에서 주민조직을 비롯한 관련 단체에 권한위임을 확대하는 정책을 추진하고 있다.

주요 선진국들의 농정은 하나같이 농업의 중요성에 대한 전 국민적인 공감대를 기반으로 농업·농촌의 지속가능성을 유지하기 위해 끊임없이 노력하고 있다. 개방화에 대비한 농업구조개선 정책을 일찍부터 시작했을 뿐 아니라 중장기적인 관점에서 정책방향을 구체적인 시책으로 제시했다. 농산물시장 개방으로 자칫 혼란에 빠지거나 불안해 할 농업인들에게 뚜렷한 지침을 제공하면서 믿고 따를 수 있는 농정을 펼치고 있다.

소득안정정책을 강화하고 농촌의 활력을 유지하기 위해 농촌지역이 보유하고 있는 다양한 어메니티(경관, 역사, 문화자원 등) 자원을 활용한 농촌지역개발 정책을 시행하고 있다.

2) 국내외 여건변화가 농정 방향 설정에 주는 시사점

현재 우리 농업은 가격 측면에서는 중국에 뒤지고, 품질경쟁력에서는 일본에 밀리는 등 샌드위치 같은 형상이다. 또한 한-중-일 자유무역협정 등 경제통합을 향한 흐름 속에서 우리 농업에 필연적으

로 요구되는 것은 전문화와 차별화라고 할 수 있다. 결국 우리 농업의 생존여부는 자본집약적이며 기술집약적인 작목분야(시설채소, 과수, 일부 축산, 특용작물 등)를 집중적으로 육성하며, 이들 분야의 품질경쟁력을 향상시키는데 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

농가소득의 향상을 위해 향후 정부가 취해야 할 바람직한 방향은 직접지불제의 확대와 같은 안이한 방식에서 벗어나 생산비의 절감을 가져올 수 있는 분야에 대한 지원을 확대하고 농업소득을 증대하도록 해야 한다. 동시에 다양한 농외소득원의 발굴 및 이에 대한 지원을 통해 농외소득을 향상시키는데 초점을 맞춰야 한다.

소비적 측면에서는 최근 소득의 증대와 웰빙 트렌드의 확산으로 안전성과 건강기능성이 담보되는 농산물을 선호하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다. 이러한 시대적 흐름에 맞추어 우리 농업은 고품질 안전농산물의 생산과 과학적이고 체계적인 수확 후 관리, 유통물류시스템 등의 개선이 필요하다. 국내소비자는 물론 해외소비자까지 믿고 구매하며 농장에서 식탁에 이르기까지 투명한 과정을 거쳐서 전달될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 또한 농산물의 가공과 추출성분을 이용한 상품개발을 통해 부가가치를 극대화하는 고부가가치농업으로 전환이 필요하다.

농촌의 가치에 대한 재인식과 농촌 정주환경 개선의 필요성도 증대되고 있다. 농촌지역은 자연 및 생태자원, 역사 및 문화자원 등 다양한 어메니티 자원을 보유하고 있다. 과거에는 이러한 농촌 어메니티 자원에 대한 관심이 크지 않았다. 선진국에서는 도시지역의 삶이 갖는 무미건조함, 팍팍함 등을 보완해줌과 동시에 몸과 마음의 건강을 회복시켜 준다는 차원에서 농촌 어메니티 자원이 갖는 잠재적 가치가 오래 전부터 주목받아 왔다. 최근 우리나라에서도 농촌 어메니티 자원의 가치를 인식하고 이를 활용해 지역주민의 삶을 보다 풍요롭게 함과 동시에 도시민을 유치하여 지역경제를 활성화하고자 하는 사례가 증가하고 있다.

농촌지역(읍면 기준)의 면적은 전 국토의 90%를 차지하고 있음에도 불구하고 거주하는 인구는 전체 인구의 18%에 불과한 수준이다. 다시 말해서 농촌지역은 과소화 문제로, 대도시 지역은 과밀화 문제로 아픔을 겪고 있다. 이는 우리의 국토가 균형 있게 활용되지 못하고 있는 까닭에 국가 전체의 사회적 비용이 증가하고 있음을 의미한다. 전 국토의 균형적인 발전은 물론 최근 증가되고 있는 베이비부머 세대의 귀농·귀촌이 성공적으로 뿌리내리기 위해서는 정주권역별 지역개발정책의 재조정이 요구된다. 특히 농촌지역의 소 중심지인 읍면 소재지와 광역 중심지인 시·군청이 있는 지방 중소도시의 역할과 기능 강화를 위한 대책 마련이 절실하다.

국제곡물시장의 수급 불균형에 따른 식량위기 대처 노력도 간과하지 말아야 될 중요한 문제이다. 최근 들어 국제곡물시장은 구조적으로 불안정해지고 있다. 이는 세계적 이상기후와 자연재해 발생 빈

도의 증가 등에 따른 공급의 불안정, 곡물수요 증가, 곡물 메이저들의 독과점 및 투기 등을 주요 원인으로 꼽을 수 있다.

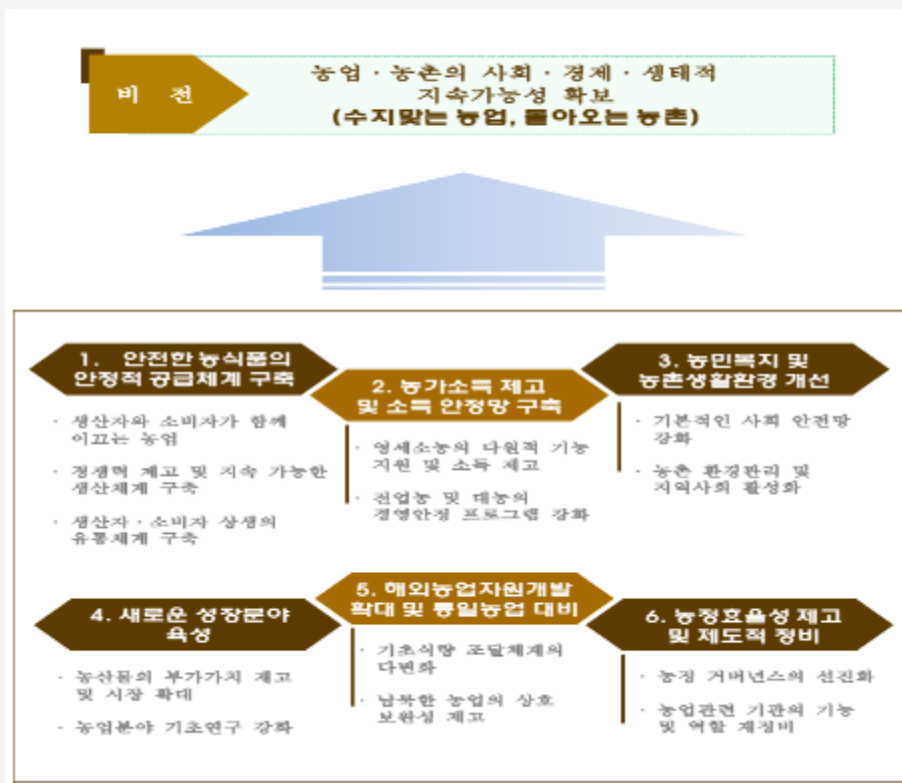
지금 우리 농업·농촌 현실은 마치 중환자와 같이 위중한 상태이므로 회생을 위해서는 다양한 처방이 필요한 상태인데, 과연 회생의 가능성은 있는지, 회생에 대한 환자의 의지는 충분한지가 관건이 아닐 수 없다. 절망을 애기하는 일각의 시각이 있는 것도 사실이지만 우리는 곳곳에서 회생을 장담할 수 있는 희망의 불씨를 발견하고 있다. 그 희망의 불씨를 활활 타오르게 할 수 있는 새로운 농정 목표와 방향은 어떻게 설정되어야 할까?

3. 새로운 농정목표, 정책방향 및 주요과제

이 글에서는 우리 농업·농촌의 비전을 지속가능성 확보에 두고 있다. 정권이 바뀔 때마다 제시되는 화려한 청사진에 익숙해 있는 많은 사람들에게는 그 의미가 다소 약하게 전달될 수 있을 것이다. 하지만 지속가능성은 전반적인 시스템이 올바르게 돌아갈 때에만 가능한 것이다. 농업농촌의 지속가능성 확보를 비전으로 삼은 것은 현행 농업 시스템 전반을 점검한 후 복구 또는 필요할 경우 전환하는 의미이다.

구체적으로 농업·농촌의 지속가능성은 농업이 수지맞는 산업이 되어 국가 경제체제 내에서 제대로 자리매김을 할 때(경제적 지속가능성), 농촌이 도시와 함께 균형적으로 발전하여 떠나고 싶은 곳이 아니라 찾아와 머물고 싶은 곳이 되며, 농민이 국민으로서 기본적 권리와 사회적 서비스를 공평하게 누릴 수 있을 때(사회적 지속가능성) 가능한 것이다. 농업과 농민은 농생태계를 구성하는 주요 주체이며, 농생태계는 자연생태계와 도시생태계 사이에서 완충적인 역할을 하고 있다. 따라서 농생태계의 회복은 생태학적 관점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다.(생태적 지속가능성)

이러한 세 가지 측면의 지속가능성은 진행형이며 상호보완적인 개념이다. 장기적이며 균형 잡힌 정책 접근을 필요로 한다. 농업·농촌의 지속가능성은 어느 일방이 아닌 관련 주체들(정부, 생산자, 소비자 등) 모두의 비전 공유와 협력에 의해서만 가능하다.



〈그림〉 우리 농업·농촌의 비전과 6대 농정목표 및 정책방향

지속가능성이라는 비전을 달성하기 위한 기본적인 농정목표를 다음과 같이 6가지로 설정하였다.

①안전한 농식품의 안정적인 공급체계 구축 ②농가소득 제고 및 소득 안정망 구축 ③농민복지 및 농촌 생활환경 개선 ④새로운 성장분야의 육성 ⑤해외 농업자원 개발 및 통일 농업 대비 ⑥농정 효율성 제고 및 제도적 정비

6대 농정목표는 우리 농업 시스템을 구성하는 기본적인 축이라는 의미를 가진다. 각각의 축이 상호 연관성을 가지고 조화와 균형을 이룰 때 우리 농업·농촌이 현 상황을 극복하고 지속가능성을 담보할 수 있게 되는 것이다.

농업·농촌의 지속가능성은 정부, 생산자, 소비자 등 관련 주체들 모두가 함께 고민하고 참여할 때 가능하다. 특히 소비자 즉, 일반 국민들의 농업에 대한 관심과 참여 그리고 신뢰의 중요성에 강조점을 두었다. 정부 주도의 하향식 농정, 생산자 중심의 농정은 이미 시대의 흐름에 맞지 않는 과거사가 되고 있는 것이다, 여기에서 우리는 농업·농촌의 희망을 본다.

1) 안전한 농식품의 안정적 공급체계 구축

농정목표	정책방향	정책과제
안전한 농식품의 안정적 공급체계 구축	(1) 생산자와 소비자가 함께 이끄는 농업	- 국내산 농산물의 안정적 소비기반 확대
	(2) 경쟁력 제고 및 지속가능한 생산체계 구축	- 인력육성, 가격 및 품질경쟁력 제고 - 친환경농업의 체계적·적극적 육성
	(3) 생산자·소비자 상생의 유통체계 구축	- 지역농협 광역 합병 및 품목별 생산자 조직 - 공영도매시장 거래제도 개선 및 소매유통체계 혁신

‘안전한 농식품의 안정적 공급체계 구축’은 생산·유통·소비라는 기본적인 농업의 가치사슬에 있어서 소비자 또는 소비 측면의 중요성을 부각시키고 친환경농업을 기반으로 하는 가치 사슬의 안정성과 효율성 및 지속가능성을 지향하고자 함이다.

생산자와 소비자가 함께 이끄는 농업

우리 소비자들이 국내산 농산물을 외면하고 품질이나 안전성에 신뢰를 가지지 못할 때, 또는 생산자들이 수입 농산물과의 극심한 경쟁 속에서 안정적인 소비처를 찾지 못할 때 우리 농업의 미래는 암울할 뿐이다. 소비자와 생산자가 상생관계를 구축하는 것이 바로 ‘생산자와 소비자가 함께 이끄는 농업’이라는 정책방향이 추구하는 것이다.

특히 사회적 농업운동의 정착 및 활성화는 지속가능한 농업·농촌을 위해 더욱 중요하다고 할 수 있다. 생산자와 소비자의 관계회복을 위한 사회적 농업운동 그리고 지역을 중심으로 생산과 소비가 이루어지는 로컬푸드 운동과 같은 흐름이 지속되어야 함은 물론 전국적으로 확대되어야 한다. 이는 우리 농업·농촌의 미래를 담보하는 중요한 움직임이기 때문이다. 현재 민간차원에서 새싹을 틔우고 있는 단계의 이러한 운동을 전국적 차원의 운동으로 승화시키기 위해서는 중앙정부는 물론 지자체 단위에서 전담부서를 만들어 적극적인 홍보와 지원방안을 마련해야 한다.

경쟁력 제고 및 지속가능한 생산체계 구축

농업·농촌의 지속가능성, 특히 경제적 지속가능성은 포괄적인 의미의 농업 경쟁력을 포괄하는 개념이다. 과거 정부가 경쟁력 강화를 위해 시행했던 품목별 경쟁력 강화, 구조·체질 개선 등을 위한 정책들이 초래한 역기능과 비효율을 고려할 때 전반적인 경쟁력 결정요인에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 우리 농산물의 경쟁력 강화를 위한 다양한 방안 중 인력 육성과 가격 및 품질경쟁력 제고가 가장 시급하므로 이에 대한 장기적인 계획수립이 중요하다.

세부 실천과제로는 우선 선진기술과 경영능력을 갖춘 농업인력 양성이다. 만성적인 농업인력 부족을 해소하고 경영능력 향상을 위해서는 농업인 자녀들 중 후계농업인을 희망하는 학생들이 농업계 고등학교에 진학하도록 실효성 있는 유인책이 제시되어야 한다. 또한 귀농인, 새터민, 결혼이민자 중 희망자에 대한 체계적인 교육 및 훈련 프로그램을 통해 이들을 전문 농업인으로 육성하는 세심한 정책이 개발되어야 한다.

가격 및 품질경쟁력 제고 방안 마련도 필요하다. 중단기적으로는 영농규모가 작거나 노령화된 농가를 위해 이들이 조직화하거나 또는 공동영농(특별별 공동영농 등)을 유도해 인력과 생산비 절감을 도모할 필요가 있다. 이와 함께 에너지 절감시설의 확대·보급, 재배기술 수준의 향상 및 시설 현대화 등에 대한 지원이 계속되어야 한다. 이를 통해 장기적으로 우리 농업은 자원절감형·저투입·자원재생형 농업으로 전환해야 한다.

친환경농업은 우리 농업·농촌의 지속가능성, 특히 생태적 지속가능성이라는 비전을 이루기 위한 핵심적인 농정방향이다. 우리 농업의 체질을 전환한다는 의미뿐만 아니라 수입농산물이 범람하는 상황에서 국내산 농산물의 안정적인 소비기반을 구축하는데 있어 친환경 농산물이 중심적인 역할을 할 것으로 예상되기 때문이다. 생산단계에서는 친환경농업 실천을 위한 매뉴얼 및 기술개발의 확대, 친환경 농자재에 대한 인증제 개선 및 표준사용기준 마련이 시급하며, 친환경 농산물 및 유기농식품 인증제에 대한 재정립이 필요하다. 소비와 유통을 촉진시키기 위한 정책적 지원의 확충도 필요하다. 학교급식과 공공급식 등 단체급식에 친환경 농식품 사용을 점진적으로 확대하고 유통개선으로 소비자가격 하락을 유도하기 위해 친환경 농식품 전용물류센터를 늘리고 동시에 전용판매장 설치를 확대할 필요가 있다.

생산농민에게는 적절하고 안정적인 가격을, 소비자에게는 안전한 농산물을 저렴한 가격으로 공급하기 위한 농산물 유통체계 구축을 위해서는 다양한 과제가 있으나, 여기서는 산지와 도매, 소매단계에서 주요 정책과제만 제시하고자 한다. 산지유통조직이 규모화되지 않고 있는 가장 큰 장애요인은 지역농협이 읍면 단위의 영세한 구조로 분할되어 있기 때문이다. 지역농협의 광역화를 위해서는 시·군 단위로 지역농협 설립구역 확대, 농민조합원의 조합선택권 부여 등 제2의 농협개혁이 수반되어야 한다. 또한, 특정품목의 생산 및 출하조정을 통한 가격안정 등 특정품목의 이해를 반영하기 위해서는 지역농협과는 별도로 품목별 생산자 조직이 반드시 필요하다.

경매거래는 수의매매(출하농민과 도매상이 직접 거래하는 방식)에 비해 출하농민과 도매상 사이에 도매시

장법인(경매를 해주고 수수료를 받는 주체)이 있어 유통단계가 추가됨으로써 유통마진이 증가하게 된다. 동시에 경매는 거래에 필요한 시간이 많이 소요되어 농산물의 신선도가 하락함에 따라 감모량이 많아져 유통비용 증가로 이어질 수밖에 없다. 도매시장법인이 불특정 다수의 출하자를 상대함으로써 출하조정이 어렵게 되어 가격 불안정성을 더욱 확대시키는 단점도 있다.

생산농민과 소비자 모두에게 부담을 주는 경매제도의 단점으로 인해 선진국 도매시장에서는 오래 전부터 경매제도를 포기하고 수의매매로 전환하였다. 경매제도보다는 시장 도매인에 의한 수의매매가 출하자의 선호도가 높고 면적대비 효율성이 높다는 사실은 이미 일부 도매시장 사례에서 증명하고 있다. 따라서 정부는 그동안 안이했던 자세에서 벗어나 모든 농수산물도매시장에 대해 시장 도매인제도를 전면적으로 도입해야 할 필요가 있다.

소매단계의 유통 시스템 혁신도 시급히 요청된다. 재래시장의 상대적인 경쟁력을 높이기 위한 정부 지원의 확대, 부패성이 높고 부피에 비해 단위 가격이 낮은 농산물의 특성을 고려하여 농산물 취급 비중이 큰 소매유통 조직에 대한 저리 금융지원, 신선농산물의 전자상거래 확대를 위한 공동물류기지 건설이 필요하다.

2) 농가소득 제고 및 소득 안정망 구축

농정목표	정책방향	정책과제
농가소득 제고 및 소득 안정망 구축	(4) 영세 소농의 다원적 기능지원 및 소득제고	- 공익형 직불제 확대 및 농외소득원 개발 - 소득안정을 위한 종합직불제로의 전환
	(5) 전업농 및 대농의 경영 안정 프로그램 강화	- 농작물 재해보험 활성화 및 수입보험 도입 - 농가부채의 시급한 해결

‘농가소득 제고 및 소득안정망 구축’은 농업·농촌의 사회적 지속성을 가능케 하는 기본적인 농정목표 중의 하나이다. 농업인들이 안정적인 소득을 바탕으로 생산 활동에 전념할 수 있도록 하자는 것과 직접적으로 인식하지는 못하지만 농업인들이 농촌에서 수행하고 창출하는 가치를 발굴하고 적절한 보상을 해주자는 것이 그 핵심 내용이다.

영세 소농의 다원적 기능 지원 및 소득 제고

유럽연합의 보고서에 따르면 영세소농은 빈곤에 대한 완충 기능, 다품목 소량생산 및 다원적 기능, 환경편익 제공 기능 등을 수행하는 것으로 알려져 있다. 따라서 영세소농을 단순히 경쟁력 향상을

위한 구조조정의 퇴출대상이 아니라 농업의 다원적 기능과 친환경농업을 수행하는 중요한 주체로서 인식하는 것이 필요하다. 이들의 소득안정을 위한 직접지불제의 확대와 지역별, 계층별로 차별화된 다양한 농촌개발정책 추진 등의 시행이 필요하다. 이를 통해 영세소농이 농촌사회에서 경제적 역할 뿐만 아니라 사회적·환경적 역할을 지속적이며 안정적으로 수행할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

전업농 및 대농의 경영 안정 프로그램 강화

농가경영의 안정성을 위협하는 요인은 수입 확대에 따른 가격하락, 생산량 감소, 생산비용 증가 등이다. 정부는 수입 확대와 가격하락에 따른 농가소득을 보전하기 위해서 직접지불제도를 실시하고 있다. 그러나 쌀 직접지불제, 밭농업 직접지불제 등 품목별·분야별 직접지불제는 긍정적인 효과보다는 부정적인 측면이 많다. 그 까닭에 두 가지를 묶어 농가소득을 안정적으로 보장함과 동시에 재원의 효율적 배분을 가능케 하는 농가 소득안정직불제로 전환할 필요가 있다.

농작물 재해보험제도는 농가경영의 안정성을 위협하는 요인 중의 하나인 생산량의 변동으로 인한 소득위험을 대상으로 한다. 아직까지 낮은 수준을 보이고 있는 농작물 재해보험의 가입률을 높이기 위한 방안이 필요하다. 동시에 정부재원 및 가입농가의 부담을 경감시키기 위해 품목별 특성과 지역적 특성을 반영하는 다양한 보험 상품의 개발, 보험금 지급조건의 완화, 점진적인 품목 확대가 필요하다. 중장기적으로 농가의 경영안정을 위해서는 현재의 재해보험을 수량감소와 가격하락을 동시에 보장할 수 있는 수입보험으로 발전시킬 필요가 있다.

3) 농민복지 및 농촌 생활환경 개선

농정목표	정책방향	정책과제
농민복지 및 농촌 생활환경 개선	(6) 기본적인 사회 안전망 강화	- 사회보험 보완 및 농촌교육·주거복지 증진 - 농촌 중심지 대상 정책의 확대
	(7) 농촌 환경관리 및 지역사회 활성화	- 농촌 어메니티 자원의 보전 및 활용 - 농촌 활성화에 기여하는 귀농·귀촌

‘농민복지 및 농촌 생활환경 개선’은 농촌 지역사회의 지속가능성 확보를 위한 것으로, 구체적으로 농민이 기본적인 생활안정과 사회서비스를 확보하고, 농촌이 도시와 함께 균형적으로 발전함을 지향한다.

사회보험 보완 및 농촌교육·주거복지 증진

일반적으로 농민복지의 비중이 큰 사회보험은 농촌지역 의료보험, 장기요양보험, 농민연금, 농업노동 재해보험, 농작물 재해보험 등 5가지 보험과 그 밖에 국민기초생활보장 제도와 같은 공공부조가 있다. 우리나라의 경우 농업노동 재해보상보험은 아직까지 도입되지 않은 상태에 있다.

2011년 기준 농업분야 재해율은 1.44%로 산업 전체 재해율 0.65%보다 두 배 이상 높은 수준이다. 하지만 농촌지역의 취약한 의료서비스와 낮은 소득으로 인해 적절한 시기에 치료를 받지 못하는 경우가 많이 발생하고 있고, 결국 농가생활 불안정과 폐농의 위기까지 이르게 한다. 2001년 노동연구원의 조사에 따르면 OECD 30개국 중 22개국이 농민에 대한 산업재해보험을 실시하고 있으며, 그 중 18개국은 강제적용 방식으로 운영하고 있음을 인식할 필요가 있다.

농촌지역의 인구감소와 학령아동의 감소로 인해 농촌 학생 수가 급감함에 따라 1982년부터 소규모 학교에 대한 통폐합 정책이 추진되고 있다. 농촌 학교를 살리는 것은 그 지역 공동체를 살리는 가장 효과적인 방법 중의 하나이다. 농촌학교를 살리는 방안으로는 농촌 학교에 체육시설이나 귀농인 등을 위한 농업교육 훈련시설, 도서관 등을 설치하여 다목적 센터로 운영하는 방식 등이 제시되고 있다. 취약한 농촌의 주택과 주거환경을 개선하기 위한 종합적이고 체계적인 정책의 수립과 시행도 주거복지 서비스 강화차원에서 적극적으로 추진하여야 한다.

농촌 중심지 대상 정책의 확대

농촌개발 사업이 효율적이며 내실 있게 추진되어 농촌지역이 돌아가고 싶은 곳이 되고 그곳에 거주하는 농민뿐 아니라 비농업인 모두의 삶의 질이 향상되게 하기 위해서는 마을단위뿐만 아니라 농촌 중심지(읍·면소재지 및 지방중소도시)까지 대상을 확대해야 한다. 다시 말해서 대도시와 농촌마을을 연계하는 중간 거점공간으로서 농촌 중심지가 활성화될 때 비로소 지역발전이 가능해지며 나아가 국토의 균형발전이 이루어지는 것이다. 이를 위해서는 농촌 중심지 육성을 위한 시범사업을 실시하고, 도시계획 사업과 농촌개발 사업이 연계되어 시행될 수 있도록 관련 법률의 정비가 요청된다. 또한 농촌 중심지는 농민뿐만 아니라 다양한 구성원들로 이루어져 있으므로 중심지 활성화를 위해서는 다양한 주체들이 함께 참여하는 방식의 사업모델이 마련되어야 한다.

농촌 어메니티 자원의 보전 및 활용

농촌 어메니티 자원이란 ‘긍정적인 감흥을 불러일으키는 농촌의 제반 환경 요소이며 또한 사람들이 가치 있다고 여기는 것’을 의미한다. 대표적인 것으로는 경관자원을 들 수 있으며, 그 밖에 문화재

등 역사자원, 전통문화 및 예술 등 문화자원, 농촌 고유의 정서나 인심 등을 들 수 있다. 농촌 어메니티 자원은 우리나라가 다른 나라와 차별화될 수 있게 하는 소중한 것이며, 인위적으로 형성되기보다는 유지·보전·관리되어야 하는 특징을 가진다.

농촌 어메니티 자원의 보전과 활용을 위해서는 선 계획 후 개발 원칙을 견지하고 민관 협력체계를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다. 난개발 문제가 상존하는 상황에서 단순한 개별 단위사업만으로는 농촌 어메니티 자원을 보전·활용하는데 한계가 있으며, 시행되는 프로그램들이 실효를 얻기 위해서는 주민들의 지속적인 참여가 필요하기 때문이다.

지역의 어메니티 가치를 발견하고 이를 적극적으로 활용하기 위해서는 농촌 어메니티 자원의 발굴을 위한 구성원들의 참여를 유도하고, 지역별로 분산된 자원을 연계함으로써 그 가치를 더 높일 필요가 있다. 또한 어메니티 보전 및 활용을 위한 활동주체의 양성과 네트워크 구축이 요청되는데, 현재 지역 내에서 활동하는 다양한 주체들을 사회적 기업으로 발전시키는 방안을 강구할 필요가 있다.

농촌 활성화에 기여하는 귀농·귀촌 유도 및 다문화가정 배려

농림수산물식품부에 따르면 귀농귀촌 가구는 2001년 880호에서 2011년 10,503호(농어업에 종사하는 가구는 6,541호)로 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 각종 설문조사 결과 도시민들의 농촌 지역 정주 의향이 50%를 상회하고 있어 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

최근 정부가 귀농귀촌을 활성화하기 위해 귀농·귀촌종합센터의 설치, 직업별 특성에 맞는 맞춤형 교육 확대, 농촌 정착에 필요한 재정 및 세제 지원 확대 등을 주요 대책으로 제시하고 있으나, 2012년 정책목표를 2만호에 두는 등 여전히 양적 측면에 치중하고 있음은 물론 정착 후 안정적이며 지속적인 경제활동을 위한 지원은 지극히 미흡한 실정이다.

귀농·귀촌을 당장의 농업 후계인력의 조달이나 농촌지역 활성화의 수단으로 여기는 좁은 시각에서 벗어나 도시민의 전원생활 수요의 충족, 도농상생이라는 측면으로 목표의 확장이 요구된다. 이는 귀농귀촌이 단순히 농림수산물식품부의 관심사항을 넘어 범 부처 차원에서 추진되어야 함을 의미한다. 한편, 기초자치단체의 도시민 유치사업이 귀농·귀촌인 개인에 대한 지원 형식으로 시행됨에 따라 귀농귀촌인과 지역 주민 사이 갈등을 일으키는 원인이 되기도 한다. 개인 단위가 아닌 지역단위의 지원을 고려할 필요가 있으며, 이를 통해 지방자치단체와 농촌 지역사회 구성원들이 주도적으로 귀농·귀촌을 준비하고 대응할 수 있도록 해야 할 것이다.

여성 결혼이민자의 경제력, 사회·문화적 적응도는 가구소득, 거주지역, 출신국가 등에 따라 차이는 있으나 대체로 높지 않으며, 농촌지역 여성결혼 이민자의 경우 도시지역에 비해 사회적응 및 통합프

로그림 교육 참여가 저조하다. 이는 정부의 시각이 농업 생산인력의 확보라는 차원에 머물고 있고, 지원 사업은 대부분 시군 단위로 획일적으로 시행함으로써 구체성과 다양성이 미흡하며, 지원서비스의 수혜 가구가 일부에 한정되는 등 지원규모가 작기 때문이다.

전문가들은 여성 결혼이민자를 상호 공존해야 할 파트너로 인식하는 다문화주의적인 시각이 필요하고, 다문화가족의 다양한 여건을 고려한 맞춤형 대책, 그리고 지방자치단체 단위에서 통합적 정책지원의 필요성을 강조하고 있다. 다시 말해서 여성 결혼이민자 문제는 농촌 인구의 고령화·과소화에 따른 농업 생산인력의 확보 차원을 넘어 지역사회의 유지와 활성화 차원에서 접근이 필요한 것이다.

4) 새로운 성장분야의 육성

농정목표	정책방향	정책과제
새로운 성장분야의 육성	(8) 농산물 부가가치 제고 및 시장 확대	- 식품산업, 특히 외식산업과 연계 강화 - 수출농업의 적극적 육성
	(9) 농업분야 기초연구 강화	농업분야에 대한 연구개발(R&D) 체계의 확립

새로운 성장분야의 육성은 먼저 우리 농업의 잠재력을 발현·육성하여 지속적인 성장을 위한 기반을 마련하자는 데 있다. 이 같은 목표를 달성하기 위해서는 단기적인 시각보다는 중장기적인 입장에서 체계적으로 접근할 필요가 있다.

농산물의 부가가치 제고 및 시장 확대

2008년 농림부가 농림수산물식품부로 확대·개편되면서 식품산업과 농업의 연계를 통한 시너지 효과를 극대화하기 위해 다양한 시책들이 시행되고 있다. 그러나 식품산업과 농업의 연계에 있어서 식품산업의 하위 산업인 식품가공 산업과 외식산업은 각각 다른 여건을 가지고 있음을 제대로 인식하지 못해 정책의 효과성이 의문시됨은 물론 상당한 자원과 노력이 낭비되고 있는 실정이다. 식품가공 산업의 경우 일부 상품을 제외하고는 국내산 원료의 품질경쟁력이나 마케팅 차원의 강점이 가격 경쟁력을 압도하지 못하는 반면, 외식산업은 장거리 이동이 어려운 신선 농산물의 한계를 뛰어넘어 지리적 경쟁력과 국산 원료 사용 여부 및 식품안전성에 민감한 시장 상황을 가지고 있다. 따라서 식품산업 중 외식산업과 농업의 연계강화에 초점을 두고 세부 정책 사업들을 추진해야 한다.

국내산 농산물의 부가가치 제고를 위해 반드시 추가해야 할 분야는 우리 술 산업의 육성이다. 최종 소비자가격 기준으로 30조 원 규모의 우리나라 주류 시장에서 국내산 농산물로 빚은 우리 술(탁주, 약주, 과실주 등)의 비중은 5% 수준에 불과하다. 국내산 농산물을 가공한 우리의 술 산업을 되살림은 물론 보다 활성화시키기 위한 정부차원의 적극적인 노력과 지원이 시급한데 우선 국세인 주세를 지방세로 전환하여야 한다. 내국세에서 주세가 차지하는 비중은 2% 미만이므로 중앙정부 재정운용에 있어서는 그다지 부담이 되지 않는 반면 지방자치단체 입장에서는 지역 특유의 술 복원은 물론 새로운 술 개발에 커다란 자극제가 될 것이기 때문이다.

선진국의 경우 술의 고급화를 위해 모든 술에 대해 종량세(술의 용량에 대해서만 과세)를 적용하고 있는 반면 우리나라는 희석식 소주의 원료인 주정을 제외한 나머지 술에 대해서는 종가세(원료, 숙성, 용기, 포장 등에 소요되는 비용 모두를 포함한 것에 대해 과세)를 적용함으로써 품질 고급화를 스스로 억제하고 있는 실정이다.

수출농업의 적극적 육성

농식품의 수출 확대가 우리 농업에 주는 의미는 매우 크다. 저가의 수입농산물에 의한 내수시장 잠식을 고품질 농식품 수출을 통해 해외에서 만회할 수 있다. 과잉기조를 보이고 있는 국내 농산물의 가격 안정과 수급조절에도 기여하게 된다. 특히 고품질 농식품의 수출은 우리 농업을 고품질 농업으로 체질 변화시키고 견인하는데 첩경이 되기도 한다. 농식품의 획기적인 수출 확대를 위한 주요과제는 다음과 같다.

생산단계에서는 수출 농산물 생산농장, 수출단지 및 식품업체에 대한 정부의 품질보증시스템 도입이 필요하다. 해외시장에 적합한 신품종의 개발·보급 및 재배방법 개선을 위한 정부지원의 확대, 작목별 또는 부류별로 가칭 ‘수출협회’를 구성하는 등 수출창구의 일원화 등이 이루어져야 한다. 농식품의 안정적인 수출을 위해 수출보험제도의 획기적인 개선이 필요하며, 뛰어난 우리의 음식문화와 농식품 수출 간의 연계 강화를 위해 범정부적 추진기구로서 가칭 ‘음식문화의 세계화 및 농식품 수출 진흥위원회’가 설립되어야 한다.

농업분야 기초연구 강화

우리 농업은 시장개방의 확대, 이상기후, 세계 곡물시장의 불안정 및 낮은 식량자급률 등 대내외적 위기 앞에 직면해 있다. 이러한 위기를 극복할 수 있는 핵심수단 중의 하나가 연구개발 투자이다. 우리 농업의 미래를 준비하는 데 있어서 연구개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

연구개발과 관련된 중앙정부 조직은 3개 부청으로 농림수산식품부, 농촌진흥청, 산림청이 있고, 각 부청 산하에 연구개발 전문기관으로 농림수산식품기술기획평가원(이하 농기평), 농업실용화재단, 한국임업진흥원을 두고 있다. 연구개발 정책기획 기능은 3개 부청이 각각 담당하고 있으며 연구개발 정책의 총괄기능은 심의기능을 가진 민관합동기구인 농림수산식품과학기술위원회(이하 농과위)가 맡고 있다. 대학, 출연 연구소 및 민간 연구소에 대한 연구개발 자금지원은 농기평, 농촌진흥청, 산림청 등에서 각각 진행하고 있다.

농정방향에 부응하는 연구개발이 되기 위해서는 현행 기술수준의 진단, 농식품 산업의 애로사항 파악, 미래기술에 대한 예측 등을 기초로 중장기 투자 로드맵을 세운 후 연구개발 사업별로 명확한 목표를 설정하여 추진해야 한다. 그러나 기획 전문 인력이 턱없이 부족한 것은 물론 그마저 3개 부청으로 분산되어 있어 재원이 낭비되고 있다.

연구개발 체계가 농정방향에 걸맞음은 물론 효율적으로 작동케 하기 위해서는 이에 대한 재정립 작업이 이루어져야 한다. 3개 부청의 연구기획 기능 및 인력을 농과위의 사무국으로 통합시켜야 한다. 동시에 농과위의 기능강화를 위해 구성을 보다 다양화하고 의결기능까지 부여할 필요가 있다. 3개 부청 산하에 각각 설치되어 있는 3개 연구전문기관을 농기평으로 통합함으로써 연구개발의 총괄조정 및 연구비의 통합관리가 이루어져야 한다. 민간부문의 연구개발 투자 활성화를 위해 국가연구기관은 기초 및 응용연구에만 집중하고, 민간 기업이 개발연구를 담당하도록 역할분담을 해야 한다.

5) 해외 농업자원 개발 확대 및 통일 농업 대비

농정목표	정책방향	정책과제
해외 농업자원 개발 확대 및 통일농업 대비	(10) 기초식량 조달 체계의 다변화	- 해외 농업개발사업의 적극적 추진 및 한민족 농업인 네트워크 구축
	(11) 남북한 농업의 상호 보완성	- 농업분야 남북교류 및 지원 · 협력사업 확대

‘해외 농업자원 개발 확대 및 통일 농업 대비’는 식량 수급과 관련된 대내외적인 불안정 상황에 대응하기 위해 우리 농업의 지평을 확대함으로써 내부적인 구조적 취약성을 개선하자는데 목적이 있다.

기초식량 조달체계의 다변화

우리나라와 비슷한 수준의 낮은 식량자급률을 보이고 있는 일본의 경우 30여 년에 걸친 노력 끝에 안정적인 식량안보 수준을 확보하여 곡물 메이저의 영향권에서 완전히 벗어났음에도 불구하고 최근

해외 농업개발 사업을 더욱 강화하고 있다.

우리나라도 2008년부터 해외 농업개발 사업 검토를 거쳐 2012년 현재 정부의 용자지원을 받은 민간업체가 9개국(러시아, 몽골, 베트남, 라오스, 캄보디아, 필리핀, 인도네시아, 호주, 브라질)에 진출해 있다. 대기업보다는 중소기업의 기업 진출이 주종을 이루고 있고, 이 중 일부는 흑자경영으로 전환되고 있으나, 대부분 업체는 적자 상태에 있으며, 아직까지 본격적인 국내 반입 등 해외 농업개발 사업의 가시적인 성과가 실현되지 못하고 있다. 이 같이 초라한 사업실적을 보이고 있는 가장 큰 이유는 정부의 적극적인 역할이 미흡하기 때문이다. 해외사업에 따르는 위험성은 모두 민간 기업이 부담하고 정부는 손쉬운 자금관리 정도를 맡고 있다.

우리나라의 해외농업개발 사업은 참여단계에서 글로벌 가치사슬상의 농산물 생산기지 마련(농장형)과 물류거점의 확보(유통형)에만 초점을 맞추어 왔다. 향후 참여단계에 있어서는 가치사슬상의 보다 다양한 단계에 대한 참여를 확대하고, 민간기업과 공기업 간의 협력과 역할 분담을 통한 민관협력형 방식을 촉진시켜야 할 것이다. 새로운 참여방식으로는 대상국가의 생산자단체와 직접적인 계약재배, 대상국가의 대규모 토지소유자(정부와 기업 등)와 임대 및 경영계약, 외국계 대형곡물회사에 대한 지분 참여 등으로 다원화할 필요가 있다.

현재 우리나라는 다양한 분야, 특히 농업분야에서 풍부한 경험과 전문성을 갖춘 고급인력들이 50대 중반이면 실직을 하게 되고 이 중 상당수가 유희인력으로 남아 있다. 정부가 이들 유희인력의 전문분야를 파악한 후 인력 풀로서 이른바 ‘해외농업기술지원단’을 구성·운영하면서 민간 기업이 요청하는 전문가를 기업에 파견하고, 파견에 소요되는 비용은 민간 기업이 부담하도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다.

해외 농업개발 사업이 성공하기 위해서는 해외 농산업시장에 대한 정확한 정보, 해당 시장에 효과적으로 접근하기 위한 기구 및 인적자원 등이 갖추어져야 한다. 전문가들은 해외에서 활동 중인 한민족 농업인들의 현황을 조사하고, 이들과 네트워크를 구축하는 것이 시급하다고 제언한다. 해외농업개발 사업이 한민족 농업인과 연계하여 이루어질 경우 투자위험의 감소와 사후 관리 효율화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

남북한 농업의 상호보완성 제고

‘남북한 농업의 상호보완성 제고’는 남북한 식량문제의 돌파구라는 의미와 함께 궁극적으로는 통일된 한국농업의 지속가능성 확보라는 과제와 연계된다. 이 경우 가장 시급한 문제는 북한 농업의 생산성 향상을 이루게 하는 것이다. 식량의 절대적 부족으로 요약되는 북한 농업 문제의 원인은 크게

유기질성분이 부족한 척박한 토양, 농업용수·농약·비료 등 생산자재의 공급부족, 국영 또는 협동농장 체계로 인한 증산 의욕 미흡 등을 들 수 있다.

북한의 토양과 비료문제를 동시에 해결하기 위해서는 유기질비료의 지원이 바람직하다. 남한은 축산분뇨가 과잉상태에 있으므로 이를 충분히 발효시켜 완벽한 형태의 유기질비료로 전환하여 지원한다면 북한의 토양과 비료문제를 해결할 수 있음은 물론 남북한이 상생하는 길이 될 것이다. 이런 지원 사업을 통해 남북한 간 신뢰와 공생에 대한 의식이 제고됨에 따라 북한농업을 일정 수준에 도달하기 위한 북한 농업개발 지원사업을 본격적으로 추진할 필요가 있다.

북한 농업개발 지원 및 협력 사업을 적극적으로 뒷받침하기 위해서는 ‘남북한관계발전기본법’ ‘남북교류협력에 관한 법률’ 등 관련법의 보완과 통행, 통신, 체류, 운송 등 현장접근성 및 물자운송의 효율성을 높일 수 있는 조치 등 제도적 정비가 시행되어야 한다.

6) 농정 효율성 제고 및 제도적 정비

농정목표	정책방향	정책과제
농정 효율성제고 및 제도적 정비	(12) 농정거버넌스의 선진화	- 농정대상의 차별화와 추진방식의 전환 - 민관 협치 및 지방농정 강화
	(13) 농업 관련기관의 기능 및 역할 재정비	- 농업 관련기관의 유사기능 통폐합

농정대상의 차별화와 추진방식의 전환

우리 농업을 둘러싼 국내외 여건이 빠르게 변화하고 있다. 그럼에도 불구하고 농정의 대상·추진방식·추진체계 및 농업 관련기관 등은 별다른 변화 없이 과거 형태 그대로 지속됨으로써 재원 및 인력의 낭비 등 효율성이 낮아지고 있다. 여기에서 제시하고 있는 다양한 농업과제를 차질 없이 효과적으로 추진해가기 위해서는 농정의 추진방식 및 추진체계 등의 전향적인 개편과 함께 농업 관련기관의 기능과 역할 재정비가 선행되어야 한다.

우리나라는 인구에 비해 국토면적이 협소하고, 농경지에 비해 산지면적이 넓어 농지를 많이 필요로 하는 농업분야(곡물을 포함한 식량작물)는 상대적으로 경쟁력을 갖기 어렵다. 반면 농업분야 중 기술 및 자본 집약적인 분야(시설채소, 과수, 일부 축산, 인산 및 버섯 등 특용작물)는 우리의 노력 여하에 따라 얼마든지 경쟁력을 가질 수 있다. 따라서 식량작물 중 쌀은 식량안보를 위한 기초식품이므로 예외로 하되, 기술 및 자본집약적인 작물의 경쟁력 제고를 위한 분야에 우선적인 재원 투입이 요청된다. 또한 모든 농가를 대상으로 일률적인 농정을 추진하기보다는 일정 규모 이상의 능력 있는 농가를 대상으

로는 경쟁력 향상 정책을, 영세·노령 농가를 대상으로는 소득보전 및 복지 향상 정책을 추진하는 차별적인 농정으로 전환이 시급하다.

민관 협치 및 지방농정 강화

농업회의소는 농민의 대의기구이자 민관 협력 농정을 위한 제도적 장치로서 중요한 의미가 있다. 우리의 경우 1998년 농업회의소 설립을 위한 노력이 있었으나 무산되었다가, 2010년부터 1차, 2차에 걸쳐 6개 지역의 농업회의소가 농림수산물 시범사업으로 시행되고 있다. 시범사업은 민간의 자발적 참여와 주도, 시·군의 상향식 추진 등 어느 정도 성과가 있는 것으로 평가되고 있다. 현재 농업회의소 법제화 방안, 고유사업 및 재정자립 방안 등 구체적인 실행과제 중심의 생산적 논의가 진행되고 있다. 현행 시범사업에 대해 조례 제정을 통한 제도화를 추진하고 있지만 법령에 따른 농정심의회나 산학협동심의회를 대체할 수 없는 등 분명한 한계가 존재한다. 따라서 농업회의소가 농민의 대의기구 및 정책파트너로서 근본적인 역할을 수행하기 위해서는 농업회의소 설립·운영을 위한 법적 근거를 마련하여 농업회의소의 위상을 확보해야 한다.

전문가들은 농정추진체계 개선과 관련하여 지자체의 농정기획·집행 기능 강화 등을 포함하는 중앙-지방 간 효율적인 업무분담의 필요성을 강조하고 있다. 실제로 우리나라 농정은 중앙정부와 지자체 간 기능분리가 명확하지 않고, 지방이 결정하는 사업의 세부내용까지 중앙이 간섭하고 있는 등 지자체 농업예산 집행에 있어 자율성이 제한을 받고 있다. 중앙정부는 먼저 국가가 직접 수행해야 하는 사업과 지자체에 위임하여 실시해야 하는 사업을 명확히 구분하고 지자체의 사업추진 재량권을 대폭 확대하는 등 중앙정책의 지방화 및 현지화를 통해 사업 추진의 효율성을 제고시켜야 한다.

농업 관련기관의 기능 및 역할 재정비

현행 농업관련 기관들 간에 역할분담과 연계성이 부족한 실정이다. 농정관련 조직들이 교육, 연구, 정보서비스 기능을 개별적으로 가지고 있음은 물론 유사 사업도 많아, 예산낭비 및 수요자의 혼란을 가중시키고 있다. 효율적인 농정 추진체계를 갖추기 위해서는 농림수산물부의 경우 농정의 중장기적인 로드맵 구축 등 정책 기획 기능을 강화하고, 부처·소속기관·지자체와 농업관련 정책사업의 조정 기능을 강화해야 한다.

특히 지자체와 농정기능 조정을 위해 ‘지방농정국’ 신설을 검토할 필요가 있다. 공기업 및 관련기관의 경우 농식품의 안전성, 농업관련 산업과 연계, 농촌개발 등 새로운 농정수요에 대응하는 조직으로 재편해야 한다. 생산기반 사업 등 수요가 감소하는 사업과 민간과 경쟁하는 사업 등은 축소토록

해야 한다. 또한 연구, 교육, 정보화, 검역·검사 기능 등 기관 간에 중복·분산되어 추진되는 업무를 통폐합하여 예산의 효율성 및 기관별 전문성을 제고시켜야 한다.

4. 글을 마치며

가로등이나 달빛조차 없는 시골길을 걷다 보면 어느새 길을 잃고 방황할 때가 있다. 이 때 희미한 별빛이지만 이를 좌표로 삼아 방향을 정한다면 무척이나 도움이 된다. 지금 우리의 농업·농촌 문제는 암흑 속에서 길을 찾으려 하다 보니 다양한 주장들로 인해 올바른 길을 찾지 못한 채 이곳저곳을 헤매는 양상이다. 별빛을 좌표로 삼듯 우리의 농업·농촌을 둘러싼 국내외 여건 변화를 눈여겨보고 이들 변화가 의미하는 바를 정확히 파악한다면, 더는 방황하지 않고 우리 농업·농촌이 가야할 길을 재촉할 수 있을 것이다.

우리가 주목할 만한 나라들의 농업정책이 하나 같이 농업의 중요성에 대한 전 국민의 공감대를 기반으로 농업·농촌의 지속가능성을 유지하기 위해 끊임없이 노력하고 있다는 점을 다시 한번 상기하면서 많은 사람들의 더욱 진전된 논의가 있기를 바란다.

building hope together

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록, 당신의 희망을 나눠주세요.



희망제작소는

지역과 현장 중심의 연구를 통해 살아있는 대안을 만듭니다.
농촌과 지방을 살기 좋은 마을로 가꿔나갑니다.
소기업과 사회적기업을 지원하며 새로운 경제 패러다임을 세웁니다.
공공리더와 시니어를 위한 교육프로그램을 제공하여 우리 사회에 활력을 불어넣습니다.
시민의 변혁이는 아이디어를 사회혁신의 원동력으로 삼습니다.
1만명 시민의 힘으로 움직이는 시민참여형 연구소입니다.

희망제작소의 후원회원이 되어주세요.



후원회원이 되시면,

다양한 분야에서 자원 활동에 참여할 수 있습니다.
희망제작소의 각종 강연, 세미나에 초청합니다.
희망제작소 발간도서 구입 및 교육, 강연 수강 시, 할인혜택을 받습니다.
후원회원을 위한 특별한 회원모임과 프로그램에 참여할 수 있습니다.
희망제작소의 연간 사업 활동을 정리한 애뉴얼리포트를 매년 보내드립니다.

click



후원하기

후원회원 가입 문의 : 02-2031-2130 / give@makehope.org

후원계좌 : 하나은행 271-910002-36004 (예금주-희망제작소)

