

[토론]

한국의 농업정책 체계와 방향

이재식 농림축산식품부 농촌정책과 과장

한국의 농업정책 체계와 방향

이재식 농림축산식품부 농촌정책과 과장

1. 농업·농촌 식품산업 발전계획

한국 농정의 기본 계획은 농업·농촌 및 식품산업기본법 제14조에 규정된 5년 단위의 법정 계획인 ‘농업 농촌 및 식품산업 발전계획’임. 농업 농촌 및 식품산업의 미래 발전상을 제시하고, 관련 정책의 효율적 추진을 위한 중장기 종합발전 계획의 성격을 갖고 있으며, 지자체가 수립하는 ‘시도’, ‘시군구’ 계획의 상위 계획임. 또한, 매년 예산이 우선 반영되도록 노력해야 하는 실행계획임.

계획에는 농업 농촌 식품산업 발전 목표, 정부 시책, 자원 조달방안과 함께 식량 및 주요 식품의 자급목표와 소비 확대 시책까지 포함하고 있음

2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 주요 방향은 1) 가격·소득·경영 안전망의 촘촘한 확충으로 걱정 없이 농사짓는 농업인, 2) 경제·사회·환경을 균형 있게 고려하여 지속 가능한 농업으로 혁신, 3) 국민이 안심하고 소비할 수 있는 안전 먹거리 공급체계 구축, 4) 사람이 돌아오는 아름다운 복지 농촌 조성 등 4개의 축으로 구성되어 있음.

농업·농촌을 둘러싼 인구구조 및 사회적·국제적 환경이 급변하고 있음. 고령화, 저출산, 전체인구 감소 등으로 산업에 필요한 인력 부족 문제와 수도권 인구 집중 및 농촌 인구 유출 심각 등 인구구조가 더욱 악화하고 있음. 이상기후의 빈번한 발생, 환경문제의 악화 등에 대응이 필요하며, 4차 산업혁명에 따른 사회경제 시스템의 전환 및 전 분야에 걸쳐 디지털 전환을 위한 변화가 빠르게 확산하고 있음. 미중 무역 갈등 심화, 우크라이나 전쟁 등 국제정세 불안 등으로 전례가 없는 글로벌 식량 공급 위기가 발생하였음. 사회 가치관의 변화에 따른 소비자의 소비패턴 변화로 건강·간편·편리성을 지향하고, 가치·윤리적 소비 트렌드도 확산하는 추세임.

이러한 메가 트렌드와 농업·농촌의 구조적 변화를 반영하여 2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 검토하고 있음. 첫째로 식량안보 위기에 대응하여 굳건한 식량 주권 확보를 추진함. 대규모 집중생산 체계 구축, 생산 확대에 필수적인 농지 확보 등을 통해 식량 자급률을 높이고 식량 작물 유통·소비 기반 구축과 안정적인 해외 공급망 확보 등이 주요 과제임.

둘째로 농업의 도약을 위해 혁신적인 미래 농식품 산업 육성을 위해 청년 혁신 농업인 육성과 정착, 환경친화적인 농축산업으로 전환, 푸드테크 등 신기술과의 융합 등 추진할 계획임

셋째로 지속 가능한 농가경영 유지를 위해 경영 안전망도 강화함. 농가 생산비 감축, 농업 직불제 개편 및 확대, 재해보험 지원 확대로 안정적인 농가소득 보장 기반을 마련하고, 농업기

반시설 정비, 기후예측시스템 개선을 통해 재해 위기에 대응할 계획임.

넷째로 국민 누구나 안심하는 먹거리 공급을 위한 체계를 구축할 계획임. 유통개선, 자율적 수급 조절 체계화로 농축산물 가격 안정을 도모하고, 농산물 이력 관리, 인증제도 관리 강화, 먹거리 접근성 및 공공성 강화 등이 과제에 포함됨.

마지막으로 사람이 돌아오는 쾌적하고 매력적인 농촌 공간을 조성할 것임. 농촌 공간계획 제도를 도입하고 추진기반 마련으로 체계적인 농촌개발을 추진하고, 농촌 맞춤형 필수 생활서비스 확대로 농촌주민 삶의 질을 높일 계획임.

2. 농업직불금 제도 현황 및 계획

WTO 출범 이후 개방화 등에 따른 농가 소득안정을 위해 '97년도 경영이양직불('97), 친환경직불('99), 쌀 직불('05) 등 9개 농업 직불제를 순차적으로 도입했음. 가격 변동성에 따른 경영위험 완화, 농가소득 증가 등에 기여했지만, 대농편중, 생산 연계성에 따른 시장 왜곡 등 부작용도 발생함

환경·생태 등 농업·농촌의 공익기능을 증진하고 중 소농 소득안정과 농가 간 형평성 제고를 위해 '20년도에 공익직불제를 도입함. 기존 9개 직불제 중 6개가 공익직불제로 통합되고, 공익직불제는 기본직불제도(소농·면적직불)와 선택직불제도로 구분해 운영 중임

개편 전		개편 후		
①경관보전직불제, ②친환경농업직불, ③친환경축산직불		공 익 직 불 제	선택 직불제	경관보전직불제, 친환경농업직불제, 친환경축산직불제 논활용직불제(논이모작)
④쌀소득보전직불제 : 고정, 변동			기 본 직불제	면적직불금
⑤밭농업직불제 : 고정, 논이모작		소농직불금		
⑥조건불리지역직불제				

* 구조개선 목적의 ⑦경영이양직불, ⑧FTA피해보전직불 및 ⑨FTA폐업지원은 별도 운영

기본직불금 지급대상자에게는 환경보호, 생태보전, 공동체 활성화, 먹거리 안전 등의 분야별로 총 17개 준수사항 부과하고 있음. 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리, 농약, 비료, 기타 유해물질의 안전사용기준 등 준수, 하천수 및 지하수 이용기준 준수, 생태계 교란 생물의 반입·사육·재배 금지 등이 포함됨. 준수사항을 이행하지 않으면 각 준수사항별 기본직불금 총액의 10%를 감액하며, 동일 의무 반복 위반 시 직전 감액 비율의 2배를 적용 중임.

지급대상 농지는 과거 쌀·밭·조건 불리 직불의 대상 농지 요건을 기반으로, '17~'19년 중 1회 이상 직불금을 정당하게 받은 실적이 있는 농지 등으로 운영 중이나, 지난 9월 27일 법

령 개정으로 23년부터는 '17~'19년 요건은 사라질 예정임.

지급대상자는 농외소득이 3천 7백만 원 미만이면서 일정 요건을 충족하는 농업인이며, 지급 대상 농지와 지급대상자 요건을 충족하더라도 무단점유 농지, 임대차계약이 종료된 농지 등 등록대상 제외요건에 해당하면 등록이 거부될 수 있음

면적직불금은 소농요건을 충족하지 않고 기본적인 지급요건을 충족하는 경우 지급대상이 되며, 우량농지보전 등을 위해 「농업진흥지역 내 논·밭 - 농업진흥지역 밖의 논 - 농업진흥지역 밖의 밭」 3단계로 차등화하여 지급하고 있음. 개편 이전보다 지급수준·단가인상 예정액보다 감소하지 않도록 단가를 결정하였고, 경영 규모가 작을수록 높은 단가를 적용함. 소농직불금은 일정 요건을 충족하는 '농가'에 지급대상 농지 등의 면적과 관계없이 120만 원을 지급함.

'21년 기본직불금 자격 요건이 검증된 112.3만 농가·농업인에게 직불금 2조 2,268억원 지급하였음.

향후 기본직불제 사각지대를 해소하고 식량안보 강화, 기후변화·환경 보전, 농업인력 세대전환 등을 위한 농업 직불제를 단계적으로 확대하여 27년 5조 원으로 늘릴 계획임.

기본직불은 '17~'19년 직불금 지급실적이 없는 농지의 실경작자가 직불금을 받지 못하는 문제를 해소하기 위해 지급요건을 완화할 계획임.

선택 직불은 농업 직불제 확대·개편방안 마련 및 공감대 형성을 위해 농업계·학계·연구기관 등이 참여하는 연구포럼을 개최하였음. 주요 곡물의 자급률을 높이고 쌀 수급 안정을 위해 밀·콩·가루 쌀의 생산을 확대하는 전략작물직불을 '23년부터 도입할 예정임. 자발적 탄소 감축 추진체계를 개별 농가 단위에서 지구 단위로 개편하면서 탄소중립직불 도입 방안도 검토 중임. 농업계·전문가 등의 의견수렴을 거쳐 탄소중립직불 도입, 친환경 직불 확대, 경영이양직불 개편 등 「농업직불제 확대·개편 로드맵」 마련하여 연말에 발표할 계획임.

〈 농업 직불제 확대·개편 전·후 모습(안) 〉

개편 전		
공 익 직 불 제	선택 직불	친환경직불제 (농업, 축산)
		경관보전직불제
		논활용직불제
기본 직불	면적직불금	
	소농직불금	

※ 경영이양직불제,
영농정착지원금

개편 후			
공 익 직 불 제	선택 직불	전략작물직불제(확대) 탄소중립직불제(신설) 친환경직불제(확대) 농촌경관직불제(확대) 기타(동물복지 등)(신설)	
		기본 직불	면적직불금 소농직불금
영농정착지원사업(확대)			
농지이양 은퇴직불제(확대)			

3. 농업의 미래성장산업화 촉진

농업 분야의 지속 가능한 성장동력 확충을 위해 청년농업인 육성 및 창업 혁신생태계 조성을 추진하고, 스마트농업 육성 및 혁신생태계 조성으로 농업의 혁신성장 기반을 마련할 계획임

1) 청년농 육성

청년농 규모의 감소, 고령화 심화로 인해 농업의 지속성, 혁신성 저하에 대한 우려가 지속되고 있음. 정부는 '17년 「청년창업농 육성대책」을 수립하여 '영농정착지원사업'을 도입('18~)하는 등 신규 창업 지원을 위해 노력하였음. 이를 통해 청년농 감소세를 둔화시키고, 지원 대상자의 안정적 경영여건을 조성하는 등 일부 정책 효과를 달성하였음

그러나 청년농 규모는 여전히 감소 중이며, 현 추세가 지속 되면 고령농 중심의 농업 인력 구조 불균형이 심화할 가능성이 큰 상황임. 여전히 현장에서는 청년 특성에 맞는 정책 요구가 지속되고 있어 정책적 대응 없이는 청년농 감소가 지속할 것으로 판단됨.

이에, 정부는 농업 생산기반 유지를 위한 적정 육성 규모를 설정하고, 현장 요구 기반의 체감도 높은 지원을 위해 '제1차 후계·청년농 육성 기본계획'을 수립하였음.

'27년까지 청년농 3만 명 육성을 목표로 다양한 배경을 지닌 젊은 인력들이 농업에 유입될 수 있도록 소득·농지·자금·교육·정주 여건 등 종합적인 지원체계를 구축할 예정임

청년들의 농업 분야 유입 통로를 넓히기 위해 영농정착지원사업, 후계농업인 육성사업 등 주요 창업 지원 사업 선정 규모를 대폭 확대할 예정임.

동시에, 더 쉽게 농지와 자금을 확보할 수 있도록 농지은행을 활용하여 청년농이 원하는 농지를 다양한 방식으로 공급하고, 융자 자금의 상환 기간 확대 및 금리 인하 등으로 상환 부담을 대폭 완화할 계획임. 동시에, 아이디어와 사업성을 가진 청년들이 한 단계 도약할 수 있도록 펀드 투자도 강화할 예정임.

또한, 전문농업인으로 성장할 수 있도록 실전형 창업 교육을 강화하고 농식품 연관산업 창업을 위한 연구개발 지원도 강화하는 한편, 농촌에 안심하고 정착하도록 청년을 위한 임대주택 단지를 확대하고, 국공립 돌봄시설도 확충할 계획임.

2) 스마트농업 확산

전 세계적으로 스마트농업은 농업이 직면한 기후변화, 노동력 부족, 생태계 파괴, 인구 변화 및 소비자 기호 대응 등 농업 문제의 해결 수단으로 주목받고 있음.

'22년 161억 불 규모로 추산되는 전 세계 스마트농업 시장은 연평균 10% 수준으로 빠르게 성장하고 있으며, 존디어(Deere & Company)와 마이크로소프트(Microsoft) 같은 선진국의 거대 농업기업들과 첨단기술기업들이 인수합병과 협업을 통해 기술발전과 시장확장을 선도하고 있음.

반면, 국내 스마트농업은 도입 초기 단계로 3천억 원 규모('21년)로 추산되며, 스마트농업 관련 기술발전과 농가 도입 수준이 상대적으로 낮으며, 다수 농업인의 기술활용역량과 기술에 대한 신뢰가 낮아 현장문제 해결을 위한 스마트농업 보급이 원활하게 이루어지지 않고 있음.

이에, 정부는 농업생산의 디지털 대전환을 통한 혁신성장을 강화하기 위하여 「스마트농업」 확산을 통한 농업혁신방안을 수립하였음.

현재 일부 농업인이 도입·활용하고 있는 스마트농업을 전(全) 품목에 걸쳐 다수 농업인에게 확산할 수 있도록 ① 민간(농업인, 기업 등)의 역량을 높이고, ② 품목별 도입 확산을 지원하며, ③ 연구개발(R&D), 데이터 등 성장기반을 강화한다는 것임.

스마트농업 시장의 핵심 주체(Key Actors)인 농업인과 기업, 기술확산을 촉진할 전문가 역량을 강화에 우선순위를 두며, 농업인이 스마트농업 장비·서비스를 활용하여 노동력 부족, 병충해 등 농업현장 문제를 해결할 수 있도록 맞춤형 기술교육 과정을 제공하고 기업이 농업인과 함께 기술시연과 실증을 해나갈 수 있는 프로그램을 지원하며 선도·유망기술을 보유한 기업 간 공동기술 실증이나 사업화 등의 협력을 유도하여 스마트농업 유니콘 기업의 등장을 촉진할 계획임.

민간 혁신 주체의 기술 역량 강화를 기반으로 품목별 스마트농업 도입을 촉진하기 위해 딸기 등 주산지의 기본 온실에 보편적 기술(Low End) 기반 하드웨어와 소프트웨어를 제공하여 노동력 절감, 물·비료 등 생산요소 투입 최적화 등 현장문제를 개선해 나가며, 품목별 스마트 온실 설계 가이드 라인을 보급('23년)할 계획임.

아울러, 스마트농업의 확산을 뒷받침을 성장기반 강화를 위해 농업현장에서 표준화된 농업 데이터를 수집·관리하고, 인공지능을 이용한 데이터 분석 및 문제 해결 서비스의 개발과 확산을 지원하는 클라우드 기반 개방형 스마트농업 데이터·인공지능(AI) 플랫폼을 구축('23년)할 예정이며, 핵심기술의 선진국과의 격차를 축소하기 위하여 스마트농업 8대 혁신 기술의 연구를 강화하고 상용화를 추진('27년)할 계획임.

* 8대 핵심기술: ①인공지능(AI) 예측, ②인공지능(AI) 온실 관리, ③온실용 로봇, ④축산 사물인터넷(IoT), ⑤인공지능(AI) 축사 관리, ⑥가변관수·관비기술(VRT), ⑦자율주행, ⑧노지 수확 로봇 등

또한, 혁신방안의 정책과제를 체계적이고 효율적으로 지원할 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률(안)」의 연내 국회 제출을 목표로 정부 입법 과정을 거치고 있으며, 우리 농업인·기업 등이 중심이 되어 스마트농업을 확산시키고 우리 농업을 혁신할 수 있도록 지원할 계획임.

3) 농촌융복합산업 육성

농촌융복합산업(6차산업)은 농촌에 존재하는 유·무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품·특산품 제조·가공 등의 2차 산업 및 유통·판매, 문화·체험·관광 서비스 등의 3차 산업을 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동을 의미함.

현재 농업에 종사하는 상당수가 고령화되어 농촌 지역의 활력 저하가 우려되고 있는 상황으로 농촌융복합산업은 농업의 부가가치를 높이고 젊고 유능한 인재의 농촌 유입을 유도하여 지역경제 활성화에 이바지할 수 있음.

하지만, 농업인이 농촌융복합산업에 필요한 기술·경영능력, 자본 등이 부족하여 사업화에 어려움을 겪는 경우가 많음.

이에, 정부는 농촌 융복합산업을 체계적으로 육성하기 위해 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 법정 계획인 기본 계획(5개년)을 수립하고 이에 따라 농촌융복합산업 경영체를 육성하고 융복합산업 기반을 조성하고 있음.

농촌 융복합산업의 우수경영체 육성을 위해 성장 가능성이 있는 유망한 경영체를 인증하고 있으며 이들을 성장단계별로 지원하고 있음.

융복합산업 경영체의 애로사항 해소를 위해 맞춤형 컨설팅을 지원하고, 홍보, 마케팅, 판로 개척 등도 지원 중임. 더불어 농촌융복합산업을 위한 시설, 리모델링 자금 및 운영자금도 지원하고 있음. 이러한 노력으로 지난 5년간 농촌융복합산업 경영체는 904개소가 늘어났고 이들의 매출액도 약 1.6조 원이 증가하였음.

또한, 농촌 지역의 부존자원이 집적된 지역을 농촌융복합산업 지구로 지정하여 지역특화산업의 클러스터로 육성 중임. 농촌융복합산업지구는 '14년 3개소에서 '21년 32개소로 증가하였으며 '14년 대비 '21년 매출액은 약 4.5배, 방문객 수는 약 2배, 일자리 수는 약 3.6배로 늘어나는 등 상당한 성과가 나타남.

향후 농촌주민의 농촌융복합산업화 창업이 활성화되고 경영체가 성장할 수 있도록 단계별 지원을 강화하고 농촌 지역 사업장 입지, 지역산 원료 사용 등 최소한의 농촌융복합산업 인증요건을 갖춘 사업자를 예비후보군으로 선정·지원하는 등 인증제도를 내실화할 계획임.

또한, 비대면 등 새로운 소비 트렌드 변화에 대응하기 위해 판로를 다각화하고 홍보의 효율성을 높여 지원 사업의 성과를 제고하고 농촌융복합산업지구도 지속해서 선정하여 지원하는 등 지역 내 농촌산업융복합산업 기반도 꾸준히 조성해 나갈 계획임.