

2010.03.02 미래정책연구실

1. 대내외 여건변화와 전망: 도전과 기회

- DDA·FTA로 관세장벽이 사라지고 범세계적 시장 통합 가속화
 - 동아시아 경제권이 부상하고 지역블록화 현상도 심화
 - 세계경제의 대미 의존도 감소, BRICs 국가의 성장으로 다극화 추세, 세계의 부와 경제력이 서양에서 동양으로 대규모 이동
 - 중국, 인도, 일본을 잇는 거대 교역시장이 형성되고 역내 농산물교역 구조가 새롭게 재편되어 우리 농업에 새로운 시장창출 기회
- 세계인구 증가, 신흥경제국의 성장 및 남북관계 개선 가능성 등에 따른 농식품 수요 확대
 - 2030년까지 세계 식량수요는 50%이상 증가(OECD-FAO, '09)
 - 선진국을 중심으로 친환경·안전 및 기능성 건강식품 수요 증대
 - 남북한 전체를 대상으로 하는 생산 및 수급정책 필요
- 고령화 및 저출산 등 인구구조의 급격한 변화 가속화
 - 우리나라 인구 중 65세 이상 비율 : ('10) 11.0% → ('50p) 38.2%
 - 농어촌의 고령화 급진전으로 노동력 부족 및 지역기반 악화 예상
- IT·BT·NT 등 산업·기술간 융복합화 가속
 - 제조업, 서비스업 등 전통적 산업구분이 불분명해짐에 따라 산업간 융합(Convergence)*에 의한 새로운 비즈니스 모델 부상
 - 융합 산업의 세계시장은 '08년 8.6조달러에서 '18년 61조달러 규모로 급성장할 전망(딜로이트, 22개 대표 융합산업 분석)
- 지구온난화로 인한 기후변화와 물 등 자원의 희소성 문제 심화
 - 산업화·도시화·화석연료 사용 증가로 기후변화 가속화
 - 에너지 자원의 지속적인 수요 증가로 화석연료의 고갈우려

- 기후변화·인구증가 등으로 인해 2025년에 30억명이 물부족 경험
- 곡물수요 재고율 저수준 지속
 - 바이오연료용 곡물과 가축사료용 곡물 수요 증가로 현재 20% 수준의 낮은 곡물 재고율이 상당기간 유지 전망
- 글로벌 푸드시스템의 구조 변화와 식품안전·건강에 대한 관심 고조
 - 유전자변형 농산물과 식품(GM 식품) 안전성 논란 지속 전망
 - 생물농약개발 기술, 천적 방제기술, 유기질 및 생물 비료 개발기술, 항생제 대체용 생균제 개발기술, 친환경천연첨가물, 대체감미료, 친환경가공공정기술 등 중요 전망

2. 농어업·농어촌 현실과 전망

- 세계 농업은 꾸준히 성장하는 추세이나, 우리 농업은 2000년 이후 성장률이 정체된 상태
 - 전통적인 농어업 비중은 지속적으로 낮아지는 추세
 - * 농림어업 GDP비중 : ('00) 4.6% → ('08) 2.5%(Δ 2.1%p)
 - 기술수준 선진국의 약 70% 수준, 무역수지 적자·식량자급률 OECD 최하, 농업 에너지사용 선진국 수준, 농약사용량 OECD 1위
- 식품 등 관련산업을 포함한 agri-business는 부가가치, 일자리 창출 측면에서 중요한 산업으로 부각
 - 부가가치('08) : 92.6조원, 국가전체(920조원)의 10.1%
 - 종사자수('08) : 398만명, 국가전체(2,358만명)의 16.9%
- 식량자급률의 지속적 하락과 농업생산 유형의 변화
 - 세계 식량수요는 증가하는 반면, 국내 식량자급률은 하락
 - 식량자급률 : ('60) 98.6% → ('08) 51.7%
 - 수산자원량 : ('60) 1,520만톤 → ('08) 835만톤(Δ 55%)
 - 토지이용형 농업(수도작·과채류) 비중 감소 및 공장형 농업(시설채소·화훼) 증가, 친환경농업 비중 지속 증가

- 생산기술 수준은 선진국의 약 70% 수준이나, 상위 농가는 세계적 수준
 - 기술, 경영, 마케팅 분야에서 세계적 수준의 선도 농가, 조직 증가 추세
- 농가인구 및 농업경영주 고령화
 - 출생인구 감소, 젊은 층 이농으로 농가 인구 감소
 - 농가인구 및 농업경영주 고령화
 - 65세 이상 고령농가인구 비율 33% ⇒ 45%, 농업경영주 48% ⇒ 65%
 - 후계인력의 고학력화, 고급화와 베이비부머세대의 귀농 귀촌으로 농업경영수준 향상
- 소득 양극화 심화와 생산주체의 세대교체 진행
 - 전체 농가소득은 감소 추세이나 중견농가(70세 이상 및 1.5ha 미만 제외) 소득은 증가하고 있으며, 고소득 농가 수도 증가
 - 중견농가 소득: ('03) 2,985만원(도시근로자소득의 84.6%) → ('07) 4,030(91.4%)
 - 고령 농어업인들의 은퇴와 베이비부머 세대의 귀농·귀촌 증가
- 농어업인 위주에서 혼주공간화, 인구구성 다양화 진행
 - 내부요인 : 고령화에 따른 재촌 탈농, 다문화가정 증가 등
 - 외부요인 : 5도 2촌형 라이프 스타일, 전원생활 귀촌 등
 - 농촌지역 농업인 비중 : ('99) 45% → ('08) 28.2%
- 국민-도시민의 농업 중요성과 다원적 기능, 긍정적 농촌생활 전망(국민의식조사 결과)
 - 향후 국가경제에서 농업의 중요성 인식: 도시민의 89.3%
 - 농업·농촌의 다원적 기능 인식: 도시민 58.6%
 - 현재보다 10년 후 농촌생활 긍정 전망: 전문가 53.2%, 도시민 37.3% (악화 전망 전문가 25.0%, 도시민 33.3%)
- 한국 농업·농촌의 악순환구조
 - 지속가능성 측면의 악순환구조: 시장개방이 확대되는 가운데 규모화가 부진하고 농가소득이 악화함에 따라 소득보전을 위한 변동직불제

와 투입재보조가 지속되는 악순환구조

- 식품안전·안정의 악순환구조: 농산물시장개방기조하 식품산업의 성장 → 푸드시스템의 글로벌화와 식품수입 증가(원료농산물의 해외의존) → 자급률의 하락과 국민들의 식품에 대한 불안·불신 증대, 즉, 식품산업의 성장, 자급률 하락, 식품소비 불안 간의 악순환구조
- 농업·농촌과 지역발전의 악순환구조: 농업의 쇠퇴와 농촌정주여건 열악 → 지역사회의 노령화 → 지역사회 역량부족 → 지역경제 부진 → 농촌지역사회 쇠퇴라는 농업발전, 농촌발전, 지역발전 간 악순환구조

3. 농정 패러다임의 전환과 농정 비전

○ 농정패러다임 전환의 필요성

- 지난 20여년간의 투융자에도 불구하고, 농어업·농어촌의 위기가 지속되면서 대내적 갈등이 심화
- 농업·농촌은 성장정체(경쟁력 내지 효율의 문제)와 소득부진(도농간 소득격차 등 형평성문제)이라는 오래된 숙제 이외에도 환경·식품안전·식량·지역·에너지·자원위기 등 새로운 도전과제 직면
- 농업·농촌이 급속한 개방화 등 여건변화에 대처하기 위해서는 패러다임의 전환요소들, 즉 식품안전문제, 환경 및 자원문제, 농촌지역개발 등을 적극 활용하는 관점에서 농업·농촌의 새로운 역할과 위상 정립 필요
- 당면 위기의 해소, 악순환구조의 선순환구조로의 전환, 그리고 기회요인을 충분히 활용하기 위해 농업·농촌의 위상과 역할 재평가, 농정의 이념과 목표, 정책체계, 정책대상, 전략을 재설정하는 패러다임 전환 시급

○ 농정패러다임의 전환 방향

- 미래농정의 정책중점은 ①새로운 가치 반영, ②농업·농촌발전에 대한 통합적 접근, ③기술혁신정책의 중시로 전환

- 새로운 가치 반영: 식품안전과 환경이 정책우선순위로 부상함에 따라, 농정이념을 효율로부터 지속가능성(=환경+안전+형평+소득)으로 전환
- 농어업·농어촌 발전에 대한 통합적 접근: 농어업 중심이 아닌 식품의 밸류체인과 여타 산업부문을 포괄하는 산업통합, 경관·환경·국토이용체계 측면의 공간통합을 지향
- 기술혁신정책의 중시: 안전성, 품질제고, 지속가능한 농어업, 온난화 대응 등의 수단으로 지식과 기술의 창출·전파 역할을 중시
- 정책수행방식에 있어서는 ①혁신과 연계를 촉진하는 관점, ②새로운 거버넌스 구조의 모색에 중점을 둘 필요
 - 정부는 시장개입보다 시장혁신을 유도하는 제도 구축에 주력하는 촉진자(facilitator), 시장실패의 보완자로서 정책간 연계와 정합성 제고에 중점을 두어야 함.
 - 정부와 민간간, 중앙정부와 지방정부간의 적정한 역할분담을 제도화하는 이른바 government로부터 governance로 추진체계를 전환
- 정책대상에 있어서는 ①국민의 관점을 중시하고, ②농정의 포괄범위를 확대하는 관점에서 접근
 - 미래농정은 생산자로부터 생산자, 소비자, 나아가 미래세대를 포괄하는 국민의 관점에서 접근하는 것이 중요
 - 농정의 포괄범위도 종래의 생산 중심의 접근을 넘어 농어업의 전후방 관련 산업, 나아가 생명산업 전반까지 확대하는 관점이 필요
- 비전과 이념
 - 2020년 농어업·농어촌의 비전은 “생명과 건강, 매력이 어우러진 지속가능한 농림수산식품산업과 농산어촌” 또는 “국민에게 행복을 주고, 자연과 함께 하는 지속가능한 농어업·농어촌”으로 설정
 - 식품안전과 환경보전을 매개로, 농어업·농어촌을 국민의 요구 및 환경 가치와 긴밀하게 연계시키고, 성장과 혁신을 추구함으로써, 지속가능한 농어업·농어촌과 안정적인 안전하고 푸드시스템, 그리고 국토환경보전간 유기적 체계를 구축하는 것임

- 식품안전과 환경보전은 농어업·농어촌에 새로운 기회와 활력을 준다는 의미에서, 새로운 비상을 위한 양 날개라 할 수 있음.
- 비전을 구성하는 이념은 “효율성으로부터 지속가능성”으로 전환
 - 지속가능성은 효율, 형평, 환경, 안전을 포괄하는 개념
- 농정의 기본목표는, ①국민이 안심하고 먹을 수 있는 식품을 안정적으로 공급하고, ②지속가능한 농어업시스템 구축을 기반으로 농어업의 가치창출력을 극대화하며, ③농어촌을 국토환경보전과 지속적 농촌사회발전이 가능한 공간으로 개발함으로써 농어업·농어촌이 지닌 다원적 기능을 최대한 발휘토록 하는 것으로 설정
- 새로운 성장산업으로서 정책, 활력이 넘치는 지역정책, 국민의 건강한 삶과 매력을 주는 소비자·식품정책의 범주로 구분

4. 바람직한 미래모습

- 산업적으로 농식품산업 영역이 생명산업까지 확대, 신성장 산업화
 - 바이오산업, 곤충, 조경, 애완동물, 향기산업(아로마) 등 새로운 영역이 확대되고 성장산업화
 - 종자, 농자재 등 후방 관련 산업이 성장하고 수출산업화
 - 전통 농업은 다양한 경영체에 의해 특화된 소수·정예 산업화
 - 지역별로 농어업생산-전후방 관련산업이 연계, 클러스터화되어 농어업인 및 농어촌주민의 소득원화
- 국민(소비자)에게 안전한 농식품과 농촌어메니티를 제공
 - 이력추적제, HACCP, 원산지 표시제, 인증제 등의 완전 정착을 통해 선진국 수준의 안전·안심 농식품 공급체계 확립
 - 학교급식, 군납 등 단체급식의 국내 친환경 농식품 공급
 - 수입 농수산물은 엄격한 기준에 의거하여 관리하고, 안정적인 수입선 확보
 - 적정 수준의 식량자급율을 국가목표로 설정하고, 이를 위한 농지 등

생산기반 확보

- 농어촌 자원, 환경의 어메니티를 국민의 휴양공간, 관광자원화
- 농어촌은 풍부한 복지서비스와 문화생활을 영위하는 지역으로 만들
 - 인구 과소 읍면의 통합으로 광역화된 농촌지역에서 거점타운을 중심으로 기초생활권 형성(농업인·비농업인 혼주 공동체)
 - 대다수의 농촌주민은 거점타운 중심으로 생활하며, 농업인의 농사는 원격영농(시설원예, 축산), 출퇴근영농
 - 농촌주민들은 거점타운과 산재한 주변 농촌지역에서 전원주택형 주거생활 영위
 - 수도작은 들녘단위로 농기계 공동이용 영농조직에 의해 규모화 경영
 - 거점타운 중심의 복지, 문화, 의료체계 집중, 주변 농촌지역은 농촌서비스 기준에 의한 찾아가는 복지서비스 실현
- 탄소배출이 적은 농어업 생산과 농어촌 생활
 - 생산시설(침단원예시설, 식물공장, 축산시설), 농촌가구의 난방 등은 대체에너지·신재생에너지(지열, 태양열, 풍력 등)를 활용
 - 농업부문의 온실가스는 지속적으로 감소하여 국가 온실가스 관리의 효자산업으로 역할
 - 비료·농약 등이 적정 수준으로 관리되고 지역별 맞춤형 시비 정착
 - 가축 분뇨의 자원화, 에너지화를 통한 경축 순환 시스템 정착

5. 중점 추진전략

- 농어업의 체질전환
 - 우리 농어업의 미래를 선도할 창조적 경영체 양성
 - 투자 촉진을 위해 농식품 특구제도 도입 및 투자재원 다양화
 - 영농조직화를 통한 영세·고령농의 영농지원과 공동부업 등 생산적 일자리 창출

- 직불제 통합·확충 등 경영안정장치 제도화
- 어업인 자원을 중심으로 하는 자원관리형 어업으로 전환

○ 신성장 동력 창출

- 동식물 자원을 활용한 생명산업을 핵심 성장산업화
- 종자산업, 농자재산업 육성과 수출산업화
- 친환경 녹색산업 활성화로 저투입·고효율 구조로 전환
- 해외농업개발을 통한 원자재의 안정적 공급기반 마련과 국제농업협력 주도

○ 식품산업의 글로벌화

- R&D투자 확대로 식품가공 산업 활성화, 국가식품클러스터 육성으로 식품산업 허브화
- 「세계에서 사랑받는 한식」으로 브랜드 가치 제고
- 농식품 수출기업 육성으로 농식품 수출국으로 도약

○ 국가식품시스템의 선진화

- 국가식품시스템 구축으로 식품문제를 국가의제로 다루고 건강·안전 등 국민수요 충족
- 식품안전과 식량안보 체계를 위한 다양한 제도 마련
- 「농어장에서 식탁까지」 농축수산물 안전성 확보
- 푸드스텝프제도, 학교급식 우수 식재료 공급 등으로 국민의 건강한 식생활 지원
- 원산지 표시 및 푸드 마일리지 정보제공 등 저탄소형 식품 소비 활성화 유도

○ 지역 역량 및 다원적 기능 극대화

- 농어촌 자원 활용을 통한 산업 육성과 지역경쟁력 강화
- 살고 싶은 농어촌 조성을 위한 생활 인프라와 복지서비스 확충
- 지역리더와 조직육성을 통한 자체 발전역량 강화

- 농어촌 자원을 활용한 향토·웰빙 산업 활성화
- 농어촌다움, 생태문화 자원을 활용한 경쟁력 확보
- 기초생활 인프라 및 사회안전망 확충 등 정주여건 개선
- 도시농업, 수직농장 등 도시의 녹색공간 확대

○ 추진체계 개편

- 민·관, 정부간 역할분담 및 협조체계 구축으로 선진적 거버넌스 확립
- 농식품 행정조직, 농업관련기관, 협동조합 등 기관·단체의 기능·조직을 비전에 맞는 새로운 조직으로 혁신
- 재정지원은 농어업 혁신, 신성장동력 창출, 식품산업 육성 등 전략분야에 집중하여 중기재정계획에 반영 추진
- 보조금은 R&D, SOC 등 공공성이 강한 부문 중심으로 지원, 개별경영체 시설 보조는 공동이용시설 또는 인프라 지원으로 전환, 직불제·복지분야 확충
- 농어업 금융지원의 전문성·효율성 제고
- R&D 활성화 및 産·官·學의 역할분담 및 협업체계 강화로 산업성장 뒷받침