

KREI

메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향

김경필 · 명수환 · 이태호 · 이명헌 · 오내원 · 남경수



KREI

메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향

김경필·명수환·이태호·이명현·오내원·남경수



연구 담당

김경필 | 선임연구위원 | 제1장 집필

명수환 | 연구원 | 제2장 집필

이태호 | 서울대학교 교수 | 제3장 집필

이명현 | 인천대학교 교수 | 제3장 집필

오내원 | 한국농촌복지연구원 선임연구위원 | 제3장 집필

남경수 | 전문연구원 | 제4장 집필

포럼자료집 D512

메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2021. 8.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션

※ 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.

우리나라는 2004년 한·칠레 FTA 발효 이후 동시다발적으로 FTA를 추진하면서, 현재까지 56개국 17건의 FTA를 체결하였다. 최근, 우리나라의 FTA 추진전략은 국제통상환경의 변화에 따라 다양한 변화를 맞이하고 있다.

한편, 우리나라의 주요 FTA 이행 및 지원은 10년을 경과하고 있으므로 FTA 국내보완대책을 평가하고 향후 지속적인 경쟁력 제고를 위한 농업정책 추진방향에 대한 논의가 필요한 시점도 되었다.

본 포럼 세미나는 한·미 FTA, 한·EU FTA 등 주요 FTA 국내보완대책의 일몰과 RCEP, CPTPP 등 메가 FTA에 대응한 국내 농업의 경쟁력 강화 방안을 논의하기 위해 개최하였으며, 포럼의 주요 발제와 토론내용을 정리하여 보고서를 발간하였다. 포럼 발제의 주요내용은 국내외 농업을 둘러싼 상황 및 여건 진단, FTA 국내보완대책을 포함한 농업정책 평가, 메가 FTA 대응 및 국내 농업의 미래 경쟁력을 제고하기 위한 농업정책 방향 등이다.

포럼의 제1차 세미나를 추진한 농식품부와 연구진, 주제를 발표해준 세 분의 전문가, 토론에 참여해주신 두 분의 전문가에게 깊이 감사드린다. 본 포럼 세미나를 계기로 하여 향후 FTA 등 국제무역과 국내 농업과 관련된 이슈와 현안을 지속적으로 발굴하고 대응방향을 모색해 주기를 기대한다.

2021. 8.

한국농촌경제연구원장 김홍상

FTA 국내보완대책 및 포럼 개요

- 우리나라는 2000년 이후 동시다발적으로 FTA를 추진하면서, 현재까지 56개국 17건의 FTA를 체결함. 우리나라의 FTA 추진전략은 국제통상환경의 변화에 따라 다양한 변화를 맞이하고 있음. 이에 따라 향후 메가 FTA 발효에 대비하고 농업 경쟁력을 제고하기 위해 새로운 농정 방향을 모색할 필요가 있음.
- ‘메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향’ 포럼은 FTA 대책을 포함한 기존 농업정책 관련 연구를 검토하여 국내외 농업을 둘러싼 상황 및 여건을 진단하고, FTA 국내보완대책을 포함한 농업정책을 평가한 후, 메가 FTA 대응 및 국내 농업의 미래경쟁력을 제고하기 위한 농업정책의 방향을 제안함.
- 본 포럼 자료집은 제1장 FTA 국내보완대책 및 포럼 개요에 대한 설명, 제2장 메가 FTA 대응 및 미래 농업정책 방향에 대한 선행연구 정리, 제3장 농업정책 분야 전문가 위탁원고 내용 및 토론내용 정리, 마지막으로 제4장에서는 포럼내용의 요약과 시사점을 제시하는 것으로 구성함.

주요 발제 내용

- 최근 농업정책이 고려해야 하는 조건의 대표적인 변화로는 농식품 수요의 정체가 있음. 기술 발달로 인해 생산성이 향상되고, 규모화로 인해 공급은 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 농식품 수요의 정체는 농가의 소득과

직결됨. 이에 따라 특정한 주체상을 설정하여 양적목표를 두고 육성하려는 재정사업 방식은 가능한 한 지양해야 함.

- 농산물 시장개방에 대응한 적응은 주로 농업의 집약화를 통하여 이루어졌다고 할 수 있음. 한국의 성장경로 기울기가 가장 가파른데, 이는 한국의 면적당 농립수산부가가가치가 1인당 농립수산부가가가치보다 매우 빠르게 증가해 왔다는 것임. 즉 한국의 농업이 다른 나라에 비해 매우 집약적으로 성장해 왔다는 것을 뜻함.
- 농업과 농촌의 분리현상이 심화되고 소득의 양극화 문제에 대한 관심도 필요한 시점임. 농촌가구 중 농업에 주로 종사하는 농가의 수는 30% 미만이고, 농가라 하더라도 소수의 전업농을 제외하면 농업에서 얻는 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 30%가 안 됨. 이와 같은 상황에서는 농업생산에 중점을 두는 정책은 일부의 농가에만 혜택을 주는 불평등 문제를 야기할 우려가 있음.
- 주요 선진국들은 기후위기에 대응한 그린딜 정책을 추진함. 특히 EU는 차기 CAP(2021-2027)에서 그린딜을 핵심 정책으로 추진할 계획이며, 저탄소경제의 선도를 통해 경제성장의 동력을 얻으려고 할 것임.
- 시장개방이 심화되는 메가 FTA 시대를 헤쳐 나가기 위해서는 ‘농산물의 경쟁력’뿐만 아니라 ‘농업·농촌의 경쟁력’ 향상이 필요함. ‘농업·농촌의 경쟁

력' 향상을 위해서는 농업·농촌 시장재 정책과 비시장재 정책을 연계하는 것이 필요함.

시사점

- 포럼 세미나 발제 및 토론의 주요 내용에서 5가지 주요 이슈를 정리하면 다음과 같음.
- 첫째, 안정적 소득 확보와 형평성
 - 직불제의 수급에 의무사항 준수를 조건으로 하여 농업·농촌의 공익적 기능을 강화함으로써 농업지원에 대한 공감대를 형성함. 또한, 쌀에 집중된 직불제를 전체 경종농업으로 확대하였음.
 - 다만, 의무준수활동에 대한 모니터링 등 관리방안을 체계적으로 정비할 필요성이 존재하며, 규모에 따른 단가 차등화를 실질적으로 확대하여 형평성을 제고해야 함.
- 둘째, 농업 노동력 확보
 - 농가의 고령화가 급속도로 진행되고 있음. 고령화된 농가를 대상으로 농업 생산성을 높이기 위한 구조개선 정책을 펴는 데는 한계가 있음.
 - 단기적으로 농지거래정보 수집·공유를 강화하는 한편, 농지의 효율적 이용에 적절하도록 농업인(청년농업인)에게 매입과 임차의 우선권을 줄 수 있는 원칙과 절차를 담은 농지 관련 법·제도 정비를 고려할 수 있음.

- 또한 후계자 자녀의 확보가 부진한 상태(확보율 10% 미만)에서 대안으로서 제3자의 경영승계를 촉진하는 방안을 모색하여야 함.

○ 셋째, 농가의 경영 안정성 확보

- 재해에 대응한 농업재해보험과 농업인안전재해보험은 지속적으로 보완되면서 경영안정을 위한 역할을 확대해나가고 있음.
- 농업재해보험은 농가 경영정보의 비대칭성, 보험료 과다보조에 따른 보험의 효율성 저하 등이 문제로 시장기능 회복을 위한 개선이 필요함.

○ 넷째, 기후변화에 대응한 지속가능한 농업

- 국제 협상에서도 탄소세가 논의되는 등 환경문제에 대한 관심이 증가하고 있음. 이에 따라 우리나라도 기후위기에 대응한 “2050 탄소중립” 목표를 선언하였지만, 농업부문의 실천계획을 수립하는 어려운 과제가 있음.
- 따라서 환경 부하 감소와 지속가능한 농업을 추구하기 위해 유기·무농약 농업을 넘어 농업생태계 보전과 기후위기 완화를 위한 농법의 전환으로 정책시야를 확대하여야 함.

○ 다섯째, 메가 FTA 대응 종합적인 FTA 대책으로 전환

- 지금까지 정부에서 추진했던 특정 FTA 체결 후 포괄적인 지원대책을 “한-○○FTA 대책” 식으로 제시하는 방식은 탈피하여야 함.
- 이행기간 동안 직접피해 품목에 대한 소득보전과 구조조정사업은 필요하

지만, 전반적인 개방확대에 따른 농업소득 보전과 안정, 경쟁력 제고 정책은 특정 FTA 보완대책에서는 제외해서 일반적 경쟁력 제고 사업으로 지속적으로 추진하여야 할 것임.

- 한편, FTA 이행으로 인한 직접적 피해를 보전하는 통합적인 FTA 대책 마련이 요구됨.

제1장 FTA 국내보완대책 및 포럼 개요

1. 국내보완대책 동향 3
2. 포럼 개요 4

제2장 농업정책 관련 선행연구 검토

1. 국내외 농업 여건 9
2. 농업정책 방향 24
3. FTA 국내보완대책 29

제3장 FTA 국내보완대책 포럼

1. 발제자료 1 45
2. 발제자료 2 69
3. 발제자료 3 96
4. 토의 내용 135

제4장 요약 및 시사점 143

참고문헌 149

제3장

<표 3-1> FTA 발효, 서명, 협상 현황 46

<표 3-2> 2010년대 전반과 후반의 농산물 주요 품목별 수입 금액과 물량 47

<표 3-3> 농수산물 수요종류별 규모와 수입점유율 2010, 2015, 2018년 48

<표 3-4> 농수산물 가공품 수요종류별 규모와 수입점유율 2010, 2015, 2018년 50

<표 3-5> 영농형태별 소득률의 변화 52

<표 3-6> 경지규모별 소득률의 변화 52

<표 3-7> 에너지 관련 농업분야 수입유발계수 및 생산유발계수 53

<표 3-8> 농가소득 규모와 구성 추이 55

<표 3-9> 선택형 공익직불 체계와 세부활동 검토 65

<표 3-10> 한국의 FTA 현황 73

<표 3-11> WTO와 주요 FTA의 TRQ 품목 79

<표 3-12> 한국 농업의 국제비교 82

<표 3-13> 주요국의 농업생산자 보호 수준 비교 83

<표 3-14> 농식품 수출입 현황 83

<표 3-15> 공급량과 자급률(2015년) 84

<표 3-16> 농가 판매액의 양극화 88

<표 3-17> 농가 판매액별 연령별 비중(2015년) 88

<표 3-18> 농업의 집중 89

<표 3-19> 총인구 중 농촌인구와 농가인구 비중 93

<표 3-20> 농가소득 중 농업소득과 쌀소득 비중 93

<표 3-21> 차기 CAP의 분야별 목적과 9개 핵심 목표 104

<표 3-22> 주요 농정과제 설정 120

<표 3-23> 주요 정책제안의 성격 125

<표 3-24> 소득안정 대상 및 안정 수단별 장단점 126

제3장

〈그림 3-1〉 농림어업 실질 GDP, 실질영업잉여, 농가교역조건 (1995년 =100)	57
〈그림 3-2〉 수요확장기와 수요정체기의 생산성 증대 정책의 효과 비교	57
〈그림 3-3〉 주요국의 농지 중 유기농업면적 비율	64
〈그림 3-4〉 농업·농촌 실질 재정지출	75
〈그림 3-5〉 농산물 공급과 소비	85
〈그림 3-6〉 농림축산업 비중의 변화	86
〈그림 3-7〉 재배업 비중의 변화	87
〈그림 3-8〉 논 집중도를 나타내는 로렌츠 곡선	90
〈그림 3-9〉 노동력의 감소와 농가소득 및 농업소득	91
〈그림 3-10〉 주요국의 농업생산성 성장경로	92
〈그림 3-11〉 기본형 공익직불제의 변화 개념도	122

제1차 FTA 국내보완대책 포럼

1. 개요

- 주제: 메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향
- 일시: 2021년 6월 10일(목), 오후 2~4시
- 장소: 한국농촌경제연구원 농업관측세종사무소(오송) 대회의실

2. 일정

시간	주요 내용
14:00-14:05	○ 인사말 - 김정희 (농림축산식품부 농업정책국장)
14:05-15:05	○ 주제 발표 - 이명현 (인천대학교 교수) - 이태호 (서울대학교 교수) - 오내원 (한국농촌복지연구원 박사)
15:05-15:55	○ 토론 (50분) - 김수석 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) - 서진교 (대외경제정책연구원 선임연구위원) - 김경필 (한국농촌경제연구원 FTA이행지원센터장)
15:55-16:00	○ 폐회사 - 김정희 (농림축산식품부 농업정책국장)

제1장

FTA 국내보완대책 및 포럼 개요



1

FTA 국내보완대책 및 포럼 개요

1. 국내보완대책 동향

- 정부는 한·칠레 FTA를 기점으로 시작된 농산물 시장개방 확대에 대응하여 농업인 피해 보전과 농업 경쟁력 제고를 목적으로 FTA 국내보완대책을 수립하여 이행함.
- 2004년 4월 1일 발효된 한·칠레 FTA의 국내보완대책으로 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」이 제정되었으며, 정부는 이 특별법에 기초하여 2004년부터 2010년까지 총 1조 5천억 원 규모의 FTA 기금 등을 조성함.
- 2008년부터 2020년까지 농업분야 FTA 국내보완대책의 세부사업에 배정된 투·융자 예산은 37조 3,847억 원이며, 이 중 실제 집행한 실적은 33조 574억 원임.

- FTA 국내보완대책 분야별 실적을 살펴보면, 축산경쟁력제고 분야에 14조 9,954억 원, 농업인 역량강화 및 경영안정 분야 10조 7,037억 원, 신성장 동력창출 분야 4조 7,202억 원, 과수·원예경쟁력제고 분야 1조 7,793억 원, 직접피해지원 분야 8,588억 원이 집행됨
- 우리나라의 FTA 국내보완대책은 한·칠레 FTA 대책을 시작으로 하여 한·미, 한·EU 등 개별 국가별 FTA 체결 시에 수립되었으며, 평균적으로 약 10년 이내에 국내보완대책 이행 및 지원이 종료됨.
- 약 10년간의 국내보완대책 이행 기간 동안 일정 수준 경쟁력 제고를 이루었다고 볼 수 있으나, 여전히 피해가 발생하거나 지원이 필요한 사업도 존재함
 - 국내보완대책 이행 종료 이후에도 계속 대응이 필요한 사업은 FTA 국내보완대책에서 제외되고 일반 농정으로 전환되기도 함
- 한편, 주요 FTA 이행이 10년을 경과하고 있으므로 그간 이행한 FTA 국내보완대책을 평가하고 향후 지속적인 경쟁력 제고를 위한 농업정책 추진방향에 대한 논의도 필요한 시점에 이른 것으로 보임.

2. 포럼 개요

- 우리나라는 2000년 이후 동시다발적으로 FTA를 추진하면서, 현재까지 56개국 17건의 FTA를 체결함. 우리나라의 FTA 추진전략은 국제통상환경의 변화에 따라 다양한 변화를 맞이하고 있으며, 크게 ① FTA 협상의 범위 확대(관세→비관세), ② 협정의 깊이 확대(협력→의무), ③ 무역협정 체결국 확대(양자→다자)로 구분할 수 있음.

- FTA 추진에 따라 수립된 대책은 ① 단기피해대책으로 수립된 직접피해보전 제도와 ② 증장기대책으로 수립된 국내보완대책으로 구분됨.
- 주요 FTA 국내보완대책 이행기간 10년이 만료됨에 따라 그간의 국내보완대책 이행을 점검하고, 향후 메가 FTA 발효에 대응하여 농업의 미래 경쟁력을 제고할 수 있는 농정 방향을 모색할 시점이 된 것으로 보임.
- 또한, 기후위기와 코로나19 이후에 EU와 미국을 중심으로 제시되고 있는 그린뉴딜은 국제무역정책의 틀과 농업정책에도 영향을 끼칠 것으로 예상되고 있음.
- 본 포럼의 목적은 동시다발적 FTA 이행에 따른 국내보완대책 및 농업정책을 평가하고 국내외 농업을 둘러싼 환경 및 여건을 진단하여 향후 메가 FTA에 대응한 미래 농업정책 방향을 모색하는 것임.
- 보고서는 메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 미래 농업정책 방향에 대한 선행연구 정리, 세 명의 전문가 위탁원고 및 포럼 발표, 토론 내용 및 시사점으로 구성되어 있음.

제2장

농업정책 관련 선행연구 검토



2

농업정책 관련 선행연구 검토

1. 국내외 농업 여건

1.1. 국내 농정상황 진단

- 이태호 외(2011)는 ‘현 정부 농정의 중간 평가와 개선과제 연구’를 통해 역사적 맥락에서 농업정책을 평가하고 향후 정책 방향을 제시함.
- 한국 농업에 대한 비전은 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있음. 첫째, 세계적 식량·환경 문제 속에서 다원적 기능을 살려 국민의 삶의 터전이 될 수 있도록 농업을 정책적으로 보전해야 한다는 점이며, 둘째, 농업을 시장경제 속 하나의 산업으로서 미래 성장동력이 될 수 있도록 경쟁을 통해 성장시켜야 한다는 점임.
- 개발된 정책지표를 바탕으로 정부 농업정책을 평가한 결과, 농가소득·경영안정, 농업체질강화, 농업생산기반, 농촌사회개발 분야는 ‘양호’로 평가되었으며, 농산물유통개선과 양곡관리 분야는 ‘보통’으로 평가됨.

- (농가소득·경영안정 정책에 대한 제안: 쌀직불제 개선) ① 형평성을 위해 면적에 따라 지불하는 것을 지양하고 농가 인원에 따라 지불하는 정책으로의 전환, ② 대농 대상과 소농 대상의 소득 직불제 이원화, ③ 특정 품목(쌀)이 아닌 모든 품목에 지급할 수 있도록 대상 확대 등을 제시함.
 - (농산물 유통 정책에 대한 제안: 가공식품 수출) 농업인 1인당 수출액을 증가시키기 위해 ① 고품질 프리미엄 수출상품의 개발, ② 원료 농산물 수입과 농식품 가공 산업에 대한 규제 완화 등을 통한 중소 식품기업 성장 여건 조성 등을 제시함.
 - (양곡관리 정책에 대한 제안: 쌀 수급 균형) ① 학교 급식 개선을 통한 수요 증가, ② 농지의 전용, 대체작물 재배, 휴경제도 운영을 통한 생산 조정제, ③ 농지은행 제도를 이용한 정부 중심의 논 활용, ④ 미곡종합처리장(RPC) 감소 운영을 통한 쌀 품질경쟁 및 고급화 등을 제시함.
 - (농업체질 강화 정책에 대한 제안: 품목구조의 조정) ① 채소, 과실 등 토지 절약형 작물재배 확대를 통한 생산비 절약, ② 화훼, 특용작물, 채소, 과실 등 판매액 규모를 키울 수 있는 품목농가 양성 등을 제시함.
 - (농업생산기반 정책에 대한 제안: 양적 기반에서 질적 기반으로) ① 쌀 중심의 정책으로부터 다양한 작물의 생산기반을 모두 포용하는 정책으로의 전환, ② 농산물의 품질을 고려할 수 있는 연구개발 확대, ③ 고령화 시대에 맞춘 안전한 생산기반시설 마련, ④ 기상이변, 자연재해 등 불확실성에 대비한 농업생산기반 강화와 생산 안정성 제고 등을 제시함.
 - (농촌사회개발 정책에 대한 제안: 심층적 복지 정책) 농촌주민의 삶에 대한 만족도가 단순히 소득에 따라 결정되는 것이 아닌 점을 지적하며, 외로움, 자녀교육, 주택개량 등과 같은 심층적인 문제 해결을 통해 주민 행복도를 높이는 복지정책의 필요성을 주장함.

○ 서세욱 외(2012)는 ‘농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제’를 통해 농업분야 주요 정책의 성과분석과 향후 재정운영 방향을 제시함.

- (농업분야 재정지출이 농업소득의 정체를 유발하는 원인) ① 생산기반정비와 시설현대화 등의 하드웨어 시설투자 확충에 편중된 자원배분, ② 국고보조·융자를 통한 농업 자본 투입이 확대되는 반면, 자본의 생산성과 수익성이 지속적으로 하락하는 점(농기계·설비 등 농업용 고정자산의 감가상각비 증가)을 제시함.

- (향후 과제 및 재정운용 방향) ① 소비량이 증가하면서 생산자 가격이 상승하고 있는 작목으로 전환 유도, ② 소비자의 식품안전성 욕구 반영, R&D 및 품종개량을 통한 고품질·안전 농산물 생산과 농가판매가격 제고, ③ 친환경농업 확대 바이오매스자원 활용 등 탈독성화를 통한 농업시스템의 지속가능성 확보, ④ 생산기반조성 및 시설현대화 등 하드웨어에 편중된 자원분배의 재편을 통한 ‘경영 및 소득안정 강화’와 ‘직접피해보전 및 폐업지원’ 확대 등을 제시함.

○ 김미복 외(2013)는 ‘농업부문 재정투융자 성과분석’을 통해 국제비교 지표를 이용한 농업부문 재정투융자 적정성 판단, 계량분석 방법을 활용한 성과 분석, 투입·산출·결과지표를 이용한 심층평가를 진행함.

- (분석결과) 소득보전·경영안정 분야 정부정책은 계획대로 추진되었으나, 농가소득 증대를 통한 경영안정화 목표는 긴 시간이 걸릴 것으로 분석되었으며, 생산기반 분야는 정부의 성과목표 및 성과지표의 조정이 필요한 것으로 나타남.

- 체질강화 측면에서 심층 분석결과 목표 대비 성과가 미흡한 점이 존재하지만, 전반적인 우리 농업의 체질 개선은 이루어진 것으로 분석 결과를 제시함.

1.2. 해외 농정상황 진단

○ 임송수(2012)는 ‘유럽 농정개혁의 평가와 전망’을 통해 유럽의 공동농업정책(CAP)의 원칙과 EU 집행위원회가 공식적으로 제시한 CAP 개혁안 평가를 실시하여 한계점 및 필요성, 특징을 정리함.

- (주요 특징 1) 환경보조 신설을 통한 직접지불의 재설계: 환경보전에 대한 농가의 노력을 보상하기 위한 목적으로 ① 작물의 다각화(최소 3개 이상), ② 영구 초지 유지(최소 5년간 재배無), ③ 보조대상 면적의 일부를 생태 중점지역으로 관리와 같이 3개 요건에 따라 환경보조를 지원함.

- (주요 특징 2) 시장개발에 관한 정책수단 개선: 소비자의 관심사항, 경제적·환경적 도전에 대한 공동대응, 개별 농업 생산자의 경쟁력 증진 측면에서 식품공급체인 연구와 혁신에 대한 금융지원을 실시함. ① 학교 급식 중 채소와 우유 공급 확충과 생산자 조직 강화, ② 시장중심의 정책개혁을 통한 일부 품목 생산보조 철폐, 공공비축 및 민간비축의 단순화를 통한 신속한 위기대응 강화 방안이 포함됨.

- (주요 특징 3) 지속 가능하고 포괄적인 스마트 농촌개발: 새로운 농촌개발의 내용으로 ① 규정의 단순화 및 개편을 통한 장기집행 자금의 단일규정 적용, ② EU회원국 공동책임의 전략적 접근방식 강화, ③ 패키지 결합형 프로그램과 부(sub)프로그램 연동 활용, ④ 재정지원의 객관적 기준 유지와 협조금융 추진, ⑤ 공통 모니터링 및 평가체계 시행 등이 있음.

○ 임정빈(2014)은 ‘2014년 미국 농업법의 배경과 개요’를 통해 미국의 2014년 농업법 개정을 둘러싼 배경과 특징, 주요 항목별 내용의 변화를 2008년 농업법과 비교하였으며 우리 농정에 주는 정책 시사점을 제시함.

- 미국 농업법 개정을 통해 향후 미국 농업정책은 농가소득안정이라는 목표 하에 ① 품목별 수입보장제도, 작물보험, 농업재해대책 등 농업위험관리정

책, ② 저소득계층에 대한 사회복지 및 미국산 농산물 수요촉진 목적의 식품영양지원 정책, ③ 농업자원 및 환경보전 정책이라는 세 개의 큰 틀을 주요 농정으로 추진하는 동시에 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구개발 등 기타분야 정책강화 요구에 대해 적극 부응하는 방향으로 추진 될 것으로 판단함.

- (개선방안 1) 개방화 시대에 한국농업은 쌀을 제외한 품목의 농가소득 안전망 장치가 미흡한 점을 지적하며, 농업 생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가소득 손실을 보상하기 위한 수입보장지원 및 농업재해 프로그램 확충의 필요성을 제시함.
- (개선방안 2) 우리나라의 농작물 관련 보험시스템의 체계화·선진화·규모화를 위해 다양한 직불제 등 지원 대책 수립 및 운영에 농업보험 가입자를 우선 대상으로 하고 유사시 농업보험으로 1차적인 대응을 한 후 부족분을 기타 직불금 및 긴급피해복구지원 대책으로 보완하는 체제를 제시함.
- (개선방안 3) 향후 미국의 식품영양지원제도가 농업예산 지출의 가장 큰 부분을 차지하는 주요 정책으로 지속될 것이며, 한국의 경우에도 미국 식품영양지원제도와 같은 농산물 수요정책을 농정의 핵심영역으로 적극 발굴하고 구상하는 발상의 전환이 필요하다고 주장함.
- 세계적인 경제위기에 지속적으로 증가하는 저소득 빈곤층 및 청소년을 위해 국산 농산물의 구매력을 지원해줌으로써 국민건강 및 영양개선에 이바지하고 농업생산의 지속가능성을 담보하는 방안의 필요성을 제시함.

○ 한종훈(2016)은 ‘네덜란드 농업이 우리나라에 주는 시사점’을 통해 적극적인 시장개방을 활용한 네덜란드 농업의 특징을 정리하고, 새로운 농법 개발을 통한 생산성 향상, 푸드밸리 클러스터 활용 등 우리나라 농업발전을 위한 키워드를 제시함.

- 우리나라 농업이 네덜란드 사례를 통해 배워야 할 점으로 ① (경쟁)자유무역역을 활용하여 특화된 가공 및 증계무역 발전, ② (창조)유리온실, 수경재배, 스마트팜 등 새로운 농업의 개발, ③ (협업)농업 클러스터 조성 및 기초연구-상업화 협력 활발 등을 제시함.

○ 김종인(2016)은 ‘일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점’을 통해 아베 정부에서 2013년부터 추진 중인 농정개혁 현황을 ‘기업자본 및 노하우 활용 촉진’, ‘수출촉진 등을 통한 수요 확대’, ‘농농업 구조개혁과 신수요 대응’, ‘농협 개혁’ 등의 측면에서 정리함.

- 일본 사례를 통해 농업인과 기업 간의 협력 시, 농업인이 주도적으로 참여할 수 있도록 제도를 설계한 점과 쌀 수급불균형을 해소하기 위해 신수요 대응 지원체계를 강화한 측면 등 우리나라 농정에 대한 시사점을 제시함.
- (시사점 1) 농업-기업 간 협력이 성숙되면서 공동출자 형태로까지 발전할 가능성이 있는 우리나라의 경우, 일본의 ‘농림어업 성장산업화 지원기구’와 같이 농업인 등이 주도적으로 기업과 연계할 수 있는 제도적 지원이 필요할 것으로 판단함.
- (시사점 2) 아베 정부는 농지 관련 규제를 완화하여 기업의 농업 진입을 유도하고 있지만, 우리나라는 이미 높은 수준으로 규제 완화가 되어있기 때문에 장기간 농지보전을 위한 관련규제 등의 유지·강화 필요성을 제시함.
- (시사점 3) 아베 정부의 쌀 정책 개편효과를 예의주시함과 동시에, 구체적인 대안이 부족하고 협동조합 원칙에 배치되는 농협개혁은 비판적으로 검토하여 우리나라에 적용할 방안을 면밀하게 분석할 필요가 있다고 주장함.

○ WTO(2019)는 ‘무역정책보고서’를 통해 호주와 캐나다의 주요 농정 내용을 조사·정리함.

- (호주) 호주정부의 ‘농업부문을 위한 로드맵(2015)’에 대한 내용을 정리하

였으며, ‘농업경쟁력백서’를 통한 농업인 투자, ‘농가공정관행’을 통한 화학물질 사용의 효율화·원산지 라벨링 향상·형식주의 타파, ‘가뭄 및 위험 관리 강화’를 통한 신규수리시설 세금감면·농가보험컨설팅·기상관측 향상 등의 내용을 조사함.

- (호주) 호주 전체 GDP의 0.2%를 차지하는 농업분야 지원 프로그램과 낮은 관세율 대비 매우 높은 위생검역(SPS) 조치 등 호주 농업 및 무역정책에 대한 특징과 수출장려 및 경쟁력 제고를 위해 농산물 품목별로 100개의 자조금 프로그램을 수행하고 있는 호주정부의 농업지원 내용을 정리함.
- (캐나다) 캐나다 연방정부와 주정부가 공동으로 추진하는 ‘5개년 정책 프레임워크-캐나다 농업파트너십’ 내용을 농업인의 시장변동성 및 재해 상황 대처를 지원하는 프로그램과 위험관리, 혁신 및 연구, 식품안전, 시장 진흥에 초점을 맞춰 정리함.
- (캐나다) 캐나다 연방정부가 관리하는 3개 분야 6개 프로그램(무역 증대 및 시장확대, 혁신적이고 지속가능한 성장, 다각화된 지원)을 조사함.

1.3. 국내외 농정상황 진단 관련 토론

○ ‘한겨레신문 제2회 농촌기본소득 정책포럼: 기후위기 시대 농촌(2021.3.3.)’에서는 기후변화 직접 피해자인 농업인들의 소득이 안정되어야 생태적인 전환이 가능하며, 가족 단위의 소농·여성농업인 등 정책 소외 계층 관리와 농촌의 의미 있는 일자리 창출이 농촌재생에 중요내용으로 논의됨.

- (김미경, 前 전국여성농민회총연합 부회장) 정부의 농업 지원정책은 주로 넓은 농지를 경작하는 농업인이나, 농업기업을 지원하고 있어 가족 단위로 농사를 짓는 농민들은 수입 농산물과 규모가 큰 농업기업 양쪽에 치이는 상황

- (김미경, 前 전국여성농민회총연합 부회장) 직불금 등 정부 지원을 받으려면 농민 등록을 해야 하지만, 농업 소득이 낮아 급식실 및 식당에서 일을 해 4대 보험 적용을 받으면서 농업인으로 인정받지 못하는 여성 농업인이 상당수
- (김미경, 前 전국여성농민회총연합 부회장) 정부 지원 기준이 '가구'가 아닌 '개인'으로 바뀌어야 함.
- (송원규, 농업농민정책연구소 부소장) 그동안의 정부 정책은 농업 생산 주체를 규모화하고 전문화하려 했지만, 이 과정에서 다수 농민은 퇴출되거나 빈곤한 생활을 반복하게 됨. 결과적으로 다수의 농촌개발 사업은 실패했다는 평가를 받고 있으며, 정책의 방향이 농업생산의 주체인 농민에 대한 직접지원으로 전환되는 상황

○ '국회토론회: 코로나19 이후 한국농정, 어떻게 해야 하나?(2020.5.19.)'에서는 코로나19 사태로 인력부족, 교역위축 등 큰 어려움에 처한 한국 농정의 미래를 위한 방안 마련 논의가 진행됨.

- (유영봉, 제주대학교 교수) 코로나19 이후 이동제한의 위기가 강조됨. 미국과 영국은 푸드체인 붕괴에 대한 지원에 나섰으며, 스페인과 프랑스 등 유럽 국가들은 계절노동력 부족에 대한 EU의 농가지원을 요구함.
- (유영봉, 제주대학교 교수) 긴급인조치 성격이 아닌, 상황 장기화에 따른 한국 농산업 구조의 대전환 대책이 필요함. 식량 안보문제에 있어서도 모든 국가가 보호주의 태세에 돌입하는 것이 아닌 국제적 연대를 조성해 안정적인 프로토콜을 만들어야 함.
- (박범수, 농림축산식품부 정책기획관) 전략적으로 수요가 높은 품목의 생산을 확대하고 주로 수입되는 품목에 대해 위급상황 시 긴급히 수입할 수 있는 체계를 수립하기 위해 노력할 것임.

- (이정환, GS&J 인스티튜트 이사장) 우리나라 농업에 외국인 근로자가 상당수를 차지하기 때문에 국내에서의 인력 충원과 노지농업의 스마트화를 통한 인력문제 해결방안 마련이 필요함.
- ‘국회토론회: 농산물 가격보장 토론회(2020.10.27.)’에서는 이상기후로 인한 작황 부진 등으로 매년 급등락 현상이 심화되는 농산물 가격을 보장하기 위한 근본적인 대책 마련 논의가 진행됨.
 - (강선희, 전국양파생산자협회 정책위원장) 정부 지침에 따라 국내산 재배 면적을 조절해도 수입이 증가하면 가격은 하락하지 않음.
 - (강선희, 전국양파생산자협회 정책위원장) 수입농산물 관리 협의체를 구성하고 검역·위생기준과 유통이력제를 강화해 철저히 관리해야함. 식량자급률을 법제화하고 이행해야 하며, 통계와 수급정책에도 수입 농산물을 적극 포함시켜 고민해야 함.
 - (류상모, 화성시청 농업정책관) 일본의 경우 농업소득으로 농가소득을 보전하는 데 한계를 느끼고 농업의 다원적 기능에 초점을 맞춰 농외소득을 좀 더 확보해주는 방향으로 가고 있음.
 - (류상모, 화성시청 농업정책관) 농업정책은 비용 부담자와 수혜자의 이해관계가 맞아야 효율이 올라가는데, 농촌형 도시는 세수가 부족하고 도농복합형 도시는 농업 비중이 작다 보니 재원 마련이 쉽지 않음.
 - (이정삼, 농림축산식품부 유통정책과장) 뉴질랜드의 경우 양파 의무자조금 단체와 정부가 향후 20년 양파 정책을 같이 결정하고 논의하는 구조임. 우리나라도 양파·마늘 의무자조금을 만들고 새로운 정책이 도입될 수 있도록 노력하고 있음. 특히 농수산물자조금법 개정으로 상당한 권한이 생산자에게 넘어와 수급정책을 펼 수 있는 환경이 조성됨.

- (이정삼, 농림축산식품부 유통정책과장) 수입유통이력관리 업무를 관세청에서 농식품부로의 이관 받을 예정이며, 냉동고추 등 주요 품목 위주로 대상품목을 설정할 계획임.
- ‘한국농정신문 토론회: 농작물 자연재해 실질적 대책이 필요하다(2020.8.5.)’에서 는 늘어나는 자연재해에 따른 정부의 역할과 스마트 농업을 활용한 정교한 재해보험의 필요성에 관한 논의를 진행함.
 - (노봉주, 나주배 냉해피해비상대책위원회 집행위원장) 현행 농작물재해보험의 문제점은 다음과 같음. ① 농작물재해보험의 ‘적과 전 종합위험 보험’ 대상 4개 과수품목(사과·배·딸은 감·단감)의 수입구조가 다른데 동일한 적용 기준을 두고 있음. ② 생산비에 투입된 인건비 기준이 아닌 전체 소득을 기준으로 보험에 가입하기 때문에 농가 부담이 큼. ③ 보험계약 내용의 변경이 있을 때마다 제대로 된 상품설명이 이루어지지 않았음.
 - (박하다슴, 농협손해보험 농업보험개발팀장) 농작물재해보험이 자연재해를 다루다 보니, 자연재해 발생 시 현장 농민들의 기대 수준과 보험 원리로 보상해주는 수준 사이에 괴리가 존재함.
 - (이무진, 전국농민회총연맹 정책위원장) 현행 재해대책법은 시설물에 대한 보상지원 기준만을 제시할 뿐 생산한 농산물에 대한 피해 지원 내용을 담고 있지 않음. 결과적으로 농업인들이 생산한 농산물에 대한 피해를 보상받지 못하기 때문에 법의 목적에도 부합하지 않음.
 - (이무진, 전국농민회총연맹 정책위원장) 중소농이 대부분인 우리나라 여건 상 1.5ha까지 면적을 한정하는 한편, 재해로 인한 모든 피해는 정부가 책임지고 보상하는 내용의 ‘농업재해보상법’을 제안함.
 - (박선우, 농림축산식품부 재해보험정책과장) 현재의 농작물재해보험 문제와 관련해 농림축산식품부에서는 ① 품목 간 보장수준의 균형 조절, ② 지

역 간 보험료 산정방식 타당성 강화, ③ 개인별 보험금 수령 이력 중심 할인·할증 수준 현실화 등의 대안을 모색 중임.

- (김미복, 한국농촌경제연구원 연구위원) 농작물정책보험의 질적 개선이 이뤄지기 위해서는 ① 재해내용 뿐만 아니라 농업인들의 생산비·매출 통계 등 정교한 자료 수집, ② 제도개선을 위한 체계화 등이 필요함.

1.4. 국내외 농정상황 진단 관련 기고문

○ 오내원 한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트는 한국농어민신문 기고문 ‘공익직불제가 자리를 잡으려면(2020.2.21.)’을 통해 다음과 같은 내용을 주장함.

- 공익직불제는 이전의 쌀소득보전직불, 밭농업직불, 조건불리지역직불을 통합한 기본형 직불과 친환경직불, 경관보전직불이 포함된 선택형 직불로 구분함. 기본형 직불은 경지면적이 0.5ha 이하인 농가에 모두 같은 액수를 지급하는 소농직불금과 그 외의 농업인을 대상으로 한 면적직불금으로 방식을 달리하고 있는데, 이번 직불제 개편의 핵심임.
- 환경·생태적 목적을 달성하기 위한 농사법과 자원관리 방법의 전환이 필요하고 선택형 직불은 그러한 전환을 이끌어내는 핵심 지원수단으로 자리매김 해야함.
- 작은 지역단위에서 조사료 생산을 통한 축산-경종농업의 순환 시스템 설계하는 등 환경프로그램은 마을단위로 접근하는 것이 효율적이며, 주거지와 하천을 포함한 마을공간 자원 전체를 관리해야 할 필요가 있음.
- 지역 주민들의 환경의 문제점과 개선활동에 대해 공감하고 자발적으로 참여할 수 있도록 교육과 토론을 통한 합의가 이루어져야 하는데, 실천이 용

이한 분야부터 단계적으로 접근하는 것이 바람직함. 주민들의 합의를 바탕으로 한 지방정부 예산 사용의 유연성이 필요하며, 자율적인 실천과 객관적인 모니터링을 통한 성과평가·농업 현장전문가 육성은 풀어야 할 과제임.

○ 오내원 한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트는 한국농어민신문 기고문 '농정도 위험대비전략이 필요하다-농업수입보장보험을 중심으로(2020.3.20.)'를 통해 다음과 같은 내용을 주장함.

- 농업생산과 관련된 위험에 대해서는 농작물과 가축에 대한 재해보험이 광범위하게 시행되고 있지만 가격위험에 대한 대책은 부족한 실정임. 원예작물 가격 및 수급 안정사업은 계약재배와 출하조절, 비축 등 다양한 수단을 통해 시행되었지만, 소비지 물가안정을 중심으로 이루어져 농가의 경영안정에는 미치지 못하고 있음.
- 수입보장보험을 확대하기 위해서는 손해평가 방식이 바뀌어야 함. 가장 바람직한 방안은 신뢰성 있는 기장거래제를 확립해 농가의 판매액을 직접 파악하는 것임. 이제는 농업부문도 사회구성원으로서 의무를 다하고 요구할 것은 당당히 주장하겠다는 발상의 전환이 필요하며, 투명한 거래와 경영기록의 유지는 그 출발점이 됨은 물론 경영 진단과 개선, 근로소득장려제(EITC)와 같은 새로운 정책도입의 인프라가 될 수 있을 것임.
- 수입보장보험이 경영안정을 위해 가장 효율적이거나 모든 농산물에 적용할 수 있는 대책은 아니지만 농가가 가입 여부를 선택하며, 목표가격(수입)을 설정하는 것이 아니라 농가별로 과거의 경영실적에 근거해 수입을 안정화한다는 점에서 뚜렷한 시장지향적 장점을 가진 정책임. 또한 강력한 생산자조직을 전제하지 않아도 시행할 수 있다는 점에서 자조금단체 주도의 수급조절 정책보다 현실성이 있음.

○ 오내원 한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트는 한국농어민신문 기고문 ‘농정 틀의 전환을 위해서는(2020.6.19.)’을 통해 다음과 같은 내용을 주장함.

- 국가와 지역사회가 더 필요로 하는 농업·농촌의 공익 기능은 무엇인지, 공익 기능을 높이기 위해서 농민은 무엇을 해야 하는지, 농업이 공익 기능을 수행하며 유지되려면 국가와 시민사회는 어떻게 지원할 것인지에 대해 이제라도 시간을 가지고 협의해야 함. 특히 이 문제들은 환경농업단체와 축산업단체, 쌀농가와 시설원예농가의 입장이 다를 수밖에 없어 농업계 내부 논의가 더욱 중요해짐.
- 생산자 주도의 농산물 수급관리 강화나 스마트농업과 관련하여 농민들의 우려가 커지고 있는 것도 관료와 전문가 주도의 결과라 할 수 있음. 농산물 가격의 불안정 해소가 농민과 소비자의 생활에 갖는 의미, 시장 참여자로서 생산자조직의 바람직한 역할과 미흡한 역량, 정부의 시장개입의 원칙에 관한 논의는 아직 부족함. 이런 상태에서 자조금단체에 수급조절을 통한 시장안정 역할을 부여하겠다는 계획의 실효성은 낮을 수밖에 없음.
- 자치분권과 지방농정 활성화에서도 어떤 기능이 시·군으로 이양되어야 하는지, 기능 이전과 연계된 재정 조치는 어떻게 할 수 있는지, 민간의 협치는 어떻게 보장하고 지원할 것인지에 대한 구체적 요구와 검토가 진행되지 않고 있음. 지역 특성이 강하게 작용하는 농업환경프로그램은 중앙정부 주도로 시행되는데, 농민수당 도입은 지자체가 각개 약진하는 가운데 농식품부는 관여하지도 입장을 밝히지도 않고 있어 중앙정부와 지자체의 역할이 뒤바뀐 것은 아닌지 의문임.

○ 오내원 한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트는 한국농어민신문 기고문 ‘코로나19 이후에 대응하는 농업의 과제(2020.7.24.)’를 통해 다음과 같은 내용을 주장함.

- 코로나19로 농업도 큰 어려움을 겪고 있지만, 다른 분야에 비해서는 타격이 적었으며 앞으로도 영향을 적게 받는 편으로 예상됨. 농촌의 낮은 인구 밀도와 범위가 한정된 대면사회라는 특성이 방역에 유리하게 작용하고 있으며, 무엇보다 식량 자급과 식품 안정의 중요성이 다시금 인식되는 계기로 작용했기 때문임.
- 앞으로의 농정은 코로나19 위협에 대응할 뿐만 아니라, 그 이후 새로운 사회로의 전환에서 농업과 농촌이 기여할 수 있는가 하는 의문을 적극적으로 받아들여 농업의 역할을 되돌아보고 새로운 방안을 모색하는 데서 미래 농업의 가치가 결정될 것임.
- 우리나라의 환경농업은 친환경농산물 인증 중심인데 최근 농업환경보전에 초점을 둔 정책 도입을 추진 중임. 농업환경보전은 토양과 물의 오염 감축, 야생동식물 보호와 생물다양성 증진을 포함하고 있는데, 이제는 기후변화에 대응한 저탄소 농업도 당면과제로 설정할 필요가 있음. 농업부문 온실가스 감축을 위해 무경운 경작, 최적 비료 사용, 관개배수 개선과 다양한 에너지 절감방안이 제시되고 있는데, 생산단계에서의 기술개발과 적용에 못지않게 식량자급률 제고와 로컬푸드 확산 등 유통단계에서도 저탄소를 실천하는 것이 중요함.
- 사회적 농업이란 취약계층에 필요한 돌봄, 치유, 일자리, 직업교육 등의 사회서비스를 농업을 통하여 제공하는 것을 의미하며, 사회서비스는 공공적 성격이 강하나 농촌지역에서는 공공의 지원도 미비하였음. 우리나라에서도 2000년대에 들어와 지역자활센터 등에서 사회적 농업을 시작하였고 아직은 소수의 사례에 그치고 있지만, 사례들을 보면 사업자의 창의적인 혁신 활동과 사회적 가치생산에 대한 공적 지원, 지역 내 사회적경제 간의 인적, 물적 자원과 시장의 교류를 통한 상호연대가 사회적 농업의 지속에 중요하게 작용하였음을 볼 수 있음.

- 저탄소농업으로의 전환이나 사회적 농업의 활성화는 방향의 문제만이 아님. 기후변화의 심각한 전조, 농촌사회의 전반적 침체와 양극화를 고려할 때 개별 사업이나 정책의 산발적 도입만으로 문제를 해결하기는 어려우며, 관련된 분야를 아우르는 국가의 법령과 계획의 틀 안에 새로운 정책의 목표와 수단을 구체적으로 반영하여야 함.

○ 이태호 서울대학교 교수는 경향비즈 기고문 ‘농업·농촌 공익직불제가 성공하려면(2020.5.27.)’을 통해 다음과 같은 내용을 주장함.

- 공익직불제는 농업·농촌정책을 생산 중심에서 생활 중심으로 변화시키는 출발점이 될 수 있음. 농산물 생산을 중요시하는 농업정책은 농업의 효율성을 높이고 농산물 가격을 낮게 유지하는 데 큰 공헌을 했지만 생산과잉으로 인한 농산물 가격 불안정을 초래할 우려가 있고 규모가 큰 생산자에게 혜택이 집중되는 문제가 있음. 반면 농촌의 공익적 가치 창출 기능은 농촌의 환경, 생태계, 문화, 그리고 식품안전 등에 대한 국민의 관심이 높아지면서 중요하게 인식되기 시작했고, 농촌 고령화와 귀농·귀촌인의 증가는 농촌생활 환경 개선에 대한 수요를 확장시킴.
- 공익직불제는 정부와 시장의 경계선을 분명히 하는 역할을 함으로써 농업 정책 발전에 기여할 수 있음. 정부는 농가 소득 향상을 위해 농산물 시장에 개입해왔는데, 세계무역기구(WTO) 협정의 테두리 안에서는 농가의 공공재 가치 창출을 지원하는 것이 시장개입보다 더욱 폭넓은 소득 향상 정책을 가능하게 함. 공익직불제를 실시하여 직불제 혜택을 발작물에도 확대하여 받을 수 있게 한 것은 그간 쌀 직불제에 의해 유발되던 농업인들의 쌀 생산 동기를 다른 작물로 유도함으로써 한계에 도달한 쌀 정책에 돌파구를 마련하려는 계획임. 농산물의 생산 동기가 시장에서 결정되게 함으로써 시장의 가격 안정 기능이 최대로 발휘되도록 하는 한편, 본래의 기능인 공익적 기능 함양에 집중한다면 정부는 더욱 미래지향적인 농정을 펼칠 수 있을 것임.

- 공익직불제는 다음과 같은 면에서 직접적 이익을 농업·농촌인들에게 가져다줄 수 있음. ① 기존에 수령하던 다양한 직불금보다 수령액이 감소하지 않도록 지불액이 조정됐고, 밭작물 농가와 소규모 농가가 혜택을 볼 수 있도록 설계됨. ② 쌀 농가의 경우는 매년 불확실하게 수령하던 변동직불금의 평균 금액보다 많은 금액을 확실하게 고정적으로 수령할 수 있음.
- 그러나 공익직불제는 그 가치와 양을 측정하기 어려운 공공재를 창출하는 대가로 농업·농촌인에게 직불금을 지불하는 것이므로 쉬운 정책이 아니며, 농업·농촌인들과 정부 간 신뢰가 없으면 작동하기 어려움. 공익직불제를 성공시키기 위해서는 정부와 농업·농촌인들 모두 당장의 이익이나 성과를 추구하기보다 차분하게 정보와 경험을 축적해 나가는 자세를 가져야 할 것임.

2. 농업정책 방향

2.1. 일반 농업정책 개선 방향

- 농업 생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가를 보호하기 위한 농가소득 및 경영안정 방안 마련(임정빈, 2014; 이태호 외, 2011; 서세욱 외, 2012)
 - 개방화 시대에 한국농업은 쌀을 제외한 품목의 농가소득 안전망 장치가 미흡함.
 - 불확실성 및 시장위험으로부터 농가소득 손실을 보상하기 위한 수입보장 지원 및 농업재해 프로그램 확충의 필요성을 제시함.
 - 생산기반정비와 시설현대화 등의 하드웨어 시설투자 확충에 편중된 재원을 배분하여 경영 및 소득안정 강화

- 기상이변, 자연재해 등 불확실성에 대비한 농업생산기반 강화와 생산 안정성 제고

○ 효율성보다 형평성에 중심을 둔 정책 방향 제시(이태호 외, 2011; 안병일 외, 2020)

- 형평성을 위해 면적에 따라 지불하는 것을 지양하고 농가 인원에 따라 지불하는 정책으로의 전환, 대농 대상과 소농 대상의 소득 직불제 이원화, 특정 품목(쌀)이 아닌 모든 품목에 지급할 수 있도록 대상 확대 등을 제시함.
- 실제 2020년 개편된 공익형 직불은 지급요건과 단가 등이 상이한 쌀(고정·변동), 밭, 조건불리직불 등을 하나의 직불제로 통합하여 작물 가격에 상관 없이 동일 금액 지급하고 있으며, 소규모 농가에게는 경영규모와 관계없이 일정금액(기본직불금)을 지급하고, 경영규모가 작을수록 면적당 지급액을 우대하고, 소농직불금 지급대상 농가의 경우 면적에 관계없이 연 120만 원 지급
- 단, 공익직불제 수령을 위한 준수사항은 화학비료 사용 기준 및 보관·관리, 퇴·액비 살포, 농약 및 가축분뇨 배출금지, 하천수 및 지하수 이용 기준 준수 등이 있음.

○ 사람과 환경 중심의 지속가능한 농업 확산(황의식 외, 2019; 서세욱 외, 2012; 임정빈, 2014)

- 친환경농업 확대 바이오매스자원 활용 등 탈독성화를 통한 농업시스템의 지속가능성 확보
- 자율적 농업·농촌 환경프로그램 확산, 환경·인간·동물 친화적 축산업 육성을 통한 농업·농촌의 환경적 지속가능성 제고

- 교육, 주택개량, 사회 돌봄 서비스 등 농촌사회 개발을 통한 농촌주민의 삶의 질 향상(이태호 외, 2011; 유찬희 외, 2020; 황의식 외, 2019)
 - ‘심층적 복지 정책’에서는 농촌주민의 삶에 대한 만족도가 단순히 소득에 따라 결정되는 것이 아닌 점을 지적하며, 외로움, 자녀교육, 주택개량 등과 같은 심층적인 문제 해결을 통해 주민 행복도를 높이는 복지정책 필요
 - 농촌다움의 유지·보전을 위한 체계적 농촌공간 관리 등 계획적 농촌 공간 정책 제도화
 - 기존 조직화 및 겸업화 정책에 더해 마을영농, 사회적 농업, 선택직불제 관련 공동 활동, 지역 사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어) 등 새로운 시도를 확대

- 스마트팜을 통한 소득 창출 및 노동력 문제 해결(한종훈, 2016; 황의식 외, 2019; 이정환, 국회토론회)
 - 생산·유통·소비 데이터 기반 수급관리 강화, 생산자조직 육성을 통한 자율적 수급 관리체계 구축, 스마트농업 기술혁신 및 생태계 구축, 혁신 성장을 위한 R&D 강화, 스마트 농업·데이터 전문인력 양성 등 스마트 농업 확산
 - 유리온실, 수경재배, 스마트팜 등 새로운 농법의 개발을 통한 소득 창출
 - 우리나라 농업에 외국인 근로자가 상당수를 차지하기 때문에 국내에서의 인력충원과 노지농업의 스마트화를 통한 인력문제 해결방안 마련

- 그 밖에 농지 이용 및 규제 개선(김종인, 2016; 유찬희 외, 2020), 농업인 주도의 기업과 연계 강화(김종인, 2016), 안정적 수급관리 방안 마련(황의식 외, 2019; 박범수, 국회토론회), FTA를 활용한 가공 및 중계 무역 강화(한종훈, 2016) 등이 있음.

○ 유찬희 외(2020)는 ‘농업구조 변화 전망과 대응과제(2/2차년도)’를 통해 국내농업정책이 나아가야 할 방향을 ‘인적자원 확보’, ‘지역 내 협업·협력 체계 강화’, ‘경영안정 제도 개선’ 등으로 제안함.

- (인적자원 확보) 신규 인력을 늘려 농업 인적 자원 양을 늘리고 장기적으로 세대교체를 원활하게 하는 한편, 기존 인적 자원의 숙련된 기술과 경험을 활용하여 인적 자원의 질적 역량을 개선하는 것을 의미함. 이를 위해 ① 경영 이양 방식 다각화, ② 고용 노동력 및 외국인 근로자 관련 제도 개선, ③ 지역 내 소규모 농업 경영체와 신규 진입 인력 간 네트워크 강화, ④ 인력 유입 중심 정책에서 정착 강화 정책으로 중심 이동, ⑤ 다양한 구성원 간 사회적 갈등 관리 등이 필요함.
- (지역 내 협업·협력 체계 강화) 기존 조직화 및 겸업화 정책에 더해 마을영농, 사회적 농업, 선택직불제 관련 공동 활동, 지역 사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어) 등 새로운 시도를 확대해야 함.
- (경영안정 제도 개선) 농지 제도를 개편하여 소유 중심에서 이용 중심으로 농지 이용 방식 전환을 꾀하고, 재해보험·자조금·수급 안정화·저리 자금 지원 등의 정책을 개선해야 함.

○ 황의식 외(2019)는 ‘새로운 농정비전과 정책과제’를 통해 새로운 농정비전을 ‘국민 행복에 기여하는 지속가능한 농업·농촌’으로 제안하며, 농정비전을 달성하기 위한 방향은 ‘사람·환경 중심의 지속가능 농정’, ‘혁신을 창출하는 농식품 산업’, ‘삶의 질을 제고하는 포용 농촌’, ‘추진체계 개편’으로 설정함.

- (사람·환경 중심의 지속가능 농정) ① 공익직불제 전환(농업·농촌의 공익 증진을 위한 직불제 개편, 중소농 경영 안정을 위한 지원제도 강화), ② 국민의 먹거리 기본권 보장(지역단위 푸드플랜을 통한 지역 내 경제 선순환 구조 확산, 먹거리 생산-유통-소비 과정의 국가단위 계획 수립), ③ 농업·

농촌의 환경적 지속가능성 제고(자율적 농업·농촌 환경프로그램 확산, 환경·인간·동물 친화적 축산업 육성)

- (혁신을 창출하는 농식품 산업) ① 안정적인 농업 생산·수급 관리(생산·유통·소비 데이터 기반 수급관리 강화, 생산자조직 육성을 통한 자율적 수급 관리체계 구축), ② 스마트 농업 확산(스마트농업 기술혁신 및 생태계 구축, 혁신 성장을 위한 R&D 강화, 스마트 농업·데이터 전문인력 양성), ③ 식품산업 활력 제고(4대 新식품 분야 육성을 통한 농식품 산업 활성화, 농업과 식품산업 상생을 위한 연계 강화)
- (삶의 질을 제고하는 포용 농촌) ① 계획적 농촌 공간정책 제도화(농촌다움의 유지·보전을 위한 체계적 농촌공간 관리), ② 자립적 농촌 생활권 구현(중심지와 배후마을을 연계한 농촌 정주생활권 확충, 4도3촌 정주수요 대응, 다지역 거주기반 조성), ③ 농촌 지역공동체 활성화(사회적 경제에 바탕을 둔 지역사회 활동 촉진, 농촌 활성화를 위한 일자리 창출), ④ 농촌의 신성장 동력 창출(주민주도형·지자체 참여형 농촌 재생에너지 확산, 농촌경제 다각화를 위한 융복합산업 고도화)
- (추진체계 개편) ① 농정의 지방 분권화 및 거버넌스 활성화, ② 농업·농촌 부문 투융자 제도 및 세제 정비, ③ 통합적 정보시스템 구축으로 데이터 기반 과학 농정 수립

2.2. 정부의 정책 추진 방향(농림축산식품부, 2020년 성과관리 시행계획)

- 2020년도 정책 단기 추진방향은 농산물 가격안정과 농가 경영안전망 확충, 국민이 안심하는 먹거리 생산과 환경 관리에 초점
 - 농산물 가격안정과 농가 경영안전망 확충의 세부과제로는 쌀 수급안정, 농

업관련 재해 대응 강화, 농산물 수급안정 및 유통효율화, 농가 경영 안전망 확충 등이 있음.

- 국민이 안심하는 먹거리 생산과 환경 관리의 세부과제로는 안전하고 건강한 먹거리체계 구축, 식품·외식산업 육성, 농식품 수출 확대가 있음.

○ 중장기 전략은 지속가능한 농식품산업 기반 조성과 누구라도 살고 싶은 농촌 조성 등에 초점

- 지속가능한 농식품산업 기반 조성의 세부과제로는 후계인력 양성 및 영농 창업 활성화, 환경친화적 농축산업으로 전환, 기술융복합 스마트농업 육성, 농업분야 시장개방 대응 및 국제협력 강화 등이 있음.
- 누구라도 살고 싶은 농촌 조성의 세부과제로는 살고 싶은 농촌공간 조성, 농촌주민의 삶의 질 제고, 농촌 지역경제 활성화 등이 있음.

3. FTA 국내보완대책

3.1. FTA 국내보완대책 평가

○ 최세균 외(2009)는 주요 국가별 FTA 이행에 따른 농업부문 영향을 분석하고, 폐업지원을 중심으로 FTA 국내보완대책을 평가함.

- (인과관계 검정) 벡터 자기회기분석, 오차수정모형, 인과관계 및 장기균형 관계 검정을 이용하여 분석함. 분석 결과, 칠레산 포도, 키위는 국내산 배도매가격에 영향, 국내산 참외, 수박, 사과 닭고기는 아세안 바나나, 파인애플, 칠레산 돼지고기 가격에 영향을 미치는 것으로 분석

- (구조변화 검정) 구조변화분석 이용하여 분석한 결과, 특정 기간(2002. 5.~2004. 3., 2004. 4.~2009. 5.) 동안 칠레산 키위 가격으로 구조 변화 발생한 품목은 국내산 참외, 방울토마토, 수박 등이 있음.
- (충격반응 효과) 동태적 충격반응분석 및 분산분해분석을 이용하여 분석한 결과, 칠레산 돼지고기 수입은 국내산 돼지고기 가격에 10개월까지 큰 반응을 보이다 17~18개월 뒤 수렴 등 농산물 수입은 국내 시장 가격에 일정 기간 충격을 줌.
- (품목별 영향) 김윤식·최세균(2007)의 수입수요함수 계측 방법을 보완하여 활용함. 분석 결과, 연간 생산액 감소분은 돼지고기 343~352억 원, 포도 51~73억 원, 키위 2.7~2.8억 원 등으로 나타남.
- (국민경제적 파급효과 분석) 산업연관분석을 이용하여 분석한 결과, 생산 감소액 추정치는 연도별로 큰 변동이 없었으며, 2008년 기준으로 639.6억 원의 생산액 감소가 있는 것으로 나타남.
- (국내보완대책 평가) 폐업지원 사업은 가격지지효과와 구조조정을 통한 생산성 효과를 나타낸 것으로 평가
- (개선방안: 보상의 적정성) 한-칠레 FTA 대책에서는 토지용역비와 자본용역비를 제외하지 않아 보상액이 과다해 신청자가 필요 이상으로 많았다는 지적이 있었음. 이에 한-미 FTA 대책에서는 순수익의 3년분을 보상할 계획이나 보상의 적정성에 대해서는 보상금 수령 농가의 재식재 금지기간과 관련하여 자원의 효율적 이용, 형평성 등 보다 면밀한 검토가 필요함.
- (개선방안: 생산성 낮은 과원 중심의 폐원) 생산성이 낮은 과원 중심의 폐원은 과원 농가의 생산성 향상에 기여함.
- (개선방안: 행정 수요 및 비용 감안) 지원대상 품목의 사후적 지정은 많은 행정비용과 사회적 갈등을 초래할 수 있음. 따라서 농가단위 소득보전직불제도가 도입되어 지원제도의 복잡성, 비효율성 등의 문제가 개선되어야 할 것임.

○ 김찬수 외(2012)는 농업 부문 FTA 국내보완대책을 대상으로 그간의 성과, 대책의 구조, 개별 사업 등에 대한 종합분석을 통해 보완대책의 한계와 위험요인을 식별하고 개선방향을 도출함.

- 주요 사업에 대한 위험분석은 사업기획, 사업집행, 사후관리 등 사업진행 단계별 재정사업 점검틀을 적용하여 분석함.
- (방향성·체계성·합리성 측면) FTA 대책은 경쟁력 강화라는 장기 농정방향을 따르고 있지만, 수급안정사업, 투입재보조사업 등 경쟁력 강화와 목표가 상충할 수 있는 사업도 포함
- (투융자계획 간 일관성 측면) FTA 대책에 있으나 투융자계획에 포함이 안된 사업 존재, 기존의 시설용자자금과 FTA 시설현대화자금 간 유사·중복 문제 상존
- (개선방안: FTA 대책에 대한 전향적인 접근) 다양한 FTA 대책을 종합한 통합 FTA 대책과 예산 수립, 혹은 FTA 피해와 직접 관련된 영역만 FTA 대책으로 편입하고 나머지는 일반 농정예산으로 전환
- (개선방안: 다수의 사업 정돈) FTA와의 관련성이 낮은 사업, 유사·중복 가능성이 높은 사업 등을 일차적으로 재편
- (개선방안: 농가단위시설 보조사업에 대한 합리적 원칙 견지) WTO 등 보조금에 대한 국제규범과 농업선진화위원회의 보조금원칙에 기반하도록 변화가 요구되며, 농가단위 관리 인프라를 충실히 구축함으로써 정책의 실효성 제고 필요

○ 문한필 외(2014)는 2008~2013년 동안의 FTA 국내보완대책의 추진실적 및 성과를 평가하면서, FTA 국내보완대책의 문제점과 개선 방향을 제시함.

- (성과) 사업별 성과지표, 농업인 만족도 조사, 심층면담을 통해 FTA 국내 보완대책의 성과를 분석함. 분석 결과, 축산분야는 규모화 및 시설현대화

의 진전으로 비용 절감, 생산성 향상, 품질 개선 등 성과 가시화, 생산·가공·유통·소비 전 단계에서 국산 농축산물의 시장차별화 촉진과 식품안전성 제고 등

- (문제점) ① 기존 대책과 중복되어 투융자 지원규모가 과장되었다는 논란, ② 기존 농정사업과의 차별성 부족, ③ 단기 피해보전대책에 대한 농업인의 과도한 기대 및 실효성 논란, ④ 맞춤형 농정 실천 미흡과 경영위험 노출 확대, ⑤ 개별 경영체에 대한 시설현대화 지원사업의 높은 만족도를 보이는 동시에 공급과잉 우려 상존
- (개선방안: 일반 농정사업과의 차별성 강화) ① 개별 사업의 FTA 대책으로서의 적정성 검토, 성과평가 결과 반영, 농업인 정책수요 파악을 통한 신규사업 발굴 등 투융자계획의 재조정 필요, ② TPP 등 추가 시장개방에 대한 대책 보완·수립 시 기존 FTA 대책과의 지원규모 중복 배제
- (개선방안: FTA 대책 실효성 제고 및 농업인 정책 만족도 증진) ① FTA 대책 용자사업의 금리 인하, 담보 관련 규정 완화, 보증 지원 확대 등 필요, ② 직접지불 방식 사업은 지급단가 현실화를 통한 사업의 실효성 제고, ③ FTA 단기 피해보전대책 시행에 관한 법률 정비, 제도의 주요 시행요소(수입기여도 등)에 관한 명확한 근거규정 마련 필요, ④ 경쟁력 제고 등 산업발전 정책과 직·간접피해 보상 정책 구분 추진을 통한 맞춤형 농정 구현

○ 박준기 외(2015)는 2014년 FTA 국내보완대책을 평가하고 향후 개선방향을 제시함.

- (축산) 사업별 성과지표를 이용하여 분석한 결과, 시설현대화를 통한 축산농가의 노동환경 개선과 축산물 생산성 및 품질 향상 등에 기여, 친환경 축산, 종축개량 등 중장기 발전을 위한 노력 지속 필요, 향후 축산 관련 지원사업은 경쟁력 제고와 함께 가축방역 및 위생안전성에 중점

- (원예) 성과지표와 평균 과원면적의 변화 측정을 통해 분석한 결과, 생산성 향상은 물론, 고품질 원예 작물의 안정적 생산과 수확 후 관리, 가공·유통 구조개선 등에 기여
- (영농규모화) 사업별 실적을 이용하여 성과를 분석한 결과, 후계농업인의 농지이용 효율성 제고 및 고령·은퇴 농가의 안정적인 노후생활 지원에 기여한 것으로 평가
- (경영안정화) 성과지표, 사업수혜자 설문조사를 통해 성과를 분석한 결과, 농업생산비 절감, 농가의 경영불안 해소, 고령농업인의 노후생활안정 등에 일부 기여
- (개선방향: 금리 현실화) 예산집행률을 제고하기 위해서는 융자방식·이차보전사업의 정책 금리 현실화와 함께 농업인의 담보 문제 해결 방안 모색 필요
- (개선방향: 유사사업 통합) 수요가 부족한 사업들은 조속히 유사사업들과 통합하는 등 정책 조정의 유연성을 높여 보다 많은 농업인에게 혜택을 제공하기 위한 노력 필요
- (개선방향: 농가경영안정 목적의 사업 실효성 제고) 농축산물 수입증가에 대응하여 영농기반 유지, 다원적 기능 함양을 위해서는 농가경영안정 목적의 사업 실효성 제고 필요
- (개선방향: 신성장 동력 기반 조성) ① 스마트팜 시스템 체계화로 생산량 증가, 품질향상, 노동력 절감을 통한 효율적인 생산 기반 마련 필요, ② “해외시장개척”, “글로벌 K-Food 프로젝트” 사업 등을 통해 새로운 판로 개척과 홍보 등으로 농식품 수출 확대 인프라 확장 필요

○ 김한호(2018)은 FTA 및 국내보완대책의 현황을 제시하고, 국내보완대책의 문제점과 해외사례를 바탕으로 FTA 국내보완대책의 개편방안을 제안함.

- 대부분의 국내보완대책 사업이 FTA와 상관없이 농식품부가 해오던 것이거나 마땅히 해야 할 사업이라는 지적이 있음.
- 융자사업과 이자차액 보전하는 방식이 많아, 사업 규모나 효과가 실제보다 과장됐다는 비판도 있음. 현금성 보조금도 주로 시설 구축 용도로 지원돼 시설의 적정성 문제도 제기됨.
- FTA가 중첩되고, 체결국가가 증가함에 따라 FTA별로 영향을 분리하여 피해액을 예상하는 것도 매우 어려워짐. 따라서 기존의 FTA별, 품목별 보완대책으로는 농업 경쟁력 제고라는 목적 달성에 한계가 있으므로 기존의 개별 대응 방식에서 포괄적 종합 대책으로 전환할 필요가 있음.

○ 이병문 외(2018)은 급격한 시장개방 확대에 따라 국내산업보호를 위한 실효성 있는 FTA 보완대책이 구축될 필요가 있음을 강조하며, 기존 문헌을 중심으로 농·축산업 분야 FTA 국내보완대책의 추진현황 및 성과를 평가하고 보완과제를 제시함.

- 분석방법: 관련 법령 및 제도 조사, FTA 국내보완대책 예산과 실적 분석
- (보완체계상의 문제점) ① 신규 대책과 기존 대책 간의 중복, ② 농·축산업 종사자의 낮은 체감효과
- (보완체계상의 개선방안) ① 장·단기 보완대책의 궁극적인 목적에 부응하도록 지원 자격 및 지원 방법의 구체화 또는 재조정 필요, ② 향후 대책 수립은 Mega FTA와 같은 전면 개방에 대비할 필요에 따라 보다 통합적이고 전략적인 접근 요구, ③ 지역경제통합의 규모와 범위가 점차 확대되는 글로벌 무역환경의 변화에 맞게 FTA 정책 및 제도의 선진화에 노력, 또한 각종 지원 사업의 실효성을 위해 신청절차 간소화 및 지원 대상에 대한 융통성 부여 필요
- (보완내용상의 문제점) ① 융자사업의 낮은 지원 금리로 인한 농업인의 부

담 등으로 집행률이 상대적으로 저조, ② 까다로운 발동요건, 상·하한액 관련 문제, 폐업농가의 대체작물 선택이 특정 작목으로 몰리는 풍선효과 문제 발생 여지 존재, ③ 경쟁력 향상을 위한 기술개발과 인력양성을 위한 지원방안 수립과 구체적인 사업성과 미미, ④ 목표 달성 저조 혹은 수요 부족 사업 존재

- (보완내용상의 개선방안) ① 용자사업의 금리와 담보 운영에 있어 시장금리의 변동에 유연하게 대처할 수 있는 제도 마련과 시장담보율의 하향조정 등 유연한 운영 요구, ② 직접피해보전대책의 엄격한 발동 요건, 상·하한액의 설정, 지원 작물 선정 기준 등 문제로 지적되는 부분에 대한 검토 및 개선 요구, ③ 장기적인 농·축산업의 경쟁력 구축을 위해 필수적인 후계농업 경영인 육성 및 지원을 통한 전문 인력양성에 대한 보다 구체적인 사업군 마련 필요, ④ 국가별 개별보완대책에서 통합보완대책으로의 전환 과정에서 성과저조·수요부족 사업의 지원은 축소/통폐합 운영하는 등 방향 전환 요구, ⑤ 수출 판로확보와 수출증대를 염두에 둔 장기적 관점의 로드맵 작성 선행 필요

○ 송우진 외(2019)는 FTA 국내보완대책 투융자 사업을 분류, 농업·농촌 관련 경제적 성과지표 및 비경제적 성과지표를 설정하여 투융자 사업의 성과를 분석하고, 농업·농촌 발전전략 및 농업부문 통상전략 방향을 제시함.

- ARDL 및 SUR 모형을 이용하여 실증 분석한 결과, 농업투융자는 전반적으로 생산액, 농업소득, 생산성, 자급률, 가격변동성 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨.
- (국내농업정책 방향) ① 국내 수요를 창출하고 다양한 소비계층의 니즈에 부합하는 수요 중심의 정책수단을 새롭게 강구할 필요 있으며, 해외시장 확대 역시 중요한 정책 목표로 설정되어야 함. ② 해외시장의 비관세장벽을 해소하고, 수출지속성을 높일 수 있도록 정책역량 집중 필요

3.2. FTA 국내보완대책 세부사업 평가

- 박준기(2013)는 소득보전 및 경영안정 정책의 성과와 개편방안을 제시함. 특히, 분산되어 있는 소득보전, 경영안정, 고령농 복지 등 관련 정책들을 목적과 방향에 맞게 유기적으로 연계하고, 농가의 특성에 맞게 지원할 수 있도록 체계화하는 작업이 선행되어야 함을 강조함.
- 김미복(2014)은 문헌조사를 통해 농지매입비축, 농지연금, 경영이양직불 사업의 성과를 개별적으로 분석하고, 농지연금과 경영이양직불제의 보완적 활용, 경영이양 면적에 비례한 경영이양직불제 차등 지급, 농지연금의 이자율 개선 등을 개선방안으로 제시함.
- 정원호(2015)는 농업재해보험사업의 경제적 효과를 분석한 후 재해보험의 개선방안을 제시함.
 - 수입 변동계수(CV), 단수변화에 의한 최대손실가능금액(VaR), 확실성 등가수입(CE), 위험프리미엄(RP) 추정치를 이용하여 농업재해보험사업의 농가 수입안정 효과, 사회적 후생 효과를 분석한 결과, 재해보험을 통해 보험사업 규모 확대, 농가 수요를 반영한 경영지원, 농가 수입안정, 사회적 후생 증대 등의 효과나 나타남.
 - 가입률 제고 및 품목 재조정, 손해평가 공정성 및 효율성 제고, 안정적 국가 재보험체계 유지, 효율적 통계관리체계 구축을 재해보험의 개선방안으로 제시함.

3.3. FTA 대응 국내보완대책 개선 방향

- 개별 FTA 체결 단위로 수립된 국내보완대책을 통합 FTA 대책 및 예산 수립으로 개편(김찬수 외, 2012; 김한호, 2018)
 - 현재 FTA 국내보완대책은 한·미, 한·EU, 한·중 등 FTA 체결에 따라 대책을 수립하였음.
 - 이로 인해 사업의 중복 및 예산 증액에 그치는 경우가 많음.
 - 따라서 기존의 FTA별로 수립된 품목 중심의 보완대책으로는 농업 경쟁력 제고라는 목적을 달성하는 데 한계가 있을 것으로 판단됨. 기존의 건별 대응 방식에서 포괄적 종합 FTA 대책으로 전환이 요구됨.

- 일반 농업정책과 FTA 국내보완대책의 차별화를 통한 집중화 및 내실화 필요(김한호, 2018; 문한필 외 2015; 박준기 외 2015)
 - 다수의 국내보완대책 사업이 FTA와 연관성이 작거나 기존 농식품부의 정책을 FTA 대책으로 편입한 경우가 많음.
 - FTA 대책으로서의 적정성을 검토하여 FTA와 관련성이 적은 사업은 일반 농정으로 전환하고 FTA 국내보완대책은 수입 개방에 따른 피해 보완 사업에 집중화 및 내실화 필요

- 농식품 소비패턴 변화를 고려한 수요 중심의 대책 수립(지성태 외, 2016; 송우진 외, 2019)
 - 국내 농산물 수입시장에서 수요측면의 중요성이 부각되고 있음. 따라서 소비 트렌드 변화 등을 포괄하는 농식품 소비패턴 변화를 파악, 생산·가공·유통·수출 등 가치사슬 전반에 걸쳐 소비자 지향적 전략 수립

- 국내 수요를 창출하고 다양한 소비계층의 니즈에 부합하는 수요 중심의 정책수단을 새롭게 강구할 필요가 있으며, 해외시장 확대 역시 중요한 정책 목표로 설정되어야 함.

○ 용자 및 이차보전 사업의 금리 현실화 및 담보 부담 완화 필요(박준기 외, 2015; 이병문 외 2018)

- 보조금 지원도 존재하지만, FTA 국내보완대책은 용자 및 이차보전 형식의 지원이 많음.
- 용자 및 이차보전 사업의 지원 금리는 시장금리가 높을 경우, 정책지원에 대한 농업인 체감도가 상대적으로 상승하고, 시장금리가 낮을 경우 농업인 체감도가 하락함.
- 또한 이차보전 사업의 경우 보조금 없이 저리 용자로 지원되고 있음에도 담보에 대한 부담 등으로 집행률이 상대적으로 저조함.
- 따라서 금리와 담보 운영에 있어 시장금리의 변동에 유연하게 대처할 수 있는 제도 마련과 시장담보율의 하향 조정이 요구됨.

○ 그밖에 중장기적으로 피해보전직불제를 포함하는 포괄형 직불제로 개편(김한호, 2018), 지역단위 조직화 및 차별화 전략 요구(김홍상 외, 2015; 김홍상 외, 2016), 후계농 육성강화, 스마트 팜 등 노동력 부족 문제 해결이 시급(김홍상 외, 2015; 이병문 외 2018; 박준기 외, 2015) 등이 있음.

3.4. 시장개방 관련 현안 및 대응

○ 정민국 외(2014)는 영연방 FTA로 인한 피해는 대부분 축산업에서 발생할 것

으로 예상됨에 따라, 한·영연방 FTA 추진이 국내 축산업에 미치는 영향을 추정하고 기존 FTA 대책을 검토하여 축산부분의 대책을 수정·보완함.

- 연구 방법: 영연방 3개국의 축산업 수출입 조사, 문헌조사, 전문가 협의회 및 토론회 개최
- 한·영연방 FTA로 인해 2015~2029년 평균 축산업 총생산액은 기준 시나리오 대비 약 0.8~0.9% 감소하는 것으로 추정
- 품목별 생산감소액은 한육우 2.1%, 돼지 0.6%, 유제품 1.3~2.6%로 추정
- (기존 대책 수정·보완) 가공원료유지원사업은 생산량의 10%에 대해 지원하도록 명시하고 향후 일정 물량의 유제품 가공용 쿼터 설정, FTA 피해보전직불제는 실효성 제고를 위해 피해보전비율을 90%에서 100%로 상향조정 필요
- (신규 보완 대책) 축산업의 6차 산업 활성화, 사료 공급 및 지원체계 강화, 협동조합형 계열화 추진과 지역 품목조합과의 연계 강화, 축산물 소비기반 확대 및 축산물 수출 활성화 방안 마련, 축산농가의 경영환경 개선 및 소득 안정망 구축

○ 김홍상 외(2015)는 한·중 FTA 추진 등 발작물 시장 개방 확대, 발농업 여건 변화 등에 대응하고 주요 국정 과제로 제기되는 새로운 성장 동력과 일자리 창출 등을 위한 발농업 경쟁력 제고 방안을 구체화하고 있음.

- 연구 방법: 기존 문헌 및 자료 조사, 전문가 자문, 구조분해분석, 자료포락 분석 및 토빗회귀모형
- 분석 결과 전체 재배업에서 발농업의 비중이 증가하고 있으나, 노동력 확보 애로 및 낮은 기계화율로 인한 생산비 증가로 농업소득률 하락이 이어지고 있음.

- 논에서 벼 이외 타 작물 재배면적 비율은 15.3%('90)→22.4%('14)로 증가
- 밭작물 기계화율('14)은 56.3%로 고용노동은 기계화율이 낮은 파종·이식 및 수확 단계에 집중
- (정책 기조 전환 과제) ① 밭 중심의 사고 극복, ② 시장 여건 및 비농업 부문 관련성에 대한 이해, ③ 지역별·유별 차별화 전략 모색, ④ 경쟁력 제고 목표와 범위 구체화
- (정책 성과 제고 과제) ① 획기적 밭 기반 정비 및 노동력 확보 대책 수립, ② 주산지 중심 성과 제고 방안 수립, ③ 지역 중심, 품목별 구체적인 사업 추진, ④ 농업인 참여 및 정책 추진 방식 재편, ⑤ 장·단기 대책의 세분화, ⑥ 시장 여건 변화에 대응한 능력 제고

○ 지성태 외(2015)는 한·아세안 FTA의 이행 실태를 점검하고 이를 바탕으로 향후 추진하게 될 FTA로 인한 농업부문에 영향을 최소화하는 방안을 모색함.

- 연구 방법: 교역현황 분석, 무역특화지수 및 시장비교위지수, G-L지수, 중력모형
- 한·아세안 FTA 발효 이후 수입과 수출 특화 품목의 수와 교역규모는 대체로 확대된 것으로 나타났으며, 동기간 한국 시장에서 경쟁력 있는 아세안 산 농축산물 품목수는 발효 전 대비 약 41% 증가함.
- (대응방향) ① 신규 FTA 추진 시 관세율을 조기 철폐하는 일반품목군을 신중하게 선정, ② 신FTA 체결 이전 단계에서 국내 관련 산업에 직간접적 피해를 유발할 가능성이 큰 품목에 대한 보다 면밀한 조사·분석 시행, ③ 동시다발적인 FTA 체결에 대응하여 FTA가 국내 농업에 미치는 영향을 보다 다차원적인 시각으로 분석하고 거시적인 관점에서 대응방안 모색, ④ 현지 수요와 국내 수출 잠재력 등을 종합적으로 고려하여 수출 품목 발굴하고, 신FTA 추진 시 농축산물 수출시장 확대를 위한 전략적인 공략 필요

○ 김홍상 외(2016)은 발농업 경쟁력 제고를 위해 생산 측면의 농업인력 부족 해소, 기계화, 기반정비, 조직화 등 각 세부과제를 다각적으로 분석한 후 정책 및 제도 개선 과제를 도출함.

- 연구 방법: 기초 자료 및 현황 분석, 현장 사례조사, 설문조사, 전문가 자문

- (개선 방향) ① 노동력 부족 문제는 품목별, 지역별로 차별화된 지자체 중심의 중장기 발작물 발전계획의 틀 속에서 추진, ② 농기계 이용은 조직화를 통해 지역 단위 이용 효율화 도모 및 연중 활용 계획 수립을 통한 체계적 이용 조성, ③ 종합정비 방식의 발기반정비사업 추진, ④ 가공·유통 분야의 조직적 역량 제고를 토대로 생산 단계의 조직적 성과 제고로 전환하는 전략 필요

○ 김영훈 외(2016)은 FTA 체결 동향을 살펴보고, FTA 체결 후의 농식품 수출입 변화를 분석하여 현재 품목별 개방도 분석, TPP 및 RCEP의 현황, 주요 이슈들을 검토하고 종합적인 시사점을 바탕으로 대응 방안을 제시함.

- 연구 방법: 문헌조사, 전문가 포럼 및 세미나 운영

- (TPP 대응 방안) TPP 규범 분야는 기존의 WTO 협정보다 강화된 수준이므로 우리나라 관련 법령 및 제도의 개정이 요구됨. 특히 TPP SPS 협정문을 바탕으로 국내에 결핍되어 있는 규정, 제도, 시설 등을 갖추기 위해 철저한 대비 작업 이행 필요

- (RCEP 대응 방안) 완전생산물에 대한 최종규정의 경우, 우리나라는 아세안 및 중국 이외 국가가 만든 상품의 포함 여부에 대해 다르게 규정하고 있으므로 주의 필요, TPP SPS가 WTO plus적 규정인 것을 고려했을 때, RCEP SPS도 추가적인 의무가 부과될 가능성 존재

○ 지성태 외(2016)는 FTA 발효 이후 농산물 수입실적을 기초로 수입구조 변화

여부 및 그 패턴을 분석, FTA 요인을 포함한 수입구조 변화 요인 규명을 바탕으로 정책적 시사점을 도출함.

- 연구 방법: 경제성장구조분석법, 검정통계 기법, 중력모형, 다중회귀분석, AHP 분석, 사례조사
- (대응 과제) ① 품목별 경쟁력 제고를 중심으로 FTA 국내보완대책 보완, ② 소비 트렌드 변화 등을 포괄하는 농식품 소비패턴 변화를 파악, 생산·가공·유통·수출 등 가치사슬 전반에 걸쳐 소비자 지향적 전략 수립, ③ 신규 FTA 협상, 기체결 FTA 개선협상 시 신중하게 비관세 관련 논의, ④ 추가 FTA 협상단계에서 개별 품목의 수입대상국별 수입시기, 국산 농산물의 간접피해 여부, TRQ 적용 대상품목의 접근방식과 규모 등에 대한 종합적인 고려에 기초한 선제적 대응 필요

제3장

FTA 국내보완대책 포럼



3

FTA 국내보완대책 포럼

1. 발제자료 1)¹⁾

1.1. 서론

- 한·미, 한·EU, 한·중 FTA 체결과 이행이 상당 기간 진행되었고, 향후 메가(대경제권) FTA가 성립이 예상되고 있음.
- 기후위기와 코로나 사태는 환경생태의 중요성을 부각시키고 있으며 이와 더불어 EU와 미국을 중심으로 제기되고 있는 그린(뉴)딜은 국제무역정책의 틀과 농업정책에도 영향을 미칠 것으로 보임.
- 이러한 배경에서 현재의 농정체계를 평가하고 개선 방향을 논의하고자 함.

1) 인천대학교 이명헌 교수 작성

- FTA 국내보완대책을 포함한 농업정책을 평가
- 국내외 농업을 둘러싼 상황 및 여건을 진단
- 메가 FTA 대응을 포함한 농업정책의 방향 제안

1.2. 대규모 FTA 체결 후 농산물 수급구조의 변화

1.2.1. FTA 체결 현황

〈표 3-1〉 FTA 발효, 서명, 협상 현황

	대상국	발효일/서명일/협상개시선언일	농산물관세 양허비율(%)
발효	칠레	2004.4.1.	72.5
	싱가포르	2006.3.2.	66.6
	EFTA	2006.9.1.	對 스위스 34 등
	ASEAN	2007.6.1.	93.2
	인도	2010.1.1.	55.2
	EU	2011.7.1.	97.1
	페루	2011.8.1.	94.5
	미국	2012.3.15.	98
	터키	2013.5.1.	52.5
	호주	2014.12.12.	89.5
	캐나다	2015.1.1.	85.9
	중국	2015.12.20.	72.7
	뉴질랜드	2015.12.20.	87.1
	베트남	2015.12.20.	75.0
	콜롬비아	2016.7.15.	89.9
	서명	중미	2019.10.1.(부분)
영국		2019.8.22	
이스라엘		2019.8.21.	
협상중	인도네시아	2019.11.25	
	중-일	2012.11.20	
	RCEP	2012.11.20.	
	에콰도르	2015.12.11	
	MERCOSUR	2018.5.25.	
	필리핀	2019.4.17.	
	러시아	2019.6.20.	
말레이시아	2019.6.27.		

자료: [46 |](https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/lov3/uk/1/(2020.4.9. 접근), 문한필 외(2016), p. 4.</p>
</div>
<div data-bbox=)

1.2.2. 수입동향

- 2010년대 전반과 주요 FTA가 발효된 2015년 후반으로 구분하여 주요 농산물 수입상황을 연평균 기준으로 비교해 보면 물량면에서 두드러진 증가가 있었던 품목은 옥수수, 쇠고기, 돼지고기, 양파, 체리, 딸기 등임
 - 금액 기준으로는 쇠고기, 돼지고기, 양파, 그리고 주요 과일류가 크게 증가함.

〈표 3-2〉 2010년대 전반과 후반의 농산물 주요 품목별 수입 금액과 물량

	금액(백만 달러)			물량(천 톤)		
	'10~'14 평균	'15~'19 평균	증가율(%)	'10~'14 평균	'15~'19 평균	증가율(%)
밀	852	684	-19.7	2,349	2,453	4.4
옥수수	646	503	-22.1	2,076	2,330	12.2
대두	257	180	-30.0	324	290	-10.5
보리	138	112	-18.8	261	247	-5.4
감자	120	32	-73.3	108	45	-58.3
쇠고기	1,542	2,349	52.3	305	387	26.9
돼지고기	1,102	1,514	37.4	369	509	37.9
닭고기	229	221	-3.5	114	116	1.8
참깨	144	125	-13.2	79	77	-2.5
양파	29	35	20.7	62	93	50.0
당근	49	49	0.0	97	107	10.3
오이	11	4	-63.6	21	12	-42.9
포도	155	186	20.0	57	63	10.5
오렌지	177	216	22.0	135	136	0.7
체리	74	141	90.5	8	16	100.0
딸기	14	16	14.3	8	9	12.5

자료: 한국농촌경제연구원(2015, 2020).

1.2.3. 수요종류별 수입의 점유율 변화

- 2010년에서 2018년 기간 동안 가공도가 낮은 농산물의 경우 수요 대비 수입의 비중이 증가한 것은 산업연관표 '통합소분류' 기준 채소 및 과실에 대한 최

송수요, 기타작물의 최종수요, 기타축산의 최종수요, 수산물의 중간수요와 최종수요임.

- 곡물 및 식량작물의 경우 2018년 재고감소가 있어서 최종수요가 음수로 나타남. 최종수요 중 민간소비지출만을 보면 수입의 점유율은 2010년 36.8% (237억 원/644억 원), 2015년 27.8%(235억 원/845억 원), 2018년 19.7% (0.206조 원/1.047조 원)으로 낮아져 왔음.
- 채소와 과실의 최종수요에 대한 수입은 같은 시점에 약 1.2조 원에서, 1.8조 원, 1.9조 원으로 증가하여, 그 비율은 13.1%에서 15.9%, 16.7%로 증가하였음. 특히 과실은 수입품 점유율이 2018년 35.3%(1.58조 원/4.46조 원)이었음
- 기타작물은 같은 시점에 2,250억 원에서 2,570억 원, 2,980억 원으로 증가하여, 그 비율은 같은 시점에 16.8%에서 23.5%, 25.2%로 증가하였음.

〈표 3-3〉 농수산물 수요종류별 규모와 수입점유율 2010, 2015, 2018년

단위: 10억 원

연도	중간수요			최종수요			총수요		
	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)
곡물 및 식량작물									
2010	12,052	4,101	34.0	523	212	40.5	12,575	4,312	34.3
2015	11,956	4,404	36.8	1,547	197	12.7	13,504	4,601	34.1
2018	14,051	4,095	29.1	-141	109	-77.7	13,910	4,204	30.2
채소 및 과실									
2010	4,973	213	4.3	9,339	1,220	13.1	14,312	1,432	10.0
2015	8,349	395	4.7	11,084	1,764	15.9	19,433	2,159	11.1
2018	7,698	312	4.0	11,222	1,875	16.7	18,919	2,186	11.6
기타작물									
2010	6,229	3,299	53.0	1,341	225	16.8	7,570	3,525	46.6
2015	6,011	2,960	49.2	1,093	257	23.5	7,104	3,216	45.3
2018	5,716	2,705	47.3	1,183	298	25.2	6,898	3,003	43.5

연도	중간수요			최종수요			총수요		
	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)
낙농 및 축우									
2010	5,663	5	0.1	850	0	0.0	6,514	5	0.1
2015	7,150	7	0.1	103	0	0.0	7,254	7	0.1
2018	7,172	5	0.1	433	1	0.1	7,605	6	0.1
기타 축산									
2010	8,876	248	2.8	1,732	100	5.8	10,607	348	3.3
2015	11,390	317	2.8	1,315	121	9.2	12,705	438	3.4
2018	10,673	335	3.1	1,712	149	8.7	12,385	484	3.9
임산물									
2010	2,096	943	45.0	1,040	-28	-2.7	3,136	915	29.2
2015	2,817	787	28.0	1,413	43	3.0	4,230	830	19.6
2018	2,655	725	27.3	1,395	55	3.9	4,049	780	19.3
수산물									
2010	5,364	400	7.5	2,761	303	11.0	8,125	702	8.6
2015	5,373	445	8.3	2,793	461	16.5	8,166	906	11.1
2018	6,533	612	9.4	3,356	667	19.9	9,889	1,279	12.9

자료: 한국은행 경제정보 시스템(ecos.bok.or.kr) 산업연관표, 생산자 가격, 각 연도 기준.

- 농산 가공품 중에서 수입품의 점유율이 증가한 것은 육류 및 낙농품의 최종수요, 제당 및 전분의 최종수요, 기타 식료품의 최종수요, 사료의 중간수요와 최종수요, 주류의 중간수요 등임.
- 육류 및 낙농품의 최종수요 수입은 2010년 약 2.0조 원에서 2015년 3.1조 원, 2018년 3.8조 원으로 그 점유율은 13.7%에서 21.7%, 24.8%로 증가하였음.
- 제당 및 전분의 경우 최종수요 수입은 같은 시점에 290억 원에서 500억 원으로 그 점유율이 4.3%에서 8.7%로 증가하였음.
- 떡, 과자 및 면류의 최종수요 수입은 같은 시점에 0.7조 원에서 1.0조 원, 1.2조 원으로 그 점유율이 9.6%에서 13.1%, 14.9%로 증가하였음.

- 기타 식료품의 최종수요 수입은 같은 시점에 1.4조 원에서 2.1조 원, 2.8조 원으로 그 점유율이 18.1%에서 20.3%, 20.6%로 증가하였음.
- 사료의 중간수요 수입은 같은 시점에 1,780억 원에서 2,710억 원, 3,770억 원으로 그 점유율은 1.9%에서 2.5%, 3.7%로 증가하였으며, 최종수요 수입은 2015년 1,740억 원에서 2018년 2,460억 원으로 그 점유율은 22.8%에서 32.4%로 증가하였음.
- 주류의 중간수요 수입은 2010년 0.8조 원에서 2015년 1.4조 원, 2018년 1.7조 원으로 증가하여 그 점유율은 19.4%에서 17.4%, 21.7%로 증가하였음.

〈표 3-4〉 농수산 가공품 수요종류별 규모와 수입점유율 2010, 2015, 2018년

단위: 10억 원

연도	중간수요			최종수요			총수요		
	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)
육류 및 낙농품									
2010	12,906	2,713	21.0	14,580	1,999	13.7	27,486	4,712	17.1
2015	21,210	4,056	19.1	14,309	3,099	21.7	35,519	7,156	20.1
2018	22,175	4,979	22.5	15,454	3,826	24.8	37,629	8,805	23.4
수산가공품									
2010	4,307	1,415	32.9	7,194	2,079	28.9	11,501	3,494	30.4
2015	6,382	2,048	32.1	7,737	2,427	31.4	14,119	4,475	31.7
2018	7,515	2,473	32.9	9,201	3,300	35.9	16,716	5,774	34.5
정곡 및 제분									
2010	4,505	438	9.7	4,700	179	3.8	9,205	617	6.7
2015	7,170	606	8.5	3,203	143	4.5	10,372	749	7.2
2018	8,556	572	6.7	4,006	124	3.1	12,562	696	5.5
제당 및 전분									
2010	3,123	1,461	46.8	689	29	4.3	3,811	1,490	39.1
2015	3,179	1,291	40.6	696	28	4.0	3,874	1,319	34.0
2018	3,107	1,207	38.8	580	50	8.7	3,687	1,257	34.1

연도	중간수요			최종수요			총수요		
	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)	총거래	수입	수입 비율(%)
떡, 과자 및 면류									
2010	2,539	154	6.1	7,070	677	9.6	9,609	831	8.6
2015	4,263	249	5.8	8,017	1,049	13.1	12,279	1,298	10.6
2018	4,392	277	6.3	8,305	1,238	14.9	12,697	1,515	11.9
조미료 및 유지									
2010	6,550	2,441	37.3	3,324	436	13.1	9,873	2,877	29.1
2015	9,153	2,685	29.3	3,021	422	14.0	12,174	3,107	25.5
2018	10,273	2,726	26.5	3,569	473	13.3	13,842	3,199	23.1
기타 식료품									
2010	5,587	1,447	25.9	7,664	1,386	18.1	13,251	2,832	21.4
2015	10,079	2,262	22.4	10,461	2,124	20.3	20,539	4,386	21.4
2018	12,677	2,893	22.8	13,710	2,823	20.6	26,387	5,716	21.7
사료									
2010	9,154	178	1.9	-105	95	-91.0	9,050	274	3.0
2015	10,712	271	2.5	764	174	22.8	11,476	445	3.9
2018	10,279	377	3.7	758	246	32.4	11,038	623	5.6
주류									
2010	4,284	833	19.4	5,154	1,017	19.7	9,437	1,850	19.6
2015	8,099	1,406	17.4	3,084	860	27.9	11,184	2,266	20.3
2018	7,978	1,733	21.7	3,530	702	19.9	11,508	2,435	21.2

자료: 한국은행 경제정보 시스템(ecos.bok.or.kr) 산업연관표, 생산자 가격, 각 연도 기준.

○ 이를 종합하면 절대적 수입규모가 크면서 2010년 이후 수입 점유율이 유의미하게 증가한 것은 최종수요 중에서는 채소와 과일, 육류 및 낙농품, 떡·과자 및 면류, 기타 식료품이며 중간수요 중에서는 주류임.

- 기타 식료품은 '기본부문' 기준으로는 과일 및 채소 가공품, 커피 및 차류, 인삼 및 건강보조 식품, 그리고 기타 식료품 등이며 이 중 수입 점유율이 특히 높은 것은 과일 및 채소 가공품으로 2018년 기준 44.6%(1.23조 원/2.76조 원)이었음.

1.2.4. 소득률 추이

- 농가의 농업생산 소득률은 2010년대 전반과 후반을 비교하면 축산을 제외한 모든 영농형태에서 감소하였음.
 - 과수와 화훼는 약 2%p 감소하였고 채소와 일반 밭작물은 약1.5%p, 특용작물은 약 7%p 감소하였음.
 - 축산은 약 1%p 증가하였음.

〈표 3-5〉 영농형태별 소득률의 변화

단위: %

영농 형태	평균	논벼	과수	채소	특용 작물	화훼	일반 밭작물	축산	기타
10-'14	33.60	31.95	42.93	39.04	36.33	12.38	41.77	27.77	54.25
15-'19	32.87	31.59	40.77	37.42	29.15	10.47	40.33	28.89	52.26

자료: kosis.kr 농가경제조사, 수익성, 생산성, 안정성 지표(2021.3.24.).

- 소득률을 경지면적 기준으로 비교해 보면 2ha 이하 전 계층에서 하락하였고 그 이상 계층에서도 5~7ha 계층(약 2%p 증가)을 제외하면 거의 정체하거나 감소하였음.
 - 1~1.5ha 계층에서 소득률이 가장 높은, 뒤집어진 U자형 구조(10ha 이상 계층은 예외)를 보이는데 이것은 2010년대 전반이나 후반이나 큰 변화가 없음.

〈표 3-6〉 경지규모별 소득률의 변화

단위: %

경지 규모(ha)	평균	~0.5	0.5~1	1~1.5	1.5~2	2~3	3~5	5~7	7~10	10~
10-'14	33.60	26.37	29.56	37.55	36.30	35.65	35.55	29.30	31.08	35.92
15-'19	32.87	26.30	27.65	36.07	35.47	35.99	34.52	31.15	31.15	33.98

자료: kosis.kr 농가경제조사, 수익성, 생산성, 안정성 지표(2021.3.24.).

1.2.5. 농업생산의 에너지 의존도

○ 기후위기 문제가 심각해짐에 따라서 농업생산이 화석연료를 포함한 에너지에 의존하는 정도가 중요한 관심사가 되는데 산업연관표 상 수입 석탄과 원유에 대한 수입유발계수, 그리고 전기 생산유발계수가 커지고 있음.

- 석유, 가스에 대한 수입유발계수는 곡물 및 식량작물, 축산 부문에서 높아짐. 곡물 및 식량작물은 2010년 0.022에서 2018년 0.024로 높아짐. 낙농 및 축우는 0.025에서 0.032로, 기타축산은 0.028에서 0.032로 높아짐.
- 전기 생산유발계수는 경종과 축산 모든 부문에서 높아짐. 경종은 2010년 0.011~0.012에서 2018년 0.015~0.018로 높아짐. 축산은 0.018, 0.021에서 0.036, 0.034로 급격히 높아짐.
- 석탄제품과 석유제품에 대한 생산유발계수는 같은 기간에 낮아졌는데 이것은 국내 석탄제품과 석유제품에 대한 수요가 전기로 대체되었기 때문으로 보임.

〈표 3-7〉 에너지 관련 농업분야 수입유발계수 및 생산유발계수

	곡물 및 식량작물	채소 및 과일	기타작물	낙농 및 축우	기타 축산
2010년					
수입유발계수: 석탄	0.003	0.004	0.008	0.005	0.006
수입유발계수: 석유	0.019	0.027	0.053	0.020	0.022
생산유발계수: 석탄	0.000	0.003	0.007	0.001	0.001
생산유발계수: 석유	0.027	0.039	0.079	0.023	0.026
생산유발계수: 전기	0.012	0.011	0.011	0.018	0.021
2015년					
수입유발계수: 석탄	0.002	0.003	0.004	0.005	0.004
수입유발계수: 석유	0.014	0.017	0.017	0.018	0.015
생산유발계수: 석탄	0.000	0.001	0.002	0.000	0.001
생산유발계수: 석유	0.018	0.024	0.023	0.020	0.017
생산유발계수: 전기	0.016	0.017	0.019	0.032	0.026
2018년					
수입유발계수: 석탄	0.004	0.004	0.005	0.008	0.008

	곡물 및 식량작물	채소 및 과일	기타작물	낙농 및 축우	기타 축산
수입유발계수: 석유	0.020	0.019	0.019	0.024	0.024
생산유발계수: 석탄	0.000	0.001	0.001	0.000	0.001
생산유발계수: 석유	0.026	0.025	0.024	0.024	0.026
생산유발계수: 전기	0.016	0.015	0.018	0.036	0.034

자료: 한국은행 산업연관표 각 연도.

- 농업부문의 온실가스 배출에 따른 부정적 외부 가치는 상당한 규모에 달함.
 - 2018년 기준 농업부문 온실가스 배출량은 2,120만 톤 CO₂eq으로 1990년 이래 큰 변화가 없음.
 - 온실가스의 톤당 부정적 가치에 대해서는 합의된 기준이 없으나 배출권 시장가격 5~40유로²⁾와 독일 환경청 기준 195유로를³⁾ 하한과 상한으로 고려할 수 있음.
- 온실가스를 포함하여 농업이 미치는 부정적 외부성의 크기는 농업생산의 부가가치와 비교할 때 상당히 큰 것으로 추정되고 있음.

1.3. FTA 국내보완대책 평가

1.3.1. FTA 국내보완대책

- FTA보완대책은 직접피해보전, 품목별 경쟁력 제고, 체질개선의 3개 축으로 제시되었음.

²⁾ <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/> (2021.3.29.접근) 3.22.가격이 41.49 유로임.

³⁾ Umwelt Bundesamt(2020) "Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten Kostensätze: Stand 12/2020," S.8

- 직접피해보전: 피해보전직불, 폐업지원
- 품목별 경쟁력 제고: 축산, 과수·원에
- 근본적 체질개선: 농업인 역량강화 및 경영안정, 신성장동력 창출

1.3.2. 보완대책에 대한 평가: 소득측면

○ 직접피해보전을 제외한 두 축은 개발연대부터 이어져 온 농정의 큰 틀의 연장선에 있음.

- 농업의 주체가 유지되기 위한 농업소득은 증가하였으나, 타소득과 비교 시 상대적으로 정체되었음.
- 농업소득의 정체는 2000년대 초반부터 지속되고 있음. 농가소득은 연 실질증가 1.2%에 그치고 있음.⁴⁾ 농가소득 증가에 주로 기여한 것은 겸업소득과 기타공적보조임. 평균적으로 농업소득은 농가소득의 1/4에 불과함.

〈표 3-8〉 농가소득 규모와 구성 추이

단위: 천 원

연도	농가 소득	농업 소득	겸업 소득	사업외소득	이전소득			비경상 소득	
					농업 보조	기타 공적보조	사적 보조		
2010	32,121	10,098	3,467	9,480	5,610	1,320	2,940	1,350	3,467
2011	30,148	8,753	3,653	9,296	5,453	1,241	3,302	910	2,993
2012	31,031	9,127	3,966	9,619	5,614	1,386	3,470	758	2,705
2013	34,524	10,035	4,182	11,523	5,844	1,464	3,737	643	2,940
2014	34,950	10,303	3,751	11,048	6,819	1,605	4,602	613	3,029
2015	37,215	11,257	3,733	11,206	7,906	1,664	5,567	675	3,114
2016	37,197	10,068	3,855	11,397	8,783	1,827	6,310	645	3,095
2017	38,239	10,047	4,406	11,863	8,902	1,682	6,554	665	3,022
2018	42,066	12,920	5,398	11,554	9,891	2,222	7,040	629	2,302
2019	41,182	10,261	5,828	11,499	11,230	2,688	7,882	661	2,364

자료: kosis.kr 농가경제조사 농가소득.

4) 소비자 물가지수 고려

1.4. 농업정책을 둘러싼 조건의 변화

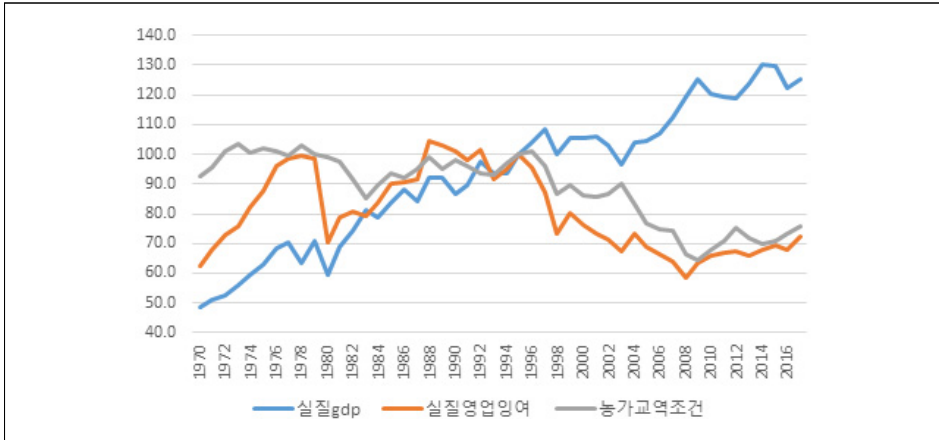
1.4.1. 수요의 정체

- 개발연대 이래 농업정책의 기본틀은 자본(생산, 유통관련)과 투입재 지원(시장가격보다 저렴하게) → 생산성 증대 → 농산물 공급확보와 농가소득 증대' 였음.
- 고소득 국가가 되면서 농산물, 음식에 대한 수요는 정체하고 문화, 휴양, 교육, 보육, 돌봄에 대한 수요, 필요가 커지고 있음.
- 농업은 먹거리 공급, 농촌사회경제의 구성요소로서 여전히 중요한 산업적, 비 산업적 긍정적 가치를 갖지만 환경부하, 탄소배출 등 부정적 외부성 문제도 커지고 있음.
- 이러한 상황에서 농산물의 생산성 증대를 중심목표로 하는 정책체계의 한계가 분명해지고 있음.

<글상자 1> 전통적 증산 추구 농업정책의 한계

- 1990년대 중반을 기점으로 생산(실질 GDP)과 농업소득(실질영업잉여)의 증가 동조현상은 깨어졌음.

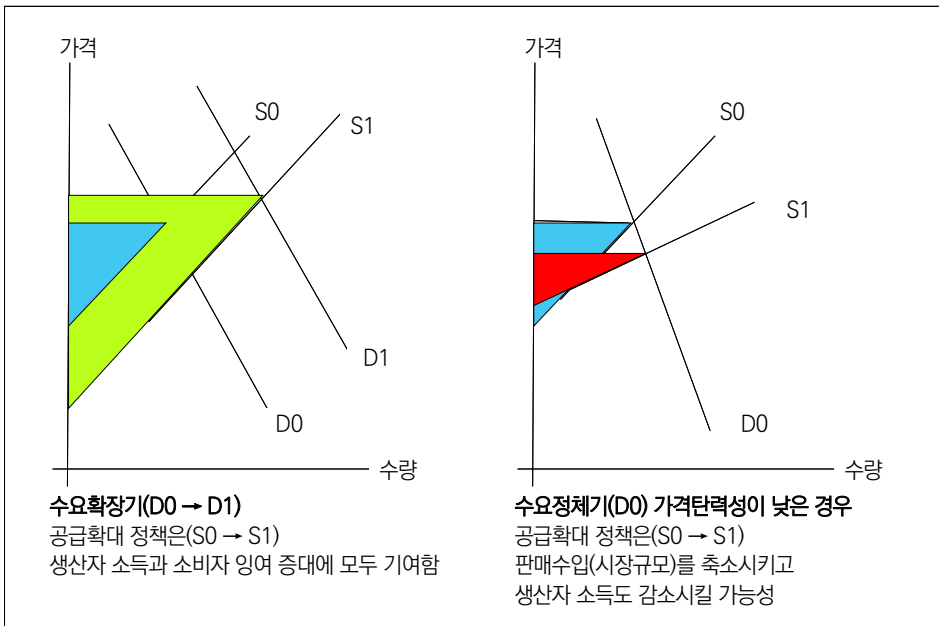
〈그림 3-1〉 농림어업 실질 GDP, 실질영업잉여, 농가교역조건(1995년 =100)



자료: 통계청(kosis.kr)(2020.4.28.)의 자료를 이용. 이명현·장민기 외(2020)에서 재인용.

- 인구감소, 성장둔화로 수요확대에 근본적 한계가 있는 상황에서 전통적 농산물 생산성 증대는 오히려 가격하락을 부르고 소득증대 효과는 미미하게 됨.

〈그림 3-2〉 수요확장기와 수요정체기의 생산성 증대 정책의 효과 비교



1.4.2. 지속가능성과 기후위기 의제의 중요성 증대

○ 농업뿐 아니라 경제 전체적으로 기후위기 대응, 지속가능성 확보의 필요성이 커지고 있으며 우리나라가 이 면에서 뒤처져 있음은 여러 전문기관들의 국제 비교에서 명확히 드러나고 있음.⁵⁾

- 예일대 국제환경성과지수(EPI) 180개국 중 60위, 기후변화로 인한 국가별 경제적 손실 크기 순위 7위(100억불/연)(세계자연기금(WWF))
- 양분(N, P 등)수지가 최근 25년간 거의 변화가 없음.
- 농업분야 온실가스 배출량도 2000년대 거의 불변 상태임.
- Economist지가 계산한 '2018 식료지속가능 지수'는 고소득 35개국 중 20위

○ 기후위기 대응은 향후 국제 통상정책과 국내 경제정책 전반에 중요한 제약이 됨과 동시에 기회가 될 가능성이 매우 큼.

- 미국은 기후의제를 중국과의 대치국면에서 중요한 지렛대로 이용할 유인이 있음.
- EU는 자국의 산업경쟁력에 대한 우려가 커지고 있는 가운데 탄소 국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism)를 포함하여 기후의제를 통상의 중요 이슈로 부각시키려는 움직임을 보이고 있음.
- 따라서 바이든 정부의 미국과 EU가 공동의 이해를 위해서 기후의제를 국제통상의 핵심적 이슈로 제기할 가능성이 높음.

⁵⁾ 이하 사항에 대한 상세한 내용은 이명현 외(2020) 참조

〈글상자 2〉 탄소 국경조정제도

- “EU가 제안한 탄소국경부과금은 EU자체의 산업 생존에 핵심적이며 EU는 역외 경쟁자들이 배출을 낮추는 약속을 하지 않을 경우 그들에게 부과금을 설정할 것이라고 환경정책 책임자가 밝힘”(로이터)⁶⁾.
- 탄소국경세: 생산지에서 탄소세가 부과되지 않은 수입상품의 탄소 배출에 부과하는 세금⁷⁾

- 생태적 담론이든, 시장주의적 담론이든 농업의 부정적 외부성에 대한 비판이 커지고 있음. 따라서 가격경쟁력, 품질경쟁력 못지않게 ‘탄소 경쟁력’, ‘생태 경쟁력’이 중요한 요인이 될 것임.

1.5. 메가 FTA 대응 및 미래경쟁력 제고를 위한 농업정책 전환방향⁸⁾

- 향후 지속가능성 확보와 다기능성 증진을 농정의 중심으로 하고 이에 따라 자원 재배분을 함으로써 다음의 3중 효과를 추구할 필요가 있음.
 - 농업농촌과 환경의 지속가능성 증대: 농업생산 유지, 기후변화 대응력 강화
 - 국민경제 성숙과 일자리 확보에 기여: 대인 서비스, 교육, 돌봄 수요 충족
 - 농업생산자 및 농촌주민 소득향상: 농산물 시장 정체로 인한 소득 한계 돌파
- 그 실현을 위해서는 다음과 같은 과제들이 중요함.
 - 공익증진 직불제의 정착과 내실화
 - 농업환경부하 감소

⁶⁾ <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-carbon-idUSKBN29N1R1> 2021. 1.19. 인터넷 판 기사

⁷⁾ <https://earth.org/what-is-a-carbon-border-tax/>

⁸⁾ 이 자료의 일부는 주로 기재부 재정개혁국 국가재정운용계획 아젠다 발굴 세미나(1월 15일)와 기재부 예산실 농업농촌 아젠다 발굴회의(2월 2일)에서 필자가 발표한 자료를 요약, 보완한 것임.

- 지속가능성 확보, 기후위기 대응
- 농업 다기능성의 발휘 지원
- 먹거리 복지 보장

1.6. 해외의 사례: EU 그린 딜과 F2F 전략

○ EU 그린 딜은 EU 경제의 지속가능화 전략

- 기후와 환경 문제를 극복을 경제사회 전반의 전환 기회로 삼으려 함.
- 구체적 목표는 2050년 온실가스 순배출 0과 경제성장과 자원 사용의 분리
- 복합적 정책 영역: 기후, 에너지, 청정하고 순환적인 경제, 건물, 독성물질 없는 환경, 생태계와 생물학적 다양성, 푸드 시스템, 교통

○ 공정, 건강, 환경친화적 푸드 시스템 전략: ‘농장에서 포크까지(F2F)’

- 농업분야는 EU 온실가스의 10.3% 배출. 그 중 70%는 축산분야로부터의 비이산화탄소(non-CO2)가스임(메탄과 아산화질소)(EU Commission (2020), p. 7).

가) 지속가능한 생산

- 농업의 탄소 격리(sequestration)에 대한 지불(CAP 또는 탄소시장)
- 바이오 기반 순환경제: 농업인이 바이오 정제, 바이오 비료, 바이오 에너지 생산을 통한 추가적 소득기회 창출
- 농약사용 감축: 기개발된 위험지표 활용, 대안적 식물보호 방식 보급(윤작, 기계적 제초 등)

- 영양과잉(N, P) 감축: 통합적 영양관리 행동계획 개발, 정밀 시비 기술, 유기폐기물의 재생가능 비료로의 사용 등
- 축산분야 온실가스 감축을 위한 지속가능하고 혁신적인 사료첨가물 시장 성장 지원
- 식량안보 확보
- 지속가능한 식료가공, 도소매, 음식 관련 서비스
- 지속가능한 음식 소비, 건강하고 지속가능한 식생활
- 음식 손실과 낭비 감소: 2030년까지 일인당 음식 쓰레기 반감
- 식품관련 범죄 대처

나) F2F 수량화된 목표⁹⁾

- 화학 농약사용 50% 감축, 더 위험한(more hazardous) 농약 50% 감축
- 양분손실 50% 감축, 비료사용 20% 감축
- 축산과 양식 사용 항생제 50% 감축
- 유기농업 면적 25%로 확대

다) F2F 실현을 위한 EU 수준의 중요 수단

- 연구: Horizon2020, Horizon Europe 내에서 100억 유로의 연구비를 식료, 바이오경제, 자연자원, 농수산업, 환경 분야에 투입
- 혁신: EIP(유럽 혁신 파트너십)-AGRI¹⁰⁾

⁹⁾ European Commission 'From Farm to Fork' May 2020

¹⁰⁾ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/node>

- 농촌발전 프로그램: 특정한 실제적 문제 해결을 위해서 지역 내 다양한 혁신관련 주체(생산자, 컨설턴트, 연구자, 기업, NGO)들이 연결되어 상호작용하는 ‘작업 그룹(Operational Group)’
- 다양한 EU 정책자금들의 통합적 운용
- 농촌 지역 고속 광대역 인터넷 보급
- 데이터: 농장 회계 데이터 네트워크(FADN)를 농장지속가능성 데이터 네트워크로 전환(FSDN)하여 F2F 및 생물다양성 전략 관련 데이터 수집

라) 통상정책(European Commission(2020), p.17)

- 쌍무 무역 협정에 지속가능성 관련 야심적인 내용이 담기도록 추구
- 통상 상대국의 동물복지, 농약, 항생제 저항성에 관한 야심적 약속 추구
- 위 분야에 국제적 표준 수립
- 수입 농산물 식품에 대한 기준 및 집행 강화

마) CAP의 그린 딜 기여 방식: ‘그린 아키텍처’¹¹⁾

- 직불의 조건 강화(enhanced conditionality): 환경친화적 농법과 표준에 연계
- 현재의 cross-compliance 나 ‘녹색화’보다 더 높은 기준 설정(이사회 및 유럽의회는 기준 하향조정 의견)
- 농촌발전 프로그램 중 생태기후 수단과 투자 강화: 생태, 자원효율, 저탄소, 기후변화 대응 복원력 제고
- 해당 총예산의 30%를 환경과 기후관련 정책에 배정 추진

¹¹⁾ European Commission ‘How the future CAP will contribute to the EU Green Deal’ May 2020

- 생태 환경 scheme : 기후, 환경친화적 농법에 추가적 재원과 인센티브 제공
- 각 회원국이 필수적으로 개발해야 함
- 직접지원 예산의 최소 20%(이사회 안) 또는 30%(유럽의회 안) 배정 추진
- 컨설팅 서비스: 경제, 환경 데이터 이용 최신 기술 및 과학 정보 제공

1.7. 정책과제

1.7.1. 공익증진 직불제의 정착과 내실화

- 2020년 기존의 여러 직불제들을 통합하여 공익증진 직불제를 도입(2.4조 원)
 - 쌀 변동직불 폐지
 - 기본형(쌀 고정직불, 밭농업 직불, 조건불리 직불 통합)과 선택형(친환경, 경관보전)으로 구성
- 기본형 공익증진 직불제의 의무이행을 위한 하드웨어, IT인프라 구축투자가 필요함(이태호, 2020).
 - 기본형 수령을 위해서는 다음의 사항을 준수해야 함(공익직불법 12조, 동 시행령 15조)¹²⁾
 - 농약·분뇨 정화·배출 시설, 폐기물 처리장, 기록지원 IT, 농촌 조경
 - 준수 노하우를 위한 교육, 이행점검을 위한 인력

¹²⁾ 농지형상·기능유지, 농약·화학비료 기준이하사용, 교육이수, 경영정보 등록, 폐기물 관리, 영농기록, 마을공동체 활동 참여, 출하제한·품질관리, 비료관리, 농약 및 가축분뇨배출 관련 의무 준수, 하천수 관리, 지하수 관리, 퇴비·액비 사용 및 살포관련 의무 준수, 생태계교란 생물 수입 금지, 방제대상 병해충 등 신고

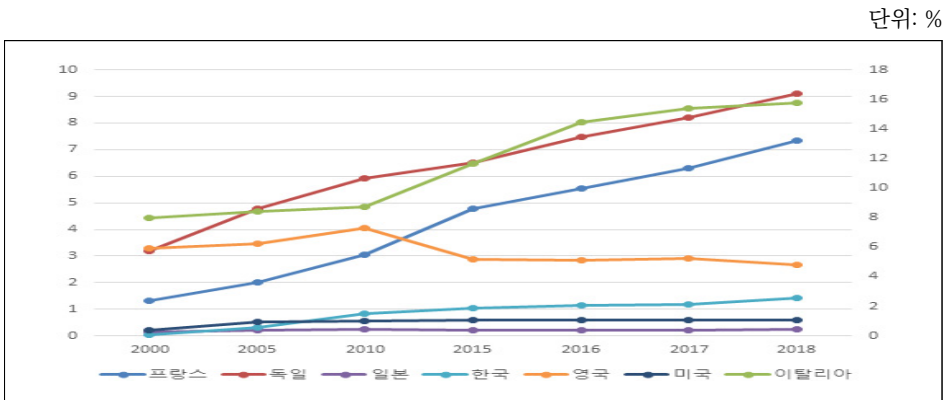
1.7.2. 선택형 공익직불 확충과 다양화

- 선택형 공익직불을 우리 농법과 지역조건에 맞게 확충시킬 필요가 있음.
- 김태훈 외(2020)는 농업환경보전과 농촌환경보전을 두 축으로 한 확대 방안을 제시하였음.
 - 농업환경보전은 토양, 용수, 대기, 생태계 등에서 농법을 변화시키거나 추가적 활동을 함으로써 환경 유지, 개선에 기여하는 활동임.
 - 농촌환경보전은 생활환경 및 농촌환경을 개선하고 유무형의 문화유산을 보전하는 활동<표 3-9>

1.7.3. 농업환경부하 감소

- 유기농업 면적확대에 야심적 목표를 설정하고, 인센티브를 강화하되, 지원조건을 자재 중심이 아니라 순환형 농법으로 전환해야 함.

<그림 3-3> 주요국의 농지 중 유기농업면적 비율



주: 이탈리아는 우측 눈금.

자료: FibL <https://statistics.fibl.org/world/key-indicators-world.html>. 이명현·장민기 외(2020)에서 재인용.

○ 축산의 환경부하 감소를 위해서 사육밀도 제한 규제와 인센티브를 병행할 필요가 있음.

- 인센티브 부여를 위해서 동물복지 프로그램의 도입, 강화를 검토할 필요가 있음.

※ 국내 동물복지축산농장 인증제는 2012년 도입되었으나 아직 보급이 미미한 실정

- EU, 스위스 등에서 두수제한, 축사개선, 사육방식 개선 등에 대해서 두당 일정액을 지원하는 프로그램을 시행하는 국가가 많음.

〈표 3-9〉 선택형 공익직불 체계와 세부활동 검토

선택직불 대분류	선택직불 중분류	선택직불 소분류	세부활동
농업환경 보전	환경 서비스 제공형	토양-양분관리	처방에 따른 속효성 화학비료 사용
			처방에 따른 완효성 화학비료 사용
			처방에 따른 가축분뇨 퇴비 사용
			처방에 따른 가축분뇨 액비 사용
			농업부산물 절단·파쇄 후 경운을 통한 농지 환원
			휴경기 녹비(뚫거름) 작물 재배 및 토양 환원
			화분과 작물(보리, 수수 등)과 콩과 작물을 중심으로 윤작·간작·혼작 시행
			초지 조성 ↔ 축산 사료공급 연계
			(경종농가) 조사료 생산을 통한 양분 흡수 증가
			(축산농가) 조사료 생산을 통한 양분 흡수 증가
		토양-침식방지	경사진 발 끝에 초생대 설치하기
			벗짚 등 농업부산물로 발 덮기
			경사진 발 둘레에 빗물이 돌아가는 이랑 만들기
			천적으로 해충 방지하기
		토양-저투입	과수원에서 초생 재배하기
			태양열로 토양 소독하기
			시설하우스에 방충망 설치하기
			제초제 없이 잡초 제거하기
		용수-수질관리	논 말단부 경작 금지(부분경작)
			오염된 하천/저수지 청소 및 수생식물 식재

선택직불 대분류	선택직불 중분류	선택직불 소분류	세부활동	
			밭 침사구 조성·관리(경사 농경지 말단부 또는 수계 유입부) 농지와 수계 경계에 식생 여과대 설치·관리	
		용수-수량관리	논 배수물꼬 설치 및 물 관리 밭 용수 사용 절감	
		대기-온실가스저감	논물얇게대기 경운 최소화 토지이용전환 (논밭 전환)	
		생태계(생물다양성) - 농지	(경종) 재래종·토종 품종 재배 농경지 이용 멸종위기종 조류 먹이공급 둠벌(생태 물 웅덩이) 조성 및 관리	
		생태계(생물다양성) - 농지 외	생태계에 유해한 생물 제거	
	농지경관 보전형	농지경관	경관보전직불 활동 확장(휴경농지 유지, 경관작물 및 준경관 작물 식재 등)	
	농촌환경 보전	농촌경관 보전형	생활환경	공동공간에 꽃과 나무 심기
				빈집 및 불량시설 정비(생울타리 등 차폐 혹은 철거)
				공동공간 관리 및 청소
				축사 및 분뇨 저장시설에 생울타리 설치
생활폐기물 공동 수거 및 분리 배출				
농촌경관		농업부산물(생산잔여물) 공동 분리수거		
문화유산 보전형	문화유산-무형	전통적 농업기술의 유지 및 계승		
		농경의례 및 공동체 문화 전승		
	문화유산-유형	전통적 토지이용 경관의 보전		
		전통적 수리관개시설의 활용 및 보전 (관개시설 이외) 농업 및 농촌 유형 유산 관리		

자료: 김태훈 외(2020).

1.7.4. 기후위기 대응과 생물다양성 유지

○ 탄소배출 저감형 농업을 위한 인프라(IT)

- 에너지 사용, 탄소배출을 최소화할 수 있는 센서, 그와 결합된 원격제어, 자동제어 시스템 운용의 기반이 되는 IT 인프라 등
- 토지형상 및 물관리 관련 하드웨어 투자 필요성 검토 필요

- 개별농가의 탄소배출 저감형 농법지원
 - 경종에서 논물 얇게 대기, 경운 조절 등
 - 축산에서 사료 포함 단백질 양 조절

- 에너지절약 신재생 에너지, 자원순환적 농법 지원, 정밀농업을 통한 투입 저감
 - 에너지 절약형 기계 등 투자(농업용 면세유 등 조세체계 개선과 결합될 필요)
 - 작물 특성, 경관을 고려한 영농형 태양광
 - 축산분뇨와 경종 부산물을 결합한 바이오 가스 플랜트
 - 경종 부산물의 축산으로의 순환

- 희귀·재래종 농작물, 가축의 재배와 사육에 대한 지원을 통해서 생물학적 다양성 유지와 다양한 소비의 가능성을 확보할 수 있음.

가) 농업 다기능성의 발휘 지원

- 농업자원을 농산물 생산 이외에 수요가 증가하고 있는 서비스 제공에 활용함으로써 새로운 산업과 일자리를 창출할 수 있음.
 - 농업생산, 농촌경관과 결합된 문화, 휴양, 돌봄, 교육 및 보육 서비스가 시장 잠재력이 있음.
 - 이러한 서비스를 제공할 수 있는 인력으로 기존의 농업인력에 더하여 신규 유입되고 있는 귀농인구에 주목할 필요가 있음.
 - 이와 관련해서 연구, 지식과 경험의 확산, 서비스 표준의 형성, 초기 인력 양성 등에서 정부의 역할이 필요함.

- 이를 위해서는 앞에서 언급한 환경, 지속가능성, 경관 측면에서의 기본적인 공공재 공급이 충실하게 되는 것이 선결조건임.

〈글상자 3〉 농업의 다기능성

- 농업의 다기능성은 농업이 상품으로 거래되는 농산물 생산 이외에도 공공재나 외부성의 성격을 가진 비상품적 산출물(농촌지역의 발전, 환경 기여, 식량안보 등)을 창출할 수 있음을 말함(OECD(2008), p.7)
- 농업생산을 기반으로 한 다양한 서비스, 또는 그러한 서비스를 가능하게 하는 농업의 기능을 가리키는 용어로 사용되기도 함
 - 환경, 기후, 자연 및 경관, 건강과 복지 등 다양한 측면에 영향을 미치는 농업(Oostinde(2015))
 - 네덜란드 바게닝엔 농업연구소에 따르면 돌봄농장, 농업보육, 농장판매, 농업적 자연관리, 레크리에이션, 농장기반 교육 등의 규모는 2013~2018기간 배증하여 8억 유로에 달하였음(Meulen 2019)
 - 이 규모는 20억 유로까지 성장가능한 것으로 전망(LTO(2018))(농업생산액은 '18년 약 310억 유로 수준임)

〈글상자 표 1〉 네덜란드의 다기능 농업 참여 경영체 수와 매출액

구분	연도	돌봄농장	농업보육	농장판매*	농업적 자연관리	레크리에이션	교육	합계
경영체수 (개)	'07	756	20	2,850	14,000	2,432	500	
	'18	1,250	245	3,160	10,000	3,140	665	
매출액 (백만 유로)	'07	45	4	89	61	92	1.5	322
	'18	250	78	271	66	221	0.8	887
평균매출액 (천 유로)	'07	60.0	200.0	31.2	4.4	37.8	3.0	
	'18	200.0	318.4	85.8	6.6	70.4	1.1	

주 1) * 2013년부터 정의가 엄격해져서 타인의 매장을 이용하는 것은 제외됨.

2) 매출액 합계는 2007년은 Meulen et al(2014), 2018년은 Meulen(2019)를 참고함.

자료: Meulen et al.(2019), 이명현(2021)에서 재인용

1.8. 정책추진의 원칙

- 특정한 주체상을 설정하여 양적목표를 두고 육성하려는 재정사업 방식은 가능한 한 지양해야 함.

- 특히 시장 가격 인센티브가 작동할 수 있는 영역에서는 피해야 함.

- 공공재 공급, 외부성 교정, 인프라, 지식 창출·확산, 표준 형성에 집중할 것

- 정책전환 방향과 현 농업정책 특히 조세체계와의 정합성을 검토할 필요가 있음.
 - 농업용 기자재 면세 및 환급, 농업용 유류 면세제도, 농업용 전기요금 체계 등
 - 이러한 제도체계의 변화는 저소득층의 식생활 비용 부담을 증가시킬 수 있으므로 이에 대한 보완정책과 조합하여 시행되어야 할 것임.

2. 발제자료 213)

- 2000년대 이후 한국의 농산물 시장개방은 주로 양자간 자유무역 협정(FTA: Free Trade Agreement)에 의해 이루어 짐. 한국의 정부는 꾸준히 FTA 대응정책을 수립하여 시행하였고, 한국의 농업인들도 적응의 고통을 감수하며 농업·농촌을 유지해 왔음.
- 개방에 직접적으로 노출된 농업·농촌 시장재(market goods)의 생산과 소비는 개방에 적응해 가고 있다고 생각됨. 그러나 농업·농촌의 다원적 기능과 농업·농촌 공공재로 대표되는 농업·농촌 비시장재(nonmarket goods)의 생산과 소비는 시장개방의 영향을 크게 받지 않았음.
- 앞으로 메가 FTA 체결, WTO의 복귀 등으로 다자간 자유무역 협정에 의해 시장개방이 심화된다면, 무역장벽이나 농산물 가격경쟁력 향상과 같은 시장재 정책만으로 농업·농촌을 발전시키는 것이 한계에 이를 것이라고 생각됨. 진정한 경쟁력을 키우기 위해서는 시장재와 비시장재의 경쟁력이 동시에 향상되어야 함.

13) 서울대학교 이태호 교수 작성

- 그러나 농업·농촌 비시장재 관련 정책은 대내정책으로 간주되어 시장개방 대응책으로 고려되어 오지 않았음. 일찍이 정치학자 퍼트남(Robert Putnam)은 대내정책과 대외정책을 분리하여 생각하기 어렵다는 논리를 편 적이 있음 (Putnam, 1988). 메가 FTA에 대응하기 위해서는 농업·농촌 시장재 정책과 비시장재 정책을 연계하는 것이 필요하다고 생각됨.

2.1. 시장개방

2.1.1. 시장개방의 의의

- 식량과 자원을 자급자족할 수 없는 한국은 필연적으로 국제무역에 의존할 수밖에 없음. 시장개방은 한국이 비교우위를 가지고 있는 상품을 수출하고 필요로 하는 식량과 자원을 수입하는 것을 쉽게 하여 한국경제의 성장과 발전에 도움을 줄 수 있음.
- 일단 시장이 개방되면 필연적으로 개방에 의해 손해를 보는 산업(또는 집단)과 이익을 보는 산업(또는 집단)이 발생함. 시장개방은 이들 산업 간의 이익상충으로 인한 복잡한 사회적 갈등을 해결하고 조정하는 과정을 거쳐야만 비로소 가능한 것이므로 그 자체가 성숙한 사회로 가는 길에 겪는 통과의례적 성격을 띤다고 할 수 있음.
- 그러나 시장개방은 국제경쟁력이 낮은 산업, 한국의 경우에는 농업에 심각한 영향을 초래함. 단기적으로 시장개방이 한국 농업에 어려움을 가져올 것이나 시장개방에 의한 무역확대와 그에 따른 경제성장 없이는 한국 농업도 성장하기 어려움. 단기적으로는 농업이 개방의 충격 속에서도 유지될 수 있는 조치

가 있어야 하고 장기적으로는 농업, 농촌, 농민이 스스로 새로운 여건에 적응해 나가는 노력이 필요함.

○ 일반적으로 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)의 효과는 다음과 같다고 생각됨.

○ 무역확대 효과

- FTA는 경쟁력이 높은 산업의 수출을 증가시키고 경쟁력이 낮은 산업이 생산하는 제품을 사용하는 소비자의 부담을 완화시킴. 그러나 경쟁력이 낮은 산업의 생산자는 적응 단계의 고통을 감수하여야 함. 일부 생산자의 고통을 감수하고라도 시장개방을 하는 이유는 한국이 무역을 확대시키지 않고는 경제를 성장시키기 어려운 구조를 가지고 있는 나라이기 때문임.

○ 제도개선 및 구조조정 효과

- FTA는 시장경쟁을 심화시켜 제도를 개선하고 비효율적 규제를 철폐하도록 함. 또한 기업의 경영구조와 산업의 구조를 조정하는 계기가 될 수도 있음. 한국 농업도 다양한 FTA 체결 이후 적응력이 약한 농가와 작물의 퇴출, 새로운 작물의 도입 등 상당한 구조변화를 경험함. 구조변화에 적응하는 농업인의 어려움도 적지 않음.

○ 여러 국가 간에 무역을 동시에 자유화하기로 약속하는 메가 FTA의 효과는 다음과 같다고 생각됨.

○ 외교·안보적 효과

- 협정을 체결한 나라 사이의 경제적, 제도적 일체감을 높여 외교·안보적 유대

를 공고하게 할 수 있음. 특히 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership), 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) 등의 메가 FTA는 외교·안보적 측면을 중시하고 있음. 한국 역시 북한과의 관계, 중국, 러시아와 일본 사이에 위치한 지정학적 현실 등을 고려해 볼 때 메가 FTA에 있어서 외교·안보적인 면을 도외시하기 어려운 형편임.

○ 스파게티 볼(spaghetti bowl) 효과의 감소

- 양자간 자유무역협정을 체결하면 상대방 국가에서 생산된 제품도 국산 제품이 누리는 것과 ‘거의’ 같은 특혜를 누릴 수 있게 하는 원산지 규정(Rules of Origin) 효과를 누릴 수 있음. 그러나 자유무역협정의 양자간 특혜가 여러 국가 간에 복잡하게 얽힐 경우 오히려 자유무역이 저해 될 수 있음. 바그와티 (Jagdish Bhagwati)는 이를 스파게티 보울 효과라 함.¹⁴⁾ 다자간에 체결되는 메가 FTA는 가입한 여러 국가들이 생산된 제품의 원산지 국가를 구별하지 않는 ‘누적’ 원산지 규정(Cumulative Rules of Origin) 혜택을 누릴 수 있게 하는 것이므로 국가들 간의 스파게티 보울 피해를 감소시킬 수 있음. 특히 휴대전화, 자동차와 같이 여러 국가에 걸쳐 있는 가치사슬(Value Chain)을 이용하여 생산하는 기업에 유리함.

○ 공익적 규범

- 양자간 FTA는 경제적 이익을 우선하는 사적 계약의 성질이 강하지만, 다자간에 체결되는 메가 FTA는 국가 간에 이념을 공유하고 공적 이익을 고려

¹⁴⁾ Jagdish Bhagwati, “U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements” Columbia University discussion paper series No.726, 1995.

하는 규범적 성격을 띠지 않을 수 없음. 기후 온난화를 비롯한 환경 문제, 공정 무역(Fair Trade) 문제, 동물복지 문제, 외국인 노동자 문제 등에 관련된 사항이 무역에 영향을 주는 규범으로 채택되어 의무화될 가능성이 있음.

2.1.2. 시장개방 과정

- 한국 농산물시장의 본격적인 개방은 우루과이 라운드(Uruguay Round: UR) 농업협상에 의해 시작되었음. UR 농업협상은 한국과 같이 개발도상국으로 인정받은 나라에 대해서는 기준관세의¹⁵⁾ 평균 24%(품목평균 = 관세율 감축 %의 합계/품목 수)를 감축하되 품목별 관세감축률이 최소 10% 이상이 되도록 규정함.¹⁶⁾

〈표 3-10〉 한국의 FTA 현황

발효 (57개국 17건)	서명/타결(4건)	협상중(6건)	여건조성(3건)
중미('21.3.1.), 영국('21.1.1.), 콜롬비아('16), 베트남('15) 뉴질랜드('15), 중국('15) 캐나다('15), 호주('14) 터키('13), 미국('12) 페루('11), EU('11) 인도('10), ASEAN('07) EFTA('06), 싱가포르('06) 칠레('04)	한·캄보디아 FTA (타결: '21.2) 한·인니 CEPA (서명: '20.12) RCEP (서명: '20.11) 한·이스라엘 FTA (타결: '19.8)	한·말레이시아 FTA 한·러시아 FTA 한·필리핀 FTA 한·MERCOSUR TA 한·에콰도르 SECA 한·중·일 FTA	한·우즈벡 STEP 한·PA FTA 한·EAEU FTA

¹⁵⁾ UR 농업협상은 관세품목을 양허품목과 비양허품목으로 나누어 양허품목, 즉 UR 협상에 의해 관세율이 양허될 수 있었던 품목에 대해서는 양허된 관세율을 기준으로 하고, 비양허품목, 즉 UR에 의해 관세율을 정할 수 없었던 품목에 대해서는 1986년 9월 1일의 세율을 기준으로 적용하기로 하였음. 그리고 비관세 무역장벽 품목은 기준기간(1986년부터 1988년까지 3년간)의 관세상당액(국내가격과 국제가격의 차이의 평균)을 기준관세로 정하였음.

¹⁶⁾ 한국은 2019년 10월 25일 개도국 지위를 포기했으므로 기준관세의 평균 36%(품목 평균 = 관세율 감축 %의 합계/품목 수)를 감축하되 품목별 관세감축률은 최소 15% 이상 되도록 하는 선진국 기준을 적용하라는 요구를 받을 수 있음.

자료: 산업통상자원부 홈페이지(현황 : FTA 강국, KOREA), 2021년 3월 4일 접속

- 주: 1) 중미(5개국: 파나마, 코스타리카, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과)
2) ASEAN(동남아국가연합 10개국: 인도네시아, 태국, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아)
3) EAEU(유라시아경제연합 5개국: 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기스스탄)
4) EFTA(유럽자유무역연합 4개국: 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인)
5) EU(유럽연합 28개국: 오스트리아, 벨기에, 체코, 키프로스, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 불가리아, 루마니아, 크로아티아)
6) MERCOSUR(남미공동시장 5개국: 브라질, 우루과이, 아르헨티나, 파라과이, 베네수엘라)
7) PA(4개국: 멕시코, 페루, 콜롬비아, 칠레)
8) RCEP(16개국: ASEAN 10개국, 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드)
9) CPTPP(12개국: 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이, 미국, 호주, 페루, 베트남, 말레이시아, 멕시코, 캐나다, 일본)

○ 2000년대에 들어와서 한국은 다양한 국가와 FTA를 체결하였고, 이미 57개국과 FTA를 체결한 현재에도 다양한 국가와 FTA 체결 시도를 하고 있음. <표 3-10>은 한국의 FTA 체결 및 협상 현황을 보여주는 것임.

2.2. 정부의 대응

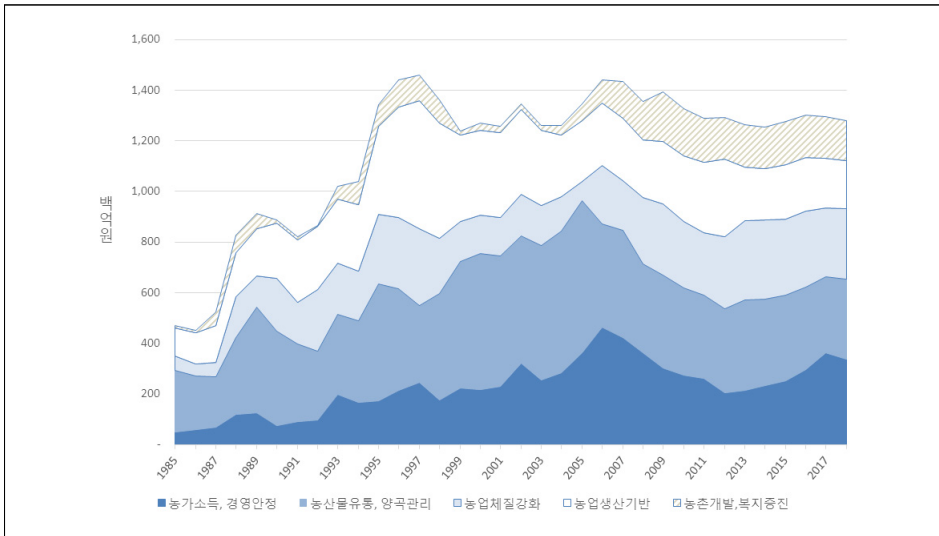
○ 농산물 시장 개방에 대응하기 위하여 정부는 농업부문 투·융자 사업, 관련 법 제정 등 다양한 정책을 통한 농업구조 개선을 시도하여 왔음. 특히 FTA 체결에 대응하는 농업 정책은 농어민 단체와 국회 및 학계의 치열한 조율과정을 거쳐 수년간의 노력 끝에 설정되었음. FTA 대응 정책은 TRQ(Tariff Rate Quota: TRQ)¹⁷⁾를 중심으로 하는 수입관리와 ‘자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법’(이하 FTA 농어업법)에 따른 피해 보완을 근간으로 하고 있음.

17) UR 협상에 따라 WTO 참가국들은 비관세장벽을 관세로 전환하되 일정한 수입물량(Quota)에 대해서는 저율의 관세를 부과하고 이를 초과하는 수입물량에는 고율의 관세를 부과하는 이중관세제도를 설립 운용함. 이를 저율관세할당(Tariff Rate Quota: TRQ) 제도라 함.

2.2.1. 구조 개선

○ 농업구조 개선을 위한 정책은 UR 농업협정이 허용하는 테두리 안에서 농업 생산기반 정비, 농업체질개선 등으로 추진되었음. 정부는 집권하는 대통령에 따라 성향의 차이는 있으나 1990년대 초부터 꾸준히 투·융자사업으로 대표되는 재정지출¹⁸⁾과 제도정비를 통한 농업구조개선에 주력해 왔음(〈그림 3-4〉 참조). 다음은 각 정부의 농업구조개선 관련 정책들을 시간 순으로 나열한 것임.

〈그림 3-4〉 농업·농촌 실질 재정지출



자료: 정부지출: 농림축산식품부, 『예산 및 기금운용계획 개요』, 각 연도.

* 2015년 기준 소비자 물가지수로 환산한 실질 재정지출.

18) 재정지출은 농림축산식품부의 “예산 및 기금운용계획 개요” 자료를 바탕으로 예산지출에 기금지출을 합산하여 산출함. 기금지출은 주로 농업정책지출을 보완하기 위한 수단으로 사용되었으며, 연도별로 다르게 운용됨. 여기서는 1984~89년간에는 농어촌지역개발기금, 농업기계화촉진기금, 농어민후계자육성기금, 농업산학협동기금, 농지기금, 축산진흥기금, 잠업진흥기금, 농약관리기금, 한국농촌경제연구원운영기금, 농수산물가격안정기금을 농업정책지출에 포함시켰고, 1990~2006년 간에는 가격안정기금, 농지기금, 축산진흥기금을 농업정책지출에 포함시켰음. 2007년 이후부터는 예산지출과 기금지출을 통합한 예산자료가 작성되고 있으므로 기금지출을 따로 계산하여 합산하지 않았음.

- 김영삼 정부(1993-1997): 농산물 시장개방 시대의 첫 번째 정부로서 농산물 시장의 전면적인 개방 확대를 계기로 경쟁력 있는 부문과 효율적인 농업경영 체 중심으로 농업구조를 개선하는 ‘신농정’을 추진하였음.
 - 유례없는 막대한 농업부문에 대한 투·용자를 체계적으로 수행하기 위해 ‘농림수산사업통합실시요령’을 도입하였음.
 - 1992년부터 2001년까지 10년에 걸쳐 42조 원을 농어촌에 투·용자하여 농어업인력 육성, 영농규모 확대, 기계화, 시설현대화 등 경쟁력 강화를 위한 생산기반정비를 도모하였음.
 - 또한 15조 원의 농어촌특별세를 징수하여 1994년부터 2004년까지 농어업의 경쟁력 강화를 위한 사업과 도로, 주택, 상수도 등 농어촌의 농어촌생활여건 개선과 농어민 복지 증진 분야에 사용하도록 하였음. 이 중 경쟁력 강화 사업은 기본 42조 원 구조개선사업과의 중복을 피하고 기술개발, 인력육성, 유통개선 등 농어업의 체질강화를 위한 사업에 중점을 두도록 하였음.

- 김대중 정부(1998-2002): 농업생산기반조성 사업을 유지하는 가운데 1997년 외환위기로 인한 농가의 경영압박을 극복하기 위한 농가소득·경영안정 정책에 중점을 두었고 농업의 공익적 기능 개념을 도입하였음.
 - 농업·농촌기본법을 제정하고 1999년부터 2004년까지 45조 원을 투·용자하는 ‘농업·농촌발전계획’을 시행하였음.
 - 쌀생산조정제와 농산물 유통 개선 등을 통하여 농가의 소득을 향상시키는 정책을 시도하였음.
 - 농작물 재해보험, 논농업직불제, 소득보전직접지불제 등이 중요한 농정수단으로 채택되었음.

○ 노무현 정부(2003-2007): 주요정책과제로 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책, 농업인의 경영안정을 위한 소득정책, 삶의 질 향상을 위한 농촌정책을 설정하였음.

- 2004년부터 2013년까지 지방비와 자부담을 제외한 국고만으로 약 119조를 투입자하는 ‘농업·농촌 종합대책’을 수립하였음.
- 쌀 수매제를 폐지하고 공공비축제를 실시하면서 쌀소득보전직불제를 도입하였음.
- 우수농산물관리제도(GAP), 쇠고기 생산이력제를 도입하고, 위해요소중점 관리기준(HACCP) 적용의 확대를 추진하였음.
- 2004년 한-칠레 FTA가 발효되고 “자유무역협정체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법”이 시행되기 시작하였음.

○ 이명박 정부(2008-2012): 농림수산물식품 성장 잠재력 육성과 농어촌 삶의 질 향상을 강조하였음.

- 경쟁력 향상을 위하여 1차산업(생산) 중심의 정책을 2차산업(가공, 식품, 종자 등), 3차산업(유통, 물류 등) 등 고부가가치 영역으로 확대하고, 쌀 위주의 농업 생산체계를 다양한 작물 생산체계로 전환하는 정책을 시도하였음.
- 고령화된 농촌의 문제를 해결하기 위한 농촌사회개발 정책과 농촌복지 정책 예산의 비중을 증가시켰음.

2.2.2. 수입 관리

○ 한국의 UR협상 이행계획서(C/S)에 의하면, 한국은 총 1,312개 농산물을 관세화(쿼터, 수입금지 등 비관세장벽을 관세로 전환하는 것)하는 조치를 통하여 농산물시장을 부분적으로 개방하였음. 특히 비교역적기능을 중시하여 15

개 ‘NTC(Non-Trade Concerns) 품목(쌀, 보리, 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 유제품, 오렌지, 고추, 마늘, 양파, 참깨)’을 보호하는 데 역점을 두었음.

- UR협상 당시 한국은 쌀을 특별취급 대상으로 선정하고 10년간 쌀 시장개방을 유예함. 그 대신 징벌적 최소시장접근물량(MMA) 수입을 허용함. 즉 기준기간(1988-1990) 동안의 연간 평균 소비량(5,131천 톤)의 1%를 1995년에 수입하되 2004년까지 수입량을 4%로 증가시키기로 하였고, 이 수입물량에 대한 관세는 5%만 부과하기로 함. 2005년에 쌀시장개방을 10년간 연기하였으나 2015년에 시장개방을 연기하는 대가로 의무적으로 수입해야 하는 양이 408,700 톤에 이르게 되자 쌀시장을 개방하고 관세율을 513%로 책정함. 이후 이해 당사국들의 검증을 거쳐 2021년 쌀관세율을 513%로 확정함.
- 쌀을 제외한 대부분의 품목은 저율관세할당 제도로 그 수입을 관리하고 있음. TRQ 제도는 농산물 수출국들에게는 정해진 양만큼 낮은 관세로 수출할 수 있는 기회를 보장해 주고, 농산물 수입국에는 수입량이 과도하게 증가할 위험을 낮추어 주는 역할을 하고 있음.
- 한국은 UR 협상 이후 쌀, 고추, 마늘 등 주요 농축산물 67개 품목에 대해서 WTO-TRQ를 설정하여 그 수입량을 관리하였으나, 2019년 현재는 63개 품목을 WTO-TRQ로 관리하고 있음. TRQ가 폐지된 4개 품목은 쇠고기('01), 돼지고기('97), 닭고기('97), 오렌지주스('97)임. 그리고 다양한 국가들과 FTA를 체결함에 따라 FTA-TRQ도 운용하고 있음. <표 3-11>은 WTO-TRQ와 FTA-TRQ의 품목을 보여줌.

〈표 3-11〉 WTO와 주요 FTA의 TRQ 품목

		품목 수 (HS 세번 수)	품목명
WTO-TRQ		63(203)	쌀, 보리, 고추, 오렌지, 감귤류, 고추, 마늘, 감자, 조란, 잠종, 묘목류, 종자용 감자, 고구마, 조 등
FTA -TRQ	한-칠레	7(30)	쇠고기, 닭고기, 칠면조, 유장, 기타 채소, 맨더린, 자두
	한-EFTA	1(4)	기타 치즈
	한-ASEAN	3(9)	강낭콩, 매니옥, 매니옥 전분
	한-미	16(43)	전지·탈지분유·연유, 식용유장, 버터, 치즈, 천연꿀, 감자, 오렌지, 보리, 맥아 및 맥주맥, 옥수수전분, 식용대두, 인삼, 사료용 근채류, 조제분유, 보조사료, 변성전분
	한-EU	10(38)	전지·탈지분유·연유, 식용유장, 버터, 치즈, 천연꿀, 오렌지, 맥아 및 맥주맥, 조제분유, 보조사료, 변성전분
	한-중	6(7)	참깨, 대두, 팥, 맥아, 고구마전분, 기타 사료

자료: 농림축산식품부, 내부자료.

2.2.3. 피해 보완

○ 농산물 시장개방의 충격을 완화하기 여러 가지 피해보완대책이 마련되었음.
대표적인 것은 ‘자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법’임. FTA 농어업법의 주요 내용은 다음과 같음.

○ 피해보전직접지불금

- 정부는 FTA 협정의 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격 하락의 피해를 입은 품목에 대하여 해당 협정의 발효일 이전부터 해당 품목을 생산한 농어업인들에게 협정의 이행에 따른 피해보전직접지불금(이하 FTA 직불금)을 지원하는 시책을 ‘대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 자유무역협정’의 발효일(2015년 12월 20일)부터 10년간 시행하기로 함.

○ 폐업지원

- FTA 협정의 이행으로 과수·시설원예·축산·수산 등의 품목을 재배·사육 또는 포획·채취·양식하는 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정되는 품목에 대하여 농어업인들이 폐업하는 경우에는 폐업지원금을 지급함.

○ 수입 급증 피해 지원

- FTA 협정의 이행으로 농산물 또는 수산물의 수입량이 급격히 증가하여 피해를 입거나 입을 우려가 있는 생산자 단체, 가공업, 지방자치단체를 지원함.

2.2.4. 소결

○ 이상에서 살펴본 바와 같이, 1990년대 이후 20여 년간에 걸친 구조 개선, 수입 관리, 피해 보완 등 정책의 실행으로, 시장재(market goods)를 대상으로 하는 농산물 시장 개방 대응 제도는 거의 완성됨.

- ‘농림수산사업통합실시요령,’ 수입관리를 위한 TRQ(저율관세 할당) 제도, ‘FTA 농어업법’ 등의 제도가 안정적으로 정착되었음. 구조개선을 위해 막대한 예산이 투용되었었고, TRQ제도에 의해 국내 농업의 보호수준과 해외 농산물 수출국의 이익이 조율되고 있고, FTA 농어업법에 의하여 농산물 시장개방으로 어려움에 처한 농가가 지원되고 있음.

○ 농산물 시장개방은 국내외 농업의 경쟁과 협력을 촉진하였고, 농업에 대한 투융자와 제도 정비는 농업에 자본을 제공하는 동시에 생산 지원의 내용, 품목별 보호의 수위와 시장개방 일정, 피해 보완의 범위 등을 명백히 하여 농산물 시장의 불확실성을 감소시켰음. 이에 따라 농업의 축산화와 농업 생산의 시설화, 자동화, 기계화가 이루어짐.

- 이러한 변화는 농업의 생산성을 증대시켜 급속한 농촌의 고령화와 농산물 시장개방의 충격 속에서도 농업생산이 유지되게 하였으나 농업생산의 집중화와 밀집화를 초래하였고, 농업·농촌의 공익적 기능을 저하시킴.

2.3. 농업의 적응

2.3.1. 경쟁력의 유지¹⁹⁾

- 1990년대 이후 세계적 시장개방에도 불구하고 한국 농업은 크게 위축되지 않음.
 - FAO 통계에 의하면 한국 농업의 규모와 생산성은 다른 나라의 농업과 견주어 볼 때 크게 뒤처지지 않음. <표 3-12>가 보여주는 바와 같이 한국의 농림수산업 부가가치는 세계 15위, 농지 1ha당 부가가치는 1위이고, 농촌 인구 1인당 부가가치는 15위임.
 - 그러나 한국농업의 국제적 가격경쟁력은 높다고 할 수 없음. OECD 통계에 따르면 2018년 현재 한국의 농업생산자 보호(Producer Protection) 지표는 2.118임. 이것은 한국 농산물의 농가판매가격이 국제적으로 표준인 나라(Australia)의 농가판매가격의 2.118배에 이른다는 것을 뜻함(<표 3-13> 참조).

¹⁹⁾ 송영관, 이태호, 김관수 (“혁신성장을 위한 한국 대외경제정책의 변환: 제조업과 농식품산업을 중심으로,” KDI, 2019)의 제 3장을 발췌 보완함.

〈표 3-12〉 한국 농업의 국제비교

국가	2015년					1995년	순위				'95-'15 농림수산 부가가치 증가율 (%)
	농림수산 부가가치(A)	농지 면적	농촌 인구	농지 면적당 농림수산 부가가치 (C)	농촌인구 1인당 농림수산 부가가치(D)	농림수산 부가가치(B)					
	US Dollar (백만 달러, 2005년 기준)	1,000ha	1,000명	\$1,000/ha	\$1,000/명	US Dollar (백만 달러, 2005년 기준)	A	B	C	D	
China	418,455	527,733	608,958	0.79	0.69	190,312	1	1	42	57	119.9
India	196,592	179,721	867,272	1.09	0.23	112,095	2	2	33	85	75.4
USA	148,112	405,863	59,677	0.36	2.48	81,516	3	3	62	20	81.7
Nigeria	77,113	70,800	96,962	1.09	0.80	19,161	4	15	34	53	302.5
Brazil	59,977	283,546	28,869	0.21	2.08	28,623	5	9	81	22	109.5
Japan	59,296	4,471	7,687	13.26	7.71	64,975	6	4	2	6	-8.7
Turkey	56,370	38,327	20,233	1.47	2.79	37,419	7	5	19	19	50.6
Indonesia	53,704	57,000	117,729	0.94	0.46	29,073	8	8	37	69	84.7
France	39,823	28,718	13,227	1.39	3.01	32,653	9	7	22	18	22.0
Russia	39,691	217,722	36,707	0.18	1.08	27,943	10	10	84	43	42.0
Italy	38,145	12,717	18,904	3.00	2.02	35,677	11	6	8	23	6.9
Pakistan	35,798	36,844	116,190	0.97	0.31	19,126	12	16	36	78	87.2
Spain	34,914	26,266	9,560	1.33	3.65	25,018	13	11	25	12	39.6
Mexico	32,538	106,236	25,938	0.31	1.25	22,785	14	12	70	39	42.8
Korea	28,775	1,701	8,700	16.92	3.31	22,779	15	13	1	15	26.3
Australia	24,506	371,078	2,530	0.07	9.69	14,522	16	18	97	3	68.7
Canada	22,761	62,671	6,518	0.36	3.49	17,276	17	17	63	13	31.7
Thailand	20,089	22,110	32,731	0.91	0.61	12,909	18	19	38	62	55.6
Argentina	18,071	148,700	3,446	0.12	5.24	11,862	19	21	90	10	52.3
Egypt	17,589	3,734	48,835	4.71	0.36	9,065	20	29	5	74	94.0
Bangladesh	17,012	9,194	105,428	1.85	0.16	7,761	21	31	13	91	119.2
Sudan	16,929	68,186	26,740	0.25	0.63	5,242	22	35	75	59	222.9
Germany	15,946	18,342	20,193	0.87	0.79	19,773	23	14	41	54	-19.4
Philippines	15,745	12,440	57,666	1.27	0.27	9,631	24	25	29	79	63.5
Iran	15,724	45,954	21,017	0.34	0.75	10,237	25	24	64	55	53.6
UK	15,482	17,684	11,020	0.88	1.40	12,339	26	20	40	34	25.5
Malaysia	15,375	8,627	7,661	1.78	2.01	9,302	27	27	15	24	65.3
Algeria	15,173	41,360	11,856	0.37	1.28	4,723	28	38	61	37	221.3
Viet Nam	14,566	12,178	61,944	1.20	0.24	7,205	29	34	31	84	102.2
Colombia	14,182	44,666	11,674	0.32	1.21	9,446	30	26	67	41	50.1

주: FAO의 통계를 이용하여 농업부가가치 100위 이내의 국가를 비교한 것임.

자료: FAO, FAOSTAT(www.fao.org/faostat/en/#data/), 접속일: 2019. 6. 1.).

〈표 3-13〉 주요국의 농업생산자 보호 수준 비교

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Argentina	1.001	0.801	0.774	0.764	0.895	0.903	0.815
Australia	1	1	1	1	1	1	1
Brazil	1.037	1.042	1.047	1.004	1.025	1.012	1.009
Canada	1.123	1.115	1.115	1.059	1.071	1.060	1.052
China	1.008	1.037	1.108	1.153	1.140	1.126	1.109
India	0.920	0.822	0.783	0.920	0.893	0.875	0.863
Japan	2.300	2.013	1.918	1.598	1.751	1.793	1.794
Korea	2.914	2.299	1.783	1.991	1.854	1.942	2.118
Mexico	1.244	1.064	1.042	1.033	1.015	1.028	1.032
OECD(평균)	1.332	1.227	1.116	1.097	1.105	1.099	1.116
Russia	0.968	1.117	1.205	1.076	1.104	1.089	1.100
South Africa	1.061	1.045	1.006	1.034	1.010	1.019	1.028
Turkey	1.444	1.355	1.377	1.235	1.253	1.189	1.124
United States	1.149	1.064	1.023	1.028	1.030	1.032	1.068

자료: OECD Producer Protection(<https://data.oecd.org/agrpolicy/producer-protection.htm#indicator-chart>, 접속일: 2019. 9. 10.).

〈표 3-14〉 농식품 수출입 현황

단위: 백만 달러

	전 품목 수출입 총액		식품 및 산 동물(A)		음료 및 담배(B)		A+B	
	수출액	수입액	수출액	수입액	수출액	수입액	수출액	수입액
1980	17,505	22,292	1,153	1,797	124	85	1,277	1,882
1985	30,283	31,136	1,136	1,398	107	50	1,243	1,448
1990	65,016	69,844	2,037	3,247	123	188	2,160	3,435
1995	125,058	135,119	2,656	5,926	147	535	2,803	6,460
2000	172,268	160,481	2,402	6,497	211	529	2,614	7,026
2005	284,419	261,238	2,468	9,956	521	540	2,989	10,496
2010	466,384	425,212	3,705	16,271	1,012	860	4,717	17,131
2015	526,757	436,499	4,713	22,763	1,636	1,049	6,348	23,812
2016	495,426	406,193	5,094	22,767	1,776	1,169	6,870	23,935
2017	573,694	478,478	5,368	24,557	1,972	1,327	7,339	25,884
2018	604,860	535,202	5,697	27,204	1,778	1,558	7,475	28,763

자료: 한국무역협회, 「SITC에 의한 무역통계」(<http://stat.kita.net>, 접속일: 2019. 6. 1.).

- 높지 않은 가격경쟁력은 <표 3-14>와 같은 수출입 현황으로 나타남. 1995년 WTO가 출범한 이후 2018년까지 식품 및 산 동물의 수입액은 5,926백만 달러에서 27,204백만 달러로 약 4.6배 증가하였으나 수출은 2,656백만 달러에서 5,697백만 달러로 약 2.1배 증가하는 데 그침.
- <표 3-15>를 보면 수입의 급증에도 불구하고 쌀, 서류, 채소, 과일, 축산물(육류, 계란류), 해조류 등에서 70% 이상의 자급률을 유지하고 있음. 그러나 흔히 식량안보의 척도로 사용되는 곡류의 자급률은 24%(2015년 현재)에 지나지 않음. 곡류의 자급률이 낮은 이유는 사료곡물의 수입이 많기 때문임.

〈표 3-15〉 공급량과 자급률(2015년)

단위: 천 톤, %

식품명	국내 생산량	국내 소비량 ²⁾	자급률 ³⁾
곡류	4,443.0 ¹⁾	18,486.0	24.0
쌀	4,241.0	4,197.0	101.0
보리	76.0	347.0	21.9
밀	27.0	3,647.0	0.7
옥수수	82.0	10,056.0	0.8
서류	872.6	932.6	93.6
두류	170.4	1,583.7	10.8
콩	139.0	1,474.0	9.4
종실류	55.4	156.7	35.4
채소류	8,762.3	9,989.6	87.7
과실류	2,696.8	3,423.7	78.8
육류	2,274.8	2,981.8	76.3
쇠고기	254.9	553.8	46.0
돼지고기	848.6	1,166.4	72.8
닭고기	585.3	675.8	86.6
계란류	657.6	659.6	99.7
우유류	2,218.1	3,916.7	56.6
어패류	2,124.5	3,668.9	57.9
해조류	1,215.0	1,000.3	121.5
유지류	17.8	1,036.2	1.7

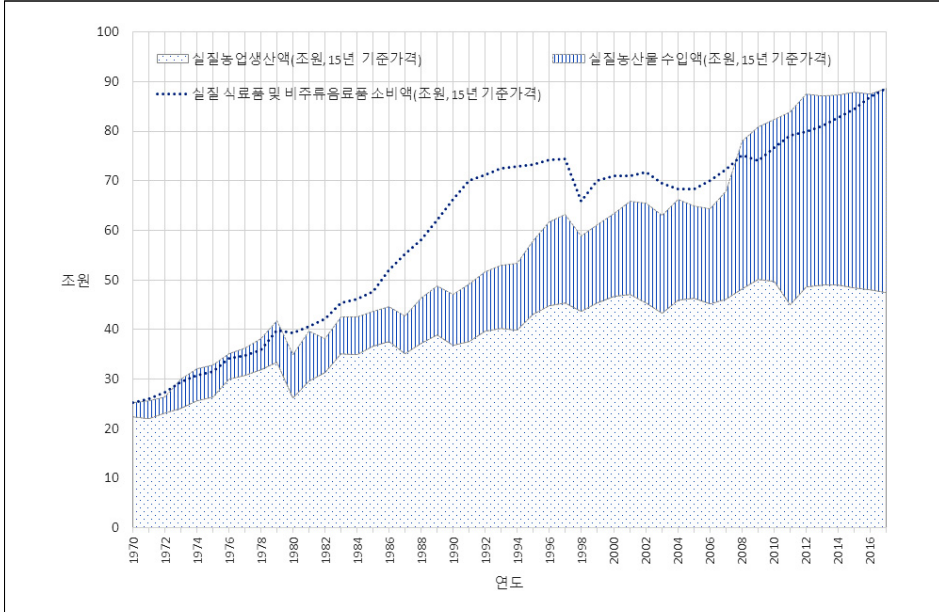
주: 1) 기타 곡물(호밀, 조, 수수, 메밀 등) 포함.

2) 국내 소비량 = 식용 + 가공용 + 사료용 + 종자용 + 감모량.

3) 자급률 = 국내 생산량 / 국내 소비량 × 100(%)

자료: 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 2017.

〈그림 3-5〉 농산물 공급과 소비



자료: 통계청.

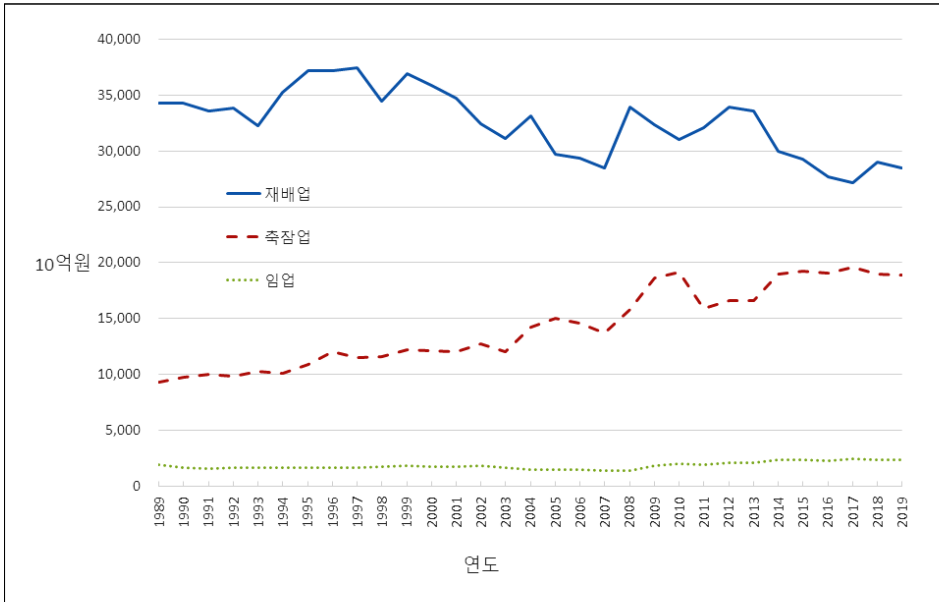
- 〈그림 3-5〉에 의하면 2000년대 후반에 실질농산물 수입액이 크게 증가하여 실질농산물 수입액과 실질 농업생산액의 합계가 실질 식료품 및 비주류음료품 소비액을 초과하였음. 이와 같은 공급초과는 농산물 가격의 불안정을 야기할 수 있음.

2.3.2. 작물구조의 적응: 축산화와 시설화

○ 앞의 〈그림 3-5〉가 보여주는 바와 같이 농산물 시장개방이 시작된 1990년대 이후 농산물의 실질 생산액은 정체 상태에 있음. 그러나 작물의 구조에는 상당한 변화가 있었음. 넓은 농지가 필요한 식량작물(특히 쌀) 생산액의 감소와 좁은 농지에서도 높은 생산액을 감당할 수 있는 축산업과 시설채소 생산액의 증가가 두드러짐.

- 1995년에 40조 원에 육박하던 재배업 실질 생산액이 2015년에는 30조 원 밑으로 감소한 반면 10조 원 남짓하던 축잡업 실질 생산액은 20조 원에 근접하게 됨(〈그림 3-6〉 참조).

〈그림 3-6〉 농림축산업 비중의 변화

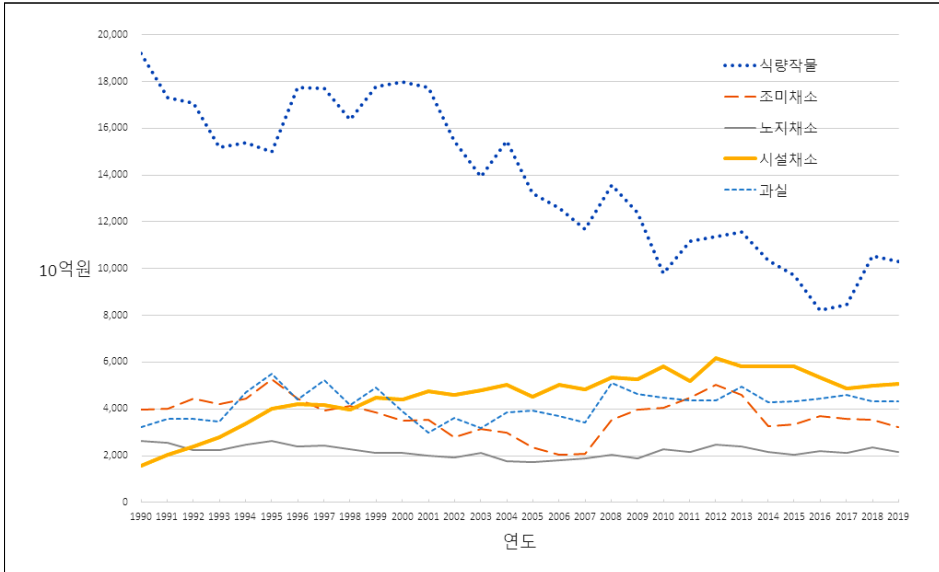


* 2015년 기준 소비자 물가지수로 명목 생산액을 실질 생산액으로 전환.

자료: 통계청.

- 재배업 실질 생산액의 감소를 주도한 것은 식량작물 실질 생산액의 감소이 었으나 그 와중에서도 시설채소 실질 생산액은 증가함. 1995년에 약 4조 원 이었던 시설채소 실질 생산액은 2015년에는 약 6조 원에 이름(〈그림 3-7〉 참조).

〈그림 3-7〉 재배업 비중의 변화



* 2015년 기준 소비자 물가지수로 명목 생산액을 실질 생산액으로 전환.
 자료: 통계청.

2.3.3. 생산구조의 적응: 양극화와 집중화

○ 농산물 시장 개방 이후 농가의 규모는 양극화되고 있음. 이것은 고령화되고 있는 농업이 농산물 판매를 중시하지 않는 자급농(또는 취미농, 부업농)과 농산물 판매에 전념하는 전업농으로 농가를 분화시켜 시장개방에 적응하고 있다는 것을 보여주는 것임.

- 〈표 3-16〉에 의하면 1995년에는 판매액 500만 원 미만 농가와 3천만 원 이상 농가가 각각 47.3%(=20.5%+26.8%), 4.5%에 불과했으나, 2015년에는 각각 53.7%(=24.6%+29.1%), 14.0%에 달함.

〈표 3-16〉 농가 판매액의 양극화

단위: %

구분	100만 미만*	100-500만	500-1,000만	1000-2,000만	2000-3,000만	3000-5,000만	5,000만 -1억	1억 -2억	2억 이상	총 농가 수	3천만 원 이상 농가비율
'95	20.50	26.79	23.56	17.53	7.16	3.58	0.71	0.14	0.04	1,500,745	4.46
'00	22.04	26.19	21.04	16.35	7.85	4.30	1.67	0.42	0.13	1,383,468	6.53
'05	23.69	27.99	16.61	13.61	7.83	5.75	3.23	0.88	0.41	1,272,908	10.27
'10	23.22	29.90	14.73	11.96	7.28	6.17	4.54	1.48	0.74	1,177,318	12.92
'15	24.64	29.11	14.06	11.25	6.91	6.20	5.15	1.83	0.85	1,088,518	14.03

* '10년과 '15년은 120만 원 미만.

자료: 통계청, 농어업총조사, 각 연도.

- 이러한 현상의 중요한 원인 중의 하나는 농가의 고령화임. 〈표 3-17〉은 판매액이 적은 농가의 연령대가 판매액이 많은 농가의 연령대보다 높다는 것을 보여줌.

〈표 3-17〉 농가 판매액별 연령별 비중(2015년)

경영주연령	500만원 미만	500-3천만원	3천만원 이상	농가수 합계
20~24세	0.01	0.01	0.02	111
25~29세	0.04	0.06	0.13	681
30~34세	0.23	0.30	0.65	3,362
35~39세	0.79	0.88	1.62	10,212
40~44세	2.42	2.40	3.79	28,343
45~49세	4.83	4.61	7.38	55,682
50~54세	8.04	8.10	13.97	96,786
55~59세	11.88	13.13	22.59	150,038
60~64세	13.01	15.35	20.54	161,298
65~69세	14.53	17.78	15.39	170,860
70~74세	15.92	16.95	8.24	165,210
75~79세	16.56	13.98	4.10	152,166
80세 이상	11.75	6.44	1.59	93,769
농가수 합계	585,043	350,769	152,706	1,088,518

자료: 통계청, 농어업총조사, 2015.

○ 판매를 증시하지 않는 다수의 비상업적인 농가와 판매에 집중하는 소수의 상업적인 농가로 농업이 양극화되는 현상은 소수의 농가에 농업이 집중되는 현상을 초래함. 이것은 정부의 농업에 대한 지원 역시 소수의 농가에 집중된다는 것을 뜻함.

- 농업집중 현상은 농산물 시장개방 이후 판매액이 증가한 축산과 시설채소에서 현저하게 나타남. <표 3-18>에 나타나 있는 1995년과 2015년간의 작물별 판매액과 농가수 변화를 보면 축산과 시설채소 판매액이 가파르게 증가하면서 농가수가 빠르게 감소하였음. 이것은 급속한 농가당 판매액 증가, 즉 농업의 집중화로 귀결됨.
- 농산물 시장개방 이후 판매액이 감소한 작물에서도 집중화 현상이 나타남. 쌀의 경우는 1995년에 약 13조 원에 달했던 판매액이 2015년에 약 8조 원으로 감소했는데도 불구하고 집중화 현상을 보임. <그림 3-8>의 로렌츠 곡선은 논이 소수의 농가에 집중되는 경향이 강화되고 있음을 나타냄. 그림에서 2005년, 2010년, 2015년의 지니계수(Gini coefficient)는 각각 60.7, 66.2, 72.6임.

<표 3-18> 농업의 집중

	실질판매액 (10억 원)		농가수 (천 호)		농가당 실질판매액 (천 원)		면적(두)당 판매액 (천 원)		농가당 판매액 증가율 (%)	면적(두)당 판매액 증가율 (%)
	1995	2015	1995	2015	1995	2015	1995	2015		
미곡*	12,940	8,005	1,203	635	10,753	12,599	12,412	10,976	17.2	-11.6
돼지	2,566	6,967	47	4	55,171	1,587,400	427	946	2777.2	121.3
한우	3,239	4,441	515	74	6,290	60,323	1,268	1,954	859.0	54.1
우유	1,561	2,285	23	4	69,295	515,475	3,018	7,044	643.9	133.4
닭	1,410	1,910	64	11	21,983	174,559	29	19	694.0	-34.5
계란	1,027	1,837	45	17	22,824	111,300	24	38	387.6	59.6
사과	1,635	1,448	72	39	22,780	37,474	33,561	46,992	64.5	40.0
시설딸기	652	1,296	17	10	37,261	128,358	132,146	277,376	244.5	109.9
고추(건)**	2,189	997	943	335	2,322	2,973	22,688	22,771	28.1	0.4

	실질판매액 (10억 원)		농가수 (천 호)		농가당 실질판매액 (천 원)		면적(두)당 판매액 (천 원)		농가당 판매액 증가율 (%)	면적(두)당 판매액 증가율 (%)
	1995	2015	1995	2015	1995	2015	1995	2015		
시설토마토	273	985	13	10	21,694	94,949	84,214	229,711	337.7	172.8
시설수박	974	948	26	10	37,303	94,133	76,339	121,580	152.3	59.3
양파	295	900	81	55	3,627	16,416	27,168	58,416	352.6	115.0
인삼	518	819	10	8	51,652	98,403	96,240	61,104	90.5	-36.5
오리	280	814	15	2	18,165	479,446	107	98	2539.4	-8.8
마늘	2,224	773	574	123	3,873	6,298	49,631	40,017	62.6	-19.4
감귤	1,294	637	25	25	50,868	25,733	56,718	35,764	-49.4	-36.9
노지배추***	762	635	786	137	970	4,639	25,487	28,340	378.2	11.2
포도	1,110	586	48	29	22,983	19,995	54,402	43,479	-13.0	-20.1
시설참외	888	375	18	6	50,119	65,128	116,714	97,708	29.9	-16.3

* 벚꽃 포함.

** 노지+시설.

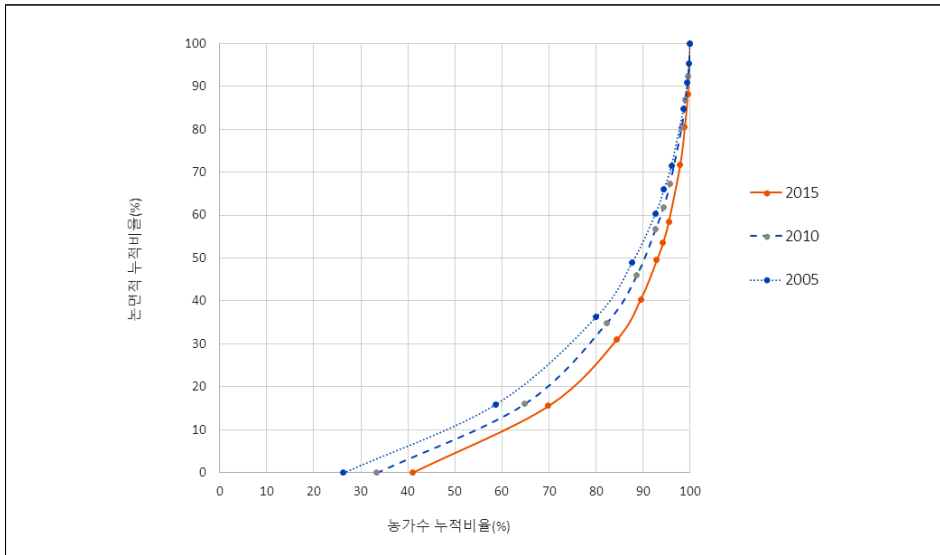
*** 김장배추.

§ 작물명이 이탤릭체인 것은 1995년에 판매액 15위 안에 포함되었으나 2015년에는 포함되지 못한 것.

§§ 인삼과 감귤의 면적은 수확면적이 아닌 재배면적.

자료: 통계청.

〈그림 3-8〉 논 집중도를 나타내는 로렌츠 곡선



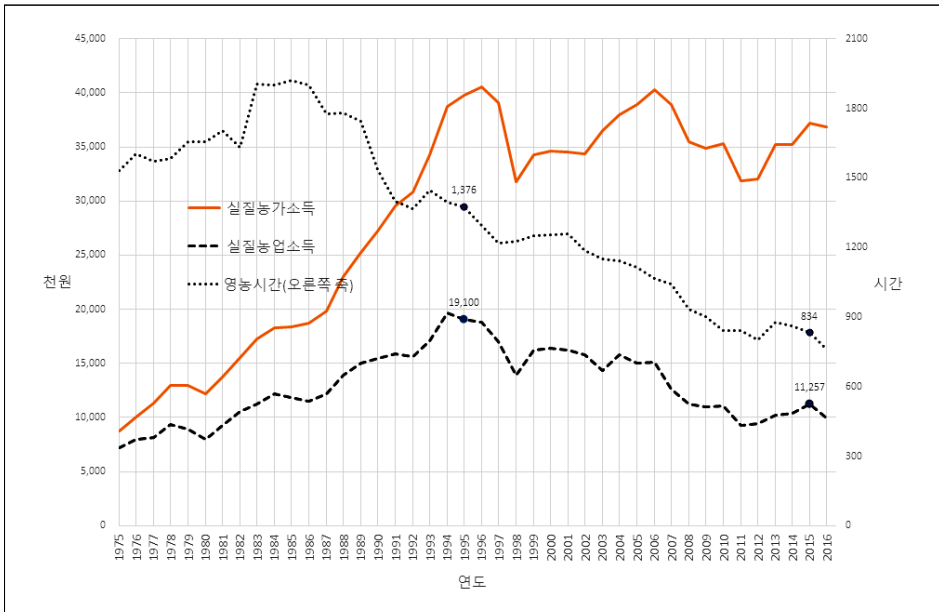
주: 왼쪽부터 2005년, 2010년, 2015년의 논 면적(타 작물 재배 가능, 벼 재배면적과 다름. 임차 논 면적도 포함)의 집중도를 나타내는 로렌츠 곡선임.

자료: 통계청, 농림어업총조사, 각 연도.

2.4. 현황

○ 이상에서 살펴본 바에 의하면 한국의 농업은, 고령화로 인하여 노동의 질과 양이 모두 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고, 정부와 농업인의 노력에 힘입어 농산물 시장 개방에 잘 적응해 왔다고 할 수 있음. 그러나 2010년대 이후 농업실질생산액, 실질농가소득, 실질농업소득은 모두 정체 상태에 있음 (<그림 3-5>, <그림 3-9> 참조).

<그림 3-9> 노동력의 감소와 농가소득 및 농업소득



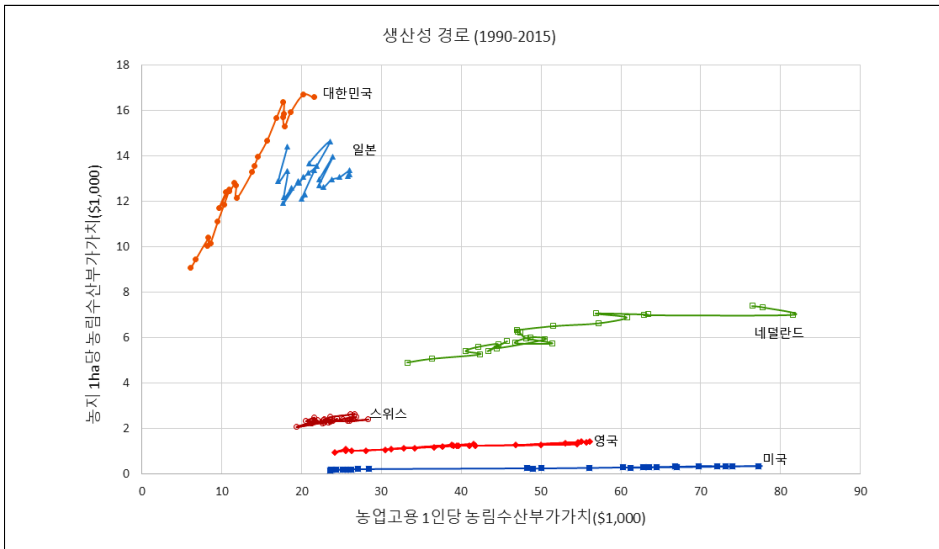
자료: 통계청.

○ 농산물 시장개방에 대응한 적응은 주로 농업의 집약화를 통하여 이루어졌다고 할 수 있음. <그림 3-10>은 1990년부터 2015년까지 주요국의 면적당 실질 농립수산물부가가치와 1인당 실질 농립수산물부가가치가 어떤 경로를 거쳐 성장해 왔는지 보여주는 것임. 한국의 성장경로 기울기가 가장 가파르는데, 이는

한국의 면적당 농림수산물부가가가치가 1인당 농림수산물부가가치보다 매우 빠르게 증가해 왔다는 것, 즉 한국의 농업이 다른 나라에 비해 매우 집약적으로 성장해 왔다는 것을 뜻함.

- 좁은 땅에서 많은 생산을 해내는 집약농업(예를 들어 시설원예와 고밀도 축산)은 한국과 같이 농지가 좁은 나라에 적합한 농업 방법이라고 할 수 있으나, 지나치게 집약적인 농업은 농촌의 경관과 환경을 훼손할 우려가 있음.

〈그림 3-10〉 주요국의 농업생산성 성장경로



주: 1) 부가가치는 국별 물가지수를 이용하여 2005년 기준 실질 부가가치를 산출한 뒤, 그것을 2005년 US dollar 환율로 환산한 것임.

2) 각 나라별 경로에서 가장 오른쪽 점이 2015년임.

자료: FAO, FAOSTAT(www.fao.org/faostat/en/#data/, 접속일: 2019. 5. 1.).

- 집약화에도 불구하고 한국농산물의 국제적 가격 경쟁력은 만족할 만한 수준에 도달하지 못했음(〈표 3-13〉 참조). 집약농업에 성공한 농가는 한국 농업 생산의 대부분을 생산할 수 있는 역량을 갖추게 되었음. 그러나 집약화의 대열에 합류하지 못한 농가는 농촌에 거주하되 농업을 영위하지 않는 가구가 되었음.

○ 2000년대에 들어서서 농촌과 농업의 분리가 급격히 진행되었음.

- 농촌에 거주하는 인구 중 농업에 종사하는 가구, 즉 농가의 인구가 급속히 감소하였음(〈표 3-19〉 참조). 반면에 같은 기간에 총인구 중 농촌인구 비중은 거의 감소하지 않았음.

〈표 3-19〉 총인구 중 농촌인구와 농가인구 비중

단위: 천 명, %

	총인구(A)	농촌인구(B)	농가인구(C)	B/A(%)	C/B(%)
1975	35,281	17,910	13,244	50.8	73.9
1980	38,124	16,002	10,827	42.0	67.7
1985	40,806	14,006	8,521	34.3	60.8
1990	42,869	11,102	6,661	25.9	60.0
1995	45,093	9,572	4,851	21.2	50.7
2000	47,008	9,381	4,031	20.0	43.0
2005	48,138	8,764	3,434	18.2	39.2
2010	49,410	8,758	3,063	17.7	35.0
2015	50,617	9,392	2,569	18.6	27.4

자료: 농림축산식품부, 농림축산식품 주요통계, 각 연도.

- 농가소득에서 차지하는 농업소득의 비중이 급격히 감소하였음. 특히 쌀소득의 비중은 농가소득의 10% 이하 수준으로 감소하였음(〈표 3-20〉 참조).

〈표 3-20〉 농가소득 중 농업소득과 쌀소득 비중

단위: 천 원, %

	농가소득	농업소득	쌀소득	농업소득 비중	쌀소득 비중
2000	23,072	10,897	5,671	47.2	24.6
2005	30,503	11,815	4,511	38.7	14.8
2010	32,121	10,098	2,834	31.4	8.8
2011	30,148	8,753	3,684	29.0	12.2
2012	31,031	9,127	3,652	29.4	11.8
2013	34,524	10,035	3,783	29.1	11.0
2014	34,950	10,303	3,703	29.5	10.6
2015	37,215	11,257	3,606	30.2	9.7
2016	37,197	10,068	2,545	27.1	6.8
2017	38,239	10,047	3,017	26.3	7.9

주: 쌀소득은 통계청 농가경제조사 미곡조수입액에 논벼 10a당 소득률을 적용하여 산정함.

자료: 농림축산식품부, 양정자료, 각 연도.

2.5. 요약과 결론

- 시장개방에 대응한 한국의 농업·농촌 정책은 경쟁력 향상을 위한 구조개선, 농업생산을 유지하기 위한 수입관리, 농업인의 피해를 보전하기 위한 피해보완 등으로 분류해 볼 수 있음. 이러한 정책은 농어민 단체와 국회, 정부 및 학계의 치열한 조율과정을 거쳐 수년간의 노력 끝에 설정되었으며, 1990년대 이후 20여 년간의 시행과정을 거쳐 보완되었음.
- 이러한 정책에 힘입어 한국농업은 농산물 시장개방에 적응할 수 있었음. 필요한 최소한의 경쟁력을 유지할 수 있었으나 2010년대에 들어서서 농업·농촌의 고령화가 본격화되자 농업생산과 소득은 정체되게 되었음.
- 다가오는 메가 FTA에 대응하기 위해서는 메가 FTA의 특성과 국내 농업 현황을 고려한 새로운 정책 방향이 필요함.
 - 농가의 고령화가 급속도로 진행되고 있음. 고령화된 농가를 대상으로 농업 생산성을 높이기 위한 구조개선 정책을 펴는 데는 한계가 있음. 평균적인 구조개선 정책보다는 능력 있는 농가가 마음껏 그 역량을 발휘할 수 있게 하는 정책이 필요함.
 - 농업의 집약화는 생산성 향상에 도움을 주었지만, 여러 가지 환경문제와 동식물 병해충 문제, 동물 복지 문제, 온실가스 문제, 외국인 노동자 문제 등을 야기함. 이러한 시장의 실패 문제를 해결할 수 있는 농업·농촌 공공재 함양 정책이 필요함.
 - 농업과 농촌의 분리현상이 지배적이 되고 있음. 농촌가구 중 농업에 주로 종사하는 농가의 수는 30% 미만이고, 농가라 하더라도 소수의 전업농을 제외하면 농업에서 얻는 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 30%가 안

됨. 이와 같은 상황에서는 농업생산에 중점을 두는 정책은 일부의 농가에 만 혜택을 주는 불평등 문제를 야기할 우려가 있음. 시장판매를 목적으로 하지 않는 비상업적 농가를 위한 정책이 필요함.

- 메가 FTA 지역 내에 누적적 원산지 규정을 이용하여 한국의 농식품 산업을 이끌 가치사슬을 구축하는 정책이 필요함. 이를 위해서는 국제적 가치사슬 구축에 장애요인이 될 수 있는 환경문제, 소농문제 등에 대한 대책을 마련해야 함. 최근 농식품 산업의 지구적 가치사슬(GVC: Global Value Chain)을 이끌고 있는 세계적 농식품기업들의 추세는 지속적 가치사슬, 포용적 가치사슬을 앞세우고 농가의 참여를 유도한다는 것임. 정보통신 기술의 발달은 이를 가능하게 하고 있음.

○ 이상과 같은 사항을 고려하여 다음과 같은 정책방향을 제안함.

- 1990년대의 농산물 시장개방 이후 한국의 농업·농촌 정책은 농산물 시장 개방에 대응하여 국내 농산물 생산을 유지하고 농업·농촌을 안정시키는데 중점을 두었다고 생각됨.
- 그 결과, 교역 가능한 농산물을 위한, 대외지향적인 농업·농촌 시장재(market goods) 정책은 상당한 수준에 도달했다고 생각됨. 위의 제2장에서 살펴본 것처럼 대부분의 농업·농촌 시장재에 대해서는 시장개방의 수준과 일정이 확정된 상태이고, 시장 개방에 대한 대응정책도 확립되어 있음.
- 그러나 교역 불가능한 농업·농촌의 가치 함양을 위한, 대내지향적인 농업·농촌 비시장재(nonmarket goods)에 대한 정책은 아직 만족할 만한 수준에 이르지 못했다고 생각됨. 위에서 거론된 고령화, 농업·농촌 공공재, 농업과 농촌의 분리, 가치사슬 장애 문제 등은 농업·농촌 비시장재 정책과 관련성이 높은 것들이라고 할 수 있음.
- 시장개방이 심화되는 메가 FTA 시대를 헤쳐 나가기 위해서는 '농산물의 경

쟁력'뿐만 아니라 '농업·농촌의 경쟁력' 향상이 필요함. '농업·농촌의 경쟁력' 향상을 위해서는 농업·농촌 시장재 정책과 비시장재 정책을 연계하는 것이 필요함.

- 경영능력 있는 농가에 혜택이 집중되는 시장개입형 정책보다 시장중립적인 공익 직불제 정책 등의 비중을 늘리고, 역량 있는 농가가 정부 지원 정책에 안주하지 않고 시장에 적극적으로 참여하도록 유도하는 정책이 필요함.
- 값싼 농산물이 자유롭게 수입될 수 있는 수입개방 시대에는 농산물 공급초과를 야기할 가능성이 있는 농업의 집약화보다 농업·농촌의 공익적 가치 향상에 주력하고 이를 바탕으로 농촌에서 국제적 농업 가치사슬의 주도적 역할을 할 수 있는 스마트 농가가 스스로 창발(emerge)되도록 하는 정책이 바람직 함.

3. 발제자료 3²⁰⁾

3.1. 국내외 상황 및 여건 진단

3.1.1. 외부 여건

가) COVID-19의 확산과 기후위기

○ 코로나19의 세계적 확산으로 기후변화 대응과 환경보호의 중요성이 다시 강조됨.

- 경제 효율성이 강조되던 사회에서 안전성과 형평성, 회복탄력성 등이 중요한 가치로 등장하였으며, 이들이 코로나 이후의 뉴노멀이 될 가능성이 큼.

²⁰⁾ 한국농촌복지연구원 오내원 박사 작성

○ 주요 선진국들은 기후위기에 대응한 그린딜 정책을 추진함.

- 특히 EU는 차기 CAP(2021-2027)에서 그린딜을 핵심 정책으로 추진할 계획이며, 저탄소경제의 선도를 통해 경제성장의 동력을 얻으려고 할 것임. 교역 상대국에 파리협정의 이행을 요구하며 탄소국경세 도입을 시도할 수 있음.
- 미국도 바이든 정부가 들어선 이후 파리협정에 재가입하는 등 기후변화에 대응한 국제적 노력에 동참하는 방향으로 전환함.

나) 통상 여건

○ 금세기에 들어 WTO 협상이 지지부진하고 각국의 보호무역주의로 통상 여건의 불확실성이 증가해 왔음. 그러나 다자간 메가 FTA의 확대와 미국의 국제 통상질서 복귀 움직임으로 국제 무역의 확대가 예상됨.

- RCEP(2020년 11월 서명)이나 CPTTP(가입 검토)는 관세 인하와 무역촉진 뿐만 아니라 표준 및 기술 장벽, 투자(ISDS), 지적재산권, 전자상거래, 노동, 환경 등에 관한 높은 수준의 조항을 포함하여 국내정책에 영향을 주게 됨.

○ 농업부문에서는 곡물과 축산물을 비롯해 대부분의 교역이 증가하며 식품 공급 체인의 글로벌화가 진행되어 왔지만, 코로나19 하에서 식량수출규제를 하는 등 불확실성도 증가함.

- 육류 소비와 바이오에너지 수요 증가로 곡물의 생산과 소비, 교역이 증가하고 가격도 상승

○ 축산물의 생산과 소비도 증가하였지만, 교역은 훨씬 큰 폭으로 증가

- 축산물의 2007-2011년 평균 대비 2012-2017년 평균 생산과 소비는 10% 내외 증가, 교역은 30% 증가

○ 수출규제와 식량안보 대책의 중요성

- 코로나19 발생 초기에 러시아와 베트남이 밀과 쌀에 대한 수출제한을 하였고 가격도 상승함. 기후위기가 식량위기로 비화할 가능성은 상존함.

3.1.2. 국내 여건

가) 경제사회 여건

○ 고도성장기에 고착된 도농간, 산업부문간 격차는 저성장기에도 확대되어 왔으나 최근 들어 경제·사회·환경의 지속가능성에 대한 관심 제고

- 2015년 UN의 지속가능개발목표(SDGs)가 발표되고, 농업부문도 환경부담을 낮추는 등 공익기능의 적극적 수행을 요구
- 코로나19로 사회의 취약점이 드러나면서, SDGs 특히 안전성과 형평성에 대한 요구가 증가함.

○ 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터 등의 신기술이 전 산업분야와 융합되는 **4차 산업혁명의 물결**

- 농업에서도 신기술을 활용하여 산업경쟁력과 환경 보전, 기후위기 대응 등을 추구해야 하며, 이 과정에서 디지털 격차 등 부작용 극복 필요

○ 통상여건의 불확실성과 FTA 체결 확대

- 작년 말 서명된 RCEP의 발효와 CPTTP 가입 검토

- 농업부문 '개도국 지위 미주장'으로 WTO가 재개되면 과거보다 높은 수준의 관세양허와 국내보조 감축 등 부담이 발생할 수 있음.

나) 농업·농촌의 문제

- 사회 전체와 함께 농촌도 고령화, 과소화(인구감소)를 겪고 있어 젊은 인력의 확보가 농업과 농촌사회의 지속가능성에 매우 중요하게 부각
 - 농가 경영주의 78%가 60대 이상이고, 40세 미만은 0.7%에 불과. 새로운 환경에 적응하는 농업경영을 위한 교육과 훈련을 수용할 수 있는 젊은 인력이 태부족
 - 인구 감소와 고령화, 지역산업 침체로 농촌지역사회의 활력 저하. 농촌 내부에서도 빈부격차가 심화하면서 공동체성 약화
- 농업 환경의 악화, 식량자급도 하락 등 농업의 사회적 성과 낮음.
 - 농약과 화학비료의 과다한 사용, 고밀도 공장제 축산으로 농업의 환경부하는 체계 최고 수준(질소수지 OECD 1위, 인수지 2위)
 - 고투입 농업은 토양과 물을 오염시킬 뿐 아니라, 생물다양성을 파괴하고 기후변화의 원인이 됨.
 - 식량자급률은 2010년 이후 20% 초반에 머물러 있음.
 - 베이비부머 세대의 은퇴 등으로 농촌거주에 대한 수요가 늘어났지만, 농촌 공간의 미흡한 관리와 무분별한 개발로 생활환경과 경관이 악화되어 농촌다운 정주성이 떨어짐.
- 전면적 시장개방 확대로 농업생산력과 농업소득의 정체
 - 기술의 발전과 투자 확대에 따라 생산성은 향상되었지만, 생산력과 농업소득은 정체 내지 감소

- 본격적 수입개방 이후(1994~2019) 호당 농업소득은 천만 원 수준으로 정체 되었고, 이 기간 동안 물가가 두 배로 오른 것을 감안하면 실질 농업소득은 절반으로 감소함.
- 식량작물 생산은 22% 감소(1994-2018)하면서, 곡물자급률이 지속적으로 하락
- 과일, 채소, 축산물 생산은 증가하였지만(동 기간 각각 15%, 20%, 61%) 과일, 축산물을 비롯한 수입 증가(76억 달러에서 274억 달러)

○ 가격 변동과 이상 기후 등으로 인한 농업경영의 위험 증가

- 농업소득 위험의 주원인인 가격변동에 대한 대책이 미흡함. 가격변동 대응 직불제, 수입(收入)보험, 소득안정계정(금융프로그램) 등 여러 대책이 논의 되었으나 진전되지 못함.
- 기후위기로 인한 거대 재해의 빈발, 코로나19로 외국인 노동자 입국 제한, 꽃 소비 절벽, 가축 전염병 유행으로 인한 살처분과 휴폐업 등 예측하기 어려운 다양한 위험 발생

다) 정책 여건

○ 농정 방향에 대한 사회적 합의 미흡

- ‘공익적 기능의 제고’와 ‘생산성 향상’, ‘중소농 보호’와 ‘전문 경영인 육성’의 정책 방향이 농정에서 상호 보완·연계되지 못하고 대립
- 문재인 정부의 대표적인 농정 방향인 ‘직접지불제 중심의 농정’, ‘공익직불제로의 전환’은 구체적인 실천 전략이 미흡한 가운데 예산의 뒷받침을 받지 못하고 있음.

- 중앙정부 주도의 설계주의 농정으로 지역과 민간 주체의 혁신역량 위축
 - 지자체는 정책기획 능력이 부족한 채, 농업정책 컨설팅 그룹의 도움을 받아 중앙정부의 대형 사업을 유치하는 데에 집중
 - 민간 주체의 정부 의존이 심화되고, 경우에 따라 도덕적 해이 유발
 - 사회적경제와 협동조합에서 민간 역량이 축적되고 있으나 아직 미흡한 수준

3.1.3. FTA 국내보완대책의 평가

가) 국내보완대책의 현황

- 국내보완대책은 ‘직접피해보전’과 ‘품목별 경쟁력 제고’, ‘근본적 체질개선’으로 나뉘지며, 2019년의 예산규모는 2조 668억 원이었음.
 - 직접피해보전은 피해보전직불과 폐업지원으로 구성됨.
 - 품목별 경쟁력 제고는 주로(99.8%) 축산부문에 집중되어 축사시설 현대화 등에 예산배정이 크게 늘어남.
 - 근본적 체질개선은 농업경영체 역량강화·경영안정과 신성장동력 창출로 구분
- 대책의 구성은 적절해 보이나, 기존의 사업들을 FTA 기금사업으로 편성하여 지원을 확대한 것에 불과하다는 비판이 있음.
 - 피해보전직불은 처음 도입하여 일정한 성과가 있었지만, 수입확대로 인한 대체품목의 소비 감소, 생산전환으로 인한 타품목 과잉 유발 등 간접피해에 대한 소득보전은 불가능
 - 농업경쟁력 제고에 필수적인 경영체 역량강화 부문 사업이 특별한 것이 없음: 변화하는 여건에 대응한 농업인 기술 제고와 조직화 등

나) FTA 대책의 개선

○ 특정 FTA 체결 후 포괄적인 지원대책을 “한-○○FTA 대책” 식으로 제시하는 방식은 탈피하여야 함.

- 농업인 무마용으로 제시한 방식이 일반 국민에게는 과도한 추가지원으로 오해될 가능성이 있음.
- 이행기간 동안 직접피해 품목에 대한 소득보전과 구조조정사업은 필요하지만, 전반적인 개방확대에 따른 농업소득 보전과 안정, 경쟁력 제고 정책은 특정 FTA 보완대책에서는 제외해서 일반적 경쟁력 제고 사업으로 지속적으로 추진하여야 할 것임.

○ 경쟁력의 구성요소는 다양하며 변화하기 때문에 종합적인 접근이 필요함.

- 경쟁력의 최종 지표는 분야별 수익성, 국내시장 점유율, 수출액 등임.
- 생산성은 중간지표로서, 디지털 기술, 혁신과 융복합 역량, 전문 인력의 확보와 훈련 등 기술적 요인의 중요성이 증대하고 있음.
- 정부의 소득보조 등 지원은 경쟁력의 중요 요소이지만 국내외 제약이 있음.
- 환경, 노동, 지적재산권, 기업투자 등에서 국제 기준의 강화와 통상 이슈 포함이 확대되고 있어 선제적 대응이 필요함.

3.2. 외국의 농정 사례 - EU의 차기 CAP의 9가지 목표

3.2.1. CAP 2021 개혁의 경과와 주요 특징

○ 2018년 6월 1일 EU 집행위원회는 2021-2027 CAP에 관한 법적 제안을 제출함.

- 이 제안의 목적은 유럽의 농업정책이 농민들의 현실적 필요를 계속 지원하면서 현재와 미래의 도전에 보다 잘 대응하여, 활기찬 농촌지역과 고품질 생산을 달성하도록 하는데 있음.

○ 그린딜의 달성을 포함한 세부 정책방안에 대해서 유럽의회와 각료회의(Council of the EU)의 조정이 진행 중이어서, 제안된 CAP개혁의 실행은 2023.1.1.로 연기됨.

- 양측은 집행위원회 제안의 핵심은 지지하지만 새로운 녹색시스템의 중요 요소에 대해 수정안을 제시함.
- 예를 들어 핵심시책인 생태 프로그램(기후·환경친화적인 농업 지원)을 회원국이 의무적으로 도입하는 것에는 동의하는데, 예산한도를 유럽의회는 직불금의 30%로 각료회의는 20%로 제안함. 그러면서도 양측은 예산한도에 유연성을 부여하려 하는데, 집행위원회는 그린딜의 목표달성을 저해할 우려가 있다고 유연성 부여를 반대함.
- 2021-2027년간의 예산배분안은 확정된 가운데 2021~2022년의 CAP은 대부분 과거 정책(2014~2020)을 따르되, 일부는 개편안의 방향을 수용하여 전환하는 내용이 포함됨(Reg. 2020/2220).

○ 집행위원회의 제안은 경제, 환경, 사회의 3개 분야별로 포괄적 정책 목적(goal)을 설정하고, 그 달성을 위한 9개의 핵심적 목표(objective)를 제시함. 이는 향후 회원국들이 자국의 CAP전략계획을 설계하는데 기초가 될 것임.

〈표 3-21〉 차기 CAP의 분야별 목적과 9개 핵심 목표

	경제 측면	환경 측면	사회 측면
목적	농민에게 정당하고 안정된 경제적 미래를 보장	환경과 기후 대응에 보다 적극적인 목표	유럽사회의 핵심으로서 농업의 위치 유지
핵심 목표	농민에 적절한 소득 확보 경쟁력 향상 식품공급체인에서 힘의 균형	기후변화 대응 환경적 대응 경관과 생물다양성 보전	세대교체 지원 활기찬 농촌지역 식품과 건강 질의 보호
주요 변화	직불 중소농과 청년 우선 대농 직불 감축 진짜 농민 지원	환경프로그램 직불 습지 보호와 윤작 토양 영양관리 강화	농촌의 고용과 성장, 사회 통합 지원 젊은 농민의 토지접근 개선

자료: 저자 작성.

○ 이와 함께 집행위원회는 CAP의 작동방식을, 규정과 준수로부터 결과와 성과를 강조하는 방향으로 단순화, 현대화할 것을 제안함.

- 정책의 틀은 9개의 특정 목표에 기초하되 목표를 달성하기 위한 정책 수단은 다양하게 마련하여, 회원국이 각자의 필요나 능력에 따라 선택할 수 있게 함.
- 집행위원회는 새로운 성과와 모니터링, 평가 틀을 위한 공통적인 결과지표 세트를 제공함.
- 각 회원국은 자신의 CAP 전략계획을 수립하는데, 여기에는 CAP의 예산을 특정 목표를 위해 어떻게 사용할 것인지와 그 목표가 EU의 목표에 어떻게 기여하는지 제시하여야 함.
- 모든 전략계획은 실행 전에 집행위원회에 제출하여 평가와 승인을 받아야 하고, 회원국은 설정된 목표를 얼마나 달성하였는지를 보여주는 연차 성과 보고서를 제출하여야 함.

○ 이번 제안의 중요한 특징은 지식과 혁신의 강조임. 이를 위해 국가별로 강력한 농업지식혁신시스템(AKIS)를 구축하고, 다음과 같은 실천을 전략에 포함하도록 함.

- 지식의 흐름을 촉진하고, 연구와 실천의 연계를 강화
 - 영농자문 서비스를 강화하고 그들 간의 상호연결을 지원
 - 융합적이고 칸막이 없이 상호작용하는 연구
 - 농업의 디지털 전환을 지원
- 2021-2027년간 CAP 예산 3,870억 유로 외에, NextGenerationEU 예산에서 80억 유로를 그린딜과 디지털 전환 목적에 사용하도록 추가 배정하는 등 강력한 예산조치를 병행함.
- NextGenerationEU는 Covid-19로 야기된 사회경제적 충격을 치유하고 회복력을 갖게 하기 위한 7,500억 유로의 임시대책임. 2021-2027년간 일반 예산 1조 743억 유로와 별개임.
- 그린딜과 농업부문 정책
- 2050년까지 온실가스 순배출 제로를 선언하여, 기후변화를 완화하고 탄소 중립경제의 선도자(저탄소산업 경쟁력 강화)로 경제성장의 동력을 삼고자 함.
 - 농업시스템은 기후 및 생태계와 보다 직접적인 상호영향을 주고받음. 이와 관련하여 “생물다양성”, “농장에서 식탁까지”, “지속가능한 농업”의 3개 정책영역별로 정책방안을 제시함.
 - 예를 들어 “농장에서 식탁까지” 전략은 식품생산, 식량안보, 가공/유통/서비스, 식품소비, 음식물쓰레기, 식품공급망의 안전성의 6개 부문에서 지속가능한 목표와 구조적 시스템 개혁을 제시

3.2.2. 차기 CAP의 9개 목표²¹⁾

가) 농민에 적절한 소득 확보

□ 정책수단 선택의 원칙

○ 농업소득 보조가 미래의 도전에 대응하는 방향으로의 구조적응을 방해하지 않고 촉진하여야 함.

- 노동, 토지, 자본의 기회비용에 미치는 영향이 중립적임이 바람직

○ 회원국들이 목적 달성을 위해 보조금을 배분할 수 있도록 탄력성을 부여함.

○ 소득보조는 환경과 생물다양성, 기후, 경관에 관계되는 공공재 생산 때문임.

- 처음에는 경지면적이나 가축두수와 연계하여 지급하였지만 점차 디커플링으로 전환하고 아주 일부분만 커플링 지원이 남아 있음. 그러나 미국과 같이 소득변동보상적인 정책은 한 적이 없음.

□ 주요 변화사항

○ 중소농과 청년에 대한 우대

- 중소농에 면적당 지원 단가를 높여 줌.

- 6만 유로 이상 수급 농민의 몫을 줄이며, 농장 당 10만 유로 이하로 제한함.

- 직불의 2% 이상을 젊은 농민(40세 이하에서 회원국이 정의할 수 있음)에 배분하며, 농촌개발이나 농지 접근, 농지유동을 촉진하는 재정지원을 병행함.

- 회원국은 진짜 농민(genuine farmer)에게만 지원을 하여야 함.

²¹⁾ EU 집행위원회가 차기 CAP의 9개 목표별로 관련된 현황, 현 정책의 평가와 새로운 도전, 차기 정책 방향과 해결해야 할 과제 등을 담아 발행한 정책 요약서(brief)를 참조하여 작성함.

- ‘진짜 농민’이란 CAP 2014-2020에서 사용한 ‘활동 농민(active farmer)’이 농산물유통이나 가공, 농촌관광이 아닌 농업생산활동에 종사하는 사람을 지칭하는데서 한 걸음 더 나아가, 실제 농업소득으로 생계의 의미있는 부분을 감당하는 농민을 말함. 구체적으로 적용하는 정의는 회원국이 결정.

○ 소득변동에 대한 대응

- 생산비연계지불이 원칙이지만 회원국이 특정 분야(심각한 소득감소가 일어났거나 위험관리수단이 취약한 분야)에 소득안정정책(IST: Income Stabilization Tool. 품목특정적 직불을 포함함)을 사용할 수 있음. 이는 사전에 회원국별 CAP전략에 포함되어 있어야 함.
- 예를 들어 낙농은 시장 불확실성이 크고 선물시장도 취약하여 농민들이 IST에 관심이 많음.
- 반면, 경종농업은 예관측이 잘 작동하여 위험관리수단이 발달하여 있으며, 소나 양 사육업은 소득수준이 주 관심사이기 때문에 직불제가 중요함.

나) 생산성(경쟁력) 제고

□ 생산성 제고에 대한 기본 입장

- SDGs 등 환경적 제약은 단기적으로 생산비를 올리고 투입과 생산을 감소시키나, 장기적으로 기술개발 등을 통해 생산성 향상을 촉진함.
 - 한편으로는 소비자의 요구가 있고, 상호준수의무 등 환경 규제에 대응한 생산자의 노력이 동력이 됨.
- 신기술은 적은 투입으로 많은 생산을 가능하게 하지만, 지식격차의 해소가 중요
 - 신기술에 대한 이해 부족을 해소하여 실천 효과를 최대화할 수 있음.

- 신기술의 보급에는 교육 시스템 외에 물적 이동성과 인터넷, 의사결정 지원시스템 등도 중요

○ 농촌개발 프로그램 중 물적자본투자, 인적자본개발, 농업환경조치에 2축 지원을 많이 한 지역은 농림업 생산성이 증가하였음.

□ 전환을 촉진할 정책 수단

○ EIP-AGRI(European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability: 농업 생산성과 지속가능성을 위한 유럽혁신 연대)가 많은 역할을 해 왔음.

- EIP는 집행위원회가 2012년에 출범시킨 프로젝트로 혁신 사업, 네트워킹 활동 및 전문가 그룹에 자금을 지원함으로써 자원효율적이고 경제적으로 지속가능한 농림업 육성을 목표로 함.
- EIP-AGRI 프로젝트는 혁신행위자들(생산자, 자문자, 연구자, 사업가, NGO 등)이 협업하여 실질적인 필요를 위한 혁신적인 솔루션을 개발하는 대화형 혁신 또는 "다중 행위자" 접근법을 사용함.
- 27개 회원국이 EIP-AGRI에 대한 지원을 시행하였으며, 상향식이고 농민 주도의 접근방법이 농민과 관련자들에 호평을 받았다고 평가됨. 그러나 펀딩 사용에 관한 경직성과 자문자의 기술적, 사회적 능력 한계에 따른 문제 점도 있었음.

○ 집행위원회는 EIP의 연장선상에서 2021~2027년간의 연구와 혁신을 위한 재정지원 프로그램인 'Horizon Europe'에 대한 제안서를 제출함. 이를 통해 차기 CAP과의 시너지를 지속하고 강화할 수 있을 것임.

- Horizon Europe은 EU의 과학기술 기반 강화, 유럽의 사회경제적 모델/

가치에 대한 유지와 시민의 선호를 전달, 유럽의 혁신 역량과 경쟁력 및 관련 일자리 증대라는 3가지 목표에 도달하는 것이 목적임.

- Horizon Europe의 전체 재원 1,000억 유로 중, 100억 유로를 농림업과 농촌개발을 포함하는 식품과 천연 자원에 대한 연구, 혁신에 배정하도록 제안함.
- 이를 통해 농민과 농촌사회의 경쟁력과 지속가능성을 혁신 - 자원효율적이고 기후친화적인 실천, 혁신적 밸류체인, 디지털 혁명, 개선된 지식공유와 훈련 체계 등이 촉진될 것임.

다) 밸류체인에서 힘의 균형

□ 식품 밸류체인에서 농민 위치의 취약함

○ 취업자의 비율은 식품산업의 47%이지만, 부가가치 비율은 25%에 불과

- 원인은 증가하는 투입비, 시장교섭력의 불균형(유통·가공업자의 높은 집중화), 공급체인의 하류단계에서 가치를 더하는 가공과 서비스의 증가 등임.

□ 밸류체인에서 농민의 위치를 강화하기 위한 대책

○ 식품공급체인의 기업 간 관계에서 불공정거래행위에 관한 규정을 채택 (2019. 4.)

- 중소기업 공급자(SME)가 SME 아닌 구입자에 농식품을 판매할 때 중소기업자를 보호하기 위해 유해한 불공정행위를 금지하고 있음.

○ 시장 투명성 제고를 위한 정보 생산과 공급

- 농업부문이 시장변동성에 대처하고 가격신호를 해석하는데 도움을 주기 위해 시장 자료와 단기 분석을 전파하는 시장관측소를 세움.

- 우유, 고기, 설탕과 경종작물을 포함. 와인과 채소, 과일 관측소는 준비 중
 - 시장정보에 관한 상호작용식 자료포털도 개발 중임.
- 낮은 가격과 시장 불안정은 농업경영과 소득원의 다양화를 위한 노력을 요구하며, 이를 위한 유기생산물, 고품질 식품, 바이오에너지 생산, 폐기물 활용, 근거리공급망, 지역가공, 비농업활동 증가 등을 농촌개발정책이 지원함.
- 로컬푸드와 짧은 공급체인은 농민의 부가가치 비율을 높이는 수단임.
- 관광, 식품공급 부문과의 협력관계는 농촌개발의 수단으로도 효과적
- 지속가능하고 회복력이 있으며, 순환적이고 효율적인 식품공급체인으로 전환을 지원하기 위한 연구, 혁신에 투자
- 환경혁신을 뒷받침하거나 생산자와 소비자를 연결하는 새롭고 혁신적인 사업모델을 사용

라) 온실가스 감축

- 기후변화 완화를 둘러싼 도전
- 회원국들은 배출권거래시스템(ETS) 밖 부문(농업 포함)에서 온실가스 배출량을 30% 줄이는 것을 수용함.
- 농업 분야에 대한 구체적인 목표는 없지만, 각 회원국은 자체 에너지 및 기후 계획(NECP) 내에서 농업 분야가 국가 목표에 어떻게 기여할 것인지 정의하고 향후 CAP에서 예상되는 전략 계획을 NECP의 내용에 맞추어야 함.
- 농업 부문의 온실가스 감축을 위한 5가지 잠재적 기여 분야

- 적절한 농작업을 통한 메탄가스와 아산화질소 직접 배출 감소
- 적절한 농업토양 관리를 이용하여 토양유기탄소(SOC) 축적
- 식품안보를 저해하지 않으면서 조림을 포함한 바이오매스의 지속가능한 생산
- 농업생산(에너지 및 농화학)에서 화석연료 감소
- 농업 생산 손실 및 폐기물 감소

□ 실천을 위해 해결해야 할 과제

○ 기후완화 옵션 채택에 대한 잠재적 장벽

- 경제적 관점에서 수익성이 있더라도 GHG를 완화할 수 있는 옵션 채택은 보장되지 않음. 새로운 기술의 채택과 생산 시스템의 변화에 대한 잠재적 장벽이 존재하는데, 생물학적 물리적 제약에서 인지 및 행동 장벽에 이르기까지 사회 및 제도적 요소가 다양함.
- 현장의 실제 상황을 알고 기후 대책을 지역의 필요에 맞게 조정하는 것이 첫 번째 단계임. 이를 위한 지식 전달과 적절한 조언에 대한 투자가 가장 중요함.

○ “탄소 누출(carbon leakage)”이란 생산활동이 생산단위당 배출량이 많은 다른 나라로 옮겨갈 경우 발생할 수 있는 전 지구적 수준의 온실가스 배출량 변화를 말함. 그 결과 국내 온실가스 배출량은 줄지만 글로벌 수준에서는 긍정적인 수도 있고 부정적일 수도 있음.

- EU의 연구 결과, EU의 온실가스 배출 감소가 EU 농업 생산 감소에서 비롯될 때 탄소 누출의 위험이 있다는 것을 확인함.

- 비료 사용으로 인한 온실가스 배출은 농업에서 非 CO2 배출의 주요 원천 중 하나임(N2O). 정밀농업과 질소고정작물의 재배(윤작이나 목초를 포함한 작부체계)는 질소 비료 사용을 줄이는 중요한 방법임.

마) 효율적인 토양관리

□ 최선의 토양 관리를 위한 농업

- 2017년에 “토양에 관한 정부간 기술패널”은 지속가능한 토양관리를 위한 과학적인 지침을 발표함. 다음과 같은 사항들은 2020년 이후 CAP 직불의 수혜자가 지켜야 할 “우수 농업과 환경 조건(GAEC)”의 제안된 틀에 포함됨.

- 윤작은 토양 비옥도를 높이고 해충과 잡초를 줄여 작물 성장의 촉진에 유리한 조건을 만들기 위함.

- 토양 피복은 비료와 농약의 유출을 막고 토양 유실의 위험을 줄이며, 토양비옥도와 생물다양성을 개선할 수 있음.

- 특히 겨울철의 피복작물(수확하지 않는)은 연중 피복을 함으로써 토양과 양분 손실을 막는 효과적인 농법임.

- 등고선 경작, 무경운 경작 등 침식과 토양유실을 감소하는 재배 방법

□ 정밀농업의 과제

- 정밀농업은 모범적 농법에 포함된 높은 수준의 지식을 기반으로 경제 및 환경 성과를 동시에 개선할 수 있으나 다음과 같은 3가지 갭을 메꾸어야 함.

- (지식 갭) 농민들은 자신의 농사 데이터를 분석할 방법이나 맥락을 잘 모르는 경우가 많고, 자신의 자료가 어떻게 수집, 거래, 분석되는지 잘 모름.

- (적용 갭) 정보격차의 위험이 있음. 소규모이거나 교육받지 못한 농민들은 신기술에 적응하기 어려움. 현장 농민의 필요에 맞춘 독립된 자문 서비스가 필요함.
- (수용 갭) 농민들의 디지털 기술과 초고속통신망 등 인프라 부족으로 초기 투자는 많이 들고 부족한 수익의 위험이 있음.

○ 정밀농업을 잘 활용하기 위해 필요한 것

- 농민들 간의 집단투자를 위한 협동을 지원할 새로운 농사관리정보 시스템, 구성원들이 정밀농업에 접근할 수 있도록 CAP 기금으로 생산자 조직을 지원하는 등 다양한 공적개입이 필요
- 농민들을 자문할 전문가들에 디지털 기술에 대한 훈련을 강화해야 함.
- 글로벌 내비게이션 시스템, 원격감지 데이터수집장치 등 비용효율적인 기술의 개발과 소형화가 진행되고 있음.
- 정밀농업의 특정 방식으로 달성된 환경적, 경제적 편익 등을 평가하여 정밀농업의 모듈을 개발

바) 생물다양성과 농업경관

□ 현황

- 농지의 생물다양성에 영향을 미치는 요인 중 다양한 서식지, 적절한 혼작 등 농업경관 요소도 중요하게 포함됨.
- EU 농지의 생물다양성과 농업경관은 저하되고 있으며, 현행 CAP에서도 상호준수의무와 녹색지불에서 이 요소들이 중요하게 다루어지고 있음.
 - 농촌개발의 2축에서도 “농업환경과 기후조치(AECMs)”에 생물다양성과

경관을 위한 보상 프로그램이 있음. 이는 상호준수의무나 녹색지불보다 높은 수준의 활동을 요구함.

- CAP 외에도 Birds Directive나 Habitat Directive와 같은 EU의 환경규정에 따른 농지관리 의무도 있음.

□ 차기 CAP개혁에서 논의되고 있는 주요 쟁점

- 농촌개발정책을 입안할 때, CAP 예산의 사용과 EU 생물다양성 규정과의 연계를 명시화하는 등 개선할 것인가
- 상호준수의무나 녹색지불에서 요구하는 의무의 수준과 종류를 변경할 것인가
- AECM이나 Natura 2000과 같이 환경보전이 주목적인 직불제는 관련 의무 규정의 변경이나 새로운 형태의 지불은 필요하지 않은가
- 1축과 2축의 실행방식의 불일치에 따른 문제의 발생가능성에 대한 조정은 필요하지 않은가
 - 생물다양성등 환경조치는 지역조건과 밀접한 관련이 있는데, 2축의 정책은 회원국들이 통합적이고 일관적인 체계를 진행하는데 비해, 1축은 EU가 보다 일률적인 기준을 가지고 시행함.
- EU 재정이 지원하는 정책 분석과 관련하여 생물다양성과 경관에 관한 데이터의 해석과 사용방법에 대한 추가 작업이 필요함.
 - 예를 들어 '경관요소에 포함된 농용지 면적의 비율'이나 '수분매개자 개체군의 감소'와 같은 중요한 의미를 갖는 새로운 지표의 개발

사) 구조변화와 세대교체

□ 문제와 현 정책

○ 활기찬 농업이 되려면 사회적 수요(고품질 식품에서 환경공공재까지)에 대응할 수 있는 기술있고 혁신적인 젊은 농민을 필요로 함.

- 그러나 젊은 농민들은 토지 사용의 제약, 높은 토지 가격, 낮은 이윤율, 낮은 금융접근성, 빈약한 지식과 훈련 등 심각한 도전에 직면

○ 현 정책의 성과와 한계

- 1축의 젊은 농가지불(YFP)은 회원국에 의무적임. 40세 이하 농가에 1회에 한해 총 직불금의 2% 이내에서 추가 지불 또는 유보분 우선지원을 받음.
- 2축의 농촌개발정책에서는 2B지역에서 기술있는 농민의 진입과 세대교체 지원이 이루어지는데, 영농 스타트업, 투자, 교육·훈련, 협동, 비농업활동, 지역 인프라 등에 지원함(2014-2020년간 67억 유로).

□ 차기 CAP의 정책

○ 세대교체는 국가별 요인이 중요하므로 EU의 개입과 국가별 수단(토지선취권, 세금감면 제도, 토지상속 특별조건 등) 사이의 일관성을 유지해야 함.

- 국가별 직불제 총액의 2% 이상을 이 목적에 사용하여야 하며, 추가적 소득보조나(1축), 시설 투자 보조(2축)에 배분
- 젊은 농민의 정의는 국가별로 할 수 있으나, 40세 이하의 경영주로, 적절한 기술훈련을 받은 사람이어야 함.

○ 소득 및 투자 지원

- 추가적 소득보조 (1축)

- 창업시 시설투자보조를 7만 유로에서 10만으로 인상 (2축)
- 사업투자 지원의 조건을 우대함 (농업, 가공과 유통, 농업관광이나 경관조성 등 비농업사업도 포함).

○ 농민 사이의 협동 지원

- 고령 농민과 젊은 농민의 공동경영을 통하여 은퇴와 농장승계를 지원
 - 후계자 없는 고령농민이 신규 진입자에 영농노하우와 자산을 점진적으로 이양할 수 있도록 중개
- CSA, 스타트업 인큐베이팅, 계약 영농 등 새로운 사업모델의 개발을 지원
- 아일랜드의 토지유동성 기구는 경쟁력을 높이고 토지 이전을 쉽게 하기 위한 농민과 토지소유자들 간의 집단적 해결을 돕기 위한 기구임.

○ 기타 다양한 노하우 이전과 혁신, 금융조치를 병행함.

아) 농촌지역의 일자리와 성장

□ 현황

- EU-28에서 농촌지역은 면적의 44%, 인구의 19%를 점유함. 고용이 1차산업과 그에 연관된 식품체인에 많이 의존하고 있어, 농촌지역은 1인당 소득이 EU 평균의 2/3 수준으로 낮음.
- 구조전환과 인터넷 접근도는 농촌지역에서 고용의 전망에 중요한 역할을 함.
 - 고립된 농촌지역은 도시권에 가까운 지역에 비교해 사회통합의 부족, 취약한 노동시장으로 어려움이 큼.

○ CAP의 농촌개발정책은 농촌지역의 실업과 빈곤압력의 해소에 주요한 역할을 하고 있음.

□ 차기 CAP에서 조정하여야 할 과제

○ 비농업부문에서도 사업창출과 다양화 수단을 통한 경제활동이 확대되어야 함. 특히 겸업농이 많거나 농업부문 재구조화가 진행되는 지역에서는 중요함.

- 소기업을 위한 정책수단의 제약을 해소하여야 함.

○ LEADER는 지역의 활동가들을 모으고 거버넌스 능력을 향상시킬 수 있게 하였으나, 어떤 경우에는 (사전에 정해진 수단의 협소함과 정책당국과 지원담당자 사이의 역할 불분명 때문에) 상향식 접근이란 혁신적 특성이 양보되기도 함.

○ 농촌개발과 다른 정책 사이의 협력을 통한 시너지를 찾고 지원의 갭을 줄이려는 시도가 적었음.

자) 건강과 식품

○ EU 농업이 직면한 중요한 도전 중 하나는 식품과 건강에 대한 사회적 수요 - 안전, 영양, 지속가능한 식품, 음식쓰레기 감축, 동물 건강과 복지 제고 등 - 에 대한 대응을 개선하는 것임.

○ 차기 CAP은 이러한 문제를 지속적으로 다루는데, 특히 항생제 저항성(AMR: Antimicrobial Resistance)을 중요한 과제로 삼고 있음.

- AMR은 공공건강을 심각하게 위협함. 사망자를 늘리고, 경제적 부담도 큼 (건강유지 비용과 생산성 저하).

○ EU의 AMR 대응

- 2001년 대응정책이 처음 나옴.
- 2017년 6월 29일 'One Health' 대책이 채택됨. 가장 중요한 목적은 사람과 동물의 감염에 대한 효과적인 치료의 가능성을 보존하는 것임. 3개의 주요 축, 즉 EU를 최고의 실천지역으로 만들고, 연구와 개발 및 혁신을 촉진하며, 세계적 아젠다를 형성하는 것을 목표로 함.
- 75개의 구체적 지침이 세워졌고, 세계적으로 높은 호응을 받고 있음.

○ AMR에 대처하는 연구와 혁신 사례

- 2013년에 EIP-Agri 산하에 양돈에서 항생제를 감축하자는 포커스그룹이 시작되어 항생제 사용을 감축하는 3개의 영역을 밝힘.
 - 1) 항생제 사용을 줄일 수 있게 방역, 관리, 시설, 관련자 교육 등을 통해 동물 건강과 복지를 향상시킴.
 - 2) 항생제를 대체할 백신, 사료 급여 방법과 번식 기술 개발
 - 3) 농민과 컨설턴트, 수의사의 행동 변화와 정보 확산의 개선

3.3. 메가FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고 정책 방향

3.3.1. 기본 방향

가) 통상환경 변화와 기후위기의 도전과 과제

- 농산물 국제공급체인 편입이 강화되어 국내 농업의 수익성이 낮아지며 변동성은 증가할 가능성이 높음.

- 농업소득 유지와 안정화
- 농업생산성 제고
- 식량을 비롯한 자급율의 하락과 식량위기시 수출규제 등으로 식량의 안정적 확보에 위협요인이 증가
 - 식량안보 강화
- 농산물의 교역뿐 아니라 국내정책에 대한 규제도 강화
 - 국내 정책 기준의 국제화
 - 탄소감축 등 기후위기 대응

나) 경제·사회체제의 변화라는 도전과 과제

- 저성장, 기후급변, 코로나 상황에서 지속가능성, 형평과 안전, 건강 등이 중요한 가치로 부각되면서 기존의 경제성장 패러다임과 갈등
 - 농업·농촌부문에서도 중소가족농의 보호, 식량안보 강화, 안전식품과 저탄소농업의 확대, 위협에 대응한 경영안정장치 강화, 농촌재생 등의 정책 우선순위가 강조됨.
- 빅데이터에 기반한 4차 산업혁명의 물결에 적극 대응하여 생산성을 제고하고 자원효율적인 농업을 구축하여야 함.
 - 농업 생산·유통의 스마트화
 - 젊고 기술있는 후계세대 확보
- 민간부문의 성장과 이익집단 분화, 기술의 발전에 따라 중앙정부 중심의 정책 수행에서 탈피하여 정책의 효율화를 달성하여야 함.

- 민간과 정부의 역할 분담
- 중앙과 지방의 농정 권한과 예산 조정
- 데이터 기반 정책의 과학화

다) 미래를 향한 주요 농정과제의 설정

○ 이상의 논의를 종합하면 미래를 향한 주요 농정과제는 <표 3-22>와 같이 설정할 수 있음.

- 다음 절에서는 <표 3-22>의 굵은 글씨로 표시된 6개 정책과제에 대해 현황과 방향, 해결해야 할 과제를 간략히 다룸.

<표 3-22> 주요 농정과제 설정

부 문	정책 목적/방향	정책 분야 또는 정책명
경제	안정적 농업소득 확보	직불제 확대
		가격변화에 대응한 경영안정대책 도입
	농업생산성 제고	농업의 스마트화, 특히 노지농업
		젊고 기술있는 후계세대 확보
공익 기능	식량안보 강화	식량자금을 제고
	기후변화와 환경보전 대응	국제협력과 수급 모니터링
		생태환경프로그램에 기반한 직불제
사회	농촌의 정주환경 개선	탄소감축과 관련 제도 정비
시스템	정책 수행방법	민간과 정부의 역할 분담
		지방 분권과 거버넌스
		데이터 기반 과학화

자료: 저자 작성.

○ 이들 정책과제는 오래된 것도, 최근에 제기된 것도 있지만 새로운 것은 아님. 중요한 것은 서로 충돌하는 가치에 대해 사회적 논의를 하며, 지속가능한 농업이라는 관점에서 연계성을 가지고 추진하는 것임.

- 농업의 공익기능을 보상하는 직접지불제는 경쟁력을 제고하는 중요한 수단임. 한편에서는 시장에서 보조금만큼 가격경쟁력을 가질 수 있고, 장기적으로 젊고 유능한 인력을 흡수할 수 있는 여건을 조성함.
- 정밀농업과 친환경농업은 화학투입물의 투입을 쟁점으로 오랫동안 대립해 왔지만 에너지를 절약하고 자연자원을 효과적으로 이용하여 환경부담을 완화한다는 공통의 목적을 가지고 있음.

3.3.2. 분야별 정책방향 검토

가) 농업소득 제고를 위한 직접지불제 확대

□ 정책 현황

○ 2020년부터 시행된 공익직불제는 다음과 같은 특징이 있음.

- 직불제의 수급에 의무사항 준수를 조건으로 하여 농업·농촌의 공익적 기능을 강화함으로써 농업지원에 대한 공감대 제고 목적
- 쌀에 집중된 직불제를 전체 경종농업에 확대
- 소농직불제를 신설하여 소규모 가족농을 우대

○ 그러나 다음과 같은 문제를 가지고 있음.

- 공익기능의 실질적 제고에 대한 전망 미흡
- 직불제 예산을 2.4조 원으로 확대하였으나, 이를 5년간 고정하고 여건변화에 따른 조정 계획이 없음.
- 직불제 수급 대상과 관련된 농업인의 자격, 농지 임대차 등에 관한 제도정비가 미흡하여 부정수급 논란

□ 기본형 공익직불제에서 개선해야 할 과제

○ 의무준수활동의 내역 조정과 모니터링 등 관리방안 정비

- 일반 시민과 농민에 대한 의견조사 및 홍보·교육이 필요

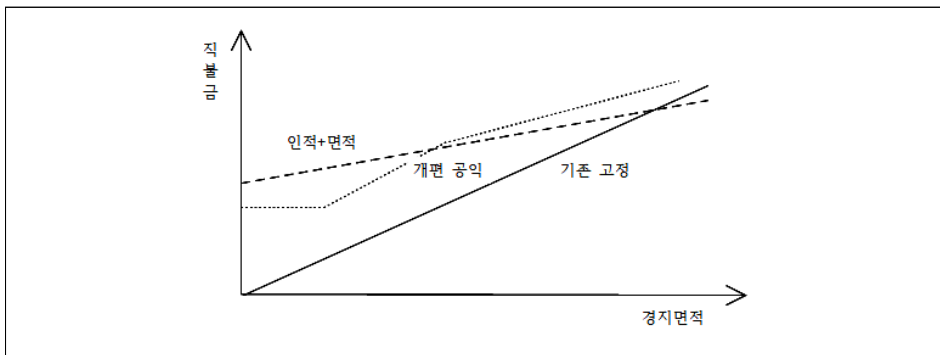
○ 적정 직불수준 결정의 논리를 개발하여 중장기 조정방향을 제시해야 함.

- 목표 농업소득 수준, 농산물 실질가격 변동, 경영비 상승 등

○ 규모에 따른 단가 차등화를 실질적으로 확대하여 형평성 제고

- 이를 위한 방법 중 하나는 기본형직불을 인적직불과 면적직불로 구분하고, 인적직불의 비중을 높이는 것임(<그림 3-11> 참조).
- 이 구분의 근거는 농업의 공익기능의 일부 - 식량안보, 수자원함양 등 - 는 경지면적에 비례하지만, 다른 일부 - 지역사회와 농업문화의 보전, 생태계 보전활동 - 는 농업인의 다양한 경제사회 활동의 산물이라는 점임.
- 이 경우 직불금 단가 변경 시 소농직불 대상자의 기준과 직불액, 면적직불의 차등화 단가와 변경 기준선 등을 복잡하게 설정하지 않고, 총 직불예산 중 인적직불과 면적직불의 배분 비율만 결정하면 됨.

<그림 3-11> 기본형 공익직불제의 변화 개념도



자료: 저자 작성.

○ 중장기적으로 지자체의 농민수당과의 관계를 협의하여 조정 검토

- 현재의 농민수당은 농업의 공익적기능에 대한 보상으로 지불하는 가구당 고정직불금 성격이고, 대체로 비슷한 기준으로 시행되고 있음. 따라서, 이를 기본형직불에 통합(인적 직불제로서)하는 방안을 고려할 수 있음.
- 지자체는 해당 재원을 중앙정부의 직불 대상의 경직성으로 누락되거나 과소지원된 취약부분에 대해 보완적 지원을 하는 것이 바람직함.

나) 가격하락에 대응한 소득·경영안정 제도

□ 정책 현황

○ 재해에 대응한 농업재해보험과 농업인안전재해보험은 지속적으로 보완되면서 경영안정을 위한 역할을 확대해나가고 있음.

- 그렇지만, 농업재해보험은 농가 경영정보의 비대칭성, 보험료 과다보조에 따른 보험의 효율성 저하 등이 문제로 시장기능 회복을 위한 개선이 필요함.

○ 가격변동에 대해서는 여러 대책이 시행되고 있지만 소득안정에 불충분함.

- 원예작물의 수급과 가격불안정을 완화하기 위해서는 계약재배와 출하조절, 비축사업으로 대응하는 한편 관측을 강화하고 있으나 시장개입의 정도가 작음.
- FTA 수입 확대에 의한 가격하락에 대해서는 피해보전직불제를 운용하고 있으나, 파급영향을 고려하기 어려움.
- 쌀에 대해서는 2019년까지 변동직불제를 시행하여 왔으나, 이를 고정직불인 기본형공익직불에 포함시키고 쌀 생산조정(논 타작물 재배지원), 재고관리 등 부분적 시장개입으로 전환
- 2020년부터는 농업인의 주도적인 수급조절을 통해 시장과 가격안정을 도

모하기 위한 목적으로 의무자조금제를 활성화시키는데 노력을 기울이고 있으나(마늘, 양파 등) 가격안정 효과는 한정적일 것으로 보임.

○ 재해와 가격변동에 동시에 대응하고자 농업수입보장보험을 2015년 도입하였으나 아직 일부 품목과 지역을 대상으로 한 시범사업에 머물고 있음.

□ 정책 대안 검토와 과제

○ 급격한 가격변동으로 인한 소득하락에 대한 대책으로 그동안 농업소득안정 계정, 농업수입보험, 가격변동완충제도 등 많은 정책방안이 제시되었지만 결론을 내지 못하고 있음. 각 방안들이 장단점을 가지고 있기 때문임.

○ 소득안정정책을 선택하는데 중요한 고려사항은 다음과 같음.

○ 목적 부합과 부작용

- 소득불안정의 해소에 초점이 있어야 하며 소득지지효과는 최소화하여야 함, 소득지지는 고정직불로 하는 것이 바람직함.
- 보전의 기준이 되는 가격과 보전율을 높게 설정하면 자원의 왜곡된 유입을 증가시켜 오히려 가격불안정을 확대할 가능성이 높음.

○ 국제규범

- 그린박스 조건: 가격과 연계하지 않고 30% 이상의 소득감소의 경우만 작동
- OTDS 조건: 품목 특정/불특정 최소허용보조, 또는 AMS는 감축될 것으로 예상되며, 개도국 미주장으로 그 폭이 더 커질 것임.

○ 재정소요

- 수단에 따른 재정소요는 세부적인 설계에 따라 다르겠지만, 대체로 직불제 >안정계정 >보험 순임.
- 대상 품목의 범위가 같다면, 농가단위로 하는 것이 품목별 시행보다 재정 소요가 적음.

○ 사회적 공감대와 농민수용성

- 비농업계의 사회적 공감대는 보험이 가장 높으며, 직불제는 낮음.
- 농민 수용성은 직불제가 가장 높음.

○ 집행의 용이성

- 농가별 소득을 파악할 수 있는 경작면적, 수확량(판매량), 판매가격 데이터를 확보하기 어려움. 거래의 전산화가 완비되기 전에는 전국 평균가격의 변화(품목별, 품종별, 수확시기별)를 적용할 수밖에 없는 한계가 있음. 수확량 변화는 고려하지 않거나 평균 단수 증감을 적용하는 방안이 있음.

○ 지금까지 제시된 주요 정책제안의 성격은 다음과 같음.

〈표 3-23〉 주요 정책제안의 성격

	안정 대상	안정 수단
소득안정계정	농가별 순소득	안정계정
농가단위 소득안정직불	농가별 순소득	직접지불
가격변동 완충제	품목별 가격	직접지불
농업수입보장보험	품목별 조수입	보험

○ 소득안정 대상과 안정 수단별로 장단점을 보면 다음과 같음.

〈표 3-24〉 소득안정 대상 및 안정 수단별 장단점

안정 대상	장 점	단 점
품목별 가격	품목에 대한 차별적 정책 가능 지원에 대한 사회적 공감 용이	생산 연계로 시장왜곡 가능성 (국제 규범 제약)
품목별 순소득 (조수입)	품목에 대한 차별적 정책 가능 실제 소득변동 대응	품목별 경영비와 소득 파악 비용
농가별 순소득 (조수입)	농가 경영안정에 효율적으로 대응 품목별에 비해 재정부담 적음	농가별 소득파악을 위한 비용 증가 지원에 대한 공감 형성 필요
안정 수단	장 점	단 점
직접지불제	집행이 용이하고 소득효과 큼	재정부담이 큼
보험	시장기능 활용으로 사회적 공감	농가별 소득(조수입) 파악 비용
농가별 안정계정	여러 요인에 대응한 종합경영안정 농가의 자율성 인정(금융 수단)	경영안정의 효과가 떨어짐 (고수의 저축 방식으로 운영)

자료: 저자 작성.

- 이상을 고려하여 다음과 같이 이원화 방안을 검토할 수 있음.
- 대다수의 중소농에 대해서 농가단위 소득안정직불 시행
 - 주요 품목들을 포괄하여 농가단위로 실시. 이는 2014년 농업법에서 도입한 미국의 농업위험보상제도(ARC:Agricultural Risk Coverage)와 유사
 - 품목별 소득률 편차가 심하므로 조수입을 기준으로 하지 않고 순소득(농산물판매액-지출경영비) 개념으로 하되, 단위면적(사육두수) 당 품목별 전국 또는 지역 평균치로 함.
 - 일정 규모 이하에 대해서 시행(예: 노지 3ha 또는 기준순소득 2천만원)
 - 품목별 가격변동 완충제도에 비해 재정소요가 적고 농가소득 안정효과가 큼: 가격 상승 품목과 하락 품목의 영향 상쇄, 기후여건 등에 따른 평균단수 변동 감안
- 규모가 일정 이상이거나 전문화된 농가는 농업수입보장보험 가입
 - 보험사업에 필요한 경영기장 의무화
 - 민간보험원칙에 따라 운영하되 적절한 규모의 보험료 보조 실시

다) 디지털 기술 응용으로 생산성 제고

□ 배경과 정책 현황

○ 사물인터넷과 데이터를 기반으로 한 최적 영농설계와 생육환경 제어를 통한 스마트 농업 육성을 목적으로 함.

- 이는 노동력 절감과 토지생산성 제고, 품질 향상을 통해 부가가치를 증대할 뿐만 아니라, 정밀농업과 연계되어 에너지와 자원을 절약하고 토양과 수질 보전의 효과를 거둘 수 있음.

○ 2019년부터 스마트팜 혁신밸리를 조성하여 생산 작물의 생육·재배 정보 등의 빅데이터를 생산·수집하고, 스마트팜 모델 개발, ICT기자재 축산표준화 등을 추진하고 있음.

○ 자본집약적인 시설원예와 축산에 지원이 집중되는 것에 비판이 있음. 아직 초기단계이지만 스마트농업의 비전에 대한 논의가 더 필요함.

□ 향후 정책 방향과 과제

○ 다수의 농가를 대상으로 한 노지 스마트팜으로 영역을 확대하여야 함.

- 노지 스마트팜의 핵심은 센서와 사물인터넷(IoT)를 활용한 첨단 농기자재(드론 포함)와 영농 솔루션의 개발·보급임.

- 영농솔루션은 빅데이터를 활용한 지역별 작부체계와 영농방식, 투입재와 노동력의 최적 활용 체계, 용수관리 시스템, 기상정보 서비스와 농기자재를 연계하는 통신 인프라 등을 포함하여야 함.

- 그러나 노지농업의 작은 영농규모와 농민의 기술수용성을 고려할 때 개별 농가가 스마트농업의 주체가 되기는 어렵고, 스마트기술을 매개하고 농작업을 대행하는 전문 서비스업체(벤더기업)가 담당하여야 함(남재작, 2020).

○ 스마트농업의 추진을 위한 과제

- 전후방 관련 산업과 전문 인력, 특히 데이터 수집과 분석 전문가의 육성은 당연한 과제임.
- 스마트농업 관련 인프라 구축, 연구개발, 실용화는 정부와 농업인, 농산업과 관련 민간기업 등 다양한 분야의 참여가 필요함. 특히 전문적 기술을 갖춘 스타트업 기업의 참여가 중요하며, 이들이 농식품 벤처펀드를 충분히 활용할 수 있도록 적극 지원이 필요함.

라) 기후변화와 환경보전 대응을 강화

□ 정책 현황

- 고투입농업으로 환경부담이 큰 현실에도 불구하고, 화학비료와 농약 등 투입물의 감축을 위한 정책이 부족함.
 - 밀식 축산의 확대에 따른 가축분뇨와 악취, 전염병 빈발과 대량 살처분 등 환경부담 증가
- 정부는 농정틀 전환의 하나로 ‘공익직불제로의 전환’을 표방하였지만, 환경보전에 중요한 의미를 가진 의무준수활동에 대한 공감대와 실천전략이 부족하며, 생태·환경 프로그램에 기초한 선택형 공익직불제를 확대 실시할 계획을 제시하지 않고 있음.
 - 선택형 공익직불제는 친환경직불과 경관직불, 논활용직불로 한정되어 있으며 예산도 2024년까지 고정되어 있음.
- 기후위기에 대응한 “2050 탄소중립” 목표를 선언하였지만, 농업부문의 실천 계획을 수립하는 어려운 과제가 있음.
 - 2030 온실가스 감축 로드맵상 2019년 감축목표 달성률 64.3%로 부진

□ 향후 정책 방향과 과제

- 유기·무농약 농업을 넘어 농업생태계 보전과 기후위기 완화를 위한 농업의 전환으로 정책시야를 확대하여야 함.

- 이러한 전환은 법·제도 정비(배출권거래제, 저탄소인증제도 등)와 기술개발·보급(정밀농업, 유기농업·무항생제축산, 경축순환농업 등)이 선행되어야겠지만, 경제적 인센티브 제공과 교육·훈련을 상호 연계하여 추진하여야 효율적으로 달성할 수 있음.

- 경제적 인센티브로 공익직불제는 다음 사항이 보완되어야 할 것임.
 - 기본형 직불의 ‘의무준수활동’에 대해서 농민수용성과 효과를 평가하여 조정
 - 생태환경 프로그램에 기초한 선택적 공익직불제 정착 로드맵 작성
 - 우리 실정에 맞는 생태환경 프로그램을 개발하여 시험(시범)사업을 통해 현장 적응성과 환경효과의 평가작업이 선행되어야 함.
 - 생태환경은 지역성이 강하므로, 계획 수립과 농민 지도 및 홍보, 실천 모니터링 등 정책의 대부분을 지자체에서 담당하도록 **권한과 재정의 지방 이양**
 - 기술개발, 평가, 재원 조달은 지자체와 중앙정부가 협업. 지자체도 초기에는 광역에서 담당하되, 전국적 확산시기에는 기초지자체의 역할 확대
 - 특히 농민의 경지가 분산·혼재하고 집단적인 물관리가 필요한 우리 실정에서는 생태·환경 프로그램은 개별 농민이 아니라 마을·수계별 공동활동이 효과적이므로(환경효과의 비선형성, 임계치) 이를 위한 마을(지구) 단위 ‘농업환경 협약’ 등의 실천체계를 도입하여야 함.

○ 축산의 적정 규모와 총량규제 등에 관한 사회적 논의 필요

- 농지의 양분수지를 분석하여 순환가능한 축산 규모를 산정함. 토양으로 양분이 과잉 배출되지 않게 액퇴비의 총량 생산과 살포 관리를 강화하고, 여분의 분뇨처리도 철저히 함.
- 환경적으로 민감한 지역과 수계를 중심으로 권역별 가축사육 총량제를 실시함. 사육권 거래제를 병행하여 필요시 사육두수를 조절하는 수단으로 활용
- 동물복지, 환경부담 저감, 질병 억제를 목표로 축사 환경 및 사양기술을 개발·보급
- 분뇨처리 비용의 내부화(사육자 부담) 등 관련 사회적 비용 부담의 합리화

○ 농법의 전환을 위해서는 농업인의 인식과 참여가 중요함. 이를 위해서는 일회적인 홍보나 교육으로는 부족하며, 현장 농민의 여건과 필요에 맞춘 자문 서비스와 어느 정도의 공동활동이 필요함.

- 이러한 대농민 서비스와 활동지도를 포함하여 마을(지구) 단위의 농업환경 협약의 수립과 관리를 담당할 전문인력 육성이 필요함. 국가가 관리하는 '농업환경관리사' 제도 도입과 고용제도화를 추진
- 정밀농업 등 생태환경 프로그램을 실천하는 데에는 디지털 기술습득이 중요하므로, 전문인력과 농민에 대한 교육과 인프라 조성에 투자 필요
- 자문서비스에 대한 재정지원도 자문수수료 방식에서 전담인력의 고용으로 전환이 바람직함.

마) 청년 농업인(후계세대) 확보

□ 정책 현황

○ 농업후계자 확보를 위해 1980년대부터 영농교육과 자금지원, 농지 임대와

매매 알선 등 여러 정책을 시행해 왔으나, 부분적인 성과에도 불구하고 청년 농업인 수는 지속적으로 급감하여 정책이 성공적이었다고 하기 어려움.

○ 청년창업형 후계농 지원사업(2019년 도입)은 영농정착지원금을 지급(3년간 월 100-80만 원)하는 사업으로 청년의 유입과 정착효과가 상당한 것으로 평가됨.

- 정착금 지원을 교육(의무교육 연간 40시간, 선택교육 월 8시간) 이수와 연계시킨 것도 정착효과를 제고하는 방안임.
- 농지의 임차와 매입 지원(한국농어촌공사), 창업 및 경영개선자금 지원과도 연계하고 있는데 실적은 확인되어야 함.
- 단, 수혜자 다수가 부모가 영농자로서 부모 기반이 없는 창업자는 38.3%로 순수 창업효과는 제한적임.

○ 농업법인의 인턴과 경영체 전문인력 채용 지원사업이 있으나, 고용장려금 성격으로 지원기간 후의 청년 창·취농으로 연결되기 어려움.

○ 인력 확보는 지자체의 노력이 필요한 분야인데, 특히 기초지자체의 관심이 적고 담당인력의 전문성이 떨어지며, 행정과 농지은행, 농협, 농민단체 등 관련 주체 간의 연계가 미흡함.

□ 정책 방향과 과제

○ 여러 실태조사에서 창농의 어려움으로 영농자금 부족, 농지와 주택 확보, 영농기술, 기본생활비 부족 등을 들고 있음. 다른 조건이 맞더라도 한두 분야에서 극복하기 어려운 난관을 만나면 정착에 실패할 가능성이 높음. 따라서, 통합적 지원정책의 필요성이 강조됨.

○ 통합적 지원에서 가장 큰 어려움은 농지의 확보임.

- 신규 진입자는 농지 정보의 획득이 어려운데, 특히 농지소유자가 기존 농업인에 임대하려는 경향이 강함.
- 구두계약 관행 등 임차인 보호의 미흡으로 안정적으로 농지를 임차하는데 어려움이 있어 이를 개선하여야 함.
- 단기적으로 농지거래정보 수집·공유를 강화하는 한편, 농지의 효율적 이용에 적절한 농업인(청년농업인)에게 매입과 임차의 우선권을 줄 수 있는 원칙과 절차를 담은 농지관련 법·제도 정비가 필요함.²²⁾

○ 부진한 경영이양을 보완하는 제3자 경영승계 지원

- 후계자 자녀의 확보가 부진한 상태(확보율 10% 미만)에서 대안으로서 제3자의 경영승계를 촉진하는 방안을 모색하여야 함. 농업인 설문조사 결과 제3자 경영승계 지원에 대한 지지의사가 높음(임소영 외, 2019).
- 경영이양 양도자와 승계자가 개별 계약을 맺어 공동경영과 수익 분배, 기술과 판로 등 네트워크 이전, 토지와 시설 이양 등을 진행하는 방법과, 다수가 참여하는 법인을 통해 집단적 경영이양을 하는 방법이 있음.
- 어느 방법이든 토지소유에 대한 애착, 상속 관습 등 3자 상속의 장애가 크지만, 양도자는 노후의 단계적 은퇴와 소득을 보장받고 승계자는 영농기반과 노하우를 용이하게 획득할 수 있음.

○ 법인 취업을 통한 농업인 교육 지원

- 농업법인 취업은 그 자체로 농업인력의 확보이자 효율적인 농업경영의 훈

²²⁾ 헌법 121조는 ①항에서 '경자유전의 원칙'을 선언하고, ②항에서 '농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다'고 규정하고 있음.

련과정이 될 수 있음. 현재 법인이나 전문농의 채용에 대해 인건비 일부를 지원하는 사업이 있지만 교육시스템을 갖춘 경우는 거의 없음.

- 사회적농업의 일환으로 실시하고 있는 교육농장 제도를 농업계학교 등과 연계하고 일반 농업법인까지 확대하여 활성화하여야 함.

바) 농정의 지방분권

□ 지방분권의 추진 현황

○ 2020년 말 지방자치법 전부개정안 통과(시행은 2022.1.13.)

- 지방자치의 목적에 ‘주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항’ 추가(제1조)
- 사무배분에서 하위 기구가 우선되는 보충성 원칙(제11조 신설)
- 국가와 지방자치단체의 협력의무(183조, 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과 지역 간 균형발전 목적)와 중앙지방협력회의 설치(제186조 신설)
- 법 시행을 위한 사무배분 조정과 주민의 참여 방안 등 후속작업이 중요
- 농업회의소 법제화 등 진행되나 농업부문 진척이 미흡함.

○ 지방자치법상 중앙정부의 농정 역할

- 국민 식량 안보, 주요 농산물의 수급조절과 식품위생 (통상과 검역 포함)
- 국토 및 환경보전에 관한 전략적 정책 수립
- 지자체 농정과 민간의 투융자 지원

○ 위 항목을 제외한 대부분은 지방정부의 농정 역할로 규정되어 있으나, 현실에서 막대한 예산을 가진 중앙정부가 다수 사업을 기획, 예산 배정 또는 사업자 선정, 결과 평가의 권한을 가지고 있음.

- 지방분권화는 범정부적으로 추진하여야 하는 과제이므로, 여기에서는 현재의 시스템에서 농식품부가 독자적으로 시급히 추진할 과제로 다음을 제안함.

□ 경영체 등록제의 지방 이양

- 경영체등록제는 경영체 단위의 개별정보를 통합·관리를 통해 맞춤형농정의 기반을 마련함으로써 정책사업과 재정집행의 효율성 제고하기 위해 2007년 도입함.

- 직접지불제를 비롯한 각종 농림사업의 기초자료로 활용하고 있음.

- 그러나 중앙정부가 관리를 전담하면서 다음과 같은 문제가 발생하고 있음.

- 160만여 경영체의 등록정보와 변경내역을 관리하기가 쉽지 않음. 예를 들어 가장 중요한 정보인 토지(경작자와 경작여부 확인)나 사람(가족종사자)의 실사는 미흡할 수밖에 없음.
- 이장 또는 마을이웃의 확인과정이 있으나, 인정이 작용하는 경향이 강함.
- 경영체 등록자료의 종합적 정보를 지자체 농정에서 활용하기 어려움.

- 경영체 등록업무를 시군으로 이양하는 것이 관리나 활용 면에서 더 효율적이라고 판단됨.

- 물론 시군에서 관리를 담당해도 읍면동별 농지(농업)위원회 등 전담기구가 필요할 것임. 이 부분의 관리 강화는 최근 문제가 되고 있는 농지의 불법적인 거래와 소유, 임대차의 방지에도 효과적일 것임.
- 우선 지자체에서 경영체 등록 자료를 활용하는 방안에 대해 농식품부와 시군, 연구기관이 공동으로 실증연구를 하는 것이 바람직함.

○ 지방이양과는 별도의 문제이지만, 경영체 등록이 농업인 등록 개념으로 변형 되는 것에 대한 입장정리가 필요함.

- 경영체 분할 등록이 계속되고 있음. 이는 경영체 등록에서의 경영주 지위가 사실상 농림사업 지원의 전제조건이 되고 있기 때문임.
- 경영분석과 미래 발전방향을 설정하는 데에는 개별 농업인보다는 농가 단위의 접근이 중요함. 이런 점에서 특히 농업인 부부의 별도 경영체등록은 문제가 있다고 보임(공동경영주 제도가 도입되었으나 활용이 낮음).

4. 토의 내용

4.1. 토의 123)

○ 통상환경 변화 전망

- 향후 세계적인 통상환경을 고려했을 때 추가적인 시장개방에 대한 구체화는 가까운 시일 내 이루어질 가능성이 낮음. WTO 체제하에 농업부문에 대한 대타협이 이루어질 가능성이 낮으며, 다자체제가 지속가능할지에 대해 부정적 인식이 대다수이기 때문임.
- 따라서 추가적인 시장개방이 이루어진다면 복수국가 협상의 시대가 될 것이며, 향후 일반적인 무역제재가 나타날 수는 있어도 큰 규모의 농산물 시장개방은 어려울 것임.

23) 대외경제정책연구원 서진교 박사

○ 기술혁명

- 기술혁명에 대한 내용이 빠짐. 기술혁명이 농업에 어떤 역할을 할 것인가에 대해 고민해봐야 하지 않는가. 특히 디지털 사회로 변화해가고 있는데, 그것이 농업에 어떻게 적용될 것인가에 대한 내용이 부족함.
- 농업에서 기술혁명은 생산과 공급 측면에서만 논의가 이루어지고 있으므로 빅데이터를 이용한 소비자 선호 변화 등 수요측면의 기술혁명도 고려해야 함.
- 최근 상품교역에서는 노동집약적인 상품의 교역량은 크게 줄어들고 있는 반면, 지식서비스가 결부된 상품은 크게 증가하고 있으므로 농식품도 수요측면의 소비자 변화를 반영하여 농식품과 서비스 결합 상품 개발에 관심을 두어야 함. 동시에 관련된 소프트웨어도 개발해야 함(예: 농사 정보 데이터화 등).
- 우리나라 농식품에 대한 세계적인 관심이 높아지고 있으므로 농식품 전문 플랫폼 사업을 개발하거나 여건을 마련해야 함. 농식품에 전문화시킨 플랫폼을 개발한다면 나름의 의미가 있지 않은가 생각됨.

○ 농식품 글로벌 가치사슬

- 글로벌 가치사슬에서 제일 발전이 안 되고 있는 부문이 농식품 부문이지만, 어떻게 농식품 가치사슬을 만들까에 대한 고민이 필요. 농식품 글로벌 가치사슬 발전에는 농식품 전문 플랫폼이 큰 역할을 할 것으로 생각됨.

○ 농산물 보조금

- 최근 미국, EU, 스위스, 노르웨이 등의 농산물 보조금을 살펴보면 몇 가지 변화가 나타나고 있음. WTO에서 규제하는 AMS는 감소하여 가격왜곡을 일으키는 농산물 보조금이 줄어드는 것처럼 보이지만, 허용보조금+블루박스+최소허용보조가 한도 내에서 지속적으로 증가하고 있는 추세임.

- 이러한 현상의 원인에 대한 다양한 의견 중 하나는 소득지원도 중요하지만 동시에 소득 보장이 농업생산과 연계되어 있지 않다면 농업생산 자체는 감소될 것이며, 이는 농촌사회 유지에 영향을 미칠 수 있다는 것임.
- 다시 말하면 농촌사회가 유지되는데 농업생산 자체가 의미가 있다는 것이므로, 이는 발표에서 나온 비시장재, 농촌경관, 농촌환경에 대한 정책을 지지하는 근거가 될 수 있음.

○ 리스크 관리

- 농업생산에서 전문화가 진행되고 있는데, 자연환경에 큰 충격을 받으면 타격이 클 것이므로 생산리스크를 줄일 수 있는 방안이 필요함. 전문화하면 효율성을 높일 수 있지만, 동시에 전문화된 부분에 충격을 받으면 타격이 크기 때문에 이에 대한 리스크 관리가 필요함.

○ EU 국경조정세

- EU의 국경조정세는 세계 통상에서 쉽게 정의되지 않을 것임(전 세계에서 제도화되기 어려울 것). 이런 흐름을 보면 좋을 듯함.

4.2. 토의 2²⁴⁾

○ 탄소경쟁력과 생태경쟁력 강화

- 향후 탄소경쟁력과 생태경쟁력이 중요할 것이라는 점에 동의함. EU의 그린딜이 하나의 모델이 될 텐데 과연 국내에서 실현가능한지에 대해서는 의

²⁴⁾ 한국농촌경제연구원 김수석 박사

문임. 특히 중국 등의 국가는 우리보다 더 열악한데 그린딜이 전 세계적으로 실현 가능한지에 대한 의문 있었음.

- 그러나 이는 전 세계적으로 나아가야 하는 방향이므로 향후 추진될 것이며, 향후 메가 FTA에서도 어느 정도 수용하게끔 압력이 들어올 것으로 생각됨. 따라서 탄소경쟁력이나 생태경쟁력에 대한 요구에 대응하여 어느 정도 준비가 필요함.
- 국내적으로 탄소경쟁력 강화를 위해서는 어느 정도 장려해야하는 부분이 있으므로 저탄소에 대한 장려금이나 보조금 형태의 지원 필요. 즉, 기존의 보완대책은 피해보상에 집중했다면, 탄소경쟁력에 대해서는 장려하는 형태의 지원으로 변화해야 함.

○ 축산의 환경 부하 관련 대응

- 축산의 환경 부하와 관련하여 인센티브 제공이 하나의 방안으로 제안할 수 있지만, 제한적인 효과가 발생할 가능성이 높음. 우리나라는 임야가 65%, 농지는 15%인 상황에서 경종작물을 재배할 토지가 부족한 상황.
- 축산의 환경 부하를 줄이고 지속가능한 축산을 위해서는 임야를 토지로 변경하여 축산에 활용하도록 해야 축산부문의 환경 부하를 감소시킬 수 있는 것임. 별목과 달리 축산에서 토지를 이용하는 것은 축산으로 인한 저탄소 효과가 크게 나타날 수 있기 때문에 고려해 보아야함.

○ FTA 국내보완대책 방향

- 직접피해보전은 FTA 직접 연관이 되지만 나머지 FTA기금 사업은 FTA와 크게 관련 없음. 새롭게 그린딜을 도입해야 한다면 FTA 국내보완대책도 직접피해보전에 한정해두고, 나머지 품목별 경쟁력 제고와 근본 체질 개선은 한국형 뉴 그린딜 대책의 형태로 별도로 가져가야 할 것이라고 생각함.

○ 농정의 지방이양

- 경영체 등록제가 지방에서 이루어지는 것이 중요하다고 생각하나, 농정의 지방이양과 관련된 문제는 지자체에서 농업의 역할이 작아지면서 농업 인력이나 재정이 축소되는 위험성이 존재함. 지역단위로 이전하기 위해서는 농업 인력에 대한 자율성이 보장되거나, 지자체 인사와 독립된 형태의 인력을 형성해야 함.

제4장

요약 및 시사점



4

요약 및 시사점

- 우리나라는 2000년 이후 동시다발적으로 FTA를 추진하면서, 현재까지 56개국 17건의 FTA를 체결함. 우리나라의 FTA 추진전략은 국제통상환경의 변화에 따라 다양한 변화를 맞이하고 있음.
- 이에 따라 향후 메가 FTA 발효에 대비하고 농업 경쟁력을 제고하기 위해 새로운 농정 방향을 모색할 필요가 있음.
- 이번 ‘메가 FTA 대응 및 미래 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향’ 포럼은 FTA 대책을 포함한 기존 농업정책 관련 연구를 검토하여 국내외 농업을 둘러싼 상황 및 여건을 진단하고, FTA 국내보완대책을 포함한 농업정책을 평가한 후, 메가 FTA 대응 및 국내 농업의 미래경쟁력을 제고하기 위한 농업정책의 방향을 제안함.
- 최근 농업정책이 고려해야 하는 조건의 대표적인 변화로는 농식품 수요의 정체가 있음.

- 기술 발달로 인해 생산성이 향상되고, 규모화로 인해 공급은 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 농식품 수요의 정체는 농가의 소득 하락과 직결됨. 이에 따라 특정한 주체상을 설정하여 양적목표를 두고 육성하려는 재정사업 방식은 가능한 한 지양해야 함.
- 농산물 시장개방에 대응한 적응은 주로 농업의 집약화를 통하여 이루어졌다고 할 수 있음. 한국의 성장경로 기울기가 가장 가파른데, 이는 한국의 면적당 농림수산물부가가치가 1인당 농림수산물부가가치보다 매우 빠르게 증가해왔다는 것임. 즉 한국의 농업이 다른 나라에 비해 매우 집약적으로 성장해왔다는 것을 뜻함.
- 좁은 땅에서 많은 생산을 해내는 집약농업은 한국과 같이 농지가 좁은 나라에 적합한 농업 방법이라고 할 수 있으나, 지나치게 집약적인 농업은 농촌의 경관과 환경을 훼손할 우려가 있음.
- 농업과 농촌의 분리현상이 심화되고 소득의 양극화 문제에 대한 관심도 필요한 시점임.
- 농촌가구 중 농업에 주로 종사하는 농가의 수는 30% 미만이고, 농가라 하더라도 소수의 전업농을 제외하면 농업에서 얻는 소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 30%가 안 됨. 이와 같은 상황에서는 농업생산에 중점을 두는 정책은 일부의 농가에만 혜택을 주는 불평등 문제를 야기할 우려가 있음.
- 주요 선진국들은 기후위기에 대응한 그린딜 정책을 추진함. 특히 EU는 차기 CAP(2021-2027)에서 그린딜을 핵심 정책으로 추진할 계획이며, 저탄소경제의 선도를 통해 경제성장의 동력을 얻으려고 할 것임. 교역 상대국에 파리협정의 이행을 요구하며 탄소국경세 도입을 시도할 수 있음.

- 미국도 바이든 정부가 들어선 이후 파리협정에 재가입하는 등 기후변화에 대응한 국제적 노력에 동참하는 방향으로 전환함.
- 농업뿐만 아니라 경제 전체적으로 기후위기 대응, 지속가능성 확보의 필요성이 커지고 있으며 우리나라가 이 면에서 뒤처져 있음은 여러 전문기관들의 국제비교에서 명확히 드러나고 있음.
- 또한 기후 변화는 농업경영의 위험 증가시킴. 농업소득 위험의 주원인인 가격변동에 대한 대책이 미흡함. 가격변동 대응 직불제, 수입보험, 소득안정제정(금융프로그램) 등의 대책이 필요함.

○ 시장개방이 심화되는 메가 FTA 시대를 헤쳐 나가기 위해서는 ‘농산물의 경쟁력’뿐만 아니라 ‘농업·농촌의 경쟁력’ 향상이 필요함. ‘농업·농촌의 경쟁력’ 향상을 위해서는 농업·농촌 시장재 정책과 비시장재 정책을 연계하는 것이 필요함.

- 경영능력 있는 농가에 혜택이 집중되는 시장개입형 정책보다 시장중립적인 공익 직불제 정책 등의 비중을 늘리고, 역량 있는 농가가 정부 지원 정책에 안주하지 않고 시장에 적극적으로 참여하도록 유도하는 정책이 필요함.
- 농업의 집약화보다 농업·농촌의 공익적 가치 향상에 주력하고 이를 바탕으로 농촌에서 국제적 농업 가치사슬의 주도적 역할을 할 수 있는 스마트 농가가 스스로 창발(emerge)되도록 하는 정책이 바람직 함.

○ 기존 농업정책 및 FTA 대책을 평가하고 개선방향을 제시한 연구와 메가 FTA 대응 경쟁력 제고를 위한 농업정책 방향을 논의한 포럼의 결과를 종합하여 5 가지 주요 이슈를 정리하면 다음과 같음.

○ 첫째, 안정적 소득 확보와 형평성

- 직불제의 수급에 의무사항 준수를 조건으로 하여 농업·농촌의 공익적 기능을 강화함으로써 농업지원에 대한 공감대를 형성함. 또한, 쌀에 집중된 직불제를 전체 경종농업으로 확대하였음.
- 다만, 의무준수활동에 대한 모니터링 등 관리방안을 체계적으로 정비할 필요성이 존재하며, 규모에 따른 단가 차등화를 실질적으로 확대하여 형평성을 제고해야 함.

○ 둘째, 농업 노동력 확보

- 농가의 고령화가 급속도로 진행되고 있음. 고령화된 농가를 대상으로 농업 생산성을 높이기 위한 구조개선 정책을 펴는 데는 한계가 있음.
- 단기적으로 농지거래정보 수집·공유를 강화하는 한편, 농지의 효율적 이용에 적절한 농업인(청년농업인)에게 매입과 임차의 우선권을 줄 수 있는 원칙과 절차를 담은 농지관련 법·제도 정비를 고려할 수 있음.
- 또한 후계자 자녀의 확보가 부진한 상태(확보율 10% 미만)에서 대안으로서 제3자의 경영승계를 촉진하는 방안을 모색하여야 함. 경영이양 양도자와 승계자가 개별 계약을 맺어 공동경영과 수익 분배, 기술과 판로 등 네트워크 이전, 토지와 시설 이양 등을 진행하는 방법과, 다수가 참여하는 법인을 통해 집단적 경영이양을 하는 방법이 있음.

○ 셋째, 농가의 경영 안정성 확보

- 재해에 대응한 농업재해보험과 농업인안전재해보험은 지속적으로 보완되면서 경영안정을 위한 역할을 확대해나가고 있음.
- 그렇지만, 농업재해보험은 농가 경영정보의 비대칭성, 보험료 과다보조에 따른 보험의 효율성 저하 등이 문제로 시장기능 회복을 위한 개선이 필요함.
- 농가의 소득 안정성 차원에서는 고정직불제가 가장 효율적이며, 가격과 연

제되지 않기 때문에 그린박스 조건을 충족함. 다만, 비농업계의 사회적 공감은 보험에 비해 매우 낮다고 볼 수 있음. 따라서 농가의 규모에 따라 일정 규모 이하의 중소농에는 소득안정직불을 강화하고, 일정 규모 이상의 대농에는 보험제도를 지원하는 방안을 고려할 수 있음.

○ 넷째, 기후변화에 대응한 지속가능한 농업

- 국제 협상에서도 탄소세가 논의되는 등 환경문제에 대한 관심이 증가하고 있음. 이에 따라 우리나라도 기후위기에 대응한 “2050 탄소중립” 목표를 선언하였지만, 농업부문의 실천계획을 수립하는 어려운 과제가 있음.
- 따라서 환경 부하 감소와 지속가능한 농업을 추구하기 위해 유기·무농약 농업을 넘어 농업생태계 보전과 기후위기 완화를 위한 농법의 전환으로 정책시야를 확대하여야 함.
- 농법의 전환을 위해서는 농업인의 인식과 참여가 중요함. 이를 위해서는 일회적인 홍보나 교육으로는 부족하며, 현장 농민의 여건과 필요에 맞춘 자문 서비스와 어느 정도의 공동활동이 필요함.
- 축산의 적정 규모와 총량규제 등에 관한 사회적 논의도 필요함.

○ 다섯째, 메가 FTA 대응 종합적인 FTA 대책으로 전환

- 지금까지 정부에서 추진했던 특정 FTA 체결 후 포괄적인 지원대책을 “한-○○FTA 대책” 식으로 제시하는 방식은 탈피하여야 함.
- 이행기간 동안 직접피해 품목에 대한 소득보전과 구조조정사업은 필요하지만, 전반적인 개방 확대에 따른 농업소득 보전과 안정, 경쟁력 제고 정책은 특정 FTA 보완대책에서 제외하여 일반적 경쟁력 제고 사업으로 지속 추진하여야 할 것임.
- 한편, FTA 이행으로 인한 직접적 피해를 보전하는 통합적인 FTA 대책 마련이 요구됨.

참고문헌

- 김미복·박성재·임지은. 2013. 『농업부문 재정투융자 성과분석』. R697. 한국농촌경제연구원.
- 김미복·오내원·임지은. 2014. 『119 조 투융자 효과 분석』. C2014-71. 한국농촌경제연구원.
- 김영훈·어명근·이상현·조성주·정대희·안수정·오새라. 2016. 『Post-FTA 농업통상 현안 대응 방안』. R797. 한국농촌경제연구원.
- 김종인. 2016. “일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점.” 『KREI 농정포커스』 125: 1-16.
- 김찬수·오윤섭. 2012. 『농업 부문 FTA 보완대책의 추진현황 및 위협분석』. 감사연구원.
- 김태연. 2021. “CAP 2014년 개혁의 성과와 2021년 개혁 전망.” 『시선집중 GS&J 제288호』. GS&J Institute.
- 김태훈·유찬희·김종인·임영아·오내원·김유나. 2020. “농업·농촌의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 개편과 과제.” 농어업농어촌 특별위원회 연구용역 보고서.
- 김태훈·유찬희·김종인·임영아·오내원·김유나. 2020. 『직불제 중심의 농정방향 개편 연구』. 농어업·농어촌특별위원회.
- 김한호. 2018. “FTA 국내보완대책 개편방안.” 『2017 희망농업포럼 결과보고서』. D452. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·채광석·윤성은·이용선. 『2015. 시장 개방 확대에 대응한 발농업 경쟁력 제고 방안 연구(1/3차년도)』. R760. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·채광석·허정희·윤성은·김부영. 2016. 『시장 개방 확대에 대응한 발농업 경쟁력 제고 방안 연구(2/3차년도)』. R795. 한국농촌경제연구원.
- 문한필·정민국·남경수·정호연. 2014. “FTA 국내보완대책의 성과와 개선 방향.” 『KREI 농정포커스』, 91. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·한석호·남경수·정호연. 2015. “2014년 FTA 국내보완대책 평가와 향후 과제.” 『KREI 농정포커스』 112. 한국농촌경제연구원.
- 서세욱. 2012. 『농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제』.
- 송우진·문한필·석준호·유주영·김지연·윤정현. 2019. 『FTA 농업 분야 투융자 성과 및 통상 전략 방향에 관한 연구』. C2019-35. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김정섭·김태훈·최용호·오내원·박지연·임준혁. 2019. 『농업구조 변화 전망과 대응 과제 (1/2 차년도)』. R891. 한국농촌경제연구원.

- 이명기·정진호·한이철·성주인·김정섭·황운재·김태훈·정학균·서대석·김성우·임소영·
엄진영·김미복·정도채. 2021. “2021년 10대 농정 이슈.” 『KREI 농정포커스』.
한국농촌경제연구원.
- 이명현. 2021. “네덜란드의 다기능 농업 개념과 현황.” 『e-세계농업』 2021년 제7호』.
한국농촌경제연구원.
- 이명현·장민기 외. 2020. “농식품 재정구조개편 및 농정추진체계 재편 방안.” 농어업
농어촌 특별위원회 연구용역 보고서.
- 이병문·정희진. 2018. “FTA 국내보완대책의 평가와 과제: 농·축산업분야를 중심으로.”
『무역상무연구』 77(1): 215-237.
- 이정환 외. 2020. 『농산물 가격 및 농가경영안정 정책 방향과 대안』. 농어업·농어촌특별
위원회.
- 이태호·임정빈·안동환·서명천·김규호·차병곤·김태이. 2011. 『현 정부 농정의 중간 평가와
개선과제 연구』.
- 이태호·임정빈·이문호·김동수·김규호·어혜선·오세라. 2014. 『농업분야 FTA 국내보완
대책 실효성 제고 방안』. N2014-15. 한국농식품정책학회.
- 이태호. 2020. ‘농업의 뉴딜.’ 『농민신문』 이태호 칼럼. 2020.12.4. <https://www.nongmin.com/opinion/OPP/SWE/name/329951/view?site_preference=normal>.
- 임소영·김남훈·하인혜. 2019. 『포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안』. 한국농촌
경제연구원.
- 임송수. 2012. “유럽 농정개혁의 평가와 전망.” 『세계농업』 148: 63-82.
- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법의 배경과 개요.” 『세계농업』 168: 3-50.
- 정민국·지인배·이병훈·문한필·남경수·이창수. 2014. 『한·영연방 FTA에 따른 축산업
대책 연구』. P198. 한국농촌경제연구원.
- 지성태·이현근·이수환·유정호. 2015. 『농업부문 한·아세안 FTA 이행 실태와 시사점』.
P215. 한국농촌경제연구원.
- 지성태·이현근·이수환·유정호. 2016. 『FTA 이행에 따른 농산물 수입구조 변화와 정책
과제』. R789. 한국농촌경제연구원.
- 최세균·김태훈·정대희. 2009. 『농업부문 FTA 이행 영향 및 보완대책 평가』. R597. 한국
농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2015. “FTA 체결국 농축산물 수출입 동향:2015년 4분기” 제3권,
제4호.
- 한국농촌경제연구원. 2020. “FTA 체결국 농축산물 수출입 동향:2020년 4분기” 제8권,
제4호.
- 한중훈. 2016. 『네덜란드 농업이 우리나라에 주는 시사점』. 전국경제인연합회.

황의식·정은미·국승용·정학균·김연중·황윤재·이명기. 2019. 『새로운 농정비전과 정책 과제』. 한국농촌경제연구원 기타연구보고서 1-72.

European Commission. 2020). “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system.” Brussels, 20.5.2020 COM(2020) 381 final.

Meulen, van der, H.A.B. et al. 2014. “Kijk op multifunctionele landbouw: Omzet 2007-2013. Publicatie LEI 14-088, LEI Wageningen UR. edepot.wur.nl/317952.

Meulen, van der, H.A.B. et al. 2019. “Kijk op multifunctionele landbouw: Omzet 2007-2018. Wageningen, Wageningen.” University & Research, Rapport 2019-054.

Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games.” *International Organizations*, 42(3): 1988, pp. 427~460.

WTO. 2019. *Trade Policy Review: Australia/Canada*.

<참고 인터넷 사이트>

제2회 농촌기본소득 정책포럼 ‘기후위기 시대 농촌’(2021.3.3). <https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/985826.html>.

‘코로나 19 이후 한국 농정, 어떻게 해야 하나?’(2020.5.19). <<https://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=42305>>.

‘농산물 가격보장 토론회’(2020.10.27). <<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42351>>.

‘농작물 자연재해 실질적 대책이 필요하다’(2020.8.5). <<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=41591>>.

<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en>

<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_en#nineobjectives>

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf>

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en>

KREI

www.krei.re.kr

메가 FTA 대응 및
미래 경쟁력 제고를 위한
농업정책 방향



한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1933-5500 F. 061) 820-2211