



특 별 강 연

농어업·농어촌의 새희망 「3농혁신」

안희정*

I. 도정역점시책과 농업에 대한 철학

1. 도정 역점시책과 「3농혁신」

- 민선5기 도지사 취임이후 도정 역점 추진과제를 정하는데 많은 고민
 - 성과가 쉽게 눈에 보이는 하드웨어 위주의 도정을 이끌어 갈 것인가?
 - 아니면, 당장의 성과는 나타나지 않지만 지금 누군가가 챙기지 않으면 더 큰 비용이 수반되고 미래세대의 부담으로 나타날 수 있는 분야를 챙길 것인가 고민
- 지방정부 충남도정에 있어서 어느 하나 중요하지 않은 분야가 없어 고심 깊어
 - 예) 지역경제 활성화를 위한 투자유치, 기업지원, 문화관광, 환경, 도민복지, SOC투자, 도청이전 등
- 그래도 그중에서도 특히, 중점을 두어 나가야 할 시책으로 크게 3가지를 선정, 도민 여러분께 발표
 - ① 3농혁신 : “농어업을 돕는 도정이 되자”,
 - ② 행정혁신 : “새로운 지방정부의 모델을 찾자”,
 - ③ 자치분권 : “주민이 주인이 되는 더 좋은 민주주의를 실현해보자”는 것
- 이중에서도 도정의 제 1 목표로 강조하는 것이 있다면
 - 지속가능한 「농어업·농어촌·농어민」을 지향하며 추진하고 있는 「3농혁신」
- 「혁신」이란, 묵은 제도와 방식을 고쳐 새롭게 하는 것

* 충청남도 도지사

○ 따라서 「3농혁신」이란

- 농어촌 주민이 주체가 되어 친환경농업을 실천하고 향토문화를 전승하면서 도농 상생 교류를 통해 더불어 잘사는 농어촌 공동체 사회를 실현하는 것

- 농 어 업** 친환경 고품질 농수산물로 6차 산업화 육성
- 농 어 촌** 생산·소득·여가가 조화되는 삶터 조성
- 농어업인** 지역발전을 이끌어가는 농어촌 리더 양성

비전	생산자와 소비자, 도시와 농어촌이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회 구현
목표	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농어업인을 비롯한 농어촌 주민의 소득 및 삶의 질 향상 ◆ 충남 도민과 국민의 안전한 먹을거리 기본권 실현 ◆ 도시와 순환·공생하는 농어촌 공동체 만들기
방향	<ul style="list-style-type: none"> · 하드파워, 행정주도 → 소프트파워, 민간협력 파트너십 · 대외경쟁력 강화 → 협동과 연대, 지역 네트워크 강화 · 외부 의존형 발전 → 지역 내발적 발전 도모 · 생산기반 위주 → 가공·유통·마케팅 강화

② 농업에 대한 철학

- 지난해 「3농혁신」을 민선5기 도정의 제1 목표로 선정한다고 하니 저를 아끼는 많은 분들이 큰 걱정
 - 당장 성과도 나오지 않는 분야, 남들이 선뜻 시도하지 않는 일
 - 역대정부에서 천문학적인 재원투자와 정책추진에도 별로 좋아진 것이 없다는 것이 이유
- 그렇다고, 농어업·농어촌을 이대로 놔둘 것이냐?
 - 지금 경쟁력 없다고 포기할 수 없음, 농업은 국민과 함께 지켜야 할 기초산업이자 생명산업

- ※ 식량자원 : (과거) 식량 → (현재/미래) 식량+사료+바이오에너지
- 농업에 대한 투자, 궁극적으로 국민에게 이득
 - ※ 건강한 먹거리 공급, 국가경제 기여(9.4%), 고용창출(21.7%)
- 또한, 시장 개방으로 농어업 분야 어려움 직면
 - 저질·저가 농산물이 우리 식탁과 국민 건강 위협
- 농어업·농어촌이 처해 있는 어려운 현실에 대해 함께 고민하고 풀어나가는 것이
 - 오늘을 살아가는 우리들의 도리이자 의무라고 생각
- 농어촌은 우리의 뿌리, 대한민국이 명실상부한 선진국으로 나아가기 위해서도 필요한 일이기 때문

II. 농어업·농어촌의 현실

1 농업의 성장 상대적 지체

- 1970년대 이후 급격한 산업화로 우리경제 빠르게 성장
 - 수도권과 일부 도시지역 중심으로 물질적 풍요와 성장
- 반면, 지난 30~40년 동안 농업은 날이 갈수록 피해, 성장 상대적으로 지체
 - 인구 감소와 고령화, 어린아이 울음소리 그치지 오래
 - 열악한 주거환경 등으로 이중삼중의 어려움 직면
 - 도시근로자 소득에 비해 농업소득 저하
 - 지역인재 및 인적역량 부족 등 문제 직면
- 농림어업 소득 비중 감소

- GDP(국내총생산) : 70년 대비 2010년 423배 증가(1,173조)
- 농림어업 부가가치 : 70년 대비 2010년 37배 증가(27조원)
- GDP중 농림어업 비중 : 70년 26.5%에서 2010년 2.3% 급감
- 농림어업 총생산액(2010년) : 43조원
 - ※ 삼성전자 '11년 매출액 165조원, 영업이익 16조
 - ※ 반면, 최근 10년간 농림어업 부가가치액 2조원 증가 불과

② 도·농간 양극화 심화

- 2·3차 산업의 급속한 발달과 농업의 성장 상대적지체로 도·농간 소득격차 확대
 - 90년 농가평균소득은 도시근로자가구 평균소득 대비 97.2%였으나 2010년 66.8%로 격차 확대
- 같은 기간 도시근로자가구 평균소득은 4.2배 증가하였으나 농가평균소득은 2.9배 증가에 불과

③ 인구 감소와 초고령사회화

- 70년대 이후 급격한 산업화·도시화, 이촌향도(離村向都) 심화
 - 1970년 농가인구는 14,442천명으로 전체 인구의 45.9%에 달했으나 2010년에는 3,063천명으로 감소, 6.3%에 불과
 - 농가인구 감소는 농촌인구 감소의 주요인, 농촌사회의 지속적인 유지 측면에서 부정적
- 더 심각한 문제는 농가인구의 급격한 고령화 추세
 - 1970년 전체인구 중 65세 이상 인구 비율은 3.3%, 농가인구 중 비율은 4.9%였으나,
 - 2010년에 전체인구 중 65세 이상 인구비율은 11.2%로 고령화사회, 농가인구 중 비율은 31.8%로 초고령사회 진입
- 서구 선진국의 경우 고령화사회에서 초고령사회 진입에 반세기 이상이 소요, 우리나라의 경우 26년, 농가의 경우 17년 만에 고령화사회에서 초고령사회로 진입

④ 충청남도의 경우

- 충남도는 전통적인 농업도로 크게 다르지 않은 여건
 - 충남도 인구 210만명 중 약 19%가 농어업 종사
 - ※ 전국 농어가 인구 323만명의 13.0%
 - 농림어업 GRDP도 2008년 6조 3천억원에서 2010년 5조 2천억원으로 17.5% 감소
 - 농어촌 인구 고령화율도 2000년 22%에서 2010년 34%로 12%p 증가

○ 충남 농어업 여건, 열악한 주거환경 등 어려움 가속화

- 농어가인구 : 47만명(2005년) → 16만 가구 42만명(2010년)
 - 농가 15만 가구 39만명, 어가 1.1만가구 2.7만명
 - ※ 충남 인구(208만명)의 19.4%, 전국 농어가 323만명의 13.0%
- 경지면적 : 234천ha(전국 3위), 호당 1.54ha
- 농림어업 GRDP : 6조 3천억(2008년) → 5조 2천억원(2010년)
- 농업소득 : 967만원(2010년)
 - ※ 농가소득 33백만원의 29.1%
 - ※ 2010년 전국 평균 1,010만원(전체소득의 31.4%)
- 도시근로자가구 대비 농가소득 : 92.6%(2006) → 76.7%(2010)
- 농어촌인구 고령화 : 2000년 12만명(22%) → 2010년 14만명(34%)
- 학교 통폐합, 병의원 등 공공서비스 수준 격차 심화
- 상·하수도 보급률·정보화·주거환경 등 생활여건 취약

5 전 세계가 하나의 시장으로 재편

○ 21세기 시대적 패러다임 - 세계화

- 20세기말 정보통신 혁명 이후 금융, 상품, 사람의 이동에 있어서 국가간 장벽 허물어짐.

○ 세계화와 농산물시장 개방

- 우루과이라운드(UR), 세계무역기구(WTO), 도하어젠다(DDA) 등 출범
 - 비관세장벽으로 보호해 왔던 농업부문 본격개방

○ 동시 다발적 FTA 체결, 전 세계가 하나의 시장 재편

- 한·칠레 FTA('04.4.1 발효), 한·EU FTA('11.7.1 잠정발효)
- 한·미 FTA('11.11 비준안 국회통과, '12.3.15 발효)

○ FTA와 DDA 등 세계화 추세 지속

- 우리농업이 국제시장으로 통합되는 속도 가속화 전망

- 농수산물 수입증가 : 2000년 98억\$ → 2011년 331억\$
- 한·미 FTA 발효후 농업생산 감소액 : 8,150억원/년
- 한·중 FTA 발효후 농업생산 감소액 : 3조 3,600억원/년
 - ※ 농림업 생산액 43조 5,230억원, GDP대비 부가가치 비중 2.3%

6 농업 정책의 실패 원인

- 농정기조의 일관성 결여
 - 1998년 이후 정부의 농업정책은 중소농 보호에 역점
- 그 결과 대규모 투·융자에도 불구하고 경지정리 등 생산기반은 확충되었으나, 경쟁력은 제자리 수준
 - 정부에서 1992~2007년까지 140조원 투자
 - 문민정부 42조·국민정부 45조·참여정부 53조원

연 대	정책 기조	주 요 내 용
문민정부 (1993~1997)	농업근대화	増産 위주의 농정에서 구조개선정책으로 전환
국민정부 (1998~2002)	중소농 보호	부채경감, 추곡수매가 인상, 직불제 등 농가경제 안정에 역점
참여정부 (2003~2007)	도·농간 균형발전	생산기반정비 등 농업인프라를 축소하고, 소득·경영안정 강화 및 농촌복지 강화
현정부 (2008~)	농어업선진화	농어업을 2·3차 산업과 융복합화 하여 부가가치 제고 및 수출 산업화

- 1993년 UR타결 이후 농산물 시장개방이 본격화되면서 농촌경제의 어려움 가중
 - 지난 10년간 대부분 농산물개방 : 수입자유화율 99.1%
 - ※ 쌀은 2014년까지 수입개방유예, 현재는 MMA 물량만 수입
 - ⇒ DDA 타결 및 2015년 쌀 유예 종료시 어려움 더 커질 전망
- 정부주도의 정책추진으로 정부에 대한 과잉기대 형성
 - 농업인 스스로 일어서기 위한 창의성, 책임성 약화

Ⅲ. 농어업 · 농어촌의 새로운 가치

① 농어업 · 농어촌의 가치와 인식변화

- 현시점, 농어업을 바라보는 시각
 - 시장에 맡겨야(사익) vs 정부 관리(공익)
 - 세계화 vs 정체성, 개발 vs 보전
- 그러나, 농어업과 농어촌이 갖는 가치를 볼때, 단순히 시장경제 논리에만 맡겨서는 안 된다고 생각
 - 경제적 효율성을 넘어서서 농어업 · 농어촌이 갖는 본래가치를 국민 요구에 기초하여 실현하는 것 중요
- 농어업, 농어촌의 기능

- ▶ 농산물 생산공간 : 식량안보, 식량공급, 인류생명 공급의 원천
- ▶ 생활 · 역사 공간 : 우리민족의 정체성, 삶의 터전, 가족통합의 토대
- ▶ 자연 · 생태 공간 : 기후순화, 대기 · 수질 정화, 야생동식물 서식, 홍수방지
- ▶ 어메니티 · 관광 공간 : 휴양 및 보양, 고령시대의 사회적 대안 등

- 농업의 다원적 기능의 경제적 가치 : 82조 5천억원¹⁾
 - 환경보전 기능의 경제적 가치만 67.7조('06년), 농산물생산액의 2배
 - 첨단과학과 결합, 바이오, 기능성식품 등 첨단산업화
- 안전한 농산물, 안심하고 먹을 수 있는 친환경 농산물에 대한 소비자 요구 증대

- 친환경 농산물 유통 급증
 - 세계 유기식품시장 20%, 국내시장 25%씩 매년 성장
- 관행농업에서 유기농업으로의 전환 요구
- 2010년 국민의식 : 친환경농산물 요구
 - ※ 도시민, 농업인, 전문가 모두 “안전한 식품의 안정적 공급”이 1순위

- 자연환경 중요성과 생명존중 인식이 높아지고, 농어촌과 농어업에 대한 도시민 관심 증대

1) 농촌진흥청 국립농업과학원 대체비용법 기준(시장에서 거래되는 대체 가능한 재화 · 용역의 가격을 이용하여 비시장 재화의 가치 평가)

- 귀농·귀촌 인구 증가
 - 2007년 157가구 → 2011년 727가구
- 농촌인구의 혼주화 진행, 농촌관광 인구 급증
- 농어촌 지역경제 다각화 → 농어민 취업기회 증대
 - ※ 쾌적한 환경 및 경관 등 농어촌 자원에 대한 수요 증가

○ 농업에 대한 세계적 관심 대두

- 세계식량 수급 전망 : 잉여에서 부족과 불균형 형태로 전환

※ 세계 민간 최대 자선단체인 「빌게이츠재단」에서도 2012 연례서한 발표를 통해 “농업혁명” 필요성 강조

- 지구촌 인구의 15%인 10억명이 농촌에 거주하면서 극심한 빈곤

② 미래 성장산업·생명산업으로서의 농업

○ 지금 농업여건이 어렵다고해서 마냥 정부의 지원에만 의존할 수는 없는 일

- 농업인 스스로 일어서기 위한 피나는 노력 기울여야

○ 또, 선진국들의 IT 다음의 목표는 생명산업

- 앞으로 첨단과학기술과 접목, 생명자원을 활용한 새로운 미래형 성장산업으로 발전 시켜 나가야하는 것이 우리 농업의 과제로 등장

○ 아울러, 이제는 농업도 첨단경영시대

- 천재나 인재로 인한 반복적인 농업파동으로 발생하는 피해를 예방하기 위해서는 과거의 주먹구구식 농업에서 탈피, 과학적 관리 필요

○ 특히, 생산시설을 현대화하여 생산비용을 줄이고,

- 친환경유기농 생산을 통해서 소비자가 믿고 먹을 수 있는 농산물을 생산하고, 유통구조 개선 등 노력 필요

○ 농업도 돈 되는 사업 가능성 입증

- 기온, 습도, 일조량 등에 영향을 받지 않는 시설재배로 최고 품질의 농산물을 생산, 해외시장에도 수출

- 막대한 브랜드 가치를 가진 명품 농산물을 키워내는 역대 부농들이 계속 등장

IV. 농어업 · 농어촌의 새희망 「3농혁신」

① 농어업인, 농어촌이 잘살자는 운동

- “농어촌을 사람 살아가는 공간으로!”
 - 마을에 아이들 웃음소리가 넘치고, 마음 놓고 일하며, 희망찬 미래를 꿈꾸며 행복하게 웃을 수 있는 공간이 되어야
- “농업분야는 지역발전의 미래를 만드는 가장 중요한 키워드 ”
 - 농어민에 국한된 것이 아니라 지역의 복지, 산업, 경제, 마을공동체 복원 등 다양한 정책들이 융복합된 과제
- “농업 없이는 대한민국의 미래는 없다”
 - 식량문제는 식량주권의 문제로 접근, 비교우위 시장 원리로 해결 안 돼
 - 선진국 문턱에 와 있는 대한민국은 농어업 · 농어촌 문제를 해결해야만 선진국으로 본격 진입 가능

② 신규 재정투자가 아닌 기존 정책에 바탕

- ① 친환경 · 지역순환 식품체계 수립 → 부가가치 증대, 소비자 결합
- ② 농어촌의 지속가능한 내발적 발전 → 자생력, 자주성 확보
- ③ 농어촌 주민의 역량강화 → 인재양성, 농어민의 단결 유도
- ④ FTA에 대응한 지방의 노력 → 국민, 정부의 관심 촉구
 - ➔ 신규 시책은 현실을 반영하여 새롭게 발굴, 기존의 시책은 융복합 농정을 통해 보완 · 계승 발전시켜 보다 가치 있게 혁신

③ 추진전략

- 농산물의 품질 · 생산 혁신
 - 농어민들의 소득이 높아지기 위해서는 농수산물의 품질 혁신, 신상품 전략, 새로운 생산 기법 등을 통해 소비자로부터 더 높은 구매 욕구를 갖게 해야 함.

- 저농약·친환경, 고품질 농수산물 생산이 필수적
 - ➔ 생산자로서 농민, 어민, 임업인들의 생산 혁신운동
- 공급자로서 단결을 통한 시장 대응
 - 단결하지 못하면 시장의 수요와 공급이라는 밀고 당기기 게임에서 패배
 - 독점은 잘못된 것이지만 난립에 의한 과당경쟁도 문제
 - 열심히 일해도 돈은 중간 유통업자가 버는 유통 구조를 혁신, 작목반, 지역 영농법인, 산지유통센터, 조합, 마을, 브랜드 별로 단결해서 시장의 수요와 공급 곡선에 대응
 - ➔ 공급자로서 농민, 어민, 임업인들의 단결운동
- 착한 소비자 운동을 통한 소비·지역 혁신
 - 도시의 소비자들은 지역 생산물, 신토불이, 친환경 농식품 등에 대해 깨어있는 소비자 활동 전개
 - 직장인은 직장 급식을, 학생은 농촌 체험 수학여행을
 - 학부모는 아이들의 학교급식과 생태교육을
 - 자신이 소속된 곳에서 촉구하고 실천
 - ➔ 소비자로서 도시민들의 착한 소비운동이 농촌과 국가를 살리는 길

4 5대 선도시책

1 친환경고품질 농수산물 생산

- 국민요구 변화에 맞춰 안전하고 질 좋은 먹거리 생산
 - 소비자 신뢰 확보, 우리농업 스스로 경쟁력 갖추는 것

<ul style="list-style-type: none"> • 친환경농산물 재배면적 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 2012년 4% → 2013년 5.5% → 2014년 7%(16천ha) • 광역친환경 농업단지(4개소) 및 친환경농업 실천 확대 <ul style="list-style-type: none"> ※ 친환경벼 재배 2014년까지 750ha, 친환경조직 15개 육성 • 축산시설 현대화(360개소), 광역 명품브랜드 육성(3개) 등 • 지역명품 수산물 특화 육성 : 바지락, 갯벌참굴, 김 클러스터 • 가치 있는 임산자원 육성(5,580ha) 및 희망산촌 만들기(500농가)

2 지역순환 식품체계 구축과 유통구조 선진화

- 아무리 좋은 농산물, 판로 없으면 아무 소용없는 일

- 농수산물 유통시스템을 개선, 지역순환 식품체계 정비
- 지역농수산물의 지역내 우선소비체계 구축 및 확대
- 이동거리를 줄여 비용절감, 에너지 및 환경보호 기여

- 공공급식을 중심으로 2014년까지 직거래 체계 조기 정착 실현
- 지역순환형 농수축산물 유통구조 개선(지역농산물 우선소비)
- 신선하고 안전한 먹거리 공급을 위한 학교급식지원센터 설치(4개소)
- 생산자-소비자, 도시-농촌 직거래 활성화
- 농어촌 마을기업 등 지역내 다양한 6차 산업화 제공

③ 농촌마을을 새로운 삶의 전원공간으로 바꾸기

○ 주민이 주인이 되는 맞춤형 마을, 주민 스스로 발전하는 지역공동체 조성 및 복원

- 21세기형 새마을 사업인 마을가꾸기, 쾌적한 삶의 공간
- 농어촌마을을 살맛나는 삶의 터전으로 만들어보자는 것

- 4,544개 마을 전수조사, 4개 유형으로 구분 추진
 - ※ 2012년 300마을, 2014년 900마을 발전계획 수립 개발
 - ※ 희망열매마을, 희망꽃 마을, 희망새싹마을, 일반마을
- 도농상생마을만들기 모델 개발 : 시범전원마을 2~3개소

④ 도농교류 활성화, 도농상생 발전

○ 도시-농어촌간 교류활성화, 농어촌 응원운동 전개

- 체험마을 조성(183개), 체험관광객 연간 50만명 유치
- 21세기 귀농귀촌 시대 대비(2014년까지 1,600가구 유치)

⑤ 지역리더 육성

○ 일은 결국 사람이 하는 것, 농어촌 현장에서 3농혁신을 이끌어갈 지역인재 육성하자

- 지역 리더와 함께하는 거버넌스 농정 구현

※ 매월 마지막주 금·토, 1박2일간 「3농혁신대학」 운영

➔ 농어민을 농정의 대상이 아니라 주체로 세우는 것이 3농혁신의 최종목적

5 농어업·농어촌의 미래상

〈충남 농정의 미래상〉

- 농어촌 지역의 지속가능한 발전토대 구축
- 생명산업과 향토문화가 함께하는 풍요로운 농어촌 가시화
- 농어촌 자원을 활용한 다양한 수익모델 구축, 농어촌경제 활성화
- 순환과 공생의 도농공동체 구현

- 농업과 농어촌의 가치를 지키기 위한 국민적 합의 얻기 위해서는 농어민 스스로 노력 필요
- 「3농혁신」은 농어민에 국한된 것이 아니라 지역의 복지, 산업, 경제, 마을공동체 복원 등 다양한 정책들이 융복합된 과제로
 - 21세기 혁신 농수산업 실현을 위해 농촌 활성화에 대한 「신산업 발전전략」을 수립하고 의지를 모아 추진 계획
- 「후미부대」로 남겨져 있던 농어업·농어촌·농어민이 결승점을 통과할 때만이 우리사회가 진정한 선진국에 들어가는 것