

발 간 등 록 번 호

11-1543000-000350-10

농어업인 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관 업무위탁

농어업인 삶의 질 향상계획 심층평가
농어촌산업 고도화/농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용

In-depth Evaluation of Improvement of Quality of Life for Farmers and
Fishermen and Rural Development Scheme

연구기관
한국농촌경제연구원

농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농어업인 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관 업무 위탁: 농어업인 삶의 질 향상계획 심층평가」의 최종보고서로 제출합니다.

2013년 12월

연구기관명:	한	국	농	촌	경	제	연	구	원
연구책임자:	성	주	인	연	구	위	원		
공동연구원:	정	문	수	연	구	원			
	정	규	형	연	구	원			
	김	태	연	연	구	원			
	이	관	률	연	구	원			
	허	재	욱	연	구	원			

요 약

연구의 배경 및 목적

농어업인 삶의 질 향상계획에 의거하여 시행 중인 부처별 사업들에 대해 2010년까지는 점검·평가단을 구성하여 각각의 개별 사업을 대상으로 점검·평가를 실시하였는데, ‘투입지표’나 ‘실적지표’ 위주로 평가가 이루어져 농어촌 주민의 삶의 질 향상 정도를 실질적으로 측정하는 데 한계가 있었다. 이러한 문제점을 개선하고자 2011년도부터 정책군을 단위로 하는 평가 방식을 도입하여 매년 삶의 질 향상위원회에서 선정한 주요 정책과제를 대상으로 심층평가를 추진 중에 있다. 본 연구는 2013년도 평가대상인 ① 농어촌산업 고도화 및 ② 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 등 2개 과제에 대해 정책 형성, 집행, 그리고 성과 등을 종합적으로 살펴보고 정책 개선 방안을 제시하고자 한다.

연구 방법

삶의 질 향상 정책의 효율성·효과성을 높이기 위해 도입한 심층평가에서는 정책 형성, 집행, 그리고 성과 등을 종합적으로 살펴보고자 한다. 그래서 실적·투입 위주의 평가지표보다는 성과·산출 위주의 지표로써 정책 목표의 달성 정도를 평가하였다. 또한 정책 형성 및 집행 과정을 평가함으로써 정책 목적을 달성할 적절한 수단들이 갖추어져있는지 그리고 효과적으로 관련 정책 수단이 연계 추진되는지 진단하였다.

정책 평가 시 각 사업별 기초적인 추진 실적은 부처별 현황 자료와 기존 문헌 등을 참고로 하여 파악하였다. 성과 측정을 위해 통계자료 수집, 전문가 그리고 지자체 공무원 설문조사 등을 수행하였다. 심층평가 시 전문가 의견을 취를 위해 전문가 협의회를 수시 개최하고, 특히 전문적인 판단이 요구되는 농어촌 어메니티 분야 개별 과제의 경우 외부 전문가 원고 위탁을 통해 자료 수집

및 실태 파악 등의 일부 작업을 추진하였다.

연구 결과 및 시사점

가. 농어촌산업 고도화

삶의 질 향상 계획상 농어촌산업 고도화 정책군에 포함되어 있는 사업은 총 4가지 주요 과제와 6가지 세부 과제 그리고 10가지 세부 사업으로 구분되어 있다. 6가지 과제와 10가지 세부 사업을 보면, 농식품부가 주관하는 사업은 복합산업화 지원(포괄보조) 관리(농어촌자원 복합산업화 지원사업, 향토산업 육성사업), 농어촌지역 창업기업 성장 지원, 지역전략식품 육성 등 3가지이며, 농촌진흥청에서 주관하고 있는 사업은 향토자원 발굴 및 D/B화, 소규모 농업인 창업기업 성장지원(농업인 소규모 창업기술 시범, 농산물 종합가공기술 지원, 향토음식 자원화사업, 지역농업 특성화(농식품 가공분야)), 농어촌 관광상품 품질제고 등 3가지이다.

농어촌산업 고도화 정책을 심층 평가함에 있어서 이 연구는 우선 농어촌산업 고도화 개념을 “농어촌산업의 영역에서 새로운 제품이나 일자리가 생겨나고(창출), 농어촌산업의 성과가 지역 내에서 이전 및 확산되는 혁신체제(이전 및 확산)가 구축되며, 아울러 농어촌산업의 새로운 가능성 및 타 분야와 융복합화가 이루어지는 것(활용)”이라고 정의하였다. 이를 기반으로 창출, 이전 및 확산, 활용의 관점을 정책 형성, 집행, 성과를 평가하는 기본 틀로서 적용하여 평가지표를 설정하고 세부적인 정책 평가를 실시하였다.

삶의 질 향상 사업으로 수행되는 농어촌산업 고도화 정책의 정책 형성에 대한심층평가를 통해서 우선 농어촌산업과 관련된 타 부처 산업을 적극적으로 포함시키지 못한 문제점이 발견되었고, 또한 향토산업육성사업과 지역전략식품산업육성 사업이 사업 편제상에서는 동일한 사업군의 세부 사업인데, 실제 담당 부서는 서로 달라서 사업 시행 과정에서 혼란스러운 문제점이 나타났다. 한편, 각 사업의 정책 목표들이 평가틀로 적용한 창출, 이전 및 확산, 활용 등에

특성화된 목표를 적절하게 설정한 것으로 나타나고 있다. 그러나 실제 정책 수단을 선정하는 과정에서 대부분의 사업이 서로 유사한 사업 분야를 지원하는 등의 문제가 발견되어서 농어촌산업을 고도화시키는 다양한 정책 수단의 활용 측면에서 미흡한 결과가 나타났다.

정책 집행에 대한 평가를 통해서는 시군 단위에서 농어촌산업에 대한 계획이 거의 수립되어 있지 않은 것으로 나타났고, 사업 내용과 추진 주체의 다양성 측면에서도 미흡한 것으로 나타났다. 또한 사업 시행 과정에서 사업을 지자체에서 자율적으로 변경하는 데는 제약이 따르면서도 상대적으로 시군 사업비의 매칭 비율은 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 종합적으로 시군 차원에서의 사업 집행 자율성은 다소 미흡한 것으로 분석되었다.

정책 성과와 관련해서는 그동안 대부분의 사업들이 사전에 설정한 목표치를 상회하는 실적을 나타내고 있어서 양적인 측면에서의 평가는 우수하다고 할 수 있다. 따라서 현재의 사업체계가 향후에도 지속되어야 한다는 담당자와 전문가들의 의견이 제시되었고 6차산업화 정책 또한 농어촌산업 발전에 매우 중요한 것으로 평가되었다. 다만, 좀 더 체계적인 모니터링과 사후관리가 필요하고 민간기관들의 참여 폭을 더 넓힐 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

이러한 심층평가를 토대로 농어촌산업 고도화를 위한 정책의 개선 방향으로 농어촌산업 발전계획의 제도화, 관련 예산의 통합화, 사업집행 분야의 다양화, 사업 추진체계의 지역화 등의 네 가지 기본 방향을 고려한 정책 개선이 필요하다는 것을 제시하였다. 이러한 기본 방향을 반영하여 ① 지역 단위 농어촌산업 발전계획의 수립, ② 유사사업 통합 및 재편, ③ 지역 단위 전문 추진 조직 형성, ④ 사업 지원 분야의 다양화, ⑤ 관련 기관 간 협력을 장려하는 인센티브 도입, ⑥ 성공 사례 발굴 및 홍보, ⑦ 지역 주민 주도의 펀드 조성 및 운영, ⑧ 융복합을 평가하기 위한 성과지표 개발 및 적용, ⑨ 사업 추진 과정의 공개성 강화, ⑩ 시군 농어촌 발전 모델 형성 등의 10가지 과제를 제시하였다.

나. 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용

제2차 삶의 질 향상 기본계획 상 농어촌 어메니티 정책군에 포함되어 있는 세부 과제는 경관보전직불제, 조건불리지역직불제, 자생식물원 및 생태숲 조성, 농어촌형 경관 보전을 위한 제도적 기반 구축, 농촌 경관 조성 관리기반 기술 구축 등이다.

농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책의 심층평가 결과를 요약하면 다음과 같다.

① 정책 형성: 현행 기본 계획에 포함된 농어촌 어메니티 정책 수단은 농어촌 어메니티 정책 목표를 달성하기에는 한정적이며, 어메니티 분야 세부 과제들이 농어촌의 어메니티를 효과적으로 보전·관리하는 데 충분하지 않은 것으로 나타났다.

② 정책 집행: 세부 과제들의 집행에서 드러난 전반적인 문제점으로는 정부 차원의 지속적인 모니터링이 부재하거나 사업이 진행되면서 본래 목적에서 벗어나기도 하며, 기초 현황 자료가 생산되지 않아 관리와 운영이 제대로 이루어지지 않다는 점을 들 수 있다. 경관보전직불제는 대부분의 사업지구에서 기대했던 경관관리 활동들이 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 정부 차원의 지속적인 모니터링을 통한 정책적 피드백이 없는 상황이다. 조건불리지역직불제는 참여 마을의 어메니티 보전·관리 활동을 확대하는 것보다는 직불제 참여 농가의 소득 향상을 도모하는 데 주력해왔고, 생태숲 사업과 같은 경우는 현재 휴식·여가 공간 위주로 활용되고 있어 생태숲 연구 및 관리부분에 소홀한 것으로 나타났다. 자생식물원과 같은 경우는 연구조사사업 및 지역 생물종에 대한 데이터 베이스 구축이 이루어지지 않고 있다. 농촌 어메니티 자원도 활용도 제고는 지자체나 주민을 비롯한 현장의 수요자 입장보다는 정책 공급자 입장에서 과제가 추진되고 있다는 한계가 있다.

③ 정책 성과: 전문가 및 지자체 공무원을 대상으로 설문조사한 결과, 경관보전직불제와 조건불리지역직불제는 제2차 삶의 질 향상 기본계획 기간 동안 어메니티 자원 보전·관리하는 활동으로 발전한다는 목표는 달성하지 못한 것으로

로 평가되었다. 생태숲·자생식물원은 주변 마을의 어메니티 자원 보전·관리 활동과 연계되고 있는지에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다. 제도적 기반 구축과 관련해서는 농어촌 여건에 적합한 경관계획의 수립확대라는 당초 정책취지에 부응하는 데 한계가 있음을 파악하였다. 마지막으로 어메니티 자원도에 대해서는 그것의 활용도가 낮거나 관련 주체들이 존재 여부조차 제대로 알지 못하는 비율이 많은 것으로 나타났다.

향후 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 반영 사항을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 어메니티 분야 정책 유형·성격에 따라 정책군 구분 및 과제 재분류가 필요하다. 둘째, 기존 직불제의 경우 최근 진행되는 개편 작업을 종합하여 제3차 삶의 질 기본계획에서 방향을 제시해야 할 것이다. 셋째, 마을 주민 협정 등을 통한 자율적인 어메니티 관리 분야를 마을만들기 등과 연계하여 별도 정책군으로 확대한다. 넷째, 부처 간 연계 및 조정을 통한 협업이 요구되는 과제를 제3차 기본계획 내용상에 포함토록 한다. 다섯째, 신규 도입되었거나 단기간 내에 개편이 예상되는 법률, 제도 등을 제3차 기본계획 수립 시 반영해야 할 것이다. 여섯째, 성과가 미약하거나 어메니티 정책 취지에 부합하지 않는 것으로 파악된 과제들은 제3차 기본계획 내용에서 제외한다.

ABSTRACT

In-depth Evaluation of Improvement of Quality of Life for Farmers and Fishermen and Rural Development Scheme

Background and purpose of the research

In accordance with the improvement plan for quality of life in rural area, the quality of life improvement committee adopted the evaluation method on selected district as a unit and has conducted in-depth evaluation on major political tasks since 2011. This study is to comprehensively identify the political achievement and process of the following 2 tasks that are the subject for evaluation in 2013, and to propose political improvement measures; ① acceleration of rural industry ② systematic management and use of amenities in rural area.

Research methods

In the in-depth evaluation for more efficient and effective political effect on quality of life, creation of policy, policy execution, and political effect are comprehensively reviewed. When evaluating a policy, the basic execution achievement for each department is reviewed and identified by the respective department's current status data together with literature research. In order to measure performance, gathering relevant statistics and surveys on rural citizens and local government officials are conducted. When conducting in-depth evaluation, a series of expert meetings were held to hear opinions from the experts, while the report was consigned to external experts on the individual task related to amenity in rural area which especially requires professional opinion.

Research results and implications

A. Acceleration of rural industry

The detail tasks of category of acceleration of rural industry from the 2nd stage of the basic plan for quality of life are composed of the followings; supporting (comprehensive assistance) management of complex industrialization, developing local resources and creating DBs, supporting corporate establishment

and growth in rural area, supporting small scale foundation and income creation, enhancing quality of tourism products in rural area, and promoting strategic local food industry.

The results of in-depth evaluation of acceleration of rural industry can be summarized as the followings.

① Policy creation: An individual local government selects at the current stage a detail political subject considering political demands from the respective residents. However, the government does not review feasibility evaluation in the process of selecting a separate project while dispensation in selecting a business field is a problem.

② Policy execution: Since no special organization for execution of rural industry related policy, relevant district or city becomes in charge of executing an individual task. Moreover, there is no duty connection between departments of rural industry sector from the pertinent city or district and the agricultural technology center.

③ Political achievement: Through rural industry related policies, jobs in processing sector are created and local economy is being revitalized. However, continuous monitoring and post management are not conducted after the completion of projects while there is no systematic ground for continuously promoting rural industry related policies.

The measures proposed for acceleration of rural industry to contribute to improvement of quality of life in rural area are as followings. ① The rural industry related policies shall be planned out for them to be promoted as local economy policies. ② The detail tasks of rural industry shall be combined with the previous policies to 2~3 items expanding the scale of projects. ③ Diversification in the range of rural industry shall be conducted from the execution level. ④ The rural industry related policies shall first be localized in order to reflect political demands and to expand autonomy of local government on the rural industry related policies.

B. Systematic management and use of amenities in rural areas

The detail tasks of category of amenities in rural areas from the 2nd stage of the basic plan for quality of life are composed of the followings; debit system for preservation of landscape, debit system for disadvantaged region, construction of wild plants garden and ecology woods, establishment of systematic ground for rural type preservation of landscape, and development of technology based on creation and management of rural landscape.

The results of in-depth evaluation of policies on systematic management and use of amenities in rural area can be summarized as the followings.

① Policy creation: The amenity related policy measures included in the current basic plan is limitative to achieve the goal of amenity policy in rural area.

② Policy execution: The major problems of detail tasks found during the course of execution of policy are no continuous monitoring from the government level, project's proceeding to different direction apart from the original purpose while it proceeds, and no creation of basic status data leading management and operation inefficient.

③ Political achievement: The detail tasks in relation to political achievement are evaluated that it is not achieved to evolve into activities of preservation and management of various amenities or it is limitative from the beginning for achieving the goal.

The measures proposed for systematic management and use of amenities in rural area to contribute to improvement of quality of life in rural area are as followings. ① The ratio of policy on the management and use of amenities in rural area needs to be higher in the improvement plan for quality of life to be established later. ② As a basic principle, diversification of policy measures is needed while it needs to break way from the conventional lean-to-one-side government support.

Researchers: Joo-In Seong, Moon-Soo Jung and Kyu-Hyoung Jeong

Research Period: 2013. 5~2013. 12

E-mail Address: jiseong@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

- 1. 배경 및 목적 1
- 2. 삶의 질 향상계획 심층평가의 방향 3

제1부 농어촌산업 고도화 정책

제2장 농어촌산업 고도화 정책의 개요 및 평가틀

- 1. 심층평가 대상 정책 개요 9
- 2. 농어촌산업 고도화 정책 평가의 관점 12
- 3. 농어촌산업 고도화 정책의 평가틀 16

제3장 농어촌산업 고도화 정책의 추진 현황

- 1. 사업 구조 19
- 2. 사업 내용 22

제4장 농어촌산업 고도화 정책 평가

- 1. 평가방법 개요 61
- 2. 정책 형성 65
- 3. 정책 집행 78
- 4. 정책 성과 86

제5장 농어촌산업 고도화를 위한 정책 제안

1. 정책의 기본 방향 100
2. 정책의 개선 방향 103

제2부 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책

제6장 정책 개요 및 심층평가 방향

1. 정책 개요 117
2. 삶의 질 향상계획의 어메니티 관리·활용 정책 개요 127
3. 심층평가 방향 128

제7장 정책 추진 현황

1. 사업 개요 133
2. 사업 추진 현황 145

제8장 정책 평가

1. 정책 형성 157
2. 정책 집행 163
3. 정책 성과 177

제9장 정책 제안

1. 정책의 기본 방향 189
2. 정책 제안 192

제3부 중 합

제10장 평가 결과 종합

- 1. 평가 결과 요약 201
- 2. 삶의 질 향상계획 심층평가 업무 향후 계획 206

부록

- 1. 제2차 삶의 질 향상계획 세부 추진과제 209
- 2. 농어촌산업 고도화 사업 심층평가 조사표 212
- 3. 전문가 및 지자체 공무원 설문조사 219

- 참고문헌 226

표 차 례

제2장

표 2-1. 심층평가의 관점과 내용	14
표 2-2. 정책의 형성 및 집행, 성과에 관한 평가 내용	17

제3장

표 3-1. 농어촌산업 고도화 정책의 주관기관별 사업 구조	20
표 3-2. 2013년도 농어촌산업 고도화 사업 세부 과제별 예산 내역	21
표 3-3. 농어촌자원 복합산업화 지원사업의 개요	25
표 3-4. 향토산업 육성 사업의 개요	26
표 3-5. 농어촌지역 창업·기업성장 지원 사업의 개요	33
표 3-6. 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 사업 추진실적(2012)	38
표 3-7. 농업인 소규모 창업기술 시범 사업 시·도별 지원 내역(2013) ..	42
표 3-8. 농업인 소규모 창업기술 시범 사업 창업 유형	43
표 3-9. 농산물종합가공기술 지원 사업 시·도별 지원 내역(2013)	45
표 3-10. 향토음식자원화 사업 시·도별 지원 내역(2013)	48
표 3-11. 지역농업특성화 사업 시·도별 지원 내역(2013)	51
표 3-12. 지역전략식품산업육성사업 개요	58

제4장

표 4-1. 조사 대상자의 성별	62
표 4-2. 조사 대상자의 학력	63
표 4-3. 조사 대상자의 연령	63
표 4-4. 농어촌산업 고도화 사업의 개요	66
표 4-5. 농어촌산업 고도화 정책 세부 사업의 목표 개괄	72

표 4-6. 농어촌산업 정책의 주요 목적 73

표 4-7. 농어촌산업 정책의 주요 정책 대상 75

표 4-8. 농어촌산업 정책의 사업 영역 77

표 4-9. 농어촌산업 정책의 예산집행 여건 84

표 4-10. 농어촌산업 정책의 사업집행 여건 85

표 4-11. 농어촌산업 정책의 모니터링체계 문제 86

표 4-12. 농어촌자원복합산업화지원사업 실적 및 목표치 87

표 4-13. 향토산업 육성사업 실적 및 목표치 88

표 4-14. 향토자원 발굴 및 DB화의 실적 및 목표치 89

표 4-15. 농어촌지역 창업·기업성장 지원 실적 및 목표치 90

표 4-16. 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 실적 및 목표치 91

표 4-17. 농어촌 관광상품 품질제고 사업의 실적 및 목표 92

표 4-18. 지역전략식품산업육성사업의 실적 및 목표 93

표 4-19. 농어촌산업 정책의 향후 재편 방향 94

표 4-20. 농어촌산업 정책의 협력가능 중앙부처 95

표 4-21. 6차산업화 정책의 적절성 96

제6장

표 6-1. 어메니티의 개념적 구분 118

표 6-2. 농어촌 어메니티 관련 정책 유형 124

표 6-3. 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책 128

표 6-4. 정책의 형성, 집행, 성과에 관한 평가 내용 131

제7장

표 7-1. 방문객 증가율 136

표 7-2. 연도별 재정 투입 계획 138

표 7-3. 농어촌 어메니티자원 조사항목 144

표 7-4. 시·도별 조건불리지역 직불금 지원 실적 148

표 7-5. 연도별 자생식물원 및 지역생태숲 조성 총 현황 149

표 7-6. 전국 자생식물원 현황	150
표 7-7. 전국 생태숲 현황	151
표 7-8. 생태숲 관련 예산 실적	152
표 7-9. 농촌어메니티 자원 발굴 조사 현황	153

제8장

표 8-1. 농어촌의 난개발에 대한 일반 주민 인식	160
표 8-2. 농어촌 어메니티 저해요소	161
표 8-3. 농어촌 경관 훼손 시설(응답자 거주지별 비교)	161
표 8-4. 마을 공동기금 조성 비율에 대한 의견	167
표 8-5. 마을 공동기금을 통한 주요 활동 사례	168
표 8-6. 주요 생태숲의 인력 현황	170
표 8-7. 읍면 정비사업 및 권역사업 관련 특정경관계획 내용 비교	175
표 8-8. 농어촌 어메니티 정책 성과 평가(5점 척도)	177
표 8-9. 주민의 어메니티 보전·관리 활동 참여에 대한 기여도	179
표 8-10. 경관보전직불제의 개선 여부에 대한 평가 결과	181
표 8-11. 조건불리직불제의 어메니티 관리 확산 정도 평가	182
표 8-12. 자생식물원·생태숲과 연계한 어메니티 관리활동 평가	183
표 8-13. 지자체의 농어촌 경관계획 수립 여부 및 활성화 정도	184
표 8-14. 어메니티 자원도의 활용도 평가	186
표 8-15. 농어촌의 다원적 기능 또는 공익적 가치에 대한 국민 인식	188
표 8-16. 농촌의 공익적 가치 유지를 위한 추가 세금 부담 의향	188

제9장

표 9-1. 삶의 질 향상계획에서 어메니티 분야 강화에 대한 의견	190
표 9-2. 제3차 삶의 질 향상 기본계획에서 강조할 계획 방향	191

그림 차례

제1장

그림 1-1. 삶의 질 향상계획에 대한 모니터링 및 평가의 범위	4
---	---

제2장

그림 2-1. ‘농어촌의 경제활동 다각화’ 부문의 목표와 주요 과제	10
그림 2-2. 제2차 삶의 질 향상 기본계획과 농어촌산업 고도화 관련 세부 과제	11
그림 2-3. 농어촌산업의 개념과 범위	13

제3장

그림 3-1. 농업인 소규모 창업기술 시범 추진주체별 역할분담	42
그림 3-2. 농산물종합가공기술 지원 사업 추진주체별 역할분담	46
그림 3-3. 향토음식자원화 사업 추진주체별 역할분담	49
그림 3-4. 지역농업특성화 사업 추진주체별 역할분담	52

제6장

그림 6-1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획과 관련 세부 과제	127
--	-----

제7장

그림 7-1. 농촌어메니티자원정보GIS서비스	154
그림 7-2. 농어촌 우수경관 100선 웹서비스	155
그림 7-3. '07~'12년 농촌어메니티 100선 책자 발간	155

제8장

그림 8-1. 농어촌의 경관 관련 계획 수립 유형 172

그림 8-2. 경관법 및 국토계획법 체계 하의 경관계획 위상 173

제9장

그림 9-1. 마을조사단 발간 자원 조사보고서와 소식지
(진안군 백운면 사례) 196

제 1 장

서 론

1. 배경 및 목적

1.1. 삶의 질 향상계획에 대한 단위 사업별 평가 방식의 한계 대두

- 농어업인 삶의 질 향상 특별법에 입각하여 기본계획과 부처별 시행계획을 수립하여 연도별로 정책을 추진 중에 있다.
 - 2004년 3월 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 특별법’이 제정됨에 따라 관계부처 합동으로 매 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 기본계획을 수립하며, 기본계획을 토대로 매년 각 부처 별 시행계획을 수립·시행 중이다.
 - 현재는 2009년도에 수립한 제2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2010~14년)에 따라 연도별 시행계획을 추진 중이다.
 - 지자체 역시 기본계획에 따라 매 5년 시·도 및 시·군·구 기본계획을 수립하고 있다.
- 2010년까지는 매년 점검·평가단을 구성하여 각 부처별로 수립한 시행계획의 개별 사업을 대상으로 점검·평가를 실시하였다.

- 외부 전문가로 구성된 점검·평가단은 2개월 정도 과제별 자체 점검·평가 보고서 검토, 현장 확인 등을 통해 점검·평가보고서를 작성하였다.
- 이러한 기존 평가 방식은 각 부처에서 제출한 자체 점검·평가보고서 등 제한된 정보에 의존하여 개별 사업에 대한 평가에 머무르는 한계가 있었다.
 - * 10여 개 관계 부처의 100여 개 개별 사업을 각각 ‘투입지표’나 ‘실적지표’로 평가한 결과, 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 종합적으로 평가할 수 없었다.

1.2. 2011년부터 주요 삶의 질 정책 과제 대상 심층평가 방식 도입

- 기존 평가 방식의 문제점 개선을 위해 2011년도부터 심층평가 방식을 도입하여 주요 정책 과제를 대상으로 평가를 실시하고 있다.
 - 연도별로 정책 기조나 시의성 등을 감안하여 삶의 질 향상 위원회에서 선정하는 정책군을 대상으로 하여 전문지원기관에서 심층 지표에 입각한 평가 작업을 수행한다.
 - * 2012년도에는 ① 농어촌의 저탄소 녹색성장 정책과 ② 지역발전역량 강화 정책을 평가하였으며, 평가 결과를 '13년 4월 삶의 질 향상 위원회 안건에 반영하였다(성주인 등(2012)).
- 2013년도 심층평가연구는, ① 농어촌산업 고도화 정책, ② 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책 등 2개 과제를 대상으로 평가한다.
 - 해당 과제는 삶의 질 향상 위원회(2013년 4월)에서 선정하였다.
 - 2개 과제별로 정책 형성-집행-성과를 나타내는 지표를 개발하며, 성과점검지역(output area)을 선정하여 관련 자료, 현장조사, 면접 등을 통해 평가를 실시한다.
 - 평가 결과를 바탕으로 과제별 정책 개선과 발전 방안을 제시한다.

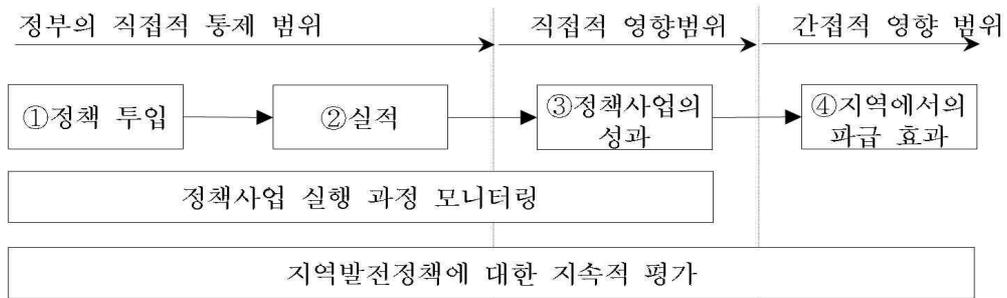
※ 본 심층평가는 2014년에 진행될 제2차 삶의 질 향상 기본계획의 종합평가와 제3차 기본계획('15~'19년) 수립을 위한 주요 근거로 활용될 것이다.

2. 삶의 질 향상계획 심층평가의 방향

2.1. 심층평가의 목적과 기본 방향

- 삶의 질 향상계획의 심층평가는 삶의 질 향상 정책의 효율성·효과성을 높이기 위해 도입하였으므로, 정책 성과와 과정 등을 종합적으로 살펴보고 실효성 있는 정책 개선 방안을 제시하는 것을 목표로 제시한다.
 - 개별 과제 자체의 개선 방안을 구체적인 수준에서 제시하기보다는 평가 대상 정책군의 취지에 적합한 방향으로 관련 사업들을 재편하는 등 삶의 질 향상계획의 개선 방안을 도출하는 데 주력한다.
- 농어촌의 삶의 질 개선 정도를 보다 효과적으로 파악하기 위하여, 기존의 부처별 사업 평가는 추진 실적 평가로 간소화하고, 관련성이 높은 사업들로 구성된 정책군을 대상으로 평가를 진행한다.
 - 이를 위해 실적·투입 위주의 평가 지표보다는 성과·산출 위주의 지표로써 정책 목표의 달성 정도를 평가하는 데 주력한다.
 - * ① 정책 투입 → ② 실적 → ③ 정책 성과 → ④ 파급효과를 체계적으로 살펴볼 수 있도록 지표를 구성한다.
 - * 이전까지의 삶의 질 향상계획 평가는 대체로 ①, ②의 단계에 해당하는 지표를 중심으로 이루어진 데 비해, 심층평가는 ③, ④에 해당되는 성과 지표까지 측정한다.

그림 1-1. 삶의 질 향상계획에 대한 모니터링 및 평가의 범위



자료: 송미령 등(2008); 성주인 등(2011a)

- 정책 성과뿐 아니라 정책 형성 및 집행 과정을 평가함으로써 정책 목적을 달성할 적절한 수단들이 갖추어져 있는지 그리고 효과적으로 관련 정책 수단이 연계 추진되는지 진단함으로써 정책 대안을 도출하는 데 참고로 삼고자 한다.
- 종합하면 삶의 질 향상계획 심층평가의 내용은 다음과 같이 구성된다.
 - **(추진 실적)** 정책 추진 현황에 관한 것으로 전국 단위 및 사례 지역 사업 추진 내역
 - **(정책 형성)** 중앙정부 수준에서 정책 목표가 적합하게 설정되었으며, 이러한 목표를 실현할 수 있는 정책 수단이 갖추어졌는지 고찰
 - **(정책 집행)** 정책의 추진체계 및 예산의 효율적 운영을 포함한 집행 과정의 효율성, 정책 입안 취지와 집행 과정의 부합성
 - **(정책 성과)** 정책 추진 결과로 나타난 직접적인 성과와 간접적이며 보다 광범위한 파급효과(영향)

2.2. 평가 대상 사업 범위

- 현행 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획 내용을 근간으로 평가를 수행하면서, 평가 대상 과제의 성격상 필요시 삶의 질 향상계획의 직접적인 평가 대상 정책에 해당되지 않는 사업까지 포함하여 폭넓은 관점에서 평가를 한다.
 - 현행 제2차 삶의 질 향상계획에 담긴 사업들에 한정해서만 평가를 진행할 경우 제한적인 정책 시사점만을 얻을 우려가 있다.
 - * 참고로 2011년 도시민 및 귀농인력 활용 강화 정책의 심층평가 시에도 삶의 질 향상 계획에 명시된 농식품부의 ‘도시민 농촌 유치 지원사업’에 한정하지 않고 귀농·귀촌 정책 일반을 대상으로 사례조사를 실시하여 여러 분야에 걸친 정책을 제안하였다.
 - 개별 사업 자체에 대해 미시적인 수준의 평가를 하는 것은 지양하고, 관련 단위 사업들을 포괄하는 정책 과제 수준에서 평가를 수행하여 보다 상위의 정책 목표의 달성 정도, 정책 효율성 등을 진단한다.

2.3. 심층평가의 주요 내용

- 심층평가는 제1부 농어촌산업 고도화 정책과 제2부 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책으로 구분하여 진행하며, 각각의 내용은 대체로 다음의 틀로 구성된다.
 - ① 정책 개요 검토 및 평가틀 도출
 - 심층평가 대상 정책 개요
 - * 해당 정책의 의의와 방향, 평가 대상 사업 범위
 - 심층평가를 위한 평가의 틀과 평가 지표 도출
 - * 문헌 검토, 전문가 의견 조사 등을 통해 투입 → 실적 → 성과로 구분되는 평가 지표 개발

② 관련 정책 추진 현황(실적)

- 중앙정부의 관련 정책 추진 현황
- 사례지역의 사업 추진 현황

③ 정책 평가

- 정책 형성 평가
- 정책 집행 평가
- 정책의 추진 성과와 파급효과 평가

④ 정책 제안

- 정책의 기본 방향과 개선 방안
 - * 우수사업의 확대 및 부진사업의 개선 등 정책 수단 보완 등

2.4. 평가 추진체계

○ 삶의 질 향상계획의 심층평가는 한국농촌경제연구원이 총괄하여 진행한다.

- 농어촌산업 고도화 정책은 전문성을 감안하여 농정연구센터에 위탁 추진한다.

* 농어촌산업 고도화 정책의 연구진은 농정연구센터의 김태연(연구위원), 이관률(연구위원), 허재욱(연구위원)으로 구성되어 있다.

- 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책은 한국농촌경제연구원에서 진행하며, 세부 사업별 현황 자료 수집 및 실태 진단 등의 작업 일부는 전문가에게 의뢰하여 추진한다.

* 각 세부사업별 담당 전문가는 이유직(부산대학교 교수), 김종섭(강원대학교 교수), 김용식(영남대학교 교수)으로 구성되어 있다.

제1부

농어촌산업 고도와 정책

제 2 장

농어촌산업 고도화 정책의 개요 및 평가틀

1. 심층평가 대상 정책 개요

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획은 ‘삶터, 일터, 쉼터가 조화된 행복한 농어촌 구현’을 비전으로, ‘보건·복지 증진’, ‘교육여건 개선’, ‘기초생활 인프라 확충’, ‘경제활동 다각화’, ‘문화·여가 여건향상’, ‘환경·경관 개선’, ‘지역발전 역량강화’ 등 7대 부문별 목표를 수립하였다.
 - 이 중 ‘농어촌의 경제활동 다각화’ 부문에서는 ‘농어촌산업 고도화·고부가가치화’와 ‘도농교류 활성화’(그림 2-1) 등 2가지 주요 과제를 설정하고 있다.
 - 제2차 기본계획 기간 동안 농어촌 기업 매출액 27조 원, 일자리 56,000개 창출을 성과지표로 설정하고 있다.
- ‘농어촌산업 고도화 및 고부가가치화’ 정책은 향토자원을 활용한 1차-2차-3차 산업의 융복합화를 통해 농어촌산업의 활성화를 도모하고 고용과 소득의 안정적 성장 토대를 구축하는 것을 목적으로 한다.
 - 즉, 현재 추진되고 있는 6차산업화 정책과 동일한 개념의 사업이라고 할

수 있다.

- 이를 위해 ① 지역 주도의 농어촌산업 활성화 기반 강화, ② 농어촌 지역 생산품에 대한 수요 확대 지원, ③ 농어촌 지역 창업 및 기업성장 지원체계 정비, ④ 지역간 농어촌산업 활성화 연계·협력 프로그램 지원을 세부 과제로 설정하였다.

그림 2-1. ‘농어촌의 경제활동 다각화’ 부문의 목표와 주요 과제



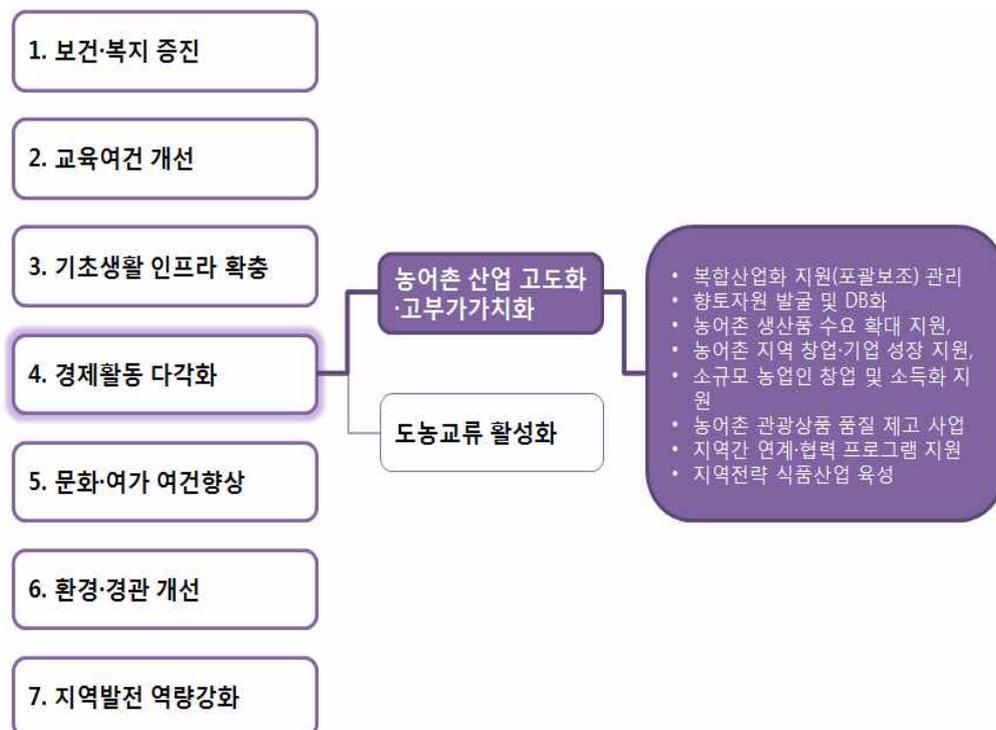
자료 : 농림수산식품부, 2009.

○ ‘지역 주도의 농어촌산업 활성화 기반 강화’는 향토자원을 활용한 산업화를 촉진하기 위해 지자체의 전략적·체계적 투자를 촉진하고, 지역 단위 R&D 투자 확대 및 지원체계를 구축하고자 하는 것이다.

- ‘농어촌 지역 생산품에 대한 수요 확대 지원’은 국내외 시장 개척활동 및 전략적 수요처 발굴 지원, 방문객을 대상으로 한 장소마케팅(Place marketing) 강화, 지역 생산품에 대한 수요 확대 지원 및 시장성에 대한 정보를 제공하고자 하는 것이다.

- ‘농어촌 지역 창업 및 기업성장 지원체계 정비’는 농어촌 지역의 소규모 기업 창업을 지원하기 위한 프로그램을 운영하고 각종 인프라를 내실화하고자 하는 것이다.
- ‘지역간 농어촌산업 활성화 연계·협력 프로그램 지원’은 농어촌산업의 규모화·광역화와 시장 접근성 제고를 위한 시·군 간 연계·협력을 촉진하고 소비자와의 전력적 제휴를 통해서 판매처를 확대하고 소비자의 만족도를 제고하고자 하는 것이다.

그림 2-2. 제2차 삶의 질 향상 기본계획과 농어촌산업 고도화 관련 세부 과제



자료 : 농림수산식품부, 2009.

- 농어촌산업 고도화 정책은 농림축산식품부와 농촌진흥청에서 수행하는 6가지 세부 과제들로 구성되어 있다.

- 2012년까지 농어촌산업 고도화 정책은 그림 2-2에서 보는 것처럼, 총 8가지 과제로 구성되어 있었으나 2013년부터는 ‘농어촌 생산품 수요 확대 지원’ 과제가 ‘농어촌지역 창업, 기업 성장 지원’ 과제로 통합되었고, ‘지역간 연계·협력 프로그램 지원’ 과제가 종료되면서 총 6가지 세부 과제로 되었다.

2. 농어촌산업 고도화 정책 평가의 관점

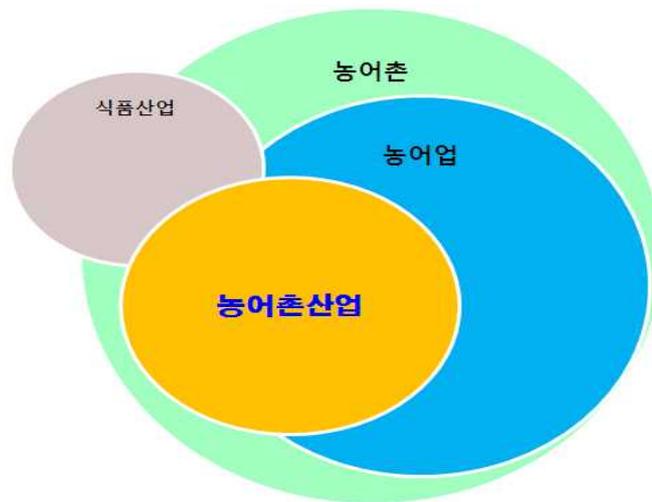
2.1. 농어촌산업 고도화의 개념 정립

- 농어촌산업에 대한 개념과 그 범위에 관한 논란이 있기 때문에 농어촌산업 고도화 정책을 평가하기 위해서는 이 연구에서 사용하고 있는 농어촌산업의 개념을 명확히 하는 것이 필요하다.
 - 따라서 이 연구에서는 우리나라 농어촌 관련 법령에서 언급하고 있는 농어촌산업에 관한 표현을 종합하여 그 개념을 정의하고자 한다.
- 농어촌정비법에서는 “농어촌산업”을 농어촌의 특산물·전통문화·경관 등 유형·무형의 자원을 활용한 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 산업(농어촌정비법 제2조)으로 정의하고 있다.
 - 즉 공간적으로는 농어촌 지역 내에서 이루어지고, 산업화 대상은 농특산물 외에 문화·경관 등 무형자원까지 포함하며, 산업화 결과물은 제조·가공제품뿐 아니라 관광 및 서비스업 등까지 포함하는 것이다.
- 한편, 농어촌정비법에서는 농어촌산업의 육성과 관련해서 “국가와 지방자치단체는 농어촌산업을 육성하기 위하여 필요한 종합적인 지원시책을 마련

하고 시행”(농어촌정비법 제72조)해야 한다고 규정하면서 그 범위에 대해서 다음과 같이 서술하고 있다.

- “국가와 지방자치단체는 농어촌 주민의 소득을 높이고 지역경제를 활성화하기 위하여 농어촌에 고유하거나 독특한 특산물·전통문화·경관 등 유형·무형의 자원(이하 “특산물 등”이라 한다)을 활용한 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 산업(이하 “농어촌산업”이라 한다)을 적극 육성하여야 한다(삶의질향상특별법 제32조)고 규정하고 있다.
- 농어촌산업육성 시책을 시행하려는 시장·군수·구청장은 농어촌산업육성 기본계획(3년 단위)과 시행계획(매년)을 수립하여야 한다.

그림 2-3. 농어촌산업의 개념과 범위



- 한편, 삶의 질 향상 기본계획에서는 농어촌산업 고도화 정책의 목적을 “향토자원을 활용한 1-2-3차 산업의 융복합화로 농어촌 소득 증대 및 일자리 창출”하는 것이라 명시하고 있다.
- 이러한 농어촌산업과 관련된 개념을 고려하면 ‘농어촌산업 고도화’를 “농어촌산업의 영역에서 새로운 제품이나 일자리가 생겨나고(창출), 농어촌산업

의 성과가 지역 내에서 이전 및 확산되는 혁신체제(이전 및 확산)가 구축되며, 아울러 농어촌산업의 새로운 가능성 및 타 분야와 융복합화가 이루어지는 것(활용)”이라고 정의할 수 있다.

2.2. 심층평가의 기본관점과 목적

□ 심층평가의 기본관점

- 농어촌산업의 개념과 농어촌산업 고도화 정책의 목적을 고려하여 이 연구에서는 정책 평가에 대한 기본 관점을 다음과 같이 설정하고자 한다.
 - 농어촌산업 고도화의 정의를 그대로 적용하여 “농어촌산업 영역에서 새로운 제품과 일자리의 창출(창출), 농어민의 소득 증대 및 농어촌산업 발전의 성과가 이전 및 확산되는 혁신체제의 구축(이전 및 확산), 농어촌산업에서 새로운 가능성이 나타나도록 타 분야와 융복합화(활용)가 이루어지는 것”이라고 세 가지 차원에서 설정한다.
 - 결과적으로 농어촌 지역에서 일자리 창출과 소득 증대를 효과적으로 달성하면서 이를 확산시키고 지속시키는 체계를 갖추었는지를 평가하고자 한다.

표 2-1. 심층평가의 관점과 내용

심층평가의 관점	심층평가의 내용	비고
창출	새로운 제품의 생산 새로운 일자리 창출	고부가가치화
이전 및 확산	교육프로그램 운영 교류네트워크 운영	착근화/제도화
활용	관련업체의 신설 및 기업분가 관련분야와 융복합화	다각화

□ 심층평가의 단계 및 목적의 설정

- 농어촌산업 고도화 사업은 총 6가지 영역의 세부 사업으로 구성되어 있으며 전반적으로 농어촌 지역의 소득 향상과 일자리 창출에 기여하는 것을 목적으로 하고 있지만 명시적인 목적은 서로 차이가 있다.
 - 따라서 세부 사업별로 사업의 목표와 추진체계 및 성과에 대한 평가를 수행할 필요가 있다.
 - 이러한 사업의 특성을 고려하여 다음과 같은 기본 체계로 평가를 추진하고자 한다.
- 평가 단계를 사업별 정책 형성-정책 집행-정책 성과의 세 단계로 구분하여 평가를 추진한다.
 - 우선 각 단계별로 적절성과 효과성을 평가하는데, 이를 평가하기 위한 요소를 도입하기 위한 기본 관점은 다음과 같이 설정한다.
- 기본적으로 사업의 집행체계 개선을 가장 우선적인 평가의 목표로 설정한다. 즉, 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업에 대한 정책 형성-정책 집행-정책 성과에 대한 평가를 통해서 궁극적으로 이 사업의 개선 과제를 도출하고자 하는 것이다. 이러한 평가 작업의 세부적인 목적은 다음과 같다.
 - 전체 또는 세부 사업 목적의 적절성 및 일관성 여부 평가
 - 세부 사업 간 또는 다른 사업과의 유사성 및 중복성 여부 평가
 - 중앙정부와 지방자치단체 역할의 적절성 여부 (시·군 자율성 점검) 평가
 - 사업 추진체계의 문제점 파악 및 개선 과제 도출
 - 사업 성과의 영향 평가

3. 농어촌산업 고도화 정책의 평가틀

3.1. 평가 지표 구성

□ 단계별 평가 내용 개요

- 정책 형성 단계에서 적용하는 평가의 주요 내용은 농어촌산업 고도화 사업의 총괄적인 목적이 적절히 설정되어 있는지, 세부 사업과 총괄 목적 간의 상충관계는 없는지 중앙정부 및 기관과 지자체의 역할이 적절히 구분되어 있는지 등이다.
- 정책 집행 단계에서는 지자체 및 현장에서 중앙정부의 정책이 효과적으로 작동하고 있는지 살펴보고, 지자체 차원에서 추진체계 및 집행 과정의 효율성을 살펴보고자 한다. 이를 위해 사업 대상은 적절히 선정되었는지, 사업 추진체계는 적절히 구성되었는지, 사업 대상 및 이해관계자들의 참여를 적절히 유도하고 있는지, 사업 집행 담당자들은 전문성을 갖추고 있는지 사업의 중복 가능성은 없는지 사업 집행기관의 자율성은 어느 정도 허용되고 있는지 등을 살펴본다.
- 정책 성과 단계 평가의 주요 내용은 사업의 결과 지역에 일자리가 창출되고 소득이 증가하고 있는지 사업이 다른 분야나 지역으로 이전 및 확산되고 있는지 등을 살펴봄으로써 그 영향과 향후 지속가능성을 중심으로 평가하고자 한다.

3.2. 평가의 세부 내용

○ 정책의 형성 및 집행, 성과 단계별 평가 지표와 세부 내용은 다음과 같다.

표 2-2. 정책의 형성 및 집행, 성과에 관한 평가 내용

구분	평가 지표
정책 형성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책 형성 과정의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질 향상 사업 편성의 적절성 여부 • 중앙정부의 타 부처 관련 사업에 대한 고려 여부 ○ 정책 목표의 적합성 <ul style="list-style-type: none"> • 농어촌산업 고도화 정책 목표의 적합성 • 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업간 목표의 정합성 ○ 정책 목표와 대비한 정책 수단의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> • 정책 목표 달성을 위한 효과적인 정책 수단 포함 여부 • 정책 수단 간 차별성과 연계성 여부
정책 집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현장 정책 집행 과정의 정책 목표 부합성 <ul style="list-style-type: none"> • 지자체 및 현장 수준에서 중앙정부 정책의 효과적인 작동 여부 • 중앙정부 정책의 현장 추진시 나타나는 제약점 ○ 정책 추진 체계의 통합성 <ul style="list-style-type: none"> • 정책 추진 과정에서 관련 사업의 통합적 추진 여부 ○ 지자체 정책 추진의 자율성 <ul style="list-style-type: none"> • 지역의 실정에 맞게 신축적인 정책 추진 여부 ○ 정책 추진 과정의 투명성 <ul style="list-style-type: none"> • 사업 대상자 선발 등 각종 추진과정의 공개적 추진 여부 ○ 추진조직의 전문성 <ul style="list-style-type: none"> • 사업 담당자의 전문성 여부
정책 성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌산업의 창출 <ul style="list-style-type: none"> • 농어촌산업의 영역에서 새로운 기업과 일자리 창출 ○ 농어촌산업 지원 정책 성과의 이전 및 확산 <ul style="list-style-type: none"> • 정책 성과의 지역 내 이전 및 지역 간 확산 • 새로운 혁신 체제의 형성 ○ 정책 성과의 활용 <ul style="list-style-type: none"> • 정책지원에 따라 새로운 융복합 사업의 등장 • 정책 성과의 환류체계 형성

- 평가 방법으로는 설문조사와 사례지역에 대한 현장 방문 심층조사를 적용하여 수행하였다.
 - 우선, 설문조사는 각 시·도와 시·군에서 농어촌산업에 관한 정책사업을 담당하고 있는 담당자와 전문가에 대한 설문조사를 실시하였으며 주로 인터넷과 이메일을 통한 조사 방법을 활용하였다.
 - 사례지역 심층조사는 충남과 전북 2개 시·도와 각각 2개의 시·군 지역을 선정하고 방문하여 사업 담당자와 면담조사를 실시하였다.
 - 이 연구에서는 충남의 청양군과 서천군, 전북의 고창군과 장수군을 선정하여 방문조사를 실시하였다.

제 3 장

농어촌산업 고도화 정책의 추진 현황

1. 사업 구조

- 농어촌산업 고도화 정책은 제2차 삶의 질 향상계획의 7대 부문 중 ‘농어촌 경제활동 다각화’ 부문의 하위 부문에 해당되며 2013년도 삶의 질 향상 시행계획에 따르면 총 4가지 주요 과제와 6가지 세부 과제, 그리고 10가지 세부 사업으로 구분되어 있다.
 - 다음의 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 6가지 과제별 사업 중에 농식품부가 주관하는 사업은 복합산업화 지원(포괄보조) 관리, 농어촌지역 창업 기업 성장 지원, 지역전략식품 육성 등 3가지이며, 농촌진흥청에서 주관하고 있는 사업은 향토자원 발굴 및 D/B화, 소규모 농업인 창업 기업 성장 지원, 농어촌 관광상품 품질 제고 등 3가지이다.
- 농식품부에서 시행하고 있는 과제별 사업 중 복합산업화 지원(포괄보조) 관리는 ‘농어촌자원 복합산업화 지원사업’과 ‘향토산업 육성사업’ 등 2가지 세부사업으로 구성되어 있다.
 - 또한 농진청에서 시행하고 있는 과제별 사업 중 소규모 농업인 창업 소

특화지원은 ‘농업인 소규모 창업기술 시범’, ‘농산물 종합가공 기술 지원’, ‘향토음식 자원화사업’, ‘지역농업 특성화(농식품가공분야)’ 등 네 가지 세부 사업으로 구성되어 있다.

표 3-1. 농어촌산업 고도화 정책의 주관기관별 사업 구조

주관 기관	농림축산식품부	농촌진흥청
세부 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 복합산업화지원(포괄보조)관리 · 농어촌자원복합산업화지원사업 · 향토산업육성사업 - 농어촌지역창업기업성장지원 - 지역전략식품산업육성 	<ul style="list-style-type: none"> - 향토자원발굴및D/B화 - 소규모농업인창업소득화지원 · 농업인소규모창업기술시범 · 농산물종합가공기술지원 · 향토음식자원화사업 · 지역농업특성화(농식품가공분야) - 농어촌관광상품품질제고

자료: 농림축산식품부, 「2013년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획」에서 작성된 것임.

- 농어촌산업 고도화 정책에 포함되어 있는 총 10가지 세부 사업은 각각 사업의 성격과 주관기관에 따라서 서로 다른 방식으로 추진된다.
 - 즉, 농어촌산업 고도화 정책에 따른 특정한 추진 방식이 별도로 존재하지 않고 각각의 사업 담당기관과 예산회계에 따라서 추진 방식이 다르다.
 - 농식품부 사업을 보면 3가지 과제별 사업 중 지역전략식품육성사업은 국가식품클러스터추진팀에서 담당하고 있지만, 나머지는 모두 농어촌산업과에서 담당하고 있다.
 - 농진청 사업에서는 3가지 과제별 사업 중 소규모 농업인 창업 소득화 지원은 농촌지도사업으로 구분되어 있지만 향토자원 발굴 및 D/B화와 농어촌 관광상품 품질 제고는 R&D 연구사업으로 구분되어 있다.

표 3-2. 2013년도 농어촌산업 고도화 사업 세부 과제별 예산 내역

(단위: 백만 원)

세부과제	국 비				지방비	합계
	농특	광특	기타회계	소계		
복합산업화지원 (포괄보조) 관리		270,973		270,973	270,973	541,946
농어촌자원복합산업화 지원사업		227,173		227,173	227,173	454,346
향토산업육성사업		43,800		43,800	43,800	87,600
향토자원 발굴 및 D/B화			440	440		440
농어촌지역 창업 기업성장 지원	2,251			2,251		2,251
소규모농업인 창업 소득화 지원		3,974	2,000	5,974	4,589	10,563
농업인 소규모 창업기술 시범		1,100		1,100	1,100	2,200
농산물종합가공기술 지원			2,000	2,000	2,000	4,000
향토음식 자원화 사업		450		450	450	900
지역농업특성화 농식품 가공분야		2,424		2,424	1,039	3,463
농어촌 관광상품 품질제고			450	450		450
지역전략식품 산업육성		15,000		15,000	14,680	29,520
합계	2,251	289,947	2,890	295,088	290,242	585,330

자료: 농림축산식품부, 「2013년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획」
(2013)을 일부 수정한 것임

○ 10가지 세부 과제별 예산 내역을 살펴보면 2013년에 총 2,950억 원의 국비 예산과 지방비 2,902억 원이 투자되었다.

- 10가지 사업 중 가장 많은 예산이 투자된 사업은 ‘복합산업화 지원(포괄보조) 관리’이며 2013년에 약 2,709억 원의 국비 예산이 투자되었다.
- 다음으로 ‘지역전략식품육성사업’에 약 295억 원의 예산이 투입되었다.

- 농진청 주관 사업의 예산 규모는 농식품부 사업에 비해 상대적으로 적다.

2. 사업 내용

- 농어촌산업 고도화 정책의 사업별 세부 내용에 대해서 제2차 삶의 질 향상 기본계획을 토대로 그 주요 내용, 2013년 사업 추진 계획, 추진 실적을 중심으로 살펴보겠다.

2.1. 복합산업화 지원(포괄보조) 관리

- 제 2차 삶의 질 기본계획에서 복합산업화 지원(포괄보조) 관리와 관련된 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 지역 주도의 농어촌산업 활성화 기반 강화(기본계획 p.42)

□ 향토자원 산업화를 위한 지자체의 전략적·체계적 투자 촉진

- 농어촌산업 활성화를 위한 사업을 통합(13 → 1개 포괄보조금)하고, 지자체가 계획수립·시행토록 자율성 확대
 - 지역 산업화 역량강화, 상품 생산·유통기반 구축, 홍보·마케팅 전략 수립, 가공 등 공동이용시설 설치·관리 등 추진
 - * 농어촌자원복합산업화 지원(포괄보조, 지방비포함) : ('09) 3,916억 원 → ('10) 4,738
 - * (사례) 전북 부안 : 빵·오디의 산업화를 통해 빵재배 농가 확대('05년 45농가 → '08년 697농가) 및 농가소득 증대로 지역 농업 발전에 기여
- 지역별 핵심자원에 대한 선택과 집중투자로 차별화된 경쟁력 확보

□ 산업화 촉진을 위한 지역 단위 R&D 투자 확대 및 지원체계 구축

- 새로운 제품 발굴·자원화, 제품·공정 개발, 지적재산권 확보 등 지역 단위 R&D 투자 확대 유도
 - * 향토산업육성지원 등 지역 R&D 분야 지원('10안) : 313억원
- 농어촌산업에 대한 종합적·다층적인 지역 R&D 지원체계 구축
 - 중앙(농식품부, 농촌진흥청) - 도(농업기술원, 지역협력단) - 시·군(지역협력단, 농산물가공기술활용센터) 단계로 기능분담 체계 정비
 - 지역 특성화 연구과제를 신설하고 지역개발 사업과 연구사업간 연계를 강화(특성화 연구기관의 참여 권장)

□ 농촌 입지 제조업의 경영환경 개선을 위한 인프라 내실화 추진

- 농공단지 2차 계획기간까지 약 400개소('08년까지 330개소) 조성을 완료하고, 노후단지 리모델링 등 인프라 보강 및 소프트웨어 지원에 역점
 - * 지역 식품산업, 향토자원 활용형 기업을 위한 특화산업단지 활성화 유도
 - ※ 4-1-3-1 : 농어촌지역 창업, 기업성장 지원(농림수산식품부)에서 이관

자료: 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2009)

- 복합산업화 지원(포괄보조) 관리 사업은 농어촌자원 복합산업화와 향토산업육성사업 등 두 가지 세부 사업으로 구성되어 있다.

- 두 가지 사업은 모두 박근혜정부에서 추진하고 있는 6차산업화 정책의 개념과 밀접히 관련되어 있는 사업이라고 할 수 있다.
- 농어촌자원복합산업화 지원사업은 광역지역발전특별회계(광특) 회계의 지역개발계정에 포함되어 있으며 시·도 자율편성사업이다.
 - 따라서 시·도 지자체에서 포괄보조금 예산을 활용하여 지역 특성을 고려하여 자율적으로 사업을 추진하도록 되어 있다.
- 이 사업은 “농어촌의 다양한 자원을 기반으로 1·2·3차 복합산업화를 촉진하고, 창업 및 기업 유치 활성화를 지원함으로써 지역경제 활성화를 도모한다”는 사업 목적을 설정하고 있다.
 - 즉, 현재 실시되고 6차산업화의 개념이 적용되어 있는 사업이라고 할 수 있다.
 - 세부사업으로 농수산물 생산·유통기반 구축 지원, 농수산물 제조·가공 지원, 농수산물 체험·전시 지원, 농어촌 체험·관광 지원, 농공단지 조성 및 정비 지원 등의 5가지 사업이 있다.
- 농어촌자원 복합산업화지원사업에 대한 2013년도 광특예산은 총 2,280억 원이며 여기에 지자체의 예산 지원(50%)을 합하면 총 4,560억 원의 예산이 투자되고 있다.

표 3-3. 농어촌자원 복합산업화 지원사업의 개요

사업 목적		농어촌의 다양한 자원을 기반으로 1차-2차-3차 복합산업화를 추진하고 창업 및 기업유치를 활성화함으로써 지역의 경제활동 다각화와 소득·고용기회 증대를 도모
사업 대상 및 시행기관	사업 대상	농어업인 조직, 생산자단체, 농수산물가공업체, 시장·군수·구청장, 연구단체 등
	사업 주관	시·도지사
	시행 기관	시·도지사 또는 시장, 군수, 구청장
재원 및 기간	재원	광역지역발전특별회계(지역개발계정-시·도자율편성)
	비율	국고 50%, 지방비 50%(자부담 포함)
	기간	별도의 규정 없음
사업 내용		농어촌산업발전을 위한 핵심 주체 양성 지역발전체계(RIS) 구축 지역부존자원의 발굴 및 산업화에 필요한 지역 R&D기반구축 농수산업, 향토식품·특산품 가공 등 농어촌형 제조업 육성 및 기업투자 유치 농어촌 체험·휴양서비스 및 도농교류 활성화 기반 구축

○ 향토산업 육성사업은 광역·지역발전특별회계(광특)의 광역발전계정에 포함되어 있고 국가직접편성사업이다.

- 즉, 광역경제권 지원을 위해 국가적 고려가 우선인 사업으로서 각 부처가 지자체 공모를 받아 사업 대상자를 선정하고 직접 예산을 편성하는 것이다.
- 이 사업도 사업 목적으로 “농촌지역 부족자원을 개발하여 1차·2차·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제의 활력을 증진”시키는 것으로 설정하였다.

○ 향토산업 육성사업은 2013년도에 총 82개 사업에 대해 광특예산은 총 438 억원이며 여기에 지자체의 예산과 자부담(50%)을 합하면 총 876억 원의 예산이 투자되고 있다.

- 이 사업은 선정된 사업 대상자에게 3년 간 30억 원을 지원하고 있다.

표 3-4. 향토산업 육성 사업의 개요

사업 목적		농촌지역에 부존되어 있는 향토자원을 개발하여 다양한 1차·2차·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제의 활력 증진 ※ 지역전략식품산업육성사업의 하위 세부사업으로 편성
사업 대상 및 시행 기관	사업 대상	농어업인 조직, 생산자단체, 향토기업체, 연구단체 등
	사업 주관	시·도지사
	시행 기관	시·도지사 또는 시장, 군수, 구청장
재원 및 기간	재원	광역지역발전특별회계(광역발전계정-국가직접편성)
	비율	국고 50%, 지방비·자부담 50%(2014년부터 자부담 최소 20% 이상)
	기간	3년 간 30억원(2014년부터 4년 지원)
사업 내용		향토자원 개발을 위한 관련 사업 포괄 지원 (기존 특산제품의 고급화 및 다양화, 전통농어업자원 및 토종 동식물 등을 활용한 상품개발, 전통전래양식의 상품화, 농수축 임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발, 향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등)

○ 두 가지 사업 모두 농촌지역에서 농업 및 향토자원(1차)을 비농업적인 제조업(2차)과 서비스업 및 관광업(3차)과 연계하여 발전시킴으로써 지역경제를 활성화하고자 한다는 면에서 공통적인 요소를 포함하고 있으며 이것이 현 정부의 농업의 6차산업화 정책과 동일한 개념이라고 할 수 있다.

- 다만, 농어촌자원 복합산업화사업이 상대적으로 소규모 사업을 지원하는 데 반해, 향토산업 육성사업이 국가에서 직접 선정하고 지원하는 사업이기 때문에 지역적인 수준에서 보면 규모가 큰 사업이라고 할 수 있다.

□ 2013년도 추진계획

- 농어촌자원복합산업화지원사업과 관련해서는 기존 사업체계를 포괄보조사업의 목표에 부합토록 내역사업을 재편성하여 사업 유형별로 예산을 편성하도록 하였다.
 - 즉, 2011년에 17개이던 내역사업을 2012년에 5개 내역사업으로 축소하였는데, 2013년에는 다시 6개 내역사업으로 변화하였다.
 - 2012년까지 ‘농어촌지역 창업, 기업성장 지원’ 사업에서 실시하였던 ‘농촌입지 제조업의 경영환경 개선을 위한 인프라 내실화 추진’이 예산 통합에 따라 2013년부터 농어촌자원 복합산업화 지원사업의 일환으로 실시되도록 변경되었다.
- 농어촌자원 복합산업화 지원사업은 4~12월에 시·도에서 편성한 사업에 대한 사업성 검토 및 예산 편성을 수행하며 사업 추진 상황에 대한 모니터링도 시행한다.
 - 한편, 농산업전문가 인력풀 보완 정비('13.1~2월) 및 지역별 산업화자원 보완조사('13.1~2월)도 실시한다.
- 향토산업 육성사업은 2007년부터 2013년까지 총 112개 시·군에서 199개 사업을 선정하여 지원하였다.
- 농어촌산업 인프라 구축을 위한 특화농공단지 9개소를 지원할 계획이다.

□ 추진 실적

- 향토자원의 산업화를 위한 지자체의 전략적·체계적 투자를 촉진하는 사업을 시행하기 위해 관련 부처 및 기관 간 연계·협력을 강화하는 사업을 실시하였다.
 - 농식품부-지경부간 MOU 체결 및 공동기획단 구성('11.2.21), 협력업무

시행지침 수립('11.3.2), 농식품부·지경부 공동 『농어촌산업정책 추진지원단』 회의를 통해 12개 시·군 별 연계협력 시행계획 검토·승인('11.7.18), 시·군연계협력사업 모니터링('11.10월) 등을 실시하였다.

- 또한 지역별 산업화자원 일제조사를 완료('12.1~2월)하였다.
- 농어촌산업 활성화를 위한 방안 마련을 위한 연구용역을 추진('11.7~12월) 완료하였다.
 - 이와 함께 농어촌산업화지원사업(향토, 복합)의 추진체계 개편 방안을 마련('12.1월)하였고, 향토산업 육성사업 제2기 추진방안 마련작업('12.9월)도 완료하였다.
- 농어촌산업 육성사업 업무편람을 제작하여 '12년 2월에 전국 지자체에 보급하였고 '13년도 농어촌산업화사업(향토, 복합) 업무편람도 제작, 보급하였다.
- 농어촌지역의 산업화 촉진을 위한 지역 단위 R&D 투자 확대 및 지원체계를 구축하기 위한 사업을 시행하였다.
 - 총리실 주관으로 농식품부 등 4개 부처 공동 농공단지 통합지침 개정 작업을 2011년에 완료('11.6.29)하였다.
 - 시·군 주도의 농어촌산업 활성화 추진체계 확립을 위한 시·군 단위 포괄보조사업 5개년 계획을 보완하였다.
 - 또한 지역별 특화자원의 1·2·3차 산업 융복합화를 위한 「농어촌자원복합산업화계획」('10년+'11~'14년)을 161개 시·군이 수립하였다.
 - 그 밖에 향토산업 육성사업 지원 대상 사업에 대한 컨설팅을 수행하였다.
- 농어촌 입지 제조업의 경영환경 개선을 위한 인프라를 내실화하기 위해 농공단지 조성 지원사업을 추진하였다.
 - 지역특화단지('12년 시범 4개소) 등 농공단지 신규 조성사업을 추진하였

으며 노후 농공단지 기반시설 개·보수 지원 비율을 35%까지 확대하여 추진 완료하였다.

- 한편, 농공단지 통합지침 개정 및 지자체 농공단지 관리매뉴얼을 마련('11.6.29)하였다.
- 2012년에 농어촌산업 인프라 구축을 위한 특화농공단지 8개소 조성사업을 지원하였다. 2014년 목표 400개소 중 2012년 상반기까지 373개소를 조성하였다.

2.2. 향토자원 발굴 및 DB화

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서 향토자원 발굴 및 D/B화 사업과 관련된 내용은 다음과 같다.

<p><input type="checkbox"/> 농어촌 체험관광 확대, 도농교류·지역축제, 한식세계화 등과 연계한 장소마케팅(Place marketing) 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 방문객을 대상으로 한 지역 전통시장·5일장 활성화 및 파머스마켓(farmers' market), 직거래장터, 소비자단체, 택배를 활용한 직거래 활동 등 촉진 ○ 『한식문화체험관』을 통해 한식 관련 전시, 체험상품 개발·제공('11) <p><input type="checkbox"/> 전자상거래 활성화로 지역생산품에 대한 수요확대 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌 정보화마을('08까지 358개소)등의 상품 품질관리, 지도자 및 운영자 역량강화, 새로운 수익모델 개발

- 향토자원 발굴 및 D/B화 사업은 향토자원 발굴 및 콘텐츠 개발 사업이다.

- 이 사업은 “농산어촌의 향토자원을 조사, 발굴 및 D/B화하여 지역별로 향토 산업 육성에 활용될 수 있는 아이템 제공” 및 “농어촌지역에 산재한 향토 전통자원 중에서 산업화 유망 자원을 선별하고 산업화 모델을 개발하여 지원함으로써 지역 활성화 및 향토산업 육성을 위한 기반 조성”을 목표로 한다.
- 농촌진흥청에서 주관하고 있는 2013년 사업 예산이 총 4.4억 원으로 주로 농진청의 자체 연구사업의 일환으로 수행되고 있다.
 - 따라서 사업 지원 대상이 농진청 및 각 지자체에서 향토자원 발굴 및 활용 관련 연구과제를 추진하는 연구부서이다.
- 향토자원 발굴 및 D/B화 사업은 매년 3~10개 시·군의 농어촌 지역별 향토 자원을 조사하여 산업화가 가능한 자원을 발굴하고 DB화하는 것이다.
 - 이를 위해 향토자원 사업화 가치평가 지표 개발 및 평가를 수행하고 향 토자원을 활용한 문화콘텐츠를 개발한다.
 - 이 과정에서 조사대상 지자체 관련 부서와의 유기적 연계 및 협조를 유지하고 향토자원 산업화 모델 및 지원전략 개발을 통한 지자체 향토산업 지원체계 구축을 지원하고 있다.
- 주요 사업은 다음과 같은 세 가지 분야에서 이루어진다.
 - 첫째, 세시풍속과 마을 숲을 활용한 축제·체험 콘텐츠 개발; 둘째, 전통 생태자원 활용콘텐츠 및 사업화 전략 개발; 셋째, 팜파티(Farm party) 문화콘텐츠 및 마케팅 수익모델 등이다.
- 이 사업의 2013년 추진계획과 2012년까지의 실적을 살펴보자.

□ 2013년 추진 계획

- 농촌 전통지식 유망자원 발굴 및 활용 콘텐츠 개발을 위해 다음과 같은 두

가지 활동을 수행한다.

- 첫째는 세시풍속 유망자원 발굴 및 지역마케팅 활용 프로그램 개발(3개 지역)이며, 둘째는 교육·관광 콘텐츠 개발을 위한 마을 숲 관련 전통지식 조사(3개 지역)이다.
- 전통생태자원을 활용한 농촌체험마을의 사업화 전략을 개발하기 위해서 우선적으로 전통생태자원을 활용하기 위한 체험 콘텐츠 및 프로그램을 개발한다.
 - 농장 또는 마을단위 규모로 생태체험을 사업화하고 운영하는 방안을 개발한다.
 - 이 과정에서 전통생태자원을 세 가지 유형(습지, 노거수, 마을소하천)으로 구분하여 평가체계를 개발한다.
- 강소농 육성을 위한 팜파티(Farm party)사업을 지원한다.
 - 2개 시·군 지역에서 팜파티 문화콘텐츠 운영 프로그램을 개발하고 현장 컨설팅을 수행한다.
 - 원활한 팜파티 사업의 운영 및 성과 분석을 위한 매뉴얼을 제작한다.

□ 추진 실적

- 향토자원 발굴 및 지역마케팅 활용을 위한 사업과 관련하여 스토리텔링 및 팜파티를 위한 향토자원 발굴, 향토상품 디자인 개선 방안 도출 및 디자인 개선안 제작, 향토자원 활용 증진을 위한 정보관리 및 서비스 등 세 가지 사업이 수행되었다.
 - 스토리텔링 및 팜파티를 위한 향토자원 발굴사업은 2012년에 순천, 해남, 화순 등 3개 지역에서 실시되었으며, 스토리텔링을 위한 역사문화자원 93건(순천), 팜파티 콘텐츠 개발을 위한 전통지식 163건(해남, 화순) 등 총 256건의 향토자원을 발굴하였다.

- 향토상품 디자인 개선방안 도출 및 디자인 개선안 제작 사업을 통해서 기존에 향토상품 디자인의 독창성, 차별성, 명확성, 스토리 부족 및 과도한 그래픽 등의 문제를 도출하고 이를 개선하는 디자인 개선안을 3건 개발하였다.
 - 향토자원 활용 증진을 위한 정보관리 및 서비스 사업은 전통지식 보호를 위한 DB 국제화를 통해서 국제특허분류 및 영문화 2,000건을 시행하였고, 특허청의 한국전통지식포털과 연계하여 향토자원 DB를 구축하고 대국민서비스를 실시하였다.
- 향토자원을 활용한 문화콘텐츠 개발 및 현장 적용사업을 통해서는 다음과 같은 실적을 거두었다.
- 첫째, 금산, 순천, 영광 등 세 지역에서 총 4건의 역사문화자원을 활용한 스토리텔링을 개발하였다.
 - 둘째, 해남, 화순 등 두 지역 10농가의 팜파티 콘텐츠 개발 및 프로그램 운영을 지원하였다.
 - 셋째, 태백과 여주에서는 장소마케팅을 위한 전통지식 활용 프로세스를 개발하였다.

2.3. 농어촌지역 창업, 기업성장 지원

(3) 농어촌 지역 창업 및 기업성장 지원체계 정비 (기본계획 p44)

□ 국내외 시장 개척활동 및 전략적 수요처 발굴 지원(기본계획 p.43)

- 박람회 개최, 마케팅 전략 컨설팅 등을 통해 시장 접근기회 다양화
 - 농어촌산업박람회를 대표적인 지역생산품의 판촉·상담의 장으로 육성
 - 대형 마트, 농수협 매장 등 주요 판매처와 지자체를 연결하고, 지역 생산품 전문코너 개설 유도 등 마케팅전략 컨설팅 지원
- 해외 박람회, 국외바이어 초청 품평회 등 수출시장 개척활동 지원
- 시장성을 감안한 최적의 R&D, 마케팅 전략, 자금조달방식 선택을 돕고, 민간 펀드 등 투자 유도

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서 농어촌 지역 창업 및 기업성장 지원 사업과 관련된 내용은 다음과 같다.
- 농어촌지역 창업 및 기업성장 지원 사업은 2012년까지 농공단지 조성사업과 농촌활력정착지원 등 두 가지 사업으로 실시되었으나 2013년부터 농공단지 조성사업이 ‘농어촌자원복합산업화지원’ 사업으로 통합되면서 농촌활력정착지원에 의한 농어촌산업박람회 개최 지원사업으로 실시되고 있다.

표 3-5. 농어촌지역 창업·기업성장 지원 사업의 개요

사업 목적	소규모 사업체 및 농업법인을 대상으로 한 농어촌형 기업 육성 지원을 위한 농어촌산업 박람회 개최	
사업 대상 및 시행 기관	사업 대상	시·군 및 참여 업체
	사업 주관	농림축산식품부
	시행 기관	한국농어촌공사
재원 및 기간	재원	국비(농특세)
	비율	국비 100%
	기간	1년 단위, 22.51억원(2013년 예산)
사업 내용	농어촌산업육성을 위한 조사·평가, 컨설팅, 역량강화, 홍보 마케팅 사업, 지역연계발전시스템 구축, 농어촌산업 박람회 등 지원장소 임대료, 홍보비, 심포지엄, 시상식 등 지원	

- 특히, 2013년부터는 박근혜 정부의 6차산업화 정책에 맞추어 농어촌산업 박람회를 ‘농어촌 6차산업 박람회’로 명칭을 바꾸어 개최하고 있다.
- 이 사업은 다음과 같은 세 가지 사업 목표를 제시하고 있다.
 - 첫째, 농어촌지역의 기업에 대한 간접 지원을 통하여 농어촌 지역경제 활성화를 지원하는 것으로 비즈니스모델 개발·보급, 네트워크 구축을 지원하여 사업 역량을 강화하는 것이다.
 - 둘째, 농어촌의 유·무형의 자원을 활용하여 농어촌에서 생산된 제품의 전시·판매 등 종합적 홍보·마케팅을 통하여 농어촌 생산품의 수요를 촉진하는 것이다.
 - 셋째, 농어촌 생산품 수요 확대를 통한 농특산물의 가공 확대와 농어촌기업 육성으로 농업인의 농외소득활동 활성화 촉진 및 지역 내 일자리 창출에 기여하고, 농가소득과 삶의 질 향상에 기여하는 것이다.
- 농어촌산업박람회 개최 지원 사업은 기본적으로 농어촌기업 제품의 수요창출을 지원하기 위해서 다음과 같은 목표를 제시한다.
 - 향토자원의 고부가가치화를 지향하여 개발된 우수 제품을 전시, 홍보하여 지역경제 활성화 및 수요창출을 촉진하고자 하였다.
 - B2B 프로그램을 강화, ‘바이어의 날’ 행사를 통해 농어촌기업과 유통업체 간 상담 및 계약 체결 등의 성과를 높이고자 하였다.
 - 출품 업체 간 정보 교환 및 상호 학습의 기회를 제공함으로써 농어촌기업의 마케팅 역량을 강화하고자 하였다.
- 이 사업의 주요 내용은 농어촌산업육성사업(향토산업육성사업, 농어촌자원 복합산업화지원사업 등)의 효율적 추진을 위한 조사·평가, 컨설팅, 역량강화, 홍보마케팅, 지역연계발전시스템 구축, 농어촌산업박람회 등 장소 임대료, 홍보비, 심포지엄, 시상식 등을 지원하는 것이다.

- 이 사업의 2013년 추진계획과 2012년까지의 실적을 살펴보자.

□ 2013년 추진 계획

- 농어촌산업박람회 개최 지원사업은 2013년에 22억 원의 예산투자가 계획되었으며 주로 박람회 개최 경비에 투자되었고 이 행사에 참여하는 시·군 및 업체의 비용을 일부 지원한다.
 - 특히, 2013년에는 ‘농어촌 6차산업 박람회’라는 명칭으로 개최되어서 6차산업에 대한 관심을 높이는 계기가 되었다.

□ 추진 실적

- 소규모 사업체 및 농업법인을 대상으로 농어촌형 기업 육성 지원 프로그램을 도입·운영하였다.
 - 자금·정보·기술지원·창업보육 등을 위한 정보 제공 및 원활한 기업 경영 지원을 위해 '10년에 이어 ‘농어촌기업 사업 추진 매뉴얼 II’을 제작('11.12)하였다.
 - 기업 발전 단계에 맞춰 농어촌기업이 참고할 수 있도록 시장분석·고객관리·조직진단 분야에 대한 ‘농어촌기업 사업 추진 매뉴얼 III’을 제작('12.12)하였다.
 - 이들 매뉴얼은 시·군 및 농어촌기업을 대상으로 배포를 완료하였다.
- 향토기업(제품) 수출활성화 지원을 위해 수출매뉴얼을 제작('12.12월)하여 시·도, 시·군·구 사업담당자 및 향토기업체 등에 배포(500부) 하였다.
- 국내외 시장 개척활동 및 전략적 수요처 발굴 지원을 위해 농어촌산업 박람회를 개최하였다.
 - 제3회 농어촌산업박람회('11.9.5~9.8, aT센터)와 대한민국 향토제품대전 (제4회 농어촌산업박람회:'12.8.30~9.2, 킨텍스) 등을 통해 전략적·잠재

적 수요처를 발굴·지원하였다.

<제4회 농어촌산업박람회 주요 결과>

○ 총 방문객 수 : 85,131명('11년도 63,000)

구 분	전시면적	참여기업	입점상담(체결)	현장판매액
'11(A)	7,892㎡	139개	43건(9건)	1,783백만 원
'12(B)	7,560㎡	176개	192건(13건)	2,015백만 원
증감(B/A)율	96%	128%	447%(145%)	113%

○ 매출액 등 현장판매액

○ 참가 : 76개 지자체, **176개 농어촌기업체, 344부스**

* ('11년) 54개 시·군 및 139개 업체, ('10년) 76개 시·군 290개 업체

○ 바이어의 날 행사 및 판매·입점 상담

구분	제목	실적(건)	비 고 (전년실적)
국내바이어	상담건수	192	'11년 43건
	2차 미팅 예정	62	
	입점 계획	13	'11년 9건
	MOU 체결	4	'11년 2건
	바이어 참가 수	51	'11년 15업체
해외바이어	바이어 상담	8	'11년 2건

2.4. 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원

○ 제2차 삶의 질 기본계획의 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원사업의 주요 내용은 다음과 같다.

- 소규모 창업 및 소득증대 활동 지원을 통한 농어촌형 微小기업(micro- business) 창업 활성화 및 기업가정신 고양
 - 농외소득법 제정·시행을 계기로 농산물가공기술활용센터를 설치하고, 농어촌형 중소기업의 창업보육 종합지원센터로 정립
 - * (2010년) 농산물 종합가공센터 설치 기술지원 10억원(개소)
 - 마을단위, 가족단위, 여성·노인층 등 고용취약계층의 단체 창업 등을 촉진하기 위한 제도적 지원체계 마련
- 소규모 사업체 및 농업법인을 대상으로 한 농어촌형 기업 육성 지원 프로그램 도입·운용(2011)
 - 공동 가공시설 설치·이용, 가공·마케팅 지원, 자금조달 개선, 기술개발 지원, 규제완화 등 종합 지원
 - * 2009년 농어촌기업 실태조사 등을 토대로 2010년중 과제 확정
 - 농업기술센터, 소상공인지원센터, 중소기업진흥공단, 지역협력단 등의 기능을 연계하여 지역 단위 농상공 상생협력기구 설치 유도
- 농촌 입지 제조업의 경영환경 개선을 위한 인프라 내실화 추진
 - 농공단지 2차 계획기간까지 약 400개소(2008년까지 330개소) 조성을 완료하고, 노후단지 리모델링 등 인프라 보강 및 소프트웨어 지원에 역점
 - * 지역식품산업, 향토자원 활용형 기업을 위한 특화산업단지 활성화 유도

○ 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원사업은 지역 식자재와 문화를 활용하고, 국내 원료를 기반으로 한 농업인의 창업과 스토리가 있는 향토음식의 상품화 지원 등 농촌자원 소득화지원으로 지역농산물 부가가치 증진 및 농업인 소득 증대에 기여하기 위해 마련되었다.

○ 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 사업은 2006년부터 시작되었으며, ① 농업인 소규모 창업기술 시범, ② 농산물종합가공기술 지원, ③ 향토음식자원화, ④ 지역농업특성화(농식품가공분야) 등의 세부 사업으로 추진되고 있다.

- 2012년도 사업량은 51개소, 114억 원(국비, 지방비 각 50%)이 자치단체

자본보조의 형태로 투입되었으며, 목표치 대비 100%를 달성하였다.

- 사업의 추진은 농촌진흥청(국립농업과학원)에서 사업 방향 정립 및 사업계획을 수립하고 지침을 각 특별시·광역시 농업기술센터 및 도 농업기술원(농촌자원업무 담당과)을 통해 시·군 농업기술센터(농식품가공사업 담당과)에 시달하고 시·군 농업기술센터에서 대상지에 맞는 사업을 신청한다.
 - 농촌진흥청에서 대상지를 선정하여 각 도 농업기술원을 통해 시·군 농업기술센터에 시달하며, 사업이 선정된 대상지의 시·군 농업기술센터가 주체가 되어 사업을 시행하고 있다.
 - 이러한 사업의 추진과정은 지역농업특성화 사업을 제외한 나머지 3가지 사업에 공통적으로 적용되고 있다.

표 3-6. 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 사업 추진실적(2012)

구분	사업규모 (명, 개소)	국비(백만 원)				지방비	자부담	합계
		농특	광특	기타 회계	기금 등			
전체	51	-	4,533	2,000	-	4,828	-	11,361

자료: 농림수산식품부, 2012년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 추진실적(2013)

- 이 사업의 2013년 추진계획과 2012년까지의 실적을 살펴보자.

□ 2013년 추진 계획

- 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 사업은 크게 농업인 농외소득 창출을 위한 소규모 창업 활성화, 시군센터를 통한 농업인의 가공기술력 향상 활동 강화 및 창업보육기반 확립, 지역식자재와 문화를 연계한 향토음식소득 자원화 등이 포함되었다.
 - 농업인 소규모 창업기술 시범 : (2006~2012) 156개소 → (2013) 22개소

- 공동이용 및 기술 습득을 위한 농산물종합가공시설 설치: (2010~2012) 1년차 12개소 → (2013) 4개소
 - 지역별 향토음식 체험공간 「농가맛집」 조성: (2007~2012) 74개소 → (2013) 9개소
 - 농식품 가공·창업·보육 등 기반 조성: (2010~2012) 29개소 → (2013) 10개소
- 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 사업은 농외소득 활동 지원에 관한 법률에 근거하여 체계적인 지원을 통해 지역의 농산물 부가가치와 농외소득을 증진하여 농업인의 소득 향상 및 삶의 질 향상에 기여하였다.
- 첫째, 농촌자원을 활용한 소규모 창업과 농산물 종합가공기술 지원으로 가공기술 인프라가 취약한 가공사업장에 전 과정(창업에서 자립까지)을 지원하였다.
 - 둘째, 향토음식과 음식 솜씨 보유자를 발굴하여 문화와 접목한 상품화(스토리텔링)로 농가소득 향상 및 지역의 새로운 식문화 공간을 조성하였다.
 - 셋째, 지역의 특화품목을 1·2·3차 산업과 연계한 사업 운영으로 고부가가치 창출 및 지역경제 활성화에 기여하였다.

□ 추진 실적

- 농업인 소규모 창업 사업을 2006년부터 2011년까지 135개 소, 59.8억 원을 지원하였고, 2012년에는 21개소, 10.5억 원을 지원하여 농업인 창업 지원 사업장 소득이 2011년 5,700만 원에서 2012년 7,600만 원으로 평균 매출이 33% 증가하였다.
- 일자리 창출(비상시 고용)은 2011년 612명에서 2012년 623명으로 증가하였다.
 - 또한, 농업인 가공 사업장에 대한 창업에서 자립 단계까지 체계적인 기

술지원을 실시하였다.¹⁾

- 공동가공이용 시설 설치 및 창업보육을 위한 농산물 종합가공기술 지원사업의 추진을 위해 2010년에서 2011년 동안 12개소(신규 8개소, 2년차 4개소), 30억 원을 지원하였고, 2012년에는 8개소, 20억 원을 지원하였다.²⁾
- 향토음식자원화사업을 통한 지역 농산물의 새로운 가치 증진을 위하여 「농가맛집」을 조성하였다.
 - 2001년에서 2011년 동안 64개소, 29억 원을 지원하였으며, 2012년에는 10개소, 5억 원을 지원하여 향토음식자원화 사업장 소득이 2011년 7,640만 원에서 2012년 1억 원으로 평균 매출이 22% 증가하였다.
 - 또한, 향토음식자원화사업 현장 컨설팅 및 농가맛집 운영자 역량강화 교육을 추진하였다.³⁾
- 시·군농업기술센터와 연계하여 농식품 가공 인프라를 2011년 8개소, 21억에서 2012년 12개소, 30억 원으로 확대하고, 지역특화품목을 1·2·3차 산업과 연계하여 지역경제를 활성화하고, 부가가치를 창출하였다.⁴⁾

-
- 1) 농업인 역량강화 교육(5월, 104명), 농업인 CEO 경영개선교육(7월, 74명), 홍보책자 발간(팥도미품, 창업 Q&A 모음집), 유관기관 업무 협력(농식품부, 유통공사, 중기청), 마케팅 지원(직거래장터 지원, 우먼팜 운영, 기공경진 시상), 사업장 컨설팅(연중, 21개 시군 123회), 현장애로과제 발굴 및 연구연계(2과제)
 - 2) 가공매니저 양성교육(3월, 2기 70명), 사업담당자 워크숍(10월, 35명), 농산물종합가공센터 운영매뉴얼 제작(12월), 현장기술지원(5~12월, 12시·군)
 - 3) 업무 협의회(3월), 신규자 교육(5월, 60명), 품질관리교육(11월, 100명), 식문화체험관 팡프로그램 운영(2회), 모니터링(7~8월, 4개소), 유관기관 업무협력(식생활교육국민네트워크), 우수 공무원 선발(12월, 6점)
 - 4) 지역농업특성화 기술팀담당자 워크숍(2월, 80명) 및 업무 협의회(3월, 20명), 지역농업 특성화사업 유형별 우수사례집 제작 및 배부(3월, 500부)

2.4.1. 농업인 소규모 창업기술 시범

- 농업인 소규모 창업기술 시범 사업은 ① 국내 원료를 기반으로 한 창업활동 지원으로 지역농산물의 부가가치 증진, 농업인의 경제활동 역량 향상, ② 소규모 창업사업의 정착 및 경쟁력 있는 생산제품 개발 지원, ③ 농업 이외의 경제활동을 통한 농가소득 증가 및 농촌사회 활력 부여 등을 목적으로 하고 있다.
- 이를 위해 ① 신규사업장 육성 및 활성화 기반조성(가공 작업장 및 시설설치, 가공장비 구입 및 설치), ② 농촌자원을 활용한 농업인의 소득활동 지원(포장 개발, 유통 개선), ③ 소규모 창업을 위한 고품질 제품 생산 및 전문기술 지도 강화(상표등록 및 출원, 홍보, 기술습득을 위한 교육), ④ 전자상거래를 위한 홈페이지 제작, 경영교육, 우수지역 벤치마킹 등을 추진하고 있다.
- 이 사업은 영농조합법인 및 농업인 공동사업체 등을 대상으로 하며 세부적으로 다음과 같은 요건을 갖춘 경우에 지원하고 있다.
 - 첫째, 소자본으로 농업인 특유의 솜씨를 활용할 수 있어야 하며, 농촌자원을 이용한 소득활동인 경우,
 - 둘째, 해당 지역에서 생산된 농수축산물을 주원료로 하며, 가공·생산·상품화 작업이 해당 지역 주민들에 의해서 행해질 수 있는 경우,
 - 셋째, 중앙 및 도 단위 창업기술교육 및 경영교육에 적극적인 경우,
 - 넷째, 지역농산물 소비에 앞장서고, 지역 일자리 창출에 적극 기여할 수 있는 경우,
 - 다섯째, 전자상거래 홈페이지 운영능력과 의지를 갖춘 경우 등이다.
- 2013년도 사업량은 22개소, 22억 원(개소당 100백만원, 국비(광특세)·지방비 각 50%)이며, 시·도별 지원 내역은 다음과 같다.

표 3-7. 농업인 소규모 창업기술 시범 사업 시·도별 지원 내역(2013)

단위: 개소, 백만 원

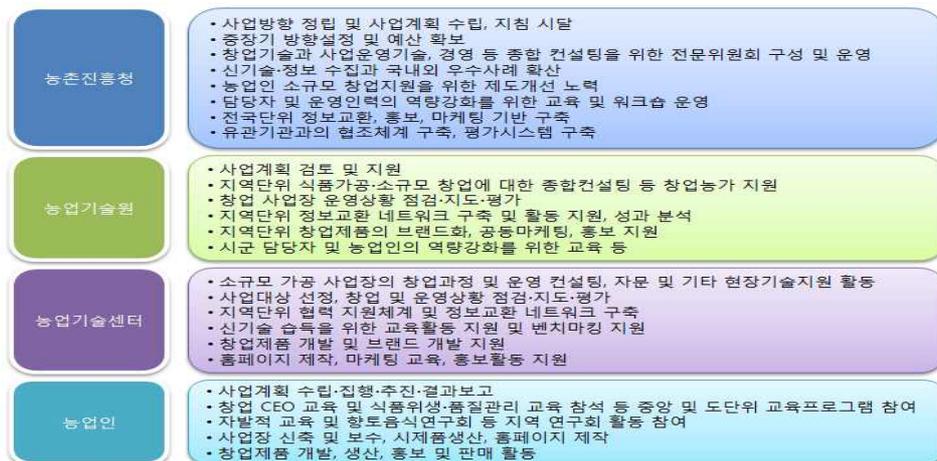
구분	합계	부산	인천	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
사업량	22	1	1	1	3	2	2	2	2	2	3	2	1
사업비	2,200	100	100	100	300	200	200	200	200	200	300	200	100

자료: 2013년도 농촌진흥사업 기본계획(2012)

○ 사업의 추진을 위해 농업인의 창업에서 사업의 안정적인 단계까지 체계적이고, 종합적인 지원을 실시하였다.

- 지역농산물을 이용한 사업의 운영으로 지역산 농산물의 이용을 증진시켰으며, 농산물을 원물의 형태로 단순 판매·유통에 그치지 않고 가공을 통해 부가가치의 증진을 도모하였다.
- 가공품 개발 및 소규모 창업에 대한 종합적인 컨설팅과 자문을 지속적으로 지원하여 적극적으로 창업농가를 지원하고 있다.
- 사업 담당자와 사업 수행자의 다양한 역량과 기술력 등의 전문성이 다소 결여되어 있어 이에 대한 지속적인 지도와 교육이 필요한 실정이다.

그림 3-1. 농업인 소규모 창업기술 시범 추진주체별 역할분담



자료: 농촌진흥청, 2013년도 농촌진흥사업 기본계획, 2012

□ 2013년 추진 계획

- 지역 농·특산물을 이용한 소규모 식품가공 창업 활성화 및 사업의 내실화를 기하기 위해서 맞춤형 역량강화 기술지원으로 작지만 강한 사업장 육성에 기여할 예정이다.
 - 2013년에는 22개소를 추진할 예정이며, 2인 이상의 농업인 공동 사업으로 변경, 추진하고자 한다.
 - 신규 창업 농업인을 대상으로 창업 실무교육 및 기업가적 마인드 함량을 위해 창업 기술교육을 실시하고 사업장의 경쟁력 강화를 위한 현장 기술지원을 추진할 계획이다.
 - 또한 농업인 소규모 창업사업장에 대한 언론매체 홍보 지원 및 창업사업장 우수 사례 수집·전파 등을 지원할 예정이다.

□ 추진 실적

- 농업인 소규모 창업기술 지원은 농업인의 전통기술 발굴, 사업 추진에 필요한 작업장 확보, 가공장비 설치, 원료 확보, 가공기술 교육 지원 등을 추진하였다.
 - 창업 유형은 장류가 7개소(33%)로 가장 많았고, 조미식품류(장아찌)와 기타가 각각 4개소(19%), 음료수 3개소(14%)로 나타났다.

표 3-8. 농업인 소규모 창업기술 시범 사업 창업 유형

단위: 개소, %

유형	계	조미 식품류 (장아찌)	떡류	1차 진조	음료류 (발효)	장류	기타
개소수 (%)	21 (100)	4 (19)	1 (5)	2 (10)	3 (14)	7 (33)	4 (19)

자료: 농촌진흥청, 농촌지도사업보고서, 2012

- 가공에 대한 애로사항 해결을 통해 사업 초기의 시행착오를 줄이고, 안정적인 사업기반을 다졌으며, 농산물 가공 전문기술과 경영마인드를 제고시켰다.
 - 가공사업장의 식품안전 시설기준에 대한 컨설팅을 사업농가별 자체 추진 하도록 하였으며, 중소기업청의 소상공인 진흥원 연계 CEO 경영개선교육, 한과·장류연구회 등 농산물 가공연구회 CEO아카데미, 국비사업 가공사업장 대상 현장 출장시 가공전문가와 동행 컨설팅 등을 추진하였다.
- 또한, 창업사업장의 마케팅 지원을 위해 우면팜 전자상거래 교육을 추진하였고, 우면팜 입점농가 상품 홍보, 농공상 엑스포 참가, 경기사이버장터 제휴 공동구매, 농산물 가공경진을 실시하였으며, 언론홍보를 86건 추진하였다.

2.4.2. 농산물종합가공기술 지원

- 농산물종합가공기술 지원 사업은 ① 시·군농업기술센터를 지역농산물 가공 기술 전진기지로 육성하여 농업인의 농산물 가공 활동 활성화를 도모하고, ② 농산물 가공기술의 연구와 효율적인 기술의 이전·보급·확산, 공동기기 및 인적자원 등 종합적 지원으로 농업인의 농외소득 활동 기반 마련 등을 목적으로 하고 있다.
- 이를 위해 ① 농업인의 가공활동을 통한 농외소득 개발을 위한 종합지원, ② 농업인의 농산물 가공 활성화를 위한 공동 이용공간 확보(증축, 보수, 신축), 건축, 시설, 및 장비 배치를 위한 설계, 기자재 및 장비 설치, ③ 시설물 운전 및 관리, 창업 컨설팅 등 운영인력 확보, ④ 창업 및 농산물 가공 활동 희망 농업인·농업법인의 상품 개발을 위한 공동 연구, 가공 기술이전, 창업 보육 및 코칭 프로그램 개발·운영, ⑤ 가공기술 개발, 표준화, 상품화, 컨설팅 등을 추진하고 있다.

- 2013년도 사업량은 8개소, 40억 원(개소당 500백만 원, 국비·지방비 각 50%)이며, 시·도 별 지원내역은 다음과 같다.

표 3-9. 농산물종합가공기술 지원 사업 시·도별 지원내역(2013)

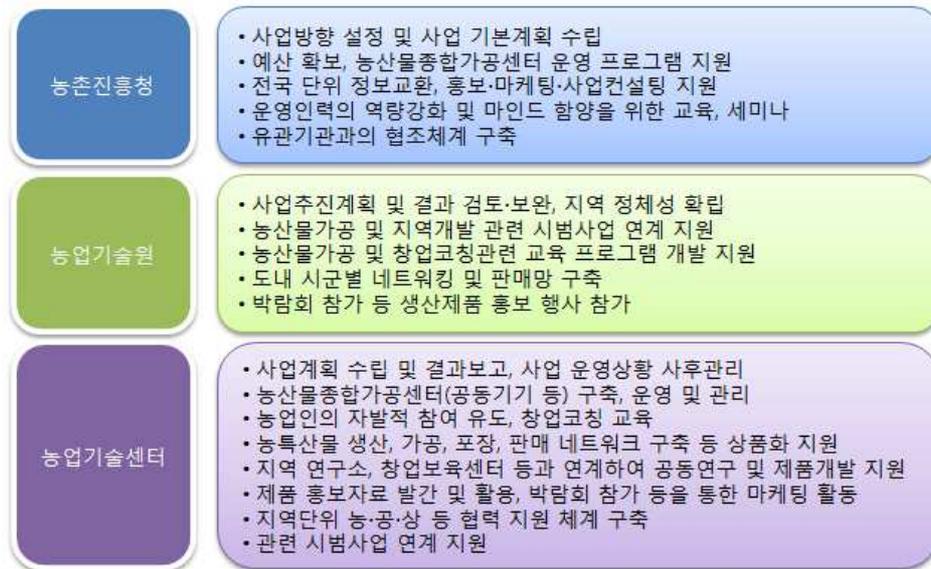
단위: 백만 원

구분		시군 및 사업비				합계
1년차 (2013)	시군	원주	삼척	논산	영광	4
	사업비	500	500	500	500	2,000
2년차 (2012)	시군	정선	제천	군산	의령	4
	사업비	500	500	500	500	2,000
합계						8개소, 4,000백만원

자료: 농촌진흥청, 2013년도 농촌진흥사업 기본계획, 2012

- 사업의 추진을 위해 농업인의 가공활동을 통한 농외소득 개발을 위한 종합적이고 체계적인 지원을 실시하였다.
 - 가공 활성화를 위한 공간, 시설(장비) 등의 하드웨어 부문과 시설물 운전 및 관리, 창업컨설팅 등 소프트웨어 부문을 동시에 지원해주고 있다.
 - 무엇보다도 가공을 희망하는 농업인의 상품개발을 위한 연구와 관련된 기술이전 등을 운영하여 상품의 생산 전 과정의 문제를 해결하는 데 도움을 주고 있다.
 - 그러나 농업인들은 제품을 판매할 수 있는 판로에 대하여 애로가 많이 발생하고 있어 이를 위해 홍보와 마케팅 등에 대한 지원이 지속적으로 확대되어야 할 필요가 있다.

그림 3-2. 농산물종합가공기술 지원 사업 추진주체별 역할분담



자료: 농촌진흥청, 2013년도 농촌진흥사업 기본계획, 2012

□ 2013년 추진 계획

- 대내외적으로 농산물 가공을 통한 식품 및 응용산업의 중요성이 커짐에 따라 농업기술센터의 역할이 농산물 생산기술 지도 외에도 가공기술, 창업기술, 경영기술, 홍보·마케팅기술 등의 종합적인 역할 비중이 높아지고 있다.
- 지역에 식품업체가 증가하고 전문 유통업체가 설립되면서 해당 지역의 농산물을 활용하여 제품을 생산하고 판매할 수 있는 기반 마련의 필요성이 나타나고 있다.
- 농업인 창업에 대한 종합적인 기술지원과 가공기기의 공동 활용으로 창업 초기 투자비용을 최소화할 수 있도록 농산물종합가공센터를 지속적으로 설치하고 창업보육을 체계화할 계획이다.

□ 추진 실적

- 지역의 농특산물을 가공하고 농업인이 공동으로 이용할 수 있는 공간을 시·군농업기술센터에 마련하였고, 농산물 가공으로 창업을 희망하는 농업인을 대상으로 창업교육을 추진하였다.
- 가공품 개발(8종), 특허 등록 및 출원(6건), 상표 출원(6건), 상품화 지원(40종), 애로기술 상담·해결(42건), 공동 장비 활용(185회 603명), 마케팅(20건), 홍보(97건) 등 창업활동에 관한 기술지원을 통한 창업보육 프로그램을 운영하였다.
- 지역의 현장지원 전문가 네트워크(89명)를 구축하여 농산물가공활동을 촉진하였다.

2.4.3. 향토음식 자원화

- 향토음식 자원화 사업은 ① 지역 식자재와 문화를 활용하여 스토리가 있는 향토음식의 상품화 및 체험 공간 조성으로 우리 식문화 계승 및 확산에 기여하고, ② 농촌형 소규모 외식산업 및 향토음식 전문 인적자원 육성으로 향토음식 전승 및 농외소득 향상 등을 목적으로 하고 있다.
- 사업 내용으로는 ① 향토음식 자원화 사업기반 조성 및 활성화 지원을 위해 지역별 향토음식 보유자, 향토음식연구회 등을 중심으로 전문인력을 양성하고, ② 농가맛집 조성 및 체험프로그램 운영을 위해 지역산 농산물, 가공품, 향토음식을 연계하여 대표 체험 프로그램 개발 및 판매 품목의 다양

5) 지역의 전통·향토음식·솜씨 보유자 발굴 및 자료화, 지역 농립수산물을 활용한 다양한 향토음식 개발 및 상품화 지원, 지역 고유의 향토음식 메뉴 개발 및 농가맛집 기반 조성 지원, 향토음식 체험 프로그램 및 교육 교대 개발 등 운영 지원, 향토음식 사업장 운영 및 관리를 위한 농가맛집 사업자 역량 개발 및 교육, 스토리텔링 개발, 향토음식 홍보책자 제작(요리책, 리플렛 등) 등 홍보지원, 발굴된 향토음식의 향토지적 재산 등록 및 고장 대표음식 지정 등

화를 추진하고 있다.6)

- 이 사업의 지원을 받을 수 있는 농업기술센터는 향토음식 자원 발굴 및 자원화 의지가 강하며, 적절한 인적자원을 보유하고 있어야 한다.
 - 한편, 농가맛집의 경우는 농업인이나 농가가 공동으로 운영하는 경우를 선정하고 있으며, 세부적으로 ①향토·전통음식 솜씨를 보유하고 상품화 효과가 기대되는 경우, ②지역농산물을 활용한 향토음식 개발 역량과 경험이 있는 경우, ③향토음식에 대한 연구 및 개발에 관심이 많은 경우, ④ 지역 유희인력 및 자원 활용이 가능한 경우 등의 요건을 갖추어야 한다.
 - 사업장 입지 예정지는 외식업 허가조건을 충족해야 하며, 농가맛집의 기본 취지와 특성을 고려하여 시내 중심지역과 외식업(식당)을 운영하고 있는 농가는 배제된다.
- 2013년도 사업량은 9개소, 900백만 원(개소당 100백만 원, 국비·지방비 각 50%)이며, 시·도별 지원내역은 다음과 같다.

표 3-10. 향토음식자원화 사업 시·도별 지원 내역(2013)

단위: 개소, 백만 원

구분	합계	경기	강원	충북	충남	전남	경북	경남	제주
사업량	9	1	2	1	1	1	1	1	1
사업비	900	100	200	100	100	100	100	100	100

자료: 2013년도 농촌진흥사업 기본계획(2012)

- 6) 지역농산물과 지역문화를 활용한 농가맛집 기자재 설치 지원, 향토성·지역성을 가미한 향토음식 및 식단의 지속적인 개발, 농가맛집 운영을 위한 운영자의 지속적인 전문능력 배양 교육 실시, 대표음식 메뉴 개발 및 스토리텔링 발굴, 체험프로그램 개발 등 전문가 컨설팅, 식기, 용기, 테이블(밥상), 조리기구, 실내장식 등 농가맛집 꾸미기, 농가맛집 조리종사자의 정기적 위생교육 실시, 지역농산물, 가공품, 향토음식을 연계한 판매 촉진(직거래판매장, 이벤트 등), 홍보 및 마케팅을 위한 활동(홈페이지 운영 등), 민사상책임, 사고, 식중독, 도난, 화재 등의 위험 대비 보험 가입 등

- 이 사업은 사업의 기반을 조성하고 활성화하기 위하여 지역 내 전문가를 발굴하고 이들이 중심이 되어 지속적으로 인력을 양성할 수 있는 시스템을 갖추고 있다.
 - 지역에서 사라져 가는 지역농산물을 활용한 향토음식을 찾아 향토성과 지역성을 기반으로 스토리텔링을 접목하여 지역농산물의 소비 증가에 기여하고 있다.
 - 그러나 농촌이 고령화되는 현실에서 향토자원의 발굴에 한계가 있으며, 특히 구전에 그치고 기록되지 않은 향토자원 발굴에 어려움이 있다.

그림 3-3. 향토음식자원화 사업 추진주체별 역할분담



자료: 2013년도 농촌진흥사업 기본계획(2012)

□ 2013년 추진 계획

- 전통·향토음식 확산을 통하여 올바른 식문화를 구현하고 지역 농산물의 이용 확대는 물론 문화와 향토음식, 스토리를 상품화하여 농가소득 향상에 기여함을 목적으로 시작하였다.
- 여러 형태의 모델 개발을 위하여 농가맛집 경쟁력과 자생력 강화를 위한 품질관리를 강화하고 사업자 경영마인드 함양 및 네트워크 구축, 전문가 협력 강화 등을 통한 사업 발전의 시너지 효과를 창출하고자 한다.

□ 추진 실적

- 사업 담당공무원과 신규 사업 대상 농업인을 대상으로 사업의 추진 방향 및 계획, 우수 사례 공유를 위한 신규사업자 교육을 추진하였다.
- 농가맛집의 현황 진단 및 지속적인 발전방안을 모색하기 위하여 ‘2007-12년도 시군 담당공무원을 대상으로 농가맛집 품질관리 교육을 실시하였다.
 - 또한 농촌진흥청에서 지원한 농가맛집 및 지역에서 자체적으로 육성한 농가맛집을 홍보하기 위하여 「농촌의 맛과 이야기가 있는 농가맛집」을 발간하여 배부하였다.
- 농업인이 외식업에 대한 전문성과 경험이 부족한 점을 지원하고 농가맛집 고유의 특성을 살리고, 브랜드 관리를 위하여 지역별로 농가맛집 사업장 컨설팅을 추진하였다.

2.4.4. 지역농업 특성화(농식품가공 부문)

- 지역농업 특성화 사업은 ① 시·군 여건에 맞는 주도사업(품목)에 기술·교육·예산을 지원하여 농업인의 소득향상과 지역경제 활성화를 유도하고, ② 시·

군에서 자율적으로 추진하는 지역농업특성화 우수 시·군에 대한 사업비 및 집중적인 기술 지원으로 지역농업 특성화를 촉진하는 것을 목적으로 한다.

- 이를 위해 ① 지역 주산작목에 적합한 가공기술 표준화 및 품질향상 기술 지원, ② 지역농산물의 2·3차 산업화 전략 및 지역순환시스템 구축 지원, ③ 특성화 센터의 가공창업 보육에 필요한 단계별 기반조성 지원, ④ 농식품가공기술 보육 전문인력 양성 프로그램 개발 지원, ⑤ 중앙(연구+지도전문가), 도, 시·군 전문컨설팅 협력 거버넌스체계 구축, ⑥ 전문 컨설팅 지원당 가동 및 현장 실용화 령구 연계 지원 등을 추진하고 있다.
- 2013년도 사업량은 10개소, 2,424백만 원(240백만 원 기준 차등 지위, 국비(광특세)·지방비 각 50%)이며, 시·도별 지원내역은 다음과 같다.

표 3-11. 지역농업특성화 사업 시·도별 지원 내역(2013)

단위: 백만 원

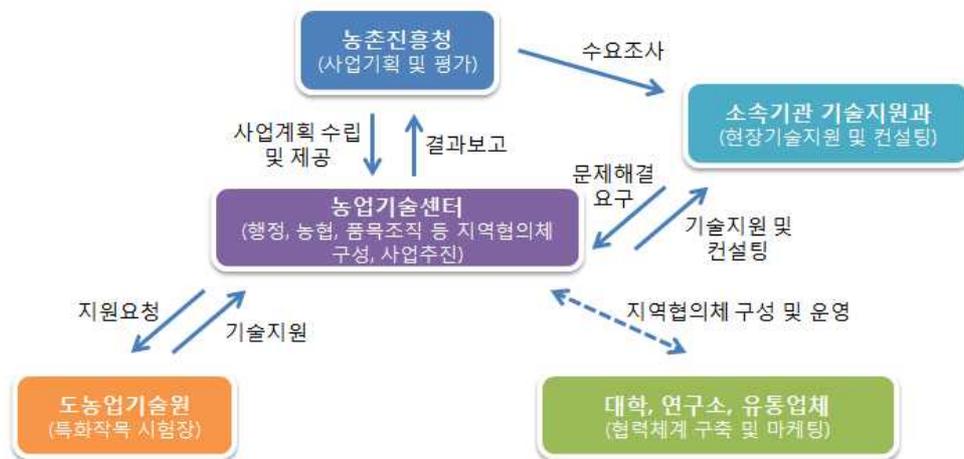
구분		시·군 및 사업비				합계
1년차 (2013)	시·군	홍천	청원	화순		3
	사업비	240	240	192		672
2년차 (2012)	시·군	안성	강릉	영동	장수	4
	사업비	312	240	240	240	1,032
	시·군	장흥	나주	거창		3
	사업비	240	240	240		720
합계						10개소 2,424백만 원

자료: 2013년도 농촌진흥사업 기본계획(2012)

- 사업의 추진은 중앙과 지방의 역할 분담으로 지역 특성화를 고려하여 이루어지고 있다.

- 중앙은 소속기관 기술지원과 담당제를 지정하고 수시 컨설팅을 운영하고 있으며, 도기술원에서는 특화작목시험장과 연계한 현장지원 네트워크를 구축하고 있다.
- 시·군 농업기술센터에서는 단체, 대학, 농협, 행정 등이 참여하는 지역협의체를 구성하고 전담조직을 편성하고 있다.

그림 3-4. 지역농업특성화 사업 추진주체별 역할분담



자료: 2013년도 농촌진흥사업 기본계획(2012)

□ 2013년 추진 계획(지역농업특성화 사업전체)

- 성과 확산을 위한 특성화 우수모델 개발 등에 중점을 두어 사업이 한 단계 업그레이드 될 수 있도록 개선해 나갈 계획이다.
- 또한, 사업 유형을 기능별로 재편하여 기존 12개 유형을 5~6개 내외로 간소화하고, 특성화사업의 성과 제고를 위해 기존 1년차 평가 후 인센티브 제공 방식을 1·2년차 평가에 따라 인센티브를 제공하는 등 사업의 내실화를 위해 지속적으로 보완 발전시켜 나갈 계획이다.

- 한편 기술보급체계 개편에 따라 소속기관 기술지원과와 역할 분담을 명확히 하여 현장의 애로기술 해결 등 기술 지원 기능을 확대하고 기존 사업 시군에 대한 사후 관리를 강화하여 사업이 지속적으로 정착할 수 있도록 협력체계를 구축해 나갈 계획이다.

□ 추진 실적

- 지역농업 특성화사업은 농촌진흥청의 대표 사업중의 하나로서 농가소득 향상 등 사업 성과가 나타나고 있으며, 지방 단위 농촌지도사업과 기술보급체계의 구축에 기여하고 있다.
- 금년도의 경우 지역농업의 특성화를 통한 농가소득 향상 및 지역경제 활성화를 위해 12개 유형에 89시·군, 215억 원의 특성화사업비를 지원·육성하였다.
- 현장에서의 애로기술을 해결하고 현장 중심의 연구과제를 수행하기 위해 특성화시군에 대한 현장연구비를 지원하는 한편, 중앙과 지방과의 업무공유 및 소통을 위한 시·군담당자 워크숍 개최, 현장기술지원 및 현장컨설팅 강화를 위한 특성화지원단 및 유형별 담당자를 지정 운영하였다.
- 이에 따라 매년 국비예산이 확대('11년 198억 원 → '12년 215억 원)되어 2012년에는 89시·군에 215억 원을 집중 지원함으로써 지자체 관심사항을 농업기술센터 중심으로 지원체계를 구축하였다.

2.5. 농어촌 관광상품 품질제고

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서 농어촌 관광상품 품질제고 사업과 관련된 내용은 다음과 같다.

(4) 지역간 농어촌산업 활성화 연계·협력 프로그램 지원 (기본계획 p.45)

□ 농어촌산업의 규모화·광역화와 시장접근성 제고를 위한 지역간(시·군간) 연계·협력 촉진

- 동일 테마(품목)를 공동마케팅 하는 등 시·군간 자발적 협력을 바탕으로 공동 사업 전개 촉진
- 시·군간 테마별 연계 마케팅전략, 공동판매장, 안테나숍 등
 - * (사례) 한방생약초산업 : 제천·산청·진안·대구 동구 등 12개 지자체간에 한방약초산업 진흥 협의체 구성(지역별 약초품목 특화, 한방 전문 인력 양성 등)
 - * (예시) 대도시에 지자체 연합출자로 와인판매장을 형성, 국내산 와인(영동, 영천, 부안, 청도 등)과 국내산 안주(임실 치즈, 서천 김, 상주 꽃감 등)로 시너지 창출
- 시·군간 연계·협력사업 추진시 평가 등을 통해 인센티브 지원

□ 소비자 지자체와 농어촌지역 생산지 지자체간 연계·협력을 유도하여 전략적 판매처 확대 및 소비자의 만족도 제고

- * (사례) 전남 신안군과 서울 마포구간 MOU 체결을 통해 천일염 마케팅 강화 : 소비자가 원하는 특성화된 시장개설도 구상중

- 농어촌 관광상품 품질제고 사업은 전문가 등의 심의와 사전 중복과제 여부 등의 검토를 통하여 농어촌 관광상품 품질관리를 위한 총체적인 추진계획 수립에 필요한 과제 및 기타 농어촌 관광상품 품질 제고와 관련된 연구과제에 지원하는 사업이다.

- 따라서 농촌진흥청에서 주관하는 이 사업은 농진청의 시험연구비에 의한 자체 연구사업을 수행하는 형태로 운영된다.

- 이 사업은 ‘농어촌 관광을 활성화하고 농외소득을 증가시키기 위하여 농가 민박, 오토캠핑, 농촌교육농장, 농특산물 포장디자인 등 농어촌에 다양한 관광상품 제공’과 ‘농어촌지역에 있는 농어촌 어메니티 자원을 활용하여 농어촌관광 사업육성 및 기반조성’ 등의 두 가지 목표를 설정했다.

- 2013년에 총 4.5억 원이 투자되는 이 사업은 주로 다음과 같은 연구과제에 지원한다.

- 푸드투어리즘 시장세문화 및 서비스 개선방안 연구
- 푸드투어리즘에서 지역농산물 활용증대방안연구
- 지역 특산음식을 활용한 맛기행 루트 개발
- 푸드투어리즘을 활용한 외래관광객 증대방안 연구
- 농촌교육농장 경영 및 마케팅 전략개발
- 농촌교육농장 제도 연구
- 농어촌관광마을 판매상품 디자인 실태조사 및 디자인 요소 분석
- 농특산품 전시판매장 실태조사 및 디자인요소분석

○ 이 사업의 2013년 추진계획과 2012년까지의 실적을 살펴보자.

□ 2013년 추진 계획

○ 농특산물 부가가치제고를 위한 푸드투어리즘 개발에 관한 연구에 지원한다.

- 이 분야의 주요 연구 과제는 i) 푸드투어리즘 유형별 목표시장 설정 및 서비스 개선방안 도출, ii) 푸드투어리즘을 통한 지역농산물 활용 증진 방안 개발, iii) 지역 특산 향토음식을 활용한 맛기행 루트 개발(2종), iv) 한국형 푸드투어리즘 외래관광객 유치 및 서비스방안 개발 등이다.

○ 농촌교육농장 운영 및 법 제도 개선 방안 도출을 위한 연구에 지원한다.

- 세부적인 연구 과제는 i) 농촌교육농장 목표고객 및 유형별 운영 방안 도출과 ii) 농촌교육농장 활성화에 장애가 되는 법과 제도 개선 방안, iii) 농촌교육농장 보험상품 개발 및 관련법 정비 제안 등이다.

- 또한 농어촌관광마을 판매상품 디자인 실태 조사 및 디자인 요소 분석연구도 지원한다.

- 세부 과제로는 농어촌관광마을 판매상품 디자인 실태조사 및 디자인 요소 분석과 농특산물 전시판매장 실태조사 및 시설 유형 분석 등이다.

2.6. 지역전략식품산업 육성

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서 지역전략식품산업 육성 사업과 관련된 내용은 다음과 같다.

1) 지역 주도의 농어촌산업 활성화 기반 강화(기본계획 p.42)

□ 향토자원 산업화를 위한 지자체의 전략적·체계적 투자 촉진

- 농어촌산업 활성화를 위한 사업을 통합(13 → 1개 포괄보조금)하고, 지자체가 계획수립·시행토록 자율성 확대
 - 지역 산업화 역량강화, 상품 생산·유통기반 구축, 홍보·마케팅 전략 수립, 가공 등 공동이용시설 설치·관리 등 추진
 - * 농어촌자원복합산업화 지원(포괄보조, 지방비포함) : ('09) 3,916억 원 → ('10) 4,738
 - * (사례) 전북 부안 : 뽕·오디의 산업화를 통해 뽕재배 농가 확대('05년 45농가 → '08년 697농가) 및 농가소득 증대로 지역 농업 발전에 기여
- 지역별 핵심자원에 대한 선택과 집중투자로 차별화된 경쟁력 확보

□ 산업화 촉진을 위한 지역단위 R&D 투자 확대 및 지원체계 구축

- 새로운 제품 발굴·자원화, 제품·공정 개발, 지적재산권 확보 등 지역 단위 R&D 투자 확대 유도
 - * 향토산업육성지원 등 지역 R&D 분야 지원('10안) : 313억 원
- 농어촌산업에 대한 종합적·다층적인 지역 R&D 지원체계 구축
 - 중앙(농식품부, 농촌진흥청) - 도(농업기술원, 지역협력단) - 시·군(지역협력단, 농산물가공기술활용센터) 단계로 기능분담 체계 정비
 - 지역 특성화 연구과제를 신설하고 지역개발 사업과 연구사업간 연계를 강화 (특성화 연구기관의 참여 권장)

- 농림사업시행지침상에서 지역전략식품 육성사업은 세부적으로 지역전략식품 육성사업과 향토산업 육성사업의 두 가지 사업으로 분리되어있다.
 - 그러나 삶의 질 향상 사업에서 향토산업육성사업은 복합자원화관리(포괄보조)로 구분되어서 이미 앞에서 설명했으므로 여기서는 지역전략육성사업에 한정해서 설명하도록 하겠다.

- 지역전략식품 육성사업은 2005년에 지역농업클러스터사업으로 지역특화농산업을 중심으로 한 산·학·연·관이 참여하는 네트워킹 구축, 가공·유통시설, 공동브랜드 개발 등을 통한 산업화 및 마케팅에 지원하는 사업이다.
 - 지역전략식품 육성사업은 2017년까지 지역전략식품산업 육성 사업단 100개소를 지원하는 것을 목표로 설정하고 추진하고 있다.
 - 이 사업의 목표는 “지역의 가용자원을 통합·유기적으로 활용하고 지역농산업 주체들의 역량을 집중하여 지역농산업 활성화와 농가소득 증대 도모”이며 이를 위해서 지역 특성에 맞는 차별화된 전략품목 육성과 지원체계를 구축하고 산·학·연·관 네트워크에 의한 시너지 효과 창출을 세부적인 목표로 제시하고 있다.
 - 2013년에 총 148억 원의 국비예산이 책정되어 있으며 50% 지방비 매칭을 고려하면 총액 295억 원의 예산을 투자하여 18개소의 지역전략식품산업 육성을 지원할 계획이다.

표 3-12. 지역전략식품산업육성사업 개요

사업 목적	지역에 특화된 농수업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통한 농어가소득 증대 도모 지역농수산업의 주체들의 역량을 집중하여 특화된 농산물의 생산·유통·가공·판매 등을 통한 소득 증대 일환으로 식품사업단 육성	
사업 대상 및 시행 기관	사업 대상	지방자치단체, 클러스터 사업단
	사업 주관	농림축식품부장관
	시행 기관	시·도지사
재원 및 기간	재원	광역지역발전특별회계(광역계정)
	비율	국고 50%, 지방비 50%(단 시설비의 경우 자부담 20% 부담)
	기간	5년간 30억 원
사업 내용	혁신체제 구축 및 네트워킹 지원 산업화 및 마케팅 활성화 지원 사업(브랜드 개발 및 관리, 유통전문조직 구축, R&D, 홍보 및 공동마케팅, 전자상거래 시스템 구축, 제조가공할 수 있는 공동이용시설 등)	

○ 이 사업의 2013년 추진계획과 2012년까지의 추진실적을 살펴보자.

□ 2013년 추진 계획

○ 지역전략 '14년 예비사업단 8개소 사업계획수립 등 컨설팅 실시('13. 3~11월)하고 중간평가 및 추가지원 점검기준 방안 개선('13.1/4) 및 사업 성과평가를 시행하는 것이다.

- 이를 통해 사업비 차등지원 등 우수사업단 추가지원을 실시할 계획이다.

○ 사업 성과 우수 사례 전파 및 노하우 공유를 위한 사업단, 지자체, 전문가들이 참여하는 워크숍을 개최('13. 상반기)할 예정이다.

- 지역전략 '15년 예비사업단 평가를 통하여 5개소 정도를 선정('13, 4/4)할 계획이다.

□ 추진 실적

- 중앙정부의 일률적이고 평균적인 농가 지원 방식에서 벗어나 지역특화 농산업을 중심으로 산·학·연·관이 주도하는 기술과 경영이 융합된 농식품산업 지원 시스템을 구축하는 것이 이 사업의 핵심적인 내용이다.
 - 따라서 2005년도에 지역농업클러스터 시범사업을 시작하여 지역 가용자원을 통합적·유기적으로 결집하는 지역농업클러스터 추진방안 마련 및 20개소의 지역클러스터활성화사업 시범사업단 선정·지원('05~'07)하였다.
 - 이후 시범사업 종합평가 및 본 사업 추진방안을 마련하여 2011년까지 총 67개소를 선정하여 지원하였다. ('05, 20 → '08, 22 → '09, 12 → '11, 13)
- 이후 2009년 광역클러스터 활성화사업으로 명칭을 변경하고 향토산업 육성사업과 정책 영역을 구분하였다.
 - 이 과정에서 향토산업 육성사업은 기초 시·군단위 클러스터 육성에 초점을 두고 광역클러스터 활성화사업은 복수 시·군 및 도 단위 클러스터 육성 및 고도화 지원을 담당하는 것으로 역할을 분리하였다.
- 한편, 2010년 지역전략식품산업육성사업으로 명칭을 변경하고 식품산업과의 연계 강화를 도모하고자 하였다.
 - 즉, 1차 생산물에 대한 단순 생산·유통 중심의 사업단은 선정 대상에서 배제하고, 고부가가치 산업화를 유도하는 방향으로 정책을 추진하였다.
 - 이러한 면에서 보면 2005년에 실시된 지역농업클러스터 사업이 현재 실시하고 있는 농업의 6차산업화 정책의 원형이라고 할 수 있다.
- 2011년에 지역전략식품산업 육성사업 추진 방안을 개선하여 농림수산사업 시행지침을 개정하였다.
 - 즉, 일정 금액 이상 집행시 지자체가 직접 집행하여 예산 사용의 투명성을 확보하고자 하였다.

- 2012년 9월에 지역전략식품산업 육성사업 개선 방안을 보고하여 2014년부터 지역전략식품산업 육성사업(식품산업정책관) 및 향토산업 육성사업(농어촌정책국)의 사업간 통합을 추진하기로 하였다.
 - 즉, 현행 3년 지원(향토산업 30억 원, 지역전략 5년 50억 원) 방식에서 통합 5년 지원(기초 30억 원~광역 60억 원 지원) 방식으로 변화하는 것이다.
 - 또한 지역전략 추가지원은 본 사업비로 전환하도록 하여 지역전략사업 신규사업단 선정은 사업 전전년도 선정하고 사업 전년에는 사업계획 컨설팅 후 자립화가 가능한 사업단은 본 사업비를 지원하기로 하였다.

제 4 장

농어촌산업 고도화 정책 평가

1. 평가방법 개요

1.1. 설문조사

□ 조사 개요

- 농어촌산업 정책평가를 위해서 농어촌산업에 참여한 경력이 있는 공무원, 전문컨설턴트, 그리고 사업 참여자를 대상으로 설문조사를 시행하였다.
 - 조사는 2012년 11월 25일부터 12월 12일까지 진행되었으며 주로 농어촌산업 정책의 특성, 예산 및 사업집행 여건, 개선방향 등에 관한 설문을 실시하였고, 명목척도 또는 5단계 리커트 척도로 응답하도록 작성되었다.
 - 조사 방법은 구조화된 설문지를 작성하여 이메일로 배포하여 작성하도록 하였으며 총 114부의 설문지가 회수되었다. 조사에 참여한 114명 중 공무원은 35명, 전문가 47명, 사업 참여자는 32명이었다.

□ 분석 방법

- 농어촌산업 정책에 대한 주체별 평가를 분석하기 위해서 공무원, 전문가, 사업참여자로 구분하여 농어촌산업 정책 평가를 수행하고자 한다.
 - 공무원, 전문가, 사업참여자로 구분하여 정책 형성, 정책 집행, 정책 성과에 대한 평가를 시행하기 위해서 χ^2 -test와 분산분석을 수행하였다.

□ 조사대상의 일반적 특성

- 총 114명을 대상으로 농어촌산업 정책평가를 실시하였는데, 응답자의 90.4%가 남자이고, 여자는 9.7%에 불과하다.
 - 각 주체별로 응답자의 특성은 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않고 있다.

표 4-1. 조사 대상자의 성별

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자
전체	114 (100.0)	35 (100.0)	47 (100.0)	32 (100.0)
남자	103 (90.4)	31 (88.6)	42 (89.4)	30 (93.8)
여자	11 (9.7)	4 (11.4)	5 (10.6)	2 (6.3)

주: $\chi^2=0.6040$, $df=2$, $prob=0.7394$

- 조사대상자의 학력은 대학원졸 이상이 52.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 대학교 졸업(38.6%)인 것으로 나타났다.
 - 각 주체별로 구분해 볼 때, 전문가의 경우 공무원과 사업 참여자에 비해서 대학원졸 이상의 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

표 4-2. 조사 대상자의 학력

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자
전체	114 (100.0)	35 (100.0)	47 (100.0)	32 (100.0)
고등학교 졸업	10 (8.8)	3 (8.6)	1 (2.1)	6 (18.8)
대학교 졸업	44 (38.6)	20 (57.1)	11 (23.4)	13 (40.6)
대학원 졸업 이상	60 (52.6)	12 (34.3)	35 (74.5)	13 (40.6)

주: $\chi^2=19.3356$, $df=4$, $prob=0.0007$

- 조사대상자의 평균연령은 47.12세인 것으로 나타났다.
 - 평균연령에 있어서는 주체별로 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않고 있다.

표 4-3. 조사 대상자의 연령

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
연령	47.12	46.24	46.46	49.13	0.88	0.4179

1.2. 현장 심층 조사

- 농어촌산업 고도화 정책을 평가하기 위해서 사례지역 4곳을 선정하여 농어촌산업 정책을 실제 집행하는 관계공무원을 대상으로 인터뷰 조사를 수행하였다.
- 도 차원의 사업 운영 실태를 살펴보기 위해서 사례조사 대상 지역으로 충남

도와 전북도 두 곳을 선정하였다.

- 이 지역은 다른 도에 비해서 상대적으로 농어촌산업 고도화 사업이 적극적으로 추진된 지역이다.
- 그리고 시·군 차원의 사업 운영 실태를 살펴보기 위해서 충남지역의 청양군과 서천군을 선정하였으며, 전북지역에서는 장수군과 고창군을 선정하였다.
- 이들 지역은 모두 지역 특산물을 중심으로 한 농어촌산업 지원 정책이 활발히 실시된 것으로 이미 많이 알려진 곳이며 실제 도청 담당자들이 사례조사 대상 지역으로 추천한 지역이다.
- 지역 사례조사는 우선적으로 도청과 시·군청의 농림축산식품부 정책 담당자들을 만나서 면담조사를 시행하였으며 각 지역의 여건상 농촌진흥청에서 실시하고 있는 사업을 기술센터에서 별도로 실시할 경우 해당 업무 담당자를 만나서 조사를 시행하였다.
- 면담조사는 사전에 작성된 질문지를 중심으로 이루어졌으며 면담 과정에서 제기되는 문제에 관해서는 현장에서 추가로 질문과 답변이 있었다.
- 자료가 필요한 부분은 근거자료를 추가로 요청하여 분석하였다.

2. 정책 형성

- 삶의 질 향상 계획에 따른 농어촌산업 고도화 정책이 “향토자원을 활용한 1차-2차-3차 산업의 융복합화를 통해 농어촌산업의 활성화를 도모하고 고용과 소득의 안정적 성장 토대를 구축”이라는 정책 목표를 달성하는 데 기여하고 있는지 여부를 고찰하는 것이 정책 형성 분야 평가의 주요 내용이다.
 - ‘정책 형성’ 분야의 평가는 주로 정책 목표의 적합성, 수단의 적절성 그리고 사업 전반에 걸친 목표의 종합성을 고찰하는 데 초점을 두고자 한다.
- 그러나 삶의 질 향상 계획에 따른 농어촌산업 고도화 정책이 큰 틀에서는 농어촌 지역을 대상을 시행되고 있는 다양한 경제사회분야 정책의 일환이라는 점을 고려하여 우선적으로 농어촌산업 고도화 정책에 해당되는 사업들의 편제에 대해서 개괄적으로 검토하고자 한다.
 - 이를 통해서 농어촌산업 고도화 정책군에 속하는 사업들의 체계에 대한 이해를 도모하고자 한다.

2.1. 정책 형성과정 평가

2.1.1 사업 편성 기준의 모호성

- 『제2차 삶의 질 향상 기본계획』(2009)에서 선정한 농어촌산업 고도화 정책은 총 4가지 주요 과제에 6가지 세부 과제로 분류되고 이는 다시 9가지 세부 사업으로 구성되어 있었다.
 - 이들 9가지 세부 사업들은 매년 작성되는 삶의 질 향상 시행계획에서 각 부처의 정책 변화를 반영하여 폐지 또는 통합되는 등의 변화가 있었으며

2013년 계획에서는 총 10가지 세부 사업으로 변화되었다.

- 이들 10가지 세부 사업은 모두 농식품부와 농진청에서 시행하는 사업들로 편성되어 있는데, 실제 농어촌산업 고도화에 활용될 수 있는 다른 부처의 사업들이 포함되지 못한 점이 있다.
 - 특히 이명박 정부의 지식경제부에서 시행하던 지역특화산업 육성사업이나 중소기업청에서 실시하는 창업보육센터 건립지원, 소상공인경영개선 지원 사업 등이 포함되지 않았다.
 - 즉, 농어촌지역에서 1차-2차-3차 산업의 융복합화를 통한 농어촌지역 산업 활성화를 좀 더 효과적으로 추진할 수 있는 정책사업이 제외되어 있는 문제점이 있다고 할 수 있다.

표 4-4. 농어촌산업 고도화 사업의 개요

구분		주관 기관	사업 대상	사업분야					
				R&D	인력 양성	거버넌스	생산 가공	유통 판매	체험 관광
복합산업 화지원 (포괄보조) 관리	농어촌자원복합산업 화지원사업	농식품부	농어업인 조직, 관련업체, 시군청	●	●	●	●	●	●
	향토산업육성사업	농식품부	농어업인 조직, 향토기업	●	●	●	●	●	●
향토자원 발굴 및 DB화		농진청	국립농업과학원	●					
농어촌지역 창업 기업성장 지원		농식품부	시군, 민간업체	●	●	●		●	
소규모 농업인 창업 소득화 지원	농어업인 소규모 창업기술 시범	농진청	영농법인, 공동사업체		●		●	●	
	농산물종합가공 기술 지원	농진청	시군농업 기술센터	●	●	●	●		
	향토음식자원화 사업	농진청	농업인, 농가공동	●	●		●	●	
			지역농업특성화 (농식품가공분야)		●	●			
	지역농업특성화 (농식품가공분야)	농진청	시군 농업기술센터	●	●	●	●		
농어촌 관광상품 품질제고		농진청	국립농업과학원	●					
지역전략식품산업육성사업		농식품부	시군청, 농어업인 조직	●	●	●	●	●	●

- 한편, 농촌진흥청에서 실시하고 있는 사업은 주로 농촌지도사업과 연구R&D 사업으로 분류되는데, 농어촌산업 고도화에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 사업으로 농촌지도사업에 편제되어 있는 소규모농업인 창업 및 소득화 지원사업이 실시되는 것은 바람직하다고 할 수 있다.
 - 그러나 농어촌산업 고도화에 직접적으로 영향을 미치지 못하는 연구R&D 사업인 향토자원 발굴 및 DB화와 농어촌 관광상품 품질제고 사업을 세부 사업으로 편성하고 있는 것은 적절치 않다고 판단된다.
- 따라서 농식품부와 농진청의 농촌지도사업 중에서 농어촌산업과 관련된 사업에 대한 재검토 작업이 필요하다고 할 수 있다.
 - 즉, 농어촌산업 고도화 정책에 속하는 10가지 사업의 정책 목표가 큰 차별성을 갖고 있지 못할 뿐 아니라, 사업 내용도 유사한 특징을 갖고 있다.
 - 그 결과 농식품부의 사업 간에도, 그리고 농진청 사업 간에도 유사중복의 문제가 발생하고 있다.

2.1.2. 사업 체계의 복잡성

- 농어촌산업 고도화 정책으로 선정된 사업들을 편성하는 과정에서 기존 부처의 사업 편성 체계와 다르게 편성되어서 혼란을 가중시키는 상황이 나타나고 있다.
 - 우선 농식품부의 사업을 보면 복합산업화 지원(포괄보조) 관리에 농어촌 자원 복합산업화 지원사업과 향토산업 육성사업을 편제하고 있다.
 - 이들 사업은 모두 광특회계에서 지원하지만 농어촌자원 복합산업화 지원사업이 시·도 포괄보조로써 지역개발계정에서 지원하는 사업인 반면에 향토산업 육성사업은 광역발전 계정에서 지원하는 사업이라는 차이점이 있다.

- 한편, 지역전략식품산업 육성사업의 경우도 광특회계 광역발전계정에서 지원하는 사업이기 때문에 오히려 향토산업 육성사업과 시행 체계면에서 유사한 면이 있다.
- 또한 삶의 질 향상 사업의 구조와 농식품부의 사업시행 편제에 따르면 몇 가지 복잡한 특성이 나타난다.
- 먼저, 현재와 같이 농어촌자원 복합산업화 지원사업과 향토산업 육성사업은 동일하게 농식품부 농어촌산업과가 주무과로 지정되어 운영되고 있고, 지역전략식품산업 육성사업은 국가식품클러스터추진팀이 주무과로 지정되어 있다.
 - 따라서 이런 측면에서 보면 농어촌자원 복합산업화 지원사업과 향토산업 육성사업을 복합산업화 지원(포괄보조) 관리라는 과제에 통합적으로 운영하는 것이 적합한 것으로 보인다.
 - 그러나 농림사업시행지침에 따르면 향토산업 육성사업이 지역전략식품산업육성사업의 세부 과제로 편제되어 운영되고 있다.
- 결과적으로 현재 농식품부의 주무과 편제에 따르면 현재와 같은 과제별 편성이 적합한 것으로 보이지만 실제 예산회계별 구분이나 사업 추진 방식에서 보면 농어촌자원 복합산업화 지원사업은 향토산업 육성사업 및 지역전략식품산업 육성사업과 차이가 있다고 할 수 있다.
- 이러한 사업구조의 복잡성으로 인해서 실제 삶의 질 향상에 관한 연도별 계획을 작성하는 데 있어서 몇 가지 오류가 나타나고 있다.
- 첫째, 연도별 삶의 질 향상 계획에서 총괄적으로 농어촌산업 고도화 정책의 세부 과제별 예산 내역을 설명하고 있는 부분을 보면, 2010년 계획서에서는 지역전략식품 육성사업에 대한 예산을 광특회계로 편성하고 있는데, 2011년부터는 기타회계로 편성하고 있다.

- 그러나 2010년 광특회계 개편 내용을 살펴보면 여전히 광특회계의 광역 발전계정으로 편성되어 있고 실제 2010년 이후 발행된 「농림사업 시행 지침」을 살펴보면 여전히 지역전략식품 육성사업은 광특회계 사업으로 분류하고 있다.
 - 따라서 지역전략식품산업 육성사업의 지원 예산을 기타 회계로 구분하고 있는 것은 삶의 질 향상 계획을 작성하는 과정에서 나타난 오류로 판단된다.
- 둘째, 연도별 삶의 질 향상 계획에서 과제별 세부 사업을 설명하는 데 있어서는 복합산업화 지원(포괄보조) 관리 과제하에 농어촌자원복합산업화와 향토산업육성사업이 설명되고 있지만 실제 앞서 설명한 총괄 예산 내역에서는 향토산업육성사업의 예산을 지역전략식품육성 사업 예산에 통합하여 계산하고 있다.
- 이와 관련해서 2011년도와 2012년도 삶의 질 향상 사업 시행계획에서는 총괄적인 예산 내역에서는 복합산업화지원(포괄보조) 관리 과제의 예산으로 농어촌자원 복합산업화 사업 예산만을 포함하고 있으면서도 세부 사업으로는 농림사업시행지침에 설정되어 있는 예산으로 향토산업육성 사업을 시행하는 것으로 설명하고 있다.
- 셋째, 복합산업화지원(포괄보조) 관리 과제에서 설명하고 있는 향토산업 육성사업의 사업 규모가 농림사업시행지침에서 밝히고 있는 사업 규모와 서로 다르다는 것이다.
- 즉, 복합산업화 지원(포괄보조) 관리 과제에서 설명하는 향토산업 육성사업의 사업 규모와 내용이 농식품부의 어떤 사업을 실제 반영하고 있는 것인지 모호한 상황이라고 할 수 있다.
 - 실제 향토산업육성사업 중 지역개발계정으로 지원되는 사업이 일부 포함되어 있음(참고, 「농림사업시행지침 2010」)을 밝히는 문헌도 있어서 이것이 어떤 분야에 어떤 명칭으로 분류하는지 명확하게 제시할 필요가 있다.

- 결과적으로 농식품부에서 농어촌산업 고도화를 위해서 많은 예산을 투입해서 실시하는 사업인 향토산업 육성사업과 지역전략식품 산업육성사업이 삶의 질 향상 계획에서 어떻게 반영되고 있는지 좀 더 명확히 할 필요가 있다.

2.2. 정책 목표의 적합성

- 제2차 삶의 질 향상계획의 농어촌산업 고도화 정책의 목표는 “향토자원을 활용한 1차-2차-3차 산업의 융복합화를 통해 농어촌산업의 활성화를 도모하고 고용과 소득의 안정적 성장 토대를 구축”하는 것이다.
 - 이러한 목표는 직접적인 성과지표로서 ‘고용과 소득의 성장’을 제시하였지만 이러한 성과 달성이 단순히 농촌지역에서의 농업의 성장이나 외부 기업 유치에 따른 제조업의 성장으로 달성되는 것이 아니라 융복합화, 소위 6차산업화를 통해서 달성하는 것이라고 할 수 있다.
 - 결과적으로 이러한 목표 설정에서는 창출, 이전 및 확산, 성과 활용이라는 세 가지 관점의 개념이 투영되어 있는 것으로 판단된다.
 - 따라서 세부 사업들의 목표가 이러한 전체적인 목표에 적합하게 구성되어 있는지 살펴보고자 한다.
- 10가지 세부 사업의 목표와 적합도에 대한 평가에 대한 개요는 다음의 <표 4-5>에서 보는 바와 같다.
- 이를 좀 더 세부적으로 살펴보면 농어촌 지역 1차-2차-3차 산업의 융복합화를 명시적으로 추구하는 것은 농어촌자원 복합산업화 지원사업, 향토산업 육성사업, 지역전략식품 육성사업 등 세 가지이다.
 - 농식품부에서 추진하고 있는 이들 세 가지 사업은 농어촌산업 고도화 정책을 직접적인 목표로 설정하고 있는 사업으로 농어촌산업의 창출, 이전

및 확산, 성과 활용의 세 가지 관점을 모두 투영하고 있는 사업이라고 할 수 있다.

- 따라서 현재 추진되고 있는 6차 산업화 정책에서도 핵심적인 역할을 할 것으로 판단된다.

○ 반면, 나머지 7가지 사업은 농어촌산업의 고도화를 달성하는 데 제한된 역할만을 담당하고 있다고 할 수 있다.

- 실질적인 성과를 창출하거나 융복합을 도모하기보다는 기반 조성이나 역량 강화 등 농어촌산업 발전 성과의 이전과 확산에 초점을 두고 있는 세부 사업이 향토자원 발굴 및 D/B화, 농어촌지역 창업기업 성장 지원, 농산물 종합가공기술 지원, 지역농업 특성화 등 네 가지라고 할 수 있다.
- 그러나 이 중에서도 지역농업 특성화(농식품가공 분야)는 다른 사업에 비해서 상대적으로 농업 분야에 대한 지원 비중이 높다고 할 수 있다.

표 4-5. 농어촌산업 고도화 정책 세부 사업의 목표 개괄

사업 구분		사업 목적	적합도
복합산업 화지원 (포괄보조) 관리	농어촌자원복합산 업화지원사업	- 농어촌 자원을 기반으로 1차-2차-3차 복합산업화 추진 및 창업, 기업유치 지원 - 지역 경제활동 다각화 및 소득·고용기회 증대 도모	종합
	향토산업육성사업	- 향토자원을 개발하여 1차·2차·3차 산업 연계·발전으로 지역경제 활력 증진	종합
향토자원 발굴 및 DB화		- 향토자원 조사, 발굴 및 D/B화로 향토산업육성에 활용될 아이템 제공 - 산업화 유망자원 선발 및 모델 개발 지원으로 향토산업 육성 기반 조성	이전· 확산
농어촌지역 창업 기업성장 지원		- 소규모 농어촌형 기업 육성 지원을 위한 농어촌산업 박람회 개최	이전· 확산
소규모 농업인 창업 소득화 지원	농어업인 소규모 창업기술 시범	- 지역농산물의 부가가치 증진 및 농업인의 경제활동 역량 향상, - 소규모 사업의 정착 및 제품 개발 지원,	창출
	농산물종합가공 기술 지원	- 시·군농업기술센터를 통한 농산물 가공 활성화 도모 - 가공기술 연구, 이전·보급·확산으로 농외소득 활동 기반 마련	이전· 확산
	향토음식자원화 사업	- 향토음식의 상품화 및 체험 공간 조성 - 소규모 외식산업 및 향토음식 전문 인적자원 육성	창출
	지역농업특성화 (농식품 가공분야)	- 시·군 여건에 맞는 기술교육으로 농업인의 소득향상과 지역경제 활성화 - 지역농업특성화 우수시군에 대한 사업비 및 집중적인 기술지원	이전· 확산
농어촌 관광상품 품질제고		- 농어촌 관광을 통한 농외소득 증가 위해 다양한 관광상품 제공 - 농어촌 어메니티 자원을 활용하여 농어촌관광 사업육성 및 기반조성	창출
지역전략식품산업육성사업		- 지역농수산업의 주체들의 역량을 집중하여 특화된 농산물의 생 산·유통·가공·판매 등을 통한 소득 증대	종합

○ 이외에 직접적으로 사업체의 창출과 생산품의 개발에 초점을 두고 있는 ‘창출’의 관점을 적용하고 있는 사업이 농어업인 소규모 창업기술 시범, 향토 음식 자원화 사업, 농어촌 관광상품 품질 제고 등 세 가지이다.

- 이 중 농어촌 관광상품 품질제고 사업은 농진청의 연구 R&D 사업으로 실시되면서도 실제 관광상품을 개발하는 것에 초점을 두고 있는 사업이라고 할 수 있다.

○ 결과적으로 세부 사업의 정책 목표는 대체로 적절하게 설정되었다고 할 수 있다.

- 즉, 이 평가의 기본 관점인 창출, 이전 및 확산, 활용이라는 세 가지 관점이 각각의 세부 사업에 적절하게 특화되어 있고, 또한 농식품부 사업이 이들을 종합적으로 지원할 수 있는 체계를 갖고 있어서 특화성과 종합성이 일정하게 조화를 이루고 있는 정책 목표를 제시하고 있다고 할 수 있다.

표 4-6. 농어촌산업 정책의 주요 목적

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
향토기업 창업 및 유지	0.21	0.26	0.21	0.16	0.50	0.6054
농가소득증대 및 일자리 창출	0.89	0.89	0.87	0.94	0.44	0.6435
지역산업 네트워크 구축	0.13	0.14ab	0.21a	0.00b	3.96	0.0217
기술교육 및 역량강화	0.08	0.11	0.04	0.09	0.77	0.4669
신산업 발굴 및 융복합화	0.25	0.23	0.19	0.38	1.79	0.1721
지역경제 선순환시스템 구축	0.34	0.23	0.45	0.31	2.24	0.1115

주: 중복응답(응답=1, 무응답=0)

○ 농어촌산업 관련 담당 공무원, 전문가 및 사업 참여자들이 생각하고 있는 농어촌산업 정책의 주요 목적은 농가소득 증대 및 일자리 창출(0.89)인 것으로 나타났다.

- 그 다음으로는 중요한 목적으로 지역경제 선순환시스템 구축(0.34)과 신산업 발굴 및 융복합화(0.25), 향토기업 창업 및 유지(0.21)가 주요 목적으로 지적되고 있다.

○ 따라서 현 단계에서 농어촌산업 정책의 형성 과정에서 농가소득 증대 및 일자리 창출을 정책 목표로 설정하는 것은 적절하다고 할 수 있다.

- 이와 더불어 부수적으로 지역경제 선순환시스템 구축, 신산업 발굴 및 융복합화를 추구하는 것도 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

- 물론, 통계학적으로 농어촌산업 정책의 목적에 대한 주체별 인식에는 통계적으로 큰 차이가 나타나지 않았다.
 - 다만, 지역산업 네트워크 구축에 대해서는 전문가들이 공무원이나 사업 참여자에 비해서 상대적으로 중요하게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

2.3. 정책 수단의 적절성

2.3.1. 사업 간 예산 규모와 지원 대상의 차별성

- 10가지 세부 사업의 사업 규모와 사업 대상을 비교해 보면 농식품부 사업과 농진청 사업 간의 차별성이 부각되고 있다.
- 사업에 대한 지원 예산 규모 측면에서 보면 농식품부에서 광역지역발전 특별회계 예산으로 실시되고 있는 농어촌자원 복합산업화 지원사업, 향토산업 육성사업, 지역전략식품산업 육성사업이 비교적 많은 예산이 지원되고 있으며 상대적으로 농촌진흥청에서 실시하고 있는 사업 예산 금액이 적다고 할 수 있다.
 - 특히, 향토산업 육성사업과 지역전략식품산업 육성사업은 사업 대상자에게 3년간 30억 원의 예산이 지원되는 매우 큰 규모의 사업이라고 할 수 있다.
- 또한 사업 대상에 있어서도 농식품부와 농촌진흥청에서 시행하고 있는 사업 간의 차이가 나타나고 있다.
 - 농식품부에서 지원하는 사업은 그 대상이 농어업인 조직, 생산자 단체, 민간기업체, 행정기관 등이지만, 농촌진흥청 사업은 주로 시·군 기술센터에서 주도적으로 수행하고 있으며 농어업인 소규모 창업기술 시범과

향토음식 자원화사업의 경우가 일부 농업인 단체나 농가를 대상으로 하고 있다.

- 결과적으로 농어촌산업 고도화를 추진하는 데 있어서 농식품부와 농진청간의 역할 분담이 체계적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.
- 그리고 설문 분석을 통해 나타난 농어촌산업 정책의 주요 정책 대상으로는 마을 또는 마을기업(0.96)과 농가(0.82)를 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.
 - 그 외 영농조합법인 등 농기업과 농협에 대해서는 일부 중요한 정책 대상으로 인식하는 비율도 나타났지만 중소기업과 대기업은 농어촌산업 정책의 대상으로 보고 있지 않은 것으로 나타났다.
- 통계학적으로 농어촌산업 정책대상에 대해서 공무원, 전문가, 사업 참여자별 인식이 유의미한 차이를 보이지 않고 있지는 않지만 농어촌산업의 정책대상을 농가, 마을기업이나 영농조합 등으로 한정할 필요가 있다.
 - 이런 맥락에서 볼 때, 농어촌산업의 정책대상을 특정한 개인보다는 다수가 참여하는 공동체로 설정하는 것이 바람직하다는 것이 일반적인 인식이라고 할 수 있다.

표 4-7. 농어촌산업 정책의 주요 정책 대상

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
농가	0.82	0.97	0.72	0.78	0.87	0.4206
마을 또는 마을기업	0.96	0.83	1.11	0.91	1.07	0.3461
영농조합법인 등 농기업	0.11	0.03	0.15	0.16	1.20	0.3059
농협	0.04	0.03	0.02	0.09	1.33	0.2689
중소기업	0.01	0.03	0.00	0.00	1.13	0.3263
대기업	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-

주: 중복응답(응답=1, 무응답=0)

2.3.2. 사업 간 지원 분야의 유사성

- 사업 분야를 살펴보면 농식품부에서 시행하고 있는 3가지 사업은 모두 동일한 분야의 사업을 지원하고 있다.
 - 즉 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 연구개발(R&D)부터 유통판매, 체험관광에 이르기까지 세 가지 세부 사업이 모두 동일한 사업 분야를 지원하고 있는 것을 알 수 있다.
 - 이는 한편으로는 사업 계획 단계에서는 각각의 사업들이 단기적인 경제적 이익의 창출뿐만 아니라 중장기적인 발전 기반 조성도 고려하는 종합적인 시각을 갖고 있다고 할 수 있다.
 - 그러나 이렇게 세 가지 사업 간에 지원 대상 분야가 서로 특화되어 있지 못한 것은 현장에서 사업 간 연계가 불필요한 상황으로 나타나게 되어서 농어촌지역에서 중복투자가 발생할 가능성이 높다고 할 수 있다.
- 한편, 농진청에서 추진하고 있는 사업은 연구 R&D 사업과 농촌지도사업으로 구분될 수 있다.
 - 연구사업으로 구분되는 향토자원 발굴 및 D/B화 사업과 농어촌 관광상품 품질제고는 R&D 분야에 국한되어 지원되고 있다.
 - 그러나 지도사업으로 구분되는 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원사업도 일부 R&D 사업을 지원하고 있어서 농진청 사업 간의 특화도 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.
- 사업 분야 및 범위와 관련해서 특징적으로 발견할 수 있는 것은 전체적인 창출, 이전 및 확산, 활용이라는 관점에서 보면, 초기 정책 형성 과정에서는 세 단계의 성과를 얻기 위한 계획이 반영되어 있지만, 실제 사업의 집행 과정에서 보면 대부분의 사업들이 새로운 기업이나 일자리 창출에만 초점을 두고 성과를 확산시키거나 활용하는 측면의 활동이 매우 미흡하다는 것을

알 수 있다.

- 즉, 사업의 성과지표가 주로 매출액 증가나 일자리 창출 등에 초점을 맞추게 되면서 사업체의 창업에 따른 직접적인 성과에 초점을 두는 결과, 장기적인 기반 형성과 사업 및 발전 잠재력을 제고시키는 활동은 미흡하다는 것이다.
- 한편, 설문 분석을 통해서 농어촌산업 정책의 주요 사업 영역으로는 농수축산물 가공(0.46), 효율적 유통 및 판매시스템(0.34), 그리고 농촌체험관광(0.34)이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다.
- 따라서 농어촌산업 정책은 기본적으로 농수축산물 가공을 중심으로 하여 효율적 유통 및 판매시스템과 농촌체험관광 등이 연계되어 추진되는 것이라는 인식이 일반적이라고 할 수 있다.
 - 다만, 자금 및 금융 지원에 대해서는 전문가 및 사업 참여자와 공무원의 인식 차이가 나타나고 있다.
 - 이런 측면에서 볼 때, 본 연구에서 적용하고 있는 창출, 이전 및 확산, 성과 활용 등의 세 가지 관점 중에서 일반적으로는 ‘창출’ 부문으로 농어촌산업의 영역을 국한시키는 특성이 있다고 할 수 있다.

표 4-8. 농어촌산업 정책의 사업 영역

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
기술 및 연구개발	0.07	0.03	0.09	0.09	0.67	0.5133
교육훈련 및 인력양성	0.14	0.06	0.19	0.16	1.55	0.2171
자금 및 금융지원	0.23	0.09b	0.30a	0.28a	3.00	0.0539
거버넌스 형성	0.10	0.03	0.17	0.06	0.92	0.4022
농수축산물 생산	0.22	0.31	0.17	0.19	1.34	0.2651
농수축산물 가공	0.46	0.51	0.45	0.44	0.25	0.7829
효율적 유통 및 판매시스템	0.34	0.40	0.32	0.31	0.37	0.6913
홍보 및 마케팅	0.12	0.11	0.09	0.19	0.93	0.3960
농촌체험관광	0.29	0.37	0.23	0.28	0.92	0.4022

주: 중복응답(응답=1, 무응답=0)

3. 정책 집행

3.1. 사업 집행의 계획성

- 개별 지자체에서는 농어촌산업 정책의 구체적인 정책 대상을 선정함에 있어서 해당 지역 주민의 정책 수요, 광역자치단체의 정책 방향 등을 고려하여 선정하고 있다.
 - 대체적으로는 지역 주민의 정책 수요에 기반하여 농어촌산업의 정책 방향과 대상을 선정하고 있지만, 일부 시·군의 경우, 해당 광역지방자치단체에서 수행하고 있는 정책 방향과 연계하여 사업의 내용을 추진하는 경우도 있다.
 - 비록 광역지방자치단체의 정책 방향과 동일하다고 하더라도, 개별 시군에서는 지역 특성을 반영한 테마(작물 등)를 선정하고 있다
- 개별 사업을 선정하는 과정에서 자체적으로 타당성 평가 등을 시행하기 어렵기 때문에, 지역 경제 부문 간의 형평성만을 고려하여 사업 분야가 선정되는 문제가 있다.
 - 공모형 사업(예: 향토산업 육성사업)과 같은 경우에는 외부 컨설턴트가 사업 초기에 참여하여 전문적인 컨설팅을 수행하고 있지만 사업계획에 대한 컨설팅에 초점을 두고 있기 때문에 해당 사업의 타당성에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하고 있다.
 - 그리고 농어촌산업의 세부 사업을 선정함에 있어서 기존 추진 사업 분야 및 대상자를 고려해야 하는 지역 실정 때문에 다소 타당성이 없다고 하더라도 추진하지 않을 수 없는 사정이 있다.
- 대부분의 지방자치단체에서는 농어촌산업의 중장기 계획을 수립하지 않고,

개별 단위사업 형태로 사업을 추진하고 있다.

- 농어촌산업은 지역경제 활성화와 일자리 창출에 매우 중요한 부문임에도 불구하고, 해당 정책이 중장기 계획 없이 단편적인 개별 사업으로 추진되는 문제가 모든 시군에서 공통적으로 나타났다.
- 그 결과 현재 추진 중에 있는 개별 단위사업간이 전혀 연계되지 못하고 있고, 향후 어떻게 농어촌산업을 육성할 것인가에 대한 총괄적인 방향이 수립되어 있지 못한 상태이다.

※ 최근 6차산업화 정책과 관련된 제도로 인해 지방자치단체에서 농어촌산업 중장기 계획을 수립해야 한다는 인식을 폭넓게 하고 있다.

- 이에 따라 지자체에서 농업·농촌·식품산업 발전 기본계획을 수립하도록 의무화하는 것은 매우 바람직한 현상이라고 할 수 있다.
- 그러나 지자체 단위에서의 농업, 농촌, 식품산업에 대한 종합적인 계획은 사실상 시·군 단위 전체 경제발전 계획에 버금가는 광범위한 계획이기 때문에 이런 총괄계획과 연계해서 농촌산업에 대한 별도의 구체적인 계획을 수립하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

○ 농어촌자원 복합화 지원사업은 광역지방자치단체 차원에서 정책 방향을 설정하고, 체계적으로 추진하기 위한 노력을 시도하고 있다.

- 일부 광역지방자치단체에서는 농어촌자원 복합화 지원사업에 대한 정책 목표를 설정하고, 이에 부합하게끔 개별 시·군의 정책 방향을 유도하고 있다.
- 그러나 상당수 광역지방자치단체에서는 개별 시·군에서 요청하는 사업을 형식적으로 검토하고 추진하는 형태를 취하고 있다.

※ 농어촌자원 복합산업화 지원사업의 경우, 광역자치단체와 기초자치단체 간에 서로 정책 기획 권한의 필요성을 주장하고 있어서 전체적인 추진체계와 권한에 대한 중앙정부 차원의 결정이 필요한 상황이다.

- 농촌진흥청에서 수행하고 있는 다수의 사업은 개별 시군의 추진 의사에 의해서보다는 농촌진흥청에서 주관하여 하향적으로 추진하는 특징을 갖고 있다.
 - 농촌진흥청에서 담당하고 있는 농어촌산업 정책은 개별 시군의 자율적인 참여보다는 농촌진흥청의 예산 규모와 사업 수행 능력 등을 고려해 농촌진흥청에서 하향식으로 선정되어 추진되고 있다.
 - 이런 이유로 인해 농촌진흥청에서 담당하고 있는 농어촌산업 정책은 개별 시군의 농어촌산업 정책과 거의 연계되지 못하고, 개별 단위사업 위주로 추진되는 문제점이 있다.

- ※ 실제 농업기술센터 관계자에 대한 면담을 통해서 시·군 농업기술센터가 특정 사업을 자율적으로 시행하기보다는 농촌진흥청에서 결정되는 사항을 하향적으로 집행하고 있는 것으로 조사되었다.
 - 따라서 대부분의 시군 농업기술센터에서 농어촌산업 정책에 대한 중장기적인 로드맵을 수립할 수 없는 것이고, 해당 연도 사업의 시행에만 초점을 두고 있는 실정이다.
 - 그렇기 때문에 농업기술센터의 사업과 해당 시군 자치단체에서 시행하는 사업 간에도 내용적, 집행적 연계가 거의 이루어지지 못하고 있다.

- 농어촌산업 정책을 추진함에 있어서 해당 사업이 선정되었음에도 불구하고, 민간의 참여 부재로 실질적으로 사업을 추진하지 못하는 경우도 있다.
 - 해당 시군에서 특정 영역을 중심으로 농어촌산업을 육성하고자 해도 실제 해당 분야의 민간 참여의 부족으로 사업 추진이 되지 못하는 경우가 있다.
 - 그리고 농어촌산업 정책의 대상지로 선정된 시·군에서 민간의 사업 참여 포기로 사업이 선정 이후 포기하는 사례도 발생하고 있다.

- ※ 기초자치단체의 경우, 사업의 내용과 타당성을 판단하는 것과 함께 민간의

참여 의지와 능력을 사전에 인식하고 판단하는 것도 매우 중요하다고 할 수 있다.

3.2. 사업 내용 및 주체의 다양성

- 농어촌산업 고도화 정책은 그 형성 과정에서는 생산, 가공, 유통, 체험 등 매우 다양한 범위에 걸친 사업 내용을 계획하고 있었지만, 실제 집행 과정에서 지원되는 대부분의 사업은 주로 해당 지역에서 생산되는 농수산물의 가공에 초점을 두고 추진되고 있다.
 - 그리고 사업 대상자들은 영농조합이나 협동조합이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다.
- 대부분의 시·군 자치단체에서는 농어촌산업과 관련된 사업들이 몇 개의 부서에 분산되어 개별 단위 업무 중심으로 분산되어 추진되는 경우가 일반적이다.
 - 향토산업 육성사업 등과 같이 상대적으로 규모가 큰 사업은 별도의 사업단이 구성되어 운영되고 있는 경우도 있으나, 여전히 시·군 전체의 다른 사업들과 연계되어 추진되지 못하고 개별 사업의 운영에만 초점을 두고 추진되는 한계가 있다.
 - 따라서 대부분의 사업단들이 해당 정책 사업이 종료되어 예산 지원이 중단되면 자연스럽게 사업단도 같이 해체되는 문제점이 나타나고 있다.
 - 이런 문제점을 고려하여 사업의 지속성을 담보할 수 있는 별도의 방안이 필요하다고 할 수 있다.
- 농어촌산업 정책에 대한 시·군 간 연계협력이 나타나고 있는 사례도 발견할

수 있었다.

- 농어촌산업은 일반적으로 특정 시·군의 농특산물을 주제로 한 사업이 다수를 이루고 있고, 사업 추진도 개별 시·군 단위로 추진되고 있다.
 - 그러나 일부 시·군에서는 인근의 다른 시·군과 공동 판매를 위한 연계협력을 추진하고 있는 경우도 현장 사례 조사를 통해서 발견할 수 있었다.
- 시·군에서 농어촌산업 정책의 집행 과정에서 시·군청의 행정부서와 시·군 농업기술센터 간의 업무 협력이 잘 이루어지지 못하는 경우가 많이 발견되었다.
- 시·군청의 농어촌산업을 농업기술센터에서 통합하여 담당하는 경우에는 농어촌산업에 대한 행정적인 업무와 지도업무가 서로 융합되어 원활하게 추진되고 있는 것으로 조사되었다.
 - 그러나 농어촌산업을 자치단체의 행정부서와 농업기술센터가 각각 자신들의 업무영역을 구분하여 시행하는 경우에는 두 기관 간의 협력이 거의 이루어지지 못하는 것으로 조사되었다.
 - 따라서 시·군 단위에서 농어촌산업의 발전을 위한 체계적인 계획과 함께 통합적인 운영을 추진할 수 있는 체계를 형성하는 것도 매우 필요하다고 할 수 있다.

3.3. 지방자치단체의 자율성

3.3.1 예산 집행의 자율성

- 농어촌산업 정책의 예산 집행 여건에 대한 설문분석 결과(5점 척도)를 살펴 보면, 사업의 내용과 예산의 자율적 변경가능성(2.57), 사업 집행을 위한 적절한 규모의 예산 지원(2.89)이 잘 이루어지지 못하고 있다고 분석되었다.
 - 그러나 이에 대한 설문 주체별 평가는 서로 다르게 나타났는데, 실제 행정업무를 담당하고 있는 공무원은 예산 집행의 자율성이 높고 예산 지원 규모도 적정하다고 생각하고 있는 반면에, 전문가와 사업 참여자들은 그 정도가 상대적으로 공무원에 비해 낮은 것으로 나타났다.
 - 이러한 결과는 전문가와 사업 참여자들의 일반적인 행정 절차에 대한 인식이 낮아서 그 과정을 좀 더 복잡하고 어렵게 느끼고 있는 것으로 판단된다.
 - 이는 결과적으로 농어촌산업의 행정 집행은 공무원이 전담할 수 있도록 하는 것이 오히려 업무의 전문성을 제고시키는 방안이라는 것을 반증하는 것으로 해석될 수 있다.

- 채용부담에서 있어서는 시·군의 매칭비중(3.55)은 상대적으로 높다고 인식하고 있는 반면에, 사업 대상자의 자부담 비중(3.04)은 보통인 것으로 나타났다.
 - 시·군의 매칭 비중을 줄이거나 시·군의 재정 형편에 따라 차등화할 수 있는 적절한 방안이 강구될 필요가 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

표 4-9. 농어촌산업 정책의 예산집행 여건

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
전체	3.01	3.14	2.91	3.03	1.94	0.1478
사업의 내용과 예산의 자율적 변경 가능성	2.57	2.83 ^a	2.40 ^b	2.53 ^{ab}	2.91	0.0588
사업집행을 위한 적정한 규모의 예산 지원	2.89	3.14 ^a	2.68 ^b	2.91 ^{ab}	3.09	0.0494
시·군의 높은 매칭비중	3.55	3.69	3.47	3.53	0.54	0.5826
사업 대상자의 높은 자부담 비중	3.04	2.89	3.09	3.16	0.77	0.4634

주: 5점 척도로 응답한 결과를 집계함(5점: 높음/1점: 낮음).

3.3.2 사업 집행 여건

- 농어촌산업 정책의 사업 집행 여건에 관한 설문분석 결과, 타 시군과 사업의 연계협력이 용이하지 않고(2.28), 사업 성과를 내기 충분한 사업기간이 확보되지 않는 것으로 나타났다(2.37).
 - 또한 시·군 담당자의 해당 분야의 전문지식 보유 수준이 낮고(2.48), 다양한 사업 대상자의 선정·지원이 이루어지지 않고 있으며(2.75), 정책의 추진과정과 성과의 외부공개가 원활하지 않은 것으로 분석되었으며(2.82), 최근 정책 추진과정에서 그 필요성이 대두되고 있는 중간지원조직이 부재(2.41)한 것으로 나타났다.
 - 이러한 사업 집행 여건에 대한 주체별 평가도 매우 유사한 수준을 보이고 있다.
- 결과적으로 농어촌산업 정책의 사업 집행 여건이 예산에 비해서 더욱 열악한 것으로 평가되고 있어서 농어촌산업 정책의 집행 환경에 대한 전반적인 개선이 필요함을 나타낸다고 할 수 있다.

표 4-10. 농어촌산업 정책의 사업집행 여건

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
전체	2.52	2.76 ^a	2.27 ^b	2.63 ^a	8.00	0.0006
타 시·군과 사업의 연계협력이 용이	2.28	2.37	2.15	2.38	0.97	0.3831
다양한 사업 대상자의 선정·지원	2.75	2.97 ^a	2.51 ^b	2.84 ^{ab}	3.21	0.0439
시·군 담당자가 해당분야의 전문지식 보유	2.48	2.89 ^a	2.17 ^b	2.50 ^{ab}	6.33	0.0025
시·군 차원의 관련분야 중간지원조직의 운영	2.41	2.66 ^a	2.06 ^b	2.66 ^a	6.92	0.0015
정책의 추진과정과 성과의 외부 공개	2.82	3.23 ^a	2.40 ^b	3.00 ^a	9.30	0.0002
사업성과를 내기 충분한 사업기간	2.37	2.46	2.30	2.38	0.23	0.7253

주: 5점 척도로 응답한 결과를 집계함(5점: 높음/1점: 낮음).

3.3.3 모니터링 체계

○ 현행 농어촌산업 정책의 모니터링 추진에 있어서의 문제점에 대한 설문 분석 결과, 모니터링 결과가 향후 사업에 반영되지 못하는 것(29.6%)과 모니터링을 위한 인력과 예산의 부족(22.8%)하다는 의견이 높게 나타났다.

- 이러한 두 가지 부분에 대해서는 공무원, 전문가, 사업 참여자가 공통적으로 문제점으로 지적하고 있다.
- 이외에 주체별로 다소 차이가 있는 부분은 공무원은 모니터링에 관한 자료의 요구(14.3%)와 모니터링 횟수가 많다(11.4%)는 의견이 다수였으나, 전문가들은 자료 요구가 많다(14.9%)는 것과 함께 시·군 차원의 자율적인 모니터링 추진이 어렵다(10.6%)는 의견을 제시하고 있다.
- 여기에 사업 참여자의 경우는 모니터링 기준이 불명확(25.0%)하고 시·군 차원의 자율적 추진이 어렵다(18.8%)는 의견이 다수를 차지하고 있다.

- 따라서 현재 모니터링을 개선하기 위해서는 가장 우선적으로 모니터링 결과를 어떻게 환류할 것인가에 대한 문제와 모니터링 전담 인력과 예산 지원 문제를 우선적으로 해결해야 한다.

- 그러나 이와 함께 시·군 차원의 자율성을 부여하는 체계를 형성하고 이에 적합한 기준을 설정하는 것도 동시에 추진해야 할 사안이다.

표 4-11. 농어촌산업 정책의 모니터링체계 문제

단위: 명, %

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자
전체	114 (100.0)	35 (100.0)	47 (100.0)	32 (100.0)
모니터링을 위한 많은 자료 요구	13 (11.4)	5 (14.3)	7 (14.9)	1 (3.1)
많은 모니터링 횟수	6 (5.3)	4 (11.4)	0 (0.0)	2 (6.3)
모니터링 결과의 향후 사업의 미반영	33 (29.0)	10 (28.6)	15 (31.9)	8 (25.0)
모니터링 기준의 불명확	16 (14.0)	1 (2.9)	7 (14.9)	8 (25.0)
모니터링을 위한 인력과 예산의 부족	26 (22.8)	10 (28.6)	10 (21.3)	6 (18.8)
시·군의 자율적 추진이 어렵고 중앙부처의 업무개입	13 (11.4)	2 (5.7)	5 (10.6)	6 (18.8)
기타	7 (6.1)	3 (8.6)	3 (6.4)	1 (3.1)

주: $\chi^2=18.0760$, $df=12$, $prob=0.1134$

4. 정책 성과

4.1. 추진 실적

4.1.1 농어촌자원 복합화 지원사업

- 농어촌자원 복합산업화 지원사업의 성과지표인 지원 대상업체 매출액 증가율을 살펴보면, 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 매년 10% 정도의 매출 증가율 목표를 설정하였으나 매년 이를 상회하여 2011년에는 28.6%, 2012년에도 28.1%를 달성하였다.
 - 이에 따라 2013년부터는 매출액 증가율 목표치를 28.4%로 상향시켜서 설정하였다.
 - 또한, 농공단지 고용인원 수도 매년 일정 수준을 유지하면서도 지속적으로 증가하는 추세에 있다.
 - 따라서 그 목표를 2013년부터 143,000명 수준으로 재설정하였다.
 - 즉, 농어촌자원 복합산업화 지원사업은 정량적인 측면에서 설정한 목표치를 상회하는 실적을 얻는 것으로 평가되고 있다.

표 4-12. 농어촌자원복합산업화지원사업 실적 및 목표치

성과지표		실적 및 목표치					측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
		'10	'11	'12	'13	'14		
지원대 상업체 매출액 증가율 (%)	목표	10.0	10.0	10.0	28.4	28.7	(당해년도 매출액 - 전년도 매출액) / 전년도 매출액)×100	행정조사
	실적	42.0	28.6	28.1	-	-		
	증감	32.0	18.6	18.1	-	-		
농공단지 고용인원 수 (명)		129,806 (실적)	135,577 (실적)	140,000 (실적)	143,000 (목표)	145,000 (목표)	-	전국산업단지 현황통계 (한국산업단지 공단)

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 연도를 재정리함.

- 다른 한편, 향토산업 육성사업의 경우도 농어촌자원 복합산업화 지원사업과 마찬가지로 참여 기업 매출액 증가율을 성과지표로 설정하였고, 또한 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서 매년 10%의 증가율을 목표로 설정하였다.

표 4-13. 향토산업 육성사업 실적 및 목표치

성과지표		실적 및 목표치					측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
		'10 (실적)	'11 (실적)	'12 (목표)	'13 (목표)	'14 (목표)		
참여기업 매출액 증가율 (사업단 평균)(%)	목표	10.0	10.0	10.0	13.0	14.0	(당해년도 매출액 - 전년도 매출액) / 전년도 매출액)×100	행정조사
	실적	30.5	-0.6	-17.1	-	-		
	증감	20.5	- 10.6	-27.1	-	-		

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 년도를 재정리함.

- 그러나, 2010년에 30.5%의 매출액 증가율을 달성한 이후 2011년과 2012년에 모두 매출액이 감소하는 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.
- 따라서 농어촌자원 복합산업화 지원사업에 비해 향토산업 육성사업의 실적이 저조한 것으로 나타나고 있다.

4.1.2. 향토자원 발굴 및 DB화

- 향토자원 발굴 및 DB화의 성과지표인 유망 향토자원 발굴조사의 경우 2011년도에는 목표치(300건) 대비 68.0% 증가한 504건을 달성하였으나, 2012년도에는 목표치(300건) 대비 14.6% 감소한 256건을 달성하였다.
 - 향토자원 활용 문화 콘텐츠 개발의 경우 2010년도에는 목표치(10건) 대비 70% 감소한 3건을 달성하였으나 2011년과 2012년의 경우 목표치(10건) 대비 10.0% 증가한 11건을 달성하였다.

표 4-14. 향토자원 발굴 및 DB화의 실적 및 목표치

성과지표		실적 및 목표치					측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
		'10	'11	'12	'13	'14		
유망 향토자원 발굴조사 (건)	목표	300	300	300	100	100	산업화유망 향토자원 조사 및 발굴 건수	문헌 및 현지조사
	실적	504	288	256	-	-		
	증감	204	-12	-44	-	-		
향토자원 활용 문화콘텐츠 개발(건)	목표	10	10	10	10	10	문화콘텐츠별 상품 시개발 건수	문헌 및 현지조사
	실적	3	11	11	-	-		
	증감	-7	1	1	-	-		

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 년도를 재정리함.

- 결과적으로 향토자원발굴 및 DB화 사업은 전반적으로 목표 대비 사업 성과가 저조한 것으로 나타나고 있으며 따라서 2013년과 2014년의 목표치를 일정 정도 수정하여 설정하였다.
- 그러나 연구 R&D 사업의 성격을 갖고 있는 향토자원 발굴 및 DB화 사업의 실적을 다른 농어촌산업 정책의 정량적인 성과지표와 동일한 차원에서 평가하기는 어려운 측면이 있다.

4.1.3. 농어촌지역 창업, 기업성장 지원

- 농어촌지역 창업, 기업성장 지원 사업은 초기에 농어촌산업박람회 방문객 증가율을 성과지표로 선정하였으나 그 사업의 직접적인 성과지표로서 적절치 못한 문제가 있어서 2013년부터 농어촌산업박람회의 계약 상담 건수의 증가율과 계약체결 건수를 성과지표로 재설정하였다.

표 4-15. 농어촌지역 창업·기업성장 지원 실적 및 목표치

성과지표	실적 및 목표치					측정산식 (측정방법)	자료수집 방법 자료출처
	'10	'11	'12	'13	'14		
농어촌산업 박람회방문객 증가율(%)	64.8 (106,4 19명)	△40.8 (63,00 0명)	35.1 (85,13 1명)	-	-	(금년도 방문객 - 전년도 방문객)/전년도방문객*100	행사 결과 보고서
농어촌산업 박람회 계약상담(건) 증가율(%)	-	-	-	10	10	(금년도 계약상담(건) - 전년도 계약상담(건))/전년도 계약상담(건)*100	행사 결과 보고서
농어촌산업 박람회 계약체결(건) 증가율(%)	-	-	-	10	10	(금년도 계약체결(건) - 전년도 계약체결(건))/전년도 계약체결(건)*100	행사 결과 보고서

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 년도를 재정리함.

4.1.4 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원

○ 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원사업의 성과지표인 농업인 창업사업장 매출액 증가율의 경우 2011년도에는 목표치(6.0%) 대비 250.0% 증가한 21.0%를 달성하였고, 2012년도에는 목표치(20.0%) 대비 65.0% 증가한 256건을 달성하였다.

- 향토음식자원화율 경우 2011년도에는 목표치(115.0%) 대비 9.0% 증가한 125.4%를 달성하였고, 2012년의 경우 2011년보다 더 높은 증가율을 보여 동일한 목표치(115.0%) 대비 28.3% 증가한 147.5%를 달성하였다.

표 4-16. 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원 실적 및 목표치

성과지표	실적 및 목표치					측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처	
	'10	'11	'12	'13	'14			
농업인 창업사업장 매출액 증가율(%)	목표	5.5	6.0	20	20	20	(지원후 3년차 사업장의 당년 매출액 - 동 사업장의 전년 매출액 / 동 사업장의 전년 매출액) × 100	해당 농업기술 센터 담당자
	실적	20.0	21.0	33.0	-	-		
	증감	14.5	15.1	13.0	-	-		
향토음식 자원화율 (%)	목표	112	115	115	120	120	향토음식 발굴·개발 및 자료화에 대한 계획 대비 실적 : (①+②)/2 ①(향토음식 발굴· 개발 실적/계획) ×100 ②(향토음식 자료화 보급 실적/계획) ×100	해당 농업기술 센터 담당자
	실적	128.0	125.4	147.5	-	-		
	증감	16.0	10.4	32.5	-	-		

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 년도를 재정리함.

- 이러한 성과지표 달성 추세를 보면 소규모 사업체 지원에 대한 성과가 대규모 사업체에 비해 상대적으로 양호하다는 것을 알 수 있다.

4.1.5. 농어촌 관광상품 품질 제고

- 농촌관광 수익성 향상을 위한 농가민박 경영 개선 방안 개발에 관한 다양한 연구를 지원하였다.
 - 세부적인 내용을 살펴보면, 농가민박接客서비스 매뉴얼 및 동영상교재 개발, 농가민박이 농촌관광의 핵심적인 비즈니스로 정착시키기 위한 연구의 일환으로 농가민박 인지도 향상을 위한 농가민박 공동브랜드 개발(시안)(4종) 및 농가민박 시설/환경 및 체험 아이콘 개발(12종)에 관한 연구 등이다.

- 농가소득 향상을 위한 농촌관광 비즈니스 모델 개발에 관한 연구를 수행하였는데, 주로 농가 오토캠핑장 운영 방안 및 조성모델 개발 연구, 농촌관광 마을개발사업의 경제적 파급효과 분석 연구 등이다.
 - 특히 경제적 파급효과 분석 연구로 농촌관광마을개발 사업의 경제적 파급효과가 생산유발효과 13,568억 원, 고용유발효과 40,200명, 소득유발효과 2,806억 원, 부가가치유발효과 2,690억 원이라는 결과를 도출하였다.
 - 이외에 농촌교육농장 경영 개선 및 제도 개선 연구에 관한 연구에 지원하였다.

표 4-17. 농어촌 관광상품 품질제고 사업의 실적 및 목표

성과지표		실적 및 목표치					측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
		'10	'11	'12	'13	'14		
농촌관광 상품개발 건수	목표	8	5	5	5	5	현지조사	보고서 농촌관광현장확인
	실적	8	8	8	-	-		
	증감	-	3	3	-	-		

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 년도를 재정리함.

- 이 사업도 농진청의 연구 R&D 사업으로서의 성격을 갖고 있기 때문에 실제 사업 실적을 다른 사업들과 동일한 수준에서 평가하기 어려운 측면이 있다.

4.1.5. 지역전략식품산업 육성사업

- 지역전략식품산업 육성사업의 성과지표인 클러스터 특화품목 매출액 증가율의 경우, 2012년까지 지속적으로 증가율은 감소하고 있지만 실적치는 모두 목표치를 상회하는 것으로 나타나고 있다.

- 2011년도에는 목표치(15.5%) 대비 50.3% 증가한 23.3%를 달성하였으며, 2012년도에는 목표치(16.0%) 대비 19.4% 증가한 19.1%를 달성하였다.

표 4-18. 지역전략식품산업육성사업의 실적 및 목표

성과지표		실적 및 목표치					측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
		'10	'11	'12	'13	'14		
클러스터 특화품목 매출액증 가율(%)	목표	15.5	15.5	16.0	16.5	17.0	(측정년도매출액/ 전년도매출액)×100	사업단매출액 지차제 조사자료
	실적	34.9	23.3	19.1	-	-		
	증감	19.4	7.8	3.1	-	-		

자료: 농림축산식품부, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획, 각 년도를 재정리함.

4.2. 사업 재편 방향

- 현재 농어촌산업 정책 10개 사업의 향후 재편 방향에 대해서는 대부분의 의견이 현행 수준을 유지해야 하는 것으로 평가되고 있다.

- 다만 지역농업특성화 농식품 가공분야 사업(3.42)과 농어촌지역 창업, 기업성장지원(3.40)은 확대되어야 할 것으로 인식하고 있으며, 반면 향토음식 자원화 사업(2.85)은 축소되어야 한다는 의견이 많았다.

표 4-19. 농어촌산업 정책의 향후 재편 방향

구 분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
전체	3.20	3.21	3.17	3.23	0.22	0.8023
농어촌자원복합화 지원사업*	3.25	3.31	3.13	3.34	0.95	0.3907
향토산업육성사업	3.25	3.29	3.28	3.16	0.31	0.7371
향토자원 발굴 및 D/B구축	3.12	3.20	3.11	3.06	0.30	0.7396
농어촌지역 창업, 기업성장 지원	3.40	3.31	3.38	3.53	0.98	0.3797
농업인 소규모 창업기술 시범	3.13	3.17	3.02	3.25	1.00	0.3725
농산물종합가공기술 지원사업	3.28	3.29	3.26	3.31	0.08	0.9277
향토음식 자원화 사업	2.85	2.86	2.94	2.72	0.74	0.4790
지역농업특성화 농식품 가공분야 사업	3.42	3.43	3.38	3.47	0.19	0.8269
농어촌 관광상품 품질제고	3.12	3.11	3.06	3.22	0.35	0.7081
지역전략식품산업육성	3.16	3.09	3.15	3.25	0.33	0.7188

주: 각 사업별로 5점 척도로 응답한 결과를 집계하였으며(5점: 높음/1점: 낮음), 높은 점수를 기록할수록 향후 확대 필요성이 크다는 것을 의미함

○ 농어촌산업 정책의 성과를 제고하기 위해서는 다양한 중앙부처와의 협력이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났으나 다른 중앙부처와 협력 필요성은 상대적으로 낮게 평가하고 있는 것으로 조사되었다.

- 가장 우선적으로 기획재정부(0.68)와 유기적 협력을 통해 충분한 예산을 확보하는 것이 중요한 것으로 나타났다.
- 그리고 농어촌산업 정책을 추진함에 있어서 유사성을 갖고 있는 미래창조과학부(0.40), 안전행정부(0.26), 문화체육관광부(0.22), 산업통상자원부(0.18) 등과 사업의 연계추진이 이루어져야 할 것이다.
- 그러나 타 중앙부처와 협력에 대해서는 대부분 상대적으로 낮게 평가를 하고 있어 실제 협력의 필요성에 대해서 공감하지 못하는 것으로 나타났다.

- 그리고 타 중앙부처와 협력에 대해서는 공무원, 전문가, 사업 참여자 모두 동일한 인식구조를 갖고 있어 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

표 4-20. 농어촌산업 정책의 협력가능 중앙부처

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
기획재정부	0.68	0.71	0.60	0.75	1.20	0.3049
미래창조과학부	0.40	0.40	0.40	0.41	0.00	0.9986
안전행정부	0.26	0.26	0.32	0.19	0.85	0.4320
문화체육관광부	0.22	0.23	0.26	0.16	0.55	0.5791
산업통상자원부	0.18	0.17	0.23	0.13	0.77	0.4652
고용노동부	0.02	0.03	0.02	0.00	0.42	0.6580
국토교통부	0.02	0.03	0.00	0.03	0.71	0.4951
해양수산부	0.01	0.00	0.00	0.03	1.29	0.2800
기타	0.02	0.00	0.04	0.00	1.45	0.2390

주: 중복응답(응답=1, 무응답=0)

- 최근 박근혜정부에서 추진하고 있는 6차산업화 정책은 농촌경제를 발전시키는 데 매우 필요한 정책으로 평가되고 있다.
 - 우선 6차산업화 정책의 필요성(4.04)은 매우 높게 평가하고 있고, 이를 추진하는 데 있어서는 농민이나 마을이 추진 주체가 되고(3.41), 귀농자나 외부 전문가의 도움을 받아 추진해야 한다(4.30)고 평가하고 있다.
 - 그리고 6차산업화 정책은 농가소득 증대와 일자리 창출에 많은 기여(3.81)를 할 것으로 기대하고 있는 것으로 나타났다.
 - 그럼에도 불구하고, 6차산업화 정책은 기존의 농어촌산업 정책과 유사하게 시·군이 자율적으로 추진할 수 있는 권한이 부여되어 있지 못하고(2.89), 사업에 대한 예산 지원 규모가 제한적(2.70)이라는 문제가 있다는 인식이 나타나고 있다.

- 그러나 시·군의 자율성과 관련해서 공무원은 전문가나 사업 참여자에 비해 상대적으로 6차산업화 정책이 시·군에 자율적 권한을 부여하고 있다고 판단하고 있는 것으로 조사되었다.

표 4-21. 6차산업화 정책의 적절성

구분	전체	공무원	전문가	사업참여자	F값	prob
전체	3.52	3.69a	3.40b	3.53ab	2.68	0.0731
농촌경제를 발전시키는데 매우 필요한 정책	4.04	4.20	3.98	3.97	0.93	0.3974
농민이나 마을이 추진주체가 되어야 함	3.41	3.46	3.28	3.56	0.54	0.5835
귀농자나 외부 전문가의 도움이 필수적임	4.30	4.40	4.26	4.25	0.34	0.7122
농가소득증대와 일자리 창출에 많은 기여를 할 것임	3.81	3.97	3.72	3.75	0.89	0.4152
시군이 자율적으로 추진할 수 있는 권한이 부여되어 있음	2.89	3.29a	2.60b	2.88ab	5.53	0.0052
사업에 대한 예산지원 규모가 적절함	2.70	2.80	2.60	2.75	0.76	0.4713

주: 5점 척도로 응답한 결과를 집계함(5점: 높음/1점: 낮음).

- 이상을 종합해볼 때, 6차산업화 정책은 정책적 당위성을 충분히 확보하고 있음에도 불구하고, 기존의 농어촌산업 정책과 정책적 차별성을 갖고 있지 못한 것으로 평가된다.
 - 새롭게 도입되는 6차산업화 정책이 기존의 농어촌산업 정책과 차별성을 갖기 위해서는 기존 농어촌산업 정책과 차별적인 특성을 부각시키는 노력이 필요하다고 할 수 있다.
 - 또한 기존의 농어촌산업 정책과 새로운 6차산업화 정책이 큰 맥락에서 목표와 수단을 같이 하고 있기 때문에 6차산업화 정책이라는 새로운 방

향 속에서 기존의 농어촌산업 정책을 수정·보완하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

4.3. 지역의 일자리 창출

- 농어촌산업 정책을 통해 가공 분야의 일자리 창출과 지역경제활성화가 이루어지고 있다.
 - 농어촌산업 정책으로 소규모 가공산업이 지역 차원에서 활성화되고 있고, 일부 시군의 경우 유사 업종이 지역 내에서 신설 창업되거나 타 지역에서 이주해온 경우도 있다.
 - 농어촌산업 정책의 성과에서는 주로 가공업체 수나 매출액 증가에 초점을 두고 있는데, 앞서 각 사업별 실적에서 살펴본 바와 같이 정량적인 측면에서의 실적은 향토산업 육성사업을 제외하고 대부분 목표치를 달성하고 있는 것으로 나타나고 있다.
- 농어촌산업 정책의 성과가 높은 지자체는 자체적으로 사업 영역을 확대해 나가고 있고, 독자적인 교육프로그램을 운영하고 있다.
 - 농어촌산업 정책을 통해 사업 성과가 높고 비교적 사업이 체계적으로 추진된 지자체의 경우, 사업 영역이 가공 중심에서 판매와 농촌관광(체험, 민박 등)으로 확대되고 있다.
 - 그리고 일부 시·군에서는 독자적인 예산을 편성하여 해당 분야의 교육프로그램을 별도로 운영하고 있는데, 이는 해당 분야 종사자의 재교육과 신생창업의 2가지 목적에서 추진되고 있다.
- 대부분의 지자체는 모니터링을 자체적으로 수행하고 있지만, 실제 모니터링 내용이 사업에 원활히 환류되지 못하고 있다.
 - 일부 시·군에서는 농어촌산업에 대한 독자적인 모니터링을 수행하고 있

고 실제 별도의 모니터링 인력을 확보해 객관적인 모니터링을 수행하고 있는 시·군도 발견되었다.

- 그러나 모니터링의 기준과 체계가 아직 잘 정비되어 있지 않기 때문에 대부분의 시·군에서 실제 실효성 있는 모니터링을 하지 못하고 있는 것으로 조사되었다.
- 농어촌산업 정책의 추진 과정에서 최근 협동조합과 사회적 기업 등이 연계되면서 사업 성과의 시너지가 발생하고 있는 것으로 조사되었다.
- 농어촌산업 정책을 통해 가공업체 및 일자리 창출 등과 같은 직접적인 성과가 나타나기도 하지만, 농어촌 지역에서 경제활동의 기회 확대라는 간접적 성과도 매우 큰 것으로 판단된다.
 - 예컨대 농어촌산업 정책의 추진으로 공동브랜드의 형성, 협동조합의 설립, 사회적 기업의 활성화, 협업기업 육성 등의 새로운 기회가 확대되고 있다는 것이다.
- ※ A군에서는 기존 농어촌산업 성과를 바탕으로 자체적으로 추진하는 5·3 프로젝트를 통해 부분협업(자재공동구매, 시설공동이용, 노동력공동이용 등), 정보 공유, 출하단위 확보 등을 추진하고 있다.
- 사업이 종료된 이후 농어촌산업 정책에서 지원된 사업체에 대한 지속적인 모니터링과 사후관리가 이루어지지 않고 있다.
- 해당 사업이 종료된 이후 농어촌산업에 대한 사후관리가 소홀히 이루어지고 있는데, 예를 들면, 별도의 사업단을 운영한 경우도 사업단이 해체되어 그 동안의 노하우가 사장되는 문제가 발생되고 있다.
 - 경우에 따라서는 과거에 정책적으로 지원한 사업에 다시 중복 투자하는 상황도 일부 발생하고 있는데, 이는 가공시설에 대한 지원 부분에서 많이 나타나고 있는 문제이다.

4.4. 민간의 참여 확대 및 조직화

- 농어촌산업 정책이 가시적 성과를 보인 경우는 민간의 자발적 참여와 관심이 확대되는 공통적 경향을 갖고 있다.
 - 특정 지역에서 농어촌산업 정책이 추진되어 가시적인 성과를 거둔 경우, 해당 지역 주민의 참여와 관심이 증가되어 후속 사업에 대한 요구가 늘어나는 현상이 나타나고 있다.
 - 그러나 사업 종료 이후 별도의 예산을 확보하지 못하는 지자체에서는 교육 사업으로 변경하여 추진하거나 소액의 자체 사업으로 지속하고 있는 것으로 나타났다.
 - 사업의 지속성을 강화할 수 있는 별도의 정책적 방안이 고려될 필요가 있다.

- 농어촌산업 육성을 위해 지역 내부에서 자체적인 조직화가 이루어지고 있으나, 농어촌산업 정책을 지속적으로 추진하기 위한 재정적인 기반이 미흡한 것으로 나타나고 있다.
 - 농어촌산업 정책이 성공적으로 추진되고 있는 시군의 경우는, 미약하지만 자체적으로 농어촌산업 주체들이 자기조직화를 하고 있고, 이를 통해 새로운 사업 영역을 확장해 나가고 있다.
 - 그러나 농어촌산업 정책이 공공에서 민간에 대한 일방적 지원으로 추진됨에 따라 예산을 확보하지 못하면 정책을 추진하지 못하는 구조적 문제가 있다.
 - 따라서 농어촌산업 정책을 안정적으로 추진하기 위한 지역 단위의 펀드 조성을 고려할 필요가 있다.

제 5 장

농어촌산업 고도화를 위한 정책 제안

1. 정책의 기본 방향

1.1. 정책 형성 과정의 개선 방향

- 관련 사업간 통합 및 재편이 필요하다(사업의 통합 및 재편).
 - 다른 부처에서 추진하고 있는 농어촌산업 고도화 관련 정책들을 제3차 삶의 질 향상 사업의 영역으로 포함시켜서 시너지 효과를 제고할 필요가 있다.
 - 또한, 현재 농어촌산업 고도화 정책에는 총 10개의 사업이 있지만, 2~3개를 제외하고는 모두 단위사업 성격의 소규모 사업이고, 1년 단위의 사업이 중심을 이루고 있다.
 - 따라서 사업 규모의 확대와 더불어 중장기적인 사업 추진이 요구된다고 하겠다.
 - 이런 맥락에서 볼 때, 기존의 농어촌산업 정책을 사업 목적에 따라 2~3개로 통합하고, 사업 규모를 확대할 필요가 있다.

- 사업별 담당부서를 고려하여 행정체계의 조정 및 단순화가 필요하다(행정체계의 통일성 제고).
 - 삶의 질 향상 사업을 과제별로 구분할 경우 각 부처의 담당부서 간 편제를 고려하여 구분하는 것이 필요하다.
- 농어촌산업 고도화를 지역 단위에서 추진하기 위한 구체적인 계획 수립이 필요하다(계획 수립의 제도화)
 - 농업의 6차 산업화 정책의 추진과 함께 시·군 단위 농업, 농촌, 식품산업 발전 계획을 작성하도록 의무화하였는데, 이에 부가해서 농어촌산업의 발전을 도모할 수 있는 보다 구체적이고 체계적인 세부 계획의 수립이 필요하다.

1.2. 정책 집행 과정의 개선 방향

- 농어촌산업 고도화 정책 세부 사업 간 지원 분야의 차별성을 강화하는 것이 필요하다(사업 간 차별성 제고).
 - 현재 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업들은 대부분 유사한 형태로 산업 전반에 관한 지원을 실시하고 있어서 사업 간 차별성이 미흡한 상황이다.
 - 따라서 농어촌산업 고도화를 위한 사업들의 영역적 차별화와 다양화가 집행 차원에서 실질적으로 이루어져야 한다.
- 농어촌산업의 추진 주체를 지역 단위에서 주도하도록 하는 것이 필요하다(추진체계의 지역화).

- 농어촌산업 고도화 정책이 주로 광특회계의 광역발전계정에서 지원됨에 따라 지방자치단체의 자율성이 충분히 확보되지 못하고 있는 측면이 있다.
 - 따라서 시·군 자율편성사업으로의 재편을 통해 지역의 자율성을 강화하는 것이 필요하다.
- 시·군 단위에서 사업의 타당성과 시장성을 강화하고 이를 평가하기 위한 중간지원조직의 활동을 지원하는 것이 필요하다(중간지원조직 강화)
- 지역에서 사업 분야별 형평성에 근거하여 예산을 지원하기보다는 사업의 타당성과 시장성을 근거로 지원 여부를 결정하는 것이 필요하다.
 - 이를 위해서 다양한 중간지원조직의 활동을 강화하는 것이 긴요하다고 할 수 있다.

1.3. 정책 성과 활용을 위한 개선 방향

- 농어촌산업 고도화에 직접적으로 영향을 미치는 사업의 확대 개편이 필요하다(정책 효과 중심의 사업 개편)
- 사업 성과에 대한 분석 결과 농어촌지역에서는 상대적으로 농민이나 영농조합법인을 대상으로 한 소규모 사업에 대한 지원의 효과가 높은 것으로 나타나고 있다.
 - 따라서 현재와 같이 사업체별 매출액 증가율 성과지표를 유지하는 것이 필요하며 지역별 총매출액 지표는 의미 없는 지표라고 할 수 있다.
- 민간의 참여를 유도하고 조직화를 지원하는 것이 필요하다(참여 확대).
- 농어촌 지역경제의 장기적인 발전이 다양한 민간기업의 창출과 유지, 확대에 따라서 이루어질 수 있다.

- 그러나 이들에게 지속적으로 재정적인 지원을 시행하는 것은 어렵기 때문에 이들의 참여를 독려할 수 있는 간접적인 방식의 지원 방안을 마련하는 것이 필요하다.

2. 정책의 개선 방향

2.1. 지역 단위 농어촌산업 발전계획 수립 필요

- 광역 및 기초자치단체별로 “농어촌산업 활성화계획”을 의무적으로 수립하고, 동 계획에 따라 농어촌산업 정책을 체계적으로 추진하는 것이 필요하다.
 - 지역경제 활성화라는 측면에서 농어촌산업이 추진되어야 하기 때문에 농어촌산업 활성화계획을 의무적으로 수립하고, 이에 따른 공공 부문의 재정 지원이 이루어져야 할 것이다.
 - 향후 6차산업화 정책에 따라 시·군 차원에서 농업, 농촌, 식품산업 발전 기본계획을 의무적으로 수립하도록 하고 있지만 전체적인 발전계획 보다는 보다 구체적이고 세부적인 농어촌산업 발전계획이 수립될 필요가 있다.
 - 즉, 농어촌산업 발전계획을 통해서 현재 경제적 타당성을 갖고 있는 분야, 그리고 현재까지는 경제적 타당성은 확보하고 있지 못하지만 향후 발전 잠재력이 있는 분야 등에 대한 심도 깊은 검토가 이루어져야 할 것이다.
- ※ 한편 지역의 농특산물뿐만 아니라, 지역에 거주하고 있는 주민과 환경도 농어촌자원으로 인식할 필요가 있다.

2.2. 농어촌산업 관련 사업의 통합 및 재편

- 농어촌 관련 정책 사업의 통합 및 재편은 두 가지 측면에서 이루어질 필요가 있다.
- 첫째는 타 부처에서 실시하고 있는 농어촌산업 관련 사업들을 삶의 질 향상 사업의 일환으로 포괄하는 것이다.
 - 즉, 미래창조과학부나 중소기업청에서 실시하고 있는 지역특화산업이나 중소기업 규모 사업자를 대상으로 하는 사업들도 농어촌산업 고도화 정책의 영역으로 포괄할 필요가 있다.
- 둘째는 현행 10가지 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업을 2~3가지로 통합하여 사업 규모를 확대하고 중장기적인 지원을 실시하는 것이다.
 - 예를 들면, 현재의 10가지 사업들을 시군이 자율적으로 추진할 수 있는 농어촌자원 복합산업화 지원사업, 도 차원에서 시행되는 농어촌산업 육성사업(현 향토산업육성사업)과 농어촌산업 인력양성사업 등 크게 세 가지 형태로 구분하여 통합, 재편하여 추진하는 것이다.
- 농어촌자원 복합산업화 지원사업은 현재 농어촌자원 복합산업화 지원사업과 농촌진흥청의 관련 사업을 통합하여 재편하고, 실질적인 사업 기획과 집행은 시·군 단위에서 이루어지도록 시·군 자율편성사업으로 추진하도록 한다.
- 농어촌산업 육성사업은 현행 향토산업 육성사업과 지역전략식품산업 육성사업을 대상으로 한다. 이들 두 사업이 실제 농어촌 6차산업화의 핵심적인 사업이기 때문에 이들의 장점을 최대한 활용하는 방안으로 다음과 같은 두 가지의 개편 방안을 고려하여 적용할 필요가 있다.
 - 먼저, 현행 체계에서 각각의 특성을 강화하는 방안으로, 향토산업 육성사업은 시·군 단위 향토자원을 활용한 사업체의 창출 및 협력체계 형성에

초점을 두고, 지역전략식품산업 육성사업은 복수 시·군 간 산업클러스터 형성에 초점을 두는 것이다. 이 경우 중앙부처의 담당부서 또는 클러스터 지원을 위한 중간지원조직이 시군 간 협력을 촉진하는 중요한 기능을 담당하도록 해야 한다.

- 다른 방안으로 농어촌산업 발전을 위해 실질적으로 1차-2차-3차 산업이 모두 연계되어야 하는 특성을 감안하여 두 사업을 하나의 사업으로 통합하고 세부적인 지원 내용으로 소규모 사업과 지역 간 연계사업을 구분하여 실시하는 것이다. 이 경우 시군 단위에서 자신들의 여건에 맞도록 적절한 규모로 사업을 신축적으로 추진할 수 있는 장점이 있다.
- 농어촌산업 인력양성사업은 기존의 교육훈련 프로그램을 통합하여 광역자치단체 차원에서 신규 인력과 전문 인력으로 구분해 체계적이고 전문적인 교육훈련을 시행하도록 한다.
- 이러한 사업간 통합 및 재편이 이루어지기 위해서는 현재 박근혜정부가 추진하고 있는 6차산업화 정책과 농어촌산업 정책의 위계 정립이 선행되어야 한다.
 - 지난 7월에 발표된 “농업의 6차산업화 추진방안”은 정책 목표와 정책 수단 측면에서 농어촌산업 정책과 중복되는 측면이 매우 많다.
 - 특히, 6차산업화 정책이 농어촌산업 정책에 비해서 보다 큰 규모의 경제 주체에 초점을 두고 있는 것으로 판단되어 농어촌산업 정책의 큰 정책적 목표를 6차산업화로 보고, 현행 농어촌산업 고도화 정책을 농업의 6차산업화 정책으로 재구조화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2.3. 현행 업무 분장을 고려한 사업행정 체계의 통일성 제고

- 삶의 질 향상 계획에 따른 농어촌산업 고도화 정책은 실제 해당 부서에서 담당하고 업무 분장과는 서로 다르게 세부 사업을 편제하여 시행하고 있는 문제가 있다.
 - 삶의 질 향상 계획에 따른 세부 사업으로 구분하는 경우 사업의 성격이나 예산 회계에 따라 사업을 구분함으로써 시·군 단위의 행정 담당자뿐만 아니라 사업 참여자들도 사업 간 차이를 명확히 인식하지 못하는 문제가 발생하고 있다.
 - 따라서 실제 중앙부처에서 행정적으로 업무를 분담하고 있는 체계를 그대로 적용하여 구분하는 것이 지역 단위에서 사업 형성 및 집행 과정에서 나타나는 혼란을 줄일 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

2.4. 사업 간 지원 내용의 다양성과 차별성 강화

- 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업을 집행하는 과정에서 지원분야의 차별성과 다양성을 동시에 강화하는 것이 필요하다.
 - 현재 농어촌산업 고도화 정책은 정책의 형성 과정에서는 생산, 가공, 유통, 체험 등 산업 전반에 대한 지원뿐만 아니라 연구개발, 교육훈련 등의 지원 기능도 담당할 수 있도록 계획되어 있다.
 - 그러나 실제 농어촌산업 고도화 정책이 지역 단위에서 집행되는 과정에서는 대부분 가공품의 생산과 판매에 집중되는 문제가 발생되고 있다.
 - 따라서 초기 정책의 형성 과정에서 적용하였던, 창출, 이전 및 확산, 성과활용의 세 가지 관점이 반영된 농어촌산업 지원의 영역적 다양화가 집행차원에서 실질적으로 이루어질 필요가 있다.

- 그러나 현재와 같이 대부분의 사업들이 전체적으로 ‘창출’ 부문에 집중되어 있는 상황을 변화시키기 위해서는 사업 간 특화된 분야를 지원하는 차별성도 동시에 강화되어야 한다.
- 한편 농어촌산업 고도화 정책의 다양화와 차별성을 강화하기 위해서는 몇 개의 시군이 협력적으로 추진하는 연계협력사업이 활성화되어야 한다.
 - 타 시군과 연계협력사업을 통해 농어촌산업 자체의 규모화가 달성될 수 있을 뿐 아니라, 새로운 시장개척과 신규 산업으로의 발전 가능성을 도모할 수 있다.
 - 이러한 농어촌산업의 연계협력사업은 인근 시군 간 협력에 국한되는 것이 아니라, 경우에 따라서는 원거리에 있는 시군 간의 연계협력도 도모할 필요가 있다.

2.5. 사업 추진체계의 지역화와 지역 단위 전문 추진조직 형성

- 농어촌산업 고도화 정책을 지역 단위에서 주도하도록 하는 것이 필요하다.
 - 현재 농어촌산업 고도화 정책 중 지역의 사업체를 직접적으로 지원하는 사업들의 주요 재원은 주로 광특회계의 광역발전계정으로 편성되어 있어서 지방자치단체에서 자율적으로 시행하기 어려운 측면이 있다.
 - 그러나 지역적 여건이 서로 다른 상황에서 농어촌산업 고도화 정책은 사실상 지역의 수요를 바탕으로 지방자치단체가 자율적으로 시행하는 것이 바람직한 체계라고 할 수 있다.
 - 따라서 이들 농어촌산업 고도화 정책의 지역화를 추진하기 위해서는 우선적으로 일부 사업을 시·군 자율편성사업으로 재편하는 것이 필요하다.

- 그러나 이러한 사업의 지역 중심적인 재편 과정에서 시·군별로 사업 수행 능력이 미흡한 상황에 대처하기 위해서는 시·군 단위에서 사업 수행을 지원할 수 있는 중간지원조직을 육성하는 것이 필요하다.
 - 이들 중간지원조직은 지역의 실정을 감안하여 각종 농어촌산업 고도화 사업의 타당성과 시장 잠재력을 평가하여 지역경제에 효과적인 사업이 시행될 수 있도록 하는 역할을 담당한다.
 - 이들은 사업의 시행 과정에서 모니터링을 수행하거나 그 결과를 적용하고 또 성과 활용에 있어서도 새로운 사업 분야를 개척하거나 융복합화를 추진하는 기능을 수행할 수 있다.
 - 따라서 농어촌산업 고도화 정책을 지역 단위 중심의 추진체제로 변화시키는데 있어서 중간지원조직의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

2.6. 정책 효과를 중심으로 한 사업 개편

- 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업에 대한 추진 실적을 살펴보면 주로 소규모 사업체를 지원하는 농어촌자원 복합산업화 지원사업, 소규모 농업인 창업지원 사업 등이 사전에 설정한 목표치를 크게 상회하여 달성하고 있는 것을 볼 수 있다.
 - 이는 농어촌 지역에서 규모가 큰 사업들보다는 상대적으로 소규모 사업체의 성공 가능성이 더 높다는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있다.
 - 따라서 소규모 사업체에 대한 소규모 예산 지원을 통해서 사업의 효과를 극대화하는 정책을 지속적으로 추진하는 것이 필요하다고 할 수 있다.
 - 즉, 이 단계에서 굳이 농어촌지역의 경제 성장을 추구한다고 단기간에 대규모 지원에 의한 급성장을 추구하는 정책으로 전환하는 것은 불필요하다고 할 수 있다.

2.7. 융·복합 및 성과 활용을 평가할 수 있는 성과지표 도입

- 농어촌산업 정책의 성과에 있어서 일자리 창출과 같은 가시적 성과뿐만 아니라, 새로운 기회 제공 등 비가시적 성과에도 초점을 두어야 한다.
 - 농어촌지역은 도시지역에 비해서 상대적으로 모든 조건이 열악하기 때문에 새로운 기회가 제공되지 못하고 있다.
 - 따라서 농어촌산업 정책을 통해서 비록 성공하지 못했지만, 농어촌자원을 이용해 새로운 시도가 이루어지고 있다는 큰 의미가 있다.
 - 즉, 농어촌산업 정책에서 이러한 시도 자체에 초점을 두어야 할 필요성이 있고, 특히 농어촌자원 복합산업화 지원사업의 경우에는 오히려 비가시적 성과를 중요시해야 할 필요성이 있다.

- 이런 맥락에서 볼 때, 지역적인 차원에서 총체적인 소득이나 총매출액의 성장을 평가하는 지표보다는 소규모라고 할지라도 많은 수의 창업을 시도하는 것을 평가하는 성과지표가 바람직하다고 할 수 있다.
 - 또한 매출액과 관련해서도 현재와 같이 지원 대상 업체의 매출액 증가율을 적용하여 가시적으로 높은 비율의 증가율을 나타내도록 하는 것이 농어촌 지역의 변화를 파악하는 데 적절한 지표라고 판단된다.

- 한편, 현재 농어촌산업 정책의 성과와 목적은 주로 새로운 제품 생산과 일자리 창출에 초점을 두고 있지만, 장기적으로는 농어촌지역의 활력을 증진하기 위해서 이전 및 확산이 어떻게 이루어지고 있는가, 그리고 구체적인 성과가 어떻게 활용되고 있는가에 더욱 초점을 두어야 한다.

2.8. 민간의 참여확대를 통한 사업의 지속성 증대

- 농어촌산업을 발전시키기 위한 예산 지원을 농어촌의 모든 분야에 시행할 수 없는 기본적인 한계가 존재하기 때문에 농어촌산업의 고도화는 원칙적으로 정부의 초기 지원과 이후에 지역 기업의 활발한 활동에 의한 민간의 주도적인 형태로 전환되어야만 지속적인 발전을 달성할 수 있다.
 - 따라서 현재의 농어촌산업 고도화 정책도 농어촌지역에서 다양한 민간 단체나 기업의 참여를 장려하는 형태로 실시되어야 한다.
 - 이를 위해서는 초기에는 농어촌 지역 사업체에 대해 사업에 필요한 직접적인 투자금을 지원하지만 점차적으로 기술 개발, 인력 양성, 정보 제공 등 간접적인 형태의 지원으로 전환될 필요가 있다.
- 이를 위해서는 개별 기업이나 단체에 대한 지원을 점차적으로 축소하고 공동협력 사업에 대한 지원을 확대하는 것이 필요하다.
 - 즉, 지역 단위에서 동종 부문 업체 간 협력을 장려하고 장기적으로 지역 거버넌스를 형성하도록 유도하는 것이 농어촌산업의 고도화를 장기적으로 지속할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

2.9. 모니터링 체계 확립 및 평가 기능과의 구분

- 중앙정부는 농어촌산업 고도화 정책에 있어서 실질적인 사업 집행에 참여하기보다는 전반적인 모니터링 과정을 관리하고 사후 사업 평가를 통한 정책개선 및 우수 사례 발굴에 초점을 두어야 할 것이다.
 - 농어촌산업 정책의 실질적인 기획과 집행은 현행 중앙정부에서 지방자치단체로 이양하게 되면 중앙정부는 농어촌산업 고도화 정책의 사후 평가를 통한 인센티브 지원과 우수사례 발굴, 그리고 정책 개선을 위한 컨설팅

팅 기능에 초점을 두어야 할 것이다.

- 중앙정부는 농어촌산업 고도화 정책의 세부 사업에 대한 정기적인 모니터링을 통해서 효과적인 사업 집행을 유도하고, 필요할 경우 사업 방향의 재설정이 이루어져야 할 것이다.
 - 농어촌산업 고도화 정책에 대한 모니터링 과정에서 너무 많은 자료를 요구하거나 명확한 기준이 설정되어 있지 못하다는 문제점을 해결하기 위해서 지역 단위별로 별도의 모니터링 체계를 유지하는 것보다는 중앙정부 차원에서 모니터링 체계와 절차에 관한 기본 규칙을 확립하여 통합적인 모니터링을 실시하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.
- 그러나 이러한 절차는 모니터링과 정책의 평가 기능을 명확히 분리하는 것에서 출발해야만 한다.
 - 즉, 사업 계획에 따른 실시 과정을 점검하는 것을 모니터링으로 정의하여 각 지역 단위에서 일정한 규칙에 따라서 수행하도록 하는 것이다.
 - 반면에, 정책 평가는 사업의 중간 또는 완료 시점에 맞추어서 그 파급효과와 활용을 중심으로 수행하는 것이라고 할 수 있다.
 - 따라서 개별 사업의 일상적인 기준과 절차상의 문제는 모니터링의 결과를 반영하여 해결하는 것이며, 사업 자체의 확대, 유지, 축소, 폐지 등의 결정은 사업 완료 이후 시행되는 평가 작업의 결과에 따라서 결정되는 것이라고 할 수 있다.

2.10. 성공사례 발굴 및 홍보

- 농어촌산업을 활성화하기 위한 성공 사례 발굴과 성공 사례를 중심으로 한 차별화된 교육프로그램 개발이 이루어져야 할 것이다.

- 농어촌산업을 활성화하기 위해서는 역량 있는 주체들의 자발적인 참여가 가장 우선되어야 하기 때문에 농어촌산업의 성공 사례를 발굴하고 홍보하는 것이 가장 중요하다. 따라서 전국적 차원에서 농어촌산업의 성공 사례를 발굴 및 홍보하는 것에 중앙정부가 중심적 역할을 해야 할 것이다.
 - 아울러 농어촌산업의 성공 사례를 통해서 현장에서 채득된 독특하고 현실감 있는 정보가 교육프로그램에 반영되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 성공 사례에 대한 보다 면밀한 조사가 이루어져야 할 것이다.
- 이러한 성공 사례의 발굴 과정에서 특정 시군을 사례로 한 농어촌산업 정책의 성과에 대한 심도 깊은 조사가 정기적으로 추진되고 정책에 반영될 필요가 있다.
- 이는 개별 시군의 신청을 받아서 중앙정부 차원에서 해당 시군의 농어촌산업 정책에 대한 진단과 컨설팅을 추진하는 형태로 이루어질 수도 있다.
 - 이를 통해서 시군 단위에서 농어촌산업이 효율적으로 추진될 수 있는 정책적 모델을 수립하여 보급하는 것이 필요하다.

2.11. 지역주민이 주도하는 자조금 조성 및 운영

- 농어촌산업의 지속 가능성을 제고하기 위해서는 민간 주체들이 자기조직화를 추구하는 것과 함께 지역 차원에서 기업의 창업을 지원하기 위한 지역 단위의 자조금 조성을 고려할 필요가 있다.
- 농어촌 지역에서 활동하는 농기업이나 사회적 기업들이 지역 주민들의 지원에 의해서 안정적으로 운영될 수 있도록 지역 주민들이 협력하여 재정적으로 지원하고 그 이익의 일정 부분을 기금으로 지역사회에 재투자하게끔 의무화하는 것이다.

- 이러한 지역 자조금에서는 지역 주민들이 자유롭게 참여할 수 있도록 여건을 조성하는 것이 필요하다.

2.12. 사업 추진 과정의 적극적인 공개로 투명성 제고

- 개별 시군에서 추진한 농어촌산업 정책의 내용과 성과에 대해서는 의무적으로 모든 주민에게 공개하도록 해야 할 것이다.
 - 농어촌산업 정책에 대한 시군의 자율성 증대에 따른 책임과 의무를 다하기 위해서 해당 시군에서 추진한 농어촌산업 정책에 대한 집행 내용과 성과를 의무적으로 모든 주민에게 공개하도록 한다.
 - 이와 더불어 농어촌산업 정책의 의사결정과 모니터링 과정에 참여한 심사위원회도 주민에게 공개해 해당 정책의 투명성을 최대한 제고하도록 해야 할 것이다.

제2부

농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책

제 6 장

정책 개요 및 심층평가 방향

1. 정책 개요

1.1. 농어촌 어메니티 개념과 의의

□ 농어촌 어메니티의 개념

- 농어촌 어메니티는 “긍정적인 감흥을 불러일으키는 농어촌의 제반 환경 요소이며 또한 사람들이 가치 있다고 여기는 것”(성주인·송미령 2007)으로서 경제적인 가치 뿐만 아니라 사회·문화적인 가치 창출이 가능한 유무형의 자원으로 인식된다(OECD 1999).
 - 최근 농어촌에서 어메니티는 사실상 ‘어메니티 자원’과 동일한 의미로 쓰이는데, 어메니티가 농어촌을 활성화하기 위한 잠재성이 인정받으면서 경제적이고 사회적인 가치를 창출하는 자원으로써 어메니티의 의미가 새롭게 조명되고 있다.
- 농어촌 어메니티는 사람과 환경 간 상호작용의 산물이다.
 - 농어촌 어메니티는 자연적으로 형성된 것과 자연과 인간의 상호작용으로

형성된 것, 인간의 인위적 행위로 형성된 것으로 구분할 수 있다.

표 6-1. 어메니티의 개념적 구분

기준	내용
형성방식	자연적으로 형성 자연과 인간의 상호작용으로 형성 인위적 행위로 형성
존재형태	점 어메니티 선 어메니티 면 어메니티
소유형태	사유재로서 어메니티 공유재로서 어메니티

자료: OECD(1999)

- 농어촌 어메니티는 합목적적이고 의식적인 생산활동을 통해 만들어지는 것이기도 하지만, 농어촌의 다양한 경제활동과 지역의 고유한 사회문화적 행위들이 중첩되어 전개되는 상황적이고 우연한 과정의 산물이기도 하다.
 - 지역의 고유한 농업활동의 부산물(by-product)로 만들어지는 독특한 경관이 그 사례이다.
 - 다른 한편으로, 지역이 보유한 유산과 자원, 삶의 방식에 대한 고려 없이 어메니티를 인위적으로 개발하게 되면, 고유한 지역다움과 자생적 문화를 잃어버리게 되고 일률적으로 상품화된 테마파크로 전락하게 할 위험이 있다.
- 농어촌 어메니티는 비가역성을 지녀 한번 해체되면 복원되기 힘들다.
 - 농어촌 어메니티, 특히 지역의 고유한 경관은 지역사회가 지닌 자연과 생태, 문화적 환경이 상호작용하고 중첩되어 형성되는 것으로서, 어메니티를 창출하는 데 작용하는 환경이 파괴되거나 문화공동체가 해체된 이후

에는 이전의 상황으로 복원되는 것이 불가능하다.

- 만일 해체된 어메니티를 다시 복원하고자 할 경우 어메니티 형성에 필요한 새로운 환경과 사회조직을 재구성해야 하므로 엄청난 비용과 노력을 필요로 한다.

- 농어촌 공간은 기능에 따라 자연공간, 생활공간, 생산공간 등으로 구분하고, 어메니티 자원을 이러한 구분에 따라 ① 자연자원, ② 생산자원, ③ 생활자원으로 분류한다.

① 자연자원

- * 하천, 산, 계곡, 습지, 특색 있는 지형적 요소(동굴, 절벽, 모래사장 등), 희귀하거나 특색 있는 동식물(천연기념물 등), 조용한 분위기, 자연의 소리, 특이한 기후(많은 눈, 온화한 기후 등), 맑은 물, 약수, 비옥한 토양

② 생산(경제활동)자원

- * 전통적인 농업 경관(다락논, 구불구불한 논둑길 등), 경관작물(메밀, 유채, 보리밭, 연꽃, 자운영 등), 초지, 농업 생산 관련 시설(도수로, 저수지 등), 농특산물과 향토 음식, 그 고장만의 고유 기술

③ 생활자원

- * 공동체 시설, 정자목, 고유한 문화행사(제례, 놀이 등), 문화재 및 유적지, 꽃길, 방풍림, 풍수지리적 요소, 마을 상징물(숫대, 장승 등), 돌담길, 옛집이나 개성 있는 가옥, 유명한 인물, 전설과 옛이야기, 고유의 음악이나 민요, 고유의 음식과 술, 신앙 및 종교 관련 자원(사찰, 성황당 등)

- ※ 농산촌 어메니티 자원의 형태 및 기능에 따라 ① 자연자원, ② 문화자원, ③ 사회자원 등의 범주로 구분하고 있는 분류 방식(이상영 등 2004)도 가능

□ 농어촌 어메니티 정책의 의의

- 공공정책의 대상으로서 농어촌 어메니티의 접근 방식

- 농어촌 어메니티는 지역사회와 시민들의 쾌적함을 증진하는 사회·문화·

역사·환경적 차원에서 유무형의 자원을 포괄하는 장소적 개념이지만 공공정책의 대상으로서 어메니티는 ‘가시적 경관’의 활용과 관리 측면을 중점적으로 접근한다.

- 공공자원으로서 농어촌 어메니티의 가치를 보전하기 위한 선진국의 정책 개입이 확대되고 있다.
 - 많은 OECD 국가들은 시장 개입을 통해 농업을 직접 지원하기 어려워지자 자국의 농업·농촌 부문을 보호하고 유지하기 위해 어메니티 자원의 가치에 주목하고 있다.
 - 농어촌 어메니티는 공공재의 특성을 지니는 경우가 많아 시장 기제에만 맡겨두면 적정 공급이 이루어지지 않을 수 있다. 그런 상황에 대응하기 위해 정부가 적절히 개입할 필요가 있다.
 - * 어메니티는 개별 행위자 간 직접 거래에 따른 가치 이전이 불가능하고, 그 효용이 주변으로 파급되는 외부효과로 발생한다. 완전시장경제에서는 어메니티 공급자가 생산하는 효용을 누리면서 합당한 비용을 지불하지 않는 무임승차자(freerider)로 인해 생산자가 제대로 보상받지 못한다. 따라서 정부 개입이 없으면 사회적 수요를 충족할 만큼 어메니티가 공급되지 않기 때문에 시장 실패(market failure)가 유발된다.
 - 농어촌 어메니티의 가치는 지역사회와 공동체의 삶의 방식과 문화를 보전하고 발전시키면서 증진된다.
 - * 농어촌 어메니티는 지역관광산업의 증진에 활용될 수도 하지만, 지역사회와 주민이 삶에서 누려야 할 자산이므로, 지역사회와 마을공동체가 자율적으로 어메니티를 관리하고 보존하는 활동이 중요하다.
 - * 농어촌 어메니티를 보존하고 창발하는 주체로서 지역사회와 공동체의 여러 사회조직이 다양한 역할을 수행해야 하며, 그 과정은 참여자들의 의사소통과 자율적인 합의 형성, 실천을 위한 창의적인 노력과 시도들이 중첩되어 만들어진다.
 - * 농어촌 어메니티 형성 초기에 지역공동체의 다양한 노력들을 촉진하기 위한 행정의 지원이 필요하지만, 근본적으로 지역사회와 마을공동체의 자율적이고 능동적

인 노력이 선행되지 않고서는 '지역다움'에 기초한 진정한 어메니티가 창출되기 어렵다.

- 국내에서도 농어촌 어메니티에 대한 정책 관심이 증대하고 있다.
 - 정부는 2000년대 전후부터 농어촌을 활성화하기 위한 목적에서 어메니티 자원의 잠재력을 본격적으로 주목하고, 이를 체계적으로 활용하려는 정책을 수립하기 시작했다.
 - * 외부 투자 및 개발사업을 통한 정책 접근 방식에서 농어촌 지역이 지니고 있는 문화적 유산과 지역공동체, 삶의 방식을 보전하고 발전시켜 내생적인 관리와 성장을 도모하는 접근 방식으로 질적인 전환이 이루어지고 있다.
 - * 지역사회가 직접 농어촌 어메니티를 관리하고 활용하면서 지역의 경제적이고 사회적인 발전을 추진하는 자산으로 활용하도록, 정부가 농어촌 어메니티자원의 체계적 관리와 활용 정책을 수립하는 방향으로 전환되고 있다.
- 농어촌의 난개발로 인해 어메니티 훼손 문제에 대응할 필요성이 커지고 있다.
 - 또한 국내에서는 농어촌 지역에서 각종 개발행위에 대한 공공의 규제 수단이 충분치 않아 각종 시설이 난립하고 난개발이 일어나고 있다. 이로 인해 농어촌 경관과 어메니티가 훼손되고 지역주민의 삶의 질이 하락하는 문제가 발생한다.
 - 농어촌 어메니티 자원을 종합적으로 활용할 수 있는 계획적 토지이용관리의 행정체계와 제도가 마련되어 있지 않으며, 이에 대한 사회적 인식도 부족하여 정책적인 대응 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

□ 농어촌 어메니티의 이슈와 과제

- 농어촌 어메니티 활용과 관리를 두고 발생하는 지역사회의 갈등에 대응하고 효과적으로 합의 형성을 이루는 것이 과제이다.
 - 지역사회에서 어메니티 공급자와 수혜자가 서로 불일치하면서, 일종의

‘공정적 외부효과’로서 발생하는 어메니티에 대한 가치를 합당하게 지불하지 않고 효용을 얻으려는 ‘무임승차자(freerider)’가 발생한다.

* 강원도 평창군 봉평면의 ‘메일꽃밭 조성사업’은 경관보전직불제의 대표적 시행사례이지만, 농지에 식재한 메일꽃밭이 바로 주변에 무분별한 상업행위와 건축행위로 인한 난개발이 발생하여 어메니티가 손상되고 있으나 이에 대한 효과적 규제책을 찾지 못하는 문제가 발생했던 것이 한 예이다(송미령·박경철 2005).

- 지역사회 공동체가 공유자원으로서 어메니티를 자율적으로 운영하는 데 필요한 의사소통과 합의 형성의 제도적 과정이 충분히 발전하지 못하고 있다.
- 지역사회가 보유한 다양한 잠재자원을 농어촌 어메니티 증진을 위한 구체적 자산으로 활용하려는 노력이 요구된다.
 - 현재 농어촌 어메니티 정책의 세부 수단은 경관관리·조건불리지역 직불제 등 경관작물에 대한 인센티브를 중심으로 농업과 농지의 경관 관리 측면에 치우쳐 있다.
 - 농어촌 어메니티 정책은 농어촌 주민과 공동체의 삶의 방식과 정주문화, 자연생태환경 등 지역 경관을 구성하는 다양한 요인들을 종합적으로 보호하고 증진하기 위한 세부 수단을 확보하는 것이 관건이다.
 - 특히 농어촌 주민 다수는 소득 증대 문제에 대한 관심이 높은바, 경제 활성화에 대한 주민 요구와 어메니티 보전 활동을 상호 조화시켜가는 방안 모색이 요구된다.
- 국민의 농어촌 어메니티에 대한 인식과 정부 정책(수단)의 상호 부조화 문제에 대응할 필요가 있다.
 - 농어촌 어메니티에 대한 수요자로서 국민의 인식 전반과 공급자로서 정부와 농어촌이 실제 수행하는 역할 사이에 큰 편차가 존재한다.

- 경제발전과 생활 수준 향상에 따라 어메니티 향유에 대한 국민적 기대와 인식 수준이 높아지고 수요가 증가하지만 농어촌 어메니티가 이를 충족시키지 못한다.
- * 농어촌에 대해 국민들이 지니고 있는 일반적인 기대와 수요를 면밀히 분석하여 이를 계획 수립 및 실행 과정에서 체계적으로 반영하도록 노력할 필요가 있다.
- 국민적 측면에서 농어촌 어메니티가 단순한 관광행위로 소비되는 대상물이 아니라 지역사회와 공동체의 자연환경과 역사, 문화, 삶의 방식을 보호하고 육성함으로써 얻어지는 소중한 유산임을 이해하도록 힘써야 한다.

1.2. 어메니티의 정책 수단

□ 농어촌 어메니티 보전·활용에 관한 정책 유형

- 농어촌 어메니티의 발굴, 보전, 활용을 위해서는 여러 가지 유형의 정책 수단이 적절히 연계되어야 한다.
 - 이와 관련 OECD에서 공공재적 속성을 갖는 어메니티 관리에 초점을 두어 제시한 정책 유형을 일부 재구성하여 <표 6-2>에 제시하였다.

표 6-2. 농어촌 어메니티 관련 정책 유형

정책 유형	의의	정책 사례
어메니티 시장 촉진	어메니티와 관련된 직간접적인 시장 거래가 어메니티 공급자와 수혜자 간에 발생하도록 촉진하는 방법	이용료 또는 입장료의 징수를 통한 어메니티 이용권 시장 형성 특정 어메니티와 관련된 라벨 부착 상품 시장을 촉진시키는 등의 인증제도(예: 지리적 표시제). 어메니티를 상업적으로 개발하는 데 참여하는 농촌 기업들에 대한 지원 토지 소유권에 대한 상품화 지원
집단적 활동 촉진	어메니티의 공급 및 수요와 관련되는 행위자들의 집단적 활동을 촉진하고 지원	집단적 활동이 발전할 수 있는 법률적, 제도적 틀 제공 집단적 활동 촉진을 위해 경연(contest) 방식 등을 통한 인센티브 정책 어메니티를 제공하는 농민단체 등의 집합 행동에 대한 직접 지원
규제 정책	기존 소유권을 더욱 정교하게 규정하거나 제한	보호지역 지정 토지이용계획 용도 제한 토지 유보 등
인센티브 정책	어메니티 공급에 대한 보상과 부정적 영향을 주는 행위에 대한 과세	어메니티를 공급하기 위한 직접지불 어메니티를 생산하는 경제활동을 유지하기 위한 지원 정부 지원의 대가로 생산자들이 어메니티를 특정한 방식으로 관리토록 요구하는 교차준수(cross-compliance)
어메니티 보전·활용 기반 조성	어메니티에 대한 관심을 촉발하고 관련 활동을 추진할 제도적 기반 조성	특정 지역에서 다수의 어메니티들 간에 연계를 이루고 행위자들 간에 협조를 이끌어내기 위한 조정 역할 시민들에 대한 정보 제공 및 홍보 생산활동의 부가가치 증대와 동시에 어메니티 가치 증대를 꾀하기 위한 혁신 진파와 기술 연구
정부 직접 사업 추진	어메니티 형성을 직접적 목적으로 하는 사업에 예산을 배정하여 투자	특정한 어메니티 형성, 보전을 위한 정부 지원사업 실시

자료: OECD(1999), pp.79-173의 내용을 기초로 정리; 송미령·성주인(2003) 재인용

○ 규제 수단

- 어메니티에 대한 부정적 외부효과를 발생시키는 사회경제적 행위들에 대해 계획적으로 제어할 수 있는 장치들을 확보하는 것을 의미한다. 예를 들어 개발행위에 대한 부담금 부과, 계획적인 토지이용을 위한 지구지정 및 토지이용규제, 경관 관련 지구 지정 등의 방식을 들 수 있다.

○ 인센티브 수단

- 행정이 어메니티를 창출하는 행위에 인센티브를 지불하여 적극적으로 촉진하도록 유도하는 방식을 의미한다.
- 현재 시행되는 경관관리·조건불리지역 직불제와 같은 제도가 이에 해당하는데, 행정이 어메니티 생산자에게 직접 비용을 지불하여 농어촌 어메니티를 생산하는 경제적 활동을 유지하고 증진하도록 한다.

○ 기반 조성 수단

- 지역이 어메니티 생산활동에 참여하여 부가가치를 창출하도록 장려하고, 농어촌 어메니티 자원의 가치를 증대하기 위한 목적으로, 제도적 기반을 구축하고, 관련 기술을 연구하며, 특정 지역 어메니티의 혁신 사례를 전파하는 일련의 활동을 말한다.

○ 지역사회 자율역량 증진 지원

- 행정이 지역사회와 마을공동체가 스스로 어메니티자원을 관리하고 활용하는 자율적 역량을 성장하는 단계에 도달하도록, 지역사회의 미숙한 공동체역량을 적극적으로 촉진하고 양육하는 활동을 일컫는다.
- 현재 마을만들기와 같이 주민 주도, 자율의 공동체활동에 대한 사회적 관심이 높아지는 상황으로, 농어촌 마을만들기 활동을 증진하기 위해 마을 자산으로 마을 어메니티자원을 활용하도록 행정이 체계적인 지원을 모색하는 방식이 가능하다.

1.2. 어메니티 정책 평가의 체계

○ 정책 목표

- (정책의 적절성) 정책이 현실사회에서 제기되는 이슈와 문제를 체계적으로 반영하고 있으며, 이를 해결하기 위한 적절한 목표를 제시하고 있는가
- (정책의 상향식 과정) 지역이 보유한 어메니티 자원을 지역사회가 자율적으로 관리하고 지역발전의 자산으로 활용할 여지와 기반을 충실히 제공하는가
- (정책의 거버넌스) 정책은 중앙정부와 지방자치단체, 지역사회가 함께 정책을 수행할 협력적 동반자로서 각자의 역할과 책임을 명확히 제시하고 있으며, 각자의 역할과 서로의 협력은 충실히 수행되고 있는가

○ 정책 수단

- (정책의 충실성) 정책은 목표를 실현하는 데 필요한 정책 수단을 충실히 확보하고 있는가
- (정책의 정합성) 정책에서 제시하는 개별 세부 사업은 정책 목표를 실현하기 위한 적절한 수단으로 제시되었는가
- (정책의 체계성) 정책의 세부 사업들은 정책이 포괄하는 영역을 체계적으로 구분하고 각 영역에 적절한 수단을 확보하고 있는가

2. 삶의 질 향상계획의 어메니티 관리·활용 정책 개요

- 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책은 제2차 삶의 질 향상계획의 7대 부문 중 ‘농어촌 환경·경관 개선’ 부문의 하위 부문에 해당한다.
- 삶의 질 향상 기본계획에서는 ‘농어촌 환경·경관 개선’ 부문에 대하여 “흙·물·생명이 살아 있는 아름다운 환경과 녹색성장기반 조성”이라는 목표를 제시하고 있다.
 - 농식품부, 산림청, 농촌진흥청 등 3개 부처에서 추진하는 5개 세부 과제가 해당한다.

그림 6-1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획과 관련 세부 과제

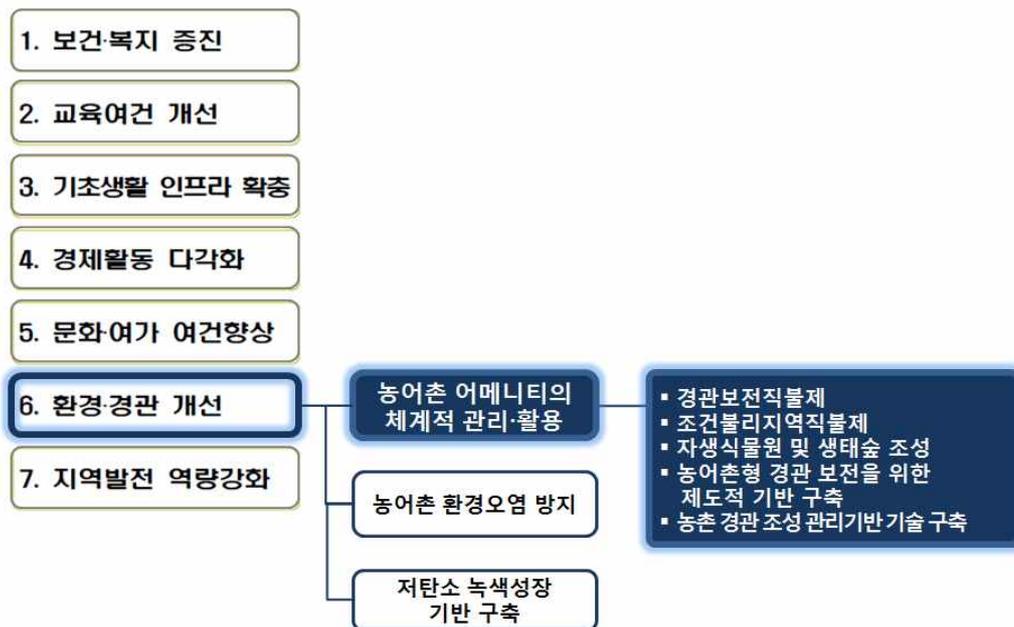


표 6-3. 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책

관리번호	세부과제	담당부처
6-1	농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용	
6-1-1-1	경관보전직불제	농림수산식품부
6-1-1-2	조건불리지역직불제	농림수산식품부
6-1-2-1	자생식물원 및 생태숲 조성	산림청
6-1-3-1	농어촌형 경관보전을 위한 제도적 기반 구축	농림수산식품부
6-1-4-1	농촌경관조성 관리기반 기술 구축	농촌진흥청

3. 심층평가 방향

3.1. 평가 지표 구성

○ 어메니티 정책군을 심층적으로 평가할 사항은 다음의 항목으로 구성된다.

① 정책 형성 과정 평가

- 정책 목표의 적합성
 - * 어메니티 정책 목표의 적합성
 - * 어메니티 정책의 목표와 정책수단으로서 세부 과제의 목표 정합성
- 정책 수단의 적합성
 - * 다양한 정책 수단의 활용 여부
 - * 정책 목표에 대비한 세부 과제의 부합 여부

② 정책 집행 평가

- 현장 정책 집행 과정의 정책 취지 부합성
 - * 정책 목표에 대비한 집행 과정의 정합성
 - * 지자체 및 현장 차원 정책 집행 과정의 정책모니터링
- 중앙정부의 정책 추진체계
 - * 중앙정부의 정책 홍보 및 확산 작업
 - * 중앙정부의 지자체의 애로사항 해소, 정책 지원 등 피드백
 - * 어메니티 관리·활용 기반 구축
- 지자체 및 현장 차원의 효과적인 정책 추진체계
 - * 지자체 차원의 어메니티 비전·계획 수립을 통한 시책 추진
 - * 지역사회와 주민 참여를 통한 자율활동 육성 지원체계

③ 정책 성과 평가

- 어메니티 관리·활용을 위한 주민 참여와 자율 활동 유도
- 어메니티 지원을 위한 정부 차원의 기반 구축
 - * 지자체의 어메니티 관리체계 및 제도 마련
 - * 어메니티자원DB를 통한 관리·활용 기반
- 어메니티 관련 정책의 파급효과
 - * 어메니티 정책에 대한 주민 인식 변화
 - * 어메니티 정책의 성과에 관한 주민 인식

□ 정책 형성 과정 평가

- ‘정책 목표의 적합성’ 측면에서는 어메니티 정책 목표가 놓여준 경관의 현실과 과제를 적절히 이해하고 있으며, 정부와 지역사회의 차원에서 실현가능한 과제를 제시하고 있는지 평가한다.

- ‘정책 수단의 적합성’ 측면에서는 어메니티 정책에서 제시한 세부과제가 정책목표를 실현하기 위한 정책수단으로서 적절하고 구체적으로 제시되었는지 검토한다.

□ 정책 집행 평가

- ‘현장 정책 집행 과정의 정책 취지 부합성’ 측면은 첫째, 당초 수립한 계획의 취지에 맞도록 관련 과제나 사업이 실행되고 있는지, 둘째, 지자체 및 현장 차원 정책 집행 과정의 정책 모니터링 과정이 적절히 진행되고 있는지 여부를 평가한다.
- ‘중앙정부의 정책 추진체계’ 측면은 첫째, 중앙정부 차원의 정책 홍보 및 확산 작업에 대한 평가와 둘째, 중앙정부가 지자체 차원에서 제기되는 정책 추진의 어려움과 한계를 제대로 이해하고 차기 정책 수립에 반영하는지에 대한 정책 피드백 과정, 셋째, 어메니티DB 등 관리·활용 기반 구축 전반을 점검한다.
- ‘지자체 및 현장 차원의 효과적인 정책 추진체계’ 측면은 첫째, 지자체 차원의 어메니티 비전·계획 수립을 통한 시책 추진 과정, 둘째, 지역사회와 주민 참여를 통한 자율활동 육성 지원체계를 점검한다.

□ 정책 성과 평가

- 어메니티 정책 성과에 대한 평가는 ‘어메니티 관리·활용을 위한 주민 참여와 자율 활동 유도’ 과정과 ‘어메니티 지원을 위한 정부 차원의 기반 구축’ 과정, ‘어메니티 관련 정책의 파급효과’ 과정을 심층적으로 점검한다.

3.2. 평가의 세부 내용

- 이하에서 논의하고자 하는 정책 형성, 정책 집행, 정책 성과 등의 평가 지표는 다음 <표 6-4>에 제시된 바와 같다.

표 6-4. 정책의 형성, 집행, 성과에 관한 평가 내용

	평가 지표
정책 형성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책 목표의 적합성 <ul style="list-style-type: none"> • 어메니티 정책 목표의 적합성 • 어메니티 정책의 목표와 정책수단으로서 세부과제의 목표 간 정합성 ○ 정책 수단의 적합성 <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 정책 수단의 활용 여부 • 정책 목표에 대비한 세부 과제의 부합 여부
정책 집행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현장 정책 집행 과정의 정책 취지 부합성 <ul style="list-style-type: none"> • 경관보전직불제를 통한 어메니티 관리 활동 현황 • 조건불리지역직불제의 마을 공동기금을 통한 어메니티 관리 활동 현황 • 생태숲, 자생식물원 등의 관리·운영 현황 ○ 중앙정부의 어메니티 정책 기반 및 제도 구축 내용 <ul style="list-style-type: none"> • 지자체의 경관계획 수립 실태 • 중앙정부에서 구축한 어메니티 기반의 특성과 현장 활용 가능성
정책 성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어메니티 관리·활용을 위한 주민 참여와 자율 활동 유도 <ul style="list-style-type: none"> • 경관보전직불제, 조건불리지역직불제, 생태숲·자생식물원 등을 통한 주민의 어메니티 관리 활동 유도 ○ 어메니티 지원을 위한 정부 차원의 기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> • 지자체의 어메니티 관리체계 및 제도 마련 • 어메니티자원DB를 통한 관리·활용 기반 ○ 어메니티 관련 정책의 파급효과 <ul style="list-style-type: none"> • 어메니티 정책에 대한 국민 인식 변화 • 어메니티 정책의 성과에 관한 국민 인식

3.3. 평가 추진 방법

- 농어촌 어메니티의 관리·활용실태 조사와 관련 정책을 평가하기 위해 지자체 공무원 및 공무원을 대상으로 설문조사를 진행하였고, 그 결과는 아래와 같다.
 - 조사대상은 전국 139개 시·군 공무원(농정기획, 농촌개발, 산림녹지 관련 공무원) 631명과 전문가(농어촌 어메니티, 녹지환경, 농촌개발, 조경계획, 농어촌 분야 대학, 연구기관 종사자 등) 74명이다.
 - 표본 수는 공무원 240명으로 회수율은 38.0%이며, 전문가는 34명으로 회수율 45.9%이다.
 - 조사방법은 우편조사 및 이메일조사로 이루어졌으며, 조사기간은 2013년 11월 19일부터 11월 27일까지로 약 1주일 동안 진행되었다.
- 이 밖에 기존의 선행연구 및 문헌조사를 통해서 평가를 진행하였다.
 - 각 사업별 추진 현황 자료 등에 대해서는 통계자료, 부처별 현황 자료 등을 활용하였다.
- 관련 부처 정책 담당자, 지자체 사업 담당자, 사업 관련 주체 등은 면담조사를 진행하였다.
- 일부 사업 현황 및 실태에 대해서는 전문가에게 원고를 위탁 의뢰를 실시하였다.

제 7 장

정책 추진 현황

1. 사업 개요

- 삶의 질 향상 기본계획 상 어메니티 정책군에 포함되어 있는 세부 과제 별 개요를 검토한다.

1.1. 경관보전직불제 (농림축산식품부)

1.1.1 제도의 개요

- 경관보전직불제는 농어촌 경관의 조성 및 유지 보전에 필요하다고 인정되는 대상 또는 지역에 정부가 재정으로 직접 지불하는 제도로 다음과 같은 목적을 실현하기 위해 지원한다.
 - 농어촌 지역에서 특색 있는 작물 재배와 마을 경관 보전활동을 통해 경관을 아름답게 형성·유지·개선한다.

- 농어촌 경관을 지역축제와 농촌관광, 도농교류와 연계하여 지역경제를 활성화한다.
- 경관보전직불제, 조건불리직불제를 마을경관 개선활동 지원 프로그램으로 정착한다.
 - 경관보전직불제를 마을 경관 개선 활동 지원 프로그램으로 정착하도록 기존 작물보조금을 지원하면서, 자연경관, 문화자원 보전활동에 대한 포괄적 지원을 확대하도록 노력한다.
- 작물 보조금에 편중된 경관보전직불제를 마을을 포함한 생활·자연경관, 역사·문화자원 보전활동에 대한 포괄적 지원으로 확대한다.
 - 마을과 시·군 간 협약기간을 연장하는 등 경관협약을 내실화한다.

1.1.2. 제도의 내용

- 법적근거
 - 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제30조
 - 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제44조
 - 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조제2항
 - 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제5장(경관보전직접지불제)
- 지원 형태
 - 재원: 농어촌구조개선특별회계
 - 지원기준: 보조(국고 70%, 지방비 30%)
 - * 지역별 특성을 감안하여 지자체 자체예산으로 추가 지원 가능

○ 제도의 내용

- 지원 대상

- * 「농지법」제2조 제1항에 따른 농지가 대상이며 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계할 수 있고, 경관작물을 식재한 면적이 마을 단위(지구) 및 필지 별로 집단화된 농지(경관작물 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상)를 대상
- * 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제4조 제1항에 따라 농업경영체로 등록된 농업인 또는 농업법인으로서 경관직불금 지급대상 농지에서 직불금 지원 대상 작물을 재배·관리하는 자

- 지원 금액

- * 경관작물 170만원/ha, 준경관작물 100만원/ha
- * 경관보전활동비(마을경관보전추진위원회): 협약 면적 비례로 15만원/ha

- 지원조건: 국고 70%, 지방비 30%

- 대상 작물

- * 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물에 한하며, 상품 생산을 목적으로 하는 작물은 제외(식용·약용·조사료용은 불가, 녹비용은 가능)

○ 지원 방식

- 농지를 활용한 경관작물 재배관리와 마을 주민 참여를 통한 마을 경관 가꾸기 등 마을 경관 보전활동을 지원한다.
- 사업 신청을 원하는 마을은 동·리 차원에서 마을경관보전추진위원회를 구성하여 마을경관보전 협약의 목적을 달성해야 한다.
- 마을경관보전 협약은 추진위원회가 지역 활성화를 위한 다양한 방안을 추진하기 위해 기초자치단체의 단체장과 경관보전 보조금의 지급에 관해 맺는 협약이다.
- * 마을경관보전협약의 목적은 경관작물 식재계획 등을 포함하여, 마을경관보전활동 및 관리계획, 지역 활성화를 위한 경관작물 관련 축제나 농촌관광 등 도농교류 프로그램과의 연계 등을 포함

■ 사업지구 이행사항
■ 경관작물 재배관리
 경관작물 식재
 * 해당 농지의 토양, 토질, 배수상태에 맞는 경관작물을 파종, 식재
성실한 재배관리
 * 경관작물 식재 필지 단위가 0.5ha 이상인 지구는 탐방로 설치
 * 작물이 잘 생육하여 좋은 경관을 유지할 수 있도록 관리작업 실시
 * 작물의 생육에 적절한 시비 및 제초작업 및 병해충 방제작업 실시
 * 작물생육에 양호한 토양 수분 조건 유지를 위한 용수공급
 * 동계작물은 5월 15일까지, 하계작물은 10월 15일까지 관리·보존
■ 마을경관보전활동
 경관작물 재배 농지, 용배수로, 마을 숲과 주변 정리 활동 등
 마을길 정리, 꽃길 조성, 마을 안내판 등 정비 등
 축제, 도농교류 등을 위한 마을 정비, 행사 준비물 구입 등

○ 평가 방식

- 지역축제 등 도농교류프로그램과 연계한 방문객 증가율로 성과를 평가한다.

표 7-1. 방문객 증가율

성과지표	2013 목표치	최근 3개년 실적			지표산출 시기	측정방식
		'10	'11	'12		
방문객 증가율(%)	3				2014.1	당해연도 방문객 수/전년도 방문객 수×100-100

○ '13년 예산 규모와 지원 계획

- 사업 규모(사업량): '12년 기준 13,786ha
- 지원 금액 및 형태: 14,072백만 원('13년 예산)

1.2. 조건불리지역직불제 (농림축산식품부)

1.2.1. 제도의 개요

○ 제도의 목적

- 조건불리지역직불제는 농업 생산성이 낮고 정주 여건이 불리한 농촌 지역에 정부가 재정을 지원하여 농업인의 소득을 보전하고 지역을 활성화 하기 위한 목적으로 실행하는 제도이다.
 - * 마을 공동체의 자율적인 마을 경관 개선활동을 활성화
 - * 농업의 공익적 기능을 유지하고 지역 공동화를 예방
- 경관보전직불제를 마을경관 개선활동 지원 프로그램으로 정착하도록 기존의 작물 보조금 지원뿐 아니라 자연경관, 문화자원 보전활동 등에 대한 포괄적 지원으로 확대하는 데 노력한다.

○ 사업 지원 대상

- 조건불리지역 법정리 내의 농지 및 초지에서 농업을 경영하는 농업인(농업법인)으로서 해당 농지 소재 읍·면에 거주하는 자
 - * 도서지역(제주 포함)은 조건불리지역 선정지표인 경지율(22% 이하) 및 경지경사도(14% 이상 면적이 50% 이상인 법정리)와 상관없이 대상에 포함

1.2.2. 제도의 내용

○ 지원 내용

- 조건불리지역으로 판정된 법정리의 농지와 초지에 직불금을 지급한다.
- 지원 자금은 농업인의 소득 보조에 활용되거나 마을공동기금을 조성하여 지역 활성화 활동에 사용되도록 한다.

- 지원 조건은 농지관리 의무, 마을공동기금 조성, 마을 활성화 실천을 이행하는 것으로 한다.

○ 사업 대상 지역과 토지

- 조건불리지역은 농업생산성 및 정주여건이 불리한 지역으로서 농림축산식품부장관이 경지율 및 경지경사도 등을 고려하여 선정한다.
 - * 육지지역은 읍·면지역 중 경지율 22% 이하이고, 경지경사도 14% 이상 농지 면적이 50% 이상인 법정리
 - * 도서지역(제주도 포함)은 읍·면지역 모든 법정리(경지율 및 경사도와 관계없음)
- 사업 대상 토지는 조건불리지역에 있는 「농지법」 제2조 상의 농지 및 「초지법」 제5조에 따라 조성된 초지(이하 “초지”라 한다)로서 3년 이상 농업에 이용된 농지 또는 초지

○ 사업 규모

- 조건불리지역 법정리의 농지 및 초지 98천ha('13년 사업량 기준)

표 7-2. 연도별 재정 투입 계획

단위: 백만 원

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 이후
합 계	59,241	54,690	54,179	49,170	49,170
국고보조	41,745	38,762	43,560	39,511	39,511
○ 조건불리보조금	58,312	53,093	53,094	48,294	48,294
- 국고보조	40,816	37,165	42,475	38,635	38,635
- 지방비	17,496	15,928	10,619	9,659	9,659
○ 행정비(국고)	929	1,597	1,085	876	876

○ 지원 금액과 형태

- 지원 금액: 밭·과수원 500천 원/ha, 초지 250천 원/ha

- 지원 형태: 자치단체경상보조(국고 80%, 지방비 20%), 민간경상보조(국고 100%)
- 재원: 농어촌구조개선특별회계

○ 지원 과정

- 기초자치단체의 시장·군수가 신청한 마을의 사업신청서와 마을발전계획서를 검토하여 보조금 지급 대상 마을을 선정한다.
- * 시장·군수는 마을발전계획을 평가하여 계획의 타당성 및 주민 참여 의지를 비롯하여 지역의 표고, 인구감소를 다양한 여건을 검토하여 마을 선정의 기초자료로 활용
- 지급 대상으로 선정된 마을은 기초 단체장과 ‘조건불리지역 관리협약’을 체결하여 농지관리와 마을공동기금 조성, 마을활성화, 공익적 기능 증진 활동 실천 이행을 협약한다.

○ 법적 근거

- 세계무역기구 협정의 이행에 관한 특별법 제11조
- 농업·농촌 및 식품산업기본법 제40조
- 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제40조
- WTO농업협정문 부속서 2의3

1.3. 자생식물원 및 생태숲 조성 사업(산림청)

1.3.1. 사업의 개요

○ 사업의 목적

- 지역이 지니는 고유한 식물종과 산림생태계, 자연경관을 보존하고 복원하며, 자연학습의 기회를 강화하기 위해 자생식물원과 생태숲 조성을 지원한다.
 - * 고유생물종과 자생식물에 대한 체계적인 보전과 확보·자원화 노력
 - * 산림식물 탐방·체험·학습 등 체험 자연교육 수요 증대
 - * 국민정서·문화공간의 조성·확충으로 삶의 질 향상 도모
 - * 현지 내 보전 기능을 강화하고, 각종 인위적·자연적 위해로부터 생태계 교란과 파괴를 미연에 방지
- 자생식물원 조성
 - * '14년까지 10개소의 자생식물원 조성('08년까지 4개소)
- 생태숲의 조성 및 복원
 - * 지역, 기후, 생태천이 등을 종합 고려한 생태숲 조성을 확대하여 건강한 여가 생활·자연학습 공간 제공
 - * '14년까지 48개소의 생태숲 조성('08년까지 33개소)

1.3.2. 사업의 내용

○ 사업 지원 대상

- 지역생태숲: 산림생태계가 안정되고 산림생물의 다양성이 높아 특별히 현지 내 보존·관리가 필요한 산림 면적 30ha(휴양림 등과 연접하여 교육·탐방·체험 등의 기능을 높이는 경우 20ha)이상의 부지와 지방비를 확보한 지자체
- 자생식물원: 3ha이상의 부지와 지방비를 확보한 지자체

○ 사업 규모

- 자생식물원

- * 현재 16개소가 조성·운영 중이며 '22년까지 100개소(시·도별 2~3개소) 조성 추진
- * 지원 규모는 3ha 이상 지역을 대상으로 15억 원 수준으로, 조성 시기는 3년(설계 1년, 건설 2년)으로 지자체 보조(국고 50%)로 지원한다.

- 지역생태숲

- * 생태숲 지정을 '17년까지 53개소로 확대 운영

○ 지원 금액 및 형태

- 지역생태숲: 개소 당 총사업비 30억 원(국비 50%·지방비 50%)
- 자생식물원: 개소 당 총사업비 15억 원 이내(국비 50%·지방비 50%)

○ 지원 조건

- 타당성심사위원회에서 부지 확보 및 입지 여건 등을 종합 심사하여 적합한 지자체에 한하여 사업 지원
- 조성기간: 지역생태숲 4년(설계 1, 조성 3), 자생식물원 3년(설계 1, 조성 2)

○ 지원 내용

- 지역생태숲: 전문전시원 및 산림생태관찰원, 교육·탐방·체험시설, 연구 기반시설, 편익시설 등 조성
- 자생식물원: 자생식물 전시원, 생태관찰원·탐방로, 편익시설 등 조성

○ 법적 근거

- 지역생태숲: 「산림보호법」 제18조(생태숲의 지정 등)
- 자생식물원: 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제42조(산림생물다양성의 보전)

1.4. 농어촌형 경관보전을 위한 제도적 기반 구축(농림축산식품부)

1.4.1 사업의 개요와 내용

□ 농어촌 경관관리를 위한 제도적 기반 강화

- 농어촌 지역개발사업 추진 시 농어촌 경관을 중요하게 고려하도록 사업별 ‘경관관리계획’ 수립을 단계적으로 의무화한다.
 - 지역개발사업 주체가 쉽게 활용할 수 있는 경관지표와 경관계획 수립 요령을 마련하여 보급한다.
- 지자체 차원에서 농어촌경관계획 수립을 적극 유도한다.
 - 주민 참여형 농어촌경관계획 수립 시, 인센티브 부여를 추진한다.
 - 사업별 ‘경관관리계획’ 수립을 단계적으로 의무화하고 지자체 단위의 농어촌경관계획 수립을 적극 유도하는 데 초점을 둔다.
 - 주민의 자발적인 경관보전 활동을 지원하는 교육·컨설팅을 강화하고 어메니티 자원도를 구축하여 지역에서 활용할 수 있도록 제공한다.
 - 「우수 경관 컨테스트」 등을 통해 농어촌 경관에 대한 국민적 관심을 제고하여 농어촌 경관 가꾸기 운동을 확산한다.

□ 지역 주민 주도의 마을·경관 가꾸기 활동 촉진

- 주민의 자발적인 경관보전 활동을 지원하는 교육·컨설팅을 강화한다.
 - 주민들이 경관 관리 활동에 활용할 수 있는 실용 프로그램(경관맵, 경관 가이드라인 등)을 개발·보급한다.
 - 마을·경관 관리 활동을 체계적으로 지원할 수 있도록 전문가를 활용한 교육, 컨설팅 체계를 구축한다.

- 어메니티 자원도를 구축하여 지역에서 활용할 수 있도록 제공한다.
 - '13년까지 전국 모든 읍·면을 대상으로 어메니티 자원도를 작성, 시·군에서 활용할 수 있도록 정보를 제공한다.
- 지역사회와 마을공동체 차원에서 농어촌 경관 가꾸기 운동을 확산한다.
 - 「우수 경관 컨테스트」등을 통해 농어촌 경관에 대한 국민적 관심을 제고한다.
 - * 컨테스트에서 입선한 우수작품은 달력 제작, 포털사이트 콘텐츠 제공 등 파생상품으로 활용하여 홍보효과를 제고한다.
 - 경관가꾸기 활동을 물·흙·바다 살리기 국민운동으로 발전하도록 유도한다.

1.5. 농촌경관조성 관리기반 기술 구축(농촌진흥청)

1.5.1. 사업의 개요

- 「농촌경관조성 관리기반 기술 구축」 사업은 농어촌 지역개발사업 추진 시 경관을 고려하도록 사업별 ‘경관관리계획’ 수립을 단계적으로 의무화하고 지자체 단위의 농어촌경관계획 수립을 적극 유도하기 위한 목적으로 실행하였다.
- 이 사업은 전국 농촌 3만1천여 개 마을의 어메니티 자원을 조사하여 체계적인 정보시스템으로 구축하여 활용도를 높이고자 수행하였다.
- 농촌 경관의 체계적 보전·관리를 위한 농어촌 어메니티 정책을 수립하는 데 필요한 현황 및 과제를 도출하는 데 기여하고자 했다.

1.5.2. 사업의 내용

○ 사업 내용

- 조사 항목: 농촌경관, 전통문화, 마을숲 등 농촌어메니티 자원 37종
- 조사 내용: 농촌어메니티자원의 위치, 규모, 속성, 특성, 관리 상태 등

표 7-3. 농어촌 어메니티자원 조사항목

분 야		종류	세부자원명
자연자원	환경자원	3	깨끗한 공기, 맑은 물, 소음없는 환경
	자연자원	7	지형, 동물, 수자원, 식생, 생물서식지 등
문화자원	역사자원	8	전통건조물, 신앙공간, 상징물, 전통음식 등
	경관자원	4	농업경관, 하천경관, 산림경관, 주거지경관
사회자원	시설자원	6	마을공동 생활기반, 농업시설 등
	경제자원	3	도농교류, 특산물생산, 특용작물
	공동체문화	6	공동체 활동, 지역문화활동, 전통지식 등

○ 사업 규모

- 농촌경관조성 및 어메니티자원 관리기반 기술 6과제
- 27억 원(기타회계, 국비 100%)

○ 법적 근거: 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제5조, 제30조, 제38조

○ 농촌 어메니티 자원DB 구축

- 자원정보 DB구축('05~'13년): 1,203읍·면 31,004마을 364,058건
- 농촌 어메니티 100선 발굴: 농업경관, 역사문화경관, 자연경관 등 600점

2. 사업 추진 현황

- 삶의 질 향상 기본계획 상 어메니티 정책군에 포함되어 있는 세부 과제별 추진 현황을 검토한다.

2.1. 경관보전직불제 (농림축산식품부)

- 2010년은 주로 경관보전직불제 개선 등 경관관리 지원방안을 마련하고 마을 경관 가꾸기 등을 위한 경관보전활동비를 지원하는 데 초점을 두었다.
 - 직불금의 지급기준을 경관작물과 준경관작물로 구분하고, 정부가 대상 작물을 지정하여 지속 가능한 지원체계의 구축을 목표로 설정했다.
 - 마을 진입로, 안길, 공터를 활용한 경관가꾸기 및 체험·관광 등을 위한 원두막, 쉼터 등 구입비를 지원했다.
- 2011년은 「농어촌 五感 경관종합대책」을 마련하고, 경관보전직불제 사업 체도를 개선하는 데 초점을 두었다.
 - ‘보이는 것’ 중심의 도시 경관과 차별화하고, 생태, 문화, 역사, 환경 등 다양한 농촌다움의 가치를 포괄하는 五感 경관 중심으로 농어촌 경관관리대책을 마련하는 것을 목표로 설정했다.
 - 동계작물의 경우 2회 분할 지급하던 것을 완료시 1회 지급하는 것으로 변경하여 추진하였다.
- 2012년은 경관보전직불제 사업시행지침을 개정하였다.
 - 대상작물중 유사품목을 통폐합하고, 재배량이 미미한 작물을 제외하며, 마을경관보전활동비에서 축제 비용을 집행 가능하도록 하여 축제 등 관

광활성화를 유도하였다.

- '12년 기준 13,786ha에 140.7억 원(국고 70%, 지방비 30%)을 지원하여, 농지를 활용한 경관작물 재배 관리 및 마을 주민 참여를 통한 마을경관가꾸기 등 마을 경관보전활동에 지원했다.

2.2. 조건불리지역 직불제 (농림축산식품부)

- 조건불리지역 직불금 지급 단가 인상
 - '10년부터 농가에 지급하는 직불금 단가를 인상했다. 밭은 ha당 직불금 단가를 40만 원에서 50만 원으로 인상했고, 초지는 20만 원에서 25만 원으로 올렸다.
- 조건불리지역 직불금에 대한 지방비 부담 완화
 - '11년에 조건불리지역 경지율 및 경지경사도 재조사를 통해 대상지를 재선정하고 조건불리지역 직불금에 대한 지방비 부담을 완화했다(30% → 20%).
 - 지급 대상이 많은 지자체일수록 재정자립도가 열악한 현실을 감안하여 지방비 부담을 경감하도록 했다.
- 조건불리지역 직불금 수혜 현황
 - 시·도 별 직불금 지원 현황과 규모('06년~'12년, 7년 간)
 - * 제주도가 10,759백만 원으로 가장 많은 지원금을 받았으며, 강원도가 10,269백만 원, 경북도가 10,051백만 원, 전남도가 9,542백만 원으로, 13개 광역 시·도 평균 4,060백만 원을 지원했다.
 - 마을공동기금은 광역 시·도 당 평균 1,326백만 원을 적립하여, 조건불리

지역 직불금의 총지급액 당 32.7%의 적립 비율을 보이고 있는데, 강원도가 38.0%로 가장 공동기금을 많이 적립했다.

- 제2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획은 ‘경관유지 효과의 제고’를 추진 과제로 제시하면서, 조건불리지역 직불제의 대상지역 선정기준을 완화하고, 지원 단가를 상향조정하도록 보완하였다.
 - '10년에 직불금 지급단가를 인상하였다.
 - * 밭작물 직불금의 경우 40만 원/ha에서 50만 원/ha
 - '11년에 직불금 지급 대상이 되는 오지 면의 경지 경사율 요건을 14%에서 7%로 완화하였다.
 - 마을과 시·군 간 협약 기간을 연장하는 등 경관협약을 내실화한다.
- 조건불리지역 직불제 사업이 시행되고 있는 시·도 별 분포 현황을 보면 광역시 이상이 8개 지역으로 총 132개 시·군 중 약 6.1%를 차지하고 있고, 특히 서울과 가까운 수도권인 경기도가 도 단위 중에서 가장 낮은 비중을 보이고 있다.
 - 조건불리지역 직불제가 시행되고 있는 도 단위 시·군 중 읍·면 대비 면 지역이 차지하는 비중을 보면 전북이 91.25%로 가장 높고 경남이 89.8%, 충북과 충남이 각 85% 수준이며, 강원이 80% 수준으로 비교적 낮은 수준이다.

표 7-4. 시·도별 조건불리지역 직불금 지원 실적

단위 : 천 원

시·도 별	계		농가지원액		마을공동기금		마을공동기금비중	
	'06~'12년 평균	2012	'06~'12년 평균	2012	'06~'12년 평균	2012	'06~'12년 평균	2012
대구	19,643	18,109	13,360	12,676	6,284	5,433	32.0	30.0
인천	913,692	953,891	639,584	667,724	274,108	286,167	30.0	30.0
울산	26,212	20,521	17,072	13,544	9,140	6,977	34.9	34.0
경기	409,629	418,895	284,930	293,226	124,699	125,669	30.4	30.0
강원	10,269,240	9,612,828	6,362,275	6,348,823	3,906,965	3,264,005	38.0	34.0
충북	4,075,995	3,429,179	2,802,848	2,366,745	1,273,147	1,062,434	31.2	31.0
충남	947,432	295,149	659,075	205,644	288,357	89,505	30.4	30.3
전북	1,862,118	1,722,911	1,296,538	1,202,335	565,580	520,576	30.4	30.2
전남	9,542,585	7,792,211	6,645,275	5,440,248	2,897,310	2,351,963	30.4	30.2
경북	10,051,507	9,410,225	6,998,231	6,565,531	3,053,276	2,844,694	30.4	30.2
경남	3,907,987	3,678,554	2,717,072	2,566,699	1,190,915	1,111,855	30.5	30.2
제주	10,759,673	11,570,145	7,105,621	7,698,146	3,654,053	3,871,999	34.0	33.5
세종	821	4,927	575	3,449	246	1,478	30.0	30.0
계	52,786,534	48,927,545	35,542,456	33,384,790	17,244,080	15,542,755		
평균	4,060,503	6,989,649	2,734,035	4,769,256	1,326,468	2,220,394	32.7	31.8

2.3. 자생식물원 및 생태숲 조성 사업(산림청)

- 2010년에서 2012년까지 지속적으로 산림환경의 연구 및 교육·탐방·체험 등을 위한 지역 생태숲 조성 등 자생식물 서식 기반을 확충한다.

표 7-5. 연도별 자생식물원 및 지역생태숲 조성 총 현황

단위 : 개소

	자생식물원	지역생태숲
2010년 까지	총 8개소(조성 완료 4, 조성 중 4)	총 42개소(조성 완료 20, 조성 중 22)
2011년 까지	총 11개소(조성 완료 4, 조성 중 7)	총 44개소 조성·운영(조성 완료 20, 조성 중 24)
2012년 까지	총 8개소(조성 완료 8, 조성 중 13)	총 44개소 조성·운영(조성 완료 26, 조성 중 18)

□ 자생식물원 현황 및 추진 실적

- 현재 조성 완료된 자생식물원은 완주자생식물원 등 8개소이며, 2015년까지 13개소를 추가로 조성할 예정이다.

표 7-6. 전국 자생식물원 현황

구 분	시·도별	명 칭	소재지	조성기간	규모(ha)
계	21개소				
(~'08년) 조성완료 (4개소)	전북(1)	▪ 완주자생식물원	전북 완주군	'08	3
	경북(1)	▪ 옥성자생식물원	경북 구미시	'06~'07	5
	경남(2)	▪ 경상대자생식물원	경남 진주시	'06~'07	2.5
		▪ 보물섬자생식물원	경남 남해군	'07	1
('09~'11년) 조성완료 (4개소)	부산(1)	▪ 부산자생식물원	부산 사하구	'09~'11	3
	강원(1)	▪ 속초자생식물원	강원 속초시	'09~'11	4
	전남(1)	▪ 구례자생식물원	전남 구례군	'09~'11	15
	경남(1)	▪ 합천자생식물원	전남 합천군	'09~'11	3.7
('11~'13년) 조성중 (3개소)	강원(1)	▪ 영월자생식물원	강원 영월군	'11~'13	3
	경북(1)	▪ 산동자생식물원	경북 구미시	'11~'13	8
	제주(1)	▪ 서귀포자생식물원	제주 서귀포	'11~'13	5
('12~'14년) 조성중 (5개소)	전북(2)	▪ 정읍자생식물원	전북 정읍시	'12~'14	5.5
		▪ 김제자생식물원	전북 김제시	'12~'14	5
	경남(1)	▪ 고성자생식물원	경남 고성군	'12~'14	10
	대구(1)	▪ 대구자생식물원	대구 동구	'12~'14	5
전남(1)	▪ 장흥자생식물원	전남 장흥군	'12~'14	4.2	
('13~'15년) 조성예정 (5개소)	전남(2)	▪ 여수자생식물원	전남 여수시	'13~'15	3
		▪ 고흥자생식물원	전남 고흥군	'13~'15	5.7
	충남(1)	▪ 서산버드랜드자생식물원	충남 서산시	'13~'15	4
	경남(1)	▪ 하림자생식물원	경남 함양군	'13~'15	11
	충북(1)	▪ 음성자생식물원	충북 음성군	'13~'15	7

□ 생태숲 현황 및 추진 실적

- 현재까지 조성된 생태숲은 부산의 윤산생태숲을 비롯하여 18개소이며, 2015년까지 26개소를 추가로 조성하여 총 44개소를 조성할 예정이다.

표 7-7. 전국 생태숲 현황

시·도별	명 칭	소재지	조성기간	개원	규모(ha)
계	44개소				
부산(2)	▪ 울산생태숲	부산 금정구	'07~'11	'11.6.17	50
	▪ 해운대생태숲	부산 해운대구	'11~'14		30
인천(1)	▪ 인천나비공원	인천 부평구	'04~'08	'09.10.14	50
울산(1)	▪ 영남알프스생태숲	울산 울주군	'05~'10		60
강원(1)	▪ 공작산생태숲	강원 홍천군	'05~'08	'09.6.24	163
충북(4)	▪ 덕동생태숲	충북 제천시	'03~'08	'08.10.30	250
	▪ 문성생태숲	충북 충주시	'06~'12		100
	▪ 한방생태숲	충북 제천시	'08~'10	'10.9.23	50
	▪ 도덕산생태숲	충북 괴산군	'13~'16		26.2
충남(2)	▪ 금산생태숲	충남 금산군	'02~'09	'08.6.13	312
	▪ 백제생태숲	충남 부여군	'04~'07		51
전북(5)	▪ 선운산생태숲	전북 고창군	'02~'07	'09.5.31	26
	▪ 모악산생태숲	전북 김제시	'04~'09	'10.6.1	93
	▪ 백운산생태숲	전북 무주군	'06~'11	'12.1.1	34
	▪ 고산생태숲	전북 완주군	'08~'13		50
	▪ 장안산생태숲	전북 장수군	'09~'14		30
전남(9)	▪ 백운산생태숲	전남 광양시	'02~'07	'11.4.27	63
	▪ 순천생태숲	전남 순천시	'05~'11	'12.1.1	65
	▪ 금성산생태숲	전남 나주시	'08~'13		57.2
	▪ 지리산구례생태숲	전남 구례군	'08~'13		155
	▪ 거금생태숲	전남 고흥군	'08~'12		60
	▪ 모호산생태숲	전남 화순군	'08~'15		50
	▪ 영암생태숲	전남 영암군	'09~'14		60
	▪ 함평천지생태숲	전남 함평군	'10~'14		30.6
	▪ 가마골 생태숲	전남 담양군	'11~'14		93.1
경북(8)	▪ 경북소득식물생태숲	경북 안동시	'03~'08	'09.3.1	68
	▪ 성주봉생태숲	경북 상주시	'05~'10	'10.10.26	75
	▪ 산동참생태숲	경북 구미시	'06~'10	'10.6.1	100
	▪ 반딧불이생태숲	경북 영양군	'06~'11	'12.1.1	63
	▪ 비화산생태숲	경북 포항시	'07~'12		200
	▪ 금강송생태숲	경북 울진군	'09~'14		84
	▪ 부항생태숲	경북 김천시	'10~'15		200
경남(10)	▪ 대가야생태숲	경북 고령군	'10~'15		49
	▪ 진해만생태숲	경남 진해시	'02~'09	'09.3.20	126
	▪ 목곡생태숲	경남 산청군	'05~'10	'11.4.24	74
	▪ 대봉산생태숲	경남 함양군	'06~'13		184
	▪ 통영생태숲	경남 통영시	'07~'12		50
	▪ 둔철생태숲	경남 산청군	'07~'12		62
	▪ 구재봉생태숲	경남 하동군	'07~'12		74
	▪ 월야산생태숲	경남 진주시	'08~'13		213
	▪ 분성산생태숲	경남 김해시	'09~'14		32
	▪ 한우산생태숲	경남 의령군	'09~'14		100
▪ 가좌산생태숲	경남 진주시	'10~'15		52	
제주(1)	▪ 한라생태숲	제주 제주시	'00~'09	'09.9.15	196

- 생태숲 예산은 '10년에 33개소를 대상으로 238억 원이 투입되었으며, '11년에 202억 원, '12년에 한 개소가 줄어든 32개소를 대상으로 216억 원이 투입되었다.

표 7-8. 생태숲 관련 예산 실적

단위: 억 원

	사업규모 (개소)	국비(억 원)				지방비	자부담	합계
		농특세	광특세	기타회계	기금등			
'10	33		109	10		119		238
'11	33		83	18		101		202
'12	32		88	20		108		216

2.4. 농어촌형 경관 보전 제도적 기반 구축(농림축산식품부/농촌진흥청)

- 2008년에는 농어촌경관계획을 수립하고, 경관관리 업무편람을 마련하여 각 시·도 및 농진청 등 관련기관에 보급하였으며, 2009년에는 농어촌경관계획 수립요령을 추가로 보급하였다.
- 2010년에는 중앙정부 차원에서 체계화된 제도적 기반을 광역·기초 자치단체 단위로 확산시키고자 지자체 차원의 농어촌경관계획 수립을 추진하였으며, 농어촌 어메니티 자원을 발굴하여 어메니티DB를 구축하였다.
 - 농업연수원 교육과정에 농촌경관기획과정을 신설하여 경관계획 수립요령에 대한 교육을 실시하였다.
 - 경관보전직불제 하반기 모니터링 시 광역·기초 자치단체 차원의 농어촌경관계획 수립 요령을 재차 교육하고 활용 상황을 점검하였다.
 - 2005년부터 2012년까지 3만1천 곳의 마을에서 36만4천 여 건의 농촌어메니티 자원조사를 진행했다.

표 7-9. 농촌 어메니티 자원 발굴 조사 현황

단위: 건

총계	동물 자원	공동체 자원	시설물 자원	지형 자원	경관 자원	환경 시설	식물 자원	특산물 자원	전통 자원	수자원
364,058	30,813	30,328	114,354	6,072	77,358	10,767	21,547	20,525	31,855	20,439

- 2011년에는 농촌다움 제고를 위한 『농어촌 五感 경관 종합대책』 마련으로 경관개선 제도화를 완료하고 공간정보시스템 DB 주요 자료를 수집하였다.
 - 농어촌 五感 경관 종합대책을 통해 계획 중심의 경관시범사업, 경관보전 직불제 내실화, 농어업 유산제도의 도입, 농어촌 문화환경·경관관리 사업, 농어촌 주택 경관개선 등을 계획하였다.
 - 농어촌 어메니티 자원도 및 타 부처 농어촌 관련 사업 현황 자료를 축적하였다.
- 2012년에는 제1회 경관직불 우수마을콘테스트와 제6회 농어촌 경관사진 콘테스트를 추진하였고, 농촌마을개발사업 신규 시행 시 농어촌 경관계획 수립을 의무화하도록 지침을 개정하였다.
 - 제1회 경관직불 우수마을콘테스트에서는 경관작물 재배 및 마을경관보전활동을 통해 아름다운 경관을 형성하고 이를 지역축제와 연계하여 지역 활성화에 크게 기여한 경남 하동의 ‘코스모스 마을’을 최우수마을로 선정하였다.
 - 제6회 농어촌 경관사진 콘테스트의 경우 농어촌경관 사진 공모전에 출품된 총 1,660점을 대상으로 3차례에 걸친 엄격한 전문가 심사를 통해 “오감(五感)으로 표현된 농어촌 경관 사진” 76점을 선정하였다.
 - 향후 ‘경관계획’을 의무적으로 수립토록 하고, 기본계획 승인 시 반영할 계획에 있다.

2.5. 농촌경관조성 관리기반 기술 구축(농촌진흥청)

- 2009년에는 농촌경관계획 수립 및 경관관리 업무편람에 활용하였다.
 - 2005년부터 착수한 어메니티 발굴을 지속적으로 진행하여 2010년과 2011년에는 125개 읍·면씩 농촌 어메니티 발굴, 자원 DB를 구축하였고, 농촌어메니티 테마연계형 그린로드를 발굴하였으며, 조성 기술을 개발하였다.
 - 2012년에도 125개 읍·면의 농촌어메니티 발굴자원 DB를 구축하였으며, 농촌마을 공간 디자인 가이드라인을 개발하고, 농촌경관조성 및 관리기술 현장 지원을 진행하였다.
 - 농촌 마을 경관 개선을 위한 유형별 디자인 가이드라인을 개발하고, 농촌 경관 조성 계획기술 현장 지원 및 저탄소 농촌 마을과 녹색문화체험공간 모델을 현장에 적용하였다.
- * 2005년부터 2013년까지 1,203개 읍·면 31,004개 마을 364,058건의 농촌 어메니티자원 DB를 구축했다.

그림 7-1. 농촌어메니티자원정보GIS서비스

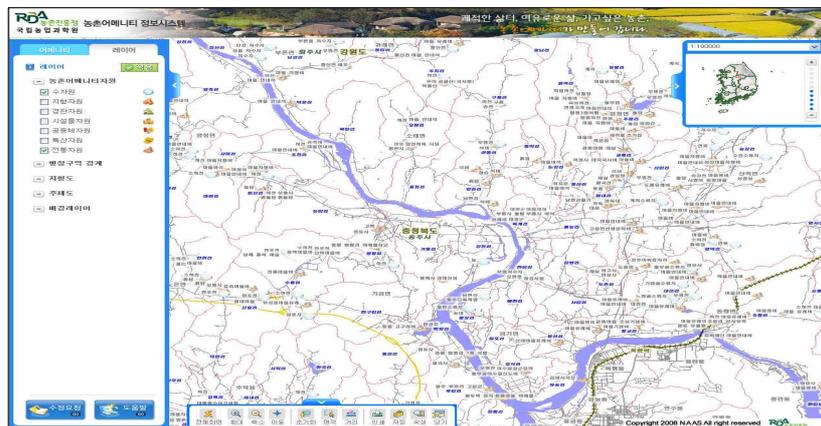
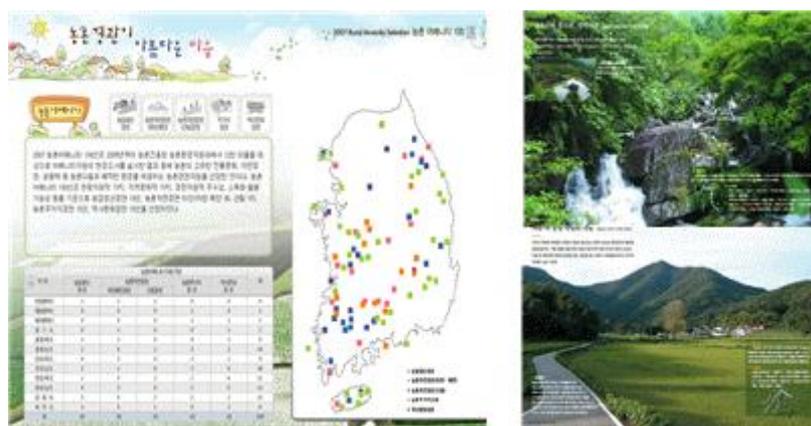


그림 7-2. 농어촌 우수경관 100선 웹서비스



○ '07~'12년 농촌어메니티 100선 책자 발간

- 농촌어메니티 자원조사결과를 중심으로 발굴한 우수경관자원을 소개하는 책자를 발간했다.

그림 7-10. '07~'12년 농촌어메니티 100선 책자 발간



○ 대외수상: 3건

- '09 디지털국토엑스포 공공부분 금상: “농촌어메니티 정보시스템” (국토해양부, '09)
- 국가연구개발 우수성과 100선 “농촌어메니티자원발굴 및 활용기술 개발”

(교육과학기술부, '10)

- 제1회 대한민국 경관대상 농어촌경관부분 우수상 ‘한국에서 가장 아름다운 마을, 남사에담촌 경관만들기’ (국토해양부, '11)

○ 중앙정부와 지자체 차원에서 어메니티자원 정보 활용 제공

- 농식품부 ‘색깔있는 마을만들기’ 사업 ‘농산어촌지역개발공간정보시스템’에 어메니티자원정보 지원
 - * 현장활동가 교육지원(3회, '13), 지역주민이 수행하는 마을자원조사에 어메니티자원정보 활용 지원(음성군 대실마을 등 10개 마을, '12~'13)
 - * 색깔있는 마을 실태조사에 자원정보 제공 지원 협의('13.6.21)
 - * 농산어촌지역개발공간정보시스템에 어메니티자원정보 시범 연계 완료('13.11)

제 8 장

정책 평가

1. 정책 형성

1.1. 정책 목표의 적합성

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 ‘농어촌 어메니티 관리·활용’ 과제의 정책 목표를 “지역 주민 주도로 어메니티 자원을 체계적으로 보전·관리할 수 있는 제도적 기반 확충”으로 제시하고 있다.
- 어메니티 정책의 목표를 효과적으로 달성하는 데 농어촌 주민이 주체가 되어야 한다는 점에서 현행 기본계획의 어메니티 분야 정책 목표는 적합하게 제시되었다고 판단된다.
- 다만, 제6장의 <표 6-2>에서 살펴본 바와 같이 농어촌 어메니티 관리를 위해서는 다양한 정책 수단의 결합이 필요하며, 정책 유형에 따라 주도할 주체도 주민, 중앙정부, 지자체 등으로 다양하게 나타날 수 있다.
 - 따라서 농어촌 어메니티 보전을 위한 규제나 예산 투입 등과 같이 정부

차원의 역할 수행에 대한 사항도 정책 목표에 포함될 수 있었으나, 현행 기본계획 목표에서는 이러한 부분은 그다지 강조되지 않은 편이다.

- 어메니티 정책의 세부수단으로 제시되어 있는 생태숲 및 자생식물원 조성 사업의 취지는 어메니티 정책군의 목표와 명확히 부합하지 않는 측면이 있다.
 - 생태숲 및 자생식물원 조성사업은 생물종의 다양성을 유지하고 연구·교육·탐방·체험 등을 원활히 추진하는 데 목적이 있는 사업이다. 일정 정도 공공투자를 통해 조성·관리되는 성격의 사업으로서 ‘지역 주민 주도’라는 정책 목표와는 정확히 부합하지 않는 점이 있다.

1.2. 정책 수단의 적합성

1.2.1. 다양한 정책 수단의 활용 여부

- 현 제2차 삶의 질 향상 기본계획에 포함된 어메니티 분야 세부 과제들이 농어촌의 어메니티를 효과적으로 보전·관리하는 데 충분한지 여부를 평가하고자 한다.
 - 현재 기본계획에 포함된 과제들은, ① 직불금 지급을 통해 주민들의 어메니티 관리 활동 유도(경관보전직불제 및 조건불리지역직불제), ② 어메니티 보전을 위한 예산사업 추진(생태숲 및 자생식물원), ③ 제도적 기반 구축 및 기술 지원(경관계획, 농촌어메니티 자원도 등)으로 크게 구분할 수 있다.
- 제6장에서 살펴본 다양한 어메니티 정책 유형들과 비교할 때, 현행 기본계획에 포함된 정책 수단은 몇 가지 분야에 한정되는 것으로 평가된다. 특히 다음과 같은 정책 수단이 결여되어 있다.

- 가치있는 어메니티 자원을 정부 차원에서 보전하고 개발행위를 제어하는 규제 수단을 포함하지 못하고 있다.
 - 정부의 인센티브 지원 여부를 떠나서 농어촌 주민들 상호 협정을 통해 자율적인 규범과 자치적으로 추진할 수 있는 어메니티 보전 활동 유도에 관한 사항을 담지 못하고 있다.
- 현행 삶의 질 향상계획에 담긴 정책 수단이 한정적이라는 점은 <표 8-1>에 제시된 설문조사 결과에서도 유추할 수 있다. 이는 2011년 농식품부에서 일반 국민 1천 명을 대상으로 실시한 조사 결과로서 농어촌의 난개발 문제에 대한 국민 인식을 보여주고 있다.
- 농어촌 난개발 문제가 심각하다고 인식하는 국민 비율이 과반을 넘어 55.8%로 집계된 반면, 심각하지 않다고 응답한 비율은 전체적으로 11.6%에 머무는 것으로 집계되었다.
 - 지역 유형별로는 대도시권 주민의 경우 난개발 문제가 심각하다는 응답 비율이 63.1%였으며, 대도시권 이외 주민들은 51.3%로 나타났다.
- 이와 같이 농어촌 난개발 문제의 심각성을 일반 국민 상당수가 공감하는 것에 비할 때, 현행 삶의 질 향상 기본계획에는 그런 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 정책 수단들을 충분히 담고 있지 못하다는 것을 지적할 수 있겠다.

표 8-1. 농어촌의 난개발에 대한 일반 주민 인식

단위 : %

구 분	응답자 거주지 구분		전 체 (n=319)
	대도시권 거주 (n=122)	대도시권 외 거주 (n=197)	
전혀 문제없다	3.3	0.5	1.6
그다지 큰 문제없다	5.7	12.7	10.0
보통이다	27.9	32.5	30.7
약간 심각하다	50.8	37.6	42.6
매우 심각하다	12.3	13.7	13.2
무응답	0.0	3.0	1.9
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 농림수산식품부에서 실시한 국민(1,000명)의 토지이용 관련 인식 조사 결과 중 농어촌(읍·면부)에 거주하는 응답자(319명)의 답변 결과를 집계함.

2) 수도권(경기도) 농어촌 및 광역시 읍·면부를 대도시권으로 분류함.

자료: 성주인 등(2011b)

- 난개발 문제에 대응하기 위한 가장 직접적인 수단은 토지이용규제인데, 이에 관한 사항은 기본적으로 농식품부 소관이 아니므로 삶의 질 향상계획에서 다루는 데 한계가 있다는 지적도 제기될 수 있다.
 - 법적으로 설정된 보호지역이 아닌 일반적인 농어촌 지역에서 대부분의 개발행위는 토지이용의 근간을 이루는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 따르게 되므로, 농어촌정책의 차원에서 개발행위 제어 문제를 다루기는 근본적으로 어렵다는 것이다.
- 하지만 이런 주장도 전적으로 옳다고 볼 수는 없다. <표 8-2>는 본 심층평가의 일환으로 진행한 조사 결과로서 농어촌의 어메니티를 저해하는 요소가 무엇인지 지자체 공무원 및 전문가가 응답한 결과를 보여준다.
 - 축사, 공장 및 창고 입지, 소규모 개발행위에 의한 건축물 난립과 같은 문제와 함께 농업용 쓰레기 등을 응답한 비율이 높다.
 - 특히 전문가들은 공장·창고와 같이 주로 도시 근교에 두드러지는 개발행

위를 답한 비율이 높은 데 비해, 일선 지자체 담당자들은 농어촌 전역에 걸쳐 나타나는 어메니티 저해 요소를 답하고 있다. 축사와 농업용 쓰레기 등과 같은 문제를 응답한 비율이 높은 것이다.

- <표 8-3>의 조사 결과도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 전국에 거주하는 국민 1천 명이 답한 설문조사 결과(2011년 농식품부 실시)로서 농어촌 경관을 훼손하는 시설을 집계한 결과이다. 응답자 거주 지역 유형별로 구분해서 비교하였는데, 대도시나 중소도시 주민들은 공장·창고나 주변과 어울리지 않는 건축물을 답한 비율이 높다. 한편 농어촌에 거주하는 주민의 경우 축사나 농업시설을 답한 비율이 상대적으로 높게 나타난다.

표 8-2. 농어촌 어메니티 저해요소

단위: %

구분	공장, 창고	축사	농업 시설	아파트	농업용 쓰레기	개별 건축물	상업 시설	송전탑, 전신주	기타	합계
공무원	15.1	28.5	1.7	1.5	16.4	12.8	6.7	15.9	1.5	100.0
전문가	23.5	22.1	1.5	2.9	7.4	22.1	10.3	7.4	2.9	100.0
전 체	16.1	27.7	1.7	1.7	15.2	13.9	7.2	14.9	1.7	100.0

표 8-3. 농어촌 경관 훼손 시설(응답자 거주지별 비교)

단위: %

구분	거주지역	농어촌	중소도시	대도시	전체
주변과 어울리지 않는 건축물		18.4	21.0	20.9	20.1
공장, 창고		19.6	23.0	21.7	21.4
농업시설		7.0	5.0	6.1	6.1
(대형)도로		6.8	6.5	6.1	6.4
축사		16.4	12.4	12.2	13.6
송전탑, 전기선		12.5	12.2	12.5	12.4
각종 광고물		13.3	16.2	15.4	14.9
기타		6.0	3.8	4.9	5.0
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농식품부(2012) 조사 자료

- 공장, 창고나 개별 건축물 같은 개발행위들에 대해서 농어촌정책의 차원에서 대응하는 데는 분명히 근본적인 한계가 있다. 하지만 여기서 높은 응답 비율을 기록한 축사나 농업용 쓰레기 처리, 농업시설 같은 어메니티 저해 요소들은 삶의 질 향상정책의 영역 내에서 충분히 대응할 수 있는 사안이라 할 수 있다.
 - 게다가 공장·창고 같은 개발행위에 비해 축사나 농업용 쓰레기 문제 같은 것은 농어촌 전역에 걸쳐 보편적으로 안고 있는 현안이며, 주민의 삶의 질에 미치는 파급효과도 그만큼 광범위할 수 있다.
- 그런데도 불구하고 농업 부문 내부에서 발생하는 어메니티 저해 요소에 대응할 정책 수단을 삶의 질 향상계획 상에 포함하지 못한 것은 현행 기본계획이 갖는 분명한 한계라고 지적할 수 있겠다.
- 주민들의 어메니티 관리 활동 참여를 유도하려는 목적에서 경관보전직불제나 조건불리지역직불제 같은 사업을 시행하고 있지만, 이런 수단들만으로 실제 주민들의 자발적 어메니티 관리 활동 참여를 이끄는 데 충분할지에 대해서도 의문의 여지가 있다.
 - 현행 제도 틀 하에서는 경관보전직불제를 통해 작물 이외의 경관요소에 대한 보전활동을 추진하는 데 근본적인 한계가 있다는 지적이 이전부터 제기되어왔기 때문이다.

1.2.2. 정책 목표에 대비한 세부 과제의 부합 여부

- 정책 형성에 대한 평가 단계에서는, 기본계획에서 제시한 정책 목표와 하위의 정책 수단들이 상호 연계성을 갖는 것들로 이루어져 있는지 여부에 대해서도 진단해야 한다.
- 현행 삶의 질 향상 기본계획의 어메니티 분야 정책 목표에 비춰볼 때 우선

- 생태숲 및 자생식물원 조성 사업의 적합성 여부를 지적할 수 있다.
- 이 두 사업은 공통적으로 주민보다는 공공 및 기관 주도로 이루어지며, ‘활용’보다는 ‘보전’ 자체에 우선순위를 두는 사업이라 할 수 있다.
 - 생태숲 조성사업은 산림 생물다양성 보존과 산림생태계의 유지 등을 목표로 하며, 자생식물원은 지방고유의 향토·특산식물을 보존·전시하면서 학습 기회도 제공하는 목적으로 조성되는 것이다.
- 따라서 이 두 사업은 ‘주민 주도 어메니티 관리’라는 목표 실현보다는 ‘가치 있는 어메니티 자원의 보전 강화’라는 목표의 일환으로 추진하는 것이 더욱 적합한 사업이라 할 수 있다.
- 현행 삶의 질 향상 기본계획에는 어메니티 관련 정책 분야가 한정되어 있어 이들 두 과제가 경관직불제 등의 과제들과 함께 하나의 정책군에 포함되어 있는 상황이다.
 - 향후 어메니티 정책 분야가 확대된다면 현재 포함된 세부 과제들은 특성에 따라 다른 정책군으로 구분될 필요가 있을 것이다.

2. 정책 집행

2.1. 개요

- 정책 집행 단계에서 중점적으로 평가할 사항은, 당초 수립한 계획의 취지에 맞도록 관련 과제나 사업이 실행되고 있는지 여부이다. 구체적으로 다음 사항들을 살펴볼 수 있다.
- 경관보전직불제나 조건불리지역직불제는 사업에 참여하는 주민들이 이 행하는 어메니티 관리 활동이 사업 도입 취지에 맞도록 추진되고 있는지

살펴볼 필요가 있다.

- 또한 이들 사업의 경우는 직불금 제공의 댓가로 수행해야 할 활동의 진행 과정을 점검하는 모니터링 작업이 얼마나 효과적으로 이루어지는지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.
- 자생식물원 및 생태숲 조성 사업은 각각의 사업이 제시한 목적에 비추어 현재의 운영·관리 방향이 적합한지 여부를 고찰할 필요가 있다.
- 경관관리를 위한 제도적 기반을 구축하는 과제들의 경우 현장의 사업 추진 과정보다는 중앙 단위에서 정책을 홍보하고 확산하는 작업이 얼마나 효과적으로 이루어지는지, 그리고 일선의 정책 시행 과정에서 나타나는 애로 사항을 해소하고자 어떠한 방안을 강구하고 있는지 살펴보아야 한다.
- 그리고 어메니티 자원도와 같이 현장에서의 활용을 전제로 한 이루어진 사업의 경우, 작업 결과를 이용자가 용이하고 원활하게 접근할 수 있도록 지원하고 있는지, 그리고 이를 돕는 시스템이 구축되어 있는지 등을 살펴볼 필요가 있다.

2.2. 주민 자율적 어메니티 관리 활동의 추진 상황 점검

2.2.1. 경관보전직불제를 통한 어메니티 관리 활동 추진

- 경관보전직불제는 전국적으로 성공한 일부 사례들도 있지만, 대부분의 사업 지구에서 기대했던 경관관리 활동들이 제대로 이루어지지 못하고 있다.
 - 탐방로의 설치, 주변의 용배수로 및 마을길 정리, 마을숲과 마을정비 등이 진행되지만 형식적인 수준에서 이루어지는 경향이 있다.
 - 경관을 활용한 형식적인 체험 이외에 보다 적극적이고 능동적인 공동체

활동의 사례들은 발견하기가 어려운 것이 현실이다.

- 경관관리 활동이 부진하여 마을활동비를 효과적으로 활용하지 못하는 사례가 많다. 그래서 2011년에는 마을 활동비 단가를 ha당 30만 원에서 15만 원 수준으로 줄인 바 있다. 이는 그만큼 현장에서 경관활동이 원활하게 일어나지 못하고 있음을 나타내는 결과이다.
 - 그 결과 주민들은 비용의 범위 내에서 활동을 하게 되어 지원금의 축소는 다시 전체적인 경관활동의 축소를 야기하고 있다.
- 경관보전직불제의 가장 큰 문제점은 이 사업이 경관의 개선과 농가 소득의 향상이라는 두 가지 목적을 모두 추구하고 있지만 실제 사업의 주체인 주민들은 경관의 개선보다는 농가 소득 향상에 보다 비중을 높게 두고 있다는 것이다.
 - 사업의 주체인 주민들에게 작물 재배를 통해 작물 판매 수입이나 직불금 수령 등과 같은 1차적인 소득증대뿐만 아니라 이 사업을 통해 마을의 경관을 개선하면 보다 지속 가능한 방식으로 마을 소득을 증대할 수 있다는 설득과 정책적 유도가 부족하였다.
- 이러한 문제가 있음에도 불구하고, 경관보전직불제 사업에 대해 정부의 지속적인 모니터링을 통한 정책적 피드백이 적절하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다.
 - 국립농산물품질관리원에서 이행 상황만 점검하고 직불금을 지원하는 형식이 되어버리고 있다.
 - 2011년도 이전에는 이 사업에 대한 전국적인 모니터링을 실시하고 결과를 정리 발표하였지만 이후에는 이마저도 시행하지 못하고 있다.
 - 국립농산물품질관리원의 이행 상황 점검 또한 직불금 금액 산정을 위한 경관작물 재배 면적 및 시설 면적 파악 등에만 집중하고 있다. 따라서 주

민들이 참여하는 경관활동의 양과 질을 파악하는 작업은 사실상 이루어지지 못하는 실정이다.

2.2.2. 조건불리지역직불제의 마을 공동기금 활용

- 조건불리지역직불제 참여 마을 주민들이 공동기금을 활용해서 어메니티 증진을 위한 활동에 보다 관심을 갖고 사업을 추진토록 유도하는 것이 삶의 질 향상계획에서 지향하는 바이다.
- 그런데 2010년 이후 추진된 조건불리지역직불제 관련 제도 운영 내역을 보면, 직불제 참여 농가의 소득 향상을 도모하는 방향으로 주로 제도 개선이 이루어지는 경향을 보인다. 반면 어메니티 향상을 위한 활동을 장려하는 개선책을 마련하려는 별도의 시도는 이루어지지 않았다고 평가된다.
 - 제2차 기본계획에서 제시한 대로 2010년부터 직불금 지급 단가를 인상하여 농가가 수취하는 직불금 규모가 늘어났다.
 - 2012년부터 직불금에 대한 지방비 분담 비율을 30%에서 20%로 줄여서 참여 지자체의 부담을 줄였다.
 - 한편 마을 공동기금 의무 조성 비율은 2013년부터 30%에서 20%로 경감하였다.
 - 그동안 이루어진 제도 변화 방향을 종합해보면, 참여 마을의 어메니티 보전·관리 활동을 확대하는 것보다는 직불제 참여 농가의 소득 향상을 도모하는 데 전반적으로 주력해왔다고 평가된다.
- 참고로 <표 8-4>는 조건불리지역직불제의 공동기금 조성 비율 조정 방안에 대해 2011년도에 실시한 주민 및 지자체 담당자 의견 조사 결과를 나타내었는데(김태곤 등 2011), 공통적으로 공공기금 비율의 유지 또는 감면을 희망하는 의견이 우세함을 보여준다.

- 이와 같이 현장에서 제기되어온 개편 의견 등이 반영되어 마을 공동기금 조성 비율이 2013년부터 감면되었다고 판단되는데, 어메니티 관리보다는 소득 확대에 우위를 둔 정책 결정이었다고 할 수 있겠다.
- 이런 상황을 종합해볼 때, 조건불리지역직불제에 대해 일선에서 지니는 인식은 현행 제2차 삶의 질 향상 기본계획의 정책 취지와는 일정 정도 거리가 있었던 것으로 판단할 수 있겠다.

표 8-4. 마을 공동기금 조성 비율에 대한 의견

단위: %

구 분	응답자 구분	
	주민	담당 공무원
현행 수준 유지	48.9	25.0
공동기금 조성 비율 인하	24.4	33.3
공동기금 조성 비율 인상	6.7	12.5
기타	20.0	29.2
합 계	100.0	100.0

주: 조건불리지역직불제 사업에 참여하는 마을 이장(56명) 및 지자체 직불제 업무 담당 공무원(41명)에 대한 2011년 조사 결과임

자료: 김태곤 등(2011) 집계 결과 재구성

○ 조건불리지역직불제에 대한 이와 같은 인식이 반영되어 마을 공동기금으로 마을 경관이나 어메니티 자원 보전 분야의 사업을 추진하는 경우는 많지 않은 상황이다. 사업 참여 마을 사례 조사 결과에서 이를 볼 수 있다. <표 8-5>는 조건불리지역직불제에 참여한 6개 마을의 공동기금 지출 내역을 보여주고 있다.

- 마을 환경 개선 및 어메니티 관련 분야에 지출하는 경우도 있지만, 상당수 마을에서 물품 구입비, 인건비 등의 명목으로 공동기금을 지출하는 관행이 우세한 것을 볼 수 있다.

표 8-5. 마을 공동기금을 통한 주요 활동 사례

마을 명	지출 규모(천 원)				대표 활동
	2010	2011	2012	2013	
A1리(비군)		5,430.7	13,380		- <u>마을진입로 산수유 거리 조성</u> - 마을공동사용 제설작업기 구입
A2리(비군)			7,850		- 제설용 엔진 송풍기 구입 -마을회관 건립부지 매입(2010년 이전)
B3리(스군)	48,300	48,300	17,412		- <u>마을환경개선(매실나무 식재)</u> - <u>마을체육공원 조성</u> -퇴비살포기 구입 -건조기 구입
C2리(비군)	6,873			27,438.5	- 분천역앞 먹거리장터 설치 -마을공동 폐비닐 수거장건립공사 -비닐수거장 설치(2010년 이전)
D리(스시)	16,588	20,960	21,140.4		- 새농어촌건설운동 준비 - 주민역량강화교육
E리(스군)	8,900	12,258.6	7,537.9	1,873	- <u>꽃씨 등 종자 구입</u> - <u>식목행사 나무 구입</u> - <u>조경공사비</u> -마을총무 인건비 -식목행사 인건비 -현수막 제작비 -상가집 조화 구입 - 체험학교 시설 수리비 -취득세 -학교 임대료 및 학교 보험 - <u>마을환경 정비사업(2010년 이전)</u>

주: 어메니티 분야와 관련이 있는 항목에 대해 밑줄로 표시

- 조건불리지역직불제의 현장 추진 상황에 대해 국립농산물품질관리원의 이행 점검이 이루어지지만, 농가의 경작 또는 경운 및 잡초 제거 등의 활동 여부에 대한 점검이 주를 이룬다.⁷⁾
 - 지자체에서도 마을 공동기금 관리 상황을 점검하지만, 기금의 적정한 관리와 사용 현황을 파악하는 것이 주 목적이다.
 - 마을 차원의 경관 및 어메니티 관리 활동 추진 상황 등을 점검하고 지원하는 목적의 모니터링이 이루어지지 않고 있는 상황이다.

2.3. 생태숲 및 자생식물원 조성 및 운영

- 생태숲 및 자생식물원은 당초 이 사업에서 내세웠던 다양한 목적(생물 보존·연구·교육·탐방체험) 중 주로 여가·휴양과 관련된 부분이 보다 강조되고 있는 상황이다.
- 생태숲 조성사업은 일반 자연휴양림이나 수목원과는 달리 산림생물다양성 보존과 산림생태계의 안정적 유지, 생물자원의 국가관리체계와 자원화와 같은 공익적 목적을 우선시하여 추진된 사업이다.
 - 그러나 현재 생태숲은 휴식·여가공간 위주로 활용되고 있으며, 연구·관리 목적으로 운영되고 있는 곳은 많지 않은 상황이다.
 - * 현재 조성 완료된 자생식물원 18곳 중에서 연구사업을 진행하고 있는 곳은 3개소로 집계되고 있다.
 - * 반면, 체험프로그램은 7개소(63.6%), 사진전시회, 음악회 등 이벤트행사는 6개소(54.5%)에서 운영하고 있다.
 - 게다가 생태숲 복원을 체계적으로 조사·연구하고 장기적으로 관리할 전

7) 이러한 이행 점검 방법에 대해서는 연도별 농림사업시행지침서에 제시되어 있다. 농림축산식품부의 농림사업정보시스템(AGRIX) 참고(<http://www.agrix.go.kr/PortalIndex.do>)

문 인력이 부족한 상황이다. <표 8-6>에 제시한 바와 같이, 11개 생태숲 중 연구직이 배치된 곳은 2개소에 머물고 있다.

- 실제 지자체에서도 이러한 점을 생태숲 사업의 애로사항으로 인식하고 있다. 예를 들어 충청남도 ‘시·도 자율편성 내역사업 보고’에 의하면 생태숲 보전을 위한 전문적이고 체계적인 관리를 담당할 수 있는 코디네이터 배정이 필요하다고 언급하고 있는 것이다.

표 8-6. 주요 생태숲의 인력 현황

단위: 명

구 분	임업직	연구직	기능직	계약직	무기직	기타	계	정규직
금산생태숲	1	0	0	1	1	2	5	1
덕동생태숲	2	0	1	0	1	0	4	3
공작산생태숲	1	0	0	0	0	0	1	1
한라생태숲	2	1	2	0	8	0	13	5
대봉산생태숲	1	0	0	1	0	0	2	1
진해만생태숲	0	0	1	0	2	0	3	1
경북소득식물생태숲	2	1	0	1	0	0	4	3
백운산생태숲	1	0	0	0	10	2	13	1
선운산생태숲	1	0	0	0	1	0	2	1
백제생태숲	1	0	0	1	0	0	2	1
인천나비공원	1	0	0	1	2	1	5	1

- 자생식물원은 지자체 산림환경연구소·대학·민간연구소 등 현지 기관을 활용한 지역 자생생물군과 산림생물자원의 현지 보전 기능 강화와 체계적 관리를 목표로 추진된 사업이다.

- 그러나 자생식물원에서는 세부 추진 사업 중 체계적인 연구조사사업 및 지역 생물종에 대한 데이터베이스 구축이 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다.

- 현재 조성된 16곳의 자생식물원은 대부분 주민휴양·체험시설을 주 목적으로 활용되고 있다. 특히 도심에 위치한 자생식물원은 근린공원의 형태로 운영되어 많은 이용객이 방문하고 있다.
 - 생태숲 내 농산물판매점 및 체험관, 이용객 편의시설 등은 애초에 자생식물원의 보전 및 체계적 관리라는 주 목적에 따른 부대시설로 조성되었지만, 현재 자생식물원의 주요 목적으로 기능하고 있다.
- ‘시·도 자율편성 내역사업 보고’를 통해 생태숲에 대한 부분은 관리가 되고 있으나 자생식물원은 기초 현황 자료가 생산되지 않고 있는 상황이다. 향후 주무기관인 산림청에서 관리·운영 실태를 체계적으로 진행할 필요가 있다고 판단된다.
- 사업 추진 과정과 예산 집행, 사업 실적 등의 내용이 충실히 문서화되지 않고 있어 제한적인 수준에서만 실태 파악이 가능하다.

2.4. 어메니티 관리와 관련한 중앙 차원의 제도적 기반 구축

2.3.1. 지자체의 농어촌 경관계획 수립 유도

- 현행 농어업인 삶의 질 향상 기본계획에서는 지자체의 농어촌 경관계획 수립을 적극적으로 유도하는 것과 지역개발사업 추진 시 경관관리계획을 수립할 것 등을 명시하고 있다.
- 실제로 농어촌 지자체에서 경관 관련 계획이 수립되는 형태는 <그림 8-1>과 같이 크게 세 가지 유형으로 나타난다.
 - 첫째, 지자체가 나서서 기본경관계획을 수립하는 경우, 둘째, 읍면소재지 종합정비사업이나 권역단위종합정비사업 등과 연계하여 경관계획을 수

립하는 경우, 셋째, 이들 사업의 단위사업으로서 경관개선사업을 실행하면서 계획이 수립되는 경우 등이다.

그림 8-1. 농어촌의 경관 관련 계획 수립 유형

1 지자체가 별도의 경관계획을 수립하는 경우
<ul style="list-style-type: none"> • 기본경관계획: 전국 246개 지자체 중 65개 수립 완료, 25개 수립중 • 경관조례: 전국 246개 중 111개 수립 완료 • 경관위원회: 전국 246개 중 91개 설치
2 읍면소재지사업, 권역사업 등을 하면서 동시에 수립하는 경우
<ul style="list-style-type: none"> • 2009년: 농어촌 지역개발사업 추진 시 사업별 경관관리계획 수립을 단계적으로 의무화 • 2012년 일반농산어촌개발사업에서 22개 권역에서 경관계획 수립 (농어촌공사 본사: 6개소, 기술본부: 7개소, 지역본부: 9개소)
3 각종 개발사업의 개별사업으로서 경관개선사업
<ul style="list-style-type: none"> • 국부적인 경관형성계획의 성격

○ 먼저 첫째 유형은 2013년 8월 공포된 개정 경관법에 입각하여 수립되는 경관계획이다. 개정 경관법에서는 인구 10만 명을 초과하는 시·군은 반드시 기본경관계획을 수립하도록 하고 있다.

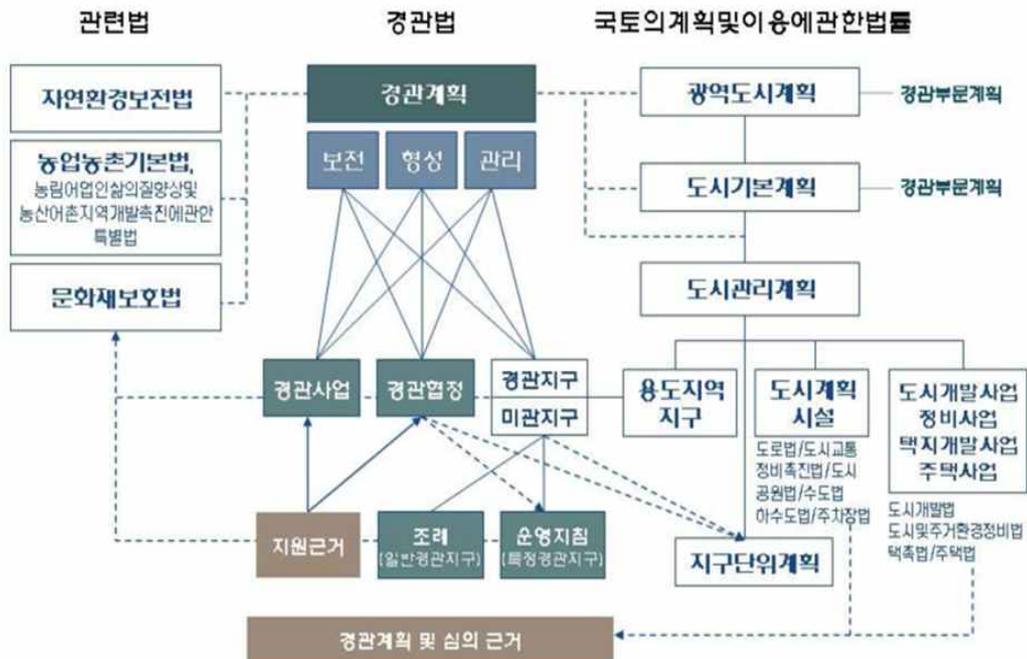
- 현재 246개 전국 지자체 중에서 65개가 이에 따라 계획을 수립 완료한 상태이다. 인구 10만 명이면 도시 지역뿐 아니라 상당수 농어촌 지자체들도 이 법에 구속을 받게 되므로 향후에도 농어촌 경관계획은 경관법의 영향을 받게 될 가능성이 크다.

○ 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 지자체 단위의 농어촌경관계획 수립을 확대한다는 것을 정책 목표로 제시하였는데, 실제 경관계획은 이처럼 농어촌정책의 일환으로서가 아니라 경관법에 근거하여 수립되고 있어 기본계획

에서 기대한 방향대로 일선 시·군을 움직이지 못했음을 알 수 있다.

- <그림 8-2>에서는 이와 같이 경관법 및 국토계획법의 체계 하에서 수립되어 도시계획과 연동되어 작동하는 경관계획의 위상을 보여주고 있다.
- 지자체가 수립한 경관계획의 실현을 위한 수단이 경관지구나 미관지구 같은 국토계획법상의 용도지구라든가 지구단위계획 및 도시개발사업의 틀 속에서 마련되는 것이다.
- 지자체의 경관계획 수립 방식이 이와 같은 체계로 전면 확대될 경우 계획 내용상에서 농어촌의 특질을 살리면서 관련 농어촌 지역개발사업들을 연계할 수 있는 여지가 축소될 가능성이 있다.
- 이러한 문제가 있지만, 그동안 삶의 질 향상정책의 차원에서 경관계획 수립 방식, 내용 등에 대한 사항을 본격적으로 다루지는 못했다고 평가된다.

그림 8-2. 경관법 및 국토계획법 체계 하의 경관계획 위상



- 농어촌정책 차원에서는 특정한 지역개발사업과 연계하여 경관계획이 수립되고 있다. 2009년 농어촌지역개발 사업 추진 시 사업별 ‘경관관리계획’ 수립을 단계적으로 의무화한 이래 읍면소재지 종합정비사업이나 권역단위 종합정비사업에서 경관계획을 연계하여 수립하는 것이다.
 - 이러한 유형의 경관계획은 경관법의 틀 속에서 볼 때 사업 단위 ‘특정경관계획’에 해당되며, 2012년 한국농어촌공사는 22개 일반농산어촌 개발사업에서 경관계획을 수립한 바 있다.
 - 특정경관계획에 해당하지 않지만 읍면소재지 종합정비사업이나 권역단위 종합정비사업의 경관개선사업처럼 각종 개발사업의 개별 사업으로서 경관개선 계획이 수립되어 실행되는 경우도 있다.
- 기본경관계획이 없이 특정경관계획을 수립한 경우 종합적이고 체계적인 시군의 경관관리가 어렵기 때문에 필연적으로 경관관리의 효율이 떨어질 가능성이 있다.
 - 또한 사업을 염두에 두고 경관계획을 수립함으로써 경관계획 본연의 내용과 취지에 충실하지 못한 경향을 보일 수 있다.
 - 참고로 2012년도에 수립된 2개의 읍면소재지 및 8개의 권역사업과 연계된 특정경관계획의 내용을 <농어촌경관계획 수립요령>(2009) 항목에 의거하여 비교해 보면, <표 8-7>에서 볼 수 있듯이 일반현황조사, 경관평가 및 주민의식조사, 경관유형에 따른 경관계획, 경관지구의 지정 및 관리에 관한 사항, 경관조례 반영 사항 등의 항목들이 특히 미흡한 것으로 드러난다.
 - 이는 농어촌경관계획이 농어촌의 생활경관, 생산경관, 자연경관의 보전-형성-관리 전반을 주민들의 참여를 바탕으로 수립되어 실행될 수 있도록 진행해야 함에도 불구하고, 특정사업과 연계하여 수립됨으로써 계획의 내용이 경관형성계획에 집중되고, 주민참여나 실행의 측면이 소홀히 취급되었기 때문인 것으로 판단된다.

표 8-7. 읍면 정비사업 및 권역사업 관련 특정경관계획 내용 비교

<농어촌경관계획 수립요령(2009)>에 따른 목차		공주 사이인면	괴산 불정면	나주 금안권역	보령 도화담권역	보령 의평권역	부여군 월명산권역	부여 무량사권역	의성 봉양면권역	청송 달기권역	태안 벚거리읍포 권역
경관계획의 목표 및 방향	농어촌경관계획의 기본방향 및 목표	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	공간적, 시간적 범위	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
경관현황조사	일반현황 조사			●				●		●	●
	농어촌경관자원 분포 조사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	상위계획 및 관련법규 검토	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
경관평가 및 과제도출	경관평가 및주민의식 조사			●				●	●	●	●
	주요 경관문제점 분석	●	●		●	●	●	●	●	●	●
경관기본구상	주요 경관계획 대상 파악	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	주요 경관계획 대상별 경관구상	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	경관주제 설정	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
경관유형별 계획	거시적 차원에서의 농어촌경관계획	●	●	●	●	●	●	●	●		
	경관유형에 따른 경관계획			●						●	●
경관요소별 계획 및 설계	경관요소별 경관계획	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	경관요소별 경관설계	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
실행 계획	경관지구의 지정 및 관리에 관한 사항				●	●			●		
	경관사업 지정 및 내용 검토	●	●	●			●	●	●	●	●
	경관조례 반영사항	●	●				●		●		
	경관관리 체계 구축	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
재원조달 및 단계적 추진계획	농어촌경관개선 재원조달 방안	●	●	●			●	●	●		
	단계별 추진계획	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

2.3.2. 농촌 어메니티 자원도 활용도 제고

○ 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 어메니티 자원도를 작성하고 시·군에서 이를 활용할 수 있도록 제공하는 것을 과제로 제시하고 있다. 이러한 계획에 따라 농촌진흥청에서 어메니티 자원 DB 구축 및 자원도 작성이 완료되었으며, 이를 전문가와 일반인 모두 활용할 수 있도록 농촌어메니티 정보 시스템(<http://rural.rda.go.kr/>)을 구축하였다.

- 정보시스템 인터넷 홈페이지를 통해 어메니티 자원이 입력된 지도를 볼 수 있으며, 농촌 어메니티 100선 소개 및 각종 어메니티 자료 정보 제공도 이루어지고 있다.

- 삶의 질 향상 기본계획에서 강조한 어메니티 자원도의 활용에 관한 사항이 포함된 농촌진흥청의 과제는 ‘농촌 경관 조성 관리기반 기술 구축’이라는 이름으로 연도별 시행계획이 수립되어 업무가 추진되고 있다.
 - 그런데 연도별 시행계획에서 제시하고 있는 추진 과제 내역을 보면, 어메니티 자원 발굴 및 DB 구축 작업 이외에는 대체로 전문가 중심의 연구 업무가 주를 이루는 모습이다.
 - 디자인 가이드라인 개발이나 농촌 경관 조성 및 관리기술을 적용한 경관 계획 수립 등 각종 연구과제 수행을 중심으로 시행계획이 구성되는 편이다.
- 결국 현행 ‘농촌 경관 조성 관리기반 기술 구축’ 과제는 전문가 중심으로 수행되는 어메니티 분야 연구 성과물들을 산출하는 데 역점을 두고 있다고 평가된다.
 - 어메니티 자원 구축 정보를 희망하는 지자체에 대해 절차를 거쳐 제공하고 있지만, 지자체나 주민을 비롯한 현장의 수요자 입장보다는 정책 공급자 입장에서 과제가 추진되고 있다고 평가된다.

3. 정책 성과

3.1. 전반적인 정책 성과

- 농어촌 어메니티 관리·활용 정책의 추진 결과 나타난 전반적인 성과 항목들에 대해 지자체 담당자 및 전문가가 5점 척도로 평가한 결과를 <표 8-8>에 제시하였다.
 - 제시된 항목들 각각 3점 내외로 고르게 평가되었으며, 어느 항목도 두드러지게 높거나 낮은 점수를 받지 않았다.
 - 지자체 담당자와 전문가 두 집단 간에도 그다지 큰 점수 편차가 나타나지는 않는다. 다만, ‘지자체의 어메니티 관리체계 및 제도 마련’의 항목에 대해서는 지자체 공무원이 전문가보다 다소 높은 점수를 기록하고 있다. 전문가 집단의 경우는 ‘국민의 농촌어메니티 가치 인식에 기여’에 대해 미세하나마 지자체 담당자보다 높게 평가하고 있다.

표 8-8. 농어촌 어메니티 정책 성과 평가(5점 척도)

성과 평가 항목	지자체 담당자		전문가	
	평균	표준편차	평균	표준편차
국민의 농촌어메니티 가치 인식에 기여	3.14	0.88	3.18	0.90
주민의 어메니티 보전활동 참여 확대	3.05	0.83	2.88	0.91
지자체의 어메니티 관리체계 및 제도 마련	3.29	0.85	2.91	0.83
어메니티 관련 전문 지식과 기술기반 구축	3.05	0.86	3.03	0.87

주: 각각의 항목에 대해 5점 척도(긍정 5점, 부정 1점)로 평가한 결과에 대해 응답자 유형별로 평균 및 표준편차를 집계

3.2. 주요 사업의 성과

3.2.1. 직불제를 통한 주민들의 어메니티 관리·보전 활동 유도

- 경관보전직불제와 조건불리지역직불제는 지원금을 지급하는 목적이 서로 다르지만, 주민들이 어메니티 보전·관리 활동에 관심을 갖고 참여하도록 유도한다는 지향점을 공통적으로 지니고 있다.
- 따라서 해당 사업 시행 여부에 따라 지자체 유형을 구분한 후, 주민들의 어메니티 보전 활동 참여도에서 차이가 나타나는지를 비교해보면 이들 사업의 성과를 간접적으로 추정할 수 있다.
- 그동안 정부에서 내놓은 어메니티 관련 정책을 추진한 결과로 주민들의 어메니티 관리·보전 활동 참여를 확대하도록 기여한 효과가 있었는지 여부에 대해 <표 8-9>에서 지자체 담당자가 평가한 결과이다. 경관보전직불제와 조건불리지역직불제 참여 현황을 기준으로 지자체를 구분하여 평가 결과를 집계하였다.
 - 먼저 경관보전직불제의 경우, 사업에 참여한 시·군의 담당자들 중 36.9%가 내놓은 어메니티 정책의 효과에 대해 긍정적인 응답을 하였다. 반면 참여하지 않은 시·군의 경우 25.9%의 응답자가 긍정적인 평가를 하고 있다.
 - 경관보전직불제 사업에 참여하는 주민들의 적극성이나 열의, 경관 관리 활동의 충실성 등은 별개 문제로 하더라도, 어메니티 보전·활용에 대한 관심을 높이는 일 자체에는 해당 사업이 일정한 성과가 있었다고 평가할 수 있다.

표 8-9. 주민의 어메니티 보전·관리 활동 참여에 대한 기여도

단위: %

지자체 구분		매우 그렇다	대체로 그렇다	보통이다	대체로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	합계
지자체의 경관보전직불제 시행 여부	시행	1.2	35.7	41.7	19.0	2.4	100.0
	미시행	3.2	22.7	47.4	24.0	2.6	100.0
시·군별 조건불리지역 직불제 참여 마을 수	10개 이하	3.8	25.6	41.0	25.6	3.8	100.0
	11~39개	2.6	29.6	42.6	22.6	2.6	100.0
	40개 이상	.0	24.4	60.0	15.6	.0	100.0

주: 지자체 공무원 응답 결과를 집계

○ 조건불리지역직불제에 대해서는, 해당 사업에 참여하는 시·군별 마을(법정리 기준) 수에 따라 지역을 구분하여 사업 효과를 평가하였다.

- 경관보전직불제와는 다소 상이한 결과를 보여주는데, 다수 마을이 사업에 참여하는 지자체라 해서 긍정적인 평가 비율이 높지 않고 오히려 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있다.
- 40개 이상 법정리가 참여하여 조건불리지역이 광범위하게 분포하는 지자체의 경우는 해당 문항에 대해 24.4%가 긍정적인 응답을 하였다. 반면 10개 이하 법정리가 참여한 시·군에서는 35.1%의 응답자가 긍정적으로 답하고 있다.
- 관내의 여러 마을들이 직불제에 참여하여 사업량이 많고 다수 주민이 관계되는 지역이라 해서 반드시 어메니티 관련 활동이 더 활성화되리라 기대하기는 어렵다는 것을 이 조사 결과가 말해준다.

○ 이어서 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서 제시한 경관보전직불제 개선 방향의 달성 정도를 평가해보고자 한다. 삶의 질 향상 기본계획에서는 경관보전

직불제에 대해 경관작물 지원 일변도에서 벗어나 작물 외의 다양한 경관자원 관리 프로그램으로 발전토록 하는 개선 과제를 제시하고 있다. 이러한 과제의 달성 여부에 대해 지자체 담당자 및 전문가가 평가를 내린 결과를 <표 8-10>에서 비교해서 제시하였다.

- 지자체 담당자들 중 경관보전직불제에 참여한 시·군의 경우 해당 문항에 대해 긍정적으로 응답한 비율이 36.9%로 나타나 미시행 지자체에 비해서는 높게 나타나고 있다. 그러나 ‘매우 그렇다’는 응답 사례는 전무하였다.
 - 특히 해당 문항에 대해 전문가들은 부정적으로 평가한 비율이 더욱 높다. 경관보전직불제가 작물 이외의 어메니티 관리 프로그램으로 개선되었다는 데 대해 약 44.2%의 전문가는 부정적인 평가를 내리고 있으며, 긍정적으로 평가한 비율은 8.8%에 머물고 있다.
- 경관보전직불제의 현장 집행 과정에서 나타난 활동 상황이나 이 같은 평가 결과를 종합해볼 때, 제2차 삶의 질 향상 기본계획 기간 동안 해당 사업이 경관작물에 편중된 지원 프로그램에서 벗어나 다양한 어메니티 자원을 보전·관리하는 활동으로 발전한다는 목표는 달성하지 못한 것으로 평가할 수 있겠다.

표 8-10. 경관보전직불제의 개선 여부에 대한 평가 결과

단위: %

구 분		지자체 담당자 구분 (경관보전직불제 시행 여부)		전문가
		시행 지자체	미시행 지자체	
다양한 경관자원 관리 프로그램으로 직불제가 개선되었는지 여부	매우 그렇다	.0	2.6	.0
	대체로 그렇다	36.9	24.7	8.8
	보통이다	36.9	38.3	47.1
	대체로 그렇지 않다	22.6	25.3	32.4
	전혀 그렇지 않다	3.6	9.1	11.8
합 계		100.0	100.0	100.0

주: 경관보전직불제가 경관작물 식재 중심에서 벗어나 마을의 다양한 경관자원을 관리하는 프로그램으로 개선되었는지 여부에 대해 응답자 유형 간 평가 결과를 비교

- 조건불리지역직불제에 대해서도 이와 유사한 관점에서 평가를 하였다. 마을 공동기금을 투입하여 진행하는 어메니티 보전·관리 활동이 과거보다 더 확산되고 있는지 여부를 평가한 결과가 <표 8-11>에 제시되었다.
 - 해당 질문에 대해서도 지자체 담당자들과 전문가들은 인식 차이를 보이고 있다. 지자체 공무원의 32.8%는 이러한 용도의 공동기금 활용 여부에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다.
 - 반면에 전문가 집단의 경우 마을 공동기금을 통한 어메니티 보전·관리 활동이 확산되었다고 평가한 비율이 11.8%에 머무르고 있다. 반대로 부정적으로 평가한 비율이 29.4%로 더 높게 나타났다.
- 앞서 제2절에서 살펴본 대로 직불금 단가가 늘어나고 마을 공동기금 의무 조성 비율이 완화됨에 따라 향후 조건불리지역직불제는 참여 농가의 소득 향상이라는 목적이 우선시될 가능성이 크다. 그에 따라 어메니티 관리 활동이 갖는 의미는 더욱 약화되리라 전망된다.

표 8-11. 조건불리직불제의 어메니티 관리 확산 정도 평가

단위: %

구 분		지자체 담당자	전문가
공동기금을 통한 마을 어메니티 보전 활동 확산 정도	매우 그렇다	2.1	.0
	대체로 그렇다	30.7	11.8
	보통이다	42.4	58.8
	대체로 그렇지 않다	18.1	23.5
	전혀 그렇지 않다	6.7	5.9
합 계		100.0	100.0

주: 마을에 지원되는 공동기금을 통해 어메니티 보전·관리 활동이 확산되었는지 여부에 대한 평가 결과를 응답자 유형별로 집계

3.2.2. 경관숲·자생식물원과 마을 어메니티 관리활동 연계

○ 산림청의 자생식물원 및 생태숲 조성사업의 성과와 관련해서는 주변 마을의 어메니티 자원 보전·관리 활동이 이들 사업과 연계해서 추진되는 효과가 있었는지 여부를 평가하였다.

- <표 8-12>에 나타난 바와 같이 자생식물원 및 생태숲 사업 시행 지자체와 미시행 지자체, 그리고 전문가 집단으로 구분하여 비교한 결과 응답자 유형 간에 평가 내용에서 차이가 나타나고 있다.

- 앞서 직불제 개선 과제의 달성 여부를 평가한 결과와 마찬가지로 전문가 집단이 대체로 이 사업의 성과에 대해서도 부정적인 진단을 내리고 있다. 긍정적 응답 비율이 23.5%인 데 비해 부정적인 답변은 47.0%로 나타난 것이다.

○ 다만, 이러한 조사 결과를 자생식물원과 생태숲 조성 사업의 본래 취지를

감안해서 해석할 필요는 있을 것이다. 앞서 설명했듯 이 두 사업은 어메니티 자원의 활용보다는 보전에 일차적인 목표를 두고 추진되는 사업이다.

- 따라서 생물 다양성이나 지역 고유 식물종 보전 등이 효과적으로 이루어졌는지 여부가 성과 평가의 일차적인 기준이 되어야 한다.
- 그런데 이와 관련해서는 체계적으로 성과를 분석할 수 있는 근거 자료들이 충분히 생산되지 않고 있는 상황이다.

표 8-12. 자생식물원·생태숲과 연계한 어메니티 관리활동 평가

단위: %

구분		지자체 담당자 구분 (자생식물원·생태숲 사업 시행 기준)		전문가
		시행 시·군	미시행 시·군	
사업과 연계한 마을 어메니티 자원 관리활동 추진 효과	매우 그렇다	13.1	5.2	.0
	대체로 그렇다	34.5	50.6	23.5
	보통이다	34.5	30.5	29.4
	대체로 그렇지 않다	15.5	11.0	44.1
	전혀 그렇지 않다	2.4	2.6	2.9
합 계		100.0	100.0	100.0

주: 자생식물원 및 생태숲 조성사업과 연계하여 주변 마을의 어메니티 자원 보전·관리 활동이 추진되는 효과가 있었는지 여부에 대해 응답자 유형 간에 비교

3.3. 어메니티 관리 활동 지원을 위한 정부 차원의 기반 구축

3.3.1. 지자체의 농촌 경관계획 수립 유도

- 일선 지자체들의 농어촌 경관계획 수립을 유도하는 것도 농어업인 삶의 질 향상정책의 어메니티 분야 과제의 지향점 중 하나이다.
 - 그와 같은 어메니티 정책의 성과를 추정하고자 일선 시·군의 농어촌 경관계획 수립 현황을 다음 <표 8-13>에서 파악하였다. 지자체 담당자 조사 결과 경관계획을 수립한 시·군은 11.5%로 집계되었다. 수립하지 않은 시·군이 72.2%로 다수를 차지하였으며, 16.2%는 향후에 수립할 계획이라고 응답하였다.

표 8-13. 지자체의 농어촌 경관계획 수립 여부 및 활성화 정도

구 분		내 용	응답 비율(%)
지자체 담당자	경관계획 수립 여부	계획을 수립함	11.5
		수립하지 않음	72.2
		안 했지만 앞으로 수립할 예정	16.2
		합 계	100.0
전문가	지자체의 경관계획 수립 활성화 정도	매우 그렇다	0.0
		대체로 그렇다	17.6
		대체로 그렇지 않다	61.8
		전혀 그렇지 않다	20.6
		합 계	100.0

- 지역개발 관련 전문가들을 대상으로도 어메니티 보전을 위한 지자체의 농어촌 경관계획 수립이 활성화되고 있는지 여부를 조사하였다.
 - 표에 제시된 바와 같이 전문가 집단에서는 지자체의 농어촌 경관계획 수

립이 활발하다는 응답은 17.9%에 머무른 반면, 부정적인 응답 비율이 82.2%로 월등히 높게 나타났다.

- 이처럼 지자체의 농어촌 경관계획 수립에 대해 부정적인 인식이 우세한 것은 앞서 제2절에서 살펴본 이유 때문이라 판단된다. 도시 경관 관리를 중심 내용으로 계획이 작성되거나 특정 지역개발사업에 부수적인 위상의 계획이 수립되는 데 대해 다수의 전문가들이 문제점을 지적한 것이라 판단할 수 있겠다.
- 결론적으로 농어촌 경관계획 수립이라는 과제의 성과를 다음과 같이 총괄적으로 평가할 수 있겠다.
 - 농어촌 경관 관련 계획이 경관기본계획의 형태로 계획이 수립되든 아니면 사업과 연계한 특정 경관계획 방식으로 수립되든 간에 농어촌 여건에 적합한 경관계획의 수립 확대라는 당초 정책 취지에 부응하는 데는 한계가 있었다고 판단된다.
 - 특히 경관계획 수립을 계기로 해서 농어촌 경관 관리를 위한 지자체 차원의 제도적 기반을 형성한다는 기대도 효과적으로 달성하지 못했다고 평가된다.
- 오히려 도시 부문에서 경관기본계획 수립 및 경관심의 등과 같은 형태로 경관관리를 제도화하는 작업을 빠르게 진행함에 따라 농어촌 여건에 적합한 경관관리 기반을 구축할 수 있는 여지는 일정 부분 줄어들었다고 판단된다.

3.3.2. 농어촌 자원 DB화를 통한 어메니티 관리 기반 구축

- 전국 농어촌 마을에 분포하는 어메니티 자원을 조사·발굴하여 DB화하고 지도화하는 작업의 결과로 어메니티 자원도가 구축되었다. 어메니티 자원도를 구축하는 데 그치지 않고 수요자들이 효과적으로 활용될 수 있도록 한다

는 방향을 농어업인 삶의 질 향상계획에서 제시하고 있다.

- 어메니티 자원도의 효용도를 측정하고자 이를 어느 수준으로 활용하고 있는지 지자체 담당자 및 전문가 집단을 대상으로 조사하였다.
 - <표 8-14>에 나타난 바와 같이 어메니티 자원도의 활용도가 높다고 평가한 의견은 소수에 머물고 있다. 지자체 공무원 중 15.9%, 전문가 중 9.1%가 어메니티 자원도의 활용도가 있다고 답한 반면, 활용도가 낮은 편이거나 매우 낮다는 의견은 이보다 월등히 높은 응답 비율을 기록하였다.
 - 지자체 담당자 중에는 어메니티 자원도의 존재 여부를 제대로 알지 못하는 비율도 23.0%에 이르는 것으로 나타났다.

표 8-14. 어메니티 자원도의 활용도 평가

단위: %

구 분	지자체 담당자	전문가
매우 활용도 높음	1.7	3.0
어느 정도 활용도 있음	14.2	6.1
보통임	22.6	21.2
활용도가 낮은 편임	29.7	33.3
활용도가 매우 낮음	8.8	33.3
어메니티 자원도 자체에 대해 알지 못함	23.0	3.0
합 계	100.0	100.0

- 농촌진흥청에서는 어메니티 자원 조사 결과를 지자체나 학계에 제공하고 관련 정부 정책 부서와 정보의 연계를 시도하는 등 어메니티 자원도의 활용도 제고를 위한 작업을 진행한 바 있다.
 - 하지만 위와 같은 조사 결과에 입각해볼 때 어메니티 자원 조사 결과가 보다 광범위한 수요자에게 널리 활용되려면 시스템 접근성 개선, 지속적인 정보의 현행화 등 다각도의 노력이 필요한 것으로 관련 전문가나 지자체 담당자들이 판단하고 있다고 하겠다.

3.4. 어메니티 관련 정책의 파급효과

- 이 상에서 농어촌 어메니티 관련 정책의 직접적인 성과를 고찰하였는데, 이하에서는 정책의 간접적인 파급효과를 함께 살펴보기로 한다. 먼저 일반 국민들이 농어촌 어메니티에 대해 지니는 인식이 어떠한지 고찰한 결과가 <표 8-15>에 제시되었다.
 - 한국농촌경제연구원에서 연도별로 실시한 국민 대상 농업·농촌 가치 인식 조사 결과를 활용하였는데, 표에 제시된 바와 같이 농어촌 어메니티에 대한 인식이 연도별로 부정적으로 변화하는 것으로 파악되고 있다.
 - 또한 <표 8-16>에 나타난 바와 같이 농어촌의 공익적 가치가 매우 높다는 응답 비율이 연도별로 감소하는 것으로 파악되고 있다. 그리고 농어촌의 공익적 가치 보전을 위한 추가적인 세 부담 의향 역시 낮아지는 추세를 보인다.
- 농어촌 어메니티에 대한 일반 국민의 인식이 부정적인 방향으로 나타나는 요인에 대해서는 여러 가지 추론을 해볼 수 있다. 한 가지 가능한 추론으로 제1절에서 살펴본 바와 같이 농어촌 난개발 문제가 심화되는 것으로 인식하는 국민들이 다수라는 점을 들 수 있겠다.
 - 그동안 농어촌 어메니티 분야 정책을 여러 가지 추진했지만, 일반 국민이 정책 효과를 체감도록 하는 데는 성공적이지 못했음을 시사한다.
 - 특히 삶의 질 향상 기본계획과 관련해서는 농어촌 어메니티에 대해 국민들이 필요로 하고 기대하는 분야에 충분한 수준으로 대응하지 못했다는 진단도 내릴 수 있겠다.

표 8-15. 농어촌의 다원적 기능 또는 공익적 가치에 대한 국민 인식

단위 : %

구 분	2008년	2010년	2012년
매우 많다	21.6	6.8	8.7
많은 편이다	41.8	49.1	53.3
보통이다	28.5	35.7	33.1
별로 없다	7.4	7.2	4.7
전혀 없다	0.6	1.2	0.3
모름/무응답	0.1	-	-
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 농업·농촌에 대한 연도별 국민 인식 조사 결과 비교

자료: 한국농촌경제연구원의 연도별 조사 결과 재구성; 김동원, 박혜진(2008, 2010) 및 김동원 등(2012)

표 8-16. 농촌의 공익적 가치 유지를 위한 추가 세금 부담 의향

단위 : %

구 분	2008년	2010년	2012년
적극 찬성한다	20.2	6.7	5.5
찬성하는 편이다	53.1	56.8	50.5
보통	22.7	30.1	31.8
반대하는 편이다	3.2	5.2	11.7
적극 반대한다	0.7	0.1	0.4
모름/무응답	0.2	-	-
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 농업·농촌에 대한 연도별 국민 인식 조사 결과 비교

자료: 한국농촌경제연구원의 연도별 조사 결과 재구성; 김동원, 박혜진(2008, 2010) 및 김동원 등(2012)

제 9 장

정책 제안

1. 정책의 기본 방향

- 현행 제2차 삶의 질 향상계획의 농어촌 어메니티 관리·활용 분야 성과에서 일부 미진한 부분이 나타나고 있지만, 향후 이에 대한 정책 수요는 지속적으로 높아지리라 전망된다.
 - 지자체 공무원 및 전문가 조사 결과에서도 이에 대해 확인할 수 있다. <표 9-1>에 나타난 바와 같이 앞으로 삶의 질 향상 기본계획에서 어메니티 분야의 정책을 확대해야 된다는 의견에 대해서는 지자체 공무원 및 전문가 모두 동의하는 의견 비율이 압도적으로 우세하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.
- 이러한 조사 결과나 선진국의 정책 경험 등을 고려할 때 농어촌 어메니티 관리·활용 분야의 정책 비중은 향후 수립할 제3차 삶의 질 향상계획에서 더욱 높아질 필요가 있다.

표 9-1. 삶의 질 향상계획에서 어메니티 분야 강화에 대한 의견

단위 : %

구분	매우 찬성	대체로 찬성	보통	대체로 반대	절대 반대	합계
공무원	27.1	53.8	15.0	3.8	0.4	100.0
전문가	41.2	47.1	5.9	2.9	2.9	100.0

- 제3차 삶의 질 향상 기본계획에서는 기본 원칙으로 정책 수단의 다양화가 요구되며, 특히 정부 지원 사업 일변도에서 탈피할 필요가 있다. 전반적으로 고려해야 할 정책 방향은 다음과 같다.
- 주민 자율적인 어메니티 관리를 지속하되 보조금에 의해서만이 아니라 지역사회 구성원 간 자율적인 협정에 의해 추진할 활동 분야를 확대하는 노력이 요구된다.
 - 이는 <표 9-2>에 나타난 바와 같이 특히 전문가 집단에서 가장 중요한 어메니티 정책 방향으로 응답한 과제이기도 하다.
- 소득 지원 성격이 남아 있는 현행 직불제 방식은 어메니티 관리 활동에 대한 지원 프로그램으로 위상을 정립해야 할 것이다.
 - 특히 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에서 추진토록 제시한 공익형 환경프로그램 개편 사항을 감안하여 향후 발전 방안을 모색해야 한다.
 - * 여러 가지 공익형 직불제(친환경농업직불제, 친환경축산직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제) 개편 및 농업환경프로그램 도입 등
- 마을만들기, 농업의 6차산업화 등 최근 진행 중인 정책 기조를 반영하는 일이 필요하다.

- 부처간 협력 및 조정에 의해 추진할 과제를 적극적으로 발굴하는 노력이 요구된다.

표 9-2. 제3차 삶의 질 향상 기본계획에서 강조할 계획 방향

단위 : %

구분	공무원	전문가
농어촌 어메니티 가치의 대국민 홍보	15.0	7.4
경관직불, 조건불리직불 개선과 지속 추진	8.5	13.2
농어촌 어메니티 개선 관련 예산사업 신규지원	18.5	10.3
농어촌 어메니티 보전 위한 범부처 차원 규제 도입	9.8	11.8
가치있는 자원 선별과 보전제도 마련(농어업유산 등)	16.3	11.8
농어촌 어메니티 자원도 보완과 활용도 제고	1.9	4.4
자율적 농어촌 어메니티 보전활동 장려(협정, 마을만들기)	17.3	35.3
농어촌 어메니티 상품화와 소득 활용 장려(관광, 특산품)	12.5	5.9
기타	.2	0.0
합 계	100.0	100.0

2. 정책 제안

2.1. 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 반영 사항

- 어메니티 분야 정책 유형·성격에 따라 정책군 구분 및 과제 재분류가 필요하며, 다음 사항에 대해 중점 검토한다.
 - 어메니티 보전 자체보다는 활용에 초점을 두는 과제들은 경제 다각화 및 6차산업화 과제와 연계해서 추진한다.
 - 축사와 농업용 시설, 농업용 쓰레기 처리 등의 과제를 농어촌 어메니티 관리의 차원에서 비중을 확대한다.
 - 소득 보전 성격이 강한 조건불리직불제 등은 어메니티 분야 과제에서 제외해서 다룰 필요가 있으며, 기존 경관보전직불제는 작물 중심에서 벗어나도록 전면적으로 개편한다.
- 특히 기존 직불제의 경우 최근 진행되는 개편 작업을 종합하여 제3차 삶의 질 기본계획에서 방향을 제시해야 할 것이다.
 - 그 일환으로 최근 농식품부에서 논의되고 있는 농업환경프로그램과 기존 직불제 간에 관계 정립이 필요하다.
 - 이를 위해 농식품부의 농정 담당 부서(농업정책과), 경관보전직불제 담당 부서(지역개발과)와 조건불리지역직불제 담당 부서(농가소득안정추진단) 등이 공동으로 대안을 도출하는 작업을 진행해야 할 것이다.

[참고] 다원적 가치와 관련되는 직불제 개편 방안

- 제1안
 - 현행 직불제는 그대로 시행하고 별도의 정책으로 농업환경정책 시행
 - 행정적인 추진 수월 및 점진적인 정책의 확대 장점
 - 예산 증액에 따른 부담과 과도한 보조금 지급에 대한 비판 제기 가능
 - 제2안
 - 환경보전관련 직불제를 농업환경정책으로 통합
 - 친환경농업, 경관보전, 조건불리지역 직불제를 통합하여 단순화함.
 - 농촌환경자원 보호행위에 대한 보상금 지급으로 변경함.
 - 제3안
 - 모든 직불제에 농업환경기준 제시 및 준수 의무 부과
 - 추가적인 보조금 증액 없이 현 수준에서 지급 조건만을 강화하는 방안
-
- 마을 주민협정 등을 통한 자율적인 어메니티 관리 분야를 마을만들기 등과 연계하여 별도 정책군으로 확대한다.
 - 아울러 현재 논의 중인 농촌계획제도 도입 과제도 이와 연계해서 추진할 수 있을 것이다. 계획제도 도입에 관한 사항은 2013년부터 추진되는 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에 포함된 과제이기도 하다.
 - 아울러 현재 입법 절차가 진행 중인 「농촌 마을공동체 활성화 지원 법률(안)」 등도 관련 내용을 다루고 있기도 하다.
 - 부처간 연계 및 조정을 통한 협업이 요구되는 과제를 제3차 기본계획 내용상에 포함토록 한다.
 - 경관계획 수립에 관한 사항, 보호지구 설정 등 범정부 차원의 규제가 필요한 사항 등이 이에 해당된다.

- 그 밖에 신규 도입되었거나 단기간 내에 개편이 예상되는 법률, 제도 등을 제3차 기본계획 수립 시 반영해야 할 것이다.
 - 농촌계획제도 선진화 작업 내용, 농어업유산제도 등 그동안 이루어진 각종 정책 변화 사항들을 반영한다.
- 성과가 미약하거나 어메니티 정책 취지에 부합하지 않는 것으로 파악된 과제들은 제3차 기본계획 내용에서 제외한다.
 - 예컨대 전반적인 활용도가 낮은 것으로 나타난 어메니티 자원도의 경우 실제 현장 적용성을 높이기 위해서는 추가적인 예산 투입이 요구될 가능성이 크다. 당초 어메니티 자원도를 구축한 이후 몇 년의 시간이 경과되었기 때문이다.
 - 국가 차원에서 과거와 같이 마을별 어메니티 자원을 조사하는 방대한 작업을 추가로 진행할 여력이 부족하다. 또한 주민 참여에 바탕을 두어 지역 주도로 추진하는 것이 바람직하므로 해당 사업은 향후에 추진하지 않는 것으로 결정한다.

2.2. 기타 어메니티 보전을 위한 추진 과제

- 삶의 질 향상계획의 내용을 개선하는 데 그치지 않고, 농어촌 어메니티의 보전과 가치 제고를 위해 중장기적으로 추진해야 할 과제들도 있다.
- 무엇보다 정부와 지자체는 농어촌 주민들이 어메니티의 가치를 인식하고 이를 보전하는 활동에 적극적으로 참여하도록 장려하는 노력을 지속적으로 기울이는 것이 필요하다.
 - 어메니티 보전 활동의 주체는 주민이기 때문에 다양한 교육 기회들을 활용하여 어메니티에 대한 주민들의 인식 수준을 높이는 작업을 지속한다.

- 특히 단기적인 소득 창출 활동 위주로 각종 마을 사업을 추진하던 관행에서 벗어나 어메니티 보전과 활용이 중심이 되는 마을만들기 활동에 주민들이 참여할 기회를 확대해야 할 것이다.
- 주민들의 노력만으로 어메니티 보전을 효과적으로 추진하는 데 한계가 있기 때문에 그러한 활동 과정을 지원할 수 있는 민간 주체들의 활동 공간을 만드는 작업을 진행할 필요가 있다.
- 도시의 경우 마을 만들기 추진 시 자생적인 지역 활동가들을 발굴하거나 외부 민간단체나 활동가를 찾아 지원을 얻는 것이 상대적으로 수월하지만, 농어촌은 자체적인 인적 자원이 부족하고 외부의 지원을 구하는 데도 어려움이 많다.
 - 따라서 어메니티 보전·활용을 위한 활동을 현장에서 수행할 주체들을 육성하는 데 지자체 차원에서 의식적인 노력을 기울일 필요가 있으며, 중앙정부에서도 이를 지원할 수 있는 방법을 찾아야 한다.
 - * 일본에서 1998년 제정된 「특정비영리활동촉진법」(일명 NPO법) 사례를 참고할 수 있으며, 이는 복지, 환경, 지역 활성화 등의 분야에서 활동할 민간 비영리 단체의 활동을 장려하는 목적으로 도입되었다.
 - * 참고로 진안군 백운면에서는 2006년부터 (사)생명의 숲에서 진행하는 사회적 일자리 사업의 지원을 받아 마을조사단이 활동한 바 있다. 지역 외에서 들어온 8명의 단원으로 구성된 마을조사단은 지역의 어메니티 자원을 발굴하고 수집하는 작업을 진행하였으며, 이러한 활동 경험이 축적되어 이후에 마을조사단은 농촌형 사회적기업인 (사)마을리서치공동체로 발전하였다. 또한 마을조사단의 활동 성과가 진안고원길 조성으로도 이어졌다.

그림 9-1. 마을조사단 발간 자원 조사보고서와 소식지
(진안군 백운면 사례)



자료: 성주인·송미령(2007)

○ 어메니티 보전이 효과적으로 이루어질 수 있는 방향으로 농어촌계획제도를 개선하는 작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

- 현재 진행되는 계획제도 개편 방향은 주로 지자체 차원의 각종 계획들을 통합·정비하는 데 초점을 두고 있다. 즉 기존의 시·군 포괄보조사업계획이나 삶의 질 향상 기본계획, 농업·농촌발전계획 등을 아우르는 종합발전계획을 수립하는 것 등이 주요 내용이다.
- 그런데 여기에 머물지 않고 토지이용 등 공간계획 차원의 계획제도를 농어촌에 적합한 방향으로 개선하는 것이 필요하다. 국토계획법이나 경관

법 등 도시 중심으로 이루어진 현행 공간계획 제도 하에서 농어촌의 난개발을 방지하고 어메니티를 효과적으로 관리하는 데는 한계가 있기 때문이다(성주인 등 2011b).

- 한편 농어촌 어메니티의 효과적인 보전·관리를 위해 현재 운영 중인 농어촌 영향평가제도의 경우도 내실화하고 활용도를 높이는 작업도 병행해서 이루어질 필요가 있다.
 - 농어촌영향평가제도는 활용하기에 따라서는, 어메니티 보전에 영향을 미칠 가능성이 있는 정책 도입 시에 이를 사전 점검하는 수단으로서 효과를 발휘할 수 있다.
 - 그런데 현재는 기존에 시행하는 각종 제도나 사업의 효과와 영향 등을 사후적으로 점검하는 방식으로 농어촌영향평가제도가 운영되고 있다. 평가 분야도 보건·복지·교육 등에 집중되어 있는 편이며, 어메니티와 관련한 정책 영향을 진단하는 작업은 이루어지지 않고 있다.

제3부

증 압

제 10 장

평가 결과 종합

1. 평가 결과 요약

□ 농어촌산업 고도화

- 삶의 질 향상 계획상 농어촌산업 고도화 정책군에 포함되어 있는 사업은 총 4가지 주요 과제와 6가지 세부 과제 그리고 10가지 세부 사업으로 구분되어 있다.
 - 6가지 과제와 10가지 세부 사업을 보면, 농식품부가 주관하는 사업은 복합산업화 지원(포괄보조) 관리(농어촌자원 복합산업화 지원사업, 향토산업 육성사업), 농어촌지역 창업기업 성장 지원, 지역전략식품 육성 등 3가지이며, 농촌진흥청에서 주관하고 있는 사업은 향토자원 발굴 및 D/B화, 소규모 농업인 창업기업 성장 지원(농업인 소규모 창업 기술 시범, 농산물 종합가공 기술 지원, 향토음식 자원화사업, 지역농업 특성화(농식품 가공 분야)), 농어촌 관광상품 품질 제고 등 3가지이다.
- 농어촌산업 고도화 정책을 심층 평가함에 있어서 이 연구는 우선 농어촌산업 고도화 개념을 “농어촌산업의 영역에서 새로운 제품이나 일자리가 생겨

나고(창출), 농어촌산업의 성과가 지역 내에서 이전 및 확산되는 혁신체제(이전 및 확산)가 구축되며, 아울러 농어촌산업의 새로운 가능성 및 타 분야와 융복합화가 이루어지는 것(활용)”이라고 정의하였다.

- 이를 기반으로 창출, 이전 및 확산, 활용의 관점을 정책 형성, 집행, 성과를 평가하는 기본 틀로서 적용하여 평가 지표를 설정하고 세부적인 정책 평가를 실시하였다.
- 삶의 질 향상 사업으로 수행되는 농어촌산업 고도화 정책의 정책 형성에 대한 심층평가를 통해서 우선 농어촌산업과 관련된 타 부처 산업을 적극적으로 포함시키지 못한 문제점이 발견되었고, 또한 향토산업 육성사업과 지역 전략식품산업 육성사업이 사업 편제 상에서는 동일한 사업군의 세부 사업인데, 실제 담당 부서는 서로 달라 사업 시행 과정에서 혼란스러운 문제점이 나타났다.
- 한편, 각 사업의 정책 목표들이 평가틀로 적용한 창출, 이전 및 확산, 활용 등에 특성화된 목표를 적절하게 설정한 것으로 나타나고 있다. 그러나 실제 정책 수단을 선정하는 과정에서 대부분의 사업이 서로 유사한 사업분야를 지원하는 등의 문제가 발견되어서 농어촌산업을 고도화시키는 다양한 정책 수단의 활용 측면에서 미흡한 결과가 나타났다.
 - 정책 집행에 대한 평가를 통해서 시·군 단위에서 농어촌산업에 대한 계획이 거의 수립되어 있지 않은 것으로 나타났고, 사업 내용과 추진 주체의 다양성 측면에서도 미흡한 것으로 나타났다.
 - 또한 사업 시행 과정에서 사업을 지자체에서 자율적으로 변경하는 데는 제약이 따르면서도 상대적으로 시·군 사업비의 매칭 비율은 높은 것으로 나타나고 있다.
 - 따라서 종합적으로 시·군 차원에서의 사업 집행 자율성은 다소 미흡한 것으로 분석되었다.

- 정책 성과와 관련해서는 그동안 대부분의 사업들이 사전에 설정한 목표치를 상회하는 실적을 나타내고 있어서 양적인 측면에서의 평가는 우수하다고 할 수 있다.
 - 현재의 사업체계가 향후에도 지속되어야 한다는 담당자와 전문가들의 의견이 제시되었고, 6차산업화 정책 또한 농어촌산업 발전에 매우 중요한 것으로 평가되었다.
 - 다만, 좀 더 체계적인 모니터링과 사후 관리가 필요하고 민간기관들의 참여 폭을 더 넓힐 필요가 있다는 의견이 제시되었다.
- 이러한 심층평가를 토대로 농어촌산업 고도화를 위한 정책의 개선 방향으로 농어촌산업 발전계획의 제도화, 관련 예산의 통합화, 사업 집행 분야의 다양화, 사업 추진체계의 지역화 등의 네 가지 기본 방향을 고려한 정책 개선이 필요하다는 것을 제시하였다.
 - 이러한 기본 방향을 반영하여 ① 지역 단위 농어촌산업 발전계획의 수립, ② 유사사업 통합 및 재편, ③ 지역 단위 전문 추진 조직 형성, ④ 사업 지원 분야의 다양화, ⑤ 관련 기관 간 협력을 장려하는 인센티브 도입, ⑥ 성공 사례 발굴 및 홍보, ⑦ 지역 주민 주도의 펀드 조성 및 운영, ⑧ 융복합을 평가하기 위한 성과지표 개발 및 적용, ⑨ 사업 추진 과정의 공개성 강화, ⑩ 시군 농어촌 발전 모델 형성 등의 10가지 과제를 제시하였다.

□ 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획 상 농어촌 어메니티 정책군에 포함되어 있는 세부 과제는 경관보전직불제, 조건불리지역직불제, 자생식물원 및 생태숲 조성, 농어촌형 경관 보전을 위한 제도적 기반 구축, 농촌 경관 조성 관리기반 기술 구축 등이다.
- 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용 정책의 심층평가 결과를 요약하면 다

음과 같다.

- ‘정책 형성’과 관련하여 현행 기본 계획에 포함된 농어촌 어메니티 정책 수단은 농어촌 어메니티 정책 목표를 달성하기에는 한정적이며, 어메니티 분야 세부 과제들이 농어촌의 어메니티를 효과적으로 보전·관리하는 데 충분하지 않은 것으로 나타났다.
- ‘정책 집행’과 관련해서 세부 과제들의 집행에서 드러난 전반적인 문제점으로는 정부 차원의 지속적인 모니터링이 부재하거나 사업이 진행되면서 본래 목적에서 벗어나기도 하며, 기초 현황 자료가 생산되지 않아 관리와 운영이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점 등을 언급할 수 있다.
 - 경관보전직불제는 대부분의 사업지구에서 기대했던 경관관리 활동들이 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 정부 차원의 지속적인 모니터링을 통한 정책적 피드백이 없는 상황이다.
 - 조건불리지역직불제는 참여 마을의 어메니티 보전·관리 활동을 확대하는 것보다는 직불제 참여 농가의 소득 향상을 도모하는 데 주력해왔고, 생태숲 사업과 같은 경우는 현재 휴식·여가 공간 위주로 활용되고 있어 생태숲 연구 및 관리 부분에 소홀한 것으로 나타났다.
 - 자생식물원과 같은 경우는 연구조사사업 및 지역 생물종에 대한 데이터베이스 구축이 이루어지지 않고 있다.
 - 농촌 어메니티 자원도 활용도 제고는 지자체나 주민을 비롯한 현장의 수요자 입장보다는 정책 공급자 입장에서 과제가 추진되고 있다는 한계가 있다.
- ‘정책 성과’와 관련하여 전문가 및 지자체 공무원을 대상으로 설문조사한 결과는 다음과 같다.
 - 경관보전직불제와 조건불리지역직불제는 제2차 삶의 질 향상 기본계획

기간 동안 어메니티 자원 보전·관리하는 활동으로 발전한다는 목표는 달성하지 못한 것으로 평가되었다.

- 생태숲·자생식물원은 주변 마을의 어메니티 자원 보전·관리 활동과 연계되고 있는지에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다.
- 제도적 기반 구축과 관련해서는 농어촌 여건에 적합한 경관계획의 수립 확대라는 당초 정책 취지에 부응하는 데 한계가 있음을 파악하였다.
- 어메니티 자원도에 대해서는 그것의 활용도가 낮거나 관련 주체들이 존재 여부조차 제대로 알지 못하는 비율이 많은 것으로 나타났다.

○ 향후 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 반영 사항을 제안하면 다음과 같다.

- 첫째, 어메니티 분야 정책 유형·성격에 따라 정책군 구분 및 과제 재분류가 필요하다.
- 둘째, 기존 직불제의 경우 최근 진행되는 개편 작업을 종합하여 제3차 삶의 질 기본계획에서 방향을 제시해야 할 것이다.
- 셋째, 마을 주민 협정 등을 통한 자율적인 어메니티 관리 분야를 마을만들기 등과 연계하여 별도 정책군으로 확대한다.
- 넷째, 부처 간 연계 및 조정을 통한 협업이 요구되는 과제를 제3차 기본계획 내용상에 포함토록 한다.
- 다섯째, 신규 도입되었거나 단기간 내에 개편이 예상되는 법률, 제도 등을 제3차 기본계획 수립 시 반영해야 할 것이다.
- 여섯째, 성과가 미약하거나 어메니티 정책 취지에 부합하지 않는 것으로 파악된 과제들은 제3차 기본계획 내용에서 제외한다.

2. 삶의 질 향상계획 심층평가 업무 향후 계획

□ 그동안 추진한 심층평가 업무 진단

- 2005년부터 2010년까지 개별 과제를 대상으로 해서 이루어진 기존 점검·평가의 한계를 개선하고자 2011년부터 심층평가 방식을 도입하여 3년째 업무를 진행하였다.
 - 기존 평가 방식에서는 단위 사업별 평가 작업이 이루어졌으며, 주로 사업의 투입 지표나 실적 지표를 기초로 평가를 진행하여 삶의 질 향상에 대한 기여도를 제대로 파악하기 힘든 점이 한계로 지적된 바 있다.
- 이러한 한계점을 극복하고자 2011년부터는 제2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획에 포함된 과제 중 정책 현안 등을 고려하여 삶의 질 향상 위원회에서 연도별로 선정하는 2개 분야 과제를 대상으로 심층평가를 3년째 진행해왔다.
 - 정책군 단위 평가 실시 대상 과제
 - * '11년: 도시민·귀농인력 활용 강화 + 취약계층 복지 지원
 - * '12년: 저탄소 녹색성장 + 지역발전 역량 강화
 - * '13년: 농어촌산업 고도화 + 농어촌 어메니티 관리·활용
- 심층평가 대상 과제별로 정책 형성, 집행, 성과 등으로 평가 지표를 구성하여 현행 삶의 질 향상계획이 갖는 내용상 한계와 문제점을 도출한 점이 성과라 할 수 있다.
 - 심층평가 결과가 2014년도 예정된 제2차 삶의 질 향상계획 종합평가와 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 시 참고할 근거 자료로 활용 가능할 전망이다.

- 그러나 심층평가 업무가 전문지원기관 연구자 중심의 연구 과제 성격으로 진행되었으며, 평가 결과의 활용도가 떨어지는 점이 문제로 나타났다.
 - 평가를 진행하였지만 담당 부처의 업무 추진 과정에 피드백이 이루어지지 않는 등 구속력이 떨어지고, 해당 부처의 업무 담당자의 관심도 부족한 상황이다.
 - * 중간보고회, 업무협의회 등을 거쳤으나 소관 부처의 과제 담당자의 관심이 전반적으로 부족하여 심도 있는 평가에 제약이 있다.
 - 특히 3년간 심층평가 대상 세부 과제 47개 중 31개(66%)가 농식품부 소관으로 구성되어 타 부처에서는 심층평가 자체에 대해 인지도가 떨어지는 실정이다.
 - 정책군 단위 성과 측정을 중심으로 평가 업무가 추진되어 세부 과제별로는 개괄적 수준의 현황 진단에 그치는 문제점도 대두되고 있다.
- 일부 과제에 대해서는 외부 전문가 위탁을 통해 평가 업무를 진행하였지만, 제2차 기본계획 기간 중 충분한 전문가 풀을 활용하지 못하고 한정적인 참여에 그쳤다.
 - 따라서 2014년 종합평가 업무 추진 시에는 상당수 전문가가 제2차 삶의 질 향상계획 추진 경과 및 내용에 대해 충분히 인지하지 못한 채 참여해야 하는 상황이다.

□ 향후 심층평가 작업 추진 방향(안)

- 2014년도는 특정 정책군 대상 심층평가는 실시하지 않고 제2차 기본계획 종합평가를 추진할 계획이다.
 - 7대 부문 전체를 대상으로 상반기 중 종합평가를 진행하며, 하반기에는 이를 바탕으로 제3차 기본계획을 수립할 예정이다.

- 2015년 이후에는 부문별 평가단을 구성하여 3차 기본계획 기간 중 상시 운영하는 등 평가단 중심의 다년차 과제로 심층평가 업무를 수행하는 것이 필요하다고 판단된다.
 - 전문지원기관 중심 평가의 한계를 극복하고자 각 부문별 전문가를 평가단으로 위촉하며, 종합평가 시기에 한정하지 않고 3차 기본계획 기간 중 평가단을 중심으로 지속적으로 업무를 진행하는 것을 검토해야 할 것이다.
 - 전문지원기관에서는 직접적으로 평가 업무를 수행하기보다는 전체적인 평가 틀 마련과 부문별 평가단 작업에 대한 관리·운영 역할에 주력하는 것이 바람직할 것이다.

- 향후 평가단에서는 제3차 기본계획 추진 상황에 대한 중간평가와 종합평가를 추진하는 데 주력할 필요가 있다.
 - 예컨대 제1, 2차 연도 및 제4차 연도는 부처별 시행계획 추진 실적에 대한 점검 방식으로 업무를 진행할 수 있을 것이다.
 - * 시행계획 점검은 과거 '05~'10년 기간 동안 이루어진 점검·평가단 업무보다 간소화하여 전문가 중심으로 진행하되, 세부 과제별 실적, 문제점 등을 모니터링하여 중간평가 및 종합평가를 위한 준비 작업 성격으로 추진한다.
 - 그리고 제3차 연도에 부문별 중간평가를 실시할 필요가 있다.
 - * 중간평가 방식은 현행 심층평가 업무를 참고하여 진행한다.
 - 마지막 제5차 연도에는 그동안 추진한 중간평가 및 시행계획 점검 결과에 입각하여 종합평가를 진행할 것이다.

부 록 1

제2차 삶의 질 향상계획 세부 추진과제

관리번호	세부과제	담당부처	협조부처
1	보건·복지 증진(37)		
1-1	농어업인 생활안정 강화(10)		
1-1-1-1	농어업인 건강보험료 지원	농림수산식품부	보건복지가족부
1-1-2-1	농어업인 연금보험료 지원	농림수산식품부	보건복지가족부
1-1-3-1	농업인 재해공제 지원	농림수산식품부	
1-1-3-2	수산인 안전공제 지원	농림수산식품부	
1-1-3-3	어선원 및 어선보험 지원	농림수산식품부	
1-1-4-1	농작업재해 모니터링 시스템 구축 및 전문가 협력기반 조성	농촌진흥청	
1-1-4-2	농작업재해 원인구명	농촌진흥청	
1-1-4-4	농작업 안전모델 시범 및 농작업 환경개선 편이장비 지원	농촌진흥청	
1-1-4-5	농작업재해예방 체험매체 개발 및 정보화 지원	농촌진흥청	
1-1-5-1	농부증예방 지원방안 마련	농림수산식품부	농촌진흥청
1-2	농어촌 보건·의료기반 확충(9)		
1-2-1-1	취약지역 응급의료기관 육성	보건복지가족부	
1-2-1-4	공공보건기관 기반 확충	보건복지가족부	
1-2-1-5	지역거점 공공의료기관 육성	보건복지가족부	
1-2-1-6	농어촌 보건의료 인력의 확보	보건복지가족부	
1-2-2-4	찾아가는 의료서비스 강화	보건복지가족부	
1-3	농어촌 취약계층 복지 지원(15)		
1-3-1-1	농어업인 기초생활보장제도 개선	보건복지가족부	
1-3-2-1	농지담보 노후 연금제도 지원	농림수산식품부	
1-3-2-2	영세·고령농어업인 주거복지 개선	농림수산식품부	
1-3-2-3	경영이양 직불제	농림수산식품부	
1-3-3-1	농산어촌 보육시설 확충	보건복지가족부	
1-3-3-3	농어업인 영유아 양육비 지원	농림수산식품부	

관리번호	세부과제	담당부처	협조부처
1-3-3-4	여성친화적 지역사회 조성	여성부	
1-3-3-5	농촌 건강장수마을 육성	농촌진흥청	
1-3-3-6	농어민 지역실업자 직업훈련	노동부	
1-3-3-7	여성농업인센터 개보수, 운영지원	지방자치단체	
1-3-3-8	농촌여성일자리 지원사업	여성가족부	
1-3-4-1	다문화 가정 농업 교육	농림수산식품부	
1-3-4-2	다문화가족지원센터 지원	보건복지가족부	
1-3-4-3	다문화가족 아동·청소년 언어발달 지원	보건복지가족부	
1-3-5-1	취약농가 인력지원	농림수산식품부	
1-3-5-2	농업인 복지시책 교육·홍보 강화	농림수산식품부	
1-4	농어촌의 능동적 복지기반 강화(3)		
1-4-1-1	농어촌공동체회사 육성	농림수산식품부	
1-4-3-1	농산어촌 복지서비스 전달체계 개선	농림수산식품부	
2	농어촌 교육여건 개선(20)		
2-1	농어촌 특성을 반영한 학교 육성(8)		
2-1-1-1	농어촌 전원학교 육성	교육과학기술부	
2-1-2-2	방과후 교육활동 활성화 지원	교육과학기술부	
2-1-3-1	기숙형고교 육성·지원	교육과학기술부	
2-1-5-1	농어촌 평생교육기반 확충	지자체	교육과학기술부
2-1-5-2	한국농수산대학 개편·운영	농림수산식품부	
2-1-6-1	시군 교육발전협의회 설치	지자체	교육과학기술부
2-2	우수 공교육프로그램 확충 및 교원확보(4)		
2-2-1-1	우수 영어공교육 프로그램 제공	교육과학기술부	
2-2-2-1	다문화가족 자녀 교육지원	교육과학기술부	
2-2-3-1	농어촌학교 우수교원 유치방안 마련	교육과학기술부	
2-2-4-1	사이버 가정학습 활성화	교육과학기술부	
2-3	교육비 부담 경감 및 균등 교육기회 제공(8)		
2-3-1-1	농어업인 고교생 학자금 지원	지자체(농식품부)	
2-3-1-2	농어촌 출신 대학생 학자금 지원	농림수산식품부	
2-3-1-3	농어촌 대학생 장학금 지원	농림수산식품부	
2-3-2-1	우수농산물 학교급식 지원	지자체	교육과학기술부
2-3-2-2	자영농수산고교 급식비 지원	지자체	농림수산식품부

관리번호	세부과제	담당부처	협조부처
2-3-2-4	무료통학버스 지원 확대	지자체	교육과학기술부
2-3-3-1	지역균형 선발제 확대 유도	교육과학기술부	
3	기초생활 인프라 확충(17)		
3-1	지역주도의 개발체계 정착지원(2)		
3-1-1-1	일반농어촌개발(포괄보조) 관리	농림수산식품부	
3-1-2-1	지역개발사업의 민간참여 확대	농림수산식품부	
3-2	정주계층별 선도거점 개발(5)		
3-2-1-1	신규마을 조성 및 마을재개발	농림수산식품부	
3-2-2-1	소생활권 종합정비 등	농림수산식품부	
3-2-3-1	지역거점 기능 향상	농림수산식품부	
3-2-4-1	농산어촌형 뉴타운 조성	농림수산식품부	
3-3	농어촌 기초생활여건 개선(10)		
3-3-1-1	농어촌주거환경 개선	농식품부	
3-3-1-2	농어촌주택 스레이트 철거처리지원	환경부	
3-3-1-3	농어촌생활용수개발	환경부	
3-3-2-1	농어촌 도로정비	지자체	행정안전부
3-3-2-2	교통서비스강화	지자체	국토해양부
3-3-2-3	국고여객선건조	국토해양부	
3-3-2-4	내항여객선운임보조	국토해양부	

부 록 2

농어촌산업 고도화 사업 심층평가 조사표

안녕하십니까

한국농촌경제연구원은 우리나라 농업과 농촌의 발전을 위한 종합적 연구를 수행하는 정부출연 연구기관으로서, 관련 정책의 개선, 입안 등에 기여하고 있습니다.

『농어업인 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관』인 우리 연구원에서는 “삶의 질 향상 계획 심층평가(농어촌산업 고도화 정책 부문)”의 일환으로 농어촌산업 고도화 정책분야 실무관계자(전문가, 공무원 등)를 대상으로 설문조사를 실시하게 되었으며, 본 조사는 한국농촌경제연구원의 위탁을 받아 사단법인 농정연구센터와 단국대학교에서 진행하고 있습니다.

이 설문지를 받으시는 대로 기입하시어 회신해 주시면 감사하겠습니다. 통계법 제33조에 의거하여 개별기관 및 응답자에 관한 모든 사항은 철저히 비밀 보장되며, 연구 목적 이외의 용도로는 절대로 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 바쁘시더라도 빠짐없이 응답해 주시기를 간곡히 부탁드립니다. 대단히 감사합니다.

2013년 12월

한국농촌경제연구원

담당자 : 단국대학교(김대연, tykim@dku.edu / 041-550-3614)

사단법인 농정연구센터(허재욱, hurjw@hanmail.net / 02-585-7791)

▶ **삶의 질 향상계획 심층 평가는,**

삶의 질 향상정책의 효율성·효과성을 높이기 위해 기존의 단위사업 평가에서 벗어나 관련성이 높은 사업들로 구성된 ‘정책군’을 대상으로 평가 작업을 진행합니다. 정책 성과 뿐만 아니라 정책 형성 및 집행 과정을 함께 평가함으로써 삶의 질 향상이라는 정책 목적을 달성하는 수단들이 갖추어져 있는지 그리고 효과적으로 연계 추진되는지 파악하고자 합니다.

※ 금번 심층조사 대상 '정책군'은 농어촌산업 고도화입니다. 이에 대한 관련 정책 및 기본 계획, 사업 등에 대한 개략적인 내용입니다.

<input type="checkbox"/> 삶의 질 향상계획(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 촉진에 관한 특별법'에 근거) : '농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 수립 및 삶의질향상위원회(위원장 : 국무총리)'가 5년마다 수립하는 법정·종합계획)	
▶ 비전 : 삶터, 일터, 쉼터가 조화된 행복한 농어촌 구현	
▶ 부문별 목표	
① 보건·복지 증진	: 농어민의 건강하고 안정적인 생활을 보장한다.
② 교육여건 개선	: 농어촌의 특성을 살린 교육기반을 확충하여 교육력을 강화한다
③ 기초생활 인프라 확충	: 쾌적하고 편리한 농어촌 생활공간을 창조한다
④ 경제활동 다각화	: 경쟁력 있는 농어촌산업 을 육성하고 다양한 일자리를 창출한다
⑤ 문화·여가 여건 향상	: 문화와 여가를 즐기는 즐거운 농어촌을 만든다
⑥ 환경·경관 개선	: 흙·물·생명이 살아있는 아름다운 환경과 녹색성장 기반 조성한다
⑦ 지역발전 역량 강화	: 농어촌을 이끌어가는 인재를 육성하고 협력적 개발을 강화한다

<input type="checkbox"/> 삶의 질 향상계획의 7개 부문 중 '④ 경제활동 다각화' 과제 ▶ '④ 경제활동 다각화' 과제 중 농어촌산업 고도화·고부가가치화'	
과제	주관부서
농어촌자원복합산업화 지원사업	농림축산식품부
향토자원 발굴 및 D/B구축	농촌진흥청
농어촌지역 창업, 기업성장 지원	농림축산식품부
소규모 농업인 창업 및 소득화 지원	농촌진흥청
농어촌 관광상품 품질제고	농촌진흥청
지역전략식품산업육성	농림축산식품부

1. 귀하께서는 우리나라에서 현재 실시하고 있는 농어촌산업 정책의 주요 목적이 무엇이라고 생각하십니까?(1순위 : _____ , 2순위 _____) - 복수응답

- ① 향토기업 창업 및 유치
- ② 농가 소득증대 및 일자리 창출
- ③ 지역산업 네트워크 구축
- ④ 기술 교육 및 역량강화
- ⑤ 신산업 발굴 및 융복합화
- ⑥ 지역경제 선순환시스템 구축

2. 귀하께서는 농어촌산업 정책의 주요 정책대상은 누구라고 생각하십니까?
(1순위 : _____ , 2순위 _____) - 복수응답

- ① 농가
- ② 마을 또는 마을기업
- ③ 영농조합법인 등 농기업
- ④ 농협
- ⑤ 중소기업
- ⑥ 대기업

3. 귀하께서는 우리나라의 농어촌산업 정책이 현재 어느 사업영역을 강조하고 있다고 생각하십니까?(1순위 : _____ , 2순위 _____) - 복수응답

- ① 기술 및 연구개발
- ② 교육훈련 및 인력양성
- ③ 자금 및 금융지원
- ④ 거버넌스 형성
- ⑤ 농수축산물 생산
- ⑥ 농수축산물 가공
- ⑦ 효율적 유통 및 판매 시스템
- ⑧ 홍보 및 마케팅
- ⑨ 농촌체험관광

4. '삶의 질 향상 기본계획'에 포함된 **농어촌산업 고도화사업**에는 다음과 같은 10가지 사업이 있습니다. 이 중 귀하께서 참여 또는 시행한 사업을 모두 표기하여 주시기 바랍니다.

- ① 농어촌자원복합산업화 지원사업
- ② 향토산업육성사업
- ③ 향토자원 발굴 및 D/B구축
- ④ 농어촌지역 창업, 기업성장 지원
- ⑤ 농업인 소규모 창업기술 시범
- ⑥ 농산물종합가공기술 지원사업
- ⑦ 향토음식 자원화 사업 ⑧ 지역농업특성화 농식품 가공분야 사업
- ⑨ 농어촌 관광상품 품질제고
- ⑩ 지역전략식품산업육성

5. 귀하께서는 '삶의 질 향상 기본계획'에 포함된 **농어촌산업 고도화 사업의 예산집행 여건**이 적절하다고 생각하십니까?

추진여건	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
사업의 내용과 예산의 자율적변경이 가능하다.	①	②	③	④	⑤
사업집행을 위한 적절한 규모의 예산이 지원되고 있다.	①	②	③	④	⑤
시군의 지방비 매칭비중이 높다.	①	②	③	④	⑤
사업대상자의 자부담 비중이 높다.	①	②	③	④	⑤

6. 귀하께서는 '삶의 질 향상 기본계획'에 포함된 **농어촌산업 고도화 사업의 사업집행 여건**이 적절하다고 생각하십니까?

추진여건	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
타 시군과 사업의 연계협력이 용이하다.	①	②	③	④	⑤
다양한 사업대상자가 선정·지원 되고 있다.	①	②	③	④	⑤
시군 담당자가 해당분야의 전문적 지식을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
시군 차원의 관련분야의 중간지원조직이 운영되고 있다.	①	②	③	④	⑤
정책의 추진과정과 성과가 외부에 공개되고 있다.	①	②	③	④	⑤
사업기간이 사업성과를 내기에 충분하다.	①	②	③	④	⑤

7. 귀하께서는 '삶의 질 향상 기본계획'에 포함된 농어촌산업 고도화 사업의 사업진행과 성과관리를 위한 모니터링체계가 어떤 문제가 있다고 생각하십니까?

- ① 모니터링을 위해 요구하는 자료가 너무 많다.
- ② 사업기간에 비해 모니터링 횟수가 많다
- ③ 모니터링 결과가 향후 사업에 반영되지 않는다.
- ④ 모니터링 기준이 불명확하다.
- ⑤ 모니터링을 수행할 인력과 예산이 불충분하다.
- ⑥ 시·군의 자율적 추진이 어렵고 중앙부처의 업무개입이 심하다.
- ⑦ 기타()

8. 귀하께서는 '삶의 질 향상 기본계획'에 포함된 농어촌산업 고도화사업이 그 성과제고를 위해서 서로 협력해야 할 주요중앙부처는 어디라고 생각하십니까? 3개를 선택하여 주시기 바랍니다.

- ① 기획재정부
- ② 미래창조과학부
- ③ 안전행정부
- ④ 문화체육관광부
- ⑤ 산업통상자원부
- ⑥ 고용노동부
- ⑦ 국토교통부
- ⑧ 해양수산부
- ⑨ 기타()

9. 귀하께서는 '삶의 질 향상 기본계획'에 포함된 다음과 같은 **농어촌산업 고도화 사업** 중에서 **향후 확대·유지·축소·폐지**되어야 할 사업이 무엇이라고 생각하십니까?

농어촌산업 고도화 사업	확대	유지	축소	폐지
1) 농어촌자원복합화 지원사업	①	②	③	④
2) 향토산업육성사업	①	②	③	④
3) 향토자원 발굴 및 D/B구축	①	②	③	④
4) 농어촌지역 창업, 기업성장 지원	①	②	③	④
5) 농업인 소규모 창업기술 시범	①	②	③	④
6) 농산물종합가공기술 지원사업	①	②	③	④
7) 향토음식 자원화 사업	①	②	③	④
8) 지역농업특성화 농식품 가공분야 사업	①	②	③	④
9) 농어촌 관광상품 품질제고	①	②	③	④
10) 지역전략식품산업육성	①	②	③	④

10. 귀하께서는 **현재 추진되고 있는 농업 6차산업화 정책이 적절히 추진되고 있다고 생각하십니까?**

추진여건	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
6차산업화 정책은 농촌경제를 발전시키는 데 매우 필요한 정책이다.	①	②	③	④	⑤
6차산업화 정책은 지역 실정에 맞게 시군이 자율적으로 추진할 수 있는 권한을 갖고 있다.	①	②	③	④	⑤
6차산업화 정책을 위한 예산지원 규모가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
6차산업화 정책은 다른 사업과 연계협력이 용이하다.	①	②	③	④	⑤
6차산업화 정책은 개별농가나 마을이 추진 주체가 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
6차산업화 정책은 농가소득증대와 일자리 창출에 많은 기여를 할 것이다.	①	②	③	④	⑤
6차산업화 정책이 성공하기 위해서는 지속적인 컨설팅과 외부전문가 지원이 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤

부 록 3

전문가 및 지자체 공무원 설문조사

농어촌 어메니티 관리·활용 실태에 관한 설문조사표

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원은 국무총리실 산하의 정부출연 연구기관으로 한국 농업과 농촌의 발전을 위한 정책연구를 수행하고 있습니다. 또한 연구원은 범정부 차원의 「농어업인 삶의 질 향상 위원회」 업무를 지원하는 전문지원기관으로서도 역할을 하고 있습니다.

이번에 저희 연구원에서는 “삶의 질 향상 계획 심층평가”를 수행 중이며, 그 일환으로 “농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용” 분야에 대한 정책 평가 작업을 추진 중입니다. 그 일환으로 농어촌 어메니티의 관리·활용 실태와 더불어, 어메니티 관리·활용 정책을 평가하기 위해 관련 전문가와 자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고자 합니다.

응답하신 모든 내용은 통계법 제33조에 의거하여 철저히 비밀을 보장합니다. 바쁘시더라도 설문을 빠짐없이 기입하셔서, **첨부한 봉투에 반송**해 주시거나, **이메일과 팩스**로 회신해 주시면 감사하겠습니다.

▶ **삶의 질 향상계획 심층 평가 설명**

「삶의 질 향상계획」의 일환으로 제시된 여러 정책과 사업을 ‘삶의 질 향상 정책군’으로 통합적으로 평가합니다. 정책 성과와 더불어, 정책 형성 및 집행 과정을 통합적으로 평가하여 ‘삶의 질 향상’이라는 정책 목적을 달성하는 수단들이 체계적으로 갖추어져 있고, 효과적으로 연계 추진되는지 조사·평가합니다.

6. 아래는 농어촌 어메니티 관리·활용 정책들을 그동안 추진한 성과에 대해 귀하의 견해를 묻는 질문입니다. 아래 문항 각각에 대해 의견을 답해주십시오.

6-1. 일반 국민이 농어촌 어메니티 가치를 긍정적으로 인식하는데 기여하였다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

6-2. 농어촌 주민이 어메니티 보전·관리 활동에 참여를 확대하도록 기여하였다.()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

6-3. 일선 지자체가 농어촌 어메니티를 체계적으로 보전하고 관리하도록 제도를 마련하는 데 기여하였다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

6-4. 어메니티의 보전·활용에 기여할 전문 지식과 기술적 기반을 구축하는 데 기여하였다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

7. 다음에 제시된 농어촌 어메니티 관리·활용 분야의 세부 과제 별 주요 현안에 대해 귀하의 평가 의견을 답해주십시오.

7-1. 경관보전직불제가 경관작물 식재 중심 프로그램에 머물지 않고 마을의 여러 경관자원 보전활동 지원 프로그램으로 개선되었다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

7-2. 조건불리지역직불제 참여 마을에서 공동기금을 조성하여 수행하는 경관·어메니티 보전 관련 활동이 과거보다 확산되었다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

7-3. 자생식물원 및 생태숲 조성 사업을 통해 주변 마을의 어메니티 자원 보전·관리 활동이 연계 추진되는 효과가 나타나고 있다. ()

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 대체로 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

8. [공무원 대상 질문] 귀 시·군에서는 농어촌의 어메니티 및 경관 보전을 목적으로 지자체 차원의 농어촌 경관계획을 수립하신 적이 있습니까? () (※ 권역사업 및 마을종합개발사업 추진 시에 수립된 경관계획을 제외하고 응답)

- ① 계획을 수립하였다 (계획 명칭: _____)
② 수립하지 않았다
③ 안 했지만 앞으로 수립할 예정이다

9. (위 8번 문항에서 ② 또는 ③를 답하신 분만) 농어촌 경관계획을 수립하지 않았거나 앞으로 수립할 계획이 없다면 가장 큰 이유는 무엇입니까? ()

- ① 계획을 수립해도 예산이 뒷받침되지 않아 계획의 실효성이 떨어져서
② 계획 수립이 법적 강제 사항이 아니므로 굳이 수립할 이유가 없어서
③ 어떤 내용으로 농어촌 경관계획을 수립해야 할지 알지 못해서
④ 경관, 어메니티 보전에 대해 지역 주민의 관심이 부족해서
⑤ 여러 부서로 업무가 분산되어 총괄적인 계획 수립 주체가 없기 때문에
⑥ 기타 _____

10. 농촌진흥청에서는 전국 농촌 마을에 분포하는 어메니티자원을 일제히 조사하여 DB로 만든 어메니티 자원도를 구축하였습니다. 현재 구축된 어메니티 자원도가 귀하 업무에 어느 정도 활용되고 있습니까? ()

- ① 매우 활용도 높음 ② 어느 정도 활용도 있음
③ 보통임 ④ 활용도가 낮은 편임
⑤ 활용도가 매우 낮음 ⑥ 어메니티 자원도 자체에 대해 알지 못함

11. 제2차 삶의 질 향상 5개년 기본계획 기간은 2014년으로 종료될 예정이며, 2015년 이후 새롭게 제3차 기본계획이 수립될 예정입니다. 귀하는 제3차 기본계획에서 농어촌 어메니티 관리·활용 분야의 비중을 현재보다 강화하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 매우 찬성 ② 대체로 찬성 ③ 보통이다
 ④ 대체로 반대 ⑤ 절대 반대

12. 향후 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 시에 농어촌 어메니티 관리·활용 분야에서 특별히 강조할 계획 방향에 대해 다음 보기에서 순위를 구분해서 두 가지만 답해주시기 바랍니다. 1순위 (), 2순위 ()

- ① 농어촌 어메니티 가치에 대한 대국민 홍보
 ② 경관보전직불제, 조건불리직불제 등의 개선과 지속적 추진
 ③ 신규 경관사업 등 어메니티 개선과 관련한 정부 예산사업 지원
 ④ 농어촌 어메니티 보전을 위한 범부처 차원의 규제제도 도입
 ⑤ 가치 있는 자원을 선별하여 보전 방안 마련(예: 농어업유산 등)
 ⑥ 어메니티 자원도의 보완과 활용도 제고
 ⑦ 주민협정, 마을만들기 등 주민 자율적 방식의 어메니티 보전 활동 장려
 ⑧ 어메니티 자원의 상품화와 소득 개발 활용 장려(관광, 특산품 개발 등)
 ⑨ 기타 ()

13. 끝으로 향후 농어촌 어메니티 관리·활용 정책의 개선 과제 등에 대한 귀하의 의견을 아래에 자유롭게 적어주십시오.

※ 귀하의 일반 사항입니다.

성함		연락처	
성별	① 남 ② 여	연령	만 ()세
담당부서	_____ 시/군 _____ 실/과 _____ 팀/계		
담당 업무			
직위/직책	① 실장/과장 ② 팀장 ③ 담당 ④ 직원 ⑤ 기타 ()		
근무기간	어메니티 관련 업무 수행 기간 (지역개발, 경관, 어메니티 등)	_____ 년 _____ 월	

참고 문헌

- 김동원, 박혜진. 2008. 「농업·농촌에 대한 2008년 국민의식 조사 결과」. 한국농촌경제연구원.
 _____ . 2010. 「농업·농촌에 대한 2010년 국민의식 조사 결과」. 한국농촌경제연구원.
 김동원, 박준기, 윤종열, 박혜진. 2012. 「농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사 결과」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 허주녕, 김정승. 2011. 「조건불리지역 직접지불제 중장기발전방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산식품부. 2009. 「제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010~2014)」.
 _____ . 2011. 「농어촌 토지이용 관련 인식조사」.
- 농림축산식품부. 2012. 「농림수산사업시행지침서」.
 _____ . 2013. 「'14년도 예산신청 가이드라인(농어촌자원복합산업화지원사업)」.
 _____ . 2013. 「2012년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 추진실적」, 농어업인 삶의 질 향상 위원회.
 _____ . 2013. 「2013년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획」, 농어업인 삶의 질 향상 위원회.
 _____ . 2013. 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」.
 _____ . 2013. 「복합산업화사업 업무편람」.
- 농촌진흥청. 2012. 「2013년도 농촌진흥사업 기본계획」.
 _____ . 2012. 「농촌지도사업보고서」.
 _____ . 2012. 「농식품 가공 활성화를 위한 농산물 종합가공센터 운영 매뉴얼」.
 _____ . 2013. 「2013년 삶의 질 향상 시행계획」.
- 성주인, 박대식, 마상진, 권인혜. 2011a. 「농어업인 삶의 질 향상계획 심층평가(도시민 및 귀농인력 활용 강화 정책/농어촌 취약계층 복지 지원 정책)」. 한국농촌경제연구원.
 성주인, 박대식, 조미형, 한영광. 2012. 「농어업인 삶의 질 향상계획 심층평가(농어촌의 저탄소 녹색성장 정책/지역발전 역량 강화 정책)」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박주영. 2009. 「농어촌 경관관리사업의 추진실태와 개선방안」, 한국농촌경제연구원.
 성주인, 송미령. 2007. 「농산촌의 어머니티 창출 전략과 과제」. 한국농촌경제연구원.
 성주인, 송미령, 김영단, 권인혜. 2011b. 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

- 송미령, 박경철. 2005. “농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점”. 『농촌경제』 28-3. p.125-127.
- 송미령, 성주인. 2003. “도농교류 촉진을 위한 농촌 어메니티 형성 방안.” 『그린투어리즘과 생활환경정비』 (2003년 새국토연구협의회 공동개최 세미나 자료집).
- 이상영, 신용광, 김영. 2004. 「(지속가능한 농촌지역 개발을 위한)환경자원의 가치평가」. 농촌자원개발연구소.
- 충청남도. 2013. 「농어업 6차산업화 지원사업 공모계획」.
- 한국개발원. 2013. 「재정사업 심층평가 지침 : 사업군 평가」.
- 한국농어촌공사. 2012. 「2011 도농교류 활성화 지원사업 실적보고서」.
- OECD. 1999. 오현석, 김정섭 역. 「어메니티와 지역개발」. 도서출판 새물결.