

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002162-01

2017. 12.

경영체 유형별 맞춤형 프로그램 개발

연구기관
한국농촌경제연구원



농림축산식품부

연구 담당

송미령 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1부 2장·5장, 제2부 5장 집필

김광선 | 연구위원 | 제1부 3장, 제2부 2장 집필

김정섭 | 연구위원 | 제2부 3장·4장 집필

심재현 | 연구위원 | 제1부 1장·4장, 제2부 1장·3장 집필

정도채 | 부연구위원 | 제2부 1장·2장 집필

임지은 | 전문연구위원 | 제1부 3장, 제2부 3장 집필

C2017-40

경영체 유형별 맞춤형 프로그램 개발

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 12.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 세일포커스(주) 02-2275-6894

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농림축산식품부 귀중

본 보고서를 “경영체 유형별 맞춤형 프로그램 개발” 과제용역의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월 31일

연구기관명: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 송 미 령

참여연구원: 김 광 선

김 정 섭

심 재 현

정 도 채

임 지 은

요 약

1. 농업·농촌 여건 변화

□ 농업과 농촌 현황

- 농업이 국민총소득에서 차지하는 비율이 크게 감소하였음. 또한 경지면적, 농가인구는 감소하였고, 농가당 경지면적은 증가하였음. 농가소득은 도시 근로자 가구소득과 지속적으로 격차가 커지고 있음.
- 농촌 인구는 최근 소폭 증가하는 추세임. 하지만 고령인구 증가와 유소년인구 비율 감소 추세가 심화될 것으로 전망됨. 농촌은 정주환경이나 생활서비스 측면 등에서 열악한 상황임. 농촌주민의 여가 활동은 증대되었지만, 문화기반 시설 접근성이 낮음. 농촌지역에서는 비농업 부문의 일자리가 증가하는 추세임. 특히 ‘보건 및 사회복지서비스업’의 비중이 증가하고 있음이 특기할 만함.

□ 농정 여건 변화

- 농촌은 인구 감소 및 고령화, 저성장 추세와 일자리 위기, 4차 산업혁명, 기후 변화, 지방분권 강화 등의 여건 변화를 마주하고 있음. 이는 위기인 동시에 새로운 기회이기도 함. 이에 대응한 정책 개발이 필요함.
- 문재인정부는 국정목표 중 하나로 ‘사람이 돌아오는 농산어촌’을 제시하였음. 이를 위해서는 교통·의료 등 농촌 정주환경 개선, 농촌 부존자원을 활용한 맞춤형 일자리 창출 및 국민 휴식공간 조성 등이 필요함.

□ 해외 농촌정책의 동향과 시사점

- OECD는 농촌지역의 경쟁력 확보와 지속가능성을 위해 다층적 거버넌스가 주

체가 되는 새로운 농촌 패러다임을 제시하였음. 유럽연합(EU)은 공동농업정책(CAP)의 두 번째 기둥으로 농촌정책을 설정하였으며, 농촌정책을 6대 우선사항, 18개 집중분야, 118개 농촌개발 프로그램으로 구성함.

- 일본은 인구 감소에 대응하여 지방창생전략과 과소화 대책을 추진하고 있으며, 프랑스의 경우 부처공동위원회를 구성하여 구체적인 농촌정책 수단을 도출하고 그에 대한 실행 여부를 평가함.
- 농촌에 대한 고정된 관점을 탈피하고 지역 다양성을 고려한 정책이 필요함. 또한 투자의 관점을 갖고 정책 수단을 강화해야 하며, 농촌정책의 혁신과 거버넌스 구축, 삶의 질 향상을 궁극적 지향점으로 삼는 농촌정책으로 패러다임을 전환해야 함.

□ 농촌주민과 도시민의 삶의 질 만족도와 정책 수요

- 전국 만 19세 이상 성인 남녀 5,434명을 대상으로 조사한 결과, 도시민은 생활에 대한 만족도, 보건·복지 만족도, 교육 만족도, 기초생활 인프라와 대중교통 이용 편리성, 경제활동 및 일자리, 문화·여가 부문 등에서 농촌주민에 비해 높은 만족도를 보였음.
- 국민들은 농업·농촌이 삶에 있어서 중요하다고 인식하였으며, 특히 일자리와 자연환경 보전에 대한 기대가 컸음. 농업·농촌 자원을 활용한 일자리 창출 정책과 농촌다움을 유지·복원할 수 있는 정책 개발이 추가되어야 함.
- 귀농·귀촌 의향 조사 결과, 향후 농촌에서 귀농·귀촌을 통한 인구 증가 효과를 기대할 수 있음이 나타남.

□ 농촌정책의 방향과 목표

- 기존 농정은 생산자 중심, 성장 중심의 중앙집권주의 농정이었으나, 향후에

는 국민 모두를 위한 농업·농촌의 역할을 재정립해야 함.

- 새로운 농정 패러다임, 새농촌정책으로의 전환이 필요함. 새농촌정책의 비전은 ‘농촌 활력 증진을 통한 사람이 돌아오는 농촌 만들기’로 설정할 수 있음.

2. 새농촌정책 추진 방향 및 전략 과제

□ 전 국민에게 열린 편리하고 쾌적한 삶터 조성

- 농촌 3·6·5 생활권을 육성하기 위해 농촌생활 우수거점과 우수거점의 서비스 전달 허브로서 기초생활거점을 육성해야 함. 또한 작은거점을 통해 과소화·공동화가 더욱 심한 농촌 원격지의 생활환경을 개선해야 함.
- 농촌 주거서비스 지표를 개발하고 농촌형 임대주택 사업, 농촌 고령·독거노인 주거지원, 스마트 하우스 조성 등을 통해 농촌 주거환경을 개선해야 함.
- 농촌 교통모델 사업, 서비스 기준 미달성 지역 특별 지원사업, 새뜰 플러스 사업, 사회혁신형 농어촌 지역공동체 자율서비스 활성화 사업 등을 통한 농촌 특화형 서비스 제공이 필요함.

□ 농촌경제 다각화와 일자리 창출

- 농촌산업의 경우 전문기업을 중심으로 육성하되, 기존 농업 생산자 중심의 가공 집단 전문화 지원과 공동 유통·판매기업 육성도 필요함. 또한 지역별 특성에 맞는 비즈니스 시스템 구축, 혁신과 기술융합을 통한 기업 지원서비스 제공, 농촌산업 생산물의 적소시장 개발과 확대, 기업환경으로서의 농촌 기업문화 구축 지원도 과제임.
- 농촌관광 발전을 위해서 수요 주도형 융·복합 농촌관광과 시·군별로 특성화된 농촌관광 운영체계 구축 등이 필요함. 마을 중심 농촌관광의 경우 서비스

품질 제고와 마케팅 강화가 선결 과제임. 관계 부처와 협력 체계를 구축하고 중장기 로드맵을 설정해야 함.

- 6차 산업화는 농촌지역 자원을 기반으로 새로운 서비스산업 육성 방향으로 추진해야 하며, 시장경쟁력을 갖춘 고부가가치 6차 산업화 제품 개발이 필요함. 6차 산업화 관련 지역혁신체계 구축 및 활성화, 지역 단위 6차 산업화 추진을 통한 지역활성화와 연계한 사업 모델 발굴이 필요함.
- 농촌 신활력 플러스 사업 추진은 지역 자율성을 강화하는 방향으로 민·관 협력에 기초해야 함. 이를 통해 지역 자원을 활용한 특화산업 육성과 정주 여건 개선 등 패키지 지원이 이뤄져야 함.
- 농촌융복합산업을 육성하고 관련 일자리를 창출해야 함. 농촌 구직·거주 희망자를 잠재 인력으로 보고 이들의 고용을 지원하고 근로환경을 개선하는 것도 중요 과제임.

□ 농업·농촌 가치의 대국민 서비스

- 농촌 지역사회에서는 사회적 농업 실천 여건을 조성해야 하며, 정부는 중장기 관점에서 관련 법제를 정비해야 함.
- 도시농업 확대를 위해서는 환경 보전, 경관 가꾸기 차원의 도시농업 정책사업 추진, 텃밭을 매개로 한 공익형 프로그램과 공동체 활동 프로그램 확대, 도시농업 관련 산업 지원, 안전한 도시농업 이미지 구축이 필요함.
- 농촌다움 복원 및 농촌 가치 확산 측면의 과제로는 농촌다움 복원, 농업환경 보전 프로그램 도입·확산, 농촌 자원 보전형 지역개발사업 강화, 상향식 농촌 계획 제도화 등이 있음.

□ 귀농·귀촌 활성화와 도농상생 공동체

- 귀농·귀촌 활성화를 위해서는 귀농·귀촌 인구의 창업 지원, 교육체계 개편 및 내실화, 귀농·귀촌인의 안정적 정착 지원, 귀농귀촌 지원센터 육성 등이 필요함. 특히 귀농정책 중심으로 편중된 데서 나아가 도농상생 공동체를 육성하기 위한 폭넓은 정책이 요구됨.
- 청년들이 농촌에 살면서 일할 수 있는 생활 여건을 조성하는 농촌 정착 지원 프로그램을 통해 공공 부문 및 사회적 일자리를 확대함과 동시에 농촌 활성화 효과를 기대할 수 있음.
- 농촌에서 폭넓은 활동 영역에 걸쳐 주민과 조력할 중간지원조직을 육성해야 하며, 이 외에도 지자체에서 현장 활동가를 육성하거나 채용할 수 있도록 별도의 지원이 필요함.

□ 새농촌정책의 추진체계와 기반 조성

- 통합적이고 지방분권적인 정책을 추진하려면 지자체의 자율적 농정 추진을 위한 인력 파견 등 선결 조건을 갖춰야 함.
- 일반농산어촌개발사업의 대상 시·군이나 마을뿐만 아니라 도농복합시 및 군 전체를 농촌정책에 포함시키고 농식품부 및 타 부처 사업을 연계한 포괄적 예산지원제도를 확대해야 함.
- 농촌종합계획제도 도입 시 단기적 방안과 장기적 전략을 함께 고려하고 계획협약제도를 시범 도입할 필요가 있음.

3. 경영체 유형별 지원 프로그램 개발

□ 농업경영체의 유형

- 전략적인 맞춤형 정책 추진을 위해 개별경영체의 경우 경영체 DB에 등록된 농가경영체를 기준에 따라 분류함. 법인경영체의 경우는 농업법인 통계조사 대상 법인을 유형화함.

□ 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 추진 방향과 세부 추진 계획

- 정책 대상을 평균적 경영체에서 유형별 경영체로, 지원 방법을 개별 사업에서 프로그램 관점으로, 관리 방식을 사업통제 관점에서 경영체 서비스 관점으로 전환함.
- 유형별 프로그램을 통해 자연스럽게 경영체의 체질 개선을 도모하고 프로그램 참여 인센티브와 조건을 부과하며, 정책 적응성을 높이기 위해 유형별 맞춤형 정책을 단계별로 추진함.
- 전문경영체 대상으로는 경영 진단부터 컨설팅, 재정까지 체계적으로 지원하고 신규창업농 대상으로는 해당 경영체 특성을 고려하여 지원 수단과 지원 체계를 차별화해야 함. 고령농의 경영이양 수단을 다양화하고 복지 패키지 지원을 강화해야 함. 일반경영체의 경우 협업경영체를 육성하고 지역농업 6차 산업화 시스템을 구축하도록 정책을 추진해야 함.

차 례

연구개요

- 1. 연구 배경과 목적 1
- 2. 연구 추진의 방법 2
- 3. 연구 내용의 구성 5

제1부: 농업·농촌 여건 변화

제1장 농업·농촌 현황

- 1. 농업의 위상 변화 9
- 2. 농촌의 현황 15

제2장 농정 여건 변화

- 1. 농업·농촌을 둘러싼 여건 29
- 2. 문재인정부의 농정 방향 33

제3장 해외 농촌정책의 동향과 시사점

- 1. OECD 농촌정책의 동향 37
- 2. 유럽연합(EU) 농촌정책의 동향 48
- 3. 일본 농촌정책의 동향 57
- 4. 프랑스 농촌정책의 동향 - ‘농촌을 위한 부처공동위원회’ 중심으로 66
- 5. 해외 농촌정책 동향의 시사점 72

제4장 농촌주민과 도시민의 삶의 질 만족도와 정책 수요

- | | |
|----------------|----|
| 1. 개요 | 75 |
| 2. 조사 결과 | 78 |
| 3. 시사점 | 95 |

제5장 농촌정책의 방향과 목표

- | | |
|------------------------|-----|
| 1. 농정 기조의 전환 | 99 |
| 2. 새농촌정책의 비전과 전략 | 103 |

제2부: 새농촌정책 추진 방향 및 전략 과제

제1장 전 국민에게 열린 편리하고 쾌적한 삶터 조성

- | | |
|----------------------------------|-----|
| 1. 농촌 3·6·5 생활권 육성 | 107 |
| 2. 쾌적하고 농촌에 알맞은 주거환경 조성 | 115 |
| 3. 농촌 특화형 서비스 제공을 통한 복지 증진 | 119 |

제2장 농촌경제 다각화와 일자리 창출

- | | |
|---------------------|-----|
| 1. 농촌산업 육성 | 125 |
| 2. 농촌관광 활성화 | 135 |
| 3. 6차 산업 고도화 | 140 |
| 4. 농촌 신활력 플러스 | 148 |
| 5. 농촌형 일자리 창출 | 154 |

제3장 농업·농촌 가치의 대국민 서비스

- | | |
|-----------------------------|-----|
| 1. 사회적 농업 활성화 | 167 |
| 2. 도시농업 확대 | 173 |
| 3. 농촌다움 복원 및 농촌 가치 확산 | 180 |

제4장 귀농·귀촌 활성화와 도농상생 공동체

1. 귀농·귀촌 유형별 맞춤형 지원 191
2. 청년의 농촌 정착 지원 프로그램 추진 196
3. 농촌 활력 증진을 위한 중간지원조직 육성 200

제5장 새농촌정책의 추진체계와 기반 조성

1. 통합형·분권형 농정 추진체계 구축 205
2. 포괄적 예산지원제도 확대 208
3. 농촌종합계획제도와 계획협약제도의 도입 210

제3부: 경영체 유형별 지원 프로그램 개발

제1장 농업경영체의 유형

1. 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 개요 217
2. 경영체 DB에 기초한 농업경영체 유형별 분류 220

제2장 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 추진 방향과 세부 추진 계획

1. 경영체 유형별 맞춤형 농정의 방향 225
2. 경영체 유형별 맞춤형 정책 체계 226
3. 경영체 유형별 맞춤형 정책 목표 및 과제 228
4. 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 세부 추진 계획 231

부록. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사 설문지 238

참고문헌 247

표 차례

연구개요

<새농촌정책 토론회 추진 경과>	3
--------------------------------------	---

제1부: 농업·농촌 여건 변화

제1장

<표 I -1-1> 작물별 경지이용면적	11
<표 I -1-2> 시·도별 작물 재배면적 증감률(2000~2015년)	12
<표 I -1-3> 귀농·귀촌·귀어인구 및 가구 수 변화	16
<표 I -1-4> 농촌지역 인구 구성 변화	17
<표 I -1-5> 도시와 농촌의 정주 여건 비교(2015년)	19
<표 I -1-6> 인구소멸위험지수의 변화	22
<표 I -1-7> 일자리 수 및 사업체 변화	24
<표 I -1-8> 농촌의 산업별 종사자 구조 변화	25
<표 I -1-9> 도시와 농촌의 환경 여건 비교	26
<표 I -1-10> 도시와 농촌의 문화·여가 여건 비교	27
<표 I -1-11> 도시 규모별 월평균 여가생활 및 체육활동 지출	28

제3장

<표 I -3-1> 구 패러다임과 비교한 새로운 농촌 패러다임	40
<표 I -3-2> EU 농촌정책의 6대 우선사항(2014~2020년)	51
<표 I -3-3> EU 농촌정책의 6대 우선사항과 18개 집중분야 (2014~2020년)	52

<표 I-3-4> 아일랜드의 농촌개발 프로그램(2014~2020년) 55
 <표 I-3-5> 일본 지방창생전략 관련 중앙정부의 지자체 지원 내용 59
 <표 I-3-6> 과소지역 등 자립활성화 추진 교부금 63
 <표 I-3-7> 프랑스 CIR의 주요 활동 68

제4장

<표 I-4-1> 주요 조사 내용 77
 <표 I-4-2> 응답자 특성표 78
 <표 I-4-3> 농업·농촌의 역할에 대한 국민 인식 92
 <표 I-4-4> 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위한 노력 1+2순위 합
 100% 초과(중복응답) 92
 <표 I-4-5> 거주하고 있는 지역에 바라는 미래의 모습 1+2+3순위 합
 100%(중복응답) 93

제2부: 새농촌정책 추진 방향 및 전략 과제

제1장

<표 II-1-1> 생활서비스를 마을 내 혹은 읍·면 소재지에서 이용할 수
 있는 마을 비율 109
 <표 II-1-2> 읍면동별 최저주거기준 미달 규모 비중 116

제2장

<표 II-2-1> 사업체 및 사업체 종사자 분포 129
 <표 II-2-2> 농촌관광휴양자원 개발사업의 주요 내용과 추진 현황 ... 136
 <표 II-2-3> 마을개발 등 지역개발사업을 통한 농촌관광 활성화 현황 ... 136
 <표 II-2-4> 6차 산업화 참여 농가의 매출, 소득, 수익률 143
 <표 II-2-5> 6차 산업화 지구의 매출 성과 144

<표 II-2-6> 산업별 도시 및 농어촌 취업자 수 비교	155
<표 II-2-7> 농촌에서 고용이 현저하게 증감한 산업 분야(2011~2015년) ·	156
<표 II-2-8> 지역특화산업 및 관광산업 관련 고용 변화	157
<표 II-2-9> 농가 유형별 농가소득 구조 변화	158
<표 II-2-10> 농촌 사회적 경제 주체 변화	158
<표 II-2-11> 주요 부처 재정지원 직접 일자리 사업(2016년)	162
<표 II-2-12> 유통 부문별 고용창출 효과	163
<표 II-2-13> 농촌특화산업 육성사업에 따른 고용창출 효과	164
<표 II-2-14> 영국과 독일의 지역사회복지 관련 직업	165

제3장

<표 II-3-1> 서울과 대전의 도시농업 관련 사업 실시 사례	175
---	-----

제4장

<표 II-4-1> 귀농·귀촌 종합계획(2017~2021년)의 주요 전략과 과제 ..	192
<표 II-4-2> 귀농 인구 증감에 영향을 줄 것으로 예상되는 요인 (델파이 조사 결과)	193
<표 II-4-3> 도시와 농촌 사이의 연령대별 순이동 추이	197

제5장

<표 II-5-1> 지역발전특별회계의 구성(연간 10조 원)	209
---	-----

제3부: 경영체 유형별 지원 프로그램 개발

제1장

- <표 III-1-1> 개별경영체(농가) 분류에 따른 예시 221
<표 III-1-2> 법인경영체 유형화 예시 222

제2장

- <표 III-2-1> 단계별 맞춤형 정책 추진 237

그림 차례

연구개요

<연구 흐름도>	4
-----------------------------	---

제1부: 농업·농촌 여건 변화

제1장

<그림 I-1-1> 도별 농림어업의 부가가치 기여율	10
<그림 I-1-2> 경지면적 및 농가당 경지면적	11
<그림 I-1-3> 기후변화로 인한 농작물 재배지의 변화	12
<그림 I-1-4> 연도별 농가, 농가인구 및 2016년도 가구주 연령 분포 ...	13
<그림 I-1-5> 농가소득별 추이	14
<그림 I-1-6> 도·농 가구소득 격차(실질 월소득 기준)	14
<그림 I-1-7> 농촌의 변화	15
<그림 I-1-8> 농촌 인구 변화 추이	16
<그림 I-1-9> 농촌의 가구 규모별 가구 수 변화	17
<그림 I-1-10> 읍·면 단위 농촌 서비스 접근성 취약지역	20
<그림 I-1-11> 과소 마을 분포 변화(2010년, 2015년)	21
<그림 I-1-12> 인구소멸위험지수의 시계열 분포	23
<그림 I-1-13> 도시민의 농촌관광 수요	28

제2장

<그림 I-2-1> 국가비전·5대 국정목표·20대 국정전략(2017. 7. 19.) ...	35
---	----

제3장

<그림 I-3-1> 새로운 농촌 패러다임과 새로운 농촌정책	41
---	----

<그림 I-3-2> OECD의 새로운 농촌 구분	42
<그림 I-3-3> 한국의 지역별 더 나은 삶의 질 지표 (the Better Life Index)	47
<그림 I-3-4> CAP 2014~2020의 기본 구조	49
<그림 I-3-5> 2007~2013년 기간의 EU 농촌정책 구조	50
<그림 I-3-6> 정책 수단 진행 상황 표기	70

제4장

<그림 I-4-1> 현재 상태에 대한 만족도	80
<그림 I-4-2> 소득과 소비 수준에 대한 만족 비율	81
<그림 I-4-3> 보건·복지 부문 만족도	82
<그림 I-4-4> 교육 부문 만족도	83
<그림 I-4-5> 정주생활 기반 부문 만족도	84
<그림 I-4-6> 농촌주민의 정주생활 기반에 대한 연령대별 만족도	85
<그림 I-4-7> 안전 부문 만족도	86
<그림 I-4-8> 경제활동 및 일자리 부문 만족도	87
<그림 I-4-9> 문화·여가 부문 만족도	88
<그림 I-4-10> 환경·경관 부문 만족도	89
<그림 I-4-11> 지역사회 및 공동체 부문에 대한 의견	90
<그림 I-4-12> 현재 추세 및 귀농·귀촌 의향을 반영한 귀농·귀촌 전망 ..	94
<그림 I-4-13> 도시민과 농촌주민의 삶의 질 여건에 대한 부문별 만족도 ..	95
<그림 I-4-14> 기대하는 거주지역의 모습에 대한 수요	96

제5장

<그림 I-5-1> 농촌정책 비전, 목표, 추진과제	104
------------------------------------	-----

제2부: 새농촌정책 추진 방향 및 전략 과제

제1장

- <그림 II-1-1> 도시·농촌주민의 부문별 정주민족도 108
- <그림 II-1-2> 3·6·5 생활권의 개념도 113
- <그림 II-1-3> 농촌지역의 서비스 접근성과 서비스 부문별 만족도 ... 121

제2장

- <그림 II-2-1> 농림축산식품부의 주요 농촌산업 육성정책 128
- <그림 II-2-2> 기업의 가치체인 일반모형 133
- <그림 II-2-3> 농촌지역 제조업 종사자 비중 변화(2006, 2010, 2014년) · 154

제3장

- <그림 II-3-1> 유럽의 사회적 농업 실천 유형 분류 168

제4장

- <그림 II-4-1> 농가 및 청년 농가 수 감소 추세 197
- <그림 II-4-2> 진안군 마을만들기: 행위자들의 상호작용과 협력체계 · 202

제5장

- <그림 II-5-1> 농촌 지역개발사업의 중앙·지방 간 추진체계 예시 206
- <그림 II-5-2> 부처별·단위사업별 추진체계 206
- <그림 II-5-3> 포괄보조금 도입 당시의 문제의식과 구조 208
- <그림 II-5-4> 현재 지역발전특별회계의 3+1 예산 체계 209
- <그림 II-5-5> 공간계획 측면에서 농촌계획체계의 구상 개념도 211
- <그림 II-5-6> 국토계획체계와 농촌정비사업의 관계 맺기: 농촌계획의
실천성 제고를 위한 공간계획체계 개편 개념도 211
- <그림 II-5-7> 농촌종합계획제도 도입과 체계(안) 예시 212

제3부: 경영체 유형별 지원 프로그램 개발
제1장

- <그림 III-1-1> 농가소득 및 농가인구 비율 변화 전망 218
 <그림 III-1-2> 개별농가 및 법인 유형과 연계 223

제2장

- <그림 III-2-1> 경영체 유형별 맞춤형 정책 체계 227
 <그림 III-2-2> 경영체 유형별 맞춤형 정책 목표 및 과제 229
 <그림 III-2-3> 기존 지원과 맞춤형 지원 비교(전문농 사례) 230

연구 개요

1. 연구 배경과 목적

- 대내외적으로 농업·농촌을 둘러싼 급격한 변화가 나타나고 있음. 농업 인구 고령화와 감소는 농업의 지속가능성을 위협할 만큼 심화되고 있는 가운데, 아직은 소수이지만 농업 법인이나 귀농인이 새로운 농업경영체로 진입하고 있음. 농업이 중심 산업이던 농촌경제는 농업·농촌 관련 다양한 비즈니스가 등장하면서 다각화되고 있고, 국가 전체 산업의 변화, 기술의 발전, 소비자 선호 전환, 귀농·귀촌인 증가 등이 이루어지면서 농촌 지역사회의 구조도 다변화되고 있음.
- 이 같은 다양한 변화에 대응하기 위해서는 농정의 대응 방식 또한 혁신해야 함. 더욱이 문재인정부 출범에 따라 새로운 농정의 패러다임을 구상하고 추진 전략을 마련해야 할 필요성이 높음.
 - 농정이 더 이상 농업인의 생산이나 소득 중심의 지원사업을 기획, 실천하는 것만으로는 그 효과를 거두기 어려움. 농업, 식품, 농촌 등을 포괄하면서 국민의 선호를 담아낼 수 있어야 할 것임.
- 이 연구는 농촌의 대내외 여건 변화에 대응한 농촌정책의 추진 방향과 과제를 도출하는 데 중점을 두고 있음. 특히 농촌 공간이 농업경영체를 중심으로 하는 농산업뿐만 아니라 보다 다양한 산업에 종사하는 구성원들의 삶터이자, 다양한 농촌경제가 포괄된 일터이며, 국민 전체에게 열린 쉼터라는 전체

하에 농촌정책의 범주를 확장하여 접근함.

- 유럽의 경우에는 이미 농촌정책의 큰 틀 속에 농업경영체 지원, 농가경제 다각화, 정주환경 개선, 생태환경 보전 등이 포함되어 있음.

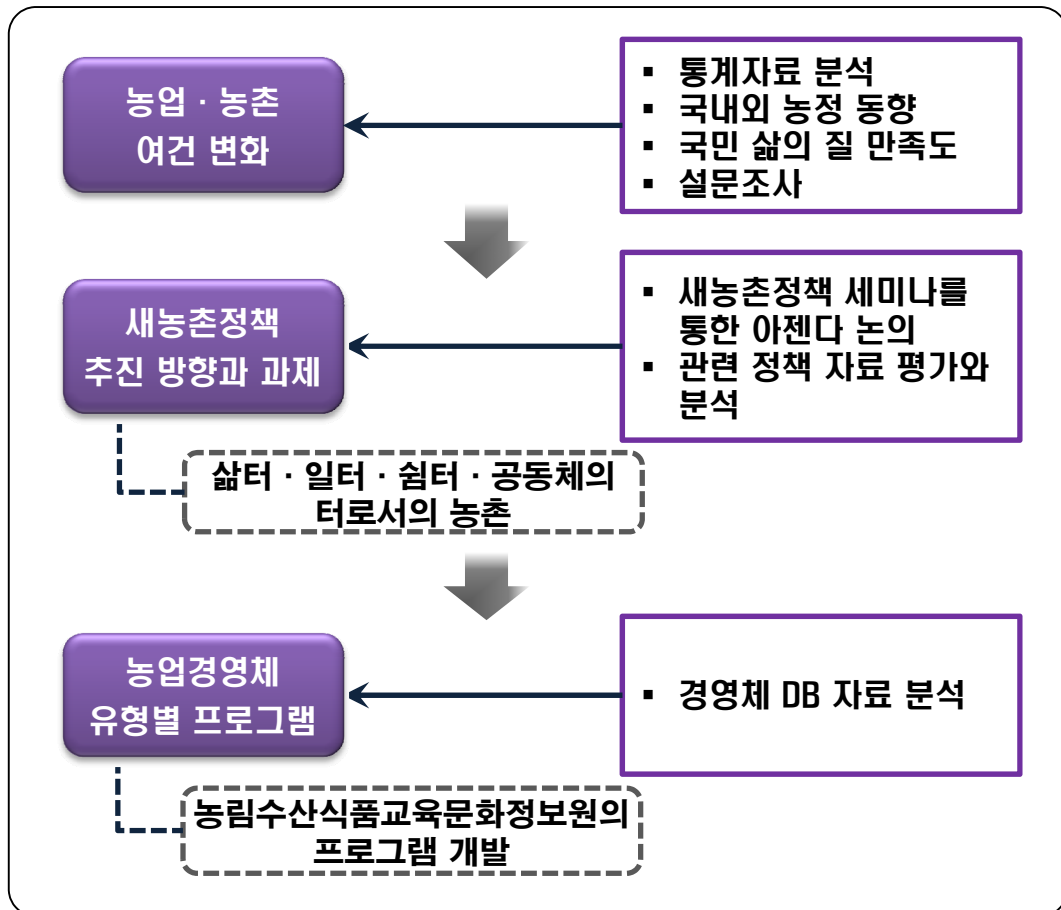
2. 연구 추진의 방법

- 관련 선행연구 및 유관 부처 정책 동향, 해외의 유관 정책 동향 등을 검토하고 시사점을 도출함.
 - 최근 OECD, 유럽연합(EU)의 농촌정책 동향
 - 일본의 농촌 과소화 대응 정책 동향
 - 프랑스의 농촌을 위한 부처공동위원회 운영 동향 등
- 통계자료 수집 및 분석을 통해 농업·농촌의 현황을 분석하고 미래를 전망함.
 - 인구주택총조사, 농업총조사 등
 - 농업경영체 DB를 활용한 농업경영체 유형화 등
- 전문가 중심의 새농촌정책 토론회를 통한 아젠다 논의
 - 연구진과 함께 농식품부 농촌정책국 정책담당자, 외부 전문가 그룹이 한 팀이 되어 농촌정책의 주요 아젠다를 중심으로 11차례의 새농촌정책 토론회를 추진하고 그 논의 내용을 반영
- 국민들의 삶의 질에 대한 만족도 조사와 정책 수요 분석
 - OECD의 더 나은 삶의 질 지표(the Better Life Index)를 감안하여 국민들의 삶의 질에 대한 만족도와 농촌정책 수요를 파악할 수 있는 대규모 조사와 분석을 추진하여 반영

〈새농촌정책 토론회 추진 경과〉

차수	일시 및 장소	논의 주제	주제발표(발표자)
1차	2월 3일 14:00- 농식품부 회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌정책의 전개와 새농촌 정책 ◆ 생활권 변화와 정책과제 	(1) 농촌정책 변천과 동향(송미령) (2) 농촌지역 생활권 실태와 정책과제(김정연)
2차	2월 20일 15:00- 충남마을만들기 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌정책국 주요 사업과 중간지원조직 	(1) 농촌 지역개발과 중간지원조직 - 충남도마을 만들기 사례를 중심으로(구자인) (2) 2017년도 농촌정책국 주요사업(김정욱)
3차	3월 17일 15:00- 양재 aT센터	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌 지역개발 타 부처 정책 동향 	(1) 지역개발사업 추진체계 비교(오형은) (2) 서울시 지역상생교류사업단(유정규)
4차	4월 7일 14:00- 오송 농업관측상황실	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌 지역공동체 유지·발전과 새정부 새농촌정책 어젠더 	(1) 농촌 지역공동체가 다시 강조되는 이유 (김정섭) (2) 새농촌정책 의제 제안(참석 전문가)
5차	4월 19일 15:00- 오송역 소회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌 공간과 정책 범위 	(1) 농촌 공간과 정책 범위(심재헌)
6차	4월 28일 10:00- 천안아산역 키로실	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌산업 정책 논의와 그간 새농촌정책 토론회 종합 	(1) 농촌산업 육성정책 실태와 향후 추진 방향 (김광선) (2) 논의 종합과 새농촌정책 의제 추가 논의 (원내 전문가)
7차	5월 18일 15:00- 오송 농업관측상황실	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌 고용과 일자리 	(1) 농촌 고용 실태 및 일자리 과제(정도채) (2) 농촌 사회적 일자리 관련 메모 - 개념과 농촌 에의 적용(김정섭)
8차	6월 13일 15:00- 양재 aT센터	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌계획제도 검토와 최근 농촌정책 사례 공유를 통한 새로운 정책 방향 	(1) EU LEADER 현황과 시사점(이민수) (2) 농촌계획제도(심재헌) (3) 新농촌공간정책 방향(김기훈) (4) 관광두레사업 현황과 신규 사업 아이디어 (박주영)
9차	6월 30일 15:00- 서울사무소	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌공간계획 제도 	주제발표 없음 (농촌공간계획 제도 추가 논의)
10차	7월 14일 10:00- 오송 농업관측상황실	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농촌정책 추진체계 	(1) 현행 농(촌)정(책) 추진체계의 한계와 개선방향 - 기초단위의 농정 추진체계 구축 및 운영을 중심으로(유정규)
11차	11월 30일 16:00- 서울사무소	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 과소화 마을 대응 논의 	(1) 농촌마을 과소화 실태 및 대응 전략(심재헌)

〈연구 흐름도〉



3. 연구 내용의 구성

- 보고서는 크게 3개 부분으로 구성됨. 먼저 제1부에서 농업·농촌의 여건 변화를 살펴보고, 제2부에서 새농촌정책의 추진 방향과 전략 과제를 제안한 후, 제3부에서 경영체 유형별 지원 프로그램에 관한 내용을 제시함.
 - 제1부 농업·농촌의 여건 변화는 5개의 장으로 구성함. 통계자료에 기반해 현재 농업·농촌 모습의 대강을 그려보고, 농정 여건 변화를 살펴봄. 또한 국민들의 삶의 질 만족도와 농정 수요 등을 파악하기 위해 대대적인 설문조사를 실시하였는데, 거주지역의 차이에 따른 특성과 수요를 살펴볼 수 있도록 구성함.
 - 제2부 새농촌정책의 추진 방향 및 전략 과제는 5개의 장으로 구성함. 농촌을 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 개념화하고 각각의 영역에서 새로운 정책의 추진 방향과 과제를 제시한 후, 그러한 정책들이 실현되기 위해서 기반이 되는 추진체계에 대해 논의함.
 - 제3부는 경영체 유형별 지원 프로그램에 관한 것으로 2개의 장으로 구성함. 경영체 DB 자료를 중심으로 하는 농업경영체 유형화와 유형별 맞춤형 정책의 구상에 관한 것임. 다만, 제3부의 내용은 이 연구를 통해서 이루어진 것이 아니라 경영체 DB에 의해 잠정 분석된 내용을 소개하는 정도에 국한하며 실질적인 지원 프로그램 개발은 농림수산물교육문화정보원에서 별도로 추진함.
- 그밖에도 보고서에 담지 못한 내용은 별도의 자료집으로 발간함. 다양한 분야의 전문가 및 정책 담당자들과 함께 추진한 발표와 토론 내용을 묶은 3권의 자료집과 삶의 질에 대한 만족도와 농정에 대한 수요를 조사한 내용임.
 - 자료집의 구성은 새농촌정책 토론회 발표 및 논의 내용을 ‘농촌정책과 추진체계’, ‘농촌 지역경제’, ‘도시와 농촌 공간’으로 분리함.

제1부

농업·농촌 여건 변화

제1장 농업·농촌 현황

제2장 농정 여건 변화

제3장 해외 농촌정책의 동향과 시사점

제4장 농촌주민과 도시민의 삶의 질 만족도와
정책 수요

제5장 농촌정책의 방향과 목표

제 1 장

농업·농촌 현황

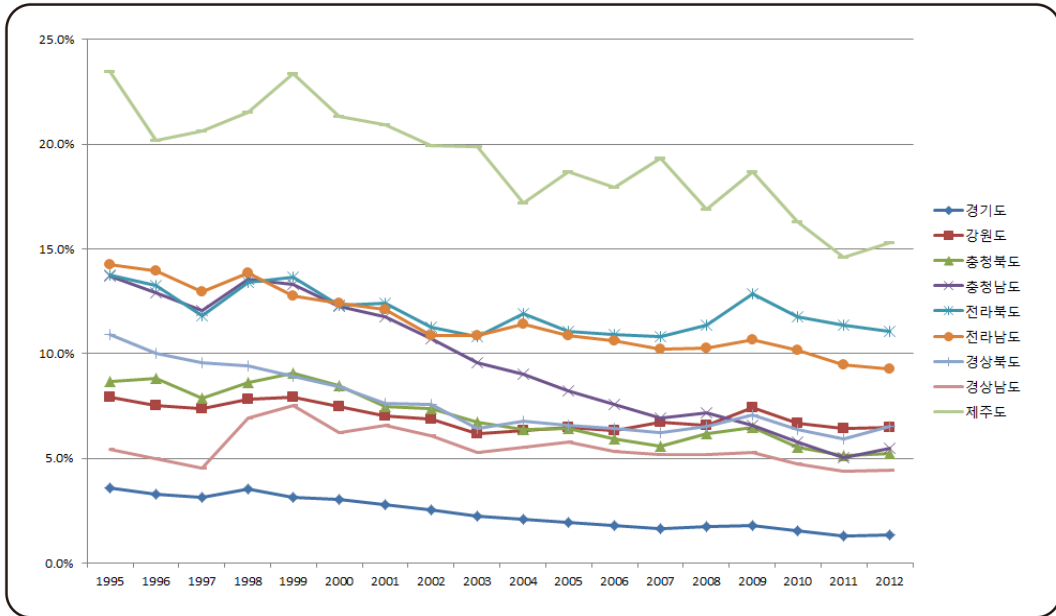
1. 농업의 현황

1.1. 농업의 위상 변화

- 농업생산액이 1970년에 국민총소득(GNI)에서 차지하는 비율은 22.3%(6,345억 원)였으나 이후 지속적으로 감소하여 2015년에는 국민총소득의 1.7%(26조 2,129억 원)를 차지함.
 - 임업과 어업을 포함해도 2015년 기준으로 국민총소득의 2.1%에 불과한 32조 6,122억 원 수준임.
 - 2015년 기준으로 작물재배업이 농림어업 총생산의 54.0%, 축산업이 27.7%, 임업 6.4%, 어업 9.5%, 농림어업서비스가 2.4%를 차지함.

- 지역별 부가가치에서 농림어업의 비율은 1995년 8.3%에서 2012년 4.6% 정도로 감소하였음.
 - 전라북도, 전라남도, 제주도의 경우는 전체 부가가치의 15%를 농림어업 부문에서 산출하고 있으며 나머지 도 지역은 5%를 상회하는 정도임.

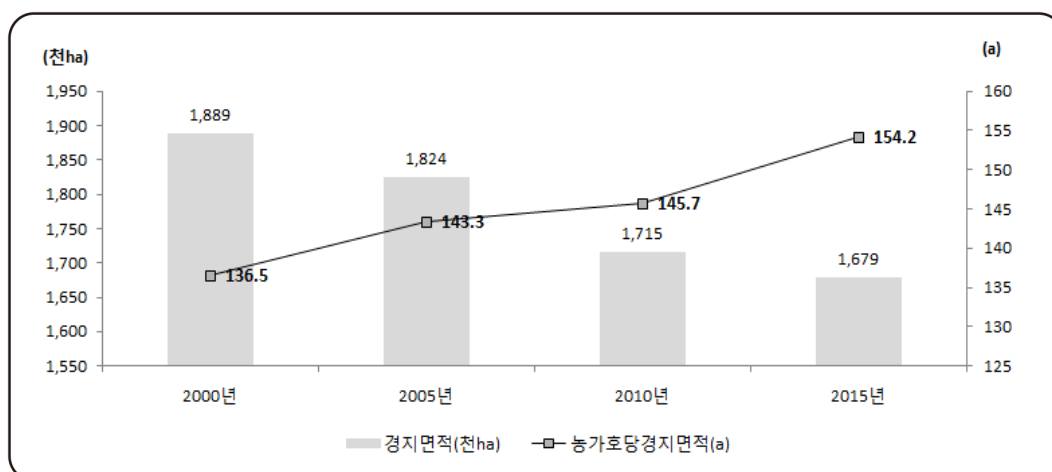
〈그림 1-1-1〉 도별 농림어업의 부가가치 기여율



자료: 통계청, 지역소득, 각 연도.

- 농업의 위상 변화와 함께 경지면적과 농가인구도 감소하였으며, 농가 호당 경지면적은 증가함.
 - 경지면적은 1970년 국토면적의 23.3%인 229만ha에서 지속적으로 감소하여 2015년 168만ha로 감소하였음. 최근 5년간 경지면적 감소율도 11.1%에 달하여 2015년 경지면적은 2000년에 비해 21만ha가 감소함.
 - 동 기간 농가인구는 2000년 138만 호에서 2015년 109만 호로 감소하여 농가당 경지면적은 13% 증가함.

〈그림 1-1-2〉 경지면적 및 농가당 경지면적



자료: 농림축산식품 주요통계(2017: 24).

- 작물별 경지이용면적으로 보면, 1970년에 비해 미곡 등 노지식량작물 면적이 크게 감소하였고, 과수 및 시설작물 면적은 두 배 이상 증가하였음.
- 노지식량작물 중 미곡의 경우는 1970년 120만ha에서 2015년 80만ha까지 감소하였고, 맥류의 경우도 동 기간 83만ha에서 2015년 4만ha까지 감소함.

〈표 1-1-1〉 작물별 경지이용면적

단위: 천ha

	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2015년
노지식량작물	2,706	1,994	1,669	1,317	1,093	982
노지특·약용작물	89	96	113	78	74	77
노지채소	254	359	277	296	211	199
노지과수	60	99	132	169	156	154
봉발	85	27	8	1	0	0
기타	70	180	195	224	279	255

주: '기타'는 시설작물, 수원지 및 기타작물을 말함.

자료: 농림축산식품 주요통계(2017: 25).

○ 과수면적은 전국적으로 온난화가 지속되면서 사과와 복숭아 등의 작물 재배 면적이 넓어지고 북상하는 반면, 여름철 서늘한 기후조건이 요구되는 고랭지 작물의 재배면적은 대폭 감소하는 경향이 있음.

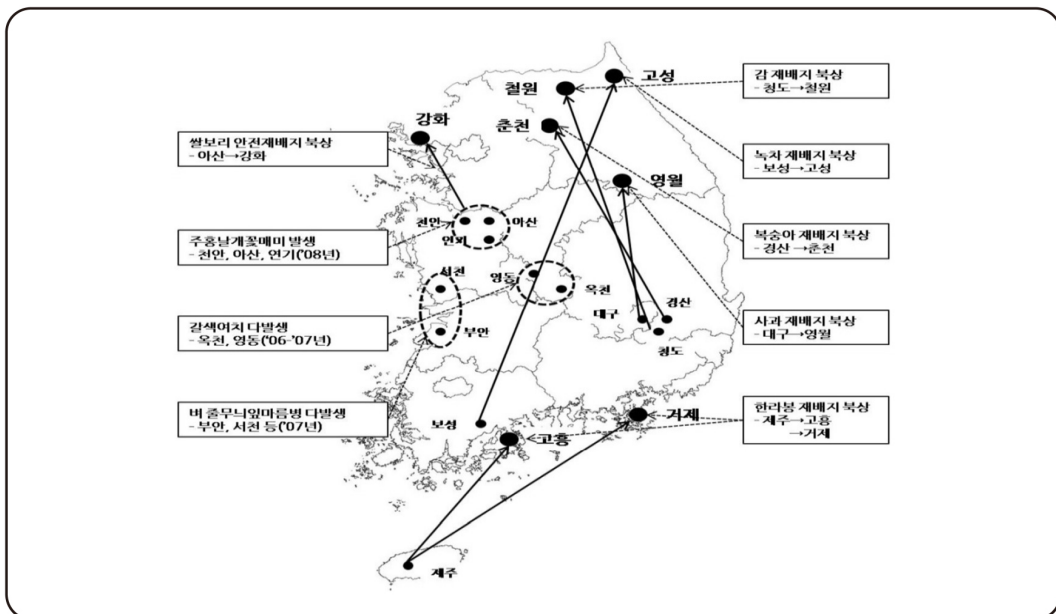
〈표 1-1-2〉 시도별 작물 재배면적 증감률(2000~2015년)

단위: ha, %

구분	경기도		강원도		충청북도		충청남도	
	증감면적	증감률	증감면적	증감률	증감면적	증감률	증감면적	증감률
사과	-41	-0.08	457	1.64	520	0.15	-695	-0.28
복숭아	123	0.16	-77	-0.11	2,333	1.06	-139	-0.18
고랭지 배추	-	-	-1,276	-0.23	-5	-1.00	-	-
고랭지 무	-	-	-52	-0.03	-16	-1.00	-	-
구분	전라북도		전라남도		경상북도		경상남도	
	증감면적	증감률	증감면적	증감률	증감면적	증감률	증감면적	증감률
사과	858	0.91	7	0.03	-327	-0.02	1,174	0.55
복숭아	34	0.04	-94	-0.21	350	0.05	5	0.01
고랭지 배추	-1,182	-0.91	-	-	-191	-0.48	-642	-0.96
고랭지 무	-451	-0.95	-	-	-82	-0.64	-157	-1.00

주: 세종특별자치시는 2015년 충청남도 자료에 포함시킴.
 자료: 심재현 외(2017b).

〈그림 1-1-3〉 기후변화로 인한 농작물 재배지의 변화

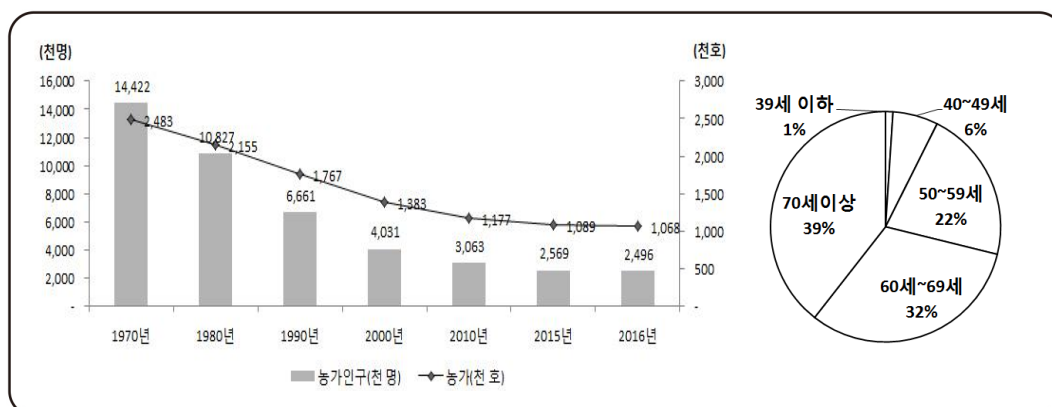


자료: 김석중 외(2016: 58).

1.2. 농가 경제의 변화

- 농가 수는 지속적으로 감소하여 1970년 248만 호에서 2016년 107만 호로 감소하였고, 농가인구도 동 기간 1,442만 명에서 250만 명으로 감소하였음.
 - 1970년에는 농가당 가구원 수가 5.8명이었지만 2016년에는 2.3명으로 감소함.
 - 농가 가구주의 연령은 지속적으로 높아져 2016년 기준으로 가구주 연령이 60세 이상인 농가는 전체 농가의 71%에 달하고 있음.
- 2016년 기준으로 농가소득은 평균 3,720만 원으로 2015년 대비 10.6% 감소하였음.
 - 2013년 농가소득이 전년 대비 11.3% 증가한 이래 2014년 1.2%, 2015년 6.5%의 연속적인 증가세를 보임.

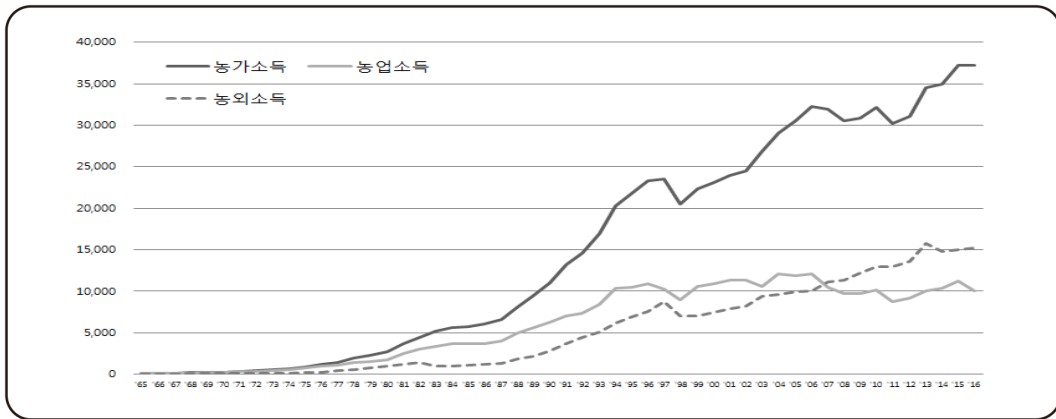
〈그림 1-1-4〉 연도별 농가, 농가인구 및 2016년도 가구주 연령 분포



자료: 농림축산식품 주요통계(2017: 41).

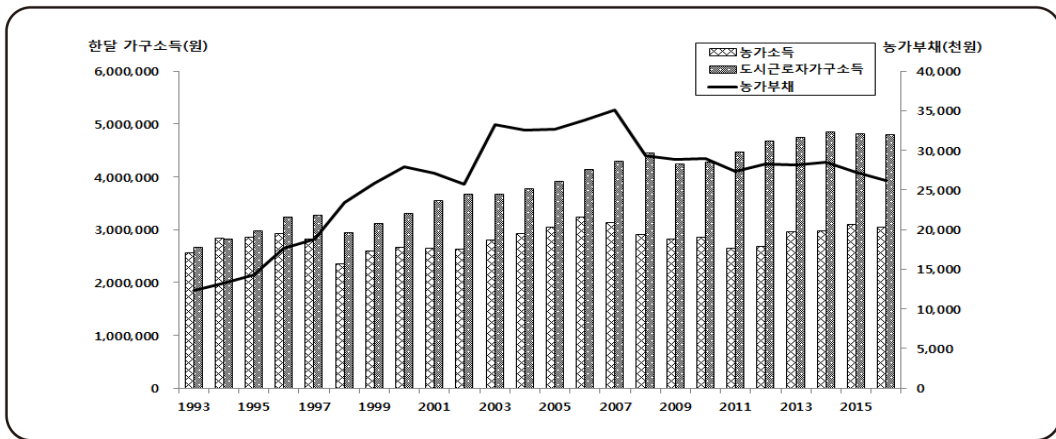
〈그림 1-1-5〉 농가소득별 추이

단위: 천 원



자료: 우병준 외(2017).

〈그림 1-1-6〉 도·농 가구소득 격차(실질 월소득 기준)



자료: 심재현 외(2017b).

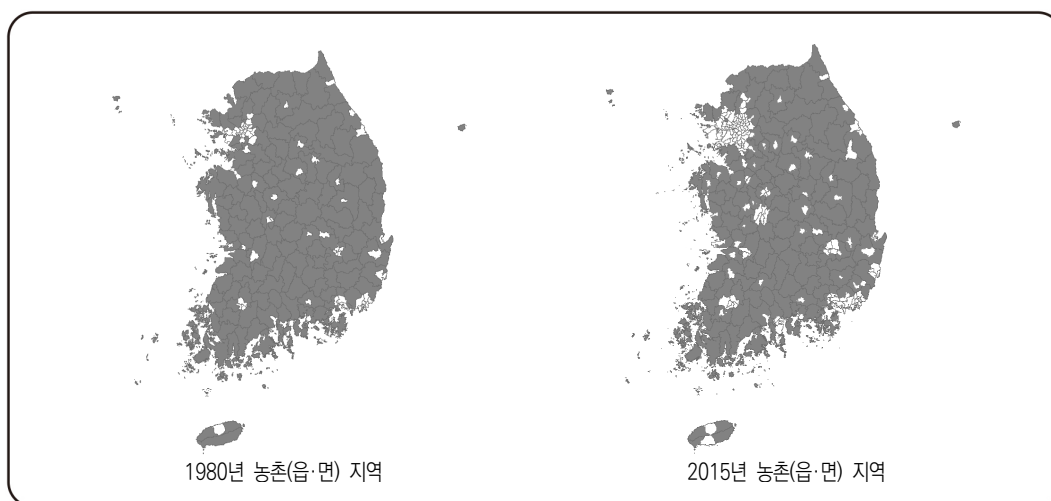
- 농가소득을 도시 근로자 가구소득과 비교하면 그 격차가 지속적으로 커지고 있음.
 - 1993년부터 2016년까지의 농가소득은 연평균 약 0.8%의 성장을 보이며 24년간 총 19% 증가하였고, 더불어 농가 부채도 급격히 증가함.
 - 반면, 도시 근로자 가구소득은 연평균 3.3%씩 증가하여 동 기간 80% 증가함.

2. 농촌의 현황

2.1. 삶터로서 농촌의 모습

- 농촌지역은 1980년 대한민국 면적의 95.1%를 차지하였으나 도시화로 인해 지속적으로 감소하여 2015년 기준으로 국토 면적의 89.3%를 차지함.
 - 수도권, 광역시 및 그 근교 지역 인구 증가로 인해 읍·면 단위 행정구역에서 ‘동’으로 승격된 것이 주 이유임.
- 농촌의 인구는 지속적으로 감소하다가 최근 귀농·귀촌, 외국인 증가 등에 힘입어 소폭 증가하는 추세임.
 - 이촌향도로 인해 농촌의 인구는 2010년까지 지속적으로 감소하다가 최근 귀농·귀촌 증대로 2015년 기준 농촌 인구는 939만 명으로 총인구의 18.4%를 차지함.
 - ‘읍’ 인구는 1995년까지 감소하다가 증가세로 전환되었고, ‘면’ 인구는 2010년 이후 증가 추세로 전환됨.

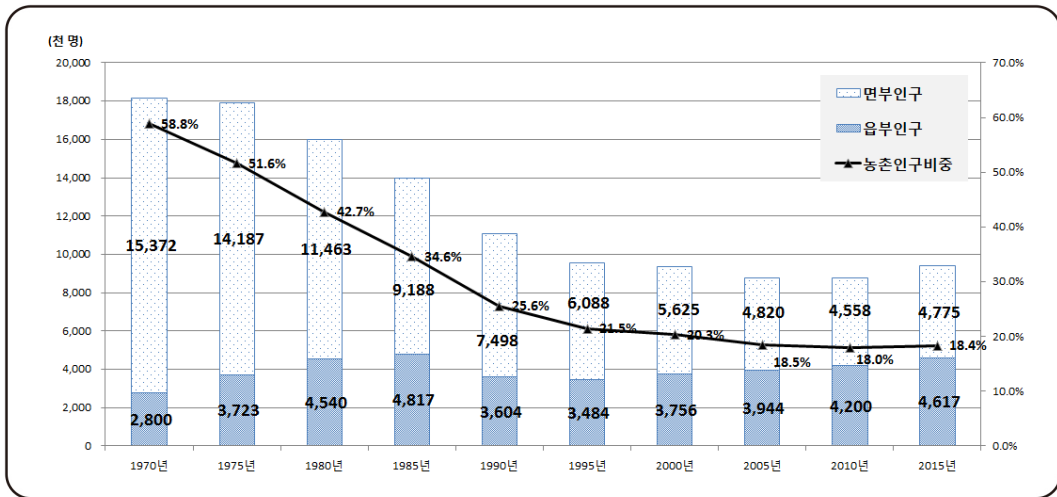
〈그림 1-1-7〉 농촌의 변화



○ 1년간 ‘동’에서 거주하다 ‘읍·면’으로 이주한 귀농·귀어·귀촌인은 2013년 이래로 해마다 40만 명 이상이며 점차 증가하는 추세를 나타냄.

- 2013년 대비 2016년 귀농·귀촌 가구와 인구는 각각 15.3%, 17.4% 증가하였음.

〈그림 1-1-8〉 농촌 인구 변화 추이



자료: 통계청 인구주택총조사. 각 연도.

〈표 1-1-3〉 귀농·귀촌·귀어인구 및 가구 수 변화

단위: 천 명, %

구분	귀농·귀촌	
	가구 수	인구수
2013년	292	424
2014년	311	459
2015년	330	488
2016년	336	497
증가율	15.3	17.4

자료: 통계청. 귀농어·귀촌인통계.

○ 고령인구는 지속적으로 증가하고 유소년인구 비율은 지속적으로 감소하고 있으며 향후 이 추세는 더욱 심화될 것으로 전망됨.

- 2000년에는 농촌 인구의 18.6%가 유소년인구였지만 2015년에는 그 비중이 12.5%로 감소함.

- 반면, 65세 이상 고령인구는 꾸준히 증가하여 2015년에는 전체 농촌 인구의 21.4%를 차지함.

* 대부분의 읍·면이 65세 이상 인구가 전체의 20% 이상을 차지하는 초고령화 읍·면(1,404개 읍·면 중 1,182개, 84.2%)에 해당함.

○ 농촌의 평균 가구원 수는 감소하고 있는 추세이며 1인 가구의 증가가 두드러지고 있음.

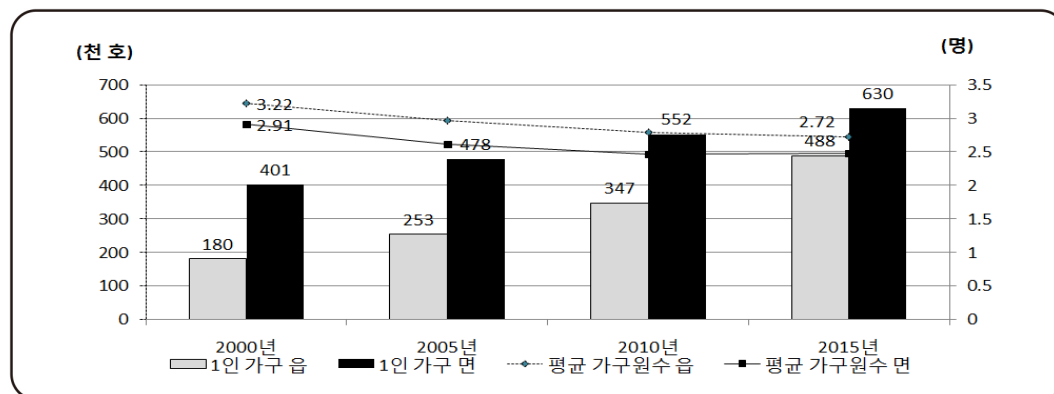
〈표 1-1-4〉 농촌지역 인구 구성 변화

단위: 명, %

구분		2000년	2005년	2010년	2015년
유소년인구(0~14세)	인구	1,741,651	1,495,414	1,286,492	1,129,501
	비율	18.6	17.2	14.9	12.5
생산가능인구(15~64세)	인구	6,230,306	5,589,936	5,534,516	5,954,299
	비율	66.7	64.2	64.2	66.1
고령인구(65세 이상)	인구	1,370,465	1,618,385	1,806,380	1,930,417
	비율	14.7	18.6	20.9	21.4

자료: 심재현 외(2017b).

〈그림 1-1-9〉 농촌의 가구 규모별 가구 수 변화



자료: 통계청. 인구주택총조사. 각 연도.

○ 농촌지역에서도 도시지역과 유사하게 아파트 비중이 증가하고 단독주택 비중이 감소하는 추이를 보이고 있음. 더불어 노후주택 비중이 높고, 이와 같은 추이는 계속될 것으로 예상됨.

- 읍부에는 2010년 이후 아파트가 단독주택보다 많은 실정이며, 면부의 아파트 비율도 증가하고 있지만 아직은 단독주택이 대다수를 차지함(통계청 인구주택총조사 2015).

* 읍부 아파트 비율(%): ('05) 41.3 → ('10) 48.1 → ('15) 47.5

* 면부 단독주택 비율(%): ('05) 83.4 → ('10) 80.1 → ('15) 79.9

- 농촌지역에서는 30년 이상 노후주택 비율이 도시(12.6%)보다 높으며 면부의 경우는 주택의 노후화가 심각한 상황임(통계청 인구주택총조사 2015).

* 30년 이상 노후주택 비율(2015년, %): 읍 18.4, 면 38.2

○ 농촌의 생활 인프라 여건은 조금씩 호전되고 있으나 도시에 비해 열악한 상황이며, 인구가 계속 감소하면 정주환경은 더욱 낙후될 것으로 예상됨.

- 도로 포장률, 상하수도 보급률 같은 기초 인프라는 정부의 지속적인 투자에 따라 조금씩 나아지고 있는 것으로 판단되나, 아직도 80% 미만으로 도시에 비해 열악한 상황임.

- 상대적으로 인구가 적기 때문에 인해 인구 천 명당 의료기관의 병상 수는 도시에 비해 많지만 도시에 비해 면적이 넓은 농촌지역의 특성을 감안하면 의료 접근성은 매우 열악한 상황임.

- 보육 시설, 노인여가복지시설, 초등학교, 사설학원, 교통 접근성 측면에서도 농촌은 도시에 비해 아직도 접근성이 열악하며 그 수도 부족한 상황임.

* 0~4세 인구 천 명당 보육시설(개): 도시 21.3, 농촌 17.4

* 1km²당 노인 여가복지시설(개): 도시 2.51, 농촌 0.63

* 1km²당 초등학교(개): 도시 0.39, 농촌 0.05

- 행정리의 50.7%에서는 시내버스가 하루 10회 미만으로 운행되고 있으며, 이 중 12.7%(읍 603개 행정리, 면 3,787개 행정리)는 1일 1~3회만 운행됨.

〈표 1-1-5〉 도시와 농촌의 정주 여건 비교(2015년)

	일반시	도농복합시	군
도로포장률(%)	86.8	81.9	80.0
상하수도보급률(%)	98.3	87.6	70.1
인구 천 명당 의료기관 병상 수(개/천 명)	12.6	15.1	14.2
0-4세 천 명당 보육시설 수(개소/천 명)	21.3	20.1	14.7
단위 면적당 노인 여가복지시설 수(개소/km ²)	2.51	0.74	0.51
1km ² 당 초등학교 수(개소/km ²)	0.39	0.07	0.03
인구 천 명당 사설학원 수(개/천 명)	3.92	1.60	0.82

주 1) 상하수도 보급률: (상수도 보급률 + 하수도 보급률)/2.

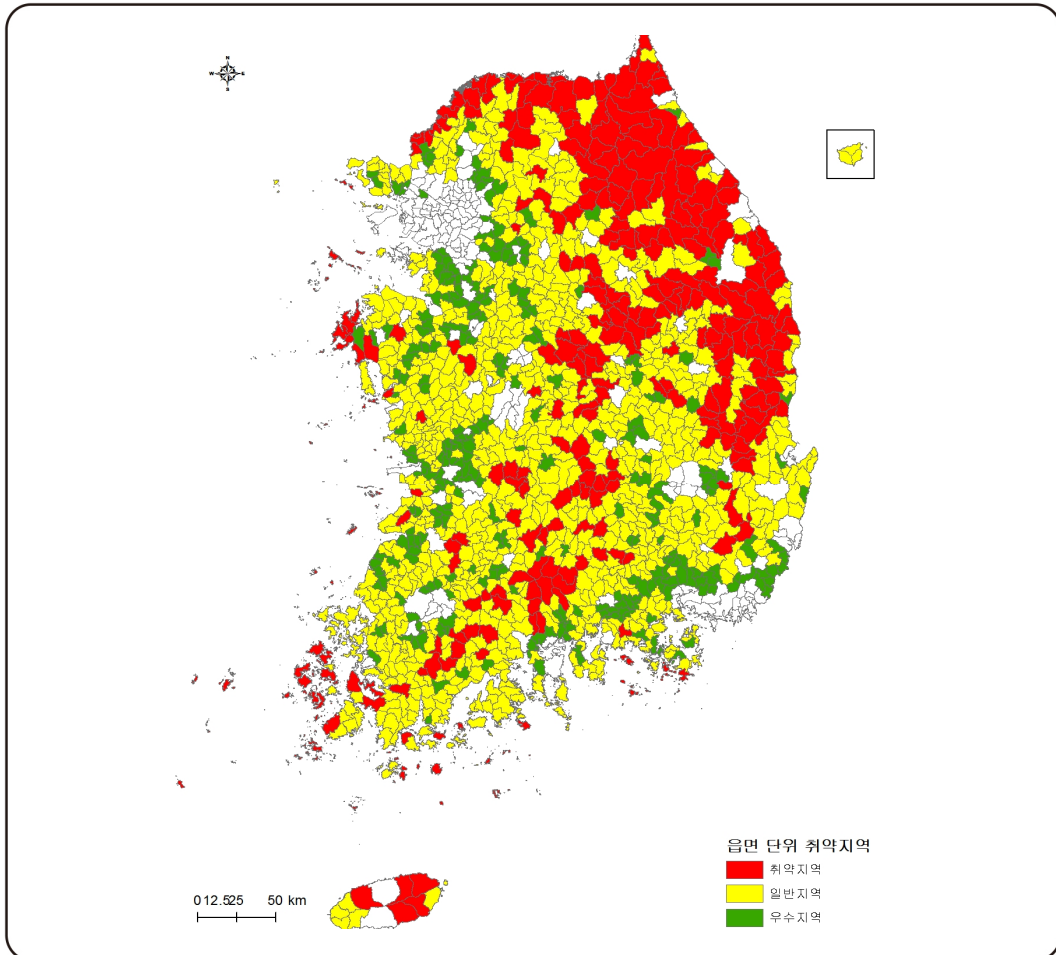
2) 2016년도 행정구역 기준, 광역시에 포함된 군 및 제주시, 서귀포시는 제외함.

자료: 통계청. e-지방지표(원자료제공: 국토교통부, 도로현황조사, 환경부, 상하수도 통계, 각 시·도 통계연보, 행정안전부(주민등록인구), 보건복지부(보육통계), 한국교육개발원 교육통계연구센터, 국토교통부(도시계획현황)); 보건복지부. 노인복지시설 현황).

○ 각종 공공 및 생활서비스 시설로의 접근이 어려운 서비스 취약지역에 거주하는 농촌주민이 약 175만 명에 달하는 것으로 산출됨(송미령 외 2016).

- 2015년 11월 기준 국토교통부의 건축물 층별 관리대상에서 생활 및 공공 서비스 시설을 추출한 뒤 GIS 프로그램을 이용하여 공간 분석을 수행한 결과임.
- 향후 농촌 인구 감소와 고령화 추이를 보면, 정부의 적극적 지원이 없는 한 농촌지역의 서비스 기반은 지속적으로 악화될 것으로 전망됨.

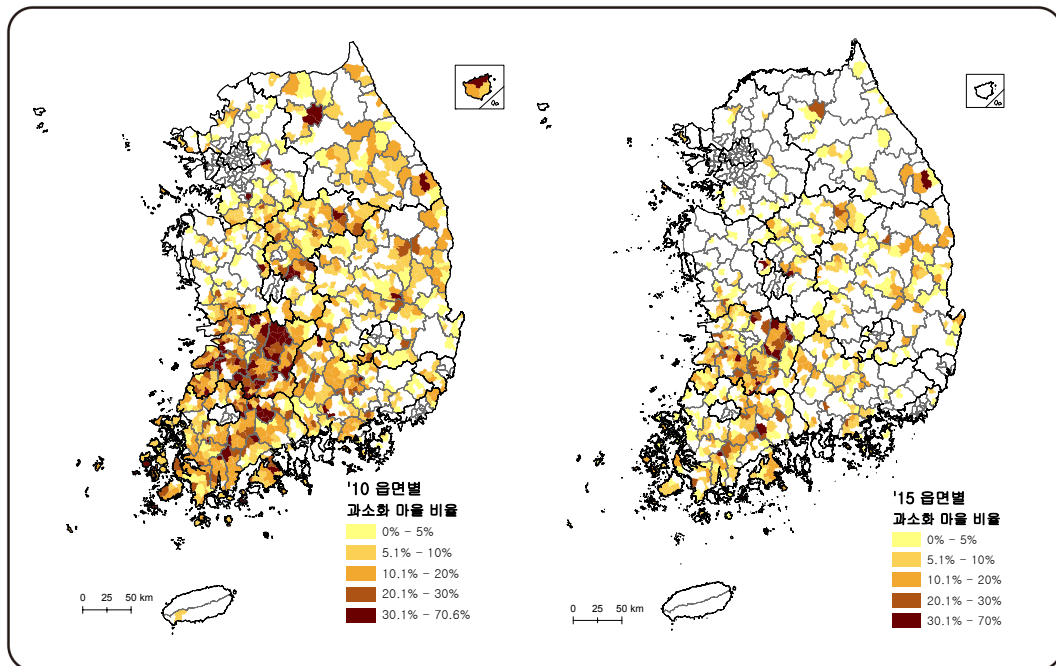
〈그림 1-1-10〉 읍·면 단위 농촌 서비스 접근성 취약지역



자료: 송미령 외(2016: 126).

- 2010년까지는 가구 수 20호 미만의 마을이 증가했으나 최근 농촌 인구 증가에 따라 5년 사이 농촌마을의 규모와 수가 증가한 것으로 나타남.
 - 2015년 농림어업총조사 지역조사 결과에서는 20호 미만의 과소 마을이 전체의 3.5%인 1,270개로 나타나, 2010년 대비 1,800여 개 감소함.
 - 2015년 과소 마을의 분포 면적이 2010년에 비해 크게 줄어들었음.

〈그림 1-1-11〉 과소 마을 분포 변화(2010년, 2015년)



주: 과소지역은 읍·면으로 표시 된 것이며, 읍·면에 속한 행정리 수 대비 20호 미만 행정리수를 구하여 산출한 것임.
자료: 심재현 외(2017b).

- 인구소멸위험지수로 본 농촌의 과소화 추세를 보면 미래에 농촌은 인구가 감소하는 지역이 계속 늘어날 것으로 전망됨.
- * 인구소멸위험지수는 20~39세의 가임여성 수를 65세 이상 고령인구 수로 나눈 값으로 1.0 미만은 쇠퇴 시작 지역, 0.5 미만은 소멸위험 지역, 0.2 미만은 소멸고위험지역으로 구분됨(마스다 히로야 2014).
- * 시계열로 인구소멸위험지수 변화 추이를 보면, 인구소멸의 위험성은 점점 높아지고 있는 것으로 분석됨.

〈표 1-1-6〉 인구소멸위험지수의 변화

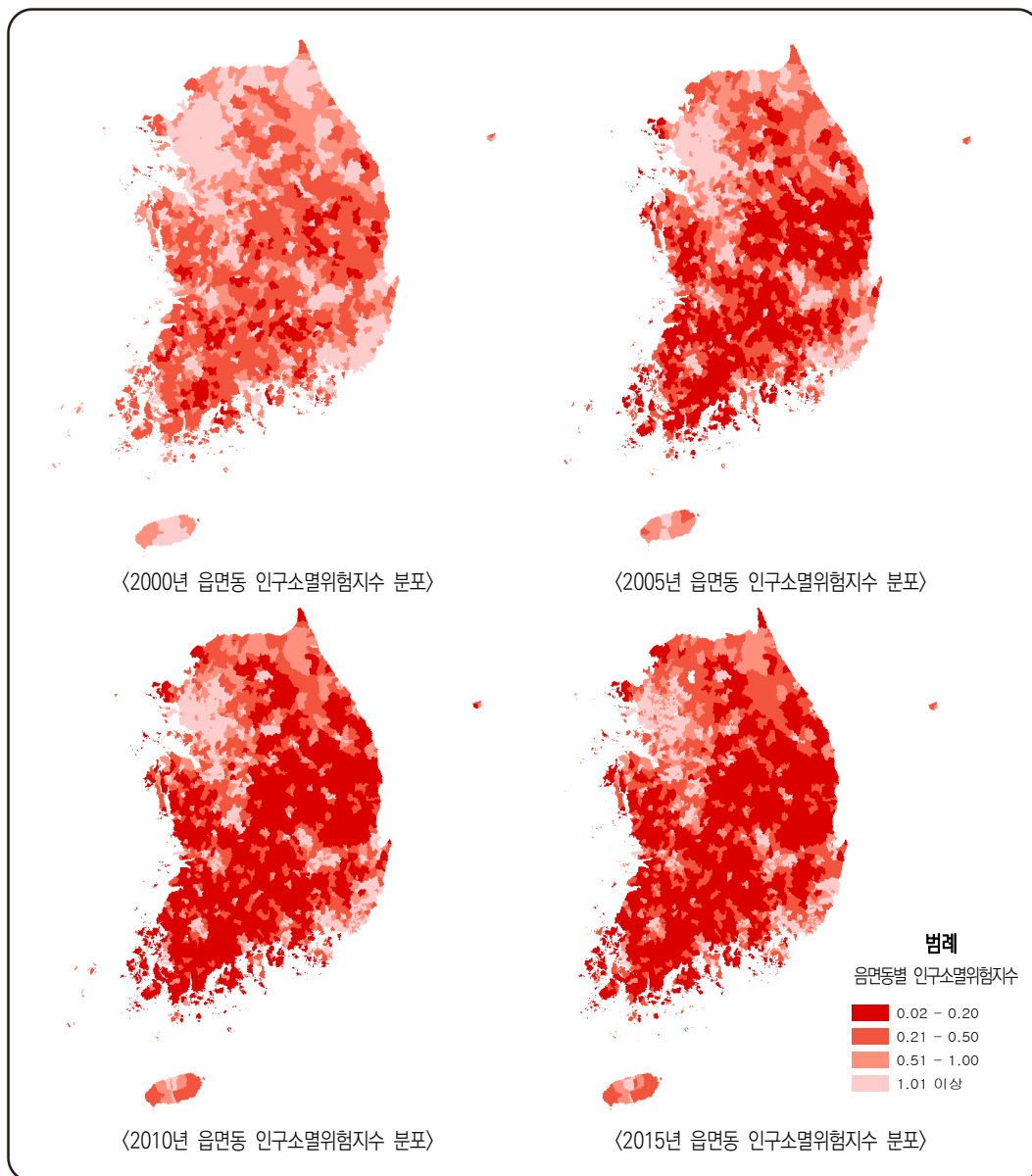
구분	2000년	2005년	2010년	2015년
동	3.31	2.33	1.68	1.23
읍	1.57	0.77	0.87	0.71
면	0.58	0.30	0.25	0.25

주: 인구소멸위험지수의 행정구역별 평균값임.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

- * 동부의 경우는 가임여성이 노인인구보다 상대적으로 많아 2015년 인구소멸 위험지수가 1.23으로 나타나 현재는 인구 소멸의 위험성이 낮음.
- * 농촌인 읍부와 면부의 경우는 인구소멸위험지수가 각기 0.71, 0.25로 나타나 소멸의 위험성이 높은 것으로 분류됨.
- * 특히 면부의 경우는 가임여성이 줄고 노인인구가 지속적으로 증가하고 있는 추세여서 곧 소멸고위험지역으로 분류될 것이라 판단됨.
- 읍·면별로 인구소멸위험지수를 계산해서 지도화하면 많은 읍·면 지역이 소멸 위험성이 높은 지역으로 분류됨.
- * 현재의 상황은 귀농·귀촌 등 인구 유입에 의해서 일시적으로 과소화 마을이 줄고 농촌의 인구가 늘어난 상태임.
- * 인구소멸위험지수의 의미로 보면 지역에서 자체적으로 인구가 재생산되지 않는 한 미래 농촌의 인구는 급격하게 줄어들 것으로 예상됨. 결국 과소화·공동화는 현재의 양상과는 달리 다시 심화될 수 있음.
- * 그러나, 인구소멸위험지수가 인구이동을 고려하지 않은 정적인 상태를 가정하는 지수이기 때문에, 지역의 인구는 감소하더라도 도시부에 살고 있는 고령층이나 귀농·귀촌 희망자를 고려하면 농촌지역이 아예 소멸되는 경우는 극히 드물 것으로 판단됨.

〈그림 1-1-12〉 인구소멸위험지수의 시계열 분포



자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도.

2.2. 일터로서 농촌의 모습

- 최근 농촌지역에서는 농업 부문과 비농업 부문의 일자리가 증가하고 있음.
 - 지난 15년간 농촌에서는 사업체 종사자 수가 총 141만 명 늘었음. 주로 비농업 부문에서 일자리가 늘고 농업 부문의 일자리는 지속적으로 줄어드는 추세였으나, 2010~2015년 사이에는 농업 부문 일자리가 155만 명에서 193만 명으로 25%가량 증가하였음.

- 농촌지역의 산업 구조는 농업의 비중이 낮아지고 ‘제조업’과 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 비중이 증가하는 경향이 뚜렷함.
 - 2000년 ‘농림어업’ 부문의 일자리는 전체의 46.5%였다가 2015년에는 14%p가량 감소한 32.3%였음. 반면 ‘제조업’의 비중은 2000년 19.6%에서 2015년 26.7%로 7.1%p 증가하였음.

〈표 1-1-7〉 일자리 수 및 사업체 변화

단위: 천 명, 천 개

	도시				농촌			
	농업종사자	사업체 종사자	총일자리	총사업체	농업종사자	사업체 종사자	총일자리	총사업체
2000년	282	11,064	11,346	2,442	2,126	2,540	4,666	572
2005년	303	12,364	12,667	2,617	1,819	2,783	4,602	587
2010년	299	14,377	14,676	2,731	1,547	3,270	4,817	624
2015년	636	16,742	17,378	3,107	1,933	4,147	6,080	768

주: 전국사업체조사에는 농업 사업체에 속한 종사자만 포함되어 있어 통계청 농림어업총조사자료를 이용하여 보완함.

〈표 1-1-8〉 농촌의 산업별 종사자 구조 변화

단위: %, 천 명

산업	2000년 농촌			2015년 농촌		
		읍부	면부		읍부	면부
농업, 임업 및 어업	46.5	25.9	56.5	32.3	20.9	39.9
광업	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.0
제조업	19.6	21.5	18.7	26.7	24.9	27.9
전기, 가스, 증기 및 수도사업	0.4	0.5	0.3	0.5	0.5	0.4
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	0.2	0.2	0.2	0.6	0.5	0.6
건설업	2.1	3.7	1.4	3.7	5.0	2.9
도매 및 소매업	7.0	11.4	4.9	7.5	9.8	6.0
운수업	2.0	3.2	1.5	2.9	3.7	2.3
숙박 및 음식점업	6.5	8.8	5.4	6.5	7.7	5.7
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.5	0.9	0.3	0.3	0.5	0.3
금융 및 보험업	1.6	3.0	1.0	0.9	1.4	0.6
부동산업 및 임대업	0.6	1.1	0.4	0.8	1.2	0.6
전문, 과학 및 기술서비스업	0.6	1.2	0.3	1.1	1.8	0.7
사업시설관리 및 사업 지원서비스업	0.3	0.5	0.2	1.4	1.9	1.0
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2.5	4.6	1.5	2.6	3.9	1.6
교육서비스업	3.7	5.2	2.9	4.1	5.4	3.3
보건업 및 사회복지서비스업	1.6	2.4	1.2	4.0	5.7	2.8
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	1.0	1.4	0.8	1.4	1.6	1.3
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	2.8	4.1	2.2	2.6	3.4	2.1
전체	4,666	1,528	3,138	6,080	2,434	3,646

주 1) 각 셀의 값은 산업 대분류별 일자리 수를 총 일자리 수로 나눈 것임.

2) 농업, 임업 및 어업 부문에는 '농업 종사자'가 포함되어 있음.

자료: 심재현 외(2017b).

2.3. 쉼터로서 농촌의 현재

- 농촌은 자연과 조화된 쉼터로써 도시보다 우수한 면모를 보이고 있어, 환경적 측면에서 도시보다 상대적으로 쾌적함.
 - 2015년 기준으로 농촌(도농복합시, 군)의 경우 인구 천 명당 도시공원 면적이 24.6㎡로 도시(22.0㎡)에 비해 크고, 단위 면적당 폐수 배출업소 수 또한 0.44개(도시 3.19개)로 적음.
 - 지난 10년 동안의 변화를 살펴보면 군 지역에서 일반시보다 인구 천 명당 도시공원 면적이 적게 줄었고, 단위 면적당 폐수 배출업소 수, 폐수 방류량도 적게 증가한 것으로 나타났음.

〈표 1-1-9〉 도시와 농촌의 환경 여건 비교

구분	항목	2005년	2010년	2015년	'05~'15 증감률(%)
일반시	인구 천 명당 도시공원 면적(㎡/천 명)	37.77	34.48	22.01	-41.7
	단위 면적당 폐수 배출업소 수(개소/㎡)	2.39	3.14	3.19	33.5
	폐수 방류량(㎥/일)	9,810	19,698	20,133	105.2
도농복합시	인구 천 명당 도시공원 면적(㎡/천 명)	37.69	31.04	23.85	-36.7
	단위 면적당 폐수 배출업소 수(개소/㎡)	0.53	0.66	0.71	34.0
	폐수 방류량(㎥/일)	21,457	30,674	35,585	65.8
군	인구 천 명당 도시공원 면적(㎡/천 명)	26.94	25.72	25.36	-5.9
	단위 면적당 폐수 배출업소 수(개소/㎡)	0.13	0.15	0.17	30.8
	폐수 방류량(㎥/일)	2,753	3,332	3,856	40.1

주 1) 도시공원: 어린이공원, 소공원, 근린공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 기타공원.

2) 2016년도 행정구역 기준, 광역시에 포함된 군 및 제주시, 서귀포시는 제외함.

자료: 통계청 국가통계포털 KOSIS, e-지방지표(원자료제공: 국토교통부(도시계획현황), 행정안전부(주민등록인구), 통계청(환경오염배출업소조사), 환경부(산업폐수발생및처리현황)).

- 농촌지역의 인구당 문화기반시설은 도시에 비해 많은 것으로 나타나지만, 실제 접근성 측면에서 보면 매우 열악한 실정임.
 - 일반시나 도농복합시에 비해 군 지역에서 문화시설에 관련한 지표의 증가율은 높지만, 접근성 측면에서는 열악함.
 - 일반시의 단위 면적당 문화기반시설 수는 0.17개인 반면 농촌의 단위 면적당 문화기반시설 수는 0.02개에 불과함.

- 도시민의 농촌관광 수요 증가와 함께 농촌주민의 여가 활동 수요도 증대되었음.
 - 동 지역에 거주하는 도시민의 27.0%인 약 70만 명이 농촌관광을 경험하였으며, 2014년 조사 결과 농촌관광 의향률은 65.3%로 증가 추세를 나타냈고 재방문 의향률도 높은 편임(농촌진흥청 2014a).
 - * 농촌 방문 경험이 있는 도시민 중 ‘꼭 가고 싶다(20.1%)’, ‘가고 싶은 편이다(52.6%)’ 등 재방문 의향층이 72.7%인 반면, 비의향층은 5.7%에 불과
 - 도시민들은 주로 휴식 및 휴양을 위해 농촌을 찾고 싶어하는 것으로 나타나, 향후 농촌의 쉼터로서의 역할은 더욱 중요해질 것으로 예상됨.

〈표 1-1-10〉 도시와 농촌의 문화여가 여건 비교

구분	항목	2005년	2010년	2015년	'05-'15 증감률(%)
일반시	인구 십만 명당 문화기반시설 수(개/십만 명)	3.16	4.24	5.18	63.9
	단위 면적당 문화기반시설 수(개소/km ²)	0.09	0.13	0.17	88.9
도농복합시	인구 십만 명당 문화기반시설 수(개/십만 명)	4.24	5.97	7.15	68.6
	단위 면적당 문화기반시설 수(개소/km ²)	0.016	0.023	0.027	68.8
군	인구 십만 명당 문화기반시설 수(개/십만 명)	7.10	14.24	17.06	140.3
	단위 면적당 문화기반시설 수(개소/km ²)	0.006	0.011	0.013	116.7

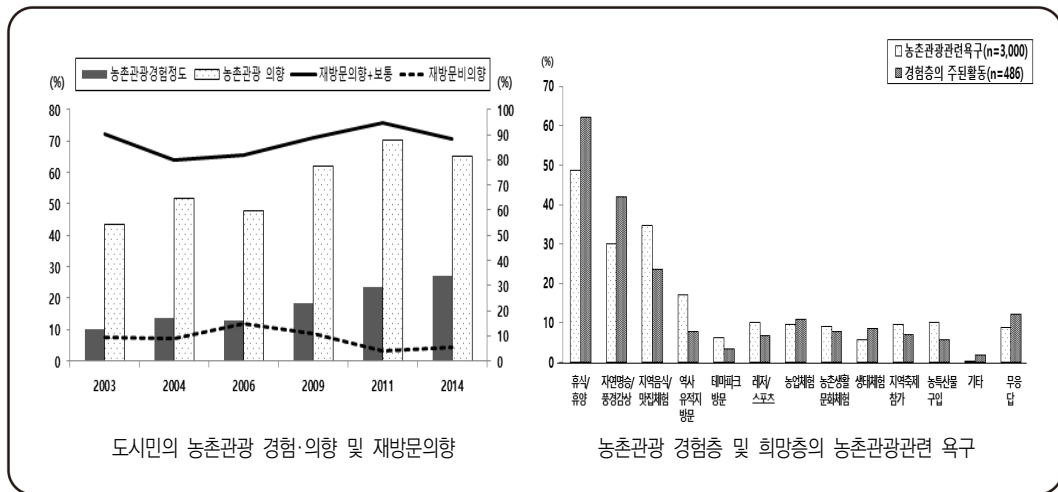
주 1) 문화기반시설: 전국문화기반시설 총괄(공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관, 지방문화원, 문화의집).

2) 2016년도 행정구역 기준, 광역시에 포함된 군 및 제주도, 서귀포시는 제외함.

자료: 통계청 국가통계포털 KOSIS, e-지방지표(원자료제공: 문화체육관광부(전국 문화기반시설 총괄), 행정안전부(주민등록인구), 국토교통부(도시계획현황)).

- 국민들이 삶의 질을 중요시하는 경향에 따라 농촌주민도 여가 생활에 관심이 높아지고 있음.
- 중소도시와 읍·면 지역주민들의 월평균 여가활동 및 체육활동 지출 비용도 점차 증가함. 그러나 농촌에는 여가·문화생활에 대한 주민들의 높아지는 관심을 충족시킬 인프라와 프로그램이 충분치 못함.

〈그림 1-1-13〉 도시민의 농촌관광 수요



주 1) 농촌관광경험정도 조사 대상: 만 18세 이상 동 지역 거주 대도시민: 18,663,348명.
 2) 농촌관광의향 조사 대상: n=3,000, 재방문의향 조사 대상: 지난 1년간 농촌관광 경험층(n=433).
 자료: 심재현 외(2017b).

〈표 1-1-11〉 도시 규모별 월평균 여가생활 및 체육활동 지출

단위: 만 원, %

구분	2012년		2014년		2016년		'12~'16 증감률	
	여가생활	체육활동	여가생활	체육활동	여가생활	체육활동	여가생활	체육활동
농촌	9.6	2.4	11.8	3.5	13	3.4	35.4	41.7

자료: 문화체육관광부. 국민여가활동조사. 각 연도; 문화체육관광부. 문화생활체육참여실태조사. 각 연도.

제 2 장

농정 여건 변화

1. 농업·농촌을 둘러싼 여건

□ 인구 감소와 고령화 심화

- 우리나라의 총인구는 5,107만 명(통계청 인구주택총조사 2015)으로 2030년에 정점을 기록한 후 이후 감소할 것으로 전망됨. 이 중 농촌 거주 인구는 2015년 기준 18.4%를 차지함.
- 우리나라는 결혼과 출산에 대한 인식 변화, 핵가족화와 개인주의적 생활방식 확산, 청년층 고용 불안 등 다양한 사회·경제·문화적 변화로 인해 OECD 국가 중 최하위 합계출산율을 기록하고 있음. 저출산으로 출생아 수와 생산가능인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 이는 심각한 사회 문제로 대두되고 있음.
- 우리나라는 이미 고령사회에 접어들었음. 나아가 전국의 인구구조 전망 결과, 과거 1970년대에는 피라미드형이었으나 2015년에는 항아리형으로 변화하였으며, 미래 2050년에는 역피라미드형으로 변화할 것으로 전망됨.

- 노인인구는 2015년 662만 명에서 2030년 1,269만 명(약 2배), 2050년 약 1,800만 명(약 3배)까지 증가할 것으로 전망되고 있음.
- 농촌의 경우는 이미 65세 이상 인구가 20%를 넘는 초고령사회에 진입 하였음.

□ 저성장 추세 지속과 일자리 위기

- 최근 경제성장률 추이는 약 10년째 2~3%의 정체 상태를 보이고 있음. 경제 전반의 활력이 저하되고 성장 잠재력이나 부의 양극화가 심화되고 있음. 저성장의 지속은 노동 공급의 감소뿐만 아니라 노동력의 질 저하를 야기하며, 이에 따른 저축·투자·소비 위축이 예측되고 있음.
 - 생산가능인구 감소로 노동 공급 부족이 2015년 63만 명에서 2020년에는 152만 명으로 증가할 전망이다(한국고용연구원 2005).
 - “전체 인구 고령화에 따른 노동력의 질 저하로 생산성 하락이 불가피함” (고령사회인력정책팀 2011: 3)
 - * 전체인구의 중위연령(세): ('10) 38.0 → ('20) 43.8 → ('50) 56.7
 - 잠재성장률은 2000년대 4.6%에서 2020년대 3.7%, 2040년대 1.4%로 하락할 전망이다.
- 외환위기 이후 성장률이 빠르게 둔화되는 가운데 제조업 부진, 서비스업 생산성 정체 등으로 양질의 일자리가 부족함(일자리위원회 2017).
 - 취업유발계수 증감률(1997년 대비, %): 제조업 △67.0, 서비스업 △26.1
 - 제조업(=100) 대비 서비스업 생산성(2014년): 한국 45.1, OECD 평균 90.4
 - 다만, 농업·농촌 부문은 취업유발계수가 타 산업 부문에 비해 높으며, 사회서비스 제공 등과 같이 보람 있는 좋은 일자리를 제공할 여건과 가능성이 높음.

□ 4차 산업혁명 도래

- 4차 산업혁명은 사물인터넷(IoT), 인공지능, 빅데이터 등과 같은 디지털 기술로 촉발되는 초연결 기반의 지능화 혁명을 말함.
 - 모든 산업지형, 일자리, 생활방식 등 사회·경제·문화의 총체적 변화에 대비하여 그 변화 동인과 변화 모습을 명확히 이해하고 경제·사회 전반에서 준비해야 할 만큼 대격변이 일어날 것으로 전망되고 있음.
 - (산업 구조) 데이터를 자가 학습하여 알고리즘 성능을 지속적으로 강화하므로 데이터가 산업의 새로운 경쟁 원천으로 부각됨.
 - (고용 구조) 위험 직무, 단순 반복 업무는 자동화 가능성이 높은 반면, 오히려 창의성이나 고도의 기술력 등이 요구되는 양질의 일자리는 증가함.
 - (삶의 모습) 각종 제품과 서비스가 지능화됨으로써 삶의 편의성 향상, 안전한 생활환경 조성, 맞춤형 서비스 제공 등 국민 삶에 큰 혜택을 줄 것으로 예상됨.

- 2025년 국내 직업종사자 61.3%가 인공지능·로봇으로 대체될 가능성이 높은 직업에 종사할 것으로 분석됨. 특히 “단순노무직(90.1%), 농림어업숙련종사자(86.1%) 등이 인공지능·로봇으로 대체될 위험이 높은 것으로 분석”됨(한국고용정보원 2017).

- 일자리 감소의 부정적 영향과는 달리, 사회문제 해결 및 편리하고 안전한 공공서비스를 제공함으로써 국민 삶의 질을 높이고 혁신성장을 선도할 가능성도 높음. 특히 서비스 원격지에 위치한 농촌의 경우는 4차 산업혁명 기술을 통해 삶의 질을 높일 수 있는 기회가 많을 것이라고 전망됨.
 - 정밀농업 등 농식품산업의 첨단화가 진행되고, 식물·곤충 등 천연자원의 기능성을 활용한 신소재 개발도 가속화할 것이라 기대됨.
 - 원격기술을 활용한 사회 서비스 공급의 첨단화를 통해 삶의 질이 획기적으로 향상될 것으로 기대됨.

□ 전 지구적 기후변화와 국제적 대응

- 전 지구적 기후환경 변화와 에너지 위기, 이에 따른 지역의 환경 파괴 증가와 안전사고 빈발이 예측되고 있음.
 - 전 세계적으로 과도한 탄소 배출은 지구 온난화를 초래해 전 지구적 기후환경 위기를 불러일으키고 있음. 이에 따라 가뭄, 홍수, 태풍 등 대규모 기상 재난의 위험성이 높아짐.
 - 농촌지역의 경우 기후에 민감한 농작물 피해를 입을 뿐만 아니라 대규모 위험 시설 입지 지역의 경우 일본 후쿠시마 원전 사고 같은 대형 재난의 위험에 노출됨. 더불어 자원 고갈에 따른 에너지 위기 가능성도 높아짐.
- 전 세계적으로 현재와 같은 과다 탄소배출 경제 시스템의 지속은 불가능할 것으로 예측되고, 따라서 안전하고 탄소 배출이 적은 신재생에너지로 에너지 전환의 필요성이 제기됨.
 - 새로운 기후체제 정립을 위한 파리협정이 체결되었으며, UN의 지속가능 발전목표 이행을 위한 17개 목표 및 169개 세부과제가 제시됨.

□ 가치의 다원화와 지방분권의 강화

- 사회 구성원들이 경제·소득·물질적인 가치 추구에서 행복과 삶의 질 향상의 가치를 추구하는 경향이 뚜렷해지고 있음.
 - 소득이나 물질적인 가치뿐만 아니라 공동체와 어울림, 환경과 경관의 소중함, 치유와 문화·여가 활동의 중시 등 새로운 가치에 대한 인식 전환은 농업·농촌의 공익적 가치를 재조명하게 할 것임.
- 이는 자연스럽게 정치적으로도 자치분권, 주민참여, 재정분권 등에 대한 요구 확대와 맞물리게 될 것임.
 - 지방의 농정 추진 역량 제고, 다양한 주체들의 참여를 보장할 수 있는 농정 추진체계 정립 등이 필요함.

□ 시사점

- 유능한 미래 농업 인력 확보, 고령층도 농업 활동에 참여할 수 있는 기회 마련, 농촌 생활에 만족할 수 있는 다양한 정책 수단 개발이 필요함.
- 저성장시대에 더욱 악화될 수 있는 도시와 농촌, 농업과 타 산업 부문 간의 격차 해소를 위해 균형발전과 농정 재정 확대 투자에 대한 공감대 확보가 필요함.
- 4차 산업혁명 기술이 농업·농촌 발전에 기회로 활용될 수 있도록 대응해야 함. 즉, 농업·농촌 부문에 기술로 해결이 가능한 분야를 발굴하여 기술을 적용하되, 별다른 사회적 편익이 없이 단순히 일자리를 대체하는 기술은 적용할 필요가 크지 않음.
- 생태계 파괴, 에너지 결핍 등 광범위한 미래 위기가 예견되는 만큼 농업·농촌의 다원적 기능을 확대시킬 수 있는 접근을 확대할 필요가 있음. 또한 농업·농촌 부문에 에너지 절약 및 친환경 에너지 생산·유통 환경을 구현함.

2. 문재인정부의 농정 방향

- 새정부의 농정은 5대 국정목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’에 속해 있음. 5대 국정목표는 국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도 등임. 농정에 관련되는 내용은 ‘고르게 발전하는 지역’에 속하여 있으며, 그 중에서도 사람이 돌아오는 농산어촌을 전략적 방향으로 구체화하고 있음.
 - 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권

- 골고루 잘사는 균형발전
 - 사람이 돌아오는 농산어촌
- ‘사람이 돌아오는 농산어촌’은 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성, 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충, 지속가능한 농식품산업 기반 조성 등으로 구성되어 있음.
- 사람이 돌아오는 복지 농산어촌 조성을 위해서는 교통·의료 등 농촌 생활 인프라 확충이 이루어져야 하며, 농촌 부존자원을 활용하여 맞춤형 일자리 창출 및 국민 휴식공간 조성이 이루어져야 함.
 - (삶의 질) 농촌의 기초 생활 여건을 개선하고 사회안전망을 확충
 - (지역경제 활성화) 농업 활동 기반 6차 산업 고도화 및 사회적 경제 모델 정립
 - (산림 일자리·복지 확대) 산림 분야 공공·민간 일자리 창출, 임산물, 재해보험 운영 및 생애주기별 맞춤형 산림복지 서비스 제공
 - 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충은 쌀 수급균형 달성 및 쌀값 안정, 자연재해로 인한 농어업 피해 보전 및 복구 지원, 직접지불제를 단계적으로 확대 개편하는 것을 목표로 함.
 - (농산물 수급 안정) 쌀은 시장격리, 사료용 벼 전환 등 선제적 수확기 수급안정 방안 시행, 15만ha 규모로 2018~2019년 생산조정제 한시 도입
 - (공익형 직불제 개편) 친환경농업직불 단가 인상, 농업환경 보전 프로그램 도입 등 생태·환경을 보전하는 방향으로 직불제 확대
 - (재해대응) 농어가에 실질적인 도움이 되도록 농업재해보험 단가 인상 및 농어업인안전보험 국고지원 확대 등
 - 지속가능한 농식품산업 기반 조성을 위해서는 환경친화적이고 스마트한 ‘농식품산업 확산 및 먹거리 종합계획’ 수립, 농어업·농어촌특별위원회와 농어업회의소 등 협치와 참여의 행정을 확산하려는 방향을 가지고 있음.
 - (영농창업 활성화) 2018년 청년농업인 영농정착지원제 도입, 귀농·귀촌 임대주택단지 조성 등 영농창업 초기 생활안정과 정착지원 강화

- (환경친화형 농축산업) 6차 산업형 친환경농업지구 100개소 조성을 비롯해 친환경·동물복지 농축산업 확산
- (스마트 농업) 2022년까지 스마트팜 시설원에 7천ha, 축산 5천 호 보급 및 관련 R&D 투자 확대
- (품질 좋은 먹거리 공급) 2018년 국가 및 지역 단위 푸드플랜 수립
- (참여와 협력의 농수산 행정) 대통령 직속 특별위원회 설치 추진 및 농어업회의소 법적 근거 마련, 지방분권형 농정 추진

〈그림 1-2-1〉 국가비전·5대 국정목표·20대 국정전략(2017. 7. 19.)



제 3 장

해외 농촌정책의 동향과 시사점

1. OECD 농촌정책의 동향

1.1. OECD의 새로운 농촌 패러다임(New Rural Paradigm)¹

1.1.1. 새로운 농촌 패러다임의 배경

- OECD 국가들의 경우 농촌(농촌우세지역: predominantly rural region) 면적이 전 국토의 75%를 차지하고, 전 국민의 4분의 1가량이 농촌에 거주하고 있음.²

¹ OECD(2006)와 OECD(2010)의 내용을 발췌하여 요약·제시한 것임.

² OECD의 경우 지역구분을 크게 두 가지 TL(Territorial Level)로 하고 있음. TL2는 국가 바로 아래의 (광역적인) 지역구분을 의미하며, TL3는 기초지역(local level) 이상의 지역구분을 의미함. TL3 단계의 지역은 다시 농촌우세지역(predominantly rural region), 도시우세지역(predominantly urban region), 그리고 중간지역(intermediate region)으로 구분되고 있음(OECD 2015).

- 그러나 OECD 국가들의 농촌은 1인당 평균 GDP가 회원국 전체 평균의 약 83% 수준에 머무는 상대적 낙후성을 면치 못하고 있음(2000년 기준).
- OECD 국가들의 농촌은 다음과 같은 요인들로 인해 낙후성의 악순환을 경험하고 있음.
 - 인구 유출과 고령화, 낮은 수준의 학력, 낮은 수준의 평균 노동 생산성, 전체적으로 낮은 수준의 공공서비스 등임.
- 농업이 OECD 국가 농촌경제에서 차지하는 비중이 낮고, 그마저도 감소하고 있음.
 - 농촌 노동력의 10% 미만이 농업에 종사하고 있음.
 - OECD 국가들의 경우 2001년 기준으로 농업이 창출하는 부가가치 비중이 GDP 대비 2% 수준까지 감소하였음.
 - 개별 농가 수준에서 보아도, 농가소득 중 직접적으로 농업에 의해 벌어들인 소득이 전체 소득의 절반에도 미치지 못하고 있음.
 - 유럽 25개 국(EU-25)의 경우도 농촌 토지의 96%가 (산림을 포함한) 농업에 이용되고 있지만, 농촌 고용의 약 13%만이 농업에 종사하고 있으며, 농업이 농촌지역 부가가치의 6%만을 창출하고 있음.
- 이러한 구체적 증거들은 농업정책 특히 농업보조정책이 농촌지역을 위한 공공정책의 주요 요소로서 지니는 효과성에 회의를 초래함.
 - 농업보조가 농촌개발에 직접적인 영향을 주지 못하는 이유는 장소(지역)에 초점을 두기보다 농촌 인구의 적은 부분 즉, 농업인 및 농기업 참여자에만 초점을 두는 정책 형태였기 때문임.

1.1.2. 새로운 농촌 패러다임의 부상³

- 농업보조 중심의 농촌정책에 대한 회의와 더불어, 다음과 같은 요소들이 농촌정책 형성에 영향을 주는 새로운 요소로 관심을 받게 됨.
 - 첫째, 농촌이 전 국토의 75% 이상을 차지하기에 토지 관리 측면에서 매우 중요할 뿐만 아니라, 농촌정책이 환경 및 경제개발과 통합적으로 다루어져야 한다는 인식 확대임. 이에 더해 사회 전체적으로 농업의 다기능성뿐만 아니라 농촌의 자연적 및 문화적 어메니티에도 큰 가치를 부여하면서 정책 형성자들도 다양한 농촌 자원의 확인과 활용을 강조하게 됨.
 - 둘째, 농업보조정책의 국제무역에 대한 시장왜곡 등 악영향을 강하게 제기하는 WTO의 농정 개혁 압력 증가임. 이와 더불어 농업보조정책이 공공재정에 미치는 악영향에 대한 비판도 증가하였음.
 - 셋째, 다양한 특성의 지역들이 발전하도록 돕는 데 있어 재정 분배만으로는 불충분하다는 인식 증대임. 이에 따라 많은 회원국들에서 농촌의 각 장소(지역)들을 개발하고 지역자산의 동원을 통해 각 지역의 경쟁력을 강화한다는 분명한 목적을 지니는 정책과 프로그램을 개발함.

- 농촌정책 형성의 새로운 요소들을 중심으로 <표 I-3-1>과 같이 새로운 농촌 패러다임이 제시됨.
 - OECD의 새로운 농촌 패러다임을 특징짓는 두 가지 원리는 ① 부문(sectors) 대신 장소(places)에 대한 집중, ② 보조 대신 투자에 대한 집중임.
 - 새로운 농촌 패러다임에 의한 농촌정책의 구상과 실행에 있어서는 세 가지 차원의 거버넌스가 필요함. ① 중앙정부 차원에서의 부처 간 다양한 수평

³ OECD(2010)는 농촌정책 변화에 영향을 주는 주요 요소들을 다음의 네 가지로 제시함. ① OECD 농촌지역의 소득과 고용의 원천으로서 농업의 중요성 감소, ② 농촌 지역에서 제조업의 역할과 상태, ③ 농촌주민들이 도시지역의 서비스와 동일한 서비스를 요구하는 것, ④ 부족한 공공자원을 획득하기 위한 경쟁으로 ‘공공지출이 명백한 가치가 있다’는 증거를 요구하게 되는 것임.

적 공조(co-ordination), ② 지역 또는 지방 수준에서 행정구역 경계를 넘어서는 다양한 법적 및 경제적 공조, ③ 중앙정부와 지역 간의 수직적 공조임.

〈표 1-3-1〉 구 패러다임과 비교한 새로운 농촌 패러다임

	구 패러다임	새로운 농촌 패러다임
목적	형평성, 농가소득 중심	농촌지역의 경쟁력
주요 대상	부문 기반	농촌경제의 다양한 부문을 모두 포괄하는 통합적 접근방식
주요 수단	보조금	투자
주요 주체	중앙정부, 농민	다층적 거버넌스

자료: OECD(2006).

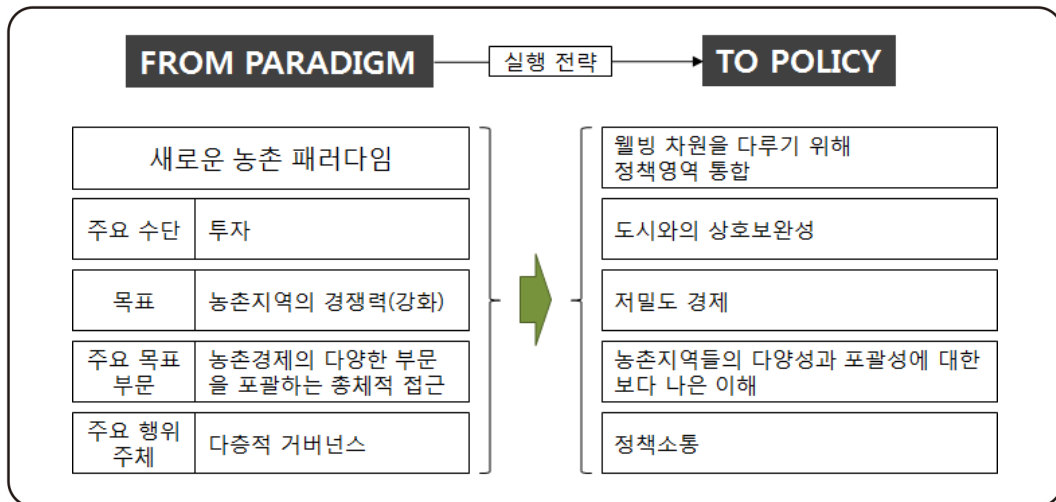
1.2. OECD의 새로운 농촌정책(New Rural Policy)⁴

1.2.1. 새로운 농촌정책의 배경

- OECD는 회원국의 경험을 기반으로 농촌정책이 효과적이기 위해 필요한 근본적인 조건들을 확인함. 도출된 근본적 조건들을 바탕으로 새로운 농촌 패러다임의 개념적 틀을 실행전략으로 확대하기 위한 ‘새로운 농촌정책’을 제시함.
 - 새로운 농촌 패러다임은 특정 접근방법이나 최선의 실행에 대해 제시하지 못하고 있으며, 정책기획을 안내하기 위한 소규모 기본 원리의 세트로 구성되어 있을 뿐임.
 - 이에 따라 새로운 농촌 패러다임하에서 농촌정책이 작동될 수 있는 보다 구체적인 전략적 관점 제시의 필요가 증대하였으며, 그 결과 새로운 농촌정책을 제시하게 되었음.

⁴ OECD(2015)의 내용을 발췌하여 요약·제시한 것임.

〈그림 1-3-1〉 새로운 농촌 패러다임과 새로운 농촌정책



자료: OECD(2015) 수정.

1.2.2. 새로운 농촌정책을 위한 실행 계획: 실행을 위한 지침(road map)

○ 먼저, “과거의 일(경험과 성과)을 토대로 하라.”는 지침임.

- 새로운 농촌 패러다임은 크게 두 가지 접근으로 특징지어짐. 첫째, 정책 입안자들로 하여금 정책비용과 기대성과를 평가하도록 하는 ‘투자 접근’, 둘째, 농촌개발에 대한 부문 접근이 아닌 ‘장소 기반 접근’임.
- 즉, 농촌 지역사회는 각 지역의 특수한 수요에 적합하고, 투자 및 개별 정책들 간 상호보완성을 증진할 수 있는 유연한 정책 틀이 필요함.

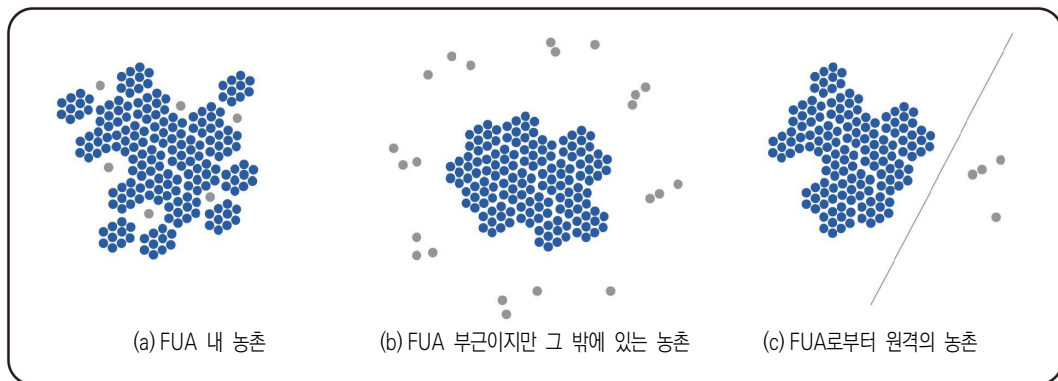
○ 다음으로 “보다 적절한 농촌의 개념과 정의를 확인하라.”는 지침임.

- 이제까지 OECD는 TL3 수준에서 농촌우세지역, 도시우세지역, 중간지역으로 지역을 세분하였음. 이에 따르면 농촌우세지역에는 OECD 인구의 약 26%에 해당하는 2억 4천만 명 정도가 거주함.
- GIS와 같은 공간정보의 활용 가능성과 인문지리의 변화에 대한 고려를 통해, 최근 OECD는 인구밀도와 주요 중심도시의 입지, 그리고 직장까지

의 이동 흐름 등에 의거해서 보다 확장된 영토 구분을 발전시킴. 이에 따르면 농촌지역은 ‘근교 농촌’과 ‘원격 농촌’으로 구분될 수 있으며, 각각에는 농촌 인구의 약 80%와 20%가 거주하고 있음.

- 근교 농촌은 도시를 따라잡고 있는 반면, 원격 농촌은 성장 기반을 상실해가고 있음. 즉, 1995~2011년의 기간 동안 OECD 국가들의 전체 인구는 1억 1,100만 명 증가(연평균 0.67%)하였는데, 도시 인구가 5,700만 명(연평균 0.74%), 중간지역 인구가 2,900만 명(연평균 0.60%), 그리고 농촌 인구가 2,600만 명(연평균 0.64%) 증가함. 동 기간 근교 농촌의 인구는 2,300만 명(연평균 0.77%), 그리고 원격 농촌은 200만 명(연평균 0.24%) 증가하여 농촌지역들 간에도 차이가 큼.
- 이러한 차이를 고려할 때 농촌을 <그림 1-3-2>와 같이 ‘기능적 도시지역 내 농촌’, ‘기능적 도시지역 밖에 있지만 이에 가까운 농촌’, ‘기능적 도시지역으로부터 원격의 농촌’으로 구분 가능함.

<그림 1-3-2> OECD의 새로운 농촌 구분



주: FUA는 기능적 도시지역(Functional Urban Area)을 의미.

자료: OECD(2015).

○ 또한 “새로운 농촌에 대한 이야기(new rural narrative)를 포함하라.”는 지침을 제시함.

- 농촌에 대한 새로운 이야기란, 오늘날 농촌이 경제개발이나 성장과 같은 국가적 목표에 중요한 기여를 하고 있다는 점임. 실제 농촌의 연평균 성장률(1995~2011년)은 1.7%로 도시(1.5%)와 중간지역(1.4%)을 상회하고 있음. 이는 농촌지역들이 (성장에 있어) 수렴하고 있음을 의미하며, 소수의 지역이 전체 성장을 이끄는 문제에 긍정적인 영향을 줄 수 있음.
- OECD 국가들의 경우 녹색경제(green economy)의 중요성 증대로 인해 농촌에 대규모 투자를 단행하였음. 이렇듯 농촌에 대한 새로운 묘사는 공공 및 민간의 투자를 초래하는 농촌지역의 가능성을 그려내는 방법의 예임.

○ 마지막으로 “농촌의 웰빙 측정 방법을 개발하라.”는 지침임.

- 웰빙은 매우 중요한 정책 이슈가 되었으며 OECD는 이를 측정하기 위한 새로운 방법을 개발하기 위해 노력함. 웰빙은 고용, 건강서비스에 대한 접근성, 오염, 안전 등과 같이 지역적 이슈이며 경제적, 사회적, 환경적 측면을 모두 포함하면서 ‘번영’의 개념을 반영함. 웰빙 추구에 따라, 정책 입안자들은 다른 분야 정책들과의 상호작용을 기대하기 위해 정책 부문의 경계를 넘어야 함.
- 웰빙지수를 측정한 결과 도시의 경우 일자리와 소득 측면에서 높은 반면, 농촌은 환경과 적정 가격의 주거 측면에서 높음. 즉 도시라고 해서 농촌보다 웰빙지수가 높은 것은 아님.

1.2.3. 새로운 농촌정책 실행을 위한 네 가지 중요 조치(critical steps)

○ 첫째, “도-농 간 상호작용으로부터 발생하는 기회를 활용하라.”는 조치임.

- 도시와 농촌이 지리적으로 가까이 있는, 보다 밀도 있는 지역일수록 인구 및 일인당 GDP가 빠르게 증가함. 이에 따라 농촌의 경우 도시와 가까울수록 일출효과(溢出效果)로 인해 보다 성장하며, 이와 유사하게 보다

밀도 있게 연결된 농촌 지역사회들이 비교적 빠르게 성장하고 있음.

- 도-농 간 상호작용은 인구, 노동시장, 공공서비스, 환경 등 다양한 부문에서 이루어지며, 도시 중심으로만 이루어지는 것이 아니라 양방향의 관계를 포함하고 있음. 또 각각의 상호작용은 서로 다른 지리적 특성 또는 ‘기능적 지역’을 포함함. 이러한 복합적인 관계를 관리하기 위해 유연성이 필요함.
- 도-농 간 상호작용에 따른 도-농 파트너십이 긍정적 효과를 초래하기 위해서는 네 가지 요소가 필요함: ① 명확히 정의된 목표, ② 도-농 간 상호 의존성에 대한 이해, ③ 민주적 참여, ④ 리더십임.
- 도-농 파트너십은 제도적 환경과 특정 파트너십의 특성이라는 외재적 요인들에 의해 형성되며 몇 가지 도전에 직면하고 있음: ① 민간 부문의 참여, ② 파트너십의 결과와 지역 효과에 대한 점검 및 평가, ③ 도시와 농촌 간 규모, 자원, 역량 등에서의 차이, ④ 규제 및 정치적 장벽, ⑤ 신뢰 부족, ⑥ 정책 파편화 등임.

○ 둘째, “농촌의 생산성을 향상시켜라.”라는 조치임.

- 농촌의 기업들은 특수한 지리적 특성과, 한정된 경제활동이 발생하는 제한적 지역경제에 의한 도전에 직면함.
- 결국 농촌의 기업들은 저밀도, 장거리, 그리고 시장의 임계규모(critical mass) 부족이라는 농촌경제의 특성에 적응해야만 함.
- 이러한 상황에서 농촌기업들을 위해 필요한 정책은, 농촌경제의 변화를 지연시키는 것보다 그러한 변화에 계속해서 적응하도록 지원하는 것임. 이 과정에서 일부 기업들은 문을 닫고 소득 및 고용 손실이 발생하지만, 기업이 살아남으려면 시장에서 수용 가능한 가격의 상품을 생산하여 수익을 창출해야 한다는 시장 원리를 관련 정책이 담아낼 수 있어야 함.

○ 셋째, “혁신적인 농촌 서비스 전달체계를 확인하고 채택하라.”는 조치임.

- 서비스 이용 가능성은 주민의 삶의 질 및 기업 경쟁력에 지대한 영향을 주

지만, 농촌의 경우 거리적 한계, 적은 인구와 저밀도 분포, 고령화, 정부보조 감소, 인구의 다양성 증대, 서비스 공급자의 감소 등으로 한계를 지남.

- 이러한 한계를 극복하기 위해 OECD가 제시하는 전략은 최선은 아닐지라도 ‘충분히 좋은(good-enough)’ 실행이며, 이는 대안적 방안을 위한 ‘혁신’, 그리고 공동 기획 및 공동 전달을 의미하는 ‘포용’을 포함함.
- 충분히 좋은 서비스 전달체계 실행의 예
 - ① 비슷한 서비스의 통합, 공동입지, 합병
 - ② 대안적 전달체계: 서비스 이용자들을 찾아가는 공급
 - ③ 각기 다른 형태의 공급자들을 위한 지역사회 기반 해결책 - 서비스를 제공하는 지역사회의 사회적기업
 - ④ 질적 개선과 마케팅: 지오로케이션(geolocation)과 같은 기술을 활용하여 서비스 공급과 수요 간 매칭 촉진
 - ⑤ 대안적 에너지 자원 활용: 원격 농촌의 경우 재생 에너지와 같은 대안적 에너지 활용을 통해 재화와 서비스 전달 역량 개선
 - ⑥ 보다 나은 성과를 얻기 위해 새로운 서비스 창조(혁신)

○ 넷째, “국제적인 정책 대화를 향상하라.”는 조치임.

- 국제적인 정책대화를 통해 상호학습 촉진 효과를 기대할 수 있음.
- 이를 위해 보다 포용적이고 상향적인 거버넌스 시스템 개선을 개선함.
- 회원국 간 정책실천에 대한 정보교환 촉진, 지식공유 기회 제공, 네트워크 및 정책도구 공동 개발 등의 방법이 있음.

1.3. 최근 OECD의 농촌정책 관련 논의의 주요 이슈

1.3.1. 회원국 농촌정책 검토 결과

○ 2006년 새로운 농촌 패러다임 제시 이후 10개 회원국 등(10+2)의 농촌정책을 검토함.

- 독일(2007), 멕시코(2007), 노르웨이(2008), 핀란드(2008), 네덜란드(2008), 스코틀랜드(2008), 중국(2009), 이태리(2009), 스페인(2009), 캐나다 퀘벡(2010), 영국 잉글랜드(2010), 남아프리카공화국(2011)
- 회원국들의 농촌정책 검토를 통해 농촌 관련 이슈가 여섯 가지로 수렴됨을 확인함(OECD 2010).
- 첫째, 농업의 고용 감소
 - 둘째, 공공서비스의 수요와 전달
 - 셋째, 자연자원의 보호(어메니티): 자연자원의 존재가치
 - 넷째, 경제적 재구조화: 농촌의 변화하는 비교우위와 경제적 기능
 - 다섯째, 환경 변화와 에너지 이용 가능성
 - 여섯째, 출생률 급락과 젊은 세대의 이주. 반면 인구 증가는 은퇴자와 저숙련 외국인 노동자들에 의존
- 장소 기반 접근을 전제로 다섯 가지 공동 농촌개발 전략이 제시됨.
- 첫째, 기업가 정신과 자기 고용
 - 둘째, 자연 및 문화 기반의 관광
 - 셋째, 노인 돌봄(실버 경제)
 - 넷째, 고가치 농업(로컬푸드)
 - 다섯째, 재생가능 에너지(새로운 일자리 기회와 산업 활동 증대)

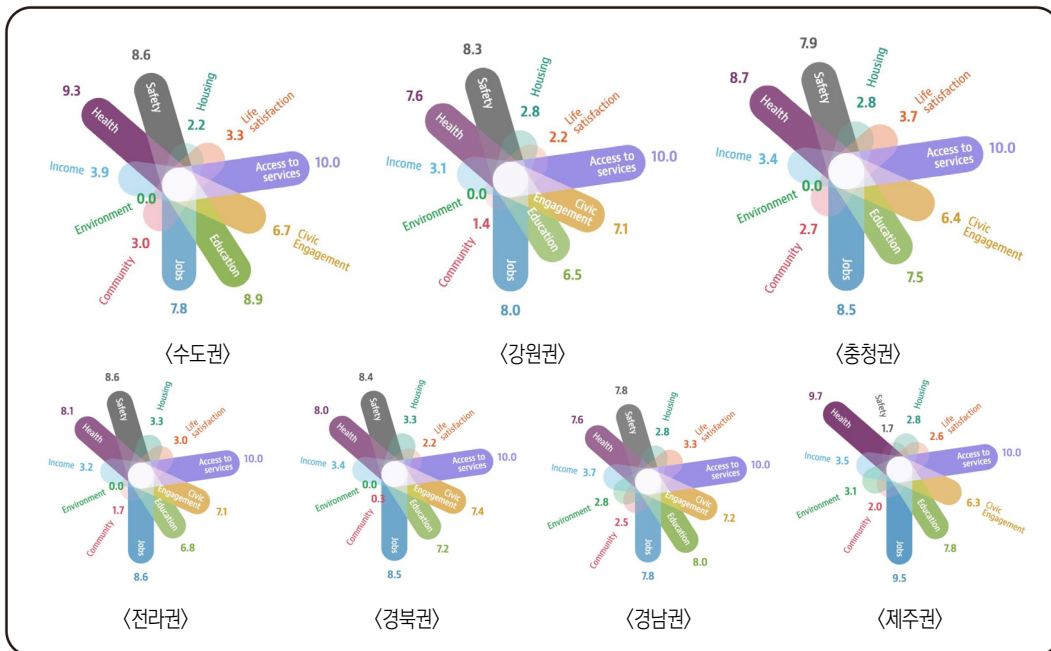
1.3.2. OECD의 주제별 주요 이슈

- OECD의 주제별 주요 이슈는 다음과 같음.
- 도시와 농촌 간의 상호작용
 - 경제성장을 위한 주요 요인과 병목 확인
 - 농촌지역에서의 서비스 전달에 대한 조사·검토
 - 재생가능 에너지 개발과 농촌 개발 간 연계

1.3.3. OECD 지역정책 관련 최근 논의

- 기능적 도시지역(FUAs: Functional Urban Areas)의 농촌정책에 대한 중요성이 강조됨.
 - FUA들이 도-농 간 상호작용을 다루는 새로운 틀을 형성함. 예를 들어 FUA는 중간 규모의 읍과 도시들을 함께 고려하는 것이 적절함.
- 지역수준(regional과 local)에서 웰빙을 측정하는 다차원적 지표를 통해 상이한 형태의 지역들 간 삶의 질 차이점과 유사성을 조사하는 보다 폭넓은 관점이 제공됨.
 - 웰빙 측정을 위한 구체적 수단으로 더 나은 삶의 질 지표(the Better Life Index) 개발
 - OECD 더 나은 삶의 질 지표는 주거, 소득, 일자리, 공동체(사회적 지원 네트워크), 교육, 환경, 시민(주민) 참여, 건강, 삶에 대한 만족도, 안전, 일-생활 균형 등 9개 항목으로 구성

〈그림 1-3-3〉 한국의 지역별 더 나은 삶의 질 지표(the Better Life Index)



자료: OECD the Better Life Index 웹페이지(<http://www.oecdbetterlifeindex.org>; 2017. 12. 25.).

2. 유럽연합(EU) 농촌정책의 동향

2.1. 공동농업정책과 농촌정책

2.1.1. EU 농촌정책 부재 시기

- EU의 경우 1974년까지 별도의 지역정책이 없었던 까닭에 그 이전에는 농촌 관련 정책으로 CAP(공동농업정책)의 구조정책이 유일했음.
- 1974년 유럽지역발전기금이 창설되면서 기존의 CAP 구조정책과 지역발전 정책이 농촌 및 낙후지역개발을 위해 추진됨(김태연 외 2009).
 - 그러나 이때의 농촌정책은 지역발전을 위한 산업 부문별 지원정책에 다름 아니었음.
- 1988년 농촌 및 낙후지역개발정책이 구조기금 정책으로 통합되면서 EU에서 농촌개발정책이라는 명칭이 공식적으로 사용되기 시작함(김태연 외 2009).
 - 당시 구조기금 정책은 EU 지역을 정책목표에 따라 구분하였고 ‘목적 5(b)’ 지역을 농촌정책이 필요한 지역으로 규정함.

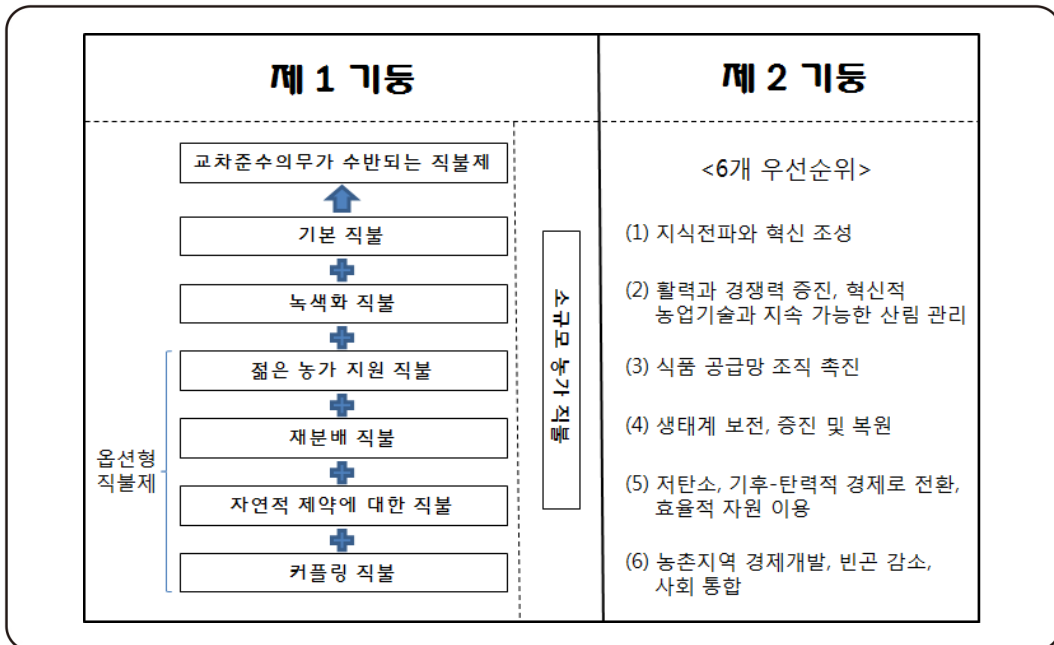
2.1.2. EU 공동농업정책(CAP)의 두 번째 기둥으로서 농촌정책

- 1999년 단행된 아젠다 2000 개혁 이후 농업정책과 환경정책에 초점을 두었던 CAP이 두 개의 기둥으로 농업정책을 분류하고 농촌정책을 도입함.
 - 첫 번째 기둥은 ‘시장정책 및 소득보전’으로 최근까지 직불제에 의한 소득보전이 가장 중요한 내용이었음.
 - 두 번째 기둥은 농촌개발 관련 정책으로, 첫 번째 기둥의 소득지원(직접 지불)과 농업시장 관리 정책을 보완함.

○ 농촌정책이 CAP의 두 번째 기둥이 되면서 종전에 여러 정책 수단들로 분산되어 있던 농업구조 관련 정책들이 농촌정책 부문으로 통합됨.

- CAP 2014~2020의 제2기둥 농촌정책은 <그림 I-3-4>와 같은 6개 우선순위를 두고 구성됨(안병일 2015).

<그림 I-3-4> CAP 2014~2020의 기본 구조



자료: 안병일(2015).

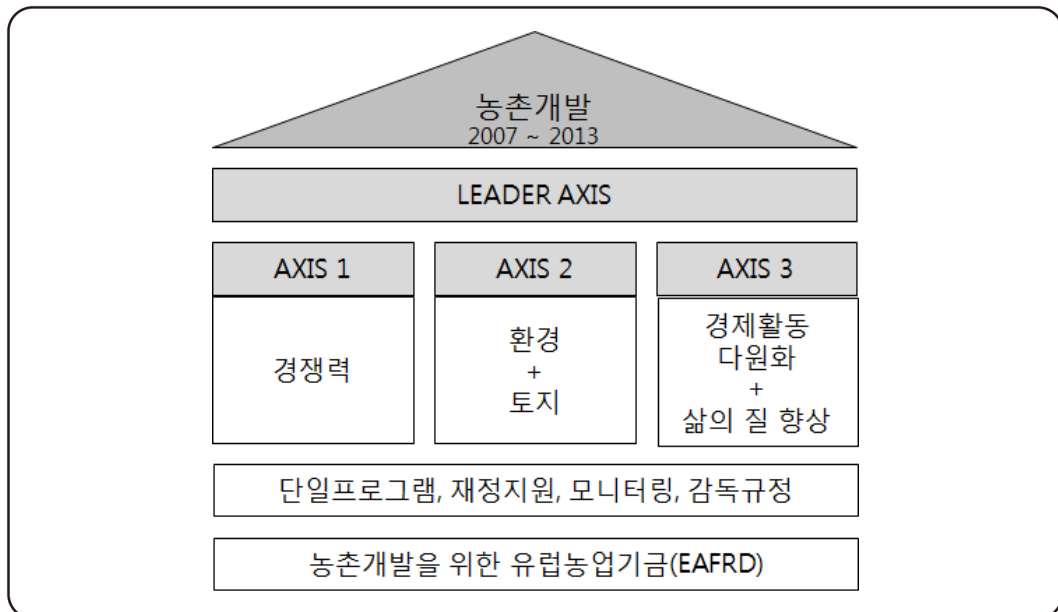
2.2. 농촌정책의 구조와 주요 내용

2.2.1. 2007~2013 EU 농촌정책

○ 이전의 EU 농촌정책(2007~2013)은 <그림 I-3-5>와 같이 4개의 축(AXIS)으로 구성된 구조를 지니고 있었음.

- 4개의 축 중 AXIS 1은 경쟁력 강화, AXIS 2는 환경과 토지 관리, AXIS 3은 경제활동 다원화와 삶의 질 향상 분야로 구성됨.
- 네 번째 축은 ‘LEADER AXIS’로, 새롭게 농촌정책에 포함됨.
 - LEADER는 본래 1991년에 지역공동체 기반의 혁신적인 농촌개발 프로젝트로 시작하여 2006년까지 독자적인 프로그램으로 시행되었음.
 - 그러다가 2007~2013년 기간에는 EU 농촌정책에 포함되었음.

〈그림 1-3-5〉 2007~2013년 기간의 EU 농촌정책 구조



자료: 김태연 외(2009)와 조영수(2013) 수정.

2.2.2. 2014~2020 EU 농촌정책

- 현재의 EU 농촌정책(2014~2020)은 28개 회원국을 대상으로 하는 118개의 (국가 단위 및 지역 단위) 농촌개발 프로그램으로 구성되어 있음.
 - EU의 농촌정책은 ‘농촌개발을 위한 유럽농업기금’(EAFRD)으로 지원

- 118개 농촌개발 프로그램 외에도, 20개의 개별 국가 프로그램이 추진되고 있으며, 8개 회원국에서는 2개 이상의 지역 프로그램을 추진하고 있음.
- EU 농촌정책(2014~2020)은 6개의 우선사항(priority)으로 구성되는 우선순위 접근(priority approach)에 기반함.
 - EU 농촌정책의 6가지 우선사항은 ① 지식전파와 혁신, ② 농가의 생존력과 경쟁력, ③ 식품공급망(food chain) 조직과 위기관리, ④ 생태계의 복원, 보전, 강화, ⑤ 자원 효율적이고 기후 복원력이 있는 경제, ⑥ 사회적 포용과 경제개발임.
 - 6대 우선사항은 현행 EU 농촌정책의 주요 목표를 의미하기도 함.
 - 각 회원국은 6개의 우선사항 중 최소 4개 이상을 선택하여 자국의 농촌개발 프로그램을 구성·추진해야 함.

〈표 1-3-2〉 EU 농촌정책의 6대 우선사항(2014~2020년)

우선사항	주요 내용
지식전파와 혁신	농업, 임업, 농촌지역에서 지식 전파와 혁신을 촉진
농가의 생존력과 경쟁력	모든 지역에서 농가의 생존력과 모든 유형의 농업의 경쟁력을 강화하고, 혁신적 농장 기술과 임업의 지속가능한 관리를 증진
식품공급망 조직과 위기관리	농업 생산물의 가공과 마케팅을 포함한 식품공급망 조직과, 동물복지 및 농업의 위기 관리를 증진
생태계의 복원, 보전, 강화	농업 및 임업과 관련된 생태계를 복원, 보전, 강화
자원 효율적이고 기후 복원력이 있는 경제	자원 효율성을 증진하고 농업, 식품, 임업 부문에 있어 저탄소 경제 및 기후 복원력 있는 경제로의 이동을 지원
사회적 포용과 경제개발	농촌지역의 사회적 포용, 빈곤 감소, 경제개발을 증진

자료: European Network for Rural Development(2015).

2.2.3. 2014-2020 EU 농촌정책의 구조

- 현행 EU 농촌정책(2014~2020)은 6대 우선사항과 18개 집중분야(focus areas), 그리고 118개 농촌개발 프로그램으로 구성됨.

- 각 6대 우선사항은 최소 2개에서 최대 5개의 집중분야로 구성
 - 이들 18개 집중분야는 118개 농촌개발 프로그램으로 구성
- 각 회원국은 18개 집중분야에 대한 정량화된 목표를 설정하고 있음.
- 해당 목표를 달성하기 위한 수단을 선택하고 각 수단을 실행하기 위한 자금 배분을 해야 함.
- 이전 기간(2007~2013)에 EU 농촌정책에 포함되었던 LEADER는 다시 독자적 프로그램으로 전환하면서 현재는 LEADER-CLLD로 확대됨.⁵

〈표 1-3-3〉 EU 농촌정책의 6대 우선사항과 18개 집중분야(2014~2020년)

6대 우선사항	18개 집중분야
지식전파와 혁신	FA 1A: 농촌지역의 혁신, 협력, 그리고 지식기발 개발의 촉진 FA 1B: 농림업 및 식품생산과 연구·혁신 간의 연계 강화 FA 1C: 농림업 부문에서의 평생학습과 직업훈련 육성
농가의 생존력과 경쟁력	FA 2A: 모든 농가의 경제적 성과 개선, 농장 재구조화 촉진 및 현대화 FA 2B: 알맞게 숙련된 농업인의 농업부문 진입 촉진과 세대 갱신
식품공급망 조직과 위기관리	FA 3A: 농식품 공급망으로의 보다 나은 통합을 통해 1차 생산자들의 경쟁력 개선 FA 3B: 농장위기에 대한 예방과 관리 지원
생태계의 복원, 보전, 강화	FA 4A: 생물다양성 복원, 보전, 강화 FA 4B: 물관리 개선 FA 4C: 토양침식 예방과 토양관리 개선
자원 효율적이고 기후 복원력이 있는 경제	FA 5A: 농업용수 이용의 효율성 증대 FA 5B: 농업 및 식품가공 분야의 에너지 사용 효율성 증대 FA 5C: 재생에너지자원 공급 및 사용 촉진 FA 5D: 농업에 의한 온실가스와 암모니아 배출 저감 FA 5E: 농림업의 탄소 관리와 제거 촉진
사회적 포용과 경제개발	FA 6A: 소기업의 개발과 창출, 다양화, 그리고 일자리 창출 FA 6B: 농촌지역의 지역개발(local development) 촉진 FA 6C: 농촌지역의 ICT 접근성, 활용 및 품질 향상

자료: European Network for Rural Development 웹사이트(https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en; 2017. 12. 22.).

⁵ European Network for Rural Development 웹사이트(https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en)의 내용 참조.

- 현행 EU 농촌정책에서 LEADER는 18개 집중분야의 정량화된 목표를 달성하기 위한 수단(measure)으로 활용됨.
- 종전에 LEADER가 농촌개발을 위한 유럽농업기금(EAFRD)에만 의존하던 것과 달리 이제는 유럽해양수산기금(EMFF), 유럽지역발전기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF)으로부터도 지원받을 수 있게 됨.
- 이를 통해 종전의 LEADER는 CLLD(Community-Led Local Development)로 확대되었음.
- LEADER의 LEADER-CLLD로의 확대를 통해 LAGs(Local Action Groups)는 상기 4개 기금 중 2개 이상의 기금을 활용할 수 있게 되었고, 농촌, 도시, 어촌 간의 연계 강화와 지역 수요에 대한 통합이 가능하게 됨.

2.2.4. 2014-2020 EU 농촌정책의 예산 배분

- 현행 EU 농촌정책(2014~2020)에 7년간 약 996억 유로가 투입될 계획임.
 - 예산 배분을 6대 우선사항별로 보면 네 번째 우선사항인 ‘생태계의 복원, 보전, 강화’에 44%가 배분됨.
 - ‘농가의 생존력과 경쟁력’에 20%, ‘사회적 포용과 경제개발’에 15%, ‘식품공급망 조직과 위기관리’에 10%, ‘자원 효율적이고 기후 복원력이 있는 경제’에 8%, 그리고 ‘지식전파와 혁신’에 3%가 배분됨.
- 각 회원국은 농촌개발 프로그램을 위한 예산 배분에 있어 ‘환경 및 기후 변화’에 관련된 수단에 전체 예산 중 최소 30% 이상을 배분해야 하며, LEADER에 최소 5% 이상을 배분해야 함.

2.3. EU 회원국의 농촌개발 프로그램 구성과 내용 사례: 아일랜드⁶

2.3.1. 아일랜드 농촌의 상황과 주요 도전

- 아일랜드의 국토 면적은 대한민국의 70.0% 규모인 69,798km²로 이 중 99.6%가 농촌지역임.
 - 전 국토의 71.6%가 농업용지이며 11.5%가 산림임. 또 활용농업지역(UAA: utilized agricultural area)의 80%는 영구 초지(permanent grassland)임.
- 아일랜드는 EU에서 가장 높은 출생률과 가장 낮은 노인부양비(old-age dependency ratio)⁷를 나타내고 있음.
 - 실업률은 2016년 7.3% 정도로 꽤 높게 나타나고 있음. 그러나 2016년 10월 기준 유로 지역의 실업률(9.8%)과 EU-28의 실업률(8.3%)에 비하면 비교적 안정적인⁸.
- 그러나 농업용 초지의 대부분이 양호한 보존 지위를 달성하지 못하고 있어, 이러한 문제의 해결이 농촌정책 지원의 주요 분야가 되고 있음.
 - 아일랜드의 1인당 온실효과가스(GHG) 방출량은 현재 EU에서 가장 높은 수준이며, 전체 온실효과가스 중 농업으로 인한 배출량의 비중이 32.0%에 이르고 있음. 이러한 이유로 기후변화 대응이 아일랜드의 중요한 도전이 되고 있음.

⁶ European Commission 웹사이트(<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/ie/factsheet.pdf>: 2017. 12. 26.) “Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Ireland” 자료 참조.

⁷ 65세 이상의 인구가 15~64세 인구에 의존하는 비율, 즉 생산가능인구 대비 노인인구 비율임.

⁸ European Commission 웹사이트(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics: 2017. 12. 22.) eurostat 자료 참조.

2.3.2. EU 농촌정책에 따른 아일랜드의 농촌개발 프로그램 추진 현황

- 아일랜드는 2014~2020년의 7년간 EU 농촌정책의 일환으로 총 40.2억 유로의 예산을 투입하였음.
 - 이 중 4분의 3 정도의 예산이 ‘우선사항 4’에 해당하는 ‘농림업 생태계의 복원, 보전, 강화’에 할당됨.
- 아일랜드는 2014~2020 농촌정책에 있어 6대 우선사항에 따른 16개 집중분야를 선택하여 <표 1-3-4>와 같이 농촌개발 프로그램을 구성하고 추진함.
 - 16개 집중분야의 목표를 달성하기 위한 수단별 예산(7년간) 중 가장 큰 비중의 15.3억 유로는 ‘AEC(농업-환경-기후)’와 관련한 재원으로 투입함.
 - 자연보존제한 지역에 13.7억 유로가 투입되며, 4.3억 유로는 물리적 자산에 대한 투자에, 그리고 2.5억 유로는 LEADER 지역개발 지원에 할당함.

<표 1-3-4> 아일랜드의 농촌개발 프로그램(2014~2020년)

목표	수단	총 공적 자금(유로)	비중(%)
우선사항 1: 농업, 임업, 농촌지역에서 지식 전파와 혁신			
1A: 혁신, 협력, 그리고 지식기발 개발의 촉진 - 농촌개발 프로그램 지출의 3.6%	01 지식 02 자문 16 협력	-	-
1B: 연구 및 혁신과의 연계 강화 - 1,210개의 협력 프로젝트	16 협력		
1C: 평생학습과 직업훈련 - 111,600명이 참여자 훈련	01 지식		
우선사항 2: 농가 생존력, 경쟁력, 지속가능한 산림 관리		299,800,000	7.45
2A: 경제적 성과, 재구조화, 현대화 - 농촌개발 프로그램 지원의 9.11%	01 지식 02 자문 04 투자 16 협력	25,000,000 500,000 155,300,000 1,750,000	0.62 0.01 3.86 0.04
2B: 세대 갱신 - 농촌개발 프로그램 지원의 2.86%를 통해 비즈니스개발계획 수립, 청년 농업인을 위한 투자	04 투자 16 협력	114,000,000 3,250,000	2.83 0.08
우선사항 3: 농업 생산물의 가공과 마케팅을 포함한 식품공급망 조직, 동물복지, 위기관리		158,300,000	3.93
3A: 1차 생산자들이 경쟁력 개선 - 동물복지 수단 하의 지원의 24%	02 자문 14 동물복지 16 협력	300,000 100,000,000 1,000,000	0.01 2.48 0.02

(계속)

목표	수단	총 공적 자금(유로)	비중(%)
3B: 농가 위기 예방과 관리 - 지식전파 그룹에 26,600명 참가	01 지식	25,000,000	0.62
	02 자문	6,000,000	0.15
	04 투자	25,000,000	0.62
	16 협력	1,000,000	0.02
우선사항 4: 농림업 생태계의 복원, 보전, 강화		2,842,755,630	70.63
4A: 생물다양성 - 계약 하에 있는 농업용지의 20.77%	01 지식	36,700,000	0.91
	02 자문	1,000,000	0.02
4B: 물관리 - 계약 하에 있는 농업용지의 20.91%	04 투자	100,700,000	2.50
	07 기초서비스	6,000,000	0.15
4C: 토양침식 관리 - 계약 하에 있는 농업용지의 18.08%	10 AEC	1,156,605,630	28.74
	11 유기농업	56,000,000	1.39
	12 Natura	73,250,000	1.82
	13 ANC	1,370,000,000	34.04
	16 협력	42,500,000	1.06
우선사항 5: 자원 효율성 증진, 농업·식품·임업 부문의 저탄소 경제 및 기후 복원력 있는 경제로의 전환		456,500,000	11.34
5A: 농업용수 이용 효율성 - 지역적으로 주도되는 환경 및 기후 프로젝트 운영 그룹	16 협력	2,500,000	0.06
5B: 에너지 이용 효율성 - 에너지 효율성을 위해 5천만 유로 투자	04 투자	20,000,000	0.50
	16 협력	2,500,000	0.06
5C: 재생 에너지 - 지역적으로 주도되는 환경 및 기후 프로젝트 운영 그룹	16 협력	2,500,000	0.06
5D: 온실가스 및 암모니아 저감 - 온실가스 및 암모니아 저감의 관점에서 전체 가축의 0.20%를 대상으로 가축관리에 대한 투자 - 온실가스 및 암모니아 배출 저감을 목표로 관리계약 하에 있는 농업 용지의 10.79%	01 지식	39,100,000	0.97
	02 자문	500,000	0.01
	04 투자	10,000,000	0.25
	10 AEC	299,600,000	7.44
	16 협력	2,500,000	0.06
5E: 탄소 관리 및 제거 - 탄소 제거 및 관리에 기여하도록 관리계약 하에 있는 농업 및 임업 용지의 0.32%	10 AEC	74,800,000	1.86
	16 협력	2,500,000	0.06
우선사항 6: 농촌지역의 사회적 포용, 빈곤 감소, 경제개발		250,000,000	6.21
6B: 지역개발 촉진 - 농촌 인구 중 지역개발전략 하의 인구 65.74% - LEADER를 통해 3,100명의 일자리 창출		250,000,000	6.21
수단(measure)		9,207,547	0.23
기술지원(technical assistance)		8,266,415	0.21
공공지출 총계(유로)		4,024,829,592	100

주 1) 우선사항 1에는 기금지출이 할당되지 않았음. 우선사항 4에 대한 기금지출은 개별 집중분야마다 할당되지 않고 전체로서 배분됨.

2) Natura는 'Natura 2000' 대상 지역의 자연보존 등을 목표로 하는 수단, AEC는 '농업-환경-기후(Agri-environment-climate commitments)' 관련 수단, ANC는 '자연보전 제약이 없는 지역'의 개발수단을 의미함.

자료: European Commission 웹페이지(<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/ie/factsheet.pdf>: 2017. 12. 26.) RDP 소개 자료.

3. 일본 농촌정책의 동향

- 일본은 인구 감소와 인구의 특정지역 집중 현상을 완화하기 위해 국가 차원에서 대응 전략을 마련함.
 - 대응 전략은 2000년 제정한 「과소지역자립촉진특별조치법」(이하 「과소법」)과 2014년 제정한 「마을·사람·일자리창생법」(이하 「지방창생법」)에 근거함.
 - 마을·사람·일자리창생본부가 축이 되어 ‘지방창생전략’을 실시하였고, 총무성, 농림수산성, 국토교통성 등의 정부부처가 ‘과소화 대책’에 집중하여 다양한 정책을 추진함.⁹

3.1. 지방창생전략

3.1.1. 지방창생전략의 추진 배경과 목적

- 지방창생전략은 도쿄와 주변 도시에 인구가 집중되는 “동경 일극집중 경향”(이기배 2016)과 인구 감소에 대응하기 위한 것임(하혜영·김유정 2016). 총리 직속 마을·사람·일자리창생본부는 이 전략 추진의 총괄 역할을 함.
- 이 전략이 추구하는 바는 “일자리가 사람을 부르고, 사람이 일자리를 부르는 선순환 구조를 확립하고, 그 선순환을 지탱하는 지역에 활력을 되찾도록” 하는 것임(하혜영·김유정 2016). 따라서 단순한 인구 유입 정책에서 나아가 잘 살 수 있는 지역을 만들도록 전반적인 농촌정책의 영역을 다룸.

⁹ 지방창생전략과 과소화 대책은 별개의 것이 아니고 연관되어 있지만, 여기에서는 편의상 전반적인 지방창생전략을 소개한 후 과소화 대책 사업을 별도로 검토함.

- 구체적으로 정책의 기본목표는 네 가지임. ① 지방에 일자리를 만들어 안심하고 일할 수 있도록 하는 것, ② 지방에 새로운 사람의 흐름을 만드는 것, ③ 청년층의 결혼·출산·육아 희망을 이루는 것, ④ 시대에 맞는 지역을 만들어 안심된 삶을 지키는 것과 동시에 지역과 지역을 연계하는 것임(한국농촌경제연구원 2017a).

3.1.2. 지방창생전략의 주요 내용

- 일본 정부는 「지방창생법」 제정 이후 종합전략을 수립하고 이듬해인 2015년에 지방자치단체별 종합전략을 수립하도록 하였으며 2016년부터는 지방창생전략 사업을 본격 실시함(한국농촌경제연구원 2017a).
- 중앙정부는 지자체가 지방창생전략을 수립하고 실시할 수 있도록 정보지원, 인적지원, 재정지원 등 폭넓은 지원 정책을 마련함.
 - 대표적인 정보지원은 지역경제분석시스템(RESAS) 운영과 보급임.
 - 인적지원으로는 지방창생 인재 지원 제도 등이 있으며, 재정지원으로는 지방창생 관계 교부금 지원과 기업관 고향 납세 제도가 있음.
- 지방창생전략에는 경제·산업·일자리 부문 지원, 인력 육성 및 정착 지원, 수도권 집중 완화 지원 등 다양한 부문의 시책이 포함되어 있음.
 - 개별 시책으로는 지역 자원을 활용한 일자리 만들기, 유희자원 활용, 지역경제 견인 사업 투자 촉진, 관광지경영조직(Destination Management Organization: DMO) 형성 및 지원, 지방대학 진흥, 지방창생 인턴십, 대학생 지방정착 촉진, 지방거점 강화 세제, 정부 관계기관 지방 이전, 중앙정부 위성사무소 운영, 평생 활약 마을 추진, 도시 콤팩트화와 교통 네트워크 형성, 작은거점 및 지역운영조직 형성, 연계중추도시권 형성 등이 있음(한국농촌경제연구원 2017a: 6-9).

〈표 1-3-5〉 일본 지방창생전략 관련 중앙정부의 지자체 지원 내용

사업명	내용
지역경제분석시스템(RESAS) 운영	- 민·관이 보유한 지역경제에 관한 빅데이터를 가시화한 인터넷페이지 운영. 인구, 지역경제 순환, 산업 구조, 마을만들기, 관광, 기업 활동, 고용, 의료, 복지, 지방재정 등과 관련한 공간 정보와 도식화된 자료를 제공하여 효과적인 사업 입안·시행·검토를 지원
지방창생 콩세르쥬(안내인) 제도	- 지방판 지방창생전략에 맞는 사업을 전개할 수 있도록 중앙 정부가 지방자치단체를 대상으로 상담 창구를 설치하여 운영
지방창생 인재 지원 제도	- 지방창생전략을 적극적으로 추진하는 시·정·촌에 의욕과 능력이 있는 공무원, 연구자, 민간 인재를 시·정·촌장의 보좌역으로 파견 - 파견 기간은 2년이며, 보좌역으로 지방창생에 관한 시·정·촌의 지방창생전략에 포함된 사업의 추진을 중심으로 담당(2017년 55개 시·정·촌에 지방창생 인재를 파견)
지방창생 전문 대학교 사업	- 지방창생과 관련한 커리큘럼을 E-러닝 방식으로 제공하여 지방창생전략을 추진할 인재를 양성하는 대학교(2016년 12월 개강) - 분야별 기획자, 지역사회 리더, 관광, DMO, 지역 상업, 주민 자치, 사례 조사 등과 관련한 강좌를 개설. 2017년 5월말 기준으로 수강자 수는 5,099명이며 지방 공무원, 교원, 학생, 민간 기업, 컨설턴트, NPO 활동가 등이 주로 수강
전문 인재 사업	- 각 도부현은 잠재성장력이 있는 지역 기업이 전문 인재를 채용할 수 있도록 지원 - 도시에 많은 경영, 판로 개척 등의 분야의 인재를 지방 기업과 연계하여, 전문 인력이 지방 기업에서 활약할 수 있는 여건 제공
지방창생 관계 교부금 지원	- 지방에서 지방창생전략을 충실하게 수행할 수 있도록 2014년부터 지방창생 관계 교부금 지원 * 2014년(1,700억 엔), 2015년(1,000억 엔), 2016년(1,900억 엔), 2017년(1,000억 엔)
기업판 고향 납세 제도	- 지방자치단체가 시행하는 지방창생 사업에 기업이 기부하는 형태로 기업은 세금 공제 우대를 받음. 세금 부담 경감 인센티브를 2배로 하고 기부금 하한을 10만 엔으로 낮게 설정 (2016년에 내각부로부터 인정받은 지방창생 사업 중 299개 사업에 기업이 기부, 총 270억 엔)

자료: 한국농촌경제연구원(2017a: 10-11) 내용을 표로 정리.

3.2. 과소화 대책¹⁰

3.2.1. 과소화 대책의 추진 배경과 목적

○ 일본은 2006년을 기점으로 인구가 줄어들고 있으며 향후에도 감소 추세가 예상되어 위기감을 가지고 있음.

- 현 인구를 유지하려면 여성 한 명당 출생자 수가 2명은 되어야 하나, 2016년 기준으로 1.44명임.

¹⁰ 한국농촌경제연구원(2017b) 내용을 바탕으로 작성함.

- 또한 65세 이상 인구가 2010년 23.0%에서 2060년 39.9%로 증가할 것으로 예상되며, 청년층(15~64세) 인구는 2010년 63.8%에서 2060년 50.9%로 감소할 것으로 예상됨.
- 이에 대한 국가 차원의 대책이 필요하다는 인식에서 여러 정부부처가 협력하여 관련 대책을 마련하고자 하였음.
 - 총무성은 각기 특징을 가진 과소지역 실태를 포괄적으로 파악하고 재정 지원, 설명회 개최, 성공사례 확산 역할을 수행함. 또한 과소화 대책은 주로 농촌지역을 대상으로 하며 교통 문제도 큰 부분을 차지하므로 농림수산성과 국토교통성도 관여함.

3.2.2. 과소지역자립촉진특별조치법의 내용

- 인구 감소가 현격한 지역을 과소지역으로 지정하고 「과소법」을 제정하여 국가 차원에서 대응함.
 - 전국 시정촌 1,718개 가운데 47.6%의 시정촌이 과소 시정촌이며(2017. 4. 1. 기준), 면적 기준으로는 과소지역의 비율이 59.7%임(2015년 기준) (일본 총무성 제공 자료 2017).
- 「과소법」 제1조에는 과소지역의 정의와 법의 목적이 명시되어 있음.

〈 과소지역자립촉진특별조치법 〉

- 제 1 조 이 법은 인구의 현저한 감소에 따라 지역사회의 활력이 저하되고, 생산 기능 및 생활환경의 정비 등이 다른 지역에 비해 낮은 지역에 대한 종합적이고 계획적인 대책을 실시하기 위해 필요한 특별한 조치를 강구하여 해당 지역의 자립 촉진을 도모하고, 주민 복지의 향상, 고용 증대, 지역 격차의 시정 및 아름답고 품격있는 국토의 형성에 기여하는 것을 목적으로 한다.

자료: 일본 총무성 제공 자료(2017)

- 과소지역 자립 촉진을 위한 대책은 고용, 교통·통신, 생활환경, 경관과 문화, 지역사회 재구성 관련 대응을 주요 목표로 함.

○ 과소지역 판정은 인구 감소 정도와 지역의 재정력을 기준으로 함.

〈 (참고) 과소지역 판정 기준 〉

- 인구 요건에 따른 과소지역을 지원하는 기본 발상은 “인구 감소의 평균치를 웃도는 인구 감소에 대한 대책”임. 또 하나의 발상은 “인구 감소가 아주 크지는 않지만 고령자 비율이 현격하게 높거나 청년자 비율이 현격하게 낮은 지역을 지원”하자는 것임.
- 최근 법률에서 제시된 과소지역 판정 조건 중 하나는 45년간 인구 감소율이 32% 이상인 지역임. 또는 45년간 인구 감소율이 27% 이상인 동시에 고령자 비율이 36% 이상이거나 청년 비율이 11% 이하인 경우임.
 - 위와 같은 ‘장기 요건’ 외에 ‘중기 요건’도 있는데, 장기 요건과 중기 요건 중 한 가지에만 해당해도 과소지역으로 판정됨.

구분		2017년 법 개정시 요건
인구 요건	장기 요건	45년간(1970~2015년) 인구 감소율 32% 이상 또는 [45년간(1970~2015년) 인구 감소율 27% 이상]이고, [2015년 노인 비율 36% 이상 또는 2015년 청년층 비율 11% 이하]
	중기 요건	25년간(1990~2015년) 인구 감소율 21% 이상
재정력 요건	재정력지수	0.5 이하(2013~2015년 3개년 평균)
	공영 경기 수익	40억 엔 이하

주 1) 인구 요건은 장기 요건 또는 중기 요건 중 하나에 해당, 재정력 요건은 재정력지수 및 공영 경기 수익 모두에 해당할 필요가 있음.

2) 고령자는 65세 이상, 청소년은 15~29세임.

자료: 일본 총무성 제공 자료(2017).

3.2.3. 정부의 과소지역에 대한 정책

- 정부의 과소지역에 대한 정책으로는 과소대책사업채 발행·상환 시 혜택 제공, 교부금 지원, 작은거점 사업, 집락지원인 제도와 지역부흥협력대 제도 실시 등이 있음.

□ 과소대책사업채

- 과소대책사업채는 「과소법」에 의해 과소지역으로 지정된 시정촌이 ‘과소지역자립촉진시정촌 계획’에 따라 실시하는 사업의 재원으로 특별히 발행이 인정된 지방채임(2017년 계획금액 4,500억 엔).
- 일본 시정촌에서는 재원 조달을 위해 지방채 등을 통해 자체적으로 재정을 조달할 수 있게 되어 있는데, 과소지역 지정 지자체는 자금을 조달할 때 우대를 받고, 상환 시에도 그 시기를 늦출 수 있는 혜택을 받게 됨.
 - 과소지역으로 지정된 지자체는 지방채 발행에 있어서 국가 차원에서 우대를 받으며, 채무 상환 시에도 70%를 국가 차원에서 보류해 줌.
 - * 지방채를 통한 재원은 지역 예산과 구분되는 별도의 재원임.
- 지방채 발행에 관한 사항이 법률로 정해져 있으며, 지방채 발행을 통해 실시할 수 있는 사업이 정해져 있음.
 - 과소대책사업채 대상 사업은 산업 진흥 시설, 교통·통신 시설, 후생 시설, 교육·문화 시설, 자연 에너지 이용 시설, 취락 재편 정비 등임. 이외에도 주민이 안전하게 안심하고 살 수 있는 지역사회 실현을 도모하기 위해 필요하다고 인정되는 과소지역 자립 촉진 특별사업(이른바 소프트 대책 사업)도 실시할 수 있음(일본 총무성 제공 자료 2017).
 - 가령 도로나 통신시설이 낙후된 지역에서 관련 시설을 짓는 데 혜택을 받을 수 있음. 또한 의사가 부족한 지역의 경우 의사 월급을 국가가 지원해 줄 수 있음.

□ 교부금 지원

- 국가 차원에서 과소지역에 교부금을 지원함. 과소지역 등 자립활성화 추진 교부금은 2017년 예산이 6억 9천만 엔이었으며, 과소지역 등 집락 네트워크 권 형성 지원사업, 과소지역 등 자립 활성화 추진 사업, 과소지역 집락 재편 정비 사업, 과소지역 유희 시설 재정비 사업에 사용됨.

〈표 1-3-6〉 과소지역 등 자립활성화 추진 교부금

구분	과소지역 등 집락 네트워크권 형성 지원사업	과소지역 등 자립 활성화 추진 사업	과소지역 집락 재편 정비 사업	과소지역 유희 시설 재정비 사업
2017년 예산 (6.9억 엔)	4.0억 엔	1.4억 엔	0.9억 엔	0.6억 엔
교부액	사업당 2,000만 엔 이내	사업당 1,000만 엔 이내	교부율 1/2 이내	교부율 1/3 이내
사업 실시 주체	취락 네트워크 지역을 지원하는 중심적인 지역 조직 (교부금 신청은 시정촌이 실시)	과소지역 시정촌 등	과소지역 시정촌	과소지역 시정촌 등
사업 내용	취락 네트워크권의 형성에 관한 시책 및 활성화 계획에 기반 활성화를위한 사업	① 산업 진흥 ② 생활의 안심·안전 확보 대책 ③ 마을의 유지·활성화 대책 ④ 이주, 교류, 청년의 정주 촉진 대책 ⑤ 지역 문화 전승 대책 ⑥ 환경 공헌 시책의 추진	① 정주 촉진 단지 정비 ② 정주 촉진 빈집 활용 ③ 취락 등 이전 사업 ④ 계절 거주 단지 정비	생산 가공 시설, 자료 전시 시설, 교육 문화 시설, 지역 예능·문화 체험 시설 등의 정비에 필요한 경비 보조를 실시

자료: 일본 총무성 제공 자료(2017).

□ 작은거점 사업

- 작은거점은 시설이 여러 마을에 산재하는 지역에서 상점, 병원 등 일상 생활에 필수적인 시설·기능과 지역 활동 장소를 집약하고 커뮤니티 버스 등의 교통 네트워크로 주변 마을과 연결하는 것임.
 - 사람들이 모여 교류할 수 있는 집락의 재생을 목표로 추진되는 사업임.
 - 지자체보다 한 단계 낮은 ‘집락’을 단위로 하여, 커뮤니티를 유지하기 곤란한 집락의 활성화를 위한 지원금을 주고 있음.

- 주변지역을 포괄할 수 있는 집락, 즉 ‘작은거점’을 형성하여 관청, 학교, 병원 등의 시설을 갖추도록 함. 불편을 겪는 집락, 즉 ‘과소지역’에는 셔틀버스 등 교통을 연결하여 중심지역과 하나로 묶어 주민 생활을 편리하게 하는 대책임.
 - 작은거점을 형성하여 커뮤니티 버스 등의 교통 수단을 확보할 수 있고, 미치노에키(도로변 휴게소)의 특산품 직매소, 커뮤니티 공간, 동사무소 기능, 진료소 등을 집적할 수 있음. 또한 구 동사무소 청사를 도서관 등으로 활용하거나 폐교를 보육 서비스센터 또는 체험 숙박 시설로 활용하며, 폐점한 슈퍼의 시설을 농산물 출하 거점으로 활용할 수도 있음(일본 총무성 제공 자료 2017).

□ 집락지원인(집락지원원, 집락대원) 제도

- 집락에서 외출이 불편하거나 건강이 안 좋은 주민들의 상황을 살피고 집락의 상황을 관공서에 보고하는 집락지원인 대원을 두는 제도임.

- 집락지원인 제도는 2008년부터 시작되었음. 2016년 ‘전임’ 대원은 1,158명이었고, 자치회장 등을 ‘겸임’한 경우는 3,276명이었음.
 - 집락지원인이 고령자에 대한 정부 보호를 도울 뿐 아니라, 지역활성화를 위해 중심적인 역할을 할 수 있도록 국가 차원에서 채용을 늘리고 지원함.

- 집락지원인의 인건비는 국가가 전임 활동자 한 명당 연간 350만 엔까지 지자체에 지원하며 추가 부담 비용은 지자체가 자체적으로 결정함.
 - 겸임 활동자의 인건비 상한액은 40만 엔임.

□ 지역부흥협력대 제도

- 지역부흥협력대 제도는 도시에 사는 청년들이 지방으로 가서 활동하도록 지원하는 제도로, 청년들의 창의적이고 다양한 아이디어를 통해 지역 활성화를 도모함.
- 2016년 기준 전국에서 활동한 대원 수는 4,158명이며, 지금도 지속적으로 증가하고 있음.
 - 대원의 활동기간은 대체로 1년 이상 3년 이하임.
 - 도시 출신의 청년에 한정하며, 해당 지역 청년은 채용할 수 없음.
- 지자체가 도시에 사는 청년을 채용할 경우 국가 차원에서 보조금을 지원함. 지역부흥협력대 실시 지자체에 협력대원의 활동에 필요한 경비, 창업에 필요한 경비, 협력대원 모집 등에 필요한 경비를 지원함. 도도부현이 실시하는 지역부흥협력대 연수 경비를 지원하며(보통교부세 조치), 협력대원 출신자가 운영하는 핫라인(상담 창구)도 운영 중임.
 - 지역부흥협력대원의 활동에 필요한 경비의 경우 1인당 연간 지원금 상한액이 400만 엔임. 보상비(인건비)는 200만 엔 상한이 원칙이며, 활동비 상한액 역시 200만 엔임.
 - 지역부흥협력대원 등의 창업에 필요한 경비는 협력대원 활동 최종 연차 또는 임기 종료 다음해에 1인당 100만 엔 상한으로 지원함.
 - 지역부흥협력대원 모집 등에 필요한 경비 지원은 한 단체당 200만 엔 상한임.

- 과소화 대책을 실제로 집행하는 주체는 시정촌이 대부분이며, 지역부흥협력대의 경우에도 협력대원 채용, 활동 관리를 대부분 시정촌이 맡고 있음.
 - 총무성 차원에서 대원 채용·관리에 대한 기준이나 가이드라인은 두고 있지 않으며, 재정지원을 중심으로 추진함.
- 활동을 마친 대원의 60%가 해당 지역에 남는 것으로 나타나, 국가 차원에서도 이 제도가 효과적인 것으로 평가되고 있음.
 - 3년 동안의 활동 종료 후 47%는 관청이나 지역 회사에 취업하고, 30%는 창업(개인사업)하며, 14%는 농업에 종사함.

4. 프랑스 농촌정책의 동향 - ‘농촌을 위한 부처공동위원회¹¹⁾’ 중심으로

4.1. 농촌을 위한 부처공동위원회(CIR) 구성 배경

- 프랑스는 일찍부터 지방분권을 추진하고 지역발전을 위한 정책적 노력을 해왔음. 1963년에 중앙정부와 지자체에서 실시하는 지역발전정책을 통합하고 기획·조정하기 위해 범부처 지역발전정책 전담기구 DATAR를 설립하였음 (지역발전위원회 2013: 243).
- 이 전담기구는 그간 명칭과 기능에 있어서 변화를 거듭하다가, 2014년에 범부처 지역발전정책 전담기구인 ‘국토평등위원회’(Commissariat général à l'égalité des territoires; 이하 CGET)로 새롭게 출범하였음.

¹¹ Comité interministériels aux ruralités, 즉 CIR.

- 국토평등위원회(CGET)는 2개 위원회를 주축으로 구성·운영되는데 하나는 ‘농촌을 위한 부처공동위원회(이하 CIR)’이고, 다른 하나는 ‘평등과 시민권을 위한 부처공동위원회’임(송미령 2017).
- 프랑스는 CIR을 통해 국가적 차원에서 농촌에 호의적인 새로운 동력을 추진하고자 했음(송미령 2017). 이 위원회에서는 농촌지역 주민들이 보다 쉽게 생활할 수 있도록 정책 패키지를 구상하였음(권인혜 2017).

4.2. CIR의 활동

4.2.1. 정책 수단 도출을 위한 활동

- 프랑스 정부는 CIR 활동을 통해 정책 수단을 도출하였음. 위원회는 2014년에 ‘농촌의 기초들’이라는 명칭으로 7차례의 아틀리에를 추진하며 활동을 시작하였음. 이후 그 결과를 받아 2016년까지 세 번의 ‘농촌을 위한 부처공동위원회’(CIR)를 개최하여 총 104개의 정책 수단과 대책을 발표하였음(권인혜 2017).
 - 새로운 농촌정책을 위해 7개 지역에서 진행한 아틀리에에서 세 가지 원칙과 11개 수단을 도출하였고, 1차 위원회에서 농촌을 고려한 46개 정책 수단, 2차 위원회에서 국토 평등을 위한 21개 정책 수단, 3차 위원회에서 농촌을 위한 37개 정책 수단을 발표하였음(권인혜 2017).

〈표 1-3-7〉 프랑스 CIR의 주요 활동

구분	개최일, 장소	주요 활동
농촌의 기초들 (Assises des ruralités) : 7개의 아틀리에	2014년 10~11월, 7개 지역	<ul style="list-style-type: none"> • Les Assises des ruralités 가 10월~11월 동안 프랑스 전역에서 수행됨 • 7개 아틀리에(atelier)의 진행 과정에서 농촌지역에 적합한 중심 주제들 논의
첫 번째 위원회 개최	2015년 3월 13일, 라옹(Laon)	<ul style="list-style-type: none"> • Manuel Valls 프랑스 총리(Premier ministre)가 주재한 첫 번째 위원회에서 농촌을 고려한 46개 수단 제시
두 번째 위원회 개최	2015년 9월 14일, 브술(Vesoul)	<ul style="list-style-type: none"> • 46개 대책이 포함된 종합결과(bilan)를 도출하기 위한 두 번째 위원회 개최 (대통령 및 총리 참석) • 21개의 새로운 수단 발표
세 번째 위원회 개최	2016년 5월 20일, 프리바(Privas)	<ul style="list-style-type: none"> • 세 번째 위원회에서 정부는 중점적인 두 가지 쟁점 강조(총리 참석) • “프랑스 농촌을 위한 37 새로운 수단들” 발표

자료: 권인혜(2017) 일부 수정.

○ 가장 먼저 개최된 7차례의 아틀리에에서는 농촌지역에 적합한 중심 주제가 논의되었음. 특징적인 것은 농촌을 경제적·환경적 성과를 결합하는 기회의 국토로 보았다는 점임. 이외에도, 도농 협력, 공공 및 대주민서비스, 지역 자원 활용, 농촌지역에서의 제도적 틀과 국가 영향력 개혁에 관한 내용 등이 포함되었음. 농촌정책과 관련한 다양한 관점이 적용되었음.

- ‘농촌의 기초들: 7개의 아틀리에’ 모임에서 제시된 원칙은 다음과 같음.
(권인혜 2017).

- * 농촌지역의 다양성을 고려하면서, 농촌지역의 특수한 필요에 맞추어 공공정책을 조정(5개 수단 제시)
- * 프랑스 국민의 서비스에 대한 지방공공단체의 일상 업무에 있어 그들과 동행(3개 수단 제시)
- * 미래, 그리고 기회를 가져오는 이니셔티브를 지지(3개 수단 제시)

〈(참고) 7차의 아틀리에를 통해 다루어진 일곱 가지 주제〉

- ① 도시-농촌의 새로운 협력 창조: 서로 결속된 국토 지향
- ② 농촌: 경제적·환경적 성과를 결합시키는 기회의 국토
- ③ 산악지역을 위한 특수한 접근
- ④ 농촌지역에서의 제도적 틀과 국가의 영향력 개혁하기
- ⑤ 삶의 질과 경제 발전을 결합시키는 혁신적 농촌
- ⑥ 지역의 프로젝트가 작동하도록 자원을 어떻게 움직일 것인가?
- ⑦ 농촌 환경에서의 공공서비스 그리고 對주민서비스

자료: 권인혜(2017: 6).

- 1차 위원회에서는 세 가지 원칙하에 다양한 정책 수단을 제시하였음.
 - 서비스 접근 평등 보장, 농촌지역 발전 역량 강화, 연결망 구축 보장을 원칙으로 설정하고 각 원칙에 대하여 19개, 22개, 5개의 수단을 제시함.
 - 제시한 수단의 성격에 따라 구체적인 목표 수치를 제시하기도 하였음(예: 800개 건강의 집 추진) 포괄적인 수단을 제시하기도 하였음(예: 지역적·국토적 균형을 이룬 문화적 정비).
 - 중요 이슈를 함께 고민하고 대응하기 위해 기금을 활용하거나 기존의 정책 수단을 확대하는 등 다차원적인 방안을 제시함. 담당 부처나 수단 간 위계를 명확히 하기보다는 부처들이 협력하여 실제로 개선할 수 있는 부분을 고민했음. 제시된 수단에는 추진 기반에 해당하는 것, 거버넌스에 해당하는 것, 수치적 목표에 해당하는 것 등이 모두 포함됨.
 - 또한 의료·보건, 교통·통신, 문화, 거주환경, 근로, 환경, 산업, 중심지 활성화, 도농연계 등 광범위한 부문의 이슈를 다루고 있음.
- 2차 위원회에서는 “매일의 나날에서 지역주민과 동행한다”와 관련하여 11개 수단, “국토(지역)와 동행한다”와 관련하여 10개 수단을 제시하였음.
 - 건강, 디지털 환경, 이동성, 주거, 지역의 공공투자, 지역적 중심지와 중간급 도시들, 경상비 종합 교부금, 농촌 활성화 기획, 규범 단순화, 농촌에서의 교육, 공공서비스와 관련된 수단을 제시하였음.

〈그림 1-3-6〉 정책 수단 진행 상황 표기



자료: 권인혜(2017).

- 3차 위원회에서는 1, 2차 위원회의 논의 내용을 바탕으로 9개 영역에 대한 37의 정책 수단을 제시하였음. 9개 영역은 치료·돌보기, 커뮤니케이션, 공공서비스 접근, 교육, 농촌·경제·일자리, 거주, 문화·예술·스포츠, 지역 초점에 맞춘 정부 활동, 규범 단순화 등임.
- 또한 이전 회차 위원회에서 논의된 정책 수단에 대해서는 진행 상황을 ‘시작 단계’, ‘추진 단계’, ‘목표 달성’으로 구분하여 점검하였음.

4.2.2. 정책 수단 이행을 위한 농촌계약(contrats de ruralité)¹²

- 농촌계약은 CIR 3차 위원회에서 도입된 수단으로, 지역에서의 공공정책을 조정하기 위한 것임. 재정 자원을 조정하며 계약 요소에 부합하는 관점의 모든 프로젝트와 조치를 지원함. 정부 정책과 지역의 활동 간 정합성을 높이기 위해 각 지역이 가진 이슈와 특수성에 맞추어 정부 정책을 조율하기 위한 장치임.
 - 계약의 기간은 6년 주기이고, 중간 점검 조항이 있음.
 - 농촌계약은 각 지역의 서명 주체(signataire)로 하여금 지역에 가장 유용한 수단을 결정하도록 하며, 그러한 수단을 조화시킴.

¹² 권인혜(2017) 내용을 정리.

- 농촌계약은 국가(국가임명지사¹³가 대변), 계약의 시행자(porteurs du contrat) 등이 체결하며, 공동 계약자들은 프로젝트 추진을 위한 행동을 실행하고 인적·기술적·재정적으로 필요한 수단들을 동원하는 데 참여함.
 - 관계되는 지역의 공공단체(코뮌, 데파르트망 의회 등)는 서명 주체가 될 수 있으며, 선택적 서명 주체로서 제도적·경제적·비영리 단체 파트너(사회임대인(bailleurs sociaux), 공공 시행자, 협회 등)도 공동 계약자가 될 수 있음.
- 2017년에는 2억 1,600만 유로 규모의 지역투자지원기금(Fonds de soutien à l'investissement local: FSIL)이 농촌계약 목적으로 사용될 계획임.¹⁴
- 농촌지정자(référent ruralité)¹⁵를 두어 공공정책의 코디네이터 역할을 하게 하였음. 이들의 역할은 농촌지역에 특화된 문제와 관련하여 지역 주체를 동원하고 이들 간 조정을 가능하게 하는 것임.¹⁶
 - 각 데파르트망 단위에 ‘농촌을 위한 부처공동위원회의 후속위원회(comité de suivi des CIR)’¹⁷를 설치하고, 국가임명지사가 농촌지정자를 지정하도록 함.
 - 주요 역할은 ① 프로젝트 실행주체에게 정부나 지방공공단체(collectivites)가 제안하는 솔루션을 제공하고, 수범 사례를 활용하는 등 정보를 제공하는 것, ② 관할 당국과 프로젝트 실행주체 간 관계 설정을 통해 프로젝트가

¹³ 데파르트망과 레지옹의 지사(Préfet)를 국가가 임명함.

¹⁴ 2016년 6월 28일 농촌지정자들과의 만남에서 국토정비·농촌·지방자치단체부 장관(Jean-Michel Baylet)은 12억 유로 규모의 FSIL 중 절반이 농촌 코뮌의 프로젝트 재정지원에 사용되고, 이 중 2억 유로가 협정에 배분될 예정이라고 밝힌 바 있음.

¹⁵ référent은 지시(指示) 대상을 뜻함(영어의 referent에 해당).

¹⁶ CGET 웹사이트(<http://www.cget.gouv.fr/actualites/retour-d-experiences-sur-les-450-contracts-de-ruralite>: 2017. 12. 20.) 농촌지정자 설명 참조.

¹⁷ ‘comité de suivi’는 follow-up committee 또는 monitoring committee 등을 의미하며, 후속위원회로 번역함.

잘 조직되도록 지원하는 것, ③ 지역의 활동주체들(acteurs) 편에서 프로젝트가 출범하도록 격려하는 것임.

- 농촌계약은 ① 서비스 및 치료·돌봄 접근, ② 중심부르(bourgs-centres) 활성화, ③ 지역의 매력, ④ 이동, ⑤ 생태적 전환, ⑥ 사회통합(사회적 연대) 등 6개의 요소를 중심으로 지역 프로젝트 내에서 규명되어야 함(권인혜 2017). 즉, 농촌계약은 지역 중심의 공공 부문 활동을 여섯 가지로 규정하여 광범위한 영역을 포괄하고 있음.

5. 해외 농촌정책 동향의 시사점

□ 농촌에 대한 고정된 관점 탈피와 지역의 다양성을 고려한 정책 필요

- 고정된 공간개념 틀에서 바라보는 ‘동일한 농촌’ 관점에서 탈피하여 농촌지역의 다양성과 다양한 가치를 고려할 수 있는 정책 관점이 필요함.
 - 최근 OECD가 농촌, 도시, 중간지역과 같은 기존의 상호 배타적 공간개념에서 벗어나 농촌의 각 지역을 도시와의 기능적 연계 속에서, 그리고 타 농촌지역과의 관계 또는 관계의 밀도의 관점에서 보고 있듯이, 농촌에 대한 보다 유연한 공간개념 도입이 필요함.
 - 농촌을 농업 생산 공간이라는 협소한 관점에서 벗어나 거주 공간, 자연·생태 공간, 문화 공간, 다양한 경제활동의 공간 등으로 인식할 필요가 있음.
 - EU의 농촌정책이 6대 우선사항, 18개 집중분야, 118개 프로그램으로 다양화되고, 각 회원국이 자국의 농촌 실정에 적합하도록 농촌정책을 선택적으로 구성하도록 한 것은 농촌의 다양성과 다양한 가치를 정책적으로 충분히 고려할 수 있도록 한 것임.

○ 국가발전이라는 총체적 목표에 기여할 수 있도록 발전 잠재력을 극대화하고 실현하는 농촌정책이 필요함.

- 일본의 과소화 대책과 같이 낙후지역으로서 농촌이 겪는 도시와의 격차를 메우는 지원정책뿐만 아니라, OECD의 저밀도 경제와 같이 농촌이 국가 발전에 많은 기여를 하고 있다는 사실에 대한 인식 증대와 함께 이러한 기여를 극대화할 수 있는 발전전략 마련이 필요함.
- 경제성장에 대한 기여뿐만 아니라, 국민들에게 제공하는 자연·생태적 가치, 문화적 가치, 환경적 가치 등의 측면에서 국가발전에 기여하는 정도를 측정하고, 측정·확인된 사실을 기반으로 정책투입을 추진할 필요가 있음.

○ 장소적 접근과 공간적 접근의 상호보완이 필요함.

- 장소성에 기반하는 지역자산을 활용한 농촌발전 전략뿐만 아니라, OECD의 새로운 농촌정책과 같이 도시와의 연계, 인근 농촌지역들과의 연계를 통한 발전 전략의 수립과 추진이 필요함.

□ 농촌정책의 투자 관점 및 정책 수단 강화 필요

○ 농촌정책의 형성과 추진에 투자의 관점이 강화될 필요가 있음.

- 정책의 효과에 대한 예측과 이에 대한 증거를 기반으로 하는 농촌정책 추진이 필요함.
- 이와 관련해 OECD의 새로운 농촌 패러다임이 지향하는 ‘투자’가 새로운 산업에 대한 투자와 같이 수익 창출을 기대한 투자의 개념 외에도 국민들이 납득할 만한 정책효과 창출을 기대한 투자의 관점까지 포함하고 있음을 인식해야 함.

○ 정책효과를 극대화하기 위해 정책 수단의 다양화가 필요함.

- 농촌 각 지역들의 다양성 증대로 인해 표준화된 정책 수단의 적용보다는 EU와 같이 각 지역이 저마다 처한 현실에 적합한 전략과 방법을 선택할 수 있도록 정책 수단을 다양화할 필요가 있음.

- 아울러 정책효과를 높이기 위해, 선택된 정책 수단이 실질적으로 이행·실천되도록 프랑스와 같은 ‘농촌계약’ 또는 ‘농촌협약’ 제도의 도입을 고려할 필요가 있음.

□ 농촌정책의 혁신과 거버넌스 구축 강화 필요

- 농촌정책은 시장의 실패를 보완하면서도 시장의 원리를 준수해야 하는 딜레마적 도전에 직면하고 있으며, 이를 극복하기 위해서는 경제·사회·공간 정책 등 다양한 농촌정책 분야에서 지속적인 혁신 창출 노력이 필요함.
- 농촌의 다양성 증대, 농촌정책의 복잡성과 통합성 증대 등은 농촌정책 형성과 추진에 있어 다층적 거버넌스의 구축과 합리적 운용을 필요로 함.
 - 일본이나 프랑스와 같이 농촌정책과 관련된 범부처 협력기구가 구성되고 실질적으로 운용될 수 있도록 권능부여(empowerment)가 필요함.

□ 궁극적으로 삶의 질 향상을 지향하는 통합적 농촌정책 지향

- 선진국들의 경우 농촌정책은 기존의 부문정책 관점에서 벗어나 통합적 농촌정책(integrated rural policy)으로 전환되어 왔듯이, 우리 농촌정책 또한 다층적인 거버넌스가 구축되고 다양한 정책 부문이 연계될 수 있어야 함.
 - 일본의 지방창생전략 역시 통합적 농촌정책을 지향함.
- 통합적 농촌정책의 기조가 강화될수록 농촌정책의 궁극적 목표가 농촌주민의 삶의 질 향상, 그리고 국민의 삶의 질 향상으로 수렴하고 있음. 따라서 농촌정책의 형성과 추진을 위해 농촌지역의 삶의 질에 대한 객관적 측정과 함께 이에 기반한 정책목표의 설정 등이 필요함.
 - OECD의 더 나은 삶의 질 지표(the Better Life Index)를 참고할 필요가 있음.

제 4 장

농촌주민과 도시민의 삶의 질 만족도와 정책 수요

1. 개요

1.1. 조사의 배경 및 필요성

□ 새정부 농촌정책 수립을 위한 기초 현황 및 국민의 정책 수요 파악

○ 과학적 정책 입안과 추진을 위해서는 기초 자료가 필요함.

- 정책적 지원을 통해 농촌정책의 목표인 삶의 질 향상과 지역발전을 달성하기 위해서는 먼저 지역의 현황과 문제점을 파악해야 함.
- 하지만 지금까지 구축된 삶의 질 관련 측정 자료는 광역 단위 혹은 지역 묶음 단위로 조사되어 시·군별로 세밀한 삶의 질 실태와 문제점을 파악할 수 없는 상태임.
- 따라서 시·군별로 통계적 유의성을 확보할 수 있는 샘플을 확보하여 지역별 삶의 질 실태와 정책 요구 사항을 파악하고자 함.

- 국민들이 요구하는 농촌정책에 대한 수요 파악이 필요함.
 - “모든 국민에게 다원적 가치를 제공하는 농촌”이 되기 위하여 도시민과 농촌주민을 아우르는 총체적인 조사가 필요함.
 - 하지만 농업·농촌의 관점에서의 대다수의 조사는 주로 농촌주민만을 대상으로 하여 국민 전체의 의견을 수렴하기에는 어려움이 있음.
 - 또한 현재 추진하고 있는 다양한 농촌정책에 대한 국민의 인지도와 문제 인식 등을 조사하여 개선 방안을 도출할 필요가 있음.
 - 따라서, 농촌주민뿐만 아니라 도시민을 포함하여 전 국민을 대상으로 정책적 수요를 조사할 필요가 있음.

- 농업·농촌의 가치와 가치의 증대 방안에 대한 국민 의식 조사가 필요함.
 - 최근 농업·농촌의 다원적 가치에 대한 국민적 관심이 증대되고 있고 헌법에 그 가치를 반영하자고 하는 의견들도 대두되고 있는 실정임.
 - 국민들이 이에 대해 어떻게 생각하고 있는지, 어떠한 방식으로 농업·농촌의 가치를 보전하고 활용하고 싶은지를 조사하여 국민 정서에 맞는 정책 방향을 수립할 필요가 있음.

1.2. 주요 조사 내용 및 방법

- 국민을 대상으로 <표 I -4-1>과 같은 내용의 설문조사를 수행하였음.

- 조사 대상은 전국 만 19세 이상 성인 남녀 5,500명을 목표로 함.
 - 특광역시의 경우(세종 제외) 최소 100개 이상, 시·군별로 30개 수준으로 조사를 기획함.
 - 사례는 동 지역에서 2,603개와 읍·면 지역에서 2,831개, 총 5,434개가 조사됨. 동 지역 거주자는 도시민으로, 읍·면 지역 거주자는 농촌주민으로 분류하여 분석함.

- 조사방법으로는 전화 조사 및 온라인 조사를 병행함.
 - 조사기간: 2017. 12. 1. ~ 2018. 1. 10.

〈표 1-4-1〉 주요 조사 내용

구 분	내 용
정주 만족도	삶에 대한 행복도 수준 정주 만족수준
지역 여건 및 개인의 삶에 대한 만족도(정성적 측면)	소득·소비·자산 측면 보건·복지 측면 교육 측면 정주생활 기반 측면 안전 측면 경제활동·일자리 측면 문화·여가 측면 환경·경관 측면 지역사회·공동체·시민참여 측면 건강 상태 측면
부문별 현황 파악(정량적 측면)	공적연금 가입 정도 교육비지출 정도 주거비용지출 정도 재난, 재해 등의 피해 정도 실직기간 정도 여가 활동 정도 환경·경관 양호 정도
농업·농촌의 가치 및 정책 수요	농업·농촌의 인지도 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 인식 및 기대점 미래 세대에 물려주고 싶은 농업·농촌의 가치 농업·농촌정책 관련 인지도 및 개선 점
통계처리를 위한 문항	성별 나이 거주지역 결혼 상태 직업 학력 소득 가족 수 농촌거주 경험 농촌거주 의향 농촌 방문의향

2. 조사 결과

2.1. 응답자 특성

○ 조사된 5,434명의 응답자의 특성은 다음 표와 같음.

〈표 1-4-2〉 응답자 특성표

분류	구분	응답	비율	분류	구분	응답	비율	
지역	동 지역	2,603	47.9%	학력별	무학	214	4.0%	
	읍·면 지역	2,831	52.1%		초등학교·중학교 졸업	955	17.7%	
거주지	서울	100	1.8%		고등학교 졸업	1,225	22.6%	
	부산	100	1.8%		대학교 졸업(중퇴포함)	2,679	49.5%	
	대구	100	1.8%		대학원 이상	337	6.2%	
	광주	100	1.8%	세부 직업	농업·임업·어업	889	16.4%	
	대전	100	1.8%		자영업	540	9.9%	
	세종	30	0.6%		사무·관리직	1,765	32.5%	
	인천	100	1.8%		생산·기능·노무직	465	8.6%	
	울산	100	1.8%		주부	811	14.9%	
	경기	947	17.4%		학생	151	2.8%	
	강원	567	10.4%		퇴직·무직	680	12.5%	
	충북	337	6.2%		기타	131	2.4%	
	충남	481	8.9%		소득별	1500만 원 미만	1,385	26.3%
	전북	413	7.6%			1500만 원~3499만 원	1,194	22.6%
	전남	657	12.1%	3500만 원~4999만 원		1,133	21.5%	
	경북	668	12.3%	5000만 원~7999만 원		1,096	20.8%	
	경남	568	10.5%	8000만 원 이상		467	8.9%	
제주	66	1.2%	가족 구성	독신가구	694	12.8%		
연령별	19~29세	561		10.3%	1세대가구(부부)	1,539	28.3%	
	30대	957		17.6%	2세대가구(부부+자녀)	2,672	49.2%	
	40대	954		17.6%	3세대가구(조부모+부부+자녀)	373	6.9%	
	50대	1,229		22.6%	조손가구(조부모+손자녀)	18	0.3%	
	60대 이상	1,733		31.9%	기타	135	2.5%	
성별	남자	2,891	53.2%	가족원 수	1명	260	4.8%	
	여자	2,543	46.8%		2명	1,171	21.6%	
거주 기간	10년 이하	1,988	36.6%		3명	3,239	59.8%	
	11~20년 이하	1,088	20.0%		4명	629	11.6%	
	21~30년 이하	817	15.0%		5명 이상	97	1.8%	
	31~40년 이하	436	8.0%					
	41년 이상	1,105	20.3%					

2.2. 분석 결과

- 이 연구에서는 정책 수립의 기초 자료로 사용될 핵심 자료를 제시하기 위한 분석을 수행하였음. 구체적 분석 내용은 별도 자료집에 수록함.
 - 도시민과 농촌주민의 삶의 질 실태를 비교함. 국민들이 생각하는 농촌의 가치는 무엇인지, 그 가치를 증진하기 위해서는 무엇을 해야 한다고 생각하는지에 대한 조사 결과를 제시함. 또한 국민이 요구하는 농촌정책의 수요가 무엇인지를 도시와 농촌주민으로 나누어 제시함. 마지막으로 설문조사를 통해 농촌으로 돌아오기를 희망하는 사람들이 얼마나 될지에 대한 추정치를 제시함.

2.2.1. 도시·농촌주민의 삶의 질 실태 비교

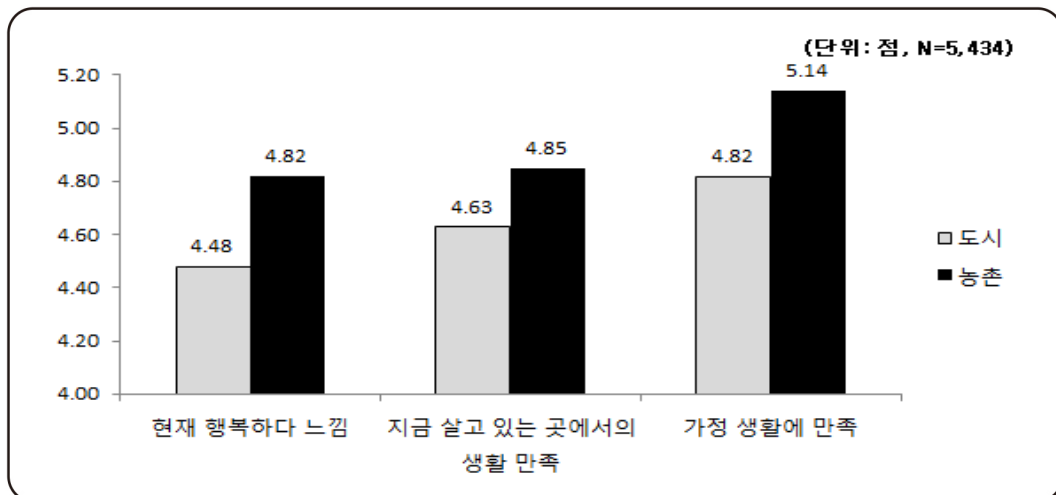
□ 행복감, 생활 만족도: 도시민 < 농촌주민

- 도시민보다 농촌주민이 더 행복하다고 느끼며, 지금 살고 있는 곳에서의 생활에 만족한다는 비율이 높음.
- 도시민의 경우 현재 행복하다는 느낌이 7점 만점에 평균 4.48점이지만 농촌주민의 경우는 4.82점으로 나타남.
 - 5점 이상 응답자의 비율을 보면 도시는 47.0%이지만 농촌은 52.0%임.
 - 도시에서 농촌으로 귀농이나 귀촌을 한 사람이 상대적으로 더 높은 행복도를 느끼고 있으며 귀농·귀촌 기간이 길수록 행복하다고 느끼는 비율이 높은 것으로 조사됨.
 - * 귀농·귀촌인의 행복감은 7점 만점에 5.04점이며, 당해 연도 귀농·귀촌인은 4.17점, 귀농·귀촌 1~5년 차는 4.73점, 6~10년 차는 5.26점, 11년 이상은 5.25점임.

- 지금 살고 있는 곳에서의 생활에 만족하는 정도를 7점 만점으로 하면, 도시민은 4.63점, 농촌주민은 4.85점으로 나타남.
 - 5점 이상 응답자의 비율을 보면 도시는 54.9%이고 농촌은 56.3%임.
 - 행복도와 마찬가지로 귀농·귀촌인들이 느끼는 생활 만족도 점수(5.05점)가 높게 나타나며 거주 기간이 길수록 만족도가 상승하는 것으로 나타남.

- 가정생활에 만족하는 정도에서도 농촌주민이 도시민에 비해 월등히 높은 점수를 보이고 있음.
 - 도시민의 만족도는 4.82점, 농촌주민의 만족도는 5.14점에 달하며, 농촌주민의 63.3%가 가정 생활에 만족하였음.
 - 유사한 조사인 통계청의 사회조사(2016) 중 가족관계에 대한 전반적인 만족도 조사 항목에서도 농촌지역의 경우 만족한다는 비율이 도시지역에 비해 0.7%p 더 높았음.

〈그림 1-4-1〉 현재 상태에 대한 만족도



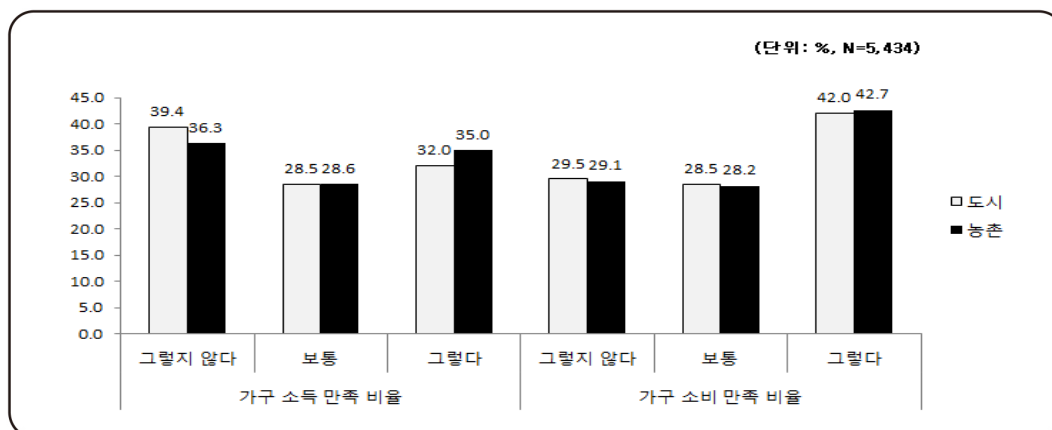
주: 동의도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 소득 만족도, 소비 만족도: 도시민 < 농촌주민

- 소득과 소비 측면에서 보면 전반적으로 대한민국 국민들은 소득과 소비에 불만족하는 경향이지만 농촌주민이 도시민에 비해 소득 및 소비에 더 만족한다는 경향으로 조사됨.
- 가구소득에 대한 만족도 조사 결과 도시민은 보통 이상 만족한다는 비율이 60.5%, 농촌주민은 63.6%였음. 전반적인 소비 생활에 대한 만족도 조사 결과, 도시민의 경우 보통 이상 만족한다는 비율이 70.5%, 농촌주민의 경우 70.9%였음.
 - 농촌주민의 소득과 소비 만족도가 높게 나타나는 현상은 통계청 사회조사(2017)에서도 유사하게 나타남. 소득에 대하여 보통 이상 만족하는 비율이 도시는 53.7%, 농촌은 55.3%임. 소비에 대해서는 도시민의 62.3%가 보통 이상 만족하며 농촌주민의 64.2%가 보통 이상 만족함.
- 귀농·귀촌인의 경우(4.10점) 원주민(3.87점)보다 소득과 소비 수준에 대한 만족도가 높은 경향으로 조사됨.

〈그림 1-4-2〉 소득과 소비 수준에 대한 만족 비율

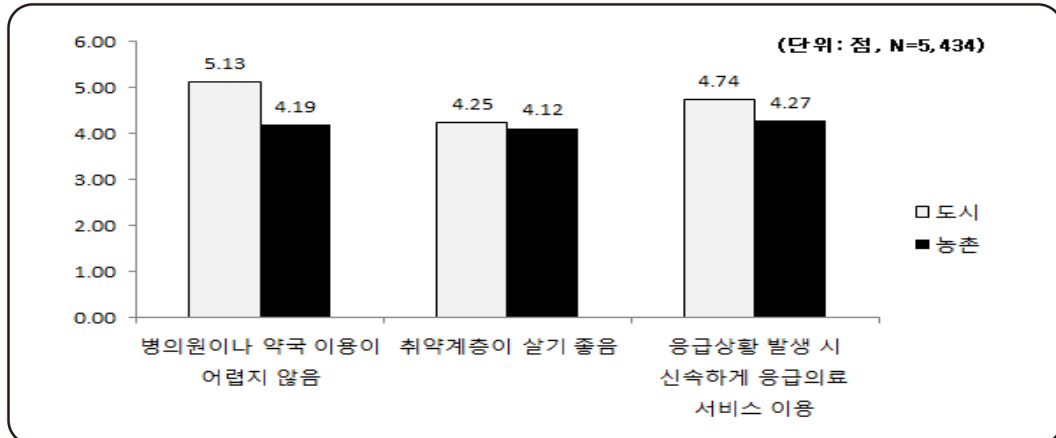


주: 동의도에 따라 7점 만점 척도로 조사. 1~3점을 그렇지 않다, 4점을 보통, 5~7점을 그렇다로 분류.
 자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 보건·복지 분야 만족도: 도시민 > 농촌주민

- 병의원이나 약국을 이용하는 데 만족한다는 것에 대해 도시민은 7점 만점에 5.13점인 반면 농촌주민은 4.19점에 불과하며, 귀농·귀촌인(4.03점)의 경우 원주민(4.22점)에 비해 더 만족하지 못하는 실정임.
- 취약계층에 대한 지원 만족도 또한 도시민(4.25점)에 비해 농촌주민(4.12점)이 낮은 상황임.
- 생명과 직결될 수 있는 응급상황에 관련해서도 도시민에 비해 농촌주민의 만족도가 현저히 낮은 상황임(도시민 4.74점, 농촌주민 4.27점).

〈그림 1-4-3〉 보건복지 부문 만족도



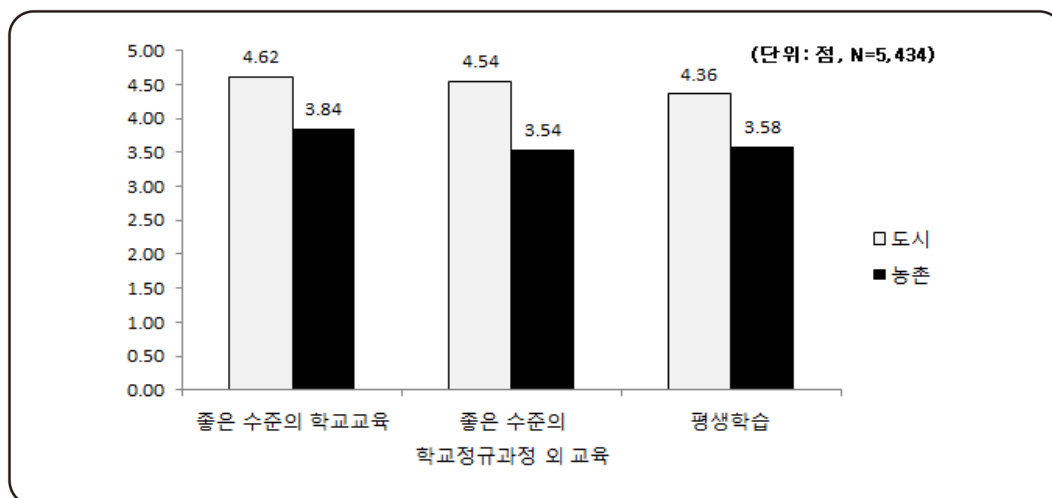
주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 교육 부문 만족도: 도시민 > 농촌주민

- 교육 부문 만족도의 경우 도시는 보통 이상지만 농촌은 보통 이하로 나타나 격차가 큰 상황이라고 판단됨.
- 도시지역의 경우 학교 교육 수준에 대한 만족도가 4.62점이지만 농촌의 경우는 3.84점에 불과함.
- 정규과정 외의 교육(도시민 4.54, 농촌주민 3.54) 및 성인의 평생학습(도시민 4.36, 농촌 3.58)에서도 농촌주민의 불만족도가 높았음.

〈그림 1-4-4〉 교육 부문 만족도



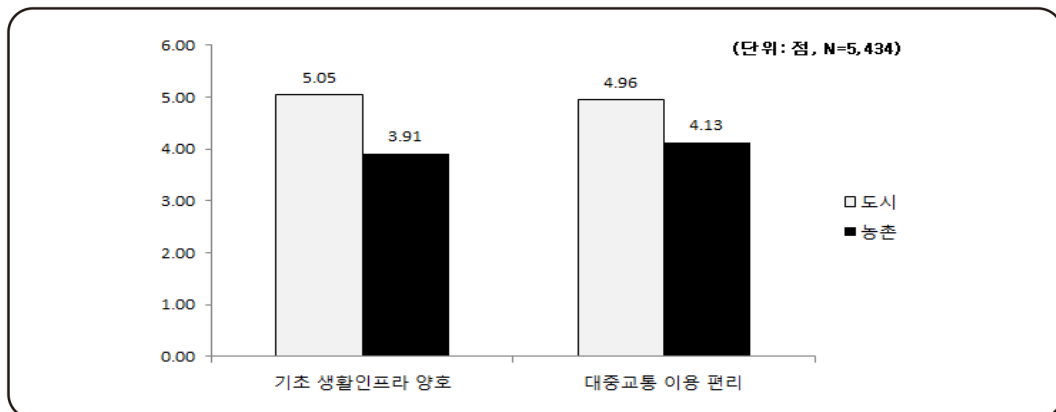
주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 기초생활 인프라, 대중교통 만족도: 도시민 > 농촌주민

- 정주생활 기반에 대한 만족도 중 기초생활 인프라, 대중교통에 대한 만족도의 차이가 높게 나타나고 있음.
- 도시민의 경우 기초생활 인프라에 대한 만족도가 평균 5.05점이지만 농촌주민의 경우는 3.91점에 불과함.
- 대중교통 이용 편리성에 대한 만족도를 보면 도시민은 4.96점, 농촌주민 4.13점에 불과함.

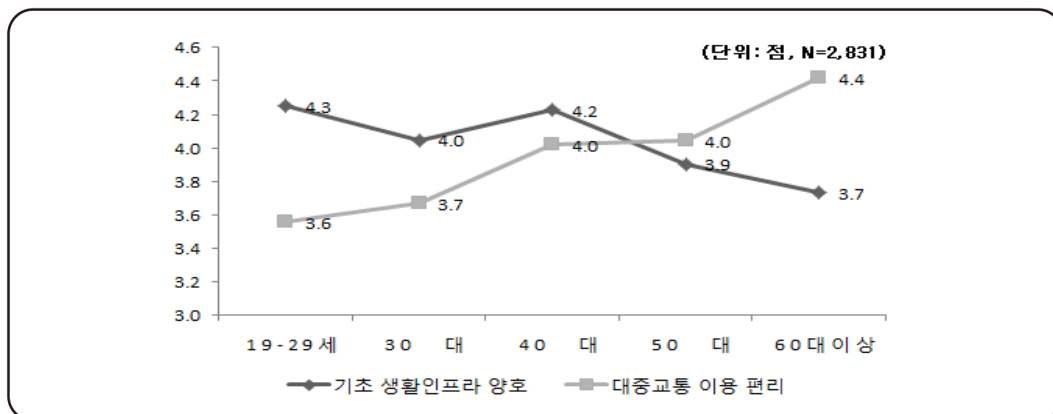
〈그림 1-4-5〉 정주생활 기반 부문 만족도



주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

〈그림 1-4-6〉 농촌주민의 정주생활 기반에 대한 연령대별 만족도



주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

- 특히 귀농·귀촌인들은 정주생활 기반에 대한 만족도가 더 낮은 상황이며, 농촌에 거주하는 고령자들은 기초생활 인프라에, 젊은층은 대중교통 이용에 불만족한다는 경향이 높은 것으로 나타남.
 - 귀농·귀촌인의 경우는 기초생활 인프라에 대한 만족도가 3.64점, 대중교통 이용 편의에 대한 만족도가 3.82점에 불과함.

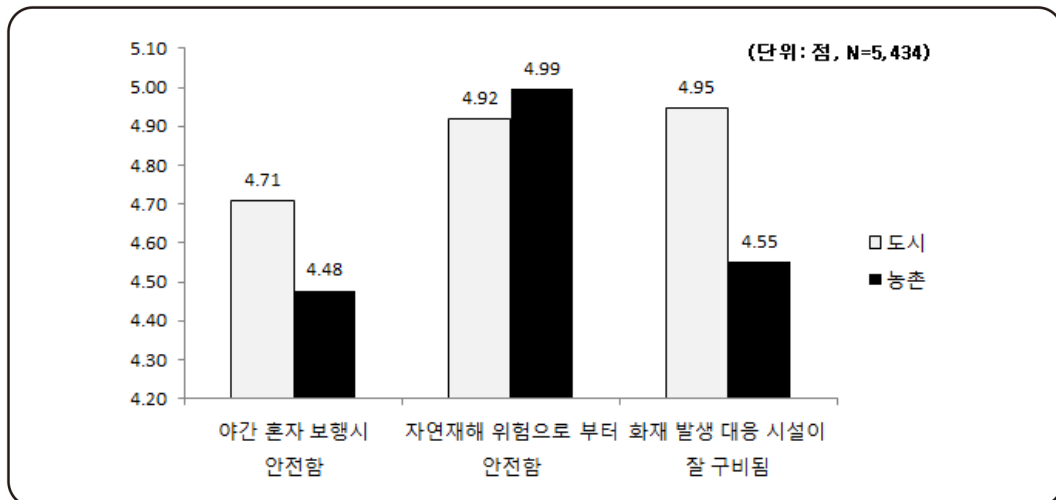
□ 자연재해 시 안전 만족도: 도시민 < 농촌주민,

야간 보행 시·화재 발생 시 안전 만족도: 도시민 > 농촌주민

○ 안전 부문에 대한 조사결과 재난·재해를 제외하고 방법, 화재 등에서 농촌 주민들이 도시민들에 비해 덜 만족함.

○ 야간에 혼자 보행 시 안전하다는 것(도시민 4.71, 농촌주민 4.48), 홍수, 산사태, 지진 등 자연재해 위험으로부터 안전하다는 것(도시민 4.92, 농촌주민 4.99), 소방서 등 화재 발생에 따른 대응 시설이 가까이 있다는 것(도시민 4.95, 농촌주민 3.55) 등에서 도시민보다 농촌주민의 만족도가 낮은 상황임.

〈그림 1-4-7〉 안전 부문 만족도



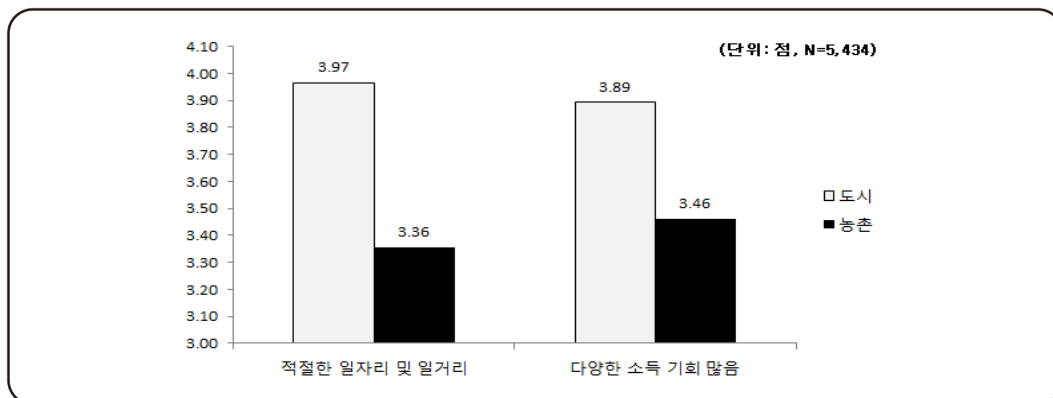
주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 경제 활동 및 일자리 부문 만족도: 도시민 > 농촌주민

- 지역에서 적절한 일자리 및 일거리를 구할 수 있는가에 대한 질문 결과, 도시민은 평균 3.97점으로 응답했으나, 농촌주민은 평균 3.36점으로 낮게 응답함.
- 또한 농업과 농촌 자원을 활용한 농산물 가공·판매, 농촌관광 등 다양한 소득 기회에 대한 조사 결과에서도 농촌주민은 3.46점으로 응답하고 있어 의외로 도시민에 비해 낮게 평가하고 있음.

〈그림 1-4-8〉 경제활동 및 일자리 부문 만족도



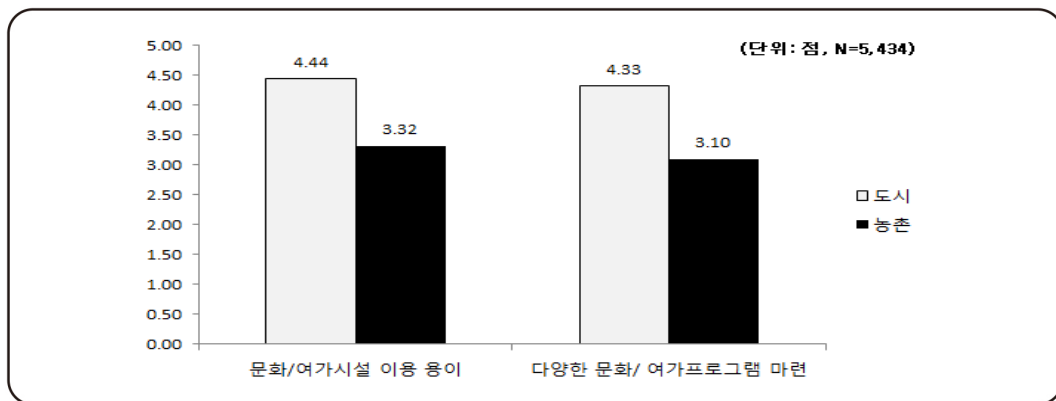
주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 문화·여가 부문 만족도: 도시민 > 농촌주민

- 문화·여가 시설 이용에 대한 만족도는 도시민의 경우 4.44점인 반면 농촌주민은 보통 수준 미만인 3.42으로 나타났음. 더불어 문화·여가 프로그램 또한 농촌에서 부족하여 만족도가 도시에 비해 현저히 낮은 상황임(도시민 4.33, 농촌주민 3.10).

〈그림 1-4-9〉 문화여가 부문에 대한 만족도



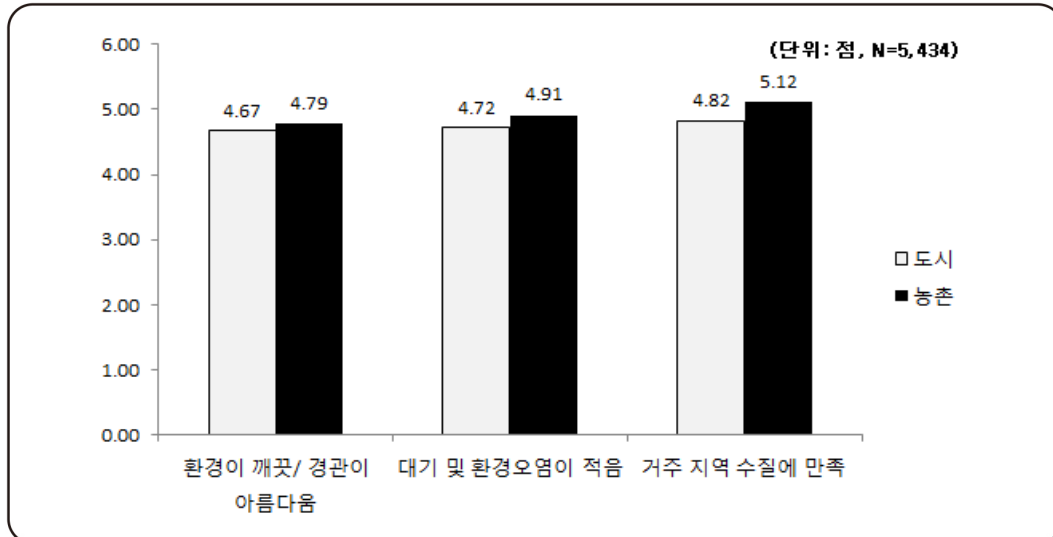
주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 환경·경관 부문 만족도: 도시민 ≦ 농촌주민

- 도시에 비해 월등히 높을 것으로 예상한 환경과 경관 부문도 도시민에 비해 농촌주민의 만족도가 크게 높지 않은 상황임.
- 동네에 대한 깨끗하고 아름다운 경관이 어떤지 질문한 결과 도시민은 4.67 점을 농촌주민은 4.79점을 주고 있어 차이가 거의 나지 않음.
- 다만 대기 및 환경오염 부문(도시민 4.72, 농촌주민 4.91), 수질 부문(도시민 4.77, 농촌주민 5.12)에서는 도시민보다 농촌주민의 만족도가 조금 높은 상황임.

〈그림 1-4-10〉 환경경관 부문 만족도



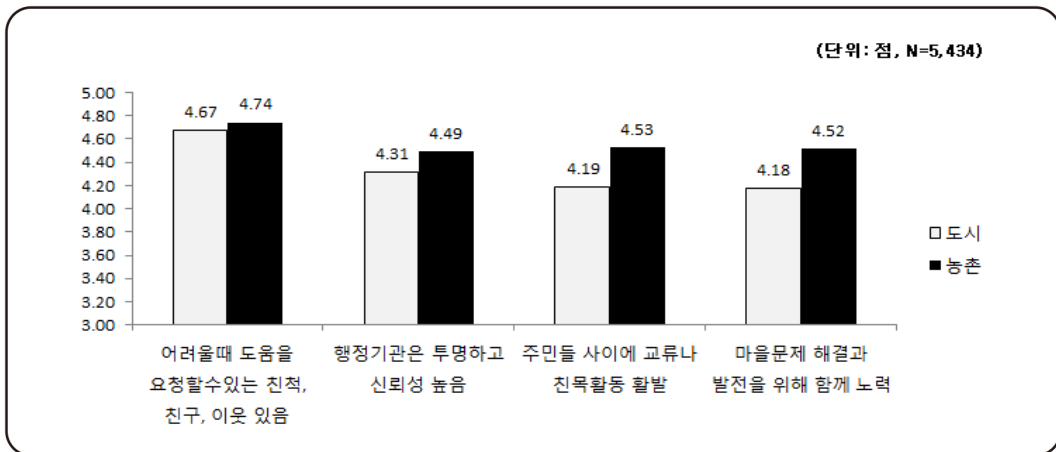
주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 지역사회 및 공동체 부문 만족도: 도시민 < 농촌주민

- 어려움에 처했을 때 도움을 요청할 수 있는 친척, 친구 또는 이웃이 있는지를 묻는 질문에 대해 도시민은 4.67점, 농촌주민은 4.74점을 부여함.
- 지역 행정기관에 대한 신뢰도도 유사하지만 농촌주민이 조금 더 높은 경향을 보임(도시민 4.31, 농촌주민 4.49).
- 다만, 주민들 사이에서 교류나 친목활동이 도시보다는 농촌에서 더 많은 것으로 나타나며(도시민 4.19, 농촌주민 4.53), 마을의 문제 해결과 발전을 위해 함께 노력하는 것에 대해서도 농촌주민이 더 긍정적으로 응답함(도시민 4.18, 농촌주민 4.52).
 - 지난 1년 동안 지역행사나 봉사활동에 참여한 경험이 없다는 비율도 도시민은 62.6%인 데 비해 농촌주민은 54.0%에 불과함.

〈그림 1-4-11〉 지역사회 및 공동체 부문에 대한 의견



주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.
 자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 공적 연금 가입률: 도시민 > 농촌주민

- 보건·복지서비스에 대한 공급량도 부족한 상태에서 농촌주민의 공적 연금 가입률도 낮은 것으로 조사됨.
- 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정직우체국연금, 보훈연금, 기초연금 등 다양한 연금에 대한 가입 유무를 조사한 결과 도시민의 17.5%가 가입한 연금이 없다고 응답했고, 농촌주민의 경우 연금 미가입 비율이 22.2%였음.

□ 가구소득 대비 교육비·주거비 지출: 도시민 > 농촌주민

- 도시민은 평균 13.9%를 가구소득 대비 교육비로 지출하고 있으나 농촌주민은 소득의 8.0%를 교육비로 지출함.
- 주거비용의 경우 도시가 농촌보다 높은 상황으로, 주거비용 지출 부담이 크다는 비율이 도시민은 16.9%, 농촌주민은 9.4%임.

□ 6개월 이상 소득을 얻지 못했던 사람의 비율: 도시민 < 농촌주민

- 농촌주민의 경우 6개월 이상 소득이 없었던 사람이 12.8%로 도시민(11.7%)에 비해 높은 상황임.
- 반면 1년간 지속적으로 소득이 있었다는 비율이 도시민은 69.9%, 농촌주민은 74.1%였음.

2.2.2. 농촌의 가치와 정책 수요

□ 국민들은 농업·농촌이 삶에 있어서 중요하다고 인식

- 농업·농촌이 식량 안보, 생태계 및 자연 경관 보전, 국가경제의 발전, 국토의

균형 발전 등에 기여한다는 데 대해 동의도가 높게 나타난 반면, 일자리 창출 기여도에 대한 동의도는 상대적으로 낮게 나타났음.

〈표 1-4-3〉 농업·농촌의 역할에 대한 국민 인식

구분	도시민	농촌주민
농촌은 국민 삶의 질을 향상 시킨다	4.84	5.16
농촌은 국토의 균형발전에 기여한다	5.02	5.20
농촌은 국가경제 발전에 기여한다	5.00	5.24
농촌은 식량안보에 기여한다	5.56	5.73
농촌은 일자리를 창출한다	4.63	4.66
농촌의 문화적 기능을 보존하고 계승해야 한다	5.11	5.33
농촌은 생태계 및 자연경관 보존에 기여한다	5.35	5.50
농촌은 지역공동체 정신이 아직 남아있다	4.98	5.16

주: 만족도에 따라 7점 만점 척도로 조사.

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 식량 생산을 넘어 일자리, 난개발 방지 및 자연환경 보존에 높은 기대

○ 앞으로 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위해 노력해야 할 것은 ‘안전하고 안정된 식량 생산’, ‘다양한 일자리 창출’, ‘난개발 방지’, ‘쾌적한 환경 및 경관 조성’ 순으로 나타났음.

〈표 1-4-4〉 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위한 노력 1+2순위 합 100% 초과(중복응답)

단위: %

구분	도시민	농촌주민	전체
안전하고 안정된 식량 생산	51.7	48.0	49.8
다양한 일자리 창출	32.8	38.0	35.5
계획적인 농촌개발로 난개발 방지	29.5	26.1	27.7
쾌적한 환경과 경관 조성	23.6	23.1	23.4
농촌 자원 및 유산 보전	25.5	18.5	21.9
농촌 지역공동체 활성화	16.7	18.1	17.4
농촌의 휴양, 관광 기능 강화	16.7	15.1	15.9

자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

□ 쾌적하고 편리한 주거환경 조성으로 귀농·귀촌 증대 기회 제공

- 현재 거주하고 있는 지역이 어떠한 모습이길 바라는지를 조사한 결과 대부분 유사한 중요도를 보였지만 도시민은 쾌적하고 편리한 주거 생활환경을, 농촌주민은 적절한 수준의 의료·복지서비스를 원하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 1-4-5〉 거주하고 있는 지역에 바라는 미래의 모습 1+2+3순위 합 100%(중복응답)

단위: %

구분	도시민	농촌주민
적절한 수준의 의료 및 복지서비스를 받을 수 있는 지역	18.9	21.3
쾌적하고 편리한 주거 및 생활환경 여건을 갖춘 지역	21.4	17.1
범죄, 교통사고, 자연재해로부터 안전하게 살 수 있는 지역	15.2	13.0
적절한 소득기회를 찾을 수 있는 지역	11.4	13.6
적절한 수준의 문화·여가생활을 누릴 수 있는 지역	12.8	11.5
깨끗하고 아름답게 정돈된 지역	8.9	8.6
필요한 것을 배울 수 있는 교육 여건을 갖춘 지역	8.0	7.5
더불어 사는 공동체로 이루어진 지역	3.3	7.5

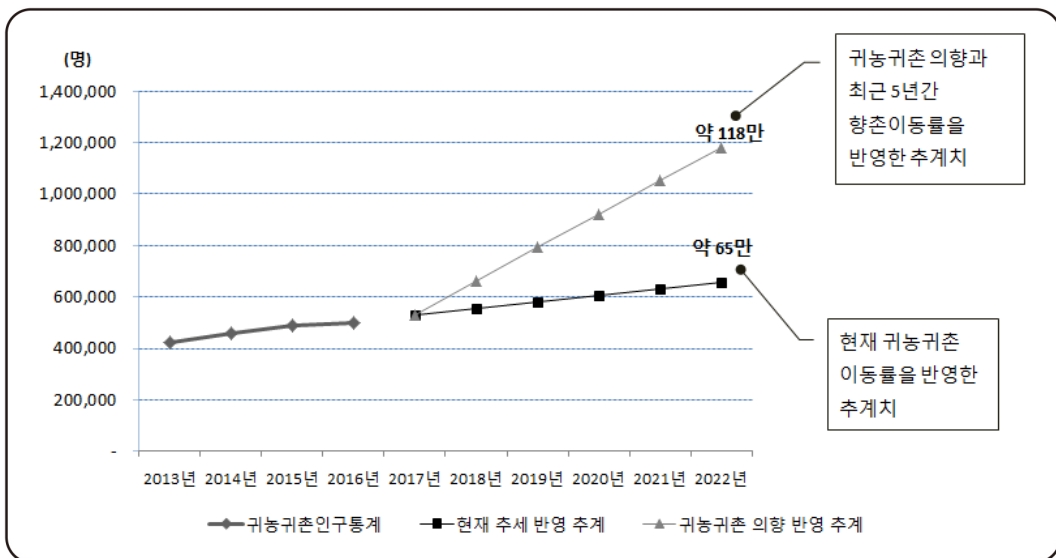
자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

2.2.3. 귀농·귀촌 전망

- 향후 10년 동안 귀농·귀촌은 꾸준히 증가하여 농촌의 인구는 당분간은 소폭이라도 증가할 것으로 전망됨.
- 농촌주민 응답자(2,831명)의 16.5%가 귀농·귀촌인이며 평균 11.4년을 농촌에서 거주했음.
 - 농촌 응답자의 21.6%는 향후 10년 이내에 도시로 이주할 것이라고 응답함.
- 도시민 응답자(2,603명) 중 23.3%는 농촌에서 이주한 사람이며, 도시민 중 37.7%는 향후 10년 내 귀농·귀촌할 것이라고 응답함.

- ‘이촌향도’ 이주 성향과 ‘이도향촌’ 이주 성향을 비교해 보면 향후 10년 동안은 도시에서 농촌으로 이주하겠다는 비율이 높음. 도시민의 수가 절대적으로 많음을 고려해 볼 때 농촌에서는 귀농·귀촌을 통해 인구가 지속적으로 상승할 것으로 전망됨.
- 이를 통해 귀농·귀촌을 단순 추계로 전망하면 2022년경 최대로는 약 118만 명의 귀농·귀촌인이 발생할 수 있을 것으로 전망됨.
- 현재 귀농·귀촌인 추이를 통해 단순 추계하면 2022년 65만 명 선에 이를 것으로 전망됨.

〈그림 1-4-12〉 현재 추세 및 귀농귀촌 의향을 반영한 귀농귀촌 전망



3. 시사점

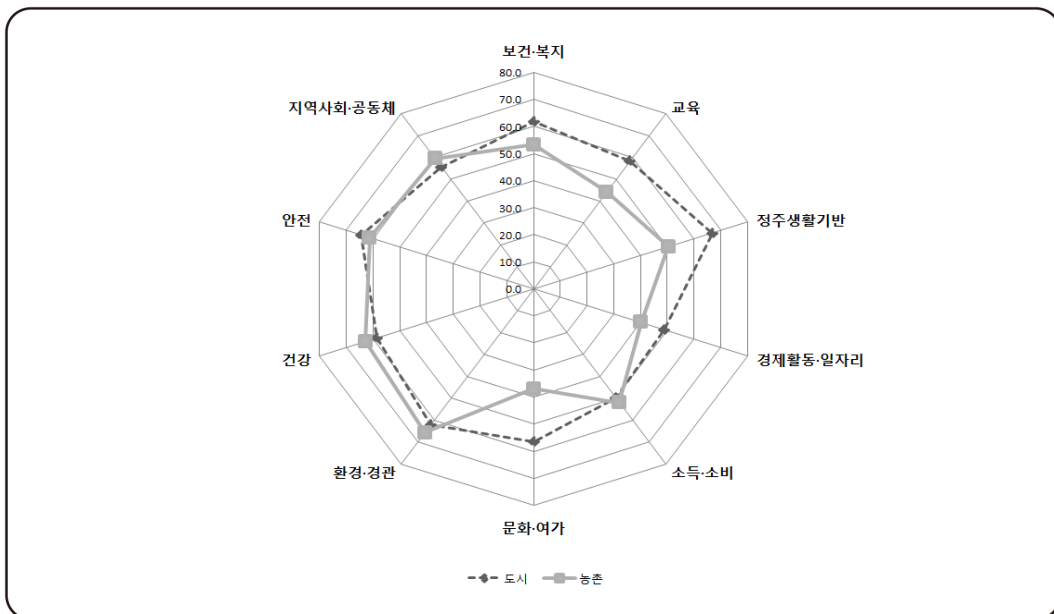
□ 삶의 질에 대한 인식과 정책 수요를 반영한 정책 수립

○ 국민들의 삶의 질에 대한 주관적 만족도와 정책적 바람 등을 정기적으로 조사, 축적하고 이에 기반한 정책을 수립할 필요가 있음. 정책이 어느 정도 성과를 내는지 가늠하는 데도 이러한 조사가 큰 기여를 할 수 있음.

□ 도시에 비해 농촌의 부족한 삶의 질 향상 정책 지속 필요

○ 조사 결과에 따르면 삶의 질을 가늠해 볼 수 있는 거의 모든 부문에서 도시에 비해 농촌주민들이 느끼는 만족도가 낮음. 이에 대한 개선이 필요함.
- 특히, 정주생활기반, 교육, 문화·여가 등의 부문에서 만족도의 격차가 심함.

〈그림 1-4-13〉 도시민과 농촌주민의 삶의 질 여건에 대한 부문별 만족도



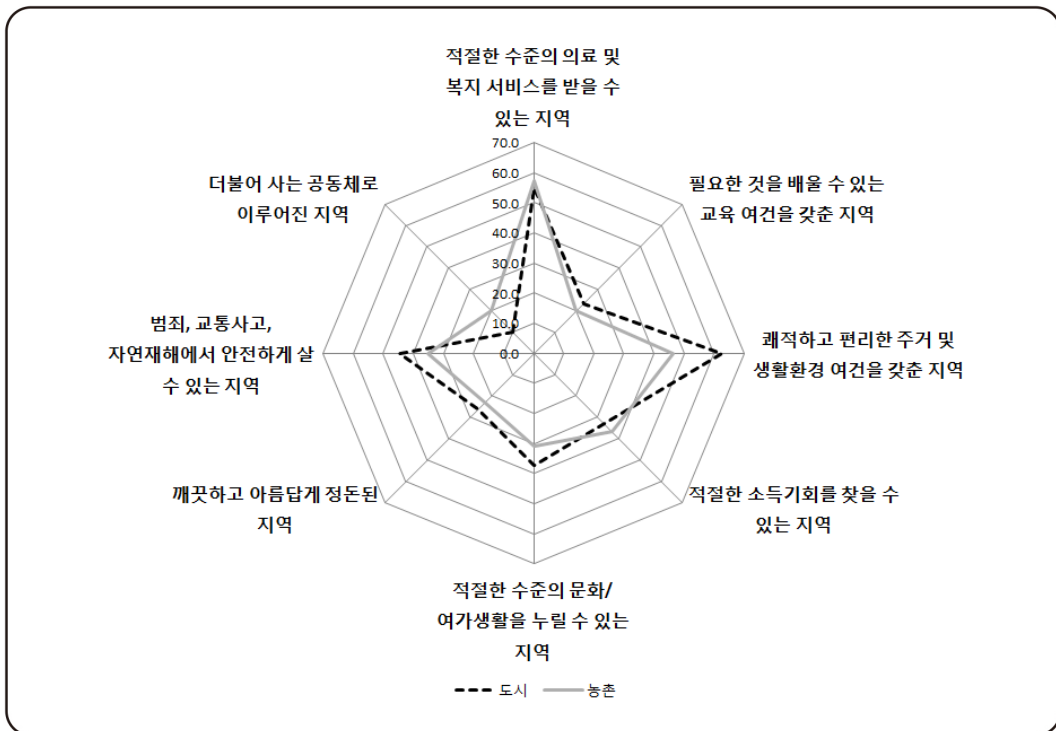
○ 농촌주민들이 상대적으로 도시민에 비해 만족도가 높은 환경·경관, 지역사 회 및 공동체 등의 여건은 농촌의 강점으로 더욱 강화될 수 있도록 지원이 필요함.

□ 농촌에서 가장 보완이 필요한 정책은 적절한 의료·복지서비스 제공

○ 농촌주민들은 농촌이 이렇게 바뀌었으면 좋겠다는 기대에 있어 적절한 수준 의 의료 및 복지서비스를 받을 수 있는 지역이라는 데 가장 큰 우선순위를 부여함.

○ 도시와의 상대적인 비교 측면에서는 쾌적하고 편리한 주거 및 생활환경 여 건을 갖춘 지역으로 만드는 것에 대한 수요 차이가 크게 나타남.

〈그림 1-4-14〉 기대하는 거주지역의 모습에 대한 수요



□ **농업·농촌의 일자리 창출을 중요한 농정의 과제로 주목**

- 식량의 안전하고 안정적인 공급이 농업·농촌에 대한 제일의 정책 수요지만, 그 다음으로 중요한 정책 수요로 꼽히는 일자리 창출은 농업·농촌의 현실에 비추어 볼 때 앞으로 가장 주목해야 할 정책과제임.
 - 농업·농촌 부문은 취업유발계수가 가장 높은 분야임.
 - 농촌의 삶의 질 향상을 위해 필요한 서비스를 공급함으로써 일자리 창출이 가능함.
 - 농촌다움의 자산을 발굴, 복원, 유지하는 분야에서 일자리 창출이 가능함.
- 농촌경제 다각화를 통해 농촌산업 육성뿐만 아니라 주거환경 개선 및 공공서비스 확충, 사회적 경제의 활성화, 농촌다움의 복원 측면에서의 일자리 창출을 동반할 수 있음.
 - 농업·농촌의 일자리는 귀농·귀촌 활성화 촉진에도 중요하며, 특히 청년 인재들이 농촌에 유입되어 다양한 아이디어를 결합시킬 수 있도록 정책적으로 지원할 필요가 있음.

□ **계획적 개발로 농촌의 난개발을 방지하고 농촌의 자원·유산을 유지하여 쾌적한 환경·경관을 조성하는 것 또한 핵심 정책 과제**

- 국민들은 농업·농촌의 공익적 가치를 증진하기 위해 필요한 노력으로 ‘계획적 농촌개발로 난개발을 방지’해야 한다는 것을 안정된 식량 생산과 일자리 창출에 이어 세 번째로 중요한 노력으로 꼽고 있었음.
- 그런데 ‘쾌적한 환경과 경관 조성’, ‘농촌 자원 및 유산 보전’ 또한 중요하게 인식되고 있어, ‘난개발 방지’를 포함한 이 세 가지 가치를 함께 보면, 농촌다움의 가치를 복원하는 것이 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위해 가장 중요하다는 것을 알 수 있음.

제 5 장

농촌정책의 방향과 목표

1. 농정 기조의 전환

□ 기존 농정을 지배한 패러다임은 성장 중심의 중앙집권주의 농정

- 농산물 생산을 농업의 핵심 기능으로 간주하고 농업 생산 증대(성장)를 우선시함.
 - 농촌은 자원 생산과 이용을 위한 산업 공간으로 규정되고 경제·사회·환경에 부정적 영향을 초래할 수 있는 농사 관행(환경오염 등)은 용인되거나 묵인되었음.

□ 국민·국토와는 괴리된 농업 생산자 중심의 접근은 농업과 농업인의 비중이 줄어들면서 위협

- 시대적 수요는 먹거리 안전성, 환경, 어메니티, 문화, 가치 등으로 다양화하고 있지만 농정은 여전히 농업·농업인 중심의 관점에서 가격과 소득 문제보다 중심을 두고 있음.
 - 수십년 동안의 관행이 굳어진 탓도 있고, 농업과 농업인은 확실한 수요 주체와 요구가 있기 때문에 정책적으로 불가피한 측면도 있음.

○ 이제는 국민경제, 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 농정으로 그 기조를 전환해야 할 필요가 보다 높아지고 있음.

- 앞에서 살펴본 선진국들의 농정이나 국민들의 농정에 대한 수요는 그러한 필요성을 역설하고 있음.

□ ‘국민 모두를 위한 농업·농촌의 역할’을 재정립하고 그를 구체화하는 농정으로 재정립 필요

○ 특히 저출산·고령화, 저성장, 기후 변화, 4차 산업혁명 등의 트렌드에 부응하는 농업·농촌의 역할과 기능을 새롭게 정의하는 것이 중요함.

- 경제적 측면으로만 환산하면 국민경제에서 농업의 비중은 점차 줄어들지만, 농업·농촌이 국민들의 삶에 제공하는 다원적 가치는 더욱 증가할 것으로 기대됨.
- 이를 반영하듯이 해마다 귀농·귀촌인구가 증가하고 있으며, 농촌에서 농업의 비중은 줄어들지만 다른 산업 및 일자리의 증가가 기대되고 있음. 앞서 국민들의 삶의 질 만족도와 정책 수요에서도 이러한 점이 나타남.

○ 그러나 농업·농촌의 다원적 가치에 있어 농업의 역할과 기능은 절대적인 위치를 점유함. 농업이 없는 농촌 공간은 무의미한 텃밭. 동시에 농업만으로는 농촌을 구할 수 없지만, 농촌은 농업의 가치를 더욱 높여줄 수 있음.

- 농촌은 생태적 건전성이 우수하고 풍부한 유무형 자원을 보유한 발전 잠재력이 높은 공간이라 할 수 있음. 2000년부터 2010년 사이 OECD 국가 1인당 국내총생산(GDP) 증가율이 도시는 0.94%인 반면에 농촌은 1.33%였음.
- 또한 농촌의 유무형 자원과 건강, 웰빙, 생태 지향의 국민적 관심을 연계한다면 농업의 가치도 높아지고 농업·농촌은 국가 성장의 동력을 창출할 수 있음.

○ 따라서 농정은 국민 모두를 대상으로 하는 정책으로서 새롭게 자리매김되어야 할 것이며, 이를 새농촌정책이라 명명할 수 있음.

- 마침 문재인정부는 ‘전국이 골고루 잘사는 대한민국’을 국정 의 핵심 아젠다의 하나로 채택하고 있으며, 이를 실현하기 위해서는 낙후된 지역을 이해하고 그 가치의 복원을 통한 재활성화가 우선 필요할 것임.

□ 새로운 농정 패러다임, 새농촌정책으로 전환 필요

- (농정의 핵심 가치) 농업활동을 통한 생산 증대 → 국민(사람) 중심의 농정 구현
- (농정의 대상) 농업인 → 국민 전체로 확대
 - 공간 대상으로서의 농촌: 농지, 마을 → 농지, 마을과 중심지, 러번(rurban) 지역으로서 인근 도시까지 확대 및 다양화
- (농정의 주요 내용) 농업소득, 농업 경쟁력 제고 → 국토 전체의 환경과 경관 보전, 건강한 먹거리 제공, 국민의 삶의 질 향상에 서비스, 균형발전 기여 등
- (농정의 추진 방식) 중앙정부 주도 → 지자체와 민간 등 국민의 참여와 협력의 수평적 거버넌스로 전환
- (농정 예산) 농업인 대상의 보조금 → 미래 국민의 삶의 질 향상을 위한 투자금

□ 새농촌정책의 시대적 의의와 필요성

- 농촌의 기능과 가치에 대한 국민적 인식이 변화하고 농촌지역에서의 체재 및 정주 수요 등이 증대되고 있는 바, 이러한 변화에 대응이 필요함.
- 농업·농촌이 새로운 자산, 자본 창출의 경쟁력을 보유하고 있기 때문에 그것의 발굴, 보전, 활용 등을 도모하는 정책이 요구됨. 새로운 농촌적 가치에 주목할 필요가 있음.
 - 농촌은 사회자본(social capital)뿐만 아니라 자연자본(natural capital)에 있어서 도시보다 우위에 있다고 할 수 있음.

- 기존 농업정책의 한계를 보완하기 위해서도 새농촌정책이 필요함. 농업 부문의 위상이 약화되고, 농촌의 어메니티(amenity) 등 새로운 영역이 중시되고 있음은 주지의 사실임.
- 농촌 지역사회 구성원의 변화에 따른 적합한 대응이 필요함. 농촌지역 인구 감소와 고령화, 농촌지역 내 다문화가정 증가, 도농 혼주화 진행 등 전통적인 의미의 농촌 지역사회가 더 이상 유지되기 어려운 상황임.
- 부문적 접근보다는 지역 통합적 접근이 효율적이라는 주장이 힘을 얻고 있음. 농업의 생산성은 지속적으로 증대했으나 그에 비례하여 농가소득이 증대하지는 않는 상황에서, 여러 경제활동 부문 간의 연계를 통한 시너지 창출이 필요함.
- 도시 중심의 정책으로 인한 지역 간, 도농 간 불균형의 해소가 절실함. 도시·농촌의 통합적 접근의 필요성이 큼.
- 전 국토의 등가치적 정주 여건 확립이 요구됨. 국민이 국토의 어디에 살더라도 국가가 최소한의 정주 여건을 조성해야 한다는 것은 의무에 가까움.
 - 현대 산업사회가 잃어버린 혹은 현대 산업사회의 병리를 치유하고 한국적 원형으로서 변함없이 건강한 공동체로서 농촌의 가치를 유지할 필요가 있음.

2. 새농촌정책의 비전과 전략

□ 새농촌정책의 비전은 농촌의 활력 증진을 통해 '사람이 돌아오는 농촌 만들기'로 설정

- 농업·농촌의 지속가능한 유지·발전을 도모하고 농업·농촌이 국민을 위해 서비스하기 위해서는 농촌에 사람이 돌아오는 것이 핵심이며, 사람이 돌아오는 농촌은 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 살만한 공간이어야 함.
 - (삶터) 전국 어디에 살든지 최소한의 생활 여건 구비
 - (일터) 최소한의 경제활동과 소득이 발생
 - (쉼터) 깨끗한 환경과 아름다운 경관으로 도시와 차별화된 대국민 서비스
 - (공동체의 터) 공동체의 연대와 참여 기회가 보장되는 곳

□ 농정은 핵심 주무 부처인 농식품부를 중심으로 하되, 범부처적으로 접근할 영역

- 그럼에도 불구하고 농업적 토지이용이 기반이 되는 농촌지역 고유의 특성을 고려하고, 농업활동과 긴밀히 연계된 지역 활성화 활동의 특성을 고양하며, 농업활동과 연계된 지역자원의 보전과 가치 제고의 잠재력을 인정해야 함.
- 농식품부는 오랜 기간 구축된 노하우 적용을 용이하게 하되, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의질향상특별법」)을 위시해 여러 부처를 연계할 수 있는 실천적 장치를 잘 활용해야 함. 프랑스의 농촌을 위한 부처공동위원회 및 일본의 지역창생본부는 이를 잘 보여줌.

□ 비전 달성을 위한 정책의 추진 기반은 포괄적 예산지원제도, 지역 중심의 계획제도가 뒷받침되는 추진체계의 구축

- 통합형·분권형 농정 추진체계 구축이 필요함.

- 포괄적 예산지원제도를 확대해야 함.
- 농촌종합계획제도와 계획협약제도를 도입해야 함.

〈그림 1-5-1〉 농촌정책 비전, 목표, 추진과제

비전	농촌 활력 증진을 통한 사람이 돌아오는 농촌 - 더불어 잘사는 대한민국 만들기
목표	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 쾌적한 삶터: 농촌365생활권 육성(100개 우수거점, 1000개 스마트빌리지) ◇ 활력있는 일터: 신활력 플러스 100개소 확산 ◇ 아름다운 쉼터: 국가농업유산 확대 및 농촌다움 복원사업 등 도입 ◇ 함께하는 공동체의 터: 귀농귀촌 100만 시대 개막
주요 전략과 추진과제	1 전 국민에게 열린 편리하고 쾌적한 삶터 조성
	<ul style="list-style-type: none"> ① 농촌 3·6·5 생활권 육성 ② 쾌적하고 적합한 주거환경 조성 ③ 서비스기준 충족 등 농촌 특화형 서비스 제공을 통한 복지 증진
	2 농촌경제 다각화와 일자리 창출
	<ul style="list-style-type: none"> ① 농촌산업 다각화와 체계적 육성 ② 농촌관광 활성화 ③ 6차 산업의 고도화 ④ 농촌 신활력 플러스 ⑤ 농촌형 일자리 창출
3 농업농촌 가치의 대국민 서비스	
<ul style="list-style-type: none"> ① 사회적 농업 활성화 ② 도시농업 확대 ③ 농촌다움 복원 및 농촌 가치 확산 	
4 귀농·귀촌 활성화와 도농상생 공동체	
<ul style="list-style-type: none"> ① 귀농·귀촌 유형별 맞춤형 지원 ② 청년의 농촌 정착 지원 프로그램 ③ 농촌활력 증진을 위한 중간지원조직 육성 	
정책 추진 기반	<ul style="list-style-type: none"> ① 통합형·분권형 농정 추진체계 구축 ② 포괄적 예산지원제도 확대 ③ 농촌종합계획제도와 계획협약제도 도입

제2부

새농촌정책 추진 방향 및 전략 과제

- 제1장 전 국민에게 열린 편리하고 쾌적한 삶터 조성
- 제2장 농촌경제 다각화와 일자리 창출
- 제3장 농업·농촌 가치의 대국민 서비스
- 제4장 귀농·귀촌 활성화와 도농상생 공동체
- 제5장 새농촌정책의 추진체계와 기반 조성

제 1 장

전 국민에게 열린 편리하고 쾌적한 삶터 조성

1. 농촌 3·6·5 생활권 육성

1.1. 현황 및 배경

□ 정부 사업을 통한 기초생활 인프라의 양적 증대와 인구 유입

○ 일반농산어촌개발사업 등 장기간 투자된 정주환경 개선사업의 성과로 농촌지역의 기초생활 인프라가 꾸준히 확장되었고 귀농·귀촌 등으로 인해 소폭이나마 농촌 인구가 증가하기 시작함.

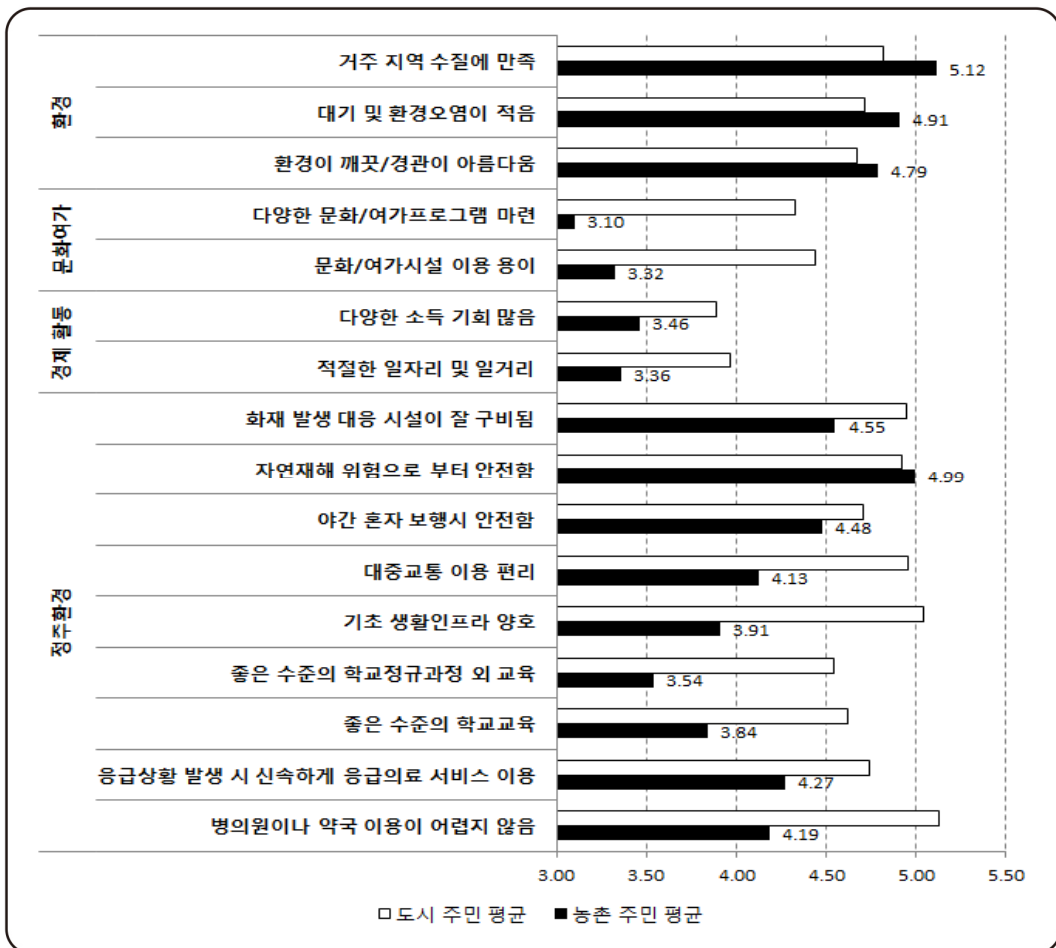
- 농촌 지역개발 분야의 대표적인 정책사업인 일반농산어촌개발사업에 2010년 이후 2017년까지 총 7조 2,439억 원이 투입됨.
- ‘읍’ 인구는 2010년 420만 명에서 2015년 462만 명으로, ‘면’ 인구는 동기간 456만 명에서 478만 명으로 증가함(통계청 인구주택총조사 각 연도).
- 3년 동안(2013~2015년) 귀농·귀촌인은 142만 명으로 매년 농촌 인구의 5% 정도가 외부에서 유입됨.

□ 상대적으로 낙후한 정주생활 기반으로 인한 농촌의 정주만족도 악화

○ 대도시 중심 지역발전 전략으로 인한 도·농격차 지속으로 도시에 비해 생활 환경이 취약하고 정주만족도가 악화되었음.

- * 도로포장률(2014년, %): 전국 83.4, 농촌 46.8
- * 하수도보급률(2015년, %): 특광역시 99.1, 군 67.0
- * 문화예술관람률(2016년, %): 대도시 81.0, 읍·면 65.0

〈그림 II-1-1〉 도시·농촌주민의 부문별 정주만족도



주 1) 만족도에 대하여 7점 만점 척도로 조사.
 2) 농촌주민 2,831명과 도시민 2,603을 대상으로 조사한 결과임.
 자료: 한국농촌경제연구원. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사. 2017.

○ 주민 고령화, 과소화가 수십 년 동안 심각하게 진행되어 정주를 위한 기초 생활 기능 저하로 생활 사막화가 우려됨.

- 비수도권 농촌지역의 읍·면 소재지에서 기초생활서비스 이용 접근성이 점점 더 나빠지고 있는 실정이며,
- 고령자의 사망에 따라 인구가 다시 감소 추세로 전환되면 농촌지역은 생활서비스 기반이 더욱 약화될 것으로 전망됨.

〈표 II-1-1〉 생활서비스를 마을 내 혹은 읍면 소재지에서 이용할 수 있는 마을 비율

단위: %, %p

	분류	시설종류	2010년	2015년	변화	분류	시설종류	2010년	2015년	변화	
읍부	보육 및 교육	어린이집	67.97	66.26	-1.7	기초 서비스	도서관	60.14	57.79	-2.4	
		유치원	67.12	62.39	-4.7		재래시장	56.33	52.02	-4.3	
		초등학교	67.75	60.85	-6.9		시외버스터미널	53.77	47.85	-5.9	
		중학교	68.72	57.43	-11.3		이미용실	76.41	71.48	-4.9	
		입시보습학원	68.17	61.68	-6.5		목욕탕	62.44	60.16	-2.3	
		예능학원	67.04	63.53	-3.5		안전	119안전센터	58.40	53.92	-4.5
	의료	약국(약방)	72.35	67.53	-4.8	파출소 (지구대, 치안센터 포함)		62.64	58.75	-3.9	
		병원, 한의원	71.61	66.69	-4.9						
	면부	보육 및 교육	어린이집	42.75	44.18	1.4		기초 서비스	도서관	23.35	27.85
			유치원	67.55	64.24	-3.3	재래시장		29.18	27.84	-1.3
초등학교			69.12	68.78	-0.3	시외버스터미널	35.65		32.60	-3.1	
중학교			73.84	47.08	-26.8	이미용실	64.01		64.50	0.5	
입시보습학원			29.78	20.28	-9.5	목욕탕	29.27		35.87	6.6	
예능학원			28.80	23.46	-5.3	안전	119안전센터		45.14	45.18	0.0
의료		약국(약방)	55.53	52.88	-2.7		파출소 (지구대, 치안센터 포함)	81.18	75.94	-5.2	
		병원, 한의원	38.79	39.63	0.8						

주 1) 수도권과 광역시 군 지역을 제외한 비수도권 읍·면의 현황.

2) 해당 연도 마을 수 대비 해당 시설이 행정리 혹은 소재지에 있음에 대한 비율 값을 제시한 것임.

자료: 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2010, 2015.

○ 하지만 최근 귀농·귀촌 등으로 농촌 인구 및 젊은층 유입이 증가하고 농촌주민들의 여가 수요가 늘어남에 따라 다양한 생활 인프라 수요 증대가 예상됨.

* 귀농·귀촌인(명): ('13) 79만 1천 → ('14) 82만 → ('15) 82만 8천 → ('16) 82만 2천

* 40세 이하 귀촌인(명): ('13) 21만 4천 → ('14) 22만 2천 → ('15) 24만 → ('16) 24만 3천

* 농촌주민의 월평균 여가체육생활 지출 비용(만 원): ('12) 12 → ('16) 16.4

□ 정주 계층별 특성을 반영한 지역개발사업 개선 필요한 상황

○ 농촌 지역개발사업이 정주 계층별(마을-읍·면-중소도시) 특성을 반영한 기초생활 인프라 정비 추진을 지향하고 있으나, 실제 이러한 방향에 입각한 정책 시행 경험은 불충분함.

- 농촌 중심지 대상 사업(읍·면 소재지 종합정비 사업)의 경우도 중심지 체계와 특성 고려 없이 획일적으로 추진됨.
- 하드웨어 위주로 사업이 시행되어 시설 운영 프로그램 및 주체별 역할 분담 방안이 제대로 마련되지 않아 다수의 유휴시설이 양산됨.
- 농촌 중심지의 중요성이 강조되었지만 배후지역에 대한 지원이 부족한 상황임.
- 중심지사업도 경관 조성(가로수, 산책길), 복합 복지시설 등에 편중하는 경향이며 사업 목적과는 달리 작은 배후지역에만 서비스되는 상황임.

○ 농촌의 8.2%에 달하는 3,014개 행정리가 '서비스 접근성 취약마을'임.

- 마을에서 15분 이내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설 수가 70% 이상 (31개 생활서비스 항목 중 접근 가능 항목 22개 이하)인 마을이 '서비스 접근성 취약마을'로 분류됨(통계청 농림어업총조사 지역조사 2015).

○ 서비스 공급이 취약할 뿐만 아니라 농촌마을 중 대중교통을 이용할 수 없는 비율이 9.5%, 시내버스가 한 번도 다니지 않는 마을이 12.3%에 달해 서비스를 쉽게 찾아가기도 어려운 상황임(통계청 농림어업총조사 지역조사 2015).

- 읍·면 중심지에 비해 과소화·공동화가 지속되는 배후마을의 생활환경은 더욱 낙후되어 중심지-작은 중심지-마을을 잇는 통합적 개발을 통한 효율화가 필요함.

1.2. 추진 방향

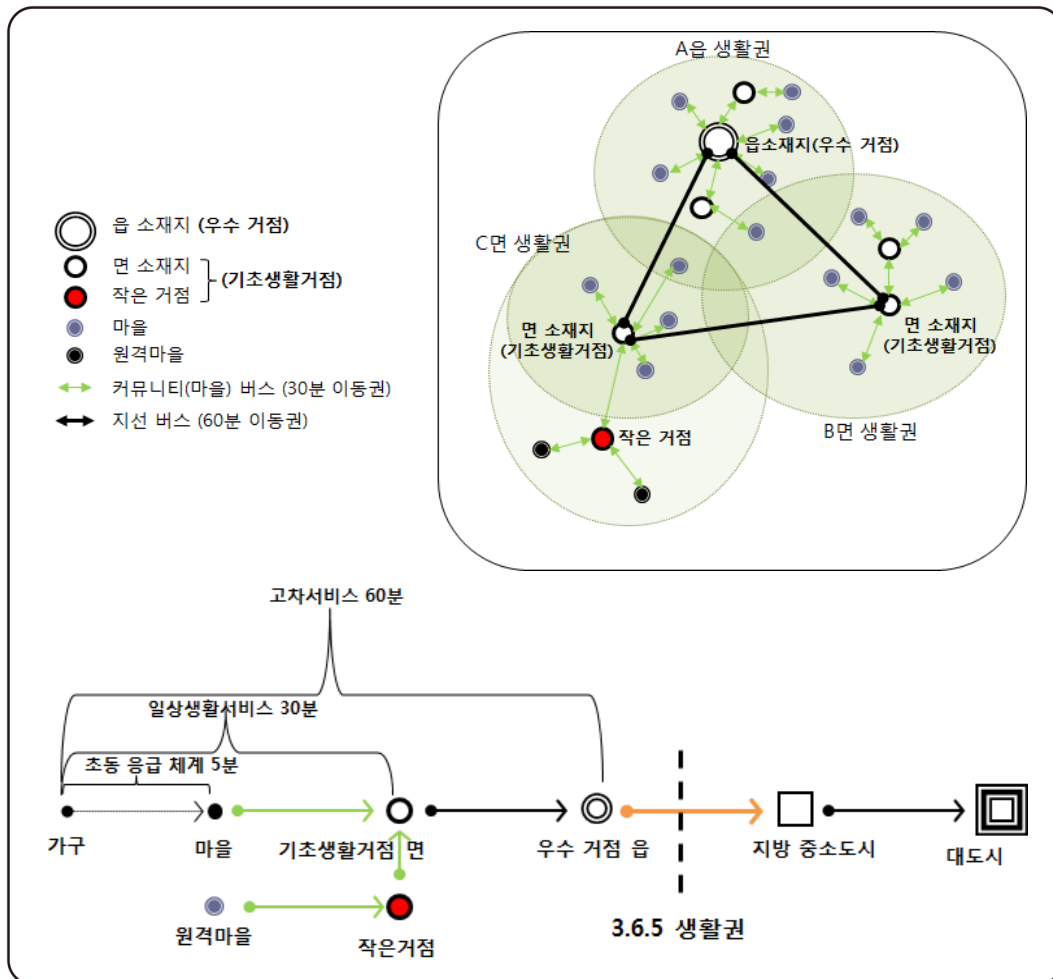
□ ‘농촌중심지-작은 중심지-배후마을’ 묶음 정주생활권 복원으로 도시에 비해 부족한 농촌의 기초생활 인프라를 확충

- 농촌 여건 변화를 반영하여 읍·면 소재지를 중심으로 연계 기능을 강화할 수 있는 사업 추진이 필요함.
 - 생활 여건 개선→주민 삶의 질 향상→인구 유입→지역경제 활성화→정주 기반 확대로 이어지는 선순환 체계 구축이 필요함.
- 주민의 실생활에 실질적으로 기여할 수 있는 생활 기반 조성 및 시설의 지속 가능한 운영이 요구됨.
 - 현재 추진되고 있는 상위 중심지 위주의 개발도 필요하나, 인구 과소화에 따른 생활권의 기능 상실에 대응하여 농촌의 하위 중심지를 대상으로 하는 정책 대안 수립도 필요함.
- 정주생활권의 접근성 개선을 위한 교통서비스 네트워크 체계의 지속적인 확충 및 개선이 필요함.
 - 물리적 공급량을 늘리는 것보다는 기초생활 인프라 서비스까지 접근하기 위한 교통서비스를 확충하여 서비스 효율성과 생활의 편의성을 도모해야 함.

□ 기초생활서비스 30분, 중·고차생활서비스 60분, 초동 응급연락체계
5분 内の 농촌 ‘서비스 생활권(3·6·5 생활권)’ 구현

- 읍 소재지를 농촌생활 우수거점으로 100개소 조성(2022년까지)하고 배후마을에 대한 서비스 전달 확대의 허브로 육성함.
- 우수거점의 기능을 보완하면서 이용 빈도가 높은 일상적인 기초서비스(essential service)를 제공하는 기초생활거점을 500개소 육성함.
- 중심지 접근성이 제한적인 원격지 배후마을 주민들에 대한 서비스를 보장하기 위한 작은거점 조성도 필요함.
 - 우수거점이나 기초생활거점으로 접근성이 열악한 원격지 배후마을들 묶음으로 함께 이용할 수 있는 서비스 허브 역할을 담당하도록 함.
- 기초생활거점과 배후마을 간의 서비스 이용을 위한 100원 택시, 커뮤니티 버스 등 교통서비스 구축을 체계화함.
 - 전기차 충전 시설 등을 구축하여 이동 비용을 절감할 수 있도록 전기로 움직이는 택시, 커뮤니티 버스 등을 도입함.
 - 출발지와 목적지를 점으로 연결하는 방식(point to point)의 이동체계를 벗어나 중심지에서 목적지가 다양한 네트워크 방식(hub-spoke)으로 지역 내 대중 교통 체계를 구축함.

〈그림 II-1-2〉 3·6·5 생활권의 개념도



1.3. 추진 과제

□ 자치생활거점으로써의 우수거점 육성

- 시·군 생활거점인 읍을 중심으로 중·고차위 서비스 시설을 집적하고 지역 간 이동을 위한 교통거점을 구축함.

- 읍 소재지(중심지)에 경제·교육·의료·문화 등의 서비스를 집중(compact)하고 배후마을 - 읍·면 - 도시 등으로 서비스 접근성을 강화(delivery)함.
- 시·군 내 기초생활거점 간 이동 시간이 60분 이내가 되도록 간선 대중교통 체계를 구축함.

□ 일상생활거점으로써의 기초생활거점 육성

- 지역 상황에 맞도록 시·군 내 생활권을 3~4개로 설정하고, 우수거점의 하위 서비스 전달 허브로 기초생활거점을 육성함.
 - 생활권 내에서 기초생활 인프라 수준이 우수하고 주변 배후지역과 교통망이 우수한 지역을 우선적으로 지원하여 생활권 내 허브 기능을 부여
 - 기초생활서비스 시설들을 도보권 내에 집적 혹은 건축물의 복합시설화를 통해 구현하고 기초생활거점과의 교통거점을 구축함.
 - 각 마을에서는 기초생활거점으로 30분 이내에 이동할 수 있는 교통서비스를 제공하여 일상생활에 불편함을 최소화함.

□ 작은거점 육성을 통한 촘촘한 3·6·5 생활권 구현

- 과소화·공동화된 원격지 농촌의 정주환경 개선을 위한 작은 중심지 육성사업 추진이 필요함. 일본과는 다른 우리나라의 실정에 적합한 시범사업을 우선 추진함.
 - * 일본 과소화·공동화 지역 활력 증진을 위한 ‘작은거점’ 사례

〈(사례) 일본의 ‘작은거점’ 육성 정책〉

- “‘작은거점’은 농촌에서 상점, 진료소, 공공시설 등의 생활서비스 시설이 중심지구의 일정 공간 영역 안에 모여 있는 곳”을 뜻함. 작은거점 만들기는 현재 범정부 차원의 지방창생정책으로 추진하고 있으며, 내각부, 총무성, 농림수산성 등 여러 정부 부처의 시책을 연계하여 종합적으로 사업을 시행함.

- 작은거점 육성 시에는 ① 시설의 공간적 집중, ② 중심지와 배후마을을 통합한 접근법을 중시함.
- 고령인구가 다수인 농촌주민의 편의를 고려하여 농촌지역 시가지(농촌 중심지) 또는 중심마을을 대상으로 생활·복지 서비스를 일정 구역에 집약함.
- 또한 중심지 활성화만을 위한 정책이 아니라 주변 마을 유지를 위하여 중심지 기능을 재편하고 연결하는 데 초점을 두어 거점지구와 배후마을을 효과적인 교통 네트워크로 연결하는 것을 중요한 과제로 추진함.

자료: 심재현 외(2017a: 183)의 참고 박스 인용.

- 작은거점은 서비스 취약지역을 중심으로 조성하고, 상위 중심지와 연결되는 공공서비스 전달 체계 구축에 주력함.
 - 「삶의질향상특별법」에 의거한 농어촌서비스기준 미충족 지역, 지방 도시로부터 30km 초과 지역, 인구 희박 지역 등 기준을 설정하여 우선 지원

2. 쾌적하고 농촌에 알맞은 주거환경 조성

2.1. 현황 및 배경

- 농촌은 노후주택과 빈집이 많은 상황이고 최저주거기준에 미달하는 주택이 다수 있어 쾌적한 주거환경을 위해서는 주택의 개선이 필요한 실정

- 농촌 노후주택 비율과 빈집이 급격히 증가함(통계청 인구주택총조사).
 - ‘읍’ 노후주택 비율(%): (‘10) 12.7 → (‘15) 18.4, 빈집 비율: (‘10) 7.4 → (‘15) 8.8
 - ‘면’ 노후주택 비율(%): (‘10) 27.0 → (‘15) 38.2, 빈집 비율: (‘10) 11.7 → (‘15) 13.8

- 2010년 기준으로 농촌의 최저주거기준 미달 가구 비율도 18.39%로 도시지역에 비해 1.9배 이상 많은 것으로 나타나 주택 측면에서 농촌의 정주환경도 열악한 실정임(김승중 외 2016).
 - 현재 최저주거기준은 도시지역 거주자의 특성을 반영하여 실제 열악한 농촌의 주거 상황을 반영하지 못한다는 비판이 있음(김승중 외 2016).
- 면 지역의 경우 최저주거기준 미달 가구는 21.3%에 달하고 있으며, 주로 필수설비 부분에서 최저주거기준에 미달하는 경우가 많음.

〈표 II-1-2〉 읍면동별 최저주거기준 미달 규모 비중

구분	총 방수 기준	면적 기준	필수설비기준				최저주거기준 미달가구
			전용 입식부엌	전용 수세식 화장실	전용 목욕탕	전체	
전국	3.37	6.32	2.58	6.00	3.41	7.67	12.11
도시(동)	3.90	7.46	2.06	2.96	2.25	4.36	9.34
농어촌	2.18	3.16	3.86	13.51	6.27	15.84	18.39
읍	2.96	5.02	2.04	6.11	3.29	7.65	10.94
면	1.88	2.66	4.61	16.54	7.49	19.19	21.30

- 주 1) 방수는 표준가구구성방법에 따름.
 2) 면적은 주택 총방수 대비 사용 중인 총방수를 주택 연면적으로 곱하여 계산.
 3) 필수시설은 전용 입식부엌, 전용수세식화장실, 전용목욕시설의 여부를 기준.
 4) 7인 이상의 가구는 대상에서 제외.
 5) 방수 기준·면적 기준·필수설비 기준 중 어느 하나라도 미달하면 미달가구로 선정.
 자료: 김승중 외(2016).

□ 귀농·귀촌인, 농촌의 저소득층을 위한 주택 공급 필요

- 농촌으로 인구의 유입을 촉진하기 위한 주택 정책이 필요함.
 - 귀농·귀촌인의 성공적 정착에 필요한 정책으로 농지 및 농업시설 자금지원 다음으로 수요가 높은 사업은 주택구입 혹은 임대 자금 지원임(김정섭 외 2016a).

- 농촌에 거주하는 저소득 및 고령가구, 청년 등의 주거 복지 차원에서 빈집과 노후 주택 개보수를 통한 주택 공급과 더불어 주민 주거 수요를 반영한 농촌에 맞는 아파트형 주택 공급이 필요함.

2.2. 추진 방향

□ 농촌의 특성을 반영한 주거서비스 기준 수립과 지원체계 마련을 통해 주거환경 개선

- 국가 최저주거기준의 보완을 통해 농촌의 특성을 반영한 주거지원 기준을 마련함.
- 저소득·고령가구, 청년 귀농·귀촌인(한시적 임대)을 대상으로 한 농촌형 임대주택 제공으로 주거 복지 실현 및 안정적 정착을 지원함.
- 스마트팜, 노후 주거지 정비 및 무선방송·안전 가로등 등 첨단 농업과 생활 편의시설을 도입한 스마트 하우스 1,000개소(2022년까지)를 조성함.

2.3. 추진 과제

□ 농촌 가구 및 주거 특성을 반영할 수 있는 농촌 주거서비스 지표의 개발과 실제적인 조사 수행

- 농촌의 현실을 제대로 반영하지 못하는 국가 최저주거기준이 가지는 문제점을 보완할 필요가 있음.
 - 주택 경과년수, 주택의 구조·성능·환경 기준, 난방시설, 건축구조 등의 지표를 조사하고 이를 통해 농어촌의 상황이 반영된 ‘주택종합계획’, ‘삶의 질 향상 기본계획’ 등을 수립해야 함.

□ 최저주거기준에 미달하는 고령·저소득 가구 혹은 청년 귀농·귀촌인을 대상으로 농촌형 임대주택 사업 추진

- 거주민의 수요를 고려한 아파트형 임대주택과 더불어 기존 노후주택 혹은 빈집을 정부가 매입하고 개보수하여 임대하는 프로그램을 추진함.
- 주거서비스 지표에 미달하는 일반 농촌지역의 경우는 기존 주거환경 정비사업 등과 연계하여 주택 환경을 개선할 필요가 있음.
- 젊은층의 유입을 증대하기 위하여 한시적으로 청년 귀농·귀촌인에게 임대주택을 공급하여 안정적 정착을 유도함.

□ 농촌 고령·독거노인가구에 지원할 수 있는 근거 마련 및 지원 필요

- 주택 진출입 장애, 계단 등 주택구조, 독거가구 비율 등 농촌 주거서비스 지표를 활용하여 주거 실태를 점검하고 그 결과를 반영함.
- 주거서비스 지표 기준 미달 가구에 대한 지원 방안으로 주택 개보수, 고령 친화 주거 시설 지원 등과 같은 사업 추진이 필요함.

□ 스마트 하우스 조성으로 미래 지향적인 농촌 정주환경 확충

- 농촌의 더 나은 삶의 환경을 제공하기 위해 ICT 기술과 지리정보기술 등을 활용한 주택 인프라 제공 및 스마트 농업 연계가 필요함.
 - 스마트팜, 스마트 패시브 주택 등을 연계하여 농업과 농촌에서의 삶의 혁신적인 개선을 도모함.
 - 태양광, 지열 등 에너지 절약형 주택을 보급함으로써 도시가스 등의 미공급으로 주거비용이 비싼 농촌주택의 단점을 제거할 수 있도록 함.

3. 농촌 특화형 서비스 제공을 통한 복지 증진

3.1. 현황 및 배경

□ 삶의 질 향상을 위한 정책을 추진했으나 체감 성과는 부족

- ‘농어업인 삶의 질 향상 기본계획’ 및 ‘시행계획’을 수립하고 정부부처 공동으로 삶의 질 향상 정책을 추진해왔음.
 - 현재 제3차 ‘농어업인 삶의 질 향상 기본계획’(2015~2019년)이 추진 중이며 보건복지·교육·정주 기반 등 7대 분야, 46조 5천억 원 투융자가 계획됨(18개 부처·청 협력).
- 하지만 농촌지역의 공공서비스 제공 환경이 지속적으로 악화되어 농촌주민 삶의 질 저하 및 지역 격차의 주원인으로 작용함.
 - 거주지역에 상관없이 주민이 누려야 할 최소한 공공서비스 수준으로서 농어촌서비스기준이 도입되었으나, 충족되지 않은 낙후 농촌지역이 다수임.
- 읍·면 중심지 시설 공급 위주의 지원으로 인해 과소화·공동화가 지속되는 배후마을의 생활환경은 지속적으로 낙후되어 왔음.

□ 주민 실생활에 보다 절실한 기초생활 인프라 수요에도 충분히 대응하지 못하는 한계

- 국가최소서비스 항목인 농어촌서비스기준을 달성하지 못하는 시·군이 60%를 상회하고 있음.
 - 2016년 농어촌서비스기준 달성률은 37.8%(17개 중 2개 자료 미비로 제외)에 그침.
 - 2017 농어촌서비스기준 이행 실태에 대한 잠정 점검 결과(11개 항목), 4개

항목에서 전년 대비 이행 수준이 낮아짐.

* 진료서비스(%): ('16) 73.9 → ('17) 71.7

* 초·중학교(%): ('16) 71.6 → ('17) 70.3

* 평생교육(%): ('16) 19.7 → ('17) 18.9

* 대중교통(%): ('16) 90.4 → ('17) 88.6

- 해당 항목의 경우 서비스기준 중기 목표치를 달성한 시·군 수가 감소하고 있으며, 대중교통 항목의 경우 목표치를 달성한 시·군은 1곳에 불과함.

○ 농촌주민의 일상생활에 필요한 서비스 공급 확대가 필요함.

- 농촌지역의 공공서비스 제공 환경이 지속적으로 악화되어 농촌주민 삶의 질 저하 및 지역 격차의 주원인으로 작용함.

* 분만 가능한 산부인과 병의원이 없는 농촌 시·군 비율(%): 47.8(66개 시·군)

* 영유아 보육시설이 없는 읍·면 비율(%): 30.8(433개 읍·면)

○ 주민들의 실생활에 보다 절실한 기초생활 인프라 수요에 충분히 대응하지 못한 분야도 존재함.

- 농어촌서비스기준과의 연계가 필요하지만, 인프라 정비가 그와 별개로 운영되어 상당수의 마을은 여전히 기초적 생활 기반이 취약함.

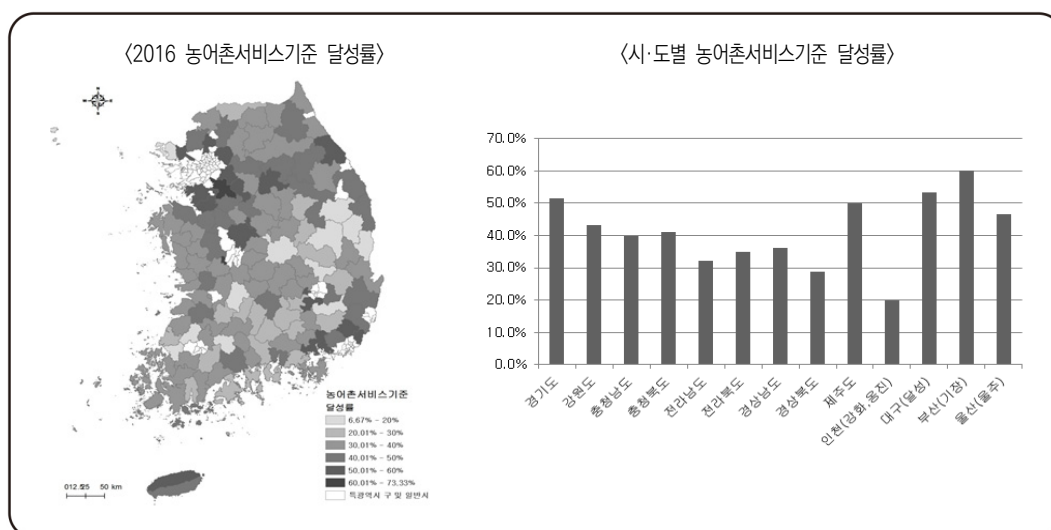
* 최저주거기준 달성 주택 비율(2010년, %): 군 84.0, 도농복합시 88.5

* 농어촌 슬레이트 소재 건축물 중 주거용이 42만 동으로 추정(2012년 정부 집계)

* 상수도 보급률(%): 군 48.6, 도농복합시 63.6

* 하수도 보급률(%): 군 53.8, 도농복합시 81.2

〈그림 II-1-3〉 농촌지역의 서비스 접근성과 서비스 부문별 만족도



자료: 김광선 외(2016) 재구성.

3.2. 추진 방향

□ 지역 특성을 반영한 정책 추진으로 정책 실효성 제고

- 농촌지역 간 여건을 고려한 정책을 설계하고 추진해야 함.
 - 농어촌서비스기준 이행 실태 점검·분석 결과를 통해 나타나는 지역별 격차를 고려한 정책 추진이 이루어지지 못함.
 - 농어촌서비스기준과 관련한 별도의 예산 지원 및 정책 수단이 부재함.
 - 농촌주민이 체감하는 삶의 질 실태에 입각한 정책이 추진될 수 있도록 농어촌서비스기준의 정책 환류 방안 도입이 필요함.

- 농촌 여건 변화를 반영하여 읍·면 소재지와 배후마을 간 연계 강화를 통해 주민의 생활서비스 여건을 개선하기 위한 사업 추진이 필요함.

3.3. 추진 과제

□ 농촌의 특성을 반영한 지역 맞춤형 농촌 교통모델 사업 추진

- 대중교통사각지대 해소를 위해 대중교통 여건이 열악한 마을을 중심으로 ‘100원 택시’ 등 농촌형 교통모델을 확대해야 함.
- 기존 택시 방식에 더해 버스 등 운영모델을 다양화하고, 협동조합, 주민조직, 지역농협 등 운영 주체의 다양화를 통해 지역 맞춤형 사업을 추진함.
- 지역개발사업과의 연계를 통해 배후마을 주민의 생활서비스 접근성을 제고함.

□ 농어촌서비스기준 미달성 지역 특별 지원사업 도입

- 농어촌서비스기준 이행 실태 점검·평가 결과를 토대로 지역별로 부족한 생활서비스 확충을 지원하는 사업을 추진함.
- 7대 부문 17개 서비스 항목별로 제시된 기준을 충족하지 못하는 농어촌 기초 지자체 대상으로 지역 맞춤형 생활서비스에 집중 투자함.
- 지자체가 자율적으로 운영 중인 농어촌서비스기준 선택항목 달성을 위한 지역별 서비스 개선 지원사업을 추진함.

□ 과소 마을의 정주환경 유지를 위한 ‘새뜰 플러스’ 추진

- 일본의 ‘작은거점’ 사례 등을 참고하여 과소화·공동화되는 농촌에 작은 중심지를 육성, 상위 중심지와 연결되는 공공서비스 전달 체계를 구축함.
- 농촌형 교통수단으로 거점과 배후 과소 마을을 원활히 연계할 수 있는 범위로 일상생활권을 구축함.

○ 민간 투자를 통한 생활서비스의 확보를 위해 세제 혜택 등의 제도적 장치 마련함(소득세 공제 등).

□ **사회혁신형 농어촌 지역공동체 자율서비스 활성화 사업**

○ 지역공동체 스스로 필요한 사회서비스를 지역 여건에 맞게 확보하도록 창의적이고 자율적인 기획과 실천을 지원함.

○ 주민단체, 협동조합, 사회복지기관, 지자체 등이 협력해 생활서비스를 제공하는 사회적 인프라를 구축함.

○ 포괄보조금 제도를 보완, 지역개발 예산을 지역의 필요와 수요에 맞게 유연하게 운용할 수 있도록 함.

- 다만, 계획적 개발이 이루어질 수 있는 장치를 갖추는 것이 병행되어야 함.

제 2 장

농촌경제 다각화와 일자리 창출

1. 농촌산업 육성

1.1. 농촌산업 육성정책 추진 현황과 주요 내용

□ 2000년 이전: 농업에 대한 보조적 역할로서 농촌산업 육성

○ 이 시기의 농촌산업 육성정책은 농가의 농외소득 증대, 농한기 유희인력 활용, 농산물 수급 조절 및 가격 안정 등의 단편적 목적하에 추진됨.

- 1960년대 농촌 유희인력을 활용한 농가부업단지 육성
- 1970년대 읍·면 단위 새마을 공장 건설로 중소 제조기업 유치
- 1980년대 농공단지 조성 및 관광농원 개발
- 1990년대 농어촌특산단지 및 휴양단지 개발

□ 2000년 이후: 농촌경제의 새로운 산업 기반 구축과 다양화를 위해
농촌산업 육성

○ 신활력 사업을 추진함.

- 지역혁신 역량 강화, 고부가가치 6차 산업화, 도농 간 교류 및 협력이라는 추진 전략하에 주로 지역발전을 위한 산업 활성화 추진
- 6년간 추진된 140개 사업 중 향토자원 및 농·특산물 개발이 66건(47.1%), 지역 문화·관광자원 개발이 31건(22.1%), 생명·건강산업 육성이 14건(10.0%), 지역이미지 마케팅이 11건(7.9%), 교육·인재육성이 9건(6.4%), 해양·수산자원 개발이 9건(6.4%)

○ 지역전략식품산업 육성사업을 추진함.

- 농·산·학·연·관 간 역량을 집중하여 지역에 특화된 농축산물의 생산·유통·가공·판매 등을 통해 농가소득을 증대하고 농식품경영체를 육성
- 비공모사업으로 시·도를 통해 신청 및 선정. 2005년 지역농업클러스터 시범사업단 20개소 선정을 시작으로 2009년 광역클러스터사업으로, 2010년부터는 지역전략식품산업 육성사업으로 명칭을 변경하여 추진

○ 향토산업 육성사업을 추진함.

- 농촌에 부존하는 향토자원을 개발하여 다양한 1·2·3차 산업으로 연계·발전시켜 농촌경제 활력을 도모하기 위해 추진
- 농업인, 향토기업체, 농업 생산자 조직 등을 대상으로 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, 전통 농업자원이나 토종 동·식물을 활용한 상품개발, 전통전례양식의 상품화, 농·축·임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품 개발, 향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등 지원

○ 농촌자원복합산업화 지원사업을 추진함.

- 농촌의 다양한 자원을 기반으로 1·2·3차 복합산업화를 촉진하고 창업

및 기업 유치를 활성화하여 농촌의 경제활동 다각화와 소득·고용 기회 증대

- 2005년 「국가균형발전 특별법」 제정 이후 특화품목 육성, 농촌테마공원 조성, 농공단지 조성, 녹색농촌체험마을 조성, 농산물산지유통센터 건립, 한우명품화 등 균특회계의 개별 지역개발개정사업으로 추진되던 것을 2010년 포괄보조금제도 도입 후부터 시·도 자율편성사업인 현 사업 명칭으로 추진
- 농산물 생산·유통 기반, 제조·가공, 체험·전시, 농촌체험·관광, 6차 산업화, 특화농공단지 조성 및 노후단지 개·보수, 시·도 단위 농촌산업화 기획·평가체계 구축 등을 지원

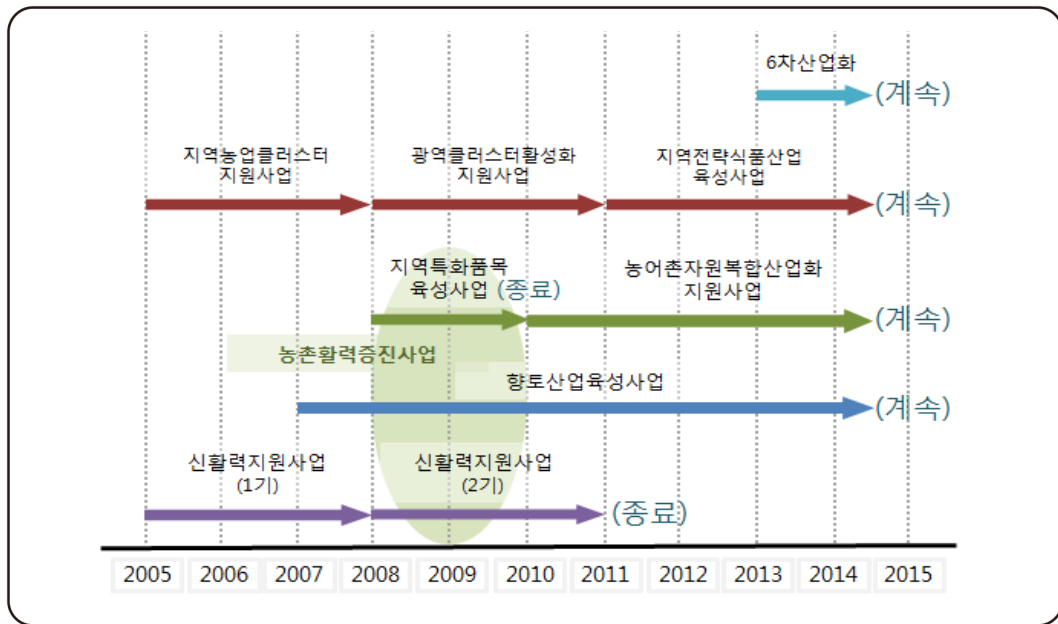
○ 농촌융복합산업을 육성함(6차 산업화 지원).

- 농촌에 존재하는 유·무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품제조·가공(2차 산업) 및 유통·체험·외식·관광 등의 서비스(3차 산업)를 융·복합함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동
- 농촌융복합산업 사업자 인증 지원, 지역 컨소시엄 사업단 지원, 지역 단위 6차 산업화(지역 단위 6차 산업 지구) 등 지원

○ 농촌관광 활성화를 추진함.

- 관광농원 개발, 농어촌관광휴양단지 개발, 민박마을 지원 등을 통해 농외 소득의 일환으로 농촌관광 지원정책을 시작하여, 2000년대 들어서는 각종 농촌마을 개발사업과 함께 농촌관광 활성화를 추진
- 2000년대 중반 이후 농촌관광 관련 법률을 제정하고 농어촌체험·휴양마을 지정제도를 도입. 규제특례, 재정지원, 농촌관광 등급제, 농촌체험관광보험 및 화재보험 등의 지원정책을 추진

〈그림 11-2-1〉 농림축산식품부의 주요 농촌산업 육성정책



자료: 김광선(2014).

1.2. 농촌산업 육성정책의 성과와 한계

□ 농촌산업 육성정책의 성과

○ 농촌지역에 기업 및 일자리를 창출함.

- 신활력 사업의 경우 6년간 1,130개 기업, 55,554명 고용, 기업매출 누적 5조 8,678억 원 등의 성과를 창출하였음.
- 향토산업 육성사업의 경우는 2009년 시작하여 2011년 종료된 28개 사업단을 예를 들면, 3년간 약 7,314억 원의 매출, 총 5,412명의 고용을 창출하였음. 사업에 참여한 농가의 연간 소득이 2009년 총 411억 원에서 2011년에는 총 541억 원으로 약 32% 증가하였음.

○ 농촌지역의 역량 강화에 기여함.

- 지역리더 양성, 신제품 개발, 사업 확대, 협력 네트워크 구축, 지적재산권 확보 등에 기여하였음.

○ 농촌산업 육성정책 추진 기간 동안 농촌 시·군의 사업체 및 종사자가 증가하였음.

- 2006년 대비 2014년의 농촌(읍·면) 사업체와 종사자는 각각 25.7%와 40.8% 증가하였음. 이는 도시(동)와 비교 시 매우 높은 증가율임.

〈표 II-2-1〉 사업체 및 사업체 종사자 분포

단위: 개소, 명, %

지역	연도	사업체				종사자			
		1차 산업	2차 산업	3차 산업	전 산업	1차 산업	2차 산업	3차 산업	전 산업
도시 (동)	2006(A)	509 (0.0)	243,885 (9.3)	2,391,384 (90.7)	2,635,778 (100.0)	10,562 (0.1)	2,255,449 (17.9)	10,358,624 (82.1)	12,624,635 (100.0)
	2014(B)	594 (0.0)	267,353 (8.7)	2,802,203 (91.3)	3,070,150 (100.0)	11,494 (0.1)	2,396,911 (15.0)	13,534,385 (84.9)	15,942,790 (100.0)
	B-A	85	23,468	410,819	434,372	932	141,462	3,175,761	3,318,155
	증감	16.7	9.6	17.2	16.5	8.8	6.3	30.7	26.3
농촌 (읍·면)	2006(A)	1,677 (0.3)	89,425 (15.1)	499,689 (84.6)	590,791 (100.0)	20,573 (0.7)	1,103,777 (39.3)	1,686,781 (60.0)	2,811,131 (100.0)
	2014(B)	2,590 (0.3)	131,831 (17.8)	608,249 (81.9)	742,670 (100.0)	24,980 (0.6)	1,576,794 (39.8)	2,355,222 (59.5)	3,956,996 (100.0)
	B-A	913	42,406	108,560	151,879	4,407	473,017	668,441	1,145,865
	증감	54.4	47.4	21.7	25.7	21.4	42.9	39.6	40.8
전국	2006(A)	2,186 (0.1)	333,310 (10.3)	2,891,073 (89.6)	3,226,569 (100.0)	31,135 (0.2)	3,359,226 (21.8)	12,045,405 (78.0)	15,435,766 (100.0)
	2014(B)	3,184 (0.1)	399,184 (10.5)	3,410,452 (89.4)	3,812,820 (100.0)	36,474 (0.2)	3,973,705 (20.0)	15,889,607 (79.8)	19,899,786 (100.0)
	B-A	998	65,874	519,379	586,251	5,339	614,479	3,844,202	4,464,020
	증감	45.7	19.8	18.0	18.2	17.1	18.3	31.9	28.9

주: 1차 산업은 농림어업을, 2차 산업은 광업과 제조업을, 3차 산업은 이 외 산업부문을 의미함.

자료: 통계청, 전국사업체조사, 해당 연도.

□ 농촌산업 육성정책의 한계

- 산업 육성의 핵심은 기업 육성이나, 기존 농촌산업 육성정책은 농가의 소득 증대나 농업경영체(영농조합법인, 농업회사법인)의 사업 다각화 지원에 그쳤다는 한계가 있음.
 - 산업이란 재화 또는 서비스를 생산하는 집합적 활동을 의미하며, 이와 관련하여 기업은 생산수단의 소유를 바탕으로 영리 추구를 목적으로 재화나 서비스를 생산하는 독립적인 생산경제 단위를 의미함. 즉 산업활동의 핵심은 기업의 생산활동이며, 산업 육성의 핵심은 기업 육성 및 기업의 생산활동 지원임.
 - 기존의 농촌산업 육성정책은 기업을 육성하고 이들의 생산활동을 지원하기보다는 농가와 농업경영체의 참여 확대 및 이들의 소득 증대나 사업 다각화 지원에 중점을 두고 있음. 이들의 생산활동은 농촌지역에서의 공공성이 강조되어 기업활동에 제약이 있을 수밖에 없음. 이들과 전방연계로 결합된 전문적인 제조업체 및 서비스업체로서의 기업 육성이 필요함.
- 목적과 내용, 수단에 있어 차별성 없는 유사한 여러 사업이 병렬적으로 추진됨.
 - 지역전략식품산업 육성사업, 향토산업 육성사업, 농촌자원복합산업 지원사업 등 현행 농림축산식품부의 농촌산업 육성정책은 모두 6차 산업화로 귀결되고 있음.
 - 지역전략식품산업 육성사업과 향토산업 육성사업의 경우도 단일 시·군에서 사업단을 선정하느냐 아니면 복수의 시·군이나 도 단위에서 사업단을 꾸리느냐의 차이, 혹은 사업단의 법인화가 의무이나 아니냐 정도의 차이가 있을 뿐 동일한 내용의 사업이라 할 수 있음. 농촌자원복합산업화의 경우 기존의 다양한 단위사업들이 포괄보조금사업으로 통합되어 사업내용이 상대적으로 다양하게 추진될 수 있지만, 근본적으로 농촌의 농업 등 자원을 2차, 3차 산업화 한다는 사업 목적은 다른 농촌산업 육성정책과 동일함.

- 시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 상품, 즉 재화와 서비스 생산이 부족함.
 - 기능적으로 소비자들의 욕구를 만족시키고, 문화·감성적으로 소비자들이 수용하고자 하며, 소비자들이 지불하고자 하는 가격을 형성하고, 지속가능성을 유지할 규모의 시장을 확보하는 상품을 생산할 역량이 부족함.

- 지속적인 혁신 지원이 부족함.
 - 이윤 창출이 가능한 상품의 생산, 생존 가능한 농촌기업의 창출은 지속적인 혁신이 뒷받침되지 못하면 불가능함.
 - 시장에서의 경쟁 심화와 제품주기의 지속적 단축 등을 고려하면, 농특산물을 활용한 재화와 서비스의 단발적 생산에 그치지 않고 기존 상품의 지속적 변화와 지속적 제품혁신 등을 지원하는 것이 보다 중요함.

- 기업가 육성 지원 없는 농촌산업 육성정책에는 한계가 있음.
 - 산업은 물자의 흐름을 바탕으로 동일한 또는 연관된 상품을 생산하는 생산체계로서 그 중심에는 기업이 있음. 그러므로 농촌산업 육성정책은 이러한 기업과 기업을 중심으로 하는 전후방 연계 네트워크 및 지원 네트워크, 그리고 각 네트워크의 주요 주체들을 지원하는 정책이어야 함.
 - 기업활동 자체가 부족한 농촌의 경우 농특산물을 활용한 생산활동에 대한 지원에 앞서 기업활동을 촉진하기 위한 기업가 육성 지원이 필수적임.

1.3. 농촌산업 육성정책 추진 방향과 과제

□ 전문기업 육성 중심의 농촌산업 육성정책 추진

- 각 농촌지역의 농업 생산을 지역에 착근된(embedded) 후방연계로 하는 전문 제조 기업, 유통 기업, 생산자서비스 기업 등 전문기업을 육성해야 함.

- 각 기업이 후방연계를 통해 지역 내 농업 생산의 생산량과 품질을 관리하고, 전방연계를 통해 시장과 소비자를 공략할 수 있도록 유도함.
- 전문기업 육성을 위해 지역 내 중등교육 및 고등교육 기관과 연계한 농촌 기업가 육성 지원을 함께 추진함.
 - 단순한 도시기업 이전·유치 전략을 넘어, 해당 농촌지역과 농업 생산에 대해 잘 알면서도 기업가적 마인드를 지닌 지역 내 청소년들을 농촌산업 기업가로 육성하여 기업 창출을 도모함.

□ 기존 농업 생산자 중심 가공 집단의 전문화 지원과 공동 유통·판매기업 육성

- 기술·정보 등의 지원과 품질관리 지원 등을 통해 농업 생산자 중심의 가공 경쟁력 향상을 도모함.
- 농업 생산자들의 가공품에 대한 일정한 품질 관리와 유통을 전문적으로 담당해 줄 공동의 전문적인 유통·판매기업을 육성함.

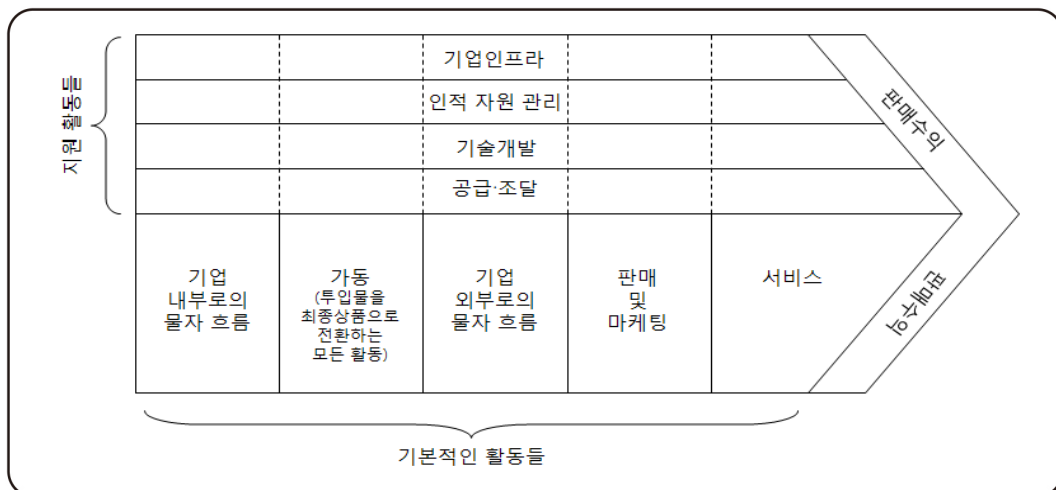
□ 각 농촌지역의 특성에 맞는 비즈니스 시스템 구축 지원

- 농업 생산자(단체·조직 등)에 대한 직접 지원은 농업정책으로, 농촌정책에 따른 농촌산업 육성정책은 농촌기업 육성과 해당 기업들을 중심으로 하는 지역 비즈니스 시스템 구축에 초점을 두는 정책의 기획과 실행이 필요함.
 - 단, 농업 생산자는 농촌기업의 후방연계 구축 일환으로 지원
- 개별 농촌지역 특성과 조건에 맞는 농촌기업 육성과 비즈니스 시스템 구축을 지원할 필요가 있음.
 - 지리적, 인문·사회적, 경제적 특성과 제약 등을 고려한 농촌기업 육성과 해당 농촌기업의 기업활동 특성에 적합한 지역화된 비즈니스 시스템 구축
 - 즉, 농촌기업들이 <그림 II-2-2>와 같은 가치체인의 기본활동 및 지원활

동을 원활히 조직하고 운영하도록 지원하고, 농촌지역의 특성과 조건에 적합한 산업환경을 조성하는 정책 필요

- 기업 가치 체인의 고리를 보완하고 지원하는 농촌산업 육성정책을 추진함.
 - 기업의 기본적 활동과 지원활동의 체계적 구축 지원
 - 지역별 최선은 아닐 지라도 ‘충분히 좋은’ 기업 지원서비스 전달체계 구축 지원

〈그림 II-2-2〉 기업의 가치체인 일반모형



자료: Porter, M. E.(1990).

□ 혁신과 기술융합을 통한 기업 지원서비스 제공

- 새로운 제품 개발, 새로운 공정 도입, 새로운 시장 개척 등을 위한 기업의 지속적 혁신 창출과 기업 경쟁력 강화를 지원함.
 - 농촌기업의 성장 단계와 지역별 특성에 따른 맞춤형 혁신창출 지원
- AI, IoT 등 새로운 기술과의 융합 및 4차 산업혁명의 적용을 통한 혁신 촉진을 지원함.

○ 기업 지원서비스 제공을 위한 대안적 방법 마련을 위해 필요한 지원을 강구함.

□ 농촌산업 생산물의 적소시장 개발과 확대 지원

○ 소비자 수요의 변화와 시장의 변화 동향을 분석하여 제공함.

- 농업 생산물의 (원료로서의) 투입을 늘리는 데 초점을 두는 가공 중심의 기존 농촌산업 육성정책 지양
- 시장에서 일정 규모 이상으로 팔릴 수 있고, 소비자가 적정한 가격 이상으로 지출할 의사가 있는 상품의 개발을 위한 정보 조사·제공

○ 해외 시장 등 새로운 적소시장 개발과 시장 진출 지원이 필요함.

□ 기업환경으로서의 농촌 기업문화 구축 지원

○ 농촌기업가들의 정기적 모임을 지원함으로써 지역 전체의 혁신적인 분위기를 창출함.

- 시장의 불확실성이 높아질수록, 제품수명 주기가 단축될수록, 소비자 수요의 변화가 빠를수록 기업가들 간 공식·비공식 모임 활성화가 중요
- 이를 통해 공공에서는 시장정보, 관련 기술 정보, 후방연계로서의 농업 생산에 대한 정보 등을 전파하고 공유

○ 융·복합을 통한 혁신창출과 기업 경쟁력 강화를 위한 관련 분야 전문가들과의 협의체 구성·운영을 지원함.

○ 기업활동의 가치체인상 전후방 연계의 주요 주체들, 지원활동의 주요 주체들과 농촌 기업가들과의 협의체 구성·운영을 지원함.

- 상호작용적 학습(interactive learning)에 의한 혁신체계 구축과 협력 네트워크 강화

2. 농촌관광 활성화¹⁸

2.1. 농촌관광 활성화 정책 추진 현황과 주요 내용

□ 농촌관광 활성화 정책의 추진 배경

- 공급 측면의 배경은 다음과 같음.
 - 선진국들로부터 농업시장 개방 압력 지속적으로 심화(대외적)
 - 농가소득의 지속적 정체 및 감소로 인해 도-농 간 소득격차 심화(대내적)
 - 이러한 대내외적 어려움으로 인해 농가 및 농촌마을에 농업 외 추가적 소득 기반 마련의 필요성 증대
- 수요 측면의 배경은 다음과 같음.
 - 주 5일제 근무, 주 5일제 수업 등의 실시로 국민들의 여가시간 증대
 - 국민들의 가처분소득 증대로 관광수요 증가
 - 시민사회의 변화와 새로운 가치 추구로 농촌의 생태, 환경, 전통, 문화 등에 대한 관심 증대

□ 시대별 농촌관광 활성화 정책의 추진 실태와 주요 내용

- 제1기 농촌관광 정책은 농외소득 증대가 가장 중요한 목적이고 지향점이었음.
 - 「농어촌소득원개발촉진법」(1983년 제정)에 의거 관광농원 개발, 농어촌 관광휴양단지 개발, 농어촌민박 추진

¹⁸ 주로 김광선 외(2016)의 내용을 참고하여 작성하였음.

- 제2기 농촌관광 정책은 농촌마을 활성화에 주력하였다고 할 수 있음.
 - 2000년대 초부터 다양한 마을개발사업을 추진하면서 농촌관광 기반시설 구축사업을 함께 추진

〈표 II-2-2〉 농촌관광휴양자원 개발사업의 주요 내용과 추진 현황

구 분	휴양단지	관광농원	농어촌민박
시작년도	1989년	1984년	1991년
사업 주체	제한 없음	농어업인 한국농어촌공사 농어업인 단체	농어촌지역과 준농어촌지역 주민
주요 내용	농림어업 전시관 학습관 지역특산물판매시설 체육시설 휴양시설 등	지역특산물판매시설 영농체험시설 체육시설 휴양시설 음식 또는 용역 제공	숙박 취사시설 농산물판매 조식제공
정부지원	보조금 또는 융자금 지원 없음	융자금지원 (운영자금, 시설자금, 개보수자금)	융자금지원 (운영자금, 시설자금, 개보수자금)
사업 규모	1만 5천㎡~100만㎡ 미만	2천㎡~10만㎡ 미만	단독주택 또는 다가구주택 단위

주: 각 사업의 주요 내용은 2016년도 기준임.
 자료: 농림부(2006); 농림축산식품부(2016b); 농림축산식품부(2015).

〈표 II-2-3〉 마을개발 등 지역개발사업을 통한 농촌관광 활성화 현황

사업명	사업내용						공간 범위	주관 부처
	생활편의 시설	관광 기반 시설	소득 기반 시설	마을환경 (경관)정비	S/W 사업	자원 발굴		
녹색농촌체험마을 조성사업	●	●	●	●	●	●	마을	농식품부
농촌전통테마마을 조성사업	●	●	●	●	●	●	마을	농진청
문화역사마을 조성사업	●	●	●	●	●	●	마을	문화부
농업·농촌테마공원 조성사업	●	●	●	●	-	●	도 내 대상지	농품부식
어촌체험마을 조성사업	▲	●	●	●	●	●	마을	농식품부
어촌관광 활성화사업	-	●	●	●	●	●	소권역 (마을)	농식품부
해양관광자원개발사업	-	●	●	-	-	●	시·군 내 대상지	국해부
산림휴양공간 및 수목원 조성사업	-	●	-	-	-	-	시·군 내 대상지	산림청

자료: 송미령 외(2008a) 수정.

- 제3기 농촌관광 정책은 제도 기반 마련 및 융복합 산업화를 촉진하였음.
 - 『도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률』(2007년 제정)을 통해 농촌 체험·휴양마을 사업자 지정제도 도입과 법규제 특례 적용, 관광마을 등 급제, 관련 보험지원 등 추진
 - 『농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률』(2014년 제정)을 통해 관광형 6차 산업화에 대한 지원
 - 비콘기술 등 ICT 융복합을 포함하는 창조적 마을만들기 사업 추진 등 농촌관광의 ICT 융복합 지원

2.2. 농촌관광 활성화 정책의 성과와 한계

□ 농촌관광 활성화 정책의 성과

- 농촌관광의 공급 기반을 확충하였음.
 - 2015년 기준 전국에 관광농원 545개소, 농어촌관광휴양단지 23개소, 농어촌민박, 24,246개소, 테마공원 77개소, 찾아가는 양조장 18개소, 교육농장 573개소, 농가맛집 117개소, 자연휴양림 142개소, 치유의 숲 11개소, 팜스테이 303개소, 농촌형 승마시설 110개소, 낙농체험목장 30개소 등 조성
- 농촌관광 수요를 증대하고 시장을 확대하였음.
 - 국내 관광시장의 8.4% 비중까지 성장(서구 선진국은 20% 수준)
- 농촌관광 활성화를 위한 제도 기반을 마련하였음.
 - 관련법 제정을 통해 법적 근거 확충
 - 농촌체험·휴양마을 사업자 지정제도 및 등급제, 보험가입 등으로 농촌관광의 질적 관리 기반 마련
- 직·간접적으로 주민 참여에 의한 마을 경영을 촉진하였음.

□ 기존 농촌관광 활성화 정책의 한계

- 농촌관광 공급 주체의 역량이 부족함.
 - 마을 단위 농촌관광으로 인적 역량 부족, 자원 부족, 프로그램 부족
- 다변화되고 마이크로화되는 수요 변화를 적극적으로 반영하지 못함.
 - 정부 정책사업에 의한 공급 주도적인 획일적 농촌관광의 한계
- 적극적 산업화 추진에 의한 시장 확대 노력이 부족함.
 - 농촌지역 기반산업으로의 육성보다는 여전히 농가소득이나 농촌의 농의 소득 증대에 초점
- 관광의 본질적 특성인 융·복합 노력이 부족함.
 - 여전히 농촌관광은 농사체험, 농촌생활체험 중심
 - 선진국은 융·복합을 통해 소비자 욕구를 충족하는 수요 주도 농촌관광

2.3. 농촌관광 활성화 정책 추진 방향과 과제

□ 공급 주도형 농촌관광에서 수요 주도형 융·복합 농촌관광으로 전환

- 다변화, 분절화, 마이크로화되고 있는 소비자 욕구를 충족하기 위해 소비자 수요 변화와 시장환경 변화에 따라 새로운 관광상품의 지속적 기획·판매가 필요함.
 - 농촌관광의 경우 대중교통(관광지 내에서는 도보) 선호, 전통가옥 숙박 수요 증가, 소수 동반 여행이나 나홀로 여행과 같은 마이크로화된 관광 선호 등 농촌관광의 수요 특성을 고려한 관광 인프라 구축 지원
 - ICT 등과 연계된 융·복합형 농촌관광 인프라 수요 점검과 구축 지원

- 소비자 욕구를 충족시키기 위해 농촌성과 지역성을 기반으로 하는 교육, 문화, 의료 등 다양한 산업 분야와 농촌관광 간 융·복합 촉진을 지원해야 함.

□ 농촌 시·군별 특성화된 지역 단위 농촌관광 운영체계 구축

- 1시·군별 1테마 농촌관광 육성이 필요함.
 - 기존의 마을 중심 농촌관광의 질적 향상 및 경쟁력 강화와 동시에, 시·군 차원에서도 선택과 집중을 통해 지역별로 차별화되고 경쟁력 있는 농촌관광 육성
- 지역 내 농촌관광 운영 주체의 육성과 농촌관광 전문기업 육성이 필요함.
 - 지역 내 농촌관광 자원과 일반관광 자원과의 연계, 개별 농가, 마을 등 지역 내 다양한 관광 주체들 간 협력 네트워크 구축 촉진
 - 이러한 협력 네트워크를 구축하고 운영하는 농촌관광 중간지원조직 육성
 - 농촌관광 전문기업 육성을 통해 농촌관광이 농가의 소득 증대 활동이나 마을의 공동체 사업을 넘어 산업화 단계로 도약할 수 있도록 지원
 - 농촌관광 전문인력 육성을 통해 농촌관광 전문기업의 창업을 촉진하고 주민을 위한 전문화된 일자리를 창출
 - * 한국농수산대 및 귀농·귀촌 교육과정 등을 통해 전문적인 농촌관광 교육을 실시하여 신규인력 양성

□ 기존의 마을 중심 농촌관광의 서비스 품질 제고와 마케팅 강화

- 농촌관광 등급제도 개편을 통해 마을 중심 농촌관광의 품질을 제고해야 함.
 - 부정기평가, 사후평가 등을 추가 도입하여 평가를 강화하고, 우수등급 평가 대상에 정책사업을 우선 배분
- 농촌관광 종사자(마을)에 대한 주기적 교육 지원을 통해 서비스를 향상해야 함.
 - 농촌관광 멘토링 시스템을 도입·운영하고 마을주민 대상 서비스 교육을 실시하여 농촌관광마을의 경쟁력과 서비스 품질 향상

- 인터랙티브 커뮤니케이션 전략에 의한 마케팅 강화와, 영화의 예고영상 (trailer) 기법 등을 활용한 농촌관광 소비 전 가상체험과 같은 홍보기법 도입 지원이 필요함.

□ 농촌관광 활성화를 위한 중장기 로드맵 마련과 관계 부처와의 협력체계 구축

- 융·복합, 4차 산업혁명 등 새로운 변화에 대응하여 농촌관광 활성화 중장기 계획을 마련해야 함.
- 융·복합을 통해 농촌관광 활성화의 정책 대상과 범위를 확대하고, 이에 따라 부처 간 협업을 위한 협력체계를 구축해야 함.
 - 농촌관광의 융복합화 등 최근 변화를 고려하여 농촌관광의 개념과 범위를 재설정하고, 이를 뒷받침할 수 있는 법적 근거 마련

3. 6차 산업 고도화

3.1. 6차 산업화 정책 추진 현황

□ 농가의 경영 다각화를 통한 농가소득 증대를 위해 6차 산업화 정책 추진

- 농업소득의 정체, 인구 고령화 및 일자리 감소 등 농촌경제의 활력 저하를 해결하기 위한 노력의 일환으로 기존 농촌산업 육성 정책을 체계화하여 6차 산업화 정책을 추진함.

- 농업·농촌 자원에 기반한 농식품 제조·가공·유통, 농촌체험·관광 등 경영체의 사업 다각화를 촉진하기 위한 지원사업을 실시하고, 정책 추진체계를 구축함.
 - 향토산업 육성사업, 농촌자원복합산업화 지원사업 등 기존 농촌산업 육성정책의 지원사업들을 6차 산업화 정책으로 통합

□ 6차 산업화의 체계적 육성을 위한 제도적 기반 구축

- 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정함(2014. 6.).
 - 농촌산업 정책 추진의 근거를 마련
 - 법률에서 ‘농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 기본계획’의 수립, 전문 지원기관 운영, 지자체 6차 산업화 정책 지원, 6차 산업화 지구를 비롯한 지원사업 추진 등 6차 산업화 추진에 관한 제반 사항을 명시
- 제1차 ‘농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 기본계획’(2015~2019년)을 수립함.
 - 6차 산업화 정책의 체계적인 추진을 위해 제1차 기본계획을 수립
 - 농촌 일자리와 부가가치 창출을 목표로 6차 산업화 정책 추진 기반의 개선, 우수 경영체 육성, 지자체 지원체계 구축, 농촌관광 활성화를 주요 정책과제로 제시

□ 6차 산업화 우수 경영체 육성사업 추진

- 6차 산업화 성장 가능성이 있는 경영체를 인증사업자로 지정, 우수 경영체로 육성하기 위한 ‘농촌융복합산업 인증제’를 운영함.
 - 2017년 기준, 1,233개의 경영체를 인증사업자로 인증
- 인증사업자를 중심으로 경영체 컨설팅 지원, 사업자 육성자금 지원, 수출 지원 등 6차 산업 생산 주체들의 경영 지원을 위한 사업을 추진함.
 - 6차 산업화 자원조사 및 개발, 사업계획 수립 및 시행 자문, R&D과제 평가, 시제품 개발 및 제작, 시장조사 및 분석, 브랜드개발, 마케팅·홍보 지원

□ 지역 단위 6차 산업화 정책의 추진

- 특화품목의 6차 산업화 추진으로 지역 특화품목의 고도화 및 지역경제 활성화
화를 위해 지역 단위 6차 산업화 정책을 추진함.
 - 6차 산업 가치사슬의 지역 내 확산으로 보다 많은 농가와 경영체의 6차
산업화 참여를 유도
 - 주체 간 협력을 통해 개별 경영체 단위에서 수행하기 어려운 집합적 활
동(공동 신제품 개발, 공동 마케팅 등)을 통해 새로운 부가가치 창출 및
지역경제 활성화를 목표로 지원사업 도입
- 6차 산업화 지구 등 지역 단위 6차 산업화 활성화를 위한 지원사업을 추진함.
 - 6차 산업 지역 단위 네트워크 구축사업, 6차 산업화 지구 사업, 지역 단
위 농촌관광 시스템 구축사업 등 지역 내 주체들 간 네트워킹을 활성화
하고, 공동 인프라 구축, 지역 단위 홍보·마케팅 지원
 - 특화품목의 고도화를 위한 연구개발, 신제품 개발, 지역 단위 마케팅 등
다양한 지원사업을 추진하되, 민간 주체들의 자발적 참여를 강조

3.2. 6차 산업화 정책의 성과와 한계

□ 6차 산업화 정책 추진으로 농촌경제 활력 증가 및 지역 단위 특화산업 육성 기반 구축

- 농산물 생산 외에 가공, 체험, 관광 등 농촌 자원을 활용한 경제활동 다각화로
창업자 수 증가, 농촌관광 활성화 등의 성과 창출이 이루어짐.
 - 6차 산업 창업자 수(누적, 개): ('14) 752 → ('15) 1,224 → ('16) 1,785
 - 농촌 체험휴양마을 방문객 수(내국인/외국인, 만 명):
('15) 870/0.8, ('16) 1,001/16.4, 각각 14.9%, 100.5% 증가

- 농촌의 유·무형 자원에 기반한 특화산업 육성을 위한 추진체계를 구축함.
 - 농산물종합가공센터 등 공동 인프라 구축 및 6차 산업 지원센터를 중심으로 한 지역별 특화 산업 육성 지원 주체 운영

□ 6차 산업화 참여 농가 및 경영체의 소득 증대

- 6차 산업화 참여 경영체의 증가 및 소득 증대 효과가 나타났음.
 - 인증사업자 수(개소)/매출액(백만 원):
(’14) 379/831 → (’15) 802/931 → (’16) 1,130/1,034
 - 6차 산업 참여 농가소득 증가율(2013~2016년): 연평균 14.3%
- 6차 산업화 참여 주체의 평균 수익률은 기존 농업 생산을 상회하였음.
 - 6차 산업화 참여 농가의 평균 수익률: 54.5%,
농업 생산 농가의 평균 수익률: 32.0%(2014년 기준)
 - 6차 산업화 참여 법인 평균 매출액: 16.8억 원,
농업 생산 법인 평균 매출액: 11.7억 원(2014년 기준)

〈표 II-2-4〉 6차 산업화 참여 농가의 매출, 소득, 수익률

단위: 백만 원

구분	매출	경영비	소득						수익률 (소득/ 매출)
			전체 (b+c+d)	농업 생산		6차 산업화			
				(b+c)	출하 (b)	직거래/ 직판장 (c)	농업 생산 외 6차 산업화 (d)	(c+d)	
전체	3,838	1,745	2,093	1,582	749	833	512	1,344	54.5
농산물 가공	3,403	1,461	1,941	1,731	788	943	210	1,153	57.1
직판장·직매장	3,839	1,852	1,987	1,856	405	1,450	131	1,582	51.8
농가식당	6,422	3,430	2,992	615	236	379	2,377	2,756	46.6
농가민박	3,525	1,560	1,965	822	360	462	1,142	1,604	55.7
체험·관광	6,871	2,995	3,876	2,222	823	1,399	1,654	3,053	56.4

자료: 농촌진흥청(2014b). 농업·농촌 6차 산업화 기초실태조사 원자료 가공.

□ 지역 단위 6차 산업화 정책 추진으로 지역 경영체의 매출 증가

- 2014년 최초로 6차 산업화 지구 사업을 시작한 지역의 경우 사업 전과 비교해서 지역 경영체들의 매출 증가가 나타남.

〈표 II-2-5〉 6차 산업화 지구의 매출 성과

단위: 백만 원, %

구분	매출액				6차 산업화 지구별 매출 성과		
	2013년 (사업 전)	2014년	2015년	2016년 (10월 기준)	사업 기간 평균 매출액	전년 대비 평균 증감률	사업 전 대비 증감률
하동 녹차	28,250	31,100	32,900	33,500	32,500	4.9	15.0
순창 장류	360,000	392,900	391,200	423,200	402,433	7.2	11.8
영동 포도 와인	930	1,225	4,570	4,700	3,498	2.8	376.1

자료: 농림축산식품부 내부자료.

□ 6차 산업화의 외연 확장에도 불구하고 경영체 및 지역의 경쟁력은 여전히 낮음

- 6차 산업화 생산활동에서 농식품 가공이 차지하는 비중이 높으며, 농식품 가공의 경우에도 다양하고 차별화된 제품보다는 단순 가공제품 비중이 높게 나타남.
- 생산과 가공을 수행하여 6차 산업화에 참여하는 농가의 경우 부가가치 창출 효과가 낮은 건조, 세정, 절단, 혼합 등의 단순 가공작업 비중이 84.2%를 차지하며, 법인의 경우도 49.9%가 단순 가공에 그치고 있음(농촌진흥청 2015).

□ 6차 산업화 대상·주체의 다변화를 통한 자생력 확보 필요

- 6차 산업화 관련 지원사업들이 농업 및 특화품목 중심으로 추진되는 까닭에 농촌지역의 다양한 자원 활용이라는 측면에서 한계를 노출함.
- 농업자원뿐만 아니라, 농촌의 생태, 경관, 지질, 역사·문화, 향토음식자원 등 다양한 자원을 활용한 6차 산업화 추진이 필요한 시점임.

- 농촌지역 내 시장 경쟁력을 갖춘 생산주체가 부족함.
 - 농촌에서 창업을 희망하는 청년과 타 분야에서 풍부한 경험과 전문성을 갖춘 귀농·귀촌 인력 등 다양한 주체들을 6차 산업화 주체로 육성함으로써, 6차 산업화의 범위 확대 및 경쟁력 제고 가능

3.3. 6차 산업화 고도화 방향과 과제

□ 농촌지역 자원 기반 신서비스산업 육성 및 6차 산업화

- 농촌 경관, 문화, 생태, 역사 자원을 활용한 휴양, 교육, 치유, 농촌형 MICE 등 지역 자원 기반 서비스산업을 육성해야 함.
 - 농림축산업, 고택, 전통문화 등과 연계한 농촌형 교육서비스업
 - 산림, 약초, 농장, 목장 등과 연계한 치유형 의료서비스업
 - 산업자원, 지질자원, 생태자원, 역사·문화자원, 경관자원 등 다양한 농촌 관광자원 개발 지원
 - 농촌에서 전승하는 지역의 전통 기술을 발굴·적용하여 새로운 산업군 육성
 - * 강진 고려청자, 안성·인제·남원 목공예 등 전통공예를 활용한 전통 생활용품 산업 육성
 - * 장흥 청태전(돈차, 전차), 강릉 전통한과, 지역 전통주 등의 지역별로 특화된 전통식품산업
- 6차 산업화 지원사업의 다변화가 필요함.
 - 6차 산업화 지구, 6차 산업 지역 단위 네트워크 사업 등 6차 산업 지원사업 추진 시, 기존 특화품목의 가공·체험 활성화 외에도, 농촌 자원 기반의 지역 단위 6차 산업화 추진을 지원
 - 농촌지역에서 다양한 서비스산업 부문에 참여하고 있는 우수 경영체를 발굴하여, 6차 산업 인증경영체로 지정하여 육성

□ 시장경쟁력을 갖춘 고부가가치 6차 산업화 제품 개발 및 기획

- 농식품 단순 가공에서 탈피하여, 차별화된 경쟁력을 갖춘 고부가가치 제품의 지속 개발이 필요함.
- 신제품 및 체험프로그램 개발·기획을 지원해야 함.
 - 간편식, 펫푸드 등 수요가 증가하는 분야와 관련한 신제품 개발 지원
 - 현재 추진 중인 ‘지역 단위 농촌관광시스템’ 사업을 통해 지역 내 관광주체 간 네트워킹에서 발달하여, 지역의 자원을 활용한 새로운 농촌 체험·관광 테마 발굴 및 기획·홍보를 지원

□ 6차 산업 관련 지역혁신체계 구축 및 활성화

- 농업경영체뿐만 아니라, 생산활동과 관련된 중소기업, 지역주민, 대학 등 다양한 주체들이 혁신과정에 참여할 수 있도록 개방형 혁신체계를 구축해야 함.
 - 지자체 연구소, 농업기술센터 등 농촌 시·군 지역에 입지한 지원기관들이 농촌 자원에 기반한 다양한 융복합 생산활동을 지원할 수 있도록 R&D 및 주체 간 네트워크 중개 기능을 강화
 - 기술·아이디어 기반의 새로운 생산주체들이 성장할 수 있도록 창업·기술사업화를 비롯한 창업 및 기업 성장 전 과정에 대해 지원하고 이를 위한 지역 단위 추진체계 정비
- 지역 주체의 6차 산업화 지원 역량을 강화할 수 있도록 지원해야 함.
 - 지역 대학 및 인력양성기관과 협력을 통해 계약학과 운영을 통한 6차 산업화 전문인력양성체계 구축
 - 6차 산업화 관련 창업보육센터 지정·운영
 - 연구회 등 기존 농가 및 경영체 협의체를 6차 산업화 추진을 위한 공동 학습 및 공동 사업 추진 협의체로 육성
 - 지자체 연구소를 6차 산업화 관련 연구개발 및 네트워킹 거점으로 활용
 - 지역 FD 제도의 내실 있는 운영으로, 지역의 부족한 역량 보완

□ 지역활성화와 연계한 지역 단위 6차 산업화 추진

- 6차 산업 활성화로 지역 내 다양한 파급효과 창출을 도모할 수 있음.
 - 영세, 고령 농가, 여성 등 취약계층을 비롯한 다양한 개별 농가 및 주민들이 협업을 통해 6차 산업화에 참여할 수 있는 사업 모델 발굴
 - 6차 산업화를 통해 지역 간, 계층 간 상생할 수 있는 사업 발굴
- 지역 푸드플랜과의 연계를 통한 6차 산업화를 추진해야 함.
 - 6차 산업 제품이 지역에서 유통·소비될 수 있도록 로컬푸드, 공공급식센터 등 지역 단위 유통 체계 활성화
 - 고령, 다문화, 여성 등 취약계층의 6차 산업화 지원
- 생산 주체들이 집적하는 거점공간 조성으로 6차 산업화를 통한 지역 활성화를 도모할 수 있음.
 - 6차 산업화 생산 거점을 구축함으로써, 유통·판매·홍보·체험 시설 등의 동반 입지를 통해 생산비용 절감 등의 집적효과 및 생산환경 개선 등의 파급 효과를 꾀함.
- 6차 산업화 중심의 특화농공단지 조성 및 리모델링을 통해 지역 활성화 거점으로 활용할 수 있도록 추진해야 함.

〈 (사례) 땅끝 해남 식품 특화단지 〉

- 친환경 농수축산물 가공을 주종으로 하는 특화농공단지, 해남군 농수산물의 6차 산업화를 위한 거점으로 조성
- 2015년 준공, 8만 9,427㎡ 규모, 분양률 90%
- 해남 농수산물 홍보 판매장이 건립
- 6차 산업 경영체 집적(친환경농산물 유통, 생협, 제조·가공업체 등)

4. 농촌 신활력 플러스

4.1. 과거 신활력 사업의 주요 추진 내용¹⁹

□ 신활력 사업의 추진 목적과 주요 전략

- 신활력 사업의 추진 목적은 ‘만성적이고 구조적으로 낙후된 농산어촌지역을 자생적인 발전 동력을 찾아 활력 넘치는 곳으로 바꾸어 도시·농촌이 더불어 잘 사는 균형발전을 실현’하는 것임.
- 신활력 사업은 농산어촌형 지역혁신체계를 구축하여 지역주민의 자발적 참여와 노력을 통해 지역의 혁신적인 발전역량을 마련하는 데 의의가 있음(자율성, 포괄성, 하드웨어(HW) 사업을 보완할 수 있는 소프트웨어(SW) 사업 중심).
- 신활력 사업의 주요 추진 전략으로는 지역혁신 역량 강화(ASP모델), 6차 산업화, 도농 교류 및 협력 등이 있음.
 - ASP모델의 A는 주체(Actor), S는 네트워크가 작동하는 시스템(System), P는 핵심 전략 사업(Project)의 의미를 담고 있음.

□ 신활력 사업 대상지역과 주요 사업 내용

- 인구(인구변화율과 밀도), 산업·경제(소득세할 주민세), 재정을 기준으로 하위 30%에 해당하는 낙후지역 70곳을 선정하였음.
 - 낙후도 하위 10% 시·군 23개, 11~20% 24개, 21~30% 23개 시·군에 각각 매년 30억, 25억, 20억 원씩 3년간 지원함(1기 사업: 2005~2007년).

¹⁹ 주로 김광선(2014)과 송미령 외(2013)의 내용을 참고하여 작성하였음.

- 1기 사업 후 종합성과평가를 통해 13개 시·군을 교체함. 2기 사업(2008~2010년)은 농촌활력증진사업의 일환으로 추진하여 낙후도에 따라 매년 29억, 24억, 19억 원씩 3년간 지원함.
- 사업예산 100%를 국고로 지원하고 거의 모든 SW사업을 허용함.
 - 1기 및 2기 사업 6년 동안 국비 총 1조 1,428억 원 투입
 - 농산물, 특산물, 향토자원, 전통문화 등을 활용한 사업, 문화·관광 등 대부분의 SW사업 허용
 - HW사업은 해당 SW사업 추진을 위한 경우에 한해 제한적으로 허용

4.2. 과거 신활력 사업의 성과와 한계

□ 신활력 사업의 성과

- 지역의 다양한 혁신 주체를 발굴·육성하고 조직화하였음.
 - 예를 들어 2기 사업 기간 동안 총 5만 명 이상의 지역리더 양성
- 농촌지역의 자원 발굴과 활용 시스템을 구축(ASP모델)하였고, 지역 역량 강화에 기여함.
- 신활력 사업 전문 공무원이 양성됨.
 - 많은 지자체에서 신활력 사업 전담조직 또는 사업추진단 설치·운영
- 농촌에서 기업활동을 활성화하고, 일자리 창출에 기여함.
 - 2기 사업 기간을 예로 들면, 농촌기업 960개, 농촌기업 매출액 약 5조 6,578억 원, 일자리 54,268명, 수출 약 2억 6천만 달러 등의 성과 창출

□ 신활력 사업의 한계

- 신활력 사업을 6년 동안 추진했지만 해당 농촌지역들은 여전히 지역발전 하위 순위에 머물렀음.
 - 1기와 2기 사업을 모두 추진했던 56개 농촌 시·군 중 11개 시·군만이 한국농촌경제연구원의 2016년 지역발전지수 하위 70위에서 탈출
- 6년이라는 사업 기간은 사업성과를 충분히 창출하기에는 짧은 시간이었음.
 - 본래 사업 기간이 9년이었으나, 정권교체로 인해 정책의 연속성 단절
- 유명무실화된 중앙 단위 공동추진단과 일부 역할 수행이 부족했던 FD (family doctor) 문제가 있었음.
- 신활력 사업을 특정하여 지원 근거를 제시한 근거법이 부재하였음.
 - 지침에 의존해 사업을 추진하다 보니 상황에 따라 예산 확보 불확실성 존재
- 평가체계와 성과확산이 미흡하였음.
 - 대부분의 사업 추진 성과가 중·장기적으로 나타나는 사업이었음에도 너무 잦은 평가
 - 성공요인 및 부진요인의 공유와 학습을 위한 평가결과의 공개와 전파 부족

4.3. 농촌 신활력 플러스 추진 방향 및 과제

□ 지역자원을 활용한 특화산업 육성 및 정주 여건 개선 등의 패키지 지원

- 단순한 지역브랜드 개발에서 벗어나 소비자가 원하고 기능성에 중점을 둔 창의적인 생활문화 상품을 발굴해야 함.

- 특산물을 활용한 제조·가공·체험·관광 등 기존 신활력 사업 및 유관사업의 성과를 계승하고, 시장 경쟁력을 고려한 창의적인 상품, 산업군 발굴·육성
- 다양한 농촌 자원을 활용할 필요가 있음.
 - 농업·농촌의 다원적 가치를 포함하며, 지역 발전과정에서 축적된 고유한 자원으로, 특화작물뿐만 아니라, 경관, 환경, 생물다양성, 문화·예술, 공동체, 역사 등 지역의 다양한 자원을 포괄
- 정주 여건 개선, 지역 상생 등 지역 파급효과 창출을 위한 통합적 접근이 필요함.
 - 지역 단위 푸드플랜과 연계하여 로컬푸드 직매장, 직거래 장터 등 도농 상생 및 지역순환경제 활성화를 위한 모델 개발
 - 지역에 필요한 개별 사업을 통합하여 포괄적으로 지원할 수 있는 계획협약제도 도입
- **민·관 협력에 기초한 지역혁신체계 구축으로 지역 자율성 강화**
- 지역 여건에 맞는 자원 발굴, 사업모델 기획 등을 위해 대학, 연구소, 기업체, 주민이 참여하는 지역혁신체계를 구축해야 함.
 - 지역 민간 주체 참여를 강조하되, 지역 외부 주체와의 네트워킹을 통해 부족한 지역 역량 강화(전문성 있는 FD 활용 및 역할 강화)
 - 정부 지원 후에도 사업 추진의 지속성을 확보하기 위해 민간주도의 전담 조직 구성
- 민간 주체들의 참여 수준 및 범위를 확대해야 함.
 - 민간주체 또는 지역 협의체에서 사업 기획 및 운영 과정을 주관·참여할 수 있는 방식 도입
- 행정구역 중심의 사업 공간범위 설정 대신, 지역 간 기능적 연계를 반영한 다양한 형태의 사업지역을 고려할 필요가 있음.

- 도·농 상생 연계, 광역적 공간 연계 등 행정구역의 제약을 받지 않는 사업지역 선정

□ 신활력 플러스 지원사업 내용

- 특화산업 육성 및 지원 기반 강화를 위한 지원사업을 추진해야 함.
 - 농촌지역의 경쟁우위를 갖춘 다양한 자원 발굴 및 산업화 지원
 - 특화품목의 고부가가치화(연구개발 등)
 - * 기능성 가공품 개발·상품화, 의료·교육·예술 등 다양한 지역 자원과 연계한 농촌관광 프로그램 개발
 - 기업 유치, 창업 활성화, 산업 기반 조성 지원
 - * 귀농·귀촌 정책과 연계한 청년 창업 지원센터 운영, 협동조합 등 다양한 사회적 경제 조직의 농촌 정착 지원(예: 농촌 유휴시설을 창업 보육 공간으로 활용)
- 지역 성장동력 창출을 위한 인력 양성 및 일자리 창출이 필요함.
 - 농산업 및 연관 산업 부문의 농촌 맞춤형 인력 양성
 - 직업훈련기관 등 전문교육기관과 연계한 인적 역량 강화 사업 추진
- 지역의 발전 역량을 강화하고 창의적인 성장동력 창출에 필요한 지원사업을 추진해야 함.
 - 상품개발, 마케팅 등 특화산업 경쟁력 강화를 위한 사업 추진
 - 지역 혁신기관(지자체 연구소, 지역 대학 등)의 역할 및 역량 강화
 - * 지역 밀착형, 지역 특화산업 관련 R&D 추진
- 지역의 생활 여건 및 농산업 생산환경 개선 지원사업을 추진해야 함.
 - 교육·문화·관광 등 작지만 체감도 높은 프로그램 활성화
 - 공공디자인, 경관개선, 공간 리뉴얼 등 지원
 - 귀농·귀촌인, 이주 기업 종사자의 안정적인 정착을 지원하기 위한 주택 지원 및 주거환경 개선사업

○ 지역 혁신 네트워크를 구축하고 역량을 강화해야 함.

- 산·학·연·관, 지역주민(귀농·귀촌, 사회적 경제조직 등)이 참여하는 지속 가능한 추진체계 구축 지원
- 교육·컨설팅 등을 통해 지역 주체들의 역량 강화 지원

□ 신활력 플러스 추진체계 구축

○ 신활력 사업과의 차이에 주목할 필요가 있음.

- 목적: 낙후지역에 새로운 활력 → 지속적 일자리 창출 가능한 자립기반 구축
- 대상: 70개 시·군 → 123개 농촌 시·군
- 방식: ASP 모델 → ASPP 모델
 - * 주체(Actor): 명망가 중심 지역혁신협의회 → 전담조직·활동가·주민협의체 등
 - * 네트워크(System): 지역 거버넌스 → 주체 간 파트너십
 - * 프로젝트(Project): 농업 융복합 등 발전사업 → 특화 발전 모델 → ⊕ 계획협약 (Planning Contract)

○ 신활력 플러스 사업이 제대로 작동되기 위해서는 중앙과 지방자치단체 간의 역할 분담이 이루어져야 함.

- 민간의 역량이 조직화될 수 있도록 법·제도적 환경과 예산 지원 방식이 계획을 중심으로 작동될 수 있도록 해야 함.

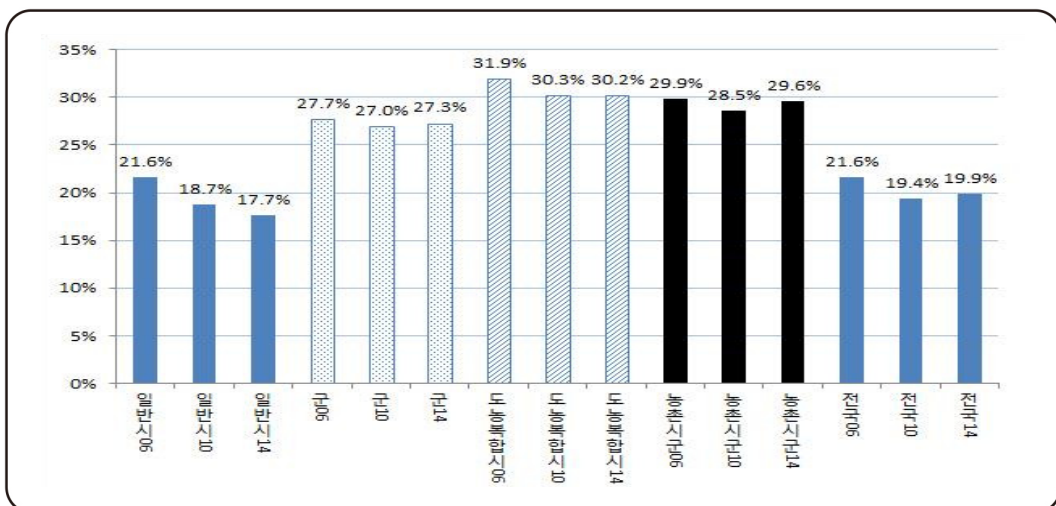
5. 농촌형 일자리 창출

5.1. 농촌 일자리 현황

□ 농업 외 부문의 일자리 증가

- 농촌 취업자 수에서 제조업 및 서비스 부문이 차지하는 비중이 증가하였음.
 - 사업체 종사자 수 기준으로 농촌지역 고용의 약 30%를 제조업이 담당하며, 제조업 부문 취업자 수 증가 추세 또한 전국 평균을 상회함.
 - 다음과 같이 제조업 종사자 증가 추세가 나타남(2006~2014년).
 - * 농촌지역 제조업 종사자(명): ('06) 165만 1천 → ('14) 226만 4천, 증가율 37.1%
 - * 전국 제조업 종사자(명): ('06) 334만 1천 → ('14) 395만 7천, 증가율 18.4%
 - 서비스업 전 부문의 취업자 수가 늘어나는 추세를 보이며, 상대적으로 기업 지원서비스업, 보건·사회복지서비스업 부문의 취업자 수 증가 추세가 높은 특징을 보임.

〈그림 II-2-3〉 농촌지역 제조업 종사자 비중 변화(2006, 2010, 2014년)



주: 농촌 시·군은 도농복합시와 군을 의미.
 자료: 통계청, 전국사업체조사, 각 연도.

〈표 II-2-6〉 산업별 도시 및 농어촌 취업자 수 비교

단위: 명, %

산업대분류	농촌			도시		
	2011년	2015년	연평균 증감률	2011년	2015년	연평균 증감률
제조업	1,326,228	1,621,182	4.1	2,261,254	2,421,778	1.4
전기, 가스, 증기 및 수도사업	23,635	28,157	3.6	43,757	46,731	1.3
하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	26,125	33,755	5.3	44,746	50,581	2.5
건설업	163,290	227,619	6.9	952,145	1,089,718	2.7
도매 및 소매업	352,696	457,326	5.3	2,327,557	2,671,934	2.8
운수업	141,789	173,262	4.1	853,397	923,130	1.6
숙박 및 음식점업	342,021	395,045	2.9	1,498,022	1,723,308	2.8
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	21,461	21,068	-0.4	458,944	541,878	3.4
금융 및 보험업	58,170	57,064	-0.4	660,289	685,910	0.8
부동산업 및 임대업	42,618	49,900	3.2	408,045	476,955	3.2
전문, 과학 및 기술서비스업	41,346	69,560	11.0	769,346	926,814	3.8
사업시설관리 및 사업 지원서비스업	54,304	83,541	9.0	755,998	985,704	5.4
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	142,334	155,813	1.8	494,865	532,156	1.5
교육서비스업	235,294	251,003	1.3	1,196,713	1,308,789	1.8
보건업 및 사회복지서비스업	183,286	240,683	5.6	952,260	1,262,677	5.8
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	71,353	84,380	3.4	263,215	282,454	1.4
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	143,135	157,989	2.0	735,437	796,242	1.6

주: 농업 부문 종사자는 제외함.

자료: 통계청. 전국사업체조사. 각 연도.

○ 농촌지역에서 기계 및 철강, 전자 부품 제조업, 보건·복지서비스업, 도매업 및 음식점·숙박업 부문의 일자리가 증가하는 것으로 나타남.

- 제조업 부문은 새로운 산업용지의 공급에 기인한 것으로 볼 수 있으며, 보건·복지서비스업의 증가는 농촌의 인구·사회 변화에 따른 것으로 해석할 수 있음(김정섭 외 2016b).

〈표 II-2-7〉 농촌에서 고용이 현저하게 증감한 산업 분야(2011~2015년)

단위: 명, %

고용이 감소한 부문			고용이 증가한 부문		
부문	증감량	증감률	부문	증감량	증감률
일반 교습 학원	-2,588	-2.1	기타 식품 제조업	12,210	3.9
통신 및 방송 장비 제조업	-2,520	-2.7	도로 화물 운송업	12,739	5.4
은행 및 저축기관	-1,318	-0.6	기타 전문 도매업	12,861	7.2
우편업	-1,262	-2.0	기반 조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	14,719	5.4
컴퓨터 및 주변장치 제조업	-1,249	-8.4	구조용 금속제품, 탱크 및 증기 발생기 제조업	16,087	5.5
전기통신업	-1,010	-7.9	일반 목적용 기계 제조업	17,505	4.8
보험업	-918	-1.7	자연과학 및 공학 연구개발업	17,515	20.4
작물재배 및 축산 관련 서비스업	-912	-3.1	거주 복지시설 운영업	17,597	8.2
기타 협회 및 단체	-555	-0.2	특수 목적용 기계 제조업	21,221	5.2
화학섬유 제조업	-485	-8.0	비거주 복지시설 운영업	23,490	6.3
석유 정제품 제조업	-444	-1.8	기타 금속가공제품 제조업	25,070	5.0
텔레비전 방송업	-417	-9.4	음·식료품 및 담배 도매업	30,738	13.5
석탄 광업	-392	-4.3	플라스틱제품 제조업	33,743	6.2
정보통신장비 소매업	-387	-0.9	자동차 부품 제조업	38,047	6.1
절연선 및 케이블 제조업	-262	-0.5	음식점업	38,834	3.0

주 1) 2011년과 2015년 표준산업분류(9차 개정) 소분류를 기준으로 구분하였음.

2) 읍·면 지역의 자료임.

자료: 통계청, 전국사업체조사, 각 연도.

- 지역 자원을 활용한 지역특화산업이 성장하는 지역에서 관련 일자리가 꾸준히 증가하는 추세를 보이며, 고용창출 효과 또한 동종 산업 부문에 비해 뛰어난 것으로 나타남.

〈표 11-2-8〉 지역특화산업 및 관광산업 관련 고용 변화

단위: 명, %

시·군	특화품목	산업 분류 명칭	종사자 수(명)		
			2006년	2015년	'06~'15 증감률
양양군	-	관광숙박시설 운영업	1,803	1,817	0.8
남해군	다랭이 논	관광숙박시설 운영업	826	1,606	94.4
		일반 음식점업	1,087	1,170	7.6
금산군	인삼	인삼식품 제조업	572	1,175	105.4
태안군	-	관광숙박시설 운영업	1,621	2,424	49.5
		일반 음식점업	1,518	1,945	28.1
고창군	복분자	과실, 채소가공 및 저장처리업	62	204	229.0
		건강보조용 액화식품 제조업	98	138	40.8
		기타 발효주 제조업	70	70	0.0
순창군	장류	장류 제조업	424	480	13.2
담양군	대나무	관광 숙박시설 운영업	132	194	47.0
무안군	양파	건강보조용 액화식품 제조업	143	313	118.9
영광군	굴비	수산동물 건조 및 염장품 제조업	1,412	1,437	1.8
문경시	오미자	과실, 채소가공 및 저장처리업	295	427	44.7

자료: 통계청, 전국사업체조사, 2006, 2015.

□ 농가경제에서 농업 부문이 차지하는 비중 감소

○ 전체 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 감소하고 있으며, 다수의 농가가 농업 외 부문의 소득 의존도가 높음.

- 농가소득원으로서 농업 외 부문의 일자리 창출이 보다 중요해질 것으로 전망됨.

〈표 II-2-9〉 농가 유형별 농가소득 구조 변화

단위: 천 원, %

농가유형	농가 비중		평균 농가소득			평균 농업소득			농업소득 비중	
	2010년	2015년	2010년	2015년	증감률	2010년	2015년	증감률	2010년	2015년
고령 소농	47.2	45.5	22,100	24,700	11.8	5,690	5,160	-9.3	25.7%	20.9
고령 중대농	7.8	17.4	35,500	37,500	5.6	14,800	16,900	14.2	41.7%	45.1
청장년 소농	32.5	21.5	38,000	44,100	16.1	8,830	5,900	-33.2	23.2%	13.4
청장년 중대농	12.5	15.7	58,500	69,800	19.3	30,300	36,600	20.8	51.8%	52.4

주: 농가 규모는 표준영농규모(2.0ha)를 기준으로 중대농 및 소농으로 구분하였으며, 연령은 가구주 연령 기준 65세 이상 농가를 고령 농가 65세 미만 농가를 청장년 농가로 구분.

자료: 김미복 외(2016).

□ 농촌의 사회적 경제 활성화에 따른 새로운 일자리 창출 기회 증가

○ 농촌의 사회적 경제 저변은 지속적으로 확대되는 추세임.

- 농촌에 입지한 사회적 경제 조직 수는 3천 개를 넘을 것으로 추정되며 (농협, 신협 제외), 도시에 비해 농촌에서 사회적 경제 조직이 더 활발하게 설립되는 것으로 나타남.

* 전체 협동조합의 21.3%(약 2,500개), 사회적기업의 25.5%(412개)가 농촌에 입지

- 사회적 경제 조직의 사업 분야는 농산물 생산·가공·유통(36.7%), 의료·교육 등 사회서비스 제공(18.9%)이 주를 이룸.

〈표 II-2-10〉 농촌 사회적 경제 주체 변화

단위: 개소

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
사회적기업	33 (79)	19 (98)	27 (125)	66 (191)	77 (268)	70 (338)	63 (401)
마을기업	94 (94)	156 (250)	153 (403)	241 (644)	107 (751)	73 (824)	44 (868)
협동조합	-	-	10 (10)	572 (582)	591 (1,173)	521 (1,694)	539 (2,233)
합계	127 (173)	175 (348)	190 (538)	879 (1,417)	775 (2,192)	664 (2,856)	646 (3,502)

주: 괄호 안은 누적 수치임.

자료: 협동조합(<https://www.coop.go.kr>); 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr>); 한국사회적기업진흥원(<http://www.socialenterprise.or.kr>).

- 사회적 경제 조직들은 다양한 분야에서 지역주민의 참여와 협력 관계 형성을 통해 생산활동을 추진하는 까닭에 지역 일자리 창출에 기여함.
 - 귀농·귀촌의 증가 및 청년층의 창업 등 농촌에 우호적인 여건을 활용하여, 사회적 경제 관련 조직들을 육성하고 그에 따른 일자리 창출이 중요한 시점

□ 농촌지역 양질의 일자리는 여전히 부족

- 일자리 감소에 따른 인력 유출 및 지역 활력 저하의 악순환이 반복됨.
 - 농업 부문 고용 감소에 따른 농촌 인구 유출과 인구·사회구조 변화
 - 농촌 인구 감소에 따른 지역주민 서비스 수요 감소 및 관련 일자리 축소
 - 주요 생활서비스 관련 일자리 감소는 농촌지역의 정주 여건에 영향
- 지역특화산업 육성 등을 통해 일자리가 늘고 있으나, 비정규직 등 일자리의 질은 좋지 못한 실정임.
 - 고용 실적 등 양적 성과지표 중심의 사업 추진
 - 농촌에서 일자리를 창출하는 주체들의 영세성으로 인해 지속가능한 안정적인 일자리를 창출하는 데 어려움이 있음.

5.2. 농촌 일자리 정책 추진 현황과 문제점

□ 농업·농촌 부문 일자리 창출 추진 정책 방향²⁰

- 농림업 부문의 일손 부족 문제에 대응이 필요함.
 - 농촌의 인력 미스매치 문제를 해소하기 위한 일자리 정보 제공, 숙박 및 교통 편의 제공 등의 등 인력 중개 강화가 필요함.

²⁰ 『2016 농림식품 분야 일자리 창출 추진계획』, 『2016 농림식품 일자리 창출 TF』, 『2013 농식품·농촌 일자리 창출 방안』의 내용 정리.

- 단기적으로 계절적 요인에 의한 일손 부족 문제 해결을 위한 도시민, 외국인 노동력 활용 방안 모색(인생이모작 지원센터)이 필요함.
 - 중장기적으로 숙련 노동자가 필요한 부문에 대한 전문 교육 강화가 요구됨.
 - 단순, 일회성 인력 중개가 아닌 지속적인 농작업이 가능한 영농작업반 운영 추진(거점 인력중개센터 운영 지원)이 필요함.
- 청년층의 농업·농촌 유입을 위한 취·창업 지원이 필요함.
- 농식품 경영체 인턴십 프로그램 및 글로벌 농업 인턴십 프로그램 운영 지원 등 농업 부문 훈계 인력 양성 지원이 필요함.
 - 농고, 농대생 등 청년 농산업 창업 준비 지원, 도시 청년의 창농 지원, 귀농·귀촌과 연계한 창업 지원, 6차 산업·벤처 농업 관련 창업 지원 등의 창업 지원이 요구됨.
- 농업·농촌 여건뿐만 아니라 사회경제적 여건 변화를 반영한 유망산업 육성을 통해 일자리를 창출해야 함.
- 6차 산업화, 반려동물, 곤충 등 신산업 육성을 통해 신규 일자리 창출
 - 펫푸드, 미용, 교육, 휴양 등 반려동물 관련 산업 육성
- 농촌지역 활성화 관련 일자리를 창출해야 함.
- 농촌 서비스산업 육성 지원(사회서비스형 농촌공동체회사 전담인력 인건비 지원)
 - 농어촌 개발 전문가, 농어촌 퍼실리테이터 등 농촌지역 전문가 양성
 - 농업·농촌 자원의 발굴, DB화, 상품화, 복원 등에 관한 기획·실행 일자리도 다양

□ 농업·농촌 일자리 정책의 한계

- 농산업 분야의 고용정책 및 추진체계가 부재함.
 - 고용정책의 초점이 영농인력 양성에 초점을 두고 있으며, 전후방 연관산업 분야에 대한 접근이 미흡함.

- 지역 활성화 관점의 일자리 정책 접근이 부재함.
 - 지역 인재 유입, 공동체 복원, 공공서비스 및 정주 여건 개선 등 농촌 일자리와 관련한 지역의 다양한 수요 반영이 미흡함.
 - 일자리 정책, 사업 기획·추진에 있어 지자체의 역할이 제한적임.
 - 지역별 고용 지원서비스 편차가 큼.
 - * 138개 농촌 시·군 중 45개 시·군의 경우 창업 및 취업 관련 전문 프로그램 미운영
 - 직접적인 일자리 창출과 더불어, 외부 인력들이 농촌에 일하며, 정착할 수 있는 고용환경 개선사업이 부족함.

- 일자리 개수 등 양적 성과지표 중심으로 사업을 추진하였음.
 - 고용 안정성, 근로환경 등 고용의 질과 관련한 정책이 미비함.
 - * 농식품 가공 경영체 고용 중 상시 고용자 비중 20.3%(농촌진흥청 2015)
 - * 향토산업 육성사업 총 고용 중 정규직 비율 28.7%(KREI 2012)
 - 전문적인 기업 육성 부진에 따른 사업 종료 후 관련 고용의 지속가능성이 위협받고 있음.

- 농촌 관련 직접 일자리 사업이 부족함.
 - 농업·농촌 관련 직접 일자리 사업의 경우 특정 직종과 관련하여 소규모로 추진되는 실정이며, 농업·농촌 관련 취업 희망수요를 대상으로 하는 직접 일자리 사업이 부족함.

〈표 II-2-11〉 주요 부처 재정지원 직접 일자리 사업(2016년)

부처	세부사업	내역사업
경찰청	아동안전 지킴이	
고용부	사회공헌활동지원	
	사회적기업 육성(일자리창출)	
	업종별재해예방	건설재해예방지원(건설현장안전지킴이)
	중소기업청년인턴제	
교육부	글로벌현장학습 프로그램 운영	
	배움터 지킴이	
	영어회화 전문강사	
	장애학생 교육지원	장애아 교육지원
문화부	국민문화향유권 확대	
	문화관광해설사육성	
	박물관진흥지원	등록사립박물관 학예인력지원
	생활체육 지도자 활동지원	
	예술인력육성	문화예술기관연수단원육성
	장애인체육활성화지원	장애인생활체육지도자교육및배치
	전통스토리 계승 및 활용(할머니)	이야기 할머니 현장활동 및 신규양성
초등학교스포츠타강사배치지원		
문화재청	궁능방재 시스템 구축	
	문화재 돌봄사업	문화재 돌봄사업
	문화재 재난안전관리	문화재 종합관리체계 구축
보훈처	국가유공자등 노후복지 지원	보훈도우미 가사·간병서비스 지원
	독거.복합질환참전유공자복지지원	
복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	
	노인일자리 운영	시니어 재능활용 일자리, 노인일자리 지원
	자활사업(자활근로사업)	자활근로사업
	장애아동가족지원	발달재활서비스
	장애인일자리지원	
	장애인활동 지원	
	방과후돌봄서비스	아동복지교사지원
	지역자율형사회서비스투자사업	지역사회서비스투자사업
자치단체경상보조	산모신생아도우미지원 등	
여가부	결혼이민여성인턴 운영	
	경력단절 여성취업 지원	새일여성인턴
	다문화가족 정착 및 자녀양육 지원	다문화가족방문교육지원 다문화가족자녀언어발달지원 등
	아이돌봄서비스(아동양육지원)	아이돌봄서비스
	청소년 방과 후 활동지원	
청소년사회안전망구축	청소년동반자프로그램운영지원	
중기청	청년창업인턴	

(계속)

부처	세부사업	내역사업
행자부	국가기록물 정리	국가기록물 정리
	자원봉사활성화지원(경상)	자원봉사 코디네이터 지원사업
	정보화마을 조성(경상)	프로그램 관리자 육성
	지역공동체일자리	마을기업, 취약계층 공공근로 사업
환경부	상수원 관리지역 관리	하천쓰레기 수거사업
	하천하구 쓰레기 정화사업	
농림축산식품부	환경지킴이	자연환경해설사 국립공원지킴이 등
	가축위생방역본부	구제역 예찰 전담요원
	도농교류활성화	마을사무장 채용지원
농촌진흥청	농가경영 개선지원	강소농추진 민간 전문가
	이공계대인턴십운영(R&D)	
	해외농업 기술개발지원	글로벌농업인재양성

자료: 고용노동부(2016).

5.3. 농촌형 일자리 창출 방향과 과제

□ 농업·농촌 자원을 활용한 농촌융복합산업의 육성 및 일자리 창출

- 고용창출 효과가 뛰어난 기존 특화산업의 지속적인 육성 및 고도화가 필요함.
 - 6차 산업의 경우 동일 부가가치에 따른 고용창출 효과가 동종 산업에 비해 높은 것으로 나타남.

〈표 II-2-12〉 유통 부문별 고용창출 효과

단위: 명

	6차 산업 (유통)	백화점	대형 마트	슈퍼 마켓	그외 기타 종합 소매업	도소매업 평균
부가가치 10억 원당 고용	21.0	1.9	6.0	16.2	15.2	12.2

주: 유통업의 부가가치는 매출총이익과 동일하므로 매출총이익으로 부가가치 계산.

자료: 성주인 외(2015).

〈표 II-2-13〉 농촌특화산업 육성사업에 따른 고용창출 효과

단위: 명, %

구 분		2014년	2015년	증감률
농촌자원복합산업화 지원사업	고용 수	7,374	7,950	7.8
	예산 10억 원당 고용창출	39.4	57.4	45.6
향토산업 육성사업	고용 수	2,670	2,469	-7.5
	예산 10억 원당 고용창출	93.0	106.9	15.0

자료: 농림축산식품부(2017).

- 농촌 특화산업의 지속적인 육성으로 괜찮은 일자리 만들기를 추진해야 함.
 - 지역별 특화산업 육성을 지속적으로 추진하되, 고용창출 효과가 큰 서비스산업 부문으로 특화산업의 범위를 확장
 - 농촌의 경관, 문화, 역사, 생태 자원과 연계한 휴양, 교육, 요양, 농촌형 MICE 등 농촌관광의 다각화 및 고도화를 추진하여 새로운 일자리 창출
 - 특화산업 육성 과정에서 일자리의 양적 측면과 함께 안정성 등의 질적 측면이 고려될 수 있도록 성과 관리

□ 농촌지역 활성화를 위한 일자리 확대

- 농촌의 지속가능성 측면에서, 지역 수요 대상의 서비스 관련 일자리를 마련하는 것이 농촌정책 및 삶의 질 향상 관점에서 중요한 과제임.
 - 농촌정책과 관련하여 농촌지역의 서비스 기반과 정주 여건을 유지하거나 발전시키고 주민 삶의 질 수준을 향상시키는 관점에서 일자리 창출을 접근하는 관점이 요구됨(김정섭 외 2016b).
 - 공공 부문 일자리 확대를 농촌의 정주 여건 개선과 연계하여 추진하는 것이 효과적임.
- 농촌 활성화 정책의 추진체계 개선과 연계한 일자리 창출이 과제임.
 - 농촌 활력을 증진하려는 계획 및 사업 추진에는 주민이 주도하는 중간지원조직, 다양한 분야의 실천가·활동가 등의 인적 자원이 필요함.

- 귀농·귀촌, 농촌관광, 로컬푸드, 환경·경관 정비, 농촌 유산자원 기록 및 DB 구축 등 농촌 활성화 활동을 주도할 청년 ‘(가칭)농촌활성화지원단’ 지원사업을 추진함.
- 공공 부문 일자리 확대로 농촌 정주 여건 개선 및 주민 삶의 질 제고를 도모함.
- 정부의 공공 부문 일자리 확대 정책에 대응하여 농촌지역의 정주 여건을 개선하기 위한 적극적인 직접 일자리 창출 사업 실시
 - 보건복지, 교육, 재난 안전 등 농촌 사회서비스 부문 직접 일자리 지원사업 추진 및 창업 촉진
- * EU ‘Rural Animator 양성과정’: 회원국의 농촌지역에서 추진되는 LEADER 프로그램의 실행 과정에 참여해 주민의 의견을 수렴하고, 활동을 기획하는 등 공공적 목적에 종사할 석사급 인력을 육성하기 위해 대학원 과정을 설치

〈표 II-2-14〉 영국과 독일의 지역사회복지 관련 직업

	주요 직업
영국	지역사회예술기획자, 지역사회개발자, 지역사회교육코디네이터, 지역사회보육간호사, 지역사회감독관, 가정방문아동관리사 등
독일	전원생활도우미, 사회시설 품질위탁관리자, 노인심리돌봄전문가, 노인돌봄학교장, 사회테라피스트, 외국인가정도우미 등

자료: 김한준 외(2011).

□ 농촌에서 구직·거주를 원하는 인력 대상의 고용 지원 및 환경 개선

- 청년, 귀촌인 등 새로운 구직 인력이 지역에서 안정적으로 취·창업 및 경제 활동을 수행해 나갈 수 있도록 일자리 제공과 더불어 지역에 적응하여 거주할 수 있는 환경을 제공하는 것이 중요한 과제임.
- 동일한 고용 조건에서 농촌지역은 정주 여건의 불리함 등으로 인해 청년 구직자의 선호도가 낮은 현실임.

○ 농촌에 살며 일할 수 있는 근로 환경을 조성함.

- 농촌에서 취·창업에 희망하는 청년의 지역 정착을 돕기 위한 지원 프로그램 병행 제공
- 지역에 대한 이해를 바탕으로 경제활동을 펼쳐 나갈 수 있도록 농촌지역 청년 취·창업 인력의 네트워크를 구성하고, 지역의 전문가가 참여하는 멘토링 프로그램 운영
- 주거(기숙사), 문화·여가, 보육 시설 등 농촌 취·창업 인력들이 지역에 적응하여 즐겁게 거주할 수 있는 ‘(가칭)농촌 레지던스 사업’ 추진

— 〈(사례) 구례 자연드림파크 - 특화산업 육성을 통한 일자리 창출〉 —

- 아이쿱생협의 투자와 구례군의 지원을 통해 일반농공단지인 농식품 가공 및 체험 특화단지로 조성(2014년 개장)
- 지역 농업과 연계한 식품 가공, 체험, 관광 기능의 집적(15개 법인, 19개 생산라인 가동, 340여 품목 생산)
- ‘젊은이가 돌아오는 지역’을 모토로 보육(어린이집), 문화(영화관, 커피숍, 체육시설 등), 주거(기숙사) 등 기본적인 정주 인프라를 구축하여, 외부 취업 인력의 지역 정착을 지원
- 2017년 기준 526명의 고용을 창출하였으며, 취업자의 21%가 외부 지역에서 이주한 인력
- 인프라를 활용하여, 방과후 교육 프로그램, 지역 축제, 문화프로그램 등 지역사회와 연계한 다양한 주민 대상 프로그램 운영으로 지역공동체 활성화에 기여

제 3 장

농업·농촌 가치의 대국민 서비스

1. 사회적 농업 활성화

1.1. 현황

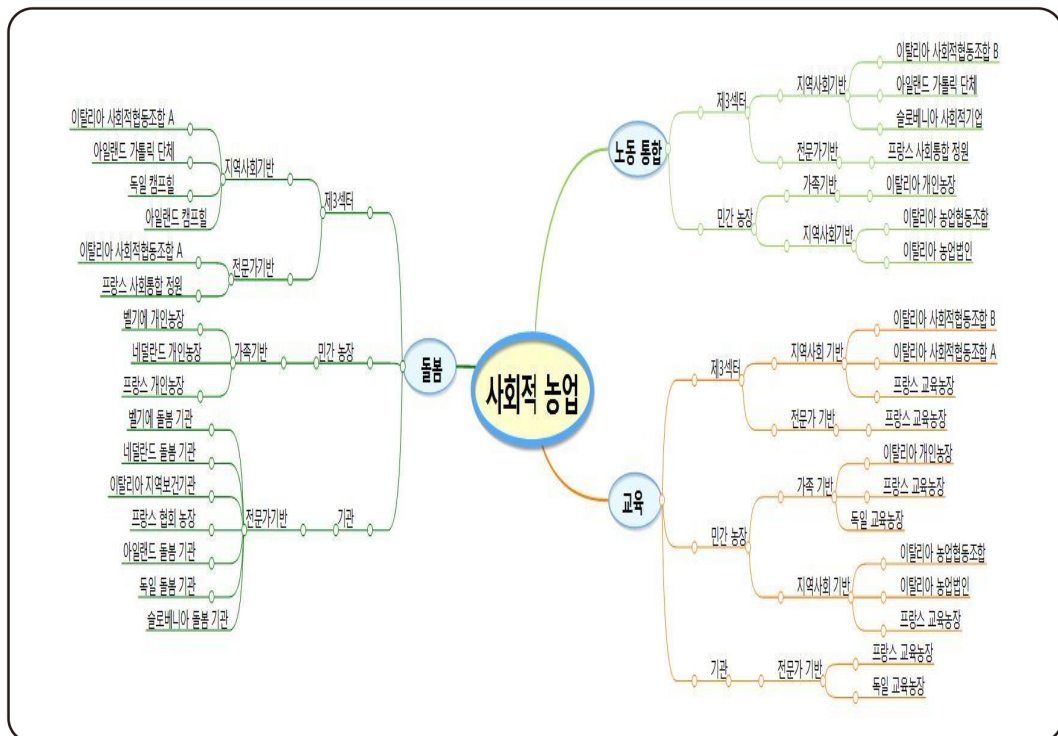
- 사회통합은 국가적 과제이며 새 정부에서 중요 과제로 표현되고 있음.
 - “사회갈등의 분출, 불안한 생애과정, 각자도생으로 인한 불안과 분노를 넘어서 공존과 포용의 공동체를 실현”(국정기획자문위원회 2017: 9)
- 『국정운영 5개년 계획』의 81번째 과제 ‘누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성’의 주요 내용에 사회적 농업이 정책 과제로 제시되고 있음.
 - 2018년에 사회적 농업 시범사업을 실시하고 관련 법적 근거를 마련하겠다고 발표
- 사회적 농업이란, ‘사회적으로 배제된 이들을 통합하는 농업 실천’이라고 요약할 수 있음.
 - “급여를 받는 노동을 수행할 능력이 떨어지는 사람들(가령, 지적·신체적 장애인, 재소자, 약물중독자, 소수자, 이주민 등)의 노동통합을 지향하게

나, 불리한 여건에 있는 사람들의 재활, 교육, 돌봄을 촉진하거나, 아동이 나 노인 등 특정한 집단에 대해 농촌지역에서 지원서비스를 제공하려는 목적을 지닌 농업 실천”(Iacovo and O’Connor 2009: 11)

- 일자리 제공, 돌봄, 직업 교육훈련 등의 분야에서 농업 활동을 매개로 사회 통합

- 사회적 농업 정책을 적극적으로 펼치고 있는 유럽 국가들에서 사회적 농업은 목적, 실천 주체 등에 따라서 다양한 유형으로 분류됨(이정해 2017).
 - 국가마다 문화, 사회 구조, 지역사회의 필요 등에 따라 사회적 농업의 발전 경로와 주된 실천 유형에 차이가 남.

〈그림 II-3-1〉 유럽의 사회적 농업 실천 유형 분류



자료: 이정해(2017: 1).

- 한국의 사회적 농업은 이제 막 싹을 틔우기 시작한 단계임.
 - (일자리 제공) 실업자, 취약계층 등에게 ‘농업 일자리’를 제공하는 농장 100여 개
 - (돌봄) 만성 정신질환자, 신체 장애인, 노약자 등에게 농업의 치료적 요인과 결합한 돌봄 서비스를 제공하는 소수의 농장을 농업인, 사회복지기관 등이 운영
 - (직업교육훈련) 청년, 농업을 직업으로 선택하고자 하는 도시민 등에게 농업 교육훈련 기회를 제공하는 농장이 등장하기 시작

1.2. 사회적 요구와 여건

- 다기능 농업(multifunctional agriculture)을 펼칠 것을 주장하는 ‘농정 패러다임 전환론’ 부각과 함께 사회적 농업에 대한 관심도 증대되고 있음.
 - 농업의 경제적·환경적 위기와 더불어 ‘3중 위기’를 구성하는 사회적 위기에 대한 인식
 - * EU는 사회적 농업을 다기능 농업의 일환으로 인식, 농촌발전 및 사회혁신 정책으로 지원
- 사회통합의 중요성이 부각되는 가운데, 농업 부문에도 일정한 역할을 기대하는 사회적 분위기가 형성됨.
 - 「국민기초생활 보장법」, 「사회적기업 육성법」 등에 따른 자활 및 사회적 기업의 형식으로 전개되기 시작한 일자리 제공형 사회적 농업에서 출발
 - 「협동조합 기본법」 제정 후 농촌의 사회적 경제와 중요한 접촉면을 이룰 농업 부문 실천으로 인식
- 농업과 사회 사이의 거리감 심화에 대한 우려가 커지면서, 대안으로서 사회적 농업에 대한 관심이 부각되고 있음.

- 농업 및 농업인에 대한 사회적 인정을 지향하는 도시농업, 로컬푸드, 슬로푸드 등 다양한 시민 실천 영역의 확장 방안으로 사회적 농업에 주목
 - * 농식품 안전성, 축산환경 문제 등이 부각되면서 ‘농업-사회의 관계’가 중요 의제로 등장
- 사회적 농업에 대한 관심과 정책 요구가 증대하고 있으나, 그 실천은 확산되지 않은 상태에서 몇 가지 쟁점이 형성됨.
- 사회적 농업 실천의 개념 범위에 관한 쟁점으로, 한국 사회 전체에 농업의 가치를 알리고 확산시키는 일련의 적극적인 농업 실천을 모두 ‘사회적 농업’이라고 정의하자는 관점과 노동통합·돌봄·교육 등 구체적인 실천 현장에서 사회통합을 이루어내는 농업실천이라는 좁은 의미로 정의하자는 관점이 있음.
 - 사회적 농업의 실천 주체를 농가로 한정하자는 의견과 사회복지기관 등 다양한 주체를 육성할 필요가 있다는 의견이 있음.
 - 사회적 농업 서비스 제공에 대한 대가를 정부가 지불하도록 제도를 형성해야 한다는 의견과 민간 부문에서 서비스 시장을 육성해야 한다는 의견이 있음.
- 한편, 사회적 농업 정책과 관련하여 다수 전문가들이 동의하는 입장도 존재함 (김정섭 외 2017b).
- 사회적 농업 활성화의 중요 조건은 역할을 달리하는 다양한 이해당사자들 사이의 관계 형성, 즉 ‘사회 혁신’임.
 - 현 시점에서 아주 구체적인 내용을 담아, 가령 자격증 제도나 서비스 품질 규정 등과 같은 내용을 담아 사회적 농업 관련 법률을 제정할 필요는 없음.
 - 사회적 농업 정책을 농식품부만의 고유한 정책으로 간주하면 안되고, 사회복지 또는 일자리와 관련된 기존의 여러 법률이나 여러 정부 부처의 정책을 함께 고려해 사회적 농업 육성 방안을 모색해야 함.

1.3. 정책 방향과 과제

- 사회적 농업 정책의 대상 범위를 합리적으로 설정하고, 기존의 관련 정책과 조율 및 연계가 필요함.
 - 정책이 실제로 접근해야 할 영역을 구체적으로 정하며, 부분적으로 이미 시행되는 관련된 기존 정책과의 관계를 조정하고 통합
 - * 예: 노동통합형 사회적 농업 실천을 고용노동부의 사회적기업 육성 정책이 이미 지원하고 있음.

- 농촌 지역사회에서 사회적 농업 실천 여건을 조성해야 함.
 - 농업인과 다른 직능에 종사하는 다양한 계층의 주민이 ‘농업을 매개로 취약계층 등에게 일자리, 돌봄, 직업 교육훈련 등의 서비스를 제공하는 실천’을 논의, 구상, 시도할 수 있는 기회를 제공하고 지원
 - * 2018년 사회적 농업 시범사업: 농촌 지역사회 내 논의 구조 형성, 계획, 실천을 지원
 - 농촌의 사회적 경제 조직 협력 네트워크 안에서 사회적 농업 안정화
 - * 로컬푸드 등 농업과 관련된 사회적 경제 실천 영역에 사회적 농업을 연계
 - * 농가의 물적 여건이 불비한 상황을 고려하면, 네덜란드의 돌봄농업 실천 농가 사례들처럼 개별 농가 수준에서의 사회적 농장 경영을 확산하는 것은 어려울 것으로 예상됨. 따라서 농촌 지역사회에서 여러 주체들이 협력하는 구조 속에서 사회적 농업 주체를 형성해야 함.
 - 사회적 농업 실천 초기 단계, 다양하고 혁신적인 실험과 실천을 지원

- 중장기 관점에서 법제 정비도 이루어져야 함.
 - 사회복지 및 사회적 경제 관련 지원 정책·제도와 결합된 지원 체계 구축, 법률 제·개정
 - * 네덜란드에서는 돌봄 농업 서비스에 대해 사회보험 급여를 제공하도록 제도와
 - * 이탈리아는 농촌에서의 일자리 제공, 돌봄 등의 서비스를 제공하는 사회적 협동조합(사회적 농장)과 지방정부가 협력하는 제3섹터 방식의 정책 추진체계 일반화

〈 (사례) ‘행복농장’ 및 ‘젊은협업농장’ 〉

- 충남 홍성군 장곡면에 소재한 ‘행복농장’은 만성 정신질환 등의 장애를 지닌 사람에게 농업을 통해 돌봄과 재활의 기회를 제공하는 사회적 농업을 실천함.
 - 2013년에 충남 광역정신건강복지센터가 농업활동을 활용한 장애인 교육 프로그램을 시작한 것이 첫 출발의 계기가 됨.
 - 취지에 공감한 농업인, 의사, 지역 주민 등 조합원 14명이 협동조합법인 행복농장을 운영하고 있음.
 - 정신장애인, 정신적 외상 환자, 미혼모, 노숙자 등 수십 명을 대상으로 농업 활동을 병행하는 단기 돌봄 프로그램을 운영
 - 돌봄 프로그램을 거친 이들 가운데 5명을 행복농장 또는 협력관계를 맺은 지역의 협동조합 등의 조직에서 고용하여 재활 및 사회복귀를 돕고 있음.

- 행복농장 인근에 소재한 ‘젊은협업농장’은 주로 20대 및 30대 청년층을 대상으로 직업교육훈련 차원의 농업 교육을 제공하여 농촌 정착을 지원함.
 - 지역의 농업인, 영농조합법인 등이 영농기술 부족과 지역 주민과의 유대감 형성이 어려워 청년 귀농인들이 정착에 실패하는 문제를 해결하고자 2013년에 협동조합을 설립함(조합원 45명).
 - 농업을 배워 농촌에 정착하려는 희망자 10명 내외가 농장에 상근하여 영농기술 등을 배움.
 - 농작업이 끝난 오후 및 저녁 시간에는 지역사회 주민 및 조직이 제공하는 다양한 교육·문화 프로그램에 참여하면서 지역을 알아가고자 함.
 - 수 개월에서 2년 정도 기간에 걸쳐 젊은협업농장에서 함께 농사를 짓고 다양한 학습을 거친 청년들이 자영농으로 농장을 차려 지역에 정착하게 됨.

자료: 김정섭 외(2017b: 67-75)의 내용을 요약한 것임.

2. 도시농업 확대

2.1. 도시농업 현황과 관련 정책

□ 민간 참여와 도시농업 관련법 제정으로 규모 확대

- 민간단체의 적극적인 활동으로 시작된 도시농업은 2011년 11월 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 「도시농업법」) 제정으로 인하여 더욱 활성화되었음.²¹
- 이에 일부 지자체의 적극적인 참여와 정책사업, 체험활동에 대한 일반 국민의 관심 증대 등이 더해져 그 규모가 크게 증가하였음.
 - 도시농업 참여자 수는 2010년 15만 명에서 2017년 189만 명가량으로 12배 이상 늘었으며, 면적 또한 2010년 104ha에서 2017년 1,119ha로 10배 이상 늘었음(허주녕·박문호·임지은 2016: 8; 농식품부 내부자료).

□ 중앙정부의 법·제도 정비

- 농식품부는 도시농업 지원 근거와 정책 추진체계를 마련하는 법·제도 정비에 집중하고 있으며, 지역은 각기 특성에 맞는 도시농업 지원시책을 추진함.
 - 「도시농업법」 제정은 도시농업 활성화를 위한 다양한 지원의 근거가 되어 도시농업이 더욱 활기를 띌 수 있게 됨.

²¹ 「도시농업법」에 따르면 도시농업이란 “도시지역에 있는 토지, 건축물 또는 다양한 생활공간을 활용한 ① 농작물을 경작 또는 재배하는 행위, ② 수목 또는 화초를 재배하는 행위, ③ 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 곤충을 사육(양봉을 포함한다)하는 행위”를 말함. 여기서 도시지역은 「국토계획법」상 도시지역과 계획관리지역을 뜻하며, 2017년 9월 법 개정 시 곤충 사육(양봉 포함)도 도시농업의 범주에 포함되었음.

* 「도시농업법」에는 도시농업 지원센터, 도시농업 전문인력 양성기관, 도시농업관리사 자격증 관련 사항 등이 있음. 현장의 의견을 반영하여 지속적으로 제도개선을 추진 중임.

○ 농식품부는 『제1차 도시농업육성 5개년 계획』(2013~2017년)에서 도시농업의 비전으로 “도시농업 활성화로 도농상생 및 삶의 질 향상”을 내세우고 5개 전략 26개 세부추진 과제를 제시함(농림축산식품부 2013).

- 5개 전략은 제도 기반 마련, 도시농업 공간 확대, 도시농업 관련 R&D 지원, 교육과 인력 양성, 홍보 관련 내용임.

□ 지자체의 도시농업 확대를 위한 조례 제정과 관련 사업 실시

○ 중앙정부뿐 아니라 지자체에서도 도시농업 관련 팀을 신설하고 조례를 개설하는 등 활발한 움직임을 보임.

- 2017년 조례 제정 건수는 97건으로(농식품부 내부자료), 이는 2010년 지자체 조례 제정 건수에 비하면 10배 가까이 증가한 수치임. 지자체는 주로 텃밭을 분양하거나 텃밭 활동 교육을 지원함.

○ 텃밭 면적을 기준으로 경기(32.1%)와 서울(16.6%)에 48.7%의 텃밭이 집중되어 있으며, 대전에는 텃밭 수 기준으로 전국의 25.6%가 집중되어 있음(2015년 기준).

- 경기도의 경우 서울 근교에 있다는 이점을 바탕으로 일찍부터 주말농장이 활성화되었음.

- 서울시에서는 공간의 한계로 상자텃밭이 가장 활성화되었으나, 그 외에도 다양한 종류의 텃밭 지원사업이 있음. 파믹스센터 건립, 일자리 및 체험농장 시범단지 조성사업 등의 사업도 추진함(서울시농업기술센터 내부자료).

- 대전은 아파트, 학교, 다중이용시설 등에 옥상텃밭·옥상정원을 조성하고 유휴토지를 활용한 도시텃밭을 조성·운영하였으며 공동체텃밭 조성, 아파트 하늘농장 조성사업을 실시함.

〈표 II-3-1〉 서울과 대전의 도시농업 관련 사업 실시 사례

단위: %

지역	사업명	사업 목적 및 내용
서울	강동구 도시농업 파믹스센터	- 텃밭 활동지원 기능, 도시농업 교육 등 다목적 공간을 조성하는 사업 - 1층은 도시농업 교육장과 관리실 및 씨앗도서관, 2층은 커뮤니티 북카페 및 창업공업소로 조성
	일자리 및 체험농장 시범단지 조성사업	- 자원순환형 도시농업을 접목한 고부가가치 옥상 도시농장 조성
대전	공동체텃밭 조성사업	- 도심의 유휴지 및 자투리땅을 활용하여 도시텃밭을 조성하고 가족 및 소규모 공동체 모임단위의 생산·소통·나눔의 공간으로 활용 - 비용 절감 및 파급력 제고를 위해 둘레산길 및 도심 속 방치된 장기 유휴지를 활용한 공동체텃밭 조성 - 관리형(둘레산길 주변 밭갈, 유료)과 자율형(주민들이 주거지 인근 방치 유휴지 활용, 무료)으로 구분하여 운영
	아파트 하늘농장 조성사업	- 아파트 옥상에 조성하는 텃밭을 지원하며 공동체텃밭 조성 + 도농교류 활동(농촌체험마을과 자매결연)을 목적으로 추진 - 도농교류 활동을 통한 연대와 협동의 농업 분야 사회적 자본 확충으로 시민의 삶의 질 향상, 도농균형 발전을 목적으로 하며, 주민 간 단절의 치유로 아파트 공동체를 회복하고, 농촌체험, 농산물 직거래 등 도농교류로 공감과 신뢰의 지역 공동체를 형성

자료: 강동구청 홈페이지(<http://www.gangdong.go.kr/post/4008451467094676?ap=B0084&bbbsId=0084>: 2017. 12. 17.);

대전광역시청 홈페이지(<http://www.daejeon.go.kr/ufa/UfaContentsHtmlView.do?menuSeq=2384>: 2017. 12. 27.).

2.2. 기존 정책의 문제점

□ 다원적 기능 증대를 위한 정책적 노력은 부족

○ 일반적으로 도시농업의 주요 기능으로 인식되는 것은 “① 식량공급 기능, ② 환경 보전 기능, ③ 교육·문화적 기능, ④ 공동체 형성기능”, ⑤ 치유기능 등임(김태곤 외 2014: 58-59). 도시민이 인식하는 도시농업의 중요성이 높아지고 있으나, 그간 도시농업 정책은 도시농업의 제도 기반 마련, 인식 확산을 위한 홍보, 양적 확대에 집중하였음.

- 도시농업 보전과 활성화를 위한 지불의사 금액은 2010년에 가구당 22,600원이던 것이 2015년에 35,500원으로 증가함(허주녕 외 2016: 82).
- 그로 인해 도시농업에 대한 인식 확산과 규모 확대, 관련 제도 정비 마련에는 진전이 있었으나, 도시농업 활성화로 도농상생 및 삶의 질 향상을 이루거나 도시농업의 다원적 기능을 증대하는 차원의 정책적 노력은 상대적으로 부족하였음.
 - 예를 들어 도시농업을 통한 공동체 활성화, 교육·문화적 기능과 연계한 다채로운 프로그램 시도, 관련 사업 추진 사례를 확산하려는 노력 등이 미흡하였음.

□ 도시농업을 매개로 한 도시와 농촌의 교류 활성화 부족

- 과거부터 농촌의 기존 농업인과 도시 농업인의 생산 경합에 대한 우려가 제기되어 왔으며 도시농업 활성화를 위해서는 도시농업의 가치와 필요성에 대한 전 국민의 공감대 형성이 필요함.
- 그러나 현재 정책사업은 도시농업의 정책 대상을 도시민으로 한정하고 있어, 농촌의 기존 농업인과의 협력이나 교류에 있어서는 정책적 노력이 부족한 상황임.

□ 도시농업 활성화를 위한 기구·자재 개발, 교재 및 프로그램 개발 등 관련산업 지원 정책 부족

- 도시농업에는 주말텃밭, 학교텃밭, 치유텃밭 등이 모두 포함되므로 사실상 텃밭 가꾸기 활동이 가능한 모든 계층이 참여 대상자임.
 - 가족 단위 참여자, 교육 목적의 텃밭 활동 참여자, 치유 목적으로 참여하는 참여자 등 다양

- 그러나 도시농업 자재·기구 시장은 규모가 작음. 제작과 설치가 쉬운 상자텃밭이나 컵화분 등의 제품 위주로 제작·판매되고 다양한 참여자가 이용할 수 있는 제품 개발은 미흡함.
 - 농촌진흥청에서 도시농업 관련 연구개발을 실시하여 학교 교재·교구와 학교텃밭 관련 교육 프로그램, 실내 식물 재배기 등을 일부 개발하고 기술을 이전하였으나 그 지속성과 사후 관리 측면 등에서 부족함이 있음.

2.3. 정책 추진 방향과 과제

□ 환경 보전, 경관 가꾸기 차원의 도시농업 정책사업 본격 추진

- 씨앗도서관 등 생물다양성 제고 차원의 정책사업, 게릴라가드닝 등 환경 보전, 경관 가꾸기 차원의 도시농업 정책사업 본격 추진이 필요함.
 - 씨앗도서관은 씨앗을 도시농업 참여자에게 대출해 준 후, 참여자가 채종을 하면 다시 도서관에 반납하도록 하는 제도임. 토종 씨앗을 지키는 효과, 도시농업 확대와 작물 다양화 효과를 기대할 수 있음.
 - * 2015년 홍성, 안양, 수원, 광명에 이어 2016년 서울 강동구, 2017년 강원 춘천 등에서 씨앗도서관이 운영되고 있음.
 - 게릴라가드닝이란 도심 속 버려지거나 관리가 소홀한 땅에 꽃이나 채소 등을 심어 정원과 텃밭으로 변화시키는 것임(라펜트 조경뉴스 2017). 지역주민이 함께하는 게릴라가드닝을 장려함으로써 도시농업과 경관·가꾸기에 대한 관심을 환기하고 지역주민 간 공동체 형성에도 기여하는 효과를 기대할 수 있음.²²

²² 인천도시농업네트워크 웹페이지(<http://www.dosinong.net/2016/05/1.html>: 2017. 12. 18.).

□ 텃밭을 매개로 한 공익형 도시농업 활동 프로그램 및 공동체 활동 프로그램 확대

○ 도시농업과 연계한 사회적 농업의 실천 지원 제도 마련 등 시범 프로그램을 추진함.

- 사회적 농업 활동과 관련하여 전문적인 지식이 필요한 경우 제도적으로 도움을 받을 수 있도록 지원

* 체계적인 정보 제공, 절차 안내, 자금 조달을 위한 기금 활용 등을 위해 구체적인 방안을 마련하고 관련 사례를 홍보·확산

* 소셜벤처 ‘동구밭’은 “발달장애인 사회성 교육 프로그램”으로, 텃밭(농사)을 매개로 하여 발달장애인에 적합한 교육을 실시함.²³ 발달장애인과 비장애인이 짝을 이루어 주기적으로 텃밭활동에 참여하고 다양한 놀이와 활동을 실시

○ 도시농업 관련 공동체 형성과 활동 지원을 강화하고, 장기적으로는 이를 텃밭 농산물·먹거리 취약계층 전달 봉사활동 등의 프로그램과 연계함.

- 공동체 텃밭 활동이나 조성에 필요한 절차와 관련 정보를 제공함으로써 도시농업 관련 공동체 형성 및 활동을 지원하고 관련 우수사례 발굴

* 미국 시애틀의 커뮤니티 가든 ‘피-패치(p-pach)’는 공동체 텃밭으로, 지역 학생들이 텃밭 가꾸기에 참여하여 세대 간 소통 공간으로 활용됨. 여기에는 경작지뿐 아니라 쉼터, 커뮤니티 공간, 창고, 화단 등의 시설도 갖추어져 있으며, ‘피-패치’ 가든 중 일부 기부텃밭은 ‘상추링크(Lettuce Link)’ 프로그램을 통해 커뮤니티 가든에서 생산된 유기농 야채를 지역 푸드뱅크에 기부함.²⁴

□ 도시농업 관련 산업 활성화를 위한 정책사업 추진

○ 도시농업 활동을 촉진할 수 있는 다양한 관련 분야의 산업화가 필요함.

- 도시농업 참여자별 특성에 맞는 도시농업용 농자재·기구 개발 및 보급 지원 확대

²³ 동구밭 웹사이트(<https://donggubat.com/about>: 2017. 12. 19.).

²⁴ 오마이뉴스(2017. 10. 12.).

- 도시농업의 교육적 기능을 실천하는 데 핵심적인 수단인 학교텃밭 활성화와 관련하여 교재·교구 마련 필요
 - * 학교텃밭 활동을 교과과정·특별활동 등과 연계하여 진행할 때 활용할 수 있는 교구·교재·학생용 기구 등이 매우 부족한 실정
- 최근 법 개정으로 제도화된 도시농업관리사 자격증 취득자가 교육서비스 분야에서 활동 영역을 넓힐 수 있도록 관련 제도를 마련할 필요가 있음.
 - 학교텃밭 강사, 식(食) 교육 강사, 도시농업 멘토 등 활동 영역 확대
- 도시농업을 쉽게 접할 수 있도록 하는 생활밀착형 도시농업 R&D를 촉진하고 관련 산업을 지원함.
 - 농촌진흥청 연구개발 상품 실용화·사용률 점검 및 추가 연구개발 사업 지속 추진
- **안전한 도시농업 이미지 구축을 위한 친환경 재배 방식 장려 및 각종 검사제도 지원**
- 일부에서 관행농 방식이 도시농업에서도 무분별하게 사용되어 도시의 환경을 오히려 해친다는 지적이 있으며, 도시의 토양과 도시농업 농산물 안전성에 대한 의구심도 있음.
- 도시농업은 관행농과 달리 친환경·유기농으로 실시하도록 장기적인 정책 방향을 설정함으로써 도시농업과 일반농업의 경합에 대한 우려를 완화함. 일정 규모 이상의 텃밭 혹은 공동텃밭의 생산물 및 토양을 검사하도록 지원하고 해당 결과(검사시기·내용·결과)를 알기 쉽게 게시하여 안전성을 강화함.
 - 도시농업 참여자를 대상으로 친환경 재배 방식을 교육·홍보하고 친환경 농자재에 대한 접근성 제고(소포장 친환경 비료 사용 안내 등)

3. 농촌다움 복원 및 농촌 가치 확산

3.1. 현황 및 배경

□ 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 국민 요구가 높아질 전망

○ 농업·농촌이 식량 생산에 한정되지 않고 다양한 공익적 역할을 발휘하기를 기대하는 국민 요구에 부응할 필요가 있음.

- 도시민들은 미래 농업·농촌의 중요한 역할로서 ‘자연환경 보전’(21.7%)과 ‘관광 및 휴식장소 제공’(17.8%)을 각각 1, 2위로 응답(한국농촌경제연구원 2016년 농업·농촌 국민의식 조사 결과)

* 반면 전통적 역할인 ‘식품의 안정적 공급’은 16.5%로 3위로 집계

○ 농촌의 다양한 자연·문화·전통 자원은 주민들의 적극적인 보전·관리 활동 참여를 통해 공익적 가치가 발현될 수 있음.

- 농촌 자원은 주민들이 오랜 기간 생활하고 생산 활동을 하면서 형성된 산물이므로 농촌개발과 연계, 주민 자율적 자원 관리 활동 육성이 필요

* 소멸 위기에 처했던 청산도 구들장논의 경우 2013년 국가중요농업유산 지정 전후로 가치가 재조명되어 보전활동이 확산되고 지역 활성화로 연계

□ 농업·농촌에 대한 긍정적 국민 인식이 장래 농촌 활성화의 밑거름

○ 농촌의 환경을 쾌적하게 유지·보전하고 농촌다움을 살리는 일은 현재의 귀농·귀촌 추세를 장래까지 이어가는 관건임.

- 농촌 이주 의향을 지닌 도시민들의 귀농·귀촌 이유로는 ‘자연 속에서 건강하게 생활’하는 것이라는 응답이 1위(51.4%)를 기록(한국농촌경제연구원 2016년 농업·농촌 국민의식 조사 결과)

- 그러나 귀농·귀촌 확산, 혁신도시 이주 등에 따라 축산 약취 관련 민원이 전국적으로 증가하는 등 농업 부문에 대한 부정적인 국민 인식이 자리잡을 우려도 제기

* 농촌의 축산 약취 관련 민원 증가(건): ('14) 2,838 → ('16) 6,398

□ 농촌다움과 지역 특색을 살리는 정책 아젠다 발굴 필요

- 기존 농촌정책은 개발을 통한 성장 전략 추구에 주력하고 하드웨어 조성 중심으로 이루어져 농촌 자원 보전·활용, 지역 특색을 살린 창의적 사업 발굴이 미흡하였음.
 - 농촌 공간에 대한 지속적인 투자 결과, 공간의 표준화, 농촌주민의 수요에 기초한 다양한 시설물 설치가 이루어짐.
 - 그러나 지역성(농촌성)을 나타낼 수 있는 자원이 훼손되고 농촌다움의 가치가 사라지는 사례도 종종 발생함.
 - 그동안 경관보전직불제, 농업유산 등 농촌 자원 보전·활용 관련 사업들이 일부 추진되었으나, 농업·농촌의 공익적 가치를 높이는 구체적인 정책은 부족하여 향후 농촌의 문화, 전통, 경관 자원을 살리는 사업 영역의 발굴과 확대가 필요함.

□ 농촌 자원 관리를 위해 농촌계획제도 개선 필요

- 농촌 자원, 경관의 유지·보전을 위해서는 실효성과 구속력 있는 농촌계획제도가 뒷받침되어야 하지만 미비한 실정임.
 - 그동안 '농업·농촌 및 식품산업 발전 계획' 수립 의무화 등 일부 제도 정비 작업이 진행되었지만 농촌에서는 여전히 물리적 정비 중심의 개별 사업계획들이 중심을 이루어 농촌 경관·자원 보전에는 미흡함.
 - 또한 우리나라 토지이용의 근간인 현행 「국토계획법」은 도시지역 토지이용계획에 적합한 수단이어서 조화로운 농촌 만들기와 난개발 방지 역할을 하는 데는 근본적으로 한계가 있음.

- 주민들의 자원 발굴·보전 활동을 장려하는 동시에 지속 가능한 환경·경관 유지에 효력을 갖는 공간계획 수단이 농촌에 마련될 필요가 있음.
 - 농식품부의 정책 영역 안에서 실효성 있는 농촌계획제도를 도입할 수 있는 가능성을 모색해야 함.

3.2. 추진 방향

- 생태, 경관, 농업유산 등 지역별로 특색 있는 자원의 가치를 살린 창의적 지역개발로 농촌 활성화 도모
 - 농촌형 자원의 발굴·보전·활용을 위해 현지 주민 등 지역 주체들이 주도하는 자원 발굴·보전 활동 확산에 초점을 맞출 필요가 있음.
- 농업인과 주민들의 편익만이 아니라 국민의 요구에 부응하는 농업·농촌으로 거듭나도록 관련 정책 내용·방식 개선
 - 공익적 가치 실현에 강조점을 두고 농축산업을 육성하며, 농촌 자원의 가치 제고를 위해 기존 지역개발사업 재편 및 농촌계획제도 등의 개선을 추진해야 함.

3.3. 추진 과제

□ 농촌다움 복원사업 추진

- 농촌의 공익적 가치를 되살리고 확산하는 창의적 사업으로 농촌다움 복원사업을 신규 도입함.
 - 농촌지역의 생태·문화 자원 등을 활용하는 ‘테마’ 중심의 사업으로 특정한 자원에 기반한 생태권·문화권 중심의 권역에서 추진

 - 지역에 분포하는 다양한 농촌형 자원들을 연계한 차별적, 창의적 프로그램을 통해 자원 가치 제고 및 지역 활성화에 활용함.
 - 신규 자원을 발굴하여 농업유산으로 지정토록 추진하며 기존 농업유산을 다양하게 보전, 활용하는 프로그램을 추진
 - 근대화 이전 시기에 분포했던 폐정미소, 양조장, 양곡창고 등 농업·농촌 특색을 살린 유무형 자원을 지역에서 발굴하여 보전·활용하는 방안 마련
- * (신문화공간 조성 사례) 완주군 비비정마을은 일제시대 양수장을 활용, 농가 음식문화 교육장, 야외 문화공연장, 한식 다과 카페, 문화창작 공간 조성

〈 (하동군 사례) 역사문학 탐방을 테마로 지역 자원을 연계한 ‘토지길’ 조성 〉



- (조성 배경) 소설 『토지』의 실제 배경이 됐던 하동지역 곳곳을 역사문화탐방로 조성
- (사업비) 국비 1억 원(문화관광부)
- (코스) 평사리 공원~평사리 들판~동정호~최참판댁~조씨고택~취간림~악양루~평사리공원(18km)

- 사업 과정에 중간지원조직이 적극적 역할을 하도록 유도하여 주민, 지역 조직의 참여와 파트너십에 입각한 상향식 사업 방식을 채택함.
 - 자원 특성을 고려하여 공간 범위는 마을/읍·면/시·군 등으로 제한 없이 참여 가능하며, 2개 이상의 복수 주체 참여도 허용
 - * 영국 Forest of Dean 사례: 2015년부터 Heritage Lottery Fund를 통해 주민 단체들이 자연환경·문화유산 보전, 생태 탐방, 자원 연구 등 다양한 프로그램을 기획, 자율적 운영

- 농촌 가치의 범국민 확산을 위해 농식품부, 산림청, 해수부 등 농산어촌 관련 부처·청의 다양한 협력 방안을 마련함.
 - 부처 간 협력을 통해 국가 지정 농업유산 및 어업유산을 포함한 유·무형 자원, 향토음식·전통주 등 농식품을 연계한 트레일을 국가적으로 지정하고 탐방 프로그램을 범부처 차원에서 홍보
 - * 영국에서는 DEFRA가 지원하는 공공기관인 Natural England에서 주관하여 국가탐방로(National Trail)를 지정하여 국민들이 쉽게 찾을 수 있도록 관리하고 있으며, 특히 잉글랜드 해안 전역에 걸쳐서는 'England Coast Path'를 지정하여 접근 방법, 루트 등을 여러 매체를 통해 안내하고 있음.
 - * 이탈리아 토스카나주에서는 1996년 지역법령에 따라 14개의 와인루트가 지정되었으며, 그중 가장 활성화된 리보르노(Livorno)의 경우 지역의 80% 면적에 와인루트가 조성되고, 농가, 와이너리, 상점, 음식점, 와인바, 숙박업소 등이 참여하는 컨소시엄이 형성

- 농어촌상생협력기금을 활용해서 국민들이 관심을 가질 수 있는 농촌 자원 발굴·활용 프로그램을 민간 주도로 추진할 수 있도록 유도함.
 - 기금 확충은 크라우드펀딩 방식을 적극적으로 활용하여 일반 국민과 중소기업의 참여를 유도
 - * 영국에서는 지역 자원과 유산을 보전하고 농촌의 활력을 높이는 창의적인 활동들이 주민이나 지역 활동조직에 의해 추진되며, Heritage Lottery Fund 및 Prince Countryside Fund 등과 같은 기금으로 다년간의 사업이 진행

〈 (사례) 영국의 The Prince's Countryside Fund 〉

- 영국 농업과 농촌 커뮤니티의 경제적 발전을 촉진시키고, 지속가능성을 높일 수 있는 다양한 사업들을 시행하는 기업, 민간재단 등에 자금을 지원
- Fund가 운영되기 시작한 2010년 이래로 2015년까지 총 £6,000,000의 기부금을 조성하여 활동 지원
- (지원 분야) 농촌 청년층 역량 강화, 농촌의 가치를 알리는 교육 시행, 농업인의 경영 능력 향상과 수익성 증진, 농촌 커뮤니티의 필수 서비스 제공 등
- 2015~2016년에는 50개 농촌 커뮤니티, 1,000여 개의 농촌 기업, 800여 명의 청년층을 지원하는 £ 600k의 보조금을 두 차례에 걸쳐 지원

□ 공익적 가치 제고를 위한 농업환경 보전 프로그램 도입 및 확산

○ 농업환경 개선이 시급한 지역을 대상으로 종합적 환경 개선을 추진하는 농업환경 보전 프로그램을 신규 도입함.

- 지자체-마을 간 협약 체결을 통해 지자체와 주민이 자율적·주도적으로 지구 단위 환경·생태보전 계획을 수립하여 주민의 환경 보전 활동과 관련 인프라를 지원
- 사업지구의 토양·수질·대기(축산 악취)·경관·생태 등의 영역에 걸쳐 종합적인 개선 활동을 유도
- 지자체와 지구 간 환경 보전 협약(5년)을 체결, 농업인·주민의 환경 보전 활동에 대해 인센티브를 지급

* 선진국 사례: 영국의 농촌환경관리 협약(58,000개 협약, 전체 농경지의 약 66%), 스위스 공익형 직불제('93), 일본의 다원적 직불제('15) 등

〈 (사례) 충남 농업생태환경 프로그램 〉

- (사업 기간·규모) 2016~2017년 12억 원, 충남 2개 마을 114농가 58ha
- (사업 방식) 지자체-마을 간 협약을 통해 프로그램 교육·컨설팅, 농가 활동 이행, 모니터링 및 인센티브 지급(10a당 6~252만 원)
- (협약 분야) 식량자급(150만 원 한도), 농업생태(200만 원), 농촌경관(100만 원)
- (사업 내용) 토종씨앗 재배·채종, 복합비료·제초제 미사용, 벚지환원, 들판 조성·관리, 화분매개곤충작물 재배 등 16개 활동

- 농업환경 보전 프로그램의 시범 추진 후 본격 확산 시기(2020년 이후)에 맞추어 관련 지역개발사업의 연계 방안을 마련함.
 - 일반농산어촌개발사업 연계를 통해 필요시 하드웨어 분야 지원
 - 농촌의 자원 보전 활동 육성에 초점을 두어 기존의 공익형 직불 프로그램(경관보전직불제 포함) 개편
 - * 현행 경관보전직불제는 경관작물 식재·관리 활동에 국한되어 농촌의 실질적 경관 개선, 어메니티 증진 효과 미약
- 축사 환경 개선을 통해 돌아오는 농촌 만들기에 가장 큰 제약인 축산업 부문의 근본 개선 대책을 추진함.
 - 유희산지(山地)를 활용한 산지생태축산 활성화, 깨끗한 축산 농장 지정제 내실화와 철저한 사후 관리 추진
 - * 깨끗한 축산 농장으로 지정된 농장만 가축분뇨처리 지원사업 대상으로 선정
 - 축산 악취 민원 발생이 많은 지역(19개 중점 악취지역) 등을 대상으로 광역축산악취개선사업 우선 추진
 - * 2025년까지 50개소를 대상으로 사업을 추진하고 대상 지역 내 모든 축산농가 참여 의무화

□ 농촌 자원 보전형 지역개발사업 강화

- 농촌의 공익적 가치 제고의 잠재력이 큰 과소화 지역 농촌마을의 계획적·체계적 정비를 추진함. 농촌의 경관과 환경에 큰 비중을 차지하는 요소임.
 - 마을 주거환경에 부정적 영향을 주는 빈집 정비 지속 추진
 - 정주 기반이 양호한 마을을 중심으로 기존 주택 리모델링, 재활용, 부지 조성을 통해 귀농·귀촌인의 주거 입지를 유도

- 국민의 여가·휴양 수요에 대응, 산촌지역의 산림휴양치유마을 조성을 산림청과 협업으로 추진함.
 - 산림휴양 인프라(자연휴양림, 숲속야영장 등) 확충과 연계하여 공동화되는 원격지 농산촌 마을의 재활성화 유도

- 농촌개발사업의 일환으로 지역 자원 발굴·보전 활동을 현지에서 추진할 인력을 양성함. 이는 귀농·귀촌 및 농촌 일자리 창출 활성화와 연관됨.
 - 특히 원격지 농촌지역에서는 기존 주민 및 귀농·귀촌인, 청년 등의 일자리 창출과 연계함으로써 인구 공동화 방지에 기여
 - * 농업유산 해설가, 산림치유지도사, 숲해설가, 숲생태관리인, 숲길체험지도사 등 산림 휴양·복지 관련 일자리 사업 추진

- 농촌의 생태·경관자원과 연계한 생활·생산 기반 정비사업을 더욱 확대함.
 - 물리적 시설 개선 중심의 기초생활 인프라 정비를 다변화, 농촌 도랑 살리기, 농촌형수로 만들기 등 생태·경관자원의 가치 제고를 위한 사업 추진
 - * 청양 산꽃마을에서는 주민이 참여하는 마을 도랑 살리기 활동에서 시작하여 외부 방문객 대상 생태교육 캠프, 축제 등의 마을사업으로 발전

□ 상향식 농촌계획 제도화

- 농촌 자원의 체계적인 보전·관리가 요구되는 일정 구역에 대해 ‘(가칭)농촌 활력지구’, ‘(가칭)농촌자원보전지구’ 등과 같은 제도적 장치를 도입함.
 - (가칭)농촌활력지구: 여러 부처의 정책사업들을 집중하여 개발
 - (가칭)농촌자원보전지구: 농촌다움을 유지하고 전통을 계승하기 위해 반드시 필요한 지역에 대하여 농지법, 산지법 등에 의한 전용허가, 특례 제도 등을 제한

- 주민 및 커뮤니티 주도의 상향식 계획 수립을 조건으로 해당 구역에 대해 필요한 지역개발사업을 연계 지원하는 한편, 주민 협정 등을 활용하여 구속력을 부여하도록 함.
 - 현행 「국토계획법」에 의해 경직적·확일적으로 이루어지는 농촌 토지이용 관리의 한계를 극복하는 취지임.
 - 관련 법률 제·개정 사항, 「국토계획법」 체계와의 연계성 등 제도화 방법에 대해서는 지속적으로 검토함.

—〈(사례) 오미하치만시 ‘중요 문화적 경관 계획’에서 설정한 대표 농업경관〉—

- 1985년에 제정된 ‘시가현 풍경만들기 조례’에 기초한 ‘근린경관형성협정(1988)’과 2005년 제정된 ‘오미하치만시 풍경만들기 조례’를 기반으로 21개 단체에서 ‘오미하치만시 경관협정’을 맺어 생태·문화 경관을 보전하고 가꾸는 활동하고 있음.
- 오미하치만시 전역을 대상으로 지역의 특성을 고려하여 풍경만들기 조례에 명시된 6개 구역(①수향풍경 구역, ②전통적풍경 구역, ③전원풍경 구역, ④시가지경관 구역, ⑤호반경관 구역, ⑥가도풍경 구역)으로 구분하고 구역별 경관계획을 수립하고 있으며, 현재 ‘수향풍경계획’과 ‘전통적풍경계획’이 수립되어 시행중에 있음.
- 수향풍경계획과 관련된 활동의 경우, ‘里地里山(사토치 사토야마)’의 관점으로 진행되고 있음. 사토치 사토야마는 자연의 혜택을 받으며 야생동물과 인간이 적절한 조화를 이루며 공생할 수 있는 지역을 의미하는 것으로 일본의 「생물다양성기본법」에서 따라 조례에서 방향을 제시하고 있음. 사토치는 농경지와 초지를 의미하고, 사토야마란 마을과 인접한 산림(2차림)을 의미함. 특히, 사토야마는 농업림에 가까우며 인간과 공생하는 숲으로 새로운 농업림으로써의 가치를 만드는 것을 중요한 과제로 보고 있음.



취락지구의 조례: 신축건축물 높이 제한, 지붕 재료, 신축 건축물의 색, 건물의 방향(산의 능선 따라 향 결정), 건축물입지(산으로 올라가서 짓지 않기), 기존 건물들과 조화를 이루도록 설계

자료: 오형은(2017).

제 4 장

귀농·귀촌 활성화와 도농상생 공동체

1. 귀농·귀촌 유형별 맞춤형 지원

1.1. 귀농·귀촌 인구 및 정책 현황

- 2000년대 중반 이후 도시-농촌 인구 이동 패턴이 반전되고, 최근에는 귀농·귀촌 인구가 연 50만 명에 육박하는 추세가 나타남.
 - 농촌으로의 인구 순유입이 일어나기 시작한 2007년 이후 전국적인 현상으로 자리 잡음.
 - 2016년 귀농 가구는 12,875호로 전년 대비 7.7% 증가하였고, 귀촌 가구는 322,508호로 전년 대비 1.6% 증가하였음.
- 귀농 가구주 평균 연령은 54.2세로 50대가 주축이지만, 30대 이하 젊은 귀농 인구도 증가 추세임.
 - 동반 가구원 수를 고려하면 귀농 인구 집단의 40.1%가 40대 이하 연령층으로 고무적인 현상임.
- 귀촌 인구 집단의 평균 연령은 40.6세, 40대 이하 연령층이 68.2%를 차지함.

○ 정부는 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(이하 「귀농어귀촌법」)에 따라 ‘귀농·귀촌 종합계획’(2017~2021년)을 수립해 추진 중에 있음.

- 청년 농업창업 지원, 귀농·귀촌 교육체계 개편 및 내실화, 안정적 정착지원 강화, 저변 확대, 융화지원 등 5대 전략, 17개 정책 과제로 편성

〈표 II-4-1〉 귀농·귀촌 종합계획(2017~2021년)의 주요 전략과 과제

5대 추진 전략	17개 추진 과제
청년층의 농업 창업 중점 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 창업농 육성 지원 • 6차 산업 창업 지원
교육체계 개편 및 내실화	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농·귀촌 교육체계 개편 • 관심 계층별 타겟팅 교육 강화 • 온라인 교육 강화
일자리, 주거 등 정착지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 일자리 연계 지원 • 귀촌인 농업 분야 취·창업 지원 • 귀농 초기 현장실습 확대 • 귀농인의 집 조성 확대 • 소규모 저비용 임대주택 조성 • 주택 구입 자금지원 확대
귀농·귀촌 저변 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 통합 정보제공 시스템 구축 • 귀농·귀촌 박람회 운영 개선 • 대학생-농촌마을 교류 확대
융화 지원 강화 및 지원체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민과 융화 지원 강화 • 귀농·귀촌 협의회 구성 및 운영 • 지자체 현장 중간지원조직 육성

자료: 농림축산식품부(2016a).

1.2. 정책 환경과 사회적 요구

○ 도시 노동시장 여건, 가치관 변화 등을 고려할 때 귀농·귀촌 인구는 당분간 계속 증가할 것으로 예상됨.

- 귀농·귀촌 의향을 지닌 도시민들이 농촌에서 안정적으로 정착하게 돕는 정책을 체계적으로 실행할 필요가 있음.

〈표 11-4-2〉 귀농 인구 증감에 영향을 줄 것으로 예상되는 요인(델파이 조사 결과)

요인	귀농 인구 감소에 기여하는 요인	귀농 인구 증가에 기여하는 요인
은퇴 연령 집단 인구 증가	<ul style="list-style-type: none"> • 베이비 붐 세대 이후의 연령 집단은 농업·농촌에 대한 경험이 적어 장기적으로는 귀농 인구가 줄어드는 요인으로 작용한다. 2021년경에는 베이비 붐 세대의 은퇴가 거의 끝난다. (3/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 베이비 붐 세대가 퇴직한 후 귀농할 가능성이 높다. (12/22)
도시지역 일자리 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 향후 도시지역의 경제가 회복될 경우, 도시지역의 일자리가 늘어남에 따라 귀농 인구가 점차 감소할 가능성이 있다. (1/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제성장률이 정체되어 향후 도시지역의 일자리가 감소할 가능성이 있다. (10/22) • 산업 구조조정으로 인해 제조업 분야를 중심으로 대규모 실업이 발생할 가능성이 높고, 그때 발생하는 실직자들이 귀농할 가능성이 있다. (4/22)
농업에 대한 전망	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 시장 개방으로 인해 농업 경쟁력이 약화되어 농업소득이 감소했다. (8/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 유기농산물 등 건강에 대한 소비자 관심이 커져서 농산물 판로가 다양해지고 있다. (1/22) • 농업의 6차 산업화를 포함한 농촌지역의 집합적 활동(사회적 경제, 마을기업 등)이 활발해지고 농산물 가공·유통 부문이 성장하여 인력 수요가 늘어날 가능성이 있다. (5/22)
중앙정부 및 지방자치단체의 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농 실패 사례가 언론에서 계속 다루어지고 있어 중앙정부는 귀농보다는 귀촌을 유도하는 방향으로 정책을 바꿀 가능성이 있다. (2/22) • 일부 지역에서는 기존 농민들이 역할별 문제를 제기하여 지자체가 귀농 정책을 적극적으로 추진하는 데 한계가 있다. (1/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「귀농귀촌법」이 제정되었으므로 귀농 정책이 지속적으로 추진될 것이다. (7/22) • 농촌지역의 인구 감소 추세를 완화하려는 인구 유입 정책으로서 지자체가 귀농을 더욱 중시할 가능성이 있다. (5/22)
토지, 자본	<ul style="list-style-type: none"> • 현재도 일정 규모의 농지를 확보하려면 상당한 자본이 필요하다. (3/22) • 귀농인이 늘고 있는데 농지 총량은 정해져 있어 경합이 심화되고 지가가 상승한다. (3/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌이 고령화되어 임대 농지가 늘거나 매물이 늘어날 것이다. (1/22)
귀농에 대한 사회적 인식	<ul style="list-style-type: none"> • 여전히 농업은 힘들고 사회적으로도 인정받지 못한다는 인식이 있다. (3/22) • 특히 젊은 세대가 농촌에 살 경우 결혼하기가 어렵다는 인식이 강하다. (1/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 귀농·귀촌에 대한 언론보도 증가로 우호적인 인식이 늘고 있다. (6/22) • 귀농자들의 성공 경험담을 주변의 지인들에게 전달하는 피드백 과정이 왕성해질 수 있다. (4/22) • 도시에서 도시농업, 텃밭, 주말농장 등을 통해 농업을 접하는 기회가 늘었다. (2/22)
농촌에 대한 사회적 인식	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 생활·문화 인프라가 열악하다. (6/22) • 토박이 주민의 텃세가 세다는 인식과 귀농인이 농촌의 사회적 관계에 편입하기 어렵다는 부담이 있다. (3/22) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시로의 인구 집중으로 인한 환경오염, 교통 혼잡 등의 문제가 심각하다. (2/22) • 생태적·친환경적 삶에 대한 동경이 커지고 있다. (9/22) • 공동체적 삶에 대한 동경, 고향에 대한 향수가 커지고 있다. (2/22) • 교통이 발달해 도시-농촌 간 이동 시간이 줄었고, 심리적 거리감이 줄었다. (3/22)

주: 괄호 안의 숫자는 델파이 패널 가운데 해당 의견을 제시한 패널의 수.

자료: 김정섭·김종인(2017a: 14).

- 엄밀한 의미의 계량분석 모형을 동원해 예측할 수는 없는 상황이지만, 델파이 예측 조사를 통해 수렴한 귀농·귀촌 관련 전문가들 사이의 지배적인 전망에 따르면, 2021년경에는 최근의 귀농 인구 추이와 비슷하거나 소폭 높은 수준의 증가 추세가 예상됨(김정섭·김종인 2017a).
 - 델파이에 응한 전문가들 가운데 연간 증가율이 ‘현행 유지(-2.0~2.0% 미만)’와 ‘소폭 증가(2.0~10.0%)’일 것이라는 의견이 각각 34.8%로 가장 많았고, 대폭 증가(10.0% 이상)도 26.1%에 달했으며, 소폭 감소(-10.0~-2.0%) 의견은 4.3%로 소수
- 귀농·귀촌 인구 증가는 농업 부문의 인적 자원 확보 문제와 농촌 지역사회 활력 저하 문제에 도전하려는 정책 노력의 중요한 디딤돌임.
 - 가구주 연령이 39세 미만인 농가 비율이 1.2%에 불과한 현실에서, 청년 귀농은 농업의 지속가능성 측면에서 중요한 기회가 될 수 있음.
 - 다양한 경험과 전문성을 지닌 귀농·귀촌 인구의 정착과 더불어 활력을 찾기 시작한 농촌 지역공동체 등장도 여러 곳에서 나타나고 있음.
- 귀농·귀촌 인구의 안정적 정착을 지원하는 동시에 농촌지역 활성화의 기회로 삼는 다각적인 정책이 필요함.

1.3. 정책 과제

□ 귀농·귀촌 인구의 창업 지원

- 농업 창업을 희망하는 청년을 대상으로 현장밀착형 기술·경영 교육, 창업자금, 영농 기반(농지), 초기 정착단계 생계비 등을 제공하는 정책 수단들을 프로그램화할 필요가 있음.
 - 청년농업인 직불제 등이 시행되면서 초기 정착 단계 생계비에 대한 지원

이 확보될 전망이므로, 현장밀착형 교육과 영농 기반을 체계적으로 지원하는 정책으로 발전시켜야 함.

○ 농촌체험관광, 농산물 가공 및 마케팅 분야의 창업 지원을 더욱 강화해야 함.

□ 귀농·귀촌 교육체계 개편 및 내실화

○ 귀농·귀촌 희망자 집단별 다양한 수요를 고려한 맞춤형 교육이 적재적소에서 이루어질 수 있도록 해야 함.

□ 일자리·지역사회통합·주거 등 안정적 정착 지원

○ 귀농·귀촌인의 재능과 경력을 활용할 수 있는 농외 일자리를 안내하고 연계하는 고용서비스 창구를 기초 지자체에 마련함.

- 고용부, 교육부, 문체부, 여성가족부, 지자체의 지역사회서비스지원단 등 일자리 관련 정책 수단을 운용하는 다양한 기관과 협력

○ 귀농·귀촌인이 토박이 주민과 함께 농촌 지역공동체의 필요에 부합하는 활동에 참여할 수 있게 협동조합, 사회적 협동조합, 마을기업 등 사회적 경제 부문 참여를 지원함.

- 특히, 농촌지역의 문화·교육·복지 분야에서 발생하는 수요에 부응하는 지역사회서비스 관련 활동을 조직할 필요가 있음.

○ 빈집을 수리하거나 소형 주택을 신축해 단기 임대하는 ‘귀농인의 집’ 사업을 확대해야 함.

- 소규모 공공임대주택 건설 및 공급

- 다만, ‘귀농인의 집’의 입지와 형태 등에 대해서는 초기 정착자의 수요 반영

○ 귀농·귀촌인의 주택 신축 및 구입자금 지원 한도를 현실에 맞게 단계적으로 확대함.

□ 농촌지역의 귀농귀촌 지원센터 육성

- ‘도시민 농촌 유치 지원사업’의 일환으로 전국 50여 농촌 시·군에 지원센터가 설치되었으나, 일부 활성화된 곳을 제외하면 대체로 단순 상담창구로만 기능하고 있음.
- 농촌지역마다 다른 여건을 반영하여 귀농·귀촌 지원사업을 수행하고 창의적인 사업을 발굴하려면, 지역사회의 민간 부문이 지자체와 협력해 운영하는 ‘지원센터’ 조직이 필요함.

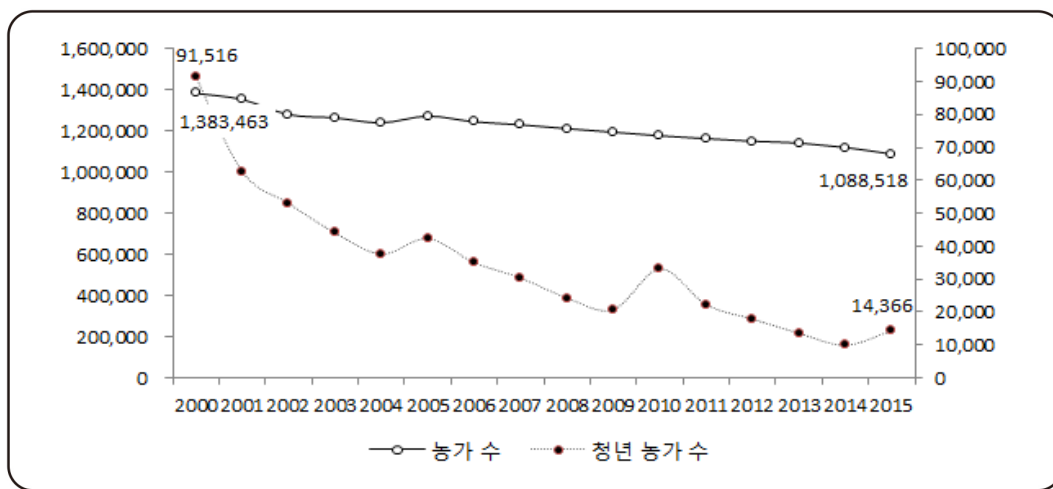
2. 청년의 농촌 정착 지원 프로그램 추진

2.1. 여건 및 사회적 요구

- 청년 실업은 심각하고, 미래 농업·농촌을 이끌 청년은 부족한 것이 오늘날 우리 사회의 현실임.
 - 농업 부문에서 청년 창업을 가로막는 진입장벽이 높음.
 - * 청년 농업인이 경험하는 난점: 영농기술·경험 부족, 자본 부족, 초기 생계 곤란, 사회적 관계
 - 청년 신규취농의 진입장벽과 더불어 농가 재생산 가능성이 심각하게 위협받는 상황임.
- 도시·농촌을 가리지 않는 노동시장 불안정, 특히 청년 실업 사태 속에서 귀농·귀촌을 선택하는 청년층 인구 비율이 점증하고 있음(농림축산식품부 2017).
 - 농촌지역에서 30대 연령층의 인구 순유입은 최근에 증가하고 있으며, 20대 연령층의 인구 순유출은 최근에 현저하게 감소함.

- 귀농·귀촌 인구 49만 6,000명 가운데 39세 이하 연령층이 50.1%를 차지함.
- * 30대 이하 귀농가구: ('14) 1,110가구 → ('15) 1,150(3.6%↑) → ('16) 1,340(16.5%↑)
- * 30대 이하 귀촌가구: ('14) 129,913가구 → ('15) 142,029(9.3%↑) → ('16) 143,594(1.1%↑)

〈그림 II-4-1〉 농가 및 청년 농가 수 감소 추세



자료: 통계청, 농림어업조사, 각 연도.

〈표 II-4-3〉 도시와 농촌 사이의 연령대별 순이동 추이

단위: 명

구분	10세 미만	10세~19세	20세~29세	30세~39세	40세~49세	50세~59세	60세~69세	70세 이상	합계
2001	745	-7,511	-43,025	-1,907	6,799	6,486	1,274	-1,765	-38,904
2002	-19,241	-16,714	-55,656	-15,997	1,252	3,073	-374	-2,655	-106,312
2003	-5,194	-9,457	-43,688	-12,628	3,502	3,903	-1,177	-3,255	-67,994
2004	-13,102	-12,390	-41,828	-11,299	2,971	3,779	-599	-4,269	-76,737
2005	-10,674	-6,957	-33,533	-8,155	6,730	6,825	1,023	-3,396	-48,137
2006	-3,121	-3,217	-24,828	828	8,649	7,899	1,083	-3,731	-16,438
2007	-329	1,366	-18,554	2,996	11,662	10,334	3,123	-981	9,617
2008	-3,921	-3,033	-20,191	2,110	10,406	11,124	4,695	-2,300	-1,110
2009	-2,313	136	-12,793	3,610	10,471	11,077	5,422	-1,149	14,461
2010	-1,382	1,629	-14,469	2,082	10,531	11,078	5,073	-777	13,765
2011	523	2,501	-13,273	2,183	11,419	14,215	6,522	-501	23,589
2012	-409	145	-13,294	3,145	8,461	13,292	6,600	304	18,244
2013	1,524	1,686	-9,046	5,266	9,762	16,027	7,822	31	33,072

(계속)

구분	10세 미만	10세~ 19세	20세~ 29세	30세~ 39세	40세~ 49세	50세~ 59세	60세~ 69세	70세 이상	합계
2014	633	2,367	-8,383	3,263	10,059	15,747	7,812	586	32,084
2015	1,884	2,490	-5,875	5,355	9,316	17,452	10,185	493	41,300

주: '-'는 도시로의 인구 유출을, '+'는 농촌으로의 인구 유입을 뜻함.

자료: 김한중(2016).

〈 (사례) 귀농·귀촌 청년의 농촌복지 증진 활동 사례, 여민동락공동체 〉

- 전남 영광군 묘량면에서 활동하는 공동체 모임인 '여민동락'은 귀농·귀촌 및 토박이 청년들이 참여, 농촌 복지를 증진하는 지역사회 활동을 전개
- 고령화가 심각한 지역에서 돌봄이 필요한 어르신을 위한 '주간보호센터' 운영
 - 법규에 따라 자격(사회복지사 2급, 간호조무사, 요양보호사 등)을 갖추고 시설을 운영
 - 거동이 불편하거나 치매를 앓는 11명의 지역 어르신을 낮시간 동안 돌봄
- 거동할 수 있지만 빈곤하거나 소일거리가 없는 어르신에게 일자리를 제공하고자 '더불어삶 사회적 협동조합'을 결성
 - 일자리가 필요한 어르신들로 작목반 구성, 모싯잎송편의 재료가 되는 모시풀을 재배하고, 모싯잎송편을 생산
 - 지역 특산물인 모싯잎송편을 생산, 판매하여 어르신들에게 수입을 제공
- 인구가 줄어 이익을 남길 수 없자 사라진 생필품 가게를 대신하는 '동락점빵'이라는 사회적 협동조합을 설립(귀농·귀촌인을 포함, 주민 370여 명이 조합원으로 참여)
 - 청년들이 지역의 42개 마을 300여 고령 농가에 생필품을 공급
 - 한편, 지역의 중소 규모 고령농으로부터 농산물 등을 구매하여 취약계층 노인에게 공급
 - 매주 목, 금요일에 트럭을 운행하여 생필품을 공급하고 판매물품을 수집
 - '동락점빵' 협동조합의 청년들을 지역 돌봄공동체의 리더로 양성, 지역사회 발전에 기여
 - 조합 수익금을 마을복지증진 목적으로 환원

- 농촌에서 생활하며 공공적·사회적 서비스를 제공하는 분야의 활동을 실천하고자 하는 청년들도 등장하고 있음.
 - 복지, 문화, 교육 등의 여러 분야에서 농촌 지역사회에 필요한 서비스 수요가 있으며 그에 대응할 역량을 지닌 청년 귀농·귀촌 인구가 절실하게 필요
- 농촌 일자리는 지역공동체 유지의 필수 조건이며, 인구·산업 구조 변화에 따라 비농업 부문 고용 수요도 농촌에서 증가하는 추세임.

2.2. 정책 과제

- 청년 대상 공공 부문 및 사회적 일자리를 확대하여 농촌 활성화 및 주민 삶의 질을 제고함.
 - 보건복지, 교육, 재난·안전, 문화예술 등 농촌의 사회서비스 부문 활동 촉진
 - 귀농·귀촌, 농촌관광, 로컬푸드, 환경·경관 정비, 농촌 유산자원 기록 및 DB 구축 등 농촌 활성화 활동을 주도할 ‘(가칭)청년 농촌활성화 지원단’ 채용
 - * 일본 ‘지역부흥협력대’: 2,625명의 청년(2015년)이 673개 농촌 지자체에서 지역발전을 위한 인력으로 채용, 임기(3년) 후에도 60%가 지역에 정착
 - * 전라북도는 2017년에 일본의 ‘지역부흥협력대’ 사업에 착안해 20여 명의 ‘과소화 마을 대응 인력’을 선발해 배치

3. 농촌 활력 증진을 위한 중간지원조직 육성

3.1. 현황

- 여러 종류의 정책을 계기로 농촌주민의 지역사회 발전 활동에 조력하는 이른바 ‘중간지원조직’이 최근에 많이 증가하기 시작하였음.
 - 행정직영, 공설민영, 민관 네트워크, 민설민영 등 다양한 조직 형식
 - 광역 및 기초 지자체 수준에서 활동 범역을 달리하는 조직들
 - * 예: 6차 산업 지원센터, 농촌활성화 지원센터, 마을만들기 지원센터 등

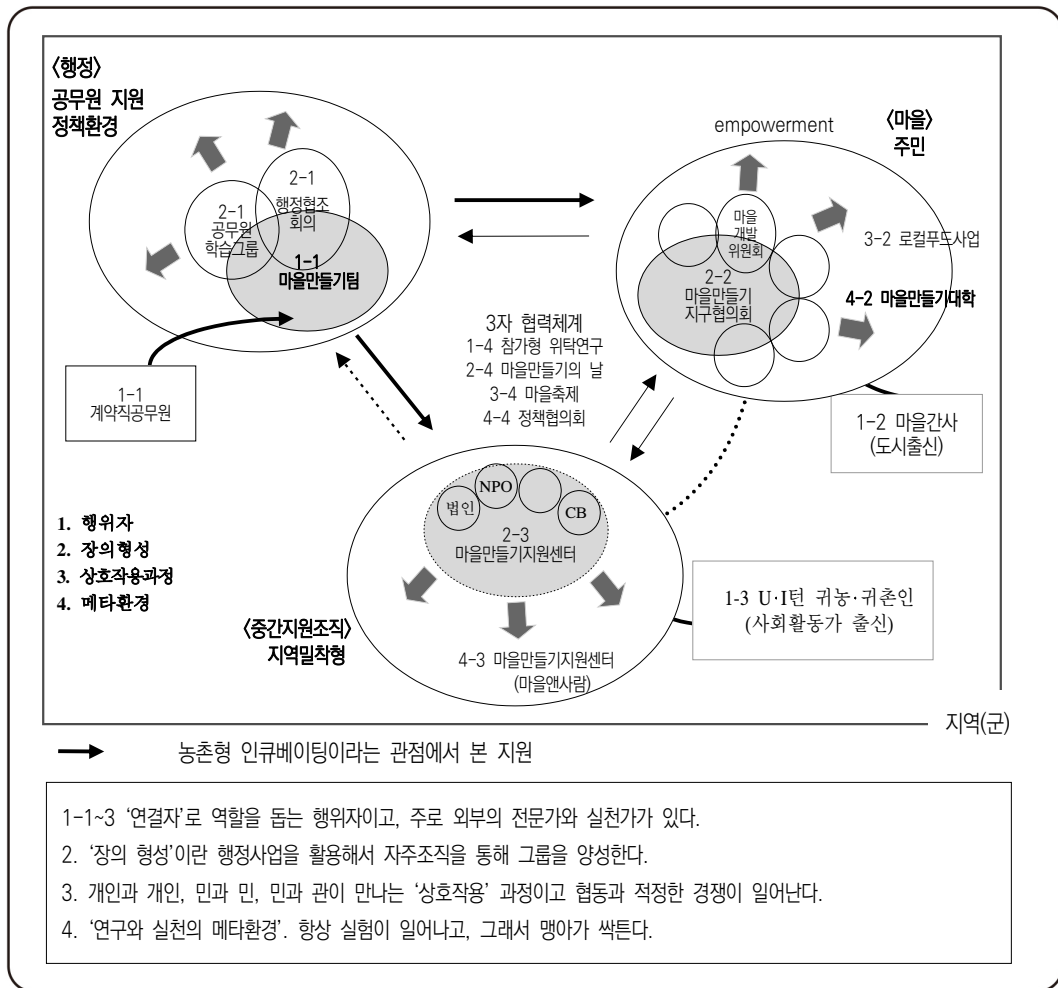
- ‘중간지원조직’의 개념이나 역할에 대한 인식과 이해가 달라 혼선이 있기도 하지만, 그 필요성에 있어서는 공감대가 형성됨.
 - ‘지역에 상주하며 행정과 주민의 중간적 입장에서 지역개발사업에 필요한 다양한 업무를 수행·지원하는 전문조직’이라고 이해되는 경우가 많지만, 정확한 이해는 아님.
 - ‘관’의 정책 실행을 보조하는 역할로 인식되어 문제
 - * 대체로 광역지방자치단체 수준에서 특정 정책사업 목적에 따라 형성된 중간지원조직들이 그렇게 인식되는 전형적인 사례
 - ‘중간지원조직’ 개념의 기원을 이루는 일본에서는 지역사회에서 활동하는 다양한 주민 조직의 네트워크 안에서 협력·조정 그리고 행정 부문과의 접촉 등의 역할을 주도하는 ‘또 하나의 주민 조직’으로 인식되는 경우가 많음.

- 기초 지방자치단체 수준에서는 ‘마을만들기’ 실천과 관련된 중간지원조직과 ‘귀농·귀촌’과 관련된 중간지원조직이 압도적인 비중을 차지하고 있음.
 - 기초 지자체 수준의 ‘마을만들기 지원센터’ 80개 중 농촌에 30개
 - ‘귀농귀촌 지원센터’는 50여 개

3.2. 여건과 정책 요구

- 농촌주민이 자율적이고 참여적인 방식으로 지역사회 발전을 위해 노력하고자 할 때, 주민 사이의 커뮤니케이션을 촉진하고 특정한 실천 프로젝트를 계획하거나 실행하는 과정에 조력할 인적·조직적 자원은 매우 중요함.
- 특히, 기초 지방자치단체 수준에서 주민들 사이에서 긴밀하게 활동하며 조력하는 ‘현장밀착형 중간지원조직’의 필요성은 매우 높음.
 - 지자체 등 공공 부문이 그런 조력활동 여건을 만드는 데 지원해야 한다는 요구 증대(조례 등 법적 근거, 경상예산 지원 등)
- 그 같은 조력 활동에 나서는 ‘중간지원조직’은 농촌정책을 주관하는 정부나 농촌 지방자치단체의 입장에서도 파트너십을 맺어 협력해야 할 중요한 주체이기 때문에 이를 정책적으로 육성할 필요가 있음.
- 이 같은 의미의 중간지원조직은 정부 정책사업과 관련하여 특정한 사무나 활동을 위임받아 수행하기도 하지만, 근본적으로는 농촌 지역사회 발전을 위해 활동하는 다양한 주체들의 연결망(network)에 속한 한 주체로서 민간 주체들 사이에, 그리고 민간과 행정 부문 주체들 사이에 협력과 조율의 역할을 맡은 행위자로 기능하는 데 목적이 있음.
 - * 전라북도 진안군의 경우 여러 해에 걸쳐 민간 부문의 지역사회 조직들, 군청 등의 행정기관, 중간지원조직(마을만들기 지원센터)이 파트너십을 형성해 다양한 활동을 전개함(주민 학습, 동아리 활동 지원, 마을만들기 조례제정 논의 등).

〈그림 11-4-2〉 진안군 마을만들기: 행위자들의 상호작용과 협력체계



자료: 김정섭 외(2017c).

3.3. 정책 방향과 과제

- 농촌 지방자치단체 수준에서 특정 정책사업에 구애됨 없이 폭넓은 활동 영역에서 주민과 호흡하며 협력할 조력기구를 육성함.
 - 기초 지자체 수준에서는 이른바 중간지원조직의 절대수가 모자라는 형편, 통폐합 논의는 무의미
 - 특정 정책사업의 실행과정에서 공공 부문 담당자에 조력하는 게 아니라, 공공기관과 파트너십 관계 속에서 주민에게 조력하는 중간지원조직 필요
 - 중간지원조직의 법인격이나 주요 활동 분야를 특정하기보다는 다양한 지역사회 조직들과 협력 관계를 맺을 수 있는 조직에 중간지원조직의 역할을 부여하고 지원

- 이상과 같은 지향 속에서 활동하는 중간지원조직을 육성하기 위해 농촌 지역개발정책 수단을 투입해야 함. 자생적인 조직화를 기대할 수도 있지만 그 속도와 효과를 위해 초기에 정책적으로 유도하는 것이 긍정적임.
 - 다양한 정책과 관련해, 상시적으로 지역주민에게 조력하는 중간지원조직을 육성하는 기초 지방자치단체에 재정적·행정적 인센티브 제공
 - * 일반농산어촌개발 사업 재원 활용, 농식품부 주관 신규사업 평가 시 반영

- 중간지원조직 외에도 농촌 지방자치단체가 현장 활동가를 육성하거나 채용할 수 있도록 지원할 필요가 있음. 그래야만 중간지원조직의 저변도 견고해질 수 있기 때문임.
 - * 전문가 계약직 공무원 채용 등

제 5 장

새농촌정책의 추진체계와 기반 조성

1. 통합형·분권형 농정 추진체계 구축

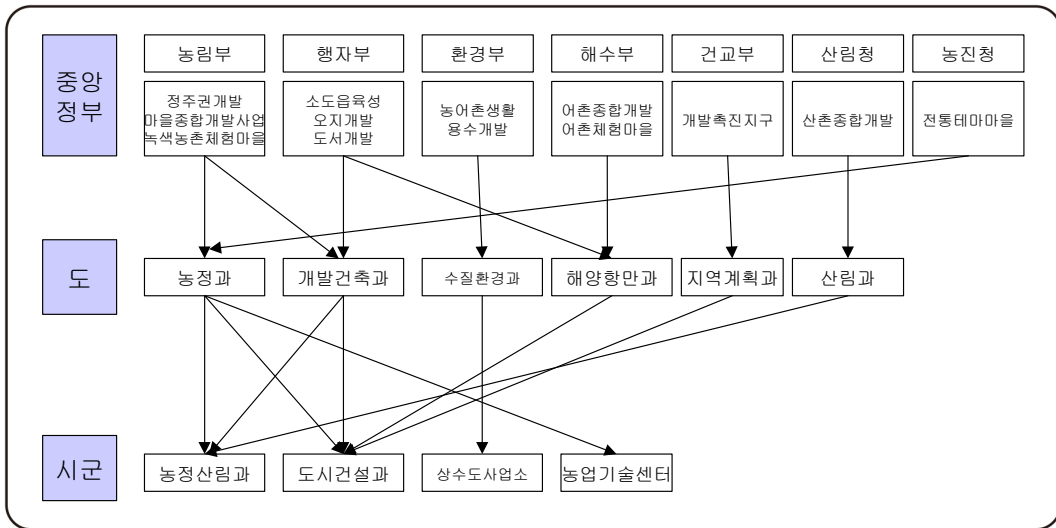
□ 통합적 농정 추진의 한계

- 중앙정부 - 지방자치단체 간 정책의 분절화, 지방자치단체 내에서의 분절적 행정 체계로 통합적 정책 추진의 한계가 나타났음.
 - 중앙정부 부처별로 부처의 미션과 필요에 따라 단위사업을 기획하여 불가피하게 중복이 발생하며, 전국을 대상으로 하는 기획이다보니 지역적 특성을 일일이 고려하지는 못함.
 - 또한, 중앙정부 부처별로 기획한 예산 사업이 지방자치단체에 전달되어 실행되는 과정에서도 행정 계통별로 업무가 분절됨으로써 지역 통합적 농정 추진이 쉽지 않음.

- 이러한 문제 해결을 위해 부분적으로 단위사업 통폐합, 지역통합적 계획 수립, 계획협약에 의한 포괄적 예산 지원과 평가 등의 방안이 논의되었으며 제한적인 수준에서 몇 가지는 실천되어 왔음.

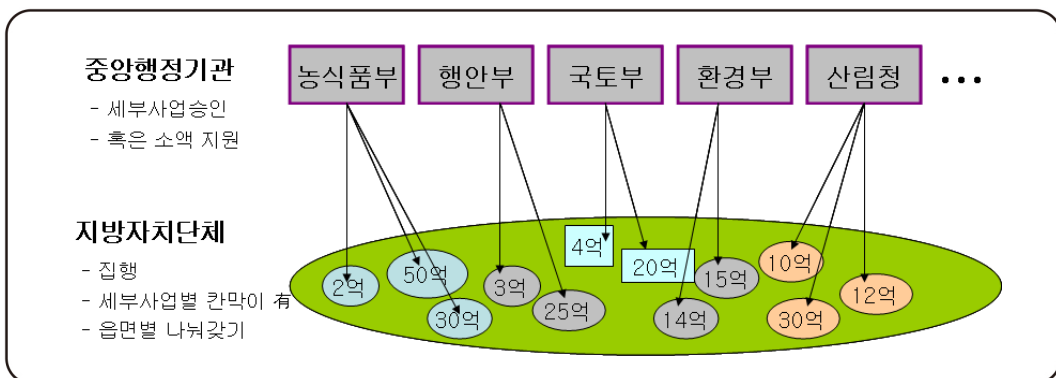
- 부처별 혹은 부처 내의 유사·중복사업을 통폐합하거나, 과거 지방양여금을 균특회계로 전환하고 회계 내의 시·군 단위사업을 포괄보조사업화하여 지방의 자율성과 창의성을 도모하고자 한 바 있음.
- 나아가 최근에는 계획협약제도의 논의가 이루어지고 있음.

〈그림 11-5-1〉 농촌 지역개발사업의 중앙-지방 간 추진체계 예시



자료: 송미령·박주영(2004).

〈그림 11-5-2〉 부처별-단위사업별 추진체계



자료: 송미령·박주영(2004).

□ 통합형·분권형 농정 추진의 방향

- 통합적이고 지방분권적인 정책 추진을 도모하기 위해서는 선결되어야 할 조건이 있음. 지방자치단체가 해당 지역의 특성과 문제를 자율적으로 진단하여 발전 방향을 정하고 그에 준하는 사업을 추진할 수 있는 사업을 기획, 실행할 수 있어야 함.
 - 구속력 있는 종합계획의 수립과 자율적 예산 사업 실행 조건이 갖추어져야 함.
 - 나아가 농촌 지방자치단체에 자율적 농정 추진을 도모할 인재의 파견이 필요함.

□ 농촌활력 증진을 위한 청년사업단 파견

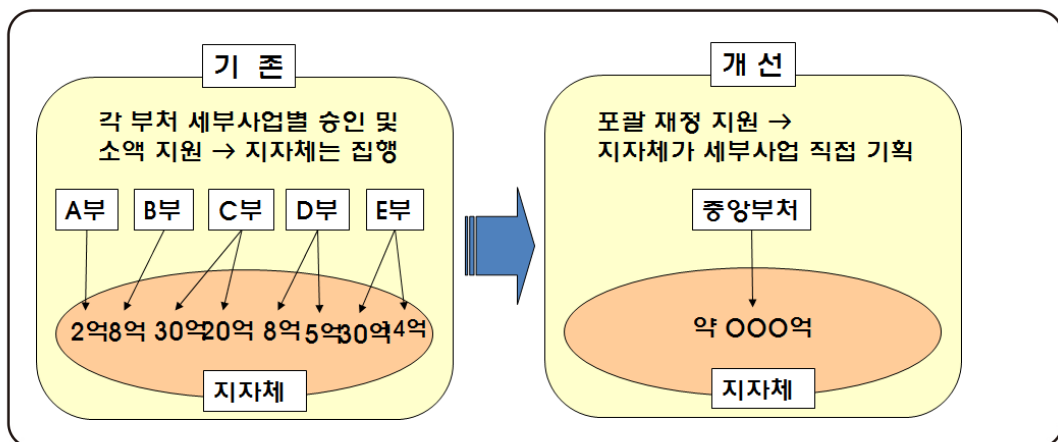
- 통합적이고 지방분권적인 정책 추진을 도모하기 위해서는 농촌에 부족한 인력 파견이 필요함. 제도가 갖추어졌어도 기획 및 실행을 주도할 인재가 없다면 제 기능을 못하기 때문임.
 - 농촌활력을 증진하려는 계획 및 사업 추진에는 주민이 주도하는 중간지원조직, 다양한 분야의 실천가·활동가 인적 자원 필요
 - 귀농·귀촌, 농촌관광, 로컬푸드, 환경·경관 정비, 농촌 유산자원 기록 및 DB 구축 등 농촌 활성화 활동을 주도할 ‘(가칭)농촌활력증진을 위한 청년사업단’ □□□명 채용(농촌 시·군당 □□명 이상)

2. 포괄적 예산지원제도 확대

□ 2010년부터 제한적인 포괄보조금 제도 운영

- 지역발전정책에 한정되나, 양여금→균형발전특별회계→광역·지역발전특별회계→지역발전특별회계로 변화되면서 지방자치단체가 세부사업을 직접 기획할 수 있도록 예산편성의 주체를 변경하고 지방의 권한을 확대해 줌.
 - 참여정부 시절인 2004년에 균형발전 및 지방분권 구현을 목적으로 지방 양여금을 폐지하고 지역발전 관련 사업을 균형발전특별회계로 통합함.
 - 균형발전특별회계는 MB정부에서는 광역·지역발전특별회계, 박근혜정부에서는 지역발전특별회계로 그 명칭이 변경되어 왔음.
 - 일반농산어촌개발사업은 MB정부 들어와 지역 여건에 맞는 사업을 자유롭게 추진할 수 있도록 포괄보조금을 도입하면서 만들어진 정책사업임.
 - 일반농산어촌개발사업은 지역발전특별회계 중 생활기반계정의 시·군·구 자율편성사업의 하나임. 일반농산어촌개발사업은 읍·면 지역을 포함한 농촌 시·군 중 특수상황지역을 제외한 123개 시·군을 대상으로 하고 있음.

〈그림 11-5-3〉 포괄보조금 도입 당시의 문제의식과 구조



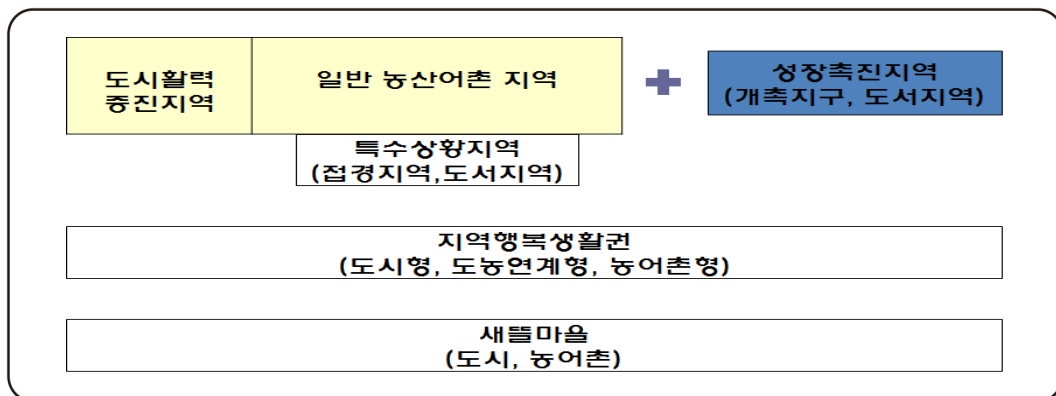
자료: 송미령 외(2008b).

〈표 11-5-1〉 지역발전특별회계의 구성(연간 10조 원)

구분		생활기반계정(4.6조)	경제발전계정(4.9조)	세종계정(0.1조)	제주계정(0.4조)
지자체 자율편성 (포괄 보조금)	시도	시·도 자율편성사업 ¹⁾ (2.8조)	-	시도, 시군구 자율편성사업	시도, 시군구 자율편성사업
	시군구	시·군·구 자율편성사업 ²⁾ (1.8조)	-		지방행정기관 이관사무수행
부처 직접편성 (국가 보조금)		-	직접편성사업 (4.9조)	직접편성사업	직접편성사업

주 1) (목적) 광역단위·특정지역 산업 육성, (방식) 지출한도 내에서 자율편성·부처 의견 제시.
 2) (목적) 지역 균형발전·기초서비스 제공, (방식) 계속소요 자율편성·신규소요 부처 검토.

〈그림 11-5-4〉 현재 지역발전특별회계의 3+1 예산 체계



□ 새정부 출범에 따라 지특회계 개편 가능성

○ 향후 지방분권 흐름은 더욱 강화될 것이며, 지방의 자율성을 강화하는 포괄 보조금의 규모와 범위는 더욱 확대될 전망이다.

- 주민의 실질 생활권을 반영하여 시·군당 3~4개의 ‘일상생활권(혹은 365 생활권)’을 설정해 주민체감형 사업 추진에 집중하며 국토 전체를 보다 촘촘하고 세심하게 관리할 필요

* 140개 시·군 생활권 3.5개, 전국 500개 일상생활권 육성 목표하에 중심지, 작은 거점, 스마트빌리지 등을 육성

* 일본 ‘작은거점’ 및 프랑스 ‘농촌우수거점(PER: Pole d’Excellence Rurale)’ 참고

- 현재 일반농산어촌개발사업 대상 지역에 포함되는 123개 시·군뿐만 아니라 도농복합시와 군 전체를 농촌정책에 포함하고, 일반농산어촌개발사업 및 신활력 플러스 사업 등을 중심으로 농식품부의 다른 사업들과 타 부처 사업들까지 연계하여 포괄보조금제도를 확대 적용할 필요가 있음.

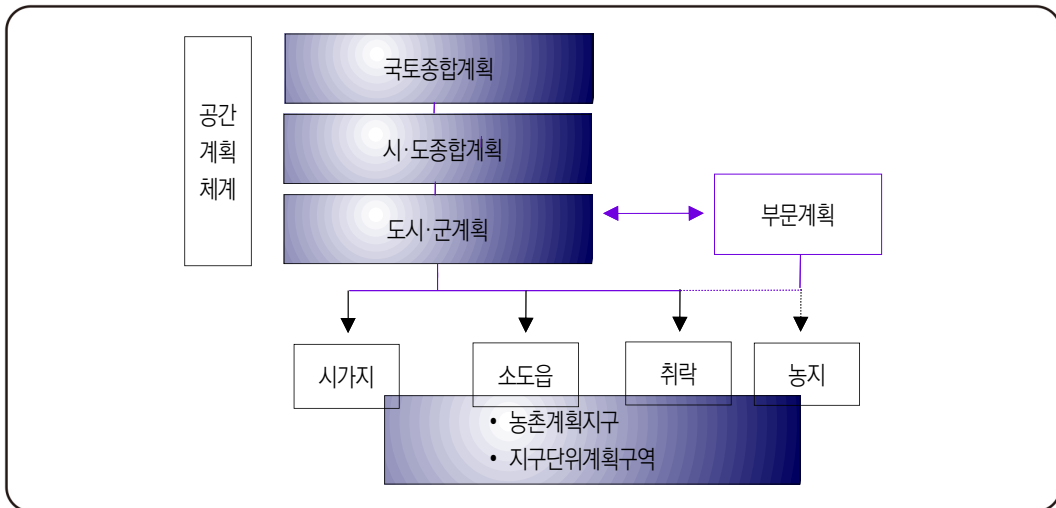
3. 농촌종합계획제도와 계획협약제도의 도입

□ 농촌종합계획제도 도입

- 농촌계획제도가 필요한 이유는 다음과 같음.
 - 농촌이 농사짓는 공간이 아니라 새로운 정주공간, 여가공간으로의 기능이 부각되고 그 중요성이 증가함으로써 난개발 방지의 필요가 높아짐.
 - 도시와는 달리 샬터, 일터, 쉼터가 혼재된 농촌의 특성을 살리는 통합적이고 미래 지향적인 개발의 근거가 필요함.
 - 농촌에는 잘 맞지 않는 국토계획체계보다 작동 가능한 농촌계획제도 도입을 통해 대응할 필요가 있음.
- 이전의 논의에서 한 단계 나아가 농촌종합계획제도의 성격은 다음과 같음.
 - 토지이용계획을 포함한 공간계획인지, 통합적 사업계획인지를 규정할 필요가 있음.
 - 사업계획을 넘어 공간계획까지를 포괄하기 위해서는 국토부와 상당한 갈등 속에 관련 법 개정 등을 추진해야 함. 상대적으로 장기적인 준비와 대응이 필요함.
 - 그러나 통합적 사업계획으로 한정한다면 농식품부 내의 법률과 계획체계, 예산사업 조정 등을 통해 구속력 있는 추진이 단기간에 가능함. 따라서 실천적으로는 통합적 사업계획의 성격을 견지하되, 부분적으로 특정

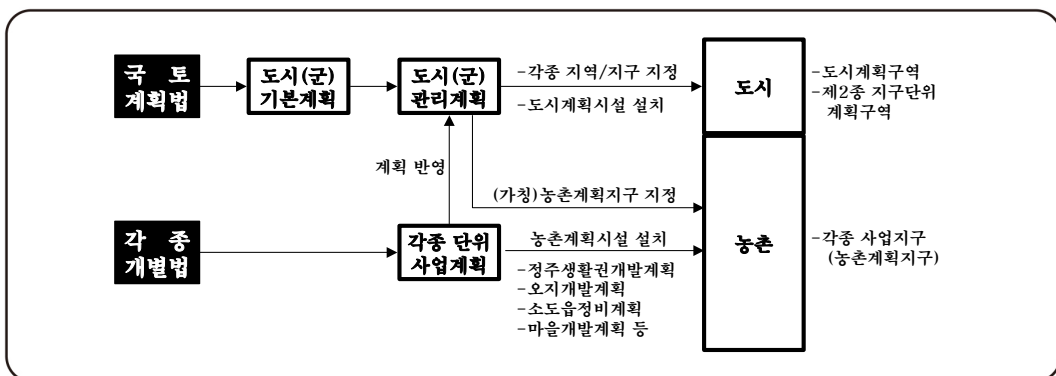
‘(가칭)농촌활성화지구’, ‘(가칭)농촌자원보전지구’ 등에 대해서는 가이드라인을 제시하고 토지이용계획의 성격을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있음. 이런 의미에서 농촌계획제도는 공간계획적 요소를 포함하는 통합적 사업계획이라는 의미에서 농촌종합계획제도가 될 수 있음.

〈그림 II-5-5〉 공간계획 측면에서 농촌계획체계의 구상 개념도



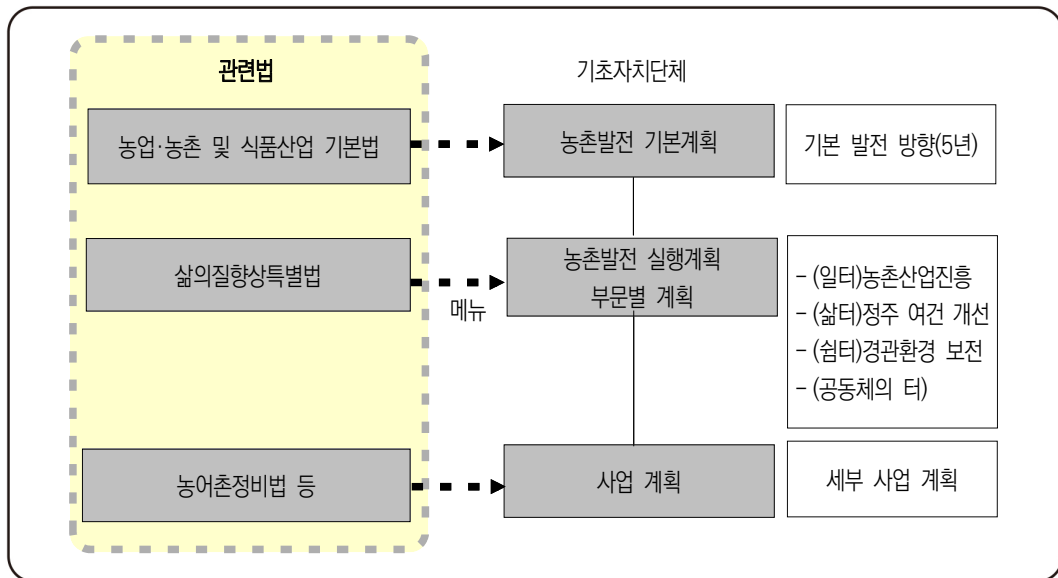
자료: 송미령 외(2003).

〈그림 II-5-6〉 국토계획체계와 농촌정비사업의 관계 맺기: 농촌계획의 실천성 제고를 위한 공간계획체계 개편 개념도



자료: 송미령 외(2003).

〈그림 11-5-7〉 농촌종합계획제도 도입과 체계(안) 예시



자료: 송미령 외(2007).

□ 계획협약제도의 시범 도입

○ 계획협약제도는 농식품부와 지방자치단체가 농촌종합계획을 근거로 협약을 체결하고 해당 협약에 포함된 사업은 별도 공모절차 없이 포괄적 지원을 하는 제도임.

- 지역 여건에 부합하는 사업을 통합적·체계적·자율적으로 추진 가능

○ 다음과 같은 추진 방향을 제안함.

- 다양한 내용의 중앙정부 사업과 지자체의 시책을 효과적으로 집중·연계하여 산발적 투자를 지양하고 예산지원 효과를 극대화할 수 있음.
- 계획에 포함된 전체 사업의 추진 진도에 따라 각종 사업이 적기·적소에 연계 투입될 수 있도록 3~5년의 다년도 계획으로 추진함.
- 지방자치단체가 확실한 비전하에 계획을 수립·시행할 수 있도록 농식품부와의 사전 동의를 바탕으로 협약을 체결함.
- 협약 주체: 농식품부장관, 시장·군수

- 협약 대상 사업은 중심사업, 연계사업, 협약지원사업으로 구분이 가능함.
 - 중심사업: 일반농산어촌개발사업, 농촌형 교통모델사업, 농촌 신활력 플러스 사업 등
 - 연계사업: 연계가 필요한 각 부처 및 지자체 소관의 지역개발, 교육·의료·복지·문화 서비스, 일자리 등 관련 사업
 - 협약지원사업: 전체 계획의 비전 실현을 위해 필요하지만 지특회계 또는 지자체에 기존 사업이 없는 경우를 보완적으로 지원
 - * 농식품부의 보조사업 중 지특회계가 아닌 다른 사업을 연계 지원

- 협약 절차는 다음과 같이 세 단계로 설정함.
 - **(1단계: 계획 수립)** 시장·군수가 지역주민 및 전문가 의견을 청취하여 계획을 수립
 - * 중심사업의 사업계획 포함 사항: 농식품부 장관이 정함.
 - **(2단계: 수시 협의)** 농식품부 장관이 정하는 바에 따라 시장·군수와 협의
 - * 연중 수시로 가능, 구체적 절차는 농식품부 장관이 정함.
 - * 협의·수정된 내용을 바탕으로 계획협약 체결안을 마련, 협의·수정된 계획안은 협약체결안의 부속서를 구성
 - **(3단계: 협약체결 및 관리)** 시·군의 계획안에 대한 협의, 수정이 완료된 경우 농식품부 장관이 협약체결안 및 계획을 승인
 - * 시장·군수는 부속서를 구성하는 소관 계획을 고시
 - * 지자체는 계획의 성공적 추진을 위해 예산요구, 조례제개정 등 행정절차 이행 및 기획체제 구축 등 준비 철저(협약 및 조성계획 승인이 매년의 예산 확보를 자동화하지는 않음)
 - * 농식품부 장관은 계획 및 협약의 차질 없는 이행을 위해 필요한 예산 확보, 사업 메뉴 개발 등 제도 개선, 협약 및 계획 중 소관 사항에 관한 지도 감독 등에 노력
 - * 시장·군수, 농식품부 장관이 요구하고 상대방의 동의가 있을 경우 가능

제3부

경영체 유형별 지원 프로그램 개발²⁵

제1장 농업경영체의 유형

제2장 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 추진 방향과
세부 추진 계획

²⁵ 농림축산식품부(2016c). 관련 프로그램 개발은 이 내용을 기초로 농림수산물
교육문화정보원에서 별도 추진함.

제 1 장

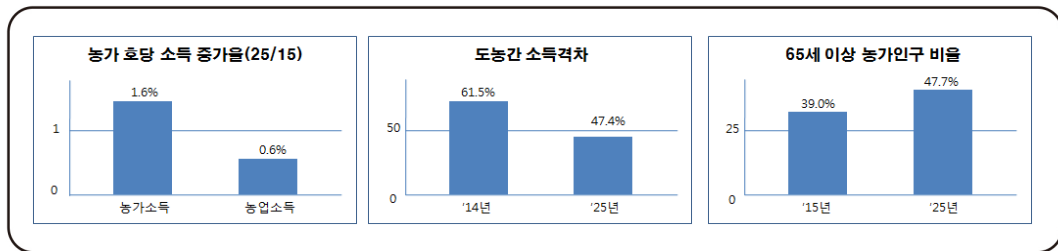
농업경영체의 유형

1. 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 개요

1.1. 추진 배경

- 우리 농업은 양적 성장을 이루었지만 산업화와 개방화와 같은 환경 변화에 적응하는 측면에서는 구조적 취약성이 나타났음.
 - “기반정비, 시설현대화, 기계화 및 기술개발 등으로 농산물 공급 기반이 확충되고 농업 생산성 및 부가가치가 증가”함(농림축산식품부 2016c).
 - 반면, 인적·물적 자본이 타 산업 분야로 유출되는 등의 현상으로 농업인구가 감소하고 농가의 고령화나 소규모 영농 문제 개선은 지체되었음.
- 국내외적으로 경기 침체를 겪는 상황에서 개방화 등의 영향으로 우리 농업·농촌이 맞닥뜨리는 어려운 여건 또한 지속될 것으로 예상됨.
 - 경영비가 지속적으로 상승하고, 농가교역조건이 악화되어 나타난 도농간 소득 격차의 경우 단기간 내에 개선하기는 어려울 것으로 전망됨.
 - 농가인구 감소, 고령화 추세가 지속됨에 따라 인력 수급 문제 또한 계속될 전망이다.

〈그림 Ⅲ-1-1〉 농가소득 및 농가인구 비율 변화 전망



자료: 농림축산식품부(2016c: 1).

- 저성장 등이 지속되고 농업 예산이 한정되어 있는 현 상황에서, 농업이 지속 가능하려면 체질 개선을 위한 노력을 가속화해야 함.
 - 농업 분야가 계속 성장세를 이어가더라도 농업의 고령화와 소규모 영농 경향이 지속된다면 양극화가 심화되는 문제가 발생할 우려가 있음.
 - 농업의 성장잠재력을 확충하려면 현재 농업 구조의 한계를 극복하도록 개선해야 함.

1.2. 그간 맞춤형 정책 평가 및 과제

- 정부는 농업경영체의 균형적 성장을 기초로, 농업·농촌이 발전할 수 있도록 한다는 목적에서 유형별 맞춤형 농정을 추진하였음.
 - 농업경영체 유형을 전업농, 중소농, 영세고령농 등의 개념으로 세분화하고 이를 바탕으로 농발계획을 수립하였음. 여기에는 경쟁력, 소득 및 복지정책 등이 포함됨.
 - * 전업농(규모화·첨단화), 중소농(6차 산업화, 소득원 확충), 고령농(배려농정)
 - 유형별 맞춤형 농정을 위해 경영체 DB를 보완하고 기초통계를 확충함.
- ICT, 6차 산업화, 배려농정 등 유형별 맞춤형 사업의 성과가 있었지만 전반적 구조변화를 유인한 효과에 있어서는 미진한 부분이 있었음.

- 평균소득 증가에도 불구하고 전반적 소득은 정체상태이고, 고령농, 영세농은 증가한 상황임.
 - 경영체 DB를 보완하였지만, DB 등록 경영체가 유형별로 구분되지 않고 정책도 기존 틀을 유지하면서 맞춤형 정책의 의미가 반감되었음.
- 맞춤형 정책의 핵심사업에서 성과가 나타나면서 농가소득 등 전반적인 농정 지표도 향상되었음.
- 중소농의 소득원이 다각화되고, 생산-가공-유통 연계로 지역경제가 활성화된 것은 6차 산업화 확산에 따른 것임.
 - * 6차 산업 창업자(개소)/인증사업자 매출액(백만 원): ('13) 360/747 → ('15) 472/931
 - ICT융복합을 통한 첨단화, 들녘경영체 중심의 조직화 등을 활용하여 협업 경쟁력을 높이고 있는 경영체가 증가하였음.
 - * ICT 도입 효과: 생산성 25% ↑, 인건비 10% ↓
 - * 들녘경영체(벼) 성과: 생산비 10% ↓
- 재정사업의 성과가 우리 농업의 전반적인 구조 및 체질개선으로 이어지기 위해서는 유형별 정책을 전략적으로 추진함으로써 성과를 확대해야 함.
- 재정사업 등 맞춤형 정책 수단이 시스템화되지 않는 것은 중장기적 성과를 창출하는 데 한계로 작용함.
 - 농식품산업 프로세스(생산, 유통, 가공 및 관광 등)가 구조적으로 변화하지 않으면 6차 산업화 등을 통한 시너지 효과가 낮아짐.
- 전면 개선된 경영체 DB(2015. 12.)를 바탕으로 획일적·평균적으로 지원하는 것이 아니라, 유형별 맞춤형 정책 체제로의 전면적 전환을 검토할 필요가 있음.
- 경영체 간 농업자원의 재배분, 차별화 등을 통해 농업의 경쟁력을 높이는 구조로 전환해야 함. 또한 농업경영체의 규모, 소득 등 특성에 맞는 맞춤형 지원을 통해 농정에 대한 만족도 및 재정 운용의 효율성을 제고해야 함.

2. 경영체 DB에 기초한 농업경영체 유형별 분류

2.1. 개별경영체(농가)

- 경영체 DB에 등록된 159만 농가경영체(2015년 12월 기준)를 분류하였음.
- 과거 이론적 논의를 탈피하여 경영체 DB를 바탕으로 분석하는 실증적 분류 방식으로 접근함.
 - 접근방법(이론↔실증), 유형경계(중복↔배타성), 구분단위(품목↔농가), 농가특성(연령, 경력, 후계농), 경영특성(재배면적, 조수입, 판매액, 추정 조수입), 겸업여부(전업↔겸업)를 기초로 다양한 시나리오를 작성·분석
 - 시나리오별 시뮬레이션 결과를 비교하여 이론적 개념 및 현실 부합성이 가장 높은 시나리오를 선택

- ① 배타성 및 농가별 구분을 전제로 농가특성(연령, 경력, 후계농 여부)에 의해 1차 분류(창업농, 취미농, 고령농 등)
- ② 재배면적+농업조수입 기준으로 2차 분류(전문농, 예비전문농, 일반농)
- ③ 겸업여부 분석을 통해 3차 분류(일반농, 6차 산업 참여농)

- 개별경영체(농가)를 분류한 결과, 전문농 12만 9천 호, 일반농 62만 9천 호, 고령농 69만 호, 창업농 12만 1천 호, 취미농은 1만 9천 호로 분석되었음.

〈표 III-1-1〉 개별경영체(농가) 분류에 따른 예시

경력	연령	경영지표(조합)		경영체 유형	세부유형	대상(천 호)
5년 이상	65세 미만 (65세 이상+ 후계농)	재배면적 상위 30% +조수입 5천만 원	→	전문농	전문농	129
		+조수입 3천만 원	→		일반농	예비전문농
		그 외	→	6차농		98
	65세 이상	-	→	고령농	일반농	486
		75세 이상	-		→	고령농
			-	→	은퇴농	293
5년 미만	65세 미만	-	→	창업농	창업농	121
	65세 이상	-	→	취미농	취미농	19

주 1) 재배면적: 품목 또는 품목군별 재배면적 상위 30%를 기초로(전체 재배면적의 50% 수준 생산 담당), 품목별 특성 및 주산지 정책 등을 고려하여 주요 품목의 선정기준 조정.

2) 농업조수입: 도시근로자가구의 가계수지(15, 11,541천 원) 수준 달성할 수 있는 농업조수입 수준 5천만 원 적용(소득 하향신고 경향을 감안, 조정계수 1.6배 적용).

자료: 농림축산식품부(2016c: 3).

2.2. 법인경영체

○ 농업법인 통계조사 대상 농업법인(12,688개)을 분류하였음.

- (1단계) 매출이 가장 높은 분야를 기준으로 생산전문형, 6차형(체험·관광형, 유통·수출형, 가공형)으로 구분
- (2단계) 매출액 기준으로 진입형, 성장형, 안정형, 도약형 구분

○ 다음으로 농업법인을 제외한 6차 산업 참여 법인(2,683개)을 사업 유형에 따라 체험·관광형, 유통·수출형, 가공형으로 분류하였음.

〈표 III-1-2〉 법인경영체 유형화 예시

단위: 개소

농업법인(경영체육성법)				관련법인				
사업분야	유형화	매출액	개소	지역농협	상법상법인	비법인조직	기타	소계
생산/ 체험·관광	도약	30억 원 이상	472	-	502	301	176	979
	안정	15억 원 이상	362					
	성장	1억 원 이상	1,769					
	진입	1억 원 미만	2,115					
유통·수출/ 가공	도약	50억 원 이상	848	170	1,304	134	96	1,704
	안정	30억 원 이상	515					
	성장	3억 원 이상	2,788					
	진입	3억 원 미만	3,819					

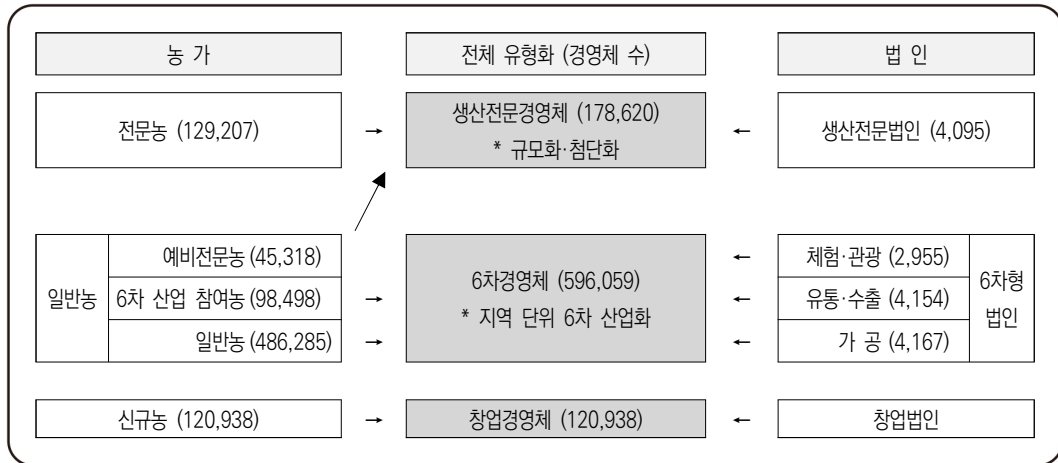
자료: 농림축산식품부(2016c: 4).

2.3. 개별농가 및 법인 유형화 연계

- 개별경영체와 농업 관련 법인의 개념을 상호 연계할 수 있음. 각각의 특성을 바탕으로 연계가 가능함.
 - (예비)전문농과 생산전문법인은 생산전문경영체로, 6차 산업 참여농·일반농과 6차형 법인은 6차경영체로 연계하였음.
- 정책에 있어서도 연계가 가능함. 체질개선의 효과성을 높이고 개별 경영체와 법인 간 시너지 효과를 위해 재정사업 등을 연계(조직화 등)하여 지원 하는 것임.

〈그림 Ⅲ-1-2〉 개별농가 및 법인 유형과 연계

단위: 호, 개소



자료: 농림축산식품부(2016c: 4).

제 2 장

농업경영체 유형별 맞춤형 정책 추진 방향과 세부 추진 계획

1. 경영체 유형별 맞춤형 농정의 방향

□ 정책 대상을 평균적 경영체에서 유형별 경영체로 전환

○ 현행 정책은 대체로 경영체별 특성을 구분하지 않고 평균적으로 지원함.

- 쌀(전업농), 과수(규모화) 등 일부 제외

○ 농업경영체를 경영특성(연령, 영농경력, 재배면적 등)에 따라 유형화하여 지원함으로써 체질개선 효과를 높일 수 있을 것임.

- 전문농은 등록·컨설팅·맞춤형 지원을 통해 기업적 경영체로 육성

- 일반농은 조직화(법인, 단체)·다각화(6차 산업화)를 촉진

□ 지원 방법을 개별 사업(프로젝트)에서 프로그램 관점으로 전환

○ 현행 정책은 농업경영체가 중장기적 계획이 없더라도 담보 등 요건을 갖추면 개별 사업(프로젝트)을 지원받을 수 있는 구조임.

- 기존대로 사업 중심으로 지원하면 획일적·평균적 농정을 벗어나기 어려운 구조임.
- * 농림사업시행지침서도 사업별 통제(관리) 위주로 작성
- 이를 개선하여 개별 정책사업(프로젝트)을 유형별 프로그램으로 통합해야 함.
- 기존의 개별 사업을 경영체 유형별 프로그램으로 분류하고 경영체가 핵심사업에 참여할 유인을 제공함으로써 이들이 적합한 유형을 선택토록 유도함.
- * 전문경영체(첨단화·규모화 인센티브) 일반경영체(6차 산업화, 조직화, 고품질화 인센티브), 고령농(경영이양 인센티브), 취미농(정책제외) 등
- * 유형별 프로그램은 생산, 유통·수출, 가공, 경영관리 등 기존 재정사업을 묶어서 하나의 매뉴얼로 재구성한 것을 지칭

□ 관리 방식을 사업통제 관점에서 경영체 서비스 관점으로 전환

- 현행 관리방식대로라면 지자체는 대상자 선정, 집행 점검 등 사업통제에 많은 비중을 두고 있음.
- 관리방식을 경영체 서비스 관점으로 전환해야 함. 경영체 유형 분류 및 맞춤형 프로그램 개발에 따라 농관원, 지자체, 농협 등 사업 관련 기관이 컨설팅 등 협업체계를 재구축하는 것임.

2. 경영체 유형별 맞춤형 정책 체계

□ 개별 재정사업에서 유형별 프로그램 중심으로의 정책 변화를 통해 자연스럽게 경영체의 체질개선 유도

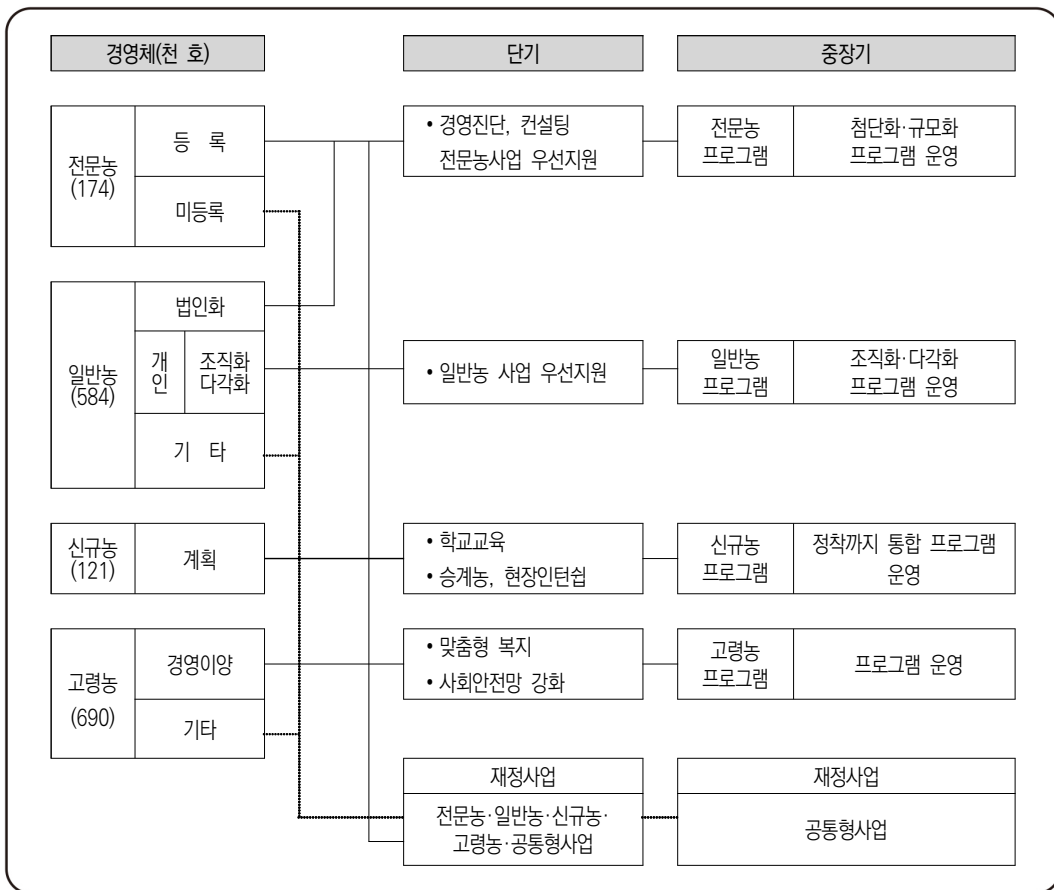
- 정부는 평균적 지원을 벗어나 경쟁력을 높이고 조직화·다각화 등 체질개선에 맞는 다양한 프로그램을 제공해야 함.

○ 농업경영체는 각자의 의지에 따라 프로그램을 선택하고 맞춤형 지원을 받으며 다양한 성장경로를 개척할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 프로그램에 대한 인센티브와 조건 부과로 이행 담보

○ 프로그램을 선택할 경우 재정사업 지원의 인센티브를 제공하되, 경영장부 기재나 조직화 참여 등의 조건을 이행하도록 유도함.

〈그림 Ⅲ-2-1〉 경영체 유형별 맞춤형 정책 체계



자료: 농림축산식품부(2016c: 6).

□ 정책의 급격한 변동에 따른 혼란을 피하고 정책 적응성 제고를 위해 단계별로 추진

- 단기적으로는 사업 단위의 인센티브를 제공하고 중장기적으로는 재정사업을 프로그램으로 전환해야 함.

3. 경영체 유형별 맞춤형 정책 목표 및 과제

- 경영체 유형별 맞춤형 정책의 비전은 “농업 체질개선을 통한 농업의 미래성장산업화 및 양질의 일자리 창출”이며, 정책의 가치는 “효율성을 기초로 한 소통과 배려 농정 추진”에 있음(농림축산식품부 2016c: 7).
- 경영체의 유형은 전문농(예비전문농), 창업농, 일반농(6차 산업 참여농 포함), 고령농으로 구분함.
 - 사회경제적 여건이나 정책 환경 변화에 따라 유형화의 기준이 달라질 수 있음.
- 앞서 제시한 네 가지 경영체 유형별로 프로그램을 마련함.
 - 전문농 대상 정책의 전략은 규모화, 첨단화임. 주요 과제로는 전문경영체 등록, 경영진단·컨설팅 등 지원, 전문경영체 맞춤형 프로그램 개발이 있음. 전문농을 2016년 17만 4천 호에서 2025년 19만 호까지 늘리는 것을 목표로 함.
 - 창업농 대상 정책의 전략은 창업 활성화와 일자리 창출임. 이를 위해 학교교육과 창업의 연계 강화, 귀농 창업 정착을 지원, 법인 취업·창업을 활성화 하는 등 청년창업자 육성을 정책 목표로 설정함.
 - 일반농(6차 산업 참여농 포함) 대상 정책은 조직·고품질화와 6차 산업화를 전략으로 함. 주요 과제는 다양한 성장경로 제공, 조직화(공동체, 법인) 및

다각화(6차 경영체) 지원, 지역농업의 6차 산업화임. 조직화·다각화 인원을 2016년 13만 2천 호에서 2025년 40만 5천 호로 늘리는 것이 목표임.

- 고령농 대상 정책은 경영이양과 배려농정을 축으로 추진함. 경영이양 프로그램을 보완하고 신규 프로그램 도입을 검토, 복지서비스를 강화할 필요가 있음. 정책목표는 2016년에 3%대인 경영이양 비율을 2025년 10%까지 높이는 것임.

○ 정책의 핵심 원칙은 맞춤형 정책 실시와 관련 프로그램 개발, 협업 활성화임.

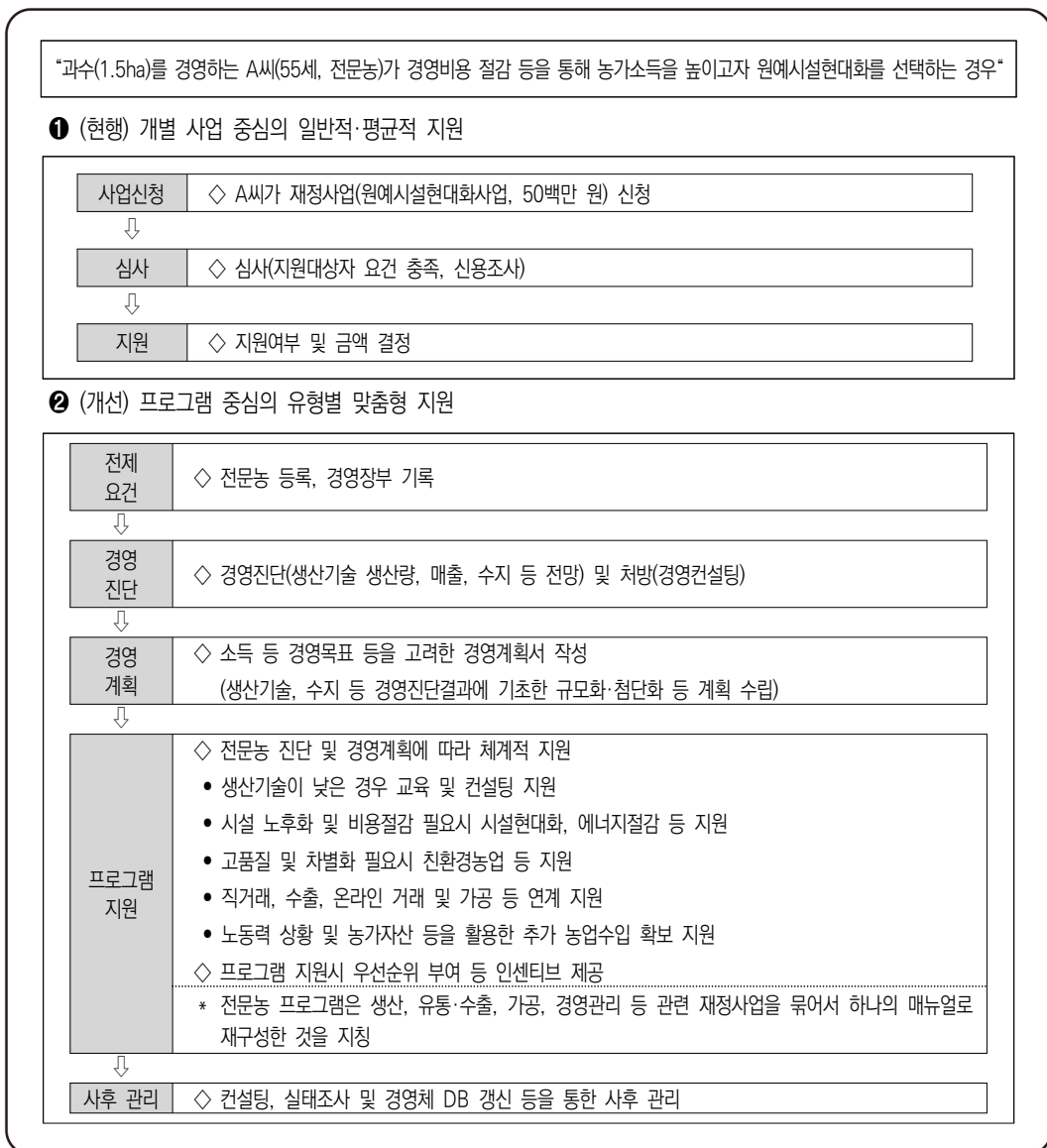
〈그림 Ⅲ-2-2〉 경영체 유형별 맞춤형 정책 목표 및 과제

비전	농업 체질개선을 통한 농업의 미래성장산업화 및 양질의 일자리 창출			
가치	효율성을 기초로 한 소통과 배려의 농정 추진			
유형	전문농 (예비전문농 포함)	창업농	일반농 (6차농 포함)	고령농
목표 ('16→'25)	전문농 (174→190천 호)	청년창업자 (10천 호)	조직화·다각화 인원 (132→405천 호)	경영이양 비율 (3→10%)
프로그램	전문농 프로그램	창업농 프로그램	일반농 프로그램	고령농 프로그램
전략	규모화 첨단화	창업활성화 일자리창출	조직·고품질화 6차 산업화	경영이양 배려농정
주요과제	① 전문경영체 등록 ② 경영진단, 컨설팅 등 지원 ③ 전문경영체 맞춤형 프로그램 개발	① 학교교육과 창업 연계 강화 ② 귀농창업 정착 지원 ③ 법인 취창업 활성화	① 다양한 성장경로 제공 ② 조직화(공동체, 법인)·다각화(6차경영체)지원 ③ 지역농업의 6차 산업화	① 경영이양 프로그램 보완 ② 신규 프로그램 도입 검토 ③ 복지서비스 강화
설계원칙	맞춤형 정책	프로그램 개발	협업 활성화	
기반	농업·농촌 및 식품산업 발전 계획(2013~2017년) 농업의 미래성장산업화 방안(2014. 11.)			

자료: 농림축산식품부(2016c: 7).

○ <그림 III-2-3>은 전문농 사례를 들어 기존 지원과 맞춤형 지원을 비교한 것임. 개별 사업 중심의 평균적 지원을 벗어나 프로그램 중심으로 유형별 맞춤형 지원을 실시하는 개선 사례와 현행 사례를 비교하여 보여줌.

<그림 III-2-3> 기존 지원과 맞춤형 지원 비교(전문농 사례)



자료: 농림축산식품부(2016c: 8).

4. 농업경영체 유형별 맞춤형 정책 세부 추진 계획

4.1. 전문경영체 맞춤형 정책

4.1.1. 정책대상

- 159만 경영체 중 전문농은 17만 5천 호 수준임.
 - 전문 12만 9천 호, 예비전문 4만 5천 호
 - 호당 평균 재배면적(4.09ha)은 전체 경영체(1.06ha) 대비 3.9배, 평균 조수입(19,624만 원)은 전체(3,237만 원) 대비 6배 수준임.
- 이 유형에 속한 경영체는 전체 경영체 대비 젊은 편임. 그러나 대부분 50세 이상 경영주(81%)임.
 - 생산기술, 경영기술 등과 같이 기업적 경영체로 성장하는 데 필요한 지원이 이뤄져야 함.

4.1.2. 맞춤형 정책 추진방안

〈 기본방향 〉

- (정책목표) 도시 근로자 가계 이상 소득 창출이 가능한 전문농 19만 호 육성, 전문농 중심 양질의 일자리 창출(17만 4천 호→19만 호)
- (정책방향) 기존의 획일적 자금 지원 중심의 전업농 육성의 틀을 벗어나 경영진단부터 컨설팅 및 재정까지 체계적으로 지원

- 경영체 DB의 전문농 및 예비전문농 수준의 경영체가 전문농 등록을 신청하면, 서류 및 실태조사를 거쳐 등록하고 관리함.

- 등록 후 일정 조건 이행 시 인센티브를 부여하는 등 맞춤형 지원을 실시함.
 - 경영체의 경영 수준을 진단하고, 여건에 따라 교육을 실시하거나, 컨설팅 및 재정사업을 지원하는 One-stop 지원시스템을 마련함.
 - * 전문농 등록자는 경영계획서 작성, 경영장부 기록 등을 통해 체계적으로 경영하고, 경영현황 등 실태 조사 시 협조
 - 경영체 DB상 전문농 수준의 농가를 대상으로 전문농 맞춤지원을 위한 사업을 실시

- 전문농 육성을 위한 법적 근거를 마련하고 인프라를 구축함.
 - 전문경영체 등록, 지원, 관리를 위한 관련 규정을 정비함.
 - 농관원 중심으로 농진청, 농협, 전문가 등이 협업체계를 구축하도록 함.

4.2. 신규창업농 맞춤형 정책

4.2.1. 정책대상

- 65세 미만으로 영농경력 5년 미만인 신규 창업농은 12만 1천 호임.
 - 호당 평균 재배면적(0.48ha)은 전체 경영체(1.06ha) 대비 45%, 평균 조수입(1,315만 원)은 전체(3,237만 원) 대비 41% 수준임.

- 50세 이상 신규농이 63%로 나타나 불균형적 인력 수급이 고착화될 우려가 있음.
 - 젊은 계층을 유인할 수 있도록 개방적 창업지원 정책을 펴고, 귀농인의 체계적 성장을 위한 지원 방안을 마련해야 함.

4.2.2. 맞춤형 정책 추진방안

〈 기본방향 〉

- (정책목표) 대학졸업자 등 청년 창업자 매년 1천 명 이상 유지
- (정책방향) 학생 창업자 및 귀농 창업자 등 신규 창업농의 특성을 고려하여 지원 수단 및 지원 체계 등을 차별화

- 예비 창업자의 생산 및 경영기술 향상 등 역량 강화에 중점을 두고 창업을 지원하는 프로그램을 개발하고 제공함.
 - 교육, 기술수준 및 경영능력 등에서 기준을 충족한 신규농(귀농자)이 개별 사업을 신청할 경우에 지원함.
- 현장중심 기술·경영교육과 함께 다양한 취·창업 프로그램을 운영함으로써 학생 창업을 지원함.
 - 승계·창업 확약자 등은 개별창업자 지원 차원에서 농업 전문 대학에 준하여 관련 교육을 받을 수 있도록 창업 프로그램을 제공함.
 - 농업(관련)법인이 창업 예정자를 고용할 시, 관련 비용을 지원함. 또한 젊은 인력이 농업법인 창업 시, 지역(마을) 등과 연계하여 해당 지역(마을)에 정착할 수 있도록 지원함.
- 귀농귀촌 지원센터(지자체)를 통해 성공적 정착을 지원할 수 있는 체계를 구축하여 귀농 창업을 지원함.
 - 창업교육과 품목교육 프로그램을 제공할 시, 연령, 경력, 품목을 감안하고 지역의 귀농귀촌 지원센터 등을 중심으로 지원함.
 - 과소화 마을의 경우, 농업뿐만 아니라 전후방산업 창업 시에도 지원할 수 있는 방안을 검토함.

4.3. 고령농 맞춤형 정책

4.3.1. 정책대상 및 특성

- 65세 이상 및 영농경력이 5년 이상인 고령농(은퇴농)은 69만 호임.
 - 65세 이상 74세 미만 고령농은 39만 7천 호, 75세 이상은 29만 3천 호임.
 - 호당 평균 재배면적(0.9ha), 평균 조수입(2,047만 원)은 전체 경영체 평균 보다는 낮지만 신규 창업농보다 약 2배 높은 수준임.
- 농업의 기계화나 농업 외의 소득원 부족 상황 등을 고려할 때, 경영이양이 지체될 것으로 전망됨.
 - 고령농의 눈높이에 맞는 소득 지원과 복지 지원을 통해 경영이양을 촉진해야 할 것임.

4.3.2. 맞춤형 정책 추진방안

〈 기본방향 〉

- (정책목표) 65세 이상 고령농 안정적 경영이양 확대(10년간 10%)
- (정책방향) 경영이양 수단을 다양화하고, 경영이양에 따른 인센티브 제공 및 복지 패키지 지원 강화

- 농지연금 제도 개선 등 다양한 경영이양 방안을 활성화해야 함.
 - 노후에 안정적 소득이 담보되도록 함. 경영이양직불금 제도와 농지연금 제도의 개선을 통해 경영이양이 원활히 이뤄지도록 여건을 조성해야 함.
 - 전업농 등에게 매도하는 경우뿐만 아니라 법인 등에 출자하는 경우도 경영이양으로 인정하고 직불금·농업소득 등의 추가소득원을 제공함.
 - * 고령농이 경영이양을 하도록 결심하는 데 중요한 변수인 ‘도시거주 가족에 대한 인센티브’를 제공하여 경영이양을 유도하는 방안을 고려할 수 있음.

- 경영이양 촉진을 위해 복지 패키지를 지원하는 등 마을 단위의 배려농정을 확대해야 함.
 - 고령농 비중이 높은 마을에 재능나눔 형태의 사업이나 농촌형 교통모델 등과 같은 복지서비스 지원을 강화할 필요가 있음.
 - 시·군별로 경영이양 농가가 많은 마을에서는 읍·면이나 농협 등과 연계하여 복지수요를 파악하고 관리해야 함.

4.4. 일반경영체 맞춤형 정책

4.4.1. 정책대상 및 특성

- 일반농은 58만 4천 호 수준임. 겸업농이 9만 9천 호, 기타 48만 6천 호임.
 - 일반농의 호당 평균 재배면적은 0.65ha, 평균 조수입은 1,452만 원으로 일반농의 경영지표가 전체 경영체 및 고령 은퇴농보다 열악한 상황으로 나타남.
- 일반농의 경영규모는 평균 이하이고 농업 의존도가 높은 상황임.
 - 개별 경영체의 특성에 맞도록 경로를 개발하고, 조직화·다각화 확대를 통해 성장 및 소득 불균형 문제를 완화할 필요가 있음.

4.4.2. 맞춤형 정책 추진방안

〈 기본방향 〉

- (정책목표) 조직화·다각화 참여 경영체 확대(13만 호→40만 호)
- (정책방향) 협업경영체(5,000개) 육성 및 지역농업의 6차 산업화

- 일반 경영체가 경영 여건에 맞게 다양한 경로를 선택하여 성장·발전할 수 있도록 유도해야 함.
 - 일반 경영체가 전문농 수준으로 성장하려고 한다면, 경영 상황 진단이나 컨설팅 제공 등 맞춤 지원을 실시하여 도움을 받을 수 있도록 유도함.
 - 이외에 일반농의 경우에는 조직화(협업경영)와 6차 산업화 등 다각화를 바탕으로 성장하고 발전할 수 있도록 프로그램을 제공해야 함.

- 조직화 및 다각화를 통해 효율성을 제고하고 부가가치를 창출해야 함. 즉, 협업경영이 필요함.
 - 경영체가 규모화된 이후에 조직화 및 다각화의 구심점으로 역할할 수 있도록 하려면 농업인 출자, 들녘경영체, 법인화 등 협업경영 활성화가 필요함.
 - * 조직화·다각화를 위해 법인(공동체)의 경우 전문농에 준하여 지원함. 참여 경영체의 경우 프로그램에 따라 인센티브를 제공함.
 - 지역 내에서 생산 - 가공, 유통 - 관광 등이 연계된 생태계가 조직적으로 조성될 수 있도록 지역 단위 6차 산업 시스템을 구축함.

- 갈등을 최소화하고 정책 수용성을 높이기 위해 단계적으로 운영하는 것으로 설정함.
 - 유형별 핵심 사업에 대한 인센티브 부여 → 유형별 프로그램과 개별사업을 동시 운영 → 유형별 프로그램과 공통사업 운영 순서로 실시함.
 - 준비 단계를 거치고 시행하도록 함. 단, 단계적 시행 시기는 시행과정을 평가하고 소통 과정을 거친 후 확정함.

- 준비단계를 거쳐 단계별 맞춤형 정책을 추진할 수 있도록 함. 맞춤형 프로그램 개발 등 준비작업을 거치며 전문농 중심으로 맞춤형 정책을 우선 시행한 후 단계별 맞춤형 정책을 지속 추진함.
 - 경영체 유형별 맞춤형 정책 준비작업 추진
 - * 전문농 진단·컨설팅 및 맞춤형 지원 시범

- 경영체 유형별 맞춤형 정책 단계적 시행
 - * 전문농, 일반농 등을 대상으로 핵심사업 중심으로 인센티브를 제공하는 1단계를 이행하면서 경영체 유형별 맞춤형 프로그램 개발 완료
 - * 프로그램과 개별사업 동시 운영 등 본격적 맞춤형 정책 시행

〈표 III-2-1〉 단계별 맞춤형 정책 추진

준비단계	시행단계		
	1단계	2단계	3단계
<ul style="list-style-type: none"> • 전문경영체 등록 시범 및 진단 • 과제 세부계획 확정 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 개발 • 유형별 맞춤형 사업 인센티브 제공 • 개별사업 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램(시범운영) 및 개별사업 운영 • 프로그램과 개별사업 차등화 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램(본격운영) 및 개별사업 운영 • 개별사업 운영 최소화(일반자금 등 최소 유지)

자료: 농림축산식품부(2016c: 13).

- 경영체 유형별 맞춤형 정책을 추진하기 위한 기반을 마련하고 추진체계를 구축해야 함.
 - 전문경영체의 등록, 지원, 관리를 위한 관련 규정을 정비하고 농관원 중심으로 협업체계를 구축할 필요가 있음.

부 록

농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사 설문지

안녕하십니까? 본 조사는 농촌정책의 효과적 추진을 위해, 농촌과 도시민의 삶의 질에 대하여 주관적인 인식을 파악하기 위한 것입니다.

각 질문에는 정답이 있는 것이 아닙니다. 귀하가 평소 생각하시는 바에 따라 솔직히 답해주시면 됩니다. 답해 주신 내용은 연구를 위해서만 통계처리 될 것이며, 연구 외 다른 목적으로는 절대로 사용되지 않습니다.

바쁘시더라도 잠시 시간을 내어주신다면 우리나라 농촌이 더 살기 좋은 곳이 되는 데 큰 도움이 될 것입니다. 감사합니다.

2017년 12월
한국농촌경제연구원장 김창길

※ 조사 책임: 심재현 연구위원(☎ 061-820-2196) / 임지은 연구원(☎ 061-820-2133)

LOC	귀하께서는 어느 지역에 거주하십니까?	① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 세종 ⑨ 경기 ⑩ 강원 ⑪ 충북 ⑫ 충남 ⑬ 전북 ⑭ 전남 ⑮ 경북 ⑯ 경남 ⑰ 제주
SEX	귀하의 성별은 무엇입니까?	① 남 ② 여
AGE	귀하의 연령은 만으로 어떻게 되십니까?	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상 ☞ 만 19세 미만 면접중단 만 ()세

Q01. _____ ?
 () · () · () · ·

Q02. _____ ? ()

〈정성적 지표〉

Q05.

1

1~7

※ '지역'은 살고 있는 '마을'을 중심으로 거주 '시·군'까지의 범위를 의미합니다.

부문	설문 문항	그렇지 않다 <-----> 그렇다	점수
소득·소비· 자산 (가구)	나는 현재 우리 가구의 소득수준에 만족한다	①-----⑦	()점
	나는 현재 우리 가구의 전반적인 소비생활(의식주, 취미생활 등에 대한 소비)에 만족한다	①-----⑦	()점
보건· 복지 (지역)	우리 동네는 필요할 때 병의원이나 약국을 어렵지 않게 이용할 수 있다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 노약자, 장애인 등에 대한 지원이 잘 되어 취약계층이 살기 좋은 곳이다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 응급상황 발생 시 신속하게 응급의료 서비스를 이용할 수 있다	①-----⑦	()점
교육 (지역)	우리 동네는 학생들이 좋은 수준의 학교교육(공교육)을 받을 수 있다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 학생들이 좋은 수준의 방과후교육, 각종 보습학원, 예체능학원 등 학교정규과정 외에 교육을 받을 수 있다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 어른들도 원하는 것을 배울 수 있는 평생교육을 쉽게 받을 수 있다	①-----⑦	()점
정주생활 기반 (지역)	우리 동네는 도시가스·상·하수도, 도로 등 기초생활 인프라가 양호하다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 버스, 택시 등 대중교통 이용이 편리하다	①-----⑦	()점
안전 (지역)	우리 동네는 야간에 혼자 보행시 안전하다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 홍수, 산사태, 지진 등 자연재해 위험으로부터 안전하다	①-----⑦	()점
	우리 동네는 소방서 등 화재 발생에 따른 대응 시설이 가까운 거리 내에 잘 구비되어 있다	①-----⑦	()점
경제 활동·일자리 (개인, 지역)	지역에서 적절한 일자리 및 일거리를 구할 수 있다	①-----⑦	()점
	농업과 농촌 자원을 활용한 농산물 가공·판매, 농촌관광 등 다양한 소득 기회가 많다	①-----⑦	()점

Q17. , ?

다른 분야와 비교할 때 농촌은?	매우 부정	<<<	보통	>>>	매우 긍정
(1) 농촌은 국민 삶의 질을 향상 시킨다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(2) 농촌은 국토의 균형발전에 기여한다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(3) 농촌은 국가경제 발전에 기여한다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(4) 농촌은 식량안보에 기여한다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(5) 농촌은 일자리를 창출한다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(6) 농촌의 문화적 기능을 보존하고 계승해야한다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(7) 농촌은 생태계 및 자연경관 보존에 기여한다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				
(8) 농촌에는 지역공동체 정신이 아직 남아있다	① --- ② --- ③ --- ④ --- ⑤ --- ⑥ --- ⑦				

Q18. 가
3 . 1 () 2 ()

Q19. 3 가

	성과가 전혀 없음	《《《	보통	》》》	성과가 매우 높음		
<누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성> ○ 교통·의료 등 농산어촌 생활 인프라 확충 ○ 농산어촌 부존자원을 활용하여 맞춤형 일자리 창출 및 국민 휴식공간 조성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
<농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충> ○ 쌀 수급균형 달성 및 쌀값 안정, 자연재해로 인한 농어업 피해 보전 및 복구 지원, 직접지 불제를 단계적으로 확대 개편	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
<지속가능한 농식품산업 기반 조성> ○ 환경 친화적이고 스마트한 농식품산업 확산 및 먹거리 종합계획 수립 ○ 농어업·농어촌 특별위원회, 농어업회의소 등 협차 참여 행정 확산	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

가

DQ01. _____ ? ()

()

()

() /

DQ02. _____ () ? 가 _____

/ /

(,)

/ /

()

DQ03. () 가 가 _____ . .
 _____ ? ()

DQ04. _____ 가 ? ()
 가
 1 가 ()
 2 가 (+)
 3 가 (+ +)
 가 (+)
 ()

DQ05. 가 ? ()

DQ06. ? ()
 1 2 3 4 5 ()

DQ07. ?

DQ08. _____ 가 ? 가 . ,
 , . ()
 ,
 1,500 1,500 ~3,499 3,500 ~4,999
 5,000 ~7,999 8,000

참고문헌

- 고령사회인력정책팀. 2011. 8. 31. “고령사회 대비를 위한 중고령자 고용지원 정책”. 『고령화 사회 대비를 위한 노동시장대책』.
- 고용노동부. 2016. 『2016년도 재정지원 일자리사업 중앙부처 - 자치단체 합동지침』.
- 국정기획자문위원회. 2017. 7. 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』.
- 권인혜. 2017. “프랑스의 “농촌을 위한 부처공동위원회(CIR)”를 통한 농촌발전정책 추진 사례”. 미발간 위탁연구.
- 김광선. 2014. 『지역혁신체계 구축을 통한 농촌산업정책 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김광선·정도채·민경찬·유은영. 2016. 『2016 농어촌서비스기준 이행실태 점검 평가』. 한국농촌경제연구원.
- 김광선·안 석·박지연. 2016. 『농촌관광 활성화를 위한 융·복합 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 김미복·오내원·황의식. 2016. “농가소득구조 변화와 정책적 시사점”. 『농정포커스』 제132호. 한국농촌경제연구원.
- 김석중·노승만·유승각·김범수·지경배·김경남·조명호·황규선·정대현. 2016. 『강원도 미래비전 2040 기초연구』. 강원발전연구원.
- 김승중·최혁재·강미나·노용식. 2016. 『농어촌 최저주거기준 도입 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·마상진·김종인·오정훈. 2016a. 『귀농·귀촌 종합계획 수립 방향 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·엄진영·유찬희. 2016b. “일자리 없는 농촌, 할 일 많은 농촌 - 농촌 지역의 고용 실태와 정책 방향”. 농업전망 2016. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·김종인. 2017a. “귀농·귀촌 인구 전망과 정책 방향”. 『농촌지도와 개발』. 24(1): 33-48.
- 김정섭·이정해·김경인. 2017b. 『사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·정유리·유은영. 2017c. 『농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤·허주녕·전진희. 2014. 『도시농업의 치유기능 확산과 도농상생 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김태연·이명현·하석건·이정환. 2009. EU의 농촌개발정책 분석. 농림수산식품부.
- 김한중. 2016. “도농간 인구가동 현황과 시사점”. 『농촌지역 인균문제 세미나 자료집』. 전북연구원.

- 김한준·황기돈·이랑. 2011. 『우리나라에 도입 가능한 외국 직업』. 한국고용정보원.
- 농림부. 2006. 『농림업 주요통계』.
- 농림축산식품부. 2013. 6. 3. “농식품부, 도시농업 육성을 위한 첫걸음을 떼다! - 농림축산식품부 『제1차 도시농업육성 5개년계획』 발표 -”. 보도자료.
- 농림축산식품부. 2015. 『농림축산식품사업시행지침서』.
- 농림축산식품부. 2016a. 『귀농·귀촌 지원 종합계획(2017~2021)』.
- 농림축산식품부. 2016b. 『농림축산식품 주요통계』.
- 농림축산식품부. 2016c. 6. 22. “경영체DB 분석에 기초한 농업경영체 유형별 맞춤형정책 추진계획”.
- 농림축산식품부. 2017. 『6차 산업 성과 점검 및 평가를 통한 향후 정책방안 연구』.
- 농촌진흥청. 2014a. 『2014 도시민 농촌관광실태』.
- 농촌진흥청. 2014b. 농업·농촌 6차 산업화 기초실태조사 원자료.
- 농촌진흥청. 2015. 『6차 산업 실태조사』. 농촌진흥청.
- 마스다 히로야(増田寛也). 2014. 『地方消滅:東京一極集中が招く人口急増』. 東京: 中央公論新社』.
- 성주인·심재현·정도채·유은영. 2015. 『제1차 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 기본계획 수립방향 연구』. 농림축산식품부.
- 송미령·박석두·김수석·성주인. 2003. 『국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영. 2004. 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김용렬·성주인·박주영·허윤진. 2007. 『살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안 (1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김광선·권인혜. 2008a. 『농촌 및 낙후지역 개발사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김정섭·김광선·박주영. 2008b. 『살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(2/2)』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·채종현. 2012. 『농어촌의 삶의 질 실태와 정주 만족도』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박준기·김광선·권인혜. 2013. 『농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 농정 추진체계 정비의 방향과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·조미형·심재현·유은영·김나리. 2016. 『농촌 취약계층 생활실태 조사 및 지원체계 구축을 위한 기초연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령. 2017. 11. 8. “프랑스의 ‘농촌을 위한 부처공동위원회’가 부럽다”. 농민신문 특별기고.

- 심재현·송미령·성주인·정도채·정문수·민경찬. 2017a. 『미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발정책 추진방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 심재현·송미령·손학기·서홍석·이정해·서형주. 2017b. 『미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비 방안 연구』. 한국농촌경제연구원. 근간 예정.
- 안병일. 2015. “농정방식 개혁: EU CAP의 진화를 보라”. <GSnJ 시선집중> 제192호. GS&J 인스티튜트.
- 오형은. 2017. “새농촌정책제안”. 『새농촌정책 토론회 자료집 2 - 농촌 지역경제(산업과 일자리)』. 한국농촌경제연구원. 근간 예정.
- 우병준·이두영·임소영·이형용·한보현. 2017. 『2017 농업경영체 실태 분석』. 한국농촌경제연구원. 근간 예정.
- 이기배. 2016. “일본 지역발전정책의 방향성 및 주요 사업”. 행정자치부 한국지역진흥재단. 마을공동체 이슈프리즘. Vol. 3.
- 이정해. 2017. “유럽의 사회적 농업: 벨기에, 네덜란드, 이탈리아 사례”. 한국의 농업 현실과 사회적 농업 세미나 자료.
- 일본 총무성 제공 자료. 2017. 11. 29. “과소대책에 관하여”. 총무성 지역력창조그룹 과소 대책실.
- 일자리위원회. 2017. 『일자리정책 5년 로드맵』.
- 조영수. 2013. “EU의 농촌개발정책”. 『세계농업』 제158호. 한국농촌경제연구원.
- 지역발전위원회. 2013. “국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책 방향 [분야별 정책과제]”.
- 하혜영·김유정. 2016. “일본 지방창생(地方創生)전략의 추진 현황과 시사점”. 국회입법조사처. 이슈와 논점 제1220호.
- 한국고용연구원. 2005. 『중장기 인력수급전망 2005-2020』.
- 한국고용정보원. 2017. 1. 3. “2025년 직업중사자 61.3% 인공지능·로봇으로 대체 위험 높아”. 보도자료.
- 한국농촌경제연구원. 2016. 2016년 농업·농촌 국민의식 조사 결과.
- 한국농촌경제연구원. 2017a. 9. “일본 지방창생 전략과 과소화마을 사례조사 출장보고서”. 해외출장 보고서.
- 한국농촌경제연구원. 2017b. 12. “일본 농촌 과소화 정책 사례 조사 출장보고서”. 해외출장 보고서.
- 한국농촌경제연구원. 2017. 농촌주민과 도시민의 삶의 질에 대한 조사.
- 허주녕·박문호·임지은. 2016. 『도시농업의 중장기 발전 방안 연구』. 한국농촌경제연구원·농림축산식품부.

- European Network for Rural Development. 2015. *Rural Development Priorities 2014-2020*. European Union.
- Iacovo, D. F. and O'Connor, D.. 2009. "Supporting policies for Social Farming in Europe - Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas".
- OECD. 2006. *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews.
- OECD. 2010. *The OECD Rural Development Programme: Lessons Learnt over the Past Decade*. International Conference on Dynamics of Rural Transformation in Emerging Economies. New Delhi. April 16.
- OECD. 2015. *New Rural Policy: Linking for Growth*. Background Document: National Prosperity through Modern Rural Policy Conference.
- Ranade, P., Londhe, S., and Mishra, A.. 2015. "Smart Villages through Information Technology - Need of Emerging India". *International Journal of Information Technology*. 3(7): 1-5.
- Porter, M. E.. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. NY: The Free Press.

<통계자료>

- 문화체육관광부. 국민여가활동조사.
- 문화체육관광부. 문화생활체육참여실태조사.
- 보건복지부. 노인복지시설 현황.
- 통계청. 귀농어·귀촌인통계.
- 통계청. 농림어업조사.
- 통계청. 농림어업총조사.
- 통계청. 사회조사.
- 통계청. 인구주택총조사.
- 통계청. 전국사업체조사.
- 통계청. 전국사업체조사 원자료(2006, 2014). 통계청 마이크로데이터 통합시스템 제공.
- 통계청. 지역소득.

<웹페이지>

강동구청 웹페이지. <<http://www.gangdong.go.kr/post/4008451467094676?ap=B0084&bbsId=0084>>.

공공데이터포털 웹페이지. <<https://www.data.go.kr>>.

대전광역시청 웹페이지. <<http://www.daejeon.go.kr/ufa/UfaContentsHtmlView.do?menuSeq=2384>>.

동구밭 웹페이지. <<https://dongubat.com/about>>. 검색일: 2017. 12. 19.

라펜트 조경뉴스. 2017. 8. 17. “2017 게릴라가드닝 공모전 수상 결과, ‘꽃자리’팀 선정.” <http://www.lafent.com/inews/news_view.html?news_id=119897>.

오마이뉴스. 2017. 10. 12. “개방성과 공익성으로 공동체 살리는 미국 커뮤니티 가든.” <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002367006>.

인천도시농업네트워크 웹페이지. <<http://www.dosinong.net/2016/05/1.html>>.

통계청. 국가통계포털 KOSIS 웹페이지. <<http://kosis.kr/index/index.do>>.

통계청. e-지방지표 웹페이지. <http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_03_01&vwcd=MT_GTITLE01&parmTabId=M_01_03_01>.

한국사회적기업진흥원 웹페이지. <<http://www.socialenterprise.or.kr>>.

협동조합 웹페이지. <<https://www.coop.go.kr>>.

CGET 웹페이지 농촌지정자 설명. <<http://www.cget.gouv.fr/actualites/retour-d-experiences-sur-les-450-contrats-de-ruralite>>.

European Commission 웹페이지 자료 “Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Ireland”. <<https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/ie/factsheet.pdf>>.

European Commission 웹페이지 eurostat 자료. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics>.

European Commission 웹페이지 RDP 소개자료. <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/rdp-list_en.pdf>.

European Network for Rural Development 웹페이지. <https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en>.

OECD the Better Life Index 웹페이지. <<http://www.oecdbetterlifeindex.org>>.