

농어업·농어촌특별대책위원회  
연구용역보고서

# 농외소득사업 대책의 개선방안

2004. 8

주관연구기관  
미래농정연구원

대통령자문농어업·농어촌특별대책위원회

# 제 출 문

농어업·농어촌 특별대책위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『농외소득사업 대책의 개선방안』에 관한 연구  
구용역사업의 최종보고서로 제출합니다.

2004년 8월

주관연구기관명 : 미래농정연구원

연구책임자 : 박 재 화

연구 원 : 전 순 은

연구 원 : 이 상 호

연구보조원 : 배 재 석

# 목 차

|  |     |
|--|-----|
| <b>제 1 장 서 론</b> .....                     | 1   |
| 1. 연구의 필요성 .....                           | 1   |
| 2. 연구 목적 .....                             | 2   |
| 3. 연구내용 및 방법론 .....                        | 2   |
| <b>제 2 장 참여정부 이전 농외소득정책의 분석 및 평가</b> ..... | 4   |
| 1. 정책분석 및 평가의 틀 .....                      | 4   |
| 2. 참여정부이전의 농외소득정책 분석 .....                 | 13  |
| 3. 참여정부이전의 농외소득정책 평가 .....                 | 20  |
| <b>제 3 장 참여정부 농외소득정책의 분석 및 평가</b> .....    | 35  |
| 1. 참여정부의 농외소득정책 분석 .....                   | 35  |
| 2. 참여정부 농외소득정책의 문제점 .....                  | 43  |
| 3. 농외소득정책관련 설문조사 결과 .....                  | 45  |
| 4. 참여정부 농외소득정책의 개선방안 .....                 | 51  |
| <b>제 4 장 지속가능한 농외소득확보방안</b> .....          | 56  |
| 1. 외국의 농외소득정책 고찰을 통한 방안 모색 .....           | 56  |
| 2. 지속가능한 농외소득원 확보방안 .....                  | 81  |
| 3. 지속가능한 농외소득원 확보방안에 관한 설문조사결과 .....       | 108 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 제 5 장 요약 및 결론 ..... | 114 |
| 참 고 문 헌 .....       | 130 |
| 부        록 .....    | 132 |

# 표 목 차

## 제 2 장

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| <표 2-1> 농가소득 구성별 추이와 도·농간 소득격차 ..... | 23 |
| <표 2-2> 농외소득 구성별 추이 .....            | 26 |
| <표 2-3> 2002년 농외소득원별 소득과 비율 .....    | 28 |

## 제 3 장

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <표 3-1> 바람직한 농외소득정책 추진방향 .....   | 47 |
| <표 3-2> 농외소득사업 중 가장 실패한 사업 ..... | 48 |
| <표 3-3> 성공가능성이 높은 농외소득 정책 .....  | 50 |

## 제 4 장

|  |     |
|--|-----|
| <표 4-1> 한국·일본·대만의 농외소득비교 .....           | 57  |
| <표 4-2> 일본의 농외소득 추이 .....                | 59  |
| <표 4-3> 일본 농가가구와 근로자가구의 소득비교(1999) ..... | 60  |
| <표 4-4> 대만의 농가소득 추이 .....                | 69  |
| <표 4-5> 농어촌관광휴양단지의 시설기준 .....            | 92  |
| <표 4-6> 관광농원의 기능별 유형 .....               | 94  |
| <표 4-7> 관광농원의 운영형태별 유형 .....             | 94  |
| <표 4-8> 농촌3차산업단지 조성에 동의 여부 .....         | 109 |
| <표 4-9> 농촌3차산업조성시 자본조달방법 .....           | 111 |
| <표 4-10> 농촌3차산업조성시 지역농민의 참여정도 .....      | 112 |

# 그림 목 차

## 제 2 장

|  |    |
|--|----|
| <그림 2-1> 유훈(2002)과 정정길(2003)이 제시한 정책구조 ..... | 7  |
| <그림 2-2> 노화준(2003)이 제시한 정책구조 .....           | 7  |
| <그림 2-3> 노화준(2003)이 제시한 정책구성요소 .....         | 9  |
| <그림 2-4> 김충실(2001)이 제시한 정책구성요소 .....         | 10 |
| <그림 2-5> 김충실(2001)이 제시한 정책구조 .....           | 11 |
| <그림 2-6> 정책분석 및 평가를 위한 개념적 틀 .....           | 12 |
| <그림 2-7> 참여정부이전 농외소득정책 구조 .....              | 19 |
| <그림 2-8> 도농간 소득격차 추이 .....                   | 24 |
| <그림 2-9> 농외소득 추이 .....                       | 25 |
| <그림 2-10> 농외소득 비중 추이 .....                   | 25 |

## 제 3 장

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <그림 3-1> 참여정부 농외소득정책 구조 ..... | 42 |
|-------------------------------|----|

# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 필요성

- 농산물 시장개방으로 인해 농업소득 불안정이 심화됨에 따라 농가소득 안정화 방안으로 농외소득에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음.
- 하지만 농외소득은 외환위기 이후 대폭감소한 상태에서 최근 이전 상태를 회복하는 수준에서 그치고 있으며 농가구원의 노령화와 노동시장에서의 구조조정 여파에 의해 지속적인 증대가 쉽지 않을 전망이다.
- 최근 정부는 주 5일제 근무에 따른 관광수요 증대 등 변화된 사회 여건을 반영하여 다양한 농외소득사업(안)을 제시하고 있으나, 뚜렷한 수익모델이 제시되지 못하는 한계점을 드러내고 있음.
- 따라서 기존 농외소득사업 대책의 한계점을 극복하려면 보다 구체적이고 지속가능한 농외소득 수익모델이 제시될 수 있는 사업이 개발되어야 함.

## 2. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 농산물 시장개방으로 인해 농업소득 불안정이 심화됨에 따라 농가소득 안정화 방안으로 보다 구체적인 농외소득원 확보방안을 제시하고자 함.

## 3. 연구내용 및 방법론

### 가. 연구내용

- 기존 농외소득 사업의 성과와 과제 정리
  - 농가소득정책의 목표, 계획, 실적
  - 농외소득정책의 목표, 계획, 실적
  - 농외소득사업의 성과와 문제점
  - 최근 경제·사회적 여건변화 및 농업환경을 고려한 농외소득정책 과제
- 참여정부 농외소득사업 계획(안) 검토
  - 현 관련법령 및 제도
  - 농업농촌 종합대책(농업·농촌 발전 10년 로드맵)
  - 농촌관광육성정책
  - 향토산업육성정책



- 농공단지조성정책
- 농외소득사업계획(안) 문제점
- 지속가능한 농외소득원의 확보방안 제시
  - 도시자본의 농촌유입방안
  - 농외소득증대방안 및 수익모델
  - 관련법령 및 제도개선 방안
  - 예산상 지원 확대방안
  - 농민단체의 참여방안

## 나. 연구방법

- 기존 농외소득 사업의 성과와 과제를 파악하기 위하여 선행연구 및 관련제도·통계를 검토하여 정리함. 참여정부의 농외소득사업 계획(안)을 면밀히 검토하여 기존 대책의 한계점을 제시하고 바람직한 개선방안을 도출.
- 실용성과 유용성이 높은 지속가능한 농외소득원 확보방안을 제시하기 위하여 현장농민들의 의향을 조사.
- 제시될 최종 개선방안은 각계 전문가들과의 간담회를 통해 의견을 수렴하는 과정을 거침.

## 제 2 장 참여정부 이전 농외소득정책의 분석 및 평가

### 1. 정책분석 및 평가의 틀

- 정책학의 관점에서 정책의 의의, 구성요소, 구조, 형성과정을 종합하여 정책분석의 개념적 틀을 확정하고 이를 농외소득정책의 분석 및 평가에 적용한다.

#### 가. 정책의 의의

- 정책의 정의는 학자들에 따라서 여러 가지로 표현되어지며 정책학의 관점에서 내려진 주요 정의를 살펴보면 다음과 같다.
  - Dye(1984) : “정부가 하기로 선택하였거나 하지 않기로 선택한 모든 것” - 정부 위주의 광범위한 포괄적 정의
  - Jenkins(1978) : “특정한 상황에서 어떤 목적을 달성할 권한을 가진 행위자들이 목적들과 이것을 실현할 수 있는 수단들을 선택하는 일련의 상호관련 의사결정” - 정책결정과정을 강조
  - Easton(1953) : “하나의 정책은 사회적 가치를 배분하는 의사결정과 행동의 망” - 정책의 가치배분적 성격을 강조

- 유훈(2002) : “각종의 정치적·행정적 과정을 통하여 권위있게 결정된 공적 목표와 이를 달성하기 위한 수단과 관련된 기본방침”
  - 정정길(2003) : “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”
  - 노화준(2003) : “어떤 한 사회분야에서 사회적 시스템·구조·문화·가치·규범·행태·물리적 환경 등을 어떻게 바꾸며, 또 어떠한 방법으로 바꾸고자 하는가 하는 정부간여(intervention)의 수단”
- 이러한 정의들을 바탕으로 본 연구에서는 정책을 다음과 같이 정의한다. 즉 “바람직한 사회상태를 이룩하기 위해 각종의 정치적·행정적 과정을 통하여 결정된 목표와 이를 달성하기 위한 수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”

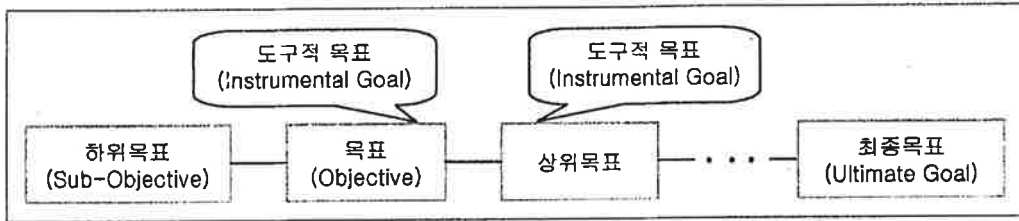
## 나. 정책의 구조 및 구성요소

- 정책의 정의 못지 않게 정책의 구조 및 구성요소에 대한 견해도 학자들마다 다양하다. 정책학 및 농업정책학에서 활용되고 있는 대표적인 정책구조론을 요약하면 다음과 같다.
- 유훈(2002) 및 정정길(2003)의 견해
  - 유훈(2002)의 견해 : 정책은 정책목표, 정책수단, 정책대상집단이

라는 3요소로 구성된다. 여기서 정책목표는 정책을 통하여 달성하고자 하는 소망스러운 상태를 의미한다. 정책수단은 정책도구라고 할 수 있으며 정책목표를 달성하기 위하여 정부기관이 사용할 수 있는 각종의 수단을 의미한다. 정책대상집단이란 정책에 의하여 영향을 받는 조직이나 집단으로서 정책의 요구에 부응하기 위하여 변화가 요구되는 사람들이다. 유훈은 정책구조를 이러한 구성요소의 상호관계 즉 정책목표의 수립, 정책목표간의 우선순위설정, 정책목표별 정책수단의 선택으로 보고 있다.

- 정정길(2003)의 견해 : 정정길의 견해는 유훈의 견해와 대동소이하며 정책목표들과 수단들과의 상호관계를 목표-수단의 계층제(end-means hierarchy)로 표현하였다. 즉 어떤 정책목표가 상위목표를 지니면서 하위수단에 대해서는 그 자신이 목표로서 역할을 하는 경우에 이 목표를 도구적 목표(instrumental goal)라 한다. 보통 정책목표는 이를 구체화하기 위한 정책수단으로 하위목표를 지니고 있으며, 자신을 통하여 달성하려고 하는 상위목표를 지니고 있다. 이 상위목표는 또 그 위에 상위목표가 있을 수 있으며 이런 식으로 나가서 맨 마지막에 그 이상의 상위목표가 없는 목표를 최종목표(ultimate goal)라고 부른다.
- 유훈(2002) 및 정정길(2003)의 정책구조에 대한 견해를 도식화하면 다음과 같다.

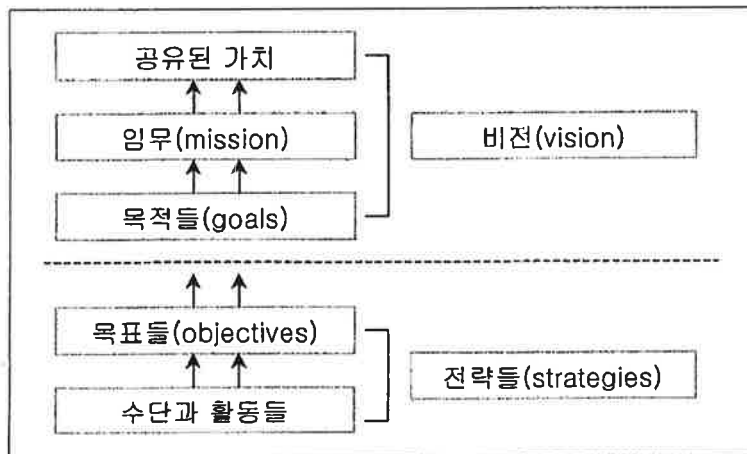
<그림 2-1> 유훈(2002)과 정정길(2003)이 제시한 정책구조



○ 노화준(2003)의 견해

- 정책구조 : 정책은 비전(vision)과 전략(strategy) 두 개의 수준으로 조화를 이룬다. 정책의 비전은 정책엘리트집단의 공유된 가치(value), 미션(mission), 그리고 이의 실현에 공헌할 것으로 기대되는 정책목적으로 구성되어 있고, 전략은 정책목표들과 수단 및 활동들로 구성되어 있다. 이러한 정책구조를 도식화 하면 다음과 같다.

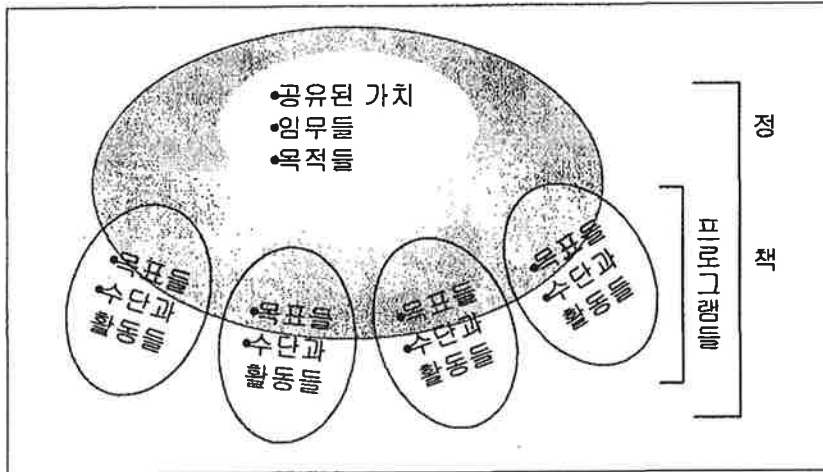
<그림 2-2> 노화준(2003)이 제시한 정책구조



정책구성요소 : 비전은 한 사회가 미래에 도달해야 할 바람직한 위치를 나타내는 것으로 로드맵(road map)을 제시하는 것이다. 비전을 구성하는 요소들 가운데 가치는 조직이 추구하는 가장 기본적인 믿음(beliefs)이고, 미션은 조직이 현재 어떤 상태에 있고 미래에 어떤 상태가 되기를 소망하는가 하는 것을 나타낸다. 한편 목적들(goals)은 조직이 무엇을 약속하였고 어디로 가고 있는가 하는 것을 나타낸다.

전략은 정부조직이 어떻게 장기적인 목적을 성취하겠느냐에 대한 대답이다. 전략들은 일련의 행동계획 또는 프로그램들을 창출해 내고, 다시 이들에 의하여 지원되어야 한다. 행동계획 또는 프로그램들은 목표(objective)와 행동 또는 수단들로 구성되어 있다. 정책목표는 여러 가지 정책수단들 가운데에서 가장 바람직한 수단을 선택하는 기준이 되며, 정책집행과정에서는 정책집행의 지침이 되고, 집행후에는 정책을 평가하는 기준이 된다. 정책수단 또는 정책도구란 정책목표를 달성하기 위하여 정부기관이 사용할 수 있는 각종 수단이다. 이러한 정책구성요소들을 도식화하면 다음과 같다.

<그림 2-3> 노화준(2003)이 제시한 정책구성요소

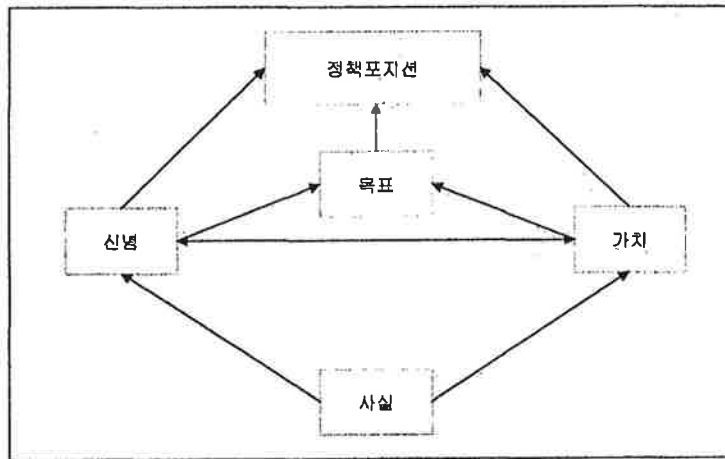


○ 김충실(2001)의 견해

- 김충실은 농업정책학의 입장에서 다음과 같이 정책구성요소와 정책구조를 제시하였다.
- 정책구성요소 : 정책의 형성과정 속에는 정치적, 경제적, 사회적 제현상으로서 사실(fact), 신념(belief), 가치판단(value), 목표(goal)가 상호 연관되어 있으며 이들의 상호관계속에 정책포지션(policy position)을 형성한다. 사실이 라는 사회적 현상이 나타나게 되면 이런 현상에 대처하기 위한 혹은 그런 현상을 합리적으로 수용하기 위해서 어떤 기준으로서의 신념이나 가치하에서 사실을 판단한다. 그런 현상이 바람직스럽거나 발전적 현상인지 아니면 퇴보적이고 바람직하지 못한 현상인지에 대한 올바른 판단 기준을 제시함으로써 각 개인이나 사회구성원 나아가 전체 조직의 올바른 대처능력을 부여할 수 있다. 이러한 상황대처능력은 더 나아가 목표설정에 영향을 미친다. 정책포지션이란 그것에 도

달하면 우리를 만족시켜 주리라 상상되는 상태에서 실제로 바라는 것이나 현실적으로 요구되거나 필요한 것뿐만 아니라 당위성에 입각한 미래지향적 가치판단까지 내포하고 있는 것이다. 이러한 개념들의 상호관계를 체계화하면 다음과 같다.

<그림 2-4> 김충실(2001)이 제시한 정책구성요소



정책구조 : 정책목표는 포괄하는 범위에 따라 상대적으로 상위목표와 하위목표로 구별된다. 궁극목표가 설정되면 이 목표와 일관된 중위목표를 세분화시키고 이는 다시 계층이 가능한 하위목표로 더욱 세분화된다. 이러한 목표의 상하체계는 목표와 수단관계, 즉 하위목표는 상위목표에 대해 수단적 목표가 된다. 목표를 체계화하는 데는 유의할 몇 가지 원칙이 있다. 첫째는 일반적으로 수단은 목적에 적합해야 하고, 둘째는 어떤 목적을 위해 선택된 제 수단은 동시에 의도된 다른 제목표의 실현을 저해해서는 안되며, 셋째는 설정된 제목적은 서로 배반되어서는 안된다는







을 유지하면서 다음과 같은 특징을 가진다. 즉 ① 분명하고 구체적(specific)으로 기술되고, ② 측정가능하고, ③ 산출물지향적이다. 따라서 목표는 향후 전략을 선택하는데 있어서 가장 바람직한 전략을 선택하는 기준이 되며 정책집행과정에서는 정책집행의 지침이 되고, 집행후에는 정책을 평가하는 기준이 된다. 기본전략은 상위목표를 실현하기 위한 하위수단들을 통칭하는 것이며, 도구는 기본전략 속에서 상위정책목표를 달성하기 위하여 정부기관이 사용할 수 있는 구체적인 각종 수단을 의미한다.

## 2. 참여정부이전의 농외소득정책 분석

- 앞서 제시된 농외소득정책분석 및 평가의 개념적 틀을 활용하여 참여정부이전의 농외소득정책을 분석하면 다음과 같다.

### 가. 참여정부이전 농외소득정책의 목표

- 법률은 일반적으로 정책과 본질적으로 동일하다. 즉 정책과 마찬가지로 법률에서도 목표와 이를 달성하기 위한 실행조항들이 있다. 물론 모든 정책이 법률의 형태를 띠는 것은 아니지만 대부분의 규제가 전제된 정책은 법률의 형태로 표현된다. 따라서 농업관련 법률을 바탕으로 농외소득정책의 궁극목표(비전), 기본목표(임무), 목표를 정리하면 다음과 같다.

○ 농업관련 주요 법률의 목표 및 기본이념

- 농업기본법(1967)은 제1조 목적에서 “농업이 국민경제의 기반임에 감하여 그 자연적·경제적·사회적 제약을 보정하여 농업경영을 근대화하고 농업생산력을 발전시켜 식량 및 기타 농산물의 증산을 기하고 농산물의 생산·가격·유통구조의 개선·농가소득의 증진, 타산업종사자와의 소득의 균형을 실현하여 농촌의 생활 및 문화수준을 향상시키고자 정부의 기본시책의 방향을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.
- 농어촌발전특별조치법(1990)은 제1조 목적에서 “농림어업의 발전을 도모하고 농업인·임업인·어업인의 이익을 보호하기 위하여 농림어업의 구조를 개선하여 생산성을 향상시키고 농어촌공업을 육성하는 등 농어촌의 소득원을 확충하며 생활환경을 개선하여 농어촌을 쾌적한 생활공간으로 조성함으로써 농업인·임업인·어업인의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.
- 최근에 제정된 농업농촌기본법(1999)은 제2조 기본이념에서 “농업은 국민의 식량을 안정적으로 공급하고 국토환경보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국가경제의 조화로운 발전의 기반이 되도록 하고, 농업인은 자유포락의 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 하며, 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하는 풍요로운 산업·생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 승계되도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다”고 규정하고 있다.

음. 주요시책으로는 제6조 국민식량의 안정적 공급, 제7조 농업 구조개선의 촉진, 제8조 농촌지역개발 및 복지증진, 제9조 환경 친화적 농업의 육성, 제10조 통일대비 농업정책.

○ 농업관련 주요 법률의 농외소득관련 조항

- 농업기본법(1967) : 제20조 (취업기회의 증대) 정부는 농민의 취업기회를 위하여 농촌공업의 진흥, 농가부업의 장려등과 타산업에의 진출을 위한 직업훈련등 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 농어촌발전특별조치법(1990) : 제4장 농외소득원의 개발촉진, 제20조 (농외소득원의 개발) 농림부장관은 농림어업외의 취업기회의 확대와 농업인들의 소득구조의 고도화를 위하여 농어촌의 농림어업소득외의 소득원(이하 “농외소득원”이라 한다)을 개발 또는 육성하여야 한다. 제 21 조 (농외소득증대계획의 수립) ① 농림부장관은 농업·농촌발전기본계획에 따라 매년 농외소득증대계획을 수립하여야 한다. ② 제1항의 농외소득증대계획에는 다음 사항이 포함되어야 한다. 농어촌소득구조의 개선과 농외소득의 증대의 기본목표와 실천계획, 농어촌특산물생산단지의 지원에 관한 사항, 농어촌휴양지의 개발·지원에 관한 사항, 기타 농외소득원의 개발 및 지원에 관한 사항
- 농업농촌기본법(1999) : 제6장 농촌지역개발 및 소득지원, 제38조 (농촌지역산업의 진흥 및 개발), ① 국가 및 지방자치단체는 농촌주민의 소득증대와 농촌경제의 활성화를 위하여 산업단지조성, 지역특산물생산단지의 육성, 농산물가공업을 비롯한 농업관련산업의 육성 등을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 도시민의 건전한 정서함양과 도·농간의 교류확대 및 농촌주민의 소득증대를 위하여 지역의 특색을 살린 녹색관광 및 휴양자원의 개발을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

○ 궁극목표

- 농정목표가 국가 전체 정책목표의 하위목표를 구성하므로 농외소득정책의 궁극적인 목표는 국민복지증진이라 할 수 있지만 여기서는 상위수준의 목표를 고려하지 않고 농정의 목표를 농외소득정책의 궁극목표로 설정한다.
- 농업기본법(1967)의 궁극목표는 농촌의 생활 및 문화수준 향상임. 농어촌발전특별조치법(1990)의 궁극목표는 농업인의 복지향상임. 농업농촌기본법(1999)의 궁극목표는 농업의 건실한 성장과 발전, 농촌생활환경과 복지수준의 향상임.
- 따라서 농정의 궁극목표는 “복지농촌의 건설”이라 할 수 있음.

○ 기본목표

- 농업관련 법률을 바탕으로 농외소득정책의 기본목표(임무)를 다음과 같이 제시한다. 최근에 제정된 농업농촌기본법(1999)은 “농업의 건실한 성장과 발전, 농촌생활환경과 복지수준의 향상”이라는 궁극목표를 달성하기 위한 하위목표로 국민식량의 안정적 공급, 농업구조개선의 촉진, 농촌지역개발 및 복지증진, 환경친화적 농업의 육성, 통일대비 농업정책을 제시하였음. 이를 농정의 기본목표로 활용함. 농정의 기본목표 중 농외소득정책과 관련성이

가장 높은 목표는 “농촌지역개발 및 복지증진” 임. 따라서 이를 농외소득정책의 기본목표로 설정함.

○ 목표

- 농업관련 주요 법률의 농외소득관련 조항을 종합적으로 고려해보면 참여정부 이전 농외소득정책의 목표는 농외소득증대, 도·농간 소득균형으로 요약됨.

**나. 참여정부이전 농외소득정책의 기본전략 및 수단**

- 농업기본법(1967) 제20조, 농어촌발전특별조치법(1990) 제4장, 농업농촌기본법(1999) 제6장 등에 의거, 농외소득증대와 도·농간소득균형이라는 농외소득정책 목표를 달성하기 위하여 참여정부이전에 시행된 농외소득정책의 기본전략들은 다음과 같음.

○ 기본전략

- 농공단지조성 : 농촌지역에 중소규모의 공업단지를 조성하여 공장용지를 저렴하게 제공하고 입주업체에 대해 조세감면 및 금융지원, 각종 인허가절차 간소화 등의 지원을 통해 농촌에 공업유치를 촉진하는 시책. 농민들은 유희노동력 발생시 입주업체에 취업함으로써 사업외수익을 취득.
- 농촌특산(부업)단지조성 : 농촌의 유희노동력과 부존자원을 효율적으로 활용하여 농외소득을 증대시키고 농촌지역의 발전을 도모함.

- 농산물가공사업육성 : 농민의 직접 참여를 통하여 농산물의 현지 가공을 확대하고 농산물의 수급안정과 부가가치를 높여 농가의 소득을 증대시킴. 또한 가공업체 설립을 통해 지역농민의 농외취업을 확대함.
- 농촌관광휴양지개발 : 도시민의 자연 및 여가에 대한 수요를 농촌으로 흡수하여 농가의 소득증대 및 지역의 균형발전을 도모하고자 추진. 농촌의 쾌적한 생활공간을 활용하여 농촌의 새로운 서비스산업으로 육성.

○ 수단

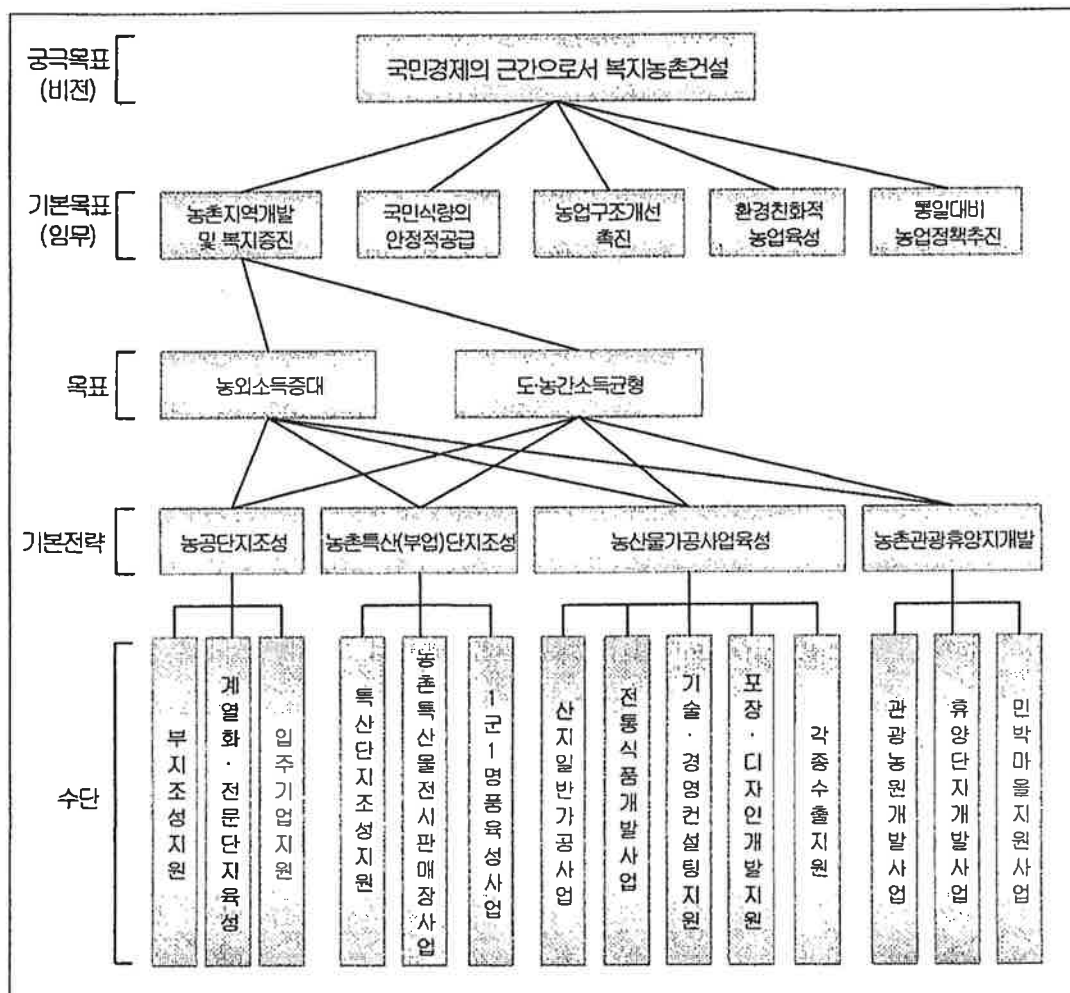
- 참여정부이전 농외소득정책의 기본전략을 추진하기 위한 주요 수단은 다음과 같이 요약됨.
- 농공단지조성전략 : 부지조성지원, 계열화·전문단지육성, 입주기업지원
- 농촌특산(부업)단지조성전략 : 특산단지조성지원, 농촌특산물전시판매장사업, 1군1명품육성사업
- 농산물가공사업육성전략 : 산지일반가공사업, 전통식품개발사업, 기술·경영컨설팅지원, 포장·디자인개발지원, 각종수출지원
- 농촌관광휴양지개발 : 관광농원개발사업, 휴양단지개발사업, 민박마을지원사업



## 다. 참여정부이전 농외소득정책의 구조

- 앞서 제시된 농외소득정책분석 및 평가의 개념적 틀을 활용하여 참여정부이전의 농외소득정책을 분석하고, 목표-수단체계를 고려하여 종합적인 정책구조를 제시하면 다음과 같다(그림 2-7).

<그림 2-7> 참여정부이전 농외소득정책 구조<sup>1)</sup>



1) 기본목표는 농업·농촌기본법(1999)상에 제시된 목표임.

### 3. 참여정부이전의 농외소득정책 평가

#### 가. 참여정부이전 농외소득정책의 주요 성과

##### ○ 농공단지조성정책

- 농공단지조성정책에 대한 통계적 성과를 살펴보면, 2002년말 까지 303개소의 농공단지가 지정되었음.<sup>2)</sup>
- 지정면적은 총 4,625ha임.
- 부지조성비 지원액을 살펴보면 국비가 545,705백만원, 지방비가 535,600백만원으로 총 1,081,305백만원이 지원되었음.
- 고용인력 중 현지인의 비율이 72.6%이고 농가구원의 비율은 20% 정도로서 농외소득에 대한 기여는 그렇게 높지 않음.
- 또한 2000년의 농공단지 취업자에 대한 총 지불임금은 1조 4천 억원임. 이를 농가구원에 한정하면 2,900억원 정도로서 전체 농외소득의 3.0%에 불과함. 따라서 파급효과를 감안하더라도 농가의 농외소득이라는 관점에서 보면 농공단지의 효과는 크지 않다고 할 수 있음(오내원 외, 2001).

##### ○ 농촌특산(부업)단지조성정책

- 농촌특산단지조성정책에 대한 통계적 성과를 살펴보면, 총 지정 수는 1,497개 이나 2002년말까지 운영단지는 절반에 못미치는 673개소가 운영중임. 참여농가는 4,434호임.

2) 성과 파악에 활용된 통계는 농림부, 「농림업주요통계」, 2003임.

- 자금은 1,888억원이 지원되었으며 이중 국고보조지원액이 124억원임.
  - 1999년 영업실적을 보면 단지당 매출액은 216백만원, 소득액은 77백만원으로 호당 평균 소득은 840만원임. 도자기, 패각가공, 죽제품, 석공예품 등 지명도 있는 고급품을 생산하는 52개 단지에서 총 수출액이 110억원에 이르고 있음.
  - 특산단지라는 이름 아래 지역특산물 뿐만 아니라 소기업의 일반공산품이 혼재해 있어 사업성격이 불분명함. 낮은 기술의 부업형 제품으로 고급화한 소비욕구를 충족시키지 못하는 업체가 많고 중국등에서 유사제품의 수입증가로 경영상 애로점이 증대되고 있음.
- 농산물가공사업육성정책
- 농산물가공사업육성정책에 대한 통계적 성과를 살펴보면, 2002년 말까지 총 1,099개소의 농산물가공공장건설이 지원되었으며 2,888억원의 예산이 투입됨(보조 1,091, 용자 1,797).
  - 주요 운영자금 지원으로 가공원료수매자금이 4,187개소에 8,511억 원 용자됨.
  - 경영효율화를 위한 컨설팅 사업을 통해 234개소에 1,156백만원이 보조됨.
  - 이러한 정부지원에도 불구하고 산지 농산물 가공업체들은 관련기관의 각종 통계자료와 전문가들의 연구결과를 고려해 볼 때 부실화를 면치못하고 있는 것으로 분석됨. 즉 매출액 규모가 3억 미만인 영세업체가 전체 업체의 과반수 이상인 55%를 점유하고

있으며 전체 평균 가동률이 50%를 겨우 넘고 있는 실정임(농수산물유통공사, 2002).

○ 농촌관광휴양지개발정책

- 농촌관광휴양지개발정책에 대한 통계적 성과를 살펴보면, 2002년 말까지 녹색농촌체험마을로 18개 마을이 조성되고 1,800백만원의 국고가 보조되었음.
- 휴양단지는 9지구가 조성되고 16,600백만원이 국고융자 되었음.
- 관광농원은 334지구가 조성되고 123,380백만원이 국고융자 되었음.
- 민박마을은 285지구가 조성되고, 27,286백만원이 국고융자 되었음.
- 관광농원에 대하여 구체적으로 살펴보면, 농원 당 참여 호수는 4.3호이며 종사자 수는 평균 4.7명임(2000년 기준). 총 매출액은 367억원이고 소득은 131억원으로 농원 당 소득은 35백만원으로 추정됨. 이는 전체 농가 농외소득의 0.15%로 추정되는 작은 비율임.

## 나. 참여정부이전 농외소득정책의 평가

○ 종합평가

- WTO 출범이전인 1994년까지는 농가소득이 연평균 7.0% 정도의 비교적 높은 성장률을 기록하여 도·농간 소득비율이 99.5%로

소득균형이 어느 정도 유지됨. 농외소득 또한 연평균 13.1%씩 증가하여 농가소득 증가를 주도함.

<표 2-1> 농가소득 구성별 추이와 도·농간 소득격차

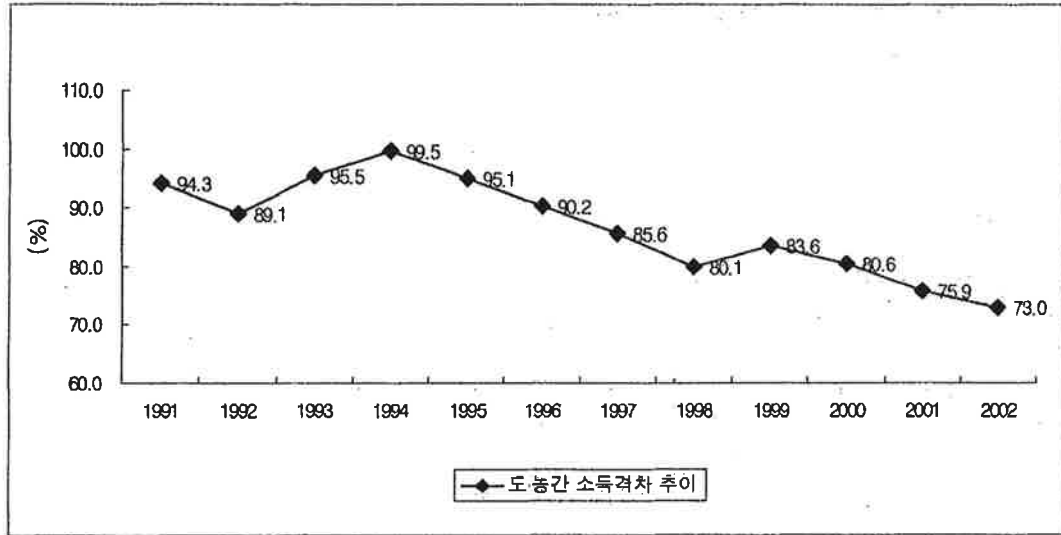
(단위 : 천원)

|                  | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 농가소득(A)          | 13,105 | 14,505 | 16,928 | 20,316 | 21,803 | 23,298 | 23,488 | 20,494 | 22,323 | 23,072 | 23,907 | 24,475 |
| 농업소득             | 7,035  | 7,356  | 8,427  | 10,325 | 10,469 | 10,837 | 10,204 | 8,955  | 10,566 | 10,897 | 11,267 | 11,274 |
| 농외소득             | 3,662  | 4,423  | 5,040  | 6,184  | 6,931  | 7,487  | 8,677  | 6,975  | 7,034  | 7,432  | 7,829  | 8,140  |
| 이전수입             | 2,408  | 2,726  | 3,461  | 3,807  | 4,403  | 4,974  | 4,607  | 4,564  | 4,723  | 4,743  | 4,811  | 5,061  |
| 농외소득<br>구성비(%)   | 27.9   | 30.5   | 29.8   | 30.4   | 31.8   | 32.1   | 36.9   | 34.0   | 31.5   | 32.2   | 32.7   | 33.3   |
| 도시가계<br>소득(B)    | 13,903 | 16,273 | 17,734 | 20,416 | 22,933 | 25,832 | 27,448 | 25,597 | 26,697 | 28,643 | 31,501 | 33,509 |
| 상대소득<br>(A/B, %) | 94.3   | 89.1   | 95.5   | 99.5   | 95.1   | 90.2   | 85.6   | 80.1   | 83.6   | 80.6   | 75.9   | 73.0   |

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 2004.

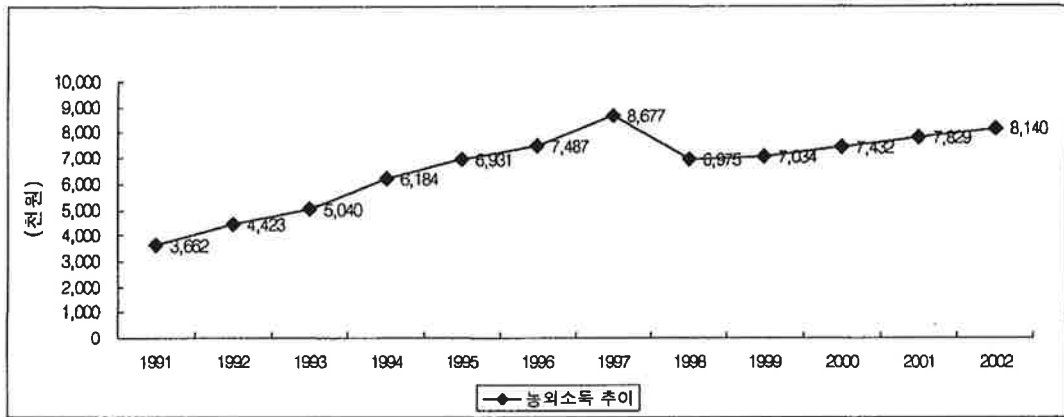
- WTO 출범이후 농산물 수입증가와 IMF로 인한 경기불황으로 농가소득 및 농외소득 성장이 급격히 정체되었음. 2002년 농가소득이 도시근로자 가구의 73%로 도·농간 소득격차가 심각하게 확대되고 있음.

<그림 2-8> 도농간 소득격차 추이

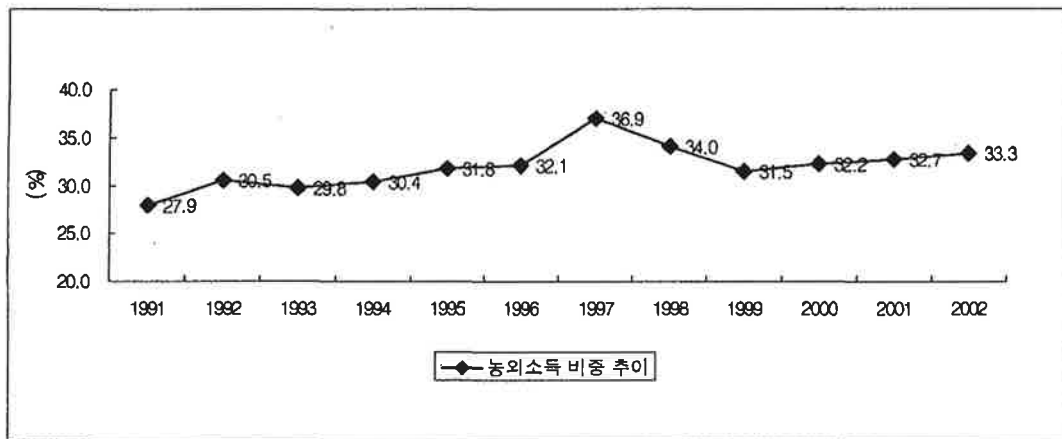


- WTO/DDA 농업협상에 따라 농업개방이 확대될 경우 도·농간 소득격차는 보다 확대될 것임.
- UR에 대응하여 정부의 다양한 농외소득사업의 개발에도 불구하고 농외소득비율은 1997년 37%를 최고로 그 이후에는 오히려 감소하다가 2000년 이후 다소 증가 있음. 2002년 기준 33%수준에 불과함.
- 정부가 의욕적으로 시도해온 각종 농외소득사업이 많은 예산투자에도 불구하고 실질적으로 농외소득 증대에 기여하지 못하였음.

<그림 2-9> 농외소득 추이



<그림 2-10> 농외소득 비중 추이



- 따라서 기존 농외소득사업의 문제점을 파악하고 실질적으로 농가소득에 기여할 수 있는 사업을 추진해야 할 것임.

○ 기본전략별 평가

- 참여정부이전 농외소득정책을 기본전략별로 평가하기 위해 농외소득 통계를 다음과 같이 재정리하였음. 즉 농외소득을 겸업소득과 사업이외소득으로 분류하였으며, 겸업소득중 농산물가공소득, 기타소득을 분리하여 집계하였음. 사업이외소득은 농외취업소득을 별도로 집계함(표 2-2).<sup>3)</sup>

<표 2-2> 농외소득 구성별 추이

(단위 : 천원)

| 비목               | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 농외소득             | 4,423 | 5,040 | 6,184 | 6,931 | 7,487 | 8,677 | 6,975 | 7,034 | 7,432 | 7,829 | 8,140 |
| 겸업소득             | 926   | 1,084 | 1,347 | 1,526 | 1,522 | 1,823 | 1,213 | 1,484 | 3,150 | 14917 | 1,454 |
| 농산물가공소득          | 58    | 42    | 60    | 49    | 44    | 53    | 46    | 32    | 48    | 45    | 31    |
| 기타소득<br>(농촌관광 등) | 17    | 10    | 28    | 41    | 38    | 57    | 40    | 3     | 364   | 361   | 426   |
| 사업이외<br>소득       | 3,497 | 3,957 | 4,837 | 5,404 | 5,965 | 6,854 | 5,763 | 5,550 | 5,997 | 6,338 | 6,686 |
| 농외취업<br>소득       | 3,239 | 3,656 | 4,371 | 4,923 | 5,427 | 5,742 | 4,866 | 4,662 | 5,180 | 5,537 | 5,880 |

자료: 통계청, 「농가경제통계」 2003

- 재정리된 농외소득통계를 바탕으로 참여정부이전 농외소득정책을 기본전략별로 평가하면 다음과 같음. 먼저 농공단지조성정책

3) 농가경제통계를 활용하여, 겸업소득 = 겸업수입 - 겸업지출, 농산물가공소득 = 농산가공수입 - 농산가공지출, 기타소득 = 기타수입 - 기타지출, 농외취업소득 = 기타노임수입 + 급료수입 - 농외취업비용 임.



을 반영하는 농외취업소득의 경우 1997년까지 지속적으로 증가하였으나 IMF로 인해 급격히 하락한 후 정체되어 있는 상황임. 하지만 전체 농외소득 중 여전히 상당한 부분을 차지하고 있음.

농산물가공사업육성정책을 반영하는 농산물가공소득을 살펴보면, 90년대 초·중반까지 소득이 높다가 최근들어 급격히 하락하고 있음. 전체 농외소득에 차지하는 비율이 매우 낮아 농외소득증대에 크게 기여하지 못하고 있음.

농촌관광휴양지개발정책을 반영하는 기타소득을 살펴보면, 1999년도까지 전체 농외소득에서 차지하는 비율이 매우 미약하였으나 2000년부터 정부지원에 힘입어 상당히 증대되는 양상을 보임. 하지만 최근 몇 년 동안 집중적으로 투자된 예산을 고려해 본다면 그 효과는 아직 미진한 것으로 판단됨. 1999년의 경우 수입이 142,156천원이 반면 지출이 139,225천원으로 높아 기타소득이 매우 낮음.

2002년 농외소득원별 소득과 비율을 살펴보면, 농외취업소득이 5,880천원, 72.2%로 가장 높게 나타남. 따라서 농공단지조성 등을 통한 농외취업 확대정책이 최근까지 농외소득 정책의 주요 수단임을 알 수 있음.

농외취업소득 다음으로 기타소득이 426천원, 5.7%로 높게 나타났음. 정부의 적극적인 농촌관광사업 추진으로 구성비율이 많이 높

아졌지만 농외소득 전체에서 차지하는 비율은 아직 크지 않음.

농산가공소득은 31천원, 0.4%로 전체 농외소득에서 차지하는 부분이 매우 미미함. 따라서 농산물가공사업을 통한 농외소득 증대 효과가 최근에는 매우 낮음을 알 수 있음.

<표 2-3> 2002년 농외소득원별 소득과 비율

(단위 : 천원, %)

| 비목           | 소득액(천원) | 구성비율(%) |
|--------------|---------|---------|
| 농외소득         | 8,140   | 100     |
| 겸업소득         | 1,454   | 17.9    |
| 원시취득물소득      | 43      | 0.5     |
| 임산물소득        | 37      | 0.3     |
| 수산물소득        | 122     | 1.4     |
| 농산가공소득       | 31      | 0.4     |
| 상공광업소득       | 461     | 5.6     |
| 농업관련서비스업소득   | 334     | 4.0     |
| 기타소득(농촌관광 등) | 426     | 5.7     |
| 사업이외소득       | 6,686   | 82.1    |
| 농업노임소득       | 334     | 4.1     |
| 농외취업소득       | 5,880   | 72.2    |
| 기타소득         | 472     | 5.8     |

## 다. 참여정부이전 농외소득정책의 문제점

### ○ 정책구조상의 문제점

- 정책구성요소 중 목표는 향후 전략을 선택하는데 있어서 가장 바람직한 전략을 선택하는 기준, 정책집행과정에서의 지침, 집행 후에는 정책을 평가하는 기준이 된다. 그러므로 목표는 구체적이고 측정가능한 계량적인 수준을 제시해야 한다. 참여정부 이전의 농외소득정책을 살펴보면 목표는 농외소득증대, 도·농간 소득균형으로 제시될 수 있으나 이에 대한 구체적인 수준을 제시하고 있지 못하다. 명확한 목표수준의 부재로 인해 집행과정상 혼란과 집행후 평가가 불가능한 상태임.
- 또한 개별 전략별 구체적인 목표수준과 목표별 정책구조상의 비중(가중치)이 전혀 고려되지 못하고 있다. 이 경우 정책목표 및 수단의 선·후가 명확하게 제시되지 못함에 따라 정책집행의 효율성이 저하됨.
- 농외소득정책의 목표와 수단간의 관계에서 발생할 수 있는 상충관계를 중심으로 문제점을 살펴보면, 먼저 농공단지조성정책은 상위목표인 '환경친화적 농업육성'과 상충됨. 따라서 이에 대한 적절한 규제 및 단속이 시행되었어야 하나 그렇지 못함. 농공단지조성으로 인한 농촌지역의 환경오염문제가 지속적으로 제기됨.

- 농업을 전제로 하지 않은 농외소득의 편향적 추진은 상위목표인 '국민식량의 안전적공급' 목표와 갈등을 유발할 수 있음. 따라서 단순히 소득확보라는 측면만을 고려하기보다는 기존의 농업활동과의 연관성이 강조되어야 하나 이에 대한 구체적인 전략이 제시되지 못하고 있음.
- 농촌특산단지조성정책은 사업성격이 불분명하여 농공단지조성정책, 농산물가공사업육성정책, 농업외부문의 중소기업관련정책과 혼란을 일으킬 소지가 다분함. 이 경우 관련 제도의 충돌 및 재원의 중복투자가 발생할 우려가 큼. 따라서 특산단지조성정책의 보다 명확한 정책범위 설정이 필요함.

○ 기본전략별 문제점

- 농공단지조성
  - 삼남지역 등 수도권에서 먼 지역과 외환위기 후 조성된 농공단지의 분양률이 매우 저조함.
  - 입지가 불리한 지역의 경우 부가가치가 낮은 업종이 입주함으로써 경쟁력이 취약하고 가동률이 낮으며 휴폐업률이 높음.
  - 입주업체의 대부분이 영세한 중소기업으로서 저렴한 분양가와 각종 지원의 혜택을 받기 위한 업체가 많아 생산성이 낮고 경기변동에 취약함.
  - 대기업과의 수급체제를 형성하지 못하고 중국과 동남아에서의 값싼 제품의 수입 증대로 인해 입주업체의 경영이 더욱 악화됨.

- 지자체가 농공단지의 분양률 제고에 급급한 나머지 사업성에 대한 세부적인 검토 없이 입주계약을 체결하는 경우가 많았음.
- 농촌인구의 감소와 노령화로 인해 농공단지 입주업체의 인력난이 심화되고 있음.
- 단지 내외의 수급체제를 형성하지 못해 판로확보, 기술 및 인력의 확산, 정보공유가 제대로 이루어지지 않아 기업경영의 애로요인으로 작용.
- 농공단지 주변의 열악한 생활기반시설은 도시의 숙련공이나 고기능 보유자들의 확보에 많은 애로요인이 되고 있음.
- 지원정책의 경우 단지조성, 금융 및 세제지원, 폐수처리장의 설치 지원 등 조성단계의 지원에 치중하고 있는 반면에 기업체에 대한 지원 등 지자체의 사후관리는 상대적으로 미흡함.
- 입주업체에 대한 시설 및 운전자금의 경우 입주업체의 담보 부족, 신용대출 기피 현상 등의 질적 문제가 발생함.
- 신규 입주업체에 대한 국세감면 조치에 비해 휴폐업 업체의 처리를 위한 혜택이 부족함.
- 농공단지정책 관련부처가 다원화되어 있어 총괄조정기능이 매우 취약함.
- 농가취업률이 낮고 인근 지역에서 원료구입이 이루어지지 못하는 등 지역경제와 연계되지 못하여 파급효과가 제한되었음.
- 기계금속(27%) 화공(12%), 전기전자(9%)등 전문 숙련공을 필요로 하는 입주업체의 비중이 높는데 반해서 노동력자원이 취약한 농가에 대한 소득원 기능은 미흡.
- 농촌지역의 환경오염문제를 야기시킴.

### 농촌특산(부업)단지조성

- 특산단지라는 이름 아래 지역특산품과 소기업의 일반공산품이 혼재해 있어 사업성격이 불분명함.
- 제품의 상당 부분이 낮은 기술의 부업형 제품으로서 고급화한 소비욕구를 충족시키지 못하는 업체가 상당수임.
- 지역사회·지역시장의 정체로 특산물 판매량의 감소로 도산업체가 늘어남.
- 중국 등에서 유사제품이 수입되면서 경영상 어려움에 직면하고 있음.
- 고부가가치 상품 개발과 조직적 마케팅 등의 경쟁력을 유지하기 위한 노력이 부족했음.
- 농촌내 유희인력자원, 지역농업과의 연계성 측면에서의 접근이 부족했음.
- 소규모 다품종생산에 걸맞는 유통경로가 확보되지 못하고 있음.

### 농촌관광휴양지개발

- 휴양과 체험·교류 등 농촌 특유의 쾌적성·편안함(Amenity)를 창출하지 못함으로써 차별화된 서비스를 제공하지 못하였음.
- 내방객이 여름 휴가철에 집중되어 있어 시설 가동률이 낮음.
- 조직적인 개발투자가 시행되지 못하여 개별경영으로 흘렀고 IMF 위기 이후 재무구조 악화로 부실사례 발생.
- 관광농원은 과잉투자로 부실화한 예가 많고 개인 경영형태의

숙박요식업소로 변질된 경우가 많음.

- 휴양·편익시설을 종합 개발하는 농촌휴양단지사업도 입지선정, 시설 등에서 특색을 살리지 못하고 있어 사업이 활성화되지 못함.
- 적절한 투자방향 제시가 미흡했고 농촌부존자원을 효율적으로 연계한 프로그램 및 마케팅 부족.
- 80년대 이후 관광농원, 휴양단지, 민박마을, 주말농원, 자연휴양림 등 관광자원개발을 통해 시설은 증가하였으나 도농교류를 통한 지역사회의 활력증대, 농외소득확보라는 취지를 살리지 못함.
- 농촌인구의 급속한 감소와 노령화·부녀화 추세하에서 지역 주민의 협력에 기초한 경관 정비 노력이 저조함.
- 하드웨어 측면에서 볼 때 우리 농산촌에는 전반적으로 생활 및 여가기반시설이 부족한 형편임.
- 관광서비스를 매개로 농산물·특산물 판매와 소규모 가공사업을 연계시키는 농촌 비즈니스 체계 및 이를 운영할 경영주체를 확보하는 데도 성과를 거두지 못함.
- 민박집의 경우 위생시설 및 여가시설의 미비로 가족단위의 내방객 유치에 불리함.
- 대다수의 관광농원은 명목상 공동경영인 혹은 1인 위주의 경영 형태를 지니고 있어 지역주민의 참여를 통한 소득향상을 목표로 하는 당초 취지에 부합되지 않음.

#### 농산물가공사업육성

- 국산 농산물을 주원료로 사용함으로써 값싼 수입 농산물을 원

료로 사용하는 일반업체에 비해 가격경쟁력에서 불리함.

- 국내산 원료를 사용하고 있음에도 불구하고 이에 대한 합당한 홍보 및 보장 장치가 없어 소비자의 신뢰를 얻지 못하고 제값을 받지 못함.

- 규모가 영세하여 판로확보에 어려움이 많음.

- 가내수공업 유형의 전통식품업체는 주로 직판, 우편주문판매 등의 판로를 활용하고 있으나 매출액을 확대하는 데 한계가 있음.

- 판로부족 및 매출확대곤란으로 지속적인 자금부족에 시달리고 있으며 이는 다시 제품광고능력부족과 낮은 제품인지도로 귀결되어 악순환이 지속됨.

- 경영주 다수가 농업인으로 경영전략 및 노하우가 부족하며 현지사정상 우수인력 수급이 곤란함.



## 제 3 장 참여정부 농외소득정책의 분석 및 평가

### 1. 참여정부의 농외소득정책 분석

- 참여정부는 최근 농업·농촌을 발전시키기 위한 향후 10년간의 농정 로드맵이라고 할 수 있는 농업·농촌종합대책을 발표하였음 (농림부, 2004. 2).
- 여기에는 9대 핵심 농정과제가 제시되고 있으며 농외소득관련정책도 과거 정책과 차별화되는 다양한 정책목표 및 수단들이 제시되고 있음.
- 따라서 본 연구에서는 참여정부의 농외소득정책을 농업·농촌종합대책을 중심으로 앞서 제시된 농외소득정책분석 및 평가의 개념적 틀을 적용하여 분석하였음.

#### 가. 참여정부 농외소득정책의 목표

- 궁극목표
  - 참여정부는 농업·농촌을 둘러싼 5대 Mega-Trend를 개방화·세계화, 환경중시, 소비자주권, IT·BT등 지식혁명, 주5일근무제 국민연금시대로 설정.
  - 이러한 트렌드 속에서 우리농업·농촌은 대내외 여건 변화에 따

른 기회와 위협의 요인이 공존하는 가운데 도약과 침체의 갈림길에 직면했으며 이를 극복한 새로운 농정의 틀을 제시하였음.

- 새로운 농정 틀에 제시된 참여정부 농정의 궁극목표는 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회 건설’이며 이를 통해 농업을 지속가능한 생명산업으로 육성하고, 농업인에게 도시근로자에 상응하는 소득을 실현하고, 농촌을 농촌다운 쾌적한 삶의 공간으로 만든다는 3대 비전을 제시함.

○ 기본목표

- 궁극목표인 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회 건설’ 위해 참여정부가 제시한 기본목표는 ‘잘사는 농업인’, ‘살고싶은 농촌’, ‘지속가능한 농업’임.
- 여기서 ‘잘사는 농업인’은 소득정책을 ‘살고싶은 농촌’은 농촌정책을 ‘지속가능한 농업’은 산업정책을 의미함.

○ 목표

- 농업·농촌종합대책에 제시된 농정 궁극목표 및 기본목표를 고려해 볼 때 참여정부 농외소득정책의 목표는 농외소득증대와 농촌지역개발로 요약됨. 특히 참여정부는 농외소득 증대목표로 2013년까지 농외소득비중을 67%까지 확대한다는 계량적인 목표를 제시함.

## 나. 참여정부 농외소득정책의 기본전략 및 수단

- 농업·농촌종합대책에 제시된 참여정부 농외소득정책의 기본전략 및 수단을 요약하면 다음과 같다.
  
- 농촌관광활성화
  - 2013까지 1,000개소의 농촌관광마을을 성공적으로 조성하여 농촌 체험관광의 거점으로 활용(녹색농촌체험마을 850, 전통테마마을 150)
  - 전문인력 양성을 위한 차별화 된 교육·훈련 실시, 농촌관광 붐 조성을 위한 농촌관광 홍보 및 지원시스템 구축
  - 초·중·고등학생을 대상으로 한 농촌체험학습 장려 : 교과과정에 농촌체험내용을 포함시키고, 녹색수업 프로그램 개발·보급, 방학기간 중 교사 등을 대상으로 농촌관광마을 초청행사 정례화
  - 「농촌마을가꾸기경진대회」 개최 및 마을지도자 워크샵 등을 통해 농촌관광에 대한 지자체 등의 관심제고 유도
  - 국무조정실에 구성된 「근로시간단축 후속대책 관련 T/F」 등 유관부처 T/F에 적극참여, 관계부처간 협조체제 구축
  - 농촌관광마을을 대상으로 소규모 농특산물 가공시설 지원 : 친환경 농산물 생산 및 가공 과정을 체험프로그램으로 제공하여 제품 판매 촉진
  
- 농공단지조성확대
  - 농공단지 수요 증가에 맞추어 신규단지 확대조성 추진
  - '04계획 : 30개소(계속 10, 준공 8, 신규 12), 302억원 지원
  - 신규지구는 사전 입주수요 75%이상 확보되고 고속도로 주변 등

입지여건이 양호한 지역에 선정

- 지역특화산업단지 활성화 및 입주업체 경영 안정자금 지원을 위한 제도개선 추진 : 지역특화산업단지 지정기준 완화를 위한 통합지침을 개정하고 입주업체 시설운영 용자금 상향을 위한 부처간 협의 추진(산자부)
- 농공단지 입주업체 선정시 현지 부존자원을 활용하는 업체 우선 선정

○ 향토산업육성

- 지역의 특유한 전통고유기술, 토산품, 관광문화상품 등 향토지적 재산을 발굴하고 산업화로 연결하여 부가가치 창출
- 지자체 중심으로 학계, 산업체 등이 공동 협력하여 향토지적재산을 조사·발굴
- 향토지적재산을 상품화하여 향토산업으로 발전하도록 지원 : 농촌진흥청, 농관원 등을 통한 연구 및 품질의 차별성 입증
- 상품성 향상을 위한 지역 브랜드 개발 및 품질 관리 강화
- 지자체와 전문업체간 제휴로 고유브랜드 개발
- 자치단체별 품질인증 조례를 마련하여 품질관리 강화 : 브랜드 사용승인 및 수수료 등의 징수로 지자체 수입 확보
- 지역 전통 및 특산품과 관련된 향토문화축제를 발굴 지원
- 관광상품성이 큰 향토축제를 선정하여 중점 지원
- 방문객 만족도, 외국인 수용태세, 체험 프로그램의 다양성 등을 종합 평가하여 지원

○ 농촌가공산업관리

- 신규공장 건립은 최대한 억제하고, 신제품개발 등 가능성 있는 업체에 한해서 지원 : 기존업체중 회생 불가능한 부실업체는 조기퇴출, 운영업체의 활성화(시설개보수, 현대화, 운영비) 중점지원, 농산물 가공공장에 대한 운영자금·컨설팅 지원으로 경영능력과 기술수준 향상도모
- 우리농산물 가공제품에 대한 홍보, 마케팅 등을 집중 지원 : TV 등 언론매체를 통해 전통가공식품의 우수성을 집중 홍보, 한국전통식품 BEST 5 선발대회, 서울국제식품전시회 개최로 판매·홍보 지원 등
- 농산물가공산업 과거 3개년('01~'03) 평균 사업량 및 지원단가 유지 : 시설비(3개년평균 사업량 32개소, 지원단가 172백만원), 운영비(3개년평균 사업량 29개소, 지원단가 28백만원)
- 가공제품에 대한 판매·홍보 지원확대 : ('03) 10억 → ('04) 17억 →('05년이후)30억 확대
- 농산물가공원료수매자금 지원 : 매년 1,000억('01~'03평균)

○ 특산단지관리

- 특산단지는 지자체 주도하에 목공예·죽제품·모시 등 지역이미지가 강한 소수 정예품목 중심으로 활성화
- 경영 컨설팅 및 마케팅 지원을 통해 판매 촉진

○ 농촌마을종합개발

- 농촌경관 형성, 주변환경 정비를 통한 쾌적한 농촌공간을 조성하

고, 농촌지역의 잠재된 자원을 특성화하여 농외소득과의 연계로 농촌주민의 자립기반을 구축하는 “농촌마을종합개발” 추진

- 농촌지역발전에 선도적인 역할을 담당할 1,000개 소권역을 선정하여 향후 10년간 우선 정비 : 3~5개 마을을 1개 권역으로 하여 잠재자원을 활용한 ‘권역별 특성화’ 추진, 전통보전형, 친환경육성형, 농촌관광기반형, 지역특성화형 등, 중소도시와 주변 농촌마을이 연계발전할 수 있는 여건 조성
- 주민·지역개발전문가 등이 참여하는 ‘마을개발협의회’를 구성하여 주민 주도의 상향식 개발계획 수립 : 예정지 추천단계부터 협의회가 참여하여 예비계획수립, 주민 자율적인 지역·마을 경관형성 유도

#### ○ 도시자본투자유치

- 농촌투자를 촉진시킬 수 있도록 인센티브 제공 및 투자에 장애가 되는 규제를 지속적으로 발굴하여 관련법을 개정하는 등 농촌투자 여건 개선을 위한 제도개선 추진
- 농업기반공사에 설치한 「농촌투자유치센터」 역할의 강화 : 농촌투자유치 관련 홍보(리후렛, 비디오 제작·배포), 워크숍 개최, 홈페이지를 통한 농촌투자 관련 정보제공, 상담·알선 등 투자자를 위한 수준 높은 서비스를 제공
- 시도별 투자유치에 적극적인 시·군을 발굴, 집중 지원 : 농촌투자에 적극적인 시·군(10~20개)을 발굴하여 투자유치계획 수립 지원 및 설명회 개최 등을 통해 투자유치를 촉진, 성공적인 투자유치 결과를 홍보하여 시·군간 경쟁을 유발

- 지자체, 농업기반공사, 농협 등 관계기관간 네트워크 구성 : 관계기관간 네트워크를 구성하여 협조체계를 강화하고, 농촌투자 관련 정보를 신속·정확하게 전달·공유하고 투자자에게 제공
- 시·도 순회 설명회, 세미나 개최, 관련사업 지원등 홍보활동 강화 : 일선 시·군, 농업기반공사, 농협의 업무담당자, 일반투자자들을 대상으로 한 시·도 순회 설명회, 세미나 등을 개최하여 투자유치 촉진, 부동산TV, 전원주택라이프(월간지) 등 민간 홍보매체와 협조체계 구축, 농촌어메니티 환경설계공모전과 같은 농촌투자활성화와 관련 사업 지원을 통해 성과를 활용하고 농촌투자유치 활동 홍보
- “한계농지”, “빈집”, “폐교” 등 유형별 시범사업을 통한 투자 모델 제시 : 농촌에 산재한 “한계농지”, “빈집”, “폐교” 등을 유형별로 분류, 시범사업을 실시하여 투자모델을 제시·홍보

#### 다. 참여정부 농외소득정책의 구조

- 앞서 제시된 농외소득정책분석 및 평가의 개념적 틀을 활용하여 참여정부의 농외소득정책을 분석하고, 목표-수단체계를 고려하여 종합적인 정책구조를 제시하면 다음과 같다(그림 3-1).





## 2. 참여정부 농외소득정책의 문제점

- 정책구조상의 문제점 : 전략 선택의 기준, 정책집행과정에서의 지침, 집행후 평가 기준인 정책목표는 분명하고 구체적으로 기술, 측정가능, 산출물 지향적이어야 함. 하지만 참여정부의 농외소득 정책은 농외소득비중(67%)만 제시될 뿐 개별 전략별 구체적인 목표와 목표치별 정책구조상의 비중(가중치)이 설정되지 못함.
- 종전의 정책과 달리 최근 농업·농촌을 둘러싼 5대 Mega-Trend 를 적극 반영함으로써 농촌관광을 중심으로 정책체계를 개편. 이러한 방향은 바람직하다고 생각되나 대부분의 정책전략에 농촌관광관련 개념이 혼재됨으로서 향후 정책목표 및 수단간의 갈등, 정책혼선, 중복투자가 우려됨.
- 참여정부 농외소득정책의 두드러진 특징은 농외소득증대와 농촌 지역개발이라는 양대 목표의 연관 내지 공동추진을 강조한 것임. 단순한 농외소득증대가 아니라 농촌지역의 산업구조 고도화, 지역사회 활성화 등 다각적인 접근이 시도된다는 점에서 의의가 큼. 하지만 사전식 프로그램 나열은 양 목표 어느 하나도 달성하지 못할 우려가 있음.
- 농외소득정책이 농업소득의 한계를 보완하고 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 추진되어야 할 사업이지만 농외소득으로 소득문제를 근본적으로 해결하기는 어렵다는 점이 인식되어야 함. 즉

농촌지역정책은 단순히 소득 확보라는 경제적 측면에 국한될 성질의 것이 아니며 농촌이 지니는 다양한 잠재력을 극대화하고 농업·지역·환경을 포괄하는 정책이 되어야 함.

- 기존 농외소득정책과 차별화되는 다양한 정책프로그램(전략+수단)이 제시되고 있으나 기존 프로그램들의 주요 실패요인인 구체적인 수익모델(예상효과 - 투자비용산출 - 재원확보방안)이 여전히 부재함.
- 기존 정책들의 상당한 변화가 예상되는 참여정부 농외소득정책의 특성상 향후 추진될 신규 프로그램들은 반드시 사전 정책실험을 거쳐 실패 가능성을 최소화 해야함. 하지만 이에대한 구체적인 대책이 제시되지 못하고 있음.
- 농공단지를 농촌지역 일자리 창출을 위한 거점단지로 발전시키기 위해 지속적인 단지 조성확대를 계획하고 있으나, 농공단지육성은 그동안 정책효과가 미미하다고 평가되어 왔으며, 다양한 문제점들이 지적되고 있음.
- 전략별 중요도 면에서 농산물가공사업, 농촌특산단지사업의 중요도가 상대적으로 낮아지는 경향을 보임. 하지만 이들 사업은 그간 십여 년에 걸쳐 막대한 예산이 투자된 사업으로 다른 정책사업과 마찬가지로 발전 방안이 지속적으로 모색되어야 함.

- 기존의 각종 사업의 주요 실패요인이 농민의 주도적인 참여가 결여된 점임. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안이 제시되어야 함.

### 3. 농외소득정책관련 설문조사 결과

#### 가. 조사개요

- 최근까지 농외소득정책의 문제점과 향후 추진방향에 현장의 목소리를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였으며 구체적인 조사방법은 다음과 같다.
  - 전국의 농업인 및 농업관련 종사자들을 대상으로 면대면 설문조사, 우편조사, 온라인 조사를 병행해서 실시함.
  - 농업인의 경우 한국농업경영인중앙연합회 회원들을 표본으로 조사하였으며, 농업관련 종사자들의 경우 농협임직원들을 표본으로 조사함.
  - 총 400개의 설문을 조사하였으며 그중 유효한 응답은 320개였음. 조사기간은 2004년 7월 19일부터 7월30일까지 12일 간임.

#### 나. 설문결과

- 설문대상자들이 생각하는 바람직한 농외소득 수준을 파악하기 위

해 “농외소득 수준이 전체 농가 소득의 몇 %가 되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?(2003년 농외소득비중은 33.2%임)”라고 질의하였으며 설문결과는 다음과 같음.

- 설문대상자들이 생각하는 농외소득수준은 평균 42%로 분석되었음.
  - 따라서 향후 농외소득비중은 2003년 농외소득비중인 33.2%보다 약 10%가량 더 증대되어야 할 것으로 조사됨.
  - 조사된 농외소득수준을 참여정부가 제시한 농외소득수준 목표와 비교해 보기 위해 2003년 이전수입비율(26%)을 조사결과에 반영하면 약 68%가 됨. 이는 참여정부가 제시한 농외소득수준(67%)와 거의 일치하므로 참여정부에서 제시한 농외소득수준은 바람직하다고 판단됨.
- 설문대상자들이 생각하는 바람직한 농외소득정책 추진 방향을 조사하기 위해 “향후 농업소득정책은 다음 중 어떠한 방향으로 추진되는 것이 바람직할까요?”라고 질의하였으며 조사결과는 다음과 같음.

<표 3-1> 바람직한 농외소득정책 추진방향

(단위: 응답수, %)

| 비 목        | 응 답       |
|------------|-----------|
| 농업소득증대에 치중 | 72(22.5)  |
| 농외소득증대에 치중 | 32(10.0)  |
| 똑같이 중시     | 208(65.0) |
| 결측치        | 8(2.5)    |
| 합계         | 320(100)  |

- 조사결과 가장 많은 65%의 조사대상자들이 “농업소득과 농외소득증대정책을 똑같이 중시해야 한다”라고 응답하였음. 또한 “농업인, 농촌의 본연의 역할은 농업이므로 농외소득보다 농업소득증대에 치중해야한다”는 의견이 22.5%, “시장개방으로 농업소득증대가 불투명하므로 농외소득증대에 치중해야한다”는 의견은 10%로 나타났음.
- 따라서 대부분의 조사대상자들은 정부의 농업소득정책에 관하여 농업소득과 농외소득의 한 부분에 치중하기보다는 두 가지를 똑같이 중시하는 방향으로 정책을 추진하기를 바라고 있는 것으로 조사되었음.
- “최근까지 정부가 추진한 농외소득사업 중 가장 실패한 사업을 선택한다면?”이라는 질문을 통해서 정부의 농외소득사업별 성과에 대한 조사대상자들의 의향을 조사하였으며 결과는 다음과 같음.

<표 3-2> 농외소득사업 중 가장 실패한 사업

(단위: 응답수, %)

| 비 목       | 응 답       |
|-----------|-----------|
| 농공단지조성사업  | 114(35.6) |
| 농촌특산단지조성  | 40(12.5)  |
| 농산물가공사업육성 | 47(14.7)  |
| 농촌관광휴양지개발 | 88(27.5)  |
| 모두 성공적    | 7(2.2)    |
| 결측치       | 24(7.5)   |
| 합계        | 320(100)  |

조사결과 “농공단지조성사업”이라는 응답이 35.6%로 가장 많았음. 다음으로는 “농촌관광휴양지개발”이 27.5%, “농산물 가공산업”이 14.7%, “농촌특산단지 조성사업”이 12.5%로 순으로 조사되었음. “모두 성공적이었다”는 응답은 2.2%에 불과하여 조사대상자들 대다수가 과거 농외소득정책에 많은 문제점이 있음을 지적하고 있음.

실패한 사업으로 지적된 비율이 높은 “농공단지조성사업”, “농촌관광휴양지개발”은 정부가 추진한 농외소득증대사업 중 핵심사업이라 할 수 있으며 가장 많은 예산이 투자된 사업임. 이에 대한 불신이 높은 이유는 현재까지 추진된 농외소득사업을 실패로 보는 시각이 많아 조사대상자들에게 가장 많이 인식된 양 사업이 가장 많이 응답된 것으로 판단됨. 특히 “농공단지조성사업”의 경우 농업과 관련성이 낮은 산업, 환경친화적이지 못한 산업으로

농외소득을 증대시킨다는 것에 대한 거부감이 많이 반영되었음.

- 앞서 응답한 실패한 사업에 대하여 추가적인 설문으로 “실패했다고 선택한 사업의 실패 이유 혹은 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 의견을 주관식으로 질의하였으며 주요 응답은 다음과 같이 요약됨.
  - 농공단지조성사업 : 농촌의 황폐화로 젊은 사람들이 없고 노인들만 농촌을 지키고 있음, 사전에 지역여건과 시장성·경제성 등의 충분한 검토와 지도감독이 부족, 입지선정의 부적절, 공단의 대부분이 농업·농산물과 관련이 없는 공산품위주의 생산업체임.
  - 농촌특산단지조성사업 : 자본금 투입에 비해 경영능력부재와 운전자금이 부족하고 홍보 및 정보의 부족, 특산물의 차별성부족, 소비자의 신뢰성 부족, 특산품의 브랜드화 필요, 농민이 주로 경영함으로 전문성이 부족.
  - 농산물가공사업 : 가공농산물의 연중 생산량 부족, 판로(유통)의 애로점, 대기업과의 유통 경쟁력 결여, 과도한 시설투자, 인기품목에 대하여 여러 업체를 지원함으로서 과다경쟁유발, 지역적 특색을 제대로 살리지 못함.
  - 농촌관광휴양지개발사업 : 영세한 규모로 투자하여 음식점 위주로 운영함으로서 실패함, 특색 있는 농촌관광휴양지 개발이 미흡, 관광휴양지 개발과 연계된 사업이 없음, 도시민들의 이해부족과 참여의식 결여.
- 참여정부의 농외소득정책 중에서 조사대상자들이 생각하는 성공

가능성이 큰 정책을 파악하기 위해 “참여정부의 주요 농외소득정책은 아래와 같습니다. 이들 정책들을 중요한(성공가능한) 순서대로 순번을 매겨주십시오.”라고 질의하였으며 응답결과는 다음과 같음.

<표 3-3> 성공가능성이 높은 농외소득 정책

| 비 목      | 순 위 |
|----------|-----|
| 농공단지조성확대 | 5   |
| 향토산업육성   | 3   |
| 농촌가공산업육성 | 2   |
| 특산단지육성   | 1   |
| 농촌관광활성화  | 4   |

조사결과 조사대상자들은 특산단지육성사업이 가장 성공가능성이 큰 것으로 생각하고 있음. 다음으로는 농촌가공산업육성, 향토산업육성순으로 조사되었으며 농촌관광활성화사업과 농공단지조성확대사업은 중요성이 비교적 낮은 것으로 조사되었음.

이러한 결과는 농외소득사업 중 가장 실패한 사업으로 농공단지조성사업과 농촌관광휴양지개발을 지적한 앞의 조사결과와 일맥상통하는 결과로 현재까지 추진된 농외소득사업의 실패 원인을 농공단지조성사업과 농촌관광휴양지개발사업의 부실로 보는 견해가 많아 양 사업의 향후 성공가능성이 낮게 조사된 것으로 판단됨.



#### 4. 참여정부 농외소득정책의 개선방안

- 정책구조상의 문제점을 개선하기 위해서는 정책목표가 분명하고 구체적으로 기술되어야 하며 기술된 목표는 측정가능하고 산출물 지향적이어야 함. 즉 농외소득비중(67%)뿐만 아니라 개별 전략별 구체적인 목표와 목표치별 정책구조상의 비중(가중치)이 구체적으로 설정되어야 함.
- 농외소득정책관련 설문조사결과에서는 다음과 같은 개선방안이 제시됨. 즉 참여정부가 제시한 농외소득수준(67%)은 바람직하다고 판단되나 개별 전략별 구체적인 목표는 여전히 제시되지 못하고 있음. 따라서 향후 추가적인 현장조사를 통해 참여정부 농외소득정책의 구체적인 목표수준과 목표치별 정책구조상 가중치가 조사되어야 할 것임.
- 농산물가공사업, 농촌특산단지사업에 관해서는 예산 투자의 효율성 면에서 기존 투자사업장에 대한 구체적인 관리방안이 제시되어야 함. 또한 참여정부의 신규 농외소득 정책프로그램과의 연관관계를 면밀히 파악하여 기존 사업장들을 적극 활용해야 함.
- 농촌관광관련 개념이 여러 정책에 혼재됨으로서 향후 정책목표 및 수단간의 갈등, 정책혼선, 중복투자가 우려되므로 정책구조의 면밀한 재검토 및 정리가 요망됨. 또한 농촌관광육성정책의 특성

상 타 부처(행자부, 문광부 등)와도 정책체계의 중복 및 충돌이 예상되며 이에 대한 명확한 정리가 필요함.

- 농외소득증대와 농촌지역개발이라는 양대 목표의 연관 내지 공동 추진만을 강조하여 사전식으로 정책프로그램을 나열할 경우 양 목표 어느 하나도 달성하지 못할 우려가 있음. 따라서 농외소득증대와 농촌지역개발이 동시에 가능한 핵심정책을 선별하고 이에 대한 집중투자가 요망됨.
- 농촌지역정책은 단순히 소득 확보라는 경제적 측면에 국한될 성질의 것이 아니며 농촌이 지니는 다양한 잠재력을 극대화하고 농업·지역·환경을 포괄하는 정책이 되어야 함. 따라서 “지속가능한 농업” 기본목표와 연관성을 가지고 상호 시너지를 발생시킬 수 있는 목표 및 전략들이 보다 구체적으로 보완되어야 할 것임.
- 농외소득정책은 기본적으로 농민을 정책대상 집단으로 한 소득증대 프로그램인 만큼 사업추진 의사결정 및 경영에 있어서 농민이 주체가 되어야 함. 정책전략별 이에 대한 명문화된 규정과 참여 방안을 강화할 필요가 있음.
- 최근 농가경제 통계를 살펴보면 도·농간의 소득격차를 발생시키는 주요 요인으로 부채증대가 지적되고 있음<sup>5)</sup>. 농외소득정책은

5) 1993년에서 2003년까지 10년간 농가소득은 57%증대, 반면 부채는 396%(약 4배)증가,

기본적으로 농가소득정책의 하위정책임. 따라서 방어적 방법 즉 간접적 농외소득정책으로 효과적인 부채경감대책이 농업소득정책의 틀 안에서 병행되어야 할 것임. 정책수단으로는 농가의 부채 규모나 용도 등을 면밀히 심사하고 개인 워크아웃 같은 프로그램을 적용해 경감시켜주는 방식을 택해야 농민들에게 경각심을 심어주면서 도시 서민들과의 형평성 시비도 해소할 수 있을 것임.

- 농공단지 조성확대 계획에 관해서는 농촌지역의 접근성 개선, 농공단지 수요증가 등 바람직한 상황보다는 최근 불투명한 경제전망 등의 위험요인을 적극 검토하여야 함. 조성확대보다 이전 정책의 문제점을 개선하는 합리적 운영방안 모색이 선행되어 이전 정책의 오류를 다시 답습하지 않아야 할 것임.
- 구체적인 수익모델(예상효과 - 투자비용산출 - 재원확보방안)을 제시하기 위해 각 사업별 예상효과 및 투자비용 산출, 구체적 운영방안정립, 재정확보방안 등이 구체적으로 설정되어야 함.
- 농업소득과 농외소득은 한 부분에 치중하기보다는 두 가지를 동일하게 중시하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이며, 농외소득과 농업소득이 충돌될 경우는 국민경제와 농가경제를 모두 활성화 할 수 있는 방향으로 소득정책의 우선순위를 신중하게 판단해야 할 것임.

---

「2003년 농가경제 조사결과」, 통계청, 2004.

- 사전 정책실험을 거쳐 정책의 실패 가능성을 최소화 하기 위해 지식정보화 시대에 걸맞게 농외소득정책구조를 시스템화하여 체계적으로 관리할 수 있고 각종 사업별 효과 및 사업간의 연관 효과를 시뮬레이션할 수 있는 계량화된 도구가 제시, 운영되어야 함.
- 농외소득정책 중 정부가 많은 비중을 두고 추진중인 “농공단지조성사업”과 “농촌관광휴양지개발사업”에 대하여 조사대상자들의 불신이 상당히 높아 정책 추진을 위해 불신의 해소가 중요한 선결과제임. 특히 “농공단지조성사업”의 경우 농업과 관련성이 낮은 사업으로 환경친화적이지 못하다는 거부감이 농민 및 관련종사자들 사이에 팽배한 상황임.
- 설문을 통해 도출된 사업별 개선방안은 다음과 같음.
  - 농공단지조성사업 : 사전에 지역여건과 시장성·경제성을 충분히 고려해서 사업을 실시해야 함. 농업·농산물과 관련이 있는 사업장이 조성 및 발전할 수 있도록 지원해야 하며, 환경친화적인 경영을 위한 사업장의 지도감독을 강화해야 함.
  - 농촌특산단지조성사업 : 생산되는 특산물간의 차별성을 확보해야 하며 경영자들의 경영마인드를 고취하기 위한 교육을 강화하여 전문성을 높여야 함.
  - 농산물가공사업 : 특정 인기 품목에 대한 중복 투자를 철저히 제한하여 비슷한 업체들이 우후죽순처럼 범람하는 것을 차단해야 하며 이미 과다경쟁이 유발된 경우 선택과 집중에 의한 지원 및

투자가 요망됨. 판로 확보 및 유통경쟁력 확보를 위해 정부가 특단의 조치를 내려야 함.

농촌관광휴양지개발사업 : 지역별 특성과 연계된 사업을 발굴, 대규모로 투자하여 특색 있는 농촌관광휴양지로 개발해야함. 도시민들의 이해부족과 참여의식결여 문제를 해결하기 위해 정부의 적극적이고 지속적인 홍보가 요망됨.

## 제 4 장 지속가능한 농외소득확보방안

### 1. 외국의 농외소득정책 고찰을 통한 방안 모색<sup>6)</sup>

#### 가. 일본, 대만 사례 고찰의 필요성

- 국내 농외소득수준과 우리나라와 농업여건이 비슷한 일본과 대만의 농외소득수준을 비교하면 다음과 같음(표 4-1).
- 최근의 농외소득수준을 비교해 보면 2002년을 기준으로 우리나라는 53.9%인 반면 일본은 87%, 대만도 79.5%에 이르는 등 상당한 수준차이를 보이고 있음.
- 우리나라 농외소득수준은 지속적으로 증대되다가 최근 들어 성장이 급격히 정체되어 있는 상황임. 반면 일본의 농외소득수준은 큰 변화없이 지속적으로 유지·증대되고 있음. 대만의 경우도 농외소득비율을 80%대로 유지하고 있음.

---

6) 외국의 농외소득정책에 대해서는 김태곤·정정길(2001), 오내원 외(2001), 농림부(2001)를 본 연구의 목적에 맞게 보완·재정리하였음.

<표 4-1> 한국·일본·대만의 농외소득비교

| 비<br>고 | 한국(천원, %) |          |            | 일본(천엔, %) |          |            | 대만(천NT\$, %) |          |            |
|--------|-----------|----------|------------|-----------|----------|------------|--------------|----------|------------|
|        | 농가<br>소득  | 농외<br>소득 | 농외소득<br>비율 | 농가<br>소득  | 농외<br>소득 | 농외소득<br>비율 | 농가<br>소득     | 농외<br>소득 | 농외소득<br>비율 |
| '85    | 5,736     | 2,037    | 35.5       | 6,916     | 5,850    | 84.6       | 310.6        | 233.7    | 78.2       |
| '90    | 11,026    | 4,762    | 43.2       | 8,399     | 7,235    | 86.2       | 503.8        | 402.9    | 79.9       |
| '91    | 13,105    | 6,070    | 46.3       | 8,738     | 7,618    | 87.2       | 572.3        | 449.9    | 78.6       |
| '92    | 14,505    | 7,149    | 49.3       | 8,819     | 7,389    | 83.8       | 617.9        | 493.4    | 79.9       |
| '93    | 16,928    | 8,501    | 50.2       | 8,883     | 7,592    | 85.5       | 727.6        | 593.1    | 81.5       |
| '94    | 20,316    | 9,991    | 49.2       | 9,091     | 7,498    | 82.5       | 775.1        | 621.0    | 80.1       |
| '95    | 21,803    | 11,334   | 52.0       | 8,917     | 7,474    | 83.8       | 871.1        | 699.0    | 80.2       |
| '96    | 23,298    | 12,461   | 53.5       | 8,935     | 7,547    | 84.5       | 885.5        | 708.6    | 80.0       |
| '97    | 23,488    | 13,284   | 56.6       | 8,796     | 7,592    | 86.3       | 907.2        | 752.3    | 82.9       |
| '98    | 20,494    | 11,539   | 56.3       | 8,680     | 7,434    | 85.6       | 881.9        | 732.9    | 83.1       |
| '99    | 22,323    | 11,757   | 52.7       | 8,459     | 7,318    | 86.5       | 927.7        | 758.6    | 81.8       |
| '00    | 23,072    | 12,175   | 52.8       | 8,280     | 7,176    | 86.9       | 917.6        | 756.5    | 82.4       |
| '01    | 23,907    | 12,640   | 52.9       | 8,022     | 6,988    | 87.1       | 881.3        | 718.1    | 81.5       |
| '02    | 24,475    | 13,200   | 53.9       | 7,163     | 6,234    | 87.0       | 860.8        | 684.4    | 79.5       |

주 : 농외소득에 이전수입이 포함되어 있음.

자료 : 농림부 농가경제통계

- 이러한 농외소득수준의 차이는 일본과 대만이 1960년대부터 농촌  
공업화를 추진하고 재촌탈농과 겸업화를 적극적으로 유도하는 등  
우리나라보다 농외소득정책을 우선적으로 추진한 결과임. 1980년  
대 이후에는 농촌관광을 통한 농촌활성화에 주력하고 있으며 일

정한 성과를 거두고 있음. 반면 국내의 경우 최근 들어 농촌관광을 농외소득정책의 주요 수단으로 활용하기 시작했다.

- 따라서 우리나라 농가의 지속가능한 농외소득 확보방안을 모색하기 위해서는 일찍부터 농외소득정책을 적극적으로 추진하여 높은 수준의 농외소득을 달성하고 있는 일본과 대만의 농외소득정책을 면밀히 고찰해야 함.

## 나. 일본의 농외소득정책

### (1) 일본의 농외소득 실태

- 현재 일본 농가의 가장 두드러진 특색은 대다수의 농가가 농업만으로는 자립할 수 없기 때문에 전체 농가수의 약 87%가 농외소득을 얻고 있는 겸업농가라는 점임. 특히 그 중 약 60%는 농업소득보다 많은 농외소득을 얻고 있음. 최근 일본 농외소득의 추이는 (표 4-2)와 같음.
- 1999년 일본의 농외소득 수준은 농가소득 6,271천엔에 농외소득 5,130천엔으로 전체 농가소득의 81.8%를 차지하고 있어 우리나라와 큰 차이를 보이고 있음. 농외소득률은 1980년도부터 꾸준히 증가하여 1991년 83.6%까지 증대되었다가 최근들어 다소 감소하고 있는 추세임.



<표 4-2> 일본의 농외소득 추이

(단위 : 천엔, %)

| 비고   | 농가소득  | 농업소득  | 농외소득  | 농외소득율 |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 1980 | 4,515 | 952   | 3,563 | 78.9  |
| 1981 | 4,773 | 968   | 3,805 | 79.7  |
| 1982 | 4,965 | 952   | 4,013 | 80.8  |
| 1983 | 5,122 | 990   | 4,132 | 80.7  |
| 1984 | 5,361 | 1,065 | 4,296 | 80.1  |
| 1985 | 5,503 | 1,066 | 4,437 | 80.6  |
| 1986 | 5,514 | 1,012 | 4,503 | 81.7  |
| 1987 | 5,612 | 944   | 4,668 | 83.2  |
| 1988 | 5,775 | 953   | 4,822 | 83.5  |
| 1989 | 6,222 | 1,112 | 5,110 | 82.1  |
| 1990 | 6,602 | 1,163 | 5,439 | 82.4  |
| 1991 | 6,834 | 1,120 | 5,714 | 83.6  |
| 1992 | 6,956 | 1,430 | 5,526 | 79.4  |
| 1993 | 6,804 | 1,291 | 5,513 | 81.0  |
| 1994 | 7,094 | 1,593 | 5,500 | 81.7  |
| 1995 | 6,895 | 1,442 | 5,453 | 79.1  |
| 1996 | 6,850 | 1,388 | 5,462 | 79.7  |
| 1997 | 6,675 | 1,203 | 5,472 | 82.0  |
| 1998 | 6,557 | 1,246 | 5,311 | 81.0  |
| 1999 | 6,271 | 1,141 | 5,130 | 81.8  |

주: 농외소득에는 이전수입을 제외하였음.

- 일본의 농외소득수준을 보다 자세히 살펴보기 위해 농가가구와 근로자가구의 소득을 비교해 보면 (표 4-3)과 같음. 일본의 농가는 농가별 특성에 따라 판매농가와 자급적농가로 나누어지며, 판매농가는 경영경지면적이 30a이상이거나 농산물판매액이 50만엔 이상인 농가, 자급적농가는 경영경지면적이 30a미만인 농산물판매액이 50만엔 미만인 농가임. 판매농가는 다시 주업농가, 준주업농가, 부업적농가로 구분됨. 주업농가는 농업소득이. 주(농가

소득의 50% 이상)이고 65세 미만의 연간 농업종사일수 60일 이상인 자가 속해있는 농가임. 준주업농가는 농외소득이 주이고 65세 미만의 연간 농업종사일수 60일 이상인 자가 속해있는 농가임. 부업적농가는 65세 미만의 연간 농업종사일수 60일 이상인 자가 속해있지 않은 농가임.

<표 4-3> 일본 농가가구와 근로자가구의 소득비교(1999)

(단위 : 만엔, 명)

| 비교    | 가구당소득 |       |       | 가구원수  | 가구원<br>1인당소득 |       |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|
|       | 농업소득  | 농외소득  | 연금·피증 |       |              |       |
| 근로자가구 | 689.6 | -     | 650.1 | 39.5  | 3.52         | 195.9 |
| 판매농가  | 845.9 | 114.1 | 513.0 | 218.8 | 4.04         | 209.4 |
| 주업농가  | 787.8 | 506.3 | 97.8  | 183.7 | 4.32         | 182.4 |
| 준주업농가 | 894.1 | 100.1 | 591.4 | 202.5 | 4.27         | 209.4 |
| 부업적농가 | 843.0 | 25.1  | 585.2 | 232.8 | 3.89         | 216.7 |

자료: 총무성 「가계조사」, 농림수산성 「농업경영통계조사」

- 판매농가를 중심으로 근로자가구와의 소득을 비교해 보면, 1999년 근로자가구의 가구당 소득은 689.6만엔인데 반해 판매농가의 가구당소득은 845.9만엔으로 높게 나타남. 판매농가중 준주업농가가 894.1만엔으로 가구당소득이 가장 높고, 부업적농가는 843만엔, 주업농가는 787.8만엔 순으로 높게 나타남.
- 농가별 가구당 소득의 차이는 농외소득의 크기가 중요한 원인으로 주업농가의 농외소득이 97.8만엔에 그치는 것에 반해 준주업

농가는 591.4만엔, 부업적농가는 585.2만엔으로 나타남.

- 가구원 1인당 소득을 비교해보면, 근로자가구는 195.9만엔이고 판매농가는 209.4만엔임. 가구당소득에 비해 차이가 작은 이유는 가구원수가 근로자가구는 3.52명인데 반해 판매농가는 4.04명으로 높기 때문임.
- 이러한 자료를 종합해 보면 일본의 농가(판매농가 기준)들은 우리나라와 달리 도시근로자 가구보다 더 많은 소득을 올리고 있으며 이러한 결과의 배경에는 높은 농외소득이 절대적인 요인으로 작용하고 있음.

## (2) 일본의 농외소득증대 프로그램

- 농촌공업화의 추진과 문제점
  - 일본의 경우도 국내와 마찬가지로 1971년도 농공법에 의한 농촌공업화를 추진하였음. 농촌공업화의 주요 목표는 ① 취업구조개선효과와 ② 농업구조개선효과임.
  - 이러한 효과를 목표로 했던 농촌공업화는 추진 후 여러 문제점을 야기하며 목표를 제대로 달성하지 못함. 즉 취업구조개선효과의 경우 노동의 질과 관련하여 지역이 고용을 기대하고 있는 노동력의 질과 진출기업이 기대하는 것과는 상당한 괴리가 있고,

노동의 양과 관련하여 지역이 기대하는 총고용량이 충분히 달성된 사례는 많지 않은 문제가 있었음.

농업구조개선효과의 경우도 농공계획의 본래의 목표인 안정겸업화 내지 이농에 의한 전업농가로의 농지집중, 자립경영 확립이라는 목표에 비추어 볼 때 그 효과가 충분히 나타난 곳은 거의 없었음.

이러한 목표 미달성 외에 농촌공업화는 공업용지의 확대에 의한 경지감소, 지가상승에 의한 규모확대 곤란, 농업노동력의 공업흡수에 따른 농업생산력 저하, 겸업화에 의한 농업의 지역적 생산조직의 변질과 해체 등 다양한 문제점을 야기함.

농촌공업화정책의 반성으로 일반적인 농촌진출공장은 단순히 지역의 노동력과 토지를 사용하는 것뿐이고, 원재료나 제품면에서 지역경제순환의 확대에 그다지 공헌하지 못한 점이 집중적으로 지적됨. 따라서 농촌지역의 산업육성에 있어서 업종선택에 지역산업과의 관계를 포함한 넓은 시야에서의 고찰이 필요하고, 지역자원을 활용하여 전체 지역경제를 진흥하는 것이 중요하다는 의견이 힘을 얻음.

농촌공업화정책의 교훈을 통해 일본 농외소득증대 프로그램은 농업소득이나 농외소득이나 라는 양자택일적인 접근방법이 아니라 농촌지역의 부존자원을 활용하여 지역전체의 고용창출과 소

득확보를 도모하는 방향으로 활발하게 전개되고 있음.

- 최근 일본에서 농촌경제가 활성화되고 있는 지역은 농산물 생산 활동만이 아니라 농산물 가공 및 판매, 농가 민박, 도시농촌 교류 등 다양한 활동을 하고있는 지역들이며 이들의 지역활성화 성공전략은 농업의 6차 산업화임.

#### ○ 농업의 6차 산업화

- 농업의 6차 산업화라는 것은 농업이라는 1차 산업을 기본으로 하여 농산물 가공 등의 2차 산업과 농산물 직판장이나 음식점, 숙박시설의 경영 등 3차 산업을 농촌이라는 특정지역에서 종합적으로 추진하는 것을 말함.
- 즉 농업의 6차 산업화(복합산업화)란 농업이 가지는 산업적인 특징을 1차 산업×2차 산업×3차 산업=6차 산업이라는 도식에서 성립한 것으로 농촌이 주체가 되어 농업의 부가가치와 고용을 회복하여 농업의 종합산업화를 도모하는 것이 목적임. 지역을 단위로 농업생산자가 적극적으로 2차 산업, 3차 산업의 영역에 참여함으로써 새로운 가치 창출, 고용기회 확대로 파급되어 지역을 활성화하기 위한 전략임. 생산활동 뿐 아니라 가공, 판매, 교류 등의 분야까지 일관되게 농촌이 담당함으로써 농촌지역에 새로운 가치를 창조하는 동시에, 전업농은 물론 고령자와 여성들에게도 새로운 취업기회를 제공하는 효과를 기대할 수 있음.

일본 6차산업화의 대표적인 유형은 다음과 같이 정리됨.

- 특산품 개발 등 고부가가치 농업을 실현하는 것으로서 1차 산업인 농업의 진흥을 중심으로 하여 2차 산업, 3차 산업으로 발전해 가는 유형
- 농산물 가공 등 2차 산업의 진흥을 통하여 그 원료의 공급기반인 1차 산업을 활성화하는 동시에, 농산물 가공품의 판매 등 3차 산업도 전개하는 유형
- 도시농촌 교류, 농촌 관광 등 3차 산업을 진흥하는 것을 기점으로 하여 1차 산업, 2차 산업의 진흥을 도모하는 유형

일본 6차산업화의 대표적인 추진주체는 다음과 같음.

- 전업농가·후계자를 중심으로 한 생산자 그룹
- 농촌여성 그룹
- 고령자 그룹
- 부락 등의 지연 그룹
- 지자체·농협 등 기존 조직
- 농업공사 등 제3섹터

위의 3가지 유형과 6가지 추진주체를 동시에 고려하면 6차 산업화의 추진을 위한 18가지의 유형이 제시될 수 있음. 현재까지 지역의 부존자원이나 지리적 특징 등을 감안하여 확산되고 있는 6차 산업화의 대표적인 사례는, 생산자 주도에 의한 농업진흥을 출발점으로 한 유형, 여성·고령자에 의한 농업진흥을 기점으로

한 유형, 지자체·농협 주도의 농업진흥을 기점으로 한 유형, 도농교류를 바탕으로 한 유형, 제3섹터에 의한 유형 등 다섯가지가 임. 이에 대한 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같음.

#### 생산자주도에 의한 6차 산업화

- 전업농이나 후계자를 중심으로 한 생산자가 농업진흥을 중심으로 하면서, 판매전략으로 소비자와의 교류, 도시농촌 교류 등을 추진함으로써, 농업의 6차 산업화를 달성하는 것으로서 가장 일반적인 사례

- 발전 과정을 살펴보면, 먼저 생산자 주도에 의한 시설원예, 화훼, 특산품, 농산가공, 유기농업 등 고부가가치 농업을 추진하고, 다음에 농업경영체가 육성·발전하여 산지가 형성되어, 최종적으로 소비자교류·현지견학, 직거래, 도농교류 등으로 발전하고 있음.

- 고찌현 히가시츠노촌(高知縣 東津野村)의 사례를 살펴보면 이 지역에서는 쌀, 채소, 축산을 연계, 유기농산물을 생산하여 도시주민과 직거래를 축으로 한 산지 형성을 도모하고 있음. 이 지역은 다수의 농가가 참여하여 지역 전체가 활성화하는 점이 특징이며, 유기농업용 퇴비 공급은 지자체가 지원하고 있음. 농산물 판매면에서는 생협 등 조직화된 도시주민·소비자와 연계하고 있으며, 도농교류를 소비자와의 신뢰관계를 구축하기 위하여 실시하고 있음.

#### 여성·고령자에 의한 6차 산업화

- 농촌여성·고령자 등 반드시 농업만으로 생계를 꾸려갈 필요성이 적은 사람들이 주체가 되어 있기 때문에 쉽게 착수할 수 있는 것이 특징임.
- 농산물 직판장 설치를 계기로 하여, 여성·고령자들이 농업에 대한 열의가 살아나고 활동이 활발해져 그것이 농산물 가공으로 발전하거나, 지역 농산물을 사용한 음식 제공, 농가 민박으로 발전하는 것이 전형적인 발전 패턴임
- 기후현 메이호촌(岐阜縣 明宝村)의 사례를 살펴보면, 메이호촌에서는 여성 27명이 회사를 설립, 케찹을 제조하고 야채를 가공하여 관내 스키장과 온천내의 직판장에서 판매하는 등 농업의 6차 산업화에 성공하였음.

#### 지자체·농협에 의한 6차 산업화

- 생산자주도에 의한 6차 산업화, 여성·고령자에 의한 6차 산업화와 큰 차이가 없으나 단지 농촌주민이 주체적으로 활동하는 것이 아니라, 지자체 또는 농협 등이 리더쉽을 발휘한다는 것이 차이점임.
- 기후현 시라카와촌(岐阜縣 白川村)은 지자체가 주체가 되어 쌀의 생산조정 작물로서 메밀을 장려하고, 지자체 직영의 메밀가공시설을 설치, 메밀가공품을 제조하고 있음. 또 메밀꽃으로 경관형성을 도모하고, 메밀가공품 만들기 체험으로 관광객을 유치하고 있음. 한편 특별촌민제도를 도입, 농산물 택배를 실시하고 있음. 茶工場을 각 부락별로 설치하여 차생산을 장려하고 있고, 햄을 특산품화하는 것도 성공사례로서 평가되고 있으며, 임업진흥



에 주력하여 삼나무의 목재, 주택건설산업을 진흥하는 등 6차 산업화하고 있음.

- 이와 같이 행정기관이 주도하는 경우는 정부 보조사업을 활용하여 농산물 가공시설이나 교류시설을 활용하는 경우가 많고, 1차·2차·3차 산업이 동시에 전개되는 경향이 있음. 또한 시설의 관리를 위하여 제3섹터를 설치하는 경우도 있으며 자금 투하규모가 크기 때문에 리스크가 커지는 위험성을 안고 있음. 농협이 주도하는 경우는 고부가가치농업이나 산지형성에 주력하는 경향이 강함.

#### 도농교류를 중심으로 한 6차 산업화

- 도농교류를 기점으로 6차 산업화를 지향하는 것은 추진주체가 행정기관이나 농협인 경우가 대부분임. 여기서 활용되는 지역자원은 농촌지역의 자연환경, 역사·전통문화 등임.

- 이 유형은 행정기관·농협이 주도하기 때문에 정부 보조사업으로 설치한 교류시설 등을 거점으로 교류를 전개하고 있는 곳이 많으며 최종적으로는 특산품 개발, 현지 판매에 의한 직접적인 농업진흥 또는 농산물 가공을 통한 간접적인 농업진흥을 목표로 하고 있음.

- 이 유형은 3차 산업에서 출발하여 1차 산업·2차 산업으로 향하는 것이 많으며, 활용하는 지역자원에 따라서 강도는 차이가 있으나, 일반적으로는 생산과 관련하는 지역자원을 활용한 추진 방식임. 이 경우 농업생산자·농촌주민과 소비자·도시주민간에 개인적인 인간관계가 쉽게 형성되어, 그만큼 농업진흥으로 직결

될 가능성이 높다는 특징이 있음.

- 구마모토현 우부야마촌(熊本縣 産山村)은 체재형 도농교류를 추진하는 경우로서, 교류시설, 숙박시설, 농산물 가공시설, 캠핑장 등을 정비하여 지역 전체를 테마파크로서 정비하고 있음. 교류인구를 증가시켜, 이를 대상으로 한 산업의 진흥을 기대하는 것이 기본적인 개념이며, 행정기관이 리더십을 발휘하고 있는 것이 장점임.

제3섹터에 의한 6차 산업화

- 중산간지역에서는 인구가 감소하고 고령화하여 경작포기지가 증가함에 따라 이러한 농지를 보전하기 위하여 제3섹터를 설립하는 市町村이 늘어나고 있음.

- 그러나 농작업 수탁사업이 중심인 제3섹터는 적자를 안고 있는 경우가 많음. 따라서 경영상의 문제를 해결하기 위하여 농산물 가공, 특산품 개발, 농산물 직거래, 농산물 우송, 음식점·숙박시설 관리·운영 등 수익사업에까지 업무를 확대하는 경우가 늘어나고 있음. 그 결과 제3섹터의 사업이 다각화하여, 1차 산업·2차 산업·3차 산업이 동시에 추진되는 소위 6차 산업화가 진행됨.

- 오카야마현 카요정(岡山縣 賀陽町)은 지자체와 농협이 공사를 설립하여 농지의 작업수탁을 하고 있으며 동시에 고부가가치 농업진흥, 농산물 가공·판매 등 다각적인 사업도 실시하고 있음. 귀농하는 자를 공사 직원으로 채용하는 등 고용창출에도 노력하고 있음.

## 다. 대만의 농외소득정책

### (1) 대만의 농외소득 실태

- 대만의 농가 호당 평균소득은 1966년에 32,320NT\$ (US\$808)에서 1998년에는 881,853NT\$ (US\$24516)로 27배 이상으로 증가하였음. 그 중 농업소득은 같은 기간 21,000NT\$에서 148,997NT\$로 7배로 증가하였지만, 농외소득은 10,000NT\$에서 571,086NT\$로 57배 이상 증가하여 농가소득증대를 견인하였음.

<표 4-4> 대만의 농가소득 추이

(단위: NT\$)

| 비고   | 호 당 평 균 농 가 소 득  |         |             |            |         |          |          |          |           | 비농가<br>소득<br>(B) | 농가와<br>비농가<br>소득비교<br>(A/B) |
|------|------------------|---------|-------------|------------|---------|----------|----------|----------|-----------|------------------|-----------------------------|
|      | 농가<br>총소득<br>(A) | 농 업 소 득 |             |            | 농 외 소 득 |          |          |          | 농외<br>소득률 |                  |                             |
|      |                  | 계       | 경종·간축<br>소득 | 임·어업<br>소득 | 계       | 임금<br>소득 | 재산<br>소득 | 결업<br>소득 |           |                  |                             |
| 1980 | 219,412          | 54,436  | 52,362      | 2,074      | 154,728 | 111,146  | 22,814   | 20,768   | 70.5      | 275,451          | 65.1                        |
| 1985 | 310,582          | 76,888  | 73,501      | 3,388      | 213,114 | 153,309  | 30,532   | 29,274   | 68.6      | 390,641          | 67.9                        |
| 1990 | 503,830          | 101,265 | 98,288      | 2,977      | 357,978 | 253,870  | 49,008   | 55,101   | 71.1      | 651,845          | 68.0                        |
| 1991 | 572,269          | 122,360 | 119,104     | 3,256      | 401,370 | 280,681  | 59,323   | 61,365   | 70.1      | 736,750          | 68.7                        |
| 1992 | 617,941          | 124,497 | 122,286     | 2,211      | 438,223 | 313,936  | 67,488   | 56,799   | 70.9      | 813,301          | 69.1                        |
| 1993 | 727,574          | 134,466 | 130,969     | 3,497      | 507,212 | 361,614  | 80,157   | 65,441   | 69.7      | 911,776          | 71.1                        |
| 1994 | 775,083          | 154,129 | 149,750     | 4,379      | 522,622 | 349,276  | 98,770   | 74,575   | 67.4      | 976,997          | 70.7                        |
| 1995 | 871,082          | 172,083 | 170,438     | 1,645      | 533,505 | 358,515  | 101,218  | 73,773   | 61.2      | 1,052,834        | 72.9                        |
| 1996 | 885,469          | 176,837 | 173,008     | 3,828      | 545,365 | 359,273  | 109,688  | 76,404   | 61.6      | 1,072,461        | 72.9                        |
| 1997 | 907,221          | 154,919 | 152,592     | 2,327      | 587,485 | 384,091  | 121,126  | 82,269   | 64.8      | 1,123,112        | 69.4                        |
| 1998 | 881,853          | 148,997 | 148,007     | 990        | 571,086 | 367,056  | 119,998  | 84,032   | 64.8      | 1,144,969        | 68.9                        |

주: 농외소득에서 이전소득(송금 및 피증)을 제외하였음.

- 농가총소득 중 농업소득 비중은 1966년에서 1998년 사이 69.1%에서 35.2%로 감소한 반면 농외소득 비중은 30.9%에서 64.8%로 대폭 증가하였음. 1998년의 농외소득 구성을 살펴보면, 임금소득(노임 및 급료)이 64.3%, 재산소득이 21.0%, 겸업소득이 14.7%를 차지하고 있음. 1966년과 비교하여 보면, 재산소득이 12배로 가장 많이 증가하였고, 다음으로 겸업소득이 10배, 그리고 임금소득이 8배 증가하였음.
- 비농가소득과 농가총소득을 비교해 보면, 비농가소득은 같은 기간 34,080NT\$에서 1,144,969NT\$로 33배 이상 증가하여 농가소득에 비해 상대적으로 더욱 높은 증가율을 나타내고 있음. 비농가소득에 대한 농가소득의 비중은 1966년 94.8%이던 것이 1998년에는 68.9%로 25.9% 포인트 감소하였는데, 이는 우리나라와 같이 대만의 공업화에 의한 경제성장 과정에서 도시와 농촌간의 소득격차가 확대되었음을 의미함.

## (2) 대만의 농외소득증대 프로그램

- 휴한농업발전계획
  - 대만의 행정원 농업위원회는 국제화 등 시장개방 추세에 따른 농업경영형태 개선의 수요, 국민소득 증대에 따른 국민관광수요의 증가 등에 대응하여 농업경쟁력 제고를 위한 새로운 돌파구 마련이 절실히 필요하다는 인식에서 1990년부터 휴한농업발전계

획을 수립하고, 지방정부가 휴한농업계획 및 건설사업을 추진하도록 지도해 오고 있음. 그 결과 지금까지 총 31개 휴한농업거점을 계획하였으며, 이미 계획 수립이 완성된 휴한농업거점에 대해서는 공공건설 보조를 실시하여 국민에게 휴한농업을 체험할 수 있는 기회를 제공하고 있음.

대만은 국민소득이 이미 13,000달러 수준을 넘어섰고, 주5일 근무제를 실시함으로써 국민의 관광기회와 의욕이 크게 증가하여 물질생활의 여유를 추구하게 되었음. 또한, 정신생활을 추구할 수 있는 더욱 풍부한 시간과 경제능력을 구비함에 따라 여가활동은 이미 대만 국민의 생활 중의 매우 중요한 한 부분이 되었으며, 그 중 옥외 오락활동이 상당한 비중을 차지하는 등 휴한농업의 발전 여건이 조성되어 있음.

이에 대만정부는 WTO에 가입하면 농산물 시장개방으로 농가소득 감소에 직접적인 영향을 미치게 될 것으로 예측하고, 전통적인 '생산형 농업'에서 '서비스형 농업'으로 전환하여 농업의 풍부한 생산, 생태 및 생활 자원을 이용하여 국민에게 농업관광을 제공하고, 나아가 농업의 구조조정에 도움이 될 수 있도록 농민을 지도하는 휴한농업발전지도조치를 마련하고 실행하여 왔음.

이러한 휴한농업 육성책을 실시하는 것은 각종 자원을 결합하여 농촌을 건설함으로써 휴한농업 발전에 적합한 환경을 조성하고, 지속경영과 농업경영 이념에 부합하는 휴한농장을 설립하며, 농

촌주민이 휴한농업 경영능력을 갖추도록 배양하여, 그 서비스 수준 및 경영관리능력을 제고하고, 국민의 농업에 대한 체험활동의 흥미와 취미를 배양하는 데 목적을 두고 있음.

대만의 휴한농업발전을 위하여 주요 시책을 살펴보면, 휴한농업 설치관리법, 휴한농업지도관리법 등 관련 법령을 정비하여 중앙정부의 휴한농업지구(휴한농장)에 대한 체계적인 지도와 지원을 추진하고 있음. 즉, 정부는 관련법령에 의거 매년 일정수의 휴한농업지구 또는 휴한농장을 선정하여 중점 지도를 하는데 선정된 휴한농업지구에 대해서는 도로, 주차장 등 공공시설 건설을 지원하며, 개별 휴한농장에 대해서는 임대금리융자를 제공하고 있음.

또한 지정된 휴한농장주에 대해서는 휴한농장의 경영능력 배양을 위해 일정 기간 전문기관에 위탁하여 교육훈련을 받을 수 있도록 하고, 때로는 해외연수를 실시하기도 하며, 부녀자에게는 식당 및 숙박시설 운영을 위한 교육훈련을 실시하며 비용은 전액 정부가 부담하고 있음. 중앙정부의 적극적인 홍보 효과 또한 매우 커서 농업위원회 홈페이지, 대중매체, 각종 관측활동 등을 통한 휴한농업에 대한 적극적인 홍보를 실시하고 있음.

성공사례 예시 : 토우청(頭城)휴한농장

- 이 농장은 이란현에 있는 약 100ha 규모의 농장으로 교통이 편리하고 뒤에는 울창한 산림이 있고 앞에는 바다가 있으며, 수원 발원지로서 풍부한 물과 계곡을 보유하고 있는 배산임해의 좋은

입지적 조건을 구비하고 있음. 1989년부터 중앙정부의 장기개발 계획(전문가 컨설팅)에 따라 개발을 추진하여 1991년도에 정부의 지정을 받음.

- 주요시설로는 숙박시설(400명 수용), 캠프파이어장소, 인공호수(낚시가능), 분수대, 산책로, 대나무밭, 각종 축산 및 작물재배(4계절)농장, 과수공장 등이 있음. 또한 농작물재배, 공예품제작, 작물채취, 산행, 가축사육 등 체험학습프로그램을 실시하고 있음.

- 연간 이용객수는 5만여명이고, 주 소득원은 숙박(숙식 및 체험관광 포함)과 음식·특산물 판매 등임. 농장경영을 위한 고용인원은 평소에는 30명, 주말에는 60~70명 내외이고 대부분 인근 지역 농민 또는 그 자녀를 우선적으로 고용함으로써 지역농민들의 농외소득 증대에 기여하고 있음.

- 경영실적은 농장개장 후 제4년째부터 흑자로 전환되었음. 향후 주요계획은 농장 안에 전통주류 가공공장을 설치하고, 세계인이 즐길 수 있는 국제화된 휴한농장으로의 발전을 도모하는 것임.

- 이 농장이 성공할 수 있었던 것은 고객이 농장에 도착해서부터 떠날 때까지 농사체험을 포함한 총체적 서비스를 제공하고, 지리적·자연적 조건을 최대한 활용한 서비스, 지속적인 자원 발굴 및 활용을 위한 차별화 전략을 구축하며, 고객이 싫증을 느끼지 않도록 새로운 프로그램을 개발하는 등 지속적인 연구개발을 추진하고, 연간소득의 3분의 1을 지역사회에 인건비 등으로 지불하여 지역주민의 협조를 유도하고 있기 때문임.

○ 식품가공산업 육성

- 대만 정부는 우량식품인증제도를 도입, 국내산 농산물의 부가가치를 제고시켜 농가소득 증대를 도모하고 있음. 이 제도는 1989년도에 농산물과 가공제품의 질을 향상시키고, 생산자, 유통업자, 소비자 모두를 보호하기 위하여 제정되었음. 주요내용은 품질 및 성분규격은 CAS(중국농업표준)에 부합하고, 위생과 안전성 조건은 '식품위생관리법'에 부합하며, 포장은 완전하고 표지는 성실하고 명확해야 하고, 또 국산 농수축산물을 주원료로 사용하여 본토 풍미와 특색을 풍부하게 함유하여야 한다는 것임.
- 현재까지 11분류 2,800개 상품(175업체)이 인증을 받았으며, 이로 인해 국내식품가공기술 및 위생안전성 경쟁력 향상 및 지방특산물 가공률 향상으로 생산유지 발전과 농외소득 제고에 큰 기여를 하고 있음.
- 한편, 대만정부는 지역특산품 가공사업에 대한 지원정책을 실시하고 있는데 지원원칙은 생산자단체 우선 및 생산원가 최대한 절감 원칙, 가급적 전통문화와 결합하는 방법으로 부가가치 제고를 실현토록 권장하는 원칙, 수급조절용 가공(한시적) 원칙 등을 유지하고 있음.
- 정부는 가공사업 지원을 위해 연간 3,000만위엔(한화 13억원)의 예산을 책정하여 매년 15개소를 신규로 육성 지원하며, 지원대상



은 농가공동체(가내수공업 형태)나 생산자단체인 농회(지역특산물 생산이 많은 지역) 등임. 지원내용은 생산설비의 50% 보조와 기술훈련, 가공기술 및 상품성 향상에 대한 기술지도 등임.

가공사업 지원정책을 추진함으로써 지방특산물 생산 유지 및 발전, 농외소득제고(감귤의 경우 가공 후 농가수취가격 20배 이상 증가), 지역 휴한농업 발전에 일조, WTO 가입에 대비한 국내 농산물의 소비촉진 등의 효과가 나타나고 있음.

또한 보다 직접적인 농외소득 증대방안의 일환으로 농가의 농산물가공사업을 추진하고 있음. 농가에서 자체 생산하여 단순 가공·판매하는 것은 식품가공관련법규의 적용을 받지 않고 제조와 판매가 가능한 것이 특징임. 제품으로는 농산물건조품, 주류, 절임류, 과일음료 등이 많으며, 특히 휴한농장이나 관광농원 등에서는 거의 대부분 농산가공품을 판매하고 있음. 한 예로 타이중현(臺中縣) 용왕관광농원은 자체 생산한 산양젖을 원료로 빙과를 제조하여 판매하고 있음. 그러나 이러한 경우도 제품의 판매대상이 불특정 다수인 경우에는 식품가공 관련법규의 적용을 받음.

성공사례 예시 : 우평향벌꿀제품유통합작사(霧峰鄉蜂產品運銷合作社)

· 이 회사는 벌꿀생산농가의 개별생산에 따른 품질저하, 판매부진 등의 문제점을 해결하고, 생산비와 유통비 절감 및 가공기술

향상으로 조합원의 수익을 증대시키기 위하여 1997년에 설립되었음.

▪ 2000년도의 주요 생산품과 생산량(2000년)은 로얄제리 (9,886 kg), 화분(52천kg), 벌꿀(262천kg), PROPOLIS 등 벌꿀제품과 영지, 과일통조림, 청초차 등 기타 농산품 가공도 하고 있음.

▪ 유통합작사를 설립하여 가공공장을 운영함으로써 다양한 벌꿀제품 개발과 로얄제리 우수품종 선발을 통해 생산량이 10%나 증대되었고 브랜드화와 안정적 판매망 구축을 통해 농가소득 증대를 가져옴. 이전과 비교하여 조합원 일인당 수익이 연 10만위엔(400만원) 이상 증가하였으며 가공공장을 운영함에 있어 종업원은 대부분 관내 농업인 및 그 자녀를 고용함으로써 농가의 농외소득 증대에 크게 기여하였음.

▪ 유통합작사의 가공공장 설립에 대한 정책적 지원으로는 세제지원(영업세 5% 감면), 저리융자(일반시중금리보다 2% 포인트 인하) 및 보조(공장설비 50%) 등이 있음.

#### ○ 지방공업지구 육성

- 대만은 비록 우리나라의 농공단지과 같이 특수한 정책목적을 지닌 농공단지는 없으나 취락지역이 서해안을 중심으로 집중 분포되어 있고, 또 도시와 농촌이 인접해 있어 도농교류가 매우 용이한 실정임.

- 대만에는 국가 지정 대규모 공업지구(공단)가 전국 각지에 분포

해 있으며 이들 중 상당수가 농촌에 인접한 곳에 위치하여 농촌 노동력의 농외취업이 자연스럽게 이루어지고 있음. 농작업의 기계화와 주5일 근무제의 도입으로 주말기간을 이용한 농업활동이 충분히 가능하며 농촌지역도 농업 이외의 각종 산업의 노동력이 필요하여 농민의 취업기회가 풍부함.

현재 전국에 약 30여 개의 정부가 지정한 국가급 주요공단과 농촌지역의 소규모 공업지구가 형성되어 있음. 경제개발 초기에 농촌지역에 무계획적으로 건립된 공장은 대부분 경제발전 에 따른 임금상승으로 임금이 낮고 노동력이 풍부한 동남아 등 해외로 이전함으로써 현재 대만 농촌 지역에는 대규모 공단은 거의 없음.

각 지역별 소규모 공업지구가 형성되어 있는데, 대부분이 지역의 농특산물을 원료로 사용하는 가공업체 중심으로 구성되어 있으며, 현지의 농민 또는 농가자녀를 고용함으로써 농가의 농외소득 증대에 기여하고 있음.

소규모 공업지구는 경제개발 초기부터 농촌지역에 자연발생적으로 생겨난 공장에 대해, 환경 관련 내용을 중심으로 한 규정에 부합하는 경우 제조업을 양성화하기 위해 정부에서 약 2~3ha 규모의 공업지구를 지정한 것임. 일단 공업지구로 지정되면 농지 전용이 가능하며 인근 농촌의 잉여노동력을 활용할 수 있는 이점이 있음.

## 라. 일본, 대만 농외소득정책의 시사점

- 일본과 대만은 농업의 환경과 여건이 우리나라와 비슷한 반면 농외소득이 농업소득에서 차지하는 비중이 상대적으로 높음. 따라서 이 나라들의 농외소득정책 현황, 문제점 및 대처방안들은 국내 농가들을 위한 지속가능한 농외소득정책 수립에 중요한 시사점들을 제공함. 먼저 우리나라 농외소득정책의 방향에 대한 주요 시사점은 다음과 같이 정리됨.
- 앞서의 정리에서 살펴본 바와 마찬가지로 일본, 대만도 농가소득이 정채 내지는 감소추세로 전환되고 있음. 이것은 농산물가격의 하락과 가격정책의 후퇴 등으로 농업소득이 감소하는 한편, 농외소득도 농촌공업화가 가지는 한계 등에 의한 취업기회의 제약으로 감소하는 경향이 있기 때문임. 이와 같은 농업소득과 농외소득의 동시적 감소가 최근 농가소득문제의 핵심이며, 이러한 문제의 누적은 부채문제 및 농촌공동화로 귀결될 수 있음.
- 일본은 1971년도 농공법에 의한 농촌공업화는 안정적인 겸업농가의 육성과 이농의 촉진에 의한 취업구조개선효과와 이를 통한 전업농의 규모확대를 도모하는 농업구조개선효과를 기대하였으나 효과는 기대했던 만큼은 달성되지 않았음. 농외취업기회를 확대하여 그 동안 농외소득이 증가한 것은 사실이나 최근 전체소득이 감소하는 한계에 직면하고 있음. 또한 경지감소, 지가상승에 의한

규모확대 곤란, 노동력이 공업에 흡수됨에 따른 농업생산력의 저하 등 농업구조개선에 부정적인 영향이 나타나고 있음.

- 농촌공업화는 지속적으로 그 지역과 지역주민의 생활을 향상시킬 수 없는 결함을 가지고 있음. 즉, 정부가 농공단지 등과 같은 대규모 투자를 하더라도 진입과 퇴출의 의사결정은 기업이 하는 한 재산이 맞지 않으면 퇴출해 버리는 문제와 기업의 이익은 본사에 회수되어 그 지역에 투자되는 사례가 적다는 문제 등이 제기되었음.
- 이러한 반성에 대한 대안으로서 최근 보급 확대되고 있는 것이 농촌지역의 부존자원을 활용하여 지역전체의 고용창출과 소득확보를 도모하는 방안임. 농촌지역은 농산물 생산활동만이 아니라, 농산물 가공 및 판매, 농가 민박, 도시농촌 교류 등 다양한 활동을 통하여 소득을 확보하는 소위 농업의 6차 산업화가 그것이며 대만의 경우도 유사한 트렌드가 전개되고 있음.
- 농외소득확보의 성공사례를 통해 양국 농외소득정책의 특징을 살펴보면, 일본의 경우 먼저 '농가단위'보다는 '지역단위'로 소득확보 활동을 적극적으로 추진하고, 지역별로 개성을 살려서 지역자원을 최대한 활용하는 사례 등 다양한 자원이 소득확보에 활용하고 있다는 점이 지적됨. 또한 농업을 기본으로 하면서 농산물가공, 지역특산품 판매, 농촌관광 등을 복합적으로 추진함으로써 소득증대효과를 높이고 있는 것이 특징임. 대만의 경우는 그린투어리

증의 활성화, 농산물가공산업의 발전 및 농촌공업화를 통한 농외  
취업 증가 등이 주요 특징임.

- 대만의 경우 최근 그린투어리즘의 성공적인 발전을 위해서는 정  
부지원의 경우 '개별농가'를 대상으로 하는 재정지원보다는 '지역  
단위'로 인프라 구축을 지원하고, 관광농원 경영농가에 대한 교육  
훈련 실시 등이 강조되고 있음. 그리고, 그린투어리즘에 대한 지  
속적인 홍보를 실시하여 농업관광에 대한 수요 창출을 도모하고,  
농민단체의 지도기능을 강화하여 관광농원의 자립확보를 중시하  
고 있음.
- 또한 관광농업의 활성화를 위해서 관광농원 설치와 운영 관련 법  
규를 정비하고, 주5일 근무제가 확대됨에 따라 농촌 지역을 중심  
으로 한 전원휴가문화 정착을 강화하는 점도 특징임.
- 농외소득정책 방향에 대한 시사점과 별도로 농외소득정책프로그  
램운영에 관한 세부적인 시사점을 정리해보면 다음과 같음.
- 일본, 대만 공통적으로 농촌공업화에 대해서는 무분별한 농공단지  
조성이 환경오염 등 막대한 사회적 비용을 부담해야 하는 문제가  
발생한다는 점에 공감하고 있음. 따라서 업종제한 등의 조치가  
이루어져야 하며, 특히 지역특산물 가공 등을 비롯한 지역특화산  
업을 단지화하는 방향으로 전환하여 농업의 부가가치 제고, 농가  
소득 증대, 나아가 지역경제 활성화 등의 효과를 기대하려는 움

직임을 보이고 있음.

- 일본의 6차산업화는 유사한 농업소득문제를 안고 있는 우리나라에도 중요한 의미를 가짐. 따라서 일본에서 제시되고 있는 6차산업화 추진의 18유형을 보다 면밀히 검토하여 국내 실정에 맞는 유형을 선택하는 노력이 요구됨. 즉 정책프로그램 운영에 대한 불필요한 예산낭비를 방지하기 위해 각각의 유형에 대한 프로그램 시행시 효과를 시나리오별로 사전에 분석해보는 작업이 선행되어야 할 것임.

## 2. 지속가능한 농외소득원 확보방안

- 본 연구에서는 도출된 참여정부 이전·이후 농외소득정책의 문제점과 외국의 성공적인 농외소득 정책사례를 종합적으로 검토하여 다음과 같은 구체적인 농외소득 정책프로그램 및 수익모델을 제시함. 본 정책프로그램은 향후 참여정부의 새로운 농외소득 정책프로그램으로 활용될 수 있으며, 또한 추진될 여타 농외소득관련 정책프로그램의 프로토타입(prototype)으로 활용될 것으로 기대함.

- 지속가능한 농외소득원 확보를 위한 농외소득 정책프로그램 : (가칭)‘농촌3차산업단지’ 조성<sup>7)</sup>과 제도적 장치마련<sup>7)</sup>

7) 「농가소득증진을 위한 예산 및 제도개선방안 연구」, 미래농정연구원, 2003의 내용을 근

### 가. (가칭)‘농촌3차산업단지’의 대전제

- 본 사업은 농가소득증대를 위한 농외소득 정책수단으로서 그 경영은 기본적으로 ‘지역농민의, 지역농민에 의한, 지역농민을 위한’ 것이어야 함.
- 농업의 다원적 기능을 유지하기 위해서 농촌개발시 농민을 중심으로 한 주민의 동의와 철저한 환경영향평가가 전제되어야 함.
- 농림지 전용에 의한 농촌개발은 유사시 식량생산기반으로 환원할 수 있는 사업을 우선으로 시행함.
- 수도권(서울, 경기)과 대도시 외곽지역에 비해 조건불리지역부터 우선적으로 시행하여 예산제약의 완화와 단지 공급의 희소가치를 갖게 함.

### 나. (가칭)‘농촌3차산업단지’의 필요성

- 농촌은 삶의 터전으로서 지속가능한 농업친화적 농외소득사업 기반 구축이 긴요함.
  - 농외소득사업의 중요성을 오래전부터 강조해왔으나 기존 방식의
- 
- 거로 본 연구에서 도출된 시사점들을 고려하여 수정·보완하였음.



농외소득사업으로는 농외소득사업 정책목표 달성이 불가능하므로 (2002년 현재 농외소득 비중 33%) 획기적인 발상의 전환이 필요하다.

- 농촌개발의 가치지향이 지역의 특성을 살리는 지역주의 (regionalism)와 지역의 자원을 활용하고 주민의 참여를 강조하는 내생적 발전을 강조하게 됨에 따라 농민의 자주·자립력을 제고시킬만한 분명한 대책이 요구되고 있음. 또한 이를 위해 자치단체와 지역주민간 역할 분담 및 협력의 중요성이 높아지고 있음.
- 농업중심에서 농촌의 특성이라고 볼 수 있는 자연경관, 전통문화, 친환경농업을 이용하여 농촌의 활성화를 도모할 수 있는 명실상부한 농외소득사업 프로그램을 마련해야하며 이를 활용하여 도시민을 유치하거나 도시민과의 교류를 통한 실질적인 농촌의 활성화를 모색해야 함.
- 농촌 농외소득사업으로 부적합한 2차산업보다는 농촌입지조건에 유리한 3차산업 중심의 수익성 높은 농외소득사업단지를 정부의 인프라 구축지원과 함께 지역농민이 조성하여 사업성이 높은 농외소득사업 활동부문을 농촌공간에 도입해야 함.

#### **다. (가칭)‘농촌3차산업단지’의 추진방향**

- 최근 농정의 환경을 고려할 때 지역농민을 중심으로 한 주민들의

자발적 동의와 참여가 없이는 어떠한 사업도 성공적으로 이루어질 수 없음.

- 따라서 사업내용의 결정과 추진에 있어서 지역주민의 역할과 기능이 확대되는 방향으로 나아가야 할 것임. 지금까지 지역주민은 정부의 사업결정과 지원만을 바라는 소극적인 입장이었으나, 앞으로는 사업의 결정에 참여하고, 경영주체로서 적극적인 참여가 바람직함.
- 구성원간에 동일한 목적을 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 공동생산적인 참여과정을 거쳐서 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 극대화할 수 있음.
- 사업단지를 선정하는 방식이 종래의 중앙정부 또는 지방정부의 기준에 의해서 선정되었다면, 농촌3차산업단지사업은 선정과정에 공모와 경쟁방식을 도입하여 지역주민이 공모를 하고 이를 토대로 정부는 심사단을 구성하여 심사를 한 후 사업대상지역을 결정하고, 결정된 지역에는 인센티브를 제공하는 방식이 바람직.
- 향후 지속적인 관리를 위해서는 관리지원체제, 추가정비프로그램, 공무원 및 주민 교육, 평가체제의 구축, 유지관리비의 지원 등이 필요함.

- 이농에 따른 농촌의 공동화현상과 도시혼잡화에 따른 사회적 비용을 고려할 때 농촌지역의 인구유출을 막는 것은 중요한 사회경제적 효과를 갖게 될 것임. 따라서 경제적 측면에서 농촌지역의 인구를 유지하는 하나의 방안으로 지역의 여건이나 부존자원을 활용하여 고부가가치산업, 식품산업, 관광·레저산업, 노인산업, 건강산업, 환경산업 등을 유치해나가야 할 것임.
- 농촌3차산업단지는 풍부한 농산물과 향토문화, 깨끗하고 조용한 생활환경, 수려한 자연경관과 순박한 고향인심 등 유·무형의 부존자원을 국제화, 지방화, 정보화, 노령화, 다원화, 친환경화하는 미래여건과 결합시켜 새로운 형태의 성장산업으로 육성하는 방안을 강구해야 할 것임.
- 지방자치단체는 지역의 부존자원을 고려하여 전략산업을 선정하고 이를 중심으로 외부기업을 유치함으로써 지역경제와의 유기적 연계를 강화해야 함. 이를 위해 지역특성을 고려한 특산단지나 휴양단지, 관광농원, 농산물가공공장 등 지역의 부존자원을 활용하는 내발적 개발전략이 필요함.
- 지역에 전해 내려오는 그 고장의 특산물을 상품화하거나 쾌적한 자연환경과 전통문화 등 부존자원을 활용하여 서비스산업을 개발하는 방식이 되어야 할 것임.
- 지역자원을 활용한 개발전략은 특정한 형식이 있을 수 없음. 이는

지역마다 여건이나 부존자원이 각기 상이하기 때문에 사업의 종류가 한없이 다양하다는 점과 접근방법에 있어서 특히 지역의 개성이 강조되기 때문임. 따라서 지역주민들의 창의력과 능동적인 참여에 따라 사업의 성패가 좌우되므로 지역의 잠재력을 파악하고 사업을 구체화하는 과정에서 지방자치단체의 재량권과 다양한 형태의 지원, 그리고 전문인력을 어떻게 확보하느냐가 중요한 과제임.

- 농촌3차단지가 성공적으로 조성되기 위해서는 농촌지역의 하부구조 및 생활환경의 종합적인 정비를 통해 농촌지역의 기업입지조건을 개선하는 것은 물론 기업체에 취업하는 외지인의 현지 정착을 유도할 필요가 있음. 농촌지역의 도로 및 통신·정보망의 확충과 마을정비 및 주택개량사업의 추진, 농촌지역의 교육, 문화, 의료서비스 개선 등이 종합적으로 이루어져야 함.
- 농촌3차산업단지는 농업구조개선이나 산업구조 개편과 직결될 수 있도록 농어민을 포함한 농촌주민들에 대한 직업훈련과 취업알선이 강화되어야 함.

## 라. (가칭)‘농촌3차산업단지’의 사업내용

- 농촌3차산업단지의 사업내용은 지역별 특성을 고려하여 각 지역이 가지고 있는 고유한 특성자원을 최대한 활용할 수 있는 핵심사업과 핵심사업을 보완하는 기능을 갖는 보조사업으로 구성되어

야 할 것임. 지역별 특성을 고려하지 않은 일률적인 단지조성은 막대한 예산과 인력을 낭비할 수 있음.

○ 핵심사업

- 농촌지역 복지시설(의료·교육·오락) 거점구축, 출향인사 및 도시 노령은퇴자의 안식처를 제공할 수 있는 '농촌 실버타운' 조성. 이를 통해 도시자본 유입, 농외소득 증대, 탈농자의 재촌 고용대책 활용 등의 효과를 기대.
- 농촌 한계농지를 활용하여 특정 개인의 도시자본이 아닌 지역 농민자본으로 골프장과 같은 수익성이 높은 '환경친화적 레포츠 단지' 조성

○ 보조사업 : 상기 2대사업을 기존의 다음과 같은 농외소득사업과 연계하여 시너지를 극대화하고자 함.

- 농촌관광휴양단지 : 농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌특산물 등을 활용할 수 있음.
- 관광농원 : 농어촌의 자연자원과 농림수산생산기반을 이용할 수 있음.
- 농어촌민박, 주말농원, 청소년수련시설, 문화예술시설, 의료, 연구소 등 기타 3차산업단지시설

○ 농촌3차산업단지의 구체적인 사업내용은 다음과 같음.

## (1) 핵심사업

### (가) 농촌 실버타운(노인복지시설)

- 노인의 복지를 위하여 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설을 운영.
- 근거법령: 노인복지법 제31조 내지 제44조
- 시설별 분류
  - 노인주거복지시설
    - 양로시설: 노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
    - 실비양로시설: 노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
    - 유료양로시설: 노인을 입소시켜 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설
    - 실비노인복지주택: 보건복지부장관이 정하는 일정소득이하의 노인에게 저렴한 비용으로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
    - 유료노인복지주택: 노인에게 유료로 분양 또는 임대등을 통하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

### 노인의료복지시설

- 노인요양시설: 노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- 실비노인요양시설: 노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- 유료노인요양시설: 노인을 입소시켜 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설
- 노인전문요양시설: 치매·중풍 등 중증의 질환노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- 유료노인전문요양시설: 치매·중풍 등 중증의 질환노인을 입소시켜 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설
- 노인전문병원: 주로 노인을 대상으로 의료를 행하는 시설

### 노인여가복지시설

- 노인복지회관: 무료 또는 저렴한 요금으로 노인에게 대하여 각종 상담에 응하고, 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- 경로당: 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록

하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설

▪ 노인교실: 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설

▪ 노인휴양소: 노인들에 대하여 심신의 휴양과 관련한 위생시설·여가시설 기타 편의시설을 단기간 제공함을 목적으로 하는 시설

#### (나) 레포츠단지(체육시설)

○ 근거법령: 국민체육진흥법, 관광진흥법, 체육시설의설치·이용에관한법률

○ 체육시설의 종류

- 운동종목: 골프장, 골프연습장, 궁도장, 게이트볼장, 농구장, 당구장, 라켓볼장, 럭비풋볼장, 롤러스케이트장, 배구장, 배드민턴장, 벨로드롬, 볼링장, 봅슬레이장, 빙상장, 사격장, 세팍타크로장, 수상스키장, 수영장, 무도학원, 무도장, 스쿼시장, 스키장, 승마장, 썰매장, 씨름장, 아이스하키장, 야구장, 양궁장, 역도장, 에어로빅장, 요트장, 육상장, 자동차경주장, 조정장, 체력단련장, 체육도장, 체조장, 축구장, 카누장, 탁구장, 테니스장, 펜싱장, 하키장, 핸드볼장, 기타 국내 또는 국제적으로 행하여지는 운동종목의 시설로서 문화관광부장관이 정하는 것

- 시설형태: 운동장, 체육관, 종합체육시설



○ 체육시설업의 구분 및 종류

- 등록체육시설업: 골프장업 · 스키장업 · 요트장업 · 조정장업 · 카누장업 · 빙상장업 · 자동차경주장업 · 승마장업 · 종합체육시설업
- 신고체육시설업: 수영장업 · 체육도장업 · 볼링장업 · 테니스장업 · 골프연습장업 · 체력단련장업 · 에어로빅장업 · 당구장업 · 썰매장업 · 무도학원업 · 무도장업

**(2) 보조사업**

**(가) 농어촌관광휴양단지**

- 농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌특산물 등을 활용하여 농림어업전시관, 학습관, 지역특산물판매시설, 체육시설, 청소년수련시설, 휴양시설 등을 갖추고 이를 이용하게 하거나 휴양콘도미니엄 등 숙박시설 · 음식 등을 제공하는 사업
- 근거법령: 농어촌정비법 제66조 내지 제75조
- 사업 대상자: 시장 · 군수, 시장 · 군수로부터 사업계획 승인을 얻은 자
- 사업규모: 30,000m<sup>2</sup>(어촌관련 휴양단지사업인 경우에는 15,000m<sup>2</sup>) 이상 100,000m<sup>2</sup>미만
- 시설기준

- 기반시설: 단지조성, 진입로, 주차장, 상·하수도, 전기·통신시설 등
- 기본시설: 사업자가 반드시 설치하여야 하는 시설(농림어업전시관(60㎡이상), 학습관(60㎡이상))
- 자율시설: 지역특산물판매시설, 체육시설, 휴양시설 등으로 사업자가 설치 여부를 자율적으로 결정할 수 있는 시설

<표 4-5> 농어촌관광휴양단지의 시설기준

| 구 분   | 시설의 종류               | 시 설 기 준   |
|---|----------------------|---|
| 농<br>어<br>촌<br>관<br>광<br>휴<br>양<br>단<br>지<br>사<br>업 | 농림어업전시관<br>(기 본 시 설) | ○농기구 등 농림수산업관련 장비와 사진 등을 전시하기에 적합한 시설로서 면적이 60제곱미터 이상일 것          |
|   | 학 습 관<br>(기 본 시 설)   | ○학습에 필요한 책상과 의자 등을 갖춘 시설로서 면적이 60제곱미터 이상일 것                       |
|   | 지 역 특 산 물<br>판 매 시 설 | ○지역농수산물 또는 특산물의 전시 및 판매를 위한 시설로서 식품위생법시행규칙에서 정한 해당시설의 기준에 적합할 것   |
|   | 체 육 시 설              | ○체육시설의설치·이용에관한법률시행규칙에서 정한 해당시설의 기준에 적합할 것                         |
|   | 휴 양 시 설              | ○원두막·뉴시터등 이용객에게 휴식을 제공할 수 있는 시설로서 농림부장관 또는 해양수산부장관이 정하는 기준에 적합할 것 |
|   | 그 밖의 시 설             | ○농어촌관광휴양단지사업의 운영에 필요한 시설로서 농림부장관 또는 해양수산부장관이 정하는 기준에 적합할 것        |

**(나) 관광농원**

- 농어촌의 자연자원과 농림수산생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농체험 시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 부수되는 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 사업
  
- 근거법령: 농어촌정비법 제66조 내지 제75조
  
- 사업 대상자: 시장·군수, 농업기반공사, 농협, 산림조합, 수산업협동조합, 어촌계, 영농조합법인, 영어조합법인, 농업인
  
- 사업규모 및 내용
  - 사업규모: 66,000㎡미만
  - 기본시설: 사업자가 반드시 설치하여야 하는 시설(영농체험시설(농장면적) 작목입식면적 등이 2,000㎡이상으로서 농원면적의 20% 이상 조성)
  - 자율시설: 농어촌정비법 제66조제3항 규정에 의한 농특산물판매시설, 운동시설, 휴양시설, 음식제공시설, 기타시설 등으로 사업자가 설치여부를 자율적으로 결정하는 시설로서 경영안정화를 위해 시설설치는 적정규모로 설치

<표 4-6> 관광농원의 기능별 유형

| 유형    | 조성예시  |
|-------|---|
| 자연학습형 | 기본시설+동·식물원, 민속자료관, 식당, 캠프장, 운동장, 자연학습 관찰장, 놀이터 등    |
| 주말농원형 | 기본시설+주말농원, 농기구창고, 숙박시설, 식당, 특산품판매장, 낚시터, 놀이터, 야영장 등 |
| 심신수련형 | 기본시설+야영장, 민속자료관, 운동장, 수영장, 기타                       |
| 농촌휴양형 | 기본시설+숙박시설, 식당, 야영장, 휴게소, 특산품판매장, 기타                 |
| 효도농원형 | 농장, 부속주택, 농업부대시설, 가공시설 등                            |

<표 4-7> 관광농원의 운영형태별 유형

| 유형      | 운영형태  |
|---------|---|
| 농산물채취형  | 농가가 재배한 농작물을 내방객이 직접 채취토록 운영<br>· 과일따기, 감자캐기, 밤줍기등                    |
| 생산수단대여형 | 농산물생산에 보람을 느낄수 있도록 농장을 일정하게 구획하여 그 토지와 작물(축사, 가축등 포함), 농기구등의 생산수단을 제공 |
| 장소 제공형  | 농장, 과수원, 화원등을 개방하여 감상, 견학토록 하고, 레크레이션시설 등을 설치, 휴양을 위한 장소로 제공          |

(다) 농어촌민박

- 농어촌지역에서 이용객의 편의와 농어촌소득증대를 목적으로 숙박·취사시설 등을 제공하는 사업
- 근거법령: 농어촌정비법 제66조 내지 제75조

- 사업 대상자: 기존주택을 개·보수 또는 증·개축하여 민박을 영위하고자 하는 자로서 자격제한은 없음.

#### (라) 주말농원

- 주말·체험영농을 목적으로 하는 이용객에게 농지를 임대하거나 용역을 제공하고 그 밖에 부수되는 시설을 갖추어 이용하는 업종
- 근거법령: 농지법 22조, 농어촌정비법 제8조의 2

#### (마) 청소년수련시설

- 청소년 수련활동의 실시를 주된 목적으로 하는 시설로 청소년들의 수련활동에 필요한 여러 가지 시설·설비를 갖추고 청소년지도자의 지도하에 체계적이면서도 다양한 프로그램을 실시하는 시설
- 근거법령: 청소년기본법
- 사업시행자:
  - 국가, 지방자치단체(시·도 및 시·도 교육청)
  - 개인·법인 또는 단체 : 시·도지사 허가를 받아 설치·운영 가능
- 시설의 종류

- 생활권 수련시설: 주로 일상생활권 안에서 수련활동을 실시하는 시설
  - 청소년 수련관: 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖춘 종합수련시설(청소년극장, 공연장, 상담실, 컴퓨터실, 유스텍, 실내수영장, 헬스장, 농구장 등 설치)
  - 청소년문화의집: 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술중심의 수련시설(인터넷부스, 댄스 연습실, 음악연습실, 동아리방 등 설치)
- 자연권 수련시설: 주로 자연과 더불어 체험활동 위주의 수련활동을 실시하는 시설
  - 청소년 수련원: 생활관(숙박기능을 갖춘 것)과 다양한 수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖춘 종합수련시설
  - 청소년 야영장: 야영에 적합한 시설 및 설비를 갖추고 수련거리를 실시하거나 야영편의를 제공하는 수련시설
- 유스호스텔: 청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설·설비에 부대·편의시설을 갖추고 숙식편의 제공, 여행청소년의 수련활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설

#### (바) 문화예술시설

- 근거법령: 문화예술진흥법
- 시설의 종류
  - 공연시설
    - 공연장: 공연법 제2조제4호의 규정에 의한 공연장(영화상영관

을 제외한다)

- 영화상영관: 영화진흥법에 의한 영화를 상영하는 공연장
- 야외음악당 등: 연주·연극·무용 등을 할 수 있는 야외시설로서 공연법에 의한 공연장외의 시설

전시시설

- 박물관, : 박물관 및 미술관진흥법 제2조 제1호의 규정에 의한 박물관, 미술관: 박물관 및 미술관진흥법 제2조 제2호의 규정에 의한 미술관, 화랑: 회화·서예·사진·공예 등의 작품을 전시·매매하는 시설
- 조각공원: 조각작품을 전시하는 공원

도서시설

- 도서관: 도서관 및 독서진흥법 제2조 제1호의 규정에 의한 도서관

- 문고: 도서관 및 독서진흥법 제2조 제2호의 규정에 의한 문고
- 지역문화복지시설

- 문화의 집: 지역주민이 생활권역안에서 문화예술을 이해하고 체험하며 직접 참여할 수 있도록 하기 위한 것으로서 관련프로그램과 지식 및 정보를 제공하는 복합문화공간
- 복지회관: 지역주민의 사회참여 기회를 넓히고 복지를 향상하기 위한 것으로서 지역사회의 발전을 위한 집회 및 강연 기타 각종의 관련행사 등이 이루어지는 시설
- 문화체육센터: 지역주민의 문화·체육활동을 향상하기 위하여 건립된 시설
- 청소년수련시설: 청소년기본법 제26조제1항 및 제2항의 규정에

### 의한 청소년수련시설

#### - 문화보급전수시설

- 지방문화원: 지방문화원진흥법 제2조의 규정에 의한 지방문화원
- 국악원: 전통 국악의 발전을 위하여 설치된 교육 및 전수시설
- 전수회관: 지방 고유의 무형문화재를 지속적으로 교육·전수하고 보존할 수 있는 시설

- 기타 문화시설: 위의 문화시설 외의 시설로서 문화예술활동에 지속적으로 이용되는 시설중 문화관광부장관이 정하여 관보에 고시하는 시설

### (사) 공업시설

- 건축물 또는 공작물, 물품제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설을 갖추고 제조업을 영위하기 위한 시설
- 근거법령: 산업집적활성화및공장설립에관한법률
- 공장입지의 기준: 산업자원부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 다음의 사항에 관한 공장입지의 기준을 정하여 이를 고시하여야 한다.
  - 국토의계획및이용에관한법률 등 대통령령이 정하는 법령에서 용도지역별로 허용 또는 제한되는 공장의 업종·규모 및 범위등에 관한 사항
  - 제조업종별 공장부지면적에 대한 대통령령이 정하는 공장건축물



등(이하 "공장건축물등"이라 한다)의 면적의 비율(이하 "기준공장면적율"이라 한다)과 그 적용대상

- 제조업종별 환경오염방지에 관한 사항
- 환경오염을 일으킬 수 있는 공장의 입지제한에 관한 사항

## 마. 3차산업단지의 운영방안

### (1) 사업의 경영권

- 3차산업단지의 운영은 정부가 사업지침의 결정 및 예산을 지원하고, 주민은 실제의 사업내용의 결정 및 사업의 집행을 담당하는 방식이 되어야 할 것임.
- 즉 중앙정부 중심의 하향식 지정이 아니라 지방정부와 지역농민을 중심으로 한 상향식 경쟁 또는 추천을 통하여 사업단지가 선정되어야 함.
- 이러한 점을 고려 할때 지역농민단체(또는 개혁된 농협)가 경영권을 갖도록 함.
- 3차산업단지의 실제적인 운영은 지역농민단체에 의해 선출된 향토지도자가 담당하는 것이 바람직. 단 선출된 지도자는 일반농민이 아닌 전문경영능력을 가진 자야 함.

- 농촌3차산업단지는 농촌 지역농민의 경제활동 및 일상생활과 밀접한 관련성이있기 때문에 계획수립과정에서부터 사업의 경영권에 이르기까지 지역농민단체 또는 지역농민이 참여할 수 있는 제도적 장치가 명시될 필요성이 있음.
- 3차산업단지 운영에 있어서 지역주민에 대한 지원방안 또한 구체적으로 명시되어야 하며 주요 내용은 다음과 같음.
  - 농촌3차산업단지 개발사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자가 있는 경우에는 그에 대한 이주대책을 수립·시행하도록 함
  - 특별한 사유가 없는 한 이주자·지역주민을 우선적으로 고용하도록 함
  - 시행자 및 단지안에 입주하는 기업은 당해 3차산업단지 또는 그 인접지역에서 생산되는 공산품, 농·수·축산물 등을 우선적으로 구매하도록 함

## (2) 지도자 선출

- 농촌3차산업단지를 운영하는 데에서 지도자의 역할은 매우 큰 비중을 차지하고 있으며, 지도자의 능력과 열정 그리고 기본적으로 어떠한 생각을 가지고 있는냐에 따라 지역개발의 성공여부가 결정된다고 할 수 있음.
  - 지도자 선출은 사회적 갈등해소 방안 중 구조적인 해소방안의 대표적인 사례로서 많은 사람이 모여 운영하는 공동체의 경우

각기 다른 생각을 공동체 운영의 방향으로 수용하고, 일치된 힘으로 승화시키는 문제해결 방법 등 그 지도자의 자질이 매우 중요함. 개인 사업과는 달리 상당부분은 공동체의 공동이익을 위해 헌신적으로 역할을 할 수 있는 지도자가 절실하게 요구됨.

- 즉 농민 및 지역주민이 의지를 가지고 합리적인 방향으로 사업을 추진할 수 있도록 하는 '촉발자'의 육성이 중요함.

○ 공동체 구현에서 지도자 선출의 문제에는 지도자에 대한 공동체 일원의 인정여부와 후계 지도자의 교육여부를 들 수 있음. 지도자 선출시 문제가 되는 것은 혈연과 지연에 대한 극복이며, 대체적으로 혈연에 근거한 씨족부락의 형성으로 이루어져 있기 때문에 외지인에 대한 배타적인 성향을 띠고 있음.

○ 지도자 선출과 관련한 문제점으로는 후계지도자 양성의 문제임. 현재 농촌지역에서는 젊은 사람들이 도시로 떠나면서 앞으로의 농촌을 이끌어갈 인적 자원이 부족한 상황임. 지도자의 양성은 체계적인 교육을 통해서 이루어질 수가 있으나 교육의 대상이 될 수 있는 젊은이들이 거의 없어 교육체계를 잡는다고 해도 그 결과는 낙관하기 어려운 실정임.

### (3) 의사 결정과정과 방법

○ 공동체의 구성원들의 전체나 위원회 내에서 합의체로 의견을 조율하는 방법이 가장 바람직한 의사결정방식임.

- 공동체 구성원이 모두 책임을 지고 운영해야 하는 농촌3차산업의 경우 어떠한 의견이라도 다 개진해야 하며, 충분한 토론을 거쳐 많은 사람들이 수긍하고 적극적으로 협조할 수 있는 결정을 유도해야 함. 지도자의 역할은 지역에 대한 전권을 위임받는 다기보다는 지역주민의 의사결정에 도움을 주고 이를 중재·조정하는 것에 비중을 두어야 하는 합의체 운영방식이 바람직할 것임.
- 이제까지 우리나라 농촌지역에서의 행정적인 절차 수행과정에 있어서는 주민들의 의견수렴을 통한 상향식 전달체계가 아닌 상위기관에서 정해진 내용을 전달하는 하향식 전달체계였음. 즉 주민들이 자신의 지역에 대한 의견을 개진하기보다는 전달되어진 농업정책을 수용하고 따르는 입장을 지니고 있었다는 것임. 하향식 의사결정과정은 결과적으로 지역에 대한 공동체 의식과 의사결정과정에서의 형평성과 자율성을 약화시키는 결과를 초래하였음.
- 농촌3차산업을 성공적으로 활성화시키기 구성원들이 공동의 문제로 인식하고 협력하는 체제가 필요함. 그러기 위해서는 ‘(가칭) 농촌3차산업단지’사업에 참여하는 전 구성원(지역 주민, 토지 소유자, 임대 거주자 등)이 참가한 회의에서 모두 자신의 이익과 관련된 의견을 충분히 거론하는 장시간 토의과정을 거쳐 모든 구성원의 합의를 이끌어 내는 과정이 중요함.
- 다만, 구성원들의 의견이 첨예하게 대립하는 문제는 원만한 결과

도출을 위해 사업지원기관인 지방정부가 중재자 역할을 할 수 있음.

#### (4) 개인별 투자 부담

- 농촌3차산업을 도입하는 과정에서 발생할 수 있는 문제는 계획의 실현을 위한 예산편성에 따라 발생하는 여러 가지 사항들이 있음. 개인별 투자 부담은 여러 가지 형태로 나타나는데 그 첫 번째는 투자금액의 부담이며, 둘째는 도로나 공공부지 제공에 따른 토지부담, 그리고 세 번째는 개별적으로 할애해야 할 시간이나 육체적, 정신적인 노력 등 다양한 형태로 구분됨.
- 먼저 공동체를 위한 사업에 필요한 초기 투자부분에서는 농촌3차산업의 활성화를 위한 마을 기반시설 확충에 필요한 개인소유 토지의 부담, 기금확보를 위한 금전적 부담 등이 있는데 이러한 개인적인 부담은 공동체 구성원들간에 합의된 기준에 의거하여 형평성을 고려한 분배원칙을 준수하는 것이 필요함. 이를 해결하기 위해서는 '(가칭) 농촌3차산업단지'사업을 통한 지역의 개발이 어느 한 사람을 위한 것이 아닌 공동체를 위한 것임을 인식할 수 있는 의식의 전환이 필요하며, 개인 재산 부담자에 대해 사업시행 과정에서 이익을 분배할 때 개별적인 차이를 두어 고려하는 것이 필요함.
- 두 번째 사업계획과 관련한 지역주민 부담의 문제로는 관광객을

위한 편익시설을 확충할 경우 주변의 혼잡과 이에 따른 피해와 소음, 농작물의 피해 등 본 사업의 활성화로 인한 직·간접적인 피해를 들 수 있음.

## (5) 수익의 분배 및 관리

- 농촌3차산업이 지역 내에서 성공적으로 활성화되었을 경우 이를 통해 얻게 되는 수익의 분배문제와 추후 마을재산의 공동관리에 대한 문제가 현실적으로 심각하게 대두됨.
- 이익분배에 대한 가장 직접적인 해결방안으로는 농촌3차산업 초기 단계에서의 개인의 투자에 대한 부담비율에 따라 이후 수익을 분배해주는 방법을 생각해볼 수도 있음. 이 경우 계획단계에서 기반시설 확충을 위하여 개인 재산을 부담한 사람에게 이익을 우선적으로 배분해 주는 것임.
- 이와 덧붙여 고려해야 할 분배의 문제는 편익시설 설치에 따른 간접이익에 대한 부분임. 기반시설 확충 시 계획과정에서 도로의 확충이나 편익시설 설치·제공 등으로 인하여 간접적인 이익을 얻게되는 주민들과 오히려 이로 인해 불편을 겪게되는 주민들간의 형평성을 지켜주어야 함.
- 마지막으로 농촌3차산업을 통하여 형성된 공동의 이익부분을 누가, 어떻게 관리해줄 것인가에 대한 문제가 있음. 공동의 이익에

대한 개인의 입장은 모두 다를 수 있으며, 또한 공동이익이 마을에 쓰여지기를 원하는 우선 순위에 있어서도 그 의견을 달리할 수 있는 것임.

## 바. 입법시 고려사항

- 농촌3차산업단지의 기본목표는 낙후되고 침체되어 있는 농촌공간을 쾌적하고 풍요로운 공간으로 활성화하기 위해 산업의 진흥, 정주공간으로서의 생활시설의 정비방법과 이에 따른 대상지역내의 토지이용의 구체적인 방향을 명백히 설정하는 것임. 따라서 관련 입법의 추진시 다음의 사항을 고려해야 함.
- 농촌3차산업단지의 원활한 추진을 위해서는 「국토의계획및이용에관한법률」과의 관계정립 및 용도지역 지정이 중요한 과제임.
  - 종래의 준농림지역(농업진흥지역 밖)은 『국토의계획및이용에관한법률』에 의한 관리지역에 해당하며, 개발할 곳과 보전할 곳으로 구분하는 토지적성평가를 실시하여 계획관리지역·생산관리지역·보전관리지역으로 세분됨.
  - 계획관리지역이 가장 규제가 적으므로 농지가 다목적으로 개발되기 위해서는 계획관리지역에 편입되는 것이 바람직함.
  - 개발용도인 계획관리지역에서만 아파트단지·공장건설 등이 가능함.
- 농촌지역의 난개발의 해결과 농촌정비의 방향전환이라는 사회적

인 흐름을 반영하여, 종래 도시지역의 계획을 위한 도시계획법과 비도시지역의 용도지역을 규정한 국토이용관리법을 통합하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)이 제정되는 상황임.

- 따라서 농촌3차산업단지 전반에 관한 법률을 제정하려고 하는 경우 농촌계획 및 정비와 관련이 있는 타 부처와의 협의와 조정이 필요하게 됨. 이러한 부처간 조정과정을 통해 농촌공간에 대한 전반적인 계획과 농촌정비사업을 통합적으로 추진해야 할 것임.

#### 사. 사업 추진시 고려사항

- 농촌3차산업조성사업의 추진은 기존 농외소득 프로그램들의 주요 실패요인인 구체적인 수익모델(예상효과 - 투자비용산출 - 재원 확보 및 관리방안) 부재를 답습하지 말고 다음의 단계를 명확히 거쳐 추진되어야 할 것임.
- 조사·연구: 각 지역의 자연생태자원, 문화자원, 농업생산자원, 사회자원, 지역주민의 의향 등을 사전적으로 조사·연구하여 지역 실정에 적합한 형태의 농촌3차산업단지를 조성해야 함.
- 계획수립: 농촌의 고유한 특성자원(농촌 어메니티)이 갖고 있는 휴양·심미·생태·경제적 가치를 활용·보전할 수 있는 계획이 수립되어야 함.



- 자원의 가치평가: 무분별한 난개발에 의해 한번 훼손된 농촌 자원들은 다시 회복하는 것이 거의 불가능하기 때문에 시장가치뿐만 아니라 존재가치와 상속가치 등의 비시장가치를 고려한 가치평가가 이루어져야 함.
- 사후관리: 3차 산업단지 조성후 사후관리를 철저히 시행할 수 있는 경영·기술 컨설팅 장치가 제도적으로 마련되어야 함.
- 전략환경평가 도입: 정책입안 및 계획 초기단계부터 환경영향을 고려하는 전략환경평가(SEA)제도 도입을 고려해야 함.
  - 농촌3차산업단지의 환경보전에 관한 기본방향
  - 농촌3차산업단지 지역의 환경보전을 위한 지역별 기본계획
  - 지역환경기준 설정 및 유지·달성 계획
  - 자연생태계의 보전 및 복원에 관한 대책
  - 환경보전에 필요한 재원조달 및 연차별 투자계획
  - 기타 환경보전을 위하여 필요한 사항
- 농민의 적극적 참여방안: 농민들의 자율적인 참여를 활성화할 수 있는 방안이 필요함. 참여도에 따른 계획평가 및 지원 차별화도 고려할 수 있음.
- 본 사업 목표·수단의 체계를 P.P.B.S(Planning Programming Budgeting System)로 구체화하여 사업추진 및 예산운영의 시행

착오를 극소화 할 것.

#### 아. 설립자금 및 재정지원

- 하부구조 구축비용은 중앙정부 및 지방정부가 농촌복지 하부구조 구축 예산으로 전담함.
- 직접자본금(시설자본)은 실버타운 분양 수익금 및 지역 농민출연금.
- 농촌3차산업단지의 실효성을 확보하기 위하여 재원조달에 대한 명시적 규정이 필요함.
  - 예산 및 재원조달은 기본적으로 해당 지방정부를 중심으로 우선적으로 이루어져야 하겠으나, 농촌지역 지자체의 재원부족을 고려할 때 국가차원에서의 지원도 병행되어야 함.
  - 지방재정의 운용방법에 대한 정비가 우선적으로 요구되고 이와 더불어 농촌3차산업단지에 필요한 예산이 국가예산에도 반영되어야 할 것임.

### 3. 지속가능한 농외소득원 확보방안에 관한 설문조사결과

- 본 연구에서 제시한 지속가능한 농외소득원 확보방안, 즉 ‘(가칭)

농촌3차산업단지 조성사업'에 대하여 농업인 및 농업관련 종사자들의 의향을 파악하기 위해 설문조사를 실시하였으며 조사대상자 및 조사방법은 앞서 설명한 바와 동일함.

- 먼저 농촌3차산업단지 조성에 대해 조사대상자들의 동의 여부를 파악하기 위해 “(가칭)농촌3차산업단지 조성에 동의하십니까?”라는 질의하였으며 설문결과는 다음과 같음.

<표 4-8> 농촌3차산업단지 조성에 동의 여부

(단위: 응답수, %)

| 비 목  | 응 답       |
|------|-----------|
| 예    | 256(80.0) |
| 아니오  | 48(15.0)  |
| 모르겠다 | 10(3.1)   |
| 결측치  | 6(1.9)    |
| 합계   | 320(100)  |

- 조사결과 조성에 동의하는 의견이 80%, 조성을 반대한다는 의견이 15%로 조사됨. 따라서 조사대상자 대다수가 농촌3차산업단지 조성에 동의하는 것으로 조사되었음.
- 농촌3차산업단지의 조성에 동의 혹은 반대하는 이유를 구체적으로 파악하기 위해 “동의하거나 동의하지 않으신다면 이유는?”이라는 설문을 주관식으로 질의하였으며 주요 응답은 다음과 같이

요약됨.

○ 동의하는 이유

- 지역의 균형발전 및 각 산업계층간 균형적인 발전을 도모하기 위해서 농촌에 대한 개발과 투자가 필요.
- 추후 개방화시대에 대비하기 위한 농업·농외소득을 동시에 증진시키기 위한 정책이 필요함.
- 농촌의 인구 유출을 막고 살기 좋은 농촌의 생활환경개선의 차원에서 바람직함.
- 농외소득증대는 물론이고 농촌과 도시의 이해를 증진시키고 우리농산물의 판로를 제공하는 등의 국민복지 증진의 효과가 있음.

○ 동의하지 않는 이유

- 식량안보적 차원에서 농외소득증대보다는 농업소득의 증대를 위한 노력을 하는 것이 바람직함.
- 단지조성 자금의 확보가 어렵고 향후의 경영능력에 대한 검증이 이루어지지 않았음.
- 농민이 농업에만 충실할 수 있는 기반을 마련하는 것이 우선시 되고 추후 정부의 농외소득 정책이 도입되는 것이 바람직함.
- 농지의 황폐화 등의 환경오염을 유발할 수 있으므로 이에 대한 대비책이 먼저 만들어져야 함.

○ 농촌3차산업단지 조성시 자본투자에 대한 설문대상자들의 의견을 알아보기 위해 “(가칭)농촌3차산업단지를 조성한다면 민간이 조달

해야 할 자본부분은 어떻게 투자되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?”라고 질의하였으며 응답결과는 다음과 같음.

<표 4-9> 농촌3차산업조성시 자본조달방법

(단위: 응답수, %)

| 비 목    | 응 답       |
|--------|-----------|
| 도시자본위주 | 15(4.7)   |
| 농민자본위주 | 202(63.1) |
| 상관없다   | 63(19.7)  |
| 결측     | 40(12.5)  |
| 합계     | 320(100)  |

- 조사결과 “지역농민자본이 위주가 되어야 한다”는 의견이 63.1%로 높게 조사되었음. 반면 “특정 개인의 도시자본이 위주가 되어야 한다”라는 의견은 4.7%로 매우 낮게 나타났음. 따라서 응답자의 과반수 이상이 농촌3차산업단지를 조성하기 위한 민간부분의 자본은 농민자본이 중심이 되어야한다고 생각하고 있는 것으로 판단됨. “어떤 자본이 투자되건 상관없다”는 의견은 19.7%로 조사되었음.
- 농촌3차산업단지를 조성할 경우 운영주체와 지역농민의 참여정도에 대한 의견을 조사하기 위해 “(가칭)농촌산업단지를 조성한다면 지역농민의 참여는 어느 정도가 바람직합니까?”라고 질의하였으며 응답결과는 다음과 같다.

<표 4-10> 농촌3차산업조성시 지역농민의 참여정도

(단위: 응답수, %)

| 비 목        | 응 답       |
|------------|-----------|
| 농민이 직접운영   | 65(20.3)  |
| 전문 경영인 고용  | 179(55.9) |
| 농민참여 제도화   | 40(12.5)  |
| 개인 사업체로 운영 | 6(1.9)    |
| 결측치        | 30(9.4)   |
| 합계         | 320(100)  |

- 조사결과 “지역농민단체가 경영권을 가지고 전문 경영인을 고용하여 운영해야한다”는 의견이 전체의견의 55.9%로 가장 많았음. 다음으로는 “지역농민 협의체(농민)가 경영주가 되어 직접 운영해야 한다”라는 의견이 20.3%, “일반기업이 경영하되 지역농민의 경영참여를 제도화 해야한다”는 의견이 12.5%로 높게 나타났음. 반면 “일반기업인이 개인 사업체처럼 운영하는 것이 바람직하다”라는 의견은 1.9%로 응답률이 매우 낮았음.
- 따라서 설문대상자들은 (가칭)농촌3차단지가 설립된다면 경영권은 농민단체가 가지고 전문경영인을 고용하여 경영하는 것을 가장 선호하는 것으로 조사되었음. 또한 농민의 경영참여를 제도화하거나, 농민이 직접 운영하는 것도 긍정적으로 고려하여 있음. 농촌3차단지가 일반기업인에 의해서 운영되는 형태는 바람직하지 않은 것으로 판단됨.
- 설문에서 조사된 지속가능한 농외소득원 확보방안에 관한 기타의

견들은 다음과 같이 요약됨.

양적인 지원보다는 질적인 지원 즉 선택과 집종의 정책이 향후 추진되어야 함. 즉 농촌관광사업의 경우 영세한 규모로 다수를 투자한 결과 음식점화 됨. 농촌3차산업단지처럼 대규모 조성사업에 집중 투자해야 함.

사업의 계획 및 추진시에는 지역여건과 시장성, 경제성을 면밀히 검토, 운영주체에 대한 충분한 교육. 사업추진 못지 않게 사후 관리가 강화되어야 함(엄중한 지도 감독).

환경친화적인 레포츠·오락산업을 면단위에 설치하도록 법적제도화 하여 균형발전을 유도해야함.

기존 정부정책이 시장논리를 충분히 이해하지 못하고 있으며 구체성과 전문성이 부족함.

신중한 입지선정 요망 : 물류기능, 지역 노동력의 질(연령, 성별 등) 등을 고려. 인기 위주의 사업추진, 전시행정 경계.

농업소득과 농외소득이 동시에 증대될 수 있도록, 농한기를 적극적으로 활용할 수 있는 사업의 추진이 요구됨.

## 제 5 장 요약 및 결론

### ▣ 연구의 목적

- 농산물 시장개방으로 인해 농외소득 불안정이 심화됨에 따라 농가소득 안전화 방안으로 농외소득에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음. 최근까지 정부가 추진해온 각종 농외소득사업이 실질적으로 농외소득 증대에 기여하지 못하고 있는 실정임. 따라서 본 연구의 최종목적은 기존 농외소득사업의 한계점을 극복하고 지속 가능한 농외소득 확보방안을 제시하는데 있음.

### ▣ 참여정부 이전 농외소득정책의 분석 및 평가

- 참여정부 이전 농외소득정책의 정책구조상 문제점은 다음과 같이 요약됨.
  - 농외소득정책 목표에 대한 구체적인 수준을 제시하고 있지 못함. 명확한 목표수준의 부재로 인해 집행과정상 혼란과 집행 후 평가가 불가능했음.
  - 개별 전략별 구체적인 목표수준과 목표별 정책구조상의 비중(가중치)이 전혀 고려되지 못하고 있음. 정책목표 및 수단의 선·후가 명확하게 제시되지 못함에 따라 정책집행의 효율성이 저하됨.
  - 목표와 수단간의 상충관계로서 농공단지조성정책은 상위목표인



- ‘환경친화적 농업육성’과 상충됨. 따라서 이에 대한 적절한 규제 및 단속이 시행되었어야 하나 그렇지 못함. 농공단지조성으로 인한 농촌지역의 환경오염문제가 지속적으로 제기됨.
- 농업을 전제로 하지 않은 농외소득의 편향적 추진은 상위목표인 ‘국민식량의 안전적공급’목표와 갈등을 유발 할 수 있음. 따라서 단순히 소득확보라는 측면만을 고려하기보다는 기존의 농업활동과의 연관성이 강조되어야 하나 이에 대한 구체적인 전략이 제시되지 못하고 있음.
  - 농촌특산단지조성정책은 사업성격이 불분명하여 농공단지조성정책, 농산물가공사업육성정책, 농업외부문의 중소기업관련정책과 혼란을 일으킬 소지가 다분함. 이 경우 관련 제도의 충돌 및 재원의 중복투자가 발생할 우려가 큼. 따라서 특산단지조성정책의 보다 명확한 정책범위 설정이 필요함.
- 참여정부 이전 농외소득정책을 종합적으로 평가하면, 최근들어 도·농간의 소득격차는 지속적으로 심화되고 있으며 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비율은 외환위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있음. 따라서 정부가 의욕적으로 추진한 각종 농외소득사업이 많은 예산투자에도 불구하고 실질적으로 농외소득증대에 기여하지 못했음.
- 참여정부 이전 농외소득정책을 사업별로 평가하면 다음과 같음.
- 농공단지조성정책을 통한 농외취업소득은 전체 농외소득에서 상당부분을 차지하고 있지만 외환위기 이후 급격히 하락하여 정체

되어 있는 상황임. 또한 농공단지조성추진은 환경오염문제, 지역 농업과의 괴리, 노동력자원이 취약한 농가에 대한 소득원 기능 미흡 등의 다양한 문제를 야기하고 있음. 따라서 지속가능한 농외소득원으로서의 타당성과 확대여부를 재검증할 필요가 있음.

- 농산물가공사업육성정책을 통한 농산물가공소득은 최근들어 급격히 하락하고 있음. 전체 농외소득에 차지하는 비율이 매우 낮아 농외소득증대에 크게 기여하지 못하고 있음.
- 농촌관광휴양지개발정책을 통한 기타농외소득은 전체 농외소득에서 차지하는 비율이 지속적으로 증대되고 있음. 하지만 최근 몇 년 동안 집중적으로 투자된 예산을 고려해 본다면 그 효과는 아직 미진한 것으로 판단됨.

#### ■ 참여정부 농외소득정책의 분석 및 평가

- 정책구조상의 문제점 : 전략 선택의 기준, 정책집행과정에서의 지침, 집행후 평가 기준인 정책목표는 분명하고 구체적으로 기술, 측정가능, 산출물지향적이어야 함. 농외소득비중(67%)뿐만 아니라 개별 전략별 구체적인 목표와 목표치별 정책구조상의 비중(가중치)이 설정되어야 함.
- 종전의 정책과 달리 최근 농업·농촌을 둘러싼 5대 Mega-Trend를 적극 반영함으로써 농촌관광을 중심으로 정책체계를 개편. 이러한 방향은 바람직하다고 생각되나 대부분의 정책전략에 농촌관광관련 개념이 혼재됨으로서 향후 정책목표 및 수단간의 갈등,

정책혼선, 중복투자가 우려됨. 정책구조의 면밀한 재검토 및 정리가 요망됨. 또한 농촌관광육성정책의 특성상 타 부처(행자부, 문광부 등)와도 정책체계의 중복 및 충돌이 예상되며 이에 대한 명확한 정리가 필요함.

- 참여정부 농외소득정책의 두드러진 특징은 농외소득증대와 농촌지역개발이라는 양대 목표의 연관 내지 공동추진을 강조한 것임. 단순한 농외소득증대가 아니라 농촌지역의 산업구조 고도화, 지역사회 활성화 등 다각적인 접근이 시도된다는 점에서 의의가 큼. 하지만 사전식 프로그램 나열은 양 목표 어느 하나도 달성하지 못할 우려가 있음. 따라서 농외소득증대와 농촌지역개발이 동시에 가능한 핵심정책을 선별하고 이에 대한 집중투자가 요망됨.
- 농외소득정책이 농업소득의 한계를 보완하고 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 추진되어야 할 사업이지만 농외소득으로 소득문제를 근본적으로 해결하기는 어렵다는 점이 인식되어야 함. 즉 농촌지역정책은 단순히 소득 확보라는 경제적 측면에 국한될 성질의 것이 아니며 농촌이 지니는 다양한 잠재력을 극대화하고 농업·지역·환경을 포괄하는 정책이 되어야 함. 따라서 “지속가능한 농업” 기본목표와 연관성을 가지고 상호 시너지를 발생시킬 수 있는 목표 및 전략들이 보다 구체적으로 보완되어야 할 것임.
- 기존 농외소득정책과 차별화되는 다양한 정책프로그램(전략+수단)이 제시되고 있으나 기존 프로그램들의 주요 실패요인인 구체적

인 수익모델(예상효과 - 투자비용산출 - 재원확보방안)이 여전히 부재함. 각 사업별 예상효과 및 투자비용 산출, 구체적 운영방안 정립, 재정확보방안 등이 구체적으로 설정되어야 함.

- 기존 정책들의 상당한 변화가 예상되는 참여정부 농외소득정책의 특성상 향후 추진될 신규 프로그램들은 반드시 사전 정책실험을 거쳐 실패 가능성을 최소화 해야함. 하지만 이에대한 구체적인 대책이 제시되지 못하고 있음. 지식정보화 시대에 걸맞게 농외소득정책구조를 시스템화하여 체계적으로 관리할 수 있고 각종 사업별 효과 및 사업간의 연관효과를 시뮬레이션할 수 있는 계량화된 도구가 제시, 운영되어야 함.
- 농공단지를 농촌지역 일자리 창출을 위한 거점단지로 발전시키기 위해 지속적인 단지 조성확대를 계획하고 있으나, 농공단지육성은 그동안 정책효과가 미미하다고 평가되어 왔으며, 다양한 문제점들이 지적됨. 농촌지역의 접근성 개선, 농공단지 수요증가 등 바람직한 상황보다는 최근 불투명한 경제전망 등의 위험요인을 적극 검토하여야 함. 조성확대보다 이전 정책의 문제점을 개선하는 합리적 운영방안 모색이 선행되어 이전 정책의 오류를 다시 답습하지 않아야 할 것임.
- 전략별 중요도 면에서 농산물가공사업, 농촌특산단지사업의 중요도가 상대적으로 낮아지는 경향을 보임. 하지만 이들 사업은 그간 십여 년에 걸쳐 막대한 예산이 투자된 사업으로 예산 투자의

효율성 면에서 기존 투자사업장에 대한 구체적인 관리방안이 제시되어야 함. 또한 참여정부의 신규 농외소득 정책프로그램과의 연관관계를 면밀히 파악하여 기존 사업장들을 적극 활용해야 함.

- 농외소득정책은 기본적으로 농민을 정책대상 집단으로 한 소득증대 프로그램인 만큼 사업추진 의사결정 및 경영에 있어서 농민이 주체가 되어야 함. 기존의 각종 사업의 주요 실패요인도 농민의 주도적인 참여가 결여된 점이 다수 지적됨. 정책전략별 이에 대한 명문화된 규정과 참여방안을 강화할 필요가 있음.
- 최근 농가경제 통계를 살펴보면 도·농간의 소득격차를 발생시키는 주요 요인으로 부채증대가 지적되고 있음<sup>8)</sup>. 농외소득정책은 기본적으로 농가소득정책의 하위정책임. 따라서 방어적 방법 즉 간접적 농외소득정책으로 효과적인 부채경감대책이 농업소득정책의 틀 안에서 병행되어야 할 것임. 정책수단으로는 농가의 부채 규모나 용도 등을 면밀히 심사하고 개인 워크아웃 같은 프로그램을 적용해 경감시켜주는 방식을 택해야 농민들에게 경각심을 심어주면서 도시 서민들과의 형평성 시비도 해소할 수 있을 것임.

## ▣ 외국의 농외소득정책 고찰을 통한 농외소득확보방안 모색

### ○ 일본의 농외소득정책

8) 1993년에서 2003년까지 10년간 농가소득은 57%증대, 반면 부채는 396%(약 4배)증가, 「2003년 농가경제 조사결과」, 통계청, 2004.

- 농촌공업화의 추진과 문제점 : 일본의 경우도 국내와 마찬가지로 1971년도 농공법에 의한 농촌공업화를 추진하였음. 하지만 취업구조개선(충분한 농외취업)과 농업구조개선(안정 겸업농육성, 전업농가로의 농지집중)이라는 목표 모두 제대로 달성하지 못함.
- 농촌공업화정책의 교훈을 통해 일본 농외소득증대 프로그램은 농업소득이나 농외소득이나 라는 양자택일적인 접근방법이 아니라 농촌지역의 부존자원을 활용하여 지역전체의 고용창출과 소득확보를 도모하는 방향으로 활발하게 전개되고 있음 : 농촌의 6차 산업화
- 농업의 6차 산업화(복합산업화)란 농업이 가지는 산업적인 특징을 1차 산업×2차 산업×3차 산업=6차 산업이라는 도식에서 성립한 것으로 농촌이 주체가 되어 농업의 부가가치와 고용을 회복하여 농업의 종합산업화를 도모하는 것이 목적임. 지역을 단위로 농업생산자가 적극적으로 2차 산업, 3차 산업의 영역에 참여함으로써 새로운 가치 창출, 고용기회 확대에 파급되어 지역을 활성화하기 위한 전략임. 생산활동 뿐 아니라 가공, 판매, 교류 등의 분야까지 일관되게 농촌이 담당함으로써 농촌지역에 새로운 가치를 창조하는 동시에, 전업농은 물론 고령자와 여성들에게도 새로운 취업기회를 제공하는 효과를 기대할 수 있음.
- 일본 6차산업화의 대표적인 유형은 다음과 같이 정리됨.
  - 특산품 개발 등 고부가가치 농업을 실현하는 것으로서 1차 산업인 농업의 진흥을 중심으로 하여 2차 산업, 3차 산업으로 발전해 가는 유형

- 농산물 가공 등 2차 산업의 진흥을 통하여 그 원료의 공급기반인 1차 산업을 활성화하는 동시에, 농산물 가공품의 판매 등 3차 산업도 전개하는 유형
- 도시농촌 교류, 농촌 관광 등 3차 산업을 진흥하는 것을 기점으로 하여 1차 산업, 2차 산업의 진흥을 도모하는 유형
- 일본 6차산업화의 대표적인 추진주체는 다음과 같음.
  - 전업농가·후계자를 중심으로 한 생산자 그룹
  - 농촌여성 그룹
  - 고령자 그룹
  - 부락 등의 지연 그룹
  - 지자체·농협 등 기존 조직
  - 농업공사 등 제3섹터
- 대만의 농외소득정책
  - 대만의 행정원 농업위원회는 국제화 등 시장개방 추세에 따른 농업경영형태 개선의 수요, 국민소득 증대에 따른 국민관광수요의 증가 등에 대응하여 농업경쟁력 제고를 위한 새로운 돌파구 마련이 절실히 필요하다는 인식에서 1990년부터 휴한농업발전계획을 수립하고, 지방정부가 휴한농업계획 및 건설사업을 추진하도록 지도해 오고 있음. 그 결과 지금까지 총 31개 휴한농업거점을 계획하였으며, 이미 계획 수립이 완성된 휴한농업거점에 대해서는 공공건설 보조를 실시하여 국민에게 휴한농업을 체험할 수 있는 기회를 제공하고 있음.
  - 대만은 국민소득이 이미 13,000달러 수준을 넘어섰고, 주5일 근무

제를 실시함으로써 국민의 관광기회와 의욕이 크게 증가하여 물질생활의 여유를 추구하게 되었음. 또한, 정신생활을 추구할 수 있는 더욱 풍부한 시간과 경제능력을 구비함에 따라 여가활동은 이미 대만 국민의 생활 중의 매우 중요한 한 부분이 되었으며, 그 중 옥외 오락활동이 상당한 비중을 차지하는 등 휴한농업의 발전 여건이 조성되어 있음.

이에 대만정부는 WTO에 가입하면 농산물 시장개방으로 농가소득 감소에 직접적인 영향을 미치게 될 것으로 예측하고, 전통적인 '생산형 농업'에서 '서비스형 농업'으로 전환하여 농업의 풍부한 생산, 생태 및 생활 자원을 이용하여 국민에게 농업관광을 제공하고, 나아가 농업의 구조조정에 도움이 될 수 있도록 농민을 지도하는 휴한농업발전지도조치를 마련하고 실행하여 왔음.

이러한 휴한농업 육성책을 실시하는 것은 각종 자원을 결합하여 농촌을 건설함으로써 휴한농업 발전에 적합한 환경을 조성하고, 지속경영과 농업경영 이념에 부합하는 휴한농장을 설립하며, 농촌주민이 휴한농업 경영능력을 갖추도록 배양하여, 그 서비스 수준 및 경영관리능력을 제고하고, 국민의 농업에 대한 체험활동의 흥미와 취미를 배양하는 데 목적을 두고 있음.

대만의 휴한농업발전을 위하여 주요 시책을 살펴보면, 휴한농업 설치관리법, 휴한농업지도관리법 등 관련 법령을 정비하여 중앙정부의 휴한농업지구(휴한농장)에 대한 체계적인 지도와 지원을 추진하고 있음. 즉, 정부는 관련법령에 의거 매년 일정수의 휴한농업지구 또는 휴한농장을 선정하여 중점 지도를 하는데 선정된 휴한농업지구에 대해서는 도로, 주차장 등 공공시설 건설을 지원



하며, 개별 휴한농장에 대해서는 우대금리융자를 제공하고 있음.

- 또한 지정된 휴한농장주에 대해서는 휴한농장의 경영능력 배양을 위해 일정 기간 전문기관에 위탁하여 교육훈련을 받을 수 있도록 하고, 때로는 해외연수를 실시하기도 하며, 부녀자에게는 식당 및 숙박시설 운영을 위한 교육훈련을 실시하며 비용은 전액 정부가 부담하고 있음. 중앙정부의 적극적인 홍보 효과 또한 매우 커서 농업위원회 홈페이지, 대중매체, 각종 판촉활동 등을 통한 휴한농업에 대한 적극적인 홍보를 실시하고 있음.

○ 일본, 대만 농외소득정책의 시사점

- 양국의 상황 : 농가소득이 정채 내지는 감소추세로 전환되고 있음. 이것은 농산물가격의 하락과 가격정책의 후퇴 등으로 농업소득이 감소하는 한편, 농외소득도 농촌공업화가 가지는 한계 등에 의한 취업기회의 제약으로 감소하는 경향이 있기 때문임. 이와 같은 농업소득과 농외소득의 동시적 감소가 최근 농가소득문제의 핵심이며, 이러한 문제의 누적은 부채문제 및 농촌공동화로 귀결될 수 있음.
- 농촌공업화로 성과를 거두지 못한 양국이 농외소득증대의 대안으로서 최근 보급 확대되고 있는 것이 농촌지역의 부존자원을 활용하여 지역전체의 고용창출과 소득확보를 도모하는 방안임. 농촌지역은 농산물 생산활동만이 아니라, 농산물 가공 및 판매, 농가 민박, 도시농촌 교류 등 다양한 활동을 통하여 소득을 확보하는 소위 농업의 6차 산업화가 그것이며 대만의 경우도 유사한 트렌드가 전개되고 있음.

농외소득확보의 성공사례를 통해 양국 농외소득정책의 특징을 살펴보면, 일본의 경우 먼저 '농가단위'보다는 '지역단위'로 소득 확보 활동을 적극적으로 추진하고, 지역별로 개성을 살려서 지역 자원을 최대한 활용하는 사례 등 다양한 자원이 소득확보에 활용하고 있다는 점이 지적됨. 또한 농업을 기본으로 하면서 농산물가공, 지역특산물 판매, 농촌관광 등을 복합적으로 추진함으로써 소득증대효과를 높이고 있는 것이 특징임. 대만의 경우는 그린투어리즘의 활성화, 농산물가공산업의 발전 및 농촌공업화를 통한 농외취업 증가 등이 주요 특징임.

대만의 경우 최근 그린투어리즘의 성공적인 발전을 위해서는 정부지원의 경우 '개별농가'를 대상으로 하는 재정지원보다는 '지역단위'로 인프라 구축을 지원하고, 관광농원 경영농가에 대한 교육훈련 실시 등이 강조되고 있음. 그리고, 그린투어리즘에 대한 지속적인 홍보를 실시하여 농업관광에 대한 수요 창출을 도모하고, 농민단체의 지도기능을 강화하여 관광농원의 자립확보를 중시하고 있음.

일본, 대만 공통적으로 농촌공업화에 대해서는 무분별한 농공단지 조성이 환경오염 등 막대한 사회적 비용을 부담해야 하는 문제가 발생한다는 점에 공감하고 있음. 따라서 업종제한 등의 조치가 이루어져야 하며, 특히 지역특산물 가공 등을 비롯한 지역 특화산업을 단지화하는 방향으로 전환하여 농업의 부가가치 제고, 농가소득 증대, 나아가 지역경제 활성화 등의 효과를 기대하려는 움직임을 보이고 있음.

일본의 6차산업화는 유사한 농업소득문제를 안고 있는 우리나라

에도 중요한 의미를 가짐. 따라서 일본에서 제시되고 있는 6차산업화 추진의 18유형을 보다 면밀히 검토하여 국내 실정에 맞는 유형을 선택하는 노력이 요구됨. 즉 정책프로그램 운영에 대한 불필요한 예산낭비를 방지하기 위해 각각의 유형에 대한 프로그램 시행시 효과를 시나리오별로 사전에 분석해보는 작업이 선행되어야 할 것임.

#### ▣ 지속가능한 농외소득확보방안

- 지속가능한 농외소득원 확보를 위한 농외소득 정책프로그램 : (가칭)‘농촌3차산업단지’ 조성 및 제도적 장치 마련
- (가칭)‘농촌3차산업단지’의 필요성
  - 농촌은 삶의 터전으로서 지속가능한 농업친화적 농외소득사업 기반 구축이 긴요함.
  - 지속가능한 농업생산기반의 확립
    - 농촌 농외소득사업으로 부적합한 2차산업보다는 농촌입지조건에 유리한 3차산업 중심의 수익성 높은 농외소득사업단지를 정부의 인프라 구축지원과 함께 지역농민이 조성하여 사업성이 높은 농외소득사업 활동부문을 농촌공간에 도입해야 함.
- (가칭)‘농촌3차산업단지’의 조성 및 운영의 대전제
  - 본 사업은 농가소득증대를 위한 농외소득 정책수단으로서 그 경영은 지역농민에 의한, 농민을 위한 것이어야 함.

- 농업의 다원적 기능을 유지하기 위해서 농촌개발시 농민을 중심으로 한 주민의 동의와 철저한 환경영향평가가 전제되어야 함.
  - 수도권(서울, 경기) 및 대도시 외곽지역에 비해 조건불리지역부터 우선적으로 시행하여 예산제약의 완화와 본사업단지 공급의 회소가치를 갖게 함.
- (가칭)‘농촌3차산업단지’의 사업내용
- 지역별 특성을 고려하여 각 지역이 가지고 있는 고유한 특성자원을 최대한 활용할 수 있는 핵심사업과 핵심사업을 보완하는 기능을 갖는 보조사업으로 구성되어야 할 것임.
  - 농촌 한계농지를 활용하여 특정 개인의 도시자본이 아닌 지역 농민자본으로 골프장과 같은 수익성이 높은 ‘환경친화적 레포츠 단지’ 조성
  - ‘농촌 실버타운’ 조성
    - 농촌지역 복지시설(의료·교육·오락) 거점 구축
    - 출향인사 및 도시 노령은퇴자의 안식처 제공
    - 도시자본 유입, 농외소득 증대, 탈농자의 재촌 고용대책 활용
- 보조사업: 상기 2대사업을 기존의 다음과 같은 농외소득사업과 연계하여 시너지효과를 극대화하고자 함.
- 농어촌관광휴양단지: 농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌특산물 등을 활용할 수 있음.
  - 관광농원: 농어촌의 자연자원과 농림수산생산기반을 이용할 수 있음.
  - 농어촌민박, 주말농원, 청소년수련시설, 문화예술시설, 의료, 연구

## 소 등 기타 3차산업단지시설

### ○ 사업의 경영권

- 지역농민단체(또는 개혁된 농협)가 경영권을 갖도록 함.
- 지역주민에 대한 지원방안 명시
  - 농촌3차산업단지 개발사업의 시행으로 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자가 있는 경우에는 그에 대한 이주대책을 수립·시행하도록 함
  - 특별한 사유가 없는 한 이주자·지역주민을 우선적으로 고용하도록 함
  - 시행자 및 단지안에 입주하는 기업은 당해 3차산업단지 또는 그 인접지역에서 생산되는 공산품, 농·수·축산물 등을 우선적으로 구매하도록 함
- 농촌3차산업단지는 농촌 지역농민의 경제활동 및 일상생활과 밀접한 관련성이 있기 때문에 계획수립과정에서부터 사업의 경영권에 이르기까지 지역농민단체 또는 지역농민이 참여할 수 있는 제도적 장치가 명시될 필요성이 있음.

### ○ 사업의 설립자금 및 재정지원

- 하부구조 구축비용은 중앙정부 및 지방정부가 농촌복지 하부구조 구축 예산으로 전담함.
- 직접자본금(시설자본)은 실버타운 분양 수익금 및 지역 농민출연금.
- 농촌3차산업단지의 실효성을 확보하기 위하여 재원조달에 대한

명시적 규정이 필요함.

▪ 예산 및 재원조달은 기본적으로 해당 지방정부를 중심으로 우선적으로 이루어져야 하겠으나, 농촌지역 지자체의 재원부족을 고려할 때 중앙정부의 지원이 병행되어야 함.

▪ 지방재정의 운용방법에 대한 정비가 우선적으로 요구되고 이와 더불어 농촌3차산업단지에 필요한 예산이 국가예산에도 반영되어야 할 것임.

○ 입법추진시 여타 고려사항

- 조사·연구: 각 지역의 자연생태자원, 문화자원, 농업생산자원, 사회자원, 지역주민의 의향 등을 사전적으로 조사·연구하여 지역실정에 적합한 형태의 농촌3차산업단지를 조성해야 함.

- 계획수립: 농촌의 고유한 특성자원(농촌 어메니티)이 갖고 있는 휴양·심미·생태·경제적 가치를 활용·보전할 수 있는 계획이 수립되어야 함.

- 자원의 가치평가: 무분별한 난개발에 의해 한번 훼손된 농촌 자원들은 다시 회복하는 것이 거의 불가능하기 때문에 시장가치뿐만 아니라 존재가치와 상속가치 등의 비시장가치를 고려한 가치평가가 이루어져야 함.

- 사후관리: 3차 산업단지 조성후 사후관리를 철저히 시행할 수 있는 경영·기술 컨설팅 장치가 제도적으로 마련되어야 함.

- 전략환경평가 도입: 정책입안 및 계획 초기단계부터 환경영향을 고려하는 전략환경평가(SEA)제도 도입을 고려해야 함.

- 농민의 적극적 참여방안: 농민들의 자율적인 참여를 활성화할 수

있는 방안이 필요함. 참여도에 따른 계획평가 및 지원 차별화도 고려할 수 있음.

본 사업 목표·수단의 체계를 P.P.B.S(Planning Programming Budgeting System)로 구체화하여 시행착오를 극소화할 것.

## 참고문헌

- 김충실, 「인터넷농업방송 시대의 농업정책론」, 성문출판사, 2001.
- 김충실, 전순은, 이상호, 박재화, 「농가소득증진을 위한 예산 및 제도 개선방안 연구」, 미래농정연구원, 2003.
- 김태곤, 정정길, “일본과 대만의 농외소득정책의 실태와 시사점”, 농촌경제 24(2), 한국농촌경제연구원, 2001.
- 노화준, 「정책학원론」, 박영사, 2003.
- 농림부, 「2003년도 주요업무 자체평가 결과」, 2003.
- 농림부, 「2004년도 상반기 자체평가결과」, 2004.
- 농림부, 「농림업주요통계」, 2004.
- 농림부, 「농업·농촌종합대책」, 2004.
- 농림부, 「농외소득증대증장기추진계획」, 2001.
- 농림부, 「참여정부 농정 100일의 성과와 과제」, 2003.
- 농수산물유통공사, 「농수산물가공공장현황」, 2002.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 「보도자료 - 농외소득증대를 위한 전문가회의 결과」, 2004.
- 「농어촌발전특별조치법」, 1990.
- 「농업기본법」, 1967.
- 「농업농촌기본법」, 1999.
- 「농업농촌기본법」, 1999.
- 박시현 외, 「우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안」, 한국농촌경제연구원, 2003.



- 오내원, 김은순, “농외소득의 실태와 정책방향”, 농촌경제 24(2), 한국 농촌경제연구원, 2001.
- 유병서, “도농간 소득격차해소를 위한 정책과제”, 농업경영정책연구 27(1), 2000.
- 유훈, 「정책학원론」, 법문사, 2002.
- 장원석, “참여정부의 농정 방향과 과제”, 2003년 동계학술대회 발표논문집, 한국농업정책학회, 2004.
- 정기환, 오내원 외, 「농가계층별 소득증대 방안 - 농외소득 증대의 방향과 전략」, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 「정책학원론」, 대명출판사, 2003.
- 최경환, “농공단지개발사업의 평가와 개선방향”, 농촌경제 24(2), 한국 농촌경제연구원, 2001.
- 통계청, 「농가경제통계」, 2004.
- 황의식, 문한필, 「농가경제 불안정 실태와 요인 분석」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- David Easton, The Political System, New York Press, 1953.
- Thomas R. Dye, Understanding Public Policy(5th ed.), Prentice-Hall, 1984.
- William I. Jenkins, Policy Analysis : A Political and Organizational Perspective, Martin Robertson, 1978.

## 부록 - 설문조사표

### 설문서

안녕하십니까?

본 연구원은 농어업·농어촌 특별대책위원회의 지원하에 「농외소득사업 대책의 개선방안」을 연구하고 있습니다. 농업인 및 관련 종사자들에 대한 의향조사를 통해 농업인들의 농외소득증대에 도움이 되는 좋은 연구결과가 나올 수 있도록 최선을 다할 것입니다. 응답하신 자료는 농외소득사업 대책의 개선방안을 도출하기 위한 연구 목적 이외에는 일체 사용되지 않습니다. 귀하의 성의 있는 응답을 부탁드립니다.

2004. 7.

연구수행기관 : (사)미래농정연구원

1. 농산물시장 개방으로 인해 농업소득 불안정이 심화됨에 따라 “농가가 농업이외의 활동을 통해 얻는 소득”인 농외소득에 대한 관심이 높아지고 있습니다. 귀하는 우리 농업인의 농외소득 수준이 전체 농가소득의 몇 %가 되는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (2003년 농외소득비중은 33.2%임)  
(                    % )
1. 향후 농업소득정책은 다음 중 어떠한 방향으로 추진되는 것이 바람직할까요?
  - ① 농업인, 농촌의 본연의 역할은 농업이므로 농외소득보다 농업소득증대에 치중해야 한다.
  - ② 시장개방으로 농업소득증대가 불투명하므로 농외소득증대에 치중해야 한다.
  - ③ 농업소득증대정책과 농외소득증대정책을 똑같이 중시해야 한다.
3. 최근까지 정부가 추진한 농외소득사업 중 가장 실패한 사업을 선택한다면?
  - ① 농공단지조성사업
  - ② 농촌특산(부업)단지조성사업

- ③ 농산물가공사업육성
- ④ 농촌관광휴양지개발
- ⑤ 모두 성공적이었다.

3-1. 3번 문항에서 선택한 사업의 실패 이유 혹은 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?  
의견을 가능한 상세히 적어 주십시오.

4. 참여정부의 주요 농외소득정책은 아래와 같습니다. 이들 정책들을 중요한(성공가능한) 순서대로 순번을 매겨주십시오.

농공단지조성확대( )--향토산업육성--( )--농촌가공산업육성( )  
--특산단지육성( )--농촌관광활성화( )

예) 농공단지조성확대( 1 )--향토산업육성--( 2 )--농촌가공산업육성( 3 )  
--특산단지육성( 4 )--농촌관광활성화( 5 )

※ 본 연구원은 농외소득증대 대책으로 다음 내용의 '(가칭)농촌3차산업단지 조성사업'을 정부에 건의하고 있습니다. 여기에 대하여 답변해주시오.

○ (가칭)농촌3차산업단지 조성사업 : 농촌 농외소득사업으로 농촌입지조건에 유리한 3차산업 중심의 수익성 높은 농외소득사업단지를 정부의 인프라 구축과 함께 지역농민이 조성하여 사업성이 높은 농외소득사업 활동부문을 농촌공간에 도입하는 것. 주요 사업내용은 농촌 한계농지를 이용한 환경친화적 레포츠 단지조성, 농촌 실버타운 조성, 기존 농외소득사업과 3차산업단지의 연계 등임.

5. (가칭)농촌3차산업단지 조성에 동의하십니까?  
① 예      ② 아니오      ③ 모르겠다

5-1. 동의하거나 동의하지 않으신다면 이유는?

6. (가칭)농촌3차산업단지를 조성한다면 민간이 조달해야 할 자본부분은 어떻게 투자되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 특정 개인의 도시자본이 위주가 되어야 한다.
- ② 지역농민자본이 위주가 되어야 한다.
- ③ 어떠한 자본이 투자되건 상관없다.

7. (가칭)농촌3차산업단지를 조성한다면 지역농민의 참여는 어느 정도가 바람직합니까?

- ① 지역농민 협의체(농민)가 경영주가 되어 직접 운영
- ② 지역농민단체가 경영권을 가지고 전문경영인을 고용하여 운영
- ③ 일반기업인이 경영하되 지역농민의 경영참여를 제도화
- ④ 일반기업인이 개인 사업체처럼 운영

8. 기타의견 : 농외소득증대의 아이디어, 정부의 농외소득정책 등에 대한 귀하의 의견을 부탁드립니다.

○ 조사자 일반사항

- 성별 : 남( ), 여( )

- 연령 : ( )세

- 직업 : ( )

- 거주지역(시·도) : ( )

♣ 긴 시간 수고해주셔서 대단히 감사합니다. ♣