

신성장동력으로 육성 필요

- 기후변화에 따른 충청지역의 농산특산물 재배지역의 북상과 병충해 확산 등 농업환경 변화에 대처할 수 있는 충청권 맞춤형 정책 필요
- 지구온난화로 인한 작목별 재배 적지의 변화

4. 10년 후 농업·농촌의 새로운 모습

■ 10년 후의 농촌사회

- 다양한 글로벌 환경의 영향을 받음
 - 국제결혼의 계속적인 증가로 인해 전통적·획일적 특성에서 다문화 수용지역으로 변화
- 농촌지역에 많은 돌봄 인력(농촌도우미, 농촌자원봉사자)이 증가하고 기업체들의 농촌 이전이 증가
 - 쾌적한 농촌지역에 주거지별 재택근무 실현
- 컨소시엄 형태의 농업활동 증가
 - 소규모 레저관광 농업 또는 대규모 대체유기농 간의 컨소시엄 요구
- 농산물 신자유 경쟁 시장
 - 혁신적인 교통수단의 발달과 인터넷이 중개인과 중간유통 체제를 소멸시켜 버릴 것으로 예측됨에 따라 맞춤형 생산체제 촉진
 - 이를 위한 새로운 유통체제 개발이 필요함. 예를 들면 광역적인 직거래 네트워크 운영센터, 직거래 유통도우미 관리 네트워크, 각종 인증 농산물 총괄 관리 센터가 필요함

■ 10년 후 국내 농업구조

- 새로운 형태의 농업경영체 출현
 - 농업경영주의 고령화와 후계세대의 단절로 인해 새로운 농업경영체 출현 불가피
 - 현재의 농지 유통화 현상은 노령농업인의 은퇴 가속
- 지속적 유희농지 증가
 - 유희농지를 비농업부문에서 효율적으로 이용할 수 있는 방안 마련 필요
- 환경보전형 농업 추구
 - 국민의 안전한 먹을거리 제공과 국토환경 보전차원에서의 환경친화적인 농업기술의 개발·보급 필요

제 3 주제

충남 농어업 · 농어촌 발전 종합계획 기본 구상

김정연(선임연구위원)

충남발전연구원

1. 비전과 전략

1) 기본구상 작성의 전제

(1) 중앙정부의 신농정 기조에 부합하는 “비전, 목표, 추진전략” 선택

■ 농림수산식품부는 “농정변화와 개혁”, “농어업 역량강화”, “농수산물 수요창출”, “농어촌 삶의 질 향상”의 4대 목표를 설정¹⁾

■ 한국농촌경제연구원은 “농업인”, “농산업”, “농식품”, “농촌” 등의 4대 목표를 설정²⁾

- 농업인: 품목별 전문경영체 규모화, 기업농화, 생산자 조직화
- 농산업: 첨단시설농업, 축산전문화, 수출농업 확대
- 농식품: 국내외 시장에서 선호도가 높은 고품질 상품생산
- 농 촌: 농업인과 비농업인 혼주 고품격 전원생활공간

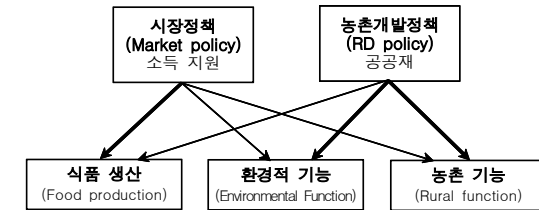
(2) 선진국 농업·농촌정책의 구도를 벤치마킹

■ 유럽연합(EU)

- EU 농촌개발 추진체계 개편 동향
 - 25개 EU 회원국의 인구 절반이 농촌지역에 살고 있고, 농촌지역이 전국토의 90%를 차지하고 있기 때문에 농촌개발은 매우 중요한 정책으로 고려되고 있음. 영농과 산림 경영은 EU 농촌지역사회에서 경제적 다양성을 확보하고, 자연자원을 보다 효과적으로 관리하며, 농경지 관리를 보다 효과적으로 하는데 있어서 매우 중요함.
 - EU 농촌개발정책을 강화하는 것이 EU 정책의 최우선과제가 되었으며, 최근 EU 농업정책은 시장 메커니즘을 보다는 식품 안전성, 농식품 품질, 차별화, 동물복지, 환경, 농촌지역 및 자연보존에 강조점을 두고 있음.
 - 2007년부터 2013년까지 EU 농촌개발정책의 초점은 첫째, 농업부문의 경쟁력 강화, 둘째, 농경지 관리를 통한 농촌환경 개선, 셋째, 농촌지역의 삶의 질 향상과 농촌경제의 다양성 증진에 두었음. 또한 LEADER(농촌경제 개발을 위한 행동연대) 프로그램을 농촌개발 프로그램의 핵심영역으로 가져오고, 농촌개발사업을 단일 자금과 사업으로 통합하였음.

• 공동농업정책(CAP)의 개혁(2003)

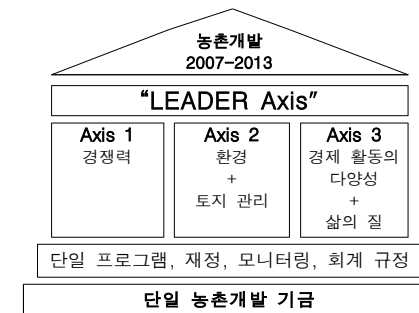
- 농촌개발정책을 대폭적으로 강화하여 농촌주민의 삶의 질과 동물복지와 관련된 정책사업을 수행토록 함. 이를 위해 대농에게 지급되는 직불금을 삭감하고 이것을 농촌개발정책 자금으로 전환하였음.



〈그림 3-1〉 EU 농업, 농촌정책의 변화

• 새로운 농촌개발정책 방향

- 첫째, 농업과 임업의 경쟁력 강화, 둘째, 농경지관리와 환경개선, 셋째, 삶의 질 개선과 농촌경제활동의 다양성 확보



〈그림 3-2〉 EU의 새로운 농촌개발정책 접근전략

- 예산의 배분은 LEADER Axis는 5%, Axis1(경쟁력 강화사업)에 10%, Axis 2(환경 + 농경지 관리)에 25%, Axis 3(경제적 다양성과 삶의 질 개선사업)에 10%가 배분.
- 예산은 EU에서 50%를 담당하고 회원국들이 50%를 담당함. 따라서 각 회원국들은 충분한 유동성을 가지고 농촌개발 사업을 수행할 수 있어, 지역단위에서 농업구조를 변화시키고, 농경지관리와 사회경제적 개발의 균형을 취하면서 농촌개발을 수행하고 있음.
- 새로운 농촌개발기금은 다년간 이루어지는 프로그램이며, 농촌개발사업을 수행할 때 자금을 유연하게 사용할 있도록 하고 있음.

1) 농림수산식품부, 「2009년 업무계획-위기를 넘어 새로운 농림수산식품의 시대로-」, 2008, 12.

2) 한국농촌경제연구원, 「신농업 비전과 전략」,

〈표 3-1〉 EU 농촌개발정책의 예산 배분

항 목	비율(%)	
LEADER 사업	5	50
경쟁력 강화사업	10	
환경 및 농경지관리	25	
경제적 다양성 및 삶의 질	10	
새롭게 EU에 가입한 국가	2.5(추가)	
회원국 부담비율	50	

- 농촌개발정책의 지역사회개발 전략 가이드라인(EU Council, 2006. 2)

〈표 3-2〉 EU 농촌개발정책의 지역사회 전략 가이드라인

주 제	내 용
농림업의 경쟁력 강화	Axis1 사업에 해당하는 농림업의 경쟁력 강화사업은 지식전달, 현대화, 혁신, 식품유통체인의 고급화, 인적/물적 자원에 대한 투자를 강화하여 EU 농식품 부문의 역동성과 경쟁력을 강화하는 것이다.
농촌의 환경개선	EU 농촌지역의 자연자원과 경관을 보호하기 위하여 Axis2에 해당하는 사업은 생물다양성, 전통적인 농업경관, 수질, 기후와 자연친화적인 영농방법을 개발하고 보존하는 것에 정책우선을 두고 있다.
농촌지역의 삶의 질 개선 및 다양성 촉진	Axis 3 사업은 고용기회창출이나 성장을 촉진하는 사업임. 특히 주민 역량강화나 지역전략개발을 위한 조직과 기술을 촉진하는 사업영역임. 또한 이 사업영역은 농촌지역이 미래세대에게 매력있는 곳으로 여겨질 수 있도록 하는 사업임. 이 사업영역은 교육, 정보, 기업가정신, 여성, 청소년, 노인 노동력 등이 중요하게 고려되어야 한다.
고용이나 다양성을 촉진시키기 위한 역량강화	Axis 4에 속하는 영역으로 LEADER 사업이 이 영역에 속한다. 이 사업은 Axis 1, 2, 3 영역이 모두 포함된다. 이 사업영역은 거버넌스와 농촌지역의 내생적 잠재력을 촉진시키는 것이 우선된다.
우선순위를 사업화	각 회원국가들은 이러한 사업들간의 모순을 피하고 각 사업영역들을 잠재력이 최대한 살아나도록 하는데 초점을 두어야 한다.
지역사회	구조, 고용, 농촌개발정책의 시너지가 촉진될 필요가 있다. 회원국가들은 유럽지역개발기금(ERDF), 응집력기금(CF), 유럽사회기금(ESF), 유럽어업기금(EFF), 농림농촌개발기금(EAFRD)에 의해 이루어진 사업들간의 응집력을 증가시키고 상호보완성을 증진시키도록 해야 할 것이다. 이러한 상이한 기금들에 의해서 지원되는 사업들 사이의 협력을 위한 가이드라인이 농촌개발에 대한 각국의 가이드라인에 명시되어야 한다.

- 농촌개발정책 사업영역
 - 각 회원국가들은 농촌개발에 대한 국가전략계획(National Strategy Plans)을 수립하고 국가 수준이나 지역 수준에서 각 지역의 사정에 적합한 농촌개발사업을 선택

〈표 3-3〉 EU 농촌개발사업

사업 영역	사업주제	사업내용	예산 배분 비율	EU 부담 비율	사업 지역	비고
경쟁력 강화 사업	인적자원개발	직업교육, 청년농업인, 조기은퇴, 훈련과 정보, 영농 컨설팅	최소 10%	50-75%	모든 농촌 지역	
	물리적 자본	농업의 현대화, 산림의 경제적 가치 증진 농산물/임산물의 부가가치 제고, 새로운 생산품, 가공, 기술의 개발, 하부시설 개선				
	품질	인센티브 정책(지리적 표시, 농산물 품질인증, 유기농산물 인증, 고품질 와인), 기준제시 모임(meeting standards)				
	새로운 기업국가 정책	생계농 지원, 생산자 조직운영지원				
농경지 관리	Axis 2 자속가능한 농경지 이용	조간불리 산악지역, 그 외 조건불리지역, Natura 2000 농업지역, 농업환경/동물복지(의무 사업), 비농업부문 투자지원	최소 25%	55-80%	모든 농촌 지역	의무 조건 준수
	자속가능한 임업	조림, 농업조림, Natura 2000 임업지역, 산림환경, 임업생산잠재력 회복, 비생산적인 투자지원				
농촌 개발	Axis 3 삶의 질	농촌경제와 인구를 위한 기초서비스 농촌마을 정비 농촌 문화유산의 보호/보존	최소 10%	50-75%	모든 농촌 지역	
	경제적 다양성	비농업 활동의 다양성 소규모 기업 지원 농촌관광 지원				
	훈련 촉진	훈련 및 정보, 촉진/사업수행 기술				
LEADER	Axis 1, 2, 3	앞의 세 가지 사업영역이 모두 적용	최소 5% (새로운 회원국 25% 추가)	55-80%	모든 농촌 지역 혹은 특정 지역	

■ 일본

- 1999년 신기본법 이후 농정의 범위를 식료와 농촌정책까지 확대하였으나, 기본적으로 농업을 중심으로 한 식료와 농촌정책을 추진
 - 현재 일본의 농정에서 식료정책은 식품의 안정, 안전공급과 주요 식량작물의 수급을

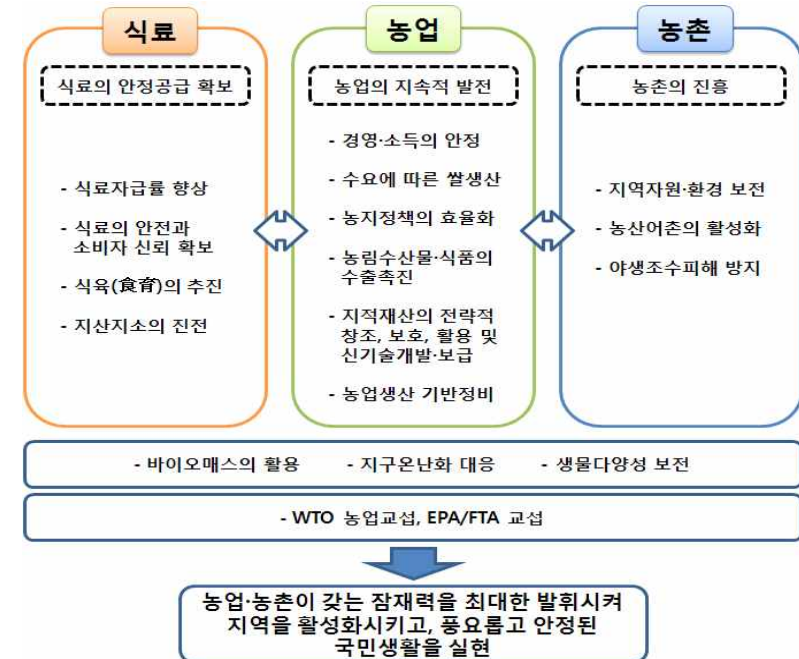
담당하고 있고, 농업정책은 경영안정과 구조조정정책에, 농촌정책은 지역경제활성화, 중산간지역 농촌인구 유지, 다면적 기능의 발휘에 초점을 맞추고 있음

- 그러나 각 정책간의 상호관계와 통합성이 미약하여 이의 체계화가 과제로 지적되고 있음
- 즉, 食料 農業 農村政策 審議會 企劃部の 「中間點檢 論点整理(2004)」에서는 ‘가격정책의존형 농정에서 탈피하고 다원적 농업기능의 발휘를 위한 여러 시책의 도입되었지만 농업정책에 식품과 환경, 농촌정책이 추가되는 형태로 도입되어 시책간의 체계화와 효율적 연계가 부족’하다라고 하면서, ‘각 정책의 목표와 대상, 범위를 명확하게 구분하여 시책을 체계화하고, 시책효과에 합치하는 적절한 대상에 초점을 맞추어서 그것을 집중적으로 강구해 갈 필요가 있다. 또 시책상호간에 중복을 배제함과 동시에 여러 부처에 관계된 시책을 포함하여 시책간에 연계의 강화를 도모할 필요가 있다’라고 말하고 있음
- 우리나라와 비교할 때, 농촌정책과 농업정책의 관계 설정에 어려움을 겪고 있는 것은 일본도 마찬가지지만, 농촌정책의 범위와 대상을 규정하는데 있어서는 진일보한 점이 보임
- 특히, 우리나라의 농촌정책은 ‘삶의질향상계획’에서 복지와 농촌개발로 되어 있어, 과거의 농촌정비의 개념을 그대로 답습한 농촌개발의 개념에서 벗어나지 못하고 다원적 공익적 기능향상과 농촌경제활성화란 새로운 농촌개발의 의미를 제대로 담아내지 못하고 있는 반면, 일본은 종래의 농촌정비란 개념에서 탈피하여 농촌정책을 지역경제 활성화, 다원적 공익적 기능의 유지 발현이라고 정의하여 정책의 목표에 따른 정책대상을 잘 담아내고 있음

<표 3-4> 일본의 식료 및 농업, 농촌정책의 내용

분야	식료정책	농업정책	농촌정책
목표	안전, 안정 식품공급	농업구조의 개혁(효율적이며 안정적인 농업경영의 확보와 지역농업체제의 확립)	지역경제활성화, 중산간 지역 농촌인구 유지, 다면적 기능의 발휘
수단과 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 식량자급률 향상 • 식품산업의 발전 • 안전한 식품공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업구조 조정 • 경영안정 • 농가경영 및 농업생산성 증대 • 농업생산기반의 정비 및 농업생산환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제활성화 • 중산간지역 진흥 • 주거환경 정비 및 의료·복지 개선 • 다면적 공익적 기능의 유지발휘

자료: 농림수산성, 「식료농업농촌기본계획」, 2006.



자료 : 농림수산성, 「농업농촌백서」, 2008

<그림 3-3> 일본의 농정전략 구조

(3) 부서별 담당업무 중심으로 작성된 충청남도 농어업·농어촌발전계획」상 나타나는 중복성을 검토하여 새로운 부문구성에 맞게 재배치

담당부서	부 문	시책구성	중복시책
농업정책과	농업인력 및 복지	01 귀농·귀촌정책	43
		02 농업인력 및 농업경영, 농어촌 교육	42, (33)
		03 농촌 사회안전망	
		04 취약농가 및 여성농업인 지원	
	농식품산업	05 농식품 안전 및 농식품산업 활성화	41
		06 농식품산업 관광자원화	43
	농산물유통	07 산지유통시설, 마케팅, 전자상거래	
		08 우수농산물관리, 브랜드 및 품질관리	
		09 농산물 소비촉진	
	해외농업	10 해외농업 지원 및 전문인력 양성	
	수출산업	11 수출지원체계 및 인프라	20
		12 해외마케팅	
농산과	쌀산업	13 쌀생산기반 및 농가경영 개선	
		14 유통체계 및 판매	
	친환경농업	15 친환경농업 생산기반 및 농가지원	
		16 소비자 신뢰제고 및 유통 활성화	
	원예특작	17 시설·장비 현대화	
		18 저탄소 녹색성장(에너지절감대책)	(27)
		19 생산·유통 활성화	
		20 수출기반 조성	11
농촌개발과	농촌개발	21 인삼산업	
		22 농촌지역개발 및 생활환경정비	30, 37
축산과	축산업	23 농업생산기반정비	
		24 자연순환형 축산기반, 안전축산물 공급	
산림복지과	산림복지	25 축종별 경쟁력 제고	
		26 고부가가치 창출 (가공품, 애완동물·승마·곤충산업)	43
산림복지과	산림복지	27 녹색성장을 위한 산림 육성	(18)
		28 임산물 육성, 임업경영 (생산기반, 유통·가공, 수출, R&D)	
		29 산림재해대책	
		30 산림문화·휴양기반	22, 43
		31 임산업 R&D	
수산과	수산업	32 연근해어업 기반 및 자원관리	
		33 수산인력 및 어업인 육성	
		34 내수면어업 관리 및 개발	
		35 양식어업 관리 및 지원	
		36 수산유통·가공, 마케팅, 소득확보	
		37 어촌·어항관광 개발	
		38 수산 R&D	
		39 쌀·전·특산물·채소·과수·화훼등기밀·보급	
농업기술원	농업기술개발·보급	40 친환경 작물보호 및 농작업 안전	
		41 농식품 기술개발·보급, 농식품 자원화	05
		42 농업인 교육 및 농업 경영·정보	02
		43 농촌관광 체험 및 귀농컨설팅	01, 06, 26, 30, 37

2. 기본구상(안)

1) 충남 농어업·농어촌의 비전과 전략

비전	<p>세계시장과 경쟁 가능한 강한 농수산업, 살고 싶고 찾고 싶은 풍요로운 농촌</p> <p>농어업 작지만 강한 「21C형 고부가 농어업」 실현 ◇ 농어업 관련 산업과 지원산업의 체계적인 연계 협력</p> <p>농어촌 「생산+정주+휴양」이 아우러진 복합전원공간 ◇ 농어촌 쾌적성(Amenity)과 농촌성(Rurality)의 가치화</p>			
목표	<p><농산업> 경쟁력있는 농수산업</p>	<p><농식품> 고품질 농식품산업</p>	<p><농어촌> 살고 싶은 풍요로운 농어촌</p>	<p><농정체제> 앞서는 스마트 지방농정</p>
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> •농어업 경영체 육성 •농산물 유통 •쌀산업 •친환경농업 •축산업 •임업 •수산업 •농산업 R&D 	<ul style="list-style-type: none"> •농식품산업 육성 •안전식품공급 •농어업과 유기적 연계 •농식품 수출 확대 	<ul style="list-style-type: none"> •기초생활여건 향상 •농어촌 주민 복지 확충 •도농교류 활성화 •경제활동 다각화(농어촌 산업 활성화) •녹색성장기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> •통합적 지방 농정체계 구축 •협력적 거버넌스체계 구축

3. 전략사업계획

1) 전략사업계획의 위치와 역할

■ 계획서 목차상에서의 위치

- I. 계획수립의 개요
- II. 충남 농어업·농어촌의 현황 및 개발여건
- III. 기본구상
- IV. 부문(기본구상의 추진전략)별 전략사업계획**
- V. 부서별 사업계획
- VI. 집행 및 관리계획

■ 역할

- 부서별 사업계획 중에서 상호 연관되는 사업을 종합적으로 파악하여 동일 부문으로 재구성하고, 핵심사업/선도사업을 발굴하여 구체적으로 사업계획을 수립
- 혁신적인 사업은 충남지역에 선도적으로 실험적용(pilot project)할 수 있도록 중앙정부에 건의
- 여러 지역이 공동 참여할 수 있는 광역적 사업을 발굴하여 시·군 기초생활 권계획에 반영함으로써 인센티브 확보

2) 전략사업계획 수립방법

■ 재구성류된 기본구상(비전, 목표, 추진전략)을 체계적으로 발전

- 도총괄팀, 사업부서, 중발연, 전문가간 협력작업, 도정기조 수용

■ 전략(부문)별 핵심/선도사업 발굴

- 도총괄팀, 사업부서, 중발연, 전문가간 협력작업

■ 전략(부문)별 사업계획 수립

• 전략사업계획의 목차 구성

- 사업 Code, 사업명
- 사업지 위치
- 사업의 필요성 및 목표: 당해 사업이 필요한 이유를 설득력 있게 제시
- 개발여건: 당해 사업에 필요한 개발여건이 갖추어져 있는지를 기술
- 사업내용: 실제로 도입될 시설물, 세부사업(소프트 프로그램 포함) 등을 제시
- 사업비 및 투자계획: 국비, 지방비, 민자로 구분(국비의 경우는 소관부처 명시)
- 사업기간/사업시행주체/추진방법: 국가의 경우 소관부처를 명시, 지방의 경우 시행 도·시·군을 명시, 민자의 경우 민자라고만 표시, 민·관합동의 경우 그 시행방법을 구체적으로 제시
- 토지이용 및 시설배치 계획(필요할 경우): 사업지별로 토지이용계획 및 시설배치계획을 도면(1/5,000 이상의 축척)에 표시하고, 도면 우측 하단에 범례를 표시

• 전략사업계획 작성 예시

- ① 사업명: A군 저탄소 녹색마을 조성
- ② 사업 대상지 위치: A군 B면 ○○리 일대 △△마을
- ③ 필요성 및 목표
 - 정부의 저탄소 녹색성장전략에 부응하여 바이오매스의 재활용을 통해 에너지 자립도를 제고하고 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 기여
 - A군은 전형적인 농산촌지역으로서 농업부산물, 건초, 가축분뇨, 산림부산물 등이 풍부하고 생산이 유리한 지역여건을 활용하여 저탄소 녹색마을 시범사업을 추진
 - 녹색마을 조성을 통하여 에너지 자립도를 증대하는 한편, 부수적인 환경 및 경관개선사업을 병행 추진하여 생태관광을 활성화함으로써 지역경제효과를 제고
- ④ 개발여건
 - 농업과 축산업이 주산업으로 가축분뇨 등 유기성 폐자원과 농축산업 부산물 바이오매스의 생산이 풍부
 - A군은 전형적인 농산촌지역으로 임야와 구릉지가 전체 면적의 80%를 차지하고 있어 바이오순환림, 유채 등 바이오작물 재배에 유리한 입지조건을 보유
 - 특히 B면은 기존의 살기좋은 지역만들기 등 마을단위 사업추진을 통하여 주민조직이 발달해 있고 지역공동체意識이 높아 자원순환형 녹색마을 조성에 유리
 - B면의 우수한 경관을 활용하고 기존의 생태형 지역만들기사업을 연계하여 생태관광형 녹색마을을 조성
- ⑤ 사업내용
 - 녹색마을의 도입기능 및 시설

도입기능	기능 및 시설			
유기성폐자원 에너지화	가축분뇨, 음식물쓰레기 등 에너지화사업			
부산물 에너지화	농축산 및 임조경 부산물 에너지화 사업, 화목보일러 보급			
바이오매스 생산	유채 등 바이오매스 생산단지 조성			
생태관광 인프라 조성	생태관광을 위한 산책로, 자전거도로, 휴게시설 등 설치			

○ 녹색마을 조성을 위한 부대사업

- 주민교육 및 체험관광 프로그램 개발 및 운영

⑥ 사업기간: 2010년~2013년

⑦ 시행주체: A군

⑧ 사업비 및 투자계획

○ 투자규모 및 재원조달

사업명	총투자액	균특회계	지방비	민자
녹색마을 조성	13,000	6,500	6,500	-
	100%	50.0%	50.0%	-

○ 연차별 투자계획

사업명	총투자액	2010	2011	2012	2013
녹색마을 조성	13,000	2,500	5,000	3,000	2,500

⑨ 개발효과

○ 4년간 총 130억원의 투자로 발생하는 경제적 효과는 15억원, 고용유발효과는 250명인 것으로 나타남

○ 직접적 효과 이외에 온실가스 감축효과, 지역 및 주민의 자긍심 고양, 지역 이미지 제고, 지역주민의 여가공간 활용 등 부수효과 기대

3) 전략사업계획과 부서별 사업계획의 연계

- 사업 CODE[00(부문)-00(시책)-00(세부시책)-00(사업)] 부여
- 어느 한쪽이 수정되면 연관된 부분도 함께 수정