

현안과제연구
2013-108

서천군 농업·축산·산림 비전 2020계획(안) 적성성 등 검토

연구수행 : 조영재 · 박경철

CDI 충남발전연구원

서천군 농업·축산·산림 비전 2020계획(안) 적성성 등 검토

연구수행 : 조영재·박경철 (농촌·농업연구부)

목 차

I. 연구 목적 및 내용	/ 1
II. 검토내용	/ 2
1. 전체적인 검토내용	/ 2
2. 「서천군 현황 및 발전방향」 검토내용	/ 5
3. 「농업부문」 검토내용	/ 6
4. 「축산부문」 검토내용	/ 10
5. 「산림부문」 검토내용	/ 11

「서천 농업·축산·산림 비전 2020 계획(안)」

적정성 검토

2013. 12. 31 / 충남발전연구원 농촌·농업연구부

I. 연구의 목적 및 내용

1. 배경

- 그 동안의 주요 농정시책을 계승·발전시킴과 동시에 당면 농정 현안문제의 적극적 해결과 농림축산업의 가치제고 등 새로운 변화에 적극 대응해 나갈 종합적이고 체계적인 중기 실천계획이 필요
- 농업·농촌·농업인이 직시한 현실문제의 해결을 위해 정책수립·집행자(서천군, 유관기관), 농민단체 및 소비자 등 정책수혜자, 관련 전문가 등 다양한 주체가 협력하여 「서천 농업·축산·산림 비전 2020 계획(안)」을 작성

2. 목적

- 관련 전문가(충남발전연구원 농촌·농업연구부)의 검토를 통하여 「서천 농업·축산·산림 비전 2020 계획(안)」의 적정성과 타당성, 실현가능성 등을 검토함

3. 내용

- 서천군의 현황분석 및 발전방향에 대한 적정성, 타당성 검토
 - 일반현황 및 지역특성
 - 그동안 주요 성과 및 반성
 - 기본계획의 전략적 방향
 - 비전과 목표
- 부분별 세부과제에 대한 적정성, 타당성, 실현가능성 등 검토
 - 농업 / 축산 / 산림 / 공원녹지 부문 검토

II. 검토내용

1. 전체적인 검토내용

- 서천군 자체적으로 다양한 관련주체의 참여를 통하여 중기적인 실천계획을 수립하고자한 점은 우수한 사례라 사료되며, 상당부분 의미 있는 내용의 계획이 수립된 것으로 판단됨. 그러나 전체적으로 다음과 같은 사항에 대한 재검토가 이루어져야 할 것임.
- 첫째, 계획수립의 궁극적인 목적이 불분명함
 - 일반적으로 계획을 수립하는 궁극적인 목적으로는 ① 새로운 미래전략을 수립하고 이를 달성하기 위한 아이디어를 발굴하는 것, ② 이미 세워진 전략을 달성하기 위해 구체적인 사업 발굴하는 것, ③ 전략과 사업이 발굴된 상태에서 이를 체계적으로 추진하기 위한 사업 로드맵을 작성하는 것 등이 있으며, 각각에 따라 계획의 범위와 내용, 접근방법이 달라져야 할 것으로 판단됨
 - 현재 본 계획의 내용은 ③에 해당되어 추진해야할 사업을 체계적으로 관리하기 위한 사업 로드맵을 정리한 것으로 보이는데, 이것이 목적이라면 관계없지만 다른 목적이라면 내용과 접근방식의 수정되어야 할 것임
- 둘째, 농정 패러다임 변화를 염두에 둔 계획수립 필요
 - 최근 중앙정부를 비롯한 지방정부의 농정패러다임이 변화되고 있고, 이를 계획수립에 반영할 필요가 있으며, 이러한 패러다임 변화의 핵심 키워드는 ‘내발적 발전’ 및 ‘주민주도의 마을만들기’, ‘지역순환 농식품체계(로컬푸드)’, ‘안전한 농식품의 생산(친환경농업)’, ‘농어업6차산업’, ‘농정거버넌스’ 등 임
 - 본 계획에서는 이러한 핵심 키워드를 일부 반영하고 있으나, 미흡한 영역에 대한 보완이 필요할 것임
- 셋째, 농정거버넌스에 관한 계획이 추가되었으면 함
 - 최근 농정거버넌스에 관한 중요성이 제기되고 있으며, 중앙정부에서는 농어업회의소를 비롯하여 다양한 중간거버넌스조직 등에 대한 관심이 높아지고

- 있는 상황이며, 실제 내년 2014년부터 관련된 다양한 정책이 추진될 예정임
- 충남도에서도 3농혁신과 관련된 다양한 위원회 및 추진단(T/F) 운영과 함께 다양한 주체의 거버넌스 추진방안을 중요한 이슈로 논의되고 있으며, 기타 홍성군 친환경농정기획단, 시군의 농어업회의소 및 다양한 중간지원조직 등은 농정거버넌스에 관한 주요한 이슈라 할 수 있음
 - 그러나 본 계획에서는 전반적인 농정거버넌스에 대한 내용이 구체적으로 다루어지지 못하고 있으며, 이에 대한 추가검토가 이루어져야 할 것임
 - 농정거버넌스의 구축 여부는 단순히 농정을 기획하고 집행하는 문제를 떠나 농어민을 농정의 주체로 참여시키고 사업을 효율적으로 집행·관리함으로써 성과를 극대화 시키고 지속가능하게 하는 중요한 문제임

○ 넷째, 농정 전체의 미래비전을 다루지 못한 아쉬움이 있음

- 계획수립의 배경에서는 농어업·농어촌의 문제제기가 이루지고 있으나, 실제 계획의 내용은 농정 전체가 아닌 친환경농림과 업무에 한정된 농업, 축산업, 임업 및 산림·녹지 등 일부 부문만을 범위로 하고 있음
- 즉, 농정과 밀접한 관련이 있는 농촌개발부문, 어업 및 어촌개발부문, 그리고 범위를 좀 더 넓히자면 농어촌 문화 및 복지(농어촌 서비스), 농촌의 삶의 질 향상 등의 부문이 다루어지지 못하고 있음
- 농정 전체를 포괄하기 힘들다면, 마을만들기 등 마을단위에서 추진되는 모든 정책과 사업을 연계하여 계획을 수립할 필요가 있음

○ 다섯째, 계획의 기간을 5년 단위로 하는 것이 바람직함

- 농어업·농어촌 및 식품산업기본법에서는 5년마다 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 수립하도록 규정(제14조)하고 있어 이러한 계획은 가급적 5년 단위로 세움.
- 하지만 본 계획기간을 인위적으로 2020년에 맞추다 보니 사업계획의 앞 년도가 빠지거나 뒷 년도를 억지로 늘려놓은 느낌이 있음.
- 비전 2020 계획이라면 각 부문별 2020년까지의 개략적인 변화 전망치가 제시되어야 함
- 예를 들어 서천의 농업인구, 농가인구, 농업소득 등 각 부문별 변화 전망치를 제시해 주어야 이를 토대로 계획을 수립할 수 있는데 본 계획서에는 현재 혹은 이전 통계치만을 제시하고 있음(농가인구의 경우에는 2010 통계치

를 사용하고 있음)

- 여섯째, 충남도 3농혁신과 연계하여 자체 추진할 수 있는 독자적인 전략 마련 필요
 - 사업내용에 충남도 3농혁신의 일환으로 추진되는 사업이 다수 포함되어 있는 것은 바람직하며, 향후 이와 연계하여 추진할 수 있는 서천군 자체적인 전략 마련이 필요할 것임
- 일곱째, 다양한 상위계획 및 관련계획 수립을 고려하였으면 함
 - 서천군을 둘러싼 상위계획으로는 국토종합발전계획을 비롯하여, 충남도 중장기발전계획, 서해안권발전계획, 기타 서천군 분야별 계획 등을 반영한 계획수립이 필요함
 - 또한, 2014년에 농정과 관련하여 중앙정부에서 진행예정인 지자체 단위 계획은 ‘기초생활권발전계획 또는 지역생활권 발전계획’, ‘제3차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 계획’, ‘시군 농업·농촌·농식품 발전계획’ 등이 있으며 이들 계획을 염두에 두고 계획을 수립할 필요가 있음

2. 「서천군 현황 및 발전방향」 검토내용

o 서천군 농업·농촌에 관한 잠재력과 문제점의 진단 필요

- 서천군의 그동안의 성과와 미흡한 점에 대해 비교적 잘 제시되고 있으나 이보다 더욱 구체적인 잠재력과 문제점을 진단하고 이를 바탕으로 하는 전략의 제시가 필요할 것임. 즉, SWOT분석이 필요하며 서천군에서 제시할 수 있는 분석결과의 예시는 다음과 같음

< SWOT분석(안) >

- 강점(Strengths)
 - 다양한 농특산물 및 농식품 보유
 - ‘서래야’ 농산물 공동브랜드 보유
 - ‘어메니티 서천’ 등 청청의 지역이미지 및 자연환경 보유
 - 서해안고속도로와 연결되는 편리한 접근성
 - 서천군 귀농인지원센터 운영 등 활발한 귀농·귀촌인 유치
- 약점(Weaknesses)
 - 패러다임 변화에 대응한 통합 농정추진체계 마련 부족
 - 다양한 특화작목 개발 부족
 - 지속 가능한 산림자원 육성 및 산림사업 활성화 미흡
- 기회(Opportunities)
 - 도청이전에 따른 환황해권 개발에 관심 집중
 - 충남도 3농혁신 추진으로 농어업·농어촌·농어업인에 대한 관심 증대
 - 관광지(국립생태원 등) 개발로 인한 방문객 유인요인 증대
 - 도시민들의 전원생활 및 농촌체험에 대한 수요 증가
- 위협(Threats)
 - 농어촌인구 감소 및 고령화로 인한 농어업인력 감소
 - 서천군과 유사한 환경을 보유한 주변 시·군과의 경쟁심화
 - FTA체결 등으로 인한 수입농산물 개방 가속화

3. 「농업부문」 검토내용

- o 전체적인 검토에서 언급했듯이 본 계획서는 농업부문에 치중되고 농촌부문에 대한 계획은 많지 않음
 - 농림축산식품부의 정책패턴이 농업에서 농촌으로 바뀌고 있고 스마트농정인 국민공감농정을 추진하고 있는데 반해 서천군의 이번 계획서는 여전히 농업생산부문에 치우친 경향이 있음
 - 따라서 보고서의 틀을 농업, 농촌, 축산, 산림 등 네 부문으로 나누고 농촌 부문에서는 귀농귀촌, 농촌관광 및 체험휴양마을, 농촌마을종합개발사업(포괄보조사업), 충남도의 희망마을만들기사업 등의 사업을 나눠 계획을 수립하는 것이 바람직하다고 판단됨
- o 향후 농업은 식량안보와 함께 에너지 자립과 연계사업한 사업이 중요하나 본 계획서에는 이에 대한 준비가 부족함
 - 친환경 연료인 바이오 에너지의 생산 작물 식재(유채 등), 바이오매스를 활용한 농가 자체 연료 생산, 태양광을 활용한 에너지 생산 등과 같은 사업이 본 계획서에서는 전무한 상태이기 때문에 이에 대한 보완이 필요함
- o GAR(p.33 상단부)는 GAP의 오기로 보임(p.25 하단 녹색성장-->녹색성장)
- o 농업부문 기본구상(p.33)에서 목표 및 지표 내용 수정
 - 기본구상에서 농업부문에 대한 비전이 빠져있으며 내용 가운데 <목표>는 <기본 방향>이 되어야 하고 <지표>는 <목표 및 전략과제>로 전환해야 할 것임
 - <지표>(p.34) 내용 가운데 “고품질 쌀 생산을 통한 잘사는 농정 실현”은 목표가 너무 비약적이고 문맥이 맞지 않음. 고품질 쌀을 생산한다고 해서 잘사는 것은 아님. 그리고 ‘잘사는 농정’도 문맥에 맞지 않음. 굳이 사용한다면 ‘잘사는 농촌 혹은 농어민’이라는 표현이 적합함. 또한 “지역 특화품목 육성을 통한 지속가능한 농업육성원”에서 마지막 “육성원”은 “육성”의 오기로 보임
- o 서천군이 향후 여성농업인에 대한 많은 관심을 가지고 여성농업인에 대한 신

규정책을 추진하는 것은 바람직하다고 판단됨

- 하지만 신규 유입인력의 단계별 교육 및 정착 지원은 귀농교육과 중복이 되며 단계별 교육 기준 또한 모호한 측면이 있음.
- 따라서 교육대상자 구분을 기존 여성농업인, 신규 유입여성, 결혼이주여성 등으로 나눠 실시하는 것이 바람직함.
- 또한 <신규 여성농업인 멘토링 지원사업>에서 귀농귀촌자 및 결혼이민여성 과 선도농가 혹은 전문 여성농업인력 간 멘토-멘티 네트워크 구축에서 공급자(멘토)에게 단순히 사업비(교육비)를 지급하는 것에 그치지 않고 멘토와 멘티 간의 합동 교육 혹은 멘토를 대상으로 하는 방법 교육 등이 사전에 선행되어야 멘토링제도가 원활하게 시행될 수 있을 것임. 예를 들어, 멘토가 결혼이주여성에게 한글을 가르쳐야 할 경우 한글교육과 교습방법에 대한 최소한의 이해 교육이 선행되어야 할 것임

o <서천군 귀농전담부서 설치 및 운영>과 기존의 서천귀농지원센터의 업무 중복 여부

- 현재 서천은 귀농지원센터가 활성화되어 선배 귀농인을 중심으로 귀농인 유치와 정착에서 괄목할만한 성과를 두고 있다고 평가됨
- 그런데 본 계획서의 <서천군 귀농전담부서 설치 및 운영>의 사업 목적과 운영 내용은 현재의 귀농지원센터의 업무와 상당히 중복되고 있기 때문에 전담부서를 설치하기보다는 현재의 서천군 귀농지원센터에 업무를 일임하고 인력을 보완해 거버넌스 형태를 유지하는 게 바람직하다고 판단됨

o <농업관련 단체 및 귀농선배와의 멘토링 결연사업>과 <신규 여성농업인 멘토링 지원사업> 간 형평성 여부

- 위의 두 사업은 유사성을 가지고 있으나 앞의 사업은 사업비 지원인 반면 뒤의 사업은 사업비가 책정되지 않음
- 물론 뒤의 사업은 자원봉사 성격이 강하나 귀농정착을 위한 농지구입, 재배 작목 선택과 지도, 결연행사 진행 등 제반 비용이 소요되기 때문에 어느 정도 예산을 책정해 지원할 필요가 있다고 사료됨

o 친환경쌀 별도 도정라인 충남 최초 설치(p.62) 부분 확인 필요

- 현재 홍성군 홍동면 문당마을에 친환경쌀 전문 도정공장이 있는데 이와는

어떤 차이가 있는지 확인이 필요함

- o <유기농 채소류 생산단지 조성>(p.65)의 지원 사업이 유기농 생산과 직접적 관련성이 있는지 의문
 - 지원사업 내용을 보면, 기반시설에는 비가림하우스, 관수 및 냉난방시설, 가공시설 등이고 유통판매는 예냉·저온·집하시설(증축), 선별·포장시설 등인데 이러한 시설은 일반 농산물 생산시설과 별반 차이가 없음.
 - 따라서 유기농 채소류 생산단지를 조성한다면 유기농 자재 생산 등과 같은 시설 설치에 대한 지원이 있어야 할 것임.
- o <벚꽃존치사업>은 사업이라기보다는 캠페인(운동) 성격이 강하고 이를 환경농업지원과 연계해 추진하는 것이 바람직함
 - 특히 친환경사업지구에서 벚꽃존치가 토양지력과 산도 유지에 필수적이기 때문에 이를 어길 시 패널티 부여하는 방식이 있어야 할 것임. 예를 들어 벚꽃존치를 하지 않을 경우 <유기질 비료 공급>을 중단 내지 감축하는 방안도 고려할 수 있음
- o <친환경농업 직접지불사업>(p.81)은 국비만으로는 부족함
 - 친환경농업으로 전환은 농사실패에 대한 두려움과 소출 감소가 있기 때문에 정부지원 이외에 초창기 일정 정도의 추가 지원이 필요함
 - <경관보전 직접지불제>와 같이 가능하면 도비와 군비와 매칭해서 지급하는 것이 바람직함
- o 친환경농업 교육(p.91-92)의 중복
 - <친환경 농업대학을 통한 농업인 교육 실시>와 <친환경농업 기본 교육>은 성격상 중복된 사업임
 - 두 사업을 서천군농업기술센터에서 추진하되 일정 기간은 충북 괴산자연농업학교에서 교육을 받는 방식으로 통합하는 것을 고려해 볼 필요가 있음
- o 농업정보지의 공급 확대가 필요
 - 친환경농업인 및 단체, 작목반 등에 <친환경 정보지 공급>(p.95)을 계획하고 있는데 이와는 별도로 신규 귀농자에게도 농민신문, 농업인신문, 친환경농

업신문 등 농업관련 신문, 잡지를 일정 기간(약 1년 정도) 제공할 필요가 있음.

- 이는 농사지식과 농업정보에 대해 이해가 별로 없는 신규 농업인들에게 정보 갈증을 해결해줄 수 있을 것으로 판단됨

o 친환경농업 6차산업화인 <친환경 서래야쌀 문화센터> 운영의 사업 콘텐츠 부족

- 서래야쌀 한 품목으로 6차산업의 콘텐츠를 만들어 낼 수 있을지 의문이 듦. 이 사업은 성격 상 서래야쌀의 전시, 홍보, 판매장에 더 적합함.
- 사업지 또한 집단주거지에서 떨어진 경작지 한 가운데 있어 생산자, 소비자, 체험 및 관광객들의 접근성이 떨어짐

o 오타 수정: 체험행사-->체험행사(p.107 사진 설명 중)

o 보리 육성사업 추진(p.114)은 축산 조사료와 연계하는 것이 바람직함

- 현재 보리수매가는 현저하게 낮기 때문에 농민들이 파종을 꺼려하고 있음
- 충남도 한우 브랜드인 토바우와 향후 서천군 한우브랜드 서래야 한우를 육성코자 한다면 보리(충채보리)를 조사료로 활용하는 방안이 적극 모색해 볼 필요가 있음(충채보리를 활용한 한우 브랜드 육성은 전남 영광군의 사례 참조)

o 오타 수정: 제배 -->재배(p.120 사진 설명 내용 중)

o <양념채소(마늘, 고추, 쪽파) 생산단지 조성>(p.128)에서 품목 조정 필요

- 위의 세 품목 가운데 고추의 경우에는 노동집약적인 작업을 필요로 하기 때문에 고령화되어 가고 있는 농업현실에서 생산단지 조성에는 부적합하다고 판단됨

o 오타 수정: 익산 용진농협 -->완주 용진농협(p. 139 하단)

o 오타 수정: 활용 -->활용(p. 151 중간)

4. 「축산부문」 검토내용

- 서천군은 축산물 브랜드 전무, 축산예산 규모 협소로 축산환경이 취약하기 때문에 새로운 브랜드 구축사업은 단시간 내 어렵고 장기적이고 체계적인 전략 마련이 필요함
 - 특히 서천군 자체의 브랜드 육성에서는 서천군의 특성을 반영한 참신한 품목의 브랜드 육성이 필요함
 - 본 사업에서 제시한 양봉사업 같은 경우에는 다른 지역에 비해 서천군이 비교우위에 있지 않다고 판단됨
 - 예를 들어, 공주에서 이미 양봉사업 육성을 위한 사업계획이 들어갔고 양봉환경 또한 서천에 비해 우수하기 때문에 서천군에서 무리하게 서두를 필요는 없다고 판단됨
 - 오히려 해안경관과 평야지대인 서천군은 향후 유망사업인 말사업을 집중육성하는 것이 전망이 있다고 판단됨
- 서천군 자체 조사료를 활용한 한우브랜드 육성 필요
 - 서천군 자체에는 아직 브랜드가 없기 때문에 우선은 조사료(총채보리)를 활용한 충남도 토바우 한우브랜드를 육성하고 어느 정도 기반이 잡히면 서천 자체의 브랜드를 육성할 필요가 있음
 - 서천군은 평야지대이기 때문에 조사료이자 경관작물인 총채보리 식재를 통해 경관과 조사료 생산을 동시에 달성할 수 있을 것으로 판단됨

5. 「산림부문」 검토내용

- 서천군의 실정에 맞게 비교적 바람직한 계획이 수립된 것으로 판단됨. 단, 다음과 같은 몇 가지 사항이 반영되었으면 함
 - 한중FTA 등의 진전에 따른 임산물의 피해가 발생이 전망되며, 이에 대응한 산업화 잠재력이 큰 기능성 신약 및 건강식품 등 개발 필요
 - 또한, 지리적표시제와 품질관리제도 등의 도입 및 확대가 필요함
- 주변지역과 연계한 테마형 ‘치유의 숲’ 조성 필요
 - 우수한 자연환경 및 경관을 보유한 서천군에서 ‘치유의 숲’ 조성은 바람직한 사업이라 판단되며, 성공적인 추진을 위해 차별화된 테마설정 및 다양한 프로그램 마련이 필요할 것임
 - 즉, 단순 치유 및 휴양을 테마로 하는 숲 조성 사례는 서천군이 아니더라도 인근지역 및 타 지자체에서 다수가 있으며, 서천군만의 차별화된 테마설정이 필요할 것임(예: 금산군 아토피치유 등)
 - 특히, ‘치유의 숲’ 과 함께 인근 마을 및 자원과 연계하여 다양한 볼거리, 즐길거리, 먹을거리를 제공할 수 있는 프로그램 마련 필요(예: 인근마을과 연계한 다양한 농촌체험프로그램 연계 운영)
- 충남도 ‘산채재배 단지’ 육성 사업과 연계 추진 필요
 - 충남도 3농혁신 일환으로 추진되고 있는 ‘산채재배단지’ 육성사업과 연계하여 서천군의 특성에 맞는 산채품목(금산-산마늘·더덕, 보령-취나물 등)을 선정하여 집중 육성
- ‘수목장림 조성’ 사업 재검토 필요
 - 장묘문화가 기존에는 화장장을 장려하였으나 최근 수목장을 장려하는 추세로 전환중이며 바람직한 사업이라 판단됨
 - 그러나 수목장 역시 지역민의 기피시설로 간주되어 사업추진 전에 반드시 입지선정, 지역의견수렴 등 사전에 상세한 검토노력이 필요할 것임

6. 「공원녹지부문」 검토내용

o 의견 없음