

## 2. 2차 포럼 자료(농어업 6차산업화의 길 과연 평탄한가?)

### □ 도농교류의 현실과 문제점

발표자 : 황길식 명소IMC소장

#### 1. 서 언

- 주민참여형 마을단위 농촌지역개발사업의 일환으로 시작된 녹색 농촌체험마을사업, 전통테마마을사업은 농촌체험을 통해 도시와 농촌간의 교류를 촉진하는 이른바 도농교류사업의 근간이 되었으며 이후 권역단위 사업에서도 농촌관광을 통한 도농교류사업은 농촌지역 활성화에 중요한 도구로 인식되어 왔음
- 전국적으로 농촌관광의 수요가 2009년 433만 명에 605억 원의 매출을 유발시킨 것으로 집계<sup>1)</sup>되고 있으나 정작 농촌마을에서는 기획 및 운영에 이르기 까지 다양한 문제점을 야기 시키고 있음
- 따라서 금번 포럼에서 농촌마을에서 이루어지고 있는 도농교류사업에 대한 운영 실태와 성과를 파악하고 향후 개선 방안에 관하여 함께 토론할 수 있는 계기를 만들고자 함

<sup>1)</sup> 농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안, 한국농촌경제연구원 김정섭 외, 2011.11

<sup>2)</sup> 도농교류 활성화를 위한 비전과 전략, 농림수산식품부, 2008. 3

<sup>3)</sup> 상 동

<sup>4)</sup> 농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안, 한국농촌경제연구원 김정섭 외, 2011.11,

도농교류 현황은 물적·인적·정보/문화 등 다양한 방식의 교류로 살펴보아야 하겠으나 국내 도농교류의 전반에 대한 현황 집계 자료가 전무하여 농촌관광마을 운영현황을 통해 집계된 도농교류 현황에 대한 자료를 중심으로 도농교류 현황을 분석.

<표 1. 매출 기준 농촌관광 시장 규모의 변화 추이>

(단위: 천명 · 일, 억 원, 개소, %)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
여가·위락·휴양·국내 국민여행(A)	이동 총량	188,130	-	-	192,761	217,515	212,738	228,733	193,038	116,158	120,346	-
	지출	69,924	-	-	74,399	78,047	79,097	73,129	75,024	77,280	81,210	-
국내 농촌 관광부문(B)	이동 총량	-	-	9,844	7,524	-	-	-	-	13,024	-	14,008
	지출	-	-	926	1,024	-	-	-	-	1,814	-	2,885
농촌관광 마을부문(C)	이동 총량	-	-	-	-	-	-	-	-	4,300	-	-
	지출	-	-	-	-	-	-	-	-	605	-	-
농촌관광마을 수 누계		17	65	122	185	271	386	516	650	736	-	-
농촌관광마을 사업 예산 누계		45	137	282	444	670	954	1,247	1,539	1,732	-	-

자료 : 문화체육관광부, 국민여행실태조사 보고서, 각 연도.

농촌진흥청, 도시민 농촌관광 실태 조사, 각 연도.

주 1 : '여가·위락·휴양' 목적의 국내 여행 항목의 값은 각 연도 여행실태조사 보고서의 '여가·위락·휴양' 목적의 국내 여행비용을 이용해 계산한 수치이다. 2001년 보고서에는 여행 목적 항목이 없어서 2001년 수치 계산 시에는 2004년의 '여가·위락·휴양' 목적의 국내 여행 비율 자료를 적용하였다. 또한 국민여행실태 조사는 2009년을 기점으로 조사 설계 및 총량 추정 방법이 변경되었으므로 결과 해석 시 주의가 필요하다.

## 2. 도농교류의 개념과 의미

### □ 도농교류의 개념<sup>2)</sup>

- 도농교류는 지역 생태 · 문화 · 역사자원에 대한 이해 증진과 농촌 활성화와 같은 공공 목적을 위한 인적교류에서부터 농특산물과 같은 상품, 관광 · 휴양 · 체험 서비스, 정보, 문화, 자본 등의 교류에 이르기까지 다양한 의미를 포함하는 개념

- 그린 투어리즘이나 농촌관광보다는 더 넓은 의미를 갖는 것으로 이해해야 함

- 이상과 같은 내용을 토대로 도농교류를 간단히 정의하면 사람, 물품, 서비스, 정보, 문화 등의 제 측면에서 도시와 농촌 간에 이루어지는 상호작용으로 규정할 수 있음

- 상세하게는 도시와 농촌 간에 인간적 신뢰를 바탕으로 한 네트워크나 자매결연 등을 통해 사람들 간에 접촉이 이루어지고,
- 상품·정보·자본·서비스 등이 양방향적, 반복적, 지속적으로 교환되고 거래되는 과정을 의미하는 것으로 정의할 수 있음

#### □ 도농교류의 의의와 필요성<sup>3)</sup>

- 도농교류는 도시민과 기업들이 농촌사회가 가지고 있는 다양한 가치를 교환함으로써 농촌사회에 경제적으로 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 정서적으로 침체되어 있는 농촌사회에 활력을 불어넣을 수 있으며, 각종 문화와 정보를 제공할 수 있음
- 도농교류를 통해 도시와 농촌 간의 대등하고, 호혜적인 물질·정서적·문화적 교환 관계가 형성될 수 있음, 즉 도시민들과 기업들이 필요로 하는 것(휴식처, 안전한 농산물, 친환경적인 삶, 농촌의 전통문화, 다양한 체험, 학습 기회, 정서적 교류, 사회적 책임을 통한 지역사회 기여 등)과 농촌주민들이 필요로 하는 것(경제적 수익, 정서적 활력, 자부심, 정서적 교류, 복지 혜택 등)이 정당한 수단과 방법을 통해 대등하게 교환될 수 있음
- 또한 도농교류 활성화는 농업·농촌에 대한 이해 확산을 통해 농촌이 가진 다양한 가치와 기능을 도시민들에게 제공하고, 전통문화, 공동체 의식 등 농촌의 공익적 가치와 필요성에 대한 국민의 공감대를 형성할 수 있으며, 국토의 균형발전에 기여할 수 있음

#### □ 도농교류에 대한 의미와 인식 재정립

- 도농교류는 도시와 농촌이 각자 지속가능한 발전을 도모하고자 하는 협력적 관계이며, 바람직한 도농교류가 이루어지기 위해서는 농촌사회를 도시의 지원이 필요한 곳이 아닌 동등한 지역(사회)로 인식하는 것이 필요함
- 즉 공생하며, 도시와 농촌이 더불어 살아가는 사회의 구조를 만들기 위해 필요한 것이 도농교류임

- 따라서 도농교류에 대한 인식의 전환이 필요함. 도시와 농촌이 함께 교류하면서 서로에 대한 인식을 바꾸고, 정서적 교류를 통해 태도를 바뀌어가며 공생해 가는 것임
- 교류를 통한 인식의 전환 → 인식전화에 따른 태도의 변화 → 새로운 사업 및 새로운 가치 창출 → 성장격차 해소



#### 3. 도농교류 현황 및 성과<sup>4)</sup>

- 2009년 농촌관광 시장 규모는 매출액 기준 약 1,814억 원으로 최초로 조사된 2003년의 926억 원과 비교하면 두 배 가까이 증가
- 국내 농촌관광 시장은 단기간에 급격히 성장, 농촌관광 시장 형성 초기인 2003년과 2004년에는 관광 지출 항목 가운데 식비와 숙박비의 합이 전체 매출액의 70% 이상을 차지했고 프로그램 체험비의 비중은 2~3%에 불과했으나, 2009년에는 프로그램 체험비가 전체 매출액 가운데 차지하는 비중이 24% 가까이 달할 정도로 크게 증가

<표 2. 매출 기준 농촌관광 시장 규모의 변화 추이>

(단위: 억 원)

구 분	2003년	2004년	2009년
식 비	562 (49.1%)	528 (44.0%)	1,058 (52.6%)
숙박비	451 (39.4%)	324 (27.0%)	392 (19.5%)
농·특산물 구입	96 (8.4%)	320 (26.6%)	84 (4.2%)
프로그램 참가/ 체험비	35 (3.1%)	28 (2.4%)	479 (23.8%)
매출액	1,144 (100%)	1,200 (100%)	2,013 (100%)

자료 : 농촌진흥청, 농촌관광 실태 및 선호도 조사, 2003.  
농촌진흥청, 농촌관광 실태 및 선호도 조사, 2004.  
농촌진흥청, 도시민 농촌관광 실태 조사, 2009.

- 한편, 국내 농촌관광 시장과 국내 전체 관광 시장에서 차지하는 농촌관광마을부문의 이동총량 기준 시장 점유율은 각각 33.2%와 3.3%를 차지, 또한 국내 농촌관광 시장과 국내 전체 관광시장에서 차지하는 지출 규모(매출액) 기준 시장 점유율은 각각 30.1%와 0.7% 차지
- 즉, 농촌관광마을 방문객 1인당 1일 지출 규모는 전체 농촌관광 경험자의 지출 규모에 비할 때 약 55.9% 수준에 불과, 이는 농촌관광마을에서 제공되는 상품과 서비스는 전체 농촌관광 시장 안에서 '저가 상품 및 서비스 시장'의 영역을 차지하고 있음을 시사
- 정부가 지원한 농촌관광 부문의 상품 및 서비스 품질을 제고하고 부가가치를 향상시키는 것이 향후 정책의 중요한 과제라 할 수 있음

#### 4. 도농교류사업의 시행과정 다시보기

금번 1차 포럼은 도농교류사업 추진 실태와 문제점을 논의하는 자리로서 아래와 같은 논점을 제시해 보고자 한다.

##### □ 대상지 선정

- 대부분의 시범사업이 예비계획서에 대한 평가를 통해 사업 대상 마을이 선정되고 있으나 예비계획서에서 제시하고 있는 마을의 여건 및 사업타당성 분석이 체계적으로 이루어졌는가
- 그리고 주민들은 사업에 대한 기대와 의욕만큼 추진 역량에 대한 고민과 노력을 다했는가

- 행정에서는 객관적이고 타당한 기준과 원칙을 가지고 평가를 수행하였는가

##### □ 계획수립

- 대상지 선정 후 계획단계에서 전문 시행 기관(공사/민간 컨설팅 포함)에서는 주민과 협력하여 다양한 전문가들과 함께 치밀한 계획수립을 하였는가
- 그리고 계획수립을 하는 과정에서 마을 주민과 리더그룹은 계획 내용에 대하여 합리적인 의사결정과 존중이 이루어 졌는가

##### □ 운영과 분배

- 계획 이후 사업 운영단계에서 사업 참여(교육, 연수, 서비스, 진행 등)기회가 주민들 전체를 상대로 균등하게 주어 졌는가
- 사업에 직접 참여하는 주민과 단순히 마을 구성원으로 소속되어 있는 사람들 간에도 서로 납득할 수 있는 운영목표와 분배방식이 마련되어 있는가

- 리더와 일반 참여자들 간에도 역할과 기능에 따른 책임과 권한이 마련되어 있는가

#### □ 평가와 보완

- 행정에서 보조사업인 도농교류사업 성과에 대한 평가체계와 기준이 마련되어 있는가
- 성과에 대한 포상과 운영 성과가 저조한 마을에 대한 보완조치는 마련되어 있는가

### 5. 도농교류사업의 득과 실

#### □ 개념

- 도농교류사업의 문제는 무엇보다 도시와 농촌이 사업을 바라보는 관점이 다른데서 시작. 도시민은 사람교류(이동)를 통해 농촌을 체험하고 학습할 수 있는 것을 선호함. 그러나 농민은 제품교류(농산물 판매)를 목적으로 홍보와 판매를 중요시 하고 있음. 결국 도시와 농촌이 도농교류사업에 대한 개념적 차이를 줄이는 것이 필요함

#### □ 시장

- 농촌관광을 중심으로 하는 도농교류사업은 초기부터 민간(여행업) 부문의 시장개입 없이 공적 영역에서 사업이 이루어 지다보니 농촌관광상품은 일반적으로 저가 상품/프로그램 시장이 형성됨. 서비스 측면에서도 도시민들은 ‘마을 주민들이니까’ 라는 식의 편견과 또는 이해가 농촌관광 서비스의 수준을 하향평준화시키는 상황을 초래하였음. 상품 측면에서도 단체 방문객을 상대로 체험 프로그램 위주로 획일화 되어 있으며 실제 농업농촌의 무형적 가치를 전달 할 수 있는 상품은 미비함

#### □ 기반

- 농촌관광마을이면 흔히 마을 브랜드와 함께 교류에 필요한 3중 세트(체험장, 식당, 판매장)가 조성되며 어느 마을이나 비슷한 외관과 내부 콘텐츠, 운영시스템 등을 갖추고 있음. 이는 도농교류에 대한 획일적 인식 형성으로 이어져 어디를 가나 똑같다는 도시민 인식으로 인해 농촌관광의 경쟁력 저하를 초래, 마을 고유의 특징과 정체성을 반영한 시설 정비 및 조성에 대한 참신한 아이디어가 필요함

#### □ 평가

- 도시민이 많이 오면 좋은 마을인가? 판매량이 많으면 우수한 마을인가. 교류 사업에 대해서 주민들 스스로가 생각하는 가치 척도는 무엇이며 행정은 어떠한 기준과 원칙으로 평가를 하는 것이 좋은가. 방문객 수, 매출, 일자리 등 양적 성장 중심의 평가체계도 중요하지만 상대적으로 교류 사업을 통한 농촌주민들의 자긍심이나 주민 역량상승, 공동체 회복, 행복감 질적인 성장이나 풍요로움도 중요한 평가지표가 되어야 함

#### □ 역량

- 도농교류사업을 통해 마을의 경영자는 다른 마을주민들의 인식전환과 행동변화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 진짜 리더역할을 하고 있는가 아니면 단순한 마을 대표인가. 행정과 마을 주민들은 도농교류사업 경영자에게 요구되는 다양한 역량을 한 두 명의 리더가 모두 지니고 있거나 혹은 함양될 수 있기를 기대하고 있지는 않은가에 대한 고찰과 대안이 필요함

#### □ 가치

- 도농교류의 핵심가치는 단지 농촌체험을 위해 많은 도시민들이 마을을 방문하는 이른바 사람교류인가 아니면 도시와 농촌이 함께 농촌공간을 사회적 자본으로 인식하고 보전해야 한다는 필요성에 관한 공감대를 형성하고 실천해나가자는 것인가. 단순히 체험과 판매 위주의 교류형태에 한계는 없는지, 도농교류에 대한

인식을 확대 시켜나가면서도 지속가능하게 할 수 있는 교류 콘텐츠는 무엇인지에 대한 방안을 마련할 필요가 있음

#### □ 지 원

- 도농교류사업을 추진하면서 마을이 가진 역량의 한계는 모두가 인정하게 되었음. 그럼에도 불구하고 농촌마을의 도농교류활성화를 위한 행정의 지원제도가 넉넉한 규모의 예산인지 아니면 마을이 스스로 또는 협력하여 운영될 수 있도록 마을과 행정사이에서 조력자 역할을 할 수 있는 중간 지원시스템의 구축이 필요한지에 대한 다각적인 검토가 요구되고 있음

#### □ 소 득

- 본업이 농어업을 더 잘 할 수 있기 위해서는 도대체 도시민이 어느 정도 와야 이른바 돈이 되는가? 사람은 많이 오는데 소득으로 이어지지 않는다는 말은 왜 나오는가. 도농교류사업을 통해 마을이 행복해 졌는가 아니면 또 다른 양극화를 초래하고 있는 것은 아닌가 살펴볼 필요가 있음

#### 이후 논의사항

- 도농교류 활성화를 위해 주민에게만 변화를 요구하지 말자
- 도농교류는 '쌍방 간의 교류'다. 농촌 관점에서만 발생하는 도농교류 사업에서 도시에서 시작하는 도농교류 사업으로 사고를 확장하자
- 도농교류는 그 자체가 목적이 아닌 '수단'이다. 예를 들면, 휴경논을 지키고자 하는 목적을 위한 도농교류, 농산물 판매활성화를 위한 도농교류 등 지역마다 지향하고자 하는 목적/목표가 다르다
- 기타 3농혁신과 충남형 도농교류 활성화를 위한 개선방안 제시

#### □ 참고자료

- 농림수산물부, 2008. 03, 도농교류 활성화를 위한 비전과 전략
- 한국농촌경제연구원 김정섭 외, 2011. 11, 농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안
- 지역재단, 2006. 05, 도농상생 : 비전과 전략
- 황길식, 2008. 12, 농촌관광, 녹색바람이 불 때 돛을 올려라