

충남 6차산업 성과 분석과 확대 방안

정 현 희

충남연구원 농어업6차산업화센터 책임연구원

h2jung@cni.re.kr

이 연구에서는 지금까지 추진한 6차산업의 성과와 과제를 분석하고, 미래 6차산업 정책 방향과 대안을 제시하고자 함

CONTENTS

1. 정부의 6차산업 육성 방향
2. 충남 6차산업의 성과와 과제
3. 6차산업 확대 전략 제언

요약

- ◀ 충남 6차산업은 최근 매출액 증대, 일자리 창출, 지역농산물 소비 확대 등 양적인 성장을 가져왔고, 지역의 농촌 중심산업으로 발돋움하고 있음.
- ◀ 그러나 농산물 중심, 정부 지원제도의 중복, 가공식품 중심, 한정된 지원 경영체에 대한 문제, 지원조직의 범주에 따른 한계 등도 발생하고 있음.
 - 6차산업이 농업, 환경, 자원, 유통, 관광까지 포함하는 포괄적 농정임에도 불구하고 여전히 조직은 농촌산업을 추진하는 조직으로 변함없이 추진하는데서 기인함
- ◀ 이에 충남을 중심으로 본 6차산업 정책의 성과와 과제를 되짚어 보고, 6차산업 발전을 위한 정책 방안을 '조직과 영역의 포괄적 확대'로 설정하고 정책 대안을 제시함.
- ◀ 우선 농식품부에 포괄적 6차산업 농정 추진을 위한 조직 체계가 필요함
- ◀ 이로써 6차산업 농정을 농업에 기반한 자원 발굴과 보전, 식품산업 육성, 판로 확대, 복지 등으로 확대함
- ◀ 미래 농정은 자원의 순환과 보전으로부터 파생되는 외부효과와 농업과의 결합을 통한 시너지로부터 나타날 것이며, 농민과 농촌, 도시와 도시민을 구분하지 않는 공간 농업으로 완성될 것임.

01

정부의 6차산업 육성 방향

- 우리나라 정부는 2013년 「6차산업화 종합대책」을 발표하며 6차산업 기본방향을 제시함.
 - 첫째, 함께하는 우리 농촌 운동과 연계를 통한 지역공동체 중심의 6차산업 모델 확산,
 - 둘째, 농촌의 인적역량을 귀농·귀촌, 재능기부 등 외부전문가로 보완,
 - 셋째, 마을의 발전단계에 따른 차별화된 지원체계 구축을 제시
 - 이를 추진하는데 있어서 사업초기단계, 성장단계로 구분하고 지역네트워크 강화 방안을 모색하는 것을 골자로 함.
- 이 기본방향에 따라 2014년 「농촌융복합산업 및 육성에 관한 법률」(이하 6차산업법)이 국회를 통과하면서 6차산업 추진을 위한 발판을 마련함.
 - 본 법률은 6차산업 추진 농가에 대한 ‘농촌융복합사업자 인증제도’, ‘농촌융복합산업육성계획 및 시행 계획 수립’, 농촌자원의 ‘실태조사 및 통계작성관리’, 6차산업 농가 중간 지원을 위한 ‘중간지원조직 지정 운영’, ‘농촌융복합산업 지구조성’을 주요 내용으로 명시하고 있음.
 - 농업의 1차 유·무형 자원의 생산자원과 더불어 파생되는 다원적 기능을 활용해 2차 제조·가공산업, 3차 관광 서비스 산업까지 확대하여 농촌 주민의 소득증대 및 국민 경제의 발전에 이바지 하는 것을 목적으로 하였다는데 의미가 있음.

02

충남 6차산업의 성과와 과제

1. 충남 6차산업 성과

● 충남 6차산업은 양적으로 성장

- 6차산업 인증수 : '15년 64개소 → '17년 122개소 (90% 증가)¹⁾
- 경영체수 : '14년 1,110개소 → '17년 1,643개소로 증가
- 매출액 증가(1,643개소²⁾) : '15년 2조9,612억 원 → '17년³⁾ 3조2,461억 원 (9% 증가)
- 매출액 증가(1,439개소⁴⁾) : '15년 4,365억 원 → '17년⁵⁾ 4,878억 원 (11% 증가)
- 종사자 : '15년 5,464명 → '17년 7,778명⁶⁾(42% 증가)
- 2015년 기준 지역농산물 소비량은 652억 원이며 전체 농산물 소비량 중 63%를 차지
- 안테나숍을 통한 6차산업 상품 매출 : '15년 31억 원 → '17년 10월 기준 101억 원
- 맞춤 컨설팅 및 코칭 : '15년 115건 → '16년 201건

● 6차산업으로 인한 종사자수 증가 및 고령 여성 고용 증가

- 2016년도 6차산업 종사자 중 남성은 1,969명 여성은 3,495명으로 여성의 사회참여 활발
- 또한 제조 가공을 중심으로 여성 고령자의 사회참여 증가

1) 2017년 11월 기준

2) 전체 조사대상 기준

3) 2017년도 충남 6차산업 기초실태조사 11월 기준 2017년도 농가 예측 매출액

4) 2017년도 충남 6차산업 기초실태조사 중 농협 등 20억 이상 매출 경영체 제외한 1,439개소 기준

5) 2017년도 충남 6차산업 기초실태조사 11월 기준 2017년도 농가 예측 매출액

6) 2017년도 충남 6차산업 기초실태조사 중 농협 등 20억 이상 매출 경영체 제외한 1,439개소 기준

● 6차산업 관련 다양한 교육 프로그램 개발 및 운영

- 충남연구원은 매년 창업 코칭 교육 프로그램 운영('16년 79명 신청 중 68명 수료)
- '17년 창업코칭 교육과정 65명 수료해 창업 기반 마련

● 안테나숍을 통한 6차산업 상품 판매 확대

- 지역 외 대형유통업체(안테나숍 추진 대형유통업체)에서 안테나숍 입점업체 연계 판매추진
- 6차산업 인증 경영체 수의 증가로 참여 경영체와 매출액도 증가하는 추세

〈표 1〉 충청남도 안테나숍⁷⁾ 현황

| 구분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 |
|------------|------------|------------|------------|
| 참여경영체 | 21개 | 119개 | 101개 |
| 매출액 | 3억1,000만 원 | 8억9,900만 원 | 8억6,600만 원 |
| 안테나숍 운영 개소 | 2개소 | 5개소 | 3개소 |

2. 충남 6차산업 추진에 따른 개선과제

● 지역자원을 활용하는 6차산업의 활성화 부족

- 6차산업화 상품이 장류 및 한과 등을 중심으로 구성되어 있기 때문에 개별 시·군의 지역자원과 연계성이 부족 ('15년 기준 60개 업체 중 19개 업체에 불과)
- 지역자원과 일치하는 6차산업화 업체의 매출액과 고용인원은 그렇지 않은 경우에 비해서 높은 편임. 2015년 기준으로 일치하는 경우는 평균 매출액이 542백만 원, 평균 고용인원인 10.3명인데, 반해 그렇지 않은 경우는 평균 매출액이 377백만 원, 평균 고용인원이 6.6명인 것으로 조사됨.

● 1차 자원의 보전과 발굴을 위한 정책 보다는 농산물 사용 및 가공에 초점

- 6차산업법에 따르면 '지역의 유·무형의 자원을 바탕으로'가 법률 1장 2조에 제시되었으나, 식품제조, 기반시설, 네트워크 구축 등 산업적 측면과 사회적 측면에 대한 지원이 대부분임(6차산업법에 자원의 범주를 확대할 필요가 있음)

7) 충남 안테나숍은 롯데부여아울렛, 천안갤러리아백화점, 대전갤러리아타임월드에서 상시 운영중

- 반면, 경관개선, 환경 보호, 생물다양성과 같은 환경적 자원과, 지역의 고유한 역사와 문화를 보전하고 관광과 연계할 수 있는 역사·문화 자원의 보호에 대한 측면은 부족

● 창의적 인재 육성 부족, 귀농아카데미 및 사설 농업(귀농)학교 지원 부족

- 6차산업이 제조·가공 지원 중심으로 지원되어 청년 농부 육성, 전문 인력양성, 귀농·귀촌인 교육에 대한 지원은 부족한 실정
- 충남 귀농 아카데미가 2개소(천안연암대, 서천귀농인협의회)에 불과하고, 청년농, 승계농 지원 정책 필요

● 기존 농촌산업 지원사업, 정책지원체계의 변화 없이 농촌산업을 6차산업으로 여기는 경향

- 중앙단위 6차산업 정책 중 핵심정책인 ‘농촌자원 복합산업화 지원’과 ‘지역전략식품산업’, ‘농촌관광 휴양자원개발’, ‘일반농산어촌개발’, ‘로컬푸드 직매장’ 등 대부분의 사업이 6차산업화 법제정 이전의 사업들로 차별성이 부족
- 중앙단위 정책지원정책의 수가 가장 많은 기관은 한국농수산식품유통공사로 전체 193개 지원정책 중 51개로 26%를 차지하고 있으며, 농림축산식품부를 중심으로 추진하고 있는 6차산업 지원정책은 24개 사업 13.1%로 조사됨
- 이중 6차산업 정책사업으로 추진되고 있는 대부분의 사업들 중 6차산업지원센터 설립 및 6차산업 지원프로그램 등 몇 가지 사업에 불과하고 대부분의 사업들은 기존 식품산업육성 정책사업의 연장 선상에서 추진

〈표 2〉 정부 6차산업 분야별 지원 현황

| 지원유형 주관기관 | 금융 지원 | 컨설팅 | 교육 | 수출 지원 | 연구 개발 | 출원 인증 및 평가 | 사업 및 시설 지원 | 마케팅 · 브랜드 · 디자인 | 체험 · 관광 | 지역 개발 | 합계 |
|--------------|----------|-----|----|----------|----------|------------------|------------------|-----------------------------|---------------|----------|-----|
| 한국농수산식품유통공사 | 4 | 11 | 5 | 15 | | | 1 | 13 | 2 | | 51 |
| 중소기업청 | 5 | 12 | 3 | | 11 | 1 | | 1 | | | 33 |
| 농림축산식품부 | 1 | 2 | | | | 8 | 5 | 2 | 3 | 3 | 24 |
| 농림축산식품부 | 1 | 1 | | | | 2 | 3 | 1 | 2 | | 10 |
| 농협중앙회 | 9 | | | | | | | 3 | 3 | | 15 |
| 농업기술실용화재단 | | 2 | 1 | | 5 | 3 | | 1 | | | 12 |
| 한국발명진흥회 | | | | | 3 | 2 | | 4 | | | 9 |
| 산림청 | | 1 | 1 | | | | 2 | | 3 | 1 | 8 |
| 농촌진흥청 | | | | | | | 3 | | 2 | | 5 |
| 한국농어촌공사 | | | 1 | | | | | 1 | 3 | | 5 |
| 농림수산물교육문화정보원 | | | 3 | | | | | 1 | | | 4 |
| 농림수산물기술기획평가원 | | | | | 4 | | | | | | 4 |
| 한국식품연구원 | | 3 | | | 1 | | | | | | 4 |
| 한국마사회 | | | 1 | 1 | | | | | 1 | | 3 |
| 산림조합중앙회 | 1 | | | 1 | | | | | | | 2 |
| 한국식품산업협회 | | | | 2 | | | | | | | 2 |
| 농업정책자금관리단 | 1 | | | | | | | | | | 1 |
| 식품의약품안전처 | | | | | | 1 | | | | | 1 |
| 합계 | 22 | 32 | 15 | 19 | 24 | 17 | 14 | 27 | 19 | 4 | 193 |

자료 : 농림축산식품부_2014(6차산업화 지원정책 매뉴얼), www.6차산업.com 자료 재구성(2016. 8 기준)

● 가공상품의 차별성 부족 및 시장 경쟁력 저하

- 중앙단위 17개 지원기관 사업 중 비식품자원에 대한 지원은 체험/관광 일부에만 국한되어 있고 정책 비중은 낮은 수준임.
- 이와 같이 대부분의 농림축산식품부 등 주요 부처의 시책사업들이 2차 산업(제조/가공) 중심형과 2차×3차산업 융복합산업형 등 농식품의 제조·가공 기반 조성사업 위주로 진행되고 있음.
- 전국6차산업화 사업자 인증 결과에서도 90% 이상이 농산물가공 중심의 경영체로 나타남.
- 이러한 결과는 농산물 제조·가공 경영체의 무분별한 육성으로 지역별 경쟁이 심화되고, 차별화되지 못한 상품 생산에 따른 시장 경쟁력 저하 등의 결과를 초래.

● 지역경제 활성화에 기여하는 6차산업으로 추진 필요

- 대다수의 6차산업화 농가는 직접 생산된 농산물(48.9%)을 가지고, 본인들이 직접 가공한 이후 직접 판매하는 자기 완결적 구조를 갖고 있음.
- 그러나 지역자원과 연계된 경우는 직접 생산된 농산물의 이용비중이 32.4%에 불과하고, 오히려 지역내 다른 농가로부터 매입하는 비중이 64.2%로 높게 나타남.
- 6차산업화 업체의 성과가 지역 내에서 공유되고, 지역경제 활성화의 매개체로 역할하기 위해서는 지역내 다양한 주체와 연결고리가 형성되어야 할 것임.

● 6차산업화 농가와 농촌관광의 연계고리 미흡

- 일반적으로 6차산업화 농가는 지역적, 전국적 명성을 가진 경우가 있어 외부로부터 농가를 직접 방문하는 경우가 있음.
- 그러나 6차산업화 농가가 직접 농촌관광을 하지 않는 경우 인근의 농촌관광자원과 연계를 원활히 수행하지 못하는 실정임.
- 일본의 경우는 농가직판, 농가가공, 농가식당을 하는 경우 농촌관광을 수행하는 비중이 상대적으로 높은 반면, 우리나라는 농촌관광과 상관성이 없거나 (-)의 상관성을 갖는 것으로 나타나고 있음.

● 지속적이고 체계적인 소비자의 수요파악이 안 되고 있음.

- 6차산업화 상품은 소비자의 수요를 적절히 반영하지 못하고, 생산자가 생산할 수 있는 상품을 생산하는 형태가 일반적임.
- 상품의 규격, 포장, 품질 등에 대해서 소비자의 수요를 반영하지 못함으로써 일반 기업체에서 생산되는 상품에 비해서 소비자 만족도가 낮은 실정임.
- 따라서 6차산업화 상품에 대한 소비자의 만족도가 지속적으로 조사되어야 할 필요성이 있고, 아울러 소비자가 필요로 하는 상품수요에 대한 체계적인 시장조사가 이루어져야 할 필요성이 있음

● 정책지원이 농촌 전체를 포함하기 보다는 특정 경영체에 집중되는 경향

- 통계청 농가경제조사에 의하면 충남 농업인구는 약 13만 5천만 명으로 각 농가당 평균 농업지원액은 약 330만 원으로 추산할 수 있음
- 충남도 16개 주요 6차산업 지원사업의 총 사업비는 2014년 기준 44억2,800만 원이고 본 사업의 경영체는 108개소임.

- 충남도 주요 사업을 추진한 경영체의 평균 사업비는 자부담을 포함해 1억 3천만 원임. 이러한 결과는 6차산업 지원사업이 특정 경영체를 대상으로 편중되었음을 보여주고, 빈부격차를 야기하는 원인이 될 수도 있음. 충남의 99% 농가는 년 330만 원도 지원받지 못하고 있어 정부지원의 형평성이 결여 되었음.
- 6차산업 지원사업의 자부담 비중에 있어서도 2007년 17.2%, 2012년 18.2%, 2015년 22.9%로 점차 증가하고 있는 추세에 있으나, 일본의 6차 지원 사업의 50%⁸⁾ 기준에는 못 미치고 있으며, 유럽의 농정 정책이 직불금 정책으로 변화된 원인을 찾아봐야 할 것임.

8) 충남연구원, 일본 도야마현 6차산업 출장결과보고서, 2017, 정현희

1) 농산물과 더불어 지역의 자원을 발굴하고 활용하는 정책 필요

- 6차산업의 목적은 첫째 새로운 부가가치 창출에 의한 농가의 소득향상이며, 두 번째, 다양한 농촌자원을 활용한 농촌의 신 성장 원동력으로 삼는 것임
- 농업의 6차산업화를 잘 하는 것은 다른 지역과 차별화되는 지역의 여러 자원들을 잘 활용해서 사회가 요구하는 상품이나 서비스를 공급하는 것이 중요
- 이에 지역의 유·무형 자원을 관리하고 보전하며 이를 농업과 연계하는 정책 마련이 절실
 - 첫째로 지역 내에 존재하는 자원조사가 필요하고, 지역자원을 창조해 나갈 수 있는 방안 모색
 - 둘째로 6차산업 인증제도 상에서 지역자원의 범위를 확대
 - 셋째로 사업자가 있는 경영체로 한정하고 있어, 마을공동체, 개별농가 등은 6차산업 인증을 받는데 제약이 따르므로 6차산업 인증 요건의 범위를 폭 넓게 확장하여 지역자원이 최대한 확대될 수 있는 정책 방안이 모색되어야 함.

2) 정부 부처 간 연계확대 및 단계적 발전 정책 필요

- 박근혜 정부에서 6차산업화 정책이 농업의 중심 전략으로 추진되면서 3년 동안 6차산업 관련 사업들이 농식품부를 중심으로 193개⁹⁾가 추진되고 있는데 그럼으로 인해 비슷한 사업이 많고, 사업의 중복지원 등의 문제가 발생하고 있음.

9) 앞 <표 2> 참조

- 6차산업 정책이 포괄적인 농촌의 핵심정책으로 여겨지는 입장에서 6차산업 통합지원 조직이 필요할 뿐만 아니라, 정부 정책들을 위계화하고 지원내용을 차별화 하며 수준별 차등화, 단계별 맞춤 지원이 필요함.
- 6차산업과 연계될 수 있는 정부 부처 사업간 연계도 필요함. 예를 들면 치매환자의 치유 6차산업의 경우 보건복지부의 사회보장 적용이 가능해야 하고, 돌봄 6차산업의 경우에도 보건복지부의 어린이집 지원이 가능할 수 있도록 부처 간 연계방안이 마련되어야 함.

3) 지속가능한 환경 친화적 농업·농촌 정책 마련 및 확대 필요

- 현재까지 친환경 농업은 농업 생산 방식의 친환경성에 대해서만 규정하고 있어 농촌의 경관과 지형, 주거 등과 같은 농촌문제에 대한 기준 마련이 필요하고 이를 해결할 수 있도록 친환경 농업에서 환경 친화적 농업 정책 마련이 필요

4) 다원적 기능 강화를 위한 직불금 정책 확대

- 2016년 우리나라 농림수산물분야의 재정규모는 19.4조 원으로 총지출 대비 5% 수준으로 2005년 이후부터 연평균 2.5%씩 증가하고 있으나 총지출 대비해서는 2005년도 6.8% 수준에서 지속적으로 감소하는 추세
 - 농업부분의 예산 비중은 2016년 기준 양곡관리·농산물유통이 23.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로는 농업체질강화 21.7%, 농가소득·경영안정이 21.5%, 농업생산기반조성이 15.4%, 농촌개발·복지증진이 12.3% 그리고 식품업이 5.9% 순
- 전체 농업예산 중에서 우리나라의 직불금이 차지하는 비중은 2016년 기준 19.7%로 스위스 75%에 비해 턱 없이 부족한 수준
 - 전체 직불금 중 63%가 쌀에 투입되는 고정 직불금이 차지하고 있으며 농업 전체 예산 중 양곡 관리·농산물유통이 가장 큰 23.4%를 차지하여 농업 생산물의 양적 성장 위주의 농정이 아직까지도 추진되고 있는 현실

- 독일의 경우 문화·경관(kulturlandschaft)¹⁰⁾ 직불금으로 농가마다 농업 소득의 80%¹¹⁾를 직불금으로 보전받고 있음. 평균 3만 유로이며 우리나라 농가 평균 소득 1천1백만원의 3배에 달하는 소득을 오로지 문화·경관 직불금으로 충당함(정기석, 2016).
 - 유럽도 우리나라와 같이 과거 생산실적에 따른 목적성 지불 정책 방식을 적용하였으나 2003년 EU 공동농업정책이 시행되면서 생산규모에 연계되지 않고 경지규모가 크거나 작거나에 구애받지 않는 생산중립적 단일직불제(SPS: Single Payment Scheme)를 적용하여 농업 농촌의 공공성을 인정하고, 농촌에서 생성되는 다원적 기능을 강화
- 6차산업 활성화를 위해서는 지역자원 확대를 모색해야 할 필요가 있고, 지역자원을 보전하고 창출하는 노력이 필요하며 이는 공공재적 성격이 강한 비시장 재화(NTC : None Trade Concern)이기 때문에 직불금 정책을 적극적으로 확대할 필요가 있음.

5) 포괄적 6차산업을 추진하기 위해서는 포괄적 조직체계가 필요

- 농업의 6차산업화나 다각화 혹은 다기능 농업화 전략을 취하고자 할 경우 농업과 관련된 포괄적 정책추진이 필요함. 6차산업 정책이 성과를 발휘하기 위해서는 6차산업화 지원과 관련된 정부 부처 간 긴밀한 연계·협력이 매우 중요(양현봉, 2015).
- 2014년부터 우리나라 농업의 핵심 전략으로 6차산업 추진을 내걸고 있는 시점에서 농업의 6차산업화를 위한 친환경농업, 사회적서비스, 농촌관광 등의 정책 프로그램을 통합 지원하고 추진할 수 있는 지원조직이 필요
 - 지원조직은 농촌산업분야(농촌산업정책), 분열된 공동체 회복과 여성의 사회적 참여를 위한 분야(삶의 질 향상 정책), 마을의 역사와 문화 자원을 보전을 위한 분야(마을 만들기 정책) 마을과 경관과 자연을 보전하여 다원적 기능을 창출하는 분야(환경친화농업정책)를 융합하는 포괄적 지원 조직이 중앙정부에서부터 지방정부까지 그리고 중간지원조직까지 확대되어야 함.

10) 1984년부터 시행되고 있는 독일의 직불금 정책

11) 바이에른주 직불금 지불 현황(직불금 예산은 EU 50%, 독일정부 30%, 주정부 20% 분담)

- 현재 6차산업을 추진하는 정부조직은 농식품부 농촌산업과에서 총괄하며 충남은 농업정책과 농촌산업팀에서 충남의 6차산업과 관련된 정책을 추진하고 있음. 6차산업을 단순 산업적 관점에서 바라보기 보다는 농정 전체를 포괄하는 정책으로 법률화하였으므로 농정 전체를 아우를 수 있는 지원조직 체계 마련이 절실하며, 충청남도 또한 농촌산업팀에서 6차산업 정책을 추진하는데 조직적으로나 인력적으로 한계가 있으므로 포괄적 정책을 추진할 수 있는 조직체계 마련이 절심함.

정 현 희

충남연구원 농어업6차산업화센터 책임연구원

041-840-1215, h2jung@cni.re.kr

※ 이 글은 2016 충남연구원 전략연구과제 ‘충남 농업 6차산업분야 지역자원 활용 및 확대 방안’을 요약, 재보완한 것임.

- 김창길, 2007, 친환경농업정책의 선진화를 위한 과제, 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부, 2014, '6차산업화 지원정책 매뉴얼'.
- 양현봉, 2015, 6차산업화 정책의 추진실태와 발전과제, 산업연구원.
- 정기석, 2016, 문화 경관 직불금 베푸는 독일 켐덴 농업국, 오마이뉴스 10월 28일자.
- 정현희 외, 2016, 충남6차산업 지역자원 활용 및 확대 전략, 충남연구원.
- 정현희 외, 충남 6차산업 5개년 종합발전계획 TF 발표 자료, 2017, 충남연구원
- 충남연구원, 2015, '충청남도 6차산업화 현황 및 실태', 충청남도.
- 충남연구원, 2016, '충청남도 6차산업화 현황 및 실태, 충청남도.
- 충남연구원, 2017, '충청남도 6차산업화 기초실태조사 자료
- 황영모, 2012. "농업 농촌 6차산업화의 이해와 사례, 전북발전연구원.
- OECD, 「Cultivating Rural Amenities – An Economic Development Perspective」 Paris :
OECD 1999.
- www.6차산업.com 홈페이지