



제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 종합평가 -경제활동·일자리 분과-

차 례

제1장 경제활동·일자리 부문 현황

1. 제3차 삶의 질 기본계획 정책목표 달성도 1
2. 농어촌 주민 삶의 질 개선 현황 6

제2장 경제활동·일자리 부문 정책군별 평가 결과

1. 6차산업 활성화 정책군 7
2. 농어촌 일자리 활성화 정책군 31
3. 농어촌 관광 활성화 정책군 54

제3장 경제활동·일자리 부문 개선 방향 및 과제

1. 6차산업 활성화 정책군 67
2. 농어촌 일자리 활성화 정책군 73
3. 농어촌 관광 활성화 정책군 79

- 참고문헌 83

표 차례

제1장

<표 1-1> 제3차 삶의 질 기본계획 경제활동·일자리 부문의 성과 목표 ..4	4
<표 1-2> 삶의 질 7대 부문별 정책 중요도 및 우수성	5
<표 1-3> 삶의 질 7대 부문별 정책 중요도 및 우수성	5
<표 1-4> 농어촌 서비스 기준 이행 실태 점검 결과	6
<표 1-5> 농어촌 주민의 일자리 만족도	6

제2장

<표 2-1> 6차 산업화 관련 정책군의 정책목표와 세부사업	11
<표 2-2> 6차 산업화 관련 정책군의 사업별 주관부서 및 자원	12
<표 2-3> 6차 산업화 관련 정책군의 사업별 예산대비 결산 비율	26
<표 2-4> 성별 농가인구 현황(2010-2017)	32
<표 2-5> 연령별 농가인구 현황(2010-2017)	32
<표 2-6> 성별 귀농/귀촌 인구 현황(2013-2017)	33
<표 2-7> 도농별 결혼이민여성 현황	34
<표 2-8> 읍면동 지역의 소득기회 인식정도(성별)	34
<표 2-9> 읍면동 지역의 경제활동 여건개선 인식정도(성별)	34
<표 2-10> 읍면동 지역 소득기회 다양성의 인식정도(성별)	35
<표 2-11> 읍면동 지역 평생학습 기회 인식정도(성별)	35
<표 2-12> 지역별 평생학습·소득기회·경제활동 기회	36
<표 2-13> 중요한 정책 및 우수한 정책 부문	36
<표 2-14> 경제활동·일자리 부문 주요 정책 과제	37
<표 2-15> 1/2/3/4차 여성정책기본계획	37

<표 2-16> 농어촌 일자리정책군 추진 사업 목록	39
<표 2-17> 전국 농어촌형 새일센터 직업훈련 과정	46
<표 2-18> 농산업인력지원센터 인력알선 실적	49
<표 2-19> 연도별 외국인 근로자 쿼터	50
<표 2-20> 농축산업 외국인 근로자 근무처 추가제 활용 목표 및 실적 ..	50
<표 2-21> 연도별 새일센터 추진내용 및 주요 성과	51
<표 2-22> 연도별 성과목표 및 실적	52
<표 2-23> 정책목표와 사업	57
<표 2-24> 농어촌 관광 체계화 및 품질제고 사업들의 예산 집행실적 ...	62

제3장

<표 3-1> 6차 산업화 지구에 설립된 여성새로일하기센터 현황	74
---	----

그림 차례

제1장

<그림 1-1> 제3차 삶의 질 향상 계획 경제활동·일자리 부문의 목표 및 주요 과제	2
--	---

제 1 장

경제활동·일자리 부문 현황

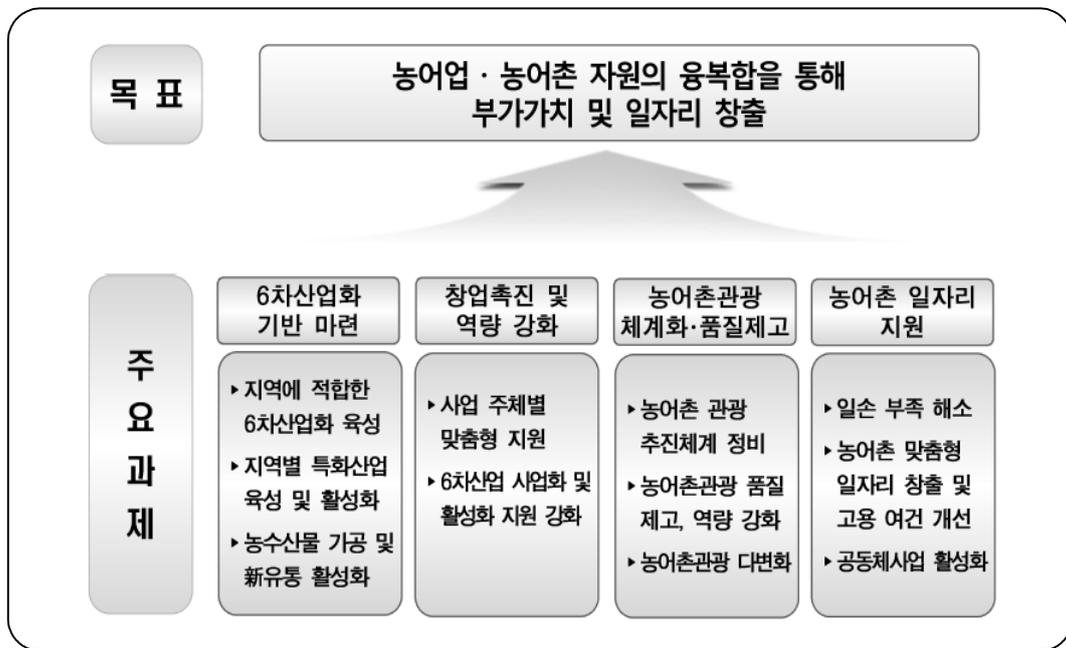
1. 제3차 삶의 질 기본계획 정책목표 달성도

1.1. 제3차 삶의 질 기본계획 경제활동·일자리 부문 개요

- 제3차 삶의 질 기본계획에서 경제활동·일자리 부문의 현황 및 문제점을 다음과 같이 제시함.
 - 농업소득 정체가 지속되면서 농어업·농어촌의 부존 자원을 활용하여 2·3차 산업과의 융복합화를 통한 농어가소득원 확충이 핵심 과제임.
 - * 도시근로자 대비 농가소득 비중: ('10)66.8% → ('13)62.5%
 - 융복합화에 대한 정책 지원으로 제조·가공, 유통, 관광 등 융복합 산업화를 위한 인프라는 확충되었으나 민간의 사업 역량이 부족함.
 - 1967년부터 농가부업단지 육성, 새마을 공장 건설, 농공단지 및 특산단지 조성, 향토산업 및 신활력사업 등을 통해 융복합 인프라를 꾸준히 확충함.
 - 지역별로 다양한 투자가 이루어졌으나 효과적인 정책연계를 통한 지역 특화 산업 성공모델은 성주 참외, 고창 복분자, 문경 오미자 등으로 제한적임.

- 농산물을 활용한 제조·가공 업체는 증가하였으나, 제품 차별화 부족, 시설·입지규제, 판로확보의 어려움으로 활성화에 애로를 겪음.
 - 농촌관광 참여 주체, 인프라가 양적으로는 증가하였으나, 역량 부족과 단조로운 프로그램으로 농촌관광 수요가 정체되고 있음.
 - 농어촌 고령화 심화로 농업노동력 부족이 심화되고 있으나, 이를 해결하기 위한 도시의 유희인력 활용 및 외국인 근로자 이탈율 감소 대책 등이 미흡함.
- 제3차 삶의 질 기본계획에서 제시된 경제활동·일자리 부문의 목표는 ‘농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출’로 설정됨.
- 제3차 기본계획의 경제활동·일자리 부문에서는 4가지 주요과제가 제시

〈그림 1-1〉 제3차 삶의 질 향상 계획 경제활동·일자리 부문의 목표 및 주요 과제



1.2. 정책 목표 달성도

- (정책목표 합리성) 전반적으로 농어촌의 일자리와 농업인력 문제 심화에 대응하여 농어촌 일자리 정책과제와 목표를 적절하게 설정하였으나, 사업의 파편화, 목표 설정에서 일부 미흡한 문제점을 나타내고 있음.
 - 개별 사업의 정책목표가 매우 유사하고 연계성이 높기 때문에 사업을 정책군 단위에서 통합하여 운영함으로써 시너지 효과 제고가 요구됨.
- (정책집행 실적) 대부분 사업이 계획대비 예산 집행률 100% 이상으로 우수한 것으로 나타나지만, 개선사항으로 지자체의 예산집행 저조가 지적되고 있음.
 - 정책집행실적의 평가를 중앙정부와 지방정부로 구분하여 검토할 필요가 있음.
- (정책집행 과정) 중앙정부가 농어촌 일자리 확대와 농업현장의 부족 인력을 지원하기 위한 정책적 지원 노력을 적절히 수행하고 있음.
 - 공모사업 중심으로 추진되어 지방정부의 자율성과 창의성을 발휘하기 곤란하며 실제 정책집행과정에 농촌 주민의 실질적인 참여가 확대되어야 함.
 - 부처간, 중앙·지역간, 지역민간단체 등과의 체계적인 협력체계 구축이 필요함.
- (목표달성) 대부분의 사업이 제시한 목표를 달성하였으며, 일부 사업의 경우는 사업 실적을 조기에 달성한 것으로 나타남.
 - 그러나 성과지표가 대부분 투입측면으로 구성되어 있고, 사업목표와 성과지표가 불일치하여 사업성과를 보다 객관적으로 측정하기 곤란한 측면이 있음.
 - 새일센터의 경우는 사업의 중요성에도 불구하고 사업목표가 제시되지 않음.
- (파급효과) 제3차계획에 포함되지 않았던 새로운 사업들을 개발하여 실행이 이루어지는 등 사업의 확산을 위한 정책적 노력이 있었던 것으로 판단됨.

- 관련정책 목표 달성에 따른 과급효과 평가를 위해 농촌 삶의 질에 대한 주민 인식 및 만족도 변화, 농어촌 서비스기준 핵심 항목 이행실태 변화를 보면, 추세적으로 증가했지만 총점 대비 점수가 상대적으로 낮아 개선이 필요함.
 - 경제활동·일자리 부문 정책에 대한 농촌주민의 만족도는 100점 척도로 '15년 41.9, '16년 42.5, '17년 46.8로 지속적으로 증가했지만 만족도 점수가 50점 미만으로 과반을 넘지 못하고 있다는 점에서 지속적인 개선이 필요함.
- 주요 과제별 세부 목표의 성과 목표는 다음과 같음.
- ‘농촌체험휴양마을 방문자수’ 및 ‘도농협력 일자리 연계’ 지표는 2019년 목표치보다 2017년의 실적이 더 높게 나타나 설정한 목표를 조기에 달성함.
 - ‘6차산업 사업자 인증수’의 경우는 매년 250~300여 개가 증가하고 있어, 2019년에는 1,900여개가 인증될 것으로 예상되는 바, 2019년에는 설정한 목표를 무난히 달성할 수 있을 것으로 전망됨.
 - ‘6차산업화 지구수’의 경우 매년 3~5개가 증가하고 있어, 2019년에 설정한 25개 지구수를 달성하기 어려울 것으로 전망됨.
 - ‘농가소득 대비 농외소득률’과 ‘마을단위 공동경영체’의 경우 조사자료의 한계로 아직 실적치가 산출되지 않고 있음.
 - ‘농어촌 경제활동·일자리 만족도’의 경우 2014년 4.28점에서 매년 꾸준히 증가하여 2017년 현재 5.2점을 나타냄.

〈표 1-1〉 제3차 삶의 질 기본계획 경제활동·일자리 부문의 성과 목표

주요 과제	세부 과제	성과 목표	
		2014년	2019년
6차산업화 기반 마련	농가 소득 대비 농외소득률(%)	31	36
	6차산업화 지구수(누계)	3	25
	6차산업 사업자 인증수(개)	379	1,500
농어촌 관광 체계화 및 품질제고	농촌체험휴양마을 방문객수(만 명)	829	980
농어촌 일자리 지원	도농협력 일자리 연계(누적, 건)	13,000	100,000
	마을단위 공동경영체(개)	(`12)2,600	4,500

○ 농촌주민 661명을 대상으로 실시한 한국농촌경제연구원 삶의질정책연구센터의 2018년 설문조사 결과에 따르면, 삶의 질 7대 부문 중 경제활동·일자리 부문의 정책중요도는 25.9%로 보건·복지 부문의 30.3%에 이어 두 번째로 중요한 정책 부문인 것으로 나타남.

- 그러나, 정책 우수성은 7.3%로 가장 낮게 나타나, 정책에 대한 우수성이 상대적으로 낮은 것으로 평가함.

〈표 1-2〉 삶의 질 7대 부문별 정책 중요도 및 우수성

부문	보건·복지	교육	정주생활 기반	경제활동· 일자리	문화·여가	환경·경관	안전	합계
중요정책 부문	30.3%	6.4%	15.4%	25.9%	6.9%	9.8%	5.2%	100.0%
우수 정책 부문	35.9%	8.2%	12.9%	7.3%	14.7%	12.9%	8.2%	100.0%

○ 경제활동·일자리 부문의 정책군별 정책 중요도 및 우수성에 대한 응답을 살펴보면 다음과 같음.

- 정책 중요도에서는 ‘농어촌 일자리 지원’이 중요하다는 의견이 37.0%로 가장 높았으며, 그 다음으로는 ‘6차산업화 기반 마련’이 26.5%로 나타남.
- 정책 우수성에서는 ‘6차산업화 기반 마련’이 30.7%로 가장 높았으며, 그 다음으로는 ‘창업촉진 및 역량강화’가 24.8%의 순으로 나타남.

〈표 1-3〉 삶의 질 7대 부문별 정책 중요도 및 우수성

정책군	6차산업화 기반 마련	창업촉진 및 역량강화	농어촌관광 체계화 및 품질제고	농어촌 일자리 지원	합계
정책 중요도	26.5%	20.6%	15.9%	37.0%	100.0%
정책 우수성	30.7%	24.8%	22.0%	22.4%	100.0%

*1,2순위를 합하여 집계

2. 농어촌 주민 삶의 질 개선 현황

1.3. 삶의 질 개선 현황

- 농어촌 서비스 기준 핵심 항목 중 경제활동·일자리 부문 항목 및 목표치는 ‘시·군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.’로 설정됨.
 - 창업 및 취업 컨설팅·교육 항목(경제활동·일자리 부문)은 2015년 67.3%에서 2017년 75.4%로 매년 꾸준히 기준 달성률이 향상되고 있음.

〈표 1-4〉 농어촌 서비스 기준 이행 실태 점검 결과(경제활동·일자리 부문)

부문	핵심 항목	국가최소 기준	'15년	'16년	'17년	'19년 (목표)
4.경제활동·일자리	12) 창업 및 취업 컨설팅·교육	시·군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.	67.3%	67.4%	75.4%	100%

- 2017년도 경제활동·일자리 부문 시·도별 농어촌 서비스 기준 이행 실태 점검 결과를 보면 다음과 같음.
 - 인천(강화군, 옹진군)과 경북의 경우는 농어촌 시·군의 평균 달성도 75.4%에 크게 못 미치는 50%대의 이행 실태를 나타냄.
 - 강원도의 이행 달성도는 66.7%, 전라남도의 이행 달성도는 71.4%로 나타나 농어촌 시·군의 평균에 못 미치는 이행 실태를 나타냄.
- 삶의 질 향상 정책 7대 부문 중 경제활동·일자리 부문의 만족도를 살펴보면, 일자리 만족도는 매년 꾸준히 증가하는 추세를 나타내고 있으나, 2017년 점수도 5점 대 초반으로 절대적 만족도는 낮은 것으로 나타남.

〈표 1-5〉 농어촌 주민의 일자리 만족도

연도	2014년	2015년	2016년	2017년
일자리 만족도(10점 만점)	4.28	4.77	4.83	5.20

제 2 장

경제활동·일자리 부문 정책군별 평가 결과

1. 6차산업 활성화 정책군

1.1. 6차 산업 활성화 정책군 도입 배경

- 제3차 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019)에서 제시한 “경제활동 일자리 부문의”의 배경 및 필요성은 다음과 같음.
 - 농업소득 정체가 지속되면서 농어업·농어촌의 부존자원을 활용하여 2차·3차 산업과의 융복합을 통한 농가소득원 확충이 대안으로 부각
 - 기존 제조, 가공, 유통, 관광 등 6차 산업화를 위한 인프라는 확충되었으나, 정책간 연계성 및 주체 역량 부족
 - 농산물을 활용한 제조, 가공업체는 증가하였으나, 제품 차별화 부족, 시설 및 입지규제, 판로확보의 어려움으로 활성화에 애로
 - 농촌관광 참여 주체, 인프라가 양적으로 증가하였으나, 역량부족, 단조로운 프로그램 등으로 농촌관광 확대에 제약
 - 농어촌 고령화 심화 등으로 농업노동력의 부족 문제 심화

- 농업을 둘러싼 대외여건의 지속적 악화와 농업의 구조적 어려움 가중에 따른 농업경쟁력 강화 필요성 점증
 - 최근 신보호주의 경향이 대두되고 있으나 기존의 세계화·개방화는 FTA 확대 등으로 크게 진전되었기 때문에 농업분야에도 저가의 수입농산물이 지속적으로 확대되고 있음.
 - * 이행연차가 지남에 따라 기 체결된 FTA의 관세율 인하폭 및 TRQ 증량이 점차 확대되고 있는데, 관세 철폐된 품목수 비중은 2004~ 2017년 기간 동안 농산물은 1.3%에서 33.9%로, 곡물 1.3%에서 39.2%로, 채소 0%에서 34.9%로, 축산물 1.8%에서 53.8%, 가공식품은 1.2%에서 44.0%로 증가(통계진흥원, KREI(2018) 재인용)
 - 농업 경영주체인 농가 및 농가인구가 지속적으로 감소하고 농가 경영주의 고령화가 심화되고 있음(경영주 평균 연령은 2000년 58.3세에서 2015년 65.6세로 증가).

- 농업 및 농가의 경제적 위상이 지속적으로 약화되고 있음
 - 농림어업 총생산액의 비중은 2000년 4.4%에서 2015년 2.3%로 하락
 - 농가소득의 도시근로자 대비 비중은 2000년 80.5%에서 2015년 64.4%로 하락
 - 우리나라 전체 가구수 대비 농가수 비중은 2000년 9.7%에서 2015년 5.7%로, 농가 인구는 같은 기간 8.8%에서 5.0%로 감소하였음.
 - 농가인구의 고령화가 심화되고 있는데, 2000년 ~ 2015년 기간 동안 65세 이상 농가인구는 33.1%에서 50.3%로 연평균 0.8% 증가, 70세 이상 농가인구는 12.1%에서 27.0%로 연평균 2.4% 증가하고 있는 반면, 40세 미만 농가인구는 같은 기간 37.0%에서 20.3%로 연평균 6.8% 감소하고 있음.

- 농산물 소비시장의 변화에 대한 개별 경영체별 대응의 한계
 - 1인 가구의 증가에 따른 간편식 수요 증가, 안전한 식품에 대한 욕구 증가, 외식 수요 증가 등 농산물 및 가공식품에 대한 소비자들의 기호 변화는 생

산자 중심에서 시장 소비자 중심으로 패러다임의 변화되었음을 나타냄.

- 이러한 농산물 및 식품의 소비시장 변화는 새로운 가치창출의 기회도 되지만 제대로 대응하지 못할 경우 도태·소멸될 위험도 있는 양면성이 있음
 - 고령화되고 공동화되어가는 농업·농촌의 여건에서 이러한 변화를 개별 경영체(농가)가 감당하기는 쉽지 않음.
- 규모의 경제, 범위의 경제, 이중산업 간의 연결의 경제를 통한 농업과 농촌의 활력 증진을 도모하는 산업간 융복합화 필요성 증대
- 1차 농산물 생산자들 간의 수평적 연합과 조직화를 통한 품목별 규모의 경제와 다품목 복합생산을 통한 범위의 경제의 장점 추구
 - 농산물의 가공, 제조, 판매 등의 수직적 연합과 연대를 통한 범위의 경제 효과 추구
 - 1차 산업인 농업과 2차 산업인 제조업, 3차 산업인 서비스업 간의 이중산업간 연결에 따른 시너지 효과 추구
 - 이러한 산업간 융복합화가 지역에서 일어날 경우 지역경제 활성화로도 이어지면 공동화되는 지역 공동체의 회복과 성장으로도 이어질 수 있음.
- 융복합화를 통한 6차 산업화 정책은 농업의 경쟁력 향상과 농촌 지역 활성화를 위한 그간 이루어져 온 농촌산업화 정책의 전략적 발전 형태임.
- 1990년대 농정은 농업의 복합산업화로 대표되는데, 1990년 『농어촌발전 특별법』, 1993년 『농수산물 가공산업 육성 및 품질관리에 관한 법률』, 1995년 『농어촌정비법』, 1999년 『농어업·농어촌 및 식품산업 기본법』 등이 제정되면서 농업의 복합산업화를 추진할 수 있는 제도적 토대가 마련되었음.
 - 노무현 정부(2003~2008)는 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』, 『국가균형발전특별법』을 2004년에 제정하고, 이 법을 근거로 신활력사업과 지역전략식품산업육성사업을 2005년에, 향토산업육성사업을 2007년에 시행했고, 이들을 통합하여 농촌활력증진

사업을 포괄보조사업으로 실시하는 등 농촌의 내재적 역량을 제고하여 농촌산업을 육성하고자 하였음.

- 이명박 정부(2008~2013)에서는 광역단위 개발정책과 지역정책을 추구하였는데, 중점과제 중의 하나로 농어촌복합산업화사업을 추진하였고, 『식품산업진흥법』이 2008년 제정되면서 식품산업 육성이 농촌산업 육성의 주요 전략이 되었고 2011년 『외식산업진흥법』, 『김치산업진흥법』이 제정되는 등 다양한 식품산업 육성이 가능해 지면서 농촌과의 연계성도 강화하는 사업들(우수외식업 지구 지정사업, 외식산업 육성사업, 우수 외식업자 지정, 전통발표식품 육성사업 등)이 병행되었음.
 - 박근혜 정부(2013~2017)에서는 산업간 융복합화를 통한 농촌산업 육성 정책이 강조되면서 농업의 6차 산업화가 본격적으로 시작되었는데, 2014년에 제정된 『농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률』을 통해서 농촌융복합산업 사업자 인증, 전문기관 지정, 중간지원조직 지정, 농촌융복합산업지구 지정과 같은 지원사업들이 추진됨.
 - 문재인정부(2017~2022)는 농정비전(2018.2)에 명시된 5대 농정과제 중 누구나 살고싶은 복지농촌 조성을 위한 주요사업으로 정주 개선과 지역 특화산업 육성을 일괄 지원하는 신활력 플러스('18: 10개소) 사업과 농촌 사회적 경제 활성화 기반을 마련하기 위한 다양한 사업들과 함께 농촌융복합산업과 관광산업 육성을 통한 농외 소득원 다양화와 도시농업, 도농 교류 확대 등 도농상생 공감대를 확산이 강조됨.
- 이상을 종합해 볼 때, 6차 산업화의 배경 및 필요성은 “농어업·농어촌 자원의 융복합화를 통해 부가가치 및 일자리 창출”이라고 요약할 수 있음.
- 이를 위해 세부적으로는 향토자원을 활용한 6차 산업화 기반마련과 농어업인의 창업 촉진 및 사업화 지원강화로 목표를 세분화하였음.

1.2. 6차 산업 활성화 정책군 주요 사업 내용

1.2.1. 사업 내용의 개요

- 6차 산업화 관련 정책군(총 17개 사업)의 정책목표는 크게 향토자원을 활용한 6차 산업화 기반 마련(12개 사업)과 농어업인의 창업 촉진 및 사업화 지원강화(5개 사업)로 구분됨.

〈표 2-1〉 6차 산업화 관련 정책군의 정책목표와 세부사업

목표	세부사업	비고
향토자원을 활용한 6차 산업화 기반 마련	지역단위 6차산업 활성화 지원	
	6차산업 모델 정착	
	어촌 6차 산업화 지원	
	농업인의 제조·가공활동 규제완화	2017년부터 미시행
	지역특화발전특구 신규 규제특례 발굴	2016년부터 지역특화발전특구 지정·운영
	6차 산업화 지구 조성	2018년부터 농촌융복합(6차)
	지역전략식품산업 육성	
	수산식품산업 거점단지 조성	
	수산물 가공산업 육성	
	수산물전자직거래 활성화	2016년부터 미시행
	로컬푸드 확산	
	수산정보이용 활성화	
농어업인의 창업 촉진 및 사업화 지원강화	6차 산업화 창업지원	2018년부터 농촌융복합(6차)
	소규모 농업인의 창업 및 소득화 지원	
	산림분야 6차산업 육성	
	6차산업 경영체의 맞춤형 지원 강화	2018년부터 농촌융복합(6차)
	농촌 전통지식 발굴 및 활용지원	

○ 주관부서별 특성

- 농식품부가 주관하는 사업이 7개, 해수부가 주관하는 사업이 5개, 농진청이 주관하는 사업이 3개, 그리고 산림청과 중소벤처부가 각각 1개의 사업을 추진하고 있음.

〈표 2-2〉 6차 산업화 관련 정책군의 사업별 주관부서 및 재원

사업명	부서	시작연도	재원	시행주체
지역단위 6차산업 활성화 지원	농식품부	2010	지특	시도, 시군구
6차산업 모델 정착	농진청	2014	지특	시군
어촌 6차 산업화 지원	해수부	2014	농특	시군
농업인의 제조·가공활동 규제완화	농식품부	2014		농식품부
지역특화발전특구 신규 규제특례 발굴	중소벤처부	2004		중소벤처부
6차 산업화 지구 조성	농식품부	2014	농특	지자체
지역전략식품산업 육성	농식품부	2005	지특	지자체
수산식품산업 거점단지 조성	해수부	2008	지특	지자체
수산물 가공산업 육성	해수부	1987	지특	지자체
수산물전자직거래 활성화	해수부	2014	농특	수협중앙회
로컬푸드 확산	농식품부	2013	기금	농협등
수산정보이용 활성화	해수부	2013	농특	지자체
6차 산업화 창업지원	농식품부	2014	농특	농협
소규모 농업인의 창업 및 소득화 지원	농진청	2006	지특	지자체
산림분야 6차산업 육성	산림청	2015	농특	지자체
6차산업 경영체의 맞춤형 지원 강화	농식품부	2015	농특	지자체
농촌 전통지식 발굴 및 활용지원	농진청	2013	일반	농과원

○ 재원별 특성

- 농특회계 사업이 7개, 지특회계 사업이 6개, 그리고 일반회계와 기금사업이 각각 1개임. 한편 2개의 사업은 비예산사업임.

○ 추진주체별 특성

- 지자체가 시행하는 사업은 11개이고, 농협 및 수협이 추진하는 사업은 3개임. 그리고 중앙정부가 직접 시행하는 사업은 3개임.

○ 사업의 시작과 종료

- 2010년 이전에 시작한 사업은 5개이고, 2010년 이후에 시작한 사업은 12개임. 그리고 6차산업 모델 정착(2017), 농업인의 제조·가공활동 규제완화(2015), 수산물전자직거래 활성화(2015)는 종료된 사업임.

1.2.2. 세부사업별 주요 사업 내용

- 지역단위 6차산업 활성화 지원(농식품부)
 - 사업목표는 농촌의 다양한 자원을 기반으로 1, 2, 3차 복합산업화를 촉진하고, 창업 및 기업유치를 활성화함으로써 고용 창출 및 주민소득 증대 도모임.
 - 대표적 사업으로 “농촌복합자원화사업” 등이 있고, 이들 사업은 지자체 포괄보조사업으로 추진되고 있음.
 - 사업내용은 농촌자원복합사업화지원사업 추진상황 및 성과관리, 특화농공단지 신규 입지타당성 조사로 구성됨.
 - 지자체의 회계연도 내 집행실적 저조가 문제점으로 지적되고 있음.
 - 성과목표로 특화농공단지수가 제시됨.

- 6차산업 모델 정착(농진청)
 - 사업목표는 농산물 생산, 가공, 유통, 외식, 체험분야 개발기술과 지역자원을 연계한 6차 산업화로 농업소득 증대임.
 - 사업내용은 수익모델시범 추진과 6차 산업화 연찬회, 현장모니터링 및 예산점검으로 구성되어 있음.
 - 사업변경으로 인한 사업비 집행 부진 발생이 문제점으로 지적되고 있음.
 - 성과목표로 시범농가매출액 증가율(%)이 제시됨.

- 어촌6차 산업화지원(해수부)
 - 사업목표는 어촌의 수산물, 자연, 문화 등 유무형 자원을 활용하여 생산, 가공, 유통, 관광 등과 융합·연계로 부가가치 제고와 창출을 통해 새로운 소득원을 마련하여 지속가능한 어촌활력 증진 기반 구축임.
 - 사업내용은 어촌특화지원센터 지정·운영과 어촌6차 산업화 시범사업으로 구성되어 있음.
 - 주민역량강화와 주민교육의 필요성, 그리고 어촌마을별 특색있는 사업발굴이 개선사항으로 지적되고 있음.

- 성과목표로 어촌6차 산업화 시범사업의 사업수와 어촌특화지원센터 지정수가 제시됨.
- 농업인의 제조·가공활동 규제완화(농식품부, 2017년 폐지)
- 사업목표는 지방자치단체가 식품위생법 특례조항을 활용하여 조례·규칙을 마련하여 완화된 식품 제조, 가공업 시설기준을 적용할 수 있도록 조례·규칙 제정 확산에 있음.
 - 사업내용은 표준 조례·규칙(안)을 마련하여 지자체에 배포 후 제정 확산을 유도하는 것임.
 - 별도의 개선사항은 없음.
 - 성과목표로 식품위생법 특례 조항 활용 자치법규 제정건수가 제시됨.
- 지역특화발전특구 지정·운영(중소벤처부)
- 사업목표는 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 규제를 지역특화사업에 맞게 선택적으로 완화함으로써 지역특화발전과 지역경제활성화 도모에 있음.
 - 사업내용은 향토자원 유형의 지역특구 지정, 우수지역특구 시상식 및 성과교류회 개최, 지역특구 제품 판로지원으로 구성되어 있음. 다만 2015년에는 특구지정 및 규제특례로 구성되어 있었음.
 - 특구지정과 재정사업의 연계로 사업성과 제고, 규제특례 상시 발굴이 개선사항으로 제시되어 있음.
 - 성과목표로 신규지역특구지정수가 제시되어 있음. 다만 2015년에는 신규 규제특례발굴건수이었음.
- 농촌융복합(6차)산업화 지구 조성(농식품부)
- 사업목표는 농촌의 1·2·3차 자원을 활용·연계하여 전후방 연관산업이 융복합된 지역특화산업 클러스터 육성에 있음.
 - 사업내용은 농촌융복합산업지구 지정으로 되어 있음.

- 미흡 및 개선사항은 제시되어 있지 않음.
 - 성과목표는 6차 산업화지구수로 제시됨.
- 지역전략식품산업육성(농식품부)
- 사업목표는 지역 농수산업 주체인 농산학연관의 역량을 집중하여 지역의 특화된 농수산물의 생산, 유통, 가공, 판매 등으로 농어촌 활성화 및 농어가 소득 증대에 있음.
 - 사업내용은 사업단 지원과 모니터링 강화, 워크숍 등으로 구성되어 있음.
 - 미흡 및 개선사항은 제시되어 있지 않음.
 - 성과목표는 사업단 매출액 증가율(%)이 제시됨.
- 수산식품산업 거점단지 조성(해수부)
- 사업목표는 지역별로 풍부한 수산자원을 활용한 고부가가치 수산식품산업 육성 및 지역특화수산식품산업의 육성 도모에 있음.
 - 사업내용은 수산식품거점단지 조성으로 되어 있음.
 - 거점단지 조성 후 입주업체의 실질적인 제품 생산 및 판매성과 한계가 문제점으로 제시되어 있음.
 - 성과목표로 거점단지수가 제시됨.
- 수산물가공산업육성(해수부)
- 사업목표는 영세한 지역 수산가공업체의 설비 개선, 위생시설 확충 등을 통해 수산식품의 고부가가치화 및 식품 안전성 확보에 있음.
 - 사업내용은 수산물 산지가공시설 확충과 산지 수산물 처리저장시설 확충으로 구성되어 있음.
 - 실시설계 지연으로 사업공정 지연 및 예산 집행율 저조가 문제점으로 제시되어 있음.
 - 성과목표로 당초 제시한 수산가공지원시설 연매출 증가율의 달성률이 제시됨.

○ 수산물전자직거래활성화(해수부)

- 사업목표는 수산물 사이버직매장 설치를 통해 수산물의 유통단계를 축소하고, 소비를 촉진함으로써 수산물의 유통구조개선 실현에 있음.
- 사업내용은 기존의 B2B와 B2C 시스템을 수협중앙회가 통합시스템을 구축하는 것임.
- 개선사항은 제시되어 있지 않음.
- 성과목표로 사이버직매장 매출액 증가율이 제시됨.

○ 로컬푸드 확산(농식품부)

- 사업목표는 농산물 직거래 및 로컬푸드 활성화를 통해 기존 유통경로와의 건전한 경쟁을 촉진하여 생산자는 제값 받고 소비자는 합리적 가격에 구매하는 보다 효율적인 유통환경 조성에 있음.
- 사업내용은 로컬푸드직매장 설치, 직거래장터 개설, 농산물 쇼핑몰 관문 홈페이지 싱싱장터 운영, 우수 농산물 직거래 인증사업장 선정, 공영홈쇼핑을 통한 판로지원 등으로 구성되어 있음.
- 다양한 직거래 모델 개발을 위한 광역형 직거래사업 추진 미흡이 문제점으로 제시되어 있음.
- 성과목표로 로컬푸드직매장 개소수가 제시됨.

○ 수산정보이용 활성화(해수부)

- 사업목표는 수산물 생산, 유통, 소비과정에 IT융합기술 등이 활용되고 각 가치단계별 원활한 정보수집·공유로 생산정밀화, 유통지능화 및 소비안전화를 통해 생산성 향상 및 소득증대 도모임.
- 사업내용은 수산 u-IT융합 모델화사업 과제 선정으로 되어 있음.
- 연구사업 개선사항은 제시되어 있지 않음.
- 성과목표로 사업시행 전후를 비교한 생산성 향상율(%)이 제시됨.

○ 농촌융복합(6차)산업 창업지원(농식품부)

- 사업목표는 농업·농촌의 유무형 자원을 활용해 제조·가공, 유통·판매 및 체험관광분야의 농촌융복합산업 창업 촉진, 사업운영 및 확장, 시설·장비 개선 등을 통해 농촌융복합산업 활성화 도모에 있음.
 - 사업내용은 융자사업(농촌융복합산업 자금지원사업 2018년 기준 200억원) 추진실적 모니터링임.
 - 사업수혜자 확대를 위해 자금 지원사업 홍보강화가 개선사항으로 제시되어 있음.
 - 성과목표로는 자금지원건수가 제시됨.
- 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원(농진청)
- 사업목표는 시군농업기술센터를 지역농산물 가공기술의 전진기지로 육성하여 농업인의 농산물 가공활동 활성화 도모에 있음.
 - 사업내용은 농산물종합가공센터 조성과 농업인 소규모 창업사업 지원으로 구성되어 있음.
 - 농산물종합가공센터 및 농업인 가공사업장 HACCP 시설 및 식품위생 강화가 개선사항으로 제시됨.
 - 성과목표로 신규 창업건수가 제시됨.
- 산림분야 6차산업 육성(산림청)
- 사업목표는 임산물의 생산·가공·유통·체험·관광 등의 다양한 콘텐츠를 연계한 6차 산업화 단지 조성임.
 - 사업내용은 임산물 산업화단지 및 클러스터 조성으로 구성되어 있음.
 - 개선사항은 제시되어 있지 않음.
 - 성과지표로 임산물 6차 산업화단지 조성이 제시됨.
- 농촌융복합(6차)산업 경영체의 맞춤형 지원 강화(농식품부)
- 사업목표는 농업·농촌의 유·무형자원을 활용해 제조·가공, 유통·판매 및 체험관광분야의 농촌융복합(6차)산업 창업촉진, 사업운영 및 확장, 시설·

장비 등을 통해 농촌융복합산업 활성화 도모에 있음.

- 사업내용은 농촌융복합산업지원센터 전문상담 및 현장코칭 지원, 안테나숍 설치, 청년창업 아이디어 공모전, 우수사례 경진대회 등으로 구성되어 있음.
- 농촌융복합산업 인증 유효기간(3년) 만료시점 도래에 따른 인증제도 갱신이 개선사항으로 제시되어 있음.
- 성과지표로 6차산업 인증사업자 매출액 증가율의 목표달성율이 제시됨.

○ 농촌 전통지식 발굴 및 활용 지원(농진청)

- 사업목표는 농촌 전통지식자원 발굴 및 활용방안 개발을 통해 전통지식 보전·전승 및 활용기반 구축임.
- 사업내용은 농촌공동체 조직 활성화 및 전통유물 활용 콘텐츠 개발과 국가 중요농업유산 후보지역 전통지식 자원발굴 및 교육프로그램 개발, 전통농업기술의 경제성 분석 및 효과 검증 등으로 구성되어 있음. - 연구사업임.
- 국가중요농업유산의 관리 및 발전을 위한 관련기간의 협력강화가 개선사항으로 제시됨.
- 성과지표로 전통지식자원 발굴과 전통지식 활용 콘텐츠 개발의 목표달성율이 제시됨.

12.3. 추진전략별 주요 사업 내용

○ 6차 산업화 관련 정책은 경제활동·일자리 부문의 목표였던 ‘농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출’의 추진전략으로 제시된 ‘6차 산업화 기반 마련’ 과 ‘창업촉진 및 역량 강화’의 주요 과제별 사업내용은 다음과 같음.

- 6차 산업화 기반 마련을 위한 주요과제는 1)지역에 적합한 6차 산업화 육성, 2) 지역별 특화산업 육성 및 활성화, 3) 농수산물 가공 및 新유통 활성화였음.
- 창업촉진 및 역량 강화를 위한 주요과제는 1) 사업 주체별 맞춤형 지원

과 2) 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화임.

○ 지역에 적합한 6차 산업화 육성 기반 마련

- (6차산업 추진체계 정비 및 역량 제고)를 위해 농촌융복합산업 기본계획(5년 단위) 및 지역별 시행계획(매년)으로 마스터플랜을 마련하고, 지역별 6차 산업화 추진 역량을 제고하기 위한 농촌융복합산업지원센터(9개소)와 지역내 지원기관 간 협의체 구성하고, 6차 산업화 시범모델 개발·확산을 위한 수익모델 시범사업 실시하며, 지자체 포괄보조사업(농촌복합자원화사업 등)의 사업 추진체계 및 평가 체계 개선을 통한 사업 효율성 및 효과성 제고. 또한 어촌지역의 6차 산업화 촉진을 위한 어촌특화발전계획(시·군·구) 수립 확산도 유도
- (6차 산업화 관련 현장 규제 지속 발굴 및 개선)을 위해 농업인 제조·가공 활동에 대한 완화된 시설기준 적용이 가능토록 표준 조례 및 규칙(안)을 마련하여 지자체의 제정을 유도하고, 지역특화발전특구에 적용할 신규 규제 특례를 발굴하고 법제화도 추진
- (6차 산업화 기초통계 정비)를 위해 농어촌 6차 산업화 경영체 및 참여농가에 대한 현황조사를 통해 통계기반을 구축하고 분야별 시장과 변화추세에 대한 조사 연구 지원

○ 지역별 특화산업 육성 및 활성화

- 농식품 관련 특화자원이 집적화된 지역을 농촌융복합산업지구로 육성하는 것으로 규제 특례 및 조세·재정지원 등을 통해 연관 산업이 융복합된 지역특화산업 클러스터로 육성
- 지역특화발전특구의 내실화 및 성과관리 체계화를 통한 효과성 제고 추구
- 지역 농산업 주체들이 참여하는 지역단위 특화 산업을 육성하고자 지역전략 식품산업 및 향토산업 육성 사업의 내실화, 사업종료 후 사업단 지속을 통한 사후관리 체계화, 지역 컨소시엄 사업단 운영 지원, 권역별 수산거점단지 조성, 지역자원 기반 특화농동단지 육성 및 노후단지 개·보수 지원

○ 농수산물 가공 및 新유통 활성화

- 제조·가공 시설 현대화와 제품 개발 등 가공산업 육성을 위해 관련 시설 현대화 및 원료 매입 등 운영자금 융자 및 식품 포장 디자인 등 컨설팅 지원, 신규시장 창출을 위한 고부가 식품 R&D 지원 확대, 간편식품 발굴 및 상품화 지원 등이 이루어짐.
- 농산물 가공산업의 융복합 기반 조성을 위해 가공업체 정보 네트워크 구축 및 강화, 농어촌 융복합 신규 식품산업 육성 위한 창업지원센터 설립, 전통식품에 관한 스토리텔링 제작 및 활용 지원
- 식품산업 발전을 위한 연구 및 교육 지원으로 ICT·BT 기술 융합을 위한 연구 지원, 식품산업의 전통적·한류적 브랜드 개발 및 가치체인 확대를 위한 연구개발지원사업단 구축, 농산물 가공품의 디자인 연구개발 지원, 식품기술개발 및 활용을 위한 교육 프로그램 운영
- 농산물 유통체계 개선을 위해 지역 농산물의 유통경로 현황 파악을 위한 유통경로 조사
- 지역내 농식품의 생산·유통·소비를 연계하는 로컬푸드 확산을 위해 로컬푸드 직매장 확대, 생산자 조직화와 통합관리 및 다층적 안전관리에 대한 체계 구축, 로컬푸드 활성화를 위한 지자체 로컬푸드 조례 제정 확산 추진
- 도농교류를 통한 직거래 활성화를 위해 자매결연 시·군 간 농산물 직거래 장터 및 상설판매장 개설지원, 농산물 온라인 직거래 플랫폼 구축, 1사1촌 운동을 통해 사업체 급식을 위한 농산물 직거래 지원

○ 사업 주체별 맞춤형 지원

- 6차산업 창업 촉진을 위해 창업계획 수립부터 사업화까지 맞춤형 컨설팅 지원, 창업교육과 창업장 조성 지원을 6차산업활성화지원센터와 농업기술센터 등을 통해 지원하고, 시제품 생산과 제조·가공시설 공동이용 등을 지원하는 농산물 종합가공지원센터 설치를 확대하며, 창업에 필요한 시설·운영자금 융자 지원 강화

- 현장 밀착형 지원 체계를 강화하기 위해 사업체 창업·운영 지원을 위한 중간지원조직을 육성하고, 6차 산업화 온라인 전문사이트를 개설하고, 농촌현장포럼을 통한 마을개발과 6차 산업화의 연계를 강화하고, 산림분야 창업 활성화를 위해 임업진흥원을 활용한 창업컨설팅 지원 강화
 - 농업법인의 사업 범위를 확대하여 작물 재배, 가공, 유통사업에서 농촌관광, 휴양사업까지 영역 확대
- 지역에 적합한 6차 산업화 육성
- 경쟁력있는 주체 육성을 위해 6차산업 사업자 인증제를 실시하고, 분야별 전문가 풀을 활용하여 6차 산업화에 필요한 전문 분야별 현장 코칭 지원을 강화하고, 소규모 경영체의 융복합형농장조성을 위한 리모델링 비용지원과 중규모 이상의 경영체의 전문 펀드를 통한 지원 등 경영체별 6차 산업화에 필요한 자금지원을 확대
 - 경영체 성장단계별 맞춤형 지원 체계를 구축하기 위해 창업-성장-성숙 등 단계별 자금 및 컨설팅을 지원하고, 전후방 연관사업을 조사하여 발굴·육성하고, 지원체계 구축을 통한 모듈형 기업컨설팅도 지원
 - 6차산업 제품의 소비자 접촉 기회 확대를 위해 지역별 안테나숍을 통한 우수제품의 시장조사, 소비자 반응도 테스트 실시, 대형마트 등 소비지매장을 활용한 판매 지원 등 유통판로 지원 강화
 - 지역 식품의 부가가치 증대를 위해 지역 대학 및 전문기관과의 기술개발 협력을 강화해 소규모 사업체에 적합한 식품 포장 및 저장 기술개발을 지원하고, 농어촌지역 식품사업체 간 공동 제품 개발 및 애로기술 공동 개발을 지원하며, 산업간 네트워크 분석 및 파급효과 분석 등 6차산업 연구 기반도 조성
 - 6차 산업화 성공모델 발굴 및 확산을 위해 6차 산업화 우수사례 경진대회, 6차 산업화 브랜드 과제에 대한 홍보 강화

1.3. 6차 산업화 관련 정책군 추진 실태 평가

1.3.1. 정책 형성에 대한 평가

□ 정책목표 합리성

- 농어업 자원의 융복합화를 통해 농촌경제활성화와 농가소득을 제고하겠다는 정책적 목표는 적절한 것으로 판단됨.
 - 다만 개별 사업의 목표가 큰 차별성을 갖고 있지 못하기 때문에 개별 사업별로 정책목표를 보다 구체화할 필요가 있음.
- 그러나 개별 사업의 정책목표가 매우 유사한 형태로 설정되어 있기 때문에 향후 관련사업을 통합하여 추진할 필요성이 큼.
 - 세부사업별로 차별성을 갖기 보다는 연계성이 높기 때문에 사업을 정책군 단위에서 통합하여 운영함으로써 시너지 효과 제고가 요구됨.

□ 목표·수단 연계성

- 제2차 삶의 질 계획에서 6차 산업화의 인프라 확충이 충분이 되었다고 평가하고 있음에도 불구하고, 제3차 삶의 질 계획에서도 여전히 인프라 확충 중심으로 되어 있음.
 - 사업수단이 인프라 확충에 집중되어 있어서 향후 6차 산업화 활성화를 위한 보다 다양한 수단의 모색과 도입이 요구됨.
- 그러나 경제활동·일자리 부문 전체 목표와 이를 수행하기 위한 수단인 추진 전략과의 적합성은 목표의 핵심 요소인 부가가치와 일자리는 산업 내 기업들의 생성과 성장이 지속적으로 이루어져야 가능하다는 점에서 목표 달성을 위한 필수 전략이라는 관점으로 적합성이 높음.
 - 경제활동·일자리 부문 목표인 “농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출”의 추진전략으로 제시된 6차 산업화 관련 전략들

(‘6차 산업화 기반 마련’과 ‘창업촉진 및 역량 강화’)은 다양한 농어업·농어촌 자원을 활용한 부가가치 창출과 일자리 창출을 위해서는 우선 산업화되기 위한 기반 마련과 산업 내 새로운 기업들의 창업 및 신생기업들의 지속적 성장을 위한 역량 강화가 필요하다는 점에서 적절한 추진 전략들로 판단됨.

- 추진전략과 이를 위한 수단인 주요과제와의 적합성은 추진전략의 체계적 완수를 위한 필수요소들로 주요과제들이 구성되어 있어 적합성이 높음.
 - 6차 산업화 기반 마련이라는 추진전략을 위한 주요과제는 1)지역에 적합한 6차 산업화 육성, 2) 지역별 특화산업 육성 및 활성화, 3) 농수산물 가공 및 新유통 활성화인데, 6차 산업화를 위한 농어업·농어촌 자원이 지역별로 다양하게 분포하고 있기 때문에 지역에 적합한 산업화를 추구하며 지역별로 특화된 농수산물을 중심으로 한 산업을 육성·활성화하는 것이 필요함.
 - 지역별로 특화된 농수산물 중심의 산업이 활성화되려면 가공과 유통·판매가 활성화되어야 하므로 가공과 유통을 활성화하는 조치들이 이루어지는 것은 적절한 조치들이라고 볼 수 있음.
 - 이러한 필수요소들(지역별 특화된 농수산물 중심의 생산·가공·유통·판매 전 과정의 연계와 활성화)에 대해 다양하고 구체적인 내용들이 제시되고 있어 접근성 면에서도 적합도가 높다고 판단됨.
 - 창업촉진 및 역량 강화라는 추진전략을 위한 주요과제는 1) 사업 주체별 맞춤형 지원과 2) 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화인데, 이들 과제의 주요 내용들은 경영체 성장단계별(창업-성장-성숙) 맞춤형 자금 및 컨설팅 지원, 유통 판로 지원과 지역대학 및 전문기관과의 기술개발 협력, 6차산업 사업자 인증제 및 성공모델 발굴·확산, 관련 기관들(광역지자체, 농업기술센터, 임업진흥원, 지역별 농산물 종합가공지원센터)과 중간지원조직(각 도별 6차산업활성화지원센터)을 통한 지원 등 맞춤형 지원이 이루어지고 이를 통한 6차산업 사업화 및 활성화 지원이 강화되어 창업이 촉진되고 해당 사업체의 역량도 강화된다는 점에서 적합도가 높다고 판단됨.

1.3.2. 정책 집행에 대한 평가

□ 정책집행 실적

- 대부분의 사업에서 당초 계획대비 예산을 적절히 집행한 것으로 나타남. 그럼에도 불구하고 개선 및 미흡사항으로 지자체의 예산집행 저조가 지적되고 있음.
 - 정책집행실적의 평가를 중앙정부와 지방정부로 구분하여 검토할 필요성이 있음.
- 6차 산업화 관련 정부사업은 16개의 세부사업으로 진행되었는데, 6차 산업화 기반 마련을 위한 정부정책사업 11개(이중 '15년 종료되는 사업을 제외하면 투융자 계획과 실적이 제공되는 것은 10개)와 창업촉진 및 역량 강화를 위한 정부정책사업 5개로 이루어져 있음.
- 6차 산업화 기반 마련을 위한 11개의 정부정책사업은 1)지역에 적합한 6차 산업화 육성 관련 5개 사업, 2) 지역별 특화산업 육성 및 활성화 관련 3개 사업, 3) 농수산물 가공 및 新유통 활성화 관련 3개 사업이었는데, 일부 사업들을 제외하고는 예산집행률이 100%로 집행률이 높은 편임.
 - 지역에 접합한 6차 산업화 육성 관련 5개 사업은 지역단위 6차산업 활성화 지원, 6차산업 모델 정착, 어촌 6차 산업화 지원, 농업인의 제조·가공 활동 규제 완화 사업('15년 종료사업), 지역특화발전특구 지정·운영인데, 이들의 예산 집행률은 '15년 99.9%~100%, '16년 88.4%~100%, '17년에는 80.5%~100%로 나타남.
 - * 지역특화발전특구지정·운영사업은 실적이 가용하진 않지만 다른 사업들의 경우는 지역단위 6차산업 활성화 지원 사업을 제외하고는 모두 예산집행률 100%
 - 지역별 특화산업 육성 및 활성화 관련 3개 사업은 6차 산업화 지구 조성, 지역

전략식품산업육성, 수산식품산업 거점단지 조성 사업인데, 이들의 예산 집행률은 '15년 51.1%~100%, '16년 83%~100%, '17년에는 모든 사업이 100%로 나타남.

* 지역전략식품산업육성 사업의 '15년, '16년 실적을 제외하고는 모두 예산집행률 100%

- 농수산물 가공 및 新유통 활성화 관련 3개 사업은 수산물가공산업 육성, 로컬푸드 확산, 수산정보이용 활성화 사업인데, 이들의 예산 집행률은 '15년 75.6% ~ 100%, '16년 100%, '17년에는 모두 100%로 나타남.

* 수산정보이용 활성화 사업의 실적이 가용하진 않지만 다른 사업들의 경우는 로컬푸드 확산 지원 사업의 '15년 실적을 제외하고는 모두 예산집행률 100%

○ 창업촉진 및 역량 강화를 위한 5개의 정부정책사업은 1) 사업 주체별 맞춤형 지원 관련 3개 사업과 2) 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화 관련 2개 사업이었는데 이들의 예산집행률은 6차 산업화 창업지원 사업을 제외하면 모두 100%로 전체적으로는 집행률이 높은 편임.

- 사업 주체별 맞춤형 지원 관련 3개 사업은 6차 산업화 창업지원, 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원, 산림분야 6차산업 육성 사업인데, 이들의 예산 집행률은 '15년 모두 100%, '16년 11.7% ~ 100%, '17년에는 45.4% ~ 100%로 나타났으며, 6차 산업화창업지원 사업을 제외하면 모두 100%의 예산집행률을 나타냄.

- 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화 관련 2개 사업은 6차산업 경영체의 맞춤형 지원 강화, 농촌 전통지식 발굴 및 활용 강화 사업인데, 이들의 예산 집행률은 '15년 99.7%~100%, '16년에는 99.9%~100%, '17년에는 모두 100%로 나타남.

〈표 2-3〉 6차 산업화 관련 정책군의 사업별 예산대비 결산 비율

과제명	소관부처	예산 대비 결산(집행율)		
		'15년	'16년	'17년
○ 지역에 접합한 6차 산업화 육성				
- 지역단위 6차산업 활성화 지원	농식품부	99.9%	88.4%	80.5%
- 6차산업 모델 정착	농진청	100.0%	100.0%	100.0%
- 어촌 6차 산업화 지원	해수부	100.0%	100.0%	100.0%
- 지역특화발전특구 지정·운영	중소벤처부	-	-	-
○ 지역별 특화산업 육성 및 활성화				
- 6차 산업화 지구 조성	농식품부	100.0%	100.0%	100.0%
- 지역전략식품 산업육성	농식품부	51.1%	83.0%	100.0%
- 수산식품산업 거점단지 조성	해수부	100.0%	100.0%	100.0%
○ 농수산물 가공 및 신규통 활성화				
- 수산물 가공산업 육성	해수부	100.0%	100.0%	100.0%
- 로컬푸드 확산	농식품부	75.6%	100.0%	100.0%
- 수산정보이용 활성화	해수부	-	-	-
○ 사업 주체별 맞춤형 지원				
- 6차 산업화 창업지원	농식품부	100.0%	11.7%	45.4%
- 소규모 농업인 창업 및 소득화 지원	농진청	100.0%	100.0%	100.0%
- 산림분야 6차산업 육성	산림청	100.0%	100.0%	100.0%
○ 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화				
- 6차산업 경영체의 맞춤형 지원 강화	농식품부	99.7%	99.9%	100.0%
- 농촌 전통지식 발굴 및 활용 지원	농진청	100.0%	100.0%	100.0%

□ 정책집행 과정

- 대부분의 사업이 중앙정부가 매뉴얼을 마련하고 공모하는 형태로 추진되어 지방정부의 자율성과 창의성을 발휘하기 곤란함.
 - 실제 정책집행과정에 농업인과 농촌주민이 참여하는 통로가 매우 제한적으로 구성되어, 농업인과 농촌주민의 실질적인 참여가 확대되어야 할 것임.
- 지자체의 삶의 질 향상 추진을 위한 종합적인 관리는 부재해 보이며, 6차 산업화 관련해서는 각 도별 6차산업지원센터 중심으로 인력과 예산 측면의 역

량 한계로 관련 사업들을 관리하는 수준 정도이며 중앙정부-지자체-중간지원조직(관련센터 등) 및 지역별 6차산업 관련 경영체들과의 유기적인 연계와 종합적인 접근은 부족

- 6차산업 지원센터는 6차산업 활성화를 위해 9개 도와 인천, 세종 포함 11개 지자체에 설치되어 있는데 농촌관광활성화, 지역단위정책수립, 6차산업관련인프라정비(실태 및 현황 조사), 6차산업경영체육성을 위한 지원활동을 위한 중간지원조직이지만 예산과 인력 면에서 역량에 한계가 존재함.
- 6차 산업화 관련 사업들의 집행과 결과에 대한 평가, 이에 따른 환류(feedback) 시스템이 어떻게 관리되고 있는지 지자체별로 보고되는 것이 없어 판단하기 어려움.
- 김용렬 외(2017) 등의 연구에 따르면 6차 산업화 관련 중앙정부의 관련 정책들(판로, 홍보 교육 등에 대한 개별 경영체 지원 등)은 원활하게 이루어지고 있는 반면, 지역단위의 6차산업 활성화 관련 지원정책들(지자체 계획 수립의 체계성, 6차 산업화 지구 사업, 공동 협력, 창업 지원 및 연구 개발, 전문인력 육성 지원 등)의 실효성은 미흡하며, 지속가능성도 떨어진다는 평가를 제시하고 있음.
- 농촌융복합산업 중앙자문단, 한국농촌경제연구원의 농촌산업활성화 현장포럼 같은 비상설 전문가 그룹의 활동들이 지자체와 연계하여 활동하고 있는데, 지역별로 차이는 있으나 일반적으로 지자체(도, 시·군)가 적극 참여하여 후속 조치를 취하는 등의 주도적인 역할을 하는 경우는 많지 않음.

1.3.3. 정책 성과에 대한 평가

□ 목표달성 여부

- 대부분의 사업이 제시한 목표를 달성한 것으로 평가되지만, 성과지표가 대

부분 투입측면으로 구성되어 있어 큰 의미가 없음.

- 특히 당초 사업목표와 성과지표가 불일치하여 사업성과를 보다 객관적으로 측정하기 곤란한 측면이 있음.
- 6차 산업화 관련 16개 정부사업들 중 '15년 종료되는 사업을 제외한 15개 사업들의 성과목표 관리를 위해 18개의 성과지표들이 제시되고 있는데, 6차 산업화 기반 마련을 위한 정부정책사업들의 성과지표 12개와 창업촉진 및 역량 강화를 위한 정부정책사업들의 성과지표 6개로 이루어져 있음.
- 6차 산업화 기반 마련을 위한 12개의 성과지표는 1)지역에 적합한 6차 산업화 육성 관련 성과지표 5개, 2) 지역별 특화산업 육성 및 활성화 관련 성과지표 4개, 3) 농수산물 가공 및 新유통 활성화 관련 성과지표 3개로 성과지표 달성률은 '17년 전국 수산가공지원시설 연매출 증가율 평균치를 제외하고는 모두 100% 이상으로 높게 달성되었음.
- 지역에 적합한 6차 산업화 육성 관련 5개 성과지표는 특화농공단지수, 시범농가매출액 증가율, 어촌 6차 산업화 시범사업 추진, 어촌특화지원센터 지정, 신규지역특구지정수인데, 성과지표들의 달성률은 '16년 100% ~ 200%, '17년에는 100% ~ 140%로 모두 높게 달성되었음.
 - * 특화농공단지수(누계) '16년 32개 → '17년 33개
 - * 시범농가매출액 증가율(%) '16년 29.4 → '17년 43.5
 - * 어촌 6차 산업화 시범사업 추진 '16년 5개, '17년 5개
 - * 어촌특화지원센터 지정 '16년 2개, '17년 2개
 - * 신규지역특구지정수 '16년 16개, '17년 12개
 - 지역별 특화산업 육성 및 활성화 관련 4개 성과지표는 6차 산업화지구수, 사업단 매출액 증가율(생활계정, 제주계정 각 1개씩), 수산식품산업 거점단지 지정수인데, 성과지표들의 달성률은 '16년 100%~108%, '17년에는 100%~265%로 모두 높게 달성되었음.

- * 6차 산업화지구수(누계) '16년 13개 → '17년 16개
- * 사업단 매출액 증가율(%) '17년 10.6(생활계정), 4.3(제주계정)
- * 수산식품 거점단지 지정수(누계) '16년 9개 → '17년 11개
- 농수산물 가공 및 新유통 활성화 관련 3개 성과지표는 수산가공지원시설 연매출 증가율 평균치, 로컬푸드직매장설치수, 생산성향상인데, 성과지표들의 달성률은 '16년 101.9%~110%, '17년에는 97.4%~110.6%로 모두 높게 달성되었음.
 - * 전국 수산가공지원시설 연매출 증가율 평균치는 지속적으로 증가(최근 3년 103.7% → 105.2 → 107.1)했으나 '17년 목표(110%) 대비 97.4%인 107.1% 달성함.
 - * 로컬푸드직매장 설치(누계) '16년 154개 → '17년 188개
 - * 생산성 향상(%) '16년 33, '17년 31.9
- 창업촉진 및 역량 강화를 위한 6개의 성과지표는 1) 사업 주체별 맞춤형 지원 관련 성과지표 3개와 2) 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화 관련 성과지표 3개로 구성되어 있는데, 성과지표들의 달성률은 농촌 전통지식 발굴 및 활용 지원에 대한 지표들(전통지식자원 발굴 건수 및 콘텐츠 개발 건수)을 제외하고는 모두 100% 이상으로 높게 달성되었음.
 - 사업 주체별 맞춤형 지원 관련 3개 성과지표는 농촌융복합산업 자금 융자건수, 신규 창업건수, 임산물 6차 산업화 단지 조성인데, 성과지표들의 달성률은 '16년 110%~114%, '17년에는 100%~123%로 모두 높게 달성되었음.
 - * 농촌융복합산업 자금 융자건수 '16년 44, '17년 51
 - * 신규 창업건수 '16년 89, '17년 138개
 - * 임산물 6차 산업화 단지 조성 '17년 7개
 - 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화 관련 2개 성과지표는 6차산업 인증사업자 매출액 증가율, 전통지식자원 발굴건수, 전통지식 활용 콘텐츠 개발건수인데, 성과지표들의 달성률은 '16년 40%~104%, '17년에는 40%~138.8%로

전통지식자원 발굴과 전통지식 활용 콘텐츠 개발이 상대적으로 낮은 달성률은 보인 반면 6차산업 인증사업자 매출액 증가율은 2년 연속 100% 이상 달성되었음.

- * 6차산업 인증사업자 매출액 증가율 '16년 12.1, '17년 10.7
- * 전통지식자원 발굴건수 '16년 104개, '17년 32개
- * 전통지식 활용 콘텐츠 개발건수 '16년 4, '17년 8

□ 파급효과 여부

- 6차 산업화 관련 정책군은 주로 농가 및 개별 영농법인을 단위로 추진되어 지역차원에 미치는 파급효과가 미흡한 것으로 판단됨.
 - 실제 6차 산업화를 성공적으로 추진한 시군 및 시도차원의 사례발굴이 이루어지지 않고 있음.
 - 따라서 6차 산업화 정책군으로 인해 농어촌지역의 경제가 활성화되었다고 판단할 수 없음.
 - 이는 향후 6차 산업화 관련 정책군이 개별 농가 단위 뿐만 아니라, 읍면 및 시군 차원에서 접근하여 규모의 경제를 발휘할 필요가 있음.
- 관련정책 목표 달성에 따른 파급효과 평가를 위해 농촌 삶의 질에 대한 주민 인식 및 만족도 변화, 농어촌 서비스기준 핵심 항목 이행실태 변화를 분석했는데, 이들은 추세적으로 증가했지만 총점 대비 점수가 상대적으로 낮아 개선이 필요함.
 - 경제활동·일자리 부문 정책에 대한 농촌주민의 만족도는 100점 척도로 '15년 41.9, '16년 42.5, '17년 46.8로 지속적으로 증가했지만, 만족도 점수가 50점 미만으로 과반을 넘지 못하고 있다는 점에서 지속적인 개선이 필요함. 보다 구체적으로 세부 항목별 만족도를 살펴보면 모두 추세적으로 증가하였는데, 소득기회획득에 대한 만족도는 '15년 40.2, '16년 41.8, '17년 45.9로 증가하였고, 경제활동 여건 개선에 대한 만족도는 '15년 43.2, '16년 43.9, '17년 46.2로 증가하였으며, 다양한 소득기회 제공에 대

한 만족도는 '15년 42.5, '16년 41.9, '17년 48.1로 증가하였음.

- 농어촌 서비스기준 핵심 항목 이행실태 변화를 보기 위해 경제활동·일자리 부문 핵심 항목이었던 ‘창업 및 취업 컨설팅·교육’의 국가최소기준인 시·군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육 서비스를 받을 수 있는지에 대해 '16년 67.4에서 '17년 75.4로 개선되었음.
- 제 3차 기본계획상 7대 부문별 평가지표들 중에 6차 산업화 관련 대표 지표로 제시되었던 것 중 6차 산업화 지구수(누계)는 '15년 9개, '16년 13개, '17년 16개로 증가하였고, 6차산업 사업자 인증 수는 '15년 802개, '16년 1,130개, '17년 1,397개로 증가하였으나 농가소득대비 농외소득률, 마을단위 공동경영체 수 등의 성과지표 수치는 확인 불가

2. 농어촌 일자리 활성화 정책군

2.1. 농어촌 일자리 정책군 도입 배경

- 농어촌 인구 감소 속에서 농업 인력 문제가 심화되고 있음.
 - 근본적으로는 농어촌의 노령화와 인구 변화가 농어촌 인력 문제의 원인이 되고 있으나 농어촌의 정주여건 문제와 희망하는 일자리 확보의 어려움 등 해결하기 어려운 구조적인 문제가 존재하고 있음.
 - 특히, 농어촌에는 인력부족으로 농작업 대응에 어려움을 겪는 상황이 심화되고 있으며, 농어촌에 필요한 다양한 일자리 기회가 존재함에도 불구하고 이를 창출하고 활용할 기반이 부족한 경우도 있음.
 - 농가인구는 2010년 306.3만명에서 2017년 242.2만명으로 20.9% 감소하였으며, 2017년 여성인구가 남성인구보다 5.3만명 더 많은 등 여성인구 비중이 높은 특징을 가지고 있음.

〈표 2-4〉 성별 농가인구 현황(2010-2017)

단위: 명, (%)

항목	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	3,062,956	2,962,113	2,911,540	2,847,435	2,751,792	2,569,387	2,496,406	2,422,256
남성	1,501,064 (49.0)	1,455,777 (49.1)	1,423,685 (48.9)	1,386,679 (48.7)	1,339,783 (48.7)	1,264,652 (49.2)	1,221,825 (48.9)	1,184,279 (48.9)
여성	1,561,892 (51.0)	1,506,336 (50.9)	1,487,855 (51.1)	1,460,756 (51.3)	1,412,009 (51.3)	1,304,735 (50.8)	1,274,581 (51.1)	1,237,977 (51.1)

자료: 국가통계포털 홈페이지 (접속일: 2018.10.24.)

- 연령별 농가인구 구조를 보면 39세 미만 비중이 2010년 27.2%에서 2017년 18.3%로 급감하였음. 20-39세 청년층은 2010년 14.0%에서 2017년 10.3%로 감소하였음.
- 특히, 농촌의 지속가능성을 책임질 20~30대 청년여성 농업인은 2010년 대비에 비해 2017년에 8.6만명이 감소하여 11.2만명으로 집계됨. 결혼이민여성과 귀농귀촌여성인력의 유입이 증가하고 있는 상황에서 20~30대 여성인력 감소 추세가 의미하는 바가 매우 크다고 할 수 있음.

〈표 2-5〉 연령별 농가인구 현황(2010-2017)

단위: 명

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
전체	19세 이하	403,477	362,937	341,007	314,194	287,195	239,387	215,286	194,992
	20-39세	429,800	374,043	354,953	328,690	303,797	282,786	261,782	248,609
	40-59세	950,560	918,132	871,970	843,109	792,396	754,305	694,626	638,429
	60세 이상	1,279,119	1,307,001	1,343,610	1,361,441	1,368,403	1,292,909	1,324,710	1,340,225
남성	19세 이하	212,445	194,952	181,023	166,204	152,903	125,832	112,575	101,979
	20-39세	231,479	199,458	191,809	178,698	163,892	153,631	143,294	136,985
	40-59세	460,667	440,545	418,754	403,875	382,570	367,576	334,472	308,415
	60세 이상	596,473	620,821	632,099	637,901	640,419	617,613	631,483	636,900
여성	19세 이하	191,032	167,985	159,984	147,989	134,292	113,555	102,711	93,014
	20-39세	198,321	174,586	163,146	149,992	139,905	129,155	118,487	111,624
	40-59세	489,893	477,587	453,215	439,233	409,826	386,729	360,155	330,015
	60세 이상	682,646	686,179	711,511	723,541	727,985	675,296	693,227	703,327

자료: 국가통계포털 홈페이지 (접속일: 2018.10.24.)

- 다양한 경로로 농산업 인력을 확보하여 당면한 농가·농업경영체의 애로를 해소할 필요가 있음.
 - 농작업 인력 문제는 지역, 품목에 따라 큰 편차를 보이고 있음.
 - 노지작물 주산지의 경우 파종시기 및 수확시기 등 특정시기에 집중된 노동수요에 대처 해야 하고 고된 농작업 내용과 여건을 가지고 있음.
 - 부족한 인력 대응을 위해 외국인 노동력의 참여가 확산되고 있는 등 장래에 예측되는 여러 가지 문제요소를 선제적으로 대응해야 함.

- 또한, 귀농·귀촌과 청년·여성·다문화 가족 등 농촌 인력 구성의 특성이 있기 때문에 농어촌 사회통합 지원을 위해 정착에 필요한 일자리 창출·지원 필요성이 커지고 있음.
 - 단순한 교육, 적응 지원을 넘어 실질적인 지역정착이 가능하도록 일자리 기회를 창출·지원하는 것이 중요한 상황임.
 - 귀농·귀촌인은 2013년 41만5천명에서 2017년 50만9천명까지 증가
 - 농촌의 외국인 수는 5년 전에 비해 약 3배 증가했고, 다문화 가구도 꾸준히 증가하고 있음.

* 농촌 지역 외국인 수 : ('10) 13만 명(전체 인구의 1.5%) → ('15) 37.7만 명(4.0%) / 군지역 국제결혼 건수 (03-17) : 40,422건

〈표 2-6〉 성별 귀농/귀촌 인구 현황(2013-2017)

구분	명, (%)				
	2013	2014	2015	2016	2017
전체	415,764	450,439	478,892	488,508	509,950
남성	215,350 (51.8)	232,269 (51.6)	253,365 (52.9)	257,173 (52.6)	269,292 (52.8)
여성	200,414 (48.2)	218,170 (48.4)	225,527 (47.1)	231,335 (47.4)	240,658 (47.2)

주: 귀농인과 귀촌인의 수를 합산한 수치임
 자료: 국가통계포털 홈페이지 (접속일: 2018.10.24.)

〈표 2-7〉 도농별 결혼이민여성 현황

단위: 명, (%)

범주		2012년	2015년
거주지역	도시	8,068 (64.34)	11,580 (67.68)
	농촌	4,471 (35.66)	5,529 (32.32)
소계		12,539 (100.0)	17,109 (100.0)

자료: 2012년, 2015년 전국 다문화가족실태조사 원자료 분석

○ 농어촌의 사회적 경제 기반 일자리의 창출을 직접 지원하고, 일자리 정보 제공과 접근 경로 지원 등을 통해 “사람”이 활동하는 공간으로서 농어촌의 활력을 제고하기 위한 노력이 절실히 필요한 상황임.

- 한국농촌경제연구원이 수행한 2017년 정주민족도 조사에서 농촌지역의 소득기회 인식, 소득기회의 다양성, 경제활동 여건 개선 등에서 도시지역과 격차를 보이고 있기 때문에 이에 대한 개선이 필요함.

〈표 2-8〉 읍면동 지역의 소득기회 인식정도(성별)

단위: (명), 점

구 분		평균	표준편차
전체(3,030)		5.42	2.25
동 지역(1,039)	남(563)	5.90	1.93
	여(476)	6.05	2.01
읍면 지역(1,991)	남(959)	5.10	2.24
	여(1,032)	5.16	2.40

주: 10점 척도로 측정하였으며, 점수가 높을수록 소득기회가 많음을 의미함

자료: 한국농촌경제연구원, 「2017년 정주민족도조사」 원자료 분석

〈표 2-9〉 읍면동 지역의 경제활동 여건개선 인식정도(성별)

단위: (명), 점

구 분		평균	표준편차
전체(3,030)		5.57	2.11
동 지역(1,039)	남(563)	6.00	1.90
	여(476)	6.05	1.96
읍면 지역(1,991)	남(959)	5.38	2.14
	여(1,032)	5.29	2.20

주: 10점 척도로 측정하였으며, 점수가 높을수록 지역 경제활동 여건이 개선됨을 의미함

자료: 한국농촌경제연구원, 「2017년 정주민족도조사」 원자료 분석

〈표 2-10〉 읍면동 지역 소득기회 다양성의 인식정도(성별)

단위: (명), 점

구 분	평균	표준편차
전체(3,030)	5.37	2.14
동 지역(1,039)	남(563)	5.77
	여(476)	5.79
읍면 지역(1,991)	남(959)	5.11
	여(1,032)	5.21

주: 10점 척도로 측정하였으며, 점수가 높을수록 소득기회가 많음을 의미함
 자료: 한국농촌경제연구원, 「2017년 정주민족도조사」 원자료 분석

〈표 2-11〉 읍면동 지역 평생학습 기회 인식정도(성별)

단위: (명), 점

구 분	평균	표준편차
전체(3,030)	5.82	2.24
동 지역(1,039)	남(563)	6.45
	여(476)	7.72
읍면 지역(1,991)	남(959)	5.32
	여(1,032)	5.52

주: 10점 척도로 측정하였으며, 점수가 높을수록 평생학습 기회가 많음을 의미함
 자료: 한국농촌경제연구원, 「2017년 정주민족도조사」 원자료 분석

○ 도시지역과 다른 농어촌 지역의 특성으로 인해 취약성 갖고 있는 여성, 다문화 가족에 대한 지원 체계를 갖출 필요가 있음.

- 경제활동 여건 개선에 대한 인식 수준에서 읍·면 여성이 가장 낮은 5.29를 보였고, 소득 및 경제활동과 밀접한 관계가 있는 평생학습 기회의 경우 남성이 인식하는 농촌지역의 평생학습 기회 차이(1.13점) 보다 여성이 느끼는 차이(2.20점)이 더 크게 나타났음.

- 특히 중요한 변수로서 평생학습 기회와 경제활동·일자리(소득기회, 경제활동 여건개선, 소득기회 다양성) 간에는 0.5 이상의 높은 상관관계가 나타나고 있음에 주목해야 함. 소득기회, 경제활동 여건개선, 소득기회 다양성 간에는 0.7 내외의 매우 높은 상관관계가 발견되었음.

〈표 2-12〉 지역별 평생학습·소득기회·경제활동 기회

구 분		평생학습 기회	소득기회 획득	경제활동 여건개선	다양한 소득기회 제공
동 지역	평생학습 기회	1	.61***	.56***	.54***
	소득기회 획득	.61***	1	.78***	.69***
	경제활동 여건개선	.56***	.78***	1	.75***
	다양한 소득기회 제공	.54***	.69***	.75***	1
읍면 지역	평생학습 기회	1	.49***	.51***	.55***
	소득기회 획득	.49***	1	.72***	.69***
	경제활동 여건개선	.51***	.72***	1	.76***
	다양한 소득기회 제공	.55***	.69***	.76***	1

주: ***. 상관관계가 0.001 수준에서 유의

자료: 한국농촌경제연구원, 「2017년 정주민족도조사」 원자료 분석

- 정책과 관련하여 제3차 삶의 질 향상 기본계획 종합평가 설문조사 결과 경제 활동·일자리가 “중요한” 정책으로 25.2% (총7개 부문 중 2위)로 지목된 반면, “우수한” 정책으로는 7.3%(총7개 부문 중 최하위 7위)로 인식되고 있어 이후 개선이 필요함.

〈표 2-13〉 중요한 정책 및 우수한 정책 부문

단위: %

부문	중요한 정책 부문	우수한 정책 부문
보건·복지	30.3	37.0
교육	5.9	8.0
정주생활기반	16.1	12.2
경제활동·일자리	25.2	7.3
문화·여가	7.5	15.1
환경·경관	10.4	12.2
안전	4.7	8.2
합계	100.0	100.0

* 복수응답 문항으로 1, 2순위 합쳐서 집계함

출처: 농촌경제연구원(2018) 「제3차 농업인의 삶의 질 향상 기본계획 종합평가 설문조사」 중간집계 자료

- 경제활동·일자리 부문 정책과제 가운데서도 농어촌일자리 지원은 “중요한” 정책으로 37.0%가 응답하였으나 “우수한” 정책으로는 22.2%가 응답하는데 그쳤음.

〈표 2-14〉 경제활동·일자리 부문 주요 정책 과제

단위: %

부문	중요한 정책 부문	우수한 정책 부문
① 6차산업화 기반 마련	26.0	31.5
② 창업 촉진 및 역량 강화	20.8	24.2
③ 농어촌 관광 체계화·품질제고	16.2	22.1
④ 농어촌 일자리 지원	37.0	22.2
합계	100.0	100.0

주 : 복수응답 문항으로 1, 2순위 합쳐서 집계함

출처 : 농촌경제연구원(2018) 「제3차 농업인의 삶의 질 향상 기본계획 종합평가 설문조사」 중간집계 자료

○ [참고] 제4차 여성정책기본계획에 정책대상을 ‘여성농업인’뿐만 아니라, 농촌에 거주하는 ‘농어촌여성’까지 확대함.

- 농어촌 비농업종사자 여성 취업지원 추가
 - * 비농업종사자: 농어업비중이 50% 미만은 겸업농가
- 농어촌 비농업종사자 일자리 지원으로 여성경제활동 일자리 제고
- 농림축산식품부는 농업교육훈련 및 결혼이민여성과 귀농귀촌 활성화 지원
- 농어촌형 새일센터는 농어촌 지역 내 거주하는 여성을 대상으로 지역별 특화된 취·창업을 지원

〈표 2-15〉 1/2/3/4차 여성정책기본계획

구분	핵심과제	세부과제
제1차 여성정책기본계획 (1998~2002)	여성농업인의 부담 완화와 권익신장	1. 고정화된 역할분담의식의 개선
		2. 농어촌 생활개선 및 여성농업인 건강관리
		3. 여성농업인을 위한 문화프로그램 지원
		4. 협동조합에 여성의 정회원 가입 촉진
		5. 농어촌 지역개발사업관련 여성농업인 대표 참여 확대
		6. 여성농업인 후계인력 육성 지원
		7. 여성농업인 영농 및 농기계교육 훈련
		8. 여성농업인을 위한 농업경영교육 프로그램 지원
		9. 농촌 관련 여성단체 육성 지원
제2차 여성정책기본계획 (2003~2007)	여성농업인 능력개발 및 전문인력화	1. 여성농업인 경영능력 제고 및 전문인력육성 기반 조성
		2. 여성농업인 대표성 제고 및 지위 향상
		3. 여성농업인의 안정적 농촌 정주를 위한 지원 강화
		4. 여성농업인정책 체계적 추진을 위한 인프라 확충

(계속)

구분	핵심과제	세부과제
제3차 여성정책기본계획 (2008~2012)	여성 취업활동에 대한 사회적지지 강화	1. 여성농업인의 전문인력화 추진
		2. 농업인 영유아 양육비 지원 확대
		3. 출산도우미, 영농도우미 등 지원 강화
		4. 다문화 가족 사회통합 지원
제4차 여성정책기본계획 (2013~2017)	농어촌 여성의 역량강화	1. 농어촌 여성 경영능력 제고, 전문화를 위한 훈련 프로그램실시
		2. 여성농업인 경영성공 사례 발굴
		3. 여성농민의 지위 향상을 위한 제도 개선 추진
		4. 농어촌 비농업종사자 여성 취업지원

2.2 농어촌 일자리 정책군 주요 사업 내용

- 제3차 농어촌 삶의 질 계획에서 농어촌 일자리 정책군의 사업은 직접적으로 농산업 인력의 매칭 지원과 일자리 창출 지원의 목표를 가지고 추진되었음.
 - 과제내용은 다음의 3가지로 편성되었음.
 - ‘1> 일손부족 해소’, ‘2> 농어촌 맞춤형 일자리 창출 및 고용 여건 개선’, ‘3> 공동체사업 활성화’
- (일손부족 해소) 농산업에 필요한 인력 부족으로 인해 농어촌 현장에서 겪고 있는 애로를 해소함.
 - 도-농협력 일자리연계(지자체), 인력은행 등 매칭 지원(농협) 등.
 - 내국인으로 부족한 인력을 보완하기 위해, 외국인 인력이 농어업 부문에 종사할 수 있도록 배정을 확대하고 배정 시기, 근무처 추가제도 등 제도 개선과 처우 개선을 추진함.
 - 근무처 추가제도는 2019년 200농가 활용하는 것을 목표로 설정하였음.
- (농어촌 맞춤형 일자리 창출 및 고용 여건 개선) 농어촌, 농산업의 특성을 반영하여 다각적인 일자리 창출과 일하는 여건을 개선함.

- 지역별 특성에 맞는 일자리 창출이 가능하도록 다양한 고용촉진 사업을 지원·추진함.
 - 농촌지역 여성의 인적자원 개발과 일자리 창출을 촉진하고, 경력단절 여성의 재취업을 위한 농촌 지역 “새일센터”를 2014년 9개소에서 확대.
 - 농어촌 소재 중소기업 등에 신규근로자가 유입될 수 있도록 고용환경 개선을 위한 지원을 실시함.
- (공동체사업 활성화) 농어촌의 공동체성을 발휘하여 지역민의 연대·협력을 통해 자립적 일자리 창출을 추진함.
- 어매니티·환경개선, 체험·관광, 사회복지서비스 등 농어촌 인구구성에 적합한 맞춤형 일자리 창출. 마을단위 공동경영체를 주요한 육성 대상으로 인식하였으며 2012년 2,600개소를 2017년 4,000개소로 확대하는 것으로 목표를 설정하였음.
 - 공동 농작업 조직 구성을 통해 규모화된 영농을 수행. 들녘별경영체를 2014년 158개소에서 2017년 300개소로 확대함.
- 해당하는 세부 추진사업은 5개이며, 2015년 795.5억원에서 2018년(예산) 1,111.4억원으로 증가하였음.

〈표 2-16〉 농어촌 일자리정책군 추진 사업 목록

구분	사업명	담당부처	주요사업 내용	투자액(총액)			
				2015	2016	2017	2018
일손 부족 해소	도·농협력 일자리연계	농림축산식품부	권역별 농산업인력지원센터를 설치하여 농업인력 중개 기반 구축 및 중개사업 실시	19.0	57.3	29.2	29.0
	외국인 근로자 근무처 추가제도 활성화	고용노동부	농한기에 외국인력이 필요한 다른 사업장에 고용되도록 하여 외국 인력 활용에 도움	9.4	9.4	9.5	9.5
	(외국인) 쿼터확대 및 외국인근로자 처우개선	고용노동부	외국인 비전문 취업 쿼터 배정, 기능수준평가, 사업주의 외국인 고용 관리 교육 [비예산]	49.6	86.8	80.6	64.4
일자리 창출	여성 새로일하기 센터 지정 운영	여성가족부	농어촌지역 경력단절 여성 취창업지원을 위한 농어촌형 새일센터 운영	627.5	645.3	683.2	744.9

(계속)

구분	사업명	담당부처	주요사업 내용	투자액(총액)			
				2015	2016	2017	2018
공동체 사업 활성화	들녘경영체	농림축산식품부	50ha 이상 들녘의 규모화, 조직화 및 공동경영을 통해 식량산업 경쟁력 제 고, 농지인력 자원활용 사업다각화	90.0	195.5	245.4	263.6
합계		3개부처		795.5	994.3	1,047.9	1,111.4

주 1) 투자액은 국비, 지방비, 기타를 포함한 총액이며, 2015~2017년은 결산액, 2018년은 예산액임.

2) 외국인 쿼터확대 및 외국인근로자 처우개선 사업의 경우 농어촌 및 농업분야로 한정하지 않고 전체 산업[5만8,378명, 2017년]에 대한 사항으로 사업내용이 구성되어 있음.

3) 새로일하기센터 관련 농어촌형 새일센터 세부 예산 확인 필요. 2017년성과에서 농어촌 직업교육훈련과정 2.7억원, 새일센터 창업전문인력 배치 1.58억 원으로 표시되어 있음.

자료 : 각 년도 “농어촌 삶의질 향상 시행계획”의 예산액을 집계

2.3. 농어촌 일자리 정책군 추진 실태 평가

2.3.1. 정책 형성에 대한 평가

□ 정책목표의 합리성

○ (정책목표 인식) 농가구조의 변화, 농촌 고령화 등으로 인한 전반적인 농업 인력 문제의 심화와 이에 대응하기 위한 정책과제 설정 등 유효한 목표 인식을 가지고 있는 것으로 판단함.

- 현장의 노동부족 애로 해소, 농촌주민의 다각적인 일자리 창출 등 명확한 목표 인식을 제시하였음.
- 다만, 공동체사업 활성화는 농촌지역 및 공동체의 연대를 통한 일자리 창출 가능성을 확대하는 것으로 바람직한 목표 인식이라고 할 수 있으나, 공동체에 대한 이해, 사회적 경제 및 관련 실천 모델 등 기초 논의가 부족하였기 때문에 구체적인 정책과제의 제시와 계획 수립에는 다소 미흡한 것으로 판단됨. 최근 사회적 경제 논의와 관련 신규 사업도 활발하게 전개되고 있기 때문에 제4차 계획에 적극적인 개념 정립과 확장 논의가 필요함.

- (성과지표 인식) 당초 본 계획에 일자리 부문의 성과목표 지표는 ‘도농협력, 일자리연계’, ‘마을단위 공동경영체’, ‘농어촌 경제활동·일자리 만족도’로 편성되어 있음.
 - 구체적인 성과지표는 도농협력 일자리 지원사업의 인력 알선·소개 건수 및 마을공동경영체, 들녘별경영체 육성 개소수를 목표로 설정하고 있음.
 - 도농협력 일자리 연계(지자체 누적) : [당초] 2014년 13천건 → 2019년 100천건
 - 마을단위 공동경영체 육성 : 2012년 2,600개소 → 2019년 4,500개소
 - 들녘별경영체육성사업 : 2014년 158개소 → 2017년 300개소
 - 여기에서 마을단위 공동경영체는 집계 대상이 행정안전부 마을기업, 농림축산식품부 들녘별경영체 등을 모두 합한 것으로서 제3차 계획의 세부 추진사업과 차이가 있음. 결국 들녘별경영체 육성사업에 따른 육성 개소수가 대표 성과지표로 활용되어 한계가 있음.

- (들녘별경영체 사업 포함의 문제) 들녘별경영체의 경우 공동경영의 특성을 가지고 있으나 논농업 규모화 추진 등 산업적 목적의 사업임에도 삶의질 계획에 포함되어 있어 본 계획 목적과 거리가 있는 사업으로 판단됨.
 - 공동경영체 육성은 사회적 연대와 협동을 통해 새로운 일자리를 확대하는 것 뿐 아니라 참여자 및 지역공동체 전반의 삶의질 향상을 추구하는 공동체 비즈니스 창출과 연계되어 있음.
 - 하지만, 들녘별경영체 사업은 공동육묘장 조성, 공동방제 등 논농업 규모화와 효율화를 추구하는 것으로서 정책 추진 및 추진 성과가 삶의질 향상 계획의 목적과는 차이가 있음.

- (농어촌형 새일센터는 관련 계획을 제시하지 못하는 문제점) 농어촌형 새일센터는 목표개수가 명확하지 않고, 관련 계획을 제시하지 못하였음.
 - 농어촌 지역 내 거주하는 여성을 대상으로 지역별 특화된 취·창업을 지원하는 농어촌형 여성새로일하기센터의 역할이 강조되고 있음.

- 기본계획에 따르면, 농어촌 일자리 지원 및 농어업인 창업 촉진 및 사업화 지원 강화에 대한 구체적인 전략이 제시되어 있음. 현재 새일센터는 농어촌 지역 경력단절여성 대상 직업훈련 및 전문적 취창업지원 서비스를 지원하는 인프라 확충 계획과 지역의 특화자원을 활용한 여성 창업 활성화를 위해 창업 단계별 체계적 지원 서비스 제공하고 있기 때문에 사업계획에 대한 적절성은 확보하였다고 볼 수 있음.
- 하지만 성과 목표에서 당초 9개소만을 제시하고 있을 뿐 기존 센터의 농어촌형 지정 혹은 신규 센터 추가 조성 등 구체적인 목표를 제시하지 못하고 세부 프로그램 등을 제시하지 않고 있음.

□ 목표·수단 연계성

- 농어촌 일자리 지원은 “알선·소개”와 새로운 “일자리창출”의 2가지 경로로 이루어지고 있음.
- (도농협력일자리연계) 정책으로 노동시장에 직접 개입하는 것은 부작용을 초래하는 문제가 있으나 농작업 특성상 인력부족에 직면해 있는 문제를 해소하기 위한 필요한 방식으로 이해할 수 있음.
 - 정보제공 및 농작업자 교통 및 안전 지원 등 노동서비스 측면의 지원을 강화함으로써 현장애로 해결을 지원한다는 측면에서 바람직한 정책 수단을 택하고 있음.
 - 특징적으로는 행복생활권 “권역별” 지원 체계를 구성. 2~3개 시군 공동의 농산업인력지원센터를 구성하여 지역간 협력 추진. 품목차이, 지역여건의 차이 등으로 보완적인 인력 지원이 가능하도록 구상하였음.
 - 하지만, 실제 현장에서 권역별 협력은 거의 이루어지지 않으며, 각 시·군의 개별 사무소에서 각기 시행하고 있음.
- 한편, 농산업인력지원센터는 2016년 선정 이후 “신규 수요가 없어(시행계획의 표현)” 사업이 종료되었고 2018년으로 국비 지원이 종료됨. 현장 노동부

족 애로를 해소하는 주요한 정책과제이나 이후 추진과 관련한 대책·계획이 부재한 점은 매우 큰 문제로 판단됨.

- 2018년 하반기부터 인력지원센터 사업을 시·군 자체 사업 방식으로 추진하고 있어 사업의 일체성이 무너지고 있을 뿐 아니라, 시군지자체의 의지에 따라 이후 사업 지속 여부가 불분명함.
- 2019년 사업 관련 현재 시행 중인 시·군 마다 존속 여부에 차이가 있는 등 향후 추진 여부 및 추진 체계 구축에 불확실성이 큰 상황임.

<사례조사> 나주 농산업인력지원센터 (2018.10. 조사 시행)

- 2015년부터 사업을 진행. 나주시가 위탁사업으로 운영. 2015년은 나주시 농업회의소, 2016년 이후 (사)지역경영발전연구원이 담당.
- 배 꽃따기, 봉지씻우기 및 수확 등 지역농업의 특성이 강하여 초기부터 전문농작업단 및 시 및 인근지역 인력운용 팀을 중심으로 지원사업을 전개하여 왔음. 지원인력 풀 자체가 약화되고 있어 최근에는 외국인 인력의 참여가 확대되고 이에 대한 농가의 만족도도 높은 상황임.
- 2018년 5월말 국비사업 종료. 6월부터 지자체 사업으로 시행되고, 2019년도 사업은 농협중앙회 시지부로 사업이관 예정. 지자체 지원은 계속 될 것으로 예상되나 불안 요소는 남아 있는 상황임.

○ (외국인 인력지원) 외국인 인력지원의 체계화 필요성이 매우 커지고 있으나, 본 계획 기간 중 혁신적 활동 노력은 다소 미흡한 것으로 판단됨.

- 외국인 인력 도입 확대의 경우 사회적 합의와 공감대 필요한 특징 있음. 내국인 일자리와의 경합 등 농어업 인력의 경우 고된 노동 조건 등으로 인해 이러한 경합 특성이 미약함에도 불구하고, 사업장 이탈, 불법 체류 등의 부작용 우려로 관련한 사회적 논의 확산에 소극적인 면이 있음.
- 기본적으로 쿼터 개편, 근무처 추가 제도 활용 등 제도와 운용 개선·확대를 수단으로 선택한 점은 유효한 방향으로 생각됨.
- 제도, 운용 개선도 중요한 정책 수단이고 이를 추진하기 위한 노력도 예

산 투입 못지 않은 어려운 과정을 거쳐야 하는 것임. 하지만 관련한 정책 추진은 다소 미흡한 것으로 판단됨. 오히려 본 계획에는 없었던 법무부 계절노동자제도가 확산되면서 지자체 및 농업경영체의 참여가 활발하게 진행되는 것으로 확인됨.

- (농촌여성 일자리 지원) 여성새로일하기 센터는 출산과 육아, 가사 등으로 경력이 단절된 여성의 취업을 지원하는 종합 취업지원기관으로써, 농촌지역의 새로일하기 센터가 충실한 정책 수단이 될 수 있는 것으로 판단됨.
 - 새로센터는 직업상담, 직업교육훈련, 경력단절예방, 취업연계, 취업 후 사후관리에 이르기까지 구직과 취업에 관련된 모든 서비스를 제공
 - 농어촌형 새일센터는 농어촌 지역에 특화된 구직부터 사후관리까지 모든 서비스를 제공하고 있으나, 농어촌지역에 질 좋은 구인기업이 상대적으로 도시지역보다 적기 때문에, 농산물을 활용한 창업과정도 제공하는 등 유효한 활동을 수행하고 있는 것으로 판단됨.

<사례> 충북 영동여성새로일하기센터

- 온라인 쇼핑몰 운영 강좌를 수강생들이 온라인 쇼핑몰 ‘별난주부’ 등록함.
- 쇼핑몰에서는 표고버섯, 매주, 된장, 흑미 등 28종의 영동지역 농산물과 가공식품 등을 판매하고 있음.
- 별난주부는 사회적기업 육성사업에도 도전해 지난 3월 한국사회적기업진흥원(원장 오광성)이 선정하는 육성창업팀에 뽑혀 3,100만원의 사업비를 지원받았음. 영동 특산물을 활용한 포도음료와 라떼, 잼 등을 개발해 조만간 시장에 출시될 예정임.
- 또 영동군 여성새로일하기센터, 영동군 장애인복지관, 영동군 코칭지도자협회 등과 협약을 맺고 지역사회와 취약계층 돕기도 실천하고 있음

<사례> 제주 한라여성새로일하기센터

- 한라여성새로일하기센터는 2017년 6개 기업과 여성친화 일촌기업 협약체결을 통해 지역 사업체와 연계한 훈련생 전문화교육, 관련기관 간 네트워크 형성을 통한 취업, 창업지원 요청 및 농어촌지역 미취업 여성의 사회참여 확대를 위한 다양한 기회를 제공하고 있음.
- 더불어, 한라 여성새일센터는 협약 체결 기업에 사후관리 지원 사업으로 향후 센터를 통해 배출되는 여성인력 우선 연계는 물론, 인턴십 지원 및 여성전용 시설 환경 개선을 지원하며 양성 평등과 성희롱 예방 교육 등을 직접 찾아가 제공하고 있음.

- 상대적으로 인력이 부족한 농어촌지역에 필요한 인력을 연계시켜주는 방식으로 운영됨에 따라, 농어촌지역의 노동서비스 문제점을 해결한다는 측면에서 바람직한 정책 수단을 택하고 있음.
- 더불어, 저임금·단기간·육체노동 위주의 일자리가 많은 농어촌지역의 노동의 질을 높이고 질 좋은 일자리 창출을 위하여 창업교육 및 지원을 제공한다는 점에서도 효율적인 수단으로 볼 수 있음.
- 다만, 농어촌 내 농어촌관광 및 6차 산업(융복합산업)의 중요성이 확대됨에도 제공되는 일자리 및 창업교육은 2. 3차 산업중심으로 이루어지고 있으며, 농림어업과 연계성이 떨어지는 교육도 다수 제공되고 있음.

2.3.2. 정책 집행에 대한 평가

□ 정책 집행 실적

- (예산집행) 사업 예산은 국비 및 지자체가 투자를 시행하였고, 예산 집행은 당초의 계획대로 원활히 추진된 것으로 평가됨.
- (농어촌 특수성을 고려한 정책 집행) 인구가 밀집된 도시와 다른 일자리 지원·창출 방식이 필요하며, 본 계획 관련 사업들은 이러한 특수성을 반영함.

- 농작업 인력확보를 위해 도농 연계 방식을 택하고, 세부적으로 알선에 수반된 교통비 지원 및 안전 보험 제공 등 농작업 참여자에게 인센티브를 부여하는 등 특수성을 반영한 정책 집행을 하고 있음.
- 여성새로일하기센터의 경우 농·어촌형에 특화된 프로그램의 유형이 농업과 연관된 2차, 3차 산업 관련 취창업 교육이라는 점에서 농어촌의 특수성이 고려된 정책집행으로 볼 수 있음. 다만, 한라새일센터를 제외한 나머지 새일센터의 실제 농촌형새일센터 교육훈련과정은 농어촌 특화정보보다는 일반형이 다수를 차지하고 있어 농어촌형 유형에 대한 이해와 방법론이 미흡한 것으로 보임.
- 농어촌형 새일센터도 일반형 사업도 함께 수행하기 때문에 일반형과 농어촌형의 사업 비율 균형을 맞출 필요가 있음.

〈표 2-17〉 전국 농어촌형 새일센터 직업훈련 과정

시/도	새일센터	훈련과정
강원	영월새일센터	ITQ 자격증 과정
		농특산물 사이버장터 관리자 과정
		전산회계 2급 과정
		초등수학지도사과정
		SNS마케팅과정
		컴퓨터활용능력2급 자격증 과정
충북	영동새일센터	친환경 토탈공예 창업 및 교육강사 양성
		지역맞춤형 다기능 행정사무원 양성
충남	부여새일센터	농촌체험지도자 양성과정
		사무실무자 양성과정
		맞춤형 창업아카데미
		객실관리사 양성과정
	홍성새일센터	초보사업자의 세무·회계 따라잡기
		사무/행정달인 양성과정
전북	완주새일센터	농산물 sns 마케팅 전문가 과정
		생활나무코디네이터 과정
		가족공예지도사 양성과정
		'힐링' 숲속놀이교육 공동체 창업 양성과정
		로컬의식조리 양성과정
페백이야기 양성과정		

(계속)

시/도	새일센터	훈련과정
제주	한라새일센터	농산물 sns홍보마케터 전문과정
		향토음식개발&한식조리사 과정
		새일역량교육 창업심화과정
		농업경영 세무회계전문과정
		농산물 창업가과정
		농산물 취·창업 전문과정

자료: 농어촌형 새일센터 홈페이지를 참조하여 연구자가 재구성

□ 정책 집행 과정

- 중앙정부는 농업현장의 부족한 인력을 지원하고, 청년·여성 등 농어촌 미래 세대과 취약 구성원에 대한 지원을 확대하는 노력을 전개하고 있는 것으로 평가됨.
 - 정부-지자체, 정부-생산자단체(농협)의 협력을 바탕으로 농업인력 알선, 지원을 위한 시스템과 관련 지원을 확대하기 위한 노력을 전개하고 있는 것으로 판단됨. 또한 외국인 인력 확충과 포용적 인력 운용을 위한 노력도 지속적으로 전개하고 있음.
 - 여성가족부·고용노동부는 여성새로일하기센터 사업지침을 통해 중앙-지방-위원회-새일센터-중앙경력단절여성지원센터 간의 종합적인 추진체계를 갖춘 상태임. 다만 농림축산식품부의 참여가 미약함.
- 지자체 현장은 집행 노력과 조례를 제정하는 등 노력을 전개하고 있음.
 - (인력지원) 농산업인력지원 센터를 운영하고 있는 지자체의 경우, 농작업 인력 지원과 관련한 교육 등 연계 투자를 시행하였음. 이외에 전국적으로 지자체별로 농작업 인력 전문작업단 지원 사업을 추진하는 등 지역현안으로서 농작업 애로를 해소하기 위한 노력을 진행하고 있으며, 관련 조례를 제정하는 등 체계화·확대 하고 있음.
 - (여성새로일하기센터) 사업추진계획서 승인, 사업 운영 총괄 및 관리, 인력관리, 사업추진 실적평가 및 정산 등 노력이 잘 전개되고 있지 않음.

군지역으로 내려갈수록 여성고용관련 인프라 및 전문인력 부족으로 예산관리 비효율성이 초래할 가능성 높으며, 농촌형 새일센터 평가 가이드라인이 제시되어 있지만, 지역의 특수성을 반영한 평가가 이루어지기 위한 현장중심의 관리 감독이 미흡함. 또한 농촌지역 결혼이민여성의 유입이 증가하고 있는 상황에서 다문화가족지원센터와의 연계가 다소 미흡한 문제도 있음.

- (부처간 협력, 협의 체계 필요) 인력 문제는 부처간 협력이 필요하며, 위원회 등 관련 활동이 존재하나 보다 체계적인 협력 필요.
 - 외국인 노동력은 “외국인력정책 위원회”, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」을 운용하여 범 정부적 의사결정 구조를 가지고 있음.
 - 특히, 주무부처로서 농림축산식품부가 농업 현장 애로 해소를 위한 지원 체계를 종합적으로 갖출 필요가 있음.

<사례> 도 및 시·군 지자체 농어촌 인력 지원 조례 제정 현황

- 도 단위 농어촌 인력지원 활성화 조례: 경상북도 “농어촌인력 지원 활성화에 관한 조례”(2016년 제정), 전라남도(2016년 제정), 제주특별자치도(2017년 제정)
- 시·군단위 인력난 해소 지원 조례 : 거창군 “농촌인력난 해소를 위한 지원 조례” (2012년 제정), 완주군(2015년), 함양군(2015년), 창녕군(2016년 제정), 밀양시(2016년 제정) 등
- 지원센터 및 작업단 등 조례 : 울진군 “농촌인력지원센터 설치 및 운영조례”(2017년 제정), 단양군 “농업기계 인력지원단 설치 및 운영 조례”(2015년 제정) 등

2.3.3. 정책 성과에 대한 평가

□ 목표달성 여부

- 도농연계일자리 지원(농산업인력지원센터)의 사업목표치인 10만건/연 인력알선 목표는 2017년 15만9천건의 실적으로 조기에 달성하였음.
 - 2016년 신규 지정되어 2017년부터 사업을 개시한 2개 권역 센터를 포함하여 매년 인력알선 실적을 확대하여 왔음.
 - 합천·밀양·창녕, 나주·화순 등에서 2만~4만건 내외의 높은 인력 중개, 알선 실적을 도출하기도 하였음.

〈표 2-18〉 농산업인력지원센터 인력알선 실적

구 분	소 계	단양 제천	임실 순창 남원	나주 화순	담양 구례 곡성	거창, 함양, 산청	합천 밀양 창녕	청송 영양 의성	함안 창원 김해
2016년	92,351	2,350	16,925	20,213	18,242	21,286	13,335	-	-
2017년	159,486	6,985	18,161	19,608	17,469	16,411	40,611	5,447	34,794

자료 : 농림축산식품부, 2017.12. 삶의질 연차평가 제출자료

- 농축산업 부문의 외국인 인력 쿼터 확대와 근무처 추가 제도 활용 확대 측면에서는 눈에 띄는 성과를 도출하지 못하였음.
 - 비전문외국인비자(E-9), 재외동포취업(H-2)가 합법적인 농어업 분야 취업 외국인 자격에 해당
 - 최근 5년간 농축산업 외국인 근로자 쿼터 배정은 2013년 6,000명에서 2017년 6,600명으로 증가하여 일정한 성과를 거둔 것으로 판단함. 다만, 내국인의 취업상황 및 수요변동성이 있기 때문에 신중한 인력 수요 파악과 확대가 이루어져야 하는 과제로 판단됨.
 - 특히 외국인 취업자 근무처추가제도의 경우 실효성이 거의 없는 상황으로 파악됨. 제도 활용에 따른 각종 행정처리의 번거로움 등 실행 여건이 미비. 당초 목표치로는 16년 35개사업장, 17년 50개 사업장, 18년 100개 사업장, 19년 150개 사업장, 20년 200개 사업장으로 확대를 추진하였으

나 실적이 저조하여 목표치 자체가 축소되었음. (외국인 인력과 비교하여 목표가 낮을 뿐 아니라 2015년 14개 사업장 39명, 2016년 27개 사업장, 66명, 2017년 33개 사업장, 57명으로 소수에 그치고 있음.)

〈표 2-19〉 연도별 외국인 근로자 쿼터

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
농축산업						
일반(E-9)	5,600	5,850	5,650+@	5,900+@	5,870+@	5,870+@
재입국취업자	400	150	350	700	730	730
합계	6,000	6,000	6,000+@	6,600+@	6,600+@	6,600+@
어업						
일반(E-9)	2,150	2,190	2,190+@	2,360+@	2,450+@	2,400+@
재입국취업자	150	110	110	240	150	200
합계	2,300	2,300	2,300+@	2,600+@	2,600+@	2,600+@
전 산업 [제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업]						
일반(E-9)	52,000	47,400	53,100+1,900	56,000+2,000	54,000+2,000	56,000+2,000
재입국취업자	10,000	5,600	10,000	12,000	13,000	13,000
합계	62,000	53,000	55,000	58,000	56,000	58,000

자료 : 외국인고용관리시스템 www.eps.go.kr, 연도별 도입쿼터 안내 자료를 정리

〈표 2-20〉 농축산업 외국인 근로자 근무처 추가제 활용 목표 및 실적

(단위 : 개소, 명)

구분	2014		2015		2016		2017	
	사업장	이용자	사업장	이용자	사업장	이용자	사업장	이용자
목표	(신규)		35		35		30	
실적	28	64	14	39	27	66	33	57

자료 : 농어촌 삶의질 향상 시행 계획, 각 년도

- 2014년 농어촌형 새일센터 2개소의 시범운영을 시작으로 2017년까지 6개 소의 농어촌 새일센터가 운영중에 있으며, 2017년에는 102명의 취·창업자가 배출됨. 또한, 2017년부터는 새일센터 창업전문인력이 배치되어 예비창업자 발굴, 창업역량진단, 정보 제공, 컨설팅·멘토링 지원하고 있음.

- 농어촌 지역 여성 대상 직업상담, 직업교육훈련, 인턴십, 구인 구직 연계, 취업 후 사후관리 등 종합 취업지원 서비스를 제공하고 있으며, 직업교육훈련 과정 취·창업자 수 또한 증가하고 있음.
- 새일센터 성과지표는 매년 신규지표로 구성되어 있으며, 목표 달성률은 매년 100%를 상회함. 성과지표 달성을 통해 새일센터는 취업지원서비스 접근성 및 품질 제고를 통한 여성의 경제활동 및 고용을 제고에 기여함.
- 다만, 매년 성과지표를 변경하는 것은 새일센터의 성과와 연계된 방향성 설정에 혼동을 줄 수 있음. 성과의 지속성을 확보할 수 있도록 성과지표의 재설정이 필요함.

〈표 2-21〉 연도별 새일센터 추진내용 및 주요 성과

연도	추진 내용	주요 성과
2014	○ 농어촌 지역의 경력단절여성 대상 직업상담, 직업교육훈련, 인턴십, 취업알선 등 종합적인 취업지원 서비스를 제공하는 '농어촌형 새일센터' 지정 및 시범 운영	○ 농어촌형 새일센터 2개소 시범 운영 (강원 영월, 부산 기장)
2015	○ 농어촌 지역의 경력단절여성 취업지원을 위해 농어촌형 특화 여성 새로일하기센터 확대 운영 ○ 농어촌 지역 경력단절여성 맞춤형 취업지원 강화에 따른 취업성과 제고	○ 농어촌형 새일센터 5개소 운영 ○ 구직인원: 1,832건 ○ 취업인원: 983건
2016	○ 농어촌 지역의 경력단절여성 취업지원을 위해 농어촌형 특화 여성새로일하기센터를 확대 운영 ○ 농어촌 지역 창업을 지원하기 위한 직업교육훈련 과정 운영	○ 농어촌형 새일센터 6개소 운영 ○ 직업교육훈련 과정 10개 과정 운영 및 수요자 141명, 취·창업자 43명 배출
2017	○ 농어촌 지역의 경력단절여성 취창업지원을 위해 농어촌형 새일 센터 운영 ○ 농어촌 지역 창업을 지원하기 위한 직업교육훈련 과정 운영 ○ 새일센터 창업전문인력 배치	○ 농어촌형 새일센터 6개소 운영 ○ 직업교육훈련 과정 19개 과정 운영 및 수요자 253명, 취 창업자 102명 배출 ○ 예비창업자 발굴, 창업역량진단, 정보 제공, 컨설팅·멘토링 지원 등 사업 운영

자료: 연도별 삶의 질 시행계획(2015-2018)을 참조하여 연구자가 재구성

- 농어촌형 새일센터의 중요성에도 불구하고, 센터의 수가 확대되지 않은 것은 문제 요소로 생각됨. 성과지표에도 2014년 이후 농어촌형 새일센터 지정에 대한 구체적인 목표를 제시하지 않음.
- 또한 모든 농어촌형 새일센터 창업전문인력이 배치되지 않았으며, 공동체회사, 사회적기업, 사회적 협동조합 등 공동경영체과 같은 창업이 부족하며, 지원도 미비함.

〈표 2-22〉 연도별 성과목표 및 실적

구분	2014		2015		2016		2017	
	목표	실적	목표	실적	목표	실적	목표	실적
농어촌형 새일센터 지정 및 시범운영 (단위: 개소)	2	2	-	-	-	-	-	-
새일센터 신규지정(단위: 개소)	-	-	10	10	-	-	-	-
새일센터 이용자 취업건수 증가율(%)	-	-	-	-	6.5	9.3	-	-
새일센터 이용자 취업건수(만 건)	-	-	-	-	-	-	16.5	16.9
새일센터 창업건수(건)	-	-	-	-	-	-	-	1,274

자료: 연도별 삶의 질 시행계획(2015-2018)을 참조하여 연구자가 재구성

□ 파급효과 여부

- 농업인력 관련 설문조사결과 계획에서 포함하고 있는 인력지원 사업의 성과와 달리 일선 농업현장의 위기감은 더욱 커지고 있는 상황으로 파악됨.
 - 2018년 제3차계획 종합평가를 위한 설문에서 7점 만점 척도에서 “농촌 내 일손이 부족하다” 5.9, “농촌에서 생활하기 위한 일자리가 부족하다” 5.0 등 여전히 심각한 상황으로 인식하고 있음.
- 제3차계획에 포함되지 않았던 관련한 새로운 사업들을 개발하여 실행단계에 들어선 것은 유효한 정책적 노력이 있었던 것으로 판단됨.
 - 농림축산식품부 : 농협중앙회와 협력하여 농업인력중개센터, 전국50개 설치하는 등 2018년 신규사업을 확대하여 시행.
 - 법무부 : 계절근로 외국인 제도를 도입하였고, 2016년부터 시범사업을 전개하여 2017년부터 본사업으로 확대하여 시행. 2016년 6개 지자체, 219명, 17년 20개 지자체, 1,175명, 18년 31개 지자체 2,277명 등으로 지원 인력 확대 중.
- 특히, 계절근로자제도의 도입 및 확산에 주목하며, 농업 주요 산지의 지자체를 중심으로 인력지원을 확대하는 등 관련 문제의 인식과 해소를 위한 다각적인 노력이 전개되고 있는 것으로 파악됨.

- 농번기에 집중되는 농촌의 인력 수요의 특징, 고령화된 농가를 지원하기 위한 신속한 농작업 대행 체계 마련 등 새로운 사업 방식을 추진
- 농업·농촌에 적합한 지원 제도와 정책의 필요성이 더욱 크다는 점을 확인할 수 있음.

<참고> 법무부, 계절근로자 제도

- 계절적 일손부족 해소 위해 농번기 90일간 외국인 합법 사용 허가 제도
- 30~55세의 농업이 직업인 자로서 국내 거주 결혼이민자 가족이나 지자체가 자매결연 맺은 국가(지방정부)와 협의하여 선정된 자를 허가함.
- 허용업종 : 단기간(3개월) 필요업종(과수, 원예, 특작, 일반채소 등)
- 2016년 6개지자체, 219명 → 2017년 20개, 1,175명 → 2018년 31개, 2,277명

〈시·군별 농업분야 외국인 계절노동자 배정 현황 (2018년 상반기)〉

시도 (시군수)	시군구(배정인원)	소계
강원(9개)	양구(250), 영월(57), 인제(293), 정선(40), 철원(144), 춘천(216), 홍천(250), 화천(85), 횡성(68)	1,403명
경기(3개)	안산(4), 여주(12), 포천(20)	36명
경북(5개)	성주(14), 영양(63), 영주(47), 의성(15), 청송(39)	178명
충북(8개)	괴산(195), 단양(85), 보은(50), 영동(50), 옥천(28), 음성(8), 제천(25), 진천(87)	528명
충남(2개)	논산(28), 청양(1)	29명
전남(3개)	고흥(15), 보성(3), 장흥(27)	45명
제주(1개)	제주시(58)	58명
농업 합계	31개 시군	2,277명

자료 : 농림축산식품부(2018.4.24.), “정부 농협·지자체와 농번기 영농인력지원 확대 총력 기울여”, 보도자료

3. 농어촌 관광 활성화 정책군

3.1. 농어촌 관광 활성화 정책군 도입 배경

- 자연친화적 삶 추구, 건강·휴식·치유의 공간으로서 농어촌에 대한 국민적 기대가 상승하고 농어촌 어메니티, 생태·관광 가치에 대한 관심이 높아지고 있음.
 - 국민의 여가·관광활동 증대, 2011년 주5일 근무제 전면 실시, 2012년 주5일 수업제 전면 실시 등으로 휴식·치유 공간으로서 농어촌관광 수요가 증대되고 있음.
 - 2015년 현재 주요 선진국은 관광산업이 GDP에서 차지하는 비중이 10%를 웃돌고 있는 반면 우리나라는 7.1%로, 국민 국내관광에서 농촌관광의 비중은 3.2%로 선진국의 20~25%와 비교하면 향후 농촌관광시장이 크게 확대될 것으로 전망되고 있음.
 - 유럽을 중심으로 선진국의 농어촌 관광시장 규모가 지속적으로 성장하고 있으며, 슬로 라이프적인 삶의 방식 확대, 농어촌관광의 글로벌화에 대응하여 농어촌관광 상품이 다양해지고 있음.
- 농업소득 정체화 지속되면서 농어업·농어촌이 가지고 있는 생태·문화 자원을 활용한 농촌관광 활성화가 농가소득원 확충의 대안으로 부각되고 있음.
 - 도시근로자 소득 대비 농가 소득은 지속적으로 하락하여, 도시근로자 소득 대비 농가의 중위 소득은 2003년 73.8%에서 2015년 61.4%로 크게 하락함.
 - 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 2003년 39.3%에서 2016년 27.1%으로 14년간 약 12%p 정도 감소하고 있음.
 - 도시근로자 소득만큼의 농업소득을 확보하기 위해서는 표준영농규모가 5.8ha 이상 되어야 하는 것으로 분석됨(김미복·박성재, 2014). 따라서 도

농소득 격차가 확대되는 추세에서 도시근로자 가구 정도의 소득을 올릴 수 있는 필요 경영규모는 시간이 지날수록 증가하는 경향이 있으므로, 농외소득원 개발 정책이 시급함.

- 농촌관광은 취약한 경제구조를 가진 농촌지역의 개발에 가장 큰 승수효과를 나타내며, 승수효과로 인해 농촌관광 상품과 서비스에 대한 직접적 수요는 농촌경제의 모든 부문에 걸쳐 간접적인 효과 유도하며, 특히 전통적으로 농촌에서 중요한 비중을 차지했던 농산물 부문은 농촌관광개발에 의해 가장 많은 간접적 영향을 받음(Archer 1982; Vaughan, Farr and Slee 2000).
 - 이에 따라 선진국은 농촌관광을 농촌의 핵심 성장동력으로 육성하고 있으며, 1990년대와 2000년대 EU의 경우 농촌관광이 농촌의 핵심산업으로 매년 6% 이상 성장하였음(Fleischer and Tchetchik 2005).
- 농어촌관광 수요 증가와 농가소득 다각화를 위해서 2000년 이후 정부는 농어촌관광 활성화 정책을 적극적으로 추진해 오고 있음.
- 정부주도로 농어촌관광개발 사업이 2003년부터 시작되었으며, 농식품부의 녹색농촌체험마을 516개 마을, 전통테마마을 170개 마을, 어촌체험마을 105개 마을, 산촌생태마을 240개마을 등으로 2010년까지 총 1,054개 농어촌관광마을이 조성되었으며, 2010년 이후 지자체의 유사사업으로 개발된 농어촌관광마을까지 합치면 전국 2,000여개의 농촌관광마을이 조성됨.
 - 마을중심 농어촌관광은 2006년 농촌진흥청의 농촌교육농장사업으로 심화·발전되어 2017년 현재 900여개의 농촌교육농장과 10,000여개의 개별 체험농장으로 크게 성장함.
 - 정부는 농어촌관광의 양적성장에 따라 농어촌관광 서비스 품질을 제고하기 위해 농어촌관광마을과 개별 사업자를 대상으로 2015년부터 농어촌관광 등급 평가 제도를 시행하고 있음.
 - 이와 함께 농어촌관광 사업 주체의 역량강화를 위해서 농어촌관광에 대

한 서비스·안전교육 강화, 정보·홍보·경영지원 강화 등의 사업을 지속적으로 추진해오고 있음.

- 2000년대 이후 정부의 적극적 지원하에 농어촌관광 참여 경영체, 인프라는 양적으로 크게 증가하였으나, 역량부족, 단조로운 프로그램 등으로 농어촌관광 확대에는 제약이 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음.
 - 농어촌관광은 펜션, 콘도 등 타 숙박에 비해 낮은 경쟁력과 농촌관광 공급자간 경쟁 심화로 부가가치 증대에 한계를 나타내고 있음.
 - 농어촌관광 가장 큰 불만사항은 농촌관광마을의 숙박시설, 휴식시설 등 인프라에 대한 불만으로 나타남(국립농업과학원, 2017). 이에 따라 국민여행 실태조사에서는 숙박여행이 증가되고 있는 반면, 농어촌관광 실태조사에서는 숙박관광이 줄어들고 있음.
 - 농어촌관광의 서비스 품질 향상을 위해서 정부주도로 등급평가제를 실시하고 있으나, 주로 농어촌관광마을 중심으로 이루어지고 있어 개별경영체의 서비스 품질 향상에는 한계를 나타내고 있음.
 - 이와 함께 농가민박과 전문숙박업 구분 미비, 체험농장의 산업분류 미포함 등으로 법적·제도적 측면에서의 미비점을 가지고 있음.
- 이와 같은 논의를 배경으로 ‘농어촌관광 활성화’ 정책군은 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 경제활동 일자리 부문의 핵심 정책군으로 분류되어 있음.
 - 해당 정책의 핵심 목표는 농어촌관광 체계화·품질제고를 통해 지속가능한 농어촌관광을 육성하는 데 있음. 이를 위해서 농어촌관광 등급 평가를 확대하여 사업주체의 자발적 서비스 개선을 유도하고, 서비스·안전교육 강화를 통해 소비자 만족도를 제고하는 데 정책 목표를 두고 있음.

3.2. 농어촌 관광 활성화 정책군 주요 사업 내용

3.2.1. 사업 내용의 개요

- 본 정책군은 농촌, 어촌, 산촌 지역을 공간대상으로 농식품부, 문체부, 농진청 등 5개 부처·청의 14개 세부사업으로 구성되어 있음.
- 이들 14개 사업은 세부 내용을 고려하면 아래 표에 제시된 바와 같이 농어촌 관광추진체계 정비, 농어촌 관광 품질제고 및 역량 강화, 농어촌 관광 다변화 3개 유형으로 구분할 수 있음.
- 세부사업 중에 사업내용이 다름에도 불구하고 사업명칭이 유사한 농어촌 관광 품질 제고 사업(농진청), 농촌관광 품질 제고 사업(농식품부)과 농촌 체험휴양 기반 확충 사업(농식품부), 농어가·마을·거점 농어촌 체험휴양 기반 확충(해수부)이 존재하고 있음.

〈표 2-23〉 정책목표와 사업

목표	사업명	소관부처
농어촌 관광추진체계 정비	관광두레 조성	문체부
	농촌 체험휴양 기반 확충	농식품부
	농어촌 체험휴양 기반 확충	해수부
농어촌 관광 품질제고 및 역량 강화	산림휴양 치유 공간 조성	산림청
	농어촌 관광 품질 제고	농진청
	농촌관광 품질 제고	농식품부
농어촌 관광 다변화	어촌관광 활성화	해수부
	도농교류 활성화 지원	농식품부
	수목원 조성 및 산림박물관 건립	산림청
	말산업 육성지원	농식품부
	음식관광활성화	농식품부
	슬로시티 녹색관광 자원화	문체부
	농촌체험활동 활성화 지원	농식품부
농촌유학 활성화	농식품부	

3.2.2. 주요 사업 내용

- 본 정책군에 포함된 14개 세부사업 중에 본 정책군의 목표 및 전략, 사업내용의 차별성, 관계부처 등을 고려하여 주요 검토 대상사업으로 농어촌 관광 품질제고 사업(농진청), 관광두레조성 사업(문체부), 농촌 체험휴양 기반 확충 사업(농식품부)을 선정

- 농어촌 관광 품질제고 사업
 - 본 사업은 농어촌관광 상품개발 및 인프라 구축을 통한 농촌관광 품질제고를 목적으로 하고 있음.
 - 주요 사업 내용은 농어촌관광 관련 상품개발 및 현장적용 연구에 초점을 두고 있는데, 연도별로 정책 수요에 따라 연구 주제들이 변화되어 왔음.
 - 2015년은 농촌관광마을 유형별 6차 산업화 경쟁전략개발, 치유관광 소비자 요구분석 및 시장세분화, 농촌지역 공정관광 운영 전략 및 프로그램 개발, 농특산품 디자인 역량 및 전시판매시설 실태 분석 진행
 - 2016년은 농촌마을 치유관광 프로그램 개발 및 적용, 농촌관광마을 품질제고를 위한 사업다각화 방안 도출, 농업인 디자인 역량강화 및 농특산물 포장디자인 우수사례 발굴 및 확산, 농촌관광마을 농특산물 전시판매시설 디자인 매뉴얼 개발 진행
 - 2017년은 농촌자원을 활용한 야외 여가활동의 농촌관광 연계 방안 연구, 농촌관광 현황분석 및 자유학기제 연계 농생명 진로프로그램 개발, 농촌마을 직거래사업장 디자인 개선 및 우수 포장디자인 발굴·확산 수행
 - 2018년은 농촌자원의 치유관광 활용기술 개발 및 현장적용 연구, 자유학기제와 연계한 농생명 산업 진로지도 프로그램 연구, 농촌관광 현황 및 변화추세 연구, 농촌마을 농특산물 직거래사업장 디자인 개선 연구 진행

- 관광두레 조성 사업
 - 본 사업은 지역 주민이 직접 관광사업체를 구성하여 숙박, 식음, 체험 등

관광비즈니스를 운영하도록 창업 및 경영개선을 지원하는 데 있음.

- 주요 사업 내용은 관광두레 주민사업체 발굴 및 육성, 관광두레 PD 역량 강화, 주민 역량교육·컨설팅·전문가 멘토링, 시범사업 홍보 등임. 연도별로 세부 추진사업들에 변화가 있는데, 신규 추진사업과 폐지사업에 대해서는 명확한 근거가 불분명해 보임.
- 2015년은 기획두레 조직별 관광사업 본격 착수, 관광두레 육성조직 발굴 및 사업계획 수립 등 추진
- 2016년은 관광두레 신규 PD 및 지역 선정, 기획두레 경진대회 개최, 관광두레 멘토단 운영 및 청년서포터즈 운영, 주민사업체 발굴 및 지원, 관광두레 뉴스레터 발간, 관광두레 사업 평가 등 진행
- 2017년은 관광두레 신규 PD 및 지역 선정, 관광두레 멘토단 운영, 관광두레 신규 주민사업체 선정, 관광두레사업체 청년 캠프 운영, 산학연 연계 청년 서포터즈 운영, 관광두레 전국대회, 관광두레 사업 평가 등 진행
- 2018년은 관광두레 선발 지역을 '18년에 10개소 추가, 자생력을 보유할 수 있도록 준비-창업-발전 단계로 나눈 생애주기별 지원체계 구축, 강소 주민사업체 집중 홍보 및 판로개척 지원을 통한 성공사례 육성, 청년 PD 신규 선발로 청년 중심의 주민사업체 육성 토대 마련, 주민사업체 아카데미 및 지역관광 두레지원센터 구축 등 추진

○ 농촌 체험휴양 기반 확충 사업

- 본 사업은 도시와 차별화된 농촌 특유의 테마공원을 조성하여 휴식, 체험공간 등을 제공함으로써 도농교류 및 지역경제 활성화를 도모하는데 있음.
- 주요 사업 내용은 농촌테마공원 조성, 농촌테마공원 활성화를 위한 모니터링 및 전문가 컨설팅 등임. 연도별로 세부 추진사업들에 변화가 있는데, 신규 추진사업과 폐지사업에 대해서는 명확한 근거가 불분명해 보임.
- 2015년은 농촌테마공원 완료지구별 운영 활성화 방안 마련, 신규지구 사업성 검토, 농촌테마공원 조성사업 서면 모니터링 실시 등 추진

- 2016년은 농촌테마공원 추진현황 조사, 지자체 담당자 이해 증진 및 의견 수렴을 위한 워크숍 개최, 현황조사 및 워크숍 개최를 통해 농촌테마공원 활성화 방안 마련 등 추진
- 2017년은 현황조사 결과를 바탕으로 운영 실적이 저조한 농촌테마공원에 대한 모니터링 및 전문가 컨설팅 실시, 지자체 담당자 워크숍을 통해 담당자 업무역량 및 사업관리 강화, 지자체 관련사업 연계 및 민간연계 활성화 우수사례를 발굴 및 홍보 추진
- 2018년은 농촌테마공원 추진현황 조사, 신규지구 사업성 검토, 현장 모니터링 및 전문가 컨설팅, 지자체 담당자 워크숍 등 추진

3.3. 농어촌 관광 활성화 정책군 실태평가

3.3.1 정책 형성에 대한 평가

정책 목표의 합리성

- 본 정책군의 목표는 ‘농어촌 관광의 참여주체와 인프라가 양적으로 증가하고 있으나 역량 부족 및 단조로운 프로그램 등으로 농어촌 관광의 확대에 제약이 있는 현상에 대응하여 농어촌 관광의 체계화 및 품질 제고를 통해 농어촌 소득 및 일자리 창출에 기여’하는 것으로 이해되며, 동 정책의 목표는 경제활동·일자리 부문의 상위 목표인 ‘농어업·농어촌 자원의 융·복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출’에 부합된다고 볼 수 있음.

목표-수단 연계성

- 농어촌 관광의 체계화 및 품질제고 목표를 달성하기 위한 수단으로 ‘농어촌 관광 추진체계 정비’, ‘농어촌 관광 품질 제고 및 역량 강화’, ‘농어촌 관광 다변화’를 제시하고 있어 목표-수단 간의 연계성이 높다고 판단됨.

- 14개 세부사업 및 주요사업으로 제시된 ‘농어촌 관광 품질제고’, ‘관광두레 조성’, ‘농촌 체험휴양 기반 확충’ 사업 등은 전술한 3개 수단과 연계성이 높음.
- 목표 달성을 위한 다양한 정책수단의 제시
 - 목표 달성을 위해 전술한 3개 주요사업 외에도 11개 세부사업 등 다양한 사업들을 추진하고 있음.
 - 농어촌 관광 추진체계 정비와 관련하여 ‘관광두레 조성 사업’, 농어촌 관광 품질 제고와 역량 강화와 관련하여 ‘농촌관광 품질 제고 사업’, ‘어촌 관광 활성화 사업’, ‘농촌체험활동 활성화 지원 사업’, 농어촌 관광 다변화와 관련하여 ‘도농교류 활성화 지원 사업’, ‘농촌유학 활성화 사업’, ‘말산업 육성지원 사업’, ‘음식관광 활성화 사업’ 등 다양한 사업을 추진

3.3.2. 정책 집행에 대한 평가

□ 정책 집행 실적

- 예산 집행 측면
 - 농어촌관광 품질 제고 사업은 2016년의 경우 예산 집행율 100%, 2017년은 예산 집행율이 100%로 예산 집행 측면에서 우수
 - 관광두레 조성 사업은 2016년의 경우 예산 집행율 100%, 2017년은 예산 집행율이 88.8%로 나타남.
 - 농어촌체험휴양기반 확충 사업은 2016년의 경우 예산 집행율이 계획대비 36.0%, 2017년은 예산 집행율이 65.8%로 낮은 수준이며 예산 집행 측면에서 미흡

〈표 2-24〉 농어촌 관광 체계화 및 품질제고 사업들의 예산 집행실적

목표	사업명	예산집행율(%)		
		'15년	'16년	'17년
농어촌 관광추진체계 정비	관광두레 조성	100	100	88.8
	농촌 체험휴양 기반 확충	186.3	36	65.8
	농어촌 체험휴양 기반 확충	100	100	100
	산림휴양 치유 공간 조성	95.2	92.3	99.6
농어촌 관광 품질제고 및 역량 강화	농어촌 관광 품질 제고	100	100	100
	농촌관광 품질 제고	100	100	100
	어촌관광 활성화	122.6	206	95.3
농어촌 관광 다변화	도농교류 활성화 지원	100	-	100
	수목원 조성 및 산림박물관 건립	91.8	81	100
	말산업 육성지원	104.9	96.7	102.3
	음식관광활성화	100	193.3	104.5
	슬로시티 녹색관광 자원화	100	100	100
	농촌체험활동 활성화 지원	100	100	100
	농촌유학 활성화	100	100	100

○ 농촌의 특수성 고려 측면

- 농어촌관광 품질 제고 사업은 농촌자원을 활용한 기술개발 및 현장 적용 연구에 초점을 두고 있지만, 농촌지역의 특수성을 고려한 사업추진체계 관련 내용을 파악하기 곤란함.
- 관광두레 조성 사업은 지역주민(주민사업체), 지자체, 관광두레(PD) 등 농촌지역의 특수성을 고려한 사업추진체계를 구축하고 있다고 판단됨.
- 농어촌체험휴양기반 확충 사업은 시군구 지자체에서 사업계획 수립, 사업시행, 사업관리 및 운영 등 적극적 역할이 요구되는 사업으로 농촌지역의 특수성을 고려한 사업추진체계를 구축하고 있다고 판단됨.

□ 정책 집행 과정

○ 중앙정부 차원의 노력

- 농어촌관광 품질 제고 사업은 농어촌관광 관련 상품개발 및 현장적용 연구에 초점을 두고 진행이 되어서, 관계자 워크숍 및 세미나 등 정책홍보

가 일부 실시된 것 외에는 중앙정부 차원에서 홍보 및 확산, 집행과정 개선, 애로사항 및 정책 환류 등이 대체적으로 미흡

- 관광두레 조성 사업은 주민 교육 및 컨설팅, 전문가 멘토링이 매년 정례적으로 진행되었고, 본 사업의 홍보 관련 2015년에 TV 방송 25회, 신문 보도 13회, 온라인 보도 446건, 2016년에 TV 방송 7회, 신문보도 8회, 온라인 보도 404회가 실시되었음. 또한 2016년에 한국정책기획평가원과 한국행정학회가 공동주관하는 우수행정 및 정책사례 선발대회에서 우수상을 수상. 전체적으로 중앙정부 차원에서 교육 및 컨설팅, 멘토링, 언론 홍보 지원이 우수하게 진행되었다고 평가됨.
- 농어촌체험휴양기반 확충 사업은 지자체 실무자 대상 워크숍 및 제도 개선을 위한 의견 수렴 등을 정기적으로 실시하였고, 2016년 창농·귀농 박람회에서 농촌테마공원 홍보 부스를 운영하는 등 홍보 지원활동을 전개하여 중앙정부 차원의 노력은 보통으로 평가됨.

○ 지자체 차원의 노력

- 농어촌관광 품질 제고 사업은 농어촌관광 관련 상품개발 및 현장적용 연구에 초점을 두고 진행되어서, 지자체 차원에서 조례 제정 및 지원체계, 중간지원조직 운영, 관련 정책 연계 추진 등 자구적 노력을 찾아보기 힘들.
- 관광두레 조성 사업은 사업추진체계상 기초 지자체의 지원협력이 필요한 것으로 되어 있지만, 지자체의 관심 및 역할 미흡 등이 지적되어 자구적 노력이 미흡한 것으로 판단됨.
- 농어촌체험휴양기반 확충 사업은 시군구 지자체에서 사업계획 수립, 사업시행, 사업관리 및 운영 등 적극적 역할이 요구되는 사업이지만, 지구단위계획 수립, 환경영향평가, 도시군관리계획 반영 등 지자체 사전절차 지연으로 사업의 집행률이 저조하는 등 지자체 차원의 노력이 부족하다고 판단됨.
- 다만, 본 정책사업군 및 정책사업군 내 사업별로 연차별 추진로드맵이

부재하여 집행과정을 방향성을 갖고 연도별로 평가하는 데는 한계가 있어 보임.

3.3.3. 정책 성과에 대한 평가

□ 목표 달성 여부

- 농어촌 관광 체계화 및 품질 제고 정책군은 성과지표로 ‘농촌체험휴양마을 방문객수(국내 관광 중 농촌 관광 비중)’를 설정. 2014년 829백만명 대비 2019년 980만명을 목표로 제시하였는데, 2016년에 이미 1,001만명을 유치하여 당초에 설정한 목표를 달성하였다고 판단됨.
- 3개 주요 사업의 목표 달성 여부를 살펴보면 모두 당초 설정한 목표를 달성하고 있는 것으로 판단됨.
 - 농어촌관광 품질 제고 사업은 성과지표로 농촌관광상품 콘텐츠, 제도, 전략 개발 건수로 하고 있는데 2016년 120%, 2017년 120%의 성과를 달성
 - 관광두레 조성 사업은 성과지표로 관광두레 주민사업체 발굴 개수로 하고 있는데 2017년 105%의 성과를 달성
 - 농어촌체험휴양기반 확충 사업은 성과지표로 농촌테마공원 방문객 수로 하고 있는데 2016년 135.6%, 2017년 133.3%의 성과를 달성
- 주요 사업 외에 11개 세부사업 중에 목표를 달성하지 못한 말산업 육성사업 (2016년 99.9%, 2017년 98.6%)과 성과를 산출하지 못한 음식관광 활성화 사업을 제외한 9개 사업은 모두 초과 목표를 달성하고 있음.
- 3개 주요사업과 9개 세부사업의 초과 목표 달성을 토대로 본 정책군이 설정한 ‘농촌체험휴양마을 방문객수(국내 관광 중 농촌 관광 비중)’을 조기에 달성할 수 있었다고 판단됨.

□ 파급효과 여부

- 본 정책군의 추진을 통해 ‘농어촌 자원을 활용한 관광 프로그램 다양화에 대한 공감대 확산 및 관광 상품 개발에 상호 학습과 노하우 축적’, ‘관광두레 등을 통한 관광비즈니스 관련 협업체계 구축’, ‘농어촌 관광등급 평가를 통한 서비스 개선의 필요성 및 사업주체 자발적 참여 유도’ 등의 효과를 창출

○ 성공사례

- 농어촌관광 품질 제고 사업의 일환으로 추진된 ‘공정관광 프로그램 개발’을 통해 가시적인 성과를 창출. 경남 창녕 주매마을(47가구)을 대상으로 공정관광 사전교육, 우포늪 공정관광 프로그램의 개발 및 적용을 통해 기존 외부 여행업체의 기획으로 마을에 유입된 여행비용 75% 대비 마을 주민 스스로 기획 및 운영을 통해 여행비용 100%를 마을에 유입
- 관광두레 조성사업의 성공사례로 홍성의 행복한 여행나눔, 홍천의 용오름맥주마을협동조합을 들 수 있음. 행복한 여행나눔은 청운대 관광학과 재학생들이 홍성의 관광자원을 홍보하기 위해 2015년 관광두레 주민사업체로 참여하여 게스트하우스, 농촌마을, 카페, 여행사 등을 묶는 농촌관광 플랫폼을 추진하여 고용(4명)과 매출액(월평균 1,759만원) 창출. 용오름맥주마을협동조합은 여름 한철에만 관광객이 집중되던 용오름 마을에 귀촌인을 중심으로 맥주 주민사업체를 창업하여 수제맥주 만들기, 캠핑장 운영 등으로 연중 관광객 방문을 창출하여 고용(5.3명)과 매출액(월평균 1,171만원) 창출

제 3 장

경제활동·일자리 부문 개선 방향 및 과제

1. 6차산업 활성화 정책군

1.1 6차 산업 고도화 방향 수립

- 3차 삶의 질 향상 시행계획에서 6차 산업화 관련 정책군 사업들의 추진성과를 바탕으로 이를 더욱 공고화하는 ‘6차 산업 고도화’ 방향 제시 필요
 - 6차 산업화 정책군이었던 ‘6차 산업화 기반 마련’과 ‘창업촉진 및 역량 강화’는 지역별 성과가 차이가 있을 것이지만 향후 4차 삶의 질 향상 계획에서는 그간 해온 사업들의 실효성이 높아질 수 있도록 관련 사업들의 실효성과 내실화 강화에 집중할 필요가 있음.
 - 6차 산업화 관련 정책들의 실효성과 내실화를 강화하기 위해서는 관련 정책들의 연계성(연결과 협력)을 높일 필요가 있음.
 - 여기서 연계성이란 6차 산업화의 구성요소들인 1차·2차·3차 산업간의 융복합의 실제적인 효과를 내도록 돕는데 필요한 정책 간 연결과 협력의 정도를 의미함.

- 문재인정부 국정운영 5개년 계획에도 농어촌 삶의 질 강화를 위해 ‘6차 산업화 고도화’를 통한 복지 농산어촌 조성이라는 전략이 포함되어 있는 만큼, 관련 사업들간의 연계성(연결과 협력) 강화는 6차 산업화 고도화를 위한 필수적인 조치들임.
 - 6차 산업화 기반마련과 창업촉진 및 역량 강화를 위한 세부사업들(3차 삶의 질 향상 시행계획의 주요내용들)간의 연계성 점검 필요
 - 6차 산업화 기반 마련을 위한 주요과제들은 지역별 특수성을 반영하여 6차 산업화 기반을 마련코자 했던 만큼, 지역별 연계성 정도를 평가하여 연계정도에 따른 맞춤형 접근 필요
- 제4차 삶의 질 향상계획에서는 6차 산업화 관련 정책군의 사업목표-사업내용-성과지표의 일치성 제고가 이루어져야 할 것임.
 - 개별 사업별로 사업목표와 사업내용이 상이한 문제점을 갖고 있고, 그 결과 성과지표가 사업목표와 일치하지 않는 문제점이 있음.
 - 따라서 사업내용이 보다 다양한 형태로 확대되어야 할 필요성이 있음.

1.2 6차 산업화 관련 정책 사업들 간의 연계성에 대한 정기적 점검·평가

- 6차 산업화의 고도화를 위해서는 관련 정책들 간의 연계성이 지속적으로 높아질 수 있도록 점검해야 하는데 이를 위해서는 정기적으로 연계성 정도를 평가해야 하고, 평가결과(연계성 정도)에 따른 지원 방식도 다르게 접근 필요
 - 연계성은 6차 산업화 유형별, 산업화 기능별, 지역별, 행정단위(지자체) 별 등 다양한 형태로 나타날 수 있음.
 - 삶의 질 향상 계획의 경제활동·일자리 부문의 성과지표로 정책간 연계성 정도에 대한 평가방안(관련 정량·정성지수 개발 등) 필요
 - 연계성 정도(상·중·하 등)에 따른 정책지원시 인센티브 제공 등 연계를 강화할 유인책 강구 필요

- 특히 10년 이상 지속된 사업의 경우 일몰을 하던가 아니면 지방정부로 이관하는 방안을 적극적으로 모색 필요
 - 6차 산업화 관련 정책군의 세부사업은 유사중복성이 높기 때문에 장기적으로 추진한 사업을 일몰화하거나 패키지화할 필요가 있음.
 - 아울러 장기적으로 추진된 사업의 경우 지방정부로 이관하여 문재인정부에서 추진하는 지방분권의 대표사업으로 육성할 필요가 있음.

1.3 지방분권화에 기반한 6차 산업화 관련 정책군의 사업추진

- 6차 산업화 관련 정책은 지역별 농어촌 자원에 기반을 둔 융복합산업화 정책으로 지역단위 특화산업화 전략 등 지역에 기반을 둔 정책인 만큼 지역단위 추진체계가 중요하지만 그간 정책집행방식은 그렇지 못했음(김용렬 외 2017).
 - 지역단위 6차 산업화의 지속적인 성장과 발전을 위해서는 관련 사업들의 집행과 결과에 대한 평가, 이에 따른 환류(feedback) 시스템이 보다 체계적으로 구축되고 운영되어야 함.
 - 중간지원조직으로 각 도와 인천, 세종에 설치되어 있는 6차산업지원센터와 지자체, 중앙정부, 그리고 지역단위 경영체 및 유관기관들 간의 협력체계와 운영에서 보다 실효성 있는 체계 필요
- 문재인정부는 지방분권과 지역균형발전을 중요한 정책기조로 삼고 있고 신활력플러스 사업 등 농업농촌 발전전략사업들에도 이러한 기조가 들어 있기 때문에 6차 산업화를 위한 지역단위 추진 체계 강화는 관련있는 다양한 지역단위 사업들의 효과적·효율적 달성을 위해 필요한 조치임.
 - 신활력플러스사업은 지역 공동체 커뮤니티 활성화, 역량배양, 전략사업 기획 및 실행 등을 체계적으로 지원함으로써 농촌형 사회혁신을 창출하고자 농촌지역에 구축된 시설·인력·조직 등 지역자산을 활용하여 특화산업 육성, 일자리 창출 등 자립적 발전기반을 만들려는 것으로 가칭)신활

력 추진단을 전담조직으로 구성하여 추진하고자 함.

- 6차산업지원센터, 농촌활성화센터 등 다양한 중간지원조직들간의 연결과 협력 시스템 필요
- 6차 산업화 정책군을 추진함에 있어서 기존 매뉴얼식 방식을 탈피하고, 포괄보조사업 형태로 변화해 지방정부의 자율성 제고가 요구됨.
 - 매뉴얼식 사업 수행으로 인해 지방정부의 자율성이 저해되고 있음. 특히 지특회계 사업의 경우도 중앙정부 주도식으로 집행되는 문제가 있음.
 - 현재는 중앙부처로 사업이 나누어져 있어 농업, 임업, 어업의 유사사업이 통합적으로 운영되지 못하는 문제점이 있음.
- 광역 및 기초자치단체별로 "6차 산업화 활성화계획"을 의무적으로 수립하고, 동 계획에 따라 6차 산업화 정책이 체계적으로 추진하도록 함.
 - 지역경제 활성화라는 측면에서 6차 산업화가 추진되어야 하기 때문에 6차 산업화 활성화계획을 의무적으로 수립하고, 이에 따른 공공부문의 재정지원이 이루어져야 할 것임.
 - 6차 산업화 활성화계획을 통해서 현재 경제적 타당성을 갖고 있는 분야, 그리고 현재까지는 경제적 타당성은 확보하고 있지 못하지만 향후 발전 잠재력이 있는 분야 등에 대한 심도 깊은 검토가 이루어져야 할 것임.

1.4 다양한 소득원 개발 및 일자리 창출 강화

- 6차 산업화 정책군의 사업내용을 기존 하드웨어 지향에서 탈피하여 제4차 삶의 질 향상 계획에서는 내용적 다변화가 절대적으로 요구됨.
 - 대부분의 사업이 기반확충 등으로 구성되어 있어 이에 대한 대폭적인 축소와 방향전환이 이루어져야 할 것임.
 - 향후 하드웨어는 기존 시설의 리모델링과 경제성분석을 전제로 하여 수행되어야 할 필요성이 있음.

- 6차 산업화 정책군의 내용을 기존 가공 중심에서 탈피하여 다기능적 농업의 관점에서 사업내용의 다각화가 이루어져야 할 것임.
 - 농어업과 농어촌자원을 활용한 농촌교육과 농촌관광 등의 프로그램이 강화될 수 있도록 사업내용을 다각화할 필요가 있음.
 - 최근 부각되고 있는 사회적 농업의 개념을 적극적으로 수용하여 사회적 농업 주체를 중심으로 한 6차 산업화 추진이 이루어지도록 해야 할 것임.
- 농어촌 삶의 질 향상을 위한 분야별 정책과제에 대한 전문가·농촌주민 설문조사(KREI, '18년 7월)²에서 정부가 중점적으로 추진해야 할 정책영역의 1 순위는 경제활동·일자리(51.6%)로 나타났는데, 그 중 특별히 농촌 청년 영농정착지원 및 사회적 일자리 등의 일자리 대책이 중요한 것으로 조사되었음.
- 2017년 정주민족도 조사 결과 경제활동·일자리 분야 만족도는 두 번째로 낮게 나타나 지역내 다양한 소득기회를 발굴해야 할 필요성이 제기됨.
 - 6차 산업화를 통한 1차·2차·3차 산업의 융복합화를 통해 다양한 소득 창출 기회와 일자리 창출 기회를 높여줄 가능성이 있으므로 이를 더욱 강화해야 함.

1.5. 민간의 참여확대를 통한 사업의 지속성 증대 필요

- 6차 산업화를 위한 예산 지원을 모든 분야에 시행할 수 없는 기본적인 한계가 존재하기 때문에 6차 산업화는 원칙적으로 정부의 초기 지원과 이후에 지역 기업의 활발한 활동에 의한 민간의 주도적인 형태로 전환되어야만 지속적인 발전을 달성할 수 있음.

² 전문가 100명(응답률 55.0%)과 농어촌주민 201명(응답률 49.8%)을 대상으로 진행한 설문조사

- 6차 산업화 정책도 농어촌지역에서 다양한 민간단체나 기업의 참여를 장려하는 형태로 실시되어야 함.
 - 이를 위해서는 향후 직접적인 자금지원의 형태에서 탈피하여 점차적으로 기술 개발, 인력양성, 정보제공 등 간접적인 형태의 지원으로 변화되어야 함.
- 개별 기업이나 단체에 대한 지원을 점차적으로 축소하고 공동협력 사업에 대한 지원을 확대하는 것이 필요함.
- 지역단위에서 동종부문 업체 간 협력을 장려하고 장기적으로 지역거버넌스를 형성하도록 유도하는 것이 6차 산업화를 장기적으로 지속할 수 있는 방안임.

1.6. 사회적 경제를 통한 6차 산업화 영역 확대 추구

- 농어촌지역에 시장원리와 공적 조치들만으로 채워지지 않는 틈(사각지대에 몰린 공적서비스 등)으로 인해 발생하는 공적서비스 약화를 보완하기 위한 사회적 경제를 통해 6차 산업화에 필요한 농어촌 자산의 융복합이 보다 원활하게 이루어질 수 있음.
- 농촌지역 사회적 경제와 사회적 농업은 새로운 일자리를 창출하게 되고 더불어 관련 공적 서비스 및 사회적 농업효과로 신규 청년농, 귀농귀촌자들의 지역 정착에 기여
- 문재인정부는 사회적 경제 및 사회적 농업이 농촌 지역공동체의 활력을 높이고 농업·농촌의 가치를 보다 분명하게 드러내는 역할을 할 것으로 보고 농업·농촌정책방향에 포함시키고 있음.
- 협동조합, 마을기업, 복지단체, 농촌공동체회사 등 지역내 사회적 경제조직 참여가 신규 청년농 및 귀농귀촌자들의 정착과 기존 지역민들의 삶의 질을 향상시켜 지역공동체 활성화에 기여할 것으로 기대

2. 농어촌 일자리 활성화 정책군

2.1. 농작업 애로 해소 및 일자리 창출을 위한 지원 지속 추진

- (농작업 인력 부족 문제 해소를 위한 정책 방향 책정) 내국인, 외국인을 포함 심화되는 농작업 애로를 해소하기 위한 중장기 대책을 마련할 필요가 있음. 다양한 인력풀의 확보, 농작업 여건 개선 등이 병행 추진되어야 함.
- (농산업인력지원센터 이후의 정책 마련) 유효한 정책수단으로 인식될 수 있는 사업이 중장기적인 필요에도 불구하고 향후 사업추진이 불투명한 상황은 개선될 필요가 있음.
 - 관련 사업의 지자체 이관 및 생산자단체 협력 등 분명한 계획을 제시할 뿐 아니라 정부 차원의 후속 지원책을 마련해야 함.
- (농업분야 외국인 인력 운용 확대를 위한 제도, 정책 재정비) 기존 3차 계획에 포함되었던 외국인 쿼터 확대를 실질화하고, 계절노동자제도 등 신규로 도입된 제도·사업들을 4차 계획에 반영하여 확대함.
 - 외국인 노동자의 경우 인권, 사회통합적 관점을 강화하여 사회적 갈등·부담을 경감할 수 있도록 준비해야 함.
 - 계절노동자제도, 영농작업단 등 신규로 도입되어 확대되고 있는 정책 과제들에 주목하여 내실화·시스템 정비와 함께 농업·농촌 현장 적용에 유효한 성과가 도출될 수 있도록 사업을 확대해야 함.
- (농어촌형 여성새로일하기센터 확대) 현재 6개소에 불과한 농어촌형 새일센터를 2024년까지 14개소 추가 설립을 목표로 2020년부터 2024년까지 연도별 목표 설립개소를 제시하여야 함. 더불어 농어촌형 새일센터 확대에 따른 전문인력 육성 및 발굴 계획도 동시에 이루어져야 함.

- 농어촌형 새일센터의 확대는 6차 산업화 지구 지역을 중심으로 우선 설치를 고려해야 함. 현재 6차 산업화 지구 선정 16개 지구 내 농어촌형 여성 새로일하기센터 2곳에 불과함. 농어촌형 새일센터의 역량으로는 새로운 농촌산업구조 변화(6차산업, 농촌관광, 스마트농업)의 대응에 한계가 있음. 이에 6차 산업화 지구가 보유하고 있는 인프라 및 전문인력 활용 및 연계를 통해 지역별 특화된 취·창업자가 배출되도록 함.

〈표 3-1〉 6차 산업화 지구에 설립된 여성새로일하기센터 현황

구분	6차 산업화 지구	여성새로일하기센터
강원	횡성(한우), 강릉/평창(고령지배추)	강릉새일센터(일반형)
충북	영동(포도와인)	영동새일센터(농어촌형)
충남	서천(소곡주), 공주(알밤)	공주새일센터(일반형)
전북	순창(장류), 장수(레드푸드), 고창(복분자)	-
전남	영광(찰보리), 고흥(유자)	-
경북	문경(오미자), 의성(마늘)	-
경남	하동(녹차), 함양(산양삼)	-
제주	서귀포(감귤)	서귀포새일센터(일반형), 한라새일센터(농어촌형)

자료: 농림축산식품부(2017)2018년도 6차산업화 지구 조성사업 신규지구 선정계획 및 여성새로일하기센터 홈페이지를 참조하여 연구자가 재구성

- (농촌관광 여성전문인력 양성 및 교육 확대) 농촌사회는 농촌관광과 같은 2·3차 산업의 규모가 확대되고 있음에도 불구하고 여성전문인력 양성 및 교육이 부족함. 이에 2020년부터 2024년까지 연도별 여성전문인력 양성 및 교육관련 목표치를 제시하여야 함.
 - (농촌관광, 농촌체험 등에 주로 종사하는 여성인력 육성) 농업구조 및 농촌사회 변화에 따라 농업은 2·3차 산업(소규모 식품가공, 직거래, 농업·농촌 체험 및 관광 등)으로 확대되고 농업·농촌에서 여성농업인의 역할이 변함에 따라 이에 맞는 여성농업인 정책이 요구되고 있음. 기존 농업에 참여하고 있는 여성농업인을 농업의 2·3차 산업의 경영인으로 자리매김하여 농촌자원의 활용도를 높이고 지속가능한 농업을 실현할 경영인력으로 육성이 필요함.
 - (농촌관광의 품질제고를 위한 여성인력의 역량강화 필요)농어촌 민박서

비스와 관련한 안전기준, 청결유지, 식품위생에 대한 중요성이 커지고 있는데 상대적으로 숙박업에 종사하는 사람 중 여성의 비율이 높으며, 관광객 입장에서 숙박을 할 경우, 남성 보다는 여성을 선호함에 따라 숙박관련 산업의 경우 여성의 역할이 커지고 있음. 이에 따라 여성을 대상으로한 안전, 청결, 식품위생 관련 교육이 강화되어야 할 것이며, 교육은 지역 새일센터에서 담당하도록 함.

- 농촌사회는 고령의 여성인력과 여성결혼이민자들이 증가하고 있기 때문에 여성을 위한 교육프로그램이 확대되어야 할 것이며, 특히 여성친화형 관광상품의 개발을 위한 역량개발 및 교육이 제공되어야 할 것임.
- 한편, 농촌산업구조 변화의 추진동력의 핵심은 여성 20~30대 여성으로 볼 수 있으며, 이들을 대상으로 사업발굴과 함께 취창업을 도와줄 수 있는 여성고용 인프라 확대가 매우 중요함. 또한 이들이 농촌에 체류하게 하고, 새로운 청년여성이 유입되도록 여성친화적 사업발굴이 필요함.

2.2. 농업·농촌 일자리 지원을 위한 부처, 지역 협력 추진 체계 강화

○ (농어촌 일자리 지원, 창출을 위한 부처간, 지역간 협력 강화) 인력 및 일자리 문제는 사람의 이동, 직업과 관련되어 있기 때문에 어느 한 부처의 노력만으로 해결이 어려운 과제임.

- 현행 인력지원 관련 부처간 협업이 이루어져야함. 또한 중앙-지방, 지방간 협력 등 다양한 추진 모델이 마련되어야 함.
- 특히, 농업·농촌 관련 현안 해결을 위해 농림축산식품부가 정부 부처간 정책 협의 및 지원체계 구축에 주도적으로 역할을 수행할 필요가 있음. 또한 농촌진흥청·농림수산식품교육문화정보원 등 관련 기관이 보유하고 있는 인적 역량 및 인프라 등도 적극 활용하는 노력이 필요함.
- [참고] (외국인노동자) 국무총리 인력조정위원회 : 고용노동부, 농식품부, 법무부, 여성가족부 협업에서 농업 인력 관련 농식품부의 중장기 계획 정비 및 관련 지원 체계를 강화.

- [참고] (새로일하기센터) 여성농업인 역량증진을 위해 농정원, 지방농촌진흥기관간 협업 및 다문화가족지원센터 협력. 농식품부 지자체 단위 “농촌형” 새일센터 지원 지침 및 관련 지원사업 개발.
- (지자체 실행 단위에서 부서간 일자리 행정사업의 연계 활성화) 중앙 단위의 협력·협업 체계 구성 뿐 아니라 지자체 차원에서도 문제해결 지향의 종합·통합적인 사업을 적극 진행할 필요가 있음.
- 농작업 인력지원을 위해 인력알선, 소형 농기계임대사업 및 농작업위탁사업단 운용 등 다양한 결합 아이디어를 창출하고, 정부 정책도 이를 적극 지원하는 방식으로 탄력성을 갖출 필요가 있음.
 - 농어촌형 새일센터가 직영운영체계라는 강점을 활용하여 경제과, 농수산물과, 농업기술센터 등 타부서의 일자리 행정사업과 연계를 활성화하고 이장, 부녀회장, 청년회, 노인회 등 행정라인을 통해 홍보를 확대할 필요가 있음. 특히, 농촌형 새일센터는 정부 및 지자체 타 부서 일자리 관련 행정사업과 연계 여부가 주요한 평가 지표이기 때문에 창업교육 이후 심화교육이나 창업자금 지원 등 창업보육 기능이 미흡한 새일센터 상황을 보완하기 위해서도 필수적인 작업으로 볼 수 있음.

<사례> 충북 단양군의 농업인력 지원

- 충북 단양군은 정부 및 자체의 농작업 인력지원 사업을 결합하여 복합적인 인력 지원 체계를 갖추고 있음.
- 농산업인력지원센터, 농기계인력지원센터, 외국인계절근로자제 등을 적극 활용하여 농업 현장의 애로 해소를 적극적으로 추진.
- 농산업인력지원센터 : 2015년 40농가, 63명 → 2017년 416농가, 1,583명
- 외국인계절노동자 : 2016년 4농가, 9명 → 2017년 39농가, 51명 (단양군다문화가족 지원센터 연계)
- 농기계인력지원단 : 농업기술센터 직영, 고령농가 및 여성·장애우 농업인 등 대상 경운, 피복, 수확 등 지원, 2015년~2017년 1,063 농가, 1,583건 지원

- (지역단위 공공-민간 유관 기관과의 지원 네트워크 구축) 정부, 지자체만의 노력으로 인력, 일자리 문제를 해결하기 어렵기 때문에 관련된 지원 기관간의 네트워크를 확대·강화하여 문제에 대처해야 함.
 - 농업·농촌 인력지원 풀을 확대하기 위해 지역 및 연접 도시지역의 사회 조직들과 협력. 지자체 및 농협 등 지원·실행기관간 협력을 강화
 - 특히, 청년·여성·다문화 등 다양한 계층의 농촌 일자리 참여와 공동체 비즈니스 창출을 위한 지원 네트워크를 마련함.
 - 농촌 여성새로일하기 센터와 다문화가족지원센터, 취업지원센터, 기업 등 유관 기관들과 연계·협력하여 일자리 수요를 수시로 발굴하고 경력 단절 여성들이 각종 고용 기회에 도전할 수 있도록 지역 내에 취업 지원 네트워크를 형성하도록 함.

2.3. 인적자원 혁신과 사회적경제 기반의 지원 체계 확립

- (기반, 활동 등 다각적인 지원책 마련, 특히 SW적 지원 체계 확립) 사업별로 지원 목적에 차이가 있으나 근본적으로 인적 자원의 개발(교육, 현장 적응, 자립 등) 관점에서 조화된 지원 방식을 마련해야 함.
 - 단순 정보제공, 소개만으로 한계. 인프라와 연계 필요. 거꾸로 건물, 공간만을 마련하는 것으로도 해결 불가능.
 - 외국인 인력 등 종사자들에 대한 인권 문제 등 리스크 요소에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있음. 교육 이외 점검, 모니터링 등 리스크 방지 체계 마련해야 함. 현재 인원이 확대되고 있는 외국인 계절근로자 등 지자체에 책임이 부여되어 있는 경우 대처가 가능하도록 관리 체계가 재정비되어야 함.
- (농촌여성 직업 교육 훈련 과정 편성 개선) 새일센터에서 운영하는 직업 교육 훈련 과정은 지역의 일자리 수요를 고려하지 않고 편성되고 있음. ‘여성 새로일하기센터 지정·운영 사업’에서 제시하는 직업 교육 훈련 과정 목록에

서 지역에 가장 적합한 과정을 선택하여 운영하도록 함.

- 직업 교육 훈련 과정을 새일 센터에서 제공하는 인턴쉽 기회와 연계하여 기획하고, 실제 지역 내 일자리 수요를 충족시키는 교육 과정을 중장기적으로 편성하여 운영할 필요가 있음.

○ (농촌인력지원의 사회적 경제 연계 확대) 지원기관 중심의 인력지원 체계에서 탈피, 농업경영체 수요측과 농작업참여자가 참여하는 사회적 경제 방식의 지원체계를 마련하는 모델의 유효성도 확인되고 있음.

- 농업인력지원의 경우에도 거창군 농산업인력지원센터는 “사회적 협동조합” 형태로 이해관계자가 직접 협동조합을 구성하여 사업을 추진하고 있음. 이외에 임실·순창·남원은 농산업지원센터의 경우 해당 지역의 농협 조합공동사업법인이 인력지원센터 역할을 담당하고 있음.
- 이외에 직접적으로 과소화 문제를 해소하기 위해 시행한 전라북도·무주군의 “공동체활성화지원단” 등 청년층의 참여를 촉진하고, 복지·문화·교육 등과 연계된 다각적인 활동을 바탕으로 일자리 창출로 지역 정착을 지원할 수 있는 공동체 사업을 확대하여 운용할 필요가 있음.
- 일자리분야 중 제3차 계획에서 제일 큰 취약성을 보였던 “공동체 사업 활성화”를 원래의 목표에 맞도록 조정하여 “청년참여 및 공동체 중심 농촌 사회적경제 활성화”로 개편하고 관련 사업을 개발, 확대하도록 함.

<사례> 전라북도 무주군 “안성면 공동체활성화 지원단”

- 2017년 4월 전국 최초의 농촌 과소화 대응 시범사업단으로 출범. (신활력 플러스 사업)
- 지역전문가 4인 및 도시청년 6인으로 구성. 무주군 안성면의 농촌 실태 조사, 장터 활성화, 수도권 직거래 장터 교류, 맘카페-온오프라인 여성 커뮤니티 공간 조성, 청년캠프 및 산촌앞마당캠프 등 사업을 추진.
- 참여한 청년들에게 지역 정착을 위한 탐색과정과 일자리 제공 기능을 할 뿐 아니라 이들을 매개로 도-농 교류사업을 전개하는 등 파급력을 확대하는 역할을 담당

3. 농어촌 관광 활성화 정책군

3.1. 농어촌 관광 제도적 기반 강화

○ 농어촌관광 등급제 체계화

- 현재 농어촌관광 등급제는 정부주도로 농어촌관광마을을 중심으로 등급화가 이루어지고 있음. 그러나 등급제 기준이 소비자에 대한 고려가 부족하여, 농촌관광마을 숙박인프라에 대한 소비자의 불만이 지속적으로 제기되고 있음.
- 호텔, 콘도, 펜션 등 타 숙박시설과 경쟁하기 위해서는 등급제기준을 상향하여 새로 정비할 필요가 있음.
- 특히, 장기적인 농어촌관광 숙박 경쟁력 확보를 위해서는 농어촌관광마을 중심에서 개별 민박경영체의 경쟁력 강화가 필요하므로, 민박경영체를 중심으로 농어촌관광 등급제를 체계화할 필요가 있음.

○ 농가민박에 대한 법적·제도적 지원 강화

- 농어촌관광사업이 성숙되기 위해서는 농가민박을 체계적으로 육성하는 것이 필요함. 농어촌관광 선진국의 사례를 보면, 농가민박은 시장의 질서에 맡겨 둘 경우 경쟁력이 상대적으로 낮기 때문에, 농가민박을 체계적으로 보호하고 육성하는 정책을 실시하고 있음. 민박농어가는 영농을 하면서 부족한 소득을 숙박업을 통하여 보충하고 있기 때문에, 숙박규모를 제한시켜 농가민박을 전문숙박업과 구분하여 육성하고 있음.
- 그러나 농가민박과 경쟁 상대에 있는 전문숙박업자인 펜션의 경우, 신고는 농가민박으로 하고 운영·간판은 펜션으로 운영되고 있는 경우가 상당히 존재함. 이와 함께 민박농가의 경우도 농어촌정비법에 따른 민박사업자이면서 관광진흥법에 따른 전문 숙박업자인 경우가 다수 존재함.
- 따라서 농가경제다각화를 지원하는 농가민박의 원래 취지를 고려하여

농가민박에 대한 명확한 규정을 통해 타 전문숙박업과의 차별이 필요함.

- 이와 함께 ‘관광진흥법’에 따른 ‘관광개발기금’을 활용하기 위해 농가민박 사업자가 전문숙박업 인증을 받는 경우가 다수 존재하므로, 농가민박 시설 개·보수를 위한 저리 융자지원 정책이 강화될 필요가 있음.

3.2. 체험농장 활성화를 위한 제도적 기반 강화

○ 체험농장의 질적 성장을 위한 지원 필요

- 현재 농촌체험농장은 농촌진흥청의 농촌교육농장사업을 시작으로 10,000여개의 개별체험농장으로 양적으로 크게 성장함. 이같은 체험농장은 최근 중학교 자유학기제 진로체험학습에 중요한 역할을 담당하고 있으며, 가족여행에도 새로운 트렌드와 기회를 부여하고, 농촌지역의 일자리 창출과 농외소득 창출 및 경영다각화에 뚜렷한 성과를 내고 있음.
- 그러나 체험농장에 대한 법과 제도가 미흡하여 체험농장의 질적 성장이 한계에 직면하고 있어, 아래와 같은 법적 지원이 필요함.

○ 체험농장의 교육적가치 확산을 위한 법적·제도적 지원 강화 방안

① 농어촌정비법의 휴양관광사업의 범위에 농어촌체험을 포함

- 대다수 농촌관광에서 이루어지는 활동은 개별농장인 농촌체험과 교육농장이 담당하고 있음에도 개별경영체 운영을 위한 제도적 뒷받침이 없어 일정한 요건과 기준이 없이 무분별한 체험 등으로 도시민의 다양한 서비스요구에 부응할 수 없어 서비스품질과 안전을 담보할 수 없는 행정의 사각 지대에 있음.

② 도농교류촉진법에서의 개별 체험농가포함

- 도농교류주체가 농어촌체험·휴양마을사업, 관광농원사업으로 한정되어 있음. 개별경영체에 대한 도·농 교류 근거가 없어 개별경영체의 참여가 제한되고 있음.

- ③ 소득세법시행령에서 정하고 있는 농가부업의 범위에 포함
 - 농촌체험이나 교육농장 운영은 농한기에 주로 운영하는 부업으로 농가 부업소득에 포함하여 농가의 소득향상에 실질적으로 기여해야 함.
- ④ 통계청 한국표준산업분류에 농촌체험과 교육농장 운영을 농업서비스로 분류
 - 관련업종 농가수가 증가하고 통계작성을 통한 농촌관광 산업발전을 위해 기초자료인 통계작성을 위한 업종 코드부여가 필요
- ⑤ 체험농장의 등록,신고,지정을 위한 제도(시설기준)마련
 - 농업인이 농업과 농촌자원을 기반으로 하는 사업임을 감안하여 농어촌정비법 제2조다목에 따른 주말농장에 준하는 농지의 이용이 필요함.

3.3. 농어촌 관광 사업의 통합적 추진체계 구축

- 새로운 정책 패러다임에 부합하도록 본 정책군의 추진방향을 개선
 - 본 정책군은 5개 부처·청의 14개 세부과제로 구성되어 있는데, 지자체에서 여러 세부과제를 연계·패키지화하여 다년간 체계적·일관성 있게 추진하도록 유도
 - 지방분권의 강화 추세를 고려하여 지역주도의 사업기획, 집행 및 관리를 확대하되, 지역의 부족한 역량을 보완하기 위해 중간지원조직, 전문가 컨설팅, 주민 역량강화 교육 프로그램을 보다 강화할 필요
 - 농어촌 관광 수요 변화 고려 및 농어촌 관광 활성화를 위해 개별 시군의 경계를 넘어선 광역단위의 지자체간 연계협력 사업을 발굴·추진하여 개별 시군의 역량을 상호 보완하고 성과 창출을 극대화
 - 동 사업군 내에 농식품부, 농진청, 해수부 간에 사업명이 유사한 사업을 사업내용에 맞게 명칭을 수정하거나 사업 내용을 조정·통합하는 방안을 검토·추진

참고문헌

- 김용렬·정도채·이형용. 2017. 『지역단위 6차산업화 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·유찬희·엄진영. 『농업 고용인력 실태 조사 및 수급 안정 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 장민기. 2011. “한국의 품목별·지대별 농업노동력 운용 실태”. 『농정연구』 40. (사)농정연구센터.
- 장민기외. 2016. 『농업분야 인력용역회사 활성화 방안 연구』. 농림축산식품부 연구보고서, (사)농정연구센터.
- 엄진영. 2017. 『농업부문 외국인 근로자 고용실태와 정책과제』,R808, 한국농촌경제연구원
- 전영미. 2003. “도시민의 선호를 바탕으로 한 농촌마을의 관광자원 실태와 정비방향.” 『농촌계획』 9(1): 55-65. 한국농촌계획학회.
- 최양부. 1978. 『농외소득증대방안에 관한 연구』. C78-4. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2017 “2017년 정주민족도조사”
- 한국농촌경제연구원. 2018 “제3차 농업인의 삶의 질 향상 기본계획 종합평가 설문조사” 중간집계 자료
- 농림축산식품부. 2015. “농어촌 삶의 질 향상 시행계획”
- 농림축산식품부. 2016. “농어촌 삶의 질 향상 시행계획”
- 농림축산식품부. 2017. “농어촌 삶의 질 향상 시행계획”
- 농림축산식품부. 2018. “농어촌 삶의 질 향상 시행계획”
- 농림축산식품부. 2017. “2018년도 6차산업화 지구 조성사업 신규지구 선정계획”
- 여성가족부. 1997. “제1차 여성정책기본계획(1998-2002)”
- 여성가족부. 2002. “제2차 여성정책기본계획(2003-2007)”
- 여성가족부. 2007. “제3차 여성정책기본계획(2008-2012)”
- 여성가족부. 2012. “제4차 여성정책기본계획(2013-2017)”
- 여성가족부. 2013. “2012년 전국다문화가족실태조사분석”
- 여성가족부. 2016. “2015년 전국다문화가족실태조사분석”
- 여성가족부·고용노동부. 2018. “2018년도 여성새로일하기센터 사업지침”
- 국가통계포털 홈페이지 <http://kosis.kr/> (접속일: 2018.10.24.)
- 외국인고용관리시스템 홈페이지 <https://www.eps.go.kr/> (접속일: 2018.10.24.)
- 여성새로일하기센터 홈페이지 <https://saeil.mogef.go.kr/> (접속일: 2018.10.24.)

