

연구자료 D257 | 2008. 12.

농정선진화를 위한 지역농업의 발전과제

한국농촌경제연구원

머 리 말

농산물 시장개방의 가속화와 지방자치제의 정착에 따른 분권화의 확대 등 정치·경제 환경 변화는 지방농정의 역할증대를 강하게 요구하고 있다. 세계화와 경쟁 패러다임이 지배하는 상황에서 중앙집권적 농정의 한계가 분명해지고, 지역의 다양성과 특수성을 전제로 하는 지역농업개발이 농업의 경쟁력과 지속성을 담보하는 효과적인 대안으로 인식되고 있기 때문이다.

지방농정은 지역농민의 복리증진과 농업의 발전을 위해서 지역실정에 맞는 지역농업을 자치적으로 개발추진하고 정책의 기획과 집행과정에 관련주체들이 유기적인 역할분담과 참여로 중앙정부 주도의 농정의 한계를 극복하고자 하는데서 그 의의를 찾을 수 있다. 이는 농정 참여 주체들이 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 지역농업의 지원시스템을 효과적으로 작동시킬 때 가능할 것이다.

이 연구는 지방농정의 선진화 과제 발굴을 위해 지역농업, 지역개발, 지방행정의 세 분야로 나누어 종합적으로 접근하는 연구의 일부로 추진되었다. 이 연구에서는 지역농업의 시각에서 중앙정부 및 지자체의 농정활동을 분석하고, 지역 내 농업관련기관의 역할과 기능에 대한 분석 및 개선방안 도출을 시도하였다.

이 연구 수행에 노력을 다해주신 충남대 권용대 교수님 연구팀과 연구과정에서 협조를 아끼지 않으신 지방농정 및 지역농업 담당자들과 농협, 생산자 단체 등 관련 농업인들께 감사드린다. 이 연구의 결과가 우리나라 지역농업 발전과 농정 선진화에 유익한 참고자료로 활용되기를 기대한다.

2008. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

1. 서론

1) 연구의 필요성과 목적

1995년 지방자치제도 실시 이후 지역차원의 농업발전과 경쟁력 제고, 지역 농업의 균형발전에 대한 관심과 연구에 대한 필요성이 제시되고 있다. 지역농업의 선진화를 위한 농정의 방향을 모색하기 위해 그동안 지역농업개발이나 지역농업조직화 차원에서 성공사례를 중심으로 많은 연구들이 진행되어 왔으나 상대적으로 농업이 낙후된 지역이나 사례에 대한 분석과 평가는 미흡한 상황이다.

이와 같은 문제의식에 따라 본 연구의 목적은 농업여건이 다른 세 지역을 중심으로 지역농업의 시각에서 중앙정부 및 지자체의 농정활동을 분석하고, 지역 내 농업관련기관의 역할과 기능에 대한 분석 및 개선방안 도출을 통해 지역농업의 선진화를 위한 발전과제 도출의 기초자료를 제공하는 데에 있다.

2) 연구의 내용과 방법

본 연구의 주요 내용으로는 지역농업 선진화를 위한 효과적인 지방농정체계의 발전방향 제시, 지역농업의 경쟁력 강화를 위한 지역농업 조직화의 사례연구, 주요 정책과제로 추진되는 농업부문 사업의 추진과정에서 노정된 문제와 해결방안 제시 등이다.

연구방법은 국내외 지역농업 발전과 관련된 선행연구 검토 및 기초자료 수집, 지역농업과 지방농정의 현황과 문제점을 도출하고 발전방안에 대한 현장의 의견을 반영하기 위한 심층면접, 세미나 또는 전문가 회의를 통한 의견 수렴 등이다.

2. 지역농업과 지방농정의 현황

1) 지역농업개발과 지방농정의 역할

지역농업이란 일정지역에 있는 농가의 전부 혹은 상당한 비율의 농가들이 협조적 관계를 형성하고 농업생산과 유통과정에서 의식적이고 공동적인 목표를 추구하여 어느 정도 통일성을 갖춘 농업을 의미한다. 따라서 지역농업개발은 지역 내에 존재하는 농업자원을 개개의 농가단위별로 활용하기 보다는 지역자원에서 농산물의 생산, 유통 및 판매에 이르는 지역단위 농업의 토탈 시스템 구축을 주요 내용으로 하는 지역농업의 종합적인 재편성을 의미한다고 할 수 있다.

따라서 지역농업의 과제는 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 지역의 자연적 특성이나 문화와 같은 지역의 개성을 충분히 활용하면서 소비자의 농산물 수요변화에 대응할 수 있도록 지역농업 생산을 재편성하는 것이다. 두 번째는 국내의 다른 지역뿐만 아니라 농산물 시장개방 확대에 따른 수입산 농산물과의 경쟁에서 살아남을 수 있도록 농업생산성을 제고하는 것이다. 농업생산성의 제고를 위해서는 전업농 중심의 규모 확대와 더불어 지역 농업자원을 효율적으로 이용할 수 있는 지역농업의 조직화 방안도 적극적으로 검토되어야 한다. 세 번째로는 지역에서 생산된 농산물을 판매할 수 있는 산지 마케팅의 확립으로 지역농산물의 홍보 및 브랜드 개발과 적극적인 시장 개척 등 다양한 전략 수립으로 판로를 확보할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

지방자치제도 실시 이후 지역농업개발은 지역 농업자원의 특성을 바탕으로 지역 내 농업 및 관련 산업간 유기적인 구성도를 높이며 지역 자원을 최대한 이용하여 지역농업을 발전시키는 방향으로 전개되었다. 2000년대에 들어서는 지역농업의 신성장 전략을 지역여건의 창조적인 활용을 통한 지역농업인의 소득과 삶의 질 향상에 중점을 두어 따라 생산단지를 중심으로 한 농업개발방식 보다는 가공·관광 등 농업의 다차원 산업화를 통해 지역의 문화, 자연, 환경을 고려하는 통합적이며 균형 있는 개발 쪽으로 전개되고 있다.

지방농정은 지역농업 개발을 지방정부와 지역주민이 자치적으로 해결한다는

의미로 해석할 수 있으며, 지역실정에 맞게 지역농업을 자치적으로 개발하고 정책의 기획과 집행과정에 관련 주체들이 유기적인 역할분담과 참여로 중앙정부 주도의 농정방식이 갖고 있는 한계점을 극복하는 데에 지방농정의 궁극적인 목적이 있다.

지방농정의 역할은 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 지역 농민의 소득증대를 위해 농산물의 생산과 유통활동을 지원하고 문제점을 해결해 주는 것이라 할 수 있다. 두 번째는 지역농업의 경영주체를 양성하고 지역농업을 효율적으로 조직화하는 일이다. 세 번째는 지역농정에 대한 농민의 의견수렴과 농민간의 이해관계 조정을 위해 지방농정의 입안과 시행과정에서 농민들이 참여할 수 있는 방안을 제도적으로 보장하는 일이다.

지방농정이 성공적이기 위해서는 지역농업에 종사하고 있는 주체들인 농민의 요구가 반영될 수 있는 정책입안과정의 제도화, 지역특성에 맞는 농업과 농촌발전을 위한 농정의 수립, 그리고 이를 위한 지방정부의 구조와 기능의 재정립이 필요하다. 그러나 현실적으로 지역농정은 중앙농정과 차별성이나 독자성 없이 대부분 중앙정부의 정책사업을 지방정부에서 집행하는 수준에 머무르고 있다. 이에 대한 대표적인 이유로는 지방재정의 취약성이라고 할 수 있다. 농업의 비중이 높은 지역은 일반적으로 재정자립도가 낮아 지역에 적합한 자체농정을 실시하는 데에 한계가 있어 결국 중앙정부의 사업에 의존하게 되는 경향이 커질 수밖에 없다. 이외에도 투융자사업의 중앙집권적 운영이나 중앙과 지방간의 업무 및 조직의 모순, 지역주민과 농민 등 농정주체들의 농정 참여 부족 등도 독자적이고 차별화된 지방농정을 추진하지 못하는 이유로 들 수 있을 것이다.

선진국의 경우는 예산지원에 있어서 지방정부를 지원하는 예산과 지역발전을 위한 예산을 상이한 경로를 통해 이루어지고 있어서 지역별 농업발전을 위한 정책의 실시가 가능토록 하고 있다. 또한 지자체 내의 전문가그룹을 육성하여 정책의 기획과 실시과정에 참여토록 함으로써 적극적으로 지역의 관심과 현실을 농정에 반영토록 하였으며, 지원사업에 대한 모니터링과 평가시스템의 구축으로 지방농정의 효과를 제고하고 있다.

2) 지역농업개발 관련 지방농정체계의 현황

현재의 지방자치제도하에서는 지방자치 단체장이 지역농정 추진에 있어서 절대적인 권한을 행사하고 있으며 공식적인 지방농정의 입법기관인 지방의회는 실질적인 역할을 수행하지 못하고 있는 상황이다. 지역주민의 지방농정 참여 방안으로 지역혁신협의회나 사업추진위원회를 통한 의견 수렴이 있으나 지역농정 기획단계에서의 참여나 사업시행에는 배제되고 있어 실질적인 지역주민의 참여는 이루어지지 않고 있다.

지방농정의 집행 과정에서는 자치단체와 농가, 광역과 기초단체 간 또는 관련 주체들 간의 역할 분담이 명확하지 않고 농정성과에 대한 평가체계 미흡으로 주체들의 책임의식이 결여되는 등 종합적인 농정관리시스템이 미비된 상태라고 할 수 있다.

선진국의 경우는 지방자치단체의 이해에 영향을 받지 않도록 하기 위해 지방농정 추진기구를 기초자치단체와는 별도로 운영하고 있다. 또한 농업회의소를 통해 생산자들의 이익 대변과 농정자문 기능을 수행하고 있으며, 농정업무와 지도사업을 위탁받아 수행하기도 함으로써 지방농정에 적극적으로 참여할 수 있는 체계를 구축하고 있다.

3. 사례지역의 농업여건과 지방농정

1) 사례지역의 농업과 관련 산업여건

고창군은 사례지역 중 경지율이 가장 높은 지역으로 접근성 측면에서도 다른 지역에 비해 유리한 여건을 지니고 있다. 농가인구가 전체인구의 절반인 전형적인 농업 중심 지역으로 주요 농작물로는 미곡, 수박, 가을무, 복분자 등을 들 수 있다. 농산물 가공산업은 복분자와 장어관련 상품을 중심으로 발달하였다.

순천시는 전형적인 농어촌 지역인 승주군과의 통합으로 인해 도시 소비자와 농업생산자가 결합된 도농복합 지역이다. 지형적으로 산악이 발달하여 농경지가 전체 면적의 19% 수준이며, 농가인구는 전체 인구의 12% 수준이다. 주요 농산물은 미곡을 들 수 있으며, 채소류는 오이를 제외하면 다품목 소량 생산체

제로 주산단지가 형성되어 있지 않다. 순천시는 광역친환경농업단지조성 등 친환경농업의 이미지 조성 및 지원에 역점을 두고 있다.

청양군도 순천시와 마찬가지로 산악지형이 많아 토지이용에 제한이 많은 지역적 특성을 갖고 있으며, 도로 상황이 좋지 않아 접근성이 취약한 지역이라고 할 수 있다. 농가인구 비중은 55%로 높은 편이며, 주요 농산물로는 고추와 구기자, 맥문동 등을 들 수 있다. 농산물 가공산업은 구기자 관련 상품 중심으로 발달되었다.

2) 지역농업관련 농정현황

고창군의 대표적인 농정사례로는 복분자와 관련된 신활력사업과 복분자클러스터사업 추진, 청보리경관특구 등을 들 수 있다. 복분자와 관련된 지방농정을 분석해 보면 다음과 같은 특징이 있음을 알 수 있다.

첫 번째는 농정의 지속성이다. 고창군의 복분자 재배면적은 복분자 시험장이 설립될 당시인 1999년만 하더라도 15ha에 지나지 않았으나 꾸준한 사업추진으로 현재는 재배면적이 1,330ha로 확대되어 전국 재배면적의 44%를 차지하는 전국 최고의 주산단지가 되었다. 이러한 과정속에는 지자체의 적극적인 생산자 지원, 복분자 시험장을 통한 가공상품 개발로 새로운 수요처 개발, 그리고 복분자의 효능 등 지자체가 중요한 역할을 담당하였다.

두 번째 특징으로는 안정적인 판로 확보 노력이다. 대기업과의 원료공급 MOU 체결, 일본 등 해외시장으로의 수출확대, 생산자 기업 통합마케팅 추진에 의한 판매망 확보 등으로 복분자 생산자들의 판로 확보와 소득안정에 크게 기여하고 있다.

세 번째로는 중앙정부가 추진하는 사업의 시의 적절한 활용이라고 할 수 있다. 고창군은 재정자립도가 9%로 자체 재정만으로는 사업을 추진하기가 어려운 상황이므로 신활력사업과 클러스터사업에 연속적으로 선정되지 않았다면 복분자와 관련된 제반 사업들을 추진하기가 매우 어려웠을 것으로 생각된다.

청보리경관특구와 관련해서는 열악한 재정상황하에서도 특구 조성을 위해 생산자 지원을 중앙정부의 지원 없이 추진한 점은 지역특성을 반영한 특화된

농정추진이라는 차원에서 시사하는 바가 크다.

순천시는 지역순환형 농업기반을 조성함으로서 지역내 생산물의 부가가치를 제고하는 동시에 환경오염을 최소화하는 지역순환형 농업시스템 도입 등 친환경적인 이미지 부각에 노력하고 있다.

지역생산물의 안정적인 판로확보와 친환경 농산물에 대한 지역 농업인들의 관심 제고를 위해 실시된 학교급식사업은 지역농업 발전에 있어서 큰 역할을 수행하였다고 평가된다. 이 사업의 성공요인은 지역농정 주체 중 어느 한 주체의 노력보다는 농산물 생산단체, 농협, 지자체, 그리고 학부모와 소비자 단체 등 모든 주체들의 적극적인 참여와 관심에서 찾을 수 있다. 이와 같은 농정추진 체계는 지속적인 농정추진과 직접적인 관련이 있다고 할 수 있을 것이다.

일반농정과 관련하여 지역 주민과 농민단체, 농협 등의 농정참여는 지자체에서 기 작성된 농정시책사업지침에 관한 의견 수렴에 그치고 있어 지역농정 전반에 관한 기획과 추진에 대한 지역주민들의 참여는 미비하다고 할 수 있다.

한편, 순천농협의 ‘직영농장’사업은 영세한 소농 생산구조를 효율적이고 합리적으로 개선할 수 있는 측면에서 향후 적극적인 관심을 가질 필요가 있다고 판단된다.

청양군의 지역농정 중에서 성공적인 요인으로 부각되고 있는 것은 고추의 신활력사업에서 생산농가의 자발적 참여를 이끌어내고 있다는 점이다. 이러한 농가의 참여 이면에는 행정당국의 적극적인 지원 이외에도 ‘전마을 공동생산위원회’와 ‘명품청양고추 선별위원 조직’이라는 확고한 리더십을 가진 주체형성이 가능했기 때문으로 판단된다. 물론 이러한 조직이 기능이 원활하고 효과적으로 되기까지는 생산농민의 반발이 많았으나 청양고추의 엄격한 품질 차별화가 결국에는 농가수취가격 상승과 소득 제고로 이어졌기 때문에 지역 생산농가의 자발적인 참여가 가능하였다.

그러나 비타민 청양고추와 같이 생산자 단체나 전문가들의 협조가 없이 지자체가 독자적으로 실시한 사업의 경우는 오히려 실패한 사례로 나타나고 있어 농정추진에 있어서 관련주체의 참여가 매우 중요함을 알 수 있다.

고추랜드의 경우는 지방농정 추진에 있어서 인적 역량이 얼마만큼 중요한지

를 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 청양고추의 2·3차 산업화를 위해 지자체 중심으로 고추랜드를 설립한 취지는 긍정적이나 이를 책임지고 운영할 수 있는 인적자원의 결여로 지리적표시제 등 청양군의 이점을 충분히 살리지 못하고 판매실적이 저조한 결과를 초래하였다.

4. 지역농업 개발을 위한 지방농정의 선진화 방안

1) 규모화

지금까지의 사례를 종합해 보면 지역농업 발전을 성공적으로 이끈 지역농정은 일차적으로 규모화를 지향하고 있음을 알 수 있다. 고창의 복분자, 청양의 고추명품화, 순천의 친환경농산물은 전국대비 생산량 점유율 제고와 생산농가의 참여확대를 통한 대외 인지도 제고, 소비자 유통업체와의 거래시 우위 점유 등의 효과를 통해 지역농산물의 경쟁력을 제고하고 있다.

고창은 복분자 재배면적의 꾸준한 증가, 수매가격 상향지급을 통한 지역 원재료의 확보, 복분자를 이용한 새로운 상품 개발 및 보급, 생산기술의 연구 및 기술지원 등 복분자주 가공 영농조합의 규모화를 위한 인센티브 부여 등 전국 대비 복분자와 복분자 가공품의 높은 점유율을 꾸준히 유지하고 있다.

순천농협은 순천지역 생산자의 고령화와 협소한 경지문제를 효과적으로 해결하기 위해 전국에서 최초로 농협 직영농장을 2007년부터 시범적으로 운영하고 있는데 이를 통해 지역농업을 조직화하고 친환경농산물 취급물량을 확대하도록 하고 있다.

청양군도 군내 모든 지역의 고추 생산농가 참여를 적극적으로 유도하고, 차별화된 고추에 한해 지자체 책임 하에 브랜드화 및 높은 판매가격 유지로 참여농가의 확대를 지속적으로 꾀하고 있다.

2) 마케팅

지역농업 발전을 성공적으로 이끈 지역농정의 다른 특징으로 생산된 농산물이나 가공품의 판로확보를 위한 적극적인 노력을 들 수 있다. 고창의 경우 복분

자주의 판로확보를 위해 국순당이라는 전국 규모의 제조업체와 제휴를 통해 전국적인 판매망을 확보하고, 생산자들과의 계약재배와 롯데 칠성과의 농산물 공급계약, 일본 등 수출노력을 통해 안정적인 판로를 확보할 수 있었다.

청양은 1마을 1도시 자매결연을 통한 소비지 판매망을 확보하고 있으며, 직거래 고객 경험에 있는 소비자들의 관리와 지자체 행사나 생산농산물 정보에 대한 홍보를 지자체가 담당함으로써 판로확보와 소비자의 신뢰도를 제고시키고 있다.

순천의 경우 농협과 지자체를 중심으로 친환경농산물을 적극적으로 홍보하고 학교급식의 운영을 통해 안정적인 판로를 확보하고 있는 점과, 순천농협이 직영하고 있는 파머스마켓을 통한 지역농산물의 적극적인 판매노력도 판로확보에 크게 기여하고 있다.

3) 지역농정 추진체계

지역농업의 발전을 위한 지방농정의 선진화를 위해서는 지역농업 주체의 세 축이라 할 수 있는 지자체, 농협, 농민단체가 상호 밀접한 관련하에 협조체제를 구축하는 것이 가장 바람직한 지역농정추진체계라 할 수 있다.

고창 복분자 산업의 경우 군수를 포함한 지자체의 관심과 적극적인 사업추진, 농민단체들의 지역농정에 관한 관심과 참여, 판로 확보와 가공 등에 있어서 영농조합법인의 역할이 적절하게 조합된 모범사례라고 할 수 있을 것이다.

청양의 경우는 품질차별화 및 고급화와 관련된 업무를 지자체가 직접 나서서 하는 것 보다는 생산자 단체가 자체적인 위원회를 구성하여 담당토록 하여 원만하게 사업을 추진할 수 있었고, 나아가서는 생산자 단체를 신활력사업의 기획과 추진에도 참여하도록 유도함으로써 농정을 성공적으로 추진할 수 있었다.

순천시의 학교급식 사례에서도 지자체뿐만 아니라 학부모를 위시한 소비자 단체, 농협 등 생산자 단체 등 관련 주체들이 적극적으로 참여함으로써 학교급식 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 체계를 구축할 수 있었던 점도 바람직한 지역농정의 시스템이 무엇인지에 대해 시사하는 바가 크다.

4) 중앙정부의 지원

지역농업의 발전은 지역의 특색을 얼마나 잘 이용하고 반영하는 데에 일차적인 성공여부가 달려있으나 동시에 중앙정부의 적극적인 지원과 협조도 매우 중요한 요소라 할 수 있을 것이다. 사례지역의 경우 지방자립도는 고창과 청양의 경우 8%~13%, 순천시의 경우는 27% 내외로 자체 재원만으로는 지방농정의 성공을 꾀하기가 어려운 상황이었고, 적시에 정부차원에서의 지원이 없었다면 농정을 성공적으로 이끌 수 없을 가능성이 높았다고 자체적으로 평가하고 있다.

청양군의 경우 신활력사업의 지속적인 선정, 고창군은 신활력사업 이외에도 다양한 사업의 선정과 추진, 순천시의 경우도 친환경시범단지 선정 등 정부의 지원에 큰 영향을 받고 있다.

한편, 시장과 군수 등 지자체 장의 역할이 지역농업 발전과 농정의 성공적인 추진에 매우 중요한 요소로 나타남에 따라 현 정부의 공약 중 하나인 시장·군수에게 지금보다 더 많은 권한과 책임을 이양한다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 농정의 권한과 책임의 이양과 동시에 지역에 알맞은 사업을 적절하게 수행할 수 있도록 재정적인 측면의 지원도 동반될 필요가 있다고 하겠다. 따라서 지자체가 자체적으로 기획하고 추진하기로 한 사업들이 효과적으로 추진될 수 있도록 현행과 같은 중앙의 사업별 예산지원보다는 포괄적인 총액 지원도 고려될 필요가 있다고 판단된다. 물론 총액지원의 경우 지자체 장의 선심성 지원 또는 예산의 낭비 가능성도 상존하므로 중앙정부의 지자체 자금운영의 적정성과 효과를 엄정하게 관리·감독하는 것이 수반되어야 할 것이다.

5) 수요자 중심의 기술개발 및 연구 시스템

우리나라 농업기술개발의 문제점은 현장의 목소리가 적절하게 반영되지 않고 있다는 점과 선진국과 같은 수요자 중심의 연구개발을 위한 지역농민이나 단체의 자금이 부족하다는 점이다. 이는 중앙정부에서 연구개발비를 생산자 단체나 품목별 단체 등 민간단체에 지원토록 하여 필요한 기술을 연구비를 지원

받은 단체에서 직접 시험장이나 연구기관을 선택하여 용역을 발주하는 형태로 운영함으로써 보완할 수 있을 것이다. 한편, 연구기관의 연구개발 능력 부족 문제는 과도하게 분권화된 연구기관을 몇 몇 시군 단위로 통합한 광역화 추진과 광역권별 연구기관간의 경쟁시스템 도입으로 연구 능력과 효율성을 제고함으로써 해결할 수 있을 것이다.

6) 지방농정의 시스템 구축

지역농업의 발전에 공통적으로 나타나는 또 다른 요소로는 지방농정의 지속적인 추진여부를 들 수 있는데, 이를 위한 선결요건으로 지방농정의 시스템화가 중요한 요소로 등장함을 알 수 있다. 지역농정 추진의 시스템화는 지역농정을 담당하고 있는 지자체와 농업기술센터, 생산주체인 농업인 조직체, 그리고 농협 등 농업관련단체의 3각 구도가 유기적으로 작동될 때 가능하며, 이를 위해서는 지역농업이 소비자의 트렌드나 시장의 변화를 적극적으로 수용하고 반영할 수 있도록 지역농업을 기획하고 선도할 수 있는 주체가 필요하다.

ABSTRACT

Improvement for Decentralization and Local Agricultural Management in the Field of Local Agriculture

The purpose of this study is to analyze the agricultural policies of central and local governments from the view point of the local agricultural development and to suggest the directions for improving the roles and functions of the participants in local agricultural policies and for agricultural development. To achieve this purpose, case study of three different regions was implemented.

The results of this study can be summarized as follows:

First of all, enlarging the scale of and systematizing local agricultural production and marketing are the core condition for increasing the efficiency of agricultural production and enhancing marketing power.

Second, communications and close cooperation among local government, producers and cooperatives are important to achieve more systematic local agricultural policy implementing process.

Third, to ensure successful implementation of agricultural policies of local governments, a player with initiative and drive is necessary to guide local agriculture and make right plans for accommodating the consumers' trends and market changes.

Fourth, the support of the central government is very important factor in the success of local government agricultural policies since the state of finance in local governments is in very bad situations.

Finally, R&D in agriculture should be more producer oriented in order to make the research results more efficient and accommodate the needs of local agricultural producers. For this purpose, the central government should support the agricultural producers' group financial aid and give these groups the right of choice about the research institutes.

Researchers: Kwon, Yong-Dae and Hong, Seung-Jee

Research period: 2007. 12. - 2008. 3.

E-mail address: ydkwon@cnu.ac.kr, hseungj@cnu.ac.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성	1
2. 연구 목적	2
3. 연구의 주요내용	3
4. 연구 방법	3
5. 선행 연구 검토	4
6. 기대효과 및 활용방안	6

제2장 지역농업과 지방농정의 현황

1. 지역농업개발과 지방농정의 역할	7
2. 지역농업개발 관련 지방농정체계의 현황	16

제3장 사례지역의 농업여건과 지방농정

1. 사례지역의 농업과 관련 산업여건	21
2. 지역농업관련 농정현황	33

제4장 지역농업 개발을 위한 지방농정의 선진화 방안

1. 규모화	58
2. 마케팅	60
3. 지역농정 추진체계	61
4. 중앙정부의 지원	63
5. 수요자 중심의 기술개발 및 연구 시스템	65
6. 지방농정의 시스템 구축	66
부록 1: 이탈리아 지역농업 발전을 위한 R&D 및 유통전략 사례	71
참고 문헌	75

표 차 례

제2장

표 2- 1. 지역농업개발의 유형	11
--------------------------	----

제3장

표 3- 1. 고창군의 농가인구 변화	22
표 3- 2. 고창군 토지지목별 현황(2005)	22
표 3- 3. 고창군 농가, 겸업농가 및 경지면적 변화	23
표 3- 4. 순천시의 농가인구 변화	26
표 3- 5. 순천시 토지지목별 현황(2005)	26
표 3- 6. 순천시 농가, 겸업농가 및 경지면적 변화	27
표 3- 7. 청양군의 농가인구 변화	30
표 3- 8. 청양군 토지지목별 현황(2005)	30
표 3- 9. 청양군 농가, 겸업농가 및 경지면적 변화	31
표 3-10. 고창군의 농업생산관련 추진사업	34
표 3-11. 고창군의 농산물 유통관련 추진사업	36
표 3-12. 고창군의 농촌관광 및 소득지원관련 추진사업	38
표 3-13. 순천시의 농업생산관련 추진사업	42
표 3-14. 순천시의 농산물 유통관련 추진사업	44
표 3-15. 순천시의 농촌관광 및 소득지원관련 추진사업	47
표 3-16. 순천시의 농민교육관련 추진사업	48
표 3-17. 청양군의 농업생산관련 추진사업	51
표 3-18. 청양군의 농산물 유통관련 추진사업	53
표 3-19. 청양군의 농촌관광 및 소득지원관련 추진사업	55
표 3-20. 청양군의 농민교육관련 추진사업	56

그림 차례

제3장

그림 3-1. 도·농 상생 프로그램 참여 주체 및 운영체계	46
--	----

제4장

그림 4-1. 지역농업개발의 농정시스템 체계	67
--------------------------------	----

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

- 1995년 지방자치제도 실시 이후 개별 지역 단위의 (도, 시, 군 등) 경쟁력 제고와 이들 지역간의 균형발전에 대한 관심이 높아지고 있음. 농업분야도 같은 맥락 속에서 우리나라 전체의 농업발전과 경쟁력 제고뿐만 아니라 지역차원의 지역농업 발전과 경쟁력 제고, 그리고 지역농업의 균형발전에 대한 관심과 연구에 대한 필요성이 끊임없이 제시되고 있음.
- 지방자치와 공간적 개념의 지역을 고려할 때 지역농업의 발전을 위한 토대는 지역이 갖고 있는 특성이 무엇인가에 대한 분석과 고려에서 시작되어야 하며, 지역농업을 구성하고 있는 모든 주체들이 수평적 관계 속에서 자발적으로 참여할 수 있는 환경이 조성될 때 해당 지역이 갖고 있는 역량을 최고로 발휘할 수 있을 것임. 그러나 아직까지 대부분의 지자체들은 열악한 재정과 전문인력의 부족으로 인해 중앙정부의 농정과 차별된 지역에 적합한 농정을 추진하는 데에 한계가 있음.

- 지역농업의 선진화는 결국 농산물을 생산하는 농민, 농산물 가공업체, 유통업체 종사자 등 지역농업 구성주체들의 경쟁력 제고와 이를 통한 소득 증대 및 복지 향상, 이를 체계적으로 지원할 수 있는 농정을 계획하고 실시할 수 있는 농정담당자의 역량, 그리고 위의 주체들을 포함한 농업관련기관 등의 자발적 참여를 유도할 수 있는 네트워크의 구성 등이 필요하다고 판단됨.
- 지역농업 선진화를 위한 농정 방향을 모색하기 위해 그동안 지역농업개발이나 지역농업조직화 차원에서 성공사례를 중심으로 많은 연구들이 진행되어 왔음. 이와 같은 사례연구는 향후 지방농정이 나아가야 할 바람직한 방향을 제시하고 상대적으로 낙후되어 있는 지역의 벤치마킹을 위한 정보를 제공한다는 측면에서 큰 의미가 있다고 평가되고 있음. 그러나 연구대상이 주로 성공한 모범사례의 발굴과 확산에 집중되어 있어 그렇지 않은 지역이나 사례에 대한 분석과 평가는 미흡한 상황임.

2. 연구 목적

- 지역농업의 시각에서 중앙정부 및 지자체의 농정활동을 분석하고, 지역내 농업관련기관의 역할과 기능에 대한 분석 및 개선방안을 통해 지역농업의 선진화를 위한 발전과제 도출의 기초자료를 제공하는 데에 본 연구의 목적이 있음.

3. 연구의 주요내용

- 지역농업 선진화를 위한 효과적인 지방농정체계의 발전방향 제시
 - 지방농정의 시스템화를 위한 방안 도출
- 지역농업의 경쟁력 강화를 위한 지역농업조직화의 사례연구 및 발전방안 제시
 - 혁신적인 모범적인 사례의 분석
 - 지역농업의 조직화를 저해하는 사례의 분석
- 주요 정책과제로 추진되는 농업부문 사업의 추진과정에서 노정된 문제와 해결방안 제시

4. 연구 방법

- 본 연구는 선진국을 포함한 국내외 지역농업 발전방안에 관한 선행연구와 기초자료 수집 및 분석을 통해 우리나라의 향후 지역농업 발전방향 모색
- 지역농업의 현황과 문제점, 발전방안에 대한 현장의 의견 반영을 위해 지자체 담당자와의 심층면접을 실시하고, 세미나 또는 전문가 회의를 통해 전문가들의 의견 수렴
- 연구결과의 현실 반영 및 적용 가능성 제고를 위해 농업기술센터의 행정직

화 여부 등 농정에 대한 다양한 사례를 보여주는 3개 시 또는 군을 표본지구로 참여기관이 공동선정하여 연구 진행

- 지방농정의 발전을 위한 다른 두 분야(지역개발분야, 지방행정분야)의 연구자들과 원화할 연구진행을 위해 표본지구 선정 등에 있어 긴밀한 협조체제를 구축하고, 필요한 경우 한국농촌경제연구원 주최로 연구자간 연구협의회 운영

5. 선행 연구 검토

- 1960년부터 추진된 지역농업 개발 사업은 각종 농업개발 관련기관이 개별 사업별 작목별로 분리 추진하던 것을 종합적으로 연계하여 추진하려는 과정에서 출발하였으며 생산단지 조성사업, 농어민 소득증대특별 사업, 새마을 소득증대 개발 사업에 대한 연구 등이 대표적인 예임.
- 1980년대 이후 세계적으로 식량의 공급과잉기조, 농산물 시장의 세계화로 인해 국제적인 시장경쟁력의 향상이 한국 농업생존의 전제조건이 됨에 따라 중앙 집권식 증산농정에서 지방자치에 의한 품질농정으로 농정방향이 전환되기 시작함.
- 1980년대의 지역농업개발과 관련한 연구주제는 지역특성에 맞는 농산물의 개발, 생산기반의 조성, 판매확대를 위한 상품성제고, 농업기계화의 확대 및 지역 유희자원의 개발 확대 등임.
- 농산물 생산이 시장판매를 목적으로 한 상업적 영농으로 전환되고 농업의 국제적 지역간 경쟁 심화와 농업생산의 지역특화가 진행되면서 경영단위의

재편, 영농주체의 육성, 지역농업의 차별화 같은 농정과제는 지방정부가 주체적으로 해결해야 한다는 주장이 제기되고 있음.

- 농업의 발전단계로 볼 때 우리나라 농업은 영농구조의 전문화내지는 자동화와 국제경쟁력을 갖춘 지역농업을 육성해야 하며 이르기 위해서는 농업 기반시설의 정비, 지역농가의 기술수준제고, 농업경영구조의 고도화 등이 요구되면서 지방자치단체가 주체적으로 농정을 담당하는 것으로 주장됨.
- 서종혁 외(1995)는 지방화시대를 맞아 지역농업이 상업적으로 경쟁력 있는 작목의 선택문제에 직면하면서 개별농가보다 지역 농업주체들과 자치단체간의 상호협력체제의 구축방향을 제시함.
- 정기환 외(1998)는 지방농정의 목표설정, 지방농정의 사무조정, 지방농정의 조직과 기능개편, 투융자사업추진체제개선, 재정확보방안, 주민참여방안 등을 제시함.
- 오내원 외(2000)는 지방자치단체의 농업과 관련된 농민, 농협 등 생산자단체, 품질관리원, 한국농촌공사, 지방자치단체를 포함하는 각 주체들간의 역할에 대한 인식과 협력의 필요성을 강조함.
- 이규천 외(2001)는 지역농업발전을 위한 농정수행기관들 간의 역할과 기능을 제시하고 효율적인 지방농정의 발전방안을 제시하였음.
- 김정호 외(2004)는 농산업 클러스터에 대한 개념과 이론을 제시하고 지역농업의 개발을 위한 농업경영체, 농산업체, 연구기관, 정부기관등의 클러스터 성공을 위한 구성요소와 혁신역량을 분석하고 발전방안을 제시하였음.
- 박문호 외(2004)는 지역농업 및 지방농정의 사례지역의 성공사례에 대한 유

형별 요인분석을 통하여 지역농업 및 지방농정의 추진에 시사점을 도출함.

- 김용택 외(2006)는 지방농정의 평가체제와 관련하여 현행 평가방식과 문제점들을 분석하고 개선방안을 제시하였는데 전문경영체 중심 구조조성, 생산 기반조성 및 기계화, 친환경농업육성, 농산물 품질향상 및 안전성제고, 농산물 유통혁신, 새로운 성장동력원 확충 등을 지역농업개발의 성과지표 평가항목에 포함시켰음.

6. 기대효과 및 활용방안

- 지역농업 선진화를 위한 중앙정부 및 지자체의 농정과제와 발전방안 제시를 통해 향후 정부차원의 정책적 지원방안의 방향 정립에 기여
- 농정과제의 종합적 시각에서의 해결을 위한 기초자료의 제공 및 관련 정책 수립에 기여
- 사례지역의 실태분석으로 지역여건을 고려한 지역농업의 발전방안 도출

제2 장

지역농업과 지방농정의 현황

1. 지역농업개발과 지방농정의 역할

1.1. 지역농업의 개념과 개발동향

1.1.1. 지역농업의 개념과 과제

- 지역은 세 가지의 형태로 정의될 수 있음(허신행, 1984). 첫 번째는 특성을 통일하여 한정지은 동질지역, 두 번째는 특성의 통일성과는 관계 없이 어떤 지배적인 센터 혹은 교점을 향해 방향을 통일시키는 내부의 흐름과 접촉 그리고 상호의존의 결과 생긴 의집성을 가진 지역, 세 번째는 일정한 정책이나 프로그램이 한정적으로 적용되는 특수한 영역으로서 정치 혹은 정치적인 통제로부터 도출되는 통일성을 가진 계획지역 등임. 농촌의 경우 생산이나 소비 그리고 생활패턴까지 동질적인 점을 고려할 때 농업과 관련된 지역의 적절한 정의는 동질지역이라고 할 수 있음.

- 지역을 구성하고 있는 구성원의 관점에서는 지역을 생활상의 필요에 의해서 구성원이 관계를 맺는 공통의 공간으로 정의될 수 있으며, 주민들의 경제활동의 내용이나 생활상의 필요에 따라 다양한 지역의 공간적 범위가 설정될 수 있음. 이러한 의미에서 마을은 지역의 가장 최소단위라고 할 수 있으나 필요에 따라 마을을 벗어나 면, 군, 또는 몇 개의 군을 포함한 광역권으로 지역의 범위가 확대될 수 있음.
- 위와 같은 지역의 개념을 고려할 때 지역농업이란 일정지역에 있는 농가의 전부 혹은 상당한 비율의 농가들이 협조적 관계를 형성하고 농업생산과 유통과정에서 의식적이고 공동적인 목표를 추구하여 어느 정도 통일성을 갖춘 농업, 즉 농업 관리론적 입장에서 본 지역 내 농업을 의미함.
- 지역농업을 이렇게 정의 할 때 지역농업 개발은 지역 내에 존재하는 농업자원을 개개의 농가단위별로 활용하기 보다는 지역차원에서 농산물의 생산, 유통 및 판매에 이르는 지역단위 농업의 토탈 시스템 구축을 주요 내용으로 하는 지역농업의 종합적 재편성을 의미한다고 할 수 있으며 주어진 일정지역에서 농업부문의 개발에 중점을 두는 것을 뜻함.
- 한편, 지역농업의 과제는 지역적 상황에 따라 다르겠지만 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있음. 첫 번째 과제는 지역의 자연적 특성이나 문화와 같은 지역의 개성을 충분히 활용하면서 소비자의 농산물 수요변화에 대응할 수 있도록 지역농업 생산을 재편성하는 것임. 두 번째 과제는 국내의 다른 지역뿐만 아니라 농산물 시장개방 확대에 따른 수입산 농산물과의 경쟁에서 살아남을 수 있도록 농업생산성을 제고하는 것임. 농업생산성을 제고하기 위해서는 기존의 전업농 중심의 규모 확대도 중요하지만 영세소농적 경영이 지배적이고 경영주의 고령화를 고려할 때 지역 내 농민들의 협의를 통한 지역자원의 효율적 이용을 제고할 수 있도록 지역농업을 조직화하는 방안도 적극적으로 검토되어야 할 필요가 있음. 세 번째로는 지역에서 생산된

농산물을 판매할 수 있는 산지 마케팅의 확립으로 지역농산물의 홍보 및 브랜드 개발과 적극적인 시장 개척 등 다양한 전략 수립으로 판로를 확보할 수 있는 방안이 모색되어야 함.

1.1.2. 지역농업의 개발 동향

- 지역농업 개발은 1960~70년대의 마을단위 새마을 운동 및 소득증대 사업에서 처음 시도되었고, 1980년대부터 수입개방화에 대응하여 농업자원의 효율적 이용 확충, 특화작목 및 농업기술의 개발, 농업인력 및 경영체 육성, 농산물의 고부가가치를 위한 상품화 전략을 추구하고 이를 위하여 농산물주산단지 육성, 영농조합법인 설립 등 구조 개선을 시도했으나 경영 규모의 영세화 지속, 도·농간 소득 불균형 심화 등으로 별다른 성과를 얻지 못했음.
- 1995년 지방자치제도의 출범이후 지역농업을 새로운 차원에서 관심을 가지고 개발하기 시작하였는데, 지방자치시대의 지역농업개발의 추진 방향은 지역 농업자원의 특성을 바탕으로 지역 내 농업 및 관련 산업간의 유기적인 구성도를 높이며 지역 자원을 최대한 이용하여 지역농업을 발전시킨다는 것임.
- 이를 위하여 농정분야에서 지방자치단체의 기능이 강화되고 농림사업의 자율추진 방식이 도입되었고, 지역농업의 주체인 개별농가, 작목반, 영농조합 등 생산자 및 자치단체들이 산·학·연 연계 하에 공동으로 지역농업 개발을 함으로서 성공한 예가 많았음.
- 지역농업의 신성장 전략을 지역여건의 창조적인 활용을 통한 지역농업인의 소득과 삶의 질 향상에 둬에 따라 기존의 생산단지 중심으로 한 농업개발방식보다는 가공, 관광 등 2,3차 농업을 중심으로 하여 지역의 문화, 자연, 환경을 고려하는 통합적이며 균형 있는 개발 쪽에 관심이 커지고 있음.

- 이에 따라 농림부는 농업·농촌 종합대책(2004. 2.23)에서 지역농업의 새로운 성장 동력원으로서 산·학·연을 연계한 지역농업 클러스터의 구축방안을 제시하고 있음.
- 지역농업 클러스터는 일정지역에 특화된 농산물의 생산·유통·가공등과 관련된 농업경영체와 농산업체, 대학 및 연구소, 행정기관, 단체 등이 산·학·연·관 네트워크를 형성하고 경쟁과 협력을 통하여 지역농업 혁신의 시너지 효과를 이루어가는 집합체라고 규정됨.
- 지역 농업클러스터가 지향하는 바는 지역농업의 잠재적 역량을 네트워크 시스템으로 강화하여 궁극적으로 지역 농업성장에 필요한 자기 완결성을 높임으로서 창의적인 성장이 가능하도록 하는데 있으므로 지역농업의 시스템 내 각 주체의 유기적인 역할분담과 협력관계가 성장의 중요 요인으로 작용함.
- 최근의 지역농업개발 동향은 농업개발을 통하여 지역사회를 구성하고 있는 산업과 자원을 개발하고 지역성을 높여 농업을 통한 지역 활성화 및 주민복지 증진에 기여하는 동시에 도시민의 농산물 시장수요 욕구를 충족시키는 개발전략이라 할 수 있음.
- 이러한 지역농업개발의 유형별 전략으로는

첫째, 규모화와 생산비절감을 통한 부가가치의 증대전략으로서 생력화 기술을 도입하여 노력비를 절감하고 개별농가로 구성된 작목반, 협동조합의 사업연합 등 조직화를 통해 비용 절감을 추구하거나,

둘째, 차별화된 고부가가치형 농산물을 생산하여 새로운 소득원 상품을 발굴함으로서 블루오션 시장으로 개척하는 전략,

셋째, 전자상거래와 브랜드화 등 마케팅 혁신으로 수취가격 제고를 통하여 유통마진을 올림으로서 지역농업을 개발하는 전략,

넷째, 지역 농업자원을 활용하여 도시민들에게 여가·휴식 공간 등의 관광서비스를 제공하고 특산물 판매를 통해 농외소득을 증대하는 3차 서비스형 지역농업의 개발전략을 들 수 있음.

표 2-1. 지역농업개발의 유형

개발유형	사례 사업	개발사업의 성과
코스트절감	벼직파재배, 저수고 파수원, 축산시설 자동화, 연합마케팅 조직	노력비 절감, 영농규모확대
상품성제고	대체작목, 기능성농산물, 친환경농산물	신 상품개발, 틈새시장개척, 블루오션시장 확대
마케팅향상	전자상거래, 브랜드화, 공동계산제	농가수취가격 제고, 유통마진을 제고, 고부가가치화
서비스농업	그린투어, 테마농업, 도농교류	농외소득증대, 정주환경개선, 농촌어메니티 가치 증대

1.2. 지방농정의 역할과 현황

1.2.1. 지방농정의 개념과 역할

- 지방농정은 지역농업개발을 지방정부와 지역주민이 자치적으로 해결한다는 의미로 해석할 수 있으며, 지업농업인의 복리향상이 궁극적인 목적이 됨.

- 1995년 WTO체제 출범과 농산물 시장개방, 지방자치제의 실시 등 변화된 국내외 정치·경제 환경하에서 지역의 다양성과 특수성을 전제로 하는 지역농업개발에 중앙정부의 농정이 효율적으로 대응하기 어렵게 됨에 따라 지방농정의 역할과 중요성이 부각되기 시작함.
- 지방농정은 지역농민의 복리증진을 위해서 지역실정에 맞는 지역농업을 자치적으로 개발추진하고 정책의 기획과 집행과정에 관련주체들이 유기적인 역할분담과 참여로 중앙정부 주도의 농정방식이 갖고 있는 한계점을 극복하고자 하는데 있음.
- 지역적 특화를 바탕으로 다양한 농업환경 변화에 효율적으로 대응할 수 있으며 농업의 경쟁력을 강화시키는데 유리하다는 판단에 따라 지방농정의 중요성이 부각되고 있음.
- 지방농정의 역할은 지역이 앓고 있는 상황에 따라 다를 수 있으나 공통적으로는 다음과 같이 요약될 수 있음(오내원, 김용택, 1995). 첫 번째 역할은 지역 농민의 소득증대를 위해 농산물의 생산과 유통활동을 지원하고 문제점을 해결해 주는 것이라 할 수 있음. 이를 위해 지역농업이 처한 상황을 정확한 인식하에 지역농업의 발전방향을 정립하고 그에 따른 품목별, 영농유형별 대책을 수립해야 할 것임.
- 두 번째 역할은 지역농업의 경영주체 양성과 지역농업의 조직화를 들 수 있음. 경영주체 양성에서는 개별농가뿐만 아니라 영농조합법인, 위탁영농회사 등 산지조직화와 관련된 주체들도 적극적으로 지원하고 육성할 필요가 있음. 또한 지역 전체의 관점에서 지역내 자원을 효율적으로 이용할 수 있도록 생산, 가공, 유통을 아우르는 지역농업의 조직화도 최근 지방농정의 중요한 역할 중의 하나라 할 수 있음.

- 세 번째로는 지역농정에 대한 농민의 의견 수렴과 농민간의 이해 관계의 조정으로 이를 위해서는 지방농정의 입안과 시행과정에서 농민의 참여를 제도적으로 보장하여 주민들의 참여를 유도할 수 있어야 함.

1.2.2. 지방농정의 현황과 문제점

- 1995년 지방자치제 실시와 WTO 체제하에서의 획일적인 중앙농정의 한계를 극복하기 위한 방안으로 지역특성에 맞는 지역농업의 활성화와 경쟁력 제고가 부각됨에 따라 지방농정은 우리나라 농정에 있어서 역할과 중요성이 커지고 있음.
- 지방농정이 성공적이기 위해서는 지역농업에 종사하고 있는 주체들인 농민의 요구가 반영될 수 있는 정책과정의 제도화와 지역특성에 맞는 농업과 농촌발전을 위한 농정의 수립, 그리고 이를 위해 지방정부의 구조 및 기능의 재정립이 필요함. 그러나 현실적으로는 지역농정은 중앙농정과의 차별성이나 독자성 없이 대부분 중앙정부의 정책사업을 지방정부에서 집행하는 수준에 머무르고 있음.
- 이처럼 지방농정이 지역농업의 특색을 반영한 자체농정의 추진보다는 중앙농정 사업을 대행하는 데에 머무르는 데에는 다음과 같은 측면에서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 가장 대표적인 원인으로는 지방재정의 취약성이라 할 수 있음. 재정자립도가 지방농정 추진에 절대적인 성공요인으로 볼 수는 없으나 농업의 비중이 상대적으로 높은 지자체의 경우 재정자립도가 대부분 30% 이하로 자체농정 추진에 상당한 제약이 따르고 있음. 이러한 상황에서 지자체는 자체농정사업을 찾기보다는 사업액의 많은 부분을 국고보조나 융자를 받을 수 있는 중앙정부의 사업에 의존하게 되는 경향이 커질 수밖에 없음. 또한 중앙

정부의 사업 규모와 예산의 급격한 증가로 국고보조사업을 수용하기 위해 필요한 지방비 부담이 크게 증가하여 취약한 지방재정의 부담을 증가시키고 지자체의 중앙정부에 대한 재정적 예측을 가속화시키는 문제점도 야기하고 있음.

- 지방농정이 차별성과 독자성을 갖지 못하는 두 번째 이유는 투융자사업의 중앙집권적 운영이라고 할 수 있음. 국비지원사업의 경우 농림사업시행지침서에 나와 있는 메뉴에 맞게 사업을 집행할 수밖에 없기 때문에 지역실정을 충분히 반영하지 못하는 한계를 나타내고 결과적으로 지역농업문제 해결에 한계를 나타내고 있음.¹
- 다음은 중앙과 지방간의 업무 및 조직의 모순이라고 할 수 있음. 지방농정을 수행하기 위한 조직과 인력은 외환위기 이후 예전보다 크게 감축된 상황임. 그러나 중앙농정은 예전보다 사업규모나 수가 증가한데다 지방자치를 표방한 상향식 추진방식을 도입함에 따라 지방자치단체의 업무가 크게 증가하였음. 또한, 기존 인력에 대한 교육이나 훈련 미흡으로 인한 기획조정능력의 부족으로 중앙정부의 사업 이외에 독자적이고 차별적인 지방농정을 수립하고 추진하기에는 구조적으로 어려운 상황임.
- 끝으로 지역주민과 농민, 이익단체 등의 지방농정 기획과 수립, 추진과정에서의 참여 부족을 들 수 있음. 지역 농업관련 주체들의 적극적인 참여를 이끌어내기 위해서는 지역 내에서 자주적이고 실천적인 다양한 관련주체들의 의견을 수렴하고 농정에 반영될 수 있는 지역농정시스템 구축과 농정효과 극대화를 위한 지원체계의 정비와 필요하나 이를 위한 지방자치단체의 노

¹ 재정자립도가 개선되지 않은 상황에서 자체농정사업을 추진하는 데에는 한계가 있다는 주장이 타당성이 있으나 재정자립도와 시·군의 자체농정 추진과는 직접적인 상관관계가 없다는 연구결과도 있음.(이규천, 2005)

력이 부족한 상황임. 실제로 지역농업인이나 지방의회가 농정계획이나 추진에 미치는 영향은 아직도 미미한 것으로 나타남.²

1.2.3. 선진국 지방농정

- 유럽연합과 미국, 일본 등 선진국들의 지방농정은 각국이 처한 상황에 따라 조금씩 상이하지만 다음과 같은 측면에서 중요한 시사점들을 주고 있음(김경량, 강종원, 2007)
- 첫 번째는 광역 및 기초자치단체에 적합한 추진체계의 형성을 들 수 있음. 선진국의 경우는 지방정부를 지원하기 위한 예산과 지역발전을 위한 예산이 상이한 경로를 통해 지원되고 있어 지역별 농업발전을 위한 정책의 실시가 가능함. 우리나라는 행정체계, 또는 중앙정부가 추진하는 사업 중심으로 예산이 지원되고 있어 재정자립도가 개선되지 않은 상황에서 지역특색에 맞는 지방농정을 독자적으로 추진하는 데에는 한계가 있음.
- 두 번째는 지자체 내의 전문가그룹의 육성과 참여방안 마련임. 선진국의 경우는 많은 지역의 단체들이 정책의 계획단계뿐만 아니라 실시과정에도 참여함으로써 적극적으로 지역의 관심과 현실을 지방농정에 반영하고 있음. 우리나라도 지자체 중심적인 정책시행체계 형성 측면에서 다양한 분야에서 지자체 내 전문가 그룹 육성과 활용에 노력을 기울일 필요가 있음.
- 세 번째로는 지원사업에 대한 모니터링과 평가시스템의 구축임. 선진국의

² 이규천(2005)에 따르면 현행 지방자치제 하에서 단체장이 절대적인 권한을 갖고 있으며, 공식적인 지방농정의 입법기관인 지방의회의 농정결정기능과 단체장 견제기능이 제대로 작동하지 않고 있는 것으로 나타남. 지역주민들은 농정심의회와 연구회 활동, 사업추진위원회를 통해 농정 참여가 이루어지고 있으나 영향력은 작은 것으로 나타났으며, 이익단체들은 농정에 거의 영향을 주지 못하는 것으로 파악됨.

경우 지역 내 발전계획에 따라 실시된 사업에 대해서는 일정한 간격을 두고 평가하는 시스템을 도입하고 있으며, 보조금의 지급과 모니터링 결과를 연계함으로써 지방농정의 효과를 제고하고 있음.

- 네 번째로는 지방농정의 지속성을 들 수 있음. 선진국의 지방농정은 일회성 이벤트 차원의 사업보다는 기본적인 과제 중심으로 오랜 시간을 두고 추진하고 있어 농정의 효과 제고뿐만 아니라 농정을 시스템적으로 운영할 수 있는 토대를 마련하고 있음.

2. 지역농업개발 관련 지방농정체계의 현황

2.1. 지방농정 추진체계의 현실과 문제점

- 지방농정의 추진체계는 기본적으로는 지방자치단체의 농정국과 시·군 농업기술센터를 중심으로 이루어져 있으며, 지방농정을 위해 별도의 중앙정부 산하 조직은 없음. 따라서 현행 체계하에서는 지방자치 단체장이 농정 추진에 있어서 절대적인 권한을 갖고 있다고 할 수 있음. 지방의회는 공식적인 지방농정의 입법기관이라고 할 수 있으나 실질적으로는 농정관련 조례 제정을 통한 지방농정에의 참여가 미미한 상황임.
- 한편, 외환위기 이후 시·군 단위의 농정담당공무원과 읍면단위의 농정담당 공무원의 수가 크게 감소한 데다, 기초자치단체의 농정집행이 대부분 중앙농정에서 위임된 정책의 집행과 국고보조사업의 **matching fund**로 지방자치단체가 일부 부담하는 중앙농정의 집행에 집중됨에 따라 지역농업의 특수성을 고려한 자체농정을 기획하고 수행할 수 있는 여건이 조성되어 있지 못한 상황임. 이런 상황하에서 지방자치단체의 농정 목표는 지역농업의 특수

성을 반영하기 보다는 추상적 비전 제시형이 많고 구체적인 실천수단을 고려하지 않아 구호에만 그치고 있어 정책목표의 실천성과 실효성이 의문시 됨.

- 지방농정의 정책목표 수립과정에서 가장 많이 등장하는 구호가 지역특화작목, 성장작목의 확대이며 이를 달성하기 위한 수단으로 생산단지 조성, 기술개발, 유통개선 등을 제시하고 있으나 실제로는 생산물의 확대전략에 그쳐 농업인들의 소득증대에 기여하는 정도는 미미한 경우가 많음.
- 민간이 지방농정에 참여할 수 있는 방안으로는 ‘지역혁신협의회’를 통한 농정심의회와 ‘사업추진위원회’를 통한 농정 참여 등이 있으나 대부분 지역에서 지역주민의 참여가 활성화되지 못해 지역농정에 거의 영향을 주지 못하고 있는 실정임. 이와 같은 지역주민의 참여가 적극적으로 이루어지지 못함에 따라 자치단체의 정책형성기능이 취약하고 관련주체들의 의식이 제대로 서 있지 않아 지역농업이 갖는 특수성을 고려하여 명확한 지역농업의 발전목표를 설정하고 타 지역과 구별되는 차별화된 농업으로 발전시킬 수 있는 기획능력과 전략이 미흡함.
- 지방농정의 중점시책을 살펴보면 지역의 특수성이 충분히 반영되지 않아 중앙정부의 농정목표나 중점추진시책과 차별성이 없이 대동소이하며 중앙정부로부터 시달된 개별적인 농정사업에 대한 목표가 대부분이며 중앙농정의 집행사무를 보조적으로 수행하는 기능을 담당하고 있기 때문에 지방농정을 종합적으로 집행하고 조정 평가하는 기능이 취약함.
- 농정의 집행 과정에서 자치단체와 농가, 광역과 기초단체 간 또는 관련 주체들 간의 역할분담이 분명하지 않고 농정성과에 대한 평가체계의 미흡으로 주체들의 책임의식이 결여되어 있으며 종합적인 농정관리시스템이 미비된 상태임.

2.2. 선진국의 지방농정 추진체계

- 우리나라보다 앞서서 지방분권화가 진행된 유럽연합내 국가들이나 일본 등 선진국들은 지방농정의 핵심적인 기능을 중앙정부 농정조직보다는 지방조직이 수행하고 있으며, 농정추진에 있어서 지역 농업관련 주체들의 의견수렴과 협력을 위한 유기적인 시스템을 운영하고 있음.
- 프랑스의 지방농정은 농림부가 전국 96개 도에 설치한 ‘도농업청’을 통해 이루어지고 있음. ‘도농업청’은 도내 농업정책을 총괄하는 대표적인 지방농정 집행기구라고 할 수 있으며, 유럽연합이나 중앙정부의 농업정책 추진과 정책자금의 집행, 그리고 농업직업교육 시행까지 담당하고 있음. 도내 농업생산자와 지역의 여론을 수렴하기 위해 ‘도농업청’과는 별도로 ‘도농업지도위원회’와 같은 상설위원회를 두고 있으며, 위원은 농업계의 대표자들로 구성됨. ‘도농업지도위원회’에서는 도지역의 농업발전계획을 수립하는 기획기능과 정책자금 배분업무를 수행하고 있음. ‘도농업지도위원회’의 상설운영으로 인해 지역농정 추진에 있어서 지역내 농업관련 주체들의 의견을 체계적으로 반영할 수 있는 시스템이 구축되어 있다고 할 수 있음. 한편, 민간단체를 대표하는 기구로서는 ‘농업회의소’가 있으며 농업청과 병존하면서 농업계의 이익을 대변하는 역할을 하고 있음. ‘농업회의소’는 농정자문과 함께 자체사업으로 농촌지도와 농촌관광을 수행하고 있음.
- 영국도 프랑스의 ‘도농업청’과 유사한 ‘지역농림청’을 중앙정부 산하에 두고 지방농정을 수행하고 있음. 영국과 프랑스와의 차이점은 영국의 경우 자치주를 제외한 농림식품성 산하에 9개의 ‘지역농림청’만 두고 있어 관할범위가 매우 넓다는 것임. ‘지역농림청’은 관할지역의 농정업무 가운데 농촌지도와 상담사업은 전문기관에 위임하고 그 밖의 업무는 모두 관할하고 있

으며, 특히 유럽연합의 보조금 등 지원사업과 농촌개발, 환경농업에 중점을 두고 있음.

- 독일의 지방농정은 관리주체인 주정부가 군단위의 ‘군농업청’을 통해 직접 관리하거나 ‘농업회의소’에 농정업무를 위임해 간접관리하는 형태로 운영되고 있음. ‘군농업청’은 우리나라의 농업기술센터와 시·군의 농정부서를 통합한 것과 유사하다고 볼 수 있으나 기초자치단체에 속하지 않는 독립기관인 점에서 차이가 있음. 지역 농민 및 주민들의 농정참여를 위해서 ‘농업회의소’를 두고 있음. ‘농업회의소’는 주정부의 법률에 의해 설립된 반관반민의 주단위 민간자치기구이며 산하에 군지부를 두고 군단위를 관리하고 있음.
- 우리나라와 농업여건이 유사한 일본의 경우는 도도부현 단계에서는 해당 지방자치단체(현)의 농정국이, 시정촌 단계에서는 기초자치단체의 농정과가 일반적인 농정을 담당하고 있어 농정추진체계에 있어서도 우리나라와 매우 유사함을 알 수 있음. 그러나 우리나라와는 달리 전국을 7개 농업지역으로 구분해 농림수산성 산하에 7개 ‘지방농정국’을 설치해 몇 개의 도도부현 농업을 담당하는 지역별 농정관리체계를 구축하고 있음. 농촌지도사업을 위해서는 도도부현 ‘농정국’이 산하기관으로 ‘지역농업개량보급센터’를 운영하고 있음.
- 유럽연합과 일본 등 선진국 지방농정체계의 특징은 지방자치단체의 이해에 영향을 받지 않도록 지방농정추진기구를 기초자치단체와는 별도로 운영하고 있다는 것임. 프랑스, 영국, 독일은 농림부 직속으로 ‘농업청’을 두어 일반농정업무뿐만 아니라 농촌지도사업도 담당하고 있으며, 일본도 7개 ‘지방농정국’을 도도부현이나 시정촌의 농정전담 주체와 별도로 운영하고 있는 것이 그 예임.

- 한편, 선진국들은 ‘농업회의소’를 두어 생산자들의 이익을 대변하고 농정자문 기능을 수행하고 있으며, 농정업무와 지도사업을 위탁받아 수행하기도 함으로써 지방농정에 적극적으로 참여할 수 있는 체제를 구축하고 있음.
- 우리나라의 경우 지방농정의 방향이 지방자치 단체장의 성향이나 농업에 대한 가치관에 의해 설정되는 경향이 강한 점을 고려할 때 지방자치단체의 이해에 영향을 받지 않는 지방농정 추진기구는 검토할 만한 가치가 있다고 판단됨. 또한 지역주민의 참여가 활성화되지 못한 우리나라의 실정을 고려하면 우리나라도 ‘농업회의소’와 같은 기구를 통한 지역주민의 참여를 적극적으로 유도하는 방안도 모색해야 할 것임.

제 3 장

사례지역의 농업여건과 지방농정

1. 사례지역의 농업과 관련 산업여건

1.1. 고창군

1.1.1. 지리적 특성

- 고창군 전체면적은 607.7km²로 이중 농경지는 39%인 237.0km²이며 임야는 44.3%인 269.1km², 기타가 16.7%인 101.6km²로 경지율이 높은 편임.
- 도로 및 교통 여건은 서해안 고속도로와 최근 개통된 고창-담양간 고속도로로 인해 다른 사례지역에 비해 접근성이 용이함.

1.1.2. 농가인구 및 경지면적

- 고창군의 농가인구는 1995년 4만 3,635명에서 2000년 3만 3,172명, 2005년 2만 8,106명으로 감소하였으며, 농가인구가 전체인구에서 차지하는 비중도 동기간에 56.8%에서 50.0%로 감소하였음.

표 3-1. 고창군의 농가인구 변화

단위: 명

	전체인구	농가인구	농가인구비율(%)
1995	76,778	43,635	56.8
2000	64,936	33,172	50.1
2005	56,182	28,106	50.0

자료: 통계청, www.kosis.com.

- 고창군의 전체면적은 2005년에 606.8km²로 이중 임야가 44.5%인 270.1km²를 차지하고 있으며 논은 23.9%인 145.3km², 밭은 15.5%인 94.0km², 목장용지는 0.7%인 4.4km²로 논의 비중이 다른 사례지역보다 높고, 전체 경지이용율도 높음.

표 3-2. 고창군 토지지목별 현황(2005)

단위: km²

	면적	비율(%)
전체면적	606.84	100.0
논	145.33	23.9
밭	93.95	15.5
과수원	0.36	0.1
목장용지	4.43	0.7
임야	270.13	44.5
기타	92.64	15.3

자료: 고창군, 고창통계연보.

- 고창군의 농가호수는 1995년에 1만 4,727호에서 2005년에 1만 1,882호로 19.3% 감소하였으나 경지면적은 1995년 2만 5,926ha에서 2005년 2만 4,982ha로 큰 변화가 없었음. 그 결과 농가호당 평균 경지면적은 동기간에 1.76ha에서 2.10ha로 19.3%나 증가하여 규모화가 상당 수준 진행된 것을 알 수 있음.
- 2005년 고창군의 농가 중 전업농가 비율은 76.8%, 겸업농가 비율은 23.2%로 전업농가 구성비가 사례지역 중에서 가장 높음. 겸업농가는 1995년 3,868호에서 농가호수 감소추세와 함께 2000년 2,460호로 감소하였으나 2005년에는 전체농가가 감소함에도 오히려 2,752호로 증가하였음.

표 3-3. 고창군 농가, 겸업농가 및 경지면적 변화

단위: 호, ha

	농가호수	겸업농가호수	경지면적	농가당경지면적
1995	14,727	3,868	25,926	1.76
2000	13,168	2,460	25,237	1.92
2005	11,882	2,752	24,982	2.10

자료: 통계청, 농업총조사, 각 연도.

1.1.3. 농업생산

- 2006년 기준 식량작물 재배면적은 1만 7,357ha로 이중 미곡이 1만 4,564ha를 차지하고 있음. 미곡 이외 품목의 재배면적은 맥류가 749ha, 잡곡 200ha, 두류 1,543ha, 서류는 301ha임.
- 고창군은 노지수박과 가을무 주산지로 노지수박의 경우 2006년 재배면적은 1,047ha, 가을무는 1,263ha임. 채소류 중에서 재배면적이 가장 넓은 품목은 고추로 1,865ha이며, 배추는 583ha, 호박 102ha 등임. 과일류 중에서는 배의

재배면적이 107ha로 가장 넓고 다음으로는 감 79ha, 사과 41ha, 복숭아 19ha, 포도 9ha 순임.

- 고창군의 대표적인 특용작물인 복분자의 2007년 재배면적은 1,332ha로 전국 재배면적 3,026ha의 약 44%를 점유하고 있음. 복분자는 음료, 술 등 다양한 상품개발과 수요확대로 인해 최근 몇 년간 전국적으로 생산이 크게 확대된 품종임.
- 축산업은 양돈과 젓소의 사육농가가 감소하는 반면 양계 농가는 지속적으로 증가하고 있으며 한육우 농가는 2002년 이후 정체된 상황임. 축종별로는 한육우 농가가 1,066호로 가장 많고, 다음으로는 양계농가 775호, 젓소농가 99호, 돼지농가 48호 순임.

1.1.4. 농산물 가공·유통

- 고창군의 농산물 가공업체는 25개이며, 이중 복분자주를 생산하는 업체가 9개 업체로 가장 많음. 이들 업체 중에서 국순당 고창명주(주)는 국순당과의 민간제휴를 통해 고창복분자의 명품화와 판매증가를 모색하고 있으며, 복분자 생산자들이 출자에 참여하여 가공산업을 통한 소득을 제고하고자 함. 복분자 이외에 장어관련 상품, 김치, 고춧가루를 생산하는 가공업체들이 있음. 가공업체 이외에 미곡종합처리장(RPC) 2개소와 건조보관시설 103개소 등이 있음.

1.2. 순천시

1.2.1. 지리적 특성

- 순천시는 전형적인 농어촌 지역인 승주군과의 통합으로 인해 도시 소비자와 농업 생산자가 결합된 도농복합 지역임. 또한, 광주와 전남지역의 식수원인 주암호와 상사호가 위치하고 있어 친환경농업이 크게 부각되고 있는 상황임.
- 순천시에는 크고 작은 산악이 발달되어 있어 지형의 기복과 평균 경사도가 심해 순천시 총면적 907.43km^2 중 농경지는 19%인 172.95km^2 에 불과한 실정이며, 남부해안, 도시근교, 산간지 등 다양한 지세가 분포되어 있음.

1.2.2. 농가인구 및 경지면적

- 순천시 전체인구는 1995년 25만 1,316명에서 2005년 27만 1,961명으로 2만 여명 증가한 반면, 농가인구는 1995년 5만 2,108명에서 2000년 4만 2,209명, 2005년 3만 3,152명으로 감소하고 있는 추세임. 2005년 농가인구는 순천시 전체 인구 27만 1,961명의 12.2%를 차지하고 있음.
- 순천시의 전체면적은 2005년에 907.43km^2 이며 이중 논은 12.6%인 114.65km^2 , 밭은 6.4%인 58.30km^2 , 과수원은 0.2%인 1.46km^2 , 목장용지는 0.5%인 4.30km^2 이며, 임야는 69.3%인 628.65km^2 임.

표 3-4. 순천시의 농가인구 변화

단위: 명

	전체인구	농가인구	농가인구비율(%)
1995	251,316	52,108	20.7
2000	270,698	42,209	15.7
2005	271,961	33,152	12.2

자료: 통계청, www.kosis.com.

표 3-5. 순천시 토지지목별 현황(2005)

단위: km²

	면적	비율
전체면적	907.43	100.0
논	114.65	12.6
밭	58.30	6.4
과수원	1.46	0.2
목장용지	4.30	0.5
임야	628.65	69.3
기타	100.07	11.0

자료: 순천시, 순천시통계연보.

- 순천시의 농가호수는 1995년에 1만 5,393호에서 2005년에 1만 2,968호로 15.8% 감소하였음. 경지면적은 농가호수에 비해 감소폭이 작아 1995년 1만 6,361ha에서 2005년 1만 5,175ha로 7.2% 감소함에 따라 농가호당 평균 경지면적은 동기간에 1.06ha에서 1.17ha로 10.4% 증가하였음. 그러나 2005년 전국평균인 1.43ha에 비해서는 0.26ha 적은 상황임.
- 2005년 순천시 농가 중 전업농가 비율은 60.6%, 겸업농가 비율은 39.4%로 전업농가 구성비가 다른 사례지역보다 낮음. 겸업농가는 1995년 8,184호에서 2005년에는 5,112호로 1/3 이상 감소하였으나 전체 농가대비 비중은 2000년 이후 큰 변화가 없는 것으로 나타남.

표 3-6. 순천시 농가, 겸업농가 및 경지면적 변화

단위: 호, ha

	농가호수	겸업농가호수	경지면적	농가당경지면적
1995	15,393	8,184	16,361	1.06
2000	14,721	5,607	15,682	1.07
2005	12,968	5,112	15,175	1.17

자료: 통계청, www.kosis.com.

1.2.3. 농업생산

- 2006년 기준 식량작물 재배면적은 8,237ha로 이중 미곡이 7,174ha를 차지하고 있음. 미곡 이외 품목의 재배면적은 맥류가 714ha, 잡곡 46ha, 두류 243ha, 서류는 60ha임.
- 친환경 고품질 쌀 생산에 주력하여 광역친환경농업단지조성 등 고품질 브랜드화를 적극 추진하고 있음. 그러나 우량품종의 보급이나 가공시스템은 미흡한 상황임.
 - 미곡종합처리장은 3개소가 있으나 친환경 벼 도정시설은 미흡
- 채소류는 다품목 소량 생산체제이며 오이를 제외하면 주산단지가 형성되지 못하고 있으며 영농규모가 영세한 실정임. 2006년 채소류 주요 품목별 재배면적은 고추가 432ha로 가장 넓고, 다음으로는 오이가 187ha, 배추 131ha, 무 41ha, 토마토 39ha 순임.
- 과일류의 경우 밤, 매실, 단감, 배, 복숭아가 주산지를 형성하고 있으나 영농규모가 영세하고 가공실적은 미미한 상황임. 2006년 기준 재배면적은 밤이 2,658ha로 가장 넓고, 다음으로는 단감 706ha, 매실 394ha, 배 231ha, 복숭아 135ha, 뽕은감 110ha 순임.

- 축산은 사육 가구수는 감소하고 있으나 사육두수는 증가하여 전반적으로 영농규모가 확대되었음. 한우농가는 2,903호로 순천시 전체 축산농가의 절반 이상을 차지하고 있으며 사육두수는 1만 5,740임.
- 친환경 인증면적은 2006년에 1,476ha로 전체 경지면적의 약 10%를 차지하고 있으며 2003년 100ha와 비교할 때 성장속도가 매우 빠른 것으로 나타남. 이는 순천시의 지리적 특성이 친환경농업의 이미지와 부합되는 측면뿐만 아니라 학교급식 사업을 통한 친환경 농산물에 대한 지원확대와도 밀접하게 연관되어 있음.

1.2.4. 농산물 가공·유통

- 순천시 소재 농산물 가공업체는 2007년 기준으로 총 15개로 이중 9개 업체는 지자체나 정부의 지원을 받은 업체이며, 나머지 6개 업체는 지원을 받지 않은 업체임. 가공업체 이외에 유통관련 시설로는 저온저장고 435개소, 간이집하장 35개소, 정부양곡보관창고 67개소, 상설직판장 3개소가 있으며 농산물도매시장 1개소, RPC 3개소, APC 1개소가 있음.
- 순천지역의 농업에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 쌀의 경우 수도권 인근지역이나 충청, 전북지역에 비해 직거래 비율이 낮은 것으로 나타나고 있음. 이는 서울 등 대량소비처와 원거리에 위치하고 있어 물류비용이 과다하게 소요되는 등 지리적으로 불리한 농산물 유통구조를 갖고 있기 때문임.
- 농산물의 브랜드 개발이 미흡하여 소비자의 인지도가 낮고 생산부터 저장, 가공, 유통까지 일관된 시스템을 갖추지 못해 유통단계가 많은 점 등 유통구조의 취약성을 안고 있음. 또한, 새로운 시장 창출을 위한 고부가가치의 상품개발이 필요하나 기술개발 인력과 가공시설 등이 부족한 상황임.

- 친환경농산물의 경우 생산농가가 개별적으로 소비자와 직거래하거나, 백화점, 전문유통업체에 납품 또는 학교급식 식재료 공급 등 다양한 유통경로를 통해 판매되고 있으나 소비계층이 제한되어 있어 판로 확대 노력이 필요한 상황임.

1.3. 청양군

1.3.1. 지리적 특성

- 청양군은 고도 100m 이하의 토지가 전체면적의 39.0%에 불과하고, 경사도가 10% 이하인 토지가 37.3%에 불과해 토지이용에 제한이 많은 지역적 특성을 갖고 있음. 청양군 전체면적 479.7km² 중 농경지는 23%인 110.96km²에 불과한 실정임.
- 도로 및 교통 여건은 지역을 통과하는 고속도로나 철도가 없어 접근성이 떨어져 있고 있어 취약한 상황임. 향후 공주-서천 간 고속도로와 대전-당진 간 고속도로 개통 이후 여건이 나아질 것으로 전망됨.

1.3.2. 농가인구 및 경지면적

- 청양군의 농가인구는 1995년 2만 5,118명에서 2000년 2만 1,636명, 2005년 1만 7,234명으로 감소하였으며, 농가인구가 전체인구에서 차지하는 비중도 동기간에 62.1%에서 55.0%로 감소하였으나 충남의 농가인구 비율 23%에 비해 여전히 높은 편임.

표 3-7. 청양군의 농가인구 변화

단위: 명

	전체인구	농가인구	농가인구비율(%)
1995	40,441	25,118	62.1
2000	38,601	21,636	56.1
2005	31,316	17,234	55.0

자료: 통계청, www.kosis.com.

- 청양군의 전체면적은 2005년에 479.7km²로 이중 임야가 74.2%인 319.9km²를 차지하고 있으며 논은 7.4%인 35.5km², 밭은 15.3%인 73.2km², 목장용지는 0.4%인 1.9km²임.

표 3-8. 청양군 토지이용현황(2005)

단위: km²

	면적	비율
전체면적	479.7	100
논	35.5	7.4
밭	73.2	15.3
과수원	0.4	0.1
목장용지	1.9	0.4
임야	319.9	74.2
기타	48.8	10.2

자료: 청양군, 청양통계연보.

- 청양군의 농가호수는 1995년에 8,217호에서 2005년에 6,819호로 17.0% 감소하였음. 경지면적은 농가호수에 비해 감소폭이 작아 1995년 1만 1,709ha에서 2005년 9,822ha로 16.1% 감소하였음. 농가호당 평균 경지면적은 동기간에 1.42ha에서 1.44ha로 큰 변화가 없었음.
- 2005년 청양군의 농가 중 전업농가 비율은 67.0%, 겸업농가 비율은 33.0%로 전업농가 구성비가 충남 평균보다 높은 실정임. 겸업농가는 1995년

2,924호에서 농가호수 감소추세와 함께 2000년 2,007호로 감소하였으나 2005년에는 전체농가가 감소함에도 오히려 2,249호로 증가하였음.

표 3-9. 청양군 농가, 겸업농가 및 경지면적 변화

단위: 호, ha

	농가호수	겸업농가호수	경지면적	농가당경지면적
1995	8,217	2,924	11,709	1.42
2000	7,684	2,007	11,024	1.43
2005	6,819	2,249	9,822	1.44

자료: 통계청, www.kosis.com.

1.3.3. 농업생산

- 청양군 농가인구 중 60대 이상은 38.3%로 전국 평균과 비슷함. 영농규모별 농가는 1~3ha 규모의 농가구성비가 가장 크고 0.5~1ha 규모의 농가구성비도 충남지역 평균보다 큰 편이어서 중·소규모의 농가가 상대적으로 많은 특징을 나타내고 있음. 소득수준은 연평균 1,000만원 이하의 농가가 대부분이며, 영농형태는 70%가 미곡으로 대부분을 차지하고 있고 특용작물과 축산이 상대적으로 특화되어 있음.
- 2006년 기준 식량작물 재배면적은 7,457ha로 이중 미곡이 6,596ha를 차지하고 있음. 미곡 이외 품목의 재배면적은 맥류가 6.3ha, 잡곡 9.6ha, 두류 787.1ha, 서류는 58ha임.
- 채소류 중에서는 고추의 재배면적이 1,006ha로 가장 넓고 다음으로는 수박 167ha, 배추 109ha, 무 97ha, 파 86ha 순임. 과일류 중에서는 배의 재배면적이 75ha로 가장 넓고 다음으로는 사과 17ha, 복숭아와 감 9ha 등 순으로 재배면적이 작은 편임.

- 특용작물 중에서는 구기자과 맥문동이 지역특산물로 알려질 정도로 전국에서 차지하는 비중이 큰 품목임. 구기자의 경우 전국 생산량의 60% 이상을 차지하고 있으며, 맥문동은 30%를 점유하고 있음. 그러나 이들 품목에 대한 수급조절용 수입이 크게 증가하고 있어 가격하락 및 농가소득 불안정이 증가하고 있는 상황임.
- 청양군의 축산업은 1995년 이후 양돈과 젓소의 사육농가가 급속히 감소하는 등 크게 침체되어 있는 상황임. 축종별로는 한육우 농가가 1,891호로 가장 많고, 다음으로 돼지농가 40호, 닭농가 28호 순임.
- 청양군의 친환경 농산물 재배면적은 2005년에 112ha, 재배농가는 133호로 전체농가의 약 2%에 수준에 머무르고 있음. 품목별로는 벼 재배면적이 92ha로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 과일류가 25ha, 채소류 2ha 등임. 2002년과 비교하면 친환경 농산물 생산이 연평균 200% 이상 증가하는 추세임.

1.3.4. 농산물 가공·유통

- 청양군의 농산물 가공업체는 30여개이며, 이중 대표적인 업체로는 한과를 생산하는 칠갑산구기자한과, 구기자차를 생산하는 청양구기자농업협동조합이 있음. 이외에도 최근 청양농업협동조합에서 설립한 고춧가루가공공장, 고추장을 생산하는 청양고추랜드영농조합 등이 있음. 가공업체 이외에 유통관련 시설로는 저온저장고 15개소, 미곡종합처리장(RPC) 1개소와 건조보관시설 1개소 등이 있음.
- 청양군의 농산물 브랜드는 27개의 개별브랜드와 6개의 공동브랜드가 있음. 이중 ‘칠갑마루’ 등 몇몇의 공동브랜드를 제외하면 브랜드마케팅과 품질관리가 제대로 이루어지지 않아 브랜드화에 따른 효과가 미미한 상황임.

2. 지역농업관련 농정현황

- 본 절에서는 지역농업의 발전은 농산물의 생산효율성 증가뿐만 아니라 농산물의 가공 및 판매확대 노력, 그리고 생산자인 농민의 교육의 내실화 정도에 따라 결정된다는 전제하에 사례지역별 농정현황을 농산물 생산, 가공 및 판매 등 유통, 기술개발, 농촌관광 및 농가소득지원, 농민교육 측면에서 살펴보고자 함.
- 각 지역의 농정 사례 검토를 통해 성공적인 결과를 얻어낸 경우에는 어떠한 특징과 요인이 작용하였는지, 그리고 별 효과를 얻지 못한 경우에는 어떤 장애요인이 있는지를 분석하여 지역농업과 관련된 농정의 선진화 방향에 시사점을 도출하고자 함.

2.1. 고창군

2.1.1. 농산물 생산

- 고창군의 농산물 생산과 관련된 사업은 재배 및 가공기술의 보급, 수박, 고추, 복분자의 친환경·기능성을 갖춘 고품질화, 대체소득작목의 개발 등 다양하게 이루어지고 있음.

표 3-10. 고창군의 농업생산관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용 및 효과
고품질 쌀 생산특화단지 조성	읍면 단지별 특화단지 확정지	친환경자재 및 유기질 비료지원, 친환경 농법실천 설명회
유기질비료 지원사업		일반퇴비와 유기질비료 700원/20kg 지원, 그린퇴비 800원/20kg 지원
FTA기금 과수산업 육성지원	과수 생산자 단체	복분자 비가림 하우스, 복분자 관정개발, 복분자 관수관비시설, 배 병해충종합관리시스템, 배 평덕, 관수·관비시설, 방조망시설
친환경(기능성) 수박 생산단지 지원	수박재배농가	기능성 친환경 자재(게르마늄, 스테비아, 셀레늄, 미생물제, 유기질 등)지원
지역특화품목 육성지원	고추, 수박, 메론 등	비가림하우스 등 지원
가축방역사업	소, 돼지, 닭 등	예방접종 실시
조사료 생산기반 확충		조사료 생산 및 장비 지원
한우 기반 육성	한우 11,944두/1,046호	송아지 생산안정, 자동환기 시설, 자가배합기지원, 소 계량시설 지원, 우량정책 지원, 한우유전 자원보존, 등록비 지원
복분자 부직포 지원	법인영농조합 6개 단체	친환경 복분자 재배 및 농가 일손 감축, 잡초방제
우량종자 공급체계 강화	벼, 보리, 콩, 감자 등 정부보급종 우량종자	정부 보급종 우량종자 공급과 우량품종 비교 전시포 설치
고추역병방지기술보급	고추재배농가	고추 외줄재배 확대, 저항성 품종 및 접목재배 확대, 브랜드경영체 육성 고품질 고추 생산기술 교육
고품질 수박 경쟁력 제고	수박재배농가	친환경 기능성 고품질 수박단지육성, 노지수박 역병방지 및 품질향상 간이 터널재배 시범, 하우스 조기생산 시범 등
새로운 소득작목 개발	농가	비가림수박 후작 대체작목 개발, 수박과 무의 대체작목 개발 등
가공시험 및 연구용역		신제품개발 9건, 효능연구 2건, 수확기 개발 1건, 16건의 특허등록 및 특허출원
품목별 연구회의 규모화 및 브랜드 개발	39개 품목 89개 연구회	조직의 규모화와 1개 연구모임의 1개 브랜드육성, 연구모임에 대한 평가를 통해 경쟁체제 도입

- 고창군은 39개 품목 89개 품목별 연구회를 중심으로 조직의 규모화와 브랜드화를 추진하고 있음. 이들 연구회를 대상으로 유통개선, 브랜드 육성, 작목별 신기술 관련 전문교육을 실시하는 동시에 조직의 규모화를 도모하는 한편, 1개 연구모임에 1개 브랜드 육성을 목표로 삼고 있음. 특히 연구모임의 종합평가회 개최와 우수연구모임에 대한 시상 및 퇴출제 실시로 경쟁체제를 도입, 연구조직의 경쟁력 제고를 도모함.
- 복분자의 경우 생산자의 조직화와 규모화를 도모하기 위해 4개의 영농법인이 1개 법인으로 통합할 경우에 한해 군에서 지원토록 하였음.
- 고창군은 농민이나 민간의 요구 또는 창의적인 발상을 구체화하기 위한 연구용역 발주에서 일부는 농업기술센터나 군에서 담당하기도 하지만 아이디어를 제시한 민간인이 직접 연구용역을 발주케 함으로써 연구용역의 구체성과 연구결과의 내실화를 기하고 있음.

2.1.2. 농산물 가공 및 판매 등 유통

- 고창군의 대표 농산물인 복분자를 생산에만 머무르는 것이 아니라 가공 및 관광자원화를 위한 각종 사업추진으로 지역주민의 소득증가에 기여하고 있음. 이러한 복분자의 산업화는 적시의 신활력사업, 복분자클러스터사업의 추진과 이를 위한 정부지원이 있었기에 가능하였음.
- 고창 복분자는 복분자 시험장이 설립된 1999년만 하더라도 재배면적이 15ha에 지나지 않았으나 선운산이라는 지리적 특성과 소비자의 웰빙에 대한 인식변화 패턴을 바탕으로 2007년에는 전국 재배면적의 45%인 1,332ha를 재배하는 지역의 농특산물로 성장하였음.

표 3-11. 고창군의 농산물 유통관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용 및 효과
복분자 가공산업 육성지원 (신활력사업)	복분자 가공업체	웰빙 신제품 및 기능성 특허물질 상품화, 복분자 가공·유통시설 개선 및 증축
수산물 산지 가공시설		수산물 산지가공시설 1개소 신설
고창복분자 생과 지리적표 시제 등록	고창복분자	생산자단체 권익보호, 타지역 복분자와 차별화, 고 창복분자 명성 정부기관 인정
복분자 생산이력제 추진	고창복분자 생산농가	생산자단체 일원화, 수매·공급창구 일원화 생산이력 DB구축 및 지리적표시 의무화 판매가격 안정, 복분자 수급안정 및 품질 향상 효 과유발
복분자 관광빌리지 조성사 업	복분자 유통·가공·체 험시설 11개소	생산·가공·판매·체험 관광이 가능한 6차산업 기반 조성
복분자 생과 냉동저장고 지원	복분자 생산농가	복분자 생과 저장능력 확보로 가격 및 수급 안정
복분자 생과포장재 지원	11개 단체 (생산자단체 4, 농협 7)	소포장재, 스티로폼포장재, 개량수확바구니, 규격 박스 등
고창복분자 ‘선연’ 홍보물 제작	고창복분자	고창복분자 공동브랜드 ‘선연’ 홍보 및 관내 가공 업체 홍보
복분자산업 세계화 도약을 위한 국내외 업무협약	일본 히비키노사또, 서 울 노보텔엠버서더호텔, 롯데 칠성	일본 업체와 3년간 100만달러 수출 계약, 국내 대 기업과의 복분자 생과 300톤 공급계약 체결 등으 로 안정적인 판로확보에 기여

- 최근에는 복분자의 지리적표시제 등록과 복분자 생산이력제 추진으로 군내 복분자 가공업체의 고창군 복분자의 이용율을 제고시켜 지역 생산농가의 소득 증대에 기여함.
- 또한 복분자의 안정적인 판로를 확보하여 지역주민의 지속적인 동참을 이끌어 내고 있음. 롯데칠성-고창군-농협연합사업단의 MOU 체결로 연간 복분자 생과 300톤을 공급하는 한편, 공급가도 농판가격보다 kg당 1,000원 높은 수준에서 결정하여 농가소득에도 기여하고 있음. 이외에도 일본 히비키노사또사와 업무제휴협약 체결로 2007년부터 3년간 복분자와 김치 등 100만 달러의 농특산물 수출계약을 달성하였음.

- 복분자 주의 경우 고창군내 9개 업체가 있으며 이중 8개 업체가 가동 중임. 과거에는 업체들이 자체 브랜드를 통해 생산·판매하였으나 최근에는 군에서는 “선연”이라는 지역브랜드를 개발하고 적극 홍보에 나서고 있음.
- 한편 생산자 기업 통합마케팅 지원 추진으로 전국적인 판매망을 갖고 있는 업체인 국순당과 고창해변복분자가 민간제휴를 통해 ‘국순당 고창명주(주)’를 성공적으로 설립하여 고창 복분자주의 명품화와 판매액 제고 노력을 하고 있음. 이 사업에는 복분자 생산자들이 출자에 참여함으로써 농산물가공 산업을 통한 소득제고 효과가 발생하고 있으며, 국순당은 약 28%의 지분을 보유하고 있으며, 주류생산의 기술과 유통에 기여하고 있음.

2.1.3. 농촌관광 및 소득지원

- 고창군의 대표적인 농촌경관사업인 청보리경관특구는 2004년 12월에 선동 지구에 총 30만평 규모로 형성되었으며, 2007년 약 50만명의 관광객을 유치하여 보리, 지역농산물 판매, 보리밥 등 가공품 판매로 6억원 정도의 수익을 창출함. 또한 고창군 공읍면에 소재한 선산, 선동 등 8개 마을이 이들 지역의 대표자원인 청보리를 모티브로 ‘청보리움’이라는 공동브랜드를 개발하여 이들 지역에 대한 홍보에 적극적으로 이용하고 있음.
- 고창군에서는 청보리경관특구에 참여하고 있는 생산농가의 소득지원을 위해 군 자체예산을 편성하여 평당 200원씩 경관농업직불제를 실시하였음. 이후 정부에서 「경관보전직불제」를 실시함에 따라 참여농가에 추가적으로 보조를 할 수 있었으며, 청보리경관특구 이외에도 서정주 시인 생가에 국화조성에 따른 보조금을 지급하고 있음.
- 청보리경관특구사업의 문제점으로는 청보리축제, 메밀꽃 축제 개최시기가 농번기와 맞물려 있어 인력부족현상이 발생한다는 점과 체험활동 등 적극

적인 행사를 추진하고자 하여도 인력이 부족하여 제대로 실시되기 어려우며, 이러한 상황으로 인해 지역주민의 소득증대와 직결시키는 점에서도 제한이 따를 수밖에 없다는 것임. 또한, 방문 관광객 대부분이 체류를 하기보다는 방문형이기 때문에 향후 농촌관광을 통한 농어민 소득제고를 위해서는 체험을 유도할 수 있는 다양한 방안이 모색될 필요가 있음.

- 청보리경관특구 이외에 고창복분자 선연 웰빙플라자 신축과 복분자 관광빌리지 조성사업 등 생산, 가공, 판매, 체험 관광이 가능한 6차산업의 기반을 조성함으로써 지속적으로 복분자 산업을 통한 지역주민의 소득제고 노력을 지속하고 있음.
- 한편, 고창군은 인근지역인 정읍시와 부안군과의 연계하여 각 지자체의 홈페이지에 다른 지역의 관광축제나 특산물 등을 게재하여 광역의 관광자원과 연계할 수 있도록 하고 있음.

표 3-12. 고창군의 농촌관광 및 소득지원관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용 및 효과
고창복분자 선연 웰빙플라자 신축	복분자 생산농가 및 가공업자	고창복분자 홍보·전시·체험·판매
복분자 관광빌리지 조성사업	복분자 생산농가 및 가공업자	복분자 기능성 식품 생산 시설 및 가공, 유통 판매 시설 증가로 농가소득 안정화에 기여 생산, 가공, 판매, 체험관광이 가능한 6차 산업 기반조성
경관농업직불제	선동지구, 노동지구 등	메밀, 들국화, 유채, 자운영, 청보리 등 경관작물 재배농가에 대한 직불제 추진

2.1.4. 농민교육

- 고창군은 농림부의 지역특성화교육의 일환으로 「고창농촌개발대학」을 운영하고 있음. 이 사업은 2006년부터 실시되고 있으며 지역별 농업발전 전략에 따라 필요한 인력양성 교육을 실시하는 것이 특징임.
- 고창군, 농업기술센터, 고창대학·전북대, 고창농협군지부, 친환경농산물 유통업체 오르빌 등이 공동구성한 ‘고창농업교육협력단’을 중심으로 운영하여 기관간 교육과정 중복 운영으로 인해 발생하는 인적·물적 자원의 비효율적 이용문제를 해결하고자 하였음.
- 2006년의 경우 특산물 개발과정(복분자), 산지유통과정(수박브랜드육성), 친환경농촌관광과정, 특별교육과정 등 4개 과정과 고창 복분자산업 발전을 위한 국제 심포지움을 실시하였음. 2007년에는 특산물개발, 농촌관광, 농산물마케팅 등 정규교육과정 이외에 농식품개발, 친환경수박, 브랜드고추 등 단기교육과정을 추가로 운영하였음.
- 고창군은 체계적인 농민 교육뿐만 아니라 교육생을 대상으로 ‘다차산업 벤처 시범농 창업’을 지원하여 지역농업경영의 복합화와 다각화 노력을 병행하였음. 그 결과 2006년 10농가, 2007년 12농가가 창업을 하였으며, 이들 농가의 소득도 이전보다 크게 증가하여 경영안정화에 기여하고 있음.
- 그러나 지역특성화 교육 사업이 2008년도에 종료되어 농업전문 경영체 육성을 위한 사후관리에 어려움이 있는데다 현장교육이 견학 정도에 머무르고 있어 현장 체험 교육장 설치 사업의 개발이 필요함. 따라서 교육후 체계적인 사후관리로 농업전문 경영체 육성을 위한 사후관리 지원이 체계적으로 이루어 질 수 있도록 수료생 중 지속적인 교육을 원하는 농업인을 대상

으로 한 농업인 심화과정 추진이 필요함.

2.1.5. 시사점

- 고창군은 선운사 일부지역에서 자생하던 복분자를 지역의 특산물로 발전시켰을 뿐만 아니라 대기업이나 수출을 통한 안정적인 판로확보, 그리고 지리적표시제와 생산이력제 추진으로 지역주민의 소득 증대와 지속적인 참여를 유도할 수 있었음. 또한, 복분자 생산자가 가공제품의 생산에도 참여할 수 있도록 함으로써 경영의 복합화를 통한 부가가치 제고에도 노력하고 있는 등 긍정적인 측면이 많이 부각되고 있음.
- 생산자 기업 통합마케팅 지원 추진에 의한 소득 증대 방안, 아이디어 제공자에 의한 직접 연구용역 발주로 연구결과의 실효성을 제고하는 점 등은 지역농정에 시사하는 바가 크다고 판단됨.
- 고창군의 경우 적시에 중앙정부의 지원을 받아 복분자나 기타 사업을 활성화할 수 있었으나 이는 반대로 중앙정부의 적절한 지원이 감소할 경우에는 지역농업 발전에 한계가 존재할 수밖에 없음을 의미함. 따라서 향후 재정자립도 향상노력과 함께 자체적인 지방농정재원을 확보하는 노력이 병행되어야 할 것으로 판단됨.
- 지자체의 재정자립도가 9% 정도로 열악한 상황 하에서도 재배면적이 15ha에 지나지 않은 복분자의 시험장을 설립·운영하고, 청보리 경관특구 조성을 위해 생산자들에게 군 자체 예산만으로 지원하는 등 지역의 발전에 필요하다고 판단되는 사업에 대해서는 중앙정부의 지원 없이 지역 자체농정을 추진한 점 등은 선진적인 지역농정 체제에 주는 시사점이 크다고 하겠음.

2.2. 순천시

- 순천시는 2004년 이후 행정직제와 농촌진흥청 직제가 통합된 사례로 일반적인 지역농정 주체와 다른 형태를 갖고 있음. 지도직, 행정직, 기술직 통합으로 인해 유사사업의 중복투자 문제가 완화되고 행정측면에서의 효율성이 증가하였으나, 통합에 따른 인력감축으로 농민들이 받는 서비스의 질적 저하나 순환성 업무로 인한 전문성 결여라는 문제점이 나타나고 있음.
- 이러한 농정 추진체계가 지역농업과 연관될 때 어떤 장단점을 갖는지 살펴보는 것도 향후 지방농정의 선진화 모색에 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것임.

2.2.1. 농산물 생산

- 순천시는 도농복합지역인 점과 지리적 여건상 다양한 품목의 소량 생산 특징을 갖고 있는 지역임. 또한 순천만과 주암호 등 청정이미지가 높아 순천시는 지자체 주도로 친환경농업을 중점적으로 육성하고 있음.
- 친환경농업특구지정, 광역친환경농업 시범단지 조성 등 환경 친화적, 지속가능한 농업으로서의 브랜드 이미지 제고로 판매망 확대와 소비자의 신뢰도 제고 노력을 하고 있음. 한편, 토양개량제, 유기질비료 지원과 친환경농산물 인증농가 지원 사업으로 친환경농산물 재배농가의 경영비 부담을 완화하고 소득을 높여줌으로써 농민의 자발적 참여를 꾀하고 있음.

표 3-13. 순천시의 농업생산관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용	효과
친환경농업특구 지정	순천만 인근 및 주암호 수변구역 일원 지역	친환경농업 생산기반 조성사업, 친환경 농산물 유통 및 판매 강화사업, 친환경농업 체험 및 브랜드 가치 강화사업	친환경농업 육성을 위한 기반 조성과 지역 농산물 브랜드 가치 상승에 따른 판매망 확대, 녹색농촌 관광농업을 통한 지역경제 활성화
광역친환경농업 시범단지 조성	시범단지 조성 및 단지내 시설 설립	경축순환자원화센터, 친환경 벼저온저장시설, 육묘용 상토 생산시설, 친환경농산물 저온저장고, 친환경 교육장, 가축분뇨자원화센터(친환경 축사시설) 등	친환경농업 생산기반 조성 및 경종과 축산을 연계한 자연순환형 농업 시스템 시범구축, 안전한 먹거리 생산으로 생산자와 소비자간 상생도모
토양검정실 내실운영	친환경농산물인증 토지 등	친환경농산물 인증 관련 토양이나 주요 작물재배지토양 검정, 토양검정 결과의 D/B화	순천시의 농산물 신뢰도 제고, 건전한 토양관리 및 시비기술 개발로 친환경농업 기반조성
친환경농산물 인증농가 지원	친환경농산물 인증농가	토양검정, 수질 및 잔류농약검사 등 인증비용지원 친환경농산물 명예감시원의 현장 품질 인증 준수지도 활동비용지원	친환경 농업 확산 유도 소비자 신뢰 확보
경쟁력 있는 1읍면동 1특품 육성	순천시 읍면동	1읍면에 1품목에 대한 지속적인 지원	지역별로 1개 품목만 지원함에 따라 공급과잉 방지
영농자재 공급지원	순천쌀 생산농가	우량상토 공급, 맞춤형비료 지원	화학비료 사용 절감에 따른 미질 향상과 농업인들의 경영비 부담 경감
토양개량제 공급	신청농가	토양개량제 지급	토양을 개량하고 지력을 유지 보전하여 친환경농업 실천기반 조성
유기질비료 공급	유기질비료를 직접 농산물 생산에 사용하는 농가	유기질비료(혼합유박, 혼합유기질비료, 유기복합비료) 구입비용 일부 지원	지력증진으로 고품질 농산물 생산기반 및 지속가능한 친환경농업 실현
조사료 생산기반확충		사료작물재배, 볏짚사료화, 볏짚수거기 지원, 경종농가 연계 조사료 생산장비 지원, 청보리 조사료 생산	유희농지의 이용도 제고와 조사료 생산기반의 확충
가축분뇨 자원화	축산농가	축산분뇨처리시설 지원, 축산환경개선재 지원, 가축분뇨퇴비화 촉진	수질보전 및 자원화에 따른 경종과 축산이 연계된 자연순환농업 활성화

- 순천시는 경영주의 고령화와 지리적인 여건으로 인한 경영의 영세성으로 인해 영농환경이 다른 사례지역보다 열악한 편이고, 광역친환경농업 시범단지 지정으로 친환경농업을 추진해야 하는 상황 하에서 지역 내 농업자원을 효율적으로 조직하고 운영할 필요가 있음. 이를 위해 순천농협에서는 2007년부터 ‘직영농장’ 사업을 실시하고 있음.
- ‘직영농장’은 중산간 지대에 고령농가가 많으면서 기계화 영농이 가능한 마을을 선정해 전체 농지를 장기 임대하고 마을의 지도자를 농장장으로 선정해 관리토록 하고 있음. 또한, 마을의 농가들에게는 필요 시 노동력을 제공토록 하여 임대 수입 이외에 노임소득을 얻을 수 있는 기회를 제공하여 소득감소를 보완하고 있음. 작부체계도 벼농사 중심에서 기계화가 가능한 다양한 작물을 재배하는 체계로 전환하여 노동력을 연중 활용할 수 있도록 하였음. 그 결과 농업생산의 효율성이 증가하고 농장지구 전체를 친환경농업을 적용함으로써 다양한 친환경 농산물을 안정적으로 확보하고 있음.
- 한편으로는 조합원에 대해 시세보다 높은 임차료를 지급하여 인근의 전업농에게 임차료 상승부담을 주고 있다는 점과 농가가 경영을 포기해야 하는 등 부정적인 측면도 나타나고 있음. 그러나 순천시와 같은 영세소농 구조 하에서 협업농 체제를 구축하고 규모화 된 생산구조로 생산의 효율성을 높일 수 있다는 점에서는 혁신적이라고 할 수 있음.

2.2.2. 농산물 가공 및 판매 등 유통

- 순천시의 대표적인 지역생산물의 안정적인 판로확보를 위한 사업으로는 학교급식사업을 들 수 있음. 본 사업은 학교급식 식재료를 친환경인증 농산물로 지원하여 친환경인증 농산물의 안정적인 판로를 확보하여 관내 친환경농산물의 소비촉진과 농가의 소득 증대에 기여함을 주요 목적으로 하고 있음.

- 본 사업의 대상은 관내에서 급식을 실시하고 있는 보육시설, 유치원, 초·중·고·특수학교 등이며 외부운반 위탁급식학교는 지원대상에서 제외하고 있음. 학교급식에 사용되는 식재료 중 농산물은 100% 친환경인증 농산물을 공급함을 궁극적인 목표로 설정하고, 친환경인증 농산물 구입비는 학부모 부담금 등으로 40% 이상 의무부담토록 하고, 부담비율을 준수하지 않는 학교나 시설은 식재료 지원금을 중단토록 하고 있음.
- 지원방법은 해당 학교에서 주문한 식재료를 순천시 관내에서 계약 재배한 친환경인증 농산물로 현물 공급하되 부족한 품목은 전남지역에서 생산된 친환경인증 농산물로 보충하는 방법으로 이루어지고 있음.

표 3-14. 순천시의 농산물 유통관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용	효과
학교급식 친환경 식재료 지원 확대	시 관내 보육시설, 유치원, 초·중·고등학교	농산물 안정적 공급을 위한 계약 재배 확대 학교급식 식재료 친환경 농산물 지원	지역내 친환경 농산물 생산 농가의 안정적인 판로 확보와 소득 안정화
농산물 공동상표 '순천미인' 브랜드화	지역 농산물	순천농산물 공동상표사용에 관한 조례제정, 품목별 단지 조성 및 브랜드 화(순천미인단감)	신선농산물과 가공농산물 등 지역내 농산물의 판로 확보
위생적인 축산물 유통		돼지고기브랜드육성(지리산매실포크), 학교우유급식, 사육단계 HACCP 3개소 지원	안전하고 위생적인 생산 및 기능성 브랜드육 생산으로 경쟁력 강화 품질의 균일화 및 고급화로 소비자 신뢰 확보
친환경 농산물 물류센터 건립		물류창고, 저온저장고, 사무실	지역내 생산되는 친환경농산물의 유통효율성 제고

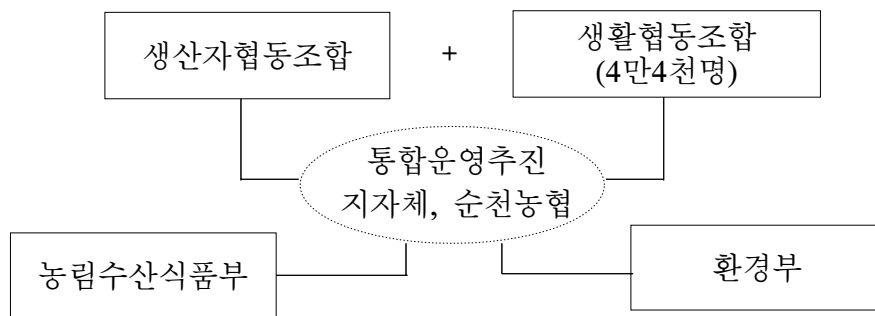
- 학교급식은 2004년부터 시작되어 현재까지 지속적으로 추진되고 있으며, 도비와 시비를 포함한 지원액은 2004년에 13억원, 100개교에서 2007년에는

65억원, 311개교로 지원폭을 증가시켜 왔음. 학교급식에 필요한 농산물은 산지유통센터를 중심으로 순천농협, 순천원협, 별량농협 등에서 전담하여 운영하고 있음. 친환경인증 농산물의 안정적인 공급을 위해 생산자단체, 교육청, 농업기술센터가 유기적인 협조체제를 구축하고, 학교급식지원심의회를 통하여 급식의 질 향상 및 적정가 구입 등 사업내용에 대한 협의를 강화하고 있음.

- 학교급식사업이 성공적으로 유지되고 발전될 수 있었던 데는 농정주체인 순천시뿐만 아니라 지역 내 학부모, 보육시설원장, 영양사 등 지역주민의 관심과 참여가 학교급식지원심의회를 통해 지속적으로 이루어질 수 있었고, 식재료의 안정성 검사를 위해 농산물품질관리소도 참여하는 등 지방농정과 관련된 주체들이 유기적으로 협조하는 시스템이 정착된 데 있음. 한편, 소비자들의 급식재료에 대한 신뢰도 제고를 위해 심의회를 포함한 학부모대표와 NGO 단체 등이 현장점검을 실시하고 있음.
- 학교급식을 통해 소비되는 순천시 지역의 친환경 농산물은 전체 친환경농산물에 비해 상당히 적은 수준으로 최근에는 경기도 양평군과 친환경농산물 판매협약을 맺는 등 순천시 이외지역을 대상으로 판로확보에 나서고 있음. 그러나 순천시의 지리적 여건상 다른 지역과의 판매협약에는 한계가 있을 것으로 예상됨에 따라 직거래 및 전자상거래 활성화, 대형소비처에 순천시 농산물 판매시설 구축, 농가참여 직판장 내실화를 통한 순천시와 인근 지역의 내수 진작 등 다양한 판로확보에 주력하고 있음.
- 지역 내 판매 시장의 확보를 위해서 순천시에서는 ‘순생순소(順生順消)’ 운동을 벌이는 한편, 순천농협을 중심으로 도·농 상생 프로그램을 추진하여 농식품의 직거래를 확대하고 물류비와 신선도 문제를 해결하고자 노력하고 있음.

- 도·농 상생 프로그램은 순천시 생활협동조합 조합원들을 대상으로 공동수발주가 가능한 전산장치(set top box)나 선순환 시스템을 위한 음식물 찌꺼기 처리 장치 등을 생산자 협동조합, 지자체, 관련 정부부처가 공동으로 지원함으로써 지역의 농산물을 안정적으로 공급할 수 있는 시스템을 구축하는 데에 목적을 두고 있음.

그림 3-1. 도·농 상생 프로그램 참여 주체 및 운영체계



- 지역농산물 공동상표인 ‘순천미인’의 브랜드화로 지역의 인지도 제고와 농산물 판로 확보에 노력하고 있으며, 위생적인 축산물 유통을 통해 품질의 균일화와 안전성을 제고하여 소비자 신뢰 확보에 힘쓰고 있음.
- 순천농협이 운영하고 있는 파머스마켓도 지역에서 생산된 안전하고 품질 좋은 농산물 공급과 새벽시장 개념을 도입한 장바구니사업, 요식업자들을 대상으로 한 매장의 운영 등 인근의 대형할인마트와의 차별화 전략을 통해 지역 농산물의 판매에 크게 기여하고 있음.

2.2.3. 농촌관광 및 소득지원

- 지역 농업인의 소득지원을 위한 친환경농업 직불제와 쌀소득보전 직불제 실시하고 있음.
- 농촌관광으로는 농산어촌 체험마을 개발 육성 사업이 있으며 주로 체험형 프로그램 운영이 주요 내용으로 지역특산물과 연계된 사업부분이 부족한 것으로 판단됨.

표 3-15. 순천시의 농촌관광 및 소득지원관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용	효과
친환경농업 직불제	친환경농산물인증을 받은자	친환경농산물을 계속하여 생산하는 경우 최초 지급연도로 부터 필지별로 3년간만 지급	친환경농업 추진에 따른 농가 소득보전 농촌환경 보전 및 안전한 먹거리 농산물 생산
쌀소득보전 직불제	1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업에 이용된 농지	쌀소득보전 직불제 지불, 진흥지역 74.6원/m ² , 비진흥지역 59.7원/m ²	농가의 소득보전 및 영농의욕 고취 소득기반 보전에 따른 안정적 농업경영 추진
농산어촌 체험마을 개발 육성		농산물재배 및 생산, 전통식품 제조, 전통민속놀이 체험, 산촌 체험 등 프로그램 운영, 체험마을의 네트워크 구축	

2.2.4. 농민교육

- 농민교육은 순천시가 지향하고 있는 친환경 이미지에 맞게 친환경농업대학을 운영하고 있음. 그러나 교육프로그램에 있어서 식품안전성과 관리 등 친환경농산물과 관련된 이슈들에 대한 체계적인 내용 구성은 부족한 편임.

- 농민지도사업에 있어서는 농정과와 기술센터의 통합에 따른 인력감축으로 인해 전문적 기술을 현장의 농업인들에게 지도하는 데에 한계가 많은 것으로 나타나고 있음. 지방농정이 지속적인 효과를 내기 위해서는 구성원들의 자발적인 참여뿐만 아니라 지속적인 교육도 병행되어야 하므로 이에 대한 보완이 시급한 상황임. 또한 품목별 연구 모임체도 적어 이에 대한 적극적인 육성방안을 통해 생산자 단체의 역량을 강화할 필요가 있다고 판단됨.
- 개별 농업인의 소득 증대와 역량 있는 농업인의 발굴을 위한 벤처·스타농업인 육성사업은 다른 지역과 비교해보면 특징이 있는 교육사업이라 할 수 있음.

표 3-16. 순천시의 농민교육관련 추진사업

사업명	사업대상	사업내용	효과
맞춤형 농업인 교육	지역내 농업인	친환경농업대학 운영 품목별 농업인 연구 모임체 육성(16개), 품목별 농업인 교육(연 10회)	농업인들의 경영능력 향상 및 전문농업인 육성 품목별 농업인 교육체제로의 전환을 통한 경쟁력 향상
벤처·스타농업인 육성	지역내 농업인	벤처농업육성지원 사업 추진 한국벤처농업대학 수강지원 벤처농업대학 관련 행사 및 박람회 참가	역량 있는 농업인을 발굴하여 집중 육성 벤처농업 활성화를 통한 지역농산물 이미지 제고 및 판매 촉진

2.2.5. 시사점

- 순천시는 순천만이나 상수원 등 지역적으로 친환경적인 이미지를 부각시키고, 지역순환형 농업기반을 조성함으로써 지역내 생산물의 부가가치를 제고하는 동시에 환경오염을 최소화하는 지역순환형 농업시스템을 도입하려고 하고 있음. 이를 위해 순천시 지자체 차원에서는 다양한 관련사업을 추진해 왔고 앞으로도 추진할 계획을 갖고 있음. 그러나 지역 농업인들은 사업과

관련된 교육을 실시하기 위한 교육프로그램이 부족함에 따라 지역주민의 참여가 적극적으로 이루어지지 않을 가능성도 있어 이에 대한 보완이 시급한 것으로 판단됨.

- 지역생산물의 안정적인 판로확보와 친환경 농산물에 대한 지역 농업인들의 관심 제고를 위해 실시된 학교급식사업은 지역농업 발전에 있어서 큰 역할을 수행하였다고 평가됨. 이 사업의 성공요인은 지역농정 주체 중 어느 한 주체의 노력보다는 농산물 생산단체, 농협, 지자체, 그리고 학부모와 소비자 단체 등 모든 주체들의 적극적인 참여와 관심에서 찾을 수 있음. 이와 같은 농정추진체계는 지속적인 농정추진과 직접적인 관련이 있다고 할 수 있음.
- 일반농정과 관련하여 지역 주민과 농민단체, 농협 등의 농정참여는 지자체에서 기 작성된 농정시책사업지침에 관한 의견 수렴에 그치고 있어 지역농정 전반에 관한 기획과 추진에 대한 지역주민들의 참여는 미비하다고 할 수 있음.
- 한편, 순천농협의 ‘직영농장’사업은 영세한 소농 생산구조를 효율적이고 합리적으로 개선할 수 있는 측면에서 향후 적극적인 관심을 가질 필요가 있다고 판단됨.

2.3. 청양군

2.3.1. 농산물 생산

- 청양군은 2007년부터 친환경농업단지를 조성하고 쌀을 중심으로 친환경 농산물의 생산량을 증가시키고 있음. 소비자의 요구에 부합되는 상품을 생산

함으로서 청양군 농산물에 대한 소비자의 신뢰도를 제고하고 농가소득 증대를 꾀하고 있음. 한편, 학교급식 및 단체급식납품 등 안정적인 판로 확보에도 노력중이나 아직은 성과가 크지 않음.

- 청양군은 지역농업을 대표할 수 있는 10대 작목으로 고추, 구기자, 맥문동, 멜론, 밤 등을 선정하고 집중적으로 육성할 수 있는 기반을 조성함으로써 지역농업의 경쟁력을 제고 하고, 농가소득의 증대를 위해 새로운 작목을 발굴하고자 하는 노력도 병행하여 일반고추보다 비타민 함량이 15배인 비타민 청양고추를 개발하였음.
- 친환경 이미지 제고를 위해 유기축산 시범단지를 조성·운영하여 유기적 경종농사와 유기축산이 연계되는 지역순환형 농업기반을 조성함으로써 지역의 부가가치를 높이는 동시에 환경오염을 최소화하려고 함. 한편, 축산바이오테크노 파크를 조성하여 축산 종합 연구 및 축산기술개발, BT 연구 및 산업화의 중심센터로서의 역할 정착에 노력하고 있음.

표 3-17. 청양군의 농업생산관련 추진사업

사업명	사업필요성	사업내용	효과
친환경농업단지 확대	소비자가 선호하는 고품질 친환경 쌀 생산기반 마련	친환경농업에 대한 행정적인 지원, 통합브랜드화를 통한 판로개척, 학교급식 및 단체 급식 납품 등 안정적인 판로 확보 지원	안전성이 확보된 고품질 친환경 농산물을 생산하여 소비자가 만족할 수 있는 농산물을 공급하여 농가소득 증대
10대 전략작목 육성	청양군 지역농업을 대표할 수 있는 전략작목을 선정하고 체계적으로 육성할 수 있는 기반 조성	생산설비 집중 지원, 지역특화 품목 육성	품목별 선도농가 발굴로 경쟁력있는 청양대표 농특산물 생산 전략작목 집중지원으로 농업경쟁력 제고
새 소득작목 발굴	시장개방으로 경쟁이 심화되고 있는 현실을 극복하기 위해 경쟁력 있는 신규 소득작목 발굴 필요	복분자 재배, 블루베리 재배 확산	신규 소득작목 발굴을 통한 지역농가 소득 증대
공동 육묘장 조성	지역내 육묘장이 없어 공주, 논산, 부여 등지에서 묘목을 구입하여 농가의 비용부담 증가 지역에 적합한 묘목 생산 기반 마련	수원, 채광조건 등 적합한 지역에 시설 설치	농가소득의 외부유출 방지 농업기술 발전으로 지역 경쟁력 제고
유기축산 시범단지 조성·운영	경종과 축산의 순환시스템 구축을 위해 유기축산이 요구되는 지역을 중심으로 유기축산 시범단지 조성	유기축사, 유기퇴비장 조성	유기적 경종농사와 유기축산이 연계되는 순환형 친환경 모델 구축 경종 부산물의 축산활용, 축산부산물의 유기질비료 활용으로 순환적 환경농업 추진
지역특화 소득작목 연구개발	지역 소득 작목 개발 및 유망작목 발굴 보급으로 농가 소득 향상	기능성 느타리버섯 생산 기술연구, 구기자 외대재배 수확기 개발 연구 등	농장의 현장 애로기술 해결 가공상품 개발을 통한 소득작목의 부가가치 증대
기능성 상품 개발 시험 연구	기능성 웰빙식품을 개발하고 이를 브랜드화함으로써 농가소득 창출	윳버섯, 콩가공 아이스크림, 청양고추 아이스크림, 비빔밥 등 5종	지역농업의 새로운 부가가치 창출 도시민의 웰빙욕구 충족을 통한 지역 활성화
축산바이오테크노파크 조성	생명공학기술을 이용한 가축개량 및 고능력 종축생산 보급의 필요성	축산시험장 이전, 동물사육장, 형질전환 복제돼지 연구센터 건립	축산 종합 연구단지 조성 축산기술개발, 종축보급, BT 연구 및 산업화 중심센터로 운영

- 청양군의 대표적 농산물인 고추의 친환경 재배를 위해 신활력사업의 일환으로 부직포를 전마을에 보급함과 아울러 40ha, 200여 농가에 비가림 시설 하우스를 지원하였음. 이외에도 전마을에 고추 세척기와 건조기, 고추상토를 보급하고 품질표준화와 잔류농약 검증을 위한 연구용역을 실시하였음. 또한 지자체와 농협에서 직거래 마케팅을 중심으로 판매와 가격을 보장함으로써 생산자들의 참여가 제고되는 효과를 유발하였음.
- 고품질 고추생산을 위한 선도인력 양성을 위해 청양고추 연구회를 조직하고, 마을당 5인을 선발하여 전마을 공동생산위원회를 구성하였음. 또한, 무제초제, 세척, 양건건조, 공동선별, 품질보증, 리콜 등 6차별화 시스템을 구축하고, 마을 주민 51명이 명품청양고추 선별위원 조직을 구성하고 마을생산위원회, 고추연구회, 농협조합장, 읍면장 등의 확인 하에 공동선별을 통한 철저한 품질관리로 고추생산농가의 자발적인 참여를 이끌어 내고 있음.
- 그러나 명품고추사업과 관련하여 개발된 브랜드인 비타민 청양고추는 전문가와 고추연구회의 의견을 고려하지 않은 채 지자체 주도적으로 실시함에 따라 성과가 미흡한 것으로 나타나고 있음.

2.3.2. 농산물 가공 및 판매 등 유통

- 지역농가의 영농 복합화를 위해 신활력사업을 통한 고추명품화 사업과 구기자 클러스터사업, 소규모 가공공장 건립 지원사업을 추진하였음. 또한 유통망의 다각화를 위해 1마을 1도시 자매결연 추진, 학교급식을 통한 친환경 농산물 판로 확대, 대중매체를 통한 홍보 및 품평회와 전시회 참가를 추진하고 있음.
- 명품 고추의 유통을 위한 행정적 지원에는 도·농 교류를 통한 직거래 마케팅의 활성화, 리콜제 실시 등으로 고객관리 철저, 생산과정의 CD 제작 등

홍보 지원 등을 들 수 있음. 또한 고추와 구기자 축제시에는 축제 준비를 위한 협의회 개최와 축제이후 현지주민과 방문객을 대상으로 설문조사를 실시하여 의견을 체계적으로 수렴하고 있음.

표 3-18. 청양군의 농산물 유통관련 추진사업

사업명	사업필요성	사업내용	효과
1마을 1도시 자매결연	도시와 농촌이 상생할 수 있는 교류기반 확충	마을 교류활동, 자매결연 성사 교류활동, 우수 읍면 시상	농축산물 판매활동 촉진으로 농가소득 증대
고품질 벼 가공시설 확충	수입개방에 대비한 경쟁력 강화방안 마련	건조기, 저온저장창고 조성	차별화된 고품질 벼를 생산함으로써 농가 경제 활성화 도모
신활력사업을 통한 고추명품화	신활력사업의 일환으로 추진되는 청양고추 명품화 사업을 통해 청양고추의 경쟁력 제고	지역혁신체계 조직·운영, 고추핵심기술 개발, 고품질 고추생산, 고추가공상품 개발, 고추유통·마케팅, 고추체험관광	청양고추의 명품화를 통한 농가소득 향상 및 농업의 6차산업화 도모
구기자 클러스터 추진	생산위주의 농업에서 벗어나 가공·유통·체험관관이 연계된 농업의 6차산업화를 통해 고부가가치 농업 실현	혁신체계 및 네트워킹 구축, 핵심기반 조성, 산업화 및 마케팅	지역농업의 고부가가치화
매스미디어 홍보 및 품평회·전시회 참가	대도시 소비자를 대상으로 다양한 매체를 활용하여 청양 특산물을 홍보	농특산물 홍보 판촉, 대도시 홍보관 설치·운영	특산물 판로 개척 우수 농특산물의 판촉활동으로 청양 브랜드의 대외적 인지도 제고
친환경농산물 판로 확대	지속적으로 증가하고 있는 친환경농산물의 안정적인 판로 확보방안 모색 및 학생들에게 안전한 먹거리 제공	친환경 농산물 학교급식 지원	친환경농산물의 판로확보를 통한 안정적인 생산여건 조성 학생 급식의 안전성 제고
소규모 가공공장 건립 지원	농촌 체험을 위해 방문하는 관광객에게 판매할 수 있는 상품 생산여건 조성	소규모 가공공장(된장, 김치 가공공장 등) 건립	농촌관광 활성화 촉진 지속적으로 판매가능한 가공 상품 생산으로 농가소득 향상

- 고추의 부가가치 제고를 위해 고춧가루 공장과, 장류사업업체인 영농법인 고추랜드를 설립하는 등 다각적인 노력을 하고 있으나 그 효과는 미미한 상황임. 고추랜드의 경우 도비와 군비 7억원, 자부담 7억원 등 총 14억을 투자하여 설립하였으나 경영자의 경영마인드 및 능력부족으로 경영실적이 저조한 상황이며 판매처의 확보나 홍보에 있어서 지자체에 대한 의존이 심화되고 있는 등 향후 경영정상화를 위한 추가적인 노력이 필요한 상황임.

2.3.3. 농촌관광 및 소득지원

- 청양군은 1마을 1도시 자매결연을 통한 도·농간 교류기반 확충과 청양의 특산물인 고추, 구기자, 콩, 맥문동 생산지를 관광자원화 한 테마농업단지 조성사업, 칠갑산을 활용한 산삼벨리 조성사업 등의 추진으로 농가의 부가가치 창출을 위해 노력하고 있음.
- 한편, 친환경농업직불, 쌀소득 보전직불, 조건불리 직접지불사업도 병행함으로써 농가소득의 안정화를 기하고 있음.

2.3.4. 농민교육

- 지역농업의 경쟁력 강화를 주도할 전업농 및 전문농업 경영체 육성을 위해 개별농가를 대상으로 단계별 육성목표를 설정하여 지원하고, 자금 지원 후 경영평가 등 사후관리를 실시하는 한편, 전문농업 경영체에 대해서는 경영개선 활동을 지원하는 교육훈련 및 경영지도와 상담체계를 구축하고 있음.

표 3-19. 청양군의 농촌관광 및 소득지원관련 추진사업

사업명	사업필요성	사업내용	효과
1마을 1도시 자매결연	도시와 농촌이 상생할 수 있는 교류기반 확충	마을 교류활동, 자매결연 행사 교류활동, 우수 읍면 시상	녹색관광산업 활성화를 통해 지역경제 활력 증진
테마농업단지 조성	청양을 대표하는 특산물인 구기자, 고추, 콩, 맥문동 등의 생산지를 집산화하여 관광 자원화함으로써 농가소득 향상 도모	구기자, 고추, 콩, 맥문동 단지 조성	고품질 친환경농산물 생산 확대로 농가소득 향상 특산물 생산지의 관광자원화를 통해 농외소득 향상
친환경농업직불제	친환경농업 실천 농가에 직접지불제도를 적용하여 친환경농업을 육성하고 농촌의 환경보전과 안전한 농산물 생산	친환경농업 직불제 실시	친환경농업을 실현하는 농가의 경쟁력 제고 청양군 친환경 농산물에 대한 도시소비자의 신뢰도 제고
쌀소득 등 보전직불제	쌀 협상이후의 가격하락시 벼 재배농가 소득 적정수준 유지	쌀소득 등 보전직불제 실시	쌀 재배농가의 소득수준 유지
조건불리 직접지불사업	농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역의 소득 보조 및 지역 활성화 도모	조건불리 직접지불 지급	농업생산성이 낮은 지역 농가의 소득수준 유지
칠갑산 산삼벨리 조성	칠갑산을 활용한 산삼 재배단지 조성으로 농가의 고소득 창출 기반 조성, 산삼 재배단지를 관광자원화하여 새로운 관광요소로 활용	산삼씨앗, 묘, 부대시설 지원	산삼이 갖고 있는 신비감을 칠갑산에 접목하여 영산의 이미지 부가 가공품 개발 후 이를 청양 특산품화하여 농가 부가가치 창출
고추구기자 특화시장 기능 활성화	옛 문화체험 기회를 제공하여 기존 유통업체와 차별화 도모	구기자 약초 판매장 조성, 공동 저장창고 조성, 주차장 및 관련 부대시설 조성	민속문화체험을 할 수 있는 향수문화장터로 명소화시켜 외래 관광객 유치 활성화

- 농업인 단체 육성 및 교육 활성화 사업을 통해 지식과 경영능력을 갖춘 핵심 전문농업인을 양성하고 작목별 연구회 활성화를 위한 지원을 확대하고 있음. 또한 작목별·유통과정별 세분화된 교육프로그램을 마련하여 농업인

에게 실질적으로 도움이 될 수 있도록 하고 있으나 다른 사례지역보다는 교육의 구체성이 떨어지고 있어 향후 이에 대한 보완이 필요하다고 판단됨.

표 3-20. 청양군의 농민교육관련 추진사업

사업명	사업필요성	사업내용	효과
지역농업주체의 혁신역량강화	지역농업 발전 및 대외적인 경쟁력 제고를 위해서는 우선적으로 지역농업주체의 혁신역량 강화가 필수적임	지역농업주체 인력풀 구성, 네트워크 구축, 전문기술인력 양성 프로그램 개발 등	지역농업 주체의 혁신역량 강화를 통한 청양농업의 경쟁력 확보 대내외적 농업여건 변화에 대응할 수 있는 역량 구축
전략작목 육성을 위한 고급 농사기술 보급	전략작목 육성을 위한 고급 농사기술 보급으로 새로운 기술과 아이디어가 접목된 벤처형 농업비즈니스 창출	품목별 핵심기술 개발·보급	벤처형 농업 비즈니스 창출을 통한 청양농업의 경쟁력 강화 고부가가치형 농업을 통한 농가의 소득 증대
전업농 및 전문농업 경영체 육성	지역농업의 경쟁력 강화를 주도해 나갈 전문화·규모화·현대화된 전업농과 전문농업 경영체 육성 필요	교육훈련 및 경영지도·상담, 전문 컨설팅 지원, 청양농업 블루오션 연구회 구성·운영 등	지식농업 구조의 고도화 및 신지식형 농업 비즈니스 창출 유도 첨단영농기술과 경영능력을 구비함으로써 농업의 환경변화에 조직적으로 대응할 수 있는 능력 배양
농업인 단체 육성 및 교육 활성화	작목반 육성 프로그램 개발을 통해 신지식 농업·농촌인력 양성 작목별, 유통과정별 전문화된 교육프로그램을 제작·보급하여 농업인의 역량 강화 도모	위탁교육기관 선정, 교육 프로그램 제작, 작목 연구회 지원 등	작목반 활성화를 통한 지역경제 활성화 기여 지역농업 구조의 고도화 및 신지식형 농업 비즈니스 창출 유도

- 한편, 일선에서 농민들의 영농기술 지도를 담당하고 있는 기술센터 직원들의 수준이 오히려 생산자보다 낮아 실질적으로 도움을 주지 못하는 경우가 많은 것으로 평가되고 있어 기술센터 직원들에 대한 지속적이고 현장 중심의 교육이 필요한 상황임. 새로운 영농기술이나 상품개발에 있어서 선도농

등 농업인의 수요를 충분히 반영할 수 있는 시스템 부재로 연구개발에 대한 효과가 낮은 문제점도 발생하고 있음.

2.3.5. 시사점

- 청양군의 지역농정 중에서 성공적인 요인으로 부각되고 있는 것은 고추의 신활력사업에서 생산농가의 자발적 참여를 이끌어내고 있다는 점임. 이러한 농가의 참여 이면에는 행정당국의 적극적인 지원 이외에도 ‘전마을 공동 생산위원회’와 ‘명품청양고추 선별위원 조직’이라는 확고한 리더십을 가진 주체형성이 가능했기 때문으로 판단됨.
- 물론 이러한 조직이 기능이 원활하고 효과적으로 되기까지는 생산농민의 반발이 많았으나 청양고추의 엄격한 품질 차별화가 결국에는 농가수취가격 상승과 소득 제고로 이어졌기 때문에 지역 생산농가의 자발적인 참여가 가능하였음.
- 그러나 비타민 청양고추와 같이 생산자 단체나 전문가들의 협조가 없이 지자체가 독자적으로 실시한 사업의 경우는 오히려 실패한 사례로 나타나고 있어 농정추진에 있어서 관련주체의 참여가 매우 중요함을 알 수 있음.
- 고추랜드의 경우는 지방농정 추진에 있어서 인적 역량이 얼마만큼 중요한지를 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있음. 청양고추의 2·3차 산업화를 위해 지자체 중심으로 고추랜드를 설립한 취지는 긍정적이나 이를 책임지고 운영할 수 있는 인적자원의 결여로 지리적표시제 등 청양군의 이점을 충분히 살리지 못하고 판매실적이 저조한 결과를 초래하였음.

제4 장

지역농업 개발을 위한 지방농정의 선진화 방안

1. 규모화

- WTO/DDA 농업협상이나 FTA 확대로 농산물 시장개방이 가속화되는 상황에서 우리나라 농업이 생존하기 위해서는 농산물의 안전성 제고나 품질 고급화 노력과 함께 노동생산성을 높일 수 있는 규모화 노력도 꾸준히 추진되어야 함. 그러나 경지규모가 영세할 뿐만 아니라 분산되어 있는 우리나라의 생산여건 하에서는 개별경영체의 규모 확대만으로는 농업 전반에 걸친 노동생산성의 제고에는 한계가 있음.
- 규모화는 지역농업의 구조 변화와 직결된 문제라고 할 수 있으며, 경지의 영세분산성을 극복하고 농업생산성을 높이기 위해서는 반드시 경작규모의 확대와 동시에 단지화가 필요함. 이를 위해서는 전업농의 경작 규모 확대의 꾸준한 추진과 더불어 고령농과 영세농의 효율적인 규모화가 동시에 추진되어야 함.

- 고령농이나 영세농의 규모화에 대한 대안으로는 지역농장과 같은 단지화의 추진이 필수적이라 할 수 있음. 지역농장을 통한 농업생산력의 극대화는 지역 내 농민들의 협의를 통해 토지, 노동 및 기계와 시설 등 자본의 지역자원을 가장 유효하게 이용하는 체계를 확립할 때 가능함. 지역 농민들의 적극적인 참여를 위해서는 임대료를 현 시세보다 높게 지급하는 등의 유인책이 수반되어야 하며, 반드시 생산된 농산물의 판로를 고려한 마케팅 측면에서의 작부체계에 대한 기획도 필요함.
- 지역사례에서도 지역농업 발전을 성공적으로 이끈 지역농정은 일차적으로 규모화를 지향하고 있음을 알 수 있음. 고창의 복분자, 청양의 고추명품화, 순천의 친환경농산물은 전국대비 생산량 점유율 제고와 생산농가의 참여확대를 통한 대외 인지도 제고, 소비자 유통업체와의 거래시 우위 점유 등의 효과를 통해 지역농산물의 경쟁력을 제고하고 있음.
- 고창은 복분자 재배면적의 꾸준한 증가, 수매가격 상향지급을 통한 지역 원재료의 확보, 복분자를 이용한 새로운 상품 개발 및 보급, 생산기술의 연구 및 기술지원 등 복분자주 가공 영농조합의 규모화를 위한 인센티브 부여 등 전국대비 복분자와 복분자 가공품의 높은 점유율을 꾸준히 유지하고 있음.
- 순천농협은 순천지역 생산자의 고령화와 협소한 경지문제를 효과적으로 해결하기 위해 전국에서 최초로 농협 직영농장을 2007년부터 시범적으로 운영하고 있는데 이를 통해 지역농업을 조직화하고 친환경농산물 취급물량을 확대하도록 하고 있음.
- 청양군도 군내 모든 지역의 고추 생산농가 참여를 적극적으로 유도하고, 차별화된 고추에 한해 지자체 책임 하에 브랜드화 및 높은 판매가격 유지로 참여농가의 확대를 지속적으로 꾀하고 있음.

2. 마케팅

- 지역농업 발전을 성공적으로 이끈 지역농정의 다른 특징으로 생산된 농산물이나 가공품의 판로확보를 위한 적극적인 노력을 들 수 있음. 시장개방이후 값싼 외국농산물의 수입증가와 함께 국내 농산물도 대부분 과잉 생산 추세가 가속화됨에 따라 국산농산물과 수입산농산물, 그리고 지역간 생산된 농산물의 판매경쟁이 매우 치열해 지고 있음. 생산된 농산물을 판매할 수 있는 판로확보 차원에서 지역농업의 마케팅 확립여부는 지역농업의 발전과 직결되어 있는 상황임.
- 지역농업 차원에서의 마케팅 전략은 유통의 규모화를 위한 생산의 규모화가 선결되어야 할 문제이며, 농산물 시장의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것임. 한편, 지역농업의 안정적인 판로확보 차원에서 대도시 지향적인 마케팅 전략과 동시에 지역 내 판매시장을 확보하는 것도 중요하게 고려되어야 할 사항임.
- 소비자의 로열티를 어떻게 구축할 수 있는가에 대해서는 일종의 회원제 개념의 마케팅이 중요한 전략으로 고려될 수 있음. 회원제 마케팅은 일종의 직거래 방식으로 학교급식 등이 좋은 사례라고 할 수 있음. 또한 순천농협에서 추진중인 도·농 상생 프로그램 사례처럼 IT 기술을 접목한 새로운 방식의 마케팅 전략도 적극적으로 고려될 필요가 있음.
- 고창의 경우 복분자주의 판로확보를 위해 국순당이라는 전국 규모의 제조업체와 제휴를 통해 전국적인 판매망을 확보하고, 생산자들과의 계약재배와 롯데 칠성과의 농산물 공급계약, 일본 등 수출노력, 그리고 소비지 홍보

를 통해 안정적인 판로를 확보하고 있음.

- 청양은 1마을 1도시 자매결연을 통한 소비지 판매망 확보와 직거래 고객의 지자체 관리 및 홍보, 지자체와 생산자 단체의 포장재 개발 등을 통해 판로를 안정적으로 관리·확보하고 있음.
- 순천의 경우 농협과 지자체를 중심으로 한 친환경농산물의 적극적인 홍보와 학교급식의 운영, 순생순소(順生順消)와 같은 지역내 농산물 소비증대 운동의 추진 등은 지역 내 판매시장 확보를 통한 지역농업의 안정적인 판로 확보 측면에서 좋은 사례라고 할 수 있음.

3. 지역농정 추진체계

- 지역농업의 발전을 위한 지방농정의 선진화를 위해서는 지역농업 주체의 세 축이라 할 수 있는 지자체, 농협, 농민단체가 상호 밀접한 관련하에 협조체제를 구축하는 것이 가장 바람직한 지역농업의 시스템이라 할 수 있음. 고창 복분자 산업의 경우 군수를 포함한 지자체의 관심과 적극적인 사업추진, 농민단체들의 지역농정에 관한 관심과 참여, 판로 확보와 가공 등에 있어서 영농조합법인의 역할이 적절하게 조합된 결과 복분자 산업이 지속적으로 발전하고 결과적으로 지역농업의 발전과 생산자들의 소득을 제고하는 파급영향을 갖고 올 수 있었음.
- 청양의 경우는 품질차별화 및 고급화와 관련된 업무를 지자체가 직접 나서서 하는 것 보다는 생산자 단체가 자체적인 위원회를 구성하여 담당토록 하여 농정에 적극적으로 참여할 수 있는 방안을 마련함으로써 생산자들의 불만을 잠식시키고 원만하게 사업을 추진할 수 있었음.

- 순천시의 학교급식 사례에서도 지자체뿐만 아니라 학부모를 위시한 소비자 단체, 농협 등 생산자 단체 등 관련 주체들이 적극적으로 참여함으로써 학교급식 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 체계를 구축하고 있음.
- 지역농정이 시스템으로 운영되기 위해서는 지자체뿐만 아니라 지역농업을 구성하고 있는 농업관련 주체들, 농협, 수협, 축협과 작목반, 품목별 연구회, 4-H, 여성인모임 등 생산자단체들이 자율적이고 적극적인 관심을 갖고 지방농정에 참여할 수 있도록 방안을 모색하는 것이 매우 중요함. 특히 농정 관련 위원회의 기능을 활성화하기 위해서는 지역농업과 관련된 문제의 제기로부터 의사결정까지 위원회가 적극적으로 참여할 수 있도록 분과위원회를 활성화하고 위원회의 기능을 자문과 심의뿐만 아니라 정책결정까지 가능하도록 해야 할 것임.
- 지역농업의 생산자들이 지방농정에 참여할 수 있는 방법 중 가장 보편적인 것은 단체활동과 공청회 참여 등임. 각종 위원회에 참여하는 방법과 농어민 단체가 자치단체로부터 지방 농정의 일정부분을 위탁 받아 이를 집행함으로써 참여하는 방법이 실질적으로 지역 주민이 지방자치단체의 농정에 관한 의사결정과 정책집행에 참여하는 제도적인 방안이라 할 수 있음.
- 그러나 상향식 농정에서 자주 언급되는 농어민들의 사업신청과 신청서의 심의 검토가 객관적으로 이루어지기 위해서 농어민단체장의 책임을 강조하고 있으나 이들 단체장들이 농어민들의 사적인 이해관계로부터 자유롭지 못할 수도 있음을 감안하여 신청사업의 평가는 제 3의 기관이 담당하는 것이 바람직 함. 또한, 사업신청도 개별 농어민보다는 품목별 연구회나 작목반, 또는 영농조합법인의 결합체 등 사업이후 규모화의 효과가 나타날 수 있는 경우로 국한하는 것도 고려해야 함.

- 1차적으로는 지방자치단체가 자율농정을 구현할 수 있도록 중앙정부와 자치단체간의 업무와 역할 분담을 명확히 하고, 그 토대 위에 자치단체의 자치농정을 농어민단체에게 위탁하는 방안이 필요함. 그러나 현재 농어민단체의 인력구조로는 지방자치단체가 위탁하는 업무를 감당하기 어렵기 때문에 지방농정 위탁을 통한 농어민단체의 지방농정에의 참여확대는 점진적으로 이루어져야 할 것으로 판단됨.
- 이들 사례들을 살펴보면 지역농업 발전과 농정의 성공에 있어서 다음과 같은 사항들이 공통적으로 나타나고 있음. 첫 번째는 많은 부분은 아니더라도 일정 부분 생산자나 생산자단체 등 지자체 이외의 농업관련 주체가 농정에 참여하고 있다는 것임. 순천의 경우는 농협이, 청양의 경우는 고추연구회 소속 농민들이 농정의 의사결정 과정과 집행에 중요한 역할을 담당하고 있음을 발견할 수 있음.

4. 중앙정부의 지원

- 지역농업의 발전이 지역의 특색을 잘 이용하고 반영하는 데에 성공여부가 달려있으나 동시에 중앙정부의 적극적인 지원과 협조가 없으면 달성하기 어려움. 사례지역의 경우 지방자립도는 고창과 청양의 경우 8%~13%, 순천시의 경우는 27% 내외로 자체 재원만으로는 지방농정의 성공을 꾀하기가 어려운 상황이었고, 적시의 정부차원에서의 지원이 없었다면 농정을 성공적으로 이끌 수 없을 가능성이 높았다고 평가되고 있음. 따라서 중앙정부의 재정적, 제도적 지원 아래 지방자치단체의 자율성 확보와 주민참여가 이루어져야 할 것임.
- 청양군의 경우 신활력사업의 지속적인 선정, 고창군은 신활력사업 이외에도

다양한 사업의 선정과 추진, 순천시의 경우도 친환경시범단지 선정 등 정부의 지원에 큰 영향을 받고 있음은 명확한 사실로 받아들여지고 있음.

- 한편, 시장과 군수 등 지자체 장의 역할이 지역농업 발전과 농정의 성공적인 추진에 매우 중요한 요소로 나타남에 따라 현 정부의 공약 중 하나인 시장·군수에게 지금보다 더 많은 권한과 책임을 이양한다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있음. 그러나 농정의 권한과 책임의 이양과 동시에 지역에 알맞은 사업을 적절하게 수행할 수 있도록 재정적인 측면의 지원도 동반될 필요가 높음. 따라서 지자체가 자체적으로 기획하고 추진하기로 한 사업들이 효과적으로 추진될 수 있도록 현행과 같은 중앙의 사업별 예산지원보다는 포괄적인 총액 지원도 고려될 필요가 있다고 판단됨.
- 물론 총액지원의 경우 지자체 장의 선심성 지원 또는 예산의 낭비 가능성도 상존하므로 중앙정부의 지자체 자금운영의 적정성과 효과를 엄정하게 관리·감독하는 것이 수반되어야 할 것임.
- 예산의 포괄지원방식의 단점을 보완하기 위해서는 전문가 그룹의 육성과 이들 그룹이 농정에 참여할 수 있는 시스템 구축을 통해 자치단체장과 지방의회의 견제 역할을 수행토록 해야 함. 즉, 농업경영분야나 농업관련 R&D 분야에 대한 예산배정 및 시행에 관련 전문가 그룹의 심의가 수반되어야 할 것임. 이외에도 지방농정에 대한 평가지표 설계 시 예산 적정성의 가중치를 높게 책정하고 평가결과를 다음해의 예산지원에 반영하는 것도 포괄지원방식의 단점을 보완할 수 있는 방안으로 고려할 수 있음.

5. 수요자 중심의 기술개발 및 연구 시스템

- 고창 복분자 시험장의 기술개발 수준은 다른 사례 지역에 비해 높은 수준으로 이는 기술개발을 위한 연구를 수요자인 농민이 직접 해당 연구기관을 선택하여 위탁하고 시장변화에 빠르게 대응할 수 있는 시스템이 있었기에 가능한 부분임. 우리나라의 농업기술개발은 일반적으로 수요자와의 교류 없이 도기술원이나 지자체 농업기술센터에서 독점적으로 이루어지고 있어 분권 강화의 측면에서는 긍정적이나 연구개발 기능에 있어서는 시스템화가 안 되어 있는 상황임.
- 또한 이미 설립된 품목별 시험장 대부분이 인력부족과 지자체의 지속적인 관심과 지원 부족에 따른 연구개발 능력 부족도 연구개발이 효율적으로 이루어지지 못하는 다른 요인으로 지적되고 있음.
- 이탈리아의 포도와 사과 주산지인 Bolzano 지역의 농업기술개발은 지역농업개발을 위하여 1985년에 설립된 Laimburg 지역 농업 연구소에서 전담하고 있는데, Laimburg 연구소의 R&D가 지역 내 유통업체 또는 농민들의 연구개발비 지원으로 수행됨에 따라 현장에서 필요한 실용적인 연구 성과를 많이 내는 수요자 중심의 연구개발 시스템을 갖추고 있음.³
- 우리나라 농업기술개발의 문제점은 현장의 목소리가 적절하게 반영되지 않고 있다는 점과 선진국과 같은 수요자 중심의 연구개발을 위한 지역농민이나 단체의 자금이 부족하다는 점임. 따라서 중앙정부에서 연구개발비를 생

³ 이탈리아 사례에 대한 자세한 내용은 부록 1 참조.

산자 단체나 품목별 단체 등 민간단체에 지원하고 필요한 기술은 연구비를 지원받은 단체에서 직접 시험장이나 연구기관을 선택하여 용역을 발주하는 형태를 고려해 볼 수 있을 것임.

- 연구기관의 연구개발 능력 부족 문제는 과도하게 분권화된 연구기관을 몇몇 시군 단위로 통합한 광역화 추진과 광역권별 연구기관간의 경쟁시스템 도입으로 연구 능력과 효율성을 제고함으로써 해결할 수 있을 것임.

6. 지방농정의 시스템 구축

- 앞에서 언급된 바와 같이 규모화나 마케팅 강화, 지방농정 추진체계, 그리고 중앙정부의 지원 등에 있어서 공통적으로 나타나는 요소는 지방농정의 지속적인 추진여부를 들 수 있으며, 이를 위한 선결요건으로 지방농정의 시스템화가 중요한 요소로 등장함을 알 수 있음.
- 지역농정 추진의 시스템화는 지역농정을 담당하고 있는 지자체와 농업기술센터, 생산주체인 농업인 조직체, 그리고 농협 등 농업관련단체의 3각 구도가 유기적으로 작동될 때 가능하며, 이러한 시스템의 발전을 위해서는 지역농업이 소비자의 트렌드나 시장의 변화를 적극적으로 수용하고 반영할 수 있도록 지역농업을 기획하고 선도할 수 있는 주체가 필요함.

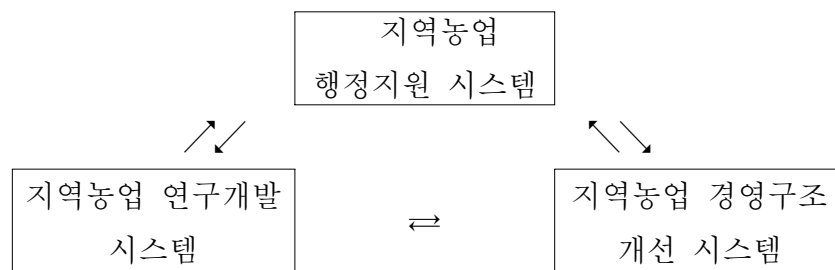
6.1. 지방농정의 시스템화 방안

- 지역농업 개발의 시스템화는 지역농업의 입안단계부터 집행 및 피드백 단계에 이르기까지 관련주체간의 유기적인 역할분담과 통합적인 조정이 이루

어지는 체제를 말함.

- 기관별로 별도로 추진되고 있는 지역농업개발을 하나의 지역농업개발계획으로 통합하여 자치단체가 총괄적으로 추진하되 시스템 내 기관들의 전문성에 따라 지역농업 개발 사무를 분담하고 자치단체장은 종합적으로 기획, 조정, 평가하는 역할을 담당함.
- 따라서 지방농정의 시스템화란 각기 다른 농정기관과 농업관련단체들이 집행하는 농정사무를 지방자치단체가 통합, 조정 관리하는 기능과 메카니즘을 구축한다는 의미임.

그림 4-1. 지역농업개발의 농정시스템 체계



- 이를 위해서는 지방자치단체가 지방의 농정사무를 종합적으로 기획하고 집행하며 조정 평가하는 기능을 갖추기 위하여 지방농정시스템, 지역농업 연구개발시스템, 지역농업경영개선시스템의 3각축 시스템을 갖추도록 함.
- 시스템의 프로세스는 각 시스템별 성과목표의 설정 -> 시스템에 대한 평가체계구축 -> 피드백에 의한 지방농정체계의 개혁 -> 시스템의 역할과 기능 재조정의 흐름도를 갖게 됨.

○ 지역농업 행정지원 시스템

- 자율적이고 독립적인 정책형성 및 추진성과의 평가체계
- 지역농업 주체들 간의 역할 배분, 조정, 통합적 관리능력 향상
- 중앙정부의 농정사무의 이관을 위한 지방농정의 기능과 조직 개편
- 지역 농업관련 예산 확보 및 확대, 농업기술 경영 전문 인력의 확보
- 지자체 농정 공무원 사기진작을 위한 인센티브제도

○ 지역농업 연구개발시스템

- 지역 특화형 농산물의 전략적 기술의 개발, 정보수집, 전파 체계
- 국내 농산물시장 점유율, 가격, 품질, 지역브랜드화 등 지역 농업경쟁력 향상 전략
- 농산물 가공, 서비스 등 성장 동력원 농산업의 발굴 및 개발
- 지역 농학계 대학, 농기업, 연구기관간의 산학연 연계에 의한 기술개발체제
- 지역 농업기술센터의 광역화 방안

○ 지역농업 경영구조개선 시스템

- 작목별 전업농 후계자 육성프로그램, 전업농가 수급계획, 전업농 교육훈련 프로그램 등 지역 경영체의 구조 개편
- 지역여건에 대응한 영농규모화 및 저비용 고효율 경영구조를 갖춘 경영체의 육성
- 지역 특화 농산물의 고부가가치화를 위한 지역 마케팅 연합체의 구축

6.2. 지방농정의 시스템화 내용

- 현재 생산 후 판매대책을 세우는 전시적이고 단기적인 농업개발 방식에서 벗어나 지속가능한 지역농업개발을 위한 시스템화 농정으로 변화시킴.

- 첫째, 농산물 시장분석으로서 지역농업 관련 국내외 시장 환경의 분석
- 둘째, 고품질 지역 특화 농산물 개발을 위한 R&D 전략으로서 지역농업계 대학, 농업기술원, 농업기술센터, 작물별 연구회간의 연구개발 네트워크의 구축
- 셋째, 농산물 마케팅 전략으로서 품목별 브랜드화 된 마케팅 조직의 육성
- 넷째, 성과분석으로서 지역 농업의 경영분석, 전략농산물의 경쟁력 분석, 파급효과의 추정 등 임.

부록 1

이탈리아 지역농업 발전을 위한 R&D 및 유통전략 사례

- 이탈리아 북부의 Bolzano는 사과 및 포도 재배면적인 1만 8천ha에 달하는 주산지로서 이 지역의 산지유통은 과수 생산농가들로 구성된 32개의 유통업체에서 담당하고 있음. 이들 유통업체들은 평균적으로 연간 5~6만톤 규모의 물량을 취급하고 있음.
- Bolzano 지역의 농업기술개발은 지역농업개발을 위하여 1985년에 설립된 Laimburg 지역 농업 연구소에서 전담하고 있음. Laimburg 지역 농업 연구소는 시정부에서 설립한 시험장으로서 사과와 포도 주산지 내에 위치하고 있음.
- Laimburg 연구소의 R&D 자금은 지역내 유통업체 또는 농민들의 연구개발비 지원으로 충당되어 현장에서 필요한 실용적인 연구 성과를 많이 내는 수요자 중심의 연구개발 시스템을 갖추고 있음. 대부분의 농업연구개발이 주로 중앙정부 산하의 농진청이나 도농업기술원, 지역별 농업기술센터에서 독자적으로 이루어지는 우리나라와는 많은 차이가 있음.
- 이곳 연구소에서는 품종개발 등 생산기술보다는 소비자들의 시장선호 결과에 따라 부가가치를 높일 수 있는 최선의 포장, 선별기를 개발에 주력하고 있음.
 - 유럽인들의 사과 품질 등급을 매기는데 있어 경도를 중요시하고 있어 경도측정기술의 개발이 선별과정에서 중요한 기능을 담당
 - 유럽인들이 선호하는 크기의 사과와 당도, 경도를 선별할 수 있는 신형 비파괴 선별기 개발에 주력

- Bolzano 지역의 32개 유통업체들은 유럽 사과 수요의 10%~12%를 담당하고 있음. 이 업체들은 규모면에서는 대부분 중소기업이나 경쟁력을 가지고 있는 것은 시장수요의 변화에 신속하게 적응할 수 있는 생산 및 판매시스템을 갖추고 있기 때문임.
- 지역의 마케팅을 담당하는 유통업체는 주력생산 품종의 선택에 있어서도 생산자와 유기적인 협조체제를 구축하여 생산 이후의 마케팅 측면까지도 적극적으로 고려하고 있음.
 - 이 지역의 전통적인 사과 품종은 골든 텔리셔스이지만 유통업체에서는 최근 소비자 수요의 변화에 대응하여 Royal gala와 Braeburn으로의 품종 갱신을 적극 권유
- 과수농가 생산자 단체들은 과일저장 원리 및 최신 저장 기술의 동향에 대한 교육을 받고 주산지내 32개 유통업체의 운영상황에 대한 보고를 받는 등 유통업체와 생산자 단체 간의 긴밀한 협조체제 유지하고 있음.
- 유통업체 중 하나인 GEOs의 경우 패킹하우스와 냉장시설을 건축하는데 870억 원의 자금이 소요되었으며, 정부로부터 시설투자비의 50%를 지원받았음. GEOs 패킹하우스의 연간 처리 물량은 약 6만톤, 1ha당 평균 사과 수확량은 60톤이며, 이 조합에 소속된 370명의 농민들은 모두 880헥타르의 경작지(호당 평균 2.5ha)를 가지고 있음.
- 사과 재배농가들은 시장판매가격에서 포장비, 수확후 처리비용을 제한 나머지를 받으며 이렇게 벌어들인 소득은 농외소득을 포함하여 일체 소득세를 내지 않고 있음.
- 우리나라도 향후 수요자 중심의 연구개발을 지향하기 위해서는 수익자 부담원칙에 따라 농민들도 연구개발비 일부를 부담하는 방안을 강구하여야 할 것으로 판단됨.

- 유통조직과 관련하여서는 생산농가들의 연합체를 구성하여 지역 실정에 맞는 적정규모의 유통전담 조직에 마케팅 전략과 출하업무 뿐만 아니라 생산단계부터 농산물의 판로를 고려한 작부체계에 대한 기획도 담당토록 함으로서 유통시스템이 생산을 이끌어 가는 선진적 지역 농업시스템으로 개혁하여야 할 필요성이 있음.

참고 문헌

- 강경선. 2004. 「지역, 해외농업의 발전정책」. 제주대학교 출판부.
- 권용대. 2006. 「농촌정보화에 의한 지역농업 활성화 방안」. 농촌진흥청.
- 김경량, 강종원. 2007. “지역농정의 현황과 개선방안.” 강원대학교 농업생명과학대학.
- 김경량, 김지용. 2005. “지역농정의 현상과 과제.” 『농업경제연구』 46(1): 61-83. 한국농업경제학회.
- 김병도. 1988. “지방화시대의 지역농업발전방향.” 『농업경제연구』 28: 41-51. 한국농업경제학회.
- 김수석 · 김태연. 2005. 「지방분권적 농촌정책의 발전과정-영국사례를 중심으로」. R516. 한국농촌경제연구원.
- 김영수, 조창완. 2000. “지역농업육성을 위한 유관기관의 협력방안에 관한 연구.” 『한국협동조합연구』 17(2): 61-82. 한국협동조합학회.
- 김용택 · 황의식. 2006. “지방농정 평가체계의 실태와 개선방안.” 『농촌경제』 29(2): 17-38. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 · 박문호 · 김태연. 2004. 「지역농업 클러스터의 형성과 발전방안」. R486. 한국농촌경제연구원.
- 박문호 · 허덕 · 광태열. 2004. 「지방농정과 지역농업개발 성공사례 연구」. R492. 한국농촌경제연구원.
- 박진도. 2005. “지역농업 발전과 지역농정의 혁신.” 『지역과 농업』 1: 23-51. 전북지역농업연구원.
- 서종혁 · 정기환 · 김용택 · 오내원 · 이영대. 1995. 「지방자치시대의 농정의 발전방향」. R338. 한국농촌경제연구원.
- 유정규, 장우환. 2003. “지역농업 재편과 지자체의 역할에 관한 연구.” 『농업경영 · 정책연구』 30(3): 461-491. 한국농업정책학회.
- 이규천 · 조태희 · 김수석. 2001. 「기초자치단체의 농정기능에 관한 연구」. R435. 한국농촌경제연구원.
- 이규천. 2005. “지방농정의 역할과 과제.” 『지역과 농업』 1: 67-96. 전북지역농업연구원.
- 이상만 · 이근열 · 제창근 · 이시형. 2005. 「지역농업 및 지방농정 효과분석 연구」. 농림부.
- 정기환 · 오내원 · 이규천. 1998. 「지방농정의 효율적 추진방안」. P28. 한국농촌경제연구원.
- 정기환. 1995. “지역주민의 자치 농정 참여 확대 방안.” 『농촌경제』 18(3). 한국농촌경제연구

구원.

하서현 외. 2003. 『개방화 시대의 지역농업』. 강원대학교 출판부.

허신행. 1984. 『지역농업과 복합영농』. 연구총서 13. 한국농촌경제연구원.

연구자료 D257

농정선진화를 위한 지역농업의 발전과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2008. 12.
발 행 2008. 12.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-

