
6차산업화의 현실과 쟁점

오 현 석(지역아카데미 대표이사)
ohssnu@daum.net

1. 농업의 6차산업화 추진현황
2. EU·일본에서의 6차산업화 특징
3. 우리나라 6차산업화의 문제점과 쟁점

6차산업화의 현실과 쟁점

1. 농업의 6차산업화 추진현황

1) 도입배경과 추진경과

□ 박근혜정부의 대표적인 농정브랜드로 ‘농업의 6차산업화’가 등장했다.

○ 농가인구 감소와 고령화로 인한 농촌의 활력저하, FTA 등 본격적인 시장개방으로 인한 농업의 성장기반 위축, 농업부가가치 정체 및 도농간 소득격차 확대가 심화되는 가운데 2013년 등장한 박근혜 정부는 농업의 6차산업화를 대표적인 농정브랜드로 내세웠다.

－ 농가인구 : 3,063천명(2010) → 2,752천명(2014), 65세 이상 농가인구 39.1%

－ 농업부가가치 : 240천억원(2004) → 247천억원(2012) → 246천억원(2013)

－ 도시근로가구대비 농가소득 : 96%(1995) → 66.8%(2010) → 62.2%(2014)

○ 정부는 농업생산을 기반으로 가공·유통·관광 등 2차·3차산업과의 융복합(농업의 6차산업화)을 통해 부가가치를 높이고, 일자리를 창출해 농촌지역경제 활성화를 도모한다는 것이다.

○ 이를 위해 정부는 기존의 농외소득 정책을 ‘6차산업화’로 체계화하고 농가단위 지원에서 벗어나 생산-가공-유통-관광분야가 연계된 지역단위 6차산업시스템을 구축해 농가소득을 높이고, 지역경제를 활성화하는 두 마리 토끼를 잡는다는 것이다.

2) 주요 정책수단과 성과

□ 시도별로 6차산업지원센터를 설치하고 맞춤형 지원체계를 구축했다.

○ 2014.6월 ‘농촌융복합산업 및 지원에 관한 법률 제정’(2015.6월 시행)을 계기로 시도별 6차산업지원센터를 설치해(10개소) 현장 맞춤형 지원체계를 구축하고, 6차산업화 지구제 등을 도입했다. 다음 표1은 6차산업화 주요 추진정책과 농림부가 자체 평가한 성과 내용들을 요약한 것이다.

4 농정의 우선 순위는?

표 1. 6차산업화 주요 정책과 성과

	주요 내용	추진성과
6차산업화 사업자 맞춤형 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지원기반 구축 • 생산에서부터 판매까지 맞춤형 지원 • 인증사업자 지정확대 • 판로지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 도별 6차산업지원센터 10개소 • 시제품생산 73건, 기술이던 526건, 자금 36억원 • 2014년 392개소에서 2016년 960개소 • 안테나숍(18개소), 네이버 산지직송, G마켓 등 판매플랫폼 지원→ 인증사업자 평균매출액 3년간 25%증가, 6차산업 창업자수 3년간 1,200개소)
농촌관광 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 민간여행사협력 농촌관광상품개발과 자유학기제 연계 농촌직업체험 교육과정 • 농촌관광품질제고 • 농촌관광예약결제시스템 구축 • 외국인 관광객 팸투어, 교통, 통역서비스 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광상품 내국인용 10종, 외국인용 9종개발, 교육과정 10종개발 • 등급평가확대(2016년 450개 마을) • 네이버(55개소), 에어비앤비(155개소) → 농촌관광반문객 증가 : 828만명(2014)에서 870만명(2015), 2016상반기 403만명(전년동기대비 21.4% 증가), 외국인 8만(85%증가) → 우수농촌체험휴양마을(으뜸촌23개소), 평균매출액 11%증가(2014년 83억에서 2015년 92억원)
지역단위 6차산업 시스템구축	<ul style="list-style-type: none"> • 6차산업화 지구조성 <ul style="list-style-type: none"> - 공동인프라, 규제완화, 전후방산업연계 • 원료공급, 판로지원 등을 위한 지역농협 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 영동포도 등 26개소 선정 → 지구내 사업자 매출액 증가 1,032억원 → 규제개선 성과로 경제적 편익 1조원 이상 : 음식점 설치, 진입도록확보의무, 농어촌민박조식 제공, 농어민 소규모 제조가공시설기준 완화 등 • 범농협6차산업 추진계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 원료공급 조합지정(25개소) - 6차산업 인증 농협 확대(33개소)

자료: 농림부, 성과점검워크숍 자료(2016.7)

3) 우리나라 6차산업화 정책의 특징

□ 개별경제체 기반의 6차산업화를 사실상 포기하고 있다.

○ 정부는 개별경제체들이 경영과 마케팅 역량이 미흡하고, 농촌지역의 소비수요가 부족해 개별경제체 중심으로 농업의 6차산업화를 이끌기가 어렵다고 판단하고 있다.

○ 이에 따라 개별경제체 중심의 지원방식에서 경제체 네트워크 등 지역단위 6차산업 시스템 구축으로 정책방향을 전환하고 있다.

— 농업활동은 개별농가가 담당

— 가공분야는 공동시설 이용 또는 지역 가공업체와의 연계를 통해 추진

- 관광분야는 주로 마을단위 농촌관광 및 지역관광과의 연계를 통해 추진
- 판매분야는 지자체와 농협이 주도하는 로컬푸드 매장과 같은 근거리유통망의 활용
에서부터 대형마트 및 백화점 진출, 수출에 이르기까지 원거리유통망 개척 등
- 이와 같은 방식의 6차산업화는 EU·일본 등 후기산업사회에 진입한 국가들의 6차산
업화와 추진방식과 내용면에서 큰 차이를 보이는 것이다.
- 이들 국가에서의 6차산업화는 농업경영과 농촌경제의 다각화를 의미하는 것으로서
다음과 같은 특징을 갖는다.
- 가족노동력을 보유한 개별농가들을 중심으로 6차산업화가 이뤄졌다.
- 농가의 자녀들과 새로운 가족구성원(사위, 며느리)들이 농업활동의 다각화에 참여해
가공, 관광, 판매(근거리유통망) 활동을 직접 수행한다.
- 가족노동력의 절반 이상이 농업활동에 투입될 수 있도록 6차산업화의 농업적 정체
성을 유지하려 노력하고 있다.
- 6차산업화를 통해 농업경영의 지속가능성을 담보하고, 농촌경제의 풀뿌리망을 되살
리고 있다.
- 우리나라 농업의 6차산업화 정책의 이와 같은 특징을 비판적으로 되돌아보고, 정책
목표와 정책수단 등을 재점검할 필요가 있다.

2. EU·일본에서의 6차산업화 특징

- 규모화보다는 다각화, 근거리유통 전략이 힘을 받고 있다.
- UR 이후 WTO 체제의 등장, FTA의 확산 등으로 농업무역 자유화가 확대되는 가운
데 많은 농가들이 규모화, 전문화보다는 다각화와 근거리유통 전략을 취하고 있다.
- 개방 국면 초기에는 시장경쟁력 확보라는 정부의 정책방향에 편승해 많은 농가들이
정부지원과 차입을 바탕으로 규모 확대에 나섰지만, 국제시세가 지배하는 시장환경
속에서 농가들은 오히려 농업경영의 악화와 농가수 감소로 농촌의 활력 저하를 경
험하면서 새로운 경영전략을 모색했다.
- 다각화와 근거리유통 전략은 가격지지 정책이 사라지고 시장경쟁이 치열해지는 상
황 속에서 생산자가 생산비와 적정이윤을 확보하기 위해 ‘가격결정력’을 되찾기 위
한 방안의 하나로서 추진됐다.

6 농정의 우선 순위는?

- 이러한 배경 속에서 다각화 활동과 함께 등장한 농가의 직판활동은 생산과 소비의 관계를 재창조하려는 다양한 운동(친환경, 지속가능, 로컬푸드 등)과 결합하게 되고, 블루투어에서 화이트투어, 그린투어로 이어지는 대중관광 트렌드의 변화와 맞물리면서 농촌관광의 초보적 형태로 발전한다.
 - * 직판은 소비자의 '방문활동'을 매개로 한다는 점에서 근거리유통 일반을 의미하는 '직거래'와 의미를 달리한다. 유럽의 농촌관광 서비스 유형에서 직판은 중요한 비중을 차지한다.
 - * 농촌관광의 초보적 형태는 농촌지역 은퇴자(은퇴농)들이 자가주택 시설의 일부를 개조해 숙식을 제공하는(Pension) 민박활동이 효시를 이루고 있다. 서유럽의 농촌관광은 이차림 은퇴자 중심의 민박활동과 현업 농가의 직판활동을 두 축으로 해서 발전해왔다.
 - * 대중관광은 블루투어(여름철, 바닷가)에서 화이트투어(겨울철, 산악지대 스키)로 다시 그린투어(농촌지역)으로 외연을 확장해왔다.

□ 가족노동력을 보유한 20% 내외의 농가들이 다각화와 근거리유통을 주도하고 있다.

- 직판활동을 포함한 농촌관광 트렌드가 농촌지역에 확산되면서 점차 많은 농가들이 경영다각화와 근거리 유통에 참여하게 되는데, EU와 일본에서 다각화 및 직판활동에 참여하는 농가 비율은 대략 전체의 10~20%에 달하며, 꾸준히 증가하고 있다.
 - 프랑스의 경우 2010년도에 전체 농가의 12%가 다각화 활동에 참여하고 있으며, 일본의 경우에는 20%정도가 다각화와 직판활동에 참여하고 있다.
- 프랑스의 경우 전체 49만개 농업경영체 중 11.6%가 가공 및 관광, 농작업대행 등과 같은 다각화활동에 참여하고 있으며, 이와는 별도로 직판활동에 참여하는 농가의 비율은 전체의 20%에 이르는 것으로 알려지고 있다.
 - * 프랑스는 1988년 법개정을 통해 농가의 농업생산활동 외에도 자가농산물의 가공, 농촌관광, 농작업대행 등의 활동을 '농업활동'으로 정의하고 있는데 이에 따라 다각화 유형을 분류하고 있다.¹⁾
- 이러한 경영다각화 활동에 7만명에 달하는 가족노동력(주로 자녀들과 그들의 배우자 임)이 참여하고 있으며, 농산물가공품의 80%가 직판 등 근거리유통망을 통해 판매된다.

1) "식물 또는 동물적 성격의 생물학적 순환을 제어·이용하며, 이러한 순환과정에 필요한 하나 혹은 여러 단계의 활동을 농업활동으로 간주한다. 경영자의 생산활동의 연장선상에 있는 활동과 가축이나 농업생산물의 가치를 한층 높이기 위한 활동, 경영체 내에서 이뤄지는 활동, 그리고 경영체가 보유한 장비를 이용한 공사작업 등도 마찬가지로 농업활동에 속한다. 경영체에서 이뤄지는 관광이나 레저활동을 위한 숙박 및 외식사업활동도 그것이 부차적 성격을 지니는 한 농업활동으로 간주된다" (프랑스, 1988, 농촌법진)

표2. 농업경영다각화 현황 (프랑스, 2010)

다각화 유형	경영체수(호)	비중(%)	경영규모별 (%)		
			소농	중농	대농
농산물가공	21,200	4.3	29	37	34
농작업대행	17,300	3.5	11	29	60
농촌관광	13,800	2.8	34	38	28
임산물가공	1,400	0.3	43	40	17
수공업	750	0.2	49	34	17
기타활동	8,500	1.7	24	34	42
다각화 농가 계	56,700	11.6	25	34	41
비다각화 농가	433,300	88.4	38	30	32
전체 농가	490,000	100.0	36	31	33

* 복수의 사업을 수행하고 있는 농가들이 있어 다각화 농가의 합계가 일치하지 않음
 자료 : 프랑스 농림부, Recensement agricole 2010

- 일본의 경우 전체 167만호 농가 중 다각화 및 직판과 관련된 농가는 20.9%에 달하는데, 이 가운데 직판 농가 비중이 93.6%에 달한다. 직판 다음으로는 가공(10%), 관광농원(2.5%) 순이다.

표3. 농업경영다각화 현황 (일본, 2005, 2010)

단위: 경영체, %

전국	계	농업생 산관련 사업수 행농가	농산물 가공	직판	임차농 원/체 험농장 등	관광 농장	농가 민박	농가 레스토랑	해외 수출	기타
2005	2,009,380	353,381	23,913	331,347	4,023	7,579	1,492	826	-	12,329
2010	1,67,9084	351,494	34,172	329,122	5,840	8,768	2,006	1,248	445	3,215
2005	100.0(%)	17.6	6.8	93.8	1.1	2.1	0.4	0.2	-	3.5
2010	100.0(%)	20.9	9.7	93.6	1.7	2.5	0.6	0.4	0.1	0.0

* 복수의 사업을 수행하고 있는 농가들이 있어 합계가 100%가 되지 않음
 자료 : 이병오역, 일본의 6차산업화전개방향과 과제(2012, 세계농업)

□ 가공, 관광, 직판활동이 가족구성원간 분업을 통해 이뤄지고 있다.

- EU·일본에서의 6차산업화는 가족노동력을 보유한 개별농가들을 중심으로 동일경영체 안에서 농업생산과 가공, 관광, 판매활동이 가족구성원간 분업을 통해 이뤄지고 있다.

8 농정의 우선 순위는?

– 남성은 재화생산영역(Product)에, 여성들은 서비스 생산영역(Service)에서 전문화

□ 다각화 농가들이 지역에서 수평적, 수직적 결합을 통해 지역의 6차산업화를 이끌고 있다.

○ 다각화 농업경영체들은 지역 및 전국단위의 공동브랜드 조직으로 발전해 직판, 가공, 관광분야의 시장을 조직화하기 위해 수평적으로 결합하고 있으며, 홍보마케팅과 품질관리 시스템을 운영하고 있다.

– 프랑스의 지뜨(Gite)와 같은 농촌민박시설이나 현업농가의 농촌관광시설인 BAF(농가에 오신 것을 환영합니다)는 지역단위에서 협회를 구성해 지역 농촌관광시장을 조직화하고 있음(직판에서부터 체류숙박, 맛집, 교육농장 등 10 여개 유형의 농촌관광 서비스 제공, 프랑스 전역에 지뜨 6만개, BAF농장 6천개가 조직화됨)

○ 개별 농업경영체 차원의 다각화 외에도 각각 다른 경영주체들, 즉 농업경영체와 가공업체, 관광관련 서비스업체 및 판매업체들이 동일한 농촌지역 내에서 상호 연계협력망을 구축해(공동브랜드) 지역단위의 6차산업화를 추진하는 사례도 많이 나타나고 있는데, 이러한 수직적 결합을 속에 수평적 결합이 매트릭스처럼 연결돼 동반 발전하고 있다.

– 유럽의 ‘포도주의 길’, ‘치즈의 길’, ‘맛의 명소’, ‘역사의 길’ 등

* 프랑스 알자스 지방의 ‘포도주의 길’은 170km에 달하는 포도생산지의 포도농가(5,450 농가)와 가공업체(1,000여개), 관광마을(60여개)을 하나로 묶어 지역특산물과 지역관광의 부가가치를 높이기 위한 전략을 추진하고 있다. 포도 생산농가와 가공·판매업체, 농업회의소, 관광마을, 지방정부, 호텔 및 요식업협회 등이 ‘포도주의 길 연합이사회’를 구성해 지역특산물의 부가가치는 물론 지역 전체의 브랜드 이미지를 강화하고 있다.

□ 6차산업화는 가격지지, 소득보전직불에 이어 농업경영의 지속가능성을 확보하기 위한 수단이다.

○ EU의 농업경영체에 대한 지원방식은 가격지지에서 소득보전직불로 전환되고(1992년 공동농업정책 개혁), 소득보전직불은 생산과 연계하지 않는 방식(디커플링)으로 진화해왔다. EU외 다른 지역에서도 이와같은 방식의 경영체 지원이 유사하게 전개되고 있다.

○ 이 과정에서 EU는 농업경영 및 농촌경제의 다각화를 촉진하기 위한 정책수단들을 농촌개발프로그램(공동농업정책 2축)에 도입하고, 특히 고용유지가 필요한 지역에서 다각화 정책을 중요시했다.

○ 다각화 지원시책은 대부분 파일롯 시범사업이나 협력적 네트워크 구축에 지원됐으

며, 다각화 활동에 필요한 농가의 투자는 개별농가의 사업역량에 비례해 개인투자를 중심으로 이뤄졌다.

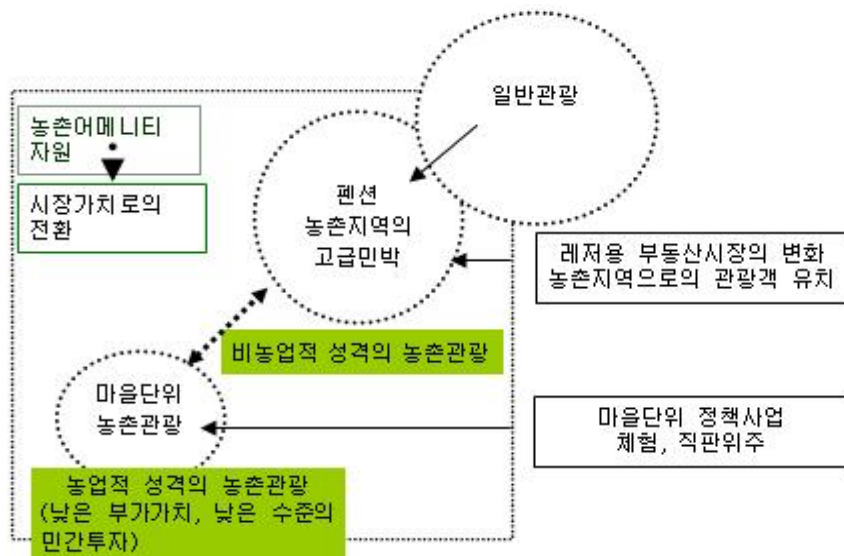
- 따라서 가공분야나 관광분야가 공공부문의 지원으로 갑자기 공급이 과잉되거나 판로를 못 찾아 시설이 유희화되는 경우가 드물고, 6차산업화는 수요에 비례해 성장해 왔다.
- 제도적인 측면에서는 농가의 가족구성원들의 다각화 활동에 따른 법적 지위문제(세계 및 사회보장제와의 합치성)를 해소하고, 다각화 활동에 따른 각종 규제들을 농가의 현실에 맞게 완화하거나, 규제를 지킬 수 있도록 시설을 보완하는데 지원했다.

3. 우리나라 6차산업화의 문제점과 쟁점

□ 개별경영체의 수평적 결합 없이, 6차산업화의 수직적 통합이 가능할 것인가?

- FTA 등 수입개방 확대 기조 속에서 기존 농가들의 규모화 전략과 다각화 전략의 혼재, 탈농과 폐농, 베이비부머 세대들의 귀농·귀촌 현상이 뒤엉켜 나타나고 있으며, 미래 농업구조에 대한 목표가 뚜렷하지 않은 가운데 6차산업화와 관련한 다양한 정책 트렌드가 조율 없이 농촌지역에서 시도되고 있다.
- 농촌관광 분야는 마을단위 중심으로 공급자를 육성해 사업역량의 한계 속에서 체험과 같은 상대적으로 부가가치가 낮은 분야에 활동이 집중되고 있으며, 수익성 저하로 기존 시설의 유희화 문제를 안고 있다.

그림 1. 우리나라 농촌관광시장의 이원적 구조



10 농정의 우선 순위는?

- 가공분야는 법인, 마을 등 단체공급자를 육성하거나 공동가공시설을 이용하는 방향으로 추진되고 있으나 판로 문제를 풀기가 어렵고, 동일한 사업아이템에 대해 민간의 자부담 투자와 정책 투융자 사업이 시장에서 경쟁하는 일이 다반사로 일어나고 있으며, 정책사업을 수주하기 위해 급조된 사업체들이 사업기한이 종료되면 해산되는 경우가 많다.
- 근거리 유통분야는 지자체와 농협이 주도하는 로컬푸드 매장과 같은 대형시설을 중심으로 추진되면서, 소비수요의 집중화에 따른 생산자의 가격결정력 약화 문제가 되풀이될 가능성이 있다.
- 이처럼 국내 6차산업화의 여러 트렌드들은 개별농가들이 향유했어야 할 각 분야에서의 부가가치 획득 기회를 마을이나 단체사업자에게 내줌으로써 경영다각화를 통한 농업경영의 지속가능성을 확보하기가 점점 어려운 구조가 되고 있다.

□ 이러한 가운데 6차산업화에 대해 다음과 같은 비판의 목소리가 제기되고 있다.

“6차산업이 농업을 강화하기 위한 것이 아니라 오히려 농업을 떠나는 핑계가 되고 있다”

“농촌에서 아이들과 함께 농업의 가치를 지키며 깊게 뿌리내린 삶을 살고 싶은 농가들이 많은데 이들을 발굴해서 6차산업화의 기회를 먼저 제공해야지, 엉뚱한 사람들이 돈만 좇아 6차산업 정책에 접근하고 있다”

“농가등록제도가 너무 형식적이어서 텃밭을 경작하는 식당업소가 6차산업 인증을 신청하는 경우가 있다”

“가족노동력이 부족한 상황에서 6차산업화는 그림의 떡이다. 향토산업 등 공동사업을 통한 6차산업화도 사업역량에 한계가 많아 오히려 갈등만 남는다.”

“2차, 3차 활동에 대한 각종 규제가 해결되지 않고는 6차산업화가 어렵다. 수도권 지역에서는 군사보호구역, 상수원보호구역, 그린벨트 등으로 가공시설, 농가맛집, 직판장, 농장카페 등의 시설구축이 불가능하며, 수도권 이외 지역에서도 농지법 등의 규제로 2차, 3차 산업으로의 확장이 쉽지 않다.”

“가공분야는 시설투자비, 식품위생법 등 법적 규제, 대기업과의 경쟁 등으로 수익성 확보가 어려움에도 정부가 6차산업은 마냥 장미 빛 전망이라고 현실을 왜곡하고 있다.”

□ 6차산업 각 분야별로 개별경영체를 체계적으로 육성하자.

- 자가농산물 가공에서부터 농촌관광서비스, 근거리유통 등 6차산업을 구성하는 각 분야의 활동들에 대해 농업생산 기반을 보유한 전문경영체들을 육성해야 한다.

- 자녀 등 가족노동력을 보유한 농가들을 대상으로 농촌에 삶의 뿌리를 이어오거나, 이어갈 것이라는 사회적 평판을 갖고 있는 현업농이나 청년귀농인 등 ‘농촌에 뿌리 내린 삶을 가진 개별사업자’ 중심으로 육성하고, 이들로 하여금 부가가치가 높은 6차산업화 영역에 쉽게 접근할 수 있도록 지원해야 한다.
- 이들을 중심으로 공동브랜드 조직을 육성하고, 수평적, 수직적 결합을 통해 지역단위에서 6차산업화를 실현한다.
- 농가가공품에서부터 농촌민박, 농가맛집, 교육농장 등 농촌관광 서비스, 그리고 농가 직판에 이르기까지 6차산업 활동들을 공동브랜드 사용을 전제로 지역단위에서 조직화하고 품질관리 규약을 운영해 6차산업 활동의 농업적 정체성을 유지하도록 한다.
- 다각화와 근거리유통 전략을 통해 농업경영체의 지속가능성을 뒷받침한다.