

# 농정선진화를 위한 지역개발분야의 발전과제



## 머 리 말

급속한 세계화와 이에 따른 농산물시장의 개방 확대 등으로 농업, 농촌, 농민을 정책대상으로 하는 농정의 어려움이 가중되고 있으며 새로운 농정으로의 전환이 요구되고 있다.

최근 정부조직개편에서 기존의 농림수산부가 농림수산식품부로 조직개편이 이루어진 것도 농정의 전반적인 구조개선을 위한 출발점이라고 판단된다.

이제 농정의 대상은 농업, 농촌, 농민만이 아니라 안전하고 국민식품의 수급과 건강한 국민식생활의 영역 그리고 국민의 5都2村 공간으로서 농촌에 대한 종합적인 개발까지 포괄하게 되었다.

따라서 농정의 핵심과제중의 하나인 지역개발분야에 있어서도 농촌주민만을 위한 지역개발이 아니라 농촌지역의 재생을 위한 지역개발로 새롭게 정책의 틀을 재편하여 농촌주민과 도시지역의 은퇴자나 귀농자 등 신이주자의 정주공간으로서 개발되어야 할 것이다.

본 연구는 이러한 맥락에서 그동안 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 국토계획체계상에서 농촌계획체계가 재정립되지 못한 한계와 문제점을 개선하기 위한 공간계획의 제도적 측면에서 문제점을 조망하고 현재 추진중인 삶의 질계획 등이 보다 발전적으로 개선되기 위한 방향을 모색하였다.

이제 21세기의 농정은 과거의 농업, 농촌, 농민의 틀속에서 벗어나지 못하였던 접근방식상의 한계를 발전적으로 극복하고 농촌공간의 재생을 위한 새로운 농정의 틀을 마련하여야 할 것이다.

이를 위해서는 일본의 지역재생특별법이 시사하는 바와 같이 농촌지역의 지역개발과 관련된 다양한 중앙부처별 정책사업과 이를 지원하는 법제가 종합적으로 재정비되고 이에 따른 지원체계도 개편되어야 할 것이다.

지금까지의 수직적인 지방농정체계가 갖는 낭비와 중복등의 비효율을 개선하기 위해서는 중앙부처간 수평적인 협력을 통하여 성장잠재력이 높은 지역에 선택과 집중을 유도할수 있는 포괄적인 재정지원 방식과 패키지형 지역개발

사업의 발굴 추진이 필요하다.

또한 지방농정의 거버넌스체계의 강화를 위해서는 일선 시·군단위의 지방자치단체의 자주적이고 창조적인 지역개발사업의 추진을 시범적으로 촉진할 수 있는 제도적 여건의 마련이 보다 종합적으로 마련되어야 할 것이다.

2008. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

## 요 약

본 보고서는 개방화시대의 21세기 농정의 전환을 발전적으로 추진하기 위한 지역개발분야의 정책개선방안을 검토한 연구자료로서 농촌공간의 다면적인 이용과 계획적 관리를 위한 대안을 모색하였다.

지금까지의 농정의 여건변화에 관한 선행연구자료와 각부처별 정책추진사업을 평가분석하여 범부처적인 차원에서 농촌공간에 대한 사회적 가치를 극대화할 수 있는 창조적인 지방농정 관련정책과 제도의 개편이 요구됨을 지적하였다.

향후 농정의 전면적인 개편을 위한 선진사례연구를 통하여 지속가능한 통합적인 농촌개발의 흐름과 관련정책을 검토하였으며 특히 최근 일본의 국토계획체계의 전면적인 개편실태와 지역재생법을 제정 그리고 지역재생전략의 추진사례 분석을 통하여 기존의 농정의 한계를 탈피한 새로운 대안을 모색하였다.

일본의 정책사례는 농정의 기본틀이 지방자치단체의 창의적인 거버넌스를 바탕으로 다양한 특례와 지원방식 그리고 지역의 고용, 지역의 연계, 지역의 제도전, 지역의 교류, 지역산업활성화, 지역 지식거점육성 등 다양한 정책프로그램 유형의 범부처적 협력사업 추진방식을 제시하고 있다.

따라서 본 연구는 21세기농정에서 지역개발분야의 개편방향을 몇가지 측면에서 구분하여 제시하였다.

첫째는 현재 추진되고 있는 삶의질법등 다양한 농촌지역에 대한 중앙부처별 정책계획을 국토계획상 지역계획으로 위상을 재정립하기 위한 국토의 계획 및 이용에 관한 법제의 개편과 도시계획체제와의 연계성 강화를 제안하였다.

둘째로, 농정의 영역의 확대와 연계하여 다양하게 분산되어 관리지원되는 농촌공간의 정부정책사업을 종합적으로 정비하고 통폐합하여 시너지효과가 증대될 수 있는 패키지프로그램 개발과 지역혁신발전계획 및 부문별계획 등과의 체계화가 필요하다. 특히 현재 마을단위로 추진되는 각종 정책사업들은 농촌마을의 정주민구가 축소되고 급속히 고령화되고 있는 추세를 고려할 때 광역적

인 농촌지역재생 종합프로그램의 정립이 시급하다고 판단된다.

셋째로, 농촌지역개발 추진체계의 개선 및 재정비를 통하여 각 부처별 유관 정책간의 사업의 연계성과 통합성을 확보할수 있는 종합기획기능을 갖는 범부처적인 조직의 필요성이 대두되고 있으며 일본의 경우 지역재생본부를 두고 있음을 검토할 필요가 있다.

넷째, 21세기 지방농정의 효율적인 추진을 위해서는 농촌지역의 지역개발추진과정상 중앙정부지원 사업예산의 승인과정과 절차 그리고 사후관리업무의 복잡성 등에 대한 제도적인 개선이 필요하다. 특히 지역별 사업여건과 특성을 반영하지 않는 하향식의 획일적인 업무추진은 다양한 맞춤형 정책사업지원메뉴의 발굴등을 통하여 개선되어야 할 것이다.

다섯째, 지방농정의 추진과정상 지역주민의 개발의사들이 창의적으로 수렴되고 합목적성 평가과정을 통해 업무처리과정이 투명하게 되어야 하며 농촌지역에 대한 도시민의 민간투자가 활성화될 수 있도록 민간투자촉진방안이 보다 확대되어야 할 것이다.

## ABSTRACT

---

### Improvement for Decentralization and Local Agricultural Management in the Field of Local Development

This research focus on the development of rural policy in correspondent with the paradigm shift of regional policy of 21 century. The analysis of the rural & agricultural policies and strategies during the past 2 decades indicated that the changes of rural policy and reconstruction of relevent laws is requested rapidly. So, the case study of the developed nations' rural & agricultural policy was reviewed and many alternatives of sustainable rural development strategy were extracted. Especially, the Japan' Local Regeneration Act and effective support system for the undevelopmented local regions is the impressive rural policy sample for the comprehensive rural development in Korea.

In conclusion, this research invented 5 proposals for the progressive rural development policy of 21 century. First, the position and status of the Act of Quality of Life and relevent rural development acts in rural area will be reconstructed in the law system of national planning. Second, The diversified vertical administration system for the rural development should be reorganized and consolidated. Especially, the village development programs confronted the trend of decreasing population and increasing old generation have been requested the fundamentally innovation of approach for the concentrated investment on the upper regional level. Third, The coordination of individual policy and project of the department of central government for rural development should be reenforced through the connection of diverse functions of central government. Forth, the progressive process of rural development be accomplished by the proper process of administration and specific consideration of diversified environments of local government. The pilot

project of packaged development program is needed for the effective outcomes. Fifth, the bottom up process of decision making for rural development projects is the basic component of local rural & agriculture administration. This process is achieved in the each stage of the evaluation and feedback.

Researchers: Chul-Mo Chung

Research period: 2007.12-2008.3

E-mail address: upccm@jj.ac.kr

## 차 례

---

### 제1장 서 론

- 1. 연구 필요성 및 목적 ..... 1
- 2. 연구 방법 ..... 2

### 제2장 개방화시대의 농정의 여건변화와 발전방향

- 1. 농정의 여건변화와 새로운 도전 ..... 4

### 제3장 지방농정의 발전방향

- 1. 농정의 발전방향에 대한 선행연구 검토 ..... 10
- 2. 지방농정의 발전방향 검토 ..... 16

### 제4장 선진국 농촌개발체계 및 지역전략 검토

- 1. 선진국의 농촌개발체계 ..... 19
- 2. 일본의 지역재생전략의 개요 ..... 26

### 제5장 농촌지역의 지역개발체계 및 제도의 검토

- 1. 농촌지역 지역개발 관련법제의 분석 ..... 41
- 2. 참여정부 지역혁신 관련정책의 개요 ..... 58
- 3. 농림어업인 삶의질 향상 기본계획 ..... 68

**제6장 전북도 지역개발정책의 추진실태 사례분석**

1. 농촌마을종합개발사업 .....	79
2. 산촌생태마을 종합개발사업 .....	83
3. 녹색농촌체험마을 조성사업 .....	88
4. 신활력사업 .....	92
5. 지역특화발전특구 .....	96

<b>참고 문헌</b> .....	107
--------------------	-----

## 표 차 례

---

### 제2장

- 표 2-1. 농촌지역이 도시지역에 비해 낙후되는 원인 ..... 6
- 표 2-2. 농정의 패러다임 전환 ..... 8

### 제3장

- 표 3-1. 주요 마을단위 개발사업의 추진 실태 ..... 15

### 제4장

- 표 4-1. 농촌정책의 새로운 패러다임 ..... 20
- 표 4-2. EU의 농촌정책메뉴의 변화 ..... 22
- 표 4-3. EU의 농촌지역 세분화 유형 ..... 23
- 표 4-4. 일본의 국토체계의 개편 ..... 24
- 표 4-5. 일본의 낙후지역지원 법률 ..... 26

### 제5장

- 표 5-1. 국토기본계획의 체계 ..... 42
- 표 5-2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 체계 ..... 42
- 표 5-3. 개별법상 부문별계획에 해당하는 계획개념의 유형분포 ..... 48
- 표 5-4. 국토정책상 지역개발제도의 변천 ..... 50
- 표 5-5. 국가균형발전특별법상 계획체계 ..... 50
- 표 5-6. 낙후지역 관련 정책 변천 ..... 52
- 표 5-7. 지역개발 관련업무를 수행하는 중앙부서와 소관업무(2007 기준) 54
- 표 5-8. 시·군단위 지역개발 관련 제도·정책 및 법률 55
- 표 5-9. 지역단위사업의 목적 및 주요사업내용56

표 5-10. 참여정부의 핵심 균형발전사업 .....	59
표 5-11. 선행연구에 나타난 신활력사업의 문제점 .....	65
표 5-12. 신활력사업과 지역농업클러스터, 지역특화사업 비교 .....	66
표 5-13. 『농림어업인 삶의질 향상 기본계획』의 장기비전과 추진전략 ...	69
표 5-14. 농산어촌 지역개발 촉진 .....	75
표 5-15. 농산어촌형 복합산업 활성화분야 .....	77

## 그림 차례

---

### 제4장

그림 4-1. 지역재생 메뉴의 활용 이미지 .....	32
-------------------------------	----

### 제5장

그림 5-1. 법률 개정 후 공간계획체계 .....	43
그림 5-2. 농촌지역의 계획체계 .....	44

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 21세기는 세계화가 급속하게 진전되어 특히 농업의 개방화가 전지구적으로 추진되고 있으며 이에 따른 농업, 농촌, 농민을 중심으로 한 지금까지의 농정에 대한 전반적인 재검토와 창조적인 혁신을 요구하고 있음
- 특히 농자천하지대본을 중심으로 한 기존의 농정의 기본틀을 전면적으로 개편하여 Agribusiness로서 농산업의 육성과 농촌지역에 대한 삶의 질 개선을 통한 농촌지역의 경쟁력의 증대를 위한 종합적인 농정시스템의 확립이 요구되고 있음
- 선진국 농정으로의 발전을 위한 창조적인 농정의 과제를 종합적으로 파악하기 위해서는 농정의 현장인 시·군단위지역에서 중앙정부의 주요정책들이 어떻게 운용되고 있으며 그것이 지역주민들에게 어떻게 작동되고 있는지에 대한 기본적인 분석과 평가가 요구됨

- 따라서 개방농정시대에 부응하는 농촌지역개발 추진실태에 대한 지방자치단체 차원의 사례분석 및 평가를 통한 과제 도출과 선진농정의 구현을 위한 선진국의 농정사례를 바탕으로 한 창조적인 농촌지역의 지역개발 추진전략의 재검토가 필요함
- 21세기 세계화시대의 농정의 전환기에 부응하는 새로운 창조적인 농정의 방향설정과 실천가능한 지역농정의 개발과제를 도출함으로써 지방농정의 선진화 틀 마련

## 2. 연구 방법

- 선진국의 창조적인 농정의 추진실태 및 발전방향등에 관련된 기초자료의 수집 및 분석을 통한 연구의 기본틀 정립
  - 선행연구를 통한 지역개발정책의 변화와 미래 전망 검토
  - 선진국의 농촌개발정책 및 제도와 일본의 지방재생관련제도의 중점 검토
- 참여정부하의 다양한 지역혁신정책의 추진과 지역개발관련 농림부의 중앙부처의 관련정책의 개요 및 추진실적 분석
  - 각종 관련법제하의 지역개발관련 계획제도 및 정책 검토
  - 각 중앙부처별 지역개발관련 제도 및 정책 현황
  - 농촌개발관련 정책추진실태 분석
- 지역개발 관련 농정 추진실태를 파악하기 위하여 군단위 지방자치단체를 사례지역으로 선정하여 심층적인 추진사례 및 문제점 분석
  - 고창군, 청양군, 순천시 현지답사
  - 전라북도 지역개발추진사례 분석

- 지방농정 발전을 위한 다른 두 분야(지역농업분야, 지방행정분야)의 연구자들과 원활한 연구진행을 위한 네트워크를 구축하고, 필요한 경우 한국농촌경제연구원 주최로 연구자간 연구협의회 운영

## 제 2 장

---

### 개방화시대의 농정의 여건변화와 발전방향

#### 1. 농정의 여건변화와 새로운 도전

- 농촌인구의 감소와 고령화 및 도농간 격차의 심화
  - 한국농촌경제연구원이 추정치에 의하면 농촌지역의 인구감소 추이가 지속되어 농촌지역(읍면)인구규모는 2010년 총인구의 17.2%에서 2020년 13%(고령화 30%수준)가 될 것으로 전망됨
  
- 향후 농산촌의 지역경제는 농산물시장 자유화 등의 외부환경변화로 2010년까지 농업 부가가치 총생산이 연평균 0.3%감소, 농산물 가격은 연평균 1.6% 하락할 전망이며 농업총소득은 연평균 2.5% 감소할 것으로 전망됨
  - 이에 따라 2010년까지 농가인구도 연평균 5.2%, 농가호수는 연평균 3.3% 감소할 것으로 전망됨(1990-99년 각각 연평균 4.5%, 2.8%감소)
  - 2014년에는 각각 100만호, 226만명 수준이 될 전망이며 경지면적은 2005년 181만ha에서 2014년에는 162ha 수준까지 감소할 것임

- 농어촌은 인구유출, 고령화의 급속한 진전으로 지역사회의 유지 자체가 곤란한 실정
  - 농촌인구 : 1,799만명(1960년)→875만명(2005년) 급격감소
  - 농촌 고령화 : 도시3-4배 수준(경남 의령군 24.7%)
- 도·농간 소득격차는 2000년 80.6%에서 2005년에는 76.2%로 농가소득비중이 낮아지고 있음
- 전국의 2004년 60대 이상 고령 경영주 농가수가 57.5%를 차지한 반면 50세 미만 농가는 19.1%에 그침
  - 평균수명을 감안할 때 10-20년 후에는 농업인력이 급격히 줄어들 것으로 전망됨
- 농가소득중 농업소득이 차지하는 비중(농업의존도)은 38.7%로 나타남
- FTA, DDA 등 시장개방 확대 등 여건변화로 인한 시장개방 적응력 차이로 농가소득 양극화가 심화되고 도농격차가 확대
  - 농가소득 상위 20%계층과 하위 20% 계층간 소득격차 9.3배(도시가구 5.4배)
- 농촌지역이 도시지역에 비해 활력이 떨어지는 이유를 조사한 보고서<sup>1</sup>에서는 ‘농산물수입개방과 시장불안정(32.4%)’, ‘획일적 사업배분 등 사업의 효율성 결여(30.4%)’, ‘일관성 없는 농업·농촌정책(20.6%)’, ‘시장원리를 무시한 정부지원과 과잉보호(10.8%)’ 등 상당부분 정책의 잘못에서 그 원인을 찾고 있기 때문에 기존 정책의 전환이 필요하다고 제시됨

<sup>1</sup> 이동필외, 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발, 한국농촌경제연구원, 2007, p. 41

표 2-1. 농촌지역이 도시지역에 비해 낙후되는 원인

내 용	신활력 사업	향토산업	전문가	합 계
농산물 수입과 시장 불안정	22(40)	6(17.6)	5(38.5)	33(32.4)
시장원리를 무시한 정부지원과 과잉보호	6(10.9)	4(11.8)	1(7.7)	11(10.8)
일관성 없는 농업·농촌정책	9(16.4)	12(35.3)	0	21(20.6)
지자체 공무원 경영마인드 부족	1(1.8)	0	0	1(1)
확실적 사업 배분 등 사업의 효율성 결여	15(27.3)	10(29.4)	6(46.2)	31(30.4)
정부자금의 총괄적 관리 미흡	2(3.6)	2(5.9)	1(7.7)	5(4.9)
합 계	55(100)	34(100)	13(100)	102(100)

자료; 이동필외, 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발, 한국농촌경제연구원, 2007, p. 41

- 한국을 비롯하여 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 일본 등 5개국은 OECD 평균 (29%)의 2배 수준의 %PSE 수치<sup>2</sup>가 지속<sup>3</sup>
  - 한국의 %PSE는 62%로 시장가격지지(국내외가격차)로 구성
  - 농업에 대한 일반서비스 합계로 정의되는 농업부문에 대한 총지지는 2005년 GDP의 1.1%에 해당('86-'88년 2.3%)
  - 생산·무역왜곡적인 형태의 지지(생산 혹은 투입요소와 연계된 지지)는 1986-88년 91%에서 2003-05년 72%로 감소
- %PSE의 가장 큰 감소는 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드이며, 지지 수준이 높은 국가 중 아이슬란드, 스위스, 한국에서 가장 많은 감소가 이루어졌음
  - 선진국의 농정에서 농촌개발의 중요성은 높아지는 반면에 농산물가격 지지중심의 정책은 축소됨
  - 2004-2013년간 농업·농촌종합대책에서도 농업생산기반정비 투융자의 비중은 2003년 기준 32.6%에서 2013년 8.8%로 감소하고 지역개발은 8.6%에서 17.2%로 증가<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 국가간 농업보호 수준은 농업생산자가 받는 총 금액 중 PSE가 차지하는 비중을 나타내는 %PSE를 사용하여 서로 비교(• %PSE = PSE / 생산자 총수취액(= 총생산액+재정지불))

<sup>3</sup> 회원국 농업정책 보고서 OECD (2006)

- 지역경제력이 열악한 농촌지역에서 공공부분의 중요성 증대
  - 현재 이용가능한 시군소득통계인 4개도(경기, 강원, 경북, 경남)의 자료를 분석한 결과를 보면 4개도 농촌지역 군부에서 전체 생산소득에서 농림어업이 차지하는 비중 감소(1998년 23.5% → 2000년 20.6% → 2003년 15.9%)하는 반면 공공행정·국방·사회보장서비스 부분은 증가(1998년 16.7% → 2000년 19.7% → 2003년 20.7%)<sup>5</sup>
  - 2020년 농촌인구중 농가인구는 25%이하로 축소되며 농가중 농업소득만으로 생존가능한 비중은 10%미만이 될 것임
  
- 농업·농촌·식품전담 중앙정부 조직으로서의 기능 확대
  - 영국은 농촌개발정책 담당부서가 농어업식품부에서 환경식품농촌부로 변경
  - 2007-2013년간의 새로운 농촌개발 규정이 채택되었으며 일본에서는 새로운 식료농업농촌 기본계획이 수립되었음
  - 국민의 안전한 식품서비스에 대한 책임이 부과된 데 따른 새로운 지역농정의 개발수요 창출 필요성 대두
  
- 농업 및 농촌정책의 확장에 대한 농촌개발체계의 전환
  - 농림부 농촌정책국의 신설 및 군특회계설치로 행자부 지방양여금제도의 폐지(지역개발사업에서 행자부위상 약화, 농림부 역할 강화)
  - 2004년 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법제정과 119조 사업계획에서 농촌개발 및 농촌복지정책 강화로 농촌개발 부서로서의 농림부 위상 강화<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 정영일, 한국사회의 비전과 지역(농촌)의 역할, 지역재단 리더쉽 특강자료, 2007, pp. 133-134

<sup>5</sup> 박시현; 농촌발전과 지자체의 역할, 농경연 토론회 발표자료, 2007년, 11월, p. 2-4

<sup>6</sup> 삶의질법에 의한 2006년도 사업평가 대상사업 91개 사업

- 16개 중앙행정기관 수행 사업과 복지기반(17개사업), 교육여건 개선(17개 사업), 지역개발촉진(33개 사업), 복합산업활성화(24개 사업)

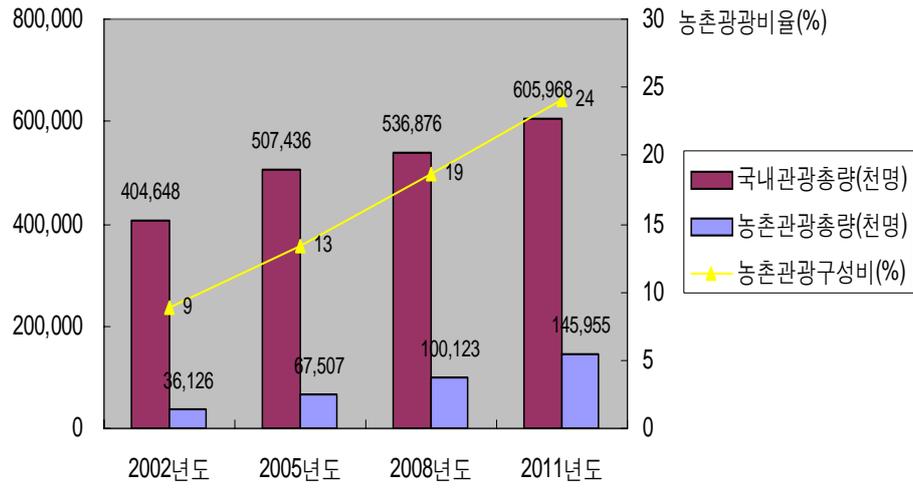
- 2006년 농촌지역개발 복지관련사업 부처간 업무 조정시 농림부 역할 강화 (오지종합개발, 농어촌주거환경개선사업, 신활력지원사업 행정부에서 농림부 이관, 농업인 연금보험료 지원 보건복지부에서 농림부로 이관)
- 농촌정주수용의 증대에 따른 도농간 교류 활성화와 지속가능한 농촌개발의 필요성 증대
  - 농촌경제연구원의 농촌정주수요를 조사분석한 자료에 의하면 도시민의 56.3%가 농촌지역으로의 이주의사를 밝히고 있으며 대도시로 이주한 읍면지역주민의 수가 2005년 12.0%로 증대하고 있음
  - 도시민의 농촌유입과 농촌주민의 재촌탈농을 막기 위해서 농촌개발정책의 체계를 효과적으로 개편할 필요성 대두
  - 농촌관광자원의 개발과 활성화정책을 통하여 국내 관광수요를 농촌으로 유치하고 도·농 교류 및 농촌경제 활성화를 촉진
- 농정추진체계도 정부와 민간간의 파트너십을 중심으로 상향적 접근방식이 확대됨
  - 농민없는 농업시대를 대비한 새로운 산업기반 구축의 필요성 대두<sup>7</sup>

표 2-2. 농정의 패러다임 전환

정책대상	농업 ⇒ 농업, 식품, 농촌
지원방식	전체 농가, 평균지원 ⇒ 농가유형별 정책 차별화
투융자방향	생산기반등 SOC ⇒ 소득, 복지, 지역개발
소득안정수단	가격지지 ⇒ 소득보전
정책의 중점	생산중심 ⇒ 소비자 안전, 품질중심
농촌의 역할	농업생산공간 ⇒ 생산, 정주, 휴양공간

<sup>7</sup> 허길행, “21세기 농업환경의 변화와 정책과제”, 농촌경제, 제23권 1호, 한국농촌경제연구원, 2000, p.14

방문객수(천명)



## 제 3 장

### 지방농정의 발전방향

#### 1. 농정의 발전방향에 대한 선행연구 검토

- 지방농정의 과제와 발전방향의 논문(1995)<sup>8</sup>은 지방화시대의 자주적인 지방 농정의 필요성을 제시하면서 지역농민의 소득증대와 생산·유통활동을 지원, 지역농업의 경영주체 양성, 지역농민의 의견수렴과 농민간 이해관계 조정 등과 같이 지방농정의 역할을 강조
  - 지방농정의 발전과제로는 획일적인 세분화된 지방농정사업을 통합조정 할 수 있는 방식 및 예산배정의 포괄지원방식도입을 제시
  - 지방자치단체의 농정능력향상을 위한 과제로는 지방재정강화와 보조사업의 융자사업으로의 전환과 지역별 차등지원방식 그리고 농정기획인력의 보강을 위한 농정기획계의 신설과 업무위임 등을 제시
- 21세기 농업·농촌의 좌표와 정책방향(1996)<sup>9</sup> 기존 연구에서는 크게 농어업

<sup>8</sup> 오내원, 김용택, “지방농정의 과제와 발전방향”, 농촌경제, 한국농촌경제연구원, 1995

의 경쟁력강화를 위한 10대 핵심과제와 제도개혁, 농어촌생활환경 개선후생 복지증진, 농특재원 등 투융자 지원 확대를 담고 있음

- 개발의 기본방향으로는 농촌공업개발을 통한 산업구조 개편, 농업의 복합산업화와 지역특산품 개발, 농촌지역의 관광/서비스산업 육성, 도농통합적 농촌개발과 생활환경 정비를 제시
- 세계화, 지방화, 정보화에 부응한 내발적 지역개발전략의 도입과 계획적인 개발로 자연경관 및 역사문화환경 보호
- 민간부문의 역할 강화와 생사자단체등의 농정 참여 확대 도모
- 농림수산 관련조직의 기능 개편을 통한 지방농정의 조직 강화

○ 지방농정발전방향의 정책과제(2007)<sup>10</sup> 기존연구는 크게 4가지 측면에서 제기하고 있음

- 농업개발 및 경제활동의 다각화를 통한 친환경적인 고품질의 농식품생산과, 농산물가공·유통마케팅 및 지연산업의 육성과 농촌관광의 활성화
- 낙후된 농촌지역의 쾌적한 정주생활환경여건의 획기적인 개선을 통한 National Minimum의 확충
- 다원화 다기화된 기존의 농촌정책 추진체계의 획기적인 개편을 통한 복합적인 농촌정책 추진체계의 확립과 수평적, 수직적인 거버넌스체계의 도입을 통한 농촌개발의 시너지효과 극대화
- 지역주체역량의 강화를 통한 지역경쟁력 활성화기반 구축

○ 특히 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 위한 정책과제(2006)<sup>11</sup>는 다음과

<sup>9</sup> 21세기 경제장기구상 농어촌대책반; 21세기 농업·농촌의 좌표와 정책방향, 21세기 농정종합보고서 M38, 한국농촌경제연구원, 1996.8, pp., 21-22

<sup>10</sup> 박진도, “참여정부의 농촌정책평가와 차기정부의 과제, 한국사회의 비전과 지역(농촌)의 역할 참고자료, 2007

<sup>11</sup> 이동필, 최경환, 성주인; 농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, C2006-18 / 2006. 9

같이 제시된바 있음

- 중앙정부 및 지방자치단체에 관련업무의 조정을 위한 별도의 조직을 설치·운영하는 것이 필요함. 중앙조직으로는 기존의 ‘삶의질향상위원회’의 역할과 기능을 강화
- 지방조직으로는 지역혁신위원회 등과 자생적으로 유사한 역할을 수행하는 조직들 중에서 전문성과 주민참여가 동시에 보장되면서도 지속적으로 지역발전에 대한 기획 및 조정의 역할을 수행할 수 있는 새로운 조직 구성
- 농촌지역종합개발계획의 활성화로 체계적이고 종합적인 사업추진이 필요하며, 계획제도의 정착을 위해 지역개발 관련사업을 지방자치단체에 대폭 위임하거나 재량권을 확대
- 다년주의 재정과 포괄보조금화 등으로 예산집행방식을 조정하여 지역의 여건이나 개발의지에 따라 적절한 사업을 선택하고 이를 수행하는 데 필요한 안정적인 예산 확보
- 「삶의질향상특별법」 개정으로 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「접경지역지원법」, 「지방소도읍육성지원법」, 「농어촌주택개량촉진법」 등 5개 법령의 정비방안을 강구하고 삶의질 향상대책의 실천성 제고
- 「정부조직법」의 정비로 농어촌지역개발에 관한 중앙부처의 관할과 책임 소재를 구체화할 필요가 있으며, 필요한 경우 유럽과 일본의 사례와 같이 행정자치부의 지역개발담당부서를 농림부로 이관하여 농촌지역개발에 관한 중앙부처의 업무를 통합하는 방안을 적극 강구
- 농촌정책의 재분류와 부처간 역할 정립을 위해서는 농촌지역에 대한 범위 설정과 함께 부처 및 분야별 관련사업의 추진 실태와 문제, 효율적인 추진방안에 대한 종합적인 조사연구가 선행되어야 함

○ 중앙 시·군단위 농어촌개발사업 추진체계 정비에 관한 연구(2006)<sup>12</sup>에서는

<sup>12</sup> 박경, 구자인 ; 중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농

농어촌개발 추진체계의 개편방안을 다음과 같이 제시하고 있음

- 농어촌개발정책의 개념과 대상 및 범위의 재정립하여 농촌지역의 경제, 사회, 환경적 지속가능한 발전을 도모하고 지역의 다양성과 주체성을 중시하는 정책으로 농업·농촌 관련정책의 통합조정 필요
- 중앙부처간 농촌지역개발 관련 정책사업과 추진체계를 통폐합 조정하여 복합적이고 농촌지역특성을 부응하는 농촌지역개발을 추진
- 시·군 농업·농촌발전계획의 수립과 이를 통한 관련사업 및 계획간의 연계성 강화 및 성과중심의 평가시스템 도입과 포괄적인 예산지급방식의 적용 추진
- 주민참여와 지역역량의 강화를 위하여 지자체의 전담추진기구 강화와 외부전문가를 포함한 민관 협력시스템과 수용자 밀착형 협력네트워크 구축

○ 세계농정의 흐름과 시사점(2007)<sup>13</sup>에 대한 연구에서는 세계농정의 맥락에서 농업·농민에 대한 전통적 목표를 유지하면서 국민식품소비자에 대한 식품안전과 영양공급 및 국민경제라는 측면과 농업농촌의 다기능적 시각을 강조함

- 시장지향적인 농정으로의 전환과 직접지불방식의 도입과 경영안정
- 기술자본집약적인 농업경영주체 육성과 차별화된 농산물마케팅 추구
- 식품소비자와 국민경제적 관점에서의 농정목표 설정
- 지역별, 농가별 농업정책과 농촌정책의 구분 추진과 고령농가 복지정책 도입

○ 새로운 농정의 패러다임:선진국 농촌정책의 시사점(2007)<sup>14</sup> 연구에서는 선진국의 농촌정책의 새로운 패러다임변화를 바탕으로 한 농촌정책의 시사점

촌경제연구원, C2006-8-5, 2006. 5, pp. 96-145

<sup>13</sup> 최세균, “세계농정의 흐름과 시사점”, 세계농정의 동향과 전망 정책토론회 자료집, 2007.7, pp.30-33

<sup>14</sup> 송미령, “새로운 농정의 패러다임:선진국 농촌정책의 시사점”, 세계농정의 동향과 전망 정책토론회 자료집, 2007.7, pp. 65-67

### 을 도출

- 선진국 농촌정책은 지역통합적 접근의 강조와 지역자원 보전 및 활용과 경쟁력 제고, 보조대신 투자방식의 확충, 계획의 실천력 및 서비스제공기준 추구
  - 우리나라의 경우 농업농촌발전계획, 삶의 질 향상계획 등 여러 계획이 수립되어 추진 중이나 구속력이 결여되어 절대적인 목표달성에 한계를 내재
  - 정책대상으로서 농촌의 공간적 범위를 명확하게 설정하고 농촌을 유형화하여 국고보조율 차등등 차별적인 정책프로그램을 통하여 접근하여야 함
  - 선진국의 농촌정책 대상부문은 공공서비스공급의 효율과 효과 극대화, 농촌의 자연적 문화적 어메니티의 보전과 활용, 농촌산업의 진흥 등임
  - 우리나라의 농촌정책도 지역통합적인 부문을 종합하여 계획적으로 접근되어야 하며 민간부문의 다양한 주체를 농촌복지서비스 전달분야에 내포시켜야 할 것임
- 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발<sup>15</sup> 보고서에서는 여러 부처에서 분산 추진함으로써 관련 법령이 중복되어 지역계획 및 개발에 관한 법체계상 혼란과 지역개발을 위한 상·하위계획 상호 간의 연계성이 부족 및 소규모 분산투자등의 문제점을 지적
- 대부분 마을단위를 정책 대상으로 하고 있다는 점과 사업별로 지원내용과 방법이 상이하다는 점, 유사한 정책이 여러 부서에 의해 중복적·경쟁적으로 추진되고 있다는 점, 그리고 그린투어리즘(green tourism) 편향, 지역 주민의 수용 능력과 전문가 부족으로 인해 지역의 특성 반영 미비, 도로개보수 등 물적기반(物的基盤)을 정비하는 데 그치는 등의 문제를 제기
  - 낙후지역개발이 실제 개발사업의 내용에서 소득부분이 등한시되고 있다

<sup>15</sup> 이동필외, 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발, 한국농촌경제연구원, 2007, pp. 34-38

는 점과 대부분의 사업이 그 공간적 범역을 농촌 중심지가 아니라 언제 사라질지도 모를 마을단위로 하고 있다는 점에서 사업의 내용과 접근방법에 있어서 전면적인 재검토가 필요

표 3-1. 주요 마을단위 개발사업의 추진 실태

사 업 명	주 관	지원내용	특 징	비 고
환경농업지구구성사업	농림부	개소당 10억원	지구단위추진 생산유통지원	환경농업육성정책
마을종합개발사업	농림부	개소당 70억원	2-3개 마을 거점개발	
녹색농촌체험마을	농림부	개소당 2억원	마을 단위추진 도농교류, 지역활성화	우수마을 추가지원가능
아름마을가꾸기	행자부	개소당 10억원	상동	사업 성과에 따라 추가지원
전통테마마을육성	농진청	개소당 1억원	상동	도당 1개 마을
자연생태우수마을	환경부	마을지정,홍보	상동	자연환경보전이용시설, 환경기초시설등 예산신청시 우선배정
산촌종합개발사업	산림청	개소당 14억원	상동	연계사업 지원가능
정보화시범마을	행자부	마을당 2.2억원	상동	통신망구축등 민간사업 개소당 3억원이상 지원
새농어촌건설사업	강원도	마을당 5억원	상동	사업 성과에 따라 10억원까지 추가지원

## 2. 지방농정의 발전방향 검토

- 한국농촌경제연구원(2007.2)<sup>16</sup>에서 발표한 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과를 보면 다음과 같음
  - 농산물시장 보호 ; 도시민 67% , 농업인 69.8% 공감
  - 가격이 비싸도 우리 농산물 구입의사 ; 36.0%
  - 농산물시장개방에 따른 농업인 피해보상 분담의사 ; 47.9% 분담의사 없음
  - 농산물시장개방에 대한 대처 ; 도시민은 경쟁력있는 농가육성 651.3%, 농업인 우선적인 피해보상 49.7%
  - 농업이 희망을 갖기 위한 조건 ; 1순위로 비전과 대안을 제시하는 농업정책 선정(도시민 61.1%, 농업민 51.7%)
  - 우리농산물의 경쟁력확보방안; 품질경쟁력과 안전농산물을 선호
  - 식량자급율에 대한 도시민 의사 ; 식량자급율을 높여야 한다는 주장이 59.5%
  - 국가경제에서 농업농촌의 중요성 ; 도시민 88.4%, 농업인 72.1%
  - 미래의 농업·농촌의 역할 ; 식량의 안정적인 공급과 국토의 균형발전
  - 농업·농촌이 갖는 공익적 기능 ; 90.4%가 인정하나 비용부담에 대해서는 52.8%만 찬성
  - 도시민의 은퇴후 농촌거주의사 ; 71.3% 선호
  - 도시민의 농촌거주이유 ; 자연속의 생활 61.9%
  - 농촌지역의 주거생활환경 만족도 ; 도시민 39.2%, 농업인 25.4%
  - 농촌지역의 복지정책 우대 ; 도시민의 86.5% 찬성

<sup>16</sup> 김동원, 박혜진; 농업·농촌에 대한 국민의식조사, 한국농촌경제연구원, 제39권, 2007.2, pp. 2-13

- 현재 우리나라는 농촌의 활성화와 다양화, 지속가능한 발전으로 농촌개발정책의 패러다임 변환기를 맞이하고 있음
  - 새로운 농촌개발정책은 새로운 사업체계와 추진주체를 필요로 하며 점진적인 방식<sup>17</sup>보다는 전면적인 개혁을 통하여 지역에서 종합계획을 수립하여 이를 통합적으로 실시하는 방안이 보다 효과적인 것으로 판단됨
  
- 농업·농촌의 국민의사 조사분석에서도 드러나듯이 21세기 농업·농촌에 대한 정책적 관심과 대응은 새로운 패러다임의 전환을 요구하고 있음
  - 최근의 지방농정의 선진화를 위한 연구<sup>18</sup>에서는 세계일류의 고부가가치형 기술농업과 누구나 찾고, 머무르고, 살고싶은 공간으로서의 농촌과 생명산업의 최고경영자로서의 농업인을 지향하고 있음
  - 선진국형 농정은 시장기능에 의한 효율적 자원재배분과 생산성 향상을 위한 최소한의 정책 개입 그리고 시장실패에 따른 소득분배, 식량안보와 식품안전, 농촌의 다원적 기능, 환경보전, 복지분야 등에 대한 구체적인 대책을 통한 사회통합성의 강화를 요구하고 있음

---

<sup>17</sup> 지역농정 관련 부처간 이기주의로 점진적 방식이 제기되나 이런 방식으로 제도를 개혁하기는 과거의 경험상 사실상 불가능함

<sup>18</sup> 박성재, 김태곤, 정호근, 조영수, 조용원; 선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(1/2차연도), 한국농촌경제연구원, R550, 2007.12, pp. 159-163

추진전략	계획과제	지역미래상
지역의 통합성 증진을 위한 공간개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 21세기를 지향하는 통합적 지역개발권 설정</li> <li>· 지역발전 네트워크 형성을 위한 개발축 형성</li> <li>· 지역내 중심지서비스체계 구축</li> </ul>	균형적인 지역사회네트워크
개성있는 친환경적 지역정주기반 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도농교류 친환경적 정주생활기반 구축</li> <li>· 지역특성을 살린 농산어촌 개발</li> <li>· 특수 낙후지역의 신가치 창출공간 육성</li> </ul>	살기좋은 정주공간 조성
미래사회를 선도하는 고소득산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농림수산업의 고부가치화와 수출산업화</li> <li>· 지역산업구조 고도화와 신산업의 육성</li> <li>· 지역경쟁력 강화를 위한 지역혁신체계 구축</li> </ul>	경쟁력있는 활력이 넘치는 6차산업
세계와 통합하는 교통·정보체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제교류거점 시설 및 간선교통체계 구축</li> <li>· 광역도시교통체계 구축과 친환경 도시교통수단</li> <li>· 정보화 사회에 대응한 지역정보 인프라 구축</li> </ul>	세계화시대의 정보 네트워크 구축
지역발전의 지속가능성을 위한 환경·자원개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역특성을 고려한 생태통합네트워크 구축</li> <li>· 지속가능성 확보를 위한 환경기초 시설 완비</li> <li>· 지역의 안정성 확보를 위한 방재시스템 구축</li> </ul>	친환경적이고 안전한 지역
문화적 정체성을 갖춘 지역문화·관광개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역문화 인프라 확충과 문화·여가활성화</li> <li>· 경관·전통문화자원을 활용한 관광산업 육성</li> <li>· 세계적인 문화 창출 및 국제교류 활성화</li> </ul>	특성있는 문화·여가·관광 복합 지역
고령화시대의 고품격 보건·복지환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쾌적한 지역복지사회 지원네트워크 조성</li> <li>· 삶의 질 제고를 위한 지역복지서비스 기반확대</li> <li>· 지역인력개발과 여유로운 삶의 실현기반 정비</li> </ul>	여유롭고 조화로운 삶의 질 제고

## 제 4 장

---

### 선진국 농촌개발체계 및 지역전략 검토

#### 1. 선진국의 농촌개발체계

##### ○ 선진국의 농촌정책의 변화

- 선진국의 경우 농촌지역 경쟁력 강화와 다양한 지역주체간의 네트워크와 파트너십을 바탕으로 한 거버넌스 실현을 위한 상향적 계획 수립과 포괄적 지원방식을 추진
- 1991년 시작된 소규모 농촌지역의 지역경쟁력 강화를 위한 통합적 지역 개발프로그램인 EU의 leadership프로그램 등이 대표적인 사례임

표 4-1. 농촌정책의 새로운 패러다임

구분	과거의 방법	새로운 접근방법
목표	평준화, 농가소득, 농가의 경쟁력	농촌지역의 경쟁력 농촌지역자원의 가치 현실화 활용하지 않았던 자원의 재발견
핵심대상 부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업부문(농촌관광, 제조업, 정보통신산업등) 주민의 삶의 질 향상 부문
주체	중앙정부, 농업인	중앙정부, 지방정부, 농촌지역의 다양한 이해관계자(공공, 민간, NGO 등)

주; 기존의 지역정책영역에서 계속 추진

자료; OECD(2006),p.15 수정

출처; 세계농정의 동향과 전망 정책토론회 자료집, 2007.7

- 유럽 공동체 차원에서의 농촌개발 개념은 Agenda 2000개혁에 의해 1999년 농촌개발규정(Rural Development Regulation, RDR)<sup>19</sup>이 제정된 후에 크게 전환됨
- 과거에는 농촌개발을 ‘농업과 농촌서비스를 근대화(modernization)’하여 낙후된(backward) 농촌지역이 도시지역의 수준을 따라잡는 것(catch-up)으로 정의되었다.
- RDR 이후 유럽 공동체 차원에서 사용되는 농촌개발(rural development)의 개념은 과거의 EU의 농촌개발과는 매우 다른 ‘지속가능한 통합적 농촌개발’(sustainable and integrated rural development)로 개편
- Agenda2000에서는 농촌개발을 통합성(integration)으로 추진하기 위하여 다음과 같은 원칙으로 농촌개발의 추진체계를 개편

- 첫째, 통합적 농촌개발은 지역(특정 영역)을 단위로 시행
- 둘째, 농촌지역의 경제적 다양화를 위해 경제의 모든 영역(농업, 공업, 서비스)을 포함
- 셋째, 정부의 개입(정책)을 통합적으로 접근
- 넷째, 반드시 농촌지역의 지역 잠재력(local potential)에 기초
- 다섯째, 지역(region) 및 국가(nation) 수준에서 민간과 공공 부문의 파트너십 정신에 의해 추진
- 여섯째, 해당 지역의 특수한 요구와 필요에 따라 추진

자료; 박경, 구자인 ; 중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제 연구원, C2006-8-5 , 2006. 5, pp. 54-57

- 유럽과 일본은 농촌의 다원적인 발전을 위한 통합적 추진체계를 갖추고 종합계획에 의한 다년주의 재정과 포괄보조금화를 추진중임.<sup>20</sup>
  - 우리나라는 1단계에서 2단계로 이행 시도중, 일본은 2단계에서 3단계로 이행 과정, 유럽은 3단계로 이행함

<sup>19</sup> Council Regulation(EC) No 1257/1999 of May 1999

<sup>20</sup> 박경, 구자인 ; 중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제 연구원, C2006-8-5 , 2006. 5, pp. 92-95

표 4-2. EU의 농촌정책메뉴의 변화

2000-2006(22개 정책메뉴)		2000-2006(22개 정책메뉴)	
농업구조조정 및 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업경영체에의 투자</li> <li>- 젊은 농업인 창업지원</li> <li>- 직업교육 훈련</li> <li>- 농산물 가공 마케팅</li> <li>- 토지개량</li> <li>- 토지재구획</li> <li>- 농업경영지원</li> <li>- 고물질 농산물마케팅</li> <li>- 농업용 수자원관리</li> <li>- 농업관련 인프라 구조</li> <li>- 농업생산 잠재력 복구</li> </ul>	농림업부문 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업훈련교육 및 정보제공</li> <li>- 젊은 농업인 창업지원</li> <li>- 조기은퇴</li> <li>- <b>자문 및 지도서비스활용</b></li> <li>- <b>농업경영체 창업지원,자문</b></li> <li>- <b>농장 및 임업 투자</b></li> <li>- 농산물 가공 마케팅</li> <li>- 농림업 인프라 구조</li> <li>- 농업생산 잠재력 복구</li> <li>- <b>농식품 품질지원을 위한 일시적 지원</b></li> <li>- <b>식품품질인센티브 정책</b></li> <li>- <b>식품품질 관련 판촉</b></li> </ul>
환경보호 및 토지관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건불리지역 지원</li> <li>- 환경규제지역 지원</li> <li>- 환경·농업정책</li> <li>- 농업용지 조립</li> <li>- 기타 임업지원</li> <li>- 농림업관련 환경보호</li> </ul>	환경보호 및 토지관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산간 조건불리지역 지원</li> <li>- 기타 조건불리지역 지원</li> <li>- Nature 2000농업지역 지원</li> <li>- 농업·환경정책, <b>동물복지정책</b></li> <li>- <b>혼용림업</b></li> <li>- Nature 2000임업지역 지원</li> <li>- 산림환경보호</li> <li>- 임업생산 잠재력 복구</li> </ul>
농촌지역경제 및 공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역경제 및 인구 관련 기초서비스</li> <li>- 마을리노베이션/개발</li> <li>- 농업활동 다각화</li> <li>- 관광 및 수공업 활동지원</li> <li>- 경영체 재무설계 지원</li> </ul>	농촌경제활동 다각화 및 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역경제 및 인구관련 기초서비스</li> <li>- 마을리노베이션/개발, <b>농촌문화유산 보전</b></li> <li>- <b>농촌경제활성화를 위한 직업교육훈련</b></li> <li>- <b>지역개발계획 수립역량 지원</b></li> <li>- <b>비농업활동을 통한 지역경제 다각화</b></li> <li>- 소규모 기업활동지원</li> <li>- 농촌관광활동 촉진</li> <li>- 자연유산 보존 및 관리</li> </ul>

자료; European Commission (2006a, 2006b)

- 유럽은 EU와 중앙정부가 사업메뉴와 관련예산, 우선투자 분야를 설정하고, 지방에서 중장기 농업농촌발전계획을 수립하면, 중앙정부가 성과계약을 맺고 포괄적으로 관련예산을 지원
  - EU의 경우 정책자금집행목표에 따라 농촌유형 세분화와 이에 따른 차별화된 정책 추진한 바 Objective 1, 2, 5b, 6은 특정문제지역에 구조정책자금을 집행하는 지역적(Regional) 목표이며 Objective 3, 4, 5a는 지역적으로 규정되는 것이 아니라 EU 전체에 걸쳐 집행되는 수평적(Horizontal) 목표

표 4-3. EU의 농촌지역 세분화 유형

구분	내용
1(Regional)	낙후지역의 개발 및 구조조정(1인당 GDP가 EU평균치의 75% 이하수준인 경제적으로 지체된 지역)
2 (Regional)	농업외 산업의 사양화로 심각하게 영향을 받는 지역의 전환
3 (Horizontal)	25세이상이면서 1년이상 장기적인 실업상태에 있는 사람의 장기실업 극복
4 (Horizontal)	25세이하의 청년층인구의 취업상태 개선
5a (Horizontal)	농업구조조정의 가속화(생산·유통·가공구조의 재조정)
5b (Regional)	농촌개발의 촉진(낮은 수준의 사회경제개발이 이루어진 농촌지역, 농업부문에의 고용이 지배적이나 낮은 농업소득과 인구감소 또는 낮은 인구밀도로 인해 불안정한 지역)
6 (Regional)	원격지역의 개발(인구밀도 8명/km <sup>2</sup> 로 매우 적은 북위 62도 이북의 북유럽지역, 스웨덴과 핀란드의 일부지역)

- 유럽은 1990년대 후반에 Agenda 2000의 개혁과정을 통하여 EU를 주도로 농촌개발사업 체제를 전면 통·폐합, 조정하여 개편<sup>21</sup>하였으며 2007~

<sup>21</sup> EU는 농촌발전정책의 범위와 대상을 농업의 다양한 발전과 농촌의 경제사회발전에 특화하고, 기초생활환경 개선은 EU의 공동농업정책 농촌개발시책(RDR)에서 분리하여 낙후지역 사회간접자본 지원분야인 구조기금의 유럽지역개발기금(ERDF)에서 별도로 지원하는 방식을 취하고 있다.

12년의 CAP의 계획기간의 농촌개발정책을 개혁중임

- 일본은 최근 국토계획체계를 대폭 개편하였음
  - 국토형성계획, 대도시정비계획, 광역지방계획, 특수지방계획으로 정리됨
  - 일본의 국토계획체계 개편에 따라 도·부·현종합계획은 폐지되고 광역지방계획에 흡수됨

표 4-4. 일본의 국토체계의 개편

구분	기존		변경	개편	
전국	국토(전국)종합개발계획		⇒(변경)	국토형성계획(전국계획)	
광역	대도시정비계획	수도권 (기본계획, 정비계획, 사업계획)	⇒(사업계획폐지)	수도권정비계획	대도시정비계획
		근기권 (기본정비계획, 사업계획)		근기권정비계획	
		중부권 (기본개발정비계획, 사업계획)		중부권개발정비계획	
	5개 지방종합개발계획		⇒(폐지)	광역지방계획에 흡수	
	특수지방계획		⇒(존치)	특수지방계획	
지역	도부현 종합개발계획		⇒(폐지)	광역지방계획에 흡수	

참조 : 양하백, “일본의 국토계획체계 개편”, 2005를 참조하여 작성

- 일본의 지역개발법체계는 국토계획의 하위지역계획법체계와 특정지역진흥을 위한 개별법체계로 구분됨
  - 특정지역 개발법체계는 특정목적의 광역적인 지역개발제도(예; 진흥거점 지역정비제도)와 낙후지역개발을 위한 소규모지역개발제도로 구분
  - 일본의 낙후 과소지역에 대한 대책은 1970년 과소지역대책긴급조치법, 1980년 과소지역진흥특별조치법, 1990 과소지역활성화특별조치법, 2000년 과소지역자립촉진특별조치법등으로 구분됨

- 일본의 과소지역정책은 중앙정부차원에서 개발진흥방식에서 탈피하여 점차 지역의 독창성을 살리는 소프트한 정책 차원으로 전환됨
  - 10년간 한시적으로 운영 ; 시·정·촌단위로 선정
  - 2006년 4월 현재 전국의 시정촌의 1820개중 739개(시정촌, 40.6%, 인구 8.9%, 면적 54.0%) 선정
  
- 일본의 경우 유사사업을 통합하여 통합보조금 사업을 창설하고 최근에는 교부금제도를 만드는 등 지방의 자율권을 보다 강화<sup>22</sup>
  - 식료·농업·농촌기본법(1999년)에 근거한 식료·농업·농촌기본계획을 통하여 10개년간의 농정방향을 설정하여 자급률의 목표 설정과 연도별 추진계획 그리고 농가직불제 도입, 농산물 수출을 포함한 적극적인 공격적 농정을 포함
  - 일본 농정개편의 특징은 식량공급력 증대를 위한 생산지원 강화, 추진방식상 가격지지에서 경영안정정책으로, 품목별 접근에서 농가단위 접근으로 전환 그리고 다원적인 기능 확산과 농업자원 보전을 위한 지역단위 활동 강화 등임
  - 일본 농림수산성의 농업농촌진흥계획에는 ‘고령자 복지’, ‘전원주거공간 형성’, ‘지역자원 환경시스템 형성’, ‘자연경관보전 및 형성’, ‘전통문화보전 활용’, ‘도시농촌교류 촉진’, ‘지역정보시스템 형성’, ‘고용창출’, ‘생산기반과 생활기반의 일체적 정비’ 등이 포함됨
  - 일본은 2002년 이후 혁신적인 개혁을 통하여 소위 ‘1, 2차 지방분권추진’과 ‘삼위일체 재정개혁’에 의해 수상실로부터 강제로 기존의 사업을 통·폐합, 축소, 분권화, 교부금화 등을 실시하여 대체로 성공적이라는 평가를 받고 있음

<sup>22</sup> 시정촌이 수립하는 ‘농촌진흥지역 정비계획’이 구속력 있는 계획이 되지 못하여 지방정부 주도의 통합적인 계획수립체제가 정착하지 못하였으며, 일부 농촌개발사업들은 여전히 개별 단위사업으로 추진되는 한계를 지님

- 지역재생활성화와 지역의 고용창출을 지역의 시점에서 적극적·종합적으로 추진하기 위하여 2005년 10월 24일에 내각에 의해 ‘지역재생본부’가 설치하고 또한 지역재생법을 통해 지역재생 추진 근거를 마련하고 있으며, 법을 근거로 하여 지역재생방침을 세워 지역재생을 실현하고 있음

표 4-5. 일본의 낙후지역지원 법률

구분	근거법	목적
낙후 지역 진흥	특수토양지대재해방지및진흥임시조치법(1952)	특수토양지대대책
	이도진흥법(1953)	이도진흥
	암미군도개발특별조치법(1954)	암미군도진흥
	산탄지역진흥특별조치법(1961)	산탄지역진흥
	호설지대대책특별조치법(1962)	호설지대대책
	산촌진흥법(1965)	산촌진흥
	소립원제도진흥특별조치법(1969)	소립원제도진흥
	반도진흥법(1985)	반도진흥
	특정농산촌에있어서농림업등의활성화를위한기반정비 촉진에관한법률(1993)	특정농산촌진흥
	과소지역자립촉진특별조치법(2000)	과소지역자립촉진

자료 : 건설교통부, 「국토업무편람」, 2005에서 재편집

## 2. 일본의 지역재생전략의 개요

### 가. 지역재생이란

- 지역에 있어서 지역의 산업, 기술, 인재, 관광 자원, 자연 환경, 문화, 역사 등을 유효하게 활용하여 지역의 기간적인 산업의 재생·사업 전환, 신산업

창출을 시작으로 하는 「지역재생계획」을 지방공공단체가 책정하여 지역재생법을 근거로 정부의 지원에 의해 지역경제의 활성화와 지역 고용의 증대를 도모하고자 하는 제도임

- 지역의 여러분의 소리를 배경으로, 지역재생본부(본부장 : 내각총리대신)아래, 각 부서의 종적관계를 넘어 지역의 요구에 대응한 메뉴를 준비하여 의욕에 넘친 지역을 응원해 나가는 제도임

## 나. 지역재생의 의의와 목표

### 1) 지역 재생의 의의

- 최근 급속한 저출산 및 고령화의 진전, 산업구조의 변화 등 사회경제적 변화에 대응하고 지역재생을 도모하기 위해서는 지역의 지리적 및 자연적 특성 및 문화적 유산, 다양한 인재의 창조력을 활용하여 국민의 적절한 연계하에서 지역의 창의 연구를 응축한 자주적·자립적인 방식을 추진하는 것이 중요함
  - 더욱이 지역이 꿈을 가지고 서로 아이디어를 내고 절차탁마함에 따라 지역의 재생이 한층 가속되어 갈 수 있으므로 환경을 정비하고 지혜와 궁리를 겨루는 아이디어 경쟁이 많은 지역에서 활발하게 전개되고 있음
- 지역의 자주적·자립적인 방식과 그것을 존중한 정부의 지원이 연계하여 일본의 활력 원천인 지역활력의 재생을 가속하고 지속가능한 지역 재생을 실현하는 지역재생의 의의 정립
- 일본정부는 이러한 관점에서 ①지역의 지혜와 궁리 경쟁의 서포트(support)·촉진, ②보조금 개혁 등에 의한 자주 재량성의 존중, 종적관계 행정의 시정,

성과주도적인 정책의 전환, ③민간의 노하우, 자금 등의 활용촉진과 같은 자주적·자립적인 방식을 통한 환경정비를 실시하고, 구조개혁특구, 도시재생 등의 관계분야와도 연계를 통해 지역재생 계획을 근거로 지역의 종합적인 방식에 대해 지원하는 시스템을 마련하고 지원함

## 2) 지역재생의 목표

- 일본에서 추진되고 있는 지역재생전략의 추진목표는 다음의 두 가지임
  - 개개의 지역에 있어 지역의 특성과 자원을 표면화시켜 이들을 유효하게 활용한 지역산업을 진흥하고, 생활환경의 개선, 관광·교류의 촉진 등 지역의 창의 연구를 집중시킨 구체적인 방식을 추진하는 것으로 자주적·자립적, 그리고 지속 가능한 지역의 형성을 도모
  - 지역의 창의연구를 응축시킨 방식의 성과로 지역재생의 성공사례를 제시하여 다른 지역에도 자극을 주어 다양한 분야에서 지역재생방식의 총체로서 전국적인 규모에서 지역의 활력의 증진

## 다. 지역재생 추진을 위한 기구 설치 및 법제정, 방침

### 1) 지역재생법

- 지역재생을 종합적인 동시에 효과적으로 추진하기 위하여 기본이념과 정부에 의한 지역재생 기본방침을 책정하고, 지방공공단체에 의해 지역재생 계획의 작성 및 내각총리대신에 의한 인정, 인정을 받은 지역재생 계획을 근거로 사업에 대한 특별한 조치 및 지역재생 본부의 설치에 대하여 규정
  - 개성 풍부하고 활력으로 가득 찬 지역사회를 실현하고 국민경제의 건전한 발전과 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 함

## 2) 지역재생방침

- 지방공공단체가 실시하는 자주적·자립적인 방식에 의한 지역경제의 활성화와 지역의 고용기회의 창출, 그밖에 지역의 활력재생(이하 「지역 재생」이라고 한다.)을 종합적·효과적으로 추진하기 위하여 지역재생법(2005년 제정)을 근거로 정부에서 시책의 추진을 위한 기본적인 방침으로 지역재생 기본방침을 설정
- 기본방침에 근거하는 시책의 추진은 지방재생의 관점에서 지역활성화 통합본부에서 승낙된 「지방재생전략」의 「지방재생 5 원칙」을 바탕으로 하고 있음
  - ① 「보완성」의 원칙
    - 지역의 실정에 정통한 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되어 지방공공단체와 연계 하에서 입안된 실현성 높은 효과적인 계획에 대하여 정부가 집중 지원
  - ② 「자립」의 원칙
    - 지역의 자원이나 지혜를 살려 경제적으로나 사회적으로 자립을 향해 노력하는 계획에 대하여 집중적으로 지원
  - ③ 「공생」의 원칙
    - 지방과 도시가 사람·물건·돈의 교류와 연계를 통해서 서로 돕고 공생을 목표로 하는 방식을 우선적으로 지원
  - ④ 「종합성」의 원칙
    - 정부의 지원은 각 부처의 종적관계를 배제하고 지역의 창의를 바탕으로 하는 계획을 종합적으로 지원

⑤ 「투명성」의 원칙

- 지원의 대상이 되는 계획의 책정이나 지속적인 지원 및 계획 종료시의 평가에 대해서는 제삼자를 통해 객관적인 기준에 근거해 실시

3) 지역재생시책의 기본적인 방침

- 일본정부는 「매력있는 지역」에 대한 변혁을 향해 「지역력 발굴지원 신전략」이라고하는 지역활성화의 정책체계를 정리하여 관계 각료회의 논의를 통해 「정부의 시책을 지역에서 선택·이용하기 쉬운 메뉴로 더욱 체계화하기 위하여 지역재생 계획에 연동해 일체적인 지원을 실시하는 시책 등을 정리」함

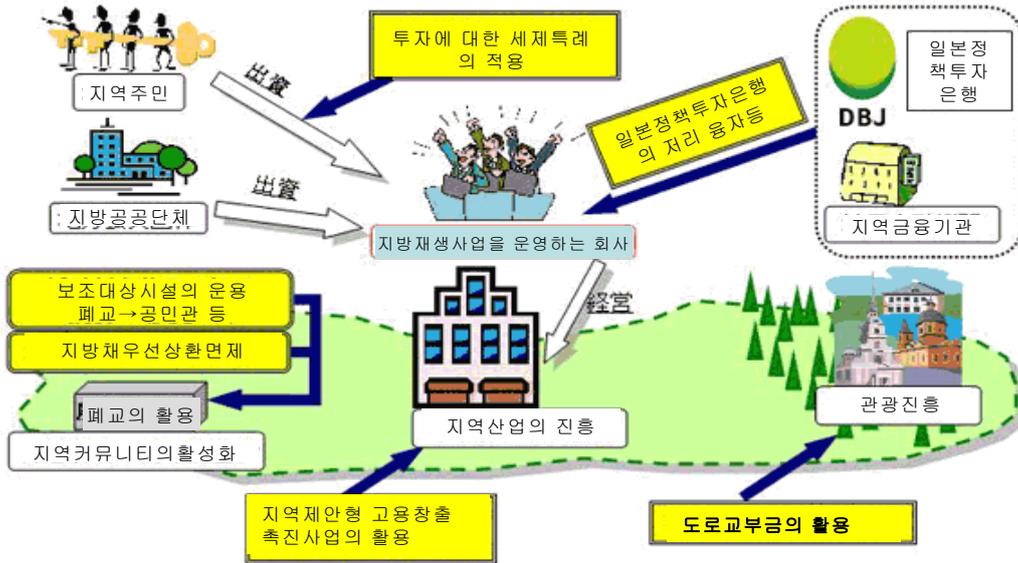
시 책	세 부 시 책
1) 지혜와 궁리 경쟁의 서포트·촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역재생을 위한 사람 만들기·인재 네트워크 만들기의 촉진</li> <li>· 「지역의 지식 거점 재생 프로그램」의 추진</li> <li>· 「지역의 고용 재생 프로그램」의 추진</li> <li>· 「지역의 연결 재생 프로그램」의 추진</li> <li>· 「지역의 재챌린지 추진 프로그램」의 추진</li> <li>· 「지역의 교류·제휴 추진 프로그램」의 추진</li> <li>· 「지역의 산업 활성화 프로그램」의 추진</li> <li>· 권한 이양이나 사회실험 등 지역에 있어서 선진적인 방식의 추진</li> </ul>
2) 보조금 개혁등에 의한 자주 재량성의 존중, 종적관계 행정의 시정, 성과주의적인 정책의 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목적별·기능별의 교부금 및 부처 횡단적인 교부금의 창설 등</li> <li>· 교부금화에 따른 유의점</li> <li>· 보조 대상 재산의 유효활용</li> </ul>
3) 민간의 노하우, 자금등 활용 촉진	
4) 구조개혁특구, 도시재생 등과의 제휴	
5) 지역재생계획에 근거하는 종합적인 시책의 추진	

- 지역재생본부에서는 이에 따라 「지역의 고용 재생」, 「지역의 연결 재생」등의 6개의 프로그램을 나타낸 「지역재생 종합 프로그램」을 본부에서 결정하여 구조개혁특구, 도시재생, 중심시가지 활성화의 방식과 한층 협조를 꾀하는 동시에 「노력하는 지방응원 프로그램」, 「재도전 지원 종합플랜」, 「아시아·게이트웨이 구상」등의 새로운 방식의 제휴도 강조하고, 일본정부와 일체가 된 지역에 대해 지원을 강화
  - 이들을 근거로 하여 지역활성화 정책의 일환으로 지역재생을 위한 시책을 전개

## 라. 지역재생 메뉴의 예

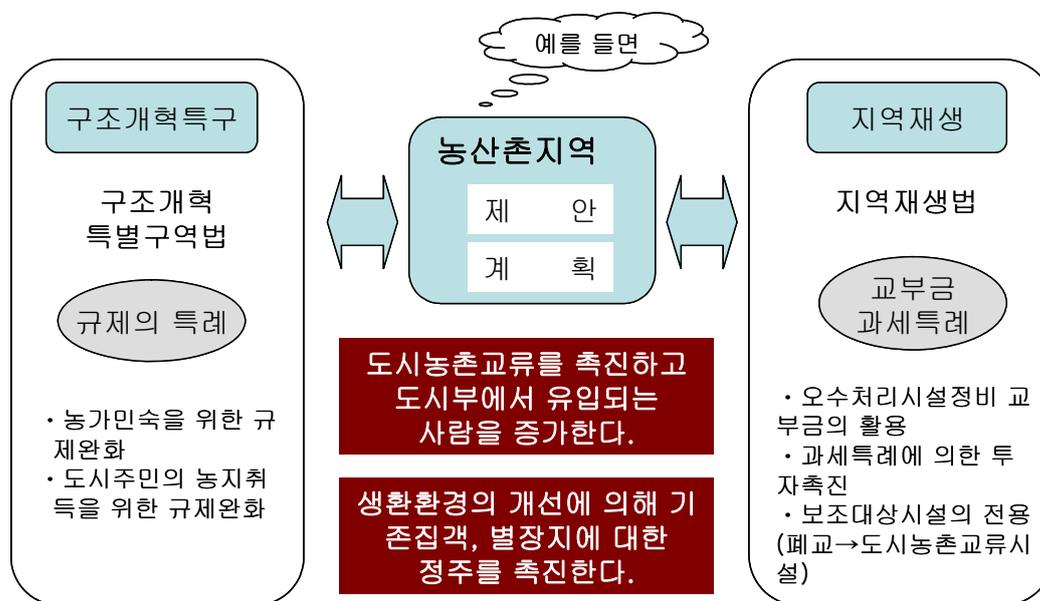
- 지역 재생에 이바지하는 민간 프로젝트에 대한 과세의 특례<내각부>: 지역 재생에 도움이 되는 사업을 실시하는 회사에의 개인의 출자에 대해서, 투자액 공제 등의 세제상의 우대조치를 적용하여 민간 자금을 유도
- 지역 재생 기반 강화 교부금 <내각부·국토교통성, 농림 수산성, 환경성>: 부처의 벽을 넘어 일관된 3종류의 테마별 교부금을 신설 (길, 오수처리, 항구)
- 지역 제안형 고용 창조 촉진 사업(패키지 사업) <후생노동성>: 고용 창조에 자발적으로 임하는 시읍면 등이 제안한 고용 대책 사업을 지원하여 지역에 있어서의 고용 창조를 촉진
- 일본 정책투자 은행의 저리융자등 <재무성>: 지역 재생 프로젝트의 형성·사업화에 대한 어드바이스를 실시하는 것과 동시에 민간금융기관과도 협조하면서 저리융자 등을 실시

그림 4-1. 지역재생 메뉴의 활용 이미지



### 마. 특구와 지역재생의 관계

- 「특구」는 규제개혁, 「지역재생」은 규제개혁 이외에 지역을 활성화시키기 위한 틀로서 지역의 창의적인 아이디어를 북돋우는 것이라고 하는 점으로써 지역재생과 공동되고 각각의 지역이 이러한 틀을 조합하여 지역의 재생·활성화를 위해서 활용하는 것을 기대하고 있음



## 바. 지역재생 실현방법

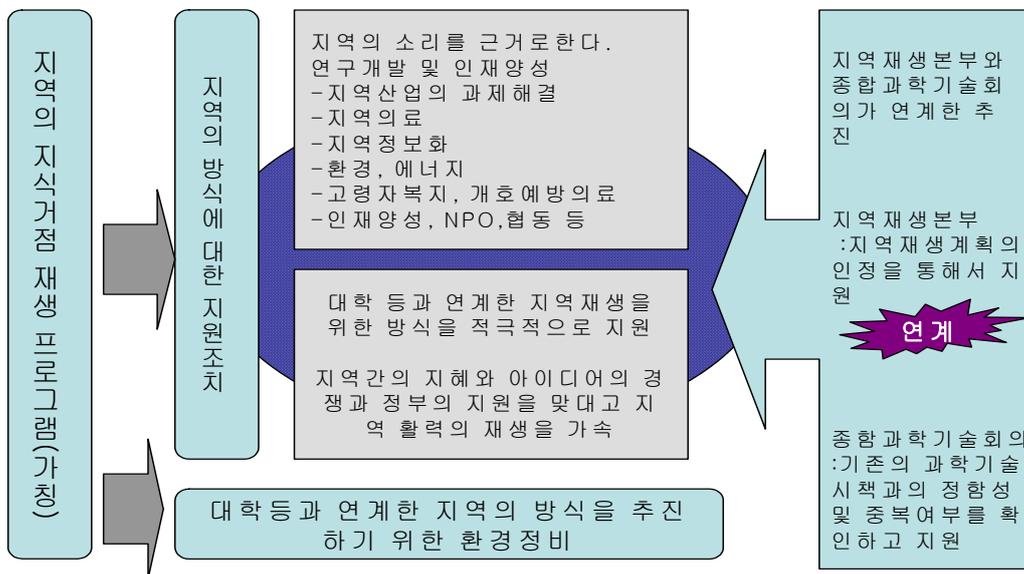
### 1) 제안

- 제안(구상이나 아이디어)은 정기적으로 모집하여 지방 자치체, 민간, 개인으로부터 접수
- 「어떻게 하면 특구나 지역 재생으로 실현될 수 있을까」라는 관점에서 내각 관방이 관계 각 부처와 조정을 실시하여 조금이라도 많은 규제의 특례 항목이나 지원조치를 마련하는 것을 목표로 하고 있음

## 2) 지방공공단체가 계획을 작성하여 내각부에 신청

- 메뉴에 있는 「규제의 특례 항목」이나 「지역재생의 지원조치」를 재료로 하여 특구 계획, 지역 재생 계획을 작성
- 계획의 작성은 주로 지방공공단체가 실시하나 NPO, 지역주민, 관련 단체, 민간사업자 등을 통해서 지역의 요구가 충분히 반영되는 것이 바람직함

### 사. 지역재생의 새로운 방식



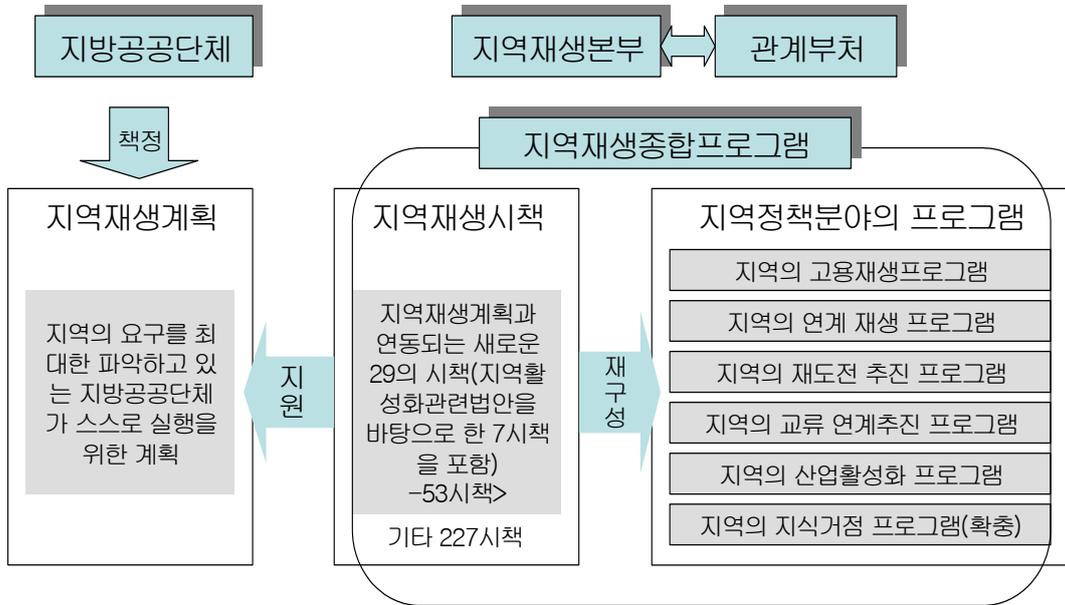
- 지역에 공헌하고 있는 대학을 지원하여 강력한 인재를 지역에서 활용하기 위하여 정부 전체로 지원대책에 대해 검토를 진행하고 있음

## 1) 지역재생 종합 프로그램

- 국가의 지역활성화책을 지역에서 선택·이용하기 쉬운 메뉴로 체계화하기 위하여 지역재생계획과 연동하여 일체적인 지원을 실시하는 시책과 주요정책분야에 있어 프로그램 등을 정리하여 『지역재생 종합프로그램』을 책정하여 정부와 일체가 된 지역활성화 정책추진을 도모

### 가) 지역의 고용재생 프로그램

- 지역의 경제상황에는 격차가 있고 그렇게 고정되는 것을 방지하기 위하여 사람 만들기과 고용창출을 통해서 지역의 창조력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히 고용정세가 전과 다름없이 심각한 지역이 있다는 것을 근거로 하여 어려운 지역이 있는 것을 근거로 해 부처 제휴에 의해 중점적·집중적으로 지원 <구체적인 시책(합계 45 시책)>
  - ① 지역의 고용 창조의 추진 : 지역 고용 창조 추진 사업(연동 시책) 등<후생 노동성>
  - ② 생산 인재의 육성 : 생산 인재육성을 위한 전문고교·지역 산업 제휴 사업 등<문부과학성·경제 산업성>
  - ③ 농림 어업에의 취업 지원 : 산림업·산업 창출지원종합대책사업(연동 시책) 등 <농림 수산성>
  - ④ 관광에 관한 인재의 육성 : 관광 르네상스 사업(관광지역프로듀서 사업) 등 <국토교통성>
  - ⑤ 지역에 공헌하는 사업에의 지원에 의한 새로운 고용의 창출 : 지역재생 주식회사에 대한 투자촉진세제(연동 시책) 등 <내각부>



나) 지역의 도전(challenge) 추진 프로그램

- 노력의 대가가 주어지는 공정한 사회를 구축해 나가기 위해서는 몇 번이라도 재도전을 할 수 있고, 「이긴 자와 진자」를 고정시키지 않는 사회, 일하는 방법 등이 다양한 사회의 구조가 필요
  - 그러한 구조의 구축을 위하여 부처 간 제휴에 의해 중점적·집중적으로 지원 <구체적인 시책(합계 31 시책)>
    - ① 재도전을 지원하는 회사에 대한 지원 : 재도전 지원기부금 세제(연동시책) <내각관방·내각부>
    - ② 농산어촌의 재도전 추진 : 어업의 담당자 확보·육성대책 종합추진사업 중 어업재도전 지원 사업(연동시책) 등 <농림 수산성>
    - ③ 캐리어 교육이나 젊은이의 자립 지원의 충실 : 캐리어 교육 실천프로젝트 등<문부과학성>

#### 다) 지역의 연결 재생 프로그램

- 지역재생을 뒷받침하는 힘은 사람과 사람의 연결이며 지역의 활동을 지지해 온 반상회 등을 재생·활용함과 동시에 민간기업·NPO 등이 새로운 사람과의 관계를 만들어 가는 지역이 지속적으로 발전하게 됨
  - 이러한 관점으로부터 지역력(Social Capital)을 생성하는 방안을 부처간 제휴에 의해 중점적·집중적으로 지원 <구체적인 시책(합계 63 시책)>
    - ① 지역 만들기·마을 만들기에 있어서의 다양한 주체의 참가 및 협동 추진 : 시읍면 도시재생정비협의회, 지역재생협의회 등의 법제화 등 <내각 관방, 국토교통성>
    - ② 지역의 인연 만들기에 의한 교육력·문화력의 재생 : 학교 지원을 통한 지역의 연대감 형성을 위한 특별조사 연구(연동 시책) 등 <문부과학성>
    - ③ 지역의 자주적인 방법·방재 대책의 추진 : 방법·방재 자원봉사자의 육성에 의한 지역 연대의 재생 등 <경찰청, 총무성, 문부과학성>
    - ④ 전후세대, UJI 텃밭 등의 참가·협동에 의한 자연이 풍부한 지역가꾸기 : 농촌 커뮤니티 재생·활성화 지원사업(연동시책) 등 <농림수산성>
    - ⑤ 지역주민 등의 협동에 의한 거리·길·항구 가꾸기 추진 : 주민참가형 마을 만들기 펀드에 대한 민간도시개발 추진기구에 의한 자금 거출 등 <국토교통성>
    - ⑥ 지역의 커뮤니티의 재생 : 지역재생을 향한 「커뮤니티 연구회」의 개최 등 <총무성>

#### 라) 지역교류·연계추진 프로그램

- 지역 간 교류나 농산어촌에 대한 정주 요구가 높아지고, 또 지역주도의 국제 경쟁력이 있는 관광지 가꾸기가 지역의 큰 관심사이다. 지역 간 또는 지역과

해외와의 여러 가지 교류를 추진하는 것이 필요하다는 것을 바탕으로 부처  
제휴에 의해 중점적·집중적으로 지원한다. <구체적인 시책(합계 65 시책)>

- ① 도시와 농산어촌의 공생·대류의 촉진 : 농산어촌 활성화 프로젝트 지  
원 교부금(연동 시책) 등 <농림수산성>
- ② 광역적인 지역간제휴의 촉진 : 지역 자립·활성화 종합지원제도 등  
(연동 시책) <국토교통성>
- ③ 광역적인 교류를 지지하는 교통 기반의 정비 : 거점적인 공항·항만과  
의 접근을 강화하는 규격의 높은 도로의 정비 등 <국토교통성>
- ④ 외국인 관광객의 방일 촉진과 매력있는 관광지·관광 산업의 창출 :  
Visit Japan 캠페인 지방제휴 사업(연동 시책) 등 <국토교통성>
- ⑤ 지역의 활력을 지지하는 교통 시책의 추진 : 지역 공공 교통 활성화·  
재생 사업(연동 시책) 등 <국토교통성>

마) 지역의 지식 거점재생 프로그램(확충)

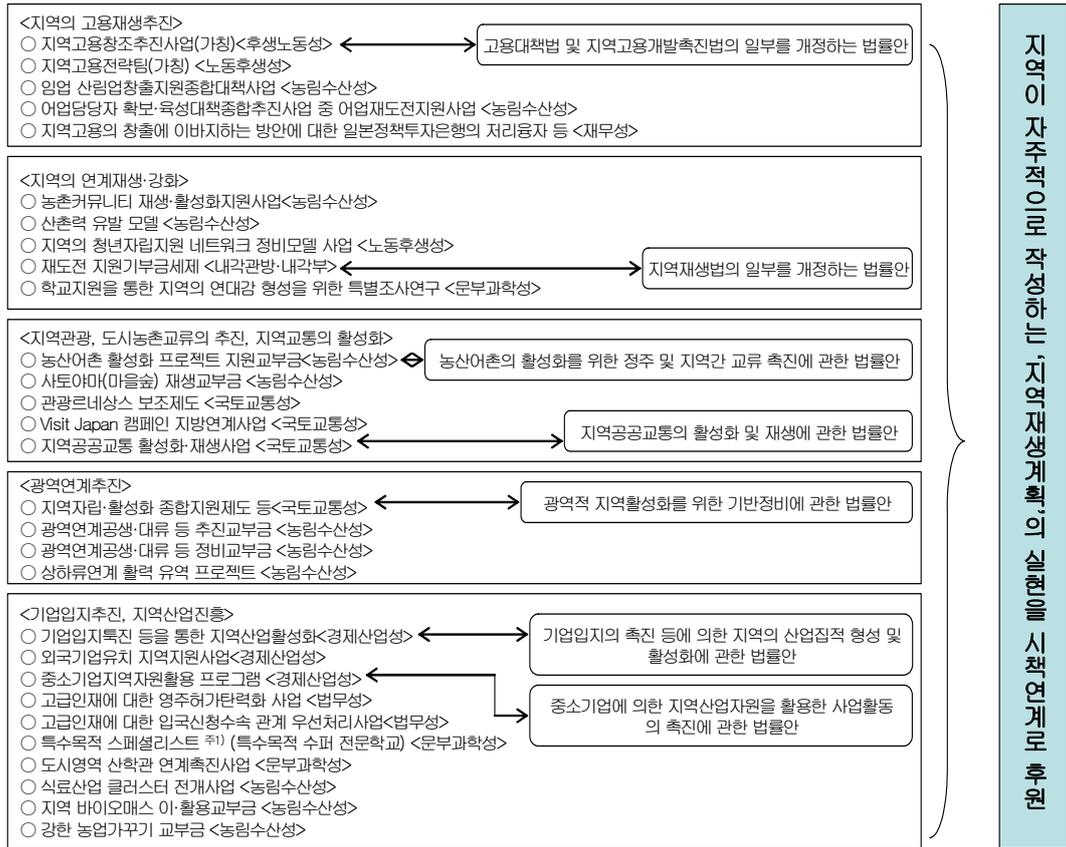
○ 지역 재생을 위해서는 지역의 인재·지식이 집적하는 지식의 거점인 대학 등  
과 연계하여 지역 만들기의 추진

- 「지역재생을 위한 사람 만들기, 인재 네트워크 만들기」를 촉진하여 지속  
가능한 지역재생을 추진하기 위하여 대학 등과 연계한 지역의 자주적인  
방식에 대해서 부처가 연계하여 지원 <구체적인 시책(합계35 시책)>
- 추가하는 시책
  - 지역 과학기술 클러스터 연계시책군 (추가)<내각부>
  - 식료산업 클러스터 전개 사업(새롭게 연동) <농림 수산성>
  - 지역 바이오매스(biomass)리 활용 교부금(연동 시책, 추가) <농림 수산성>
  - 산학관 연계 경영혁신 기술보급 강화 촉진 사업(추가) <농림 수산성>

바) 지역의 산업활성화 프로그램

- 지역경제의 지속적 발전을 위하여 지역의 고용 창출과 더불어 기업입지의 촉진, 지역자원을 살린 산업의 창출 등 지역산업 활성화의 추진이 불가결함
  - 부처 연계에 의한 중점적·집중적 지원. <구체적인 시책(합계 75 시책)>
    - ① 지역예의 기업 입지의 촉진 : 기업 입지 등을 통한 지역산업 활성화 (연동 시책) <경제 산업성>
    - ② 중소기업의 재생과 지역자원을 살린 산업의 활성화 : 중소기업 지역 자원 활용 프로그램(연동 시책) 등 <경제 산업성>
    - ③ 삼림정비의 추진과 바이오매스(biomass) 자원의 활용을 통한 산업의 활성화 : 삼림정비의 추진과 임업·목재 산업의 재생 <농림 수산성>
    - ④ 지역예의 외국자본 투자 촉진 : 외국기업 유치지역 지원 사업(연동시책) <경제 산업성>
    - ⑤ 고도 인재에 의한 산업의 활성화 : 고도 인재에 대한 입국 신청수속과 관련되는 우선 처리사업(연동 시책) <법무성>
    - ⑥ 건설업의 신분야 진출(지역재생을 위한 건설업의 신분야 진출 보급 촉진사업 <국토교통성>
    - ⑦ 지역밀착형 금융의 기능 강화 : 지역밀착형 금융방안 실적 및 향후의 과제 등에 대해 검토(금융 심의회 WG) <금융청>
    - ⑧ 지역 이노베이션(innovation)의 추진 : 지역클러스터의 형성<문부과학성, 경제산업성>

새로운 지역재생계획과 연동되는 시책(29시책)과 관련하는 제출예정 법안(7법안)



지역이 자주적인이로 작성하는, 지역재생계획의 실현을 시책연계로 후원

주1) 문부과학성에서는 「전문고교활성화」와 「장래의 스페셜리스트 육성」연구를 위하여 실시하고 있는 사업으로 첨단적인 기술·기능 등을 도입한 교육이나 전통적인 산업에 관한 학습을 중점적으로 실시하고 있는 전문고등학교를 지정하고 있음

## 제 5 장

---

### 농촌지역의 지역개발체계 및 제도의 검토

#### 1. 농촌지역 지역개발 관련법제의 분석

##### 가. 국토계획상 지역개발계획의 검토

- 우리나라의 지역계획은 국토기본법을 근간으로 하고 있으며, 이와 함께 부처별 특성에 맞는 개별법에 의한 지역계획으로 구성
  - 「국토기본법」체계는 국토종합계획-도종합계획-시군종합계획의 계층구조로 되어있고, 국토종합계획과 도계획 사이는 중앙정부에서 수립하는 지역계획과 부문별 계획이 있음
  
- ‘국토계획 및 이용에 관한 법’은 비도시지역에도 도시계획기법을 도입할 수 있도록 하고 지구단위계획제도를 도입함

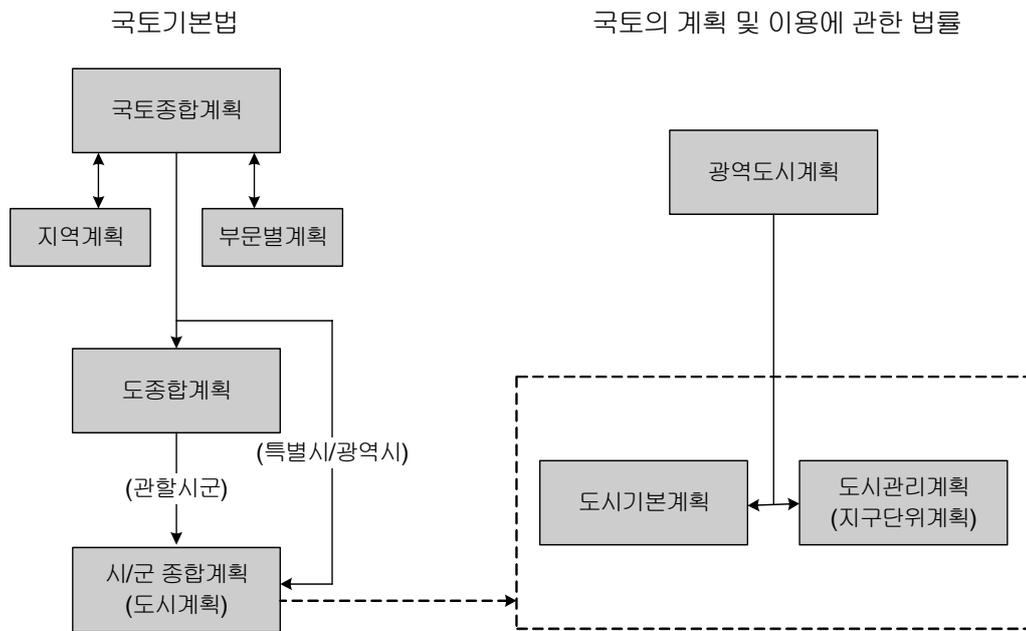
표 5-1. 국토기본계획의 체계

구분	내용
국토종합계획	◦ 국토전역을 대상으로 국토의 장기적 발전방향 제시
도종합계획	◦ 도의 관할구역을 대상으로 당해 지역의 발전방향 제시
시군종합계획	◦ 특별시·광역시·시 또는 군의 관할지역을 대상으로 당해 지역의 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 계획으로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획
지역계획	◦ 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적 달성을 위해 수립
부문별 계획	◦ 국토전역을 대상으로 특정부문에 대한 발전방향 제시

표 5-2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 체계

구분	내용
광역도시계획	◦ 국토계획법 제10조의 규정에 의하여 지정된 광역계획권의 장기발전 방향을 제시
도시기본계획	◦ 특별시, 광역시, 시·군 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시
도시관리계획	◦ 시·군의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활 할 수 있도록 하면서 당해 시·군의 지속가능한 발전을 도모
지구단위계획	◦ 1980년 건축법에 도입된 '도시설계'와 1991년 도시계획법에 도입된 '상세계획'을 2000년에 발전적으로 통합하여 만든 제도(도시계획법)

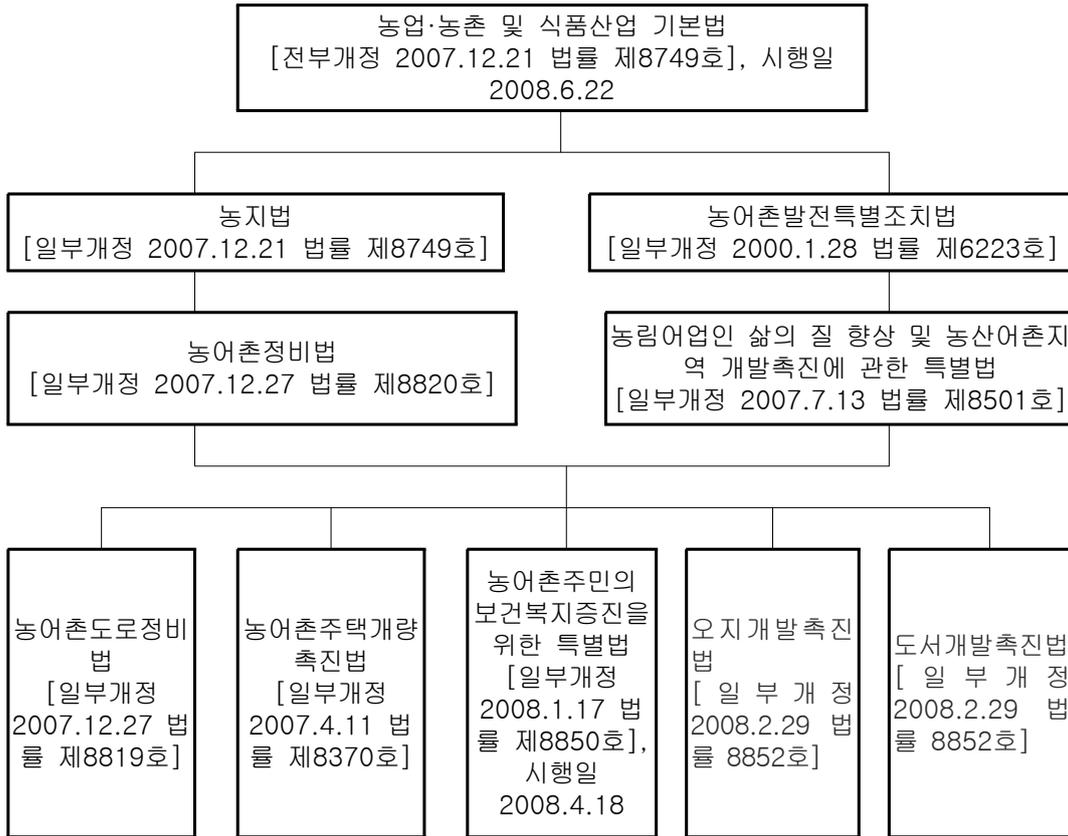
그림 5-1. 법률 개정 후 공간계획체계



- 국토기본법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등의 공간계획체계는 아래와 같음<sup>23</sup>
  - 개별법에 의한 지역계획으로는 수도권정비계획, 광역권개발계획, 특정지역계획, 개발촉진지구계획, 지역종합개발지구계획, 제주도 개발계획이 있음
  
- 농촌지역에 대한 공간계획적인 접근을 위한 법체계는 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법제와 체계적으로 연계되지 못하는 한계를 나타내고 있음

<sup>23</sup> 윤혁경(2003), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률해설, 법문당, 제1장 총칙, 참고

그림 5-2. 농촌지역의 계획체계



- 농촌지역을 대표하는 군단위지역의 경우 도시기본계획과 도시관리계획으로 과거의 군단위 종합계획을 대체할 수 있으나 도시기본계획 및 도시관리계획상의 수립지침상 농촌공간의 계획적 관리를 위한 계획 지침이 미비하여 대부분이 농림지역이나 계획관리지역상 생산관리지역과 보전관리지역으로 관리되고 있음
  - 도시계획적인 관점에서가 아니라 농업농촌의 특성을 고려한 농촌토지이용계획결서의 확립을 위한 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법제 농촌토지이용체계를 용도지역개념으로 도입하는 방안이 필요함

- 기존의 농업진흥지역의 설정은 농업생산의 측면에서 생산농지의 보전에 국한되어 난개발되고 오용되는 농촌지역의 토지이용질서를 체계화하기에는 한계가 있음

## 나. 부문별 계획의 검토

### 1) 문제의 제기

- 국토의 발전을 위한 기본적인 계획체계를 규정하고 있는 국토기본법에서는 우리나라의 국토계획체계를 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고 있음<sup>24</sup>
  - 국토기본법상 부문별계획이란 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획을 의미함
- 국토기본법 제17조 부문별계획의 수립에 관한 규정을 보면 다음과 같음
  - “①중앙행정기관의 장은 국토전역을 대상으로 하여 소관업무에 관한 부문별계획을 수립할 수 있다. ②중앙행정기관의 장이 제1항의 규정에 의한 부문별계획을 수립하고자 하는 경우에는 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충되지 아니하도록 하여야 한다. ③중앙행정기관의 장이 제1항의 규정에 의하여 부문별계획을 수립한 때에는 이를 지체 없이 건설교통부장관에게 통보하여야 한다.”고 적시하고 있음
  - 그러나 지금까지 수립되어온 국토기본법상의 종합계획은 계획수립시에는 각부처별 의견이나 개발계획내용을 수렴하는 과정을 거쳤지만 계획기간중이나 계획수립후에 신규로 입법되어 각 부처별로 수립되어온 다

<sup>24</sup> 국토기본법 제2장 국토계획의 수립 등 제6조 2항

양한 전국적인 장기종합발전계획이나 기본계획 등의 내용은 전혀 수립되지 못한 채 부문별계획과는 별개로 수립되고 유지되는 한계를 초래하고 있음

- 그러한 결과 국토종합계획과 도종합계획 등은 지침적 성격을 벗어나지 못한 채 각 분야별 전략적인 종합발전계획의 주요한 지침이나 전략사업체계 등을 담아내지 못하고 있어 유명무실한 위상을 갖게 되었음
  - 또한 각 부처별 부문별계획도 국토계획체계와의 유기적인 연계성을 구조적으로 갖지 못함으로써 국토공간상의 주요한 계획임에도 이러한 전략계획이 국토계획상 반영되지 못하는 문제점을 안고 있음
- 이상과 같은 문제점은 농업농촌관련법상의 지역개발계획과도 유기적인 연계성이 있으므로 이에 대한 분석이 필요함
  - 이러한 국토기본법상 부문별계획에 대한 재조명은 지방화시대의 각 지역별 차별적인 지방농정의 지역발전전략의 수립에도 새로운 시야와 연계방안을 제공할 수 있을 것으로 판단됨

## 2) 부문별계획의 실태분석

- 국토기본법상의 부문별계획의 유형과 실태를 파악하는 것은 부문별계획과 국토계획체계간의 연계를 통하여 중앙부처간의 다원화된 특정목적의 장기종합계획들간의 중복과 모순을 조정하고 지속가능한 국토계획을 효율적으로 추진할 수 있을 것이며 이를 통하여 지방농정의 핵심부문인 농촌지역개발 관련 법제와 관련 계획 및 정책의 체계화를 재정립하는 바탕이 될것임
- 법제처의 각 부처별 입법사항을 조사자료로 하여 국토기본법상의 국토계획과 연관되는 분야별 유형을 설정하고 이에 관련되는 법률상 규정되진 전국적인 종합·발전계획, 기본계획, 사업·조성·개발계획 등의 수립 규정의 유무

를 분석하였음

- 각 부처별 관련법상의 종합발전계획과 유사한 규정인 “시책의 수립·실시”라는 규정<sup>25</sup>이 많이 나타났으나 행정시책은 장기적인 종합·발전계획과 성격이 다른 것으로 판단하여 배제하였음
- 이러한 맥락에서 각분야별 관련법률상 부문별계획을 지역개발분야, 교육 및 과학기술분야, 산업경제분야, 정보통신분야, 문화예술분야, 관광분야, 농산어촌분야, 해양·수산분야, 보건·복지분야, 에너지·환경분야, 행·재정분야 등으로 11개 분야로 유형화하여 조사하였음
- 이러한 분야별 유형화는 법률상의 관련내용의 규정이 명확하게 분류되지 못하고 중복되는 한계가 있고 종합계획이나 기본계획의 내용상 국토기본법상의 부문별계획으로 파악하기에는 무리한 경우도 있지만 전체적으로 유형별 부문별계획의 내용이 어느 규모인가를 이해하는 데는 유용할 것으로 이해됨
- 법제처의 법률상 각 부처별로 제정한 관계법률중 전국적인 종합·발전계획이나 기본계획 및 사업·조성·개발계획의 수립에 관한 내용을 포함하고 있는 법률의 유형별 분포를 보면, 국토개발분야 31, 산업경제분야 23, 교육·과학기술분야 17, 정보·통신분야 5, 문화예술분야 9, 관광분야 3, 농산어촌분야 14, 해양수산분야 8, 에너지·환경분야 34, 보건복지분야 21, 행재정 2개로 총 167개 법률에 전국적인 종합발전계획이나 기본계획 등을 수립토록 하는 규정을 두고 있음
- 국토기본법상의 삶의 질의 향상에 관련된 내용으로서는 모두다 연관성이

<sup>25</sup> 유사한 사례가 분야별 법률상 많이 나타나고 있으며 이러한 예로서 교육기본법의 다음과 같은 규정을 들 수 있다.

“제5조 (교육의 자주성등) ①국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.”

있는 관련규정에 근거한 부문별계획들이나 이들 모두를 국토기본법상의 부문별계획 개념으로 볼 것인가는 충분한 검토가 필요하다고 판단됨

- 이러한 분석결과를 통해서 국토기본법상 부문별계획의 개념규정 미비와 다양한 법률간의 연계체계 미정립, 상하위 법률간의 특례규정의 불합리 등 많은 문제점을 내포하고 있음이 드러남

표 5-3. 개별법상 부문별계획에 해당하는 계획개념의 유형분포

구분	세분류	계	기본계획	종합계획	발전계획	사업· 조성· 개발 계획	기타
국토개발분야	지역개발분야	9		1	2	6	
	건설분야	10	6	3			1
	도로·교통분야	12	7	2		3	
교육·과학기술 분야	교육분야	9	5	4			
	과학기술분야	8	5			1	2
산업경제분야		23	13	2		1	7
정보·통신분야		5	3	1			1
문화예술분야		9	4	2			3
관광분야		3	2				1
농산어촌분야		14	6	2			6
해양·수산분야		8	4		1	1	2
보건·복지분야	보건의료분야	10	6		2		2
	사회복지분야	11	7				4
에너지·환경분야	에너지	11	6	1	1		3
	환경관리	23	16	4			3
행·재정분야		2	1				1
계		167	91	22	6	12	36

자료; 인터넷상 법제처홈페이지의 현행법률데이터, 2006.9

- 중앙부처별로 제정한 다양한 개별법상에서 규정하고 있는 종합개발, 발전계획, 기본계획 및 사업·조성·개발계획 등의 부문별계획 규정은 비물리적이고

비공간적인 장기적인 종합발전계획의 성격이 강한 것들임. 더욱이 이러한 삶의 질에 관한 규정을 담고 있는 유관법률이 최근 증대하고 있어서 부문별 계획에 대한 명확한 개념 규정과 대상의 범역기준 마련이 시급한 실정임

- 국토기본법상의 부문별계획에 해당하는 167개의 개별법상의 규정을 살펴보면, 부문별계획에 해당하는 유형으로는 기본계획 91개(54.5%)로 가장 많은 비중을 차지하며 종합계획 22개(13.2%), 발전계획 6개(3.6%), 사업·조성·개발계획 12개(7.2%), 기타 36(21.6%)개로 분석되었음

## 다. 낙후지역개발정책의 검토

### 1) 추진실태

- 산업화가 수도권과 경부축으로 집중육성되면서 '80년대부터 수도권 팽창을 억제와 지역균형발전을 위하여 건교부를 중심으로 특정지역개발, 광역권개발, 개발촉진지구개발, 지역종합개발지구개발 등의 권역적인 접근을 통한 낙후지역정책을 추진하여왔음
- 참여정부는 이러한 핵심 지역균형발전전략을 추진하기 위하여 국가균형발전특별법(2004.1.16) 및 특별법 시행령(2004. 3. 29)을 제정하고 다음과 같이 국가균형발전 5개년계획과 지역혁신발전5개년계획을 수립하여 추진
  - 전국적으로 국가균형발전5개년계획을 수립하고 부문별계획과 시도단위의 지역혁신발전계획을 수립하여 추진
  - 지방은 지역혁신발전계획을 토대로 하여 지역특화산업을 중심으로 한 전략사업 추진을 중점지원하고 있음

표 5-4. 국토정책상 지역개발제도의 변천

구분	국토건설종합계획법 (1963년)	특별조치법* (1980년)	지역균형개발법** (1994)	지역균형개발법 개정 (2006년)
계획	전국계획		광역권	광역권
	특정지역계획	특정지역	-	특정지역
	도계획		개발촉진지구	개발촉진지구
	시·군계획			지역종합개발지구
개발내용	공업기반 조성	낙후지역개발	기업지방이전 및 낙후지역개발	지역개발 새로운 수요 대응

주; 특정지역종합개발에 관한 특별조치법/지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률

표 5-5. 국가균형발전특별법상 계획체계

구 분	내 역
국가균형발전 5개년 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역간 불균형시정 및 자립형지방화를 위한 거시적인 틀과 방향을 제시하는 국가균형발전 5개년계획 수립('04.8)</li> <li>- 중장기비전, 중앙정부의 지역사업에 관한 「부문별계획」과 시도별 「지역혁신발전계획」으로 구성</li> <li>○ 국가균형발전계획을 시행하기 위한 매년도 시행계획수립</li> </ul>
지역혁신발전 5개년계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역혁신역량 강화 및 특성화 발전을 위하여 지역 스스로의 혁신발전 계획</li> <li>- 지역특성과 비교우위를 바탕으로 지역전략산업을 발굴하고, 과학기술·인적자원·기업지원을 망라하는 지역혁신 발전계획 수립</li> <li>○ 지역혁신발전계획을 토대로 국가균형발전특별회계 예산을 배분함으로써 계획의 실효성을 강화</li> </ul>

자료; 국가균형발전특별법

- 국가균형발전특별법에 의거하여 2005.1.1부터 국가균형발전 특별회계 신설(주세, 일반회계 및 타 특별회계 전입금, 과밀부담금 등)하여 「지역개발사업계정」과 「지역혁신사업계정」으로 구분 운영하고 있다. 지역개발사업계정은 주로 낙후지역 및 농산어촌지역 개발, 지역 SOC 확충 및 개선 등 지역불

균형 시정사업에 지원되며 지역혁신사업은 지역혁신체계 구축, 전략산업 육성 등 지역특성화 발전사업에 지원

- 균특회계는 그 동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발, 혁신발전을 체계적으로 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영
  - 「국가균형발전특별법」시행(‘04.8)으로 균형발전의 법적기반 구축 균형발전의 마스터 플랜인 「국가균형발전5개년계획(‘04~’08)」 수립(‘04.8)
  - 중앙정부 : 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반 조성, 네트워킹형 국토구조 형성, 수도권 질적 발전 추구 등 4개 부문 추진
  - 지방정부 : 지역별 4개 전략산업 선정 및 육성 안정적 재정지원을 위해 ‘05년부터 균형발전특별회계 설치·운영(‘06년 5.9조원)
- 균특회계는 크게 지역개발계정과 지역혁신계정으로 구분됨
  - 지역개발계정은 낙후지역개발, 농산어촌개발, 그린벨트 관련 사업 등 지역간 차별시정을 위한 사업과 관련된 계정
  - 지역혁신계정은 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 지역인력양성 및 연구개발 등 지역혁신 및 특성화발전을 지원하기 위한 계정
- 지역개발계정은 다시 시·도 지자체 자율편성사업, 균형발전기반 지원사업, 기타사업(재해예방관련, 개발제한구역관련 사업 등)으로 세분됨
  - 지역개발사업계정 대상사업 중 시·도 자율편성사업은 시·도지사가 시·도별 예산신청한도 내에서 투자우선순위를 종합하여 조정. 균형발전기반 지원사업은 해당 시·군·구의 장이 사업별 신청한도에 따라 시·도지사에게 예산신청서를 제출하고 별도의 조정 없이 종합하여 예산신청. 기타 사업은 시·도지사가 기초자치단체장의 의견을 반영하여 예산신청
  - 지역혁신계정은 시·도지사가 기초자치단체장의 의견을 반영하여 예산을 신청하면 각 부처에서 조정하여 예산을 배분함

- 지역개발계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하고 지역혁신계정은 중앙부처 위주의 사업추진체계를 중앙·지방의 협조체제로 전환하여 운영하고 있다는 차이점이 있음
  - 2006년도 균특회계 예산은 5.9조원 규모로 2005년도 5.5조원 대비 8.4% 증액
- 다른 한편에서는 행자부를 중심으로 오지개발, 도서개발, 접경지역개발, 소도읍종합육성사업 및 신활력사업 그리고 농림부를 주체로 한 면단위 정주권개발 및 농촌마을종합개발사업, 산림청의 산촌마을종합개발, 농진청의 전통체험마을조성사업등이 부처별로 분산적으로 시행되어오고 있음
  - 최근에는 농림부가 오지개발 및 신활력사업등 행자부의 농촌지역에 대한 지역개발관련 사업을 이관받아 농촌지역개발의 추진체계를 정비한 바 있음
  - 국가균형발전특별법에서 오지, 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구 등을 낙후지역으로 규정하고 있으며 신활력사업지구를 지정하여 중점 지원
- 참여정부가 추진하고 있는 살고싶은 지역만들기사업도 각 부처간의 통합적인 추진체계가 설정은 하였으나 실질적인 종합적인 추진시스템이 미흡한채 부처별로 특성화시켜 추진하고 있는 실정임

표 5-6. 낙후지역 관련 정책 변천

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
낙후 지역	○ 특정지역개발	○ 도서종합개발 ○ 오지종합개발	○ 개발촉진지구 ○ 광역권개발	○ 접경지역개발 ○ 지방소도읍 육성 ○ 지역혁신개발 ○ 신활력사업
농어촌 개발	○ 새마을 운동 ○ 면급도시계획 ○ 소도읍가꾸기	○ 지방정주생활권 개발(계획)	○ 면단위정주권개발	○ 녹색농촌체험마을 ○ 어촌체험마을 ○ 농촌마을종합개발

- 국가균형발전위원회는 각 부처 역할을 정책기조에 맞춰 재조정·지원하며 건설교통부는 도시, 농림부는 농촌, 문화관광부는 섬, 해양수산부는 어촌, 산업자원부는 산업단지 환경정비의 주무부처 역할을 담당하며, 기획예산처는 관련 예산 지원토록 체계적인 지원시스템을 구성
  
- 이에 따라 건교부에는 살고싶은 도시만들기사업, 행자부는 살기좋은 지역만들기사업, 농림부는 살기좋은 농촌마을만들기사업 그리고 문광부는 가고싶은 섬만들기사업을 각 부처별로 추진중이다.
  - 여러 제도에 의해 많은 지자체에서 지역개발사업이 진행되고 있으나 이로 인해 소규모 분산투자로 인한 비효율이 발생할 수 있는 문제를 가지고 있음
  
- 지자체에 예산이 지원되는 사업의 경우는 대부분 균특회계 내에서 지원되며 균특회계의 전체예산은 2005년의 경우 약 5조 2천억가량임.
  - 이 예산은 선정된 대상사업에 한정하여 사용하도록 하고 있으며, 사업별 지방비부담방식으로 운영됨

표 5-7. 지역개발 관련업무를 수행하는 중앙부서와 소관업무(2007 기준)

제도 및 정책	근거법	소관부처	대상지역	추진현황
시군종합계획	국토기본법	건설교통부	시, 군	-
특정지역개발계획	지역균형개발및중소기업육성에관한법률		시, 군	문화관광형 3곳 지정
개발촉진지구계획			시, 군	낙후지역형 31개지구 지정 균형개발형 3개지구 지정 도농통합형 3개지구 지정
지역종합개발지구			시, 군	5개 유형으로 구분
접경지역지원	접경지역지원법	행정자치부	시, 군	70개 시군 지정 (3개 중소도시 포함)
도서종합개발	도서개발촉진법		시, 군	15개 시군 지정 (춘천시)
			도서	-
소도읍육성 추진계획	지방소도읍육성지원법		면	399개면(116개 시군)
지역특화발전특구	지역특화발전특구에대 한규제특례법	재정경제부	시, 군	48개 지역 지정
산업집적활성화 기본계획	산업집적활성화및공장 설립에관한법률	산업자원부	시, 군	비수도권 121개 시군
지역연고산업진흥계획	국가균형발전특별법			
농촌정주권면개발	농어촌정비법	농림부	시, 군	-
오지종합개발	오지개발촉진법			
신활력사업	국가균형발전특별법		시, 군 소권역 (3~5개 마을)	36개 권역 지정
농촌마을종합개발	농림어업인삶의질향상 및농어촌지역개발촉 진에관한법률, 농어촌정비법			
어촌종합개발	농어촌정비법	해양수산부	시, 군	26개 지역 지정
광역권 관광개발	-	문화관광부	권역	2개 권역 지정
산촌종합개발	임업및산촌진흥촉진에 관한법률, 산림기본법	산림청	-	-

표 5-8. 시·군단위 지역개발 관련 제도·정책 및 법률

부 처	소관 업무	주관부서
행자부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-신활력사업의 수립·지원</li> <li>-살기 좋은 지역만들기 사업의 총괄 지원</li> <li>-지역경제활성화대책의 추진·지원</li> <li>-지방자치단체의 통상진흥 및 지역특화산업의 육성·지원</li> <li>-오지·도서·접경지역 등 특수지역개발사업의 지원</li> <li>-소도읍의 육성 지원</li> <li>-지역주민 정주여건 개선을 위한 지원·협력</li> <li>-광역시도·시도·지방도·군도·농어촌도로의 정비 및 유지·관리지원</li> </ul>	균형발전 지원본부
문화 관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-도시와 농촌지역의 문화적 공간환경 조성</li> <li>-향토문화의 보전 및 조사·연구의 지원</li> <li>-지역문화산업의 육성 및 진흥</li> <li>-문화·예술·민속·레저·생태 등 관광자원의 상품화</li> <li>-전통음식의 관광상품 개발</li> <li>-관광지·관광단지 및 관광특구의 지정·개발에 관한 사항</li> </ul>	문화정책국 문화산업국 관광국
농림부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진 관련 사항</li> <li>-농촌지역종합개발계획의 수립 및 시행</li> <li>-향토자원 개발 등을 통한 농어촌활력증진사업</li> <li>-오지개발사업의 예산·세부사업의 시행 및 평가</li> <li>-마을종합개발, 농어촌복합생활공간, 농촌주거환경개선, 전원마을조성, 농촌경관조성 등</li> <li>-지역개발인력육성, 체험마을조성, 농촌관광 및 휴양사업 등</li> <li>-농촌산업정책 계획의 수립 및 조정</li> <li>-지역특화사업 및 농촌지역 향토산업 육성</li> <li>-농공단지조성 및 농촌휴양사업의 종합·조정</li> </ul>	농촌정책국
산업 자원부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국가균형발전위원회가 심의한 내용 중 지역산업발전 등에 관한 사항</li> <li>-지역산업진흥을 위한 지원, 지역경제 동향 분석·평가</li> <li>-산업단지의 관리·육성</li> <li>-지역혁신 특성화 사업의 운영,</li> <li>-지역혁신체계 구축에 관한 제반 사항</li> <li>-지역산업 관련 투자 촉진</li> </ul>	산업정책본부
보 건 복 지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사회복지시설에 관한 총괄적인 계획 및 관리</li> <li>-사회복지관의 지원·육성</li> <li>-노인복지시설의 지원·육성</li> <li>-보육 및 아동복지시설의 지원·육성</li> <li>-모자복지시설의 지원·육성</li> <li>-장애인복지시설의 지원·육성</li> <li>-지역보건의료, 보건소, 보건지소 및 보건진료소 지원·육성</li> <li>-건강보험제도 및 급여, 국민연금제도</li> <li>-저출산 고령사회 관련 업무</li> <li>-지역사회 아동 복지</li> </ul>	사회복지정책본부 보건의료정책본부 보험연금정책본부 저출산고령사회정 책본부
건설 교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국도종합계획수립</li> <li>-국가균형발전정책의 건설교통부문</li> <li>-국도의 계획 및 이용에 관한 사항</li> <li>-특정지역의 지정 및 개발계획의 수립·시행</li> <li>-개발촉진지구의 지정 및 개발계획의 조정</li> <li>-도시정책관련 업무</li> </ul>	국도균형발전본부 주거복지본부
해양 수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-어촌종합개발계획의 수립</li> <li>-중·장기 어항개발계획의 수립</li> <li>-어촌생활환경개선에 관한 사항</li> <li>-어촌관광·휴양·특산단지개발에 관한 사항</li> <li>-제2종어항시설사업의 지원에 관한 사항</li> <li>-육지 소규모항의 개발에 관한 사항</li> <li>-어촌복지시설의 보급에 관한 사항</li> </ul>	수산정책국
환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-생태적 건전성 향상을 위한 대책의 수립·추진</li> <li>-자연환경보전·이용시설의 설치 및 지원</li> <li>-도양보전을 위한 종합대책의 수립</li> <li>-오염농지의 복토·삭토에 관한 사항</li> <li>-산업단지 폐수처리</li> <li>-상수도에 관한 사업계획의 수립·시행</li> <li>-하수도에 관한 사업계획의 수립·시행</li> </ul>	자연정책국 수질보전국 상하수도국

자료: 법제처(2007). 각 부처별 부서와소속기관직제명에서 발췌작성.

표 5-9. 지역단위사업의 목적 및 주요사업내용

사업명	주요사업내용	목적
접경지역지원사업	마을안길, 상하수도, 종합복지회관, 하수도, 소하천정비, 가로등 설치 소공원 조성 등	정주기반 확충
도서종합개발사업	급수, 전기, 도로시설, 소규모 어항시설(물량장, 방파제, 선착장), 농업기반시설(배수갑문, 도로·수로정비)하수시설, 복지회관, 연육교 건설 등	정주기반 확충
오지종합개발사업	농경지 진입로 및 도로 확·포장	정주기반 확충
소도읍육성사업	지역산업진흥(특화산업, 재래시장 중심상점가 등), 도시기반시설 확충생활환경정비, 문화·관광 활성화 등의 사업을 지역의 발전비전·테마에 맞게 추진	정주기반 확충 및 지역특화산업 활성화
농촌마을종합개발사업	기초생활, 문화·복지, 소득, 경관·환경, 농촌체험·휴양시설건립, 생태주차장·소공원·수변공원, 전통문화체험·습지정화·정보화시설, 역사·탐방산책로, 향토박물관, 마을경관형성, 마을 숲 등 종합정비, 컨설팅, 교육훈련비 등	정주기반 확충 및 지역특화산업 활성화
정주기반확충사업	마을내도로, 연결도로, 교량, 상·하수도, 복지회관, 쓰레기장, 마을하수처리시설, 하천정비, 빈집 및 불량시설물 철거, 마을안길 녹화사업 및 소공원 조성, 마을광장, 주차장, 수변공간정비, 식생담설치, 면지역 및 마을관광안내판 설치 및 명소 환경정비	정주기반 확충
전원마을조성사업	생활기반시설 정비, 전문화된 전원마을(맞춤형 전원주거단지, 체제형 주거말농장, 은퇴농장)조성, 택지조성, 마을안길, 상·하수도, 놀이터, 농기계보관소 등 종합정비	정주기반 확충
녹색농촌체험마을사업	생활편의시설, 농촌체험기반시설, 마을경관조성지원, 컨설팅, 설계비, 교육훈련 및 홍보비	도농교류
지역특화사업	차별화된 전략품목 육성, 지역브랜드개발, 지역의 농업특성과 자원·전통문화 등 부존자원 연계개발	자원개발
산촌종합개발사업	임업생산기반정비, 소득원개발, 주거환경개선	정주기반 확충
어촌체험관광마을사업	주차장, 마을안길정비, 산책로, 종합안내센터, 다목적관광, 어촌진입로, 진입로 포장, 가로등, 조경식재 및 시설, 수상레저편의실, 해변광장, 먹거리장터, 야영장	도농교류
어촌종합개발사업	방파제, 선착장, 물양장, 소득원도로, 냉장저온창고, 생산집하시설, 공동창고, 어촌관광·부업시설 등	정주기반 확충
농촌전통테마마을사업	체험·학습시설, 숙박 및 편의시설정비, 프로그램개발 및 보급, 교육(마을 전문가 육성), 전문가 컨설팅, 홍보 및 마케팅, 캐릭터 개발 등	도농교류
개발촉진지구지원사업	접근교통망시설(도로)건설	정주기반 확충
문화관광자원개발사업	하수도 정비, 습지, 수생식물원, 영상체험관, 상하수도, 선사문화전시관 건립, 담수용 연못, 친수공간, 오토캠핑, 캐빈하우스 등	도농교류

- 지역적 공간단위는 시·군, 읍·면 일부지역(대체로 3~5개 읍·면), 마을권 크게 세 개의 단위로 유형을 구분됨
  - 시·군 단위 : 지역종합개발지구사업 및 개발촉진지구지원사업, 군 농어촌종합발전계획, 시군종합계획, 신활력사업 등이 해당됨
  - 읍·면, 일부지역(3~5개 읍·면)단위 : 소도읍육성사업(읍), 전원마을조성사업(면), 접경지역 지원사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업, 정주기반확충사업 등이 이에 해당됨
  - 마을권 단위<sup>26</sup> : 녹색농촌체험마을조성사업, 산촌종합개발사업, 어촌체험관광마을조성사업, 농촌전통테마마을조성 사업 등이 이에 해당

## 2) 문제점

- 마을이나 면단위등의 농촌지역개발사업이 부처별로 여러 사업유형으로 지원함으로써 각 지자체별로 관련사업을 종합화할수 있는 여건이 안되어 네트워크적인 선택과 집중에 한계를 드러내고 있으며 농촌지역에 전체적으로 어떤 지원이 이루어지고 그 효과는 어떠한 지에 대한 파악이 어려움
- 1990대 후반부터 각 부처간 사업을 조정·연계하기 위한 연계와 통합지침 마련 등 점진적인 개선방식을 추진하였으나 성과가 미비하고 최근에는 국가 균형발전위원회를 중심으로 한 “살기좋은 지역만들기사업”의 추진으로 각 부처별로 유사·중복사업을 경쟁적으로 도입하여 혼란의 가중 초래
- 따라서 농촌개발 추진체계에 있어 다음과 같은 많은 문제점이 제기
  - 농촌지역의 지역개발사업의 시행에 있어 부처간·사업간 연계성 부족
  - 중앙정부의 획일적인 개발사업의 지침이나 규정 등으로 인하여 지역여건

<sup>26</sup> 마을권 단위는 면 소재지 내지 중심마을을 포함하는 경우가 많으며 3~5개 법정리 등을 대상으로 함

을 고려한 탄력있는 사업의 추진을 제약

- 마을단위 또는 면단위 사업간 유사·중복성으로 인한 사업 효율성의 저하
  - 지방자치단체 계획수립 및 사업타당성 평가 등의 역량 한계 및 실질적인 지역주민참여 부족 등
- 효율적인 농촌개발을 위한 사업추진체계의 개혁을 위해 각 지자체를 여러 사업유형으로 통합하여 네트워크적으로 지원하는 방식으로 전환을 모색
- 사업추진방식상 패키지 지원방식의 도입 필요

## 2. 참여정부 지역혁신 관련정책의 개요

- 산자부와 국가균형발전위원회가 주도하는 참여정부의 핵심균형발전사업은 다음과 같이 5개 유형으로 추진
- 기존의 낙후지역의 산업 및 정주환경기반조성을 중심으로 추진되어온 낙후지역개발방식을 발전적으로 극복하기 위하여 참여정부 들어서 국토정책기조로서 새롭게 지역혁신이라는 발전패러다임을 전개
  - 이러한 맥락에서 낙후지역의 내발적인 발전을 유도하여 지역경쟁력을 강화하기 위해서는 낙후지역의 자원을 네트워크화하여 시너지효과를 증대하기 위한 지역혁신체제의 구축을 최우선과제로 추진
- 이에 따라 재정부의 지역특화발전특구사업, 행자부의 신활력지역지원사업, 산자부의 지역혁신특성화사업, 농림부의 농산업클러스터조성사업 등이 다원적으로 추진<sup>1)</sup>

표 5-10. 참여정부의 핵심 균형발전사업

분 류	시 책	내 용
혁신 정책	1. 지역혁신체계 구축	· 산,학,연,관의 네트워크화와 지역혁신협의회 구성 · 지역혁신특성화 시범사업 추진
	2. 지방대학 육성	· 지방대학의 특성화 기반조성
	3. 신산학협력체계구축	· 개방형/혁신주도형 신산학협력 모델의 전국확산
	4. 지방에 대한 R&D 예산지원 비중 확대	· 전국R&D예산의 지원비율을 '07년까지 40%로 확대
지역 특화 발전 정책	5. 지역산업진흥산업의 지속추진	· 4대지역 2단계사업, 9대지역 사업추진 및 혁신역량 강화지원
	6. 지역산업 클러스터 활성화	· 지역별 성장유망산업 집적 및 네트 워크강화, 지식기반산업집적지구 운영
	7. 지방문화·관광산업 육성	· 지방문화산업 클러스터 조성 및 지역별 특화관광자원개발
	8. 지역특화발전특구 제도 도입	· 금년중 법제정, '04년 상반기 특구지정(레저특구, 교육특구 등)
분산 정책	9. 공공기관의 지방이전	· '04년부터 지방이전 실시 추진
	10. 지방의 기업유치에 대한 종합지원	· 수도권기업의 지방이전에 대한 재정 지원 신설 · 해외기업유치 종합지원대책 추진
낙후 지역 대책	11. 낙후지역 종합대책 수립·추진	· 낙후도에 따른 재정지원, SOC 확충, 지연·향토산업 육성, 5도2촌 활성화
수도권 대책	12. 수도권의 계획적 관리	· 지방과 상생발전을 위한 4단계 원칙 추진 : 수도권인구의 안정화, 규제개혁, 과학적 도시관리, 경쟁력 증진

자료; 건설교통부, 국토업무편람, 2005.3, p.137

1) 신활력지역 지원사업

<p>사업목적</p>	<p>□ 근대화·산업화·도시화 과정에서 소외된 낙후지역을 선정하여 특별 지원함으로써, 생동감 넘치는 활력지역으로 변모시켜 전국이 개성있게 골고루 잘사는 균형발전사회의 실현</p> <div style="text-align: center;"> </div>
<p>지원 대상사업</p>	<p>□ 지원대상</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 균형발전특별회계 지원규모, 외국의 낙후지역 지원현황 등을 고려하여 전국 234개 기초자치단체중 하위 30%인 70개 시·군을 신활력지역으로 선정 (2004년기준 70개 선정지역이 차지하는 낙후지역면적은 48,605.4km<sup>2</sup>로 국토 전체면적 99,600.9km<sup>2</sup>의 48.8%를 차지하고, 인구는 3,566,299명으로 전국인구 48,386,993명의 7.4%를 차지하고 있음)</li> </ul> <p>□ 지원사업내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농산어촌형 지역혁신체계 구축             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부에 의존의 수동적 발전이 아닌 지역혁신주도형의 지역발전 추진</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 낙후지역발전을 위한 SOC 확충; 대도시권과의 교통접근성을 지속적으로 확충</li> <li>○ 1차, 2차, 3차산업의 융합; 고부가가치의 새로운 산업 창출</li> <li>○ 農都相生을 위한 5都 2村 활성화</li> <li>○ 교육, 의료 등 공공서비스 향상; 발상의 전환을 통한 새로운 교육 서비스 등</li> <li>□ 지원규모 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 매년 2000억원규모로 선정지역에 대해 3년간 일정액 지원, 최대 3년까지만 선정·지원</li> <li>○ 낙후도를 감안하여 차등 지원</li> <li>○ 『낙후지역 졸업제도』를 도입, 조기 졸업지역에 인센티브 부여 검토</li> <li>○ 3년마다 평가하여 대상지역을 단계적으로 축소</li> </ul> </li> </ul>
--	--

## 2) 지역특화발전특구

<p>사업목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 21세기 세계화·/지방화 시대를 맞아 지역경제활성화와 고도화를 위해서는「지방의·지방에 의한·지방을 위한」개발전략으로 전환하기 위한 제도의 마련 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방화시대의 구현을 위해서는 중앙정부의 재정 지원에 의존 하려는 경향에서 탈피하여 지역마다 경쟁력 있는 사업발굴을 통한 자율적인 재원 확보와 민자유치등을 통하여 지방 스스로 타지역과 차별화된 특화발전전략을 선택하도록 유도</li> </ul> </li> <li>□ 이를 실현하기 위해서 지방분권·국가균형발전 전략과 함께 재경부에서는 일본의 특구제도를 본받아 “지역특화발전특구제도”를 추진함으로써 지방경제발전의 새로운 모멘텀을 창출하기 위한 정책</li> </ul>
<p>지원대상 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 지원대상: 특별시, 광역시, 시도 및 시군구등 지방자치단체로서 “특화사업자”라 함은 지역특화발전특구에서 지역특화발전특구계획에 따라 특화사업을 실시하는 자로서 지방자치단체와 제11조제1항의 규정에 따라 지정된 자</li> <li>□ 지원사업내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 『지역특화발전특구에 대한 규제특례법』: ‘04.3.22 공포</li> <li>- 『지역특화발전특구』: 기초지자체의 특화발전계획에 따라 관련규제를 일</li> </ul> </li> </ul>

	<p>괄적으로 완화하는 제도(최대 71개 규제)</p> <p>(지역특화발전특구(이하 “특구”라 한다)에 적용되는 규제특례에 있어 다른 법령에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령에서 이 법의 규제특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법령이 정하는 바에 의한다.)</p> <p>- 지정효과; 특구의 지정·고시가 있을 때에는 특구계획의 승인을 얻은 것으로 보며, 특화사업자의 지정을 신청한 자로서 특구계획에 포함된 자는 특화사업자로 지정된 것으로 본다.</p> <p><input type="checkbox"/> 지원규모</p> <p>- 특화사업추진을 위한 법적 규제완화와 정부지원제도 없음</p>
--	---

### 3) 산자부의 지역혁신특성화사업

사업목적	<p><input type="checkbox"/> 지역여건에 맞는 지역혁신체계 구축과 지역혁신역량 강화를 위하여 지자체가 지역혁신협의회 심의를 거쳐 선정하는 산·학·연 협력사업을 지원</p>
지원대상사업	<p><input type="checkbox"/> 지원대상자</p> <p>○ 초광역, 광역, 기초자치단체</p> <p><input type="checkbox"/> 지원대상사업</p> <p>○ 프로젝트사업(사업기간 : 3년)</p> <p>- 시·도별(2이상의 시도간 연계가능)로 전략·지연(地緣)산업 육성을 위해 기술개발, 인력양성, 마케팅, 기업지원서비스, 네트워킹 등 다양한 산·학·연 협력요소를 연계추진하는 사업</p> <p>(기초지자체별로 추진하는 기초단위 사업을 포함)</p> <p>○ 포럼활동지원사업(사업기간 : 1년)</p> <p>- 시·군·구별 향토·지연(地緣)산업의 성공적인 발전을 위하여 개최하는 다양한 포럼 활동을 지원하는 사업</p>

유형	신청자격		제출건수	배정한도		요건
	주체	권역		사업수	예산액	
프로젝트	주관기관 (컨소시엄)	(초)광역단위 (기초단위포함)	1개 이내 / 초)광역	1개 이내 / 초)광역	10억원이내 /광역	· 지자체 · 참여기관 대 응투자필수 · 3개 이상 참여기관 필 수
포럼 활동지 원	기초지자체 (주관기관)	기초단위	2개 이내 / 광역	2개 이내 / 광역	5천만원 이내/광역	· 사업당 2천3 천만원

\* 프로젝트사업의 경우 주관기관은 1개의 과제만 신청 가능  
 \* 초광역단위로 신청한 경우 해당 시도는 추가로 신청할 수 없으며, 예산액 한도는 해당 시·도 개수×10억원임(예를 들어, 2개 시도간 연계사업은 20억원)  
 \* 포럼활동지원사업은 2004년 선정·지원된 기초지자체를 제외한 시·군·구별로 1개의 과제만 신청 가능

#### 4) 농림부의 지역농업 클러스터활성화 사업

사업목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역에 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통한 농가소득 증대 도모</li> <li>○ 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관의 혁신역량을 체계화하여 시너지 효과를 거양</li> </ul>
지원대상사업	<input type="checkbox"/> 지원대상자 : 시·도지사, 시장·군수, 농산업클러스터 사업단 <input type="checkbox"/> 지원대상사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 혁신체계 구축 및 네트워킹 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농산업혁신전문가위원회 운영지원, 클러스터사업단 설치 및 운영지원, 전문경영인 지원, 참여주체 전문교육프로그램 운영, 네트워킹 구축 등</li> </ul> </li> <li>○ 핵심생산기반조성사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고품질농산물 생산기반정비, 전략품목생산단지 현대화, 비농지 활용형 생산기반정비 등</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업화 및 마케팅 활성화 지원 사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역연합사업, 공동이용시설, 브랜드개발 및 관리, 농산물이력 추적제 활성화 사업 등</li> </ul> </li> <li>○ 기타 관련 농림사업이나 기술개발 등은 현재사업과 연계지원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정지원의 효율성 제고를 위해 클러스터 사업과 연계 유도</li> </ul> </li> <li>□ 지원규모 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재원 : 국고 50%, 지방비 50% <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자부담을 부과하여 사업을 추진 할 수 있음</li> </ul> </li> <li>○ 근거법령: 국가균형발전특별법 제 16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발) 및 농업·농촌기본법 제38조(농촌지역산업의 진흥 및 개발), 제42조(농업·농촌발전계획), 제44조(농업·농촌발전계획의 효율적 추진)</li> </ul> </li> </ul>
--	---

## 5) 지역혁신 관련정책사업의 문제점

- 참여정부하에서 낙후지역발전전략으로 추진된 신활력지원사업, 지역특화발전특구사업, 지역특성화사업, 농산업클러스터사업 등은 기존의 사업추진방식보다 지자체가 사업제안서를 작성하여 공개적인 경선을 통하여 대상사업이 선정되는 방식으로 추진된다는 점에서 지방자치단체의 경쟁력을 증대하는 계기를 촉진
- 지방화시대의 지역균형발전을 위한 전략사업의 선정 및 추진을 지방자치단체가 주도적으로 창안하여 제시하는 밑으로부터의 개발방식은 새로운 패러다임의 전환을 보여주는 사례임
- 그러나 이러한 형식적인 논리상의 장점과 함께 실질적인 측면에서 몇가지 문제점들이 지적되고 있음
  - 특히 신활력사업의 선행연구에서 제기된 문제점은 다음과 같음

표 5-11. 선행연구에 나타난 신활력사업의 문제점

구 분	신 활 력 사 업 의 문 제 점
사업내용 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 테마의 차별성 및 집중성 부족(4개 이상 테마를 가진 지역 22%)</li> <li>- 경쟁력 있는 자원 발굴 및 개발노력 부족</li> <li>- 부가가치 창출이 낮은 부문간 융합(61%가 재배+가공+관광 및 이벤트 등 지역자원의 복합적 개발을 추구하나 실속이 없이 형식적 추진)</li> <li>- 사업간 연계 부족(부처간 칸막이식 지원제도 등)</li> <li>- 인적자원 역량강화 부족</li> <li>- 전략적 마케팅 결여(경쟁력 있는 상품과서비스개발 미흡)</li> </ul>
사업추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 중앙부처 주도의 정책기획(특정한 공동생산에 대한 정책 및 계획이 이루어지지 않고, 정책형성 및 기획에 대부분의 중앙부처가 형식적으로 참여, 사업지침 설정 및 평가에 있어서 지방자치단체의 참여 제한 등)</li> <li>- 계획수립·집행에 대한 지방의 자율성 미흡(중앙정부 지침에 의존)</li> <li>- 사업추진 주체간 협력 부족</li> <li>- 추진조직 미정비 및 전문성 부족(부처간 공동추진 미흡)</li> </ul>
제도운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 획일적인 사업대상자지 선정으로 사업추진 의지 등의 반영미흡</li> <li>- 평가체계 미 확립(중앙의 신활력자문위원회가 있으나 평가시스템 미비, 연차평가는 사업계획서평가 종합평가는 평가방향이 설정되어 있지 않다는 점에 한계, 지자체 차원의 평가시스템 부재)</li> <li>- 재정지원의 합리성 부족(재정지원 규모의 영세성, 차등지원 근거 미약)</li> </ul>

자료: 김선기·김현호, 신활력사업의 추진 실태분석 및 개선방안, pp.78~84 내용 요약 정리, 한국지방행정연구원(2006).

- 농림부는 2008년부터 신활력사업과 향토산업육성사업 및 지역특화사업을 ‘농촌활력증진사업’으로 통합하여 추진할 계획<sup>27</sup>
  - 기획예산처는 중기재정작업의 일환으로 이에 대한 대책을 강구하고 있는 바 향토산업과 관련된 타 부처 소관사업인 재정경제부의 지역특화발전 특구, 행정자원부의 향토지적재산 육성 및 지역공동브랜드개발사업, 산업자원부 및 중소기업청의 지역특화산업육성 등과 유기적인 연계체계속에서의 재정립방안이 검토되어야 할 것임

<sup>27</sup> 이동필외, 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발, 한국농촌경제연구원, 2007, p.49

표 5-12. 신활력사업과 지역농업클러스터, 지역특화사업 비교

구 분	신활력사업	지역특화사업 (향토산업육성 포함)	지역농업클러스터사업
사업기간	'05~'13	'97~'13	'05~'13
지원대상	지역주민, 기업체, 연구단체 등	농업인, 향토기업체, 연구단체 등	농업인, 농산업체, 연구단체 등
사업주체	시장, 군수	시도지사(시장, 군수)	시도지사, 시장군수, 사업단
담당부서	자치행정과, 기술센터 등	농정과	농정과
사업내용	향토자원개발, 지역문화개발 종합지원	지역특화품목, 향토자원개발	농축산물 생산·유통·가공
S/W비중	50%이상	-	15% 수준
사업재원	균특회계, 국고 70%	균특회계, 국고 50%	균특회계, 국고 50%
지원금액	70개, 5,800억원(3년간)	7,058억원('97~'06)	20개소, 600억원(3년간)
'07 예산	1,882억원	1,072억원	229억원
인센티브	있음	없음	있음
근거법률	국가균형발전특별법 제16조	농업농촌기본법 제38조 삶의질향상법 제31조	농업농촌기본법 제38조 국가균형발전특별법 제16조

자료; 이동필외, 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발, 한국농촌경제연구원, 2007, p.47

- 첫째는 앞에서 제기한 다양한 부처별 지역혁신전략사업들이 상호연관되어 추진되기보다는 단선적으로 추진됨으로서 기존의 지역개발정책이 내포했던 한계와 문제점을 발전적으로 극복하지 못함
- 즉, 낙후지역개발의 실질적인 주체인 지방자치단체가 다양한 하향식 지역혁신프로그램을 종합적으로 통제조정할 주체로서 재정적인 권한과 능력을 갖지 못한 채 사업수행기관으로 전락하고 있음
  - 각 자치단체별로 혁신팀이 운용되고는 있으나 혁신주체로서의 창조적인 기획업무보다는 각부처별 지역혁신사업 관리 및 지역혁신협의회의 운영에 머무는 한계를 보이고 있음

- 둘째는 지역개발재원의 지원시 각 부처별로 지역여건과 사업의 특성을 고려하지 못한 획일적인 사업추진기준을 제시함으로써 지방자치단체의 일선 업무선에서는 사업추진의 어려움에 직면하고 있음
  - 지역의 특성과 사업의 성격에 따라서 그리고 자부담하는 대상농가나 주체의 능력에 따라 자치단체별 차별적인 지원이 가능한 시스템의 도입 필요
- 셋째는 기획능력과 시스템이 취약한 지방자치단체에서 매년 각부처별 4-5개의 신규 혁신과제를 응모하기 위하여 외부용역발주가 지나치게 비대해지는 문제점을 들수 있음
  - 지방자치단체가 갖지 못한 지역혁신과제들에 관한 전문성과 기획력을 산·학·연 연계라는 지역혁신시스템으로 극복하기보다는 익숙해온 용역과제의 외부발주를 통하여 대응함으로써 부족한 지방재원의 낭비와 자체 기획인력의 육성이 저해되는 모순을 초래하고 있다.
- 넷째로 각 지방자치단체별 지자체장의 지역혁신과제를 유치하기 위한 경쟁이 치열해짐에 따라 불필요한 행정낭비와 업무상의 문제점이 대두
  - 따라서 지방자치단체의 재정여건이 좋은 지역일수록 프로젝트제안서의 질과 품질면에서 상위권에 위치하게 되는 부익부 빈익빈의 현상을 낳고 있어서 이에 대한 대책이 강구될 필요성이 있음
- 다섯째로 지방자치단체의 재정능력이 차이가 있어 지역혁신과제의 사업선정에 따른 재정지원규모가 차별적으로 운용될 필요성이 있으나 국가재원의 한계로 차등지원이 미비하며 중앙부처나 지방자치단체내에서도 선택과 집중의 원칙보다는 각 지역별 분배가 내부적인 원칙으로 준용되는 한계

### 3. 농림어업인 삶의질 향상 기본계획

#### 가. 계획의 개요

- 「농림어업인 삶의질 향상 기본계획」은「농업·농촌 종합대책」중 농촌부문 대책 구체화
  - 농산어촌 삶의질에 관한 실태조사와 그간의 농산어촌 정책의 평가를 토대로 복지·교육·지역개발·복합산업 활성화 등 4대부문 지원대책 수립

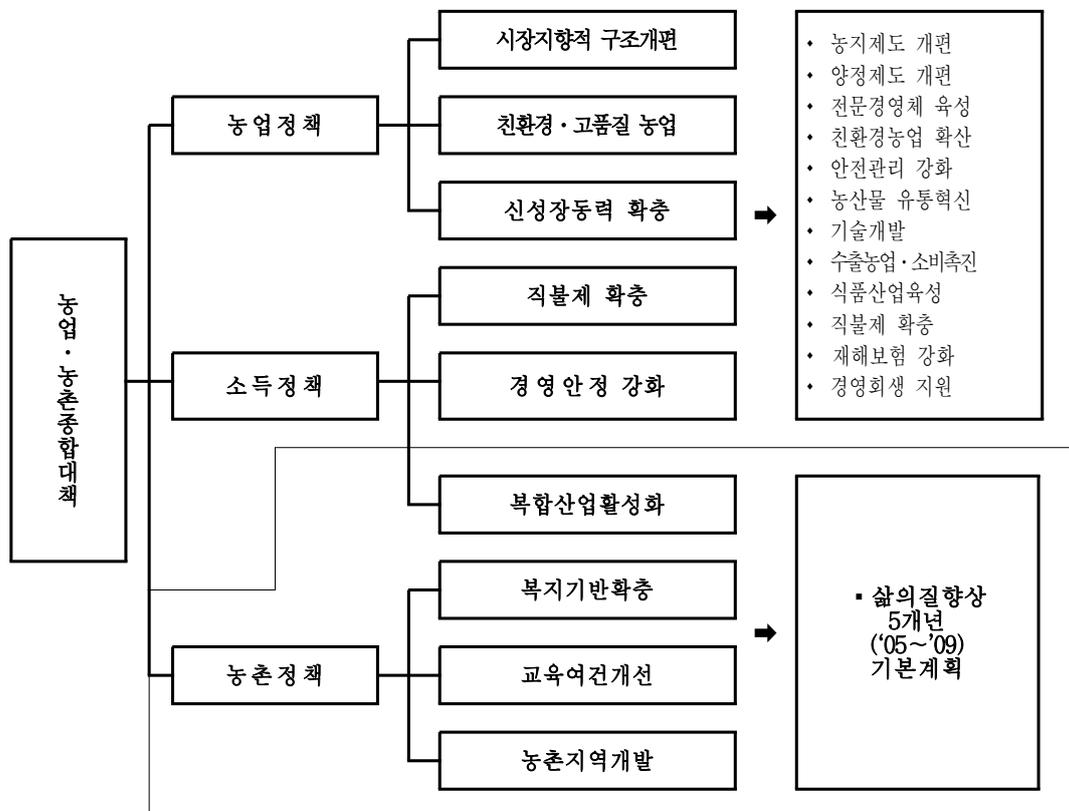
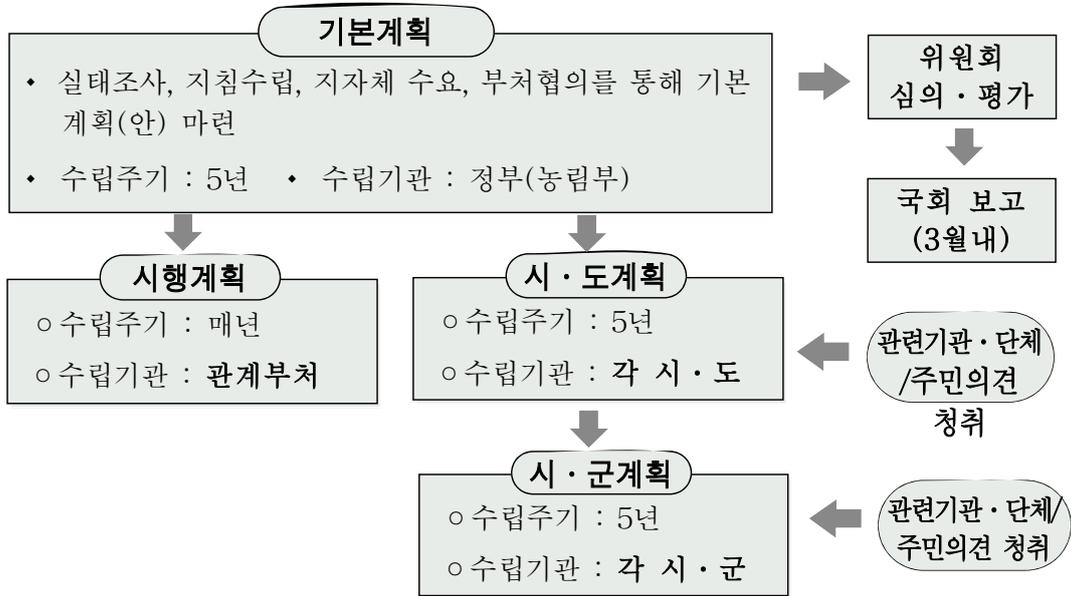


표 5-13. 『농림어업인 삶의질 향상 기본계획』의 장기비전과 추진전략

<b>비 전</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 삶과 휴양, 산업이 조화된 <b>복합정주공간</b>으로서 <b>농산어촌 구현</b></li> <li>○ <b>중소도시수준의 생활인프라</b>를 구축하여 농촌인구를 현재 수 인 20%로 유지</li> </ul>
<b>4 대 부 문  중 점 추 진 과 제</b>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center;"><b>1. 복지기반 확충</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회안전망 강화</li> <li>- 공공의료 서비스 시설 확충</li> <li>- 여성·노인에 대한 맞춤형 복지서비스</li> </ul> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center;"><b>2. 교육여건 개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생교육기회 강화</li> <li>- 교육비 부담 경감</li> <li>- 우수교원 확충 및 교육 환경 개선</li> </ul> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center;"><b>3. 지역개발 촉진</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인적자원개발</li> <li>- 민간의 자본·인력 등 활용</li> <li>- 경관·특성을 고려한 지역개발 및 기초생활환경 개선</li> </ul> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p style="text-align: center;"><b>4. 복합산업 활성화 확충</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 향토자원 발굴과 산업화 지원</li> <li>- 농산어촌 관광기반 확충</li> <li>- 경관보전 및 자원화</li> <li>- 도·농교류 활성화</li> </ul> </div> </div>
<b>추 진 전 략</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ <b>농림어업인삶의질향상위원회</b>(위원장: 국무총리)를 중심으로 관계부처와 농어 민대표 등이 참여하는 범정부 추진체계 구축</li> <li>◇ <b>119조원 투융자 계획</b>과 각부처의 <b>중기재정계획</b>을 토대로 <b>향후 5년 간 20.3조원</b>을 집중투자             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간의 <b>자본·인력·경영기법</b> 등을 활용하여 투자 효율 증대</li> </ul> </li> <li>◇ 계획추진의 실효성 확보를 위해 <b>투융자 평가체계</b> 구축</li> </ul>

- 각 부처에서 개별적으로 추진하던 농어촌 대책들을 중앙 및 지자체 단위에서 연계하여 종합·체계적으로 추진
  - '04.2월 농업·농촌종합대책은 변화하는 농정여건에 대응하여 농정패러다임을 전환하고 농업·소득·농촌문제를 분리하여 접근
  - \* 삶의질향상특별법상 농산어촌은 읍·면지역, 농업진흥지역 및 개발제한구역임
  - 농촌은 복지·교육 인프라 확충과 지역개발을 통한 복합적 정주공간화

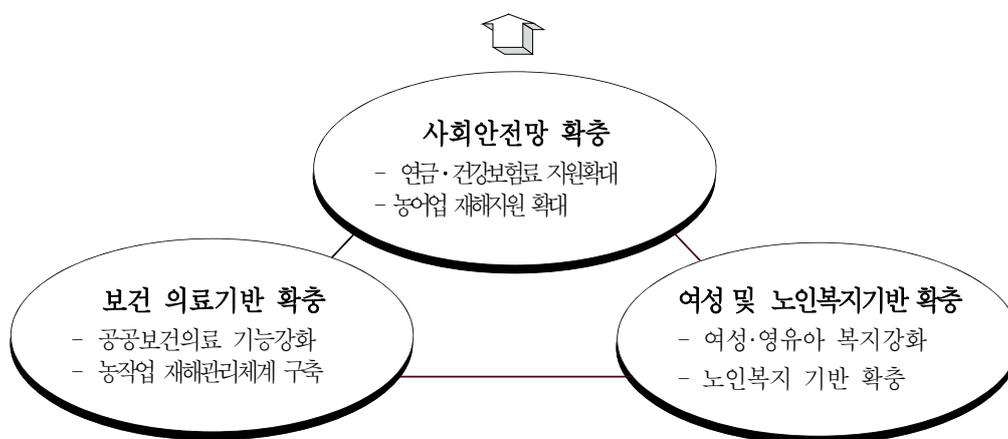


- 농업·농촌종합대책의 차질없는 추진을 위해 '04~'13년간 119조원(국비)의 투융자 재원 투입

- 농산어촌의 기초생활환경 개선 및 정보화 지원
  - 농산어촌 지역 주택 신·개축 자금 융자조건을 개선하고 상·하수도 시설 등 확충
    - 주택신축지원(융자액, 금리) : ('04) 20백만원, 5.5% → ('09) 30백만원, 3%
    - 면지역상수도 보급률 : ('04) 33% → ('09) 65%
  - '05년까지 농산어촌에 초고속 통신망(ADSL) 구축을 완료하고 정보화 마을을 확대 조성 ('04년 261개소 → '09년 781개소)
- 농산어촌의 경관과 특성을 고려한 지역종합개발
  - 소도읍 및 주요 면소재지에 주민 공동이용시설, 행정관련시설 및 주요편의시설을 집중 배치하여 중심지로 육성
  - 농산어촌의 배후마을들은 생활권역 단위로 개발
    - \* 농산어촌마을 종합개발 : ('04) 242개 권역 → ('09) 651개 권역
- 민간의 자본·인력·경영기법을 도입하여 다양한 지역개발 추진
  - 정부·지자체 중심에서 기업 등 민간참여를 통한 지역개발 유도
    - 민간자본의 투자유치를 촉진하기 위하여 BTL(임차방식) 적극 활용
  - 상향식(Bottom-Up), 네트워크형, 외부인사 참여의 지역종합개발로 다양한 사업메뉴 개발 (맞춤형 전원주거단지, 은퇴농장 등)
  - 각종시설의 복합단지화 및 시설간 연계운영 추진

### 복지기반 확충 부문 로드맵

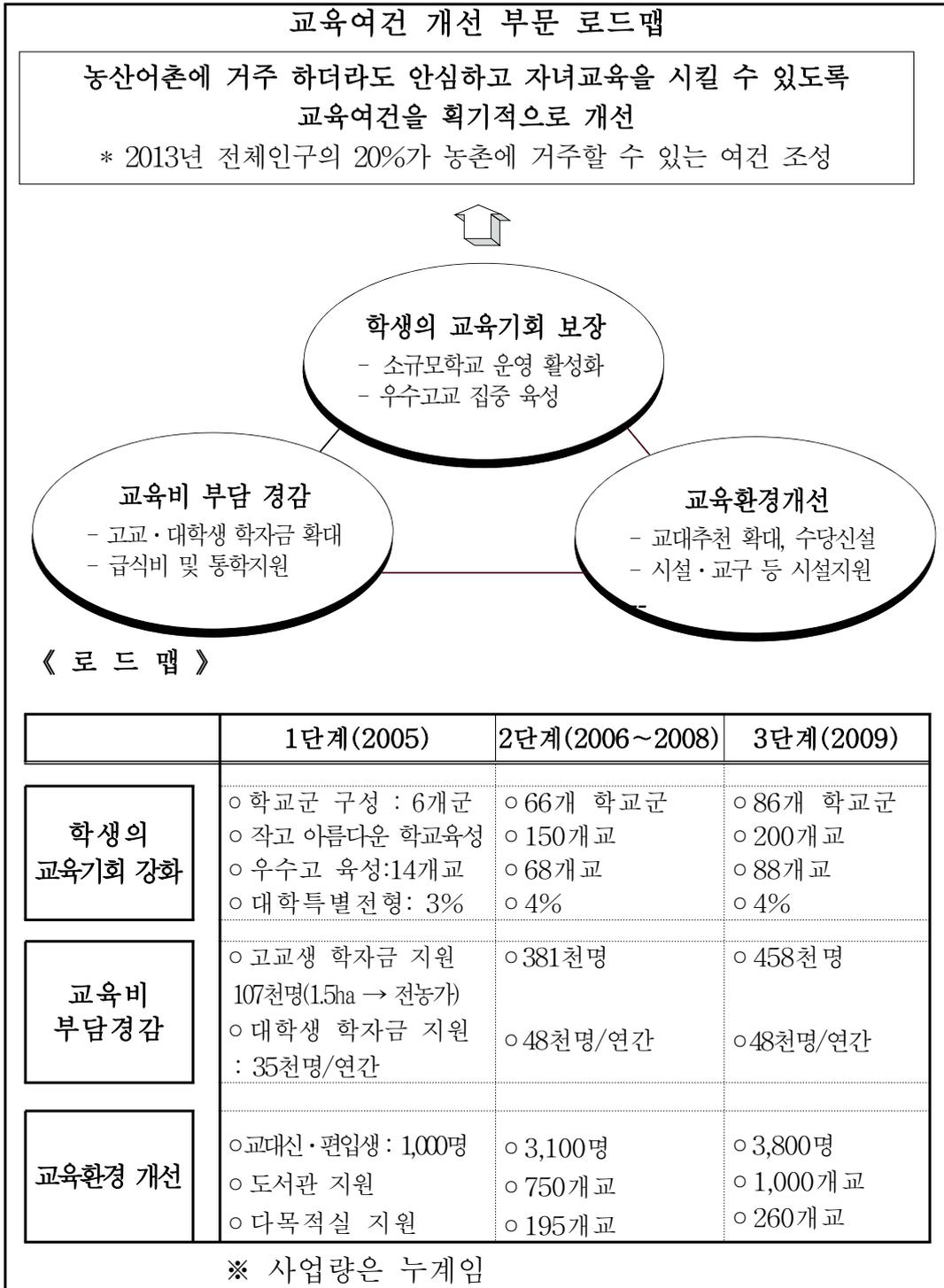
농림어업인들의 복지증진과 실질적인 생활안정에 기여



#### 《 로드맵 》

	1단계(2005)	2단계(2006~2008)	3단계(2009)
<b>사회안전망 확충</b>	○건강보험료 경감율 : 40% ○연금보험료 지원등급 : 12등급	○50%로 확대 ○15등급	○18등급
<b>보건·의료 기반확충</b>	○보건소 등 신증축 : 1,459개소 ○안전영농구역 조성 ○건강관리실 신설 : 992개소	○2,047개소 ○110개소 ○1,362개소	○2,243개소 ○165개소 ○1,436개소
<b>여성 및 노인복지기반 확충</b>	○보육시설 확충 : 322개소 ○여성농업인센터 : 34개소 ○재가노인복지센터 : 74개소	○622개소 ○163개소 ○152개소	○722개소 ○163개소 ○202개소

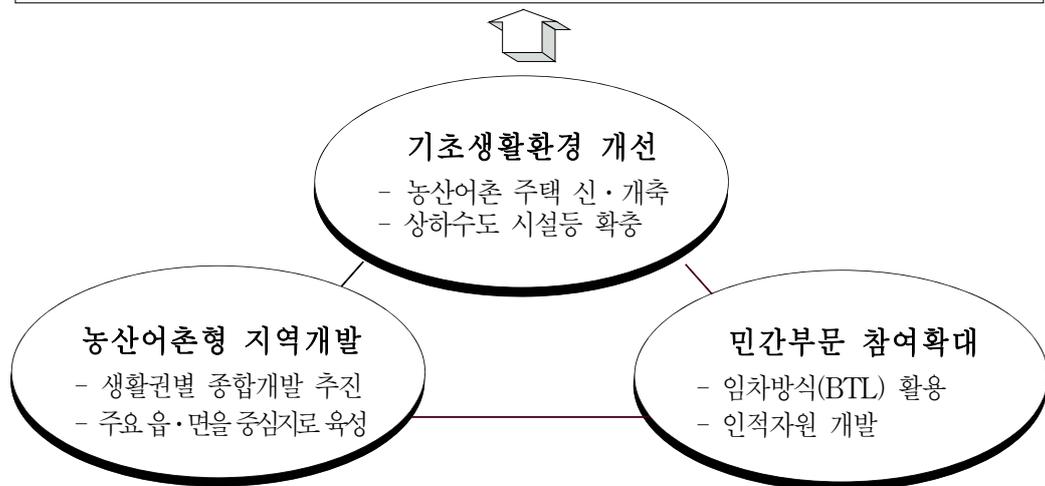
※ 사업량은 누계기준임



### 지역개발 촉진 부문 로드맵

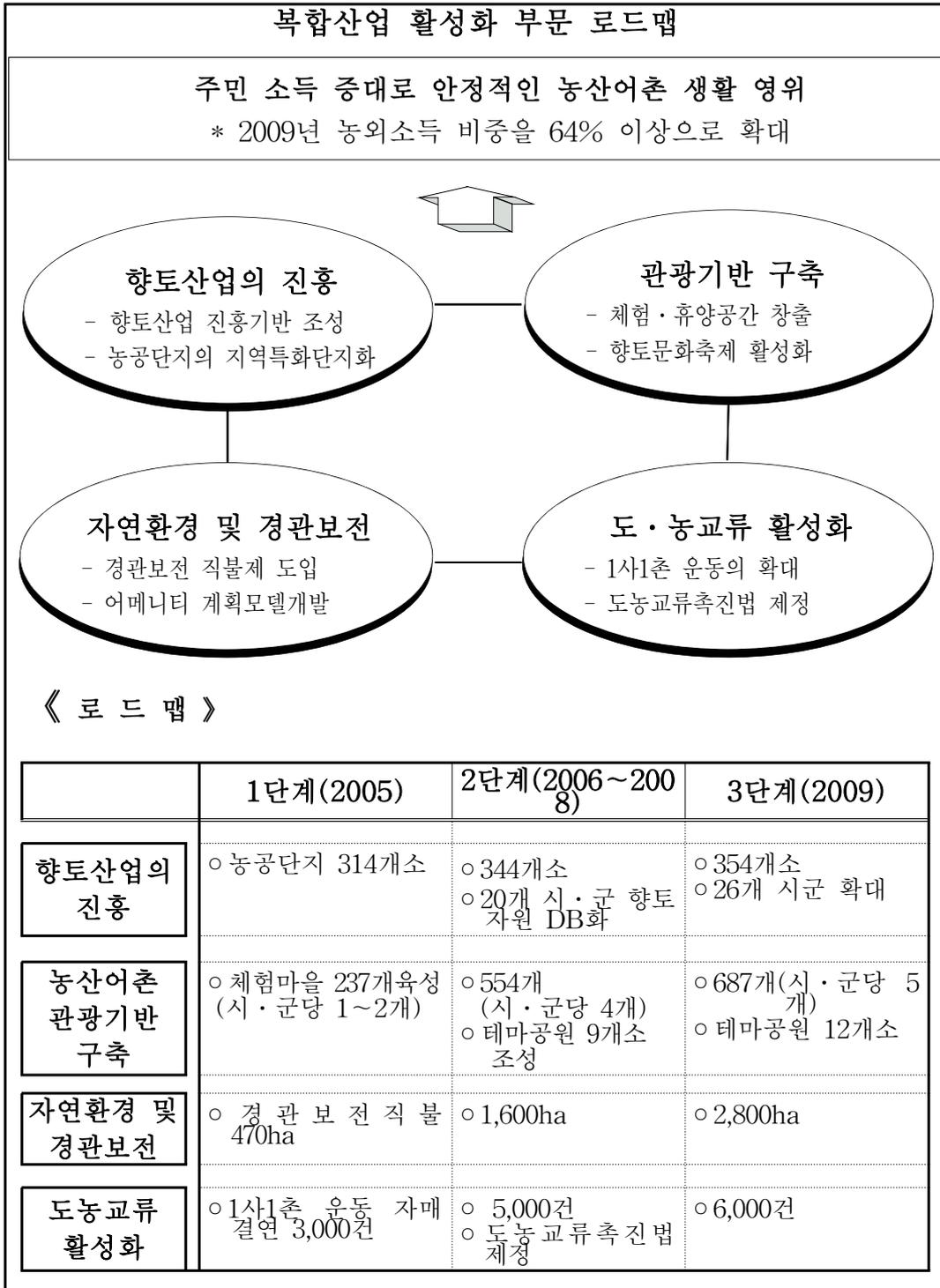
다원적 기능을 갖춘 자립형 정주공간 창출

\* 전체인구 대비 농산어촌 인구감소 폭 완화



#### 《 로드맵 》

	1단계(2005)	2단계(2006~2008)	3단계(2009)
<b>기초생활 환경 개선</b>	○면지역 상수도 수혜인구 2.1백만명	○수혜인구 3.2백만명	○수혜인구 3.5백만명
<b>농산어촌형 지역개발</b>	○생활권별 종합개발 - 농촌 : 36개 권역 - 어촌 : 152개 권역 - 산촌 : 123개 권역	○생활권별 종합개발 - 농촌 : 176개 권역 - 어촌 : 178개 권역 - 산촌 : 170개 권역	○생활권별 종합개발 - 농촌 : 276개 권역 - 어촌 : 187개 권역 - 산촌 : 188개 권역
<b>민간부문 참여 확대</b>	○다양한 지역개발사업모델(BTL)개발 ○지역개발 전문인력 100명 육성 ○지역개발인력교육 협의체 구성	○산기사업모델 시범시행 ○2,000명 육성 ○농촌지역개발 인재뱅크 운영	○사업 확대 ○2,500명 육성 ○지역개발 新직업군 활성화



## 나. 지역개발부문

- 농촌지역개발과 직접적으로 관련되는 삶의질계획의 주요내용은 농산어촌 지역개발 촉진분야와 농산어촌형 복합산업 활성화분야로 구분하여 살펴볼 수 있음

표 5-14. 농산어촌 지역개발 촉진

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
3-1. 인적역량강화	3-1-1. 지역개발 전문인력 육성 및 저변 확대	농림부
3-2. 농산어촌의 특성을 고려한 지역종합 개발	3-2-1. 배후마을 개발사업	농림부 해수부 산림청
	3-2-1-1. 농촌마을종합개발사업	
	3-2-1-2. 어촌종합개발사업	
	3-2-1-3. 산촌종합개발사업	
	3-2-2 중심지 개발사업	행자부 농림부
	3-2-2-1. 소도읍 육성사업	
	3-2-2-2. 면소재지 활력증진사업	
3-3 기초생활 여건개선	3-3-1. 농산어촌 주거환경 개선	농림부 행자부 농진청
	3-3-1-1. 농어촌주거환경개선(주택,마을하수도,빈집)	
	3-3-1-2. 환경친화형 농촌주거모델 개발·보급	
	3-3-2. 상·하수도 및 폐기물관리시설 확충	환경부 농림부 환경부 소방방재청 환경부 농림부
	3-3-2-1. 면단위 생활용수개발	
	3-3-2-2. 마을단위 생활용수개발	
	3-3-2-3. 면단위하수도	
	3-3-2-4. 소하천 정비	
	3-3-2-5. 폐기물처리시설 지원	
	3-3-2-6. 농촌폐비닐 수거비 지원	
3-3-3. 농어촌 교통여건 개선	행자부 건교부 해수부	
3-3-3-1. 농어촌도로 정비		
3-3-3-2. 교통서비스 강화		
	3-3-3-3. 국고 여객선 건조	

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
	<b>3-3-4. 면단위 소규모 기초생활환경 종합정비</b> 3-3-4-1. 농촌정주기반확충 사업 3-3-4-2. 오지개발촉진사업 3-3-4-3. 도서개발촉진사업	농림부 행자부 행자부
	<b>3-3-5. 과학·문화·예술·복지시설 확충</b> 3-3-5-1. 공공도서관 건립 지원 3-3-5-2. 농어촌 문화체육센터 건립사업 3-3-5-3. 마을단위 생활체육시설 3-3-5-4. 생활친화적 문화공간 조성 3-3-5-5 지방문화프로그램운영 3-3-5-6. 테마과학관, 사이언스 샵 건설 3-3-5-7. 산림박물관 건립	문화부 문화부 문화부 문화부 문화부 과기부 산림청
	<b>3-3-6. 농산어촌 정보화 기반확충</b> 3-3-6-1. 정보화마을 조성 3-3-6-2. 초고속인터넷 이용환경 조성 3-3-6-3. 정보화인프라 구축 3-3-6-4. 디지털어촌 구축사업	행자부 정통부 농림부 해수부
	<b>3-3-7. 농어업인 정보활용도 제고</b> 3-3-7-1. 농어업인 정보화교육 3-3-7-2. 농업·농촌 정보화선도자 선정 및 활용 3-3-7-3. 농어업 관련정보 제공 확대 3-3-7-4. 사이버 영농기술 보급시스템 구축 및 운영 3-3-7-5. 어업인 정보화교육	농림부   농진청 해수부

표 5-15. 농산어촌형 복합산업 활성화분야

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
4-1. 향토산업의 진흥	4-1-1. 향토산업 진흥을 위한 기반 조성 4-1-1-1. 향토자원의 조사·발굴 및 DB 구축 4-1-1-2. 향토자원 소득화 사업	농진청 농림부 행자부
	4-1-2. 지역부존자원을 활용한 농공단지 조성	농림부 산자부
	4-1-3. 농어업인 고용촉진훈련	노동부
4-2.. 농산어촌 체험·휴양 기반구축및 활성화	4-2-1. 농산어촌 체험·관광·휴양기반 조성 4-2-1-1. 녹색농촌체험마을 조성 4-2-1-2. 농촌전통테마마을 조성 4-2-1-3. 문화역사마을 조성 4-2-1-4. 어촌체험마을 조성 4-2-1-5. 어촌관광활성화사업 4-2-1-6. 산림휴양공간조성 및 수목원 조성 4-2-1-7. 문화 및 생태·녹색·관광자원 개발 4-2-1-8. 농업·농촌테마공원조성사업 4-2-1-9. 저수지 수변 개발	농림부 농진청 문화부 해수부 해수부 산림청 문화부 농림부 농림부
	4-2-2. 농산어촌 체험관광 수요 창출 4-2-2-1. 농산어촌 관광박람회 개최 4-2-2-2. 농산어촌 체험관광 홍보	농림부 농림부
	4-2-3. 중앙·지방·민간 네트워크 구축 및 사후평가·관리체계 구축 (●)	농림부

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
4-2. 농산어촌 체험·휴양 기반 구축및 활성화	4-2-4. 향토문화 관광축제 육성	문화부
4-3. 농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화	4-3-1. 경관보전직불제	농림부
	4-3-2. 농산어촌 경관지표개발 및 경관보전방안 마련 4-3-2-1. 농촌경관조성 및 농촌어메니티자원 관리기 반 구축 4-3-2-2. 농촌어메니티 계획모델 개발 및 보급	농진청
	4-3-3. 농산어촌형 경관주택 발굴·보급	농림부
	4-3-4. 자생식물 식재 및 생태숲 조성	산림청
	4-3-5. 농산어촌 경관보전을 위한 제도적 기반 구축(●)	농림부
	4-3-6. 조건불리지역 직접지불제도 4-3-6-1. 조건불리지역직불제 도입 4-3-6-2. 조건불리지역 직불제의 효율적 추진방안(●)	농림부 농진청
4-4. 도·농교류 활성화	4-4-1. 1사1촌 운동 (●)	농림부
	4-4-2. 도시민 농산어촌주택 갖기 활성화 (전원마을 조성사업 및 농촌주택관련 금융상품 개발)	농림부
	4-4-3. 도농교류 활성화 기반구축 4-4-3-1. 도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대 4-4-3-2. 도농교류센터 운영	농림부
	4-4-4. 도농교류촉진법 제정(●)	농림부

● 는 비예산 사업임

- 최근 농림부의 기능과 직제 및 명칭이 신정부출범으로 개편됨에 따라 삶의질 계획에 따른 종합적인 추진체계도 재정비하여야할 필요성이 대두되고 있음

## 제 6 장

### 전북도 지역개발정책의 추진실태 사례분석

#### 1. 농촌마을종합개발사업

##### 1) 농촌마을종합개발사업 추진계획 내역

○ 9개 마을 농촌마을종합개발사업 계획수립기관 내역

권역명	위 치			기본 계획 수립 기관	비 고
	시군	면	리		
혼불문학	남원	사매	서도	청주대학교 김태영 교수	외부위탁
광 활	김제	광활	은과	한국농촌공사 본사	
금강철새	군산	나포	주곡	한국농촌공사 본사	
오 산	장수	산서	오산	한국농촌공사 본사	
태산선비	정읍	신태인	무성	한국농촌공사 본사	
청 량	무주	설천	청량	(주)명소 황길식	외부위탁
홍부골	남원	아영	성리	한국농촌공사 전북본부	
능 길	진안	동향	능길	마을디자인 박영선	외부위탁
박사고을	임실	삼계	세심	한국농촌공사 본사	

※ 기본계획수립은 농림부 위탁을 받아 한국농촌공사에 일괄 시행

## 2) 농촌마을종합개발사업 대상지역의 개요

○ 9개 마을 권역별 60세 이상 고령인구 및 농가인구(가구) 비율

권역명	전체인구	농가인구		60세 이상	
		인구수	%	인구수	%
혼불문학	562	505	90	198	35
광 활	2,099	1,500	71	478	23
금강철새	1,015	855	84	229	23
오 산	562	505	90	157	24
태산선비	1,286	1,153	90	357	28
청 량	1,981	1,239	63	442	22
홍부골	640	556	87	173	27
능 길	543	506	93	161	30
박사골	675	536	80	285	42

## 3) 농촌마을종합개발사업 추진실적

○ 사업비 미집행의 경우 구체적 사례

- 임실 박사골권역 사업 미발주로 인한 일부사업비 이월액 발생

단위 : 천원

2007년 예산액			집행액	미집행액	집행율
계	국비	지방비			
8,566,000	6,851,000	941,000	8,485,107	80,893	99.05%

## ○ 9개 마을 권역별 귀농자 및 이주자 유입 현황

권역명	위 치			귀농자(명)	이주자(명)	비 고
	시군	면	리			
혼불문학	남원	사매	서도	5가구 19명	-	'05착수
광 활	김제	광활	은파	-	-	“
금강철새	군산	나포	주곡			'06착수
오 산	장수	산서	오산	-	-	“
태산선비	정읍	신태인	무성	-		'07착수
청 량	무주	설천	청량	16가구 35명		“
홍부골	남원	아영	성리	6가구 10명	-	“
능 길	진안	동향	능길	17가구 40명		“
박사고을	임실	삼계	세심	-	-	“

## ○ 외부전문가 활용 및 주민교육 현황

- 외부전문가 활용 : 4번 항목의 자문관 활용사항 참조
- 주민교육 현황 : 권역별 지역역량강화사업을 통한 주민교육시행

## 4) 농촌마을종합개발사업의 추진 체계

## ○ 농촌마을종합개발사업 추진과정상 외부자문관 활용실적

- 권역의 예비계획서 작성과정 : 컨설팅업체 자문
- 예비계획서의 도자체 심의회 개최시 심의회 구성 운영
- 예비타당성 조사 평가시 농림부 자체 전문가평가반 구성운영
- 기본계획수립시 권역별 자문위원 임명
- 세부설계시 전문가에 의한 설계심의회 개최
- 사업 추진사항 평가시 외부 전문가의 현지 방문 및 인터뷰 시행

## ○ 9개 마을 농촌마을종합개발사업 추진 담당부서

권역명	위 치			추진 담당 부서
	시군	면	리	
혼불문화	남원	사매	서도	남원시 농정과
광 활	김제	광활	은파	김제시 건설과
금강철새	군산	나포	주곡	군산시 건설과
오 산	장수	산서	오산	장수군 농업소득과
태산선비	정읍	신태인	무성	정읍시 건설과
청 량	무주	설천	청량	무주군 건설교통과
흥부골	남원	아영	성리	남원시 농정과
능 길	진안	동향	능길	진안군 건설교통과
박사고을	임실	삼계	세심	임실군 건설과

## 5) 정책개선과제

## ○ 계획수립체계 문제

- 권역별 개발계획 및 실시설계의 주체가 획일적으로 추진됨으로서 다양한 권역개발의 아이디어 도입을 위한 개선방안의 도입 필요
- 기본계획차원에서는 공개경쟁 입찰방식의 도입

## ○ 토지매입 및 보상 문제

- 일부 토지매입의 어려움은 있으나 대부분 권역내 추진위원의 협조로 원활한 사업 추진이 가능함.

## ○ 고령화에 따른 문제

- 농촌마을내 거주하는 지역주민의 고령화문제를 해소하기 위해서는 귀농자와 도시지역으로부터의 이주자 대책을 종합적으로 접근할수 있는 방안이 필요함

## ○ 사업추진 담당조직의 문제

- 사업추진부서가 농정과와 농업소득과, 건설과와 건설교통과 등으로 이원화되고 있어 지방자치단체 차원에서 업무담당부서의 조정 필요
- 시군 업무담당부서에서 농촌지역개발사업을 전담하고 있으나 업무담당자가 여타의 지역개발사업 추진으로 인한 업무의 전문성 및 성과 저하의 우려가 있음

## 2. 산촌생태마을 종합개발사업

## 1) 산촌생태마을 사업 추진계획 내역

## ○ 산촌생태마을 사업계획 수립기관 내역

사업대상 마을	수립 기관
<b>2년차 조성(3개 마을)</b>	
- 남원시 산동면 상신마을	산림조합중앙회
- 장수군 계북면 백암마을	(유)서정
- 부안군 진서면 마동마을	(주)씨제이건설
<b>1년차 조성(3개 마을)</b>	
- 정읍시 산외면 구장마을	
- 진안군 주천면 중리마을	한국관광문화연구소
- 무주군 무풍면 상덕마을	
<b>사전설계(7개 마을)</b>	
- 정읍시 산내면 황토마을	(주)그룹터
- 남원시 산내면 원천마을	(주)그린엔지니어링
- 김제시 금산면 화율·울치마을	(유)아원산업개발
- 진안군 용담면 방화마을	(주)그린엔지니어링
- 진안군 안천면 지사마을	(주)그룹터
- 장수군 천천면 광산마을	(주)그린엔지니어링
- 장수군 천천면 구신마을	(주)그룹터

## 2) 산촌생태마을 사업 대상지역 개요

### ○ 산촌생태마을 권역별 마을현황 및 특성

- 산촌생태마을 권역별 60세 이상 고령인구/농가인구 비율

사업대상 마을	고령인구 비율
<b>2년차 조성(3개 마을)</b>	
- 남원시 산동면 상신마을	36명/86명 (42%)
- 장수군 계북면 백암마을	
- 부안군 진서면 마동마을	
<b>1년차 조성(3개 마을)</b>	
- 정읍시 산외면 구장마을	
- 진안군 주천면 중리마을	
- 무주군 무풍면 상덕마을	
<b>사전설계(7개 마을)</b>	
- 정읍시 산내면 황토마을	46명/113명 (41%)
- 남원시 산내면 원천마을	
- 김제시 금산면 화율·율치마을	
- 진안군 용담면 방화마을	36명/90명(40%)
- 진안군 안천면 지사마을	63명/140명 (45%)
- 장수군 천천면 광산마을	34명/83명 (41%)
- 장수군 천천면 구신마을	

## 3) 산촌생태마을 종합개발 추진실적

### ○ 남원시 상신마을(2년차 조성)

- 종합안내판 설치, 친수공간 조성, 녹색관광 센터 조성, 소득원 도로 포장 등 생활환경 개선사업
- 복분자하우스, 산채 재배하우스 등 생산기반 시설

- 산촌체험시설 신축
- 장수군 백암마을(2년차 조성) ; 공동작업장 신축, 오미자 재배시설, 소득원도로
- 부안군 마동마을(2년차 조성) ; 주민 의견 조율로 미 실행(08년으로 이월)
- 정읍시 구장마을(1년차 조성) ; 주민문화복지관 부지정지, 호도·구지뽕 생단지 조성, 농산물(두부)가공공장 및 산촌체험 휴양관 부지정리
- 진안군 중리마을(1년차 조성) ; 주민 복지회관 및 산촌체험관 신축
- 무주군 상덕마을(1년차 조성) ; 산촌체험학교 신축

#### 4) 외부 전문가 활용 및 주민 교육 현황

- 도에서 분야별 자문위원 풀을 구성, 시군 기본계획(사전설계) 실시단계 자문

【전라북도 자문위원 풀(Pool) 명단】

분야별	소속	직위	전공(담당)
지역 개발	전북발전연구원(지역개발연구팀)	팀장	도시계획
	전북발전연구원(산업경제연구팀)	팀장	농촌경제
산촌체험	전북대학교 산림과학부	교수	휴양림 조성
	전북대학교 농경제학과	교수	휴양림 조성 농산촌 경제
산촌자원개발	전북발전연구원(문화관광연구팀)	팀장	문화·관광자원 개발
건축	전북대학교 건축도시공학부	교수	지역개발
	호원대학교 건축학부	교수	생태건축
산림토목	산림조합도지회	차장	
	우리숲산림기술사사무소	대표	
조경	전북대학교 조경학과	교수	
	국립익산대학 녹지조경과	교수	생태학
산촌마을경영	팜스테이 전라북도협의회	회장	
	M.T로그하우스	대표	

### 5) 산촌생태마을 조성 파급효과

- 인구증대효과는 크게 드러나지 않았으나 소득증대효과는 상당부분 증대됨  
 - 산촌생태마을 조성사업지 소득 및 인구변동 추이(2007. 12월말 현재)

단위 : 천원

마을명	가구수/인구수		소득		주요 소득작목	비고 (완료년도)
	당초	개발후	당초	개발후		
(평균)	49/129	50/111	11,523	15,524		
정읍 산외 종산	21/64	27/68	5,500	12,000	한우, 표고	2001
정읍 칠보 원백암	73/164	73/164	14,000	24,000	오디뽕, 해바라기	2006
남원 주천 용궁	63/186	64/151	14,670	21,000	산수유	2002
김제 금산 산수	54/159	56/103	10,498	13,000	고사리,복분자	2003
완주 운주 용계원	44/100	43/70	15,000	16,000	취나물	2001
진안 백운 원신암	59/163	65/155	12,000	14,000	고랭지채소, 약초	2003
진안 정천 마조학동	44/118	48/128	15,000	15,000	꽃감	2006
무주 적상 이동	57/182	73/163	10,000	10,000	고추,두릅,콩	2001
무주 적상 사창	40/111	34/80	8,000	9,000	머루, 콩	2003
장수 천천 중상	35/101	31/72	14,170	23,000	오미자, 고랭지채소	1997
장수 장계 성곡	29/81	35/81	13,500	18,000	오가피, 고랭지채소	2003
장수 번암 동화	79/213	74/185	9,000	11,000	산채, 두릅	2004
장수 계남 원장안	37/85	28/76	15,000	15,000	채소, 고추	2006
임실 성수 수철지암	47/126	47/109	9,530	13,000	한봉, 산나물	2003
임실 관촌 상월,월은	47/115	42/84	15,000	17,000	표고,산나물	2005
순창 구림 안정	87/257	88/173	9,000	16,000	복분자,두릅	2000
순창 쌍치 학선	48/128	50/111	10,000	15,000	복분자,고추	2003
순창 복흥 갈원	40/82	47/85	10,125	15,000	복분자,벼	2005
고창 부안 용산	67/153	74/165	15,000	22,000	복분자, 고추	2000
고창 고수 은사	26/62	31/53	8,000	15,000	복분자,오가피	2002
고창 아산 호암,선동	25/62	28/50	9,000	12,000	복분자, 고추	2004

## 6) 산촌생태마을 개발사업 추진체계

- 추진 담당부서 및 주민참여 내역
  - 산림청(휴양등산과) ⇒ 도(산림녹지과) ⇒ 시군(산림업무담당부서)
  - 사업 대상지 선정 전 추진위원회를 구성 사업설명회, 간담회 등을 개최 주민의견(아이디어) 적극 발굴 반영

## 7) 정책개선과제

- 산촌생태마을의 도시인구 유입을 위한 획기적인 인센티브등의 대안 필요
  - 사업추진에 따른 인구증감효과를 보면 괄목할 만한 성과를 나타내고 있지는 않으나 부분적으로 인구 및 감소억제효과 있다고 판단됨
  - 소득도 일부 마을에서는 증가를 보이나 대부분은 정체한 실태를 보이고 있어 이에 대한 대안으로서 새로운 소득원 발굴지원 시스템의 강구가 필요함
- 고령화로 인한 지속적인 산촌관리 운영 문제
  - 대상마을의 인구구조상 60세 이상이 40%수준이 넘고 있어 장기적으로 산촌마을의 지속성의 확보에 한계를 보임
  - 장기적으로 광역적인 산촌생태체험마을 네트워크 구축 필요
- 사업추진 담당조직의 문제
  - 본 사업이 지역 종합개발사업으로 사업내용에서 건축·토목이상당 부분을 차지하고 있어, 이들 분야와 전기·통신·소방에 대한 전문성이 요구되는 등 녹지직렬이 담당자가 사업을 총괄 감독하기에는 여러가지 애로사항이 있음.
  - 따라서, 본 사업뿐 아니라 각종 개발사업의 감독을 전담할 수 있도록 시군 단위로 해당 직렬 공무원으로 구성된 상설 부서를 운영하여 이와 같은 문제를 보완 해소할 필요성이 있다고 사료됨.

- 자문위원의 구성이 상당부분 학계나 지방의 연구원인력으로 구성되어 있어서 실질적인 새로운 작목의 발굴이나 새로운 체험관광문화프로그램의 발굴 지원에는 컨설팅의 한계가 있으므로 이에 대한 전국적인 지원 홍보시스템 구축 필요

### 3. 녹색농촌체험마을 조성사업

#### 1) 녹색농촌체험마을 사업 추진계획 내역

- 2002년에 2개 마을, 2003년에 4개 마을, 2004년에 4개 마을, 2005년에 8개 마을, 2006년에 9개 마을, 2007년에 14개 마을 등 총 41개 마을을 대상으로 확대하여 추진 중임
  - 2007년 14개 마을에 대한 사업추진 미집행실태는 다음과 같음

시군별	마을명	미집행사유
계	14	
군산시	간치말마을	
익산시	웅포면 고창마을	
정읍시	천단마을	주민이견으로 도농교류센터 위치 변경에 의한 사업이월
남원시	평촌마을	
김제시	금구사방마을	주민이견으로 사업추진 지연
	성덕남포마을	주민이견으로 사업추진 지연
완주군	창포마을	주민간 이견으로 세부사업협의 및 부지확보지연
진안군	오암	주민간 이견으로 세부사업협의 및 부지확보지연
시군별	마을명	미집행사유
무주군	수락마을	
장수군	연동 숲골마을	시설 및 체험관련 시설은 완료되었으며, 이월액은 컨설팅비용임
순창군	쌍치면 터실마을	
고창군	두암마을	컨설팅 업체와 주민 간 이견으로 컨설팅이 늦어지면서 이월, 컨설팅업체 변경추진
부안군	용사,만회	
	후손	

## 2) 녹색농촌체험마을 사업 추진실적

- 마을주민중 참여율이 초기부터 점차 증대되고는 있으나 전체적으로 볼때 참여율이 58%수준이며 소득증대효과도 크게 두드러진 경우는 많지 않음

지정 년도	시·군	주 소	마을명	가구수(호)		
				마을가구(A)	참여가구(B)	참여율(%)
'02 (2)	진안군	동향면 능금리	능길	23	11	47.8
	순창군	구림면 안정리	안정	89	18	20.2
'03 (4)	완주군	경천면 경천리	오복	69	16	23.2
	진안군	주천면 무릉리	무릉	73	15	20.5
	장수군	변암면 논곡리	성암	57	13	22.8
	임실군	임실읍 금성리	느티	91	19	20.9
'04 (4)	남원시	아영면 봉대리	봉대	65	35	53.8
	무주군	안성면 진도리	진도	53	30	56.6
	고창군	공읍면 선동리	선산	54	35	64.8
	부안군	보안면 우동리	우신	41	25	61.0
'05 (8)	정읍시	산내면 능교리	신기	27	27	100.0
	정읍시	산내면 오공리	공동	54	30	55.6
	남원시	산내면 매동리	매동	59	35	59.3
	진안군	백운면 동창리	동신	33	17	51.5
	무주군	적상면 괴목리	치목	64	50	78.1
	장수군	천천면 연평리	신전	37	20	54.1
	부안군	진서면 운호리	운호	37	20	54.1
	부안군	하서면 청호리	삼현	41	25	61.0

## 3) 녹색농촌체험마을 사업 추진체계

- 시군의 행정조직여건에 따라서 다양한 부서가 업무를 담당하고 있으나 전반적으로 전문성이 부족하여 지속적인 관리지원에 한계

지정 년도	시·군	주 소	마을명	가구수(호)		
				마을가구(A)	참여가구(B)	참여율(%)
'06 (9)	정읍시	산내면 중성리	중성	30	25	83.3
	정읍시	내장상동	회룡	50	20	40.0
	남원시	주천면 고기리	고촌	33	26	78.8
	진안군	진안읍 가막리	가막	33	27	81.8
	무주군	무풍면 덕지리	상덕	68	23	33.8
	장수군	장수읍 용계리	용계	56	27	48.2
	고창군	부안면 송현리	안현	42	42	100.0
	부안군	계화면 계화리	계상	43	26	60.5
	부안군	상서면 통정리	수련	20	20	100.0
'07 (14)	군산시	성산면 산곡리	작촌구작	62	35	56.5
	익산시	웅포면 고창리	고창	49	40	81.6
	정읍시	신태인 백산리	천단	50	30	60.0
	남원시	대강면 평촌리	평촌	98	35	35.7
		성덕면 남포리	남포	53	25	47.2
	김제시	금구면 낙성리	사방	76	40	52.6
		고산면 소양리	안남외3	140	52	37.1
	진안군	성수면 중길리	오암	51	33	64.7
	무주군	안성면 덕산리	수락	47	27	57.4
	장수군	계북면 농소리	연동	66	55	83.3
	순창군	쌍치면 종암리	터실	23	13	56.5
	고창군	공음면 두암리	두암	57	50	87.7
	부안군	보안면 남포리	용사만회	81	31	38.3
		줄포면 줄포리	후촌1,2	93	80	86.0



#### 4) 정책개선과제

- 마을주민중 참여율이 초기보다 점차 증대되고는 있으나 전체적으로 볼때 참여율이 58%수준으로 전체주민의 참여를 통한 녹색농촌체험마을 운영방안이 마련되어야 할 것임
  
- 문화관광테마 프로그램의 운영 및 관리문제
  - 자체예산 부족으로 홍보 및 다양한 컨텐츠 제공 미비
  - 주민의 마인드 부족으로 운영 및 관리 시스템 부재
  
- 사업추진 담당조직의 문제
  - 전문인력 부족 : 시군 담당자의 다양한 업무 추진 및 빈번한 인사이동으로 농촌체험관광 추진업무 상대적 소홀

## 4. 신활력사업

### 1) 신활력사업 추진계획 내역

단위 : 백만원

시군	사업명	사업비		주요내용
		총괄	'07년도	
계	9개사업	116,127	34,761	
남원	허브산업육성	18,164	2,893	<ul style="list-style-type: none"> <li>허브식물 재배단지 조성</li> <li>스테미아 허브미 생산 및 브랜드화</li> <li>허브기능성식품 개발 및 브랜드화 등</li> </ul>
김제	벼고을 농경문화 테마파크 조성	8,065	2,600	<ul style="list-style-type: none"> <li>친환경 체험농장·관찰포장 조성</li> <li>프로그램 운영을 위한 주변경관 조성</li> <li>지평선 아카데미 운영 등</li> </ul>
진안	생태건강산촌 만들기 지역마케팅 전략사업	15,627	5,296	<ul style="list-style-type: none"> <li>진안알리기 : 지역마케팅 전략도입</li> <li>인재만들기 : 내발적 혁신역량강화</li> <li>경제살리기 : 선도산업 강화와 미래 산업발굴을 통한 지역경제 활성화</li> </ul>
무주	반딧불 생태도시 만들기 사업	9,581	3,185	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 혁신역량 강화사업</li> <li>반딧불축제의 세계화기반구축</li> <li>반딧불이 생태농업지구조성 등</li> </ul>
장수	한우Brand Power 클러스터 구축	14,536	4,398	<ul style="list-style-type: none"> <li>한우클러스터 구축/지역 혁신역량 강화</li> <li>장수한우 우수혈통 고정을 위한 유전자 뱅크구축 및 생산이력 실시</li> <li>친환경 순환농업 모델 구축, R&amp;D 및 유통마케팅 등</li> </ul>
임실	치즈벨리 육성	13,644	4,707	<ul style="list-style-type: none"> <li>치즈벨리사업 혁신리더/혁신체계구축사업</li> <li>임실치즈 및 장소마케팅</li> <li>임실치즈 브랜드화사업 등</li> </ul>
순창	발효천국 순창조성	14,545	5,362	<ul style="list-style-type: none"> <li>장류산업 네트워크 구축</li> <li>친환경 장류원료 생산기반 조성</li> <li>장류생산 공정개선 및 유통혁신</li> <li>마케팅 및 홍보지원 등</li> </ul>
고창	복분자산업 클러스터	11,095	2,985	<ul style="list-style-type: none"> <li>복분자 클러스터 민·관합동 사업단운영</li> <li>복분자 가공업 육성 및 활성화 지원</li> <li>마케팅 및 네트워크 구축</li> <li>복분자 육종 및 가공기술 연구개발</li> </ul>
부안	누에타운 조성	10,870	3,335	<ul style="list-style-type: none"> <li>누에타운 클러스터 구축 및 운영</li> <li>기능성 양잠산품 연구 및 제품개발</li> <li>잠업관련 생산물의 브랜드개발</li> <li>잠업관련 유통 가공시설 조성 등</li> </ul>

## 2) 신활력사업 추진실적

### ○ 1기 사업추진성과

시군	사 업 명	주 요 실적	추진성과
남원	허브산업육성	-허브산업육성위원회 및 조례 제정 -허브생산기반 확충 -허브기능성식품개발 -남원 세계허브산업엑스포 개최 -지리산웰빙 허브산업특구 지정	-허브제품생산기업 유치 7개 131억원 -브랜드개발 및 지적재산권 등록 8건 -스테비아 허브미 GS매장 입점 57억원
김제	벼고을 농경문화 테마파크 조성	-지평선아카데미/김제농업대학 운영 -김제발전포럼/김제지평선축제 -친환경체험농장 및 생태학습장 조성 -농촌전통테마마을육성	-지역혁신협의회우수상 -지평선브랜드로 27억원 매출증대 -지평선축제 4년연속 최우수문화관광축제평가
진안	생태건강산촌 만들기 지역마케팅 전략사업	-진안알리기사업 -마을간사제도운영 -홍삼산업지역브랜드육성 -도농교류센터설립	-기업유치 33개소 -진안군 ISO14001국제인증 -마이산공동브랜드개발 -지리적표시제 등록 1종
무주	반딧불 생태도시 만들기 사업	-지역혁신 친환경 주민교육 -반디랜드 문화콘텐츠 구축 -반딧불축제 및 생태농업지구조성 -무주빛거리조성	-친환경유기농기능사 및 친환경농산물 인증 -지리적표시제등록 4종 -관광객 140만명
장수	한 우 Brand Power클러스터 구축	-한우브랜드/혈통관리사업 -한우계열화사업장 조성 -조사료 유통사업단 설치 -농가교육/인력육성/뉴브레인 2030	-축산학과 야간대학 개설 -한우등록율 30증가 -매출 231억 증대 -전국축산브랜드전 5년연속 최우수상
임실	치즈벨리 육성	-치즈낙농혁신아카데미 -치즈밸리네트워크 구축 -치즈체험프로그램 -쌀도우피자개발 -임실치즈브랜드제고	-살기좋은 지역만들기선정 -낙농규모증대 530두 -임실치즈가맹점 증대 -업체매출액 증대 176억원 -치즈마을인구증가/소득증대
순창	발효천국 순창 조성	-장류원료계약재배시스템 -순창고추장브랜드가치 제고 -장류체험프로그램 -장류인력육성/발효식품전문가	-장류원료재배 144%증대 -장류매출증대 3000억원 -계약재배 3업체 575농가 -장류체험관 건립
고창	복분자산업 클러스터	-복분자RIS구축 -복분자생산기반 확충 -복분자가공산업 육성 -복분자관광산업 활성화 -복분자공동브랜드 및 홍보강화	-복분자가공식품 1,100억원 -복분자생산농가 40%수준 -전국복분자생산량의 45% -복분자생과 지리적표시등록 -복분자생산이력제
부안	누에타운 조성	-오디뽕 산학연클러스터운영 -누에생산기반 확충 -누에타운특구지정 -공동브랜드캐릭터제작 -누에 오디뽕 체험학습장	-누에생산단지 420ha -전문기업유치 10개소 -매출액 247억 -업무표장,상표등록출원11종

## ○ 제1기 인센티브 확보 현황

단위 : 억원

시·군별	계	'05 계획 수립 우수	'05 실적 평가 우수	'06 실적 평가 우수	'07 실적 평가 우수
전 국	503.9	131	94.5	150	128.4
<b>전북 계 (전국 대비)</b>	<b>88.5 (17.6%)</b>	<b>24 (18.3%)</b>	<b>22.5 (23.8%)</b>	<b>24 (16%)</b>	<b>18 (14%)</b>
남원시	7	3	4		
김제시	-				
진안군	11	5	6		
무주군	-				
장수군	<b>18</b>	3	6	9	
임실군	9	3		6	
순창군	8	5			3
고창군	19.5	5	2.5	3	9
부안군	16		4	6	6

## 3) 녹색농촌체험마을 사업 추진체계

## ○ 9개 시군별 신활력사업 부서 및 인원

시군명	담당부서명	담당명	담당하는 직원 수	비 고
계	9개 시군			
정읍	농업기술원 농업정책과	재창조담당	4명(담당 외 3명)	제2기 신규 시군
남원	농 정 과	농업행정담당	1명	
김제	기획홍보실	혁신분권담당	2명(담당 외 1명)	
진안	정책기획단	농촌발전담당	1명	
무주	자치행정과	혁신분권담당	3명(담당 외 2명)	제2기 비대상 시군
장수	축 산 과	한우유전자	3명	한우사업단 2기 사업 시행
임실	산림축산과	치즈산업지원팀	5명	
순창	기획감사실	혁신분권담당	2명(담당 외 1명)	
고창	지역특화산업 지원사업팀		11명 (팀장 외 10명)	
부안	지역개발단	누에특화담당	6명 (정규3, 계약1, 일러스터1, 디자이너1)	

#### 4) 정책개선과제

- 토지매입 및 보상문제에 대한 개선과제
  - 토지감정평가에 의거 토지매입비를 보상해주고 있는 실정이나 실거래 가격과의 차이가 있어 사업 적지를 매입하는데 큰 애로가 있는 실정으로 토지 매입 보상가격 책정을 감정평가 가격과 실거래 가격을 조사, 적정 비율로 조정하여 토지를 매입할 수 있도록 개선
  
- 관련법제에 따른 인허가상의 개선과제
  - 신활력사업 추진시 지역의 혁신주체인 대학교, 연구소, 산업체, 주민 등이 사업을 주도적으로 추진하도록 상호 유기적인 네트워크 구축을 지침으로 시달하였으나 사업추진시 산·학·연·관 협약을 체결하고 실질적인 협력 관계를 유지 하기 위해서 상호 계약을 체결하여 추진하고자 할 경우 사실상 수의계약 불가로 사업추진 지난, 허울뿐인 협약관계만 유지되고 있음.
  - 산학연관네트워크상 필요한 경우 수의계약제 허용방안 마련이 필요함
  
- 예산확보상의 애로사항의 개선과제
  - 각 자치단체의 예산 성립전에 중앙 및 도의 기본계획 승인이 완료되어야 하며 신활력사업 계획에 대한 자문위원들의 사업 평가시 지역의 특성이나 사업성 등을 이해하지 못하는 상황에서 평가를 받아야 하는 자치단체의 애로가 있음
  - 지역의 일부 전문가도 자문위원에 포함하여 사업성을 평가토록 개선할 경우 사업지구 선정 및 예산 확보가 용이할 것으로 판단됨.
  - 시·군 당해연도 예산 확보 후 사업계획 승인이 이루어져 사업 추진이 지연되고 있으며, 사업 변경 승인 절차가 너무 복잡함으로 지방자치단체의 재량권 확대 필요

## ○ 사업추진 담당조직의 개선과제

- 신활력 사업계획 수립, 사업 계획 승인, 예산 편성, 사업추진 평가자료 작성, 사업비 정산 등의 사업 총괄 업무를 1인이 담당하면서 타 업무도 담당하여 업무 추진에 큰 애로가 있으며 잦은 보고서 작성 및 현장확인, 감사 등으로 신활력지원사업을 기피하려는 경향이 있어 총괄부서 사업 추진의 한계
- 사업지원 자치단체 선정시 인력 확보도 평가 항목에 포함하고 비중을 높여 평가할 수 있도록 개선.
- 1기 신활력사업 추진은 전담부서에서 추진함으로써 문제점이 없었으나, 2기 농촌활력증진 사업은 향토산업육성, 특화품목육성, 신활력사업이 연계 수립됨으로써 상호 업무 협조가 이루어지지 않을 경우 문제점 발생 우려가 되므로 이에 대한 대책마련 필요

## 5. 지역특화발전특구

## 1) 고창 경관농업특구

## □ 경관농업특구 사업개요

- 고창경관농업특구는 국민 생활수준 향상 및 주5일제 근무 실시 등 사회여건의 변화에 따라 전국에서 보기 드문 30여만평의 청보리밭을 활용하여 도시민들의 농촌체험을 통한 새로운 농촌관광 수요창출 및 경관농업조성지역 확대를 통한 농가소득 증대를 도모하기 위한 사업임
- 특구지정과 함께 고창군 장기발전종합개발계획과 연계하여 청정농산물생산단지 조성, 청정농산물 테마파크 조성, 농특산물 유통센터 건립, 농산물 가

공시설 설치 등을 통해 특구를 활성화시켜 나가고 있음

- 이와 더불어 고창군의 관광자원인 고인돌 공원, 해양갯벌체험지구, 선운산 도립공원, 고창읍성, 녹색농촌체험마을 등과 관광벨트화를 통해 관광객 유입효과를 극대화시켜 지역경제 활성화 도모

○ 특구운영결과 평가

구분	우수사례 등급	주관기관	우수사례 선정사유
지역특화발전특구운영평가	우 수	재정경제부	지역특화발전특구의 성공적 운영

□ 특구업무 추진체계

○ 추진부서 현황

단위 : 명

담당업무	계	업무총괄	경관농업육성
부서명	2	살기좋은고창만들기팀 (균형발전)	지역특화산업지원사업팀
인 원	6	4	2

- 평가·지원단 구성('06. 2.10)

- 기타 포럼, 아카데미 또는 외부 전문가와의 협력네트워크

구분	형태	'07년도 실적
포럼	자문활동	“경관농업과 농촌관광“ 주제로 포럼 개최

- 특구와 관련된 경관농업, 농촌마을종합개발, 청보리밭축제 등의 사업계획은 정보공개, 주민의견 수렴 등을 통하여 적법절차에 의해 사업계획을 확정

□ 특구계획상의 재원조달 실적  
 < 국비보조금 내역 >

소관부처	회계명	사업명 (단위 또는 세부)	사업기간	금액(억원)			
				계	'05	'06	'07
농림부	일반회계	경관보전직불제 시범사업	'05~'07 (3년)	3.6	1.0	1.0	1.6
	국가균형발전특별회계	선동권역 농촌마을종합개발사업	'05~'09 (5년)	40	2.4	15.2	22.4
	농어촌균형발전특별회계	녹색농촌체험마을조성사업	'04~	3.4	1	1.2	1.2

※ 4개의 특화사업에 총 59.91억원(국비 30.81, 지방비 18.9, 민자 10.2)을 투자하여 당초 사업계획 대비 달성률 200%를 초과

□ 청보리밭 경관농업특구 2007년도 실적

사업명	추진실적(2007년)
경관농업 육성사업	◦ 경관농업단지 확대조성 : 140ha - 자운영, 유채, 청보리 : 78ha / - 메밀, 들국화 : 62ha
관광안내시설 설치사업	◦ 경관특구내 안내조감도 및 청보리밭 탐방로 안내판설치 ◦ 관광홍보판 안내판 설치/ 고창 IC 부근
청정농산물 브랜드사업	◦ 친환경인증 지원 : 100여건 (사업비 : 30백만원) - 쌀, 복분자, 오디, 무화과 등 ◦ 상품디자인 개발 및 상품인증제 도입
청보리밭 축제사업	◦ 제4회 청보리밭 축제 개최 - 사업비 : 8.2억원 - 성 과 : 1) 관광객 52만명 / 2) 62억원의 수익창출 - 내 용 : 청보리밭 체험 및 농산물홍보판매

■ 총 평

- 재경부가 낙후된 농촌지역의 발전을 위해 일본의 특구제도를 원용하여 도입한 본 제도는 정부의 추가적인 재원 지원이 없이 농촌지역의 내발적인 발

전을 촉진하는 계기가 되었음

- 타지역과 차별화된 특화사업 발굴로 농가소득 증대 및 지역경제에 크게 기여하고 있고, 청보리밭 축제개최로 전국적인 브랜드 가치가 크게 증대
- 경관농업지구 조성사업 추진정도는 당초 계획을 훨씬 초과해서 달성하고 있고, 청정 농산물 브랜드화 및 청보리밭 축제 등 다양한 특화사업을 성공적으로 추진하여 지역경제활성화에 대한 파급효과가 매우 높은 것으로 평가됨
  - 지자체 단체장의 적극적인 노력으로 특구활성화를 위해 청정농산물 생산 단지 등 관련산업의 집중육성을 통해 특구의 목적달성을 위해 적극 노력하고 있음
- 다만, 특구내에서 생산되는 농산물을 이용한 고품질 청정제품의 가공공장이 부족하여 소득창출에 미흡하여 향후 다양하고 경쟁력 있는 가공제품생산 및 마케팅을 위해 산학연관의 공동연구 개발 및 협력체계 구축이 요구됨

## 2) 고창 복분자산업특구

### □ 복분자산업특구 사업개요

- 과거 땅콩, 고추, 수박을 지역특화작목으로 육성하여 추진하다 WTO, UR협상을 거치면서 새로운 특화작목으로 1990년도부터 선운산 복분자를 채취 재배 육성하였음
- 균특사업과 신활력사업 예산을 복분자산업 육성에 전폭적으로 투입하여 고창군 지역활성화 주축산업으로 집중 육성함

- 이와 관련된 사업으로 복분자관광빌리지 사업을 5개년 연차사업으로 추진하고 있으며, 공동브랜드개발, 복분자 수출지원사업 등 체계적으로 연차별 사업계획을 수립하여 복분자산업 활성화에 기여함.
- 고창군은 2007년도 복분자 재배면적(1,333ha)이 전국의 40%이상, 생산량이 (4,800톤) 전국의 45%이상을 차지하고 있는 전국 최대의 복분자 생산지역
- 특구지정에 따른 대규모 생산단지 조성, 고품질 복분자생산, 복분자축제 등 복분자 산업을 지역전략산업으로 육성하여 농가소득향상, 관광객유치 등 활성화

평가명	우수사례 등급	주관기관	우수사례 선정사유
제4회 지역혁신박람회	대통령상	국가균형위	신활력사업분야(복분자산업) 사업추진 탁월
2007 신활력사업 추진평가	전국 최우수	국가균형위 · 농림부	"

□ 특구업무 추진체계

단위 : 명

담당 업무	계	업무총괄	복분자 생산가공	복분자 홍보유통	복분자 연구담당
부서명	4	살기좋은고창 만들기팀 (균형발전)	지역특화산업 지원사업팀	지역특화산업 지원사업팀	농업기술센터
인 원	16	4	4	4	4

## ○ 평가·지원단 구성('06. 2. 10)

## □ 특구계획상의 재원조달 실적 &lt; 국비보조금 내역 &gt;

소관부처	회계명	사업명 (단위 또는 세부)	사업기간	금액(억원)			
				계	'05	'06	'07
농림부	균특회계	신활력사업	'05~'07	56	3	28	25
		복분자관광발리리지조성사업	'05~'07	35	16	19	-
	FTA자금	과수산업육성사업	'05~'07	10.4	7	3.4	-

- 4개의 특화사업에 총 146.85억원(국비 84.7, 지방비 23.1, 민자 39.05)을 투자하여 당초 사업계획 대비 달성률 285%를 초과성과 달성

## □ 국내외 박람회 또는 전시회 참가 및 해외시장 개척

행사명	일시	장소	주요 활동내용	성과
일본 히비끼노사또와 업무협약	'07. 3월	일 본 히비끼노사또	3년간 고창복분자관련 제품 수출	100만불 수출
2007서울국제식품전참가	'07. 4월	서울 일산	고창복분자 제품관 및 홍보	
서일본 식품산업창조전참가	'07. 4월	일 본 후쿠오카	고창복분자 제품관 및 홍보	복분자주 수출협의
심양한국식품산업전 참가	'07. 5월	중국 심양	고창복분자 제품관 및 홍보	
고창 특산품전	'07. 5월	일본 히비끼노사또	고창복분자 제품관 및 홍보	
중국 국제유명주류박람회참가	'07. 6월	중국 광저우	고창복분자 제품관 및 홍보	
후쿠오카인터내셔널 기프트쇼참가	'07. 6월	일 본	고창복분자 제품관 및 홍보	
홍콩 국제식품박람회참가	'07. 8월	홍 콩	고창복분자 제품관 및 홍보	
싱가폴와인포아시아참가	'07. 10월	싱 가 폴	고창복분자 제품관 및 홍보	복분자 주수출
광주국제산업식품전참가	'07. 11월	광주광역시	고창복분자 제품관 및 홍보	

## □ 2007년도 실적

사업명	추진실적(2007년)
선운산복분자 생산밸리조성 사업	- 복분자부직포지원사업(600백만원);재배단지 조성 : 250ha - 복분자냉동창고지원사업(660백만원);재배단지 냉동창고 : 726m <sup>2</sup> (73동) - 복분자가공유통시설지원(2,400백만원) - 복분자관광밸리조성사업(3,500백만원)
복분자경관 도로 조성사업	- 성기복분자마을 확포장사업(200백만원)
복분자세계 브랜드화사업	- 생산자단체컴퓨터구입 및 홈페이지 설치(70백만원) - 고창복분자선연웰빙플라자건립(1,800백만원) - 가공업체수출지원(110백만원) / 생산이력제실시(650백만원) - 복분자산업광고(367백만원) /- 생과포장재지원사업(300백만원) - 해외시장개척(285백만원) /- 복분자시험장연구개발(170백만원)
복분자축제 활성화사업	제3회 복분자축제 개최 · 기 간 : 2007. 6. 15 ~ 6. 17 · 장 소 : 선운산도립공원 · 참 여 : 13만명 · 지역경제효과 : 30억 · 사 업 비 : 270백만원 · 축제내용 : 복분자체험, 복분자시음, 복분자음식시식, 복분자식품판매 등

## □ 지리적 표시제 등록

- 고창복분자 지리적 표시 제35호 등록(2007년 8월)

## □ 브랜드·캐릭터 개발 및 상표등록 등

- 고창복분자 대표 브랜드 “선연”(  )상표등록
- 고창복분자 공동브랜드 “선연” 용기포장디자인 최종 확정
- 고창복분자 특허등록(2007.10.25)

- 복분자 화장품 및 발모제 개발(고창 신제품 용역보고회)
- 고창복분자 심혈관계 질환에 탁월(고창군 연구용역 보고회)
- 고창군 - 롯데칠성음료(주) - 고창농협 ⇒ 고창산 복분자 음료생산 협약
- 특허출원(10건)

□ 특구지역에 대한 사업성과

- 연도별 성과지표

성과지표	'05년	'06년	'07년	비고
1가구당 소득액	2,000천원	5,000천원	8,000천원	
가공업체 수 및 고용인원	19개업체(380명)	25개업체(500명)	33개업체(660명)	
가공업체 매출액	356억원	463억원	665억원	
축제 방문객 및 소득액	9만명(10억원)	10만명(15억원)	13만명(30억원)	
농가조수익	253억원	292억원	384억원	

□ 지역 전체에 대한 사업성과

- 연도별 성과지표

성과지표	'05년	'06년	'07년	비고
부가가치	296억	375억	583억	
생산량	2,733톤	4,800톤	5,000톤	
재배면적 증가추이	913ha	1,270ha	1,333ha	
농가수	3,749명	4,628명	4,795명	

## ■ 총 평

- 고창복분자산업특구는 특구지정을 계기로 대규모 생산단지조성, 고품질 및 다양한 가공제품 개발 노력, 복분자 관련산업의 유치등으로 복분자산업이 고창군의 새로운 성장동력산업으로 정착함
  - 복분자 가공업체 유치(33개소), 가공공장 건립
  - 복분자 관광빌리지 조성사업
  - 복분자 홍보전시판매장 건립
- 특구의 경제적 가치보호와 증대를 위해 특허등록, 상표등록을 지속적으로 추진하고 각종 언론매체, CF제작, 대형할인마트 입점 등 다양한 홍보활동을 전개 등 지자체의 지원과 노력이 적극적임
- 특구전담팀 및 평가지원단의 구성으로 고품질 및 다양한 복분자 제품개발을 위한 산·학·연이 공동연구개발 시스템이 활발히 진행되고 있음.
- 앞으로 복분자산업이 지역의 전략산업으로 보다 더 육성·발전하기 위해서는 장기적이고 체계적인 마스터플랜 마련과 관련 산업의 적극적인 유치가 요구됨

### 3) 특구사업 개선과제

- 중앙부처별의 다양한 농촌지역에 대한 지역개발사업의 추진시 사업제안방식의 공모제는 초기에는 상당한 효과가 있었으나 모든 정책사업에 따른 제안서공모방식의 획일적 도입으로 지나친 행정력과 예산 소모의 문제점이 있어 이에 대한 개선방안의 마련이 필요함
  - 따라서 지방자치단체별 지역전략개발사업의 패키지방식의 시범적 도입에 따른 중앙정부지원의 풀제 도입이 요구됨

- 또한 지방자치단체의 공무원의 정책기획능력의 제고와 산학연연계시스템의 구축을 통한 지자체의 정책연구용역사업의 내부화가 적극적으로 도입되어야 하며 이에 대한 승진 인사 및 인센티브 제공 등의 제도마련이 필요함
- 중앙정부차원의 정책제도 마련의 경우 지방자치단체의 실무공무원과 전문가집단의 사전 및 중간과 사후 평가를 통하여 현실적인 지역개발사업으로 지속적으로 발전개선되는 정책환류시스템의 구축이 요구됨
- 선거직 지방자치단체장의 특성상 선택과 집중이라는 지역활성화방식의 도입이 구조적으로 어려운 점이 있으므로 지역발전을 위한 신성장동력산업의 선택적인 육성을 제도화할 수 있는 정책적인 보완이 필요함
- 국제법상의 시군단위 지역종합계획제도와 이와 관련된 각 부처별 종합계획 등의 총체적인 재검토가 필요함



## 참고 문헌

- 김동원, 박혜진; 농업·농촌에 대한 국민의식조사, 한국농촌경제연구원, 제39권, 2007.2
- 김선기·김현호, 신활력사업의 추진 실태분석 및 개선방안, 한국지방행정연구원, 2006
- 박경, 구자인 ; 중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, C2006-8-5 , 2006. 5
- 박시현; 농촌발전과 지자체의 역할, 농경연 토론회 발표자료, 2007년, 11월,
- 박시현 외, 『농촌의 미래모습“농촌공간 2020”』, 한국농촌경제연구원, 2006
- 박시현.송미령, 유럽의 환경친화적 농촌정비, 한국농촌경제연구원, 연구자료 D146, 2000
- 박진도, “참여정부의 농촌정책평가와 차기정부의 과제, 한국사회의 비전과 지역(농촌)의 역할 참고자료, 2007
- 송미령, “새로운 농정의 패러다임:선진국 농촌정책의 시사점”, 세계농정의 동향과 전망 정책토론회 자료집, 2007.7,
- 오내원, 김용택, “지방농정의 과제와 발전방향”, 농촌경제, 한국농촌경제연구원, 1995
- 이동필, 최경환, 성주인; 농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, C2006-18 / 2006. 9
- 이동필외, 신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 지원 방안·평가지표 개발, 한국농촌경제연구원, 2007, p.28
- 임상봉, “세계화 추세에 대응하기 위한 농업 및 농촌 정책의 과제”, 농촌사회, Vol.13, No.2, 한국농촌사회학회
- 정기환, 오내원, 이규천; 『지방농정의 효율적 추진방안』, 정책연구보고, 한국농촌경제연구원, 1998.5
- 정영일, 한국사회의 비전과 지역(농촌)의 역할, 지역재단 리더쉽 특강자료, 2007
- 정철모, 농촌공간개발론, 21세기농산어촌개발연구소, 1999
- 정철모, “지역균형발전을 위한 낙후지역개발 및 지역혁신정책 실태분석 및 개선방안”, 지역사회발전학회논문집, 제30집2호, 한국지역사회발전학회, 2005.8
- 정철모, 국토기본법상 부문별계획의 실태와 활성화방안, 전주대학교 사회과학논총 논문집, 2007
- 21세기 경제장기구상 농어촌대책반; 21세기 농업·농촌의 좌표와 정책방향, 21세기 농정종합보고서 M38, 한국농촌경제연구원, 1996.8
- 한경수 , 김창현 , 이순자 , 이성수, “지역특성의 파악은 맞춤형 개발의 시작 / 지역특성을

고려한 농촌활성화 방안 연구”, 국토, 국토연구원, 2007

허길행; “21세기 농업환경의 변화와 정책과제”, 농촌경제, 제23권 1호, 한국농촌경제연구원, 2000

최세균, “세계농정의 흐름과 시사점”, 세계농정의 동향과 전망 정책토론회 자료집,

---

연구자료 D256

농정선진화를 위한 지역개발분야의 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](mailto: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.
-