경제·인문사회연구회 협동연구 총서

경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
10-22-01	경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)	한국농촌경제연구원
10-22-02	농어촌 지역 농식품산업 활성화 전략	한국농촌경제연구원
10-22-03	농어촌 지역경제 다각화 전략	한국농촌경제연구원
10-22-04	농어촌 지역 자족기반 실태와 확충 전략	한국농촌경제연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관연구기관	한국농촌경제연구원	이동필 선임연구위원 (총괄책임자)	황의식 연구위원 송미령 연구위원 김정섭 부연구위원 홍준표 부연구위원 김영단 연구원 김광수 초청연구원
협력연구기관	산업연구원	김선배 연구위원	
	배재대학교	정강환 교수	
	직업능력개발원	박천수 연구위원	
	농어촌연구원	박윤호 책임연구원	

연구보고 R606 | 2010.10.

경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안 (2/2차연도)

한국농촌경제연구원	이 동 필	선임연구위원
	황 의 식	연구위원
	송 미 령	연구위원
	김 정 섭	부연구위원
	홍 준 표	부연구위원
	김 영 단	연구원
	김 광 수	초청연구원
산업연구원	김 선 배	연구위원
	홍 진 기	연구위원
배재대학교	정 강 환	교수
직업능력개발원	박 천 수	연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

이 동 필	선임연구위원	연구 총괄, 제1장, 제2장, 제5장, 제8장 집필
황 의 식	연구위원	제3장 집필
송 미 령	연구위원	제7장 집필
김 정 섭	부연구위원	제4장, 제6장 집필
홍 준 표	부연구위원	제2장 집필
김 영 단	연구원	제7장 집필
김 광 수	초청연구원	제3장 집필
김 선 배	연구위원(산업연구원)	제4장 집필
홍 진 기	연구위원(산업연구원)	제4장 집필
정 강 환	교수(배재대학교)	제6장 집필
박 천 수	연구위원(직업능력개발원)	제2장 집필

머 리 말

경제·생활권이 확대되면서 지역개발 사업도 인접 지역과 서로 연계·협력해서 광역적으로 추진하면 효율성과 시너지 효과가 커지게 된다. 따라서 영국이나 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국에서는 행정구역을 통합하거나 광역경제권 개념을 도입하고 산업 발전과 지역 발전을 융·복합화하려 노력하고 있다. 우리나라도 2008년부터 16개 시·도를 7개 광역경제권으로 묶는 새로운 지역정책을 추진하고 있다.

문제는 대도시를 중심으로 선도산업을 육성하려는 광역화 정책이 뚜렷한 양면성을 가지고 있다는 사실이다. 즉 교통이나 생활 여건이 좋고 기술이 축적된 대도시 지역의 경우 긍정적인 파급 효과가 기대되는 데 비해 농어촌지역에서는 2·3차 산업의 공동화와 인구 감소, 나아가서는 지역사회의 정주기반까지 붕괴되는 심각한 사회문제를 야기할 수 있다.

이 연구는 경제·생활권의 광역화에 따른 파급 효과를 살펴보고, 농어촌 경제 활성화 방안을 모색한 것이다. 2009~2010년에 걸쳐 경제인문사회연구회의 협동연구과제로 수행되었는데 2차 연도에는 농어촌 경제 활성화를 위한 관련 정책의 실태와 문제를 파악하고 대안을 제시하는 데 초점을 맞추었다.

서울 및 수도권에 대한 사회·경제적 집중도가 워낙 크기 때문에 대부분의 농어촌지역에는 광역화의 부정적 영향이 광범위하게 확산되고 있다. 농어촌 경제를 활성화하려면 기업유치나 농식품산업과 지역특화산업의 육성, 도농교류 등을 통해 지역산업을 육성하고 지역의 자족기능을 강화해야 할 것이다. 그리고 한정된 예산이나 인력을 효율적으로 활용하려면 인접 지역은 물론 관련 사업과 연계·협력하는 일이 중요한 과제인 것으로 밝혀졌다.

아무쪼록 이 연구 결과가 광역경제권이라는 새로운 지역정책의 패러다임 하에서 농어촌지역이 지속적으로 발전하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

2010. 10.

한국농촌경제연구원장 **오 세 익**

요 약

교통과 통신이 발달하면서 사람과 물자의 이동 범위가 확대되는 광역화 현상이 두드러지고 있다. 농어촌지역도 그런 광역화 현상을 경험하고 있다. 이 연구는 농어촌 경제 활성화라는 관점에서 광역화 현상에 대응하는 정책 방향과 과제를 제시하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 다음과 같은 내용의 연구를 진행했다. 첫째, 광역화 현상이 농어촌지역에 어떤 양상으로 전개되고 있는지 살펴보았다. 둘째, 농어촌지역의 여건에 따라 다르게 나타날 수 있는 광역화의 긍정적 또는 부정적 영향을 분석하였다. 셋째, 관련된 국내외 사례를 검토하고 시사점을 도출하였다. 넷째, 그동안 정부가 추진한 농어촌 경제 활성화 정책의 추진 실태와 문제점을 분석하였다. 마지막으로, 광역화라는 맥락 안에서 지역 여건을 고려한 농어촌 경제 활성화 정책의 과제를 도출하였다.

농어촌지역에서 드러나는 광역화 현상과 그 영향을 분석하기 위해 여주군, 완주군, 청송군의 3개 사례지역을 대상으로 통계자료 분석, 지방자치단체 공무원을 대상으로 하는 설문 조사와 면접 조사를 수행했다. 그리고 정부의 농어촌 경제 활성화 정책 추진 실태와 문제점을 살펴보기 위해 다양한 사례에 대한 문헌 조사와 면접 조사를 진행했다. 조사하고 분석할 정책 분야를 농식품산업 육성 정책, 농공단지 정책, 지역특화산업 정책, 농어촌지역축제 관련 정책, 농어촌지역 자족기반 확충과 관련된 정책 등으로 구분하여 연구를 진행했다.

농어촌지역에서 나타나는 광역화 현상에 대한 분석 결과, 수도권 및 대도시 인근 농어촌지역과 원격지에 소재한 농어촌지역에서는 광역화의 영향이 서로 다른 모습으로 나타난다는 점을 확인할 수 있었다. 수도권 근처의 농어촌지역에서는 서울 거주 인구가 이주해 옴으로써 주민 생활환경 관련 시설이 증가하고 있었다. 수도권은 아니지만 대도시에 인접한 농어촌에서는 산업 활동을 지원하는 관리·서비스업 종사자 수가 증가하고 있었다. 한편, 원격지의 농어촌에서는 오히려 인구 유출이 심화되면서 지역 내수시장이 축소된다는 점을 알 수 있었다. 이는 지역 여건에 따라 차별화된

내용으로 광역화 현상에 대응한 농어촌 경제 활성화 정책을 추진해야 함을 시사한다.

농식품산업 육성 정책은 지역 여건에 따라 두 방향으로 추진할 필요가 있다. 하나는 소규모 지역에서 생산되는 농산물 또는 식품을 품질 측면에서 차별화하는 전략이며, 다른 하나는 주요 품목을 중심으로 여러 시·군이 협력하여 규모의 경제를 실현하는 브랜드 전략이다. 품질 면에서 차별화된 농식품 생산과 판매를 촉진하려면, 해당 지역에서 추진되는 중앙정부의 다양한 사업들을 연계할 필요가 있다. 그러면서 광역 지방자치단체에는 그런 농식품산업 분야의 비즈니스를 지원할 조직을 설치하여 기초 지방자치단체의 부족한 자원 동원 능력을 보완할 필요가 있다. 예컨대, 식품산업 연구개발센터, 식품안전성 센터, 식품산업 지원 센터 같은 조직을 생각해볼 수 있다. 광역 브랜드 전략을 실현하는 데 가장 중요한 과제는 주요 품목별로 광역 산지유통조직을 육성하는 것이다. 현재 존재하는 작은 규모의 생산 및 유통 법인을 개별적으로 지원하는 육성 정책을 수정할 필요가 있다.

광역화 현상, 농어촌 지역경제 여건 및 정부의 지역정책 기조 변화 등을 고려할 때 그동안 추진되어온 농어촌지역의 산업입지 정책도 체계적으로 재정비할 필요가 있다. 그동안 농외소득원 개발의 핵심적인 역할을 수행한 농공단지의 기능을 재정비하고 산업 육성과 지역 발전을 결합할 새로운 접근 방법을 강구해야 한다. 현재의 농공단지 정책은 기초 지방자치단체 수준에서 타 지역과의 산업 연관 관계를 고려하지 않은 자체적으로 완결된 형태, 즉 폐쇄적 구조에서 추진되고 있다. 앞으로는 광역경제권 기반의 통합적 지역산업 육성 체계라는 목표하에 여러 지역에 존재하는 여러 수준의 산업단지와 긴밀한 산업 연관 관계를 맺도록 연결하는 네트워크형 농공단지 육성이라는 관점에서 농공단지 정책을 추진할 필요가 있다. 그렇게 하려면 기술 개발, 인력 양성, 농어촌 기업 보육 및 지원조직, 유통망 등 혁신 인프라를 광역화된 공간 범위 안에서 클러스터 형태로 조직해야 한다. 개별 농공단지에 대해서는 지역 특성을 고려한 유형별 발전 전략을 추구하고 노후된 농공단지 구조 고도화를 진행해야 한다. 그렇게 하려면 국토개발계획, 지방과학기술종합계획, 산업집적활성화기본계획, 지방자치단체의 각종 지역발전계획 등과 정합성을 유지하는 중장기의 농공단지 육성 기본계획

이 필요하다.

지역특화산업 육성 정책은 지역이 보유한 다양한 형태의 자산을 바탕으로 하는 내생적 발전 패러다임에 기초한다. 그런 관점에서 볼 때, 현재 지역산업 발전을 위해 추진되고 있는 농식품부와 지역경제부 등 여러 중앙정부 부처의 관련 정책 추진 체계를 재정비하는 일이 급선무이다. 인접한 여러 시·군이 동일한 자원을 주요 소재로 하는 지역특화산업을 각기 육성하는 것이 아니라 서로 연계·협력하여 관련 정책을 추진하게끔 정책 추진 체계를 재편할 필요가 있다. 지역특화산업을 육성하기 위해 마련된 지역특구 제도를 현재 시점에서 재정비해야 한다. 특히, 규제 완화의 실질적 효과를 증진하려면 여러 정부 부처에 분산되어 있는 광범위한 분야의 특구관련 제도를 통합적으로 정비할 수 있도록 지역발전위원회 같은 정책 조정 기구에 관련 사무를 이관하는 것이 바람직하다. 지역특화산업 육성 정책의 또 다른 중요한 측면은 지역 브랜드를 육성하는 것이다. 여기에 관련된 지적재산권 제도가 「상표법」, 「농산물품질관리법」 등 법규에 근거하여 여러 정부 부처에 분산되어 있다. 관련 업무들을 연계하고 조정하여 행정력 낭비를 최소화하고 기업의 부담과 소비자 혼란을 줄여야 한다.

농어촌 지역축제는 교통 발달로 상징되는 광역화 현상이 농어촌지역 경제에 긍정적 영향을 줄 수 있음을 보여주는 중요한 사례이다. 지방분권화가 진행되면서 기초 지방자치단체마다 아주 많은 소규모 지역축제를 추진하고 있다. 그러다 보니 실질적으로는 경제 활성화 효과가 적은데도 관행적으로 지역축제를 개최하는 경우도 많다. 지역축제를 지원하는 정책은 난립한 지역축제를 일방적으로 지원하지 말고 내실 있고 잠재력 있는 지역축제만을 지원할 수 있도록 지원 대상 선정에 있어 경쟁 시스템을 도입할 필요가 있다. 농어촌 지역축제가 경제적 효과를 거둘 수 있는 가능성은 무엇보다 도시에 가까운 농어촌에서 크다. 인접한 도시에 거주하는 잠재적 수요를 현실화 할 수 있도록 도시 인근 농어촌지역에서는 지역축제를 전략적으로 기획하고 추진해야 한다. 다른 정책 분야와 마찬가지로 농어촌 지역축제도 동일한 테마를 공유하는 지방자치단체들이 협력하여 작은 규모의 유사 축제를 통합함으로써 규모의 경제를 실현하도록 해야 한다.

인구 감소와 고령화 문제가 심각한, 즉 광역화의 부정적 영향이 두드러

지는 농어촌지역일수록 지역 주민 소득의 역외 유출을 최소화하고 지역 내에서의 소비를 진작시키는 정책 접근이 필요하다. 농어촌지역 자족기반을 확충해야 하는 것이다. 읍·면 중심지 기능을 확충하는 데 자원을 집중적으로 투입함으로써 지역 내 소득의 외부 유출을 최소화해야 한다. 그리고 주민 삶의 질 향상을 위한 정부 투자가 지역마다 서로 다른 여건에 적합하게 이루어지도록 보조금 지원 제도를 개선할 필요가 있다. 가급적 시·군 기초지방자치단체의 의견이 정책 의사결정 과정에 많이 반영되게 하고, 지방자치단체의 재정 여건을 감안하여 보조율을 차등적으로 적용해야 한다. 한편, 지역 내 고용을 늘리는 것이야말로 농어촌지역 자족기반 확충의 중요한 전략이다. 그러므로 고용 효과가 있는 공공 정책 사업을 추진할 때, 그것이 일회적인 임금 살포형 접근 방법이 아니라 지속가능한 커뮤니티 비즈니스를 육성하는 접근 방법이 되게 해야 한다.

광역화 현상에 대응하여 농어촌 경제를 활성화하기 위해 정부가 해야 할 과제를 큰 틀에서 결론적으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 광역·지역발전 특별회계의 예산 규모를 확대하고 현재의 포괄 보조금 지원 방식을 보완해야 한다. 둘째, 지역 여건을 충실히 반영하는 가칭 '농어촌산업발전계획' 제도를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다. 여건에 따라서는 내생적 산업 발전 전략이 적합한 농어촌지역이 있을 수 있고, 아니면 타 지역과의 연계를 확대하는 광역화 전략이 바람직한 곳이 있을 수 있기 때문이다. 셋째, 경제 발전의 제 조건이 불리한 지역에 대해서는 추가적인 별도의 정부 지원이 필요하다. 경제·생활권 광역화 현상은 대도시와의 접근성이 좋은 농어촌과 그렇지 못한 농어촌 사이의 발전 격차를 심화시킬 가능성이 크기 때문이다. 넷째, 농어촌지역에서 실행되는 산업 정책과 각종 지역정책이 지역 안에서 연계되어 시너지를 창출하도록 정책 추진 체계를 개편해야 한다. 아울러 지역 내에 존재하는 다양한 부문 사업들 간의 시너지를 촉진할 가칭 '농상공 연대 프로그램' 같은 부처 간 정책 연계·협력 사업도 적극적으로 발굴·시행하면 좋을 것이다.

ABSTRACT

Strategies to Stimulate the Rural Economy under the National Mega-Regionalization Trend

The purpose of this study is to suggest strategies how to stimulate the rural economy under the current mega-regionalization of economy and lifestyle in rural areas. We have five specific research topics in this study. First, we will investigate the existing state of mega-regionalization in rural areas. Second, we will analyze a positive (or negative) impact of mega-regionalization depending on rural areas' conditions. Third, we will examine case studies relating mega-regionalization and derive political implications. Fourth, we will analyze Korean governmental policies relating mega-regionalization. Last, we will derive how to revitalize rural areas under the context of mega-regionalization. The findings of these research topics are provided as the following.

First, an investigation of the existing state of mega-regionalization in rural areas led us to a conclusion that rural areas need to adopt regional development plan depending on their geographic and economic situations.

Second, agro-food nurturing policies need to include two facets: differentiation and cooperation. Differentiation is to focus quality of agricultural products yielded in a small area. Cooperation is to develop mega-region's brand through which neighboring areas should cooperate with.

Third, it is required to revise industry-location policies in rural areas.

A future agro-engineering complex needs to connect diverse industry complexes over rural areas in order to foster regional industry.

Korean government should consider a regional development plan to revitalize rural areas such as a revised blanket subsidies and a so-called rural areas' industry development plan to reflect regional conditions.

Researchers: Dong-phil Lee, Eui-sik Hwang, Mee-ryong Song, Jeong-seop Kim, Jun-pyo Hong, Young-dan Kim, Kwang-soo Kim
E-mail: ldphil@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3
3. 주요 연구 내용 및 방법 ····· 4
4. 선행 연구 검토 ····· 6
5. 연구 추진 체계 ····· 11

제2장 경제·생활권 광역화와 농어촌지역의 대응 과제

1. 농어촌을 둘러싼 국내외 여건 변화 ····· 15
2. 경제·생활권의 광역화 실태 ····· 21
3. 사례지역 분석: 광역화 현상의 지역 유형별 차이 ····· 31
4. 농어촌 고용 전망과 지역산업 정책 여건 변화 ····· 53
5. 농어촌 경제 활성화를 위한 대응 과제 ····· 66

제3장 농식품산업 육성 정책의 추진 실태와 활성화 전략

1. 농식품산업 활성화의 중요성 ····· 71
2. 농식품산업 활성화 정책 추진 현황 ····· 75
3. 농식품산업 활성화 정책의 문제점 ····· 85
4. 농식품산업 활성화 전략 ····· 89

제4장 농공단지 정책의 추진 실태와 활성화 방안

1. 농공단지 정책의 배경 ····· 105
2. 농공단지 정책의 추진 실태와 문제점 ····· 107
3. 광역경제권 차원에서의 농공단지 활성화 방안 ····· 118

제5장 지역특화산업 정책의 추진 실태와 활성화 방안

1. 지역특화산업 정책의 배경 ····· 123
2. 지역특화산업 정책의 추진 실태와 문제점 ····· 126
3. 지역특화산업의 발전 방안 ····· 150

제6장 농어촌 지역축제 관련 정책의 실태와 발전 방안

1. 농어촌 지역축제의 중요성 ····· 161
2. 농어촌 지역축제 육성 정책의 실태와 문제점 ····· 170
3. 농어촌 지역축제의 발전 방안 ····· 178

제7장 농어촌지역 자족기반 실태와 확충 전략

1. 농어촌지역 자족기반의 의미 ····· 185
2. 통계자료로 살펴본 농어촌의 자족기반 실태와 과제 ····· 189
3. 농어촌 자족기반 확충 사례와 시사점 ····· 204
4. 농어촌지역 자족기반 확충 전략 ····· 217

제8장 농어촌 경제 활성화 방향과 정책 과제

1. 농어촌 경제 활성화의 전제 조건 ····· 225
2. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책의 기본 방향 ····· 229
3. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 과제 ····· 233

부록 1: 농어촌 경제 활성화 정책에 관한 설문 조사표 ····· 243
참고 문헌 ····· 251

표 차례

제1장

표 1- 1. 광역화 실태와 영향 분석을 위한 사례 조사 항목 ····· 5
표 1- 2. 선행 연구에서의 농어촌 경제 활성화 관련 지표 ····· 7
표 1- 3. 지자체 간 연계 협력에 관한 주요 이론 ····· 9
표 1- 4. 우리나라의 지자체 간 협력 관련 법적 근거 ····· 10
표 1- 5. 협동연구기관별 연구 분담 사항 ····· 12

제2장

표 2- 1. 정주계층 간 통근·통학 통행 증가율(2001～2006년) ····· 24
표 2- 2. 정주계층 간 업무·기타 통행 증가율(2001～2006년) ····· 24
표 2- 3. 정주계층 간 농수축산물 물동량 증가율(2001～2006년) ··· 25
표 2- 4. 정주계층 간 공산품 물동량 증가율(2001～2006년) ····· 26
표 2- 5. 광역화 정도에 따른 농어촌지역의 특징 비교 ····· 30
표 2- 6. 사례지역의 군정 발전 방향 및 부존자원 ····· 33
표 2- 7. 사례지역의 인구 성장률 및 유출입 현황(2008년) ····· 34
표 2- 8. 사례지역의 농가 수 및 농가 인구 변화 ····· 34
표 2- 9. 사례지역의 1인당 지역내총생산(GRDP) ····· 35
표 2-10. 사례지역의 지역 내 총생산 구성(2006년) ····· 36
표 2-11. 사례지역의 사업체 및 종사자 수 변화 ····· 38
표 2-12. 사례지역의 업종별 종사자 수 현황 ····· 39
표 2-13. 사례지역의 예산 규모(2010년) ····· 41
표 2-14. 사례지역의 세입 구조(2010년) ····· 41
표 2-15. 사례지역의 세출 구조(2010년) ····· 43
표 2-16. 사례지역의 농업·농촌 개발 사업비(유형별, 2010년) ····· 45
표 2-17. 사례지역의 농업·농촌 개발 사업비(재원별, 2010년) ····· 46
표 2-18. 농업·농촌 개발 사업의 성과 ····· 51

표 2-19. 지역발전 계획 수립 시 주민의 의견 반영 정도 ····· 51
표 2-20. 지역발전 사업 추진상의 문제점 ····· 52
표 2-21. 산업 대분류별 고용 실태와 전망 ····· 56
표 2-22. 농림어업의 소분류별 고용 실태와 전망 ····· 57
표 2-23. 고용 증가율이 높은 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망 58
표 2-24. 다수 종사자 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망 ····· 59

제3장

표 3- 1. 시·군 유형별 GRDP 성장률 및 취업자 비중 ····· 72
표 3- 2. 광역화에 따른 농식품산업의 기회와 위기 ····· 74
표 3- 3. 농식품산업 활성화 정책의 공간적 구분 ····· 76
표 3- 4. 규모화된 산지유통 정책의 내용 ····· 78
표 3- 5. 산지유통 조직 유형별·취급액 규모별 개소 수 ····· 79
표 3- 6. 산지유통 조직의 취급액 규모별 주요 지표 평균 ····· 80
표 3- 7. 지역 내 식품산업 활성화 관련 정책 ····· 82
표 3- 8. 품목별 클러스터 사업의 추진 현황 ····· 83
표 3- 9. 지역 농식품산업 활성화 사업 지원 내용 ····· 84
표 3-10. 경쟁 관계에 있는 산지조직 사례 ····· 86
표 3-11. 산지유통조직 육성 사업과 시설지원 사업의 재원 ····· 86

제4장

표 4- 1. 농공단지 정책변화의 주요 추진내용 ····· 106
표 4- 2. 산업단지 유형별 조성 및 분양 현황 ····· 107
표 4- 3. 농공단지 일반 현황 ····· 108
표 4- 4. 산업단지의 국민 경제적 기여: 생산·수출·고용 현황 ····· 112
표 4- 5. 산업단지의 시기·유형별 지정 추이 ····· 115
표 4- 6. 산업단지 면적당 개발비의 변화 ····· 116

제5장

표 5- 1. 시기별 지역특화산업 관련 정책의 추진 내용 ····· 125
표 5- 2. 연도별 향토산업 육성 사업에 대한 재정 투입 ····· 130
표 5- 3. 농식품부 향토산업 육성 사업 지원 대상 현황 ····· 134
표 5- 4. 제1기 및 제2기 신활력 지역 선정 현황 ····· 137
표 5- 5. 신활력사업 유형별 사업 내용의 분류 ····· 140
표 5- 6. 품목별 클러스터 사업의 추진 현황 ····· 144
표 5- 7. 클러스터 사업단 참여 농기업체의 매출액 ····· 146
표 5- 8. 도별 및 사업 유형별 클러스터 사업의 추진 현황 ····· 146
표 5- 9. 부처별 지역특화산업 관련 정책의 추진 현황 ····· 147
표 5-10. 지식경제부의 지역특화산업 육성 사업 비교 ····· 150
표 5-11. 지역산업 육성 관련 정책의 종류 ····· 154
표 5-12. 지역특구에 대한 규제특례 적용 및 활용 실적 ····· 155
표 5-13. 우리나라의 지리적표시제도 운영 실태 ····· 159

제6장

표 6- 1. 축제 시작 연도별 현황 ····· 163
표 6- 2. 2005~2006년 기간에 시작된 지역별 축제 수 분포 ····· 164
표 6- 3. 농어촌 지역축제 예산 규모별 분포 ····· 166
표 6- 4. 문화관광축제의 연도별 1인당 소비 지출 금액 ····· 168
표 6- 5. 2008년 문화관광축제 입장객 수 및 경제 효과 ····· 168
표 6- 6. 농어촌축제 지원 사업 추진 실적 ····· 174
표 6- 7. 수산물축제 지원 사업 현황 ····· 175

제7장

표 7- 1. 고용 증감 유형별·업종별 연평균 사업체 증가율 비교 … 191
표 7- 2. 읍·면 유형별 인구, 고용, 서비스 공급량 변화 ····· 195
표 7- 3. 인구, 고용, 서비스 공급량 유형별 지역 수 ····· 195

표 7- 4. 시·군별 통근·통학 인구 분포 ····· 197
표 7- 5. 주민들의 서비스 항목별 이용 장소 비교 ····· 199
표 7- 6. 읍·면 중심지의 서비스 공급 기능 현황과 변화 전망 ··· 201
표 7- 7. 시·군 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율 전망 ··· 202
표 7- 8. 도시와 비교한 농어촌의 정주환경 실태(2005년) ····· 203
표 7- 9. 제천 애련 마을과 서천 산너울 마을 개요 ····· 204

제8장

표 8- 1. 광역화에 대응한 농촌 발전 과제 ····· 226
표 8- 2. 부처별 지역산업 정책의 주요 내용 ····· 229
표 8- 3. 지식경제부의 지역산업 육성 정책 추진 현황 ····· 230
표 8- 4. 낙후지역 특별 지원 정책 ····· 239
표 8- 5. 중소기업 및 소상공인 지원 정책 ····· 242

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 연구 보고서의 구성 ····· 4

제2장

그림 2- 1. 신(新)지역발전정책의 비전과 전략 ····· 19
그림 2- 2. 기초생활권의 비전과 추진 과제 ····· 20
그림 2- 3. 인적 통행의 광역화·비광역화 지역의 분포 ····· 28
그림 2- 4. 물적 통행의 광역화·비광역화 지역의 분포 ····· 28
그림 2- 5. 광역경제권의 도입 및 지역산업 발전 방향 ····· 63
그림 2- 6. 산업 클러스터 개념 및 구조 ····· 64
그림 2- 7. 산업 클러스터와 지역 혁신 체제의 구축 ····· 65
그림 2- 8. 경제·생활권 광역화와 농어촌 경제 활성화 방안 ····· 67

제3장

그림 3- 1. 광역화에 따른 지역 농식품산업의 대응 체계 ····· 90
그림 3- 2. 브르타뉴 CERAFEL농협의 조직 구조 ····· 94
그림 3- 3. 고창 복분자산업 관련 지원 정책 사례 ····· 97
그림 3- 4. 원료 농산물 공급 체계의 선순환 구조 ····· 101

제4장

그림 4- 1. 농공단지 지원 제도의 분류 ····· 110
그림 4- 2. 전국 농공단지 현황 ····· 114
그림 4- 3. 농공단지 유형별 발전 전략 ····· 120

제5장

그림 5- 1. 지역 브랜드에 의한 기대 효과 ····· 157

제6장

그림 6- 1. 금산 인삼축제 1인당 소비 지출 비교 분석 (2007~2009년) ····· 167
그림 6- 2. 문화관광축제 선정 현황 ····· 172

제7장

그림 7- 1. 인구 증가 시·군과 고용 증가 시·군(2000, 2005) ····· 190
그림 7- 2. 농어촌지역의 인구와 고용 변화 특성 ····· 190
그림 7- 3. 농어촌 인구와 생활 서비스 산업 종사자 수의 관계 (2000, 2005) ····· 192
그림 7- 4. 인구 성장과 생활 서비스의 지역적 차이 ····· 193
그림 7- 5. 지역적 차이의 주요 특성 ····· 193
그림 7- 6. 사업체 종사자 수와 기초생활 서비스 시설의 관계 ··· 194
그림 7- 7. 통근·통학 유형의 지역 분포 ····· 196
그림 7- 8. 충남도 주민의 저차 및 고차 상품 구매권의 범위 ····· 197
그림 7- 9. 전원마을 입주민 가족 구성 ····· 205
그림 7-10. 농어촌 이주에 따른 평균 투자비 ····· 206
그림 7-11. 전원마을 입주민의 생활 서비스 이용 실태 ····· 207
그림 7-12. 화천군 학습관 전경, 로비, 교실 내부 모습 ····· 211
그림 7-13. 옥천 안남면 배바우 작은 도서관 ····· 214
그림 7-14. 원주 새벽시장 전경 ····· 215
그림 7-15. 안덕 마을 농가 레스토랑과 농산물 꾸러미의 예 ····· 217
그림 7-16. 중심지 활성화를 위한 통합적 개발 이미지 ····· 221
그림 7-17. 서비스 공급 시설의 광역적 이용 유형 ····· 223

제8장

그림 8-1. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 방향과 과제 ····· 232
그림 8-2. 광역경제권 기반의 통합적 산업 육성 체계 구상 ····· 236
그림 8-3. 농어촌지역의 발전 정도별 차등 지원 구상 ····· 240

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성

광역화는 사람이나 물자의 움직임이 공간적으로 확대되는 현상이라고 규정할 수 있다. 국가 간 수교나 WTO 체제 출범 등과 같은 제도적인 요인도 있지만, 무엇보다도 교통수단과 정보통신 기술의 발달이 광역화를 초래하는 중요한 요인이다. 사람들이 경제활동을 영위하여 소득을 얻고 각종 소비 행위와 여가를 즐기는 공간적 범역, 즉 경제권 또는 생활권은 최근 들어 빠르게 광역화되고 있다.

농어촌지역도 광역화 현상에서 예외가 아니다. 전통적인 농경사회에서는 논·밭과 마을을 중심으로 생산과 소비, 각종 여가 및 문화 활동이 이루어졌다. 기껏해야 일 년에 몇 차례 읍내 장터에 다녀오면 기본적인 생활을 영위할 수 있었다. 그런데 산업의 전문화와 분업화가 진전되면서 농사에 필요한 각종 자재를 시장에서 구입해야 하는 상황이 되었고 현대적 교육기관과 의료시설이 들어섰다. 그동안 자급적 공동체 역할을 하던 마을 또는 읍·면 단위 생활권이 해체되고, 인근 시·군이나 지방 도시와 직접적인 관계를 갖는 생활권과 경제권의 광역화 현상이 나타나고 있는 것이다.

문제는 광역화 현상이 모든 농어촌지역 경제에 동일한 효과를 가져 오지는 않는다는 점이다. 지역별로 개발 여건, 부존 자원, 축적된 산업 기술 수준이 다르기 때문이다. 입지 조건이 좋거나 산업 생산성이 높은 지역에서는 일자리가 많이 생기고 인구가 늘기도 하지만, 그렇지 않은 지역에서는

산업의 공백과 인구 유출 현상이 발생한다. 서울을 비롯한 인천, 부산, 울산, 구미, 창원, 포항 등 대도시에 인접한 농어촌지역에는 산업이 입지하고 인구가 집중되면서 취업권이 형성되었다. 이런 지역에서는 광역화의 긍정적 파급 효과가 있었다고 말할 수 있다. 그러나 대부분의 농어촌지역은 산업 공동화와 극심한 인구 감소를 경험하고 있다. 결국 근대화 및 산업화와 동반하여 진행되고 있는 광역화는 농어촌지역의 발전이란 관점에서 기회인 동시에 위협이기도 하다.

1차 연도 연구에서 사람 및 물자의 이동량을 바탕으로 전국의 국토 공간에서 광역화 실태를 분석한 바 있다. 인적 통행이라는 측면에서 광역화 현상은 중소도시에서는 통근 통행량 증가, 대도시 및 중소도시에서는 업무 등 기타 통행량의 증가로 실현되고 있음을 발견했다. 대도시에서 교외화가 진전되면서 농어촌 거점 지역의 기능이 쇠퇴하여 도시에 거주하면서 농어촌지역으로 통근·통학하는 새로운 정주 패턴이 나타나고 있는 것도 확인하였다. 물적 통행 측면에서는 농수축산물 유통의 광역화와 함께 단순 조립생산 위주의 제조업이 농어촌지역으로 확산되는 양상을 확인하였다. 예를 들어, 경기도 안성이나 여주 같은 도시 근교의 농어촌지역의 지가는 도시에 비해 저렴하다. 따라서 제조업체가 입지하고 택지 개발이 이루어지면서 새로운 일자리가 생기고 다양한 농업 관련 산업이 발달하는 등 광역화의 긍정적 영향이 확대되고 있다. 하지만 강진이나 청송과 같은 낙후 농어촌지역에서는 인구 감소 및 고령화가 진행되는 가운데 지역사회가 붕괴될지도 모른다는 우려가 확산되고 있다. 이러한 양극화 현상은 더욱 심화될 것으로 전망된다.

농어촌 경제 활성화에 관한 정책에서도 광역화라는 개념은 일정한 영향을 주었다. 그동안 대부분 농어업인, 생산자 단체, 개별 기업을 대상으로 하거나 마을 단위로 추진된 정책 사업이 많았다. 그러한 소규모 분산 투자는 효율적이지 못하며 지역에 미치는 파급 효과도 제한적일 수밖에 없다는 비판이 있었다. 이러한 문제를 극복하려면 정책 사업 추진의 공간 범위를 지금보다 더 넓히거나 인접한 기초 지방자치단체들이 서로 연계·협력해야 할 필요성이 있다는 주장이 힘을 얻었다. 2008년부터 추진 중인 기초생활

권 개발 정책도 지방자치단체들의 광역적 연계·협력을 특히 강조하고 있다는 점에서는 '정책 사업의 광역화 필요성' 주장과 맥락을 같이한다.

그런데 광역 단위의 정책 기조만 일방적으로 강조하면 지역정책에서 농어촌지역의 우선순위가 밀리게 될지도 모른다는 우려가 없지 않다. 대도시 인근의 농어촌지역과 원격지의 농어촌지역에는 광역화의 파급 효과가 달리 나타날 수 있기 때문이다. 광역화의 의미와 농어촌에 대한 긍정적·부정적 효과를 면밀히 탐구하여 긍정적 영향은 극대화하고 부정적 영향을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 수도권과 몇몇 대도시에 산업과 인구가 과도하게 집적되는 것이 우리가 바라는 국가 발전의 진정한 모습이 아니므로 농어촌지역이 경제·생활권 광역화의 기회요인을 잘 활용하되 이로 인한 부작용도 최소화해야 한다는 것이 이 연구의 문제의식이다.

2. 연구의 목적

이 연구는 경제·생활권의 광역화 실태와 그것이 농어촌지역에 미치는 영향을 파악하고 농어촌지역 경제 활성화 방안을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 다음과 같은 연구 목표를 설정했다.

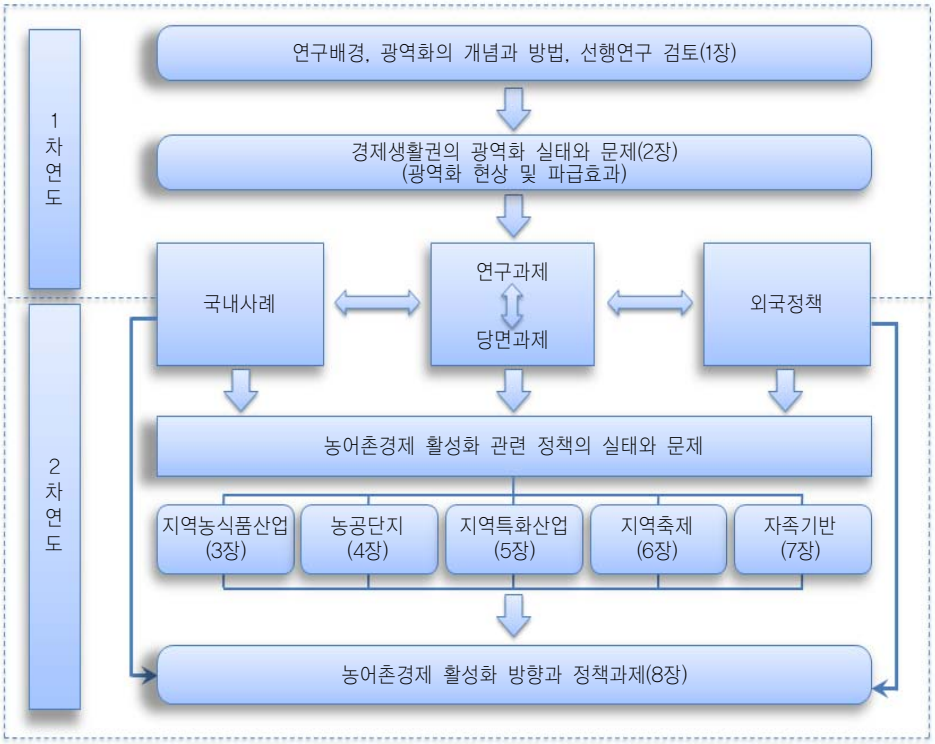
첫째, 전국적인 광역화 현상이 지역에 따라 차별적으로 진행되는 양상을 살펴본다. 둘째, 농어촌지역 유형별 광역화 실태, 긍정적·부정적 영향을 고찰한다. 셋째, 관련된 국내·외 사례를 검토하고 시사점을 도출한다. 넷째, 농어촌 경제 활성화를 위해 그동안 추진한 주요 정책의 실태와 문제점을 분석한다. 다섯째, 이상의 분석 결과를 바탕으로 지역 여건을 감안한 농어촌 경제 활성화 정책의 과제를 도출한다.

이상의 세부 연구 목적 중에서 첫째에서 셋째에 이르는 목적은 1차 연도 연구에서 다루었다. 그 결과를 묶어 2009년 10월 연구보고서 "경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(1/2차 연도)"를 발간하였다. 2차 연도에는 넷째 및 다섯째 연구 목적을 중심으로 후속 연구를 수행하였다.

3. 주요 연구 내용 및 방법

2장에서는 광역화 실태를 파악하고 농어촌지역 유형별로 광역화의 영향, 문제, 대응 과제를 살펴보았다. 3장부터 7장까지는 농어촌 경제를 활성화하는 수단으로 활용했던 농식품 관련 산업(3장), 산업입지와 농공단지 육성(4장), 지역특화산업 육성(5장), 지역축제(6장), 지역의 자족기반 확충(7장) 관련 정책의 추진 실태와 문제를 살펴보았다. 8장에서는 경제·생활권의 광역화 추세 속에서 농어촌 경제 활성화 방향과 정책 과제를 제시하였다<그림 1-1>.

그림 1-1. 연구 보고서의 구성



농어촌지역 유형별 광역화 실태, 문제, 파급 영향을 파악하기 위해 <표 1-1>과 같이 통계 조사와 인터뷰 조사를 수행하였다. 특히 인터뷰 조사의 경우 여주, 완주, 청송의 3개 시·군을 사례지역으로 선정하였다.

사례지역 가운데 여주와 완주는 광역화의 긍정적 영향을 받는 대도시 인접 지역이고, 청송은 산간 오지에 위치한 농촌이라는 점에서 농어촌지역의 실태를 반영하는 데 무리가 없을 것으로 판단하였다. 사례지역의 2차 자료, 각종 센서스 자료, 주민 설문 조사 자료를 활용하여 인구 구조, 지역경제 구조, 고용 변화 및 관련 정책 사업 추진 내역 등을 파악하였다. 특히 9월에서 10월 사이에 3개 시·군 공무원과 주민 200여 명을 대상으로 실시한 설문 조사에서는 농어촌 경제 활성화를 위한 관련 정책 사업의 추진 실태와 문제, 그리고 새로운 접근 방향과 정책 과제에 초점을 두었다.

농어촌 경제 활성화 관련 정책 사업의 추진 실태에 관해서는 지역농업 및 농식품산업, 산업입지와 농공단지 육성, 향토산업과 지역특화산업, 그리고 생활 서비스 공급 등 지역의 자족기반 확충을 위한 사업으로 정책을 유형화하고 각기 관련 정책의 추진 성과와 문제를 파악하였다. 분야별 특성에 따라 인터뷰 조사 및 2차 자료 분석을 병행하였다.

표 1-1. 광역화 실태와 영향 분석을 위한 사례 조사 항목

조사 분야	세부 조사 항목	조사 방법
인구 구조 변화	- 총인구, 연령별 인구 변화 - 도시민의 이주 가구 수 및 연령, 이주 목적	통계 조사 및 인터뷰
지역경제 구조 변화	- 산업 부문별 생산액, 종사자 수 및 업체 수 - 지역농업 파악을 위한 농업 종사자 수, 경지 면적, 영농 형태 등의 변화 - 산업단지, 농공단지 입주 기업 조사(지역 내 연관 관계 파악)	통계 조사 및 인터뷰
고용활동 변화	- 농어촌지역 기업유치 - 농업 연계 산업 활동(농산물 가공업체, 유통업 등 향토산업 부문, 농어촌관광 활동)의 업체 수 및 종사자 수 - 도시민 이주자들의 종사 업종	인터뷰 조사

1차 연도 연구에서는 농촌 경제를 활성화하였다고 인정되는 269개 사례 중에서 지역농업, 복합산업, 향토산업, 도농교류, 지역축제, 수산개발, 어촌 관광 등 7개 사례를 선정하여 농어촌 경제 활성화 유형과 성공 요인을 분석한 바 있다. 2차 연도에는 부문별 정책 사업의 성과와 문제를 파악하는 과정에서 해당 분야의 사례를 추가로 검토하고 각기 성공 요인과 시사점을 파악하였다.

4. 선행 연구 검토

광역화 현상은 전반적인 대도시 연계권의 확대로 귀결되지만, 전 국토에 걸쳐 그 양상이 균일하게 나타나는 것은 아니다. 농어촌지역에 논의의 초점을 맞춰보면, 접근성이 좋은 지역과 그렇지 않은 지역 사이에는 중심 도시와의 상호 연계성 정도가 뚜렷하게 다른 것으로 나타난다. 그래서 전체적으로 볼 때 전국은 대도시 연계권에 속한 곳과 그렇지 않은 곳으로 양분되며, 상당수 농어촌지역은 후자에 속하게 된다. 그러한 현상을 검토한 선행 연구들이 있다(성주인·송미령 2003; 송미령 등 2007; 송미령 등 2008). 유형 구분에 사용한 지표나 분석 방법에 따라서 대도시 영향권에 포함되는 지역은 다소 차이가 있지만, 원격지 농어촌은 여러 연구에서 유사한 분포 패턴을 보인다. 대체로 원격지 농어촌은 서울-대전-대구-부산 등 주요 대도시들이 연담 분포하는 도시회랑(urban corridor)에서 멀리 떨어진 곳이자, 낙후도가 높은 전통적 농어촌지역으로 분류된다.

한편 이 연구에서 의미하는 '농어촌 경제 활성화'란 무엇인지 보다 분명히 할 필요가 있다. 농어촌 경제 활성화를 소득, 고용, 산업 구조 등 다양한 차원에서 살펴볼 수 있다. 일부 선행 연구에서는 농가 경제 다각화, 내발적 산업의 발전 등 농어촌의 특징을 반영한 지표를 사용하기도 하였다. 참고로 지역 발전에 관한 선행 연구들에서 사용한 경제 관련 지표들을 정리해 보면 <표 1-2>와 같다.

표 1-2. 선행 연구에서의 농어촌 경제 활성화 관련 지표

구 분	경제 활성화 관련 지표
홍준현 (2001)	• 지역경제 - 인구 증가율, 경제활동 참가율, 취업률, 1인당 지역총생산, 1인당 광공업 부가가치, 1인당 예금은행 예금, 경제성장률
김영수 등 (2006)	• 지역경제력 지수 - 소득 수준, 산업 발전, 혁신 역량, 인력 기반, SOC/재정 • 주민활력 지수 - 주거생활, 근로 여건, 교육 여건, 의료복지, 문화/환경
송미령 등 (2008)	• 지역경제력: 산업기반(사업체 기반, 고용기회), 소득수준, 지자체 재정
송미령 등 (2009)	• 지역경제 특성: 지역의 산업 구조, 경제활동 중심으로서의 지역 여건 • 산업 부문별 발전 수준: 농림어업 발전도, 광공업 발전도, 서비스업 발전도 • 지역경제 활력: 사업체 창업 및 폐업, 신규 고용, 산업단지 가동 현황 • 지역경제 변화: 성장 부문과 쇠퇴 부문 • 고용 여건: 고용의 질적 수준 • 농가 경제 다각화 수준: 농가의 농업 연계 활동 참여도 • 농어촌의 내발적 산업 발전도: 농어업 부문 사업체 활동, 향토산업 발전 수준, 농어촌관광 발전 수준

김영수 등(2006)은 국가 균형발전지표로서 지역경제력 지수와 주민활력 지수를 개발하여 사용하였다. 이 중 지역경제와 관련해서는 주로 소득 수준, 산업 발전 수준, 혁신 역량, 인력 기반, SOC 및 재정 등을 살펴보았다. 송미령 등(2008)은 총 4개 영역, 20개 지표의 지역발전 지수[1]를 구성하여 지역 간 발전 격차 차이를 비교하였다. 이 연구에서는 지역경제력과 관련하여 산업기반(사업체 기반, 고용 기회), 소득 수준, 지자체 재정 등을 지표로 사용하였다. 송미령 등(2009)은 시·군 단위 기초생활권에 초점을 맞추어 기초생활권 정책 수립 시 고려해야 할 부문들을 일반 현황, 생활환경, 경제활동 여건으로 구분하여 지표화하였다. 그 가운데 지역의 산업 구조

1 지역발전 지수는 생활서비스 지수, 지역경제력 지수, 삶의 여유공간 지수, 주민활력지수로 구성되었다(송미령 등 2007; 송미령 등 2008).

등 지역경제 특성, 산업 부문별 발전 수준, 사업체 창업과 고용 증가 등 지역경제 활력, 고용 여건, 농가 경제 다각화 수준, 농어촌의 내발적 산업 발전도 등을 경제활동과 관련하여 살펴봐야 할 지표로 제시하였다.

이상의 논의를 종합할 때, 농어촌 경제 활성화란 농어촌지역에서 생산하는 제품 및 서비스의 판매를 확대하고 부가가치를 증대하여 주민 소득을 높이는 일, 신규 창업을 활성화하고 고용을 창출하는 일 등을 뜻한다. 하지만 이 연구에서는 경제적인 의미에만 한정하지 않고 경제 활성화를 다소 넓은 의미로 볼 것이다. 농어가의 경제 활동 다각화, 주민 및 지역 주체들의 관련 사업 참여 활성화 등도 농어촌 경제 활성화에 해당한다고 볼 수 있다.

이 밖에도, 광역경제권 발전 전략과의 효과적인 연계 방안도 검토할 주제이다. 그동안 광역경제권 구상은 대도시 연계권에 해당하지 않는 다수 농어촌 기초생활권 발전과는 동떨어진 것으로 여겨진 것이 사실이지만, 선도산업 등과 연계하여 광역화의 기회 요소를 보다 적극적으로 활용할 수 있는 방안도 모색하지 않으면 안 된다. 그 유력한 방법은 관련 중앙부처 및 지자체 간의 정책 사업 연계와 협력을 촉진하는 것이다. 지역개발 활동에서 지자체 간 협력에 관해서는 <표 1-3>과 같이 다양한 이론이 있다.

정부 간 관계론은 중앙정부에 일방적으로 의존하던 과거의 형태에서 벗어나 중앙정부와 지자체, 그리고 지자체 상호 간에 권한을 제한적으로 분산하여 한정된 범위의 자율성을 인정하고 협력과 경쟁을 조장할 것을 강조한다. 활동 공유 모형과 연결의 경제성 모형은 공동 목표를 달성하기 위해 다양한 주체들의 협력 또는 사업연계를 통해 이익을 얻거나 위험을 분산할 수 있다는 점을 중시한다. 협상 이론은 지자체 간 합의를 바탕으로 상충된 이해를 조정할 수 있기 때문에 협력이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이 밖에 지자체 간 협력 관련 이론을 토대로 한국의 상황에 부합하는 협력 모델을 정립함으로써 지역 간 경쟁과 중복으로 야기되는 사회적 비용 지출을 예방하고 지역 통합 및 국가 통합을 지원할 수 있다.

표 1-3. 지자체 간 연계 협력에 관한 주요 이론

이 론	이론의 주요 특징
정부 간 관계론	정부 간의 관계를 중앙집권적, 권위주의적 행정 시스템하에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존하던 내포적 권위모형, 지방정부가 중앙정부와 독립적이면서 자율성을 지니는 협력적권위형, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 상호간에 의존적이면서 협상관계가 형성된 중첩적 권위형으로 대별함. 중첩적 권위모형은 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역 제한적 자율성, 협상·교환 관계와 협력, 경쟁의 측면에서 의미가 커서 이상적 모형으로 제시
협상 이론	협상 이론은 지자체 간 협력을 공통된 문제에 대해 관련 지자체 간의 합의를 형성함으로써 상충된 이익을 조정해 나가는 협상 과정으로 인식. 상호보완적인 성격이 강한 공공 서비스의 공동 제공, 생활편의시설의 공동 설치, 혹은 혐오시설의 설치 등과 같은 상황에서 긍정적 효과를 극대화하기 위한 협상
활동 공유 모형	활동 공유 모형은 기업 경영에서 서로 다른 주체들이 수행하는 사업 간의 연계에 의해 차별화의 잠재력이 증대되고 경쟁우위를 확보하는 것으로 주체 간의 협력을 활성화하여 지식을 창조하고 창조된 지식의 공유와 활용 촉진이 중요
파트너십 모형	파트너십은 주체 간에 공동 목표 달성을 위해 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직으로 참여 동기는 다양하지만 대체로 재정적·인적 자원 획득 기회 증대, 다양한 문제 해결 능력 향상, 정치적 이익 증대, 불확실성 감소 등이 목적
연결의 경제성	연결의 경제성은 복수 주체가 존재하고 이들 간의 연결이 지식, 정보, 기술 등에 다중 이용되면서 발생되는 경제성으로 네트워크로 연결된 시스템의 경제성과 유사함
통합형 분업 이론	종래의 지역개발은 개별 지역이 중심이 되고 다른 지역은 각자 수요·공급의 입장에서만 존재하였으나 통합형 분업은 여러 주체가 공동의 목표를 위해 통합 지역으로 바뀌면서 이들 간에 새로운 연계가 맺어지고 지역 간 협력·제휴로 다양한 시너지 효과 발생

자료: 한표한 외, '자치단체간 협력사업 활성화 방안', 2002. 한국지방행정연구원 요약 정리

산업연구원(2010)은 지역별 산업 클러스터 등 개별 지역 차원의 특성화에 초점을 두는 지역 혁신 체계(Regional Innovation System)를 넘어 혁신 클러스터들의 통합과 분업이란 거시적 틀 속에서 개별 지역의 특성화를 위한 혁신이 창출되는 지역 간 혁신 체계 모델(Inter-Regional Innovation System, IRIS)을 제시하였다. 지역 간 혁신 체계는 지역의 잠재력을 기반으로 하는 분업과 협력을 토대로 네트워크를 형성함으로써 시너지 효과를 증대할 수 있는 모델이라고 설명된다. 이처럼 지자체 간 연계 협력이 지역 개발의 새로운 접근 방향으로 대두되고 있다.

표 1-4. 우리나라의 지자체 간 협력 관련 법적 근거

구 분	주요 내용
국토기본법	국가 및 지방자치단체는 지역 간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역 간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다(법 제3조)
국토균형발전특별법	정부는 2 이상의 지방자치단체의 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지방자치단체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당 사업에 소요되는 경비를 예산편성 시 우선적으로 반영할 수 있다(법 제39조)
지방자치법	지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다(법 제139조) 지방자치단체 또는 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다(법 제141조) 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있다(법 제142조) 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체조합을 결성할 수 있다. 다만 조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 조합은 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(법 제149조) 지방자치단체의 장 또는 지방의회 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사, 시·도의회의장, 시장·군수, 시·군·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회의장이 참여하는 전국적 협의체를 결성할 수 있다(법 제154조의 2)

우리나라는 <표 1-4>와 같은 지자체 간 협력을 위한 법적 근거를 가지고 있다. 지자체 간 협력이란 '서로 다른 자치단체가 공동의 이해관계가 있는 지역개발 관련 활동을 체계적인 상호 협동을 통하여 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 행위'라고 정의된다.

5. 연구 추진 체계

이 연구는 2009~2010년 2년간에 걸친 경제인문사회연구회 협동과제로 추진되었다. 첫해에는 국토연구원과 한국해양수산개발원 등의 유관기관이, 2차 연도에는 산업연구원이 협동연구기관으로 참여하고 그 외 한국직업능력개발원, 중소기업연구원, 소상공인진흥원, 충북테크노파크, 한국농어촌공사, 목원대학교, 배재대학교 등의 전문가들이 참여하였다.

기관별 역할 분담과 주요 연구 내용은 <표 1-5>와 같다. 1차 연도 연구에서 국토연구원은 광역화 실태를 다각도로 분석하면서 농어촌에 나타나는 긍정적·부정적 파급 효과를 파악하는 데 중점을 두었다. 한국해양수산개발원은 어촌·어업 개발 분야의 실태 분석과 광역화에 따른 어촌 경제 활성화를 위한 대안을 제시하는 데 참여하였다.

2차 연도 연구에서는 산업연구원 김선배 박사 팀이 '지역산업 정책과의 연계를 통한 농공단지 활성화 방안'에 관한 연구를 수행했다. 그동안 농어촌지역 일자리 창출에 큰 역할을 해왔던 농공단지 정책을 평가하고 발전방안을 제시하였다. 농어촌 경제의 실태를 고용 측면에서 보다 구체적으로 파악하기 위해 한국직업능력개발원의 박천수 박사가 140여 농어촌 시·군에 대해 산업 및 직업별 고용 실태를 분석하였다. 그리고 농어촌 경제를 활성화하는 수단으로 각광 받고 있는 지역축제에 대해서는 배재대학교의 정강환 교수 팀이, 농어촌 주택산업에 대해서는 한국농어촌공사의 박윤호 박사가 각기 원고를 집필하였다. 또한 농어촌 산업 관련 예산 사업의 개선방안에 대해서는 목원대학교 권혁대 교수가 집필하였다.

표 1-5. 협동연구기관별 연구 분담 사항

협동연구기관		주요 연구 내용
1차연도	주관기관 : 한국농촌경제연구원 (이동필 외)	- 연구 총괄 - 농어촌 유형별 지역경제의 실태와 문제 - 광역화가 농어촌 지역경제에 미치는 영향 - 농어촌 경제 활성화 사례
	국토연구원 (김창현 외)	- 경제·생활권의 광역화 실태와 파급 영향 - 광역경제권 개발 구상의 실태와 예상 문제 - 광역경제권별 연계권역 분석
	한국해양수산개발원 (최성애 외)	- 어촌지역경제의 실태와 문제 - 광역 단위 수산(어촌) 정책의 실태와 그 영향 - 어촌 및 수산부분 활성화 사례 연구
2차연도	주관기관 : 한국농촌경제연구원 (이동필 외)	- 연구 총괄 - 지역농업 및 농식품산업의 실태와 문제 - 지역특화산업의 실태와 문제 - 농어촌지역 자족기반 실태와 문제 - 농어촌 경제 활성화 방향과 정책과제
	산업연구원 (김선배 외)	- 산업입지와 농공단지 개발 실태와 문제 - 농공단지의 발전 방향과 정책 과제
	기 타 (원고의뢰)	- 농어촌지역 일자리 실태와 전망(한국직업능력개발원 박천수) - 농어촌 지역축제의 발전 방향과 정책 과제(배재대학교 정강환) - 농어촌지역 활성화를 위한 주택 정책의 방향과 과제(한국농어촌공사 박윤호) - 중소기업지원제도 현황 및 농어촌 분야 적용(중소기업연구원 전인우) - 소상공인진흥정책과 농어촌 분야 적용 가능성(소상공인진흥원 노화봉) - TP를 통한 농어촌 지역산업 육성 방안(충북테크노파크 이경미) - 농어촌 산업 관련 예산 사업 개선 방안(목원대학교 권혁대)

이 밖에 농어촌지역의 2·3차 산업의 육성과 밀접한 관련이 있지만 그동안 농정 차원에서 다루지 않았던 중소기업 정책과 소상공인 육성 정책 등에 대해 중소기업진흥원 전인우 박사와 소상공인진흥원 노화봉 박사가 원고를 작성했다. 그리고 충북테크노파크의 이경미 박사가 농어촌지역에 산재하는 기업들을 효율적으로 지원하기 위한 광역적 플랫폼으로서 테크노파크가 어떤 기능을 할 수 있을 것인지에 관해 원고를 작성하였다. 외부에 의뢰한 원고는 전체적인 연구 분석의 틀 속에서 필요한 부문은 요약·정리하여 보고서 작성에 활용하고, 그 밖에 정보 공유의 가치나 필요성이 큰 부분에 대해서는 별도의 자료집을 발간하였다.

제2장 경제·생활권 광역화와 농어촌지역의 대응 과제

1. 농어촌을 둘러싼 국내외 여건 변화

농어촌 경제 활성화 방안을 모색하기 위해서는 농업·농촌을 둘러싸고 있는 국내외 여건 변화 속에서 문제와 해답을 찾지 않으면 안 된다. 우리 농업과 농촌은 그동안 생산을 담당해 온 영세고령농이 은퇴하는 세대교체가 진행되고, 밖으로는 DDA, FTA 등 시장개방 확대로 무한 경쟁시대에 직면해 있다. 그런가 하면 소비자들의 선택기준이 가격에서 품질과 안전성 등의 가치로, 생산요소의 중요성이 토지에서 사람과 기술로 전환되는가 하면 도시화의 진전과 함께 농어촌지역에 비농업인의 혼주가 확대되는 등 농업과 농촌을 둘러싼 국내외 여건이 크게 변화하고 있다. 특히 경제생활권의 광역화는 농어촌 지역경제를 무한경쟁의 세계무대에 노출시킴으로써 기회와 함께 심각한 위기를 맞이하고 있다. 여기서는 농어촌 경제 활성화를 위한 정책대안을 모색하기 위해 농어촌을 둘러싼 국내외 여건 변화를 살펴보았다.

1.1 세계화와 시장개방의 진전

농어촌 경제에 영향을 미칠 수 있는 변화는 무엇보다 먼저 시장개방의 진전과 무한경쟁시대의 돌입을 뜻하는 세계화를 들 수 있다. 세계화는 상품과 서비스는 물론 자본, 노동 등 생산요소의 자유로운 이동을 막고 있는

국가적 장벽이 허물어져 개별 국가경제가 하나의 세계경제에 통합되는 과정이다. 우리나라는 1967년 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제에 가입하면서 대외개방체제로 전환하였으며, 1978년에 관세 체계를 조정하고 수입자유화 조치를 단행하면서 본격적인 농산물 수입 개방이 시작되었다. 또한 1989년에는 GATT의 BOP(Balance of Payment) 조항 졸업판정을 받아 더 이상 무역수지를 이유로 수입제한을 할 수 없게 되었고 1992년부터 '농림수산물 수입개방 예시계획'을 발표하게 되었다. 1994년 8년간의 협상 끝에 다자간무역협상이 타결되면서 우리나라는 쌀을 제외하고 과거 수입을 제한하던 모든 농산물을 관세로 개방하게 되었다. 2001년에는 UR 협상 이후 새로운 다자간 무역협상인 도하개발아젠다(DDA)가 출범하여 당초 계획하였던 4년간의 협상시한을 훨씬 넘긴 지금까지 계속 논의 중에 있다.

한편 UR협상 타결 이후에 세계적으로 다자주의와 병행하여 지역주의가 빠른 속도로 확대되는 추세이다. 이에 따라 우리나라 정부는 지역주의 확산으로 인한 고립피해를 최소화하고 국가 전반의 시스템 선진화 및 경제체질을 강화한다는 목적 하에 선진통상국가 실현을 위한 수단으로 자유무역협정(FTA) 정책을 추진하기로 하였다. 우리나라는 1999년부터 칠레와의 FTA협상을 시작으로 2004년 4월부터 칠레, 2006년 3월 싱가포르, 2007년 6월 아세안(상품분야) 등 4건의 FTA를 체결하여 발효 중이다. 또한 2008년에는 미국, 아세안(서비스분야)과, 2010년에는 EU와 FTA협상이 타결되고 캐나다, 멕시코, 인도 등과도 FTA협상을 추진하고 있으며 이외에도 페루, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등과도 FTA체결을 위한 공동연구가 진행중에 있다.

시장개방 확대와 세계화 추세에 맞추어 우리나라도 농산물 시장 개방이 확대됨으로써 농림축산물 수입액이 생산액의 40%를 넘어서게 되었으며, 미미하지만 수출도 조금씩 늘어나고 있다(한국농촌경제연구원, 신농업 비전과 전략, 2009). 이와 같은 세계화는 국내에서의 경쟁뿐 아니라 국제 간 경쟁의 심화를 의미하며 그에 따라 세계시장에서의 경쟁력 강화가 중요한 과제로 대두되고 있다. 즉 세계시장에서 우리 농식품의 위상과 마케팅 전

략을 어떻게 마련하느냐에 따라 우리 시장을 외국농산물의 각축장으로 내어줄 수도 있고, 세계시장을 우리의 무대로 만들 수도 있는데 어느 것이든 농림수산업을 기반산업으로 하고 있는 농어촌 경제에 중대한 영향을 미치게 될 것이다.

1.2. 농어촌 인구의 감소와 고령화

전국 인구에서 시·군 단위 인구가 차지하는 비율은 1980년 55.9%에서 2005년 53.9%로 약간 감소하였다. 하지만 읍·면 단위 농어촌지역의 인구는 같은 기간 34.2%에서 18.2%로 빠르게 감소하고 있다. 특히 도시지역에서 인구증가가 뚜렷하게 나타나는데 이는 이촌향도형 인구 이동으로 농어촌지역의 인구 감소에 기인한 바가 크다. 즉 도시형 기초생활권의 인구 비율은 1980년 38.9%에서 2005년 66.3%로 크게 증가한 반면 도농연계형 및 농산어촌형 기초생활권의 인구는 26.9%에서 19.8%로, 그리고 34.2%에서 13.9%로 각기 감소하였다. 현재 추세가 지속된다고 가정하면 2019년 농어촌 기초생활권(도농연계형, 농산어촌형) 인구비율은 전체 기초생활권 인구의 20.6%에 불과할 것으로 전망된다(송미령외, 농어촌기초생활권의 전망과 정책과제, 2009).

2005년 도시형 기초생활권에 속하는 시·군의 평균 인구 규모는 39만 명 수준이나 도농연계형과 농산어촌형 기초생활권의 평균 인구 규모는 각각 11만 명 및 4만 명 수준에 불과하다. 이와 같은 추세를 연장하면 2019년 인구 3만 명 이하 기초생활권 시·군은 45개에 이를 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 2005년 현재 인구 2천 명 미만인 면 지역은 287개로 전체 면의 23.9%에 달하며, 현재 추세가 지속되면 2015년에는 전체면의 46.5%에 달하는 558개로 증가할 전망이다.

이와 같은 농어촌지역의 인구 감소는 고령화와 밀접한 관련이 있다. 한국의 근대화 과정에서 더 나은 교육 기회와 일자리를 찾아 젊고 생산성 높은 계층이 농촌을 떠나 도시로 이주하는 소위 '이촌향도(離村向都)형' 인

구이동이 지속된 결과이다. 2005년 기준으로 농촌에 거주하는 65세 이상 고령인구비율은 18.6%이다. 지역별로는 63개 시·군이 65세 이상 인구의 비중이 20%를 초과하는 초고령사회에 진입하였는데 모두 도농연계형 및 농산어촌형 기초생활권에 속한다. 도시형 기초생활권의 평균 고령화률은 8.2%이고, 도농연계형과 농산어촌형 기초생활권의 평균 고령화율은 각기 14.1% 및 24.0%로서 인구 감소만큼 고령화 정도에 있어서 격차도 심각한 수준이다. 이와 같은 농어촌지역의 인구 감소와 고령화는 지역경제 활성화를 위한 정책 대안의 내용을 크게 바꾸어놓을 것이다.

1.3. 경제생활권의 광역화와 지역정책의 패러다임 변화

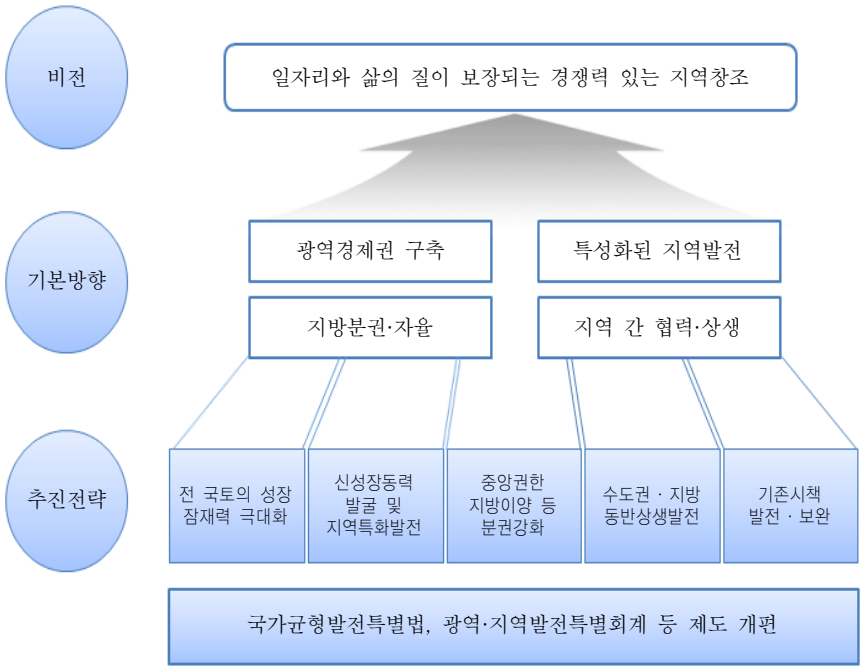
세계화와 고령화의 진전 등의 시대 변화에 부응하여 지역정책에서도 새로운 변화와 시도가 나타나고 있다. 즉 지역간 협력에 기반한 통합적 개발이 활성화되고 있는데 지역 간 협력을 통해 개별 행정 구역 중심의 지역개발 사업 추진에 따른 중복 투자의 방지, 지역 간 경쟁 심화에 따른 갈등해소, 생활권의 확대에 따른 광역 행정 서비스의 효율적 공급 등이 가능하다. 또한 지역 경쟁력 강화를 위해 지역개발 단위의 광역화가 보편화되고 있다. 기존 행정 구역을 넘어선 개발 단위의 공간적 확대 및 광역권 내 네트워킹 활성화를 통해 소위 '규모의 경제(economy of scale)', '네트워크의 경제(economy of network)'를 실현하고 있다. 이 밖에도 도농 통합과 행정구역의 개편이 세계 각국에서 활발하게 이루어지고, 지역발전 전략의 연성화와 다양화가 보편화되고 있다.

이와 같은 배경에서 2008년 7월 지역발전위원회는 <그림 2-1>과 같이 "일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조"라는 비전하에 광역경제권구축, 특성화된 지역발전, 지방 분권과 자율, 지역 간 상생 협력의 4대 기본방향을 설정하고 전국토의 성장 잠재력 극대화, 新성장동력 발굴 및 지역특화 발전, 행·재정 권한의 지방이양 등 분권 강화, 수도권·지방의 상생 발전, 그리고 기존 균형발전정책의 발전적 보완 등 5대 추진 전략을

포함하는 '新지역발전정책'을 마련하였다. '新지역발전정책'에서는 기초생활권(163개), 광역경제권(5+2, 7개), 초광역개발권(4+a)을 공간 단위로 설정하여 전국토의 성장 잠재력을 극대화하고, 지역의 특성화 발전을 실현하고자 하였다.

광역경제권은 지역의 경쟁력 강화를 목표로 5+2 광역권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권) 공간을 대상으로 한다. 광역권별로 발전 잠재력, 비전과 목표, 연계협력사업(선도산업, 인력양성, SOC등)을 담은 '광역경제권발전계획'을 수립하고 신설된 광역·지역발전특별회계의 광역계정을 통해 재정지원을 하고 있다. 초광역개발권은 서해안신산업벨트, 남해안선벨트, 동해안에너지·관광벨트, 남북교류접경지역벨트(4개 벨트)와 내륙벨트 등을 대상으로 국내 광역권 간, 일본·중국·러시아 등 인근 국가와 초국경적 연계·협력을 통해 국가 경쟁력 제고를 목표로 하고 있다.

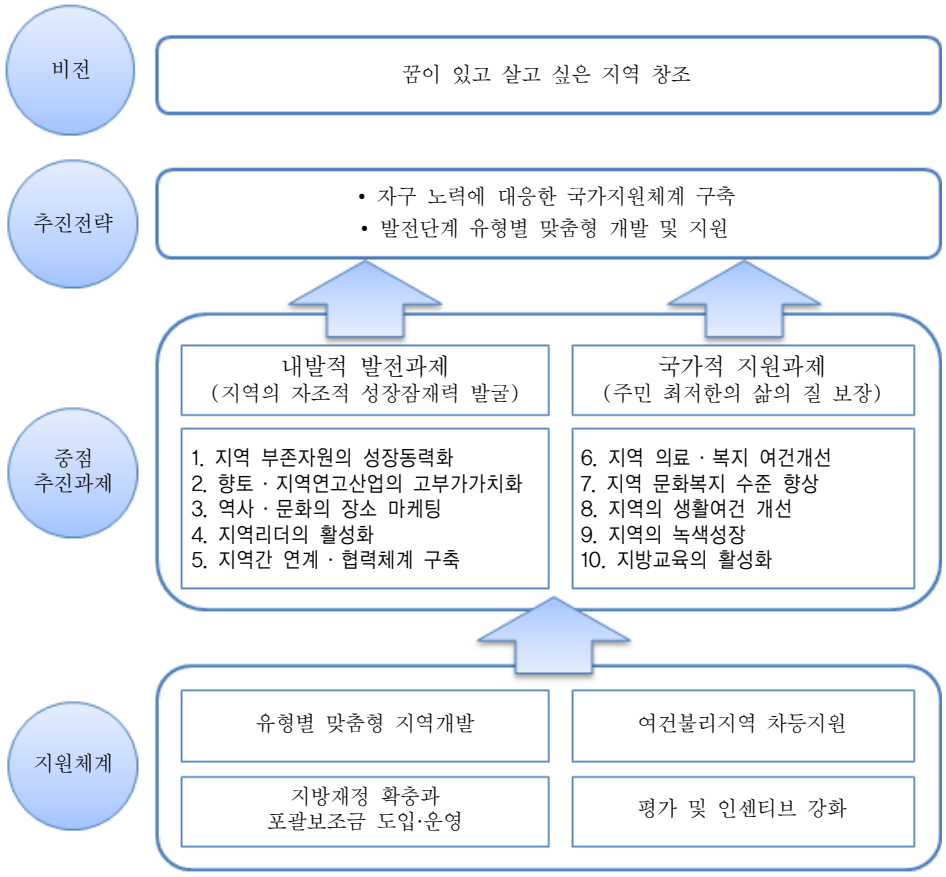
그림 2-1. 신(新)지역발전정책의 비전과 전략



자료: 최상철·송우경, 이명박 정부의 광역경제권 정책과 전략, 2009.

한편 농어촌지역을 포함한 기초생활권의 정책 목표는 163개 시·군을 대상으로 교육, 의료, 보건, 복지, 문화 등 국민의 기본적 삶의 질 수준을 향상시키는 데 있다. 기초생활권의 비전과 추진 과제는 <그림 2-2>와 같이 개별 시·군 또는 공동으로 '기초생활권계획'을 수립하고, 광역·지역발전특별회계의 지역계정을 통해 포괄보조금 형태로 재정적 뒷받침을 마련하는 것이다.

그림 2-2. 기초생활권의 비전과 추진 과제



자료: 최상철·송우경, 이명박 정부의 광역경제권 정책과 전략, 2009.

‘꿈이 있고 살고 싶은 지역창조’란 비전하에 자구노력에 대응한 국가지원 체계 구축과 발전단계 유형별 맞춤형개발지원이란 추진전략을 설정하였다. 중점추진 과제로는 ① 지역 부존자원의 성장 동력화, ② 향토·지역연고산업의 고부가가치화, ③ 역사·문화의 장소 마케팅, ④ 지역리더의 활성화, ⑤ 지역 간 연계·협력체제 구축 등 지역의 자조적 성장 잠재력에 기초한 내발적 발전 과제와 ⑥ 지역의료·복지 여건 개선, ⑦ 지역문화·복지수준 향상, ⑧ 지역의 생활 여건 개선, ⑨ 지역의 녹색성장, ⑩ 지방교육의 활성화 등 주민들의 최저한의 생활을 보장하기 위한 국가적 지원과제를 포함하고 있다(최상철 외, 2009) 교통·통신의 발달에 의한 경제·생활권의 광역화 추세와 함께 도입한 신지역발전정책의 추진은 농어촌지역에도 기회와 위기라는 두 가지 영향을 보다 강하게 미치게 될 것이다.

2. 경제·생활권의 광역화 실태[2]

2.1. 광역화에 따른 지역의 구조적 변화에 관한 논의

광역화는 사람이나 물자의 이동에 소요되는 시간이 단축된 결과, 공간적 장벽이 약화된 상황을 뜻한다. 이를 시·공간 압축(time-space compression)이라는 용어로 표현하기도 한다(Harvey, 1989). 이런 움직임의 증대를 낳는 요소로는 무엇보다 교통수단과 정보통신기술의 발달을 들 수 있다. 사람과 물자의 단기적 이동량 증대가 누적되면서 장기적으로는 주거지와 물자의 생산 및 공급 입지의 지역 간 이전이 초래된다. 그러한 일련의 과정을 거치면서 광역화는 지역을 구조적으로 변화시키고, 이것이 지역 간 특성의 차이로 귀결된다.

광역화가 지역에 따라 차별적인 영향을 발생시키는 메커니즘을 몇 가지

2 이 절의 내용은 1차 연도 보고서의 3장과 4장을 요약·정리한 것이다.

가설적인 논리로 구성할 수 있다. 첫째, 산업 부문 간 생산성 격차로 인해 부문 간 고용기회와 임금수준에 차이가 발생한다. 그 같은 부문 간 차이는 각기 지역에 입지한 부문 산업에 종사하는 이들의 소득 차이로 귀결되는데, 광역화 현상은 높은 생산성, 높은 소득, 풍부한 고용기회를 찾는 인구이동을 촉진한다. 그리하여 특정 지역에 산업 집중이 이루어지는 반면 인구가 유출된 지역의 산업 활동은 정체 또는 침체된다. 둘째, 그런 인구 밀집 현상에 수반하여 도시가 형성되고 교육, 문화, 의료, 복지 등 생활서비스 기능의 집적이 진행됨에 따라 2차적인 인구 집중이 유발되고 고차적 서비스 기능과 저차의 서비스 기능이 지역적으로 달리 분포하는 공간적 분화 현상이 나타난다. 셋째, 특정 지역에 서비스 기능과 경제활동이 집적될수록 지대가 상승하게 되므로 중심부에는 높은 지대를 지불할 수 있는 고소득 업종 및 고차 전문서비스 기능이 집적되고 지불 능력이 낮은 업종이나 저차 서비스 기능은 주변부로 압출된다. 그리하여 중심부와 주변부 간의 생산, 소비, 서비스 기능이 기능적으로는 연계되지만 공간적으로는 분업화되는 상태의 도시세력권이 형성된다. 광역화 현상은 이러한 도시세력권의 확대를 촉진시킨다[3].

광역화 현상이 지역별로 어떤 영향을 받는가라는 문제에 대한 이 같은 설명을 뒷받침할 수 있는 근거를 사람과 물자의 이동량 증대 현상 자체와 그런 이동량 증대의 지역적 분포를 확인함으로써, 우리나라에서도 상당한 수준의 광역화가 진행되고 있으며 그 결과는 지역에 따라 차별적인 영향을 가져올 것이라는 점을 알 수 있다.

---

3 '광역경제권'이라는 개념은 광역화 현상에 따라 확대된 도시세력권의 범위를 약 인구 500만 명 정도의 권역으로 설정하고 공간적 위계에 따른 기능 분화와 연계를 효율적으로 설정하자는 개념으로 이해할 수 있다.

2.2. 인적 통행과 광역화

국토 전체의 지역 간 통근·통학 통행량 가운데 대도시의 비중이 감소하는 반면 중소도시의 비중이 증가하였다. 중소도시를 중심으로 한 광역화 경향이 뚜렷하게 나타나고 있는 것이다. 2005년 기준으로 통행량 점유 비중은 중소도시와 대도시가 각기 60.6% 및 32.4%로 대부분을 차지하고 군 지역은 겨우 7.0%만 차지하였다.

전체적인 통근·통학의 흐름에 있어서 중소도시를 출발지로 하는 통근·통학 통행량은 2000년과 2005년 동안에 연평균 6.0% 증가하였다. 대도시를 출발지로 하는 통근·통학 통행량은 2.9%의 증가율을 보였으며, 농어촌의 군 지역을 출발지로 하는 통근·통학의 경우는 -1.7%로 오히려 절대 통행량이 줄어들고 있다. 한편 같은 기간 농어촌의 군 지역을 도착지로 하는 통근·통학 통행량은 8.6%의 높은 증가율을 보이고 있으며, 중소도시를 도착지로 하는 통근·통학 통행량 역시 5.0%로 전국 평균을 상회한다<표 2-1>.

이러한 현상은 우리나라 인구의 거주 지역이 중소도시를 중심으로 변화되는 과정에서 농어촌지역의 인구가 지속적으로 감소했음을 보여준다. 즉, 중소도시 거주 인구가 주변의 농어촌지역으로 통근·통학하는 형태로 농어촌 군 지역의 통근·통학 패턴이 변화하고 있음을 알 수 있다. 업무, 쇼핑, 여가 등을 목적으로 하는 업무·기타 통행에서 대도시와 중소도시의 비중은 각기 34.2%와 56.3%로 증가한 반면 농어촌의 군 지역 비중은 2001년의 13.7%에서 2006년에는 9.5%로 크게 감소하여, 업무·기타 통행의 광역화가 도시 중심으로 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

표 2-1. 정주계층 간 통근·통학 통행 증가율(2001～2006년)

구 분		도 착			출발 합계
		대도시	중소도시	군 지역	
출 발	대도시	3.2	2.6	4.5	2.9
	중소도시	3.3	8.0	12.2	6.0
	군 지역	-3.5	-2.1	2.5	-1.7
도착 합계		3.0	5.0	8.6	4.6

주: 1. 대도시(특별·광역), 중소도시(일반), 군 상호 간의 통근·통학 통행을 기준으로 함.
2. 대도시에 속하는 군지역의 경우 2000년, 2005년 모두 대도시로 포함하여 분석함.
3. 행정 구역은 2005연도를 기준으로 함.
자료: 통계청. 국가통계포털(kosis.kr); 인구주택총조사 표본자료(2%-2000년, 5%-2005년).

표 2-2. 정주계층 간 업무·기타 통행 증가율(2001～2006년)

구 분		도 착			출발 합계
		대도시	중소도시	군 지역	
출 발	대도시	4.3	3.5	-4.5	2.7
	중소도시	1.8	2.8	-4.4	1.5
	군 지역	-5.3	-4.4	-8.8	-5.7
도착 합계		1.5	2.2	-5.4	0.9

주: 1. 대도시(특별·광역), 중소도시(일반), 군 상호 간의 업무·쇼핑·여가 등의 통행을 기준으로 함.
2. 대도시에 속하는 군 지역의 경우 2001년, 2006년 모두 대도시로 포함하여 분석함.
3. 행정 구역은 2006연도 기준, 제주도의 경우 제주시와 서귀포시로 구분.
자료: 국가교통DB센터(www.ktdb.go.kr).

업무·기타 통행의 전체적인 흐름에 있어서 대도시를 출발지로 하는 업무·기타 통행과 중소도시를 도착지로 하는 업무·기타 통행의 증가가 다른 경우에 비하여 두드러진다<표 2-2>. 즉, 도시 간 업무·기타 통행이 전체적인 업무·기타 통행의 흐름을 주도하고 있다. 농어촌 군 지역의 통근·통학 패턴을 보면, 2001년과 2006년의 5년 동안에 농어촌을 출발지와 도착지로 하는 업무·기타 통행 인구가 연평균 −5% 이상의 빠른 속도로 감소하고 있다. 특히, 농어촌의 군 지역 상호 간의 업무·기타 통행 인구의 감소가 연평균 −8.8%로 두드러지며, 대도시, 중소도시와의 업무·기타 통행인구 역시 −4～−5%의 연평균 감소율을 보인다. 이는 업무, 쇼핑, 여가·위락 등

의 기능이 도시 지역에 집중되고 있는 가운데 농어촌지역의 기능은 약화됨으로써 농어촌지역의 도시 의존성이 심화되는 한 단면을 보여주는 것이라 할 수 있다.

2.3. 물적 통행과 광역화

농수축산물 물동량에서 군 지역과 중소도시의 비중은 증가하는 반면 대도시의 비중은 상대적으로 줄어들어 농수축산물 물동량 흐름의 광역화가 농어촌 중소도시를 중심으로 진행되고 있다. 2001~2006년 기간 중 농수축산물 물동량 점유 비중은 대도시가 24.2% 증가한 데 비해 군 지역과 중소도시는 각기 32.9% 및 29.4% 증가함으로써 두 정주계층이 전체 농수축산물 물동량 증가를 주도하였다. 농어촌 군 지역의 농수축산물 물동량 흐름의 구체적인 패턴을 보면 농어촌으로부터 반출되는 농수축산물 물동량은 대도시와 중소도시, 농어촌지역 등 모든 반입지에서 높은 증가세를 보였다. 반면 군 지역으로 반입되는 농수축산물 물동량은 농어촌과 중소도시로부터 반출되는 물동량의 증가가 높은 특징을 보여준다<표 2-3>.

표 2-3. 정주계층 간 농수축산물 물동량 증가율(2001~2006년)

구 분		도 착			출발 합계
		대도시	중소도시	농 촌	
출 발	대도시	10.2	4.8	-1.2	6.3
	중소도시	71.6	25.1	29.8	44.1
	농 촌	39.9	32.2	43.3	36.7
도착 합계		41.3	18.7	23.2	28.0

주: 1. 대도시(특별·광역), 중소도시(일반), 군 상호 간의 농수축산물 물동량을 기준으로 함.
2. 대도시에 속하는 군지역의 경우 2001년, 2006년 모두 대도시로 포함하여 분석함.
3. 행정 구역은 2006연도를 기준으로 하며, 제주도의 경우 자료 구득상 제외함.
자료: 국가교통DB센터(www.ktdb.go.kr).

표 2-4. 정주계층 간 공산품 물동량 증가율(2001~2006년)

구 분		도 착			출발 합계
		대도시	중소도시	농 촌	
출 발	대도시	35.2	21.2	13.9	25.8
	중소도시	50.6	9.5	22.1	24.1
	농 촌	94.5	40.8	96.5	63.4
도착 합계		48.5	15.8	28.6	28.0

주: 1. 대도시(특별·광역), 중소도시(일반), 군 상호 간의 제조업 공산품 물동량을 기준으로 함.
2. 대도시에 속하는 군 지역의 경우 2001년, 2006년 모두 대도시로 포함하여 분석함.
3. 행정 구역은 2006연도를 기준으로 하며, 제주도의 경우 자료 구득상 제외함.
자료: 국가교통DB센터(www.ktdb.go.kr).

한편 제조업을 중심으로 한 공산품 물동량에서 군 지역과 대도시의 비중은 증가하는 반면 중소도시의 비중은 상대적으로 줄어들어 공산품 물동량 흐름의 광역화가 농어촌과 대도시를 중심으로 진행되고 있음을 알 수 있다. 2001~2006년 기간 중 공산품 물동량 점유 비중은 농어촌 군 지역과 대도시는 각기 45.3% 및 37.6% 증가한 데 비해 중소도시는 상대적으로 낮은 수준인 연평균 20.0%의 증가율을 보였다. 제조업을 중심으로 한 공산품 물동량의 반입·반출의 전체적인 방향에 있어서 군 지역으로부터 반출되는 공산품 물동량의 증가가 압도적인 가운데 대도시로 반입되는 공산품 물동량의 증가가 두드러진 특징을 확인할 수 있다. 공산품 물동량 흐름의 구체적인 패턴에 있어서 2001년부터 최근 5년 동안의 공산품 물동량에서 농어촌 군 지역으로부터 반출되어 대도시와 군 지역으로 반입되는 물동량과 중소도시와 농어촌에서 대도시 지역으로 반입되는 물동량의 흐름이 공산품 물동량 흐름의 광역화 현상을 주도하고 있다<표 2-4>.

2.4. 광역화 수준별 지역 유형과 지역별 특징

광역화 수준은 지역별로 각기 달리 나타나고 있다. 인적·물적 통행을 기준으로 한 광역화 정도의 분석 결과를 살펴보면, 전체적으로 통근·통학 통

행, 업무·기타 통행 그리고 농수축산물 물동량의 증가에 있어 시지역이 군 지역보다 높은 증가율을 보여주고 있다. 이에 비해 공산품 물동량에 있어서는 군 지역의 증가율이 시 지역에 비해 매우 높은 특성을 찾을 수 있다. 이 중 특이할 만한 것은 군 지역의 경우에 평균적으로 업무·기타 통행량의 절대량이 감소하고 있다는 점이다.

인적 및 물적 통행량의 증가율이 높은 지역을 광역화 지역, 그렇지 않은 지역을 비광역화 지역으로 구분하면, 증가율 수준이 전국 평균을 하회하는 비광역화 지역의 경우 농수축산물과 공산품 물동량의 증가율에서 평균적으로 군 지역이 시 지역에 비해 높은 수준이다. 반면, 통근·통학과 업무·기타의 인적 통행에서는 평균적으로 시 지역이 농어촌 군 지역보다 높은 증가율을 보였다. 이들 광역화 정도를 분석하는 기준이 되는 변수들 간에는 연계성이 있는데 특히 통근·통학 통행량 증가율과 업무·기타 통행량 증가율 간에는 높은 정(+)의 상관관계가 존재하는 것을 확인할 수 있다.

인적 통행의 경우 국토 공간 전체가 수도권을 중심으로 하고 수도권과 인접한 강원 지역 및 충청권 지역, 그리고 비수도권의 대도시 및 그 주변 지역과 호남 및 경부고속국도 연접 지역을 중심으로 광역화 지역이 집중되어 있음을 발견할 수 있다. 반면 비광역화 지역은 대부분 지방 중소도시를 포함한 대부분의 시·군 지역으로 농어촌지역이면서 낙후지역이라는 특징이 있다.

통근·통학 등과 같은 규칙적인 일상생활의 광역화와 관련하여 도시화가 진행됨에 따라 통근·통학 통행의 절대 규모에 있어서는 대도시와 중소도시 등 도시 간 통행이 전체를 압도하는 가운데 중소도시를 출발·도착지로 하는 통행의 증가 추세가 나타나고, 농어촌지역의 통근·통학과 관련해서 중소도시 출발 - 농어촌 도착 통행이 크게 두드러지고 있는데 이러한 현상은 그동안의 농어촌 인구 감소와 통근·통학이라는 단기적 탐색 과정에서 주거환경이 나은 도시로 거주지를 이전하는 농어촌 인구가 지속적으로 증가하고 있음을 반영하는 것이다. 한편 업무, 쇼핑, 여가 등 비정례적인 통행의 광역화와 관련해서 대도시와 중소도시 등 도시 간 업무·기타 통행이 대부분이고 농어촌을 출발지와 목적지로 하는 업무·기타 통행은 크게 줄어들고

있다. 이러한 현상은 농어촌지역의 인구 규모 감소와 함께 중심 업무 기능, 쇼핑센터 등 상업 기능, 질 높은 문화·예술·레저 기능 등의 도시집적이 가속화됨으로써 농어촌의 정주기능이 급속히 약화되고 있음을 말해주는 것이라 할 수 있다.

그림 2-3. 인적 통행의 광역화·비광역화 지역의 분포

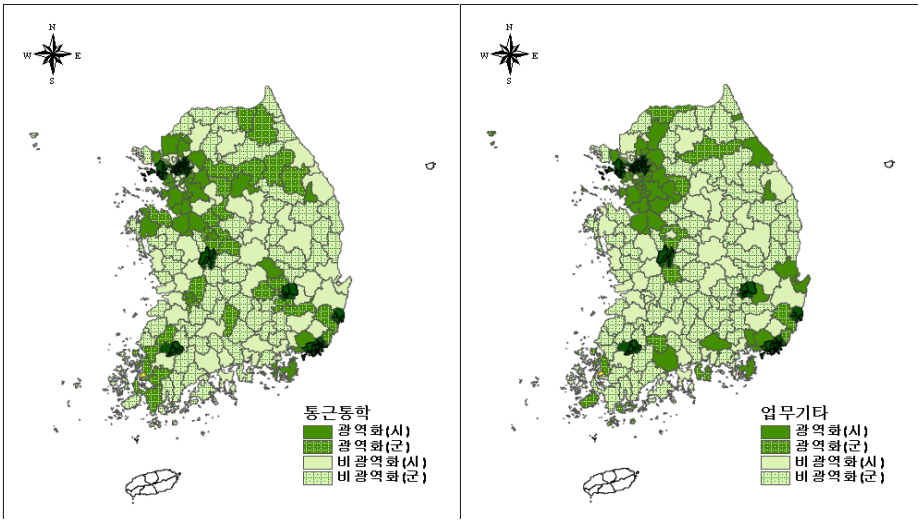
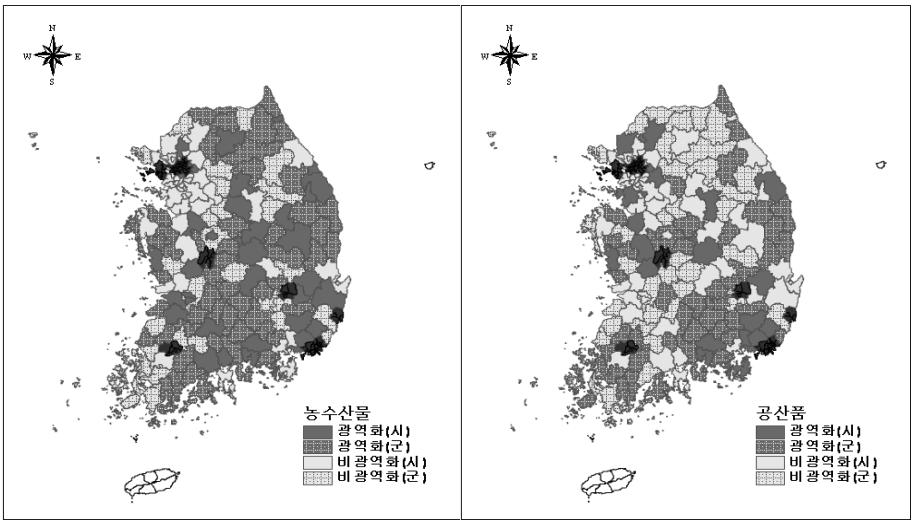


그림 2-4. 물적 통행의 광역화·비광역화 지역의 분포



물적 통행의 광역화 현상은 농어촌 군 지역에서 광범위하게 진행되고 있는데 특히 농수축산물 물동량의 반출·입을 기준으로 한 광역화와 비광역화 지역의 공간적 분포를 통하여 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 대체로 수도권과 부산·대구·광주 등 대도시의 영향을 강하게 받거나 광역 행정구역 내에 포함되는 군 지역, 일부 내륙 산악 지역과 전남의 서남해안 지역을 제외하고는 농수축산물 물동량의 유통이 활발하게 전개됨을 목격할 수 있다. 한편 공산품 물동량의 반출·입을 기준으로 한 광역화와 비광역화 지역의 특징은 비수도권의 광역시를 중심으로 한 인근 지역에서 공산품 물동량의 증가가 두드러진다는 점이다. 부산과 대구를 중심으로 하는 경남의 대부분 지역과 경북 지역, 경북 북부의 동해안 지역, 대전·청주를 중심으로 한 충청권 서해안과 내륙 지역, 광주를 중심으로 한 전남의 서남해안 지역 등에서 공산품 물동량 증가 현상이 현저하다. 또한 수도권에서도 외곽 지역을 중심으로 공산품 물동량의 증가가 두드러지게 나타나고 있다.

지금까지 전국 단위의 광역화 실태와 그 특징에 대해 분석한 1차 연도 연구 결과를 살펴보았다. 제조업 등 상대적으로 생산성이 높아 고소득을 획득할 수 있는 고용 기회가 집중된 지역으로 인구가 집적되어 도시가 형성된다. 이같이 인구가 집적된 도시 지역에 상업·업무, 교육·문화·예술과 여가·위락 등 각종 서비스 기능이 집적됨으로써 그곳을 중심으로 통근·통학, 업무·쇼핑·여가 등 인적 통행의 광역화가 진행되고 과소 도시로의 인구 집중을 초래하는 누적적 인과 과정이 작동하는 과정을 살펴보았다. 이 과정에서 농어촌 인구의 유출이 지속되어 농어촌지역의 인구 과소화가 심화되고, 인구 과소 지역에서는 정주 인구의 고령화가 급속하게 진전되며, 도시에 거주하면서 농어촌지역으로 출·퇴근하는 정주 패턴이 확산됨으로써 우리나라 정주 공간에서 직주 분리 현상이 광범위하게 진행되고 있다.

광역화의 영향을 정확하게 계측하기는 어렵지만 같은 농어촌지역이라도 수도권과 대도시 인근지역과 이들 지역에서 떨어진 일반 농어촌지역 간에는 인구 이동이나 생활 패턴, 산업 구조 등에 있어서 상당한 차이를 나타내고 있다. 1차 연도 연구에서 안성시, 강진군, 청송군 3개 시·군을 대상으로 농어촌의 광역화 실태와 영향을 분석한 결과를 정리하면 <표 2-5>와 같

다. 광역화에 편입된 수도권이나 대도시 인근 농어촌지역과는 달리 일반 농어촌지역은 상대적으로 인구 규모가 적고 빠르게 인구가 감소하고 있어서 과소화 마을이 나타나고 있다. 이는 지역의 산업 구조가 전통적인 농업에 크게 의존하는 데다 외지의 서비스를 이용하는 인구가 늘어나고 있어서 지역사회의 유지를 위한 소득원의 확보나 기초생활서비스 공급 기능이 크게 위축되고 있음을 알 수 있다.

표 2-5. 광역화 정도에 따른 농어촌지역의 특징 비교

구 분	광역화 지역 (수도권·대도시 인근 농촌)	비광역화 지역 (일반 농촌)
인구 이동	-인구 규모 크고 밀도가 높음 -지속적 인구 증가 및 대규모 마을 증가 -계속 거주자 비율이 낮고, 전출입자 수가 많음	-인구 규모가 적고 밀도가 낮음 -지속적 인구 감소 및 과소화 마을 증가 -계속 거주자 비율이 높고, 전출입자 수가 적음
생활 패턴	-직장과 거주지가 분리된 주민 많음 -입학생 중 졸업생 비율 높음 -인접 시·군간 통근·통학량 많음 -기초 서비스 부문 사업체 수가 많고 증가율 높음 -여가·문화 등 고차 서비스의 타지역 서비스 이용 많음	-직장과 거주가 분리된 주민 적음 -입학생 중 졸업생비율 낮음 -인접 시·군간 통근·통학량이 적음 -기초 서비스 부문 사업체 수가 적고 증가율 낮음 -가전 가구 등 중급 서비스의 타지역 이용이 많고, 여가·문화는 이용 않는 비중도 큼
산업 구조	-농가 비율이 적고, 농가 수 감소율 낮음 -농업의 복합화와 농가 중 농외 취업자 비율이 높음 -가공·유통 등 농산업 관련 사업체가 많고, 증가율 높음 -사업체 수가 많고, 사업체 및 종사자 수 증가율 높음	-농가 비율과 농가 수 감소율이 높음 -농업의 복합화와 농가 중 농외 취업자 비율이 낮음 -가공·유통 등 농산업 관련 사업체 수가 적고, 증가율 낮음 -사업체 수가 적고 사업체 및 종사자 수 증가율 낮음
지방재정	-지방 재정 및 1인당 지방세 규모가 큼	-지방 재정 및 1인당 지방세 규모가 적음
광역화 영향 인식	-긍정적으로 인식하는 주민이 많음	-부정적으로 인식하는 주민이 많음

3. 사례지역 분석: 광역화 현상의 지역 유형별 차이

3.1. 사례지역의 선정

이 절에서는 경기도 여주군, 전라북도 완주군, 그리고 경상북도 청송군의 3개 군을 사례 연구 대상 지역으로 선정하여 지역 현황, 지역개발 사업 추진 실태 등을 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다. 이 지역들은 사회·경제적으로 그리고 지방자치단체의 대응 측면에서 서로 다른 특성을 보이고 있어, 광역화 현상이 지역 특성에 따라 어떻게 전개되는지를 비교하기에 적합하다. 경기도 여주군은 서울 및 수도권과 아주 가까워 수도권 근처의 농어촌지역이 광역화로 인해 어떤 영향을 받고 어떤 대응을 하는지 살펴볼 수 있다. 전라북도 완주군은 비수도권 지역으로서 전라북도의 도청 소재지인 전주시가 바로 옆에 있다. 대한민국 인구의 25% 정도가 서울에 거주하고 있는 점을 고려한다면, 비슷하게 대도시에 인접한 농어촌지역이라도 수도권과 비수도권 간에 광역화의 영향은 서로 다르게 나타날 것이라고 가정해볼 수 있다. 마지막으로 경상북도 청송군은 다른 두 지역보다 교통여건이나 도시 접근성 측면에서 불리한 점이 많다. 청송군에서는 광역화와 관련하여 인구 유출이 지속됨에 따라 지역 경제 기반이 약화되는 문제점을 살펴볼 수 있을 것이다.

3.2. 사례지역의 개요

지역별로 유형 및 무형의 자원이 있으며, 이러한 부존 자원은 역사의 흐름 속에서 한 지역에 많은 영향을 주었다. 현재 각 지역의 사회·경제·문화·지리적 모습은 그러한 큰 역사의 흐름의 결과이며 미래의 지역상(地域像)을 그릴 수 있게 해주는 바탕이다. 사례지역의 부존 자원을 간략히 살펴보고, 각 지역의 미래의 모습을 엿볼 수 있는 지자체의 발전 방향을 살펴본다.

여주는 수도권 외곽에 위치하여 농어촌지역 가운데에서는 제조업이 발달한 편이다. 남한강 유역의 넓은 평야에서 쌀과 고구마 등 특산 농산물이 생산된다. 수도권과 연계하여 도자기나 대형 아웃렛 시장 등 공간적 이점을 이용한 새로운 2·3차 산업이 늘어나는 도농복합시라는 특징이 있다. 완주는 전주 외곽에 위치하여 독자적인 생활권을 형성하지는 못하지만 전주시의 배후지로 베드타운(bed town)이자 편리한 교통망과 낮은 지가를 이용한 제조업체가 많다. 청송은 도로 교통이 불편하여 독자적인 생활권을 형성하고 있지만 지역 내의 인구 및 시장 규모가 제한되어 있는 데다 최근 교통 여건이 좋아지면서 인근 안동시로의 통근·통학이 확대되고 있다. 주민 소득의 상당 부분이 유출되고 있으리라 짐작할 수 있다. 다만, 관내에 주왕산국립공원과 달기약수터 등의 풍부한 관광자원이 지역경제 활성화에 중요한 자원이자 기회가 될 수 있다.

경제권의 광역화 정도를 가늠하는 주변 도시와의 접근성은 사례지역마다 그 정도가 크게 다르다. 여주는 사례지역 중 서울특별시에 가장 가까운 곳에 위치한다. 서울시까지 고속도로로는 1시간 10분(83.6km), 그리고 국도로는 1시간 40분이 소요된다. 완주는 전라북도의 중앙에 위치하여 전주시를 둘러싸고 있으며, 도로는 전주를 중심으로 군산, 서울, 부산, 대구, 목포, 광주, 여수에 통하는 국도와 지방도가 있는 사통팔달의 교통 편리 지역이다. 청송은 경상북도 중동부 내륙에 위치하며, 기복이 있는 산악 지형이며 험준한 산악이 주변 지역과의 경계를 이루고 있다.

도시와의 접근성, 지역의 부존 자원 등 지역 여건에 따라 각 사례지역 지방자치단체의 지역발전 방향도 차이를 보인다<표 2-6>. 여주의 장점은 지역의 역사·문화·관광 자원이다. 이에 바탕을 둔 친환경적인 지역 브랜드를 형성하려 노력하고 있으며, 서울시와의 접근성이 유리하다는 이점을 살려 물류 중심지로 성장하려 노력하고 있다. 완주는 교통·물류의 중심지로서의 지리적 이점을 활용한 전북 지역의 산업 중심지로서의 장점이 있다. 또한, 근교농업과 녹색순환 농업을 중심으로 녹색 도시농업의 발달을 추진하고 있다. 청송은 오염되지 않은 천혜의 자연환경 등 관광 자원을 활용하여 전통문화를 재현하고 전통과 현대의 조화된 생활문화를 바탕으로 한 지역 문화관광에 주안점을 두고 있다.

표 2-6. 사례지역의 군정 발전 방향 및 부존자원

구 분	여 주	완 주	청 송
지역의 발전방향 ('10년)	과거와 미래가 공존하는 문화관광도시 여주 건설	완주미래 100년, '제2의 도약과 비상'을 준비함	녹색산업의 창조 청송, 그린관광 명품 청송
지역의 부존자원 및 장점	-풍부한 역사·문화·관광자원의 보유 -서울과 접근성 양호 -동남내륙권의 물류거점으로서 교통요충지 -청정지역으로서 친환경적 이미지 각인 -남한강유역의 개발잠재력 보유 -농축산물 및 특화작물의 브랜드 보유	-노령산맥과 호남평야의 접경지대에 위치한 교통·물류의 중심지 -탄소산업, 태양광산업, 부품소재산업으로 전북 경제의 중심지 -천혜의 생태 자연환경 지역으로 생태관광휴양 및 전원 주거지역의 발달에 유리 -근교농업과 녹색순환농업을 중심으로 녹색도시농업이 발달	-주왕산, 얼음골, 약수탕을 비롯한 천혜의 청정자연환경 -전통문화를 재현하고 전통과 현대의 조화된 생활문화를 다지는 지역문화축제 -과수 재배에 알맞은 일조량과 평균 이상(12℃)인 일교차

자료: 각 군청의 군정 업무 계획(2010) 및 중장기 발전 전략

3.3. 지역의 경제 규모

3.3.1. 총 인구 및 농가 인구 현황

세 지역 중 성장촉진지역[4]인 청송의 총 인구가 매우 적으며, 전년 대비 인구 감소율도 2%에 이른다<표 2-7>. 인구 밀도 역시 다른 두 지역에 비해 매우 낮다(32.5명/km^2). 사망자 수가 출생자 수보다 많고 전출자도 전입

4 '성장촉진지역'이란 생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역(「국가균형발전특별법」 제2조)을 일컫는다. 세 지역 중 청송만이 성장촉진지역이고, 나머지 두 지역(여주, 완주)은 일반 농산어촌이다.

자보다 많아 인구의 자연적 감소뿐 아니라 사회적 감소가 이루어지고 있다. 여주와 완주는 인구가 증가하는 양상을 보이고 있다. 두 지역 중 완주의 인구 증가율이 여주의 인구 증가율보다 두 배 정도 높다. 이는 완주 인구의 사회적 순유입이 여주의 그것보다 월등히 높기 때문이다. 이러한 현상은 택지 개발 등으로 대규모 인구 유입이 일어나고 그 결과 지역 간 이동량이 증가하는 광역화 현상이기도 하다(이동필 외, 2009).

사례지역의 농림업 종사자 수 및 농가 수는 전국적인 추세와 마찬가지로 감소하는 모습을 보여주고 있다<표 2-8>. 다만, 농림업에 특화된 지역으로 알려져 있는 청송군은 다른 두 지역은 물론 전국 평균보다 농가 수와 농가 인구의 감소율이 높다(전국 농가 수 감소율: 1.6%, 전국 농가 인구 감소율: 2.9%). 농어촌의 광역화에 따른 직주분리, 즉 주거는 인근의 중소 도시에서 하고 직장과 학업은 농어촌에서 하는 주거 및 통근·통학 패턴의 변화와 연관된 현상이라 할 수 있다.

표 2-7. 사례지역의 인구 성장률 및 유출입 현황(2008년)

단위: 명, %, 명, 명/km^2

구 분	총인구	전년 대비 인구 증가율	인구 밀도	출생자 수	사망자 수	전입	전출
여주	109,432	0.7	180	909	744	14,567	14,452
완주	85,773	1.4	105	877	776	15,527	14,897
청송	27,439	-2.0	33	172	328	2,722	3,152

자료: 각 군 통계연보(2010).

표 2-8. 사례지역의 농가 수 및 농가 인구 변화

단위: 호, %

구 분	여 주		완 주		청 송	
	'00년	'08년	'00년	'08년	'00년	'08년
농가 수	9,705	8,589	10,831	9,465	5,799	4,893
연평균 감소율		1.5%		1.7%		2.1%
농가 인구 수	32,592	25,551	33,596	27,702	14,562	11,060
연평균 감소율		3.0%		2.4%		3.4%

주: 연평균 감소율은 '00~'08년을 기준으로 산출하였음.
자료: 각 군 통계연보 중 '농림수산업' 부문

3.3.2. 지역 내 총생산

사례지역의 지역 내 총생산을 비교 분석하여 국민경제상에서 한 지역(시·도) 경제가 어느 수준에 있는지 파악할 수 있다[5]. 여주의 지역 내 총생산액(1조 7천억 원, 2006년)은 청송의 지역 내 총생산액(4천 7백억 원, 2006년)보다 3.6배 정도 높다<표 2-9>. 이러한 규모 차이는 여주가 수도권과 가깝다는 입지적 장점 이외에도 청송의 산업 구조가 농림업 중심인 점과도 연관이 있다고 판단된다. 그런데 1인당 지역 내 총생산의 변화를 살펴보면 2004년에는 여주군이 청송군에 비해 약 2,200만 원 정도 더 높았으나 청송군의 2006년 지역 내 총생산이 급격히 증가하면서 두 지역의 수준이 거의 비슷하게 되었다. 이 같은 변화는 청송군의 산업구조 자체가 변화했다기보다는 2006년부터 사과를 중심으로 한 지역특화농업 정책을 적극적으로 펼친 결과일 가능성이 크다.

지역별로 지역 내 총생산의 구성을 살펴봄으로써 각 지역의 산업의 다양성이나 특화된 부문 등의 산업 구조를 알 수 있다. 여주와 청송의 2006년도 지역 내 총생산 및 각 부문별 비중은 아래 <표 2-10>과 같다.

표 2-9. 사례지역의 1인당 지역내총생산(GRDP)

단위: 백만 원

구 분		2004년	2005년	2006년
여주	GRDP	1,626,000 (1.2)	1,728,000 (1.1)	1,701,000 (1.1)
	1인당 GRDP	15.6	16.6	16.2
청송	GRDP	406,000 (0.8)	378,000 (0.8)	473,000 (0.7)
	1인당 GRDP	13.4	12.9	16.5

주: 괄호 안은 각 사례지역의 지역 내 총생산(GRDP)이 상위 행정 구역(여주군의 경우 경기도, 청송군의 경우는 경상북도)의 지역 내 총생산에서 차지하는 비중임.
자료: 각 도 통계실

5 전라북도의 지역 내 총생산이 2010년 12월말에 집계되는 관계로 본 연구에서는 여주군과 청송군의 자료만을 분석한다.

표 2-10. 사례지역의 지역 내 총생산 구성(2006년)

단위: 십억 원, %

구 분	여주군		청송군	
	GRDP	비율	GRDP	비율
농림어업	183.0	10.8	194.3	41.1
광업	1.2	0.1	2.8	0.6
제조업	419.5	24.7	4.6	1.0
전기가스수도업	24.5	1.4	1.5	0.3
건설업	208.4	12.3	22.0	4.6
도소매업	41.7	2.5	13.9	2.9
음식숙박업	38.9	2.3	3.3	0.7
운수창고업	29.6	1.7	6.6	1.4
통신업	41.9	2.5	7.9	1.7
금융 및 보험업	49.0	2.9	14.0	3.0
부동산임대사업서비스업	170.7	10.0	11.5	2.4
사업서비스업	NA	NA	3.6	0.8
공공행정, 국방 및 사회보장	111.2	6.5	118.0	24.9
교육서비스업	91.7	5.4	35.8	7.6
보건 및 사회복지사업	37.3	2.2	8.0	1.7
예술, 스포츠 및 여가 서비스업	NA	NA	5.3	1.1
기타서비스업	80.7	4.7	6.7	1.4
순생산물세	171.8	10.1	13.4	2.8
지역 내 총생산(시장가격)	1701	100	473	100

주: NA는 해당 연도에 통계적으로 집계되지 않았음을 의미함.
자료: 각 도 통계실

여주의 2006년도 지역 내 총생산액은 1조 7천억 원으로 이 중 24.7%가 제조업(4천 1백 9십억 원)에서 생산되고 있다. 제조업 다음으로 큰 비중을 차지하는 산업은 건설업(12.3%), 농림어업(10.8%), 부동산임대사업서비스업(10.0%)으로서 상위 4업종이 전체 지역 내 총생산의 약 60% 정도를 차지하고 있다. 주목할 만한 점은 여주는 생산물세가 지역 내 총생산에서 차지하는 비중이 비교적 높은데(10.1%), 이런 높은 생산물세는 지방세 수입으로 전환되며 비교적 안정적이고 높은 지방 재정자립도에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다.

청송의 2006년도 지역 내 총생산액은 약 4천 7백억 원이다. 청송의 지역 내 총생산액 중 큰 비중을 차지하는 상위 산업 분야는 농림어업(41.1%, 1천 9백 4십억 원)과 공공행정, 국방 및 사회보장(24.9%, 1천 1백 8십억 원)으로서 단 두 부문만으로도 상위 누적 비중 60%를 차지하는 단조로운 산업 구조를 보이고 있다.

3.3.3. 사업체 및 종사자 수 현황

광역화 현상에는 인구 증감과 함께 지역 간 사람, 물자 등의 이동량 증가를 꼽을 수 있는데 이런 현상의 조건이 되는 변수는 사업체 입지 변화를 나타내는 총사업체 수 및 총 종사자 수이다<표 2-11>. 여주의 사업체 수와 종사자 수의 증가율은 비슷하나, 완주에서는 종사자 수의 증가율이 사업체 수의 증가율을 크게 상회하고 있다. 이러한 점은 <표 2-7>에 나와 있는 것처럼 전입이 전출보다 많은 완주 인구의 사회적 증가를 보여 준다. 완주의 활발한 인구 유입 및 그에 따른 내수 시장의 활성화는 중장기적으로 보면 지역 경제 활성화의 중요한 기초 요인으로 작용할 것이다. 청송은 다른 지역과 달리 총 사업체 수가 지속적으로 감소하는 추세를 보이며, 2000년부터 2008년까지의 연평균 감소율은 약 2.1%이다. 특히 지난 9년 동안 약 380여 개의 사업체가 감소했다.

표 2-11. 사례지역의 사업체 및 종사자 수 변화

단위: 개소, 명, %

구 분	총사업체 수(개)			총종사자 수(명)		
	'00년	'08년	연평균 증가율	'00년	'08년	연평균 증가율
여 주	6,116	7,139	2.0	28,371	32,885	2.2
완 주	4,082	4,347	0.8	21,193	30,165	4.5
청 송	2,378	1,996	-2.1	7,783	8,138	0.6

주: 사업체 기초 통계는 법인 형태로 등록되어 있는 사업체만을 집계하고 있음. 따라서 본 표에서는 전체 종사자 수 대비 비중이 작은 농림업 사업체는 제외하고 계산하였음. 농림업과 관련한 자료는 <표 2-8>을 참조.

자료: 사업체 기초 통계

산업체 구성도 지역별로 차이를 보이고 있다<표 2-12>[6]. 주변 지역과의 접근성이 가장 낮은 청송은 인구 유출로 인하여 내수 시장의 기반이 빠르게 약화되는 과정에 있다. 청송의 '도매 및 소매업'과 '숙박 및 음식점업'의 종사자 수 비중의 감소가 두드러진다. '도매 및 소매업'의 경우, 표에는 제시되지 않았지만 타 지역과 달리 청송은 사업체 수도 비교적 많이 감소했다(795개 → 481개). 청송군의 내수 기반 약화는 차량 소유 증가에 따른 개인의 기동성 증대 및 도로 교통망의 개선에 따른 것으로 풀이된다. 청송군의 경우 대도시와의 접근성은 타 지역보다 낮지만, 서비스 이용 면에 있어서는 일부 기초적인 서비스 분야를 제외하고는 고가 제품의 구입이나 전문적인 진료는 안동시와 같은 주변 지역을 이용하고 있다.

6 '전문과학기술서비스'의 '00년의 비중이 0%로 표시된 것은 당해 연도에 집계되지 않았기 때문이다. '전문과학기술서비스'는 '00년도에는 '사업시설관리서비스' 항목에 포함되어 있었다.

표 2-12. 사례지역의 업종별 종사자 수 현황

구	분	여 주		완 주		청 송	
		'00년	'08년	'00년	'08년	'00년	'08년
광업	비중	0.1	0.1	0.4	0.2	0.4	0.3
	종사자 수	31	38	95	72	28	28
제조업	비중	25.4	22.2	43.2	43.3	5.3	4.0
	종사자 수	7,260	7,330	9,219	13,138	413	328
전기가스중기 및 수도사업	비중	0.3	0.2	0.4	0.6	0.5	1.6
	종사자 수	82	56	79	179	41	128
하수폐기물처리환경복원	비중	0.0	0.9	0.0	0.1	0.0	0.4
	종사자 수	0	296	0	43	0	31
건설업	비중	7.2	5.0	2.0	2.9	6.2	10.1
	종사자 수	2,068	1,637	437	894	483	829
도매 및 소매업	비중	13.7	13.8	10.5	7.6	18.7	11.1
	종사자 수	3,903	4,562	2,240	2,313	1,466	912
운수업	비중	3.5	4.0	3.7	4.2	2.3	2.2
	종사자 수	995	1,314	796	1,273	180	183
숙박 및 음식점업	비중	12.8	12.2	10.3	8.3	18.1	14.1
	종사자 수	3,649	4,026	2,200	2,526	1,412	1,158
출판정보통신업	비중	0.8	0.6	1.5	1.2	1.6	1.3
	종사자 수	237	209	325	366	127	108
금융 및 보험업	비중	3.4	2.8	2.0	1.1	4.4	4.2
	종사자 수	965	934	420	319	346	345
부동산업 및 임대업	비중	1.2	2.3	1.0	1.0	0.3	0.1
	종사자 수	350	773	208	302	21	8
전문과학기술서비스	비중	0.0	2.3	0.0	3.5	0.0	0.8
	종사자 수	0	769	0	1,065	0	62
사업시설관리서비스	비중	2.6	2.0	0.8	3.5	0.7	0.2
	종사자 수	738	660	167	1,057	54	17
공공행정 및 사회보장행정 서비스	비중	7.4	4.7	4.0	3.0	23.2	30.4
	종사자 수	2,111	1,544	860	924	1,816	2,505
교육서비스업	비중	7.3	8.6	10.0	8.6	7.2	7.1
	종사자 수	2,082	2,848	2,126	2,622	560	585
보건사회복지서비스	비중	2.5	5.6	3.5	6.2	2.7	4.8
	종사자 수	723	1862	737	1,894	214	110
예술스포츠여가관련서비스	비중	5.1	6.8	1.3	0.8	1.6	1.3
	종사자 수	1,465	2,249	274	243	124	110
협회 및 단체수리기타개인 서비스업	비중	6.0	5.4	4.7	3.1	6.4	4.9
	종사자 수	1,712	1,778	1,010	934	498	406
총 종사자 수		28,371	32,885	21,193	30,164	7,783	8,138

자료: 각 군 통계연보, 사업체 기초 통계

대도시 주변에 위치한 중소도시 간에도 경제권 광역화에 따른 영향은 다를 수가 있다. 여주는 수도권 인구의 유입을 위한 주민의 주거 시설과 관련이 높은 '부동산업 및 임대업', '교육서비스업', '예술·스포츠·여가 관련 서비스업' 등의 비중이 높아졌다. 여주의 '예술·스포츠·여가 관련 서비스업'의 증가는 지역적 특색인 도자산업의 부흥에 따른 것이다. 여주의 도자산업은 2001년부터 개최된 세계도자비엔날레를 계기로 활성화되고 있으며, 외지인에 의한 관광 수입 증대에 많은 기여를 하고 있다.

완주에서는 지역 내의 많은 제조업체들(종사자 수 비중: 43%)과 연관성이 많은 '운수업', '사업시설 관리 서비스업'의 비중이 높아졌다. 호남권의 산업은 군산, 익산, 전주를 중심으로 기계산업과 정밀기계산업이 집적되고, 광주에서는 금형·소재 기업들의 집적도가 점차 높아졌기 때문이다(김영수 외, 2008).

3.4. 지방자치단체의 예산 구조 및 개발 사업 현황

3.4.1. 예산 구조

2010년 예산 규모를 살펴보면, 사례지역 중 완주의 예산이 4천 1백억 원으로 그 규모가 가장 크다. 계정과목을 일반회계와 특별회계로 구분하여 살펴보았을 때, 특별회계의 비중이 상대적으로 높은 지역은 완주이다(27.07%). 예산규모가 제일 작은 청송이 지방재정자립도[7] 역시 가장 낮다 <표 2-13>. 예산의 세입 구조를 지역별로 살펴보면, 세 지역 모두 국고보조금의 비중이 상당히 높다는 점(27~31%), 여주의 지방세 수입 비중이 타 지역에 비해 높은 점(19.6%), 그리고 청송의 지방교부세의 비중이 높다는 점(47.5%) 등이 특징이라 할 수 있다<표 2-14>.

---

7 재정자립도: 자체수입(지방세(지방교육세제외)+세외수입)/예산규모

사례지역에서 국고보조금의 비중이 상당히 높은 점이 자치단체의 자율적인 재정 운영을 가로 막을 수 있는 여지는 많지만, 여주는 높은 재정 자립도로 청송은 높은 비중의 지방교부세로 그나마 지역개발에 필요한 사업을 촉진하고 있다. 이러한 자율적인 재정 운영에 대한 대책 역시 광역화와 연관된 각 지역의 상이한 입지 조건에 따른 결과물이라 할 수 있겠다.

표 2-13. 사례지역의 예산 규모(2010년)

단위: 백만 원, %

구 분	여 주	완 주	청 송
세입세출예산총액	376,435	410,817	210,848
일반회계	274,536 (88.5)	376,835 (72.9)	186,620 (91.7)
특별회계	101,899 (11.5)	33,982 (27.1)	24,228 (8.3)
재정자립도	40.5%	30.7%	15.9%

자료: 각 군 세입세출예산서 (2010년)

표 2-14. 사례지역의 세입 구조(2010년)

단위: 백만 원, (%)

구 분	여 주	완 주	청 송
지방세수입(A)	73,670 (19.6)	46,719 (11.4)	6,342 (3.0)
세외수입(B)	66,478 (17.7)	63,713 (15.5)	30,422 (14.4)
지방교부세(C)	67,400 (17.9)	134,666 (32.8)	100,189 (47.5)
조정교부금 및 재정보전금(D)	16,958 (4.5)	2,976 (0.7)	2,500 (1.2)
보조금(E)	151,928 (40.4)	142,742 (34.8)	71,395 (33.9)
국고보조금	118,287 (31.4)	116,591 (28.4)	58,469 (27.7)
시,도비보조금	33,641 (8.9)	26,151 (6.4)	12,925 (6.1)
지방채 및 예치금회수(F)	0 (0.0)	20,000 (4.9)	0 (0.0)
총세입(A+B+C+D+E+F)	376,435 (100)	410,817 (100)	210,848 (100)

자료: 각 군 세입세출예산서 (2010년)

보조금은 지방세와 같은 일반 재원과는 달리 용도와 각종 수행 조건 등을 지정해서 교부하는 특정 재원이므로 자금의 집행에 대하여 감독과 통제를 받을 의무가 있으며 집행 결과에 대해서는 감독 기관의 승인이 필요하다. 이러한 세입 비중이 많아질수록 지방자치단체의 재정은 경직된다. 이에 반하여, 지방교부세는 자율성 측면에서는 지방 재정을 유연하게 한다. 「지방교부세법」 제1조에 따르면, 지방교부세제도는 국가가 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 특별한 용도의 지정 없이 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방 행정의 건전한 발전을 기한다고 한다. 따라서 재정자립도가 약한 지역은 국가로부터 지방교부세를 받아 지방자치단체에 필요한 재원을 보장하고 국가와 지방자치단체 간의 재정력의 균등화를 꾀할 수 있다. 사례지역 중 지역 내 총생산의 규모가 가장 작고 그렇기 때문에 지방세수입이 약한 청송이 다른 지역과 비슷한 국고보조금을 받는 대신 상대적으로 지방교부세를 많이 받음으로써 재정 운영에 유연성을 가지고 있는 것으로 파악된다.

예산의 세출 구성을 살펴보면, 각 사례지역별로 주안점을 두는 부분에서 차이점을 발견할 수 있다<표 2-15>. 각 지역별로 타 지역에 비해 세출 비중이 현저하게 높은 항목을 살펴볼 수 있다. 여주의 경우, 환경보호, 수송 및 교통, 국토 및 지역 개발에, 완주는 산업·중소기업과 국토 및 지역 개발 부분에, 청송은 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산 부문에 많은 비중을 두고 있다.

여주와 청송 모두 환경보호에 많은 예산을 들이고 있으나, 광역화의 영향과 결부시켜 본다면 두 지역의 환경 보호는 서로 다른 의미가 있다. 여주는 정주 시설 기반에 소요되는 '상하수도 및 수질'에 환경보호예산의 96.1%를 사용하는 반면 청송은 같은 부문에 환경보호예산의 91.5%를 사용한다. 즉, 환경보호예산의 나머지 부문인 '폐기물' 및 '대기' 부문에 청송이 더 높은 비율로 지출한다는 것인데, 이는 깨끗한 자연 환경을 관리하여 관광산업을 부흥시키고자 하는 청송군의 군정 방향과 일치하는 부분이라 하겠다.

표 2-15. 사례지역의 세출 구조(2010년)

단위: 백만 원, %

구 분	여 주		완 주		청 송	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
일반공공행정	16,801	4.5	25,062	6.3	15,396	7.3
공공질서및안전	2,767	0.7	11,941	2.9	3,388	1.6
교육	1,520	0.4	5,227	1.3	2,164	1.0
문화및관광	11,367	3.0	13,906	3.4	16,986	8.1
환경보호	83,927	22.3	37,140	9.0	32,738	15.5
사회복지	61,462	16.3	76,275	18.6	28,489	13.5
보건	3,343	0.9	5,055	1.2	4,745	2.3
농림해양수산	46,326	12.3	63,615	15.5	45,583	21.6
산업·중소기업	643	0.2	30,250	7.4	1,394	0.7
수송및교통	40,403	10.7	29,003	7.1	8,477	4.0
국토및지역개발	58,843	15.6	59,916	14.6	16,899	8.0
예비비	3,723	1.0	5,065	1.2	3,153	1.5
기타	45,310	12.0	47,362	11.5	31,436	14.9
합 계	376,435	100.0	409,817	100.0	210,848	100.0

자료: 각 군청 2010년도 세입세출 예산서.

3.4.2. 농업·농촌 개발 사업의 개요

예산 규모가 작은 청송이 농림해양수산 부문의 지출 비중이 큰 것과 일맥상통하게, 농업·농촌 개발 사업비[8]의 규모 역시 다른 두 사례지역보다 크다. 각 사례지역의 2010년도 업무 추진 사업 중 농업 및 농촌 개발 관련

8 농업·농촌 개발 사업비의 재원은 국비, 도비, 군비, 그리고 민간 자부담이기 때문에 이 개발 사업비의 총합이 반드시 예산금액과 일치하는 것은 아니다.

사업만을 따로 구분하여 다섯 가지 유형별[9]로 계산된 2010년 사업비를 확인할 수 있다<표 2-16>.

청송의 경우, 농업·농촌 개발 사업비 중 약 90%가 농촌 관광 사업에 할당되었다. 개별 사업을 살펴보면, '주왕산 종합휴양레저·관광단지 조성사업'에 전체 농촌 관광 사업비의 80% 정도(3백 6십여억 원)가 투입되었다. 광역화에 따라 정주 기반이 약화되고 산업입지 조건으로서도 불리한 청송이 자연 환경을 이용한 관광 부문에 투자하는 것은 지역적 특성을 고려한 우월 전략이라 할 수 있겠다. 다만, 앞절의 사업체 기초 통계를 근거로 제시한 '숙박 및 음식업점' 종사자 수가 감소하는 부분은 관광산업의 발전과는 대립되는 상황이다. 이는 자연 환경이 관광업의 자연적인 인프라라면, '숙박 및 음식업점'은 관광업의 인공적 인프라라 할 수 있기 때문이다.

완주의 소득 보전·소득원 개발·지역 브랜드 육성 사업의 비중이 높은 것은 전북 미래 첨단과학기술 전진기지로 육성될 '완주테크노밸리 조성 사업'(2009~2012년, 총 4,200억 원의 사업비)의 2010년 사업비가 600억 원이기 때문이다. 농업 및 농촌 개발과 관련이 적은 과학기술단지 조성을 포함시킨 이유는 완주의 중장기 발전 전략에 포함되어 있는 테크노밸리 조성 사업의 큰 비중 때문이다. 이 단지는 탄소, 태양광, 복합소재, 2차 전지 등 특화형 첨단산업의 중심지로 탄생하여 완주의 녹색성장을 이끄는 주요 엔진역할을 할 것이다. 완주의 과학기술단지 조성은 이 지역의 '산업·중소기업' 항목의 높은 세출(3백억 원, 7.4%)과도 연관이 있다.

---

9 사례지역의 2010년도 '군정 주요 업무추진계획' 중에서 농업 및 농촌 개발과 관련이 있는 사업을 추려본 연구의 세부 연구와 내용이 유사한 항목으로 구분하였다. 그렇기 때문에 각 군청 내에서도 (친환경)농정과, 새마을경제과, 지역개발과, 문화관광과, 그리고 농업기술센터의 사업이 다수 포함되어 있다. 단, 농업경영지원 및 농가소득안정과 직접적인 연관성이 있는 사업은 제외하였다. 예를 들어, 청송의 경우 문화관광과의 '주왕산 관광지 외자유치'사업은 농촌관광사업 항목에 포함하였으나, 친환경농정과의 '고품질 과실 생산자재 및 기능성 자재 지원' 사업은 제외하였다.

표 2-16. 사례지역의 농업·농촌 개발 사업비(유형별, 2010년)

단위: 백만 원

구 분	여 주	완 주	청 송
생산 및 유통 개선 사업	7,654	9,274	37,673
인력 육성 사업	140	147	300
소득 보전·소득원 개발·지역 브랜드 육성 사업	4,884	62,025	6,823
생활환경 개선 사업	13,368	21,897	12,586
농촌 관광 사업	14,625	13,117	443,165
합계	40,671	106,460	500,547

자료: 각 군 군정주요업무추진계획(2010년)을 재구성한 것.

여주는 농업· 농촌 개발 사업비의 비중이 타 지역에 비해 비교적 고른 편이다. 특히, 인구 유입에 따른 생활환경 정비 사업이나 수도권 인구의 농촌 체험 수요에 부응하는 농촌 관광 등에 많은 비중을 두고 있다.

각 유형별 사업들의 재원 조달 방식은 대부분 지방자치단체로부터의 조달이 많다<표 2-17>. 세 지역 모두 '생산 및 유통 개선', '인력 육성', '소득 보전·소득원 개발·지역 브랜드 육성' 부문에서 전체 사업비 중 도비 및 군비가 차지하는 비중이 가장 크다. 개발 사업의 이익이 개별 시설물이나 개량된 상품의 개인 생산자를 넘어서서, 공공 부문까지 전달 가능한 생활환경 개선 사업이나 농촌관광산업에 국가의 보조금이 지급된다. 재정자립도가 약한 청송은(15.9%) 광역화에 따른 상대적 손해를 보상하기 위해 농촌관광에 주안점을 두면서 사업비의 조달은 민간 자본 부담 방식(민간 자부담: 77%)으로 하고 있다. 여주의 생활환경 개선 사업 부문에서의 높은 국비 재원 조달 방식은 '거점면 소재지 마을종합개발사업(49억 원)' 및 '해바라기권역 농촌마을 종합개발사업(15억 원)' 때문이다. 완주의 농촌관광 부문에서의 높은 국비의 비중은 '고산문화경관테마장터조성사업(30억)', '무궁화전시박물관조성(10억)', '만경강생태문화공간조성(10억)', 그리고 '한우테마파크조성사업(10억)' 등의 이유 때문이다.

표 2-17. 사례지역의 농업·농촌 개발 사업비(재원별, 2010년)

단위: 백만 원, %

구 분		국비		도비 및 군비		민간 자부담		합 계
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	
생산 및 유통 개선	여주	2,968	39.3	3,104	41.1	1,582	20.9	7,654
	완주	1,917	20.7	5,922	63.9	1,435	15.5	9,274
	청송	15,492	41.1	20,959	55.6	1,222	3.2	37,673
인력 육성	여주	15	10.7	125	89.3	0	0.0	140
	완주	60	40.8	87	59.2	0	0.0	147
	청송	0	0.0	200	66.7	100	33.3	300
소득 보전·소득원 개발·지역 브랜드 육성	여주	1,542	31.6	2,132	43.7	1,210	24.8	4,884
	완주	549	0.9	61,356	98.9	120	0.2	62,025
	청송	1,655	24.3	3,871	56.7	1,297	19.0	6,823
생활환경 개선	여주	9,224	69.0	4,092	30.6	52	0.4	13,368
	완주	5,076	23.2	16,587	75.8	234	1.1	21,897
	청송	6,921	55.1	3,753	29.9	1,912	15.2	12,586
농촌 관광	여주	5,550	37.9	9,075	62.1	0	0.0	14,625
	완주	7,206	54.9	5,911	45.1	0	0.0	13,117
	청송	40,106	9.0	63,259	14.3	339,800	76.7	443,165

자료: 각 군 군정주요업무추진계획(2010년)을 재구성한 것.

3.4.3. 사례지역의 지역개발 사업[10]

여기에서는 사례지역의 개발 사업 중 광역화로 인해 지역 경쟁력을 유발할 수 있는 부문에 대해서 지역 간 연계·협력 사례를 중심으로 살펴본다. 대상 사업은 도자기 생산에 유리한 지질 조건을 이용하는 여주의 도자 산업, 지역 경제 활성화를 내부로부터 이끌어내기 위한 완주의 지역경제순환센터, 그리고 전국화된 브랜드 농산물를 이용한 체험 관광을 테마로 한 청송의 BYC(봉화, 영양, 청송) 연계 협력 사업이다.

10 지역개발 사업에 관한 서술은 각 군청에서 발간하는 '군정 주요 업무추진계획'을 참조로 하였다.

첫째, 여주는 예로부터 지질 조건(물에 철분이 섞이면 안 되며, 소나무가 많아야 하고, 또한 흙(고령토)도 좋아야 함)이 도자기 생산에 최적으로서, 고려 시대에 백자 도예지가 있었다. 도자진흥재단에서 실시한 도자 센서스에 따르면 전국적으로 1,879개 업체에 7천여 명이 종사하고, 이 중 884개(47.9%)의 업체가 경기도(이천, 여주, 광주 등)에 집중해 있다. 하지만 연매출 3천만 원 미만의 영세업체가 60% 이상을 차지하고, 기술의 공유나 소지-전사-소성 등 분야별 협업 시스템이 취약한 점이 도자산업의 부흥에 걸림돌이 되고 있다.

도자산업 개발 사업은 도자기가 문화재(cultural goods)라는 속성 때문에 단순히 경제성만 고려한다든지 행정적인 지원만 이루어져서는 그 효과를 충분히 기대하기가 어렵다. 그렇기 때문에 자금력이 있는 행정 조직인 여주군은 자체적으로 혹은 한국도자재단과 협력하는 연계 사업을 추진하고 있다.

여주군의 자체 사업은 지역경제과와 문화관광과 소관으로 산업기반 구축, 지역축제, 그리고 지역 관광과의 연계를 주제로 하는 사업들이 많다. 그 중 대표적인 것으로는 '경기도 세계 도자 비엔날레'로서 2001년부터 격년제로 개최되는 도자 분야의 세계 최고 행사이다. 2009년 여주·이천·광주 세계도자기엑스포 행사장에서 펼쳐진 비엔날레는 총사업비 8억 원을 들여 100만여 명의 관람객을 유치하였다. 이와 연계한 지역 사업 중 하나인 '역사를 따라가는 여강(驪江)길'은 여주의 자연과 문화·역사 자원을 관광객들이 배우고 체험할 수 있는 강변길에서 비엔날레가 있는 4월과 진상 명품 축제가 있는 10월에 개최되는 지역축제이다. 지역축제 및 관광을 통한 여주 도자기의 브랜드 알림뿐만 아니라, 도자산업 기반구축에도 약 12억 원(지원 10억 7천 5백만 원, 자부담 2억 원)의 사업비를 투자하고 있다.

도자산업의 발전을 위해서는 연구 개발과 인력 양성, 그리고 홍보 및 판촉이 중요한데 이는 요업기술원 이천분원과 청강대학 및 여주대학 등 지방대학, 그리고 경기도 출연 공공기관인 한국도자재단에서 역할을 분담하고 있다. 재단에서는 특히 문화·관광에 치중하고 있는데 600억 원 규모의 테마공원 조성, 도인공의 일자리 창출을 위한 도자뉴딜사업, 해외시장개척을

위한 홍보, 북경창의박람회 참가, 도자문화강좌, 도자 워크숍, 도예인 아카데미 개최 등 교육 지원 등을 추진하고 있다.

앞으로는 국민소득 수준 향상 등으로 향후 도자기 수요가 늘어날 것으로 기대하고 있으며, 도자산업 발전을 위해서는 도예촌 건설이나 관광 연계, 그리고 도자기의 소비 증진과 생활화를 위해 국민을 대상으로 한 홍보, 교육 등이 필요할 것이다. 도자기는 단순한 기술만이 아니라 예술성이 가미된 공예이지만 대체재와의 경쟁을 피할 수 없기 때문에 강하면서도 가벼운 소재를 만들기 위한 소지나 유약 개발 등에 대한 공익 차원의 연구 개발이 필요하다고 전문가들은 생각하고 있으나, 대부분 영세업체로 연구 개발비의 자부담분을 충당하기 어렵다는 불리한 점이 있다.

둘째, 완주의 '지역경제순환센터'는 농업농촌발전 전략인 '약속(Promise) 프로젝트'(2008년)의 일환으로 지자체, 농가, 생산자 단체의 협력 추진 체계를 강화하기 위한 조직(완주군청내 농촌활력과)을 5개 담당(마을회사 육성, 로컬 푸드, 도농순환, 지역 일자리, 커뮤니티 비지니스)로 개편한 주민과 행정을 연계한 현장중심의 중간 지원조직이다. 이곳에서는 완주군의 농업 현실을 직시하고 이에 대응한 정책·사업을 개발하고 있다. 지속가능한 농업과 지속가능한 농촌사회 유지를 위한 고민의 결과로, 구체적인 처방으로는 단계별 마을 육성, 얼굴 있는 먹을거리 생산과 직거래 유통, 지역 공동체 활성화 사업 추진 등이 있다. '지역경제순환센터'가 추구하는 지역 경제 시스템은 개인 거래, 생산자 단체 판매, 수매 등 대량·품목 생산 체제 중심의 관행에서 탈피하여 소량·마을 단위 생산 체제로 전환된 시스템이다. 이런 목표를 위하여 생산·유통 거버넌스를 구축하여 각종 정책·지원 사업의 통합적 실행과 생산·유통의 기획 관리를 전략적으로 담당하고, 로컬 푸드 조직을 통한 개인-마을-작목의 협력의 통합적인 지원, 직거래 장터, 밥상꾸러미 사업 등 다양한 마케팅 방식을 개발한다. 자활 경제 체제 구축 노력의 결과로 탄생한 마을 공동체 회사의 대표격으로 구이 안덕 파워빌리지와 두레농장 등이 있다. 두레농장의 목표는 공동 생산과 공동 식생활을 통한 소득 증대와 건강 증진으로서의 생산(농지, 농기계, 퇴비, 작부 체계 등)과 유통(로컬 푸드)을 전담화하여 운영 중에 있으며, 귀농 희망

자 유치 프로그램과 연계하는 계획을 하고 있다.

셋째, 사과의 고장 청송은 전국적으로 브랜드화된 청송 꿀 사과와 인접 관광 자원을 중심으로 지역 연계 사업을 구상하고 있으며, 대표적인 사업으로는 BYC(봉화, 영양, 청송) 연계 협력 사업이 있다. 이 사업은 모험형, 순례형, 웰빙형 관광 추세를 활용한 관광 자원 발굴 및 지역 특산물 판매 연계 전략 수립을 위하여 봉화, 영양, 청송의 3개 군 연대를 통한 시너지 효과 창출을 목표로 하고 있다. 지역 주민 참여를 높이기 위해 4개 지역의 문학(조지훈 등), 역사(정자, 고택 등), 자연자원(춘양목, 한반도 지형 등), 문화(박물관 등)를 활용한 올레길, 둘레길을 능가하는 테마가 있는 도보순례 길을 주민참여 방식으로 발굴하게끔 한다. 봉화, 영양, 청송이 지역마다 하나로 연결되나, 각 지역마다 보유하고 있는 특성화된 자원의 차별성이 31번 국도로 연결되는 점에 착안해서 외씨버선 길 개발이 시너지 효과를 창출할 수 있도록 하고 이를 통해 녹색문화 관광과 음식 관광(소비-유통), 지역 농가의 특산품 재배(생산)로 이어지는 산업 네트워크 구축 등 다양한 활용이 가능하도록 한다. 이로 인해 특색 있는 생태문화 도보길로 낙후지역 이미지에서 청정자연 생태보고 지역의 이미지로 전환하는 수확을 얻게 되었다. 또한, 공동으로 마케팅 시설을 활용할 수 있게 되어 소비자 친화적 관광산업을 운영하고 주민 역량 및 서비스 체계 구축으로 내생적 지역 발전의 비전이 확산되었으며, 지역 간 연계 발전을 통한 국비 확보와 새로운 전략적 수단 확보가 가능하게 되었다.

3.5. 지역개발 사업의 성과와 문제

이와 같이 지역별 개발 사업을 살펴보았지만, 당해 연도에 시행된 사업의 성과를 평가하기에는 시기적인 측면에서 문제가 있다. 또한, 사업의 성격에 따라 어떤 지표를 사용하여 성과를 측정해야 하는지에 대한 일관성 측면에서의 문제도 있다. 따라서 지역 주민 및 지방자치단체 공무원에 대한 사전 설문 조사로 지역개발 사업의 성과를 유추하여 분석하였다. 설문

대상은 각 사례지역의 지역 주민 및 공무원 90여 명씩 총 384명이고[11], 설문에서 다루어지고 있는 지역개발 사업은 특정 사업이 아닌 일반적인 개념의 지역개발 사업을 일컫는다.

설문 조사 결과, 경제권 광역화와 관련하여 기업이 유치되거나 이에 따른 일자리의 증가와 같은 긍정적 효과보다는, 인구 유출로 인한 지역 서비스 이용 감소나 농어촌 활력 감소의 부정적인 효과를 많이 예상하고 있었다.

대도시와 근접한 지역적 특성을 고려했을 때, 여주와 완주의 광역화에 따른 부정적인 효과에 대한 우려가 다소 높은 점은 1차 연도 연구 결과와는 다소 상반되는 결과이다. 이에 비하여, 교통 여건이나 도시 접근성 측면에서 가장 불리하다고 평가받는 청송이 광역화에 따른 기대 이익이 사례지역 중 가장 큰 것으로 나타났다. 즉, '이웃 도시로의 역외 유출로 인한 지역 경제의 위축'이나 '지역 고령화와 농어촌 활력 감소'를 예상하기는 하지만, 그 강도가 다른 두 지역에 비해 미미한 편이라고 생각하는 것이다. 그보다는, 지역의 자연 환경을 활용하는 관광산업 발전이나 농산물의 판로 확대 및 유통 비용의 절감에 대한 기대감이 타 지역보다 높았다.

농업·농촌 개발 사업의 성과를 (1)매출액 증가, (2)고용 창출, 그리고 (3)삶의 질 향상 측면에서 사전 평가(prior evaluation)한 결과, 세 항목 모두 중앙값(3점)을 밑도는 수준으로서 사업 시행의 긍정적 효과를 쉽게 찾아볼 수 없다는 결론을 내릴 수 있다<표 2-18>.

계획의 수립 단계에서는 지역 주민의 의견이 비교적 잘 반영되는 지방자치제도의 이점이 나타나고 있으나<표 2-19>, 실행 단계에서는 재정이 열악한 지방 정부의 현실이 계획 추진의 발목을 잡고 있다<표 2-20>. 지역발전계획이 잘 활용되지 못하는 경우, 그 이유에 대한 설문 조사에서는 지역별로 서로 다른 이유를 들 수 있다. 그러나 각 지역에 공통적으로 지역발전계획의 활용 면에서 걸림돌이 되는 부분은 사업비의 부족이다. 사업비

11 사례지역의 지역개발 성과 측정에 지역 주민과 공무원 상대 설문 조사 결과만 제시하여 사실 왜곡 우려의 염려가 있지만, 성과를 측정할 만한 계량적인 지표가 사업별로 통일되어 있지 않고 실시하기 시작한 사업의 성과를 질적으로 예측한다는 측면에서 의미가 있다.

이외의 이유로는 여주군의 경우 계획의 수립이 잘못되었거나(31%), 완주는 지자체장의 의지가 부족하다거나(27.3%), 청송의 추진 주체의 역량 부족(38.5%)을 들 수 있다.

표 2-18. 농업·농촌 개발 사업의 성과

구 분		매출액 증가	고용 창출	삶의 질 향상
생산 및 유통 개선	여주	2.6	2.4	2.6
	완주	2.6	2.2	2.5
	청송	2.7	2.4	2.5
소득 보전·소득원 개발·지역 브랜드 육성	여주	2.6	2.6	2.6
	완주	2.3	2.1	2.3
	청송	2.8	2.6	2.6
생활환경 개선	여주	2.4	2.2	2.5
	완주	2.4	2.1	2.4
	청송	2.5	2.2	2.5
농촌 관광	여주	2.6	2.4	2.5
	완주	1.9	1.7	1.8
	청송	2.2	2.1	2.2

주: 평가 스케일은 1점의 '매우 미흡함'에서 2점의 '미흡함', 3점의 '보통', 4점의 '우수함', 그리고 5점의 '매우 우수함'의 1~5점 스케일임.

표 2-19. 지역발전 계획 수립 시 주민의 의견 반영 정도

단위: %

구 분	그렇다	보통이다	아니다	지역발전계획에 대하여 잘 모르겠다
여 주	31.0	28.6	16.7	19.0
완 주	20.5	27.3	22.7	27.3
청 송	7.7	46.2	38.5	7.7

표 2-20. 지역발전 사업 추진상의 문제점

단위: %

구분	시장/군수의 추진 의지 부족	지방자치 단체의 자율성 부족	지방자치 단체의 재정자립도 취약	공무원의 역량 또는 협력 미흡	도와줄 전문가 부족	주민 참여 미흡	관련 지식, 정보, 네트워크 부족
여주	6.7	33.3	60.0	6.7	40.0	20.0	26.7
완주	0	31.3	37.5	12.5	25.0	62.5	31.3
청송	0	29.4	82.4	5.9	11.8	47.1	23.5

3.6. 사례지역 분석의 시사점

경제권 광역화에 따른 영향은 지역 유형별로 다르다. 지역의 생활환경과 자족기반이 취약한 성장 촉진 지역 시·군은 개인의 기동성 증가와 도시 교통망 여건의 개선으로 인구 유출의 진행과 함께 내수 시장이 붕괴하고 있다. 수도권 근처의 시·군은 서울 지역 인구의 유입으로 인한 주민의 생활환경 관련 시설의 증가가 두드러진다. 비수도권 도시 근처의 시·군은 두드러진 인구 유입을 확인할 수는 없지만, 산업시설을 보조 및 관리하는 관리서비스업이 증가하였다. 이처럼 광역화는 지역에 미치는 영향이 부정정이기도 하고 긍정적이기도 하다. 따라서 지역 유형별로 비교 우위에 있는 지역의 고유한 부존자원을 이용하는 차별적인 대응 방안이 필요하다. 예를 들어, 여주의 수도권과 근접한 지리적 이점과 도자기 생산에 유리한 지질적 이점을 활용한 도자산업의 인근 지역과의 협력, 완주의 저렴한 지대와 교통중심지로서의 이점, 청송의 청정자연환경과 관광자원을 지역개발 계획의 테마로 잡는 유형별 전략이 필요하다.

이러한 차별적인 유형별 전략의 성공은 사업비의 안정적인 확보 및 확보된 사업비의 자율적인 사용 위에서 가능하다. 지역개발 사업의 진행상에서의 문제점인 부족한 사업비를 해결하기 위해서는 재정자립도가 높지 않은 지자체는 민간이 자체적으로 부담할 수 있는 여건을 조성하는 방안도 강구

할 수 있다. 또한 지방 재정의 자율성을 구속하는 보조금의 비율을 점차 줄이는 방향으로의 지방 세제 개편이 바람직하다.

지역개발 사업 선정 시 지역 여건과 부존자원을 적극 반영하고, 사업 진행 중에도 주민의 의견을 반영할 수 있는 시스템이 필요하다. 지자체 공무원의 역량은 이러한 시스템의 개발 및 지속적인 운영을 책임질 수 있어야 한다. 장기적으로 공무원의 역량을 향상시켜야 하겠지만, 단기적으로 불가능하다면 해당 사업 부문의 전문가와 접촉할 수 있는 인적 네트워크를 보완하는 방법도 권할 만하다.

지역개발 사업의 성과를 측정하는 것은 사업의 성격에 따라 측정 지표가 다를 수 있다. 하지만, 지표 사업 시작과 사업 수행 종료, 그리고 종료 후 일정 기간 이후에 일관적으로 사용할 수 있는 측정 지표를 비슷한 유형의 사업별로 구축하는 것이 필요하다. 이런 기반을 구축한 연후에 사업의 성과로서 비단 일정 규모의 시설을 조성하는 것을 넘어서서 그로 인한 지역의 파급 효과를 논할 수 있을 것이다.

4. 농어촌 고용 전망과 지역산업 정책 여건 변화

4.1. 농어촌 고용 전망과 시사점

4.1.1. 농어촌 고용 전망의 방법

고용 전망 방식 가운데 비교적 간단한 방식인 박천수 외(2006)에서 사용한 BLS(Bureau of Labor Statistics, 미국 노동통계국)의 6단계 전망 방식을 이용하여 전망 작업을 수행하였다. 통계청에서는 매월 15일이 있는 주를 대상으로 실시하는 경제활동인구 조사 결과에 따른 취업자 수를 산업 대분류별로 추계하여 공개하고 있다. 우리나라 기준 고용 통계라고 할 수 있는 산업 대분류별 취업자 수치는 개정된 9차 한국표준산업분류에 따라 2004

년 이후의 수치가 제공되고 있다. 제8차 분류기준에 의한 산업 대분류별 취업자 수는 2000~2008년도 자료가 제공되고 있다. 이에 따라 2001년부터 2007년까지 산업별 고용 구조 조사 결과를 대분류 단위에서 통계청의 취업자 수와 일치하도록 가중치를 조정하면, 전체 고용자 수의 일부인 우리나라 농어촌 고용자 수를 정합성 있게 파악할 수 있다. 가중치가 조정된 산업별 고용 조사 결과에서 농촌지역 데이터를 추출하고, 산업 소분류 수준까지 조정하여 전망 작업을 진행하였다.

이 연구에서 활용한 BLS 전망의 6단계 절차를 요약하면 다음과 같다. 1단계에서는 산업소분류 수준의 취업자 수 데이터에 지수평활기법을 적용하여 2010~2020년 기간의 산업소분류별 취업자 수를 추정하였다. 2단계에서는 추정 결과를 산업 변동, 향후 추세에 대한 전망, 기존 자료 등을 바탕으로 보완하였다. 3단계에서는 연도별로 합계하여 전체 취업자 수를 도출하고 조정하였다. 4단계에서는 조정된 결과를 1단계의 식에 대입하여 산업소분류별로 수치를 수정하고 확정하였다. 5단계에서는 산업별로 수치를 비교하여 검증하였다. 아주 이상한 결과가 나온 경우에는 앞의 2~4단계의 작업을 반복하였다. 이때 어느 하나의 부문 산업 수치가 변경되어도 모든 산업의 수치가 변동하게 된다. 마지막으로 6단계에서는 산업소분류 수준의 전망을 단순 합계하여 대분류 수준의 전망을 도출하였다.

4.1.2. 산업 대분류별 고용 실태와 전망

농어촌[12] 취업자 수는 2007년의 1,168천 명에서 연평균 0.28%씩 감소하여 2020년에는 551만 명에 이를 것으로 전망되었다. 이는 최근 발표된 중장기 인력수급전망에서 2018년까지 연평균 0.8% 고용이 증가할 것이라는 전망에 비하여 크게 낮고(기획재정부 외, 2010), 면 지역의 인구 변화 전망

12 여기서 농어촌지역이란 광역도시 지역을 제외한 144개 시·군을 뜻한다. 일부 지방중소도시도 포함되어 있다. 지역의 생활권이나 경제권을 전제로 하는 이 연구에서 읍·면 단위의 농어촌지역만을 상정하기 어렵기 때문이다.

(연평균 1.6% 감소)에 비하여 감소폭이 크게 완화된 것이다(송미령·김정섭, 2008). 이는 농어촌에서 도시로의 이동에 따른 거주 인구와 취업자의 감소, 농어촌지역 내 인구 이동(면→읍, 시), 농촌의 광역경제권을 고려하여 분석에 일부 도시형 지역이 포함된 점, 그리고 경제성장에 따른 경제활동 참가율과 고용률이 높아질 것을 감안한 결과이다.[13]

2020년 고용 전망치와 비교해서 가장 많이 감소하는 업종은 가사 서비스업으로 연평균 4.0% 감소하여 2020년에는 1만 3천 명에 이를 것으로 추산되었다.[14] 다음으로 감소폭이 큰 산업은 어업으로 연평균 3.1%가 감소하여 2020년에는 2만 2천 명으로 종사자가 축소될 것으로 추정되었다. 2020년에는 농어촌에서 가장 많은 수가 취업했던 대분류 수준의 산업이 농림업에서 제조업(884천 명)으로 변하게 될 것이다. 그 다음으로는 농업 및 임업(90만 1천 명), 도매 및 소매업(44만 6천 명) 순이 될 것으로 예상된다.

농어촌 종사자에서 가장 높은 증가율을 보일 것으로 추산되는 산업은 사업서비스업으로 연평균 2.5%가 증가하여, 2020년에는 34만 4천 명이 종사할 것으로 추산되었다. 다음으로 보건 및 사회복지 사업은 연평균 2.1%가 증가하여 2020년에 23만 명에 이를 것으로 추산되었다. 이어서 부동산 및 임대업은 연평균 1.7%가 증가하여 2020년에는 12만 4천 명이 종사할 것으로 추산되었다.

---

13 우리나라 전체 고용률은 2009년 58.6%에서 2018년 60.2%로 상승할 것으로 전망되었다(기획재정부 외, 2010).

14 본 연구에서는 전체적으로 연평균 증감률과 고용 변화폭을 2011년 수치를 기준으로 2020년 수치와 비교하였다.

표 2-21. 산업 대분류별 고용 실태와 전망

단위: 천 명

산업 대분류	종자사 수			종사자 수 전망				변화율
	2001	2004	2007	2011	2014	2017	2020	%
농업 및 임업	1,435	1,192	1,168	1,109	1,029	961	901	-2.05
어업	50	43	34	30	27	24	22	-3.06
광업	10	16	13	8	8	7	6	-2.47
제조업	994	971	1,094	992	990	988	984	-0.08
전기,가스 및 수도사업	14	34	36	26	26	26	26	0.13
건설업	330	582	449	454	451	447	443	-0.25
도매 및 소매업	855	731	856	522	493	468	446	-1.57
숙박 및 음식점업	498	600	565	478	447	420	396	-1.87
운수업	248	307	306	327	336	344	349	0.65
통신업	39	26	60	44	46	47	48	0.77
금융 및 보험업	171	58	171	140	144	148	151	0.74
부동산 및 임대업	64	87	106	105	113	119	124	1.70
사업서비스업	157	98	324	269	298	323	344	2.52
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	209	157	236	198	202	205	207	0.45
교육 서비스업	303	277	406	289	287	285	283	-0.20
보건 및 사회복지사업	111	111	175	187	204	219	230	2.09
오락, 문화 및 운동 관련 서비스업	76	64	115	97	103	109	113	1.52
기타공공, 수리 및 개인서비스업	236	310	345	369	388	405	418	1.26
가사 서비스업	27	15	32	19	17	14	13	-3.97
국제 및 외국기관	7	10	8	7	7	7	7	0.06
합 계	5,832	5,690	6,499	5,669	5,616	5,564	5,511	-0.28

4.1.3 산업 소분류별 고용 실태와 전망[15]

먼저 종사자가 가장 많으며 농어촌의 특징적인 산업인 농림어업의 산업

15 산업 소분류(8차 KSIC 기준)에서는 194개 분류가 있으나, 이 가운데 농어촌지역에서 취업자 표본을 찾지 못한 산업도 있다. 여기서는 산업 소분류 수준에서 특징적인 산업을 골라 고용 전망을 살펴보았다.

소분류별 종사자의 실태와 전망을 살펴본다. 가장 눈에 띄는 것은 작물재배업 분야 종사자 수가 감소하고 축산업 분야 종사자 수가 소폭 증가할 것이라는 전망이다.

농어촌지역에서 산업 소분류 단위에서 가장 종사자가 많은 작물재배업 분야에서 2007년에는 112만 3천 명이 종사했는데 연평균 2.4%가 감소하여 2020년에는 80만 명 수준에 이를 것으로 추산되었다. 이는 22만 개의 일자리가 작물재배업에서 사라짐을 의미한다. 축산업 분야에서는 식생활의 변화를 반영하여 2007년 현재 3만 7천 명이 종사하지만 연평균 0.68%씩 증가하여 2020년에는 5만 4천 명으로 고용 수준이 소폭 증가할 것으로 나타났다. 한편 작물재배 및 축산업(013)은 작물재배 활동과 축산 활동을 복합적으로 수행하면서 그 중 어느 한쪽의 전문화율이 66% 미만인 경우를 말하며, 전문화율이 66%를 초과할 경우는 작물재배업 또는 축산업에 각각 분류한다. 2007년에는 105명에 불과하지만 연평균 2.83%씩 빠르게 증가하여 3만 4천 명이 종사할 것으로 추산되었다.

표 2-22. 농림어업의 소분류별 고용 실태와 전망

단위: 명

산업 소분류	종자사 수			종사자 수 전망				변화율
	2001	2004	2007	2011	2014	2017	2020	%
작물재배업	1,374,331	1,144,335	1,123,998	1,023,333	939,843	866,995	802,877	-2.40
축산업	29,873	42,496	36,854	50,147	51,596	52,748	53,657	0.68
작물재배 및 축산복합농업	19,960	1,560	105	25,815	28,209	30,963	34,116	2.83
조경수식재 및 농업관련서비스	7,656	3,050	4,695	7,080	7,666	8,153	8,560	1.92
임업	3,477	964	2,226	2,138	1,945	1,776	1,629	-2.69
어로어업	31,697	38,303	31,634	24,831	21,747	19,078	16,749	-3.86
양식어업 및 어업관련서비스업	18,648	4,958	2,678	5,062	5,073	5,107	5,161	0.20
합 계	1,485,642	1,235,666	1,202,190	1,138,406	1,056,079	984,821	922,749	-2.08

농어촌지역에서 고용 증가율이 높은 산업 20개를 소분류 기준으로 서열화하면 <표 2-23>과 같다. 가장 증가율이 높은 산업은 전문디자인업이다. 그 다음으로 자연과학연구개발업은 제조업의 경쟁력을 위한 창의적인 기술개발을 위하여 수요가 증가함에 따라 2020년까지 연평균 3.8%의 고용성장이 전망된다. 시장조사 및 경영상담업(742)은 시장 및 여론에 관한 자료를 체계적으로 수집, 제표 및 분석하고, 다른 사업체에 사업 경영 문제에 관하여 자문 및 지원하는 산업 활동을 말한다. 과학적인 경영의 증가에 따라 수요가 증가하는 산업으로 전망된다.

표 2-23. 고용 증가율이 높은 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망

단위: 명

산업 소분류	종자사 수			종사자 수 전망				증가율
	2001	2004	2007	2011	2014	2017	2020	%
전문디자인업	2,685	1,128	9,177	6,762	7,972	8,993	9,858	3.84
자연과학연구개발업	2,055	6,476	21,066	19,640	23,124	26,062	28,551	3.81
시장조사및경영상담업	1,474	184	4,434	3,377	3,961	4,454	4,870	3.73
컴퓨터시스템설계및자문업	1,467	652	6,939	5,765	6,761	7,600	8,310	3.72
부동산임대및공급업	3,253	10,090	14,905	15,433	17,867	19,916	21,649	3.44
소프트웨어자문,개발및공급업	8,649	5,890	23,777	21,613	25,009	27,869	30,288	3.43
공연산업	3,863	2,188	11,295	9,963	11,458	12,715	13,778	3.30
비수용복지시설	8,740	14,038	54,706	40,371	46,424	51,517	55,822	3.29
수도사업	1,554	2,733	3,699	4,769	5,392	5,915	6,356	2.91
기타사업지원서비스업	24,802	9,417	60,755	50,142	56,511	61,858	66,365	2.84
작물재배및축산복합농업	19,960	1,560	105	25,815	28,209	30,963	34,116	2.83
창고업	6,566	8,782	18,300	21,981	24,723	27,023	28,962	2.80
과학및기술서비스업	6,986	3,451	17,308	14,759	16,599	18,144	19,445	2.80
의료용기기제조업	4,670	5,743	9,754	10,605	11,900	12,987	13,903	2.74
기타회원단체	23,103	47,074	58,157	60,112	67,170	73,087	78,067	2.65
특수학교및외국인학교	920	1,386	3,296	3,130	3,496	3,803	4,061	2.64
영화산업	1,341	2,255	3,575	3,130	3,491	3,794	4,049	2.61
기타조립금속제품제조및금속처리업	36,725	38,657	73,140	76,560	85,379	92,771	98,989	2.60
무기및총포탄제조업	1,094	5,816	6,918	7,033	7,834	8,506	9,070	2.58
데이터베이스및온라인정보제공업	1,450	102	1,535	1,647	1,831	1,985	2,115	2.53

증가율과 상관없이 2020년에 다수의 고용자가 종사하는 산업 20개는 <표 2-24>와 같은데, 여기에는 전통적인 농어촌 산업이 다수 포함되어 있다. 작물재배업은 연평균 2.4%씩 감소하여 그 폭이 매우 큰 편이나 그럼에도 불구하고 2020년에 여전히 80만 명의 취업자가 종사하고 있을 것으로 추산된다. 음식점업은 대규모화되면서 자영업자를 중심으로 연평균 2.0%의 감소를 보여 2020년에 35만 명의 종사자가 있을 것으로 전망되었다.

표 2-24. 다수 종사자 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망

단위: 명

산업 소분류	종자사 수			종사자 수 전망				증가율
	2001	2004	2007	2011	2014	2017	2020	%
작물재배업	1,374,331	1,144,335	1,123,998	1,023,333	939,843	866,995	802,877	-2.40
음식점업	448,044	535,145	506,478	427,548	398,449	372,943	350,382	-1.97
기타교육기관	97,349	90,910	161,349	139,800	150,575	159,530	166,988	1.79
의료업	89,469	87,258	101,454	128,985	138,160	145,769	152,089	1.66
도로화물운송업	73,068	119,161	125,130	131,520	135,188	138,099	140,386	0.65
입법및일반정부행정	107,018	96,134	150,889	126,098	129,600	132,378	134,560	0.65
육상여객운송업	111,868	138,689	109,880	117,308	117,848	118,117	118,160	0.07
사업시설유지관리 및고용서비스업	50,570	42,439	102,959	90,322	99,330	106,860	113,175	2.28
종합소매업	193,816	223,571	212,866	130,658	119,694	110,134	101,725	-2.47
기타조립금속제품제조 및 금속처리업	36,725	38,657	73,140	76,560	85,379	92,771	98,989	2.60
미용,욕탕및유사서비스업	63,643	75,720	78,880	90,277	93,466	96,036	98,096	0.83
건물건설업	105,731	141,489	113,648	107,069	102,337	98,127	94,345	-1.26
부동산관련서비스업	34,773	64,694	79,372	76,700	82,727	87,738	91,914	1.83
반도체및기타전자부품제조업	78,623	51,824	101,203	81,426	84,298	86,612	88,467	0.83
건축마무리공사업	57,619	128,690	82,082	89,015	86,696	84,573	82,610	-0.74
그외기타서비스업	41,961	64,399	63,306	72,912	76,277	79,027	81,269	1.09
무점포소매업	63,598	75,406	82,769	72,397	75,776	78,537	80,790	1.10
기타회원단체	23,103	47,074	58,157	60,112	67,170	73,087	78,067	2.65
자동차부품제조업	81,471	63,822	67,396	66,372	69,902	72,803	75,185	1.25
기타사업지원서비스업	24,802	9,417	60,755	50,142	56,511	61,858	66,365	2.84

기타 교육기관 분야 종사자 수는 연평균 1.8%씩 증가하여 2020년에는 16만 6천 명이 종사할 것으로 전망된다. 다수가 종사하는 산업에는 전반적으로 서비스업(교육, 운송, 고용, 미용, 세탁, 혼례와 장례, 경비, 청소 등)이 많은데 개인이나 사회 서비스업에 대한 수요가 향후에도 지속적으로 증가할 것임을 보여준다.

4.1.4. 농어촌 고용 전망의 시사점

농어촌의 산업과 직업별 고용 구조와 고용 전망은 농어촌 경제 활성화라는 측면에서 몇 가지 시사를 준다. 먼저, <표 2-22>에서 농림어업에서 산업별 고용전망 결과를 보면 곡식작물재배 분야의 고용 감소가 예측되고 있다. 매년 2~4%가 감소할 것으로 나타났는데, 고령 종사자의 연령에 따른 자연감소를 감안해도 상당히 큰 수치이다. 특히 직업 종사자의 감소가 산업 측면에서 볼 때보다도 크게 나타나는데, 해당 분야에서 자영농이 줄고 기업농이 상당히 많아질 가능성을 제시하고 있다는 점에서 주목된다. 이는 고령 자영농의 영농을 위탁하여 대리할 수 있도록 기업농가 혹은 영농법인체 운영과 설립에 대한 정부 차원의 정책 개발이 필요함을 보여준다. 하나의 예를 들어서 다수의 영농법인체를 운영하는 지주회사의 설립을 통해, 공동구매와 넓은 범위의 영농이 가능하도록 지원하는 것을 고려할 필요도 있다. 또한 작물재배와 더불어 축산이나 채소 및 특용작물 재배 확대, 농어촌 관광의 수요창출 등 농가수입의 다각화를 통하여 곡물가격의 하락에 대비해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, <표 2-23> 및 <표 2-24>에서 보듯이 일자리의 증가율이 높거나 일자리 자체가 많이 늘어나는 산업은 고용 규모가 보통 수준보다 적고 비교적 지식이나 창의성이 요구되는 새로운 분야가 많다. 이러한 분야의 경쟁력은 종사자의 인적 자원 축적 정도에 따르는 경우가 많으므로, 농어촌에 인적 자원의 축적이 충분하게 이루어진 고급 인력을 유치할 수 있도록 문화와 교육 환경을 구축할 필요가 있다. 이때 전국의 농어촌을 모두 개발하기 어려울 것이므로 선택과 집중으로 특정 지역에 사회간접자본을 중점적으로 배

치하고, 여기에 해당 분야의 인력과 사업체를 유인하고 집중시킬 필요가 있다.

셋째, 국가 경제에서 농어촌지역의 생산품이나 서비스는 도시 지역의 그것과 시장에서 경쟁 관계에 있다. 그러므로 도시 지역에 비하여 농어촌지역 거주자가 생산하는 상품이나 서비스의 질이 떨어지면, 해당지역의 생산과 고용이 감소할 수밖에 없다. 이에 따라 농어촌 취업자 다수가 종사하고 있는 산업, 즉 기반산업(base industry)의 경쟁력 강화를 위한 다각적인 대처가 필요하다. 구체적으로 해당 분야 재직자의 직무 향상을 위한 재교육을 강화하고, 산업의 경쟁력 유지를 위한 기술 및 시장개척을 지원하고 공정경쟁을 위한 시장 관리와 같은 다각적인 방안이 요구된다.

넷째, 해당분야 직종에서 사라지는 일자리에 재직하고 있는 취업자는 일자리에서 어느 순간에 퇴출을 당하게 된다. 일자리의 상실은 생계수단의 문제일 뿐만 아니라 사회구성원으로서 존재에 관한 사항이기도 하다. 그러므로 일자리가 감소하는 분야의 이직자를 위한 고용 서비스(replacement service)를 준비하여 적기에 제공할 필요가 있다. 여기에는 새로운 일자리로 구직 활동 지원이나 취업 정보 제공 및 자신감 배양 과정과 같은 심리 프로그램을 포함한다. 새로운 일자리에 요구되는 직업 능력이 부족한 경우에는 장단기 직업 능력 개발을 위한 훈련 과정을 개설하여 능력과 적성에 맞추어 이수하도록 한다.

결론적으로 농어촌지역 입지와 거주를 결정하는 요인은 다양하게 있지만 지역이 주는 전체적인 매력(amenity)의 중요성이 크다. 주거와 교육 환경은 물론 자연친화적인 생태공간으로 농촌의 매력을 높여 '돌아오는 농어촌'으로 만드는 것이 농어촌 경제 활성화의 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 그러한 점에서 지역의 매력도를 높이는 핵심적인 사항을 심층적으로 조사·분석하여 종합적인 대응 방안을 마련하는 것이 필요하다. 구체적인 방안은 개별 농어촌이 보유한 여건이나 부존자원, 장단점에 대한 세심한 분석을 기반으로 마련될 것이기 때문에 해당 지역에 따라 다양한 형태로 추진되어야 한다.

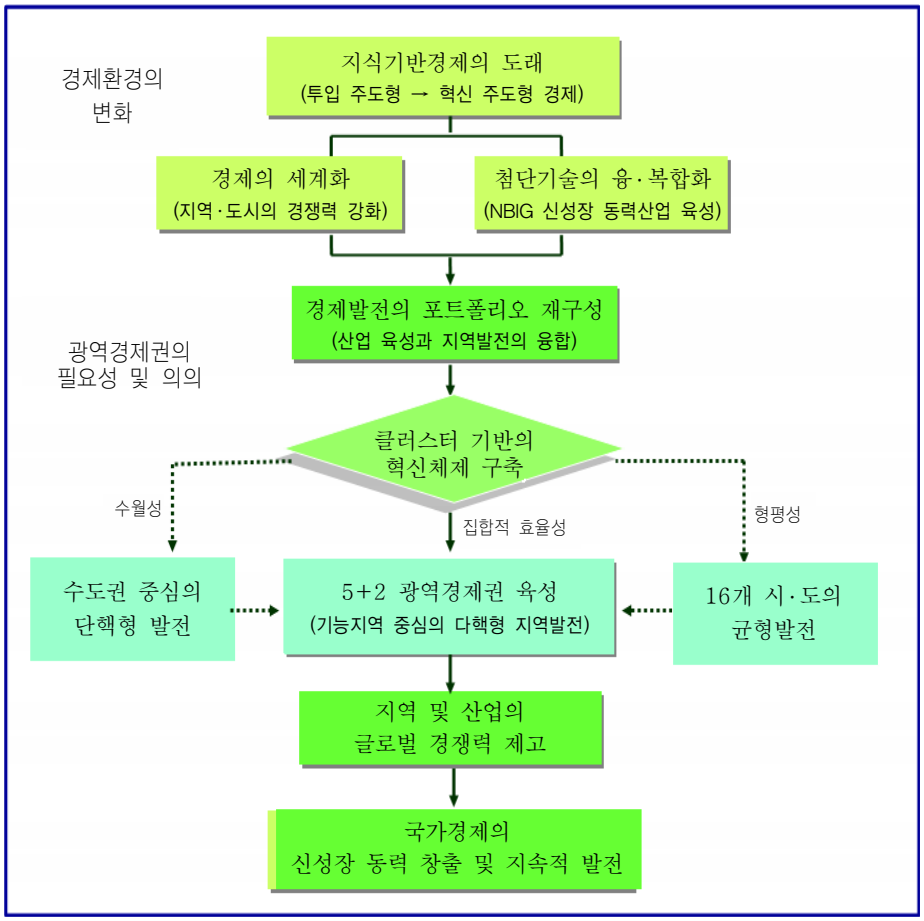
4.2. 광역경제권 정책과 농어촌 지역산업의 재편

21세기 지식기반 경제가 도래하면서 이제까지의 투입 주도형 경제에서 혁신 주도형 경제로의 전환이 필요한 상황이다. 즉 첨단기술의 융·복합화에 따라 NBIG(NT, BT, IT, GT) 중심의 신성장 동력 산업 육성과 기존 전통 주력산업의 고부가가치화에 효율적으로 대응하지 않으면 안 된다. 특히 경제활동의 세계화로 인해 지역(도시) 단위에서의 글로벌 생산 네트워크로 확대되는 등 입지 경쟁이 가속화되고 있어, 국가 단위보다는 지역 또는 도시의 경쟁력 강화가 필요하다.

이와 같은 맥락에서 도입된 광역경제권 정책은 분산·연계를 통한 집적이익의 배가(네트워크 경제성)와 지역에 조성된 산업기반의 효율적 활용을 통한 규모의 경제 창출을 목표로 하는 것이다. 국가 경제의 성장 동력 확충 기반과 이를 실현하는 입지 경쟁력 강화 기반의 공통분모로서 산업 육성과 지역 발전을 효율적으로 결합하기 위해 광역경제권 육성이 중요한 과제로 대두되고 있다. 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 중요 선진국들은 광역경제권 도입, 행정 구역 개편 등으로 지역 및 국가 경쟁력 제고를 위한 노력[16]을 경주하고 있는 만큼 우리도 광역경제권을 기반으로 산업 육성과 지역 발전을 상호 융합함으로써, 투자의 효율성을 높이고 지속가능한 국가 경제 발전의 포트폴리오를 재구성할 필요가 있다.

16 일본(47개 都道府縣 → 8개 광역지방계획권), 프랑스(96개 데파르망 → 22개 레지옹 → 6대 광역권), 독일(16개주 → 9개주), 영국(42개 카운티→ 9개 광역경제권) 등으로 광역경제권을 도입하고 있다.

그림 2-5. 광역경제권의 도입 및 지역산업 발전 방향

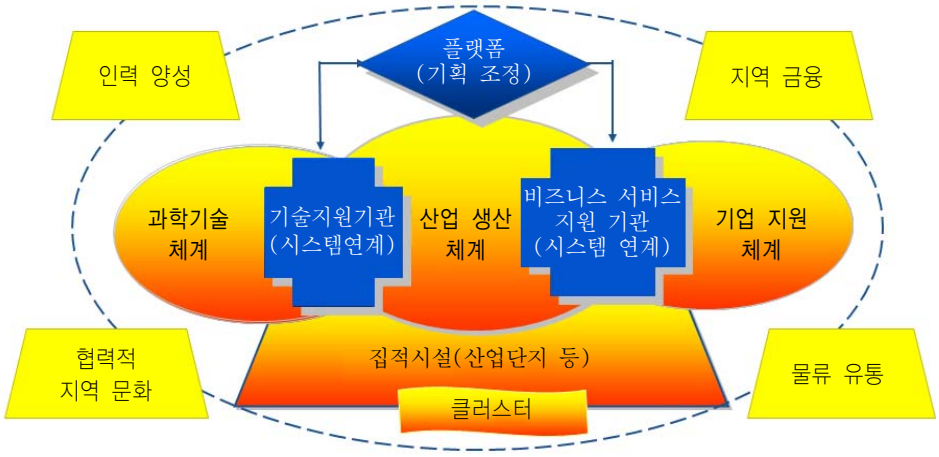


지역산업의 발전을 위해서는 클러스터 기반의 혁신 체계의 구축이 필요한데 여기서 클러스터는 산업 생산 체계를 중심으로 과학 기술 체계, 기업 지원 체계의 3개 하위 시스템을 기능적으로 연계하고 공간적으로 집적시키는 것을 의미한다. 클러스터 정책의 핵심 요소는 클러스터의 3개 하위 시스템을 유기적으로 연계하기 위해 기업지원 플랫폼, 시스템 연계기관, 산업입지(농공단지 혹은 집적시설) 등을 효율적으로 정비·확충하는 것이다. 지역경제 차원에서 산업 클러스터 육성에 필요한 인력 양성, 지역 금융, 협력적 지역문화, 물류 유통 및 정보화 등 혁신 인프라를 구축해 나가

야 한다.

그러나 개별 클러스터 하나하나를 대상으로 다양한 산업 클러스터의 지원 기능과 혁신 인프라를 구축하는 것은 사업의 중복·과잉, 비효율성 등 규모의 경제를 확보하기 어렵다. 따라서 클러스터의 효율적 육성을 위해서는 일정 규모의 지역 단위에서 상호 보완성이 있는 수개의 클러스터가 상호 연계 체제를 형성함으로써, 집적 이익을 배가시키고 규모의 경제를 창출하는 것이 바람직하다. 즉 허브-스포크형 연계 구조 형성으로 특화-연계형 집적 이익을 배가할 수 있고, 혁신 자원의 임계 규모 확보 및 효율적 활용을 통한 규모의 경제를 실현할 수 있기 때문이다. 따라서 산업 클러스터의 다양한 지원 기능과 혁신 인프라는 개별 클러스터가 아닌 수개의 산업군으로 이루어지는 클러스터 연계 체제를 대상으로 정비·확충해야 한다. 이처럼 일정 지역을 단위로 클러스터 연계 체제, 혁신 인프라, 관리·운영 체계로서의 거버넌스, 생활 여건을 모두 포괄하는 클러스터 기반의 지역 혁신 체제(Innovation System)를 구축하는 것이 바로 지역산업 발전을 위한 기본방향이 될 수 있다.

그림 2-6. 산업 클러스터 개념 및 구조



농어촌 경제 활성화와 관련하여 무엇보다 지역산업의 발전과 일자리 창출이 중요한 과제이다. 다만 그 과정에서 사회경제적 여건 변화와 농어촌 지역의 고용 전망을 기초로 생태공간으로서 지역의 매력을 높이고 주민들의 삶의 질 향상을 위한 지역 발전 정책의 도입과 함께 고용 전망에 따른 전략적 대응, 그리고 광역화로 인한 새로운 가능성을 최대한 살리되 부작용을 최소화하는 방법을 강구하지 않으면 안 된다.

예를 들어 지역산업의 발전을 위해서 지식경제부는 광역선도산업과 시·도 전략산업으로 이분화된 육성 체계를 가지고 있으며 이로 인해 클러스터의 연계 체제 미흡, 기 구축된 지역 산업기반의 비효율적 활용, 추진 체계의 혼란 등의 문제점을 야기하고 있다. 더구나 시·군 단위 기초생활권에 대해서는 희망하는 지방자치단체가 임의로 기초생활권발전계획을 수립할 수 있도록 되어 있으나 여러 부처에 분산된 사업 관리며 한정된 예산으로 실효성을 담보하기 어려운 것이 현실이다.

그림 2-7. 산업 클러스터와 지역 혁신 체제의 구축

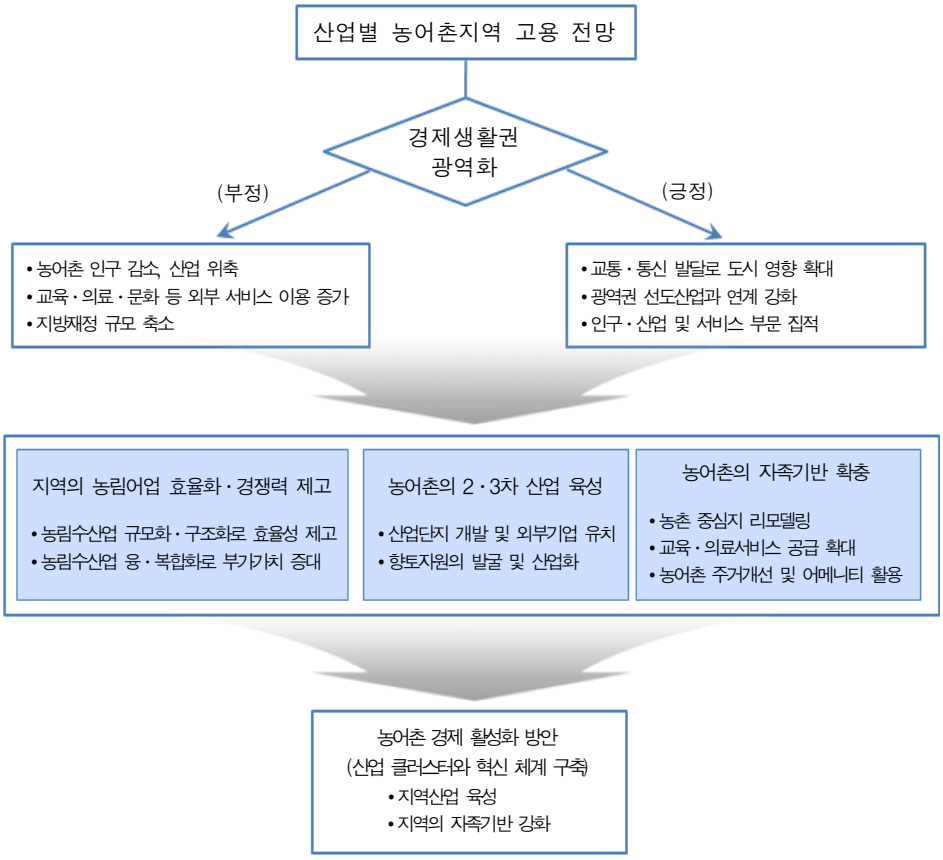
지역산업의 체계적 육성을 위해서는 광역경제권 단위의 통합적 산업 육성 체계(Territorial Production System) 구축이 필요하며, 이는 '중층적 허브 - 스포크형 클러스터 연계체제' 형성을 통해 광역선도산업↔시·도 전략산업↔시·군 특화산업의 상호 연계 육성을 말한다. 즉 국가과학기술발전 거점과의 연계를 위해 광역경제권별로 글로벌 경쟁 거점 클러스터를 육성하고, 시·군 단위 기초생활권에서는 지역의 기반산업인 농업과 전후방 관련 산업, 그리고 향토산업이나 체험·관광 등을 지방대학이나 연구소 등과 연계한 지역산업 클러스터를 육성할 필요가 있다.

농어촌지역의 경우 부존자원이나 산업입지 등을 기초로 유사성이 있는 2~3개 시·군을 묶어 지역산업 발전권을 설정하고, 권역내의 산업발전을 위한 특화산업을 발굴하여 '지역산업발전기본계획'을 수립, 추진하는 것이 바람직하다. 이때 '지역산업발전기본계획'은 기초생활권을 대상으로 한 산업 부문의 중장기 계획으로 자리매김을 하도록 한다. 농어촌 경제 활성화를 위한 각종 사업은 지역의 특성을 반영하여 지역에서 스스로 선택할 수 있도록 허용하되 지역의 발전정도에 따라 일정한 범위 내에서 지역산업 육성을 위한 포괄적 재정지원을 할 필요가 있다. 이렇게 될 경우 대도시 인근의 농어촌지역에서는 광역경제권의 선도산업과 연계한 산업이나 지역발전에 주력하는 한편 낙후 농어촌지역에서는 지역특화산업이나 지역의 자족기반 확충을 위한 사업에 집중할 필요가 있을 것이다.

5. 농어촌 경제 활성화를 위한 대응 과제

앞에서 살펴본 것처럼 농어촌지역이라 하더라도 광역화로 인한 영향은 지역 여건에 따라 매우 다르다. 대도시권에 속하지 않은 농어촌은 자족적인 지역경제 기반이 흔들리며, 인구 유출이 가속화되는 악순환이 일어난다. 배후 농어촌의 인구가 감소하고 고령화되는 동시에 기동성 높은 젊은층의 경우는 역외 소비가 늘어나는 변화가 이러한 상황을 더욱 촉발한다.

그림 2-8. 경제·생활권 광역화와 농어촌 경제 활성화 방안



지금까지 살펴본 광역화 실태와 농어촌지역에 대한 파급 영향을 <그림 2-8>과 같이 요약할 수 있다. 수도권이나 대도시 인근 지역 등 광역화에 포함된 지역의 경우 도시의 외연이 확장되면서 산업과 서비스가 집적되고 결과적으로 인구가 증가한다. 하지만 그렇지 않은 일반 농어촌지역의 경우 산업의 위축과 함께 교육·의료·문화 등 외부 서비스 이용이 늘어나면서 농촌 인구의 감소와 노령화가 급격하게 진행되고 있다. 이와 같은 상황에서 농어촌지역의 활성화를 위해서는 무엇보다 산업의 육성과 일자리 창출이 중요하다. 구체적으로는 지역의 기반산업인 농식품산업의 효율성 제고와 2·3차 산업 육성, 그리고 지역 내 생활서비스 공급 기능을 확충하여 가급적이면

지역경제의 외부 유출을 억제하는 자족기반을 갖출 필요가 있다.

지역산업의 육성과 일자리 창출을 위해서는 대부분 농어촌지역 - 그중에서도 낙후도가 높은 성장촉진지역의 기반산업(base industry)인 지역농업의 특화 및 가공·유통을 통해 농식품산업의 부가가치를 높이는 것이 무엇보다 중요한 과제이다. 그동안도 농산물 산지유통이나 농산물 가공 및 유통에 대한 정책적 관심이 없었던 것은 아니지만 시·군 단위 행정 구역을 대상으로 소규모 개별 사업을 분산적으로 추진하였기 때문에 사업 성과의 한계가 있었다. 예를 들어 청송군은 인근의 의성, 안동, 군위, 영주, 영양, 영천 등과 함께 사과와 고추의 주산지인데 사과나 고추의 저장고나 선별장 등 가공·유통시설을 제각기 별도로 유치·운영한다든지 수많은 사과브랜드를 사용함으로써 규모의 경제나 시너지 효과를 충분히 얻지 못하고 있다. 따라서 행정 구역을 초월한 특정 품목의 주산단지를 대상으로 품종이나 재배방법, 가공 및 유통 시설, 품질 관리, 브랜드화, 홍보 판촉 등에서 인접 시·군은 물론 관련 사업과 종합적으로 연계·협력하는 새로운 접근 방법이 필요하다.

농어촌지역의 산업 구조를 전통적인 농업 중심에서 2·3차 산업 등 성장산업 위주로 다양화하는 노력도 필요하다. 농어촌지역 2·3차 산업 육성 방법으로는 일반적으로 농공단지 조성을 통한 외부기업을 유치하는 외발적 개발과 지역특화산업 육성이나 농어촌지역의 문화나 경관을 활용한 관광개발 등 내발적 개발을 들 수 있다. 이들 지역산업 육성전략 중 대도시 근교의 농어촌지역은 광역경제권의 선도산업이나 지역전략산업과 연계를 강화하는 등 광역화의 장점을 활용할 수 있는 외발적 접근 방법이 보다 유리할 것이다. 그러나 상대적으로 산업입지 조건이 불리한 낙후 농어촌지역의 경우 지역특화산업이나 관광산업을 육성하는 내발적 접근방식이 바람직할 것으로 판단된다. 하지만 어느 방식이든 기존의 소규모 분산적 접근보다는 인접 시·군과 연계 속에서 생산·연구·유통을 통합한 클러스터적인 접근이 필요하다.

농어촌지역의 자족기반을 확충하기 위해서는 외부에서 구입하는 각종 서비스를 지역 내에서 충족할 수 있도록 생활환경과 서비스의 양적·질적

확대가 필요하다. 그러나 교육·의료·문화 등 생활서비스는 최소한의 수요를 확보하지 못하면 지속적 공급이 어려운 만큼 이제까지 소규모의 분산적인 개발에서 탈피하여 농촌 중심지의 재개발을 통한 농어촌 서비스 공급체계의 재정비가 필요하다. 특히 교육 여건을 개선하고 농어촌의 어메니티 보전을 통해 쾌적한 정주 환경을 갖추는 일을 농어촌 개발 정책의 주요 영역으로 자리매김할 필요가 있다.

농식품산업 육성 정책의 추진 실태와 활성화 전략 제3장

농어촌지역의 기반산업은 농업을 포함한 농식품산업이다. 농식품부는 농어촌 경제 활성화를 위해 다양한 농식품산업 정책을 추진해오고 있다. 여기서는 지역 농산물의 산지유통과 지역식품산업을 중심으로 농식품산업 활성화 정책의 추진 실태와 문제를 살펴보고 발전 방향을 모색해보았다.

1. 농식품산업 활성화의 중요성

1.1. 농식품산업 활성화의 중요성

농어촌 경제의 활성화를 위해서는 성장률이 높은 2차 산업 및 3차 서비스산업의 활성화가 필요하지만 기본적으로는 농림어업의 활성화가 다른 지역보다 중요하다. 이는 군으로 분류되는 농어촌지역일수록 지역 내 총생산(GRDP)에서 농림어업부문이 차지하는 비중이 높기 때문이다. 또한 고용면에서도 농림어업부문의 비중이 높다. 지역 발전이 낙후되어 있는 농어촌지역인 성장촉진지역이 다른 지역에 비해 GRDP 성장률은 떨어지지만 농림어업 부문의 GRDP 성장률은 높다. 농어촌지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 지역경제 성장에서 농림어업이 중요한 부문이다.

표 3-1. 시·군 유형별 GRDP 성장률 및 취업자 비중

단위: 십억 원, %

구 분	GRDP			농림어업 부문 GRDP			취업자(2009)			
	2000	2007	성장률	2000	2007	성장률	전체	농림어업	숙박업	그 외
군 평균	878	1,142	3.8	131	135	0.5	100	41.6	15.0	43.4
시 평균	3,247	5,019	6.4	157	170	1.1	100	13.8	19.7	66.5
성장촉진지역	788	935	2.5	127	140	1.4	100	44.7	15.0	40.3
성장촉진 이외	2,912	4,455	6.3	157	159	0.2	100	14.5	19.4	66.1
전체 평균	1,874	2,754	5.7	142	150	0.8	100	21.4	18.4	60.2

주: 자료 구득이 가능한 강원, 충북, 충남, 경북, 경남을 대상으로 하였으며, 성장촉진지역은 전체 70개 시·군 중 43개 시·군임.
자료: 각 도청 홈페이지

성장촉진지역의 연평균 GRDP 성장률은 2.5%인 반면 성장촉진지역 이외의 지역은 6.3%로 더 높은 성장률을 보이고 있어 농어촌지역의 성장은 정체되고 있고 지역 간 격차가 확대되고 있다. 그런데 농림어업 생산액 성장률을 보면 성장촉진지역이 1.4%인 반면 그 외 지역은 0.2%로 나타나고 있어 농어촌지역일수록 농어업의 성장률이 더 높다. 시지역과 군지역으로 구분하여 보면 그 차이는 뚜렷하지 않다.

경제활동에서 다른 중요한 지표인 산업별 고용 비중을 보면 농업 부문 활성화의 중요성을 알 수 있다. 전체 취업자 수 중 농림어업 취업자 비중을 살펴보아도 성장촉진지역에서 현저하게 높은 것으로 나타나고 있다. 농촌지역인 군지역의 농림어업부문이 41.6%인 반면 시지역은 13.8%이고, 성장촉진지역은 더 높은 비율인 44.7%이다. 농어촌지역일수록 농식품산업의 활성화가 중요한 과제라고 판단된다.

다른 한편으로 농림어업 비중 또는 농림어업 취업자 비중이 높은 지역일수록 GRDP 성장률이 상대적으로 낮다. 농업 부문의 비중이 높은 지역일수록 연평균 성장률이 5% 이하이다. 산업 발전에서 농업 부문의 성장률이 더 낮기 때문에 이 부문의 비중이 높은 지역일수록 성장이 낮게 된다. 이

는 비농업 부문의 발전을 더욱 확대하여야 한다는 것을 의미하지만 한편으로는 현재 비중이 높은 농식품산업의 활성화가 중요하다. 농촌 지역일수록 다른 산업의 유입 조건이 좋지 않아 성장률이 낮은 농업부문의 비중이 높기 때문이기도 하다. 따라서 농촌 지역에서는 다른 부문의 성장도 중요하지만 지역산업의 바탕을 형성하고 있는 농식품산업의 활성화가 중요하다고 할 수 있다.

1.2. 광역화에 따른 농식품산업의 기회와 위기

경제·생활권이 광역화되면서 인구 이동 및 소비 지역이 확대되는 것은 농어촌지역의 농식품산업 활성화에 기회가 될 수도 있으면서 동시에 위기가 될 수도 있다.

먼저 기회가 될 수 있는 요소로는 농업 생산 부문에서는 농가 인구가 도시부문으로 이동하면서 농업 생산의 규모화 가능성이 확대되고, 그에 따라 농업생산의 수익성이 증가하여 우수 인력이 유입될 수 있다. 산지유통 부문에서는 도농교류의 확대로 직거래가 확대되고, 인접 지역과의 교류 확대로 안정적인 공급 능력을 구축할 수 있고 나아가서는 브랜드 파워를 더 강화할 수 있다. 또한 규모화로 물류시설의 확충, 산지유통시설의 투자 등에 대한 능력이 확대되고 수익성도 강화될 것이다. 식품산업 부문에서는 다양한 식품산업의 진입이 용이하며, 식품기업에 필요한 노동력의 조달이 용이한 장점이 있다. 나아가서는 원료 농산물의 지역 내 조달 범위가 확대되어 원료 조달이 용이하게 되는 기회도 얻을 수 있다.

경제·생활권의 광역화는 농식품산업에 기회를 제공하기도 하지만 보다 위협적인 요인으로 작용할 요소가 더 많다. 먼저 농업 생산 측면에서 보면 농어촌 인구가 도시로 이동하면서 농촌 지역이 과소화, 공동화되면서 농업 생산에 필요한 인력을 조달하는 것이 어렵게 될 것이다. 또한 농촌 지역일수록 농업 생산 기반이 축소되어 농업 생산이 위축될 수 있다. 산지유통 부문에서는 읍·면 단위 산지유통 조직의 경쟁력이 약화되어 판로를 확보하

기 어렵게 되고, 재래시장, 전통시장 등 지역 내 시장이 위축되어 지역 판매가 축소되기도 한다. 나아가서는 지역의 범위가 확대되면서 지역 충성도가 낮아져 지역별 차별화가 더 어렵게 된다. 식품산업 부문에서는 규모가 영세한 전통식품업체들이 다른 지역의 대기업 식품기업과 경쟁이 심화되면서 존립기반을 확보하기 어렵게 되고, 지역 전통식품의 차별성이 점차 약화되는 위기에 직면하기도 한다.

경제·생활권의 광역화로 농촌 지역에 변화가 예상되고 그 중에는 부정적인 변화도 있을 것이다. 부정적인 변화를 최소화하기 위해서는 농촌지역에 취업자 비중이 높은 농림어업에 대한 보호나 활성화가 필요하다. 광역화에 따라 인구 유출 등의 위기가 예상되는 농촌지역은 농림어업의 활성화를 통하여 지역 경제의 위축을 막을 수 있다. 그 이유는 농촌지역이 도시지역보다 농림어업 부문의 생산액 성장률이 높기 때문이다.

표 3-2. 광역화에 따른 농식품산업의 기회와 위기

구 분	기 회	위 기
생산 부문	·농가 호수 감소로 규모화 가능 ·우수인력의 유입으로 경영 능력 강화	·농촌 지역 과소화, 공동화로 생산 노동력 조달 애로 ·생활 여건이 부족한 농촌 지역일수록 생산 기반 축소
산지 유통	·도농교류 확대로 직거래 확산 ·인접 지역과 협력 확대로 안정적 공급 능력 구축 및 브랜드화 ·규모화에 따른 물류시설 등 시설 투자 능력 증대	·소규모 유통조직은 경쟁력 상실 ·지역 내 재래시장 등 전통시장 위축으로 시장 위축 ·지역의 범위 확대로 지역 차별화 가능성 약화
식품 산업	·농식품의 융복합화 등 다양한 식품기업의 진입 활성화 ·식품산업 종사 인력의 조달 용이 ·원료 농산물의 지역 내 조달 확대	·대기업 식품기업과 전통식품의 경쟁 심화 ·전통식품의 차별성 약화

2. 농식품산업 활성화 정책 추진 현황

2.1. 농식품산업 활성화 정책의 구분

경제·생활권 광역화에 대응하여 농촌 지역 경제를 활성화하는 대응 전략은 기능적인 부문과 공간적 부문으로 구분할 수 있다. 기능적인 것으로는 농업생산, 산지유통, 식품가공산업 등으로 구분하는 것이고, 공간적 구분은 소규모 지역적 대응과 광역적 연계·협력의 대응으로 구분된다.

농식품산업의 기능적 구분에 의한 활성화 방안은 농업생산, 유통, 식품산업 등 세 분야로 구분하여 각각의 효율성을 제고하여 부가가치를 높이는 접근 방안이다. 농업생산 부문의 효율성을 제고하는 것으로는 품목별 주산단지화를 구축하는 것, 현대화된 시설 및 효율적인 생산 체계를 구축하여 농업생산을 촉진하는 것 등이 있다. 산지유통 부문의 경쟁력을 강화하는 방안으로는 시장 변화 등에 대응한 지역농산물의 브랜드화를 촉진하는 것, 지산지소(학교급식) 등으로 지역 내 소비를 촉진하는 것이 있다. 전통식품 및 식품산업 육성 방안으로는 전통식품, 가공식품 등 식품산업 육성을 통하여 농업의 부가가치를 제고하는 것, 농업을 융·복합화하는 식품가공산업을 육성하는 것이 있다. 모든 농식품정책이 농식품산업 활성화 정책에 연계되어 있어 전부 다루기는 어려우므로, 이 연구에서는 농업생산 효율성을 제고하거나 고부가가치 첨단농업으로 전환하는 것 등 생산 부문은 제외하고자 한다.

농식품산업 활성화 대응 전략은 기능적 구분 이외에도 공간적으로도 구분할 수 있다. 즉, 소규모 지역적으로 대응하는 것이 효과적인 것과 인접 지역과 연계·협력하여 광역적으로 대응하는 것이 효과적인 것이 있다. 소규모 지역적으로 대응하는 것은 지역을 차별화하고 특화하여 지역의 특색을 강조하는 전략이고, 광역적으로 대응하는 것은 인접 지역과의 연계·협력 등으로 보다 규모화하고 전문화하는 방식이다.

현재 추진되고 있는 농식품산업 활성화 관련 정책도 이와 같이 공간적으

로 재편하여 볼 수 있다. 여기에서 광역적 대응 정책으로 구분하는 것은 사업 대상 범위가 시·군 단위 이상으로 확대된 정책들이다. 이를 구분한 것이 <표 3-3>이다. 광역적으로 대응할 수 있는 정책으로는 농업생산 부문에서는 친환경 광역 클러스터 등과 같이 지역 내 순환 체계를 구축하는 것이 있다. 대부분의 농업생산 정책은 표에 설명된 것 이외에도 지역에 특화되어 적용되는 정책들이다. 농산물 산지유통 분야에서는 산지농가의 브랜드 관리, 소규모 차별화 상품 개발, 상품화를 위한 중소규모 APC 운영 등이 지역밀착형 정책이고, 브랜드화를 통한 마케팅 조직 육성, 물류센터의 운영, 거점 APC 운영 등의 정책이 광역적 대응을 추구하고 있는 정책이다. 식품산업에서는 전통식품 생산가공, 개별업체의 시설현대화 등은 지역적 차별성을 중요하게 고려한 정책이고, 광역 식품 클러스터 조성 정책 등이 광역적으로 대응하고자 하는 정책이다.

이렇게 볼 때 대부분의 정책이 농업생산에 집중되어 있고, 그에 따라 소규모 지역적 대응 정책이 더 큰 비중을 차지하고 있고, 광역적 대응 정책은 적은 편이다. 농산물 산지유통 정책에서도 시·군 단위 정도를 대상으로 하는 정책이 대부분을 차지하고 있다. 식품산업 육성 정책도 전통식품 육성 등 지역적 한계가 있다.

표 3-3. 농식품산업 활성화 정책의 공간적 구분

분 야	소규모 지역적 차별화 정책	대규모 광역적 연계·협력 정책
농업생산	농업생산 효율화, 주산단지화, 농기계 공동이용, 첨단시설 농업, 마을 영농 조직	친환경 클러스터 조성, 한우클러스터 사업
산지유통	일반 APC 운영, 산지출하조직관리, 소규모 차별화상품 개발, 지산지소의 로컬 푸드	광역 브랜드·마케팅 조직 육성 거점 APC 운영, 거점물류센터, 학교급식
농식품 산업화	전통식품 개발(지역특화식품) 시설현대화 지원	R&D 체계의 구축, 식품안전성 관리기능강화 등 클러스터 조성, 농업의 융·복합화

2.2. 농산물 산지유통 정책 추진 현황

농산물 산지유통 정책은 농산물을 상품화하고 브랜드화 및 규모화를 촉진하기 위하여 추진되어왔다. 2000년 읍·면 단위별로 산지유통 전문 조직 육성 사업이 도입된 이후 보다 규모화하는 것이 필요하다는 인식하에 '공동마케팅 조직 육성 사업', '거점 APC 육성 사업' 등이 추진되었다. 다른 한편으로 품목별로 브랜드화를 촉진하기 위하여 품목별 브랜드 육성 사업이 도입되었고, 이를 통해 산지유통 시설 지원과 함께 생산기반 조성을 지원하여 조직화된 농가를 육성하는 규모화를 추진하였다. 브랜드 경영체 육성 정책과는 달리 시·군 단위 판매 사업의 강화를 위하여 2008년부터는 '시·군 유통회사 설립 지원 사업'을 신설하고 경영비 지원과 함께 운영비를 지원하고 있다. 또한 일반 APC 건립에 대해서는 광특회계에서 자율 사업으로 지원하고 있다.

이러한 산지유통 조직을 육성하고 지원하는 정책은 시간적으로 볼 때 2000년 '산지유통 활성화 사업'을 시작으로 2007년 '원예·과실 브랜드 육성 지원 사업', 2009년 '시군유통회사 설립 지원 사업' 등이 도입되었다. 그러나 신규 사업이 도입되었지만 기존 사업이 폐지되지 않은 채로 사업이 유지되고 있어 어떤 부문에서는 지원조직 간 중복이 나타나기도 하고 있다. 지원조건에서도 차이가 있어 정책 간 혼란이 발생하고 있다.

산지유통 조직을 지원하는 신규 사업들이 도입되면서 새로운 형태의 법인들이 생겨난 것이 특징이다. 각 사업들은 유사한 목적을 가지고 도입되었으나 공동 마케팅조직, 시군유통회사, 브랜드 경영체 등 다양한 조직을 요구하고 있고, 이에 산지에서는 여러 형태의 조직이 구성되어 정책 지원을 받고 있다.

표 3-4. 규모화된 산지유통 정책의 내용

사업명	지원 대상	지원 규모	사업 목적	주요 사업 내용
공동 마케팅 조직 지원	공동 마케팅 조직	-'09년 2,025억 원 -사업비 300억 원 이내	-산지유통주체의 역량 강화 및 거래교섭력 확보	-출하 선도금, 계약재배 계약금, 가공원료구입, 매취자금, 산지유통시설 개선자금 등
시군 유통회사 설립지원	시군 유통회사	-'09년 366억 원 -설립초기 운영자금 개소당 6.6억 원 -운영활성화자금 개소당 70억 원	-시군 단위 이상의 농수산물 유통회사 설립·운영 지원	-설립초기 운영자금 -원물확보 등을 위한 운영활성화자금
농산물 브랜드 육성	브랜드 경영체	-'09년 790억 원 -원예작물 개소당 200억 원 -밭작물 개소당 10억 원	-유통환경 변화에 대응하여 우수 농산물브랜드 육성	-조직운영지원, 마케팅지원, 종합처리시설 -원료확보자금, 참여농가시설지원, 기타경상경비
고품질쌀 브랜드 육성	쌀 브랜드 경영체	-'09년 198억 원 -시설현대화 개소당 20억 원 -교육·홍보 개소당 2억 원	-통합 RPC를 중심으로 브랜드쌀 육성	-쌀가공시설 현대화 -농가조직화 교육·홍보 및 브랜드 컨설팅
과실 브랜드 육성	과실생산 유통지원 사업 시행주체	-'09년 45억 원 -전국공동 4년간 52억 원 -지역공동 개소당 연간 3~4억 원	-전국공동브랜드 및 지역공동브랜드 육성	-품질관리, 마케팅운영, 브랜드 홍보 등 포괄지원
축산물 브랜드 경영체 지원	축산물 브랜드 경영체	-'09년 1,450억 원 -농축협 자기자본의 500%이내 -기타 경영체 50억 원 이내	-브랜드 축산물 생산·유통을 선도할 핵심주체 육성	-생산지원자금 및 브랜드 운영자금 -브랜드 판매시설 설치자금
일반 APC건립 지원	산지 유통조직 일반	-광특회계에서 지원	-산지유통시설 확충	-중소규모 APC 건립

이와 같이 지원된 산지유통 조직은 2000년 이후 산지유통 조직 활성화 및 브랜드 육성 등 다양한 사업을 통해 전국적으로 711개 산지유통 조직이 육성되고 있다. 상품화를 위한 APC 건립이 지원되면서 산지유통 조직은 매출액 규모면에서 외형적으로 크게 성장하였다.

APC는 2000년 173개소였던 것이 2004년 210개소, 2010년 320개소에 이르며, '04년부터 과수분야 거점 APC 건립이 추진되어 15개소가 완공된 상태이다. 공동 마케팅 조직은 2005년 9개소를 시작으로 2010년 31개소에 달해 외형적인 성장이 두드러짐을 알 수 있다. 또한 관련 정책자금이 대규모로 산지유통에 지원되었는데, 산지유통 활성화 사업과 수급 안정 사업의 잔액만도 약 2조 원으로 이는 농식품부 전체 예산·기금 융자 잔액의 1/4 수준에 이른다. 그러나 이와 같이 육성한 산지유통 조직의 취급액 규모를 보면, 50% 이상이 취급액 규모가 100억 원 이하인 조직으로 나타나 대체로 조직 규모가 영세한 실정임을 알 수 있다. 반면 규모화하고 시·군 단위 이상으로 광역화한 공동 마케팅 조직 및 거점 APC 조직의 경우에는 취급액 규모가 300억 원 이상인 조직이 각각 36.4%와 46.2%에 이르고 있다. 규모화를 촉진한 정책일수록 취급액 규모가 큰 것으로 나타나고 있다.

표 3-5. 산지유통 조직 유형별·취급액 규모별 개소 수

단위: 개소, %

구 분	취급액 규모					계
	50억 원 이하	50~100억 원	100~200억 원	200~300억 원	300억 원 이상	
공동 마케팅조직	2 (9.1)	- -	7 (31.8)	5 (22.7)	8 (36.4)	22 (100)
거점 APC	1 (7.7)	1 (7.7)	2 (15.4)	3 (23.1)	6 (46.2)	13 (100)
산지유통 전문조직	18 (6.1)	73 (24.9)	122 (41.6)	48 (16.4)	32 (10.9)	293 (100)
산지유통 조직 전체	172 (24.2)	201 (28.3)	222 (31.2)	64 (9.0)	52 (7.3)	711 (100)

주: 산지유통종합평가

취급액 규모가 큰 조직일수록 시설 가동률이 높고, 농가에 대한 농산물 구입 비용인 농가 지급액이 더 많아 산지유통 조직의 규모화 추진이 필요하다. 특히 광역화를 추구한 정책의 지원을 받은 공동 마케팅 조직, 거점 APC 조직 등이 상대적으로 시설 가동률이 높고 농가 지급액이 많음을 확인할 수 있다.

표 3-6. 산지유통 조직의 취급액 규모별 주요 지표 평균

단위: 백만 원

구 분		취급액 규모				
		50억 원이하	50~100억 원	100~200억 원	200~300억 원	300억 원 이상
산지 유통 조직	매출액	2,934	7,367	14,196	24,315	51,829
	시설 가동률	56.4	57.4	73.2	77.8	79.6
	농가 지급액	2,158	4,733	9,809	18,314	28,190
	정부 지원금	1,046	2,181	4,288	7,195	11,818
공동 마케팅 조직	매출액	4,590	0	15,828	23,576	61,671
	시설 가동률	47.5	0	80.5	77.6	75.0
	농가 지급액	4,553	0	14,620	19,914	48,175
	정부 지원금	2,862	0	14,990	15,863	23,373

주: 1. 농가 지급액은 농가로부터 농산물을 매입한 금액과 수탁판매를 통한 농가 지급금액을 합한 금액임.
2. 정부 지원금은 단기차입정부지원금과 장기차입정부지원금을 합한 금액임.

2.3. 지역 식품산업 활성화 정책 추진 현황

농촌 지역의 식품산업을 육성하기 위한 지원 정책은 초기에 전통식품 개발 정책과 산지 농산물 가공 사업 지원 정책을 중심으로 추진되었다. 전통식품 개발 사업은 국내산 농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고를 통한 농어가의 소득원 개발, 성출하기 원료농산물의 수매·가공처리를 통한 가격안정 도모, 그리고 고유한 식생활문화의 계승 발전과 식문화의 서구화 억제를 목적으로 추진되었다.

일반 산지가공 사업은 국내산 원료 농산물의 새로운 수요 개발과 부가가

치 제고, 원료 농산물의 가공처리를 통한 가격 안정, 가공공장 취업 확대 등을 통해 농어촌지역의 소득을 증대하고 지역경제를 활성화 하는 데 목적이 있다. 2007년 말까지 183,078백만 원을 지원하여 총 299개의 산지 농산물 가공업체를 지원하였다.

식품산업의 농림수산식품부 이관 이후 2009년부터는 '전통 발효식품 육성 지원 사업'과 '농식품 시설 현대화 사업', '생산자 융·복합형 식품기업 육성 지원 사업', '천일염 육성 지원 사업' 등 식품산업 관련 신규 지원 사업이 추진되고 있다. '전통 발효식품 육성 지원 사업'은 전통 발효식품을 세계적인 명품으로 육성하기 위해 전통 발효식품 제조가공업체의 시설 현대화 자금을 지원하여 품질 경쟁력을 향상시키고 우리 농산물의 부가가치를 제고하기 위한 사업이다. 2009년 115억 원(자부담 23억 원 포함), 2010년 105억 원(자부담 21억 원 포함)을 융자할 계획이다.

'농식품 시설 현대화 사업'은 식품제조·신선편이 가공업체의 품질 향상 및 안전성 확보를 위한 시설 현대화 및 개보수 지원을 하고 있다. 2014년까지 시설 현대화 200개소와 생산자단체의 소비지 유통업체 100개소를 육성하고, 2017년까지 1,500톤 규모의 가공시설 22개소 육성을 목표로 2008년 550억 원, 2009년 700억 원, 2010년 515억 원을 융자할 계획이다.

'생산자 융·복합형 식품기업 육성 지원 사업'은 생산자 또는 생산자 단체가 식품 제조기업에 안정적으로 원료를 공급하고 제조·마케팅 능력을 갖춘 식품 제조기업을 육성하여 생산자와 식품기업이 상생하도록 하기 위한 사업이다. 2015년까지 30개 기업을 육성할 목표로 2009년 100억 원, 2010년 60억 원을 융자할 계획이다.

식품산업 육성 정책과는 별도로 지역 활성화 사업에서도 식품산업이 추진되고 있다. 이는 공공사업으로 추진되고 있기 때문에 융자지원만 하는 전통 발효식품 개발 및 농식품 시설 현대화 사업보다 더 많이 활용되고 있다. 지역 단위에서 식품산업 활성화에 활용할 수 있는 정책으로는 지식경제부에서 추진하고 있는 '지역연고산업진흥사업', 농림수산식품부에서 추진하고 있는 '신활력지역지원사업', '광역클러스터사업(지역전략식품산업 육성)', '국가식품클러스터사업' 등의 정책이 있다. '지역연고산업진흥사업'

은 지역 혁신 체계의 구축, 산업화 등을 주요 내용으로 지원하는 사업으로 같은 지역에 복합적으로 지원되고 있으며, 많은 경우 관주도형 클러스터사업단을 구성하여 추진하고 있다.

‘광역클러스터사업’은 중앙정부 주도의 평균적 농어가 지원방식에서 벗어나 지역특화 농(어)산업을 중심으로 지역 특성에 맞는 차별화된 전략품목 육성과 지원 체계를 구축하고 산·학·연·관의 네트워크에 의한 시너지 효과를 창출하고자 하는 것이다. ‘향토산업육성사업’과 유사하지만 향토산업은 개별 시·군 단위로 추진되고 ‘광역클러스터사업’은 복수 시·군 및 도 단위로 추진된다는 점에서 서로 다르다. 광역 클러스터 신규사업단(12개)을 선정하여 사업 추진 중이다.

‘지역전략식품산업육성사업’은 2010년부터 기존 광역 클러스터 사업이 개편되어 추진되는 사업이다. 사업의 목적은 고부가가치 식품산업으로 중심축을 전환하여 지역의 전략적인 발전 계획하에 식품기업 등이 참여하여 농식품의 부가가치를 제고하겠다는 것이다. 지원조건은 국고 50%, 지방비 50%(단, 시설비는 자부담 20%)로 사업단별 3년간 50억 원 내외로 차등 지원한다.

표 3-7. 지역 내 식품산업 활성화 관련 정책

사업명	지원대상	지원규모	사업목적	주요 사업내용
지역연고산업 진흥사업	-기업, 대학, 연구소, 테크노파크 등	-총 557억 원 -사업단별 3년간 30억원	-연계강화를 통한 지역 혁신역량 결집 및 지역 산업 경쟁력 증대	-지역혁신주체들이 공동 추진하는 지역특화 지연산업 및 향토산업 지원
신활력지역 지원사업	-신활력지역	-제2기 총 5,646억 원 -시·군별 3년간 평균 80억 원	-낙후지역을 활력지역으로 육성하여 장기적 자립발전기반 마련	-지역역량 강화 및 지역 발전을 유도하기 위한 S/W 위주 사업
광역 클러스터 사업	-클러스터 사업단	-’09 514억 원 -사업단별 평균 30억 원	-지역 핵심 농수산업을 중심으로 산·학·연·관의 시너지 효과 거양	-혁신 체계 구축 및 네트워킹 지원 -산업화 및 마케팅 활성화 지원 사업
국가식품 클러스터 사업	-R&D 중심의 식품 전문 연구생산단지	-총 사업비 5,798억 원	-식품산업의 한계를 극복하고 농업과 융·복합 및 글로벌 산업 구축	-핵심 R&D 기반시설 구축 -운영활성화 사업

2.4. 시·군 단위 이상 광역화된 사업 지원 현황

시·군 단위 이상으로 광역화를 촉진하는 사업으로는 산지유통사업에서 공동 마케팅 사업, 브랜드화 사업, 거점 APC 사업 등이 있으며, 식품사업 육성과 관련된 사업으로는 광역 클러스터사업이 중심이 되고 그 외 신활력 사업 및 RIS 사업이 있다.

지원 사업별, 품목별로 지원된 시·군의 실적을 정리한 것이 <표 3-9>이다. 대부분 시·군은 1개 사업을 지원받았고, 2개 사업을 지원받은 지역은 충주 등 31개 시·군, 3개 사업을 지원받은 지역은 16개 시·군, 4개 지원받은 지역은 9개 시·군, 5개 이상 지원받은 지역은 안성, 이천, 영월, 남원, 김제, 순천, 나주, 무안, 의성, 고창, 보성, 제주, 상주 등 13개 지역이다.

사업별로는 브랜드화 사업이 쌀, 축산 분야에서 가장 많은 지역에 지원되고 있고, 원예 분야는 다양한 사업에서 지원되고 있다. 식품가공 사업은 RIS 사업과 신활력 사업, 그리고 클러스터 사업에서 주로 지원되고 있다.

광역 클러스터 사업의 경우에는 품목군별로 축산이 16개 사업단(이중 한우 9개)으로 가장 많고 원예·가공 부분이 각각 11개 사업단이 선정되어 추진되고 있다. 축산 부문은 조직화 및 계열화가 잘된 점이 평가에 유리하게 작용하여 보다 많은 조직이 선정되었다. 사업 추진 유형별로는 생산·유통 부문이 33개소 61%로 1차 산업에서 가공(24%) → 테마(15%)로 연계·발전하는 초기 단계에 있다.

표 3-8. 품목별 클러스터 사업의 추진 현황

단위: 개소

구 분	식량	원예	축산	가공	특작	수산	기타	계
시범사업	4	3	4	5	1	-	3	20
본 사 업	1	6	7	5	3	-	-	22
광역클러스터	1	2	5	1	1	1	1	12
계	6	11	16	11	5	1	4	54

표 3-9. 지역 농식품산업 활성화 사업 지원 내용

구분	쌀	축산	원예	가공	지역문화
RIS		(전남)순천	(충북)충주,제천 (충남)금산 (전북)남원,고창 (전남)나주,보성 (경북)영주 (경남)남해,하동	(경기)안성 (강원)홍천 (충북)보은 (전북)순창 (경북)의성 (경남)창녕	
신활력사업	(경기)연천 (강원)홍천	(강원)횡성 (전북)장수 (경남)남해	(강원)태백,정선,양구,양양 (충북)제천,증평,괴산,단양 (충남)금산,부여,청양,예산 (전북)남원,진안,고창,부안 (전남)나주,고흥,보성,화순,장흥 (경북)영천,상주,문경,의성,청송,영양,청도,성주 (경남)의령,함안,창녕,하동,산청	(충남)홍성 (전북)임실,순창,부안 (전남)무안,장성	(강원)영월 (충북)영동 (전북)김제 (전남)곡성,진도 (경북)안동,군위,고령 (경남) 의령
클러스터사업	(충남)아산 (전북)정읍,고창 김제,부안 (전남)순천,고흥 보성,강진,해남 (경남)김해,창녕 남해,하동,산청,거창 광주	(강원)춘천,철원,화천,양구,인제,홍천,영월,고성 (충북)청원,보은,괴산,진천,음성 (충남)보령,홍성 (전북)남원 (경남)거창,산청,함양 제주	(경기)남양주,광주,가평,양평,여주,이천,용인 (강원)태백,영월,평창,정선 (충북)영동,괴산 (충남)서산,논산 (전북)장수,진안,무주,완주 (전남)보성,함평,영암,곡성,신안,구례,무안,담양,장성 (경북)안동,문경,영주,경산,상주 (경남)하동,남해 제주	(경기)포천 (충남)서천 (전북)임실 (경북)문경,영천,상주,청도	
공동마케팅조직			(강원)평창 (경기)수원,구리,이천,안성,여주 (충북)충주,음성 (충남)논산,부여 (전북)남원,김제,고창 (전남)무안,나주,순천 (경북)경주,문경,상주,칠곡 (경남)진주,밀양,합천		
브랜드화사업	(경기)안성,이천,여주 (강원)횡성,(충북)진천 (충남)부여,연기,예산,보령,공주 (전북)군산,김제,고창,정읍,익산,남원 (전남)함평,해남,보성,장흥,영암,장성,나주,영광,무안 (경북)상주,의성,경주,안동,김천 (경남)김해,의령,함양	(경기)안성,이천,수원,용인,여주,양평 (강원)횡성,홍천,원주,평창,영월,정선 (충북)보은 (충남)논산,천안 (전북)김제,장수 (전남)순천,함평,영암,영광,보성 (경북)상주,의성 (경남)김해 제주, 대구, 울산	(경기)안성,평택,화성,안산,이천,고양 (강원)영월 (충북)괴산,음성 (충남)서산,태안,논산 (전북)임실,진안,고창,익산,전주 (전남)무안,신안,나주,진도,해남,영암,순천 (경북)상주,안동,봉화,예천,의성 (경남)의령,밀양,제주		

3. 농식품산업 활성화 정책의 문제점

3.1. 산지유통 정책의 문제점

농산물이 재배되어 시장에 출하되는 단계의 첫 관문이 산지 유통 부분이다. 농산물이 제값을 받는 상품이 되어 시장에서 제 역할을 하고 그 결과로서 산지인 농촌 지역으로 적정 수익이 돌아오기 위해서는 첫 관문을 잘 통과해야 한다. 이번 소절에서는 농산물의 산지 유통 정책에 어떠한 문제점이 있는지 살펴보기로 한다.

첫째, 규모화된 산지유통조직 육성 정책이 규모화를 고려하지 않은 정책과 함께 추진되면서 정책목표를 달성하지 못하고 있다.

공동마케팅조직 등 규모화된 산지유통 조직을 육성하고자 하였으나 일반APC 지원과 같은 규모화를 고려하지 않은 정책이 함께 추진되어 읍·면 단위로 출하하는 규모의 영세성이 지속되고 있다. 산지유통 조직 711개소 중 취급액이 100억 원 미만인 조직이 52.5%를 차지할 정도로 규모화를 이루지 못하고 있다. 품목별로 규모화된 지역이 일부 있지만, 대부분이 시·군 지자체 단위의 사업을 추진하였기 때문에 정책의 방향인 규모화·광역화가 미흡한 실정이다.

둘째, 기존의 산지유통 조직 및 시설을 지원하는 정책이 작동하고 있는데도 유사 사업이 신설되면서 산지의 혼란을 초래하고 있다.

한번 만들어진 사업이 없어지지 않은 채, 기존 사업과 유사한 신규 사업들이 도입되었고, 이러한 정책 사업은 각각 별도의 법인화된 사업 주체를 요구하고 있어 새로운 형태의 산지유통 조직들이 생겨났다. 따라서 같은 지역 내에서 서로 다른 담당주체가 병립하면서 서로 경쟁하는 관계를 형성하고 산지조직 계열화의 혼란을 초래하였다. 정책 사업의 사례를 보면, 산지유통 조직을 육성·운영 지원하는 사업으로 2000년 ‘산지유통활성화사업’이 신설되었으나 사업이 없어지지 않은 채로 2007년 ‘원예·과실브랜드육성지원사업’, 2009년 ‘시군유통회사건립지원사업’이 생겨났다. 또한 시설

지원 사업으로 1992년 ‘APC건립지원사업’이 신설되었으나 2004년 ‘거점APC건립지원사업’이 생겨나면서 시설 간 서로 경쟁하는 관계를 형성하게 하였다. 이러한 정책 사업들은 지역에서 여러 형태의 산지조직이 난립하고 경쟁하는 관계를 형성하게 하였으며 <표 3-10>은 이를 보여주는 사례이다.

셋째, 중앙정부의 산지유통 지원정책은 각각 다른 부서에서 상이한 재원·조건으로 운영되고 있어 정책 간 조정이 이루어지지 않아 정책의 연계성이 미흡하다. <표 3-11>은 산지유통 조직 육성 사업과 시설 지원 사업이 서로 연계되지 못하고 다른 부서에서 추진되고 있는 현황을 보여준다.

넷째, ‘원예브랜드화사업’과 같은 광역사업을 추진 시 사업주체가 명확히 설정되지 않고 협의체로 존재하는 경우 참여 시·군 농업정책에서 협력체계가 구축되지 않아 규모화 효과가 반감하고 있다.

표 3-10. 경쟁 관계에 있는 산지조직 사례

사례지역	산지 조직
고창군	농협연합사업단-공동마케팅조직 시군유통회사-통합 APC 등
상주시	조합공동사업법인-원예브랜드사업 상주원협-공동마케팅조직 곶감연합회영농조합법인-신활력사업 상주고랭지포도클러스터-클러스터사업 등
순천시	조합공동사업법인-FTA 거점APC 순천농협-공동마케팅조직 순천친환경영농조합법인-광역친환경농업단지 전남친환경영농조합법인-클러스터사업 등

표 3-11. 산지유통조직 육성 사업과 시설지원 사업의 재원

구 분	사업명	재원	추진 부서
산지유통조직육성사업	산지유통활성화사업	농안기금	유통정책과
	원예브랜드사업	농안기금	채소특작과
	과실브랜드사업	FTA기금	과수화훼과
	시군유통회사사업	농특회계	유통정책과
	채소·과실수급안정사업	농안기금	채소과·과수과
시설 지원사업	APC사업	광특회계	유통정책과
	거점APC사업	FTA기금	과수화훼과

지역 내 역량이 강화되지 않은 상태에서 광역사업 추진을 목적으로 생산자 조직들 간 협력을 하였지만 출하협약 등 사업 참여 협약이 이루어지지 않아 광역사업이 참여주체의 개별사업으로 전락되어 규모화되지 못하는 사례가 발생하고 있다. 장수 S-APC의 경우 관내 농협이 출하를 기피하고, 무주·진안·남원 등 사업 참여에 협약한 지역도 참여하지 않아 사업부실화가 발생하였는데, 이는 사업 추진주체가 참여주체와 느슨한 관계를 형성한 것이 광역사업의 실패 요인으로 작용한 것이다. 즉, 광역사업의 경우에는 시·군 주체만이 아니라 사업에 참여하는 생산주체와 협력이 되지 않는 경우가 발생하므로 이를 조정하여 주는 주체가 없으면 시·군의 단독사업으로 전락하여 광역화하지 못하게 된다.

3.2. 지역식품산업 육성 정책의 문제점

앞 절에서 살펴보았듯이 농촌 지역의 식품산업을 육성하기 위한 정책은 초기의 전통식품 개발 정책과 산지 농산물 가공 사업 지원 정책을 시작으로 농식품 시설 현대화, 생산자 융·복합형 식품 기업 지원, 광역클러스터 사업 등 다양한 내용의 사업들이 있다. 그러나 사업 추진 조건의 상이함, 시너지 효과를 내기에는 부족한 정책 범위, 현실의 반영이 덜 된 정책 등의 문제점으로 지역 식품 산업 육성 정책은 개선의 여지가 있다. 이번 소절에서는 이러한 개선의 여지를 위한 지역식품산업 육성 정책의 문제점에 대하여 살펴보기로 한다.

첫째, 지역식품산업을 육성하기 위한 다양한 사업들이 있으나 서로 다른 지원조건으로 추진되고 있어 경합이 발생하고 있다.

지역식품산업 육성 정책으로 농식품시설현대화사업, 생산자 융·복합형 식품기업육성지원사업, 광역클러스터사업, 신활력사업, RIS사업 등 다양한 사업이 지원되고 있다. 그러나 이러한 사업들은 상이한 조건으로 지역식품산업을 지원하고 있어 사업에 대한 선호가 발생하고 결과적으로 추구했던 정책 목표가 달성되지 못하고 있다. 예를 들어 농식품시설현대화사업은 융

자사업으로 지원되고 있는 데 반해 광역클러스터사업 등은 공공유형으로 보조지원에 의해 추진되고 있다. 사업 대상자들은 보조 중심의 사업에 집중하게 되어 기존 농식품가공업체의 시설 현대화는 정책 목표에 비해 과소 달성되는 결과를 낳고 있다.

둘째, 지역식품산업 육성 정책은 전통식품 중심의 차별화된 식품산업에 집중하고 있는 데 반해 사업 범위는 규모화되지 못하여 R&D 체계, 안전성 관리 등의 고비용 인프라 구축이 미흡하다.

관내 농산물의 가공사업 확대보다는 전통식품 중심의 차별화된 식품사업에 집중하고 있어 기술개발, 제품혁신을 추진할 R&D 기반이나 식품안전성 관리 체계가 필요하다. 그러나 사업범위가 규모화되지 못하여 R&D 체계의 강화, 식품안전성 관리 체계의 구축 등과 같이 많은 비용을 수반하는 기능이 부족하고 이에 따라 식품산업의 발전성이 떨어지고 있다. 즉 농식품산업의 융·복합화를 위한 기술개발, 제품혁신을 추진할 R&D 기반이 취약하여 제품화, 브랜드화가 낮은 실정이고, 시·군 단위에 연구소가 설치되더라도 많은 비용이 소요되기 때문에 운영에 어려움을 겪고 있다. 순창고추장의 경우 연구개발을 위하여 장류연구소를 설치하여 26명의 인력을 배치하였지만 관련사업의 인건비 보조가 없으면 군의 자체 예산으로 유지하기는 어려운 조직구조이다.

셋째, 원료 공급 체계를 강화하는 식품산업과 농업의 연계를 지원하는 정책이 부족하여 원료 조달 비용이 증가하고 이는 식품산업 부실화의 요인이 되고 있다.

식품산업 육성을 위한 지원조직과 원료 농산물의 생산과 유통을 담당하는 산지유통 조직이 서로 달리 지원되는 경우가 있다. 이는 지역농업과 식품산업 간 연계성을 떨어뜨리고, 그 결과 원활한 원료 농산물 조달을 어렵게 하여 조달 비용을 증가시키며 식품산업의 경쟁력을 약화시킨다. 순창고추장 민속마을의 경우 연합사업조직과 계약재배조직이 분리되어 있어 원료 농산물 조달이 비효율적인 반면 고창복분자의 경우에는 농협이 원료 농산물을 공급하여 보다 효과적으로 대응하고 있다.

넷째, 식품가공사업 자체만을 육성하고, 원료 농산물의 신선 농산물을

판매하는 산지유통사업과 연계되지 않아 사업추진에 어려움이 발생하고 있다.

산지유통사업조직이 제품화를 위한 가공사업(예: 김치가공, 고춧가루 등)으로 확대하고자 한 경우 이에 대한 지원정책이 분리되어 있어 효과적으로 추진하는 것에 어려움이 있다.

4. 농식품산업 활성화 전략[17]

4.1. 기본 방향

농어촌지역에서 농식품산업 활성화는 수평적으로는 지역에 중점을 둘 것인가 하는 것과 브랜드화라는 보다 품목에 중점을 둘 것인가 하는 선택의 문제가 있다. 수평적으로는 식품산업을 육성하는 것으로 이 경우에도 전통식품과 같이 지역적 차별화로 지역에 보다 특화하는 방안과 일반 산지농산물가공사업과 같이 품목에 특화된 방안으로 구분하여 볼 수 있다. 품목에 특화된 식품가공사업은 원료농산물을 브랜드화하는 유통사업과 식품가공사업이 서로 연계성을 갖추는 형태이다. 이와 같이 구분하여 볼 때 수평적 대응이든 수직적 대응이든 지역을 중심으로 하는 지역 차별화 전략과 품목을 중심으로 한 광역적 대응전략으로 구분된다.

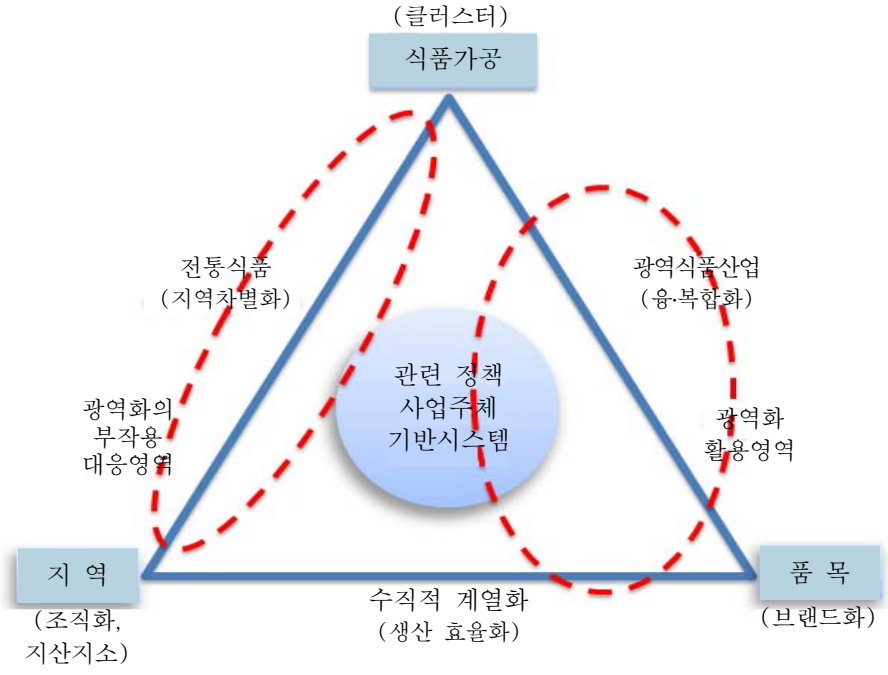
영세소농의 소량-다품목 생산구조에서는 규모화의 한계가 있기 때문에 지역적 차별화에 보다 집중되었다. 그러나 지역중심의 전략은 지역과 밀착되는 장점은 있지만 사업영역이 지역적으로 제약되어 안정적 공급능력을 갖추거나 규모의 경제를 실현하지 못하는 한계점이 있다. 보다 안정적인 공급능력 확보, 균일한 품질관리, 브랜드 가치의 제고 등을 위해서는 지역

17 이 절에서 인용하고 있는 사례에 대한 구체적인 설명은 세부 과제 보고서를 참고하였다.

의 범위를 벗어나야 하고 이를 위해서는 품목을 중심으로 인근 지역이 협력하는 광역적 대응이 필요하다. 시·군 단위 이상의 지역이 협력하는 사업을 추진하는데 다품목으로는 연계·협력을 구축하기가 어렵기 때문에 품목으로 연계성을 찾아야 할 것이다. 이를 위해서는 지역조직이 품목별로 재결합하는 형태가 되어야 할 것이다.

이와 같이 경제·생활권이 광역화되어가는 것에 대응하여 한편으로는 지역밀착형 전략을 강화하여 그 위협요인을 최소화하고, 다른 한편으로 사업영역을 광역화하여 대응하는 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 관련 정책이 체계적으로 형성되어야 하고, 추진주체가 명확히 설정되는 등의 기반시스템이 구축되어야 한다. 지역 차별화 전략을 중점으로 두면서 광역적 조직으로 주체를 형성하는 것은 적합하지 않다.

그림 3-1. 광역화에 따른 지역 농식품산업의 대응 체계



지역적 차별화로 대응하는 것이 효과적인 분야로는 산지유통부문에서는 소량-다품목에 의한 소규모 차별화 전략을 추진하는 조직과 학교급식과 같이 지산지소의 산지유통을 추진하는 것이 있고, 광역조직의 하부조직으로 농가출하 조직을 관리하는 기능이 있다. 식품산업에서는 전통식품 가공업체와 같이 개별 식품가공업체 지원, 개별 공장의 시설 현대화가 여기에 해당한다.

광역적으로 대응하는 것이 보다 효과적인 분야로는 산지유통에서는 품목 중심의 광역브랜드 마케팅조직을 육성하는 것, 계열화된 지역조직을 바탕으로 한 조직, 거점물류센터와 같이 규모의 경제효과가 큰 사업 부문이다. 식품산업 육성 분야에서는 김치가공과 같이 일반산지농산물가공산업 육성과 원료농산물의 안정적 공급 체계 구축, 그리고 R&D 체계의 구축 및 식품안전 관리 체계와 같은 클러스터를 조성하는 기반시설, 농업의 융·복합화를 추진하는 식품산업 등이 여기에 해당한다.

다음 절에서는 농식품산업 활성화를 위한 광역적 대응을 촉진하기 위한 대응전략을 제시한다.

4.2. 산지유통 활성화를 위한 정책 방향

4.2.1. 품목별 단일 광역조직 육성

산지유통정책에서는 새로운 정책이 도입되면서 다양한 법인주체를 육성하고 있다. 공동마케팅조직사업, 원예브랜드화사업, 거점APC사업, 시군유통회사육성사업 등이 새롭게 정책에 도입되면서 각각 다른 산지유통주체를 설정하여 추진하고 있다. 그에 따라 앞 절의 문제점으로 지적한 지역에서와 같이 하나의 시·군에서는 다양한 주체가 서로 경쟁하고 있다.

지역조직은 차별화를 추구하고 있으므로 다양한 조직이 육성되어야 하지만 광역적 조직은 하나의 품목을 중심으로 지역 간 연계와 협력을 해야 하므로 다수의 조직이 형성되어서는 혼선만 발생하게 된다. 브랜드와 품질

관리를 위해서는 하부출하조직을 관리해야 하는데 다수의 주체가 하나의 하부조직을 동시에 관리하는 것은 갈등만 초래한다. 소규모 하부조직을 육성하는 데는 다양한 형태의 조직이 가능하지만 광역조직에서는 주체가 분명히 설정되어야 한다.

따라서 광역 단위에서는 새로운 정책이 도입되어 각각 다른 주체가 육성되지 않도록 정책을 체계화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 산지유통정책을 지역적 차별화된 조직을 육성하는 정책과 광역조직을 육성하는 정책으로 구분하여 광역조직 육성 정책은 쌀, 축산, 원예 등 품목 부류별로 하나만 육성하는 것으로 단순화해야 한다. 산지유통주체를 육성하는 것은 하나의 정책으로 단순화하면서 APC시설 등 기반시설 건립을 지원하는 정책은 주체 육성 정책과 분리하여 기반시설 인프라 지원으로 메뉴화하여 지원체계를 정비하는 것이 필요하다.

산지유통 주체를 육성하는 정책을 광역적 브랜드조직과 지역적 차별화를 추구하는 소규모 지역조직을 육성하는 것으로 구분하면서 지원조건에서도 차별화하는 것이 필요하다. 지원조건을 차별화하는 것은 사업규모가 다르고, 농가조직관리에서 비용 발생이 다르기 때문이다. 이는 지원규모의 한도를 차별화하는 것으로 차등을 두어야 한다. 실질적 지원은 실적평가를 통해 지원조건을 차등화하는 방안을 적용해야 한다. 지역 내에서 자율적으로 선택하도록 정책메뉴를 다양화하는 것이 효과적이다.

4.2.2. 연합조직으로서의 광역조직 육성

광역브랜드조직은 지역조직으로부터 출하권을 위임받아 브랜드화하는 조직이므로 직접 농가를 관리하는 조직체보다는 다양한 지역조직이 연합하는 구조로 형성되어야 한다. 지역별로 이해관계가 서로 다르고 농가의 전업규모도 다르기 때문에 농가조직을 관리하는 조직은 농가와 밀착되어 있는 지역조직이 더 유리하다. 프랑스 브르타뉴[18]와 같이 상품화시설의 운

18 브르타뉴는 프랑스 서북부 해안에 위치한 우리나라 도 단위 규모의 지역으로

영, 농가조직화 등은 밀착도가 높은 지역 단위별로 대응하는 것이 효과적이다. 관련비용의 투명성 확보, 발주량의 관리 등의 민감한 사항을 조정할 수 있어야 하므로 농가와 밀착된 조직이 더 유리하다. 이러한 지역조직은 지역농협이 될 수도 있고, 영농조합법인 혹은 농업회사법인 등 농가의 조직도 될 수 있다.

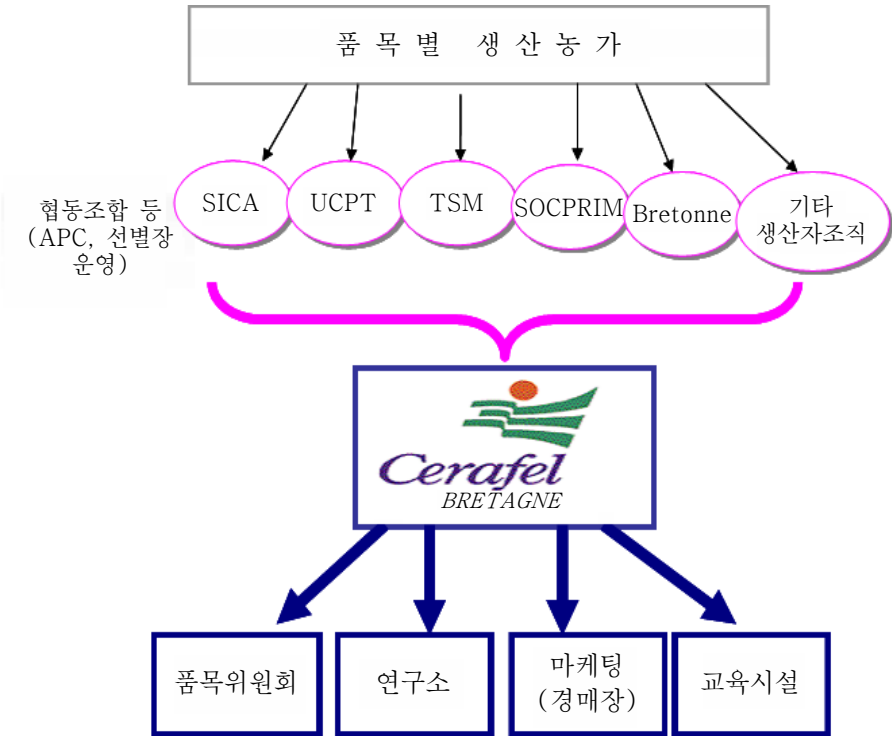
지역 내 상품화 시설 등의 운영은 지역조직이 담당하는 것이 효율적이지만 이를 브랜드화하고, 안정적 공급능력을 구축하기 위해서는 보다 광역적으로 대응하는 것이 효과적이다. 프랑스 브르타뉴의 Cerafel농협[19]과 같이 개별적으로 산지조직이 있어도 규모의 효과가 큰 기능을 위해 연합조직을 결성하는 것이 필요하다. 그에 따라 지역별로 분산되어 있는 지역조직과 광역브랜드조직과의 관계를 보다 효율적으로 수립하는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해서는 참여 지역조직의 대표만이 아니라 품목별 협의체 혹은 품목위원회의 운영을 통해 품목별 이해관계를 조정하도록 하는 것이 효과적이다. 농가간 통합적 의사결정을 조정하도록 하는 것은 농가대표조직이 담당하도록 하는 것이 보다 효과적이다.

프랑스 브르타뉴 농협에서도 품목위원회가 중요한 역할을 담당하고 있다. 품목위원회는 상품의 공급량 조절과 가격안정, 경매장에서의 품목별 가격 하한선 결정, 품질규격 결정, 과잉 생산·공급 시 산지 폐기 여부 결정, 과잉공급 시 경매장 출하량 결정 등의 주요한 기능을 담당하고 있다. 품목위원회는 품목별로 생산자가 수취해야 하는 하한선을 설정하여 물량이 과잉 출하되면 일정량의 출하물량을 폐기하거나 다른 용도로 판매함으로써 품목별 가격이 하한선 이하로 하락하지 않게 하는 최저판매가격제도를 운영하고 있다. 이러한 품목위원회의 산지폐기 결정이나 공급량 조절 결정에 대한 책임을 조합원 스스로가 지고 있다.

프랑스 채소 생산량의 50% 이상을 생산하는 대표적인 농업 지역이다.

19 브르타뉴의 Cerafel농협은 도 단위의 광역 연합조직으로 공동 브랜드인 브르타뉴 왕자(Prince de Bretagne)를 사용하고 있으며, 품질관리 및 상품의 공급량 조절과 가격 안정 등의 역할을 담당하고 있다.

그림 3-2. 브르타뉴 CERAFEL농협의 조직 구조



산지유통조직육성 정책에서도 광역 단위에서 품목별 협의회를 결성하여 운영할 수 있는 지원 체계를 지원하는 것이 필요하다. 이는 사업조직이 아니기 때문에 시설 지원이나 운영 자금 지원은 필요하지 않다. 품목별로 합의를 도출하는 거버넌스를 구축하도록 농가 교육에 대한 지원, 자조금 조성에 대한 지원이 효과적인 지원 방식이다.

4.2.3. 광역조직 육성을 위한 도 단위 농정 기능 강화

현재 산지유통 지원 체계는 시·군 단위로 분리되어 지원되고 있다. 이는 지역적 차별화를 추진하는 데는 유리하지만 광역조직을 육성하는 것에는 적합하지 않다. 광역조직은 시·군 단위를 넘어서는 조직이기 때문에 다수

의 지역을 통합하여야 하는 어려움이 있다. 경남서부한우클러스터와 장수 S-APC사업과 같이 사업주체 선정으로 인하여 지자체 간 협력이 부족하여 다른 지역에서 사업 참여를 기피하게 되고, 이것이 사업 실패 요인으로 작용하고 있다. 여러 지역이 의사결정에 같이 참여하고 책임도 분담해야 하는데 특정 시·군으로 추진주체가 설정되면서 그렇지 못하고 있다.

권역 단위 광역적 브랜드사업을 활성화하기 위해서는 시·군의 협력과 협조를 조정할 수 있는 도 단위 농정조직이 필요하다. 광역조직화를 추진할 주체를 도농정 단위로 분명히 설정하는 것이 필요하다. 포괄보조 사업과 같이 지자체간 연계·협력 사업을 촉진하는 것만으로는 부족하다.

도 단위로 광역조직화를 추구하는 사례는 지역간 갈등을 최소화하고 있다. 경기도의 팔당클린사업의 G-마크연합사업단과 같이 도 단위 지원을 통해 사업주체가 설립됨으로써 보다 시·군 간 협력을 도출할 수 있다. 또 햇사레조합공동사업법인, 잎마춤조직과 같은 성공적인 광역조직의 경우에는 시·군 조직보다는 도 단위 농정조직이 협력함으로써 보다 지역 간 갈등을 최소화하고 있다. 농가가 이용하는 APC 등 개별시설은 시·군 단위로 지원하더라도 브랜드화하고 출하하는 것은 광역조직으로 통합하도록 지원, 조정하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 도 농정의 역할이 중요하다. 시·군 간 갈등이 발생할 수 있는 광역조직은 도 농정에서 담당함으로써 시·군 간 의사결정의 조정을 도출할 수 있다. 프랑스 브르타뉴의 Cerafel농협과 같이 협력을 조정하고, 공동의 의사결정을 촉진하는 권역 단위 주체를 만드는 것에 대해 도 농정의 기능이 마련되어야 한다.

4.3. 식품산업 육성을 위한 정책 방향

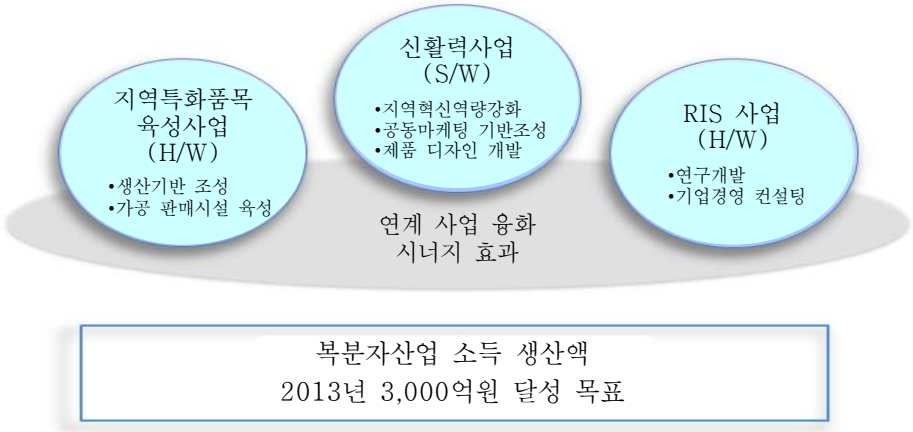
4.3.1. 전통식품 육성을 위한 정책 사업 간 연계 강화

전통식품 개발사업은 지역적 특성을 살리고, 지역적 차별화를 추구하는 것이어서 광역적으로 대응하기보다는 지역 단위에서 특색 있게 추진하는 것이 더 효과적이다. 대표적인 사례로는 고창의 복분자, 순창 고추장, 문경 오미자, 하동 녹차, 보성 녹차 등이 여기에 해당된다. 전통식품산업의 육성을 통하여 지역 내 소득창출 기반을 확대하고 있다.

이러한 지역적 차별화를 바탕으로 한 전통식품산업 육성의 효과를 보다 높이기 위해서는 시·군 단위 클러스터를 조성하는 방향으로 추진되어야 한다. 중앙정부의 개별 사업으로는 하나의 클러스터를 형성하기 어려우므로 지자체에 지원되고 있는 다양한 사업을 연계·추진하여 사업의 융합을 도출하는 것이 효과적이다. 신활력사업, 지역특화육성사업, 지경부의 RIS사업, 농업특구제도 등의 다양한 정책들이 추진되고 있다. 이러한 사업을 연계하여 시너지 효과를 제고하도록 전통식품클러스터를 조성하는 방식으로 접근하는 것이 효과적이다. 이를 위해서는 지자체 단위에서의 종합적이고 계획적인 추진이 필요하다.

고창 복분자의 경우 복분자산업의 생산액 증대 목표를 설정하고 다양한 중앙정부 정책사업을 집중하고 있다. 지역특화품목 육성사업, FTA과수산업 육성 정책 등으로 복분자 생산의 생산 기반을 강화하였다. 신활력사업, 향토산업 육성 등의 정책으로 지역혁신역량을 강화하고, 공동마케팅기반을 조성하였다. 지경부의 RIS사업, 도의 1시군 1프로젝트사업으로 연구개발조성 및 기업경영기반을 조성하였다. 이와 같이 다양한 정책사업을 연계하여 종합적으로 추진함으로써 복분자산업 클러스터를 조성하게 되었다. 지역차별화된 식품산업을 육성하여도 정책사업 간 연계성을 강화해야 한다.

그림 3-3. 고창 복분자산업 관련 지원 정책 사례



4.3.2. 광역 단위 지원조직 체계의 강화

가. 광역 단위 연구개발센터

지역적 차별화를 위한 전통식품산업 육성을 위해서는 제품개발과 식품안전성관리를 강화하는 것이 중요하다. 이와 같이 연구개발을 통해 신기술과 신제품을 개발하는 것은 지역의 식품산업 발전의 중요한 과제이나 지역의 식품산업은 일반적으로 소규모 가공업체들의 집합에 불과하여 연구개발을 담당하는 연구기관이나 기업이 존재하지 않는다. 순창군 장류연구소와 같이 시·군 단위로 추진하는 사례가 있거나 대부분은 연구개발 기능이 전무한 실정이다.

전통식품의 기술개발 등 장기간 투자가 필요하지만 효과가 높은 연구개발 체계나 식품안전성 관리 강화 등은 시·군 단위에서 유지하기에는 비용이 많이 들고 전문성도 낮으므로 광역 단위로 대응하는 것이 보다 효과적이다. 연구개발이 효과적으로 추진되기 위해서는 식품 관련 연구인력이 충분히 확보되어 있고, 외부 연구인력이 유입될 수 있는 장점이 있어야 한다. 또 다른 지역과의 공동연구사업을 통해 연구성과를 축적할 수 있는 지역이

어야 한다. 이러한 조건을 충족하는 것은 모든 시·군이 될 수 없으므로 광역 단위로 대응하는 것이 효과적이다.

순창 장류연구소와 같이 지자체 단위에서 많은 연구인력을 운영하는 것은 재정여력이 충분하지 않아 운영하기 어렵다. 연구개발에 대한 수요자의 비용부담이 이루어지지 않기 때문에 지자체 예산에 의존할 수밖에 없다. 중앙정부 정책사업에서 연구관련 예산이 지원되지 않으면 지속하기 어렵다. 연구개발정책이 목표하는 전통식품의 제품개발 등의 효과에 한계가 있다.

따라서 연구개발은 지자체 단위로 접근하기보다는 광역 단위에서 식품 관련 연구를 직접 수행하여 지원하는 체계를 구축하는 것이 효과적이다. 광역 연구조직이 허브가 되어 지역의 대학·연구소·기업체 간의 연계·협력 연구를 지원하며, 이를 통해서 식품에 관한 제품개발을 선도할 수 있어야 한다. 도 단위 연구센터에서는 자체적인 농식품 제품개발 연구만이 아니라 연구개발을 위한 R&D자금을 조성하여 대학과 지역 내 전통식품업체에 연구개발비를 지원하는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

<광역 단위 연구개발센터 도입>

○ 식품산업의 인프라는 생산 부문, 제조 및 가공 부문, 유통 및 마케팅 부문, 연구개발 및 안전성 부문 등으로 구분할 수 있음.
- 식품산업의 인프라 중에서 연구개발 및 안전성 분야의 중요성이 커지고 있으며, 세계적으로도 식품산업은 연구기술과 안전성의 두 축으로 진행되고 있으며 이에 대한 전담지원 체계 구축이 필요함.

○ 연구센터의 구체적인 역할과 기능은 다음과 같음.
- 연구개발 수요에 대한 파악
- 미래 수요 식품 및 신제품 개발, 전통식품 발굴 및 산업화, 식품 가공·저장 연구 수행
- 연구소·기업체 간의 협력연구 추진
- 권역별 클러스터 핵심 연구기관들과의 네트워킹
- 개발된 기술특허를 이용한 산업화 추진

나. 식품안전성관리센터

국가 차원에서 식품의 안전성을 보장할 수 있는 식품안전 관리 체계를 보완하고, 광역 단위에서 품질을 보증할 수 있는 관리 체계를 형성하여 소비자들이 신뢰할 수 있도록 하기 위해 '식품안전성센터(가칭)'를 도입하는 방안을 강구할 필요가 있다. '식품안정성센터'는 식품의 위해성을 사전에 분석하고, 안전식품에 대한 인증 체계를 강화하기 위한 것이다. 이는 국가 정책의 미흡한 점을 광역 단위에서 보완하는 것으로 소비자의 요구에 따라 신뢰할 수 있는 원료의 사용과 가공공정에 대한 불신을 해소하는 체계를 형성하는 것이다.

식품안전성센터는 지역생산 농산물, 기능성 가공제품의 화학적, 미생물학적, 유전학적 안전성을 분석하는 역할을 담당한다. 지역 내 가공식품의 성분을 분석하고, 기능성식품의 인증을 실시하는 등 품질관리기능을 강화하는 것을 지원한다. 친환경농산물의 인증, 품질 검사, 유통기한, 그리고 식품안전에 대한 교육·홍보의 역할도 담당하도록 한다.

다. 식품산업지원센터

지역 단위 연구센터를 중심으로 하여 개발되는 각종 식품 관련 기술을 확산시키는 것이 식품산업 발전에 중요한 과제이고, 그 효과적인 수단이 창업지원 활동이나 외부기업 유치 활동이다. 이러한 창업지원이나 외부기업 유치 활동을 통해 지역 내 식품산업의 외연을 확장하는 데 역할을 담당할 지원센터의 도입이 필수적이다.

식품산업지원센터는 재정적인 지원이나 인센티브를 주는 것이 아니라 생산시설 및 장비를 이용하도록 하고, 정보와 기술을 공유할 수 있는 환경을 제공하는 데 목적이 있다. 경영, 시장, 기술 등에 관한 정보를 제공하고, 인적 자원 측면에서 이 점을 활용하도록 함으로써 창업을 육성하고 외부 업체를 유치할 수 있다. 네덜란드와 스웨덴에서도 창업지원 센터나 프로그램을 운영하여 창업 초기 저렴한 비용으로 사업을 시작하도록 하고 있으며 이들

이 각종 기술, 경영, 시장, 인력에 대한 정보에 접근할 수 있도록 하고 있다.

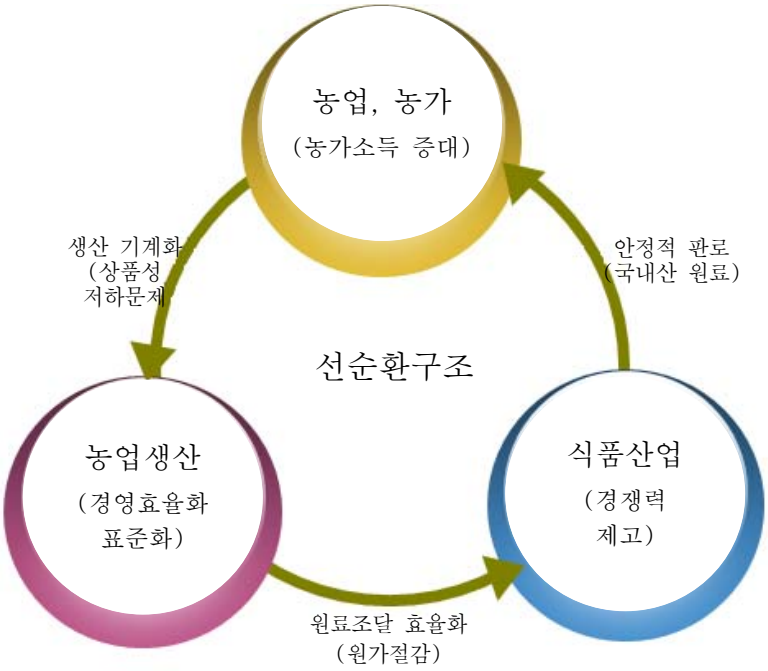
식품산업지원센터의 구체적인 역할과 기능은 다음과 같은 업무를 취급하는 것을 고려해 볼 수 있다. 먼저 기업 및 제품 홍보, 수출입 업무, 판매전략, 소비자 수요조사, 해외시장 개척, 유통 및 경영지원이다. 다음으로 국가 식품클러스터, 국내외 식품기관, 수출입기관 등과의 업무 협력으로 식품업체가 쉽게 연구개발 등에 접근하도록 하는 기반을 조성하는 것이다. 또 장비활용, 창업보육, 설비지원, 디자인개발, 산업재산권 등 지원이다. 기업 간 네트워킹을 통한 협력을 강화하도록 하는 것을 지원하는 것도 한 역할이다. 마지막으로 단체급식, 식생활 및 식품문화, 영양교육 등 소비자 교육을 실시하여 지역 내 식품업체의 홍보를 지원하는 것도 있다.

4.3.3. 식품산업의 안정적 원료 농산물 공급 체계 구축

식품산업이 발전하기 위해서는 효율적 원료 농산물의 공급 체계가 구축되어야 하고, 이를 위해서는 지역 내에서 식품산업과 농업의 연계 강화가 이루어져야 한다. 그런데 식품산업은 저렴한 가공 원료 농산물을 요구하고 있지만 신선농산물 판매를 주목적으로 생산하는 국산 농산물로는 수익성 확보가 곤란하여 요구조건을 만족시키지 못한다. 가공용 농산물 생산이 없는 구조에서는 식품산업이 요구하는 안전하고 안정적인 원료 농산물 공급이 어렵다. 가공용 농산물만 생산하는 경우에는 낮은 가격으로 농가 수익성 확보가 어렵기 때문이다. 또한 지자체 단위에서는 농산물 생산이 한정되어 있어 식품산업이 요구하는 다양한 조건을 충족하기도 어렵다.

따라서 식품산업이 발전하기 위해서는 지역 내 농산물 생산과 연계성을 제고하는 정책이 추진되어야 한다. 고창복분자산업의 클러스터화와 같이 생산 농가의 조직화와 산지유통 조직의 복분자 술, 주스 등 식품가공산업과의 연계성 강화를 유도한 것이 효과를 높이고 있다. 농업생산과 식품가공사업이 서로 연계되어 시너지 효과를 제고하고 있다. 이를 위해서는 정책사업이 개별적으로 분리되어 있더라도 지역 내에서는 연계성을 가지도록 생산지원, 산지유통 지원, 식품산업 육성 정책이 서로 연계될 필요가 있다.

그림 3-4. 원료 농산물 공급 체계의 선순환 구조



이와 같은 식품산업의 육성을 위한 효율적 원료 농산물 조달 체계 구축은 시·군 단위의 지역 내에서는 생산의 계절성, 품목의 다양성, 생산량의 한계 등으로 한계가 있으므로 광역적으로 구축하여 대응을 하는 것이 필요하다. 생산 단계에서부터 효율적 원료 농산물 공급 체계를 구축하여 식품산업과 연계성을 강화해야 하는 것이다. 광역 단위의 브랜드 조직과 식품업체의 원료조달 체계가 연계되도록 하는 것이 효과적인 방안이다. 광역 단위 브랜드 조직의 식품산업 진출을 지원하는 것도 한 방안이다.

효율적인 원료 농산물 공급 체계는 식품산업의 발전만이 아니라 농업 생산과 신선농산물 유통의 효율성을 제고하기 위해서도 필요한 과제이다. 이러한 선순환 관계를 도식화한 것이 <그림 3-4>이다. 농촌이 공동화되고, 인건비가 상승하면서 농업생산에서 기계화가 필수적이다. 특히 수확기에서의 기계화가 추진되어야 한다. 그런데 채소의 경우 기계로 수확하게 되면 절단 등으로 상품성이 저하되어 신선농산물로 판매하는 것이 어렵게 된다.

이 경우 가공을 하게 되면 수익성을 제고할 수 있다. 인력으로 수확하여 상품성 저하가 없으면서 식품가공을 추진하는 것은 적합하지 않다.

식품가공을 도입하면 생산 체계에서도 기계 수확 등으로 비용을 절감하고, 규모화를 추진하는 것이 연계되어야 한다. 식품가공을 하면서 생산의 효율성을 제고하기 위해서는 직영농장 등으로 연구개발을 추진하는 것이 필요하다. 직영농장에서는 농작업의 효율화, 새로운 작물의 도입 등 시험재배하여 원료 농산물을 공급하는 계약농가 및 생산법인에 기술지도를 실시하여 농업생산의 효율성을 제고하여야 한다. 원료 농산물을 공급하는 농가에도 적합한 수익성을 보장하는 연구개발이 이루어져야 한다.

또 식품가공산업은 산지유통과의 연계성을 확대할 필요가 있다. 신선농산물은 저장기간에 한계가 있으므로 과잉 생산되면 가격이 하락하는 문제점이 있다. 가공을 통하여 수급을 조절하고, 신선농산물의 브랜드관리를 강화하는 것이 필요하다. 미국 썬키스트(Sunkist)의 경우 수확한 오렌지의 상위 30% 등급만 신선농산물로 상품화하여 판매하고, 나머지는 주스로 가공·판매하여 신선농산물의 브랜드 가치를 유지하고 있다. 이와 같이 식품산업과 산지유통사업이 서로 연계성을 갖도록 정책 사업에서도 연계·협력하는 것이 효과적이다.

4.4. 농식품산업 육성을 통한 농어촌 경제 활성화 방안

농식품산업 활성화를 위한 방향은 지역을 중심으로 한 지역차별화(또는 지역특화) 전략과 품목을 중심으로 한 브랜드화를 추구하는 광역적 대응으로 구분할 수 있다. 지역차별화는 소규모 지역을 중심으로 차별성을 강화하는 것이고, 광역적 대응은 규모의 경제를 실현하면서 브랜드 가치를 제고하는 분야에 적합하다.

산지유통 활성화에서 광역적 대응을 촉진하기 위해서는 먼저 품목별로 단일 광역조직을 육성하는 것에 중점을 두어야 할 것이다. 현재와 같이 새로운 정책이 도입되면서 중층적으로 각기 다른 법인 주체를 육성하는 것은

폐지하고 하나의 산지유통 조직을 육성하는 것으로 단순화하여야 한다. 사업주체를 육성하는 사업과 기반시설 건립을 지원하는 사업을 분리하면서 기존 정책들은 서로 연계성을 강화하여 지원하도록 메뉴화하여야 한다. 지역적 차별화 주체와 광역적 브랜드화 주체는 규모에서 차이가 있으므로 지원 조건을 차등화하여 지원하도록 하고 실적평가를 통해 지원규모를 설정하며, 인프라 지원은 품목과 기능별 자율사업 구조를 만들어 다양화한다.

광역 브랜드조직은 지역조직의 연합조직으로 결성되도록 권역별 품목협의회 구성을 위한 교육 지원, 자조금 지원 등의 지원 체계를 마련하여야 한다. 광역브랜드조직은 지역조직으로부터 출하권을 위임받아 마케팅을 담당하도록 하는 조직체를 구축하는 것이다. 지역조직은 농가출하 관리, 지역 내 상품화시설의 관리 등의 역할분담을 구축하는 것이 더 효과적이다. 품목별 협의회 조직이 공동의 이해관계 사업을 결정하도록 하는 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하다. 광역브랜드조직의 육성을 위한 도 단위 농정기능을 강화하여 인접 지역 간 갈등으로 사업 추진이 저해되는 것을 방지하여야 한다. 시·군 간의 연계 협력 사업을 조정하도록 포괄 보조 사업과는 다른 형태의 책임 있는 도 농정 체계를 구축하여야 한다.

지역차별화된 전통식품 육성을 위해서는 지역 내에서 정책 사업 간 연계 추진을 강화하는 것이 효과적이다. 중앙정부의 다양한 개별사업을 지역 단위에서 연계 추진하여 순창고추장과 고창복분자와 같이 전통식품 클러스터단지를 조성하는 것이 효과적이다. 지자체 농정에서 신활력사업, 지역특화품목사업, RIS사업 등을 종합적이고 체계적으로 연계사업을 추진하는 접근 방식을 선택하여야 한다.

한편, 시·군 수준에서 독자적으로 수행하기 어려운 식품산업 분야 기능을 지원할 광역 단위 조직을 도입하는 것이 필요하다. 전문성과 연구인력의 확보가 어려운 분야에 대해서는 광역 단위로 지원조직을 설립하고, 지자체 단위의 전통식품클러스터에 서비스를 제공하는 체계를 구축하는 것이 필요하다. 광역 지원조직으로는 식품산업 연구개발 센터, 식품안전성 센터, 식품산업지원센터 등이 있다.

식품산업과 농업의 연계 강화를 위한 지역 내(또는 광역 수준) 안정적

원료 농산물 공급 체계를 구축하여야 한다. 원료 농산물의 안정적 공급 능력 구축을 위해서는 식품산업 육성과 산지유통 지원 정책이 서로 연계성을 갖도록 하는 것이 필요하다.

농공단지 정책의 추진 실태와 활성화 방안

제4장

경제의 세계화·지방화 진전, 융·복합 첨단기술의 발전, 광역경제권 도입 등 농어촌 지역경제 여건과 정부의 지역정책 기조가 변화하고 있어서 농어촌지역 산업입지 정책에 대한 체계적인 재정비가 요구되고 있다. 그 동안 농외소득원 개발의 핵심적인 역할을 수행해온 농공단지도 경제생활권의 광역화에 따라 역할과 기능을 재정비하고, 산업 육성과 지역 발전을 결합할 수 있는 새로운 접근 방법을 강구할 필요가 있다. 여기서는 농공단지 정책의 추진 실태와 문제를 살펴보고 광역경제권 기반의 지역산업 정책과의 연계를 통해 농공단지가 농어촌 경제 발전을 선도할 수 있는 방안을 살펴보았다.

1. 농공단지 정책의 배경

1980년대 급속한 산업화로 야기된 농어촌지역이 당면한 다양한 문제를 해소하고 산업기반시설의 고른 입지를 통해 균형적인 산업화 도모를 위해 농공단지를 조성하였다. 농공단지는 산업단지의 한 종류라고 할 수 있으나 농업에 기반하고 있다는 점, 농촌지역의 산업적 자생력을 강화한다는 점에서 일반산업단지와는 차별성을 지닌다.

농공단지 조성이 시작된 1980년대에는 입지 조건이 양호한 지방 중소도시를 중심으로 농촌지역 공업을 집단화하였고 주변 농촌지역과의 접근성

을 향상시키고자 하였다. 이를 위해 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하고 농외소득원개발기획단을 설치하기도 하였다. 1990년대에는 중앙정부가 주관하던 농공단지 조성사업을 지자체에 이관하고 농공단지 활성화를 위한 지원정책을 확대하였으며, 규제완화 및 각종 자금지원 조건 등을 개선(농공단지 활성화 대책, 1997년)하였다. 이후 2000년대에는 지역전략산업과 연계한 농공단지 구조고도화를 위한 전문단지 및 지역특화산업단지 유형을 신설하여, 입지규제 완화 등의 제도개선, 자율적인 협의회 구성 및 운영 지원, 입주기업체에 대한 기술 및 경영 지원 확대 등 산업환경 변화에 따른 농공단지 지원수단을 다양화하였고, 입지 규제 완화를 통한 신규단지 조성 확대, 농공단지 관리의 효율성 제고방안, 입주기업 지원 강화, 향토산업 육성을 통한 지역경제 활성화 방안 등을 마련하여 시행(농공단지 활성화 대책, 2004; 농공단지 활성화 대책, 2007)하였다.

표 4-1. 농공단지 정책변화의 주요 추진내용

구 분	시기	주요 추진 내용
준비단계 (1982 ~1985)	1981. 11	경제기획원에 농외소득개발기획단 설치
	1983. 12	농어촌소득원개발촉진법 제정, 공포
	1984. 10	도별 1개씩 전국 7개 시범 농공단지 지정
확산단계 (1986 ~1990)	1986. 3	농어촌종합개발계획 수립(2001년까지 100개 농공단지 지정)
	1987. 9	일반 농어촌지역 외에 추가지원 농어촌지역 구분
	1990. 1	농공단지 지정승인권 위임(중앙소득원개발심의위-도지사)
조정단계 (1991 ~2000)	1991	근거법 대체(공업배치및공장설립에관한법률)
	1996	농공단지 정책개편 · 입주기업 사후관리 강화, 환매조건부 특약 등기개선 등 · 농공단지 주무부서 조정(농림부 → 상공자원부) · 공장신/증설시 대기 및 수질관련 입주업체 제한 완화 · 입주기업경영 지원강화, 저렴한 공장용지 공급 등
재도약단계 (2001 ~현재)	2001	전문단지 및 지역특화산업단지 신설
	2004. 7	산업자원부, 농공단지 활성화대책
	2007. 12	산업자원부, 추가적인 농공단지 활성화 정책(혁신클러스터)

2. 농공단지 정책의 추진 실태와 문제점

2.1. 농공단지 조성·지원 현황

농공단지는 1984년 7개 지역에 시범적으로 조성된 이후, 2009년 3월 현재 총 386개 단지가 지정·조성되어 있다. 농공단지는 수적으로 전체 산업단지의 51.5% 가량이나 되지만, 지정면적 기준으로 전국산업단지 면적(969,470천㎡)의 4.8%(61,623천㎡)에 그치고 있어 국가산업단지나 일반산업단지에 비해 그 규모가 매우 작은 수준이다. 분양률은 농공단지의 입지여건에 따라 큰 차이를 보이는데 대도시, 국가산업단지, 일반산업단지 등에 인접한 농공단지들의 경우에는 분양률이 대부분 100%에 이르고 있다(전체 평균 98.2%).

표 4-2. 산업단지 유형별 조성 및 분양 현황

단위: 개소, 천㎡, %

구 분	단지 수	지정면적	관리면적	산업용지	조성된 면적의 분양 현황			
					분양대상	분양	미분양	분양률
국가단지	36	833,103	525,964	250,410	227,455	225,770	1,685	99.3
일반단지	322	383,598	381,496	233,798	118,992	114,318	4,674	96.1
도시첨단	6	721	710	356	67	67	-	100.0
농공단지	386 (51.5%)	61,623 (4.8%)	61,300 (6.3%)	48,187 (9.1%)	42,867 (11.0%)	42,223 (11,2%)	644 (9.2%)	98.5
합계	750	1,279,045	969,470	532,751	389,381	382,378	7,003	98.2

자료: 한국산업단지공단 내부자료(2009년 3월 말 기준)

표 4-3. 농공단지 일반 현황

단위: 개소, %

지역	조성상태			단지유형			경쟁력강화사업* 대상여부			2009년(평균)		단지수
	미개발	완료	조성중	미지정	일반	전문	지역특화	대상단지	비대상단지	가동률	분양률	
부산	0	1	0	0	1	0	0	0	1	100.00	100.0	1
대구	0	2	0	0	1	1	0	0	2	100.00	100.0	2
광주	0	1	0	0	1	0	0	0	1	96.43	100.0	1
울산	0	4	0	0	3	1	0	0	4	100.00	100.0	4
경기	0	1	0	0	1	0	0	0	1	100.00	100.0	1
강원	3	28	2	1	30	1	1	5	28	93.99	96.9	33
충북	0	39	2	0	37	4	0	16	25	94.18	99.6	41
충남	4	70	7	2	68	10	1	5	76	96.19	97.6	81
전북	3	38	4	1	41	3	0	3	42	93.58	99.6	45
전남	2	38	4	0	42	1	1	4	40	90.21	96.6	44
경북	3	54	1	2	52	4	0	3	55	91.47	99.7	58
경남	9	56	7	3	61	6	2	19	53	96.08	99.5	72
제주	0	3	0	0	3	0	0	0	3	96.30	100.0	3
전체	24	335	27	9	341	31	5	55	331	94.03	98.5	386

주: 경쟁력강화사업은 한국산업단지공단에서 수행하고 있는 농공단지 클러스터 사업을 말하며, 2009년 현재 농공단지 클러스터 사업의 대상 단지는 55개(전체 농공단지의 14.3%)임.

자료: 한국산업단지공단 내부자료(2009년 3월말 현재)

농공단지는 농어촌지역에 농어민의 소득증대를 견인할 산업을 유치·육성하기 위하여 지정된 산업단지라고 정의할 수 있다. 이러한 농공단지는 다시 전문단지, 지역특화단지, 일반단지로 구분할 수 있으며, 이중 전문단지는 「산업집적활성화및공장설립에관한법률」의 산업시설구역 용지 면적 중 동일/유사업종 및 연관업종의 입주기업(4개 이상)이 차지하는 비중이 업체 수 및 면적기준으로 4분의 3 이상이 되는 단지로 현재 31개(8.0%)가

해당한다. 지역특화단지는 지역의 특화산업을 육성하기 위하여 특화업종(향토산업 포함)을 영위하는 입주기업이 차지하는 비중이 업체 수 및 면적 기준으로 1/2 이상이 되는 단지로 현재 5개(1.3%)가 해당한다. 일반단지는 전문단지나 지역특화단지에 해당되지 않는 기타 단지로 현재 341개(88.3%)가 해당한다. 기타 2009년 3월 현재 미개발 단지 중 유형이 구분되지 않는 단지로 9개(2.4%)가 있다.

농공단지 지원제도를 지원기관에 따라 분류해보면, 크게 단지조성 및 인프라 지원 위주 기관별 분류, 유지관리 및 활성화 지원 위주 기관별 분류 등으로 나눌 수 있다. 먼저 농림수산식품부에서는 균특회계를 통해 입주기업에게 저렴한 산업용지를 공급하기 위해 단지 조성비를 지원하고 있다[20].

단지조성비(국고 지원)에는 용지취득비, 진입도로, 공동시설비 등이 포함된다. 지원대상은 농림수산식품부, 시·도지사 또는 시장·군수가 개발하는 농공단지 또는 민간의 실수요자가 개발하는 농공단지 중 전문단지 및 지역특화단지의 조성비 일부를 제공하고 있다(농공단지 통합지침 제13조). 환경부에는 환특회계를 통해 입주기업들의 비용부담 경감을 위해 폐수처리장 설치비를 지원한다. 지원대상은 공영개발단지, 민간개발단지 중 전문단지 및 지역특화단지에 제한된다. 지식경제부는 공장기금을 통해 입주기업의 경쟁력 제고를 위한 시설 및 운전자금 융자를 지원한다. 지원대상은 사업성 검토결과 적합판정을 받은 중소기업 및 신규로 입주하는 대기업을 대상으로 한다.[21] 세제지원은 단지 개발사업자에 대한 지원과 입주업체에 대한 지원으로 구분되며, 취득세, 등록세, 재산세, 종합부동산세, 법인세, 소득세 등을 지원한다. 경영지원은 농공단지의 입주기업체를 대상으로 중앙부처, 지자체, 관련 유관기관 등이 기술지도 및 판매지원, 인력확보지원, 교육훈련 및 기반시설 설치지원 등의 경영지원 사업 등이 이루어지고 있다.

이외에도 농공단지 클러스터를 목적으로 경쟁력강화사업을 통해 2008년

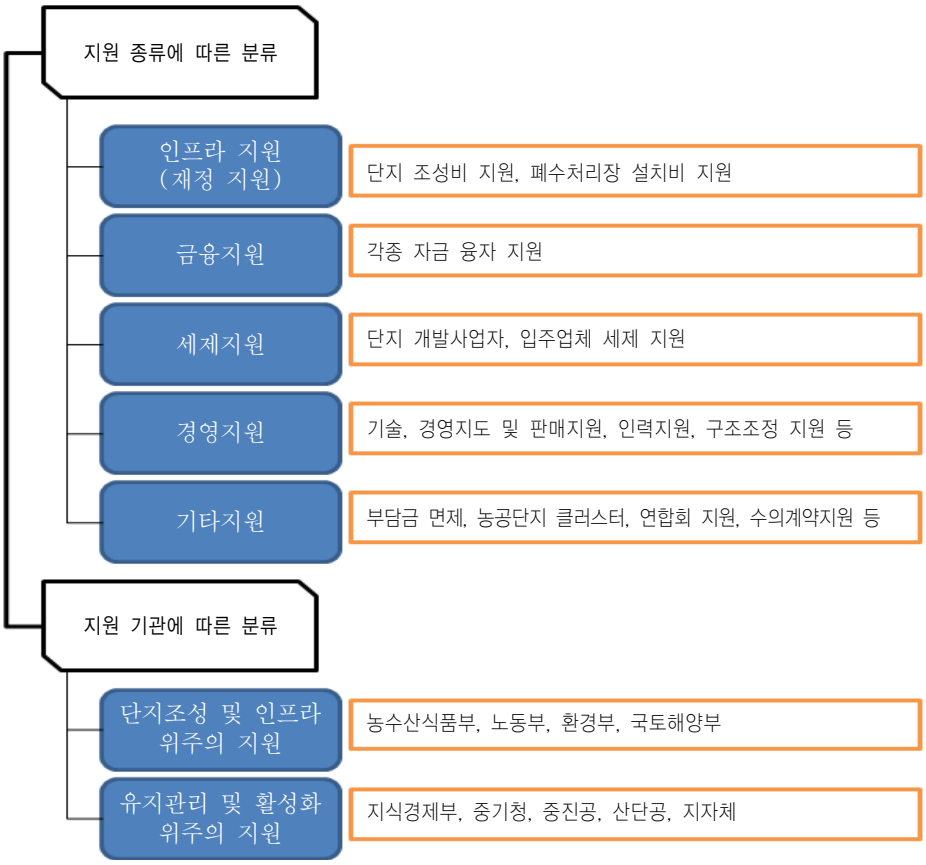
---

20 농공단지 조성원가 산정 시 국고 및 지방비 지원분이 제외되기 때문에 저렴한 분양가로 용지제공이 가능함.

21 「농공단지의개발운영에관한통합지침」제23조(입주기업에 대한 자금지원)제3항

부터 농공단지 시범사업을 추진(2008~2009년, 112억 원 55개 단지를 대상으로 125개 과제를 발굴·지원)하고 있으며, 단지 개발 시 각종 개발 부담금 면제(농지보전부담금, 대체산임조림비, 개발 부담금 등)혜택과 농공단지 연합회 운영비 지원(2006년부터 지역특화선도기업지원 사업으로 매년 1.5억 원 지원)이 이루어지고 있다.

그림 4-1. 농공단지 지원 제도의 분류



2.2. 농공단지 정책의 성과와 문제점

2.2.1. 농공단지 정책의 성과

농어촌 농외소득원 개발의 핵심 사업인 농공단지 조성사업은 1984년 이후 현재까지 386개 단지 조성 혹은 조성 중으로 농어촌지역의 경제 활성화에 기여하였다. 농공단지 정책의 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 산업용지 제공을 통해 농어촌 지역경제 활성화의 필수 조건을 마련하는 데 기여하였다. 농공단지는 농어촌지역에 산업입지 기반을 확보하여 도시와 농어촌지역의 경제적 균형발전을 도모하기 위해 추진하였으며, 25년간 농촌에 산업입지 공급과 발전 기반 구축이라는 소기의 목적을 달성하였다. 수도권이나 대도시 지역에 입주가 어려운 중소기업들에게 상대적으로 저렴한 용지를 공급할 수 있기 때문에 과잉 밀집된 산업 역량을 지방으로 분산시키는 효과를 창출하였고, 제조업 기반이 열악한 강원, 제주, 충북, 전북지역에는 지역 제조업 생산 확대에 이바지하였다.

둘째, 농촌지역의 성장 잠재력을 향상하고 국토 균형발전에 기여하였다. 농공단지는 대부분 중소기업이 입주하고 있고 신규 창업이 50% 이상으로, 중소기업 육성, 농어촌지역의 창업 촉진 등 농촌지역의 성장 잠재력 향상에 기여하였다. 더불어 일자리 확보를 통해 급속한 인구 유출을 막고, 주변 지역의 인력고용으로 일정 정도의 인구 유입효과를 달성하는 등 국토의 불균형 문제를 해소하는 실질적인 계기를 마련하였다. 지역 제조업 생산액 대비 농공단지 생산액 비중은 강원(16.7%), 제주(17.3%), 충북(12.6%), 전북(8.0%) 지역에서 높게 나타나고 있어, 산업 저발전 지역에서 농공단지의 상대적 기여가 컸다고 할 수 있다.

셋째, 농어촌 생활환경을 개선하고 소득 증대의 기회를 제공하였다. 현대적인 생산기술과 관리 체계로 운영되는 기업이 유입됨으로써 지역 내 소비를 촉진하고 생활기반이 개선되는 등 농어촌지역에 새로운 활력을 제공하였다. 또한 농어촌지역은 근본적으로 타 부분과 비교하여 생산성이 낮은 농업 부분에 대한 의존도가 매우 높은 구조를 가지고 있는데, 농공단지의

입지는 이러한 구조의 다변화 기회를 제공하였으며, 소득기반이 미약한 농어촌지역에 농외소득원을 제공하였다.

결론적으로 농촌지역 경제에 일정한 기여를 한 것으로 평가된다. 농공단지의 영세성과 지리적 격리성이라는 태생적 한계에도 불구하고, 2009년 1분기 기준으로 386개의 농공단지에 약 5,500여 개의 업체가 입주하여 약 12만 명의 고용과 약 31조의 생산액을 창출하고 있으며, 수출액은 약 80억 달러에 이르고 있다.

표 4-4. 산업단지의 국민 경제적 기여: 생산·수출·고용 현황

단위: 개소, 천㎡, 명, 억 원, 백만 불

구 분	지정 수	관리면적	입주기업	고용	생산	수출
국 가	36	525,964	35,149	802,998	4,516,641	213,194
일 반	324	381496	16,265	485,790	1,814,221	77,072
도시첨단	6	710	65	711	620	-
농 공	386	61,300	5,436	118,642	319,207	7,848
합 계	752	969,470	56,915	1,408,141	6,650,689	298,114

주: 2009년 1/4분기 기준 통계. 단, 생산과 수출은 2008년 말 기준.
자료: 한국산업단지공단 내부자료.

2.2.2. 농공단지 정책의 문제점

농어촌 농외소득원 개발의 핵심 사업인 농공단지 조성사업은 해당 지역 경제 활성화에 기여하였으나, 단지의 노후화 및 영세성, 운영상의 비효율성 등의 문제점을 안고 있다. 또한 상대적으로 불리한 입지 여건, 지역자원과의 연계성, 품목의 다양성 등의 문제도 지적되고 있다. 농공단지의 정책의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 가장 큰 문제로 지적되는 것이 입지의 경쟁력이 떨어진다는 점이다. 지리적 격리성, 불리한 교통 여건, 절대인구의 감소, 수급 인력의 노령

화 등 농공단지의 지역 경쟁력이 저하되고 있다. 대부분의 농공단지는 2차선 이상의 지방도로에 인접해 있지만 대도시권과의 접근성을 고려해보면, 고속도로에 접근하기 위해서는 지방도로를 최소한 20km 이상 거쳐야 하는 경우도 있다. 농공단지는 국가 및 일반산업단지 인근 또는 대도시 지역에 소재한 경우가 전체의 20% 미만이기 때문에 대다수의 농공단지가 물류비용 절감 측면에서 여건이 불리한 상황이다.[22] 일반산업단지는 주로 수도권과 충청권, 그리고 영남권에 집중 분포되어 있지만, 농공단지는 충청권 이남의 서해안 일대, 영남의 내륙지역에 집중 분포하고 있다. 농공단지 지정의 취지가 농촌지역의 추가적인 소득원의 발굴이므로 이러한 정책취지에 따라 농공단지는 태생적으로 지리적 격리성의 약점이 있을 수밖에 없다. 농공단지 활성화를 위해서는 농공단지에 국한된 정책으로는 한계가 있으며, 지역산업 정책, 농어촌 산업 정책, 농업 정책 등 관련 정책의 체계적 접근이 필요하다.

둘째, 농공단지가 노후화되고 있으며, 소규모로 개발되었다는 점이다. 농공단지의 약 절반 가까이가 1980년대에 지정되어 단지의 노후화가 시급한 문제이다. 농공단지당 평균 면적도 일반산업단지의 약 1/7에 불과하여 영세한 규모를 유지하고 있다.

22 지식경제부 중소기업진흥공단(2009)의 조사에 의하면 농공단지 입주기업들은 전체 애로사항 중에 물류 관련 애로를 40.6%(시장까지의 과도한 물류비용 27%, 도로망 등 인프라 부족 13.6%) 정도 호소하고 있는 것으로 나타났다.

그림 4-2. 전국 농공단지 현황

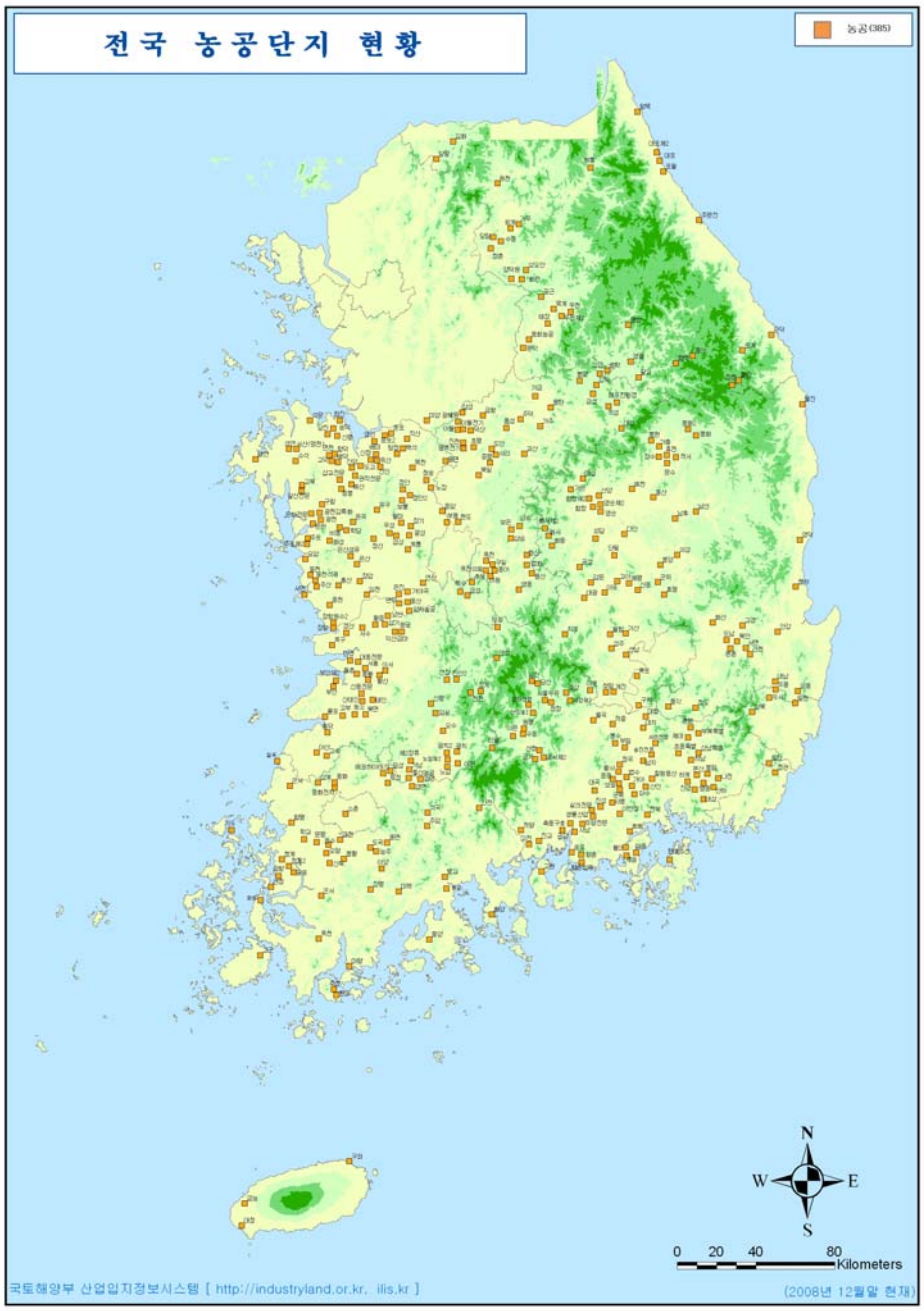


표 4-5. 산업단지의 시기·유형별 지정 추이

단위: 개, 천㎡, %

구 분		1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	계
국가	단지수	2	12	10	5	2	31
	전체면적	25,260	202,137	163,698	18,535	71,509	481,139
	평균면적	12,630	16,845	16,370	3,707	35,755	15,521
일반	단지수	9	18	13	111	106	257
	전체면적	23,213	24,556	31,285	109,822	110,341	299,217
	평균면적	2,579	1,364	2,407	989	1,041	1,164
도시첨단	단지수	-	-	-	-	3	3
	전체면적	-	-	-	-	290	290
	평균면적					97	97
농공	단지수	-	-	167	126	65	358
	전체면적	-	-	25,968	19,219	6,698	51,885
	평균면적			155	153	-	-

주: 1. 2000년 이후 조성된 농공단지 중 24개 단지의 면적 미포함.
2. 한국산업단지공단이 작성하는『한국산업단지현황통계』2007년 4/4분기 기준.
3. 전체 산업단지 중 제조시설이 없는 5개 국가산업단지(고정국가, 대죽자원비축기지, 삼일자원비축기지, 월성원전, 지세포자원비축기지)는 분석에서 제외됨.

자료: 한국산업단지공단(2008).

셋째, 농공단지의 면적당 개발비와 분양가가 상승 추세에 있어 일반산업단지와의 가격우위가 떨어진다는 점이다. 지정 면적 10,000m^{2}당 산업단지 개발의 평균 비용은 약 3.2억 원, 국가단지는 1.8억 원, 농공단지는 3.4억 원, 그리고 일반단지는 7.4억 원이나, 2000년대 이후 농공단지의 평균 개발비는 일반단지에 비해 크게 증가하였다. 1990년대 농공단지의 개발비는 일반단지 개발비의 약 32% 정도였으나, 2000년대에는 66%로 상승하였다. 농공단지의 평균 분양가 역시 상승 추세에 있으며, 상대적으로 농공단지의 가격우위는 감소하고 있다. 2000년대의 평균 분양가는 1990년대의 그것에 비해 약 1.5배 상승하였다.

표 4-6. 산업단지 면적당 개발비의 변화

단위: 억 원/만㎡

구 분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	평균
국가단지	0.1	1.2	1.8	9.6	-	1.8
일반단지	1.5	1.4	3.9	11.5	11.1	7.4
농공단지	-	-	2.3	3.7	7.3	3.4
평 균	1.2	1.2	2.0	9.4	9.7	3.2

자료: 한국산업단지공단(2008).

넷째, 농공단지 고유의 발전 전략, 육성 전략 등이 미흡하다. 농공단지 조성에 있어 전문, 지역특화 등의 단지를 지정하고 이를 통해 특화된 업종을 한정적으로 유치하기도 하지만, 이러한 단지는 전체 농공단지의 9.3%(36개)에 지나지 않고, 유치업종도 너무 광범위하여 특성화가 미흡하다. 농공단지 입주업체의 업종 구조를 살펴보면, 기계(16.6%), 음식료(13.6%), 석유화학(13.5%), 기타(11.8%), 전기전자(10.7%) 순으로 거의 대부분 제조업에 해당한다. 지역자원과의 연계도 미흡하다. 농공단지의 효율성 제고를 위해서는 업종 및 기능적 특성화와 더불어 소규모 산업단지의 한계인 규모의 경제성을 창출하기 위한 발전전략 마련이 시급하다. 대부분의 농공단지 입주기업들은 단순 조립·가공업종이며, 원료나 원자재도 타 지역에서 조달하고 있어 지역자원과의 연계가 미흡하다. 지역 향토산업과 거의 무관한 기계(16.6%), 석유화학(13.5%), 전기전자(10.7%) 등이 주류를 이루고 있는 실정이다.

다섯째, 용지공급 위주의 폐쇄적 정책으로 개방적 활성화 전략이 미흡하다. 농공단지 정책은 공급정책에 집중한 나머지 공급한 산업입지를 어떤 방향성을 가지고 어떤 방법으로 활성화할 것인가에 대한 정책적 고려는 상대적으로 미흡하였다. 농공단지의 입지 위치와 활동 주체를 모두 폐쇄적으로 농촌과 농어민으로 한정하여 낙후지역 내부만의 문제로만 바라보았던 제도적·정책적 시각은 도·농 상생발전에 대한 개방적 전략 구상은 근원적

으로 불가능한 상황이다. 농촌의 절대 인구 감소와 빠른 고령화로 경제인구가 급속히 감소하는 현실에서 농공단지가 요구하는 기업 지원 서비스, 고급 인력과 기술공급은 실질적으로 인근 도시로부터 공급될 수밖에 없다. 지역의 특산 원료 활용도 제고, 지역 여건에 부합하는 신산업 창출, 도시지역과 연계가 가능한 특성화된 산업 육성 등 특성화 전략과 농공단지간의 연계체제 구축 전략 마련이 필요하다. 2008년부터 농공단지 클러스터사업을 추진 중이지만 대상 단지가 전체의 14.2%(55개)이기 때문에 수혜 단지 및 기업은 극히 제한적인 수준에 머물러 있다.

여섯째, 입주기업에 대한 지원제도가 미흡하다. 농공단지에 입주해 있는 대부분의 기업들은 중소기업들의 자금애로를 해소하기 위해 도입된 다양한 정책자금 지원제도의 수혜를 받을 수 있는 수준이 되지 않아 이를 활용할 수 없는 상황으로, 단지 및 입주기업들의 경쟁력 강화를 위한 지원 제도가 부족하다. 1985년부터 농공단지 입주기업을 위해 도입된 자금지원제도는 그 수요가 매우 높은 상황[23]이지만 점차 줄어들고 있는 상황이다.

일곱째, 농공단지 관련 법·제도상의 정비가 필요하다. 농공단지는 개발절차상 지정절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되는데, 이는 농공단지의 지정과 관련된 부서가 여러 개 존재함에 따라 부처 간 원활한 협조가 용이하지 않으면 업무처리가 어렵다. 농공단지의 개발에 있어 지방자치단체의 역할도 매우 중요한데 각 지방자치단체는 담당인력을 소수로 배치하고 자주 업무가 바뀌고 있어 효율적인 지원을 기대하기 쉽지 않은 상황이다. 이는 각종 농공단지 관련 인·허가권이 중앙부처에 집중되어 있어 지자체의 기능이 취약해지고 이에 따라 업무추진이 신속하지 못하게 되는 근본적인 문제를 유발한다.

여덟째, 관리계획 위주로 되어 있어 종합적 발전계획이 없다. 농공단지 관리 주체는 기초지자체의 장인 시장과 군수로 지정되어 있을 뿐, 농공단

23 한국산업단지공단(2007)에 의하면 농공단지 입주 기업들을 대상으로 향후 관리기간의 지원업무 유용도를 조사한 결과, 응답기업의 76.4%가 자금지원의 확대를 가장 희망하고 있는 것으로 조사 되었다.

지의 체계적 관리와 경쟁력 유지를 위한 중장기 계획이 수립되어 있지 못하다. 농공단지의 지정, 관리, 지원, 활동주체가 함께 농공단지의 정확한 현황을 파악하고 인근 도시 또는 산업 거점과의 연계를 고려하여 농공단지와 인근 지역을 활성화하기 위한 중장기 발전전략을 구상할 수 있는 농공단지 활성화 종합계획 수립이 필요하다.

3. 광역경제권 차원에서의 농공단지 활성화 방안

정부는 기존 국가 균형발전정책을 발전시켜 지역 간 상생발전을 통한 국제 경쟁력 확보라는 새로운 지역정책의 틀[24]을 마련하였다. 도농통합을 넘어 기초지자체 구조 개편에 관한 새로운 논의를 시작하고 있어 도시와 도시를 연계하는 농촌지역에 대한 새로운 역할이 기대되고 있는 바, 광역 경제권 차원에서의 농공단지의 위상을 새롭게 정립하여 활성화 방안을 마련할 필요가 있다. 다수의 농공 단지를 대상으로 개별적 접근을 통해 혁신역량 강화 혹은 애로사항 해소 등의 활성화 방안을 마련하는 것만으로는 여전히 많은 한계와 문제점을 내포할 수밖에 없다. 농어촌 산업 및 농공단지가 안고 있는 다양한 문제점, 특히 비효율성의 근본적인 문제점을 해소하기 위해서는 연계협력형 체계 구축, 유형별 발전 전략, 핵심거점 마련, 농어촌산업 발전권 단위 기업지원센터 등 광역적 차원의 접근이 요구된다.

---

24 정부는 전국을 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 묶어 광역경제권 단위에서 글로벌 경쟁력을 추구하는 '창조적 광역발전전략'을 제시하였고, 이에 따라 지식경제부는 광역경제권 중심의 새로운 지역산업정책에 능동적으로 대응하기 위해 지역산업진흥사업을 5+2 광역권 체제로 개편하고 새로운 추진체제를 준비 중에 있다.

3.1. 클러스터링에 기초한 연계·협력형(개방형) 체계 구축

농공단지를 비롯하여 농어촌 지역산업 육성 정책에서 지적되는 핵심적인 문제점은 중앙 주도의 소규모 분산·중복 추진에 따른 비효율성이 존재한다는 것이다. 이에 대한 주요 원인 중의 하나가 소위 '개별 클러스터별 일괄 패키지형 지원'으로 대표되는 자체 완결형(폐쇄형) 클러스터 육성 전략이 지적될 수 있다. 이 전략은 일종의 초기 단계에서 클러스터 육성기반의 조기 조성을 위한 전략으로는 일정 정도 유효하지만 사업의 중복·과잉 문제를 초래할 수 있다.

농어촌 산업 육성의 효율성을 제고하고 광역경제권 기반의 통합적 지역산업 육성 체계 구축을 위해서는 농어촌 산업 육성 전략을 자체 완결형(폐쇄형)에서 연계·협력형(개방형)으로 전환해야 한다. 소규모 개별 농공단지 혹은 산업 클러스터를 대상으로 혁신 인프라를 확충하는 것은 사업 효율성도 없고 실현 가능성이 매우 낮을 것으로 예상된다. 혁신 인프라는 임계규모의 확보가 중요하므로 개별 클러스터 단위가 아닌 상호 연계체제를 형성하고 있는 수개의 클러스터를 대상으로 확충하고 공동 활용하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

3.2. 농공단지 유형별 발전전략 마련

농공단지는 외부경제의 유형과 대도시 또는 인근 국가 또는 일반 산단과의 접근성에 따라 '지역거점 단지형', '특화산업 복합단지형', '부품·소재 전문단지형', '친환경 녹색산업단지형' 등으로 유형을 구분할 수 있다.

그림 4-3. 농공단지 유형별 발전 전략

지역거점 단지형은 농어촌지역 산업화의 중추 거점으로서 대도시 인근의 지역에 위치하여 입지적 여건이 양호하고, 대도시나 인근 중심도시에 위치한 다양한 산업들 간의 연계망을 통해 규모와 범위의 외부경제 향유가 가능하다. 특화산업 복합단지형은 지역 고유산업, 향토산업, 이와 관련된 연관산업 등을 특화함으로써 국지화경제를 추구하고 이를 바탕으로 관련된 다양성의 경제를 유도한다. 부품소재 전문단지형은 농어촌지역 산업화를 위한 부품소재 공급기지로서 역할을 수행할 뿐만 아니라, 분공장 경제의 부품 공급자로서 기능을 할 수 있다. 친환경 녹색산업단지형은 농어촌지역이 보유한 녹색자산을 활용하여 부가적인 에너지원 창출 및 관련 제품의 생산 등을 추진하도록 유도한다.

3.3. 농어촌 산업발전의 핵심거점으로 탈바꿈(구조구도화)

농어촌 산업의 체계적 발전을 위해서는 기술개발, 인력양성, 농기업 보육 및 지원체계, 디자인 및 마케팅, 유통망, 농산업 상용화 펀드 등 혁신 인프라의 체계적인 정비가 필요하다. 농공단지가 지니고 있는 잠재적 혁신역량, 지역전략산업과의 연계 가능성을 토대로 발전 모델을 정립할 필요가

있다. 농어촌지역에 분포하고 있는 소규모 산업을 효율적으로 육성하기 위해서는 핵심 인프라가 집적된 농공단지의 구조고도화를 통한 농어촌 산업발전의 핵심거점으로 역할을 재정립할 필요가 있다. 특히 부족한 지원시설과 노후화된 기반시설의 정비 등 시설 구조고도화 작업은 농어촌 산업발전의 핵심거점으로 육성하기 위해 반드시 필요하다.

또한 기업이 업종 전환을 보다 신속하고 미래지향적인 업종으로 전환하는 데 필요한 지원과 법·제도 개선이 요구된다. 이러한 업종 구조고도화는 앞서 제시한 연계·협력형 체계 구축과 농공단지 유형별 발전 전략과 맥을 같이 한다. 구체적인 계획수립 과정에 기업 주체의 적극적인 참여를 유도할 필요가 있다.

3.4. 농어촌산업 발전권 단위의 기업지원센터 마련

농어촌지역의 효율적 산업육성을 위해서는 산업발전의 임계규모 확보와 농공단지-지역 특화산업 간의 연계 육성이 필요하다. 이를 위해서는 단일 시·군 단위보다는 인접한 2~3개 시·군을 통합한 농어촌산업 발전권을 설정하고 기업지원센터를 마련할 필요가 있다. 공공 및 민간부문에서는 다양한 종류의 농어촌산업 지원사업을 추진하고 있으나 특정 목적 위주의 사업들이 소규모 지역 단위에서 동시다발적으로 진행되고 있어 농어촌지역의 소득 및 일자리 창출을 위한 체계적인 기업지원 시스템은 상대적으로 미흡하다. 농어촌산업 발전권 단위의 기업지원센터는 농공단지 활성화 문제뿐만 아니라 품목(업종) 단위의 특화산업 육성, 마을단위의 공동체 사업 등 다양한 사업을 수행할 수 있다.

지역특화산업 정책의 추진 실태와 활성화 방안 제5장

산업 용지를 조성하고 외부기업을 유치하는 농공단지 개발과는 달리 지역특화산업은 지역의 부존자원을 산업화하여 지역경제를 활성화하는 내발적 접근을 한다는 점에 차이가 있다. 여기서는 농외소득원 개발사업과 향토산업, 신활력사업, 광역 클러스터사업 등 지역특화산업 육성 관련 사업의 추진 실태와 문제점을 살펴보고, 특화상품의 개발과 차별적 유통 등 발전방안을 모색해 보았다.

1. 지역특화산업 정책의 배경

농한기 유휴 노동력을 생산적으로 활용함으로써 영세한 농업생산 규모로 인해 가계비 충족이 어려울 정도로 농업소득이 낮은 현실을 극복하려는 목적으로, 정부는 1960년대 후반부터 농외소득원 개발 정책을 추진했다. 그 후 본격적인 도시화 및 공업화의 추진으로 인구뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 교육, 의료, 행정 등 전 분야에 걸친 대도시 집중이 가속화되었으며 그 결과 도시 문제 및 농어촌 문제의 누적을 초래하였다. 그리하여 정부는 1980년대 중반부터 농어촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 인구를 현지에 정착시키고 산업 및 지역 간 균형발전을 도모할 목적으로 농어촌 산업 육성 정책을 추진하게 되었다.

하지만 2000년대 이전 농어촌 산업 관련 정책은 주로 농외소득 증대를

위한 정책이 주를 이루었다. 즉 영세한 영농규모의 우리나라 농업 여건 속에서 농외소득은 특히 지속적인 농업생산성 증대의 어려움과 농산물수입개방 등으로 농업소득만을 통한 농가경제의 안정화가 어려워지면서 그 중요성이 부각되었던 것이다. 특히 농외소득은 농업 이외의 추가적인 소득원으로 농가경제의 현금 수입원이 될 수 있을 뿐만 아니라 농어촌 경제의 활성화와 도시 지역 과밀을 방지하는 지역균형 개발 수단으로서도 중요한 의미가 있다는 점에서 오랫동안 주요한 농어촌 산업 관련 정책으로 추진되어 왔다(이동필, 2004).

농외소득 증대를 위한 대표적인 농어촌 산업 관련 정책으로는 농어촌 특산단지 개발사업, 새마을공장 건설사업과 농공단지 개발, 농산물가공산업 육성, 농어촌 휴양자원 개발을 들 수 있다. 이들 정책은 농어촌의 유휴노동력을 활용하여 농외소득을 증대함으로써 농어촌지역 주민들의 빈곤 탈피를 도모하고 산업 활동을 진작하여 농어촌 경제를 활성화하는 것을 목적으로 한 것이다. 관련 정책의 시기별 추진 현황은 <표 5-1>과 같다.

농외소득원 개발 정책 중에서 특히 지역의 부존자원에 기초한 지역특화산업정책으로 볼 수 있는 것에는 1968년에 시작된 농어촌부업단지(그 후 농어촌특산단지로 개칭)와 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」 제정과 함께 시작된 전통식품 등 일부 농산물가공산업, 그리고 2007년부터 시작된 향토산업육성사업과 지역농업클러스터, 신활력사업 등을 들 수 있다. 향토산업은 2007년 19개 시범사업이 추진된 이래 2010년까지 매년 30개씩 지정하여 2013년까지 200개로 확대될 계획이다. 지역농업 클러스터사업은 2005년부터 3년간의 시범사업을 추진하는 과정에서 향토산업 육성사업과 유사하다는 지적을 받고 이를 2009년 광역 클러스터사업으로, 그리고 2010년부터는 지역전략식품산업 육성사업으로 전환되어 오늘에 이르고 있다. 이밖에도 2007년 신활력사업이 농식품부로 이관됨에 따라 향토산업과 지역특화품목 육성사업에 신활력사업을 묶어 농어촌 활력증진사업으로 추진되었으나 1010년까지 제2기 신활력사업이 종료됨에 따라 농공단지와 농산물가공사업 등 2·3차산업 관련 사업들을 묶어 농어촌자원 복합화 지원사업으로 재정비될 계획이다.

표 5-1. 시기별 지역특화산업 관련 정책의 추진 내용

시 기	농어촌 산업 관련 정책의 내용	비 고
제1기 (1967~1972)	· 풍부한 노동력을 바탕으로 농업부산물을 활용한 농산자재나 생활필수품을 생산하는 농가부업단지육성사업 추진	· 농어촌부업단지(1968, 이후 농어촌특산단지로 개칭) · 농산물가공산업(1983) · 향토산업육성사업(2007) · 지역농업클러스터사업(2005) · 신활력사업(2005, 이후 농림수산식품부로 이관) · 광역클러스터사업(2009) · 지역전략식품산업육성사업(2010)
제2기 (1973~1982)	· 국토의 균형개발을 위해 지방공단조성(1970)과 함께 중소기업을 읍·면 단위 농어촌지역에 분산 입지시킨 새마을공장건설사업 추진	
제3기 (1983~1989)	· 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」의 제정으로 농공단지와 특산단지, 관광농원 등 다양한 농외소득원개발 시도	
제4기 (1990~2001)	· 1990년의 「농어촌발전특별조치법」으로 기존의 정책이 지속되었으나 농업구조조정이 시급한 과제로 대두되어 농외소득에 대한 관심 저하	
제5기 (2002~현재)	· 농어촌의 과소화와 고령화, 도·농 소득격차 심화라는 문제가 노정되는 가운데 농어촌 어메니티 자원에 대한 관심증대로 농어촌관광사업 활성화 · 농어촌 산업의 신성장 동력이 될 수 있는 신산업, 1·2·3차 산업 융·복합, 향토산업을 통해 농어촌 지역경제 활성화 도모 · 신활력사업 및 지역농업클러스터사업의 추진	

자료: 이동필 외(2007)

2. 지역특화산업 정책의 추진 실태와 문제점

2.1. 농외소득원 개발 정책

2.1.1. 농어촌 특산단지 육성 사업

‘농어촌특산단지육성사업’은 1968년에 시작되었다. 그동안 고공품, 완초공예 등 농가의 가내부업으로 이루어지던 것을 유망 품목을 중심으로 마을 단위의 부업단지 형태로 집단화하는 것을 주 내용으로 한 사업이다. 이 사업은 품목별 또는 기능별로 분산 지원되는 농업 분야의 세부사업을 통합하여 농업 경영체의 사업계획에 따라 종합 지원하고 시설·개보수자금과 운영자금, 농기계 자금을 통합적으로 지원하는 것을 목적으로 하였다. 1973~1977년 기간 중에는 이를 ‘농한기생산화사업’으로 토끼 기르기, 약초재배 등 농축산물 생산단지를 포함하여 운영하였다. 1978년부터는 고공품(가마니, 새끼 꼬기) 등 수요가 감소하는 품목을 대상에서 제외하고, 농축산물생산업은 ‘농어촌소득증대특별사업’으로 전환함으로써 ‘부업단지육성사업’은 농가의 가내공업 중심으로 전환하였다. 1983~1989년에는 다양한 농외소득원 개발 사업을 추진하였으며, 부업제품을 특산품 중심으로 바꾸면서 1991년에는 ‘부업단지’의 명칭을 ‘농어촌특산단지’로 전환하여 오늘에 이르고 있다.

1990년대에는 농업 경쟁력 제고에 치중한 나머지 특산단지 개발 등 농외소득 정책은 상대적으로 소홀하였는데 2006년 말까지 602개소의 농어촌 특산단지가 조성된 가운데 3,857호의 농가가 특산단지에 참여하였으며, 총 1,918억 원의 자금을 지원하였다. 2005년도까지 농어촌 특산단지의 업종별 운영 현황을 살펴보면, 총 600여 개소 중 60%에 이르는 357개소가 민속공예품을 생산하고 있으며, 13.2%가 섬유직물을, 11.3%가 농산자재를 생산하고 있다(농림수산식품부, 2010).

농어촌 특산단지가 민속공예품 생산에 집중하고 있는 이유는 1991년 농

어촌 부업단지가 농어촌 특산단지로 전환하고 1993년부터는 음·식료품을 생산하는 단지를 모두 '전통식품개발사업'으로 전환했기 때문이다(이동필 외, 2004).

2.1.2. 농산물 가공산업 육성 사업

1993년부터 '농어촌구조개선사업'의 일환으로 시작된 '농산물가공산업 육성사업'에는 '전통식품개발사업'과 '일반산지가공사업'의 두 가지가 이 포함된다. 2007년까지 총 296,703백만 원으로 '전통식품개발사업' 815개, '일반산지가공사업' 299개 등 1,114개소를 지원하였다.

'전통식품개발사업'은 국내산 농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고를 통한 농어가의 소득원 개발, 성출하기 원료농산물의 수매·가공처리로 가격안정 도모, 고유한 식생활 문화의 계승 발전과 식문화의 서구화 억제를 목적으로 추진하였고 2007년 말까지 113,625백만 원의 자금을 지원하였다. 1968~1993년에 지원한 특산단지 중 사업을 전환한 식품업체 241개소를 포함하여 총 815개의 전통식품 사업체를 육성하였다. '일반산지가공사업'은 국내산 원료농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고, 원료 농산물의 가격 안정, 가공공장 취업 확대 등으로 농어촌지역의 소득을 증대하고 지역경제를 활성화하는 데 목적이 있었다. 2007년 말까지 183,078백만 원을 지원하여 총 299개의 산지 농산물가공업체를 지원하였다.

기존의 전통식품 및 산지 일반 가공사업 위주의 '농수산물가공산업육성사업'은 신규 사업을 중단한 채 사후관리만 하고 있으나 식품산업의 농식품부 이관 이후 2009년부터는 '전통발효식품육성지원사업'과 '농식품시설현대화사업', '생산자융·복합형식품기업육성지원사업', '천일염육성지원사업' 등의 새로운 관련 사업을 추진하고 있다.

2.1.3. 농외소득원 개발 정책의 성과

농외소득원 개발 정책은 주로 농가의 농외소득을 증대하여 농촌의 잠재

실업과 빈곤 문제를 해결하는 한편 주민들의 소득원을 다양화하고 지역의 부존자원을 활용한 부가가치 증대에 초점을 두었다. 즉 1960년대와 70년대는 농촌의 잠재실업과 빈곤문제를 해소하기 위해 부업을 장려하였고, 1980년대 중반 이후에는 농공단지를 비롯한 관광·휴양자원 개발, 농산물 가공산업 육성 등 소득원 다양화에 초점을 두었다. 1990년대에는 농촌지역의 노동력 부족과 임금 및 지가 상승으로 입지 매력이 크게 줄어들면서 외부 기업유치를 통한 농외소득원의 개발보다는 농어촌관광의 활성화 등 부존자원을 활용하여 부가가치를 창출하는 방식으로 농어촌 산업 정책이 전환되어 왔다.

농외소득 증대에 초점을 둔 농어촌 산업 육성 정책이 그간 농어촌지역에 활력을 증진하는데 일정 정도 기여하였다는 점을 부인할 수 없다. 비록 영세한 수준이기는 하지만 농어촌지역에 수많은 특산단지와 농산물 가공공장이 설립되어 농어촌 주민들에게 부업 및 일자리를 제공하였던 것이 사실이다. 뿐만 아니라 농어촌관광 및 휴양자원 개발 사업은 그간 농어촌 산업을 공업 유치의 측면에서 바라보던 시각을 확대하여 농어촌지역에 존재하는 다양한 유·무형의 자원을 활용하여 부가가치를 증대할 수 있다는 인식을 통해 농어촌 산업의 지평을 확대하는 데 기여하였으며, 농어촌 주민들의 소득증대는 물론 역량강화에도 기여하였다.

그러나 농외소득 중심의 농어촌 산업 정책은 개발 가능성이 있는 자원이 존재하나 체계적인 개발이 미흡하고 기업 규모의 영세성, 판로미흡, 선도인력 부족으로 발전에 한계를 노출하는 등 개별 사업의 문제 외에도 정책의 근본적인 한계를 보이고 있다. 우선 농외소득 증대를 위한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 충분한 성과가 없었는데, 이는 농가 인구의 감소와 고령화로 농가구원들의 농외활동 참여가 감소하였기 때문이다. 농어촌지역의 환경 변화를 적절히 고려하지 못한 무리한 추진은 결국 사업장의 저조한 가동률로 나타나고 있다. 농어촌 특산단지와 농산물 가공산업 육성이 특히 그러한데, 조성한 사업장 대비 실제 가동률이 각각 39.3%와 57.9%에 불과하다.

성공사례가 극히 적은 만큼 투입된 지원금에 대응해 내세울 만한 결과가

무엇인가에 대한 회의에서부터, 보다 많은 성공사례가 창출되기 위해서는 사업추진 이전에 농가 및 농어촌마을 그리고 농어촌 지자체의 역량부터 강화해야 한다는 지적까지 다양한 비판이 제기되고 있다. 또한 낮은 서비스 품질, 조금 잘 된다는 곳의 프로그램 베끼기, 차별적인 콘텐츠의 개발 부족 등 많은 문제점이 해결해야 할 과제로 남아 있다.

농외소득 중심의 농어촌 산업정책이 지니는 보다 근본적인 한계는 농어촌지역의 내생적이고 지속가능한 산업 체계의 구축 노력이 미흡했다는 점을 들 수 있다. 기존의 농외소득 중심의 농어촌 산업정책은 농어촌 산업의 체계 구축보다는 농외소득 증대나 일자리 창출과 같은 단편적인 성과를 목표로 설정하고 추진되어 왔다. 이러한 비판 및 반성과 관련하여 보다 최근에는 농어촌지역의 내생적이고 보다 지속가능한 산업기반 마련과, 산업 체계 구축을 위한 지역 내·외의 네트워킹 및 클러스터 형성을 강조하는 관점으로 정책 방향의 전환이 진행되어왔다.

2.2. 지역특화산업 정책

2004년 노무현 정부가 들어서면서 농촌경제 활성화를 위한 정책도 많은 변화가 있었는데 대표적인 것이 신활력 사업과 향토산업의 육성, 그리고 지역농업 클러스터 사업의 추진이 그것이다. 2008년 이명박 정부에서는 식품산업의 육성과 지역의 부존자원에 기초한 특화산업 발전을 통한 지역의 경쟁력 강화를 강조하고 있다. 특히 관련사업의 연계·협력을 강조하여 2008년부터는 향토산업과 신활력 사업을 묶어 농어촌 활력증진 사업으로 추진해 왔으나 2010년까지 제2기 신활력 사업이 끝이 나면서 지역특화산업 관련 정책에도 상당한 변화가 일어나고 있다.

여기서는 농식품부에서 2007년부터 시작한 ‘향토산업육성사업’과 금년으로 막을 내리는 ‘신활력사업’, 그리고 2004년 ‘농업클러스터사업’으로 출발하여 ‘광역클러스터사업’과 ‘지역전략식품산업육성사업’으로 진화해 온 지역전략식품산업에 대해 살펴보았다.

2.2.1. 향토산업 육성 사업

가. 사업 개요

‘향토산업육성사업’은 농어촌지역에 부존(賦存)되어 있는 향토자원을 개발하여 다양한 1차·2차·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제의 활력을 증진하기 위한 것으로 「농어업·농어촌및식품산업기본법」 제50조(농어촌지역 산업의 진흥 및 개발), 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에 관한특별법」 제31조(향토산업의 진흥), 「국가균형발전특별법」 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발), 「농어촌정비법」 제72조(농어촌 산업 육성·지원) 등 여러 법령에 근거를 두고 있다. 이 사업은 매년 30개씩 향토자원을 발굴하여 2013년까지 200개의 향토자원을 지역전략산업으로 육성하기 위한 산업화를 지원할 계획이다.

사업대상자는 농어업인, 생산자단체, 향토기업체, 연구단체 등이 포함되는데 사업주관은 시·도지사가 하되 시행은 시장·군수·구청장이 담당한다. 지원대상 중 가공업체는 특혜시비 방지 등을 위해 시·군별 자체기준에 따라 공모방식으로 선정된 경우에 한하여 지원하도록 되어 있다.

표 5-2. 연도별 향토산업 육성 사업에 대한 재정 투입

단위: 백만 원

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년이후
합 계	(8,616)	(17,920)	30,000 (27,152)	58,240 (10,668)	416,400
- 보 조	(4,308)	(8,960)	15,000 (13,576)	29,120 (5,334)	208,200
- 지방비	(4,308)	(8,960)	15,000 (13,576)	29,120 (5,334)	208,200

주: ( )는 지역개발계정사업임.

‘향토산업육성사업’ 지원 자격 및 요건은 ① 산·학·연·관 등 다양한 사업주체가 참여하는 클러스터형 사업추진단 구성 의무화, ② 사업 참여주체별 역할, 국고보조에 수반되는 지방비·자부담의 확보, 소유권 등에 대한 협약 체결, ③ 농어업인, 농어업법인의 경우, 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제4조에 따라 농어업경영정보를 등록한 경우에 지원, ④ 작목반이 농어업법인(영농조합법인, 영어조합법인, 농수산회사법인)으로 전환된 경우에는 작목반과 농어업법인의 총 운영실적이 1년 이상일 것 등이다.

한편 사업의 지원대상에는 ① 농어촌지역 및 전후방산업 전반에 경제적 파급이 가능한 대표적인 지역자원, ② 1·2·3차 산업이 연계되어 복합산업으로 육성 가능한 자원, ③ 전통적인 농어업자원, 전래기술·문화·관광·자연자원 등인데 특히 관련 정책과의 연계성을 높이기 위해 지리적 표시 등록, 지역특화발전특구 등과 관련된 경우 인센티브를 부여하는 시스템을 가지고 있다.

‘향토산업육성사업’ 지원 자금은 광역지역발전특별회계 광역발전계정을 재원으로 하는데 지원기준은 국고 50%, 지방비·자부담 50%이고 지방비 부담의 경우, 부담액의 일부를 사업수혜자가 부담하도록 지자체에서 자율 시행(예시: 국고 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)하도록 하고 있다. 지원기간은 3년이며 지원한도액은 사업추진단별 30억 원(국고 15)인데 매년 평균 10억 원씩 지원하되 이중 국고지원은 연차별로 4(1년차), 5(2년차), 6(3년차)억 원을 원칙으로 하고 있다.

지원 자금의 사용 용도는 ① 향토자원개발을 위한 관련 사업 포괄 지원(S/W, H/W 포괄지원), ② 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, ③ 전통농어업자원, 토종 동·식물 등을 활용한 상품개발, ④ 전통전래양식의 상품화, ⑤ 농·수·축·임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발, ⑥ 향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등, ⑦ 지원분야별 사용용도, ⑧ S/W 분야(홍보·마케팅, 디자인·브랜드 개발, 제품기술 개발 연구, 향토자원 권리화, 사업추진단 운영, 전담인력 비용, 전문교육 프로그램, 네트워크 구축·운영비용 등)와 H/W 분야(제품 개발·생산시설, 판매시설, 체험시설 등)에 폭넓게 사용할 수 있다.

나. 향토산업 육성 사업의 추진 성과

향토산업은 2007년 시범사업으로 19개 사업을 선정하고, 2008년 사업대상으로 30개를 선정하였다. 2008년부터는 사업비 10억 원(국고 5억 원)에서 30억 원(국고 15억 원)으로 상향 조정되고, 2009년 사업을 위해 각 시·도에서 제출된 120개의 자원조사서를 평가하여 30개 사업을 선정하였다. 그후 매년 30개 향토자원을 발굴, 2013년까지 200개 향토자원에 대해 지역 핵심전략산업으로 육성하기 위한 산업화를 지원할 계획이다.

농식품부의 '향토산업육성사업' 대상으로 선정되면 2008년까지는 사업기간 1~3년을 기준으로 사업 당 10억 원 수준(국고 50%, 지방비·자부담 50%)의 지원금을 받게 되며, 해당 지원금은 향토자원 개발을 위한 컨설팅, 브랜드화, 원재료 생산 등을 대상으로 포괄지원하게 된다. 2009년부터는 현행 3년간 총사업비 10억 원(국고 5억 원)인 지원한도를 30억 원(국고 15억 원)으로 상향하고, 지원 대상을 전통적인 농업 자원이외에 문화·관광·자연자원 등 비농업 분야까지 확대하였다. 2007년 86억 1천 6백만 원, 2008년 179억 2천만 원, 2009년 이후 906억 원(국고보조 및 지방비 각 50%)을 투자할 계획이다. 지방비 부담의 경우, 부담액 중 일부를 사업수혜자가 부담할 수 있도록 지자체에서 자율 시행(예시: 국고 50%, 지방비 30%, 자부담 20% 등)하고 있다.

이를 통해 향토자원의 산업화 효과가 해당 시·군의 연관 산업까지 파급되어 농촌 경제 활성화와 농가소득 제고에 기여하도록 유도하는데 사업대상자는 농업인, 생산자단체, 향토기업체, 연구단체 등이 해당된다. 지원된 자금은 기존 특산제품의 고급화 및 다양화, 전통농업자원 및 토종 동·식물 등을 활용한 상품개발, 전통전래양식의 상품화, 농·수·축·임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발, 향토자원을 활용한 문화상품 개발 등에 사용될 수 있다.

'향토산업육성사업'에서 지원 분야별 사용 용도를 하드웨어와 소프트웨어 분야로 구분하면 다음과 같다. 하드웨어 분야는 제품개발을 위한 원재료·시설·장비 구입·설치비용, 시제품개발을 위한 시설 구입비를 포함하며,

소프트웨어 분야는 제품개발 관련 컨설팅 비용, 위탁 연구비용, 향토자원 권리화·디자인·브랜드 개발비용, 네트웍 구축·운영비용 등을 포함한다. 단, 토지·부지·건물의 매입 또는 임차, 음식점·숙박시설 설치 또는 임차, 해당 지역을 벗어난 판매장 설치 또는 임차 관련 비용은 지원대상에서 제외한다.

'향토산업육성사업'의 경제적 성과는 대상 품목이 동일하거나 관련이 깊어 명확한 구분이 어렵지만 조창완 외(2004)에 따르면 지역별 향토산업은 사업체 및 일자리 창출과 연간 매출액 등 소득 증대에 기여하고 있다. 이에 의하면 434개 품목별 향토산업이 1,572개의 사업체와 44,119개의 일자리를 창출하고 있으며 연간 4조 원 이상의 매출을 올리고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 향토산업은 지역경제의 수출증대에도 기여하고 있는데, 새로운 접근 방식으로 추진되는 무안의 백련산업, 서천의 김산업, 부안의 오디·뽕산업 등은 연간 수백만 달러를 수출하는 대표적인 농어촌 산업들이다.

한편 '향토산업육성사업'의 문제로는 향토산업의 개념이 확립되어 있지 못하여 정책 범위와 대상이 다소 모호하고, 농식품부에서 추진하고 있는 '광역클러스터사업(지역전략식품산업육성)' 등과 연계성 부족하다는 점을 들 수 있다. 특히 지식경제부의 지역연고산업 등 다른 부처의 유사사업과 중복이 된다든지 지리적표시제도 및 지역특화발전 특구 등 관련사업과 연계성 부족도 기존의 향토산업이 안고 있는 문제이다.

표 5-3. 농식품부 향토산업 육성 사업 지원 대상 현황

2007년 지원 대상	2008년 지원 대상	2009년 지원 대상
·전통민속 떡 산업육성(광주광역시)	·친환경 인증 검정쌀을 주원료로 한 상황버섯균사체 발효기술을 이용 최고급 레드와인 개발 사업(부산 기장)	·인삼쌀맥주 관광산업(경기 김포)
·유기농 장류 산업육성(경기 양평)	·연(蓮) 상품화 육성 사업(인천 강화)	·춘천 닭갈비 명품화 사업(강원 춘천)
·선인장을 이용한 기능성 제품 개발(경기 고양)	·더덕 육성 사업(강원 횡성)	·홍천 잣 명품화 사업(강원 홍천)
·봉평 메밀 관광상품화(강원 평창)	·봉평메밀 명품화 사업(강원 평창)	·황토대추를 이용한 기능성 식품 및 화장품 개발(충북 보은)
·신선편이 인삼개발(충북 음성)	·생약초, 옥수수를 이용한 토속주 개발(강원 정선)	·신선편이사과 및 고부가가치 사과가공 상품 개발(충북 충주)
·쌀과 작두콩을 이용한 향토제품 개발(충북 진천)	·내린천두부 클러스터 사업(강원 인제)	·고품질 안전인삼농식품 생산(충남 금산)
·구기자 산업육성(충남 청양)	·한방약초를 활용한 친환경 순환 산업육성(충북 제천)	·강경 전통맛깔젓(충남 논산)
·초락도리 약쑥개발(충남 당진)	·한산 소곡주 명품화 사업(충남 서천)	·황토를 이용한 테마관광(전북 고창)
·봉동 생강 명품화(전북 완주)	·굿뜨래밤 이용 가공상품 개발(충남 부여)	·남원추어탕 브랜드 육성(전북 남원)
·대마를 이용한 산업화(전남 보성)	·뽕나무(오디)를 이용한 가능성 식품류 개발(전북 남원)	·천마육성(전북 무주)
·호박이용 상품화(전남 장흥)	·수박 가공산업 육성(전북 김제)	·소양철쭉 군락단지조성 및 명품화사업(전북 완주)
·구기자를 이용한 전통 식품개발(전남 진도)	·이서 관상어 수출단지 육성 및 명품화(전북 완주)	·전통모주 개발(전북 전주)
·포도 웰빙산업 육성(경북 영천)	·오미자 육성사업(전북 장수)	·웰빙 도자(陶瓷) 산업 육성(전남 강진)
·참외씨를 이용한 가공제품 개발(경북 성주)	·돌산갓 육성사업(전남 여수)	·매실 명품화사업(전남 광양)
·죽염 웰빙산업 육성(경남 함양)	·백운산 고로쇠 상품화 개발(전남 광양)	·쪽 전통기술 산업화(전남 나주)
·딸기를 이용한 주스 개발(경남 합천)	·유자 부산물(유자씨, 파지) 이용한 상품 개발(전남 고흥)	·특산딸기의 웰빙 담양한과 명품화육성사업(전남 담양)
·동백씨를 활용한 화장품 개발(경남 통영)	·천혜 잠업생산기지 특구 조성(전남 화순)	·순천만 갈대이용 가공기반사업육성 및 신상품 개발(전남 순천)
·녹차 관광조성(북제주)	·장흥표고버섯 균주은행 및 신품종 육성 브랜드화(전남 장흥)	·모싯잎 송편 명품화 사업(전남 영광)
·천연염색 명품화(남제주)	·무화과 산업화 육성(전남 영암)	·울금(강황) 명품화 사업(전남 진도)
	·감(연시)과육을 이용한 상품화(빙과류, 젤리 등) (전남 장성)	·「맛나베 대추 FUSION FOOD」개발(경북 경산)
	·약산 생약초(삼지구엽초, 황칠나무 등) 명품화 사업 (전남 완도)	·천연염색, 안동전통한지 명품브랜드화(경북 안동)
	·고부가가치화를 위한 자두제품 개발(경북 김천)	·고추씨를 이용한 가공식품 육성(경북 영양)
	·토종 약대추 가공 산업 육성(경북 청송)	·영주사과와 풍기인삼을 이용한 국민「스타식품」개발(경북 영주)
	·송이 간 고등어 개발 브랜드화(경북 봉화)	·전통염색 산업화(경북 영천)
	·대단지 웰빙 녹차 가공산업 육성(경남 사천)	·아카시아벌꿀·차조기 고부가가치 제품개발 및 산업화(경북 칠곡)
	·마늘 가공식품 개발(경남 남해)	·맹종죽 관광 체험 상품화(경남 거제)
	·대나무를 이용한 기능성 가공식품의 개발(경남 하동)	·얼음골사과 명품화 사업(경남 밀양)
	·지리산 곶감 명품화 사업(경남 산청)	·별주부전 테마관광 인프라 구축사업(경남 사천)
	·산머루를 이용한 가공식품 개발(경남 함양)	·토종 오디브랜드화(경남 진주)
	·산이슬 오미자 가공산업 육성(경남 거창)	·흑돼지고기 명품화 육성(제주)

2.2.2. 신활력 사업

가. 사업 개요

‘신활력사업’은 그동안 하드웨어 구축 중심의 기존 지역개발 사업에 대한 반성에서 출발하고 있다. 즉 1990년대 말 동아시아와 우리나라에 불어닥친 금융위기는 하드웨어 투입 위주의 정책을 소프트웨어 정책으로 전환하는 계기가 되었다. 금융위기는 생산요소 투입형 발전전략의 한계를 인식하는 계기를 부여하는 한편 경제 주체들의 생산성 향상을 위한 혁신역량 강화 등의 소프트웨어 정책으로 정책 방향을 전환하도록 하였다.

뿐만 아니라 기존의 지역개발 사업들은 대부분 지역 종합발전 계획과의 연계 없이 여러 지역에 소규모 분산투자하여 사업의 효과성이 감소하였다. 더군다나 행정기관 주도의 사업추진과 지역 주민들의 참여 부족으로 사업추진의 우선순위에 있어 지역이나 주민 수요의 반영 부족 및 사업의 효과가 감소하였다. 이에 따라 지역개발사업의 상향식 계획수립 및 추진을 통해 지역의 특성과 주민의 수요를 적절히 반영하는 새로운 사업추진 체계가 필요하게 되었다.

위와 같은 배경하에 ‘신활력사업’은 개발에서 소외된 지역의 활력을 증진하고자 하는 낙후지역 개발사업의 하나로 추진하게 되었다. 농림사업시행지침에 따르면 ‘신활력사업’의 목적은 ‘산업화 과정에서 소외된 낙후지역을 활력지역으로 육성하여 장기적 자립발전기반 마련’하는 데 있다.

‘신활력사업’은 지역이 주체가 되어 혁신 역량을 키우고, 강점을 발굴, 특화·상품화를 통해 지역발전을 유도하기 위한 것으로 사업 기간은 제1기(’05～’07년) 및 제2기(’08～’10년)에 나누어 시행하도록 되어 있다. 사업 규모는 2010년까지 11,428억 원(신활력지역 70개 시·군)을 투입하는데 연도별로는 (’05) 2,000 → (’07) 1,882 → (’08) 1,882 → (’10) 1,658억 원을 각기 지원하였다. 지원 조건은 국고 100%를 전액 보조하되 시·군별 낙후도에 따라 19～29억 원을 차등적으로 지원하였다. 특히 이 사업은 지역이 주체가 되어 내부역량을 키우고 성장 동력을 창출할 수 있는 S/W위주로 지원하였다.

나. 신활력사업의 내용 및 절차

‘신활력사업’은 관주도의 생활정주환경 개선 등 인프라 구축 위주의 사업에서 벗어나 성장 잠재력 제고를 위해 지역 혁신역량을 강화하는 소프트웨어 성격의 사업이다. 지자체, 대학, 기업, NGO, 언론, 연구소 등 다양한 분야의 지역 내 혁신주체들이 상호작용하여 인재육성과 참여활동, 교육, 연구개발, 지역마케팅 등 소프트웨어 성격의 사업추진 기반 위에서 지역특산자원을 활용하는 지역소득 창출사업을 지원하는 것이다. 기존의 낙후지역개발사업과 달리 도로, 주민 생활환경 개선, 대형시설물 등 하드웨어 사업은 사업 내용에서 제외한다는 데 특징이 있다. 구체적으로 제품개발을 위한 원재료·시설·장비 구입·설치비용, 시제품개발을 위한 시설 구입 등은 지원 대상에 포함하되, 토지·부지·건물의 매입 또는 임차, 음식점·숙박시설 설치 또는 임차, 해당 지역을 벗어난 판매장 설치 또는 임차 관련 비용은 지원에서 제외하였다.

‘신활력사업’의 또 다른 특징은 지방의 수요에 의한 지역선정이 아닌 전국 234개를 기초자치단체를 대상으로 사업대상지역을 선정하고 낙후도에 따라 사업비 차등 지급한다는 점이다. 인구, 산업경제, 재정 측면의 3개 분야의 지표를 적용하여 종합지수를 산출한 후 하위 30% 지역에 포함되는 70개 시·군을 지원 대상으로 선정하였다. 아울러 신활력지역을 낙후도에 따라 3개 그룹으로 분류하여 하위 10%까지의 23개 시·군을 A그룹으로 분류하여 30억 원 지원하고, 하위 11～20%까지의 B그룹 포함 24개 시·군에는 25억 원, 하위 21～30%에 포함되는 C그룹의 23개 시·군에는 20억 원을 각기 차등 지원하였다. 다만 신활력사업 2기부터는 성과가 미흡한 13개 시·군을 제외하고 차순위 낙후지역 13개 시·군을 신규 대상지역으로 선정하였다.

표 5-4. 제1기 및 제2기 신활력 지역 선정 현황

구 분	1기 신활력지역	2기 신활력지역
인천광역시	**옹진군**, 강화군	강화군
강원도	화천군, 양구군, 인제군, 영월군, **정선군**, 양양군, **고성군**, **홍천군**, 태백시, 횡성군, 평창군, 철원군	화천군, 양구군, 인제군, 영월군, 양양군, 태백시, 횡성군, 평창군, 철원군, **삼척시**
경기도	-	**연천군**
충청북도	보은군, 괴산군, 영동군, 증평군, 단양군	보은군, 괴산군, 영동군, 증평군, **제천시**, **옥천군**, 단양군,
충청남도	청양군, **금산군**, 부여군	청양군, **공주시**, 부여군, 서천군, **홍성군**, **예산군**
전라북도	진안군, 임실군, 순창군, **무주군**, 장수군, 고창군, 부안군, 남원시, 김제시	진안군, 임실군, 순창군, 장수군, 고창군, 부안군, 남원시, 김제시, **정읍시**
전라남도	곡성군, 신안군, **구례군**, 보성군, 장흥군, 강진군, 진도군, 고흥군, **완도군**, 담양군, **해남군**, 함평군, 화순군, 무안군, 장성군, 나주시, 영암군	곡성군, 신안군, 보성군, 장흥군, 강진군, 진도군, 고흥군, 담양군, 함평군, 화순군, 무안군, 장성군, 나주시, 영암군, **영광군**
경상북도	**군위군**, **청송군**, 영양군, 봉화군, 울릉군, 영덕군, **예천군**, 의성군, 청도군, 성주군, 상주군, 문경시, 고령군	영양군, 봉화군, 울릉군, 영덕군, 의성군, 청도군, 성주군, 상주시, 문경시, 고령군, **안동시**, 영천시
경상남도	의령군, 함양군, 산청군, 합천군, 남해군, 거창군, 하동군, 창녕군, **고성군**	의령군, 함양군, 산청군, 합천군, 남해군, 거창군, 하동군, 창녕군, **함안군**

주: 1기 신활력지역 중 굵은 글씨에 밑줄로 표시한 지역은 2기 신활력지역 선정에서 제외된 곳이며, 2기 신활력지역 중 동일 방법으로 표시한 지역은 새롭게 추가된 지역임

또한 '신활력사업'은 분권·상향식 사업선정으로 지역의 자율권을 최대한 존중하였다. 지역이 포괄적인 자율권을 가지고 자립적 발전이 가능하도록 지역 특성에 부합하고 장기적으로 지역발전을 견인할 수 있는 사업을 발굴하여 추진하도록 하고, 종합적이고 장기적인 비전 아래 부가가치와 소득창출 효과가 큰 사업 위주로 선택과 집중을 통해 선도사업을 추진하도록 하였다. 아울러 중앙정부 차원에서는 '신활력사업' 성격에 맞는 사업이 추진될 수 있도록 민·관 전문가들로 구성된 자문위원회를 통해 사업계획 수립 단계부터 지속적으로 지원·점검하고 사업실적을 평가하였다.

이 밖에도 농어업에 제조업, 관광, 유통 등이 부가된 1·2·3차 산업의 융합화와 고부가가치의 새로운 소득원을 창출할 수 있는 사업 위주로 선정하였다. 단순한 1차 생산에 그치지 않고 가공·판매를 통해 부가가치를 증대하는 동시에 이를 관광 등 서비스업으로 발전시켜 소득기반을 확대할 수 있도록 하였다. 그리고 교육참여, 연구개발, 마케팅, 선도사업 추진 등을 포함하는 종합프로그램 성격의 사업내용도 포함하였다.

'신활력사업'의 추진방법으로는 지역 혁신 주체(actor)들이 상호작용과 신뢰 및 협력의 네트워킹을 통해(system) 지역 발전의 선도사업(program 또는 project)을 수행하는 ASP 모델을 적용하여 지역 혁신 체계(RIS)를 구축하였다. 여기서 A(actor/innovator)는 지역 혁신을 이끌어가는 주체로서 기업가, 공무원, 전문가, 주민대표, 연구원 등을 의미하고, S(system)은 구성원 간에 네트워킹과 신뢰·협력을 바탕으로 혁신이 이루어질 수 있는 하부구조가 되는 시스템을 의미하며, P(program/project)는 주체 간 네트워킹을 통해 혁신시스템 구축을 기반으로 이루어지는 선도사업을 의미한다.

이 밖에도 중앙부처 차원에서는 '신활력사업'의 원활한 추진을 위해 '공동추진단' 및 '자문위원회'를 구성하여 운영하였는데, '공동추진단'은 관계부처 공무원으로 구성하여 '신활력사업'의 사업계획 및 실적평가 결과를 심의하는 한편, 공동기획 조정을 통한 사업 간 연계 방안 등도 심의하였다. '자문위원회'는 사업 계획 및 추진 실적에 대한 자문과 평가를 위해 민간 전문가, 지역혁신협의회 위원, 관계부처 공무원 등으로 구성하여 운영하였다. 지역 차원에서는 '지역혁신협의회'를 구성하여 사업 전체의 종합적인

기획 역할을 담당하고 지원하는 한편, 지역 주민, 학계, 관련 전문가, 지역혁신포럼 등의 의견도 최대한 수렴하도록 권고하였다.

지역혁신자문관(FD: family doctor) 제도를 도입하여 지역에 전문 지식과 정보를 제공하고, 시·군에서 지역혁신자문관을 1인씩 선정하여 사업관련 계획의 수립, 집행, RIS 구축 등 전반적인 사항에 대해 자문 컨설팅 서비스를 받도록 지원하였다. 지역혁신자문관은 관련 분야의 전문가들로 구성되는 자문단을 구성하여 각 시·군에서 요구하는 다양한 분야에 대한 자문을 수행하였다.

이 밖에도 사업의 성공적인 추진을 위해 사업계획과 집행실적을 평가하여 우수한 시·군에는 인센티브를 제공하고 부진한 지역에 대해서는 재정지원을 축소하여 지자체 간 경쟁과 협력을 유도한다든지, 집행과정에서 하드웨어 위주 또는 선심성 사업으로 변질되지 않도록 지속적으로 지도·점검하고 워크숍, 세미나 등을 통해 당초 사업목적으로 달성할 수 있도록 촉구하는 등 다양한 정책을 추진하였다.

다. 신활력사업의 추진 성과

2005년 3년 단위 사업으로 시작된 1기 신활력사업 기간('05～'07)에는 국비 5,782억 원, 지방비 1,333억 원, 민자 등 1,205억 원으로 총 8,320억 원(시·군당 평균 120억 원)을 투자하였다. 2기('08～'10) 사업 지역은 1기 지역 중 실적이 부진한 13개 시·군을 제외하고, 22개 시·군 대상 13개 지역을 신규로 선정하였다. 2기 신활력 사업은 5도 2촌 활성화, 농촌관광의 사회적 트렌드 확산 등을 기반으로 1기 사업에 비해 지역문화관광, 생명건강 관련 사업이 증가하였다.

시기별로는 2005년 2,000억 원, 2006년 1,900억 원, 2007～08년 1,882억 원, 2009년이후 9,500억 원 등을 70개 신활력지역 시·군에 국비 보조하였는데 지원 자금에 대한 사용 용도에는 제한을 두지 않지만 농산물, 특산물, 향토자원(전통문화)뿐만 아니라 문화·관광, 지역 이미지 마케팅, 생명·건강, 교육·인재 등 소프트웨어 사업을 지원 대상으로 하고 있다.

그후 2007년 신활력사업 소관을 행안부에서 농식품부로 이관하였으며, 2008년 '향토산업육성사업', '지역특화품목육성사업'과 함께 '농촌활력증진사업'으로 통합, 목표관리 중심의 제2기 신활력사업('08～'10) 추진 체계를 구축하였다. 2009년 농촌활력증진사업(신활력사업) 추진 실적 평가 결과 30개 우수 시·군 선정, 추진 실적 우수 시·군에 대한 포상(대통령 표창 6점, 국무총리 6, 장관 19)을 하였다.

신활력사업의 경제적 파급 효과는 지역의 농·특산물이나 가공품 등을 복합 상품화하여 고용을 창출하거나 매출을 늘리고 부가가치를 높여 소득을 올리는 사례가 증가하고 있는 데서 찾아볼 수 있다. 예를 들어 전북 순창의 장류산업은 종사자 수가 2004년 595명에서 2006년 675명으로 증가하고 동기간 매출액도 2,210억 원에서 2,700억 원으로 증가하는 등 적지 않은 경제적 성과를 올린 것으로 알려진다.

표 5-5. 신활력사업 유형별 사업 내용의 분류

유 형	건수(70건)	대 표 사 업(예시)
향토자원 개발	35	·발효천국 순창조성(순창군) ·청도반시 산업화(청도군)
지역문화관광개발	12	·친환경·유기농 그린투어리즘(화천군) ·박물관고을 육성사업(영월군)
지역이미지 마케팅	7	·생태건강산촌 지역마케팅(진안군) ·Happy700 브랜드 강화(평창군)
교육·인재 육성	5	·외국어교육 특구조성(창녕군) ·국제화교육(거창군)
생명·건강산업 육성	6	·생약초 특화지역 조성(정선군) ·인삼·약초를 통한 오감체험형 건강산업(금산군)
해양·수산자원 개발	5	·해양 생물산업 경쟁력 강화(완도군) ·블루투어리즘 및 특산품 브랜드화(울릉군)

자료: 이동필 외(2007), 김선기·김현호(2006)

이 밖에도 지리적표시제나 상표등록, 특허 등과 같은 지적재산권의 확보는 생산자 및 유통업자의 정당한 권리를 시장에서 보호함으로써 직·간접적으로 경제적 성과를 증대하는 데 신활력사업 역시 다양한 지적재산권을 확보하도록 하였다는 점도 높이 평가할 만하다.

또한 신활력사업의 추진과 연계하여 추진하거나 파생된 다양한 지역축제 및 농어촌 관광활동의 증가 역시 지역 주민의 소득 증대 등에 기여하는 경제적 성과라 할 수 있다. 예를 들어 양양군은 송이축제로 2006년 한 해 동안 77만 명의 방문객이 다녀갔으며 이로 인한 매출액이 102억 원에 달하는 것으로 추정되며, 횡성군 한우축제 역시 2006년 한 해에 52만 명의 방문객을 불러들였으며 118억 원의 소득을 창출하고, 함평군 나비대축제에는 161만 8천 명, 화천군 산천어축제에는 103만 명, 산청군은 약초와 관련하여 100만 명의 관광객이 다녀산 사례는 신활력사업의 또 다른 성과로 평가할 만하다.

신활력사업의 문제는 지방자치단체의 역량이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 지나치게 많은 재량을 부여함으로써 사업기획이나 관리가 제대로 이루어지지 못한 부분이 있다. 하지만 무엇보다 중요한 문제는 신활력사업은 제1기(2005～2007) 및 제2기(2008～2010) 사업을 끝으로 기초생활권에 지원하는 포괄보조사업비로 통합, 생활기반정비사업과 소득원개발사업에 활용하게 됨으로써 사실상 이 사업이 종료되었다는 점이다.

2.2.3. 광역 클러스터 활성화(지역전략식품산업육성)사업

가. 사업 개요

광역 클러스터 사업의 추진 배경은 (1) 중앙정부 주도의 평균적 농어가 지원방식에서 벗어나 지역특화산업을 중심으로 지역의 산·학·관·연이 주도하는 기술과 경영이 융합된 시스템 농업을 구축하고, (2) 지역의 가용자원을 통합·유기적으로 활용하고 지역농수산업 주체들의 역량을 집중하여 지방농어업 활성화와 농어가소득 증대에서 찾아볼 수 있다. 즉 기존의 농가

를 대상으로 한 평균적 지원방식을 개선하여 지역의 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 시스템 농업의 구축을 통하여 농가소득을 증대시키는 전략이 필요하게 되었으며 지역의 특색과 여건에 맞는 농산업 육성하고 생산위주의 농업을 1·2·3차 산업과 연계된 농산업으로 전환 방안을 모색하게 된 것이다.

사업의 목적은 지역 특성에 맞는 차별화된 전략품목 육성과 지원 체계를 구축하고 산·학·연·관의 네트워크에 의한 시너지 효과를 창출하는 데 있다. 구체적으로는 농어촌지역에 있는 유·무형의 향토자원을 발굴·개발하고 1·2·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제를 활성화하는 것이다. 이 과정에서 지역 농산업 주체들 간 네트워크에 의한 가용자원의 최적 활용을 통해 농업분야 새로운 성장 동력 창출 및 농가소득을 증대하는데 그 목적이 있다.

지원근거는「국가균형특별법」제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발)과「농업·농촌및식품산업기본법」제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립), 제16조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 추진), 제51조(농촌지역 산업의 진흥 및 개발)에 있다.

사업기간은 기본적으로 3년(평가 후 1～2년 추가지원) 격년제인데 2005년 20개 시범사업 이후 2008년부터 22개소에서 본사업 추진 중에 있으며, 2009년부터는 12개 사업을 대상으로 광역 사업으로 추진하고 있다. 지원조건은 국고 50%, 지방비 50% 보조이며 사업시행 주체는 지역전략식품산업육성사업추진단이다.

그간의 추진 경과를 보면 농업·농촌 종합대책 수립 시 향후 농정 추진체계 개편 중 지역농업 발전계획의 하나로 지역농업 클러스터 포함('04.2.)하였다. 지역농업 클러스터 추진방안 마련 및 20개 시범사업단 선정지원('05～'09)하고 시범사업 종합평가('07.1～4) 및 지역농업클러스터 본사업 추진방안을 마련하였다('07.7). 그후 22개 본 사업단 선정('07.12) 및 사업추진 중('08～'10)에 향토산업 육성 사업과 유사하다는 지적을 받고 향토산업은 기초 시·군을 대상으로, 광역 클러스터사업은 복수 시·군 및 도 단위으로 사업정책영역을 구분하여 추진하였다. 광역 클러스터 신규사업단

(12개)을 선정하고('09.4) 및 사업 추진 중 2010년 4월 지역전략식품산업육성사업으로 사업 내용을 개편하게 되었다.

이 사업을 통해 각 지역의 산·학·연·관이 유기적인 네트워크를 형성하여 지역의 농수산물을 제조·가공·유통과 연계하여 부가가치를 높이는 지역전략 식품산업으로 발전시켜 나갈 계획이다. 내년도 사업은 금년 7월 초까지 지자체로부터 신청을 받아 연말까지 10개 지역을 선정할 계획이며, 선정된 지역전략식품산업단에 대해서는 2011년부터 향후 3년간 50억 원의 정부예산(지방비 50%포함)을 지원할 계획이다.

내년도 '지역전략식품산업육성사업'의 주요 개편내용은 (1) 고부가가치 식품산업으로 중심축을 전환하여 지역의 전략적인 발전계획하에 식품기업 등이 참여하여 농식품의 부가가치 제고, (2) 건축물 등 시설투자의 경우에도 부지확보(부지사용 승락서), 토지의 용도변경 등 확인을 거쳐 당해년도에 착공이 가능한 경우에 한하여 지원할 계획이며, (3) 연구개발 사업도 장기간 소요되는 원천기술보다는 사업기간 내에 실용화가 가능한 기술과 상용화할 참여 식품기업과 직접 연계된 경우에 한하여 지원할 계획이며, (4) 사업의 성공 가능성을 제고하기 위하여 2011년 사업단을 금년 중 선정하여 3~4개월 동안 내년도 사업준비를 하도록 하였다.

지자체별 사업계획은 농식품부가 전문평가단을 구성하여 사업계획의 적합성, 사업의 성공가능성 등에 대해 전문평가단의 3단계 평가(서면, 현장, 공개발표)를 거쳐 최종 후보사업단 12개소를 선정하게 된다. 선정된 후보사업단(12개소)중 금년 말까지 사업추진 준비상황 확인과정을 통해 10개 사업단을 최종적으로 선정할 계획이다. 최종 선정된 사업단은 2011년부터 3년간 50억 원을 지원받고 3년 뒤 평가를 실시하여 사업추진 성과에 따라 최대 2년간 추가지원을 받게된다.

이 사업은 지역 보유자원과 특성을 극대화하여 경쟁력 있는 지역농업 창출이란 비전하에 지역 농산업의 성장동력 창출을 위해 2016년까지 100개소 육성할 목표를 가지고 있다.

나. 광역 클러스터 활성화 사업의 내용 및 절차

광역 클러스터 사업은 기본적으로 3년 지원 후 평가를 통해 1~2년 추가 지원 할 수 있다. 지원 대상은 복수의 시·군이나 시·도의 농산업 클러스터 사업단으로 기존의 시·군 행정 구역보다 광역적으로 접근하는 특징이 있다. 사업비의 50%는 국고를 지원하고 나머지 50%는 지방비를 지원하는데 국고지원은 2007년까지 779억 원 → ('09) 257억 원 → ('10) 324억 원으로 다소 감소되고 있다. 지원금액은 사업단별 3년간 50억 원 내외로 차등 지원한다.

광역 클러스터 사업 대상의 선정은 전문가 풀을 구성하여 전문평가단 3단계평가(서면·현장·공개) 실시 후 평가점수를 합산하여 순위를 결정하고『중앙농산업혁신위원회』에서 최종 결정하여 투명성과 객관성 제고하고 있다. 그동안 선정한 클러스터는 품목군 별로 축산이 16개 사업단(이중 한우 9개)으로 가장 많고 원예·가공 부분이 각각 11개 사업단이 선정되었다. 이는 축산부문이 조직화 및 계열화가 잘된 점이 평가에 유리하게 작용한 결과로 이해되며, 2009년부터 수산 분야(제주 넙치클러스터)가 처음으로 선정되었다. 도별로는 전남·북(19개, 35%) 경남·북(12개, 22%)이 전체 57% 차지하고 있다.

표 5-6. 품목별 클러스터 사업의 추진 현황

구 분	계	식량	원예	축산	가공	특작	수산	기타
합 계	54개소	6	11	16	11	5	1	4
시범사업	20	4	3	4	5	1	-	3
본 사 업	22	1	6	7	5	3	-	-
광역 클러스터	12	1	2	5	1	1	1	1

사업 비전을 중심으로 참여기관의 역할을 분담하여 지역농수산업의 부가가치 창출 방안을 모색, 각각의 사업계획을 수립 추진하되 사업의 성공가능성을 높이기 위해 (1) 농가·작목반 단위의 생산·가공·유통관련시설은 지원 제외한다든지 (2) H/W 사업비 비중을 전체 사업비(국고기준)의 40% 이내로 설정, (3) 기본 사업기간(3년) 이후, 4·5년차에는 시설비 지원은 중단하고 지속적 농산업화 추진을 위한 사업단 운영비 지원하는 등 지원조건을 강화하였다. 이 밖에도 사업실적을 평가하여 인센티브 예산 차등 지원으로 사업추진을 관리·감독하고 있다.

다. 광역 클러스터 활성화 사업의 추진 성과

사업기간이 길지 않기 때문에 광역 클러스터의 추진실적을 평가하기 곤란하지만 산·학·연의 상품화 기술개발 등에 공동 참여로 투자액 대비 4배 수준의 농기업체 및 생산자의 매출액 증대를 이루었다는 긍정적인 평가가 있다. 즉 2005년부터 2009년까지 52개 사업단에 총 1,036억 원을 투자하여 사업추진 이전보다 매출액이 3,782억 원(4배) 증가한 것으로 밝혀졌다.

다만 사업 추진 유형별로 보면 생산·유통(33개소) 부문이 61%로 가장 많은 비중을 차지하고 그 외 가공이 24%, 테마 15%를 차지하고 있다. 대체적으로 광역 클러스터는 생산-가공-테마로 연계·발전하는 초기 단계에 있는 것으로 평가되는데 전체적으로는 생산 위주의 정책에서 벗어나 농산업과 지역의 문화·관광산업을 연계하는 계기를 마련하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

광역 클러스터 사업의 문제로는 향토산업 등 관련 사업과 차별성이 부족하고, 사업 내용에 있어서 유사 중복의 개연성이 크다는 점이 문제이다. 또한 향토산업 등 여타의 지역특화사업과 마찬가지로 지리적표시 및 지역특화발전 특구 등과 조정이 미흡하고, 클러스터의 허브 역할을 하는 지방대학이나 연구기관과 연계가 부족하다는 지적을 받고 있다.

표 5-7. 클러스터 사업단 참여 농기업체의 매출액

단위: 억 원

구 분	'05	'06	'07	'08	'09(B)	B-A
'05선정사업단	5,720(A)	6,389	7,026	7,645	8,295	2,575
'08선정사업단	-	-	-	4,105(A)	5,312	1,207

표 5-8. 도별 및 사업 유형별 클러스터 사업의 추진 현황

구 분	계	광주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합 계	54개	1	4	5	4	6	9	10	7	5	3
가 공	13	1	2		1	3	2	2	2		
생산·유통	33		2	5	3	2	3	8	4	4	2
테 마	8	-	-	-	-	1	4		1	1	1

2.3. 지역특화산업 관련 정책의 추진과 문제

1970~1990년대의 국토 균형 개발과 수도권 공업입지 제한, 지방공업단지 조성, 농외소득원 개발 노력 등에도 불구하고 도농 간의 소득과 취업기회, 삶의 질에서 격차는 확대되어왔다. 특히 1990년대 말부터 외부기업을 유치하여 지역에 일자리와 소득기회를 마련하려는 소위 외생적 지역개발에 대한 반성이 대두되면서 지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업개발에 관심 고조되고 이를 구체화하기 위해 「농업인등의삶의질향상에관한특별법」과 「국가균형발전특별법」 등을 제정하고 여러 부처에서 경쟁적으로 다양한 2·3차 산업 육성 정책을 추진하고 있다<표 5-9>.

특히 영세한 농림수산업을 기반으로 치열하게 경쟁하는 농어촌 경제 구조하에서 농업의 구조개선이나 경쟁력 제고를 통한 소득증대의 한계로 인해 1·2·3차 산업의 융·복합화나 향토자원 개발을 통해 차별적이고 내생적

인 산업화를 도모함으로써 지속가능한 산업발전을 모색하는 이른바 지역특화산업의 육성노력이 활발하게 전개되고 있는 것이다.

정확한 성과는 파악하기 어렵지만 순창고추장과 고창복분자, 보성녹차 등 지역의 부존자원에 기초한 특화산업의 육성을 통해 고용창출과 매출액 신장 등 농어촌 경제 활성화의 가능성을 보여줌에 따라 지역에 특화된 자원을 발굴하여 이를 산업화하려는 소위 특화산업개발 붐을 일으키고 있는 것은 지역특화산업 육성 정책의 성과로 이해할 수 있을 것이다. 특히 사업의 선정 및 추진과정에서 어느 정도 지방자치단체의 재량권을 보장하는 신활력사업과 공모제를 통해 보조금을 지원하는 향토산업육성사업, 지역특구 및 지리적표시제를 통한 규제완화와 홍보, 틈새시장 공략을 통한 차별적 유통이 가능해지면서 문경오미자, 영동포도, 상주곶감, 성주참외, 하동녹차, 화천산천어축제 등 다양한 지역특화산업 육성 사례가 나타나고 있다.

표 5-9. 부처별 지역특화산업 관련 정책의 추진 현황

부처별	사 업 명	기간	사 업 내 용
농식품부	지역특화품목육성사업	1999	지역특산농산물, 균특회계 보조
	지리적표시제도	1999	지리적표시대상 등록, 차별적 유통
	지역농업클러스터	2004	지역농업 육성
	신활력사업	2005	지역특화산업 육성, 균특회계 보조(시·군당 연 30억 원씩 3년간 2 차례)
	향토산업육성사업	2005	향토자원의 산업화, 균특회계 보조(시·군당 30억 원/3년)
중기청	지역특화산업육성사업	1998	지역특화산업 육성, 자금·기술·판로지원
행안부	향토지적재산육성사업	2001	향토자원 발굴, 상품생산을 위한 지원
지경부	지역연고산업진흥사업	2004	지역연고산업의 육성
	지역특화발전특구지정	2005	지역특화산업 육성을 위한 규제 완화
지자체	지역의 고유사업	-	지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업 육성

하지만 지역특화산업 또는 향토산업의 개념과 정책대상이 너무 포괄적이라서 정책의 지향점이 불분명하고, 사업 간에 혼선을 빚고 있는 등 문제점도 제기되고 있다. 신활력사업과 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업의 경우 지역의 고유한 자원을 산업화하여 차별적으로 유통하는 것이 부가가치를 높이는 핵심이지만 쌀이나 고추, 고구마, 한우 등 어느 지역에서나 생산되는 농축산물을 사업 대상으로 선정하고 시·군 간 과도한 경쟁을 벌이거나 심지어 상업적으로 생산이 이루어지지 않는 품목까지 포함하여 재정투자의 효율성을 떨어뜨리는 사례가 발생하고 있다.

또한 관련 사업들 간에 아무런 연계성이 없이 부처별로 소규모 사업을 분산, 중복 추진하거나 일선 지방자치단체에서 관련 사업을 종합적으로 추진하지 못함으로써 비효율을 초래하고 있다. 대표적인 지역특화산업육성사례라 할 수 있는 고창복분자나 보성녹차, 순창고추장 등은 각기 다른 중앙정부 부처로부터 4~5개 이상의 유사목적 사업을 별도의 체계를 통해 지원받고 있는 경우도 발견된다.

이 밖에도 신활력사업, 향토산업육성사업 및 지역특화품목육성사업 등에 적용하고 있는 자금 지원 제도가 과연 시·군 단위 지역특화산업체의 전문성과 기술 및 자본부족, 홍보 및 판촉에서 취약성 등 고질적인 문제를 제대로 해결할 수 있느냐는 의문이 제기되고 있다. 예를 들어, 한우, 한약재, 전통주, 녹차 등 유사한 품목에 대해 많은 지방자치단체가 각기 특화사업 대상으로 선정하고, 제각기 고유한 브랜드를 부착하여 각기 홍보, 판촉함으로써 규모의 경제나 시너지 효과를 얻지 못하고 여전히 소규모 분산·중복 추진되고 있는 것이다.

지방자치단체의 담당자들에게 지역산업정책 추진 과정의 문제점을 문의한 결과 관련사업체의 역량 부족과 전근대적인 생산방식(29.8%), 체계적인 지원 시스템 구축 미흡(25.5%), 시·군 단위 지원기관 및 전문인력 부족(25.5%), 지역 실정에 맞는 특화산업 육성을 위한 지원정책의 부재(19.1%) 등을 지적하고 있다(이동필 외, 전게서, 2007).

지역특화산업은 그 지역에 연고를 둔 고유한 원부재료와 제조방법이 사업의 핵심인데, 대부분 구두로 전승되거나 비체계적인 형태로 존재하여 지

적재산권으로 보호하지 못하고 어느 지역에서 성공하였다고 하면 너도나도 이를 모방하여 결국 과잉 투자나 자원 낭비를 초래하고 있다. 특히 농림수산물은 생산의 특성상 지역의 자연조건과 밀접한 관련이 있기 때문에 지역 명칭을 브랜드로 사용하는 경우가 많지만 이에 대한 체계적이고 종합적인 관리가 이루어지지 못하고 있다.

정책사업별 문제점을 보면 향토산업 육성 사업의 경우 제품 수요 감소, 가격 경쟁력 약화, 제품 표준화의 어려움, 업체의 영세성과 인력 부족, 기술 및 노하우 부족, 전후방 연계의 미흡 등 기업 관점에서의 문제를 노출하고 있으며, 대상의 포괄성으로 정책 목적이 모호하거나 다른 사업과의 차별화 부족 등의 문제가 제기되고 있다. 신활력사업은 지역발전 역량을 강화하고, 성장동력을 창출할 수 있는 사업 발굴이 부진하고, 지방자치단체의 고유한 아이디어가 없이 외부 용역 중심의 사업 추진, 그리고 백화점식 사업구상이나 단위사업들의 연계성 결여 등 문제가 제기된다. 한편 지역특화품목사업은 농산품만을 대상으로 하는 한계가 있으며, 지역에 따라 10~20개 품목으로 소규모 분산투자하여 선택과 집중 결여, 대부분의 품목이 다른 지역에서 지정한 품목과 중복되고 있어서 엄밀한 의미에서 다른 지역에는 아예 없거나 특히 그 지역에 많은 것, 또는 그 지역의 독특한 다른 특징 등 소위 지역특화산업이 갖추어야 할 요건을 충족하지 못하고 있는 것이다.

지식경제부가 추진하는 지역연고산업의 경우 지역특화산업에 대한 범위가 너무 넓고 개념이 모호하여 광역경제권의 선도산업 및 시·도 단위의 지역전략산업과의 연계성이 미흡하다. 뿐만 아니라 특화산업 육성 사업은 정책목표, 대상, 사업 내용 측면에서 상호 연관성이 없는 사업들로 구성되어 있으며 지역혁신센터조성사업은 지역연고산업 육성 사업과 지자체 연구소 지원 사업 간에 별다른 연관성이 없이 운영되고 있다. 이 밖에도 사업주체 중심의 분절적·단편적 사업추진과 종합적인 기획주체의 부재, 사업간 연계성 확보 및 성과평가와 관리 체계 미흡 등 지역 내의 추진 체계와 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

표 5-10. 지식경제부의 지역특화산업 육성 사업 비교

사업명	지역연고산업육성	지자체연구소육성	지역혁신센터조성
주관 부처	지식경제부 ('04~계속)	지식경제부 ('04~계속)	지식경제부 ('95~계속)
사업 목적	연고자원의 산업화	연고자원 R&D 기반 구축	대학별 강점 R&D
사업 대상	지역산업으로 육성할 수 있는 비교우위의 유무형 자원	지역별 R&D 역량이 필요한 연구 자원	지역 전략분야 및 대학별 강점 분야
시행 주체	기초,광역,연계지역 관련 산학연	기초지자체	대학
수혜 대상	연고산업 관련기업	연고산업 관련기업	R&D 관련 기업
지원 규모	537억 원(2010년)	163억 원(2010년)	392억 원(2010년)
지원 기간	최대 6년	최대 5년이내	최대 10년 이내
지원 내용	SW(기술개발, 인력양성, 네트워킹, 마케팅 등)	HW(건축, 장비)	HW(장비) + SW(장비 활용)

자료: 지식경제부, 내부자료(2010)

3. 지역특화산업의 발전 방안

3.1. 농촌활력 증진 사업의 한계와 새로운 접근 방향

지역의 농식품은 물론 역사나 문화 등 가용 자원을 기초로 지역 스스로 1·2·3차 산업이 융·복합한 고부가가치 특화산업을 육성하는 것은 농어촌 경제의 활성화를 위한 핵심적인 과제이지만 지방자치단체의 기획 및 마케팅 역량이나 재정능력 부족으로 한계가 있다. 특히 중앙정부의 관련 정책이 여러 부처에 산재되어 종합적이고 효율적인 정책 추진을 저해하고 있는

만큼 이를 통합·조정하여 종합적으로 추진함으로써 재정투자의 효율성을 확보하고 시너지 효과를 얻도록 할 필요가 있다. 광역경제권의 선도산업은 물론 대도시의 지역전략산업과 지역산업단지 등 상위 공간의 산업정책과 연계성을 높이고, 지역특화산업을 중심으로 인접 시·군이 서로 연계하여 공동으로 가공 및 유통시설을 설치·운영하거나 규격 기준을 통일하고 소비자들에게 신뢰를 줄 수 있는 품질관리시스템 도입, 공동브랜드화 등을 통해 규모와 집적의 경제효과를 제고할 필요가 있다

부처별로 소규모 분산적인 지역특화산업정책을 추진하고 지방자치단체는 이들 중앙정부의 사업비를 따느라 골몰하던 외부 의존적 지역개발사업 추진의 문제점을 극복하지 않으면 안된다. 이를 위해서는 지역의 여건과 부존자원을 바탕으로 스스로 특화산업을 발굴, 육성하기 위해 최근 지역개발에 필요한 중앙정부의 예산을 지방자치단체에 포괄적으로 지원하여 사업의 선정 및 추진과정에서 지방자치단체의 재량권을 확대할 필요가 있다. 그러나 지방재정이 매우 취약하기 때문에 지방재정의 자립도를 높이는 한편 기존의 광특회계상 포괄적보조금을 지역의 발전 정도에 따라 대폭 확대하지 않으면 지방자치단체의 재정자립권을 확보하고 자율적인 사업의 추진이 순조롭게 추진되기 어려울 것이다.

따라서 지역특화산업의 발전을 위한 새로운 접근 방향으로는 무엇보다 먼저 포괄적보조금지원 제도를 보완하여 지역 실정에 맞는 특화산업을 육성하는 것이다. 특히 특화산업의 생명인 타 지역과의 차별성은 자원의 특성에서 비롯되므로 지역의 부존자원을 조사해서 개발할 가능성이 있는 고유한 자원을 발굴하고, 이를 바탕으로 지역산업의 개성화와 고부가가치화, 산업 클러스터화 등으로 지역산업의 구조를 고도화하는 것이 중요한 과제이다. 우리나라에는 400~900여종의 향토자원이 있는 것으로 파악되는가 하면, 향토음식만도 3,000여종에 이른다는 보고(이동필외, 향토음식산업의 육성방안, 2007)도 있어 지방자치단체가 지역의 향토자원에 대한 전수조사를 실시하여 개발 잠재력이 있는 자원을 발굴하고, 이제까지와 같은 개별사업이나 단독 프로젝트가 아니라 지역산업의 육성이란 거시적 관점에서 산업발전계획을 수립하는 체계적·종합적 접근이 필요하다.

다만 농어촌지역을 둘러싼 무한 경쟁 시대에 국내외 시장에서 살아남기 위해서는 선택과 집중, 그리고 인접 지역과의 연계 협력을 통한 지역특화산업의 육성과 경쟁력 강화가 필요한데, 예를 들어 자원의 활용 형태와 자원특성에 따라 향토자원 데이터베이스를 구축, 동일품목에 대해 여러 지역이 중복해서 신활력사업이나 향토산업, 지역연고산업을 대상으로 지정하여 야기되는 과잉생산 등의 부작용을 방지하고, 유사품목을 생산하는 지역 간의 협력을 통한 시너지 효과를 제고할 수 있도록 체계적으로 관리할 필요가 있다.

지역특화산업의 부가가치 제고, 특히 농산물의 문화상품화를 위해서는 1·2·3차 산업의 융·복합화가 중요한 과제이다. 이를 위해 소비자들이 선호하는 신제품개발이나 마케팅을 위한 기술 및 경영능력이 전제되어야 하지만 농업인 등에게 이를 기대하는 것은 한계가 있기 때문에 외부 전문가를 통한 컨설팅이나 관련 상공업 부문과 비즈니스 차원의 연대를 촉진함으로써 상공업 부문에 종사하는 중소기업의 전문적 역량을 농어촌 경제 활성화, 특히 농식품산업 육성과 연계하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

특히 농업인이나 생산자단체가 참여하는 각종 농식품산업의 융·복합화를 촉진하기 위해 별도의 정책을 개발하기보다는 지식경제부나 중소기업청에 있는 기존의 중소기업 육성 정책을 활용할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 일본의 경우 2008년 「중소기업자와농림어업자간의제휴에의한사업활동촉진에관한법률」을 제정하고, 이들이 제휴하여 신제품이나 서비스개발 등 새로운 가치를 창출하는 사업계획을 수립하여 인정을 받으면 시제품개발비 및 설비투자 보조 및 융자, 세금감면, 신용보증 등의 지원을 해주고 있다.

또한 지역특화산업의 육성과정에서 부딪히는 여러 가지 제도적 장애요인을 해결하기 위해 「지역특화발전특구에대한규제특례법」에 의해 추진되는 규제특구제도를 적극 활용할 필요가 있다. 규제특구제도에 의하면 58개 법률에 의한 126개 규제특례를 활용할 수 있도록 되어 있는데 2009년 말 현재 102개 지자체가 129개의 규제특구를 지정하여 옥외광고물설치, 도로통행제한, 농지의 위탁경영, 용도지역변경 등의 규제특례를 받고 있음. 현

행 제도가 형식적으로 규제를 완화하여 산업발전에 별 도움이 되지 못한다는 비판이 있는 만큼 장차 이를 정비하여 지역산업의 발전을 저해하는 실질적인 규제완화가 필요하다.

지역특화산업 육성 대상품목은 지역의 기반산업인 농림수산물 생산을 기초로 한 1·2·3차 산업의 융·복합화에 초점을 맞추어 고부가가치 상품의 개발이 포함될 수 있으나 지역 간 치열한 경쟁이 벌어지고 있어서 시장에서 소비자들에게 주목받기 위해서는 지역 브랜드를 통한 차별화 전략이 필요하다. 지역 브랜드는 지역이 가진 이미지를 기초로 지역에서 생산된 각종 상품이나 서비스에 대한 소비자의 신뢰와 시너지 효과를 통해 지속적으로 부가가치를 높일 수 있기 때문에 중요한 정책수단이 될 수 있는 만큼 지역 명칭의 브랜드화를 촉진할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

3.2. 지역특화산업의 발전방안

3.2.1. 지역특화산업의 개념 및 추진 체계 정비

지역특화산업의 발전을 위해서는 지역특화산업의 개념을 확립하고 정책대상을 구체화하고 지원 방식을 재정비할 필요가 있다. 현실적으로 지역특화산업에는 향토산업(농식품부)과 지역연고산업(지식경제부) 등 다양하게 사용되고 있으나 그 개념과 실체가 모호하고 지역전략산업 및 선도산업과 연계성이 미흡한 것이 사실이다. 특히 지역특화사업의 경우 전수조사를 통해 향토자원을 발굴하고 이 중에서 시·군 단위로 지역성(지역고유의 자원, 향토성)과 특화성(지역의 집적정도), 전략(성장가능성, 지역경제에서 비중과 역할 등) 등을 중심으로 지정하되 지방자치단체가 재량권을 행사할 수 있도록 포괄적으로 지정하는 것이 필요하다.

지역특화산업의 육성을 위해 농식품부가 추진하는 향토산업 육성이나 지역식품 클러스터, 그리고 기초생활권 향토자원 복합산업화사업 등 관련 사업과 지식경제부가 추진하는 지역전략산업 및 광역선도산업 등과의 밀

접한 연계 속에서 지원 및 관리 체계를 재정비할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지원 대상이 지역산업으로 발전할 수 있도록 개별 사업자보다는 사업자단체를 대상으로 지원하고, 인접 시·군 등과 연계·협력을 촉진할 수 있도록 장려할 필요가 있다. 예를 들어 이천 지역의 도자산업과 같이 이천과 여주, 광주 등 인접 지역이 각기 별도로 지역특화산업을 지원·육성할 것이 아니라 이들 지역을 하나의 도자산업 발전권으로 묶고 시도전략산업이나 광역경제권의 클러스터 육성 사업과의 연계 속에서 도자산업 발전계획을 수립하여 종합적이고 체계적으로 추진하는 것이 바람직 할 것이다.

표 5-11. 지역산업 육성 관련 정책의 종류

구 분	광역경제권 선도산업 클러스터육성사업	시·도전략산업육성사업	기초지자체 특화산업 육성사업
대상 사업	선도산업	전략산업	특화산업
정책 목표	산업클러스터 활성화를 통한 경쟁력 강화	지역 주력기간산업의 경쟁력 제고 및 지역특화발전을 위한 산업기반 확충	지역의 고용창출 및 지역중소기업 및 영세소기업육성
산업 선정	중앙정부 선정	광역시도 자율선정	기초지자체 자율선정
지원 방식	국가의 사업별 보조, 지방비매칭은 20~30%내외로 지역별 차별화	국가의 매칭보조금	기초지자체에 포괄보조금지원
공간 단위	5+2광역경제권, 초광역연계지역	광역 시도	기초지자체

3.2.2. 지역특화발전특구제도의 정비 및 연계 강화

지역특구제도는 지역특화산업의 발전을 위해 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 규제를 지역특성에 맞게 완화하고 규제권한을 지방자치단체에 이전하여 지역실정에 맞는 규제를 통해 지역산업의 발전을 도모하기 위한 제도이다. 국가 균형발전 및 지역경제 활성화를 위해 2004년 「지역특화발전특

구에대한규제특례법」을 제정하고, 58개 법률에 의한 126개 규제특례를 활용할 수 있도록 하였다. 지역특구제도가 도입된 지 6년, 그동안 129개 지역특구를 지정하여 지역의 이미지 홍보 등 상당한 성과를 얻은 것으로 알려져 있으나, 한편으로는 지역 실정에 맞는 맞춤형 규제의 도입이란 제도 자체의 취지가 매몰되고 없다든지 유사 정책과의 연계성이나 관리운용에 있어서 새로운 문제가 나타나고 있어서 이에 대한 재검토가 필요한 실정이다.

2009년 말 현재 102개 지방자치단체에 129개의 지역특구를 지정·운영하고 있는데 유형별로는 향토자원진흥 53개, 관광레포츠 32개, 교육 18개, 산업연구 13개, 물류유통 9개, 의료복지 4개로 구분되며 그중 농식품부 소관 업무는 절반 이상인 67개로 알려진다. 전체적으로 적용 회수를 보면 옥외광고물설치 89회, 도로통행 제한 68회, 농지의 위탁경영 32회, 농지전용 협의 25회, 용도지역지구의 지정 및 변경 22회, 농업진흥지역 해제 20회 등이 많은 비중을 차지하고 있다.

표 5-12. 지역특구에 대한 규제특례 적용 및 활용 실적

단위: 건, %

구 분	개별법	규제특례	적용	활용	활용률
일반규제 특례	옥외광고물등관리법	옥외광고물 기준 완화	70	52	74.3
	도로교통법	도로교통제한 허용	56	40	71.4
	농지법	농지위탁 허용	15	5	33.3
	농지법	농지임대·사용대 허용	22	17	77.3
	도로법	도로점용 허가	23	14	60.9
	초중등교육법	외국인교원(강사) 임용	15	11	73.3
	약사법	공동관리약사 배치	7	6	85.7
권한이양 특례	식품위생법	식품표시기준 별도고시	34	22	64.7
토지이용 규제특례	국토계획 및 이용법	용도지역 변경의제	13	10	76.9
		도시계획시설 결정의제	11	10	90.9
	농지법	농업진흥지역 해제의제	9	6	66.7
		농지전용 허가	18	13	72.2

129개 지역특구에서 35개 법률과 관련된 64개 규제특례가 578회 적용되어 특구별로 4.5개의 규제특례를 적용하였다. 2008년 6월 이전에 지정된 102개 특구는 416개 규제특례 중 59.8%인 249개를 활용하였는데 특구 지정 시 적용받은 특례를 모두 활용한 특구는 28개에 불과하고 특례를 전혀 사용하지 못한 특구도 14개나 된다. 규제특례의 종류별로는 옥외광고물(89회), 도로교통 제한(68회), 농지의 임대·사용대 및 위탁경영(58회), 도로점용허가(28회) 특례가 많은 비중을 차지하고 있다. 향토산업진흥이나 유통물류 등 농업농촌 관련 지역특구의 경우 대부분 옥외광고물설치, 도로통행제한, 도로점용, 농지위탁경영 및 임대차, 식품표시기준특례를 활용하여 특화산업의 브랜드이미지를 형성하고 홍보효과가 있었다는 긍정적인 평가를 하고 있으나 이것이 과연 특구제도 도입의 취지인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 지역특화산업의 발전을 저해하는 족쇄를 풀어주는 실효성 있는 규제특례 없이 유명무실한 특구 수만 늘려 정책혼선을 초래하고 관리행정의 낭비만 초래한다는 지적도 있다. 따라서 지역특구제도를 정비하고 기존의 특구 중 사업기간이 완료되었거나 규제특례를 적용하여 소기의 목적을 달성한 특구는 졸업을 시키고 유명무실한 특구는 지정을 취소하는 등 재정비가 필요한 실정이다. 특히 지역특구는 지역특화발전을 저해하는 규제에 대해 일단 지역 내에서 규제특례를 적용하고 경과를 보아 문제가 없으면 전국적으로 확산하기 위한 시험적 해방구로, 기존의 규제특례 중 예를 들어 「옥외광고물등관리법」에 의한 간판 설치나 「도로교통법」에 의한 통행제한, 「도로법」에 의한 도로의 일시 점용, 「식품위생법」에 의한 별도의 표시기준 제정 등 특별한 부작용이 없었던 규제특례를 전국적으로 확대 적용할 필요가 있다.[25]

또한 지역의 특화산업 발전을 위해 필요한 새로운 규제를 추가적으로 발굴하여 규제특례를 확대하는 한편 농어촌 경제 활성화사업에 대한 지원정

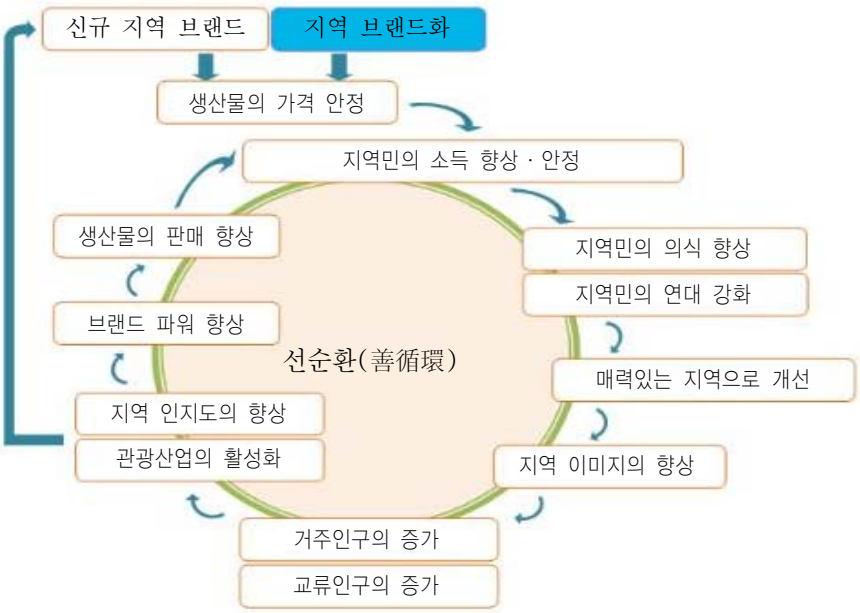
25 일본은 구조개혁특구에서 일반적으로 적용 가능한 사항에 대해 전국적으로 완화하는 조치를 취하고 있는데 214개 규제특례 중 123개를 전국화하였다(지역특화발전특구 연례보고서, p.26, 2009).

책과 연계를 강화하고 추진 체계를 정비여 행정 낭비를 줄일 필요가 있다. 이 밖에도 기존의 지역특구에 대한 종합적인 평가방법을 규제특례를 적용하여 당초 애로사항이 해소되었는지 여부를 확인하는 방식으로 평가제도를 정비하고 지식경제부에 지역특화발전위원회 및 실무위원회, 그리고 특화발전기획단을 설치·운영하고 있으나 지역특화산업의 발전을 위해서는 산업경제와 지역농업 개발, 생활환경 개선, 주민복지 향상 등 다양한 내용을 포함하여 어느 한 부서에서 담당하기 어려운 만큼 관련 업무와 조직을 지역발전위원회로 이관하는 방안을 강구할 필요가 있다.

3.2.3. 지역 브랜드화를 위한 지적재산권 관련 제도 정비

지역특화산업의 발전을 위해서는 생산한 지역특산물을 제값을 받고 판매하는 소위 지역 브랜드화와 차별적 마케팅에 있다고 해도 과언이 아니다.

그림 5-1. 지역 브랜드에 의한 기대 효과



자료: http://blog.naver.com/nobopark/40089042736.

이때 지역 브랜드란 지역발(發)의 상품서비스의 브랜드화와 지역이미지의 브랜드화를 결합하여 밖으로부터 자금 및 인재를 불러들여 지속적으로 지역경제를 활성화하는 것으로 지역에 대한 소비자들로부터의 평가이며, 지역이 보유한 무형의 자산을 의미한다. 함평 나비축제나 화천 산천어축제 같은 지역 브랜드는 해당 지역 고유의 개성과 자원 등 차별화 요인을 브랜드화하고 이를 통해 시장 인지도를 높여 지역의 경쟁력을 확보하는 전략이다.

지역특화산업의 핵심은 차별화된 상품이나 서비스에 있는 만큼 지역의 자연조건이나 역사를 기초로 고유한 원부재료와 제조방법 등과 관련된 지적재산이 중요한 자산이 될 수 있으나 대부분의 지역에서 이를 방치하고 있으며, 일부 유명상품의 지리적 명칭도 불법적으로 남용되고 있어서 권리보호는 고사하고 소비자 혼란까지 초래하고 있는 실정이다. 예를 들어 춘천 닭갈비 384개, 남원 추어탕 324개, 보성 녹차 86개, 안동 간고등어 22개, 이천 도자기 14개, 남원 목기 13개 등 다수의 지리적 명칭을 포함한 유사상표가 난립하고 있어서 이들 지역 브랜드가 지적재산권으로서 보호되지 못하고 있다(이동필 외, 향토음식산업의 육성방안, 2007).

지역의 명칭은 개인의 사유재산이 아니기 때문에 현행 상표법상 현저한 지리적명칭은 상표로 인정해주지 않고 있으나 프랑스를 비롯한 유럽에서는 1935년 무렵부터 '원산지통제명칭(AOC)제도'를 도입하여 그 후 'EU규정(2081호/1992)'에 의한 지리적표시제도로 확립하여 지역특산와인 등의 차별적 유통을 위한 근거로 활용[26]하고 있으며 WTO는 1994년 '무역관련 지적재산권협정(TRIPs)'을 통해 부분적으로 도입하였다. 우리나라는 1999년부터 「농산물품질관리법」에 이를 포함하여 농식품부 및 산림청이 지리적 특성을 가진 농산물 및 그 가공품을 등록하는 지리적표시제도로 운영(농산물 60건, 임산물 25건, 수산물 7건)하고 있던 차에 특허청이 2004년부터 「상표법」에 지리적표시 단체표장제도를 도입(34건)하여 같은 취지의 제도를 제각기 운영함으로써 행정낭비와 기업부담을 가중시키고 국민혼란

26 지리적표시(Geographical Indication)는 출처 표시와 품질 표시적 기능이 있어서 상표와 유사한 역할을 하기 때문에 흔히 상표제도와 혼용되어 사용되기도 한다.

을 초래하고 있다.

지역 브랜드화의 근거인 「상표법」 및 「농산물품질관리법」 등에 흩어져 있는 지리적표시제도를 정비하고 농식품부와 특허청의 지역 브랜드 관련 업무를 연계함으로써 불필요한 행정 낭비와 기업 부담을 줄이고 소비자 혼란을 최소화할 필요가 있다.

표 5-13. 우리나라의 지리적표시제도 운영 실태

구 분	지리적표시등록제	지리적표시단체표장제
법률근거	농산물품질관리법(1999)	상표법(2004)
신청자격	특정지역 내 대상 품목을 생산 가공하는 단체로 구성된 법인	대상 품목을 생산, 제조 또는 가공하는 자만으로 된 법인
등록대상	농산물과 가공품	제한 없음(모든 상품)
등록절차	신청→지리적표시등록 시 의회 심사 및 현장조사→신청공고→(이의신청/심사)→등록공고	출원→심사관(1인) 심사→출원공고→(이의신청/심사)→등록공고
등록요건	-품목의 우수성 -명성과 지리적 특성의 인과성 -대상지역 안에서 생산과 가공 -기타 농림부 장관이 정한 것	-상품의 품질, 명성 또는 특성 -명성과 지리적 특성의 연계성 -대상지역의 정의 -단체의 특성
등록효과	-지리적표시 배타적 사용가능 (항구적)	-지리적 표시 배타적 사용가능 (10년간)
사후관리	-품관원에 의한 사후관리	-규정 없음(이해관계자 소송)

자료: 이동필외. 향토음식산업 육성방안. 2007.

농어촌 지역축제 관련 정책의 실태와 발전 방안 제6장

지역축제는 관광객 유치나 특산물 판매 외에도 지역의 브랜드 가치를 높여 농어촌 경제를 활성화하는 중요한 역할을 한다. 하지만 지방자치제 도입 이후 소규모 지역축제가 난립하면서 본래의 취지를 제대로 살리지 못한다는 지적을 받고 있다. 여기서는 농어촌 지역축제의 실태와 문제를 살펴보고, 경제생활권의 광역화란 새로운 패러다임하에서 지역축제의 발전 방안을 살펴보았다.

1. 농어촌 지역축제의 중요성

1.1. 농어촌 지역축제의 도입

최근 한국의 지역축제들은 다양한 환경 속에서 괄목할 만한 변화를 이루어왔다. 지방화가 본격적으로 시작된 1990년대 이후 900여 개에 이르는 축제가 새롭게 만들어졌으며, 특히 문화관광형 축제라는 새로운 모델이 등장하였다. 기존 주민화합을 기반으로 하는 내부지향형 축제모델 외에도 축제를 통한 관광객유치나 특산물 판촉, 지역이미지 개선, 지역경제 활성화 등의 문화관광형 또는 외부지향형 축제모델이 출현하여 전국적으로 커다란 바람을 일으키게 되었다.

새로운 축제모델의 탄생과 함께 대규모 방문객과 예산을 수반한 스타급

축제(광역형 축제)의 출현도 빼놓을 수 없는 큰 변화이다. 1990년대 중반에 이천 도자기축제의 출현에서 시작되어 금산인삼축제, 안동탈춤페스티발, 보령머드축제, 함평나비축제, 진주남강유등축제, 화천산천어축제 등은 축제 춘추전국시대에 이름을 드높인 사례들이다. 이러한 축제들은 70년대를 대표적으로 풍미했던 역사와 전통을 자랑하는 신라문화제, 백제문화제, 개천예술제 등을 10년 안팎의 기간에 훌쩍 넘어버린 축제 바람의 주인공들이기도 하다. 축제 내부적으로도 노래자랑과 아가씨선발대회로 일색이던 축제들이 다양한 형식의 프로그램 등장, 특히 체험프로그램의 출현으로 커다란 변화를 이루어왔으며, 과거 동원 방식을 탈피한 자원봉사시스템, 전문화된 축제 인력이나 조직 등 개선된 축제들이 많이 생겨났다.

그동안 먹고 마시는 이미지로서 부정적으로 평가되고 소비지향적으로 여겨왔던 축제들이 지역개발에 기여하며, 지역이미지를 부정에서 긍정으로 바꾸고, 침체에서 활력적으로 묘사시키는 데 기여하여 생산적인 것으로 평가되는 축제들이 늘고 있다는 점이 10여 년 전의 축제들과 크게 대비되는 면이라고 할 수 있다.

지역 이벤트 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 '지역축제'를 볼 때 1995년 이후 지역축제가 급격한 양적 증가를 이루어 지방화시대 이전의 2배 이상으로 개최되고 있다. 축제의 범위를 시·군 단위가 아닌 읍면동 단위까지 세부적으로 나눈다면 약 1,200개 이상으로 추산하고 있지만, 최근 2009년 하반기 이후 축제 통합, 신종플루로 인한 취소 등으로 200여 개 이상의 축제가 축소되었다. 개최 시작 년도별 현황을 살펴보면 1980년대까지는 점진적으로 증가하던 축제가 1990년대를 넘어가면서 5년 간격으로 거의 두배씩 증가한 것으로 나타났다. 특히 1996년부터 2005년 사이에 생겨난 축제들의 수가 전체 축제 중 64%에 가깝다. 즉 최근 10년 사이에 지역축제의 수는 엄청난 속도로 증가하였음을 <표 6-1>에서 확인할 수 있다.

표 6-1. 축제 시작 연도별 현황

단위: 건수, %

최초 개최 년도	축제 수	구성비	누진율
1945년 이전	5	0.4	0.4
1946~1950	1	0.1	0.5
1951~1955	2	0.2	0.7
1956~1960	8	0.7	1.4
1961~1965	19	1.6	3.0
1966~1970	19	1.6	4.6
1971~1975	30	2.6	7.2
1976~1980	21	1.8	9.0
1981~1985	61	5.2	14.2
1986~1990	75	6.4	20.6
1991~1995	150	12.8	33.4
1996~2000	358	30.4	63.8
2001~2005	394	33.5	97.3
2006	11	0.9	98.2
미 상	7	0.6	98.8
무응답	15	1.3	100.0
합 계	1,161	100.0	100.0

자료: 정강환(2010)

지역별 축제 개최 현황을 살펴보면, 경기도가 152개 축제로 가장 많고 그 다음이 강원도 124개이다. 서울은 87개이며, 광역시로는 부산이 83개로 가장 많고, 울산과 대전광역시가 각각 19개, 15개로 가장 적은 수를 보이고 있다.

각 지역에서 개최되는 지역축제를 이제는 단순한 '주민화합의 장'이나 '일 년에 한 번 먹고 마시는 소비형 이벤트'로 보는 시각에서 '숨겨진 지역 소재 개발을 통한 지역 이미지 개선', '지역의 차별성 있는 특화 문화 창출', '지역의 비전을 제시하는 지역개발' '지역경제 활성화 자극제'로 보는 생산적인 시각으로 변화되고 있다. 특히 축제가 지역마케팅에 중추적인 역할을 하고 부분적으로도 지역경제 활성화의 '엔진'으로 변신한 사례로는 '함평나비축제'를 들 수 있다. 친환경농업 때문에 시작한 '나비축제사업'은

전국에서 전남 함평군의 위치를 각인시키고 인지도를 크게 증가시키는 계기가 되었으며, 지역을 '나비의 도시'라는 새로운 이미지 창출을 하는 기회를 마련하게 했다. 별다른 특산품 없이 지자체의 아이디어만으로 성공시킨 사례로 손꼽히는 함평나비축제는 1999년 처음 개최된 이래 공격적인 홍보·마케팅을 통해 10년이라는 단시간 내에 '나비곤충엑스포'라는 국제행사를 개최하였으며, 축제를 통해 지역의 친환경 이미지를 부각시켜 지역의 농·특산물 판매효과를 높이는 계기를 마련하였다. 함평군 내의 숙박업소, 음식업소에는 모두 나비 아이템을 적용하고 있는데, 특히 숙박업소는 각 객실의 이불과 베개에 나비자수를 삽입하는 등 나비의 상징적 이미지를 지역에 확산시키고 있다.

표 6-2. 2005~2006년 기간에 시작된 지역별 축제 수 분포

단위: 건수, %

지역별	축제 수	
	축제 수	구성비(%)
서울특별시	87	7.4
부산광역시	83	7.1
대구광역시	28	2.4
인천광역시	44	3.7
광주광역시	26	2.2
대전광역시	15	1.3
울산광역시	19	1.6
경기도	152	12.9
강원도	124	10.5
충청북도	68	5.8
충청남도	88	7.5
전라북도	76	6.5
전라남도	105	8.9
경상북도	101	8.6
경상남도	109	9.3
제주도	51	4.3
합 계	1,176	100.0

자료: 정강환(2010)

문화관광부 지역축제 통계(2009년)에서는 우리나라 지역축제의 수가 921개로 집계되었으며, 그중에서 농어촌에서 개최되는 축제의 수는 약 300개 정도로 파악되었다. 경남 지역이 약 51개로 가장 많은 축제가 개최되는 것으로 조사되었으며, 강원과 충남이 각각 41개, 경북 29개, 전남 21개 순으로 나타났다. 이들 축제의 경우 지역 농수산물을 소재로 하여 특산물 판매 및 농어촌의 수익을 창출하는 데 기여하였으나, 대부분 판매형 축제로 성장의 한계점을 노출하고 있다. 이러한 농어촌축제의 현실을 감안할 때, 향후 축제의 부가가치를 향상시킬 수 있는 방안이 필요하다.

우리나라의 농어촌축제의 개최 시기를 살펴보면, 봄보다는 가을에 개최되는 사례가 많은 반면, 겨울철인 12월부터 2월까지 실시되는 축제는 총 286개의 축제 중 17개에 불과하다. 기간별로 살펴보면, 3일 동안 벌이는 축제가 88개, 2일 동안 벌이는 축제가 55개, 4일 동안 벌이는 축제가 32개로 나타나 평균적으로 2~4일 동안 축제가 개최되는 경향을 보인다. 11일 이상 실시되는 축제 수는 29개로 보통 1달에서 3달 동안 장기간 축제를 실시하는 경우도 있었다.

대부분의 농어촌축제가 2~4일 이내로 축제를 벌이는 요인은 우선 축제를 운영할 인력이 부족하다는 점을 들 수 있다. 축제를 개최하는 농어촌지역의 고령화가 가속화되고 있는 상황에서 지역민들이 장기간 축제에 참여하기는 어렵다. 농어촌축제의 안정적인 행사 개최를 위해서는 인력 부족 문제를 해결하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

축제 예산규모별 분포를 살펴보면, 1억 미만의 축제가 총 286개의 축제 중 상당수 차지하는 것으로 나타났고, 10억 이상의 축제가 6개인 것으로 나타났다. 1억 미만과 10억 이상을 제외한 축제들 중 가장 많은 수치가 집계된 축제는 1억 이상 2억 미만의 축제가 58개로 집계되었고, 다음으로 2억 이상 3억 미만이 24개, 3억 이상 4억 미만이 21개 순으로 집계되었다. 특히 농어촌축제의 예산은 시·군 자체에서 별다른 평가 없이 매년 일정한 예산을 지원하는 것이 일반적이다. 하지만 이러한 예산 지원방식은 농어촌축제를 발전시키기보다는 성장 없이 도태시키는 결과를 초래할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 일방적인 방식이 아닌 경쟁을 통해 축제 예산을

차등 지원하는 시스템이 필요할 것으로 보인다.

표 6-3. 농어촌 지역축제 예산 규모별 분포

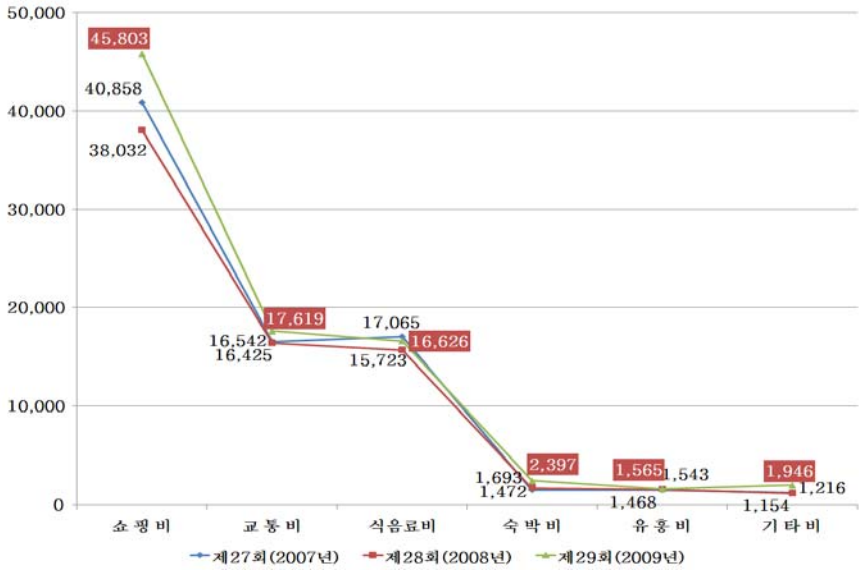
축제 기간	축제 수
10억 이상	6
9억 이상 ~ 10억 미만	1
8억 이상 ~ 9억 미만	9
7억 이상 ~ 8억 미만	4
6억 이상 ~ 7억 미만	5
5억 이상 ~ 6억 미만	8
4억 이상 ~ 5억 미만	16
3억 이상 ~ 4억 미만	21
2억 이상 ~ 3억 미만	24
1억 이상 ~ 2억 미만	58
1억 미만	134
합 계	286

자료: 문화관광부(2009) 지역축제 총괄표 중 농어촌축제 재분류

1.2. 지역축제의 경제적 중요성

우리나라에서 개최되는 중·소규모 지역축제의 경우도 그 경제적 효과가 적지 않다. 2009년 금산인삼축제의 경우 방문객 1인당 85,956원을 지출하는 것으로 나타나 매우 높은 지출을 하고 있다. 금산 지역 주민의 경우 33,558원을 지출하며, 타 지역 관광객의 경우는 지역 주민의 2배 이상인 103,082원을 지출한 것으로 나타났다.

그림 6-1. 금산 인삼축제 1인당 소비 지출 비교 분석(2007~2009년)



자료: 제29회 금산 인삼축제 평가보고서. 배재대학교 관광이벤트연구소.

1995년부터 문화관광부와 한국관광공사는 전국의 축제 중 관광 상품성이 큰 축제를 대상으로 매년 '문화관광축제'로 지정하여 지속적으로 확대·지원해오고 있다. 이와 관련하여 문화관광부 '문화관광축제 변화와 성과' 정강환 외 10인(2006)'에 따르면 1995년 방문객 수는 30만 명에서 2005년 3,200만 명 이상으로 증가하여, 1995년에 비해 100배 이상 증가를 보였음을 의미한다. 지역경제 파급 효과는 1995년부터 2005년까지 11년간 축제에 총 935억 원을 투자하여 3조 7,464억 원의 경제효과를 산출하였는데 이 경제효과를 1인당 투자대비 효과로 산출해보면 1995년부터 2005년까지 방문객 1인에게 연간 평균 675원을 투자하여 그에 따라 방문객 1인당 연간 평균 2만 913원(31배)의 경제효과를 유발시킨 것으로 나타났다. 세계금융위기로 촉발된 경기침체 및 신종플루의 영향에도 불구하고 2009년도 문화관광축제 방문객의 소비지출 금액은 1인당 50,116원으로서 전년보다 3.8% 높아진 값을 기록하였다. 특히 식음료를 비롯한 숙박비, 쇼핑비, 기타 비용

에서 약간 증가하였으며, 최근 3년간('06～'08) 자료와 비교해보면 50,046원에서 50,116원으로 소폭 상승한 것으로 나타났다.

표 6-4. 문화관광축제의 연도별 1인당 소비 지출 금액

단위: 원

년 도	숙박비	식음료	유흥비	쇼핑비	기타	합 계
2001년	5,904	13,055	4,818	12,782	4,485	41,044
2002년	8,093	13,454	4,411	10,917	3,045	39,920
2003년	7,131	12,851	4,414	13,038	2,133	39,567
2004년	7,514	15,267	4,603	15,151	2,644	45,179
2005년	8,167	14,267	5,247	14,318	4,053	46,052
2006년	9,542	15,382	5,056	14,886	4,108	48,974
2007년	8,521	16,761	5,605	17,317	4,708	52,912
2008년	7,707	15,128	5,150	14,876	5,393	48,254
'06～'08 평균(A)	8,590	15,757	5,270	15,693	4,736	50,046
2009년(B)	7,944	16,902	4,695	14,974	5,601	50,116
(B/A: %)	92.5	107.3	89.1	95.4	118.3	100.1

자료: 정강환(2010)

표 6-5. 2008년 문화관광축제 입장객 수 및 경제 효과

단위: 명, 백만 원

축 제 명	입장객 수			경제 효과
	합계	내국인	외국인	
광안리 어방축제	858,012	847,546	10,466	7,341
부산자갈치축제	2,190,000	2,165,000	25,000	22,000
대구약령시축제	102,463	101,463	1,000	3,986
인천소래포구축제	1,112,455	1,100,000	12,455	46,858
광주김치대축제	486,460	471,117	15,343	35,500
외고산 옹기축제	102,176	100,176	2,000	1,240
이천쌀문화축제	530,750	518,660	12,090	11,952
자라섬국제재즈페스티벌	137,000	132,000	5,000	17,520
장단콩축제	800,000	795,000	5,000	11,900
전곡리구석기축제	900,000	890,000	10,000	25,800
빙어축제	1,270,376	1,268,436	1,940	18,853
양양송이축제	491,940	481,520	10,420	19,258
원주한지문화제	331,919	329,919	2,000	6,610

춘천국제마임축제	156,840	154,040	2,800	5,273
화천산천어축제	1,304,600	1,302,550	2,050	96,889
효석문화제	324,220	323,860	360	17,163
난계국악축제	258,200	257,100	1,100	130
충주세계무술축제	726,146	706,146	20,000	16,785
금산인삼축제	976,745	969,537	7,208	80,134
보령머드축제	2,266,000	2,183,000	83,000	54,660
성웅 이순신축제	552,930	531,930	21,000	9,394
천안 흥타령축제	1,150,000	1,130,000	20,000	20,459
한산모시문화제	150,000	140,000	10,000	208
고창 모양성제	502,164	501,789	375	231
김제지평선축제	1,300,000	1,277,000	23,000	13,225
남원춘향제	815,000	808,200	6,800	54,871
무주반딧불축제	720,000	711,360	8,640	22,893
강진청자문화제	686,864	680,664	6,200	72,709
남도음식문화큰잔치	325,123	323,883	1,240	15,788
다향제	940,000	934,500	5,500	16,800
담양 대나무축제	886,426	886,105	321	82,900
신비의바닷길축제	1,020,000	966,000	54,000	84,599
영암왕인문화축제	949,455	938,455	11,000	53,700
함평나비축제	431,936	419,936	12,000	18,008
경주한국의술과떡축제	625,023	613,250	11,773	495
봉화송이축제	427,000	425,180	1,820	20,460
안동국제탈춤페스티발	1,050,100	1,020,000	30,100	62,680
풍기인삼축제	951,283	950,083	1,200	204,028
한국전통찻사발축제	550,000	547,000	3,000	9,800
지리산한방약초축제	1,223,000	1,221,500	1,500	36,600
진주남강유등축제	3,160,000	3,143,000	17,000	122,500
하동야생차축제	352,642	351,292	1,350	20,850
한산대첩축제	870,000	867,000	3,000	46,400
서귀포칠십리축제	150,000	145,000	5,000	3,168
정월대보름축제	51,200	50,700	500	3,219

주: 각 축제별 경제효과는 지방자치단체 자체 집계 내지 및 외부 용역을 통한 내용을 문화관광부에서 취합한 통계임.

자료: 문화관광부 관광지식정보시스템(http://www.tour.go.kr) 문화관광축제 자료 재구성

2. 농어촌 지역축제 육성 정책의 실태와 문제점

2.1. 문화체육관광부 - 문화관광축제

문화관광축제는 지방화시대의 개막과 함께 각 지역들의 문화관광 소프트웨어들을 지역활성화에 효과적으로 접목시키면서, 10여 년 동안 한국의 지역축제 운영시스템에도 다양한 변화를 준 성공적인 사업으로 평가되고 있다. 1995년 관광업무가 교통부에서 문화체육부로 이관된 후 시도된 '문화관광축제사업'은 지역축제 중 관광 상품성이 높은 축제를 육성하고 관광자원화하고자 하는 목적에서 처음 이천 도자기축제와 통영 한산대첩제를 지원하였다. 이천 도자기축제의 성공을 토대로 그 후 1996년부터 문화관광축제 육성 사업이 본격적으로 시작되었다.

문화관광축제의 수는 1996년(8개)부터 지속적인 증가추이를 보이면서 1998년에는 18개, 2000년은 25개, 2001년에는 30개의 문화관광축제가 선정되었다. 그 후 2002년부터는 점차적으로 문화관광축제의 수가 감소하여 2002년에는 29개, 2003년과 2004년에는 23개(예비축제 미포함), 2005년과 2006년에는 각 27개(예비축제 미포함)로 집계되었으며, 2007년은 23개(예비축제 미포함)의 문화관광축제가 선정되었다. 또한 2008년부터는 집중적인 지원을 통한 세계적 축제로 육성을 목표로 하는 대표 축제 2개(보령머드축제, 안동국제탈춤페스티벌)를 포함하여 26개(예비축제 미포함)의 문화관광축제를 선정하였으며, 2009년에 2008년과 동일한 수의 문화관광축제를 선정하였다.

'문화관광축제사업'이 거듭되면서 한국관광의 문제점인 수도권중심관광을 지방으로 분산·유도하고, 영역을 확대시키는 데 기여하였다. 또한 지역주민들에게 축제 준비를 통한 관광서비스 마인드를 제고하여 지방관광발전의 토대를 마련하였다. 적은 예산을 투입하여 많은 경제효과를 거두었으며, 점점 더 많은 여행사들이 문화관광축제를 여행 패키지 상품에 포함시키는 등 점진적인 발전을 이룩하였다. 또한, 문화관광축제는 이벤트관광의 시작

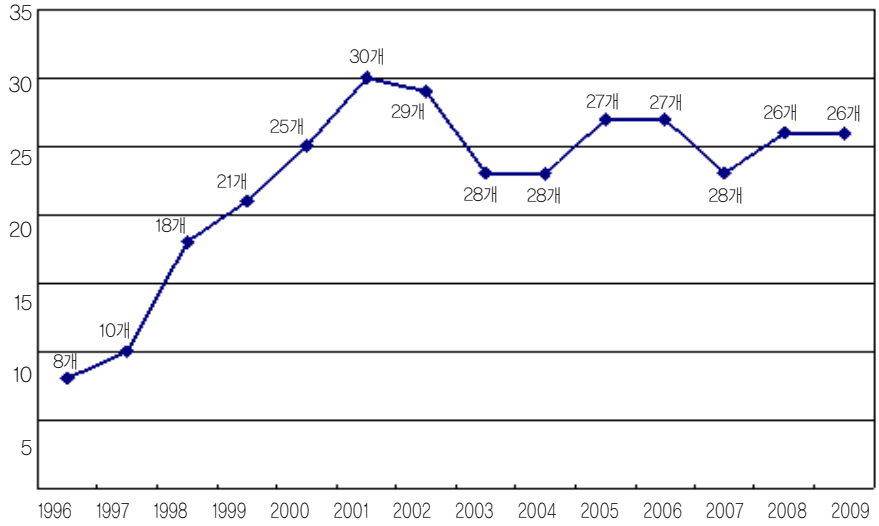
점으로, 체험프로그램이 융성·발전하게 된 동기를 부여하였으며, 이러한 시스템이 축제의 구조조정과 경영마인드를 인지하는 계기를 마련하였고, 각 지자체들이 투자 대비 파급 효과까지 생각하게 만드는 역할을 하였다.

문화관광축제로 선정되면 해당 축제는 정부로부터 일정한 자금지원과 함께 국내외 홍보지원, 해외 유명 축제 연수, 관련 워크숍 참석 등의 혜택을 받게 된다. 그러나 자금지원은 정부의 예산범위 내에서 지원되는 관계로 부득이 문화관광축제의 선정규모에 제한이 따를 수밖에 없다. 따라서 정부는 차기년도 예산규모에 맞춰 매년 말 소정의 절차를 거쳐 일정 숫자의 문화관광축제를 선정해왔다.

정부는 1996년부터 본격적으로 문화관광축제 정책을 시행한 이래 1998년까지의 초기 단계에서는 새로운 정책이 뿌리를 내리도록 여건을 조성하는 데 주력하였다. 즉, 현장평가를 통해 우수 축제를 육성하기보다는 발전 가능성만 있으면 다소 부족하더라도 문화관광축제로 지정해주는 저변확대 전략을 채택하였다. 하지만 경쟁이 배제된 초기의 양적 확대 전략은 자칫 축제의 부실화를 초래할 위험성을 내포하고 있었던 바, 정부는 축제 간 경쟁을 유발시키고 우리나라 축제를 세계적 수준으로 발전시키기 위하여 1999년부터 문화관광축제를 평가하고, 그 결과에 따라 차등지원하기 시작하였다.

평가의 틀이 완전하지 못했던 초창기에는 평가위원들의 축제 참관 평가, 외국인 방문실적, 관광객 만족도 등 부문별 평가에서 대표적 활약을 보인 축제를 인센티브축제로 선정하고 나머지는 집중육성축제, 지역육성축제로 등급화시켰다. 이후 2001년 말부터 평가위원, 한국관광공사, 시민단체 등의 참관평가 및 관광객 만족도를 반영한 종합평가 결과를 토대로 이듬해 문화관광축제를 최우수, 우수, 유망축제 등으로 등급화하였다.

그림 6-2. 문화관광축제 선정 현황



자료: 정강환(2010)

해가 거듭될수록 정부의 문화관광축제 육성 정책이 실효를 거두면서 기존의 틀을 벗어던지는 혁신적 축제들도 생겨나기 시작하였다. 대표적 사례로로 신라문화제, 백제문화제와 함께 우리나라 3대 문화제임을 자처해오던 진주 개천예술제가 남강유등축제라는 전혀 새로운 축제를 잉태한 사실을 들 수 있다. 진주시와 관련 인사들이 그동안 도시화, 산업화로 말미암아 점차 시들해져가는 개천예술제를 활성화시키기 위해 개천예술제의 부속 행사였던 유등행사를 분리시켜 본격적인 관광축제로 개발하였던 바, 2003년 예비축제를 거쳐 급기야 2006년 전국 최우수 문화관광축제로 급성장하게 되었다.

또한 강원도 화천군의 경우 동호인 성격으로 치러지던 낭천얼음축제를 2003년부터 관광객 지향의 산천어축제로 개편하였는데, 첫해 22만 명, 이듬해 55만 명이 방문하였다. 특히 문화관광예비축제로 처음 지정된 2005년에 87만 명, 이어서 2006년에 103만 명 등으로 방문객수가 폭발적으로 증가하였다. 아울러 행사장 내 음식과 농특산물 등의 판매도 급증하여 직접소득이 421억 원을 웃돌 정도로 경제적 효과도 크게 나타났다.

이처럼 2000년대 중반에 이르러 무명의 지역축제가 혁신적 변화를 통해 이전과 180도 달라진 새로운 축제로 탄생하는 사례가 빈번하게 나타났다. 또한 기존 문화관광축제의 기획담당 공무원들은 정부가 주도한 해외 유명 축제 연수 및 전문가 초청 워크숍 등에 참석함으로써 각자의 축제를 혁신적으로 내실화시키는 방법을 터득하였고 이를 실전에 적용하였다.

정부는 이러한 혁신적 변화 및 경쟁을 더욱 촉진시키기 위해 새롭게 예비축제 제도를 시행하였다. 즉, 모든 신규 축제를 최소 1년간 예비축제에 포함시켜 내적인 성장을 이루게 한 다음에 정규 문화관광축제로 승급시키는 제도를 시행한 것이다. 또한 정규 축제에서도 축제 간 경쟁을 유발시키기 위해 유망 축제라는 등급을 신설하였다. 다시 말해, 예비등급에서 승급된 축제가 문화관광축제의 꽃이라 할 수 있는 최우수 축제와 우수 축제가 망라된 대표 축제 등급에 진입하기 전에 내적인 충실을 기하는 단계로서 유망 축제 제도를 운영하였다. 반면 대표 축제 등급에서 강등된 축제들도 경우에 따라 유망축제에 포함될 수 있는데, 이는 그들 축제가 문화관광축제에서 완전히 탈락하기 전에 주어지는 마지막 부활의 기회였다.

이와 같이 2000년대 중반에 이르러 정부는 문화관광축제의 정책 방향을 초창기 양적 확대정책 대신 질적 개선정책으로 전환하였다. 특히 2000년을 전후하여 우후죽순으로 나타난 정체불명의 신생 축제들이 이러한 정책변화를 가속화시켰으며, 정부는 그런 무차별적 여론에 대응하기 위해 문화관광축제의 질적 개선 및 차별화를 위한 각고의 노력을 하게 된 것이다.

2.2. 농림수산식품부: 농어촌축제 및 수산물축제

2.2.1. 농어촌축제 지원 사업

농림수산식품부의 농어촌축제 지원 사업은 문화관광축제에 비해 상대적으로 소외된 체험·경관·어메니티 등을 소재로 하는 농어촌축제로, 도농교류 및 농어촌 활력증진 등 축제 효과가 높은 축제를 지원하는 사업이다.

농어촌축제 지원 사업의 시책 및 추진 방향은 크게 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 마을 단위 농어촌축제의 지원을 통해 농어촌지역 활력증진 및 도시민 농촌방문을 유도하여 도농교류 활성화를 도모하고자 한다. 둘째, 문화관광축제에 비해 상대적으로 소외된 체험·경관·어메니티를 소재로 하는 농어촌축제를 지원하고자 한다. 셋째, 타부처·타사업으로 지원받고 있거나 지원이 예정된 지역축제는 제외한다. 넷째, 모니터링 결과 축제 여건이 양호하여 발전 가능성은 있으나, 추진주체들의 역량이 미흡한 축제에 대해서는 축제 전략, 테마설정 및 축제 운영·홍보 등의 컨설팅 비용을 지원한다. 다섯째, 전년도에 시행한 축제로서 추진성과가 양호한 축제에 대해서는 계속 지원한다.

「농어촌정비법」에 의한 농어촌지역 또는 정부에서 지원한 「농어촌체험마을및도농교류촉진법」에 의한 체험·휴양마을을 지원 대상으로 한다. 지원자금은 축제당 1,500~2,000만 원 수준에서 국고를 지원하며 이와 동일하게 지방비를 편성할 것을 의무화하고 있다. 이렇게 지원되는 자금은 농어촌축제 기획, 운영, 홍보 등을 비롯하여 축제에 필요한 시설 설치 등에 사용할 수 있다. 특히, 마을주민 주도의 축제가 이루어질 수 있도록 축제전략, 테마 설정 및 축제 운영·홍보 등의 컨설팅 비용(지원 규모 내에서 국고 기준 5백만 원)을 지출하도록 허용하고 있다.

표 6-6. 농어촌축제 지원 사업 추진 실적

단위: 건수, 백만 원

구 분		계	2008년	2009년	2010년
사업량		59	19	19	27
사업비	계	3,400	1,600	800	1,000
	국고	1,700	800	400	500
	지방비	1,700	800	400	500
	자부담	-	-	-	-

자료: 정강환(2010)

2.2.2. 수산물축제 지원 사업

농수산식품부는 2005년부터 정부차원에서 수산물 브랜드화를 추진하고 있으며 이를 뒷받침하기 위해 수산물 품질인증제, 원산지증명 등 다양한 지원책을 마련하고 있다. 각 지방자치단체의 행보도 빨라지고 있다. 생산지를 경제특구로 지정해 생산 가공 판매의 전 과정에 대한 효율성을 높이고 지역축제와도 연계해 관광 명소로 삼는 전략을 펼치고 있다.

특히 수산물축제를 통한 수산물의 우수성 홍보 및 어업인 소득 증대와 지역 수산물축제 발굴 및 지원을 통한 어촌관광 활성화를 도모하기 위해 수산물축제를 지원하고 있다.

- 지원대상: 회원조합이 주관하거나 참여하는 지역 수산물축제
- 지원한도: 조합당 사업비의 50% 이내에서 최고 10백만 원
- 지원범위: 수산물축제와 직접적인 관련이 있는 경비

수산물축제 지원 사업의 효과로는 매년 약 100만 명 이상의 내·외국인 관광객이 수산물축제에 참가하였으며 지역의 명품수산물 홍보 및 소비촉진 활성화에 기여하고 있다. 이는 축제참가 관광객들로부터 현지와 동일하게 사후 인터넷 수산물구입 연결가능으로 인터넷 온라인 수산물판매의 활성화를 유도하고 있다.

표 6-7. 수산물축제 지원 사업 현황

단위: 개, 백만 원, 명

구 분	지원대상	축제수	총사업비 (A=B+C)	조합 (B)	보조금집행내역			참관인원
					계(C)	국 고	중앙회	
합 계		133	3,352	2,511	841	340	501	3,986,966
2010년	46개조합	58	1,399	993	406	140	266	1,961,450
2009년	31개조합	37	913	715	198	100	98	1,078,850
2008년	22개조합	38	1,040	803	237	100	137	946,666

자료: 농림수산식품부 「수산물소비촉진(수산물축제지원)」 사업 현황

수산물축제의 경우 축제를 통하여 행사장 인근 숙박, 횟집 및 기념품 구입 등으로 간접적인 경제적 파급 효과를 창출하고 있다. 또한 어촌에 대한 체험교육의 장을 제공하고 있다. 어린이들에게 어촌현실에 대한 조기이해 및 수산물에 대한 친근감을 유도하고 바다의 소중함을 일깨우는 체험교육의 장을 제공하고 있다.

하지만 현 수산물축제 지원 사업의 경우 예산 지원확대 등을 통한 수산물축제사업의 활성화로 어촌관광 컨텐츠를 강화하는 방안이 필요하다. 이는 약 100만 명 이상의 수산물축제 참가 관광객에 대해 단순한 수산물 홍보차원에서 벗어나 가족 단위의 각종 체험프로그램이 병행될 수 있도록 지원범위 및 보조금 확대 등이 필요할 것으로 본다. 그 밖에도 지역축제 및 지역 행사와의 연계를 통한 시너지 효과를 창출하여 관광객들에 대한 지속적인 볼거리 제공해야 한다.

2.3. 농어촌 지역축제의 문제점

지방자치제 실시 이후 단기간에 우후죽순처럼 생긴 농어촌 지역축제들을 보면 내용적으로나 또는 축제의 운영 측면에서 독창성이나 지역의 특징을 찾아내어 축제를 만들었다기보다는 타 지역과의 경쟁심리가 작용해 과잉현상을 보여 온 것이 사실이다. 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 소프트웨어에 대한 시각이 부족하다. 매년 축제 프로그램 구성과 내용에 전혀 변화가 없이 똑같은 내용을 반복한다는 것은 축제 방문객들의 만족도를 낮추는 지름길이다. 지역만의 차별화되고, 독창적인 프로그램으로서 축제방문객들이 즐거워하고 선호할 수 있는 프로그램이 있어야 한다. 지역의 전통문화와 현대의 지역문화가 잘 반영된 독창적인 프로그램이 각광을 받을 수 있고 지역 활성화에도 도움이 된다.

둘째, 농어촌지역 특산물 판매에 한계가 뒤따르고 있다. 국내 농어촌축제의 경우 대부분 특산물을 소재로 프로그램을 운영하거나, 판매 위주의 프로그램을 구성하고 있다. 이런 판매 중심형 축제는 특산물의 판매는 한

계점이 있기 마련이다. 판매 중심형 축제의 한계점을 극복하기 위한 방안이 필요하다.

셋째, 축제 전문인력 양성이 미흡하다. 국내 관광축제들은 광역 또는 기초지방자치단체들에 의해 구성되고 있다고 할 수 있으며 '관주도형'이란 말로 표현하는 이유가 여기에 있다. 이러한 조직형태는 예산 확보 등 재정 측면에서는 유리하며, 허가 및 인가를 얻을 때 등 각종 절차를 실행하기 쉽다는 장점이 있지만, 한편으로는 인사이동 등으로 담당자가 자주 바뀌기 쉽다는 단점도 있다. 지역에서 운영할 수 있는 전문 인력이 양성되지 못하고 해마다 전문가의 도움을 받는 과정만 되풀이되고 있는 상황이다.

넷째, 축제의 장소 전략이 없다. 우리나라의 일부 지역축제는 이벤트 장소가 너무 산발적으로 흩어져 있어 좋은 이벤트들을 놓치는 경우가 많다. 가급적 축제 프로그램들이 한 장소에 집중되거나 인접장소에 연계되어 지역 주민들은 물론 외지 방문객들이 걸어서 최단시간에 여기저기를 갈 수 있는 장소전략이 필요하다.

다섯째, 축제의 재원을 마련함에 있어 지방자치단체 예산 의존 비율이 높다. 지속적으로 증가하는 '관'의 예산 지원은 어느 지점에서 한계에 다다르게 될 것이다. 이제는 배정된 예산을 그냥 써버리는 '축제의 운영시대'에서 배정된 예산에 플러스 효과를 덧붙이는 '축제 경영시대'로 변화해야 한다는 것이다.

여섯째, 축제 위기관리 능력이 부족하다. 국내 축제들이 주로 5월과 10월에 집중 개최되는 것은 날씨의 영향이 가장 크다고 볼 수 있다. 좋지 않은 날씨를 피하고자 하는 '위기 회피전략'이 깔려 있다고 해석할 수 있다. 특히 날씨와 관련된 요인 중 가장 큰 영향을 주는 것이 '비(rain)'이다. 그러므로 야외축제나 콘서트 등은 우천 시 대책을 염두에 두어야하며, 특히 한국 여름철 축제들은 장마 또는 태풍 영향 등으로 우천 시 대책이 필수적이다.

3. 농어촌 지역축제의 발전 방안

3.1. 경쟁 시스템을 통한 농어촌 지역축제의 경쟁력 강화

현재의 농어촌축제의 지원정책에 있어 대부분 농림수산식품부나 기타 중앙부처에서 균특자금 및 농어촌활성화사업의 일환으로 지원되는 각종 사업 내용에 포함시키거나 시·군에서 별다른 평가 없이 매년 일정한 예산을 지원하는 방식을 채택하고 있다. 특히 농어촌축제의 이러한 묻지마 방식의 지원은 농어촌축제가 생계형 축제로 인식되어 지원 위주로 정책을 형성해 나가기 때문이라 할 수 있다. 그러나 이러한 방식은 농어촌축제를 발전시키기보다 그 자리에 머물거나 도태시키는 결과를 초래할 수 있다. 이를 극복하여 보다 발전적인 축제로 나아가기 위해서는 결과 없는 일방적인 지원이 아닌 경쟁 시스템 도입을 통한 차등화 지원이 필요하다고 할 수 있다.

특히 이러한 경쟁시스템의 경우 시·도 지자체 차원이 아닌 중앙정부차원에서 진행하되 현재의 문화체육관광부에서 운영하는 문화관광축제와는 성격을 달리하여 농어촌의 관할 중앙부서라 할 수 있는 농림수산식품부 주관으로 국가지정 농어촌축제 선정시스템을 개발하고 지원한다면 보다 효과적인 축제로 발전할 수 있을 것이다. 선정된 농어촌축제의 지원방식에 있어 중앙정부 차원에서의 전국적 홍보와 함께 예산 지원 및 농어촌축제 소재 및 지역과 관련된 개발사업의 우선권 등의 인센티브를 부여한다면 축제를 통한 지역발전에 보다 효과적으로 다가갈 수 있을 것이다.

3.2. 대도시 인근 농어촌지역의 전략적인 축제 개발

일상적 생활영역이 확대됨에 따라 도시와 농촌 간 경계를 넘어서 쇼핑과 여가를 즐기는 광역화 현상이 늘어가고 있는 상황이 전개되고 있다. 특히,

대도시와 인접한 농촌지역에서 이러한 현상이 두드러지고 있다. 농촌의 인구가 인접한 도시에서 편리한 교통망을 이용하여 여가 및 의료, 쇼핑, 거주하면서 농촌의 공동화 현상이 가속화되고 있는 것이다.

대도시와 인접한 농촌지역이 대도시와 상생할 수 있는 적극적인 방안으로써 대도시 주민들을 대상으로 전개하는 축제 개발이 대안이 될 수 있다. 특히, 대도시와 인접한 농촌은 주변에 대규모 관광객 시장을 확보하고 있다는 장점에 주의를 기울일 필요가 있다. 대도시와 가까운 농촌에서 축제를 개발함으로써 관광객을 유치하고 농특산물을 판촉할 수 있어 농촌경제 활성화에 기여할 수 있다.

3.3. 특산물 축제 상품의 신뢰성 저하 극복

대부분 농어촌축제는 해당지역에서 생산되는 농수산물을 소재로 구성되어 이를 홍보하고 판매하는 역할을 수행함으로써 방문객들에게는 저렴한 가격에 질 좋은 상품을 구매할 수 있는 기회를, 마을에는 방문객들의 소비지출을 통한 수익창출을 제공하고 있다. 그러나 이러한 생산자(마을)와 소비자(방문객)와의 축제를 통한 직접적인 만남(직거래)이 긍정적인 역할만을 수행하는 것이 아니라 오히려 부정적인 이미지나 문제점이 나타나는 경우도 발생한다. 그 중 가장 큰 문제점은 방문객들의 상품에 대한 신뢰성 저하를 들 수 있다.

축제를 주관하는 단체가 상품의 품질이나 정량, 가격에 대한 표준화를 제대로 갖추지 않고 판매를 실시할 경우 축제 현장에서 구입한 지역농수산물에 대한 불만사례가 발생하면 지역에서 생산되는 특산물의 인지도를 높이고 질 좋은 상품을 알리기 위해 마련된 축제가 상품에 대한 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래할 수도 있다.

이런 문제점이 발생할 수 있는 요인을 해소하기 위해서는 이를 극복할 수 있는 시스템 개발이 필요하다. 상품의 계량화와 함께 표준화를 위한 시스템을 개발함은 물론 상품구매 후에도 상품에 대한 문의나 불만사항을 접

수할 수 있는 코너를 신설하여 운영해야 할 필요가 있다. 또한 지리적표시제와 같은 해당지역의 특산물임을 인증하는 시스템을 도입하여 방문객들에게 축제에 와야 정품의 특산물을 구매하고 먹을 수 있다는 인식을 확대시켜야 한다. 이러한 상품의 신뢰성을 확보할 수 있는 장치가 마련된다면 축제를 개최하는 해당지역의 이미지 제고와 함께 판매 효과를 향상시킬 수 있다.

3.4. 주민참여형 수익모델 창출

농어촌축제의 지속성을 높이고 지역의 수익을 향상시키기 위해 주민들의 적극적인 참여를 통해 부가적인 수익을 창출하는 모델을 마련할 수 있다. 이는 지역민들이 단순히 지역의 농수산물을 판매하거나 안내하는 역할만을 담당하는 것이 아니라 보다 깊숙이 개입하고 추가적인 수익을 발생시킬 수 있는 아이템을 개발함으로써 부가가치를 상승시킬 수 있다는 점이다.

이러한 수익 모델은 짧은 기간에 이루어지는 것은 아니며 중장적인 계획과 노력을 통해야만 결실을 얻을 수 있다. 그 예로 지역의 농수산물을 그대로 판매하는 것이 아니라 이를 차별화된 특화음식으로 개발하여 판매함으로써 추가적인 수익을 창출할 수도 있으며 축제의 소재를 활용하여 유료형 체험프로그램을 개발하고 운영할 수도 있다. 또한 수익모델을 보다 발전시킬 수 있는 방안으로는 수익모델형 프로그램을 경쟁시키는 방안도 고려해볼 수 있다. 다시 말해 지역의 농수산물을 이용하여 음식을 개발하고 판매하는 수익모델을 개발하였다면 각 음식 부스(Booth)별로 평가를 실시하여 우수한 부분에 시상을 함으로써 추가적인 개발이나 개선 의지를 향상시킬 수 있다는 점이다. 이는 축제의 수익모델을 지속적으로 향상시키는 역할을 수행함과 동시에 방문객들에게도 좋은 평가를 받을 수 있는 부문이라 할 수 있다.

3.5. 장기적인 계획을 통한 지역개발형 축제로의 발전

지금의 농어촌축제의 발전 방향은 중장기적인 시각에서 바라보아야 한다. 특히, 침체된 농어촌을 위한 지역개발형 축제로 보는 시각이 매우 중요하다. 한 해 축제를 치루고 마는 형태에서 탈피하여 수년간 지속적으로 개최하면서 계획적으로 조금씩 필요한 하드웨어를 만들어 나가야한다. 이러한 여러 차례의 노력과 준비가 되어야 축제를 통해 지역이 서서히 변모할 것이며 필요한 지원도 수월하게 확보할 수 있다.

경상북도 고령군의 대가야체험축제는 지역개발사업과 밀접한 관계를 갖고 발전한 모델이라 하겠다. 고령군이 시도한 6년간의 과감한 축제장 확대 노력은 주목할 만한 사례라 하겠다. 축제장의 확대는 지역개발 계획과 연계되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 고령군은 약 1천 5백 년 전 대가야의 도읍지로서 패망과 함께 약 150여 개로 추정되는 대형 무덤들만 남긴 채 최근까지 큰 주목을 받지 못했다. 특히, 가야시대라 하면 경상남도 김해를 중심으로 인식되었던 것이 사실이었다. 그러나 2005년부터 시작한 대가야체험축제를 통하여 고령군은 무명의 지역에서 역사의 지역으로 탈바꿈하였다. 인구 3만 5천여 명에 불과한 경북 지역의 변경에 위치한 작은 군 단위에 불과한 지역축제가 문화체육관광부가 지정한 축제로 선정되었고 세계축제협회(IFEA World)로부터 4년 연속 금상을 수상하는 등 짧은 기간 비약적인 발전을 이룬 배경에는 장기적인 축제 계획과 지역개발 전략이 상호 유기적인 계획으로 추진되었기 때문이다.

3.6. 지자체 간의 축제 소재에 대한 광역 개념 도입

지자체별로 특화 소재가 분명히 존재하며 잠재가능성이 높은 축제 소재 또는 이미 부각된 지역의 특화 소재가 있다. 경제·생활권 광역화를 염두에 둔다면 지자체별 특화소재를 상호 정보교류와 협력을 통해 서로 장점을 연결하여 상생할 수 있는 전략적 모델이 필요한 시점이라 하겠다. 그간 지자

체별로 축제 경쟁력을 강화시키기 위하여 많은 노력을 하였고 치열한 경쟁을 유발하였다. 따라서 축제의 특화소재를 빼앗기지 않기 위하여 인접 지자체와의 협력과 상생의 개념은 도입될 수 없는 구조가 되었다. 이제 경제·생활권 광역화가 진전된다면 개방적인 축제 교류와 협력 방안이 요구되는 시대를 맞게 될 것이며 상호 협력을 통해 축제의 비약적인 발전을 도모할 수 있을 것이다.

3.7. 유사 축제의 연계 및 통합을 통한 광역화

지자체별로 지역에 기여할 수 있는 생산적인 축제를 확보하기 위해 경쟁이 치열하다. 축제를 통해 농특산물의 현장판매 또는 홍보효과가 몇몇 성공적인 축제를 통해 입증되자 지역을 대표하는 축제 개발에 대한 관심이 높아지고 있는 상황이다. 특히, 농특산물을 활용하는 축제의 경우 인접한 지자체 간 유사한 농특산물이 출하되는 시기가 겹치면서 같은 소재를 활용하여 서로 경쟁적인 관광객 유치, 판촉활동을 하고 있다. 동일한 소재로 한정된 관광객시장에서 보다 많은 관광객을 유치하기 위하여 불필요하고 소모적인 경쟁이 종종 벌어지곤 한다. 이러한 현상을 타개하는 방안으로 유사 축제 간 통합으로 축제 경쟁력을 강화하는 방안이 있다.

몇몇 지자체는 동시기 동일한 축제 개최로 발생하는 소모적인 경쟁 상황에서 통합을 통해 경쟁력을 강화하는 선택을 한 사례도 있다. 충청남도 태안군과 서산시는 행정구역이 인접해 있고 유사한 기후, 자연환경으로 인하여 농특산물도 유사한 경우가 많다. 특히, ‘육쪽마늘’에 대한 종주지 경쟁이 치열하다. 1989년 자치단체 분리이후 계속된 육쪽마늘 원산지와 육쪽마늘축제 주도권 싸움을 벌여왔다. 서로 축제 경쟁에서 우위를 점하려는 불필요한 소모적 경쟁을 줄이기 위해 2006년 2월 마늘축제를 태안군과 서산시에서 매년 번갈아 개최하면서 태안에서 축제를 개최할 때 서산시에서 재배된 육쪽마늘을 판매할 수 있도록 하면서 갈등을 줄이고 상생하는 방안을 찾았다. 최근에는 태안, 서산 육쪽마늘의 각 지자체별 브랜드를 ‘산수향 육

쪽마늘’로 통합브랜드를 개발하였으며 2010년 태안에서 개최하는 육쪽마늘축제부터 산수향·육쪽마늘축제라는 공동명칭을 사용하였다.

농어촌지역 자족기반 실태와 확충 전략

제7장

농어촌 경제 활성화를 위한 또 다른 방법은 지역 내 서비스 공급의 양과 질을 건전화하여 생활의 편리성을 확보하는 동시에 지역 내 서비스 소비 확대에 기반한 일자리를 만드는 것이다. 특히 지역 주민 소득의 역외 유출은 최소화하고 지역 내에서의 소비가 활성화될 수 있도록 교육, 의료, 문화 서비스 수준을 향상시키는 일이 요구되며, 동시에 도시민의 농어촌지역 정착을 유도하기 위해 전원주택이나 도농교류 프로그램을 개발하는 것도 필요하다. 여기서는 농어촌지역 자족기반 실태와 문제점을 살펴보고 자족기반 확충을 위한 정책대안을 모색해보았다.

1. 농어촌지역 자족기반의 의미

농어촌지역의 자족기반 확충 문제를 접근하기 위해서는 두 가지 측면에 대한 고민이 먼저 요구된다. 첫째는 자족기반을 어떻게 정의할 것인지에 대한 것이며,[27] 둘째는 자족기반 정도를 파악하기 위한 분석 방법론을 구체화하는 것이다. 이를 통해 농어촌지역의 자족기반을 충족시킬 수 있는 조건과 범위에 대한 관점이 명확하게 될 수 있고 무엇을 분석해야 하는가

27 자족(自足)의 사전적 의미는 다른 곳에서 구함이 없이 필요한 것을 스스로 충족시키는 것으로 자족성(自足性)이란 이러한 성질 또는 정도라고 할 수 있다.

에 대한 과제도 뚜렷해질 것이다.

자족성이라는 용어는 하워드(E. Howard)의 전원도시인 영국의 신도시 웰윈(Welwyn)의 홍보용 팜플릿에서 공식적으로 사용되었다. 초기 자족도시는 일정 도시 범역 내에서 고용, 주택, 교육 등의 시설 충족을 추구하는 것이었으나(Oglivy, 1968), 점차 그 공간적 개념이 확장되어 일정 범역에서 일하고, 쇼핑하고, 여가를 즐기는 것을 의미하게 되었다(Burby and Weiss, 1976). 클렙(J. A. Clap)은 자족적 또는 자기만족적인 도시는 노동력 고용에 있어 모도시에 전적으로 의존하지 않는 지역사회를 의미한다고 주장하였으며, 롭슨(William A. Robson)은 자족성이 있는 도시란 가능한 모도시 혹은 대도시에 대해서 독립적으로 주택, 산업, 기타 편의시설들을 포함한 모든 시설들이 해당 도시 내에서 자체적으로 공급되어 충족할 수 있는 도시여야 한다고 주장하였다.

우리나라에서는 자족도시 개념을 '인구규모에 어울리는 기능을 보유하고 적절한 경제활동과 기반시설을 확보함으로써 지속적 성장의 잠재력과 활력을 갖춘 도시'라는 정의가 있다(안건혁, 1995). 도시의 자족성이란 지역 내에서 이루어지는 주민들의 다양한 활동이나 욕구를 외부에 전적으로 의존하지 않고, 일정 부분 이상을 해당 지역 자체에서 수용하는 정도이며, 나아가 지역 내의 다양한 취업기회뿐만 아니라 지역사회 전체를 위한, 교육, 사회, 문화, 휴양서비스 그리고 쾌적성까지 포괄하는 것을 의미한다(진원형, 1998). 이와 같은 도시의 자족성 개념은 주로 신도시 개발에 있어 위성도시(또는 침상도시)의 반대 개념으로 사용되어 왔다고 할 수 있다.

다른 한편, 전통적으로 영국과 미국 등을 중심으로 논의되고 있는 자족성은 경제활동의 자족성, 제반 도시생활 기반시설의 자족성, 환경적 자족성 등을 주요 요소로 분류하였다(1964; Ogilvy, 1968; Golany, 1976). 국내의 경우는 이와 유사한 틀을 활용하되 변수를 단순화하여 경제활동, 기반시설, 환경적 측면으로 접근하였다(전원형, 1998). 결국은 공통적으로 충분한 고용기반, 편리한 생활기반, 쾌적한 환경기반이 균형적으로 갖추어지는 것을 의미한다. 일정 도시지역 내 경제활동인구를 수용할 수 있는 취업기회를 확보하고, 그 도시에서 생산한 재화나 용역을 다른 도시나 배후지역

에 이출(移出)할 수 있는 정도의 기반산업을 갖추고 있으며, 교육, 문화, 의료, 구매시설 등의 각종 기반시설이나 서비스를 도시의 인구규모나 도시민의 기본 수요만큼 확보하고 제공하는 것을 의미한다.

보다 다양한 자족성의 의미를 수용하기 위하여 대한국토도시계획학회(2001)의 연구에서는 자족성의 유형을 경제적 자족성, 생활환경 자족성, 환경적 자족성, 기반시설 자족성으로 구분하여 제시한 바 있다. 도시의 자족성 정도를 판단하는 대표적인 지표는 직주근접비(職住近接比, 이하 직주비)이며, 이 지표는 해당 도시에서 완전 고용이 이루어지는 정도를 의미한다고 할 수 있다. 직주비 1.0이 달성되면, 통근시간의 감소로 노동효율성이 증가하고 일자리와 서비스 접근성이 향상되며, 재투자 증가로 보다 넓은 공공 공간과 여가 기회가 창출되어 삶의 질이 향상되고 자동차에 대한 의존이 감소하여 대기오염과 토지소비를 감소시킬 수 있는 것으로 보았다.

그러나 농어촌지역의 자족성 내지 자족기반에 대한 연구는 사실상 국내 또는 국외에서 잘 다루어지지 않았다. 이는 농어촌지역의 성격 자체를 도시에 자원을 공급하고 도시에서 직업이나 서비스를 구하는 배후지역으로 보기 때문이다. 그 자체로서 자족성을 갖출 여력이나 필요가 없다는 인식이 기저에 깔려 있는 것이다. 또한 농어촌개발의 경우, 도시화·산업화에 따른 인구유출, 고령화 등의 문제로 지역경제가 쇠퇴하는 현상을 파악하면서 특정 부문별로 농어촌의 발전을 위한 정책 발굴에 보다 초점을 맞추어왔기 때문이다. 아직까지 농어촌지역을 중심에 두고 자족성 내지 자족기반 정도를 파악한 연구는 미흡하다. 따라서 농어촌지역의 자족성에 대한 명확한 해석이나 판단 지표도 설정되어 있지 않으며, 자족성 정도에 기반한 지역특성에 관한 연구도 이루어지지 못하였다. 이렇다 보니 농어촌지역의 자족성이란 무엇인지, 어느 수준까지 자족성을 지녀야 하는지, 어떤 부문에서 자족성을 지녀야 하는지, 자족성 확보에 따른 기대효과는 무엇인지 등에 대한 논의도 이루어지지 않았다.

다만, 도시의 자족성 개념을 농어촌지역에 적용하면 경제활동의 자족성, 서비스 공급을 위한 기반시설의 자족성 등을 기준으로 삼아 그동안의 농어촌개발 분야 선행연구에 견주어 본 연구가 강조점을 두어야 할 연구 영역

과 방법을 분명히 하는 것이 필요하다. 경제활동의 자족성은 고용 기회의 충분성, 구매활동 기회의 충분성 등을 통해 살펴볼 수 있을 것이다. 서비스 제공 기반시설의 자족성은 교육, 의료, 문화 등 역내 서비스 소비활동의 조건 충족도를 살펴볼 수 있을 것이다. 특히 농어촌 서비스 기준에 의한 8대 부문의 31개 항목의 충족도가 농어촌의 서비스 자족성 정도를 측정하는 것으로 볼 수 있을 것이다.[28]

그간 농어촌의 지역경제 활성화, 농어촌의 생활 서비스 개선, 농어촌의 인구 증대를 위한 각종의 정책이나 노력이 이루어졌지만 성과가 두드러지지 못하였다. 더구나 광역화에 따른 농어촌의 경제·사회 여건 변화는 이전과는 다른 방식의 정책적 접근을 필요로 하고 있는 만큼, 농어촌의 자족기반 확충을 위한 다양한 기존 정책이 보다 효과를 발휘할 수 있도록 정책의 성과와 문제점을 면밀히 파악하여 개선 방향을 모색하여야 한다. 이론적 접근 역시 지역 내 정주 서비스 기반 확충을 통한 일자리 창출이나 지역 활성화 등에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 정책 부문별로 상호 연계성을 확보하지 않은 채 추진됨으로써 시너지 효과를 거두지 못하였다고 판단된다. 농어촌지역 내의 부문별 연계뿐만 아니라 지역 간 연계를 통한 효과 창출 방안도 고려할 필요가 있다. 유사한 조건 하에서 국내외에서 지역의 자족기반을 확충하기 위해 노력한 다양한 사례들을 참고할 필요가 있다.

이러한 관점에서 이 장의 주요 목적은 농어촌지역의 서비스 수준 제고를 통한 지역경제 자족기반 확충 전략을 제시하는 것이다. 이를 위해 관련 (1) 선행연구 검토와 분석 과제의 명확화, (2) 통계자료 분석을 중심으로 한 농어촌지역 자족기반 정도 파악, (3) 농어촌의 서비스 공급과 수요 기반 확충을 위한 정책 성과와 문제점 분석, (4) 자족기반 확충 관련 다양한 사례 분석과 시사점 도출 등을 추진할 것이다.

---

28 농어촌 서비스 기준(rural services standard)은 주거, 교통, 교육, 보건, 응급, 복지, 문화여가, 정보통신 등 8대 서비스 항목별로 농어촌지역이 최소한의 조건을 갖추어야 함으로 설정하고 있다(송미령 등, 2009).

2. 통계자료로 살펴본 농어촌의 자족기반 실태와 과제

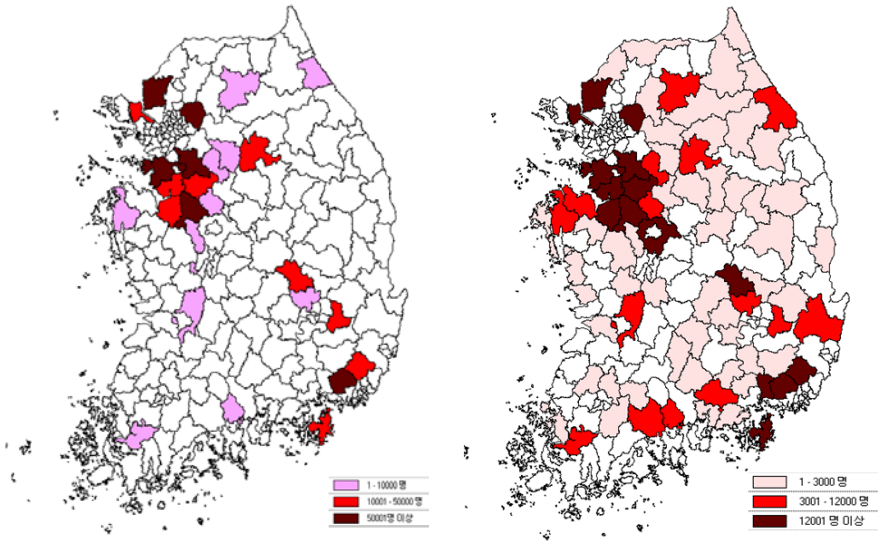
2.1. 농어촌의 인구, 고용, 서비스 간의 관계

2.1.1. 농어촌의 인구와 고용

2005년 인구주택총조사 기준으로 농어촌의 인구는 우리나라 전체 인구의 18.5%, 일자리는 18.4%를 차지한다. 우리나라 전체 면적 중에서 농어촌이 차지하는 면적은 90%에 달한다. 그런데 2000년부터 2005년까지 5년 동안 인구가 증가한 지역과 고용이 증가하는 지역을 지도상에 표시해보니 대체로 일치하고 있는 것으로 나타난다. 물론 인구는 감소하였더라도 고용이 증가한 지역도 상당수(41.2%) 존재한다. 인구와 고용이 함께 감소한 지역은 36.0%를 차지한다.

한편, 읍·면 기준으로 고용이 증가하는 곳을 뽑아보니 위치적으로 도시 주변으로 나타났다. 그래서인지 성장 업종은 도시 내부 입지 경쟁에서 밀려나온 것으로 보이는 성격의 업종이 주를 이룬다. 반면에 고용이 감소하는 읍·면의 경우 인구가 감소하는 곳이다 보니 주민들의 기초 서비스 분야 사업체 위축 경향 속에서 농어촌 어메니티 자원을 연계한 활동이 다소 증가하는 경향을 보이고 있다. 그렇다면 향후 농어촌에서는 지역에 따라 차이가 있지만 어메니티 자원에 기반한 활동, 사회적 서비스에 기반한 경제활동은 다소 증가할 가능성이 있는 것으로 전망된다.

그림 7-1. 인구 증가 시·군과 고용 증가 시·군(2000, 2005)



<인구 증가 시·군> <고용 증가 시·군>

그림 7-2. 농어촌지역의 인구와 고용 변화 특성

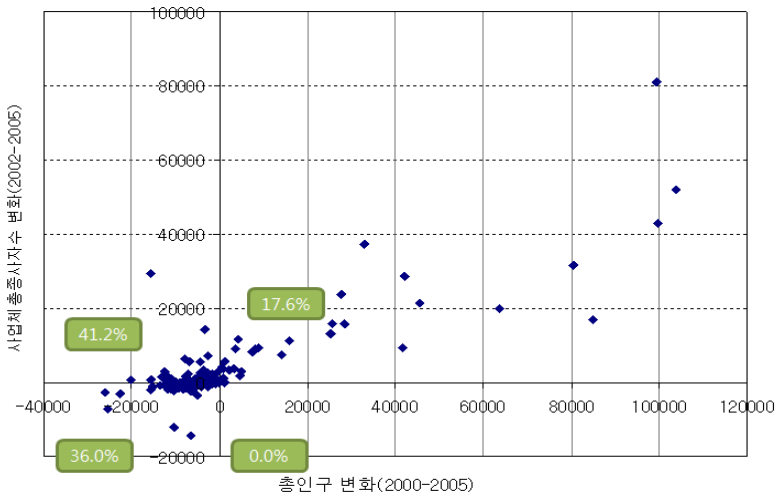


표 7-1. 고용 증감 유형별·업종별 연평균 사업체 증가율 비교

단위: %

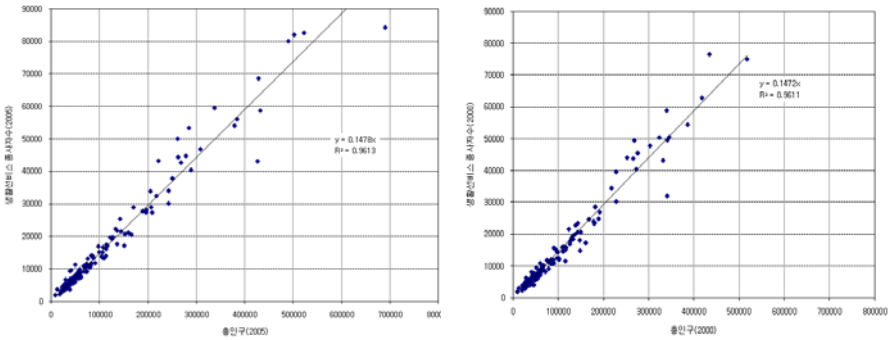
사업체 분류 \ 읍·면 구분	읍·면 형태별 사업체 증가율			전국 증가율
	고용 성장 읍·면	고용 감소 읍·면	전체	
A. 농업 및 임업	7.5	0.0	3.6	3.3
B. 어업	1.1	-13.4	-7.4	-6.6
C. 광업	-3.0	-3.9	-3.4	-3.8
D. 제조업	6.9	-2.5	3.0	0.8
E. 전기, 가스 및 수도사업	5.3	2.6	3.7	3.0
F. 건설업	7.4	-1.3	3.6	2.9
G. 도매 및 소매업	1.9	-3.7	-1.1	-0.9
H. 숙박 및 음식점업	5.7	0.5	2.9	1.8
I. 운수업	12.5	-2.3	4.3	5.0
J. 통신업	4.7	1.7	3.8	8.0
K. 금융 및 보험업	0.6	-2.0	-0.8	-0.1
L. 부동산 및 임대업	9.4	-3.5	4.8	2.3
M. 사업서비스업	7.3	-1.2	3.2	5.4
N. 공공행정, 국방 및 사회보장	-0.4	-1.2	-0.9	-0.9
O. 교육 서비스업	4.8	-2.0	1.8	2.5
P. 보건 및 사회복지사업	7.7	0.2	4.0	5.2
Q. 오락, 문화 및 운동관련 서비스업	8.2	-0.8	3.9	4.0
R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업	4.4	-0.1	2.0	2.2
전 체	5.4	-1.7	1.7	1.5

주: 1. 고용 증가 상·하위 30% 읍·면에 대해 산업 대분류 기준 사업체 수 증가율을 집계하여 비교함.
2. 전국 평균치에 대비하여 특히 증가(또는 감소) 추세가 두드러지는 업종은 음영으로 강조 표시함.

2.1.2. 농어촌의 인구와 서비스

인구가 많은 곳에는 주민들에게 생활 서비스를 공급하는 생활서비스산업이 풍부하고 생활서비스산업 부문 종사자[29], 즉 관련 일자리가 깊은 상관관계를 보인다. 어느 정도의 인구가 있어야 인구 대비 내수 서비스가 활성화될 수 있다는 것이다(2000년과 2005년 동일(기울기 S2005년=0.1478, S2000년=0.1472)). 농어촌 인구와 서비스산업 부문 종사자수 변화를 토대로 농어촌지역을 4가지로 유형화하는 것이 가능하다. 대다수 농어촌 시·군은 3사분면(71.3%)과 1사분면(17.6%)에 위치한다. 즉, 인구와 서비스 산업이 모두 쇠퇴하거나 모두 성장하는 경향을 보여주는 것이다.

그림 7-3. 농어촌 인구와 생활 서비스 산업 종사자 수의 관계(2000, 2005)



29 생활서비스산업 종사자 수는 사업체조사통계 중 중분류 기준 19개 부문 종사자수를 집계하였다.

그림 7-4. 인구 성장과 생활 서비스의 지역적 차이

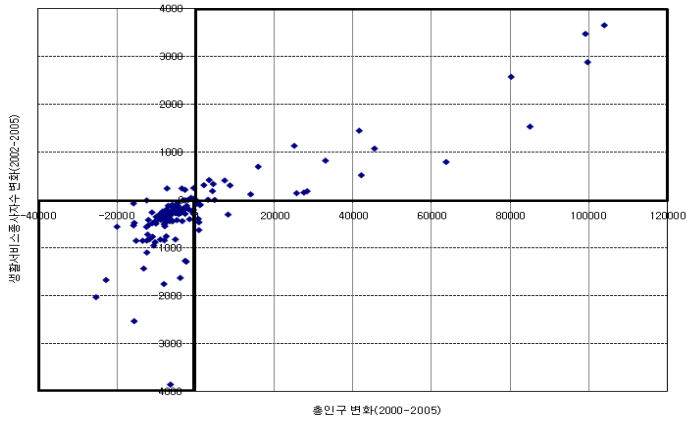
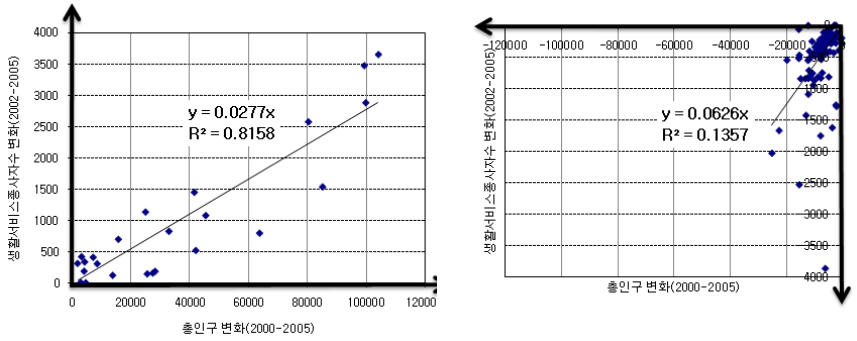


그림 7-5. 지역적 차이의 주요 특성

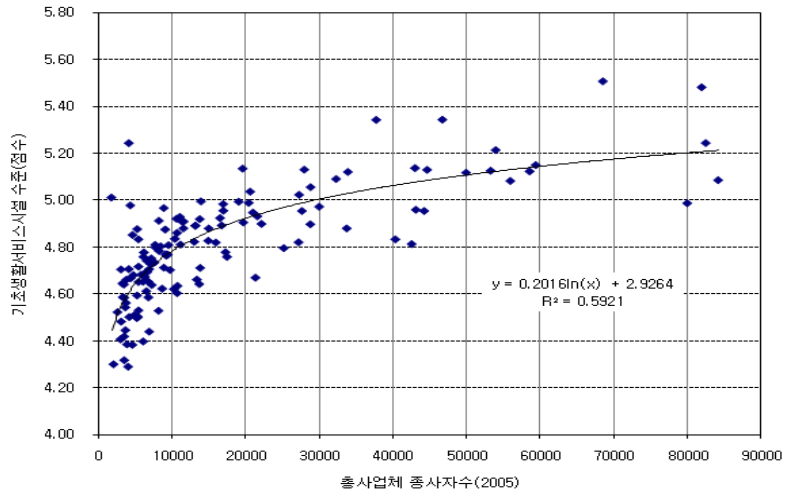


그런데 인구와 서비스산업 부문이 모두 성장하는 지역(1사분면)에서의 기울기에 비해 인구와 서비스산업 부문이 모두 쇠퇴하는 지역(3사분면)의 기울기는 약 2배 가량 높은 수치를 나타내고 있다(성장지역 0.03, 쇠퇴지역 0.06) 즉, 인구와 서비스산업 부문이 모두 쇠퇴하는 대부분의 농어촌지역은 평균적인 수준의 생활서비스도 제공받지 못할 가능성이 높고 그것은 다시 인구 감소에 영향을 미치기 쉽다는 것을 의미한다.

2.1.3. 농어촌의 서비스와 고용 수준의 관계

시·군별로 생활에 필요한 핵심 서비스 수준이라 할 수 있는 서비스 기준상의 교육, 복지, 의료, 문화 등 기초 생활서비스 수준을 Z-Score로 표준화하였다. 이를 시·군의 고용 수준을 나타내는 총사업체 종사자수와 비교한 결과 비례하는 결과를 나타낸다. 즉, 고용 수가 많은 지역일수록 기초 생활서비스 인프라도 잘 갖추어져 있거나, 기초 생활서비스 인프라가 잘 갖추어져 있는 지역일수록 고용 수가 많다고 해석해 볼 수 있다. 특히 통계적 분석 결과 로그선형의 관계가 존재하는데, 이는 일자리가 부족한 지역일수록 기초 생활서비스 수준이 더욱 악화될 우려가 있음을 의미한다.

그림 7-6. 사업체 종사자 수와 기초생활 서비스 시설의 관계



이처럼 농어촌의 인구, 고용, 서비스 간의 관계를 종합하면 대체로 상호 호응하는 관계가 있다고 할 수 있다. 특히 도시와 원거리에 있으면서 인구, 고용, 서비스의 양이 모두 급격히 감소한 면지역들은 경북과 전남에 집중 분포한다.

표 7-2. 읍·면 유형별 인구, 고용, 서비스 공급량 변화

구 분		인구 변화	고용 변화	생활서비스 산업 종사자 변화
평균 변화량	전체	-123명	436명	126명
	읍	1,461명	1,176명	478명
	면	-408명	305명	64명
읍	증가 지역 수	60개(28.6%)	139개(66.2%)	120개(57.1%)
	감소 지역 수	150개(71.4%)	71개(33.8%)	90개(42.9%)
면	증가 지역 수	126개(10.6%)	654개(54.9%)	554개(46.5%)
	감소 지역 수	1,065개(89.4%)	537개(45.1%)	637개(53.5%)

표 7-3. 인구, 고용, 서비스 공급량 유형별 지역 수

단위: %, 천 명

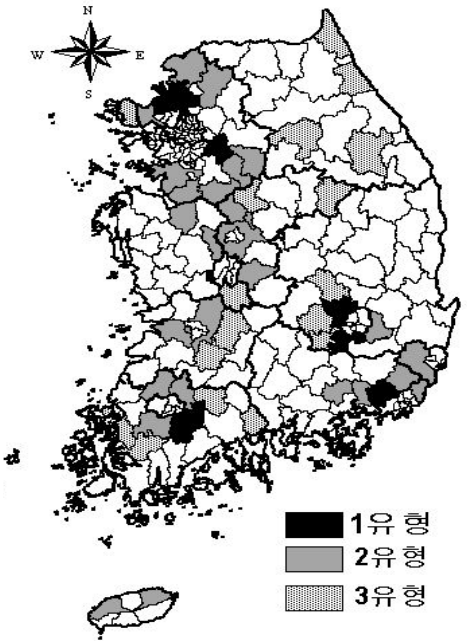
구 분		총인구			사업체 종사자 수			생활서비스 산업 종사자 수		
		2000	2008	증감	2000	2008	증감	2000	2008	증감
전국		47,732	49,540	3.8%	13,604	16,288	19.7%	7,670	9,232	20.4%
농어촌	읍	3,838 (8.0%)	4,145 (8.4%)	8.0%	1,090 (8.0%)	1,336 (8.2%)	22.6%	546 (7.1%)	646 (7.0%)	18.4%
	면	5,618 (11.8%)	5,132 (10.4%)	-8.6%	1,233 (9.1%)	1,596 (9.8%)	29.5%	507 (6.6%)	582 (6.3%)	15.0%
	소계	9,457 (19.8%)	9,278 (18.7%)	-1.9%	2,323 (17.1%)	2,933 (18.0%)	26.3%	1,053 (13.7%)	1,229 (13.3%)	16.7%

2.2. 농어촌의 자족기반 실태

2.2.1. 고용 측면

163개 기초생활권 기준으로 농어촌과 도시 시·군의 인구 대비 15세 이상 경제활동 인구 비중은 58.2%, 71.0%이다. 경제활동 인구 대비 사업체 종사자 수를 해당 시·군의 고용기회로 추정해보면 0.47, 0.41로 나타난다. 그런데 통근·통학 유출입 인구 비율상 농어촌은 유출 인구가 적고 유입 인구가 많게 나타난다. 즉, 농어촌 사업체에는 도시로부터 통근하는 이들이 채우는 셈이다.

그림 7-7. 통근·통학 유형의 지역 분포



* 1유형 농어촌: 통근·학량 多, 유출 多
* 2유형 농어촌: 통근·학량 多, 유입 多
* 3유형 농어촌: 통근·학량 少, 유입 多

표 7-4. 시·군별 통근·통학 인구 분포

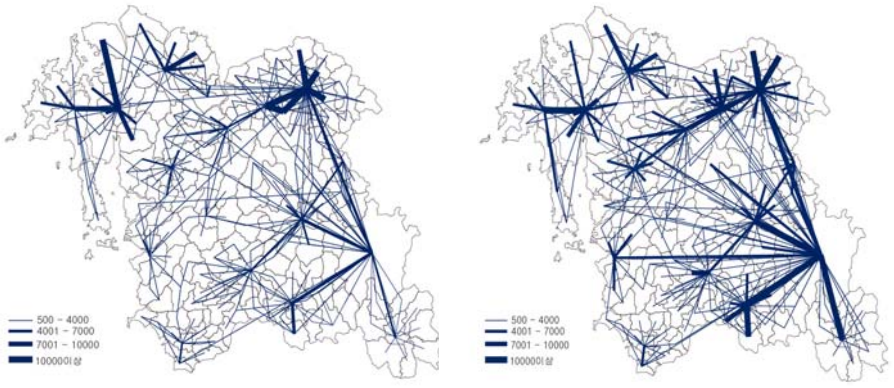
구 분	통근·통학 인구 평균	지역 내 통근·통학 인구	유출 인구 평균	유입 인구 평균
시(56개)	130,092명	97,212명 (0.77)	22,835명 (0.14)	23,061명 (0.16)
군(88개)	30,325명	24,383명 (0.82)	3,017명 (0.08)	5,249명 (0.15)
전체(144개)	69,123명	52,705명 (0.80)	10,724명 (0.10)	12,176명 (0.16)

주: 1. 지역 내 통근·통학 인구는 거주하는 시·군내에서 통근·통학하는 인구
2. 유출 인구는 거주 시·군에서 타 시·군으로 통근·통학하는 인구
3. 유입 인구는 타 시·군에서 해당 시·군으로 통근·통학하는 인구

2.2.2. 구매활동 측면

이미 2000년대 초반부터 구매활동권역의 광역화 내지는 농어촌 중심지의 기능 약화에 대한 지적이 있었다. 충남도 주민 1,500명을 대상으로 상품 및 서비스의 구매권을 조사한 적이 있는데, 저차 상품 및 서비스의 경우조차도 해당 지역 내에서 구매활동을 충족시키지 못하고 이미 도 전역으로 광역화되고 있음을 볼 수 있다.

그림 7-8. 충남도 주민의 저차 및 고차 상품 구매권의 범위



자료: 2000년 충남도 거주자 1,500명에 대한 구매권 조사 원자료

2008년 한국농촌경제연구원에서 수행한 전국 4개 시·군 1,200명의 농어촌 주민 대상 조사에서도, 면 지역 거주자의 서비스 이용권은 근린 단위 서비스에서는 읍·면 소재지에서 충족시키는 반면에 고차 서비스의 경우 그 활동권역이 광역적으로 나타나고 있다. 특히 음식료품 구입, 목욕탕 이용, 금융기관 이용, 노인여가시설 이용, 운동이나 여가활동, 자녀 보육 및 유아교육, 초등학생 교육, 간단한 약 조제와 진료 등은 가능한 한 거주지 주변에서 제공되어야 할 서비스임에도 불구하고, 도시와 원거리에 있는 시·군일수록 이러한 구매활동을 충족시킬 조건을 갖추고 있지 못하다는 점이다.

표 7-5. 주민들의 서비스 항목별 이용 장소 비교

서비스 종류 \ 응답자 거주지역 구분		A시 (경기)	B군 (강원)	C군 (전남)	D군 (경북)	합계
일상적 서비스	**간단한 일용품 구입 지역**	**1.94**	**1.72**	**1.87**	2.00	**1.87**
	음식료품 구입 지역	2.29	**1.88**	2.11	2.27	2.12
	의류, 신발류 구입 지역	2.72	2.58	2.38	2.75	2.55
	시계. 귀금속류 구입	2.84	2.77	2.48	2.98	2.69
	이.미용실 이용 지역	2.39	2.04	2.10	2.39	2.19
	가구, 가전제품 구입 지역	2.83	2.88	2.64	2.95	2.77
	목욕탕, 사우나 이용 지역	2.46	**1.96**	2.41	2.40	2.32
	은행 및 금융기관 이용 지역	2.19	**1.89**	2.07	2.12	2.06
문화 여가 활동	노래, 춤, 풍물 등 취미강좌 수강 지역	2.45	2.35	2.21	2.73	2.36
	도서관 이용 지역	2.54	2.40	2.38	2.81	2.46
	헬스장, 수영장 등 체육시설 이용 지역	2.64	2.08	2.49	2.77	2.48
	영화관람 지역	**3.34***	**3.58***	**3.17***	**3.65***	**3.38***
	연극, 음악회, 전시회 등 문화행사 관람	**3.71***	**3.38***	**3.00***	**3.75***	**3.37***
	복지회관, 노인의집 등 노인여가시설 이용 지역	**1.87**	**1.60**	**1.84**	**1.77**	**1.78**
	운동이나 야외의 여가활동 지역	**1.95**	**1.73**	**1.68**	2.05	**1.80**
	외식 및 지역 내 각종 모임의 회식	2.39	2.06	2.15	2.51	2.23
보건 의료 교육	**취학 전인 자녀 보육 및 유아교육 지역**	2.03	**1.79**	**1.87**	2.16	**1.92**
	초등학생 자녀 학교 교육	**1.84**	**1.72**	**1.76**	2.10	**1.81**
	중고등학생 자녀 학교 교육	2.43	2.21	2.30	2.44	2.33
	자녀의 학원 수강과 과외 지역	2.33	2.17	2.24	2.67	2.29
	간단한 약의 조제 및 의약품 구입 지역	2.27	**1.88**	2.10	2.30	2.12
	병의원 및 보건기관의 간단한 진료 지역	2.36	**1.96**	2.07	2.19	2.13
	전문 진료를 위한 종합병원, 전문병원 이용 지역	**3.26***	**3.38***	2.87	**3.58***	**3.16***
	응급환자 발생 시 응급의료기관 이용 지역	2.80	2.54	2.49	2.77	2.60

주: 1. 응답자의 서비스 이용 장소를 중심지 유형별로 수치화하여 시·군별로 평균값을 집계함. 각 값이 나타내는 중심지 유형은 다음과 같음(1: 마을 권역, 2: 거주하는 읍·면 소재지, 3: 시·군청 소재지, 4: 인근 시·군, 5: 대도시)
2. 조사 문항으로 '시·군 내 타 읍·면' 및 '해당 서비스를 이용하지 않는다'는 항목도 있었으나, 수치화하여 경향치를 나타내기 위해 이들 문항 응답은 결측값으로 처리함.
3. 전체 평균값 또는 시·군별 평균값이 2 이하로서 이용권이 읍·면 내로 나타난 서비스는 밑줄로 강조 표시

자료: 성주인 외(2008).

2.2.3. 농어촌 중심지 기능의 현황과 전망 측면

읍·면 중심지는 주민에게 필요한 기초적 생활서비스를 공급하는 거점으로 농어촌 지역경제의 자족기반 확충을 위해 관심이 필요한 지역이다. 중심지 기능 쇠퇴는 인구가 감소하는 농어촌에서 주민들의 서비스에 대한 접근성을 더욱 악화시키고 지역경제도 위축시킬 것이기 때문이다. 우리나라 읍·면 중심지에 소재하는 생활 서비스 제공 사업체 수는 2008년 현재 약 7만 8,139개 정도인데, 현재까지의 감소 추세가 이어지고 아무런 정책 개입이 없는 경우, 2019년에는 5만 5,382개 정도로 약 29.1% 감소할 전망이다<표 7-6>. 농어촌 인구 감소에 따라 상점, 금융기관, 음식점, 주점, 이·미용실, 찻집 등 주로 상업적 거래를 매개로 서비스를 제공하는 사업체 수가 특히 감소할 전망이다. 공공서비스 부문에서는 특히 초등학교, 중학교, 보건소 등이 감소할 것으로 예상된다.

현재 추세가 그대로 이어지고 아무런 정책 개입이 없다고 가정할 경우, 2019년경에는 거의 모든 분야에서 공급 사업체가 하나도 없는 읍·면이 지금보다 더 많아질 것이다<표 7-7>. 특히 전형적인 농산어촌형 시·군에서 이러한 현상이 가장 두드러진다. 슈퍼마켓이나 편의점이 전혀 없는 읍·면 비율은 2008년 29.7%에서 2019년 47.5%까지 크게 증가할 수 있을 것으로 보인다. 음식점이 하나도 없는 읍·면 비율도 2008년 현재 3.7%에서 17.6%로 크게 증가할 전망이다. 공공서비스 부문에서는 읍·면 중심지 중 초등학교가 없는 곳의 비율이 24.0%에서 40.8%로 크게 높아질 전망이고, 보건진료소나 보건지소를 포함한 병의원이 없는 읍·면 중심지 비율은 30.4%에서 37.9%로 증가할 것으로 보인다. 약국의 경우 그 비율은 50.2%에서 59.9%로 증가할 전망이다.

별다른 정책적 개입이 없다면, 그리고 과거부터 현재까지의 추세가 이어질 것이라고 가정하면, 농어촌에서는 (1) 공동체적 기능을 수행할 수 없을 만큼 인구가 과소화되는 곳이 증가할 수 있고, (2) 읍·면 중심지의 서비스 공급 수준이 더욱 위축되며 따라서 (3) 파격적인 일자리 증가도 기대하기 어려울 수 있다.

표 7-6. 읍·면 중심지의 서비스 공급 기능 현황과 변화 전망

사업체 종류		전국 추정/전망치						증감율
		1998년 (N=1,419)		2008년 (N=1,420)		2019년 (N=1,420)		
		읍·면 평균	합계	읍·면 평균	합계	읍·면 평균	합계	'98~'08
공공 서비스	초등학교	1.2	1,711	0.8	1,116	0.5	689	-34.8%
	중학교	0.6	858	0.8	643	0.3	466	-25.1%
	고등학교	0.4	517	0.2	313	0.1	177	-39.5%
	치안행정기관	1.1	1,565	1.1	1,616	1.2	1,674	3.3%
	소방서	0.6	809	0.6	821	0.6	834	1.5%
	우체국	0.7	1,001	0.8	1,195	1.0	1,450	19.4%
	보건소	0.6	899	0.6	803	0.5	709	-10.7%
	유치원	0.4	584	0.5	690	0.6	828	18.2%
상업적 서비스	버스터미널	0.4	549	0.2	318	0.1	171	-42.1%
	상점	6.6	9,332	4.1	5,768	2.4	3,345	-38.2%
	금융기관 (우체국 제외)	2.6	3,653	1.7	2,448	1.1	1,560	-33.0%
	세탁소	1.3	1,874	1.2	1,630	1.0	1,397	-13.0%
	음식점	26.4	37,525	23.1	32,829	19.9	28,310	-12.5%
	주점	5.2	7,387	3.4	4,836	2.1	2,999	-34.5%
	이·미용실	5.1	7,256	4.1	5,776	3.2	4,480	-20.4%
	목욕탕	0.5	698	0.5	645	0.4	591	-7.6%
	찻집	6.4	9,075	3.6	5,066	1.8	2,604	-44.2%
	치과의원	0.4	584	0.4	570	0.4	555	-2.4%
	약국	1.6	2,234	1.3	1,847	1.1	1,495	-17.3%
	병의원	2.3	3,273	2.6	3,699	3.0	4,229	13.0%
	유아교육기관 (유치원 제외)	2.3	1,498	2.3	1,198	0.7	934	-20.0%
	학원	3.1	4,450	2.7	3,807	2.3	3,202	-14.4%
	문화여가시설	0.1	161	0.1	114	0.1	77	-29.2%
총계		67.3	95,523	52.0	73,827	39.0	55,382	-22.7%

주 1. 음영처리된 부분은 총량 면에서 전국 읍·면중심지에서 해당 서비스 공급량이 감소할 것으로 예상되는 서비스 기능을 뜻함.
2. 읍·면사무소가 소재한 행정리를 중심지라고 잠정 정의함.
3. 서비스 공급량은 사업체 수를 기준으로 한 것임.

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도.

표 7-7. 시·군 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율 전망

단위: %

서비스의 종류	도시형		도농연계형		농산어촌형	
	2008년	2019년	2008년	2019년	2008년	2019년
슈퍼마켓/편의점	26.7	36.7	15.4	32.7	29.7	47.5
우체국	23.3	23.3	13.5	13.5	16.1	17.3
금융기관(우체국포함)	10.0	30.0	1.9	11.5	5.2	19.3
세탁소	60.0	60.0	61.5	67.3	70.3	74.8
음식점	3.3	6.7	0.0	3.8	3.7	17.6
주점	50.0	56.7	38.5	53.8	47.5	60.6
이·미용실	30.0	36.7	23.1	36.5	33.9	46.0
목욕탕	66.7	66.7	75.0	76.9	77.0	80.2
찻집	33.3	50.0	17.3	40.4	27.0	55.0
치과의원	83.3	83.3	80.8	82.7	83.4	85.4
약국	46.7	53.3	36.5	46.2	50.2	59.9
병의원(보건소 포함)	20.0	20.0	19.2	25.0	30.4	37.9
유아교육기관(유치원 포함)	33.3	36.7	25.0	28.8	44.1	48.5
초등학교	30.0	36.7	19.2	26.9	24.0	40.8
중학교	56.7	56.7	57.7	59.6	55.7	58.9
고등학교	80.0	83.3	73.1	78.8	80.2	85.6
학원	36.7	56.7	44.2	65.4	61.6	71.5
문화여가시설	93.3	96.7	90.4	90.4	94.1	94.1
치안행정기관	26.7	26.7	11.5	19.2	11.1	20.5
소방서	53.3	53.3	28.8	34.6	47.8	50.5

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도.

2.2.4. 교육, 복지, 의료, 문화 등 생활서비스 수준 측면

163개 기초생활권 시·군을 농어촌과 도시로 나누어 정주환경 실태를 비교해보면 주택, 기초생활 여건, 교육, 복지, 의료, 문화 등 모든 측면에서 농어촌 시·군의 수준이 명백히 낮다. 인구 대비 평균 정도임을 감안하더라도 상대적으로 농어촌은 서비스의 자족기반이 충족되어 있다고 말하기 어렵다.

표 7-8. 도시와 비교한 농어촌의 정주환경 실태(2005년)

구 분		세부내용	단위	농어촌지역 평균 (138개 시·군)	도시 평균 (25개 일반시)
삶터	주택 여건	20년 미만 주택비율	%	67.2	83.7
	기초생활 여건	상수도 보급률	%	63.4	98.1
		하수처리율	%	48.2	89.9
		도로율	%	2.5	6.6
	교육 여건	초중고교수(1㎢당)	개	0.08	0.63
		사설 학원수(1천 명당)	개	1.08	1.50
	복지 여건	노인복지시설수(1㎢당)	개	0.01	0.05
	의료 여건	의사수(1천 명당)	명	4.73	6.69
		병상수(1천 명당)	개	8.04	8.05
	문화체육 여건	문화시설수(1천 명당)	개	0.14	0.10
		체육시설수(1천 명당)	개	0.94	1.08
일터	산업기반	사업체수	개	7,843	21,891
		고용기회*	회	0.47	0.41
	소득 수준	소득세할주민세(1인당)	천 원	28.19	44.4
	지자체 재정	재정자립도	%	22.2	46.2
쉼터	녹색휴양기반	공원면적(1인당)	천㎡	0.94	0.11
	녹지기반	녹지율	%	69.2	53.6
공동체터	인구 변화	연평균인구증가율(최근 5년)	%	-0.6	1.4
	인구 구조	경제활동인구 비중	%	58.2	71.0
		대졸이상 인구 비중	%	7.1	15.5

주: 15세 이상 경제활동인구 대비 사업체 종사자 수
자료: 송미령 외(2008) 수정

3. 농어촌 자족기반 확충 사례와 시사점

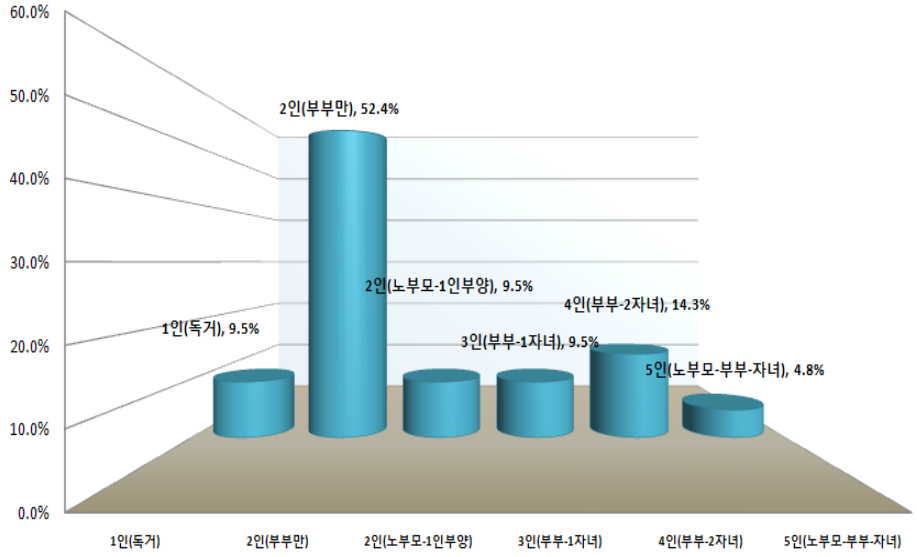
3.1. 인구 유치를 통한 농어촌의 자족기반 확충

농어촌 인구 증대를 위하여 정책적으로 추진하는 대표적인 정책 사업이 '전원마을 조성 사업'과 '지자체 도시민 농촌유치 지원 사업'이라고 할 수 있다. 특히 전원마을 조성사업을 통해 농어촌의 자족기반 확충에 어떤 성과를 나타내고 문제점이 있는지 살펴보았다. 제천시와 서천군의 전원마을 2곳을 사례로 조사했다.

표 7-9. 제천 애련 마을과 서천 산너울 마을 개요

위 치	충북 제천시 백운면 애련리 일원	충남 서천군 판교면 등고리
면 적	45,153㎡(1만 3,670평)	29,749㎡(약 9,000평)
사업유형	입주자 주도형	입주자 주도형
조성기간	2006.1～2009.12	2005.1～2008.5
토지이용 및 부대시설	필지수: 30필지(350평) 주택유형: 단독형 주택 주택규모: 20~50평 특징: 자연환경과 조화된 단지설계	필지수: 36필지 주택유형: 2세대 연립형 주택규모: 18평, 26평, 32평 특징: 에너지시설(태양광, 태영열)
조감도		

그림 7-9. 전원마을 입주민 가족 구성



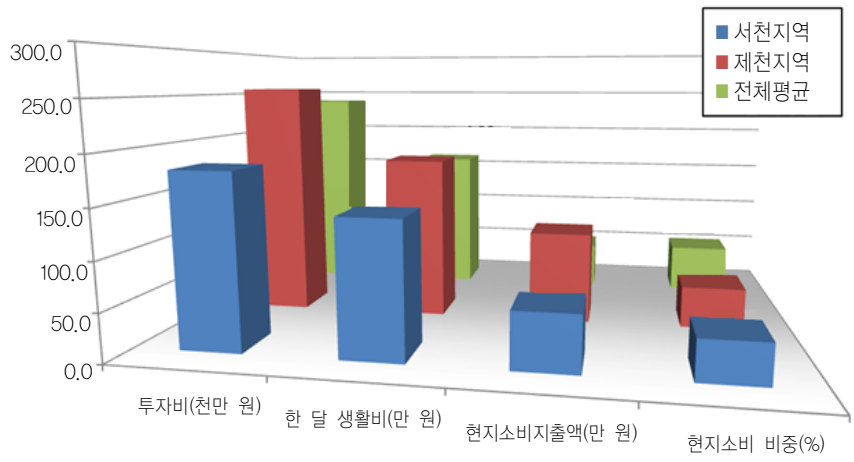
전원마을 입주자의 가족구성형태는 5가지로, 부부 가족형태가 가장 많다. 1인(독거생활) 9.5%, 2인(부부만) 52.5%, 2인(노부모를 모시고 있는 1인 가족) 9.5%, 3인(부부와 1명의 자녀) 9.5%, 4인(부부와 2명의 자녀) 14.3%, 5인(노부모와 자녀와 함께 생활하고 있는 부부) 4.8% 등의 구성을 보였다. 자녀 동거 여부를 기준으로, 28.6%의 세대만이 자녀와 동거하고 있다.

입주자 연령은 남자 평균 56세, 여자 평균 54세로, 50대가 대부분을 이루고 있는 것으로 나타났다. 입주자 직업은 은퇴에 따른 여가생활이 주를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이전과 동일한 직업이나 유사업종에 종사하는 경우가 28.6%로 나타났다. 아직은 입주 초기 단계라 탐색기에 있다고 할 수 있다.

입주자 평균 농어촌 이주에 따른 투자비는 약 2.4억 원인 것으로 나타났고, 한 달 생활비는 약 163만 원, 이 중 현지 소비(지출)액은 약 85만 원(생활비 약 52.1%) 정도인 것으로 나타났다. 가장 많이 지출되는 항목은 주로

식료품비, 난방비 등 일상생활에 필요한 비용으로 한 달 생활비의 약 53.6%를 차지한다.

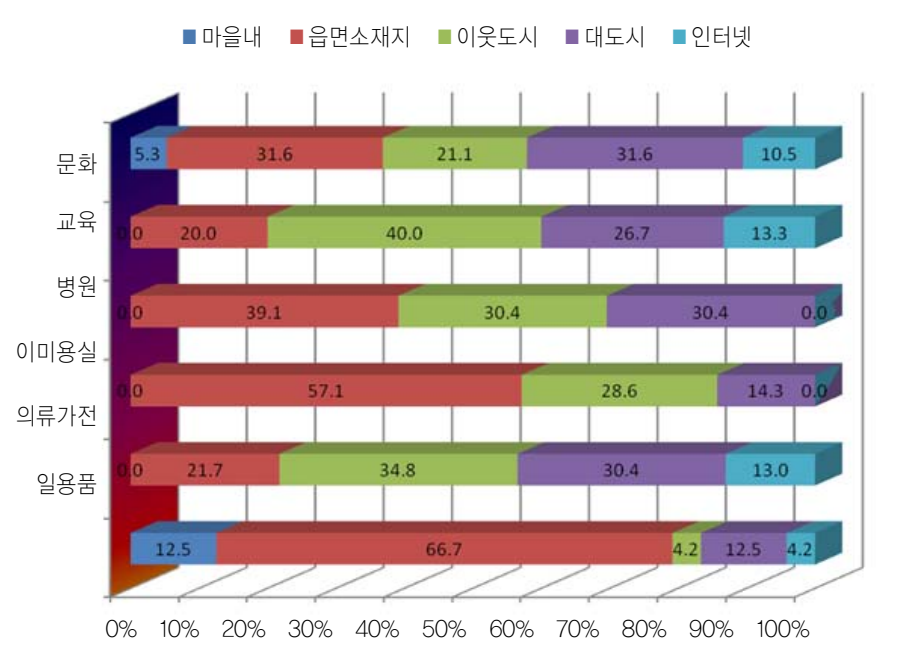
그림 7-10. 농어촌 이주에 따른 평균 투자비



생활서비스 이용 실태에서는 서비스 종류에 따라 이용 형태의 차이가 나타났다. 간단한 일용품 구입의 경우 주로 읍·면 소재지(66.5%), 병원 이용의 경우에는 읍·면 소재지(39.1%), 이웃도시(30.4%), 대도시(30.4%) 등에서 균등하게 서비스 공급을 받고 있다. 교육, 학원 등의 경우에는 주로 이웃도시(40.0%), 대도시(26.7%) 등에서 서비스 공급을 받고, 일부 인터넷을 통한 서비스(13.3%)도 이루어지고 있다. 문화 서비스의 경우에는 주로 읍·면 소재지(31.6%)와 대도시(31.6%)를 중심으로 공급되고 있다.

도시민이 농어촌에 이주함에 따라 한 세대당 연간 평균 62명의 방문객이 증가하는 것으로 분석되었다. 한 세대당 작게는 연간 5명에서 많게는 350명의 방문객을 유입시키는 데 기여하는 것으로 분석되었다. 농수산물 판매의 알선 등은 그리 활발히 이루어지지 않는 것으로 보이며, 지역사회의 참여활동도 아직 미진한 것으로 나타났다.

그림 7-11. 전원마을 입주민의 생활 서비스 이용 실태



전원마을 2곳에 대한 조사로 미루어볼 때 전원마을에 이주하는 도시민 한 가구를 통해 발생하는 효과는, 평균적으로 총 투자액 2.4억 원, 총 일자리 0.5개, 연간 총 지역 내 지출액 1,020만 원(총 지출액 1,956만 원), 62명 외부 방문객을 유발시키는 것으로 요약할 수 있다.

전원마을 입주자들은 농어촌의 정주환경으로 생필품 구입거리가 멀고 의료시설과 및 교육·문화시설과의 접근성이 나쁘다는 것을 문제로 지적하고 있다. 도시민의 농어촌 이주에 따른 효과를 고려하면, 그들이 농어촌 정주환경의 문제로 지적하는 부분들을 개선하는 것이 농어촌 자족기반 확충 전략으로서도 의미가 있다고 하겠다.

3.2. 중심지 활성화를 통한 자족기반 확충

농어촌 중심지 활성화를 위한 대표적 정책 사업의 하나가 소도읍 육성사업과 마을종합개발사업의 일환인 면 소재지 활력증진사업이다. 특히 소도읍 육성사업 추진 당시 행정안전부(구 행정자치부)에서는 전국 201개 읍 중에서 194개 읍을 대상지역으로 선정·고시(2001)하였으며, 2003년부터 소도읍 육성사업을 위한 지자체를 선정하여 단계적으로 사업추진을 해오고 있다. 현재는 광특회계의 포괄보조금 사업으로 통합되었다.

2009년 말 기준으로 29개('04년 선정 22개, '05년 선정 7개)의 소도읍 육성사업이 완료되어 지역발전의 계기를 마련하는 등 소기의 성과를 거두었다고 그간 사업 주무부처였던 행안부는 자체 평가하고 있다. 유통시설 현대화, 관광기반시설 구축 등 지역경제 활성화에 기여하였고, 복지시설, 주변환경 개선 등을 추진하였고, 도시기반시설의 확충을 통해 대형마트 입주, 주택건설사업 승인 등 인구유입, 일자리 창출 등 중심지로서의 면모를 갖추는 데 일조하였다는 것이다.

행안부가 선정한 우수사업의 예를 들면 다음과 같다. 우선, 직물산업 고급화를 위한 산·학·연 협력 체계 구축(충남 공주) 사례이다. 천안시 소재 상명대학교 산학 협력단과 직물디자인, 디자이너 양성 프로그램 등을 개발하고, 직물산업 정보 등 직물제품 고급화를 위한 협력 체계를 구축했다. 둘째, 폐교를 활용한 '웰빙 삶터 네트워크 단지' 조성(전북 정읍) 사례이다. 폐교 건물을 리모델링하여 노인복지센터, 건강증진센터, 보건소 등으로 활용하였고, 구 보건소 건물을 리모델링하여 청소년 도서관으로 활용했다. 셋째, 도시기반기설 구축으로 인구 유입 및 일자리 창출(제주 제주시) 사례이다. 초등학교, 공원, 주차장, 아파트 등 도시기반시설 확충을 통해 인구유입효과가 있었으며, 대형마트의 입주로 지역 주민 일자리 창출에 기여했다. 넷째, 유통시설 현대화로 주민 소득 증대(전북 남원) 사례이다. 유통시설 현대화로 유통단지 매출액이 2005년 15억 6천만 원에서 2007년 26억 9천만 원으로 72% 증가했다. 다섯째, 포도영농조합 위탁을 통한 소득 창출 기여(전북 정읍) 사례이다. 신축한 포도체험센터(사우나시설, 회의장, 체험

장 등)를 포도영농조합에 위탁하여 지역 농가의 소득 창출에 기여했다. 여섯째, 관광객 유입 등 경제파급 효과 극대화(전북 완도) 사례이다. 특별기획드라마 '해신' 촬영 세트장을 설치하는 등 설치 이후 1,472만 명의 관광객 유입이 있었으며, 이로 인한 직접적인 경제 파급 효과는 479억 원, 간접효과는 1,120억 원으로 추정되었다. 일곱째, 관광타워 설치로 관광객 유입(전북 완도) 사례이다. 해상전경과 제주도를 관망할 수 있는 완도타워를 설치하여 관광객을 유입하였으며, 이로 인해 저역상권의 활성화에 기여했다. 2008년 개장 이후 연간 20만 명의 관광객이 방문하여 음식점, 숙박업소, 특산품 판매 등 지역상권의 매출이 2~3배 증대했다.

소도읍 육성사업은 사업비가 크기 때문에 많은 지자체가 상당히 선호하는 사업 중 하나였다. 그런데 2009년에 선정한 우수 사업의 사례에서 보듯이 농어촌 중심지 활성화라는 원래의 사업 목적에는 충실하지 못하고, 그 성과에 있어서도 하드웨어 설치 실적이 대다수를 차지하는 데다 소도읍 육성사업의 효과라고 보기 어려운 것들이 꽤 많이 포함되어 있는 편이다. 해당 시·군의 공간구조, 인구분포, 정주 여건 등에 비추어 중심지 정비를 어떤 방식으로 해야 하는지에 대한 성찰이 부족한 채 행정구역상 소도읍 중심으로 우선순위를 정하여 비슷비슷한 내용의 사업들을 추진해온 문제가 있다. 그밖에 일부 사업에서는 시·군의 기획 능력 한계, 운영능역 부족, 주민참여 부족 등의 문제도 지적되었다.

3.3. 교육, 복지, 문화 서비스 여건 개선을 통한 자족기반 확충

3.3.1. 화천군의 지역 교육 서비스 확충

화천군에서는 지역인재 육성, 정주의식 고취, 인구유출 방지 등을 위해 지역학습관을 건립하여 운영 중이다. 연면적 1,650㎡(지상3층, 지하1층) 규모로 2008년 8월 개관하였고 건립비는 33억 원(국비·도비·군비)에 달하였다. 연간 운영비는 8억 원 정도로 집계되고 있다.

관내 중·고교 재학생 중 상위 8% 내 성적 우수학생을 선발하여 총 64명의 학생이 월요일부터 일요일까지 방과 후 1일 5시간의 강의를 듣는다. 월 2회 휴관하기는 하지만 기본 교육과정으로 상시 교육과정(국·영·수)과 선택 교육과정(사회탐구 및 과학탐구), 기타 교육과정으로 인성교육과 특강 운영 등을 병행하고 있다.

현재까지 운영 성과로는 지역발전 및 교육발전에 대한 기여도가 상당히 높은 것으로 평가되고 있다. 주민들의 지역에 대한 애착 및 정주의식이 고취되었다. 1인 1인재 육성 후원계좌 가입인원이 358명으로 1계좌당 매달 1만 원을 납입하는 610계좌가 조성되었다. 지역학습관 입교자 전원이 관내 고등학교에 입학함과 더불어 타 지역에서도 지역학습관 입교를 목적으로 전학 오는 경우가 발생하여 관내 학생수가 1.5% 증가하였다. 구체적으로 2008년 3월말 22,780명에서 동년 12월말 24,111명으로 1,331명이 증가하였다. 또한 관내 학교 및 학부모의 교육발전 참여 증대와 사교육비 경감 효과도 있다. 64명 입교자들의 학원수강료와 학원이 소재한 춘천까지의 교통비 등을 고려하면 최소 5천여만 원의 사교육비를 경감시키는 효과가 있었던 것으로 평가할 수 있다. 이에 더하여 지역 내 일자리 창출 효과도 있는데, 파트타임 종사자 1명을 포함해 16명의 신규 일자리를 발생시켰다. 구체적으로는 학습관 강사 8명, 식당 종사자 3명, 직원 4명(사감2, 직원, 영양사1), 파트타임(청소) 1명 등이다.

그러나 그동안은 신활력사업을 통해 지역학습관의 운영비를 조달해왔으나 신활력사업이 광특회계의 포괄보조사업으로 통합됨에 따라 지역학습관의 경상적인 운영 경비로서의 활용이 어려운 상태이다. 지역의 여건과 특성에 맞추어 자족기반 확충을 위해 정책사업비를 활용할 수 있는 유연한 접근이 필요해 보인다.

그림 7-12. 화천군 학습관 전경, 로비, 교실 내부 모습

3.3.2. 안성시의 지역 의료 서비스 확충

농어촌 생활환경 여건 중 무엇보다 보건의료 서비스가 문제가 되는데, 주민들이 협동조합 조직으로 이러한 문제에 직접 대응코자 하는 사례로서 안성시 의료생협의 경우를 주목할 만하다. 전국적으로 9개의 지역의료생협이 활동을 벌이고 있거나 사업을 준비 중인데, 이 중 안성의료생협은 가장 앞서서 출범했고 활성화된 의료생협으로 꼽힌다. 또한 대체로 도시에 그 사업 기반을 두고 있는 다른 의료생협에 비해 안성의료생협은 의료의 사각지대인 농어촌에서의 활동에 그 뿌리를 이루고 있다는 점이 특징이다. 안성의료생협은 의료부에 농민의원과 농민한의원, 생협치과의원, 우리생협의원이 개설되어 있으며, 그 밖에 운영위원회와 사무국을 중심으로 진료활동 이외에 보건·복지 관련 다양한 사업들을 벌이고 있다.

안성의료생협 발단은 1987년으로 거슬러 올라가는데, 연세대 의대·치대·간호대 기독학생회에서 당시 안성군 고삼면 가유리 청년회와 연계하여 가유리에 열었던 주말진료소가 모태이다. 그러나 주말진료소 활동으로는 한계가 있으므로 안성에 직접 의료기관을 설립하여 1차 보건의료활동을 벌이자는 제안이 나오게 되었다. 이에 따라 1992년 이후 학교 동아리의 범위를 넘어 뜻을 함께 하는 의료인들을 중심으로 안성진료회가 결성되었다.

안성진료회에서는 1992년 의료인과 일부 주민들이 공동으로 자본 출현을 하여 운영하는 안성한의원을 먼저 설립하였다. 그리고 미양면, 고삼면, 양성면 농민회 회원과 주민과 의료인을 중심으로 안성공동의원 설립을 위한 추진위원회가 1993년 결성되었다. 추진위원회에서는 “지역 주민과 의

료인이 함께 운영하는 내 병원” 설립을 위해 그 방식을 의료생활협동조합으로 구체화하였다. 이러한 노력이 결실을 맺어 281명의 조합원을 중심으로 1994년 “안성농민의원”이라는 이름으로 의료생협이 설립되었다.

농민의원 설립 이후 농민회 활동이 활발하였던 일부 지역을 중심으로 편중되었던 조합원은 안성시 전역으로 점차 확대되기 시작하였으며, 조합원 수는 2006년 기준 약 2천 가구에 이르고 있다. 2001년 1월에는 생협치과가 개원하였으며, 2003년에는 안성3동 지역에 있던 연세가정의원을 인수하여 우리생협의원이 설립되었다. 2002년에는 가정간호사업소가 개소하여 방문진료 활동을 벌이고 있으며, 2004년 6월부터는 노동부의 사회적 일자리 지원을 받아 재가간병사업단이 출범하여 중증 환자나 치매노인, 장애인, 독거 노인 등의 가정을 방문하여 돌보는 지역복지 활동을 벌이고 있다.

의료생협은 협동조합 원리에 따라 운영되는 조직인 만큼 조합원 활동이 그 근간을 이룬다. 조직 구성과 역할은 다음과 같다. 조합원은 출자금 1구좌당 1만 원, 1인 1투표 원칙으로 가입하며, 10구좌 가입에 대한 배당으로 조합원 무료 건강검진 혜택이 주어진다. 대의원은 조합원의 투표로 선출되며 조합원 수에 따라 지역별로 적정 인원이 배분된다. 대의원은 조합원을 대표하여 대의원총회나 운영위원회 등에서 활동을 벌이게 된다. 이사회에서는 조합의 운영에 대한 여러 가지 논의와 의결을 거치게 되며, 조직교육위, 보건위, 지역복지위, 경영이용위, 우리생협운영위 등의 운영위원회는 조합원 교육과 각종 복지 관련 사업, 조합원 건강관리 활동, 지역사회 활동, 조합 경영 관련 사항 등에 대해 논의하고 다양한 실천활동을 펼쳐나간다. 사무국에서는 각종 실무 지원과 사업 추진을 담당한다.

일찍이 고령화 사회를 맞이한 일본의 경우 우리에 비해 의료생협이 훨씬 활성화되어 있는데, 이는 우리의 농어촌에도 시사하는 바가 있다. 무엇보다 우리의 농어촌은 이미 고령사회에 진입한 상황이어서 의료생협과 같이 보건·복지·의료를 연계한 서비스의 필요성은 갈수록 높아지고 있다. 특히 기존 공공 부문에서 제공하는 보건·의료서비스가 만족스럽지 못한 농어촌지역에서는 의료생협과 같이 민간과 주민 자율적인 동력을 적절하게 활용하는 것이 필요하다. 이러한 활동들을 사회적 기업과 연계시켜 그 효과를 높

여가야 한다는 논의도 늘고 있다. 지역 연고가 없던 의료인과 주민들이 뜻을 같이하여 이루어온 안성의료생협의 모델은 농어촌에서 보람 있는 활동을 하면서 살아가고자 하는 의료인력 및 도시민들에게도 참고가 될 만한 사례가 될 수 있다. 다만 이러한 안성의료생협의 활동이 가능할 수 있었던 것은 의료인력만의 노력 때문만은 아니다. 안성시의 경우 농민회 활동이 지역에 탄탄히 자리잡고 오랜 기간 친환경농업과 주민의 권익 보호를 위해 노력해온 밑거름이 있었기 때문이다. 무엇보다 의료생협 활동은 주민이 중심이 되어 지역사회를 건강하게 만들어가는 대안적 운동으로서 의미를 갖는다.

3.3.3. 옥천군의 배바우 작은 도서관의 셔틀버스 운영

농어촌지역 내 교통 여건을 개선하고자 옥천군 안남면 내 셔틀버스를 운행하여, 면 소재지 내 상가 등 시설에 대한 이용률을 높이고 결과적으로 면소재지가 보다 살아날 수 있도록 지역 주민들이 직접 계획하였다.

안남면의 각 마을을 거쳐 면소재지까지 연결·순회하는 버스가 있어야 한다는 필요성이 배바우 작은 도서관 셔틀버스 운영사업을 추진시키는 이유가 되었다. 기존에 운행하는 농어촌 버스의 경우, 버스 노선이 각 마을까지 들어오지 않아 일부 마을만이 소재지와 연결되어 주민들이 불편함을 겪고 있었다. 기존에는 학생들의 학교 방과 후 활동(배바우 작은 도서관)이나 어머니 학교를 마치는 시간에는 이미 버스가 끊겨 면 지역에 사는 주민들은 수요가 상당히 있음에도 이용 가능한 이동 수단이 없는 형편이었다.

주민들은 마을순회버스를 구입하고 운행하고자 했으나 그에 필요한 경비 조달이 가장 큰 문제였다. 옥천군 안남면의 경우는 대청호 주민사업지원비를 활용하고자 했으나 그에 적합한 지목이 없고 마을 순회버스 운영이 「운수사업법」에도 저촉되는 등 장애가 많았다.[30] 그러나 안남면지역발전위원회 위원장이 군청 및 환경부 관계공무원을 계속적으로 설득하는 노력으로 지역의 삶의 질을 높이기 위한 활동이 정착하게 되었다.

---

30 자가용 노선운행 시 병원, 학원, 도서관 등의 예외 조항에서만 가능하다.

그림 7-13. 옥천 안남면 배바우 작은 도서관

3.3.4. 하동군의 문화자급 운동

경남 하동군 악양면의 귀농·귀촌자 중심으로 구성된 동네밴드 활동이 주목을 받고 있다. 농어촌의 부족한 문화적 공백을 주민들 스스로 메우기 위해 주민, 공무원, 어린이 등이 직접 오디션을 거쳐 동네밴드를 구성하여 연습하고 공연활동도 벌임으로써 주민들로부터 큰 호응을 받고 있는 것이다.

말 그대로 자급운동이므로 공공 부문의 예산투자는 거의 '0'에 가깝다. 그러나 그 성과는 농어촌의 문화적 활동 확대, 마을공동체 회복, 귀농·귀촌자들의 지역 적응, 지역마케팅 등 상당한 것으로 평가되고 있다. 거창한 정책이나 많은 예산이 투입되지 않더라도 문화적 수요를 주민의 신선한 자발적 참여로 충족시키고 있다. 반드시 경제적 직접적 성과로 계량화할 수는 없지만 지역의 자족기반을 지역 스스로 강화해 나가고 있는 좋은 예이다.

3.4. 순환적 경제 활동 촉진을 통한 자족기반 확충

3.4.1. 원주시의 새벽시장

원주시 새벽시장에서는 지역 농산물을 지역 소비자에게 직거래한다. 그래서 로컬 푸드(local food)를 이야기하는 경우에도 자주 언급된다. 원주시

의 농업인이 직접 생산한 각종 농산물을 소비자들에게 신선하면서도 저렴한 가격에 공급하고 있어 인기가 매우 높다. 농업인들이 직접 재배한 농산물을 전날이나 당일 수확해 팔기 때문에 품질이 매우 우수하다. 새벽시장에서 판매되는 모든 농산물은 생산자 실명제와 원산지 표시제를 의무화하고 불량 농산물에 대해서는 리콜제를 실시하고 있다. 소비자 조사결과에 따르면, 소비자의 86%가 새벽시장 농산물에 만족하는 것으로 나타났다(농업인새벽시장협의회, 2009).

새벽시장은 1994년부터 원주시 중앙시장 주변에서 자연스럽게 형성된 시장을 정비하여 원주천 둔치로 자리를 옮기면서 현재와 같은 규모로 확대되었다. 매년 4월 하순부터 12월 상순까지 원주천 주차장부지(6,250㎡)를 활용하여 새벽 4시부터 오전 9시까지만 운영되고 있다. 농산물 직거래 새벽시장은 생산자의 소득 향상뿐만 아니라 지역 내 생산-소비의 공급 체계를 강화시켜 지역경제 활성화에 기여하고 있다. 개장 16년째를 맞고 있는 새벽시장은 하루 평균 800~1,000명(연간 22만여 명)이 찾고 있으며, 연간 약 75억 원의 매출을 기록하였다(2009년 한 해). 원주 새벽시장은 현재 농업인새벽시장협의회(2009년 구성, 회장 원종선)에 의해 운영·관리되고 있으며, 약 500여 명의 지역 농업인들로 구성되어 있다. 원주시에서는 농약잔류검사를 실시하고 농업인들에게 포장재 비용의 50%를 보조해주는 등 다양한 지원책을 마련하여 시장 활성화에 기여하고 있다.

그림 7-14. 원주 새벽시장 전경

3.4.2. 완주군 지역경제순환센터와 커뮤니티 비즈니스

완주군에서는 군청 조직에 다른 시·군에는 없는 '농촌활력과'를 신설했다. 기존의 산업 측면에서의 '농업' 문제는 기술센터에서 담당하고, 마을회사육성계, 로컬푸드계, 도농순환계, 지역일자리계, 커뮤니티비즈니스계로 구성했다.[31] 고산면에 있는 중간지원조직인 '지역경제순환센터'가 농촌활력과를 행정적으로 보조하는 기능을 수행하는 동시에 공공정책 사업을 통한 일자리 창출도 하고 있다. 농촌활력과가 중심이 되어 주민의 삶의 질도 높이고 소득도 높이기 위한 다양한 사업을 추진하기 시작했다. 그것은 맛있는 마을 만들기 사업 → 참살기좋은마을만들기사업 → 파워빌리지 육성사업 → 마을(공동체) 회사 육성사업 → 농촌형 사회적 기업 등으로의 발전 경로를 따라 구성되어 있다.

'마을(공동체) 회사 육성사업'은 마을 전체 주민이 주주로서 참여하는 것으로 매년 10개의 회사를 중점 육성해 최종 100개의 회사를 육성할 계획이다. 1개 회사당 20명이 고용될 것으로 추정하여 2000개의 지역 내 일자리를 만들고 주민 소득을 증가시키는 목표를 세우고 있다. '농촌형 사회적 기업'은 지속가능한 일자리 창출, 취약계층 고용, 그리고 고용안정을 통한 지역경제 활성화를 도모하기 위한 사업이다.

완주군의 새로운 도전을 대표하는 모델 마을로서 "구이 안덕 파워빌리지"가 있다. 53명 조합원(60가구)이 1억 3천만 원을 출자하여 만든 영농조합이다. 죽염된장, 깻잎 등의 1차 농산물이 '꾸러미' 형태로 판매된다. 또한, 주민들이 직접 찜질방과 농가 레스토랑 등을 운영한다. 군 지원금은 고작 3천만 원뿐이었으나 1년 소득은 1억 8천만 원에 달한다. 2007년 '소풍가고 싶은 마을'로 원안덕마을이 완주군 파워빌리지로 선정되고, 2008년 4개 마을로 구성된 '안덕리 발전협의회'가 구성되었다. 2009년 1월 23일 최

31 농촌활력과의 1년 사업 예산은 마을만들기사업(30억 원, 이 중 지역경제순환센터 20억 원), 로컬 푸드 및 시설사업(20억 원), 도농순환(10~15억 원), 커뮤니티비지니스(10억 원) 등으로 구성되어 있다.

그림 7-15. 안덕 마을 농가 레스토랑과 농산물 꾸러미의 예

초 23명으로 이루어진 '안덕파워영농조합법인'이 구성되어, 2009년 9월 22일 53명이 참여한 임시총회에서 조합원 및 출자금 증액을 결의했다.

안덕 마을과 같은 마을을 완주군에서는 적어도 100개를 만들겠다는 야심찬 목표를 세우고 있다. 그야말로 지역의 여건과 특성을 고려한 커뮤니티 비즈니스를 활성화함으로써 고용 창출, 소득 증대, 인구 유지 등을 도모하여 지역의 자족기반을 확충하고자 한다.

4. 농어촌지역 자족기반 확충 전략

4.1. 지역 내 소득의 외부유출 최소화 조건 형성

농어촌의 자족기반 확충을 위해서는 무엇보다 지역 내에서 소비활동이 촉진될 수 있는 환경을 형성해야 한다. 1차적으로는 원주시의 새벽시장 등의 예에서 보듯이 적어도 지역에서 생산되는 먹거리의 지역 내 유통이 활발히 이루어질 수 있도록 한다.

지역경제 활성화를 위해 재래시장 정비사업을 추진하는 정책 사업을 추진하지만, 지역 상인 중심으로 프로그램을 추진하기 때문에 정작 지역 내에서 생산한 농식품은 외부로 나가고 지역 외부에서 생산한 농식품(특히

중국산 농식품)이 지역 재래시장에서 거래되는 모순이 발생하는 것이 현실이다. 농어촌지역 공무원 인터뷰에서는 재래시장 정비사업과 농어촌 마을 종합개발사업이 연계성을 가지고 추진된다면 개선 가능성이 있다는 지적이 있었다.

교육, 의료, 복지, 문화 프로그램의 경우도 전국 일률적인 시설을 시·군에 1개씩 혹은 인구 비례로 공급하기보다는 지역 주민들의 욕구와 지역의 형편 등을 고려해 유연한 내용과 방식으로 접근할 필요가 있다. 특히 공공과 민간이 협력해서 지역 내에서 소비활동이 촉진되고 지역 외부로의 의존도가 줄어들 수 있도록 한다.

지역별로 다양한 창의적 활동 프로그램을 보다 확대하고, 특히 도시와 원거리에 있는 농어촌 시·군일수록 읍·면 중심지 기능 확충에 주력해야 한다. 전원마을 입주자 조사 분석 결과에서 보듯이 지역 내 교육, 의료, 복지, 문화 서비스의 충족도 여하에 따라 지역 내 소비 지출액을 2배 이상 늘릴 수가 있다.

4.2. 지역 여건과 특성에 적합한 서비스 자족기반 확충

지역의 정주에 필요한 자족기반 확충을 위해 대부분의 농어촌지역들은 중앙정부의 정책 사업을 비롯한 공공부문의 재원을 투입하게 된다. 특히 지역마다 자족기반 정도가 다르고 주민들의 수요가 다르기 때문에 구체적인 확충 방안 마련은 전국 일률적인 사업 추진으로만 해결될 수 없다. 지역의 서비스 수준에 따라 지역별로 부족한 곳에 투자할 수 있는 정책 환경을 정비하도록 해야 한다.

이를 위해 과거의 균형발전특별회계의 200여 개 사업을 광역·지역발전특별회계로 개편하면서 24개의 사업으로 통폐합한 바 있다. 특히 시·군 자율편성 예산 사업의 경우는 포괄보조금으로서 일반 농산어촌 개발의 경우 마을정비, 소득증대, 기반정비, 역량강화 등과 같은 사업들을 추진할 수 있도록 환경이 변화하였다.

그러나 아직까지 포괄보조금 제도에 대한 이해가 부족한 데다 중앙정부의 가이드라인을 지나치게 엄격하게 해석함으로써 지역 여건과 특성에 적합한 서비스 자족성을 확충하는 데 효율적으로 활용하지 못하는 측면이 있다. 가령, 마을종합개발사업을 하는 경우라도 도시와 통합적인 성격이 강한 곳에서는 비용이 과다하게 드는 정주 기반 정비는 지역 간 연계·협력을 통해 해결하는 방식을 확대할 수 있도록 유도해 나간다. 반면에 원격지 농어촌인 곳이라면 그러한 부분에 비용이 쏠리는 현상이 나타나더라도 주민들의 삶의 질 제고를 위해서 과감한 투자가 필요하다.

그 밖에 지역 특성과 여건에 맞는 자족기반 확충을 위해 광특회계의 포괄보조금 제도를 단계적으로 정비할 필요가 있다. 가령, 광역계정과 지역계정 간 사업 배치도 시·군의 의견을 감안하여 조정하고, 시·군 지자체의 재정 여건을 감안한 차등보조율 적용도 필요하다. 더불어 현재의 시·군 지자체 씰링 산정방식을 조정할 필요가 있으며 시·군 지자체 자율편성 내역사업을 과감하게 유연화해야 한다.

4.3. 공공정책 사업 추진 과정을 통한 지역 일자리 창출

지역 자원 발굴, 사업 계획 수립, 정책 사업비를 활용한 시설 및 프로그램의 유지와 관리 전 과정에 지역 주민이 직접 참여할 수 있도록 해야 한다. 이는 지역 주민 참여 확대를 통한 풀뿌리 민주주의의 확대 차원뿐만 아니라 직접적으로는 그 과정에서 파생되는 일자리, 소득 등에 대한 기대 때문이다. 공공정책 사업의 직접적 파급 효과를 높이는 방식으로 일을 추진하자는 것이다.

예를 들면 공공 자금을 가지고 일회적인 공공근로사업 등을 펼치기보다는 지역 주민들에게 핵심 서비스를 제공하거나 지역 유무형 자원을 활용하여 경제활동과 연계시킬 수 있는 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업 창설 등을 통해 지역의 서비스 수준 제고에도 기여하고 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업에의 고용 및 소득 증대 효과도 도모할 수 있도록 한다.

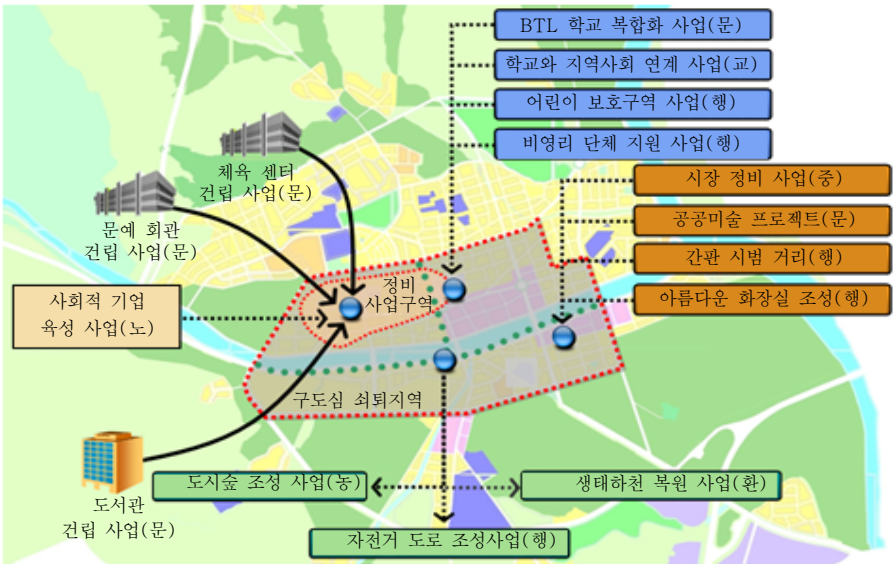
4.4. 생활환경 정비와 경제 다각화 사업 간 통합적 추진

통계자료를 활용한 분석에도 나타났듯이 지역의 인구, 고용, 서비스 간의 관계는 밀접하고 상호 연관이 깊다. 그런 만큼 인구를 증대시키기 위한 대책, 고용을 증대시키기 위한 대책, 서비스 질을 향상시키기 위한 대책을 분절적으로 추진하기보다는 통합적으로 추진함으로써 시너지 효과를 높일 수 있을 것으로 보인다.

특히 농어촌의 인구·사회적 구조와 다양성을 감안한 정책 개발과 추진이 필요하다. 농어촌은 이미 초고령 사회로 진입하였지만 동시에 미시적으로는 귀농·귀촌을 통해 새로운 젊은 인력들이 충원되고 있다. 이러한 인구의 새로운 수요에 대응하고, 농어촌의 공간구조적 특성을 감안할 때 문화, 예술, 체육, 사회·복지, 보건·의료 부문 등의 서비스 공급에 있어 시설의 추가적 공급보다는 서비스 전달 체계 혁신을 통해 서비스 접근성을 개선하고 서비스 질을 높이는 것이 필요하다. 서비스 간 결합이나 지자체 간 통합적 서비스 공급·운영, 사회적 기업 창출을 통한 서비스 제공 등 다양한 대안들이 적용 가능하다.

이러한 측면을 소도읍 육성사업이나 면 소재지 활력증진사업과 같은 중심지 정비를 추진할 때 적용할 수 있을 것이다. 각 부문별 사업들은 일정한 공간 단위를 매개로 추진되며, 현재 농어촌 실태를 고려하면 각 지역적 특성을 고려한 중심지 개발·정비와 맥을 같이하여 통합적으로 추진할 필요가 있기 때문이다. 배후지 마을 단위의 기초생활환경 정비 역시 도농교류나 농어촌관광 등과 같은 소프트웨어 사업과 연계하여 통합적으로 추진할 수 있을 것이다.

그림 7-16. 중심지 활성화를 위한 통합적 개발 이미지



자료: 주관수(2010).

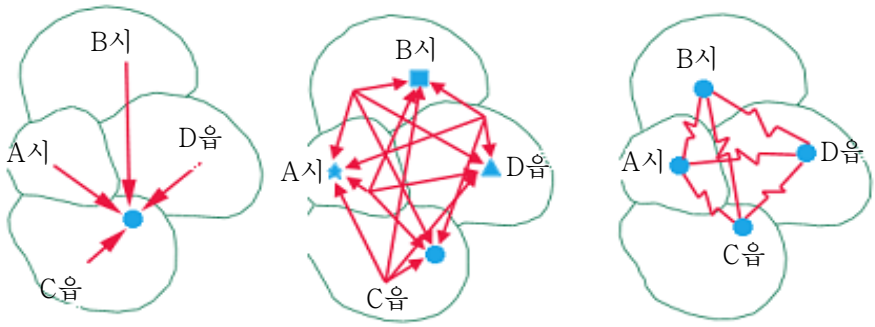
4.5. 공공정책 사업 개선과 기능 간·지역 간 연계·협력 장려

농어촌지역의 여건과 특성을 감안해 자족기반 확충에 필요한 현재 정책 사업의 개선 사항을 다음과 같이 몇 가지 측면에서 제안할 수 있다. 첫째, 국민 최저한의 수준에서 농어촌지역에도 정주 서비스의 자족기반을 확충하겠다는 취지로 농어촌 서비스 기준이 제정된 바 있다. 8대 서비스 부문의 31개 항목이 제시되었고 시·군 간의 격차가 있는 상태이다. 대부분의 항목에서 농어촌지역들은 불리한 여건에 있고 경제·생활권의 광역화와 더불어 이러한 불리성은 더욱 강화될 가능성이 있다. 그러나 서비스 기준만이 있을 뿐이고 그것이 달성 가능할 수 있도록 보장하는 어떤 조치도 마련되고 있지 않다. 농어촌 서비스 기준에 도달하지 못한 시·군들에 대한 추가 지원 수단이 강구되어야 한다.

둘째, 시·군 여건에 적합하고 특화도를 제고할 수 있도록 국비 예산사업의 융통성 있는 통합 추진 여건이 마련되어야 한다. 광특회계 포괄보조금 예산 이외에 기존 정책 간 연계성 확보를 통한 시너지 효과 제고가 필요하다. 가령, 주민의 복지 수준을 제고하기 위해 여러 부처의 사업들을 활용해 다락원이라는 시설을 건축하고 자체적인 프로그램을 운영하고 있는 금산군의 모델처럼 부처와 사업을 넘나들 수 있는 다양한 가능성이 자리잡도록 해야 한다. 그 밖에 재래시장 정비를 위한 문화부 문전성시 사업, 중소기업청 테크노파크, 소상공인진흥센터 프로그램 등의 경우는 농어촌지역으로의 적용 확대가 요구된다. 위치나 기능 자체가 도시 중심으로 편재되어 있어 농어촌에서의 접근이 불리한 상태이기 때문이다.

셋째, 지역 간 연계·협력 프로그램을 통한 자족기반 개선, 지역 서비스 특화가 필요하다. 서비스 공급과 같은 도시기능의 공동이용 방식은 행정구역을 조정하지 않고도 손쉽게 이러한 이점을 얻을 수 있으며, 여기에는 공동이용, 상호이용 등의 유형을 고려할 수 있다. 공동이용은 폐기물처리시설(소각장), 매립장 등과 같이 한 시설을 복수 지역이 공동으로 설치·이용하는 형태이며, 상호이용은 ① 도서관 정보시스템과 같이 동일한 종류이면서 다른 기능을 지닌 도시시설을 네트워크화하고, 개개의 시설로서는 실현할 수 없는 종합성을 발휘하도록 하는 유형과 ② 다른 종류의 시설을 관련 지자체가 각각 정비하여 서로 이용하는 유형으로 나눌 수 있다. 이처럼 '서비스 공급 등 지역기능의 상호이용 방식'을 도입할 경우 ① 지역 주민의 편의성 향상, ② 활발한 역내 교류, ③ 역외 인구유출 감소 등의 효과를 기대할 수 있다. 서비스 공급의 광역화를 도식화하여 예시하면 <그림 7-17>와 같다. 이 경우 A시 다목적홀(문화), B시 종합병원(의료), C읍 운동공원(스포츠), D면 연수시설(교육)을 배치하고, 이것들을 하나의 예약시스템으로 네트워크화함으로써 지역의 독자성을 살리면서도 4개 지역이 일정 규모의 서비스 질을 담보할 수 있다.

그림 7-17. 서비스 공급 시설의 광역적 이용 유형



자료: 금성근 역(1997).

제8장 농어촌 경제 활성화 방향과 정책 과제

1. 농어촌 경제 활성화의 전제 조건

농어촌 경제는 농어촌이라고 부를 수 있는 읍·면 단위의 지리적 공간에서 이루어지는 일체의 경제행위를 포함하기 때문에 여기에는 농업과 제조업 및 서비스업 등 다양한 산업과 경제주체들이 포함되어 있다. 전통적으로 농어촌 경제는 농림수산물의 생산을 중심으로 이루어져왔으나 최근에는 다양한 2·3차 산업의 입지는 물론 농수산물의 생산과 이들의 가공·유통, 그리고 관광·서비스 분야와 융·복합한 소위 '6차 산업'이 새로운 지역발전 전략으로 자리 잡고 있다. 더구나 농어촌지역은 지역의 입지 조건이나 부존자원, 그리고 주민들의 개발의지와 열망이 제각기 다른 만큼 해당 지역의 특성과 개발수요를 반영한 농어촌 경제 활성화 방안을 마련하지 않으면 안된다.

사례지역 주민들에게 광역화에 대비하여 농어촌지역이 발전하기 위해 필요한 사업에 대해 문의한 결과 과거에는 농외소득 개발, 교통 위주의 개발 수요가 많았으나 최근에는 기업유치와 일자리 창출(30.6%), 보건·의료 환경 개선(30.1%), 문화복지시설 개선(27.9%), 교육 여건 개선(25.4%) 등 주민들의 수요도 다변화하고 있다는 사실을 알 수 있다. 지역별 수요를 살펴보면 일자리와 교육 및 의료 환경이 나름대로 확립된 안성의 경우 문화·복지시설에, 강진은 기업유치와 일자리 창출에, 청송은 보건의료 개선에 대한 수요가 높게 나타나고 있다. 기업유치나 지역특화산업의 육성을 통한

농어촌 지역경제의 개발이 중요하지만 교육, 의료, 문화, 복지 등에 대한 수요를 지역 밖에서 충족할 경우 지역의 부가가치가 유출되는 만큼 이들 수요를 현지화 할 수 있는 방안도 무시해서는 안될 것이다

여기서는 경제생활권의 광역화에 대응하여 농어촌 경제 활성화를 위한 정책대안을 구상할 때 미리 고려해야 할 기본적인 원칙을 살펴보았다.

먼저 개방화와 고령화, IT 및 BT 등 새로운 기술의 개발 등 농어촌을 둘러 싼 국내외 여건 변화를 전제로 지역산업의 부가가치를 높이고 농업·농촌의 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 대책을 구상해야 한다는 점이다. 예를 들어 명백하게 인구 감소가 예상되는 배후지의 마을 단위에 주택이나 생활서비스의 공급을 무작정 늘리거나 소비가 줄어들고 있는 농산물의 생산에 치중하는 것은 한정된 자원을 가진 지역의 입장에서 바람직한 선택이 아니다. 또한 도시에서 멀리 떨어진 농어촌지역에 거주하더라도 인터넷이나 전자상거래를 통해 농산물과 지역특산물을 판매하고 지역의 관광명소를 알린다든지 IT를 이용하여 원격진료나 재해관리를 할 수도 있을 것이다. 이와 같이 최신의 IT 및 BT를 활용하여 소비자들이 선호하는 고부가가치 상품을 생산한다든지 지역 주민들의 삶의 질을 향상할 수 있는

표 8-1. 광역화에 대응한 농촌 발전 과제

단위: %

농촌 발전 과제 \ 거주지역	안성시	강진군	청송군	전 체
지역의 특화된 농업 개발하기	14.1	16.2	17.3	15.7
지역의 문화관광 개발하기	15.9	12.5	12.3	13.8
기업유치와 양질의 일자리 만들기	32.0	35.5	23.8	30.6
농촌의 부존자원 활용 향토산업 육성하기	13.3	17.4	12.6	14.3
좋은 교육 여건 갖추기	28.1	17.7	28.9	25.4
농촌의 보건의료 개선	24.0	26.4	42.2	30.1
문화·복지시설 개선하기	34.1	25.7	21.3	27.9
농촌에 맞게 깨끗한 환경 보전하기	20.6	18.9	16.2	18.8
읍·면 중심지와 마을의 접근성 개선하기	7.0	7.2	5.1	6.5
기타	0.3	1.5	2.9	1.4

주: 복수응답 문항

서비스를 공급하는 것이 지역의 상품과 서비스의 가치를 높이고 차별적으로 유통하는 농어촌 경제 활성화를 위한 전략이 될 수 있다.

둘째, 지역의 여건이나 부존자원, 그리고 주민들의 개발의사를 반영하여 특색 있는 지역사업을 선택하고, 차별적으로 유통하도록 선택과 집중이 필요하다. 특히 농어촌지역의 기반산업인 농림수산업의 구조조정과 경쟁력 강화, 농업 관련 산업(agribusiness) 육성으로 부가가치 증대, 그리고 지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업을 육성하여 지역 주민들에게 안정된 소득원을 제공하는 방법을 우선적으로 고려하여야 한다. 다만 농어촌지역 중에서도 지역의 여건이나 성격에 따라 도시근교에 위치한 광역화 지역에 위치한 경우 광역경제권의 선도산업과 연계하거나 도시민들의 늘어나는 서비스수요를 지역에 흡수하는 방안을 강구하고 그밖의 농어촌지역에서는 지역의 부존자원에 기초한 특화산업을 육성하는 등 지역실정에 맞는 산업정책의 추진이 필요하다. 그동안 농어촌 경제 활성화라고 하면 흔히 산업단지를 개발하고 외부기업체를 유치하는 것으로 이해해왔으나 지역경제와 연계성이 없는 외부이식적인 공업화의 한계로 지역의 자원에 기초하여 주민 스스로 참여하는 소위 내발적 지역개발이 새로운 지역개발 전략으로 관심을 모으고 있기 때문이다.

셋째, 농어촌 경제 활성화를 위해서는 지역의 특화산업을 중심으로 형성된 클러스터 간 연계를 기초로 한 농어촌 산업 권역별 특화산업을 육성함으로써 지역산업의 구조 고도화와 부가가치를 높여야 한다. 즉 지역산업의 육성을 위해서는 성격이 유사한 지역 간에 지역산업 발전권역을 형성하고, 권역 내 기존의 산업생산 체계와 과학기술 체계 및 기업지원 체계 속에서 유형별 특화산업을 선정하여 연계·협력 방안 제시 등 중장기발전계획을 수립하고, 업종 구조 고도화·기업지원시설과 문화·복지시설 확충 등 구조고도화사업을 종합적으로 추진할 필요가 있다. 특히 지역산업에 대한 기획·조정과 코디네이터의 기능을 하는 기업지원 플랫폼의 구축과 연구개발·전문기업유치·R&D 센터 설립 등 산업생산 체계 및 과학기술 체계를 연계하는 산학융합플라자 건립, 산업생산 체계와 기업지원 체계를 연계하는 비즈니스서비스 바우처 제도의 도입이 필요하다. 농어촌 경제 활성화를 위해서

는 지역산업 육성을 위한 차별화도 중요하지만 유사한 성격의 농산물 가공 및 유통 사업에 있어서 규모의 경제와 운영효율을 높이기 위한 인접한 시·군과 연대 및 협력 방안을 모색하는 것도 이에 못지않게 중요한 과제이다.

넷째, 농어촌 경제의 활성화를 위해서는 주민들의 삶의 질 향상에 따라 증가하는 교육, 의료서비스 수준의 향상을 위한 부단한 노력이 필요하다. 물론 기업유치나 지역특화산업의 육성을 통한 직접적인 지역경제 개발이 중요한 전략이지만 주민들의 서비스를 지역에서 공급하는 등 지역의 자족기능을 확충하는 것도 이에 못지않게 중요하다. 왜냐하면 교육, 의료, 문화, 복지 등에 대한 수요를 지역 밖에서 충족할 경우 그만큼 지역의 부가가치가 밖으로 유출되기 때문이다. 따라서 농어촌 경제의 활성화는 특정한 지역을 대상으로 지역의 산업경제 개발과 함께 생활환경 개선과 서비스 공급 능력 향상과 같은 종합적인 접근이 필요하다.

다섯째, 경제·생활권의 광역화에 따른 개발수요를 충족하기 위한 새로운 농어촌정책의 도입과 관련 제도 및 추진 체계의 정비가 필요하다. 먼저 지역의 여건이나 부존자원이 비슷한 기초생활권을 농어촌 경제권 또는 지역산업 발전권으로 묶고, 이를 대상으로 '농어촌산업육성기본계획'을 수립하여 체계적이고 종합적인 지역산업육성 정책을 추진할 필요가 있다. 즉 농식품부와 지식경제부, 중소기업진흥청 등에서 추진하는 다양한 관련 사업을 묶어 시·군 단위 중장기산업발전계획을 수립하고 지역산업의 구조 고도화를 위해서는 지역산업 발전권별로 관련 정책의 연계를 강화하고 농식품산업 분야의 창업이나 기업발전을 위해 산학융합 플라자나 기업지원 플랫폼의 설치·운영 등 추진 및 지원 체계의 정비가 필요하다. 특히 지역산업 육성을 위해 지역대학이나 연구소를 유치하여 산업 클러스터의 기지를 확립하고, 지역의 혁신역량을 강화하여 지역산업의 경쟁력을 높여야 한다. 이 밖에도 산업입지정책과 산업입지별 입주기업에 대한 지원제도를 전면 정비하여 기업입지 조건 불리 지역으로서의 농어촌에 대한 추가 지원이 필요하다.

2. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책의 기본 방향

앞 절에서 살펴본 농어촌 경제 활성화를 위한 몇 가지 원칙은 경제생활권의 광역화라는 지역산업정책의 새로운 패러다임하에서 지역개발을 위한 접근 방법을 의미한다. 즉 농업위주의 지역 산업구조와 지역 간 소득격차 등 농어촌 경제의 당면 문제를 해소하고 IT·BT기술의 발전과 광역화가 가져 온 가능성을 산업으로 발전시키고, 주민들의 삶의 질 향상을 위해서는 인접 지역은 물론 지역개발과 지역산업 육성의 상호 연계가 필요하다는 사실을 강조하고 있다.

표 8-2. 부처별 지역산업 정책의 주요 내용

분야	핵심정책	관련부처	사업내용
지역 혁신 역량 강화	광역경제권발전위원회 운영지원	지경부, 시·도	광역경제권발전위원회 운영
	인재양성센터 및 지방대학 육성, 지역인적자원개발	교과부, 시·도	지방대학육성프로그램 운영
	산학연네트워크 강화	교과·지역·문화·노동부, 중기청	산학연 중심대학지정 육성, 신산학연모델의 정립 및 확산
	연구개발특구 육성	지경부, 중기청	대덕연구개발특구 (광주·대구특구 추가)
	산업집적지 경쟁력 강화, 산업단지 구조고도화	지경부	산업단지 혁신 클러스터 육성, 산업단지 구조 고도화
	지역과학기술의 진흥	교과부	지방과학연구단지
선도 지역 전략 산업 육성 및 특구 개발	선도 및 지역전략산업 육성	지경부	광역경제권선도산업 및 지역전략산업 육성
	기업도시 개발	국토부, 지역위	기업주체 산업복합단지 개발
	경제자유구역	지경부, 시·도	인천, 부산·진해, 광양 등 6개소
	지역특화발전특구	지경부	지역특화발전특구
	지역특화산업 육성	지경부	RIS, RIC, 지자체연구소육성

자료: 홍진기, 지역경제 활성화를 위한 정책 방향, 미발표자료, 2010

지역산업정책이란 “공간적 측면에서 특정 지역을 대상으로 하여 그 지역의 산업을 유지하고 성장시킴으로써 지역경제의 성장과 지역발전을 유도하며 나아가 지역 주민들의 삶의 질을 개선시키기 위해 가해지는 정책”으로 정의할 수 있는데 <표 8-2>와 같이 여러 부처에서 관련 사업을 추진하고 있다.

그 중에서 지식경제부는 지역의 산업기반 확충, 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 목적으로 지방분권과 병행하여 지역산업 육성 정책을 추진해 왔다. 즉 1999년 대구, 부산, 광주, 경남 등 4개 광역 시·도에, 2002년 수도권을 제외한 13개 광역시도에 지역전략산업을 육성하기 위한 혁신기반구축과 지방기술혁신을 위한 TP사업 등을 추진해왔으며, 2004년부터는 234개 시·군·구를 대상으로 지역특화산업육성을 위한 RIC, RIS, 지자체연구소 사업 등을, 그리고 2008년 MB정부 이후 5+2 광역경제권별로 선도산업육성사업을 추진하고 있다. 지역경제 활성화를 위한 사업비는 2003~2007년 기간 중 총 3.2조 원을 투입하였고, 2008~2012년 기간 약 5.5조 원을 지원할 계획이다(지식경제부, 내부자료, 2010.10).

이들 사업을 통해 단기간 내에 기술혁신 저변확대 등 지역산업 육성을 위한 토대를 마련하고 TP(18개), 지역특화센터(17개) 등 지역산업 인프라

표 8-3. 지식경제부의 지역산업 육성 정책 추진 현황

<table>
<tr><th>대상 지역</th><th colspan="2">1999~2002</th><th colspan="2">2003~2007</th><th>2008~2012</th></tr>
<tr><td>5+2광역경제권</td><td colspan="4"></td><td>광역경제권
선도산업</td></tr>
<tr><td rowspan="4">13개 광역시·도</td><td colspan="2">4개 지역 1단계</td><td colspan="2">2단계</td><td rowspan="4">차기
지역전략산업
(Post 4+9)</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="2">9개 지역 1단계</td></tr>
<tr><td colspan="2">혁신기반 구축
지방기술 혁신</td></tr>
<tr><td colspan="3">TP 1단계</td><td>2단계</td></tr>
<tr><td>234개 시·군·구</td><td colspan="2"></td><td colspan="3">특화산업(RIC, RIS, 지자체연구소)</td></tr>
</table>

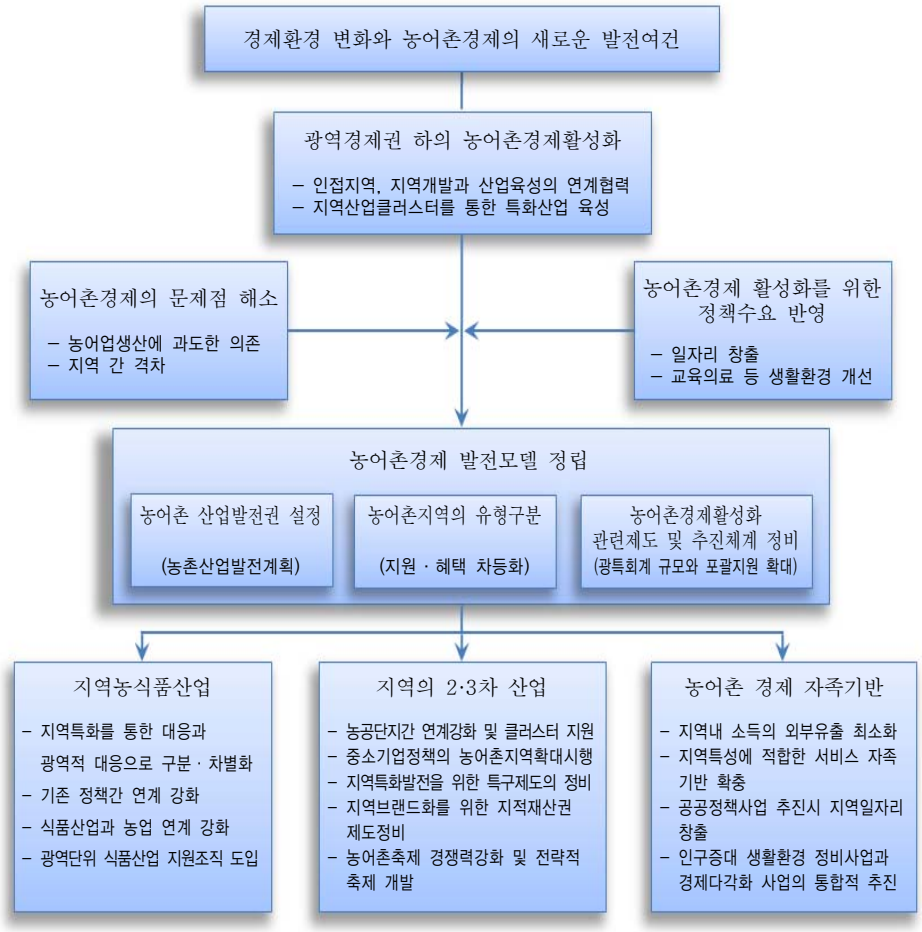
자료: 지식경제부, 내부자료, 2010

를 구축하고 R&D, 인력양성 등 지원 수단을 제공하고, 지역의 창업을 촉진하는 등의 성과를 얻은 것으로 알려진다. 하지만 지역정책의 구체적인 대상과 목표 설정이 미흡하고 이를 구현하기 위한 세부적인 계획이 없는 상태에서 다양한 지역산업 지원기관을 통해 임시방편적으로 사업을 추진함으로써 비효율을 초래하고 있다는 지적도 받고 있다. 예를 들어 농어촌 지역의 경우 시·군 단위 지역특화산업 육성 대상 공간에 포함되지만 지식경제부의 지역산업정책과 아무런 연관성 없이 농식품부가 별도의 농어촌 지역 공업개발이나 비료·농약·농기계 등 자재산업과 식품산업 육성 정책을 추진하고 있는 것이다.

향후 지역경제 활성화를 위해서는 5+2 광역경제권을 중심으로 경쟁과 협력에 의한 글로벌 지역산업정책을 추진할 것으로 전망된다. 즉 일자리 창출과 광역경제권 형성 등 보다 명확한 정책목표를 설정하고 수도권과 지역의 동반성장이 가능할 수 있는 방안을 모색하지 않으면 안된다. 구체적으로는 광역경제권의 선도산업과 광역시도의 지역전략산업, 그리고 기초생활권의 지역특화산업을 크게 신성장 동력 중심의 선도산업과 지역 특성을 반영한 특화산업으로 재정비하고, 창업보육, 금융·세제·고용 지원 등 정책수단을 재정비할 필요가 있다. 아울러 지자체 스스로가 지역의 특성과 지역산업 육성목표에 맞게 다양한 정책수단을 선택할 수 있도록 지자체 주도의 지원 체계를 확립하고 테크노파크(TP)와 지역특화센터, 지자체연구소 등 지역산업 지원기관의 역할 분담과 연계·협력이 필요하다. 또한 지역의 투자 활성화를 위해 수도권 지방이전 기업에 지원하고 있는 지방이전 보조금과 지방소재 신규투자기업에 지원하는 지방기업 고용보조금을 정비하여 지방투자 촉진 보조금으로 확대·개편하고 대규모 고용이나 지역의 낙후 정도에 따라 차등 지원을 확대해야 할 것이다. 이 밖에도 지역산업의 육성을 위해 신성장 동력 펀드의 확대 조성이나 지역금융회사 설립을 통한 차별적인 지역기업 금융지원 정책의 도입, 지방중소기업에 대한 소득세·법인세·취득세 등 경감확대, 대기업 지방공장이 지방인력 채용, 지방기업의 고급 R&D 인력 채용 시 장려금지급, 지역산업 구조조정 지원 등 지방산업 육성을 위한 지원 대책을 고려할 수 있을 것이다.

농어촌지역은 시·군 단위 기초생활권 중에서 주로 입지 조건이 열악한 읍·면 단위 지역을 포함하기 때문에 당연히 지역산업 육성 대상 공간에 포함된다. 따라서 농어촌 경제 활성화 방안을 마련함에 있어서 지식경제부가 구상하는 지역산업 육성 정책을 적극적으로 수용하되, 다만 농어촌지역의 산업구조나 입지적 특성을 반영할 필요가 있다.

그림 8-1. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 방향과 과제



경제생활권의 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화를 위해서는 (1) '농어촌산업발전권'을 설정하고, 이를 대상으로 '농어촌산업발전기본계획'을 수립하고, (2) 광역화의 파급 영향이나 지역의 발전 정도에 따라 농어촌지역을 유형화하고 지원 혜택을 차별화할 필요가 있으며, 이 밖에도 (3) 지역의 특성에 맞는 산업발전을 위해 광특·지역발전회계의 규모를 확대하고, 농상공연대 등 유관기관 간에 정책적 연계·협력을 강화하여 재정투자의 효율성을 높일 수 있도록 관련 제도를 개선하고 추진 체계를 정비할 필요가 있는데 이것이 농어촌 경제 활성화를 위한 기본 방향이 될 수 있을 것이다.

3. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 과제

3.1 광특·지역개발회계 규모 확대와 포괄지원방식 개선

광특·지역개발회계 지역개발계정을 통해 지원하는 사업예산이 한정되어 있어서 기초생활 수요를 현지에서 공급하려는 당초의 정책취지를 제대로 살리지 못하고 있으며, 여전히 형식적인 계획을 수립하거나 부처별 중복관리의 한계를 노출하고 있다. 기존의 광특회계를 통한 포괄보조제도가 농어촌 경제 활성화와 연계되기 위해서는 광특회계의 지역개발사업비에 기존의 부처별 관련 예산을 포함하여 지방자치단체에 포괄적으로 지원하는 예산의 규모를 대폭 확대하고, 기초생활권개발을 위한 사업공간과 대상사업을 지역특화산업의 육성이나 읍·면 단위 농촌 중심지의 생활환경 정비 등으로 한정하여 사업범위를 구체화해야 한다.

지역개발계정에는 농어촌 및 낙후지역을 대상으로 하는 국가지원 사업을 최대한 포함하여 균형발전의 의지를 확고히 하되, 투자사업의 효율성 제고를 위해 개발방식을 전환할 필요가 있다. 통합 및 조정의 목적이 사업추진의 효율성 제고에 있는 만큼 원칙적으로 부처 소관을 떠나 동일한 공간을 대상으로 한 유사 목적 사업을 통합하고 지원조건 등을 조정할 필요

가 있으며, 단위 사업을 통합 조정한 후 대상지역 및 정책 목표별로 관련 사업을 유형화하여 정책군(群)으로 재편해야 할 것이다.

예를 들어 농어촌자원 복합산업화 지원 사업을 보면 공동육묘장과 토양개량제공급 지원이나 농어촌 폐비닐수거비 지원 등 복합산업화와는 다소 거리가 있는 사업이 포함되어 있는가 하면 일반 농산어촌 지역개발 사업에 포함된 농촌마을종합개발과 어촌종합개발, 지방소도읍육성 등 사실상 지역산업과 관련이 큰 사업이지만 관련 예산은 별도로 편성되어 있어서 이에 대한 조정이 필요하다. 원칙적으로 지역개발과 관련되지만 지자체별로 선택적이기보다는 전국적으로 추진해야 할 사업(농업생산기반정비, 배수개선 등), 지역개발과 관련성이 적은 농업 관련 사업(농업재해예방, 도매시장, 농업기반조성 등)은 포괄보조 대상에서 제외하고, 시·도에서 공모 등으로 별도 추진해야 하는 사업은 광특계정으로 편성하되 여기에는 둘 이상의 시·군 등 광역권개발을 위한 사업이나 사업대상지는 하나의 시·군이더라도 파급 효과가 당해 시·군을 초월하는 사업 포함하고, 사업 추진에 있어서 지역성이 특히 강조되는 지역농업클러스터사업 등은 지역계정으로 전환할 필요가 있다. 아울러 지역개발계정에는 기존의 시·군 단위 농어촌 및 낙후지역을 대상으로 한 각종 지역개발 사업을 포함하되, 지역경제 활성화(농촌산업진흥)와 정주 여건 개선 정책군으로 나누고, 공간 위계별로 사업을 통폐합하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

또한 광특회계 지역개발계정사업비를 사업의 성격과 공간적 위계에 따라 배분하되 시·군 단위 기초생활권에서는 시·군이 더 많은 재량권을 갖고 마을, 권역, 또는 읍·면을 대상으로 하는 농식품산업 개발과 정주기반 확충 사업을, 광역경제권에서는 보다 넓은 공간의 많은 수혜자를 대상으로 하는 거점 농산물가공센터(APC)나 지방어항 건설, 토속어류생태관 건립, 농공단지 조성, 광역 식품클러스터 개발 사업 등을 추진하도록 분담할 필요가 있다.

이 밖에도 농어촌지역에 해당하면서도 농식품부가 관리하는 일반 농산어촌 지역(120개 시·군)과 국토부가 관리하는 접경지역(15개 시·군·구) 및 성장촉진지역에서 제외된 도서지역(372개 개발대상도서) 등 특수상황지역,

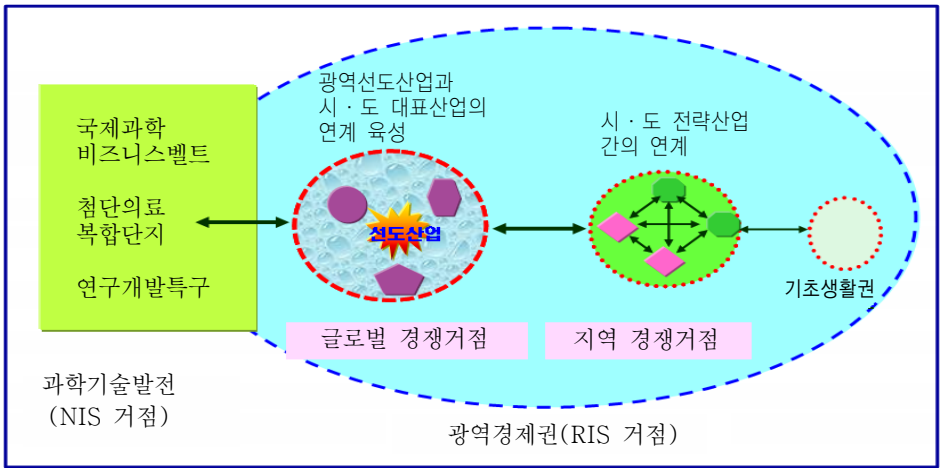
그리고 행안부가 관리하는 일반 농산어촌 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 관계부처 장관이 지정하는 성장촉진지역(70개 시·군)을 통합하여 하나의 부처가 지역의 발전 정도에 따라 차별적으로 지원하는 것이 바람직하다. 지방자치단체로 권한위임에 따르는 책임 소재를 분명히 하기 위해 지역발전위원회는 체계적인 모니터링 및 평가 체제를 구축하여 인센티브와 패널티를 통해 선택과 집중을 유도하고, 도는 연계·협력을 조장해야 할 것이다.

3.2. '지역산업발전권'의 설정과 '농어촌산업발전기본계획' 수립

지역산업의 발전을 위해 여러 중앙부처가 유사한 정책사업을 추진하고 있으나 소규모로 분산적으로 추진하여 사업성과가 크지 않다는 지적을 받고 있다. 특히 이 연구를 통해 새로이 도입한 광역경제권의 선도산업육성은 기존 광역시·도의 지역전략산업과 시·군·구를 대상으로 한 지역특화산업과 상호 연관성을 가지고 추진해야 한다든지, 기초생활권을 대상으로 한 지역특화산업은 지역연고산업이나 향토산업은 물론 지역특화발전특구나 지리적표시제도 등과 연계해서 추진해야 한다는 결론을 얻고 있다.

광역경제권의 선도산업은 국제과학비지니스벨트나 첨단의료복합단지, 연구개발특구 등 성장산업 거점과 연계성을 맺으면서 시·도 단위 전략산업이나 시·군 단위의 지역특화산업을 포괄한다. 이때 광역화의 영향을 많이 받게 되는 수도권이나 대도시 인근의 농어촌지역은 선도산업이나 전략산업과 연계하는 것이 긍정적인 파급 효과를 확대하는 전략이 될 수 있을 것이다. 하지만 그렇지 않은 대부분의 농어촌지역에서는 지역의 부존자원을 기초로 한 지역특화산업이나 지역축제를 활성화하고 농어촌 중심지 재개발 등 지역의 자족기반을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

그림 8-2. 광역경제권 기반의 통합적 산업 육성 체계 구상



시·군 단위의 소규모 분산적인 지역개발 방식은 규모의 영세성에 따른 투자의 효율성 저하와 과도한 경쟁에 의한 불필요한 낭비 등 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해 지역의 특성이나 부존자원에 있어서 유사성이 있는 인접 기초자치단체가 지역산업의 발전을 위해 신청할 경우 '농어촌산업발전권'으로 지정하고 '농어촌산업발전기본계획'을 수립하여 관련 사업을 연계·통합 추진하도록 한다. 여기서 '농어촌산업발전권'은 지역의 여건이나 부존자원, 기타 산업의 특성이 비슷한 인근 2~3개 시·군을 묶은 것으로 현행 시·군 단위 행정구역을 대상으로 한 각종 산업개발의 한계를 극복하고 산업 특성에 기초한 클러스터를 형성하는 기초가 될 수 있다.

시·군 단위 농어촌지역을 대상으로 한 계획제도에는 「국토계획법」 상의 '도시(군)기본계획'과 '도시(군)관리계획', 「농업농촌식품산업기본법」 상의 '농업농촌식품산업발전계획', 「삶의질향상특별법」에 의한 '삶의질향상 기본계획' 등 다양한 계획이 있으나 계획제도와 지역개발 및 투자방식이 연계되어 있지 않은 상태에서 지방자치단체의 역량 부족으로 실천력이 뒷받침되지 못하고 있다. 특히 지식경제부가 시·도 단위 광역자치단체를 대상으로 지역산업발전계획을 수립하고 있으나 시·군 단위의 산업발전에 대해

서는 여러 부처의 관련 사업을 묶어서 추진할 수 있는 전문화된 산업발전 계획은 없다.

이 밖에도 지방자치단체가 사업 선정과 추진에서 상당한 재량권을 가진 새로운 지역개발정책의 추진을 위해 시·군 단위 계획제도를 정비, 농업농촌발전기본계획(농업농촌식품산업기본법) - 시·군 농어촌산업발전전략계획(균특법 또는 삶의질향상특별법) - 사업별 실행계획(농어촌정비법 등)으로 계층화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3.3 조건 불리 지역의 지정 및 차등 지원

농어촌지역 중에서도 안성이나 여주, 완주 등과 같이 수도권이나 대도시 인근에 위치하여 도시의 외연 확대 등 광역화의 긍정적 영향을 많이 받는 지역이 있는가 하면 강진이나 청송과 같이 산업발전이나 일자리창출이 어려워 인구 감소와 고령화가 진행되고 외지에서 대부분의 생활서비스를 조달하여 지역사회의 기반이 무너지는 낙후 농어촌지역이 있다. 경제생활권의 광역화는 이들 지역 간의 발전 격차를 더욱 심화시킬 것으로 전망되기 때문에 조건 불리 지역에 대한 별도의 지원이 필요하다.

현실적으로 개발대상 도서, 접경지역, 개발촉진지구 등 접근성이 열악하거나 토지이용규제가 심한 지역을 대상으로 조건 불리 지역을 지정하고 있으며, 2004년부터는 인구 밀도나 사회·경제적 발전 정도를 척도로 하위 30%를 신활력지역으로 지정하여 3년에 걸쳐 연간 30억 원씩 2회에 걸친 국비 보조를 하고 있다. 또한 농공단지는 공업 집적도를 기준으로 추가지원 및 우선 지원 대상 지역을 선정하고 공업용지조성비 및 폐수종발처리장 건설비를 차등 지원하고 있다. 이 밖에 수도권지방이전기업 지원을 위해 지방이전 보조금을 설치하고 2004~2009년 기간 중에 247개 기업에 2,209억 원을 지원하였으며, 지방 소재 신규투자기업을 지원하기 위해 2008~2009년 기간 중 2,068개 업체에 540억 원의 보조금을 지원하였다(지식경제부, 2010).

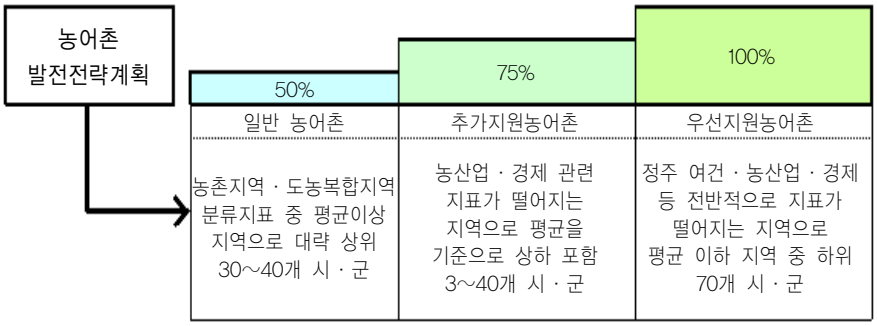
하지만 신활력사업의 경우 제2기 사업을 끝으로 금년까지 지원 사업이 종료되며, 농공단지는 대부분의 지원이 조성 및 입주 단계에 치우쳐 있어 기업입지 조건이 불리한 농어촌지역에서 지속적으로 기업 활동을 하는 업체의 경우 특별한 인센티브가 있다고 판단하기 어렵다. 따라서 농어촌지역을 포함한 지방투자 활성화를 위해 지방이전보조금을 지방투자촉진 보조금으로 확대·개편하고, 각종 세제를 경감해주거나 기타 부담금을 차등적으로 완화하는 한편, 입지 조건이 나쁜 조건 불리 지역에 대해서는 추가적인 지원을 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

예를 들어 전국의 농어촌지역을 대상으로 지역의 인구밀도, 고령자 비율 등으로 사회경제적 발전지표를 구성하고 각 점수에서 나타난 특성을 바탕으로 지역을 세 부분으로 구분하여 국고지원 차등화, 세제상 인센티브 제공 등 투자유치 여건을 조성해야 한다. 이때 일반 농어촌은 전반적으로 평균을 상회하는 지역(30～40개 시·군)으로, 추가지원농어촌은 정주 여건 등은 다소 양호하나 농·산업, 농촌경제 관련 지표가 낮은 지역(30～40개 시·군)으로, 우선지원농어촌(농·산업 및 정주 여건 등 전반적으로 부진하여 지역개발 관련 지원이 지속적으로 필요한 지역, 기존 신활력지역 70개 시·군)으로 설정할 수 있을 것이다. 이때 조건 불리 지역은 교육, 의료, 복지 등 공공서비스를 기준으로 연차별 목표(서비스 표준, national minimum)를 설정하고, 일정 수준의 목표를 달성하면 조건 불리 지역 지원 대상에서 졸업을 하는 제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

표 8-4. 낙후지역 특별 지원 정책

구 분	근거	지 원 내 역
신발전지역종합발전구역	신발전지역육성을 위한 투자촉진특별법	►조세감면(8종): 법인세, 소득세, 관세, 종합부동산세, 부가가치세, 취득세, 등록세, 재산세 ►부담금감면(4종): 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비 ►사업시행자에 대한 토지수용권 부여 ►용지매입비 등 자금지원 ►학교·의료시설 설치, 주택공급 특례 ►국공유재산 우선매각, 인허가 의제 ►투자촉진지구에 입주기업이 국유재산임대시 임대료 20% 경감
개발촉진지구	지역균형개발법률	►낙후지역형에 대한 개발사업비 지원: 도로, 소득기반(지역특화사업, 관광휴양사업), 생활환경(상하수도 등)사업에 국고지원 ►지구 내 입지 중소기업에 대한 소득세, 법인세 4년간 50% 감면, 사업시행자는 취득세, 등록세 면제, 재산세 5년간 50% 감면 ►실시계획 승인으로 산지농지전용 등 25개 법률인허가 의제처리, 개발 사업 시행자에게 토지수용권 부여 등 절차 간소화
신활력지역	균특법	►지역역량강화 및 지역발전을 위한 사업비 포괄지원(2005~10)
산업단지	산업입지및개발에관한법률	►산업단지개발 및 기반시설 우선 지원 ►산업단지의 조성, 임대사업을 위해 조세 및 부담금 감면 ►산업단지 조성, 입주업체 유치 및 임대사업에 필요한 자금지원 ►단지 내 사립학교 설립 및 교과과정운영 특례 허용
농공단지	상동	►용지조성 및 폐수처리시설 지원 ►입주업체 자금지원: 시설자금은 7억 원이내에서 5년 거치 5년상환, 운전자금 3억 원 이내에서 2년 거치 2년 상환 (금리 연 6.25%) ►농공단지 중 전문단지와 지역특화산업단지 입주업체 대상으로 신규인력 채용시 교육훈련비지원(6개월 범위 내 1인당 50만원) ►중소기업진흥공단을 통한 현장애로기술 해결과 생산관리, 마케팅 경영관리 지도, 수출 및 시장진출 컨설팅사업 지원

그림 8-3. 농어촌지역의 발전 정도별 차등 지원 구상



3.4. 지역정책과 산업 정책의 접목 및 농상공 연대 강화

농어촌 경제 활성화를 위해서는 지역산업의 육성이나 일자리 창출은 물론 지역의 자족기반을 확충하여 현실적으로 외지에서 구입하는 교육·의료·문화 등 생활서비스를 지역 내에서 충족하는 종합적인 접근이 필요하다. 하지만 현실적으로 지역의 산업개발과 생활환경 개선, 그리고 교육·의료·문화시설의 개발은 각기 다른 부서에서 별도로 추진되고 있어서 지방자치단체 입장에서 이들 사업을 연계하는 것이 쉽지 않다. 뿐만 아니라 지역산업육성에 있어서도 지식경제부와 중소기업청에서 추진하는 중소기업육성이나 지역연고산업, 지역특화발전특구 등 지역산업 정책과 농식품부에서 추진하는 농식품산업육성이나 지역농업클러스터, 향토산업 등이 특별한 연계성 없이 추진되고 있다. 뿐만 아니라 지식경제부에는 지역산업에 대한 정부지원을 관리하고 있는 테크노파크(TP)는 물론 지역특화센터와 지역혁신센터, 지자체 연구소, 지역혁신센터(RIC) 등 지역산업 활성화를 위한 제도적 인프라를 별도로 운영하고 있다. 따라서 중소기업육성이나 지역산업 발전을 위한 연구개발과 기술 및 경영지도, 홍보 및 판매 촉진 등을 위해 농식품부가 유사한 성격의 별도정책을 개발하기보다 기존의 지역산업 및 중소기업을 대상으로 한 여러 정부부처의 각종 지원정책에 농어촌지역의

특색을 반영하여 활용하는 것이 지역의 산업발전인프라를 활용함으로써 재정투자의 효율성을 제고한다는 점에서 바람직하다.

특히 농어촌 경제 활성화를 위해 저렴한 산업인프라의 제공, 창업절차의 간소화, 입주업체에 대한 조세 및 금융지원 강화, 공동시설의 설치 및 원료 수매자금 지원, 지방자치단체의 역량강화 등의 종합적인 지원이 필요하다. 이를 위해 농식품부와 지식경제부 간의 농어촌지역산업 정책 추진을 위한 정책협력을 강화할 필요가 있는데, 여기에는 향토산업과 지역연고산업 육성 등 지역특구제도와 예산사업의 접목, 농공단지 육성업무의 공조 체계 강화, IT 및 BT 기반의 중소기업 창업을 통한 농어업선진화 등에서 상호 연계·협력의 시너지 효과를 꾀할 수 있을 것이다.

지역에서 농림수산업과 중소기업가 간의 농상공(農商工) 연대를 확대하여 기술 및 경영지도와 안정적인 시장 확보 등 지역산업의 육성이란 차원에서 종합적 지원·관리방안을 모색할 필요가 있다. 농상공 연대는 2007년 말 일본에서 도입된 제도로 지역에서 농림수산업이나 향토산업에 종사하는 자들과 상공업 분야에 종사하는 중소기업가들과 연계를 강화함으로써 농림수산업자에게는 필요한 기술과 경영능력, 안정적인 시장을 제공하고 기업가들에게는 믿을 수 있는 원료의 안정적 확보와 이미지를 통한 소비자들의 신뢰를 획득하는 장점이 있다. 지역산업의 발전을 위해 농업생산자와 중소기업자가 공동으로 사업계획을 수립·추진할 경우 자금지원, 기술경영 지도, 조세감면 등이 가능할 수 있도록 「지역의 농림수산업과 중소기업간 연계협력촉진법(가칭)」 제정을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

표 8-5. 중소기업 및 소상공인 지원 정책

구 분	관련 정책 및 사업의 내용
자금지원 (12)	정책자금융자, 창업자금지원, 개발기술사업화지원, 신성장기반자금, 긴급경영안정기금, 사업전환자금, 소상공인자금지원, 저신용무점포자영업자보증, 근로자생계신용보증, 중소기업신용보증, 소기업소상공인신용보증, 자영업자재가특례보증
기술지원 (18)	중소기업제품화기술개발, 중소기업서비스연구개발, 창업보육기술개발, 기술혁신형중소기업육성, R&D기획지원, 중소기업기술혁신소그룹지원, 중소기업기술혁신개발, 제조현장 녹색화기술개발, 구매조건부신기술개발, 중소기업이전기술개발, 기술협동형기술개발, 산학연공동기술개발, 중소기업산업보안기술개발, 사업전환기술개발, 산학협력기업부설연구소지원, 산학협력실지원, 첨단장비활용R&D지원, 연구장비공동이용지원
인력개발 지원(13)	소기업CEO교육, 특성화전문계고육성, 중소기업기술사관육성, 대기업퇴직인력활용컨설팅사업, 산업기능요원제도, 해외기술인력도입지원, 대학생중소기업체험학습, 인력채용패키지사업, 중소기업 장기재직자주택우선공급, 산학연연계맞춤형인력양성, 중소기업인력구조고도화사업
창업 및 벤처기업 지원(33)	중소벤처기업인수합병지원, 가업승계지원, 기업회생컨설팅지원, 유휴설비공장거래알선, 창업투자보조금지원, 창업컨설팅지원, 중소벤처창업경진대회. 아이디어사업화지원, 신기술창업집적지역지원, 예비창업기술자육성, 벤처기업확인제도, 협동화사업지원제도, 벤처기업집적시설지원, 벤처기업육성촉진지구지정, 개인투자조합결성 및 투자확인서발급, 모태펀드투자관리, 중소기업형창업투자회사대손처리승인, 창업사업승인, 창업보육센터 입주기업마케팅지원, 창업기술학교, 창업대학원, 청소년비즈스쿨페스티벌, 대학창업강좌지원, 창업보육센터지원, 창업동아리지원, 사업전환촉진자금지원, 대한민국창업대전, 대학생창업지원단지원, 취업지원센터 창업담당인력지원, 중소기업재창업자금운용
컨설팅, 정보화(6)	IT기반경영혁신강화사업, 생산현장디지털화사업, 협동조합정보화지원, 기술유출방지지원, 경영혁신중소기업발굴육성, 기술보호현장클리닉사업
지식 서비스 (13)	1인 창업기업을 활용한 연계형기술개발, 중소기업 간 협업자금, 컨설팅대학원, 중소기업컨설팅, 창조기업 아이디어발굴, 창조기업비지니스센터운영, 창조기업특례보증, 지식서비스분야 아이디어상업화지원, 자기계발골드카드지원, 지식서비스구매 바우처지원, 창조기업드림버스운영, 지식서비스업육성자금지원, 창조기업교육지원
조세지원 (8)	창업활성화지원, 투자지원, 연구개발 및 인력개발지원, 사업안정지원, 구조조정지원, 지방이전지원, 상생협력지원, 기타 세법상 우대
판로 및 수출지원 (18)	공동AS센터운영, 중소기업공동상표지원, 중소기업제품홍보지원, 중소기업구매상담회, 중소기업마케팅기반조성, 중소기업제품공동구매제도, 성능인증보험제도, 기술개발제품에 대한 우선구매, 내수기업의 수출기업화지원, 중소기업무역촉진단 파견, 수출중소기업글로벌브랜드육성, 해외규격인증획득사업, 수출금융지원, 수출인큐베이터설치, 온라인수출지원, 수출유망중소기업지정, 수출중소기업 500프로젝트
전통시상 소상공인 지원(18)	소상공인 창업 및 경영개선, 중소유통공동도매물류센터건립, 선진형스마트숍육성, 소매점조직화지원, 자영업컨설팅, 상권정보시스템, 소상공인공제제도, 소상공인케이블방송, 소상공인e러닝교육, 소상공인경영개선교육, 성공창업패키지교육, 소상공인무료법률구조, 전통시장시설현대화, 시장경영혁신, 성공창업패키지교육, 자영업컨설팅지원

부록 1

농어촌 경제 활성화 정책에 관한 설문 조사표

이 조사는 한국농촌경제연구원이 경제·생활권 농어촌 경제 활성화방안을 모색하기 위해 실시하고 있습니다. 그동안 농촌경제 활성화를 위해 추진한 주요한 사업의 성과와 문제를 살펴보고, 향후 정책 방향과 개선해야 할 과제가 무엇인지 말씀해주시면 감사하겠습니다. 조사결과는 정책개발을 위한 연구 목적에만 사용할 것을 약속드립니다. 설문지를 작성하셔서 아래의 메일 주소로 보내주시기 부탁드립니다. 감사합니다.

▢ 지역의 산업경제 및 생활환경과 광역화

(1) 귀하가 거주하는 농촌지역에서 불편한 점은 어떠한 것이 있습니까?

① 일자리 부족
② 교육환경 열악
③ 의료시설 취약
④ 문화, 복지시설 부족
⑤ 체육, 여가시설 부족
⑥ 교통통신 불편

(2) 생활에 필요한 물품이나 서비스는 주로 어디에서 구매하십니까? 해당되는 칸에 표시해주십시오.

구 분	해당 시·군 내		다른 지역	
	면 단위	소재지(읍)	인근 중소도시	대도시
가족 거주지				
외식 장소				
중고등교육				
전문적 진료				
식료품 등 생필품구입				
목욕탕, 이미용실 등 이용				
가구, 가전제품 구입				
영화관람 등 문화활동				
결혼이나 회갑잔치				

(3) 경제활동이나 생활 반경이 넓어지는 광역화 현상이 귀하의 지역에는 어떤 영향을 미칠 것으로 생각하십니까? 해당되는 보기 중 2개를 골라주십시오.(,)

① 입지 여건이 개선되어 기업 활동과 일자리가 늘어나고 취업 기회가 많아질 것이다.

② 도시지역의 관광객이 많이 찾아와서 지역경제를 활성화 하게 될 것이다.

③ 농산물의 판로가 확대되고 유통비용이 절감하여 농가소득 증대에 기여할 것이다.

④ 인접한 도시의 교육, 의료, 복지시설과 시장 이용이 늘어나 지역경제는 오히려 위축될 것이다.

⑤ 젊은 인구 유출이 늘어나 농어촌에는 고령자가 증가하고 농어촌은 활력이 떨어질 것이다.

▢ 지역발전 방향의 설정과 계획수립

(4) 귀하가 거주하는 지역의 여건상 광역화에 따른 농어촌 경제를 활성화하기 위해 필요한 방향은 무엇이라고 생각하십니까? 아래의 보기 가운데 중요하다고 생각하는 것 3개를 골라주십시오.(, ,)

① 지역의 농업과 관광, 농식품 가공 등 여타 부문 산업을 복합적으로 연계하여 부가가치를 증대시켜야 한다.
② 산업단지나 농공단지개발 등 외부기업을 유치하여 일자리를 창출해야 한다.
③ 지역의 부존자원을 활용한 특화산업을 육성해야 한다.
④ 지역의 교육, 의료, 문화시설을 개선하여 주민들의 지역 내 서비스 이용을 확대해야 한다.
⑤ 지역의 재래시장이나 구멍가게 등을 활성화하여 주민 생활편의 서비스를 제공하는 일에 힘써야 한다.
⑥ 지역 경제순환을 촉진하기 위한 지방금융의 역할을 제고해야 한다.
⑦ 농어촌지역의 경관과 역사, 문화자원을 활용한 관광산업을 육성해야 한다.
⑧ 전원주택을 개발하는 등 도시은퇴자 유치에 노력해야 한다.
⑨ 조건불리지역 직접지불 등 정부의 직접지원을 확대해야 한다.
⑩ 지역산업에 필요한 인력을 양성하고 취업을 알선해야 한다.

(5) 지역발전계획(시군발전기본계획, 농업농촌식품산업발전기본계획, 삶의 질향상계획 등)에서 설정한 지역의 비전과 목표, 발전방향에 대해 얼마나 알고 계십니까?( )

① 잘 알고 있음　　② 알고 있음
③ 보통임　　④ 잘 알지 못함
⑤ 전혀 알지 못함

(6) 지역발전계획 등 지방자치단체가 제시하고 있는 지역의 비전과 목표, 발전방향이 지역의 여건과 부존자원, 주민들의 개발수요를 충분히 반영하고 있다고 생각하십니까?( )
① 그렇다 ② 아니다 ③ 잘 모르겠다

(7) 수립된 지역발전계획이 실제 지역의 산업발전이나 생활환경 정비 등에 제대로 활용되고 있다고 생각하십니까?( )
① 그렇다 ② 아니다 ③ 잘 모르겠다

(7-1) 위 (7)번 질문과 관련하여, 만약 수립된 지역발전계획이 실제 지역의 산업발전이나 생활환경 정비 등에 제대로 활용되고 있지 않다고 생각하신다면, 그 이유는 무엇입니까?( )
① 계획 자체가 잘못 수립되었기 때문 ② 사업비 예산을 확보할 수 없어
③ 추진주체의 역량이 부족하여 ④ 지자체장의 의지가 부족하여

▢ 농촌경제 활성화 사업의 선정과 추진 과정의 문제

(8) 귀하가 거주하는 지역에서 농어촌 경제 활성화를 위한 사업은 대체로 어떻게 선정, 추진하게 되었습니까?( )
① 지역 여건, 부존 자원, 주민 의사 등을 고려한 지역의 발전계획에 따라 추진
② 중앙정부의 보조금사업을 획득하여 추진
③ 시장 군수의 공약사업으로 추진
④ 지역 주민들의 민원사업 추진
⑤ 다른 시·군에서 추진하는 사업 중에 좋은 것을 벤치마킹

(9) 농어촌 경제 활성화를 위한 정책사업의 선정 시 주민의견은 어떻게 수렴하였습니까?( )
① 사업의 추진과 관련한 공청회나 토론회 개최
② 사업의 추진과 관련한 여론조사 실시
③ 특별 작업반 또는 연구회 운영 등에 주민 참여
④ 이장을 통해 간접적으로 의견수렴
⑤ 별도로 의견을 수렴하지 않음

(10) 만약 농어촌 경제 활성화 사업의 선정 시 지역 주민의 의견이 잘 반영되지 않는다고 생각하신다면, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?( )
① 계획수립 과정에서 의견수렴 기회 없음
② 지자체 공무원들의 독선
③ 독자적 사업을 위한 재원이 없음
④ 고유사업 구상 및 추진능력 부족

(11) 중앙정부의 보조금사업에 응모하기 위한 사업계획서는 주로 누가 작성하였습니까?( )
① 관련부서 공무원이 직접 사업계획서 작성
② 지방공무원과 전문가들이 참여하는 TF를 구성하여 사업계획서 작성
③ 외부전문기관의 연구용역으로 계획서 작성
④ 사업희망자에게 일임하여 사업계획서 작성

(12) 농어촌 경제 활성화 사업의 추진 체계 및 관리방식에서 문제점이 있다면 무엇이라고 생각하십니까? 보기 중에서 2개만 골라 주십시오. (,)
① 중장기적 목표 없이 무조건적인 사업유치 경쟁
② 부처별로 유사목적의 사업을 소규모 분산 추진
③ 사업들간에 내용적·공간적으로 중복 문제
④ 중·장기 지역종합계획과의 연계 부족
⑤ 사업계획의 수립 및 추진과 관련한 전문인력 부족
⑥ 사업추진과정이나 성과에 대한 평가 및 모니터링 부족

(13) 농어촌 경제 활성화 관련 지자체의 역량 측면에서 나타나는 문제점을 두 개만 골라주십시오. (,)
① 시장·군수의 사업추진 의지 부족
② 지방자치단체의 자율성 부족
③ 지방자치단체의 재정자립도 취약
④ 사업에 대한 공무원의 역량 또는 협력 미흡
⑤ 외부 전문가 또는 전문가 집단의 부족
⑥ 주민들의 참여 미흡
⑦ 관련 부문의 지식정보와 네트워크 부족

▢ 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 방향과 과제

(14) 다음 사업 중에서 농촌경제의 활성화에 기여도가 높다고 생각하는 사업은 무엇입니까? 아래의 보기 중에서 3개를 골라주십시오(, ,)
① 지역농업의 경쟁력 강화를 위한 생산기반정비와 기계화
② 농산물가공 및 유통산업육성
③ 농촌관광 및 체험 등 도농교류 촉진
④ 산업단지 및 농공단지 등으로 기업유치
⑤ 향토산업이나 지역연고산업 등 지역특화산업육성
⑥ 신활력사업 등 포괄적인 개발사업
⑦ 생활환경개선사업
⑧ 직접지불과 연금제도 확대 등의 지원

(15) 농촌지역 2, 3차 산업 발전에 필요한 정책과제는 무엇이라고 생각하십니까? 아래의 보기에서 중요한 것 3개를 골라주십시오. (, ,)
① 지역특화산업육성을 위한 지원
② 낙후지역에 대한 차등 지원
③ 지역산업에 대한 기술경영 컨설팅
④ 지역생산물의 홍보 및 판로개척 지원

⑤ 지방자치단체 공무원들의 역량강화
⑥ 지방비 부담비율 하향 조정
⑦ 관련 정책의 연계· 추진
⑧ 지역 내 농업생산자와 관련업체 간 농상공 연대
⑨ 노후농공단지의 리모델링
⑩ 고령자 및 부녀자 취업 지원
⑪ 농촌창업보육센터 설치운영
⑫ 농촌기업 설비 투자 감세 등 조세지원
⑬ 농어촌기업에 대한 신용보증 확대

(16) 지역특화산업에 필요한 정책 과제는 무엇이라고 생각하십니까? 다음 보기에서 2개만 골라주십시오. (,)
① 지역상품의 차별화를 위한 브랜드 확립
② 지역산업의 발전을 위한 규제완화
③ 지역특화산업 육성을 위한 연구개발
④ 지역특산물의 홍보, 판촉 및 시장개척
⑤ 지역산업 육성을 위한 자금지원
⑥ 지역산업육성을 위한 기술 및 경영지도
⑦ 지역산업육성을 위한 조세 지원
⑧ 사업추진에 지자체의 재량권 확대

(17) 농어촌 경제 활성화를 위해 가장 필요한 수단은 무엇이라고 생각하십니까? 아래의 보기 중 3개만 골라주십시오. (, ,)
① 사업에 필요한 보조금이나 융자 등 재정지원 확대
② 특화산업 발전을 위한 연구개발 지원
③ 인력 양성 및 취업 알선
④ 지방자치단체의 역량 및 관련기관과 네트워킹 강화
⑤ 기술경영지도와 컨설팅지원, 창업보육 확대
⑥ 지방세감면 등 세제지원제도 정비

⑦ 특정사업의 추진을 저해하는 규제특구 확대 지정
⑧ 지역상품 및 서비스의 홍보 및 판매촉진 등 시장개척
⑨ 지역특화산업 발전을 위한 지적재산권의 등록 및 보호
⑩ 유사사업의 통합 등 관련사업 추진 체계 정비
⑪ 지역경제의 외부유출방지와 지역 내 순환시스템 보강
⑫ 지역산업육성을 위한 지방금융제도 개선

※ 다음은 통계 처리를 위한 문항입니다. 빠짐없이 답변해주시면 감사하겠습니다.

귀하의 연령과 학력은 어떻게 되십니까?
나이 _____세, 학력(　　졸)

참고 문헌

계기석, 전영옥. 2004.「자족적 신도시개발을 위한 기업의 참여방안 연구」. 국토연구원.

권혁정. 2007. “거점면 소재지 중심마을개발 시범사업 소개.”「농어촌과 환경」제94권.

국회예산정책처. 2009.「지역전략산업 육성 사업 평가」.국회.

국회예산정책처. 2010.「지역특화발전특구사업 평가」. 국회.

금성근 역. 1997. (재)독북아산업활성화센터 편.「소프트 인프라스트럭처」. 부산발전연구원.

김광익 외 8인. 2007.「도시권 확정」. 통계청.

김영수. 2010. “지역특화산업의 육성 방안.” 미발표 원고.

김영수 외. 2007.「지역산업정책 10년의 성과와 과제-지역산업진흥사업을 중심으로」. 산업연구원.

김정연, 박종철. 2009. “거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제.”「한국지역개발학회지」제21권 제4호. 한국지역개발학회.

김창현, 강호제, 이종열. 2006.「농촌이주 인구의 공간적 분포특성과 국토정책과제」. 국토연구원.

김창현, 박종택, 박경현. 2007.「농촌지역 특성의 진단지표 개발과 정책적 활용방안」. 국토연구원.

김창현 외. 2006.「지역 특성을 고려한 농촌 활성화 방안」. 국토연구원.

김창현, 박영호, 박인권. 2003.「정주공간의 구조적 변화와 대응방향」. 국토연구원.

김현수. 2002. “수도권 신도시의 자족성 확보방안에 관한 연구.”「대진논문」제10호. 대진대학교.

김현수. 2005. “수도권 신도시의 자족기반 실태분석과 강화방안.”「국토계획」제40권 제6호. 대한국토·도시학회.

농림수산식품부. 2009. “농산어촌 지역개발 분야 포괄보조사업계획수립 가이드라인.” 농림수산식품부.

농림수산식품부. 2009.「2011년도 향토산업육성 신규 지원대상 등 32개 사업 선정」. 농림수산식품부.

농림수산식품부. 2010.「농어촌축제지원사업지침」. 농림수산식품부.

농림수산식품부. 2010.「농림사업시행 지침서」. 농림수산식품부.

농림수산식품부. 2010.「농어촌 활력의 중심, 농어촌 공동체회사가 뜬다」. 농림수산식품부.
농림수산식품부. 2010.「지역전략식품산업 육성 사업단 선정 계획」. 농림수산식품부.
농림수산식품부. 2010.「향토산업육성사업 추진 방향」. 농림수산식품부.
농림수산식품부. 2010.「광특회계 포괄보조사업 예산 신청 가이드라인」. 농림수산식품부.
농림수산식품부. 2010.「농어촌축제지원사업지침」. 농림수산식품부.
농수산물유통공사. 2009.「산지유통 종합 평가」. 농수산물유통공사.
문화체육관광부. 2006.「문화관광축제의 변화와 성과」. 1996~2005.
문화관광부. 문화관광축제 관련 내부자료(1999~2006).
문화관광부. 연도별 문화관광축제 종합평가보고서(1999~2005).
문화관광부. 2009 지역축제총괄표.
박덕병 외. 2009.「2009 도시민 농촌관광 실태 조사」. 농촌진흥청.
박석두외. 2004.「농촌 지연산업 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
박시현 외. 2006.「농촌지역경제의 지속적 발전전략」. 한국농촌경제연구원.
박인화, 김봉주, 서세욱, 조혜정. 2009.「일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점」. 국회예산정책처.
박재곤. 2004. “일본의 클러스터 형성 사례와 시사점.” 산업경제분석.
박천수 외. 2006.「새로운 인력수급전망 모형 연구」. 한국직업능력개발원.
배재대학교 관광이벤트연구소. 2009. 제29회 금산인삼축제 평가보고서
산업자원부. 2007.「농공단지 활성화 방안」. 산업자원부
서종혁·이동필. 1986.「농촌공업과 농공지구 개발의 효율적 추진 방안」. 한국농촌경제연구원.
성주인, 이동필, 권인혜. 2008.「국토 공간구조 변화에 대앙한 농촌 중심지 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
송미령 외. 2008.「‘창조적 광역발전’ 시대의 농식품부 사업 광역화 및 체계화 방안 연구: 농촌정책의 체계화를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
송미령 외. 2009. “농어촌지역 기초생활권의 전망과 정책 과제.”「농업전망 2009」. 한국농촌경제연구원.
송미령. 2010. “농어촌 삶의질 향상대책의 성과와 새로운 도전.” 경제·인문사회연구회. 제3회 국정과제 공동세미나 발표자료.
송미령, 김광선, 박주영. 2009.「기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구」.

한국농촌경제연구원.
송미령, 김정섭, 박주영. 2009. “농어촌 기초생활권의 전망과 정책 과제.” 「농업전망 2009」. 한국농촌경제연구원.
신정철, 김의식, 김형진. 2004. 「지방중소도시 호라성화 방안 연구」. 국토연구원.
안국현. 2005. “수도권 도시의 자족도에 관한 연구: 통근통행 패턴을 중심으로.” 한양대학교 도시대학원 석사학위논문.
안국현, 이명훈. “수도권 도시의 자족도에 관한 연구: 수도권 신도시 소재 도시를 중심으로.” 한국지역개발학회지」제18권 제3호. 한국지역개발학회.
오동훈. 2006. “미국 기존 도시사례 비교분석을 통한 도시자족성 증대 가능요소 분석.” 「한국지역개발학회지」 제18권 제1호. 한국지역개발학회.
순창군. 2006. 「순창 장류산업 육성 및 클러스터 구축사업」. 순창군.
이강욱. 1998. 「문화관광축제의 영향 및 운영효율화방안」. 한국관광연구원.
이동필. 2008. 「농어촌 경제 활성화를 위한 지역특화산업의 발전방안」. 농어업특위.
이동필·김경덕. 1987. 「농어촌 부업단지 육성 사업의 평가와 대책」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 1995. 「농촌지역 2·3차 산업 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 1996. 「농어촌지역의 유형 구분과 농공단지 개발 사업의 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2000. 「지식기반사회 구현을 위한 농촌 부문의 규제개혁 구상」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2000. 「농산물 전자상거래의 실태와 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2001. 「식료의 안정적 공급 및 농산물과 식품산업의 연계 강화 방안」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2002. 「벤처농기업의 실태와 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2004. 「도농간 소득 및 발전 격차의 실태와 원인 분석」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2007. 「신활력지역 지원사업 평가·성과측정을 위한 지표 개발 및 향토산업 육성을 위한 체계적 방안·평가지표 개발」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2008. 「농어촌 산업정책 추진 체계 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
이민형, 성지은. 2008. 「지역혁신사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축 과제」. 과학기술정책연구원.
정강환. 1996. 이벤트관광전략. 일신사.

정강환. 2004. 21세기 지역개발형축제로의 선택. 월간이벤트.1.

정강환. 2010. 농어촌 지역축제의 발전방안. 미간행.

주관수. 2010. “도시재생 연계사업 도입 방안.” 「도시재생 활성화 방안: 지원수단 및 연계사업 도입을 중심으로」. 도시재생사업단. 서울시립대학교.

중소기업청. 2003. 「지역향토산업 육성 기본계획」. 중소기업청.

지역농업네트워크. 2010. 「‘명실상주’ 브랜드 인지도 조사 설문결과 보고서」. 지역농업네트워크.

채종현, 박주영, 김정섭. “농촌 지역의 인구 변화와 3차산업 분포.” 「농촌경제」 제30권 제1호. 한국농촌경제연구원.

최양부. 1979. 「농외소득과 농촌공업개발: 농촌공업개발정책의 기본 구상」. 한국농촌경제연구원.

최양부, 이동필. 1984. 「농공지구 개발의 방향과 정책과제」. 한국농촌경제연구원.

최혁재, 지대식, 김승종. 2007. 「농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리 방안」. 국토연구원.

충북개발연구원. 2009. 충북의 지역축제 현황 및 개선방안.

충북테크노파크 전략산업기획단. 2009. 「기초생활권 산업연계 방안」.

한국개발연구원(KDI). 2006. 「지역전략산업진흥사업 심층 평가」 공개토론회 자료집.

한표한 외. 2002. “자치단체간 협력사업 활성화 방안.” 한국지방행정연구원

홍진기·김선배. 1999. “지역산업정책의 추진방향과 과제.” 산업연구원 <KIET 산업경제>.

황태규, 유명의. 2006. 「균형발전시대지역마케팅전략」. 국가균형발전위원회.

한국문화관광정책연구원 2006. 「한국 지역축제의 발전방향 정립을 위한 워크숍 자료집」. 한국문화관광정책연구원.

Braczyk, H-J., P. Cooke and M. Heidenreich(eds.). 1998. Regional Innovation Systems: the Role of the Governances in a Globalized World. UCL Press.

Cooke, P. 2002. Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage. Routledge.

Harvey, D. 1989. *The condition of postmoderrnity: an inquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell.

연구보고 R606
경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2010. 11.
발 행 2010. 11.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인쇄처 (주)문원사
전화 02-739-3911~5 E-mail: munwonsa@chol.com

ISBN 978-89-6013-190-3 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.