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 R606-2 | 2010. 10.

경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)

농어촌 지역경제 다각화 전략

한국농촌경제연구원 이 동 필 선임연구위원
김 정 섭 부연구위원
홍 준 표 부연구위원
산업연구원 김 선 배 연구위원
배재대학교 정 강 환 교수
농어촌연구원 박 윤 호 책임연구원

한국농촌경제연구원

연구 담당

이 동 필	선임연구위원	연구 총괄, 제1장, 제2장, 제3장, 제7장 집필
김 정 섭	부연구위원	제3장, 제4장 집필
홍 준 표	부연구위원	제2장 집필
김 선 배	연구위원(산업연구원)	제3장 집필
정 강 환	교수(배재대학교)	제4장 집필
박 윤 호	책임연구원(농어촌연구원)	제5장 집필

머 리 말

경제·생활권이 확대되면서 지역개발사업의 영역도 다양해지고 있다. 게다가 농어촌 지역에서 농림어업이 차지하는 비중은 날이 갈수록 줄어들고 있다. 이와 같은 상황에서 농어촌 경제를 활성화하려면 농림어업뿐만 아니라 다양한 부분의 정책들이 활발하게 추진되지 않으면 안된다. 농어촌지역에 일자리와 소득원이 줄어들면 결국 지역사회의 정주기반까지 붕괴되는 심각한 사회문제를 야기할 수 있다.

이 연구는 경제인문 사회연구회의 협동과제로 추진한 '경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)'의 일환으로 경제·생활권의 광역화에 따른 파급효과를 살펴보고, 농어촌경제 활성화방안을 모색한 것이다. 특히, 농림어업이 아닌 2차 및 3차 산업 분야에서 추진되고 있는 관련 정책의 실태와 문제를 파악하고 대안을 제시하는데 초점을 맞추었다.

서울 및 수도권에 대한 사회·경제적 집중이 워낙 크기 때문에 대부분의 농어촌지역에는 광역화의 부정적 영향이 광범위하게 확산되고 있다. 농어촌경제를 활성화하려면 기업유치나 농식품산업과 지역특화산업의 육성, 도농교류, 지역의 정주환경 개선사업과 관련되어 있는 주택산업 등을 통해 지역경제의 구조를 다각화해야 할 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 농어촌 지역에 다양한 일자리를 만들어 농림수산업 위국의 산업구조를 고도화하는 일이다.

아무쪼록 이 연구결과가 농어촌경제의 활성화를 통해 농어촌지역이 지속적으로 발전하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

2010. 11.

한국농촌경제연구원장 **오 세 익**

요 약

이 연구는 광역화의 영향이 서로 다른 농어촌지역의 지역 경제 활성화 방안을 지역특화산업, 산업입지, 지역축제, 농어촌 주택 산업 등의 분야에서 각기 모색하였다. 근대화 및 산업화, 개방화와 동반하여 진행되고 있는 광역화는 농어촌 지역의 발전이란 관점에서 기회인 동시에 위협이기도 하다. 지역별로 개발 여건, 부존 자원, 축적된 산업기술 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.

지역특화산업을 활성화하기 위해서는 지역개발에 필요한 중앙정부의 예산을 지방자치단체에 포괄적으로 지원하여 사업의 선정 및 추진과정에서 지방자치단체의 재량권을 확대할 필요가 있다. 특화산업의 생명인 차별성을 위하여 지역의 부존 자원을 조사·발굴하고 이를 바탕으로 지역산업의 개성화와 고부가가치화, 산업클러스터화 등으로 지역산업의 구조를 고도화하는 것이 중요하다.

이런 지역산업 구조의 고도화는 농공단지의 구조고도화와 병행하여야 한다. 농공단지의 효율성을 높이고 산업육성전략을 연계협력형으로 전환하고 도시와 농촌의 연계를 통한 클러스터 개념의 입지경쟁력 제고가 필요하다. 농공단지는 연계협력형 클러스터에 더해 특정화 발전모델에 입각하여 유형화하는 것이 필요하다.

산업적 측면의 농공단지의 입지경쟁력 제고와 더불어 비산업적 측면의 지역 브랜드를 높이는 방향도 농어촌지역경제 다각화 부문에 중요한 축을 담당하고 있다. 지역축제는 지역간의 경쟁시스템을 통한 경쟁력강화, 대도시 인근 지역의 전략적인 축제 개발, 특산물 축제 상품의 품질 유지 및 향상을 통한 상품의 신뢰성 확보, 주민참여형 수익 모델 창출이 가능한 방향으로 발전해야 한다.

마지막으로 농어촌지역의 정주 여건을 개선하기 위하여 주택과 마을, 산업, 소득, 지역개발의 통합적 접근 방식이 필수적이다. 이에 더하여 농어촌에 늘고 있는 독거 노인들의 정주 여건 개선을 위한 적극적인 정책 개입이 필요하다. 농촌주택시장은 하위인프라가 미흡하고 시장으로서의 기능이 미흡하기는 하지만 다양한 시장으로 구성되어 있다. 따라서 농촌주택시장에 대한 세분화를 바탕으로 각 하위시장별 정책방안이 마련되고 시행되어야 한다.

ABSTRACT

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

This study seeks to find how to diversify rural areas‘ economies in the following fields; local characteristic industries, industry location, local festivals, and housing industries in rural areas. A national mega-regionalization in an post-industrialization trend is an opportunity as well as a threat to rural areas. Which area takes advantage of this opportunity is dependent upon its unique conditions such as natural resource and accumulated industrial technologies.

To vitalize local characteristic industries, it is necessary to leave local governments' discretion in selecting industries. Furthermore, it is necessary to search for local areas' natural resource and to develop fields to valorize area's unique natural and historical resource.

It is indispensable for rural areas to be focused on development of agricultural and industrial complex to reshape area's societal and economic landscape. The agricultural and industrial complex in rural areas need to cooperate with neighboring cities in order to keep pace with their development.

It is local festivals to play a major role in diversifying local economies. A desirable local festival need to encourage local areas to compete each other, to develop strategies to attract adjacent city dwellers, to secure trust of local characteristic goods, and to encourage local people to actively participate in the festival.

Lastly, housing policies in rural areas should compass local condition including housings, towns, industries, income, and regional development. In addition to these conditions, local governments need to consider how to improve single elders residential environments. Even though housing markets in rural areas have incomplete infrastructures and

market systems, they have diverse sub-markets. Therefore, local governments need to develop housing policies according to sub-markets based on housing markets' specification in rural areas.

Researchers: Dong-Phil Lee, Jeong-Seop Kim, Jun-Pyo Hong, Seon-Bae Kim, Kang-Hwan Cheong, Yoon-Ho Park
E-mail address: ldphil@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3
3. 주요 연구 내용과 방법 ····· 4
4. 선행 연구 검토 ····· 7

제2장 농어촌경제의 실태와 과제

1. 농어촌경제의 실태와 문제 ····· 15
2. 농어촌지역의 고용 전망과 시사점 ····· 22
3. 농어촌경제 활성화를 위한 정책 방향 ····· 31

제3장 지역특화산업정책의 추진실태와 발전 방향

1. 지역특화산업정책의 추진배경과 경과 ····· 41
2. 농정차원에서 지역특화산업정책의 추진실태와 문제 ····· 43
3. 지역특화산업 육성정책의 문제와 새로운 접근 ····· 70

제4장 농공단지 정책의 실태와 발전 방향

1. 농공단지의 개요 및 현황 ····· 79
2. 농공단지 지원 정책 추진 실태 ····· 83
3. 농공단지 지원 정책의 성과와 문제점 ····· 85
4. 농공단지 개발 사업의 활성화 방안 ····· 92

제5장 농어촌 지역축제 정책의 발전 방향

1. 농어촌활성화와 지역축제의 역할 ····· 97
2. 농어촌축제의 실태와 문제 ····· 110

3. 농어촌지역축제의 발전방향과 정책과제 ····· 130

제6장 농어촌 지역 활성화를 위한 주택 정책의 방향

1. 농어촌 경제 활성화 수단으로서 주택 정책의 가능성 ····· 155
2. 농어촌의 전원주택 및 임대주택 정책의 추진실태 ····· 159
3. 외국(일본)의 농어촌 주택 개발사업 사례 ····· 170
4. 농어촌주택 산업 육성 방향 ····· 194
5. 농어촌주택 산업 육성을 위한 정책 과제 ····· 201

제7장 농어촌지역 경제 다각화를 위한 활성화 방안

1. 경제생활권의 광역화와 지역정책의 패러다임 변화 ····· 209
2. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 방향 ····· 212
3. 농어촌경제 다각화를 위한 정책과제 ····· 220

참고 문헌 ····· 230

표 차례

제1장

표 1- 1. 농어촌경제 실태와 문제 파악을 위한 사례조사 ····· 5
표 1- 2. 농어촌경제 활성화 사례 수집 현황 ····· 6
표 1- 3. 지자체 간 연계 협력에 관한 주요 이론 ····· 9
표 1- 4. 농어촌경제 활성화에 관한 시기별 및 분야별 선행연구 실적 ····· 12

제2장

표 2- 1. 한국과 영국 농촌의 산업구조(종사자 비중) 비교 ····· 16
표 2- 2. 읍·면지역 취업자수의 연도별 변화 ····· 17
표 2- 3. 농가소득의 구성과 도시근로자가구소득과 비교 ····· 19
표 2- 4. 사례 지역의 지역 내 총생산 ····· 20
표 2- 5. 사례 지역의 지역 내 총생산 구성(2006년) ····· 21
표 2- 6. 산업대분류별 고용 실태와 전망 ····· 24
표 2- 7. 농림어업의 소분류별 고용 실태와 전망 ····· 26
표 2- 8. 고용증가율이 높은 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망 ·· 27
표 2- 9. 다수 종사자 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망 ····· 28
표 2-10. 농어촌경제 활성화 지표와 핵심 관련 활동 ····· 32
표 2-11. 우수사례지역들의 유형과 조사 대상 사례 ····· 33
표 2-12. 광역화에 대응한 농어촌발전 과제 ····· 38

제3장

표 3- 1. 시기별 지역특화산업 관련 정책의 추진 ····· 42
표 3- 2. 농어촌특산단지 조성실태: 2006년 말 기준 ····· 44
표 3- 3. 농산물가공산업 육성 추진 실태: 2007년 말 기준 ····· 46
표 3- 4. 연도별 향토산업육성사업에 대한 재정투입 ····· 52

표 3- 5. 표준프로세스(SP)에 따른 담당기관 역할 ····· 55
표 3- 6. 농식품부 향토산업육성사업 지원 대상 현황 ····· 57
표 3- 7. 제1기 및 제2기 신활력지역의 선정 ····· 60
표 3- 8. 신활력사업 유형별 사업내용의 분류 ····· 63
표 3- 9. 신활력지역의 고용 및 매출액 증가 사례 ····· 63
표 3-10. 품목별 클러스터사업의 추진 ····· 68
표 3-11. 도별 클러스터사업의 추진 ····· 69
표 3-12. 클러스터사업단 참여 농기업체 매출액 ····· 69
표 3-13. 도별 및 사업유형별 클러스터사업의 추진 ····· 70
표 3-14. 부처별 지역특화산업 관련정책의 추진 실태 ····· 72
표 3-15. 지식경제부의 지역특화산업육성사업 비교 ····· 74

제4장

표 4- 1. 산업단지 유형 구분 ····· 80
표 4- 2. 산업단지 유형별 조성 현황 ····· 80
표 4- 3. 산업단지 유형별 조성 및 분양 현황 ····· 81
표 4- 4. 농공단지 일반현황 ····· 82
표 4- 5. 산업단지의 국민경제 기여: 생산, 수출, 고용 현황 ····· 87
표 4- 6. 산업단지의 시기 및 유형별 지정 추이 ····· 89
표 4- 7. 산업단지 면적당 개발비의 변화 ····· 90
표 4- 8. 산업단지의 종류별 분양가의 변화 ····· 90

제5장

표 5- 1. 축제개최시작 연도별 현황 ····· 100
표 5- 2. 2005~2006 지역별 축제 수 및 백분율 ····· 101
표 5- 3. 소재에 따른 축제유형 ····· 102
표 5- 4. 지역개발형 축제의 유형과 내용 ····· 103
표 5- 5. 독일맥주축제 축제 방문객 지출 규모(2006년도) ····· 105
표 5- 6. 금산인삼축제 방문객 1인당 평균 소비지출액 ····· 107

표 5- 7. 문화관광축제 연도별 1인당 소비지출금액 ····· 108
표 5- 8. 문화관광축제 핵심소재에 따른 소비지출 구조 비교 ····· 108
표 5- 9. 2008 문화관광축제 입장객수 및 경제효과 ····· 109
표 5-10. 축제예산 현황 ····· 112
표 5-11. 수산물축제지원사업 3년간 지원 현황 ····· 124
표 5-12. 금산인삼축제에서 나타난 대전시 방문객 비중 ····· 134

제6장

표 6- 1. 건설부문과 중요 제조업 부문의 파급효과 비교 ····· 159
표 6- 2. 문화마을조성사업 사업추진 유형 ····· 163
표 6- 3. 일본 농촌주택 수요자층의 유형 ····· 171
표 6- 4. 경관형성을 위한 기본전략 ····· 172
표 6- 5. 커뮤니티형성을 위한 기본전략 ····· 173
표 6- 6. 다른 지역개발 사업과 연계 전략 ····· 174
표 6- 7. 우량전원주택계획 수립과정 ····· 176
표 6- 8. 야마나시현 공공주택 ····· 181
표 6- 9. 야마나시현 공공주택과 민간주택 건설추이 ····· 182
표 6-10. 효고현 후쿠스미혼진단지 주택사업 개요 ····· 183

제7장

표 7- 1. 광역화에 대응한 농촌발전 과제 ····· 213
표 7- 2. 부처별 지역산업 정책의 주요 내용 ····· 217
표 7- 3. 낙후지역 특별지원 대책 ····· 225
표 7- 4. 중소기업 및 소상공인 지원 정책 ····· 229

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 연구 보고서의 구성 ····· 7

제2장

그림 2- 1. 우리나라 농가의 월별 노동투하량 ····· 18
그림 2- 2. 국내 농어촌경제 활성화 사례의 분석틀 ····· 34

제3장

그림 3- 1. 지역전략식품산업육성 정책 구상 ····· 67
그림 3- 2. 지역특화산업육성을 위한 새로운 접근방안 ····· 78

제5장

그림 5- 1. 금산인삼축제 1인당 소비지출 비교분석(2007～2009) ··· 106
그림 5- 2. 문화관광축제선정 현황 ····· 113
그림 5- 3. 대도시 인근 농촌지역에서 축제를 통한 상생전략 ····· 133
그림 5- 4. 금산인삼축제의 축제장소 변화를 통한 성공전략 ····· 142
그림 5- 5. 경북 고령 대가야체험축제의 지역개발형 축제로써 발전과정 ····· 144
그림 5- 6. 나비부화 기술을 통해 친환경 녹색성장의 축제로 성공한 함평나비축제 ····· 146
그림 5- 7. 충남 서천군 한산모시와 전북 익산시 닥섬유 소재를 연계한 광역형 축제개발 방안 ····· 147
그림 5- 8. 금산인삼엑스포 이후 시설 사후활용 사례 ····· 150
그림 5- 9. 브라질 리오카니발 삼보드로모 ····· 151
그림 5-10. 미국 플로리다 스테이트 페어 ····· 152

제6장

그림 6- 1. 후쿠스미혼진 단지 배치도(상) 및 주거평면도(하) ····· 184
그림 6- 2. 후쿠스미혼진 단지 전경(좌) 및
단지내부 주호 전경(우) ····· 185
그림 6- 3. 일본 농촌지역의 타운하우스형 임대주택 (사사야마) ·· 185

제7장

그림 7- 1. 신 지역발전정책의 비전과 전략 ····· 210
그림 7- 2. 기초생활권의 비전과 추진 과제 ····· 211
그림 7- 3. 농어촌경제 활성화 방안 ····· 219
그림 7- 4. 광역경제권 기반의 통합적 산업육성체계 구상 ····· 222
그림 7- 5. 농어촌지역의 발전 정도별 차등지원 구상 ····· 226

서 론

제 1 장

1. 연구의 배경 및 필요성

우리나라 농어촌경제는 기반산업인 농림수산업 경영규모의 영세성, 생산의 계절성에 따른 불안정한 고용, 생산에 의존하는 단순한 산업구조로 인한 낮은 소득 수준 등으로 인해 인구의 사회적 순유출이 지속되고 있다. 더욱이, 최근 값싼 수입농산물의 영향으로 국산 농산물의 경쟁력이 약해지고 가격이 떨어져 도·농간의 소득 격차가 확대되고 있다. 이러한 심각한 농어촌경제의 어려움은 농어촌지역이 농림수산업 위주의 산업구조를 가지고 있기 때문이다.

예를 들어 2009년 우리나라의 농가소득은 30,814백만원으로 도시근로자 가구소득 46,664백만원의 66% 수준에 불과하다. 더구나 농업소득은 9,698백만원으로 같은 해 가계지출 26,574백만원의 36.5%밖에 충당하지 못하고 있어 그야말로 농사만 지어서는 가계를 꾸려나가기 어려운 것이 농가경제의 현실이다. 이와 같은 소득수준의 차이는 생활환경과 삶의 질에 있어서 지역 간 격차를 유발하여 결국 농촌인구의 유출을 촉진하는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 농어촌지역의 지역특화산업 육성 등 지역의 2·3차 산업을 활성화함으로써 새로운 일자리와 소득원을 확보하는 것이 어느 때보다 절실하게 요구되고 있는 것이다.

따라서 정부는 일찍부터 농어촌부업단지와 농산물가공공장, 농어촌휴양자원개발 등 농가의 사업기회를 확대하고 농공단지를 조성하여 기업체를

유치하여 농어촌경제를 활성화하는 노력을 기우려 왔다. 이밖에도 2005년 이후에는 신활력사업, 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업, 지역농업클러스터사업, 지역연고산업육성사업을 추진하고 특히 2008년부터는 균형발전특별회계 지역개발계정사업비를 포괄지원하고, 지방자치단체가 기초생활권개발계획을 수립하여 '선택과 집중' 원칙에 따라 지역산업을 선정, 중점 육성하도록 독려하고 있다. 하지만 대부분의 농외소득원 개발 사업이 행정구역을 중심으로 소규모·분산 추진됨으로써 투자의 효율성이 떨어지고, 규모의 영세성과 판로확보의 어려움, 경영능력 부족 등으로 지속적으로 운영되지 못하는 사례가 많이 발생하고 있다.

농어촌지역에서 2·3차산업을 육성하기 위해 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 대도시근교의 농어촌지역은 광역경제권의 선도산업이나 지역전략산업과 연계를 강화하는 등 광역화의 장점을 활용할 수 있는 외발적 접근방법이 보다 유리할 것이다. 그러나 상대적으로 산업입지 조건이 불리한 낙후 농어촌지역의 경우 지역특화산업이나 관광산업을 육성하는 내발적 접근방식이 바람직 할 것으로 판단된다. 하지만 어느 방식이든 기존의 소규모·분산적 접근보다는 인접 시·군과 연계 속에서 생산-연구-유통을 통합한 클러스터적인 접근이 필요하다.

교통수단과 정보통신기술의 발달로 인해 사람들이 경제활동을 영위하여 소득을 얻고 각종 소비행위와 여가를 즐기는 공간적 범역, 즉 경제권 또는 생활권은 최근 들어 빠르게 광역화되면서 입지조건이 좋거나 산업생산성이 높은 곳과 그렇지 않은 낙후지역 간에 발전격차가 심화되고 있다. 즉, 경기도 안성이나 여주 같은 도시 근교의 농어촌지역의 지가는 도시에 비해 저렴하기 때문에 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.

이와 같은 상황에서 농어촌 인구의 현지 정착과 도시인구의 농어촌지역 분산을 촉진하는 전제가 되는 농어촌경제의 활성화를 위해서는 무엇보다 산업의 육성과 일자리 창출이 중요하다. 구체적으로는 지역의 기반산업인 농식품산업의 효율성 제고와 2·3차산업 육성, 그리고 지역 내 생활서비스 공급기능을 확충하여 가급적이면 지역경제의 외부 유출을 억제하는 자족기반을 갖출 필요가 있다. 그 가운데에서 제2 세부과제에서는 농어촌 지역경제의 다각화를 위한 전략, 즉 농어촌지역의 산업구조를 전통적인 농업 중심에서 2·3차산업 등 성장산업 위주로 다양화하는 방안에 대해서 관련 정책의 추진실태와 문제를 살펴보고, 경제생활권의 광역화라는 지역정책의 새로운 패러다임 하에서 새로운 접근방안을 모색해보고자 한다.

그동안 대부분 농어업인, 생산자단체, 개별 기업을 대상으로 하거나 마을 단위로 추진된 정책 사업들이 많았다. 이러한 소규모·분산 투자의 비효율성을 극복하고, 지역개발에 대한 시너지효과를 높이기 위해서는 정책사업 추진의 공간 범위를 지금보다 더 넓히거나 인접한 기초자치단체들이 서로 연계·협력해야 할 필요성이 강하게 제기되고 있다. 하지만 광역 단위의 정책 기조만 일방적으로 강조하면 지역정책에서 농어촌 투자의 우선순위가 낮아지고 나름대로 지역이 가진 고유한 특징을 살린 개성 있는 지역발전을 도모하기 어려울지도 모른다. 따라서 농어촌경제를 활성화하기 위해 인접 시·군이 공동으로 농공단지를 개발하여 외부기업을 유치하거나 혹은 지역의 고유한 부존자원에 기초한 지역특화산업 육성을 통해 농어촌지역의 산업구조를 다각화할 필요가 있다. 구체적인 추진방법은 지역실정에 따라 인접지역과 서로 연계·협력하되 상대적으로 유리한 부문에 선택과 집중을 하는 전략이 필요한 것이다.

2. 연구의 목적

이 연구는 “경제·생활권의 광역화에 따른 농어촌경제 활성화방안” 2차

년도 연구의 한 부문으로 “농어촌 지역경제 다각화 전략”을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 다음과 같은 연구 목표를 설정했다.

첫째, 농어촌지역 경제의 실태와 문제를 파악하고 정책과제를 살펴본다. 둘째, 농어촌 지역경제에 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 알려진 농공단지, 지역특화산업, 지역축제, 그리고 농어촌 주택산업과 관련된 정책의 추진실태와 문제, 그리고 향후 발전방향을 고찰한다. 셋째, 이상의 분석 결과를 바탕으로 농어촌 지역경제의 활성화 방향과 다각화전략을 도출한다.

이상의 세부 연구목표 중에서 첫째와 둘째 목표는 1차 연도에 연구에서 상당부분 다루었다. 그 결과를 묶어 2009년 10월 “경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화방안(1/2차 연도)”란 연구보고서를 발간하였다. 2차 연도에는 셋째 연구목표를 중심으로 후속연구를 수행하고 주요 연구결과를 묶어 제2 세부과제 보고서로 발간하게 되었다.

3. 주요 연구 내용과 방법

이 연구는 농어촌경제의 실태와 문제를 파악하고 향후 발전 방향을 모색하는 부분과 이와 관련된 주요 정책의 추진실태와 문제 및 정책대안을 검토하고 이를 기초로 농어촌경제의 다각화 전략을 제시하는 부분으로 대별된다. 먼저 농어촌경제의 실태와 문제를 파악하기 위해서는 시·도별 지역내총생산액(GRDP) 자료와 농가경제통계 등 2차 자료를 활용하고 여주, 완주, 청송의 3개 시·군을 사례 지역으로 선정하고 인터뷰조사를 실시하였다.

사례 지역 가운데 여주와 완주는 광역화의 긍정적 영향을 받는 대도시 인접 지역이고, 청송은 산간오지에 위치한 농촌이라는 점에서 농어촌지역의 실태를 반영하는데 무리가 없을 것으로 판단하였다. 사례 지역의 2차 자료, 각종 센서스 자료, 주민 설문조사 자료를 활용하여 인구 구조, 지역경제 구조, 고용 변화 및 관련 정책사업 추진 내역 등을 파악하였다. 특히

9월에서 10월 사이에 3개 시·군 공무원과 주민 200여명을 대상으로 실시한 설문 조사에서는 농어촌 경제 활성화를 위한 관련 정책 사업의 추진 실태와 문제, 그리고 새로운 접근방향과 정책 과제에 초점을 두었다.

표 1-1. 농어촌경제 실태와 문제 파악을 위한 사례조사

조사 분야	세부 조사 항목	조사 방법
인구구조 변화	- 총인구, 연령별 인구 변화 - 도시민의 이주 가구 수 및 연령, 이주 목적	통계조사 및 인터뷰
지역경제 구조 변화	- 산업 부문별 생산액, 종사자 수 및 업체 수 - 지역농업 파악을 위한 농업 종사자 수, 경지면적, 영농 형태 등의 변화 - 산업단지, 농공단지 입주 기업조사(지역 내 연관 관계 파악)	통계조사 및 인터뷰
고용활동 변화	- 농어촌지역 기업 유치 - 농업 연계산업 활동(농산물 가공업체, 유통업 등 향토산업 부문, 농어촌관광 활동)의 업체 수 및 종사자 수 - 도시민 이주자들의 종사 업종	인터뷰 조사
실태평가 및 발전방향	- 농어촌경제 활성화를 위한 정책 추진체계 - 농어촌경제 활성화 정책에 대한 평가 - 향후 농어촌경제 활성화방향	인터뷰 조사

농어촌 경제 활성화 관련 정책 사업의 추진 실태에 관해서는 지역농업 및 농식품산업, 산업입지와 농공단지 육성, 향토산업과 지역특화산업, 그리고 생활서비스공급 등 지역의 자족기반 확충을 위한 사업으로 정책을 유형화하고 그중에서 농공단지와 지역특화산업, 지역축제, 그리고 주택산업부문은 제2 세부과제에서 관련 정책의 추진 성과와 문제를 파악하였다. 분야별 특성에 따라 인터뷰 조사 및 2차 자료 분석을 병행하였다.

1차 연도 연구에서는 농어촌경제를 활성화하였다고 인정되는 269개 사례를 수집하고 이들 중에서 지역농업, 복합산업, 향토산업, 도농교류, 지역

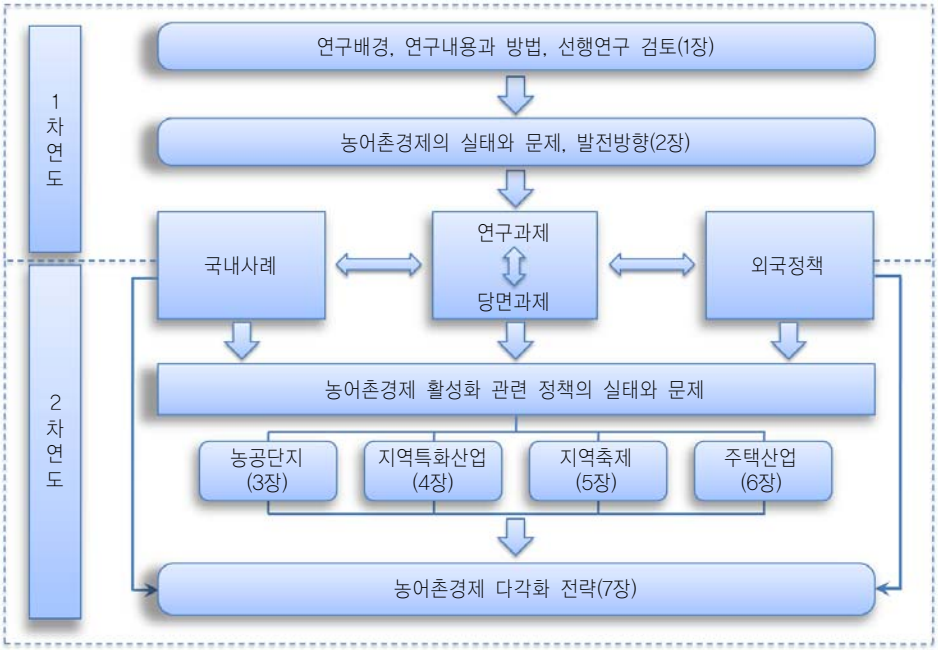
축제, 수산개발, 어촌관광 등 7개 사례를 선정하여 농어촌경제 활성화 유형과 성공요인을 분석한 바 있다. 2차 연도에는 부문별 정책사업의 추진성과와 문제를 파악하는 과정에서 해당 분야의 사례를 추가로 검토하고 각기 성공요인과 시사점을 검토하여 농어촌경제 다각화 전략을 제시하였다.

표 1-2. 농어촌경제 활성화 사례 수집 현황

농어촌경제 활성화 사례의 내용	사례수
지역혁신박람회 지자체분야 우수사례(2007)	12
지자체 지역발전 우수사례(2005, 균형위)	23
농공단지혁신대회 우수사례(2007, 산업자원부, 중소기업진흥공단)	14
지역농업클러스터 사업 우수사례(농식품부)	10
200연도 가 볼 만한 어촌마을(2009, 농식품부)	12
농촌마을가꾸기 경진대회(2002~2008, 농식품부, 농어촌공사)	63
농촌마을종합개발사업 평가결과 우수권역(2008, 농식품부)	6
신활력사업 우수 시군(2005~2006, 균형위)	21
농촌활력증진사업 우수 지자체(2008, 농식품부)	29
우수문화관광축제(2009, 문화체육관광부)	36
모범 지역특구(지역특화발전특구기획단)	20
기타 우수사례	23
합 계	269

연구보고서는 총 7장으로 구성되어 있다. 먼저 제1장에서는 연구배경과 목적, 연구내용, 선행연구 검토를 포함하고, 제2장에서는 농어촌경제의 실태와 문제, 그리고 농어촌경제 활성화를 위한 검토과제를 제시하였다. 이후 3장부터 6장까지는 농공단지(제3장)와 지역특화산업(제4장), 지역축제(제5장), 그리고 주택산업(제6장) 등 농어촌경제 활성화를 위한 구체적인 정책수단의 추진실태와 문제를 검토하고 향후 발전방안을 모색하였다. 제7장에서는 앞부분의 논의 결과를 정리하여 경제·생활권의 광역화 추세 속에서 농어촌경제를 다각화하기 위한 정책방향과 전략을 제시하였다.

그림 1-1. 연구 보고서의 구성



4. 선행 연구 검토

‘농어촌경제 활성화’란 무엇인가? 농어촌경제 활성화를 소득, 고용, 산업구조 등 다양한 차원에서 살펴볼 수 있다. 일부 선행 연구에서는 농가경제 다각화, 내발적 산업의 발전 등 농어촌의 특징을 반영한 지표를 사용하기도 하였다.

김영수 등(2006)은 국가 균형발전 지표로서 지역경제력 지수와 주민활력 지수를 개발하여 사용하였다. 이 중 지역경제와 관련해서는 주로 소득수준, 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 구성하

여 지역 간 발전 격차 차이를 비교하였다. 이 연구에서는 지역경제력과 관련하여 산업기반(사업체 기반, 고용기회), 소득수준, 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 산업구조 등 지역경제 특성, 산업 부문별 발전 수준, 사업체 창업과 고용 증가 등 지역경제 활력, 고용여건, 농가경제 다각화 수준, 농어촌의 내발적 산업 발전도 등을 경제활동과 관련하여 살펴봐야 할 지표로 제시하였다.

이때 농어촌 경제 활성화란 농어촌 지역에서 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 경제활동 다각화, 주민 및 지역 주체들의 관련 사업 참여 활성화 등도 농어촌경제 활성화에 해당한다고 볼 수 있다.

이밖에도, 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 기회요소를 보다 적극적으로 활용할 수 있는 방안도 모색하지 않으면 안 된다. 그 유력한 방법은 지자체 간의 정책 사업 연계와 협력을 촉진하는 것이다. 지역개발 활동에서 지자체 간 협력에 관해서는 다양한 이론이 있다.

---

1 지역발전지수는 생활서비스지수, 지역경제력지수, 삶의여유공간지수, 주민활력지수로 구성되었다(송미령 등 2007; 송미령 등 2008).

표 1-3. 지자체 간 연계 협력에 관한 주요 이론

이 론	이론의 주요 특징
정부간 관계론	정부간의 관계를 중앙집권적, 권위주의적 행정시스템 하에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존하던 내포적권위모형, 지방정부가 중앙정부와 독립적이면서 자율성을 지니는 협력적권위형, 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 의존적이면서 협상관계가 형성된 중첩적권위형으로 대별함. 중첩적권위모형은 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역 제한적 자율성, 협상·교환관계와 협력, 경쟁의 측면에서 의미가 커서 이상적 모형으로 제시
협상이론	협상이론은 지자체간 협력을 어떤 공통된 문제에 대해 관련 지자체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충된 이익을 조정해나가는 협상과정으로 인식. 상호보완적인 성격이 강한 공공서비스의 공동제공, 생활편의시설의 공동설치, 혹은 혐오시설의 설치 등과 같은 상황에서 긍정적 효과를 극대화를 위한 협상
활동공유 모형	활동공유모형은 기업경영에서 서로 다른 주체들이 수행하는 사업간의 연계에 의해 차별화의 잠재력이 증대되고 경쟁우위를 확보하는 것으로 주체간의 협력을 활성화하여 지식을 창조하고 창조된 지식의 공유와 활용을 촉진이 중요
파트너십 모형	파트너십은 주체 간에 공동목표 달성을 위해 지속적으로 협력하는 행위 또는 조직으로 참여 동기는 다양하지만 대체로 재정적·인적자원 획득기회 증대, 다양한 문제해결 능력 향상, 정치적 이익증대, 불확실성 감소 등이 목적
연결의 경제성	연결의 경제성은 복수주체가 존재하고 이들 간의 연결이 지식, 정보, 기술 등에 다중 이용되면서 발생되는 경제성으로 네트워크로 연결된 시스템의 경제성과 유사함
통합형 분업이론	종래의 지역개발은 개별지역이 중심이 되고 다른 지역은 각자 수요·공급의 입장에서만 존재하였으나 통합형분업은 여러 주체가 공동의 목표를 위해 통합지역으로 바뀌면서 이들 간에 새로운 연계가 맺어지고 지역간 협력·제휴에 의해 다양한 시너지효과 발생

자료: 한표환외, 「자치단체간 연계협력 활성화방안(2003), 및 김필두외 「지방자치단체간 상생을 위한 협력 활성화방안 연구(2009)」, 2009 요약정리

정부관계 이론은 중앙정부에 일방적으로 의존하던 과거의 형태에서 벗어나 중앙정부와 지자체, 그리고 지자체 상호 간에 권한을 제한적으로 분

산하여 한정된 범위의 자율성을 인정하고 협력과 경쟁을 조장할 것을 강조한다. 활동 공유 모형과 연결의 경제성 모형은 공동 목표를 달성하기 위해 다양한 주체들이 서로 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. 이밖에 지자체 간 협력 관련 이론을 토대로 한국적 상황에 부합하는 협력모델을 정립함으로써 지역 간 경쟁과 중복에 의해 야기되는 사회적 비용을 예방하고 지역통합, 국가통합을 지원할 수 있다.

산업연구원(2010)은 지역별 산업클러스터 등 지역 차원의 특성화에 초점을 두는 지역 혁신 체계(Regional Innovation System)를 넘어 혁신클러스터들의 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 시너지효과를 증대할 수 있는 모델이라고 설명된다. 이처럼 지자체 간 연계 협력이 지역개발의 새로운 접근방향으로 대두되고 있다.

특히 산업입지정책으로 추진한 농공단지개발사업은 농어촌지역에 소규모 공업단지를 조성하고 외부기업을 유치하여 일자리를 마련하였다는 점에서 오랫동안 농어촌경제 활성화정책으로서 중요한 위치를 차지하였다. 농공단지에 대해서는 최양부·이동필에 의한 '농공지구개발의 방향과 정책과제(1984)', 이동필 등의 '농촌공업과 농공지구 개발의 효율적 추진방안(1986)' 등 정책입안과 초기 시행과정의 연구 외에 한국산업단지공단의 '농공단지 활성화방안 연구(2007)'과 '농공단지 실태조사 분석 및 정책지원 방안 연구(2009)', 이동필의 '농공단지 개발정책의 성과와 과제(2009)' 등의 연구가 있다.

하지만 농공단지개발사업의 경우 농촌인구 감소와 노동력 부족 등 여건변화로 말미암아 외부기업을 유치하여 농어촌경제를 활성화하려는 시도는 당초 취지와는 달리 지역경제와의 연관성이나 지속가능성 등에 있어서 한계를 노출하게 되었다. 이런 점을 감안하면 지역 자원을 활용한 내발적 발

전전략을 바탕으로 농어촌경제 다각화 방안을 모색하는 것이 농어촌경제 활성화를 위해 현실적인 대안임을 알 수 있다. 2·3차 산업 육성을 위해 지역의 자원 활용이 중요하다는 점을 이동필 등(1995)이 강조하였으며, 최근에는 김현호 등(2004), 이동필 등(2004), 박시현 등(2006)도 이러한 관점에서 논의하였다.

내발적인 농어촌경제 활성화 방안 모색에 시사점을 얻고자 그동안 이 분야에서 이루어진 다양한 연구 결과들을 수집하여 시기별 연구 경향 및 정책 동향을 파악하는 작업을 진행하였다. 1945년 이후부터 현재까지 수행된 연구 결과들을 몇 가지 주제로 분류하여 시기별로 제시한 결과가 <표 2-3>에 나타나 있다. 그동안의 연구 동향을 살펴보면, 농어촌경제 활성화 방안 마련을 위해 논의된 대부분의 연구 주제들은 그 당시에 추진된 정책사업과 맥락을 함께 하고 있었다.

연구 목록을 집계한 결과 나타나는 특징을 몇 가지로 요약해 본다. 첫째, 과거에는 농어촌경제 활성화 관련 논의들이 농가 부업 차원의 활동으로 주로 이루어졌지만, 최근 들어서는 지역정책적 면모가 강해지고 있다. 정부 주도 사업에서 지방자치단체가 주도하는 지역적 성격을 갖는 사업이 강조되는 점도 주목할 만하다.[2]

---

2 이러한 연구 관심사의 변화 경향은 서구의 정책 사례에서도 유사하게 확인되고 있다. 즉 전후부터 1980년 무렵까지의 유럽 농업·농어촌정책의 특징은 국가가 주도하는 부문정책 성격이 강했다. 그 결과 농업 생산성 증대정책이 농어촌개발의 주를 이루었다. 그러나 이후 이러한 정책 기조가 변화하여 국가보다는 지역이 농어촌정책 추진에서 주도적인 역할을 담당하며, 농어촌개발이 지역경제정책의 일환으로 자리매김하는 농어촌정책의 지역화(regionalisation) 현상이 두드러지고 있다(Murdoch et. al. 2003).

표 1-4. 농어촌경제 활성화에 관한 시기별 및 분야별 선행연구 실적

단위: 개

구 분	~1972	1973~1982	1983~1989	1990~2001	2002~현재	계
부업 및 특산단지	6	1	3	6	1	17
새마을공장	0	**40**	8	0	0	48
농공단지	0	0	**46**	**117**	25	188
관광농원	0	1	4	**63**	22	90
농외소득	4	**21**	12	4	15	56
농산물 가공산업	0	0	0	5	4	9
향토산업	5	6	5	**25**	**38**	79
농촌관광	0	0	3	25	**318**	346
신활력	0	0	0	0	**30**	30
클러스터	0	0	0	0	**39**	39
합 계	15	69	81	245	492	902

주: 국회전자도서관(http://u-lib.nanet.go.kr) 및 한국학술정보(http://kiss.kstudy.com) 검색을 통해 정책보고서, 학위논문, 학술논문의 개수를 기재

둘째, 농가 대상 정책사업보다 지역정책 성격이 강조되는 사업이 추진되면서 사업의 공간적인 범위 역시 확대되는 추세이다. 과거 농가의 농외소득 증대 차원에서 추진한 부업단지 및 특산단지, 관광농원 육성 등의 사업에 비할 때, 최근에 이루어지는 향토산업 또는 신활력사업 등은 시·군 지자체 단위에서 주체들의 참여와 협력을 필요로 하는 경우가 많다. 향후 기초생활권 정책의 도입과 함께 사업의 공간적 범위 확대의 필요성은 더욱 커질 전망이다.

셋째, 네트워킹의 중요성이 보다 강조되고 있다. 농산물가공공장 및 농공단지 등 인프라 구축 및 물리적 시설 조성 위주의 사업에서 벗어나 소프트웨어 성격의 사업 비중이 늘고 있다. 최근의 신활력사업, 클러스터 구축을 위한 산업활동 주체들 간 연계와 네트워킹 형성을 위한 교육, 포럼활동 등의 소프트웨어 정책이 그것이다. 그 결과 당연히 주민 및 사업 관련 주체들의 참여가 강조되고 있으며, 혁신을 창출할 만한 지역 내 역량을 갖추는 작업이 요구된다.

이밖에 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 농어촌 지역에 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, 그밖에 정보 공유의 가치나 필요성이 큰 부분에 대해서는 별도의 자료집을 발간하였다.

제2장 농어촌경제의 실태와 과제

1. 농어촌경제의 실태와 문제

우리나라 농어촌경제는 농업 경영 규모의 영세성, 생산의 계절성에 따른 불안정한 고용, 농림수산업에 의존하는 단순한 산업 구조로 인한 낮은 소득 수준 등으로 인해 인구의 사회적 순유출이 지속되고 산업 기반이 위축되고 있다. 더욱이, 최근 값싼 수입농산물의 영향으로 국산 농산물의 경쟁력이 약해지고 가격이 떨어져 도·농간의 소득 격차가 확대되고 있다.

이렇게 심각한 농어촌경제 실태는 농촌 지역이 농림수산업 위주의 산업 구조를 가지고 있기 때문이다. 2005년 농림수산업부문은 농어촌지역 전체 고용 중 30.2%에 해당하는 205만개의 일자리를 창출했는데, 이는 10년 전인 1995년의 43.1%인 229만개에 비해 감소한 것이지만 농어촌지역의 산업 구조에서 차지하는 비중은 여전히 높다. 반면 2차 산업의 비중은 22.8%, 3차 산업의 비중은 47.1%로 나타났다. 이렇게 농림수산업에 집중된 농어촌지역의 산업 구조는 선진국인 영국과 비교했을 때 더욱 확연히 드러난다. 영국은 농촌지역의 1차 산업의 고용 비중이 1% 미만으로 나타나는 반면, 2차 산업의 고용 비중은 13.6~15.7%이고, 3차 산업의 고용 비중은 83.8~86.1%에 달해 고도의 서비스 중심의 산업 구조임을 알 수 있다.

표 2-1. 한국과 영국 농촌의 산업구조(종사자 비중) 비교

단위: %

구 분	산업별 종사자 비중(한국 '05, 영국 '04)								
	1차 산업 (농림어업)			2차 산업 (광공업)			3차 산업 (서비스업)		
한 국	30.2			22.8			47.1		
영 국	R-80	R-50	SR	R-80	R-50	SR	R-80	R-50	SR
	0.8	0.5	0.3	15.1	15.7	13.6	84.1	83.8	86.1

주: 1) 우리 농촌 통계는 '사업체기초통계'에 집계되는 중분류 상의 농업을 제외한 나머지 산업부문 고용자와 '농업총조사'를 통해 발표되는 15세 이상 농업인구 중 연 3개월 이상 농업에 종사한 자들만을 집계하여 재구성하였음.
2) 영국의 경우 Rural-80(R-80)/Rural-50(R-50)/Significant Rural(SR)의 농촌구분 순서대로 기재함.

자료: 농식품부 농림업 주요통계(2007), Commission for Rural Communities(2006) 참조.

경제권 및 생활권의 광역화에 따른 도시권의 팽창과 농어촌 주민의 이동성 증대 현상은 농어촌지역에 미치는 영향이 동일하지는 않다. 그러나, 농림어업부문은 타 산업 부문에 비해 낮은 생산성을 나타내는데, 이로 인해 전체 지역내총생산(GRDP)에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 이는 전반적인 농어촌지역의 농업 부문 고용을 감소시키고 농어촌의 존립 기반을 약화시키는 문제점을 가지고 있다. 아래에서는 이러한 농어촌지역의 약화되는 지역 경제 기반을 고용과 지역내총생산의 두 측면에서 살펴보기로 한다.

1.1. 농어촌 지역의 고용 실태

경제권 및 생활권의 광역화에 의한 부정적인 영향을 받는 농어촌지역은 역외 소비 증가로 인해 지역 내 2차·3차 산업 부문이 위축된다. 이러한 현상은 인구 감소, 고령화, 생활권 확대에 따른 소비 지출의 역외 유출이 지

역 내 경제 활동을 위축시키고, 이는 다시 지역 내 노동 시장을 축소시키고 인구 감소를 초래하는 악순환 구조에 기인한다.

이러한 악순환 구조로 인해 농어촌 지역의 고용은 상당한 폭으로 감소하는 추세이다. 농업 부문 고용이 크게 줄고 비농업 부문의 고용이 증가했으나, 감소폭이 증가폭보다 훨씬 크기 때문이다. 표 2-2에서 보듯이 2000년에서 2008년 사이에 읍·면 지역의 취업자 수는 115,862명 감소했는데, 사업체 기초 통계에서 집계한 비농업 부문 종사자수는 441,138명 증가하였으나 농림수산업 주요 통계에서 집계한 농업 부문 종사자 수는 557,000명 감소했기 때문이다. 취업자수가 감소한 분야를 자세히 들여다보면, 종합소매업, 음식료품 및 담배소매업, 주점 및 비알콜음료점업 등 주민의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 분야이다. 이는 농어촌지역의 인구 감소로 인한 지역 내수 경제가 위축되었음을 보여주는 현실이다.

표 2-2. 읍·면지역 취업자수의 연도별 변화

단위: 천명

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
비농업부문 종사자수	2,507	2,500	2,557	2,620	2,698	2,582	2,726	2,885	2,948
농업부문 종사자수	2,243	2,148	2,069	1,950	1,825	1,815	1,785	1,726	1,686
총 취업자수	4,750	4,648	4,626	4,570	4,523	4,397	4,511	4,611	4,634

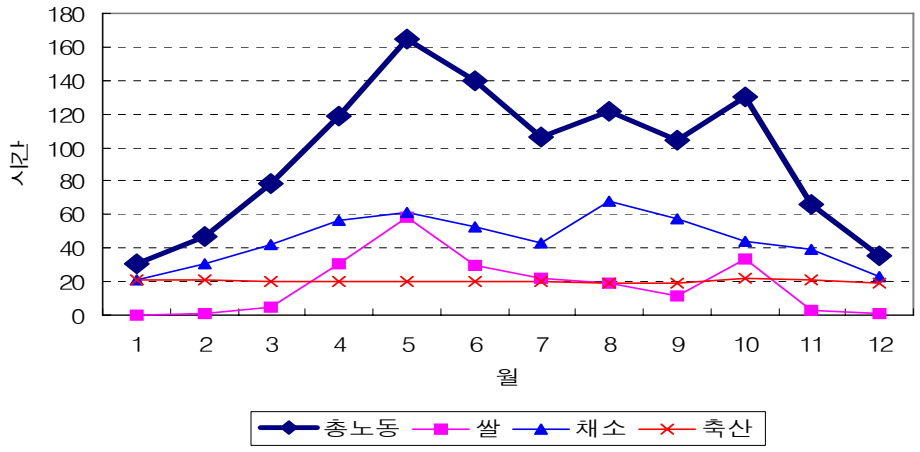
주: 읍·면 지역을 농어촌 지역으로 정의함.
자료: 사업체기초통계(통계청), 농림수산식품 주요통계(농림수산식품부).

농어촌지역의 고용량 감소는 창업 활동의 감소나 지역 유형별 고용량의 감소와 같이 다각도에서 확인할 수 있다. 농어촌지역 창업 활동의 위축은 사업체 증가율로 확인할 수 있다. 1995년에서 2005년 사이의 사업체 증가율을 지역별로 구분하여 보면 일반시와 도농통합시는 각각 연평균 3.3%와

3.1%의 증가율을 보이고 있으나, 군지역은 0.4%의 증가율에 그치고 있다. 또한, 농어촌지역 중에서도 도농통합시와 군지역 간의 일자리 격차가 심하다. 도농통합시 지역에서 발생한 2차·3차 산업 부문의 순고용 증가량은 약 147만 명이지만, 군 지역의 2차·3차 산업 부문의 순고용 증가량은 약 25만 명이다. 예상과는 달리, 농업관련 서비스업, 농림수산물가공, 가공 및 비가공 농축산물유통부문과 같이 농어촌지역에서 많은 일자리가 있을 것이라고 예상되는 부문도 농촌지역 보다는 도시지역(일반시)에서의 고용량 증가율이 더 높았다.

농어촌지역의 고용의 또 다른 특징은 그림 2-1에서 보듯이 기반 산업인 농림수산업의 특성상 계절적 유휴노동력이 발생하는 불완전 취업 구조를 지니고 있다는 점이다. 이러한 특성은 고용의 안정된 확보를 어렵게 하고 결과적으로 농가 소득이 낮은 수준에 머물러 있게 한다.

그림 2-1. 우리나라 농가의 월별 노동투하량



자료: 이동필(2010), 국정평가토론회자료

1.2. 농어촌지역의 소득과 지역내총생산

농어촌지역의 소득은 감소하는 취업자수, 활력을 잃은 창업, 불안정한 노동의 계절적 요인 등으로 인해 도시 지역의 소득 수준과 큰 격차를 보이고 있다. 2008년 농가 소득은 30,523천원으로 같은 연도의 도시근로자가구 소득 46,736천원의 65.3%에 불과했다. <표 2-4>에서 보는 바와 같이 농어촌지역과 도시 지역의 연도별 소득 수준을 비교하여 보면 1990년대 중반에는 도시근로자가구소득 대비 농가소득 비율은 95% 수준 이상이었지만 1995년 이후 도농 간 평균 소득의 격차가 늘어나고 있다. 이와 같은 추세는 2000년대 들어 빠른 속도를 보이고 있다.

표 2-3. 농가소득의 구성과 도시근로자가구소득과 비교

단위: 천원, %

연 도	농가소득 (A)	농업소득 (B)	농외소득	가계비 지출(C)	도시근로자 소득(D)	비 교(%)	
						C/B	A/D
1970	256	194	62(24.2)	208	292	93.3	87.7
1975	873	715	158(18.1)	626	786	116.1	111.1
1980	2,693	1,775	938(34.8)	2,138	2,809	82.1	95.9
1985	5,736	3,699	2,037(35.5)	4,692	5,058	78.8	112.8
1990	11,026	6,264	4,726(43.2)	8,227	11,326	76.1	97.4
1995	21,803	10,469	11,334(52.0)	14,782	22,933	70.8	95.1
2000	23,072	10,897	12,175(52.8)	18,003	28,643	126.2	80.6
2005	30,503	11,815	13,962(45.8)	19,378	39,010	157.4	78.2
2007	31,967	10,406	16,056(50.2)	20,510	44,105	197.1	72.5
2008	30,523	9,654	16,642(54.5)	27,102	46,736	280.7	65.3

자료: 이동필(2010), 국정평가토론회자료

농가소득의 구성을 살펴보면 우리나라와 농업 여건이 비슷한 일본이나 대만에 비해 농외소득의 구성비가 크게 낮다. 2008년도의 농업소득과 농외소득을 비교해 보면, 농업소득이 31.6%이고 이전수입을 포함한 농외소득이 54.5%를 차지하고 있다. 이는 앞 절에서 언급한 농어촌지역의 농림수산업 중심의 산업 구조 때문이다. 특히, 농림수산업이 중심인 성장촉진지역일수록 농외소득의 구성비가 낮고 이에 따라 지역내총생산(GRDP)도 낮음을 알 수 있다.

수도권과 인접한 경기도 여주군과 성장촉진지역으로 구분된 경상북도 청송군의 지역내총생산액은 규모면에서도 여주군이 청송군보다 크지만, 그 구성 부문에서도 차이점을 보이고 있다. 지역내총생산을 비교하면 국민경제상에서 한 지역(시·도)경제가 어느 수준에 있는지 알게 할 수 있다. <표 2-5>에서 보듯이 여주의 지역내총생산액(1조 7천억 원, 2006년)은 청송의 지역내총생산액(4천 7백억 원, 2006년)보다 3.6배 정도 규모가 크다.

표 2-4. 사례 지역의 지역 내 총생산

단위: 백만원

구분	2004년	2005년	2006년
여주	1,626,000 (1.2)	1,728,000 (1.1)	1,701,000 (1.1)
청송	406,000 (0.8)	378,000 (0.8)	473,000 (0.7)

주: 괄호 안은 각 사례 지역의 지역내총생산(GRDP)이 상위행정구역(여주군의 경우 경기도, 청송군의 경우는 경상북도)의 지역내총생산에서 차지하는 비중(%)임.
자료: 각 도 통계실

지역내총생산의 규모 비교와 더불어 구성 부문을 비교함으로써 도시와 인접한 농촌과 그렇지 않은 농촌간의 산업의 다양성이나 특화된 부분 등의 산업구조를 알 수 있다. 여주와 청송의 2006년도 지역내총생산 및 각 부문별 비중은 아래 <표 2-5>와 같다.

표 2-5. 사례 지역의 지역 내 총생산 구성(2006년)

단위: 십억원, %

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
부동산입대사업서비스업	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
지역내총생산(시장가격)	1701	100	473	100

주: NA는 해당연도에 집계되지 않았음을 의미함.
자료: 각 도 통계실

여주의 2006년도 지역내총생산액은 1조 7천억 원으로 이중 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%)로서 상위 4업종이 전체 지역내총생산의 약 60% 정도를 차지하고 있다. 주목할만한 점은 여주는 생산물세가 지역내총생산 중에서 차지하는 비중이 비교적 높은데(10.1%), 이런 높은 생산물세는 지방세 수입으로

전환되며 비교적 안정적이고 높은 지방 재정자립도에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다.

청송의 2006년도 지역내총생산액은 약 4천 7백억 원이다. 청송의 지역내총생산액 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 산업만으로도 상위누적비중 60%를 차지하는 단조로운 산업 구조를 보이고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 농어촌지역의 고용 수준은 절대적이고 지속적으로 감소하고 있으며, 그 이유로서는 창업 활동의 부진과 계절적 유휴노동력으로 인한 불완전한 취업 구조를 들 수 있다. 이로 인해 농어촌지역의 소득은 감소하며 도시와의 격차가 발생함을 확인할 수 있었다. 다음절에서는 이러한 현상이 지속될 경우 농어촌지역의 일자리 부문에서는 어떠한 현상이 발생할지 고용 부문의 전망을 해본다.

2. 농어촌지역의 고용 전망과 시사점

고용자 수에 대한 전망은 현재의 산업별 취업자와 고용구조를 바탕으로 향후 발생할 산업구조의 변화를 반영하여 이루어진다(안주엽, 2005; 박천수 외, 2006). 우리나라의 많은 고용전망 관련 연구에서는 전망방식을 미국 노동통계국(The U.S. Bureau of Labor Statistics: BLS)의 6단계 방식에 근거하고 있다고 밝히고 있으나, 실제로는 6단계 전망 절차를 거치는 과정에서 요구되는 자료의 미비로 전망단계의 일부를 생략하는 방식에 의하여 이루어진다(박천수 외, 2007). 그리하여, 본 연구에서는 전망방식 가운데 비교적 간단한 방식인 박천수 외(2006)에서 사용한 방식을 이용하여 전망작업을 수행하였다.

통계청에서는 매월 15일이 들어가 있는 주를 대상으로 실시하는 경제활동인구조사 결과에 따른 취업자 수를 산업대분류별로 추계하여 공개하고

있다. 우리나라 기준 고용통계라고 할 수 있는 산업대분류별 취업자 수치는 개정된 9차 한국표준산업분류에 따라 2004년 이후의 수치가 제공되고 있다. 제8차 분류기준에 의한 산업대분류별 취업자 수는 2000~2008년도 자료가 제공되고 있다. 이에 따라 2001년부터 2007년까지 산업별 고용구조조사 결과를 대분류 단위에서 통계청의 취업자 수와 일치하도록 가중치를 조정하면, 전체 고용자수의 일부인 우리나라 농어촌 고용자 수를 정합성 있게 파악할 수 있다. 가중치가 조정된 산업별 고용조사 결과에서 농촌지역 데이터를 추출하고, 산업소분류 수준까지 조정하여 전망작업을 진행하였다.

2.1. 산업대분류별 고용 실태와 전망

전체적으로 농어촌 취업자 수는 2007년의 1,168천명에서 연평균 0.28%씩 감소하여 2020년에는 551만 명에 이를 것으로 전망된다. 이는 최근 발표된 중장기 인력수급전망이 2018년까지 연평균 0.8% 고용증가에 비하여 크게 낮고(기획재정부 외, 2010), 면지역의 인구변화 전망(연평균 1.6% 감소)에 비하여 감소폭이 크게 완화된 것이다(송미령·김정섭, 2008). 이는 농어촌에서 도시로 이동에 따른 거주 인구와 취업자의 감소가 발생할 것을 감안하고, 농어촌지역 내 인구이동(면→읍, 시)과 농촌의 광역경제권을 고려하여 분석에 일부 도시형 지역이 포함된 점, 그리고 경제가 성장함에 따라 경제활동참가율과 고용률이 높아질 것을 감안한 결과이다.[3]

2020년 고용전망치와 비교해서 가장 많이 감소하는 업종은 가사서비스업으로 연평균 4.0%가 감소하여 2020년에는 1만 3천명에 이를 것으로 추산되었다.[4] 다음으로 감소폭이 큰 산업은 어업으로 연평균 3.1%가 감소하

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

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

여 2020년에는 22천명으로 종사자가 축소될 것으로 추정되었다. 2020년에는 농어촌에서 가장 많은 수가 취업했던 대분류 수준의 산업이 농림업에서 제조업(884천명)으로 변하게 될 것이다. 그 다음으로는 농업 및 임업(901천명), 도매 및 소매업(446천명) 순이 될 것으로 예상된다.

표 2-6. 산업대분류별 고용 실태와 전망

단위: 천명

산업대분류	종사자수			종사자수 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

농어촌지역 종사자에서 가장 높은 증가율을 보일 것으로 추산되는 산업은 사업서비스업으로 연평균 2.5%가 증가하여, 2020년에는 344천 명이 종사하고 있을 것으로 추산되었다. 다음으로 보건 및 사회복지사업은 연평균 2.1%가 증가하여 2020년에 23만 명에 이를 것으로 추산되었다. 이어서 부동산 및 임대업은 연평균 1.7%가 증가하여 2020년에는 124천 명이 종사할 것으로 추산되었다.

2.2. 산업소분류별 고용 실태와 전망

먼저 종사자가 가장 많으며 농어촌지역의 특징적인 산업인 농림어업의 산업소분류별 종사자의 실태와 전망을 살펴본다. 가장 눈에 띄는 것은 작물재배업 분야 종사자 수가 감소하고 축산업 분야 종사자 수가 소폭 증가할 것이라는 전망이다.

농어촌지역에서 산업소분류 단위 중 가장 종사자가 많은 작물재배업 분야에서는 2007년에 112만3천 명이 종사했는데 연평균 2.4%가 감소하여 2020년에는 80만 명 수준에 이를 것으로 추산되었다. 이는 22만개의 일자리가 작물재배업에서 사라짐을 의미한다. 축산업 분야에서는 식생활의 변화를 반영하여 2007년 현재 3만 7천 명이 종사하지만 연평균 0.68%씩 증가하여 2020년에는 5만 4천 명으로 고용수준이 소폭 증가할 것으로 나타났다. 한편 작물재배 및 축산업(013)은 작물재배활동과 축산활동을 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%의 빠르게 증가하여 3만 4천명이 종사할 것으로 추산되었다.

표 2-7. 농림어업의 소분류별 고용 실태와 전망

단위: 명

산업소분류	종자사수			종사자수 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
계	1,485,642	1,235,666	1,202,190	1,138,406	1,056,079	984,821	922,749	-2.08

농어촌지역에서 고용증가율이 높은 산업 20개를 소분류기준으로 서열화하면 <표 2-7>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 사업체에게 사업경영 문제에 관하여 자문 및 지원하는 산업 활동을 말한다. 과학적인 경영의 증가에 따라 수요가 증가하는 산업으로 전망된다.

표 2-8. 고용증가율이 높은 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망

단위: 명

산업소분류	종자사수			종사자수 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 2-9>와 같은데, 여기에는 전통적인 농어촌 산업이 다수 포함되어 있다.

표 2-9. 다수 종사자 산업(소분류)의 종사자 실태와 전망

단위: 명

산업소분류	종자사수			종사자수 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
반도체및기타전자부품 제조업	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

작물재배업은 연평균 2.4%씩 감소하여 그 폭이 매우 큰 편이나 그럼에도 불구하고 2020년에 여전히 80만명의 취업자가 종사하고 있을 것으로 추산된다. 음식점업은 대규모화되면서 자영업자를 중심으로 연평균 2.0%의 감소를 보여 2020년에 35만명의 종사자가 있을 것으로 전망되었다. 기타 교육기관 분야 종사자 수는 연평균 1.8%씩 증가하여 2020년에는 166

천 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.

2.3. 시사점

농어촌지역의 산업과 직업별 고용구조와 고용전망은 농어촌 경제 활성화라는 측면에서 몇 가지 시사를 준다. 첫째, 표 2-8에서 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 직업종사자의 감소가 산업 측면에서 볼 때보다도 크게 나타나는데, 해당 분야에서 자영농이 줄고 기업농이 상당히 많아질 가능성을 제시하고 있다는 점에서 주목된다. 이는 고령 자영농이 영농을 위탁하여 대리할 수 있도록 기업농가 혹은 영농법인체 운영과 설립에 대한 정부차원의 지원이 필요함을 보여준다. 경우에 따라서 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 대비하여야 할 필요성을 제기된다.

둘째, <표 2-9> 및 <표 2-10>에서 보듯이 일자리의 증가율이 높거나 일자리 자체가 많이 늘어나는 산업은 고용규모가 보통수준보다 적고 비교적 지식이나 창의성이 요구되는 새로운 분야가 많다. 이러한 분야의 경쟁력은 종사자의 인적자원 축적 정도에 따르는 경우가 많으므로, 농어촌지역에 인적자원의 축적이 충분하게 이루어진 고급인력을 유치할 수 있도록 문화와 교육 환경을 구축할 필요가 있다. 이때 전국의 농어촌지역을 모두 개발하기 어려울 것이므로 선택과 집중으로 특정지역에 사회간접자본을 중점적

으로 배치하고, 여기에 해당 분야의 인력과 사업체를 유인하고 집중시킬 필요가 있다.

셋째, 국가경제에서 농어촌지역의 생산품이나 서비스는 도시지역의 그것과 시장에서 경쟁관계에 있다. 그러므로 도시지역에 비하여 농어촌지역 거주자가 생산하는 상품이나 서비스의 질이 떨어지면, 해당지역의 생산과 고용이 감소할 수밖에 없다. 이에 따라 농어촌지역 취업자 다수가 종사하고 있는 산업, 즉 기반산업(base industry)의 경쟁력 강화를 다각적인 대처가 필요하다. 구체적으로 해당분야 재직자의 직무향상을 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 고용서비스(replacement service)를 준비하여 적기에 제공할 필요가 있다. 여기에는 새로운 일자리로 구직활동 지원이나 취업정보 제공 및 자신감 배양과정과 같은 심리프로그램을 포함한다. 새로운 일자리에 요구되는 직업능력이 부족한 경우에는 장단기 직업능력 개발을 위한 훈련과정을 개설하여 능력과 적성에 맞추어 이수하도록 한다.

결론적으로 농어촌 지역의 전통적인 일자리였던 작물재배 분야는 감소하지만 지식이나 창의성이 요구되는 일자리는 늘어날 것이다. 그러나, 감소하는 작물재배 분야의 일자리가 감소하기는 하지만 농어촌 취업자 다수가 종사하는 기반 산업이므로 이 부문의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 두 방향의 일자리 전망 및 대응 방안은 결국에는 농어촌을 살기 좋은 지역으로 탈바꿈하는 궁극 목적에 부합한다. 살기 좋은 농어촌은 지역이 주는 전체적인 매력(amenity)에다가 지역에서 생활을 영위할 수 있는 경제적인 기반의 뒷받침이 있어야 한다. 그러한 점에서 지역의 매력도(regional amenity)를 높이는 핵심적인 사항을 심층적으로 조사 ·분석하여 종합적인 대응방안을 마련하는 것이 필요하다. 구체적인 방안은 개

별 농어촌지역이 가진 여건이나 부존자원, 장단점에 대한 세심한 분석을 기반으로 마련될 것이기 때문에 해당 지역에 따라 다양한 형태로 추진되어야 한다.

3. 농어촌경제 활성화를 위한 정책 방향[5]

3.1. 농어촌경제 활성화의 개념과 지표

농어촌경제 활성화를 위한 정책 방향을 제시하기에 앞서 '농어촌경제 활성화'란 무엇인지 개념적으로 정리할 필요가 있다. 농어촌경제 활성화는 소득, 고용, 산업구조 등 다양한 차원에서 살펴볼 수 있다. 일부 선행 연구에서는 농가경제의 다각화, 내발적 산업의 발전 등 농어촌의 자생적 경제성장 논리를 사용하여 활성화를 논하기도 한다.

선행 연구들의 논의를 종합해 보면, 농어촌경제 활성화는 일차적으로 농어촌지역에서 생산하는 제품 및 서비스의 판매 확대 및 부가가치 증대로 그 지역의 소득을 높이는 일, 신규 창업을 활성화하고 고용을 창출하는 일 등을 뜻한다. 그러나 이번 연구에서는 소득과 일자리 창출과 같은 경제 변수를 넘어서는 부문까지 경제 활성화의 대상으로 고려한다. 즉, 농어가의 경제활동 다각화, 주민 및 지역 주체들의 사업 참여 활성화 등도 농어촌경제 활성화의 범주에 포함시킨다. 그 이유는 도시경제 분야나 일반적인 경제정책 분야와는 달리 지역의 역량을 강화하고 주민들의 참여를 확대하는 것이 점점 쇠락하고 있는 농어촌의 지역 경제를 유지하고 사업의 지속성을 높이는 주요 요인이기 때문이다.

---

5 본 절은 1차연도 연구보고서인 이동필 외(2009), 경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안 중 '제6장 국내외 농어촌경제 활성화 사례'과 '제7장 광역화에 따른 파급영향 분석결과의 요약 및 정책과제'를 바탕으로 요약·정리한 것임.

이러한 논의를 바탕으로 보다 구체적으로 농어촌경제 활성화를 다섯 가지 지표로 개념화한다. 사업 참여자의 소득과 매출액 등의 증가, 신규 창업과 고용 창출, 농어가 경제활동의 다각화, 인구유출 감소 및 유입인구 증가, 지역주체들의 공공활동 참여 증대 등이 농어촌경제 활성화의 다섯 가지 지표이다. <표 2-11>에는 다섯 가지 경제활성화 지표들과 함께 각 지표와 관련된 핵심활동들도 제시되어 있다.

표 2-10. 농어촌경제 활성화 지표와 핵심 관련 활동

경제활성화 지표	핵심 관련 활동
사업 참여자의 소득, 매출액 등의 증가	• 제품의 차별화 및 경쟁력 강화
신규 창업 및 고용 창출	• 효과적인 고용 창출 지원(창업 및 기업유치 지원, 교육훈련, 행정지원 등)
농어가 경제활동의 다각화	• 지역농업 및 농촌 자원에 기반한 효과적인 사업 개발
인구유출 감소 및 유입인구 증가	• 정주여건 개선과 효과적인 인구유치 시책
지역주체들의 공동활동 참여 증대	• 공동활동 필요성에 대한 공감대 형성과 협력의 기회 마련

자료: 이동필 외(2009)『경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.

위 표에서 제시한 핵심 관련 활동들은 농어촌지역의 1차 산업과 더불어 2차·3차 산업을 활성화시키는 방향이다. 경제 부문과 더불어 교육, 도농교류, 정주환경 개선 등 다양한 부문을 정리하면 농어촌경제 활성화를 일곱 가지 정도로 유형화할 수 있다. 그것은 지역농업, 농특산물 가공이 포함된 복합산업, 향토산업, 도농교류, 지역축제, 수산개발, 어촌관광 등이다. 지역에 풍부한 부존자원을 활용하여 경쟁력 있는 지역 산업을 육성하고 새로운 일거리와 소득기회를 확보하는 것이 경제활성화의 일차 목표이다. 이를 넘어서서 현지를 떠나지 않고도 생활을 영위하는데 필요한 기본 수요를 충족

시킬 수 있는 풍요롭고 쾌적한 터전으로서의 농어촌지역으로 발전시키는 것이 궁극적인 목표이다.

3.2. 농어촌경제 활성화의 사례조사

이번 절에서는 앞에서 도출한 농어촌경제 활성화의 유형별로 조사 대상 사례를 선정하고 성과, 성공요인, 효과적인 지원시책의 세 가지 측면에서 고찰한다[6]. 전문가 설문조사에 의해 선정된 분석 대상이 되는 농어촌경제 활성화 우수사례는 <표 2-11>에 제시되어 있으며 분석틀은 <그림 2-2>에 나타나 있다.

표 2-11. 우수사례지역들의 유형과 조사 대상 사례

농어촌경제 활성화 유형		조사 대상 사례
지역농업	지역농산물의 품질개선 및 차별화	성주군 참외 농업
복합산업 (농특산물 가공)	농수축산물에 기반한 다양한 가공제품 개발	문경시 오미자 가공산업
향토산업	지역자원을 활용한 향토산업 육성(농산물 이외)	보령시 머드 산업
도농교류	농촌어메니티의 관광 상품화	사천시 도농교류
지역축제	지역축제를 통한 관광 활성화	화천군 산천어 축제
수산개발	수산 자원 관리 및 개발	장흥군 매생이
어촌관광	어촌어메니티의 관광 상품화	군산시 장자어촌

주: 곡성(농어촌교육), 진안(정주환경)에 대한 조사를 진행하였으나, 농어촌경제 활성화와 직접적인 연관성이 부족하여 사례에서 제외하였다. 하지만 정책과제를 위한 시사점 도출에서는 참고하였다.

자료: 이동필 외(2009)「경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.

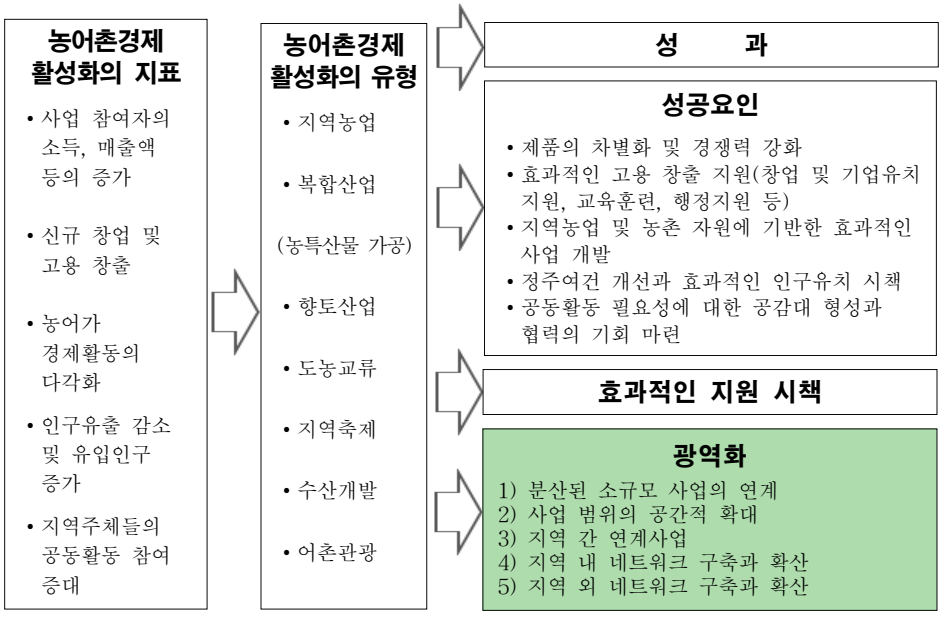
---

6 조사대상 사례 선정 작업은 전문가 설문조사에 우선적으로 근거하였다. 사례 선정시에는 ① 사업이 어느 정도 진행되어 성과를 파악할 수 있는 경우, ② 성과와 의의에 대해 그동안 널리 소개되지 않은 경우, ③ 광역화 현상에 대한 대응과 관련성이 있는 경우 등을 고려하였다. 자세한 사항은 1차연도 보고서인 이동필 외(2009)의 153~154 페이지에 설명되어 있다.

지역농산물의 품질 개선과 차별화 유형인 성주군 참외농업 사례의 특징은 주산지 명성 유지를 위한 공동 품질 관리 활동이다. 이를 위해 성주군은 저급품참외유통근절사업을 추진하고 생산자들의 편의를 고려한 종합지원시스템을 구축하는데 주력하였다. 성주군 참외농업의 성공 사례는 지역의 기후적 특성과 민간 부문의 자생적인 기술 전파 및 조직화가 선도하였다. 지자체의 정책적 개입은 이미 형성되어 있는 주산지의 명성과 집적효과를 유지하는데 부가적인 초점을 맞추었을 뿐이다. 성주군의 사례를 다른 지역에 접목시키기 위해서는 어떠한 정책적 접근이 필요한지 고민할 필요가 있을 것이다.

농수축산물을 다양한 가공 제품으로 개발하여 성공한 문경시의 오미자 클러스터 사례는 실질적인 창업지원 과정의 중요성을 보여주고 있다. 가공지원센터, 연구소 등의 지원 시설을 조성하고 혁신역량 강화 교육과 연계한 창업지원시스템을 구축한 것이 문경시 사례의 핵심이라고 할 수 있다.

그림 2-2. 국내 농어촌경제 활성화 사례의 분석틀



자료: 이동필 외(2009)「경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.

보령시 사례의 특징은 지역브랜드를 중심으로 한 연계 활동의 확대이다. 머드제품의 홍보와 연계하여 머드축제를 개최하고 대학이나 화장품 생산 기업과 공동 연구 활동을 통해 제품을 개발하는 활동을 통하여 사업의 성과를 높일 수 있었다.

농촌의 자연경관을 관광 상품으로 개발하여 지역경제 활성화를 추구한 사천시의 성공 사례의 키워드는 참여 농가들 간의 네트워크 확산 전략이다. 사천시의 네트워크 형태는 참여 농가들에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 지역 단위 학습 조직이다.

화천군의 지역축제 사례는 지역축제와 농촌어메니티자원 간의 성공적인 연계 전략을 보여주고 있다. 축제시기에 맞춰 '계곡 소풍'이나 '사랑방마실'과 같은 마을체험프로그램을 운영한 것도 성공적인 축제 개최를 위한 전략이었다. 특히, 축제조직위원회를 민간 주도로 구성하고 이들을 중심으로 축제를 기획한 것이 유효했다. 이러한 시책들은 축제와 지역 어메니티자원과의 성공적인 연계를 보여줄 뿐만 아니라 지역 주체들 간의 강화된 연계가 지역 축제의 지속성과 파급 효과를 증대하는 데에 기여함을 보여준다.

수산 자원을 이용하여 지역 경제 활성화에 기여한 장흥군의 사례는 새로운 지역특산물 발굴과 상품화가 성공의 핵심 요인이다. 지역의 차별화된 자원을 발굴하고 웰빙 트랜드와 연계한 효과적이고 적극적인 홍보활동을 벌인 것이 장흥군의 매생이산업의 육성에 긍정적인 효과를 가져 왔다. 또한 갯벌체험 제한 등 자구적인 수산자원 보호 방안을 마련하고 추진한 것은 사업의 지속성 확보에 큰 효과를 미친 것으로 평가할 수 있다.

군산시의 지역경제 활성화 전략은 어촌어메니티의 관광 상품화이다. 군산시의 어촌 관광은 도서 지역의 특성에 맞는 체험프로그램 개발로 특징지을 수 있다. 차별화된 체험프로그램을 개발하고 관광서비스를 개선하기 위한 교육 자원을 훈련하고 품질을 관리한 것이 효과적인 지원 전략이었다.

이상에서 살펴본 바로는 광역화 된 경제생활권 하에서 농어촌경제 활성화를 위해서는 지역의 유형별로 차별화된 프로그램을 개발하고 이를 보완하는 지자체의 지원이 필요한 것으로 요약할 수 있다. 즉, 분산된 소규모 사업을 연계하고 사업 범위를 공간적으로 확대하며 지역 간의 연계 사업을

발굴하고 지역 내외의 네트워크를 구성하는 전략이 필요하다. 이러한 사례 분석과 시사점을 바탕으로 농어촌경제 활성화를 위한 바람직한 정책 방향은 무엇인지 살펴보기로 한다.

3.3. 농어촌경제 활성화를 위한 정책 방향

3.3.1. 농업 및 농식품 산업의 지역 특화와 광역화

생활·경제권의 광역화 현상에 따라 지역 간의 인구와 물자의 이동량이 증가하고 농어촌지역의 산업 구조가 변화한다. 이러한 변화는 농어촌지역의 경제에 기회이자 위협으로 작용할 수 있다. 상대적으로 도시에 인접한 농어촌지역은 인접 도시와의 교류가 증가하여 경제 발전의 기회가 더 많음을 1차연도 연구 결과로 확인할 수 있었다. 광역화로 인해 경쟁력이 큰 지역으로 인구나 경제력이 집중되어 정부의 광역화 정책이 가져 올 파급효과를 면밀히 분석하여 대책을 마련하지 않으면 도·농간의 격차는 심화될 가능성이 많다.

농어촌지역도 지역의 입지조건과 부존자원이 다르기 때문에 광역화의 효과는 다르게 나타난다. 긍정적인 효과가 나타나리라고 예상되는 농어촌지역보다는 부정적인 효과가 나타나리라고 예상되어지는 지역에 대한 지역경제 활성화 대책이 필요하다. 즉, 지역의 여건과 부존자원을 활용한 특화산업 육성 전략을 마련하고, 지역의 특산 농림수산물을 가공하고 유통하는 분야에서의 지역경제권을 구축하며, 권역 내에서 협력과 분업이 원활히 이루어질 수 있는 순환적 경제 구조를 형성할 필요가 있다.

예를 들면, 순창고추장과 보성녹차와 같은 지역의 부존자원에 기초한 특화산업의 육성을 통해 고용창출과 매출액을 신장시키는 농어촌경제 활성화의 가능성을 보여주는 것이 지역에 특화된 자원을 발굴하여 이를 산업화하려는 지역산업육성정책의 성과로 이해할 수 있다. 앞 절에서 본 문경오미자, 성주참외, 화천산천어축제 등도 지역특화산업의 성공적인 사례라 할

수 있다.

이러한 지역에 특화한 농업이나 농식품산업이 성공하기 위해서는 사업의 선정 및 추진과정에서 어느 정도 지방자치단체의 재량권을 보장하는 신활력사업과 공모제를 통재 보조금을 지원하는 향토산업육성사업, 지역특구 및 지리적표시제를 통한 규제완화와 홍보, 틈새시장 공략을 통한 차별적 유통이 가능해야 한다.

3.3.2. 농어촌지역 2차3·차 산업 부문 활성화

농어촌지역의 2차·3차 산업 부문의 활성화는 고용 창출과 지역경제 활성화 측면에서 긍정적인 효과가 있으나 광역화에 대응한 농어촌경제의 지속적인 존립·발전을 위해서는 기존의 활성화 방안과는 다른 다양한 활성화 방안을 강구해야 한다. 다양한 활성화 방안은 1차연도 연구 결과에서 엿볼 수 있다.

1차연도 연구에서 실시한 광역화로 인한 상이한 영향 및 대응방안과 관련한 사례지역의 설문 조사 결과 농어촌지역의 경제 활성화 방안에 대해 주민들은 기업유치와 일자리 창출(30.6%), 보건의료 환경 개선(30.1%), 문화·복지시설 개선(27.9%), 교육여건 개선(25.4%) 등으로 과거의 농외소득 개발이나 교통 위주의 하드웨어 개발과는 차이를 보이고 있다. 그 동안 농외소득 증대 정책의 일환으로 농촌 지역의 특산단지와 농산물 가공공장이 설립되었으나 공장유치의 관점에서 벗어나서 농어촌지역이란 공간적 범위에 존재하는 다양한 유·무형의 자원을 활용하여 부가가치를 증대하고 주민의 정주여건을 개선함으로써 농어촌의 경관에 대한 새로운 가치를 부여할 수 있는 가능성을 모색해야 한다.

1차연도 연구 결과 중 농어촌경제 활성화에 관한 시사점은 다음의 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 농가단위의 네트워크 확대를 장려함으로써 농가경제의 융복합화와 다각화를 모색하도록 유도한다. 둘째, 소득의 역외 유출을 막도록 농어촌경제의 자족기반을 갖추도록 지원한다. 셋째, 낙후 지역에 대해서는 유럽의 조건불리지역에 대한 직불제도나 일본의 지

표 2-12. 광역화에 대응한 농어촌발전 과제

농촌발전 과제 \ 거주지역	안성시	강진군	청송군	전체
지역의 특화된 농업 개발하기	14.1	16.2	17.3	15.7
지역의 문화관광 개발하기	15.9	12.5	12.3	13.8
기업 유치와 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
자료: 이동필 외(2009)「경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.

역재생사업과 같은 특별 대책을 고려한다. 자족 기반이 구축된 농어촌경제의 다각화를 위해서는 농외소득을 높일 수 있는 농어촌지역 2차·3차 산업 육성 정책이 지역 유형 맞춤 방식으로 필요하다.

예를 들어 수도권이나 대도시 인접지역에 위치한 농어촌지역은 농산물의 가공 및 유통사업 그 자체보다 외지에서 지출하는 각종 서비스 수요를 현지화할 수 있도록 농어촌중심지의 서비스 기능을 강화하고, 광역경제권의 선도 산업이나 지방 공업 단지 등과의 경계를 강화하며, 난개발을 억제하기 위한 토지이용제도의 정비 등 인접한 중심지와의 관계 속에서 광역화의 부작용을 최소화하고 지역의 특색과 정체성을 유지하는 방안을 강구해야 한다.

한편 도시로부터 멀리 떨어져 있는 농어촌지역은 지역 자원을 활용한 특화산업의 개발이나 역내 서비스 이용을 촉진할 수 있는 지역 정책을 도입

할 필요가 있다. 구체적으로는 지역사회의 유지에 필수적인 교통, 의료, 교육 등의 공공서비스를 안정적으로 공급하고, 지역의 부존자원을 기초로 한 농업의 복합산업화와 향토산업육성 등의 새로운 일자리를 강구할 필요가 있다. 새로운 일자리 창출은 인구의 귀농귀촌의 현상과 맞물려 도시은퇴자를 유치하는 방향도 아울러 고려해야 할 것이다. 이에 더하여 지역 경제가 외부에 의존하는 체제를 개선하기 위해 지역 경제의 자족적 순환시스템으로의 전환이 필요하다. 이를 위해서는 국세의 지방세 전환, 지역 식품 육성, 지역에너지 자급 노력, 농어촌형 사회적 기업 육성, 지역화폐제도의 도입 등의 대책이 있을 수 있다.

제3장 지역특화산업정책의 추진실태와 발전 방향

1. 지역특화산업정책의 추진배경과 경과

우리나라는 호당 1.45ha내외의 영세한 경영규모를 가지고 있어 농사로 인한 소득만으로는 가계비 충족이 어려웠을 뿐만 아니라 농한기 유휴노동력을 생산적으로 활용하기 위해 60년대 후반부터 농외소득원개발정책을 추진해 왔다. 그 후 본격적인 도시화 및 공업화의 추진으로 대도시 편향적인 경제사회개발과 함께 인구뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 교육, 의료, 행정 등 전 분야에 걸친 대도시 집중이 가속화되었으며 그 결과 도시 및 농어촌 문제의 누적적 악순환이라는 사회문제를 초래하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 농어촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 농어촌 인구를 현지에 정착시키고 산업 간 및 지역 간 균형발전을 도모할 목적으로 80년대 중반부터 농어촌산업 육성정책을 추진하였다.

하지만 2000년대 이전 농어촌산업 관련 정책은 주로 농외소득 증대를 위한 정책이 주를 이루었다. 즉 영세한 영농규모인데다 지속적인 농업생산성 증대의 어려움과 농산물수입개방 등으로 농업소득만을 통한 농가경제의 안정화가 어려워지면서 농외소득의 중요성이 부각되었던 것이다. 특히 농외소득은 농업 이외의 추가적인 소득원으로 농가경제의 현금수입원이 될 수 있을 뿐만 아니라 농어촌경제의 활성화와 도시지역 과밀을 방지하는 지역균형개발 수단으로도 중요한 의미를 가지고 있다는 점에서 오랫동안

주요한 농어촌산업 관련 정책으로 추진되어 왔다(이동필, 2003).

농외소득 증대를 위한 대표적인 농어촌산업 관련 정책으로는 농어촌 특산단지 개발사업, 새마을공장 건설사업과 농공단지 개발, 농산물가공산업 육성, 농어촌 휴양자원 개발을 들 수 있다. 이 정책들은 농어촌의 유휴노동력을 활용하여 농외소득을 증대함으로써 농어촌지역 주민들의 빈곤탈피를 도모하고 산업활동 진작을 통해 농어촌지역의 경제를 활성화하는 것을 목적으로 하고 있는데 농어촌산업 관련 정책의 시기별 추진 현황은 <표 3-1>과 같다.

농외소득원개발정책 중에서 특히 지역의 부존자원에 기초한 지역특화산업정책으로 볼 수 있는 것은 1968년에 시작된 농어촌부업단지(그 후 농어촌특산단지로 개칭)와 1983년 농어촌소득원개발촉진법 제정과 함께 시작된 전통식품 등 일부 농산물가공산업, 그리고 2007년부터 시작된 향토산

표 3-1. 시기별 지역특화산업 관련 정책의 추진

시 기	농어촌 산업 관련 정책의 내용
제1기 (1967~1972)	· 풍부한 노동력을 바탕으로 농업부산물을 활용한 농산자재나 생활필수품을 생산하는 농가부업단지육성사업 추진
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 농어촌 관광사업 활성화 · 농어촌산업의 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) 수정

업육성사업과 지역농업클러스터, 신활력사업 등을 들 수 있다. 향토산업은 2007년 19개 시범사업을 추진한 이래 2010년까지 매년 30개씩 지정하여 2013년까지 200개의 향토산업을 육성할 계획이다. 지역농업클러스터사업은 2005년부터 3년간 시범사업을 추진하는 과정에서 향토산업육성사업과 유사하다는 지적을 받고 이를 2009년 광역클러스터사업으로, 그리고 2010년부터는 지역전략식품산업육성사업으로 전환하여 오늘에 이르고 있다. 이 밖에도 2007년 신활력사업이 농식품부로 이관됨에 따라 향토산업과 지역특화품목육성사업에 신활력사업을 묶어 농어촌활력증진사업으로 추진하였으나 2010년까지 제2기 신활력사업이 종료됨에 따라 농공단지와 농산물가공사업 등 2·3차산업 관련 사업들을 묶어 농어촌자원복합화지원사업으로 재정비할 계획이다.

2. 농정차원에서 지역특화산업정책의 추진실태와 문제

2.1. 농외소득원개발 차원의 관련정책 추진과 한계

2.1.1. 농어촌특산단지육성사업

전통적인 지역특화산업 육성정책인 농어촌특산단지는 그동안 고공품, 완초공예 등 농가의 가내부업으로 이루어지던 것을 1968년에 유망품목을 중심으로 마을 단위의 부업단지 형태로 집단화한 것이다. 이 사업은 품목별 또는 기능별로 분산 지원되는 농업 분야의 세부사업을 통합하여 농업경영체의 사업계획에 따라 종합 지원하고 시설·개보수자금과 운영자금, 농기계 자금을 통합적으로 지원하는 것을 목적으로 시작하였다. 1973～1977년에는 '농한기 생산화사업'이란 이름으로 토끼 기르기, 약초재배 등 농축산물 생산단지를 포함하여 운영하였다. 1978년부터는 고공품(가마니, 새끼꼬기) 등 수요가 감소하는 품목을 대상에서 제외하고, 농축산물생산업은

‘농어촌 소득증대 특별사업’으로 전환함으로써 부업단지 육성사업은 농가의 가내공업 중심으로 전환하였다. 1983～1989년에는 다양한 농외소득원 개발사업을 추진하여 부업제품을 특산품 중심으로 바꾸면서 1991년에는 ‘부업단지’의 명칭을 ‘농어촌특산단지’로 전환하여 오늘에 이르고 있다.

1990년대에는 농업경쟁력 제고에 치중한 나머지 특산단지개발 등 농외소득사업은 상대적으로 소홀하였는데 2006년 말까지 602개소의 농어촌특산단지가 조성된 가운데 3,857호의 농가가 특산단지에 참여하고 있으며, 총 1,918억 원의 자금을 지원하였다. 2005년까지 농어촌특산단지의 업종별 운영 현황을 살펴보면, 총 600개소 중 60%에 이르는 357개소가 민속공예품을 생산하고 있으며, 13.2%가 섬유직물을, 11.3%가 농산자재를 생산하고 있다(농림수산식품부, 2010).

표 3-2. 농어촌특산단지 조성실태: 2006년 말 기준

단위: 개소, %

구 분	계	민속공예품	농산자재	일반공산품	섬유직물	석재
계	600 (100.0)	357 (59.5)	68 (11.3)	47 (7.8)	79 (13.2)	49 (8.2)
대 구	1	1	-	-	-	-
인 천	2	2	-	-	-	-
광 주	2	2	-	-	-	-
울 산	1	1	-	-	-	-
경 기	3	3	-	-	-	-
강 원	30	20	1	2	1	6
충 북	49	35	5	-	2	7
충 남	103	34	18	14	30	7
전 북	143	98	11	11	10	13
전 남	124	77	14	6	21	6
경 북	62	32	13	8	5	4
경 남	72	46	5	6	10	5
제 주	8	6	1	-	-	1

자료: 농림수산식품부(2008)

농어촌특산단지가 민속공예품 생산에 집중하고 있는 이유는, 1991년 농어촌부업단지가 농어촌특산단지로 전환하고 1993년부터는 음·식료품을 생산하는 단지를 모두 '전통식품개발사업'으로 전환했기 때문이다(이동필 외, 2004: 34). 2005년 이후 신규지정은 없고 지정업체에 대한 사후관리만 하고 있는데 농어촌특산단지의 조성실태는 <표 3-2>와 같다.

2.1.2. 농산물가공산업 육성사업

1993년부터 농어촌구조개선사업의 일환으로 시작된 농산물가공산업 육성은 전통식품개발사업과 일반산지가공사업이다. 2007년까지 총 296,703백만 원으로 전통가공식품개발사업 815개, 일반산지가공사업 299개, 총등 1,114개를 지원하였다.

전통식품개발사업은 국내산 농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고를 통한 농어가의 소득원 개발, 성출하기 원료농산물의 수매·가공처리로 가격안정 도모, 그리고 고유한 식생활문화의 계승 발전과 식문화의 서구화 억제를 목적으로 추진하였다. 2007년 말까지 113,625백만 원의 자금을 지원하였는데, 1968～1993년에 지원한 특산단지 중 사업을 전환한 식품업체 241개소를 포함하여 총 815개의 전통식품사업체를 육성하였다.

한편 일반산지가공사업은 국내산 원료농산물의 새로운 수요 개발과 부가가치 제고, 원료농산물의 가공처리에 의한 가격 안정, 가공공장 취업 확대 등을 통해 농어촌지역의 소득을 증대하고 지역경제를 활성화하는 데 목적이 있다. 2007년 말까지 183,078백만 원을 지원하여 총 299개의 산지 농산물가공업체를 지원하였다.

표 3-3. 농산물가공산업 육성 추진 실태: 2007년 말 기준

단위: 개소, 백만원

구 분	계		전통식품개발사업		산지일반가공사업	
	사업량	지원액	사업량	지원액	사업량	지원액
계	1,114	296,703	813	113,625	299	183,078
부 산			-	-	-	-
대 구	5	1,429	3	541	2	888
인 천	3	293	1	140	2	293
광 주	1	351	-	-	1	351
울 산	1	168	1	168	-	-
경 기	77	24,274	47	9,061	30	15,213
강 원	107	23,257	86	10,423	21	12,834
충 북	111	30,656	83	12,875	28	17,781
충 남	136	29,222	115	16,848	21	12,374
전 북	147	36,386	110	13,157	37	23,229
전 남	152	46,254	104	15,425	48	30,829
경 북	167	54,032	110	13,543	57	40,489
경 남	178	40,079	136	17,578	42	22,501
제 주	29	10,162	19	3,866	10	6,296

주: 전통식품 개발사업에는 1968～1993년에 지원한 특산단지(식품) 241개소가 포함
자료: 농림수산식품부(2008)

기존의 전통식품 및 일반산지가공사업 위주의 농수산물가공산업육성사업은 신규사업을 중단한 채 사후관리만 하고 있다. 다만 식품산업의 농림부 이관 이후 2009년부터는 전통발효식품육성지원사업과 농식품시설현대화사업, 생산자융·복합형 식품기업육성지원사업, 천일염육성지원사업 등의 새로운 식품산업 관련 사업을 추진하고 있다.

① 전통발효식품육성지원사업

- 목적: 전통발효식품을 세계적인 명품으로 육성하기 위해 전통발효식품 제조가공업체의 시설현대화자금을 지원하여 품질경쟁력 향상 및 우리 농산물의 부가가치 제고

- 근거법령:「식품산업진흥법」제17조 제2항
- 재정투입계획: 2009년 11,500백만 원(자부담 2,300백만 원 포함), 2010년 10,500백만 원(자부담 2,100백만 원 포함)을 융자하는 등 2010년까지 75,188백만 원(융자 15,038백만 원 포함)을 융자할 계획임
- 사업대상자: 식품산업진흥법 제22조의 규정에 따른 전통식품 품질인증을 받은 전통식품제조·가공업체 및 정부지원 가공업체 중 전통식품제조·가공업체로서 시설을 현대화하고자 하는 자
- 지원기준 및 조건: 농안기금으로 총사업비의 80% 범위 내에서 융자 80%, 자부담 20%(연리 3%)

② 농식품시설현대화사업

- 목적: 식품제조·신선편의 가공업체의 품질 향상 및 안전성 확보를 위한 식품공급체계 구축을 위한 현대화시설 및 개보수 지원
- 근거법령:「식품산업진흥법」제16조, 제45조,「농업·농촌및식품산업기본법」제21조
- 재정투입계획: 2014년까지 시설현대화 200개, 생산자단체의 소비지 유통업체 100개 육성, 2017년까지 1,500톤 규모의 가공시설 22개소 육성을 목표로 2008년 55,000백만 원, 2009년 70,000백만 원, 2010년 51,500백만 원 융자
- 사업대상자: HACCP 및 GMP 등 식품안전인증 개보수를 받고자 하는 식품제조업체 및 농식품수출업체, 축산물열처리가공공장 등
- 지원기준 및 조건: 2010년의 경우 70,000백만 원(식품제조업체 시설현대화 19,500백만 원, 신선편의 시설현대화 8,000백만 원, 소비지유통시설 현대화 10,000백만 원, 축산물열처리가공공장 14,000백만 원)을 총사업비의 80%범위 내에서 업체당 식품제조업체 시설현대화는 3,500백만 원, 신선편의시설 현대화는 1,500백만 원, 소비지유통시설 현대화는 10,000백만 원, 축산물열처리공장은 14,000백만 원까지 융자하되 농어업인 및 생산자단체는 연리 3%(일반업체 4%) 3년 거치 7년 상환조건으로 융자

③ 생산자 융복합형 식품기업육성지원사업

- 목적: 생산자 또는 생산자단체를 통한 식품제조기업에 안정적 원료공급과 제조·마케팅 능력을 갖춘 식품제조기업 육성으로 생산자와 식품기업 상생
- 근거법령: 「식품산업진흥법」 제13조
- 재정투입계획: 2015년까지 30개 기업을 육성할 목표로 2009년 10,000백만 원, 2010년 60,000백만 원을 융자할 계획임
- 사업대상자: 식품업체의 새로운 모델로서 농식품생산자와 식품제조업체 간에 공동출자한 융복합형 식품제조기업으로 생산자의 경우 출자지분참여가 10% 이상인 기업
- 지원기준 및 조건: 총사업비의 80% 범위 내에서 융자 80%, 자부담 20%로 연리 3%로 3년 거치 7년 균등분할 상환

④ 천일염 산지종합처리장설치사업

- 목적: 천일염 수급조절을 통한 생산현지 가격안정에 기여하고, 생산자 개인이 각각 수행해 온 수집, 저장, 선별, 유통시스템을 규모화, 집단화, 현대화하여 처리비용을 절감할 수 있도록 유통구조를 개선하며 천일염 중장기 저장, 숙성을 통한 식품안전성 확보 및 수출기반 구축
- 근거법령: 「식품산업진흥법」 제3조
- 재정투입계획: 2010년 천일염 수출 513천달러 달성을 목표로 2009년 3,600백만 원(보조 1,440백만 원, 지방비 1,080백만 원, 자부담 1,080백만 원 포함), 2010년 54,000백만 원(보조 2,160백만 원, 지방비 1,620백만 원, 자부담 1,620백만 원 포함) 지원 계획임
- 사업대상자: 공기업 및 천일염 영농조합법인 가운데 천일염관련 전문유통조직을 갖추고 있거나 갖출 계획을 수립한 자, 지방공기업의 경우 지방공기업법과 자치단체 조례에 사업참여가 가능한 경우
- 지원기준 및 조건: 업체당 1,800백만 원 범위에서 국고보조 40%, 지방비보조 30%, 자부담 30%

2.1.3. 농외소득원 차원의 지역산업 육성정책의 성과와 문제

이 시기의 농어촌산업 정책은 주로 농가의 농외소득을 증대하여 농어촌지역의 잠재실업과 빈곤문제를 해결하는 한편 농어촌 주민의 소득원을 다양화하고 지역의 부존자원을 활용한 부가가치 증대에 초점을 두었다. 즉 1960년대와 1970년대는 농어촌지역의 잠재실업과 빈곤문제를 해소하기 위해 부업을 장려하였고, 1980년대 중반 이후에는 농공단지를 비롯한 관광·휴양자원 개발, 농산물 가공산업 육성 등 소득원 다양화에 초점을 두었다. 1990년대에는 농어촌지역의 노동력 부족과 임금 및 지가 상승으로 입지매력이 크게 줄어들면서 외부 기업 유치를 통한 농외소득원의 개발보다는 농어촌관광의 활성화 등 부존자원을 활용하여 부가가치를 창출하는 방식으로 농어촌산업 정책이 전환되어 왔다.

농외소득 증대에 초점을 둔 농어촌산업 육성정책이 그간 농어촌지역에 활력을 증진하는 데 일정정도 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 개발사업은 그간 농어촌산업을 공업유치의 측면에서 바라보던 시각을 확대하여 농어촌지역에 존재하는 다양한 유·무형의 자원을 활용하여 부가가치를 증대할 수 있다는 인식 증대를 통해 농어촌산업의 지평을 확대하는 데 기여하였으며, 농어촌주민들의 소득증대는 물론 역량강화에도 기여하였다.

그러나 농외소득 중심의 농어촌산업정책은 개발 가능성이 있는 자원이 존재하나 체계적인 개발 미흡하고 기업규모의 영세성, 판로미흡, 선도 인력 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 농가인구의 감소와 고령화로 농가구원들의 농외활동 참여가 감소하였기 때문이다. 농어촌지역의 환경변화를 적절히 고려하지 못한 채 사업의 무리한 추진은 결국 사업장의 저조한 가동률로 나타나고 있으며, 이는 정부예산의 낭비라는 비난을 피하

기 어려운 상황이다. 농어촌특산단지와 농산물가공산업 육성이 특히 그러한데, 조성한 사업장 대비 실제 가동률이 각각 39.3%와 57.9%에 불과하다.

성공사례가 극히 적은 만큼 투입된 지원금에 대비해 내세울 만한 결과가 무엇인가에 대한 회의에서부터 보다 많은 성공사례가 창출되기 위해서는 사업추진 이전에 농가 및 농어촌 마을 그리고 농어촌지역 지자체의 역량부터 강화해야 한다는 지적까지 다양한 비판이 제기되고 있다. 또한 낮은 서비스 품질, 조금 잘 된다는 곳의 프로그램 베끼기(cloning), 차별적인 콘텐츠의 개발 부족 등 많은 문제점이 해결해야 할 과제로 남아 있다.

농외소득 중심의 농어촌산업정책이 지니는 보다 근본적인 한계는 농어촌지역의 내생적이고 지속가능한 산업체계의 구축 노력이 미흡했다는 점을 들 수 있다. 기존의 농외소득 중심의 농어촌산업정책은 농어촌산업의 체계구축보다는 농외소득 증대나 일자리 창출과 같은 단편적인 성과를 목표로 설정하고 추진되어 왔다. 이러한 비판 및 반성과 관련하여 최근에는 농어촌지역의 내생적이고 지속가능한 산업기반 마련과 산업체계 구축을 위한 지역 내·외의 네트워킹 및 클러스터 형성을 강조하는 관점으로 정책방향의 전환이 진행되어 왔다.

2.2. 지역특화산업 관련 정책의 추진

2004년 노무현정부가 들어서면서 농어촌경제 활성화를 위한 정책도 많은 변화가 있었는데 대표적인 것이 낙후지역의 특성을 반영하여 지역활성화 사업을 추진할 수 있도록 포괄적으로 보조한 신활력사업과 지역의 특성을 살린 향토산업의 육성, 그리고 지역클러스터에 편승한 지역농업클러스터사업이 그것이다. 2008년 이명박정부는 식품산업의 육성과 지역의 부존자원에 기초한 특화산업 발전을 통한 지역의 경쟁력 강화를 강조하고 있다. 특히 관련사업의 연계협력을 강조하여 2008년부터는 향토산업과 신활력사업을 묶어 농어촌활력증진사업으로 추진해 왔으나 2010년까지 제2기 신활력사업이 끝나면서 지역특화산업 관련 정책에도 상당한 변화가 일어나고 있다.

여기에서는 농식품부에서 2007년부터 시작한 향토산업육성사업과 금년으로 막을 내리는 신활력사업, 그리고 2004년 농업클러스터사업으로 출발하여 광역클러스터사업과 지역전략식품산업육성사업으로 진화해 온 지역전략식품산업에 대해 살펴보았다.

2.2.1. 향토산업육성사업

가. 사업개요

(1) 목적
- 농어촌지역에 부존(賦存)되어 있는 향토자원을 개발하여 다양한 1차·2차·3차 산업으로 연계·발전시켜 지역경제의 활력증진

(2) 근거법령
- 「농어업·농어촌및식품산업기본법」 제50조(농어촌지역산업의 진흥 및 개발)
- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법」 제31조(향토산업의 진흥)
- 「국가균형발전특별법」 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발)
- 「농어촌정비법」 제72조(농어촌산업 육성·지원)

(3) 성과목표 및 재정투자계획
- 매년 30개 향토자원을 발굴, 2013년까지 200개 향토자원에 대해 지역 핵심 전략산업으로 육성하기 위한 산업화 지원

표 3-4. 연도별 향토산업육성사업에 대한 재정투입

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
○향토산업육성	(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

나. 향토산업육성사업의 내용 및 절차

(1) 사업대상자: 농어업인, 생산자단체, 향토기업체, 연구단체 등
- 가공업체는 특혜시비 방지 등을 위해 시·군별 자체기준에 따라 공모방식으로 선정된 경우에 한하여 지원
- 사업주관: 시·도지사
- 시행기관: 시장·군수·구청장

(2) 지원자격 및 요건
- 산·학·연·관 등 다양한 사업주체가 참여하는 클러스터형 사업추진단 구성 의무화
- 사업 참여주체별 역할, 국고보조에 수반되는 지방비·자부담의 확보, 소유권 등에 대한 협약 체결
- 농어업인, 농어업법인의 경우, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따라 농어업경영정보를 등록한 경우에 지원

- 작목반이 농어업법인(영농조합법인, 영어조합법인. 농수산회사법인)으로 전환된 경우에는 작목반과 농어업법인의 총 운영실적이 1년 이상일 것

(3) 지원대상

- 농어촌지역 및 전후방산업 전반에 경제적파급이 가능한 대표적인 지역자원
- 1·2·3차 산업이 연계되어 복합산업으로 육성 가능한 자원
- 전통적인 농어업자원, 전래기술·문화·관광·자연자원 등
- 지리적 표시 등록, 지역특화발전특구 등과 관련된 경우 인센티브 부여

(4) 지원자금의 사용용도

- 향토자원개발을 위한 관련 사업 포괄 지원(S/W, H/W 포괄지원)
- 기존 특산제품의 고급화 및 다양화
- 전통농어업자원, 토종 동·식물 등을 활용한 상품개발
- 전통전래양식의 상품화
- 농·수·축·임산물의 효능 및 약효를 이용한 신소재 상품개발
- 향토자원을 활용한 문화상품의 개발 등

<지원분야별 사용용도>

- S/W 분야: 홍보·마케팅, 디자인·브랜드 개발, 제품기술 개발 연구, 향토자원 권리화, 사업추진단 운영, 전담인력 비용, 전문교육 프로그램, 네트워크 구축·운영비용 등
- H/W 분야: 제품 개발·생산시설, 판매시설, 체험시설 등

(5) 지원형태 및 사업의무량

- 재원: 광역지역발전특별회계 광역발전계정
- 지원기준: 국고 50%, 지방비·자부담 50%
- 지방비 부담의 경우, 부담액의 일부를 사업수혜자가 부담하도록 지자체에서 자율 시행(예시: 국고 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)

(6) 지원한도액 기준 및 범위

- 지원기간: 3년
- 지원한도액: 사업추진단별 30억 원(국고 15억 원) 이내, 매년 평균 10

억 원(연차별 국고지원: 4억 원(1년차), 5억 원(2년차), 6억 원(3년차))

다. 향토산업육성사업의 추진성과와 문제

향토산업은 2007년 시범사업으로 19개 사업을 선정하고, 2008년 사업대상으로 30개를 선정함. 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 산업화 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 포괄 지원하게 된다. 2009년부터는 현행 3년간 총사업비 10억 원(국고 5억 원)인 지원한도를 30억 원(국고 15억 원)으로 상향하고, 지원대상을 전통적인 농업 자원 이외에 문화·관광·자연자원 등 비농업분야까지 확대하였다. 2007년 86억 1천6백만 원, 2008년 179억2천만원, 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 연관산업까지 파급되어 농어촌경제 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.

표 3-5. 표준프로세스(SP)에 따른 담당기관 역할

단계별	농식품부	시도, 시군(지자체)
①사업신청	-지원대상 선정을 위한 기본계획 수립, 시·도에 시달: 전전년도 7월	- 시·군 향토산업육성사업계획작성·제출: 전전년도 9월 - 시·도는 시·군에서 제출된 “향토산업육성사업계획”에 대해 사업타당성, 적정성 등에 대한 자체평가 실시 후 농림수산식품부에 제출
②사업자 선정	- 시·도에서 제출한 “시·군별 향토산업육성사업계획”을 단계별로 심사·평가: 전년도 10~12월 - 지원대상 확정: 전전년도 12월 - 사업대상 선정 결과 통보	
③세부계획 수립 및 시행	- 사업대상 시·군에서 제출한 「향토산업육성사업계획」에 대해 검토·조정 및 확정	- 시·군 사업계획에 대한 농림수산식품부 컨설팅 결과를 참고하여 사업계획을 보완·수정하여 제출
④자금배정	- 각 시·도의 분기별 자금 수요를 파악, 분기별 자금배정 계획을 수립하고 분기별 자금 배정	- 시·도는 분기별 배정된 국비와 함께 지방비를 포함, 시·군에 자금을 배정하고 시·군은 분기별 배정된 자금을 사업완료 후 검정, 정산
⑤이행점검	- 지자체 향토산업육성사업 추진상황 점검(반기별 1회)	- 시·도 및 시·군은 사업추진 실적 및 자금집행 상황을 반기별로 1회 이상 점검하여야 하며, 부진 또는 부실사업에 대해서는 즉시 필요한 조치를 강구 - 지자체는 본 사업으로 설치·공급된 시설물, 기계·자재 등에 대해 사업완료 후 1개월 이내에 현지 확인하고 관리
⑥성과측정		- 지역전략 핵심산업으로 발굴·육성한 실적 등
⑦사업평가 및 환류	- 향토산업육성사업 추진상황 보고서를 취합, 사업 진행상황을 파악하고 필요시 컨설팅 등 측면 지원 - 시·도에서 제출한 “향토산업육성사업 추진결과 보고서”를 정성평가 및 정량평가 방식에 의해 성과평가 실시	- 시·군은 반기별 “향토산업육성사업 추진상황 보고서”를 작성, 제출: 8월 말, 익년 2월 말 - 시·군은 사업추진 완료 후 “향토산업육성사업 추진결과 보고서”를 작성, 제출: 익년도 2월까지

향토산업육성사업에서 지원분야별 사용용도를 하드웨어와 소프트웨어 분야로 구분하면 다음과 같다. 하드웨어 분야는 제품개발을 위한 원재료·시설·장비 구입·설치비용, 시제품개발을 위한 시설 구입비를 포함하며, 소프트웨어 분야는 제품개발 관련 컨설팅비용, 위탁 연구비용, 향토자원 권리화·디자인·브랜드 개발비용, 네트워크 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.

향토산업육성사업의 경제적 성과는 대상 품목이 동일하거나 관련이 깊어 명확한 구분이 어렵지만 조창완 외(2004)에 따르면 지역별 향토산업은 사업체 및 일자리 창출과 연간매출액 등 소득증대에 기여하고 있다. 이에 의하면 434개 품목별 향토산업이 1,572개의 사업체와 4만 4,119개의 일자리를 창출하고 있으며 연간 4조 원 이상의 매출을 올리고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 향토산업은 지역경제의 수출증대에도 기여하고 있는데, 새로운 접근에 의해 추진되는 무안의 백련산업, 서천의 김산업, 부안의 오디·뽕산업 등은 연간 수백만 달러를 수출하는 대표적인 농어촌산업들이다.

한편 향토산업육성사업의 문제로는 향토산업의 개념이 확립되어 있지 않아 정책범위와 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 3-6. 농식품부 향토산업육성사업 지원 대상 현황

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

2.2.2. 내생적 혁신역량 강화를 위한 신활력사업

가. 사업개요

신활력사업은 그동안 하드웨어 구축 중심의 기존 지역개발사업에 대한 반성에서 출발하고 있다. 즉 1990년대 말 동아시아와 우리나라에 불어 닥친 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 정책방향을 전환하도록 하였다.

뿐만 아니라 기존의 지역개발사업들은 대부분 지역종합발전계획과의 연계 없이 여러 지역에 나눠 먹기식으로 소규모·분산투자하여 사업의 효과성이 감소하였다. 더군다나 행정기관 주도의 사업추진과 지역 주민들의 참여 부족 또는 배제로 사업추진의 우선순위에 있어 지역이나 주민 수요의 반영 부족 및 사업의 효과성 감소하였다. 이에 따라 지역개발사업의 계획수립 및 상향식 추진을 통해 지역의 특성과 주민의 수요를 적절히 반영하는 새로운 사업추진체계가 필요하게 되었다.

이와 같은 배경하에 신활력사업은 개발에서 소외된 지역의 활력을 증진하고자 하는 낙후지역 개발사업의 하나로 추진하게 되었다. '농림사업시행지침'에 따르면 신활력사업의 목적은 '산업화 과정에서 소외된 낙후지역을 활력지역으로 육성하여 장기적 자립발전기반 마련'하는 데 있다.

신활력사업은 지역이 주체가 되어 혁신 역량을 키우고, 강점을 발굴, 특화·상품화를 통해 지역발전을 유도하기 위한 것으로 사업기간은 제1기(2005~2007년) 및 제2기(2008~2010년)에 나누어 시행하도록 되어 있다. 사업규모는 2010년까지 1조 1,428억 원(신활력지역 70개 시·군)을 투입하는데 연도별로는 (2005년) 2,000억 원 → (2007년) 1,882억 원 → (2008) 1,882억 원 → (2010) 1,658억 원을 각기 지원하였다. 지원조건은 국고 100%를 전액 보조하되 시·군별 낙후도에 따라 19억~29억 원을 차등적으로 지원하였다. 특히 이 사업은 지역이 주체가 되어 내부역량을 키우고 성장동

력을 창출할 수 있는 S/W위주로 지원하였다.

나. 신활력사업의 내용 및 절차

신활력사업은 관주도의 생활환경 개선 등 인프라 구축 위주의 사업에서 벗어나 성장 잠재력 제고를 위해 지역혁신 역량을 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. 이는 기존의 낙후지역개발사업과 달리 도로, 주민생활환경개선, 대형시설물 등 하드웨어사업은 사업내용에서 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.

신활력사업의 또 다른 특징은 지방의 수요에 의한 지역 선정이 아닌 전국 234개 기초자치단체를 대상으로 선정지표에 의해 사업대상지역을 선정하고 낙후도에 따라 사업비를 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 원을 지원하고, 하위 11～20%까지의 B그룹에 포함된 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 신규지원 대상지역으로 선정하였다.

표 3-7. 제1기 및 제2기 신활력지역의 선정

시·도	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 신활력사업은 분권·상향식 사업 선정으로 지역의 자율권을 최대한 존중하였다. 지역이 포괄적인 자율권을 가지고 자립적 발전이 가능하도록 지역특성에 부합하고 장기적으로 지역발전을 견인할 수 있는 사업을 발굴

하여 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 수립단계부터 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.

신활력사업의 추진방법으로는 지역혁신주체(actor)들이 상호작용과 신뢰 및 협력의 네트워킹을 통해(system) 지역발전의 선도사업(program 또는 project)을 수행하는 ASP 모델을 적용하여 지역혁신체계(RIS) 구축하였다. 여기서 A(actor/innovator)는 지역혁신을 이끌어 가는 주체로서 기업가·공무원·전문가·주민대표·연구원 등을 의미하고, S(system)는 구성원 간의 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 신활력사업의 원활한 추진을 위해 ‘공동추진단’ 및 ‘자문위원회’를 구성하여 운영하였는데, 공동추진단은 관계부처 공무원으로 구성하여 신활력사업의 사업계획 및 실적평가 결과를 심의하는 한편, 공동기획·조정을 통한 사업 간 연계방안 등도 심의하였다. 자문위원회는 사업계획 및 추진실적에 대한 자문과 평가를 위해 민간전문가, 지역혁신협의회 위원, 관계부처 공무원 등으로 구성하여 운영하였다. 지역 차원에서는 ‘지역혁신협의회를 구성하여 사업 전체의 종합적인 기획 역할을 담당하고 지원하는 한편, 지역주민, 학계, 관련 전문가, 지역혁신포럼 등의 의견도 최대한 수렴하도록 권고하였다.

지역혁신자문관(FD: family doctor) 제도를 도입하여 지역에 전문지식과

정보를 제공하고, 시·군에서 지역혁신자문관을 1인씩 선정하여 사업 관련 계획의 수립, 집행, RIS 구축 등 전반적인 사항을 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 유도하거나, 집행과정에서 하드웨어 위주 또는 선심성 사업으로 변질되지 않도록 지속적으로 지도·점검하고 워크숍, 세미나 등을 통해 당초 사업목적이 달성될 수 있도록 촉구하는 등 다양한 정책을 추진하였다.

다. 신활력사업의 추진성과와 문제

2005년 3년단위 사업으로 시작된 1기 신활력사업 기간(2005년~2007년)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(2008년~2010년)사업지역은 1기 지역 중 실적부진 등 13개 시·군을 제외하고 경쟁원리를 도입, 22개 시·군 대상 13개 지역 신규로 선정하였다. 2기 신활력사업은 5도2촌 활성화, 농촌관광의 사회적 트렌드 확산 등을 기반으로 1기 사업에 비해 지역문화관광, 생명건강 관련 사업이 증가하였다.

시기별로는 2005년 2,000억 원, 2006년 1,900억 원, 2007~2008년 1,882억 원, 2009년이후 9,500억 원 등을 70개 신활력지역 시·군에 국비보조하였는데 지원자금에 대한 사용용도에는 제한을 두지 않지만 농산물, 특산물, 향토자원(전통문화)뿐만 아니라 문화·관광, 지역이미지 마케팅, 생명·건강, 교육·인재 등 소프트웨어 사업을 지원 대상으로 하고 있다.

그후 2007년 신활력사업 소관을 행안부에서 농식품부로 이관하였으며, 2008년 향토산업육성사업, 지역특화품목육성사업과 함께 농촌활력증진사업으로 통합, 목표관리 중심의 제2기 신활력사업(2008년~2010년) 추진체

계를 구축하였다. 2009년 농촌활력증진사업(신활력사업) 추진실적 평가결과 30개 우수 시·군 선정, 추진실적 우수 시·군에 대한 포상(대통령 표창 6점, 국무총리 6점, 장관 19점)을 하였다.

표 3-8. 신활력사업 유형별 사업내용의 분류

유 형	건수(70건)	대표사업(예시)
향토자원개발	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·인재육성	5	· 국어교육 특구조성(창녕군) · 제화교육(거창군)
생명·건강산업육성	6	· 약초 특화지역 조성(정선군) · 인삼·약초를 통한 오감체험형 건강산업(금산군)
해양·수산자원개발	5	· 해양 생물산업 경쟁력 강화(완도군) · 블루투어리즘 및 특산품 브랜드화(울릉군)

자료: 이동필 외(2007), 김선기·김현호(2006)

표 3-9. 신활력지역의 고용 및 매출액 증가 사례

지 역	고용(명)		매출액(억 원)	
	2004년	2006년	2004년	2006년
양양 - 송이가공	83	96	46.4	62.6
- 송이판매	112	142	5.7	7.6
순창 - 장류산업	595	675	2,210	2,700
임실 - 치즈농협	47	53	104	123
- 숲골유가공	14	37	11	32
- 치즈피자	196	640	120	384
고흥 - 유자관련	3,992	4,934	185.6	265.6
무안 - 백련산업	10	120	3	42
문경 - 오미자가공	8	155	1	75
청도 - 청도반시	-	-	232.2	383.3
남해 - 화전한우	-	-	35	86

자료: 이기원(2008), 이동필 외(2007)

신활력사업의 경제적 파급효과는 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.

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 살 만한다.

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 추정된다. 횡성군 한우축제 역시 2006년 한 해에 52만 명의 방문객을 불러들였으며 118억 원의 소득을 창출하고, 함평군 나비대축제에는 161만 8,000명, 화천군 산천어축제에는 103만 명, 산청군은 약초와 관련하여 100만 명의 관광객이 다녀간 사례는 신활력사업의 또 다른 성과로 평가할만하다.

신활력사업의 문제는 지방자치단체의 역량이 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 지나치게 많은 재량을 부여함으로써 사업기획이나 관리가 제대로 이루어지지 못한 부분이 있는 것으로 알려진다. 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. 광역클러스터 활성화(지역전략식품산업육성)사업

가. 사업개요

광역클러스터사업의 추진배경은 (1)중앙정부 주도의 평균적 농어가 지원 방식에서 벗어나 지역특화 농(어)산업을 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 농가를 대상으로 한 평균적인 지원방식을 개선하여 지역의 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 시스템 농업의 구축을 통하여 농가소득을 증대시키는 전략이 필요하게 되었으며, 지역의 특색과 여건에 맞는 농산업을 육성하고 생산 위주의 농업을 1·2·3차 산업과 연계된 농산업으로 전환방안을 모색하게 된 것이다.

사업의 목적은 지역 특성에 맞는 차별화된 전략품목 육성과 지원체계를 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 활성화하고, 지역 농산업 주체들 간 네트워크에 의한 가용자원의 최적 활용을 통해 농업분야에서 새로운 성장 동력의 창출 및 농가소득을 증대하는 데 그 목적이 있다.

지원근거는 「국가균형특별법」 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발)와 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립), 제16조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 추진), 제51조(농촌지역산업의 진흥 및 개발)에 있다.

사업기간은 기본적으로 3년(평가 후 1~2년 추가지원)/격년제인데 2005년 20개 시범사업(2005년~)이후 2008년부터 22개소에서 본 사업 추진 중에 2009년부터 12개 사업을 대상으로 광역사업으로 추진하고 있다. 지원조건은 국고 50%, 지방비 50% 보조이며 사업시행주체는 지역전략식품산업육성사업추진단이다.

그간의 추진 경과를 보면 '농업·농촌 종합대책' 수립 시 향후 농정 추진 체계 개편 중 지역농업 발전계획의 하나로 지역농업클러스터 포함(2004년 2월)하였다. 지역농업클러스터 추진방안 마련 및 20개 시범사업단 선정지원(2005년~2009년)하고 시범사업 종합평가(2007년 1월~4월) 및 지역농업클러스터 본 사업 추진방안을 마련하였다(2007년 7월). 그후 22개 본 사업단 선정(2007년 12월) 및 사업 추진 중(2008년~2010년)에 향토산업 육성사업과 유사하다는 지적을 받고 향토산업은 기초 시·군을 대상으로, 광역클러스터사업은 복수 시·군 및 도 단위로 사업영역을 구분하여 추진하였다. 광역클러스터 신규사업단(12개)을 선정하고(2009년 4월) 및 사업 추진 중에 2010년 4월 지역전략식품산업육성사업으로 사업내용을 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.

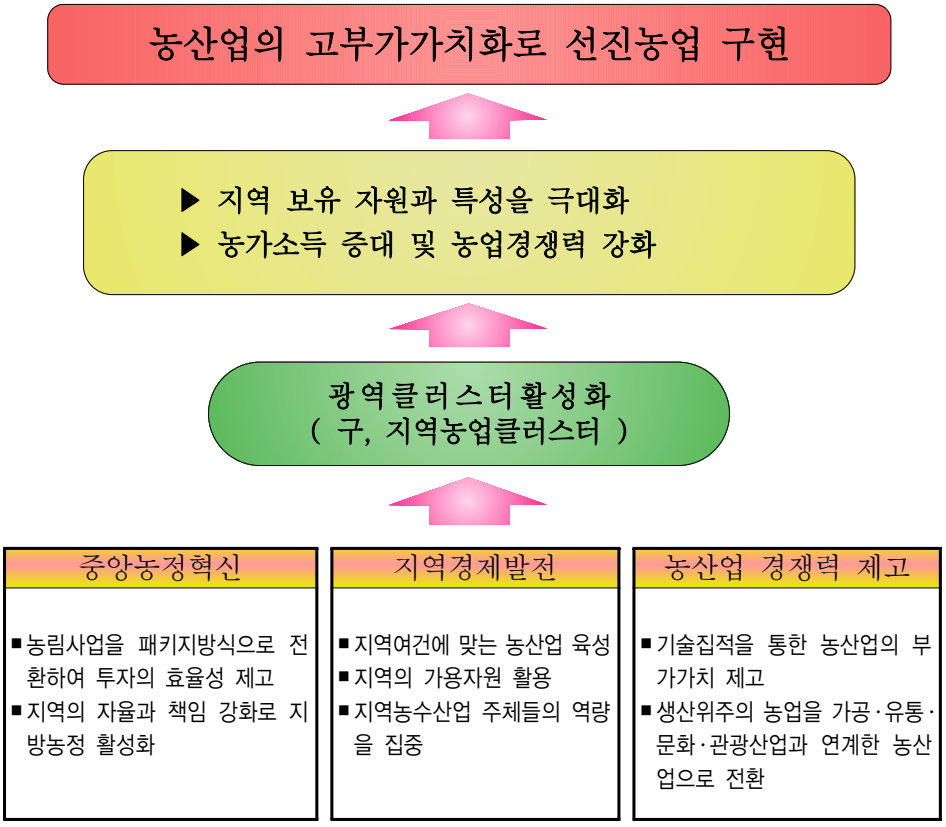
내년도 '지역전략식품산업육성사업'의 주요 개편내용은 (1) 고부가가치 식품산업으로 중심축을 전환하여 지역의 전략적인 발전계획 하에 식품기업 등이 참여하여 농식품의 부가가치를 제고, (2) 건축물 등 시설투자의 경우에도 부지확보(부지사용 승락서), 토지의 용도변경 등 확인을 거쳐 당해년도에 착공이 가능한 경우에 한하여 지원할 계획이며, (3) 연구개발 사업도 장기간이 소요되는 원천기술보다는 사업기간 내에 실용화가 가능한 기술과 상용화할 참여 식품기업과 직접 연계된 경우에 한하여 지원할 계획이며, (4) 사업의 성공가능성을 제고하기 위하여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

지자체별 사업계획은 농식품부가 전문평가단을 구성하여 사업계획의 적합성, 사업의 성공 가능성 등에 대해 전문평가단의 3단계 평가(서면, 현장, 공개발표)를 거쳐 최종 후보사업단 12개소를 선정하게 된다. 선정된 후보

사업단(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 100개소를 육성할 목표를 가지고 있다.

그림 3-1. 지역전략식품산업육성 정책 구상



나. 광역클러스터 활성화사업의 내용 및 절차

광역클러스터사업은 기본적으로 3년 지원 후 평가를 통해 1~2년을 추가 지원할 수 있다. 지원대상은 복수의 시·군이나 시·도의 농산업클러스터 사업단으로 기존의 시·군행정구역보다 광역적으로 접근하는 특징이 있다. 사업비의 50%는 국고를 지원하고 나머지 50%는 지방비를 지원하는데 국고지원은 2007년까지 779억 원 → (2009년) 257억 원 → (2010년) 324억 원으로 다소 감소되고 있다. 지원금액은 사업단별 3년간 50억 원 내외로 차등 지원한다.

광역클러스터사업 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(이 중 한우 9개)으로 가장 많고 원예·가공 부분이 각각 11개 사업단이 선정되었다. 이는 축산부문이 조직화 및 계열화가 잘 된 점이 평가에 유리하게 작용한 결과로 이해되며, 2009년부터 수산분야(제주 넙치클러스터)가 처음으로 선정되었다. 도별로는 전남·북(19개, 35%) 경남·북(12개, 22%)이 전체 57% 차지하고 있다.

표 3-10. 품목별 클러스터사업의 추진

단위: 개소

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

표 3-11. 도별 클러스터사업의 추진

단위: 개소

구 분	계	광주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계	54	1	4	5	4	6	9	10	7	5	3
시범사업	20	-	2	2	2	2	3	3	2	3	1
본 사 업	22	-	1	2	1	3	4	5	3	2	1
광역 클러스터	12	1	1	1	1	1	2	2	2	-	1

사업비전을 중심으로 참여기관의 역할을 분담하여 지역농수산업의 부가가치 창출방안을 모색, 각각의 사업계획을 수립 추진하되 사업의 성공 가능성을 높이기 위해 (1) 농가·작목반 단위의 생산·가공·유통관련시설은 지원 대상에서 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 사업단의 운영비만 지원하는 등 지원조건을 강화하였다. 이 밖에도 사업실적을 평가하여 인센티브 예산 차등지원으로 사업추진을 관리·감독하고 있다.

다. 광역클러스터활성화사업의 추진성과와 문제

사업기간이 길지 않기 때문에 광역클러스터의 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) 수준 증가한 것으로 밝혀졌다.

표 3-12. 클러스터사업단 참여 농기업체 매출액

단위: 억원

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년(B)	B-A
2005선정사업단	5,720(A)	6,389	7,026	7,645	8,295	2,575
2008선정사업단				4,105(A)	5,312	1,207

표 3-13. 도별 및 사업유형별 클러스터사업의 추진

단위: 개

구 분	계	광주	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합계	54	1	4	5	4	6	9	10	7	5	3
가공	13	1	2		1	3	2	2	2		
생산유통	33		2	5	3	2	3	8	4	4	2
테마	8					1	4		1	1	1

다만 사업추진 유형별로 보면 생산·유통(33개소) 부문이 61%로 가장 많은 비중을 차지하고 그 외 가공이 24%, 테마 15%를 차지하고 있다. 대체적으로 광역클러스터는 생산-가공-테마로 연계·발전하는 초기단계에 있는 것으로 평가되는데 전체적으로는 생산위주의 정책에서 벗어나 농산업과 지역의 문화·관광산업을 연계하는 계기를 마련하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

광역클러스터사업의 문제로는 향토산업 등 관련 사업과 차별성이 부족하고, 사업내용에 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.

3. 지역특화산업 육성정책의 문제와 새로운 접근

3.1. 우리나라 지역특화산업 관련정책의 추진과 문제

1970~1990년대의 국토 균형개발과 수도권 공업입지 제한, 지방공업단지 조성, 농외소득원 개발 노력 등에도 불구하고 도·농 간의 소득과 취업기회, 삶의 질에서 격차는 확대되어 왔다. 특히 1990년대 말부터 외부기업을 유치하여 지역에 일자리와 소득기회를 마련하려는 소위 외생적 지역개

발에 대한 반성이 대두되면서 지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업개발에 관심이 고조되고 이를 구체화하기 위해 「농업인등의삶의질향상에관한특별법」과 「국가균형발전특별법」 등을 제정하고, 여러 부처에서 경쟁적으로 다양한 지역의 부존자원을 기초로 한 2·3차 산업 육성정책을 추진하고 있다(표 2-15 참조).

특히 영세한 농림수산업을 기반으로 치열하게 경쟁하는 농어촌경제 구조하에서 농업의 구조개선이나 경쟁력 제고를 통한 소득증대에 한계가 있다. 따라서 1·2·3차 산업의 융복합화나 향토자원을 개발하여 차별적이고 내생적인 산업화를 도모함으로써 지속 가능한 산업발전을 모색하는 이른바 지역특화산업의 육성 노력이 활발하게 전개되고 있는 것이다.

정확한 성과는 파악하기 어렵지만 순창고추장과 고창복분자, 보성녹차 등 지역의 부존자원에 기초한 특화산업의 육성을 통해 고용창출과 매출액 신장 등 농어촌경제 활성화의 가능성을 보여주고 있다. 지역에 특화된 자원을 발굴하여 이를 산업화하려는 소위 특화산업 개발이 붐을 일으키고 있는 것은 지역특화산업 육성 정책의 성과로 이해할 수 있다. 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.

하지만 지역특화산업 또는 향토산업의 개념과 정책대상이 너무 포괄적이어서 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 하거나 심지어 상업적으로 생산이 이루어지지 않는 품목까지 포함하여 재정투자의 효율성을 떨어뜨리는 사례가 발생하고 있다.

표 3-14. 부처별 지역특화산업 관련정책의 추진 실태

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	지역특화산업육성, 균특회계 보조(시·군당 연 30억 원씩 3년간 2차례)
	향토산업육성사업	2005	향토자원의 산업화, 균특회계 보조(시·군당 30억 원/3년)
중기청	지역특화산업육성사업	1998	지역특화산업육성, 자금·기술·판로지원
행안부	향토지적재산육성사업	2001	향토자원 발굴, 상품생산을 위한 지원
지경부	지역연고산업진흥사업	2004	지역연고산업의 육성
	지역특화발전특구지정	2005	지역특화산업 육성을 위한 규제완화
지자체	지역의 고유사업	-	지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업육성

또한 관련 사업들 간에 아무런 연계성이 없이 부처별로 소규모 사업을 분산, 중복 추진하거나 일선 지방자치단체에서 관련 사업을 종합적으로 추진하지 못함으로써 비효율을 초래하고 있다. 대표적인 지역특화산업 육성 사례라 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 자금지원 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, 제 각기 고유한 브랜드를 부착하여 개별적으로 홍보, 판촉함으로써 규모의 경제나 시너지효과를 얻지 못하고 여전히 소규모 분산·중복 추진되고 있는 것이다.

지방자치단체의 담당자들에게 지역산업정책 추진과정의 문제점을 문의한 결과 관련 사업체의 역량 부족과 전근대적인 생산방식(29.8%), 체계적인

지원체계 구축 미흡(25.5%), 시·군단위 지원기관 및 전문인력 부족(25.5%), 지역실정에 맞는 특화산업 육성을 위한 지원정책의 부재(19.1%) 등을 지적하고 있다(이동필 외, 2007).

지역특화산업은 그 지역에 연고를 둔 고유한 원부재료와 제조방법이 사업의 핵심인데, 대부분 구두로 전승되거나 비체계적인 형태로 존재하여 지적재산권으로 보호하지 못하고 어느 지역에서 성공하였다고 하면 너도나도 이를 모방하여 결국 과잉투자나 자원낭비를 초래하고 있다. 특히 농림수산물은 생산의 특성상 지역의 자연조건과 밀접한 관련이 있기 때문에 지역명칭을 브랜드로 사용하는 경우가 많지만 이에 대한 체계적이고 종합적인 관리가 이루어지지 못하고 있다.

정책사업별 문제점을 보면 향토산업육성사업의 경우 제품수요 감소, 가격경쟁력 약화, 제품표준화의 어려움, 업체의 영세성과 인력 부족, 기술 및 노하우 부족, 전후방 연계의 미흡 등 기업 관점에서의 문제를 노출하고 있으며, 대상의 포괄성으로 인해 정책목적이 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 한계를 가지고 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 특징을 가진 것 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·도단위의 지역전략산업과 연계성이 미흡하다. 뿐만 아니라 특화산업육성사업은 정책목표, 대상, 사업내용 측면에서 상호 연관성이 없는 사업들로 구성되어 있으며 지역혁신센터조성사업은 지역연고산업육성사업과 지자체 연구소지원사

업 간에 별다른 연관성이 없이 운영되고 있다. 이 밖에도 사업주체 중심의 분산적·단편적 사업추진과 종합적인 기획 주체의 부재, 사업 간 연계성 확보 및 성과평가와 관리체계 미흡 등 지역 내의 추진체계와 성과관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

표 3-15. 지식경제부의 지역특화산업육성사업 비교

사업명	지역연고산업육성	지자체연구소육성	지역혁신센터조성
주관부처	지식경제부 (2004년-계속)	지식경제부 (2004년-계속)	지식경제부 (1995년-계속)
사업목적	연고자원의 산업화	연고자원 R&D기반구축	대학별 강점 R&D
사업대상	지역산업으로 육성할 수 있는 비교우위의 유무형자원	지역별 R&D 역량이 필요한 연구자원	지역 전략분야 및 대학별 강점분야
시행주체	기초,광역,연계지역 관련 산학연	기초지자체	대학
수혜대상	연고산업 관련기업	연고산업 관련기업	R&D 관련기업
지원규모	537억 원(2010년)	163억 원(2010년)	392억 원(2010년)
지원기간	최대 6년	최대 5년이내	최대 10년 이내
지원내용	SW(기술개발,인력양성, 네트워킹, 마케팅등)	HW(건축, 장비)	HW(장비) + SW(장비활용)

3.2. 농촌활력증진사업의 한계와 새로운 접근방안

농어촌경제는 농림수산물의 생산 및 유통과 일상생활에 필요한 관련 서비스를 제공하는 것으로 구성되어 있다. 하지만 근대화와 함께 시장경제에 편입되면서 주곡 중심의 전통농업에 채소, 과일, 특작 등 환금작물과 축산업이 도입되고 자급해 오던 비료 및 농약 등 농자재를 시장에서 구입하는 등 농어촌을 둘러싼 여건변화에 따라 관련 정책도 달라져 왔다. 즉 1970년대의 농어촌경제 활성화는 주곡자급을 위한 생산기반 정비에 초점이 맞추어져 있었으며 특용작물과 양계 및 양돈을 도입하고 농한기에 가마니나 새

끼꼬기, 기타 부업활동을 촉진하였다. 그 후 1983년「농어촌소득원개발촉진법」제정을 계기로 농산물가공과 농촌관광농원, 그리고 농공단지개발사업 등 농외소득원 개발을 본격 추진한 것이다. 2000년대에는 지역특화품목 육성과 향토산업, 신활력사업 등 지역의 부존자원을 활용한 다양한 지역산업 육성을 도모하여 오늘에 이르고 있다.

일반적으로 지역경제는 ① 공공투자에 의한 건설업, ② 제조업을 중심으로 한 이전기업, ③ 농림수산업이나 전통산업의 역외수출, ④ 지역 내 서비스산업의 지출 등에 크게 의존해 왔으나 재정상황의 악화와 노동집약산업의 해외 유출, 농산물 수입개방 등으로 농산물의 부가가치 증대와 관련서비스산업의 육성이 중요한 정책수단으로 대두되고 있다. 순창이나 고창, 보성 등 전국적 명성을 얻고 지속적으로 성장 발전하고 있는 지방자치단체를 보면 대체로 ① 지역특성을 파악하여 대표적인 부존자원(차별화된 자원 또는 지역브랜드이미지 등)을 활용한 차별화된 특성화전략, ② 1·2·3차 산업의 융·복합화로 지역의 기반산업과 연계하여 부가가치 증대, ③ 관련 업체 및 기관 간 네트워킹을 통한 연구개발 및 정보공유로 공동문제 해결과 상품개발, 브랜드화 및 시장개척을 위한 클러스터적 접근을 하였다는 특징이 있다. 2010년 현재 농어촌경제 활성화는 농산물생산 및 유통의 효율화와 농업 등 관련 산업의 융·복합화, 농촌관광과 농공단지를 통한 일자리 창출, 영세고령자나 장애인 등 농어촌지역의 사회적 약자에게 필요한 서비스를 공급하는 사회적기업 등을 통해 가능할 것이다.

지역의 농식품은 물론 역사나 문화 등 가용 자원을 기초로 지역 스스로가 1·2·3차 산업이 융복합한 고부가가치 특화산업을 육성하는 것은 기존의 농업생산 일변도의 농정이나 외부의존적인 농어촌개발 정책의 문제를 극복하면서 농어촌경제의 활성화를 위한 핵심적인 과제이지만 지방자치단체의 기획 및 마케팅 역량이나 재정능력 부족으로 한계가 있다. 특히 중앙정부의 관련 정책이 여러 부처에 산재되어 종합적이고 효율적인 정책추진을 저해하고 있는 만큼 이를 통합·조정하여 종합적으로 추진함으로써 재정투자의 효율성을 확보하고 시너지효과를 얻도록 할 필요가 있다. 광역경제권의 선도산업은 물론 대도시의 지역전략산업과 지역산업단지 등 상위 공간

의 산업정책과 연계성을 높이고, 지역특화산업을 중심으로 인접 시·군이 서로 연계하여 공동으로 가공 및 유통시설을 설치·운영하거나 규격기준을 통일하고 소비자에게 신뢰를 줄 수 있는 품질관리시스템 도입, 공동브랜드화 등을 통해 규모와 집적의 경제효과를 제고할 필요가 있다.

부처별로 소규모·분산적인 지역특화 산업 정책을 추진하고 지방자치단체는 이들 중앙정부의 사업비를 따느라 골몰하던 외부 의존적 지역개발사업 추진의 문제점을 극복하고 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 포괄적 보조금을 대폭 확대하고 지역의 발전정도에 따라 차등화하지 않으면 지방자치단체의 재정자립권을 확보하고 자율적인 사업의 추진이 순조롭게 추진되기 어려울 것이다.

따라서 농어촌경제 활성화를 위한 지역특화산업의 발전을 위한 새로운 접근방향으로는 무엇보다 먼저 포괄적보조금 지원 제도를 보완하여 지역실정에 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, 산업클러스터화 등으로 지역산업의 구조를 고도화 하는 것이 중요한 과제이다. 우리나라에는 400~900여 종의 향토자원이 있는 것으로 파악하고 있고, 향토음식만도 3,000여 종에 이른다는 보고(이동필 외, 향토음식산업의 육성방안, 2007)도 있다. 지방자치단체가 지역의 향토자원에 대한 전수 조사를 실시하여 개발 잠재력이 있는 자원을 발굴하고, 이제까지와 같은 개별사업이나 단독프로젝트가 아니라 지역산업의 육성이란 거시적 관점에서 산업발전계획을 수립하는 방법의 체계적·종합적 접근이 필요하다.

다만 농어촌지역을 둘러싼 무한 경쟁 시대에 국내외 시장에서 살아남기 위해서는 선택과 집중, 그리고 인접지역과의 연계 협력에 의한 지역특화산

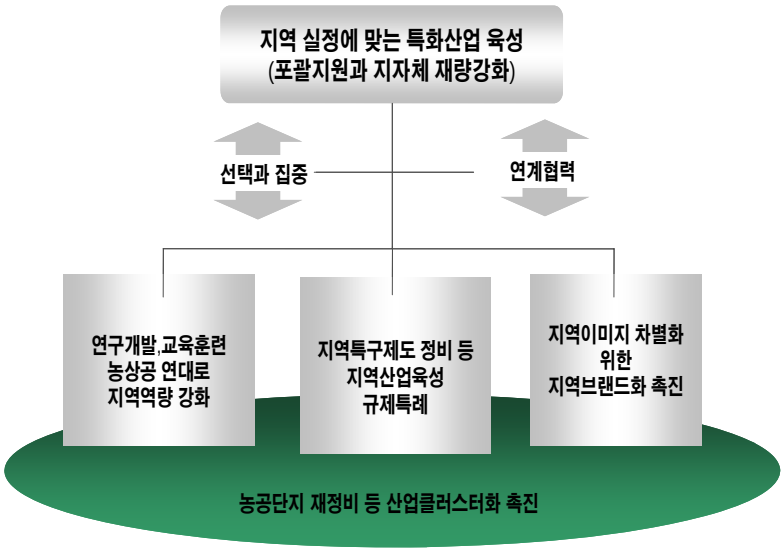
업의 육성과 경쟁력 강화가 필요하다. 예를 들어 자원의 활용 형태와 자원특성에 따라 향토자원 데이터베이스를 구축, 동일품목에 대해 여러 지역이 중복해서 신활력사업이나 향토산업, 지역연고산업 대상으로 지정하여 야기되는 과잉생산 등의 부작용을 방지하고, 유사품목을 생산하는 지역 간의 협력을 통한 시너지효과를 제고하도록 체계적으로 관리할 필요가 있다.

지역특화산업의 부가가치 제고, 특히 농산물의 문화상품화를 위해서는 1·2·3차 산업의 융복합화가 중요한 과제이다. 이를 위해 소비자가 선호하는 신제품개발이나 마케팅을 위한 기술 및 경영능력이 전제되어야 하지만 농업인 등에게 이를 기대하는 것은 한계가 있기 때문에 외부전문가를 통한 컨설팅이나 관련 상공업부문과 비즈니스차원의 연대를 촉진함으로써 상공업부문에 종사하는 중소기업의 전문적 역량을 농어촌경제 활성화, 특히 농식품산업 육성과 연계하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

특히 농업인이나 생산자단체가 참여하는 각종 농식품산업의 융·복합화를 촉진하기 위해 별도의 정책을 개발하기보다는 지식경제부나 중소기업청이 가지고 있는 기존의 중소기업육성정책을 활용할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 일본의 경우 2008년 「중소기업자와 농림어업자 간의 제휴에 의한 사업활동 촉진에 관한 법률」을 제정하고, 이들이 제휴하여 신제품이나 서비스개발 등 새로운 가치를 창출하는 사업계획을 수립하여 인정을 받으면 시제품개발비 및 설비투자 보조 및 융자, 세금감면, 신용보증 등의 지원을 해 주고 있다.

또한 지역특화산업의 육성과정에서 부딪히는 여러 가지 제도적 장애요인을 해결하기 위해 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」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 옥외광고물 설치, 도로통행 제한, 농지의 위탁경영, 용도지역 변경 등의 규제특례를 받고 있다. 현행 제도가 형식적으로 규제를 완화하여 산업발전에 별 도움이 되지 못한다는 비판이 있는 만큼 장차 이를 정비하여 지역산업의 발전을 저해하는 실질적인 규제완화가 필요하다.

그림 3-2. 지역특화산업육성을 위한 새로운 접근방안



지역특화산업 육성 대상품목은 지역의 기반산업인 농림수산물 생산을 기초로 한 1·2·3차 산업의 융·복합화에 초점을 맞추어 고부가가치 상품의 개발이 포함될 수 있으나 지역 간에 치열한 경쟁이 벌어지고 있어서 시장에서 소비자에게 어필하기 위해서는 지역브랜드를 통한 차별화전략이 필요하다. 지역브랜드는 지역이 가진 이미지를 기초로 지역에서 생산된 각종 상품이나 서비스에 대한 소비자의 신뢰와 시너지효과를 통해 지속적으로 부가가치를 높일 수 있기 때문에 중요한 정책수단이 될 수 있는 만큼 지역명칭의 브랜드화를 촉진할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

농공단지 정책의 실태와 발전 방향

제4장

1. 농공단지의 개요 및 현황

1980년대 급속한 산업화로 야기된 농어촌지역이 당면한 다양한 문제를 해소하고 산업기반시설의 고른 입지를 통해 균형적인 산업화 도모를 위해 농공단지를 조성하기 시작했다. 농공단지는 농어촌 경제의 침체를 타개하기 위한 근본적 대안을 마련하기 위해 농업에 기반한 산업의 특화, 산업기반시설의 유지 및 확대를 통한 인구유출 방지와 인구유입 여건 조성 등을 목표로 했다. 단순 농업부문 및 농어촌지역의 생활기반 개선, 농어촌주민들의 역량강화에 초점을 맞춘 지원정책 등은 농어촌의 산업·경제적 활성화를 위한 근본적 해결책에 한계에 봉착했다고 판단했기 때문이다.

「산업입지및개발에관한법률」에 의한 산업단지 유형 구분에 따라 농공단지를 구분할 수 있다. 농공단지는 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지와 지정목적 측면에서 차이를 보이고 있다. 농공단지의 구조 고도화 및 지역특화산업 육성을 위해 농공단지를 전문단지, 지역특화단지, 일반단지로 구분하여 지정하였다.

표 4-1. 산업단지의 유형 구분

구 분	국가단지	일반 산업단지	도시첨단 산업단지	농공단지
지정목적	국가기간 산업 및 첨단 과학 기술산업 육성	산업의 적정한 지방분산 촉진 및 지역경제 활성화	지식산업·문화 산업·정보통신 산업 등 첨단산업의 육성 및 개발 촉진	농어민 소득증대
지정권자	국토해양부	시·도지사		시장·군수 ·구청장
관리권자	지식경제부장관			
관리기관	한국산업단지공단 관리권자 및 지자체	관리권자 및 지자체 한국산업단지공단 산업단지관리공단 입주기업체 협의회 등		

주: * 지식경제부·한국산업단지공단(2009) 자료 참고
** 국토해양부 외(2009) 자료 참고_2008년 12월 말 기준 자료임.

농공단지는 1984년 7개 지역에 시범 조성된 이후, 2009년 3월 현재 총 386개 단지가 지정, 조성되어 있다. 농공단지는 1983년 말에 제정되어, 1984년부터 시행된 「농어촌소득원개발촉진법」에 의해 지정, 1984년에 7개 지역에 시범적으로 조성되기 시작했다.

표 4-2. 산업단지 유형별 조성 현황

구 분	국가단지	일반 산업단지	도시첨단 산업단지	농공단지 (전체 산업단지에서의 비중)
단지 수(개)	36	322	6	386(51.5%)
업체 수(개사)	34.590	16,257	-	5,372(9.6%)
생산액(천억 원)	4,517	1,815	-	319(4.8%)
수출액(억$)	2,132	771	-	78(2.5%)
고용(천 명)	803	480	-	120(8.6%)

주: * 지식경제부·한국산업단지공단(2009) 자료 참고
** 국토해양부 외(2009) 자료 참고_2008년 12월 말 기준 자료임.

농공단지는 농어촌경제 활성화를 위한 산업입지의 공급 역할을 수행하고 있다. 농공단지는 전체 산업단지의 수적인 면에서 51.5%(386개), 업체수는 9.6%(5,372개), 생산액 4.8%(319천억 원), 고용(12만 명)등의 측면에서 농촌경제의 핵심적인 역할을 수행 중이다.

우리나라 산업단지 중 단지 수 51.5%(386개), 지정면적 4.8%를 차지하여 전체 산업용지 분양 대상 면적의 11.0%를 농공단지가 점유하고 있으며, 분양률은 98.5%(전체 평균 98.2%)로 양호한 수준이다. 농공단지는 수적으로 전체 산업단지의 51.5%나 되지만, 지정면적 기준으로 전국 산업단지 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 보이고 있는데 대도시, 국가산업단지, 일반산업단지 등에 인접하여 있는 농공단지들의 경우에는 분양률이 대부분 100%에 육박하지만, 상대적으로 독립, 낙후 지역에 있는 농공단지들의 분양률은 낮은 수준이다. 전체 386개(지정된 농공단지, 2009년 3월 현재) 농공단지 중 86.8%(335개) 가량의 농공단지가 조성 완료된 상태이다. 미개발(24개, 6.2%) 또는 조성 중(27개, 7.0%)인 농공단지도 상당수 있다.

표 4-3. 산업단지 유형별 조성 및 분양 현황

단위: 천㎡, %

구분	단지 수	지정면적	관리면적	산업용지	조성된 면적의 분양현황			
					분양대상	분양	미분양	분양률
국가	36	833,103	525,964	250,410	227,455	225,770	1,685	99.3
일반	322	383,598	381,496	233,798	118,992	114,318	4,674	96.1
도시첨단	6	721	710	356	67	67	-	100.0
농공	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
계	750	1,279,045	969,470	532,751	389,381	382,378	7,003	98.2

자료: 한국산업단지공단 내부자료(2009년 3월말 현재)

표 4-4. 농공단지 일반현황

(지역별 단위: 개, %)

지역	조성상태			단지유형				경쟁력강화 사업* 대상여부		2009년(평균)		단지 수
	미개발	완료	조성중	미지정	일반	전문	지역특화	대상 단지	비대상 단지	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 3월 말 현재)

2. 농공단지 지원 정책 추진 실태

2.1. 농공단지 관련 정책의 추진 경과

우리나라는 1967년 농촌지역의 농외소득원 확보와 경제적으로 낙후된 지역의 유휴 노동력을 활용하기 위해 농가부업단지 조성정책을 추진하기 시작했다. 농외취업과 소득증대를 위하여 처음으로 실시된 사업이라는 점에서 의미가 있었지만, 성과는 애초의 기대에 미치지 못한 것으로 평가된다.

1970년대 들어서는, 농외소득 증대를 통해 도·농 간 소득격차를 줄이고, 공장의 지방 분산과 지역사회에 활력을 불어넣기 위한 정책을 추진했다. 그러나 지역분산을 강조하여 사회간접자본이 열악한 농어촌지역에 입지시킴으로써 추가 비용이 발생하고, 기업의 판로확보가 미흡하다는 한계점을 노출했다.

1980년대 들어서야 비로소 농공단지 조성사업을 본격적으로 착수하여 지방중소도시를 중심으로 입지조건이 양호한 중소규모의 공단을 조성하여 농촌공업을 집단화시키고, 주변 농어촌지역과의 접근성을 향상시키고자 하였다.

「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하고 농외소득원 개발기획단을 설치한 것은 1990년대 들어서이다. 이 시기에 중앙정부가 주관하던 농공단지 조성사업을 지자체에 이관하고 농공단지 활성화를 위한 지원정책을 확대하였다. 주로 규제완화 및 각종 자금지원 조건 등을 개선하는 차원의 확대 실시였다.

2000년 이후 지역전략산업과 연계한 농공단지 구조 고도화를 위한 전문단지 및 지역특화산업단지 유형을 신설하였다. 현재 농공단지 업무는 지식경제부, 농림수산식품부, 국토해양부, 환경부 등으로 다양화되어 있다.

- 단지 조성: 지자체, 국토해양부, 농림수산식품부 담당
- 입주기업 지원: 지식경제부, 한국산업단지공단(클러스터 산업), 중소기업청(중소기업진흥공단)
- 환경 관련 지원: 환경부(청)

2.2. 농공단지 지원제도

농공단지 지원제도는 지원종류와 지원기관에 따라 분류할 수 있다. 지원종류에 따라 분류하면 인프라 지원(재정지원), 금융지원, 세제지원, 기타 지원으로 나눌 수 있다. 지원기관에 따라 분류하면 단지조성 및 인프라 지원 위주 기관별 분류, 유지관리 및 활성화 지원 위주 기관별 분류 등으로 나눌 수 있다

인프라 지원(재정 지원)과 관련해서는 농림수산식품부에서 균특회계를 통해 입주기업에게 저렴한 산업용지를 공급하기 위해 단지 조성비를 지원하고 있다.[7]

- 단지조성비: 용지취득비, 진입도로, 공동시설비 등으로 국고 지원
- 농림수산식품부, 시·도지사 또는 시장·군수가 공영개발하는 농공단지 또는 민간의 실수요자가 개발하는 농공단지 중 전문단지 및 지역특화단지의 조성비 일부를 제공한다(농공단지 통합지침 제13조).

환경부도 인프라에 대한 재정 지원 차원에서 공동폐수처리장 시설비를 제공하고 있다. 환특회계를 통해 입주기업들의 비용부담 경감을 위해 폐수처리장 설치비를 지원한다. 지원대상은 공영개발단지, 민간개발단지 중 전문단지 및 지역특화단지에 한하고 있다.

대표적인 금융지원 정책은 지식경제부에서 공장기금을 통해 입주기업의 경쟁력 제고를 위한 시설 및 운전자금 융자 지원하는 것이다. 지원대상은 사업성 검토결과 적합판정을 받은 중소기업 및 신규로 입주하는 대기업으로 시설자금 및 운전자금을 지원한다[8]. 세제지원은 단지 개발사업자에 대한 지원과 입주업체에 대한 지원으로 구분된다. 취득세, 등록세, 재산세, 종합부동산세, 법인세, 소득세 등을 지원한다.

농공단지의 입주기업체를 대상으로 중앙부처, 지자체, 관련 유관기관 등

---

7 농공단지 조성원가 산정 시 국고 및 지방비 지원분이 제외되기 때문에 저렴한 분양가로 용지제공이 가능

8 농공단지의개발운영에관한통합지침 제23조(입주기업에 대한 자금지원) 제3항

이 기술지도 및 판매지원, 인력확보지원, 교육훈련 및 기반시설 설치지원 등의 경영지원 사업을 수행하고 있다. 그 밖에도 여러 지원 정책이 있는데, 그 내용을 요약하면 아래와 같다.

- 농공단지 클러스터사업: 산업집적지경쟁력강화사업에 2008년부터 농공단지를 시범사업으로 추진하고 있다(2008～2009년, 112억 원 55개 단지를 대상으로 125개 과제를 발굴·지원 중).
- 단지 개발 시 각종 개발 부담금 면제: 농지보전부담금(농지법 제38조), 대체조림비(산지관리법 제19조), 개발 부담금(개발이익환수에 관한 법률 제7조) 등
- 농공단지연합회 운영비 지원: 2006년부터 지역특화선도기업 지원 사업으로 매년 1.5억 원 지원(광역 지자체별로 각 광역협의회에 1,000만～2,400만 원 정도 매칭하여 지원)

3. 농공단지 지원 정책의 성과와 문제점

3.1. 농공단지의 성과

농공단지 지원 정책은 산업용지를 제공하여 농어촌 지역경제 활성화에 필수 조건을 마련하는 데 기여했다. 농어촌지역에 산업입지 기반을 확보하여 도시와 농어촌 지역의 경제적 균형발전을 도모하기 위해 추진하였으며, 25년간 농어촌지역에 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 창출했다. 제조업 기반이 열악한 강원, 제주, 충북, 전북의 농공단지는 지역의 제조업 생산에 이바지하는 비중이 다른 지역보다 상대적으로 높다. 대부분 중소기업이 입주하고, 신규 창업이 50% 이상으로 중소기업 육성, 농어촌지역에의 창업촉진, 산업의 지방 분

산에 기여했다.

한편, 국토의 불균형 발전 해소 및 성장 잠재력 확충에도 기여했다. 농어촌지역을 기반으로 산업발전에 필요한 인프라를 구축하여 국토의 불균형 발전 해소와 성장 잠재력 확충 여건 조성에 기여했다. 일자리 확보를 통해 급속한 인구 유출을 막을 수 있고, 주변 지역의 인력을 고용하여 일정 정도의 인구 유입 효과 창출이 기대된다. 도·농 간의 불균형, 농어촌지역의 상대적 낙후 등의 농어촌지역 문제를 해소할 수 있는 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 역할 및 비중이 크다.

농어촌 생활환경 개선 및 소득 증대의 기회를 제공하는 데에도 기여한 바가 적지 않다. 현대적인 생산기술과 관리체계로 운영되는 기업이 유입됨으로써, 주민의 생활양식과 행태, 사고 개선 등 농어촌지역에 새로운 활력을 제공하였다. 25년 동안 386개 농공단지를 지정 및 조성하여(2009년 3월 말 현재) 335개 단지가 조성·완료되어 총 5,436개 기업이 입주해 있다. 다양한 업종의 총 5,050개 중소기업들이 공장 설립을 완료하고, 2009년 3월 말 현재 4,702개 기업체들이 가동하고 있어 전체 93.1%의 가동률을 보이고 있다.

농공단지 조성 자체로 인한 지역경제 파급효과는 물론 소득기반이 미약한 농어촌지역에 농외소득원을 제공하였다. 농공단지가 국가산업단지와 일반산업단지에 비해 산업 및 일반 인프라 여건이 불리함에 따른 여러 가지 제약조건에도 불구하고 생산성, 수출액, 고용 등이 양호한 편이다. 총 고용인력의 70% 정도를 지역 내에서 고용하고 있다는 점은 농어촌지역의 일자리 창출에 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 농어촌지역은 상대적으로 생산성이 낮은 농업부분에 의존도가 매우 높은데, 농공단지의 입지는 이러한 구조의 다변화 기회를 제공하고 있다.

농공단지의 영세성과 지리적 격리성이라는 태생적 한계에도 불구하고, 2009년 1분기 기준으로 386개의 농공단지에 약 5,500개의 업체가 입주하여 약 12만 명의 고용과 약 31조 원의 생산액을 창출하고 있으며, 수출액

은 약 80억 달러에 이른다.

표 4-5. 산업단지의 국민경제 기여: 생산, 수출, 고용 현황

구 분	지정 수 (개)	관리면적 (천 ㎡)	입주기업 (개사)	고용 (명)	생산 (억 원)	수출 (백만달러)
국가단지	36	525,964	35,149	802,998	4,516,641	213,194
일반단지	324	381496	16,265	485,790	1,814,221	77,072
도시첨단	6	710	65	711	620	-
농공단지	386	61,300	5,436	118,642	319,207	7,848
합계	752	969,470	56,915	1,408,141	6,650,689	298,114

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

3.2. 문제점

농어촌지역은 여전히 교통, 인력 등 전반적인 입지 여건이 불리하다는 점이 농공단지 관련 정책의 문제점이다. 지리적 격리성, 불리한 교통여건, 지속적인 인구 감소와 수급 인력의 노령화 추세 등으로 인해 농공단지의 입지 경쟁력이 갈수록 저하되고 있다. 농어촌지역의 기본적인 문제를 안고 있는 농공단지 입주기업들은 다른 지역에서 인력(생산 및 R&D)을 수급하기도 매우 어렵다. 대부분의 농공단지는 2차선 이상의 지방도로에 인접해 있지만 대도시권과 접근성을 고려해보면 고속도로에 접근하기 위해서는 지방도로를 최소한 20km 이상을 거쳐야 하는 경우도 있다. 농공단지는 국가 및 일반산업단지 인근 또는 대도시 지역에 소재하고 있는 경우가 전체의 20% 미만이기 때문에 대다수의 농공단지가 물류비용 절감 측면에서 여건이 불리한 상황이다.[9] 농공단지 활성화를 위해서는 농공단지에 국한된 정책으로는 한계가 있으며, 지역산업정책, 농어촌 산업정책, 농업정책 등

관련 정책의 종합적이고 체계적인 접근이 필요하다.

입지에 따른 지리적 격리성도 해결해야 할 문제점이다. 산업단지는 전반적으로 강원 영동지역, 충북 내륙지역, 지리산 내륙지역 등 백두대간을 형성하는, 소위 낙후지역을 제외하고 생산적 활동의 영위가 가능한 거의 대부분 지역에 분포되어 있다. 일반산업단지는 주로 수도권과 충청권, 영남권에 집중 분포되어 있지만, 농공단지는 충청권 이남의 서해안 일대, 영남의 내륙지역에 집중 분포하고 있다. 일반 산업단지는 산업기반이 양호한 기존 공업도시, 수도권 일대, 영남지역의 임해지역에 집중 분포되어 있으나, 농공단지는 산업기반이 양호하지 않은 충청 이남의 서해안 일대와 영남권의 내륙 지방에 입지해 있다. 농공단지 지정의 취지가 농어촌지역의 추가적인 소득원의 발굴이므로 이러한 정책 취지에 따라 농공단지는 태생적으로 지리적 격리성의 약점을 가질 수밖에 없다. 하지만 일부 단지가 주변 대도시 또는 중심도시의 확장으로 인하여 주변 농어촌지역이 대도시권에 포섭되는 경우 지리적 격리성의 난점이 해소될 가능성이 있다.

단지의 노후화 및 소규모단지 개발도 문제점이다. 2008년 현재 지정된 358개의 농공단지 중에 약 47%가 1980년대에 지정되었으며, 1990년대는 그에 대한 지정이 줄어들었으나 최근에 다시 증가하는 추세이다. 농공단지의 절반 가까이가 1980년대에 지정되어 단지의 노후화가 급속히 진행되고 있다. 단지당 평균 면적도 일반산업단지의 약 1/7에 불과하여 영세한 규모이다.

---

9 지식경제부 중소기업진흥공단(2009)의 조사에 의하면 농공단지 입주기업들의 전체 애로사항 중에 물류 관련 애로가 40.6%(시장까지의 과도한 물류비용_27%, 도로망 등 인프라 부족_13.6%)를 차지하는 것으로 파악됨

표 4-6. 산업단지의 시기 및 유형별 지정 추이

단위: 개, 천 ㎡, %

구 분		1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	계
국가	단지 수	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	단지 수	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	단지 수	-	-	-	-	3	3
	전체면적	-	-	-	-	290	290
	평균면적					97	97
농공	단지 수	-	-	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).

최근 농공단지의 면적당 개발비와 분양가가 상승 추세라는 점도 이 정책을 수행하는 데 걸림돌이 되고 있다. 지정면적 1만m^2당 산업단지 개발의 평균비용은 약 3.2억 원이고, 국가단지는 1.8억 원, 농공단지는 3.4억 원, 일반단지는 7.4억 원에 이르고 있다. 2000년대 농공단지의 평균 개발비는 일반단지에 비해 폭발적으로 증가하여 비용상의 우위가 점차로 감소하고 있다. 이에 따라 농공단지의 평균 분양가는 지속적으로 상승하는 추세이고, 2000년대의 분양가는 1990년대에 비해 약 1.5배 상승하였다.

표 4-7. 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).

표 4-8. 산업단지 종류별 분양가의 변화

단위: 원/㎡

구 분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후
국가단지	30,018	92,537	111,231	155,384	163,677
일반단지	8,458	62,951	92,552	128,868	242,850
농공단지	-	-	23,999	41,149	63,711

자료: 한국산업단지공단(2008).

농공단지 유치 업종의 특성화가 미흡하여 생겨나는 문제점도 많다. 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 해당된다. 제조업 중 음식료 업종의 비중이 국가 산업단지 및 일반 산업단지에 비해 높은 것이 특징이다.

지역자원과의 연계가 미흡하다는 점은 최근 지역정책과 산업정책의 연계가 중요하다는 논의에 비추어 보면 반드시 해결해야 할 문제점이다. 농공단지의 효율성 제고를 위해서는 업종 및 기능적 특성화와 더불어 소규모 산업단지의 한계인 규모의 경제성을 창출하기 위한 발전전략 마련이 시급하다. 대부분의 농공단지 입주기업들은 단순 조립/가공업종을 영위하고 있

고 원료나 원자재도 타 지역에서 조달하고 있어 지역자원과의 연계가 미흡하다. 지역의 향토산업과 거의 무관한 기계(16.6%), 석유화학(13.5%), 전기전자(10.7%) 등이 주류를 이루고 있는 실정이다.

입지공급 위주의 폐쇄적 정책으로 개방적 활성화 전략이 부재하다는 점도 언급하지 않을 수 없다. 농공단지 개발은 공급정책에 집중한 나머지 공급한 산업입지를 어떤 방향성을 가지고, 어떤 방법으로 활성화할 것인가에 대한 정책적 고려는 상대적으로 미흡하였다. 농공단지의 입지 위치와 활동주체를 농어촌지역과 농어민으로 한정하여 낙후지역 내부의 문제로만 바라보았던 제도적·정책적 시각때문에 도·농 상생발전에 대한 개방적 전략 구상이 근원적으로 불가능한 상황이다. 농어촌지역은 절대 인구 감소와 빠른 고령화로 경제인구가 급속히 감소하고 있어 농공단지가 요구하는 기업지원 서비스, 고급 인력과 기술공급은 실질적으로 인근 도시로부터 공급받을 수밖에 없다. 지역의 특산 원료 활용도 제고, 지역 여건에 부합하는 신산업 창출, 도시지역과 연계가 가능한 특성화된 산업 육성 등 특성화 전략과 농공단지 간의 연계체제 구축 전략 마련이 필요하다.

당면한 시급한 문제점은 노후단지를 포함한 인프라 개선을 위한 지원제도가 충분하지 않다는 점이다. 단순히 조성연도를 통해 살펴볼 때, 2000년 이전에 조성된 농공단지는 전체의 72.5%(280개)에 해당하나 노후단지를 구분하고 체계적으로 지원할 수 있는 지원책이 마련되어 있지 않다. 개선해야 할 노후단지의 주요 시설은 오폐수처리시설과 정보화시설 및 입주기업 복지시설이다.

산업/기능/단지 간 연계 역량이 미흡한 점도 풀어야 할 숙제이다. 농공단지 입주기업의 영세성, 농공단지의 지리적 격리성 등으로 인해 입주기업들의 산·학·연·관 연계체계와 향토자원의 개발과 활용이 미흡하다. 2008년부터 농공단지 클러스터사업을 추진 중이지만 대상 단지가 전체의 14.2%(55개)이기 때문에 수혜 단지 및 기업은 극히 제한적이다. 농공단지에 입주해 있는 대부분의 기업들은 중소기업들의 자금 애로를 해소하기 위한 다양한 정책자금을 활용할 수 없어서, 단지 및 입주기업들의 경쟁력 강화를 위한 지원 제도가 필요하다.

농공단지는 개발 과정에서 지정절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되는데, 이는 농공단지의 지정과 관련하여 여러 부서가 존재함에 따라 부처간 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 않다. 그리고 건물과 부지의 소유권이 일치하지 않아 대체 입주하는 기업과 경매에서 낙찰받아 입주하는 기업들은 어려움을 호소하고 있다(임동환, 2009). 다른 산업단지와는 달리 재산의 소유관계가 장기간 불명확한 상황에 처하는 경우가 종종 발생하게 되면서 부지 소유권이 이전되기 전에 입주기업이 부도·도산할 때 공장건물 처리에 대한 후속조치가 곤란한 상황이다.

4. 농공단지 개발 사업의 활성화 방안

4.1. 농공단지의 입지 경쟁력 제고

농공단지를 비롯하여 농어촌지역 산업육성 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 육성전략이다. 이 전략은 초기 단계에서 클러스터 육성기반의 조기 조성을 위한 전략으로는 어느 정도 유효하지만 사업의 중복·과잉 문제를 초래할 수 있다. 따라서 농어촌산업 육성의 효율성을 제고하고 광역경제권 기반의 통합적 지역산업육성체계 구축을 위해서는 농어촌산업 육성전략을 자체 완결형(폐쇄형)에서 연계협력형(개방형)으로 전환해야 한다. 농공단지 활성화에 필요한 기업지원 서비스, 고급 인력과 기술공급을 효율적으로 제공하기 위해서는 도시와 농촌의 연계를 통한 농공단지의 입지 경쟁력 제고가 긴요하다.

4.2. 농공단지의 역할 및 위상 재정립

농공단지 활성화를 위해서는 농공단지의 역할 및 위상 재정립을 통한 농어촌산업 발전의 선도기능 확충과 새로운 성장 동력 발굴이 절실히 요구된다. 농공단지의 규모, 지리적 입지 등 혁신역량의 보유 정도와 지역 전략산업과의 연계 가능성을 토대로 농공단지 발전 모델을 정립할 필요가 있다. 낙후지역의 문제는 낙후지역 단독으로 해결할 수 있는 것이 아니라 인근도시지역과 산업구조, 산업혁신 가능성을 고려한 다양한 역학 관계 속에서 고려되어야 한다. 농공단지는 규모가 영세하기 때문에 개별 농공단지 단위로 인력공급과 혁신역량 확충 등을 통해 경쟁력을 확보하여 산업적 선순환 구조를 구축하기가 곤란하다. 농어촌지역의 다양한 소규모 산업을 효율적으로 육성하기 위해 농공단지에서 농어촌산업의 핵심 산업 부문을 육성하고, 산업 육성의 핵심 인프라가 집적된 농어촌산업 발전의 핵심 거점의 역할을 농공단지가 담당할 필요가 있다.

4.3. 클러스터 육성을 위한 혁신자원 확충과 활용

농어촌산업의 체계적 발전을 위해서는 기술개발, 인력 양성, 농기업 보육 및 지원체계, 디자인 및 마케팅, 유통망, 농산업 상용화 펀드 등 혁신 인프라의 체계적인 정비·확충이 필요하다. 그러나 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 여러 개의 클러스터를 대상으로 확충하고 공동 활용하는 방식으로의 전환이 필요하다.

4.4. 유형별 육성 전략 마련

농공단지의 효율적 육성을 위해서는 클러스터 이론에 기초한 농공단지의 특성화 발전 모델에 입각하여 유형화하는 것이 필요하다. 농공단지의 유형화는 농공단지의 현황 및 특성변수를 조합하는 방안 등 여러 가지 기준을 통해 농공단지의 유형화가 가능하지만(예: 한국산업단지공단, 2009), 목적에 따라 유형화 방안을 결정하는 것이 중요하다. 이에 따라 농공단지는 외부경제의 유형과 대도시 또는 인근 국가 또는 일반 산업단지와의 접근성에 따라 '지역거점단지형', '특화산업복합단지형', '부품·소재 전문단지형', '친환경 녹색산업단지형' 등으로 구분할 수 있다. 각 유형에 해당하는 개별단지를 선별하기 위해 농공단지 현황 분석과 농공단지 특성화 변수를 활용한 정량적·정성적 분석을 수행해야 할 것이다.

4.5. 농공단지 중장기 육성 기본계획 수립

농공단지의 지정, 관리, 지원, 활동 주체가 함께 농공단지의 정확한 현황을 파악하고, 인근 도시 또는 산업 거점과 연계를 고려하여 농공단지와 인근 지역을 활성화하기 위한 중장기 발전전략을 구상할 수 있는 '농공단지 활성화 기본계획'의 수립이 필요하다. 농공단지의 입지적 특성과 정책적 특성을 고려할 때, 독립된 '농공단지 활성화 기본계획(가칭)'이 필요하며, 유관 계획과 상호 연계해 수립해야 한다. 국토개발계획, 지방과학기술종합계획, 산업집적활성화기본계획과의 정합성을 유지하고 지역발전 5개년계획 및 지역전략산업진흥사업과는 상호 연계가 필요하다.

4.6. 노후 농공단지의 구조고도화 사업 추진

구조고도화 작업은 부족한 지원시설과 노후화된 기반시설의 정비를 통

해 농공단지를 농어촌지역 발전의 새로운 성장거점이자 핵심 거점 공간으로 육성하기 위해 반드시 필요하다. 노후 농공단지의 공장·지원시설, 도로 등 기반시설을 개선하고 농어촌경제의 활성화 거점으로 유도가 필요가 있다. 농공단지의 경쟁력 강화를 위해 노후 정도에 대한 정밀 조사를 통한 순차적 추진이 필요하다. 기반 인프라, 사회복지 인프라, 혁신 역량 등을 지표로 한 농공단지 노후화 정도를 분석한 결과, 전체 농공단지의 약 10%가 구조고도화 사업이 필요한 노후된 농공단지로 도출되었다(한국산업단지공단, 2009). 업종 구조고도화 사업을 통해 녹색 신성장 동력과 연계한 농공단지 육성을 위해 사업전환 희망기업에 대한 지원을 강화해야 한다. 또한 입주기업이 보다 신속하고 미래지향적인 업종으로 전환하는 데 필요한 지원과 법·제도 개선이 요구된다. 농공단지 구조 고도화는 앞서 제시한 정책과제 '농공단지 활성화 기본계획(가칭)'을 수립하는 과정에서 지정, 관리, 지원, 기업 주체가 참여한 근원적이고 체계적인 전략 수립이 필요하다.

제5장 농어촌 지역축제 관련 정책의 발전 방향

1. 농어촌 활성화와 지역축제의 역할

1.1. 지역축제의 이해

최근 우리나라의 지역축제들은 다양한 환경에서 괄목할 만한 변화를 이루었다. 우선 지방화시대 개막 이후 10년간 축제의 수가 1,200여 개에 이르는 양적으로 붐을 이루었고, 문화관광형 축제라는 새로운 모델이 등장하게 되었다. 즉, 기존의 주민 화합을 기반으로 하는 내부지향형 축제모델 외에도 축제를 통한 관광객 유치나 특산물 판촉, 지역이미지 개선, 지역경제 활성화 등을 위한 문화관광형 또는 외부지향형 축제모델이 출현하여 전국적으로 커다란 바람을 일으켰다.

새로운 축제모델의 탄생과 함께 대규모 방문객과 예산을 수반한 스타급 축제(광역형 축제)의 출현도 빼놓을 수 없는 큰 변화이다. 1990년대 중반에 이천도자기축제의 출현에서 시작되어 금산인삼축제, 안동탈춤페스티발, 보령머드축제, 함평나비축제, 진주남강유등축제, 화천산천어축제 등은 축제 춘추전국시대에 이름을 드높인 사례들이다. 이러한 축제들은 1970년대를 풍미했던 역사와 전통을 자랑하는 신라문화제, 백제문화제, 개천예술제 등을 한층 업그레이드한 축제바람의 주인공들이기도 하다. 축제 내부적으로도 노래자랑과 아가씨선발대회로 일색이던 축제들이 다양한 형식의 프로그램 등장, 특히 체험프로그램의 출현으로 커다란 변화를 이루었고, 과

거보다 전문화되고 있는 축제 인력이나 조직, 자원봉사시스템 등 점진적인 개선이 현저하다.

그동안 먹고 마시는 이미지때문에 부정적으로 평가되고 소비지향적으로 여겨왔던 축제들이 지역개발에 기여하며, 지역이미지를 부정에서 긍정으로 바꾸고, 침체에서 활력적으로 묘사시키는 데 기여하고 있다. 생산적인 것으로 평가되는 축제들이 늘고 있다는 점들이 10여년 전의 축제들과 크게 대비된다.

지역이벤트에 가장 많은 비중을 차지하고 있는 '지역축제'는 1995년 지방화시대 개막 이후 지역축제가 급격한 양적인 증가를 이루어 지방화시대 이전보다 약 2배 이상 개최되고 있다. 축제의 범위를 시·군단위가 아닌 동·면단위로까지 세부적으로 나눈다면 약 1,200개 이상으로 추산하고 있지만, 2009년 하반기 이후 축제 통합, 신종플루로 인한 취소 등으로 200여 개 이상의 축제가 축소된 것으로 보고되고 있다.

그러나 이 모든 지역축제를 관광축제로 볼 수 없다는 점에 유의해야 한다. 단순히 주민화합 개념을 넘어 축제를 통한 관광객 유치, 지역브랜드 강화, 지역경제 활성화, 주민참여의 체계화를 담고 있는 관광축제의 개념을 적용시켜 본다면 국내 지역축제들 중에서는 약 10%가 관광축제 부류에 속한다고 추정하고 있다. 이 중에는 문화관광부지정 문화관광축제나 대표 민속축제(과천마당극제), 부산국제영화제 등 국제규모의 예술장르형 축제들이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 전국적으로 금산인삼축제, 진주남강유등축제, 한산모시문화제, 이천도자기축제, 부산국제영화제, 보령머드축제, 안동탈춤페스티발, 강진청자문화제, 무주반딧불축제, 양양송이축제 등의 지역축제가 대표적 사례이다. 이들은 관광객을 유치할 수 있는 매력성이 있으며, 지역이미지를 강화시키고, 지역경제활성화에 기여하는 생산적인 지역개발형 지역축제로 손꼽히고 있다. 유형별로 볼 때 지역특산품을 관광상품화하고, 지역상점가의 활성화효과를 꾀하는 지역경제와도 밀접한 관련이 있는 특산품형 관광축제가 가장 높은 비중을 차지하고 있는데 금산인삼축제, 보령머드축제, 이천도자기축제, 강진청자문화제, 한산모시문화제, 양양송이축제 등이 사례가 될 수 있다. 영화, 연극, 만

화, 마임 등 문화예술장르를 근간으로 하여 지역의 문화부가가치를 사례로 보는 예술장르별 관광축제로 부산국제영화제, 춘천애니메이션페스티발, 춘천 마임축제 등이 있고, 자연환경요소를 부각시켜 지역의 환경친화적 이미지를 강조한 환경형 관광축제로 무주반딧불축제, 함평나비축제 등이 있다. 지역의 역사적 인물이나 역사문화요인을 가지고 관광상품화를 한 역사문화형 관광축제로 대가야체험축제, 서산해미읍성역사체험축제, 아산온양문화제, 영암왕인축제, 진주유등축제 등이 있고 계절적 요인이나 특성으로 관광객 유치를 모색하는 화천산천어축제, 태백산눈축제, 인제빙어축제 등이 있다.

1.2. 우리나라 지역축제의 현황

우리나라 지역축제의 현재의 모습을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개최시작 연도별 현황을 살펴보면 1980년대까지는 점진적으로 증가하던 축제가 1990년대를 넘어가면서 5년 간격으로 거의 두배씩 증가한 것으로 나타났다. 특히 1996년부터 2005년 사이에 생겨난 축제의 수가 전체 축제 중 64%에 가깝다. 즉 최근 10년 사이에 지역축제의 수는 엄청난 속도로 증가하였다는 것을 <표 5-1>을 통해서 알 수 있다. 하지만 2009년 하반기 이후 축제통합, 신종플루 등으로 100~200여 개 이상의 축제가 취소 또는 축소된 것으로 보고되고 있다.

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

표 5-1. 축제개최 시작연도별 현황

최초 개최 연도	축제 수	구성비(%)	
		백분율	누진율
1945년 이전	5		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
미상	7	0.6	98.8
무응답	15	1.3	100.0
합 계	1,161	100.0	100.0

표 5-2. 2005~2006 지역별 축제 수 및 백분율

지역별	축제수	
	축제 수	백분율(%)
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

셋째, 축제에 사용되는 소재에 따라 축제유형을 분류하면, 예술문화축제가 21.9%, 전통민속축제가 17.2%, 관광문화축제가 10.5%, 관광특산축제가 17.4% 등으로 나타났고, 지역축제는 일반적으로 체험행사, 전시행사, 공연행사, 부대행사 등으로 구성되어 있는 것이 일반적이다. 지역축제의 경우 규모가 비교적 작으면서 지역주민들의 자발적 참여의지나 정도가 높은 것이 지역민의 공동체의식과 연대감 증대 효과를 주목적으로 하는데 비해, 규모가 크면서 지자체나 지방정부의 지원이 큰 경우에는 관광이나 지역발전이라는 목적이 더욱 강조되는 경향이 강한 것으로 나타났다.

표 5-3. 소재에 따른 축제유형

소재에 따른 축제 유형	축제수	백분율(%)
예술문화 축제	258	21.9
관광문화축제	124	10.5
지역특산물·특성축제	90	7.7
자연환경축제	31	2.6
전통민속축제	202	17.2
주민화합축제	17	1.4
역사 및 인물축제	20	1.7
조형물 축제	9	0.8
음식문화축제	4	0.3
관광특산축제	205	17.4
농산물 판촉·전시축제	4	0.3
댄스·스포츠·건강·이벤트	7	0.6
문화산업축제	11	0.9
체험·홈스테이축제	4	0.3
종합	103	8.8
화합·추모·통일염원	3	0.3
기타	82	7.0
무응답	2	0.2
계	1,176	100.0

1.3. 지역축제의 파급효과

1.3.1. 지역축제의 선호

각 지역에서 개최되는 지역축제를 이제는 단순한 '주민화합의 장'이나 '일년에 한번 먹고 마시는 소비형이벤트'로 보는 시각에서 '숨겨진 지역소재 개발을 통한 지역이미지 개선', '지역의 차별성 있는 특화문화 창출'. '지역의 비젼을 제시하는 지역개발' '지역경제 활성화 지극제'로 보는 생산적인 시각으로 변화되고 있는 것이다. 이러한 축제들을 성공적으로 개최하

기 위해서 지자체는 물론 문화단체, 상업단체들, 관광기관 및 업체 등과의 긴밀한 협조가 필요한 작업이다. 지역 광범위한 협조체계를 바탕으로 지역축제로 지역활성화에 성공한 영국 에덴버러의 스코틀랜드 군악대 축제, 프린지축제, 과학축제나 일본 코치의 요사코이축제, 캐나다 퀘벡의 윈터카니발, 오타와 윈터루드 등에서 목격할 수 있다. 이러한 축제의 지역 활성화 효과를 체험한 영국, 프랑스의 일부 낙후지역에서는 축제를 보는 시각이 지역을 살리는 '산업'으로까지 보고 있는 실정이다.

표 5-4. 지역개발형 축제의 유형과 내용

구 분	형 태	축제의 내용
주민화합형	내부지향형	아가씨 선발대회, 연예인 공연에 의존
지역개발형	외부지향형	지역소재로 승부

축제는 기존의 다른 관광상품을 개발하는 것보다 적은 예산을 투입하여 다양한 효과를 얻을 수 있는 '비용절감 효과'가 있기 때문에 특히 관광자본력에 한계가 있는 지역에서 인기가 높다. 우선 지역개발을 위해 많은 지역이 유휴지나 공한지에 관광단지조성이나 관광시설 유치계획을 세우고 외부투자를 유치하기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 하지만 이런 지역개발에 민자유치라는 계획이 결코 쉬운 일이 아니기 때문에 많은 인센티브를 제공해야 할 필요가 있다. 그 중에 필수적인 것이 지자체가 도로, 전기, 하수시설 등의 사회간접자본을 구축해 주는 것이다. 그러나 똑같은 유휴지에 기존의 축제를 개최하거나 관광축제를 개발한다면 특별한 시설이나 도로, 전기, 하수시설 등의 사회간접자본 시설의 구축을 요하지도 않기 때문에 '초기 기반투자비용 절감효과'를 발생시킬 수 있다. 또한 관광시설을 유치하였을 때는 시설을 운영하기 위한 많은 인력이 필요하고 그로 인해 많은 경우 지역 바깥에서 전문인력을 들여오는 현상을 가져오는 경우들이 있다. 다시 말해 시설운영을 위한 인건비요인을 무시할 수 없다. 그러나 관광축제의 '비용절감 효과'라는 것은 자원봉사들이 무상 제공하는 노동력과 지역주민그룹참여로 대부분의 지역축제가 유지됨으로써 '인건비 절감 효과'

가 있으며, 더구나 이름 있는 축제들은 공공기관이나 개인기업으로부터 '협찬금'(sponsorships)을 쉽게 유치하여 많은 비용을 더는 실정이기 때문이다. 그러므로 투자면에서 지자체(地自體)의 고민거리인 대규모 자본을 유치하지 않아도 소규모 투자로 축제를 새로 개발하고 또는 기존의 지역축제의 관광상품화가 가능하다.

지역축제를 관광이벤트로 전환시켜 얻는 수익은 지역주민들에게 주로 환원되기 때문에 지역 내 창출된 소득의 승수효과를 높임으로 기존 관광지역에서 나타난 관광소득의 '지역외 누출'(leakage) 이라는 부작용을 걱정하지 않아도 된다. 국내의 경우에도 제주도, 강릉지역에서 대규모 관광개발 후 대부분의 관광수익이 수도권의 투자자들에게로 누출되는 문제로 지역주민들이 반발하는 예를 심각하게 고려해야 하기 때문이다.

지역축제의 장점은 경제성뿐만 아니라 개발하려 할 때 어느 지역이든지 지역축제가 있어 개발 잠재성이 높다는 점도 빼놓을 수 없다. 그래서 지역간에 잘 연계된다면 관광을 지리적 또는 시기별로 확산시킬 수 있는 가능성이 크다.

관광개발 요인뿐만 아니라 관광수요의 기호변화 요인도 지역축제가 부각되는 현상에 한몫 거들고 있다. 시대가 변해감에 따라 현대의 관광객들은 기존 관광의 주류인 정적인 형태의 관광에 서서히 싫증을 느낀다. 예를 들면 단지 역사건물을 구경하고, 박물관의 전시 유품을 보는 정적인 형태에 진부함을 느끼는 반면 역동성이 느껴지고 직접 체험할 수 있는 동적인 형태의 관광요소를 원하고 있다. 이렇게 변화되어 가는 국내관광객은 물론 국제관광객들의 관광욕구를 충족시키기 위해서 이벤트나 축제가 전략적인 지역관광상품 개발 계획에서 점차 비중 있는 형태로 포함되었다. 바로 이러한 과정에서 각 지역에 다양한 지역축제가 개발되게 되었다.

특히 국내적으로 축제가 지역마케팅의 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 되었다.

별다른 특산품 없이 지자체의 아이디어만으로 성공시킨 사례로 손꼽히는 함평나비축제는 1999년 처음 개최된 이래 공격적인 홍보·마케팅을 통해 10년이라는 단시간내에 '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 베게에 나비자수를 삽입하는 등 나비상징을 확산시키고 있다.

1.3.2. 지역축제의 경제적 중요성

세계 각국 각 지역에서 축제를 개발하고 개최하는 실질적인 이유를 경제효과, 지역경제 활성화 등에 두는 경우가 많다. 축제에서 방문객들이 지출하는 소비지출에 의한 경제효과는 엄청난 경우가 많다. 미국 뉴올리안즈에서 개최되는 세계적인 카니발 퍼레이드로 유명한 마르디그라(Mardi Gras)가 지역경제에 미치는 효과는 무려 약 1조 2천억 원에 달한다고 마르디그라 전문가로 알려진 '하디'(Arthur Hardy)는 주장하고 있어 매년 개최되는 관광축제인 마르디그라가 뉴올리안즈시에 얼마나 큰 경제적인 영향을 미치고 있는지를 암시하고 있다. 브라질의 리오카니발과 함께 세계 3대 축제로 꼽히는 독일 뮌헨의 맥주축제로 알려진 옥토버페스트(Oktoberfest)는 2주간 750만명이 방문하는 커다란 경제효과를 발산하는 대형 관광축제로 알려져 있으며, 축제방문객의 총 소비지출 규모는 10억 유로(약 1조 7천억)정도 추정하고 있다.

표 5-5 . 독일맥주축제 축제 방문객 지출 규모(2006년도)

구 분	지 출 액
음식, 주류, 오락비 등	4억5천만 마르크(2,900억 원)
쇼핑비, 교통비 등	3억8천만 마르크(2,470억 원)
숙박비	5억6천만 마르크(3,640억 원)
합 계	13억9천만 마르크(9,010억 원)

국제적인 대형 축제가 아니더라도 중·소규모 지역축제의 경우도 축제방문객 지출에 의한 중요성을 파악할 수 있다. 2009년 금산인삼축제의 경우 방문객 1인당 85,956원을 지출하는 것으로 나타나 매우 높은 지출을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 방문객들을 세부적으로 분류하여 분석하면 금산 지역주민의 경우 33,558원을 소비·지출하며, 국내관광객의 경우는 지역주민의 두 배 이상인 103,082원을 지출하는 것으로 나타났다. 이러한 관광객 지출통계를 볼 때 왜 금산인삼축제에 관광객 유치를 극대화하고 지역경제 활성화와 어떻게 연결되는 지를 쉽게 알 수 있다.

지역축제에서 방문객들이 지출하는 경제효과는 엄청난 경우가 많다. 독일의 맥주축제로 세계적으로 유명한 '10월축제'(Oktoberfest)는 매년 평균 600만명의 관광객들이 다른 지역에서 뮌헨으로 몰리고 있으며, 2006년 축제로 벌어들인 수입만 하더라도 약 14억마르크(약 9천억 원)에 달한다.

그림 5-1. 금산인삼축제 1인당 소비지출 비교분석(2007~2009)

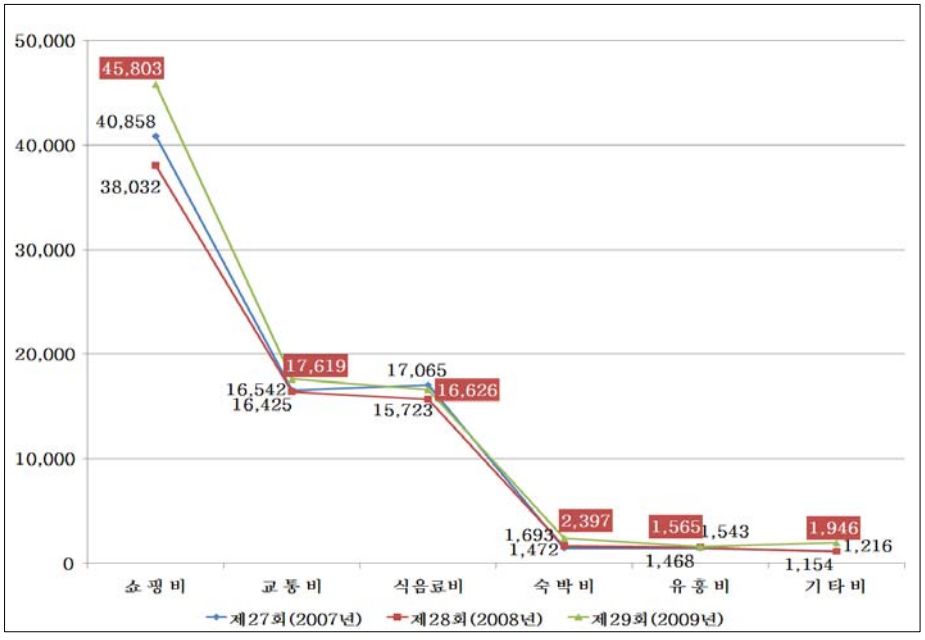


표 5-6. 금산인삼축제 방문객 1인당 평균 소비지출액

연 도	방문객 1인당 평균 소비지출액	비 고
2009년(제29회)	85,956원	▲ 11,386
2008년(제28회)	74,570원	

자료: 제29회 금산인삼축제 평가보고서, 배재대학교 관광이벤트연구소

국내의 경우 지난 1995년부터 문화관광부와 한국관광공사는 전국의 축제 중 관광상품성이 큰 축제를 대상으로 매년 '문화관광축제'로 지정하여 지속적으로 확대 지원해 오고 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 보였다. 지역경제 파급효과는 1995년부터 2005년까지 11년간 축제에 총 935억 원을 투자하여 총 누적 3조 7,464억 원의 경제효과를 산출하였는데 이 경제효과를 1인당 투자대비 효과로 산출해 보면 1995년부터 2005년까지 방문객 1인에게 연간 평균 675원을 투자하여 그에 따라 방문객 1인당 연간 평균 2만 913원(31배)의 경제효과를 유발시킨 것으로 나타났다.

특히 문화관광축제의 경우 축제를 찾은 방문객들로 하여금 소비지출을 유도하여 지역경제 활성화에 큰 역할을 하는 것을 알 수 있다. 세계 금융위기로 촉발된 경기침체 및 신종플루의 영향에도 불구하고 2009년도 문화관광축제 방문객의 소비지출 금액은 1인당 50,116원으로써 전년보다 3.8% 높아진 값을 기록하였다. 특히 식음료를 비롯한 숙박비, 쇼핑비, 기타 비용에서 약간 증가하였으며, 최근 3년간(2006~2008) 자료와 비교해 보면 50,046원에서 50,116원으로 소폭 상승한 것으로 나타났다.

표 5-7. 문화관광축제 연도별 1인당 소비지출금액

연 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	8,590	15,757	5,270	15,693	4,736	50,046
2009년	7,944	16,902	4,695	14,974	5,601	50,116
(06~08평균 대비)	92.5%	107.3%	89.1%	95.4%	118.3%	100.1%

또한 2009년도 문화관광축제를 핵심소재에 따라 산업형 축제와 비산업형 축제로 구분하여 각각의 소비지출 구조를 비교해 보면, 비산업형 축제의 소비지출 규모가 산업형 축제의 64.7%에 불과하였다. 특히 금액을 기준으로 절대 값을 비교해 보면, 산업형 축제가 전년대비 8.35% 증가한 반면 비산업형 축제는 7.2% 감소한 것으로 나타났다. 그중에서 방문객 소비지출이 가장 많은 축제는 양양 송이축제의 188,315원으로써 4년 연속 수위를 차지하였다. 반면 소비지출이 가장 적은 축제는 연천 전곡리 구석기축제로써 1인당 15,414원으로 무려 12배 이상의 차이를 보였다.

표 5-8. 문화관광축제 핵심소재에 따른 소비지출 구조 비교

항목 / 소재	숙박비	식음료	유흥비	쇼핑비	기타	합 계
비산업	7,622	15,132	4,493	7,658	4,267	39,171
산업형	8,251	18,588	4,888	21,941	6,872	60,540
비산업/산업	92.4%	81.4%	91.9%	34.9%	62.1%	64.7%

표 5-9. 2008 문화관광축제 입장객수 및 경제효과

축 제 명	입장객 수 (단위:명)			경제효과 (단위:백만)
	합계	내국인	외국인	
광안리 어방축제	858,012	847,546	10,466	7,341
부산자갈치축제	2,190,000	2,165,000	25,000	22,000
대구약령시 축제	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 이순신 축제	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

축 제 명	입장객 수 (단위:명)			경제효과 (단위:백만)
	합계	내국인	외국인	
담양 대나무 축제	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
한국전통 찻사발축제	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

자료: 문화관광부 관광지식정보시스템(http://www.tour.go.kr) 문화관광축제 자료 재구성. 각 축제별 경제효과는 지방자치단체 자체 집계내지 및 외부 용역을 통한 내용을 문화관광부에서 취합한 통계임

2. 농어촌축제의 실태와 문제

2.1. 지역축제와 농어촌축제의 현황

최근 한국의 지역축제들은 다양한 환경 속에서 괄목할 만한 변화를 이루어왔다. 우선 지방화시대의 개막이후 10년간 축제의 수가 1,200여개로 증가하는 양적인 붐을 이루는 변화를 겪었고, 그 기간 동안 전반적인 축제모델도 문화관광형 축제 또는 지역개발형 축제라는 새로운 모델이 등장하게

되었다. 즉, 기존의 주민 화합 및 단합을 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. 특히 새로운 축제모델의 탄생과 함께 대규모 방문객과 예산을 수반한 스타급 축제(광역형 축제)의 출현도 빼놓을 수 없는 큰 변화이다. 그중에서도 1990년대 중반 이천도자기축제의 출현에서 시작되어 금산인삼축제, 함평나비축제, 김제지평선축제, 화천산천어축제 등은 축제 춘추전국시대에 이름을 드높인 농어촌축제의 사례들이다.

2.1.1. 농어촌축제의 현황

우리나라의 농어촌축제들의 현황을 보면 경남지역이 약 51개로 가장 많은 축제가 개최되는 것으로 조사되었으며, 강원, 충남이 각각 41개, 경북 29개, 전남 21개 순으로 나타났다. 이들 축제의 경우 지역 농수산물을 소재로 하여 특산물 판매 및 농어촌의 수익을 창출하는데 기여하고 있으나, 대부분의 축제가 판매형 중심으로 축제를 개최하여 성장에 한계점을 노출하고 있는 것이 농어촌축제의 현실로서 축제의 부가가치를 향상시키는 방안이 필요할 것으로 보인다.

우리나라의 농어촌축제들의 개최시기와 기간별 현황을 보면 봄보다는 가을에 개최되는 사례가 많으며, 겨울철인 12월부터 2월까지 실시되는 축제는 총 286개의 축제 중 17개로 농어촌의 특성상 그시기에 개최되는 축제수가 적은 것으로 나타났다. 또한 기간별로 보면 3일 동안 벌이는 축제가 88개, 2일 동안 개최되는 축제가 55개, 4일 동안 개최되는 축제가 32개로 나타나 국내의 농어촌축제들은 평균적으로 2~4일동안 축제를 개최하는 것으로 나타났다. 그 외에도 11일 이상 실시되는 축제들이 29개의 축제로 보통 1달에서 3달동안 장기간 축제를 실시하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

농어촌축제에서 2~4일 이내의 일정으로 축제가 개최되는 요인으로는

축제를 운영할 인력이 부족하다는 점을 들 수 있다. 축제를 개최하는 농어촌지역들이 고령화가 가속화되고 있는 실정에서 지역민들의 장기간 축제 참여에는 어려움이 많이 따르는 것이 사실이다. 따라서 농어촌축제의 안정적인 축제 개최를 위한 인력부족 현상을 해결하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

표 5-10. 축제예산 현황

축제기간	축제수
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

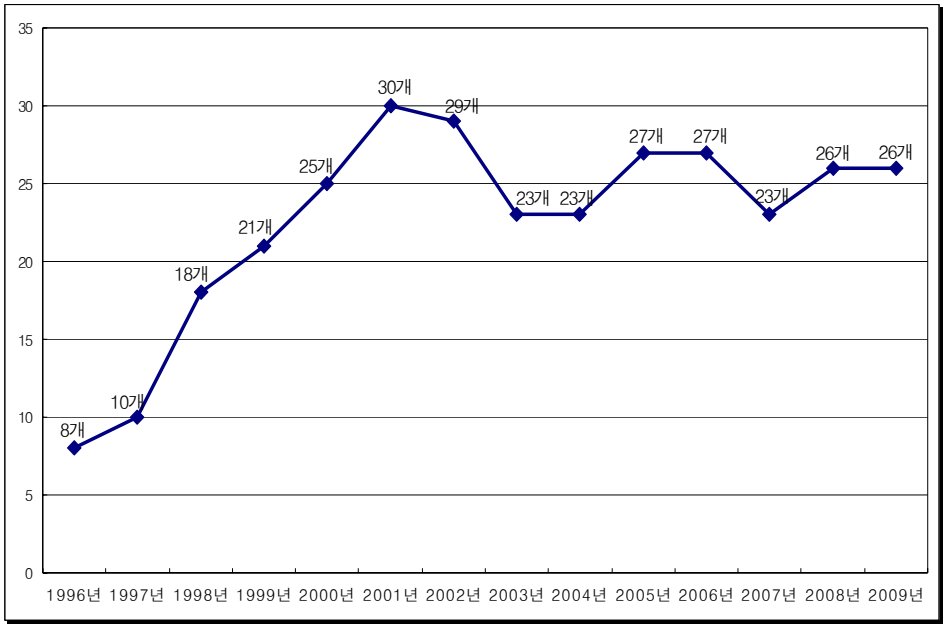
축제예산 현황을 살펴보면 1억 미만의 축제가 총286개의 축제 중 상당수 차지하는 것으로 나타났고, 10억 이상의 축제가 6개인 것으로 나타났다. 1억 미만과 10억 이상을 제외한 축제들 중 가장 많은 수치가 집계된 축제는 1억 이상~2억 미만의 축제가 58개로 집계되었고, 다음으로 2억 이상~3억 미만이 24개, 3억 이상~4억 미만이 21개 순으로 집계 되었다. 특히 농어촌축제의 예산은 시군자체에서 별다른 평가 없이 매년 일정한 예산을 지원하는 것이 일반적이다. 하지만 이러한 예산 지원방식은 농어촌축제를 발전시키기 보다는 성장 없이 도태시키는 결과를 초래할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 일방적인 방식이 아닌 경쟁시스템을 통해 축제의 예산을 차등 지원하는 등의 시스템이 필요할 것으로 보인다.

2.2. 농어촌축제 육성정책

2.2.1. 문화체육관광부 - 문화관광축제

문화관광축제는 지방화시대의 개막과 함께 각 지역들의 문화관광 소프트웨어들을 지역활성화에 효과적으로 접목시키면서, 10여년 동안 한국의 지역축제 운영시스템에도 다양한 변화를 준 성공적인 사업으로 평가되고 있다. 1995년 관광업무가 교통부에서 문화체육부로 이관된 후 시도된 '문화관광축제사업'은 지역축제 중 관광상품성이 높은 축제를 육성하고 관광자원화하고자 하는 목적에서 처음 이천도자기축제와 통영한산대첩제를 지원하였다. 이천도자기축제의 성공을 토대로 그후 1996년부터 문화관광축제 육성사업이 본격적으로 8대 축제를 중심으로 시작되었다.

그림 5-2. 문화관광축제선정 현황



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 26(예비축제 미포함)개의 문화관광축제를 선정하였으며, 2009년도 2008년과 동일한 수의 문화관광축제를 선정하였다.

‘문화관광축제사업’이 거듭되면서 한국관광의 문제점인 수도권중심관광을 지방으로 분산유도하고, 영역을 확대시키는데 기여했고, 지역주민들에게 축제준비를 통한 관광서비스 마인드를 제고하여 지방관광 발전의 토대를 마련하였다. 적은 예산을 투입하여 많은 경제효과를 거두었으며, 점점 더 많은 여행사들이 문화관광축제를 여행패키지상품에 포함시키는 등 점진적인 발전을 이룩하였다. 또한, 문화관광축제는 이벤트관광의 시작점으로, 체험프로그램이 융성·발전하게 된 동기를 부여하였으며, 이러한 시스템이 축제의 구조 조정과 경영마인드를 인지하는 계기를 마련하였고, 각 지자체들이 투자대비 파급효과까지 생각하게 만드는 역할을 하였다.

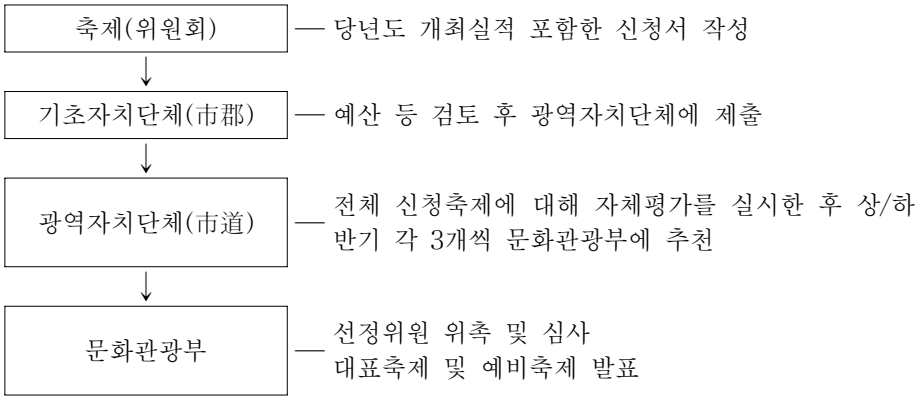
가. 문화관광축제의 선정

문화관광축제로 선정되면 해당 축제는 정부로부터 일정한 자금지원과 함께 국내외 홍보지원, 해외유명축제 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 선정해 왔다.

전국의 지역축제 중에서 문화관광축제로 지정받기를 희망하는 축제는

당년도 개최실적을 토대로 해당 시·군에 신청서를 제출한다. 그러면 해당 시·군에서는 가장 경쟁력이 높다고 판단된 축제를 선별하여 광역자치단체로 그 신청서를 올리고, 광역자치단체는 여러 기초자치단체에서 제출된 신청서를 검토하고 여기에 광역자치단체에서 자체수행한 평가결과를 참고하여 최종적으로 상반기, 하반기 각각 3개 내외의 축제를 선별하여 문화관광부에 서면으로 신청서를 접수시킨다.

각 광역자치단체가 제출한 신청서가 취합되면 문화관광부는 산하 관련 기관을 비롯하여 산업계, 학계, 연구계 등에서 역동적으로 활동하고 있는 축제전문가 또는 당년도 문화관광축제 평가위원 중의 일부 위원을 비공개로 선정위원에 위촉하고 엄정한 심사기준에 따라 선정심사에 응해줄 것을 의뢰한다.



2000년대 초반까지는 한국관광공사, 한국관광연구원, 한국일반여행업협회, 학계 출신의 인사들이 선정위원의 주축을 이루었다. 그러나 당년도 축제 현장을 방문하지 못한 일부 선정위원들이 단지 피심사 축제의 신청서류와 유명세에 기초하여 심사를 하기도 하였는바, 그 결과 일부 함량미달의 문화관광축제가 나타나기도 하였다. 이에 문화관광부에서는 문제가 된 일부 선정위원을 축제방문 경험이 풍부한 문화관광축제 평가위원으로 대폭 교체하고, 더불어 예비축제제도를 새롭게 도입하면서 전체 문화관광축제의 수준을 높이는데 힘을 써왔다.

나. 선정원칙 및 심사기준

차기년도 문화관광축제를 결정하는 선정위원회에서는 일차적으로 소정의 선정원칙에 의거 문화관광축제에 부적합하다고 판단된 축제를 걸러낸 후 뒤이어 본격적으로 문화관광축제 선정 심사기준을 적용하면서 소정의 숫자만큼 후보축제를 압축시킨다. 그리고 마지막으로 당년도 축제개최 실적에 대한 다면평가결과를 종합하여 익년도 문화관광축제로써 지원등급(서열)을 결정하고 있다.

한편 문화관광축제로서의 적합성 여부를 따지는 선정원칙의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 당년도 추진성과가 저조하고 관광상품화 가능성이 극히 미흡한 축제는 우선 탈락대상이다. 예컨대 전년도 평가에서 지적된 사항에 대해 개선의지가 미흡하거나, 축제참관평가자들의 평가가 극히 부정적이거나 중대한 문제를 내포하고 있다고 판단되는 축제, 또는 관광객 유치실적이 극히 저조한 축제들은 본 심사에서 배제될 가능성이 높아지게 된다.

둘째, 개최시기와 소재의 차별성을 고려하여 신규 축제를 선정한다. 즉, 기존 문화관광축제와 소재, 개최지역, 개최시기가 비슷한 축제는 신규지정을 억제한다. 다만 인근지역의 축제와 연계할 때 시너지 효과 및 예산절감 효과가 기대될 경우는 예외로 하고 있다.

셋째, 외래관광객을 유치할 목적으로 여행업계에 대한 다각도의 마케팅 노력을 하고 있거나 외래관광객 모객 실적, 관광설명회, 팸투어 실적 등이 우수한 축제는 선정에 우선권을 준다.

그러나 다음의 축제들은 아예 심의대상에서 제외된다. 첫째, 문화관광축제의 범주를 벗어난 박람회(Expo)나 전시회 등의 국제행사 둘째, 이미 정착되어 국가의 지원 없이도 자립 개최가 가능한 축제 셋째, 광역자치단체의 지원이 극히 미진한 축제 넷째, 업무협조가 원만하지 않고 축제 추진에 소원한 자치단체의 축제 등이다.

한편 본격적으로 문화관광축제를 선정하는 심사기준은 크게 6가지 영역으로 구분된다. 첫째는 국내외 관광객 유치 가능성으로써 해당 축제의 관

광상품화 가능성을 가늠해보고 평점을 부여한다. 축제의 명칭과 소재, 행사장의 접근성 및 주변환경, 주요 목표시장의 규모 등이 심사의 고려사항이 된다. 둘째로는 축제의 콘텐츠를 집중적으로 살펴보는데 지역 특성과 문화자원을 프로그램에 잘 반영했는지 여부, 축제의 주제를 잘 구현하는 프로그램이 개발되었는지, 타 지역과 차별화된 독특한 프로그램 또는 그 프로그램을 관광객이 쉽게 참여하여 체험할 수 있게 했는지 여부, 관광객 체류시간 증대를 위해 야간프로그램을 개발했는지, 축제전문가를 통해 문제점을 개선하고자 하는 노력은 하는지, 축제를 전담할 독립적이고 전문적인 조직체를 구성하였는지 등이 평가의 대상이 된다. 셋째로 주최기관의 축제 육성의지도 평가하는데 여기에는 해당 시·군 및 광역자치단체의 예산지원이 충분한지 그리고 문화관광축제로 추천하기에 앞서 광역자치단체 차원에서 객관적이고 공정한 자체심사를 하였는지가 심사의 대상이 된다. 넷째로는 축제장 안팎의 기반시설을 평가한다. 예를 들어 축제장내 공연장, 화장실, 전시장 등의 고정 시설물이 잘 갖춰져 있는지, 방문객을 위한 주차장과 휴식공간 등의 편의시설은 양호한지, 혹은 향후 축제장 기반시설물 설치를 위한 중장기계획이 수립되어 있는지 등을 검토한 후 축제장 기반시설이 잘 갖춰진 축제를 우선적으로 선정한다. 다섯 번째로는 축제의 부가가치 창출효과를 심사하는데 여기에는 해당 지역의 고유 음식, 농특산물 또는 캐릭터상품 등을 통한 지역경제 활성화 정도를 가늠해보고 그들 상품으로 인한 수익성과 시장성을 함께 고려한다. 여섯째는 축제개최 성과 및 각종 참관평가 결과에 관한 객관적 증거를 살펴보며, 마지막으로 지방자치단체의 재정자립도, 잡상인 통제의지, 주민참여도 등을 고려한다.

다. 문화관광축제의 등급화 및 차등지원

정부는 1996년부터 본격적으로 문화관광축제 정책을 시행한 이래 1998년까지의 초기단계에서는 축제의 내실화보다는 새로운 정책이 뿌리를 내리도록 여건을 조성하는데 주력하였다. 즉, 현장 평가를 통해 우수 축제를 육성하기보다는 발전가능성만 있으면 다소 부족하더라도 문화관광축제로

지정해 주는 저변확대 전략을 채택하였다. 하지만 경쟁이 배제된 초기의 양적 확대전략은 자칫 축제의 부실화를 초래할 위험성을 내포하고 있었는 바, 정부는 축제간 경쟁을 유발시키고 우리나라 축제를 세계적 수준으로 발전시키기 위하여 1999년부터 문화관광축제를 평가하고, 그 결과에 따라 차등지원하기 시작하였다.

평가의 틀이 완전하지 못했던 초창기에는 평가위원들의 축제참관평가, 외국인 방문 실적, 관광객 만족도 등 부문별 평가에서 대표적 활약을 보인 축제를 인센티브축제로 선정하고 나머지는 집중육성축제, 지역육성축제로 등급화시켰다. 이후 2001년말부터 평가위원, 한국관광공사, 시민단체 등의 참관평가 및 관광객만족도를 반영한 종합평가 결과를 토대로 이듬해 문화관광축제를 최우수, 우수, 유망축제 등으로 등급화하였다.

□ 2010년 문화관광축제 선정 현황

□ 대표축제: 2개(각 8억 원)
  ○ 보령머드축제, 안동국제탈춤축제

□ 최우수축제: 8개(각 3억 원)
  ○ 강진청자문화제, 김제지평선축제, 진주남강유등축제, 금산인삼축제, 화천산천어축제, 하동야생차문화축제, 춘천국제마임축제, 함평나비축제

□ 우수축제: 10개(각 1.5억 원)
  ○ 강경젓갈축제, 남원춘향제, 무주반딧불축제, 천안흥타령축제, 문경찻사발축제, 양양송이축제, 영동난계국악축제, 이천쌀문화축제, 진도신비의바닷길축제, 연천구석기축제

□ 유망축제: 24개(각 0.7억 원)
  ○ 광주김치대축제, 제주정월대보름축제, 풍기인삼축제, 한산모시문화제, 통영한산대첩축제, 경주 한국의 술과떡축제, 가평자라섬재즈페스티벌, 고령대가야체험축제, 담양대나무축제, 광주7080충장축제, 충주세계무술축제,

평창효석문화제, 인제빙어축제, 부산자갈치축제, 산청한방약초축제, 영암왕인문화제, 대구약령시한방축제, 김해분청도자기축제, 인천소래포구축제, 광안리방어축제 ○ 수원화성문화제, 태백산눈축제, 과천한마당축제, 순창장류축제(이상 신규선정 축제)

라. 문화관광축제의 육성정책의 변화

□ 제1기(1996～1998); 태동기

바야흐로 1995년. 우리나라는 국민소득 1만불 돌파라는 국가적 경사를 맞았다. 이제 절대빈곤에서 벗어나 풍요로운 선진 사회로 진입할 수 있는 문턱을 넘었다는 행복감과 자신감, 그리고 여유로움이 전국을 뒤덮었었다. 바로 그 때 문화관광부는 21세기 여가사회를 대비하는 차원에서 색다른 준비를 하고 있었다. 다름 아니라 이천도자기축제와 한산대첩제를 내세워 축제를 관광상품화하는 실험을 하였던 것이다.

그러한 시도는 당시로서는 대단한 모험이었다. 여전히 근면·성실을 우선하는 사회풍토에서 '놀이'를 상품화한다는 발상은 도저히 상상할 수 없었기 때문이다. 다행스럽게도 이천도자기축제가 대성공을 거두면서 많은 사람들의 우려를 불식시켰고, 나아가 축제를 통한 지역이미지 창출 및 경제활성화가 가능하다는 사실을 전국에 알릴 수 있었다.

이에 힘을 얻은 정부는 1996년부터 정식으로 문화관광축제 정책을 시작하였다. 이천도자기축제를 비롯하여 총 8개 축제를 정부가 문화관광축제로 지정하고 홍보 및 예산 지원을 하였다. 그때까지 초라한 시골축제에 불과했던 금산인삼축제를 발굴하여 '2006 금산세계인삼엑스포'의 토대를 제공했으며, 이듬해인 1997년에는 갓 태어난 안동국제탈춤페스티벌과 강진청자문화제를 과감히 문화관광축제로 발탁하여 오늘날 우리나라를 대표하는 최우수 축제로 발전시켰다. 그 후 1998년에는 보령머드축제를 비롯하여 난

계국악축제, 한산모시문화제, 양양송이축제 등 유명한 축제들이 대거 등장하기도 하였다.

하지만 지역축제로서 전통과 역사를 자랑하는 백제문화제와 강릉단오제 등은 외지관광객의 욕구를 수용하지 못해 문화관광축제에서 탈락되는 비운을 겪기도 하였다. 또한 완도장보고축제, 춘천인형극제, 강화고인돌축제 등도 불리한 입지여건, 대중성부족, 콘텐츠부족 등의 이유로 이듬해 선정과정에서 탈락하였었다.

이에 정부는 관광상품으로써 문화관광축제의 방향성을 확보하고, 일부에서 제기한 정체성 시비 등의 부작용을 줄이고, 동시에 문화관광축제간 선의의 경쟁을 유발하기 위하여 그간의 개최 실적을 검토한 끝에 1999년부터 축제 평가를 시작하게 되었다.

□ 제2기(1999～2002); 성장기

초창기 관광객 동원에 성공하면서 세인의 관심을 끌었던 이천도자기축제는 이후 눈부신 발전을 거듭한 끝에 드디어 2001 세계 도자기엑스포로 성장하였다. 이웃한 여주군 및 광주군과 공동 개최된 약80일간의 엑스포행사에 무려 600만 명의 관광객이 몰렸는바, 이에 고무된 경기도는 격년제로 도자기비엔날레를 열기로 결정하였다. 이후 경기도 도자기비엔날레는 2003년 500여만 명, 2005년 400여만 명의 입장객을 기록하였다.

그런 관중동원 못지않게 이천시는 또 다른 쾌거를 거두었다. 다름 아니라 도자기축제를 계기로 이천의 상징 이미지가 '쌀의 고장'에서 '도자기' 또는 '전통도자기의 메카' 등으로 바뀐 것이다. 더불어 수백만명의 관광객을 수용하는 과정에서 '이천쌀밥'이라는 새로운 소득상품이 개발되기도 하였다.

한편 금산군에서는 이전까지 가을 인삼수확철에 한정지어 도매상들만 드나들었던 읍내장터가 인삼축제를 계기로 일반소비자들이 사시사철 즐겨 찾는 쇼핑명소로 탈바꿈하였다. 그 결과 읍내 도매시장에 부가가치가 높은 소매시장의 기능이 더해지면서 지역경제 활성화의 견인차 역할을 다하고 있다.

안동시 역시 문화관광축제를 통해 대변신을 꾀한 지역 중의 하나이다. 1997년 '안동하회탈축제'란 명칭으로 처음 문화관광축제에 등장하였을 때만 하더라도 지역에서 양반의 본고장을 탈바가지로 덮어씌운다는 비난이 끊이지 않았으나 이내 지역유지들의 이해와 적극적 협조가 이루어졌고, 더불어 안동 간고등어와 헛제사밥이 축제의 열기에 힘입어 전국적 지명도를 갖는 상품으로 급성장하였다.

이렇게 문화적 측면뿐만 아니라 경제적 측면에서도 축제의 성공사례가 잇따르자, 정부는 문화관광축제를 낙후된 지역경제 활성화의 유효한 수단으로 인식하고 축제의 산업화를 꾀하기 위해 매년 지정축제 수를 증가시키는 전략을 택하였다. 1996년 8개에 불과하던 축제수를 1999년 21개, 2000년 25개, 2001년 30개, 2002년 29개 등으로 증가시켰다. 이 시기에 새롭게 탄생하거나 부활 또는 재단장하여 문화관광축제에 합류한 축제들로 김제지평선축제, 무주반딧불축제, 청도소싸움축제, 하동야생차축제, 춘천국제마임축제, 강경젓갈축제 등을 들 수 있다.

□ 제3기(2003～현재); 성숙기

해가 거듭될수록 정부의 문화관광축제 육성 정책이 실효를 거두면서 기존의 틀을 벗어던지는 혁신적 축제들도 생겨나기 시작하였다. 대표적 사례로써 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 시들해져 가는 개천예술제를 활성화시키기 위해 개천예술제의 부속 행사였던 유등행사를 분리시켜 본격적인 관광축제로 개발하였는바, 2003년 예비축제를 거쳐 급기야 2006년 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 문화관광 예비축제로 최초 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 해외유명축제연수 및 전문가초청워크숍 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 정규축제에서도 축제 간 경쟁을 유발시키기 위해 유망축제라는 등급을 신설하였다. 다시 말해, 예비등급에서 승급된 축제가 문화관광축제의 꽃이라 할 수 있는 최우수축제와 우수축제가 망라된 대표축제 등급에 진입하기 전에 내적인 충실을 기하는 단계로써 유망축제제도를 운영하였다. 반면 대표축제 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 정책방향을 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.

2.3.2. 농림수산식품부 - 농어촌축제 및 수산물축제지원

농어촌축제란 농어촌의 사회·문화·자연자원 등을 소재로 하는 마을단위의 축제로, 축제 주관을 위해 농어민이 자발적으로 참여하고 경비의 일부를 농어민이 부담하거나 기획에 농어민이 참여하는 축제를 말한다. 농림수산식품부의 농어촌축제지원사업은 문화관광축제에 비해 상대적으로 소외

된 체험·경관·어메니티 등을 소재로 하는 농어촌축제로, 도농교류 및 농어촌 활력증진 등 축제효과가 높은 축제를 지원하는 사업이다.

가. 농어촌축제지원사업의 개요

농어촌의 사회·문화·자연환경 및 지역자원 등을 소재로 하는 농어촌축제의 지원을 통해 관광·문화축제에 비해 상대적으로 소외된 경관·농어촌체험 및 어메니티를 테마로 한 축제를 지원하여 도농교류 활성화 도모와 더불어 폐교·고가(古家)·농어촌의 문화자원 등을 활용한 농어촌축제를 지원하여 농어촌 가치를 제고하고자 한다.

농어촌축제지원사업의 시책 및 추진방향은 크게 다섯가지로 요약할 수 있다. 첫째, 마을단위 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 축제전략, 테마설정 및 축제운영·홍보 등의 컨설팅 비용을 지원한다. 다섯째, 전년도에 시행한 축제로서 추진성과가 양호한 축제에 대해서는 계속 지원을 한다.

나. 수산물축제지원사업의 개요

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 지역 축제와도 연계해 관광명소로 삼는 전략을 펼치고 있다.

특히 수산물축제를 통한 수산물의 우수성 홍보 및 어업인 소득증대와

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
  - 홍보용(시식용)수산물구입비, 행사비, 초청장 등

표 5-11. 수산물축제지원사업 3년간 지원 현황

단위: 개, 백만 원, 명

구 분	지원대상	축제 수	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

※'10년은 추진예정계획임 (5월현재 13개축제, 95백만 원)
자료: 농림수산식품부 「수산물소비촉진(수산물축제지원)」사업 현황

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

수산물축제의 경우 지역경제 활성화에 기여하고 있다. 축제를 통하여 행사장 인근 숙박, 횟집 및 기념품 구입 등으로 간접적인 경제적 파급효과를 창출하고 있다. 또한 어촌에 대한 체험교육의 장을 제공하고 있다. 어린이들에게 어촌 현실에 대한 이해 및 수산물에 대한 친근감을 유도하고, 바다의 소중함을 일깨우는 체험교육의 장을 제공하고 있다.

하지만 현 수산물축제지원사업의 경우 예산 지원확대 등을 통한 수산물 축제사업의 활성화로 어촌관광 컨텐츠를 강화하는 방안이 필요하다. 이는 약 100만명 이상의 수산물축제 참가 관광객에 대해 단순한 수산물 홍보차원에서 벗어나 가족단위의 각종 체험프로그램이 병행될 수 있도록 지원범위 및 보조금 확대 등이 필요할 것으로 본다. 그밖에도 지역축제 및 지역행사와의 연계를 통한 시너지 효과를 창출하여 관광객들에 대한 지속적인 볼거리를 제공해야 한다.

2.3.3. 국토해양부 - 서해안 명품 브랜드화 사업

국토해양부는 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해지역 지원을 위해 지방자치단체와 손잡고 '서해안 명품브랜드화사업'을 본격 추진하고 있다. 국토해양부는 유류오염사고 피해지역의 이미지 개선과 지역경제 활성화를 위해 서해안 명품 브랜드화 사업을 본격적으로 추진한다고 밝히고, 피해지역 지방자치단체와의 협의를 거쳐 세계 민족궁 대축전(충남 태안군), 춘장대 비치사커 대회(충남 서천군), 전국 갯벌스포츠 축제(전북 고창군), 갯벌마라톤 축제(전남 영광군)등 4개 사업을 선정하였다.

서해안명품브랜드화사업은 2007년 12월 발생한 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해지역 해수욕장에서 지역 특성을 살린 다양한 행사를 개최하고, 이를 체계적으로 육성·발전시켜 해양관광 증진과 항구적인 지역경제 활성화를 도모하기 위한 사업이다. 특히 국토해양부와 지방자치단체가 공동으로 브랜드화 가능 사업을 선정하여 행사비용의 일부를 지원하고, 평가를 거쳐 2~3개 사업을 집중 지원하여 지역 대표 브랜드로 육성할 계획을 갖고 있으며, 2012년까지 22억 원(국비+지방비) 지원될 예정이다.

국토해양부와 지방자치단체가 선정한 사업계획에 따르면, 우선 태안 만리포해수욕장에서 세계 30여개국 400여명의 선수가 참가하는 세계 전통활쏘기 대회가 열린다. 이 자리에서는 세계 각국의 민족궁 시연과 함께 다양한 부대행사가 열리고, 영화 '신기전'에서 보았던 신기전(神機箭)의 실제 발사 시범도 있을 예정이다. 또 서천 춘장대해수욕장에서는 7월 한 달 동

안 주말을 이용하여 전국 클럽축구 대회(7.4～7.26)가 열리고, 영광 백바위 해수욕장에서는 갯벌마라톤 축제(7.31～8.2)가 열린다. 고창 갯벌체험장에서는 이 지역 특산물 장어와 함께 달리는 '풍천장어 갯벌달리기 대회'(9월)도 개최된다.

국토해양부와 지방자치단체는 연인원 4만 5천명의 국내외 선수와 주민이 참가하는 이번 행사를 통해 15억 원 상당의 경제적 파급효과와 함께 피해지역의 이미지 개선으로 인한 관광 증진 및 농수산물 판매 증가 등으로 지역경제 활성화에도 크게 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 국토해양부는 금년 성과를 평가하여 내년에는 2～3개로 사업을 압축한 후, 이들 사업이 서해안의 명품 브랜드로 성장할 수 있도록 집중 지원해 나갈 방침이다.

2.4. 농어촌축제의 문제점

정부가 문화관광축제를 정책적으로 육성하기 시작한 지 10여년이 지난 현재 그동안 단기간에 우후죽순처럼 생긴 축제들을 보면 내용적으로나 또는 축제의 운영측면에서 볼 때 독창성이나 지역의 특징을 찾아내어 축제를 만들었다기보다는 타 지역과의 경쟁심리가 작용, 과잉현상을 보여온 것이 사실이다. 또한, 아직도 많은 축제가 전시행정의 전형과 그 전형성에서 필연적으로 파생할 수 밖에 없는 비효율과 저급함을 그대로 보여주고 있다는 비판을 받고 있고, 관광개발측면에서 볼 때도 축제를 지역발전과 관광개발의 주요 도구로 인식은 하고 있으나 매력성이 높지 못해 축제로 인한 관광효과를 극대화시키지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 이렇듯 지역축제가 아직도 해결해야 할 많은 당면과제를 안고 있다는 점도 부인할 수 없다. 축제컨텐츠측면에서 경쟁력과 차별성이 있는 축제프로그램 부재, 축제전문인력과 교육의 부족, 안전관리에 대한 소홀, 방문객 수용태세의 미비, 미숙한 홍보전략 등이 지속적으로 극복해야 할 문제점으로 남아있기 때문이다.

2.4.1. 소프트웨어에 대한 시각 부족

최근 세계의 많은 축제 조직자들이 가장 경계해야 하는 부분이 축제 프로그램 또는 내용에서 매너리즘(mannerism)에 빠지는 것이다. 이것은 축제 방문객들에게 가장 매력적인 이벤트관광상품을 만드는데 가장 큰 장애요인이 되기 때문이다. 매년 축제 프로그램 구성과 내용에 전혀 변화가 없이 똑같은 내용을 반복한다는 것은 축제 방문객들의 만족도를 낮추는 지름길이다. 금산인삼축제가 관광축제로 전환되기 전까지 다른 지역축제들과 마찬가지로 무대공연, 아가씨 선발대회 등이 대표 프로그램이었고 관광화를 시도하는 과정에서 관광객들이 무대공연으로는 '금산인삼'을 느낄 수 없다는 불평에서 인삼캐기체험프로그램의 탄생 배경이 되었다.

그중에서도 농어촌축제가 경쟁력을 갖추기 위해서는 우선 축제프로그램의 경쟁력을 갖는 것이 중요하다. 지역만의 차별화되고, 독창적인 프로그램으로서 축제방문객들이 즐거워하고 선호할 수 있는 프로그램이어야 한다. 또한 농어촌개발계획의 경우 대부분 하드웨어 중심으로 구성되어 있으며, 농어촌지역에 체험마을, 민박시설 등 하드웨어 위주의 시설이 갖춰져 있으나 이를 활용한 소프트웨어에 대한 시각이 부족한 현실이다.

프로그램 구성에서도 종전처럼 기준 없이 각종 이벤트를 마구 끌어들여 종합예술제 형식으로 전개하는 식이어서는 곤란하다. 이벤트 프로그램구성은 해당 지역의 문화적 배경 및 지역적 특성을 깊이 고려한 것이어야 한다. 다시 말해서 지역의 전통문화와 현대의 지역문화가 잘 반영된 독창적인 프로그램이 각광을 받을 수 있고 지역 활성화에도 도움이 된다.

2.4.2. 지역특산물의 판매의 한계점

국내 농어촌축제의 경우 대부분 특산물을 소재로 프로그램을 운영하거나, 판매위주의 프로그램을 구성하고 있다. 이런 판매중심형 축제는 특산물을 판매하는 점에서는 한계점이 있기 마련이기 때문에 한계점을 극복하기 위한 방안이 필요하다.

2.4.3. 축제 전문인력 양성 미흡

국내 관광축제들은 광역 또는 기초지방자치단체들에 의해 구성되어 있다고 할 수 있으며 '관주도형'이란 말로 표현하는 이유가 여기에 있다. 이러한 조직형태는 예산의 확보 등 재정측면에서는 유리하며, 허가 및 인가를 얻을 때 등 각종 절차를 실행하기 쉽다는 장점이 있지만, 인사이동 등으로 담당자가 자주 바뀌기 쉽다는 단점도 있다. 지방자치단체의 조직 내에서 임시로 조직위원회를 구성하고, 축제가 끝나면 다시 조직은 해산되고 직원은 다시 원래의 기존 업무로 되돌아가는 형태가 주를 이룬다.

농어촌축제의 경우 축제의 창의성과 기획력이 미약하고, 대부분의 행사내용을 민간업체, 즉 이벤트회사에 일임함으로서 축제가 달성하려고 하는 목적을 제대로 반영하지 못하는 결과를 가져오고 있다. 또한 지역에서 운영할 수 있는 전문인력이 양성되지 못하고 해마다 전문가의 도움을 받는 과정이 되풀이 되고 있는 상황이다.

2.4.4. 축제의 장소

우리나라의 일부 지역축제는 이벤트장소가 너무 산발적으로 흩어져 있어 좋은 이벤트들을 놓치는 경우가 많다. 가급적 축제프로그램들이 한 장소에 집중되거나 인접장소에 연계되어 지역주민들은 물론 외지 방문객들이 걸어서 최단시간에 여기 저기를 갈 수 있는 장소전략이 필요하다. 축제행사장소가 서로 멀리 떨어져 있으면 축제방문객들의 효과적인 유치에 문제가 생기고 축제가 목적하는 의미나 효과를 약화시킬 수 있다.

또한 접근성이 어려운 외곽지나 축제의 주제성을 무시한 학교운동장, 공원, 실내체육관 등에서 축제를 개최함으로서 관광객의 접근성이 부족하고 축제의 전형적인 모습을 파악하는데 어려움이 있다.

2.4.5. 축제 개최시기

"연중 어느 때를 이벤트 및 축제의 개최시기로 잡는가?" 또는 "일주일의

무슨 요일로?", "얼마의 기간동안을 계획할 것인가?" 등의 이벤트와 축제의 시간전략은 개최의 성패와 연결되는 중요한 고려사항이다.

우리나라 1,200여개의 축제 대부분이 5·9·10월에 몰려 있고, 특히 9~10월에 400여개가 집중돼 있다. 전반적으로 1년을 보게 되면 5월, 9월, 10월에 집중이 되어 있는데, 한 시기에 축제가 너무 많이 몰려 있어 문제이다. 이런 시기 말고 다른 시기로 차별화 해서 축제를 개최하는, 시기별로 다양화시키는 전략이 필요하다. 6월에는 한산모시문화제가, 7월에는 보령머드축제가, 1월에는 화천어축제가 개최되는 등 시기별로 다양한 축제가 개최되어야 한다.

2.4.6. 축제의 재원마련

축제 재원마련 및 경영방식에 변화를 모색할 필요가 있다. 지속적으로 증가하는 '관'의 예산을 지원받는 데에는 어느 지점에서 한계에 다다르게 될 것이라는 예상을 할 수 있다. 이제는 배정된 예산을 그냥 써버리는 '축제의 운영시대'에서 배정된 예산에 플러스 효과를 덧붙이는 '축제경영시대'로 변화해야 한다는 것이다. 과거 배정된 축제예산을 써서 효과적으로 운영하면 그만이었지만, 축제경영의 전문성 강화, 모자라는 축제예산을 축제협찬이나 유료화방안을 통한 재원조달, 축제의 투자대비 효과 및 평가 등을 감당하는 축제경영시대로의 전환이 큰 이슈가 되고 있기 때문이다.

2.4.7. 축제의 위기관리능력

국내 축제들이 주로 5월과 10월에 집중 개최되는 것이 날씨의 영향이 가장 크다고 볼 수 있다. 좋지 않은 날씨를 피하고자 하는 '위기 회피전략'이 깔려 있다고 해석할 수 있다. 특히 날씨와 관련 요인 중 가장 큰 영향을 주는 것이 '비(rain)'가 오는 것이다. 그러므로 야외축제나 콘서트 등은 우천시 대책을 염두에 두어야하며, 특히 한국 여름철 축제들은 장마 또는 태풍 영향 등으로 우천시 대책이 필수적이다. 미국 펜실베니아주의 게티스버그

전투재연 축제는 1863년 당시의 남북전쟁을 재연하는 행사로서 보병 뿐만 아니라 300마리의 말이 달리는 기마대가 움직이는 환경에서 우천시에 행사진행이 매우 어려워져 전투 재연이 연기되는 위험을 안고 있다.

2.4.8. 축제의 홍보부족

기존 지역축제는 축제시작 2~3주 전부터 본격적인 홍보전략에 돌입하는 문제점이 있었다. 축제를 알리는 효과적인 마케팅 전략과 시스템이 중요하다. 축제의 이미지메이킹은 축제 개최지는 물론 국가이미지에도 영향을 주는 요인으로서 1~2년의 단기 작업이 아닌 중장기 작업이 필요하다는 것이다. 물론 홍보계획에서 중요한 것은 언론매체를 잘 이용하기 위한 대책이 있어야 하는데 이러한 노력과 노하우가 아직까지는 미흡한 실정이다. 구체적으로 언론매체의 후원을 얻어내는 작업, 화제를 만들 수 있는 보도자료 작성과 시기 적절한 발표시기를 정하는 작업등에 세심한 노력이 필요하다. 이 경우 언론매체는 자신의 이해관계에 대한 타산으로 축제에 간섭해서는 안 되고 오히려 지역문화의 대변매체라는 입장에서 홍보, 후원을 아끼지 않아야 한다.

3. 농어촌축제의 발전방향과 정책과제

3.1. 경쟁시스템을 통한 농어촌축제의 경쟁력 강화

현재의 농어촌축제의 지원정책에 있어 대부분 농림수산식품부나 기타 중앙부처에서 균특자금 및 농어촌 활성화사업의 일환으로 지원되는 각종 사업내용에 포함시키거나 시·군자체에서 별다른 평가없이 매년 일정한 예산을 지원하는 방식을 채택하고 있다. 특히 농어촌축제의 이러한 '묻지마 방식'의 지원은 농어촌축제 자체가 생계형 축제로 인식되어 지원위주의 정

책을 형성해 나가기 때문이라 할 수 있다. 그러나 이러한 방식은 농어촌축제를 발전시키기 보다는 그 자리에 머물거나 도태시키는 결과를 초래할 수 있다. 이를 극복하여 보다 발전적인 축제로 나아가기 위해서는 결과없는 일방적인 지원이 아닌 경쟁시스템 도입을 통한 차등화지원이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 축제의 차등화지원은 이미 문화체육관광부에서 실시하고 있는 문화관광축제 시스템에서 도입하고 있으며 이러한 방식을 통해 문화관광축제의 경우 빠른 기간에 혁신적인 발전을 하였다고 평가받고 있다. 문화체육관광부에서 실시하고 있는 문화관광축제 시스템은 축제방문객들을 대상으로 한 객관적인 공통항목 설문조사 결과와 함께 축제평가위원을 해당 축제에 파견하는 현장평가, 연말 심사를 통해 각 축제의 성과에 따라 등급별로 선정하는 방식을 취하고 있다. 등급의 경우 유망축제, 우수축제, 최우수축제, 대표축제로 나누어 구성하고 있으며 각 등급에 따라 지원폭을 달리하고 있다. 이로 인하여 각 지자체들은 문화관광축제에 선정되기 위하여, 혹은 등급을 한단계 상승시키기 위하여 축제프로그램은 물론, 축제홍보, 방문객수용태세, 축제음식, 축제상품, 축제장소, 편의시설 등 축제에 필요한 많은 요소들을 발전시키기 위하여 지속적인 노력을 하고 있으며 이러한 시도가 국내 축제들을 빠른 기간내에 발전시킬 수 있는 원동력이 되었다고 볼 수 있다.

물론 농어촌축제 중에서도 금산인삼축제나 화천산천어축제와 같은 경쟁력있는 축제들은 이미 문화관광축제로 선정되어 많은 지원을 받고 있다. 그러나 이는 극소수에 불과하며 대부분의 농어촌축제들은 적은 예산에 노래자랑이나 각설이타령같은 대등소이한 프로그램과 함께 농수산물을 판매하는 특산물시장에 불과한 시스템만을 가지고 운영하는 형식적인 축제로 그치고 있는 실정이다. 그러므로 농어촌축제가 경쟁력을 가지고 현재의 운영체계에서 탈피하여 지역개발형 축제로 발전시키기 위해서는 농어촌축제의 특성에 맞는 평가체계를 개발하고 이를 중심으로 한 경쟁시스템 도입을 통해 축제의 자생력을 향상시킴으로써 지역의 경제 활성화를 도모할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

경쟁시스템을 도입할 경우 이를 통하여 지역에서 생산되는 상품들이 단순한 농수산물이 아닌 축제테마로서 부가가치를 상승시킬 수 있는 소재로 재인식될 수 있으며 결국은 주민의 인식변화를 이끌어 낼 수 있다. 또한 축사, 치사, 개막식 등 의식행사의 간소화를 통해 관광객지향형 축제로서의 개념이 자리 잡을 수 있으며 축제마케팅 능력 향상과 함께 주민과 공무원들의 교육부분도 함께 성장할 수 있다.

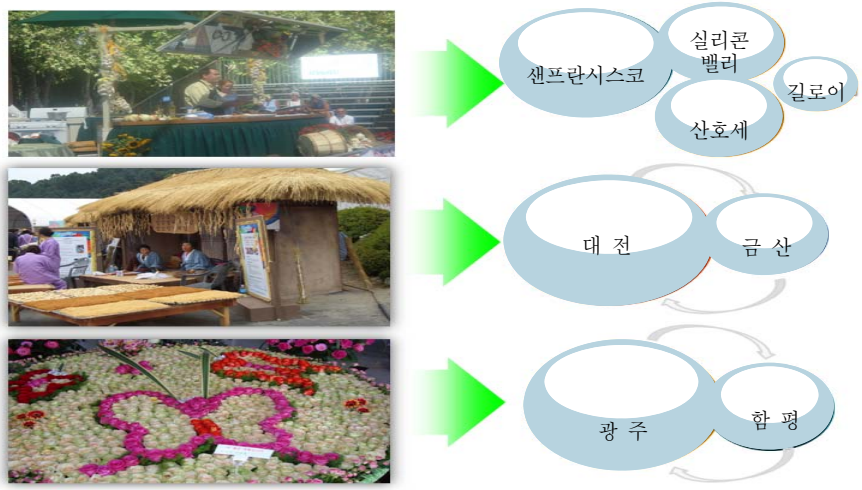
특히 이러한 경쟁시스템의 경우 시·도 지자체 차원이 아닌 중앙정부차원에서 진행하되 현재의 문화체육관광부에서 운영하는 문화관광축제와는 그 성격을 달리하여 농어촌지역의 관할 중앙부서라 할 수 있는 농림수산식품부 주관으로 국가지정 농어촌축제 선정시스템을 개발하고 지원한다면 보다 효과적인 축제로 발전할 수 있을 것이다. 선정된 농어촌축제의 지원방식에 있어 중앙정부 차원에서의 전국적 홍보와 함께 예산지원 및 농어촌축제의 소재 및 지역과 관련된 개발사업의 우선권 등의 인센티브를 부여한다면 축제를 통한 지역발전에 보다 효과적으로 다가갈 수 있을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

4.2. 대도시 인근 농어촌지역의 전략적인 축제개발

일상적 생활영역이 확대됨에 따라 도시와 농어촌 간 경계를 넘어서 쇼핑과 여가를 즐기는 광역화 현상이 늘어가고 있는 상황이 전개되고 있다. 특히, 대도시와 인접한 농어촌지역에서 이러한 현상이 두드러지고 있다. 농어촌의 인구가 인접한 도시에서 편리한 교통망을 이용하여 여가 및 의료, 쇼핑, 거주하면서 농어촌의 공동화 현상이 가속화되고 있는 것이다.

대도시와 인접한 농어촌지역이 대도시와 상생할 수 있는 적극적인 방안으로써 대도시 주민들을 대상으로 전개하는 축제개발이 대안이 될 수 있다. 특히, 대도시와 인접한 농어촌은 주변에 대규모 관광객 시장을 확보하고 있다는 장점에 주의를 기울일 필요가 있다. 대도시와 가까운 농어촌에서 축제를 개발함으로서 관광객을 유치하고 농특산물을 판촉할 수 있어 농어촌경제활성화에 기여할 수 있다.

그림 5-3. 대도시 인근 농촌지역에서 축제를 통한 상생전략



미국 캘리포니아 오렌지카운티의 '길로이(Gilroy)'라는 작은 농촌지역에서 마늘을 소재로 개최되는 '갈릭페스티벌(Garlic Festival)'은 미국에서 가장 성공한 축제 중 하나로 손꼽히고 있다. 성공요인 중 하나가 샌프란시스코라는 대도시와 소비 여력이 큰 실리콘밸리를 인접한 장점을 적극 활용하였기 때문이다. 풍부한 관광시장을 적극 활용한 사례는 국내에서 금산인삼축제와 함평나비축제가 있다. 100만명 이상의 관광객 시장을 인접한 두 곳은 전략적으로 축제를 육성하여 높은 경제적 효과를 유발하고 있는 대표적 사례이다. 함평나비축제는 입장료를 징수하고 있으며 2010년도 기준으로 약 30만 명을 유치하여 약 6억 8천만 원의 입장수익을 올렸다. 금산인삼축제는 추석 2주 전 개최하는 시기전략으로 대도시민들의 추석선물로 인삼을 주목하도록 하였으며 축제기간 중 약 600억 원의 인삼, 약초의 거래가 이루어지고 있다.

표 5-12. 금산인삼축제에서 나타난 대전시 방문객 비중

구 분	제28회(2008년)	제29회(2009년)
대 전	38.7	37.6
충 남	11.8	10.0
금 산	8.0	9.2
서 울	8.7	15.6
경 기	9.1	9.2
충 북	5.2	2.4
전 북	4.9	4.0
경 북	3.8	6.4
기 타	9.8	5.6
합 계	100.0	100.0

4.3. 특산물축제 상품에 대한 신뢰성 저하 극복

대부분 농어촌축제는 해당 지역에서 생산되는 농수산물을 소재로 구성되어 이를 홍보하고 판매하는 역할을 수행함으로써 방문객들에게는 저렴한 가격에 질좋은 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. 그중 가장 큰 문제점은 방문객들의 상품에 대한 신뢰성 저하를 들 수 있다. 모축제의 경우 꽃게를 소재로 축제를 진행하면서 그해 꽃게출하량이 적어 축제방문객들에게 제공할 꽃게가 부족하게 되자 타 지역에서 꽃게를 몰래 들여와 해당지역에서 잡힌 꽃게인 것으로 속여 판매하는 경우가 발생하여 문제시 되기도 하였으며, 생선을 소재로 한 충남의 모축제의 경우에는 무게를 다는 저울 등을 조작하여 정량을 줄여 판매하는 경우도 발생하여 방문객의 빈축을 사기도 하였다. 또한 모지역에서 개최된 단감축제의 경우에는 단감가격이 해

당 지역의 농협에서 판매하는 가격보다 턱없이 비싸게 가격을 책정하여 값싸고 질좋은 단감을 구매하려 찾아온 방문객들에게 오히려 바가지를 씌우는 인상을 준 경우도 있다.

이처럼 축제를 주관하는 단체가 상품의 품질이나 정량, 가격에 대한 표준화를 제대로 갖추지 않고 판매를 실시할 경우 축제 현장에서 구입한 지역농수산물에 대한 불만사례가 발생하고 이러한 부분은 지역에서 생산되는 특산물의 인지도를 높이고 질 좋은 상품을 알리기 위해 마련된 축제가 상품에 대한 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래할 수 도 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 접수할 수 있는 코너를 운영할 필요가 있다. 또한 지리적표시제와 같은 해당 지역의 특산물임을 인증하는 시스템을 도입하여 방문객들에게 축제장에 와야 '정품의 특산물을 구매하고, 먹을 수 있다'는 인식을 확대시켜야 한다. 이러한 상품의 신뢰성을 확보할 수 있는 장치가 마련된다면 축제를 개최하는 해당지역의 이미지 제고와 함께 판매효과를 향상시킬 수 있다.

4.4. 도농교류 활성화를 통한 운영인력 확보

농어촌축제에서 가장 문제가 되는 부분 중의 하나는 축제를 운영할 인력이 부족하다는 점을 들 수 있다. 대부분의 농어촌지역들이 고령화가 가속화되고 있는 실정에서 축제를 개최할 경우 지역민들의 적극적인 참여는 현실상 어려움이 많다. 이로 인하여 일부 농어촌축제들의 경우 마을주민 중심이 아닌 해당 지자체나 읍·면사무소직원들이 주축이 되어 축제를 운영하는 경우가 발생하며 이러한 방식의 축제운영은 지속적으로 발전시킬 수 없고 결국은 축제가 폐지되는 결과를 낳기도 한다.

이러한 인력의 부재를 해소하기 위해서는 보다 적극적인 도농교류 활성화가 필요하다. 즉 인근도시와 농어촌간의 교류협약을 통해 도시의 젊은이

들이나 참여를 희망하는 도시민들이 자원봉사로 역할을 수행함으로써 인력부족 문제를 해소할 수 있기 때문이다. 일부 선진적인 지자체에서는 이미 이러한 시스템을 운영하고 있으며 좋은 성과를 거두고 있다. 도농교류를 통해 인력부족을 해결함은 물론 이들이 직접 농어촌축제에 참여함으로서 결국 미래의 고객이 될 수 있다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 또한 이러한 참여방식은 도시민들에게 농어촌의 현실을 인지시키고 지역에서 생산되는 특산물에 대한 이해력을 높이는데도 기여할 수 있다. 농어촌주민들의 노력을 통해 어떻게 특산물이 재배되고, 생산되는지를 직접 경험함에 따라 그들을 이해하게 되고 판매되는 특산물의 가격이나 품질 등에 대한 믿음도 부가적으로 상승하게 된다.

하지만 여기서 간과해서는 안될 부분이 있다. 도시민들의 축제 참여는 해당지역에 큰 힘이 될 수 있지만 지역의 자생력을 저하시키는 결과로도 나타날 수 있기 때문이다. 이렇기 때문에 자원봉사자들의 참여에 있어 지역민을 배제하여 단독으로 운영하기 보다는 축제가 개최되기 전 지역민과의 사전 교류를 통하여 정보를 습득함은 물론 지역민과 공동으로 프로그램을 운영하고 추진함으로서 보다 효과적인 참여가 될 수 있도록 구성하여야 한다.

4.5. 소프트웨어시각 부족 해소 및 하드웨어 활용도 제고

현재 중앙정부에서 실시하고 있는 대부분의 농어촌개발계획은 하드웨어 중심으로 진행하고 있는 실정이다. 근래 향토산업육성사업을 통해 1, 2차 산업과 함께 3차산업을 함께 육성하는 융복합사업을 실시하고 있으나 이는 어느정도 경쟁력을 갖춘 지역의 특산물이나 소재에 적용될 경우가 많으며 마을단위의 경우에는 아직도 마을회관 리모델링이나 체험장 조성, 민박을 위한 개인주택 리모델링 등에 그치고 있는 실정이다. 이는 마을이 관광객을 수용할 수 있는 인프라를 갖췄다는 점에서는 긍정적으로 볼 수 있으나 이러한 하드웨어의 활용도를 높일 수 있는 소프트웨어의 지원과 운영이

열악한 경우가 많으며 하드웨어의 유지를 위한 운영자금의 지속적인 보조가 발생하게 된다.

이처럼 시설에 대한 의존도가 높아 콘텐츠 및 운영능력이 부족할 경우 시설활용도는 저조할 수 밖에 없으며 이러한 시설중심의 개발사업의 수혜자는 마을주민과 함께 마을을 찾는 관광객이어야 하지만 시설업자의 배불리기에 그치는 경우가 많다. 특히 과다한 시설투자는 시설 완공 후 정부나 지자체에서의 지원이 중단될 경우 시설의 운영 및 관리측면에서 마을의 부담으로 다가갈 수 밖에 없다.

이러한 관리 및 유지보수, 운영을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 수익사업이 뒤따라야 하지만 단순히 지역에서 생산되는 특산물의 생산, 가공 수입만으로는 감당하기 어려운 실정이다. 소득은 커녕 마을에서 보유하고 있는 공동기금이 시설의 운영비로 쓰이게 되는 경우가 발생하기도 한다. 결국 하드웨어 중심의 개발사업은 실속없이 외형만 커지게 되고 이는 마을 전체가 위기에 빠질 수 있는 충분한 여지를 만들 수 있다.

이러한 하드웨어의 활용도를 높이고 문제점을 해소할 수 있는 도구가 바로 축제라 할 수 있다. 주민화합형 축제가 아닌 지역개발형 농어촌축제를 개최함으로써 기 개발된 하드웨어의 활용도를 향상시키고 민박 활성화 통한 수익창출을 이룰 수 있기 때문이다. 또한 마을의 기존 시설물에 대한 활성화를 높이기 위해서는 물론 축제의 경쟁력이 수반되어야 하며 축제프로그램 중에 마을과의 연계프로그램이 존재해야 한다. 축제가 해당 마을에서 진행된다면 큰 문제가 없겠으나 장소가 협소하여 별도의 공간에서 개최된다면 방문객들을 마을로 유도할 수 있는 매력적인 연계프로그램이 마련되어야 한다. 민박의 경우에도 단순히 잠만 자는 역할을 수행하는 것이 아니라 민박과 체험이 함께 있는 프로그램을 개발함으로서 참여율을 높일 수 있다. 또한 마을과의 연계프로그램은 방문객들로 하여금 추가적인 소비를 이끌어냄으로써 지역의 경제 활성화에도 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

4.6. 주민참여 수익모델 창출

농어촌축제의 지속성을 높이고 지역의 수익을 향상시키기 위한 방안으로 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.

인제빙어축제의 경우 주 프로그램인 빙어낚시와 함께 빙어를 이용한 다양한 요리를 개발·판매하여 부가적인 수익을 창출하고 있다. 특히 빙어축제가 개최되는 마을의 경우 축제가 개최되기 전까지는 특별한 수입이 없는 농촌마을이었으나 축제가 개최되면서 빙어축제행사장이 얼음이라는 점을 이용하여 마을주민들이 직접 얼음위에서 탈 수 있는 놀이기구를 개발하고 연구하여 이를 유료화함으로써 방문객들을 대상으로 매우 높은 수익을 올리고 있다.

이러한 수익모델은 짧은기간에 이루어지는 것은 아니며 중장적인 계획과 노력을 통해야만 결실을 얻을 수 있다. 그 예로 지역의 농수산물을 그대로 판매하는 것이 아니라 이를 차별화된 특화 음식으로 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 고려해 볼 수 있다. 다시 말해 지역의 농수산물을 이용하여 음식을 개발하고 판매하는 수익모델을 개발하였다면 음식부스별로 평가를 실시하여 우수한 부분에 시상을 실시함으로써 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.

4.7. 지역특산물의 부가가치 상승을 위한 접목

모든 농어촌축제들이 농수산물을 소재로 한 축제만을 개발할 수는 없다. 마을이나 지역의 특산물보다 방문객들에게 높은 관심을 끌 수 있고 경쟁력을 가지고 있는 문화, 역사, 인물등의 소재나 부분이 있다면 이를 중심으로 축제를 개발하는 것도 생각해 볼 수 있다. 그러나 이러한 소재를 중심으로 한 축제들은 직접적인 농어촌지역의 수익을 창출하는 데는 그 기여도가 농수산물축제보다 낮을 수 밖에 없다. 이를 극복하고 지역특산물의 부가가치를 높이기 위해서는 해당 소재와 농특산물을 접목하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이는 여러분야의 접목으로 구성할 수 있으며 그 예는 다음과 같다.

먼저 특산물과 문화예술을 접목하여 부가가치를 상승시키는 방안이 있다. 다시 말해 문화예술형 축제를 개최하면서 마을이나 지역의 우수한 특산물을 부각시킬 수 있는 홍보관이나 전시판매장을 구성하여 축제를 찾은 방문객들의 구매력을 상승시킬 수 있다. 또한 특산물을 판매용으로만 구성하는 것이 아니라 문화·예술을 표현하는 도구로 사용하는 것도 특산물을 홍보하는 차원에서 큰 역할을 수행할 수 있다. 다시 말해 특산물을 이용해 주제에 맞는 형상물을 만든다거나 음식을 개발한다면 효과적이라는 점이다. 경남 통영의 한산대첩축제의 경우에도 지역의 농수산물을 이용하여 이순신밥상을 개발, 축제기간 뿐만 아니라 특화음식점을 개발하여 통영을 찾는 관광객들에게 판매함으로써 부가가치를 높이고 있다. 두 번째로 지역의 경쟁력있는 축제를 통한 지역특산물 판촉 기능을 수행하는 방안이 있을 수 있다. 이는 어느정도 경쟁력을 갖춘 축제의 개최기간에 맞춰 지역의 농수산물 수확체험이나 채취체험을 함께 병행함으로서 부가적인 수익을 창출할 수 있다.

마지막으로 특산물의 가공을 통해 부가가치를 창출하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 단순히 특산물을 이용하여 음식을 만들어 제공한다는 차원을 넘어 특산물의 재고를 해소할 수 있다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 원상품으로는 판매하기 어려운 재고상품이나 흠집 등이 발생한 상품을 이용하여 음식을 만들 경우 그 가치를 높일 수 있다는 점이다.

4.8. 주민역량 강화를 위한 교육프로그램 운영

농어촌축제를 운영하는 주체는 지역민들이 중심이 되어야 하며 지자체 등 행정기관의 경우에는 사업비 지원이나 행정적 뒷받침이 주요 역할이어야 한다. 그러나 농어촌지역의 고령화와 인력 부족, 축제에 대한 노하우 부족 등으로 인하여 축제를 자발적으로 끌고 나가기에는 어려움이 많은게 현실이다. 이를 해소하기 위해서는 주민들의 역량을 강화할 수 있는 방안이 필요하다.

이는 전문적인 축제 교육을 통하여 가능하며 이러한 교육은 이론적인 교육과 함께 선진 축제의 벤치마킹이나 실험적 시도를 통해 얻을 수 있다. 축제에 참여하는 지역민들을 대상으로 전문교육을 실시하여 축제 코디네이터로 양성함으로써 자생력을 향상시킬 수 있는 교육프로그램을 개발하고 이를 지원해줄 수 있는 재원확보가 필요하다. 단순히 축제예산을 늘려주는 것보다 이러한 교육프로그램을 구성하고 운영하는 비용을 제공하는 것이 축제를 보다 발전적인 방향으로 나아갈 수 있는 기초를 마련한다는 차원에서 중요하다고 볼 수 있다.

또한 모든 참여주민들을 교육하기에 무리가 있다면 해당 마을이나 지역의 리더로 구성된 인원을 선출하고 이들을 중심으로 교육을 실시하고 리더그룹들이 지역민들에게 전파하는 방식도 가능하다. 또한 지역의 여건과 비슷한 성공사례를 벤치마킹하는 것도 주민역량 강화에 큰 역할을 줄 수 있다. 무조건 성공한 축제를 찾아 방문하는 것은 주민들에게 큰 감동이나 교육효과를 얻기 어렵기 때문에 벤치마킹할 대상을 찾는 것부터 전문가의 자문이 필요하며 사전 철저한 준비와 해당 축제 관계자와의 미팅 등을 통하여 노하우를 전수받을 수 있는 체계적인 교육기능이 마련되어야 한다.

축제를 개최하기 전에 지역과 교류를 하고 있는 도시민들을 초청하여 실험을 해보는 방안도 고려할 필요가 있다. 이때 지역을 방문하는 도시민들은 관광객의 기능과 함께 모니터요원의 역할을 수행할 수 있도록 조치하고 이들의 평가와 요구사항을 수렴하는 행사를 추진한다면 보다 효과적

인 교육효과를 높일 수 있으며 향후 축제개최시 문제점을 최소화 할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

4.9. 농어촌축제를 통한 일자리 창출

현재 농어촌의 현실은 빠른 고령화와 인구 감소가 큰 문제로 대두되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 뉴타운사업이나 공동체마을, 귀농민들을 유치하는 방안이 마련되고 있다. 이러한 시점에서 축제를 통해 도시민들을 유인할 수 있는 전략을 마련한다면 두 마리의 토끼를 잡을 수 있다. 대부분 고령화된 농어촌지역에 도시의 창의적인 젊은 인력과 예술가를 유인하여 정주시킴으로써 지역축제 발전의 가속도를 높일 수 있으며 농어촌지역의 인구 감소도 어느정도 해소할 수 있는 기회를 마련할 수 있으며 직업난으로 어려움이 있는 도시지역의 일자리 창출 기능도 수행할 수 있다. 이러한 여건을 마련하기 위해서는 중앙정부의 지속적인 관심과 지원이 필요하다. 지역을 선별하여 마을의 리더 역할을 수행할 수 있는 전문가가 해당 마을에 정주할 수 있는 여건을 마련하고 지원할 수 있는 정책을 개발하여야 한다. 해외의 경우 이미 전문화된 상설 민간축제조직을 통해 지속적인 축제 발전을 도모하고 있다. 국내 농어촌지역의 현실을 감안하여 도시와의 협력을 통한 도농축제조직을 구성하는 방안도 고려할 필요가 있다. 자녀들의 학업문제나 생활의 불편함으로 인하여 농어촌지역에 정주하기 어려운 도시인력들을 확보하기 위하여 도농축제조직을 구성하고 정기적인 미팅이나 업무배분을 통한다면 축제의 내실화와 함께 보다 발전적인 방향으로의 전환이 가능하다.

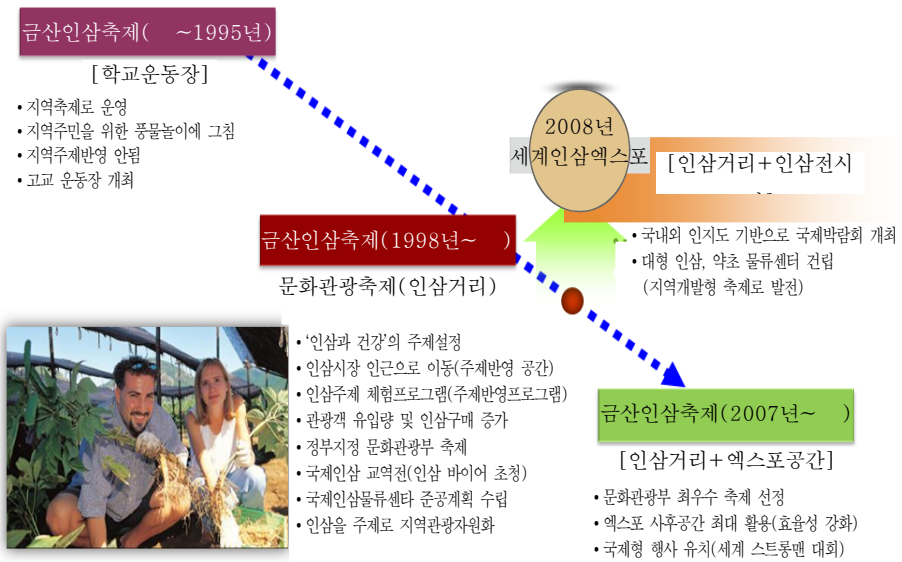
4.10. 경제효율성을 높일 수 있는 축제장소 선택

대다수 축제들의 문제점을 지적할 때 집객의 편리성, 접근성, 수용능력

을 고려하여 단순하게 넓은 축제장소를 선택한다는 것이다. 주로 고수부지, 학교 운동장, 종합운동장, 주차장, 공유지 등을 선택하고 있다. 이러한 장소들의 문제점은 관광객을 유인하는 매력성이 떨어진다는 것이다. 축제의 소재와 주제, 쾌적성이 수반되는 축제장소의 선택이 매우 중요하다. 특히, 축제의 주요 소재가 밀집한 지역을 선택하여 어디서나 축제의 소재를 체감할 수 있는 장소라면 관광객들의 만족도를 높일 수 있을 뿐만 아니라 축제상품의 구매를 즐겁게 유도할 수 있는 장점이 있다. 즉, 주제가 잘 반영된 축제장소를 선택해야 한다.

금산인삼축제의 경우 이러한 축제장소 전략을 수년간의 시행착오와 변화를 통해 인삼의 구매도 늘리고 축제방문객의 만족도를 높인 성공적 사례라 하겠다. 금산인삼축제도 여느 축제와 같이 고등학교 운동장을 빌어 개최하였다. 흙먼지만 날리는 축제장에서 인삼의 분위기를 느낄 수 없었으며 관광객 유치에 대한 개념도 설정되지 못 하였다. 그러던 것이 1996년도 국가지정 축제로 선정되면서 축제 장소에 대한 변화를 시도하게 되었다. 축제장을 인삼상점이 밀집한 장소로 이전하면서 축제기간 중 인삼매출액이

그림 5-4. 금산인삼축제의 축제장소 변화를 통한 성공전략



급격히 상승한 것이다. 주차와 거리 혼잡 등의 불편이 발생하였지만 축제를 통한 경제적 효과에 눈 뜬 금산군과 상인들은 장소 선택에 대한 중요성을 인식하게 되었다. 2006년도 인삼엑스포를 전후로 엑스포 개최 후 남은 시설과 공간을 활용하고 인삼상점가와 장소를 연계하면서 쾌적하고 넓은 축제공간 확보뿐만 아니라 축제장 인근 인삼상가를 쉽게 접근할 수 있는 효율적인 장소를 갖게 되었다.

4.11. 장기적인 계획을 통한 지역개발형 축제로의 발전

농어촌축제의 발전방향은 중장기적인 시각에서 바라보아야 한다. 특히, 침체된 농어촌지역을 위한 지역개발형 축제로 보는 시각이 매우 중요하다. 한번 축제를 치루고 마는 형태에서 탈피하여 수년간 지속적으로 개최하면서 계획적으로 조금씩 필요한 하드웨어를 만들어 가야 한다. 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 지역개발계획과 연계되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 고령군은 약 1천 5백년전 대가야의 도읍지로써 패망과 함께 약 150여기로 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 역사적인 지역으로 탈바꿈하였다. 인구 3만 5,000여 명에 불과한 경북지역의 변경에 위치한 작은 군단위에 불과한 지역의 축제가 문화체육관광부가 지정한 축제로 선정되었고, 세계축제협회(IFEA World)로부터 4년 연속 금상을 수상하는 등 짧은 기간 비약적인 발전을 이룬 배경에는 장기적인 축제의 계획과 지역개발 전략이 상호 유기적인 계획을 갖고 추진되었기 때문이다. 축제를 시작한 2005년도

부터 2006년도 까지 1차년도에는 대가야 박물관과 우륵 박물관을 개관하였고, 2차년도 2007년부터 2008년까지 급증하는 축제방문객을 수용하고 고령군 중심가로 축제방문객을 유도하여 도심 활성화를 유발하기 위하여 축제장을 확대하였다. 축제장을 고령군의 주요 도로인 26번 국도변으로 확장한 것이다. 축제 방문객을 원활히 수용하기 위하여 인근 대학교를 주차장으로 지정하고 축제장까지 셔틀버스를 운행하였고 기존 도로 이용객을 위하여 우회도로를 개설하였다. 2009년과 2010년 3차년도는 대가야 테마공원이 개장하면서 축제를 중심으로 상시적인 관광객 유입을 기대할 수 있게 되었다. 이러한 성과는 중앙정부 10대 국책사업의 하나로 대가야 개발사업으로 선정되었고 대규모 지원으로 이어졌다.

그림 5-5. 경북 고령 대가야체험축제의 지역개발형 축제로써 발전과정

중앙정부 10대 국책사업의 하나로 대가야 개발사업 선택
중앙정부에서 3천 7백억원의 막대한 예산
축제를 통한 지역개발사업

4.12. 저탄소 녹색성장의 국가정책에 따른 축제방향 설정

농어촌지역에서 개최하는 농특산물 축제의 전개방식은 대체로 지역에서 생산된 산물을 판매하고 홍보하는데 초점이 맞춰져 있다. 축제의 내용도 특산물을 현지에서 채취하거나 현지 주민들이 판매하는 형식으로 마치 특

산물 장터와 흡사하다. 특산물의 작황이 안 좋거나 가격이 오르면 축제를 방문한 관광객의 불만이 높아 질 수 밖에 없다. 그러나 최근 전반적인 트랜드라는 것이 녹색성장의 개념을 중요시하고 있다. 주 구매층이 도시인들이라고 한다면 친환경적 녹색성장의 축제에 보다 많은 관심을 갖는다. 국가정책 역시 저탄소 녹색성장의 방향에 대하여 다양한 정책들을 수립하고 있다. 저탄소 녹색성장의 패러다임 속에서 국가정책을 반영한 축제방향의 설정이 필요하다.

전라남도 함평군은 이 같은 트랜드에 잘 적응하고 변화한 축제를 전개하고 있다. '함평나비축제'를 통해 친환경 이미지를 부각하고 있으며 지역 농특산물 판매 활성화에 기여하고 있다. 특히, 1998년 지자체에서는 최초로 함평군 농업기술센터 내에 곤충연구소를 설립하였고, 연구소에서 개발한 나비부화기술은 축제의 성공에 결정적 기여를 하였다. 해마다 20종 12만여 마리의 나비를 부화시키고 있다. 나비부화기술을 활용하여 함평에서는 1999년 제1회 함평나비축제는 큰 성과를 거두었다. 이렇다 할 산업과 관광자원이 없는 함평군이 선택한 녹생성장형 나비부화기술은 축제를 통해 친환경 농산물을 전국적으로 알리는 계기가 되었고 지역의 이미지를 광역적으로 전달하고 있으며, 나비와 함평의 동일한 이미지 형성으로 친환경적 지역농특산물의 신뢰를 높이는 한편 판매 상승효과를 거두고 있다. 과거 함평군은 12%의 낮은 재정자립도, 군민의 71%가 1차 산업에 종사하는 '소외와 낙후'의 대명사였다. 그러나 2009년도 축제기간 중 팔린 친환경 농산물의 판매액이 13여 억 원에 달했다. 친환경 농법으로 생산한 친환경 나비쌀의 연간 판매액은 70여 억 원에 달하고 있으며 2009년 개최된 축제를 통해 지역경제에 미친 경제적 효과는 약 289억 원에 이르는 것으로 나타났다(함평군청, 2009). 이처럼 함평군은 특산품과 산업적 기반 없이 녹색성장 아이디어를 축제와 접목시켜 지역의 활로를 개척한 훌륭한 본보기가 되고 있다.

그림 5-6. 나비부화 기술을 통해 친환경 녹색성장의 축제로 성공한 함평나비축제

4.13. 지자체와 지자체간의 축제소재에 대한 광역개념 도입

지자체별로 특화 소재가 분명히 존재하며 잠재가능성이 높은 축제소재 또는 이미 부각된 지역의 특화소재가 있다. 경제·생활권 광역화를 염두한다면 지자체별 특화소재를 정보교류와 협력을 통해 서로 장점을 연결하여 상생할 수 있는 전략적 모델이 필요한 시점이라 하겠다. 그간 지자체별로 축제 경쟁력을 강화시키기 위하여 많은 노력을 하였고 치열한 경쟁을 유발하였다. 따라서 축제의 특화소재를 빼앗기지 않기 위하여 인접 지자체와의 협력과 상생의 개념은 도입될 수 없는 구조를 갖게 되었다. 이제 경제·생활권 광역화가 진전된다면 개방적인 축제교류와 협력방안이 요구되는 시대를 맞게 될 것이며 상호 협력을 통해 축제의 비약적인 발전을 도모할 수 있을 것이다.

충남 서천군에서 상반기 개최하는 축제로써 '한산모시문화제'는 국가지정 문화관광축제로써 발전 잠재성을 인정받고 있다. 시대가 변화하면서 모시 수요의 감소, 소비층의 노령화, 중국산 모시 유입, 특성상 모시제작의 어려움과 인력난 등에 대응하기 위하여 서천군에서 전략적인 관심을 기울

이고 있다. 최근에는 모시산업화를 위한 노력의 일환으로 모시공장을 짓고 다양한 가공상품을 개발하고 있다. 이러한 노력은 최근 웰빙에 대한 소비자들의 욕구가 커지면서 보다 광역적인 홍보 마케팅과 판로개척을 위한 전략적 방안을 요구하게 되었다. 그러나 즉각적인 성과를 거두기에 작은 군 단위의 노력으로 한계가 있다. 이 같은 지역의 한계는 우리나라 곳곳에서 안고 있는 문제점이기도 하다.

최근 전라북도 익산시에서는 직물과 섬유의 고장으로써 옛 명성을 되찾고 지역특화산업 육성차원에서 전통 한지를 활용한 천연섬유인 '닥 섬유'를 전략적으로 육성하려는 노력을 하고 있다. 패션쇼를 비롯한 다양한 홍보 마케팅을 전개하고 있으며 해외 바이어와의 무역상담을 적극적으로 전개하고 있다. 그런데 익산시와 서천군은 금강을 사이에 두고 있는 매우 근접한 지역이면서 유사한 지역특화소재를 갖고 동일한 노력을 하고 있는 것이다. 서천군과 익산시는 '천연섬유산업 활성화'라는 동일한 목표점을 갖고 있는 것이다. 앞으로 전개될 경제·생활권의 광역화라는 전제를 고려할 때 비교적 높은 축제 인지도를 확보한 서천군은 모시문화제를 익산의 닥섬유가 참여할 수 있도록 개방하고, 익산군은 천연섬유라는 폭넓은 소재를 활용하여 모시와 닥섬유의 공동 마케팅, 공동 판로개척 등을 전개하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다.

그림 5-7. 충남 서천군 한산모시와 전북 익산시 닥섬유 소재를 연계한 광역형 축제개발 방안

4.14. 유사축제를 연계, 통합하여 광역화 및 거점화

지자체별로 지역에 기여할 수 있는 생산적인 축제를 확보하기 위하여 경쟁이 치열하다. 축제를 통해 농특산물의 현장 판매 또는 홍보효과가 몇몇 성공적인 축제를 통해 입증되자 지역을 대표하는 축제 개발에 대한 관심이 높아지고 있는 상황이다. 특히, 농특산물을 활용하는 축제의 경우 인접한 지자체간 유사한 농특산물이 출하되는 시기가 겹치면서 같은 소재를 활용하여 서로 경쟁적인 관광객 유치, 판촉활동을 하고 있다. 동일한 소재로 한정된 관광시장에서 보다 많은 관광객을 유치하기 위하여 불필요하고 소모적인 경쟁이 종종 벌어지곤 한다. 이러한 현상을 타개하는 방안으로 유사축제 간 통합으로 경쟁력을 강화하는 방안이 있다. 그러나 지자체간 이해관계를 고려할 때 강제적인 통합은 어려운 현실적 여건이 존재한다. 때문에 전국적인 농어촌축제들의 전수 현황 파악이 필요하다. 먼저 전국 농어촌축제들의 실태를 파악해서 동 시기 유사축제 개최 상황의 집계가 요구된다. 우리나라 50여개 국가지정 문화관광축제의 경우 지정을 위하여 방문객 조사, 경제효과 등 데이터베이스가 지난 10 여 년간 구축되어 현황파악이 쉽지만 규모가 작은 전국 농어촌축제들의 경우 세부적인 경쟁력 파악을 위한 데이터가 부족한 실정이기 때문이다. 전국적인 농어촌 특산물축제의 데이터분석을 통해 개선 또는 연계 통합 방안을 제시할 수 있다.

몇몇 지자체는 동 시기 동일한 축제 개최로 발생하는 소모적인 경쟁상황을 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 육쪽마늘 축제 주도권 싸움을 벌여왔다. 서로 축제경쟁에서 우위를 점하기 위하여 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

육쪽마늘'로 통합브랜드를 개발하였으며 2010년 태안에서 개최하는 육쪽마늘축제부터 산수향 육쪽마늘축제라는 공동명칭을 사용하였다.

4.15. 엑스포 등 대형행사 후 사후활용

전남 함평나비엑스포, 충남 금산인삼엑스포, 경남 산청전통의약엑스포, 충북 제천국제한방바이오엑스포 등 지자체들은 박람회를 통해 지역의 면모를 획기적으로 전환하려는 기대를 갖고 있다. 특히, 대규모 방문객을 수용하기 위한 건축시설 등이 엑스포 개최로 인하여 들어서게 되는데 많은 비용이 들어가는 건축시설을 비롯한 박람회장의 다양한 인프라의 사후 활용에 대한 논의도 화두가 되고 있다. 사실 박람회장은 개최 후 축제장으로 활용하기에 손색없는 매우 훌륭한 인프라가 될 수 있다. 박람회를 위해 개설한 전기, 배수, 도로, 전시회장 등 지방재정이 열악한 지자체에서 축제를 개최할 때 매년 필요한 기반시설을 조성하는데 많은 비용이 투입된다는 점을 감안하면 박람회를 기획할 때부터 축제장으로써 사후 활용방안에 대한 논의를 시작할 필요가 있다. 농특산물을 소재로 개최하는 축제의 경우 대규모 물량을 제공해야 하는 상황에서 물류창고 등 농특산물 보관장소가 필요하며 축제를 통해 방문객들에게 원활하게 농특산물을 공급할 수 있는 인프라가 요구되는데 박람회장내 시설을 활용할 수 있도록 계획이 수반되어야 한다.

충남 금산인삼축제의 경우 지난 2006년도 금산인삼엑스포 개최장소에 남은 인프라를 잘 활용하고 있는 사례이다. 엑스포 개최장소는 기존 인삼축제를 개최하던 곳으로써 축제를 개최할 때 한층 강화된 인프라를 보유하게 되는 효과가 생겼다. 기존 축제장의 인삼전시관을 엑스포에 맞추어 개보수하고 엑스포개최시 사용된 전시건축물을 축제 이후 컨벤션, 상품전시, 축제프로그램 운영장소로 활용하면서 평시 인삼약초 물류창고로 활용하고 있다. 인삼축제를 개최할 때 투입되는 예산의 절감효과 뿐만 아니라 지역특화산업인 인삼약초 산업의 경쟁력 강화에도 도움이 되고 있다. 지방박람

회는 대체로 도단위 광역자치단체의 주도로 이루어지는데 금산군의 사례와 같이 사후 축제와 접목할 수 있는 적극적인 전략을 고민해야 한다.

그림 5-8. 금산인삼엑스포 이후 시설 사후활용 사례

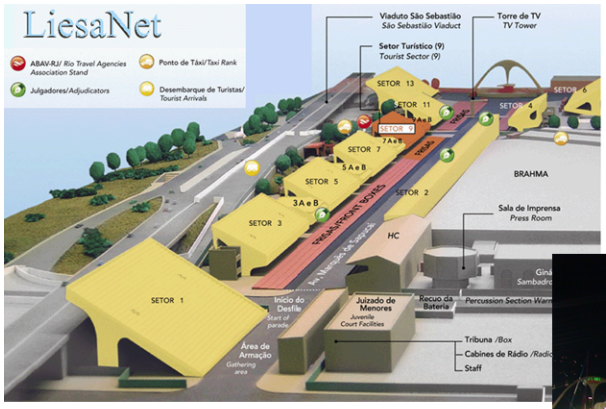
4.16. 전용축제장과 함께 광역축제의 구성

농어촌축제에 있어 동시기 유사 축제의 개최로 인하여 불필요한 소모적 경쟁이 발생하고 있으며 한정된 소비시장을 여러 농어촌지역이 분할하므로써 경제효과도 분산되고 있다. 특히, 불필요한 경쟁은 축제의 비용 상승을 부추기고 있는 실정이다. 인근 지역과 경쟁을 하면서 보다 나은 기반시설과 서비스를 제공하면서 농특산물을 판매해서 얻는 이익보다 축제비용이 더 들어가는 기현상이 발생할 수 있다. 따라서 경제·생활권 광역화에 따른 농어촌축제의 상생해법으로 전용축제장과 광역축제의 구성을 제안할 수 있다. 광역축제는 재정이 열악한 지자체간 소모적 경쟁을 중지하고 협력을 통해 여러 농어촌형 지자체가 광역적으로 협력하여 하나의 축제로 통합하는 개념이다. 즉, 합의를 통해 같은 공간에서 축제를 전개하는 것이다. 이러한 개념이 실현되기 위해서는 먼저 전용축제장이 선결되어야 한다. 평소 농특산물 판매와 홍보관의 역할을 하면서 특정 시기가 되면 축제가 펼쳐지는 기반시설과 지원설비가 완비된 다목적 공간을 말한다. 그렇게 되면

경제·생활권 광역화에 따른 농어촌지역간 공동대처 방안이 될 수 있으며 재정이 열악한 농어촌형 지자체들의 축제 발전에도 기여할 수 있다.

그림 5-9. 브라질 리오카니발 삼보드로모

브라질 리오카니발 '삼보드로모'



❖ 전 세계에서 가장 세련되고 정교한 전용축제장 개념
❖ 평상시에는 공립학교, 박물관, 전시공간으로 활용

Daniel Baldacci
IFEA World (세계축제협회) 라틴아메리카

브라질 리오카니발은 남반구의 기후 특성상 여름에 해당하는 2월에 4일간 개최한다. 14개의 삼바스쿨에서 약 8만명이 참여를 하는데 1년동안 리오카니발을 위해 준비를 하고 있다. 전 세계에서 50만 명이 넘는 관광객들이 찾아오고 있으며, 약 3천만 달러(약 600억 원)을 소비하며, 브라질 기업들은 삼바축제를 위해 약 5백만 달러(약 60억 원)을 기부하고 있다. 다니엘 발다치(Daniel Baldacci) 세계축제협회(IFEA World) 라틴 아메리카 회장은 리오카니발의 성공배경에는 전용축제장이 있었기 때문이라고 밝히고 있다. '삼보드로모'라고 불리우는 전용축제장 개념의 시설은 리오카니발을 위한 목적으로 건축되었으며, 약 7만명의 관객을 수용할 수 있다. 이것은 입장료를 구입하여만 들어갈 수 있다는 의미로 전용축제장인 '삼보드로모'를 건축하면서 유료화로의 전환이 쉬워졌다는 것을 의미한다. 축제기간에는 전용축제장으로 활용되고 있으나, 평상시는 공립학교, 박물관이나 전시관

으로 운영되는 전략을 통해 활용도를 높이고 있다는 점은 배울만한 점이다. 국내에서 이러한 전용축제장과 유사한 개념으로 함평나비축제, 금산인삼축제, 안동탈춤페스티발 행사장 등이 적극적으로 수용하고 있다.

그림 5-10. 미국 플로리다 스테이트 페어

전용축제장 개념은 축제의 효과적 경영과 지속적 발전에 매우 중요한 요소라는 점에서 주목할 만한 전략이라 하겠다. 광역축제의 개념은 미국의 스테이트 페어(State Fair)와 유사하다. 각 주(州)의 카운티(county)마다 일년에 한번씩 농업, 임업, 축산에 역사적 기반을 둔 종합 축제 형식으로 개최하는 것이 특징이다. 미국 남동부 지역의 플로리다 스테이트 페어(Florida State Fair)는 매년 2월에 12일 동안 플로리다 주 템파시(Tampa city)에서 개최된다. 스테이트 페어의 중요성이 부각된 것은 1960년대 이후 1차 산업이 축소되고, 2·3차 산업의 발달과 급속한 도시화로 참여계층이 적어지고, 시민들로부터 많은 호응을 받지 못하게 되었기 때문이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 특산물의 판매와 전시 이외에 농업, 교육 그리고 공동체서비스에 초점을 두기 시작하였다. 도시의 어린이들과 젊은층을 표적시장으로 농특산물의 생산과정에 대하여 체험을 통하여 교육하고 홍

미를 제공하였다. 예를 들어 젖소를 만져보고 우유가 생산과정을 체험하는 프로그램을 운영하여 교육적 흥미를 제공하는 것이다. 실제로 플로리다 스테이트 페어의 주요 방문객 시장은 25~49세 사이의 성인 중 자녀가 있는 가족층으로 부모가 자녀를 데리고 함께 행사장을 자녀들에게 플로리다 주의 농업역사와 정체성에 관한 교육과 체험을 시키고, 가족끼리 보고 먹고 즐기며 즐거운 시간을 보낼 수 있도록 하고 있다.

플로리다 스테이트 페어 행사장에는 연중 약 700만 명 이상이 방문한다. 페어기간 이외 장소를 빌려주는 행사장 임대사업을 하기 때문이다. 페어기간 중 매년 50만 명 이상의 관람객들이 방문한다. 페어 개최를 통해 500억 달러 이상의 경제적 파급효과를 올리고 있다. 이러한 스테이트 페어 개념이 전용축제장과 함께 구성될 경우 최근 논의되고 있는 광역경제권에 적합한 농어촌축제의 발전방안이 될 수 있다

농어촌지역 활성화를 위한 주택 정책의 방향

제6장

1. 농어촌경제 활성화 수단으로서 주택 정책의 가능성

우리나라의 농어촌주택 정책은 선진국에 비해 소극적인 수준으로 주택의 건설·공급 같은 직접적인 정책개입보다는 자금 융자 등의 보조적 수단을 활용하는 간접적인 정책지원 위주로 추진되었다. 그동안 공공부문이 추진한 농어촌주택과 관련된 사업들은 주택을 직접 건설하여 공급하는 방식보다는 농어촌주거환경개선사업, 정주권개발사업 등과 같이 주택건설을 위한 주택자금을 융자지원하거나 문화마을조성사업처럼 새로운 마을을 조성하거나 기존 마을의 정비를 통해 주택건설을 위한 신규택지를 공급하는 방식이었다. 농어촌주택 정책의 대상도 주로 농어촌지역 주민들을 대상으로 하여 한정된 주택정책을 펼쳐왔다.

대부분의 선진국들은 도시지역 뿐만 아니라 농어촌지역에도 공공부문에서 임대주택의 건설·공급 등 직접적인 정책개입을 통해 주택재고(housing stock)와 최저주거수준의 확보 등을 위한 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 또한, 공공부문에서 주택을 계획·건설함으로써 새로운 주거문화를 자극하고 질적인 측면에서 민간을 선도하는 역할을 담당하기도 한다. 국가별로 시기와 정도의 차이는 있지만 선진국들의 주택정책은 주택공급을 통한 양적공급 정책단계에서 질적 개선을 위한 정책단계를 거쳐 복지적 차원의 주택정책을 수립하는 단계로 변화하는 흐름을 보이고 있다. 즉, 직접 건설공급을 통해 주택의 절대 부족이 어느 정도 해소되면서 주택시장이 공급자

중심이 아니라 수요자 중심, 주택 중심이 아니라 가구 중심으로 변화하는 흐름을 보이고 있다.

우리 농어촌지역의 경우 산업구조의 고도화와 교통·통신의 발달, 생활권의 광역화 등 농어촌 공간의 사회·문화·경제적 변화에 따라 정주공간으로서의 기능도 변화하고 있다. 즉 그동안 농어촌지역의 인구, 주택의 변화양상이 도시 특히 대도시 위주로 집중되고 농어촌지역에서도 읍지역과 면지역의 차별화에 의한 상향편중 현상의 심화속에서 인구감소 현상이 지속되고 있는 상황이지만 선행연구 결과에 의하면 도시민의 귀농수요가 상당한 수준에 달하는 것으로 보고되고 있고 지역에 따라서는 도시민들의 전원회귀 성향도 나타나고 있어 농어촌지역이 새로운 정주공간으로서의 가능성도 열려 있다고 할 수 있다.

주택산업적 측면에서는 앞으로 시장규모가 대폭 늘어날 수 있는 고령친화산업으로 홀로 사는 독거노인을 겨냥한 고령자용 임대주택업과 고령자에 맞도록 내부구조를 개조하는 주택개조사업, 교육·농업분야는 귀농교육사업과 은퇴농장사업, 전원형 주택사업 등이 제시되고 있다(이건영 외, 2005).

농어촌지역의 현재 여건에서 경제 활성화 수단으로서 농어촌지역의 주택산업으로 가능성이 가장 큰 분야는 농어촌뉴타운이나 전원마을, 대규모 실버타운 조성처럼 신규 주택개발사업일 것이며, 이를 통해 직접적으로 지역 활성화에 기여할 수 있는 가능성을 가지고 있고 실제로 많은 지자체에서 대규모 실버타운 조성 등 새로운 주택개발사업을 추진중이거나 계획중에 있다. 그러나 이러한 경우는 일부지역에 한정될 것이며, 대부분의 농어촌지역은 주택건설을 통한 지역 활성화의 가능성은 크지 않을 것으로 판단된다. 다만, 지역에 따라서 주택수요의 양상이 다르게 전개될 것이며 절대적 주택수요의 규모도 편차가 있을 것이다. 양적, 질적 측면에서 주택수요의 다변화가 나타날 것으로 예상된다.

농어촌주택에 대한 수요측면을 살펴보면, 농어촌지역의 주택 건축실태에 대한 선행연구 결과 읍면 전체에 필요한 주택 수는 2010년 116,826~167,339호로 추정[10]되고, 2015년에는 123,526~176,963호, 2020년에는

130,611～187,141호로 추정된다. 읍부에 있어서는 2010년에는 59,057～92,159호, 2015년에는 66,072～105,549호, 2020년에는 73,921～120,885호가 공급될 것으로 추정된다. 면부에 있어서는 2010년에는 58,637～80,143호, 2015년에는 59,587～80,531호, 2020년에는 60,552～80,920호가 공급될 것으로 추정된다(박윤호 외, 2006).

또한 농어촌지역의 임대주택에 대한 수요도 일정 부분 존재하는 것으로 나타나고 있다. 농촌 임대주택에 대한 선행연구결과 약 17%가 임대주택에 대한 입주의사가 있는 것으로 나타났으며,[11] 국토해양부·국토연구원에서 시행한 주거실태조사에서도 유사한 결과가 도출되어 농촌지역의 임대주택에 대한 수요는 17%내외인 것으로 제시되고 있다(박윤호 외, 2007).

또한, 삶의 질에 대한 관심 확대, 쾌적하고 여유있는 전원 주거 공간으로서 농어촌지역에 대한 수요는 점차 확대되어 갈 것으로 예상되고 있다. 이는 주5일 근무제의 도입, 정보화 사회로의 진입과 재택근무 등 도시민들의 주거양식 변화와 함께 7×9 고속교통망 체계 구축 등 접근성의 개선과 경제권·생활권의 광역화, 노령화로 인한 여유있고 인간다운 삶에 대한 수요 확대 등과 맞물려 도시와는 차별화된 주거공간으로서 농어촌지역의 가능성이 증가하고 있는 실정이다.

선행 연구결과에 의하면 도시민들이 향후 농어촌에 이주할 의향이 있다는 응답비율이 56.3%에 달하고 있으며 12.2%는 10년 이내에 이주 계획이 있다는 응답을 보이고 있다(송미령 외, 2007).

---

10 연간 주택수요량을 예측하기 위하여 일정기간(1995～2000년, 2000～2005년) 동안의 신축주택의 비율이 향후 그대로 유지된다고 가정하고, 각 연도의 주택재고 예측치에 신축주택의 비율을 곱하여 5년 동안의 주택수요 전망치를 구하고 이를 평균하여 연간 주택수요량을 산출하였다.

11 농촌지역의 임대주택 수요는 3세대 이상의 가구원 구성의 입주의사가 다른 세대 구성에 비해 더 높게 나타났고, 50대 이하의 계층이 60대 이상의 계층보다 입주의사가 높게 나타났다. 읍지역과 면지역 그리고 시지역과 군지역 간의 입주의사는 통계적으로도 유의미한 차이가 없었다. 임대주택의 입주의사는 주택규모가 작을수록, 건축연도가 오래될수록, 거주기간이 오래될수록 높은 것으로 나타났다.

따라서 농어촌지역의 주택수요와 관련된 선행 연구결과들을 종합해보면, 농어촌주택에 대한 주택수요는 기존주민과 도시민을 포함해서 다양한 양상으로 존재하고 있다. 그리고 농어촌주택의 정책환경은 농어촌 인구의 지속적인 감소추세에도 불구하고 주택 노후화로 인한 개량 필요성과 가구분화로 인한 수요의 증가, 독거노인 등 농어촌지역 영세계층에 대한 주거복지정책 필요성의 증가, 사회문화적 변화에 따른 귀농인구의 주거지원 필요성의 증가, 생활권의 광역화로 인한 도시민 유입과 도농교류 활성화를 통한 주택 수요 증가 등 복합적인 요인이 혼재하여 작용하고 있는 것으로 파악할 수 있으며 이러한 농어촌지역에 대한 다양한 주택 수요를 적정 입지에 공급으로 연계하여야 하는 과제를 안고 있다.

한편, 주택투자의 효과는 국민경제, 사회복지 그리고 지역개발적 측면에서 논의될 수 있다. 국민경제효과는 생산 촉진, 경기 부양 그리고 고용 유발을 가져올 수 있으며, 사회복지효과는 주(住)생활의 안정과 주택의 질적·양적인 향상 그리고 빈민들의 최저주거수준 확보의 효과가 있다. 지역개발효과는 지역고용기회 창출, 지역하부구조 건설, 지역경제 활성화 촉진 등의 효과가 있는 것으로 제시되고 있다. 주택투자를 통한 생산촉진효과로는 주택건설이 필연적으로 사회간접자본의 확충을 동반하게 된다는 것이다. 주택이 제기능을 발휘하기 위해서는 인간의 생활편익시설인 전기, 상·하수도, 도로, 공원 등의 사회간접자본의 투자가 없이는 불가능하다. 이러한 사회간접자본의 확충으로 인하여 주택뿐만 아니라 타 산업의 생산촉진을 유발시키게 된다. 한편 주택투자는 국민경제를 구성하는 제 생산부문의 생산을 유발시킴으로써 전체 산업의 생산활동을 촉진한다(하성규, 2010).

선행 연구결과에 의하면 주택건설 및 건설부문을 통해서 지역경제 활성화에도 기여할 수 있는 파급효과가 큰 것으로 평가되고 있다. 물론 지역의 산업구조에 따라서 지역별, 항목별 파급효과는 편차가 있지만 2004년 말 주택산업연구원에서 발표한 자료에 의하면, 주택건설에 1조원을 투자할 경우 생산, 부가가치, 고용효과 등이 반도체, 자동차, 조선업 등의 투자에 비해 상대적으로 크게 나타난다. 특히 고용효과의 경우 비주택건설 부문은 물론 빅3 제조업에 비해서도 높게 나타나고 있다.

표 6-1. 건설부문과 중요 제조업 부문의 파급효과 비교

단위: 억 원, 명 / 1조 원

구 분	건설부문			빅3 제조업 부문		
	주택건설	비주택건설	건설	반도체	자동차	조선
생산	20,848	20,410	20,512	13,152	25,339	20,012
부가가치	8,309	8,559	8,513	4,970	7,286	6,823
고용	23,602	16,722	22,909	4,469	11,788	12,039
취업	27,383	19,676	25,344	5,307	14,531	14,322

자료: 주택산업연구원(2004), “주택건설투자의 경제적 파급효과 분석”, p.11.

이처럼 농어촌주택 분야는 수요측면과 정책의 효과측면에서도 농어촌지역 활성화를 위한 정책수단으로서의 가능성을 가지고 있다. 따라서 농어촌지역의 활성화를 위해 다양한 시도가 이루어지고 있는 상황에서 주택부문 역시 정책적 지원을 강화할 필요가 있다. 농어촌지역의 전반적인 인구감소 추세속에서도 삶의 기초공간으로서의 주택의 공급은 지속적으로 필요하며 고령화와 생활권 광역화 등 사회변화에 따라 새로운 주택수요를 정책적으로 어떻게 반영할 것인가에 대한 농어촌 공간정책 차원의 대책마련이 필요한 상황이다.

2. 농어촌의 전원주택 및 임대주택 정책의 추진실태

2.1. 추진실태 개요

농어촌지역을 대상으로 한 전원주택 및 임대주택 보급에 대한 정책은 최근에 와서야 정부의 정책적인 관심의 대상이 되고 있다. 지금까지의 농어촌주택 및 주거와 관련된 정책은 농어촌 정주공간 조성과 관련된 사업들로 사업규모가 대체로 소규모이고 사업내용의 대부분이 주택단위 또는 마을단위 차원에서 요구되는 소규모 개발수요를 담고 있었다.

농어촌 정주공간 조성정책은 ’90년대 이전까지는 취락구조개선사업부터 농어촌주거환경개선사업에 이르기까지의 주택개량과 20호 미만의 소규모 신규택지 조성이 주를 이루었다. 또한, 정책대상도 농어민 등 기존 농촌마을 주민이 주 정책대상이었으나, ’90년대 문화마을조성사업 이후부터는 기존 마을 인근의 지역주민과 일부 도시민들까지도 정책대상에 포함하는 것으로 정책대상이 확대되었다. 사업규모도 사업시행 초기에는 100～300호 규모로 시작되었으며 ’90년대 후반으로 갈수록 수십호 정도로 축소되는 경향이 나타나기는 하였지만 이전 시기에 비해서는 사업규모가 확대되었고 마을단위의 공동이용시설과 근린생활시설 조성 등 마을의 공간구성과 사업내용도 확대되어왔다.

2004년부터는 문화마을조성사업이 폐지되고 이를 개편하여 전원마을조성사업으로 변화하게 된다. 문화마을조성사업은 정책대상이 주변 지역주민과 도시민을 포괄하고 있었으나 전원마을조성사업의 경우는 베이비 붐 세대의 본격적인 은퇴를 대비하여 은퇴자 등 도시민을 농어촌마을에 유치하기 위한 사업으로 주 정책대상이 도시민으로 변하였다. 전원마을조성사업은 기존의 문화마을조성사업에서 도시민이 30%정도 거주하였던 점을 감안하면 기존 농어촌주민과 도시민 간의 비율차이가 7:3에서 3:7로 역전 된 것으로 특징지을 수 있으며, 이러한 변화는 ’90년대까지는 농어촌지역의 정주공간조성사업의 주 정책대상이 농어업인 중심에서 점차 농어촌지역주민으로 확대된 후 최근에는 도시민을 주요한 정책대상으로 중시하는 변화의 흐름으로 읽을 수 있다.

또한 문화마을조성사업을 통해 택지공급에 국한되던 정책영역을 전원마을에서는 주택건축도 일부 포함하는 것으로 변화되었다. 이는 문화마을조성사업을 통해 택지 조성은 되었지만 주택건축이 이루어지지 않아 택지공급에만 머문 한계를 극복하고 경관과 주거환경의 쾌적성 향상을 위한 진일보된 사업형태로 볼 수 있다.

농어촌뉴타운조성사업은 도시에 거주하는 30～40대의 젊은 인력을 유치하여 지역 농산업의 미래 핵심주체로 육성하고자 하는 것으로 변화하는 정책환경에 대응하여 농어촌지역의 활성화를 위한 새로운 시도로서의 가능

성이 있다.

이외에도 전라남도와 강원도 등 광역지자체 차원이나, 기초지자체 차원에서도 도시민의 농어촌이주를 지원하기 위한 주택 신축자금의 융자·보조 및 기존주택의 개축 지원 등 다양한 정책들을 추진하고 있다. 여기에서는 전원주택 관련 정책으로 문화마을조성사업, 전원마을조성사업에 대해 살펴보고, 임대주택 정책의 추진상황은 농촌형 임대주택이 아직 본격적인 사업으로 실행되고 있지 못한 상황이므로 그동안 정부차원에서 논의되고 추진된 사항들을 중심으로 정리하였다.

2.2. 전원주택 정책의 추진실태

2.2.1. 문화마을조성사업

문화마을조성사업은 정주권면의 면단위 정주체계에서 중심마을에 집중투자함으로써 주변의 배후마을 주민들을 중심마을로 이주를 유도하는 정주체계 개편의 목적을 가지고 있었다. 문화마을조성사업의 목표는 생활환경과 소득이 연계된 미래지향적인 농어촌마을을 조성하고, 면단위 중심마을을 활성화시키기 위하여 기존 마을 정비 및 분산된 마을의 집단화를 통해 현대식 편의시설이 갖추어진 주거단지를 조성하여 현 거주민의 주거환경의 질적 향상은 물론 회귀하는 도시민이 정착 가능하도록 하였다.

문화마을조성사업은 중소도시 수준의 생활여건을 갖춘 농어민·비농어민 혼주공간 조성을 목표로 하였으나 도시민에 대한 지원이라는 외부적인 비판이 제기되어 지역 농어민에게 분양 우선권을 주는 방향으로 변화되었다. 지구별 사업비는 3년 내외에 50억 원 수준으로 지원(보조 20억 원, 융자 30억 원)되었다.

문화마을조성사업의 추진 주체는 시장·군수이다. 그런데 사업시행 주체인 시·군에서는 사업의 효율적인 추진을 위하여 사업의 일부 또는 전부를 한국농어촌공사에 일괄 위탁 시행하는 경우가 많았다. 그 결과 문화마을조

성사업의 사업시행기관을 살펴보면, 한국농어촌공사가 151개로 전체의 77%를 차지하고 있었으며, 지자체가 직접 시행한 문화마을은 46개로 전체의 23% 수준으로 사업의 대부분을 농어촌공사에서 일괄 위탁받아 시행한 경우가 일반적이다.

문화마을조성사업은 전국의 정주권면을 대상으로 하며 사업초기 정주권면당 1개 문화마을을 조성하도록 되어있었으나 이후 광역시 지역의 군지역을 준농어촌지역으로 설정하여 광역시의 군지역에도 문화마을이 조성될 수 있도록 대상지역이 확대되었다. 정주권 면내에서 문화마을의 공간적 입지는 중심마을을 주 대상으로 설정하고 있었으나 '90년대 후반이후 기존마을 정비형이 주를 이루게 됨에 따라 이러한 정책취지도 퇴색되게 되었으며 이는 정주공간 재편이라는 당초의 목표보다는 기존마을의 생활환경 개선 위주로 변화하게 되는 원인이 되기도 하였다.

문화마을조성사업은 당초 1개 지구당 2~3만평의 규모에 100~300호 규모의 현대식 주택, 상·하수도, 오폐수처리시설 및 생활편익시설을 설치하여 농어업인뿐만 아니라 지역주민과 도시민이 함께 살 수 있는 전원도시로 개발하고 중소도시 수준의 생활환경을 조성하는 것으로 추진되었다. 그러나 주거생활공간의 정비와 함께 2·3차 산업을 유치할 수 있는 여건조성을 통해 농어촌 생활환경 정비와 생산·소득기반을 연계한 소득원개발사업과 연계추진을 추구하였으나 실현되지는 못하고 시간이 흐를수록 생활환경 정비에 치중하는 경향이 나타나게 된다.

문화마을사업의 사업방식은 신규조성형, 기존마을 정비형, 혼합형의 3가지[12]로 세분되기도 하고, 크게는 신규마을 조성형과 기존마을정비형의 2가지로 구분할 수 있다. 문화마을은 신규마을 조성형이 155개로 전체의 78.7%에 대해 대부분 신규마을이 조성되었으며, 1990년대 후반 이후 신규조성형에 대한 비판이 증가되어 이후 기존마을 정비형도 42개의 마을에서 사업이 시행되었다. 사업초기에는 신규조성을 통한 마을개발이 일반적이었

12 신규마을조성형과 혼합형의 구분이 모호해 둘간의 명확한 구분이 어려운 현실이다.

으나, 1998년 기점으로 신규조성형에 대한 비판이 제기되어 기존마을 정비형 위주로 변화하게 되고 필요시 신규택지를 기존마을 정비와 연계해서 일부 조성하는 방식으로 추진되게 된다.

표 6-2. 문화마을조성사업 사업추진 유형

정비유형	지구수	비율(%)
기존마을정비형	42	21.3
신규마을조성형	155	78.7
합 계	197	100

문화마을조성사업은 당초 2004년까지 전국의 700여개의 정주권면에 1개소씩 문화마을을 조성하는 것을 목표로 추진하였으나 사업목표의 30% 미만인 197개를 조성[13]하는 것으로 마무리되고, 2004년부터 전원마을조성사업로 사업명칭과 사업목표, 내용이 대폭 변화되어 현재에 이르고 있다.

문화마을에 입주한 사람들의 입주 전 거주지에 대한 조사결과 동일 면 지역내에서 이주한 사람이 전체의 63% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났고, 동일 군 지역 내에서 이주한 사람은 13.2%, 기타 타지에서 이주해 온 사람도 23.7%에 달하는 것으로 나타났다. 또한, 문화마을에 입주한 사람들의 직업분포를 살펴보면 농민이 전체의 51.1%로 가장 많았고, 회사원 14.3%, 상업 13.4%, 기타 24.1% 등으로 나타나고 있다(박윤호 외, 2008).

13 문화마을조성사업의 조성 현황을 살펴보면 1991년부터 2004년까지 199개의 문화마을이 지정되어 조성되었으며, 1991년 시범사업지구로 공주계룡 문화마을과 횡성우천 문화마을 2지구를 선정 추진한 이래, 1992년 13지구, 1994년 17지구, 1995년 19지구, 1996년 21지구, 1997년 21지구, 1998년 11지구, 1999년 10지구, 2000년 23지구, 2001년 17지구, 2002년 18지구, 2003년 18지구, 2004년 7지구가 선정되어 총 197개의 문화마을이 조성되었다.

2.2.2. 전원마을조성사업

전원마을조성사업은 2005년부터 시행된 사업으로 맞춤형 전원주거단지, 체재형 주말농원, 은퇴농장의 세 가지 유형으로 추진되었으며, 맞춤형 전원주거단지가 문화마을과 유사한 성격의 마을조성사업이다.

전원마을조성사업은 농어촌의 인구감소 및 고령화로 지역사회 유지가 어려운 현실에서 베이비 붐 세대의 은퇴를 대비해서 도시민의 농어촌이주 수요와 농어촌의 도시인구 유입수요를 연결하여 농어촌지역의 인구유지 또는 증가를 추진할 필요성이 제기되어 도시민의 농어촌 주거공간 조성을 위한 마을 조성의 차원에서 시작되었다. 사업의 목적은 농어촌지역에 쾌적하고 다양한 형태의 주거공간을 조성하여 도시민의 농어촌 유입을 촉진함으로써 농어촌 인구유지 및 지역 활성화를 도모, 농어촌에서 쾌적하고 건강한 전원생활을 영위할 수 있도록 생활환경을 정비, 수요자의 취향에 맞는 다양한 형태의 주거·체류공간을 확충하여 농어촌지역에 인구유입을 유도함으로써 농어촌 활성화 도모, 취미영농과 전원주거가 결합된 형태로 농어촌지역에 건전한 여가·휴양 및 주거 공간을 마련, 도시은퇴자와 은퇴농업인 등이 영농활동을 통해 건강을 유지하면서 노후를 보내도록 유도함으로써 심화되는 고령화 사회에 대안을 제시하는 것이다.

전원마을 조성사업의 개발목표는 시·군당 1~2개소의 전원마을정비사업 시행을 목표로 추진하고 있다. 맞춤형 전원주거단지, 체재형 주말농장, 은퇴농장을 연간 30개소 수준 조성, '13년까지 300개소 조성, 도시민 8,400세대 유치를 목표로 하고 있다.

전원마을조성사업의 추진방향은 지역특성을 살린 전원마을을 조성하여 여유롭고 쾌적한 삶의 공간제공, 마을과 숲이 조화를 이루고 전통문화가 깃든 품격 있는 농어촌마을 조성, 주변경관과 어울리는 단지배치 및 농어촌주택 건축 등을 유도, 도시민의 다양한 경험과 노하우를 활용하여 농어촌지역 활성화와 지역 주민간 공동체 형성을 강화하여 마을의 지속적인 유지·발전을 도모하는 것이다.

전원마을조성사업의 사업시행자는 시장·군수·구청장이며, 시장·군수·구

청장이 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사업의 전부 또는 일부를 한국농어촌공사, 마을정비조합, 공동출자법인(한국농어촌공사 또는 마을정비조합이 한국토지주택공사 또는 주택건설사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인)에 대하여 사업시행자로 지정 가능하다. 공공기관주도형은 시·군(한국농어촌공사)에서 용지확보, 입주자 모집, 마을기반시설 추진, 입주자는 단지내 부지정리, 조경, 입주민 공동편의시설 및 주택건축 등을 추진하는 사업추진방식이다. 필요시 시·군(한국농어촌공사)에서 일괄 시행이 가능하다. 입주자주도형은 민간에서 용지확보 및 입주자 모집, 단지내 부지정리, 조경, 주민공동편의시설 및 주택건축 등을 추진하고, 시·군에서는 마을기반시설 추진을 지원하여 사업을 추진하는 방식이다.[14] 시·군에서는 기본계획 수립 및 「농어촌정비법」에 의한 마을정비구역 지정 등 행정지원을 하게 된다.

마을정비조합은 설립인가 당시의 사업계획서상의 주택건설 예정 세대수의 2/3이상의 조합으로 구성하되, 조합원은 20명 이상으로 규정되어 있다. 조합원의 자격은 정비구역안의 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 가지고 있는 세대주이다.

보조금을 투자하여 설치된 공공·공용시설에 대한 운영 및 유지관리는 시장·군수가 담당함을 원칙으로 하며, 주민 공동이용시설에 대하여는 민간(입주예정자)과 시·군 간에 협의하여 민간(입주예정자)이 관리하게 할 수 있다. 민간(입주예정자)이 투자하여 설치된 공공·공용시설에 대한 운영 및 유지관리는 민간(입주예정자)이 담당함을 원칙으로 하며, 공공성이 큰 시설에 대하여는 시·군과 협의하여 시·군에 기부채납 등을 통하여 시·군에서 관리할 수 있다.

전원마을조성사업의 지원대상 지역은 수도권과 광역시를 제외한 면지역과 읍지역 중 성장촉진지역[15]으로 지정된 70개 시·군의 읍지역을 대상으로

---

14 민간업자 또는 원토지소유자가 직접 개발하여 일반에 분양하는 형태의 맞춤형 전원주거단지조성은 보조지원에서 제외되며 이 경우 한계농지정비사업 등으로 추진될 수 있다.

15 성장촉진지역으로 지정된 지역(09.6월 고시)은 강원 태백, 삼척, 횡성, 영월, 평창, 정선, 양양, 충북 보은, 영동, 괴산, 단양, 옥천 충남 서천, 금산, 부여, 청양,

한정하고 있다.

전원마을조성사업은 농어촌주민은 물론 도시민, 도시은퇴자 등의 농어촌정주를 유도하기 위하여 친환경마을정비 및 수요자의 요구에 맞춘 전원마을 조성을 추진하고 있다. 기존의 지역주민에게 도움을 주고 입주민과 지역주민 간 새로운 커뮤니티가 형성될 수 있는 마을, 농림업 관련 소득시설로 일자리를 창출하며, 입주자가 지역사회에 봉사할 수 있는 마을, 소도읍 및 중소 거점도시와 연계하여 의료, 문화, 복지혜택을 받을 수 있는 마을, 관련부처 및 자치단체에서 지원하는 지역개발사업 간에 상호 연계를 강화하여 시너지효과를 높일 수 있는 마을을 조성하기 위해 시·군 및 농어촌공사 등 공공부문에서 전원마을조성사업을 추진하고 있다.

전원마을조성사업에 대한 국고지원 내용은 전원마을조성 세부설계, 환경영향 평가, 사전재해영향성 검토, 경관형성계획 수립 등 계획수립 비용과 진입도로, 마을내 도로, 상·하수도, 오폐수처리시설, 전기·통신시설, 공동이용시설(공동주차장, 사면·공원, 녹지 등), 인근마을에 대한 기반시설 정비 등의 마을기반시설 사업비, 마을공동체 형성을 위한 마을회관 설치 및 마을운영·관리 프로그램 개발, 노인 또는 장애자를 위한 시설 설치 등 공공성이 있는 사업 등 크게 세 가지로 구분된다.

사업비 지원한도는 마을규모에 따라 30억 원 범위 내에서 정액 지원 하고 있다. 마을규모에 따라 20～29호 10억 원 이내, 30～49호 15억 원 이내, 50～74호 20억 원 이내, 75～99호 25억 원 이내, 100호 이상 30억 원 이내로 10～30억 원 범위 내에서 차등 지원되고 있고, 사업비는 국고 70%, 지방비 30%이며 주택건축비는 융자·지원되고 있다.

전원마을조성사업의 추진실적을 살펴보면 2004년부터 2010년 현재까지 총 123개 마을에서 사업이 추진 중에 있다. 2004년부터 2010년까지 총

예산, 전북 남원, 김제. 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 정읍, 전남 나주, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 함평, 무안, 장성 완도, 진도, 신안, 영광, 경북 상주 ,문경, 군위 , 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 영천, 영주, 경남 의령, 창령, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천, 밀양이다

139개 마을이 선정되었으나, 사업추진과정에서 16개 마을이 지정 취소되고 현재는 123지구에서 사업이 추진 중이다. 123개 마을 중 주택이 건축중이거나 완료된 곳이 25개 마을이며, 기반공사가 진행중인 지구가 25개 마을, 세부설계 등이 추진 중인 지구가 73개 마을이다. 주택건축과 입주가 완료된 마을은 제천 애련(30가구), 서천 등고(34가구), 홍성 지정(20가구), 진안 학선(31가구), 남해 용소(21가구)의 5개 마을 136가구이다.

지금까지 추진되고 있는 전원마을을 유형화시켜보면 입주자주도형이 75개 마을로 가장 많고, 공공기관주도형이 47개 마을 등이다. 전원마을 전체 123개 마을 중 43개 마을(자체사업: 11, 수탁(일괄): 12, 수탁(부분): 20지구)에서 농어촌공사가 사업에 참여하고 있다.

전원마을의 입주예정자 중 도시가구가 76%정도이고, 40~50대가 69%를 차지하는 등 사업이 완료되면 농어촌지역 활성화에 기여할 것으로 평가되고 있다. 사업의 활성화를 위해 관련 법령상 인·허가사항 의제처리 확대 등 절차 간소화(제2종 지구단위계획수립 등)를 추진 중이며 사업시행자도 당초 시·군과 농어촌공사에 한정되던 것을 마을정비조합 등을 포함하여 민간의 자율적인 사업 참여 확대를 추진하고 있다.

2.3. 임대주택 정책의 추진실태

우리나라의 장기 공공임대주택 재고는 전체 주택의 3% 수준에 불과하여 선진국에 비하여 크게 부족한 실정이다[16]. 또한 공공임대주택은 주로 도시, 특히 대도시권의 저소득층을 위한 정책수단으로만 인식되고 있다.

국토부에서 수립한 국가단위의 주택종합계획이 주택정책 방향의 전환과 계층간, 지역간 주거불평등 해소를 목적으로 함에도 불구하고 농어촌지역은 공공임대주택의 정책대상에서 제외되어 있는 등[17] 농어촌지역에 대한

16 주요 선진국의 공공임대주택 재고 비율은 영국 22%, 네덜란드 36%, 독일 20%, 프랑스 17% 수준이다.

주거복지정책은 도시에 비해 매우 미약한 실정이므로 농어촌지역의 주거수준 향상과 최저주거수준 확보를 위한 정책지원이 매우 미흡한 상황이다.

농촌형 임대주택은 아직까지 공식적으로 정책으로 추진된 적은 없다. 다만 도시형 임대주택사업의 공간적 위치가 농어촌지역인 경우는 있어 왔다. 농어촌지역에 건축된 임대주택은 주택공사(현 LH공사)에서 읍·면지역에서 시행한 임대주택 사업('79～'01)으로 총 64개 단지(읍 60, 면 4), 27,000세대를 공급한 바 있다. 그러나 임대주택의 위치가 대부분 대도시 근교이고, 일부지역은 탄광 등 특수 수요에 의해 건설된 임대주택이다.

농어촌지역 임대주택의 입주자는 주변지역의 인력노동자, 자영업자, 인근도시 출퇴근자 등이 입주하고 있는 것으로 보고되고 있고, 국토부의 임대주택사업은 도시민을 위주로 추진되고 있으며, 농어업인으로 농어촌지역 임대주택에 거주하는 사람은 거의 없는 실정이다.

농식품부에서는 농어촌지역의 주거환경개선과 농촌주민의 삶의 질 개선 등을 위해 국토부에서 주도적으로 추진중인 임대주택사업을 농어촌지역까지 확대하기 위해 2006년 4월 국토부와 농식품부 양 부처합의에 의해 2016년까지 향후 10년간 11만호의 농촌형 임대주택 공급계획을 발표한 바 있다. 이러한 부처간 합의를 바탕으로 농식품부에서 2006년 12월 농어촌 주거환경개선 종합대책을 마련하면서 향후 농어촌주택과 관련된 농식품부 차원의 정책방안을 정립하였으며, 농촌형 임대주택을 주요한 정책수단으로 설정하고 있다. 여기서는 세가지 유형의 농촌형 임대주택을 사업주체와 규모, 추진방식 등에 대한 사업방향을 설정하고 있다.

농촌형 임대주택은 지역별·소득별 특성을 반영하여 다양한 형태·방법의 농어촌 임대주택을 공급하고, 지역별 수요자 규모, 토지확보 현황 등을 종합적으로 고려하여 대규모 단지형(20～100호), 소규모 단지형(5～20호), 개별 주택형(1～5호)의 세 가지 유형으로 구분하여 접근하였다. 임대주택의

17 지역별 국민임대주택의 소요는 최저주거기준미달가구 중에서 1인 가구 및 농촌가구(면지역 거주 최저주거기준미달가구)를 제외한 가구수로 파악되고 있다(국민임대주택 업무편람, 2006).

유형별 입지는 대규모형은 읍·면 소재지 지역에, 소규모형과 개별형은 각종 농촌마을정비사업 지역과 기존 마을에 입지하는 것으로 설정하였었다. 또한 사업추진방식은 대규모 단지형 임대주택은 국토부의 국민임대주택사업으로 시행될 수 있도록 협의·추진하고 소규모·개별형 임대주택은 농식품부 사업으로 추진하는 방안이 제시되었었다.

농식품부에서는 이러한 부처차원의 종합대책을 바탕으로 2008년부터 시범사업을 통해 농촌형 임대주택사업을 추진할 예정이었으나, 국토부의 임대주택과 차별성이 모호하다는 등의 이유로 기획재정부로부터 예산배정을 받지 못해 사업이 현재까지도 추진되지 못하는 상황이 지속되고 있으며, 지금은 시범사업으로 추진중인 5개 지구의 농어촌뉴타운조성사업에서 일부 농촌형 임대주택을 도입하는 방안을 추진 중에 있다.

한편 농어촌지역의 임대주택에 대한 수요는 선행연구 결과 한국농어촌공사에서 시행한 설문조사결과 공공임대주택에 대한 입주의사가 17%에 달하는 것으로 분석되었고, 국토해양부·국토연구원의 주거실태조사 결과에서도 공공임대주택 입주의사를 보면 군지역 읍·면부의 입주의사가 13.7%로 가장 낮게 나타났고, 도농통합시 읍·면부(20.4%), 광역시 읍·면부(26.8%) 순으로 나타났고, 농어촌지역에 해당되는 읍·면부 전체의 임대주택 입주의사 비율은 17.4%로 나타났으며, 광역시 읍·면부를 제외한 군지역과 도농통합시의 읍·면부의 입주의사 비율은 16.4%로 나타나 농어촌지역에도 일정부분 임대주택에 대한 입주의사가 있는 것으로 분석되었다(박윤호 외, 2007).

농촌형 임대주택사업은 우리 농어촌의 새로운 주거문화 형성의 차원에서 중앙정부차원의 적극적인 재정지원과 지자체 단위의 종합개발계획의 연계추진이 필수적이다. 물론 산적한 문제들을 일시에 해결하기 어려운 측면이 있는 것이 사실이며 적정입지와 적정 공급규모 등의 기술적 문제와 함께 형평성의 문제와 투자우선순위 등 많은 논란이 예상된다. 그럼에도 불구하고 농촌형 임대주택의 도입은 현재의 상황에서 정책적 개입이 필요한 시점이며, 국민최저기준의 관점에서 농어촌지역 활성화의 관점에서 농어촌지역의 사회적자본의 확충관점에서 그리고 농어촌지역 공간구조재편의 관점에서도 큰 의미를 지닐 수 있는 정책이다.

3. 외국(일본)의 농어촌주택개발사업 사례

3.1. 일본의 농촌주택 정책 접근 방향

최근 일본의 농촌주택에 대한 접근방향을 살펴보면, 첫째 수요자층 분석을 하고 그 수요자층의 연령대나 특징들을 분석한다. 둘째 농촌주택 단지를 건설하는데 있어서 무분별한 개발을 지양하고 농촌다운 경관을 유지하기 위한 전제조건을 명시하여 그 조건을 지키는 사업에 대해서 인센티브를 준다. 셋째 그 지역의 커뮤니티 형성을 위해서 세부적인 조직과 활동을 한다. 넷째 다른 지역개발 사업과 연계하여 보다 효과적인 중장기 사업을 계획한다.

□ 수요자층에 따른 세심한 대응

일본의 농촌주택 수요자는 다양한 계층이 있으며 그 수요자층을 세분하여 보면 기존거주자, 도시통근자, 귀농자, 퇴직자, 주말체재형, 별장형, 공동별장형, 농업연수형 등으로 구분할 수 있다.

현재 일본 농촌주택 수요자 중에서 가장 많은 유형은 기존 농어촌지역 거주자라고 할 수 있다. 기존 거주자의 대부분은 고령자여서 열악한 거주환경에 살고 있지만 경제적으로 여유가 없기 때문에 신축 건축에 대한 구매력은 없다고 할 수 있다. 그러나 저렴한 임대주택이라면 수요자가 적지않게 나타날 수 있으리라고 예상되나 임대료에 따라서 수요변동의 여지가 있다.

인구가 급감하는 농어촌지역에 새로운 활력을 불어 넣을 수 있는 가장 중심적인 수요층으로는 귀농자를 들 수 있으며 이는 지역사회에 있어서 중심적인 역할을 담당할 수 있고 미래 영농인으로서 중요한 수요층이라고 할 수 있다.

이러한 수요계층들을 대상으로 우량 전원주택 건설에 최근 정책역점을 두고 있다. 이 계획을 수립하는데 있어서도 자연유주(自然遊住)형, 풍족한

퇴직생활형, 전원통근형, 귀농자형으로 분류하고 수요자에게 맞춘 맞춤형 농촌주택계획을 유도하고 있다. 보다 세분화하여 수요의식에 따라서 수요자층을 분류하면 다음 <표 6-3>과 같이 분류할 수 있다.

표 6-3. 일본 농촌주택 수요자층의 유형

유형	특 징	연령대		
		젊은층	중년층	노령층
기존 거주자	-이미 농촌에 거주하고 있는 사람으로서 주거환경이 좋지 않아서 개축하고자 하는 수요층			●
도시 통근자	-주거환경이 좋은 전원주거환경에 살면서 근교 도시로 출퇴근하는 수요층	●	●	
귀농자	-복잡한 도시를 떠나서 자연속에서 생활하려고 하는 수요층 -자녀의 건강(아토피치료 등)과 교육을 위해서 환경이 좋은 곳에 살려고 하는 수요층이 늘어난다. -이주후 구직과 지역사회에서 인간관계 등 지역에서의 지원을 바라는 입장이다.	●	●	
퇴직자	-퇴직후 전원생활을 위해서 농촌주택을 구하려는 수용자 -자연과 흙을 밟으며 전원생활을 즐기려는 층 -의료시설과 복지서비스, 노인생활서비스를 원하고 있다.			●
주말 체재형	-근처 도시에 살면서 주말에 자연을 만끽하면서 생활하고 싶은 사람들 -주말농장에서 간단한 농사일을 하면서 여유있는 생활을 보내려는 의식이 강하다. -장래에는 이주하여 정착하려는 가능성이 높다.		●	●
별장형	-주말이나 휴가철에 자연과 더불어 시간을 보내려는 여유있는 생활을 꿈꾸며 별장으로 이용하려는 수요자층 -문화인과 기업경영자 등 부유층이 많으며 지역개발의 지원자로서 기대할 수 있다.		●	●
공동 별장형	-몇 명이 공동으로 별장을 공유하고 주말과 휴일마다 서로 번갈아 가며 별장으로 이용하는 수요자층 -장래에는 이주하여 정착하려는 가능성이 높다.	●	●	
농업 연수형	-농사일을 하려고 하는 젊은이 들이 농사일을 배우려고 장기적 체류를 목적으로 주택을 필요로 하는 수요자층 -앞으로 고령자 복지분야에 있어서 젊은이들이 연수와 구직수요가 높아질 거라고 예상된다.	●		

□ 거주환경과 경관형성을 위한 기본전략

일본의 최근 주택지 개발에 있어서 나타나는 특징 중 하나는 자연경관보전에 커다란 관심을 가지고 있다는 것이다. 오늘날 농어촌지역의 주택지 경관은 무분별한 개발로 인해서 심하게 훼손되어 있다. 이에 대한 반성으로 최근 일본에서는 지역의 자연환경과 전원풍경과의 조화를 이루면서 사계절을 통하여 여유있는 전원생활을 보낼 수 있는 매력적인 거주환경과 경관형성을 위한 개발의 전제조건을 명시하고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음 <표 6-4>와 같다.

표 6-4. 경관형성을 위한 기본전략

여유있는 거주공간확보	텃밭과 정원가꾸기 등 전원생활을 충분히 즐길 수 있는 택지를 확보한다(1구획당 300~500평 정도)
연속성있는 녹지공간 확보	주택부지내에 식재와 생울타리, 텃밭, 정원을 충실하게 마련하고 그것을 지구전체로 연결되도록 함으로써 연속성 있는 녹지공간을 확보한다.
전원풍경과 조화된 경관형성	전원풍경과 조화된 주택형태, 재질, 색채를 잘 선정하고 기존 수목의 보존과 활용, 지형을 잘 살린 경관 등 지역의 자연풍토에 뿌리내린 경관을 형성한다.
커뮤니티 교류성의 확보	각 주택을 상호연결하여 커뮤니티 광장을 세심하게 배려하고 신규입주자 상호교류와 신구주민 상호교류를 촉진한다.
동절기 생활환경 배려	농촌에서의 동절기 생활은 도시생활에 익숙한 현대인이 의외로 곤란을 겪을 수 있다. 제설공간 확보와 적설에 대한 대비 등 동절기 적설 및 결빙대책을 충분히 고려한 토지이용과 시설배치, 도로정비를 배려하고 쾌적한 동절기 생활환경을 확보한다.

□ 커뮤니티형성을 위한 기본전략

새로운 농촌주택지 계획에 있어서 신규이주자 상호교류나 신구주민 상호교류가 활발하지 않아서 반목으로 나타나는 경우가 종종 있다. 이에 보다

나은 지역발전을 위해서는 신규이주자들이 얼마나 지역에 융합하느냐에 따라서 지역의 활기를 불어 넣을 수 있느냐 없느냐가 좌우되는 만큼 신규이주자와 기존 주민과의 교류를 넓히고 새로운 지역공동체 의식을 키워 나가는 것이 대단히 중요하다. 이를 위해 대화를 통한 신뢰관계 구축과 마을의 생활규칙 만들기, 협동체재 만들기 등을 주택단지 계획단계부터 세워나가야 한다. 우선 지역 공동체 의식 형성을 위한 기본 전략을 정리하면 <표 6-5>와 같다.

표 6-5. 커뮤니티형성을 위한 기본전략

신구주민 의사를 반영한 계획수립	주택조합개발방식 개발에 따른 신규이주자와 기존주민들이 참가하여 새로 지어질 주택단지에 대한 의견을 제시하고 상호이해와 교류를 넓힌다.
자치활동규약 만들기	신구주민 공동의 계획과 병행하여 새로운 커뮤니티의 자치조직의 의미와 역할분담, 생활규약에 대해서 의논한다.
환경보전을 위한 공동작업	지역의 자연과 녹지 및 경관 보전활동을 시작하고, 음식쓰레기의 퇴비화와 텃밭에 이용하는 방안 등 지역 환경의 질과 유지관리를 위한 공동작업을 추진한다.
지역 농업자와 교류활동	텃밭만들기 지도와 농작물, 농산물 직매를 위한 협조, 지역농산물을 이용한 요리 및 가공품 시험개발을 통한 기존 주민과 신규이주자와의 교류를 넓힌다.

주택조합개발 방식: 주택건설희망자가 모여서 관리조합을 만들고 코디네이터 등의 전문가의 협력을 받으면서 토지취득과 주택건설 방식을 행하는 방식

□ 다른 지역개발 사업과 연계 전략

농어촌지역의 주택지 개발에 있어서 다른 정책과의 연계를 충분히 고려하여 다음의 다른 사업계획과 조화를 도모하면서 중장기 전망을 세워서 건설계획을 추진할 필요성이 있다.

군마현(群馬縣)동부에 위치하고 있는 오마마정(大間間町)의 오타이라(小平)마을의 마을개발 사업의 지원내역을 보면 농림수산성, 현지방과, 현농

정과, 현관광과, 현기획부와 정(町)에서 지원해서 개발에 필요한 재원을 충당하고 있다. 그렇게 함으로써 보다 적절하고 능동적인 개발이 될 수 있다. 상향식공모의 장점이라고 할 수 있다. 그러나 전문가와 지방현장의 공무원의 역할이 아주 중요하다.

표 6-6. 다른 지역개발 사업과 연계 전략

소지구종합 개발계획	소지구단위의 마을개발계획과 연계한 경관조성 및 특산물 재배, 주민교류를 촉진하도록 고려한다.
국토이용계획	자연환경보전, 문화생활을 확보하도록 계획적인 조정을 할 수 있도록 협력한다.
농촌진흥지역 정비계획	우량 농지의 장기적인 보전과 우량전원주택의 건설촉진과의 계획적인 조정이 이루어지도록 한다.
환경보전관련 여러 시책	삼림과 녹지, 수변공간 보전과 관리, 폐기물 감량과 재활용, 유기물의 자원순환과 유효이용 등 환경보전을 고려한 주택지조성, 커뮤니티형성을 고려한다.
도로정비 등 기반 정비사업	우량 전원주택의 건설촉진지구와 주변지구와의 연계를 고려하고 장래 계획도로 체계를 고려하여 사업계획을 수립한다.
복지, 교육관련 계획	지역주민과 신규이주자를 포함한 저출산, 고령화를 상정한 의료, 복지, 육아, 교육서비스와 연계하여 계획을 수립한다.

3.2 일본의 농어촌주택 공급정책

3.2.1 우량 전원주택 사업

가. 우량 전원주택의 도입 배경 및 정의

주택정책에 있어서는 종래보다 더욱 안전하고 쾌적한 도시거주를 위한

주택 및 거주환경 정비와 교외 신시가지 정비, 지방정주 촉진과 지역 활성화를 위한 주택 및 거주환경 정비를 병행 추진하여 왔으나 성숙한 장수사회로의 이행, 라이프스타일의 다양화 및 교통 편리성 향상 등을 배경으로 하여 국민의 거주에 대한 가치관이 다양화하는 중에 자연적 환경이 좋은 지역에서 여유 있는 생활을 영위하는 의식에 대한 전원거주 수요가 점차 높아져 왔다. 이에 전원주택 건설을 촉진할 정책적 필요성이 높아져 왔다. 또한 도시근교의 농산어촌지역에 있어서 고령화와 과소화가 진행되어 지역사회의 유지에 심각한 영향이 발생됨에 따라 지역활성화 관점에서도 정주 촉진, 도시와 지역의 교류촉진을 위해서 매력 있는 주택건설이 요구되어지고 있다.

이에 국민들의 풍요로운 삶과 21세기의 여유 있는 거주형태 실현을 위해서 주택의 다양한 선택을 최대한 추구하고 풍요로운 자연 속에 있는 전원주택 건설을 촉진하고 국민의 주택에 대한 꿈을 실현하는 것을 목적으로 한다. 「우량 전원주택 건설 촉진에 관한 법률」이 1998년 4월 17일에 공포되고 7월15일에 시행되었다(국토교통성과 농림수산성의 공관법).

우량 전원주택이란 농산촌지역과 도시 근교나 그 외의 양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역에 소재하는 단독주택으로 건폐율 30%이하, 용적률 50%이하, 대지면적 300m^{2}이상, 3층 이하 건물의 기준을 만족하는 주택을 말한다.

나. 우량 전원주택 건설에 관한 사업진행 및 추진현황

우량 전원주택을 건설할 때에는 그 지방의 특색을 살려서 개성 있는 지역을 만들 수 있도록 하며 이를 위해서는 지자체가 주체적으로 가이드라인을 설정할 필요가 있다.

일본 우량전원주택사업의 추진 현황을 살펴보면 2009년 기준으로 37개 지자체에서 기본방침을 책정하였으며, 20개 지자체에서 건설계획을 인정하여 사업을 추진중인 상태이다.

표 6-7. 우량 전원주택계획 수립과정

사업진행 ① 지자체(市町村): 우량전원주택 건설촉진에 관한 기본방침작성 (작성시 상위지자체(都道府縣) 지사와 협의) [기본방침내용] -기본적인 방향 -대략적인 토지구역에 관한 사항 -개성있는 지역사회 장조를 위한 필요한 사항 (예를 들면, 지역목재 활용 등) -자연환경 보전·농림어업의 건전한 발전과 조화에 관한 사항 ② 주택을 건설하고자 하는 자: 우량전원주택 건설계획을 지자체(市町村)에 제출 ③ 지자체(市町村): 기본방침에 의해 심사를 하여 우량전원주택 건설계획을 인정 (인정에 있어서 상위지자체(都道府縣) 지사와 협의. 2ha이상의 농지를 포함하는 경우 등은 농림수산대신과 협의)

다. 우량 전원주택의 유형

① 자연유주(自然遊住)형: 자연환경이 좋은 곳에서 자연과 동화한 생활을 보내기 위한 주택유형으로 기존의 농산촌 마을과 조금 떨어진 곳에 위치한 주택유형

② 풍족한 퇴직생활형: 퇴직후 노후생활을 좋은 자연환경에서 보내기 위한 주택유형으로 도시근교의 마을주변이 대상이 되는 주택유형

③ 전원통근형: 전원지역에서 도시에 있는 직장으로 통근하기 위한 주택으로 직주근접을 바탕으로 도심생활과 주말에 전원생활을 하기 위한 주택유형으로 고속철도역 주변, 고속도로 출입구 근처의 교통이 편리한 지역이 대상이 되는 주택유형

④ 귀농자형: 도시에서 지방으로 귀농한 사람을 위한 주택유형으로 기존 농산어촌 마을 내가 대상이 되는 주택유형

라. 우량 전원주택 건설에 있어서 혜택

우량 전원주택 건설에 대한 혜택은 자금 융자지원, 세제상의 우대조치, 주택건설을 위한 지구허용 완화 및 타 사업과 연계한 사업 지원 등으로 요약된다.

첫째, 융자와 자금원조는 1가구 2주택 취득에 해당되더라도 주택기금융자(公庫融資)를 받을 수 있으며 지역우량분양주택제도, 지역활성화 분양주택제도를 대상으로서 주택기금융자(公庫融資)의 융자율 우대를 받을 수 있다.

둘째, 라이프스타일 다양화에 따른 전원통근형 주택에 대한 세제상 우대조치로 주택에 대한 고정자산세의 감액조치(당초 3년간 1/2감액)와 부동산 취득세 특별조치(주택에 대해서 1,200만 엔 공제 등)의 혜택이 있다

셋째, 우량 전원주택으로 인정을 받는 경우, 시가화조정구역과 농지구역이라도 주택건설이 허용된다. 우량 전원주택 건설계획 인정에 있어서, 미리 무질서한 난개발 방지, 주택부지의 양호한 보전, 관리와 농업의 건전한 발전과 조화를 규정하는 기본방침에 비추어 심사하기 때문에 인정을 받은 우량전원주택 건설계획을 위한 도시계획법의 개발허가, 「농진법」의 농업용지지역에서 제외하거나 농지법 전용허가에 대해서는 수속을 원활히 하는 등의 배려를 하고 있다. 단, 시가화조정지역에 대해서는 지구계획이 정해져 있지 않은 경우에는 인정을 받지 못하는 경우가 있다.

넷째, 우량 전원주택을 건설하기 위한 사업방법에 대해서는 제한이 없으므로 토지구획정리사업 등 다른 사업을 이용한 주택건설도 가능하며 농촌활성화주환경정비사업[18] 등 여타 다른 사업을 통해서도 가능하다.

---

18 농촌활성화주환경정비사업은 농림수산성에서 1991년에 제도화된 사업이다. 사업목적은 주변의 기존 촌락과 일체적으로 촌락 도로나 촌락 배수 등의 생활환경을 정비하는 사업으로 지역의 정주화 촉진 및 활성화에 기여하는 사업이다.

마. 우량 전원주택 건설 사례[19]

(1) 죠에츠시(上越市) 어번빌리지(urban village) 사업개요

죠에츠시는 니가타현에 위치하고 있으며 어번빌리지 사업은 죠에츠시 도시개발공사에 의해 추진되었으며, 도시계획구역(시가화조정구역)에서 현영 이삭장(ほ場) 정비사업에 따르는 비농용지 창설환지에 의해 추진되었다.

총 57구획의 마을이 조성되었으며, 1구획 당 500～1,022㎡의 면적에 판매가격은 약 1,058～2,460만 엔 정도이다. 마을조성은 코퍼레이티브 방식으로 조성되었으며 1999년 6월 기본방침이 책정되고 2001년 2월 우량전원주택건설 계획이 인정되었다.

(2) 사업배경 및 경과

인구감소 현상이 심화되고 있는 상황에서 농어촌지역의 활성화를 위해 추진되었으며 사업추진방식은 농촌활성화환경정비사업을 통해 추진되었다. 죠에츠시 어번빌리지 조성지역을 포함하여 총 146ha에서 현영 이삭장(ほ場) 정비사업이 시행되었고 그 환지계획에 의해 비농용지 4.94ha를 창설하였다. 이 창설비농용지 4.94ha를 어번빌리지 정비사업 지역으로 포함하는 「우량전원주택건설촉진법」의 기본방침을 현과 협의하여 기본방침을 책정하고 시범사업을 시행하게 되었다.

어번빌리지는 2001년부터 입주가 진행되어 전체 57호가 2005년 8월 1일 입주를 완료하였다.

(3) 입주자 현황

입주자 모집은 2000년부터 이루어졌으며, 2003년 5월 전체 57구획이 매각 종료되었고 2005년 8월 전체 입주가 완료되었다. 입주자 선정기준은 어번빌리지에 정주의지가 있는 자를 선정하고 택지구입 후 10년간 전매를 금지하여 투기목적을 배제시켰다. 또한 코퍼레이티브 방식의 마을만들기에

19 우량 전원주택 건설 사례는 백성준 외(2009)의 조사결과를 재정리한 것이다.

찬성하는 입주자를 선정하여 입주자들의 의견을 반영하여 마을을 조성하였다. 또한 택지구입 및 주택건설의 자금조달이 가능한 자를 선정하여 택지구입 후 2년 이내에 주택건설이 이루어지도록 조건화하였다.

입주 대상자 유치를 위해 죠에츠시의 활성화와 결부하여 정년 귀농자나 현외 사람을 적극적으로 유치하기 위해 홍보지 및 인터넷 등을 통해 입주대상자를 모집하였다

전체 73명의 신청자 중에서 57명이 선정되었으며 20대 8명, 30대 15명, 40대 5명, 50대 21명, 60대 8명의 연령대를 보이고 있다. 입주전 거주지는 죠에츠 시내 35명, 니가타현내 시외 18명, 니가타현 외 4명이고, 가족구성 유형별로는 핵가족세대(부부)가 38명, 친족세대(부부 + 부모 또는 자녀) 17명, 기타 2명으로 나타나고 있다.

3.2.2. 공영주택 건설사업

가. 공영주택 건설사업의 개요

국가나 지방자치단체가 협력하여 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위한 주택을 정비하고 이것을 주택이 필요한 저소득자에게 저렴한 임대료에 임대함으로써 국민생활을 안정화하고 사회복지 증진에 기여하고자 하는 것이 공영주택 건설사업의 목적이다.

공영주택의 사업주체는 지방자치단체(都道府縣 및 區市町村)이며, 지방자치단체가 직접 건설하는 방식과 매수 혹은 임차 등의 방식을 통해 공영주택을 공급하고 있다.

공영주택의 건설은 「주택건설계획법」에서 규정하는 도도부현(都道府縣) 주택건설 5개년계획에 근거하여 실시되고 있다.

공영주택의 입주자격은 소득자격기준으로 25%이하를 원칙계층으로 설정하고 있으며, 25~40%에 해당되지만 고령자 등에 해당하는 재량계층[20]

20 재량계층은 60세 이상으로만 이루어진 세대, 장애자가 있는 세대, 소학교 입학

으로 설정하여 정책대상으로 하고 있다.

일본의 최근 주택정책의 기본적인 관점은 시장중시, 소비자정책 확립, 기존건물 중시, 복지 및 마을개발 등과 연계강화, 지역 실정 고려 등으로 정리된다. 이러한 기본적인 관점을 전제로 하여 일본의 임대주택 정책은 임대주택시장 형성을 도모하고 기존 건물을 유효하게 활용하면서 건전한 가족생활을 위한 임대주택을 확보하면서 주택마련이 어려운 저소득자에게 공영주택이 공평하고 적절하게 공급될 수 있는 체계를 만들어 가자는 것이 정책의 기본 골자이다.

기존 공적임대주택수[21]는 343만호이며 전체 임대주택수 1,717만호 중 약 20%를 차지하고 있다. 질적인 면에서 보면 공영주택은 30년 이상 경과한 건물이 40%를 넘고 있어서 노후화된 건물이 적지 않다.

1990년대 이후에 접어들면서 일본은 공공주택정책에 있어서 커다란 변화를 가져오게 되었다. 양적으로 주택공급이 어느 정도 충족되었다는 판단 아래 질적인 변화를 시도하고 있으며 이러한 현상은 2000년대 더욱 강화되고 있다. 특히 농어촌지역이나 지방도시는 공공주택 공급의 필요성이 크게 줄어들었다. 1970년대 주택 수요의 급증에 따라 많은 공공주택이 공급되었으나 그 이후의 공공주택은 점점 줄어들어 90년대 중반 이후는 현격히 공공주택 공급이 줄어든다. 그 대신 고령자주택과 같은 민간기업이 공급하기 어려운 부분의 주택을 적극적으로 공급하고 있다.

민간보다 저렴한 공적주택을 계속적으로 건설하여 왔으나 2000년대 이후는 급격히 감소하는 경향을 보이고 있다. 그러나 일반주택에 대한 수요는 꾸준히 증가하고 있어서 민간기업이 주택을 계속 공급하고 있다.

전의 자녀가 있는 세대 등을 의미한다.

21 공적임대주택은 공영주택, 특정우량임대주택, 고령자우량임대주택, 도시재생기구임대주택, 지방주택공급공사 임대주택 등을 지칭한다.

나. 공공주택 추진사례

일본의 경우 농어촌지역 임대주택은 주로 현영, 정영주택을 통해 공급되고 있으며 단지화된 형태로 공급되는 것이 일반적이다. 일본의 경우 정부가 공급하는 공공임대주택은 새로운 주거문화를 자극하고 질적인 측면에서 민간임대주택을 선도하는 역할을 담당해 왔다. 임대주택의 규모면에서도 최근에는 면적이 확대되고 있으며, 주택의 전반적인 품질도 향상되고 있는 상황이다.

표 6-8. 야마나시현의 공공주택사업 추진 실태

계획기간	공영주택			고령자우량임대(B)	특정우량임대주택			공적주택(D)	공공주택
	현영주택	市町村영	계(A)		현영주택	市町村영	계(C)		
1기 ('66~'70)	938	1,789	2,727					15,655	18,382
2기 ('70~'75)	1,476	2,003	3,479					17,584	21,063
3기 ('76~'80)	1,360	1,530	2,890					14,390	17,280
4기 ('81~'85)	1,092	1,061	2,153					17,237	19,390
5기 ('86~'90)	926	1,111	2,037					17,384	19,421
6기 ('91~'95)	618	783	1,401		193	133	326	23,615	25,016
7기 ('96~'00)	460	369	829		332	71	403	20,294	21,123
8기 ('01~'05)	449	413	862	76	4	12	16	5,314	6,252
합계	7,319	9,059	16,378	76			745	131,473	147,927

공적주택: 공단주택+公庫주택+기타, 공공주택: A+B+C+D

일본의 경우 1996년「공영주택법」개정을 통해 공영주택 운영체계를 개편함으로써 기존 재고의 활용가능성을 높이는 방식으로 공영주택 정책의 축소를 추진하였다. <표 6-8>에서 나타나는 것처럼 이 시기 이후 공영주택의 공급은 축소되고 있음을 확인할 수 있다.

일본 정부의 역할은 과거 공영주택의 직접공급에서 벗어나 시장과 지자체가 저렴주택의 공급과 배분에 적극적으로 개입할 수 있는 조건을 마련해 주는 간접지원으로 변했다고 할 수 있다(남원석, 2007).

이러한 공영주택의 축소 경향에서도 야마나시현의 경우 민간주택과 공공주택[22]의 구성비는 62.4%, 37.6%로 적지 않은 비율의 영구임대주택이 건설되었음을 알 수 있다.

표 6-9. 야마나시현 공공주택과 민간주택 건설추이

계획기간	공공주택	민간주택	합 계
1기 ('66~'70)	18,382	-	-
2기 ('70~'75)	21,063	49,286	70,349
3기 ('76~'80)	17,280	21,922	39,202
4기 ('81~'85)	19,390	18,810	38,200
5기 ('86~'90)	19,421	37,147	56,568
6기 ('91~'95)	25,016	31,869	56,885
7기 ('96~'00)	21,123	24,930	46,053
8기 ('01~'05)	6,252	30,683	36,935
합계	129,545(37.6%) (1기분 제외)	214,647(62.4%)	344,192

22 일본의 공공주택은 영구임대주택형태가 대부분이다.

일본의 경우 서구 유럽에 비해서는 임대주택의 비율이 낮은 편이지만(7%), 농어촌지역에 정영주택과 현영주택의 형태로 지자체가 중심이 되어 임대주택을 직접 건설·소유·관리하고 있다. 일본의 농어촌지역에서 적용되는 임대주택은 정영주택의 비율이 높으며 주택의 형태도 단독 혹은 2호 연립의 단지화된 형태가 많으며, 현영주택은 주로 집합주택의 형태로 공급되는 사례가 일반적이다.

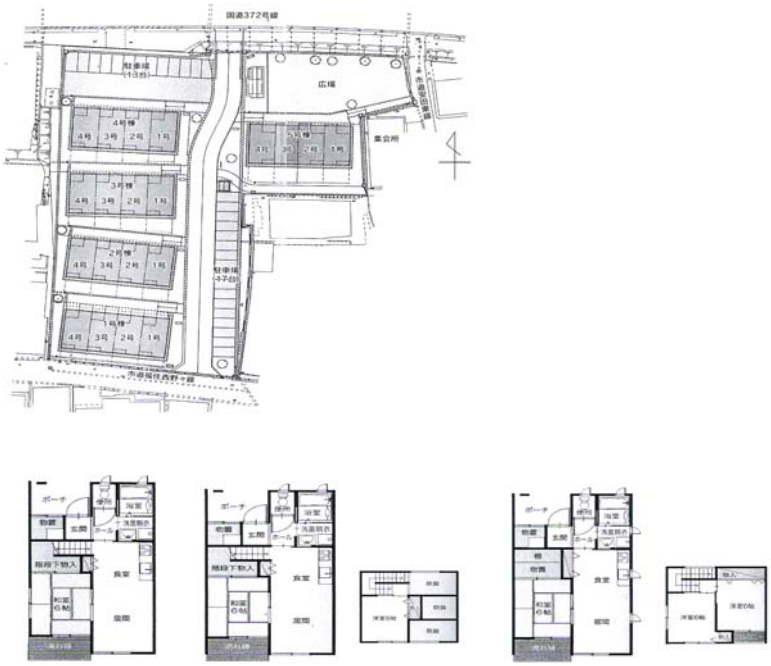
효고현 사사야마시에 있는 후쿠스미혼진의 시영주택의 사례를 살펴보면, 후쿠스미혼진 단지는 2002년부터 4개년의 공사기간을 거쳐 2005년에 완공된 총 20가구의 공영주택이다.

기존 마을 안에 위치하고 있는 입지이며, 도로정비와 기반시설상황이 양호하여 주거환경이 좋은 장소이다. 기존 마을안에 있어서 초등학교나 보육원, 편의시설이 이용하기 편리하며 지역주민과 커뮤니티 형성이 양호하다. 단지의 크기는 5동 20호로 구성되어 기존 마을의 형태와 크기에 적절하다고 할 수 있다. 지어질 임대주택 건축면적보다 조금 여유 있게 단지 넓이를 확보하여 마을광장으로도 이용하고 있다.

표 6-10. 효고현 후쿠스미혼진단지 주택사업 개요

사업명	마을부흥 교부금 사업
명칭	후쿠스미혼진 단지
주택종류	공영주택
부지면적	4,602.08㎡
구조	목조 2층
동호수	5동, 20호
실구성 및 주호 전용면적	1LDK: 5호(48.8㎡) 2LDK: 10호(64.9㎡) 3LDK: 5호(77.9㎡)
사업기간	2002~2005년(4년)
총사업비	365,000천 엔
국고 보조금	100,600천 엔(27.5%)

그림 6-1. 후쿠스미혼진단지 배치도(상) 및 주거평면도(하)



후쿠스미혼진단지의 계획적 특징을 살펴보면 타운하우스형의 시영주택 단지로 공용시설로 주차장과 작업광장, 커뮤니티 공간을 갖추고 개별 주호별로 정원(마당)을 갖추고 개별 출입구를 가진 주택 형태이다.

4가구가 1개동으로 구성되어 총 5개동의 타운하우스로 1LDK(48.8m^2)가 5호, 2LDK(64.9m^2)가 10호, 그리고 3LDK(77.9m^2)가 5호의 3가지 타입으로 구성된다. 주택의 특징은 알코브형식의 포치에서 직접 억세스 가능한 창고를 배치하였고 귀가 후에 바로 씻을 수 있도록 세면시설을 현관 쪽에 배치하는 등 농어촌지역의 특성을 감안한 계획 특성을 반영하고 있다.

주택의 평면구성은 도시주택의 평면구성과 크게 상이하지 않아 도시에서의 삶이 그대로 반영될 수 있는 구조를 취하여 귀농자의 삶에도 대응하는 형식이 되고 있다. 그리고 농어촌 거주민의 특성인 노령화를 대비하여 각 주호마다 경사로를 설치하여 배리어프리에도 대응하는 구조를 취하고 있다.

그림 6-2. 후쿠스미혼진단지 전경(좌) 및 단지내부 주호 전경(우)

일본 효고현의 공영주택을 대상으로 분석한 결과 타운하우스형, 2호연립형, 단독주택형 등 다양한 유형의 농촌임대주택이 각각의 지역성과 풍토성을 반영하여 건축되고 있었으며, 주택의 질도 민간주택에 비해 대체적으로 우수한 상태로 건축되고 있다.

일본의 경우 농어촌지역 임대주택은 주로 현영, 정영주택을 통해 공급되고 있으며 단지화된 형태로 공급되는 것이 일반적이다. 임대주택의 규모면에서도 최근에는 면적이 확대되고 있음을 확인할 수 있으며, 주택의 전반적인 품질도 향상되고 있는 상황이다. 일본의 경우 정부가 공급하는 공공임대주택은 새로운 주거문화를 자극하고 질적인 측면에서 민간임대주택을 선도하는 역할을 담당해 왔다.

그림 6-3. 일본 농촌지역의 타운하우스형 임대주택 (사사야마)

다. 기존 공영주택 종합개선사업

기존의 공영주택의 건설 공급정책이외에도 기존 임대주택 재고를 어떻게 적절히 활용하는 지에 대한 다양한 사업들이 특히 2000년대 이후 나타나고 있다.

기존 공영주택 종합개선사업은 양질의 공영주택의 효율적인 공급촉진을 목적으로 개별개선, 전면적인 개선 등 다양한 수법을 통해서 기존의 공영주택의 거주수준 향상, 안전성 확보를 위한 필요한 개선(리모델링)을 계획적으로 실시하는 사업이다.

라. 공영주택 관련 기타 추진사업

사업목적은 지방공공단체가 주택마스터플랜 책정과 그에 따른 주택정비에 관한 사업추진을 통하여 지역특성에 맞는 주택공급과 고령자를 배려한 양질의 공영주택 공급을 추진한다. 계획에 기초하여 주택정비 사업 실시에 대해서는 본 사업에 따른 조성 외에 공영주택정비사업에 따른 조성, 주택금융공고(주택금융기금)에 의한 융자와도 연계하고 그 추진을 도모한다.

사업주체는 지방공공단체, 도시기반정비공단, 지방공급공사 등이고, 공영주택 등 관련사업 추진사업은 다음과 같은 5가지 계획책정에 대한 조성 및 계획에 기초한 주택정비 사업 실시에 대한 조성으로 구성된다.

(1) 주택마스터플랜

지역주택 사정에 관련한 현황 분석, 주택대책 과제 정리 및 주택대책 기본적인 방향과 특정우량임대주택 공급 촉진, 양호한 주택공급 촉진을 위한 단계적인 주택건설 유도, 지방 정주 촉진을 위한 주택공급, 지역 주거문화와 관련한 주택공급 등 지역 특성에 따른 구체적인 주택마스터플랜을 책정한다.

주택마스터플랜에 기초하여 주택 및 주택지 정비를 추진하며, 지역특성에 따른 주택보급 촉진, 특정우량임대주택 자격심사·선정 등의 체제 정비,

고령자대상 우량임대주택의 자격심사·선정 등을 위한 체제정비, 모델주택 건설 등을 추진한다.

(2) 공공주택 등 공급 효율화계획

공공주택 등의 효율적인 공급 및 신기술 도입에 관련된 사항을 정한 주택마스터 플랜의 책정을 위한 사업이며, 공공주택 등 공급 효율화 등과 관련한 기술개발·보급에 관한 사업, 모델주택 건설, 실험 및 모델적인 주택단지 정비, 주택개수, 개축지원에 관한 사업 등을 추진한다.

(3) 지역활성화 거주기반종합정비계획

지방정주, 지역활성화를 위한 지방정주, 지역교류를 촉진하기 위한 주택정비 및 거주환경정비를 도모하기 위한, 지역 활성화에 기여하는 거주기반정비에 관련된 사항을 정하기 위한 주택마스터플랜 책정을 위한 사업이다. 사업주체는 지방공공단체이며, 지역 활성화 거주기반 종합정비계획에 기초한 주택정비 및 거주환경정비(정주기반시설(공개공지, 통로 등), 교류기반시설(지역집회소, 지역교류센타 등))를 하는 사업이다.

(4) 기존 공영주택 종합활용계획 등

기존의 공공임대주택의 종합적 활용을 추진하기 위해서 기존 공공임대주택의 종합적 활용에 관련된 계획의 책정을 위한 사업이다(都道府縣에 있어서는 주택마스터플랜에 있어서 기존 공공임대주택 종합활용계획의 책정). 개별 공공임대주택 단지의 재건축 사업, 기존의 개별 공영주택 종합개선 사업 등을 시행한다.

(5) 고령자 주택정비계획

실버하우징, 프로젝트에 의한 복지시책과 연계한 고령자주택의 공급, 고령자용 우량임대주택 공급, 고령자의 안전과 쾌적한 주거환경조성을 위한 종합적인 사업이다. 또한, 기존 임대주택을 고령자용으로 개량하고 고령자세대에게 임대하는 사업이다.

이외에도 중견소득자 등에 대해서 거주환경이 양호한 임대주택공급을 촉진하기 위한 조치를 강구함으로써 우량 임대주택 공급확대를 도모하는 사업인 특정 우량임대주택 공급촉진사업제도 등 다양한 주택 수요 계층을 대상으로 여러가지 사업들이 지자체 주도로 추진되고 있는 실정이다

3.2.3. 일본 농협의 농촌주택사업

가. 농주사업의 생성배경

농주사업[23]은 농지소유자가 조직하는 농주조합이 시가화구역 내의 농지를 주택지 등으로 전환해서, 주택의 건설·분양·임대 등을 행하는 경우 행정부나 JA가 지원하는 것으로서, 농지의 활용 및 전용을 모색하고 이를 통해서 양호한 마을만들기(마찌쯔꾸리)를 실현할 수 있는 최적의 수단이라고 할 수 있다.

정부의 입장에서는 도시주민의 택지 및 주택난을 해결해야 하는 문제와 아울러 농지의 전용에 따른 농민소득의 증대라는 측면과 농지의 무계획적인 전용에 따른 토지이용의 무질서라는 상충되는 문제에 직면하게 되었다. 이에 따라 택지 및 주택난을 해결하고, 농민의 소득도 올리면서 토지의 이용도 계획적으로 할 수 있는 방안에 대한 논의가 시작되고, 이를 위한 하나의 사업으로서 농지와 주택지의 계획적인 조성을 통한 사업이 필요하게 되었다.

주택사업은 일본의 도시와 농어촌지역의 주민(조합원)을 대상으로 조합원이 거주하는 주택을 공급하는 사업을 의미하고, 농주사업(農住事業)은 특히 대도시지역에서 토지의 농업적인 이용과 도시적인 이용의 조화에 의해서 주택을 공급하거나 토지의 타 용도 이용을 통해서 조합원의 수익사업을 하는 것을 의미 한다.

---

23 농주(農住)라는 용어의 어원은 농주도시건설구상(農住都市建設構想)에서 비롯됨

나. 농협의 주택사업에 대한 참여형태

(1) 사업방식

일본농협에 있어서 주택사업 및 농주사업의 사업방식은 조합원을 대신하는 시주대행방식(施主代行方式)을 채택하고 있다. 시주대행방식은 시주(조합원)로부터의 위임에 기초하여 시주의 입장에서 시공업자와 계약을 하는 방식이다. 즉, 조합원과는 위임계약(委任契約)을 하고, 시공업자와는 청부계약(請負契約)을 하게 된다.

그리고 JA[24] 그룹 내에서는 1975년 농림수산성 구조개선국의 통지에 따라 계통시공방식을 채택하고 있다. 계통시행이란 사업주체인 농협 등이 사업시행관리능력을 가지고 있는 농업협동조합연합회(農協連)에 대하여 근대화시설 등의 건설에 대하여 설계에서 시공관리까지 일괄해서 위탁하는 방식이거나, 많은 위험성을 가지고 있는 시설 건설에 농협, 연합회가 각각의 기능을 분담하여 하나가 되어서 대처해나가는 것을 기본으로 하고 있다.

주택 및 농주사업은 현경제연합회가 중심이 되고 있으나, 단계별 역할분담에 기초하고 있다.

카나가와현의 경우 요코하마와 같은 대도시를 포함하고 있기 때문에 비교적 주택건설수요가 많다고 할 수 있다. 따라서 JA가 수주한 실적이 많은 반면 지역에서 따라서는 토치기현의 경우와 같이 토치기현 JA에서는 주택사업을 하지 않는 경우도 있는 등 지역적 특성에 따라 농주사업의 시행도 차별적 대응이 되고 있다.

(2) 사업내용과 실적

사업내용은 상담활동으로 주택 및 농주사업(자산관리사업)과 관련한 전반적인 상담을 시행하고, 중개업무로 토지 및 건물의 매매교환 및 임차를 시행한다. 또한 단독주택사업도 추진하고 있다. 일반적으로 단독주택의 경

24 JA는 Japan Agricultural Co-operatives(일본 농업협동조합)의 약어로 농협의 이미지를 상징하는 애칭으로 1992년 4월부터 사용하고 있다.

우도 조립식 주택이 일반적이지만. 경우에 따라서는 목조 주문주택을 건축하는 사례도 있다. 일반인들의 경우 일반적으로 시공되는 철골의 조립식 주택보다는 목조주택을 선호한다.

카나가와현(神奈川縣) 경제연합회의 경우 전통적인 목조주택사업을 개발하여 시행하고 있다.

사업유형은 두 가지 방법이 있는데, 첫째는, 경제연합회의 설계사무소에서 설계하고, 지역의 시공업자를 지정해서 시공을 맡기는 방법이고, 두 번째는 대규모의 시공업자를 지정하여 설계, 시공을 일괄해서 맡기는 방법이 있다.

각 현의 JA 조직에서 주택건축을 맡고 있는 부서는 카나가와현의 경우 시설부가 주로 맡고 있어서 전체 조직에서 시설부의 규모가 크지만 토치기현의 경우 시설주택그룹이 비교적 규모가 적은 편으로 앞서 언급한 대로 토치기현에서는 주택건축사업을 하지 않고 있다.

농주사업을 통해서 시가화 구역 내의 농지 활용에 의한 마찌쯔꾸리와 연동해서 임대주택의 공급에 대한 사회적 요청이 있어 임대주택이 공급되기도 한다. 카나가와현의 경우 단독주택의 임대주택에 대한 비율은 8.1%정도였으며, 전체 임대주택에서 차지하는 비중이 크진 않지만 공적기관이외의 임대주택 공급자로서의 역할도 수행하고 있다.

3.2.4. 기타 농어촌정주지원사업

일본의 경우 농촌어정주지원 프로그램도 다양하게 시도하고 있는데, 농어촌 정주를 촉진하기 위하여 여러 가지 면에서 사업을 실시하고 있다. 그 중 몇몇 지자체들은 주택을 임대하거나 토지를 싸게 임대하기도 하고, 어린이들이 보다 살기 좋게 주변여건을 좋게 하기도 하는 등 다방면으로 노력하고 있는 실정이다.

최근 정부와 지자체는 농산촌 이주에 대해서 적극적인 대응을 하게 되었다. 2005년 정부 위원회를 중심으로 정주보다는 체재 위주의 정책을 계획중에 있는데, 주 대상은 2007년부터 본격적으로 퇴직하는 단괴세대(전후

베이비붐 세대)이다. 이들은 전후 베이비붐세대로 대부분 농어촌출신이기 때문에 많은 수가 농어촌으로 회귀할 것으로 전망하고 있으며, 이들을 농어촌으로 유치함에 있어 가장 큰 메리트는 연금+α가 있다는 점이다. 하지만 이들이 농산촌으로 이주하더라도 건강, 의료 등의 이유로 다시 도시로 돌아올 것으로 예측되기 때문에 정주보다는 일시체재 위주로 정책을 세워야 하며 이를 위해 신축보다는 기존 빈집을 적극 활용해야 한다. 일본에서도 300만 빈집 활용이 큰 문제가 되고 있고, 더욱이 일본 주택의 경우 보통 25~30년 이상 사용되는데 이 단괴세대는 정년 후 10년 정도 사용하기 때문에 신축해도 별 효용이 없다고 판단된다.

아키타현(秋田)의 경우 A턴 사업이란 귀농사업을 통해 귀농희망자에 대한 농어촌정주를 위한 상담과 정보제공을 하고 있으며 거의 대부분의 지자체에서 동경과 오사카 등에 지자체 사무실을 개설해 놓고 다양한 농어촌정주 지원 프로그램을 운영하고 있다.

후쿠이현의 이케다쵸(福井縣 池田町)는 후쿠이현의 남동부에 위치하고 주위가 산으로 둘러싸인 중산간 지방으로 젊은 인구의 유출과 출산율 저하로 고령자 비율이 높아서 과소지역으로 지정되었다. 그렇기 때문에 생활환경시설 정비와 복지시설 등 후생시설정비를 비롯하여 침체한 농림업의 활성화와 지역사회의 활력을 증진함과 더불어 후계자 대책을 위한 농림업종사자의 조건 정비와 귀농자를 위한 주택정비를 실시하고 젊은층을 대상으로 하는 정주대책을 실시하고 있다. 저하되는 농림업 생산력을 회복시켜서 지역활성화를 도모할 목적으로 외지에서 젊은 활력을 모집하게 되었다. 이 조건은 첫째 농림업에 흥미를 가지고 이케다마을을 사랑하고 마을의 일원으로서 지역융화에 앞장 설 사람, 둘째, 연령은 대략 40세 미만 부부로서 계속 이 마을에 살 것을 전제로 하여 전입하여 가족 중 1명은 농림업이나 그 관련된 산업에 취직하여 20년간 생활할 것. 셋째, 영주의사가 있는 경우에 입주할 집과 토지를 무상양도 한다. 별과 반딧불과 시냇물의 마을인 '고향십자군관' 입주자 10 가족을 모집하게 되었다. 이 모집에 전국 각지에서 천명의 문의자가 쇄도하였는데, 그 중 60명의 응모자가 신청하였다. 면접 후 논농사 4 가족, 삼림조합 4 가족, 축산관계 2 가족, 총 10 가족 48명을

결정하고 1992년부터 지금까지 각 분야에서 정력적으로 일하고 있다.

또한, 귀농자를 위한 주택건설사업으로 1993년도부터 젊은사람(40세이하) 귀농자와 마을주민으로 새로운 세대로 분가하고자 하는 장남, 차남, 차녀, 삼녀를 대상으로 한 젊은이 정주대책을 펴고 있다. 이 사람들을 위한 주택은 월 2만 엔의 임대료로 집을 임대하여 25년 후 무상제공하고 토지는 그 시점의 시가의 반값으로 양도하며, 2단지 20호를 정비하고 젊은이들의 정주를 촉진하는 데 힘쓰고 있다.

효고(兵庫)현의 정주지원 사례로 다자연거주사업의 경우 공영주택, 우량전원주택단지 분양, 교류시설을 종합적으로 계획함으로써 지역커뮤니티 자발적인 조성에 역점을 두었고, NPO법인「神樂の鄕」를 만들어서 단지 운영 및 관리를 하도록 하는 등 단지의 설립 초창기부터 하드와 소프트측면을 동시에 고려했다. 현에서는 주택프로그램을 통해 정년 퇴직자를 위한 공동시설을 오노시에 조성하고자 하나 도시민들은 일자리 부족, 통근 거리 등의 문제로, 농민들에게는 외지인의 농지취득에 대한 반감으로 지지부진한 상태이다. 다음의 커다란 문제점으로는 도시민 유치의 어려움을 들 수 있다. 이 단지를 처음 조성할 때는 외부 인력의 유치를 통해 지역 활성화를 도모하고자 했지만, 단지가 완성되고 분양을 시작한 결과 외지인의 유입은 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 외지인의 유입보다는 현지 젊은 인력의 외부 유출 방지만으로도 이러한 단지 조성의 의의가 있다고 본다. 이러한 의의에도 불구하고 사업의 근본적인 목표가 흔들림에 따라 사업 추진의 타당성이 불분명해 졌다. 따라서 이 문제의 해결이 향후 다자연거주단지 조성에 있어 중요한 과제로 남아 있다.

3.3. 일본사례의 시사점

일본의 경우 최근 주택 관련 사업경향은 주택과 경관을 동시에 고려하도록 유도하면서 사업비는 최소한으로 투입하고 있는 실정이다. 농촌주택사업을 단독사업으로 계획하거나 시행하는 것보다는 여러 관련 부서와의 협

력을 통하여 농촌지역개발사업들과 연계하여 이루어지고 있으며, 이를 통해 사업의 효과를 배가시키고 재원의 확보와 지속가능성의 측면에서도 사업간의 연계가 필수적임을 시사하고 있다.

일본의 경우 다양한 주택 수요 계층을 대상으로 공공임대주택이 공급되고 있으며 귀농자 등 도시민을 위한 별도의 주택정책 프로그램도 운영되고 있다. 또한 주택의 공급측면에서도 지자체의 책임이 강화되는 가운데 민간, 농협 등 다양한 주체들이 임대주택과 분양주택을 공급하고 있다. 이는 주택공급에 있어 표준화된 단순 대응이 아닌 지역의 특성에 따라 지역의 주택수요를 반영한 주택이 공급되고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 지자체 주도로 주택의 물리적 건설 공급 이외에도 정주지원 프로그램도 활발히 운영되고 있는 실정이다.

몇몇 지방자치단체에서는 독자적인 귀농자를 위한 주택공급 사업을 실시하고 있다. 이들 사업의 경향은 공영주택, 우량전원주택단지 분양, 교류시설을 종합적으로 계획함으로써 지역커뮤니티의 자발적인 조성에 역점을 두었고, 단지 운영 및 관리를 하도록 특별 법인을 설립하여 단지의 설립 초창기부터 단지 건설의 하드웨어 면과 운영과 관리측면의 소프트웨어 측면을 동시에 고려한다는 점이다. 즉 귀농자와 기존 주민간의 융화를 위한 지역커뮤니티 형성과 상호 교류에 대한 적극적인 지원이 이루어지고 있는 등 주택 및 시설 건립 후의 운영 및 관리에 많은 검토를 필요함을 시사하고 있다.

농어촌 귀농자를 위해서는 생활환경시설 정비와 복지시설 등 후생시설 정비를 비롯하여 침체한 농림업의 활성화와 지역사회의 활력을 증진함과 더불어 후계자 대책을 위한 농림업종사자의 조건정비와 귀농자를 위한 주택정비, 토지를 저가에 임대(장기 거주 시 무상양도)하는 등 종합적인 정주대책이 필요하고, 도시의 귀농희망자에 대해서 구직, 아이들 육아와 교육, 주택상담 등의 농어촌정주를 위한 종합적인 상담과 정보제공코너를 One-Stop 서비스로 제공하는 기능의 강화 등 물리적 공급 외에도 다양한 소프트웨어의 연계방안 마련이 필요함을 시사하고 있다.

일본의 공공임대주택 정책은 지자체가 중심이 되어 현영, 정영주택 등 다

양한 형태의 임대주택을 공급하고 있으며, 특정공공임대주택 등 다양한 계층별로 공공임대주택이 공급되고 있고 지자체의 역할이 강조되면서 단순히 물리적인 주택의 공급뿐만 아니라 다양한 주거서비스와 연계되고 있다.

선진국들의 경우 대개 저소득층의 주택공급 초기에는 직접적인 주택건설을 통한 공급을 시도하다가 점차 재고주택의 활용 및 임대료 보조 등의 금융지원정책으로 전환되고 있다. 저소득층에 대한 주거 지원은 주로 현물지급 대신 현금을 지급하고 있다. 현물지급이 주거에만 국한되는데 반하여 현금지급은 저소득층이 필요한 부분에 즉각적으로 사용할 수 있기 때문에 효과성에 있어서 현물지급보다 현금이 더 큰 것으로 대부분의 연구 결과에서 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 우리의 경우 현금지급보다 현물지급이 중요한데 이는 우리의 주거환경이 열악한 상황이고 양질의 충분한 주택재고량이 확보되어 있지 못한 상황이기 때문에 눈에 보이는 당장의 이익을 위한 현금지원보다는 현물지급을 통한 장기적인 지원책이 필요하다.

우리 농어촌도 일본의 경우처럼 수요자 계층의 세분을 통한 맞춤형 정책대응의 도입이 필요하다. 예를들면, 영세계층을 대상으로 하는 공공임대주택의 확대와 자력개량 계층을 위한 기술지원과 자금지원 확대 그리고 도시민 귀촌자의 정착지원을 위한 기간제 임대주택과 주택거래 지원 기능 확충 등 주택수요 계층의 다양한 특성을 고려한 계층별 맞춤형 주택정책의 도입이 필요함을 시사하고 있다.

4. 농어촌주택 산업 육성 방향

4.1. 농어촌주택 관련 사업들의 통합적 연계 추진체계 구축

농어촌지역의 주택과 마을, 지역개발의 통합적 접근방식이 필수적인 상황이다. 주택정책이 관련 정책사업들과 연계되지 못하고 단위 주택수준에

서 접근해서는 주택사업의 효과가 반감되고, 경우에 따라서는 마을이나 지역단위에서 개악이 되는 경우가 빈번한 것이 현실이다. 따라서 주택관련 사업은 농어촌 지역개발, 산업, 소득, 일자리 정책과 연계(Policy Mix)되어 추진되어야 한다. 즉, 주택에 대한 수요가 발생하거나 예상되는 지역에 정책대상에 맞는 주택형식과 규모의 주택이 공급될 수 있도록 정책 간의 연계가 필수적이다. 예를 들면 농공단지, 산업단지, 산업클러스터 조성 등 농어촌지역의 새로운 일자리 창출 정책은 필연적으로 농어촌 주택 수요를 유발하게 되므로 이러한 입지와 연계하여 주택사업을 추진하는 연계 사업추진 체계가 필요하다. 이러한 수요에 대응한 주택 공급이 이루어져야 산업정책의 파급효과도 지역내에서 선순환되는 구조를 이룰 수 있을 것이며 이를 통해 지역활성화로 연계될 수 있을 것이다.

농어촌주택 시장의 활성화가 지역 활성화에 선제적인 역할을 하기보다는 농어촌지역개발 정책에 후행하는 것이 일반적이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 농어촌지역에 주택 수요를 유발하는 농촌지역개발 정책들과 연계하여 주택사업을 추진하는 것이 바람직하다.

우선적으로는 산업정책과 연계된 주택정책의 수립이 긴요하며, 생활권의 광역화에 따라 농어촌지역의 주거수요도 다변화가 예상되며 다양한 주거수요에 대응하여 정책적으로 공급할 수 있는 방안 마련이 긴요한 실정이다. 이러한 주택 수요의 다양화를 고려하여 주택수요 특성을 반영한 맞춤형 주택 공급정책이 필요하다. 특히 주택 수요를 적정 입지에 유도하는 것이 중요한 문제이며, 이는 광역화 현상과 정주패턴의 변화를 고려하여 지역특성과 주택수요 특성이 조화되도록 적정 입지를 선정하여 개발하는 방식이 되어야 한다.

또한 농어촌지역의 공공임대주택 사업의 경우도 별도의 단독사업으로 추진하기는 어려운 현실이므로 부족한 임대주택 재고를 일정수준으로 확보하면서도 공공임대주택 정책의 추진에 있어서는 임대주택 사업을 소도읍 정비와 거점면소재지정비사업 등 농촌중심지정비사업과 연계하여 주택개량은 물론 농촌중심지 재생, 주거 복지, 경관조성 등 여러 시책을 연계하여 적정 입지 선정 등 사업간 연계체계 구축을 통한 사업추진이 이루어져

야 한다.[25]

4.2. 고령화에 대응한 주택사업 활성화

60세 이상 농어촌 노인인구는 꾸준히 늘어나면서 농어촌인구에서 차지하는 비중 또한 크게 증가하고 있다. 1975년에는 60세 이상 인구의 비중이 6.9%에 불과하였으나 1985년에는 10.5%, 1995년에는 18.0%, 2005년에는 24.4%로 크게 증가하고 있다. 한편 농어촌인구의 절대적 감소폭은 크게 완화되고 있는 것으로 나타나고 있으나 노인인구 증가폭은 오히려 크게 증가하고 있는 실정이다.

농어촌 노령화 문제의 또 다른 양상은 독거노인 가구가 빠르게 증가하고 있다는 것이다. 농어촌지역의 독거노인 증가현상으로 주거복지에 대한 수요 가 증가할 것으로 예상되며, 향후 노령화에 의한 농어촌 노인들의 정주여건 개선을 위한 적극적인 정책개입이 필요한 실정이다.

한편 고령화[26]로 인한 도시지역 거주자들의 농어촌지역에 대한 은퇴 수요도 증가할 것으로 기대되며, 선행 연구결과에 의하면 수도권 은퇴 연령층의 50% 정도가 비도시지역으로 이주의사가 있는 것으로 나타나고 있다(오병철, 2006).

정주패턴의 변화와 광역화, 노령화의 흐름속에서 농어촌지역이 주거공간으로서의 가능성 특히 은퇴이후의 쾌적한 삶의 공간으로서 기능할 수 있

---

25 이는 인구증가를 통한 기존 농촌 중심지의 기능강화 효과와 함께 주택사업의 입장에서는 마을단위에서 공급이 어려운 교육·문화·의료·복지시설의 공급이 자연스럽게 이루어져 기초생활환경의 개선과 임대주택의 공급이 연계될 수 있다. 또한 기존 주거지와 연계된 임대주택의 입지를 통해 사회적 혼합차원에서도 바람직한 결과를 가져온다.

26 2000년 7.2%로 고령화 사회에 진입한 우리나라의 향후 고령화 전망에 의하면 2018년에 14.3%로 고령사회에 진입하고, 2026년에 20.8%로 초고령사회에 진입하는 것으로 전망되고 있다(통계청, 2005).

도록 농촌형 은퇴주거단지에 대한 다양한 시도가 필요하다. 이는 교통의 발달로 대표되는 환경변화로 인해 시공간의 압착과 생활권의 광역화에 따라 기존의 의료, 교육, 문화 등 농어촌지역이 가진 주거환경의 부족한 점을 인근 도시에서 상호보완적으로 연계할 수 있는 가능성이 확대되고 있기 때문이다.

따라서 이러한 사회·문화적 변화에 발맞추어 농어촌지역의 주거공간의 새로운 가능성을 다양한 측면에서 재검토할 필요가 있다. 이러한 접근은 민간주도로 이루어지기를 보다는 우선적으로는 공공에서 시범적으로 추진하여 교외화가 가능하고 수요가 있는 지역을 대상으로 이주수요에 장애가 되고 있는 요인들을 제거하고 전원주거 공간으로서의 가능성을 다양한 시범사업을 통해 가시적으로 확인시켜주는 과정이 필요하다. 아울러 이러한 성공사례들을 공공에서 우선적으로 확인시켜 새로운 주택시장이 형성될 수 있도록 유인할 필요가 있다.

이처럼 농어촌지역은 기존 주민들의 고령화와 함께 은퇴도시민들의 추가적인 진입 수요를 고려하면 사회 전반적인 고령화에 대비한 주택공급을 활성화 할 필요성이 있다. 이는 앞서 언급한 것처럼 단순히 주택사업으로서의 접근이 아니라 노인주거복지 차원의 통합적 사업추진이 이루어져야 한다.

4.3. 공공임대주택사업 육성

선진국의 경우도 대부분의 주택정책은 도시위주 특히 대도시 위주의 정책이 주를 이루고 있다. 하지만 농어촌지역에 대해서도 도시와는 다른 다양한 정책수요를 반영한 정책들이 보편적으로 추진되고 있다. 우리나라의 경우 그 동안의 주택정책은 도시민 위주의 주택공급정책이었기 때문에 농어촌지역은 정책의 사각지대로 존재했고, 농어촌주택에 대한 정책적 지원이 매우 소극적이고 간접적인 수준에 머물러 자유방임형태로 시장논리에 의한 민간의 자율적 주택시장이 되고 있다.

농어촌지역의 주택은 도시에 비해 가격상승 요인이 적고, 수요가 한정되

어 있어 민간에 의한 투자요인이 미흡하다. 또한 농어촌지역의 주택보급률이 100%를 상회하고 있고, 농어촌주민의 고령화와 1인 가구 증가 등 주택개량 필요성이 약화되고 있으며, 주택개선은 자기자본과 필요성에 의해 이루어지고 있어 개선에는 여러모로 한계가 있다.

특정지역에 대한 주택투자는 지역에 대한 경제적 파급효과가 생산유발효과, 지역내 사회간접자본의 건설을 증대시키는 효과, 고용기회의 창출효과 뿐만 아니라 지역의 주거수준을 높이는 효과도 가지고 있다.

하지만 농어촌주택에 대한 민간차원의 투자에 한정되어 시장이 형성된 결과 농어촌지역의 주택수준은 질적 저하와 주거환경의 악화로 연결되는 악순환의 상태에 머물러 있는 실정이다.

우리나라와 같이 최저소득계층에 대한 주거지원이 미흡한 현실에서는 우선 저소득층을 위한 공공임대주택의 재고를 확충하여야 한다. 이후 어느 정도 공공임대주택의 재고가 확보되면 정책의 효율성 확대를 위해 시장기능에 맞기는 주택수당제도 도입 등을 검토하는 것이 바람직하다.

농어촌주택에 대한 질적 수준 향상을 위한 직접 공급 정책을 강화하여 새마을운동이후 방치된 농어촌주택의 주거수준 향상을 공공에서 담당할 필요가 있으며, 장기적 관점에서 농어촌지역의 특성을 반영한 다양한 주택모델과 주택정비 방식의 도입을 위한 지자체 단위의 다양한 시범사업의 활성화를 위한 적극적인 재정지원이 필요하다. 이를 통해 도시형 국민임대주택 정책과는 다른 농어촌지역의 주거환경과 주민들의 생활패턴에 맞는 다양한 형식의 임대주택 또는 주거복지시설의 지원이 필요하다.

농촌형 임대주택 단지의 조성도 도시형과는 다른 기존 농촌 중심지의 리모델링을 포함한 농촌형 임대주택 단지의 정비모델 개발 등 다양한 시도가 필요하다. 단독주택, 타운하우스, 저층집합주택 등의 다양한 농촌형 임대주택 모델의 개발이 필요하며, 도시와는 다른 한국형 농촌형 주택모델의 개발이 이루어져야 한다.

농어촌 임대주택정책은 사회 정책적 차원에서 공공주택으로 추진이 필요하며, 이는 단순한 주거복지의 차원을 넘어서는 농어촌지역의 공간구조 재편과도 맥이 이어지는 정책으로 추진되어야 한다. 공공임대주택의 공급

확대를 통해 농어촌지역의 주거환경개선과 교외화, 생활권 광역화에 의한 외부 주택수요의 일정 부분을 수용할 수 있도록 하며, 이를 통한 농어촌지역의 공간구조 재편과도 연계되어야 한다.

최저소득계층에 대한 주거지원 방식은 현금보조(주택수당 지급 등)와 현물보조(공공임대주택 건설 등)에 대해 각각 장단점이 있고 이에 대한 양측의 주장도 팽팽하다. 그러나 현재의 여건에서는 열악한 농어촌의 주거환경을 개선하기 위해서는 공공의 적극적인 개입을 통한 현물보조의 강화가 우선되어야 하며, 농어촌주택시장은 시장으로서의 기능이 작동되지 않고 있는 것이 현실이므로 농어촌지역을 대상으로 비영리 주택사업을 활성화하는 방안을 검토하여 주택조합(Hosing Association)과 같은 비영리기구의 주택사업 참여 활성화를 위한 제도적 참여방안을 검토할 필요가 있다.

4.4. 시장세분화를 통한 수요자 대응형 주택 사업 활성화

농어촌주택 시장은 하위 인프라가 미흡하고 시장으로서의 기능이 미흡하기는 하지만 다양한 하위시장(sub-market)으로 구성되어 있다. 따라서 농어촌주택시장에 대한 세분화를 바탕으로 각 하위시장별 정책방안이 마련되고 시행되어야 한다. 또한 주택시장에서는 지역시장이 의미를 가지므로, 농어촌지역의 주택의 공간적 하위 시장(spatial sub-market)에 대한 분석과 함께 농어촌주택 시장에 대한 분석을 바탕으로 다양한 하위시장에 대한 구분을 통해 정책적으로 차별화한 접근이 필요하다.

최근의 사회, 문화, 경제적 변화는 농어촌주택 시장의 주택수요에도 영향을 미치고 있으며 세컨드 홈이나 전원주택, 실버타운 같은 새로운 형태의 농어촌주택 시장이 형성될 가능성이 있으며 지방자체단체 차원에서도 다양한 사업들이 시도되고 있다.

따라서 주택사업도 기존 주택의 개량문제와 전원주택 수요와 세컨드 홈 수요 등을 구분하여 접근하는 것이 필요하다.

전원주택의 수요도 은퇴 후 실버타운 형태와 도시근교형 교외 확산 유형

등으로 세분될 수 있을 것이다. 따라서 광역화되고 있는 농어촌의 지역특성을 반영하여 광역화되고 있는 정주패턴에 따라 광역적인 차원에서의 농어촌주택 수요의 세분화와 이러한 각각의 주택수요에 대응할 수 있는 공급방안의 마련이 필요하다.

농어촌지역의 전원주택 수요를 일정부분 수용해 왔던 문화마을에 대한 연구결과에 의하면 수도권지역과 성장지역의 도시근교에서는 신규택지 조성에 대한 추가적인 수요가 있는 마을이 있는 반면, 문화마을이 신규 조성된 지 10여년이 경과한 후에도 여전히 빈 터로 남아있는 마을들도 많은 것으로 조사된바 있다. 이는 결국 주택수요가 있는 지역과 없는 지역간의 차이를 나타내는 것으로 수요가 있는 지역에 대해서는 추가적인 주택공급이 가능하도록 마을의 확장방안에 대한 기술적, 제도적 정비가 필요하다. 즉 마을의 조성과 주택의 공급이 수요가 있는 지역에서 보다 손 쉽게 이루어질 수 있도록 규제를 완화하고 농어촌지역이 쾌적한 전원주거 공간으로 활성화 될 수 있도록 수도권의 도시근교 지역부터 우선적으로 가시적인 성과를 제시할 수 있는 공공부문에서 시범사업의 활성화가 필요하다. 이는 현재와 같은 영세한 민간업체 위주의 소규모 전원마을의 공급방식으로는 농어촌지역이 가지고 있는 장점이 부각되지 못하고 오히려 단점들이 부각되는 문제가 있으며 농어촌 공간이 쾌적한 전원주거 공간이 될 수 있다는 모범적인 사례들을 공공부문에서 우선적으로 제시되어야 함을 의미한다.

이를 통해 도시근교의 농어촌지역이 쾌적한 전원주거공간으로 활성화 될 수 있는 농어촌의 전원주거의 모범적인 사례들을 확대 재생산 할 수 있는 여건을 마련하고 다양한 시범사업을 활성화하고 공공부문의 선도적인 역할을 통해 민간부문을 견인하고 소규모 난개발이 아닌 체계적이고 수요에 대응한 개발이 가능하도록 하여야 한다.

물론 이러한 대규모의 공공개입을 통한 시범사업은 많은 재정이 소요되고 리스크도 있는 것이 사실이지만 그럼에도 불구하고 그 동안 농어촌주택과 농어촌의 주거문제에 대한 소극적인 지원정책으로 일관해온 정책에서 전환해서 몇 개의 사례로라도 공공부문이 농어촌의 주택정책을 선도하고 농어촌의 주거문화 향상과 새로운 전원주거 공간으로서의 농촌의 가능성

에 대한 다양한 시도가 긴요하다.

이는 농어촌뉴타운이나 전원마을, 문화마을 및 농촌형 공공임대주택 등 기존에 이미 시행되었거나 시행중 혹은 준비중인 농촌지역개발 정책과도 연계가 가능할 것이며 앞서 제시한 것처럼 농어촌의 산업정책과도 연계하여 추진하는 방안도 가능할 것이다.

5. 농어촌주택산업 육성을 위한 정책 과제

5.1. 정책목표의 명확화 및 세분화

현재 농어촌지역을 대상으로 한 주택 정책의 목표 자체가 모호한 상태이며 정책목표의 실현을 위한 구체적인 계획도 미흡한 실정이다. 주택정책의 주요 목표는 보다 나은 주거환경 조성과 주거수준을 향상시키는 것이므로 농어촌지역의 쾌적한 주거환경 조성과 주민들의 주거수준을 향상시키고자 하는 중앙정부 차원의 구체적인 부문별 정책목표의 설정이 필요하며 이러한 정책목표를 달성하기 위한 다양한 정책방안의 마련으로 연계되어야 할 것이다. 중앙정부 차원 농어촌주택에 대한 정책목표와 정책수단의 설정이 기초생활권 계획 같은 지자체 단위의 계획으로 연계되고 나아가 몇 개의 지자체가 연계된 생활권 단위의 농어촌주택 종합계획으로 연계되어야 현재의 심각한 농어촌주택의 주거환경과 주거수준의 향상을 도모할 수 있을 것이다.

농어촌주택에 대한 정책의 방향은 단순공급·지원정책에서 주거수준 향상 정책으로 전환이 필요하며 사회·문화·정책환경 변화에 따른 정책 목표의 재설정이 필요하다. 도시위주의 현행 최저주거기준과는 다른 농어촌지역의 특성을 반영한 최소주거기준 등 최저기준(National Minimum) 설정이 필요하며, 나아가 적정주거기준[27] 등의 수립으로 연계되어 농어촌의 주거환경 수준을 향상시키도록 유도하는 정책을 도입할 필요성이 있다.

또한 농어촌주택에 대한 다양한 정책대상별 목표와 방안을 수립하는 세분화된 접근이 필요하다. 농어촌 주택정책의 대상은 매우 다양하게 설정될 수 있으나, 크게는 3가지 계층으로 대분류할 수 있다. 첫 번째는 주택정책의 최우선 대상이 되어야 할 영세계층, 두 번째는 중간계층으로 대부분의 농어촌지역 주민이 해당된다. 세 번째는 도시민의 농어촌유입 계층으로 구분할 수 있다. 물론 도시민 유입계층도 은퇴자, 귀농자, 전원회귀자 등 다양하게 구분될 수 있으며 영세계층과 중간계층의 지역주민들도 지역특성과 소득계층에 따라 다양하게 세분될 수 있을 것이다. 그러나 우선은 대분류 단계의 정책대상 만이라도 세분화해서 정책목표와 방안을 수립한 후 순차적으로 좀 더 세분화된 정책방안을 마련하는 접근이 필요한 실정이다.

5.2. 농어촌주택의 실태분석 및 계획수립 강화

농식품부 또는 범 정부적 차원에서 농어촌지역의 주택 및 주거실태에 대한 정확한 실태분석과 종합적 대책마련이 필요하다. 농어촌주택 정책 수립을 위한 지역주민의 주거실태 및 현상파악 등 기초적인 현황 파악이 미흡한 실정이므로 농어촌주택의 정확한 실태분석이 이루어져야 한다. 인구주택총조사로 일반적인 농어촌주거 실태는 파악이 가능하나 가구특성과 소득관련 자료의 획득이 어려워 농어촌주택의 실태에 대한 심층 분석에 한계가 있다. 따라서 지역의 주거실태에 대한 분석이 우선되어야 하며 이를 바탕으로 한 정책목표와 정책방안 수립으로 이어져야 한다.

농어촌지역의 정확한 주거실태 분석을 위해 관련된 기존통계자료(인구주택총조사, 농어업총조사 등)와 기존 조사결과(주거실태조사 등)를 최대

27 일본의 경우 최저주거수준을 유지하면서 한편으로는 기존의 평균거주수준을 유도거주수준으로 대체하고 있다. 또한 지역특성에 따른 거주수준의 향상을 도모하기 위해 도시의 중심 및 주변의 공동주택을 상정한 도시형 유도거주수준과 교외 및 지방의 단독주택을 상정한 일반형 유도거주수준으로 구분하여 주택의 질적 향상문제에 대응하고 있다.

한 활용하고, 추가적으로 필요한 사항은 행정조사 또는 별도의 농촌주거실태조사를 시행하는 것이 필요하다. 또한 기존 자료의 활용이 어려운 상황이므로 통계청, 국토해양부 등 관련 자료 생산기관과의 부처간 협약체결 또는 부처간 협의체 구성을 통해 농촌지역 실태에 대한 정확한 현황파악을 위한 자료협조 체제의 구축이 필요하다.

또한 농식품부 차원에서의 주택종합계획수립도 필요하며, 나아가 범정부적 차원의 농어촌 주거환경개선대책이나 계획의 수립도 필요하므로 기존의 주택종합계획에 농어촌주택 정책 부문을 강화하거나 삶의질 계획과 연계해서 삶의 질 계획의 한 부문으로 주택정책 부문을 정리하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

광역화 측면에서도 농어촌지역의 주택시장은 지역별로 차별화된 정책목표와 정책시행이 이루어져야 한다. 따라서 생활권 단위로 농어촌주택의 지역별 하위시장에 대한 실태분석이 이루어져야 한다. 이는 생활권 단위에서의 다양한 유형의 주택수요와 이러한 수요에 대응할 수 있는 주택공급 계획의 수립 그리고 생활권 단위의 주거환경 개선 계획 등 광역단위의 연계계획으로 부문별 계획을 수립할 필요성이 있다. 이는 기존의 다양한 계획들과 연계하거나 주택종합계획의 하위 계획으로 추진되는 것이 바람직하다.

주택시장은 주택수요와 공급의 일치가 매우 중요하다. 농어촌 주택의 수요가 다양화되고 있는 만큼 농어촌주택의 공급도 다양한 수요에 적절히 대응할 수 있도록 수요량에 맞는 적정 공간적 배분이 필요하다. 즉 광역화를 수반한 사회, 문화적 정주패턴의 변화에 정주생활권 단위의 주택소요 분석과 이를 바탕으로 한 세분화된 주택공급계획이 연계되어야 한다. 이를 위해서는 생활권 단위의 정확한 실태분석과 수요 및 공급 여건 분석 등 세밀한 계획수립과 이를 바탕으로 사업을 연계하여 추진하는 계획적 개발방식이 긴요하다.

농어촌주택은 앞서 언급하였듯이 다양한 농촌지역개발사업과의 연계추진이 필수적이다. 따라서 농어촌의 정주환경 개선을 위해서는 변화하는 농촌지역의 정주체계를 반영한 공간구조적인 측면에서의 종합적이고 포괄적 계획과 이러한 다양한 공간범역에서 발생하는 다양한 정책수요에 대응하

는 정책프로그램의 실행이라는 즉, 정책수요에 융통성 있게 대응할 수 있는 정책의 시행이라는 장기적이고 종합적인 접근전략이 필요하다.

5.3. 농어촌 이주 활성화를 위한 단계적 접근

농어촌지역의 활성화 차원에서 전원주택이나 실버타운 건설을 통한 직접적인 정주수요의 확보도 중요하지만 농어촌지역의 방문, 체류 수요를 수용할 수 있는 정책방안의 마련도 병행해서 추진되어야 한다. 초기에는 도시민들이 농촌지역에 단기체류를 통해 거주경험을 쌓고 향후 은퇴자 또는 농어촌에 이주를 희망하는 사람들의 수요를 전원주택이나 실버주택 수요로 연계될 수 있는 장기적 관점의 정책접근을 강화할 필요가 있다.

경기도에서 추진하고 있는 체재형 주말농장(클라이가르텐)의 사례처럼 도시민들이 경제적으로나 생활적 측면에서 큰 부담 없이 단기간 임대형태로 농어촌지역에서의 생활을 경험할 수 있도록 주말주택이나 세컨드 하우스 형태의 주택에 대한 공급방안을 정책적으로 지원할 수 있는 방안을 강화할 필요가 있다.

이러한 농어촌 주거수요의 다양화와 수요에 적합한 공급방식의 다양화로 도시민들이 농어촌 공간으로의 이주 가능성을 높일 수 있을 것이다. 이를 위해서는 생활권 단위에서의 적정 입지를 선정하여 수요와 공급의 공간적 일치와 생활권 내에서의 적정 공급배분이 중요하다. 또한 단기 체재형 주택을 임대주택의 형태로 공급하는 방안의 마련을 통해 농어촌지역의 단기적, 장기적 관점에서의 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 또한 이러한 사업들은 지자체, 농어촌공사, 농협 등 공공부문에서 사업에 주도적으로 추진하여 계획적인 접근이 필요하다.

5.4. 취약계층에 대한 정책지원 강화

농어촌주택 정책실태에서 살펴보았듯이 농어촌지역의 취약계층에 대한 주거지원 정책이 매우 미흡한 상황이며, 오히려 취약계층이 정책적인 역차별을 받고 있는 실정이다. 기초 생활수급자에 대한 주거지원은 자가인 경우로 한정되어 이루어지고 있어 주택을 소유하지 못한 기초 생활수급자들의 경우 최저 주거기준에 미달함에 불구하고 정책지원이 거의 없는 실정이다. 또한 정책대상이 되는 수급자에 대한 주거지원 정책도 지붕개량, 보일러 개량, 내부 마감개선 등과 같은 부분적인 정비에 머물고 있어 근본적인 주거환경 개선보다는 부분적인 정비로 정책지원의 효율성도 낮은 상태이다. 따라서 정부차원에서 농어촌지역 저소득계층의 최저주거기준 확보를 위한 정책개입 강화가 필요하며 이는 농촌지역의 주거복지에 대한 현물보조 수단을 강화하는 것이 필요함을 의미한다.[28]

선진국들의 경우 최저주거기준(housing minimum standard)을 정하여 이 기준에 미달하는 주택 및 가구에 대하여 주택정책적 우선순위를 부여하고 있다. 우리나라의 농어촌주택 정책도 취약계층에 대한 주택 정책과 주거복지정책을 우선적으로 고려하여야 할 단계이다.

선행연구결과에 의하면 농어촌지역의 차상위계층 이하 161만 6천 가구 중 74만 9천 가구가 최저주거기준 미달가구[29]인 것으로 나타나고 있고, 이 중 자가가구가 44만1천 가구 임차가구가 30만8천 가구이다(김혜승외, 2007).

---

28 주거복지정책의 현물보조 수단은 정부부문이 정책대상이 되는 저소득층 가구들에게 공공임대주택을 저렴한 가격으로 직접 공급하거나 혹은 민간부문이 저렴한 주택을 공급하도록 유도하는 것이다. 보조금을 받은 신규 주택의 건설은 근린의 물리적 환경을 개선하는 외부효과를 발생시키며 신규 주택의 공급으로 해당지역 임대주택의 임대료를 하락시킨다. 또한 저렴한 임대주택이 쾌적하고 살기 좋은 근린지역에 없는 경우와 노후 불량주택이 많은 지역에서는 신규주택에 대한 현물보조가 필요하다는 주장이 제기되기도 한다(장경석, 2007).

29 도시와 농촌을 포함한 전국적 최저주거기준 미달가구는 289만 2천가구로 추정됨.

농어촌지역에서 차상위계층 이하의 절반가까이가 최저주거기준 미달인 현실에서 이에 대한 정책방안 마련이 시급하며, 또 다른 접근방안으로는 국토부에서 제정한 최저주거기준과는 별도의 농어촌지역에 적합한 최저주거기준을 농식품부 차원에서 새로이 설정하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.[30]

결론적으로 농어촌지역의 취약한 주거실태를 개선하고 농촌지역의 주거환경 개선을 위해서는 공공임대주택의 적극적인 확대가 필요하다. 특히 저소득계층에 대해서는 농촌형 임대주택과 주거복지시설의 도입을 추진할 필요가 있다. 특히 농어촌지역의 취약계층은 기존 공공임대주택의 정책내에서는 보증금과 임대료를 지불하기에는 현실적으로 불가능한 상황이므로 주거복지정책으로 기초생활수급자와 차상위 계층을 포함하여 주거복지 시설의 공급정책을 추진할 필요가 있다.

농어촌지역의 경우 임대주택의 재고가 거의 없는 실정이므로 공공임대주택의 재고를 늘리는 것이 급선무이며, 어느 정도 공공임대주택이 확충된 이후에는 소비자 보조 형태의 주거비 보조정책을 검토하는 순차적인 접근이 되어야 한다.

5.5. 정책의 기본 원칙 정립 및 균형 잡힌 정책기조 유지

선진국들의 주택정책은 시대적, 경제적, 정치적 상황으로 다양한 성격을 나타내고 있지만 공통적이고 필수적으로 나타나는 고려사항들은 주택의 공간적 배분과 입지적 효율성의 중시, 저소득층과 사회적으로 소외된 계층을 주된 대상으로 하고 있는 점, 모든 주민에게 최소한의 주거수준은 확보되도록 하고 있다는 점이다. 이는 농어촌지역 활성화를 위한 농어촌주택에 접근하는 우리에게도 기본적인 원칙으로 정립할 필요성이 크다.

---

30 2004년 법제화된 최저주거기준은 도시 공동주택 위주의 기준으로 도시와는 다른 특성을 지닌 농어촌주택에는 적합하지 못한 측면도 있다.

앞서 언급한 기본원칙과 함께 농어촌주택 정책에서 중요하게 고려되어야 할 요소는 변화하는 정주체계와 생활권의 광역화에 대응하는 공간적 입지의 차별적인 접근이다. 다양한 농어촌주택에 대한 수요를 집단화해서 적정 입지에 배분함에 있어 정주체계와 생활권이 무엇보다 중요한 요소이며 주택수요 유형별 적정입지에 대한 기본원칙의 정립을 통해 서비스 전달체계와 주민들의 기본적인 일상생활에 대한 적정수준의 지원이 가능해야 되며 이러한 종합적인 접근전략 속에서 정책대상과 적정입지, 규모 등이 검토되어야 한다.

또한 농어촌주택의 정책대상이 다양하고 지역개발과 관련된 많은 사업들과 연계성이 있으므로 공공정책은 한 분야에 치우지지 않게 각 분야를 아우르는 적절한 재원배분과 균형감 있는 정책밸런스를 유지하는 것이 필요하다. 주거복지, 임대주택, 마을조성, 뉴타운 개발 등 다양한 농어촌주택의 소요를 소득계층별, 지역별, 정책대상별로 적절히 배분하는 방안이 필요하다.

신규 공급중심의 기존 정책에서 나아가 주택재고의 효율적인 관리와 단순한 주택공급을 넘어서 다양한 주거서비스와 연계되고 이를 위해 지역사회의 여러 주체들간의 협력구조를 구축하는 방향에 대한 고려를 하는 등 다양한 정책방안에 대한 다각적 접근이 필요하다.

마지막으로 농어촌지역의 주택산업 활성화를 위해서는 단독주택이 주를 이루고 있는 농어촌지역의 특성을 감안하여 소규모 단독주택에 대한 건설 후 품질보증기간 운영제도를 구축하고 소규모 건설에 대한 보증체계의 구축 등 법, 제도적 개선도 필요하다.

농어촌 지역경제 다각화를 위한 활성화 방안

제7장

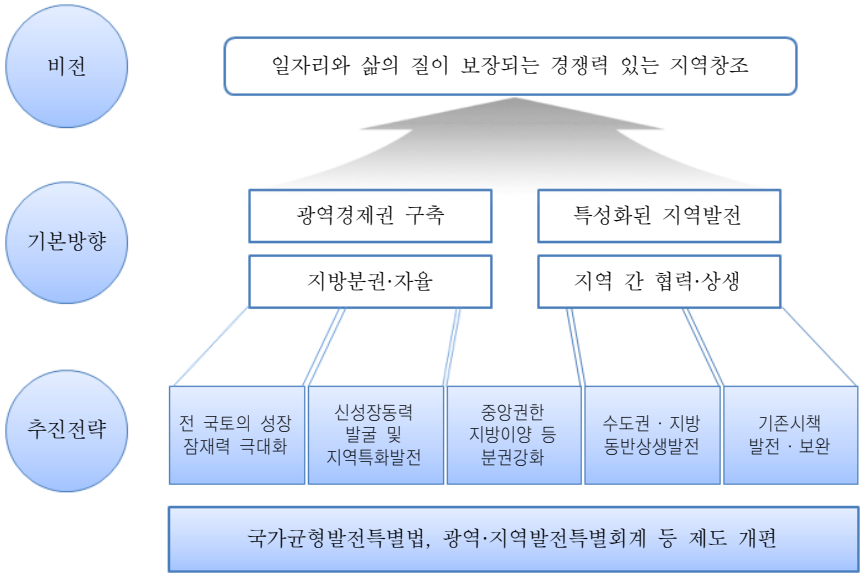
1. 경제생활권의 광역화와 지역정책의 패러다임 변화

세계화와 고령화의 진전 등의 시대변화에 부응하여 지역정책에서도 새로운 변화와 시도가 나타나고 있다. 즉 지역간 협력에 기반한 통합적 개발이 활성화되고 있는데 지역간 협력을 통해 개별 행정구역 중심의 지역개발사업 추진에 따른 중복투자의 방지, 지역간 경쟁심화에 따른 갈등해소, 생활권의 확대에 따른 광역행정서비스의 효율적 공급 등이 가능하다. 또한 지역경쟁력 강화를 위해 지역개발 단위의 광역화가 보편화되고 있다. 기존 행정구역을 넘어선 개발단위의 공간적 확대 및 광역권 내 네트워킹 활성화를 통해 소위 '규모의 경제(economy of scale)', '네트워크의 경제(economy of network)'를 실현하고 있다. 이밖에도 도농통합과 행정구역의 개편이 세계 각국에서 활발하게 이루어지고, 지역발전 전략의 연성화와 다양화가 보편화되고 있다.

이와 같은 배경에서 2008년 7월 지역발전위원회는 <그림 7-1>과 같이 "일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조"라는 비전하에 광역경제권구축, 특성화된 지역발전, 지방분권과 자율, 지역간 상생협력의 4대 기본방향을 설정하고 전국토의 성장잠재력 극대화, 新성장동력 발굴 및 지역특화발전, 행·재정 권한의 지방이양 등 분권강화, 수도권·지방의 상생발전, 그리고 기존 균형발전정책의 발전적 보완 등 5대 추진전략을 포함하는 '新지역발전정책'을 마련하였다. 新지역발전정책에서는 기초생활권(163개),

광역경제권(5+2,7개), 초광역개발권(4+α)을 공간단위로 설정하여 전국토의 성장잠재력을 극대화하고, 지역의 특성화발전을 실현하고자 하였다.

그림 7-1. 신 지역발전정책의 비전과 전략



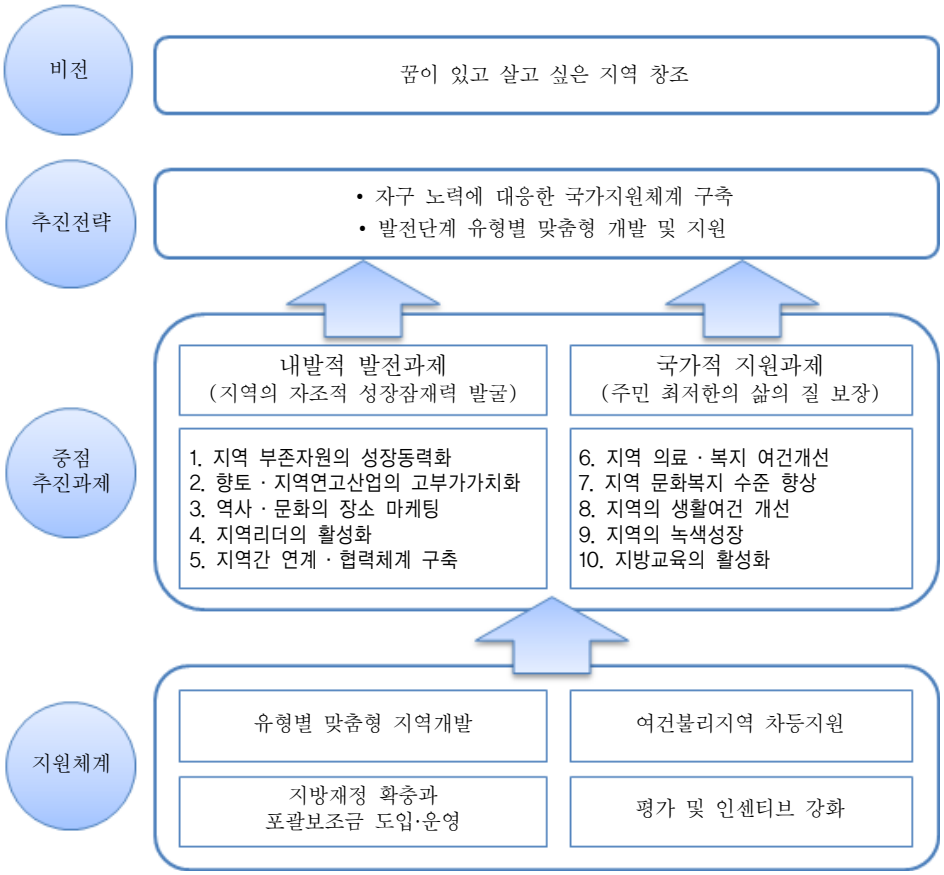
자료: 최상철·송우경, 이명박 정부의 광역경제권 정책과 전략, 2009.

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

한편 농어촌지역을 포함한 기초생활권의 정책목표는 163개 시·군을 대상으로 교육, 의료, 보건, 복지, 문화 등 국민의 기본적 삶의 질 수준을 향상시키는데 있다. 기초생활권의 비전과 추진과제는 <그림 7-2>와 같이 개

별시·군 또는 공동으로 기초생활권계획을 수립하고, 광역·지역발전특별회계의 지역계정을 통해 포괄보조금 형태로 재정적 뒷받침을 하고 있다.

그림 7-2. 기초생활권의 비전과 추진 과제



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

"꿈이 있고 살고 싶은 지역창조"란 비전하에 자구노력에 대응한 국가지원체계 구축과 발전단계 유형별 맞춤형개발 지원이란 추진전략을 설정하였다. 중점추진 과제로는 ① 지역부존자원의 성장 동력화, ② 향토·지역연고산업의 고부가가치화, ③ 역사·문화의 장소마케팅, ④ 지역리더의 활성화, ⑤ 지역간 연계·협력체제 구축 등 지역의 자조적 성장잠재력에 기초한

내발적 발전과제와 ⑥ 지역의료·복지여건 개선, ⑦ 지역문화·복지수준 향상, ⑧ 지역의 생활여건 개선, ⑨ 지역의 녹색성장, ⑩ 지방교육의 활성화 등 주민들의 최저한의 생활을 보장하기 위한 국가적 지원과제를 포함하고 있다(최상철외, 이명박정부의 광역경제권 정책방향과 전략, 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. 농어촌 경제 활성화를 위한 정책 방향

2.1. 농어촌 경제 활성화의 전제 조건

농어촌경제는 농어촌이라고 부를 수 있는 읍·면단위의 지리적 공간에서 이루어지는 일체의 경제행위를 포함하기 때문에 여기에는 농업과 제조업 및 서비스업 등 다양한 산업과 경제주체들이 포함되어 있다. 전통적으로 농어촌경제는 농림수산물의 생산을 중심으로 이루어져 왔으나 최근에는 다양한 2·3차산업의 입지는 물론 농수산물의 생산과 이들의 가공·유통, 그리고 관광서비스분야와 융·복합한 소위 '6차산업'이 새로운 지역발전 전략으로 자리 잡고 있다. 더구나 농어촌지역은 지역의 입지조건이나 부존자원, 그리고 주민들의 개발의지와 열망이 제각기 다른 만큼 해당지역의 특성과 개발수요를 반영한 농어촌경제 활성화 방안을 마련하지 않으면 안 된다.

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·의료환경개선(30.1%), 문화복지시설 개선(27.9%), 교육여건 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·복

지시설에, 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 지역밖에서 충족할 경우 지역의 부가가치가 유출되는 만큼 이들 수요를 현지화 할 수 있는 방안도 무시해서는 안 될 것이다

표 7-1. 광역화에 대응한 농촌발전 과제

단위: %

농촌발전 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
기업 유치와 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

여기서는 경제생활권의 광역화에 대응하여 농어촌경제 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 여건변화를 전제로 지역산업의 부가가치를 높이고 농업·농촌의 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 대책을 구상해야 한다는 점이다. 예를 들어 명백하게 인구감소가 예상되는 배후지의 마을단위에 주택이나 생활서비스의 공급을 무작정 늘리거나 소비가 줄어들고 있는 농산물의 생산에 치중하는 것은 한정된 자원을 가진 지역의 입장에서 바람직한 선택

이 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 지역주민들의 삶의 질을 향상할 수 있는 서비스를 공급하는 것이 지역의 상품과 서비스의 가치를 높이고 차별적으로 유통하는 농어촌경제 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, 농업관련산업(agribusiness) 육성으로 부가가치 증대, 그리고 지역의 부존자원을 활용한 지역특화산업을 육성하여 지역주민들에게 안정된 소득원 제공하는 방법을 우선적으로 고려하여야 한다. 다만 농어촌지역 중에서도 지역의 여건이나 성격에 따라 도시근교에 위치한 광역화지역에 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 농어촌경제 활성화라고 하면 흔히 산업단지를 개발하고 외부기업체를 유치하는 것으로 이해해 왔으나 지역경제와 연계성이 없는 외부이식적인 공업화의 한계로 지역의 자원에 기초하여 주민 스스로가 참여하는 소위 내발적 지역개발이 새로운 지역개발전략으로 관심을 모으고 있기 때문이다.

셋째, 농어촌경제 활성화를 위해서는 지역의 특화산업을 중심으로 형성된 클러스터 간 연계를 기초로 한 농어촌산업권역별 특화산업을 육성함으로서 지역산업의 구조 고도화와 부가가치를 높여야 한다. 즉 지역산업의 육성을 위해서는 성격이 유사한 지역 간의 지역산업발전권역을 형성하고, 권역내 기존의 산업생산체계와 과학기술체계 및 기업지원체계 속에서 유형별 특화산업을 선정하여 연계·협력방안 제시 등 중장기발전계획을 수립하고, 업종 구조 고도화·기업지원시설과 문화·복지시설 확충 등 구조고도

화사업을 종합적으로 추진할 필요가 있다. 특히 지역산업에 대한 기획·조정과 코디네이터의 기능을 하는 기업지원플랫폼의 구축과 연구개발·전문기업유치·R&D센터설립 등 산업생산체계 및 과학기술체계를 연계하는 산학융합플라자 건립, 산업생산체계와 기업지원체계를 연계하는 비즈니스서비스 바우처제도의 도입이 필요하다. 농어촌경제 활성화를 위해서는 지역산업육성을 위한 차별화도 중요하지만 유사한 성격의 농산물 가공 및 유통사업에 있어서 규모의 경제와 운영효율을 높이기 위한 인접한 시·군과 연대 및 협력 방안을 모색하는 것도 이에 못지않게 중요한 과제이다.

넷째, 농어촌경제의 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. 왜냐 하면 교육, 의료, 문화, 복지 등에 대한 수요를 지역 밖에서 충족할 경우 그만큼 지역의 부가가치가 밖으로 유출되기 때문이다. 따라서 농어촌경제의 활성화는 특정한 지역을 대상으로 지역의 산업경제 개발과 함께 생활환경 개선과 서비스 공급능력 향상과 같은 종합적인 접근이 필요하다.

다섯째, 경제·생활권의 광역화에 따른 개발수요를 충족하기 위한 새로운 농어촌정책의 도입과 관련 제도 및 추진체계의 정비가 필요하다. 먼저 지역의 여건이나 부존자원이 비슷한 기초생활권을 농어촌경제권 또는 지역산업발전권으로 묶고, 이를 대상으로 농어촌산업육성기본계획(가칭)을 수립하여 체계적이고 종합적인 지역산업육성 정책을 추진할 필요가 있다. 즉 농식품부와 지식경제부, 중소기업진흥청 등에서 추진하는 다양한 관련 사업을 묶어 시군단위 중장기산업발전계획을 수립하고 지역산업의 구조고도화를 위해서는 지역산업발전권별로 관련정책의 연계를 강화하고 농식품산업분야의 창업이나 기업발전을 위해 산학융합플라자나 기업지원플랫폼의 설치·운영 등 추진 및 지원체계의 정비가 필요하다. 특히 지역산업육성을 위해 지역대학이나 연구소를 유치하여 산업클러스터의 기지를 확립하고, 지역의 혁신역량을 강화하여 지역산업의 경쟁력을 제고해야 한다. 이밖에

도 산업입지정책과 산업입지별 입주기업에 대한 지원제도를 전면 정비하여 기업입지 조건불리지역으로서 농어촌에 대한 추가지원이 필요하다.

2.2. 농어촌경제 활성화를 위한 다각화 전략

앞 절에서 살펴 본 농어촌경제 활성화를 위한 몇 가지 원칙은 경제생활권의 광역화라는 지역산업정책의 새로운 패러다임 하에서 지역개발을 위한 접근방법을 의미한다. 즉 농어촌 지역경제의 다각화를 통해 농업위주의 지역산업구조와 지역 간 소득격차 등 농어촌경제의 당면 문제를 해소하고 IT·BT기술의 발전과 광역화가 가져 온 가능성을 산업으로 발전시키고, 주민들의 삶의 질 향상을 위해서 인접지역은 물론 지역개발과 지역산업육성의 상호 연계가 필요하다는 사실을 강조하고 있다.

지역산업정책이란 “공간적 측면에서 특정 지역을 대상으로 하여 그 지역의 산업을 유지하고 성장시킴으로써 지역경제의 성장과 지역발전을 유도하며 나아가 지역주민들의 삶의 질을 개선시키기 위한 정책”으로 정의할 수 있는데 <표 7-2>과 같이 여러 부처에서 관련사업을 추진하고 있다.

그중에서 지식경제부는 지역의 산업기반 확충, 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 목적으로 지방분권과 병행하여 지역산업육성정책을 추진해 왔다. 즉 1999년 대구, 부산, 광주, 경남 등 4개 광역시·도에, 2002년 수도권을 제외한 13개 광역시·도에 지역전략산업을 육성하기 위한 혁신기반구축과 지방기술혁신을 위한 TP사업 등을 추진해 왔으며, 2004년부터는 234개 시·군구를 대상으로 지역특화산업육성을 위한 RIC, RIS, 지자체연구소사업 등을, 그리고 2008년 MB정부 이후 5+2 광역경제권별로 선도산업육성사업을 추진하고 있다. 지역경제 활성화를 위한 사업비는 2003～07년 기간 중 총 3.2조원을 투입하였고, 2008～12년 기간 약 5.5조원을 지원할 계획이다(지식경제부, 내부자료, 2010.10).

표 7-2. 부처별 지역산업 정책의 주요 내용

분 야	핵심정책	관련부처	사업내용
지역혁신 역량강화	광역경제권발전위원회운영지원	지경부 시·도	광역경제권발전위원회 운영
	인재양성센터 및 지방대학 육성, 지역인적자원개발	교과부 시·도	지방대학육성프로그램 운영
	산학연네트워크 강화	교과·지역·문화·노동부, 중기청	산학연 중심대학지정육성, 신산학연모델의 정립 및 확산
	연구개발특구 육성	지경부, 중기청	대덕연구개발특구 (광주·대구특구 추가)
	산업집적지경쟁력강화,산업단지구조고도화	지경부	산업단지혁신클러스터육성, 산업단지구조고도화
	지역과학기술의 진흥	교과부	지방과학연구단지
선도지역 전략 산업육성 및 특구개발	선도 및 지역전략산업육성	지경부	광역경제권선도산업 및 지역전략산업육성
	기업도시개발	국토부, 지역위	기업주체 산업복합단지개발
	경제자유구역	지경부 시·도	인천, 부산·진해, 광양 등 6개소
	지역특화발전특구	지경부	지역특화발전특구
	지역특화산업육성	지경부	RIS, RIC, 지자체연구소육성

자료: 홍진기, 지역경제 활성화를 위한 정책방향, 미발표자료, 2010

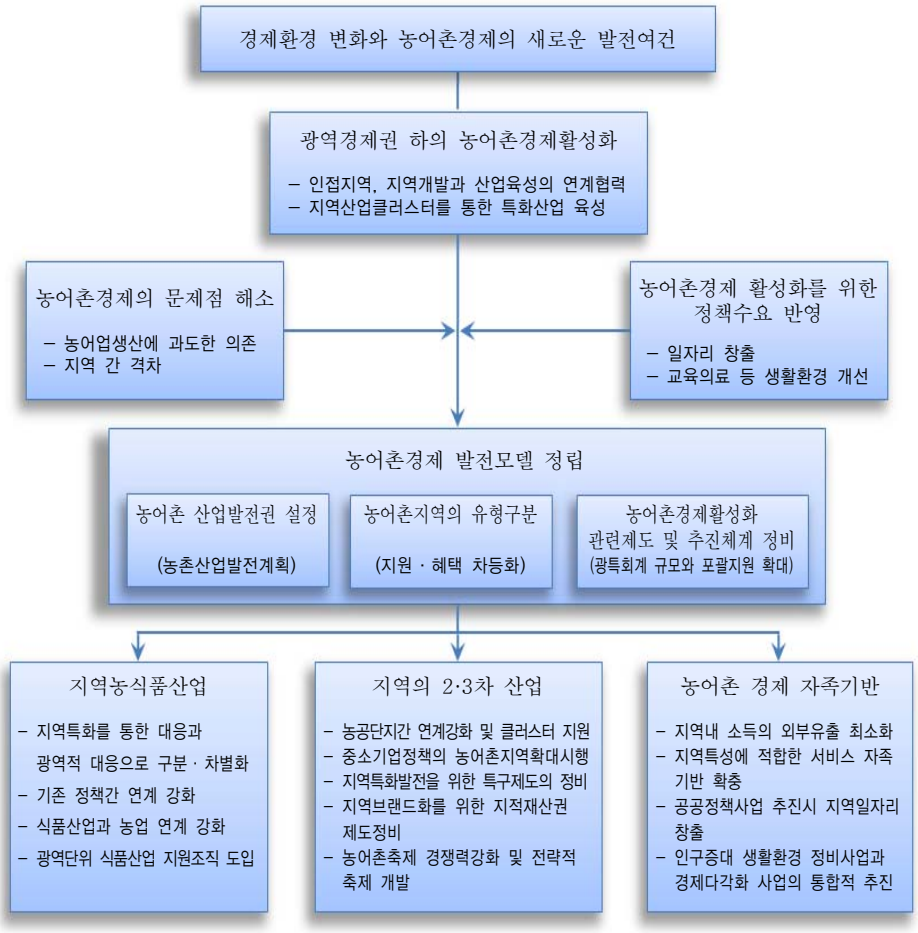
이들 사업에 의해 단기간 내에 기술혁신 저변확대 등 지역산업 육성이 가능한 토대를 마련하고 TP(18개), 지역특화센터(17개) 등 지역산업인프라를 구축하고 R&D, 인력양성 등 지원수단을 제공하고, 지역의 창업을 촉진하는 등의 성과를 얻은 것으로 알려진다. 하지만 지역정책의 구체적인 대상과 목표 설정이 미흡하고 이를 구현하기 위한 세부적인 계획이 없는 상태에서 다양한 지역산업 지원기관을 통해 임시방편적으로 사업을 추진함으로써 비효율을 초래하고 있다는 지적도 받고 있다. 예를 들어 농어촌지역의 경우 시·군단위 지역특화산업 육성 대상 공간에 포함되지만 지식경제

부의 지역산업정책과 아무런 연관성이 없이 농식품부가 별도의 농어촌지역 공업개발이나 비료·농약·농기계 등 자재산업과 식품산업 육성정책을 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 안 된다. 구체적으로는 광역경제권의 선도산업과 광역시·도의 지역전략산업, 그리고 기초생활권의 지역특화산업을 크게 신 성장동력을 중심으로 하는 선도산업과 지역특성을 반영한 특화산업으로 재정비하고, 창업보육, 금융·세제·고용지원 등 정책수단을 재정비할 필요가 있다. 아울러 지자체 스스로가 지역의 특성과 지역산업 육성목표에 맞게 다양한 정책수단을 선택할 수 있도록 지자체 주도의 지원체계를 확립하고 TP와 지역특화센터, 지자체연구소 등 지역산업 지원기관의 역할 분담과 연계·협력이 필요하다. 또한 지역의 투자활성화를 위해 수도권지방이전기업에 지원하고 있는 지방이전보조금과 지방소재 신규투자기업에 지원하는 지방기업고용보조금을 정비하여 지방투자촉진보조금으로 확대 개편하고 대규모 고용이나 지역의 낙후정도에 따라 차등지원을 해야 할 것이다. 이밖에도 지역산업의 육성을 위해 신 성장동력펀드 확대 조성이나 지역금융회사 설립을 통한 차별적인 지역기업 금융지원정책의 도입, 지방중소기업에 대한 소득세·법인세·취득세 등 경감 확대, 대기업 지방공장이 지방인력 채용, 지방기업의 고급 R&D 인력채용 시 장려금지급, 지역산업구조조정지원 등 지방산업 육성을 위한 지원 대책을 고려할 수 있을 것이다.

농어촌지역은 시·군단위 기초생활권 중에서 주로 입지조건이 열악한 읍면단위지역을 포함하기 때문에 당연히 지역산업 육성 대상 공간에 포함된다. 따라서 농어촌지역의 산업육성을 통한 농어촌경제 활성화방안을 마련함에 있어서 지식경제부가 구상하는 지역산업 육성 정책을 적극적으로 수용하되 다만 농어촌지역의 산업구조나 입지적 특성을 반영할 필요가 있다.

그림 7-3. 농어촌경제 활성화 방안



경제생활권의 광역화에 따른 농어촌경제 활성화를 위해서는 농어촌지역에 다양한 2·3차산업을 육성해야 하는데 이를 위한 구체적인 방법으로는 (1) 농어촌산업발전권을 설정하고, 이를 대상으로 농어촌산업발전기본계획을 수립하고, (2) 광역화의 파급영향이나 지역의 발전정도에 따라 농어촌지역을 유형화하고 지원혜택을 차별화할 필요가 있으며, 이밖에도 (3) 지역의 특성에 맞는 산업발전을 위해 광특·지역발전회계의 규모를 확대하고, 농상공연대 등 유관기관 간의 정책적 연계·협력을 강화하여 재정투자의 효율성

을 높일 수 있도록 관련제도를 개선하고 추진체계를 정비할 필요가 있는데 이것이 농어촌경제 활성화를 위한 기본적인 전략이 될 수 있을 것이다.

3. 농어촌경제 다각화를 위한 정책과제

3.1 광특·지역개발회계 규모확대와 포괄지원방식 개선

광특·지역개발회계를 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 농어촌경제 활성화와 연계되기 위해서는 광특회계의 지역개발사업비에 기존의 부처별 관련 예산을 포함하여 지방자치단체에 포괄적으로 지원하는 예산의 규모를 대폭 확대하고, 기초생활권개발을 위한 사업공간과 대상사업을 지역특화산업의 육성이나 읍면단위 농촌중심지의 생활환경 정비 등으로 한정하여 사업범위를 구체화해야 한다.

지역개발계정에는 농어촌 및 낙후지역을 대상으로 하는 국가지원 사업을 최대한 포함하여 균형발전의 의지를 확고히 하되, 투자사업의 효율성제고를 위해 개발방식을 전환할 필요가 있다. 통합 및 조정의 목적이 사업추진의 효율성 제고에 있는 만큼 원칙적으로 부처 소관을 떠나 동일한 공간을 대상으로 한 유사목적 사업을 통합하고 지원조건 등을 조정할 필요가 있으며, 단위사업을 통합 조정한 후 대상지역 및 정책목표별로 관련 사업을 유형화하여 정책군(群)으로 재편해야 할 것이다.

예를 들어 농어촌자원 복합산업화지원사업을 보면 공동육묘장과 토양개량제공급 지원이나 농어촌 폐비닐수거비 지원 등 복합산업화와는 다소 거리가 있는 사업이 포함되어 있는가 하면 일반농산어촌지역개발사업에 포함된 농촌마을종합개발과 어촌종합개발, 지방소도읍육성 등 사실상 지역산

업과 관련이 큰 사업이지만 관련예산은 별도로 편성도어 있어서 이에 대한 조정이 필요하다. 원칙적으로 지역개발과 관련되지만 지자체의 선택적 보다 전국적으로 추진해야 할 사업(농업생산기반정비, 배수개선 등), 지역개발과 관련성이 적은 농업관련사업(농업재해예방, 도매시장, 농업기반조성 등)은 포괄보조 대상에서 제외하고, 시·도에서 공모 등으로 별도 추진해야 하는 사업은 광특계정으로 편성 하되 여기에는 둘 이상의 시군 등 광역권 개발을 위한 사업이나 사업대상지는 하나의 시군이더라도 파급효과가 당해 시군을 초월하는 사업 포함하고, 사업추진에 있어서 지역성이 특히 강조되는 지역농업클러스터사업 등은 지역계정으로 전환할 필요가 있다. 아울러 지역개발계정에는 기존의 시군단위 농어촌 및 낙후지역을 대상으로 한 각종 지역개발 사업을 포함하되, 지역경제 활성화(농촌산업진흥)와 정주여건개선 정책군으로 나누고, 공간위계별로 사업을 통폐합하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

또한 광특회계 지역개발계정사업비를 사업의 성격과 공간적 위계에 따라 배분하되 시·군단위 기초생활권에서는 시·군이 더 많은 재량권을 갖고 마을, 권역, 또는 읍·면을 대상으로 하는 농식품산업개발과 정주기반확충 사업을, 광역경제권에서는 보다 넓은 공간의 많은 수혜자를 대상으로 하는 거점APC나 지방어항 건설, 토속어류생태관 건립, 농공단지 조성, 광역식품클러스터 개발 사업 등을 추진하도록 분담할 필요가 있다.

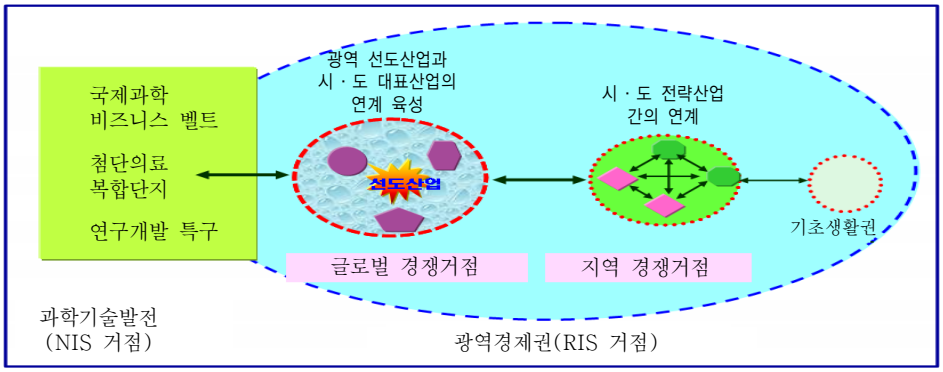
이밖에도 농어촌지역에 해당하면서도 농식품부가 관리하는 일반농산어촌지역(120개 시·군)과 국토부가 관리하는 접경지역(15개 시·군·구) 및 성장촉진지역에서 제외된 도서지역(372개 개발대상도서) 등 특수상황지역, 그리고 행안부가 관리하는 일반농산어촌지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 관계부처 장관이 지정하는 성장촉진지역(70개 시·군)을 통합하여 하나의 부처가 지역의 발전 정도에 따라 차별적으로 지원하는 것이 바람직하다. 지방자치단체로 권한위임에 따르는 책임 소재를 분명히 하기 위해 지역발전위원회가 종합적이고 체계적인 모니터링 및 평가체제를 구축하고 인센티브와 패널티를 통해 선택과 집중, 또는 연계·협력을 조장해야 할 것이다.

3.2. 지역산업발전권의 설정과 농어촌산업발전기본계획의 수립

지역산업의 발전을 위해 여러 중앙부처가 <표 7-2>와 같은 다양한 정책사업을 추진하고 있으나 소규모 분산적으로 추진하여 사업성과가 크지 않다는 지적을 받고 있다. 특히 새로이 도입된 광역경제권의 선도산업 육성은 기존 광역시·도의 지역전략산업과 시·군·구를 대상으로 한 지역특화산업과 상호 연관성을 가지고 추진하거나 기초생활권을 대상으로 한 지역특화산업은 지역연고산업이나 향토산업은 물론 지역특화발전특구와 지리적 표시제도 등과 연계해서 추진해야 한다는 결론을 얻고 있다.

광역경제권의 선도산업은 국제과학비지니스벨트나 첨단의료복합단지, 연구개발특구 등 성장산업 거점과 연계성을 가지면서 시·도단위 전략산업이나 시·군단위의 지역특화산업을 포괄한다. 이 때 광역화의 영향을 많이 받게 되는 수도권이나 대도시 인근의 농어촌지역은 선도산업이나 전략산업과 연계하는 것이 긍정적인 파급영향을 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 7-4. 광역경제권 기반의 통합적 산업육성체계 구상



시·군단위의 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 농어촌산업발전권으로 지정하고 농어촌산업발전기본계획을 수립하여 관련 사업을 연계·통합 추진하도록 한다. 여기서 농어촌산업발전권은 지역의 여건이나 부존자원, 기타 산업의 특성이 비슷한 인근 2~3개 시·군을 묶은 것으로 현행 시·군단위 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·도단위 광역자치단체를 대상으로 지역산업발전계획을 수립하고 있으나 시·군단위의 산업발전에 대해서는 여러 부처의 관련사업을 묶어서 추진할 수 있는 전문화된 산업발전계획을 가지고 있지 않다.

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

3.3 조건불리 지역의 지정 및 차등지원

농어촌지역 중에서도 안성이나 여주, 완주 등과 같이 수도권이나 대도시

인근에 위치하여 도시의 외연확대 등 광역화의 긍정적 영향을 많이 받는 지역이 있는가 하면 강진이나 청송과 같이 산업발전이나 일자리 창출이 어려워 인구감소와 고령화가 진행되고 외지에서 대부분의 생활서비스를 조달하여 지역사회의 기반이 무너지는 낙후 농어촌지역이 있다. 경제생활권의 광역화는 이들 지역간의 발전 격차를 더욱 심화시킬 것으로 전망되기 때문에 조건불리지역에 대한 별도의 지원이 필요하다.

현실적으로 개발대상도서, 접경지역, 개발촉진지구 등 접근성이 열악하거나 토지이용 규제가 심한 지역을 대상으로 조건불리지역을 지정하고 있으며, 2004년부터는 인구밀도나 사회경제적 발전 정도를 척도로 하위 30%를 신활력지역으로 지정하여 3년에 걸쳐 연간 30억원씩 2회에 걸친 국비 보조를 한 바가 있다. 또한 농공단지는 공업집적도를 기준으로 추가지원 및 우선지원 대상지역을 선정하고 공업용지조성비 및 폐수종발처리장 건설비를 차등 지원하고 있다. 이밖에 수도권의 지방 이전 기업 지원을 위해 지방이전 보조금을 설치하고 2004~09년 기간 중에 247개 기업에 2,209억원을 지원하였으며, 지방 소재 신규투자기업을 지원하기 위해 2008~09년 기간중 2,068개 업체에 540억원의 보조금을 지원하였다(지식경제부, 2010).

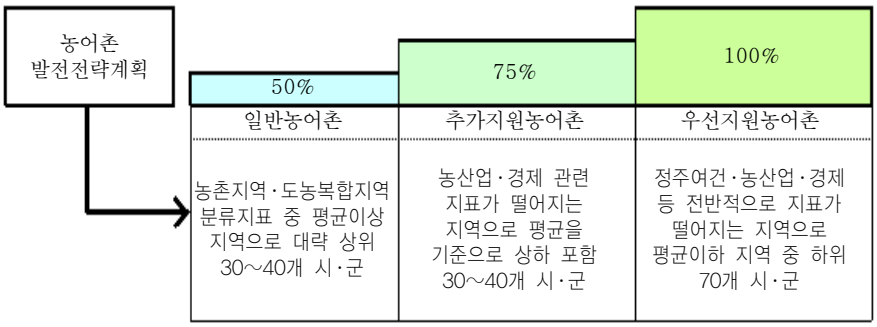
하지만 신활력사업의 경우 제2기 사업을 끝으로 금년까지 지원사업이 종료되며, 농공단지는 대부분의 지원이 조성 및 입주단계에 치우쳐 있어 기업입지조건이 불리한 농어촌지역에서 지속적으로 기업활동을 하는 업체의 경우 특별한 인센티브가 있다고 판단하기 어렵다. 따라서 농어촌지역을 포함한 지방투자 활성화를 위해 지방이전보조금을 지방투자촉진보조금으로 확대 개편하고, 각종 세제 경감이나 기타 부담금을 차등적으로 완화하는 한편 특히 입지조건이 나쁜 조건불리지역에 대해서는 추가적인 지원을 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

표 7-3. 낙후지역 특별지원 대책

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 ►지구내 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 7억원이내에서 5년 거치 5년상환, 운전자금 3억원 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

예를 들어 전국의 농어촌지역을 대상으로 지역의 인구밀도, 고령자 비율 등으로 사회경제적 발전 지표를 구성하고 각 점수에서 나타난 특성을 바탕으로 지역을 세 부분으로 구분하여 국고지원 차등화, 세제상 인센티브 제공 등 투자유치 여건을 조성해야 한다. 이 때 일반농어촌은 전반적으로 평균을 상회하는 지역(30~40개 시·군)으로, 추가지원농어촌은 정주여건 등은 다소 양호하나 농·산업, 농촌경제 관련 지표가 낮은 지역(30~40개 시·군)으로, 우선지원농어촌: 농·산업 및 정주여건 등 전반적으로 부진하여 지역개발 관련 지원이 지속적으로 필요한 지역(기존 신활력지역 70개 시·군)으로 설정할 수 있을 것이다. 이 때 조건불리지역은 교육, 의료, 복지 등 공공서비스를 기준으로 연차별 목표(서비스표준, National Minimum)를 설정하고, 일정 수준의 목표를 달성하면 조건불리지역 지원대상에서 졸업을 하는 제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

그림 7-5. 농어촌지역의 발전 정도별 차등지원 구상



3.4. 지역정책과 산업정책의 접목 및 농상공연대 강화

농어촌경제 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 중소기업 육성이나 지역연고산업, 지역특화발전특구 등 지역산업정책과 농식품부에서 추진하는 농식품산업육성이나 지역농업클러스터, 향토산업 등이 특별한 연계성이 없이 추진되고 있다. 뿐만 아니라 지식경제부에는 지역산업에 대한 정부지원을 관리하고 있는 테크노파크(TP)는 물론 지역특화센터와 지역혁신센터, 지자체 연구소, RIC 등 지역산업 활성화를 위한 제도적 인프라를 별도로 운영하고 있다. 따라서 중소기업 육성이나 지역산업 발전을 위한 연구개발과 기술 및 경영지도, 홍보 및 판매촉진 등을 위해 농식품부가 유사한 성격의 별도 정책을 개발하기보다 기존의 중소기업을 대상으로 한 여러 정부 부처의 각종 지원정책에 농어촌지역의 특색을 반영하여 활용하는 것이 지역의 산업발전 인프라를 활용함으로써 재정투자의 효율성을 제고한다는 점에서 바람직하다.

특히 농어촌경제 활성화를 위해 저렴한 산업인프라의 제공, 창업절차의 간소화, 입주업체에 대한 조세 및 금융지원 강화, 공동시설의 설치 및 원료수매자금 지원, 지방자치단체의 역량 강화 등의 종합적인 지원이 필요하다. 이를 위해 농식품부와 지식경제부간의 농어촌지역산업정책 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. 농상공연대는 2007년 말 일본에서 도입된 제도로 지역에서 농림수산업이나 향토산업에 종사하는 자들과 상공업분야에 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)」 제정하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

표 7-4. 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, 중소기업간 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, 선진형스마트샵육성, 소매점조직화지원, 자영업컨설팅, 상권정보시스템, 소상공인공제제도, 소상공인케이블방송, 소상공인e러닝교육, 소상공인경영개선교육, 성공창업패키지교육, 소상공인무료법률구조, 전통시장시설현대화, 시장경영혁신, 성공창업패키지교육, 자영업컨설팅지원

참고 문헌

기획재정부 외 10개 중앙정부 부처. 2009.「제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본 계획(2010～2014)」.

기획재정부 등 8개 기관. 2010.「중장기 인력수급전망 및 정책과제」.

김광선·송미령·권인혜. 2009.「농촌 및 낙후지역 개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 제도 개선 방안」. 한국농촌경제연구원.

김선배. 2008. “광역경제권 발전의 핵심전략: 글로벌 경쟁거점과 지역 경쟁거점의 연계 육성,”「월간 KIET 산업경제」2008년 10월호: 30-41.

김선배. 2010. “광역경제권 시대의 지역산업 육성전략과 주요 과제,”「월간 KIET 산업경제」2010년 2월호: 26-35.

김영수 외. 2007.「지역산업정책 10년의 성과와 과제-지역산업진흥사업을 중심으로」. 산업연구원.

김재환, 박영구, 김재한, 한승용, 최선웅, 신용광. 2010. “양념채소 수급 동향과 전망”,「농업전망 2010」. 한국농촌경제연구원.

김정섭. 2002. “유럽의 농촌발전 전략과 LEADER 프로그램.”「농정연구」2: 63-111. 농정연구센터.

농림수산식품부. “2009. 농산어촌지역개발분야 포괄보조사업계획수립 가이드라인”

농림수산식품부. 2010.「농어촌축제지원사업지침」.

문화체육관광부. 2006.「문화관광축제의 변화와 성과 1996～2005」.

문화관광부. 문화관광축제 관련 내부자료(1999～2006).

문화관광부. 연도별 문화관광축제 종합평가보고서(1999～2005).

문화관광부. 2009 지역축제총괄표.

박경, 정준호, 윤건수. 2009.『산업단지 기반시설 수요분석을 위한 모형개발』. 국회예산정책처.

박석두외. 2004.「농촌 지연산업 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.

박시현 외. 2006.「농촌지역경제의 지속적 발전전략」. 한국농촌경제연구원.

박재곤. 2004. “일본의 클러스터 형성 사례와 시사점.” 산업경제분석.

박천수 외. 2006.「새로운 인력수급전망 모형연구」. 한국직업능력개발원.

박천수 외. 2006(a).「한국표준직업분류 개정 연구」. 한국직업능력개발원.

박천수 외. 2007.「국가중장기 인력수급전망개선 연구」. 교육인적자원부.

박천수. 2005. “한국고용직업분류(KECO)의 내용과 발전방향” 한국산업인력공단 중앙정보원, 「고용동향분석(2005년 1/4분기)」. 107-128.

배재대학교 관광이벤트연구소. 2009. 제29회 금산인삼축제 평가보고서

산업연구원. 2009.『중소기업 연구마을 조성사업 타당성 조사』.

산업연구원, 산업클러스터학회, 한국토지공법학회. 2007.『산업클러스터 활성화를 위한 산업입지정책 효율화 방안』.

서종혁, 이동필. 1986.「농촌공업과 농공지구 개발의 효율적 추진 방안」. 한국농촌경제연구원.

송미령 외. 2008.「‘창조적 광역발전’ 시대의 농식품부 사업 광역화 및 체계화 방안 연구: 농촌정책의 체계화를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

송미령 외. 2009. “농어촌 지역 기초생활권의 전망과 정책 과제.”「농업전망 2009」. 한국농촌경제연구원.

안주엽. 2005.「중장기 인력수급연구 2005-2020」. 한국노동연구원.

우장명. 2009.「충청북도 농공단지 운영실태와 활성화 방안」. 충북개발연구원 연구보고서.

이강욱. 1998.「문화관광축제의 영향 및 운영효율화방안」. 한국관광연구원.

이동필. 2009. “농공단지 개발정책의 성과와 과제”「국토」: 38-49.

이동필·김경덕. 1987.「농어촌 부업단지 육성 사업의 평가와 대책」. 한국농촌경제연구원.

이동필 외. 1995.「농촌지역 2·3차 산업 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.

이동필 외. 1996.「농어촌 지역의 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.「농어촌산업정책 추진체계 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
이동필 외. 2009.「경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
이민형, 성지은. 2008.「지역혁신사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축 과제」. 과학기술정책연구원.
정강환. 1996. 이벤트관광전략. 일신사.
정강환. 2004. 21세기 지역개발형축제로의 선택. 월간이벤트.1
충북개발연구원. 2009. 충북의 지역축제 현황 및 개선방안.
최양부. 1979.「농외소득과 농촌공업개발: 농촌공업개발정책의 기본 구상」. 한국농촌경제연구원.
최양부, 이동필. 1984.「농공지구 개발의 방향과 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
충북테크노파크 전략산업기획단. 2009.「기초생활권 산업연계 방안」.
통계청(2000, 2007).「한국표준직업분류」.
통계청(2000, 2007).「한국표준산업업분류」.
한국고용정보원. 2005.「한국고용직업분류」.
한국개발연구원(KDI). 2006.「지역전략산업진흥사업 심층 평가」 공개토론회 자료집.
한국문화관광정책연구원. 2006.「한국 지역축제의 발전방향 정립을 위한 워크숍 자료집」. 한국문화관광정책연구원.
한국산업기술평가원. 2007.「2단계 테크노파크 조성사업 기획」.
한국산업단지공단. 2007.「농공단지 활성화 방안 연구」.
한국산업단지공단.『산업입지요람』 각 년도
한국산업단지공단. 2007.『기업의 입지동향과 산업용지 수급 전망』.
한국산업단지공단. 2008.『산업단지 운용성과와 구조적 변동성 분석』.
한국산업단지공단. 2009.『농공단지 실태조사 분석 및 정책지원방안 연구』.
홍진기, 김선배. 1999. “지역산업정책의 추진방향과 과제.” 산업연구원 <KIET 산업경제>.
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.

연구보고 R606-2
농어촌 지역경제 다각화 전략

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2010. 12.
발 행 2010. 12.
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 978-89-6013-192-7 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.