

최 종
연구보고서

농림업 관련 지역특화발전특구 모델 개발

Studies on the Model of the Special Economic Zone for
Regional Development in Agriculture and Forestry

단국대학교

농림부

제 출 문

농림부 장관 귀하

본 보고서를 “농림업 관련 지역특화발전특구 모델 개발” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2006년 5월 24일

주관연구기관명 : 단국대학교

총괄연구책임자 : 김 호

세부연구책임자 : 허승욱 · 윤성탁

연 구 원 : 김태연 · 이지은

협동연구기관명 : 농촌진흥청

협동연구책임자 : 강충관

요 약 문

I. 제 목

농림업 관련 지역특화발전특구 모델 개발

II. 연구개발의 목적 및 필요성

지역특구사업은 지금까지의 지역경제 발전대책이 중앙정부 주도로 추진되어 오며 따라, 지역별 특성에 부합되는 발전 전략의 추진이 곤란했다는 반성에서 시작되었다. 즉 지역특성에 부합되는 규제완화를 실시함으로써 지방의 특화발전을 도모하기 위한 것이다. 따라서 지자체가 자율적으로 재원을 확보하고, 경쟁력이 있는 사업을 발굴하여 지역을 활성화시키는 것이다.

개방화시대의 도래에 따라 많은 지자체는 농정의 방향을 농촌개발을 통한 농가소득의 증대에 두고 있다. 그래서 규제완화를 통해 지역특구사업을 적극적으로 추진함으로써 농업·농촌을 활성화시키고자 하고 있다. 그러나 이러한 특구가 성공하기 위해서는 기본적으로 지역의 부존자원에 기초한 특화요소를 최대한 발굴하고 연계시키는 것이 중요하다. 또한 농림업 관련 특구와 관련된 여러 가지 규제에 대해 검토하고, 입체적이고 체계적인 계획과 모델을 수립하는 것이 사업의 실효성을 제고할 수 있다.

따라서 이 연구에서는 우선 특구사업의 이론적 배경 및 목적, 법적 및 제도적 배경에 대해 살펴보고, 농림업 관련 규제에 대해 검토한다. 그리고 현지조사를 통해 각 특구의 특화요소 연계실태와 사업비 조달 실태, 사업 진행정도에 대해 살펴본다. 또한 특구사업이 지역경제의 활성화에 미치는 효과에 대해 분석한다. 이러한 검토 및 분석결과를 토대로 하여, 특구사업의 평가지표를 개발하고 특구사업을 위한 재정확보방안과 수요확대 전략을 수립한다. 또 특구 유형별 특화요

소의 배치를 통한 발전모형과 특구의 중장기적 추진전략을 개발한다.

Ⅲ. 연구개발 내용 및 범위

이 연구의 내용과 범위는 다음과 같다.

첫째, 지역특구 사업의 추진배경과 현황에 관한 것이다. 지역발전과 관련된 다양한 이론과 그것이 특구사업에 주는 함의, 지역의 특성에 부합되는 지역발전을 위한 규제 완화 등 특구사업의 기본방향 및 추진배경, 특구법 등 법적 및 제도적 배경, 지자체의 지역특구 신청 및 지정 현황 등이다.

둘째, 농림업 관련 특구사업의 유형별 특징 및 실태에 대해 분석한다. 농림업 관련 특구의 지정현황 및 유형, 유형별 특징 및 관련 규제의 검토 등이다. 또 현 지조사를 통한 추진실태 분석으로서, 사업비의 구조 및 사업비 조달실태, 사업진행 정도, 특구사업이 지역경제에 미치는 효과 등을 살펴본다.

셋째, 농림업 관련 특구사업의 특화요소 도출과 연계방안을 고찰한다. 특구사업의 유형별 특화요소를 각각 도출하여 분류하고, 각 특화요소를 연계하는 방안 등에 대해 고찰한다.

넷째, 일본의 구조개혁특구 제도의 실태에 대해 분석하고 그 시사점을 도출한다. 일본의 구조개혁특구 제도의 도입배경 및 목적을 살펴보고, 농림업 관련 구조개혁특구의 사례를 분석하여 시사점을 도출한다.

다섯째, 농림업 관련 특구사업에 대한 평가지표 및 발전전략을 개발한다. 특구사업의 평가지표 개발, 특구 이용자 및 수요 확대전략, 특구사업 재원의 확보방안, 유형별 발전모형 개발과 추진전략에 대해 고찰한다.

끝으로 이 연구의 범위는 농림업 및 농촌의 활성화와 관련된 특구를 대상으로 한다. 그리고 이미 지정되어 특구사업이 진행되고 있는 사례를 조사하여 분석한다. 일본의 사례에 대해서도 농림업 및 농촌의 활성화와 관련된 경우에 대해 고찰한다.

IV. 연구개발 결과 및 활용에 대한 건의

농림업 관련 특구 발전모델의 추진전략은 다음과 같다.

첫째, 특구사업의 추진목표와 추진체계

추진목표는 지역농업의 활성화에 의한 지역농업 자립이다. 그리고 추진주체는 해당 지역의 지자체, 농업인단체 및 시민사회단체, 농업관련산업, 학계 및 연구소 등이다. 이러한 주체의 유기적 결합을 통해 공동으로 참여하여 협의하며 결정 및 집행, 평가하는 지역농업 거버넌스 체계로 추진한다.

둘째, 지역부존자원의 연계 추진

지역특산물과 농산촌 어메니티 및 도농교류(축제, 체험, 관광 등) 등을 연계 추진한다. 지역특화 요소의 발굴 및 연계를 통해 지역부존의 활용을 극대화할 수 있고, 소비자의 만족도를 향상시킬 수 있다.

셋째, 상품형 특구는 지역특산물의 수직적 계열화 추진

기본적으로 농산물의 생산-가공-유통을 수직적으로 계열화하는 방향으로 추진한다. 이를 위해 지역농업 발전전략이 수립 및 추진, 지역농업지원센터의 설립 운영, 농업인에 대한 지속적인 교육, 지역 공동브랜드화와 다양한 마케팅 전략 등을 추진한다.

넷째, 농촌관광 특구는 유형별 조합을 통한 추진

농촌관광은 네 가지의 형태 즉, 농촌 마케팅 유형과 농촌경관 휴양단지 유형, 통 리조트형, 전통 문화체험형 등을 지역의 여건에 따라 상호 조합하여 추진한다.

다섯째, 친환경농업 관련 특구는 친환경 지역농업 모형을 추진

친환경농업 특구는 친환경농업 지역개발의 단계별로 추진한다. 먼저 친환경농업의 기반 확립, 다음으로는 친환경 생산시스템 즉 유기 순환시스템의 구축, 마지막으로, 지역 전체의 친환경농업 지역화로 생산물의 판매와 농촌관광을 동시에 판매한다.

SUMMARY

I. Title

Studies on the Model of the Special Economic Zone for Regional Development in Agriculture and Forestry

II. Objectives of the Study

The works of the special economic zone for regional development(SEZone) have been promoted for developing the regional economy corresponding with its own peculiarities by not national, but local level of government. Namely, those set the goal at specialized development of regions through an appeasement policy against regulations. So local governments must originate the local works, get financial sources by itself, and then revitalize the regional economy.

The policies of many local governments aim at increasing farmers' income by developing rural society to cope with open economy system. By the way they have tried to revitalize agriculture and rural society by promoting actively the works of SEZone through an appeasement policy against regulations. And it is important to search for specialized factors based on regional resources, and to make connected with them together so as to obtain good results in the works of SEZone. Also, it is necessary to give careful consideration to many regulations related to agriculture and forestry, and establish systematic plans and models.

This study deals with theoretic, legal and institutional backgrounds and

objectives on the works of SEZone, and examine regulations related to agriculture and forestry. And it analyzes the situations of specialized factors connection, raising working expenses and progress of the working in each SEZone. Also, it researches about the effect of SEZone works on regional economy and develops indices of result estimation. So schemes for getting financial sources, strategies for increasing demand and development models will be presented.

III. Contents and Scope of the Study

The contents and scope of this research are summarized as follows:

First, backgrounds and situations of promoting SEZone works are examined; many theories on local development and its implications, basic directions and backgrounds for promoting SEZone works, appeasement policies against regulations for local development corresponding with its peculiarities, the legal and institutional backgrounds on SEZone, application and assignment situations, and so on.

Second, characteristics and realities by types of SEZone works related to agriculture and forestry are analyzed: assignment situations and types of SEZone related to agriculture and forestry, characteristics and related regulations by the type, structure and raising realities of working expenses, progress of the working, the effect of SEZone works on regional economy, and etc.

Third, specialized factors of SEZone related agriculture and forestry are

drawn and their connection methods are studied; drawing and classifying of specialized factors by SEZone work types, their connection methods, and so forth.

Fourth, realities and implications of special economy zone for structure evolution in Japan are analyzed; introduction backgrounds and objectives of this institution in Japan, studies on several cases and its implication.

Fifth, indices of result estimation and strategies for developing SEZone works related agriculture and forestry are developed; developing indices of result estimation, strategies for increasing demand, schemes for getting financial sources, presenting development models and directions, and etc.

Finally, scope of this study is limited to the SEZone for revitalizing agriculture, forestry and rural society. Cases that have been promoted are surveyed and analyzed. So are Japan cases.

IV. Results and Policy Implication of the Study

Promotion strategies of development models of SEZone related to agriculture and forestry are as follows:

First, a goal and system for promoting SEZone works.

The promotion goal is that regional agriculture stands on its own feet. And promotion subjects are local government, farmers' organizations and citizen society, agribusiness, local university and institute and etc. They form local governance system as a main body to meet, discuss, decide, execute and evaluate all together.

Second, combination of various regional resources.

SEZone works needs to be connected with principal products, rural amenity and exchanges between rural and urban society(ex; a festival, tourism, actual experience and etc). This makes regional resources be used for consumer satisfaction.

Third, promoting vertical integration of principal products in commodity oriented SEZone.

Vertical integration is to link with production, processing, and marketing activity of principal products. Also, it is important to establish a center and plans for developing regional agriculture, repeated training and education for farmers, branding for local products and various marketing strategies.

Fourth, promoting combination with a few types in rural tourism oriented SEZone.

Rural tourism has four types, namely a type of rural marketing, rural scene relaxation district, traditional resort, and traditional culture experience. Those types have combination with one another corresponding with regional condition

Fifth, promoting a model of environmentally friendly-regional agriculture in environmentally friendly agriculture oriented SEZone.

The SEZone of environmentally friendly agriculture is promoted by step of local development; establishing foundation of environmentally friendly agriculture, nextly constructing production method through environmentally friendly agriculture system(system of organic circulation), and lastly practicing environmentally friendly agriculture in the whole region and selling environmentally friendly products and rural tourism jointly.

목 차

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 필요성 및 목적	1
제2절 연구내용	2
제3절 연구의 범위 및 방법	4

제2장 지역특화발전특구 사업의 도입배경과 현황

제1절 지역특구사업의 이론적 배경	5
제2절 지역특구제도의 기본방향과 추진배경	19
제3절 법적 및 제도적 배경	22
제4절 지역특구 규제특례 신청 및 지정사례 현황	26

제3장 농림업 관련 지역특구사업의 유형별 특징 및 실태분석

제1절 농림업 관련 지역특구의 지정 현황	32
제2절 농림업 관련 특구 지정사례의 유형별 특징과 관련 규제 검토	35
제3절 농림업 관련 특구 지정사례에 대한 실태분석	54
제4절 특구사업에 대한 효과분석	67

제4장 농림업 관련 특구사업의 특화요소 도출과 연계방안

제1절 특구 유형별 특화요소 도출	79
제2절 농림업 관련 특구의 특화요소 연계방안	102

제5장 일본 구조개혁특구의 실태분석과 시사점

제1절 구조개혁특구 제도의 도입배경과 목적	114
제2절 구조개혁특구에 대한 사례분석	119
제3절 일본 구조개혁특구 사례의 시사점	159

제6장 농림업 관련 특구사업에 대한 평가지표 개발과 발전전략	
제1절 특구사업의 평가지표 개발	165
제2절 지역특구 이용자 및 수요자 개발 방안	172
제3절 지역특구사업의 재정확보 방안	177
제4절 특구유형별 특화사업 배치모형	184
제5절 농림업 관련 특구의 유형별 추진전략	196
제7장 요약 및 정책적 제언	206
참고문헌	218
부 록	221

표 목 차

<표 2-1> 지방자치단체가 신청한 특구 유형별 신청 건수(2003년)	27
<표 2-2> 지역특구 지정현황(지정일자별, 2006년 2월말 현재)	29
<표 2-3> 지역특구 지정현황(시도별, 2006년 2월말 현재)	30
<표 2-4> 두 개 이상의 지역특구를 지정받은 지자체	31
<표 3-1> 농림업 관련 지역특구의 지정 현황	33
<표 3-2> 지역특구별 특화사업의 주요 내용	33
<표 3-3> 농림업 관련 지역특구의 유형분류	37
<표 3-4> 농림업 관련 규제특례 현황	43
<표 3-5> 특구유형별 규제특례의 분포	44
<표 3-6> 특구유형별 관련 규제특례(농산물 생산·가공·유통 특구)	51
<표 3-7> 특구유형별 관련 규제특례(농촌관광·친환경농업특구)	53
<표 3-8> 조사대상 농림업 관련 지역특구(유형별)	55
<표 3-9> 조사대상 농림업 관련 지역특구(지역별)	56
<표 3-10> 주요 사업별 추진정도	57
<표 3-11> 지역특구별 사업추진율	58
<표 3-12> 지역특구사업에 참여하고 있는 기관	58
<표 3-13> 조사대상 지역특구의 사업비 구성실태	59
<표 3-14> 사업비 확보실태 및 전망	60
<표 3-15> 지역특구사업의 국비확보를 위해 현재 진행 중인 농림업 지원사업	61
<표 3-16> 추가로 신청할 계획이 있는 특구 명칭	62
<표 3-17> 타 지역의 유사특구와 연계 의향	63
<표 3-18> 소비 확대 전략	64
<표 3-19> 지역특구 추진상 문제점 또는 애로사항	66
<표 3-20> 특구사업의 긍정적 파급효과	68
<표 3-21> 특구사업의 부정적 파급효과	70

<표 3-22> 특구사업 전후의 매출액·재배면적·시설설비투자의 변화(농산물 생산·가공·유통특구) …	72
<표 3-23> 특구사업 전후의 관련업체·고용인력·관광객의 변화(농산물 생산·가공·유통특구) …	73
<표 3-24> 특구사업 전후의 매출액·재배면적·시설설비투자의 변화(농촌관광·친환경농업특구) …	74
<표 3-25> 특구사업 전후의 관련업체·고용인력·관광객의 변화(농촌관광·친환경농업특구) …	74
<표 3-26> 농산물 생산·가공·유통특구의 규제특례 효과 …	76
<표 3-27> 농촌관광·친환경농업특구의 규제특례 효과 …	78
<표 4-1> 충북 영동 포도와인산업특구의 특화요소 …	80
<표 4-2> 전북 완주 포도주산업특구의 특화요소 …	81
<표 4-3> 경북 김천 포도산업특구의 특화요소 …	82
<표 4-4> 충북 충주 사과특구의 특화요소 …	83
<표 4-5> 전북 고창 복분자산업특구 …	84
<표 4-6> 경북 상주 꽃감특구 …	85
<표 4-7> 경북 성주 참외산업특구의 특화요소 …	86
<표 4-8> 충남 금산 인삼헬스케어특구의 특화요소 …	87
<표 4-9> 충북 제천 약초웰빙특구의 특화요소 …	87
<표 4-10> 전북 진안 홍삼한방특구의 특화요소 …	88
<표 4-11> 경남 하동 야생녹차산업특구의 특화요소 …	89
<표 4-12> 경남 산청 지리산약초연구발전특구의 특화요소 …	90
<표 4-13> 경남 함양 지리산약초 건강식품특구의 특화요소 …	91
<표 4-14> 경북 안동 산약(마)마을특구의 특화요소 …	91
<표 4-15> 경북 영천 한방진흥특구의 특화요소 …	92
<표 4-16> 전북 순창 장류산업특구의 특화요소 …	93
<표 4-17> 충북 옥천 묘목산업특구의 특화요소 …	94
<표 4-18> 충북 옥천 옷산업특구의 특화요소 …	95
<표 4-19> 경남 남해 귀향마을 특구의 특화요소 …	96
<표 4-20> 전북 고창 경관농업특구의 특화요소 …	97
<표 4-21> 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구의 특화요소 …	98

<표 4-22> 경기 양평 친환경농업특구의 특화요소	99
<표 4-23> 충북 괴산 청정고추산업특구의 특화요소	100
<표 4-24> 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구의 특화요소	101
<표 4-25> 중앙정부의 농촌관광 지원사업	111
<표 5-1> 도시농촌 교류사업과 관련된 경제적 효과	141
<표 5-2> 시민농원 이용료 등	142
<표 5-3> 농가민박의 숙박료 등	142
<표 5-4> 유희 및 황폐농지 해소 계획	142
<표 5-5> 환경보전형 농업의 추진에 의한 사회적 및 경제적 효과	151
<표 5-6> 사회적 및 경제적 효과	157
<표 5-7> 농업구조개혁특구 종류별 규제특례조치	163
<표 6-1> 특구 이용자 및 수요자 개발전략	174
<표 6-2> 민자 유치 방법	178
<표 6-3> 특구사업의 국비확보를 위해 추진 계획인 농림업 지원사업	180
<표 6-4> 농림업 지원 사업(식량작물, 원예, FTA 과수기금)	181
<표 6-5> 농림업 지원사업(축산, 농촌개발)	182
<표 6-6> 농림업 지원사업(임업)	183
<표 6-7> 국가균형발전특별회계 사업항목	183
<표 6-8> 농산물 생산·가공·유통특구의 특화사업	185
<표 6-9> 농촌관광·친환경농업특구의 특화사업	189
<표 6-10> 특구유형별 주요 사업모형 구분	190
<표 6-11> 지역농업 거버넌스 체계의 추진방안	200

그림 목 차

<그림 2-1> 포터의 다이아몬드 모델	15
<그림 2-2> 지역혁신체제의 주요 구성요소	18
<그림 2-3> 지역특구 신청 절차	24
<그림 2-4> 지역특구 지정 절차	26
<그림 3-1> 농림업 관련 특구의 주요 구성요소	40
<그림 3-2> 농림업 관련 특구의 규제특례 분포	44
<그림 3-3> 특구사업의 지역경제 활성화 효과	68
<그림 3-4> 특구사업의 재정자립도 향상 효과	69
<그림 3-5> 특구사업의 지역균형발전 효과	69
<그림 4-1> 농림업 관련 특구의 특화요소간 연계 구분	103
<그림 4-2> 성공적인 장소마케팅을 위한 추진 전략	106
<그림 4-3> 농촌관광의 유형 구분	108
<그림 4-4> 농촌관광의 추진 체계	109
<그림 4-5> 지역 내 특화요소 특성화 방안	110
<그림 4-6> 특화요소 특화를 위한 절차	113
<그림 5-1> 일본 구조개혁특구제도의 목적과 기본이념	116
<그림 6-1> 특구사업 성과평가의 실행 단계	167
<그림 6-2> 특구사업 단계별 주요 평가내용	168
<그림 6-3> 특구 지역이 공급하는 상품의 구성요소	173
<그림 6-4> 농산물 생산·가공·유통특구 특화사업의 공통요소	187
<그림 6-5> 생산 중심 모형의 배치 예시	192
<그림 6-6> 가공 중심 모형의 배치 예시	193

<그림 6-7> 유통 중심 모형의 배치 예시	194
<그림 6-8> 농촌관광 중심 모형의 배치 예시	195
<그림 6-9> 친환경농업 중심 모형의 배치 예시	195
<그림 6-10> 지역농정 참여 수준별 거버넌스의 기본 형태	198
<그림 6-11> 친환경농업 지역특구 추진단계	205

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 필요성 및 목적

국가균형발전을 위한 7대 과제 중 하나인 지역특화발전특구(이하 '지역특구')가 추진되고 있다. 재정경제부에서 사업을 실시하기 전에 전국 234개 기초지자체로부터 지역특구에 대한 수요를 파악하기 위해 지역특구 신청을 받은 결과, 189개 지자체에서 448개의 특구를 신청하였다. 그리고 2005년 3월에 『지역특화발전특구에 대한 규제특례법안』이 국회에서 통과되었다. 이러한 지역특구사업은 일본에서 2003년 4월부터 추진되고 있는 '구조개혁특구' 제도를 벤치마킹한 것으로 판단된다.

지역특화발전특구는 전국을 획일적으로 개발하던 방식에서 벗어나 지역별 특성에 맞는 발전전략을 수립 및 추진하기 위한 것이다. 또한 지방자치단체가 자율적으로 경쟁력 있는 사업을 발굴하고 개발하는 능력을 키우는 데에 그 목적이 있다. 이 사업은 지방의 특화발전에 필요한 규제완화를 실시하는데 초점이 있으며, 지역특구 지정과 연계된 재정 및 세제 지원은 배제하고 있다. 따라서 지자체는 지역특구 운용에 필요한 재원을 기존의 예산이나 기존 중앙정부 타 사업의 재정지원 범위 내에서, 또 지역특구라는 유인을 이용하여 외자나 민자의 유치 등 자율적으로 재원을 조달하여야 한다. 그리하여 지자체는 지역특구의 개발 및 운용을 위한 지역자원의 종합적인 활용, 완화 대상 규제의 종류와 재원조달 등의 방안을 우선적으로 마련하여야 할 것이다.

2006년 2월말 현재 지역특구는 총 48개소가 지정되었는데, 이 중 농림업 관련 지역특구는 24개소로 분류되었다. 개방화시대가 도래함에 따라 농정의 방향을 농촌개발을 통한 농가소득의 증대에 두고 있고, 각 지자체는 농업·농촌의 활성화를 위해 지역특구 사업 추진에 의욕을 가지고 있다. 이러한 지역특구가 성공하기

위해서는 기본적으로 중앙정부가 규제완화에 얼마나 협조적일 것인지에 있다.

그렇지만 중요한 것은 각 지자체가 농림업 관련 특구와 관련된 완화 대상 규제에 대한 검토를 포함한, 입체적이고 체계적인 계획과 모델을 사전에 수립함으로써, 지역특구사업의 실효성을 제고하는 데에 있다고 할 수 있다. 더욱이 농림업 관련 지역특구사업을 통해 농업·농촌의 지역특산물과 자연적 및 환경·생태적 자원, 노동력 및 자본 등을 최대한 활용함으로써, 지역 개발 및 지역경제의 활성화를 도모하여야 한다. 또한 지역특구사업이 지역 활성화와 고용효과, 농촌사회의 유지와 전통문화의 보전을 위해 중요한 계기로 작용할 수 있도록 추진전략이 개발될 필요성이 있다.

즉 지역특구의 추진방침과 구체적인 사업내용 등을 기준으로 하여 유형별로 분류하여 기본적인 추진전략을 개발하여야 한다. 지자체가 지역특구를 계획 설계하고 시행하는 데에 있어 기술적 및 경제적, 사회문화적 효과를 거둘 수 있는 방향을 모색하여야 할 것이다. 왜냐하면 지자체의 농림업 관련 지역특구에 대한 적극적인 의욕과 필요성에도 불구하고, 일정한 방향과 세부방침 및 경영전략이 없이 중구난방 식으로 추진된다면, 지역특구사업은 농촌지역의 난개발과 자연환경의 훼손, 부동산 가격의 상승, 농업기반의 상실 등을 초래할 우려가 있기 때문이다. 특히 농촌의 자연환경을 최대한 활용하면서 경제적 효과를 거둘 수 있는 방향의 연구 개발이 필요하다.

제2절 연구내용

이 연구는 총 7장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 지역특화발전특구 사업의 추진배경과 현황에 대한 것으로서, 구체적인 내용은 지역발전이론을 중심으로 한 특구사업의 이론적 배경과 지역특구제도의 기본방향 및 추진배경, 특구법 등 법적 및 제도적 배경, 지역특구 규제특례 신청현황 및 지정사례 현황 등이다.

제3장에서는 농림업 관련 특구사업을 유형별로 분류하여 그 특징 및 실태에

대해 분석하고자 한다. 2004년 12월부터 2006년 2월까지 모두 7차에 걸쳐 지정된 특구의 지정 현황을 살펴보고 유형별 관련 규제를 검토한다. 지역특구사업의 핵심은 규제완화를 통한 지역 특성에 맞는 활성화 대책의 추진에 있는데, 유형에 따른 추진실태에 대해 비교 분석한다. 특구의 유형은 지역특산물의 생산·가공·유통 특구 등 상품형과 농촌관광 및 친환경농업 특구 등 테마형으로 구분한다. 그리고 신청계획서와 현지조사를 통해 사업비의 구성, 규제특례 사항(일반규제특례, 토지이용규제특례, 권한이양특례), 유형별 주요사업의 추진정도 등을 살펴보고자 한다.

또한 현재 진행되고 있는 특구사업 사례에 대해 현지조사를 실시하여 그 효과를 분석한다. 즉 특구사업이 지역경제 활성화, 재정자립도 향상, 지역균형발전 등에 어떠한 긍정적인 효과를 주는가 하는 점과 환경오염, 난개발, 지가상승 등 부정적인 측면은 어느 정도인가 하는 점을 살펴본다. 또한 특구사업 실시 이전과 이후의 매출액, 관련업체, 재배면적, 고용인력, 관광객, 시설설비투자 등의 변화 상황에 대해 비교 분석한다.

제4장에서는 특구사업의 유형별 특화요소 즉 경제적 요소 및 사회문화적 요소, 환경 생태적 요소 등을 도출하여 정리하고 각 특화요소를 연계하는 방안에 대해 고찰한다. 이러한 특화요소는 농산물 생산·가공·유통 특구와 농촌관광 및 친환경농업 특구 등 유형별로 어떠한 공통점과 차이점이 있는가를 살펴본다. 그리고 이러한 요소들을 연계한 발전모델을 유형별로 제시한다.

제5장은 일본의 구조개혁특구 제도의 실태에 대해 분석하고 그 시사점을 도출한다. 우리나라 특구제도는 일본의 구조개혁특구 제도를 벤치마킹한 것으로서, 일본 특구제도의 도입배경 및 목적은 무엇인가를 알아본다. 그리고 일본 구조개혁특구에 대한 사례분석으로서 세 가지 유형 즉 지역농산물 생산·가공·유통 특구사례, 농업 및 자연생태 체험 특구사례, 환경보전형 농업 특구사례 등으로 나누어 소개한다. 그리고 각 유형별 규제조치의 완화 내용은 무엇인지와 특징, 사업내용 및 전략 등에 대해 살펴본다. 또한 일본 구조개혁특구 사례의 시사점에 대해 고찰하고자 한다.

제6장에서는 사업신청서 및 현지조사 결과와 재경부의 관련 등을 통해 유형별

관련 규제 특례사항을 제시하고자 한다. 또한 특구사업에 대해 평가할 때, 어떠한 기준과 항목을 체크할 것인가를 고찰한다. 그리고 농림업 관련 특구의 유형별 발전전략을 제시한다. 특구가 발전하기 위해서는 특구 지역의 이용자와 특구 생산물의 수요자가 확대되어야 하는 바, 특구 이용자 및 수요자 개발방안에 대해 살펴본다. 그리고 특구의 활성화는 사업 재원의 확보가 중요한 요인이므로 그 재정확보 방안으로서, 민자유치 방법과 특구가 추진하는 사업이 연계될 수 있는 농림업 지원 사업을 선택하도록 사업목록을 제시한다. 그리고 특구의 추진에 있어, 정책적 제언과 유형별 추진전략에 대해 고찰한다.

제3절 연구의 범위 및 방법

이 연구는 농림업 및 농촌의 활성화와 관련된 특구를 대상으로 한다. 그리고 외국의 사례로서 일본 구조개혁특구에 대해서도 농림업 및 농촌과 관련된 경우만을 살펴본다. 그리고 연구방법은 정책 자료 및 문헌을 수집하여 분석하고 또 국내의 특구에 대한 현지 조사와 일본의 구조개혁특구 추진배경 및 기본방향에 대해 살펴보고 실제 사례에 대해 조사한다.

조사대상 및 방법으로는 농림업과 관련된 특구사업을 특성에 따라 2개로 유형 구분하여 유형별 및 지역별로 대표적인 사례지역을 현장 방문 조사한다. 사례지역은 특구사업이 어느 정도 추진되어 그 실태 및 효과를 도출할 수 있는 곳을 선정하며, 사례대상의 수는 품목별 및 유형별로 적정 배분한다. 그리고 일본 사례는 세 가지 유형별로 각 두 개씩 살펴보며, 이에 근거하여 그 시사점을 도출한다.

제2장 지역특화발전특구 사업의 도입배경과 현황

제1절 지역특구사업의 이론적 배경

지역특구는 기존의 성장거점 중심, 전략산업 중심의 경제발전 정책과는 달리 일정 지역의 인적·물적·제도적 자원을 총체적으로 활용하여 지역 실정에 적합한 발전을 주도할 수 있는 산업을 지원하기 위한 것이다. 이는 단순히 산업성장만이 아니라 사회경제적인 면에서 지역의 총체적인 발전을 추구하려는 최근의 경향을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 이 절에서는 지역발전정책에 적용된 기존의 이론적 경향을 검토한 후, 최근의 공간적 관점을 적용한 지역발전이론에 대해서 좀 더 구체적으로 살펴봄으로써 지역특구 정책에 필요한 개념과 시각이 무엇인지 살펴보고자 한다.

1. 지역발전이론의 변화과정

가. 산업중심적 외생적 지역발전이론

2차 대전 이후, 유럽에서 주로 사용되었던 지역발전의 고전적 형태는 낙후지역의 발전을 위해 중앙정부의 정책적 개입 또는 외부 산업자본의 유치에 의해 낙후지역의 산업발전을 도모하는 것이다. 산업중심적 외생적 지역발전모델로 분류되는 이러한 고전적 이론은 지역의 산업화 달성이 그 발전의 목표이며 규모의 경제와 집중의 원칙을 토대로 도시를 농촌지역의 경제적 발전을 위한 성장 중심

축으로 간주하고 있다.

이에 따르면 농촌지역의 기능은 기본적으로 팽창하는 도시에 식품을 공급하는 것이었고, 농촌지역 발전의 문제는 그 한계적(주변적) 성격 때문에 발생하는 것이다. 즉, 농촌지역은 기술적, 경제적, 문화적으로 각종 활동의 중심지인 도시와는 거리가 있기 때문에 발전이 늦다는 것이다. 결국, 모든 점에서 농촌지역은 ‘낙후지역’인 것이고, 이에 대한 정책의 기본적인 반응은 농업생산의 개선을 보조하고, 노동과 자본의 동원을 장려하는 것이었다.

산업중심적 외생적 지역발전이론은 초기에 케인즈학파의 발전이론에 근거를 두고 있었고, 1970년대 이래로는 신자유주의 이론에 의해 발전되었다. 케인즈 학파의 이론은 낙후지역에 재정적인 지원을 함으로써 고용을 창출하고 국가적 지역적 소득 수준을 높이고 이를 통해서 대량생산 상품에 대한 시장을 활성화시키는 것이다. 따라서 필연적으로 공적자본과 민간자본을 결합시키고, 시장에 대한 규제를 통해 국내산업을 진흥시키는 국가계획기능의 역할이 강조되었다.

한편, 1970년대 중반 이래로 세계 경제가 생산성 증가율의 둔화와 자본산출비율의 증가로 특징 지워지는 경제 불황기에 접어들게 되면서 신자유주의 이론이 등장하기 시작하였다. 신자유주의 이론은 “잘못된 시장가격 지지정책과 지나친 정부개입으로 나타나는 잘못된 자원배분 때문에”에 이러한 경제성장의 둔화가 개선되지 않고 있다고 주장하였다. 따라서 케인즈 학파의 이론과는 달리 신자유주의 발전론은 국영기업의 민영화와 생산요소와 금융시장을 왜곡시키는 정부규제의 철폐를 경제발전과정의 핵심적인 요소로 간주하였다. 결국, 신자유주의 입장에서 보면, 발전이란 단순히 경제발전을 촉진하고 효율적인 자원배분을 유도하는 ‘시장의 매력’과 가격의 ‘보이지 않는 손’의 작동을 정부가 허용함으로써 자유시장경제를 촉진함으로써 달성되는 것이다.

이러한 두 가지 산업중심적 외생적 지역발전이론에 따라서 크게 두 가지 형태의 정책이 시행되었다.

첫째는 산업화와 전문화를 추진하는 정책이다. 이는 농촌지역발전과 관련해서 농산물 가격지지정책, 기계적 화학적 기술의 개발을 통한 농업생산성 증가를 위한 연구지원 정책, 대규모 농가의 육성을 위한 기술적 자문과 지원 그리고 젊은

농업인의 육성 정책, 농기계, 건물, 배수시설, 관개시설, 간척사업, 저장 및 가공시설 등의 농업기반시설에 대한 투자 등 주로 농업 생산에 관련된 정책이었다.

두 번째는 자본과 노동의 이동을 장려하는 것으로 많은 국가들은 농업생산성을 증가시키기 위해서 규모가 적고 고령화된 농민들이 농업생산을 포기하도록 장려하는 정책을 취하였다.

나. 공간적 내생적 지역발전이론

1980년대에 서구 유럽에서는 기존 지역발전정책의 산업과 외부자본 의존성을 비판하는 주장들이 제기되기 시작하였다. 이들은 산업중심적 지역발전정책이 농업부문에서 국내시장과 환경적 한계를 포화상태에 이르게 했고, 일반산업부문에서도 1980년대 초 불경기동안에 많은 분공장들의 폐업하면서 농촌지역 발전에 역효과를 초래하게 되었다고 비판한다. 또한 급속한 관광업의 확대를 경험했던 몇몇 지역도 역시 관광업의 계절적, 순환적 변동뿐만 아니라 대규모 관광업이 지역의 전통문화와 환경에 미치는 악영향을 인식하기 시작하였다. 따라서 이들은 기존 지역발전정책의 대상으로 이른바 지역 내부의 물적, 제도적, 인적자원을 토대로 하는 내생적 발전을 주장하였다.

공간적 내생적 지역발전이론은 일정지역의 특정한 자연적, 인적, 문화적 자원들이 지속가능한 발전의 가장 핵심적인 요소라는 가설에 기반하고 있으며 다음의 네 가지 경험을 토대로 새로운 지역발전이론으로 정립되기 시작하였다. 첫째는 1970~80년대 동안에 특정한 낙후지역이 내적인 역동성을 갖고 괄목할 만한 발전을 이루었다는 것을 발견한 것이다. 이태리의 중부에서 동북부까지 퍼져있는 소도시와 전원지역이 포함된 준(準)-농촌지역인 ‘제3 이태리’가 가장 대표적인 사례지역이다. 제3 이태리 사례는 이후 산업지구론의 형성이나 최근에 각광받고 있는 클러스터 이론의 모태가 되었다.

둘째는 외부자본에 대한 의존성을 줄이고 지역의 내적 능력을 강화하면서 지역사회발전을 모색하는 지역주의 운동과 단체들의 등장이다. 이들은 일정한 지역이 갖고 있는 특정한 사회적, 경제적, 문화적, 환경적인 면에서의 장점과 단점을

파악하고 이를 활용 또는 해소하기 위해서 외부의 자본이나 도움에 의지하기 보다는 내부의 자원을 동원하는 활동을 전개하였다. 지역의 사회경제적 자립성을 획득하려는 이들의 지역개발운동은 이후 내생적 지역발전을 추진하는 정책과 결합되면서 지역의 사회경제적 다양성을 창출하고, 내재적 사업을 지원하며, 지역 주도적인 시책들과 기업들을 장려하는 정책사업으로 발전하였다.

셋째는 지역의 지속가능성에 대한 논쟁이다. 지속가능성은 경제적 발전과 환경 보호 간의 전통적인 분리를 재결합시키는 것일 뿐만 아니라 궁극적으로 환경과 경제적 활동의 토대가 되는 지역과 공동체들의 지속성을 포함하고 있다. 따라서 보존된 전원지역은 사회적으로 지속적이어야 하며, 지역공동체의 활력에 근거를 두어야 한다는 것이다.

넷째는 ‘자립’의 개념으로부터 나타났다. 이는 급진적 환경주의자들과 특별히 소외지역 및 그룹에 관심을 가진 발전주의자 등 두 그룹을 통해 활성화되었다. ‘작은 것이 아름답다’는 슈마허의 사상을 공동체 경제학의 영역으로 발전시켰으며, 이는 세계화를 주도하는 힘으로부터 지역 공동체를 보호하는 경제적 활동에 대한 지역의 자율적인 조정과 통제를 주장하는 것이다. 이들의 주장에 따르면, 가능하다면 지역의 생산은 지역에서 필요로 하는 것을 공급하는데 초점을 두어야 하며, 그 전략은 지역자원의 사용으로 얻어진 부가가치를 지역 내에 보존해야만 한다는 것이다.

이런 공간적 내생적 발전이론은 주로 지역의 부존자원 (기후, 토양비옥도, 수질, 오염정도 등)이 무엇인가에 초점을 두고, 또한 장기적인 지역발전에 필수불가결한 요소이면서 각 지역마다 독특한 지역의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크가 어떻게 구성되어 있는가에 중점을 두고 있다. 이러한 요소들의 특성을 살펴봄으로써 이 이론은 궁극적으로 지역의 제도적 능력을 배양함으로써 지역의 경제적, 사회적, 문화적 환경을 개선하는 것을 목표로 설정하고 있다. 여기서 제도적 능력이란 지역에 미치는 외부의 영향력에 능동적으로 대처하고 내적자원들을 동원하는 능력을 의미하며, 이를 ‘제도적 견고성(Institutional thickness)’ 이라고 부르기도 하며, 이는 지역 내에 뿌리내린 사업들을 통한 경제적 발전뿐만 아니라 그 지역의 발전과정에 다양한 지역단체와 기관들이 참여해야 한다는 것을 강조하는

것이다.

다. 신내생적 지역발전 이론

최근에 몇몇 학자들은 공간적 내생적 발전이론을 비판하면서 내적 요소와 외부 요소와의 유기적인 연계를 중시하는 새로운 지역발전이론을 제시하고 있다. 이들은 외부의 영향에 대해 자율적인 형태로 낙후지역이 사회경제적 발전을 추진한다는 것은 이상적인 생각이고 서구 선진국 및 대부분의 국가들이 직면하고 있는 현실과는 거리가 멀다고 비판한다. 특히, 인구적 및 경제적 기반이 약한 한계지역의 경우는 좀 더 외부 원조에 의존적인 것이 현실적 상황이라고 지적하고 있다.

신내생적 지역발전이론에 따르면, 일반적으로 모든 지역에는 내적요인들과 외적요인이 서로 혼재되어 있기 때문에 외부지역과 항상 상호작용을 해야만 한다는 것이다. 이러한 과정에서 문제가 되는 것은 발전의 전 과정을 운영하고 지역의 이익을 위해 필요한 조치를 취할 수 있는 지역의 능력을 어떻게 강화하느냐 하는 것과 어떻게 지역과 외부의 정치적, 제도적, 교역적, 자연적 환경간의 역동적인 상호작용을 중재하고 규제하는가에 초점을 두고 있다.

신내생적 발전은 지역능력배양에 초점을 둔 내생적 발전모델의 몇 가지 요소들을 발전시킨 것으로 그 특징적인 부분을 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 신내생적 발전은 지역의 물질적 사회문화적인 자원들을 이용하고 가치화하는 방향으로 이루어져야 하며 가능한 한 많은 이익들을 해당 지역 내에 보유하는 것을 목적으로 해야 한다는 것이다. 둘째, 발전은 지역 활동가들의 요구, 능력, 관점에 따라서 정의되어야 하며 이 과정에서 주민의 참여는 가장 중요한 원칙이고 운영양식이 되어야 한다는 것이고, 셋째는 발전이 경제적, 사회문화적, 물질적 행복들 사이의 상호관계를 직접 다룰 수 있는 포괄적인 방법으로 이루어져야 한다는 것이다.

이와 더불어, 신내생적 발전은 지역과 외부의 연결이 이루어지는 조건들을 강조하는데, 먼저 정부정책의 분권화가 이루어져야 한다고 주장한다. 즉, 발전과정

에 대한 개입 단위들이 개별 부분이나 사회경제적 그룹에서 필요한 지역범위로 변화되어야 한다는 것이다. 또한 공공 또는 민간기업이나 자원봉사 단체의 활동가들로 구성되는 일정 지역범위의 파트너십이 발전계획을 작성하고 시행하는데 주도적인 책임을 맡는다는 것이다. 지역의 자원과 파트너십을 기반으로 한 발전은 지역내부에서 뿐만 아니라 그 상부조직으로부터 활성화될 수도 있다. 마지막으로 아주 긴밀한 지역 네트워크는 지역의 화합, 행정비용의 최소화, 지역자본의 축적과 보유 등을 위해서 매우 중요하며 전략적인 지역외부와와의 연관관계는 지역의 정치적, 경제적, 또는 상징적인 위치와 위상을 정립하는데 매우 중요하다고 주장하고 있다. 이러한 연관관계는 정치 지도자, NGO, 공공기관, 사업체들의 네트워크, 지역간 네트워크 등을 통해서 형성될 수 있다.

2. 공간적 지역발전이론의 변천과정과 주요 내용

공간적 개념의 지역발전론은 1800년대 초 튀넨이 고립국이론을 발표한 이후 다양한 이론적 분화과정을 거쳐서 최근의 클러스터이론, 지역혁신체제이론까지 발전하였다. 따라서 지역특구의 개념과 이를 발전시키기 위해서 필요한 이론적 기반을 이해하기 위해서 공간조직이론에서 다루고 있는 다양한 지역발전이론의 변화과정을 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 신고전적 산업입지이론

1) 최적입지이론

특정 산업 또는 기업이 왜 특정한 지역에 입지하는가하는 질문에 대한 이론적 설명은 1900년대 초 알프레드 베버(Alfred Weber)의 최적입지이론에서 최초로 시도되었다. 신고전학과 경제학의 기본개념에서 출발한 최적입지이론은 공급측면에 초점을 두고 “모든 기업은 원료와 노동력을 최소의 비용으로 활용할 수 있는 최적 지점에 입지”한다고 주장하였다. 따라서 이를 비용최소화 이론이라고도 한

다.

기업의 입지는 “수송비용”, “노동비용” 및 “집적력”이라는 세 가지 요인들의 상호작용에 의해 결정된다고 주장하면서 수송비와 노동비는 기본 입지형태와 지리적 틀을 결정하는 일반적인 지역요소로 분류하고 집적력은 일반적인 틀 안에서 분산정도를 결정하는 지방요소로 간주하였다. 이러한 세 가지 요인을 고려했을 때 총비용이 제일 적은 곳이 최적입지로 선정된다는 것이다. 베버는 이를 입지삼각형 모형을 통해서 설명하고 있는데, 기업가는 최초에 수송비만을 고려하여 최소비용 지점을 찾고, 이후에 이 지점과 노동비가 최소가 되는 지점을 선정한 후 마지막으로 집적력을 고려하여 대체 가능성 및 최소 비용점을 선정한다고 설명하였다.

이러한 베버의 최적입지이론은 이후 후버, 아이사드 등이 공간적으로 차별화된 소비자들과 상권의 문제를 이론적 틀에 포함시킴으로써 일반 생산자이론으로 확대되었다. 이들은 기업의 최적입지는 생산요소들의 공간적 입지가 산출하는 한계 생산 비율이 생산품이 소비자에게 배달되는 가격의 비율과 동일한 지점에서 이루어진다고 주장하였다. 다만, 생산함수가 이질적일 경우 유일한 최적입지 지점은 생산수준에 따라 변화하기 때문에 존재하지 않기 때문에 이들은 기업의 입지 결정을 생산 요소들 간의 대체효과라는 분석의 틀 안에서 설명하였다.

2) 시장공간구성 이론

베버의 최적입지이론이 지역별 수요, 즉 판매의 차이를 무시하고 있다고 비판하면서 뒤쉬, 호텔링 등이 수요의 개념을 입지론에 도입하면서 시장공간구성 이론을 전개하였다. 이들은 기업들이 최대의 상권을 확보함으로써 수입을 극대화할 것이고 결과적으로 이윤 극대화를 추구하기 때문에 현실적으로 수입이 최대화되는 지점이 최적입지라고 주장하였다.

뒤쉬는 수요곡선과 수요원추형 모형을 제시하여 이를 설명하고 있는데, 먼저 한 기업이 수송비와 상품에 대한 수요를 고려하여 판매수익이 최대화되는 입지를 선택하여 원형의 시장범위를 갖는다. 이후 경쟁업체도 동일한 방법으로 입지를 선택하면 결국 시장은 서로 시장이 접하는 6각형의 시장지역으로 구분된다는

것이다.

나. 산업집적이론

초기의 공간조직이론이 주로 개별업체의 입지에 초점을 둔 이론이라면 1970년대부터는 일정한 산업집적지의 형성에 관한 이론적 연구가 활발히 전개되었다. 1890년 마샬(A. Marshall)이 『경제원론(Principles of Economy)』에 게재한 ‘전문화된 산업입지의 외연성’이라는 글에서 언급한 ‘범위의 경제(Economy of scope)’라는 개념에 착안한 이 연구들은 최근까지 다양한 이론으로 분화되었다.

마샬은 19세기말 영국의 웨필드와 랭카셔 지역의 산업 발전을 보면서, 동일 지역 내에 집적되어 형성된 산업단지에서 대량생산의 이점이 발생한다는 것을 발견하고 이를 ‘집적화에 의한 규모의 외부경제’라 칭하였다. 특정지역에 동일업종의 기업이 집적하여 근접성의 효과가 발생하고 이를 통하여 개별 기업이 경제적 효과를 누릴 수 있다는 것이다.

이러한 산업집적 효과에 대한 마샬의 이론을 기반으로 유럽에서는 1970년대 후반 자생적인 중소규모 기업들을 중심으로 지속적으로 발전하고 있는 제 3 이태리지역을 발견하면서 기존의 대규모 기업의 투자, 대량생산, 중앙집권적 지역 개발정책을 대체할 수 있는 새로운 지역개발이론으로 산업지구론을 제시하였다.

1) 산업지구론(Industrial Districts)

1980년대 제3이태리 지역의 경제 운영 메커니즘을 설명하려는 시도는 ‘유연적 전문화(Flexible specialization)’론과 신제도학파의 거래비용(Transaction cost)을 통해서 이루어졌으며 이들 이론을 근간으로 공간적인 개념에 입각해서 특정 지역에서 산업의 운영형태와 메커니즘을 설명하는 것이 산업지구론(Industrial District)이다. 산업지구란 지역의 자원 (광물 또는 농산물)과 전통기술을 바탕으로 특정 산업의 생산, 가공, 유통 등 일련의 과정에서 다양한 중소규모 업체들이 서로 긴밀한 공식적 또는 비공식적 연관관계를 맺으면서 공간적으로 집적되어 있는 것을 말하며, 이러한 산업지구 내에서 생산과정의 특성을 설명하기 위해서

도입되는 것이 유연적 전문화론과 거래비용론이다.

즉, 원재료의 생산 및 공급에서 완성품의 생산에 이르기까지의 각 단계에서 특정 분야에 전문적인 기술을 갖고 있는 다양한 소기업들이 각각 원료와 중간재를 생산해서 다시 다음 단계의 생산업체에게 공급하는 생산체인이 형성되어 있는 것이며, 각 기업들은 소비자나 다른 생산자의 요구가 있을 경우 끊임없이 자신들의 전문기술과 지식을 개선하는 체제를 갖고 있는 것이다. 이러한 생산체인이 유지되는 근본적인 이유를 신제도학파는 거래비용이 저렴하기 때문이라고 설명하고 있다. 1990년대 중반 이태리의 산업지구에 대한 연구(Fanfani: 1994)를 보면 총 60개 이상의 산업지구가 이태리에 존재하고 있으며 이들의 대부분이 몇 개의 소도시(small towns)를 포함하는 집적지를 이루고 있다고 밝히고 있다.

산업지구론이 주목받게 된 계기는 2차 대전이후 유럽의 각 국가들이 낙후지역 발전을 위해 실시한 전략산업에 대한 재정적인 지원, 다국적 기업이나 대기업의 분공장 유치 정책 등이 실패로 판명되었기 때문이다. 즉, 1970년대와 1980년대의 세계 경제불황기에 유치된 자본들이 지역을 이탈함으로써 대기업에 의존하던 지역경제가 동반 하락하는 현상이 나타났다. 이러한 현상은 대규모 공장의 유치가 단기적으로 지역고용이나 소득의 문제를 해결하는 데 도움이 되었었다고 할지라도 결과적으로 지역의 전통적인 기술이나 사회조직에 바탕을 둔 업체나 산업의 발전을 저해하는 결과를 초래하였다는 것이다. 또한 지역경제의 대기업 의존성을 증가시킴으로써 국제경기의 하락이나 관련 산업의 침체에 지역의 고용과 소득 저하 및 이로 인한 기타 사회적, 환경적인 문제들이 더 악화되었다는 것이다.

반면에 '제 3 이태리'로 대표되는 중소규모 심지어는 다양한 부문의 영세규모 기업들이 토착기술과 자원에 근거를 두고 서로 긴밀한 연관관계를 이루면서 하나의 산업단지를 형성한 지역의 경우는 국제적인 경기침체에도 불구하고 안정적인 성장을 지속하고 있었음을 발견하였다. 결국, 산업지구론은 산업의 경쟁력 향상뿐만 아니라 낙후지역의 지속적인 발전을 도모하는 것으로서 기존의 중앙집권적이고 대규모 기업 위주의 지역 산업개발정책에서 각 지역의 다양한 특성과 자생적인 중소규모 기업의 육성에 초점을 둔 지방분권적인 (한 경제를 구성하는 총체적인 범위의) 지역발전정책으로의 전환을 의미하는 것이다.

이태리 산업지구의 발견으로부터 기존의 중앙집권적인 외생적 지역발전정책을 비판하고 내생적 지역발전정책의 필요성과 방법을 제시하고 있는 주장들이 ‘네트워크 이론(Network Theory)’, ‘제도적 중층화(Institutional Thickness)’, ‘기업의 뿌리내림(Embeddedness)’ 등의 형태로 제시되었다. 약간의 개념적인 차이들은 있지만, 이들 세 가지 용어들은 공통적으로 지역별로 독특한 사회경제적인 상황과 이들의 요구에 근거한 ‘밑으로 부터’의 내생적 지역발전정책이 장기적으로 지속가능하다고 주장한다. 이러한 발전을 성취 또는 유지하기 위해서는 지역 내 기업들과 다양한 사회단체들이 강력한 연계관계를 형성해야만 하며 이를 중심으로 지역발전전략을 형성, 수행하는 것뿐만 아니라 외부경제의 영향을 지역 내에서 충분히 소화할 수 있는 제도와 능력을 갖추어야 한다고 주장하고 있다. 산업지구론은 최근에 클러스터 이론으로 발전하였고, 한편으로는 이러한 산업과 지역의 사회경제적 발전을 위한 논의들이 서로 결합되면서 최근에 등장하고 있는 이론이 지역혁신체제(Regional Innovation System)이론이다.

2) 산업클러스터이론(Industrial Clusters)

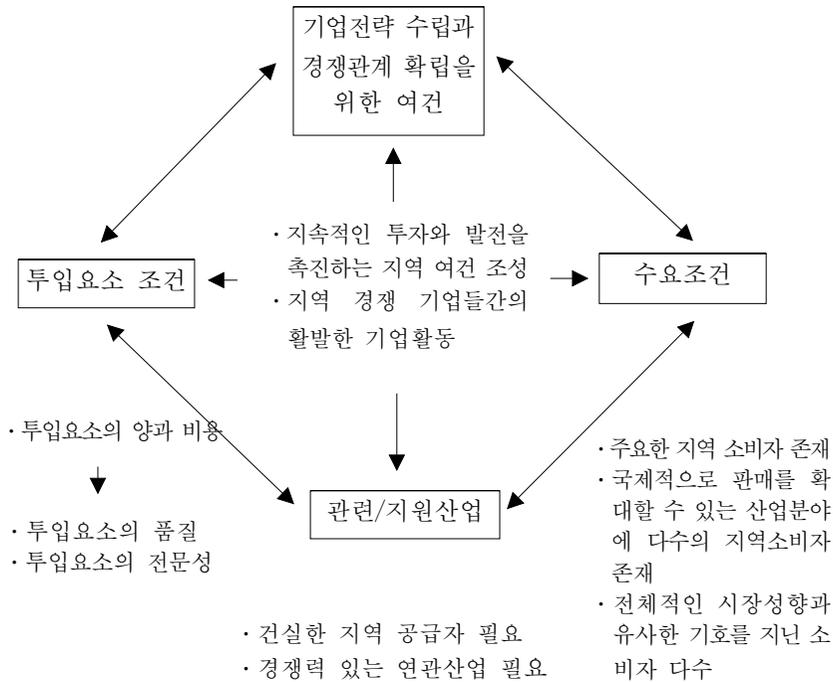
유럽지역에서 주로 제3이태리 지역을 중심으로 산업지구론이 발전하였던 반면에 미국에서는 1990년에 미국 하버드대학의 포터(M. Porter)가 산업지구의 특정 단면 또는 유형에서 한 단계 나아가 역동적인 경쟁이론에 접목시킴으로써 연구영역을 확장하였으며, 캘리포니아의 실리콘밸리(Silicon Valley)가 산업 클러스터의 성공사례로 알려지면서 연구자들의 관심을 집중시키게 되었다.

포터는 국가 경쟁력의 발현 과정을 분석하면서 다이아몬드 모형을 제시하고 기업의 전략-구조-경쟁 관계, 투입요소 조건, 수요 조건, 관련 지원산업이라는 네 가지 요인으로 국가 경쟁력을 설명하고 있다. 이는 기본적으로 하나의 요인, 예컨대 생산비 상의 이점 등에 초점을 맞추기보다는 집적지 전체로서 경쟁력의 요인을 분석하고 있기 때문에 비교적 종합적인 접근법이라고 할 수 있다. 포터는 바로 이 네 가지 요인을 중심으로 한 다이아몬드 모델을 가지고 국가경쟁력 뿐 아니라 특정 지역 클러스터의 성공과 실패도 분석하고 있다. 즉, 특정지역을 중심으로 관련 주체들이 집적화하는 현상을 설명하고 있으며, 지역적인 경쟁우위를

결정하는 요인을 <그림 2-1>과 같이 나타내고 있다.

<그림 2-1> 포터의 다이아몬드 모델

지리적 경쟁우위의 원천



포터는 다양한 형태의 클러스터가 존재하고 있음을 인정하였으나 이러한 클러스터의 의의를 주로 산업경쟁력의 향상에 초점을 두고 설명하였다. 그는 왜 경제 현상을 전통적인 기업, 산업 등과 같은 집단화 방식이나 제조업, 서비스업 등과 같은 부문화 방식이 아닌 클러스터의 관점에서 고찰해야 하는 이유에 대해서 무엇보다도 클러스터가 경쟁의 특성이나 경쟁우위의 원천을 설명하기에 가장 잘 부합되기 때문이라고 설명하고 있다. 그는 산업보다 더 넓은 클러스터는 개별기업이나 산업에 걸쳐 존재하는 기술, 기능, 정보, 마케팅, 고객의 비즈니스에 대한 중요한 연계, 보완 그리고 파급 효과를 갖고 이는 경쟁 및 생산성에 결정적인 영향을 끼칠 뿐 아니라 특히 신규 사업의 탄생과 혁신의 방향 및 완급조절에도 중

요한 역할을 한다고 주장하였다.

따라서 클러스터는 경쟁을 위협 혹은 왜곡하거나 제한하지 않고 상호 협력하여 공통관심사를 공동으로 해결할 수 있는 기회를 제공하며 상호 연관된 기업과 공급자, 정부, 중심 기관 간의 대화가 건설적이면서도 효율적으로 이루어지는 토론마당을 제공한다는 것이다. 또한 지역발전과 관련해서도 포터는 “특정 지역의 번영은 그 지역에서 사용되는 요소의 생산성 및 생산성의 개선 정도에 달려 있으며 지역의 생산성과 번영은 기업들이 경쟁하는 산업에 달려 있는 것이 아니라 어떻게 경쟁하느냐에 달려 있다”라고 주장하고 있다.

포터가 클러스터 이론을 제시한 이후 1994년 초 색스니언(A. Saxenian)은 실리콘밸리의 발전을 보스톤 지역과 비교하여 설명하면서, 지역에 뿌리내린 기업문화와 제도, 그리고 지원체계 등의 역할을 강조하여 산업 클러스터에 대한 관심을 증폭시켰다. 이후 1990년대 후반에 지역혁신체계(RIS; regional innovation system)의 개념이 등장하여 산업 클러스터가 지역을 기반으로 집단학습과 혁신능력을 배양하여 클러스터 내 기업들의 상호 협력적인 혁신이 발생된다고 설명하였다. 이러한 산업 클러스터에 관한 연구는 최근 경제지리학 분야에서 논의가 활발하며, 전통입지 이론, 신산업공간 이론(new industrial spaces theory), 지역이론(district theory), 혁신환경(milieux innovateur) 이론, 클러스터 이론(clustering), 지역혁신체계(regional innovation system) 이론 등과 밀접하게 연관되어있다.

다. 지역혁신체제이론(Regional Innovation System)

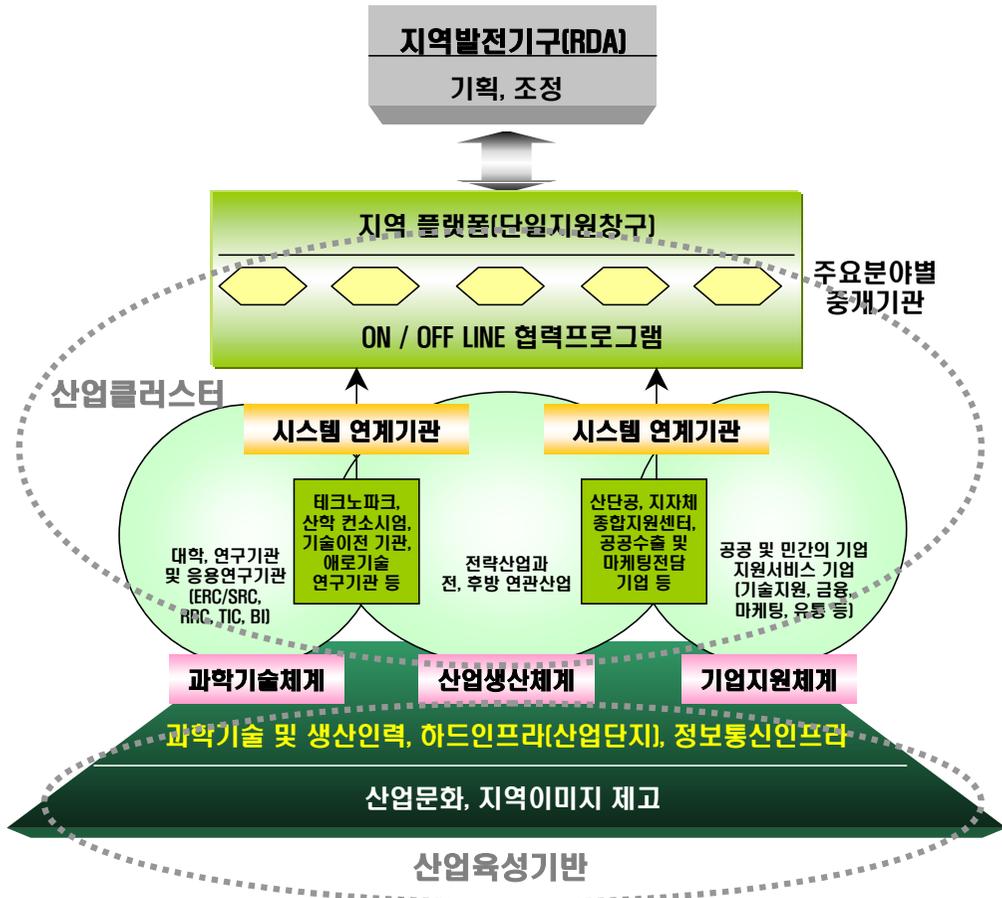
지역혁신체제이론은 1980년대 중반 이후 영국의 프리만 등에 의해 국가혁신체제 논의가 발전하면서 사회과학 전 분야에 급속하게 확산된 개념이다. 1990년대 초반 여러 산업과 다수의 비동질적 지역들의 집합체인 국가를 단위로 하나의 혁신시스템을 구축하는 것(국가혁신 시스템론)은 비현실적이라는 비판이 제기되었다. 특히 상호작용적 학습의 필수요인은 암묵지의 교환 또는 비시장적 상호의존(untraded interdependencies) 관계의 구축이며, 이에 는 주체간의 지리적 근접성

이 중요하다는 인식이 증가하게 되었다. 따라서 상호 신뢰관계의 구축과 혁신 네트워크의 형성에 보다 적합한 지리적 단위는 국가가 아닌 지역이라는 점이 강조되면서 지역혁신시스템론이 자리를 잡게 되었다.

지역혁신체제의 정의에 대해서 국가균형발전위원회(2004)는 “지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방여론, 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신주체들이 지역의 연구개발, 기술혁신, 벤처창업, 신산업창출, 기존산업의 개선, 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 세계적 차원의 새로운 시도”라고 규정한 바 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 좁은 의미에서의 혁신주체는 기업으로 연구개발 주체와는 구분되지만 광의로 해석하면 지식의 창출, 확산, 활용 주체들을 모두 포괄하여 혁신주체라고 할 수도 있다. 또한 지역은 이론적으로는 상호작용적 학습이 최적으로 이루어질 수 있는 공간적 범위를 뜻하며, 정책목표에 따라 그 범위를 달리 구분할 수도 있다. 이러한 지역혁신체제가 성공하기 위한 가장 기본적인 조건은 혁신주체들간의 상호 신뢰와 호혜성의 함양 즉 사회자본이 확충인 것이다. 정책적인 측면에서 지역혁신시스템을 단순히 국가혁신시스템의 하위 시스템으로 보는 것은 잘못된 분류이며, 정책의 적정단위가 국가가 아닌 지역이라는 점을 강조함으로써 국가혁신시스템의 대안적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

이러한 지역혁신체제에는 산업생산체계(기업), 과학기술체계(대학 및 연구기관), 기업지원체계(생산지원 서비스)의 3개 하위 시스템(sub system)으로 구성된 지역산업 클러스터를 네트워크로 연결시킬 수 있도록 혁신 시설 및 제도를 정비·확충하는 것을 그 기본구성으로 하고 있다. 여기에 산업생산-과학기술체계 혹은 산업생산-기업지원체계를 직접적 연계시키기 위해 특정의 전문적 서비스를 제공하는 시스템 연계기관, 그리고 산업생산, 과학기술, 기업지원체계를 간접적으로 연계시키기 위해 중개기능(network brokerage)을 담당할 기업지원 플랫폼 및 지역의 자율적 기획·조정 기능을 수행할 지역개발기구 등의 세 가지 주요 기관으로 형성된다(그림 2-2 참조).

<그림 2-2> 지역혁신체제의 주요 구성요소



3. 지역특구 정책에 대한 함의

최근까지 우리나라뿐만 아니라 서구 선진국에서 채용된 지역개발정책은 대부분 중앙정부가 산업 발전을 위한 일정한 계획을 작성하고 이에 근거하여 각 지역의 주요 대규모 사업체들을 지원하는 방식이었다. 국가 및 지역경제의 근대화라는 명목 하에 실시된 중앙정부 주도의 지역개발 방식은 산업의 전문화·규모화·근대화를 통한 성장이 지역의 사회 경제적 발전으로 파급된다는 가정에 근

거한 것으로 산업의 성장과 지역의 발전을 동일시하는 시각이라고 할 수 있다. 이러한 정책은 지역의 사회적, 경제적, 문화적 특성은 무시한 채 산업생산의 근대화와 효율성 원칙에 입각해서 모든 지역에 동일한 방식으로 정책을 실시한 전형적인 하향식 지역개발정책으로 간주된다. 따라서 낙후 및 농촌 지역의 경제적 및 사회적 발전을 도모하기 위해서는 기존의 산업성장 중심의 정책에서 벗어나 공간적 범위의 지역경제를 총체적으로 다룰 수 있는 새로운 관점의 도입이 필요하며, 지역특구 정책은 공간적인 범위에서 농업 및 비농업을 포함하는 지역산업을 지원할 수 있는 정책으로서의 역할을 해야만 한다.

지역과 산업의 문제를 동시에 다루는 특구정책은 특히 낙후된 농촌 지역을 대상으로 적용할 경우에는 산업의 경쟁력 향상뿐만 아니라 그 지역의 사회경제적 특성에 기반 해야만 한다. 따라서 지역농업의 보호와 발전뿐만 아니라 전반적인 농촌경제의 향상을 위해서 각 지역별로 특구의 운영 방향과 체계를 지역차원에서 독자적으로 실시할 수 있도록 해야 하며, 농촌 지역에서 소규모 업체들이 창업하여 다양한 경제활동이 이루어질 수 있도록 기존의 규제를 완화하는 정책도 필요하다. 결과적으로 지역특구정책은 앞서 소개한 산업지구론과 클러스터이론 그리고 지역혁신체제이론을 지역에 반영하는 것이며 기본적으로 공간적 관점의 내생적 발전을 추구하는 것임을 분명히 인식할 필요가 있다.

제2절 지역특구제도의 기본방향과 추진배경

1. 기본방향

지역특구 추진의 기본방향은 지역특화 발전을 위한 규제 완화, 지역특구와 재정·세제 지원과의 직접적인 연계 배제, 비수도권 지자체를 중심으로 우선적 추진 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

먼저, 규제 완화에 있어 규제를 완화할 분야나 내용을 중앙정부가 사전에 규정

하지 않고, 지자체가 필요한 규제 완화를 먼저 제안하는 방식을 도입하였다. 그래서 중앙정부는 지자체의 제안을 심사한 후 수용 여부를 결정하는 것이다. 이에 따라 지자체는 자율적으로 참신한 아이디어를 창출하여 지역 특성에 부합되는 지역특구의 추진을 위해 규제완화 사항을 제안하여야 한다. 즉, 중앙정부 중심의 획일적인 규제로부터 지방 주도의 선택적 규제개혁으로 전환한다는 것이다. 그런데 지역경제의 특화발전을 위해서 규제완화 뿐만 아니라 규제 강화가 필요한 경우에는 예외적으로 권한 자체를 지자체에 이양하고 있다.

둘째, 지역특구사업에서는 재정 및 세제 지원을 배제하고 있다. 이는 특정 지자체에 대해 규제 완화 및 재정지원을 동시에 제공하는 것은 중복 지원의 속하는 것으로서, 지나친 특혜의 소지가 있기 때문이다. 따라서 지자체는 지역특구 운용에 필요한 재원을 자율적으로 조달할 필요성이 있다. 즉 지자체의 기존 예산을 사용하거나 기존 중앙정부의 재정지원 틀 안에서 지역특구사업에 우선적으로 재원을 배분하여야 할 것이다. 또한 지자체가 ‘지역특구라는 유인’을 가지고 외자 또는 민자 유치, 지방채 발행 등을 통해 스스로 필요한 재원을 마련하여야 한다.

끝으로 비수도권 지역을 중심으로 지역특구사업을 추진한다. 만일 수도권을 포함할 경우에 수도권 억제시책의 효과가 반감될 뿐 아니라 비수도권 지자체가 반발할 소지가 있다는 것이다. 따라서 지방의 지역특구 지정 및 운영을 우선적으로 추진하고, 수도권은 지방의 특구 운영상황을 보아가며 추진할 계획이라는 점이다.

2. 추진배경

지역특구사업의 추진배경으로는 지방의 특화발전을 도모하고, 이를 위해 지역 특성에 부합되는 규제완화를 실시하는 데에 있다. 지금까지의 지역경제 발전대책은 중앙정부 주도로 추진되어 옴에 따라 지역별 특성에 맞는 발전 전략이 부재했다고 볼 수 있다. 예컨대 모든 지역에 산업단지, 농공단지, 관광지 등을 획일적으로 균등 개발하여 중복 투자 등 사회적 낭비를 초래해 왔다는 점이다. 또한 지

자체도 스스로 개발 능력을 키우는 노력이 부족했는바, 지자체가 스스로 경쟁력이 있는 사업을 발굴하고 자율적으로 재원을 확충하기 보다는 중앙정부의 재정 지원에 의존하려는 경향이 강했다는 것이다.

최근 들어 지역특화발전을 추진하고 있는 지자체가 증가하고 있는 바, 이를 제도적으로 뒷받침해 줄 필요성이 대두되고 있다. 특히 일부 지자체는 자율과 창의력을 바탕으로 기업가적 투자 마인드를 이용하여 지역의 특성화된 발전을 도모하고 있다. 즉 지자체의 지역특화발전의 노력에 대해 지역특성에 부합되는 규제 개혁을 실시하는 데에 그 배경이 있다.

지금까지 정부가 규제개혁을 추진해왔지만, 국민과 기업의 규제 체감도는 크게 개선되지 못한 상황이라는 것이다. 이것은 정부가 지난 5년 동안 규제 수를 지속적으로 감소해왔으나 다수의 부처가 관련되어 있으며, 과급효과가 큰 핵심규제는 아직 잔존하고 있는 실정이기 때문이다. 또한 전국을 대상으로 일률적으로 규제 개혁을 추진함으로써, 지역의 개별적인 수요를 모두 반영되지 못한 경우가 많다. 그리하여 지방화시대에 부응하여 규제도 지역 특성에 따라 다를 수 있다는 새로운 접근을 통해 규제개혁을 추진할 필요성이 있다는 점이다. 따라서 특정 지역에 필요한 규제완화를 먼저 실시한 후, 그 효과를 바탕으로 전국 단위의 규제완화로 연계하는 방식을 채택하겠다는 것이 재정부의 방침이다.

3. 지역특구제도의 운영방식

지역특구는 원칙적으로 기초지자체 중심으로 선정, 운영하고 있다. 이는 기초지자체가 각 지역에 적합한 특구 관련 아이디어를 발굴하고 운영하는 단위로서 적정하기 때문이다. 그런데 광역지자체와 기초 지자체, 기초지자체와 기초지자체가 하나의 특구사업을 공동으로 추진하는 경우에는 공동으로 지역특구를 신청 운영할 수도 있다.

그리고 지역특구의 지역범위는 기초지자체 행정구역의 일부 또는 전체로 하고 있다. 그런데 1개 기초지자체에 여러 개의 특구를 지정할 수 있으나, 동일 토지

상에 중첩하여 지정하는 것은 인정하지 않고 있다. 또한 동일한 특구를 2개 이상의 기초 지자체가 지정하고자 한다면, 각 기초지자체별로 지역특구를 지정하도록 하고 있다. 예컨대 2006년 2월말 현재 지정된 지역특구 가운데 포도와 관련된 기초지자체는 충북 영동(포도와인산업 특구), 전북 완주(포도주산업 특구), 경북 김천(포도산업 특구) 등 3군데이고 약초와 관련된 곳은 충북 제천(약초웰빙 특구)과 경남 산청(지리산약초 연구발전 특구), 경남 함양(지리산약초 건강식품 특구) 등 3군데이다.

즉 동일 분야의 지역특구를 여러 기초지자체가 신청 및 운영할 수 있지만, 다음과 같은 심사기준에 의해 지역특구의 수를 조정하고 있다. 첫째, 지역특구 내용이 지역 여건과 부합한가 여부이다. 둘째, 지역특구의 목적과 부합되는 규제완화를 요구하고 있는가 하는 점이다. 셋째, 지역특구 실행을 뒷받침할 수 있는 재원 확보가 가능한지 여부이다. 넷째, 지역특구 사업이 국민경제 및 지방경제에 대해 효과를 나타낼 수 있는가 여부 등이다.

제3절 법적 및 제도적 배경

1. 법적 근거

지역특구사업의 법적 근거는 『지역특화발전특구에 대한 규제특례법』과 시행령 및 시행규칙이다. 이 법률은 2004년 3월 2일에 국회 본회의를 통과하여, 3월 22일에 공포하였으며 6월이 경과한 9월 23일부터 시행되고 있다. 그리고 지역특구 제4회 지정(2005년 6월) 이후, 제도의 보완을 위해 법률의 개정안을 만들어 2005년 7월 14일 입법예고를 거쳐 9월 27일에 국무회의에서 의결하였다. 주요 내용은 지역특화사업에 적용 가능한 규제특례의 확대와 지정절차의 개선 등에 대한 것이다.

이 법률은 5장 53조로 구성되어 있다. 제1장과 제2장은 총칙과 지역특화발전특

구의 지정 및 운영에 관한 것으로서 지역특구에 대한 일반적인 내용이다. 그리고 제3장은 규제특례에 관한 사항으로서, 일반적인 규제특례 사항과 토지이용에 관한 규제특례 사항 등 두 가지 종류의 규제특례와 하나의 권한 이양에 관한 특례에 대해 규정하고 있다.

그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지자체가 지역특구 지정신청을 하면 재경부 장관은 특구위원회(위원장 : 재경부장관)의 심의·의결을 거쳐 지정한다.

둘째, 지자체의 규제특례 요청사항 중 관계 부처와 합의 하에 34개 법률에 있는 94개의 규제특례를 수용하여 법제화하였다. 즉 토지이용관련 인허가의 의제 처리, 개별법상 규제에 대한 특례적용, 특구의 장애인에 권한이양 등이며 산림법과 국토계획법, 농지법은 토지구제 및 개별규제 특례를 모두 적용한다. 그런데 안전 및 환경보전 등과 관련된 규제특례 요구는 검토단계에서 제외하고 있다.

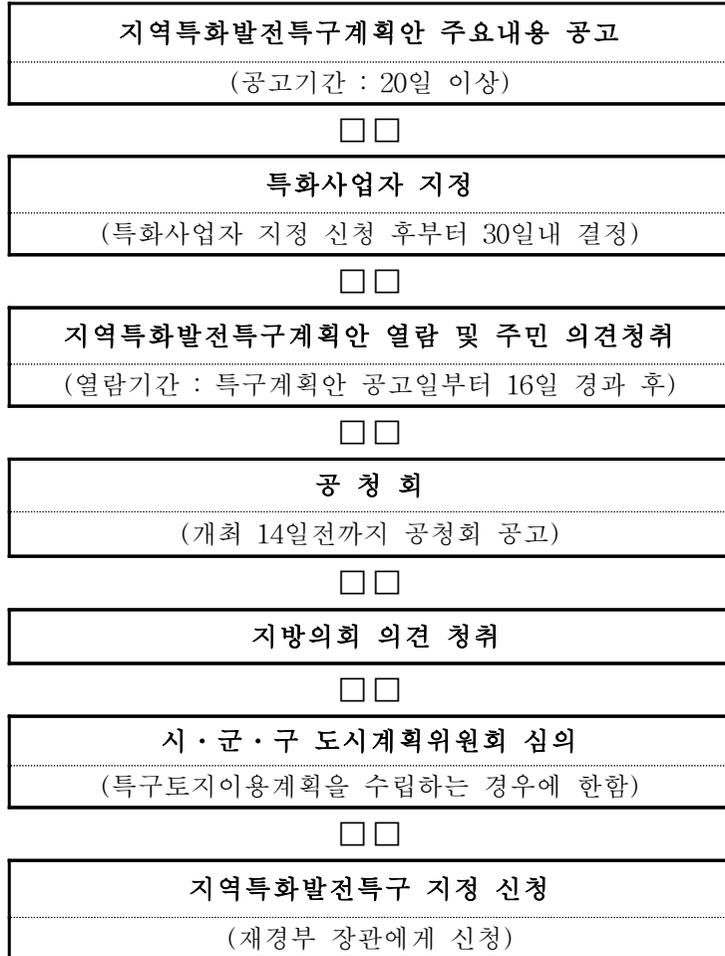
셋째, 토지이용 규제특례는 일괄 처리한다. 예컨대 지자체가 토지이용에 대한 '특구토지이용계획'을 수립하여 특구계획 승인을 얻는 경우, 토지관련 허가 등을 받은 것으로 의제하여 일괄처리를 가능하게 하고 있다. 즉 지역특구법상 토지구제 특례는 인·허가 폐지가 아니라 특구계획 승인시 인·허가를 받은 것으로 의제하여 절차 간소화에 중점을 둔 것이다. 현재는 농지법에 의해 농지전용이 허가 되더라도 국토계획법에 의해 농림지역이 도시지역으로 변경되지 않으면 해당 토지 사용이 곤란한 실정이다. 따라서 지역특구계획 승인시 농지전용 허가, 도시지역변경 허가를 일괄 의제한다.

넷째, 토지구제특례가 난개발, 환경오염 및 부동산 가격불안을 초래하지 않도록 제도적 방지장치를 마련하였다는 것이다. 예컨대 지역특구 지정 전에 사전환경성검토 협의를 실시하고, 투기과열지구 지정, 토지거래 허가구역 지정 등의 근거를 마련하여 재경부장관 및 관계 행정기관의 장 등에게 지역특구 및 인근지역 부동산가격 안정조치 의무를 부과하고 있다.

다섯째, 개별법상 규제특례로서 의료법, 초중등교육법 등 25개 법률상의 45개 규제를 배제하도록 하는 특례를 두고 있다. 그러나 교육·의료서비스 부문의 개방과 관련된 규제에 대해서는 경제자유구역 내 외국인 투자동향을 지켜본 후 추

진하기 위해 지역특구법 제정 시에는 반영하지 않았다.

<그림 2-3> 지역특구 신청 절차



자료 : 재경부(2003).

2. 지역특구 신청 절차

지자체가 지역특구를 신청하기 위해서는 <그림 2-3>과 같은 절차를 거쳐야

한다. 먼저, 지역특구계획안의 주요 내용을 20일 이상 공고하여야 한다. 공고 시에 특화사업자 지정신청, 공청회 개최, 열람 및 주민의견제출 등과 관련된 사항도 함께 공고할 수 있다. 그리고 특화사업자는 지정 신청 후부터 30일 내에 결정하여야 하고, 특화사업자를 결정한 후에는 신청자 모두에게 즉시 통보하여야 하며 5일내 자치단체 공보에 공고하여야 한다.

그리고 지역특구계획안에 대한 열람은 특구계획안 공고일부터 16일 경과 후에 실시하며, 열람기간 동안에 주민 등은 특구계획안에 대해 의견을 제출할 수 있다. 또 공청회를 실시하여야 하는 바, 공청회 개최 14일전까지 공청회 개최를 공고하여야 한다. 그리고 지방의회의 의견을 청취하고, 특구의 토지이용계획을 수립하는 경우에는 시·군·구 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

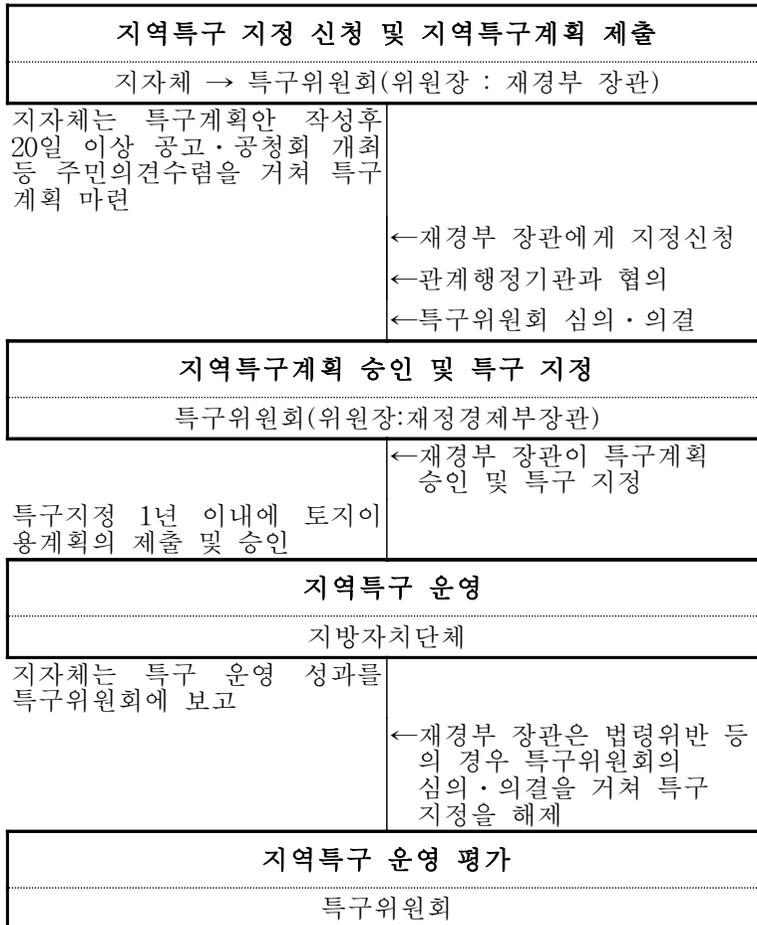
3. 지역특구 지정 절차

<그림 2-3>과 같은 절차에 의해 재경부 장관에게 제출된 지역특구 신청서는 다음과 같은 지정절차를 거치게 된다(그림 2-4).

우선 각 지자체는 특구위원회에 지역특구 지정 신청서 및 지역특구계획서를 제출한다. 제출된 신청서는 관계 행정기관과 협의를 하고 특구위원회에서 심의 및 의결하게 되어 있으며, 재경부 장관이 특구계획을 승인하면 지역특구로 지정된다. 이 때 개별 인·허가에 필요한 특구의 토지이용계획은 특구 지정 1년 이내에 제출하여 특구위원회의 심의를 거쳐 승인을 얻게 되어 있다. 승인을 받으면 토지관련 허가 등을 받은 것으로 의제한다.

그리고 각 지자체는 지역특구를 운영할 뿐 아니라 특구운영 성과를 특구위원회에 보고하여야 한다. 특구위원회는 특구운영에 대해 평가를 하며, 만일 법령위반 등의 경우가 있으면 특구위원회의 심의·의결을 거쳐 특구 지정을 해제할 수 있다.

<그림 2-4> 지역특구 지정 절차



자료 : 재경부(2005).

제4절 지역특구 규제특례 신청 및 지정사례 현황

1. 특구유형별 신청현황

재경부가 특구법을 제정하기 전인 2003년에 특구 및 규제특례에 대한 수요를 파악하기 위해 예비적으로 신청을 받았던 지역특구 사례를 보면, 교육, 의료서비스, 산업, R&D, 물류, 환경, 농림수산, 관광, 레저스포츠, 문화, 기타 등 매우 다양하게 나타났다(표 2-1).

<표 2-1> 지방자치단체가 신청한 특구 유형별 신청 건수(2003년)

특구 유형	신청 건수	비율
교육	27	6.0
의료 서비스	13	2.9
산업	58	12.9
R&D	9	2.0
물류	10	2.2
환경	16	3.6
농림수산	55	12.3
관광	133	29.7
레저 스포츠	68	15.2
문화	32	7.2
기타	27	6.0
계	448	100.0

자료 : 재경부(2003).

2003년 11월 현재 지역특화발전특구 신청 건수는 448개로서 관광이 133건(29.7%)으로 가장 많고, 농림수산업 관련 특구 신청 건수는 55건(12.3%)을 차지하고 있다. 주요 농림업 관련 지역특화발전특구(농림업 관련 특구)의 종류를 살펴보면 먼저, 농산물 생산·가공·유통 등과 관련된 특구로서 한우, 복분자, 포도, 인삼, 양송이, 사과, 홍삼, 매실, 소곡주, 두견주, 포도주, 장류, 생약 한방, 참외, 녹차, 마늘, 고추, 자연건강식품, 감귤, 화훼유통 등이 있다. 그리고 농촌체험 또는 그린투어와 관련된 특구는 농업농촌체험교류, 옛날농촌마을, 해양관광교류, 산

림·해양 생태체험, 농어촌 테마관광, 건강휴양, 홍길동 랜드, 뱀부월드, 나비응용 산업 등이 있다. 또한 친환경농업 특구로서 유기농업, 친환경생태농업, 친환경농축산, 친환경한방 등이 있다.

도별 신청 건수를 살펴보면, 부산 20개와 대구 22개, 광주 18개, 대전 7개, 울산 10개, 경기 45개, 강원 48개, 충남 42개, 충북 22개, 전남 55개, 전북 35개, 경남 43개, 경북 65개, 제주 16개 등으로 나타났다.

이러한 농림업 관련 특구는 지역의 특징적인 자원을 기초로 하고 있음을 알 수 있는데, 이러한 자원의 활용에 있어, 어디에 초점을 두는가에 따라 테마형, 품목형, 기능형 등으로 구분할 수도 있다. 테마형은 자연생태 체험, 전통문화관광, 농촌체험, 민속마을, 건강휴양, 친환경농축산, 첨단농업, 청정과 관련된 특구이다. 그리고 품목형은 한우, 수박, 복분자, 묘목, 포도, 한약재(인삼 등), 양송이, 전통주, 사과, 포도주, 치즈, 장류, 매실, 녹차, 꽃감, 대나무, 마늘, 고추, 참외, 감귤 등과 관련된 특구이다. 기능형은 유통단지, 전통시장, 생산유통 종합, 수출, 가공 등과 관련된 특구이다.

2. 특구법 제정 이후 지정사례 현황

2004년 9월 23일 특구법이 제정된 이래, 2004년 12월 30일에 제1회를 시작으로 2006년 2월까지 7회에 걸쳐 지역특화발전특구위원회가 개최되었다. 그리하여 2006년 2월말 현재 지역특구는 48개가 지정되었다(표 2-2).

농업·농촌을 기반으로 한 지역자원을 활용하는 특구가 가장 많다. 예컨대 경기 양평 친환경농업특구, 충남 금산 인삼헬스 케어특구, 충북 괴산 청정고추산업 특구와 영동 포도와인산업특구, 옥천 묘목산업특구 및 옷산업특구, 제천 약초웰빙특구, 충주 사과특구 등이 있다. 또한 전북 고창 경관농업특구 및 복분자산업 특구, 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 순창 장류산업특구, 완주 포도주산업특구, 진안 홍삼한방특구 등이 있다. 그리고 경남 남해 귀향마을 특구, 산청 지리산약초 연구발전특구, 하동 야생녹차산업 특구, 함양 지리산약초 건강식품특구와 경

북의 김천 포도산업특구, 상주 꽃감특구, 성주 참외산업특구, 안동 산약(마)마을 특구, 영양 반딧불이 생태 체험마을특구, 영천 한방진흥특구 등이 있다.¹⁾

<표 2-2> 지역특구 지정현황(지정일자별, 2006년 2월 말 현재)

지정일자	지역특구 명칭	개소
제1회 (2004. 12)	전북 순창 장류산업특구, 전북 고창 북분자산업특구, 전북 고창 경관농업특구, 전남 순천 국제화교육특구, 대구 중구청 약령시 한방특구, 국토최남단 마라도청정특구	6
제2회 (2005. 2)	전남 여수 오션리조트특구, 전북 익산 한양방 의료연구단지특구, 부산 해운대 컨벤션·영상·해양레저특구, 경남 창원 외국어교육특구	4
제3회 (2005. 4)	충남 금산 인삼헬스케어특구, 강원 원주 첨단의료건강산업특구, 충북 제천 약초웰빙특구, 경북 영양 반딧불이생태체험마을특구, 경남 산청 지리산약초연구발전특구, 인천 서구 외국어교육특구	6
제4회 (2005. 6)	전북 완주모악 여성한방클리닉특구, 경남 의령 친환경레포츠파크특구, 경기 이천 도자산업특구, 강원 태백 고지대스포츠험런장특구, 충북 괴산 청정고추산업특구, 전남 곡성 기차마을특구, 경북 안동 산약(마)마을특구, 서울 동대문 약령시한방산업특구	8
제5회 (2005. 9)	전북 완주 포도주산업특구, 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 강원 강릉 싸이언스파크특구, 경북 상주 꽃감특구, 경남 함양 지리산약초건강식품특구, 경북 영천 한방진흥특구, 충북 옥천 묘목산업특구	7
제6회 (2005. 12)	전북 진안 홍삼한방특구, 대구 중구청 패션주얼리특구, 충북 충주 사과특구, 충북 옥천 옷산업특구, 경북 영덕 대게특구, 충북 영동 포도와인산업특구, 경기 군포 청소년교육특구, 경기 양평 친환경농업특구, 경남 거창 외국어교육특구, 경남 김해 평생교육특구	10
제7회 (2006. 2)	전남 여수 시티-파크 리조트 특구, 충북 단양 석회석 산업 발전특구, 경남 남해 귀향마을 특구, 경북 김천 포도산업특구, 경북 성주 참외산업특구, 경남 하동 야생녹차산업 특구, 전남 곡성 21세기 농촌교육선진화 특구	7
계		48

자료 : 재경부(2006).

한편, 교육 관련 특구와 의료서비스 관련 특구, 레저 스포츠, 관광 및 산업 등

1) 농림업 관련 특구에 대해서는 제3장에서 자세히 살펴볼 것임.

다양하다. 예컨대 교육 관련 특구로서는 국제화 또는 외국어 교육특구(전남 순천, 경남 창녕, 인천 서구, 경기 군포, 경남 거창, 경남 김해, 전남 곡성 등)가 주를 이루고 있다. 그리고 의료 서비스 부문은 첨단 의료서비스와 한·양방 관련 특구(강원 원주, 전북 익산, 전북 완주 등)가 있다. 또한 레저 및 스포츠와 관련된 사례는 4개소(전남 여수, 부산 해운대, 경남 의령, 강원 태백 등)이며, 유통 및 물류와 관련된 특구는 약령시 2개소(대구 중구, 서울 동대문 등)와 대구 패션주얼리 특구 등이 있다.

<표 2-3> 지역특구 지정현황(시도별, 2006년 2월말 현재)

시도	지역특구 명칭	개소
서울	동대문 약령시한방산업특구	1
부산	해운대 컨벤션·영상·해양레저특구	1
대구	중구청 약령시한방특구, 중구청 패션주얼리특구	2
인천	서구 외국어교육특구	1
경기	군포 청소년교육특구, 양평 친환경농업특구, 이천 도자산업특구	3
강원	강릉 싸이언스파크특구, 원주 첨단의료건강산업특구, 태백 고지대스포츠험리장특구	3
충남	금산 인삼헬스케어특구	1
충북	괴산 청정고추산업특구, 단양 석회석산업발전특구, 영동 포도와인산업특구, 옥천 묘목산업특구, 옥천 옷산업특구, 제천 약초웰빙특구, 충주 사과특구	7
전남	곡성 21세기농촌교육선진화 특구, 곡성 기차마을특구, 순천 국제화교육특구, 여수 시티-파크 리조트 특구, 여수 오션리조트특구	5
전북	고창 경관농업특구, 고창 복분자산업특구, 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 순창 장류산업특구, 완주 포도주산업특구, 완주모악 여성한방클리닉특구, 익산 한양방 의료연구단지특구, 진안 홍삼한방특구	8
경남	거창 외국어교육특구, 김해 평생교육특구, 창녕 외국어교육특구, 산청 지리산약초연구발전특구, 의령 친환경레포츠파크특구, 남해 귀향마을특구, 하동 야생녹차산업특구, 함양 지리산약초건강식품특구	8
경북	김천 포도산업특구, 상주 꽃감특구, 성주 참외산업특구, 영덕 대게특구, 안동 산약(마)마을특구, 영양 반딧불이생태체험마을특구, 영천 한방진흥특구	7
제주	국토최남단 마라도청정특구	1
계		48

자료 : 재경부(2006).

지역특구 지정현황을 시도별로 살펴보면 <표 2-3>에 나타난 바와 같이, 전북과 경남이 각각 8개 특구로 가장 많고, 그 다음으로는 충북과 경북이 각각 7개, 전남 5개, 경기와 강원이 각각 3개의 순으로 이었다. 이 가운데 농림업 관련 특구의 수를 보면, 전북과 경북 및 충북이 각각 6개씩이고 경남은 4개이며 경기와 충남은 각각 1개씩이었다. 그런데 전남의 경우에는 5개 모두 비농업 부문의 특구 이었다.

또한 두 개의 특구를 지정받은 사례는 5개 지자체이었다. 예컨대 충북 옥천은 묘목산업특구와 옷산업특구, 전북 고창은 경관농업특구와 복분자산업특구로서 둘 다 농림업 관련 특구이다. 그런데 전남 곡성은 21세기농촌교육선진화특구와 기차마을특구로서 교육 관련 및 관광 관련 특구이며, 전북 완주의 경우에는 포도주산업특구와 여성한방클리닉특구 등 농림업 관련 특구와 의료 서비스 특구를 지정 받았다(표 2-4).

<표 2-4> 두 개 이상의 지역특구를 지정받은 지자체

기초지자체	특 구 사 례
충북 옥천	묘목산업특구, 옷산업특구,
전남 곡성	21세기농촌교육선진화 특구, 기차마을특구
전남 여수	시티-파크 리조트 특구, 오션리조트특구
전북 고창	경관농업특구, 복분자산업특구
전북 완주	포도주산업특구, 여성한방클리닉특구

자료 : 재경부(2006).

제3장 농림업 관련 지역특구사업의 유형별 특징 및 실태분석

제1절 농림업 관련 지역특구의 지정 현황

2006년 2월까지 7차례에 개최된 특구위원회에서 지정된 지역특구는 총 48개이었다. 이 가운데 농림업 관련 지역특구²⁾로 임의 분류한 사례는 24개이다. 충북과 전북, 경북이 각각 6개이고, 경남이 4개이며 경기와 충남이 각각 1개씩이었다. 충북 옥천과 전북 고창은 각각 2개의 지역특구를 지정받았다. 그런데 전남 및 강원, 제주, 서울 및 광역시의 경우에는 농림업 관련 특구가 없는 것으로 나타났다(표 3-1).

그리고 해당 지역에서 특화된 농산물을 중심으로 지역특구를 추진하고 있는데, 한방 및 약초 관련 특구와 과실류(특히 포도) 및 과채류 등 청과물 중심 특구가 각각 7개소씩으로 가장 많다.

농림업 관련 지역특구별 특화사업의 주요 내용은 <표 3-2>에 나타나 있는 바, 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역 특화작목을 기반으로 하여 재배단지 및 유통시설 등 생산기반을 조성함으로써 고품질화 및 가공식품의 개발에 초점을 두고 있다. 즉 현재의 재배단지를 규모화 및 단지화할 뿐 아니라 유통·가공시설 즉, 종합처리장이나 저온저장고, 산지유통센터, 가공공장, 전시 판매장, 시장조성 등을 추진하고자 하는 것이다.

2) 농림업 관련 지역특구란 기본적으로 농산물생산을 기반으로 하며 농촌 고유의 자원을 활용하는 지역특구로 규정함.

<표 3-1> 농림업 관련 지역특구의 지정 현황

도별	특 구 명 칭	개소
경기	양평 친환경농업특구(05.12)	1
충남	금산 인삼헬스케어특구(05. 4)	1
충북	제천 약초웰빙특구(05. 4), 괴산 청정고추산업특구(05. 6), 옥천 묘목산업특구(05. 9), 충주 사과특구(05. 12), 옥천 옷산업특구(05. 12), 영동 포도와인산업특구(05. 12)	6
전북	순창 장류산업특구(04. 12), 고창 복분자산업특구(04. 12), 고창 경관농업특구(04. 12), 완주 포도주산업특구(05.9), 남원 지리산웰빙 허브산업특구(05.9), 진안 홍삼한방특구(05.12)	6
경남	산청 지리산약초연구발전특구(05.4), 함양 지리산약초건강식품특 구(05.9), 남해 귀향마을 특구(06.2), 하동 야생녹차산업 특구 (06.2)	4
경북	영양 반딧불이생태체험마을특구(05.4), 안동 산약(마)마을특구 (05. 6), 상주 곶감특구(05.9), 영천 한방진흥특구(05.9), 김천 포도산업특구(06.2), 성주 참외산업특구(06.2)	6
계		24

주 : ()내는 특구 지정 연월임.

<표 3-2> 지역특구별 특화사업의 주요 내용

특구 명칭	특화사업 내용
경기 양평 친환경농업특구	친환경농산물 인증 및 양평군 통합브랜드 홍보 강화사업, 고품질 친환경농산물 생산기반 조성사업, 친환경웰빙 체험사업
충남 금산 인삼헬스케어특구	'06년 세계 인삼EXPO 활성화, 인삼종합전시관 리노베이션, 국제인삼유통센터 및 인삼 약령시장 조성, 인삼축제 개최
충북 제천 약초웰빙특구	경매장 시설 등 약초시장 환경개선, 우수한약재 재배, 약초건강축제 개최
충북 괴산 청정고추산업특구	청정고추 재배단지조성, 고추종합처리장 설치, 청결고추축제
충북 옥천 묘목산업특구	대규모 묘목생산단지조성, 묘목전시장확대, 배송장 저온저장고 설치,묘목축제 활성화 및 홍보, 종자관련 산업유치기반 조성
충북 충주 사과특구	고품질 사과단지 조성, 거점산지유통센터 건립, 대형 홍보안내 판 설치 및 사과축제 활성화
충북 옥천 옷산업특구	옷나무 재배사업 지원, 옷칠랜드 건립, 옷샘 보강사업 및 전통 옷처리시설 보전, 옷염색 등 웰빙체험마을 조성

특구 명칭	특화사업 내용
충북 영동 포도와인산업특구	가공용 포도 생산기반 조성, 포도·와인산업 체험관광, 포도축제 활성화
전북 순창 장류산업특구	장류연구소 건립, 전통장류 브랜드 강화
전북 고창 복분자산업특구	복분자 생산벨리, 브랜드 세계화 사업, 복분자 경관도로
전북 고창 경관농업특구	청보리밭 조성, 청정농산물 브랜드사업, 경관축제 활성화사업
전북 완주 포도주산업특구	가공용 포도 생산단지 조성, 포도주 가공공장 등 설립
전북 남원 지리산 웰빙허브산업특구	허브 농업단지 조성, 허브 벨리지구 조성, 자생식물 환경공원 조성
전북 진안 홍삼한방특구	홍삼한방타운 조성, 한방휴양벨리 조성, 홍삼약초 가공단지 조성
경남 산청 지리산 약초연구발전특구	약초연구소·한약재개발 교육장 건립, 약초전시·판매장 설치 운영, 약초시범재배단지 조성
경남 함양 지리산 약초건강식품특구	자연건강식품 연구소 설립, 기능성 발효식품 생산공장 설립, 약령시장 및 약용 식당단지 조성
경남 남해 귀향마을 특구	용소지구 귀향마을 조성, 향촌지구 귀향마을 조성
경남 하동 야생녹차산업 특구	하동녹차 공동가공시설조성사업, 하동녹차 과학연구소 활성화 사업, 하동 야생차 문화축제, 녹차 체험마을 조성 등
경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구	반딧불이 생태마을 및 경관농업지구 조성, 반딧불이 축제 활성화, 곤충마을 조성 및 친환경 농산물 재배
경북 안동 산약(마)마을특구	산약체험장 조성, 산약직판장 및 저장고 설치, 산약전통음식단지 조성, 산약공원 등 편의시설 설치
경북 상주 꽃감특구	꽃감 산업화 기반 조성, 상주꽃감 브랜드 명품화 사업, 꽃감 테마농촌 관광 사업
경북 영천 한방진흥특구	종합유통센터 및 전통 한방거리 조성, 한약재 도매시장 개설, 약초생산 경관단지 조성, 영천한약축제 개최
경북 김천 포도산업특구	포도 수출산업클러스터화, 포도 테마마을 조성, 포도 문화거리 조성
경북 성주 참외산업특구	성주참외 생산기술 및 가공식품 개발, 성주참외 유통시설 확충 및 전자상거래 활성화, 성주참외 전문인력 양성 및 정보화 사업, 성주참외 축제 활성화 사업, 성주참외 홍보관 및 체험장 설치

둘째, 지역특구 추진을 통해 상품화된 농산물의 홍보를 위한 브랜드 활성화 또는 강화 사업에 중점을 두고 있다. 그래서 지역 통합브랜드의 홍보, 지역 상품의 브랜드 강화, 브랜드 명품화, 브랜드 세계화 등을 추구하고 있다.

셋째, 도시 소비자들이 방문 및 체험할 수 있는 환경을 조성하고 기회를 제공하는 사업을 추진하고 있다. 예컨대, 체험마을이나 테마마을, 문화거리, 벨리, 경관 등을 조성하고, 특구별 특화 품목을 중심으로 축제를 개최하고자 한다. 축제에 참가하는 소비자들을 대상으로 지역농산물의 홍보와 직판을 추진하고 있다.

제2절 농림업 관련 특구 지정사례의 유형별 특징과 관련 규제 검토

1. 유형분류 기준의 설정 및 분류

가. 유형분류 기준의 설정

재경부 지역특화발전특구기획단에서는 전체 특구를 그 특성에 따라 교육특구, 산업/연구개발(R&D)특구, 의료/사회복지 특구, 관광·레포츠 특구, 향토자원 진흥특구, 유통/물류특구 등으로 분류하고 있다.

이와 같은 분류에 의하여 농업관련 특구는 대부분 향토자원 진흥특구 또는 유통/물류특구에 포함된다. 그러나 대부분의 특구들이 산업의 특성과 성격을 반영하여 유형화된데 비하여 농업관련 특구는 분류의 유형 자체가 자원 활용 측면에 한 국한되어 있고, 표현의 애매모호함으로 인하여 그 성격이 제대로 반영되지 못하고 있기 때문에 향토자원 진흥특구라고 명명하기 보다는 농업·농촌 발전특구(가칭)로 명칭 하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다.

농림업 관련 특구의 유형구분이 어려운 점은 신청된 대부분의 특구대상지역이 도시지역보다는 농촌지역에 분포하고 있고, 특화발전을 위한 특화요소가 단일한 요소가 아니라 여러 복합적인 요소를 결합하고 있기 때문이다.

향후, 특구 신청 및 지정이 보다 국가균형발전적인 차원에서 추진되어야 하며,

특구지정의 남발로 인한 난개발을 사전에 차단하기 위해서는 선정된 농림업 관련 특구를 유형별로 분류함으로써 ‘추세와 경향’을 파악할 필요가 있다. 또한 농림업 관련 특구의 유형별 특징과 주요 구성요소를 도출함으로써 향후 지속될 특구지정계획 추진을 위한 기초자료로 활용할 필요가 있다.

농림업 관련 특구의 유형은 특구사업의 추진방향과 내용을 바탕으로 농업·농촌의 부가가치 창출 가능성을 중심으로 분류하였다. 진솔한 바와 같이 농림업 관련 특구의 경우, 단일한 테마를 주제로 한 경우는 거의 없고, 일반적으로 여러 가지 테마를 복합화·다양화 시킨 형태가 주를 이루고 있기 때문에 지역에 귀속 가능한 부가가치 창출 여부가 가장 중요할 것으로 판단되기 때문이다. 즉, 수려한 자연경관을 기반으로 특구를 조성하고자 하는 경우도 농업·농촌과의 직접적인 상호 연관관계가 없거나 관련 사업의 부가가치 창출 효과가 미미한 경우, 실현될 것으로 예상되는 부가가치가 농업·농촌으로 귀결되지 않는 경우 등은 유형분류에서 제외하였다.

나. 유형분류

농림업 관련 지역특구별 특화사업의 유형은 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 크게 농산물 생산·가공·유통특구와 농촌관광·친환경농업특구로 분류할 수 있다.

유형분류의 대상이 되는 총 24개 특구 중에서 농산물 생산·가공·유통특구는 모두 18개소로 농림업 관련 특구의 75%를 차지하고 있으며, 농촌관광·친환경농업특구는 6개소로서 25%를 차지하고 있다. 농산물 생산·가공·유통특구의 점유 비중이 높은 것은 농림업 관련 특구들의 대부분이 농산물 생산을 기본으로 형성되어 있기 때문이다.

1) 농산물 생산·가공·유통 특구

농산물 생산·가공·유통 특구는 농산물 생산을 중심으로 생산된 농산물의 가공 및 유통을 통하여 지역을 특화, 활성화하고자 추진되는 특구이다. 농산물 생산·가공·유통특구는 생산되는 특화품목에 따라 과실류 및 과채류(7개소), 한방

및 약초·차류(8개소), 장류(1개소), 임산물(2개소) 등으로 세분할 수 있다.

<표 3-3> 농림업 관련 지역특구의 유형분류

구	분	특 구 명 칭	개소
농산물 생산·가공 ·유통특구	과실류 및 과채류	충북 영동 포도와인산업특구, 전북 완주 포도주산 업특구, 경북 김천 포도산업특구, 충북 충주 사과 특구, 전북 고창 복분자산업특구, 경북 상주 곱감 특구, 경북 성주 참외산업특구	7
	한방 및 약초, 차류	충남 금산 인삼헬스케어특구, 충북 제천 약초웰빙 특구, 전북 진안 홍삼한방특구, 경남 하동 야생녹 차산업 특구 경남 산청 지리산약초 연구발전특구, 경남 함양 지리산약초 건강식품특구, 경북 안동 산약(마)마을특구, 경북 영천 한방진흥특구	8
	장 류	전북 순창 장류산업특구	1
	임 산 물	충북 옥천 묘목산업특구, 충북 옥천 옷산업특구	2
	소 계		18
농촌관광·친환경농업 특구		경남 남해 귀향마을 특구, 전북 고창 경관농업특 구, 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 경기 양 평 친환경농업특구, 충북 괴산 청정고추산업특구 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구	6
계			24

특히, 한방·자연식품 관련 특구는 최근 증가하고 있는 국민들의 건강에 대한
관심 증대와 참살이(well-being) 열풍으로 인하여 농업·농촌관련 지역특화발전
특구 중에서도 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이들 특구 대상지역은 한방재나
건강식품 주산지인 대부분이며, 오랜 생산경험과 노하우를 겸비하고 있는 곳이
다. 또한 지리적으로도 해발고도가 높은 고산지대에 위치하고 있어 절대적인 조
건불리지역이지만, 상대적으로 환경·생태적 요소들은 매우 뛰어나다는 강점을

가지고 있다. 때문에 한방자원 생산과 체험, 헬스투어 등과 연계된 특구들이 많으며, 주요 사업으로는 재배단지화, 가공식품 제조단지, 체험학습장, 한방생태마을, 한방자원개발센터, 한방건강센터시설, 한방건강교육수련원 건립, 건강공원, 요양형 콘도시설 등으로 구성되어 있다.

과실류 및 과채류 특구는 지역 내에서 생산된 과실류와 과채류의 생산, 가공, 유통에 중점을 두고 있다.

포도 관련 특구는 포도 주산지로 유명하고, 품질이 매우 우수한 지역들로서 포도 재배농가가 광범위하게 분포하고 있고, 기반시설이 확보되어 있어 고품질 포도생산 및 유통에 관한 물류 및 생산비가 절감되는 등 특구사업의 효과가 극대화될 수 있는 지역들이다. 주요 사업내용으로는 포도가공공장 시설 설치, 포도 및 가공품 유통판매 등이다.

복분자 관련 특구는 복분자 주산지를 중심으로 대부분 복분자주 가공식품 제조와 연계되어 추진되고 있으며, 주요 사업내용으로는 재배단지 확대 조성, 시험연구사업 추진, 생산시설 조성 등이다.

임산물 관련 특구는 관련 가공기술이 발달되어 있거나 묘목생산·판매시설 집적단지 등이 조성된 지역에 추진되고 있으며, 주요 사업내용으로는 묘목연구소, 묘목유통센터건립, 약용작물단지, 우드랜드, 조경수거리 조성 등이 있다.

이들 특구는 농산물의 생산·가공·유통시설을 집적화함으로써 농산물의 유통 활성화를 기하고, 특히 지방자치단체의 수출 경쟁력 제고, 지역 경제 활성화를 위하여 최첨단 종합유통단지, 농산물 수출 전문특구 육성, 해외유통 시설 등 해외수출 전진기지 구축 등에도 중점을 두고 있다.

2) 농촌관광·친환경농업특구

농촌관광·친환경농업특구는 농촌관광과 친환경농업을 주요 사업내용으로 지역 내 부가가치 창출을 꾀하고 있는 특구 유형으로 경남 남해 귀향마을 특구, 전북 고창 경관농업특구, 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 경기 양평 친환경농업특구, 충북 괴산 청정고추산업특구, 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구 등 6개소이다.

농촌관광·친환경농업특구는 농촌지역의 수려한 자연경관과 농촌문화의 체험 등을 특화하여 지역발전을 추진해 나가기 위한 것으로 유형별로 다시 농촌관광 중심형, 생산연계형, 체험중심형 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 농촌관광중심형은 지역적으로 분포된 자연경관이나 문화재를 활용하여 특구를 조성하고자 하는 형태로 전북 고창 경관농업특구, 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구 등이 있으며, 주요 사업내용으로는 토산품 체험관 건립, 휴양공간 조성, 자연생태 레저공간 조성, 다양한 관광산업과의 연계 육성 등이다.

둘째, 생산연계형은 지역의 청정성, 친환경적인 바이오산업의 육성과 함께 지역 내에서 생산되는 농림축산물과 연계하여 특구를 조성하고자 하는 형태로 전북 고창 경관농업특구, 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 경기 양평 친환경농업특구, 충북 괴산 청정고추산업특구 등이 이에 포함된다. 주요 사업내용으로는 휴양타운 조성, 생산기반 현대화 및 시설 확충 등이다.

셋째, 체험중심형은 휴양 및 레저까지를 포함하며, 도농교류, 농촌체험을 주요 테마로 특구를 조성하고자 하는 형태로 경남 남해 귀향마을 특구가 있다. 주요 사업으로는 체험농촌마을 조성, 민박지구 내 숙박시설 설치, 실버 농업 지역 육성 등이다.

2. 주요 구성요소 및 유형별 특징

가. 주요 구성요소의 도출

농림업 관련 특구 24개소의 주요 구성요소를 살펴보면, 첫째, 특화작목 생산의 최적지이며, 오랜 동안의 생산경험 및 노하우를 구축하고 있다는 점이다.

둘째, 특구 사업의 대부분이 지역발전과 복합적으로 연계되어 있으며, 농가소득 제고와 직결되어 있다.

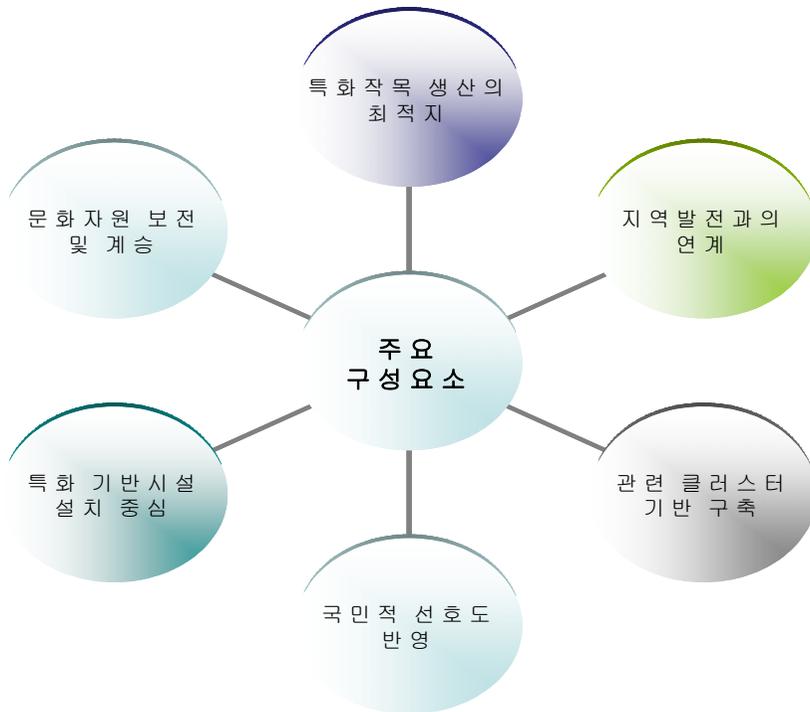
셋째, 특구를 신청한 지역의 클러스터 기반요건이 잘 갖추어져 있으며, 발전 잠재력이 크다는 점이다.

넷째, 건강, 레크레이션, 체험 등 국민적 관심과 선호도가 높은 분야에 매우 근접해 있는 특구 유형이 많다.

다섯째, 특구를 추진에 필요한 주요 사업내용에서 기반시설 설치가 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다.

여섯째, 지역특화발전특구는 전통 문화자원의 보전 및 계승에도 중요한 역할을 담당하고 있다.

<그림 3-1> 농림업 관련 특구의 주요 구성요소



나. 유형별 특징

1) 농산물 생산·가공·유통 특구

농산물 생산·가공·유통 특구로 지정하여 지역경제를 활성화하기 위한 이 유형의 환경생태적 특화요소는 친환경 지역농업체계와 청정 생육여건 등의 확보이

다. 이것은 지역특산물의 청정성 및 무공해성, 안전성 등을 확보할 수 있게 함으로써, 다른 지역의 생산물에 대한 차별성을 부각시킬 수 있는 특화요소라고 할 수 있다.

첫째, 친환경 지역농업체계의 확보는 시·군 지역단위로 “공동적·협동적 결합”을 통한 농업생태계의 균형을 추구하는 방향으로 전개되는 것을 의미한다. 즉, 친환경농업을 테마로 한 지역농업 시스템의 전개가 필요한 것이다. 친환경농업의 기본 원칙은 지력유지를 위해 유기질비료의 사용과 윤작체계, 복합경영을 통해 토양의 단립구조를 갖추어 농업생태계의 균형을 통한 농업생산의 안정을 도모하는데 있다. 이러한 경우, 친환경농업의 기본 형태는 유축복합화가 요구된다. 즉 친환경 지역농업체계는 ‘지역’이라는 공간에서 지역 내 자원순환 체계와 지역 내 직거래 시스템을 동시에 추구할 수 있다.

둘째, 청정 생육여건의 구비는 지역특구가 특화농산물의 청정 생육여건을 갖추고 있는가의 여부이다. 즉, 주요 생산지가 주변의 산과 하천, 바다 등과 조화되어 청정의 이미지를 갖추고 있어야 한다. 또한 강수량, 기온, 토질 등 자연 기후적인 조건이 지역특산물의 생산과 부합되어 생산의 환경생태적 관점에서 적지이어야 한다.

2) 농촌관광·친환경농업특구

농촌관광·친환경농업특구의 특징은 환경생태적 특화요소를 중심으로 특구 사업이 형성된다는 점이다.

농촌관광·친환경농업특구로 분류된 경남 남해 귀향마을 특구, 전북 고창 경관농업특구, 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구, 경기 양평 친환경농업특구, 충북 괴산 청정고추산업특구, 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구는 수려한 생태, 자연경관을 기반으로 체험활동과 농촌관광 등을 결합하고 있다.

이와 같은 특화요소는 도시민들로 하여금 농촌 및 농사체험과 그린투어의 일환으로 특구지역을 방문하도록 하기 위하여 그 지역이 환경생태적 부존자원을 보유하고 있는 것이 유리하다는 관점이다.

친환경농업은 농업생태계를 유지 보전하면서 경제성을 추구하는 농업이다. 따

라서 환경생태적 특화요소를 가져야 하는 바, 자연 및 생태경관, 전통 문화재, 전통마을 등과 연계될 필요성이 있다.

첫째, 친환경농산물의 신뢰성 및 안전성이 확보되기 위해서는 자연 및 생태경관이 우수한 청정지역에서 경영되어야 한다. 친환경농산물 소비자와 도농교류와 농촌체험을 유도하기 위해서는 생산지역의 자연 생태적 경관을 보유한 지역이 유리한 조건을 갖춘 것으로 생각된다.

둘째, 전통 문화재 및 전통마을의 보존을 위해서는 농약 등 화학적 자재의 사용이 제한되어야 한다. 따라서 전통문화재 및 마을이 있는 지역에서는 친환경농업을 도입하는 것이 타당하다.

3. 유형별 규제특례 검토

가. 농림업 관련 규제특례 현황

특구의 규제특례는 크게 특구법상의 규제특례와 법 개정을 통한 확대 규제특례로 구분된다. 먼저 특구법상의 규제특례는 개별법상의 규제특례 35개, 토지이용 토지구제 25개, 특구의 장에게 권한이양 특례 8개 등이 있고, 법 개정을 통한 확대 규제특례는 일반 규제특례 20개와 토지이용 규제특례 5개 등이 있다.

농림업과 관련된 규제특례는 특구법상의 규제특례로 개별법상의 규제특례 17개(48.6%), 토지이용 토지구제 17개(68.0%), 특구의 장에게 권한이양 특례 4개(50.0%) 등이 있고, 법 개정을 통한 확대 규제특례로서 일반 규제특례는 7(35.0%)개, 토지이용 규제특례 2개(40.0%) 등이 있다.

농림업 관련 규제특례에서 토지이용과 관련된 규제특례가 높은 비중을 차지하고 있으며, 주요 내용은 초지전용 허가, 산지전용 허가, 보안림의 지정해제 및 행위허가, 국유림 내에서의 벌채승인, 입목벌채 등의 허가, 농업진흥지역 또는 용도지역 변경, 농지의 전용허가 또는 협의, 농업기반시설의 목적 외 사용 승인, 공유수면 매립 허가, 관광지 및 관광단지의 지정, 유치지역의 지정 등이다.

<표 3-4> 농림업 관련 규제특례 현황

구	분	규제특례	개수
특구법상의 규제특례	개별법상의 규제특례	도로교통법 6, 옥외광고물등관리법 3, 4, 농어 촌정비법 21, 77, 농지법 9, 22, 34, 38, 39, 산 림법 10-4, 75, 80, 81, 농수산물유통및가격안 정에관한법률 17, 약사법 37, 도로법 40 등	17
	토지이용 토지규제	초지법 23, 산지관리법 14, 산림법 57, 62, 73, 90, 농지법 33, 36, 농어촌정비법 20, 하천법 33, 공유수면관리법 5, 공유수면매립법 9, 국토 의계획및이용에관한법률 30, 40, 56, 관광진흥 법 50, 산업집적활성화및공장설립에관한법률 23 등	17
	권한이양특례	축산물가공처리법 7, 22, 식품위생법 10, 30 등	4
법 개정을 통한 확대 규제특례	일반 규제특례	농어촌정비법 66, 농업·농촌기본법 16, 산지 관리법 18, 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별 법 5, 주세법 6, 농산물품질관리법 8, 종자산업 법 137 등	7
	농지이용 규제특례	관광진흥법 52, 농어촌정비법 67 등	2
계			47

자료 : 재경부(2005)에서 재작성

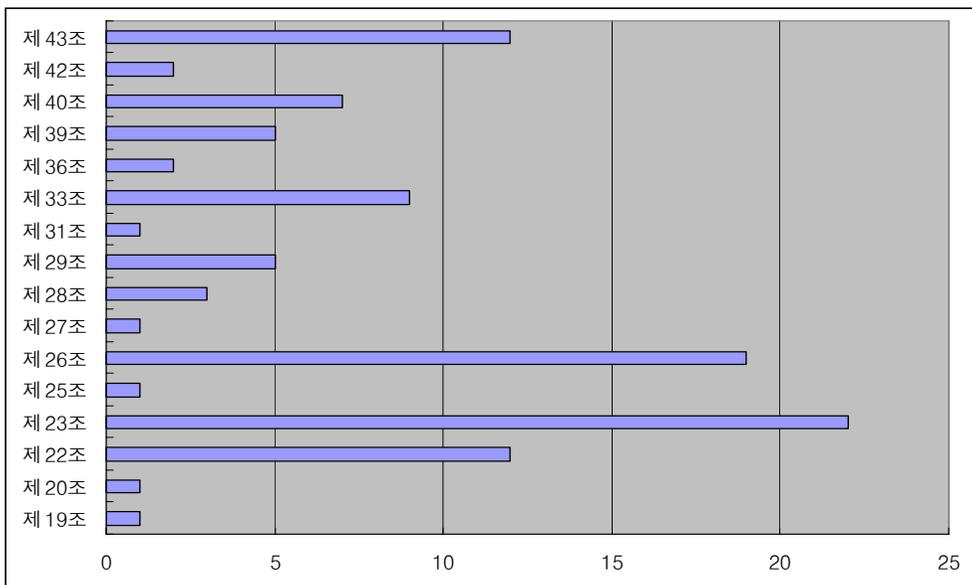
나. 농림업 관련 특구의 규제특례 현황

24개 농림업 관련 특구 전체의 규제특례는 제19조에서 제43조까지 16개 조항
이며, 특구별로 1개에서 12개까지 신청하고 있다. 이 중에서 분포비율이 높은 조
항은 특구법 제23조, 제26조, 제22조, 제43조 등으로 전체 규제특례 건수의 63.2%
를 차지하고 있다.

<표 3-5> 특구유형별 규제특례의 분포

특례조항	농산물 생산·가공·유통 특구				농촌관광· 친환경농업 특구	계
	과실류 및 과채류	한방 및 약초, 차류	장 류	임 산 물		
특구법 제19조					1	1
특구법 제20조	1					1
특구법 제22조	5	4		1	2	12
특구법 제23조	8	8		2	4	22
특구법 제25조					1	1
특구법 제26조	6	3		2	8	19
특구법 제27조					1	1
특구법 제28조	1	2				3
특구법 제29조		5				5
특구법 제31조					1	1
특구법 제33조	3	1		2	3	9
특구법 제36조		1	1			2
특구법 제39조		2	1		2	5
특구법 제40조		1	1		5	7
특구법 제42조				1	1	2
특구법 제43조	5	4	1	1	1	12
계	29	31	4	9	30	103

<그림 3-2> 농림업 관련 특구의 규제특례 분포



다. 지역특화발전특구에 대한 규제특례법

「지역특화발전특구에대한규제특례법」에 규정된 16개 규제특례 조항을 살펴보면 다음과 같다.

제19조(초·중등교육법에 관한 특례) ①교육관련 특화사업을 실시하는 특화사업자(초·중등교육법령에 의한 고등학교 및 특성화중학교에 한한다)는 외국어 전문교육을 실시하기 위하여 초·중등교육법 제21조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인을 외국어 교원 및 강사로 임용할 수 있다. ②교육관련 특화사업을 실시하는 특구에서 초·중등교육법 제61조의 규정에 의한 특례의 적용을 받는 학교 또는 교육과정을 운영하고자 하는 학교의 장은 특구관할지방자치단체의 장의 추천으로 관할 교육감의 지정을 받아야 한다. 다만, 동 학교는 5년 이내로 지정·운영하되 교육감이 정하는 바에 따라 연장하여 운영할 수 있다.

제20조(출입국관리법에 관한 특례) ①출입국관리법 제8조 및 제10조의 규정에 불구하고 특화사업을 실시하거나 특화사업에 종사하는 외국인에 대한 사증발급의 절차 및 1회에 부여할 수 있는 체류자격별 체류기간 상한을 대통령령으로 달리 정할 수 있다. ②외국인이 제1항의 규정을 적용받아 출입국관리법에 의한 사증의 발급신청 등을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 특구관할지방자치단체의 장의 확인을 받아야 한다.

제22조(도로교통법에 관한 특례) ①특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 차마의 도로 통행의 금지 또는 제한 등의 조치를 하여줄 것을 요청할 수 있다. ②제1항의 규정에 따라 조치를 요청받은 지방경찰청장 또는 경찰서장은 도로교통법 제6조의 규정에 불구하고 특별한 사유가 없는 한 지체없이 필요한 조치를 하여야 한다.

제23조(옥외광고물등관리법에 관한 특례) ①특구관할지방자치단체는 옥외광고물등관리법 제3조제2항의 규정에 불구하고 특화사업의 효과적인 광고를 위하여 광고물등(특화사업에 관한 광고물등에 한한다. 이하 이 조에서 같다)의 종류·모양·크기·색깔·표시 또는 설치의 방법 및 기간 등 광고물등의 표시·설

치의 허가 또는 신고의 기준에 관하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다. ②특구관할지방자치단체는 옥외광고물등관리법 제4조의 규정에 불구하고 광고물등의 표시·설치의 금지 또는 제한에 관하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.

제25조(농어촌정비법에 관한 특례) ①특구관할지방자치단체(농어촌정비법 제17조의 규정에 의한 농업기반시설관리자인 경우에 한한다)는 농어촌정비법 제21조제1항의 규정에 불구하고 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 시·도지사의 승인을 얻지 아니하고 농업기반시설을 폐지할 수 있다. ②농어촌정비법 제79조제1항의 규정에 따라 한계농지정비지구로 지정·고시된 지역에서는 동법 제77조각호의 시설 외에 특화사업을 위하여 필요한 시설을 설치할 수 있다.

제26조(농지법에 관한 특례) ①농지소유자는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제9조의 규정에 불구하고 농지를 위탁하여 경영할 수 있다. ②특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제22조의 규정에 불구하고 농지를 임대하거나 사용대(使用貸)할 수 있다. ③특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제34조의 규정에 불구하고 농업진흥구역 및 농업보호구역안에 농림부장관이 정하여 고시하는 시설을 설치할 수 있다. ④특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제38조제1항의 규정에 불구하고 일정기간동안 사용한 후 농지로 복구하는 조건으로 농지의 일시사용을 허가할 수 있는 용도를 조례로 정할 수 있다. ⑤특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 농지법 제39조의 규정에 불구하고 농지의 전용을 허가할 수 있다.

제27조(산림법에 관한 특례) ①특구관할지방자치단체의 장은 산림법 제10조의4의 규정에 불구하고 특화사업에 필요한 경우에는 산림소유자의 동의를 얻어 임도를 설치할 수 있다. 다만, 동법 제10조의5의 규정에 의한 임도의 타당성평가는 산림청장이 제9조의 규정에 의한 협의를 할 때에 이를 실시한다. ②특구관할지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 따라 임도를 설치한 경우에는 이를 산림청장에게 통보하여야 한다. ③산림청장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 산림법 제75조제1항의 규정에 불구하고 국유림을 대부 또는 사용허가할 수 있다. ④제3항의 규정에 의한 대부 또는 사용허가를 받은 자는 산림법 제75조제4항의 규정에 불구하고 당해 국유림에 시설물을 기부하거나 시설물을 철거 또는 원상회

복하는 조건으로 영구시설물을 설치할 수 있다. ⑤산림청장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 산림법 제80조제1항 및 제81조의 규정에 불구하고 국유림을 매각 또는 교환할 수 있다. ⑥제3항 내지 제5항의 규정에 의한 국유림의 대부, 사용허가, 매각 또는 교환에 관한 기준 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조(농수산물유통및가격안정에관한법률에 관한 특례) ①농수산물유통및가격안정에관한법률 제17조제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 특구관할지방자치단체(구를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 허가를 받지 아니하고 지방도매시장을 개설할 수 있다. ②제1항의 규정에 따라 개설된 지방도매시장에 대하여 농수산물유통및가격안정에관한법률을 적용함에 있어서 동법상의 지방도매시장개설자는 특구관할지방자치단체로 본다.

제29조(약사법에 관한 특례) 한약관련 특구의 한약도매상은 약사법 제37조제3항 본문의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 공동으로 약사·한약사·한약업사 또는 한약관련학과 졸업자를 둘 수 있다.

제31조(장사등에관한법률에 관한 특례) ①특구에서 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 장사등에관한법률 제23조제2항의 규정에 불구하고 개장을 위한 통보기간을 2월 이상으로 할 수 있다. ②특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 장사등에관한법률 제23조제4항의 규정에 불구하고 공고에 관하여 필요한 사항을 조례로 달리 정할 수 있다.

제33조(도로법에 관한 특례) 도로관리청은 특화사업을 위하여 도로법 제40조제1항의 규정에 따라 도로점용허가를 신청하는 자에 대하여 특별한 사유가 없는 한 지체없이 이에 응하여야 한다.

제36조(독점규제및공정거래에관한법률에 관한 특례) ①특구에서 특화사업을 위하여 필요한 공동연구·기술개발 등에 대하여는 독점규제및공정거래에관한법률 제19조제2항의 규정에 의한 공정거래위원회의 인가를 받은 것으로 본다. ②제1항의 규정에 의한 특례가 적용되는 공동연구·기술개발 등은그 특례적용의 필요성과 세부내용 및 대통령령이 정하는 사항이 특구계획에 포함되어 있는 것에 한한다.

제39조(도시관리계획결정 등의 의제) ①특구의 전부 또는 일부를 구역·지역 또는 단지로 구획하여 개발하거나 토지를 이용하는 내용의 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 당해 특구토지이용계획에 의하여 구획된 구역·지역 또는 단지에 대하여 당해 특구계획의 내용에 따라 각각 다음 각호의 결정 또는 지정이 있는 것으로 본다. 1. 국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정(제38조제1호·제2호 및 제4호에 해당하는 계획에 관한 결정에 한한다) 2. 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역의 지정·변경 3. 관광진흥법 제50조의 규정에 의한 관광지 및 관광단지의 지정 4. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제23조의 규정에 의한 유치지역의 지정 ②제1항제3호의 규정에 따라 관광지 또는 관광단지의 지정이 있는 것으로 보는 경우 관광진흥법 제52조제1항의 규정에 불구하고 그 관광지의 조성계획의 작성자는 특구관할지방자치단체의 장이 되고, 관광단지의 개발자는 당해 특구계획에서 정하는 특화사업자가 된다. ③특구의 전부 또는 일부에 대하여 다음 각호에 해당하는 내용의 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 당해 특구계획에 따라 각각 다음 각호의 지정해제 또는 변경이 있는 것으로 본다. 1. 산림법 제57조의 규정에 의한 보안림의 지정해제 2. 농지법 제33조의 규정에 의한 농업진흥지역 또는 용도구역의 변경 또는 해제

제40조(허가 등의 의제) ①특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 얻은 때에는 특화사업자는 다음 각호의 허가·승인 및 협의 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 특구의 지정을 고시한 때에는 다음 각호의 관계 법률에 의한 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다. 1. 초지법 제23조의 규정에 의한 초지의 전용허가 2. 산지관리법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가 3. 산림법 제62조의 규정에 의한 보안림 구역안에서의 행위의 허가, 동법 제73조의 규정에 의한 국유림안에서의 벌채의 승인 또는 동의 및 동법 제90조의 규정에 의한 입목의 벌채 등의 허가 4. 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의 5. 농어촌정비법 제20조의 규정에 의한 농업기반시설의 목적외 사용승인 6. 하천법 제33조의 규정에 의한 하천의 점용허가 7. 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점·사용허가 8. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의

한 공유수면매립의 면허 9. 국토의계획및이용에관한법률 제56조의 규정에 의한 토지의 분할·형질변경허가 10. 도로법 제34조의 규정에 의한 비관리청의 공사시행허가 11. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도의 개설허가 ②제1항에 규정된 허가 등의 의제를 받고자 하는 자는 해당 법률이 정하는 서류를 신청지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. ③제2항의 규정에 의하여 제출하여야 하는 서류 및 그 서류의 제출시기는 대통령령으로 정한다.

제42조(축산물가공처리법에 관한 특례) ①특구에서 닭·오리 등 농림부장관이 정하여 고시하는 가축을 소비자에게 조리하여 판매하는 자는 축산물가공처리법 제7조의 규정에 불구하고 조리하여 판매하는 장소에서 직접 도살·처리할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 가축의 도살·처리 등에 대한 기준 그 밖에 필요한 사항은 농림부장관이 정하여 고시한다. ③축산관련 특구에서 축산물가공처리법 제21조 규정에 의한 집유업(集乳業)과 축산물가공업(유가공업에 한한다. 이하 이 조에서 같다)을 하고자 하는 자는 동법 제22조의 규정에 불구하고 특구관할지방자치단체의 장의 허가를 받아 이를 할 수 있다. ④제3항의 규정에 따라 허가를 받은 집유업과 축산물가공업에 대하여 축산물가공처리법을 적용함에 있어서 집유업과 축산물가공업에 관련된 동법상의 시·도지사의 업무는 이를 특구관할지방자치단체의 장의 업무로 본다.

제43조(식품위생법에 관한 특례) ①특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 식품위생법 제10조의 규정에 불구하고 특화사업을 통하여 제조되는 식품에 대한 표시기준을 따로 정하여 고시할 수 있다. 이 경우 식품의 표시기준에 대하여 고시하고자 하는 내용이 특구계획에 포함되어야 한다. ②특구관할지방자치단체의 장은 특화사업을 위하여 필요한 경우에는 식품위생법 제30조의 규정에 불구하고 식품접객업을 하는 자 및 그 종업원에 대하여 영업시간 및 영업행위를 달리 제한할 수 있다. 이 경우 영업시간 및 영업행위의 제한에 관한 세부사항이 특구계획에 포함되어야 한다. ③특구관할지방자치단체의 장이 제1항 및 제2항의 규정에 따라 식품의 표시기준을 정하거나 영업시간 및 영업행위를 제한한 경우에는 이를 식품의약품안전청장 또는 시·도지사에게 통보하여야 한다.

다. 유형별 규제특례 검토

1) 농산물 생산·가공·유통 특구

농산물 생산·가공·유통 특구 관련 규제특례 수는 모두 73개로 과실류 및 과채류 관련 특구가 29개(36.2%), 한방 및 약초, 차류 관련 특구가 31개(44.9%), 장류 관련 특구 4개(5.8%), 임산물 관련 특구 9개(13.0%)를 각각 차지하고 있다. 그리고 관련 규제특례 조항들을 보면 특구법 제23조, 제22조, 제26조가 절반 이상인 53.4%를 차지하고 있다.

이를 각 유형별로 살펴보면, 과실류 및 과채류 특구는 특구법 제23조, 제26조, 제22조가, 한방 및 약초, 차류 특구는 특구법 제23조, 제29조, 제22조 등이 높은 비중을 차지하고 있다. 그리고 장류는 제36조, 제39조, 제40조, 제43조 등이 1개씩이며, 임산물특구는 제 23조, 제26조, 제33조 등이 높은 비중을 차지하고 있다.

특구유형별 규제특례의 분포를 보면, 농산물 생산·가공·유통 특구의 성격에 부합하게 옥외광고물 등 관리법에 관한 특례(제23조), 도로의 통행제한 특례(제22조), 농지의 위탁경영, 임대·사용대 허가 특례(제26조) 등이 높게 나타나고 있다.

2) 농촌관광·친환경농업 특구

농촌관광·친환경농업 특구는 관련 규제특례 수는 모두 30개이며, 관련 규제특례 조항들은 특구법 제26조(8개), 제40조(5개), 제23조(4개) 등이 절반 이상인 56.7%를 차지하고 있다.

특구유형별 규제특례의 분포를 보면, 농지의 위탁경영, 임대·사용대 허가 특례(제26조), 농지전용허가 의제(제40조), 옥외광고물 등 관리법에 관한 특례(제23조)가 높은 비중을 차지하고 있는 바, 농산물 생산·가공·유통 특구와 상이한 점은 농지 관련 규제특례가 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다.

<표 3-6> 특구유형별 관련 규제특례(농산물 생산·가공·유통 특구)

구 분	특구명칭	관련 규제	특례 수
과실류 및 과채류	충북 영동 포도와인산 업특구	특구법 제22조(도로의 통행제한 특례) 특구법 제23조(광고물등의 표시·설치기준 특례) 특구법 제26조(농지의 임대·사용대 허가 특례) 특구법 제33조(도로접용에 관한 특례)	4
	전북 완주 포도주산업특구	특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 관한 특례) 특구법 제26조(농지법에 관한 특례)	2
	경북 김천 포도산업특 구	특구법 제20조(출입국관리법에 관한 특례) 특구법 제22조(도로교통법에 관한 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등관리법특례) 특구법 제26조제1항·제2항(농지법에 관한 특례) 특구법 제33조(도로법에 관한 특례) 특구법 제43조(식품위생법에 관한 특례)	6
	충북 충주 사과특구	특구법 제22조(도로의 통행제한 특례) 특구법 제23조(광고물등의 표시·설치기준 특례) 특구법 제26조(농지의 위탁경영,임대·사용대 허가 특례) 특구법 제43조(식품표시기준에 관한 특례)	4
	전북 고창 복분자산업 특구	특구법 제26조 제1항 및 제2항(농지법에 대한 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 대한 특례) 특구법 제43조(식품위생법에 대한 특례) 특구법 제22조(도로교통법에 대한 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 대한 특례) 특구법 제33조(도로법에 대한 특례)	6
	경북 상주 곶감특구	특구법 제23조(광고물등의 표시·설치 특례) 특구법 제43조(식품위생법에 관한 특례)	2
	경북 성주 참외산업특 구	특구법 제22조 제1항(도로교통법 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등 관리법 특례) 특구법 제26조 제4항(농지법 특례) 특구법 제28조(농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 특례) 특구법 제43조(식품위생법 특례)	5

구 분	특구명칭	관련 규제	특례 수
한방 및 약초, 차류	충남 금산 인삼헬스케어특구	특구법 제22조(도로의 통행제한 특례) 특구법 제33조(도로점용에 관한 특례) 특구법 제23조(광고물등의 표시·설치 특례) 특구법 제29조(한약도매상 관리기준 특례)	4
	충북 제천 약초웰빙특구	특구법 제22조(도로의 통행제한 특례) 특구법 제23조(광고물등의 표시·설치 특례) 특구법 제26조(농지의 위탁경영, 임대·사용대 허가 특례) 특구법 제29조(한약도매상 관리기준 특례)	4
	전북 진안 홍삼한방특구	특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 관한 특례) 특구법 제28조(지방도매시장개설) 특구법 제29조(약사법에 대한 특례) 특구법 제43조(식품위생법에 관한 특례)	4
	경남 하동 야생녹차 산업특구	특구법 제22조(도로교통법 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등 관리법 특례) 특구법 제36조(독점규제 및 공정거래법 특례) 특구법 제43조(식품위생법 특례)	4
	경남 산청 지리산약초연구 발전특구	특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 관한 특례) 특구법 제26조(농지법에 관한 특례)	2
	경남 함양 지리산약초 건강식품특구	특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 관한 특례) 특구법 제29조(약사법에 관한 특례) 특구법 제43조제1항(식품위생법에 관한 특례)	3
	경북 안동 산약(마)마을 특구	특구법 제23조(옥외광고물등관리법 특례) 특구법 제39조제1항(도시관리계획결정 의제) 특구법 제39조제3항(농업진흥지역 해제 의제) 특구법 제40조제1항(허가 등 의제) 특구법 제43조제1항(식품위생법 특례)	5
	경북 영천 한방진흥 특구	특구법 제22조 제1항(도로교통법 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등관리법 특례) 특구법 제26조 제1항·제2항(농지법 특례) 특구법 제28조(농수산물유통및가격안정에관한법률 특례) 특구법 제29조(약사법 특례)	5

구 분	특구명칭	관련 규제	특례 수
장 류	전북 순창 장류산업특 구	특구법 제36조(독점규제및공정거래법에 대한 특례) 특구법 제39조 제3항(농업진흥지역 해제) 특구법 제40조 제1항(농지전용허가 의제) 특구법 제43조(식품위생법 대한 특례)	4
임산물	충북 옥천 묘목산업특 구	특구법 제22조(도로의 통행제한 특례) 특구법 제23조(광고물등의 표시·설치 특례) 특구법 제26조(농지의 위탁경영,임대·사용대 허가 특례) 특구법 제33조(도로점용에 관한 특례)	4
	충북 옥천 웃산업특구	특구법 제23조(광고물등의 표시·설치기준 특례) 특구법 제26조(농지의 임대·사용대 허가 특례) 특구법 제33조(도로점용에 관한 특례) 특구법 제42조(자가 도살·처리에 관한 특례) 특구법 제43조(식품표시기준에관한특례)	5

<표 3-7> 특구유형별 관련 규제 특례(농촌관광·친환경농업특구)

특구명칭	관련 규제	특례 수
경남 남해 귀향마을 특구	특구법 제26조제2항(농지법에 관한 특례) 특구법 제26조제5항(농지법에 관한 특례) 특구법 제31조(장사등에 관한 법률에 관한 특례) 특구법 제40조제1항(농지전용 협의 의제) 특구법 제40조제1항(토지분할·형질변경 의제)	5
전북 고창 경관농업특구	특구법 제26조(농지법에 관한 특례) 특구법 제43조(식품위생법에 관한 특례) 특구법 제23조(옥외광고물등관리법에 관한 특례) 특구법 제22조(도로교통법에 관한 특례) 특구법 제33조(도로법에 관한 특례)	5
전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구	특구법 제26조(농지의 위탁경영, 임대·사용대 허가 특례) 특구법 제27조(국유림 매각) 특구법 제39조(농업진흥지역 해제) 특구법 제40조(농지전용허가 의제) 특구법 제40조(농업기반시설의 목적외 사용승인) 특구법 제40조(산지전용허가 의제) 특구법 제39조(도시관리계획결정 등의 의제)	8

특구명칭	관련 규제	특례 수
경기 양평 친환경농업특구	특구법 제19조(도로교통법특례) 특구법 제23조(옥외광고물등 관리법 특례) 특구법 제25조(농어촌정비법특례) 특구법 제26조(농지법 특례) 특구법 제33조(도로법 특례)	5
충북 괴산 청정고추산업특구	특구법 제23조(옥외광고물관리법 특례) 특구법 제26조(농지법 특례)	2
경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구	특구법 제26조(농지의 위탁경영, 임대·사용대 허가 특례) 특구법 제22조(도로의 통행제한 특례) 특구법 제33조(도로점용에 관한 특례) 특구법 제23조(광고물등의 표시·설치 특례) 특구법 제42조(닭·오리 등의 자가도축 허용)	5

제3절 농림업 관련 특구 지정사례에 대한 실태분석

1. 조사대상 지역특구의 주요 사업별 추진정도

조사대상 농림업 관련 지역특구는 모두 17개이다. 이를 유형별로 살펴보면, 농산물 생산·가공·유통특구로서 과실류 및 과채류 5개소, 한방 및 약초와 차류 4개소, 장류 1개소, 임산물 2개소이다. 그리고 농촌관광 및 친환경농업특구는 5개소이다. 조사대상 특구는 2004년 12월부터 2005년 9월까지 지정된 곳인데, 2006년 2월까지 지정된 농림업 관련 특구 24개소 중 지정된 후 일정한 기간이 경과되거나, 품목별로 표본의 다양성을 고려하여 17개소를 임의 선정하였다(표 3-8).

조사는 설문지에 의한 직접 면접 청취방법을 사용하였으며, 설문지 작성과 함께 재경부에 제출했던 특구신청계획서를 수집하였다.

<표 3-8> 조사대상 농림업 관련 지역특구(유형별)

구 분	특 구 명 칭	개소	
농산물 생산· 가공· 유통 특구	과실류 및 과채류	○ 충북 영동 포도와인산업특구 ○ 충북 충주 사과특구 ○ 전북 고창 복분자산업특구 ○ 전북 완주 포도주산업특구 ○ 경북 상주 꾀감특구	5
	한방 및 약초, 차류	○ 충남 금산 인삼헬스케어특구 ○ 충북 제천 약초웰빙특구 ○ 경남 산청 지리산약초 연구발전특구 ○ 경북 영천 한방진흥특구	4
	장 류	○ 전북 순창 장류산업특구	1
	임산물	○ 충북 옥천 묘목산업특구 ○ 충북 옥천 옷산업특구	2
	소 계		12
농촌관광· 친환경농업특구	○ 경기 양평 친환경농업특구 ○ 충북 괴산 청정고추산업특구 ○ 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구 ○ 전북 고창 경관농업특구 ○ 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구	5	
계		17	

그리고 조사대상 지역특구를 지역별로 살펴보면 경기도와 충남, 경남이 각각 1개소씩이고 충북이 6개소, 전북 5개소, 경북 3개소이다. 이 가운데 충북 옥천은 묘목산업특구와 옷산업특구, 전북 고창은 복분자산업특구와 경관농업특구 등 각각 2개씩이다(표 3-9).

<표 3-10>은 지역특구의 주요 사업별 추진정도를 나타낸 것이다. 사업추진율이 대체로 높은 특구는 J특구, G특구, F특구, Q특구, E특구, H특구, N특구 등 7개소이었다. 예컨대 J특구의 주요 사업인 장류연구소 설립은 이미 완료되었고, G특구의 사업추진율은 지역특산물 경매장 등 시장특화사업 100%와 재배단지 조성 50%이었으며 축제가 개최되고 있다. 또 F특구는 국제인삼유통센터와 축제 개최는 100%를 나타내고 있으며, 세계엑스포는 진행 중이고 종합전시관 리모델링 및 시장 특화거리 조성은 각각 60%씩의 진척을 보이고 있다.

<표 3-9> 조사대상 농림업 관련 지역특구(지역별)

도별	특 구 명 칭	개소
경기	양평 친환경농업특구(05.12)	1
충남	금산 인삼헬스케어특구(05. 4)	1
충북	제천 약초웰빙특구(05. 4), 괴산 청정고추산업특구(05. 6), 옥천 묘목산업특구(05. 9), 옥천 옷산업특구(05. 12), 충주 사과특구(05. 12), 영동 포도와인산업특구(05. 12)	6
전북	순창 장류산업특구(04. 12), 고창 복분자산업특구(04. 12), 고창 경관농업특구(04. 12), 완주 포도주산업특구(05.9), 남원 지리산웰빙 허브산업특구(05.9)	5
경남	산청 지리산약초연구발전특구(05.4)	1
경북	영양 반딧불이생태체험마을특구(05.4) 상주 꽃감특구(05.9), 영천 한방진흥특구(05.9),	3
계		17

Q특구는 축제가 계획대로 추진되고 있고 관광 안내물 설치사업은 90%, 생태마을 조성 50%, 곤충마을 조성 30%의 사업추진율을 나타내고 있다. 그리고 E특구는 지역특산물 산업화 기반조성 사업 70%, 명품화사업 및 홍보사업은 각각 60%씩으로서 평균 66.7% 정도 달성되었다. 또한 H특구 및 N특구의 사업추진율은 각각 약 60%씩이었다.

한편 사업추진율이 낮은 경우는 K특구, L특구, D특구, A특구, C특구 등으로서 사업추진율이 30% 미만이었다. K특구는 4개의 특구사업을 추진하고자 하였으나, 예산을 확보하지 못해 사업이 전혀 추진되지 않고 있다. 그리고 L특구와 A특구는 2005년 12월에 지정된 곳으로서 사업추진율이 낮은 것은 사업 초기에 해당되기 때문인 것으로 생각된다. D특구는 가공공장 착공과 묘목수입 및 육성 사업만 추진되고 있고 판매식당 개설과 재배단지 조성, 체험장 등 건립, 비가림 하우스 등 지원 등 사업은 추진되지 않고 있다. 그리고 C특구는 지정된 지 1년 이상이 되었음에도 사업추진율이 상대적으로 낮은 이유는 특구사업이 생산밸리 및 경관도로 조성, 세계브랜드화 사업 등 중장기적인 성격을 가지고 있기 때문으로 보인다.

2005년 12월에 지정된 특구 중에서 사업추진율이 비교적 높은 곳은 B특구와

M특구이다. 이것은 특구를 신청하기 이전부터 관련 사업의 일부를 자체적으로 추진해온 데에 기인하고 있다. 예컨대 M특구는 우리나라 친환경농업의 대표적인 산지로서, 오래 전부터 지역주민의 자발성을 기초로 하여 지자체가 정책적으로 추진해 오고 있는 지역이다.

<표 3-10> 주요 사업별 추진정도

특구	주요 사업명 (추진정도, %)		
A	◦가공용 포도생산기반육성(70)	◦산업 체험관광루트 구축사업(준비 중)	◦축제활성화사업(준비 중)
B	◦생산단지 조성(50)	◦거점산지유통센터건립(30)	◦홍보안내관(0) ◦관련행사 활성화(100)
C	◦생산벨리사업(30)	◦축제활성화사업(25)	◦경관도로조성사업(10) ◦세계브랜드화 사업(30)
D	◦가공공장착공(30)	◦묘목수입,육종(100) ◦재배단지조성(예정)	◦판매식당개설(예정) ◦체험장 등 건립(예정) ◦비가림하우스 등 지원(예정)
E	◦산업화기반 사업(70)	◦명품화 사업(60)	◦홍보 사업(70)
F	◦2006세계엑스포(50)	◦국제인삼유통센터(100) ◦축제개최(100)	◦종합전시관 리노베이션(60) ◦약령시장 특화거리(60)
G	◦경매장 등 시장특화사업(100)	◦재배단지 조성(50)	◦축제 개최(100)
H	◦약초연구소, 한약재 개발교육장(40)	◦전시판매장 운영(40)	◦시범재배단지·약용수묘포장 조성(100)
I	◦종합유통센터·전통한방거리 조성(30)	◦약초생산경관단지조성(30) ◦한약축제(100)	◦옥외광고물 설치(0) ◦한약재도매시장건립(0)
J	◦장류연구소건립(100)	-	-
K	◦축제(0)	◦생산단지·테마공원조성(0)	◦묘목전시장, 저온저장고 설치(0) ◦묘목가로수거리 조성(0)
L	◦재배사업 지원(37)	◦웃칠랜드 건립(0) ◦웰빙체험마을(0)	◦웃샘보강사업·전통 옷처리 시설 보전(0)
M	◦인증 및 통합브랜드(10)	◦생산기반조성사업(10)	◦친환경 웰빙체험 사업
N	◦재배단지조성(70)	◦종합처리장 설치(10)	◦축제 개최(100)
O	◦벨리조성사업(변경특구 신청 중)	◦자생식물환경공원 조성(50)	◦허브농업지구조성(100) ◦엑스포개최(준비중)
P	◦경관농업육성사업(20)	◦관광안내시설 설치사업(70)	◦브랜드사업(65) ◦축제사업(25)
Q	◦생태마을 조성(50)	◦곤충마을조성(30)	◦축제(100) ◦관광안내물 설치사업(90)

<표 3-11> 지역특구별 사업추진율

단위 : %

특 구	A	B	C	D	E	F	G	H	I
사업추진율	23.3	45.0	23.8	21.7	66.7	74.4	83.3	60.0	32.0
특 구	J	K	L	M	N	O	P	Q	-
사업추진율	100.0	0.0	9.3	40.0	60.0	37.5	45.0	67.5	-

주 : 사업추진율=(개별사업 추진율의 합/사업개수)×100

<표 3-12> 지역특구사업에 참여하고 있는 기관

특 구 별	농 협	생산자조직	관련업체	학 계	기 타	계
농산물 생산·가공 ·유통특구	A	○	○	○	○	5
	B	○	○	○	×	3
	C	○	○	○	○	5
	D	×	○	○	○	3
	E	○	○	×	○	3
	F	×	×	×	×	1
	G	×	○	○	×	2
	H	○	×	×	×	2
	I	×	×	×	×	1
	J	×	×	○	×	1
	K	×	○	×	×	1
	L	×	○	○	○	3
농촌관광· 친환경농업 특구	M	×	○	×	○	3
	N	○	○	○	○	5
	O	×	×	○	○	2
	P	○	○	○	○	4
	Q	×	×	×	×	1
계	7	11	10	9	8	46

<표 3-12>는 특구사업에 참여하고 있는 기관을 나타낸 것이다. 지역특구사업은 지역농업의 활성화를 위해 필요한 관련 규제 완화 등을 포함한 입체적이고 체

계적인 사업계획을 사전에 수립하는 것이 요구된다. 더욱이 지역특구사업을 통해 농업·농촌의 지역특산물과 자연적 및 환경·생태적 자원 뿐 아니라 노동력 및 자본 등을 최대한 활용하여야 한다. 지역활성화 전략의 수립 및 추진에 있어, 지역농업의 주체인 지자체와 농축협 및 생산자조직, 학계, 관련업체 간 연계(클러스터링)가 중요하다.

조사대상 지역특구 사업에 참여하고 있는 지역농업주체는 평균 2.7개이다. 기관별로 특구사업에 비교적 적극적으로 참여하고 있는 주체는 영농조합법인 및 작목반(회) 등 생산자조직과 관련업체이며, 상대적으로 참여율이 낮은 주체는 농협으로 나타났다. 그리고 특구별로는 5개 기관 모두 참여하고 있는 사례는 A특구, C특구, N특구 등 3개소이었고 4개 기관의 참여는 P특구이었다. 그런데 1개 기관만 참여하고 있는 경우는 F특구, I특구, J특구, K특구, Q특구 등 5개소이었다.

<표 3-13> 조사대상 지역특구의 사업비 구성실태

단위 : 억원, %

구 분	국비	지방비	민자	계
사 업 비	663	1,479	310	2,452
비 율	27.0	60.3	12.7	100.0

주 : 조사대상 특구 17개 사업비의 총액이고, 지방비는 도비와 시군비의 합계이며, 민자는 자부담을 포함.

2. 조사대상 특구의 사업비 조달실태

지역특구사업의 초점은 정부의 규제완화에 있다. 따라서 사업을 위한 재원의 마련은 특구라는 유인요소를 활용하여 민자 또는 외자를 유치하거나 중앙정부의 관련 사업으로부터 정책자금 또는 기존예산을 활용하는 데에 있다. <표 3-13>은 조사대상 특구 17개의 사업비 총액의 구성을 나타낸 것이다. 총 사업비 약 2,452

억원 가운데 국비가 27.0%인 약 663억원이고 지방비(도비 및 시군비)는 60.3%인 1,479억원, 민자(자부담 포함) 12.7%(310억원)이었다. 즉 특구사업을 주로 지방비와 국비 등에 의존하는 비율이 매우 높다.

이와 같은 사업비의 확보실태와 전망을 나타낸 것이 <표 3-14>이다. 사업비가 충분히 확보되어 있는 특구는 54.0%이고 부족한 경우는 34.0%이었다. 그리고 가장 의존도 높은 지방비의 확보실태를 보면, 12개소(70.5%)는 확보되어 있는 편이며 2개소는 부족하였다는 것이다. 또 국비는 11개소(64.7%)가 확보하였으며 6개소(35.3%)는 부족한 실정이었다고, 민자의 경우에는 9개소(56.2%)가 확보하기 어려운 상태이었다.

한편, 사업비 확보전망은 전체적으로 낙관적인 것으로 보이는 바, 확보할 수 있다고 생각하는 64.0%이었고 불가능하다고 생각하는 비율은 6.0%에 불과하였다. 재원 측면에서는 지방비의 확보 가능성이 높았고 민자는 낮게 나타났다.

<표 3-14> 사업비 확보실태 및 전망

단위 : 개소, (%)

구 분		국비	지방비	민자	계
실태	충분히 확보	3 (17.6)	3 (17.6)	2 (12.5)	8 (16.0)
	확보된 편	8 (47.1)	9 (52.9)	2 (12.5)	19 (38.0)
	보 통	-	3 (17.6)	3 (18.8)	6 (12.0)
	부족한 편	1 (5.9)	2 (11.8)	5 (31.2)	8 (16.0)
	매우 부족	5 (29.4)	-	4 (25.0)	9 (18.0)
계		17 (100.0)	17 (100.0)	16 (100.0)	50 (100.0)
전망	매우 확보 가능	3 (17.6)	5 (29.4)	1 (6.2)	9 (18.0)
	확보 가능한 편	8 (47.1)	9 (52.9)	6 (37.5)	23 (46.0)
	보 통	5 (29.4)	3 (17.6)	7 (43.8)	15 (30.0)
	불가능한 편	-	-	1 (6.2)	1 (2.0)
	매우 불가능한 편	1 (5.9)	-	1 (6.2)	2 (4.0)
계		17 (100.0)	17 (100.0)	16 (100.0)	50 (100.0)

주 : K의 경우, 민자 부문은 계획자체에 포함되어 있지 않음.

특구사업의 사업비를 확보하기 위한 방법 가운데 중앙정부의 관련 정책자금을 신청하는 방법이 있다. 조사대상 특구에서는 특구사업과 직간접적으로 관련된 정책사업으로부터 사업비의 일부를 조달하고 있다. 균특회계로부터 지원받고 있는 특구는 B특구, F특구, L특구이었고, 신활력사업에 의한 사업비 조달은 F특구, H특구, L특구이었다. 그리고 M특구는 친환경농업 직불제, Q특구는 경관보전 직불제를 받고 있으나, 이것은 농가에게 직접 지불되는 것으로서 지자체의 사업비와는 관련이 없다(표 3-15).

<표 3-15> 지역특구사업의 국비확보를 위해 현재 진행 중인 농림업
지원사업

특 구 별	사 업 명		
농산물 생산· 가공· 유통 특구	A	<ul style="list-style-type: none"> • 와인전용품종 묘목 지원 사업 • 과수 관광사업 개발 지원 사업 • 포도주 숙성 사업 지원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 간이비가림시설 설치지원 사업 • 포도테마체험 관내간판설치사업
	B	• FTA 기금	• 균특회계
	C	<ul style="list-style-type: none"> • 브랜드 세계화사업 • 비가림하우스 설치 사업 	• 축제 활성화 사업
	D	• 지역특화사업	
	E	• 건조시설 및 냉동창고 지원사업	• 가공시설 지원사업
	F	• 신활력사업	• 균특회계
	G	<ul style="list-style-type: none"> • 우수약초시범단지조성 • 우수한약 유통시설 지원 	• 약초가공제조 지원
	H	<ul style="list-style-type: none"> • 신활력사업 • 한방산업단지 조성 	• 한방클러스터
	I	• 약초도매시장 신청 중	
	L	• 신활력사업	• 균특회계
농촌 관광 · 친환경 농업특 구	M	<ul style="list-style-type: none"> • 토양개량사업 • 친환경직불제 	• 천적활용 해충 박멸 사업
	N	• 고추종합처리장시설사업	
	O	<ul style="list-style-type: none"> • 식물원 조성, 체험장 판매장 등 • 허브연구센터 건립 	• 허브제품 가공공장 지원
	P	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌마을 종합개발사업 • 녹색농촌체험마을 조성 	• 청정농산물 테마파크조성 사업
	Q	• 경관보전직불제	

3. 추가신청 특구 및 특구간 연계의향

현재 특구를 추진하고 있으면서 추가로 신청할 계획이 있는 곳은 9개소이고, 현재의 사업을 확대하거나 추가하고자 하는 경우는 2개소이었다. 이러한 추가 특구는 첫째, 현재의 특구사업과 관련된 것을 추가함으로써 그 범위를 확대하고자 하는 경우이다. 예컨대 A특구는 지역의 특산물인 감을 추가하여 기존의 것과 묶어 과일이라는 큰 틀로 과일랜드 특구를 조성하고자 계획하고 있다. G특구는 현재의 한방 및 약초 관련 특구를 보완할 수 있는 건강특구를 추가하겠다는 것이다. 그리고 M특구는 친환경농업과 농촌체험 및 농촌관광을 접목시키려는 것이며, P특구는 기존의 농촌관광객에게 선사문화유적을 새로운 테마로 추가 제시함으로써 특구의 효과를 높이겠다는 계획이다.

둘째, 특구 지역의 또 다른 지역특산물을 중심으로 새로운 특구를 추가하겠다는 경우이다. 예컨대 F특구는 깻잎특구를, I특구는 포도의 수출, N특구는 옥수수 와 절임배추, Q특구는 고추를 대상으로 특구를 추가하고자 한다. 이들이 추진하고 있는 품목은 전국적으로 대표적인 주산지로서 지명도가 있다.

<표 3-16> 추가로 신청할 계획이 있는 특구 명칭

특 구 별	추가 신청할 특구명칭	
농산물 생산·가공 ·유통특구	A	감산업 특구(2006, 5월 예정), 과일랜드 관광레저 특구(2006, 3월 27일)
	B	레포츠특구, 공예특구
	D	생태특구
	F	깻잎 특구 검토 중
	G	건강특구단지조성
	H	현 특구 확장(부지추가 확보)
	I	포도수출특구
농촌관광· 친환경농업 특구	M	농촌체험관광사업 확대 예정
	N	대학 찰옥수수특구, 절임배추특구
	P	선사문화유적특구
	Q	고추특구

셋째, 지역의 자연 및 환경 생태·문화적 자원을 활용하여 새로운 특구를 추진하여, 도시주민의 방문을 확대하고자 하는 경우이다. B특구는 지역의 하천 및 강을 이용하여 레포츠를 추진하고 또 지역의 전통적인 공예기술을 활용하고자 하고 있다. D특구는 지역의 자연 생태적인 자원을 이용하여 기존의 지역특산물 관련 특구와 연계시키고자 한다.

<표 3-17> 타 지역의 유사특구와 연계 의향

단위 : 개소, %

구 분	있다	없다	잘 모르겠다	계
응답자 수	2	12	3	17
비 율	11.8	70.6	17.6	100.0

그리고 조사대상 특구가 타 지역의 유사특구와 연계할 의향이 매우 낮은 것으로 나타났다. 17개 특구 가운데 연계의향이 있다는 응답은 2개소이었고, 없다는 응답은 12개소(70.6%)이었다(표 3-17).

4. 소비확대 전략

특구사업을 통해 지역농업을 활성화시키기 위해서는 지역특산물에 대한 수요 확대 전략의 추진이 필요하다. 특히 특구사업만을 위한 중앙정부의 재정적 지원이 없기 때문에, 지자체가 자립적이고 독자적인 재원의 확보와 판로 확보 등 자구책을 찾아야 한다.

조사대상 특구의 소비확대 방법의 특징을 살펴보면 다음과 같다(표 3-18).

첫째, 소비확대 전략으로 대개 2~4가지를 복합적으로 추진하고 있다. 축제와 체험, 관광 및 교류, 생산물의 품질향상, 직영 판매장 등이 주된 전략이다. 특구별로 몇 가지 전략을 선택적으로 사용하고 있다.

<표 3-18> 소비 확대 전략

특 구 별	소비 확대 전략		
농산물 생산 · 가공 · 유통 특구	A	<ul style="list-style-type: none"> • 축제를 통한 소비증대 • 농특산물 대도시 판매 	<ul style="list-style-type: none"> • 체험관광을 통한 소비증대 • KTX, 수도권 전철 등 광고
	B	<ul style="list-style-type: none"> • 서울지역에서 판촉 활동 • 시 직영 판매장 	<ul style="list-style-type: none"> • 축제
	C	<ul style="list-style-type: none"> • 웰빙을 강조한 마케팅 전략 • 웰빙식품산업과 관광산업 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 복분자약리작용 연구근거 표시 • 복분자 고급화·세계화
	D	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 재배단지 조성 • 포도공장을 관광견학지로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 체험중심 사업 추진(체험마을) • 인근 자연휴양림과 연계
	E	<ul style="list-style-type: none"> • 테마 관광마을 육성 	
	F	<ul style="list-style-type: none"> • 엑스포 매년 개최 • 주요 고객에 대한 개인별 마케팅 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광버스 기사와 간담회 개최
	G	<ul style="list-style-type: none"> • 디자인개발 판매마케팅 • 제품개발 고급화 판매 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객 유치
	H	<ul style="list-style-type: none"> • 매년 축제개최 • 상설거래소(권역별 2개소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사이버 박물관 구축 • 친환경재배 동영상- 직거래
	I	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 제품군의 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 약초재배단지 확대
	J	<ul style="list-style-type: none"> • 언론매체를 통한 특구지역 홍보 • 특화사업과 행사의 광고판 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 특구사업간 연계 공동사업추진 • 타 지역과 특산물의 교차판매
	K	<ul style="list-style-type: none"> • 묘목 축제 활성화 • 북한에 묘목 무상지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 산불 피해 지역에 묘목 지원
	L	<ul style="list-style-type: none"> • TV 등 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 외지 토지소유자의 재배지원
농촌 관광 · 친환경 농업 특구	M	<ul style="list-style-type: none"> • 도시민 대상 관광 사업 • 지역축제 활용 특산물 판매 • 학생체험학습 	<ul style="list-style-type: none"> • 체험마을 사업 • 학교급식
	N	<ul style="list-style-type: none"> • 특구 홍보 	-
	O	<ul style="list-style-type: none"> • 최고의 품질과 최상의 서비스 제공 • 시민전체가 홍보 도우미화 	<ul style="list-style-type: none"> • 웰빙 관련 일체형 네트워크화 • 소비자맞춤형 선택적 제품생산
	P	<ul style="list-style-type: none"> • 웰빙을 강조한 마케팅전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 생태 체험학습을 통한 홍보
	Q	<ul style="list-style-type: none"> • 각 지역 단체 등과의 교류 확대 • 초중등학교에 대한 생태학습 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육부, 과기부, 환경부 등 관련 부처 활용

둘째, 주로 지역 및 지역특산물의 홍보에 초점을 두고 있다. 예컨대 지역축제나 체험관광, 테마관광, 언론매체 및 광고판 등의 이용을 통한 홍보 전략에 치중하고 있다. 즉 축제의 활성화를 추진하는 특구는 5개소이고 체험관광 및 테마관

광은 5개소, 단순 관광 및 견학은 3개소이며, 언론매체 및 광고판 등을 이용한 홍보 전략은 3개소에서 추진하고 있다. 체험이나 견학, 관광, 축제 방식은 소비자를 지역으로 끌어들여, 지역과 특산물 등을 직접 보고 경험하도록 함으로써 신뢰와 관계를 강화하는 역할을 할 것이다.

셋째, 지역특산물의 고품질 차별화를 통한 소비자 신뢰 확보를 도모하고 있다. 즉 지역특산물의 고급화, 웰빙, 친환경 재배 등을 추진하고 있는 특구는 5개소이다. 특히 C특구는 복분자의 약리작용에 대한 연구결과를 근거로 제품에 표시하는 전략도 추진할 계획이다. 그리고 H특구는 정보화 기반을 활용하는 전략을 선택하였는데, 사이버 박물관의 개설과 친환경 재배과정에 대한 동영상을 통한 정보 제공으로 소비자의 신뢰를 획득할 뿐 아니라 직거래를 추진한다는 것이다.

넷째, 대도시 등 소비지에 대한 마케팅 전략을 추진하고자 하는 경우가 있다. 예컨대 농특산물을 서울 등 대도시에서 적극적으로 판촉 활동을 실시하고, 고속도로 휴게소 등에 직영판매장을 개설한다는 것이다. 또 최근 트렌드에 부합하여 웰빙을 강조한 마케팅 전략과 상품 디자인을 새롭게 개발한 마케팅을 추진하는 특구도 있다. 그리고 표적시장(target market)을 설정하여 소비자 맞춤형의 선택적인 제품을 생산하고, 주요 고객에 대한 개인별 마케팅 전략도 있다.

5. 사업추진상 애로사항

조사대상 특구의 사업 추진상 문제점 또는 애로사항을 사업비 측면과 규제특례 측면, 지역농업주체의 협조 측면, 기타로 구분하여 조사한 내용은 <표 3-19>와 같다.

첫째, 사업비 측면이다. 특구를 추진하고 있는 지자체는 사업비의 확보에 있어 다양한 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 예컨대 특구사업이 중앙정부의 정책사업과 큰 관련성이 없는 경우에 사업비 확보가 상대적으로 더 곤란하다는 것이다. 또한 자체 예산의 확보가 어렵거나 의회의 사업비 증액 승인 불가 등의 문제점을 제시하고 있다.

<표 3-19> 지역특구 추진상 문제점 또는 애로사항

특구	사업비 측면	규제특례 측면	지역농업주체의 협조 측면
A	-	· 특구사업 남발 문제	-
B	-	-	· 학계의 비협조적
D	· 관련 사업에 대한 농림부의 지원 필요	-	-
E	· 특구지정과 관련된 특별 사업비 확보	-	-
F	-	-	· 엑스포 개최시 주민의 협조 필요(자원봉사, 서비스정신 등)
G	· 개별법에 의한 관련부처 사업예산 확보 애로	· SOC사업, 관광지개발 민간자본유치의 사전 결정으로, 민간자본 유치에 애로	· 사업예산의 체계적 및 적극적 지원 부족 · 시장공간 협소, 주차문제 등
H	· 농지매입 자금 등 사업비 확보	· 광고부분(조례필요) · 폐교 무상관리 필요	· 사업 이후, 유통 및 판매문제
I	· 지자체의 예산확보 · 중앙정부와 연계된 사업 부족	· 약사법, 농지법 등에 대한 규제 완화 정도가 약함.	· 특구지역에 대한 지가 상승 등 기대 · 규제완화에 대한 기대는 크나 관련업체의 사업에 참여 미흡
J	-	· 준비서류 과다	-
K	· 예산확보	· 축제시 특별한 규제 특례 사항이 없음.	-
L	· 사업비 확보 곤란 · 원활한 유통체계구축	· 식품표시기준에서 옷 이용 식음료 제외	-
M	· 생산, 유통, 가공, 홍보 사업이 획일적 · 유기질퇴비 지원 등	-	-
O	· 의회의 사업비 증액 승인 불가 입장	· 특구심의위원회 승인 이후 개별사항 승인 조치	· 특구지역 주민의 토지매입 관련 문제 · 사업관련 기반시설 이외 사항 요구
Q	-	-	· 일부 농가의 부지매입에 다소 비판적, 고령화, 경지 협소, · 농촌관광에 대한 인식 부족.

둘째, 규제특례 측면이다. 우선 유사한 특구가 많다는 점을 들고 있으며, 특구 신청시 민자 유치를 사전에 확보하여야 하므로, 민자 유치가 더 어렵다는 점도 들고 있다. 또한 준비서류가 과다하다거나 식품표시기준에서 옷 이용 식음료가 제외되어 있다는 애로사항도 있다. 그밖에 규제 완화조치가 미약하거나 최소한의 완화로 인해 기대 이상의 실익을 얻기에 역부족이라는 반응도 있다.

셋째, 지역농업주체의 협조 측면이다. 학계의 비협조, 지역주민의 서비스 정신 부족을 호소하는 특구도 있고, 시장공간의 협소로 인한 곤란성도 제기되고 있다. 또한 지가상승을 기대하는 경우와 그에 따른 특구지역 토지매입의 곤란성이 있는 경우도 있다. 그리고 특구에 대한 기대치는 높은 데에도 불구하고 관련업체의 참여가 미흡하다는 애로사항도 조사되었다.

제4절 특구사업에 대한 효과분석

1. 특구사업의 긍정적·부정적 효과

가. 긍정적 효과

17개 조사대상 특구 중 무응답 1개소를 제외한 16개소를 대상으로 특구사업이 미치는 긍정적인 파급효과를 조사, 정리한 것이 <표 3-20>이다.

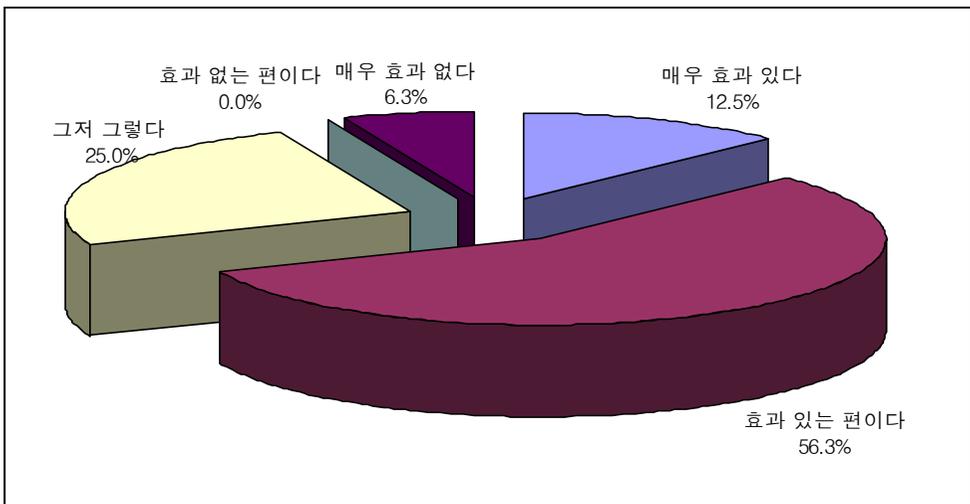
특구사업이 지역경제 활성화에 미치는 효과에 대해서는 ‘효과가 있는 편이다’가 전체 응답의 56.3%로 가장 높고, ‘그저 그렇다’가 25.0%, ‘매우 효과 있다’가 12.5%였으며, ‘매우 효과 없다’는 견해도 6.3%(1개소)로 나타났다(그림 3-3).

대체로 특구사업의 지역경제 활성화 효과에 대해 긍정적으로 보는 견해가 68.8%로 높게 나타나고 있다. ‘매우 효과가 없다’고 응답한 특구의 경우, 특구사업 지정이 비교적 최근이고, 아직 사업 추진이 구체적으로 시작되지 않고 있는 곳이다.

<표 3-20> 특구사업의 긍정적 파급효과

구 분	지역경제 활성화		재정자립도 향상		지역균형발전	
	개소	비율(%)	개소	비율(%)	비율	비율(%)
매우 효과 있다	2	12.5	-	-	1	6.3
효과 있는 편이다	9	56.3	4	25.0	9	56.3
그저 그렇다	4	25.0	9	56.3	5	31.3
효과 없는 편이다	-	-	2	12.5	-	-
매우 효과 없다	1	6.3	1	6.3	1	6.3
계	16	100.0	16	100.0	16	100.0

<그림 3-3> 특구사업의 지역경제 활성화 효과

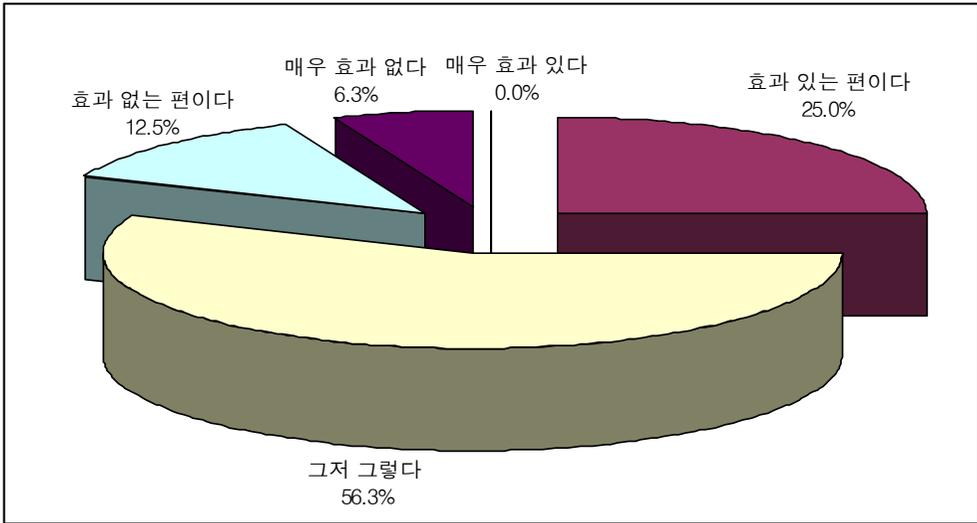


특구사업이 재정자립도 향상에 미치는 효과에 대해서는 ‘그저 그렇다’가 전체 응답의 56.3%로 가장 높고, ‘효과 있는 편이다’가 25.0%, ‘효과 없는 편이다’가 12.5%였으며, ‘매우 효과 없다’ 6.3% 순으로 나타났다(그림 3-4).

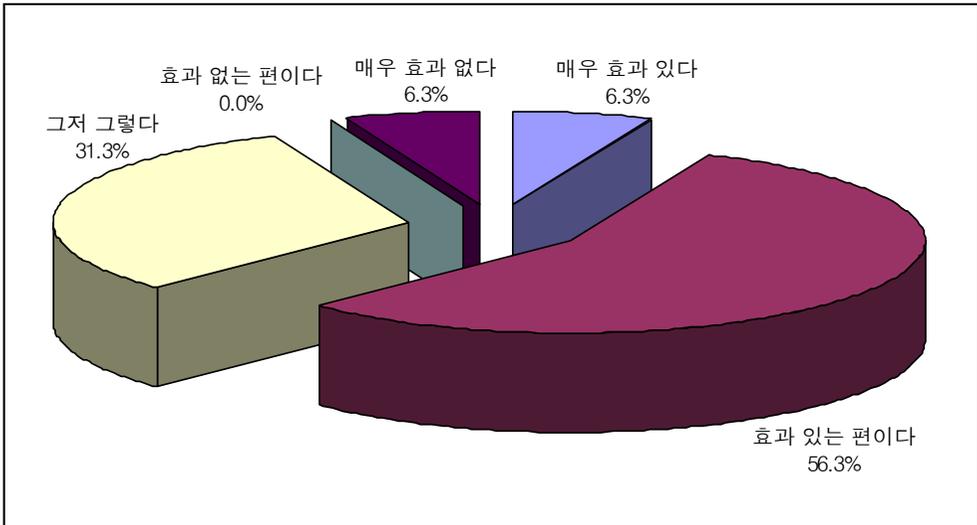
따라서 특구사업이 해당 지자체의 재정자립도 향상에 기여하는 효과는 대체로 크지 않은 것으로 보고 있으며, 효과가 있는 특구의 경우도 그 규모는 크지 않은

것으로 나타났다.

<그림 3-4> 특구사업의 재정자립도 향상 효과



<그림 3-5> 특구사업의 지역균형발전 효과



특구사업이 지역균형발전에 미치는 효과에 대해서는 ‘효과가 있는 편이다’가 전체 응답의 56.3%로 가장 높고, ‘그저 그렇다’가 31.3%, ‘매우 효과 있다’와 ‘매우 효과 없다’가 각각 6.3% 순으로 나타났다(그림 3-5).

대체로 특구사업의 지역균형발전 효과에 대해서는 긍정적으로 보는 견해가 62.6%로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

나. 부정적 효과

17개 조사대상 특구 중 무응답 1개소를 제외한 16개소를 대상으로 특구사업이 미치는 부정적인 파급효과를 조사, 정리한 것이 <표 3-21>이다.

<표 3-21> 특구사업의 부정적 파급효과

구 분	환경오염		난개발		지가 상승	
	개소	비율(%)	개소	비율(%)	비율	비율(%)
매우 효과 있다	-	-	-	-	-	-
효과 있는 편이다	-	-	-	-	-	-
그저 그렇다	-	-	-	-	1	6.3
효과 없는 편이다	2	12.5	1	6.3	8	50.0
매우 효과 없다	14	87.5	15	93.8	7	43.8
계	16	100.0	16	100.0	16	100.0

특구사업이 환경오염에 미치는 영향에 대해서는 87.5%가 ‘매우 효과가 없다’, 즉 환경오염을 야기하지 않는다고 하였으며, ‘효과가 없는 편이다’ 역시 12.5%로 나타났다. 따라서 특구사업을 통한 환경오염 문제는 심각하지 않은 것으로 나타났다. 앞으로도 환경생태적 요소를 활용한 사업들이 많은 농림업 관련 특구의 특성상 환경문제가 제기될 개연성은 적은 것으로 보인다.

특구사업이 지역의 난개발을 야기하는지에 대해서는 93.8%가 ‘매우 효과 없다’,

6.3%가 ‘효과 없는 편이다’라고 응답하여 난개발 문제 역시 특구사업 추진에 있어 큰 문제가 되지 않는 것으로 나타났다.

지가 상승과 특구사업과의 관계에 대해서는 ‘효과 없는 편이다’ 50.0%, ‘매우 효과 없다’ 43.8%, ‘그저 그렇다’ 6.3% 순으로 지가 상승으로 인한 부정적 효과는 없는 것으로 나타났다.

농림업 관련 특구사업의 긍정적·부정적 효과를 정리해 보면, 지역경제 활성화와 지역균형발전 효과에 대해서는 긍정적인 효과가 있고, 재정자립도 향상에 대해서는 보통이며, 환경오염, 난개발, 지가 상승과 관련해서는 부정적 영향이 없는 것으로 나타났다.

2. 특구사업 전후의 경제적 효과

가. 농산물 생산·가공·유통특구

농산물 생산·가공·유통특구사업 전후의 경제적 효과를 매출액, 재배면적, 시설설비투자 측면에서 조사, 정리한 것이 <표 3-22>이다. 특구사업이 본격적으로 추진되지 않거나 추진 중인 특구들이 대부분이기 때문에 특구사업의 경제적 효과를 정량적으로 비교·분석한다는 것은 한계가 있지만, 일정정도 성과를 나타내고 있는 특구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

특구사업 전후의 매출액 변화에 있어서는 대부분의 특구에서 상승(평균 40%)된 것으로 나타나고 있다. 가장 큰 증가율을 보인 곳은 H특구로 사업 이전에 비하여 100% 매출액 증가가 있었으며, 다음이 F특구(50%), C특구(48.5%), E특구(36.4%) 등의 순으로 나타났다.

재배면적 증가율은 H특구가 140%로 가장 큰 폭으로 증가하였으며, L특구(133.3%), C특구(88.6%), J특구(33.6%) 등의 순으로 매출액 증가율과 일정정도의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

그리고 시설설비투자는 대부분의 특구에서 투자를 예정하고 있거나 투자가 이

루어지지 않고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-22> 특구사업 전후의 매출액·재배면적·시설설비투자의 변화
(농산물 생산·가공·유통특구)

구분	매출액 (만원)			재배면적 (ha)			시설설비투자(억)		
	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율
A									
B									
C	425	631	48.5	484	913	88.6			
D					565			22 ^{※)}	
E	11	15	36.4						
F	4,000	6,000	50	773	773	-			
G	350	400	14.3	435	539	23.9			
H	230	460	100	250	600	140			10 ^{※)}
I				76	90	18.4			
J	150	180	20	1,052	1,405	33.6			
K	120	130	8.3	-	128		-	30	
L			상승예상	15	35	133.3			

주 : 시설설비 투자 예정치

<표 3-23>은 농산물 생산·가공·유통특구사업 전후의 경제적 효과를 관련 업체수, 고용인력, 관광객 수의 변화 측면에서 조사, 정리한 것이다.

관련 업체의 증가율은 F특구가 100.0% 증가될 것으로 보고 있으며, I, C특구는 35.3%, G특구는 30.0%, H특구 15.4% 순으로 나타나고 있다. 전반적으로 F특구를 제외하고는 관련 업체들이 특구 내에 많지 않기 때문에 업체 수의 증가도 크지 않다. 그러나 K특구는 관련 업체가 전무하였으나 특구사업 시행으로 인하여 40개소 이상 증가할 것으로 보고 있어 기대효과가 매우 큰 곳이다.

지역 내 부가가치 창출과 직접적으로 관련이 있는 고용인력의 증가율은 F특구가 100.0% 증가할 것으로 예상하고 있으며, G특구가 50.0%, J특구가 12.0% 등의 순으로 나타났다. 대체로 특구사업 이후에 고용인력이 증가할 것으로 전망하고 있거나 증가하고 있다.

관광객 수는 특화품목 생산과 관련된 축제 및 이벤트를 통하여 증가한 것으로

나타났는데, H특구가 85.7%로 가장 높고, K특구 77.2%, G특구 18.4% 등의 순으로 나타나고 있다. C특구와 K특구의 경우 특구사업 이전에는 관광객이 거의 없었으나 사업 이후에는 각각 9만명, 3만명이 증가됨으로서 특구사업을 통한 관광 창출 효과가 큰 것으로 나타났다.

<표 3-23> 특구사업 전후의 관련업체 · 고용인력 · 관광객의 변화
(농산물 생산 · 가공 · 유통특구)

특구	관련업체(개소)			고용인력(명)			관광객(만명)		
	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율
A									
B									15.0
C	17	23	35.3		1000		-	9	
D		1			6				
E									
F	1,274		100 ^{주2)}	5,096		100.0 ^{주2)}	20	21	5.0 ^{주2)}
G	50	65	30.0	2,000	3,000	50.0	0.5	0.6	18.4
H	26	30	15.4			10.0 ^{주2)}	35	65	85.7
I	17	23	35.3						
J	72	72	-	250	280	12.0	12	22	77.2
K	-	40 ^{주1)}					-	3	
L		2			7~8				상승예상

주 : 1) 농가 호수

2) 변화 예상치

나. 농촌관광 · 친환경농업특구

농촌관광 · 친환경농업특구사업 전후의 경제적 효과를 관련 매출액, 재배면적, 시설설비투자 측면에서 조사, 정리한 것이 <표 3-24>이다.

특구별 사업 전후의 효과는 N특구의 경우, 매출액이 10억원에서 20억원으로 100.0% 증가하였고, 재배면적은 1,600ha에서 1,650ha로 3.1% 증가하였으며, 시설설비투자는 20억에서 30억으로 50.0%가 증가하였다. 이외의 특구에서는 현재 사업 추진 또는 준비단계이기 때문에 정량적 결과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

<표 3-24> 특구사업 전후의 매출액·재배면적·시설설비투자의 변화
(농촌관광·친환경농업특구)

구분	매출액(억)			재배면적(ha)			시설설비투자(억)		
	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율
M				1,500	1,700	13.3			
N	10	20	100.0	1,600	1,650	3.1	20	30	50
O									
P		50			19.6				
Q									

<표 3-25>는 농촌관광·친환경농업특구사업 전후의 경제적 효과를 관련 업체 수, 고용인력, 관광객 수의 변화 측면에서 조사, 정리한 것이다.

관련업체의 증가는 M특구와 N특구에서 각각 29.4%, 16.7% 증가하였으며, 고용인력은 Q특구에서 100.0% 증가하였으나 그 수는 9명으로 많지 않다. 그리고 농촌관광·친환경농업특구의 환경생태적 특화요소를 활용하여 관광객 수 증가율이 높게 나타나고 있다. M특구와 P 특구의 경우 사업 이전에는 관광객이 거의 없었으나 사업 이후 각각 30만명, 70만명 정도로 증가하였고, N특구와 Q특구 역시 각각 122.2%, 33.3%가 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-25> 특구사업 전후의 관련업체·고용인력·관광객의 변화
(농촌관광·친환경농업특구)

특구	관련업체(개소)			고용인력(명)			관광객		
	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율	이전	이후	증가율
M	17	22	29.4				-	30	
N	30	35	16.7	150	150	0	4.5	10	122.2
O									
P		3			1000		-	70	
Q				9	18	100.0	0.9	1.2	33.3

다. 1차 지정 지역특구의 주요 성과

지역특화발전 특구기획단에서 발표된 1차 지정(2004년 12월 30일) 농림업 관련 특구들의 6개월간 성과를 살펴보면 다음과 같다.

전북 순창장류산업특구는 연구·기술개발 관련 협약 체결, 연구소 건립 등 장류산업에 대한 연구·기술개발이 촉진될 수 있는 기초를 마련하였다. 또한 식품 유형을 일반 고추장과 구별하여 ‘전통고추장’으로서 순창 전통고추장에 대한 소비자 인식의 전환을 위하여 노력한 결과, 2005년 5월 현재, 장류관련 매출액은 전년 대비 약 22%가 증가한 약 110억원으로 추정되었으며, 상시고용 인력은 약 490명으로 전년 대비 8%가 증가되었다. 이외에 고추장민속마을에 약 10만여 명의 관광객이 방문하여 전년 대비 약 25%가 증가되었다.

전북 고창복분자산업특구는 복분자 신품종 육성·개발 및 토지생산성 향상방법 연구를 통하여 복분자 브랜드의 세계화 사업을 추진하였다. 그리고 선운산복분자생산밸리 조성사업을 지원하기 위해 복분자 비가림하우스(11ha) 건립에 소요되는 예산 9억 9천만원을 지원하였다. 이에 따라 특구지정 전보다 복분자 재배면적이 2,154농가 483.8ha에서 3,749농가 912.9ha로 약 2배가 증가하였다. 또한 복분자주 가공공장 3개소, 복분자 농축액 가공공장 1개소, 복분자 기능성 차·환공장 1개소 등 신규 가공업체 입주 증가하였다. 이외에도 복분자 가공품 및 복분자 사료를 먹인 계란은 27%, 돼지고기는 60%, 한우는 720%에 달하는 성과를 달성하였다.

전북 고창경관농업특구는 특구지정 이전에 비하여 경관농업지구 조성면적이 123ha에서 143ha로 확대되고, 청보리밭 축제시 관광객도 30만명에서 40만명으로 증가하였으며, 농특산물 판매액도 약 31억원에서 약 38억원으로 증가하였다.

3. 규제특례 효과

가. 농산물 생산·가공·유통특구

농산물 생산·가공·유통특구의 규제특례 효과로는 각 특구별로 적용되는 규제특례가 다소 상이하지만, 특구 전체적인 파급효과는 홍보 효과, 행사 및 사업 추진의 용이성, 신뢰도 제고효과 등이며, 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-26> 농산물 생산·가공·유통특구의 규제특례 효과

구 분	규제특례 효과
A	① 포도 축제시 도로통행 제한 허용 ② 옥외 광고물 설치기준을 조례로 달리 규정할 수 있도록 허용 ③ 홍보물 설치를 위한 도로점용 허용 ④ 농지의 임대·사용대 허용
B	① 브랜드 홍보효과
C	① 고창복분자 표시를 통한 브랜드 이미지 효과 상승 ② 특구 홍보 및 안내물 설치기준 완화에 따른 편의 증대 ③ 축제기간 교통통제 완화, 도로점용 제한 완화 통한 축제 효율성
D	① 사업에 대한 참여자의 신뢰 증가 ② 사업의 홍보효과로 참여자의 의욕 증대 및 판매면에서의 장점
E	① 홍보효과
F	① 축제개최시 용이한 사업추진 ② 도매상 관리 용이 : 한약도매상 94개소에 1명에서 11명으로 완화
G	① 개별법 규제에 대한 완화로 인허가 절차 용이 ② 직간접적인 파급효과로 지역 발전에 기여 ③ 지역특화발전특구사업에 대한 투자 집중
H	① 지자체 권한 외 문제까지 의제처리되어 일처리 수월 ② 유통가공 단지 마련과 관련한 추가 특례 필요
I	① 관리약사제도의 완화 등으로 경제적 효과 크다. ② 지역한방산업에 대한 인지도가 커짐으로서 브랜드 가치 상승 ③ 특구지정에 따른 주민들의 자긍심이 높아짐.
J	① 농업진흥구역 해제 및 농지전용 규제특례로 원활한 사업추진 가능(행정절차에 따른 과도한 행정력 낭비 및 시간절약) ② 식품위생법 규제특례에 따라 순창장류산업특구만의 홍보차별화 ③ 공정거래법 규제특례(공동연구·기술개발 행위)에 따라 외부로부터 연구용역비를 확보할 수 있는 기회제공
K	① 농지관련(임대시 유리) ② 축제시 도로 점용
L	① 행정기관 홍보 용이 ② 예산확보시 유리

첫째, 규제특례 중에서 가장 효과가 크다고 생각하는 것은 광고물 설치규제 완화를 통한 홍보와 브랜드 이미지를 강화할 수 있다는 것이다. 지역특구 10개소에서 규제특례를 통한 홍보 효과가 크다고 하였으며, 지역특구간 차별화, 관광객의 편의 증대, 매출액 증대 등 파급효과도 다양하게 나타나고 있다.

둘째, 주지하다시피 대부분의 특구에서 축제, 행사 등을 개최하고 있는데, 추진 과정에서 도로통행 관련 규제특례로 사업추진이 용이하다는 특구도 4개소이었다.

셋째, 생산적인 측면에서 농업진흥구역 해제 및 농지전용 규제특례로 원활한 사업추진 가능하고, 임대시에도 유리성이 크다는 의견이 있었다(4개소). 또한 규제특례 이전에는 한약도매상 94개소에 1명씩 있어야 하지만, 규제특례로 인하여 11명으로 완화되기 때문에 연간 4억 8천만에 달하는 인건비 절감효과도 있다고 한다.

넷째, 지역적으로 특구사업에 대한 참여자의 신뢰도가 증대되고, 주민들의 자긍심이 높아지는 효과(2개소)도 있었으며, 사업 관리적인 측면에서도 예산 확보시 유리성, 인허가 절차 용이성, 연구용역비의 확보 가능, 지자체 권한 외 문제까지 의제처리 되어 업무추진이 수월하다는 등의 효과가 있었다.

나. 농촌관광·친환경농업특구

농촌관광·친환경농업특구의 규제특례를 통한 파급효과는 농산물 생산·가공·유통특구와 큰 차이가 없으며, 주로 홍보 효과, 행사 및 사업추진의 용이성, 행정효율성 제고 등의 측면에서 파급효과가 있는 것으로 나타났다.

홍보 효과로는 특구 홍보 및 안내물 설치기준을 완화함에 따라 광고물 설치가 용이하고, 이용객 및 관광객의 편의 증대된다는 것이며, 교통제한 및 도로점용 제한 완화를 통하여 행사 및 사업추진의 원활해진다는 것이다. 또한 예산확보의 용이성, 행정처리 시간 단축 및 서류 간소화, 관련부처 사업추진 협조 등을 통한 행정효율성 제고 효과가 큰 것으로 나타났다.

<표 3-27> 농촌관광·친환경농업특구의 규제특례 효과

구 분	규제특례 효과
M	① 광고상의 이점 ② 예산확보에 용이
N	① 현재까지 규제에 적용된 것이 없음.
O	① 개별법에 처리하는 시간단축 및 불필요한 서류요구 불필요 ② ONE-STOP 서비스로 관련부처 사업추진 협조 ③ 특구지정후 특화사업단지 육성
P	① 특화사업을 위해 농지위탁경영 허용 ② 특구 홍보 및 안내물 설치기준 완화에 따른 편의 증대 ③ 축제기간 중 교통제한 완화 및 도로점용 제한 완화를 통한 축제 효율성 제고
Q	① 축제, 대규모 행사시 주차공간 활용 ② 광고물 설치 용이

제4장 농림업 관련 특구사업의 특화요소 도출과 연계방안

제1절 특구 유형별 특화요소 도출

특구 유형별 특화요소를 도출하기 위하여 24개 농림업 관련 특구들이 내포하고 있는 지리적 특화요소, 환경생태적 특화요소, 생산적(가공·유통 포함) 특화요소, 그리고 기타 특화요소로 구분하였다.

지리적 특화요소는 해당 특구들이 위치하고 있는 지역의 지리적 특성을 중심으로 고찰하였으며, 환경생태적 특화요소는 지리적 여건에 영향을 많이 받게 되는 기후여건, 자연경관, 자연자원 등의 특화요소를 중심으로 살펴보았다. 그리고 생산적 특화요소에는 가공과 유통부문을 모두 포함하여 각 특구들이 가지고 있는 특화요소를 도출하고, 기타의 특화요소로는 주로 인적 자원이 어떻게 형성, 분포되었는지를 중심으로 살펴보려고 한다.

1. 농산물 생산·가공·유통 특구

가. 과실류 및 과채류 관련 특구

1) 충북 영동 포도와인산업특구

충북 영동군은 주민의 52%가 농업에 종사하고 있으며, 전체 농가의 54%가 과수 농업에 종사하고 있는 과수특화지역으로서 포도는 전국 생산량의 10%를 차지하는 주산지로서 널리 알려져 있으며, 영동군 과수산업 총소득액의 70%를 차지하는 지역전략산업으로 인식되고 있기도 하다.

충북 영동군은 4, 19번, 국도와 호남고속도로 및 대전-통영간 고속도로와의 연

계 지점이 인접해 있어 전국 어느 지역이나 쉽게 접근할 수 있어 지리적 접근성이 우수하다고 할 수 있다.

환경생태적 측면을 살펴보면, 이 지역은 소백산맥 준령 추풍령 자락 금강상류에 위치하여 일교차가 높고, 부식함량이 많고 배수 양호한 사양토질이 많이 분포하고 있어 고품질 포도 생산에 적합하다.

그리고 이 지역은 포도 재배면적의 10%, 충북 포도 재배면적의 68%를 차지하고 있으며, 재배농비로 호밀 사용, 100% 봉지씌우기 재배, 친환경부직포를 이용한 토양피복 등 친환경적 생산방식 등을 적극 도입함으로써 고품질 포도생산을 지향하고 있다.

그러나 캠벨 등 생식용 품종 중심(포도 총 생산량의 90%)의 재배여건으로 인하여 부가가치 증대 및 성장가능성이 큰 2차 가공산업의 발달이 미흡한 상황이다. 따라서 영동군의 포도·와인 산업주체, 기술체계, 산업지원 및 마케팅 지원체계, 인력양성체계 등에 대한 연계가 유기적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

<표 4-1> 충북 영동 포도와인산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 임야가 군 면적의 78.7%로 경지면이 협소 - 국도 및 고속도로가 인접하여 전국적 접근성이 용이
▪ 환경생태적 특화요소	- 연교차가 약 25℃이며, 주야간 큰 기온차로 당도가 높고, 색과 향이 탁월
▪ 생산적 특화요소	- 전국 포도재배면적의 10%, 충북의 68% 차지 - 친환경적 방식을 통한 포도 생산 - 1997년 이후부터 포도주 생산 - 생산기반시설 구축: 집하, 예냉, 보관시설
▪ 기타	- 포도·와인산업 클러스터 형성 · 영동대학교, 영동대벤처식품(주), 포도특화사업단, 와인코리아(주) 등

2) 전북 완주 포도주산업특구

전북 완주군은 전라북도의 중앙에 위치하여 전주시를 둘러싸고 있으며, 여러 산과 강, 평야가 연결되어 있으며, 전주를 중심으로 4통 5달, 군산, 서울, 부산, 대

구, 목포, 광주, 여수와 통하는 국도와 지방도가 있고, 철도는 전라선이 남북으로 관통하고 있어 교통망이 잘 발달되어 있다.

이 지역의 농업생산은 전주, 익산 등의 도시와 인접하고 있어 근교농업이 발달되어 있으며, 가공용 포도 재배단지의 조성, 포도주 가공공장 설립 등의 특화사업이 시행되고 있다.

완주 포도주산업특구는 국내 농업경쟁력 강화를 위하여 포도재배를 중심으로 가공, 관광, 서비스산업을 종합적으로 연계 육성하여 농가소득의 다원화와 새로운 소득 창출을 통하여 지역경제 활성화를 추구하고 있다.

<표 4-2> 전북 완주 포도주산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 전주, 익산 등 시장접근성 양호 - 국도, 지방도, 철도 등의 교통망 발달
▪ 환경생태적 특화요소	- 산재한 산과 계곡·호수·온천 등 풍부한 자연자원
▪ 생산적 특화요소	- 가공용포도 재배단지 조성, 포도주가공공장 설립 등 특화사업의 시행 - 완주명품포도주산업 육성 중장기 발전계획 추진 · 가공용 포도의 개량(10품종) · 포도주 가공기술 개발을 통한 시범생산(10종)
▪ 기타	- 농업기술센터 포도주연구소 설치

3) 경북 김천 포도산업특구

김천시는 지리적으로 대전, 구미, 대구 등지의 대도시 시장과 인접해 있으며, 경부고속도로가 동서로 관통하고 있고, 남북으로 상주와 창원을 연결하는 국도, 동서로 영동과 왜관을 연결하는 국도, 남쪽으로 무주와 성주를 연결하는 국도 등 교통망이 잘 발달되어 있다. 때문에 김천시는 예로부터 경상북도 남서부지역의 경제·문화·교통의 중심지로 꼽히고 있다.

환경생태적으로 백두대간과 인접하여 있어 시의 대부분이 험준한 산지와 구릉지로 이루어져 있기 때문에 수려한 자연환경과 다수의 관광자원이 분포하고 있

다.

그리고 김천시에서는 쌀, 보리, 콩, 감자 외에 고추, 마늘, 사과, 포도 등의 원예 작물이 많이 생산되는데, 그 중 포도는 국내 최대 생산지역이다. 특히, 포도의 고품질화를 위하여 무핵대립계로 품종을 갱신하고 에너지 절감형 시설보급과 홍수 출하 방지를 위한 작형안배, 숙기앞당기기와 당도높이기를 위한 포도 한그루 한송이 줄이기운동 등을 적극 추진하고 있다.

따라서 김천 포도산업특구에서는 포도 생산을 중심으로 생산단지 조성, 친환경·고품질 포도 산업의 육성, 지역 자연환경과 연계한 체험형 관광산업 개발로 지역활성화가 필요한 지역이라고 할 수 있다.

<표 4-3> 경북 김천 포도산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 대전, 구미, 대구 등지의 대도시 시장과 인접 - 경북 남서부지역의 경제·문화·교통의 중심지
▪ 환경생태적 특화요소	- 시 면적의 대부분이 험준한 산지와 구릉지 - 수려한 자연환경과 다수의 관광자원이 분포
▪ 생산적 특화요소	- 포도의 국내 최대 생산지 - 포도의 고품질화를 위한 재배기술 및 유통조절
▪ 기타	- 포도의 명품화를 위한 재배농가와 지도기관, 생산단체간의 공동 활동

4) 충북 충주 사과특구

충북 충주시는 지리적으로 수도권에서 2시간 이내, 전국적으로도 4~5시간이면 접근이 가능하고, 특히 중부내륙고속도로가 통과하고 있어 수도권을 비롯한 도시 지역에서의 접근이 용이하다. 이와 같은 지리적 장점은 생산과 연계되어 농산물의 출하에 유리성이 있으며, 환경생태적 요소와 연계한 내륙관광지로서의 발전잠재력이 풍부하다고 할 수 있다.

생산적 특화요소를 살펴보면, 오랜 재배경험과 생산혁신을 통하여 고품질 기능성 사과를 생산하여 소비자의 선호에 부응하고 있으며, 새로운 사과 주산지로 자리매김하고 있다. 특히, 과원 규모화, 생산시설 현대화 등으로 고품질 과실 생산

여건이 잘 조성되어 있다. 또한 친환경농산물의 수요 증대에 따라 2002년부터 친환경농업의 확산을 꾀하였으며, 2005년에 3ha에서 2010년에는 50ha로 무농약 재배단지를 확대해 나가고 있다.

그리고 충북원예농협, 거점산지유통센터, 사과가공공장, 사과중생산공장, 사과시험장 등으로 구성되어 있는 사과산업클러스터를 중심으로 품종개발, 재배기술, 가공 등 사과산업에 대한 인프라가 잘 구축되어 있다.

<표 4-4> 충북 충주 사과특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 수도권에 인접, 시장접근성 탁월 - 중부내륙고속도로 등 교통망 발달
▪ 환경생태적 특화요소	- 자연환경의 청정이미지
▪ 생산적 특화요소	- 고품질 과실 생산여건이 잘 조성 - 친환경농업의 정착을 통한 안전농산물 생산 - 거점 산지유통센터
▪ 기타	- 원예농협, 거점산지유통센터, 가공공장 등 사과산업 클러스터 구축 - 충주사과축제를 문화관광부 축제로 지정 시행

5) 전북 고창 복분자산업특구

전북 고창군의 지리적 여건을 보면, 서해안고속도로, 호남고속도로와 인접해 있으며, 선운산도립공원 주변으로 형성되어 있다. 또한 고인돌고원, 심원 갯벌해양생태관광지 등 고창군의 관광지와의 인접해 있어 관광 창출 효과도 크다. 또한 표고 90m 미만의 토지가 77.7%로서 비교적 완만한 평야지로서의 지형조건을 가지고 있다.

이 지역은 복분자 재배지로서 최적 여건을 갖추고 있다. 토질은 복분자 재배에 적합한 모래가 잘 혼합된 황토로서 서해안의 해풍을 맞아 당도, 향, 맛 등에서 고품질의 복분자가 생산되고 있다. 또한 고창군의 가공업체가 전국 복분자가공업체 구매량의 47.7%를 점유하고 있으며, 가공업체 수는 복분자주 5개소, 기타 가공업체 5개소가 있다.

고창군은 복분자의 최대 생산지이지만 재배지가 산발적으로 분포하고 있어 생산판매 또는 가공식품 부문에서만 소득을 창출하고 있다. 따라서 재배지를 집단화·벨트화함으로써 다른 산업과의 연계성을 강화하는 것이 필요하다.

<표 4-5> 전북 고창 복분자산업특구

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 서해안고속도로, 호남고속도로와 인접 - 고창군의 관광지와도 인접 - 비교적 완만한 평야지로서의 지형조건
▪ 환경생태적 특화요소	- 갯벌해양생태관광지 등 자연자원의 다양한 분포
▪ 생산적 특화요소	- 심원면은 복분자 재배의 원산지 - 복분자 재배에 용이한 토질과 서해안의 해풍으로 고품질화 - 전국 복분자가공업체 수매량의 47.7% 점유
▪ 기타	- 1999년에 복분자시험장을 설립, 복분자 집중 육성 - 고창복분자주를 지리적표시제 제3호로 등록

6) 경북 상주 꽃감특구

경북 상주시는 넓고 비옥한 평야가 많은 경북의 대표적인 농업지대로서 지리적으로 낙동강이 흐르는 동부일대를 제외하면 이 지역의 대부분은 소백산맥의 영향으로 험한 산지를 이루고 있다. 그러나 시의 동부지역 일대에는 넓은 평야가 발달하고 있다. 또한 경상북도 서북부지역의 교통요지로서 교통망도 비교적 잘 발달되어 있는 편이다.

이와 같은 지리적 여건으로 인하여 환경생태적으로도 수려한 자연자원이 다수 분포하고 있으며, 속리산 국립공원 문장대, 낙동강과 용화지구를 중심으로 한 오송폭포, 옥양폭포, 화양동계곡 등 관광 잠재력도 큰 지역이다. 이 지역의 기후는 대륙성기후를 나타내는데, 기온의 연교차가 심하며, 강수량은 적은 편이다.

경북 상주시는 예로부터 三白(쌀, 누에, 꽃감)의 고장으로 유명하며, 그 중 꽃감은 전국 제1의 생산지로서 전국 생산량의 60%를 차지하고 있다. 또한 꽃감의 생산, 판매뿐만 아니라 감잎차, 감식초 등 다양한 가공식품을 생산하고 있으

며, 꽃감 생산을 위한 기본 설비 및 기술이 축적되어 있다.

그러나 상주시의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 60세 이상 인구가 전체 인구의 1/3을 차지하고 있어 고령화가 진전되어 있다. 또한 농림어업 구성비는 전국 평균보다 1.5~4배 정도 높은 반면, 제조업은 전국 평균치를 밑돌고 있다. 따라서 꽃감 주산지라는 생산적 특화요소를 중심으로 환경생태적 특화요소를 연계하여 지역경제를 활성화시켜 나가야 할 필요가 있다. 특히, 꽃감산업을 2차(바이오산업), 3차(관광산업)과 연계한 복합형 산업화해 나가는 것도 중요하다.

<표 4-6> 경북 상주 꽃감특구

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 감나무 재배를 위한 토질이 비옥, 배수가 양호하여 뚝은 감의 재배 적지 - 소백산맥의 영향으로 인한 산지 형성
▪ 환경생태적 특화요소	- 꽃감생산에 적합한 기후조건 - 농업지대로 공장 관계시설이 적은 친환경적 지역 - 수려한 자연자원이 다수 분포
▪ 생산적 특화요소	- 전국 제1의 꽃감생산지(전국 생산량의 60%) - 꽃감 판매 및 가공식품(감잎차, 감식초) 생산 - 꽃감 생산을 위한 기본 설비 및 기술 축적
▪ 기타	- 감 시험장 등의 연구시설 분포

7) 경북 성주 참외산업특구

경북 성주군은 남서부의 가야산을 비롯하여 형제봉, 독용산 등 군의 북부·서부를 둘러싸고 있다. 그밖에 300~400m의 산들이 동부와 남부의 경계를 짓고 있어, 전체적인 형세는 높고 낮은 산에 둘러싸인 분지를 이루고 있으며, 남동부로 내려오면서 비교적 저평한 지대를 형성하고 있다. 과거에는 철도와 고속도로망이 발달하지 않아 접근성에 한계가 있었으나, 1980년대 이후 지방도, 국도 등 교통여건이 점차 개선되고 있다.

환경생태적 측면에서 가야산을 비롯한 자연자원이 다양하게 분포하고 있으며, 동부경계를 따라 흐르는 낙동강과 더불어 국립공원 내의 신계용사계곡은 빼어난

풍치를 지닌 골짜기로 산수의 조화가 잘 어우러져 있다. 또한 가야 및 신라의 유물·유적 등 역사적 관광자원도 다수 분포하고 있다.

주요 생산 농산물은 쌀 이외에 수박, 참외 등인데, 특히 수박, 참외의 재배로 전국적으로도 높은 인지도를 가지고 있으며, 50년 이상 축적된 생산기술과 경험을 바탕으로 농가의 주소득원으로 자리 잡고 있다.

<표 4-7> 경북 성주 참외산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 높고 낮은 산에 둘러싸인 분지 형태
▪ 환경생태적 특화요소	- 비옥한 토지와 수자원이 풍부한 천혜의 자연자원 - 국립공원 가야산과 낙동강 등 수려한 자연경관
▪ 생산적 특화요소	- 50년 이상 축적된 생산기술과 경험 - 참외 산지와 고품질에 대한 전국적인 인지도
▪ 기타	- 성주참외축제 개최

나. 한방 및 약초, 차류 관련 특구

1) 충남 금산 인삼헬스케어특구

금산군은 지리적으로 내륙 산악분지를 형성하고 있으며, 충남의 최남단이자 영호남의 관문 역할을 하고 있는 지역이다. 대전 및 충북, 전북 등의 5개 군과 논산시에 인접하여 있으며, 대진고속도로, 국도 등이 잘 발달되어 있어 교통의 요충지이며, 전국이 만나질 생활권이다.

이 지역의 농업생산은 인삼이 지역경제의 80%를 차지할 정도로 중요한 산업이며, 국제인삼시장, 수삼시장, 인삼전통시장 등이 있고, 전국 인삼의 집산지로서 1시 일거래액이 150톤, 57억원에 달하고 있다. 또한 전국의 3대 약초시장을 형성(1시 일 67톤, 6억원)하고 있다. 특히, 이 지역에는 인삼종합전시관, 인삼제품 홍보관, 인삼랜드와 인산하우스, 금산국제인삼종합유통센터 등 생산, 가공, 판매 인프라가 유기적으로 구축되어 있다.

<표 4-8> 충남 금산 인삼헬스케어특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 내륙 산악분지 형성 - 교통의 요충지
▪ 환경생태적 특화요소	- 근경, 중경, 원경이 조화를 잘 이루고 있는 자연경관
▪ 생산적 특화요소	- 인삼이 지역경제의 80% 차지 - 전국의 3대 약초시장 형성 - 생산, 가공, 판매 인프라
▪ 기타	- 금산세계인삼엑스포

<표 4-9> 충북 제천 약초웰빙특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 역사적으로 형성된 약초집산지 - 국도, 지방도, 철도 등의 교통망 발달
▪ 환경생태적 특화요소	- 월악산 국립공원, 청풍호 등 수려한 자연경관
▪ 생산적 특화요소	- 일부 품목(황기, 황정)의 전국 생산량 1위, 유통량의 80% 이상 점유
▪ 기타	- 한방 클러스터가 구축 - 약초건강축제(약초 전시판매, 체험 및 공연, 약초썰기행사 등)

2) 충북 제천 약초웰빙특구

제천은 조선시대부터 자연스럽게 형성된 약초 집산지로 교통여건이 발달하기 시작한 해방 이후부터 우리나라 4대 약초시장으로 자리매김하였다.

환경생태적으로도 제천시는 충청북도의 북부, 차령산맥과 소백산맥의 중간에 위치하여 월악산 국립공원, 청풍호가 어우러져 주변경관이 아름답고 교통이 편리하여 문화관광의 도시로 유망한 곳이기도 하다.

생산적인 측면을 살펴보면, 황기, 황정의 경우 전국 생산량이 1위이고 유통량의 80% 이상을 점유하고 있으며, 약초의 재배, 가공, 유통시장과 연구기관 한의

과대학 등 한방 클러스터가 구축되어 있다.

3) 전북 진안 홍삼한방특구

전북의 동부산악권에 위치하고 있는 진안군은 소백산맥과 노령산맥이 형성한 진안고원과 소백산맥이 태백산맥에서 갈라져 삼남지방이 남을 남서로 관통한다. 진안군은 전주-거창간 간선도로, 대전-진주간 고속도로 등 교통여건이 과거에 비해 많이 개선되었다. 그리고 전북의 주된 수자원 공급원인 용담댐은 생활용수 및 공업용수를 공급하고 있을 뿐만 아니라 수려한 경관을 형성하고 있다.

환경생태적으로 진안군은 마이산, 군장산, 구봉산 등 높고, 수려한 산림 자연자원이 많이 분포되어 있다. 기후는 대륙의 동부에 위치하여 계절풍의 영향으로 여름철에는 고온다습하고 겨울철에는 건조 한냉하여 기온차가 심하다. 또한, 진안군의 기후는 남부내륙형에 속하고 기온의 교차가 커서 적설량과 우량이 많은 것이 특징이다.

이와 같은 지리적, 기후적 여건에 따라 진안군에서는 예로부터 인삼재배가 큰 비중을 차지하였다. 또한 이 지역은 지역 내에서 생산된 홍삼, 약초 등에 대한 가공, 판매 인프라가 구축되어 있으며, 이 부분에 대한 지속적인 확충을 통한 지역활성화를 꾀하고 있다.

<표 4-10> 전북 진안 홍삼한방특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 전북의 동부산악권에 위치 - 고속도로, 간선도로의 확충으로 접근성 개선
▪ 환경생태적 특화요소	- 풍부한 산림 및 자연자원 - 용담댐은 생활용수 및 공업용수 공급, 수려한 경관 형성
▪ 생산적 특화요소	- 홍삼, 약초 등에 대한 가공, 판매 인프라
▪ 기타	

4) 경남 하동 야생녹차산업특구

하동군은 한반도의 남단, 경상남도의 최서부에 위치하고, 북쪽으로는 지리산을 경계로 산청군과 함양군, 전라북도 남원시와 접하고 있으며, 서쪽으로는 섬진강을 사이에 두고 전라남도 광양시와 구례군과 인접해 있고, 동쪽으로는 진주시와 사천시, 남쪽으로는 남해 바다를 경계로 남해군과 접하고 있다. 지세는 소백산맥이 북에서 남으로 돌면서 북쪽으로는 지리산과 서쪽으로는 백운산이 맞대어 솟아 있고, 남부지역에는 다도해를 이루고 있다.

환경생태적으로 지리산 국립공원과 섬진강으로 인하여 자연경관이 수려하며, 신라고찰 쌍계사와 칠불사 등 풍부한 관광자원과 흰 모래와 노송이 어우러진 백사청송, 하동포구 팔십리 등 천혜의 자연자원이 분포되어 있다.

하동군은 차나무가 자라는데 적합한 자연환경을 갖추고 있어 광범위하게 분포하고 있는 산야에 야생차나무가 군락을 형성하고 있다. 큰 산과 계곡이 많은 청정지역에서 채취한 야생차잎을 원료로 하여 고급 수제차를 생산하고 있다. 신라 흥덕왕 때부터 차를 재배한 이후, 오랜 재배기술과 경험을 축적하고 있으며, 전국 녹차 재배면적의 23%를 차지하고 있다. 하동지역은 야생차나무로 다원이 조성되어 있고, 대부분이 수작업에 의한 채엽이 이루어지고 있으며 근년에 조성된 다원은 생력화작업이 가능토록 조성되고 있다.

<표 4-11> 경남 하동 야생녹차산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 지리산 등 높은 산령과 다도해
▪ 환경생태적 특화요소	- 지리산 국립공원과 섬진강으로 인하여 자연경관이 수려 - 쌍계사와 칠불사 등 풍부한 관광자원
▪ 생산적 특화요소	- 차나무가 생육에 적합한 자연환경 - 전국 녹차 재배면적의 23% 차지 - 오랜 재배기술과 경험
▪ 기타	

5) 경남 산청 지리산약초연구발전특구

산청군은 경상남도의 서북부에 위치하여 동부는 합천군 의령군에, 서부는 함양군과 하동군에, 남부는 진주시에, 북부는 거창군에 각각 인접하고 있으며, 대부분이 준엄한 산령으로 둘러싸여 있다. 교통망은 대전-진주간 고속도로가 개통되어 접근성이 개선되었으며, 국도와 지방도 등도 최근 확포장, 개설되고 있다.

이와 같은 지리적 여건에 따라 수려하고 풍부한 산림자원이 분포하고 있으나, 농업생산에 적합한 평야지는 적은 편이다.

이 지역은 농업인구의 12.5%가 약초재배에 종사하고 있을 만큼 약초재배기술과 생산량이 많으며, 지리산에 자생하고 있는 약초를 활용한 약초산업이 활성화되어 있다. 특히, 지역생태에 적합하고 비교적 경제성이 있거나 있을 것으로 예측되는 약종을 생산 단지화 하는데 주력하고 있다.

<표 4-12> 경남 산청 지리산약초연구발전특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 대부분이 지역에 준엄한 산령이 분포
▪ 환경생태적 특화요소	- 약초 재배를 위한 천혜의 자연조건 - 수려하고 풍부한 산림자원 및 경관
▪ 생산적 특화요소	- 농업인구의 12.5%가 약초재배에 종사 - 산림약초특화추진단을 구성, 지속적인 생산지원 노력
▪ 기타	- 지리산한방약초축제

6) 경남 함양 지리산약초 건강식품특구

함양군은 경상남도의 서북단에 위치하며 동으로는 산청군, 서쪽으로는 전북 남원시와 장수군, 남쪽으로는 하동군, 북쪽으로는 거창군과 연접 하고 있다. 함양군은 소백산맥의 최고봉인 지리산을 남쪽에 두고 있기 때문에 지형은 대체로 남북이 길고 동서간의 거리는 남북의 절반 정도에 해당한다. 이와 같이 이 지역은 산간지대라는 지리적 여건으로 인하여 연평균 13.3℃, 최고기온 38.0℃, 최저기온 -12.2℃ 이며, 여름의 기온차가 25.8℃로서 한서의 차가 심한 편이다.

함양군에서는 산간지를 활용한 약초, 자연건강식품 관련산업의 발전 잠재력이 크며, 이와 연계된 체험행사, 농촌관광 등이 추진되고 있다.

따라서 약초 재배와 판매 등 1차 산업위주에서 가공, 유통, 판매 2·3차 산업위주로 구조를 개선하여 지역특화사업으로 육성해야 할 필요성이 큰 지역이다.

<표 4-13> 경남 함양 지리산약초 건강식품특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 지리산 등 산간지대적 특성
▪ 환경생태적 특화요소	- 수려한 자연경관
▪ 생산적 특화요소	- 약초 생산에 적합한 지형과 기후 - 약초 재배에 대한 경험과 기술 축적
▪ 기타	

<표 4-14> 경북 안동 산약(마)마을특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 북동쪽은 산지, 남서쪽은 평탄한 침식분지 분포
▪ 환경생태적 특화요소	- 산, 안동호 등 수려한 경관자원 - 전통문화의 유산이 풍부한 역사와 문화의 고장
▪ 생산적 특화요소	- 전국 산약 재배면적의 70% 이상을 차지
▪ 기타	

7) 경북 안동 산약(마)마을특구

경북 안동시는 태백산맥의 지맥이 시의 동·서에 걸치면서 북동쪽에는 산지를, 남서쪽에는 비교적 평탄한 침식분지가 분포되어 있다.

안동시의 전체 경지면적 중(237.51km²)에서 논(103.24km²)보다 밭(134.27km²)이 많으며, 벼농사는 풍산평야를 중심으로 이루어지며, 콩, 옥수수, 감자 등도 많이 생산되고, 낙동강 주변지역에서는 수박, 멜론, 무, 배추 등 시설작물 재배가 활발하

다. 그 중에서도 산약 재배면적은 전국의 70% 이상을 차지하고 있다.

이 지역은 유교문화의 본고장으로 서원, 사찰, 고적 등이 주요 문화관광자원을 이루며, 하회마을, 부용대, 백운정, 경포대, 도연폭포 등이 대표적인 관광명소로 꼽히고 있다. 안동 댐의 준공으로 조성된 안동호와 함께 관광자원을 개발·정비하여 특구사업과 연계할 경우 발전잠재력이 큰 지역이기도 하다.

<표 4-15> 경북 영천 한방진흥특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 대구, 경주, 포항과 각각 20분 거리 : 대도시, 관광도시와 인접 - 한약재, 재래시장이 발달 : 전국 4대 재래시장 및 한약재 집산지
▪ 환경생태적 특화요소	- 팔공산 등 풍부한 관광자원 - 1,000mm 이내의 적은 강우량과 풍부한 일조량
▪ 생산적 특화요소	- 자생하는 야생 약초와 산나물이 다양하게 분포 - 복숭아 생산량 전국 1위, 포도 생산량 전국 2위
▪ 기타	- 한방분야 사업 추진경험과 실적이 풍부 · 한방관련 전담부서 신설 · 약초시장 정보화 시범마을 지정 · 도농 생약유통단지 준공(점포수 77개소) · 대구 한의대학교 등과의 관학교류 · 한방문화축제 기획 및 추진

8) 경북 영천 한방진흥특구

경북 영천군은 과거부터 한방 관련분야의 역사와 전통이 깊을 뿐만 아니라 지리적으로도 대구, 경주, 포항과 각각 20분 거리에 인접하여 있다. 이 지역은 팔공산 등 풍부한 관광자원이 다수 분포하고 있으며, 1,000mm 이내의 적은 강우량과 풍부한 일조량으로 인하여 자생하는 야생 약초와 산나물이 다양하게 분포하고 있고, 한약재 및 과수 생산에 적합하다.

이 지역은 복숭아 생산량이 전국 1위, 포도 생산량은 전국 2위를 차지하고 있다. 그리고 한약재, 재래시장이 발달하여 전국 4대 재래시장 및 한약재 집산지로 특화되어 있다.

이와 함께 지자체의 관련 분야의 추진노력과 경험이 풍부하여 생산-판매-행정 지원이 유기적으로 연계되어 있다.

다. 장류 관련 특구

1) 전북 순창 장류산업특구

순창군은 전라북도의 남부중앙의 노령산맥 줄기의 산간지대에 위치하여, 대부분의 지형이 산지로 형성되어 있으며, 서쪽과 북쪽은 병풍처럼 솟아있는 높은 산들이 있으며, 남쪽과 동 쪽은 섬진강과 적성강 경천 등의 크고 작은 하천이 흐르고 있다. 때문에 청정한 환경생태적 자원이 많이 분포되어 있어 종합관광 휴양지로서도 좋은 조건을 가지고 있다. 또한 지리적으로도 전주, 광주광역시, 남원시 등 대도시와 인접해 있고 88고속도로 등 교통망도 잘 발달해 있다.

<표 4-16> 전북 순창 장류산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 전주, 광주광역시, 남원시 등 대도시와 인접해 있고 교통이 잘 발달
▪ 환경생태적 특화요소	- 청정한 환경생태적 자원이 많이 분포
▪ 생산적 특화요소	- 향토자원, 장류산업의 접목을 통한 고품질 장류생산 - 전통장류 제조의 산업화 - 다양한 제품 출시를 통한 장류산업의 다변화
▪ 기타	- 장류연구소 등 R&D 인프라 구축 - 장류 클러스터 형성

전북 순창 장류산업특구는 전국적으로도 장류 생산지로 잘 알려져 있으며, 가내 수공업 위주의 전통장류 제조를 산업화하고 있다. 특히, 장류 산업의 과학화와 소비자의 기호에 부합한 다양한 제품을 출시하고 있어 장류산업을 다변화하고 있다.

이외에도 순창 장류산업특구의 특화요소로는 장류연구소 등을 중심으로 한

R&D 인프라, 클러스터 등이 유기적으로 형성되어 있어 국내외 장류 잠재시장에 대한 시장성 확보와 제품생산성 향상, 신기술 도입을 통한 상품경쟁력 강화 등 그 기대효과가 크다.

라. 임산물 관련 특구

1) 충북 옥천 묘목산업특구

충북 옥천군은 지리적으로 전북 무주-영동간 덕유산과 보은 속리산을 기원으로 흐르는 금강상류가 남북으로 관통하고, 교통은 경부선 철도와 고속도로 및 국도가 관내 군북면에서 옥천, 동이, 이원면을 통하고 옥천-보은간, 옥천-금산간, 청성-영동간을 통하고 있다. 특히, 옥천군이 국토의 중간에 위치하여 강우량과 기후 조건이 묘목 생산에 유리한 조건을 제공하고 있다.

이 특구의 환경생태적 특화요소로는 무엇보다 청정한 자연환경을 들 수 있다. 옥천군은 대청호반을 중심으로 대청호 상수원 수질보전 특별대책지역으로 지정된 곳이 전체면적의 83%에 달하기 때문이다.

생산적 특화요소로는 무엇보다 전 지역의 70%가 사질 양토이기 때문에 묘목 생산의 최적지라는 점이다. 또한 70년 전통의 기술 축적으로 내한성이 강한 우량 묘목을 생산하고 있다.

<표 4-17> 충북 옥천 묘목산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 금강상류가 남북으로 관통 - 경부선 철도와 고속도로 및 국도 교통망 발달
▪ 환경생태적 특화요소	- 상수원 수질보전 특별대책지역 지정, 청정 자연환경
▪ 생산적 특화요소	- 묘목생산의 최적지 - 국토의 중간에 위치하여 강우량과 기후 조건이 양호 - 70년 전통의 기술 축적으로 생산된 우량 묘목
▪ 기타	- 옥천이원묘목축제

2) 충북 옥천 옷산업특구

충북 옥천 옷산업특구는 지리적으로 강으로는 전북 무주-영동간 덕유산과 보은 속리산을 기원으로 흐르는 금강상류가 남북으로 관통하고 교통은 경부선 철도와 고속도로 및 국도가 관내 군북면에서 옥천, 동이, 이원면을 통하고 옥천-보은간, 옥천-금산간, 청성-영동간을 통하고 있다.

이 특구의 환경생태적 특화요소로는 무엇보다 청정한 자연환경을 들 수 있다. 옥천군은 대청호반을 중심으로 대청호 상수원 수질보전 특별대책지역으로 지정된 곳이 전체면적의 83%에 달하기 때문이다.

옥천군은 대부분의 지역이 산이나 강을 끼고 있어 공중습도가 높고, 바람을 피할 수 있는 산간 분지형 구릉지대가 많아 옷나무 재배의 최적지로 꼽히고 있다. 또한 오랜 옷나무 재배경험을 바탕으로 옷나무단지, 먹거리, 특산품 등 관련 산업이 발달하고 있다.

<표 4-18> 충북 옥천 옷산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 금강상류가 남북으로 관통 - 경부선 철도와 고속도로 및 국도 교통망 발달
▪ 환경생태적 특화요소	- 상수원 수질보전 특별대책지역 지정, 청정 자연환경
▪ 생산적 특화요소	- 산이나 강이 인접 공중습도가 높고, 산간 분지형 구릉지대가 많아 옷나무 재배의 최적지
▪ 기타	- 옷나무작목반, 영농조합법인, 옷가공회사 등 풍부한 인적자원

2. 농촌관광·친환경농업 특구

가. 경남 남해 귀향마을 특구

경남 남해군은 남해도와 창선도 두 개의 섬으로 이루어져 있다. 남해도는 우리나라에서 4번째로 큰 섬으로 1973년에 남해대교가 개통되었고, 1980년 창선교 개통, 2003년 4월 창선·삼천포대교가 개통되면서 사통팔달의 육지와 상호 교통체계를 이루게 되었다.

남해군은 위도상 남쪽지역이며, 난류의 영향을 많이 받기 때문에 기후가 온난하다. 또한 연평균기온이 13.9℃ 내외로 온화하며, 우리나라 3대 다우지역의 하나로써 연평균강수량은 1,722.6mm에 달한다. 식생은 비자나무·치자나무·유자나무 등과 같은 아열대성 식물이 자라고 있다. 특히 비자나무는 미조면 난음리, 치자나무는 남면 임포리, 유자나무는 설천면 문항리와 문의리 등지에서 자연적인 숲을 이루고 있다.

이와 같은 환경생태적 유리성을 인하여 한려해상국립공원에 속하며, 빼어난 해상경관과 청동기유적지 등의 많은 문화재들이 훌륭한 관광자원이 되고 있다. 이외에도 남해의 임야면적은 68%로 우리나라 섬 중 산의 비율이 가장 많은 지역이면서 농지는 23%에 불과하기 때문에 발달된 계단식 논도 관광자원으로 특화되어 있다.

<표 4-19> 경남 남해 귀향마을 특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 남해도와 창선도 두 개의 섬으로 구성 - 원활한 육지와 상호 교통체계망
▪ 환경생태적 특화요소	- 수려한 자연경관과 청정해역 - 연평균기온이 13.9℃ 내외 온화청정 - 계단식 논, 해상경관 및 청동기유적지 등 다양한 문화재의 분포
▪ 생산적 특화요소	- 청정이미지 제고를 위한 친환경농업의 지속적 확대
▪ 기타	

나. 전북 고창 경관농업특구

전북 고창군은 서해안 고속도로 개설로 수도권, 중부권과의 접근성이 개선되었으며, 전북 지역 내에서의 접근성도 용이한 편이다. 또한 낮은 구릉지로 완만한 지형지세를 가지고 있어 구역마다 전체를 한눈에 볼 수 있을 정도로 평지이다.

고창군 특구지역(선동지구)은 예전저수지와 30만평에 달하는 청보리밭, 밀밭, 메밀밭이 조화를 이루어 수려한 경관을 형성하고 있으며, 50여만평의 경지에서 친환경농업(전체 밭 면적의 60% 이상)이 이루어지고 있다.

이 지역은 농림부의 정책사업인 녹색농촌체험마을 및 농촌마을종합개발사업의 대상지로 복합연계개발을 통한 파급효과가 클 것으로 예상된다. 특히, 고창군 지역농업의 다양성을 보전하면서 구릉지를 활용한 경관농업의 도입은 지속가능한 개발을 중심으로 환경친화적 지역혁신전략이라고 할 수 있다. 그리고 청보리밭 일대를 중심으로 한 경관농업특구의 지정 및 개발은 현재 이 지역을 중심으로 추진되고 있는 상위계획 및 친환경농업개발사업 등과의 연계개발로 그 파급효과 극대화가 가능하다.

<표 4-20> 전북 고창 경관농업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 서해안고속도로 개설로 수도권, 중부권 접근성 용이 - 완만한 지형지세
▪ 환경생태적 특화요소	- 예전저수지를 중심으로 한 수려한 경관 - 겨울 평균기온이 0℃로 온화한 기온분포
▪ 생산적 특화요소	- 30만평의 청보리밭, 밀밭, 메밀밭 조성 - 50여만평의 경지에서 친환경농업 실천
▪ 기타	- 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발사업 대상지 - 청보리밭축제 등 다양한 농촌관광

다. 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구

전북 남원군의 지리적 여건은 남원의 북동부, 동부, 남동부가 소백산맥에 속하는 해발고도 1,000m 이상의 산지이고, 국도 3개 노선이 6방향에서 관내로 집산하

여 호남과 영남을 연결하는 내륙관문적 역할을 담당하고 있다. 또한 서울에서는 철도로, 광주, 전주, 대구 등지로부터는 대전-진주간 고속도로, 88올림픽고속도로 등으로 접근성이 양호하다.

<표 4-21> 전북 남원 지리산웰빙 허브산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	<ul style="list-style-type: none"> - 해발고도 1,000m 이상의 산지로 호남과 영남을 연결하는 내륙관문적 역할 - 대전-진주간 고속도로, 88올림픽고속도로 등 광주, 전주, 대구 등지로부터의 접근성이 양호 - 지리산 자생식물 환경공원에 연결 - 지리산 아래봉 철쭉제 참방의 입구
▪ 환경생태적 특화요소	<ul style="list-style-type: none"> - 산악지역의 수려한 산림·계곡, 내륙지역은 전원경관을 유지 - 사업대상지는 생태자연도 3등급지역 - 산림과 계곡 등 풍부한 자연자원 분포 - 국보, 보물, 사찰 등 다양한 역사·문화자원의 분포
▪ 생산적 특화요소	<ul style="list-style-type: none"> - 허브관련산업은 남원시 제조업의 9.8% 차지 - 사업대상지의 대부분이 초지로 사용되고 있어 허브 재배에 유리
▪ 기타	<ul style="list-style-type: none"> - 세계 허브산업엑스포 개최(2005.5) - 춘향제 등 다양한 문화제와 행사 개최

환경생태적으로는 산악경관이 잘 보존되어 있으며, 개발이 아직 이루어지지 않은 산지 인접의 주거지역은 양호한 농촌경관을 갖추고 있다. 또한 지리산을 비롯한 산악, 산림 등의 자연자원이 분포하고 있으며, 국보나 보물 및 사찰, 각종 문화유적지가 다수 분포하고 있으며, 춘향제 등 방문자들의 유인요소가 많다.

남원시의 허브관련 산업은 남원시 제조업의 9.8%를 차지하고 있으며, 가공판매 순위도 높다. 그러나 유통판매, 서비스 측면에서는 하위이기 때문에 이에 대한 보완책이 마련될 필요가 크다.

따라서 이 지역은 지리산국립공원의 자연자원을 기반으로 지리산 방문자들에

게 허브의 생산, 가공, 판매체계를 연계, 구축함으로써 지역활성화를 추구하여야 할 필요가 있다.

라. 경기 양평 친환경농업특구

양평군은 팔당상수원이 위치하는 지역으로 2002년 기준으로 군내 가구수의 1/3 이상(31.3%)이 농업에 종사하는 전형적인 농촌지역이다. 또한 양평군은 광역상수원인 팔당수계지역으로 상수원수질보전특별대책권역이 전지역의 70%를 차지하고 있어 경기도내 타 시·군과는 달리 산업화가 거의 이루어지지 않고 있다.

양평군의 지리적 여건을 살펴보면, 서울에서 남동쪽으로 약 1시간 거리에 위치해 있어 대도시 시장과의 접근성이 매우 용이하다.

환경생태적 특화요소로는 엄격한 개발제한을 들 수 있는데 양평군 전역의 면적이 택지개발이나 관광지조성, 공업입지의 조성이 금지된 자연보전권역으로 지정되어 있다.

<표 4-22> 경기 양평 친환경농업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 대도시 시장과의 접근성이 용이
▪ 환경생태적 특화요소	- 택지개발이나 관광지조성, 공업입지의 조성이 금지된 자연보전권역으로 지정
▪ 생산적 특화요소	- 지속적으로 구축된 친환경농업의 인프라
▪ 기타	- 용문산 관광지 등의 관광인프라도 - 양평친환경농업(YEAM-21) 3단계 8개년사업(98-05)의 경험 축적 - 친환경농업클러스터 구성

양평군은 지속적으로 친환경농업 인프라를 조성해 왔으며, 이로 인하여 전국적으로도 손꼽히는 친환경농산물 산지로 인정받고 있다. 그러나 아직까지 부가가치

의 창출능력이 미흡하기 때문에 양평군의 지역적 특성을 감안한 친환경농산물의 생산-가공-유통체계가 안정적으로 구축되어야 한다. 또한 친환경농업클러스터를 중심으로 생산·가공·유통·친환경유통체협의 유기적 결합을 통한 사업의 전문성 확보, 농업생산성 증대, 농가의 안정적인 소득증대가 이루어져야 한다.

마. 충북 괴산 청정고추산업특구

충북 괴산 청정고추산업특구는 수도권에서는 2시간 이내에 접근이 가능하고, 중부고속도로, 중부내륙고속도로에 인접하여 수도권을 비롯한 도시지역에서 접근성이 용이하여 농산물의 출하와 내륙관광지로서의 발전 잠재력이 풍부한 지역이다.

산업적인 측면에서도 2, 3차 산업이 발전하지 못하여 전형적인 농업지대로 인구 50% 이상이 농업에 종사하고 있어 군정에서 농정이 큰 비중을 차지하고 있다.

<표 4-23> 충북 괴산 청정고추산업특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 수도권과의 거리가 2시간 이내 - 중부고속도로 등 접근성이 용이
▪ 환경생태적 특화요소	- 한강, 금강, 낙동강 등 3대강의 발원지로 자연경관이 수려하고 청정
▪ 생산적 특화요소	- 전국 최대의 고추주산지로서 1994년부터 고추를 지역특화산업으로 육성 - 고추, 담배, 사과, 인삼 등이 특화작물
▪ 기타	- 내륙관광지로서의 발전 잠재력 - 괴산청결고추유통센터, 고추생산자협의회 등 산학 협력체제 구축 - 괴산청결고추축제 등을 통한 관광

괴산군은 전국 최대의 고추 주산지로서 고추의 생산 및 가공, 유통에 필요한 인프라가 잘 구축되어 있으며, 친환경 기능성고추 생산을 위한 산학 차원에서의 연구 개발 및 투자가 지속적으로 이루어지고 있다.

따라서 이 특구는 생산적 특화요소와 환경생태적 특화요소를 결합하고 유통망을 다변화 할 경우, 지역경제 활성화 효과가 큰 지역이다. 특히, 고춧가루가공산업, 고추장가공산업, 고추 관련 농자재 공장 등의 유치 등 고추 관련 2차 산업과 생산적 특화요소가 결합할 경우, 그 상승효과가 클 것으로 기대된다.

바. 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구

경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구는 희귀 동·식물이 서식하는 청정자연환경 생태보전지역으로 지정하여 특화사업을 추진하고 있는 지역이다. 지리적으로 고산협곡 등 특이한 경관 및 다수의 청정관광자원 분포하고 있으며, 장수포천의 풍부한 수자원으로 피서지로 각광을 받고 있다. 특히, 전국적으로 애반딧불이, 늦반딧불이 서식밀도가 높아 잘 보전된 서식환경을 보이고 있다.

<표 4-24> 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구의 특화요소

구 분	특 화 요 소
▪ 지리적 특화요소	- 특구 대상지가 0~10%의 평탄지역 형성
▪ 환경생태적 특화요소	- 고산협곡 등의 특이한 경관 및 다수의 청정관광자원 분포 - 장수포천의 풍부한 수자원으로 피서지로 각광 - 전국적으로 애반딧불이, 늦반딧불이 서식밀도가 높고 잘 보전된 서식환경
▪ 생산적 특화요소	- 청정자연지역 특성을 살린 고추, 천궁, 산나물 등의 재배가 활발
▪ 기타	- 청소년 수련원 및 생태공원, 생태학교가 기 조성 - 공업이 발달하지 못하여 공장이 거의 전무

지리적으로 지방도에서 분기된 단일도로가 개설되어 있기는 하지만, 접근성이 양호하지 못하고 지역연계체계가 미흡하다. 그리고 영양군 전체적으로 산업기반이 축소되고 있으며, 급격한 인구감소 추세에 있기 때문에 특히, 노년층 중심의 인구분포로 인한 인력부족 등 관광인프라 구축에 매우 불리한 실정이다.

이 특구의 특화요소는 청정자연환경을 기반으로 한 환경생태적 특화요소가 중심이 되고 있으며, 지리적 또는 생산적 특화 정도는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 이 특구는 생태체험마을 조성 및 생태체험프로그램 개발, 농촌체험형 관광개념의 도입, 경관농업지구의 조성, 곤충을 활용한 산업기반시설 조성, 반딧불이 서식지 보전 및 축제 개최 등을 주요 사업으로 추진하고 있다.

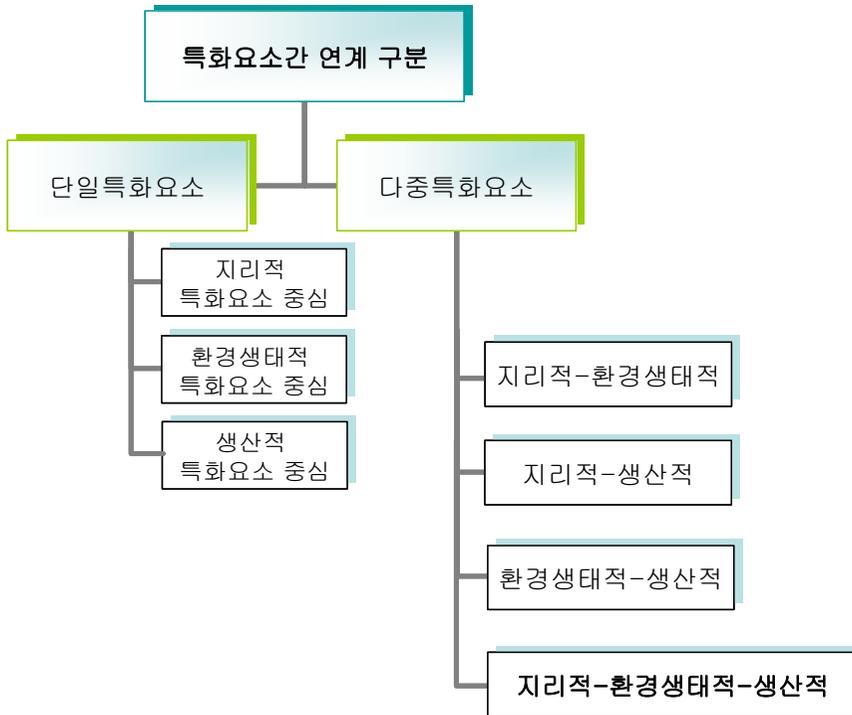
제2절 농림업 관련 특구의 특화요소 연계방안

1. 농림업 관련 특구의 특화요소간 연계 구분

농림업 관련 특구의 특화요소를 지리적, 환경생태적, 생산적 측면에서의 특화요소로 구분하여 도출한 결과를 바탕으로 각 특화요소들간의 연계가능성 여부에 따라 단일특화요소와 다중 특화요소로 구분할 수 있다. 단일특화요소는 3가지 특화요소 중 하나의 특화요소만을 중심으로 지역특화발전에 임하는 것이며, 다중특화요소간 연계는 지리적-환경생태적, 지리적-생산적, 환경생태적-생산적, 지리적-환경생태적-생산적 특화요소 등으로 구분할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 24개 농림업 관련 특구들의 특화요소를 도출하여 살펴본 결과, 단일 특화요소를 중심으로 사업을 추진하는 특구는 없으며, 대부분 지리적-환경생태적-생산적 특화요소를 연계한 형태로 사업을 계획, 추진하고 있다. 다만, 특구사업의 내용이 생산적인 측면과 연계되지 않는 경북 영양 반딧불이 생태체험마을특구나 경남 남해 귀향마을 특구는 지리적-환경생태적 특화요소만을 연계한 경우라 할 수 있다.

<그림 4-1> 농림업 관련 특구의 특화요소간 연계 구분



2. 농림업 관련 특구의 특화요소 연계방안

가. 특화요소의 선택과 집중

농림업 관련 특구에서는 해당 지역의 지리적 특화요소, 환경생태적 특화요소, 생산적 특화요소, 기타의 특화요소들 중에서 자기 역량과 산업 내에서의 위치 등을 고려해 어떤 요소에 특화할 것인가를 선택하고 거기에 모든 능력을 집중해야 한다.

이와 함께 해당 특구의 모든 산·학·관·연은 독창적인 지역특화사업을 발굴하여야 하며, 선택과 집중이라는 전략 하에서 재정적·제도적인 발전을 지향해야

한다. 이를 위해서는 지역의 가용자원을 파악하고 다른 지역과의 비교우위 및 특화요소를 구체적으로 설정하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 차별화되고 구체적인 특화요소의 추출은 특화요소간 연계방안(전략) 수립에 활용되어야 하는 것이다. 또한 각각의 특화요소들은 상호간에 하나의 유기체처럼 활동하고 반응하면서 최고의 경쟁력을 발현할 수 있도록 해야 한다. 농림업 관련 특구는 지역 내에 산재하는 다양한 유·무형의 자원을 기반으로 하여 특화요소의 특성화, 상품화, 다양성 확대 등이 유기적으로 이루어져야 한다는 것이다.

나. 지역 특화발전과 지역농업 클러스터정책과의 연계

지역 특화발전을 위하여 가장 중요한 요소는 지역별 전략·특화산업의 발전을 가능하도록 하는 산·학·관·연 네트워크 구축 즉, 클러스터의 형성에 있다. 즉, 지역 내 산업여건과 전략, 특구 육성계획에 따라 지역 내 모든 관련 기관과 역량을 하나의 틀로 특성화·전문화시키는 노력이 중요하다.

지역농업 클러스터는 “일정지역에 특화된 농산물의 생산, 유통, 가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산·학·관이 유기적인 네트워크를 형성하고 가용자원의 최적이용을 통해 지역농업을 혁신하는 농산업 결집체”라고 정의된다.

현재, 지역농업 클러스터 형성 노력이 전국적으로 이루어지고 있는 바, 농림업 관련 특구사업을 추진하는 대부분의 지역에 클러스터가 형성되어 있거나 초보적인 형태로 산·학협력, 관·학협력, 산·관협력 등이 유기적으로 이루어지고 있다. 따라서 지역 특화발전을 위한 지역농업 클러스터 형성은 특구사업에서 견지해야 할 주요한 전략적 방향이며, 다음과 같은 점을 고려하여야 한다(KREI, 2005).

첫째, 지역농업 클러스터 형식 및 내용의 다양성이다. 지역농업 클러스터는 개별 농촌지역의 특성 및 생산품목의 특성을 반영하여 형식, 구성, 내용 및 방향에 있어서 다양한 형태를 지닐 수 있지만, 그렇다고 한 지역의 성공사례가 다른 지역에서도 반드시 성공한다는 보장은 없다. 따라서 자기 지역의 특성이 무엇인지를 정확히 판단하는 것이 중요하다.

둘째, 클러스터의 혁신성 및 확산성을 고려해야 한다. 전통적인 주산지 개념에서 탈피하여 신기술의 개발이나 가공, 유통방법의 변화를 통해서 주산물의 부가가치를 높이고 관련 사업이 확산될 수 있는 분야를 중심으로 대상을 선정하여야 한다.

셋째, 클러스터 품목의 지역 대표성이다. 즉, 클러스터의 이익이 특정 분야에 한정되지 않고 지역농업을 포함하여 전반적인 지역경제의 발전에 기여할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 혁신 주체의 자발성을 견인해야 한다. 각 구성주체들이 클러스터 사업에 자발적으로 참여하고 협력해야 하며, 실제 시행되는 사업에 각자의 노력과 자금을 제공할 수 있어야 한다.

다섯째, 구성주체의 응집성을 제고할 수 있어야 한다. 관련 농산물 및 가공품의 생산에 관련된 산·학·연·관이 긴밀한 네트워크를 형성하며 클러스터를 형성, 운영 및 발전에 중심적인 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 지역경제의 신축성을 장기적으로 추구하여야 한다. 지역농업 클러스터는 관련단체 및 기관 또는 지역주민의 요구를 수렴할 수 있고 외부경제의 파동에 대처할 수 있는 대내적인 신축적인 체계에 기반을 두어야 한다. 이를 위해서는 각 구성주체의 요구를 적절히 수렴하여 합의를 이끌어 낼 수 있는 리더의 포용력이 중요하다.

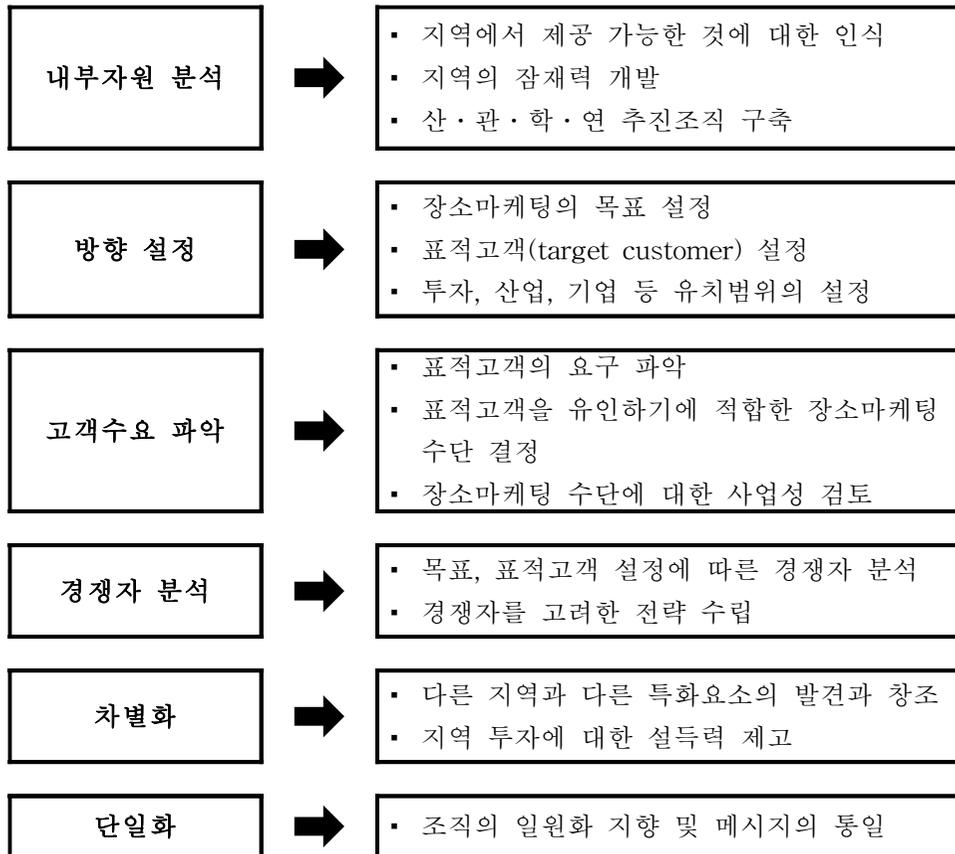
마지막으로 클러스터 운영의 투명성을 강화해야 한다. 클러스터 운영은 주체들의 민주적인 참여에 기반하며 토의 및 결정사항에 대한 공개를 원칙으로 적용해야 한다.

다. 장소마케팅 특화전략

최근 들어 지역발전의 새로운 접근방식으로서 장소마케팅에 대한 논의가 활발하다. 장소마케팅(place marketing)전략이란, 특정 장소를 하나의 상품으로 인식하여, 지역의 공공과 민간의 협력 하에 기업·주민·관광객이 선호하는 이미지·제도·시설 개발을 통하여 장소상품의 가치를 상승시켜, 지역경제를 활성화를 추구

하는 일련의 마케팅 기법이라 할 수 있다.

<그림 4-2> 성공적인 장소마케팅을 위한 추진 전략



자료 : 고창균(2005)에서 재작성

장소마케팅은 과거부터 널리 활용되던 기법이지만, 최근의 장소마케팅은 과거와 달리 단순한 장소의 선전에 그치는 것이 아니라 장소를 수요에 바람직한 방향으로 맞추는 것, 목표 집단의 설정, 전문성, 재정, 마케팅 방법에서 보다 조직적이며, 도시의 공동의 목표를 위해, 공공-공공, 공공-민간간의 재정, 운영, 통제 의 책임을 다양한 수준에서 분화시킨 협력관계(파트너 쉽) 구축, 장소를 단순한 물리적 실체가 아니라, 역사적 문화적 중요성을 지닌 것으로 차별적이고 패키지

화된 상품으로 포장한다는 점이다.

이와 같은 장소마케팅은 농업·농촌의 활성화를 위해 농촌관광·친환경농업 특구들이 고려할 수 있는 적극적인 수단이다. 현재에도 많은 지역에서 각종 도농 교류, 문화행사, CI 개발 등이 추진되고 있다. 특히, 상대적으로 낙후한 지역에서 지역경제 활성화, 투자 유치 등에 장소마케팅 기법을 적용할 경우 그 효과가 크다.

장소마케팅을 적용할 경우 무엇보다 특구의 능력을 고려하여 프로그램들이 수립되어야 하며, 특구들이 가진 특화요소를 최대한 차별화하는 것이 중요하다. 그리고 모든 프로그램은 1회성이 아닌 지속성을 가지면서 변화, 발전하여야 하며, 산·관·학·연의 네트워크를 형성하여 모두가 참여하는 형태로 추진되어야 한다.

전술한 바와 같이 농촌관광·친환경농업 특구는 대부분 지역 내에서 전통적으로 영위되어 온 생산, 가공, 유통 중심의 특화와 함께 환경생태적 특화정도가 매우 높기 때문에 이를 문화, 관광 등과 연계하여 특구의 지속가능한 발전을 추구하여야 한다.

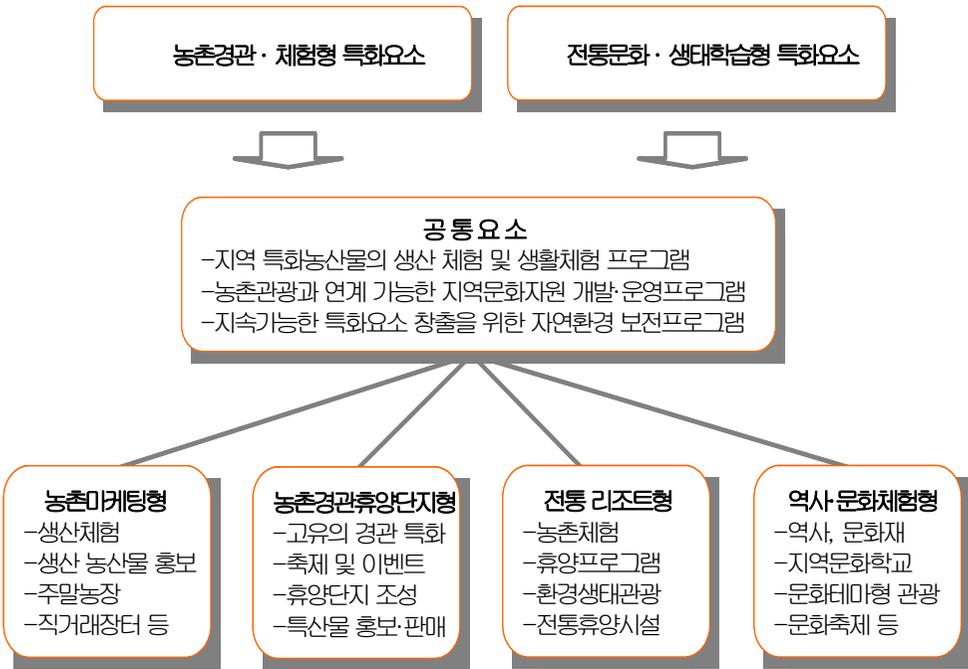
라. 농촌관광 활성화

농촌관광·친환경농업 특구의 지리적, 환경생태적, 생산측면의 특화요소를 효율적으로 연계하기 위한 구체적인 대안이 농촌관광이다. 농촌관광이란 ‘농산촌의 자연경관과 전통문화, 생활과 매개로 한 도시민과 농산촌 주민간의 체류형 교류활동’을 말하며, 도시민에게는 휴식·휴양과 새로운 체험의 공간을 제공하고 새로운 소득기회를 제공하여 지역 활성화에 기여할 수 있는 일련의 활동을 의미한다.

농촌관광을 도입하고자 하는 특구들은 해당 지역의 특성을 파악하여 사업을 추진해야 하는데, 이를 위해서는 특구 발전을 위한 경영관리 측면에서 적합한 지역특성을 발굴하고, 세부 프로그램을 수립하여 성공적인 농촌관광 모델을 만드는 것이다. 모든 특구들의 특화요소가 동질적이지 않기 때문에 농촌관광을 추진하고

자 하는 특구에서는 지역 유형에 적합한 모델 및 테마를 선택하여 사업을 추진하여야 하며, 각 모델별로 효율적이고 적합한 프로그램을 적용시키는 것이 사업 성공의 중요한 전략이라고 할 수 있다.

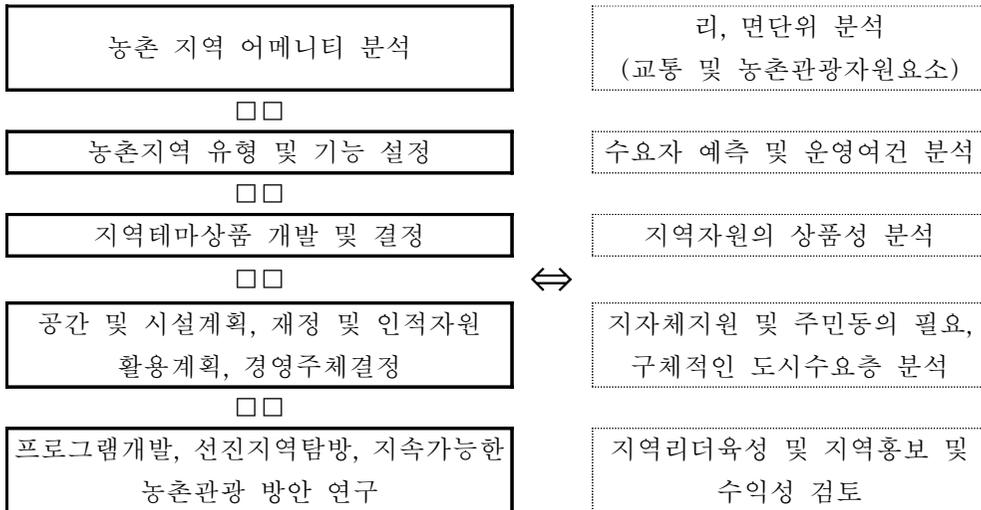
<그림 4-3> 농촌관광의 유형 구분



농촌관광을 활성화하기 위한 추진체계는 첫째, 농촌관광지로서 해당지역을 정비하고자 할 때, 자연자원 및 지리적여건, 인적, 문화적 자원을 고려하여 관광 유형을 설정해야한다. 둘째, 해당지역에서 운영하고자 하는 농촌관광유형 모델을 설정하고 난 후 어떠한 테마를 부각시킬지 결정해야 한다. 셋째, 관광유형이 설정되고, 테마가 결정되었다면 지역자원이 어느 정도의 상품성이 있는지, 그러한 테마를 통해서 수익이 발생 하는 것에 대한 경제성 검토가 동반되어야 한다. 넷째, 농촌관광지역으로서 육성하고자 하는 목표와 방향(테마)가 정해지면 지자체와 연계하여 구체적인 시설계획, 재정 및 인적자원 활용계획 등에 대한 검토가 이루어져야한다. 그리고 선진사례지역 탐방 등을 통해 지역내 농촌관광에 적절한

프로그램을 개발하여야 하고, 일시적인 계획이 아니라 지속가능한 농촌관광을 위한 방안 검토도 이루어져야 한다.

<그림 4-4> 농촌관광의 추진 체계



마. 특화요소 활용 축제 및 이벤트 활성화

여가와 농촌의 수려한 자연환경에 대한 이용과 관심이 증가함에 따라 농촌지역이 도시와 농촌 주민의 교류의 장소로써 활용되고 있고, 도시근교 농촌지역은 주거의 장소로 이용되고 있다. 따라서 농림업 관련 특구는 이와 같은 다기능 복합공간으로 재정비되어야 하며, 특구 특화요소간의 연계를 통한 축제 및 이벤트 활성화해야 할 필요성이 있다. 다시 말해, 특구 내에 산재하고 있는 환경생태, 문화환경, 생산요소들을 지역 어메니티와 결합한 복합테마상품으로 재구성해야 한다.

<그림 4-5> 지역 내 특화요소 특성화 방안

지역의 테마		특성화 방안
자연생태환경	산, 바다, 주변경관 등	<ul style="list-style-type: none"> · 자연생태환경보존 · 생태지역특화, 관광단지 조성
농·어촌 산업자원	농·수산물	<ul style="list-style-type: none"> · 특산품 개발 및 판매 (친환경 농산품, 특산품에 대한 마케팅) · 주말 농장, 직거래 장터 개설
	산업형태 (친환경농업, 축산, 양식)	<ul style="list-style-type: none"> · 유기 농업, 축산 실시 · 친환경농법 체험 · 유기농 먹거리 장터 및 레스토랑
	체험교육	<ul style="list-style-type: none"> · 농·어업 생산체험교육 · 자연생태 체험시설
문화자원	유·무형 문화 (전통가옥, 성터, 사찰, 사당, 민간신앙)	<ul style="list-style-type: none"> · 전통문화전승 및 복원 · 역사·문화 투어 프로그램 · 도·농 교류, 주말예절학교



사회적특성	주민의 화합 및 교류	<ul style="list-style-type: none"> · 공동행사, 친환경농업 등 지역차원의 활성화 방안 · 지역 내 협의기구(회의기구)
지역 홍보	지역홍보 및 교류사업	<ul style="list-style-type: none"> · 지역테마 대외홍보 · 지역 내 특산물 판매

자연생태환경을 보전하고, 공간차원에서 농촌 마을을 구성하고 있는 여러 요소들과 기능들이 조합되어진 형태로 테마를 구성하고, 도시민들이 여가를 즐길 수 있는 공간으로 조성해야 하는데, 이를 위해서는 특구 내에 산재해 있는 유·무형의 문화자원을 하나의 이벤트 형태로 발전시켜, 농촌지역을 방문한 도시민들의 문화욕구를 충족시킬 수 있는 프로그램 개발이 필요하다.

사회경제적인 측면에서 농촌지역의 농·특산물의 상품화 및 판매시설 등을 만들어 농촌지역의 경제를 활성화 할 수 있는 방안이 강구되어야 하며, 주말농장, 직거래장터 등을 통해 도·농 교류 사업을 추진해야 한다.

지역자원을 테마별로 구성하고, 육성하기 위해서는 지역자치조직의 활성화, 농

촌관광을 위한 공동조직 운영, 유기적인 인적네트워크가 구성이 수반되어야 한다. 이와 함께 특구에서 계획, 추진하는 축제나 이벤트는 다양한 홍보수단(인터넷, 지역방송, 일간지)을 통한 지역테마 마케팅을 강화해야 한다.

바. 정부 정책사업과의 유기적 연계

과거에 중앙정부 중심으로 성장잠재력이 큰 지역에 대규모로 시설 투자를 집중함으로써 거점개발식 지역개발정책을 추진해온 것과는 달리 최근에는 농촌지역에서 농업 이외에 다양한 산업활동에 대한 필요성 증대와 기존 농촌개발사업이 소득과 연계되지 않았다는 반성에 기초하여 각 부처에서 농촌개발정책의 한 형태로 지역개발정책을 적극적으로 추진하고 있다.

<표 4-25> 중앙정부의 농촌관광 지원사업

부 처	사 업 명	사 업 특 징	사업비(국비)
농림부	녹색농촌체험 시범마을	공모방식 농촌관광을 위한 마을기반정비	2억(1억) 18개마을
행정자치부	아름마을 가꾸기	공모방식 소득증대를 목표로 한 마을단위 종합개발방식	10억이상10억) 9개마을
환경부	생태우수마을	공모방식 생태우수마을 홍보	사업비 없음
농촌진흥청	전통테마마을	공모방식 테마를 주제로 마을단위 농촌관광 추진	1억(5천만) 9개마을

따라서 농촌관광·친환경농업 특구의 경우도 정부 각 부처별로 추진되고 있는 정책사업들과의 연계성을 고려하여 추진할 필요가 있다. 특히, 규제특례 중심의 특구사업의 특성상 사업비 조달을 위한 방안으로 농촌관광 또는 소득과 관련이 있는 기반시설 구축 등과 관련된 정책사업이 특구와 연계될 경우 시너지효과가 배가될 수 있다.

특구사업과 정부 정책사업과 유기적 연계를 위해서 중요한 점은 지역 특화자

원의 가치를 홍보, 활용하는 것이다. 예를 들어 순창군의 경우, 전국 제1호 장류 특구라는 브랜드 가치를 최대한 활용함으로써 국가균형발전위원회 신활력사업비, 행정자치부 지역경제활성화 사업비, 산업자원부 기술개발비, 중소기업청 지역혁신사업비 등 정부 각 부처의 예산확보에 나서고 있다.

지역 내 향토자원 지원정책으로는 농림부의 지리적표시제 등록, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법, 지역특화공모사업, 농산물가공산업 육성, 벤처형 중소기업개발사업 등, 행자부의 향토지적재산 육성사업, 중소기업청의 향토산업 선정사업, 농촌진흥청의 산학연 컨소시엄 사업, 농업, 농촌의 복지향상과 다원적 기능 유지 발전사업 등이 있다.

사. 특화된 향토자원의 지속적 발굴

향후 전국적으로 보다 많은 농림업 관련 특구사업이 전개될 것으로 전망되는 바, 지역경쟁이 보다 심화되는 미래의 경제환경에 대처해 나가기 위해서는 보다 차별화된 우리 지역만의 특화자원을 지속적으로 발굴해 나가는 노력이 무엇보다 중요하다.

특히, 노령화, 도농격차, 농가인구 감소 등 농업·농촌 붕괴의 직접적 위기에 직면해 있는 우리의 경우 그 활로를 모색하는데 있어 중요한 것은 우리 고유로부터 비롯된 지적재산에 주목해야 할 필요가 있다.

지적 재산화 할 수 있는 대표적인 예가 우리 고유의 것을 중심으로 자원화 하는 향토지적재산이 있다. 향토지적재산은 ‘우리 선조의 지혜와 생활의 멋이 담겨 있는 다양한 전통 문화 유산이나, 각 지역의 고유 산물 등을 현대사회에 맞게 재창조한 유무형의 자산’을 말한다. 이러한 향토지적자산을 넓은 뜻으로 보면, 여기에는 향토나 전통과 연관된 유무형의 모든 자산이 포함된다.

‘특성 있는 향토자원’이라 함은 일정한 지역사회내의 내재된 유·무형의 특성 있는 지역자원 내지 전통자원을 의미한다. 여기서 특성 있는 지역자원이라 함은 기후, 토양, 위치 등 지역의 물리적 요소에 의해 나타나는 차별적인 특성(이하 지역성이라 함)을 지닌 것을 말하며, 특성 있는 전통자원이라 함은 일정한 지역사회

내의 생활과정을 통해 토착, 계승되어 온 독특한 생활양식이나 관습 등에 내재되어 있는 특성(이하 전통성이라 함)을 지닌 것을 말한다.

지역성은 산지나 산출물처럼 지리적 특성에 기인한 공간적 개념이며, 전통성은 전통지식, 전통고유문화, 기술 등처럼 오랜 시간을 거쳐서 형성된 시간적 개념으로, 양자간에는 지역적 특성 즉 지역성으로 인하여 전통성이 각 지역에 다르게 형성되는 요인이 되기도 하나 편의상 나누어서 설명하며, 양자개념을 포괄하여 향토성이라고 부르기도 한다. 여기서 유·무형의 향토자원이라 함은 물질적 결과물에 향토성이 체화되어 있는 유형의 자원과 물질적 자원의 형태변화를 수반하지 않는 범위 내에서 이루어진 무형의 자원을 의미하며, 유형의 향토자원은 의식주의 생활, 놀이 및 여가생활, 토종동식물, 유전자원 등이며 무형의 향토자원은 전통지식, 전래풍속, 전설, 민요, 지역축제 등 사람에 체화되어 있는 것과 자연생태환경 등을 말한다(www.kipf.or.kr).

<그림 4-6> 특화요소 특화를 위한 절차



제5장 일본 구조개혁특구의 실태분석과 시사점

제1절 구조개혁특구 제도의 도입배경과 목적

일본은 경제의 활성화를 위해 특정 구역에 한하여 규제를 완화하는 구조개혁 특별구역(구조개혁특구) 제도를 도입하였다. 이 제도의 기반이 되는 구조개혁특별구역법은 2002년 12월에 공포되었으며, 『내각관방 구조개혁특구추진실(본부장 내각총리대신)』은 2002년 7월에 발족되었다. 구조개혁특구에서 지방공공단체가 사업을 실시하거나, 그 실시를 촉진함으로써 경제사회의 구조개혁 추진 및 지역의 활성화를 도모하고자 하였다(그림 5-1). 일본의 구조개혁특구는 2002년 7월에 1차 규제 특례조치 제안을 받은 이후, 2006년 3월까지 10회에 걸쳐 630개의 특구(변경된 경우도 포함)가 인정된 상태이다.

1. 구조개혁 추진의 배경과 목표

경제 활성화를 위해서는 규제개혁의 실시에 의해 민간 활력을 최대한 끌어내고 민간사업을 확대하는 것이 중요하다는 것이다. 그런데 규제개혁을 통한 구조개혁에 있어, 전국적인 규제개혁은 여러 가지 사정에 의해 진전이 잘 안 되는 분야가 있다. 따라서 지방공공단체나 민간사업자 등의 자발적인 입안에 의해 지역의 특성에 부응한 규제특례를 도입하는 특정 구역을 설치함으로써, 해당 지역에 대해서는 지역이 자발성을 가지고 구조개혁을 추진한다는 것이 특구제도 도입의 배경이다.

그러므로 지역에 있어서는 국가가 미리 어떤 모델을 제시하거나 과거처럼 재정조치에 의한 지원조치를 기대하지 말고, 『자조와 자립의 정신』으로 『지혜와 창

안의 경쟁』을 통해 지역특성에 따른 특구제도의 구상이 필요하다. 또한 이와 같은 지역의 독창적인 구상을 최대한 실현하기 위한 환경 조성을 지방정부가 추진하는 것이 특구제도라는 점이다.

한편 특구제도의 도입에 의해 실현하고자 하는 목표는 다음과 같다.

첫째, 특정 지역의 구조개혁 성공사례를 제시하고 충분히 평가한 다음, 전국적인 구조개혁으로 과급시켜 일본 전체의 경제 활성화를 실현한다는 것이다.

둘째, 지역의 특성을 현재화(顯在化)하고 그 특성에 따른 산업의 집적과 신규산업의 창출, 소비자·수요자 이익의 증진 등에 의해 지역의 활성화로 연계시켜가는 것이다.

2. 특구제도 추진의 기본이념

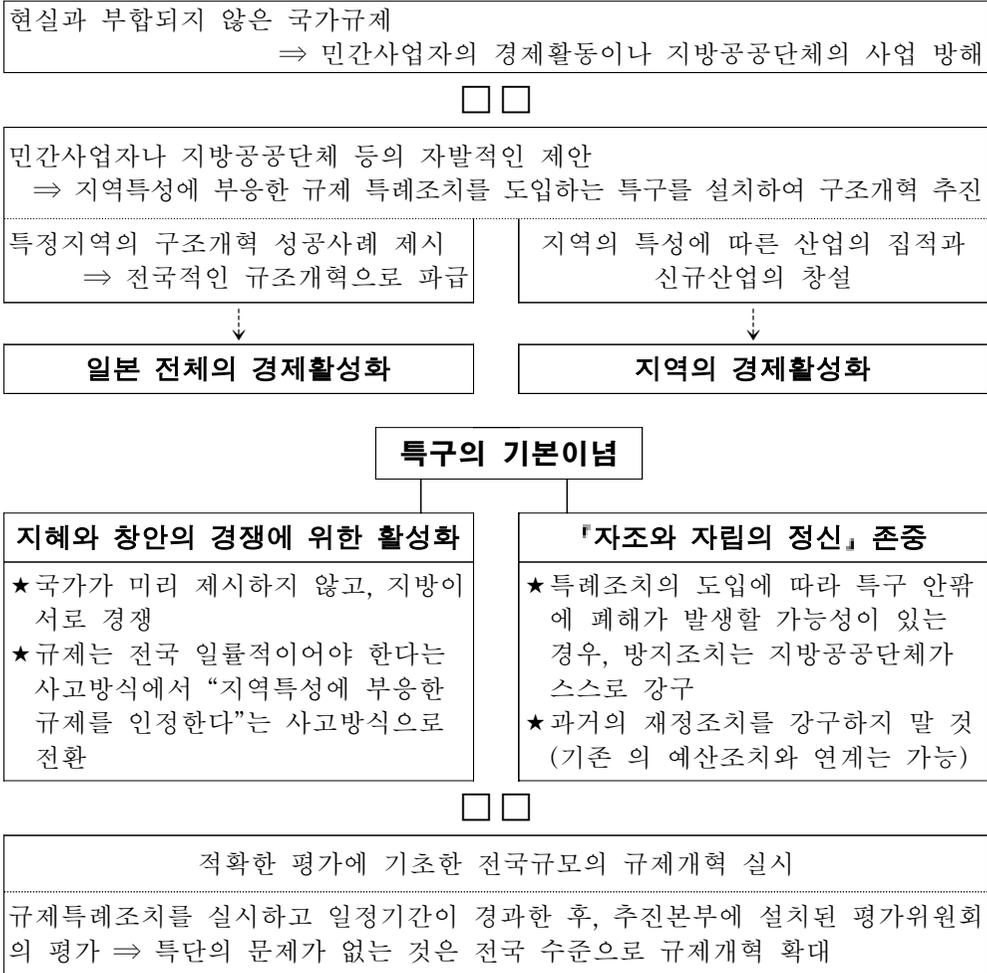
특구제도는 “규제는 전국 일률적이어야 한다”는 사고방식으로부터 “지역의 특성에 부응한 규제를 인정한다”는 사고방식으로의 전환을 도모하고 있다. 그리고 지역의 실태에 맞는 규제개혁을 통해 “관에서 민으로”, “국가에서 지방으로”라는 구조개혁을 가속화시키기 위한 돌파구로 삼는 것이다. 이러한 특구의 추진을 위해 정기적으로 지방공공단체나 민간사업자로부터 제안을 받아, 그 제안을 실현하기 위해서는 어떻게 하면 좋은가라는 방향에서 검토한다.

더욱이 특구에서 실시되는 규제 특례조치에 대해 일정기간이 경과한 후에 평가하여 특구의 성과를 전국에 확산시켜간다는 방침이다. 이러한 일련의 과정은 투명성을 가지고 추진한다.

그리고 규제특례조치에 대한 평가는 『경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2004』에 따라 “특구의 규제 특례조치에 대한 평가위원회의 평가 결과, 특단의 문제가 발생되지 않는다고 판단되는 경우에는 속히 전국으로 확대시킨다”고 하고 있다. 이때 특단의 문제가 발생하는가의 여부는 해당 규제특례조치를 전국으로 확대할 경우에 발생하는 폐해와 효과에 의해 판단하는 것으로 하고 있다. 이와 같이 규제특례조치를 전국으로 확대할 때, 공급자의 관점 뿐 아니라 소비

자·수요자의 관점을 더욱 중시한다.

<그림 5-1> 일본 구조개혁특구제도의 목적과 기본이념



자료 : 內閣官房構造改革特區推進室(2005).

그런데 특구에서 실시되지 않고 있거나 실시되는 사례가 적은 규제특례조치의 경우, 그 원인을 조사하여 규제특례조치를 시정하거나 새로운 규제개혁을 실시한다. 또한 특구의 규제 특례조치 실시상황을 조사하고, 관련된 규제에 문제가 있어 원활하게 시행되지 않는 경우에는 새로운 규제개혁을 실시할 수 있다. 이러한

기본이념에 기초하여 규제 특례조치의 효과 등을 평가하고, 그 결과에 따라 구조 개혁 추진 등에 필요한 조치를 논의하기 위해 2003년 7월에 『구조개혁특별구역 추진본부』를 설치하였다.

3. 특구에서 추진하고 있는 규제 특례조치의 평가 방법

특구 추진본부는 매년 규제 특례조치의 실시상황에 대해 다음과 같은 관점에서 평가한다.

첫째, 규제 특례조치의 상태에 관한 평가로서, 규제 특례조치가 다음 세 가지 중 어느 것에 해당되는가를 평가한다. 예컨대 ① 지역을 한정하지 않고 전국적으로 실시, ② 계속해서 해당 지역의 특성을 가진 지역에 한정하여 적용, ③ 규제 특례조치의 폐지 등이다.

둘째, 개별 특구에서 추진되고 있는 규제 특례조치의 효과와 영향 등에 관한 평가이다. 예컨대 규제 특례조치가 특구 내에서 적절하게 실시되고 있는가, 구조 개혁특별구역계획에 기재된 바와 같은 효과를 얻고 있는가에 대해 평가한다. 이것은 필요에 따라 규제 특례조치의 시정 또는 취소, 계획의 개선 요구 또는 특구 인정의 취소에 관한 판단의 자료로 사용된다.

이러한 규제 특례조치는 규제 소관 정부부처의 조사와 추진본부 평가위원회의 평가를 거친다. 평가 후, 규제 특례조치에 대한 구체적인 판단은 다음과 같이 한다.

첫째, 지역을 한정하지 않고 전국적으로 실시되는 규제 특례조치의 경우이다. ① 폐해가 발생되었다고 인정되는 경우, ② 폐해가 발생되고 있더라도 규제 특례조치의 요건과 절차를 개정함으로써 폐해 예방 등의 조치가 확보되어, 이 예방조치를 특구에서 검증할 필요가 없다고 인정되는 경우, ③ 폐해가 발생되었지만 비교적 경미하여 규제 특례조치를 전국적으로 확대한 경우의 효과와 비교 검토하여 효과가 현저히 크다고 인정되는 경우 등으로 판단한다.

둘째, 계속해서 해당 지역의 특성을 가진 지역에 한정하여 적용하는 경우이다.

폐해가 발생되어도 규제 특례조치의 요건과 절차를 개선함으로써 폐해 예방 등의 조치가 확보되고 이 조치가 특구에서 검증이 된다면 인정되는 것으로 판단한다.

셋째, 규제 특례조치의 폐지 등이다. 폐해가 발생되고, 규제 특례조치의 요건과 절차를 개선하여도 예방 등의 조치가 확보되기 곤란하다고 인정되는 경우에 해당된다.

4. 농림업 관련 특구의 규제 특례조치 종류

일본의 농림업 관련 구조개혁특구 지정내용을 살펴보면, 농업의 활성화와 그린투어리즘과 같은 도농교류 추진 등으로 나누어볼 수 있다. 일본의 농업특구 추진 배경에는 먼저, 농업노동력의 감소 및 고령화로 인해 농업경영 주체의 부족을 해소하기 위한 것이 있다. 또 이로 인한 농지의 유희화 및 황폐화를 방지하고 농지를 유효하게 활용하여 농지보전을 도모하고자 하는 것이다.

이러한 농업·농촌 특구를 추진하기 위해 지자체에서 신청하고 있는 규제 특례조치 사항은 다음과 같다.

첫째, 농지임대 방식에 의한 주식회사 등의 농업경영으로 진입을 용인하는 것이다. 즉 주식회사의 농지 소유는 허용하지 않지만, 임대차를 통한 농업에 대한 진출은 허용한다는 것이다.

둘째, 신규 농업종사자로 하여금 농지의 권리취득을 용이하게 하기 위한 것으로서 농지 취득 후 농지의 하한면적 요건을 완화하는 것이다. 이를 통해 소규모 농지를 유효하게 활용하도록 하여 농지보전을 도모하는 것이다.

셋째, 시민농원 개설자의 범위를 확대하는 것이다. 농업노동력의 부족과 농지 유희화 등의 문제를 농업내부에서 해결할 수 없다는 데에 그 배경이 있다. 그리하여 주식회사나 NPO법인 등 다양한 주체의 농업 진입과 시민농원의 개설을 추진하여 농사체험이나 농업경영을 함으로써 도농교류 및 관광농업의 진흥을 도모하고 있다.

넷째, 농가민박의 경우에 간단한 소방시설 등을 용인하는 것이다. 즉 일반적인 농가가 민박을 하는 경우에는 여관업법에서 규정하고 있는 면적요건과 소방용 설비 요건을 완화하는 것이다. 또한 농가민박에서의 탁주 등 주류 제조를 용인하고 있다.

제2절 구조개혁특구에 대한 사례분석

1. 지역농산물 생산·가공·유통 특구사례

지역농산물 생산·가공·유통 특구사례로서, 카가와현의 『小豆島·内海町 올리브진흥 특구』 사례와 와카야마현(和歌山縣)의 『농지유효이용 활성화특구』 사례에 대해 살펴보고자 한다. 이 두 가지 사례의 공통적인 배경은 농업인력의 고령화 및 후계자 부족 등으로 인한 농지의 유평화, 지역농업의 침체 등이다.

가. 카가와현(香川縣)의 『小豆島·内海町 올리브진흥특구』

적용되는 규제의 특례조치	○ 농지임대방식에 의한 주식회사 등의 농업참여 용인
---------------	------------------------------

1) 지역의 현황 및 특성

카가와현(香川縣)의 『小豆島·内海町 올리브진흥특구』는 특구구역을 内海町 전역으로 하고 있다. 이곳은 카가와현의 북단에 있는 小豆島에 위치하고 있고 면적은 61.53km², 인구는 약 1만 2천 명 정도이며, 일본에서의 올리브 재배 발상지로 알려져 있다. 기간산업은 간장과 조림(佃煮)을 중심으로 한 식품산업과 일본 3대 아름다운 계곡으로 꼽히는 寒霞계곡, 올리브 공원 등 관광업이다. 그런데 국내 수요의 감소와 가격경쟁의 심화, 여가활동의 다양화 등에 의해 상황이 악화되고

있다.

그래서 小豆島의 중요한 지역자원인 올리브를 활용하여 “농업, 식품산업, 관광업의 활성화”를 위한 진흥책을 강구해 왔지만, 과소화와 고령화, 후계자 부족 등으로 농업측면에서의 재배면적 확대는 어려운 현실이라는 것이다. 예컨대 内海町の 고령화율은 2002년 10월 현재 30.9%이고 전년도에 비해 0.9% 증가하였다. 그리고 4,900가구 중 농가는 275호인데 자급적 농가는 197호이며 전업농가는 27호이었다. 또한 경지면적은 436ha이고, 이 가운데 급경사지 등 비효율적인 농지를 제외하면 276ha가 농용지로 지정되어 있다.

2) 특구 계획의 의의

内海町の 농업은 평탄지가 적고 농지가 협소하다는 지형적 요인에 의해 농가 1호당 경영경작면적은 카가와현 평균의 50% 정도로 영세한 경영형태이다. 더욱이 현재 농업이 처한 상황은 농업종사자의 고령화 진행과 후계자의 감소 등 매우 어려운 실정이다. 또한 内海町の 주요 산업이 노동집약형의 식품공업이기 때문에 농업 포기가 급속하게 진행되고 유휴농지가 증가하고 있는 바, 농업 측면의 재배자의 확보가 곤란해지고 있다.

한편 최근 식생활의 다양화와 소비자욕구의 변화로 인해 올리브 가공품이 수요가 급증하고 있는데, 일본산 올리브 과실의 절대량이 부족하여 증산을 원하는 경우가 많다. 따라서 小豆島의 중요한 지역자원인 올리브 재배의 촉진을 内海町の 새로운 주요 시책으로 하고 있지만, 재배농가의 확보가 어려운 것이다. 그래서 농지법의 특례를 활용하여 시책에 찬성하는 기업과 농업의 연계를 중심으로 하여, 유휴농지의 유효이용과 과실의 증산을 도모한다. 또한 가공업과 주민참여의 그린 투어리즘 등 관광업으로도 파급시키는 방향으로 발전적으로 추진한다. 구조개혁특구에 의해 “올리브의 섬 만들기”를 행정, 주민, 기업 등의 협동에 의해 실현시킨다는 것이다.

3) 특구 계획의 목표

内海町에서는 小豆島의 특산물이고 카가와현의 상징인 올리브를 중심으로 “농

업·식품산업·관광업』 등의 활성화를 꾀하고 명실공히 “올리브 섬“ 또 “살기 좋고 방문하고 싶은 町“을 목표로 하고 있다. 小豆島에 있어 올리브 재배는 1908년 당시 농상무성이 미에현(三重縣)과 카가와현(香川縣), 가고시마현(鹿兒島縣) 등 3 곳을 지정하여 시험 경작하였던 것이 시초이다. 그런데 자연 기후적으로 올리브 재배에 적합한 小豆島만이 경제적 재배에 성공한 이후, 100주년이 되는 2008년까지 과수 수 2만 그루와 경지면적 20ha의 증산목표를 수립하였다.

이 중 약 30%는 농지법의 특례특구에 의한 회사법인이 유휴농지에 올리브를 재배하도록 하여, 유휴농지의 해소 및 가공 원재료의 안정적 확보를 목표로 한다. 동시에 가공기업이 재배 의욕을 보이게 되면, 재배면적을 더욱 확대하고 가공판매를 촉진시키며 경관형성 및 경관미화로 연결된다. 또한 관련산업으로서 묘목의 조성 및 수확을 담당하는 조직의 설립 지원, 유휴농지의 재정비, 재배 학습 등을 실시한다. 뿐만 아니라 신규 가공공장을 건설하여 절임, 올리브유, 화장품, 핸드 크림 등을 제조하는 “올리브 산업”의 조기 실현을 목표로 하고 있다.

4) 특구의 경제 사회적 효과

기업의 올리브 재배를 통해 농업에 진입하는 것은, 과거 수입자유화에 의해 가격이 폭락함으로써 수익성을 의문시하던 농가로 하여금 재배의욕을 향상시켜 유휴농지의 해소를 도모할 수 있다. 올리브는 경제적인 수량이 확보될 때까지 4~5년의 육성기간이 필요하다. 그래서 2008년에 약 140톤의 원료를 가공으로 연결시켜 절임 올리브, 올리브유, 小豆島산 올리브를 사용하는 신규 가공상품을 개발함으로써 소비자의 수요를 환기시킬 수 있다.

관광측면에서는 올리브 증식에 의한 경관형성과 경관미화를 통해 “올리브 섬”이라는 점을 관광객에게 홍보할 수 있다. 또한 수확 및 착유 등 체험학습을 도입한 그린 투어리즘 추진, 체류형 관광의 추진 등으로 종합적인 경제효과는 2008년에 농업에서 1억엔, 가공업 2억엔, 관광업 1억엔 등으로 전망하고 있다.

5) 특정사업의 명칭

특구와 관련된 특정사업의 명칭은 “지방공공단체 또는 농지보유 합리화법인에

의한 농지 또는 방목지의 특정법인에 대한 임대사업”이다. 그리고 특구에서 실시되거나 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구 계획의 실시에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정되는 사항은 다음과 같다.

첫째, 올리브진흥사업이다. 올리브를 활용하여 산업의 활성화를 도모해야 할 町 독자적 사업이다. 재배관리 지도, 학교농원의 유지관리 지도, 농협 지회의 보조, 지역기업이 올리브 등 농산물을 활용한 小豆島 이미지 제고와 연계된 고부가가치형 식품 및 건강·안전 지향형 고기능 식품의 개발에 대해 협력한다. 사업비는 町이 100% 부담한다.

둘째, 다채로운 원예산지 등 육성추진사업이다. 원예작물 등에 대한 다양한 욕구를 명확하게 파악하면서 단계적으로 산지의 육성을 도모한다. 지역의 입지조건과 기술을 살린 종합적인 생산유통대책을 강구함으로써, 원예산지 등의 생산성 향상과 합리적인 유통판매체제의 확립을 도모하는 것이다. 또한 담당자의 육성과 농지의 유통화를 촉진하고, 개성 있는 다채로운 원예산지 등을 육성하기 위해 内海町에서는 올리브를 식재하고 유휴농지의 재정비와 관수시설의 정비를 실시한다. 이 사업비 부담은 縣 50%와 町 50%이다.

셋째, 특정 농산촌 종합지원사업이다. 특정 농산촌지역의 농림업 등을 활성화하기 위해, 국가와 현의 보조를 받아 각 자치체가 고수익·고부가가치형 농업을 전개하는 것이다. 신규 작물의 도입시험, 소비자에 대한 산지 직접 판매체제의 정비 등 실천적인 활동을 계획적으로 실시하기 위해 필요한 기금을 조성한다. 또한 内海町에서는 향후 5년간 올리브 묘목의 조성에 위한 작물의 정착화, 특산품으로 판매되는 신상품 개발, 체험교류 등을 실시함으로써 지역의 활성화를 도모하는 것이다. 사업비는 국가와 縣, 町 각각 1/3씩 부담한다.

6) 규제 특례조치의 내용

内海町에서는 지역 기간산업인 간장과 조림에 이어, 제3의 산업으로서 “올리브 산업”을 부흥시키며, 5년 전부터 농가에게 올리브 재배를 호소하여 지금까지 약 1만 분이 식재되었다. 전술한 바와 같이, 内海町 인구의 감소로 과소화, 고령화 및 농가 수 감소, 유휴지의 증가 등이 진행되고 있다. 최근에는 경작조건이 불리

한 산간지역 뿐 아니라, 주택지 주변까지도 황폐화된 농지가 증가하고 있다.

이와 같은 상황 하에서 올리브 진흥추진단체인 “內海町 올리브 마을만들기 협회”는 농업 측면만 가지고 올리브의 증식 및 증산에는 한계가 있다고 인식하였다. 따라서 농민 뿐 아니라 자치회 및 그룹, 기업 등으로부터 재배자를 확보할 수는 없을가에 대해 검토하였다. 이번 구조개혁특별구역법에 따라 회사법인이 임차한 농지에서의 경영이 인정된다면, “올리브 마을 만들기”를 목표로 하여 지역 진흥책을 실시하고자 한다는 것이다. 이때 해당 규제특례조치에 의한 임대자는 內海町이고 임차자는 특구 내 기업으로 하고 있다.

나. 와카야마현(和歌山縣)의 『농지유효이용 활성화특구』

적용되는 규제의 특례조치	○ 농지 취득 후, 농지의 하한면적 요건의 완화
---------------	----------------------------

1) 지역의 현황 및 특성

와카야마현의 『농지유효이용 활성화특구』는 와카야마현 海草郡 野上町 전역을 대상지역으로 하고 있다. 野上町은 와카야마현의 북부, 海南市の 동부에 위치하고 있고 총면적은 38.56km²이다. 남쪽은 높고 험한 현립(縣立) 자연공원 生石高原(871m)과 黒澤山(509m)이 솟아있으며, 북부는 雨山(476m)과 高壺山 등이 있다. 그 중앙에는 1급 하천 貴志川이 동서로 관통하고 났다. 기상조건은 연간 평균기온 14.7℃이고 연간 강우량은 1,385mm로서 일반적으로 온난한 지역이다.

농업은 쌀, 밀감, 감, 채소를 주로 하고 있다. 평지는 貴志川 유역뿐이고, 계단식 논과 밭도 경작하며 1필지당 면적이 평균 5a 정도이다. 그래서 기계화영농을 추진할 수 없어 농업경영이 매우 어려운데, 농업종사자의 고령화, 이농자의 증가, 후계자 부족 등에 의해 소규모 농지를 방치하는 사람이 증가하고 있다.

교통측면에서는 고속도로의 정비 및 설치에 따라 와카야마시까지 30분, 간사이 국제공항까지는 50분, 오사카 경계까지는 70분, 海南東 IC까지 5km로서 도시지역으로 통근이 가능하다. 최근 도시주민이 맑은 물과 공기가 있는 아름다운 자연과 역사문화가 풍부한 환경에서 공휴일에 가족과 함께 무농약채소 등을 재배하는

소위 slow-life에 적합한 지역이다.

2) 특구 계획의 의의

생활환경이 도쿄와 오사카를 중심으로 한 “도시형”으로 집중되고 있는 한편, 사람들과의 접촉을 통해 얻을 수 있는 여유로움 및 감동, 자기실현을 위한 충실함 등 마음의 풍요로움은 전원에서만 맛 볼 수 있는 것이다. 이러한 인식 하에 전원인 野上町으로서 지역특성을 활용하는 다양한 방안 중 I-turn하는 사람을 적극적으로 받아들이고, 도시주민과의 교류를 통해 지역을 활성화시킬 것을 목표로 하고 있다. 또 소규모 농지를 경작함에 따라 경작 포기지의 해소와 동시에 기존 경작지의 보호에도 기여하고, 서로의 “진정한 인연”으로부터 도시주민의 고향이 생길 수 있다고 생각한다. 이 계획은 도시주민에게 있어서는 고향을 느껴 취한 토지에 대해 애정을 가지게 하고, 지역주민에게는 지역 활성화가 촉진되어 경작포기지의 해소가 실현되는 것이다.

3) 특구 계획의 목표

野上町의 농업형태는 지역적으로 다르지만, 경작 포기지는 각 지역에 분포해 있으며 貴志川 유역의 논과 기타 과수원으로 구별할 수 있다. 특히 旧町村별로 본다면, 먼저 산간지에 있는 旧小川村의 계단식 논에서는 경작 포기지가 많이 보이고, 한번 포기된 논을 복원하는 것은 쉽지 않다. 그리고 산초(山椒) 등 임산물의 수요가 회복되고 있다.

旧志賀野村에서는 주로 쌀과 감을 재배하는데, 급하고 험한 산 표면에 감이 재배되어 가을에는 훌륭한 주황색의 풍경을 볼 수 있다. 그런데 최근에는 고령화와 후계자 부족, 또 기계화 등이 되지 않아 수작업에 의해 수확해야 하기 때문에 경작 포기지가 되고 있다.

旧東野上町에서는 평지에서는 쌀이 중심인데, 인구의 70%가 이 지역에 집중되어 있어 택지전용 등에 의해 농지의 분산, 소규모화가 진행되고 있다. 또 산간지역에서는 온주밀감이 재배되고 있고, 가격의 불안정과 수작업에 의한 수확 등 때문에 고령화로 인해 경작 포기지가 두드러지고 있는 실정이다.

이처럼 세 군데 旧町村의 평균 경작 포기지는 2000년에 37ha(13.0%)이었으며 매년 증가추세이다. 복원 가능한 10ha에 대해서는 이용권 등의 이전에 의해 재생 을 도모하고, 나머지 농지는 임지(林地)화를 추진하여 다른 농지에 영향을 미치지 않도록 한다. 5년 후의 목표로서는 경지포기지 비율을 12.0%까지 낮추는 것이다. 그 방법으로서 이 계획에 의한 효과와 함께, 각종 보조사업과 연계하여 농가 스스로가 농지의 보전 유지에 대해 자각하도록 유도하는 것이 최대한의 경작 포기지 해소책이라는 것이다.

경작 포기지와 소규모 농지를 경작함으로써 농지의 보전과 경작 포기지의 해소, 기존 경작지의 보호에도 기여하고, 농약살포에 의한 피해도 줄임과 함께 안전한 농산물을 생산할 수 있다.

한편 1995년에 인구수는 9,196명이었는데 2000년에 8,621명, 2003년 8,268명으로 감소되었고, 인구감소 대책은 町 전체의 과제로 다루어지고 있다. 초등학교와 보육원은 학생 수의 감소로 휴폐교의 위기에 직면하고 있는데, 인근 町村에서는 실제 폐교되고 있는 경우도 있다. 젊은 층의 정주화는 이러한 문제를 타파하기 위해 반드시 필요하며, 전원이라는 이점을 살리는 정책을 강구하여야 한다. 이 계획은 인구감소의 대책으로서 유효하다고 생각하고 있다.

또한 농가 가구 수도 1995년 513호에서 2000년 470호로 감소되고 있는 실정이다. 5년 후의 목표로서 농가를 500호로 늘리고 소규모 농지를 유지하여 자연과 일할 수 있는 생활을 추진함으로써, 도시로부터 전원으로 역 유입을 목표로 하고 있다.

선조로부터 물려받은 풍요로운 자연과 다양한 역사문화와 함께 안전하고 맛있는 식재료를 제공해왔던 농경지는 1995년 319ha이었는데, 2000년에 288ha로 감소되었다. 이는 인구의 유출과 산업구조의 변화에 의한 것이다. 이러한 경향을 막기 위해 과소화가 우려되고 있는 부락에서는 후계자 농가를 확보하고, 유희화되고 있는 농지가 유효하게 활용되며, 어린이들이 풍요로운 자연환경과 안전한 식품으로 생활할 수 있는 기초구조를 추진한다.

4) 특구의 경제적 및 사회적 효과

구조개혁특구 계획의 실시가 특구에 미치는 경제적 및 사회적 효과는 다음과 같다.

첫째, 고령화 및 이농, 경작 포기 농가가 소유하고 있는 농지의 하한면적을 10a로 완화함으로써, 연간 5명씩 신규 농업인이 증가하여 10년간 50가구와 인구 175명(1가구당 평균 3.5명)으로 증가시킨다. 그리고 소규모 농지의 권리 이동이 자연스럽게 이루어질 수 있고, 경작 포기지 면적이 연간 1ha씩 해소될 것으로 예상되며 농지가 유효하게 이용되도록 한다. 또 권리 이동 시의 여러 가지 사정으로부터 발생하는 경작의 시간적 손실도 개선된다.

둘째, 국토보전의 관점에서, 경작을 포기한 농지 37ha 가운데 10ha는 이용권의 이전에 의해 농지로 복원한다. 그리고 나머지 조건불리지역 27ha는 임지(林地)화 등을 추진함으로써, 농업·농촌이 가지고 있는 수원함양, 홍수방지, 토양침식 붕괴의 방지에 의해 주민의 생명과 재산, 풍요로운 생활을 지킬 수 있다.

셋째, 소규모 농지와 값싼 택지의 제공에 의해 젊은 층의 정주를 촉진할 수 있다. 이에 따라 초등학교 학생이 증가하고 인구감소 경향이 저지되는 것을 기대할 수 있다. 또한 지역에 뿌리를 둔 정주를 촉진시킨다는 관점에서, 와카야마시와 오사카府로의 통근이 평균 1시간에 가능하기 때문에 젊은 층의 신규 참여를 촉진시키고 지역의 담당자로서 기대할 수 있다. 그리고 휴일을 이용하여 농업을 경영함으로써, 가정의 단란함과 농업의 접목으로 통해 자식들의 풍부한 정서 형성의 장으로 하는 등 다양한 형태의 경영 전개를 기대할 수 있다.

넷째, 野上町の 농산물 판매소에는 오사카 등으로부터 연일 100명, 토·일요일에는 300명이 들르고, 매일 관광농원에 대한 문의가 있으며 도시로부터 지방으로의 인구이동이 증가하고 있다. 또 산책 및 등산객도 매일 縣立 자연공원 生石高原을 방문하고 있으며, 자연히 농지와 삼림을 지키고 가꾸는 활동을 하고 있다. 그러한 가운데 도시와 지방이 공감할 수 있는 관계의 창출, 지역 사회의 유지 등 지역 전체가 활성화되는 효과를 기대할 수 있다.

5) 특정사업의 명칭

특정사업의 명칭은 “농지의 권리 취득 후, 하한면적 요건의 특례설정 기준의

탄력화에 의한 농지이용증진사업”이다. 그리고 특구에서 실시되거나 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구 계획의 실시에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정되는 사업은 다음과 같다.

첫째, 중산간지역 등 직접 지불교부금 사업이다. 중산간지역 등에서는 담당자의 감소, 경작 포기 증가 등에 의해 다면적 기능이 저하되고 경제적 손실이 크게 발생하는 점이 염려되고 있다. 이러한 지역 15개 부락에 있어, 농업생산의 유지와 다면적 기능을 확보한다는 관점에서 직접 지불사업을 실시하고 있다. 이는 전액 국가에서 지급하고 있다.

둘째, 野上町 농용지 모델사업이다. 농업을 장래에 발전적으로 유지하고 혁신적 신기술의 실용화와 낮은 비용, 노동력 절감 등 농업생산기반의 개량 및 개선을 촉진시키기 위해 작업로의 정비, 농지개량 등에 필요한 경비에 대해 보조하고 있다. 町 차원에서 소규모 기반정비 보조로 추진하고 있다.

셋째, 지역특산 농작물 육성 추진사업이다. 농업인의 경영 안정화와 수익성이 높은 농업진흥을 목표로 하여, 지역특산물의 육성을 도모하고 ‘메이드 인 野上’ 농산물육성추진사업을 하고 있다. 이 사업은 묘목구입 보조로서, 町과 JA가 부담하고 있다.

넷째, 野上町 Community 버스의 운행이다. 과소화와 노인가정이 증가되고 있는 산간지역에는 공공교통기관이 전혀 없는 상황이다. 그리고 병원이나 공공기관 또는 금융기관으로의 교통수단이 확보되지 않아, 1999년 9월부터 Community 버스를 운행하고 있다.

6) 규제 특례조치의 내용

농업을 경영할 목적으로 농지를 취득하고 농업경영 할 것이 확실한 자가 농지를 취득한 경우, 농업위원회의 의결을 거쳐 10a 이상의 하한면적에 대해 농지취득을 인정한다는 것이다. 해당 규제의 특례조치의 내용은 다음과 같다.

첫째, 규제 특례조치의 필요성으로는 野上町의 경작 포기지가 증가하고 있는데 그 원인은 후계자의 부족이며 조건불리지역 농지에서 주로 발생되고 있고, 경작 포기지는 현 경작지의 작물에도 악영향을 미치고 있다는 점이다. 그 해결책으로

서, 소유권의 이전 등 효율화를 피하여 경작 의욕이 있는 자에 대해 적극적으로 농지를 유도할 필요성이 있다.

또한 젊은 층의 정주를 목적으로 한 I-turn 및 U-turn 등 농업희망자를 받아들임으로써, 농지의 유효이용의 촉진, 경작 포기지의 해소를 목표로 하여 농지의 보전을 추진한다는 것이다. 더욱이 농업희망자를 받아들이고 도시주민과 교류를 활발하게 추진하고, 지역 리더의 양성과 중산간지역 등 직접지불사업 등의 사업을 활용하며, 지역주민과의 교류를 깊게 하여 지역농업의 활성화를 도모한다.

둘째, 특례조치 요건의 적합성을 인정하는 근거는 다음과 같다. 즉 野上町の 농업종사자의 수는 1995년에 1,214명이었는데 2000년에 1,147명으로 감소하였다. 한편, 65세 이상의 농업종사자 수에 따른 고령화율은 35.7%에서 44.0%로 상승하였는데, 고령화에 의해 후계자가 부족하다는 사실을 알 수 있다.

또한 경작 포기지는 1995년 30ha에서 2000년 37ha로 5년간 7ha 증가함과 함께, 경작 포기지 비율도 9.7%에서 13.0%로 확대되고 있다. 전국 평균 5.1%에 비해 높은 비율을 나타내고 있는 바, 경작 포기지가 미치는 영향은 심각해지고 있다.

현행 하한면적 40a를 10a로 낮추는 근거로서는 경작포기지의 규모별 면적이 10a에서 40a가 1,826a로서 경작 포기지의 48.5%를 차지하고 있다. 특정사업에 의해 약 1/2의 농지가 규제완화의 대상으로서, 그 해소를 기대할 수 있다. 2000년부터 인정농업인(20명)과 농업위원회 위원(21명)의 의견 교환회를 개최하고 있는데, 후계자 문제와 경작 포기지가 의제가 되고 있다. 규모확대를 목표로 하는 인정농업인들의 野上町에서 규모확대는 기계화 등을 도모할 수 없고 농업생산성 채산을 얻을 수 없는 농지이기 때문에, 紀의 川 유역의 농지에서 규모확대를 희망하고 있다. 또한 경작 포기지가 다른 농지에 미치는 영향이 매우 크므로 경작 포기지의 관리에 대해 지도하고 싶다는 의견을 내고 있다. 더욱이 경작을 희망하는 자에게는 적극적으로 농지를 유도하도록 하는 방안을 町 관계에서도 요망하고 있다.

셋째, 하한면적 요건을 낮추는 구역 및 그 주변의 농지 또는 방목지가 농업상 효율성 및 종합적인 이용의 확보에 지장을 줄 우려가 없다고 인정하는 근거는

다음과 같다. 농업종사자 중 65세 이상의 농업인이 차지하는 비율은 44%이고, 담당자가 될 젊은 층이 부족하다는 점은 분명하다. 지역주민으로부터 신규 농업인과 U-turn 하는 자가 지역 리더로서 농업의 효율화와 농작업의 공동화를 촉진시키기를 바라는 목소리가 높다. 또한 경영 경지면적 28,896a에 대한 농업종사자는 1,148명으로 1인당 25a, 1가구당 30a에서 40a이며, 제2종 겸업화가 진행되고 있다.

또 경작 포기지의 분포상황은 정 전역의 농지에 확대될 전망이다. 포기된 농지는 구충(龜蟲) 등 병해충의 발생 원인이고, 멧돼지 등 조수(鳥獸)의 생식지가 되어 인근 농작물에 대한 피해가 증가하고 있다.

이번 구조개혁특구의 특례에 의해 농지를 취득하는 자는 연간 5명, 10년간 50명으로 예상(3번 신청건수 2000년 24건, 2001년 21건, 2002년 11건)되고 농지의 유효이용, 사회적 관점에서 보아도 유효한 시책으로 기대된다.

2. 농업 및 자연생태 체험 특구사례

농업 및 자연생태 체험 특구사례로서, 효고현(兵庫縣)의 『그린 투어리즘 특구』 사례와 교토부(京都府) 『綾部市 농촌교류촉진특구』 사례에 대해 살펴보고자 한다. 이 두 가지 특구의 특징은 도시와 농촌간의 교류에 있어, 기존의 단순한 방문 성격의 농촌관광이 농업·농촌체험 등 농촌체류형 관광으로 전환되는 추세에 부응하여, 농가민박이나 시민농원을 개설하고자 하고 있다. 또한 농촌주민과 도시주민과의 실질적인 접촉을 통해 농촌에 대한 이해의 폭을 넓히며, 더욱이 농촌에 거주하고자 하는 욕구를 증대시키고자 한다. 이를 위해 농가민박을 숙박업의 조건보다 간소화하고, 시민농원의 개설주체를 비농업인으로 확대하는 규제완화를 추진하고 있다.

가. 효고현(兵庫縣)의 『그린 투어리즘 특구』

적용되는 규제의 특례조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인 ○ 시민농원 개설자의 범위 확대
---------------	--

1) 지역의 현황 및 특성

효고현(兵庫縣)의 『그린 투어리즘 특구』는 豊岡市, 城崎町, 竹野町, 香住町, 日高町, 出石町, 但東町, 村岡町, 浜坂町, 美方町, 温泉町 등 11개 市町 전 지역을 특구 구역으로 하고 있다. 이러한 특구 구역의 특성은 다음과 같다.

첫째, 효고현(兵庫縣)의 북부에 위치한 北但馬 지역은 山陰海岸 국립공원 등 다채로운 4계절의 풍요로운 자연환경을 가지고 있다. 그리고 한랭하고 강수량 및 흐린 날씨가 많은 일본해안형 기후로서 자연적·지리적·사회적으로 일체성을 가진 지역이다.

둘째, 이 지역은 수많은 고분군에서 볼 수 있는 바와 같이 고분시대는 出雲文化圏으로 일체적인 권역을 형성하고 있는 지역이다. 그리고 律令時代에는 山陰道로서 일체적인 지역을 가지고 있을 뿐 아니라, 江戸時代에는 北前船航路를 매개로 사람·물건·정보의 활발한 교류가 행해졌다. 즉 심한 자연조건을 극복하면서, 권역 주민들이 가꾸어 온 산업 및 문화라는 동질적인 풍토를 형성해왔다.

셋째, 최근 但東공항의 개항(1994년)과 播但 연결도로의 전면 개통(2000년), 北近畿豊岡 자동차도로 등의 광역화·역내 간선도로망의 건설 등 이 지역의 교통 기반 정비가 진행됨으로써, 교토·오사카·고베 지역 등으로부터 시간 거리가 급속히 단축되고 있다.

넷째, 이와 같이 이 지역은 황새의 마을로 유명한 豊岡, 일본해 굴지의 어항을 가진 浜坂, 香住, 스노켈(snorkel) 센터의 임야, 서일본 굴지의 스키장을 가진 村岡, 日高, 美方, 전국적으로 유명한 온천을 가진 城崎, 湯村, 메밀의 出石, 비단의 但東 등 다양한 관광자원을 가지고 있다. 특구 총인구 약 13만 6천명의 약 60배에 달하는 818만명(2001년 실적) 정도의 관광객이 방문하는 등 관광에 대한 잠재력이 높은 지역을 형성하고 있다.

2) 특구 계획의 의의

北但馬 지역은 원래 전국적으로 유명한 스키장, 해수욕장, 온천지, 城下町 등 관광자원이 풍부한 지역이지만, 생활양식과 가치관이 다양화되고 경기침체가 장기화됨에 따라 관광객 방문자가 줄어들고 있다.

이러한 상황 하에 효고현에서는 2002년 4월에 수립한 “효고 투어리즘 비전”에 기초하여, 縣·市町·지역의 다양한 부문과 개인이 협동하여 현내의 다채로운 지역 개성을 살리고자 하고 있다. 그리하여 관광명소를 중심으로 한 과거의 관광에 그치지 않고, 다채로운 교류를 추진하는 등 경제·사회의 성숙화에 대응한 투어리즘의 진흥, 나아가 교류·집단을 축으로 한 지역경제의 구조개혁에 몰두하고 있다.

그 가운데 北但馬 지역은 황새의 마을로서 알려져 있는 바와 같이, 예로부터 농산어촌이 바다·산·하천 등 풍요로운 자연을 함께 가지고 있다. 따라서 도시 지역의 주민이 여유와 편안함을 느끼면서 “농(農)”을 체험할 수 있는 투어리즘과 환경학습을 위시한 생태체험의 잠재력이 극히 높은 지역이다. 이러한 자연 및 농림수산자원을 활용한 투어리즘 진흥을 전개하고 있다. 더욱이 지역의 잠재적인 활력을 끌어내고 지역활성화를 가속화하기 위해서 민간 및 지역주민의 의욕을 살릴 수 있는 규제 특례조치를 활용한 그린 투어리즘의 진흥을 도모하고자 하는 것이다.

즉 이 계획은 농산촌지역과 온천지의 활성화를 지향하는 지역의 다양한 주체와 행정이 연계하는 것이다. 이를 통해 농가민박과 시민농원 정비를 촉진하는 규제의 특례조치와 지역의 자조노력에 의한 투어리즘 진흥책을 양 축으로 하여, 이 지역이 가지고 있는 자원을 최대한 활용하고 침체된 농산촌지역 등의 활성화를 적극적으로 추진하고자 하는 것이다.

농산촌지역의 활성화가 전국적인 과제이고, 정부에서도 많은 자연거주지역 창조 등 다양한 정책을 추진하고 있다. 이 지역에 있어 도시와 농촌의 다양한 교류를 목표로 한 투어리즘을 테마로 한 방안은 이러한 21세기에 맞는 지역구조의 개혁 흐름에 따르는 것이다. 동시에 전국에 보급할 지역자원 활용형·주민참여 기획형의 농산촌지역 개혁모델의 구축을 목표로 하고 있다.

3) 특구 계획의 목표

농가민박사업, 시민농원 정비사업을 핵으로 하여, 체험교류형 투어리즘의 추진 등 관련산업을 일체화함으로써 도시지역 주민을 北但馬 지역으로 불러들인다. 그리고 그린 투어리즘에 의한 교류를 추진함과 동시에 도시와 농촌 교류의 거점을 만드는 것이다. 과거의 관광과 농촌·생태관광을 융합한 새로운 투어리즘산업의 창출을 목표로 한다.

첫째, 생활양식의 다양화에 따른 개인의 가치관에 대응한 사람과 사람이 접촉하는 생활의 기대가 높아지고 있다. 농업의 체험, 즐거운 투어리즘에 대한 수요가 높아지고 있다. 그 수요에 부응하여 과거의 호텔과 온천여관, 민박 등 다양한 숙박시설을 이용하면서 그린 투어리즘을 하는 관광객에게 새로운 숙박형태로서의 “농가민박사업”을 전개한다. 또한 시민농원에서 농작업을 하면서 장기 체류할 수 있도록 “시민농원정비사업”을 추진해간다.

둘째, 北但馬 지역의 잠재력이 높은 풍요로운 자연을 활용하여 다양한 숙박시설과 다양한 자연체험 교류 메뉴를 관광객에게 제공한다. 그리하여 도시지역의 관광객의 유입을 촉진하고 이 지역을 도시와 농촌 교류의 거점으로 만드는 것이다. 즉 과거의 관광과 그린 투어리즘 및 생태 투어리즘을 융합한 새로운 투어리즘 산업의 창출을 목표로 한다.

셋째, 새로운 투어리즘 산업의 창출을 위해 황새의 마을인 豊岡市, 바다의 浜坂町, 香住町, 온천의 城崎町, 温泉町, 스키 등 레저산업의 村岡町, 日高町, 美方町, 竹野町, 지역산업의 出石町, 但東町 등 각 市町이 가진 다양한 지역자원의 기능분담 및 연계를 도모하면서 효과적으로 추진해간다.

4) 특구의 경제적 및 사회적 효과

규제의 특례조치를 활용한 농가민박, 시민농원을 축으로 한 그린 투어리즘 진흥과 그 상승효과가 기대되는 온천지와 바다, 산의 레저스포츠, 城下町 관광의 진흥책 등을 지역의 자조노력으로 전개한다. 그래서 침체된 但馬지역으로 관광객 방문의 대폭적인 증가를 도모한다.

과거 10년간의 신장률은 8%이었는데 향후 5년의 신장률을 그 절반인 4%로 예

상한다. 또한 특구 추진에 의한 효과(관련사업 포함) 1%를 계상하여 5% 증가할 것으로 전망하고 있다. 다만 최근 5년간은 4% 감소하였으며 방문객 수도 체감하는 경향이다. 자연과 접촉하는 투어리즘에 대한 욕구가 커지고 있는 바, 구역의 자연자원을 활용한다. 더욱이 특정사업의 농가민박사업, 시민농원사업 실시에 따른 효과를 더하여 방문객 수 감소추세를 방지한다. 체감경향이 극복되면 실질적으로 약 10%의 증가 효과가 있을 것으로 생각된다.

5) 특정사업의 명칭

특정사업의 명칭은 농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인사업과 지방공공단체 및 농업협동조합 이외의 자에 의한 특정농지 임대사업이다. 그리고 특구에서 실시되거나 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구 계획의 실시에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정하는 사업은 다음과 같다.

첫째, “그린 투어리즘 특구지역추진회의”의 설치에 의한 추진이다. 특구에 있어 규제완화 항목의 원활한 실시에 필요한 국가, 縣, 市町 간의 조정과 특구상호 및 특구와 그 인접지역을 위시한 특구 이외와의 연계의 긴밀화를 위한 조정 등을 행하는 “효고현 구조개혁특구추진협의회”를 설치한다. 또한 그린 투어리즘 특구 추진을 위해 但馬縣民局, 특구참여 市町(1개 市 10개 町), 縣廳 관계課를 중심으로 구성된 “그린 투어리즘 특구지역추진회의”를 설치한다. 그리하여 특구사업을 원활하게 추진하기 위한 추진체제를 정비하고 지역합의의 형성, 특정사업의 원활한 실시, 새로운 특정사업 실시주체의 발굴 등 특구사업을 강력하게 추진해간다.

둘째, 농가민박사업의 추진이다. ① 농림어업이 민박을 하는 경우, 여관업법상의 요청 요건의 철폐에 의해 농가형 민박업 사업을 추진한다(전국에서 실시되는 규제개혁의 활용). 여관업법상의 면적요건이 철폐됨으로써, 농가민박의 도입이 용이하게 된다는 사실을 근거로 선전 및 홍보하면서 한층 더 농가민박의 정비를 촉진한다. ② 그린 투어리즘 추진사업이다. 국제 관광객에 대한 독자적인 접대와 지역의 매력을 중심으로 한 시설을 효고현 독자적인 Friendly inn(일본 가정의 분위기를 체험할 수 있는 민박, 펜션 등)으로 등록, 선전하며 투어리즘·농가민박

사업을 추진한다.

셋째, 시민농원 정비사업이다. 식(食)과 농(農)을 즐기는 생활양식인 “樂農생활”을 실천하는 인근 농작업 체험의 장으로서 시민농원의 정비를 추진한다. 기반정비와 관련된 지원책으로서 “효고형 시민농원정비사업”과 “안전공간정비사업”, 운영 사업의 지원으로서 “지역연계 시스템 정비사업” 등이 있다. 그리고 보조 및 용자에 의한 지원으로서 “유희농지 활용형 시민농원 지원사업”, “시민농원 용자” 등을 활용하여 시민농원정비를 추진해간다.

넷째, 산업집적조례에 기초한 입지 지원조치이다. 縣 “산업의 집적에 의한 경제 및 고용 활성화에 관한 조례”에 의해 특구 구역으로 인정된 구역에서는 부동산 취득세의 균일 과세(縣), 고정 자산세의 경감(市町) 등에 의해 특구에 있어 민간 사업을 지원한다. 구체적으로는 농가민박 사업의 신규 개시와 기존 농가민박의 증축, 시민농원의 운영 등에 대한 보조 등 지원을 한다.

다섯째, 체험교류 투어리즘의 추진이다. ① 체험교류형 투어리즘의 추진 : 豊岡市에서 황새 학습, 出石에서 메밀 수확 등 다양한 체험 메뉴 작성을 지도 및 지원함과 동시에 이러한 메뉴에 대한 정보를 도시주민에게 제공한다. 더욱이 체험교실을 지도하는 사람 등 다양한 지도자를 파악, 등록하여 관광객에 대한 지원체계를 확립한다. ② 단체에 대한 이벤트 지원 : 市町과 관광협회, 상점가 등이 실시하는 단체 이벤트에 대해 보조한다. ③ 효고 투어리즘 버스에 의한 지원 : 縣 외로부터 특구구역 내로 체험교류시설을 방문하는 단체버스 여행에 대하여 버스임차료의 일부를 보조한다.

여섯째, 황새를 중심으로 한 지역만들기이다. 주민참여 및 교류에 의해 특별 천연기념물인 황새의 야생 복귀사업, 사람과 자연이 공생하는 지역만들기를 추진한다. 또한 휴경지를 활용한 생태적 서식공간 정비를 추진하고, 황새 서식지 확대하여 생물과의 접촉할 수 있는 체험의 장을 창출함으로써 지역 활성화를 목표로 한다.

6) 규제 특례조치의 내용

최근에 관광객의 전원생활 및 자연과의 접촉에 대한 욕구가 커지고 있다. 그래

서 새로운 숙박형태로서 농가민박을 추진하기 위해서는 농가민박사업에 실시에 필요한 부담경감이 필요하다. 해당 규제의 특례조치에 의해 유도등 및 유도 표시, 소방기관에 통보하는 화재알림 설비의 설치가 면제되고, 농가민박 사업자의 부담이 경감되기 때문에 농가민박사업의 추진을 위해서는 특례조치의 적용은 불가결하다.

요건 적합성을 인정하는 근거는 다음과 같다.

첫째, 유도등 및 유도표시에 대한 것이다. 농가민박 등의 피난계단(건축기준법 시행령)에 있어 ① 각 객실로부터 직접 외부로 용이하게 피난할 수 있거나, 건물에서 숙박자에게 안내하지 않아도 각 객실로부터 복도로 나오면 야간에도 해매는 일 없이 피난구에 도달할 수 있을 것 등 명확한 경로에 의해 용이하게 피난구까지 피난할 수 있을 것, ② 농가민박 등의 밖으로 피난하는 자가 해당 농가민박 등의 입구로부터 3미터 이내의 부분을 통하지 않고 안전한 장소로 피난할 수 있을 것, ③ 농가민박 등에 있어 그 종사자가 숙박자 등에 대해 피난구 등에 대한 안내를 하는 것 등 모든 조건에 해당되는 경우에는 시행령의 규정에도 불구하고, 해당 피난계단에 있어 유도등 및 유도표시의 설치를 요하지 않는 특례조치의 내용이다.

이 특구의 신청에 있어, ① 각 객실로부터 직접 외부로 용이하게 피난할 수 있도록 방을 배치하였다. ② 복도 등을 통하는 것에서, 민박의 입구로부터 3미터보다 안채를 통하여 안전하게 피난할 수 있다. ③ 농가민박 등의 종사자가 숙박자에게 피난구를 안내하는 것에 의해 요건을 완전히 충족시키는 것에 대해서는 특례조치를 만족시킨다고 판단할 수 있다.

둘째, 소방기관에 통보하는 화재알림 설비에 대한 것이다. ① “유도등 및 유도표시의 설치에 관한 조건을 만족시키는 것, ②객실이 10실 이하인 것, ③ 소방기관에 상시 통보할 수 있는 전화가 상주하는 사람이 있는 장소에 설치되어 있고, 해당 전화 부근에 통보내용이 명시되어 있을 것 등 세 가지 요건을 충족시키는 경우, 시행령의 규정에도 불구하고 해당 농가민박 등에 있어 소방기관이 통보하는 화재알림 설비의 설치를 요하지 않는 특례조치의 내용이다.

이 특구의 신청에 있어, ① “유도등 및 유도표시의 설치에 관한 조건을 충족시

키고 있다. ② 소방기관에 상시 통보할 수 있는 전화가 상주하는 사람이 있는 장소에 설치되어 있고, 해당 전화 부근에 화재 취지 및 방화(防火) 대상물의 소재지, 건물명 및 전화번호 정보, 기타 이와 관련된 내용 등이 통보내용으로 명시되어 있는 경우에는 요건을 완전히 충족시키는 것으로서, 특례조치의 내용을 갖춘 것으로 판단할 수 있다.

나. 교토부(京都府) 『綾部市 농촌교류촉진특구』

적용되는 규제의 특례조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인 ○ 시민 농원 개설자의 범위 확대
---------------	---

1) 지역의 현황 및 특성

綾部市(아야베市)는 1950년 8월 이후 면적이 347.11km²이며, 인구는 지속적으로 감소하여 2000년에는 38,881명에 이르고 있다. 산업은 교토부내 농업지역으로서 메이지 유신 때에는 양잠업이 번성하였고, 일본을 대표하는 섬유기업은 당시 농가가 조합조직을 발전시켜 창업하였던 것이다. 그래서 관련 기업군의 생산 활동과 함께 공업도시로서의 측면도 가지면서 발전되었다.

그 후, 섬유산업의 쇠퇴로 인해 종업원의 감소, 젊은 층의 도시 유출, 고령화 등에 의해 인구감소가 계속되고 있다. 농촌지역에서는 특히 고령화와 인구감소가 뚜렷하여 농지보전, 삼림의 적정관리, 농촌의 활력저하 등 많은 과제를 가진 채 현재에 이르고 있다.

綾部市에서는 이런 상황을 해결하고, 市의 활력과 시민생활의 안정 및 향상을 위해 계획적인 마을만들기에 노력하고 있다. 1973년의 『종합기본구상·종합기본계획』, 1981년 『제2차 종합계획』, 1987년 『제3차 종합계획』 등 3차에 걸친綾部市의 『계획』은 도시진흥계획이었고, 개발주도의 지역진흥책으로서의 측면을 가지고 있다. 그러나綾部市의 기반이 되는 농업의 쇠퇴가 뚜렷하고, 산업구조를 크게 전환하지는 못하였다.

그래서 2001년에 수립했던 『제4차 종합계획』은 지금까지의綾部市의 마을만들

기 역사와 교훈을 입각하였다. 즉 새로운 관점에 의해 21세기에 시민이 희망을 품은 마을만들기의 방향으로 시민과 함께 지향하는 장래의 모습을 실현하기 위한 지침으로 하였다.

이 계획의 기본적인 틀로서 인구 및 토지이용을 정했지만, 공통의 과제로서 인구를 교류인구라는 개념으로 도입하여 중점 테마를 다음과 같이 하였다. ① 綾部市 만의 우위성 발휘(자연환경, 농촌환경, 농업 등), ② 마을을 담당할 사람 만들기(시민의 자립 지원(마을만들기에 참가한 시민에 대한 자립적 활동 지원)), ③ 장수와 건강의 마을 만들기(지역사회의 주요한 구성인으로서 활약), ④ 아름답고 깨끗한 산과 물 등 자연환경의 보전(평화와 환경의 날, 환경시민회의의 활동), ⑤ 정주화와 교류촉진(생활·산업조건 정비, 교류인구의 증가·정착)으로 정하였다.

한편 농업·농촌의 현상은 다음과 같다. 綾部市의 농업은 농업종사자의 감소와 고령화가 진행되고 있다. 이것은 생산력, 농지 보존기능은 물론 농촌환경의 보전과 커뮤니티 활동의 저하에 영향을 미치기 시작했다. 농가 수는 1970년에 6,247호이었던 것이 2000년에는 3,555호로 43.1%나 감소했다. 또 농업취업인구도 1970년에 9,499명이었는데 1980년에 1만 3,994명으로 증가하였으나, 2000년에는 8,668명(8.7% 감소)으로 감소하였다.

경영경지(논, 밭, 과수원) 면적도 1970년에 3,336.28ha이었던 것이 2000년에는 2,122.16ha 로서 36.4%나 감소하였다. 더욱이 농업 총생산액도 1970년에는 29억 9,100만 엔이었던 것이 1977년 54억 7,300만 엔으로 증가하였으나, 2000년에는 39억 6,100만 엔이 감소하였다.

또한 綾部市 농촌지역의 고령화가 현저해지고 있는 바, 綾部市가 교토부 내에서 고령화율이 높은 시이다(교토부 내에서 고령화율이 두 번째로 높은 28.8%). 그리고 농촌지역의 고령화율은 35.4%이고 농업종사자의 고령화율은 79.6%인 것이다. 경작포기지·미작부 지역이 증가하고 있는데, 1995년부터의 5년간 265ha(총 경영경지면적의 12.5%)나 되었다.

이와 같은 상황에서 담당자 육성과 생산진흥을 도모하는 것은 극히 곤란하였다. 그렇지만 綾部市에서는 부락 영농을 기초로 한 농업구조의 만들기(담당자

농가에게 농지를 집약하는 등 시책을 통해서 구조개선을 도모하는 한편 일본 순무와 특산작물인 차의 생산 진흥에 노력해왔다.

앞으로는 거주인구만을 중요시한 지역진흥책은 한계가 있다는 인식 하에 교류인구나 I-turn의 촉진에 의한 지역진흥을 도모하기 위한 시책을 실시해왔다. 과거부터 綾部市에 있어 각종 도시농촌교류를 추진하여 일정한 실적을 쌓았으며, 시민과의 협동에 의해 자립적인 교류기반 및 교류조직도 세우는 등 커다란 성과를 거두고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 綾部市의 농업은 과거의 농촌진흥책(토지개선, 담당자 육성, 생산 진흥책 등)만으로 현상을 타개하기에 극히 곤란한 상황이다. 앞으로는 제4차 종합계획의 중점인 정주화와 교류의 촉진을 주요 테마로서 시책을 전개함으로써 유휴·황폐 농지의 해소를 도모해가는 것이 중요하다고 생각된다.

이번 구조개혁특별구역의 인정을 받음으로써, 유휴·황폐 농지의 이용을 목표로 하는 시민 농원을 개설하고 교류를 진전시키고자 한다. 이를 통해 농촌지역의 활성화를 도모함과 동시에 교류활동이 더욱 정착·진전되도록 농가민박을 포함시켜 신청하고자 하는 것이다.

2) 특구 계획의 의의

綾部市에서는 지역주민의 지속적인 노력에 의해 풍부한 농지와 마을, 산 등 공간을 지켜왔다. 그러나 과소화·고령화의 진행에 따라 유휴농지·황폐농지가 증가해 보전 유지의 과제가 발생되고 있다. 농산촌지역이 가진 다면적 기능을 유지하고 지켜가는 것은 綾部市의 사명이다. 농업기반정비사업 이외에 농촌체험, 교류촉진 등의 사업을 市와 『里山 네트·아야베』, 지역주민 등이 연계하여 추진해왔다.

綾部市의 관광객은 전통산업인 黒谷和紙(일본 종이)의 진흥, 자연휴양촌 사업에 의한 교류연수시설의 활용, 아야베 온천의 방문 등에 의해 1992년에 약 17만 6천명이던 것이 1998년에 약 39만 4천명으로 증가했다. 『里山 네트·아야베』의 그린 투어리즘 등의 추진에 의해 증가되는 경향이지만, 2002년에 방문객은 40만 1천명으로 증가 경향이 둔화되었다.

이러한 사업추진조직의 성과로서 도시주민의 농촌지역 방문은 서서히 증가하고 있지만, 도시주민의 욕구에 부응하여 지역을 활성화하는 데에는 아직은 부족한 실정이다. 이런 현상을 극복하고 근본적으로 해결하기 위한 새로운 사업을 시작할 필요성이 요구되고 있다.

이를 위해서는 특히 도시농촌교류를 통해 도시주민을 유입시키는 것을 목표로 한 사업추진이 유효하다. 즉 농가민박과 관련된 여러 가지 규제 완화, 시민농원의 개설주체의 확대 등에 의해 도시농촌교류를 강력히 추진하며, 특례조치에 의한 교류인구의 확대를 통해 지역 활성화를 도모하고자 하는 것이다.

시민농원의 신규개설은 교류인구의 확대에 기여하고, 현재 증가되고 있는 유휴·황폐 농지를 유효하게 활용함으로써, 농지의 유휴화·황폐화를 감소시킨다. 또한 시민농원의 개설 및 농가민박의 신규 개업에 의해 도시농촌교류를 더욱 확대할 수 있다. 교류확대는 사람과 사물의 이동을 활발하게 하고, 구조개혁특별구역 전체의 활력을 증대시키는 계기가 되어 지역의 활성화를 도모할 수 있다.

각 시민농원 개설농가에 있어서는 임대료와 관리비 등이 새로운 소득원이 된다. 한편, 농가민박의 영업은 직접적인 소득증가가 될 뿐 아니라, 농가의 생산물이 민박에 있어 유효하게 활용될 수 있게 되어 소득이 한층 향상된다. 더욱이 시민농원과 농가민박을 이용하는 도시주민을 중심으로 綾部市에 대한 이해가 깊어지고, 농촌으로 이주에 대한 의식이 향상되는 효과도 기대할 수 있다.

綾部市에서는 『21세기는 농업·농촌의 시대』라는 인식 하에, 특례조치에 의해 도시와 농촌의 다양한 교류를 촉진하고, 자연·농촌체험형의 새로운 교류사업을 전개하며, 지역자원의 활용에 의한 선진개혁 모델의 구축을 목표로 한다.

3) 특구 계획의 목표

농가민박에 관련된 여러 가지 규제 완화, 시민농원 개설주체의 확대 등에 따라 도시-농촌교류를 강력하게 추진함으로써, 새로운 경제활동을 창출하고 농촌지역인 특구 전체의 활성화를 도모한다. 개별 계획에서는 규제완화에 의해 농가 등이 민박경영을 할 수 있고, 농가민박을 시작하는 농가의 새로운 소득증가를 도모할 수 있다. 뿐만 아니라 식재료의 조달에 따라 농산물 등의 수요를 창출하고,

지역생산 지역소비(地產地消)를 촉진하여 농업을 진흥시키며 지역상업에 대한 새로운 수요의 창출, 지역고용의 창출을 도모한다.

농가민박의 실시에 있어, 2003년도에는 中上林 지구에 특별히 의욕이 있는 농가 1호에서 실시할 계획이다. 2004년도 이후에는 『里山네트·아야베』의 중심적 활동구역인 豊里지구나 도시와 농촌의 교류사업에 몰두하고 있는 시민조직의 활동거점인 口上林 지구에서 추진의욕이 높고 조기에 실시할 수 있을 것으로 전망된다. 그래서 中上林 지구를 포함한 3개 지구를 중점지구로 하고 주변지구를 연계시켜 농가민박 사업을 추진한다.

또 시민농원 개설추체의 확대에 의해 시민농원을 개설함으로써, 유휴농지 등의 유효 활용을 도모하고, 개설농가 등은 임대 및 지도, 관리수탁에 따른 새로운 소득을 얻을 수 있다.

시까지 인근지구(綾部, 中筋, 吉美, 西八田, 地區)의 시민농원은 綾部市에 거주하고 있는 시민도 대상으로 한다. 그리고 口上林, 豊里지구는 추진 중인 도시농촌교류사업의 대상자를 중심으로 전개하고, 物部和 志賀郷, 山家지구는 쌀·채소 등의 직판 농가와 도시주민의 연계를 활용한 모집 및 이용형태로 한다. 東八田, 中上林, 奥上林지구는 黒谷和紙, 자연휴양촌 관리센터, 아야베 온천 등 기존의 교류자원과의 유기적인 연계에 의한 교류확대를 목표로 한다.

이러한 도시와 농촌의 교류사업을 더욱 가속화시키기 위하여, 특례조치에 의한 농용지 이용과 농촌 사업에 대해 유연하게 대응하여 농업·농촌의 활성화를 도모한다. 또한 내방자의 수요 동향에 부응한 생산체제의 확립을 도모하고, 수도작에 치우친 생산조직의 재편을 위시한 토지이용의 다양화와 농지의 효율적 이용을 촉진시킨다. 뿐만 아니라 綾部市の 농촌자원을 활용한 교류의 촉진과 지역활성화를 강력히 추진한다.

농가민박의 신규개업 목표는 2007년도말에 농가민박 수 20호, 시민농원 개설목표는 시민농원 개설면적 3.6ha(12戶)로 한다. 또한 이번에 신청한 특례조치와 함께 농촌정주 주택지 정비사업(16구획), 도시농촌교류사업, 농업경영기반강화 촉진법에 의한 이용권 설정 등 유휴·황폐 농지해소를 위한 사업을 실시한다.

4) 특구의 경제적 및 사회적 효과

계획을 실시함으로써, 도시와 농촌의 교류가 촉진·확대되고 농가 등이 민박경영을 할 수 있으며, 시민농원 개설주체의 확대에 따라 해당 농가는 새로운 수입을 얻을 수 있다.

민박경영 및 농가 등에 의한 시민농원의 개설로 농가의 소득증가 뿐 아니라, 시민농원 관리지원 농가의 소득 증가, 식재료의 조달에 따른 생산물 등의 수요창출에 의해 농업인의 소득도 증가한다. 또한 민박개설과 관련된 시설·설비 등의 정비, 종묘·비료 등의 새로운 수요의 창출에 의해 지역 상공업자의 소득이 증가한다. 더욱이 종업원과 원예지도자 등 구인의 창출에 의한 지역고용의 촉진 등 광범위한 효과를 기대할 수 있다.

이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 도시농촌 교류사업의 진전에 의한 효과이다. 농가민박 경영 및 시민농원의 개설에 의한 교류촉진의 진전과 아울러, 도시농촌 교류사업에 있어서도 새로운 경제적 효과의 발현이 기대된다. 구조개혁특구 계획에 의한 시민농원의 교류인구 11,500명, 농가민박과 관련된 교류인구는 1,600명으로 전망된다. 더욱이 그 상승효과에 의해 현재의 교류인구도 3,000명 정도로 증가할 것으로 예상되므로, 교류인구는 관련사업과 합쳐 연간 약 16,000명 정도 된다. 따라서 이와 관련된 주된 경제적 효과는 다음과 같다(표 5-1).

둘째, 농가소득이 향상된다. 농가소득은 시민농원의 이용료(임대료 및 관리비 등)와 농가민박의 숙박료 등에 의한다(표 5-2와 5-3).

<표 5-1> 도시농촌 교류사업과 관련된 경제적 효과

단위 : 천 엔

구 분	대 상	경제적 효과	비 고
농산물 등 수요창출	16,000명	8,000	농산물·비료·종묘 등
시설·설비정비	20호	20,000	농가민박개업에 의함
지역고용의 창출	44명	13,000	농가민박 심부름, 시민농원관리 등

<표 5-2> 시민농원 이용료 등

구 분	현 재	2003년도	2007년도	비 고
지구 수(개)	0	2	12	
이용면적(ha)	0	0.6	3.6	
이용료 등(천 엔) ^{주)}	0	2,160	12,960	

주 : 이용료 등 = {임대료(12,000엔/년/a) + 관리비(24,000엔/년/a)} × 이용면적

<표 5-3> 농가민박의 숙박료 등

구 분	현 재	2003년도	2007년도	비 고
시설농가수(호)	0	2	20	
이용자수(명)	0	100	1,600	
숙박료 등 ^{주)} (천 엔)	0	500	8,000	

주 : 숙박료 등 = 숙박료(5,000엔)×이용자수

<표 5-4> 유휴 및 황폐농지 해소 계획

단위 : ha

구 분	1995년	계획시	2003년	2007년	비고
유휴·황폐농지	148	265	260	241	1995년 센서스 기준
특별구역내 해소면적	-	-	4.4	19.8	농업경영기반강화촉진법 및 신규농업취업사업 등에 의함.
시민농원에 의한 해소면적(목표)	-	-	0.6	3.6	

주 : 농업경영기반강화촉진법에 의한 이용권 설정면적은 1999년 이후 384ha 정도 임. 법에 의한 유휴·황폐농지의 해소에는 한계가 있지만, 농업위원활동에 의해 설정면적의 확대에 노력하고, 신규농업취업 사업의 촉진에 의한 이용권 설정과 농지취득 활동 등을 통해 유휴·황폐농지 해소 활동을 추진하고자 한다.

셋째, 유휴·황폐농지의 해소이다. 시민농원의 개설에 의해, 유휴·황폐농지의

해소를 도모한다. 시작연도에는 교류실적이 있는 2개의 지구(豊里, 口上林)에 개설하고 계획기간 내에는 12지구 모두에 개설하는 것으로 한다(표 5-4).

넷째, 농가 의욕의 향상과 의식개혁이다. 특구법 인정 신청의 정보에 따라 시내 농가로부터 적극적인 상담과 문의가 있는 바, 농업의욕의 향상과 의식개혁이 진행되고 있다.

5) 특정사업의 명칭 및 인정 사업

특정사업의 명칭은 “농가민박에 있어서의 간단한 소방용 설비 등의 용인사업”과 “지방공공단체 및 농업협동조합 이외의 자에 의한 특정농지 임대사업” 등이다. 특정사업의 대상지역은 시가지 구역을 제외한 綾部市 전역으로 한다. 그리고 특구에서 실시되거나 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구 계획의 실시에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정하는 사업은 다음과 같다.

첫째, 농촌정주 주택지 정비사업의 실시이다. 綾部市에서는 2003년도 농촌정주 주택지 정비사업을 실시하여, 지역농업의 지원자인 I-turn 희망자를 받아들이고 농촌정주를 촉진시킴으로써 지역농업의 진흥을 도모함과 동시에 유휴·황폐농지의 해소를 촉진한다. 분양 구획수는 15구획이다. 2004년도 이후부터 시내 농촌지역의 주민이 주도하는 방식으로 실시할 계획이다.

둘째, 도시-농촌교류를 촉진시킨다. 『里山 네트·아야베』를 중심으로, 계획에 참여하는 자가 자주적으로 운영하는 도시-농촌교류를 추진하는 사업을 실시하고 교류촉진을 도모한다.

셋째, 농업경영기반 강화촉진법에 근거한 이용권 설정사업이다. 유휴·황폐농지의 해소에 기여하기 위해, 법에 의한 이용권 설정사업을 실시하고 담당자로 인정된 농가를 중심으로 농지의 집적을 도모하고며 농지의 유효이용과 인정농가의 경영개선에 노력한다.

한편 농가민박의 개업에 따라 각종 법 수속을 필요로 하지만, 이번 신청에서 계획하고 있는 간단한 소방용 설비 등의 용인 이외에 전국조치의 적용이 필요하다. 그것은 다음과 같다.

① 여관업법으로서, 농가가 민박을 경영하는 경우에 여관업법상의 면적요건을 철폐한다는 것이다. 일반적 농가는 민박 등 여관업법에서 규정하는 간이 숙박업소 등으로서 정비된 건축물이 아니라, 본래의 사용목적이 주택이었다. 따라서 여관업법상의 면적 요건을 채울 수 없는 경우가 통례이므로 여관업법에 관한 면적요건의 철폐를 적용할 필요가 있다.

② 여행업법으로서, 농가민박이 자체적으로 숙박자에 대해 행하는 농업체험 서비스에 관한 여행업법상의 해석을 명확히 한다는 것이다. 농가가 민박을 영업하는 데에 있어, 이용자의 욕구에 부응하여 농가가 직접 숙박자에게 농가체험 서비스를 제공하는 것은 불가결하다. 이 경우, 여행업법상의 규정에 저촉될 가능성이 있기 때문에, 농업체험 서비스에 관한 여행업법상의 해석을 명확하게 하는 전국조치를 적용할 필요가 있다.

③ 도로운송법으로서, 농가민박 등이 그 숙박자를 대상으로 마중 및 배웅을 위한 수송이 가능할 수 있도록 명확히 하는 것이다. 농가민박이 숙박자를 받아들이는 특구는 공공교통기관 등의 교통 편리성이 불충분한 지역으로서, 숙박자를 마중 및 배웅하기 위한 수송이 불가결하다. 이것은 도로운송법에 의한 수송규제를 저촉할 가능성이 있다. 따라서 농가민박 등이 그 숙박자를 대상으로 마중 및 배웅을 하기 위한 수송이 가능하다는 것을 명확히 하는 전국조치를 적용할 필요가 있다.

6) 규제 특례조치의 내용

과소화·고령화의 진행에 따라 농업 담당자가 부족하고, 농지의 보전이 곤란해지고 있다. 즉 구조개혁특구 내의 유휴·황폐농지가 1995년에는 148ha이었던 것이 2000년에 265ha로서 5년 사이에 117ha 증가하였다.

유휴농지의 증가가 진행되고 있는 바, 이를 방지하기 위해 외부로부터 도심주민을 받아들임으로써, 지역의 활성화를 촉진하는 것이 필요 불가결해지고 있다. 또한, 綾部市 농촌지역의 고령화가 두드러지고 있는데, 교토부 내에서 고령화율이 두 번째인 28.8%이고, 특구 대상인 농촌지역은 35.4%의 고령화율을 나타내고 있다. 농업종사자 중 고령화 비율은 1990년에 52.7%이었는데 2000년에 79.6%로

증가한 실정이다.

이 신청은 특정농지 임대법 및 시민농원 정비촉진법의 규정을 적용받아, 농가가 시민농원을 개설할 수 있도록 개설주체의 확대 조치를 적용받고자 한 것이다. 2003년도에 2개소를 개설 운영할 계획이다. 그 이후 연도인 2004년과 2005년에는 매년 5개 지구(1.5ha)에 개설하여, 모두 12개 지구의 개설을 목표로 하고자 한다.

3. 환경보전형 농업 특구사례

환경보전형 농업특구 사례는 효고현(兵庫縣)의 『환경보전형 농업 등 추진특구』와 『유기마을특구』에 대해 살펴보았다. 두 사례는 지역이 보유하고 있는 자연생태적인 자원을 활용하고, 지금까지 자체적으로 추진해온 환경보전형 농업 및 유기농업을 한층 더 추진함으로써, 지역농업의 활성화를 도모하고 있다. 이를 위해 비농업인 또는 주식회사 등의 농지임대방식에 의한 농업참여를 용인하자는 것이다. 또한 귀농 등 후계인력을 확보하기 위해 농업인으로 인정되는 농지취득 하한 기준인 30a 이하(예컨대 10a)의 경우도 일정한 절차를 통해 인정하도록 하는 규제완화를 추진하고 있다.

가. 효고현(兵庫縣)의 『환경보전형농업 등 추진특구』

적용되는 규제의 특례조치	○ 농지임대방식에 의한 주식회사 등의 농업경영 참여 용인
---------------	---------------------------------

1) 지역의 현황 및 특성

효고현(兵庫縣)의 환경보전형농업 등 추진특구는 효고현 氷上郡 市島町 전역을 대상으로 하고 있다. 市島町은 효고현의 중동부에 위치하고 중국산맥 동쪽에 丹波高原의 일부에 속하며, 북과 동이 교토부와 접하고 있다. 오사카·고베권으로부터 80km이고 舞鶴若狹 자동차도로와 JR 福知山線을 이용한다면 약 1시간에서 1시간 30분의 거리에 있다.

총 면적 7,715ha 가운데 임야면적이 5,463ha(70.8%), 농지면적 1,319ha(17.1%), 택지면적 199ha(2.6%), 기타 734ha(9.5%)로서 풍부한 녹지와 자연이 있는 중산간 지역의 町이다. 총 인구는 2003년 4월 1일 현재 10,537명이고 가구 수는 3,321호로 매년 감소추세이며, 고령화율은 25.7%로 매년 고령화가 진행되고 있다.

농지면적 중 농업진흥지역 내 농용지 면적은 1,074ha로서 총 농지면적의 81.4%를 차지하고 있다. 1962년부터 농지 대부분에 대해 포장(圃場) 정비하였고 정비율은 96%에 달하고 있다. 그리고 1968년부터 縣에서 농지개발사업도 실시하여 120여ha의 새로운 포장을 정비하였다. 2000년 농림업 센서스에 의한 농가호수는 1,391호, 전업농 131호, 제1종 겸업농 58호, 제2종 겸업농 1,202호이며, 농가당 단순평균 경작면적은 70a이다.

농업형태는 수도작 중심의 제2종 겸업농이고, 최근에 농업담당자의 감소와 고령화가 진행되고 있다. 한편, 농업생산 측면에서는 수도작 590ha, 짓소 237두, 화우(和牛) 1,230두, 두류 70ha, 사료작물 80ha, 산란계 71,000수, 나무 40ha가 경영되고 있다. 농지는 표고 40m에서 150m의 경사지에 있고, 대부분 좁은 면적의 계단식 논 지대이며 조상 전래의 경지를 지켜야 한다는 옛날의 정신이 붕괴되고 있다.

市島町에서는 1975년에 “농약·화학비료를 사용하지 않은 농업을 추진하고 싶다. 안전하고 영양가가 높은 농산물을 생산하자”라는 생각에서 『市島町유기농업연구회』를 발족하였다. 생산자와 소비자의 제휴에 의한 유통체계를 확립하고 소비자와의 교류를 지속하고 있으며, 농업의 기본은 토양만들기에 있다는 이념을 가지고 있다. 그리고 町 직영의 퇴비센터 건설(1992년부터 가동)을 계기로 “유기(有機)마을 만들기”를 슬로건으로 하고 있으며, 유기농업과 환경을 고려한 환경보전형 농업을 확대하였다.

1999년에 “유기마을 만들기”와 생산조직의 연계 강화를 추진하기 위해 “市島町村 부흥 전문직원 설치 조례”를 제정하고, 전국에 공모하여 2명의 전문가를 배치하였다. 2000년에는 町내의 유기농산물 등 생산자조직 11개 단체로 구성된 『市島町유기농업추진협의회』를 발족하였고, 町내 유기농업 추진그룹 등의 연계와 지역에 대한 이해 촉진을 도모하였다.

그리고 2001년에는 이 조직의 구성원이 중심이 되어 농업진흥을 기반으로 한 농업 활성화를 목적으로 NPO법인 『市島町 丹波 으뜸』을 설립하였다. 이 NPO법인은 지역생산·지역소비(地産地消)의 추진을 위해, 町에서 생산된 유기농산물과 특별재배 농산물 등을 판매하는 직판장 『마을 부흥회관』을 운영하고 있고, 학교 급식용 채소를 공급하고 있다. 또한 유기농업학교를 개교하여 농작업 체험과 조리연구 등에 의한 도시와 교류활동, 町내 농산물의 가공연구 등을 수행하고 있다.

市島町에서 정비된 농지를 유효 활용한 『유기마을 만들기』 등을 적극적으로 추진할 수 있었지만, 농업후계자의 부재 및 담당자의 감소와 고령화에 의해 농지의 유희화가 진행되고 있다. 그래서 町 외부에서 신규 농업희망자를 더욱 많이 받아들여 담당자로 육성·확보를 추진하고 있다. 더욱이 정년 귀농자를 비롯한 정년 후 농업종사자 등 농가의 후계자를 육성하는 일도 추진하고 있다.

2) 특구 계획의 의의

市島町에서는 유기농업을 지향하는 신규 농업희망자를 적극적으로 받아들이고 있다. 그 추진을 위해 町의 협동사업체인 NPO법인 『市島町 丹波 으뜸』에게 환경보전형 농업의 후계자 및 담당자 확보를 위해 신규 농업희망자에 대한 상담·조언·지도와 관련된 업무 등을 위탁하였다. 더욱이 신규 농업희망자가 연수를 원할 때, 농지의 특성을 파악하는데 기본인 토양만들기를 몸으로 익히도록 하기 위해 특정사업에 따라 학습·연수용 농지 등을 일체를 제공함으로써, 원활한 농업취업 등을 촉진시킬 수 있다.

즉, 특정사업을 활용하여 『유기마을 만들기』를 확립하기 위해서는 제3섹터나 민간기업에 비해 자유롭고 간섭 속박을 받지 않고 지원자를 많이 확보할 수 있는 중추적인 조직·체제가 필요하다. 그래서 유기농업 및 환경보전형 농업의 선도자나 실천가가 다수 포함되어 있고 町 주민이 조직한 NPO법인을 특정법인으로 하였다. 그리고 농지 소유자와 신규 농업희망자 사이에 개입하여 자연스럽게 町 내에 분산되어 있는 농지를 임차하여 학습·연수용 농지 등으로 이용하고자 한다.

NPO법인의 회원이 신규 농업종사자의 연수를 담당하는 것으로 하고 있지만, 이들을 받아들이는 농가의 농지는 오랜 기간 동안 시행착오와 실패를 거듭하면서 토양만들기가 착실하게 진행되어 온 것이다. 그래서 농업종사연수 희망자에게 있어 기본인 토양만들기의 연수에는 적합하지 않은 측면이 있다. 그렇지만 유휴농지 등을 실습·연수용 농지로서 이용하는 것이고, 토양만들기의 기초부터 실제 체험할 수 있다. 또한 연수를 받는 자가 연수기간 중에 그 농가에게 기본기술을 습득한 후, 농지를 다른 곳에서 구한다고 하여도 기본적인 토양만들기와 농업경영 및 생활설계 등 농업취업계획 연수를 병행하기 때문에 농업취업 후 경영의 안정이 도모될 수 있다.

더욱이 町이 사업주체인 경우, 농업종사 연수희망자가 사정에 의해 연수를 중도에 포기할 때 町 스스로 그 농지를 관리할 수 없다. 또 그 농지를 소유자에게 반환하게 되면 유휴화를 조장하게 된다. 그러나 NPO법인이 사업주체라면 농업연수 희망자가 없는 경우에게는 임차한 연수농지를 기술연구농장으로서 이용할 수도 있다. 또한 그 기간 동안 토양만들기와 재배작물 등의 이력을 파악하기 때문에, 새로운 농업연수 희망자에 대한 실습·연수농지 등으로서의 효과도 발휘할 수 있다.

이 계획은 민간기업의 임대방식에 의한 농지의 권리취득을 용인하여 농업분야에 대한 참여기회를 확대하고자 한다. 뿐만 아니라 특정 비영리활동 촉진법에 의해 “환경의 보전”을 꾀하는 활동을 목적으로 지역주민 스스로 설립한 법인이고, 환경보전형 농업을 추진하는 활동을 특정 비영리활동과 관련된 사업으로 하는 NPO법인 『市島町 丹波 으뜸』이 임대에 의해 농지의 권리를 취득하게 한다. 또한 향후 신규 농업종사 희망자가 원활하게 참여할 수 있도록 하기 위해 NPO법인 스스로 연수농장 등을 설치함으로써 그 포장의 특성을 기본적으로 잘 이해하고 재배지도 등을 하는 연수장소가 되며, 자주적·주체적으로 농업을 할 수 있는 새로운 인재를 육성할 수 있다. 환경보전형 농업의 추진을 위해 NPO법인이 보다 강력한 추진모체가 되어야 하며, 모델 농장과 재배기술 연구농장을 설치하여 환경보전형 농업의 실증, 보급 추진, 확대개발 등을 추진함으로써 『유기마을 市島』의 확립을 도모하는 것이다.

이 『유기마을 市島』의 확립에 의해 지역의 환경을 지키고 농지를 유효 활용한 지속가능한 식량·농업·농촌의 구축으로 이어져, 주변 市町 뿐 아니라 전국으로의 파급을 기대할 수 있다.

3) 특구 계획의 목표

신규 농업종사자의 육성(담당자·인재 육성) 및 환경보전형 농업의 견인 역할을 할 것으로 기대되고 중요시되는 NPO법인이 특정사업을 포함하여 신규 농업종사 희망자에 대해 지원하는 체계를 가진다. 즉 신규농업 상담업무와 농가로서의 농업연수 희망자에 대한 재배지도, 조언을 실시한다. 또한 지역관행에 정통하기 때문에 지역밀착형 상담역과 조언자적인 존재로서, 신규 농업종사 희망자와 지역 간 융화의 교두보 역 및 추진 역이 되어 보다 원활한 농업취업 지원을 할 수 있다.

그리고 이 NPO법인의 직원 및 생산자 회원이 町내에 분산되어 있기 때문에 담당자를 육성(인재육성) 확보함과 동시에 그 농업취업자를 市島町 전역에 분산시켜 지역별 담당자로 배치할 수 있다. 또 이 특정사업이 지역 전역 널리 환경보전효과를 유인하는 상승효과를 가져오고, 농지의 황폐화 및 유희화를 방지하고자 한다. 이를 위해 신규 농업종사 희망자의 의향을 존중하면서, 담당자의 감소와 고령화 등의 경향이 높다고 예측되는 지역부터 계획적으로 이들을 배치한다.

또한 NPO법인의 선도적 및 실천적 생산자 등이 서로 협력하여 환경보전형 농업에 의한 생물 생태계의 조사와 환경보전형 농업의 재배기술 확립을 도모하며 환경보전형 농업기술의 모델농장을 설치한다. 이것이 선도적인 농업의 실천사례가 되어 町 전체의 『유기마을 만들기』 참여를 추진한다(환경보전).

이를 위해 市島町에서는 町과 협동사업체인 NPO법인에게 다음과 같은 업무를 위탁한다.

① 환경보전형 농업의 후계자 및 담당자 확보를 위한 신규 농업종사 희망자의 상담·조언·지도에 관한 업무. ② 안심·안전 농산물의 생산을 지원하는 町 독자적인 제도에 기초한 작목별 재배기준(市島 안심·안전 브랜드)의 작성·재배지도 및 인정 등의 업무. ③ 미이용 유기질 자재의 퇴비화 및 재배실증 업무 등이

다.

또한 NPO법인도 농업경영 확립을 위해 농지를 확보할 필요가 있다. 요컨대 계속적으로 농지를 이용 및 활용함으로써 식품의 안심과 안전 확보를 위한 정보를 제공하여 소비자·생산자에 대해 이해 촉진을 도모한다.

따라서 모델포장 설치에 의해 ① 재배이력 뿐 아니라 생산자의 노력을 전한다. ② 토양만들기에 의한 농지(토양)의 변화를 전한다. ③ 새로운 재배기술을 전한다. 이러한 정보 제공을 계속하여 이해자(소비자·생산자)의 확대를 도모한다.

더욱이 町 단독의 지원보조제도로서 ① 환경보전형 농업으로 전환하여 지속적이고 안정적인 농업을 경영하도록 지원하기 위해 안심·안전농산물 생산 등의 추진지원사업에 기초한 재배방법에 대한 직접지불 및 출하판매에 대한 지원 보조.

② 생태농가의 기술 도입에 대해 담당자 농업인 등 육성 보조금으로서 논 복원 비용, 기계 및 자재에 대한 지원 보조.

③ 신규 농업종사 희망자의 육성 확보 대책으로서 연수비용 보조, 농지 등 임차료 보조 및 지도농가 지원보조에 의한 신규 농업종사자 육성지원사업 등을 실시한다.

4) 특구의 경제적 및 사회적 효과

市島町の 농업 활성화(환경보전형 농업을 추진하는 활동)를 목적으로 한 NPO법인 『市島町 丹波 으뜸』이 신규 농업종사 희망자를 지원하고 환경보전형 농업을 추진하는 선도적 주체이다. 신규 농업종사자를 통해 담당자를 확보하고 환경보전형 농업기술 도입을 촉진시키며, 『유기마을 만들기』가 추진될 수 있다.

또한 농업인의 감소와 고령화 등의 경향이 큰 지역에 계획적으로 신규 농업인을 분산 배치함으로써, 환경보전 효과를 높이는 상승효과를 가져오고 농지의 황폐화 및 유향화를 방지할 수 있다.

더욱이 새로운 농업기술의 모델포장 등 설치와 환경보전형 농업의 보급에 따라 유기재배·특별재배 생산자 및 재배면적 등의 증가를 기대할 수 있다. 이러한 농산물을 직판장에서 판매하고 학교급식용 채소를 공급함으로써 생산자의 소득

을 증가시키고 보람을 느낄 수 있다. 그리고 지역생산-지역소비(地產地消) 및 신토불이에 의해 소비자에게 안심·안전농산물을 제공할 뿐 아니라 어린이·학생에게 食農교육의 일환을 담당하게 된다.

이러한 환경보전형 농업 추진특구 즉, 특정법인인 NPO법인이 주체가 되어 지역농업의 기저인 『유기마을 市島』를 확립한다. 이를 통해 환경보전형 농업을 실천하는 농가가 증가하고 담당자의 육성 확보 및 지역 환경의 보전, 농지를 유효 활용한 지속가능한 식량·농업·농촌의 구축은 주변 市町 뿐 아니라 전국에 파급될 것으로 기대할 수 있다.

<표 5-5> 환경보전형 농업의 추진에 의한 사회적 및 경제적 효과

구 분	현상(2002년)	목표(2008년)
환경보전형 쌀	48ha	80ha
JAS 유기농 쌀	10ha	20ha
JAS 유기재배 채소	4천만 엔(판매액)	8천만 엔(판매액)
특별재배 농산물 ¹⁾	1천 2백만 엔(판매액)	3천만 엔(판매액)
학교급식용 채소 ²⁾	4톤(공급량)	10톤(공급량)
신규 농업종사자 육성목표	11명	30명
유희농지, 보전관리면적 해소목표	115.8ha	90ha

주 1) 市島町 안심·안전농산물 브랜드임.

2) 학교급식용 쌀은 주 5일 모두 市島町 생산물을 목표로 함.

5) 특정사업의 명칭

특정사업의 명칭은 “지방공공단체 또는 농지보유합리화법인에 의한 농지 또는 방목지의 특정법인에 대한 임대 사업”이다. 그리고 특구에서 실시되거나 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구 계획의 실시에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정하는 사업은 다음과 같다.

첫째, 유기마을 만들기 사업 등 위탁사업이다(NPO법인 『市島町 丹波 으뜸』에 위탁). ① 환경보전형 농업의 후계자 및 담당자를 확보하기 위한 신규 농업종사

희망자의 상담·조언·지도에 관한 업무. ② 안심·안전한 농산물의 생산을 지원하는 市島町 독자적인 제도에 근거한 작목별 재배기준(市島町 안심·안전 브랜드)의 작성·재배지도 및 인정 등의 업무. ③ 가공품(쌀빵, 쌀라면 등)의 개발 및 유기·특별재배 농산물의 판로개척(택배, 트럭 판매 등) 업무(2003년 가공시설 설치 예정). ④ 미이용 유기질 자재의 퇴비화 및 재배실증 업무(2003년부터) 등이다.

둘째, 안심·안전농산물 생산 등 추진 지원사업(생산자 지원대책)이다. 안심하고 안전한 농산물 생산으로 전환하여 지속적으로 안정적인 농업경영을 하도록 지원하기 위해 유기재배 농산물 또는 특별재배 농산물을 재배하는 경우에는 지원 보조금을 교부한다. ① 재배방법에 의한 보조(소득보상), ② 직판장에서의 출하판매 지원 등.

셋째, 신규 농업종사자 육성 지원사업(신규 농업종사 희망자의 육성 확보 대책)이다. ① 신규 농업종사 희망자에게 연수비 보조(농업종사 희망자 지원). ② 신규 농업종사 희망자를 실습생으로 받은 농가 등에게 보조(농가 지원). ③ 신규 농업종사 희망자(정년 후 농업종사자 등을 포함)가 농업에 종사할 때 농지 및 농업기계 등을 임차하는 경우에 임차료 보조(농업취업 지원) 등이다.

넷째, 유기농산물 등 브랜드화 추진사업이다. 2003년부터 국고보조사업을 받아 NPO법인이 사업주체가 되어 실시한다. 예컨대 지속적 농업 등 실천추진대책사업(쌀겨 등에 의한 무농약, 무화학바로 재배 쌀의 실증 등)이 있다.

6) 규제 특례조치의 내용

구조개혁특구를 추진하는 데에 있어 규제의 특례조치에 대한 요건의 적합성은 다음과 같다.

첫째, 경영구조대책 추진사업에 따른 농가의향조사 결과에 의한 것이다. 市島町에서는 2002년도에 경영구조대책 추진사업을 실시하면서 “경영구조 확립 구상” 책정을 위해 농가(토지를 소유하고 있는 비농가도 포함)를 대상으로 2002년 12월에 의향조사를 실시하였다. 조사표 배포 1,746호와 회수 1,376호로서 회수율은 78.8%이었다.

그 조사결과의 특징적인 점은 다음과 같은 바, 고령화와 담당자 부족, 이농 경향을 볼 수 있다. ① 농업의 중심적 담당자는 60세 이상이 과반수(55.1%)를 차지하고 있다. ② 농업후계자가 없고 젊은이가 없는 농가가 6할을 차지하고 있다. ③ 앞으로 자가 경작하는 농지규모로서, 현상 유지가 7할을 차지하고 있다. ④ 결국 이농하는 농가는 12.8%이다. ⑤ 농업기계를 갱신하지 않고 작업위탁이나 기계의 공동이용 경향(약 4할)이 있다.

둘째, 생산조정외 실시상황(농지의 이용상황) 등에 의한 것이다. 농지의 경작상황을 보면, 자기보전관리가 95.2ha(2002년)이고 그 중 4년 이상 경과한 농지가 약 4할(37ha)을 차지하고 있다. 또 조정 논에 포함되는 것도 20.6ha이고 노동력 부족 등에 따른 작물 미작부에 의한 생산조정 대응면적이 매년 증가(생산조정 대상 논 면적 약 1할)하고 있다. 또한 농업위원회의 농지 순찰에 의해 7.75ha(2002년 8월 현재)가 황폐 농지로 지적을 받았고, 담당자의 부족 등에 의해 논 복원이 곤란한 농지는 6할(4.65ha)을 차지하고 있다.

셋째, 농지유동화에 대한 것이다. 농지의 이용권 설정면적(2001년 12월)은 273.7ha(설정을 20.7%)로서, 효고현 전체 평균(11.6%)을 크게 상회하고 있다. 유동화된 농지는 효율적인 생산이 가능한 평야지역에 집중되어 있고, 산간지역 등 조건불리지역에서는 심각한 실정이다. 또한 이용권 설정 후의 합의 해약이 매년 증가하고 있다.

넷째, 농림업 센서스에 의한 농가 등의 추이에 의한 것이다. 경영경지는 10년 동안(1990년~2000년) 약 57ha 감소하였다. 그리고 농지의 황폐화와 경작 포기지역의 증가, 고령화 및 이농의 증가, 후계자 부족 등 노동력 부족 등의 문제가 있다.

나. 효고현(兵庫縣)의 『유기마을 특구』

적용되는 규제의 특례조치	○ 농지 취득 후 농지의 하한면적 요건 완화
---------------	--------------------------

1) 지역의 현황 및 특성

특구 구역인 효고현(兵庫縣) 養父郡 大屋町은 효고현의 북서부, 養父郡의 서남부에 위치하고 있고, 1000m 정도의 산으로 둘러싸여 있으며 동서로 20.6km, 남북 14.9km이다. 중심지의 표고는 149m, 서쪽은 돗토리현(鳥取縣)과 접하는 서고동저(西高東低)의 지역이다. 총 면적은 139.29km²인데, 그 중 90%를 산림이 차지하고 있고, 경지는 大屋川과 明延川을 따라 좁고 길게 분포되어 있다. 그리고 町 내에는 국도, JR 등도 없고, 교토-오사카-고베(京阪神) 지역으로부터는 2시간 30분 정도의 거리로 위치하는 산간지역이다.

大屋町의 인구는 4,774명, 가구 수는 1,566호이고, 매년 인구가 1~3% 감소하고 있으며 고령화가 진행되고 있는데 35.6%의 고령화율을 나타내고 있다. 2000년 농림업 센서스에 의한 농가호수는 640호, 경영경지면적은 219ha로서 농가 1호당의 평균 경작면적은 34.2a로 영세한 경영규모이다. 또한 농가의 60.5%가 자급적 농가이고, 판매농가(39.5%)의 81.0%가 겸업농가로 그 중 91.2%가 제2종 겸업농가이다.

겸업형태에 있어 쌀을 중심으로 한 영농이 행해지고 있는데, 젊은 노동력은 안정적인 직업 및 소득의 기회를 얻기 위해 타 산업으로 유출되어, 농업후계자의 감소에 의해 고령화가 진행될 뿐 아니라 포장조건의 나쁜 경지를 중심으로 경작포기지가 매년 증가되고 있다. 한편 농업생산의 개황을 보면, 경종에서는 쌀 115ha, 채소 57ha, 두류 13ha, 사료작물 33ha 등이 주된 농산물로 되어 있다. 축산에 있어서는 비육우 492두, 브로일러 185천수, 산란계 15 천수가 사육되고 있다. 大屋高原 개발 및 축산기지 건설 사업에 의해 고원 채소 및 화훼 재배농가, 화우(和牛) 및 브로일러 사육농가의 일부에서는 대규모 경영 및 사육농가도 있지만, 대부분의 경영규모는 영세하다.

大屋町에서는 1978년부터 10년간 개발한 大屋高原에서 다양한 장애를 극복하고 시행착오를 거치면서 유기재배를 계속해오고 있다. 이 사실이 전국적으로 인정되어 2000년에는 天皇盃를 받은 산지가 되었다. 이를 계기로 大屋町 전체에 “안심·안전한 농업”을 목표로 『유기마을 구상』을 수립하고, 大屋퇴비센터의 건설(2003년도부터 가동, 町 직영), 大屋高原 토양 분석, 町에서 생산된 채소를 사용한 학교급식의 도입, 유기재배의 실천과 직관활동 등을 하는 “유기마을의 모

임”을 설립하는 등 유기농업과 환경을 고려한 환경창조형 농업으로의 사업을 확대하고 있다.

유기마을 만들기 구상을 적극적으로 추진하는 한편, 농업인의 고령화와 담당자의 감소, 농지 유희화가 진행되고 있는 바, 농업구조를 개혁해 가는 것이 급선무가 되고 있다.

2) 특구 계획의 의의

특구계획의 의의는 다음과 같다.

첫째, 大屋町の 환경보전을 위한 사업을 강화한다. 大屋町은 앞에서 설명한 바와 같이, 토지의 90%를 산림이 차지하고 있고, 일본해로 이어지는 円山川의 원류가 되는 곳이기도 하다. 大屋町의 환경을 지키는 것은 하류지역의 환경을 보전하는 일이라 생각된다. 깨끗한 물과 공기 등 지역자원은 누구도 대신하기 어려운 보물로서 전주민이 자부심을 가지고 있다. 大屋町의 자연은 大屋町 뿐 아니라, 지역전체의 환경과 연계되어 있다고 인식할 수 있다.

둘째, 大屋町의 『유기마을 구상』을 실천하는 것이다. 환경보전을 위해서는 산림의 보전, 농지의 보전이 불가결하다. 현재, 大屋町의 농업은 유기마을 구상을 수립하여 자연환경의 보전, 안심·안전을 의식한 농업구조로 전환되도록 하고 있다. 유기마을 구상의 이념을 실천하기 위해 2003년도부터 大屋퇴비센터(연간 생산량 1,642톤)를 가동시킴으로써, 관내 축산농가의 우분과 경종농가의 야채 쓰레기와 목재 쓰레기 등을 유기퇴비화하고 있다. 이 유기퇴비를 활용한 농업을 실천하기 위해, 농업인들이 “유기마을의 모임”을 설립하여, 농산물의 직판활동과 학교 급식센터로 식재료 공급 등 지역생산·지역소비(地産地消)를 추진하고 있다.

이처럼 大屋町에서는 환경에 대해 진지하게 생각하고, 가능한 것을 실천해가는 체제를 갖추고 있다. 그러나 “유기마을의 모임”을 구성하고 있는 농가와 유희화되고 있는 농지 소유자 대부분은 소규모 농가이다. 그런데 이농 시에 농지의 소유권 이전도 가능하지 않고, 유기마을 구상에 찬성하는 비농가의 농지에 대한 권리 취득이 가능하지 않는 등의 문제가 있다. 이러한 문제로 인해 농지의 유희화와 농지의 황폐화가 확대되고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위해서도 이 계획은 앞으로의 大屋町 농업, 유기마을 확립에 있어 큰 의의가 있다고 생각한다. 그리고 이 사업의 추진은 지역의 환경을 지키고 농지를 유효하게 활용함으로써, 지속적인 식량·농업·농촌의 구축과 이것이 주변 市町 뿐 아니라 전국으로의 파급을 기대할 수 있다.

3) 특구 계획의 목표

자연환경의 보전, 농산물의 질 향상, 소비자와 교류 등을 중심으로 한 유기마을 구상을 실천해가는 것을 목표로 한다. 이를 위해서는 먼저, 이 계획의 실현화에 의한 소규모농가의 규모 확대와 비농가의 농업 참여 및 I-turn 희망자 등이 원활하게 농지를 취득할 수 있게 한다. 그리하여 경작 포기지의 감소와 직관 거점의 정비·증설에 의한 도시지역과의 교류 등 지역농업의 활성화를 도모한다.

동시에 현재 유휴화되어 있는 농지 및 향후 유휴화될 것으로 생각되는 농지를 “유기마을의 모임” 및 大屋町 농업위원회 등과 연계하면서 목록을 작성해간다. 그것을 기초로 하여 농지취득 희망자와 매도 희망자 사이에 다리를 놓는 역할을 하고, 유휴농지의 해소, 유기마을 구상을 실현해간다.

또한 전국에 大屋町이 목표로 하는 『유기마을 구상』에 대한 정보를 보내, 널리 농업인을 찾음으로써 町 인구의 증가, 지역농업의 활성화 및 유휴농지의 감소를 꾀하는 것을 목표로 한다.

4) 특구의 경제적 및 사회적 효과

농업 담당자의 감소와 고령화의 진행 및 경작 포기지역의 확대가 진행되는 大屋町에 있어, 정 전체에서 추진하는 『유기의 마을 구상』을 『유기마을의 모임』이 현재 실천하고 있다. 이는 町 주민이 선도자가 되어 기존농가에 대해 유기농업을 계몽·보급하고, 신규 농업취업자를 받아들임(매년 1명)으로써, 신규 담당자를 확보하며 비농가의 농업참여 등을 촉진한다. 또한 담당자 농가의 육성에 의한 농업인 수의 증가, 町외부터의 진입(현재 매년 1~2%의 진입, 목표 3~4%), 町외 유출의 감소(현재 매년 3~4% 유출, 목표 3%)가 町 인구의 증가로 연결될 수 있다. 직관활동의 전개와 학교급식 등에 대한 식재료 제공에 의해 지역농업의 활성

화를 도모한다. 또한 직판활동, 지역 채소의 유통경로(학교급식 등)의 확립에 의한 농업인의 생산의욕 제고가 유희농지의 감소(현재 31ha, 목표 20ha)로 연결된다고 생각된다.

한편에서는 생산성 제로의 농지가 해소됨에 따라 다양한 측면의 효과가 있다고 생각된다. 『유기마을의 모임』을 중심으로 한 지역농업의 활성화, 직판장 활용에 의한 지역농산물 매출액의 증가(현재 35만 엔, 목표 1,000만 엔)와 고용확대 등 단순히 금액에 나타나는 효과는 단순히 금액으로 나타나는 효과는 적은 금액이다. 그렇지만 금액에 나타나기 어려운 국토·환경보전, 식품교육(食育)추진 등에 있어 매우 큰 효과가 있다고 생각된다.

<표 5-6> 사회적 및 경제적 효과

구 분	현 재	2008년	2013년
경작 포기지역	31ha	25ha	20ha
신규 농업취업자 수	-	매년 1명	10명
인정 농업인 수	11명	17명	22명
직판장 거점	2개소	4개소	6개소
유기마을의 모임 회원 수	32명	130명	250명
채소 판매액의 증가	35만 엔	370만 엔	1,000만 엔

자료 : 효고현.

5) 특정사업의 명칭

특정사업의 명칭은 “농지권리 취득 후 하한면적 요건의 특례 설정기준의 탄력화에 의한 농지의 이용증진 사업”이다. 그리고 특구에서 실시되거나 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구 계획의 실시에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정하는 사업은 다음과 같다. 구조개혁특구의 규제 완화 효과를 더욱 높이기 위해 다양한 시책을 종합적·체계적으로 조합해서 실시한다.

첫째, 신규 농업취업 실천사업(신규 농업취업자의 육성 확보대책)이다. 구체적인 사업의 내용은 농업취업 희망자의 연수비 보조사업, 농업취업자가 원활하게

취업할 수 있도록 연수체제의 정비와 연수기간 중의 연수비를 보조한다. 또한 농업취업자의 농지임차료에 대해 보조하는 것으로서, 연수 수료자가 농업경영기반 강화촉진법에 의해 임차하는 경우에 임차료를 보조하는 것이다. 그리고 농지취득에 대한 지원으로서, 농업취업자가 농지의 구입을 희망할 경우에는 농지보유합리화사업 등에 의해 지원하는 것이다.

둘째, 전원생활 지원사업(정주대책)이다. 大屋町 전원생활 지원대책본부를 설치하여 町내의 빈집 정보의 수집, 정주·복지·생활대책 및 취업대책, 고용정보의 수집 등을 통해 U·I-turn 희망자 등에게 정보를 제공한다.

셋째, 실증포와 전시포의 설치사업(유기마을 만들기 대책)이다. 町내에 여러 개의 大屋퇴비센터에서 생산된 퇴비를 이용한 포장을 설치하여, 퇴비의 필요성과 지역환경보전 활동을 추진한다. 또한 현지 강습회 등을 개최하여 유기농업을 널리 홍보한다.

넷째, 음식물쓰레기 처리기의 모니터 사업(지역자원순환 대책)이다. 町내의 부인회조직의 협력을 받아 1가구당 6개월간 음식물쓰레기 처리기의 모니터 이용을 실시한다. 널리 이용하도록 하여 지역자원순환 시스템을 구축해 간다.

6) 규제 특례조치의 내용

구조개혁특구를 추진하는 데에 있어, 규제의 특례조치와 이를 추진하기 위한 요건의 적합성은 다음과 같다.

첫째, 특례를 받아 정하고자 하는 설정 기준을 10a한다(현재 30a). 大屋町의 농가당 단순 평균경작면적 34.2a이었으나, 농가호수의 비율이 町 전체의 40%에 불과하고, 농지의 소유면적이 30a 미만인 농가의 비율이 전 농가의 67%를 차지하고 있다. 또한 10a 미만의 농가는 8%를 차지하고 있다. 특히 유희화가 진행되고 있는 지역에서는 대부분이 1필지당 농지면적이 30a이하의 소규모이다. 그 소규모 농가와 비농가가 농지를 취득하고 싶은 의향과 요망이 매년 여러 건수가 있다.

둘째, 농지의 유효활용을 도모할 필요가 있는 이유는 우선, 大屋町에서는 1990년부터 10년동안 농가호수가 20% 감소(797호에서 640호로 157호 감소)하였고, 경영 경지면적도 23% 감소(286ha에서 219ha로 67ha 감소)하였다는 데에 있다.

또한 경작 포기지는 48% 증가(21ha에서 31ha로 10ha 증가)했으며, 농가의 고령화율은 8.01% 상승(26.91%에서 34.92%로 상승)하였다. 또한 大屋町 농가 대부분이 겸업농가인 상태에서 대규모 토지이용집적도 기대할 수 없으며, 町외 진출자가 증가하고 있는 상황에서 유휴농지의 급속한 증가가 우려된다.

셋째, 지장을 초래할 우려가 없다고 비판되는 근거는 다음과 같다. 이 지역은 경작포기지(10년간 10ha 증가)가 증가하고 고령화(현재 35.56%)가 진행되고 있으며 사방이 산으로 둘러싸인 산간지역이기 때문에 토지이용형 농업에 의한 규모 확대는 어렵다. 현재 경종농가 인정농업인(11명중 9명) 모두 시설이용형 농업이므로, 이 계획에 의해 특례가 실시되더라도 인정농업인의 규모확대 등 농업상의 효율적·종합적인 이용 확보에 지장을 초래할 우려가 없다고 판단된다.

넷째, 농지취득의 하한면적 요건 완화 특례 실시에 의한 전망이다. 이번 특례 실시에 의해 농지를 취득한 사람은 연간 6건, 5년간 30건(4.5ha), 10년간 60건(8ha)일 것으로 예상된다. 농지 유통화에 의한 농지의 유효활용, “유기마을의 모임” 회원 수 증가에 의한 지역농업의 활성화, 직판활동의 활성화 등 사회적 관점에서 보더라도 유효한 시책으로 기대된다.

제3절 일본 구조개혁특구 사례의 시사점

지금까지 일본의 구조개혁특구 사례를 지역농산물 생산·가공·유통 특구사례와 농업 및 자연생태체험 특구사례, 환경보전형 농업특구사례 등 세 가지로 분류하여 살펴보았다. 여기에서 도출된 특징 및 시사점은 다음과 같은 바, 특구추진의 배경, 농업 후계인력의 육성 및 확보, 농지 이용률의 제고, 지역주민의 자발적인 조직화, 사업내용의 다양성 등이다.

1. 농림업 관련 특구추진의 배경

일본에서 농업관련 구조개혁특구의 추진배경은 기본적으로 농업노동력의 고령화 및 과소화, 후계인력의 부족에 따른 것이다. 이것은 농지의 유희화 및 황폐화 추세를 가속화시키는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특구를 신청한 지자체는 이러한 상황을 매우 심각하게 받아들이고 있으며, 이를 극복하기 위한 방안으로서 특구를 활용하고자 한다.

예컨대 카가와현(香川縣)의 『小豆島・内海町 올리브진흥특구』는 아즈키시마(小豆島)의 중요한 지역자원인 올리브를 활용하여 “농업, 식품산업, 관광업의 활성화”를 강구해 왔지만, 농업인력의 과소화와 고령화, 후계자 부족 등으로 재배면적의 확대가 곤란하다는 것이다. 즉 고령화율이 30.9%(2002년 10월 현재)이고 전년도에 비해 0.9% 증가하였고 농가는 275호 중 자급적 농가는 197호이고 전업농가는 27호(농가 중 비율 9.8%)이다.

또한 아야베시(綾部市)도 농업종사자의 감소와 고령화가 진행되고 있다. 농가수는 1970년에 6,247호에서 2000년에는 3,555호로 43.1%나 감소했다. 또 농업취업인구도 1970년에 9,499명이었는데 2000년에는 8,668명(8.7% 감소)으로 감소하였다. 경영경지(논, 밭, 과수원) 면적도 1970년에 3,336.28ha에서 2000년에는 2,122.16ha 로서 36.4%나 감소하였다. 또한 아야베시 농촌지역의 고령화율은 35.4%이고 농업종사자의 고령화율은 79.6%인 것이다. 경작포기지역은 1995년부터의 5년간 265ha(총 경영경지면적의 12.5%)나 증가되었다.

그리고 효고현의 오오야정(大屋町)도 1990년부터 10년 동안 농가호수가 797호에서 640호로, 경영 경지면적 286ha에서 219ha로 감소되었다. 또 경작 포기지는 21ha에서 31ha로, 농가의 고령화율은 26.91%에서 34.92%로 증가되었다. 오오야정 농가 대부분이 겸업농가이기 때문에 대규모 토지이용집적도 어렵고 전출자가 증가하고 있어, 유희농지가 급속히 증가될 우려가 있다는 것이다.

2. 농업 후계인력 확보 대책에 중점

일본 농업의 일반적인 추세인 후계인력 등 농업인력의 부족에 대응하기 위해

I-turn 및 U-turn 등을 통한 지역농업 지원자나 신규 농업취업자 등 농업 담당자 확보를 위한 각종 지원 및 보조 등 특정사업을 실시하고 있다.

예컨대 교토부 아야베시에서는 농촌정주 주택지 정비사업을 실시하여 I-turn 희망자를 받아들여 농촌정주를 촉진시키고 있다. 또한 효고현 이치시마정(市島町)에서는 유기농업을 지향하는 신규 농업희망자를 적극적으로 받아들이고 있다. 町과 협동하여 활동하고 있는 NPO법인은 이들에 대해 상담 및 조언, 지도 등의 업무를 수행하고 있다. 특히 유희농지를 임차하여 이들에 대해 실제 학습 및 연수를 실시하고 있다. 이 때 NPO법인의 회원 농가가 신규 농업종사자의 연수를 담당하며, 환경보전형 농업의 기본인 토양만들기의 기초부터 체험하게 하는 것이다. 즉 농업기술 및 농업경영, 생활설계 등 연수를 받음으로써 농업취업 후 경영의 안정을 도모할 수 있다.

또한 효고현의 오오야정(大屋町)에서는 신규 농업취업자를 육성 확보하기 위해 더욱 적극적으로 지원하고 있다. 예컨대 농업취업 희망자에 대한 연수비 보조, 연수체계의 정비, 농업취업자의 농지임차료에 대한 보조, 그리고 농지취득에 대한 지원 등을 추진하고 있다.

3. 농지를 농업 본래의 목적에 부합되도록 활용

농업부문에 비농업부문의 참여를 유도하는 규제 특례조치는 “농지임대 방식에 의한 주식회사 등의 농업참여 용인”이다. 이에 따른 특정사업은 대체로 “지방공공단체 또는 농지보유합리화법인에 의한 농지 또는 방목지의 특정법인에 대한 임대사업”이나 “지방공공단체 및 농업협동조합 이외의 자에 의한 특정농지 임대사업” 등이다.

즉, 농업(생산 및 가공, 경관조성 등)에 진출하고자 하는 주식회사 또는 NPO법인에게 농지를 임대(소유가 아닌)하는 방식으로 그 참여를 허용하고 있다. 우리나라에서 농지의 임대 및 위탁경영 뿐 아니라 농업경영인 이외의 자의 농지소유를 허용하고 있는 것과는 비교되는 규제 특례조치이다. 즉 농지의 효율적 이용을

촉진하고 농지의 유희화 및 황폐화를 방지하기 위해 주식회사나 NPO법인에게 농지를 임대하여 사용하게 함으로써, 농업경영주체의 확보 및 농지 이용률의 향상을 도모하고자 하는 것이다. 이것은 비농업부문이 주체가 되더라도 농업 본래의 목적에 맞도록 활용하면, 농업특구의 신청배경에 나타난 현재 농업문제를 해결할 수 있다고 생각한다. 또한 주식회사 등 법인이 농지를 임대할 때 임원 중 농업인을 포함시켜야 하는 등 특례자격조건에도 농업 본래의 목적에 충실하고자 하는 의도를 볼 수 있다.

올리브 특구를 실시하고 있는 카가와현(香川縣)의 아즈키시마(小豆島)에서는 2008년까지 올리브 나무 2만 그루와 경지면적 20ha의 증산목표를 추진하고 있다. 이 가운데 약 30%는 회사법인에게 임대하여 유희농지에 올리브를 재배하도록 하며, 가공원료를 안정적으로 확보하고자 한다. 동시에 가공기업이 의욕을 보이면, 재배면적을 더욱 확대하고 가공·판매를 촉진시키며 경관을 조성하겠다는 것이다. 더욱이 새로운 가공공장을 건설하여 관련 가공제품의 생산 제조하는 올리브 산업의 실현을 목표로 하고 있다.

4. 규제 특례조치에 따른 특구별 구체적인 사업의 다양성

일본의 농림업 관련 특구의 종류는 <표 5-7>에 나타난 바와 같이 정리될 수 있다. 지역농업특화와 관련된 특구와 농지이용률 향상과 관련된 특구, 도농교류 관련 특구, 자연·생태체험 및 그린 투어리즘 관련 특구 등으로 구분될 수 있다. 이러한 특구별 규제의 특례조치의 수는 보통 2개 정도에 불과하며, 이에 따른 구체적인 사업³⁾(특정사업을 실시하기 위해 필요한 사항)은 4~5개 정도이다.

특정적인 사실은 규제 특례조치가 <표 5-7>에 나타나 있는 것처럼, 특구별로 1~2개로서 동일하거나 유사한 경우가 대부분이지만 구체적인 사업은 매우 다르다는 점이다. 즉 구체적 사업은 각 지역별로 농업경제적·사회적 특성과 자연·

3) 특구에서 실시되거나, 실시를 촉진하고자 하는 특정사업과 관련된 사업 및 기타 특구계획의 실시
에 관해 지방공공단체가 필요하다고 인정하는 사업

환경적 특성에 따라 매우 다양한 형태로 추진되고 있다.

<표 5-7> 농업구조개혁특구 종류별 규제특례조치

특구의 종류	규제의 특례조치
도시·농촌 교류 관련 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인 ○ 시민농원 개설자의 범위 확대 : 도시주민 등
자연·생태 체험 및 그린 투어리즘 관련 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인 ○ 시민농원 개설자의 범위 확대
농지이용률 향상 관련 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지 취득 후, 농지의 하한면적 요건의 완화
지역농업 특화 관련 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지임대 방식에 의한 주식회사 등의 농업참여 용인 ○ 농지 취득 후, 농지의 하한면적 요건의 완화 ○ 특정농업인에 의한 탁주 제조사업

예컨대 아야베시(綾部市)의 『농촌교류촉진특구』와 가메오카시(龜岡市)의 『도시·농촌접촉교류특구』는 도농교류와 관련된 특구로서, 특구의 성격은 유사하다. 그리고 규제의 특례조치도 전자는 “농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인”과 “시민농원 개설자의 범위 확대”이고, 후자는 “시민농원 개설자의 범위 확대”이다. 그런데 아야베시의 구체적인 사업은 “농촌정주주택 택지정비사업”과 “도시·농촌교류의 촉진”, “농업경영기반강화촉진법에 기초한 이용권 설정사업”이다. 가메오카시의 경우에는 “농산물 지역생산·지역소비(地産地消) 추진사업”과 “가메오카시 농업공원 및 농원 등에 대한 화훼 식부 지원대책”이다.

5. 지역주민 중심 사업추진 주체의 조직화

규제완화에 따라 지자체가 특정사업 및 구체적인 사업을 추진하는 데에 있어, 지역주민 주체의 자체적인 조직에 사업을 위탁하는 경우가 많다. 이것은 지역농업의 문제를 지역농업의 주체가 능동적으로 해결하고, 지역농업의 자립성을 추구

해간다는 점을 말해주고 있다.

카가와현의 올리브특구는 올리브진흥 추진단체인 “内海町 올리브마을만들기 협회”는 올리브의 증산과 재배 희망자를 확보하여, “올리브 마을만들기”를 추진하는 단체이다. 그리고 효고현 그린투어리즘 특구는 시업대상 지역인 縣 내 11개 市町을 연계한 “그린 투어리즘 특구지역추진회의”를 설치하여 운영하고 있다. 이것은 관청을 중심으로 조직되어 있으며, 특구사업의 추진체제 정비, 지역합의의 형성, 특정사업의 원활한 실시, 새로운 특정사업 실시주체의 발굴 등 특구사업을 추진한다.

그리고 아야베시는 도농교류의 촉진사업을 『里山 네트·아야베』를 중심으로 추진하고 있다. 즉 계획에 참여하는 자가 자주적으로 운영하는 도농교류를 촉진한다. 또한 효고현 이치시마정에서는 2000년에 유기농산물 등 생산자조직 11개 단체로 구성된 『市島町유기농업추진협의회』를 발족하였다. 그리고 2001년에는 이 조직의 구성원이 중심이 되어 NPO법인 『市島町 丹波 으뜸』을 설립하였다. 이 NPO법인은 지역생산·지역소비(地産地消)의 추진, 직판장 운영, 학교급식용 채소의 공급, 신규 농업취업자를 대상으로 한 연수 및 학습과 농작업 체험 실시, 도농교류 활동, 농산물의 가공연구 등을 수행하고 있다.

또 효고현 오오야町の 『유기마을 구상』을 농업인들이 “유기마을 모임”을 설립하였다. 유기마을 구상의 실현을 위해 町이 직영하는 大屋퇴비센터에서 생산되는 유기퇴비를 활용한 농업을 실천하고, 농산물의 직판활동, 학교급식센터에 대한 식재료 공급 등 지역생산·지역소비(地産地消)를 추진하고 있다.

제6장 농림업 관련 특구사업에 대한 평가지표 개발과 발전전략

제1절 특구사업의 평가지표 개발

1. 특구사업 성과평가의 정의 및 목적

가. 특구사업 성과평가의 정의

특구사업 성과평가란 특구사업을 통한 경제적·사회적·문화적 제 성과를 평가하기 위한 지표를 선정하고, 자료를 수집·분석하여 해당 특구의 성과를 종합적으로 평가하는 진과정을 의미하며, 평가된 결과를 활용하여 특구사업의 전략적 방향 설정 및 재설정, 참여자들의 의사결정 자료로서 이를 활용할 수 있도록 이러한 과정을 정기적으로 검토하고 개선하는 절차로 정의할 수 있다.

특구사업의 성과평가는 궁극적으로 특구사업을 통한 직간접 효과가 어떻게 지역에 반영되었는지를 평가하는 것이다. 특구사업이 갖는 의미가 아무리 크고 중요하다 하더라도 실질적으로 지역활성화에 기여하는 성과가 없다면, 이는 아무런 의미가 없는 것이다.

따라서 특구사업이 지역활성화와 농업인들의 소득안전망에 얼마나 기여했는지를 평가하는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 이와 같은 성과평가는 단기적 성과에만 집착하는 형태가 아니라 중장기적인 지속가능성의 원칙에 입각하여야 이루어져야 한다.

나. 특구사업 성과평가의 목적

특구사업 성과평가의 목적은 첫째, 특화요소 특화를 통한 지역경제 활성화 및 특화요소의 지속적 개선·발굴을 통한 특화사업 기획의 포착이다.

둘째, 특구사업을 통한 제 성과들에 대한 참여자들의 이해 증진과 이를 대내외적으로 공개함으로써 사업의 투명성을 제고하기 위해서이다.

셋째, 특구사업의 전략적 방향 설정 및 재설정을 위한 중요한 의사결정 자료로 활용하기 위해서이다.

넷째, 다른 특구와의 사업성과를 비교하는 객관적 자료로 활용할 수 있다.

다섯째, 특구사업 추진조직의 운영효율성을 개선하기 위한 자료로서의 활용성이다.

여섯째, 활용가능한 성과평가 기준 및 절차 등의 제시이다. 특구사업 성과평가는 성과평가의 일반적인 절차를 제시하고, 각 지역특구들이 특구사업을 통한 성과평가 시 활용할 수 있는 일종의 성과평가 가이드라인 성격을 갖는다고 할 수 있다.

일곱째, 매년 의무적으로 제출해야 하는 특구운영성과 보고서를 작성하는데 필요한 기초자료로 활용할 수 있다.

2. 특구사업 성과평가의 주요 내용 및 추진체계

가. 특구사업 성과평가의 추진체계

특구사업 성과평가는 각 특구에서 설정한 기준과 지표를 활용하여 그 성과를 지속적으로 평가하는 절차 및 수단이다. 특구사업 성과평가는 일반적 경영평가 모형이 계획(Plan)-실행(Do)-점검(Check)-조치(Act) 등의 절차에 따라 수행할 수 있다. 이와 같은 평가가 체계적이고 효율적으로 이루어지기 위해서는 <그림 6-1>과 같은 단계적 접근이 이루어져야 한다.

<그림 6-1> 특구사업 성과평가의 실행 단계



계획(Plan) 단계는 특구사업 성과평가를 위한 지표를 선정하는 단계로서 지표 선정절차는 기존의 지표를 활용함과 아울러 끊임없이 새로운 지표의 개발을 포함하고 있다.

실행(Do) 단계는 선정된 지표에 적합한 자료를 수집하고, 수집된 자료를 이용하여 특구사업의 성과를 설명할 수 있도록 정보의 형태로 전환하는 과정이다.

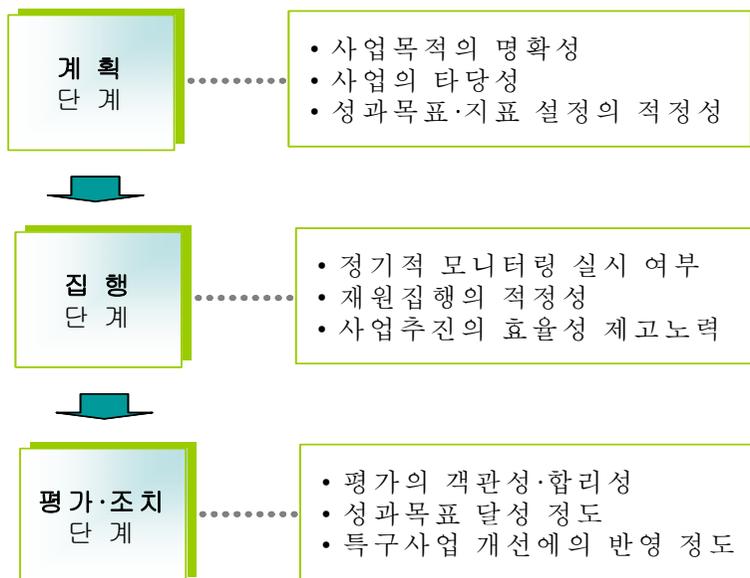
그리고 점검 및 조치(Check and Act) 단계는 주기적으로 환경성과평가를 검토하고 개선하는 단계를 의미한다.

나. 특구사업의 주요 평가내용

특구사업의 평가는 사업의 계획 단계, 집행 단계, 평가 및 조치단계로 구분하여 이루어져야 할 필요성이 있다. 계획 단계에서는 사업목적의 명확성, 사업의 타당성, 성과목표·지표 설정의 적정성 등을 중심으로 평가한다. 그리고 집행 단

계에서는 정기적 모니터링 실시 여부, 재원집행의 적정성, 사업추진의 효율성 제고노력 등이 주요 평가내용이며, 평가 및 조치단계에서는 평가의 객관성·합리성, 성과목표의 달성 정도, 특구사업 개선에의 반영 정도 등을 중심으로 평가한다.

<그림 6-2> 특구사업 단계별 주요 평가내용



3. 특구사업 평가지표

가. 평가지표의 주요 구성요소

향후 특구사업의 성과는 총량적으로 측정, 관리되는 것이 아니라 질적 측면에서의 성과지표 개발을 통하여 지역활성화를 위한 정책기제로 활용되어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 요건에 부합하는 지표가 개발되어야 하며, 특구사업의 성과평가를 위한 주요 구성요소를 살펴보면, 첫째, 적합성이다. 이는 현재 해

당 특구의 사회·경제적 상황, 농업정책의 추진 동향, 특구와 관계된 참여자들의 요구, 특구의 차별적 특화요소, 지역 특성 등을 근거로 하여 특구사업 전반에 해당되는 상황을 정확하게 반영하는 것이 필요하다.

둘째, 비교 가능성이다. 이는 현재 특구사업을 추진하고 있는 지역특구들과 그 사업성과가 비교 가능해야 한다는 것을 의미한다. 해당 특구의 지리적·환경생태적·생산적 특성만을 고려하여 평가된 지표는 객관성을 상실할 수밖에 없기 때문이다.

셋째, 검증가능성이다. 이는 성과평가지표와 관련된 정보 및 자료가 신뢰할 수 있는 근거를 가져야 하며, 평가방법 역시 누구나 신뢰할 수 있어야 한다는 것이다.

넷째, 이해의 용이성이다. 평가지표의 정의 및 범위가 명확하여야 하며, 지표와 관련된 정보를 쉽게 입수할 수 있어서 특구사업 참여자들이 쉽게 이해될 수 있어야 한다.

나. 특구사업 단계별 평가지표

1) 특구사업의 계획 단계

- 특구 사업목표 및 세부 사업목표의 명확성 및 추진근거의 제시 정도
- 특구사업 재원지출의 비용-편익 분석 및 타당성 평가 결과
- 특구사업비 조달의 구체적 근거 제시 정도
- 성과목표, 성과지표의 구체성 및 사업목표와의 인과성 정도
- 특구사업 참여자들의 중장기 발전계획 및 전략의 이해정도
- 특구 사업계획 및 전략에 대한 교육, 세미나, 워크숍, 공청회 등의 횟수
- 특구 사업계획 및 전략에 대한 교육, 세미나, 워크숍, 공청회 등의 참여자 수
- 특구 사업계획 및 전략에 대한 교육, 세미나, 워크숍, 공청회 등의 만족도 평가 결과
- 특화사업자(추진주체)의 특구사업에 대한 열의 정도

- 특구 사업계획 및 추진계획 수립에 참여한 수
- 특구 참여자들의 신규 특구사업 발굴 및 제안 수
- 특구사업에 대해 문의한 참여의향자 및 참여자의 수
- 지역특구가 포함된 행정구역 내에서 중복 또는 유사하게 시행·설계된 사업의 수
- 특구 차별화전략(생산물, 브랜드, 축제 등) 대상사업의 수

2) 특구사업의 집행 단계

□□ 특구사업 집행의 적합성

- 특구 사업목표 및 세부목표를 달성한 단위조직의 수
- 품질인증, 우수농산물인증(GAP), 친환경농산물인증, HACCP, ISO인증 등을 획득한 참여농가 및 관련업체의 수
- 법규 준수의 정도
- 해당 특구에서 규정한 규제특례의 시행 여부 및 건수
- 특구시설 설치, 연구용역 등에 관한 계약시 공급자(업체)의 이행 수준
- 특구관련 사업 추진 시 민원 제기, 각종 사고 등에 대응·시정하는데 소요되는 시간
- 해결 및 해결되지 않은 식별된 시정조치의 횟수
- 벌금 및 처벌횟수 또는 비용

□□ 특구사업의 경제성

- 특구사업 시행에 따른 단위 사업당 매출액 증감률
- 특구사업 시행에 따른 품목별 경지면적 증감률
- 특구사업 시행에 따른 관광객 증감률
- 생산·가공·유통 등 특화사업과 관련된 비용
- 개별 특화사업의 투자수익률
- 특구 내 각종 시설 및 장비의 이용효율성(운전시간) 정도
- 특구사업 추진효율성 제고를 통한 계획된 예산의 절감액

- 자원 사용의 감축, 오염예방, 재활용 등을 통하여 달성한 감축액
- 특화사업과 관련된 R&D 인프라 구축을 위하여 투입된 자금

□□ 특구사업의 지역활력화

- 지역특구 주최 지역활력화 방안에 심포지엄, 세미나, 공청회 등의 개최 건수
- 지역사회에 제공된 교육 프로그램 및 교재의 수
- 지역활력화를 위하여 지역사회의 각종 프로그램에 대한 지원된 기금 또는 인력규모
- 특구사업을 보고서, 신문, 홈페이지 등을 활용 적극 의사소통을 하는 참여자 수
- 지역 내 환경생태자원의 보전 및 복구 프로그램을 시행하는 참여 업체 수
- 특구에서 생산된 제품 등의 생산과정에 사용된 지역 내 생산물의 양
- 특구에서 생산된 제품 등의 생산과정에 투입된 지역 거주민 수
- 특구지역 내 환경생태적으로 민감한 경관 및 관련 자원의 관리 정도
- 특구지역 내 전통문화자원의 관리 정도
- 특구지역 인구증가율

3) 특구사업의 평가·조치 단계

- 특구 단위사업별 성과목표의 달성비율
- 특구사업을 통한 재무적, 비재무적 이해관계자들의 만족도 조사 결과
- 특정 활동(감사 등)의 횟수
- 일상적 활동(각종 위원회 활동, 자체 평가 등)의 횟수
- 계획된 감사 대비 완료된 감사 횟수
- 일정 기간 동안 감사에 의한 지적사항의 수
- 특구사업 추진체계에 대한 검토의 빈도
- 특구사업 총 참여자 대비 특구사업 추진 관련 승진, 포상 등의 수혜자 수

- 특구지역 시설 및 장비의 문서기록의 유지, 관리 정도
- 지역사회로부터 받은 특구사업에 평가 정도
- 지역특구의 특화사업 성과에 대한 언론보도 횟수
- 지역특구의 특화사업 계획·추진체계 등 수정·보완에 반영된 건수
- 특구의 성과관리시스템 구축 정도

제2절 지역특구 이용자 및 수요자 개발 방안

1. 지역특구 상품의 구성요소

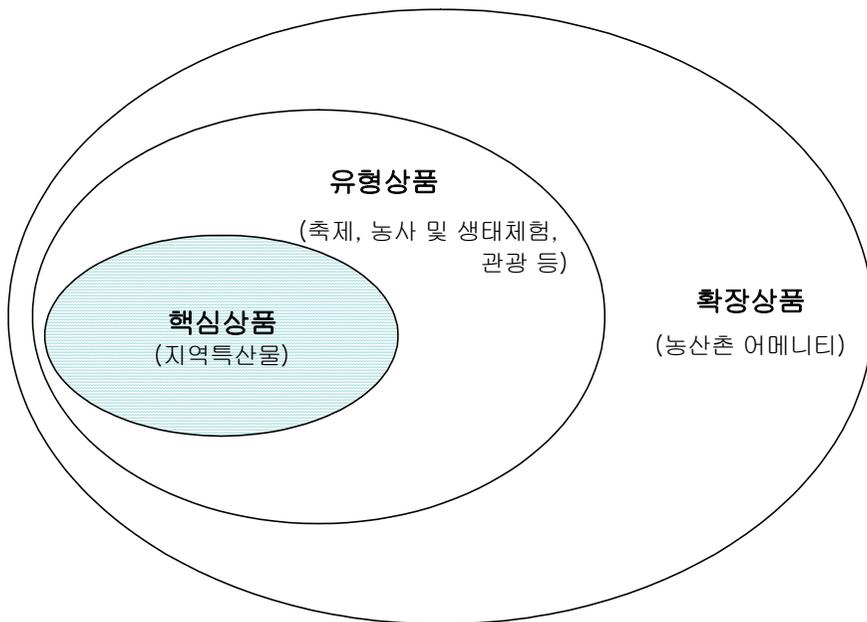
지자체에서의 지역특구 신청은 계속되고 있으며, 특구지정도 증가될 전망이다. 지금까지 농산물의 생산 및 가공 관련 특구와 농촌관광 관련 특구, 친환경농업 관련 특구 등으로 유형을 분류하여 그 특징 및 실태, 특화요소의 연계방안 등에 대해 살펴보았다.

그런데 어떤 유형이든지 특구의 목적은 지역(농업)활성화이고, 목표는 지역특산물의 수요확대에 의한 농가소득의 증대이며, 수단은 지역특산물의 상품성 제고 및 판매 증대와 홍보 강화 등이다. 여기에서 주요 홍보방법으로 추진하고자 하는 것은 지역축제와 농촌관광 및 견학, 농사 및 생태체험 등이었다. 즉 가능한 한 많은 도시주민을 지역으로 끌어들여 직접 보고 확인하며, 체험하고 느끼도록 하는 방법을 중요시하고 있다. 이를 통해 특구의 지역특산물에 대한 수요를 증대시키고 농가소득을 향상시킴으로써, 지역 활성화를 도모하는 것이다.

이와 같이 특구 지역이 공급하는 다양한 상품을 구성요소별로 살펴보면 <그림 6-3>에 나타난 바와 같이, 핵심상품과 유형상품, 확장상품 등으로 구분할 수 있다. 핵심상품은 궁극적으로 소비자에 공급되는 상품으로서, 지역농산물 및 가공품이다. 그리고 유형상품은 핵심상품을 구입·소비하는 데에 있어 소비자가 직접

경험하는 상품요소로서, 특구에서 개최하는 축제, 농사체험 및 생태체험, 관광 등을 들 수 있다. 또 확장상품은 소비자가 유형상품을 소비하는 데에 있어 간접적으로 소비하는 지원 상품과 서비스로서, 특구 지역의 농산촌 어메니티이다. 특구 지역에서 소비자에게 공급하는 상품이 위의 세 가지 상품 구성요소를 갖추었을 때 소비자의 효용이 최대화될 수 있으며 그 수요도 증가할 것이다.

<그림 6-3> 특구 지역이 공급하는 상품의 구성요소



이러한 특구지역 상품에 대한 이용자 및 수요자 개발전략을 생산전략 및 유통 전략과 촉진전략으로 구분하여 고찰하고자 한다. 이러한 전략은 또한 함께 추진 되었을 때, 그 성과가 제고될 것이다(표 6-1).

2. 생산전략

특구지역의 농산식품 생산전략으로는 소비자 지향적인 농산식품을 생산 공급

하는 것과 농산촌 어메니티 서비스를 증진 공급하는 것으로 나눌 수 있다.

<표 6-1> 특구 이용자 및 수요자 개발전략

구분	주요 내용
생산 전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자 지향적 지역특산물 공급 <ul style="list-style-type: none"> - 고품질 농산식품 - 웰빙 친환경 안전 농산식품 - 지역특산물 중심의 다양한 제품군 개발 - 주요 고객 맞춤형 농산식품 생산 및 마케팅 - 상품생산 및 공급의 지속성 : 외부로부터 생산주체(경영후계인력) 유인 ○ 농산촌 어메니티 보전 및 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 자연환경 및 농업경관 보전 - 농촌 및 생태 체험 프로그램 - 지역의 전통·문화 자원의 연계
유통 전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자 신뢰의 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 도농교류 - 품질인증 - 친환경 재배과정 동영상 - 과학적 근거에 기초한 영양성분 및 약리적 효과 표시 - 공동브랜드의 품질관리 ○ 판매방식의 다양화 <ul style="list-style-type: none"> - 현지 판매 : 지자체 공인 직영판매장 및 상설판매장 - 지역생산·지역소비 : 학교 및 단체급식 등 - 전자상거래 - 지역 판매처에서 타 지역 특산물과 교차 판매 - 유사특구와 연계를 통한 공동마케팅 : 대도시, 해외시장 등
촉진 전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역특산물 및 농산촌 자연환경에 대한 정보 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 광고 : 지역 내 광고판, 전철 광고판, 언론매체(TV, 신문, 잡지) 광고 등 - PR : 축제, 관광, 견학, 영화 및 드라마 촬영, 무상공급, 사이버 전시관, 동영상 등 - 교류 : 농사체험, 생태체험, 자매결연(1사1촌, 1교 1촌) 등

첫째, 소비자의 욕구에 부응한 소비자 지향적 농산식품을 공급하는 것이다. 우

선 소비자의 구매특성이 변화되고 있는 바, 신선하고 맛이 좋으며, 안전하고 영양가가 높은 농산물을 선호하고 있다. 이에 따라 특구의 지역특산물은 고품질, 친환경 안전 농산물 등의 특성을 가질 필요성이 있다. 또한 지역 농산물을 원료로 하여 다양한 제품군을 개발함으로써 소비자의 다양한 선호에 부응하여 선택의 폭을 넓혀 줄 수 있다. 그리고 특구지역에 대한 방문 및 교류가 빈번하고 활발한 주요 소비자에게는 ‘고객 맞춤형 농산식품’을 제공하는 것이다. 이러한 지역 특산물의 생산 및 공급이 지속성을 갖기 위해서는 농업경영 후계인력의 충원이 필수적인 바, 외부로부터 생산주체를 유인하는 대책도 수립 추진하여야 할 것이다. 예컨대 I-turn이나 U-turn 대책 등이 있다.

둘째, 농산촌 어메니티는 소비자에게 공급하는 서비스의 하나이다. 따라서 지역의 자연환경 및 농업경관을 보전 증진하며, 농촌 및 생태 체험 프로그램을 수립하는 것이다. 그리고 농산촌 어메니티에 지역의 전통·문화 자원을 연계하여 상품 내용을 풍부하게 한다. 또한 농산촌 어메니티 요소는 지역특산물의 특질과도 연관성을 가지고 있는데, 지역특산물은 그 지역의 특별한 자연환경과 인간, 노동, 기술, 정신 등의 지역적 조건에 따라 생산된 지역사회의 문화적 산물이다. 즉, 그 지역의 유형적 및 무형적 농촌문화와 전통을 흡수하여 생산된 것이다.

3. 유통전략

지역특구 특산물의 판매를 증대시키기 위해서는 먼저, 소비자로부터 신뢰를 받아야 한다. 그리고 판매방식의 다양화 등 적극적인 마케팅 활동을 전개하여야 한다.

첫째, 지역특산물에 대한 소비자의 신뢰를 확보하는 데는 도농교류를 통한 직접 확인과 농사체험을 통한 경험이 가장 효과적이다. 그리고 친환경 재배과정을 동영상으로 제공함으로써 간접적으로 확인시키는 방법도 있다. 또 품질인증은 고품질을 신뢰를 주는 공식적인 표시이며, 지역특산물의 우수성을 홍보하는 방법으로서 과학적 근거에 기초한 영양성분 표시나 약리적 효과의 표시도 시도할 필

요성이 있다. 특히 지역특산물의 공동브랜드를 제작 활용할 경우에는 기본적으로 고품질 상품을 대상으로 하여야 하는데, 브랜드화의 이점은 상품의 품질 면에서 차별성이 있어야 발휘되는 것이기 때문이다. 또 공동브랜드의 효과는 기본적으로는 생산기술의 향상에 의한 품질의 개선과 생산물에 대한 철저한 선별 및 검사, 저온유통체계 등이 수반되었을 때 효과를 거둘 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 즉 공동브랜드가 부착되고 디자인된 박스는 상품검사 등 엄격한 품질 관리를 거쳐 사용하게 하는 것이 소비자의 신뢰를 지속시킬 수 있다.

둘째, 판매방식을 다양화하는 것이다. 기존의 도매시장이나 대형유통업체에 대한 출하 뿐 아니라 지역을 방문한 소비자에 대해 직영판매장 또는 상설판매장을 통한 현지 판매도 추진한다. 이때 판매되는 특산물과 판매장은 지자체가 공인함으로써, 품질 및 가격 측면에서 신뢰를 얻을 수 있다. 또한 지역에서 생산된 농산물을 지역에서 소비하는 지역생산·지역소비를 전개한다. 즉 신선하고 안전한 지역농산물을 학교 및 단체급식 등에 공급하는 것은 자체 판로 확대의 효과 뿐 아니라 학생들에 대한 식생활 교육 효과도 거둘 수 있다. 그리고 사이버 공간을 이용한 전자상거래도 추진하는 바, 특구 지역을 방문한 경험이 있고 지역특산물을 소비해본 적이 있는 소비자들의 이용률이 높을 것으로 생각된다. 또 인근 특구와 교류를 통해 판로를 확대하는 방법으로서, 상호 지역 내 판매처에서 보완관계에 있는 타 지역 농산물을 교차 판매하는 방식도 있다. 그리고 유사한 성격의 특구와 연계하여 공동마케팅을 추진함으로써, 대도시 및 해외시장 등에서 판로를 개척하는 전략이 있다.

4. 촉진전략

특구사업의 촉진전략은 지역특산물 및 농산촌 자연환경에 대한 정보 제공과 교류의 증진을 도모하는 것으로서 광고와 PR, 교류 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 광고 방법으로서 지역 내 또는 고속도로 및 국도변에 광고판을 설치하는 것이다. 이를 위해 많은 지역특구가 규제특례사항으로 신청하였다. 또 실제로 전

철 내 또는 전철역에 광고판을 설치하거나 언론매체(TV, 신문, 잡지)를 통한 광고 등 추진하고 있다.

둘째, PR방법으로서 지역축제나 관광 및 견학 유치 등을 통해 도시 소비자를 지역으로 끌어들이므로써 직접 보고 확인하게 함으로써, 홍보효과 및 신뢰를 얻을 수 있다. 그리고 영화나 드라마 촬영지로 제공하여 방문객을 증대시키고자 하는 지자체도 늘고 있다. 정보화시대를 맞이하여 사이버 전시관이나 동영상의 제공 등도 효과가 있을 것이다.

셋째, 가장 적극적이고 지속적인 촉진전략은 도농교류 방법이다. 도농교류는 사람과 상품, 정보 및 전통문화 등을 도시와 농촌이 상호 교류하는 것이다. 그런데 교류보다 상위의 개념은 연대 및 제휴(連携)⁴⁾인데, 교류는 기본적으로 양(이동인구 수)으로 평가되는 개념인 반면에 연대 및 제휴는 “도시의 기능과 농촌의 기능이 서로에게 자기의 우월한 기능을 발휘하고 부족한 기능을 보완하는 관계 즉, 기능의 제휴관계를 기본으로 한다. 따라서 농촌과 도시가 상대방의 존재의의를 상호 인정하는 관계를 이상으로 하는 이념”이라는 것이다. 예컨대, 지역의 유희지를 이용하고 지역주민의 협조에 의한 도시민의 농사체험, 환경 생태자원을 이용한 생태체험, 그리고 1사 1촌이나 1교 1촌 등 자매결연은 교류를 넘어선 제휴관계의 형성으로 발전될 수 있다.

제3절 지역특구사업의 재정확보 방안

특구사업의 재정확보는 민간자본 유치와 중앙정부로부터 관련 정책사업 예산을 활용하는 방법이 있다. 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 민간자본 유치 방법

4) 사전적 의미로서, 연대(連帶)란 두 사람 이상이 함께 무슨 일을 하거나 함께 책임을 지는 일이고, 제휴(提携)는 공동의 목적을 위하여 서로 돕거나 공동으로 일을 하는 것을 말한다.

현재 특구에서의 민자유치는 관련 회사의 지역유치보다는 농가 또는 농업경영체의 자부담에 주로 의존하고 있다. <표 6-2>는 특구에서 추진하고자 하는 민자유치 방법을 나타낸 것이다.

<표 6-2> 민자 유치 방법

특구별	민 자 유 치 방 법
농산물 생산· 가공· 유통 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특구지역 농산물을 원료로 한 제조회사의 유치 <ul style="list-style-type: none"> - 인센티브 부여 투자유치(세제 혜택, 시·군 소유지 임대 등) - 토지수용 등 개발제한 해소 ○ 가공 관련 업체들의 공동브랜드를 통한 주식회사 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 업체는 일정비율의 지분을 갖고, 주식발행을 통해 시설투자 예산 확보 ○ 협동조합의 조합원 출자를 통한 유통·가공 전문법인 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 전문경영인 영입 - 책임 및 독립적인 경영권 부여 ○ 토지공사 등을 통한 개발 ○ 투자유치 설명회 개최
농촌 관광· 친환경 농업 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 클러스터 사업을 통한 기업체 유치 ○ 농공단지 입주 여건조성과 기반시설 완비 ○ 창업비 및 운영자금 지원, 각종 세금 감면 등 관련 보조비 조례 제정 ○ 생태마을 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 부지는 군에서 임대, 건축은 민간자본

첫째, 민간자본의 유치를 위한 인센티브를 부여하는 방식이 있다. 예를 들면 세제혜택이나 시군 소유지의 염가 또는 무상임대 등과 창업비 및 운영자금을 지원하는 것이다. 이를 통해 초기 투자자본의 부담을 경감해주고, 운영비 등 경상비용을 절감토록 함으로써 관련 기업체를 유치하는 것이다.

둘째, 지역에서 농가가 설립 운영하고 있는 가공식품업체 들을 연계하여 공동 브랜드를 사용하는 주식회사 설립을 추진하는 것이다. 이때 각 업체들은 일정한

비율의 지분을 가지며, 주식의 발행을 통해 시설투자 자본을 확보하고자 한다.

셋째, 협동조합 조합원의 출자를 통한 유통 및 가공업 관련 전문법인을 설립하는 것이다. 조합원이 생산한 농산물을 판매하거나 가공하는 법인체를 설립하여 전문 경영인을 영입하고 책임경영을 맡기는 방식이다.

넷째, 기업체의 유인을 위해 농공단지의 기반시설을 완비하여 입주 여건을 조성하는 것이다. 그리고 입주 및 투자 유치 설명회를 개최하며, 각종 지원에 대한 안내를 실시한다. 이와 관련하여 토지수용 등 개발제한의 해소와 토지공사를 통한 개발을 추진한다.

그런데 민간자본의 식품가공업체를 유치하기 위해서는 입지론적 우위성이 있어야 한다. 즉 원료의 부피가 크고 부패성이 강한 경우에는 산지에 가공공장을 설립하는 것이 유리하다. 또한 노동력을 구하기 쉬워야 하며, 시장과의 거리도 중요한 요인이다. 그리고 지역에 유치된 업체가 소비자에게 홍보되고 생산물의 수요가 증가하기 위해서는 지역특구가 활성화되어 소비자에게 널리 알려져야 한다.

2. 농림부의 정책사업 종류

조사대상 특구에서 사업재원을 마련하기 위해 추진계획을 가지고 있는 농림업 지원사업은 <표 6-3>과 같다. A특구는 포도 생산기반(묘목, 비가림 시설) 및 가공(포도주 숙성), 관광(관광사업 개발, 테마체험 간판) 등과 관련된 지원사업을 추진하고 있다. 그리고 C특구와 D특구는 지역특산물을 관광자원으로 활용하기 위한 사업을 추진하고 있다. G특구와 J특구는 생산측면과 관광 측면의 사업을 함께 추진하고 있고, L특구는 교육 및 기술개발을 위한 사업에 초점을 두고 있다.

<표 6-3> 특구사업의 국비확보를 위해 추진 계획인 농림업 지원사업

특 구 별	농림업 지원사업	
농산물 생산· 가공· 유통 특구	A	○ 와인 전용품종묘목 지원사업 ○ 간이비가림시설 설치지원사업 ○ 과수 관광사업개발 지원사업 ○ 포도테마체험 관내 간판설치 ○ 포도주 숙성 지원사업 ○ 사업
	C	○ 경관도로 조성사업
	D	○ 농촌마을 종합개발사업 ○ 지역특화사업 추가신청 ○ 녹색농촌체험마을 ○ 영농소득원 개발사업 지원
	E	○ 꽃감 생산기반시설 지원사업
	G	○ 관광지 개발사업 ○ 산학연 연계 지역역량 강화 ○ 임대형 공장건설지원 ○ 기반사업
	J	○ 향토산업 육성 ○ 농촌마을 종합개발사업
	L	○ 옷산업연구센터건립 ○ 옷식품, 옷칠 교육지원 (기술연구개발사업) (창업보육사업)
농촌관광 · 친환경 농업 특구	M	○ 친환경농업지구조성사업 ○ 친환경농산물가공사업
		○ 휴양관광단지조성사업 ○ 농촌관광
		○ 자연휴양림 조성사업
O	○ 허브밸리조성(연관 사업)	

한편 <표 6-4>와 <표 6-5>, <표 6-6>은 2006년도 농림사업시행지침서의 농림업 지원 사업을 나타낸 것이다. 농업구조 개선사업을 식량작물, 원예, FTA기금 과수지원사업, 축산, 농촌개발, 임업 및 산촌구조개선 등으로 분류하여 정리하였다. 특구사업을 추진하는 데에 있어, 농림부 정책사업 중 관련 사업을 검토하여 추진할 수 있다면, 사업 재원의 마련에 도움이 될 것으로 생각된다.

농업(식량작물) 구조개선은 생산기반확충, 농업기계화, 생산 및 유통으로 중분류되어 추진되고 있다. 그리고 농업(원예) 구조개선은 생산기반확충과 원예생산 및 유통개선, FTA기금 과수지원사업은 지방자율계획사업(과실생산 및 유통지원사업), 과수 우량묘목생산 지원사업, 과원 영농규모화 사업, 과수산업 소득보전 직접지불사업, 과원 폐원 지원사업 등으로 구성되어 있다.

<표 6-4> 농림업 지원 사업(식량작물, 원예, FTA 과수기금)

구 분		공공사업	자율사업
농업 구조 개선 (식량 작물)	생산 기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주요농작물 원원종 및 원종생산 ◦ 수리시설개보수사업, ◦ 저수지 준설사업 ◦ 저수지 비상대처 지원 ◦ 중규모 용수개발, ◦ 지하수자원 관리 ◦ 농업용수관리자동화, ◦ 해외농업환경조사 ◦ 농업용수 수질조사·연구 ◦ 대단위농업종합개발, ◦ 서남해안 간척사업 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영농규모화사업 ◦ 토양개량제 지원사업 ◦ 해외 품종보호 출원비용 지원 ◦ 신품종 등록품종 개발비 지원
	농업 기계화	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농기계생산지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농기계구입지원, ◦ 농기계임대사업 ◦ 농기계 보관 창고 지원 ◦ 농기계수리용 부품·장비지원
	생산 및 유통 개선	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ DSC지원사업 ◦ RPC운영자금 지원사업
농업 구조 개선 (원예)	생산 기반 확충	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 마늘경쟁력 제고지원 ◦ 과수원정비 지원 사업
	생산 및 유통 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농산물 출하촉진 자금지원 ◦ 농산물직거래 지원, ◦ 농산물 자조금조성 ◦ 축산물 자조금조성, ◦ 계약재배사업 ◦ 약정출하사업 ◦ 농축산물 판매촉진사업 ◦ 농산물 해외시장 개척 ◦ 우수농산물 지원사업 ◦ 우수농산물 관리제도운영 ◦ 농산물유통 전문교육 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 물류기기 공동이용 촉진 ◦ 농산물 표준규격 공동출하 ◦ 산지유통활성화 지원 ◦ 인삼계열화사업 ◦ 농산물가공원료 구매자금지원
FTA 기금 과수 지원 사업	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 과수 우량묘목 생산지원 사업 ◦ 과수산업 소득보전 직접지불사업 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 고품질생산시설 현대화사업 ◦ 과수 생산기반 정비사업 ◦ 과수전용 농기계임대 지원사업 ◦ 과원 영농규모화사업 ◦ 과원폐원지원사업 ◦ 권역별 거점산지유통센터 지원사업 ◦ 과실 가공시설 현대화사업

자료 : 농림부(2005)

<표 6-6> 농림업 지원사업(임업)

구분	공공사업	자율사업	
임업 및 산촌 구조 개선	경영기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사방사업 ◦ 산불진화 진입도로 개설 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 임업기계 지원센터 설치 ◦ 영림계획
	생산 및 유통 개선	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산림조합 육성 ◦ 임산물 유통구조 개선 ◦ 임산물 생산자조직 육성 ◦ 임산물 저장 및 건조시설 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단기임산물 생산기반 조성 ◦ 조경수·분재생산 ◦ 산림복합경영 ◦ 백두대간 주민소득 지원 사업 ◦ 산림사업종합자금 지원
	인력 육성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 임업 전문인력 육성 ◦ 임업 기술지도 ◦ 사유림 협업경영 	-
	산림 자원 조성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조림·숲가꾸기·묘목생산 ◦ 산림·산촌 클러스터 사업 ◦ 식물자원 보전관리 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해외조림투자 지원

자료 : 농림부(2005).

<표 6-7> 국가균형발전특별회계 사업항목

소관	사업명	비고		
농림부	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 발기반정비 ◦ 기계화경작로확포장 ◦ 방조제개보수 ◦ 소규모용수개발 ◦ 농업생산기반종합정비 ◦ 씨감자 생산기반조성 ◦ 농수산물종합유통센터건설 ◦ 녹색농촌체험마을 조성 ◦ 전원마을조성사업 ◦ 농공단지육성 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경지정리사업 ◦ 배수개선 ◦ 한밭대비용수개발 ◦ 지표수 보강개발 ◦ 지역특화사업 ◦ 농산물 물류표준화 ◦ 소비자 밀착형 직판장 지원 ◦ 농촌 정주기반 확충사업 ◦ 농촌·농업생활용수개발사업 ◦ 지역농업클러스터 활성화지원 	공공사업	
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농산물산지유통센터건립지원 		자율	
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업인 건강관리실 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농촌전통테마마을육성 	-	
	산림청	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 묘목생산기반조성 ◦ 목재제품 야외전시장 ◦ 자연휴양림 조성 ◦ 수목원 및 박물관 조성 ◦ 임도시설 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산촌개발 ◦ 산림조합 목재집하장 시설보완 ◦ 도시숲 조성관리 ◦ 생태숲 조성 ◦ 야생화타운 조성 	공공사업

자료 : 농림부(2005).

그리고 농업(축산) 구조개선은 사료사육기반확충과 축산물생산 및 유통개선 등으로 구분되어 추진되고 있다. 농촌개발은 크게 생산 및 유통개선, 기술개발 및 정보화, 인력육성, 소득보전, 소득원 개발, 생활환경개선 등의 사업이 있다. 또 임업 및 산촌구조개선에는 경영기반확충, 생산 및 유통개선, 인력육성, 산림자원 조성 등으로 구분 추진되고 있다.

그리고 <표 6-7>은 국가균형발전특별회계(균특회계)에 의해 추진되는 사업 항목이다. 농림부와 농촌진흥청 및 산림청 소관의 사업들로 구분되어 있는데, 사업의 성격은 생산기반의 정비 및 조성, 유통 및 가공, 농촌관광 등을 포괄하고 있다.

제4절 특구유형별 특화사업 배치모형

1. 특구유형별 특화사업

가. 농산물 생산·가공·유통특구

1) 주요 특화사업

농산물 생산·가공·유통특구의 주요 특화사업은 특구별로 규제특례 사항을 고려하여 지역 내 특화요소 및 농산업의 부가가치를 제고하는 데 초점을 두고 계획, 추진되고 있다(표 6-8).

<표 6-8> 농산물 생산·가공·유통특구의 특화사업

구 분	특구명칭	특화사업
과실류 및 과채류	영동 포도 와인산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가공용 포도 생산기반 육성 ▪ 포도·와인산업 체험관광루트 구축 ▪ 포도축제 활성화
	완주 포도주산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가공용 포도 생산단지 조성 ▪ 포도주 가공공장 등 설립
	김천 포도산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 포도수출산업클러스터화 - 수출포도생산단지, 포도산지유통센터건립 ▪ 포도테마마을 조성 ▪ 포도문화거리 조성
	충주 사과특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고품질 사과단지 조성 ▪ 거점산지 유통센터 건립 ▪ 대형 홍보안내관 설치 ▪ 사과관련 행사 활성화
	고창 복분자산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선운산 복분자 생산벨리 조성 ▪ 복분자 경관도로 조성 ▪ 고창 복분자 브랜드 세계화사업 ▪ 복분자축제, 복분자 와인축제 개최
	상주 꽃감특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감나무 과원조성사업 ▪ 꽃감 산업화기반 조성사업 ▪ 상주꽃감 브랜드 명품화사업 ▪ 꽃감 테마 농촌관광사업
	성주 참외산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성주참외 생산기술 및 가공식품 개발 ▪ 성주참외 유통시설 확충, 전자상거래 활성화 ▪ 성주참외 전문인력 양성 및 정보화 사업 ▪ 성주참외 축제활성화 사업 ▪ 성주참외 홍보관 및 체험장 설치
한방 및 약초, 차류	금산 인삼헬스케어특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2006 금산세계인삼EXPO 개최 ▪ 인삼종합전시관 리노베이션 ▪ 국제인삼유통센터 건립 ▪ 인삼약령시장 특화거리 조성 ▪ 인삼축제 개최
	제천 약초웰빙특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경매장 신설 등 약초시장 특화사업 ▪ 우수한약재 재배단지 조성 시설지원사업 ▪ 약초건강축제 개최
	진안 홍삼한방특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 진안 홍삼한방타운 조성 ▪ 진안 한방휴양벨리 조성 ▪ 홍삼약초 가공단지 조성

구 분	특구명칭	특화사업
한방 및 약초, 차류	하동 야생녹차산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 하동녹차 공동가공시설 조성사업 ▪ 하동녹차 과학연구소 활성화사업 ▪ 하동야생차 문화축제 ▪ 녹차 체험마을 조성 및 야생다원 관광화사업
	산청 지리산약초연구 발전특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 약초연구소 및 한약재 개발교육장 설치 ▪ 약초전시·판매장 운영 ▪ 시범재배단지 및 약용수 묘포장 조성
	함양 자연건강식품 산업화특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자연건강식품연구소 설립 ▪ 지구자(헛개나무) 가공식품공장 설립 ▪ 기능성 발효식품생산공장 설립 ▪ 약령시장 및 약용식당단지 조성
	안동 산약(마)마을특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산약체험장 조성 ▪ 산약직판장 및 저장고 설치 ▪ 산약전통 음식단지 조성 ▪ 산약공원 등 편의시설 설치
	영천 한방진흥특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 한약재 종합유통센터 및 전통한방거리 조성 ▪ 한약재도매시장 개설 ▪ 약초생산 경관단지 조성 ▪ 영천한약축제 개최
장 류	순창 장류산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장류민속마을 사업자의 공동연구·기술개발 ▪ 장류연구소 건립 ▪ 전통장류의 브랜드 강화
임 산 물	옥천 묘목산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대규모 묘목생산단지 조성 ▪ 묘목 테마공원 조성 ▪ 묘목 전시장 확대, 저온저장고 설치 ▪ 묘목 가로수거리 조성 ▪ 묘목축제 활성화
	옥천 옷산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 옷나무 재배사업 지원 ▪ 옷칠랜드 건립 ▪ 옷샘 보강사업 및 전통 옷처리시설 보전 ▪ 옷염색, 옷칠 등 옷 이용 웰빙 체험마을 조성

2) 특화사업의 공통요소

농산물 생산·가공·유통특구 특화사업의 공통요소를 살펴보면 첫째, 생산 기반 확충과 관련된 사업들이 큰 비중을 차지하고 있다. 특구별 주요 사업내용은 영동 포도와인산업특구의 가공용 포도 생산기반 육성, 완주 포도주산업특구의 가

공용 포도 생산단지 조성, 김천 포도산업특구의 수출포도생산단지, 충주 사과특구의 고품질 사과단지 조성, 고창 복분자산업특구의 선운산 복분자 생산밸리 조성, 상주 꽃감특구의 감나무 과원조성사업, 산청 지리산약초연구발전특구의 시범재배단지 및 약용수 묘포장 조성, 옥천 묘목산업특구의 대규모 묘목생산단지 조성 등이 있다.

<그림 6-4> 농산물 생산·가공·유통특구 특화사업의 공통요소



둘째, 연구소 설립 등 생산 연계형 R&D 인프라 구축에 큰 비중을 두고 있다. 산청 지리산약초연구발전특구의 경우 특구사업비 총 49억원 중 생산성 향상을 위한 약초연구소, 한약재 개발교육장 사업에 전체 사업비의 77.6%인 38억원을 배정하고 있다. 또한 폐교된 초등학교를 교육장으로 활용하는 것으로 계획하고 있어 지역 내 효율적 자원이용과 함께 생산 연계 R&D 인프라 구축에 주력하고 있다. 이외에 생산과 연계된 순창 장류산업특구는 장류연구소와 장류민속마을 39개 사업자의 공동연구와 기술개발을 추진하고 있으며, 성주 참외산업특구는 생산기술 및 가공식품 개발, 하동 야생녹차산업특구는 하동녹차 과학연구소 활성화사업 등을 추진하고 있다.

셋째, 생산 연계형 유통기반 확충을 위한 사업들을 추진하는 특구들이 있다.

이는 규모화된 생산단지에서 생산된 특화작목을 효율적으로 유통하기 위한 산지 유통센터 건립사업이 높은 비중을 차지하고 있다. 특구별로 주요 사업내용을 보면, 김천 포도산업특구의 포도산지유통센터 건립, 충주 사과특구의 거점산지유통센터 건립, 성주 참외산업특구의 성주참외 유통시설 확충, 금산 인삼헬스케어특구의 국제인삼유통센터 건립, 안동 산약(마)마을특구의 산약직판장 및 저장고 설치, 영천 한방진흥특구의 한약재 종합유통센터 등이 있다.

넷째, 환경생태적 특화요소를 활용하여 농촌관광 및 생산과 연계된 축제 및 이벤트를 추진하는 특구들이 많다는 점이다. 특구별 사업내용을 보면, 영동 포도와 인산업특구의 포도축제, 김천 포도산업특구의 포도문화거리 조성, 충주 사과특구의 사과 관련 이벤트, 고창 복분자산업특구의 복분자축제, 복분자 와인축제, 상주 곱감특구의 곱감 테마 농촌관광사업, 성주 참외산업특구의 성주참외 축제 및 체험장, 금산 인삼헬스케어특구의 인삼축제, 제천 약초웰빙특구의 약초건강축제, 진안 홍삼한방특구의 휴양밸리 조성, 하동 야생녹차산업특구의 하동야생차 문화축제 및 체험마을 조성, 안동 산약(마)마을특구의 산약공원, 영천 한방진흥특구의 영천한약축제, 옥천 묘목산업특구의 테마공원 및 묘목축제, 옥천 옷산업특구 체험마을 조성 등이 있다.

나. 농촌관광·친환경농업특구

1) 주요 특화사업

농산물 농촌관광·친환경농업특구의 주요 특화사업을 보면, 특구별로 규제특례사항을 고려하여 지역 내 특화요소 및 농산업의 부가가치를 제고하는 데 초점을 두고 계획, 추진되고 있다(표 6-9).

2) 특화사업의 공통요소

농촌관광·친환경농업특구 특화사업의 공통요소를 살펴보면 첫째, 환경생태적 특화요소를 활용하여 농촌관광이나 축제 등을 계획, 추진하는 특구들이 많다. 남해 귀향마을특구의 귀향마을 조성, 고창 경관농업특구의 경관지구 축제활성화 사

업, 양평 친환경농업특구의 친환경웰빙체험사업, 괴산 청정고추산업특구의 청결고추 축제, 영양 반딧불이 생태체험마을특구의 반딧불이생태마을 조성 사업 및 반딧불이 축제 등이 있다.

둘째, 지역 특화작목의 생산과 환경생태적 특화요소가 결합된 형태의 사업도 큰 비중을 차지하고 있다. 고창 경관농업특구의 경관농업지구 조성, 남원 지리산웰빙 허브산업특구의 허브 농업단지 조성, 양평 친환경농업특구의 고품질 친환경농산물 생산기반 조성사업, 괴산 청정고추산업특구의 친환경 청정고추 재배단지 조성 등이 있다.

농촌관광·친환경농업특구 중에서 남해 귀향마을특구나 영양 반딧불이 생태체험마을특구는 생산과 직접적으로 연계되지 않은 특구들이다.

<표 6-9> 농촌관광·친환경농업특구의 특화사업

특구명칭	특화사업
남해 귀향마을특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 향촌지구 귀향마을 조성
고창 경관농업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경관농업지구 조성 ▪ 청정농산물 브랜드화 ▪ 관광안내시설물사업 ▪ 경관지구 축제활성화 사업
남원 지리산웰빙 허브산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 허브 농업단지 조성 ▪ 허브 벨리지구 조성 - 허브산업 제품의 전시, 판매, 체험시설 건립 ▪ 자생식물 환경공원 조성
양평 친환경농업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 친환경농산물인증 및 양평군 통합브랜드 홍보 강화 ▪ 고품질 친환경농산물 생산기반 조성사업 ▪ 친환경웰빙체험사업
괴산 청정고추산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 친환경 청정고추 재배단지 조성 ▪ 고추종합처리장 설치 ▪ 청결고추 축제
영양 반딧불이 생태체험마을특구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 반딧불이생태마을 조성 사업 ▪ 곤충마을 조성 사업 ▪ 반딧불이 축제

2. 유형별 특화사업 배치모형

각 특구의 주요 사업내용, 특화사업비 배정순위 등을 기준으로 농산물 생산·가공·유통특구는 생산 중심(10개소), 가공 중심(2개소), 유통 중심(6개소) 모형으로 구분하였다. 그리고 농촌관광·친환경농업특구는 농촌관광 중심(4개소), 친환경농업 중심(2개소) 모형으로 구분하였다(표 6-10).

<표 6-10> 특구유형별 주요 사업모형 구분

특구유형	사업모형	해당 특구
농산물 생산·가공·유통특구	생산 중심형	① 영동 포도와인산업특구
		② 완주 포도주산업특구
		③ 김천 포도산업특구
		④ 고창 복분자산업특구
		⑤ 상주 꽃감특구
		⑥ 제천 약초웰빙특구
		⑦ 산청 지리산약초연구발전특구
		⑧ 영천 한방진흥특구
		⑨ 순창 장류산업특구
		⑩ 옥천 묘목산업특구
	가공 중심형	① 하동 야생녹차산업특구
		② 함양 자연건강식품산업화특구
	유통 중심형	① 충주 사과특구
		② 성주 참외산업특구
		③ 금산 인삼헬스케어특구
		④ 진안 홍삼한방특구
		⑤ 안동 산약(마)마을특구
		⑥ 옥천 옷산업특구
농촌관광· 친환경농업특구	농촌관광 중심형	① 남해 귀향마을특구
		② 고창 경관농업특구
		③ 남원 지리산웰빙 허브산업특구
		④ 영양 반딧불이 생태체험마을특구
	친환경농업 중심형	① 양평 친환경농업특구
		② 괴산 청정고추산업특구

가. 특화사업 배치를 위한 고려사항

농림업 관련 특구의 특화사업은 특구의 특화요소가 유기적으로 연계될 수 있는 형태로 배치하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 따라서 각 특구의 생산-가공-유통-농촌관광 등이 유기적으로 연계되기 위해서는 ‘밸리형’ 배치가 가장 부합할 것을 판단된다.

특화사업의 효율적 배치를 위한 고려사항으로는 첫째, 공동 이용 시설·장비 중심으로 배치하여야 한다. 지역 특화발전특구는 말 그대로 지역발전을 위하여 지역 내 생산성을 극대화하고, 지속가능한 농촌공동체 형성에 그 목표가 있기 때문에 개별 이용시설을 지양하고, 공동 이용시설을 중심으로 배치할 필요성이 크다.

둘째, 조성하고자 하는 지역 내에 존재하는 기존 시설이나 장비를 최대한 활용하여야 한다. 특구사업이 다른 정책사업과 별도로 추진되는 것이 아니라 지역 내에 가용한 자원을 최대한 집중함으로써 그 성과를 배가시켜야 한다. 따라서 사업 추진에 필요한 기존 시설의 재활용, 개보수, 리모델링 등을 통하여 중복투자 및 예산 낭비를 예방하고, 지역자원의 이용효율성을 극대화시켜야 한다.

셋째, 공동이용 시설이나 장비의 배치기준은 형평성과 경제성을 우선적으로 고려하여야 한다. 여기서 형평성이란 가급적 특구지역 어디에서든지 이용자의 접근성이 용이해야 함을 의미하며, 경제성이란 시설 유지나 서비스 수준 확보를 위한 일정 규모 이상의 시장성을 가져야 한다는 것이다.

넷째, 시설의 운영에 필요한 관리운영비 조달 방안이 구체적으로 모색되어야 한다. 아무리 훌륭한 시설을 특구지역 내에 배치한다 하더라도 경제적 문제, 즉 관리운영비를 적기에 조달하지 못하여 생산, 가공, 유통시설의 운영에 차질을 겪는 경우가 있을 수 있다. 따라서 기반시설 설치에 지원되는 사업비 이외에 운영주체를 중심으로 관리운영비 조달 방안이 사전에 수립되어야 한다.

다섯째, 특구 내에서 설치되는 시설에 대하여 민간주체를 통한 운영 등 투자 및 경영의 유연성을 최대로 보장하여야 한다.

여섯째, 공동이용시설의 경우 나타날 수 있는 도덕적 해이 문제를 충분히 고려

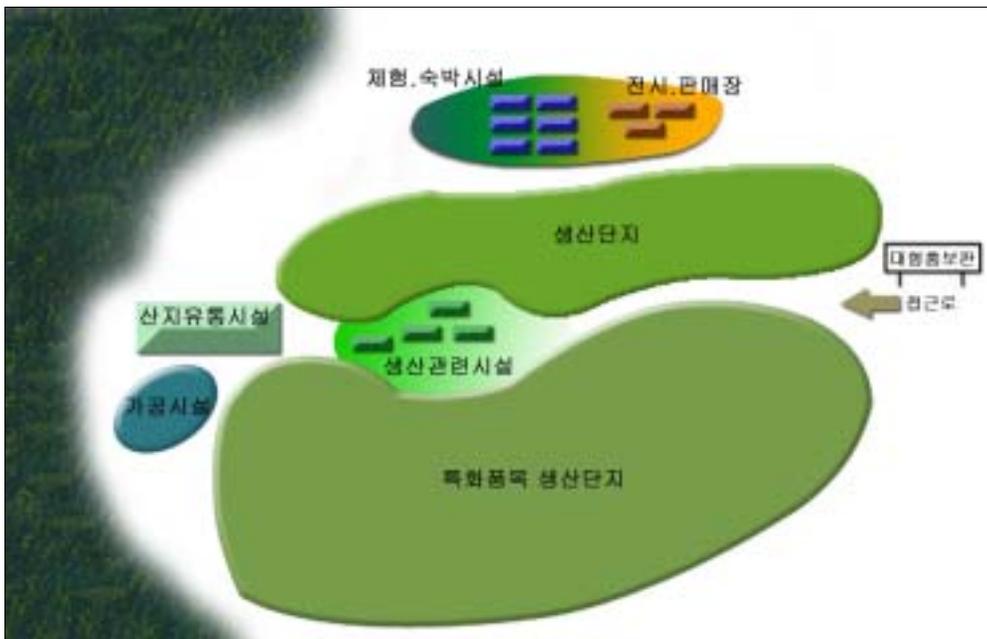
하여 배치계획을 수립하여야 한다. 즉, 공동이용 시 유지 및 관리가 소홀할 수 있으므로 관리 및 운영주체를 선정하는 것이 바람직하며, 이용대상자 선정, 기록 유지 및 평가관리, 관리·운영주체에 대한 인센티브 및 재교육 등이 고려되어야 한다.

나. 농산물 생산·가공·유통특구

1) 생산 중심 모형

농산물 생산·가공·유통특구 중 생산 중심으로 특화사업이 추진되는 곳은 ① 영동 포도와인산업특구, ② 완주 포도주산업특구, ③ 김천 포도산업특구, ④ 고창 복분자산업특구, ⑤ 상주 곱감특구, ⑥ 제천 약초웰빙특구, ⑦ 산청 지리산약초연구발전특구, ⑧ 영천 한방진흥특구, ⑨ 순창 장류산업특구, ⑩ 옥천 묘목산업특구 등 모두 10개소이다.

<그림 6-5> 생산 중심 모형의 배치 예시



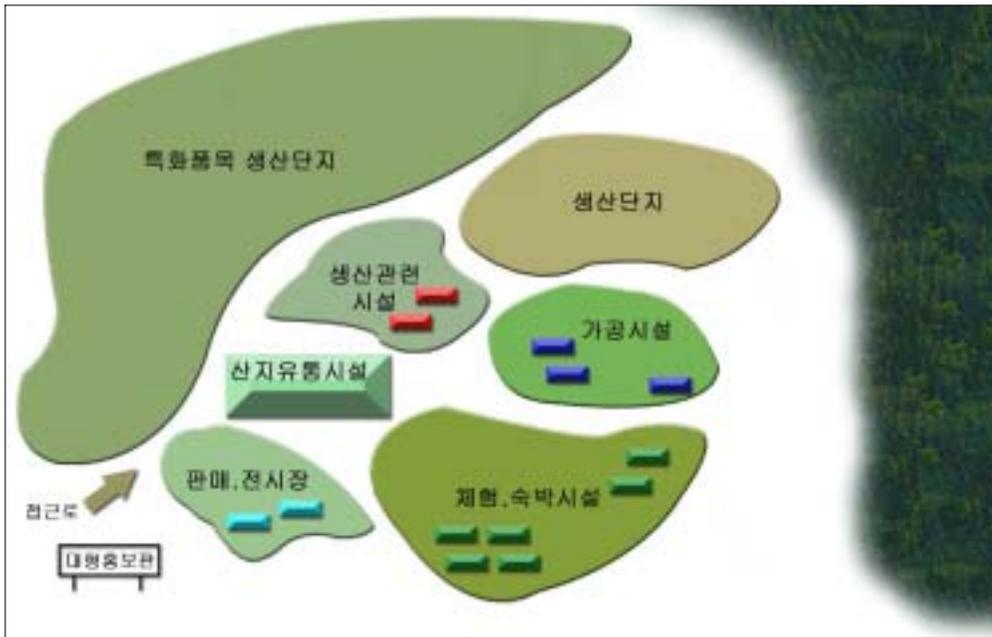
생산 중심 모형은 지역 특화작목의 생산단지 조성사업을 중심으로 가공, 유통, 농촌관광 등을 연계하여 배치하는 모형이다(그림 6-5).

2) 가공 중심 모형

농산물 생산·가공·유통특구 중 가공 중심으로 특화사업이 추진되는 곳은 ① 하동 야생녹차산업특구, ② 함양 자연건강식품산업화특구 등 2개소이다.

가공 중심 모형은 지역 특화작목의 가공관련 사업을 중심으로 생산, 유통, 농촌관광 등을 연계하여 배치하는 모형이다(그림 6-6).

<그림 6-6> 가공 중심 모형의 배치 예시

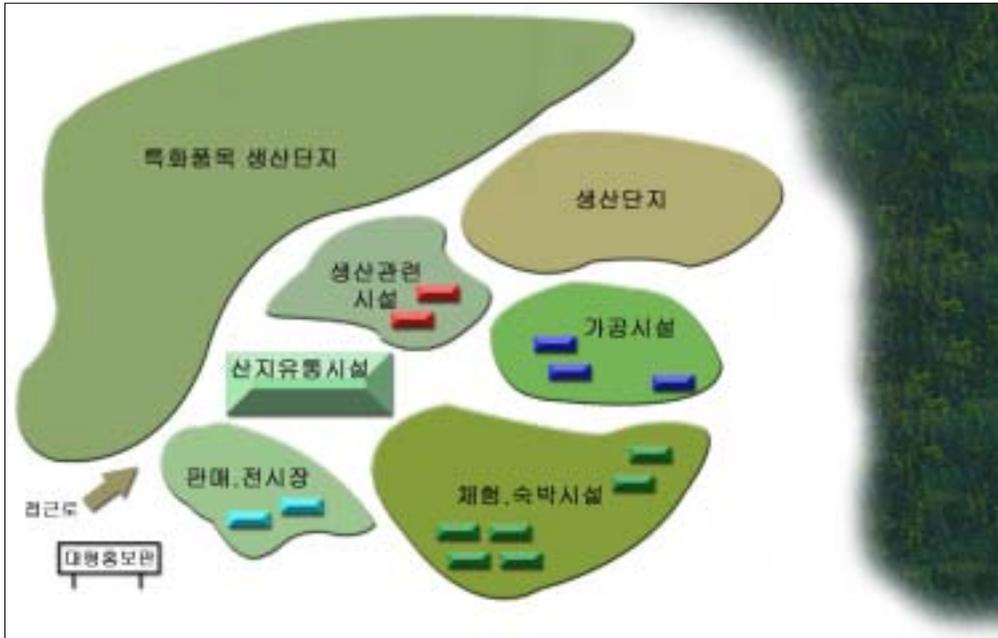


3) 유통 중심 모형

농산물 생산·가공·유통특구 중 유통 중심으로 특화사업이 추진되는 곳은 ① 충주 사과특구, ② 성주 참외산업특구, ③ 금산 인삼웰스케어특구, ④ 진안 홍삼 한방특구, ⑤ 안동 산약(마)마을특구, ⑥ 옥천 옷산업특구 등 6개소이다.

유통 중심 모형은 지역 특화작목의 유통관련 사업을 중심으로 생산, 가공, 농촌관광 등을 연계하여 배치하는 모형이다(그림 6-7).

<그림 6-7> 유통 중심 모형의 배치 예시



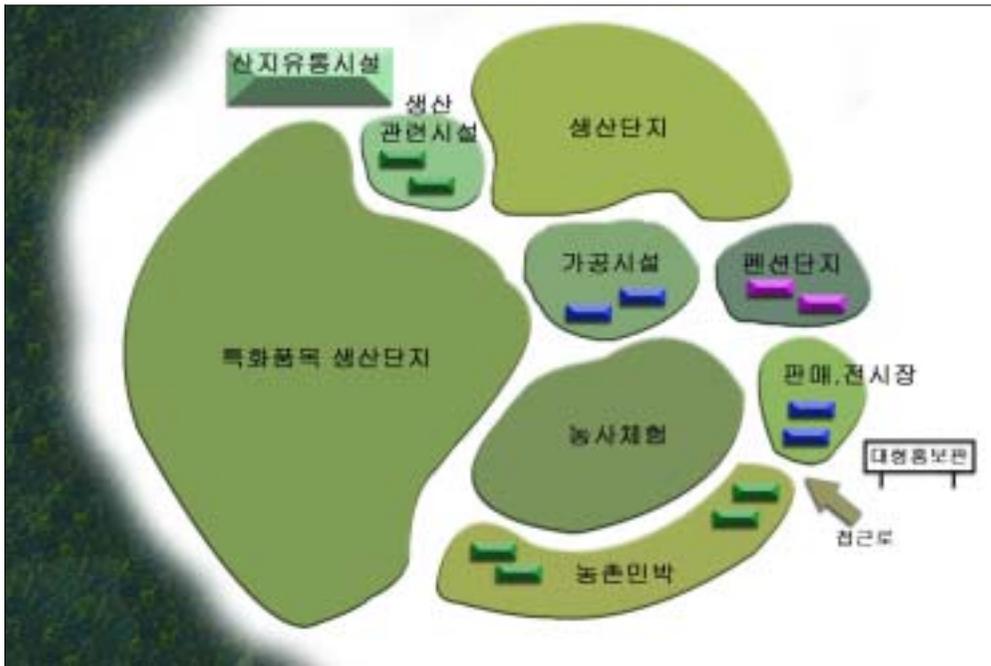
다. 농촌관광·친환경농업특구

1) 농촌관광 중심 모형

농촌관광·친환경농업특구 중 농촌관광 중심으로 특화사업이 추진되는 곳은 ① 남해 귀향마을특구, ② 고창 경관농업특구, ③ 남원 지리산웰빙 허브산업특구, ④ 영양 반딧불이 생태체험마을특구 등 4개소이다.

농촌관광 중심 모형은 지역 내 환경생태적 특화요소를 활용, 농촌관광 관련 사업을 중심으로 생산, 가공, 유통 등을 연계하여 배치하는 모형이다(그림 6-8).

<그림 6-8> 농촌관광 중심 모형의 배치 예시



<그림 6-9> 친환경농업 중심 모형의 배치 예시



2) 친환경농업 중심 모형

농촌관광·친환경농업특구 중 친환경농업 중심으로 특화사업이 추진되는 곳은

① 양평 친환경농업특구, ② 괴산 청정고추산업특구 등 2개소이다.

친환경농업 중심 모형은 지역 내 환경생태적 특화요소를 활용, 친환경농업 관련 사업을 중심으로 생산, 가공, 유통, 농촌관광 등을 연계하여 배치하는 모형이다(그림 6-9).

제5절 농림업 관련 특구의 유형별 추진전략

1. 추진목표

특구사업의 추진목표는 지역농업 활성화에 의한 지역농업의 자립에 두어야 한다. 즉, 지역의 협동성, 독자성, 주체성 등을 통해 지역농업 문제를 지역농업의 주체가 협력하여 스스로 결정하고 해결해 가는 것이다. 구체적으로는 지역자치, 지역자원의 활용, 농가소득 증대, 주민복지 증진, 지역환경의 보전, 전통생활 문화의 계승 등을 추구하는 것이다.

이는 정치, 경제, 사회 문화적 측면으로 구분될 수 있다.

먼저, 정치적 측면에서 본질적인 의미의 지역자치가 실현되어야 한다. 즉 지역농업 문제의 발굴 및 해결방안을 지역구성원이 자치적으로 논의하고 합의하여 결론을 도출해 가는 것이다. 이를 위한 추진체계로서, 지역농업 주체가 공동으로 합의하여 지역농정 사업을 수립→추진→평가→추진하는 선순환 시스템을 가지는 협치(協治, governance) 방식을 도입할 필요성이 있다.

그리고 경제적 측면에서 볼 때, 강점을 가지고 있는 지역자원의 발굴과 활용을 극대화하여야 할 것이다. 즉 지역 내의 인적자원, 산업자원, 자연 환경자원, 사회 문화적 자원 등을 발굴하고 상호 연계시켜 최대한 활용하는 방안이 추진되어야 한다. 또한 농업을 기초산업으로 하여 제2차, 제3차 산업을 연계 육성함으로써

산업 간 조화와 부가가치의 제고를 이루는 방향이어야 한다.

사회 문화적 측면에서는 지역의 문화와 전통을 보전 계승하고, 자연 환경자원을 보전 및 활용하는 것이다. 그리하여 도시민에게 안전한 농산물과 쾌적한 휴양지, 문화 및 환경에 대한 교육장소 등을 제공하는 것을 목표로 해야 할 것으로 생각된다.

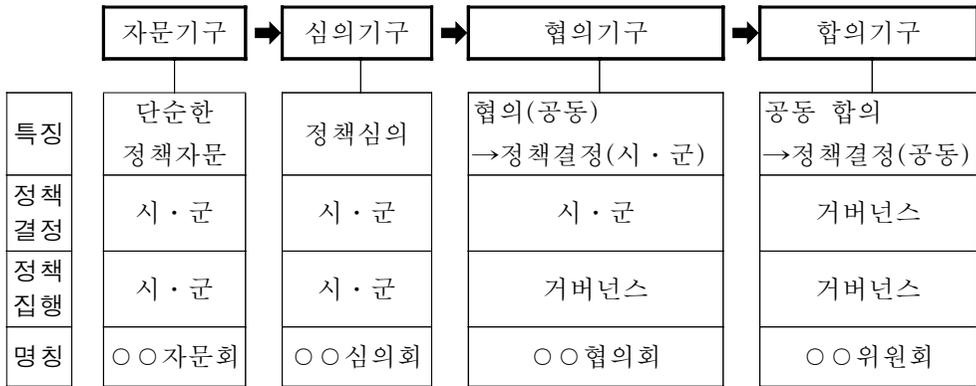
2. 지역특구의 추진주체 : 지역농업 거버넌스(협치, 協治)

지역특구의 추진주체로서, 다양한 지역농업 주체가 참여하여 협의하며 결정 및 집행, 평가하는 “지역농업 거버넌스” 체계를 구축하는 방법이 있다. 지역농업 거버넌스의 목적은 첫째, 지역농업 구성주체의 합의를 바탕으로 한 민주적이고 효율적인 참여농정의 틀을 구축하는 것이다. 둘째, 현장 맞춤형 지역농정의 구현을 실현하는 것이다. 셋째, 농업인의 실익 증대와 지위 향상을 도모하는 데에 있다.

이러한 지역농업 거버넌스는 농업인단체 및 시민사회단체, 시·군, 농업관련산업, 학계(‘민·관·산·학’으로 줄임)의 유기적 결합체 구조를 가진다. 거버넌스 수준에 따라 두 가지 유형으로 단순화할 수 있다(그림 6-10). 여기에서 자문기구와 심의기구 수준은 지금까지 농정분야에서 조직 운영해온 형태이다. 따라서 거버넌스의 개념과 목적에 부합되기 위해서는, 최소한 협의기구 이상의 형태를 가질 필요성이 있다.

자문기구는 단순한 정책자문에 그치기 때문에 정책결정 및 집행을 시·군이 담당하며, 그 책임성도 시·군에게 있다. 심의기구는 자문 단계보다는 상위의 수준이지만, 자문기구와 큰 차이는 없다고 볼 수 있다. 협의기구는 정책결과 과정에서 거버넌스 체제를 통해 심도 있는 논의를 거치고, 정책결정은 시·군이 하는 형태이다. 그런데 합의기구는 정책을 정부부문과 민간부문이 구성한 거버넌스 체제가 공동으로 결정하고 집행하는 형태이다. 물론 책임성도 공동으로 가지게 된다.

<그림 6-10> 지역농정 참여 수준별 거버넌스의 기본 형태



따라서 구체적으로 추진될 수 있는 지역농정 거버넌스 유형은 다음과 같이 두 가지로 제시될 수 있다. 제1안은 지역농정 협의(協議)기구이다. 이 유형은 정책결정 사항에 대해 공동으로 협의하지만, 정책결정 주체는 시·군이 되는 유형이다. 제2안은 지역농정 합의(合意)기구이다. 정책결정 사항에 대해 시·군과 합의하여 결정하는데, 만일 합의를 이루지 못하면 정책이 결정되지 않는 유형이다.

지역농정 거버넌스의 주요 주체는 시(군)의 지역농정 관련 국 및 과, 농업인단체 및 시민사회단체와 협동조합(농협, 생협 등)이다. 그리고 보조적 주체는 농업관련산업과 학계 등으로 한다. 시·군은 정책 네트워크 중 위임형 또는 협력형을 선택하여 이들 주체와 상호 연관성을 가지는 주체이다.

그리고 조직 구조는 대의원회, 이사회, 회장 및 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등으로 한다. 위원회는 기능별, 사업별, 품목별 등 특성을 포괄함으로써, 다양한 농업분야의 권익을 신장시킬 수 있도록 한다. 조직구성의 방법은 대의원회, 회장 등 농업인을 대표하는 직책의 경우에 회원(또는 대의원)이 직접 선출하는 방식을 원칙으로 한다. 그리고 이사회는 회장단 및 회원단체의 대표로 구성한다.

한편 협력적 다층적 조직(multi-lateral governance; MLG) 체계를 갖추므로써, 지역현장 맞춤형 농정의 구현이 가능하여야 한다. 즉 다층적 거버넌스는 시(군)와 읍면간, 지역 상호간, 시(군)와 민간 등 복수의 그룹이 연계되는 유형이다. 또한 지역농업 거버넌스의 조직은 기능별, 사업별, 품목별 등의 전문성을 가진 농

업인을 기본으로 구성한다.

그리고 주요 활동으로서, 기본적으로 시(군)와 지역농정 파트너십 및 지역특구 사업 등 지역농업 관련 사업을 수행한다.

그런데 지역농업 추진을 위한 거버넌스 체계가 구축되고 원활한 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다.

첫째, 주요 참여주체의 사회적인 합의가 있어야 한다. 즉 농업인단체 및 시민사회단체, 협동조합, 시(군) 등은 지역농업 및 농촌의 위기적 현실과 대내외적 환경의 변화방향 등에 대해 공감대를 형성하고, 이에 대한 대응방안으로서 지역농업 거버넌스 구축에 대한 사회적 합의를 도출하여야 한다. 어느 구성주체라도 이에 합의하지 않으면 거버넌스 자체가 가능하지 않기 때문이다. 지역농업의 생존과 활성화라는 대의에 따라 시(군)과 농업인단체 및 협동조합은 상호 협력적인 자세를 가져야 한다.

둘째, 지역농업 거버넌스는 민주성, 대표성, 전문성, 책임성을 가져야 한다. 국가 및 시장기제와는 구별되는 시민사회 영역 내에 존재하면서, 자발성과 대표성을 가진 자기 조직적인 구조가 형성 운영되어야 한다. 또한 거버넌스는 일부 주체 또는 외부적 권위가 일방적이고 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라, 정책 커뮤니티로서 거버넌스가 협의와 합의과정을 거쳐 민주적이고 자율적으로 의사결정을 하는 형태이어야 한다. 또한 결정사항에 대해서는 대표자에게 전권을 위임하고 따르는 형태(대표자에게 권위 부여)를 갖추어야 할 것이다.

셋째, 민·관 수평적 및 유기적인 파트너십이 기본이 되어야 한다. 민·관 등 거버넌스 참여주체가 정책추진 과정에 수평적인 참여방식을 통해 문제를 해결할 수 있는 체계이어야 하는 것이다. 또 민·관의 상호의존성, 정보 및 자원의 교환, 규범, 자율성을 가진 유기적인 정책네트워크가 형성되어야 한다.

넷째, 법적·제도적인 기반이 확보되어야 한다. 이를 위해 지역농업 거버넌스 구축을 위한 법률적 근거(관련 조례 등)가 필요하다. 그리고 지역농업 거버넌스 운영을 위한 인적 기반 및 전문적 역량 등을 강화하기 위한 제도적 기반도 마련될 필요성이 있다.

<표 6-11> 지역농업 거버넌스 체계의 추진방안

구 분		제1안(협의기구)	제2안(합의기구)
명 칭		지역농정추진협의회	지역농정추진위원회 또는 ○○시(군) 농업회의소
주요 활동	지역 조직	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역농정 협의, 집행 ◦ 농업인 권익보호 활동 ◦ 기술·경영 컨설팅, 교육훈련사업 ◦ 기타 시(군) 위임, 위탁사업 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역농정 협의·합의, 집행 ◦ 농업인 권익보호 활동 ◦ 기술·경영 컨설팅, 교육훈련사업 ◦ 기타 시(군) 위임, 위탁사업
참여 주체	주요 주체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시(군)의 지역농정 관련 국 및 과 ◦ 농업인단체 및 시민사회단체 ◦ 협동조합(농협, 생협 등) 	
	보조 주체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업관련산업 ◦ 학계 등 	
조직 구조 및 구성		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조직구조 : 대의원회, 이사회, 회장, 부회장, 사무국, 각종 위원회, 감사 등 ◦ 조직구성 방법 : 대표적 직책은 회원 직접 선출 방식의 원칙 ◦ 조직단계 : 다층적 구조(시군-읍면, 읍면지역간 수평적 연계 등) ◦ 시(군)조직 : 지역조직의 연합체(대표성) <ul style="list-style-type: none"> - 『도 농업기술원』 및 『시군 농업기술센터』 조직 및 기능 재편 - 지역농협과 지도 교육기능 조정 - 전문성을 가진 농업인 활용 ◦ 사무국 : 시(군) 공간 활용(농업기술센터 등) 	
전제 조건		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주요 참여 주체의 사회적 합의 ◦ 민주성, 대표성, 전문성 ◦ 민·관 수평적 및 유기적인 파트너십 ◦ 법적·제도적 기반 	

3. 특구 유형별 추진전략

조사대상 특구의 유형은 대체로 지역특산물과 농산촌 어메니티 및 도농교류(축

제, 체험, 관광 등) 등의 연계를 추진하고 있다. 즉, 농산촌 어메니티를 활용한 도농교류, 이를 통한 특구 생산물의 수요 확대에 주요 초점을 두고 있다. 그러나 지역의 어떤 부존자원을 중심으로 하고 있는가에 따라 유형이 구분된다. 여기에서는 앞에서 분류하여 고찰하였던 유형에 따라 추진전략을 제시하고자 한다.

가. 농산물 생산·가공·유통 관련 특구

이 유형의 특구는 기본적으로 농산물의 생산-가공-유통을 수직적으로 계열화하는 방향이어야 한다. 그리고 이를 추진하기 위해서는 실제 적용할 수 있는 종합적인 지역농업 발전전략이 수립되어야 한다.

첫째, 지역농업 발전전략을 수립하고 추진하여야 한다. 지역농업의 중장기적인 로드맵 등 청사진을 그린 후, 구체적이고 세부적인 대책을 수립하여 지속적으로 추진하여야 한다. 로드맵의 기본방향은 지역의 농업지대별 및 특산물별, 영농특성별로 특성화 전략을 추진하고 지역자원 및 지역산업의 연계성을 강화하는 데에 두어야 할 것이다. 만일 지역주민이 추진하기 어려운 부문이 있을 경우에는 아웃 소싱(out-sourcing) 방식을 도입할 수 있다. 또한 민간 기업을 지역 내에 유치하였을 경우에는 고용인력 중 일정비율의 지역주민 취업도 추진할 필요성이 있다. 이러한 특화된 지역농업을 지역 부존자원 및 자본과 연계시킴으로써, 지역산업 발전에 시너지 효과를 발휘하게 될 것이다. 즉 지역 농축산물을 원료로 한 가공·저장 등과 관광 및 견학 등 포괄하는 지역 활성화 대책을 통해 지역주민 간 소득격차를 줄이는 균형발전(소득 균형화)을 추진하여야 한다.

둘째, 지역농업 거버넌스 내에 지역농업지원센터를 설립 운영하는 것이다. 이는 특구사업을 중심으로 한 읍면별 자연적, 경제적, 산업적, 사회문화적 특성에 부합되는 지역농업 발전방안을 설계하고 추진하는 주체가 되어야 한다. 또 센터를 통해 후계 영농인력을 육성하고 농업인에 대한 교육을 실시하며, 맞춤형 농업경영 컨설팅을 시행하는 것이다.

셋째, 농업인의 경영마인드 고취를 위한 교육을 강화하여야 한다. 생산자 및 생산자조직의 농업경영 및 유통에 대한 패러다임의 전환과 유통환경의 변화에

대한 인식을 위해서는 지속적인 교육이 필요하다. 예컨대 소비자 지향적인 생산 및 유통을 추진하는 사고방식과 품질경쟁력 향상을 위한 기술개발 교육과 기술, 경쟁, 소비자 선호도 변화에 즉각적으로 대응할 수 있는 탄력적인 경영조직과 마인드를 가질 수 있는 교육 등이 추진되어야 한다.

넷째, 지역 공동브랜드화를 추진하여야 한다. 공동 브랜드는 품질의 차별성(고품질 생산, 철저한 선별 및 검사, 저온유통체계 등)이 있어야 발휘되는 것이며, 상품의 품질과 지역의 특성을 반영할 수 있어야 한다. 브랜드가 부착되고 디자인된 박스는 상품검사 등 엄격한 품질관리를 거쳐 사용하게 함으로써, 상품의 신뢰성을 지속시키도록 해야 한다. 그리고 개발된 브랜드는 상표등록을 통해 유사 브랜드의 침해를 방지하고, 브랜드 관리 주체의 공동선별 또는 검사에 합격한 것만을 부착 또는 박스 사용을 제한하는 사후관리가 매우 중요하다.

다섯째, 다양한 농산물 직거래 전략을 추진하여야 한다. 예컨대 타 지역에 거주하고 있는 지역 출신 및 친인척의 주소를 파악하여 고향 농산물 예약 판매시스템을 도입하고, 구매 주기를 관리하는 방법이 있다. 특히 명절에 고향을 방문한 지역출신 귀향객을 대상으로 한 농산물 예약 신청을 권유하고 접수하는 것이다. 또한 지역 내 보육시설과 각급 학교 및 단체에 대한 지역농산물 급식을 적극적으로 추진하여야 한다. 뿐만 아니라 자매결연을 체결한 대도시(농촌지역이 없는 대도시)의 보육시설, 각급 학교 및 공공기관에 대한 급식원료 공급계약의 체결도 추진하여야 한다.

나 농촌관광·친환경농업 관련 특구

농촌관광 관련 특구는 다음과 같은 네 가지의 농촌관광 형태를 지역 여건에 따라 조합하여 추진할 수 있다.⁵⁾

첫째, 농촌 마케팅 유형의 농촌관광이다. 현재 많은 지역에서 추진하고 있는 농촌관광 유형으로서 농촌지역의 자연환경 보존과 마을가꾸기 등과 함께 지역농업을 통한 소득 창출을 목적으로 하는 유형이다. 이것은 도시민들의 안전한 농산

5) 농촌관광은 최국현(2005)을 주로 참조하였음.

물에 대한 욕구와 농촌에 대한 향수를 자극할 수 있는 형태라고 할 수 있다. 따라서 농촌 마케팅 유형은 각 지역의 친환경농산물 및 지역특산물 생산이 핵심적인 요소이다. 이 때 농촌관광은 친환경농산물의 홍보, 체험을 통한 판매촉진 역할을 할 수 있다. 장기적으로 친환경농산물 수요증가와 시장규모의 확대가 예상되기 때문에 농촌관광 지역에서 체험 마케팅 추진이 가능하다.

둘째, 농촌경관 휴양단지 유형의 농촌관광이다. 지역의 경관 어메니티와 연계한 경관 상품형 농촌관광은 농촌지역 고유의 토속적인 자연환경과 더불어 그 지역만이 가지고 있는 특산물, 경관 등의 상품화를 통해 소득증대를 추구하는 농촌관광 유형이다. 이것은 지역특산물 판매, 지역홍보, 관광객 유치 등을 통해 지역농업의 활성화를 유도할 수 있다. 즉, 특산품이나 주요 경관 어메니티의 개발을 통한 전국적인 지명도 상승이 농촌관광을 통한 관광 수입으로 연결될 수 있다.

셋째, 생태 문화관광 및 휴양자원을 활용한 전통 리조트형 농촌관광이다. 농촌관광 프로그램을 운영하는 지역의 공통적인 유형으로서 농촌지역 고유의 이미지 제공을 기본요소로 하고, 농촌지역의 생활체험, 농어업체험, 농가민박과 함께 지역유적지, 명승지 등을 패키지(package)로 한 형태라고 할 수 있다. 이와 같은 유형은 모내기, 벼베기, 농작물 수확하기 등 농사체험, 갯벌체험 등과 같은 생태체험, 인근 사찰 혹은 호수(뉘시) 등과 같은 휴양자원을 연계하여 운영할 수 있다. 다른 유형에 비해서 상대적으로 소득 창출 효과는 미흡하지만, 최소의 투자비용으로 지역 경관 마케팅과 농가의 부가소득 창출이 가능하며, 농촌지역 기반시설 정비라는 공익적인 차원에서 효과를 볼 수 있다. 이러한 생태학습형 관광도 장기적으로는 친환경농업 유형과 병행되어야 할 것이며, 더불어 다양한 주변 명승지 등의 볼거리 개발을 통해 고부가 가치 소득창출 산업으로 전환이 이루어져야 한다.

넷째, 역사·문화체험 민속촌형 농촌관광이다. 역사·전통적으로 특성화된 지역에서 역사체험, 산촌체험, 예절 체험 등을 통해서 전통문화의 계승 및 보전 역할을 할 수 있는 유형이다. 이와 같은 유형은 농촌지역에 산재한 지역 유적 및 유물과 문화를 효과적으로 보전 전달할 수 있으며, 지역이미지 홍보와 체험활동을 통하여 역사·문화자원을 조화롭게 개발할 수 있는 형태이다. 타 유형과 달리

농사체험보다는 농촌 정주 공간에 대한 체험이 중심이 되는 전통문화 체험관광의 형태라고 할 수 있다. 이 유형은 과소화된 농촌 지역에 활기를 되찾을 수 있는 기능과 전국적으로 산재되어 있는 지역의 전통 역사문화재를 효과적으로 보전할 수 있는 유형이라고 할 수 있다.

한편, 친환경농업 지역개발 모형을 제시하면 <그림 6-11>과 같은 바, 구체적인 내용은 다음과 같다.

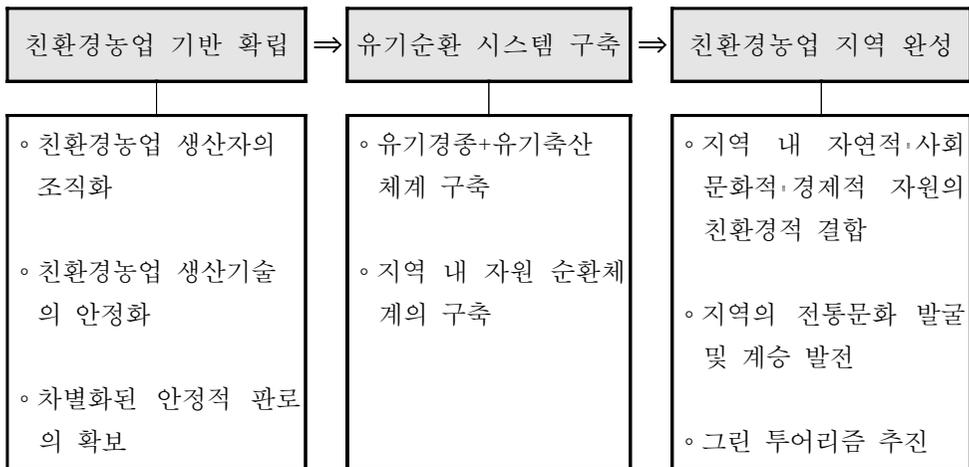
첫째, 친환경농업의 기반을 확립하는 것이다. 가장 기초가 되는 기반은 친환경농업 생산자를 조직화하는 것이다. 이러한 조직화를 통해 생산기술을 개발하고 교류하며 상호 협동하는 관계를 형성하는 것이다. 또한 선진지역의 기술 도입 등에 의해 생산기술을 안정화시키고 소비자조직 또는 소비자와 자매결연 등 도농 교류 또는 도농공동체를 형성하여야 한다. 이 단계의 추진에 있어, 1차적으로는 인근 도시와의 교류를 추진함으로써 도농간 상호방문 및 교류의 생활화 측면에서 유리성을 가질 수 있다. 그 다음에는 잉여 친환경농산물의 처리를 위해 가격 차별화가 가능한 직매장이나 다른 소비자조직 및 판매조직의 개발을 추진하는 것이다.

둘째, 친환경 생산시스템 즉 유기 순환시스템을 구축함으로써, 친환경농업 지역의 산업적 기반을 구축하는 단계이다. 즉, 유기경종과 유기축산을 결합한 농업 시스템을 도입하여, 유기농가간 협력을 통해 농업부산물로 영농·사육 자원을 확보하고 효율적으로 이용하는 것이다. 뿐만 아니라 지역 내의 유희자원을 활용하고 부산물 자원의 원활한 순환체계를 갖추며, 지역 내 자원순환 체계를 확립하여야 한다. 이때 유기순환 시스템의 개요를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지역 내 유희자원을 이용하여 경종부문에 신규작물 도입을 위한 토지를 공급하고, 축산부문에는 사료포와 조사료원(산야초 등)을 공급한다. 또 경종부문에서는 축산부문에 볏짚과 각종 조사료원을 공급하고, 축산부문은 경종부문에 축분을 이용한 유기퇴비를 공급하는 것이다.

셋째, 지역 전체를 친환경농업 지역으로 완성하여 그린 투어리즘을 추진하는 단계이다. 지역 내에 존재하고 있는 자연적, 사회문화적, 경제적 자원을 친환경적으로 상호 결합하여 하나의 테마를 갖추는 것이다. 예컨대 자연 및 환경자원(산

지와 숲, 저수지 등), 문화적 자원(지역의 전통문화 및 예술 등), 친환경농업 시스템(친환경농업 생산단지, 자연학습장 겸 농사체험장 등) 등을 하나의 테마로 결합하는 단계이다. 그린 투어리즘 발전에 있어 3대 요소는 볼거리, 놀거리, 먹을거리인 바 이를 제공함으로써 도농공동체 내의 소비자 가족과 교류를 지속시킬 수 있다. 여기에서 볼거리는 전통 계승적인 문화관광 자원이고, 놀거리는 자연친화적인 휴양 및 휴식처, 농사체험장, 자연학습장 등이며 먹을거리는 친환경농산물을 원료로 한 안전한 식품 및 지역의 전통식품 등이 될 것이다.

<그림 6-11> 친환경농업 지역특구 추진단계



제7장 요약 및 정책적 제언

1. 지역특화발전특구 사업의 이론적 배경과 현황

지역특구는 일정 지역의 인적·물적·제도적 자원을 총체적으로 활용하여 지역 실정에 적합한 발전을 주도할 수 있는 산업을 육성하기 위한 것이다. 그리고 사회경제적인 면에서 지역의 총체적인 발전을 추구하려는 최근의 경향을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 지역발전정책에 적용된 기존의 이론적으로는 산업중심적 외생적 지역발전이론과 공간적 내생적 지역발전이론, 신내생적 지역발전이론 등이 있다.

산업중심적 외생적 지역발전이론은 지역의 산업화 달성이 그 발전의 목표이며 규모의 경제와 집종의 원칙을 토대로 도시를 농촌지역의 경제적 발전을 위한 성장 중심축으로 간주하고 있다. 즉 농촌지역의 기능은 기본적으로 팽창하는 도시에 식품을 공급하는 것이었고, 농촌지역 발전의 문제는 주변적 성격 때문에 발생하는 것이다. 그리고 공간적 내생적 지역발전이론은 일정지역의 특정한 자연적, 인적, 문화적 자원들이 지속가능한 발전의 가장 핵심적인 요소라는 가설에 기반하고 있다. 주로 지역의 부존자원(기후, 토양비옥도, 수질, 오염정도 등)에 초점을 두고, 장기적인 지역발전에 필수불가결한 요소인 지역 특유의 사회적, 경제적, 문화적 네트워크 등의 구성에 중점을 두고 있다. 또한 신내생적 지역발전이론은 내적 요소와 외부 요소와의 유기적인 연계를 중시한다. 즉 일반적으로 모든 지역에는 내적요인들과 외적요인이 서로 혼재되어 있기 때문에 외부지역과 항상 상호작용을 해야만 한다는 것이다. 이와 함께 신내생적 발전은 정부정책의 분권화, 공공 또는 민간기업이나 자원봉사 단체의 활동가들로 구성되는 소위 지역 내의 파트너십이 발전계획의 작성 및 시행에 주도적인 책임을 맡는다는 것이다.

그리고 최근의 발전이론인 공간적 지역발전이론으로는 신고전적 산업입지이론, 산업집적이론, 지역혁신체제이론 등이 있다. 신고전적 산업입지이론은 공급측면에 초점을 두고 모든 기업은 원료와 노동력을 최소의 비용으로 활용할 수 있는

최적 지점에 입지한다고 하는데, 이를 비용최소화 이론이라고도 한다. 그리고 산업집적이론은 범위의 경제 즉, 특정지역에 동일업종의 기업이 집적하여 근접성의 효과가 발생하고 이를 통하여 개별 기업이 경제적 효과를 누릴 수 있다는 것이다. 또한 지역혁신체제이론은 상호 신뢰관계의 구축과 혁신 네트워크의 형성에 보다 적합한 지리적 단위는 지역이라는 점을 강조하고 있다. 즉 지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방여론, 연구소 등 지역 내의 다양한 혁신주체들이 지역의 연구개발, 기술혁신, 벤처창업, 신산업창출, 기존산업의 개선, 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호작용하고 협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하는 것이다.

지역특구 추진의 기본방향은 지역특화 발전을 위한 규제 완화, 지역특구와 재정·세제 지원과의 직접적인 연계 배제, 비수도권 지자체를 중심으로 우선적 추진 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 그래서 특구사업의 추진배경은 지방의 특화발전을 도모하고, 이를 위해 지역특성에 부합되는 규제완화를 실시하는 데에 있다. 즉 최근에 일부 지자체는 자율과 창의력을 바탕으로 기업가적 투자 마인드를 이용하여 지역의 특성화된 발전을 도모하고 있다. 따라서 지자체의 지역특화발전의 노력에 대해 지역특성에 부합되는 규제개혁을 실시하는 데에 그 배경이 있다.

한편 지역특구는 원칙적으로 기초지자체 중심으로 선정 및 운영하고 있다. 이는 기초지자체가 각 지역에 적합한 특구 관련 아이디어를 발굴하고 운영하는 단위로서 적당하기 때문이다. 그리고 동일 분야의 지역특구를 여러 기초지자체가 신청 및 운영할 수도 있다. 이러한 경우의 심사기준은 첫째, 지역특구 내용이 지역 여건과 부합한가 여부. 둘째, 지역특구의 목적과 부합되는 규제완화를 요구하고 있는가. 셋째, 지역특구 실행을 뒷받침할 수 있는 자원 확보가 가능한지 여부. 넷째, 지역특구 사업이 국민경제 및 지방경제에 대해 효과를 나타낼 수 있는가 여부 등이다.

이와 같은 지역특구사업의 법적 근거는 『지역특화발전특구에 대한 규제특례법』과 시행령 및 시행규칙이다. 이 법률은 2004년 3월 2일에 국회 본회의를 통과하

여, 3월 22일에 공포하였으며 6월이 경과한 9월 23일부터 시행되고 있다. 그리고 지역특구 제4회 지정(2005년 6월) 이후, 제도의 보완을 위해 법률의 개정안을 만들어 2005년 7월 14일 입법예고를 거쳐 9월 27일에 국무회의에서 의결하였다. 주요 내용은 지역특화사업에 적용 가능한 규제특례의 확대와 지정절차의 개선 등에 대한 것이다.

그리고 이 법률은 5장 53조로 구성되어 있다. 제1장과 제2장은 총칙과 지역특화발전특구의 지정 및 운영에 관한 것으로서 지역특구에 대한 일반적인 내용이다. 그리고 제3장은 규제특례에 관한 사항으로서, 일반적인 규제특례 사항과 토지이용에 관한 규제특례 사항 등 두 가지 종류의 규제특례와 하나의 권한 이양에 관한 특례에 대해 규정하고 있다.

한편 지자체가 지역특구를 신청하기 위해서는 다음과 같은 절차를 거쳐야 한다. 먼저, 지역특구계획안의 주요 내용을 20일 이상 공고해야 한다. 그리고 특화사업자는 지정 신청 후부터 30일 내에 결정하여야 하고, 특화사업자를 결정한 후에는 신청자 모두에게 즉시 통보하여야 하며 5일내 자치단체 공보에 공고하여야 한다. 또 지역특구계획안에 대한 열람은 특구계획안 공고일부터 16일 경과 후에 실시하며, 열람기간 동안에 주민 등은 특구계획안에 대해 의견을 제출할 수 있다. 또 공청회는 개최 14일전까지 그 개최를 공고하고 지방의회의 의견 청취, 특구의 토지이용계획을 수립하는 경우에 시·군·구 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

그리고 특구의 지정절차를 보면 다음과 같다. 각 지자체는 특구위원회에 지역특구 지정 신청서 및 지역특구계획서를 제출한다. 제출된 신청서는 관계 행정기관과 협의를 하고 특구위원회에서 심의 및 의결하게 되어 있으며, 재경부 장관이 특구계획을 승인하면 지역특구로 지정된다. 그런데 각 지자체는 지역특구를 운영하며, 특구운영 성과를 특구위원회에 보고하여야 한다.

재경부가 특구법을 제정하기 전인 2003년에 특구 및 규제특례에 대한 수요를 파악하기 위해 예비적으로 신청을 받았던 지역특구 사례를 보면, 교육, 의료서비스, 산업, R&D, 물류, 환경, 농림수산, 관광, 레저스포츠, 문화, 기타 등 매우 다양

하게 나타났다. 이때 지역특구 신청 건수는 448개로서 관광이 133건(29.7%)으로 가장 많고, 농림수산업 관련 특구 신청 건수는 55건(12.3%)을 차지하고 있다. 도별 신청 건수는 부산 20개와 대구 22개, 광주 18개, 대전 7개, 울산 10개, 경기 45개, 강원 48개, 충남 42개, 충북 22개, 전남 55개, 전북 35개, 경남 43개, 경북 65개, 제주 16개 등이었다.

그리고 2004년 9월 23일 특구법이 제정된 이후, 2004년 12월 30일에 제1회를 시작으로 2006년 2월까지 7회에 걸쳐 지역특화발전특구위원회가 개최되었다. 그리하여 2006년 2월말 현재 지역특구는 48개가 지정되었다. 시도별로는 전북과 경남이 각각 8개 특구로 가장 많고, 충북과 경북이 각각 7개, 전남 5개, 경기와 강원도 각각 3개이었다. 이 중 농림업 관련 특구의 수를 보면, 전북과 경북 및 충북이 각각 6개씩이고 경남은 4개이며 경기와 충남은 각각 1개씩이었다.

2. 농림업 관련 지역특구사업의 유형별 특징 및 실태분석

2006년 2월까지 지정된 지역특구는 총 48개로 농림업 관련 지역특구로 임의 분류한 사례는 24개이다. 충북과 전북, 경북이 각각 6개이고, 경남이 4개이며 경기와 충남이 각각 1개씩이었다. 충북 옥천과 전북 고창은 각각 2개의 지역특구를 지정받았다. 농림업 관련 지역특구별 특화사업의 특징은 지역 특화작목을 기반으로 하여 고품질화 및 가공식품 개발과 브랜드 활성화 또는 강화 사업, 농촌관광 환경의 조성 및 기회 제공에 있다.

그리고 농림업 관련 특구의 유형은 특구사업의 추진방향과 내용을 바탕으로 농업·농촌의 부가가치 창출 가능성 여부를 중심으로 분류하였다. 농산물 생산·가공·유통특구는 모두 18개소이며, 농촌관광·친환경농업특구는 6개소이다. 농산물 생산·가공·유통 특구는 농산물 생산을 중심으로 생산된 농산물의 가공 및 유통을 통하여 지역을 특화하고 활성화하고자 추진되는 특구이다. 농촌관광·친환경농업특구는 농촌지역의 수려한 자연경관과 농촌문화의 체험 등을 특화하여 지역발전을 추진해 나가기 위한 것으로 농촌관광중심형, 생산연계형, 체험중

심형 등으로 세분할 수 있다.

특구의 규제특례는 크게 특구법상의 규제특례와 법 개정을 통한 확대 규제특례로 구분되며, 특구법상의 규제특례로 개별법상의 규제특례 17개(48.6%), 토지이용 토지구제 17개(68.0%), 특구의 장애인에 권한이양 특례 4개(50.0%) 등이 있고, 법개정을 통한 확대 규제특례로서 일반 규제특례는 7개(35.0%), 토지이용 규제특례 2개(40.0%) 등이 있다. 농산물 생산·가공·유통 특구 관련 규제특례 수는 모두 73개로 과실류 및 과채류 관련 특구가 29개(36.2%), 한방 및 약초, 차류 관련 특구가 31개(44.9%), 장류 관련 특구 4개(5.8%), 임산물 관련 특구 9개(13.0%)를 각각 차지하고 있다. 그리고 관련 규제특례 조항들을 보면 특구법 제23조, 제22조, 제26조가 절반 이상인 53.4%를 차지하고 있다. 농촌관광·친환경농업 특구는 관련 규제특례 수는 모두 30개이며, 관련 규제특례 조항들은 특구법 제26조(8개), 제40조(5개), 제23조(4개) 등이 절반 이상인 56.7%를 차지하고 있다.

조사대상 농림업 관련 지역특구는 모두 17개이다. 이를 유형별로 살펴보면, 농산물 생산·가공·유통특구로서 과실류 및 과채류 5개소, 한방 및 약초와 차류 4개소, 장류 1개소, 임산물 2개소이다. 그리고 농촌관광 및 친환경농업특구는 5개소이다. 지역특구의 주요 사업별 추진율이 대체로 높은 특구는 7개소이었고, 사업추진율이 낮은 경우는 5개소이었다. 추진율이 낮은 원인은 예산을 확보하지 못하거나 사업 초기에 해당되는 경우, 또 사업이 중장기적인 성격을 가지고 있는 데에 있다. 그리고 사업추진율이 비교적 높은 이유는 특구를 신청하기 이전부터 관련 사업의 일부를 자체적으로 추진해온 데에 기인하고 있다.

그리고 특구사업에 참여하고 있는 지역농업주체는 평균 2.7개이다. 기관별로 특구사업에 비교적 적극적으로 참여하고 있는 주체는 영농조합법인 및 작목반(회) 등 생산자조직과 관련업체이며, 상대적으로 참여율이 낮은 주체는 농협으로 나타났다.

지역특구사업의 초점은 정부의 규제완화에 있다. 따라서 사업을 위한 재원의 마련은 특구라는 유인요소를 활용하여 민자 또는 외자를 유치하거나 중앙정부의

관련 사업으로부터 정책자금 또는 기존예산을 활용하여야 한다. 조사대상 특구 17개의 사업비 총액의 구성을 보면, 국비가 약 27.0%이고 지방비(도비 및 시군비)는 약 60.3%, 민자(자부담 포함) 약 12.7%이었다. 즉 특구사업을 주로 지방비와 국비 등에 의존하는 비율이 매우 높다.

이와 같은 사업비의 확보실태와 전망을 보면, 사업비가 충분히 확보되어 있는 특구는 54.0%이고 부족한 경우는 34.0%이었다. 그리고 사업비 확보전망은 전체적으로 낙관적인데, 확보할 수 있다고 생각하는 경우는 약 64.0%이었고 불가능하다고 생각하는 비율은 약 6.0%에 불과하였다. 조사대상 특구에서는 특구사업과 직간접적으로 관련된 정책사업으로부터 사업비의 일부를 조달하고 있다. 군특회계로부터 지원받고 있는 특구는 3개소이었고, 신활력사업에 의한 사업비 조달 3개소 등이었다.

특구사업을 통해 지역농업을 활성화시키기 위해서는 지역특산물에 대한 수요 확대 전략의 추진이 필요하다. 특히 특구사업만을 위한 중앙정부의 재정적 지원이 없기 때문에, 지자체가 자립적이고 독자적인 재원의 확보와 관료 확보 등 자구책을 찾아야 한다. 조사대상 특구의 소비확대 방법의 특징을 살펴보면 첫째, 소비확대 전략으로 대개 2~4가지를 복합적으로 추진하고 있다. 축제와 체험, 관광 및 교류, 생산물의 품질향상, 직영 판매장 등이 주된 전략이다. 둘째, 주로 지역 및 지역특산물의 홍보에 초점을 두고 있다. 셋째, 지역특산물의 고품질 차별화를 통한 소비자 신뢰 확보를 도모하고 있다. 넷째, 대도시 등 소비지에 대한 마케팅 전략을 추진하고자 하는 경우가 있다.

그리고 조사대상 특구의 사업 추진상 문제점 또는 애로사항을 사업비 측면과 규제특례 측면, 지역농업주체의 협조 측면 등이 있다. 특구를 추진하고 있는 지자체는 사업비의 확보에 있어 다양한 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 규제특례 측면에서는 유사한 특구가 많다는 점과 특구 신청시 민자 유치를 사전에 확보하여야 하므로, 민자 유치가 더 어렵다는 점도 들고 있다. 지역농업주체의 협조 측면으로는 학계의 비협조, 지역주민의 서비스 정신 부족, 지가상승을 기대하는 경우와 그에 따른 특구지역 토지매입의 곤란성 등이다

한편 특구사업에 대한 효과를 보면, 특구사업은 지역경제 활성화와 지역균형발전 효과에 대해서는 긍정적인 효과가 있고, 재정자립도 향상에 대해서는 보통이며, 환경오염, 난개발, 지가 상승과 관련해서는 부정적 영향이 없는 것으로 나타났다. 농산물 생산·가공·유통특구의 규제특례 효과로는 각 특구별로 적용되는 규제특례가 다소 상이하기는 하지만, 특구 전체적인 파급효과는 홍보 효과, 행사 및 사업추진의 용이성, 신뢰도 제고 효과 등이다. 또한 농촌관광·친환경농업특구의 규제특례를 통한 파급효과 역시 농산물 생산·가공·유통특구와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

3. 농림업 관련 특구사업의 특화요소 도출과 연계방안

특구 유형별 특화요소는 농림업 관련 특구들이 내포하고 있는 지리적 특화요소, 환경생태적 특화요소, 생산적(가공·유통 포함) 특화요소, 그리고 기타 특화요소로 구분하였다. 지리적 특화요소는 해당 특구들이 위치하고 있는 지역의 지리적 특성을 중심으로 고찰하였으며, 환경생태적 특화요소는 지리적 여건에 영향을 많이 받게 되는 기후여건, 자연경관, 자연자원 등의 특화요소를 중심으로 살펴보았다. 그리고 생산적 특화요소에는 가공과 유통부문을 모두 포함하여 각 특구들이 가지고 있는 특화요소를 도출하고, 기타의 특화요소로는 주로 인적 자원이 어떻게 형성, 분포되었는지를 중심으로 도출하였다.

농림업 관련 특구의 특화요소를 지리적, 환경생태적, 생산적 측면에서의 특화요소로 구분하여 도출한 결과를 바탕으로 각 특화요소들간의 연계가능성 여부에 따라 단일특화요소와 다중 특화요소로 구분하였다. 농림업 관련 특구는 단일 특화요소를 중심으로 사업을 추진하는 특구는 없으며, 대부분 지리적-환경생태적-생산적 특화요소를 연계한 형태로 사업을 계획, 추진하고 있다.

농림업 관련 특구의 특화요소 연계는 선택과 집중, 지역 특화발전과 지역농업 클러스터정책과의 연계, 장소마케팅 특화전략, 농촌관광 활성화, 특화요소 활용

축제 및 이벤트 활성화, 정부 정책사업과의 유기적 연계, 특화된 향토자원의 지속적 발굴을 통해 이루어져야 한다.

4. 일본 구조개혁특구의 실태분석과 시사점

일본은 경제의 활성화를 위해 특정 구역에 한하여 규제를 완화하는 구조개혁 특별구역(구조개혁특구) 제도를 도입하였다. 이 제도의 기반이 되는 구조개혁특별구역법은 2002년 12월에 공포되었다. 구조개혁특구에서 지방공공단체가 사업을 실시하거나, 그 실시를 촉진함으로써 경제사회의 구조개혁 추진 및 지역의 활성화를 도모하고자 하였다. 즉 경제 활성화를 위해서는 규제개혁의 실시에 의해 민간 활력을 최대한 끌어내고 민간사업을 확대하는 것이 중요하다는 것이다. 일본의 구조개혁특구는 2002년 7월에 1차 규제 특례조치 제안을 받은 이후, 2006년 3월까지 10회에 걸쳐 630개의 특구(변경된 경우도 포함)가 인정된 상태이다.

일본의 구조개혁특구 사례를 지역농산물 생산·가공·유통 특구사례와 농업 및 자연생태체험 특구사례, 환경보전형 농업특구사례 등 세 가지로 분류하여 살펴보았다. 여기에서 도출된 시사점은 특구추진의 배경으로서 농업노동력의 고령화 및 과소화, 후계인력의 부족에 따른 농지의 유희화 및 황폐화 추세의 방지이다. 그래서 농업 후계인력의 육성 및 확보에 중점을 두고 있으며 농지 이용률의 제고를 도모하고 있다. 그리고 지역주민의 자발적으로 조직을 설립하여 참여하고 있으며, 사업의 내용도 다양하다.

유형별 규제의 특례조치는 도시·농촌 교류 관련 특구와 자연·생태 체험 및 그린 투어리즘 관련 특구의 경우, 농가민박에 있어 간단한 소방용 설비 등의 용인과 시민농원 개설자의 범위 확대(도시주민 등)이다. 그리고 농지이용률 향상 관련 특구는 농지 취득 후, 농지의 하한면적 요건의 완화이다. 또 지역농업 특화 관련 특구의 경우, 농지임대 방식에 의한 주식회사 등의 농업참여 용인, 농지 취득 후에 농지의 하한면적 요건의 완화, 특정 농업인에 의한 탁주 제조사업 용인 등이

다.

5. 농림업 관련 특구사업에 대한 평가지표 개발과 추진방안

특구사업 성과평가는 특구사업을 통한 경제적·사회적·문화적 제 성과를 평가하기 위한 지표를 선정하고, 자료를 수집·분석하여 해당 특구의 성과를 종합적으로 평가하는 전과정을 의미한다. 평가된 결과를 활용하여 특구사업의 전략적 방향 설정 및 재설정, 참여자들의 의사결정 자료로서 이를 활용할 수 있도록 이러한 과정을 정기적으로 검토하고 개선하는 절차이다.

특구사업 성과평가는 일반적 경영평가 모형인 계획(Plan)-실행(Do)-점검(Check)-조치(Act) 등의 절차에 따라 수행할 수 있다. 특구사업의 평가는 사업의 계획 단계, 집행 단계, 평가 및 조치단계로 구분하여 이루어져야 하며, 계획 단계에서는 사업목적의 명확성, 사업의 타당성, 성과목표·지표 설정의 적정성 등을 중심으로 평가한다.

그리고 집행 단계에서는 정기적 모니터링 실시 여부, 재원집행의 적정성, 사업추진의 효율성 제고노력 등이 주요 평가내용이며, 평가 및 조치단계에서는 평가의 객관성·합리성, 성과목표의 달성 정도, 특구사업 개선에의 반영 정도 등을 중심으로 평가한다.

특구 지역이 공급하는 다양한 상품을 구성요소별로 살펴보면, 궁극적으로 소비자에 공급되는 핵심상품으로서 지역농산물 및 가공품, 핵심상품을 구입·소비하는 데에 있어 소비자가 직접 경험하는 유형상품요소로서 축제, 농사체험 및 생태체험, 관광 등, 또 확장상품으로서 소비자가 유형상품을 소비하는 데에 있어 간접적으로 소비하는 지원 상품과 서비스로서, 특구 지역의 농산촌 어메니티 등이다.

이러한 특구지역 상품에 대한 이용자 및 수요자 개발전략으로서 생산전략으로는 소비자 지향적인 농산식품을 생산 공급하는 것과 농산촌 어메니티 서비스를

증진 공급하는 것으로 나눌 수 있다. 그리고 유통전략은 소비자로부터 신뢰 확보와 판매방식의 다양화 등 적극적인 마케팅 활동을 전개하는 것이다. 또 촉진전략은 지역특산물 및 농산촌 자연환경에 대한 정보 제공과 교류의 증진을 도모하는 것으로서 광고와 PR, 교류 등이다.

특구사업의 재정확보는 민간자본 유치와 중앙정부로부터 관련 정책사업 예산을 활용하는 방법이 있다. 현재 특구에서의 민자유치는 관련 회사의 지역유치보다는 농가 또는 농업경영체의 자부담에 주로 의존하고 있다. 그런데 민자를 유치하기 위해서는 민간자본의 유치를 위한 인센티브를 부여하는 방식, 지역에서 농가가 설립 운영하고 있는 가공식품업체들을 연계하여 공동브랜드를 사용하는 주식회사 설립을 추진하는 것이다. 또한 협동조합 조합원의 출자를 통한 유통 및 가공업 관련 전문법인을 설립하거나, 기업체의 유인을 위해 농공단지의 기반시설을 완비하여 입주 여건을 조성하는 것이다.

한편 농산물 생산·가공·유통특구 특화사업의 공통요소는 생산 기반 확충과 관련된 사업들이 큰 비중을 차지하고 있고, 연구소 설립 등 생산 연계형 R&D 인프라 구축, 생산 연계형 유통기반 확충, 환경생태적 특화요소를 활용한 농촌관광 및 생산과 연계된 축제 및 이벤트를 추진하는 특구들이 많다. 특화사업의 효율적 배치를 위한 고려사항으로는 공동 이용 시설·장비 중심으로의 배치, 기존 시설이나 장비의 최대한 활용, 공동이용 시설이나 장비의 배치기준은 형평성과 경제성의 우선적 고려, 관리운영비 조달 방안 모색, 투자 및 경영의 유연성 보장, 도덕적 해이의 고려 등이 있다.

6. 정책적 제언

특구사업의 추진전략을 수립하는데 있어, 추진목표로는 지역농업 활성화에 의한 지역농업의 자립에 두어야 한다. 그리고 지역특구의 추진주체로서, 다양한 지

역농업 주체가 참여하여 협의하며 결정 및 집행, 평가하는 지역농업 거버넌스 체계를 구축하는 방법이 있다. 이러한 지역농업 거버넌스는 농업인단체 및 시민사회단체, 시·군, 농업관련산업, 학계의 유기적 결합체 구조를 가진다. 이것은 협력적 다층적 조직(multi-lateral governance; MLG) 체계를 갖춤으로써, 지역현장 맞춤형 농정의 구현이 가능하여야 한다. 즉 다층적 거버넌스는 시(군)와 읍면간, 지역 상호간, 시(군)와 민간 등 복수의 그룹이 연계되는 유형이다.

그런데 지역농업 거버넌스 체계가 구축되고 원활한 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 주요 참여주체의 사회적인 합의가 있어야 한다. 둘째, 지역농업 거버넌스는 민주성, 대표성, 전문성, 책임성을 가져야 한다. 셋째, 민·관 수평적 및 유기적인 파트너십이 기본이 되어야 한다. 넷째, 법적·제도적인 기반이 확보되어야 한다.

조사대상 특구의 유형은 대체로 지역특산물과 농산촌 어메니티 및 도농교류(축제, 체험, 관광 등) 등의 연계를 추진하고 있다. 유형별 추진전략으로서, 농산물 생산·가공·유통 관련 특구는 기본적으로 농산물의 생산-가공-유통을 수직적으로 계열화는 방향이어야 한다. 이를 위해 지역농업 발전전략을 수립 추진하고, 지역농업 거버넌스 내에 지역농업지원센터를 설립 운영하며, 농업인의 경영마인드 고취를 위한 교육을 강화하여야 한다. 또한 지역 공동브랜드화와 다양한 농산물 직거래 전략을 추진하여야 한다.

그리고 농촌관광 관련 특구는 네 가지의 농촌관광 형태 즉, 농촌 마케팅 유형의 농촌관광과 농촌경관 휴양단지 유형의 농촌관광, 생태 문화관광 및 휴양자원을 활용한 전통 리조트형 농촌관광, 역사·문화체험 민속촌형 농촌관광 등을 지역의 여건에 따라 상호 조합하여 추진한다.

그리고 친환경농업 관련 특구는 기본적으로 친환경농업 지역개발 모형을 추진하는 것이다. 먼저 친환경농업의 기반을 확립하는 것으로서, 친환경농산물 생산자의 조직화와 선진지역의 기술 도입 등에 의해 생산기술을 안정화, 도농교류 또는 도농공동체를 형성 등이다. 다음으로는 친환경 생산시스템 즉 유기 순환시스템을 구축함으로써, 친환경농업 지역의 산업적 기반을 구축하는 단계이다. 즉, 유

기경종과 유기축산을 결합한 농업 시스템을 도입하여, 유기농가간 협력을 통해 농업부산물로 영농·사육 자원을 확보하고 효율적으로 이용하는 것이다. 끝으로, 지역 전체를 친환경농업 지역으로 완성하여 그린 투어리즘을 추진하는 것이다.

참고문헌

- 강원도 기획관실, 『지역특화발전특구 시군발굴사례』, 2003. 7.
- 고창군, ‘경관농업지구 확대 및 활성화방안’, 2005
- 국가균형발전위원회, 『신활력지역 발전구상』, 2004. 7.
- 김 호, “아산 지역농업의 활성화를 위한 추진과제”, 『한국유기농업학회지』 제14권 제1호, 2006.
- 김 호·허승욱 외, □□농업개방 확대에 따른 갈등 극복을 위한 농정분야 거버넌스 구현방안 연구□□, 대통령자문 정책기획위원회, 2004.
- 김수석·김태연, 『지역분권적 농촌정책의 발전과정』, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김수석·이규천 외, 『농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 김정호·김태연, 『지역농업 클러스터 육성방안』, 한국농촌경제연구원, 2004. 12.
- 김태곤, “일본 구조개혁특구제도 도입”, 『세계농업뉴스』 제34호, 한국농촌경제연구원, 2003. 6
- 농림부, 『2006년도 농림사업시행지침서』, 2005.
- 농정연구센터, 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』, 2004.
- 대외경제정책연구원, 『일본의 지역경제 활성화 추진에 관한 연구』, 2004. 12.
- 류선무, 『관광농업의 개발과 경영』, 형설출판사, 1995.
- 밀양시, “지역특화발전특구 지정을 위한 방안 검토”, 2003. 7.
- 박문호·허 덕·곽태열, 『지방농정과 지역농업개발 성공사례 연구』, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 박시현 외, 『우리나라 농촌관광 발전 방향 및 방안』, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 복득규 외, 『클러스터』, 삼성경제연구소, 2003.
- 송미령·김영생·정호근·박주영 외, 『농산촌 지역혁신체계 기반 구축』, 한국농촌경제연구원, 2005.

- 유승우 · 문순철 · 이동필, 『농촌 지역특산품 개발사업의 평가와 발전방향』, 한국농촌경제연구원, 1999.
- 유승우 · 박경철, 『지역축제가 농촌지역 활성화에 미치는 영향』, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 유승우 · 이희찬, 『농촌관광 수요확대 방안』, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 유정호 외, 『지역 균형발전과 지역경제 활성화를 위한 조사 연구』, KDI 경제정보센터, 2002. 2.
- 이정희, “일본 구조개혁특구의 추진현황과 문제점”, 『대은경제리뷰』, 2003. 7-8.
- 이호철, 『지역경영형 그린투어리즘의 추진주체 형성과 지역개발』, 2001.
- 재정경제부 지역특화발전특구기획단, 『지역특구 제도 운영 및 사후관리 방안』, 2005. 6.
- 재정경제부 지역특화발전특구기획단, 『특구유형별 규제특례 적용모델』, 2005. 9.
- 재정경제부, “지역특화발전특구의 지정 및 운영에 관한 법률(안)”, 2003. 10.
- 재정경제부, 『지역특화발전특구 도입을 위한 지방순회 설명회』, 2003. 7.
- 재정경제부, 『지역특화발전특구에 대한 규제특례법』, 2004. 3.
- 정기환 · 송미령 · 김태곤, 『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일 비교연구』, 한국농촌경제연구원, 2005.
- 정삼철 · 우장명, 『농촌관광 활성화 방안』, 충북개발연구원, 2003.
- 조상필, “지역특화발전특구 구상에 따른 고려사항”, 『리전인포』, 광주전남발전연구원, 2003.
- 차미숙 · 박형서 · 정윤희, 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구』, 국토연구원, 2003.
- 최국현, 『남해군 농촌관광 추진전략에 관한 연구』, 단국대 대학원 석사학위논문, 2005.
- 홍성범 외, 『중국의 혁신클러스터 특성 및 유형 분석』, 과학기술정책연구원, 2003.
- Pierre, J. and Peters B. G.(정용덕외 역), □□거버넌스, 정치 그리고 국가□□, 법문사, 2003.

京都府農林水産部, 『あすに輝く京都の農林水産業』, 2005.

内閣官房構造改革特區推進室, 『あなたもできる構造改革-改革特區のつくり方』,
2005.

農林水産省, “構造改革特區推進のための基本方針”, 2002. 9.

農林水産省, “構造改革特區推進のためのプログラム”, 2002. 10.

農林水産省, “構造改革特別区域法”, 2002. 12.

農林水産省, “構造改革特別区域基本方針について”, 2002. 12.

農林統計協会, 『日本農業の動き』, 2004. 8.

宮本憲一 外編著, 『地域経営と内発的發展』, 農文協, 1998.

<http://web.pref.hyogo.jp/chiikishinkou/tokku/gaiyou.htm>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/>

<http://www.kipf.or.kr>

<http://www.pref.kagawa.jp/>

<http://www.pref.kyoto.jp/toc/nintei.html>

<http://www.sezone.go.kr>

특구명		지정연월	년 월
-----	--	------	-----

지역특화발전특구(지역특구)의 추진실태에 대한 설문지

◎ 조사기관 : 단국대학교 협동문화경제연구소 · 환경자원경제학과

◎ 연락처 : 김호 · 허승욱 · 김태연교수 ☎ (041)550-3611

■ 특구지정 사례에 대한 실태분석

1. 특구 사업에 참여하는 기관명(지자체 제외)

- ① 농협 : _____ ② 생산자조직 : _____
 ③ 관련업체 : _____ ④ 학 계 : _____
 ⑤ 기 타 : _____

2. 주요 사업별 추진정도(%로 기입)

사 업 명	추진정도(%)	사 업 명	추진정도(%)

3. 특구 추진상 문제점 또는 애로사항

구 분	문제점 또는 애로사항	
사업비 측면		
규제특례 측면		
지역농업 주체의 협조	지역주민	
	농 협	
	관련업체	
	학 계	
기 타		

4. 사업비 확보 실태 및 전망

구 분		실태 및 전망
국비	실태	①충분히 확보 ②확보된 편 ③보통 ④부족한 편 ⑤매우 부족
	전망	①매우 확보가능 ②가능한 편 ③보통 ④불가능한 편 ⑤매우 불가능
지방비	실태	①충분히 확보 ②확보된 편 ③보통 ④부족한 편 ⑤매우 부족
	전망	①매우 확보가능 ②가능한 편 ③보통 ④불가능한 편 ⑤매우 불가능
민자	실태	①충분히 확보 ②확보된 편 ③보통 ④부족한 편 ⑤매우 부족
	전망	①매우 확보가능 ②가능한 편 ③보통 ④불가능한 편 ⑤매우 불가능

5. 추가로 신청할 계획이 있는 특구 명칭 : _____

6. 타 지역의 유사 특구와 연계 추진의향 : ①있다 ②없다 ③잘 모르겠다

■ 특구사업에 대한 효과분석, 특구법 개정사항

7. 규제특례를 받음으로써, 사업추진상 어떤 좋은 점이 있는가?

- ① _____
 ② _____
 ③ _____

8. 특구 사업의 효과

구 분	내 용
지역경제 활성화	①매우 활성화되고 있다 ②활성화되고 있는 편이다 ③그저 그렇다 ④별로 활성화되고 있지 않다 ⑤전혀 효과가 없다
재정자립도 향상	①매우 향상되고 있다 ②향상되고 있는 편이다 ③그저 그렇다 ④별로 향상되고 있지 않다 ⑤전혀 향상되고 있지 않다
지역균형 발전	①매우 효과가 있다 ②효과가 있는 편이다 ③그저 그렇다 ④효과가 없는 편이다 ⑤전혀 효과가 없다
환경오염	①매우 심각 ②심각한 편 ③보통 ④심각하지 않은 편 ⑤전혀 심각하지 않음
난개발	①매우 심각 ②심각한 편 ③보통 ④심각하지 않은 편 ⑤전혀 심각하지 않음
지가상승	①매우 심각 ②심각한 편 ③보통 ④심각하지 않은 편 ⑤전혀 심각하지 않음

9. 현행 특구법 가운데 개정 또는 추가되어야 할 내용이 있다면?

- ① _____ ② _____
 ③ _____ ④ _____

10. 특구 사업 이전과 이후의 변화 상황

구 분	변 화 상 황			구 분	변 화 상 황		
	이전	이후	증가율		이전	이후	증가율
①매출액(원)			%	④관련업체(개소)			%
②재배면적(ha)			%	⑤고용인력(명)			%
③관광객(명)			%	⑥시설설비투자(원)			%

■ 특구 이용자 및 수요자 개발 방안

11. 특구사업에 대해 다른 지역 소비자의 이용을 증대시킬 방법

- ① _____ ② _____
 ③ _____ ④ _____

■ 재정확보 방안

12. 민자 유치 방법

- ① _____ ② _____
 ③ _____ ④ _____

13. 특구사업의 국비확보를 위해 진행 또는 계획 중인 농림업 지원사업

구 분	내 용
현재 진행중인 사업	①
	②
	③
	④
향후 추진계획 사업	①
	②
	③
	④

주 의

1. 이 보고서는 농림부에서 시행한 농림기술개발사업의 연구보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 농림부에서 시행한 농림기술개발사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 아니됩니다.

농림업 관련 지역특화발전특구 모델 개발
농림부