

## 제 1주제

# 지역행복생활권 연계협력 사업 유형과 사례

- 송미령 박사(한국농촌경제연구원) -



# **‘지역행복생활권’ 활성화를 위한 지역 연계·협력사업 쟁점과 과제**

2013. 11. 15

**한국농촌경제연구원**  
**송미령**

## **발표 내용**

**들어가며**

**지역행복생활권 정책 개요**

**지자체 간 연계·협력의 추진 현황과 과제**

**생활권 협력사업 추진의 쟁점과 대응 방향**

## 들어가며

### □ 논의 개요

새 정부의 출범과 지역발전정책 구상(7.18) 발표

몇 가지 쟁점을 간추리고 지자체의 대응 과제 도출

- 지역행복생활권 정책 개요와 추진 상황의 이해
- 현재까지 지자체 간 연계협력사업 실태와 과제
- 남은 과제와 향후 지자체 준비 사항 논의

## 지역행복생활권 정책 개요

### □ 새 정부의 지역발전정책 비전과 전략

- ☑ **Happiness** 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감
- ☑ **Opportunity** 행복한 삶의 기회가 고르게 보장
- ☑ **Partnership** 자율적 참여와 협업의 동반자 관계
- ☑ **Everywhere** 어느 곳에서도, 정책 사각지대 해소

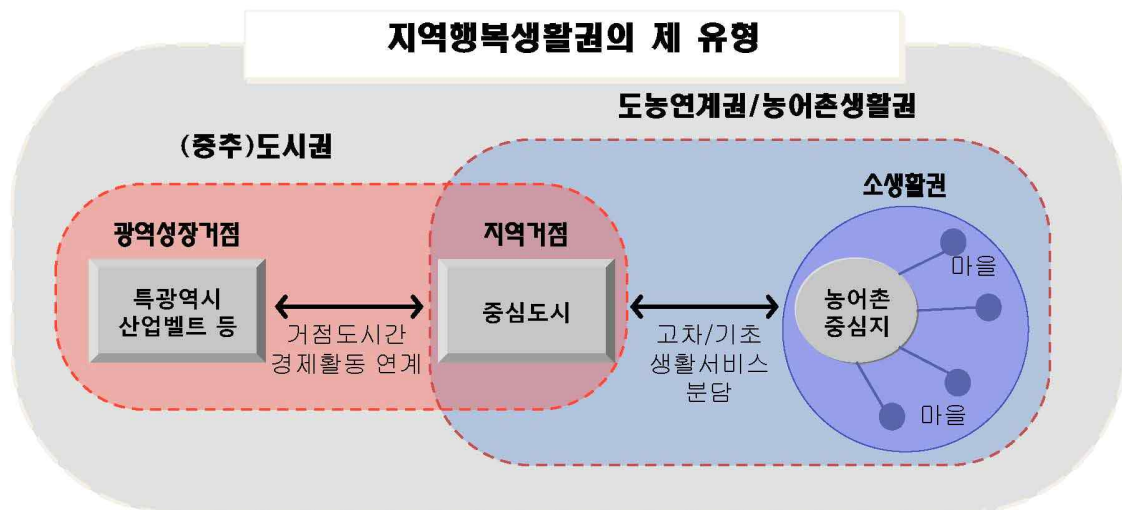


**지역행복생활권** 기반 확충,  
일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고,  
교육여건 개선과 창의적 인재 양성,  
지역문화 융성 및 생태복원,  
사각없는 지역복지와 의료

## □ 지역행복생활권의 유형

도시와 농어촌의 관계를 기반으로 도시형, 도농연계형, 농어촌형 등 **이론적 유형화 예시**

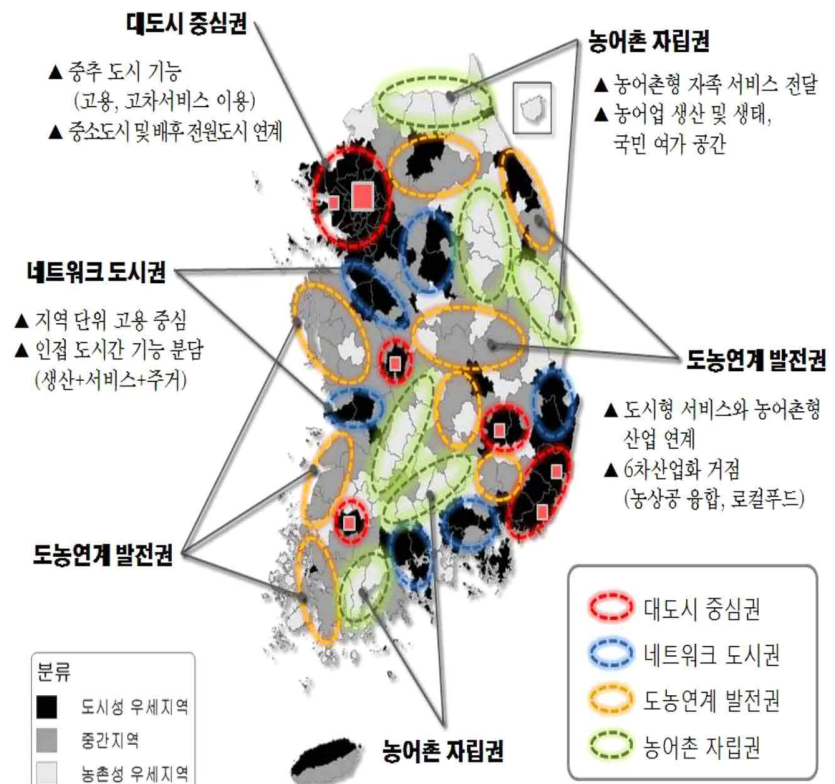
- '(상대적인) 중심도시-인근 지역' 등으로 구성되는 다양한 **생활권** 가능



## 새 지역발전정책의 공간 Scheme: 지역행복생활권

**대도시중심권,  
네트워크도시권은  
도시권정책으로 접근**

**도농연계권,  
농어촌생활권은 마을-  
중심지 농어촌정책으로  
기초를 튼튼히 하고  
지자체 간 연계협력  
패키지에 의한  
고차서비스 수준 제고  
필요**



## □ 지역행복생활권 정책 추진 단계(안)

1	지역행복생활권 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역위 가이드라인 제시</li> <li>- 지자체 간 <b>협의체</b> 구성</li> </ul>
2	지역행복생활권 발전계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 지자체 <b>공동</b>으로 계획 수립</li> <li>- 생활권 사업, 제도 개선사항 등 공동 발굴</li> <li>- 주민 의견수렴, 광역 지자체 협의</li> <li>- 발전계획 수립 및 시·도 발전계획 반영</li> </ul>
3	지역행복생활권 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 포함 사업 등에 대해 시·도, 중앙부처 지원</li> <li>- 지자체 시너지 효과 창출</li> <li>- 상호기능적 연계 및 분담</li> </ul>
4	사업추진 모니터링 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역위, 광역지자체, 전문가 참여</li> <li>- 우수 생활권에 대한 인센티브</li> </ul>

## 지자체 간 연계·협력의 추진 현황과 과제



## □ 지자체 간 연계·협력 개념과 필요

### ◆ 지역 간 연계·협력이란?

- 지역의 생존과 발전의 전제인 지역경쟁력 강화와 지역에서 발생하는 다양한 주민 수요를 충족하기 위해 지역 간 **대등한 수평적 교류와 협력**을 공식·비공식으로 지속화함으로써 **공동의 목표 실현과 공동의 발전을 추구**하는 정책적 행위와 과정
- 일반적으로 연계·협력 사업은 특정한 공동의 목표를 위해 추진하며 해당 공동 목표가 달성되면 사업추진을 완료, 또 다른 공동의 목표를 위해 새롭게 프로젝트를 조직하는 지속적(continual) 전략

## □ 지자체 간 연계·협력 개념 필요

### ◆ 지자체 간 연계·협력 추진의 필요성

- 공통 자원과 수요에 기반한 **규모의 경제**(economies of scale) 달성
- 단일 지역으로는 부족한 **범위의 경제**(economies of scope) 달성
- 지역 간 **유사·중복·분산 투자의 문제와 불필요한 경쟁·갈등** 감소
- 공통의 문제 해결을 위한 지역개발 추진의 **재정적 효율성** 증대
- 지역 간 상호 보완을 통한 상생 발전과 지역경쟁력 강화
- 생활권·경제권의 확대에 의한 **광역적 행정수요** 대응
- 지역 간 교류를 통한 주민 화합



## □ 지자체 간 연계·협력 추진 현황

### ◆ 지자체 간 연계·협력 활성화를 위한 제도 정비

- MB정부 지역발전정책의 기본방향 중 하나로 '지역 간 연계·협력을 통한 생상발전' 제시
- 국가균형발전특별법 제1조(목적)에 지역 간 연계·협력 사업의 목표를 '지역경쟁력 제고'와 '삶의 질 향상'으로 규정

### ◆ MB정부의 지자체 간 연계·협력 사업 추진 현황

- 2011년 10개 사업(83억 원), 2012년 12개 사업(132억 원) 추진
  - \* 2012년에는 2개 사업 신규 선정. 10개 사업은 계속 사업
- 광특회계(광역·지역발전특별회계) 지역개발계정 시도 자율편성 및 시군구 자율편성 사업으로 추진

## □ 지자체 간 연계·협력 추진 현황

사 업 명	참여 지자체	부처(계정)
<b>[2011년 사업]</b>		
중부내륙 중심권 관광상품 개발 및 공동마케팅	영월, 평창, 제천, 단양, 영주, 봉화	문화부(시도)
중부내륙 숲관광 메가시티 조성	영월, 충주, 제천, 단양, 괴산, 문경	문화부(시도)
사과 공동가공 제품화 및 농기업 창업 보육	영월, 봉화, 영양, 청송	농식품부(시도)
생태관광 금강연계 사업	부여, 공주, 논산, 서천, 익산, 군산	문화부(시도)
지리산 에코빌리지 조성	남원, 장수, 곡성, 구례, 함양, 산청, 하동	농식품부(시군구)
내포문화 숲길 조성	서산, 당진, 예산, 홍성	산림청(시도)
영산강 히스토리 투어	목포, 나주, 함평, 무안, 영암화순, 장성, 담양	문화부(시군구)
천년한지 문화산업권 조성	전주, 완주, 임실	문화부(시도)
지질관광코스 및 프로그램 개발	영월, 평창, 정선, 태백	문화부(시도)
헴프(Hemp) 지역특화산업 육성	정선, 동해, 평창	농식품부(시도)
<b>[2012년 사업]</b>		
남중권 농산어촌 생태·문화·관광 연계	고흥, 보성, 순천, 여수, 광양, 하동, 남해, 사천, 진주	농식품부(시군구)
섬진강 'A+A' 타운벨트 조성	임실, 남원, 순창	농식품부(시군구)

## □ 지자체 간 연계·협력 추진 현황

### ◆ 박근혜 정부의 지자체 간 연계·협력 사업 추진 현황

- 융복합 6차 산업화 유형, 공동체 활성화 유형, 역사자원 활용 유형, 님비시설 유형 등 33개 사업(81개 광역시 및 시군 참여)
- 사업 당 3년 간 60억 원 이내 국비 보조(보조율 90%)
- 2013년 연간 총 사업비 300억 원 투입
  - \* 광특회계 광역계정(부처편성, 농식품부) 예산으로 지원
- 2014년 연간 총 사업비 650억 원으로 증액 예정

## □ 지자체 간 연계·협력 추진 현황

### ◆ 2013년 지자체 간 연계·협력 추진 사업

사 업 명	참여 지자체
도시재생마을 창조경제벨트 구축사업	부산 서구, 부산 중구, 부산 동구
서부수도권역 테마별 관광벨트 조성 사업	인천 서구, 인천 계양구, 부평구, 광명시, 시흥시, 부천시, 김포시, 강화군, 서울 강서구, 양천구, 구로구
지역특산물을 활용한 힐링푸드 벨리 조성	대구, 문경시, 청송군
약용작물산업명품화지원사업	대구, 경산시, 영주시, 영양군
한방 MRC 연계 신한류 창조 - 한방 '휴(休)'사업	대구 수성구, 달성군, 청도군
康·南 문화공예클러스터 연계활성화 사업	광주 남구, 강진군
K-FARM 누리사업	대전, 영동군, 공주시, 예산군
외국인 관광객 한국의 빛과 소리에 취하다	평택시, 아산시
햇사레 복숭아 행복 '이음'사업	이천시, 음성군
해넘이다리 수변생태 관광사업	시흥시, 인천 남동구



## □ 지자체 간 연계·협력 추진 현황

### ◆ 2013년 지자체 간 연계·협력 추진 사업(계속)

사 업 명	참여 지자체
4개시군지질유산을 활용한 관광체험활성화 사업	정선군, 태백시, 영월군, 평창군
장돌뱅이루트 연계사업	영월군, 평창군, 제천시
DMZ 접경지역간 우리꽃 특화산업육성	인제군, 양구군
세종대왕 힐링로드 100리길 조성사업	청주시, 청원군, 증평군
유기농특화관광거점구축사업	괴산군, 증평군
금강 EH(Eco & History)tour	부여군, 논산시, 서천군, 익산시
숲길 상품화 네트워크 구축사업	홍성군, 서산시, 당진시, 예산군
전통 재래닭 산업 육성 명품화 사업	진안군, 고창군
메이플스톤 공동체 보육센터 조성	정읍시, 고창군
100세인이 말하는 힐링포유 실천프로그램사업	순창군, 구례군, 곡성군, 담양군
세계발효마을 연계협력사업(맛의 한국, 동서양 발효문화체험사업)	순창군, 임실군
Black Fruit G.M.B 활성화 사업	고창군, 부안군, 무주군
돼지 부산물 식품산업화 방안	전주시, 김제시, 완주군

## □ 지자체 간 연계·협력 추진 현황

### ◆ 2013년 지자체 간 연계·협력 추진 사업(계속)

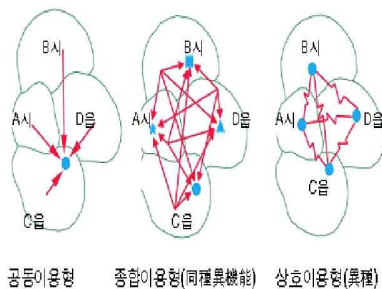
사 업 명	참여 지자체
무주머루와인과 임실치즈 통합제품 및 공동브랜드 마케팅전략 실행	무주군, 임실군
오색마을 춘하추동 농촌사랑 직거래장터 개설 사업	나주시, 담양군, 화순군, 장성군
곡성-영월 곤충산업 클러스터 구축사업	곡성군, 영월군
서남권 광역 화장장 건립	해남군, 완도군, 진도군
한국천하명당"십승지"친환경농산물 공동 마케팅 및 History Tour 사업	영주시, 예천군, 상주시, 봉화군, 영월군, 공주시, 부안군, 무주군, 합천군
세계문화유산의 얼이 깃든 "팔만대장경 이은 순례길 조성사업"	고령군, 성주군, 합천군
외씨버선길 BY2C 지역공동체 활성화 사업	봉화군, 청송군, 영양군, 영월군
양백지간 푸드관광연계형 테라피산업 활성화 사업	영주시, 문경시, 봉화군
산청따라 하동 길 사업(폐천부지 활용)	산청군, 하동군
UNESCO 세계지질공원 인증 핵심 농어촌 마을 활성화 프로젝트	서귀포시, 제주시

## □ 지자체 간 연계·협력 유형

### 지자체 간 연계협력 사업의 제 유형과 특징

#### 행정구역의 경계를 넘어 정책투자 효율성 제고 및 주민 삶의 질 향상

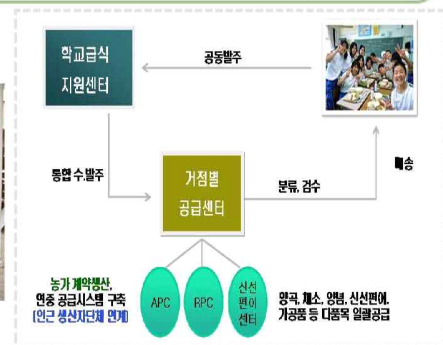
- 공간적으로 농어촌-농어촌, 농어촌-도시, 도시-도시 간 협력 모델
- 내용적으로 관광 분야에 치우쳐 있는 양상
  - \* 의료관광-농촌체험연계/ 외씨버선길 공동체 활성화/ 광역 화장장 건립 등
- 생활권으로 묶이기 어려운 지자체 간 기능적 연계
- 예산 사업 이외에 제도 개선 내용은 부족 등



시설의 공동이용



프로그램의 공동운영



생산-소비 공동경제

## □ 지자체 간 연계·협력 추진 사례

### ◆ 사례 (1): BY<sup>2</sup>C 외씨버선길

- 외씨버선길 4색길 조성사업(청송-영양-봉화-영월)
- 4개 군을 잇는 240km의 도보 여행길 조성 및 주민참여를 통한 길 관리와 공동 홍보·마케팅
- 1단계 외씨버선길 조성: '10~'13, 59억 원
- 2단계 공동체 활성화: '13~'15, 22억 원
- 1단계 사업 성과:
  - 고용인력 1200명
  - 매출 280억 원
  - 관광객 70만 명

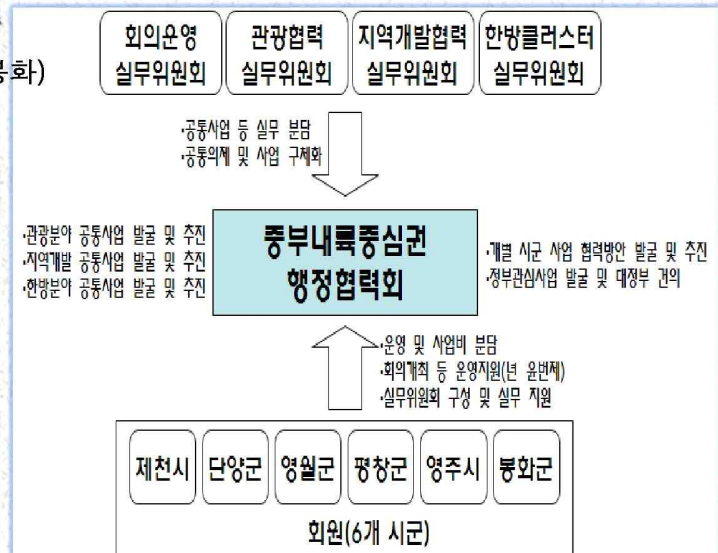




## □ 지자체 간 연계·협력 추진 사례

### ◆ 사례 (2): 중부내륙중심권 행정협력회

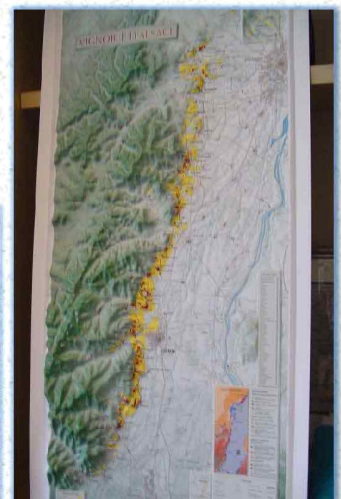
- 2004년 행정협력회 발족  
(제천 단양 영월 평창 영주 봉화)
- 2007년부터 관광상품  
개발 및 공동마케팅 추진
- 6개 시군 관광객 증가
  - 2006년 2700만 명
  - 2007년 3000만 명
  - 2008년 3400만 명



## □ 지자체 간 연계·협력 추진 사례

### ◆ 사례 (3): 프랑스 알자스 와인루트

- 보쥬산맥 동서경사면을 따라 170km의 와인루트 형성
- 아름다운 농지와 마을경관, 자연경관, 전통건물 등 연계
- 와인 판매 1천여 농가 상설 운영
- 농가와 상가 등이 연합하여 만든 민간조직  
CIVA 등에서 상설 프로그램과 홍보 추진



## □ 지자체 간 연계·협력 사업의 과제

- ◆ 연계·협력 사업에 대한 **지자체의 관심** 유도
  - 개별 지자체 단위 사업에 비해 연계·협력 사업에 대한 관심 부족
  - 연계·협력 사업 활성화를 위한 다양한 지원방안 모색 필요
- ◆ **다양한** 연계협력 사업 모델 발굴과 재정지원 방안 마련
  - 사업 내용(복지, 교육, 의료 등)에 따라 현재 재정지원 제약 존재
  - 다양한 사업 모델 발굴과 이를 지원할 수 있도록 정부의 재정지원 필요
- ◆ 지역의 개발 수요와 **주민 필요**에 의한 지속 가능한 사업 발굴 추진 필요
  - 예산 획득에 치중한 나머지 실제 사업은 나눠먹기식으로 추진
  - 지역의 중장기 발전 계획, 주민의 실 수요에 대한 조사 등 사업 근거 제시 강화 필요

## □ 지자체 간 연계·협력 사업의 과제

- ◆ 연계·협력 사업을 주도할 **중간지원조직** 필요
  - 사업이 처음 출발하는 단계, 일정 기간 경관하는 단계부터는 행정의 영역 초월
- ◆ **실질적인** 연계·협력이 가능하도록 사업 당 참여 지자체 수 제한
  - 참여 지자체 수와 공간적 격리성 등에 대한 고려 필요
- ◆ **성과 평가**에 기반한 인센티브와 패널티 명확화



## 생활권 협력사업 추진의 쟁점과 대응 방향

### □ 생활권 협력사업 추진을 둘러싼 몇 가지 쟁점

#### ◆ 중앙정부의 생활권 유형 제시에 치중

- 다양한 형태의 생활권이 중층적으로 형성되는 지역 현실을 충분히 고려하지 못하는 문제

#### ◆ 생활권 유형 구분의 실익 여부

- 생활권 유형에 따라 차별적인 사업을 추진할 실질적 필요성이 높지 않은 것이 농촌의 상황

#### ◆ 생활권 중심 사업 추진에 따른 협력사업 기회 제한 우려

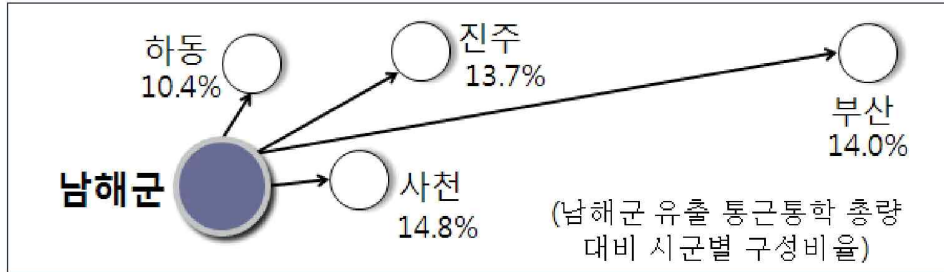
- 생활권을 벗어난 지역간에 추진하는 창의적인 사업 발굴을 제약

지역 여건을 반영한 다양한 협력사업 발굴보다는  
생활권 유형화에 에너지 소모

## [참고] 생활권 형성의 실제 모습: 중층적 연계권 형성

### ① 남해군

: 인접 시군, 지방중심도시, 대도시 연계권에 동시 포함



### ② 칠곡군

: 구미 연계권(유출량 기준)인 동시에 대구 연계권(유입량 기준)



## □ 생활권 협력사업 추진을 둘러싼 몇 가지 쟁점

### ◆ 도시 중심의 생활권 설정 한계

- 중심도시에 대한 기능적 연계권 설정에 주력  
: 인구 규모, 통근통학 이동 등의 수량적 기준 중심 불가피
- 농촌적 상황에 적합한 기준 고려 상대적 미흡  
: 공동의 자원 분포, 문화 및 역사적 동질성, 기초가 부족한 상황 등
- 광역적 생활권 구성 시 주민 체감도 제고에는 오히려 역행 가능

☑ 시군 행정구역 평균 면적: 약 598km<sup>2</sup>

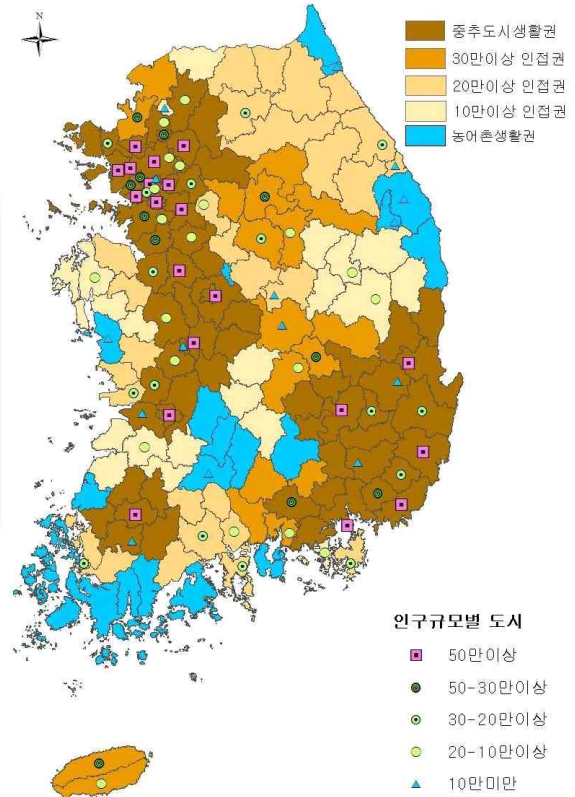
(일본 시정촌 4~5개 정도 규모)

☑ 농촌 60대 이상 인구 중 자동차 보유 비율: 27.1%

(KREI 2009년 3개 시군 조사)

## 도시 중심 생활권 설정과 농촌생활권 분포(예상도)

- ✓ 중심도시 접근성 기준 일률 적용 시 농촌생활권 포함 시군 : 전국 22개 지자체
- ✓ 도서, 산간벽지 일부 시군만이 농촌생활권으로 분류



## 일본 정주자립권과 한국 지자체 비교

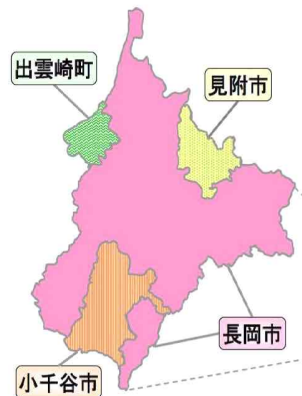
### ① 치치부시 정주자립권



- 5개 시정촌(1시 4정)
- 인구: 104.5천명
- 면적: 893km<sup>2</sup>

\* 해남군 887km<sup>2</sup>

### ② 나가오카시 정주자립권



- 4개 시정촌(3시 1정)
- 인구: 376.4천명
- 면적: 1,168km<sup>2</sup>

\* 의성군 1,176km<sup>2</sup>

### ③ 사쿠시 정주자립권



- 12개 시정촌
- 인구: 240천명
- 면적: 1,670km<sup>2</sup>

\* 인제군 1,621km<sup>2</sup>



## □ 지자체의 대응 과제

### ◆ 지역 여건 진단과 주민 수요 파악이 우선

- 면밀한 지역 여건 진단에 기반한 연계협력의 필요성 인식
  - \* 주변 시군과 인구 이동, 경제활동 등의 연계성
  - \* 자원 분포, 역사 및 문화적 동질성(주민의 주관적 인식 포함)
  - \* 협력사업 대상 시설 및 서비스의 공급 여건 등
- 주민 수요 진단 작업과 연계협력에 대한 지역 내 공감대 형성

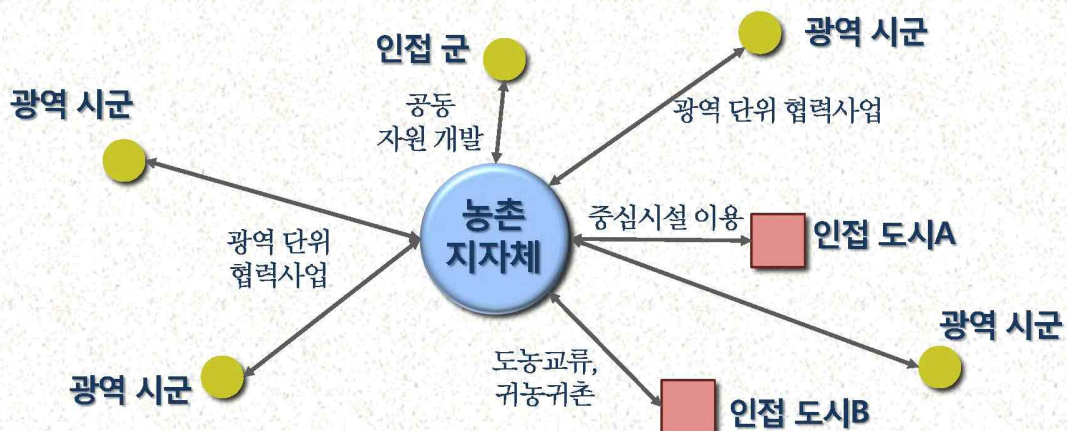
### ◆ 중앙정부 정책 방향을 고려한 지역 간 협력사업 발굴

- 지자체 간 합의에 기초한 동등한 지위의 협력
- 종합계획이 아닌 **프로젝트 기반 생활권 발전계획 수립**
- 주민 참여를 통해 진행되는 계획 과정 중시

## □ 지자체의 대응 과제

### ◆ 다양한 형태의 생활권 설정을 위한 지자체 차원 준비

- 주민 행복을 위한 프로젝트 추진에 적합한 유연한 형태의 생활권 설정 대안의 모색
- 필요시 인접 시군에 한정되지 않는 창의적 협력사업도 발굴



## □ 지자체의 대응 과제

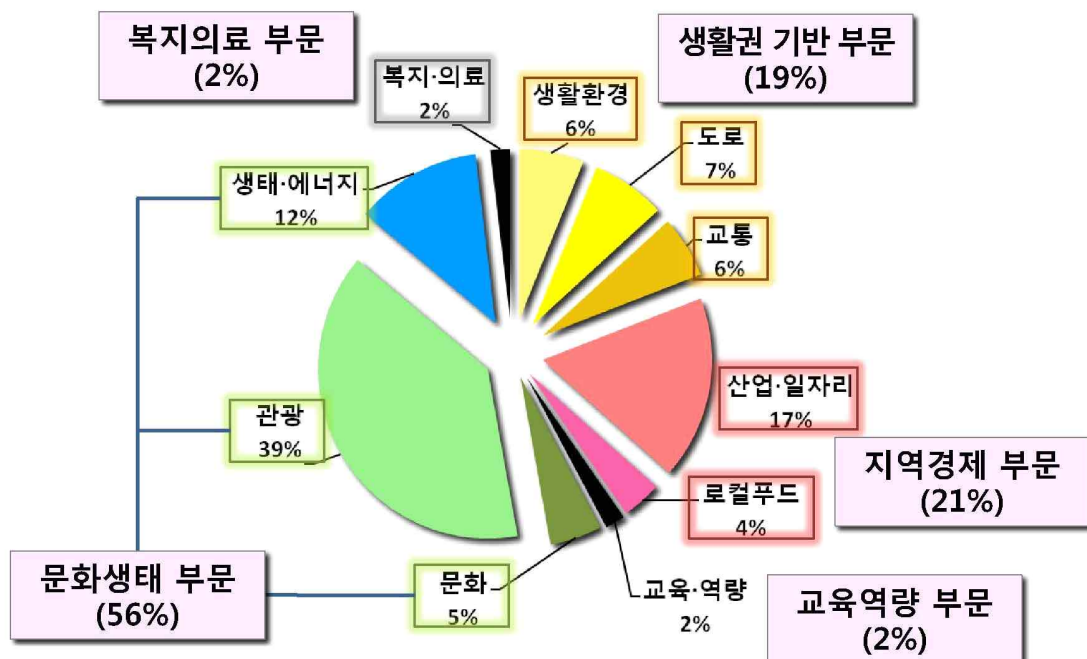
### ◆ 주민 행복에 기여하는 협력사업 발굴로 성과 제고

- 예산 획득 목적이 아닌 주민 삶의 질 개선에 실질적으로 기여하는 유용한 체감형 사업 발굴 추진 노력

#### 정부의 생활권 협력사업 지원 우선순위

- ☑ 삶의 질 개선 등 **사업 효과**가 기대되는 사업
- ☑ 참여 지자체 간 **연계협력 수준**이 높은 사업
- ☑ **사업의 지속 가능성**을 갖춘 사업
- ☑ 기존 사업과 **유사·중복이 아닌 사업**
- ☑ **낙후지역을 우선 고려**하는 사업
- ☑ **재원 확보**가 용이한 사업

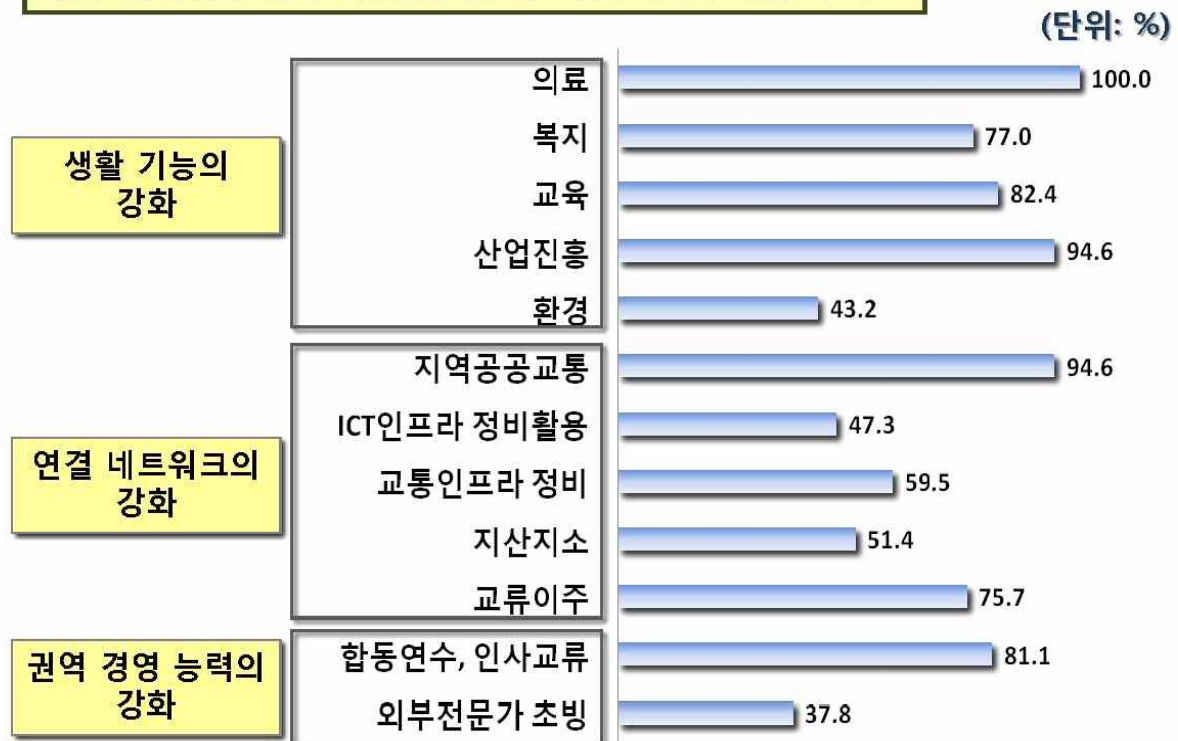
### 지자체의 연계협력 사업 수요 ('13. 9 농식품부 조사)



관광 분야 집중 경향에서 벗어나 협력 분야 다변화 필요!



### [참고] 일본 정주자립권 협력 사업의 분야별 구성



\* 전국 74개 정주자립권 사업 분석 결과('13년 일본 총무성 집계)

### □ 지자체의 대응 과제

#### ◆ 농촌정책 기조를 반영한 포괄보조사업 지속 추진

- 지역 여건, 농촌 장기 발전 방향을 담은 지역개발사업 발굴, 추진하되 지자체 경계를 넘어서는 데 대해 생활권 협력사업 보완

- \* 30분 소생활권 중심지 육성
- \* 주민 주도 마을 만들기 활성화와 역량 강화
- \* 마을 기초 서비스, 주거환경 등 개선
- \* 지역 부존 자원을 활용한 6차 산업화
- \* 농촌다운 다원적 가치의 보전과 활용

- 2014년 농식품부 포괄보조5개년 계획, 삶의질향상 계획, 농업농촌 기본 계획 등을 통합적 5개년 시군계획으로 수립 예정



경청해주셔서 고맙습니다