



배 포 일	2009. 10. 21(수)	총매수	5 매
연구책임	이성재 (지역개발팀 부연구위원) / 063-280-7153 / cityarchi@jd.re.kr		
연구제목	전라북도 기초생활권 유형 및 발전계획 수립을 위한 대응연구		

기초생활권발전계획 수립을 위한 연계·협력사업 발굴 제시

※ 연구 원문은 전북발전연구원 홈페이지(www.jd.re.kr) 『연구보고서』 참조

이명박 정부 기초생활권 정책 추진 가속

기초생활권은 국가균형발전특별법(이하 균특법)에 의거 '지역 주민의 기본적인 삶의 질 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 주민의 일상생활이 이루어지는 권역'이다. 또한 초광역개발권, 광역경제권과 더불어 이명박 정부 지역발전정책의 핵심으로 국토의 3차원적 입체적 개발을 지원하는 하부구조로서 전국 기초자치단체 163개 시군을 대상으로 '전국 어디에 살든지 기본적인 삶의 질을 보장'하기 위해 자치단체가 자율적으로 기초생활권발전계획을 수립하도록 균특법에 명시되어 있다.

정부는 지난 2008년 7월 21일 '새로운 지역발전정책 기본구상 수립'을 통해 기초생활권 정책을 도입하고, 2008년 12월 15일 '기초생활권 기본구상'을 발표한 후, 2009년 9월 16일 기초생활권 발전을 위한 주요시책을 제시하였다. 내발적 발전과제와 국가적 지원과제로 분류한 후 10대 중점추진과제를 설정하였으며, 기초자치단체는 2009년 12월까지 기초생활권발전계획을 수립하도록 권장하고 있다.

이밖에도 기초생활권의 효율적 추진을 위해 포괄보조금제도를 도입하였으며, 기초생활권 발전계획 수립을 통해 인센티브 부여, 기초생활권 관련사업 예산신청 절차를 간소화하는 등 제도적 보완을 추진해오고 있다.

기초생활권발전계획은 시군의 전략적 실천계획

기초자치단체에서 용역을 통해 추진하는 각종 계획의 수는 년평균 30~60여개에 이르고 있는 실정이다. 그런데 비전과 사업을 제시하고 있지만 구체적인 재원조달계획이 미흡하여 실천력이 담보되지 못하는 경우가 비일비재하다.

그러나 기초생활권발전계획은 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)내 시도자율편성과 시군구자율편성으로 구성된 지역계정의 향후 5년간 계획·집행을 고려하는 계획이다.

따라서 지역의 비전과 목표를 설정하고 매년 시군별로 배정되는 수백억을 어느 분야에 어떻게 활용할 것인지를 결정하는 중요한 근거가 되며, 연계·협력사업 발굴을 통한 인센티브 확보는 시군의 주요 관심대상이 되고 있다.

기초생활권 유형별 (공동)계획수립 전략

기초생활권 유형은 현 상황을 나타내는 주요현황과 미래여건을 진단할 수 있는 주요 추진계획 등에 근거하여 인접 시군간 유사성이 강한 지역을 중심으로 구분하였다.

지역의 주요 현황은 생활여건, 산업경제, 관광 부문을 중심으로 인접 시군간 유사성을 분석하고, 미래여건 진단은 포괄보조금 기반의 지역개발계정, 시군의 비전 및 향후 추진방향을 의미하는 주요업무 추진계획, 1시군 1프로젝트사업의 인접 시군간 유사성을 분석한 결과 전주·완주 기초생활권, 남원·임실·순창 기초생활권, 진안·무주·장수 기초생활권, 고창·부안 기초생활권으로 설정하였다.

<지역 여건에 따른 기초생활권 유형 및 특성>

구분	일반현황	산업경제 (특화·성장산업)	관광 (상위계획)	주요추진계획
전주 완주	· 1일 통근생활권 · 인구 소폭 증가	· 교육서비스업 · 제조업생산성 높음	· 역사문화관광권	· 도시근교농업 · 과일재배농가지원
남원 임실 순창	· 법적 보호구역, 표고 및 경사에 따른 개발가능지 부족 · 지속적인 인구감소	· 식료품업, 농림업 · 경제활동인구대비 취업인구 비중 높음	· 전통예술관광권 · 공원 및 휴양림	· 친환경농업기반구축 · 향토산업 및 특화산업(식품기반)
진안 무주 장수	· 노인인구 및 가구 증가 · 최저주거기준미달가구 및 노후 주택 문제 심각	· 음식료품업 · 목재 및 나무제품업 · 취업인구 비중 높음 · 제조업1인당생산액 저조	· 산악휴양관광권 · 공원 및 휴양림	· 향토산업 및 특화산업 식품 및 약초기반) · 농촌관광 활성화
고창 부안	· 지속적인 인구감소 · 노인인구 및 가구 증가 · 노후주택비율 높음	· 농업 및 어업 · 음식료품업	· 해양문화관광권	· 향토산업 및 특화산업(식품기반) · 수산물가공 및 유통

● 전주·완주 기초생활권

타 시군에 비해 접근성이 양호하고 지역으로의 교통망이 집중되는 지역의 이점을 활용하여 도내 관광의 주 거점 지역으로 개발하고, 체험마을, 테마마을, 도시근교농업 등을 기반으로 전주시의 외생적 수요(사람과 자본)를 유인할 수 있는 계획 수립이 필요하다.

모악산 중심의 관광상품개발, 만경강과 삼천 및 소양천 등 자연자원이 공동활용, 도에서 전략적으로 추진하고 있는 자동차 기계산업 클러스터와 탄소밸리, 인쇄전자집적화단지 등을 중심으로 R&D지원, 인력양성 분야의 연계·협력사업 발굴이 필요하다.

● 남원·임실·순창 기초생활권

인구감소 및 고령화가 가속화되고 있으며 내발적 수요가 미흡한 지역인 반면, 양호한 자연환경을 보유하고 있어 자원의 공동활용 및 소득증대 기반의 계획 수립이 필요하다.

섬진강 및 하천 등 자연자원을 공동으로 활용하는 생태녹색관광자원 개발이 요구되며, 농림업 부문의 친환경농업 및 소득작목을 중심으로 생산·가공·유통 부문의 연계·협력사업 발굴을 통한 체계적인 생산 및 출하, 관리, 유통체계 구축이 필요하다. 특히 독거노인 증가 및 초고령사회 진입에 따른 노인복지서비스 확충방안이 필요하다.

● 진안·무주·장수 기초생활권

지형적 여건 및 인구, 가구, 주거 등 정주환경이 열악한 지역이지만 인접 시군간 유사성이 가장 강한 지역으로 기본적인 삶의 질을 보장하고 소득기반을 창출, 그리고 정주기반

붕괴에 따른 소도읍 또는 거점면을 중심으로 중심지 기능을 강화할 수 있는 계획수립이 필요하다.

정맥 및 대간 등 산림자원을 공동활용 할 수 있는 생태녹색관광자원 개발이 고려될 수 있으며, 특히 산림자원 기반의 목재를 활용한 바이오에너지산업을 통한 저탄소녹색성장 에 대응하는 전략적 연계·협력사업 발굴을 고려할 수 있다.

지역내 사과, 육돈, 한우 등 특화품목 및 향토산업을 중심으로 융복합을 통한 연계·협력 사업 발굴이 요구되며, 식료품을 기반으로 가공산업화 부문의 협력 또한 필요하다.

• 고창·부안 기초생활권

서해안에 인접한 지역으로 해양자원을 활용한 수산물가공 및 유통 기반의 지역경제 활성화와 관광자원 육성 및 개발을 통한 관광상품화 기반의 계획 수립이 필요하다.

해양자원과 내륙의 문화관광자원을 연계·활용하여 체험·교육 기반의 연계사업을 고려할 수 있으며, 환경부와 문광부사업으로 기 추진중인 생태(문화)탐방로를 확대·보완을 통한 네트워크화 방안을 고려할 수 있다. 그리고 수산물 가공산업 육성 및 신재생에너지 관련 유사사업들을 대상으로 협력방안이 요구된다. 또한 젓갈, 천일염 등 지역에서 공동으로 생산되고 있는 품목을 중심으로 생산·가공 및 유통의 공동협력체계 구축이 필요하다.

<기초생활권 유형에 따른 연계·협력 분야>

구분	문화관광	농업농촌	산업경제	기타
전주/완주	· 전통문화 및 역사자원 · 수변자원(하천 및 강) · 모악산권 연계관광	· 친환경농업 · 도시근교농업	· 자동차기계산업 · 탄소밸리 · 인쇄집적화단지	· 혁신도시 접근성 강화 등 활성화
남원/임실 순창	· 전통예술문화 · 생태녹색관광자원(섬진강)	· 소득작목 및 특화품목 헬론, 장미, 블루베리 등)	· 발효식품산업 · 지역식품클러스터	· 중심지 기능강화 · 노인복지서비스
진안/무주 쌍수	· 생태녹색관광자원(산림) · 백두대간생태관광벨트	· 광역농업클러스터 · 향토산업 활성화 · 녹색한우광역화	· 특화품목의 융복합 · 산림바이오에너지단지	· 중심지 기능강화 · 노인복지서비스
고창//부안	· 해양자원 및 역사문화자원 · 생태탐방로 연계	· 특화품목의 광역화 · 경관농업(청보리 등)	· 수산물가공산업 · 신재생에너지 · 갯벌천일염산업	

인접 시군간 연계협력 사업 발굴을 통한 인센티브 확보가 중요

기초생활권발전계획 수립 유형은 크게 공동계획과 단독계획으로 구분할 수 있으며, 협력 유형에 따라 전면협력 또는 부분협력모델로 세분할 수 있다. 정부에서는 전면협력을 통한 공동계획 수립을 권장하고 있으나, 시군의 여건을 고려할 때 부분협력을 통한 단독계획 수립이 현실적인 대안으로 고려될 수 있다.

<기초생활권 계획수립 유형>

참여시군	협력모델	계획수립 유형
공동 계획	전면협력	· 복수 시군이 전 분야를 중심으로 협력계획 수립 (협력사업 중심 + 자체 사업)
	부분협력	· 복수 시군이 일부 분야를 중심으로 협력계획 수립 (자체사업 중심 + 협력사업)
단독 계획	부분협력	· 단일 시군이 자체사업을 중심으로 계획 수립 · 인접 시군과 일부 협력사업 추진 (자체사업 중심 + 협력사업)
	기타	· 단일 시군이 자체사업을 중심으로 계획 수립 (자체사업 중심)

기초생활권발전계획에 담아야 할 사업의 주요 대상은 광특회계의 지역계정(시도자율편성 및 시군구자율편성사업)사업이다. 물론 지역의 비전을 제시하는 계획이기 때문에 필요시 일반회계 사업 또는 자체사업들이 포함될 수도 있다.

기획재정부가 인접 시군간 연계·협력사업에 대해 국고보조율 상향 등 인센티브를 부여하기 위해 별도의 예산을 확보하고 있는 상황에서 도내 14개 시군에서는 자체 지역계정 사업 뿐만 아니라 인접 시군간 협력사업 발굴이 무엇보다 중요한 시점이다.

즉, 시군의 입장에서는 기존에 사업추진을 위해 확보한 지역계정 예산규모가 축소(기재부_계획수립 및 집행에 따라 사업축소 및 중단)되지 않고 인센티브 확보를 통해 지역계정 사업예산 규모를 증가시킬 수 있는 협력사업 발굴 및 계획수립이 필요한 것이다.

인접 시군간 연계·협력사업은 지리적 특성 및 자연자원의 공동활용, 고령화에 따른 공동대응, 유사·중복 추진사업의 연계 등 다양한 관점에서 접근할 수 있으며 시군별 고려할 수 있는 연계·협력사업 분야는 다음과 같다.

● 문화관광분야

연계·협력사업 분야	대상 시·군
· 만경강 전통벚길복원	전주·군산·익산·김제·완주
· 모악산권 연계 관광상품개발	전주·김제·완주
· 문화자원개발(전통문화~근대문화~백제문화)	전주·군산·익산
· 광역관광자원 개발(해양관광)	군산·부안
· 문화자원 탐방 및 체험	남원·임실·순창
· 백두대간생태관광벨트(백두대간생태문화공원~기후변화에듀랜드)	남원·무주·장수
· 지리산 숲길 조성, 지리산권 관광아카데미 운영 등	남원·장수
· 호남금남정맥 트레킹 코스	진안·장수
· 한방의료휴양 복합단지	진안·무주·장수
· 부창만 갯벌생태관광	고창·부안
· 광역 생태문화탐방로	고창·부안

● 농업농촌분야

연계·협력사업 분야	대상 시·군
· 친환경농업 미치 도시근교농업 활성화	전주·완주
· 복분자 광역브랜드 활성화	정읍·순창·고창
· 한우 광역브랜드	정읍·김제
· 경관농업	정읍·고창
· 광역농업클러스터(원예)	남원·임실·순창
· 광역농업클러스터(흑돈-깎도야)	남원·진안
· 광역농업클러스터(한우, 사과)	진안·무주·장수
· 첨단수출농업유통단지(파프리카)	남원·장수
· 동부권 고추브랜드 육성	진안·임실

● 산업경제분야

연계 · 협력사업 분야	대상 시 · 군
· 자동차기계산업클러스터, 탄소밸리, 인쇄집적화단지	전주 · 원주
· 생물생명산업	전주 · 순창
· 신재생에너지	군산 · 부안
· 청보리 녹색산업클러스터	정읍 · 김제 · 고창 · 부안
· 지역식품클러스터	남원 · 임실 · 순창
· 산림바이오에너지클러스터	진안 · 무주 · 장수
· 농촌형 에너지자립타운	진안 · 무주 · 장수
· 장류와 치즈 융복합	임실 · 순창
· 갯벌천일염산업 및 명품화	고창 · 부안

● 기타분야

연계 · 협력사업 분야	대상 시 · 군
· 혁신도시 접근성 강화 및 활성화	전주 · 원주
· 노인소외해소 프로그램	남원 · 임실 · 순창