논 단

낙후지역으로서의 산촌개발 전략

장 우 환
(한국농촌경제연구원 책임연구원)

1. 현상과 진단

○우리나라는 과거 60~70년대 고도경제 성장기 도시거점 중심의 공업개발 우선정책과 도·농불균형 경제사회 발전전략의 추진으로 국토공간의 불균형 현상과 도농민적자문제가 심각하게 대두됨.

○도시 공업 중심의 지역개발 정책으로 인하여 성장지역은 더욱 발전하게 되고 낙후지역은 상대적으로 더욱 정체과정을 밟는 "Back-Wash Effect"가 작용하게 되어 지역간 불균형 문제는 심화되고 있음.

○우리나라의 경우 낙후지역사회의 유형은 ①농촌지역, ②어촌지역, ③산촌지역, ④도서지역, ⑤도시 slum지구 등 5가지 유형으로 나눌 수 있음.

○상기 낙후지역의 5가지 유형 중에서도 산촌지역은 가장 소외된 지역에 속함. 특히 산촌지역은 전체 국토면적의 약 40%, 농가인구의 약 1/3이 거주하는 광범위한 지역임에도 불구하고 심각한 인구유출로 인한 공동화 현상, 빈곤의 악순환으로 인한 저소득지역, 생활환경 및 하부기반시설의 열악성으로 인한 개발 낙후지역으로서의 위치를 벗어나지 못하고 있음.

-산촌지역의 농가 호당 소득은 평지농촌의 약 68% 수준

-격심한 인구유출과 농가호수의 감소로 ㎢당 인구밀도는 약 77명에 불과한 과소지역임.

○낙후된 산촌의 문제상황을 정책대상의 사각지대로 계속 방치할 경우 UR이후 농산촌 문제의 심화, 국토관리 비용 부담의 증가, 지역불균형 발전의 심화 등으로 국가발전의 장애요인이 될 수 있음.

○이러한 낙후지역으로서의 산촌지역은 첫째, 지리적 험준성, 입지적 벽지성으로 인해 접근성이 불리한 점, 둘째 범위의 광역성으로 인해 인구밀도가 희박하고 촌락이 분산배치된 점, 셋째 지형 및 자원여건상 임야율이 높고 산림자원에 대한 의존도가 높은 점, 넷째 생활환경 및 하부기반시설의 열악성으로 인하여 인구유출율이 높고 빈곤의 악순환이 반복된다는 점 등의 복합적 특성을 갖고 있으므로 산촌개발 문제는 일부분의 시정문제가 아니라 지역전반에 걸친 종합적 개발방식이 요구됨.

2. 주요쟁점

○낙후지역으로서의 산촌지역에 대한 개발의 필요성과 중요성에도 불구하고, 현재 산촌정책은 농정과 임정의 사각지대로 방치되어 있는 실정임.

○현행 군단위에서 수입되고 있는 지역계획(군건설종합계획, 농어촌지역종합개발계획)과 농어촌발전계획, 면단위에서 수립되고 있는 농어촌정주생활권개발계획과 오지개발계획, 도서개발계획, 그리고 입법추진중인 농어촌정비종합계획 등에도 산촌개발에 관한 내용은 언급되지 않음(표).

현행 농어촌지역 관련 각종 계획

계획대상구역		계획 명칭	출현시기	근거법 및 제도	담당 행정부서
행정구역	군단위	군건설종합계획	1963	국토건설종합계획	건설부
		농어촌지역종합개발계획	1985	농림수산부지침	농림수산부
		시 군농어촌발전계획	1990	농어촌발전특별조치법	농림수산부
	면단위	농어촌정주생활권개발계획	1990	농어촌발전특별조치법	농림수산부
		오지개발계획	1988	오지개발촉진법	내무부
		도서개발계획	1986	도서개발촉진법	내무부
농촌 일반		농어촌정비종합계획	입법추진중	농어촌정비법	농림수산부

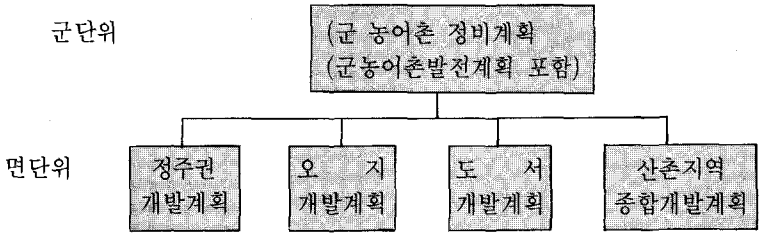
3. 기본방향

○현행 농어촌 정비에 관계되는 각종 계획과 연계하여 산촌종합개발계획의 위치 부여

-군단위 '농어촌정비종합계획'의 하위계획으로 면단위 '산촌종합개발계획'을 위치 지음.

-이때 면단위 '산촌종합개발계획'은 계획논리상 현행 면단위 정주생활권개발계획 오지개발계획, 도서개발계획 등과 같은 위계에 속하는 것임

산촌종합개발계획의 향후 위상 체계



○산촌종합개발계획 대상면의 분류

-전국 1,257개면(790개 정주권 대상면, 403개 오지면, 54개 도서면, 10개 무인면)을 대상으로 산촌종합개발 대상면을 선정

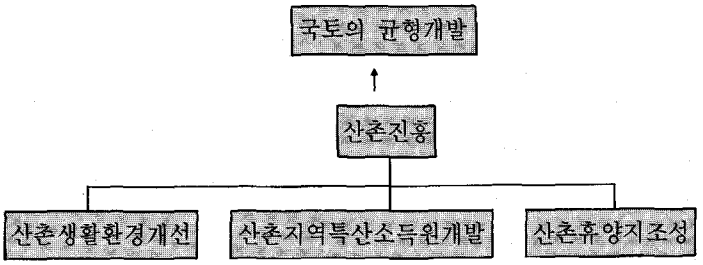
-산촌종합개발계획 대상으로 지정된 면에 대해서는 기존의 오지개발사업내용 및

정주권개발사업 내용과 중복되는 사업내용을 전면 수용하고, 이에 추가하여 산촌소득원개발사업(산림휴양지조성, 산촌지역특산 소득원개발 등)을 추진

○기본목표

낙후된 산촌지역의 생활환경과 소득원을 개발하고 산림자원과 도시 휴양 수요를 연계한 산촌진흥을 도모함으로써 국민에게는 쾌적한 휴식공간을, 산촌주민에게는 쾌적한 정주공간과 소득기반을 확충하여 국토의 균형개발에 기여.

○추진방향



- 산촌생활환경의 조성 : 교통, 교육, 의료 등 사회간접시설의 확충을 포함한 정주여건의 조성
- 산촌특산소득원 개발 : 농업, 축산, 임업 등 다목적경영을 통한소득증대방안 마련
- 산촌휴양지 조성 : 산지, 산림, 산촌의 통합된 종합적 관점에서 지역개발 추진

4. 추진시책

가. 산촌 생활환경 개선

○산촌의 진흥을 위해서는 열악한 생활환경을 개선하여 산촌주민의 경제적, 사회적, 문화적 생활수준을 평균 이상으로 향상시키고 산촌지역을 쾌적한 정주공간으로 조성하는 것이 중요함.

- 지역권역별로 중심지 읍면을 진흥시켜 산촌에 대한 취업, 교육, 문화 등의 기능을 제공
- 산촌지역에 2, 3차산업을 유치하고 도시의 휴양공간을 제공하는 역할 분담 필요

○산촌종합개발대상면으로 분류된 면단위 농산촌 중심지역을 주변 산촌마을의 거점도시로 육성하여 산촌주민의 교육, 의료, 문화 등의 서비스를 원활히 제공.

- 산촌지역 정주권역의 설정과 정주체계 특성에 따른 중심지와 배후지의 계획적 정비
- 거점도시와 산촌마을간의 도로망 확충, 주택개량, 상하수도시설 등 주거환경 개선사업에 집중투자 현재 널리 산재되어 있는 散村형태의 취락구조를 주변산림 경관, 생산기반 정비 등과 연계하여 종합적으로 정비

○산촌마을 정비차원에서 산림투자를 확대하여 소하천, 절개지 등 국토보전을 위한 사방사업과 산림경영, 휴양, 부락간 연결도로 등 다목적으로 활용되는 임도시설

을 확충

－산촌지역과 산림자원을 연계한 다목적 산촌도로망과 종합임도망을 구축하여 접근성을 제고하고 임업생산비를 절감

산촌지역의 생활환경 및 사회간접시설을 종합적으로 정비할 수 있는 산촌정비 계획의 법제화

나. 산촌지역 특산 소득원개발

○단기 임산소득작목의 개발 보급 확대

－수실류, 버섯류 등 기존 소득작목의 신품종 육성으로 부가가치가 높은 상품개발

－임산 식·약용자원의 발급 및 임간재배 기술의 보급

－산촌지역 산림자원을 이용한 표고, 영지, 특수임산물, 임간방목, 산지축산 등 다양한 작목개발

○품목별 특산지를 주산단지로 지정 육성

－주산단지 지정품목을 현행 수실·버섯류 위주에서 식용·약용·유지·칠 자원식물 등 특용임산물로 확대

－주산단지 육성에 필요한 생산·저장·가공·유통 등 전과정에 대한 종합지원(Package) 체계 마련

－지역특산물 중심의 고유상품(상표)을 개발하여 자체 브랜드로 포장판매를 유도하고 품목별 규격화, 품질인증, 원산지 표시제도 확대 등을 통한 상품가치 제고와 유통질서 확립

－임협 계통조직을 유통관리전문기관으로 지정하여 품질관리업무를 전담케하고, 품목별 생산자조합을 설립하여 생산자의 자율과 협동에 의한 경쟁력 확보

－산림에서 생산된 간벌재를 이용하여 칩, 톱밥, 통나무 등의 1차산업 원자재와 지역특산 목가공품 개발

○분재, 야생화를 새로운 산촌 소득작목으로 개발

－분재산업을 수출산업으로 육성하기 위하여 분재소재 기술개발을 확대하고 시범단지를 선정하여 집중 육성

－야생화의 산지분포 및 식생환경을 조사하여 인공재배에 의한 대량생산체계 보급.

다. 산촌휴양지 조성

○산림자원과 도시휴양자원을 연계한 산촌휴양지 조성을 통하여 국민에게는 쾌적한 휴식공간을, 산촌 주민에게는 농외소득 기반을 조성

○'88년부터 자연경관이 수려한 산림을 대상으로 산림청에서 추진해온 자연휴양림 조성사업을 산촌개발과 연계한 산촌휴양지 조성사업으로 확대 발전

－개발목적 : 국민휴식공간→국민휴식공간+산촌진흥

－대상지역 : 산림→산림+주변 한계농지+촌락

－개발주체 : 산주→산주+지역주민

－투자재원 : 기반시설→정부투자, 소득사업→융자지원

○지역특성을 감안한 산촌휴양지의 기능부여

－산림지역에는 산림욕장, 자연관찰원, 임간수련장, 체육시설 등 도시민의 휴식및 자연학습공간을 조성하고 아름다운 숲 만들기에 중점을 두어 휴양객에게 충분한 볼거리 제공

－주변 한계농지에는 산채·야생화·약용식물 재배, 토종닭 사육 등 지역특산물을 생산하여 휴양객이 필요로 하는 각종 농림축산물을 현장에서 공급하고 상품화

－주변 산촌마을은 휴양지의 분위기를

느낄 수 있도록 새로운 공간으로 재편하고, 촌락구조를 휴양지에 알맞는 목조주택으로 휴양객의 휴양객의 휴양처와 서어비스 기능 제공

○산촌휴양시 조성 추진방법

-개발타당성, 투자재원 등을 감안하여 기조성된 46개 자연휴양림지역 산촌을 중심으로 대상지를 우선 선정하여 추진

-산촌휴양지 조성에 대한 산촌주민의 의견을 수렴하여 주민중심으로 개발할 수 있는 개발방법 도입(예 : 제3섹타 개발방식)

-산촌휴양지의 개발모델을 설정하고 전국 산촌지역으로 확산

라. 제도개선 방향

○ '농어촌정비법(안)'을 '농산어촌정비법(안)'으로 보완

-현재 입법추진 중인 '농어촌정비법(안)'의 내용에는 '농업 및 수산업의 생산기반정비'부문만 포함되어 있고 임업부문이 누락되어 있기 때문에 '임업생산기반정비'부문을 포함시켜야 할것임.

-'농어촌정비법(안)'의 내용으로 규정된 농어촌 생활환경정비, 농어촌 휴양자원 개발 및 한계농지 등의 정비, 농어촌정비에 필요한 절차 및 추진체계의 보강 등의 내용에 산촌개발 부문을 포함시켜 실질적인 '농산어촌정비법(안)'으로 보완할 필요성이 있음.

○낙후지역으로서의 산촌종합개발을 위한 제도개선 방향

-산촌지역에 대한 Special Program과 예산지원 필요

-산촌종합개발계획의 수립과 정책 추진을 뒷받침할 산촌진흥법의 제정 검토

-산촌종합개발정책을 추진할 기구, 조직의 정비

종합토지세 혜택

○비과세
- 동유림, 채종림, 보안림, 시험림, 천연보호림, 묘지
- 군사시설 보호구역중 통제보호구역내 임야, 자연보존지구내 임야

○분리과세…과세표준액의 0.1%
- 보전임지내 영림계획인가를 받아 시업중인 임야
- 종중임야, 문화재보호구역내 임야, 자연환경지구내 임야
- 개발제한구역내 임야, 군사시설보호구역중 제한보호구역내 임야

○종합합산과세…과세표준액의 0.2~5%
- 영림계획 미작성 임야, 잡종지등