

발간등록번호

11-1543000-000407-01

농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략

2014. 1. 24

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과
향후 추진전략」 연구의 최종성과품으로 제출합니다.

2014년 1월

충남발전연구원장 강 현 수

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	5
3. 연구 수행절차	7
제2장 농촌중심지 개발 관련 연구 및 정책의 검토	9
1. 농촌중심지 관련 이론 및 선행연구 검토	11
2. 국내 농촌중심지 정책 전개과정과 의의	16
3. 국외 농촌중심지 정책의 특징과 시사점	25
제3장 기존 농촌중심지 활성화사업의 평가	45
1. 농촌중심지 활성화사업계획의 주요내용과 특성	47
2. 농촌중심지 활성화사업계획의 추진경위와 실적	50
3. 농촌중심지 활성화사업계획의 성과와 문제점	54
제4장 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안	61
1. 농촌중심지 활성화 기본방향	63
2. 농촌중심지 활성화 추진전략	67
3. 농촌중심지 활성화 계획수립·추진 방식 개선	68
제5장 농촌중심지 활성화 핸드북 콘텐츠 개발	93
1. 농촌중심지 활성화 핸드북의 구성	95
2. 농촌중심지 활성화 계획수립 절차와 방법(1안)	106
3. 농촌중심지 활성화 계획수립 절차와 방법(2안)	125
참고문헌	153
부록: 농촌중심지 활성화 및 지원에 관한 법률(안)	157

표 목 차

표 1-1. 과업수행 절차	7
표 2-1. 도읍가꾸기 사업투자액	17
표 2-2. 소도읍가꾸기 사업의 개발체계상 위치	18
표 2-3. 소도읍 개발사업 투자내역(1990-2000)	19
표 2-4. 전국 소도읍 육성사업의 재원별 투자실적	20
표 2-5. 거점면소재지마을종합개발 대상사업의 구성	21
표 2-6. 읍·면 소재지 종합정비사업 지원메뉴	22
표 2-7. 농어촌 중심지 개발정책의 변천	23
표 2-8. 부문별 주요 측정지표의 구성	35
표 2-9. 실행계획의 구조	36
표 3-1. 읍면소재지 종합정비사업 지원조건	48
표 3-2. 사업추진체계	49
표 3-3. 기초생활권 유형별 중심지 활성화 관련사업 비교	51
표 3-4. 2010~2014년(예정) 사업 추진 현황	52
표 3-5. 중심지정비사업 유형별 세부사업 비중	53
표 3-6. 사업기간 연장 사유	58
표 3-7. 사업 추진시 발생 문제점	60
표 4-1. 동일사업 내 H/W와 S/W 복합화 방안 예시	77
표 4-2. 부문의 구성과 적용 가능한 사업(예시)	81
표 4-3. 마을·읍·면·시·군 단위 반드시 필요한 농촌 공동시설 배치(안)	83
표 4-4. 지역별 공동시설 기능복합화 수요	84
표 4-5. 중심지개발에 따른 지역역량강화 지원 내용	86
표 4-6. 사업추진체계 개선안	90
표 5-1. 데이터셋트 작성 방안(예시)	99
표 5-2. 2013년 전화번호부에서 추출한 중심성 분석 대상 업종(예시)	100
표 5-3. 입지계수 분석 방법(예시)	101
표 5-4. 기능지수 분석 방법(예시)	102
표 5-5. 재원별 투자계획 작성표 예시	121

표 5-6. 연차별 투자계획 작성표 예시	122
표 5-7. 단일사업내 H/W와 S/W 복합화 방안(예시)	140
표 5-8. 연차별 투자계획 작성표 예시	151
표 5-9. 기능별 투자계획 작성표 예시	152

그림목차

그림 2-1. 지역재생정책 추진의 틀	27
그림 2-2. 지역재생협의회의 기능과 구성	28
그림 2-3. 지역재생 통합 프로그램	30
그림 2-4. 마켓타운 프로그램 진행과정	33
그림 2-5. 참여적 지역개발방식에 의한 이슈, 문제, 해법 파악	39
그림 2-6. 메인 스트리트 활성화를 위한 4가지 접근방식	42
그림 4-1. 청송군의 중심지 계층	72
그림 4-2. 청송군의 중심지 분포	72
그림 5-1. 농촌중심지 활성화 계획의 특성	96
그림 5-2. 계층구분 분석도(예시)	102
그림 5-3. 기본구상 설정을 위한 주요 검토과정(예시)	111
그림 5-4. 기본구상의 수립 과정	111
그림 5-5. 목표 설정 과정(예시)	112
그림 5-6. 전략 수립 과정	112
그림 5-7. 기본구상 설정을 위한 주요 검토과정(예시)	133
그림 5-8. 기본구상의 수립 과정	134
그림 5-9. 목표 설정 과정(예시)	134
그림 5-10. 전략 수립 과정	135

제1장 서론

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구의 배경

- 농촌중심지는 대부분 도농복합시와 군지역의 시청소재지(洞地域), 군청소재지, 읍소재지, 그리고 면소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하고, 도시와 농촌 간을 연결하는 교통결절이자 개발거점으로서 역할을 하는 곳을 말한다. 이러한 농촌중심지의 정비사업은 그곳의 거주 주민뿐만 아니라 배후 농촌지역 주민이 함께 이용하는 생활편익시설, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써 기초생활권의 정주서비스 기능 충족과 삶의 질 향상을 도모하는 것을 주요 사업목적으로 하고 있다.
- 농촌중심지에 대한 정책은 1972년부터 소도읍가꾸기, 소도읍개발을 추진해 오던 행정안전부가 2003년부터 읍급도시를 대상으로 하는 지방소도읍육성사업을 도입하면서 본격 추진되기 시작하였으며, 2007년 농림수산식품부가 면소재지를 대상으로 하는 거점면소재지마을종합개발사업을 도입함에 따라 이원적으로 추진되었다. 이후 2010년부터 기초생활권발전정책과 포괄보조금제도가 도입되면서 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역 등의 지역유형별 주관부처에 의해 각기 다른 방식으로 그 중심지 정비사업이 추진되어 왔다(김정연·박종철, 2009; 김정연 등, 2010).
- 일반농산어촌지역에 있어서 주된 농촌중심지 정비사업은 읍·면소재지종합정비사업이다. 이 사업은 120개 일반농산어촌지역을 대상으로 하는 시·군 자율 포괄보조사업의 유형별 세부사업의 하나로서 모든 읍·면소재지를 대상으로 하고 있다.¹⁾ 그러나 실제로는 일반농산어촌지역에 대한 배타적인 관리권을 가지고 있는 농림축산식품부가 기초생활권발전정책 및 포괄보조금제도 도입 이전부터 추진되고 있던 지방소도읍육성사업을 안전행정부로부터 이관받고, 2007년부터 추진되어 온 거점면마을종합개발사업도 함께 관리하고 있어 사실상 모든 유형의 기초생활권 중심지정비사업이 동시에 진행 중에 있다.

1) 농촌정주체계상 농촌중심지는 통합시의 시청소재지, 군청소재지, 읍소재지, 일정기능 이상의 면소재지를 포괄하나, 관련 정책의 대상으로서는 경우에 따라 통합시의 시청소재지를 포함하는 경우도 있고 제외하기도 한다.

- 이와 같이 농촌중심지에 대한 정책이 본격적으로 추진되면서 실질적인 도농통합적 발전을 도모할 수 있게 되었고, 특히 인구감소가 지속되고 있는 많은 시·군에서는 농촌중심지를 스마트하게 정비·관리할 수 있는 여건이 마련되어 그 기본기능인 생활서비스의 원활한 공급뿐만 아니라 배후 농촌지역사회의 활력 유지 및 농촌경제활동 다각화의 거점으로서의 역할이 더욱 중요하게 인식되었다.
- 그러나 일반농산어촌지역에서의 농촌중심지 정비사업은 2011년부터 비로소 추진되기 시작한 탓에 대부분의 읍·면소재지가 기본계획 또는 시행계획을 수립하는 중에 있어 그 성과를 파악하기는 이른 편이고, 더구나 초기 정책추진 단계로서 농촌중심지 정책방향 및 계획의 수립·추진에 있어서 보완 또는 개선이 필요한 사항들이 다수 지적되어 왔다(김정연, 2013; 성주인 외, 2013).
- 최근 농림축산식품부는 새정부의 신지역발전정책 및 농정 패러다임 전환에 맞추어 일반농산어촌개발사업 개편을 추진 한 바 있으며, 그 일환으로 기존의 ‘읍·면소재지종합정비사업’을 ‘농촌중심지활성화사업’으로 개칭하고, 사업의 추진방향, 내용, 지원방식의 개선을 모색하고 있다.
- 마지막으로 농촌중심지에서 기대되는 새로운 기능의 수행 및 농촌지역 활성화에 있어서의 역할이다. 다시 말해서 이제부터의 농촌중심지는 단순한 생활서비스 공급 중심지가 아니라 농촌공동체활동의 거점, 농촌경제활동 다각화의 거점, 로컬푸드의 거점, 사회적 경제활동의 거점, 도농교류 활동 다각화의 거점으로서 그 역할을 강화할 수 있는 시점에 와 있다.

2) 연구의 목적

- 이 연구의 목적은 기존의 읍·면소재지종합정비사업의 성과를 평가하고, 농촌중심지 활성화 정책방향, 개발모형, 추진체계, 법제화방안 등을 제시하는 데 있으며, 이를 위한 세부 목적은 다음과 같다.
 - 읍·면소재지종합정비사업의 평가: 기존 일반농산어촌지역의 읍·면소재지종합정비사업의 목적, 대상지역, 대상사업, 계획수립 및 추진방법, 추진체계 등의 문제점을 파악한다.
 - 농촌중심지 활성화 정책의 추진방식 개선: 농촌중심지 활성화 정책의 기본방향과 추진전략, 그리고 읍·면소재지종합정비사업의 평가에서 드러난 각각 사항 즉, 농

농촌중심지 활성화 사업의 목적과 위상, 중심지 계층별, 지역별 차별화 방안 대상영역 및 사업의 확대와 소프트화 계획 수립 및 추진의 합리화, 농촌중심지 활성화 사업의 추진체계 등의 대안을 제시한다.

- 농촌중심지 활성화 핸드북 콘텐츠 개발: 농촌중심지 활성화를 위한 계획수립 절차 및 계획수립 단계별·항목별 적용기법을 제시한다.
- 농촌중심지 활성화 사업을 효과적으로 추진하기 위한 법제화 방안을 도출한다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 대상과 범위

(1) 연구의 대상

- 이 연구의 주된 대상은 일반농산어촌지역에 있어서의 농촌중심지를 대상으로 한다. 여기서 농촌중심지는 도농통합시와 군지역의 시청소재지(洞地域), 군청소재지, 일반읍소재지, 그리고 면소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하는 서비스 중심지를 말한다.
- 기존 농촌중심지 활성화사업인 읍·면소재지종합정비사업에 대한 평가에 있어서는 2010년부터 농림축산식품부가 관리해 오고 있는 거점면소재지마을종합개발사업 23개소, 지방소도읍육성사업 46개소, 읍·면소재지종합정비사업 104개소 등 총 173개소의 농촌중심지를 대상으로 한다.

(2) 내용적 범위

- 농촌중심지 개발 관련 연구 및 정책의 검토
- 읍·면소재지종합정비사업의 평가
- 농촌중심지 활성화 정책의 추진방식 개선방안
- 농촌중심지 활성화 방안 추진을 위한 핸드북 콘텐츠 마련
- 농촌중심지 활성화 방안 추진을 위한 법제화 연구

2) 연구방법

(1) 농촌중심지 개발 관련 연구 및 정책의 검토

- 농촌중심지 체계, 기능, 활성화 등에 관한 선행연구 검토
- 농촌중심지 관련 정책자료 및 계획서 검토
- 해외 관련 정책 검토

(2) 읍·면소재지종합정비사업의 평가

- 농림축산식품부의 계획수립 가이드라인 및 농어촌공사가 추진한 기존 점검·평가자료 검토
 - 부처별 포괄보조사업 계획수립 가이드라인, 「2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료」, 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사자료(2012)」 등 활용

(3) 주요 사례지역 현장조사

- 농촌중심지 활성화 관련계획 수립·추진지역
- 농촌중심지 활성화사업, 도시재생사업 등 신규로 적용 가능한 사업 시행지역

(4) 농촌중심지 관련 전문가 워크숍 추진

- 관련 전문가, 농식품부 및 지방정부 관계관이 참여
- 특정 주제에 대한 의견 수렴 및 대안 모색을 위한 워크숍 개최

3. 연구 수행절차

표 1-1. 과업수행 절차



제2장 농촌중심지 개발 관련 연구 및 정책의 검토

제2장 농촌중심지 개발 관련 연구 및 정책의 검토

1. 농촌중심지 관련 이론 및 선행연구 검토

1) 농촌지역개발과 농촌중심지의 역할에 관한 이론적 논의

○ 산업혁명 이후 자본주의 발전과정에서 도시와 농촌의 분리·대립이 현저하게 진행되어 왔다.²⁾ 그 결과 도시와 농촌의 양 공간에 있어서 다양한 문제가 분출되어 왔고, 도시와 농촌을 포함하는 국가 및 지구 규모에서 다양한 문제가 산적해 있다. 도시-농촌간 공생 관계의 형성·강화 즉, 도농통합적 발전 방식으로의 전환이나 농촌중심지 육성 등에 관한 논의는 이러한 바탕에서 출발한다.

○ 산업혁명 이후 공업화·도시화 과정에서 발생한 도시문제의 해결 수단으로 이 「전원도시론(Garden Cities of Tomorrow)」이 등장하였다(Howard, 1898).

- 전원도시론에서는 도시의 환경 질 개선에 관심을 기울였다. 특히 도시가 자연과 농업 등과 결합(도·농 통합)할 때 재생할 수 있다는 사교가 근저에 깔려 있다.

- 도시 아니면 농촌이라는 이분법적인 선택문제가 아니고 양자의 장점을 포함하는 제3의 선택 가능성이 논의의 핵심이다.

· “都市와 農村은 결혼하지 않으면 안된다. 즐거운 결합을 통해 새로운 희망과 새로운 생활과 새로운 문명이 탄생할 것이다.”

○ 한편, 개별 경영체의 영농규모 확대와 농촌인구의 유지를 동시에 달성하기 위해서는 안정된 농외 취업 기회가 주변 중소도시에서 제공되지 않으면 안 된다는 차원에서 도·농 통합을 하나의 수단으로 제시하였다(Berner, 1972).

- 이러한 농촌도시론적(agropolitan) 생각이 실제 정책으로 옮겨진 사례로 독일 “지역경제구조개선” 정책이 있다.

2) 도시와 농촌은 원시공동체로부터 계급사회로의 이행과정에서 분리·대립이 시작되어 이 둘 간의 분리·대립은 현재에 이르기까지 전 역사를 통하여 나타나는 현상이다. 또한, 이 도시와 농촌간의 분리·대립·격차와 그에 따른 도시문제와 농촌문제의 동시 진행은 자본주의의 생성·발전과정에서 현저화 되고 확대되었다(橋本卓尔, “都市と農村の交流・連携の思想”, 橋本卓尔 等 編. 2011. 都市と農村: 交流から協働へ. 東京: 日本經濟評論社.. p.3.)

○ 프리드만과 더글라스(J. Friedmann & M. Douglas)는 기본수요 전략(basic needs strategy)을 구체적으로 실현하는 수단으로서 도시와 그 배후농촌이 서로 기능적 공생관계를 갖도록 하나의 권역으로 통합하여 개발하는 「농도지구 개발론(Agropolitan Approach)」을 제안하였다.

- 이 개념은 일반적으로 중소규모의 도시에 이르기까지의 성장 중심지들이 기생적(parasitic)이기 때문에 대도시의 경제와 최소한의 연계를 맺으면서 농촌경제를 자립시키는 개발전략이 모색되어야 한다고 본다.
- 구체적으로 약 50,000~150,000명의 인구규모를 갖는 농촌의 지구(district)에 개발 활동을 집중하도록 하되, 최소한 1개 이상의 중심지와 4만명~6만명 정도의 인구 규모를 가지면서 농가와 중심지간의 왕복 도보시간이 1일 이내인 공간범위를 갖도록 할 것을 제안하였다.
- 이를 위해 농도지구의 주민들 자신이 개발에 대하여 우선적인 책임을 지도록 계획과 의사결정권이 분산되어야 할 것과, 농촌지역과 더 큰 도시간의 상호작용이 가져오는 부정적 효과로부터 소도읍과 농촌주민을 보호하기 위한 방안으로서 선택적 공간폐쇄전략을 제안하였다.

○ 론디넬리(Rondinelli)는 농도지구 개발론에서와 같이 거점개발방식의 부적절성에 대한 비판으로부터 출발한다는 점에서는 동일하나, 대부분의 도시가 농촌개발에 본질적으로 이로운 기능을 수행한다고 보는 점에서는 차이가 있다. 다시 말해서, 도시와 농촌이 연계(linkages)될 때만이 도시와 농촌이 공생적으로 발전할 수 있다고 하는 「공간적-기능적 통합론(Spatial-Functional Integration)」을 주장하였다(D. A., Rondinelli, 1983).

- 다시 말해서, 농촌지역의 발전은 도시로부터 고립된 상태에서는 달성될 수 없기 때문에 중소도시의 경제적 다양성과 농촌지역의 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 도시와 농촌의 연계에 초점을 두어야 한다고 보는 것이다.
- 그 이유로 ①농업생산품에 대한 주요 시장이 도시지역에 존재하고, ②농업투입재는 도시에서 구매하며, ③농업생산성 증대로 이농이 증가하고, 이농자들이 도시에서 취업하며, ④농촌지역에서 인간의 기본적 욕구 충족(보건, 교육 등)을 위한 서비스가 도시로부터 배분된다는 점에서 찾는다.

○ 1980년대 초에 도입되어 중반기에 정립된「정주생활권(Human Settlement Area)」개념은 “하나의 중심지가 최소거리 내에서 갖는 자체의 생활권, 하나의 중심지를 생활의 중심으로 하는 모든 주민의 1일 생활권”으로 정의되었으며 도시정주생활권과 농촌정주생활권을 구분하였다(최양부 외, 1985).³⁾

- 도시정주생활권: 중심도시가 배후지에 의존하지 않고 독자적 성장을 할 수 있으며 배후지를 지배하고 있는 정주생활권(인구 10만 명 이상 되는 중심도시를 갖는 정주생활권)

- 농촌정주생활권: 중심도시의 성격과 기능이 그 배후지인 농촌에 경제적, 사회적, 문화적으로 의존하는 농촌성이 강한 정주생활권(인구 10만 명 이하 중심도시를 갖는 정주생활권)

☞ 결국 농촌중심지에 대한 논의의 이면에는 도시와 농촌 양편에 모두 도움이 되는 윈윈전략(공생전략) 즉, 도시·농촌간 기능의 발전적 상호보완작용을 전제로 한다.

2) 농촌중심지 활성화 관련 선행연구

○ 소도읍육성정책의 초기 형성과정에서, 김정연·권오혁(2002)은 소도읍과 배후농촌 주민의 Civil Minimum 유지를 위해 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하되, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 할 것을 제안하였다.

- 이러한 바탕 위에서, 소도읍의 활성화를 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업을 발굴하여 특성화하되, 소도읍 재생(Small Town Regeneration)을 위한 전략적 요소를 선택하며, 처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발할 것을 제안하였다.

○ 농림부·농업기반공사(2005)는 '면단위 정주권개발사업'에 면소재지 활성화 사업을 포함하여 추진하되, 인구 10,000명 이상인 거대면(巨大面)은 면소재지 활성화사업 대상으로 하거나 제외하고, 인구 5,000~10,000명인 면은 면소재지 활성화사업의 중점

3) 정주생활권론은 1970년대 이후 세계적인 조류를 형성하고 있던 상향적 개발(development from below)을 패러다임으로 하는 지역개발론, 인간중심 개발론, 지역주의적 개발전략(regionalism), 일본의 제3차 전국종합개발계획(1977)에서의 정주권 구상 등의 영향을 받아 국토개발(제2차 국토종합개발계획에서의 지역생활권 구상) 및 지방활성화 전략(내무부의 정주생활권)으로 채택된 것이다.

대상지역으로 하며, 인구 5,000명 이하인 면은 그동안 추진되어온 생활환경정비사업 위주로 추진할 것을 제안하였다.

○ 송미령 등(2008)은 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업방안을 제안하였다.

- 첫째, 시·군청 소재지는 기존 시가지를 대상으로 하여 신개발보다는 재개발을 지향하며, 기존 시설의 외곽 이전 또는 신규 시설의 기성 시가지 외곽 입지를 되도록 피하도록 하였다. 이를 위해 정책사업인 지방소도읍육성사업 등을 활용하되, 정부부처의 다양한 사업들이 연계되도록 지원할 것을 제안하였다.
- 둘째, 시·군청 소재지를 제외한 거점면이 소생활권 중심지로서 기능할 수 있도록 성장 잠재력이 높은 거점 읍·면을 선정하여 관련 사업을 연계하여 '선택과 집중' 방식으로 추진할 것을 제안하였다(송미령 등, 2008, pp.90-91).

○ 성주인 등(2008)은 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 나누어 정책 추진방향을 제시하고 사업의 소프트화 방안을 제시하였다.

- 중앙정부는 농촌 중심지 육성을 위한 계획수립지침을 마련하되, 지자체 차원의 중심지 관련 계획수립 방향을 제시하고, 사업 연계 지원의 근거를 제공하는 것으로서 지역 차원의 시책에 대한 지원 제공 방향 및 농어촌 서비스의 기준과 그에 따른 개선 목표를 정부 차원에서 갖출 것을 제안하였다.
- 지자체 차원에서는 농촌 중심지 발전 방안을 포함한 기초생활권 발전계획, 농어촌정비법에 의한 생활환경정비계획, 도시기본계획 및 관리계획 등 제반 계획을 수립하고, 중심지 육성 사업의 연계 추진이 효과적으로 이루어지도록 통합적인 추진체계를 갖추어야 함을 강조하였다.
- 또한 각종 소프트웨어 프로그램 연계를 통한 기존 시설의 효율적인 이용방안 및 농촌형 문화여가 프로그램 도입, 사회적 일자리 프로그램과 연계한 소재지 거점 시설 운영 등을 시도해야 함을 제안하였다. 특히 배후 농촌지역 주민의 중심지 접근성 개선을 위해 커뮤니티 단위의 대안적 교통수단 운영이 필요하다는 점도 적시하였다.

○ 김정연·박종철(2009)은 시범사업으로 추진되고 있는 거점면소재지마을종합개발사업의 정착을 위한 추진과제를 제시하였다.

- 첫째, 거점면소재지마을종합개발사업과 지방소도읍육성사업이 하나의 농촌중심지 개발정책의 틀 속에 포함되도록 하여 합리적인 정주체계의 설정, 농촌중심지간 기능 분담, 농촌중심지별 전문화와 특성화, 관련사업의 통합·연계 추진이 가능하도록 하여야 하고,
- 둘째, 시·군 단위의 발전계획을 수립하는 과정에서 거점면소재지가 가지고 있는 배후농촌의 중심지이자 활성화 거점으로서의 특징을 살려서 시·군발전계획의 중요한 대상으로 자리 잡을 수 있도록 하며, 나아가서 거점면소재지 또는 주변농촌 지역을 대상으로 하는 개별 사업과의 연계를 중시하는 사업계획은 도시계획과 연계 하에 수립되어야 하며,
- 셋째, 거점면소재지에 적합한 계획서의 구성과 사업내용의 유연화를 도모하며, 넷째, 파트너십에 의한 계획 수립 및 사업 추진을 강화하는 방안 등을 제시하였다.

○ 이재준 등(2010)은 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급을 위해 지역의 중심지 계층과 지리적·사회적 특성을 고려하고, 고차서비스의 적절한 공급을 위해 물리적 시설과 더불어 다양한 소프트웨어 측면의 서비스 공급과 서비스 취약계층 읍·면을 고려한 적절한 서비스 공급이 필요함을 적시하였다. 이를 위한 구체적인 방안으로 관련서비스 시설의 복합화, 서비스 전달체계 개선, 서비스로의 접근성 강화를 위한 대안적 대중교통수단 운영방안 등을 제안하였다.

○ 김정연 등(2010)은 포괄보조금제도 하의 농촌중심지 활성화 방안으로서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립과 추진체계의 개선, 농촌정주체계의 특성과 농촌중심지 위계에 따른 기초생활서비스의 적정 배치, 농촌중심지의 축소(compact)와 복합·연계방식에 의한 사업추진, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화, 광역적 생활서비스 기능의 공동이용방식 도입·확대, 농촌교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후 농촌지역간 연계 강화 방안 등을 제안하였다.

○ 이상과 같이 농촌중심 개발에 관한 연구들은 어떤 중심지를 개발의 대상으로 할 것인가, 개발전략과 계획수법을 어떻게 적용할 것인가, 농촌중심지개발사업의 위상 및 타 계획과의 연계는 어떻게 할 것인가 등으로 구분할 수 있다. 그러나 아직은 어떤 주제에 대해서도 대안의 명확성이나 구체성을 지니지 못할 뿐만 아니라 일반적인 합의에도 이르지 못하고 있다.

2. 국내 농촌중심지 정책 전개과정과 의의

1) 포괄보조금제도 도입 이전의 농촌중심지 정책 추진 실태

(1) 도읍가꾸기사업(1972~1976)

○ 농촌새마을운동⁴⁾은 마을의 기초환경개선에 중점을 두는 「새마을가꾸기사업」으로부터 출발하였다.

- 농촌새마을가꾸기사업은 1972년부터는 유능한 농촌지도자의 발굴·육성을 모색하고, 추진실적에 따라 지원사업과 대상마을을 선별하였으며, 환경개선사업은 물론 정신개발, 생산·소득사업 등을 포괄하는 종합적 개발사업으로 확대하였다.

○ 건설부는 1971년 한국과학기술원으로 하여금 “소도읍 도시계획기준 및 원단위”에 관한 연구를 수행케 하고, 이를 토대로 1974년 “면급도시에 대한 도시계획 수립지침”을 마련하여 면소재지에 대한 도시계획수립이 가능케 되었으며, 이 때부터 소도읍개발과 관련된 연구가 시작되었다.⁵⁾

○ 도읍가꾸기 사업(1972~1976)은 새마을운동의 일환으로 1972년 내무부에서 추진한 사업으로, “도읍을 농촌생활, 문화의 중심지이고 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 중심지이며 주변농촌지역의 중심지로서의 면모를 갖추도록 가꾸기 위한 사업”⁶⁾이다.

- 대상 : 주요 도로변의 소도시, 읍면소재지 1,505개의 도읍
- 투자 : 397개 도읍에 대해 도읍 당 평균사업비 25,620천 원, 평균지원비 10,262천원
- 추진사업 : 기초환경정비사업으로 도로, 하천, 불량건물, 간판, 주차장, 축구, 뒷골목, 전선·전주의 정비 등의 미관 중심 가꾸기 사업

4) 황인정 외, 1979, 『한국의 농촌개발 1970-1979』, 한국농촌개발연구원, p. 25.

5) 대표적으로 『도시문제』지의 특집호를 들 수 있다. 1972년 4월 「소도시개발」, 1974년 1월 「소도시계획에 관한 연구」를 특집으로 실고 있다.

6) 내무부, 「새마을운동(시작에서 오늘까지)」, 1976, p. 261.

표 2-1. 도읍가꾸기 사업투자액

(단위 : 백만원)

연도	대상	사업비				평균지원비 (천원)
		계	교부세	지방비	주민부담	
1972	103	1,554	446	-	1,108	4,330
1973	131	2,010	795	340	875	8,644
1974	36	531	83	83	365	4,611
1975	53	1,073	148	222	703	6,981
1976	74	5,003	1,000	957	3,046	26,446
계	397	10,171	2,472	1,602	6,097	10,262

자료 : 행정자치부 지역진흥과

(2) 소도읍가꾸기사업(1978~1989)

○ 1960년대 이후부터 급속한 경제성장에 따른 문제점, 즉 인구와 산업의 과도한 도시 집중, 지역간 혹은 도농간 불균형의 심화, 환경오염 등의 문제가 1970년대 후반부터 “정주생활권론”이 등장하였다.

- 1960~70년대 총량적 거점개발정책의 모순을 해소하기 위한 지역균형개발전략이 요구됨에 따라, 상향적 개발(development from below) 패러다임과 지역 주체성을 강조하는 지역주의적 개발전략이 도입되었다.

○ 1977년부터 새마을 사업의 일환으로 기존의 도읍가꾸기가 소도읍 가꾸기(1977-1989)로 추진되기 시작하였다. 소도읍을 농촌과 도시를 연결하는 도움으로서 뒤떨어진 생활환경을 개선하여 지역개발의 거점으로 준도시기능을 담당케 함으로써 도농간의 지역생활 수준을 평준화시켜 나갈 수 있도록 육성하는 사업이다.

- 대상 : 1,458개 도읍(도읍가꾸기와는 달리 소도시가 제외된 읍과 면소재지 지역)
 - 사업 : 가로정비, 시장정비 등 기초환경정비사업. 자체생산능력을 가진 지역사회의 경제적 거점지역, 주변농촌에 대한 사회, 문화, 행정 등의 종합기능중심지역 개발 등을 추진하였다.

표 2-2. 소도읍가꾸기 사업의 개발체계상 위치

권역별	분담기능	개발체제
정주생활권 (시·군 단위)	· 경제·사회·문화적 활동의 통합기능 · 정보·교통·유통 등 도농간 연계기능	군단위 개발 ↓
읍면권 (읍·면 단위)	· 일상생활을 위한 2차적 기본수요 충족 · 교육·교통·유통 등을 위한 중심기능	소도읍개발 협동권사업
마을권 (리 단위)	· 일상생활을 위한 1차적 기본수요 충족 · 영농권, 협동생활권단위의 발전기반구축	↑ 새마을사업

지역개발새마을운동

자료 : 한국농촌경제연구원, 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 1984, p.104.

(3) 소도읍개발사업(1990~2001)

- 1980년대 이후 ‘농어촌지역종합개발’, ‘면정주권개발사업(농림수산부)’, ‘오지종합개발사업’, ‘도서종합개발사업(내무부)’, ‘시·군 농어촌지역 발전계획’, ‘문화마을 조성사업’ 등 농촌지역에 대한 다양한 지역개발 사업이 도입되기 시작하였다.
- 1980년대의 소도읍가꾸기 시책은 1990년부터 소도읍개발시책으로 이름을 바꾸어 추진되었으며, 이를 통해 1) 읍면소재지를 배후 농어촌지역의 경제, 문화, 행정 등의 종합중심지로 개발하고, 2) 지역경제활성화와 지방정주생활기반을 조성하여 복지 균형의 도모하며, 3) 도농간의 개발격차를 완화하는 것을 기본목표로 하였다.
 - 대상 : 대상도읍은 자치단체가 자율적으로 선정하되 개발효과가 크며 개발 전망이 좋은 성장형 도읍을 우선하고 면소재지는 도시계획이 수립된 지역부터 선정하도록 하였다.
 - 방법 : 도로확장·포장, 하수도시설 등 가로정비사업과 주택개량 등 주거환경정비, 중심상가정비 등 시장유통시설의 정비를 중심으로 하였다.
 - 1990년대에도 소도읍개발사업은 다소 침체된 분위기 하에서 추진되었고 추진실적이 부진하였다.
 - 1990년에 소도읍을 지역사회의 중심거점지역으로 육성하기 위하여 도로·상하수도 등 도시기반시설을 확충하는 소도읍개발사업으로 확대 발전을 시도하였으나 정책적인 중요성이 저평가 되어 충분한 재정적 지원과 행정적 배려가 없었다.

표 2-3. 소도읍 개발사업 투자내역(1990-2000)

(단위 : 백만원)

연도	대상	사업비		
		계	교부세	지방비
1990	56	26,016	12,014	14,002
1991	59	48,062	3,600	44,462
1992	57	63,809	4,000	59,809
1993	54	68,700	5,400	63,300
1994	63	91,742	5,400	86,342
1995	42	64,600	2,300	62,300
1996	37	71,400	10,000	61,400
1997	32	52,000	13,000	39,000
1998	44	64,400	15,300	49,100
1999	44	57,900	14,200	43,700
2000	51	80,000	20,000	60,000

자료 : 충남발전연구원, 「지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구」, 2002, p.78.

(4) 소도읍육성사업(2003~2010)

○ 2000년대 들어 군청 및 읍사무소 소재지인 읍지역에 대한 개발에 한정되기는 하였으나, 공모제, 육성협약제도 등을 도입하고 일종의 공모에 의해 선정된 지역에 대해 해당 소도읍의 계획내용에 근거하여 국·도비를 일괄지원하는 일종의 포괄보조방식을 적용함으로써 지방정부의 계획고권과 자율성을 신장시켰다. 참고로 농림수산식품부는 지방소도읍육성사업과 유사한 방식으로 면소재지의 기초생활 중심지기능을 정비하기 위해 2007년부터 거점면소재지마을종합개발사업을 추진하고 있다.

- 대상 : 지방소도읍육성지원법에서는 ‘지방자치법 제3조의 규정에 의하여 시·군에 설치된 ① 읍지역과 ② 면 지역중 일정 지역에 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있어 주변 농어촌의 중심거점지역으로서의 기능 회복 또는 정비가 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 바에 따라 광역시장·도지사가 지방소도읍의 지정을 행정안전부 장관에게 신청한 지역으로 정의하고 있다(법 제2조).
- 방법 : ① 지방소도읍 육성을 위한 기본방침, ② 농림수산업, 광공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항, ③ 도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항, ④ 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지 증진에 관한 사항, ⑤ 지방소도읍 지역 안의 민간기업 유치 및

육성 등에 관한 사항, ⑥ 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항 등을 포함 하도록 하고 있다.

○ 당초 행정안전부는 전국 194개 읍지역('01. 11. 9 지정·고시)에 대해서 사업기간을 10년간(2003년~2012년)으로 하여, 총사업비 12조원(국비 2조, 지방비 2조, 타부처 국비·민자 등 8조)을 투입하되, 중앙정부는 지자체에 대해 자본보조(1개 읍당 4년간 100억원 지원)하고 지자체는 지방비를 50% 부담하도록 하였다.

- 그러나 안정적인 재원확보가 어려워진 탓에 '03~'04년은 증액교부금 50억원과 특별교부세 50억원, '05년 이후는 균특회계 50억원과 보통교부세 50억원, '08년부터 감사원 감사결과 처분요구에 따라 교부세 50억원 지원이 불가능하게 되어 1개 읍당 4년간 균특 50억원(1년차 5억, 2년차 10억, 3년차 15억, 4년차 20억)을 지원하고 있다.
- 지방소도읍으로 지정·고시된 194개 소도읍 중에서 2009년말까지 98개 읍이 선정되어 사업을 추진하고 있다. 98개 선정지역 중에서 시지역의 읍은 24개이고, 군지역의 읍이 74개이다.

표 2-4. 전국 소도읍 육성사업의 재원별 투자실적

(단위 : %)

연 도	합 계	국비	지방비	민자 등
합 계	31.8	34.6	47.1	19.4
2003	80.2	85.7	129.4	41.8
2004	84.8	58.8	121.3	77.5
2005	52.0	47.8	71.2	41.4
2006	58.1	61.7	85.5	36.9
2007	57.0	79.2	90.0	19.2
2008	47.2	57.7	56.0	34.0
2009	59.1	66.1	99.8	26.2

자료 : 손상락(2010), p.31.

2) 포괄보조금제도 도입 이후의 농촌중심지 정책 추진 실태

○ 2010년 포괄보조금제도⁷⁾의 도입에 따라 농촌중심지 정비사업은 7개 정책분야⁸⁾ 24개 포괄보조사업군⁹⁾ 중에서 기초생활기반확충 부문에 속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다.

- 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 안전행 정부가 주관하는 특수상황지역개발, 국토교통부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.

○ 각 부처는 관할하는 기초생활권 지역유형을 대상으로 ‘포괄보조사업 가이드라인’을 제시하고 있는데, 문제는 다음에서 보는 바와 같이 부처마다 농촌중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다.

- 기초생활권 중심지 관련 사업 중에서 일반농산어촌지역의 읍면소재지종합정비사업과 함께 특수상황지역의 지방소도읍육성사업은 농촌중심지 정비(활성화)사업이라고 할 수 있고, 도시활력증진지역의 도시활력증진사업은 대도시의 중심시가지·주거지 재생에 초점을 맞추고 있다. 이 중에서 읍면소재지종합정비사업과 지방소도읍육성사업은 동일한 정책대상에 대해 사업목적, 법적근거, 접근방법, 사업내용, 지원조건이 모두 상이하여 극복해야 할 많은 과제를 안고 있다.

○ 현재 농촌중심지 정책으로서 가장 중요한 의미를 지닌 것이 일반농산어촌지역의 읍·면소재지종합정비사업이라고 할 수 있으며, 계속해서 진화하고 있는 중이다. 그러나 아직은 도농공생형 농촌공간정책의 한 축이라기보다는 단위 사업의 지위에 있으며, 다음과 같은 한계를 노정하고 있다.

7) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리부처를 단일화 하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.

8) 문화관광체육, 농림축산, 산업경제, 보건·복지·교육, 환경, 수자원·교통, 기초생활기반 확충

9) 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설지원, 지역문화사업 육성지원(이상 문화부), 문화유산관광자원화(문화재청), 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비(이상 농식품부), 지역농촌지도사업 활성화(농진청), 산림경영자원육성, 산림휴양·녹색공간 조성(이상 산림청), 지역특성화산업육성(지경부), 전통시장 및 중소유통물류기반 지원(중기청), 청소년시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및 수자원 관리, 대중교통 지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 지원(이상 국토부), 성장촉진지역 개발(국토부), 특수상황지역 개발(행안부), 도시활력증진지역 개발(국토부), 일반농산어촌 개발(농식품부), 도서지역 식수원 개발(환경부)

(1) 지방소도읍육성사업(2010~2012)

- 포괄보조금제도의 도입 이후, 지방소도읍육성사업은 기초생활기반확충 정책분야의 4개 지역 포괄보조사업의 일환으로 기초생활권 발전계획에 포함되어 추진되면서, 기존의 '종합계획(사업군 또는 패키지사업)'에서 '단위사업' 수준으로 변화되었다.
 - 기존의 지방소도읍육성사업계획은 4년을 계획기간으로 하여 2~4개의 전략사업계획(대부분 패키지사업 형태)을 작성·응모하여 선정되면, 국비지원액 50억원(2007년까지는 100억원)과 지방비 50억원(2007년까지는 100억원) 이상을 합한 사업비를 계획에 따라 투자되도록 하는 사실상의 포괄보조 방식이 적용되었다.

- 지방소도읍육성사업계획은 다양한 사업계획을 포함하고 있으나, 현행 제도 하에서는 7개 정책분야¹⁰⁾ 24개 포괄보조사업군¹¹⁾ 중에서 기초생활기반확충 분야에 속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다.

(2) 거점면소재지마을종합개발(2007~2012)

- 거점면소재지마을종합개발사업은 농촌마을종합개발사업의 일환으로서 면소재지의 생활편의·문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충함으로써 농어촌주민들의 정주서비스기능의 충족과 농어촌지역 중심공간으로의 육성을 목적으로 하고 있다(농림부, 2006, pp.3-4).
 - 대상 : 현재 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 지역 거점공간으로 기능을 수행할 수 있는 면소재지 중심마을을 1개 권역으로 설정하도록 하였다.
 - 방법 : 생활편의, 문화·복지, 경관개선, 상권활성화 등 농촌중심지로서 면소재지의 서비스 기능을 강화할 수 있는 시설 위주로 사업계획을 수립하되, 가급적 신규시설의 설치보다는 기존시설의 효율적 운영과 리모델링 등을 통한 주민편의 증진에 역점을 두도록 하고 있다.

10) 문화관광체육, 농림수산, 산업경제, 보건·복지·교육, 환경, 수자원·교통, 기초생활기반 확충

11) 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설지원, 지역문화사업 육성지원(이상 문화부), 문화유산관광자원화(문화재청), 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비(이상 농식품부), 지역농촌지도사업 활성화(농진청), 산림경영자원육성, 산림휴양·녹색공간 조성(이상 산림청), 지역특성화산업육성(지정부), 전통시장 및 중소유통물류기반 지원(중기청), 청소년시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및 수자원 관리, 대중교통 지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 지원(이상 국토부), 성장촉진지역 개발(국토부), 특수상황지역 개발(행안부), 도시활력증진지역 개발(국토부), 일반농산어촌 개발(농식품부), 도서지역 식수원 개발(환경부)

표 2-5. 거점면소재지마을종합개발 대상사업의 구성

부 문	주요 사업
생활편익시설	가로정비, 공동주차시설, 승강장시설, 공공화장실정비 등
문화·복지시설	다목적 복지회관, 건강관리시설, 보육시설, 운동·휴양시설 등
경관개선시설	마을숲 및 녹지정비, 가로경관정비, 경관저해시설정비, 불량간판정비, 경관조형물 등
지역상권시설	재래시장정비, 특산품홍보, 지역축제활성화 등
기획운영 S/W	주민문화활동, 지역홍보, 시설물 운영프로그램 개발, 추진위원회 및 마을개발협의회 활성화지원 등

자료: 농림부, 2006, p.6.

○ 8개 시범지역¹²⁾에 대한 기본계획을 수립하여, 농식품부가 지원하는 보조금으로 투자하는 전략(또는 핵심사업)과 그 외의 재원으로 투자하는 연계사업으로 구분하여 추진하였다.

- 8개 시범지역 기본계획에서 나타나는 전략사업은 농림수산식품부가 계획수립지침에서 예시한 것보다 훨씬 다양하며, 대부분의 사업이 해당 면소재지 및 배후농촌 주민들의 생활편익이나 사회·복지기능 증진뿐만 아니라 하위 농촌중심지(lower-order rural service center)로서 도농교류 기능의 강화를 도모하고 있다. 대부분의 시설계획이 시설조성·운영의 효율성 제고를 위해 다기능 복합개발을 지향하는 한편, 가급적 신규시설 설치보다는 리모델링을 도모하고 있다.
- 이 외에도 문화복지프로그램개발, 지역상권활성화컨설팅, 향토음식개발컨설팅, 축제프로그램개발 등을 포함하는 지역컨설팅 강화사업계획을 수립하고, 주민교육, 선진지견학, 지역브랜드개발, 경영운영화지원사업을 포함하는 지역혁신역량강화사업계획 등을 수립하고 있다.

(3) 읍·면소재지종합정비사업(2012~2013)

○ 읍·면소재지종합정비사업은 농어촌지역의 거점공간인 읍·면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모하며, 읍·면소재지에 생활편익, 문화·복지 시설 등을 종합적으로 확충함으로써, 농어촌 주민들의 정주서비스 기능의 충족과 농

12) 여주군 북내면, 강릉시 옥계면, 괴산군 청천면, 서천군 한산면, 임실군 관촌면, 곡성군 옥과면, 영천시 신녕면, 하동군 진교면

어촌 지역의 중심거점 공간으로 육성하여 지역주민의 삶의 질 향상에 기여코자 하는 사업이다(농림축산식품부, 2013, p.23).

- 대상 : 1) 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법 제3조에 의한 농산어촌 지역의 읍·면 지역 중 읍·면소재지의 중심지역, 2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 자연환경보전법, 농지법, 산지관리법, 자연공원법 등 타법에 의하여 개발행위 등에 제약요인이 없거나 해제가 가능한 지역, 3) 현재 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나, 사업시행을 통해 지역거점공간으로 서비스기능 향상이 가능한 읍·면소재지 지역, 4) 읍·면소재지 종합정비사업으로 기 선정된 지역
- 방법 : 지역실정에 따라 기능별 사업을 참고하여 시행가능하나, 읍·면소재지 기초서비스 기능향상을 위한 기초생활기반확충 및 지역경관개선사업을 중심으로 시행한다.

표 2-6. 읍·면 소재지 종합정비사업 지원메뉴

기능별사업	세부사업	세부내용
기초생활 기반확충	도로교통	도시계획도로, 공용주차장, 주거환경정비 등
	복지시설	다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설 등
	문화시설	야외공연장, 어린이놀이터 등
	운동휴양	레포츠시설, 근린공원조성, 체육공원조성 등
지역경관 개선	소득기반	재래시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등
	도시경관	경관계획수립, 가로경관정비, 간판정비사업, 경관저해시설 정비 등
지역역량 강화 (S/W)	교육·훈련	주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학 등
	마을홍보	지역축제 활성화, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원 등
	부대비용	기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세부설계비 등

자료 : 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료, 2013, 농림축산식품부, p.25.

○ 사업비의 지원은 지구당 4년간 100억원 범위에서 지원(국고 70%, 지방비 30%)하고 있으며, 신규시설의 설치보다는 기존시설의 리모델링 등을 통한 주민편익 증진에 역점을 두고 있다.

- 2010년부터 포괄보조사업으로 개편된 이후 120개 시·군에 7,098억원을 투입하여 농산어촌지역의 읍·면소재지 개발을 추진하고 있다.
- 농촌중심지 활성화사업은 기능별 사업구분에 따른 기초생활기반사업, 지역소득

중대사업, 지역경관개선사업, 지역역량강화사업을 동시에 추진하도록 하되, 지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 문화복지시설 등의 서비스 기능 확충과 관련된 시설 위주로 계획하도록 하고 있다.

표 2-7. 농어촌 중심지 개발정책의 변천

시책명	도읍가꾸기 (1972~1976)	소도읍가꾸기 (1977~1989)	소도읍개발사업 (1990~2001)	소도읍육성사업 (2003~2012)	거점면소재지 마을종합개발 (2007~2012)	읍면소재지 종합정비사업 (2012~2013)	
목표	거점생활권 형성	지역개발의 거점 준도시 기능 향상	행정·경제·사회·문화 등 지역중심기능 강화, 지역경제 활성화, 주민복지 증대	농어촌지역의 경제·사회·문화적 거점 육성, 특성화·전문화 통한 경쟁력 제고와 지역간 균형발전	거점면소재지의 중심지기능 정비와 정주서비스기능 확충	읍면소재지에 교육, 문화, 복지 시설 등을 적정 수준 확충하여 거점 및 기초서비스 기능 강화	
대상	전대상	1,505개 도읍 (소도시, 읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	194개 읍지역	거점면소재지 우선 대상	120개 일반농산 어촌지역의 읍·면(동)소재지
	실적	397개 도읍	844개 소도읍	533개 소도읍	124개 읍 ('03~'11)	8개 면소재지	
중점사업	환경정비사업	환경정비사업, 생산유통시설	도시기반시설 (도로, 상하수도), 생산유통시설, 환경정비사업	지역특화산업 및 유통시설 현대화, 도시인프라 확충, 관광활성화 사업	생활편익, 문화·복지, 경관개선, 상권활성화 등	· 기초생활기반 · 지역소득증대 · 지역경관개선 · 지역역량강화	

자료: 김정연·권오혁(2002), 송미령 외(2008)의 내용을 수정·보완.

3. 국외 농촌중심지 정책의 특징과 시사점

1) 일본 지역재생정책

(1) 정책대상

○ 일본은 시정촌 중심지를 대상으로 하는 독자적인 지역 활성화 정책 또는 사업을 추진하고 있지는 않다.

- 지역 활성화 정책은 2007년에 내각부에 설치된 “지역활성화 통합본부¹³⁾ 회합”으로

13) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html> 참고

일원화 되어 추진되고 있는데, 도시재생, 구조개혁특구, 지역재생, 중심시가지활성화 정책의 4개의 본부가 통합된 것이다.

○ 지역활성화 정책 중 한국의 농촌중심지와 가장 유사한 공간적 범위를 대상으로 하는 정책은 지역재생정책이다.

- 지역재생정책은 각 지역의 실정에 맞게 생활을 영위하고, 매력적인 마치즈쿠리, 산업 활성화가 필요하다는 인식하에 지역재생을 종합적이고 효과적으로 추진하고자 하는 정책이다.
- 지역재생계획의 추진은 지역의 창의력을 최대한 살려서 윤택하고 풍요로운 생활 환경을 창조하고, 지역주민이 지역에 대한 긍지와 애착을 가질 수 있는 살기좋은 지역사회 실현을 도모하는 것을 목적으로 한다.¹⁴⁾

○ 지역재생이란 지역의 산업, 기술, 인재, 관광자원, 자연환경, 문화, 역사 등을 효과적으로 활용하여 그 지역의 기간산업인 산업재생 및 새로운 산업창출, 고용유발, 커뮤니티 재생 등을 목표로 다양한 사업을 추진하는 과정을 말하며, 다음의 5가지 지역재생의 원칙을 제시하고 있다.

- 보완성의 원칙 : 지역의 실정에 가장 정통한 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되어, 지방자치단체와 연대하여 입안된 실현성이 높고 효과적인 계획에 대해 중앙정부가 집중적으로 지원한다.
- 자립의 원칙 : 지역의 자원 및 지혜를 활용하여 경제적, 사회적으로 자립을 향해 노력하고자 하는 계획에 대해 집중적으로 지원한다.
- 공생의 원칙 : 지방(농촌)과 도시가 人·物·金의 교류·연대를 통해 서로 떠받쳐 공생을 추구하는 계획에 대해 우선적으로 지원한다.
- 종합성의 원칙 : 중앙정부는 지역의 창의에 기초된 계획을 종합적으로 지원한다.
- 투명성의 원칙 : 지원의 대상이 되는 계획의 책정, 지원의 계속 및 계획 종료시의 평가에 대해서는 제3자의 입장에서 객관적인 기준에 의거하여 실시한다.

14) 지역재생법 제2조

(2) 추진체계

- 지역재생사업의 추진기관은 지역재생본부로, 지역재생기본방침안의 작성에 관한 사무, 인정 신청을 한 지역재생계획의 원활하고 확실한 실시를 위해 시책의 종합조정 및 지원조치 등을 추진한다.
- 지방자치단체가 지역재생계획을 작성할 때에는 NPO, 지역주민, 관련단체, 민간사업자 등을 통해 지역의 요구를 충분히 반영하여야 하며, 다음 사항을 준수하여야 한다.
 - 추진사업은 지역재생법 제13조 제2항의 교부금의 종류로 정해진 시설의 범위에 한정하여 작성한다.
 - 지방자치단체가 자주적으로 사업을 시행하여 사후평가가 가능한 목표를 설정한다.
 - 목표를 달성하기 위해 시행하는 사업의 효율성 등의 사항을 준수하여 작성한다.

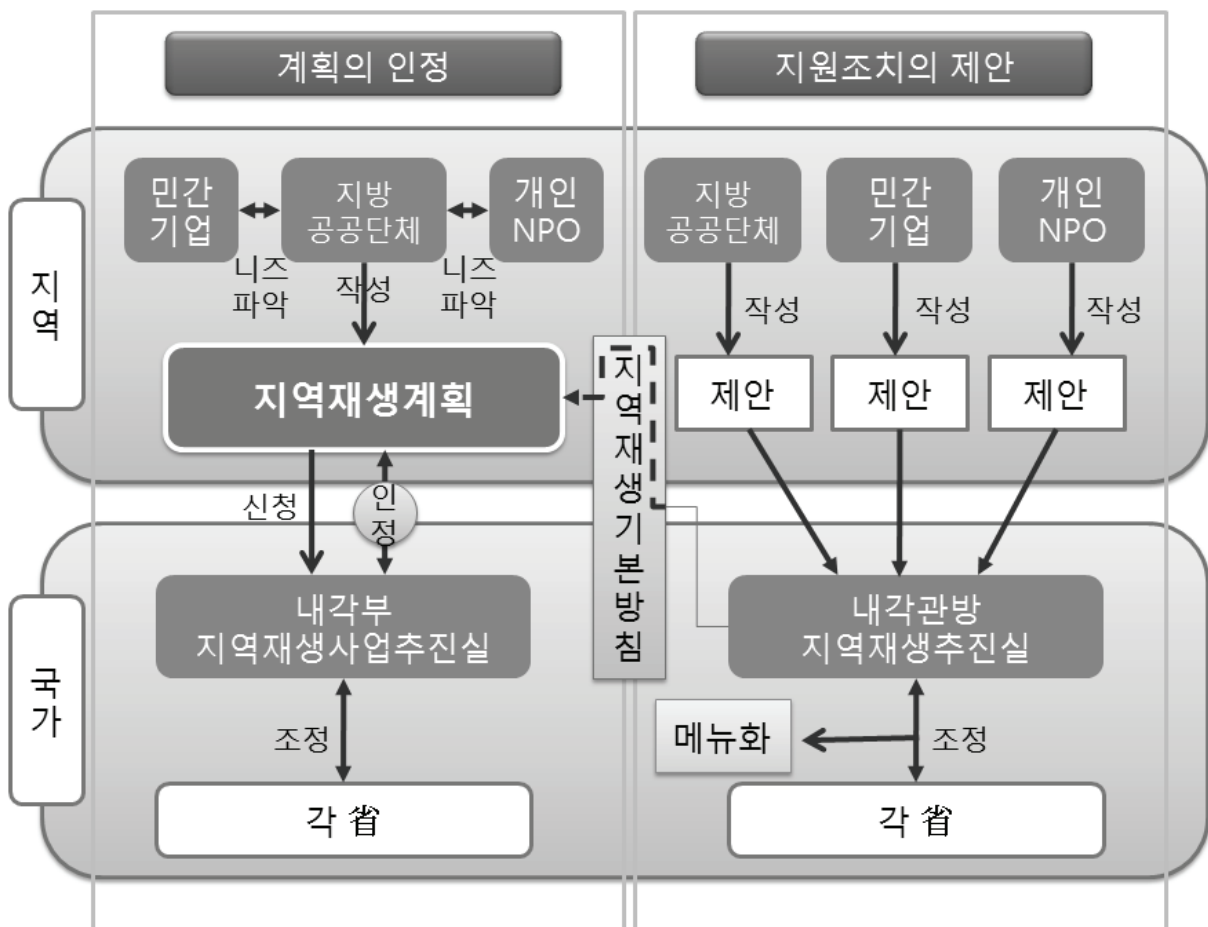


그림 2-1. 지역재생정책 추진의 틀

(3) 추진주체 : 주민참여

○ 지방자치단체는 지역재생계획 및 실시에 필요한 사항, 그 외 지역재생의 종합적이고 효율적 추진에 필요한 사항을 협의하기 위하여 지역재생협의회를 조직할 수 있도록 되어 있다.

- 지역재생협의회 구성원으로는 지방자치단체 및 관련성이 있는 다양한 주체를 포함시키고 있으며, 또한 구성원의 협의를 매우 중요한 사항으로 인정하고 다양한 의견이 적절히 반영될 수 있도록 하고 있다.

○ 지역재생협의회의 역할은 구성원의 의견을 수렴하여 자치단체와 협의하고, 협의회에서 서의 내용은 지역재생계획서에 기재, 내각부에 신청할 때 반드시 첨부하여야 한다.

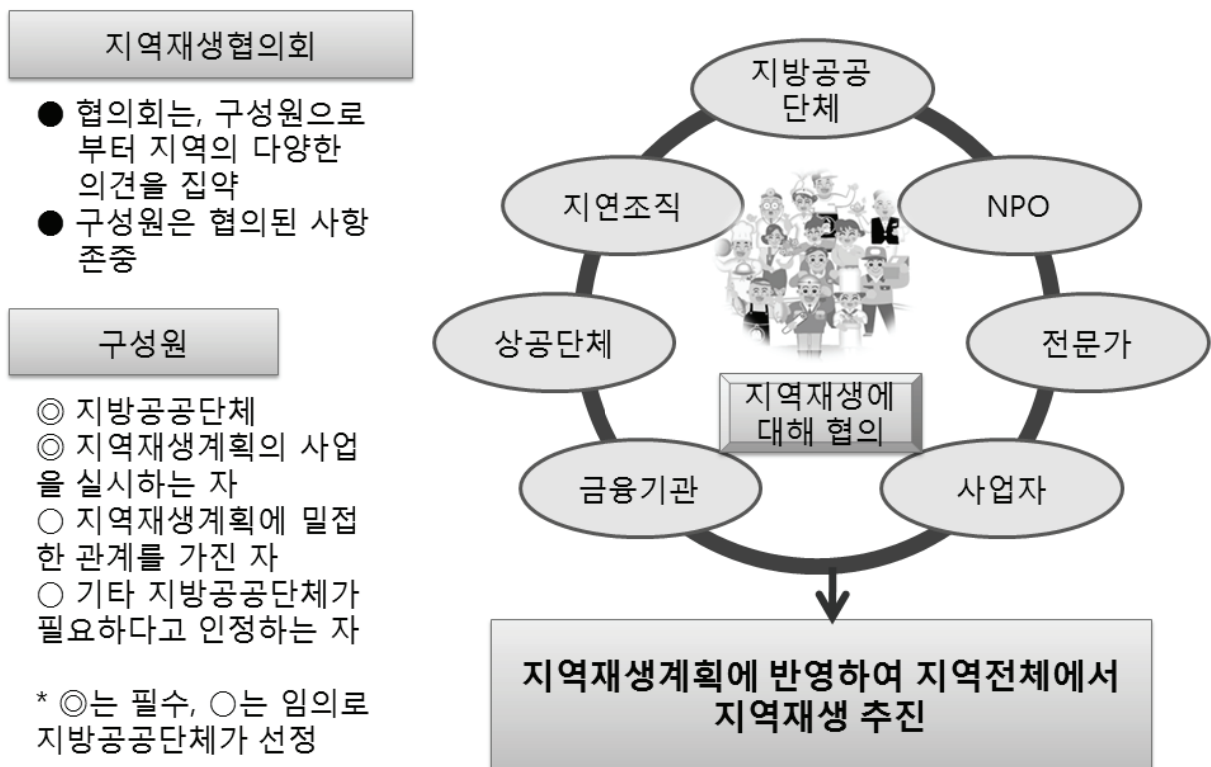


그림 2-2. 지역재생협의회의 기능과 구성

자료 : 内閣官房 地域再生推進室, 2007. 8, 地域再生のために-地域が主役

(4) 정책 프로그램 : 지원 프로그램

○ 지역재생법에 의거한 3가지 특례

- 지역재생기반강화교부금 : 도(道)정비교부금, 오수처리시설정비교부금, 항만정비교부금의 3종류가 있으며, 내각부에 일괄 계상되어 내각부가 예산을 배분하고 각 성청이 집행한다.
- 지역재생에 이바지하는 민간 프로젝트에 대한 과세 특례 : 지역재생에 도움이 되는 사업을 실시하는 민간기업에 대한 투자에 대해서 세제상의 우대조치를 마련하여, 해당사업에 대한 민간자금을 유도한다.
- 보조대상시설의 전용승인수속의 특례 : 교부금 등의 교부에 의해 정비된 학교 및 사회체육시설 등의 효과적인 활용을 통해 지역재생을 지원하는 제도이다.

○ 지역재생 종합프로그램

- 지역에서 지역활성화시책을 선택하여 쉽게 이용할 수 있도록 국가가 지역재생계획과 연계하는 시책 및 지역재생에 이바지하는 시책을 정책분야별로 체계적으로 메뉴화한 프로그램을 수립한다.
- 지역 고용재생 프로그램 : 지역재생 역량강화, 고용 창출을 통하여 지역 창조력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것을 중요 목표로 하고, 지역의 고용창출을 위한 지원 시책을 마련한다.
- 지역유대재생 프로그램 : 커뮤니티 활성화 도모와 함께 민간기업, NPO, 사회적기업가, 대학, 지역금융기관, 행정기관이 연계하여 다양한 사람들이 참가·협동하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다는 인식 하에 사회적 자본(social capital)을 활성화하기 위한 시책을 제시한다.
- 지역 再챌린지 추진 프로그램 : 국민 모두가 각각의 능력과 특성을 충분히 발휘하여 능력이 보장되는 공정사회를 구축하기 위해서는 몇 번이고 다시 도전할 수 있는 사회체제가 필요하다는 인식 하에, 부·성·청 연계에 의한 지역 再챌린지 추진 프로그램을 실시한다.
- 지역의 교류·연계 추진 프로그램 : 지역간 교류, 농산어촌으로의 정주 등에 대한 수요가 높아지고 있고, 지역주도의 국제경쟁력 있는 관광산업에 커다란 관심이 모아지고 있는 점을 감안하여, 지역의 교류·연계 추진 프로그램을 제시한다.

- 지역 산업활성화 프로그램 : 기업입지 촉진, 중소기업의 재생, 산업의 창출·활성화, 지역밀착형 금융의 강화 등이 중요하다는 관점에서 지역이 창조력을 발휘하여 작성하는 지역재생계획에 대해서 성·청 연계에 의해 일체적·중점적으로 지원을 행하기 위한 시책을 제시한다.
- 지역의 知的 거점재생 프로그램 : 대학이 지역의 인재, 지식이 집적하는 地의 거점이므로, 지역을 재생시키기 위해서는 대학과 연계한 지역 만들기를 추진하여 가는 것이 중요하다는 인식하에, 대학과 연계한 지역재생의 추진을 성청이 연계하여 지원하기 위한 시책을 제시한다.

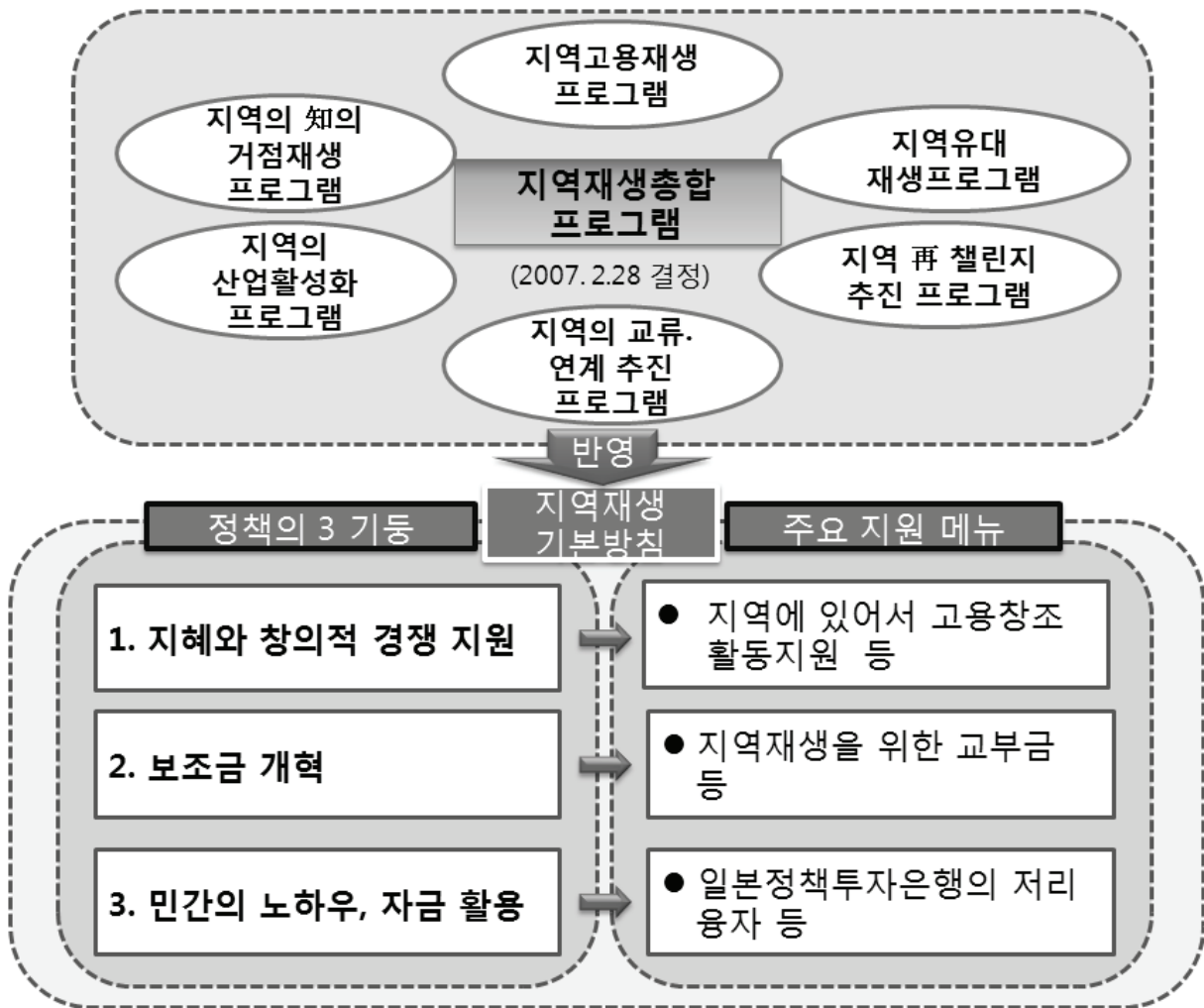


그림 2-3. 지역재생 종합 프로그램

자료 : 内閣官房 地域再生推進室, 2007. 8, 地域再生のために-地域が主役

(5) 계획의 지속성 확보를 위한 평가·관리

- 지역재생계획의 관리를 위하여 내각총리대신은 지자체에 대하여 인정재생계획의 실시상황에 대한 보고를 구할 수 있고(법 제8조), 규정된 사업의 적절한 실시를 위해 필요하다고 인정될 시에는 필요한 조치를 요구할 수 있으며(법 제9조), 인정지역재생계획이 적합하지 않게 작성되었을 경우에는 인정을 취소할 수도 있으며(법 제10조), 국가는 인정된 지역재생계획의 원활하고 확실한 실시에 관한 필요한 정보, 조언, 그 외 지원을 위해 노력하도록 하고 있다(동법 제11조)(이성근 외, 2009, p.112).

2) 영국의 농촌중심지 관련정책

(1) 정책대상

- 영국에서는 마켓타운(Market Town)이 농촌중심지로서 농촌사회의 번영과 낙후지역 재생을 지원하는 핵심역할을 하는 곳으로 인식된다.

- 영국에서는 인구규모가 2,000명에서 20,000명 이하인 1,000개가 넘는 마켓타운을 정책대상으로 하되, 마켓타운의 규모보다는 주변 농촌에 대한 서비스 기능을 더욱 중요시 하며, 따라서 주변 농촌을 포함하여 계획을 수립·추진하고 있다.

- 마켓타운은 농촌지역과 관계가 큰 작은 도시를 의미한다.
- 전통적인 농업중심지, 해변 리조트, 어업중심 소도읍, 광산소도읍, 제조업중심 소도읍 등을 모두 포함한다.

- 마켓타운에 필요한 시설배치 기준 등에 있어서는 인구규모에 따라 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하기도 한다.

(2) 추진체계

- 마켓타운 재생을 위한 추진체계¹⁵⁾로서 중앙정부 차원에서는 DEFRA를 중심으로

15) 유럽연합에 있어서는 대표적인 소도읍 관련 기구로 ECOVAST(European Council for the Village and Small Town)를 들 수 있다. ECOVAST는 농촌사회의 복지증진을 위해 1984년에 설립되어 범유럽적인 농촌의 사회·경제·문화적 활력증진을 도모

ODPM, DTLR, DTI, RESD, HMT, Natural England¹⁶⁾ 등이 정책조율을 통해 마켓타운 정책을 추진한다.

○ 전국적인 민간기구인 AMT(Action for Market Towns)는 웹사이트(<http://towns.org.uk/>)를 통해 마켓타운 소식과 전망, 정책, 모범사례, 훈련, 마켓타운 파트너십 등 마켓타운의 개발과 재생에 관련된 다양한 서비스를 제공한다.

- 중앙정부 및 각 지방기관과 연계하며, 일반정보는 자유 공개하지만 중요 사항에 대한 상세한 정보는 회원에게만 제공한다.
- 마켓타운의 유지와 재생을 위해 Towns Alive 프로그램을 5년 동안 2백만 파운드를 투입하여 추진하였다.
- 마켓타운의 파트너십(Partnership)의 조직 구성과 계획 수립, 그리고 자원의 관리를 효과적으로 할 수 있도록 돕기 위해 온라인 코스를 포함하는 마켓타운 아카데미를 운영한다.
- 마켓타운 사이에 모범사례를 상호 공유한다.
- 진행중인 중요 사업에는 수퍼마켓, 마켓타운 관련 회의 개최, 마켓타운 활성화사업 추진, 컨설팅, 사례연구 등이 있다.
- 각 지역 및 전국 차원에서 매년 사회 및 커뮤니티, 파트너십 및 전략적 활동, 환경 및 문화, 사업 및 경제 등의 분야로 나누어 마켓타운상(Market Town Awards)을 시상하고 그 결과를 홍보한다.

하며, 특히 소도읍과 마을의 재생 및 개발을 관장하는 기구(NGO)로서 20개 국가에서 500개가 넘는 회원이 가입되어 있다. 농촌 소도읍과 그 배후 마을의 독특한 경제·사회·문화적 특성과 경관은 모든 유럽에 있어서 특별한 가치를 지니는 것이며, 특히 시장과 배후지의 생산물·생산자를 연결시킨다는 점에서 매우 중요한 자산으로 인식하고, ASSET(Action to Strengthen Small European Towns) 등 정부기구, NGO, 민간기관 등 각국의 소도읍 개발 관련 기관과 연계하여 유럽 소도읍의 기능 강화를 도모하고 있다(http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm).

ECOVAST는 유럽농촌의 주민복지와 유산 보호를 위한 사회운동 조직이자, 농촌을 위해 활동하는 회원들을 지원하고 그 상호간의 협력을 촉진하는 네트워크로 연결된 조직이며(http://www.ecovast.org/english/about_e.htm), 유럽의회와 집행위원회에 자문기관으로서 참여하고 있다.

두 번째로는 ASSET PROJECT(ACTION TO STRENGTHEN SMALL EUROPEAN TOWNS)를 들 수 있다. ASSET PROJECT는 2005년 11월에 오스트리아 Retz에서 있었던 ECOVAST 회의에서 시작되었다.

ASSET PROJECT는 다음과 같은 일들을 담당한다.

첫째, 유럽 전역에 걸쳐 소도읍을 지원하는 각국의 정부 및 관련기관들 사이에 협력과 모범사례(good practice)의 교환을 촉진한다. 둘째, 유럽 전역의 개별 소도읍간 접촉 및 모범사례의 교환을 촉진한다. 셋째, 유럽집행위원회, 유럽의회, EU의 지역위원회, 각국 정부, 지방과 지역당국의 의회 등에 영향을 미치기 위하여 소도읍들을 대변한다. 넷째, 소도읍의 복지를 강화하기 위해 입증된 근거에 기반을 둔 정책적 접근을 가능하게 하기 위한 연구의 제공을 용이하게 하고, 지원하며, 촉진한다. 다섯째, 유럽 소도읍의 당면문제를 파악하고, 비전 및 실행 도구를 제공하며, 역량강화를 위해 지원하며, 관련 정보를 제공한다. 여섯째, EU 차원의 경험을 소도읍 개발 각국의 지방당국으로 환류한다. 일곱째, 소도읍 개발과 관련 기초연구를 수행하고, 유럽 농촌소도읍정책을 수립한다. 여덟째, INTERREG 프로그램 결과를 파악한다.

16) Natural England는 2005년 4월부터 Countryside Agency가 담당하던 마켓타운 관련 업무를 이관받아서 수행하고 있다.

○ 영국은 1999년부터 지역 수준의 지역발전추진기구(RDAs; Regional Development Agency)를 두어 지방정부와 상호 협력 하에 지역경제 발전을 위한 시책과 사업을 추진하였다.

○ 지방에서는 District나 Parish의 Market Town Partnership이 마켓타운 활성화계획의 수립과 추진의 주체가 된다.

(3) 정책 프로그램: Market Town Initiative

○ 마켓타운 개발계획의 진행과정

- 마켓타운 프로젝트 진행과정은 진단과정과 실행계획을 수립하는 과정으로 구성된다.
- 마켓타운 파트너십 형성 → 지역사회의 참여 확보 → 마켓타운 진단 완료 → 비전 설정 → 실행계획 수립 → 사업 추진 → 파트너십 유지 등 7단계의 과정을 거쳐 추진한다.



그림 2-4. 마켓타운 프로그램 진행과정

자료: Action for Market Towns, 2005, Market Town Healthcheck, p.8.

○ 파트너십(Partnership)의 형성 및 추진

- 파트너십은 마켓타운 계획수립 과정의 전제 조건으로서 마켓타운과 주변 농촌의 중요한 이해관계를 대변하기 위해 만들어지며, 마켓타운에 대한 분석·진단(Healthcheck), 비전 수립, 실행계획 수립 등의 후속작업 수행을 위한 조직이다.
- 파트너십은 마켓타운의 발전이 어느 한 집단에 의해서 좌우되거나 대표하지 않도록 하기 위하여 지역사회 거의 모든 집단이 참여하며, 특히, 마켓타운과 주변농촌과의 상호관계를 위하여 주변농촌의 사회조직까지도 참여토록 하고 있다.

○ 파트너십에는 Healthcheck을 수행할 협력자와 긴밀히 협조하여 일할 코디네이터(Co-ordinator)가 필요하다.

- 코디네이터는 분석·진단과 실행계획(Action Plan)을 준비하기 위해서 파트너십과 긴밀한 연계 하에 업무를 추진한다. 또한, 지역사회의 이벤트를 개최하며, 실무그룹과 연계하여 분석·진단을 진행하고, 그 결과를 토대로 파트너십과 함께 비전을 작성하여 마켓타운의 전체 지역사회로부터 실행계획에 대한 동의를 얻어야 한다.
- 조종(선도)집단(Steering Group)은 의장과 회원으로 구성되며, 인원을 10~12명으로 제한하여 집단간 형평성을 고려하고, 현재의 이슈나 관심사항에 대해서 허심탄회하게 의사를 개진할 수 있으며, 파트너십과 실무그룹 사이에서 의견을 조정하여 최종적으로 실행계획을 준비하는데 도움을 주는 그룹이다.
- 실무집단(Working Group)은 실제로 지역의 특정 사항을 체계화하고 분석·진단 항목을 결정하여 그 결과를 지역사회에 배포하고 실행계획을 입안한다. 이때, 교통, 경제, 주변농촌, 사회적 이슈, 지역내 이슈에 대한 전문가의 자문을 받아 실행계획을 작성한다.

(4) 마켓타운 분석·진단(Healthcheck) 및 비전 제시

○ 마켓타운 분석·진단(Healthcheck)은 마켓타운과 주변 농촌지역에 거주하는 주민들의 삶의 질의 모든 측면을 파악할 수 있는 질문들로 구성된다.

- 환경 : 타운의 특성과 활력, 역사·문화적 특징, 주변농촌, 타운과 주변농촌과의 관계

- 경제 : 고용자수, 소매업·중심시가지의 서비스들, 교육·훈련, 상업적·산업적 수요, 관광 및 방문객 서비스, 경영지원
- 사회·커뮤니티 : 인구, 주택, 건강 및 공공안전, 지방정부와 지역공동체 조직, 스포츠·레저·오픈 스페이스, 문화유산
- 교통·접근성 : 타 지방으로부터 접근성, 서비스에 대한 접근성, 마켓타운과 주변 농촌 간 접근성

표 2-8. 부문별 주요 측정지표의 구성

구 분	주요 지표
환경 (environment)	· 중요 보존지구 · 역사적 건물과 유산의 수 · 주변농촌과 연결되는 보행도로와 승마로 수
경제 (economy)	· 과거 3년간 직업수의 변화 · 주민대비 경제인구 비율 · 실업률 · 중심지의 의류·장신구 상점 수 · 중심지의 빈 점포
사회·커뮤니티 (Social & Community)	· 사망률 · 1991년 이후의 나이별 인구변동 · 주택가격의 평균 변화 · 건설회사와 은행의 수 · 호텔의 침대수
교통·접근성 (Transport & Accessibility)	· 자가용이나 공공교통을 이용한 여행시간 · 자동차가 없는 가구의 비율 · 중심시가지 지원 공공 주차장의 수 · 마켓타운과 배후지를 연결하는 버스노선의 수

자료 : 김정연 외, 「정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안」, 충남발전연구원, 2010, p.83.

(5) 실행계획(Action Plan)

○ 실행계획 수립 원칙

- 실행계획 수립은 개방적이고 투명해야 하며, 많은 주민과 관련 기관을 참여시킨다.
- 회의는 최대한 공개적이어야 하고, 유용한 정보 역시 공식적으로 생성·유통되어야 한다.
- 마켓타운에 필요한 전문가, 시설, 지원은 최대한 모든 지역으로부터 확보하여야 한다.

- 기존 사업의 재개, 신규사업의 착수, 사업의 마무리를 중시한다.
- 계획수립 과정에서 주민의 관심과 활력을 성숙시켜 지역에 대한 장기전망을 소유하게 한다.
- 실행계획은 경직적이지 않아야 하고, 변화하는 수요에 대해 유연하게 대처하여야 한다.

○ 파트너십은 실행계획 수립에 있어서 사업의 우선순위를 결정하며, 실행계획을 시행하고, 모니터링과 평가, 실행계획에 대한 재조사, 실행계획의 조정 단계를 거치게 된다.

○ 각각의 실행계획은 ‘환경’, ‘지역경제·소도읍 중심시가지(Town Center)’, ‘사회·커뮤니티’, ‘교통·접근성’ 등의 부문으로 나누어서 수립하게 되며, 그 각각의 사업에 대해서 사업명, 우선순위, 개요, 관련기관, 비용, 자원조달 등의 항목으로 기술한다.

표 2-9. 실행계획의 구조

부 문	사업명	전략목표	우선순위	사업개요	관련기관	사업비	자원조달
환 경							
경제·도심							
사회·커뮤니티							
교통·접근성							

자료 : South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002, 2, p.5.

3) 미국의 농촌중심지 관련정책

(1) 정책대상

○ 미국에서 도시지역은 미국 통계청(U.S. Census Bureau)이 획정하는 등질지역으로서 인구 5만명 이상의 Urbanized Area와 인구 2,500~49,999명의 Urban Cluster가 있다.

○ 이러한 정의를 토대로 할 때 미국에 있어서 농촌중심지 또는 소도읍(Town, Small Town)은 인구 2,500명 이상 5만명 미만의 도시적 정주지라고 정의할 수 있다.

- Town이라는 용어의 의미는 주마다 다르게 사용되고 있으며, 대부분의 경우에 있어서 인구 1만명 이하의 법인격을 갖거나 갖지 않은 지방자치단체를 일컬으며, 법인격을 갖는 소도읍은 도시(Cities)와 유사하다.
- 주에 따라서는 법인격을 갖지 못한 도시적 정주지를 Town이라고 하고¹⁷⁾, 노스캐롤라이나와 같이 1,000명 이하의 인구를 가진 도시적 정주지도 정책대상으로 하고 있는 경우도 있다.¹⁸⁾

○ 따라서 미국에 있어서 소도읍은 매우 다양한 형태로 존재하며 일반적인 도시와 명확한 차이를 보이고 있지 않기 때문에 소도읍에 대한 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않고 있으나, 소도읍 개발과 관련하여 여러 가지 프로그램을 추진하고 있다.

(2) 추진체계

○ 미국의 경우 소도시 또는 소도읍을 대상으로 하는 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않으나, 해당 지방정부가 소도시 또는 소도읍에 적용가능한 개발 프로그램을 다양하게 추진하고 있다.

○ 현재 소도시 또는 소도읍 개발을 위해 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD), 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 내무부(Department of Interior), 중소기업청(Small Business Administration) 등이 다양한 프로그램들을 실시하고 있다.

○ 이들은 단일한 목표 하에 추진되는 것이 아니라 각각 다른 목적을 갖고 독립적으로 진행되고 있으나, 절차상에서는 다음과 같은 공통점을 갖고 있다(권오혁·김정연 외, 2002, p.56).

- 거의 모든 소도읍 개발 프로그램에서 연방정부는 지원자의 역할만을 수행하며, 실제 개발계획을 수립·주도하는 것은 지방정부이다.

17) http://en.wikipedia.org/wiki/Town#United_States

18) <http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm>

- 주정부 차원의 지자체 지원 프로그램은 대단히 많지만, 이들 프로그램들은 모든 지방정부에 '평등하게' 기회가 주어지고, 소도읍 지역만을 지원하기 위해 따로 개발된 프로그램은 그리 많지 않은 실정이다.

○ 소도읍지역 지방정부는 주정부가 정해놓은 가이드라인에 따라 정책을 추진해야 하기 때문에 사실상 주정부의 통제 하에 있다. 소도읍지역 지방정부가 소도읍의 경제 개발을 위해 취할 수 있는 전략은 판매와 판촉, 보조금 지급, 공장부지나 공장건물의 공급을 들 수 있다(권오혁·김정연 외, p.63).

○ 지역사회는 다양한 방법으로 홍보, 광고, 판매 그리고 판촉활동을 하는데, 실제 지역사회는 자신을 하나의 상품으로 파악하고 이를 판매하기 위해 총체적인 노력을 경주하며, 대부분 지방정부 조직내부에 지역경제 관련 부서를 두어 기업유치에 주력한다.

○ 미국에 있어서 대부분의 도시·농촌 개발이 지역사회개발(Community Development) 과정으로서 해당지역 주민을 비롯한 민간부문의 참여가 다양한 형태로 이루어지고 있다.

○ 중심시가지(Main Street) 활성화는 NPO(Non Profit Organization)에 의해 이루어지는 경우가 많다. 이러한 NPO를 지원하는 조직으로서 NMSC(National Main Street Center)가 있다. NMSC의 활동은 주로 중심시가지 재생에 관한 정보 제공이나 개별 지도, 조언, 세미나 개최 등이고, 많은 중소도시에 있어서 역사적 도시경관 보전 및 상업재생을 지원하여 성공을 거두고 있으며, 매년 전국 메인스트리트 대상을 수상하고 있다(김광우, 2002, PP.63-64).

○ CDC(Community Development Corporation)에 의한 주거지재생 활동이 확장되고 있다. 미국에서는 자조(Self Help), 자선(Charity) 등의 청교도 정신이 존중되고, 이는 “내 거리는 내가 만든다, 또는 이웃을 위해 봉사한다.”는 행위로 표출되어 NPO에의 기부나 자원봉사자로서의 참여가 일상적으로 이루어지고 있다. 미국의 많은 도시에서 지역사회 기반의 중저소득층 주택공급과 중심시가지 활성화사업에 커다란 역할을 하고 있는 CDC도 그 대부분이 이와 같은 NPO의 일종이다. CDC의 전국 조직으로서 NCCED(National Congress for Community Economic Development)가 있다(김광우, pp.67-68).



그림 2-5. 참여적 지역개발방식에 의한 이슈, 문제, 해법 파악
 주민참여에 의한 문제점 진단(Neighborhood Audit), 도보답사(Walking Tour) 모습
 전반적인 이슈와 문제 제기(Slide Show), 문제점 파악, 우선순위 파악, 결과발표

○ 이상적인 지방 메인 스트리트 기구는 이사회, 위원회 등을 설치하며 이를 통해 실행 계획 수립 및 자원조달 등을 추진한다.

○ 이사회 : 도심 갱생의 성공 여부는 이사회에 자원 인식 및 동원, 자원봉사자의 지원 형성, 새로운 리더십 개발, 도심의 요구 및 기회요인에 대한 명확한 정책초점의 유지 등의 능력에 따라 좌우되며, 기본임무 수행과 메인 스트리트 프로그램에 대한 궁극적인 책임과 권한, 다수 의견 반영, 자원봉사자의 참여와 저변 확대를 도모한다.

○ 위원회 : 전미 메인 스트리트 센터(NMSC: National Main Street Center)는 홍보위원회, 설계위원회, 경제위원회 등 3개 상임위원회의 설치를 권고하고 있으며, 메인 스트리트 위원회의 가장 중요한 임무는 유사한 목표를 갖고 있거나, 현재 도심부의 프로젝트와 관련 있는 기관 및 지역사회 단체와의 업무연계를 주도 하는 것이다.

- 홍보위원회는 첫 번째로 현재의 지역사회 및 도심의 모든 홍보활동을 조율하고, 다음으로 위원회의 역할과 활동에 대한 기본적인 조직 차원의 의사결정을 도모한다.
- 설계위원회는 설계지침(design ordinance)조례 등을 통해 업무지구의 계획 및 설계 등을 위한 다각적인 노력을 추진한다.

○ 도심 재활성화 프로그램의 성공을 위한 연차별 실행계획을 수립하며, 이를 통해 도심부 재활성화 성공을 위해 필요한 다양한 활동 관리, 활동별 일정표와 예산 수립,

조직의 목적과 활동에 대한 홍보·마케팅 등을 도모한다.

- 실행계획은 임무기술서, 목표, 구체적인 목적, 활동 리스트, 일정표, 주체(소관위원회, 집단, 개인 등) 등에 대한 명확한 내용을 수록한다.

○ 도심 재활성화 프로그램에 대한 기금과 예산 재원조달 방안을 각 단계별(축매단계, 성장단계, 관리단계 등)로 수립한다.

(3) 정책 프로그램

○ 일반 지원 프로그램

- 커뮤니티개발보조금(CDBG)은 1974년 주택도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development)의 개별 보조금을 통합해 마련한 보조금으로서 주택 및 커뮤니티개발법(Housing and Community Development Act)에 의해 만들어졌으며, 비도시지역(non-entitled areas)에 있는 주와 지방정부에 있어서 주택 및 지역사회 개발 수요를 충족토록 하기 위해서 제공되며, 이들 프로젝트는 저소득층에 혜택을 주는 것으로서 슬럼화를 방지하거나 커뮤니티의 긴급 필요(Needs)에 합치되는 것으로 한정하고 있다.
- 이 보조금은 도로·공원·상하수도 등의 구조물 정비, 공공시설의 취득, 개수, 도시개발에 필요한 권리의 취득, 건축물의 철거, 개수, 역사적 건축물 보전, 일일 탁아소, 고령자 지원, 소기업 지원 등 광범위한 용도에 사용되며, 기본적으로 지방정부의 재량에 의한다(김광우, 2002, p.77).
- CDBG는 주택도시개발부(HUD)로부터 주정부로 교부되고, 주정부는 이것을 County 정부나 시 정부에 교부한다.

○ Enterprise Community / Empowerment Zone¹⁹⁾

- Enterprise Community / Empowerment Zone은 연방정부가 적극적으로 조정하고 지도하는 프로그램으로서, 대도시지역 EC/EZ는 주택 및 도시개발부에서 주관하고, 소도읍과 농촌지역 EC/EZ는 농무부에서 주관한다.

19) 권오혁·김정연 외, 2002, pp. 60-61.

- 프로그램의 계획 연한인 10년이 지나고 나서도 유지될 수 있는 지역사회의 조직적, 인적 자생력을 키우자는 취지를 가지고 있다.
- 지원은 오래 동안 빈곤과 높은 실업률을 겪고 있는 지역만을 대상으로 하는데, 관할 센서스 트랙 전체가 20% 이상의 빈곤률을 갖고 있고, 또한 90% 이상의 센서스 트랙에서 25% 이상의 빈곤률, 그리고 50% 이상의 센서스 트랙에서 35% 이상의 빈곤률을 가진 소도읍만 지원한다.

○ BID(Business Improvement District)

- BID는 도시 또는 소도읍 중심시가지의 침체된 상권 또는 지역산업 활성화를 위해 환경정비를 추진하여 중심시가지가 경제성장 엔진으로서 지역사회의 구심적 역할을 수행토록 하는데 목적이 있다.
- BID 조직은 해당지역의 상권 활성화를 위해 지방정부의 허가에 의해 설립된 비영리 민간협의체로서,²⁰⁾ 주정부가 BID 형성에 대한 인가권한을 가지고 있다.
- BID의 다양한 사업추진·운영은 주민대표로 구성된 DMA(District Management Association)가 수행하도록 BID법에 명시하고 있다.
- BID의 역할 및 사업내용은 첫째, 소비자(지역) 마케팅-홍보, 관촉, 이벤트, 고객안내서비스 등, 둘째, 지구 내 환경관리-거리 청소, 낙서제거, 조경 등, 셋째, 기반시설 개선-가로등, 쓰레기통, 이정표 등 설치 및 관리, 넷째, 안전관리-공공안전요원, 치안, 다섯째, 사업발전-상점 공실률 최소화, 테넌트 유치 및 관리, 여섯째, 조사 및 계획 수립-실태조사, 모니터링, 재개발 프로그램 계획 등이 있다.
- BID의 재원은 첫째, 수익자 부담원칙²¹⁾(부담금), 둘째, 사업기간(3~5년) 세금의 형태(자산세의 5~6%) 또는 운영주체 권한으로 확보, 셋째, 이벤트 수익금, 지자체 조성기금, 채권발행 등으로 확보 등을 통해 조달한다. 또한, BID는 범죄 감소, 청결도 향상, 방문객수 증가, 공실률 저하를 통해 지역의 자산가치를 상승시킴으로써 지역투자 및 양질 노동력 확보, 에너지 절약 및 친환경적인 도시개발에 기여하고 있다.

20) 지역에 따라 그 특성을 반영하여 여러 가지 이름으로 다양한 사업을 전개하며, DID(Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District), BIZ(Business Improvement Zone), SAD(Special Assessment District) 등이 있다.

21) 지구내 모든 부동산 소유자, 사업자 부담

○ Main Street Program

- 메인스트리트 프로그램은 주로 인구 5,000~50,000명 규모의 도시와 소도읍 쇠퇴를 방지하기 위하여 그 중심시가지를 활성화하는 사업이다.
- 메인 스트리트 프로그램은 중앙정부나 지자체 등의 행정 주도가 아닌 비정부기구가 주축이 되어 행정기관뿐만 아니라 민간과의 협력을 통한 파트너십에 의해 추진되는 사업이다.

○ Main Street Program의 4가지 접근방식(Four-Point Approach)

- 메인 스트리트 프로그램은 다음과 같은 4가지 접근방식(Four-Point Approach)이 상호작용토록 하여 지속가능한 지역활성화를 도모한다.(황한철, 2009, pp.148-149).
- 조직화(Organization)는 메인스트리트 프로그램의 효율적인 실행을 위하여 적절한 인적자원과 재원을 조달하고 본 사업의 근간조직인 이사회나 상임(운영)위원회 등을 구성하는 것이다.
- 프로모션(Promotion)은 사업지구의 긍정적인 이미지를 살려 소비자나 투자자에게 사업지구 내에 생활, 근로, 쇼핑, 놀이 등을 유도하고 투자를 유치하는 활동을 의미한다.
- 디자인(Design)은 중심시가지에 역사적 건조물이나 보행자 중심 가로 등 양호한 물리적 환경으로 조성하는 것이다.
- 경제재건(Economic Restructuring)은 경제기반을 확장하고 다양화하여 지역의 경제적 가치를 높이고 경쟁력을 강화하기 위한 활동을 의미한다.

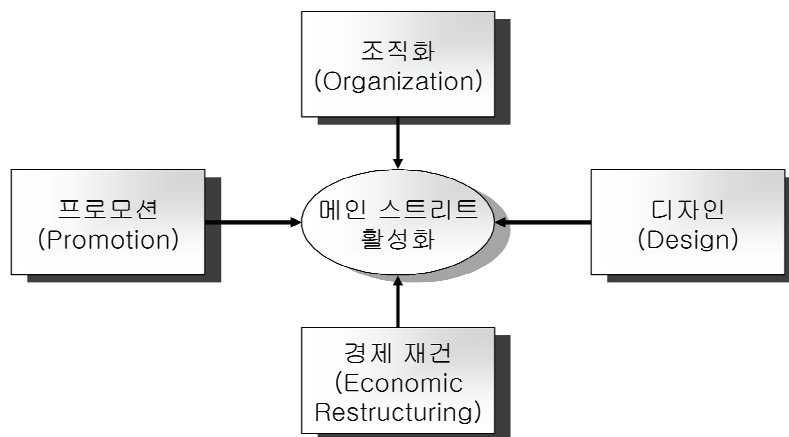


그림 2-6. 메인 스트리트 활성화를 위한 4가지 접근방식

자료: 황한철, 2009, p.148.

○ Main Street Program의 8가지 기본원칙(Eight Principles)

- 메인 스트리트 프로그램이 성공하기 위해서는 앞서 살펴본 4가지 접근방식을 바탕으로 다음의 8가지 기본원칙을 반드시 준수하여야 한다는 것이 이 프로그램의 방법론이다.(황한철, 2009, pp.150-151).
- 종합성(Comprehensive) : 단순한 하나의 관점이 아니라 공공기반 개선, 브랜드 개발, 끊임없는 이벤트 개발 등 다각적인 노력이 밀받침되어야 메인 스트리트를 활성화시킬 수 있다는 개념이다. 즉, 지속가능하고 장기적 관점에서 지역 활성화에 성공하려면 메인 스트리트 4가지 접근방식의 개개의 행위뿐만 아니라 여러 요소가 종합적으로 함께 접근되어야 한다.
- 점진적 발전(Incremental) : 지역 활성화에 성공하기 위해서는 기초단계에서부터 점진적으로 접근할 필요가 있다. 초기에는 이 사업에 대한 이해와 지역주민의 여론을 형성하고 사업 또한 단순한 것에서부터 이해관계가 복잡하고 중요한 사업으로 전환해나가는 것이 중요하다. 메인 스트리트 사업 지구의 긍정적인 변화를 유도하고 장기적으로 발전하기 위해서는 점진적으로 변화를 유도해 나가야 한다.
- 자조(Self-help) : 누구도 메인 스트리트를 구해 줄 사람이 없기 때문에 특히 지역의 지도자들 스스로가 지역을 발전시키고자 하는 의지와 열망을 가져야 한다. 즉, 지역주민이나 사업가(소상공인)들이 지역의 메인 스트리트를 살릴 수 있다는 확신을 가지고 있어야 한다. 지역의 리더십만이 지역을 활성화시키고 지역주민을 참여로 이끌어내고 결국 장기적으로 성공을 보장할 수 있을 것이다.
- 파트너십 구축(Partnerships) : 공공과 민간분야 모두 사업지구에 대한 지대한 관심을 가져야 하고 메인 스트리트를 활성화하는데 같은 목표를 가지고 함께 노력하여야 한다. 효율적인 파트너십을 구축하기 위하여 서로의 강점과 약점을 이해하고 서로의 역할을 분담하여 수행하여야 한다.
- 자산의 가치 재정립(Identifying and capitalizing on existing assets) : 사업지구는 지구 고유한 자산적 가치를 발휘하도록 하여야 한다. 사업지구들은 각각 특유의 가치 있는 인적, 물적 자원을 보유하고 있다. 이러한 지역의 주요자산을 지역 활성화의 모든 프로그램의 근원으로 활용하여야 한다.
- 질적 수준 제고(Quality) : 모든 지역 활성화 프로그램에 질적 수준을 제고하는데 노력하여야 한다. 이러한 것에는 교육이나 캠페인 등이 필요하며, 적은 예산의 사업일지라도 지역의 부정적 이미지를 개선하는데 노력하여야 한다. 또한 사업의

양적 측면보다는 질적 수준이 높은 사업이 우선되어야 한다.

- 변화 추구(Change) : 메인 스트리트가 변할 수 있다는 믿음이 중요하다. 변화는 매우 느리고 한계가 있다. 변화를 촉구하기 위한 공공의 지원은 메인 스트리트 프로그램이 발전하고 목표에 달성할 수 있도록 해 주고 지속시켜주는데 큰 도움을 줄 것이다. 변화는 사업지구의 사업성을 좋게 하고, 사고방식을 바꾸기도 하고, 물리적 환경을 개선하게 해 준다. 결국 훌륭한 사업계획이 지역 활성화를 도모하는데 필요한 주민들의 인식과 행동들을 변화시키는 중요한 역할을 할 것이다.
- 실천성(Implementation) : 이 사업이 성공하려면 사업과정에서 가시적인 결과들을 보여주어야 한다. 그리고 지속적인 활성화의 노력이 가시적인 변화를 이끌어낸다. 초기에는 소규모 사업 중심으로 시작하여 사업을 확장해 나가는 것이 주효하다. 그와 같은 사업의 성과를 바탕으로 메인 스트리트 프로그램의 신뢰성을 얻게 되고 나아가 참여도를 높이게 된다.

제3장 기존 농촌중심지 활성화사업의 평가

제3장 기존 농촌중심지 활성화사업의 평가

1. 농촌중심지 활성화사업계획의 주요내용과 특성

1) 사업대상

○ 농촌중심지 활성화사업계획의 적용 대상지역은, 1) 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한 특별법 제3조에 의한 농산어촌지역의 읍·면 지역 중 읍·면소재지의 중심지역, 2) 국토의계획및이용에관한법률, 자연환경보전법, 농지법, 산지관리법, 자연공원법 등 타법에 의하여 개발행위 등에 제약요인이 없거나 해제가 가능한 지역, 3) 현재 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나, 사업시행을 통해 지역거점공간으로 서비스기능 향상이 가능한 읍·면소재지 지역, 4) 읍·면소재지 종합정비사업으로 기 선정된 지역을 대상으로 하고 있다(농림축산식품부, 2013, p.23-24).

○ 다시 말해서, 시·군 내 모든 읍·면지역을 읍·면소재지종합정비사업의 기본적인 대상지역으로 하면서, 읍·면소재지를 포함한 하나의 동일 생활권, 상업권 등 중심공간 역할을 수행하고 있는 지역을 핵심대상으로 보고 있다.

2) 사업목적

○ 농어촌지역의 거점공간인 읍·면소재지에 교육, 문화, 복지시설 등의 불특정 다수 주민이 이용 가능한 적정수준의 시설을 확충함으로써, 읍·면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모한다.

○ 읍·면소재지에 생활편익, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써, 농어촌 주민들의 정주서비스 기능의 충족과 농어촌 지역의 중심거점 공간으로 육성하여 지역주민의 삶의 질 향상에 기여코자 하고 있다(농림축산식품부, 2013, p.23).

○ 다시 말해서, 현재 농촌중심지 활성화사업계획의 주요 목적은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위한 중심시설의 확충에 두고 있다.

3) 사업의 주요 내용

○ 지역실정에 따라 기능별 사업을 참고하여 시행가능하나, 읍·면소재지 기초서비스 기능향상을 위한 기초생활기반확충 및 지역경관개선사업을 중심으로 시행하고 있으며, 사업비의 지원은 지구당 4년간 100억원 범위에서 지원(국고 70%, 지방비 30%)하고 있으며, 신규시설의 설치보다는 기존시설의 리모델링 등을 통한 주민편익 증진에 역점을 두고 있다.

표 3-1. 읍면소재지 종합정비사업 지원조건

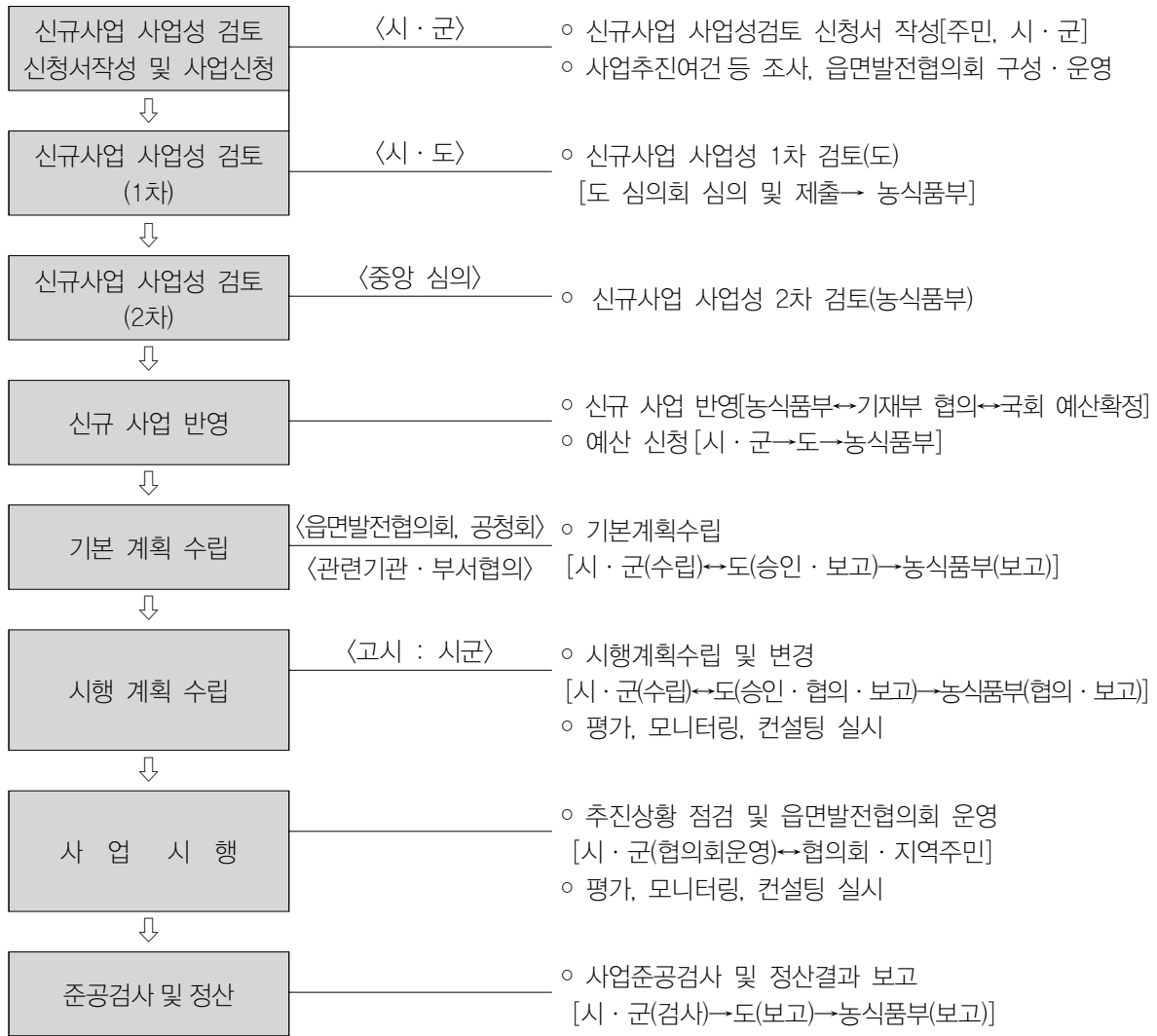
구분	지원한도	사업기간
~ '09년 선정(~) 10착수)	70억원 이내	3년간
'10년 선정(' 11착수)~ '11년 선정(' 12착수)	100억원 이내	4년간
'12년 선정(' 13착수)~	읍:100억원 이내, 면:70억원 이내	4년간

자료 : 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료, 2013, 농림축산식품부, p.24.

○ 시장·군수는 농촌중심지 활성화사업계획 추진을 위한 기본계획수립, 시행계획수립, 사업시행, 사후관리 등 사업 전반에 대한 사항을 총괄하며, 2차에 걸친 신규사업 사업성 검토(1차 도심의, 2차 농림축산식품부 심의)를 거쳐 신규사업을 선정하고, 이를 고시하는 절차에 따라 농촌중심지 활성화사업계획이 확정된다.

○ 따라서 농촌중심지 활성화사업계획이 승인·고시된 후 연도별 사업계획이 확정되어 야 중앙정부로부터 사업비가 지원되므로, 읍·면소재지 지역을 관장하는 시장·군수는 농촌중심지 활성화사업계획을 추진하기 위한 신규사업 사업성 검토 신청서를 수립하여야 한다.

표 3-2. 사업추진체계



자료 : 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료, 2013, 농림축산식품부, p.27.

○ 신규사업 사업성 검토 신청서가 수립되면, 관할 시장·군수는 기본계획을 수립한다. 기본계획은 관할 시장·군수가 농촌중심지 활성화사업계획에 따라 매년 추진하고자 하는 사업에 대한 세부적인 계획을 수립하게 되고, 관할 시·도와 농림축산식품부의 승인을 거쳐 확정하도록 하고 있다.

○ 농촌중심지 활성화사업계획의 추진상황에 대한 점검 및 읍·면발전협의회의 운영을 통해, 사업에 대한 보고 및 평가·모니터링을 실시하도록 하고 있다. 시행계획 수립 및 사업시행 단계에서 관할 시·도와 농림축산식품부는 개별 사업에 대한 지속적인 평가와 모니터링을 통해 사업의 추진상황을 점검하고, 필요시 전문가 파견 등을 통한 컨설팅을 실시하도록 하고 있다.

○ 다른 계획과의 관계에 있어서는, 시·군 기초생활권발전계획(5개년) 및 농식품부소관 포괄보조사업계획(5개년)등과의 관련성을 고려하여 신규사업 사업성 검토 신청서를 작성하도록 하고 있으며, 기본계획 및 시행계획은 다른 법령에 의한 개발계획과 연계하여 수립하도록 하고 있다.

2. 농촌중심지 활성화사업계획의 추진경위와 실적

1) 추진경위

○ 2010년 포괄보조금제도²²⁾의 도입에 따라 농촌중심지 정비사업은 7개 정책분야 22개 포괄보조사업군 중에서 기초생활기반확충 부문에 속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다. 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 행정안전부가 주관하는 특수상황지역개발, 국토해양부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.

○ 각 부처는 각각 관할하는 지역을 대상으로 ‘포괄보조사업 가이드라인’²³⁾을 제시하고 있는데, 문제는 다음에서 보는 바와 같이 부처마다 그 중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 달라, 지역유형별로 그 중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없다.

- 농림축산식품부는 농산어촌 거점지역 육성을 위해 일반농산어촌개발사업의 하나로 「읍·면소재지종합정비사업」을 채택하고 있으며, 그 세부사업으로서 기초생활기반 확충, 지역경관 개선, 지역역량 강화 등에 있어서 지원메뉴를 제시하고 있다 (농림축산식품부, 2013, p.25).
- 안전행정부는 「11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인(2010. 5)」에서 ‘지방소도 읍육성지원법에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항’도 특수상황지역의 기초생활기반 확충사업으로 제시하고 있으며, 소도읍 개발을 위해서는 지방소도읍육성지원법에 근거하여 계획을 수립하도록 하였다.

22) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리부처를 단일화하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.

23) 각 부처가 지역유형별로 「포괄보조사업 가이드라인」을 제시하면, 시·군은 포괄보조사업계획을 수립하여 시·도에 제출하고, 시·도는 해당 부처에 제출한다. 해당 부처는 시·군이 작성한 포괄보조사업계획서를 검토하고 기획재정부에 예산신청서를 제출한다.

- 국토교통부는 「2011년도 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 지침(2010. 3)」에서 도시활력증진지역 개발사업의 주요 사업 형태를 ‘주거지 재생사업’²⁴⁾, ‘중심시가지 재생사업’²⁵⁾, ‘기초생활기반 확충사업’²⁶⁾, ‘지역역량 강화’²⁷⁾ 등으로 제시하고 있으며, 도시활력증진지역에 속한 읍지역에 대해서도 이러한 사업들이 적용되고 있다.

표 3-3. 기초생활권 유형별 중심지 활성화 관련사업 비교

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
법적근거	· 국가균형발전특별법 40조 · 삶의질 향상법 39조 · 농어촌정비법 52조, 63조, 71조 준용	· 국가균형발전특별법 40조 · 지방소도읍육성지원법	· 국가균형발전특별법 40조
기초생활권 유형	· 일반농산어촌지역	· 특수상황지역	· 도시활력증진지역
지원조건	· 읍: 100억원 이내 국고보조 · 면: 70억원 이내 국고보조	· 50억원 국고보조	· 사업비 총액의 50% 국고보조
주관부처	· 농림축산식품부	· 안전행정부	· 국토교통부

○ 이상과 같이 기초생활권 중심지 관련 사업 중에서 일반농산어촌지역의 읍면소재지 종합정비사업과 함께 특수상황지역의 지방소도읍육성사업은 농촌지역을 배후지로 하는 중심지 정비사업이라고 할 수 있고, 도시활력증진지역의 도시활력증진사업은 대도시의 중심시가지·주거지 재생에 초점을 맞추고 있다. 이 중에서 읍·면소재지종합정비사업과 지방소도읍육성사업은 동일한 정책대상에 대해 사업목적, 법적근거, 접근방법, 사업내용, 지원조건이 모두 상이하다.

24) 기존 사업으로서 주거환경개선사업, 빈집정비사업, 주거환경개선사업과 연계된 도로, 상·하수도, 공동주차장 등 정비기반시설의 정비 및 복지회관 등 커뮤니티시설 설치, 주거환경개선사업을 위한 설계용역 등을 예시하고 있다.

25) 기존사업으로서 중심시가지 간판정비사업, 보행자 우선(전용)구역 조성사업, 중심시가지 주차장 조성사업, 다목적회관, 야외 소공연장, 시골장터 정비, 평생교육시설, 서비스 전달체계 개선(응급서비스, 교통서비스, 찾아가는 서비스 등), 문화시설 건립, 운동시설, 레포츠시설, 잔디광장 등을 예시하고 있다.

26) 기존 사업으로서 자전거도로 조성사업, 마을 수변공간 정비, 생태공원 조성, 녹색도시 인프라 조성, 문화·환경 등 테마마을 조성을 위한 기초생활기반 확충사업, 연결도로·마을안길·버스승강장·주차장·교량, 암반관정·농업기반시설·농산물 가공공장·건조시설·공동집하장·공동창고·선별시설·공동판매장·공동육묘장·저장고, 야영장·농촌체험시설·생태학습장·폐교임대활용·산책로, 농업기반시설(용수개발, 경작로 확보장, 폐교임대활용, 산책로 등)을 예시하고 있다.

27) 기존사업으로서 도시대학 운영, 도시(마을)닥터 운영사업, 도시재생프로그램 개발 운영, 거버넌스체계 구축·운영, 도시만들기지원센터 설치·운영, 주민역량 교육 및 마을해설사 양성, 지역문화교실, 마을홈페이지 구축 등을 예시하고 있다.

○ 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 현재 일반농산어촌지역에서는 거점면소재지마을종합개발사업 23개소, 지방소도읍육성사업 46개소, 읍·면소재지종합정비사업 104개소 등 총 173개소의 기초생활권 중심지 정비사업이 추진되고 있으며, 각각의 사업은 선정 당시에는 해당 계획수립지침을 적용받았으나, 사업추진 과정에서는 농림축산식품부에 의해 동일한 방식으로 관리되고 있다.

2) 농촌중심지 활성화사업 예산 배분 실적

○ 2010년부터 포괄보조사업으로 개편된 이후 120개 시·군에 1,117개 사업, 4조 6,259억원을 투입하여 농산어촌지역 개발을 추진하고 있다.

- 이 중 읍·면소재지를 대상으로 하는 농촌중심지 활성화와 관련된 예산은 총 7,098억원으로, 2011년 490억원에서 2014년 2,902억원으로 매년 증가하는 추세를 보이고 있다.
- 사업물량은 2011년 38개소에서 2014년 93개소로 예산과 마찬가지로 매년 증가하는 추세를 나타내고 있다.

표 3-4. 2010~2014년(예정) 사업 추진 현황

(단위 : 개소, 억원)

유형별	세부내역	'10		'11		'12		'13		'14		계	
		물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
농촌중심지 활성화사업		-	0	14	217	0	328	0	269	0	33	14	847
	읍면소재지			38	490	72	1,279	80	2,427	93	2,902	283	7,098
	소도읍육성		433		494		235		185		48	0	1,395
	거점면소재지			14	217		328		269		33	14	847

자료 : 농림축산식품부 농촌정책국 지역개발과, 「농촌 지역개발정책 개편방안」, 2013, p.9.

주 : 물량은 매년 신규로 추진되는 물량(계속 사업에 대한 물량은 제외)이며 기초생활 인프라 분야는 사업의 특성 상 물량에서 제외

○ 유형별로는 기초생활 인프라 중심의 투자에서 종합정비사업 중심의 투자로 전환하고 있으며, 기능별로는 다른 부문의 사업보다 소득과 관련된 사업의 감소 추세가 두드러지게 나타나고 있다.

- 기초생활기반 확충(63.6%→70.8%) 및 역량강화(4.3%→11.2%), 경관개선(4.3%→11.2%) 부문은 증가한 반면에, 소득증대(29.7%→6%)부문은 급격한 감소세를 나타내고 있다.

3) 농촌중심지 활성화사업 추진실적

(1) 유형별 세부사업 추진실적

○ 농촌중심지 활성화사업은 아래 표에서 보는 바와 같이 기초생활기반확충사업의 기
 능별 사업인 기초생활 기반사업, 지역소득 증대사업, 지역경관 개선사업, 지역역량
 강화사업을 대상으로 하되, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 문화복지시설 등의 시
 설 위주로 계획하도록 하고 있다.

- 104개 읍·면소재지종합정비사업 지구에서 세부사업은 도로교통 21.5%, 마을경관 20.0%, 지역역량 18.4%, 운동휴양시설 15.1%, 복지시설 9.7%, 문화시설 7.9%로 이
 루진다.

○ 이와 같이 농촌중심지 활성화사업은 시설·공간 정비 위주의 사업으로서, 다른 중심
 지 정비사업에 비해 지역경제 활성화사업, 지역사회 또는 커뮤니티 활성화사업 등의
 비물리적인 사업과 최근 그 중요성을 더해가고 있는 주민 주도형의 마을만들기나
 근린형 도시재생사업을 적용할 수 있는 여지가 없다.

표 3-5. 중심지정비사업 유형별 세부사업 비중

(단위: 개소, %)

구 분	사업 유형 별 분포	평균 사업 수	평균 사업비	주요 사업 내용							
				총 사업수	도로 교통	복지 시설	문화 시설	운동 휴양 시설	지역 경제 기반	마을 경관	지역 역량
소도읍	46	5.2	14,305.4	238 (100.0%)	64 (26.9%)	10 (4.2%)	30 (12.6%)	43 (18.1%)	45 (18.9%)	36 (15.1%)	10 (4.2%)
거점면	23	7.7	6,882.3	178 (100.0%)	17 (9.6%)	24 (13.5%)	13 (7.3%)	20 (11.2%)	15 (8.4%)	28 (15.7%)	61 (34.3%)
읍·면소재지	104	7.1	8,785.0	734 (100.0%)	158 (21.5%)	71 (9.7%)	58 (7.9%)	111 (15.1%)	54 (7.4%)	147 (20.0%)	135 (18.4%)
합 계	173	6.6	9,999.9	1,150 (100.0%)	239 (20.8%)	105 (9.1%)	101 (8.8%)	174 (15.1%)	114 (9.9%)	211 (18.3%)	206 (17.9%)

주: 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사(농어촌공사, 2012)」자료에서 집계하였음.

자료: 농림수산식품부, 2013, p.25.

3. 농촌중심지 활성화사업계획의 성과와 문제점

1) 추진성과

○ 농촌중심지 활성화사업은 2010년 이후 총 7,098억원의 예산이 지원되는 사업으로, 복수의 프로그램·사업에 대해 지자체가 신규사업 사업성 검토서 상의 내용에 근거하여 추진할 수 있게 됨에 따라, 읍·면소재지의 중심지기능을 강화하고 농촌의 정주환경 개선 및 삶의 질을 제고하는 효과를 나타내고 있다.

- 사업량 확대 및 예산 확대를 통해 지역주민의 삶의 질 제고를 위한 정주체계별 인프라 구축 지원하고 있으며 실제 사업량은 2010년 735개에서 2013년 1,162개로, 사업비는 2010년 9,736억원에서 2013년 9,182억원까지 투입되고 있다.

○ 또한 포괄보조 5개년 계획 도입 및 관련 사업의 통합을 통해, 개별 시·군 내 농산어촌 중심지에 대한 중장기적이고 통합적인 계획의 수립과 사업 추진이 가능하여, 통합적 농촌중심지 활성화 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련하였다.

- 2010년 당시 대상 시·군(120개) 전체 포괄보조 5개년 계획(2010~14)을 수립이 완료되었으며, 이를 통해 농촌중심지 활성화사업 대상지를 선정·지원하고 있다. 2014년도 기준 165지구를 선정하여 이중 현재 계획 중인 지구를 포함하여 146지구(88.5%)에서 사업을 추진 중에 있다.

○ 주민주도의 사업계획 수립과 주민역량강화를 통한 상향식 지역개발 정책을 뿌리내릴 수 있는 기반을 마련하였으며, 읍·면발전협의회 및 추진위원회 등 주민이 참여하는 추진체계를 적극 활용하도록 하여, 지역자산에 대한 적극적인 발굴과 활용을 통한 지역발전과 지역이미지 부각에 효과를 나타내고 있다.

- 주민역량강화를 위한 지속적인 노력을 통해, 농산어촌 지역사회 구성원 간의 네트워크 체계 구축을 통한 활발한 정보교류와 협력이 이루어지고 이를 통한 상호발전과 활성화를 기반을 마련하였다.

○ 농촌중심지가 지닌 특산자원을 적극적으로 발굴·활용함으로써 지역발전에 기여하고, 지역 외 사람들에게 독특하고 차별화된 지역 모습을 제공하고 이를 통한 농촌체

험관광의 활성화를 통해 도농지역 간 교류의 거점으로서의 기능을 강화시키고 있다.

- 농촌중심지가 지닌 상업적 기반(전통시장, 지역특산물 등)의 적극적인 개발과 활용을 지원하여, 지역의 경제 및 유통 활성화, 지역 관광사업 활성화 등을 통한 주민소득 증대에 일조하고 있다.

- 관련 사업을 연계·집적함으로써 농촌중심지와 주변지역이 함께 성장할 수 있도록 하는 복합적 개발과 정비를 도모함으로써 사업을 통한 개발효과를 극대화하였고, 농촌중심지 활성화사업이 중심시가지 활성화, 커뮤니티시설의 연계·복합 등을 중시하게 됨에 따라 그 운영 및 이용의 주체가 되는 주민의 참여와 역량 강화에도 기여하였다.

2) 문제점

- 농촌중심지 활성화사업은 농촌중심지의 기능강화와 주민역량강화, 지역발전 기여 등 성과도 있었지만, 추진하는 과정에서 다양한 문제점과 과제도 노정하고 있으며, 이 중에는 사회적·제도적 환경에 기인한 것도 있지만 그 방식 자체에서 기인한 사업기간이나 사업추진 상의 문제가 많이 발생하고 있어서, 정책환경이 변화하는 이 시점에서 이러한 문제에 대한 진단과 점검이 필요하다.

(1) 제도적 문제점

- 농촌중심지 활성화사업에 대한 제도적 문제점을 살펴보면, 크게 사업선정 방식, 지자체의 역할, 추진체계 및 조직 구성 등의 문제로 구분할 수 있다.
- 첫째, 농촌중심지 활성화사업에 대한 정부와 지자체 차원의 문제점을 살펴보면, 지자체가 지닌 역할에 대한 모호성이 문제이다. 다른 농촌중심지 사업에서 광역시·도는 1차 심의를 담당하는 기관이었으나 농촌중심지 활성화사업에서는 시·군에 대한 자문 수준의 심의만 할 수 있어, 농촌중심지 활성화사업에 대한 1차 검증 능력이 축소되어 농림축산식품부에서 모든 사업을 선정해야 하는 어려움이 가중되고 있는 상황이다.
- 둘째, 선정 방식에 있어서의 문제를 들 수 있다. 주민과 시·군이 수립한 사업계획

에 대해 광역시·도와 농림축산식품부의 2단계 심의를 통해 선정하는 방식을 취하고 있는데, 광역시·도의 심의가 형식적으로 모든 신규사업 대상지에 대한 심의를 농림축산식품부에서 신규사업 사업성 검토서와 증빙자료만을 가지고 질의응답하는 형태로 추진되어 주민참여와 열의 파악, 사업계획의 타당성, 실현가능성 등에 대한 구체적인 확인이 어려운 상황이다.

- 셋째, 주민참여를 위한 추진체계 및 조직 구성이 형식적으로 운영될 가능성이 높다. 읍·면발전협의회와 추진위원회 등을 구성하게 되어있으나, 신규사업 사업성 검토서 작성 기간이 짧아 주민주도적인 조직 구성이나 운영, 제안된 사업계획에 대한 협의와 심의 역할을 수행하기에는 어려움이 있다. 또한 이를 위한 주민역량강화 노력도 시간 상의 문제로 인해 추진상의 어려움이 있어 결국 지역유지나 기존 마을대표 중심으로 운영될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다.

(2) 사업계획 내용상 문제점

- 농촌중심지 활성화사업에 대한 사업계획의 내용상 문제점을 살펴보면, 농촌중심지 활성화사업계획의 목적과 위상, 대상지 선정, H/W 중심의 대상사업 등이 문제점으로 제기되고 있다.
- 첫째, 농촌중심지 활성화사업계획의 목적과 위상에 대한 문제이다. 지침에서 제시하고 있는 농촌중심지 활성화사업계획의 주요 목적은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위한 중심시설의 확충으로 제시되고 있다. 그러나 농촌중심지는 중심기능 이외에도 농촌지역의 다양한 거점공간으로서의 다양한 기능을 수행할 수 있다는 점에서 이에 대한 반영이 미흡한 상황이다.
 - 사업의 성격에 대해서는 명확한 기준이 제시되어 있지 못하고, 다만 위상에 대해 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년)에 포함 여부만을 검토하고 있어, 시·군 내 다른 계획과의 관계, 농촌중심지에 대한 종합적이고 체계적인 개발 방향 제시 등이 미흡하다.
- 둘째, 농촌중심지 활성화사업계획의 대상지 선정과 관련된 문제이다. 지침상 현재 추진 가능한 사업대상지는 모든 읍·면소재지를 포함하고 있다. 그러나 같은 ‘읍·급

도시라도 인적·물적 규모가 차이가 나고 실제 시·군 내에서 차지하는 위상이나 역할 등이 서로 다르게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 동일한 기준을 통해 읍소재지는 100억원, 면소재지는 70억원을 일률적으로 지원하는 것은 사업의 적정성, 예산 배분의 효율성 등에서 문제가 발생하였다.

- 셋째, H/W 중심의 대상사업 추진에 대한 문제이다. 농촌중심지는 농촌지역의 중심지로 다양한 시설과 기능을 요구받고 있다. 그러나 농촌중심지 활성화사업을 통해 추진되는 사업은 H/W 중심의 대규모 시설계획을 중심으로 추진되고 있다. 최근 다른 지역개발 정책에서는 H/W사업만이 아닌 S/W사업도 다양한 추진을 통한 지역발전 역량확충을 도모하고 있다. 이를 통해 H/W의 운영 주체인 지역주민의 역량과 추진의지를 강화시켜 지역의 지속가능한 발전 기반을 제공하고자 하고 있다. 이러한 측면에서 H/W 중심의 시설계획 중심으로 추진되는 농촌중심지 활성화사업계획에 대한 개선이 요구되고 있다.

(3) 사업기간 연장 문제점

- 농촌중심지 활성화사업은 총 4년 간 추진되는 사업이지만, 주민협의 및 행정절차 지연, 잦은 사업변경, 사업기간 자체의 부족 등으로 인한 사업기간 연장이 지속적으로 발생하는 문제점을 지니고 있다.
 - 실제 총 173개 사업지구 중에서 39개 지구(전체 대비 22.5%)에서 사업기간 연장을 신청하였다.
 - 첫째, 주민협의 지연으로 인한 사업기간 연장이 발생하고 있다. 주민협의 지연은 특히 부지선정이나 용지매수, 토지 및 지장물 보상 협의 등에서 많이 발생하는데, 이는 신규사업 사업성 검토서 작성 단계에서부터 주민들의 협의와 참여가 부족하여 발생하는 문제로, 이로 인해 전체 사업추진에 대한 문제가 발생하고 있다.
 - 둘째, 행정절차 이행의 지연으로 인한 사업기간 연장이 발생하고 있다. 지침상 신규사업 사업성 검토서 작성 단계에서 사업계획에 대한 세부적이고 구체적인 내용적시가 불필요하고 사업의 선정이 우선시 되는 관행으로 인해, 사업계획이 선정을 위한 계획으로만 제시되는 경우가 많아, 사업시행을 위한 법·제도 검토 및 해결을 위한 시간지연 및 사업변경이 빈번하게 발생하는 문제가 있다.
 - 셋째, 4년으로 한정된 시간으로 인한 절대공사기간이 부족하여 예산 배정이나 지

방비 확보 등의 문제가 발생하고 있다. 사업계획수립에서 사업시행까지 다양한 절차를 거쳐야 하지만, 여건변화에 따라 국가예산 배정이나 이에 따른 지방비 확보 등이 지연되고 행정체계 상 하나의 사업에서도 다양한 부서가 관련되고 여러 사업이 중복되는 경우가 있어 이러한 사업이 단계적으로 추진되는 경우 제시된 일정을 넘기는 경우가 많아 사업기간이 지연되고 있다.

- 마지막으로, 시·군 내 다양한 포괄보조사업들이 연차적·순차적으로 추진되어 본 사업의 추진에 대한 우선순위가 밀리는 경우가 있으며, 계약 상의 낙찰과 관련된 차액 발생, 용역업체 선정이나 재선정, 사업 추진 시 지중화공사 등 사업 추진 자체가 어려운 사업의 경우 등으로 인한 사업 지연이 발생하고 있다.

표 3-6 사업기간 연장 사유

사업기간 연장 사유	건수(비율)
부지 선정, 용지 매수, 토지 및 지장물 보상 협의 지연	11(22.45)
사업 변경 - 사업계획 변경 - 사업 추가, 신규 사업 발굴 - 사업규모 변경, 과업내용 변경, 위치 변경 등	10(20.41)
행정절차 이행으로 인한 지연 - 도시관리계획 결정, 관리계획(변경) 고시 - 농업진흥지역 해제 - 인허가 - 기본계획 및 실시설계 수립 - 문화재발굴조사 등	10(20.41)
절대공사기간 부족	4(8.16)
예산 편성 배정	4(8.16)
예산(지방비) 확보 지연	4(8.16)
기타 - 포괄보조사업 연차적 추진 - 낙찰차액분 집행 - 지중화공사 지연 - 용역업체 재선정(실시설계 용역업체 부도) - 관련 사업 지연	1(2.04) 1(2.04) 1(2.04) 1(2.04) 2(4.08)

자료 : 「2012 읍·면소재지 종합정비사업 등 전수조사(농어촌공사, 2012)」자료에서 집계하였음

(4) 추진방식 상의 문제점

○ 다음으로 사업 추진시 발생하는 계획상의 문제를 살펴보면, 사업부지 선정에서 부터 주민참여, 행정절차 이행, 사업시행까지 다양한 문제가 발생하고 있으며, 이로 인해 사업이 원활하게 추진되지 못하는 문제점이 나타나고 있다.

- 첫째, 계획수립과 관련한 사전 이행조치에 대한 이행 지연에 따른 사업 추진 지체 문제가 발생하고 있다. 신규사업 사업성 검토서 작성 이후 기본계획, 기본 및 실시설계 등의 절차를 이행해야 하지만, 사업 선정 및 국가 예산 배정 통보가 늦게 이루어져, 실제 계획수립을 위한 기간이 늘어나게 되어 사업추진 자체에 어려움이 발생하고 있다.
- 둘째, 주민과의 협의가 원활하게 이루어지지 못하여 사업기간이 연장되고 있다. 사업부지 선정 협의 과정에서 발생하는 민원이 원만하게 해결되지 않아 부지위치를 변경하거나 토지보상 협의가 지체 또는 실패하여 부지확보에 어려움을 겪는 문제점이 가장 많이 지적되었으며, 이로 인해 결국 기본계획 수립 기간을 장기화시키거나 당초 사업계획을 변경시켜 전반적인 사업추진 지체 및 사업비 집행 부진 결과를 초래하고 있다.
- 셋째, 주민참여 및 이해도 부족이 문제점으로 노정되고 있다. 주민참여 부족 문제는 다른 문제점에 비해 중요한 문제로, 사업의 취지가 주민주도형 계획 수립이며, 사업의 대상지 또한 사유재산과 밀접한 관련이 있는 중심시가지를 대상으로 하고 있어, 주민들의 이해도 부족과 참여 부족은 사업 추진에 가장 큰 문제점 중의 하나로 작용하고 있다.
- 넷째, 마찬가지로 추진체계 중복 문제, 예산편성 및 확보, 배정 문제 등 다양한 문제점이 노정되고 있다. 다른 문제점에 비해 중요도는 떨어지지만, 지자체에서 사업을 추진함에 있어, 행정과 민간이 중복된 사업체계를 지니고 있어 사업 추진에 대한 혼선이 발생하고 있는 점이나, 예산편성 및 확보, 배정 자체가 어렵다는 문제점, 사업이 단위사업 중심으로 계획되어 있어 사업 간 연계 방안 모색이나 추진이 어렵다는 문제점 등이 제시되고 있다. 또한 시설물의 경우 건립 이후 운영에 대한 방안이나 주체 등이 모호하여 사업에 대한 지속성 확보가 문제점으로 대두되고 있다.

표 3-7 사업 추진시 발생 문제점

구분	건수(비율)
기본계획 및 실시설계 수립 등 사업 착공 이전 행정절차 이행 지연에 따른 사업추진 지체	18(34.62)
주민과의 합의 도출 지연에 따른 사업추진 지체	11(21.15)
부지선정협의, 토지보상협의, 부지확보 어려움에 따른 사업추진 지체	10(19.23)
기타	
- 주민들의 사업에 대한 이해도 부족 및 적극적인 참여 부족	3(5.77)
- 행정주도와 민간주도 중복으로 인한 일관된 사업진행 어려움	1(1.92)
- 총괄발주에 따른 시행계획수립 지연	1(1.92)
- 국비총괄예산 편성배정에 따른 사업 변경	1(1.92)
- 시군비 확보 어려움으로 인한 사업추진 장기화(시군비 부담 가중)	1(1.92)
- 민간자본 확보 어려움	1(1.92)
- 단위사업간 상호연관성 부족	1(1.92)
- 문화재 발굴시 발생 경비 과다로 사업추진 어려움	1(1.92)
- 지적불부합으로 인한 설계 지연	1(1.92)
- 시설물 사후 유지관리 방안 마련 미흡	1(1.92)
- 국유재산 용도폐지 협의에 따른 사업 착수 지연	1(1.92)

자료 : 「2012 읍·면소재지 종합정비사업 등 전수조사(농어촌공사, 2012)」자료에서 집계하였음

제4장 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안

제4장 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안

1. 농촌중심지 활성화 기본방향

□ 농촌지역의 공간적 특성과 농촌 서비스 공급원칙에 충실

○ 토지의 생산성에 의해 인구수용이 결정되는 농촌공간은 2·3차 산업을 생산기반으로 하는 도시지역에 비해 인구와 각종 기능의 밀도가 지극히 낮다. 여기에다 지형·지세·수계 등과 같은 자연지리적인 제약 요건이 부가됨으로써, 농촌의 인구와 각종 기능은 소규모로 불규칙하게 분산 분포하게 된다.

- 인구가 분산되어 있어 도시에 비해 사회·정치적으로 고립성이 강하고, 1인당 소득기반은 약한 반면에 1인당 서비스 제공비용은 훨씬 높다.

○ 따라서 서비스 공급자의 입장에서 보았을 때 가장 효율적인 서비스 공급체계는 모든 농촌마을에 많은 수의 소규모 시설을 공급하기보다는 서비스를 공급받기 위해 농촌주민들이 더 많은 거리를 이동하지만 소수의 결절지(regional nodes)를 서비스 중심지로 하는 것이 가장 효율적인 서비스 공급체계가 된다.

- 이러한 특성이 기본적인 중심지이론의 적용 필요성이 된다(중심기능, 임계인구(threshold population), 중심지의 규모와 분포 등).

- 다시 말해서 상품과 서비스의 종류에 따라 수요량 또는 이용빈도가 다르기 때문에, 일상적인 수요를 충족시켜 주는 저차 중심지로부터 더욱 전문적이고 다양한 상품과 서비스를 제공해 주는 고차 중심들이 계층을 이루면서 공간적으로 배열된다. 그리고 각 계층 중심지와 그 배후지로 이루어진 생활권은 중층적으로 형성되게 된다.

○ 그러나 서비스 중심지의 기능 집적도가 높아질수록 이용자인 농촌주민은 한 장소에서 다양한 서비스를 얻을 수 있어서, 거리 증가에 따른 교통비용 증가분보다 서비스 중심지에서 얻는 효용이 더 높을 경우는 농촌주민의 복지가 향상될 수도 있다. 따라서 농촌주민들의 적응전략은 통행빈도를 줄이고, 1회 통행으로 다양한 일을 처리하는 다목적 통행을 추구하게 한다.

□ 농촌지역 및 농촌중심지에 대한 수요 변화에 대응

○ 농촌중심지는 농촌지역의 서비스공급 중심지(중심지 기능)로서의 기능이 더욱 중요해질 것이다. 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 다양한 서비스(유통, 교육, 문화, 예술 등) 공급기능을 가지는 바, 농촌주민들의 삶의 질 향상을 위한 서비스 공급이 매우 중요하며, 이를 위한 중심기능 확충이 필요하다.

- 이제부터는 공급과 이용의 효율성 제고를 위하여 관련 시설·프로그램의 복합·연계가 매우 중요한 기법개발 과제가 될 것이다.

○ 농촌중심지는 농촌지역의 효율적 개발거점(개발거점 기능)으로서 역할이 중요해지고 있다. 농촌의 낙후지역 문제의 해결에 있어서 소규모 산발 투자보다는 농촌중심지를 전략적으로 집중 투자하는 것이 가장 실효성이 높은 접근이다.

- 배후 농촌마을을 대상으로 하는 집중 투자가 효과가 낮음을 이미 경험한 바 있다.

○ 농촌중심지는 지식기반경제 고도화, 사회적경제로의 전환에 있어 새로운 경제활동 및 산업거점(산업입지 기능)으로서 그 잠재력이 높아지고 있다.

- 새로이 전개되고 있는 산업체제에서는 기업들이 도시주변에 집적하려는 경향을 나타내는 바, 대도시권에 속한 농촌중심지 중에는 이러한 잠재력을 지닌 곳이 다수 있다.

- 디자인형 경공업, 향토·지장산업, 새로운 형태의 비즈니스의 성장에 따라서 농촌중심지의 산업입지적 기능이 강화될 수 있으며, 특히 농촌경제활동 다각화를 견인하는 거점으로서 그 역할이 중요해질 것이다(제3이탈리아의 사수올로나 스위스의 쥐라지역 등).

- 로컬푸드 시스템, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업 등 도·농순환형 경제·사회체제 시스템으로의 전환 거점으로서의 의미가 크다.

- 농촌 체험·휴양·관광 등을 매개·연계하는 honey pot으로서의 역할이 중시되고 있다.

○ 농촌중심지는 매력적인 정주공간(전원도시형 정주 기능)으로서 잠재력이 높아지고 있다.

- 농촌중심지 중에는 도시적 요소와 자연적 요소를 결합한 정주공간으로서 매력을 보유하고 있는 곳이 다수가 있다. 특히 노년인구의 지속적 증가, 베이비붐세대의 대량 은퇴는 농촌중심지의 정주 수요를 높일 수 있다.

- 1970년대 중반 유럽지역에서의 이도향촌자들이 중소도시의 주변부에 집중적으로 몰려든 바 있다.

○ 농촌중심지는 그간 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 中·大都市보다 강하여 상대적으로 자연환경이 양호한 상태이다. 또한, 도시공간의 미분화, 전근대적인 기능의 濫存은 오히려 전통문화에 기초한 개성 있는 도시를 가꾸는 데 도움이 될 수 있다.

- 특히, 농촌중심지의 소규모성은 도시민의 사회적 만족도를 높이고, 도시의 개성적 특성을 표출하며, 과학적인 도시관리를 하는데 있어서 매우 유리한 조건이 될 수 있다.
- 또한, 농촌중심지는 배후 농촌지역을 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강하다. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있다. 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적·물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있다.

□ 인구감소시대의 전개에 대응한 농촌중심지 활성화방식의 전환

○ 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 절대인구가 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있다.

- 이에 따라 지방에서는 인구감소에 의해 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체가 심화되고, 경제활동가능연령층 감소에 의한 경제성장률이 저하되며, 사회인프라·생활기반 붕괴에 의한 편리성이 저하될 것으로 예상할 수 있다.
- 여기에다 경제활동의 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화의 진전은 대도시권으로의 인구·산업을 더욱 집중시켜 발전지역과 쇠퇴지역으로 전국토의 양극화가 더욱 심화될 것으로 예상할 수 있다.

○ 일본의 경우, 2005년 절대인구 감소를 경험하면서 인구감소시대에 맞는 지역발전방안을 모색한 바,

- 인구가 감소할지라도 생활을 유지할 수 있는 지방도시의 재생, 생활권의 재구조

화 등을 중요한 목표의 하나로 설정하고, 이를 위한 수단으로 도시의 창조적 축소(compact city)와 연계·협력, 도시(중심지) 간 연계·협력을 가능케 하는 시스템 도입, 행정에만 의존하지 않는 지역주도의 지역활성화 등을 제시하고 있다(충남발전연구원 역, 2010).

○ 따라서 농촌지역이 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 지금까지와 같은 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환해야 하며, 이제부터는 인구감소시대에 예상되는 농촌지역의 다양한 변화상과 과제들을 심층적으로 검토해야 할 것이다.

○ 농촌중심지의 압축적 개발 방안은 농촌중심지의 커뮤니티시설, 공공시설 등은 투자비가 다소 증가하더라도 시가지 외곽보다는 기존의 주요기능들과 근거리에 설치하여 연계되도록 하는 등 압축적인 정비를 지향하도록 하며, 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다.

- 농촌중심지의 도심을 콤팩트화 하여 주택, 상업시설, 공공시설을 집적하고, 매력적인 주거공간, 상업공간, 비즈니스 공간으로 전환
- 주변 농어촌지역을 포함한 광역적 생활권 구축을 위해 도심 접근성 확보
- 방치되어 있는 산림, 농지, 주택, 오피스빌딩, 상업시설, 공공시설 등을 해체하고, 도시의 축소를 아름다운 경관창조와 연계하여 생활의 질을 향상
- 도시를 창조적으로 축소시키면서 도시 간, 도시와 농촌 간 연계·협력에 의해 중심지체계 전체의 최적화를 도모

□ 도시·농촌개발 패러다임 변화 수용: 도시·지역재생

○ 21세기에 있어서 농촌중심지의 새로운 역할은 상업·서비스업, 공공서비스, 문화·체육서비스, 위락기능을 폭넓게 제공함으로써 지역 주민들의 수요를 충족하는 한편, 새로운 정주거점인 전원도시로 재활성화될 필요가 있다.

○ 이를 위해서 무엇보다도 중요한 것은, 농촌중심지의 미래가 농촌중심지 거주 주민/지역사회와 주변지역의 주민/지역사회에 의해 형성되어야 한다는 점이며, 주민들의 일상적 생활공간을 중시하여 삶의 질을 높여나가고 지속가능한 커뮤니티를 유지·보전해 나갈 수 있어야 한다는 점이다(Action for Market Towns, 2005).

- 농촌중심지 관련 정책·계획에 있어서, 영국의 마켓타운 재생(Market Towns Regeneration), 일본의 지역재생, 미국의 지역사회개발(Community Development)에서 보는 바와 같이, 선진국은 이미 도시·지역재생의 패러다임을 수용하고 있다.
 - 여기서, 기본의 개발방식이 물리적 정비 또는 환경개선이라는 최종 결과물에 주목하였다면, 도시·지역재생은 지속가능한 도시·지역 커뮤니티의 보전·고양을 위한 과정적 산물을 중시하며,
 - 이에 따라 이해관계자간의 합의 형성 및 기존 주민의 생활적 지속성 확보 등의 사결정시스템을 중시하며, 정주, 환경, 사업·경제, 사회, 문화적 관점을 동시에 고려하는 통합적 접근방식이다.

- 따라서, 도시·지역재생사업 방식은 그간 물리적 환경 정비 위주로 추진되어온 한계를 극복하고, 물리적 환경 개선뿐만 아니라 사회·경제·문화를 포괄하는 통합적 재생사업을 추진함으로써 경쟁력 있는 도시경제, 지속가능한 도시환경, 통합적인 도시공동체 구현을 중시한다.

2. 농촌중심지 활성화 추진전략

- 농촌 주민 생활수요의 원활한 충족
 - 교육, 문화, 의료, 복지 등 생활수요, 물품구매, 금융 등 도시적 서비스의 충족
 - 생활서비스의 공급거점 및 서비스 전달 노드로서의 기능을 동시에 강화

- 농촌경제 활동의 다각화와 새로운 경제활동의 창출
 - 농촌경제활동 다각화의 거점으로서 역할 증대
 - 새로운 사회적 수요 및 라이프 스타일을 수용하는 경제활동 도입 및 일자리 창출

- 농촌 공동체 활동 거점기능의 강화
 - 커뮤니티시설 등 지역활성화 거점시설 조성 및 운영 활성화
 - 읍·면 전체의 공동체 활동 및 자율적인 지역발전협의체 운영 활성화

□ 농촌중심지 고유자원의 보존과 활용

- 농촌중심지의 역사, 문화, 경관, 인적자원 기반의 지역문화 활성화와 장소마케팅
- 도농교류의 매개, 농촌체험휴양 네트워크의 거점

□ 파트너십 구축과 지역사회 역량 형성

- 민관협력형 파트너십과 자치에 의한 지역활성화 추진
- 시·군 단위 중간지원조직 구성 및 농촌중심지 활성화 지원

3. 농촌중심지 활성화 계획수립·추진 방식 개선

1) 농촌중심지 활성화사업계획의 목적과 위상 재정립

□ 농촌중심지 활성화 목적의 재구성

- 현재 읍·면소재지종합정비사업의 주요 목적은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위한 중심시설의 확충에 두고 있다.

○ 그러나 농촌중심지는 중심기능 외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지 기능 등을 수행할 수 있고, 최근 들어 그 기능이 크게 다양화되는 경향이 있으므로, 이를 농촌중심지 활성화의 정책목적에 반영해야 한다(성주인, 2008; 성주인, 2013; 김정연, 2013).

- 중심시가지·전통시장·역사·문화·경관자원 등의 기존 자산을 이용한 지속가능한 발전을 위한 중심지재생(regeneration)을 도모할 수 있으며, 이는 읍·면 단위 지역공동체 활동의 거점, 귀농·귀촌인의 정주거점 등으로서의 역할로 연결할 수 있다.
- 배후 농촌지역과의 연계가 강화될수록 농촌중심지는 다면적인 도농교류의 거점이자 농촌체험관광의 거점으로서의 역할 증대로 이어질 수 있다.
- 최근 활성화되고 있는 향토산업 및 6차 산업의 가공·유통 거점, 지역식품체계(Local Food system)의 거점, 사회적 경제활동의 거점으로서 역할이 기대되고 있다.
- 나아가서 농촌지역 서비스 전달체계의 노드(nodes)로서의 역할도 확대되고 있다.

이는 서비스 수혜자 중심의 관점에서 농촌 중심지를 정비하는 보완적 관점이 필요하며 이를 위해서는 공공 서비스의 공급-소비 관계가 지니는 'personal service'라는 특성까지도 충족시킬 수 있는 서비스 전달체계의 중심지 역할 역시 읍·면소재지 등 농촌 중심지가 확충해야 할 사항이기 때문이다.

○ 따라서 농촌중심지 정비의 목적에 서비스 중심으로서의 기능 강화 외에, 중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권의 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 포함할 필요가 있다.

- 농촌지역에 대한 서비스 공급의 중심지(service center) 및 전달의 결절(node)(서비스 중심지·결절)
- 농촌중심지와 배후 농촌지역의 경제적 활력의 회복을 견인하는 개발거점(경제활동 거점)
- 사회·문화적으로 일체화된 생활권 유지 및 공동체 활동의 거점(공동체활동 거점)
- 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화(교통·정보 결절)

□ 농촌중심지 활성화계획의 성격 명확화

- '농촌중심지 활성화 지원법'에 의한 법정 자율계획
- 농촌중심지와 배후 농촌지역의 활성화를 견인하는 전략적 실행계획
- 행정과 지역사회가 협력하되, 주민이 주도하는 참여적 지역사회계획
- 농촌중심지 활성화를 위해 5년 동안 추진해야 할 중기 투자사업계획

□ 농촌중심지 활성화계획의 위상 설정

○ 합리적인 농촌중심지 활성화사업계획의 수립·추진을 위해서는 상위·관련계획에서 그 정비방향에 대한 제시가 필요하다. 다시 말해서, 농촌중심지 활성화사업계획에 대해서 지침 역할을 해줄 상위계획에서 시·군지역 중심지체계 설정 및 주요 중심지의 중장기 발전방향과 전략이 제시되어야 한다.

○ 「도시·군기본계획(국토계획법)」의 '생활권 설정 및 인구배분계획'에 대한 기존의 도

시기본계획수립지침에 '농촌정주체계 설정'에 관한 세부 항목을 신설하고, "제6절 도심 및 주거환경"에서 농촌중심지로서의 계획수립 방안에 대한 내용을 보완한다.

- 현재는 "5-6-2. 도심 및 시가지 정비"에서 "(2) 농촌지역을 포함하는 시·군의 경우 도시와 농촌간의 상호 유기적인 균형발전을 위한 방안을 제시한다."는 내용이 있다.

○ 2014년부터 추진되는 '시·군 농업·농촌 종합발전계획'의 '중장기 비전과 전략'에서 '농촌정주체계 설정 및 농촌중심지 발전방향'을 제시한다.

- 현재와 미래를 고려한 농촌중심지체계(농촌중심지 계층구조), 생활권/개발권을 설정하고, 주요 중심지별 발전방향과 전략과제를 제시

○ 앞으로도 계속하여 시·군의 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년)을 포괄하게 되는 「시·군 농업·농촌 종합발전계획」 등과 관련하여 농촌중심지 활성화계획을 작성하도록 제시할 필요가 있다.

- 위 사업계획에 포함여부와 투자우선순위 선정방법 및 해당 여부 등을 포함하여 작성

○ 결론적으로 농촌중심지 활성화계획의 위상은 다음과 같이 설정할 수 있다.

- 도시·군기본계획, 시·군 농업·농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년)의 하위계획
- 개별 프로그램 및 사업계획의 상위계획

2) 농촌중심지 활성화사업의 차별적 적용

(1) 중심지 기능(계층)별 차별적 접근

□ 차별적 접근의 필요성

○ 행정체계상으로는 동일한 지위에 있는 동지역과 읍·면소재지이지만, 그 인구규모 및 중심기능 수행이라는 측면에서는 그 격차가 크게 벌어져 있다.

- 따라서 중심지의 규모·기능 및 배후 농촌지역에 대한 지원역할 수행에 적합한 사업내용으로 재구성하는 방안이 필요하고, 중심지로서 의미 있는 역할을 하는 일정 계층 이상의 읍·면소재지만을 정책대상으로 할 것인지 아니면 모든 읍·면

소재지를 대상으로 할 것인지에 대한 선택이 필요하다.

- 중심지 계층이 낮아질수록 농촌주민들의 편의성과 수혜도는 제고될 수 있지만 정책투입의 효율성이 저하되는 경향이 있고, 중심지 계층이 높아지면 그 반대의 경우가 되기 때문이다.

○ 이와 관련하여 중심기능이 매우 약한 읍·면소재지일지라도 고령자에 대한 기초적인 생활서비스와 지역공동체 활성화 거점으로서의 의미가 더욱 중요하게 부각되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

- 충청북도 옥천군 안남면의 경우, 전체 인구가 1,500명에도 미달하고 고령화율이 38%에 달하는 초고령지역이지만 면소재지를 중심으로 다양한 공동체 활동, 안남 어머니학교(2003~), 배바우도서관 및 순회 미니버스 운행(2007~), 지역발전위원회 활동(2006~), 산수화 권역사업(2010~) 등을 추진함으로써 면소재지의 서비스 이용여건을 개선하고, 주민의 경제활동 기회를 창출하였으며, 무엇보다도 그러한 과정을 통해 지역사회의 역량을 축적할 수 있었다(성주인, 2013).

○ 따라서 개별 시·군에서 수위 중심지인 시·군청소재지와 제2계층 중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있는 1~2개의 읍·면소재지에 대해서는 생활서비스의 중심지 및 지역경제 활성화의 거점으로서 기능을 강화할 수 있도록 선택적으로 집중할 필요가 있다. 또한, 제3계층 이하의 하위 중심지들은 기동성이 약한 고령자들이 대부분인 배후 농촌지역 주민들에 대한 기초생활서비스를 제공하고 지역공동체 활동을 활성화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 마을 단위를 벗어나서 마을 간 네트워킹에 기반한 커뮤니티 활동을 전개할 무대로서 읍·면소재지에 대한 역할 부여가 필요하다(성주인 외, 2013, p.48).²⁸⁾

○ 그러나 1) 발전거점중심지와 2) 기초생활 중심지로 구분해서 사업 내용/예산을 어떻게 차별화 할 것인지에 대해서는 다음과 같은 세 가지 점을 고려해야 한다.

- 첫째, 중심기능지수 분석에 의해 중심기능이 매우 약한 경우에도 공간적 위치상 상위의 발전거점 중심지와 멀리 떨어져 있는 경우에는 농촌중심지를 의도적으로

28) 영국에서는 마켓타운의 인구규모를 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하여 시설배치 기준을 적용하고 있다(<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>).

육성해야 하는 경우가 있다.

- 산촌지역은 청송군의 경우, 중심지들이 일반적인 농촌지역에 비해 상당히 약한 중심기능을 수행하고 있다.
- 청송군의 북부와 중부에 위치한 진보면(2,537.6)과 청송읍(2,157.4)이 탁월한 제1계층을 이루면서 주변 읍·면까지도 서비스 하는 중심기능을 수행하고 있다.
- 남부의 현서면(425.1), 부남면(305.4), 현동면(279.4), 안덕면(272.4)이 제2계층을 이루고 있으나 기능수행력이 매우 약하여 해당 면의 일부에 대해서 중심기능을 수행하고 있다.
- 그러나 남부의 3개 면과 청송읍 또는 진보면과의 거리가 크게 이격되어 남부 주민들이 이용하기에는 시간과 비용이 많이 소요되므로 기초적인 생활 중심지를 육성할 수밖에 없는 실정이다.

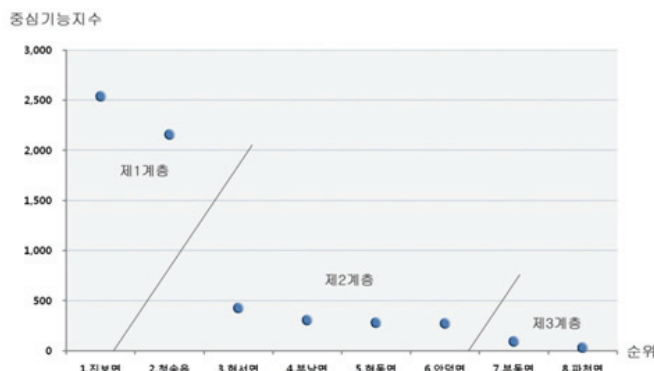


그림 4-1. 청송군의 중심지 계층

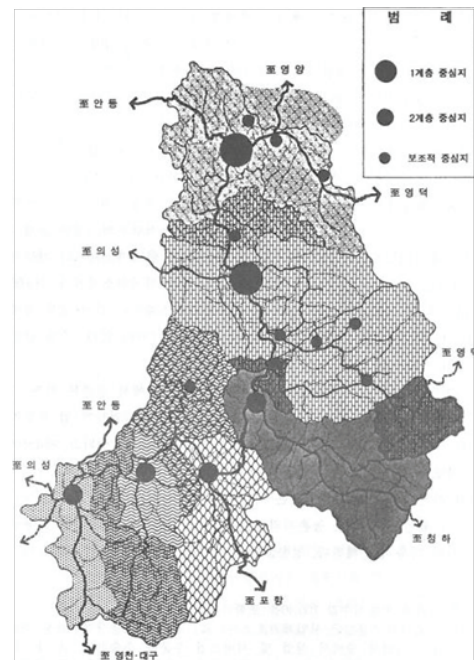


그림 4-2. 청송군의 중심지 분포

- 둘째, 농촌중심지가 중심기능이 강한 만큼 주변의 읍면을 포섭하고 있어서 집중 투자하는 데 문제가 없겠는가의 문제이다. 기존의 연구에서는 대체로 중심기능이 강한 만큼 배후지에 대한 포섭범위가 넓지 않을 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 중심기능이 강한 곳만 집중 투자하게 되면, 기능이 약한 곳을 안락사 시키는 셈이며, 농촌지역 간 삶의질 격차가 심화될 가능성이 있다.

□ 정책적 지원 대상지의 구분

○ 발전거점중심지와 기초생활 중심지는 기능지수, 시설의 다양성, 생활권 구성, 인구, 지역의 의지 등을 종합적으로 고려하여 구분할 수 있다.

- 1단계: 기능지수법(functional index method)에 의한 중심지 계층구조 분석
- 2단계: 상품구매 및 서비스 이용권 구분에 의한 중심지별 포섭범위(배후 농촌지역) 파악
- 3단계: 인구규모, 시설의 다양성 지수, 지역의 의지 등에 의해 보완

○ 그러나 중심지의 기능지수, 시설의 다양성, 생활권 구성, 인구, 지역의 의지 등을 종합적으로 파악하는 데 있어서 가장 중요한 자료인 “마을별 사업체조사자료”를 통계청으로부터 제공받을 수 없어 전국적인 중심지 기능지수 분석이 곤란하고, 「전국전화번호부자료」를 사용하여 시·군별 중심지 계층구조를 분석할 수는 있으나 이 또한 어려운 실정이다.

○ 따라서 차선택책으로서 전문가들이 대체로 동의하고 있는 대안 즉, 농촌중심지를 3개 등급으로 차별화 하여 정책을 적용하는 것이 추진의 용이성과 사회적 합의를 이끌어내는데 용이할 것이다.

- (제1등급: 시·군청소재지): 1만명 이상
 - 과소화가 극심한 일부 지역을 제외하고는 교역기능이 유지되고 있기 때문에 일정한 농촌지역의 통합 중심도시로 정비
 - 광역적 서비스 공급(서비스 전달체계 노드 기능 강화 포함)
 - 지역경제 활성화, 커뮤니티 비즈니스 활성화
 - 도시주거환경개선사업, 지역재생사업
 - ※ 이미 지방소도읍육성사업, 읍·면소재지종합정비사업을 완료한 농촌중심지에 대해서는 소프트웨어 중심의 사업을 추진
- (제2등급: 일반읍소재지, 거점면소재지): 3천~1만명 규모의 중심지로서 5일장, 중고교, 대학 등 중심시설 등을 보유
 - 교역기능이 쇠퇴하고 있어 다양한 거점기능의 활성화를 통해 교역기능이 복원되게 하는 농촌지역 거점도읍으로 정비

- 사회·문화·복지 서비스 활성화(서비스 전달체계 노드 기능 강화 포함)
- 지역경제 활성화 거점기능 강화, 커뮤니티 비즈니스 활성화
- 인구 10,000명 이상의 읍면소재지는 지역재생사업 지원
- (제3등급: 일반면소재지): 3천명 이하의 면소재지로서 자체 세력에 기반
 - 지역의 사회·문화·위락·스포츠 등 대면접촉적 활동거점 역할은 강화
 - 지역 유지를 위한 기초생활기반 정비 및 기초행정서비스 유지
 - 최소한의 교역기능을 제외한 나머지 기능은 상위중심지로 이전하거나 또는 온라인화
- (자체 세력도 매우 약한 중심마을급 면소재지)
 - 행정 및 공공서비스 공급기능만을 수행하고 중장기적으로는 차상위 중심지로의 통합에 대비하여 주기적으로 서비스 공급체계를 모니터링 하여 적절한 대응책을 마련

○ 그러나 위의 기준만을 엄격하게 적용하면, 과소지역·산촌지역의 경우는 상대적인 불이익을 얻게 될 수 있다. 다시 말해서, 인구가 과소한 산촌지역의 경우는 군청소재지는 있으나, 일반 읍소재지나 인구 3,000명 이상의 면소재지는 거의 없기 때문이다.

- 따라서 이러한 경우에는 해당 시·군의 중심지 계층구조를 분석하여 제2계층 중심지가 추출되면, 인구 3,000명에 미달하더라도 제2등급으로 인정하도록 한다.

○ 또 하나의 예외 조건으로서, 청송군과 같이 중심성이 강한 중심지가 한쪽으로 치우쳐 있는 지역의 경우에도 3개의 등급을 기계적으로 적용하게 되면 농촌중심지 서비스의 사각지대가 발생하게 되는 바, 해당 시·군이 이 지역에 의도적으로 서비스 공급기능을 강화하고자 하는 때에는 적어도 2등급 수준의 농촌중심지를 창출할 수 있도록 지원하도록 한다.

○ 신주거단지, 산업단지, 문화시설 등 새로운 필요에 의해 중심지 활성화가 필요한 일단의 지역도 포함하는 것을 검토할 필요가 있다.

- 배후마을 등 다수 지역 주민들에 대한 중심성을 가진다는 증거가 있는 경우는 수용하도록 한다.

□ 기타 지원 대상지 선정시 고려사항 및 지원 규모

- 기능지수, 자체 인구 및 포괄인구 등 객관적인 구분지표를 사용한다.
- 장래 중심지 발전잠재력이나 변화가능성에 대한 정밀한 측정을 한다.
- 지역주민의 참여 의지도 사업선정 과정에서 반드시 점검하도록 한다. 이를 위해 중심지 역량 진단 과정을 사업 대상지 선정 과정에서 고려하는 절차가 필요하다.
 - 중심지 여건 및 역량 수준을 진단할 수 있는 지표를 개발하여 각 지자체별로 진단 결과에 기초하여 사업 추진 여부를 판단하도록 유도하며, 중앙정부에서도 신규 사업 결정 시 이를 반영
- 1등급 100억원, 2등급 70~80억원, 3등급 50억원

(2) 중심지 입지에 따른 차별적 접근

- 중심지의 입지에 따른 차별적인 접근도 중요하다. 왜냐하면 시·군이 대도시 연계권, 지역거점도시 및 중소도시 연계권, 자체생활권 중 어디에 속하는가에 따라 그 중심지의 기능과 역할이 달라지는 경향이 있기 때문이다(송미령 등, 2008; 성주인 등, 2008, pp.132-133).
- 대도시 및 지역거점도시 등의 연계권인 지역의 중심지는 도시화 압력을 많이 받을 뿐만 아니라 상위 중심지 중에는 제1계층 중심지가 많이 분포하는 반면에, 자체생활권 지역의 상위 중심지는 주로 제2계층에 해당하고 배후 마을에 대한 지원기능이 보다 강하게 나타난다.
 - 주변의 중·대도시에 의해 중심기능을 잠식당하는 중심지, 중·대도시와 중심기능을 상호 보완할 수 있는 중심지, 아예 기능을 상실한 중심지 등에 대해서 지역 활성화 거점으로서의 활성화, 기초생활서비스 공급 위주의 정비, 중심지의 생활환경정비에 한정하는 등의 방법으로 구분하여 접근할 필요가 있다.
- 따라서 주변도시 연계권에서는 수위 중심지에 복합적인 기능의 고급시설을 복합하고, 자체생활권 중심지의 경우에는 경제활동 거점역할 강화와 도시민 유치 프로그램

등을 연계하는 등 차별화된 전략을 채택할 필요가 있다(송미령 등, 2008; 성주인 등, 2008, 132-133).

(3) 지역행복생활권 구성에 따른 시·군 간 광역적 생활 서비스의 공동·상호 이용방식 도입

○ 개별 중심지 또는 시·군 내에서만의 생활서비스 공급방식으로부터 시·군의 경계를 넘어서 상위 중심지 간 광역적 생활서비스를 공동·상호 이용하는 방식을 다각적으로 도입하여 박근혜 정부의 지역행복생활권 정책의 일환으로 적극 추진할 필요가 있다.

○ 농촌과 이웃 도시와의 서비스 협력 체계를 강화해야 한다. 그간의 경험으로 미루어 볼 때 1시·군 1시설 입지 방식은 정책적 자원의 낭비를 발생시키기 쉽다. 따라서 기본적인 필수 서비스는 농촌 중심지에 집중시키더라도, 농촌 중심지 입지 수요를 초과하는 고차 서비스에 대해서는 이웃 시·군과의 협력 강화 프로그램 및 서비스 전달체계 확립으로 해결하도록 해야 한다.

- 이동도서관, 의료 순회 서비스, 문화예술회관 셔틀버스 운행 등은 좋은 사례이다. 농촌지역에 부족한 의료 서비스 역시 인접도시와의 연계 지원 체계 구축으로 접근할 수 있다.
- 인접도시 의료기관에서 서비스를 받을 수 있도록 고령자·장애인 등 취약계층에 대하여 ‘바우처’를 발행하고 정기적으로 셔틀버스를 운행하거나 ‘찾아가는 서비스’ 프로그램을 운영하는 것이 전국 획일적인 시설 설치 비용보다 저렴할 것이다.
- 이 이외에도 이웃 지자체간 협력 사례는 다양하다. 예컨대 도시공원과 같은 PIMFY형 필요 시설을 농촌에 설치해 고급의 휴양 서비스를 도시민에게 제공함으로써 도농교류를 촉진하는 모델도 고려할 수 있다.

3) 대상영역 및 사업의 확대와 소프트화

(1) 부문의 구성과 적용 가능한 사업

□ 기본방향

○ 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 교통결절로서의 기능

을 충실히 수행할 뿐만 아니라 하나의 전원도시로서 활성화 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 기초생활기반 확충, 지역경관 개선, 지역역량 강화와 같이 시설 중심으로 제한되어 있는 대상사업을 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량 강화 등으로 확대하여 재구성한다.

- 그간의 하드웨어와 역량강화사업이 분리된 문제를 보완하기 위해서는 참여계획을 위한 주민수요조사를 기반으로 동일사업에 하드웨어와 소프트웨어사업이 복합적으로 추진하도록 구조화하는 것이 필요하다.

표 4-1. 동일사업 내 H/W와 S/W 복합화 방안 예시

구분	주민참여 역량강화	하드웨어 (예시)	소프트웨어 (예시)
교통	소규모 커뮤니티 구성	교통시설 개선	교통 시스템 개선
교육		통학로, 교육지원 시설 개선	학생의 지역관리 참여
상권		시장 시설 개보수	상가 마케팅, 로컬푸드센터 조직
문화	지역 의제 발굴	문화여가 시설 조성	시민참여 문화활동 프로그램 개발
행정	사업 주체 조직화	열린 관공서 개선	찾아가는 서비스 시스템 개발
산업		가공 센터 조성	향토산업 조직화, 마케팅
관광	참여형*종합형 계획	관광시설 조성	관광 체험프로그램 개발, 체험지도사 육성
주거환경		안전한 마을골목길조서	경관협약, 마을경관가꾸기 활동

자료 : 오형은, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서」, 2013, p.1.

□ 정주·환경 부문의 사업(정주 서비스 제공 거점)

○ 기초생활기반 정비사업

- 도로정비: 도시계획도로, 공용주차장, 행정서비스와 일반생활서비스 공간 간의 보행자 도로 연계, 마을을 연계하는 버스와 마을택시 승하차장, 노인들을 위한 이륜 삼륜 차량의 안전한 도로 확보, 중심 시가지내 주요 거점 시설간 보행자도로 연계
- 중심지-배후농촌지역간 대중교통 연계 강화 : DRT, 커뮤니티버스, 수요자에 대응하는 찾아가는 연계교통 시스템 운영

○ 주거환경 정비사업

- 주민 주도형 마을만들기사업, 도시주거환경개선사업, 사회적 기업방식의 주택관리

사업(예: 두꺼비하우징, 주거복지센터 등), 주거지 재생사업, 주택리모델링

- 노인, 장년을 위한 근린체육시설 조성 및 생활체육 프로그램 운영

○ 경관·환경·에너지 정비사업

- 경관개선: 안전한 마을안길, 깨끗한 하천, 아름다운 꽃이 있는 가로 경관, 소규모 근린공원, 쓰레기 분리수거, 주민참여형 경관협약, 경관가꾸기 활동, 소규모 식용 정원 조성 지원사업
- 지역사회 대안에너지 공급체계 구축사업, 지역사회 환경개선 및 자원순환형 도시설계사업(예: 도시·옥상녹화, 재활용사업, 자원순환체계 구축사업 등)의 사업

○ 행정서비스 및 공동체 생활거점 구축사업

- 커뮤니티센터 운영, 커뮤니티 육성 프로그램 운영, 찾아가는 행정서비스 개선
- 정주환경개선과 귀농귀촌 정주 활성화(중심지 주변부): 귀농귀촌자 유치를 위한 빈집 공유, 귀농귀촌자 연계 프로그램 운영

□ 산업·경제 부문(산업·경제활동의 거점)

○ 중심상점가 및 전통시장 활성화사업(상권과 시장 활성화)

- 전통시장과 중심지 생활서비스 상권 육성을 위한 시설 개선, 상인회조직 육성, 상인회 중심의 지역 참여 활동

○ 주민들의 일자리를 창출하고 주민소득을 제고하는 커뮤니티 비즈니스 사업

- 생활권내 필요한 필수 서비스의 커뮤니티 비즈니스사업: 생협, 사회적기업형 미이용실, 학부모가 운영하는 공부방, 시니어클럽이 운영하는 로컬푸드 식당 등
 - 취로애로 계층 고용·교육훈련, 기업지원, 지역 자조금융 등의 사업
 - 생활자 중심의 공동체형 홍보마케팅(작은 지역축제와 연계 주민참여 이벤트 개최)
- ※ 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 소득사업 분야를 발굴 : 소수 주체들이 참여하여 제한적인 효과만을 창출하는 사업을 탈피하여 읍·면 내 다수 주민들에게 파급이 기대되는 아이템을 개발. 특히 읍·면 차원의 순환경제 형성에

기여할 수 있는 사업을 장려. 2005년부터 시작한 프랑스 농촌우수거점정책에서도 지역 발전의 잠재력을 키우는 경쟁력을 강화하는 사업 분야를 발굴하도록 지원. 특히 2009년부터 시작된 제2기 사업(150개)은 경제개발 부문과 서비스 부문으로 크게 구분하여 사업을 추진

○ 도농 연계 경제활동 거점

- 지역순환경제센터 설립·운영, 로컬푸드 직매장 설치·운영, 로컬푸드·6차 산업 관련 중간지원조직 또는 민간조직의 활동주체 구성 및 협력사업 운영
- 농산물가공·유통시설의 설치·운영(중심지 주변부)
 - 지역 농산업을 기반으로 한 생산·집하·선별·가공·유통은 비교적 넓은 부지를 요구하므로 지가가 높은 중심상업지역 보다 외곽의 주변부가 적합
 - 농산물이 원활하게 유통될 수 있는 IC 근처, 간선도로변이 적합하며, 중심지뿐만 아니라 시·군 전체를 고려한 입지 선정
 - 생산된 상품은 중심시가지내 로컬푸드 매장이거나 생협 등 상가에서 전시 판매
- 방문자센터 설치·운영: 지역문화 농촌체험 관광객에게 중심지내 관광프로그램과 정보를 제공하는 지역관광홍보센터 조성, 중심시가지 내 안내센터에서 관광시설, 마을내 관광시설과 프로그램에 대한 정보를 공유하여 관광객에게 제공될 수 있도록 연계
- 자연기반 농촌기반형 관광시설 조성(중심지 주변부)
 - 생활권내 거주자의 여가 휴가의 장으로 활용 가능하도록 조성
 - 외부 관광객을 위한 숙박, 레저시설이 배치되고 농촌관광 프로그램이 운영되어야 함
 - 중심시가지 내 안내센터에서 관광시설, 마을내 관광시설과 프로그램에 대한 정보를 공유하여 관광객에게 제공될 수 있도록 연계

□ 사회·문화 부문(사회·문화활동의 거점)

○ 사회·문화사업

- 문화산업과 지역주민의 문화·여가 활동 활성화: 지역문화거점 육성(지역문화원, 주민자치센터 등), 주민참여 문화프로그램 개발 운영, 노인일자리·주민 일자리 관련 문화상품 개발, 지역문화축제 기획·운영

- 문화 바우처 사업, 평생학습원, 도서관, 주민교육, 방과후 학교, 복지지도 서비스 (횡성군, 복지지도사협의회), 주민들을 위한 문화 프로그램과 강사 파견 등의 서비스 전달

○ 보건·의료사업

- 종합건강지원센터, 의료생활협동조합사업 등

○ 정보·커뮤니케이션

- 마을방송국, 마을신문 등

- 사회적기업, 협동조합, 공동체회사, 마을기업, 농민단체, 문화단체 등 다양한 조직들의 활동 공간으로서 창조적 사람들이 만나고 그들이 문화적 혁신을 선도하도록 공간으로 조직화

□ 지역역량강화 부문

○ 교육·훈련사업

- 주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학, 전문성 강화를 위한 맞춤형 교육, 시설운영관리 전문 인력 육성비, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농귀촌자 교육 등

○ 지역 활성화 사업

- 지역축제 지원, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원, 지역 맞춤형 체험 프로그램 개발 및 운영 지원, 지역맞춤형 교육 프로그램 개발, 지역 내외 네트워킹 지원, 지역 경제 활성화를 위한 홍보 마케팅, 지역 산업의 6차산업화, 기타 지역 활성화를 위한 부문별 컨설팅 지원, 다문화 가정 지원, 귀농·귀촌자 정주기반을 위한 프로그램 개발 지원 등

○ 경영지원사업

- 사무장 또는 시설 관리 및 운영 전문 인력 인건비, 회의비 등

○ 부대비용

- 농어촌경관계획수립비, 기본계획수립비, 문화재지표조사, 환경영향평가, 재해영향평가, 세부설계비, 일반농산어촌사업지원비 등

표 4-2. 부문의 구성과 적용 가능한 사업(예시)

구 분		주 요 내 용
정 주 · 환경	기초생활기반 정비	중심지-배후마을 수요응답형 교통체계, 커뮤니티버스, 공용주차장, 보행자도로, 마을 연계 버스와 마을택시 승하차장 등
	경관·환경·에너지 정비	주민참여형 경관협약 및 경관가꾸기 활동, 깨끗한 농촌마을 만들기, 건물옥상녹화, 안전한 마을안길, 깨끗한 하천, 가로경관 정비, 간판정비, 소규모 근린공원 등
	공동체 생활거점 구축	커뮤니티 활성화 프로그램, 귀농귀촌자를 위한 빈집정보 및 연계 프로그램 운영, 커뮤니티공간 및 다목적회관, 청소년·청년 이용시설, 가족센터, 지역사회자원·학습센터 등
산 업 · 경제	중심상점가 및 전통시장 활성화	상인회조직 육성, 상인회 중심의 지역 참여 활동 등, 전통시장과 중심지 생활서비스 상권 육성을 위한 시설 개선, 간판 정비, 방문객 주차장, 휴게공원 등
	커뮤니티 비즈니스	생협, 사회적기업형 이미용실, 학부모가 운영하는 공부방, 시니어클럽이 운영하는 로컬 푸드 식당, 공동체형 홍보마케팅 등
	도·농 연계 경제활동 거점	농촌관광 프로그램 운영 및 방문자 안내센터 설치, 지역순환경제센터 설치, 로컬푸드 직매장 설치, 농산물가공·유통시설 설치(중심지 주변부) 및 관련 프로그램 운영 등
사 회 · 문화	사회·문화	복합서비스센터 구축, 농촌공동 아이돌봄사업, 방과후 학교, 문화프로그램 개발·운영, 지역문화축제 기획·운영, 찾아가는 문화 서비스 운영 등
	보건·의료	작은 목욕탕, 작은 빨래방, 의료생활협동조합사업, 어르신 건강강좌, 요가, 수지침, 무료 건강검진 등
	정보·커뮤니케이션	마을방송국, 마을신문 발간, 홈페이지 구축 등
지 역 역 량 강 화	교육·훈련	지역리더양성, 국내외 선진지 견학, 시설 운영관리 전문인력 양성 교육, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농·귀촌자 교육 등
	지역 활성화	시설물 운영관리 프로그램 지원, 체험 프로그램 운영 지원, 지역 내외 네트워킹 지원, 홍보·마케팅, 지역 산업의 6차산업화 등을 위한 부문별 컨설팅 지원 등

(2) 추진방향

□ 중심지 정비수준에 따라 차등화²⁹⁾

- 군청이 소재한 읍지역은 사실상 도시지역이므로 하드웨어보다는 소프트웨어 측면에서 중심지의 테마를 구현하는 소프트형 종합정비를 추진한다.
- 일반읍소재지 및 거점면소재지는 ‘Compact City’ 설계개념에 바탕한 공간정비를 지역의 특화된 테마를 중심으로 지속적으로 추진하여야 하기 때문에 하드-소프트 균형적인 종합정비를 추진한다.
- 일반면 소재지는 하드웨어시설의 축소지향적 재정비가 이루어져야 하기 때문에 시설의 리모델링과 공간시스템의 구조개편이 통합적으로 이루어지는 하드웨어 시스템 위주의 종합정비를 추진하되, 서비스 전달에 있어서는 소프트웨어를 도입한다.
- 중장기적으로 중심마을급 면소재지는 배후마을을 하나의 권역으로 통합하여 중심지 + 마을정비가 함께 추진되는 권역종합정비 차원으로 접근한다.

□ 개별 중심지별 특유의 테마를 실현할 수 있도록 유연성과 다양성을 부여³⁰⁾

- 다른 농촌지역개발사업과 마찬가지로 농촌중심지의 경쟁력은 중심 또는 거점기능의 충실화와 함께 중심지가 공간시스템으로 갖고 있는 총체적인 매력도에 있음을 유의한다.
- 이러한 관점에서 사업 대상영역과 내용은 사업추진 주체가 자유롭게 결정하게 하는 것이 가장 바람직하지만 역기능도 적지 않으므로 최소한도의 범위에서 규율하는 것은 불가피하다.
- 영국의 마켓타운 지원사업에서와 마찬가지로 공공 및 민간부문을 막론하고 다양한 항목별 지원사업 메뉴를 지원기관별로 제시하고 사업추진 주체는 스스로의 노력에 의해 메뉴지원사업을 선택·획득하여 통합 조정함으로써 자신들이 설정한 테마를 실현하는 방식이 가장 바람직하다고 볼 수 있다.
- 그러나 우리나라 농촌중심지활성화사업은 당분간 일괄지원방식이 불가피하기 때문에 이러한 메뉴방식의 장점을 최대한 어떻게 사업대상과 내용에 담아낼 것인가가 중요하다.

29) 최수명, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서」, 2013, 인용

30) 최수명, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서」, 2013, 인용

□ 사업의 복합화·연계화, 유희시설 활용³¹⁾

○ 농촌 주민들의 필요에 근거한 시·군 중심지, 읍·면 중심지, 마을 단위에 설치 가능한 공동시설의 유형은 다음과 같다.

표 4-3. 마을·읍·면·시·군 단위 반드시 필요한 농촌 공동시설 배치(안)

구 분	마을 단위 시설	읍면 단위 시설	시군 단위 시설
공공시설	-	농협 또는 은행	우체국
커뮤니티 시설	마을회관, 경로당, 정자, 공원, 공동주차장, 정보화센터	주민자치센터	시장(장터), 공동주차장
건강·운동 관련시설	건강관리실·목욕탕, 기타 소규모 운동시설, 보건진료소	보건지소	보건소, 체육공원
문화·여가 관련시설	-	도서관	박물관·전시관·미술관, 문화·예술회관
교육·보육 관련시설	-	보육시설, 평생교육시설, 초등학교	중학교, 고등학교, 대학교
농업생산 관련시설	공동 농기계 창고, 공동 농산물 창고, 공동 집하장, 공동 육묘장, 공동 저온저장 및 예냉시설, 공동 작업장	-	공동 산지유통센터, 공동 전시 및 판매시설, 미곡종합처리시설, 공동 가공시설, 축산물 종합처리시설
수산업 관련시설	공동 어구보관소, 수산물 위판장	공동 냉동창고, 종묘생산시설 및 수자원 육성시설	수협시설
기타 소득시설	민예품·공예품 등 공동 제작실	체험관 및 체험학습장, 체험시설 내 숙소, 관광농원, 안내센터	휴양 단지

자료: 김광선·이규천, 2012, 「농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안」, 한국농촌경제연구원.

○ ‘농촌중심지 활성화사업’ 등에 의해 이러한 공동시설을 농촌 중심지에 설치할 때에는 기존의 유희시설을 조사하고 이를 활용하는 내용을 계획 수립 및 사업 시행 시에 포함하도록 할 필요가 있다.

- 시설의 복합화 유도 역시 농촌 주민의 수요에 기반할 필요가 있으며, 김광선·이규천(2012)은 주민수요에 기반한 농촌 공동시설의 ‘기능 복합화 연결망’ 분석을 통해 기능 복합화 가능성이 높은 시설군(群)을 도출하였다.

31) 김광선, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서」, 2013, 인용

표 4-4. 지역별 공동시설 기능복합화 수요

기능 복합	성장농촌(link≥5)	정체농촌(link≥5)	침체농촌(link≥5)	낙후농촌(link≥5)
다 기 능 복 합	읍·면사무소, 우체국, 농협 또는 은행			
	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 공동주차장, 정보화센터	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 공동주차장, 어린이놀이터, 정보화센터	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 정보화센터	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 정보화센터
	체육공원, 체육관, 게이트볼장, 기타소규모운동시설, 건강관리실·목욕탕	체육공원, 게이트볼장, 기타소규모운동시설, 건강관리실·목욕탕	체육공원, 체육관, 게이트볼장, 기타소규모운동시설	
	보육시설, 유치원, 초등학교			
	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 저온저장고 및 예냉시설, 공동가공시설, 공동전시 및 판매시설	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 저온저장고 및 예냉시설, 공동가공시설, 공동전시 및 판매시설	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 공동전시 및 판매시설	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 공동전시 및 판매시설
	관광농원, 휴양단지, 승마장, 민예·공예품 공동제작실, 오페수처리시설	관광농원, 휴양단지, 승마장, 민예·공예품 공동제작실		관광농원, 휴양단지, 승마장
두 기 능 복 합	시·군청&읍·면사무소	시·군청&읍·면사무소	읍·면사무소&농협 또는 은행	읍·면사무소&농협 또는 은행
	공원&정자	읍·면사무소&우체국	마을회관&정자	건강관리실·목욕탕&보건지소
	골프연습장&게이트볼장	읍·면사무소&농협 또는 은행	공원&정자	문예회관&도서관
	건강관리실·목욕탕&보건진료소	마을회관&정자	보육시설&유치원	보육시설&유치원
	농어업인교육장&주민평생교육장	골프연습장&게이트볼장	농어업인교육장&주민평생교육장	유치원&초등학교
	박물관·전시·미술관&도서관	건강관리실·목욕탕&보건진료소	관광농원&휴양단지	매립장&기차역 등 건물형태 철도시설
	매립장&기차역 등 건물형태 철도시설	보육시설&유치원	관광농원&축산물종합처리장	매립장&철도
유치원&초등학교		매립장&기차역 등 건물형태 철도시설		
공동집하장&미곡종합처리장				

자료: 김광선·이규천, 2012, 「농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안」, 한국농촌경제연구원.

□ 자체사업과 연계사업으로 구성

- 현재 기준 100억원의 지원규모로 인프라 정비수준이 매우 열악한 상태에 있는 대다수의 농촌중심지의 모든 것을 향상시키기는 어렵다.
- 그러한 관점에서 ‘거점면소재지마을 종합정비 시범사업’에서 지향하였던 ‘자체사업’과 ‘연계사업’의 복합적 접근방식을 발전적으로 재도입할 필요가 있다.³²⁾
- 이러한 사업 구분 방식을 바탕으로 농촌중심지 활성화사업이 지원하는 자체 사업은 활성화라는 본연의 목적 달성에 충실하여 테마 실현에 집중하고, 연계사업은 기본 또는 테마 실현에 필요한 간접적인 지원 인프라 정비사업에 초점을 두는 것이 바람직하다.
- 중장기적으로는 여기서 한걸음 더 나아가 중심지활성화계획에 따라 각 부처 정책사업을 통합적으로 추진하도록 한다.

※ 전통시장활성화사업(중기청), 지역문화지원사업(문체부) 등 연계

□ 지역역량강화사업의 내실화

- 중심지 사업에서 역량 강화 부문을 대폭 강화하며 내실화를 도모한다.
 - 집체 교육 및 일방적 컨설팅 중심으로 구성되어 있는 현 역량 강화 사업을 개편하여, 지역사회의 다양한 주민 활동을 촉진할 수 있는 프로그램을 중점적으로 추진한다.
- 원활한 사업추진과 효과를 제고시키기 위해 지금까지의 지역역량강화 내용을 다양화하고 내실화한다.
- 기존의 권역단위 종합정비사업과 마찬가지로 사업 추진 및 시설 관리프로그램 운영을 위한 사무장 또는 전문 관리자 제도를 도입한다.

32) 예를 들면 전남 옥과거점면사업의 경우, 지자체가 다른 관련사업의 유치 및 자체예산의 투입에 의해 시행하는 연계사업비의 규모가 자체사업비의 3배 이상이 되고, 연계사업은 인프라정비사업에 주로 투자

표 4-5. 중심지개발에 따른 지역역량강화 지원 내용

세부 사업	세부 내용
교육·훈련	· 주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학, 전문성 강화를 위한 맞춤형 교육, 시설운영관리 전문 인력 육성비, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농귀촌자 교육 등
지역 활성화	· 지역축제 지원, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원, 지역 맞춤형 체험 프로그램 개발 및 운영 지원, 지역맞춤형 교육 프로그램 개발, 지역 내외 네트워킹 지원, 지역 경제 활성화를 위한 홍보 마케팅, 지역 산업의 6차산업화, 기타 지역 활성화를 위한 부문별 컨설팅 지원, 다문화 가정 지원, 귀농·귀촌자 정주기반을 위한 프로그램 개발 지원 등
경영 지원	· 사무장 또는 시설 관리 및 운영 전문 인력 인건비, 회의비 등
부대비용	· 농어촌경관계획수립비, 기본계획수립비, 문화재지표조사, 환경영향평가, 재해영향평가, 세 부설계비, 일반농산어촌사업지원비 등

자료 : 유상진, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서」, 2013, p.5.

□ 소프트웨어 도입을 위한 제도개선

○ 현행 읍·면소재지 종합정비사업 등에 중심지 기능 중 공공서비스 전달체계 운영을 위한 사업비 지원이 가능하도록 개선이 필요하다.

- 현재 농촌 중심지 육성은 대부분 시설 설치에 대한 것이고, 사업 지원 내용 중 프로그램 운영 등에 관한 것은 지원 대상에서 제외되고 있어, 앞에서 지적한 공공서비스 전달체계의 노드로서 기능하도록 농촌중심지를 육성하는 지원은 불가한 경우가 많다.
- 현재 소프트웨어 지원사업도 대부분은 교육, 컨설팅, 홍보 등의 차원이지만 실제 프로그램 운영을 위한 국고 지원은 배제되고 있다.

※ 이는 각종 운영위원회의 조직과 운영을 지원하자는 얘기가 아니라 실제 프로그램 추진을 지원하자는 것이다.

○ 광특회계 일반농산어촌개발사업(포괄보조) 중 창조마을사업(지역창의아이디어 사업)의 영역과 지원 규모를 점차 확대하여 공공서비스 전달체계 노드 역할과 관련된 각종 프로그램을 구상하고 추진할 수 있도록 지원하는 방안을 고려할 필요가 있다.

4) 계획 수립 및 추진의 합리화

(1) 계획 내용 및 항목의 조정

□ 전략적 실행계획으로서 계획내용의 슬림화

○ 읍·면소재지종합정비사업계획은 전략적 실행계획으로서의 성격이 강하다. 따라서 중장기적인 구상과 전략은 앞에서 언급한 바와 같이 그 상위계획에서 담당하도록 하고, 이 계획에서는 계획기간에 효과적으로 추진할 수 있는 전략적 실행계획으로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다.

- 다시 말해서 「2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료(2013)」에서 제시하고 있는 중장기 종합계획적인 내용 구성보다는 핵심 내용을 중심으로 슬림화한 계획서의 구성이 되도록 전환하되, 계획의 구체성과 완성도를 제고하도록 한다.

□ 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있도록 계획항목의 조정

○ 각각의 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있도록 세부항목의 조정이 필요하다.

- 다시 말해서, 현재는 각각의 사업에 대해 그 위치, 사업배경 및 필요성, 조성계획, 운영 및 관리계획, 기대효과, 기능별 사업비 투자계획을 담도록 하고 있다.
- 이 보다 사업내용의 구체성과 타당성을 제고하기 위해서는 사업의 개요, 사업의 필요성과 목적, 개발여건(해당 사업을 둘러싼 물리적, 제도적, 사회적 여건 등), 기본구상(필요한 경우 수요예측, 도입기능, 도입시설의 규모 추정 등을 포함), 세부사업계획(세부사업내역과 그 산출 근거 제시), 추진 주체와 운영·관리계획(필요할 경우 이 사업의 근거법 조항도 제시), 기대효과 등으로 구성하도록 한다.

○ 주민의 주도성 확보와 더불어 교육·훈련을 통한 주민들의 역량 강화가 매우 중요하므로 지역역량 강화사업을 읍·면소재지종합정비사업과 분리하여 선추진할 수 있도록 함으로써 사전에 주민참여 활성화와 지역역량이 충분히 강화된 상태에서 사업계획을 수립할 수 있도록 하고, 도시활력증진지역사업에서 운영하고 있는 Help Desk, 도시닥터 제도 등을 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다.

(2) 계획수립·추진 절차의 개선

□ 지역역량강화 중심의 사업 추진절차 확립³³⁾

○ 1단계 : 사전 역량강화 단계(1~2년)

- 주민과 담당공무원, 컨설턴트 등의 역량제고 : 역량강화 교육 및 워크숍, 농촌중심지 활성화 대학(도시대학 방식 준용)
- 추진주체 및 공동체 형성, 지원조직 구성 : 읍·면발전협의회 및 추진위원회 구성·운영, 가능할 경우 농촌활성화지원센터 설립이나 PM단 운영
- 계획 수립에 필요한 컨설팅, 교육, 용역비 등 일반농산어촌사업 중 지역역량강화 사업비(2014년 50백만원, 2015년 이후 50~150백만원) 활용
- 1~2년 내 수준에 도달하지 못하면, 차순위 중심지로 지원대상을 전환하며, 이를 위해 매년 시·군 및 도 단위 평가 실시

○ 2단계 : 신규사업 사업성 검토서 작성 단계(3개월~5개월)

- 사전 역량강화 과정에서 도출된 발전계획에 대한 전략계획 수립
- 지역 특성을 부각시키면서, 지역에 대한 발전을 선도할 수 있는 자체사업과 연계 사업으로 구분하여 수립
- 주민 참여형 신규사업 사업성 검토(1차-도 심의, 2차-농식품부 평가)를 단계적으로 추진함

○ 3단계 : 기본계획 수립 단계(6개월~8개월)

- 신규사업 사업성 검토를 토대로 한 구체적이고 실현가능한 기본계획 수립
- 지역에 적합한 운영 프로그램을 먼저 개발하여 수요와 공급측면에서 적정규모의 시설 도입

○ 4단계 : 시행계획 수립 단계(10개월~1년)

- 추진 리더 및 핵심 경제주체 구성원에 대한 전문교육 및 지역주민들의 소양교육 시행
- 모니터링과 컨설팅 등을 통해 기본계획에 대한 변경계획 수립

33) 양도식, 「농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서」, 2013, 인용·보완함

- 프로그램의 운영 및 유지관리 계획의 구체성 확보

○ 5단계 : 사업시행 단계(1~2년)

- 지원조직(읍면발전협의회 및 추진위원회, 농촌활성화지원센터 등)을 통한 갈등관리
- 모니터링과 컨설팅 등을 통해 사업추진에 대한 방향 제시
- 사업 기간 내 H/W사업을 종료하지 못한 경우 사업비 지원 유보(단, 조기집행 등으로 인해 무리한 사업 추진이 이루어지지 않도록 함)

○ 6단계 : 사후 관리·운영 단계(1~2년)

- 사업계획 내에 S/W사업비를 배분하여 사후지원
- 전문가를 활용한 프로그램 운영 컨설팅
- 우수사례에 대한 중앙정부 차원의 경진대회를 정례적으로 개최하여 추가적인 인센티브 지원 방안 모색

□ 신규사업 계획 수립 및 사업성 검토 방식 변경

○ 신규사업 사업성 1차 검토(도 심의회 심의)

- 개별 시·군의 신규사업 사업성 검토서를 주민들이 발표하게 함
- 도청 담당자, 외부 전문가 및 시·군 주민 간 교차평가를 통해 순위 선정
- 우수 지역에 대한 표창과 농림축산식품부 통보
- 미흡 지역에 대해서는 수정·보완 요청과 금번 사업 참여 제한

○ 신규사업 사업성 2차 검토(농림축산식품부 검토)

- 1차 검토를 통해 올라온 신규사업들에 대해, 농림축산식품부 주최 전국대회를 통해 주민들이 발표하고 서로 자료를 공유하게 함
- 농림축산식품부 담당자, 외부 전문가 등의 평가를 통해 순위 선정
- 우수 지역에 대한 표창과 인센티브 부여

표 4-6. 사업추진체계 개선안

신규사업 사업성 검토 신청서작성 및 사업신청	〈시·군〉	○ 신규사업 사업성검토 신청서 작성[주민, 시·군] ○ 사업추진여건 등 조사, 읍면발전협의회 구성·운영
↓		
신규사업 사업성 검토 (1차)	〈시·도〉	○ 신규사업 사업성 1차 검토(도) [경진대회 개최→도 심의회 심의 및 제출→농식품부]
↓		
신규사업 사업성 검토 (2차)	〈중앙 심의〉	○ 신규사업 사업성 2차 검토(농식품부) [경진대회 개최→중앙 심의회 심의→농식품부(최종확정)]
↓		
신규 사업 반영		○ 신규 사업 반영[농식품부↔기재부 협의] ○ 예산 신청[시·군→도→농식품부]
↓		
기본 계획 수립	〈읍면발전협의회, 공청회〉 〈관련기관·부서협의〉	○ 기본계획수립 [시·군(수립)↔도(승인·보고)→농식품부(보고)]
↓		
시행 계획 수립	〈고시 : 시군〉	○ 시행계획수립 및 변경 [시·군(수립)↔도(승인·협의·보고)→농식품부(협의·보고)] ○ 평가, 모니터링, 컨설팅 실시
↓		
사업시행		○ 추진상황 점검 및 읍면발전협의회 운영 [시·군(협의회운영)↔협의회·지역주민] ○ 평가, 모니터링, 컨설팅 실시
↓		
준공검사 및 정산		○ 사업준공검사 및 정산결과 보고 [시·군(검사)→도(보고)→농식품부(보고)]

5) 농촌중심지 활성화사업의 추진체계 개선

□ 현재의 추진체계 기능 보완·강화(단기)

○ 읍·면발전협의회

- 읍·면발전협의회의 구성 및 기능은 현행 체계를 유지
- 명망가 중심에서 전문가의 참여를 강화

○ 추진위원회

- 소재지 마을만이 아니라 읍·면 전체 마을 대표들이 참여하는 추진기구를 착수 단계부터 구성하도록 유도

- 단순히 주민이 참여하는 조직이 아닌, 실제 농촌중심지 활성화 계획을 수립·시행할 수 있는 조직으로 기능 강화(계획수립 기능 부여)
- 주민만이 아닌 관련 분야별 전문가(총괄계획가, 매니저 등)를 선정하여 함께 운영
- 지역역량강화 계획수립비에서 총괄계획가 및 매니저 인건비 및 활동비 지원

○ PM단 구성·운영(검토)

- 주로 시·군청 소재지로서 농촌중심지 활성화 사업 규모가 큰 경우, 읍·면발전협의회를 지원하는 민간전문가 집단을 구성·운영하여, 개별 사업에 대한 계획과 시행 등을 총괄
- 각 부문별 전문가를 위촉하여 운영
- 지역역량강화 부문의 계획수립비에서 PM단 내 민간전문가들에 대한 인건비 및 활동비 지원
- 가급적 시·군 내 대학교수, 관련 전문가, 시·군발전협의회 구성원을 활용하여 구성·운영하며, 이를 통해 사업 추진에 대한 예산을 시·군 자체적으로 마련하는 방안 모색

□ “중간지원조직” 형태의 추진체계 구축·운영(중장기)

○ 중장기적으로, 농촌중심지 활성화 정책을 총괄할 수 있는 중간지원조직을 구성·운영하는 방안 모색

- “가칭) 농촌중심지 활성화 지원센터(이하 지원센터)” 설립·운영
- 지원센터는 농촌중심지 활성화에 대한 전반적인 사항을 검토하고 관련 계획을 수립하는 역할 수행
- 주민참여 및 공동체 활성화, 운영 프로그램 및 시설계획 수립, 사업모니터링 등 총괄

○ 시·군 산하 산학관민 파트너십 형태(1안)

- 개별 시·군청 산하기구로 설립하여, 해당 시·군의 농촌중심지 활성화와 관련된 전반적인 계획에 대한 총괄 업무 수행
- 농촌중심지 활성화계획, 연계·협력사업, 귀농·귀촌사업 등 지역 내 관련 계획을

총괄할 수 있는 통합적 전담기구 형태로 운영

- 시·군 자체 예산으로 인력 확보 및 운영

○ 행복생활권별 산학관민 파트너십 형태(2안)

- 행복생활권별 지원센터를 설립하여, 행복생활권 내 시·군의 농촌중심지 활성화 계획에 대한 총괄 업무 수행
- 필요시 개별 시·군 혹은 행복생활권 단위로 “지소설립” 혹은 “인력파견”
- 시·도 자체 예산으로 인력 확보 및 운영

○ 현재의 도 단위 “농촌지역활성화센터” 기능 보강(3안)

- 현재 운영 중인 도 단위 농촌지역활성화센터 내에, 농촌중심지 활성화 정책을 지원할 수 있는 전담조직이나 전담팀을 추가 수립
- 현재의 기능과 인력을 보강하여, 농촌중심지 활성화 정책 지원

제5장 농촌중심지 활성화 핸드북 콘텐츠 개발

제5장 농촌중심지 활성화 핸드북 콘텐츠 개발

1. 농촌중심지 활성화 핸드북의 구성

1) 농촌중심지 활성화 개념

- (농촌중심지) 도농복합시와 군지역의 읍·면소재지 중에서 주민들에게 교육·문화·복지 등 일상생활서비스의 공급 중심지 및 경제활동과 지역공동체활동의 거점 역할을 하는 곳을 의미한다.
 - 일반적으로 농촌 중심지는 시·군의 동지역(시청소재지)과 읍소재지, 면소재지를 의미

- (농촌중심지 활성화) 농어촌 주민의 생활편의를 증진하고, 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지 기능이 확충된 적정규모의 농어촌 거점지역을 육성하는 것을 의미한다.
 - 배후농촌지역에 대한 중심지로서의 읍·면소재지의 기능과 역할을 강화하는 개념을 기본적으로 포함

- (선도지구) 중심성이 높고 농촌지역 발전을 견인하는 농촌중심지는 거점기능 중심의 선도지구로, 중심성이 낮은 지역은 기초인프라 중심의 일반지구로 이원화
 - 농촌중심지 활성화 선도지구 시범사업을 통해 '농촌 중심지 활성화' 사업의 다양한 모델을 발굴하고, 사업 효과를 전국적으로 파급

2) 추진 근거

- 국가균형발전특별법 제34조(생활기반계정사업의 세입과 세출), 제35조의2(제주특별자치도계정의 세입과 세출), 제40조(포괄보조금의 지원)
- 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제39조(농산어촌 거점지역의 육성)
- 농어촌정비법 제52조(농어촌 생활환경 정비 원칙) 내지 제71조(기술지원 등) 등 준용

3) 농촌중심지 활성화 계획의 특성

(1) 목적

- 농촌 중심지의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성
- 농촌 중심지를 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역행복생활권 구현의 중심적인 역할 수행



그림 5-1. 농촌중심지 활성화 계획의 특성

(2) 성격

- ‘농촌중심지 활성화 지원법’에 의한 법정 자율계획
- 농촌중심지와 배후 농촌지역의 활성화를 견인하는 전략적 실행계획
- 행정과 지역사회가 협력하되, 주민이 주도하는 참여적 지역사회계획
- 농촌중심지 활성화를 위해 5년 동안 추진해야 할 중기 투자사업계획

(3) 기능

- 주민의 생활에 필요한 다양한 서비스(교육·문화·복지 등) 제공의 중심지(Service Center)
- 배후 농촌마을의 발전을 선도하는 발전거점(Growth Point)

- 도시와 농촌을 매개하는 교통·정보 결절(Node)
- 학교·지역사회단체·공공시설 등이 집중된 지역공동체 활동의 거점(Community Center)

(4) 위상

- 도시·군기본계획, 시·군 농업·농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년)의 하위계획
- 개별 프로그램 및 사업계획의 상위계획

4) 농촌중심지 활성화 사업 대상 및 분석방법

(1) 사업 대상

□ 선도지구

- 시·군의 전체 읍·면소재지 중에서 인구규모 3순위 이내인 읍·면소재지 또는 시·군 중심지 체계상 제1~2계층의 읍·면소재지
 - 선도지구에 한해 기존 읍·면종합정비사업(소도읍육성 포함)을 '13. 12. 31 기준으로 완료(준공)하고, 농식품부에 준공보고 한 지구도 신청 가능
 - 3계층 이하 위치에 있는 농촌중심지는 일반지구로 사업 추진

□ 일반지구

- 시·군의 제2, 3계층 이하의 하위 중심지로, 배후 농촌지역 주민들에 대한 기초생활 서비스를 제공하고 지역공동체 활동을 활성화할 수 있도록 한다.
 - 마을 간 네트워크에 기반한 커뮤니티 활동 전개
 - 배후농촌지역 고령자에 대한 기초적인 생활서비스와 지역공동체 활성화의 거점 조성

(2) 분석방법

□ 분석 방법(선택사항)

- (인구기준) 시·군의 읍·면소재지별 인구규모 제시

- 읍·면소재지별 인구규모, 읍·면소재지에 포함되는 행정리를 표로 제시

○ (중심성 분석) 농촌 중심지 계층구조 분석(붙임 1참조)

- 시·군의 읍·면소재지에 속한 마을의 시설을 대상으로 분석
- 신청하는 지자체는 ①, ②번 사항 중 해당되는 사항을 적시하되, 최종 심사 단계에서 중심기능 분석에 의해 1~2계층 여부 검증(농식품부)

〈 중심지 계층구조 분석 방법 〉

- ▷ ① 중심지 시설을 조사하여 중심기능을 분석하는 방법(시설계층), ② 상품구매 및 서비스시설 이용권을 분석하는 방법(세력권계층), ③ 앞의 두 가지를 병용하는 방법 중에서 선택

* 일반적으로 시설계층에 관한 분석방법의 하나인 데이비스 기능지수법을 많이 사용

〈참고 1〉 농촌중심지 계층구조 분석방법(예시)

① 농촌중심지에 속한 마을의 파악

- 읍·면소재지의 시가화지역에 속한 마을을 대상으로 하되, 이에 연접한 지역으로서 농촌중심지의 일부라고 간주할 수 있는 마을도 포함한다.

② 자료의 조사 및 데이터셋트(data set)의 작성

- 농촌중심지에 속한 마을에 입지한 공공과 민간의 상업·서비스업 시설로서 주변 농촌지역 주민들이 이용하는 시설을 조사한다.
- 현장 조사가 어려운 경우는 한국전화번호부(주)에서 발행하고 있는 해당 시·군의 전화번호부를 활용하여 다음과 같이 분석대상 업종을 추출한다.
 - 상품 판매 및 서비스 제공 시설로서 분석대상 시설수가 많을수록 분석결과의 정확도가 높아지므로, 가급적 많은 수의 시설을 분석대상으로 할 것을 권장한다.
- 각각의 중심지에 대해서 업종별 시설수를 파악한다.

표 5-1. 데이터셋트 작성 방안(예시)

중심지 \ 시설	PC방	가구	가전제품	농기구	초등학교	대학교	합계
중심지A	50	10	5	10	1	1	77
중심지B	30	5	3	10	1		49
중심지C	10	5	2	5	1		23
중심지D	10			5	1		16
합계	100	20	10	30	4	1	165

표 5-2. 2013년 전화번호부에서 추출한 중심성 분석 대상 업종(예시)

번호	전화번호부 시설명	번호	전화번호부 시설명	번호	전화번호부 시설명
1	PC방	26	병원(종합)	51	자전거
2	가구	27	병원/의원	52	잡화점
3	가전제품수리(전파사)	28	보일러	53	제과점
4	가전제품판매	29	사료	54	조명기구
5	건강식품제조/판매	30	사무기기	55	주방가구
6	건강원	31	사진	56	주방기구
7	귀금속/시계/장신구/금은방	32	사회복지시설	57	철물점
8	금융업(새마을금고/신협/은행)	33	서점	58	침구류판매
9	꽃집(화원)	34	세탁소	59	카센타
10	내의	35	술집	60	커튼
11	노래방	36	슈퍼마켓	61	커피전문점
12	농기구	37	신발판매	62	컴퓨터/주변기기
13	농약판매	38	아동복/유아복	63	컴퓨터수리
14	다방	39	안경점	64	통신/전화서비스
15	닭집/치킨센터	40	약국	65	통신관련서비스
16	당구장	41	예식장	66	패스트푸드
17	동물병원	42	오토바이/부품-판매/수리	67	편의점
18	등산용품/장비	43	우유/분유	68	피부미용
19	떡/한과/유과	44	우체국/우편취급소	69	초등학교
20	목공소	45	운동기구/경기용품	70	중·고등학교
21	목욕탕/사우나/찜질방	46	유리/거울	71	대학교
22	문구/사무용품	47	음식점(?)	72	화장품판매
23	미용실	48	의류	73	관공서
24	방앗간/정미소	49	이발소	총 73개 시설	
25	병원(일반)	50	자동차부품판매		

③ 입지계수 및 기능지수 분석

○ 데이비스(W. K. D. Davies)의 기능지수법을 사용하여 입지계수 및 기능지수를 구한다.³⁴⁾

34) 중심지 계층구분은 ① 중심기능의 시설에 대해 분석하는 방법(시설계층)이나 ② 중심지의 세력권을 분석하는 방법(세력권 계층), 그리고 ③ 앞의 두 가지를 병용한 것 등 여러 가지 분석방법이 이용된다. 중심조사법을 이용한 시설계층에 관한 객관적 분석방법은 베리와 바넘(Berry · Barnum, 1962)의 인자분석법(factor analysis), 데이비스(W. K. D. Davies, 1967)의 기능지수법(functional index method), 비본(Beavon, 1977)의 상대적 균등도(relative homogeneity)를 이용한 것 등이 있다.

이 중에서 데이비스의 기능지수법을 일반적으로 많이 사용하고 있으며, 데이비스는 중심지의 인구규모는 중심지로서의 역

○ 먼저, 입지계수를 구한다.

- 아래 공식의 의미는, 총 시설수가 100개인 PC방의 입지계수는 1(=1/100×100)이고, 총시설수가 1인 대학교의 입지계수는 100 (=1/1×100)이라는 의미이다.
- 이는 어떤 업종이 전체 시스템에서 갖는 중심성은 100이라고 보며, 만약 수요에 대한 만족도가 전체의 중심기능시설에 대해 균일하다면, 어떤 특정한 기능의 시설수가 많을수록 그 기능의 중심성은 낮은 것으로 가정하기 때문이다.

$$C = \frac{t}{T} \times 100 = \frac{1}{T} \times 100$$

C : 기능 t 의 입지계수

t : 기능 t 의 하나의 시설수

T : 중심지체계 내에 있는 기능 t 의 모든 시설수

표 5-3. 입지계수 분석 방법(예시)

중심지 \ 시설	PC방	가구	가전제품	농기구	초등학교	대학교	합계
중심지A	50	10	5	10	1	1	77
중심지B	30	5	3	10	1		49
중심지C	10	5	2	5	1		23
중심지D	10			5	1		16
합계	100	20	10	30	4	1	165
입지계수	1	5	10	3.3	25	100	

○ 다음으로, 중심지별 기능지수를 구한다.

- 각 중심지가 보유하는 기능유형별(PC방, 가구, 가전제품 등) 시설수에 그 기능의 입지계수를 곱하여 그 중심지의 일정 기능유형이 가지는 중심성의 양을 얻은 후 그 중심지의 총체적인 중심성인 기능지수를 구한다.

할 이외에 다양한 활동의 작용을 받으므로 포괄성이 커서 그 하나만으로는 중심성값(centrality value)을 측정하는 지표가 될 수 없으므로, 중심성 측정을 위한 바람직한 지표는 중심기능과 중심기능 시설수를 함께 고려함으로써 상호 보완할 수 있을 것으로 본다.

$$F_a = \sum A_t \times C_t$$

C_t : 기능 t 의 입지계수

A_t : 기능 t 의 시설수

F_a : 중심지 A 의 기능지수

표 5-4. 기능지수 분석 방법(예시)

중심지 \ 시설	PC방	가구	가전제품	농기구	초등학교	대학교	기능지수
중심지A	50×1=50	10×5=50	5×10=50	10×3.3=33	1×25=25	1×100=100	308
중심지B	30×1=30	5×5=25	3×10=30	10×3.3=33	1×25=25		143
중심지C	10×1=10	5×5=25	2×10=20	5×3.3=16.5	1×25=25		96.5
중심지D	10×1=10			5×3.3=16.5	1×25=25		51.5
합계	100	20	10	30	4	1	
입지계수	1	5	10	3.3	25	100	

④ 계층구분

○ 위에서 얻은 중심지 기능지수값의 배열 상에서 자연적 단절점(natural breaks)이 확연히 드러나는 곳에서 계층을 구분하거나, 자연적인 단절점이 잘 드러나지 않는 경우에는 군집분석(cluster analysis)에 의해 계층을 구분한다.

중심기능지수

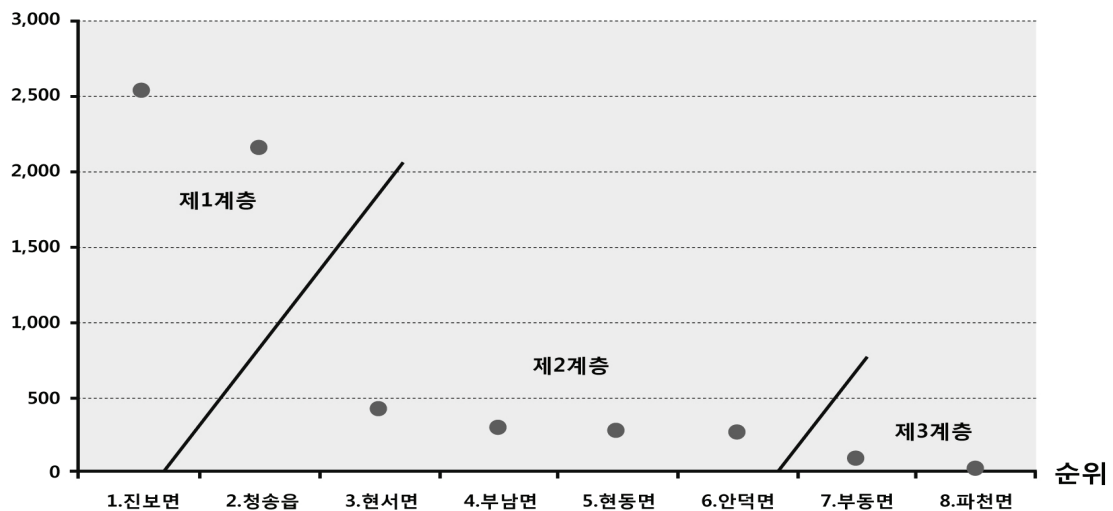


그림 5-2. 계층구분 분석도(예시)

5) 농촌중심지 활성화 사업내용

(1) 기본 방향

- 지역특성과 테마를 구현하기 위한 사업군 구상 및 세부사업계획수립을 통해 지역전체의 유기적인 선순환 도모
- 주민참여를 위한 주민수요조사를 기반으로 단위사업별로 하드웨어와 소프트웨어가 복합적으로 진행되도록 구조화
- 장소기반의 통합적 접근을 통해 사업간 연계·복합·융합의 시너지 효과 제고
- 배후마을주민의 사업참여와 시설물 이용도 제고를 위한 추진체계, 사업구상, 사업형태·위치·규모 등 사업내용의 고도화
 - * 중심지 활성화를 위한 다양한 사업의 추진은 가능하나, 지원제외 대상 사업은 연계사업 및 지자체 사업으로 추진

(2) 정주·환경 부문 사업

- 기초생활기반 정비사업
 - (H/W) 도시계획도로, 공용주차장, 행정서비스와 일반생활서비스 공간 간의 보행자도로 연계, 마을을 연계하는 버스와 마을택시 승하차장, 노인들을 위한 이륜·삼륜 차량의 안전한 도로 확보, 중심 시가지내 주요 거점 시설간 보행자도로 연계 등
 - (S/W) 중심지와 배후 농촌지역간 접근성 개선을 위한 DRT, 커뮤니티버스, 수요자에 대응하는 찾아가는 연계교통 시스템 운영 등
- 주거환경 정비사업
 - (H/W) 주민 주도 마을만들기사업, 주거환경개선사업, 사회적 기업방식의 주택관리사업(두꺼비하우징, 주거복지센터) 등
 - (S/W) 깨끗한 농촌마을만들기 운동, 색깔있는 마을 등
- 경관·환경·에너지 정비사업
 - (H/W) 안전한 마을안길, 깨끗한 하천, 아름다운 꽃이 있는 가로 경관, 가로경관정비, 간판정비사업, 경관저해시설 정비, 소규모 근린공원, 소규모 식용정원 조성 지원사업(농업공원) 등

- (S/W) 쓰레기 분리수거, 주민참여형 경관협약, 경관가꾸기 활동, 지역사회의 대안 에너지 공급체계 구축사업, 지역사회 환경개선 및 자원순환형 설계사업(건물옥상 녹화, 재활용사업, 자원순환체계 구축사업) 등

○ 행정서비스 및 공동체 생활거점 구축사업

- (H/W) 커뮤니티센터 및 다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설, 대안학교, 커뮤니티공간(카페, 공방 등), 청소년 이용시설, 젊은이센터, 가족센터, 지역사회자원·학습·서비스 센터 등
- (S/W) 커뮤니티 활성화 프로그램 운영, 찾아가는 행정서비스 개선, 귀농·귀촌자 유치를 위한 빈집정보 및 귀농·귀촌자 연계 프로그램 운영 등

(3) 산업·경제 부문 사업

○ 중심상점가 및 전통시장 활성화사업

- (H/W) 전통시장과 중심지 생활서비스 상권 육성을 위한 시설 개선, 간판 정비, 방문객 주차장, 휴게공원 등
- (S/W) 상인회조직 육성, 상인회 중심의 지역 참여 활동 등

○ 일자리 창출 및 주민소득 제고를 위한 커뮤니티 비즈니스사업

- (H/W) 생협, 사회적기업형 이미용실, 학부모가 운영하는 공부방, 시니어클럽이 운영하는 로컬푸드 식당 등
- (S/W) 취로애로 계층 고용·교육훈련, 기업지원, 지역 자조금융 등의 사업, 생활자 중심의 공동체형 홍보마케팅(작은 지역축제와 연계 주민참여 이벤트 개최) 등

○ 도농 연계 경제활동 거점

- (H/W) 지역순환경제센터 설립, 로컬푸드 직매장 설치, 농산물가공·유통시설 설치(중심지 주변부), 방문자센터 설치, 자연기반 농촌형 관광시설 조성 등
- (S/W) 지역경제·로컬푸드·6차산업 관련 중간지원조직 또는 민간조직의 활동주체 구성 및 협력사업 운영, 지역내 또는 인근 생산 농특산품의 로컬푸드 매장 및 생협 등 전시 판매, 외부 관광객을 위한 농촌관광 프로그램 운영, 중심시가지 내 안내센터에서 중심지 내 또는 인근 관광시설과 프로그램에 대한 정보를 공유하여 관광객에게 제공 등

(4) 사회·문화 부문 사업

○ 사회·문화사업

- (H/W) 주민자치센터, 평생학습원, 농촌공동 아이 돌봄사업, 방과후 학교, 지역문화원, 작은 도서관, 작은 영화관 등
- (S/W) 주민참여 문화프로그램 개발 운영, 노인 일자리·주민 일자리 관련 문화상품 개발, 지역문화축제 기획·운영, 문화 바우처 사업, 복지 지도사 협의회(횡성군) 등 지원을 통한 복지도 서비스, 주민을 위한 문화프로그램 강사 파견 등

○ 보건·의료사업

- (H/W) 작은 목욕탕, 작은 찜질방, 작은 빨래방, 종합건강지원센터, 의료생활협동조합사업 등
- (S/W) 어르신 건강강좌, 요가, 수지침, 무료건강검진 등

○ 정보·커뮤니케이션사업

- (H/W) 마을방송국, 농촌정보화마을사업, 홈페이지 구축 등
- (S/W) 마을신문 발간, 홈페이지 운영 등

(5) 지역역량강화 부문 사업

○ 교육·훈련사업

- (S/W) 주민교육훈련, 교육비품 및 장비 지원, 지역리더 양성, 국내외 선진지 견학, 전문성 강화를 위한 맞춤형 교육, 시설운영관리 전문인력 양성 교육, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농·귀촌자 교육 등

○ 지역 활성화사업

- (S/W) 지역축제 운영 지원, 문화·복지 프로그램 운영 지원, 시설물 운영관리 프로그램 지원, 지역 맞춤형 체험 프로그램 개발 및 운영 지원, 지역맞춤형 교육 프로그램 개발, 지역 내외 네트워킹 지원, 지역경제 활성화를 위한 홍보·마케팅, 지역산업의 6차산업화 및 기타 지역 활성화를 위한 부문별 컨설팅 지원, 다문화 가정 및 소외계층 지원프로그램 개발, 귀농·귀촌자 정주기반을 위한 프로그램 개발 지원 등

2. 농촌중심지 활성화 계획수립 절차와 방법(1안)

1) 사업 계획수립 주요항목

※ 사업 신청서는 계획수립 주요항목을 준수하여 작성되어야 하나, 세부내용이나 목차는 각 읍·면의 특성과 실정을 고려하여 수정이 가능함

(1) 사업대상지 개요

- 공간적 범위
- 지역현황
- 수요 조사·분석
- 관련 계획 및 관련법과의 연계성 조사·분석
- SWOT 분석과 계획과제의 도출

(2) 농촌중심지 활성화 발전방향

- 기본방향
- 발전 구상도(공간별 발전방향)
- 농촌 중심지 계층구조 분석
- 농촌중심지 활성화사업으로 추진하고자 하는 사업내용
- 추진체계 구축 및 운영·관리방안

(3) 사업비 투자계획

- 재원별 투자계획
- 연차별 투자계획

(4) 관련사업의 기대효과 및 연계성

- 관련사업 제시
- 관련사업별 추진성과 및 연계성 제시

2) 사업 계획수립의 세부지침

(1) 사업대상지 개요

□ 공간적 범위

○ 읍·면소재지의 중심지역

- 계획구역은 농산어촌의 읍·면 지역 중 읍·면소재지의 중심지역을 대상으로 함

○ 읍·면소재지의 현황과 신규사업을 통해 추진하고자 하는 사업 내용이 명확히 부각될 수 있도록 작성함

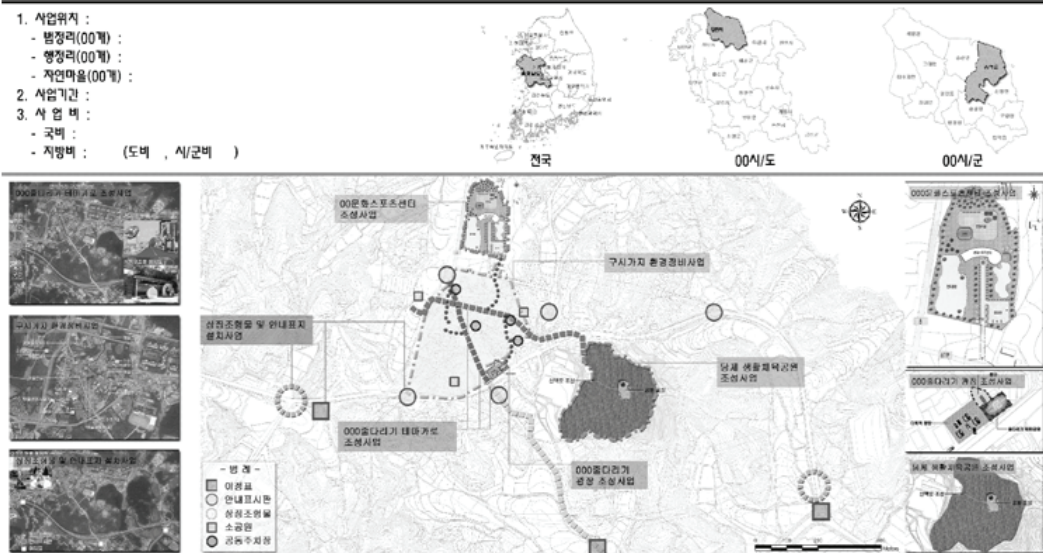
- 신규사업 대상지의 공간적 위치를 “전국·시·도·시·군·구”로 구분된 도면으로 작성하여 표기함

■ 계획의 범위(사업계획도) 작성 예시

1. 농촌중심지에 대한 『전국-시·도-시·군』 내 위치 표기
2. 농촌중심지 및 활성화 사업에 대한 공간적 범위와 경계를 명확히 표기
3. 사업계획도는 1/50,000 혹은 1/25,000 지형도나 위성영상지도 등으로 작성

000 농촌중심지 활성화 사업계획도

1. 사업위치 :
 - 행정리(00개) :
 - 행정리(00개) :
 - 자연마을(00개) :
2. 사업기간 :
3. 사업비 :
 - 국비 :
 - 지방비 : (도비 , 시/군비)



□ 지역현황

- 조사항목은 사업대상지 연혁, 생활환경 수준, 사업대상지 현황, 생활편의시설 현황, 지역산업 현황, 전통역사·문화 현황, 지역공동체 활동 내역, 지자체의 지원조직 현황, 지자체의 학습활동 실적, 지속가능한 사업추진을 위한 거버넌스 구축 실적 등임
- 지침에서 제시한 지역현황 조사 항목들은 모두 정량적 분석을 통해 이루어지는 것이고, 또한 대부분 시·군 내부 자료인 경우가 많다는 점에서 행정기관의 도움 없이는 작성이 '불가능'하므로, 행정기관의 적극적 도움 필요

■ 지역 현황 및 특성 분석 작성 예시

- 농촌중심지만의 특성 부각
 - 농촌중심지의 현황 및 특성에 대한 설명은 지침에서 제시된 항목들에 근거하여 작성함
 - 단, 해당 농촌중심지만의 독특한 자산에 대한 설명이 필요한 경우, 별도의 항목을 제시하여 설명할 수 있음
- 행정기관의 적극적 참여
 - 지침에서 제시된 항목들이 대부분 정량적 분석을 통해 이루어지고, 대부분 시·군 내부자료일 경우가 많다는 점에서 행정기관의 적극적 참여가 필요함
- 자료의 기준이 “리” 나 “마을” 단위임
 - 통계자료가 사업대상 지역 내 법정리, 행정리 및 자연마을을 기준으로 하고 있어, 신규사업 신청 예정 시·군에서는 이러한 자료 제시가 가능한지에 대하여 통계자료를 확인함
- 인구(농어가인구포함) 및 농경지현황
 - 인구 및 농경지현황 예시) 농업인구 비중이 시·군 내에서 비교적 높은 지역이며, ○○로 활용되는 토지 비중이 높은 편임

마을별	인구수(명)			가구수(호)				면적(ha)				
	계	남	여	계	농가	어가	비농어가	계	답	전	임야	기타
계												
○○리												
○○리												
○○리												
○○리												

□ 수요 조사·분석

- 지역현안과 숙원사항, 계층별 의견을 다양하게 수렴
 - 설문조사, 지역포럼, 인터넷 등을 통한 제안 등 다양한 형태로 실시하며, 일반주민, 지역리더, 대학교수 등과 같은 전문가 집단, NGO 등 비영리 민간단체, 지역소재 기업 등의 의식과 욕구가 골고루 파악될 수 있도록 함

■ 수요 조사 · 분석 작성 예시

- 농촌중심지의 문제점과 잠재력, 개발수요 및 발전과제 등을 도출하기 위한 다양한 형태의 주민 수요조사 및 결과 도출이 필요함
- 주민들을 대상으로 하는 수요 조사는 설문조사, 지역포럼, 인터넷 제안 등 다양한 형태를 취할 수 있음
- 조사 · 분석은 해당지역 주민 뿐만 아니라, 배후지역 주민, 공무원 등 다양한 계층을 대상으로 실시함

□ 관련 계획 및 관련법과의 연계성 조사 · 분석

○ 제3차 도종합계획(수정), 도시 · 군기본계획, 시 · 군 농업 · 농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년), 시 · 군 경관계획, 시 · 군 자체 지역개발 및 사업계획 등 각종 상위계획 및 관련계획을 검토하여 당해 농촌중심지와 관련된 내용을 체계적으로 정리 · 평가함

- 신규사업 대상지 선정 과정에서 상위계획에서의 반영 여부를 우선적으로 검토하여 추진

○ 신규사업 대상지와 관련하여, 기존에 추진된 사업이나 향후 추진할 사업 등에 대한 조사 · 분석을 실시함

■ 관련계획 검토 작성 예시

- 관련계획 검토
 - 제3차 도종합계획, 도시 · 군기본계획, 시 · 군 농업 · 농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년), 시 · 군 경관 계획, 시 · 군 자체 지역개발 및 사업계획 등
 - 농촌중심지 신규사업 대상지 선정에 대한 상위계획 반영여부 및 관련 사업 현황, 향후 추진 방안 등 검토
 - 시 · 군 경관계획 예시) 신규사업 대상지와 관련하여, ○○(경관 혹은 미관)지구에 포함되며, 건축물의 건축선이나 광고물, 외부공간에 대한 항목별 경관관리 방안을 제시하고 있음에 따라, 이에 따른 사업계획을 수립하도록 함
 - 포괄보조사업 예시) 신규사업 대상지는 총 ○○개 분야 ○○개 사업에 총 ○○백만원의 계획이 제시되어 있음

구 분	세부사업	사업내용	사업규모	사업비(백만원)
기초생활 기반확충	도로·교통	- 도시계획도로 개설 및 정비	○○m	○○
	○○정류장시설	- 고속(시외)버스터미널 조성	○○개소	○○
	○○시장개발	- 기존장육철거 및 시장현대화	○○㎡	○○
지역경관 개선	도시경관	- 공원 및 공연시설 조성	○○㎡	○○
지역역량 강화	부대경비	- 기본계획, 세부설계, 주민교육	○○식	○○
합계				○○

□ SWOT 분석과 계획과제의 도출

○ 앞 선 분석결과를 토대로 농촌중심지의 강점과 약점, 외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 분석

- 이러한 분석결과를 행렬표(Matrix) 형태로 명확하게 제시하고, 분석결과를 토대로 소도읍의 발전을 위하여 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가를 도출

■ SWOT 분석과 계획과제 도출 작성 예시

- SWOT 분석
 - 농촌중심지가 지닌 내부적 강점과 약점, 외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 제시
 - 강점과 기회요인(강화), 강점과 위협요인(대비), 약점과 기회요인(통제), 약점과 위협요인(문제인식)을 교차분석하여, 각 항목별 현황을 객관적으로 기술함
- 계획과제 도출
 - SWOT 분석을 통해 도출된 강점을 극대화시키고 약점을 극복하기 위해, 농촌중심지 활성화 사업을 통해 추진하고자 하는 과제를 제시함

< SWOT 분석 행렬 >

		내부환경요인분석	
		강점 (Strength)	약점 (Weakness)
외부환경 요인분석	기회요인 (Opportunity)	(Leverage)	(Constraints)
	위협요인 (Threat)	(Vulnerability)	(Problem)

계획과제	
■ 계획과제 1	○세부 추진과제 1-1 ○세부 추진과제 1-2
■ 계획과제 2	○세부 추진과제 2-1 ○세부 추진과제 2-2
■ 계획과제 2	○세부 추진과제 3-1 ○세부 추진과제 3-2

(2) 농촌중심지 활성화 발전방향

□ 기본방향

○ 발전방향(또는 비전, 목표, 추진전략) 설정

- 대상지에 대한 진단과 계획과제 도출을 위해 주민과 전문가, 행정이 함께 하는 주민참여형 현장조사를 기초로 한 “맵핑과 토론, 협의”하는 과정 필요
- 발전목표는 지역의 특화자원 및 향토산업 등과 밀접한 관계를 가지고, 시·군 발전계획 등 지역의 다른 관련계획이 있을 경우 참고하여 서로 연계될 수 있도록 작성

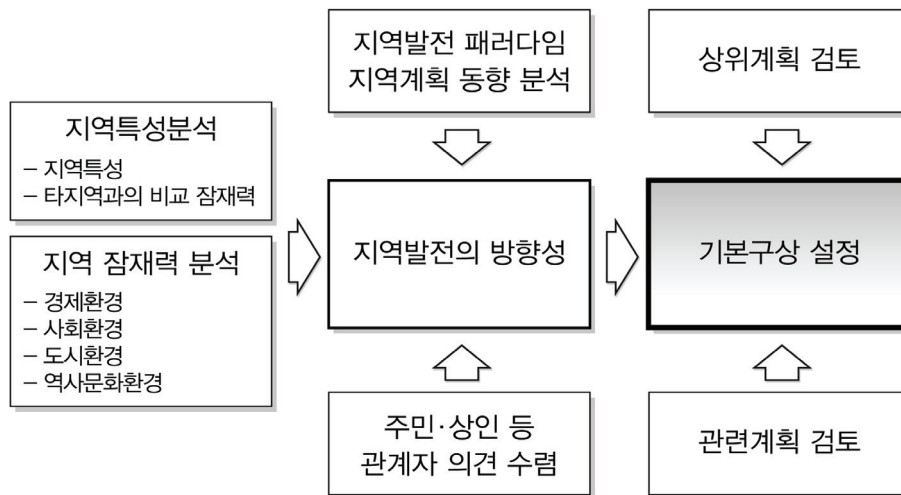


그림 5-3. 기본구상 설정을 위한 주요 검토과정(예시)

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.114

○ 비전

- 농촌중심지가 새롭게 변화할 미래의 모습을 일정한 방향성 하에 명확하게 제시
- 주민과 행정이 공감하여야 하며, 함께 공유하기 위해 간결하고 명료한 문장이나 그림으로 표현 및 실행가능성도 검토

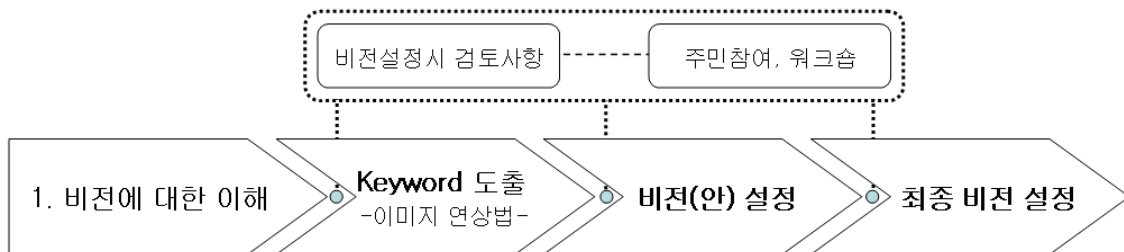


그림 5-4. 기본구상의 수립 과정

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.116.

○ 목표

- 대상지가 달성하고자 하는 바람직한 상태, 농촌중심지 활성화사업을 통해 실현하고자 하는 도달점·성과를 제시
- 기간 제약을 고려한 실현가능한 목표를 제시하며, 기간 내 실현이 어려운 목표는 장기목표로 구분하여 제시

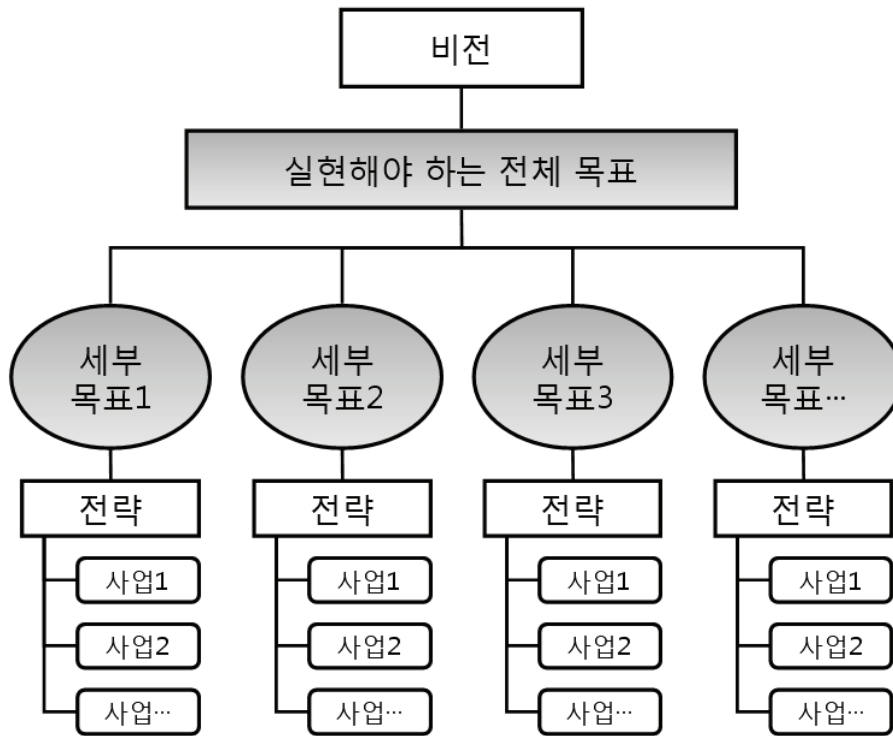


그림 5-5. 목표 설정 과정(예시)

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.118.

○ 추진전략

- 비전과 목표를 위한 체계적·구체적인 행동을 제시
- 전체적인 전략의 방향을 우선 설정하고, 설정된 방향에 따라 공간별·분야별로 세부전략을 마련함
- 구체적 시책과 사업계획 수립 방향을 제시하는 역할을 담당함

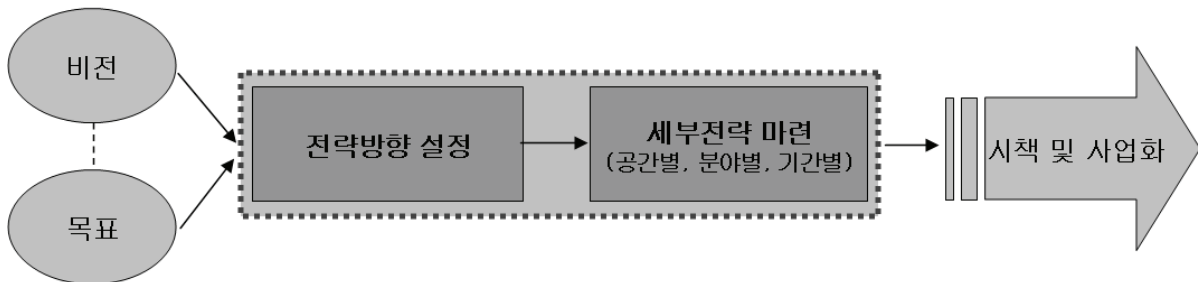
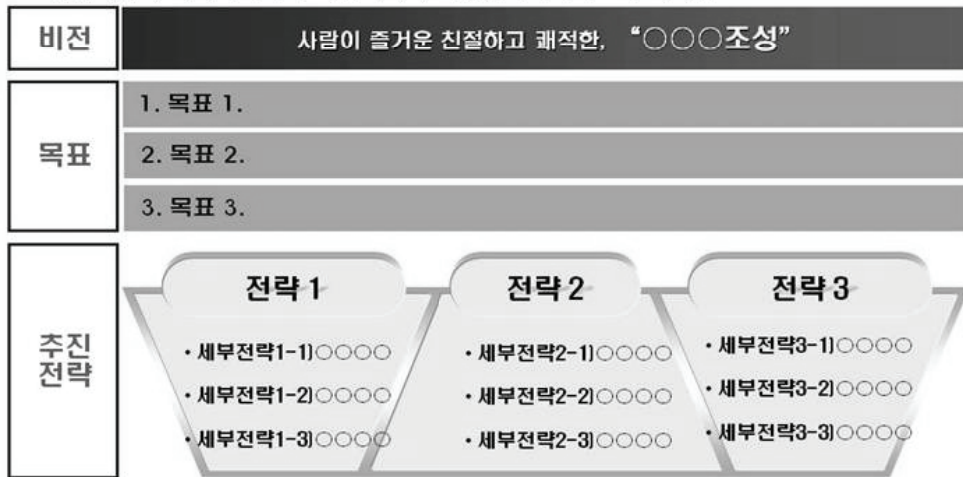


그림 5-6. 전략 수립 과정

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.119.

■ 비전, 목표, 추진전략 작성 예시

- 농촌중심지 활성화 사업계획이 **지향하는 바와 테마**를 명확히 제시
 - 농촌중심지가 나아가야 할 미래를 형상화한 청사진으로서 대상지의 **미래상**을 담은 비전을 제시하며, 비전은 지역의 고유 특성을 느낄 수 있도록 하며 긍정적으로 작성함
 - 계획을 통해 제시된 비전을 실현하고자 하는 **도달점·성과**로서의 목표를 제시하며, 목표는 추진전략의 세부항목들을 총괄할 수 있는 포괄적인 개념으로 작성함
 - 목표를 달성하기 위한 체계적이고 **구체적인 시책과 수단**으로서의 추진전략을 제시하며, 추진전략은 구체적인 시책과 사업계획 수립방향을 제시하도록 제시함



□ 발전 구상도(공간별 발전방향)

- 시·군 내에서 해당 읍·면이 갖고 있는 위치와 중요성, 주변여건 등을 고려하여 중장기적 발전방향을 제시함
- 읍·면 내에서 사업대상지가 나타내는 현황과 주변여건, 실제 사업계획을 고려한 공간별 역할과 공간 간 연계 방향 제시

■ 관련계획 검토 작성 예시

- 관련계획 검토
 - 제3차 도종합계획, 도시·군기본계획, 시·군 농업·농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(6개년), 시·군 경관 계획, 시·군 자체 지역개발 및 사업계획 등
 - 농촌중심지 신규사업 대상지 선정에 대한 상위계획 반영여부 및 관련 사업 현황, 향후 추진 방안 등 검토
 - 시·군 경관계획 예시) 신규사업 대상지와 관련하여, ○○(경관 혹은 미관)지구에 포함되며, 건축물의 건축선이나 광고물, 외부공간에 대한 항목별 경관관리 방안을 제시하고 있음에 따라, 이에 따른 사업계획을 수립하도록 함
 - 포괄보조사업 예시) 신규사업 대상지는 총 ○○개 분야 ○○개 사업에 총 ○○백만원의 계획이 제시되어 있음

구 분	세부사업	사업내용	사업규모	사업비(백만원)
기초생활 기반확충	도로·교통	- 도시계획도로 개설 및 정비	○○m	○○
	○○정류장시설	- 고속(시외)버스터미널 조성	○○개소	○○
	○○시장개발	- 기존장육척거 및 시장현대화	○○㎡	○○
지역경관 개 선	도시경관	- 공원 및 공연시설 조성	○○㎡	○○
지역역량 강 화	부대경비	- 기본계획, 세부설계, 주민교육	○○식	○○
합 계				○○

□ 농촌 중심지 계층구조 분석

○ 인구규모 분석

- 농촌중심지의 인구규모 제시(인구규모에 따라 내림차순으로 제시)
- 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

■ 농촌 중심지 계층구조 분석 작성 예시

- 분석방법 1) 인구규모 분석
 - 시·군 전체의 인구규모를 **순서대로** 제시하여, 읍·면간 인구규모를 **비교**함
 - 인구규모 분석 예시) ○○읍은 ○○시·군 내에서 **인구가 가장 많은 지역**으로, 다른 지역에 비해 **중심성이 높은 지역**으로 분석됨
 - ※ 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

구 분	인구규모	비교 (중심지에 포함되는 마을명)
○○시·군		법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
1	○○동	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
2	○○읍	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
3	○○면	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
4	○○면	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개

○ 농촌중심지 계층구조 분석

- 데이비스(W. K. D. Davies)의 기능지수법 등을 사용하여 제시

- 중심성(기능지수) 분석은 농촌중심지에 포함되는 마을(시가지 및 그에 연접한 행정리)만을 대상으로 3차 기능(행정, 업무, 상업, 서비스)을 대상으로 분석
- 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 농촌중심지로 간주하여 중심지 계층구조 분석대상에 포함

○ “〈참고 1〉 농촌중심지 계층구조 분석방법(예시)”을 참고하여 농촌중심지에 대한 중심성을 파악함

■ 농촌 중심지 계층구조 분석 작성 예시

- 분석방법 2) 중심지 계층구조 분석(데이비스(W.K.D.Davies) 기능지수 분석)
 - 농촌중심지에 포함되는 마을(시가지 및 그에 연접한 행정리)만을 대상으로 3차 기능(행정, 업무, 상업, 서비스)을 대상으로 분석
 - 중심지 계층구조 분석을 통해 1~2계층으로 분류되는 지역을 농촌중심지로 분류함
 - 중심지 계층구조 분석 예시) ○○시·군의 동·읍·면별 중심지 계층구조 분석결과 ○○개의 군집으로 계층을 나눌 수 있으며, 제1계층은 ○○시·군의 ○○지역으로 중심성 비중이 약 ○○%에 달해 중심지 기능이 가장 높은 것으로 분석됨
 - ※ 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

농촌중심지	중심지 기능지수	계층	중심성 비중	중심지 계층구조 분석도
○○시 동부(洞部)	5,562.70	1	77.26	
○○읍소재지	407.93	2	5.67	
○○면소재지	396.31	2	5.50	
○○면소재지	194.15	3	2.70	
○○면소재지	162.87	3	2.26	
○○면소재지	149.38	3	2.07	
○○면소재지	113.09	4	1.57	
○○면소재지	89.85	4	1.25	
○○면소재지	83.94	4	1.17	
○○면소재지	39.77	4	0.55	

□ 농촌중심지 활성화사업으로 추진하고자 하는 사업내용

① 사업명

- 농촌중심지 활성화의 비전 및 목표에 부합되는 세부내용을 포괄할 수 있는 사업명칭 제시

② 사업의 개요

- 사업추진의 필요성과 사업추진을 통한 이점, 개선방향 등 제시

③ 사업의 위치 및 범위

- 사업대상지 위치, 사업비, 사업기간, 사업규모 등을 제시하며, 사업대상지 위치에 대한 Key-Map을 제시함
 - 사업총괄표와 사업비, 사업기간, 사업규모 일치
 - 지형도 보다는 항공사진에 위치를 표기하여 설명함

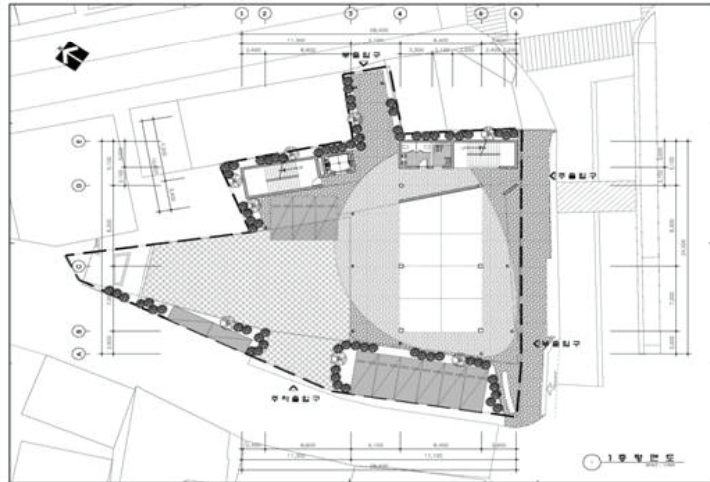
④ 사업내용

- 사업별 구체적 내용작성을 위한 가장 좋은 방법은, 세부 사업 내역(물량, 규모 등)을 도면과 사업비로 먼저 작성하고 이를 토대로 제안서를 기술하는 것임
- 가급적 공정별(토목공사, 건축공사, 조경공사 등), 시설별(건축물, 주차장, 광장 등)로 세분화하여 작성
 - 세분화된 사업별로 사업내용과 실제 추진규모, 사업물량 등을 세밀하게 제시함

■ 세부사업계획 및 사업계획도 작성 예시

- 세부사업계획은 사업명, 사업의 개요, 사업의 위치와 범위, 사업내용, 투자계획, 추진주체 및 운영방법으로 제시
- 세부사업계획은 간략화하여 작성하되, 세부내역에 대해서는 구체적으로 작성함
 - 공정별 세부사업계획 예시) 도로개설사업 = 1) 기반공사(정지/성토공사, 포장, 상·하수도 및 맨홀, 전기통신시설 등), 2) 시설공사(과속방지턱, 신호등, 안내표지판 등), 3) 조경공사(가로수, 화단 및 화분 등), 4) 부지매입, 5) 부대관리(기본계획, 공사감리, 사업관리, 토목설계 등) 등으로 구분하여 작성함

※ 시설계획의 경우, 대상지 관련 법·제도, 도입 프로그램, 이용수요 등을 고려하여 세밀하게 작성



○ 사업계획도는 사업내용에서 제시된 세부 항목을 지형도(1/1000 혹은 1/5000)에 세부적으로 표현함

○ 경관형성계획은 별도계획으로 수립하며, 모든 사업에 우선하여 계획수립이 추진되도록 계획함

■ 경관형성계획 작성 예시

- 경관형성계획은 개별사업으로, 기본계획 수립과 동시에 계획 수립
- 특정경관계획 수준으로 작성
 - 1) 목표와 전략, 2) 경관구역 설정 및 기본방향, 3) 요소별 경관설계지침(건축물, 옥외광고물, 공공시설물, 색채 등) 등 실행 및 관리운영 방안에 대한 기준과 지침 제시
- 시·도 경관기본계획과 연계 수립
 - 그러나 별도 계획수립이 어려울 시, 시·도 경관기본계획 내용을 준용함

1. 건축물 경관설계 지침 - 세부설계지침(예시)

1종 : 한옥중심 경관 형성

경관설계지침

주요원칙

▶ 읍성 내부 건축물을 한옥(기와 또는 초가)으로 조성하여 옛 도시 경관의 회복 및 전통 경관 형성

중점사항

▶ 주요 가로 및 문화재 주변지역 역사문화적 경관 및 축 형성 유도

장 단 점

▶ 역사문화도시 경관 형성 및 정체성 확보에 유리
▶ 주민들의 건축경사비 증대로 경제적 부담 증대
▶ 경관형성에 장기간 소요

● 변경 전



● 변경 후



⑤ 투자계획 및 기대효과

○ 예산을 재원별, 연차별로 구분하여 단계적으로 수립함

- 사업 총괄표를 작성하여, 사업비 산출근거, 사업량, 재원별, 연차별 사업비를 한번에 파악할 수 있도록 함

⑥ 추진주체 및 운영방법

○ 주민조직체(추진위원회 등) 산하 분과를 구분하여 명시하며, 각 분과의 역할과 운영 방안을 제시함

○ 운영 및 관리방안에서 제시된 내용을 요약하여 제시함

□ 추진체계 구축 및 운영·관리방안

○ 시·군 전담부서, 읍·면발전협의회 및 추진위원회 구성방안 기술

- 읍·면발전협의회 및 추진위원회는 해당지역 주민과 배후지역 주민이 함께 참여함

○ 시·군 전담부서의 구성내역, 운영방법, 운영내용, 참여 부서 간 역할과 협력방안을 제시함

○ 읍·면발전협의회 및 추진위원회는 구성내역, 운영방법, 운영내용, 참여 주체별 역할 등을 간략히 기술함

○ 해당지역 주민과 배후지역 주민이 참여하는 조직으로 구성

○ 사업별 세부 운영·관리방안 제시

- 시설운영 및 관리방안 : 시설물 전체, 부분별 운영·관리 주체를 세분화하여 제시하며, 각 주체별 역할과 운영방안 등을 제시함

- 비용조달 및 지원방안 : 유사시설 사례를 참고하여 시설별 유지·관리비 지원방안 제시

■ 추진체계 구축 및 운영·관리방안 작성 예시

- 추진체계 구축
 - 시·군 전담부서, 읍(동)면발전협의회, 추진위원회 등 추진체계 구축
 - 추진체계에 대한 구성내역, 운영방법, 운영내용, 참여 주체별 역할을 명확히 제시함
 - ※ 해당지역 주민과 공무원 뿐만 아니라, **배후지역 주민의 참여**가 가능한 조직으로 구성
- 시설물 운영 및 유지·관리 방안
 - 시설물 운영·관리 주체와 주체별 역할을 세부적으로 제시함
 - 시설물 운영에 대한 실제 비용을 해당 시·군 내 유사시설 사례를 참고로 산출하여 제시함

○○○추진위원회									
위원장 : ○○○									
감사기구					행정기구(○○시, ○○읍)				
지원기구(이장/부녀회/청년회 등)					자문기구(○○대학교, ○○연구원 등)				
○○팀				○○팀				지원팀	
단장	○○○사업	○○○사업		○○○사업		○○○사업		단장	○○○
단장	○○○	○○○		○○○		○○○			
팀원	○○○ ○○○	○○○ ○○○	○○○ ○○○	○○○ ○○○	○○○ ○○○	○○○ ○○○	○○○ ○○○		
계획 단계	사업별 계획수립 참여 및 지원								1. 회비징수 2. 회계관리 ...
운영 단계	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	
참여	○○○보존회			○○○과	○○○연구원 / ○○대학교			회계과	

(3) 사업비 투자계획

- 투자계획은 자원별·연차별로 작성하게 되어 있으나, 실제로는 자원별 투자계획과 연차별 투자계획이 함께 작성되도록 지침이 제시되어 있음
 - 즉, 자원별·연차별 투자계획을 별도로 작성하는 것이 아닌, 처음부터 자원별·연차별 투자계획이 하나의 투자계획표(총괄)로 작성될 수 있도록 하는 포맷을 만들어둬야 함

□ 자원별 투자계획

- 각 부문별로 자원별 투자계획 총괄표를 작성함
- 각 세부사업별로 작성된 자원별 투자계획을 기초로 작성함
 - 자원별 투자계획은 각 사업별로 작성된 내역을 종합하여 부문별로 작성함에 따라, 계획수립 초기부터 총괄표 작성을 염두에 두고 자원별 투자계획을 수립함

□ 연차별 투자계획

- 각 부문별로 연차별 투자계획 총괄표를 작성함
- 각 세부사업별로 작성된 연차별 투자계획을 기초로 작성함
 - 자원별 투자계획은 각 사업별로 작성된 내역을 종합하여 부문별로 작성함에 따라, 계획수립 초기부터 총괄표 작성을 염두에 두고 연차별 투자계획을 수립함

표 5-5. 재원별 투자계획 작성표 예시

(단위: 백만원)

사업	재원별	총사업비	2014	2015	2016	2017
총계	총계					
	계					
	국비					
	지방비					
	계					
	국비					
	지방비					
	계					
	국비					
	지방비					
	계					
	국비					
지방비						
총계						
국비						
지방비						

표 5-6. 연차별 투자계획 작성표 예시

(단위: 백만원)


연차별 사업	총사업비				2014				2015				2016				2017				
	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	
총계																					
핵심사업 1																					
세부사업 1																					
세부사업 2																					
핵심사업 2																					
세부사업 1																					
세부사업 2																					
지역역량강화사업																					
교육·훈련사업																					
지역 활성화사업																					
관리비																					
예비비																					
연계사업 1																					
세부사업 1																					
세부사업 2																					

(4) 관련사업의 기대효과 및 연계성

- 농촌중심지 활성화 사업 신규 대상지와 관련된 시·군별 관련사업 혹은 신규사업 대상지와 관련되어 추진되어 온 사업 또는 추진할 사업들에 대한 선행 검토가 필요함
- “사업대상지 개요” 내 “지역현황” 부분에서 작성하게 될 “관련 계획 및 관련법과의 연계성 조사·분석”에서 이를 고려한 보다 세부적인 조사·분석을 실시함
- 각 사업별로 제시된 기준에 따라, 사업기간, 사업비, 사업내용, 사업효과 등을 일목요연하게 정리하여 제시함
- 가급적 기존 사업과 연계사업 간의 관계를 한 눈에 파악할 수 있도록 하는 도면(사업계획도 등)을 첨부하여 작성함

■ 관련사업의 기대효과 및 연계성 작성 예시

- 신규사업 대상지와 관련된 다양한 “연계사업” 제시
 - 핵심사업과 관련된 다양한 연계사업 제시
 - 연계사업의 사업명, 위치와 범위, 사업내용, 투자계획 등 제시
 - * 사업 진행상황(완료, 진행 중, 진행 예정, 계획수립 중 등)과 연계내용(핵심사업과의 연계 정도 및 내용 등)을 제시함
- 사업계획도 첨부
 - 핵심사업과 관련된 연계사업을 한눈에 파악할 수 있도록 하기 위한 사업계획도 첨부

구분	사업명	사업내용	진행 사항	연계내용	비고
연계사업1	○○ 근린공원 조성사업	-사업위치: ○○도 ○○군 ○○읍 ○○리 ○○번지 일 원(23,176㎡) -사업비: ○○백만원 -사업기간: ○○년~○○년 -사업내용: 기반시설, 조경 시설, 휴양시설, 유희시설, 운동시설, 교양시설 등	계획 수립 완료	연접부지로, 기반시설, 운동시설 등 공유	
연계사업2					
연계사업n					

3. 농촌중심지 활성화 계획수립 절차와 방법(2안)

1) 사업 계획수립 주요항목

※ 사업 신청서는 계획 수립 주요 항목을 준수하여 작성되어야 하나, 세부내용이나 목차는 각 읍·면의 특성과 실정을 고려하여 수정이 가능함

(1) 농촌중심지 활성화 사업의 개요

- 계획의 배경과 목적
- 계획의 성격과 역할
- 계획의 범위와 방법

(2) 농촌중심지의 현황과 개발여건

- 지역현황 및 특성 분석
- 관련계획 검토
- 농촌중심지 계층구조 분석
- SWOT분석 및 계획과제

(3) 기본구상

- 비전, 목표, 추진전략
- 농촌중심지 발전 구상도
- 추진사업의 선정 및 우선순위 설정
- 성과목표

(4) 사업계획

※ 기본구상 단계에서 선정된 각각의 사업이 세부 목차를 구성하게 되며, 따라서 계획서마다 세부 목차가 달라지게 됨

- 사업계획의 구성

○ 공통사항

○ 세부사업계획 작성 시 유의사항

(5) 추진체계 구축 및 운영·관리방안

○ 추진체계

○ 시설물 운영 및 유지관리방안

(6) 관련사업의 기대효과 및 연계성

○ 관련사업 제시

○ 관련 사업별 추진성과 및 연계성 제시

(7) 투자계획

○ 연차별 투자계획

○ 기능별 투자계획

2) 농촌중심지 활성화사업 계획 세부지침

(1) 농촌중심지 활성화 사업의 개요

※ 여기서는 종합육성계획의 수립 배경과 목적, 성격과 역할, 그리고 범위와 방법 등을 요약 기술하도록 한다.

□ 계획의 배경과 목적

- 해당 농촌중심지 활성화 계획을 수립해야만 하는 필요성과 당위성, 궁극적으로 얻고자 하는 목적을 기술함

□ 계획의 성격과 역할

- 농촌중심지 활성화 계획이 지닌 성격과 농촌중심지 자체 및 배후 농촌지역 발전에 있어서의 역할을 기술함

□ 계획의 범위와 방법

- 농촌중심지 활성화사업 계획의 범위는 시간적 범위, 공간적 범위로 구분하도록 함
 - 시간적 범위
 - 계획기간은 5년 이내로 하되, 시·군이 자율적으로 정함
 - 기준년도는 중앙부처 및 지자체가 발행한 가장 최근의 공식 통계자료를 사용할 수 있는 연도로 하되, 가능한 가장 최근의 자료를 활용함
 - 공간적 범위
 - 계획 구역은 원칙적으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제3조에 의한 농산어촌의 읍·면 지역 중 농촌중심지의 시가지(필요시 그 연접지역 포함)를 대상으로 함
 - 그러나 시가지에 대한 명확한 경계 설정이 어렵고, 농촌중심지가 배후농촌지역과 밀접한 관계를 형성하고 있으므로, 이러한 다양한 관계를 고려하여야 함
 - 농촌중심지 내 신규사업 대상지의 공간적 위치(전국·시·도·시·군·구)와 경계, 신규사업 위치와 경계를 명확히 파악할 수 있는 도면을 작성함

○ 사업계획도(1/50,000~1/5,000 지형도, 항공사진 등)로 작성

- 개별 사업명과 사업내용, 공간적 경계와 사업별 경계를 명확히 표기

■ 계획의 범위(사업계획도) 작성 예시

- 농촌중심지에 대한 『전국-시·도-시·군』 내 위치 표기
- 농촌중심지 및 활성화 사업에 대한 공간적 범위와 경계를 명확히 표기
- 사업계획도는 1/50,000 혹은 1/5,000 지형도나 항공사진 등으로 작성

000 농촌중심지 활성화 사업계획도

1. 사업위치 :

- 행정리(00계) :
- 행정리(00계) :
- 자연마을(00계) :

2. 사업기간 :

3. 사업범위 :

- 국면 :
- 지방면 : (도면, 시/군면)

(2) 농촌중심지의 현황과 개발여건

- ※ 농촌중심지의 현황 및 특성 분석을 통해 문제점과 발전 잠재력을 파악하고, 주민의식과 개발수요를 조사하며, 해당 농촌중심지와 관련된 각종 상위·관련 계획을 체계적으로 정리·평가한다.
- ※ 농촌중심지의 강점 및 기회요인, 약점 및 위협요인 등을 종합적으로 분석하여 계획과제를 도출한다.
- ※ 전체적으로, 분야별 현상을 단순히 나열하기보다는, 그러한 현상의 이면에 있는 요인과 메카니즘, 해결 필요성 등 핵심적인 사항을 중심으로 압축하여 정리하도록 한다.

□ 지역현황 및 특성 분석

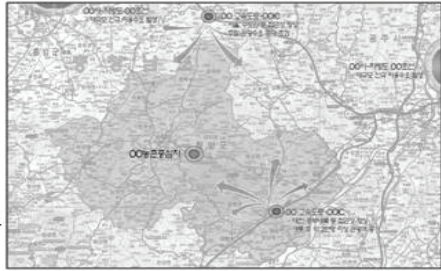
○ 농촌중심지의 자연지리적 특성, 인문사회적 여건, 경제적 특성, 토지이용·도시계획 및 공간구조적 특성, 역사·문화 및 관광자원 등에 대하여 문제점과 특성 그리고 잠재력을 심도 있게 분석·검토하여 농촌중심지가 가지고 있는 강점과 약점을 파악하도록 함

- 자연지리적 특성 : 농촌중심지의 입지, 지형, 지세, 기후, 하천, 식생 등 자연환경과 대내외적 차원에서의 위치적 특성에 대해서 기술하고 개발의 제약조건과 잠재력을 파악
- 인문사회적 측면 : 인구 분석을 중심으로 하되 다음의 지표들을 포함하도록 하며, 기타 사회적 측면과 관련된 지역특성을 분석하도록 함. 각 지표들은 농촌중심지 전체, 농촌중심지 내 동·리(행정단위)별로 분석하도록 함
 - 인구규모(인구수 변화추이 및 동·리별 분포변화 등), 인구증감(인구증가율, 인구증감 요인, 인구이동 등), 인구구조(연령·성·학력·취업형태별 인구비중, 노령화지수, 고학력 인구비중 등)
 - 생활환경 및 사회복지 측면 : 주택, 상하수도, 의료·보건, 교육·문화 등에 대하여 현황과 문제점을 분석하도록 함. 여기에는 주택보급률, 상하수도 보급률, 의료시설, 의료인력, 도시공원과 교육·문화시설의 확충 정도 등에 대한 지표를 포함 수 있음
- 경제적 측면 : 산업의 성장과 침체 그리고 구조적 특성 등을 중심으로 하여 농촌중심지 경제의 문제점과 잠재력을 분석함
 - 가능한 한 총량경제지표, 고용지표(산업별 고용구조 변화추이, 제조업종별 고용규모 및 고용구조의 변화, 상업·서비스업의 고용구조 변화추이 등)와 산업구조(산업분포, 농림업구조 특성, 제조업 고용축적 정도와 업종별 비교우위성 등)등을 조사·분석함
 - 특히, 여기서는 농촌중심지의 주력업종(산업) 또는 재생(再生)을 선도할 수 있는 업종(산업)을 파악하는데 중점을 두도록 함
- 공간구조 및 물리적 환경 측면 : 정주체계, 토지이용, 교통망체계와 관련된 각종 지역 활동의 입지체계를 개괄적으로 검토하고, 이를 토대로 농촌중심지의 특성과 문제점을 파악하도록 함
 - 시·군의 정주체계상 해당 농촌중심지의 지위와 기능·역할을 분석하고, 농촌중심지의 영향권에 속하는 배후농촌을 파악하며, 농촌중심지와 배후농촌과의 각종 연계관계를 파악토록 함
 - 농촌중심지 내부적으로는 주요시설의 입지, 기능지역의 분포, 그리고 물리적 환경의 정비 상태를 파악하고, 문제점 진단도(診斷圖)를 작성토록 함

- 지역자원 측면 : 농촌중심지가 보유하고 있는 역사·문화 및 관광자원 등의 분포 현황과 특성 분석을 통하여 보전·정비 및 활용(상품화) 가능성과 잠재력을 파악토록 함
- 대내외적 여건변화 측면 : 지식기반화, 정보화, 지방화 등 거시적 조류의 변화를 비롯하여 주변지역의 변화 등의 물결들을 포착하여 당해 농촌중심지에 대한 기회요인과 위협요인을 파악하도록 함

지역 현황 및 특성 분석 작성 예시

- 농촌중심지의 현황 및 특성을 쉽게 인지할 수 있도록 **자유롭게 작성함**
- 자연지리적 특성
 - 입지, 지형, 기후, 하천, 식생 등 다양한 지표 분석 (**지형도 및 분석도 삽입**)
 - 입지 예시) ○○농촌중심지는 ○○시·군의 서부지역 중심지이면서, 북쪽으로 ○○시(○○km), 남쪽으로 ○○군(○○km) 과 인접하여 있음
- 인문사회적 특성
 - 인구규모, 인구구조, 다문화가정 비율 등 인구 현황, 주택, 상하수도, 의료보건, 교육문화 등 생활환경 및 사회복지 현황에 대한 지표 분석(**최신 통계자료 활용**)
 - 인구규모 예시) ○○시·군은 ○○세대에 ○○명이 거주하고 있으며, ○○농촌중심지는 ○○세대에 ○○명이 거주하고 있어, 시군 전체의 ○○%를 차지하고 있음



연도	세대수(호)	인구(명)			인구밀도 (명/km ²)	인구증가율 (%)
		소계	남	여		

□ 관련계획 검토

- 제3차 도종합계획(수정), 도시·군기본계획, 시·군 농업·농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년), 시·군 경관계획, 시·군 자체 지역개발 및 사업계획 등 각종 상위계획 및 관련계획을 검토하여 당해 농촌중심지와 관련된 내용을 체계적으로 정리·평가함
 - 신규사업 대상지 선정 과정에서 상위계획에서의 반영 여부를 우선적으로 검토하여 추진
- 신규사업 대상지와 관련하여, 기존에 추진된 사업이나 향후 추진할 사업 등에 대한 조사·분석을 실시함

■ 관련계획 검토 작성 예시

- 관련계획 검토
 - 제3차 도종합계획, 도시·군기본계획, 시·군 농업·농촌 종합발전계획, 농식품부 소관 포괄보조사업계획(5개년), 시·군 경관 계획, 시·군 자체 지역개발 및 사업계획 등
 - 농촌중심지 신규사업 대상지 선정에 대한 상위계획 반영여부 및 관련 사업 현황, 향후 추진 방안 등 검토
 - 시·군 경관계획 예시) 신규사업 대상지와 관련하여, ○○(경관 혹은 미관)지구에 포함되며, 건축물의 건축선이나 광고물, 외부공간에 대한 항목별 경관관리 방안을 제시하고 있음에 따라, 이에 따른 사업계획을 수립하도록 함
 - 포괄보조사업 예시) 신규사업 대상지는 총 ○○개 분야 ○○개 사업에 총 ○○백만원의 계획이 제시되어 있음

구분	세부사업	사업내용	사업규모	사업비(백만원)
기초생활 기반확충	도로·교통	- 도시계획도로 개설 및 정비	○○m	○○
	○○정류장시설	- 고속(시외)버스터미널 조성	○○개소	○○
	○○시장개발	- 기존장육척거 및 시장현대화	○○㎡	○○
지역경관 개선	도시경관	- 공원 및 공연시설 조성	○○㎡	○○
지역역량 강화	부대경비	- 기본계획, 세부설계, 주민교육	○○식	○○
합계				○○

□ 농촌 중심지 계층구조 분석

○ 인구규모 분석

- 농촌중심지의 인구규모 제시(인구규모에 따라 내림차순으로 제시)
- 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

■ 농촌 중심지 계층구조 분석 작성 예시

- 분석방법 1) 인구규모 분석
 - 시·군 전체의 인구규모를 순서대로 제시하여, 읍·면간 인구규모를 비교함
 - 인구규모 분석 예시) ○○읍은 ○○시·군 내에서 인구가 가장 많은 지역으로, 다른 지역에 비해 중심성이 높은 지역으로 분석됨
 - ※ 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

구분	인구규모	비고 (중심지에 포함되는 마을명)
○○시·군		법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
1	○○동	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
2	○○읍	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
3	○○면	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개
4	○○면	법정리 ○○개, 행정리 ○○개, 자연마을 ○○개

○ 농촌중심지 계층구조 분석

- 데이비스(W. K. D. Davies)의 기능지수법 등을 사용하여 제시

- 중심성(기능지수) 분석은 농촌중심지에 포함되는 마을(시가지 및 그에 연접한 행정리)만을 대상으로 3차 기능(행정, 업무, 상업, 서비스)을 대상으로 분석
- 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 농촌중심지로 간주하여 중심지 계층구조 분석대상에 포함

○ “<참고 1> 농촌중심지 계층구조 분석방법(예시)”을 참고하여 농촌중심지에 대한 중심성을 파악함

■ 농촌 중심지 계층구조 분석 작성 예시

- 분석방법 2) 중심지 계층구조 분석(데이비스(W.K.D.Davies) 기능지수 분석)
 - 농촌중심지에 포함되는 마을(시가지 및 그에 연접한 행정리)만을 대상으로 3차 기능(행정, 업무, 상업, 서비스)를 대상으로 분석
 - 중심지 계층구조 분석을 통해 1~2계층으로 분류되는 지역을 농촌중심지로 분류함
 - 중심지 계층구조 분석 예시) ○○시·군의 동·읍·면별 중심지 계층구조 분석결과 ○○개의 군집으로 계층을 나눌 수 있으며, 제1계층은 ○○시·군의 ○○지역으로 중심성 비중이 약 ○○%에 달해 중심지 기능이 가장 높은 것으로 분석됨
 - ※ 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

농촌중심지	중심지 기능지수	계층	중심성 비중	중심지 계층구조 분석도
○○시 동부(洞部)	5,562.70	1	77.26	
○○읍소재지	407.93	2	5.67	
○○면소재지	396.31	2	5.50	
○○면소재지	194.15	3	2.70	
○○면소재지	162.87	3	2.26	
○○면소재지	149.38	3	2.07	
○○면소재지	113.09	4	1.57	
○○면소재지	89.85	4	1.25	
○○면소재지	83.94	4	1.17	
○○면소재지	39.77	4	0.55	

□ SWOT 분석과 계획과제의 도출

○ 앞 선 분석결과를 토대로 농촌중심지의 강점과 약점, 외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 분석

- 이러한 분석결과를 행렬표(Matrix) 형태로 명확하게 제시하고, 분석결과를 토대로 소도읍의 발전을 위하여 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가를 도출

○ SWOT에 대한 종합적인 분석과 분석행렬표를 바탕으로 하여 농촌중심지가 갖는 강점을 살리면서 외부적 기회요인을 적극 활용하여, 농촌중심지가 갖는 약점과 한계성을 극복할 수 있는 계획과제를 도출토록 함

■ SWOT 분석과 계획과제 도출 작성 예시

- SWOT 분석
 - 농촌중심지가 지닌 내부적 **강점**과 **약점**, 외부적 환경에 의한 **기회요인**과 **위험요인**을 종합적으로 제시
 - 강점과 기회요인(강화), 강점과 위험요인(대비), 약점과 기회요인(통제), 약점과 위험요인(문제인식)을 교차분석하여, 각 항목별 현황을 객관적으로 기술함
- 계획과제 도출
 - SWOT 분석을 통해 도출된 **강점을 극대화**시키고 **약점을 극복**하기 위해, 농촌중심지 활성화 사업을 통해 **추진하고자 하는 과제**를 제시함

< SWOT 분석 행렬 >

		내부환경요인분석	
		강점 (Strength)	약점 (Weakness)
외부환경 요인분석	기회요인 (Opportunity)	(Leverage)	(Constraints)
	위험요인 (Threat)	(Vulnerability)	(Problem)

계획과제	
■ 계획과제 1	○세부 추진과제 1-1 ○세부 추진과제 1-2
■ 계획과제 2	○세부 추진과제 2-1 ○세부 추진과제 2-2
■ 계획과제 2	○세부 추진과제 3-1 ○세부 추진과제 3-2

(3) 기본구상

- ※ 여기서는 “농촌중심지의 현황과 개발여건”에서 도출된 SWOT 분석결과와 계획과제를 토대로 농촌중심지 활성화의 기본방향과 목표를 설정하도록 한다.
- ※ 농촌중심지 활성화의 기본방향과 목표는 농촌중심지 및 배후농촌까지 포함된 지역사회가 바라는 바를 명확히 선택하고, 이의 달성을 위해 필요한 추진전략을 밝힌다.
- ※ 이를 더욱 구체화하기 위해 대상사업을 선정하고, 그 각각에 대한 기본방향을 제시한다.

□ 비전, 목표, 추진전략

○ 여기서는 위에서의 SWOT 분석결과와 도출된 계획과제, 농촌중심지의 기능과 위상 등을 바탕으로 농촌중심지 활성화사업 계획의 기본방향을 설정

- 기본방향은 농촌중심지 활성화사업 계획의 목적과 지향하는 바를 명확하게 제시 하며, 주민에게도 명확한 메시지를 전달할 수 있는 캐치프레이즈를 설정하고,
- 캐치프레이즈를 뒷받침하는 내용이면서 농촌중심지 활성화사업 계획이 지향하는 부문별 기본방향을 포괄적으로 제시토록 함
- 농촌중심지는 사회·경제·문화·물리적 환경 등의 구성요소가 일정 공간 위에 집 적되어 있는 복합체로서, 따라서 농촌중심지는 이러한 구성요소들의 결합 상태에 따라 각기 다른 문제점과 과제, 그리고 잠재력을 지닐 수밖에 없음. 따라서, 그 농촌중심지의 강점과 잠재력을 극대화하는 개성 있고 창의적인 발전방향을 설정

○ 농촌중심지 활성화사업 계획의 목표는 그 기본방향을 구현하는 것으로서, 농촌중심 지의 미래상 실현을 위해 도달해야 할 목표를 명확히 설정함.

○ 발전방향(또는 비전, 목표, 추진전략) 설정

- 대상지에 대한 진단과 계획과제 도출을 위해 주민과 전문가, 행정이 함께 하는 주민참여형 현장조사를 기초로 한 “맵핑과 토론, 협의”하는 과정 필요
- 발전목표는 지역의 특화자원 및 향토산업 등과 밀접한 관계를 가지고, 시·군 발전 계획 등 지역의 다른 관련 계획이 있을 경우 참고하여 서로 연계될 수 있도록 작성

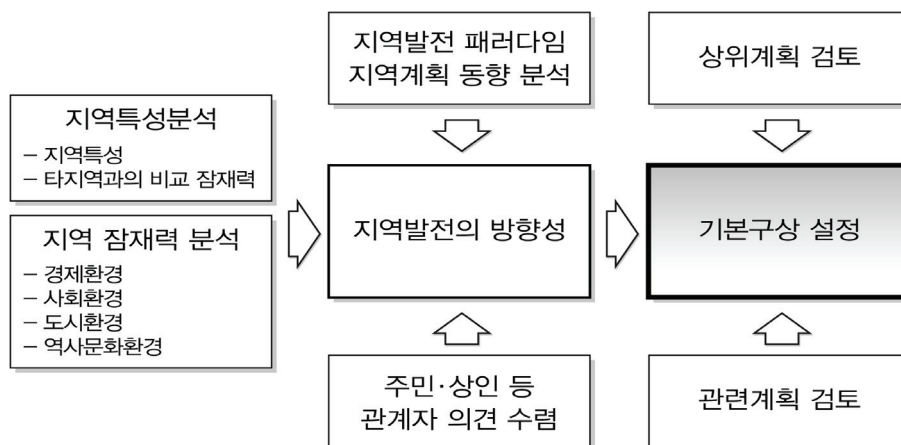


그림 5-7. 기본구상 설정을 위한 주요 검토과정(예시)

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.114

○ 비전

- 농촌중심지가 새롭게 변화할 미래의 모습을 일정한 방향성 하에 명확하게 제시
- 주민과 행정이 공감하여야 하며, 함께 공유하기 위해 간결하고 명료한 문장이나 그림으로 표현 및 실행가능성도 검토



그림 5-8. 기본구상의 수립 과정

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.116

○ 목표

- 대상지가 달성하고자 하는 바람직한 상태, 농촌중심지 종합정비사업을 통해 실현하고자 하는 도달점·성과를 제시
- 기간 제약을 고려한 실현가능한 목표를 제시하며, 기간 내 실현이 어려운 목표는 장기목표로 구분하여 제시

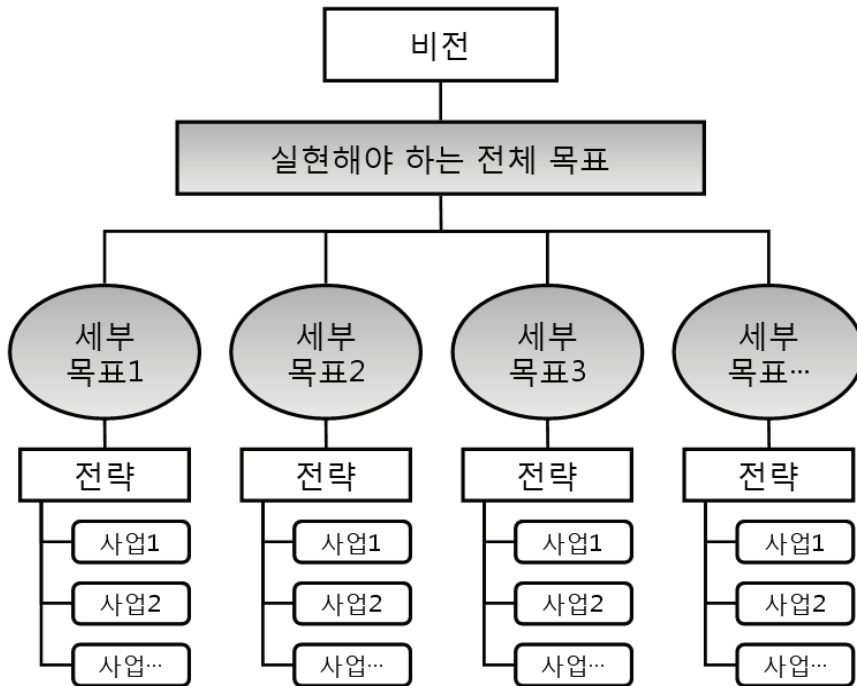


그림 5-9. 목표 설정 과정(예시)

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.118

○ 추진전략

- 비전과 목표를 위한 체계적·구체적인 행동을 제시
- 전체적인 전략의 방향을 우선 설정하고, 설정된 방향에 따라 공간별·분야별로 세부 전략을 마련함
- 구체적 시책과 사업 계획 수립 방향을 제시하는 역할을 담당함

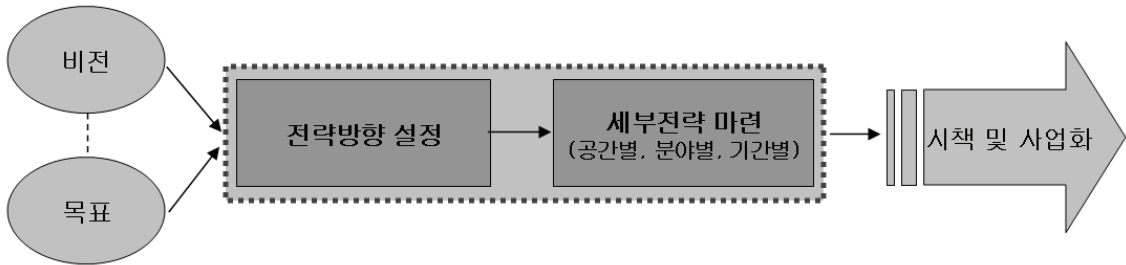


그림 5-10. 전략 수립 과정

충남발전연구원, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부, p.119

■ 비전, 목표, 추진전략 작성 예시

- 농촌중심지 활성화 사업계획이 지향하는 바와 테마를 명확히 제시
 - 농촌중심지가 나아가야 할 미래를 형상화한 청사진으로서 대상지의 미래상을 담은 비전을 제시하며, 비전은 지역의 고유 특성을 느낄 수 있도록 하며 긍정적으로 작성함
 - 계획을 통해 제시된 비전을 실현하고자 하는 도달점·성과로서의 목표를 제시하며, 목표는 추진전략의 세부항목들을 총괄할 수 있는 포괄적인 개념으로 작성함
 - 목표를 달성하기 위한 체계적이고 구체적인 시책과 수단으로서의 추진전략을 제시하며, 추진전략은 구체적인 시책과 사업계획 수립방향을 제시하도록 제시함

비전	사람이 즐거운 친절하고 쾌적한, “○○○조성”		
목표	1. 목표 1.		
	2. 목표 2.		
	3. 목표 3.		
추진전략	전략 1	전략 2	전략 3
	• 세부전략1-1)○○○○	• 세부전략2-1)○○○○	• 세부전략3-1)○○○○
	• 세부전략1-2)○○○○	• 세부전략2-2)○○○○	• 세부전략3-2)○○○○
	• 세부전략1-3)○○○○	• 세부전략2-3)○○○○	• 세부전략3-3)○○○○

□ 농촌중심지 발전 구상도(공간별 발전방향)

- 농촌중심지 발전구상도는 기본적으로 축(軸; 발전축, 교통축, 녹지축 등), 거점(행정 서비스거점, 공동체활동거점 등), 면적(面的)으로 나타나는 지역·지구(Area) 등으로 표현한다.
- 농촌중심지 내에서 사업대상지가 나타내는 현황과 주변여건, 실제 사업계획을 고려한 공간별 역할과 공간 간 연계 방향 제시
- 해당 농촌중심지가 시·군 농촌중심지체계 상에서 차지하는 상대적인 기능·역할 특성을 제시

발전 구상도(공간별 발전방향) 작성 예시

- 농촌중심지에 대한 현황과 미래상을 고려한 공간별 역할과 기능, 연계방향을 면과 선으로 구분하여 제시함
 - 공간별 역할과 기능은 면적으로 표시하며, 공간 간 연계방향은 선적으로 표시함
- 농촌중심지를 중심으로 주변지역의 현황과 연계성을 제시함
 - 주변 농산어촌지역에 대한 농촌중심지의 역할과 기능을 도식화하여 제시함

□ 추진사업의 선정 및 우선순위 설정

- 계획대상 사업은 정량적 방법 또는 행정·주민 등 관련자(기관) 협의 등을 통한 정성적 방법에 의해 우선순위 제시

○ 사업선정은 상위계획 및 관련계획 연계성, 사업 실현가능성, 지역개발 선도성, 지역 발전 균형성 등 다양한 지표를 활용하여 제시

○ 계획대상 사업의 발굴·검토

- 사업선정은 농촌중심지의 중장기적으로 발전을 위해 본 사업비로 추진하는 “핵심 사업”, 이와 연계하여 시·군 자체적으로 추진하고 있거나 추진할 예정인 사업을 “연계사업”으로 제시

○ 우선순위 판단 및 계획대상 사업의 선정

- 계층적 분석방법(Analytical Hierarchy Process) 등 정량적 방법과 행정·주민 등 관련자(기관)의 협의 등을 통한 정성적 방법에 의해 우선순위를 판단하고, 5년 이내 실현가능한 대상사업을 선정

■ 추진사업 선정 및 우선순위 설정 작성 예시

- 사업선정을 위한 수요조사 및 인터뷰 조사
 - 지역주민 및 공무원 등을 대상으로 설문조사와 인터뷰조사 실시
 - 농촌중심지에 대한 인식(문제점과 잠재력), 바라는 발전방향, 중점추진과제 및 사업 도출
- 추진사업 선정 및 우선순위 설정
 - 수요조사를 통해 도출된 사업 등을 대상으로 **추진사업 선정 및 우선순위 설정**
 - 사업선정을 위한 **원칙과 기준**을 제시하고 이에 부합되는 사업을 선정함
 - 사업선정 원칙과 기준 예시) 상위계획 및 관련계획 연계성, 사업 실현가능성, 지역개발에 대한 선도성, 지역발전에 대한 균형성 등 지역현황을 고려하여 제시

선정원칙과기준		내용
1.상위계획 및 관련 계획 연계성	1) 기준 1-1	-세부지표 1-1-1: ○○○○
	2) 기준 1-2	-세부지표 1-2-1: ○○○○
2.사업 실현가능성	1) 기준 2-1	-세부지표 2-1-1: ○○○○
	2) 기준 2-2	-세부지표 2-2-1: ○○○○
	3) 기준 2-3	-세부지표 2-3-1: ○○○○
3.선정원칙3	1) 기준 3-1	-세부지표 3-1-1: ○○○○
	2) 기준 3-2	-세부지표 3-2-1: ○○○○
	3) 기준 3-3	-세부지표 3-3-1: ○○○○
4. 선정원칙4	1) 기준 4-1	-세부지표 4-1-1: ○○○○
	2) 기준 4-2	-세부지표 4-2-1: ○○○○
	3) 기준 4-3	-세부지표 4-3-1: ○○○○

□ 성과목표

○ 농촌중심지와 관련된 상위·관련계획에서 제시된 성과목표와 연계하여, 본 사업을

통해 얻고자 하는 성과를 정량적으로 제시

○ 농촌중심지 활성화사업 계획을 통해 얻고자 하는 목표(공통목표와 추가목표 등)를 제시

○ 정량적 성과 추정이 가능한 항목들을 제시

■ 성과목표 작성 예시

- 성과지표에는 공통목표와 추가목표를 제시함
- 공통목표
 - 농촌중심지 활성화 사업계획의 취지에 부합되는 목표 설정
 - 주민만족도, 신규 인구 유입 효과, 중심성 강화 등 목표 제시
- 추가목표
 - 농촌중심지 활성화 사업을 통해 도출할 수 있는 세부적인 목표 설정
 - 마을리더 육성, 주민교육, 관광객 유입, 매출액 증가 등 제시

성과지표 (농촌중심지별로 항목이 다를 수 있음)	연차별 목표치				산출근거
	2016	2016	2017	2018	
1) 공통목표					
- 주민 만족도					
- 신규 인구 유입(인)					
- 공통목표 3					
- 공통목표 4					
2) 추가목표					
- 마을리더 육성(인)					
- 일자리 창출(인)					
- 주민교육(횟수)					
- 년 유입 관광객수(인)					
- 추가목표 5					
- 추가목표 6					

(4) 사업계획

- ※ 기본구상 단계에서 선정된 각각의 사업에 대해서 사업계획을 수립한다. 개별 사업계획마다 사업 필요성 및 목적, 사업개요, 개발여건, 기본구상, 사업내용, 관리·운영방안, 투자계획 및 기대효과 등을 포함하여야 한다.
- ※ 농촌중심지 활성화사업 계획은 해당 지역의 활성화를 위한 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하려는 것이다. 따라서, 창의적이고 파급효과가 큰 사업을 선정하여 계획을 수립한다.
- ※ 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발하는 것이 바람직하다. 특히, 예산사업과 연계하여 지역사회가 자율적으로 추진하는 사업을 발굴하여 제시할 것을 권장한다.

□ 사업계획의 구성

- 1. 사업1(세부사업의 묶음)
 - 세부사업 1
 - 세부사업 2
 - 2. 사업2(세부사업의 묶음)
 - 세부사업 1
 - 세부사업 2
 - 세부사업 3
 -
 - n. 사업n(지역역량강화사업)
 - 세부사업 1
 - 세부사업 2
- ※ 사업은 가급적 2~3개 내외로 작성

사업계획 작성 예시	
사업 1	세부사업
○○특화시장 환경개선사업	1-1. 수산물 전문시장 및 의류시장 조성사업
	1-2. ○○특화시장 활성화 사업
	1-3. 복합 관광문화센터 조성사업
	1-4. 수산물 음식점 현대화사업
사업 2	세부사업
특화상업가로 조성사업	2-1. 풍물마당 조성사업
	2-2. 의료·상업 특화가로 조성사업
사업 3	세부사업
경영활성화 지원 사업	3-1. ○○상인연합회 조직사업
	3-2. 경영혁신 지원사업

□ 공통사항

- 개별사업은 H/W와 S/W가 결합된 복합사업으로 계획하되, H/W사업보다는 S/W사업을 적극 발굴함
 - 예) 복지회관 사업 : 복지회관 건립(H/W)+공연·교육프로그램(S/W)+복지회관 운영·관리팀(S/W)
- H/W사업의 경우, 신축 등 신규대상지 개발 방식보다는 사업대상지 내 유희시설(마을회관, 창고 등) 등의 기존 시설을 활용한 방안을 적극 활용함
- 사업별 부지 확보 방안, 법적·제도적 문제 유무 등을 기술
- 시설물 활용 시, 기존시설 활용인지 신축인지 여부 제시

■ 사업계획 작성 기준

- 장소 단위 연계·복합사업 형태로 계획을 수립함
 - 하나의 장소를 중심으로 기능별 사업을 연계·복합하여 계획을 수립함
 - 시설계획과 프로그램 계획을 복합·융합·연계하여 제시함
 - 예시) 산성시장 정비사업 = 시장(환경)정비사업(H/W) + 공공미술 프로젝트(H/W) + 공연 및 축제 프로그램(S/W) + 상인 교육 프로그램(S/W)
- 본 사업으로 추진하는 “핵심사업” 과 지자체가 추진하는 “연계사업” 으로 구분



표 5-7. 단일사업내 H/W와 S/W 복합화 방안(예시)

구분	주민참여 역량강화	H/W	S/W
교통	소규모 커뮤니티 구성 지역 의제 발굴 사업 주체 조직화 참여형·종합형 계획	교통시설 개선	교통 시스템 개선
교육		통학로, 교육지원 시설 개선	학생의 지역관리 참여
상권		시장 시설 개보수	상가 마케팅, 로컬푸드센터 조직
문화		문화여가 시설 조성	시민참여 문화활동 프로그램 개발
행정		열린 관공서 개선	찾아가는 서비스 시스템 개발
산업		가공 센터 조성	향토산업 조직화, 마케팅
관광		관광시설 조성	관광 체험프로그램 개발, 체험지도사 육성
주거 환경		안전한 마을골목길 조성	경관협약, 마을경관가꾸기 활동

○ 공정별(토목공사, 건축공사, 조경공사 등), 시설별(건축물, 주차장, 광장 등)로 세분화하여 작성

○ 사업계획도는 사업내용에서 제시된 세부 항목을 지형도(1/1000 혹은 1/5000)에 세부적으로 표현함

- 단순히 위치표기나 다이어그램 사용, 그림 등은 지양함
- 기본계획도는 정확한 수치와 물량이 인지될 수 있도록, 각 시설과 공간을 실제 치수에 근거하여 작성함

○ 주민협의를 통해 지속적으로 변화되는 계획을 작성함

- 각각의 협의결과를 하나의 도면(번호와 날짜 기록)으로 작성하여, 계획수립 시 누락되는 내용이 없도록 작성함

■ 농촌 중심지 계층구조 분석 작성 예시

- 분석방법 2) 중심지 계층구조 분석(데이비스(W.K.D.Davies) 기능지수 분석)
 - 농촌중심지에 포함되는 마을(시가지 및 그에 연접한 행정리)만을 대상으로 3차 기능(행정, 업무, 상업, 서비스)를 대상으로 분석
 - 중심지 계층구조 분석을 통해 1~2계층으로 분류되는 지역을 농촌중심지로 분류함
 - 중심지 계층구조 분석 예시) ○○시·군의 동·읍·면별 중심지 계층구조 분석결과 ○○개의 군집으로 계층을 나눌 수 있으며, 제1계층은 ○○시·군의 ○○지역으로 중심성 비중이 약 ○○%에 달해 중심지 기능이 가장 높은 것으로 분석됨
 - ※ 도농통합시는 시청소재지(동지역)를 하나의 중심지로 간주하여 인구규모 제시

농촌중심지	중심지 기능지수	계층	중심성 비중	중심지 계층구조 분석도
○○시 동부(洞部)	5,562.70	1	77.26	
○○읍소재지	407.93	2	5.67	
○○면소재지	396.31	2	5.50	
○○면소재지	194.15	3	2.70	
○○면소재지	162.87	3	2.26	
○○면소재지	149.38	3	2.07	
○○면소재지	113.09	4	1.57	
○○면소재지	89.85	4	1.25	
○○면소재지	83.94	4	1.17	
○○면소재지	39.77	4	0.55	

○ 지역역량강화사업은, 교육·훈련사업, 지역 활성화사업 등 주민 역량강화사업 실적 및 계획을 구체적으로 기술

○ 지역경제·문화·복지 활성화를 지원하기 위한 역량강화 교육, 중간지원조직 프로그램

활용, 방과후 학습 및 방문의료서비스 등 교육·복지 등 추진방안 기술

○ 지역경제(소득)사업의 경우 수익자(주민) 부담 기준

○ 경관형성계획은 별도계획으로 수립하며, 모든 사업에 우선하여 최소한 기본계획 수립과 동시에 계획수립이 추진되도록 계획함


경관형성계획 작성 예시

- 경관형성계획은 개별사업으로, 기본계획 수립과 동시에 계획 수립
- 특정경관계획 수준으로 작성
 - 1) 목표와 전략, 2) 경관권역 설정 및 기본방향, 3) 요소별 경관설계지침(건축물, 옥외광고물, 공공시설물, 색채 등) 등 실행 및 관리운영 방안에 대한 기준과 지침 제시
- 시·도 경관기본계획과 연계 수립
 - 그러나 별도 계획수립이 어려울 시, 시·도 경관기본계획 내용을 준용함


1. 건축물 경관설계 지침 - 세부설계지침(예시) 1종 : 한옥중심 경관 형성

경관설계지침	
주요원칙	• 읍성 내부 건축물을 한옥(기와 또는 초가)으로 조성하여 옛 도시 경관의 회복 및 전통 경관 형성
중점사항	• 주요 가로 및 문화재 주변지역 역사문화적 경관 및 축 형성 유도
장 단 점	• 역사문화도시 경관 형성 및 정체성 확보에 유리 • 주민들의 건축공사비 증대로 경제적 부담 증대 • 경관형성에 장기간 소요

● 변경 전



● 변경 후



○ 세부사업계획은 ① 사업명, ② 사업의 개요, ③ 사업의 필요성과 목적, ④ 사업내용, ⑤ 투자계획, ⑥ 추진주체 및 운영방법 등을 제시

① 사업명

○ 농촌중심지 활성화의 비전 및 목표에 부합되는 세부내용을 포괄할 수 있는 사업명칭 제시

② 사업의 개요

○ 사업대상지 위치, 사업비, 사업기간, 사업규모 등을 제시하며, 사업대상지 위치에 대한 Key-Map을 제시함

- 사업총괄표와 사업비, 사업기간, 사업규모 일치
- 지형도 보다는 항공사진에 위치를 표기하여 설명함


■ 사업개요 및 Key-Map 작성 예시

- **사업명**

핵심사업○○
○○○○사업

- **사업의 필요성과 목적**
 - 사업추진의 필요성과 사업 추진을 통한 이점 기술
 - 사업추진의 목적 제시
- **사업의 개요**
 - 1) 사업 위치 : 해당 사업에 대한 정확한 위치
(○○시·군 ○○읍·면 ○○리 ○○번지)
 - 2) 사업 범위 : ①시간적 범위, ②공간적 범위,
③내용적 범위
 - ① 시간적 범위 : ○○년 ~ ○○년(○○개년)
 - ② 공간적 범위 : ○○ m² 혹은 ○○ km
 - ③ 내용적 범위 : ○○사업1식, ○○사업1식 등
 - ④ 사 업 비 : ○○ 백만원

※ 사업 위치에 대한 Key-Map작성 첨부
- Key-Map은 가급적 항공사진에 표기함



③ 사업의 필요성과 목적

○ 사업 추진의 필요성과 사업 추진을 통한 이점, 사업 추진의 목적을 제시

④ 사업내용

- 사업별 구체적 내용작성을 위한 가장 좋은 방법은 세부 사업 내역(물량, 규모 등)을 도면과 사업비로 먼저 작성하고 이를 기준으로 제안서를 기술하는 것임

○ 사업은 장소·공간을 중심으로 발굴하며, 사업별로 우선순위(①핵심사업, ②연계사업)를 구분함

- 핵심사업은 계획서에 따라 포괄보조사업비와 지방비가 지원되는 사업, 연계사업은 제안서에 포함할 수 있지만 다른 예산으로 추진되거나 될 수 있는 사업임
- 사업별로 사업내용과 실제 추진규모, 사업물량 등을 세밀하게 제시함
- 물량산정은 정확한 수량(00개)과 규모(도로: L=00m, B=00m, 건물: 지상 1층 00m² 혹은 체육관 00m²), 위치(00구간), 비용(백만원 단위)로 산출하여 제시함

■ 세부사업(핵심사업) 작성 예시

- ○○ 광장 및 공원 조성 사업(예시)
 - 1) 관리실 조성
 - ㎡ 규모의 지상 ○○ 규모로 조성
 - 명이 상주하며, ○○ 역할을 수행하는 시설로 조성
 - 2) 휴게시설 조성
 - ㎡ 규모의 부지에 휴게소 ○○개, 분수대 ○○ 개 등 조성
 - 3) 조경시설 조성
 - 주민들의 쾌적한 이용과 관람을 지원하기 위해, 외부 ○○ 위치에 조성
 - ㎡ 규모로 조성
 - 4) 진입광장 조성
 - 부지전면도로를 통해 ○○ 센터 및 광장으로 진입하기 위한 전면부에 조성
 - ㎡ 규모의 ○○형태로 조성하며, 주변과 차별화된 ○○재질로 조성
 - 5) 진입도로 조성
 - 센터로 진입하기 위한 진입도로 조성
 - 재질로 조성하며, L=○○m, B=○○m 규모로 조성
 - 6) 기타시설
 - 광장 및 공원 내 이용객 편의를 위한 지원 및 안전시설 설치
 - 벤치 ○○개, 파고라 ○○개, 안내표지판 ○○개(입구, 규격 ○○m x ○○m) 설치

⑤ 투자계획 및 기대효과

○ 예산을 연차별, 기능별로 구분하여 단계적으로 수립함

- 사업비 산출은 설계업체나 기존 업무 담당자를 통해 정확하게 작성하며, 특히 토지매입비의 경우, 공시지가 대비 00%가 아닌, 주변 실거래가를 기준으로 예산을 산정함

■ 투자계획 및 기대효과

- 투자계획 : (7) 투자계획과 연계 작성
 - 1) 최대한 정확한 물량에 근거하여 사업비 산출(사업량 ○○㎡, 사업비 ○○백만원)
- 기대효과 : (3) 성과목표와 연계 작성
 - 사업을 통해 얻을 수 있는 성과목표, 기대치 제시

구분	사업량	사업비 (백만원)	년차별 사업비(백만원)		
			○○년	○○년	○○년
○○체육공원 조성사업		○○	○○	○○	
부지매입		○○	○○	○○	
부지매입	4,098㎡	○○	○○	○○	
○○체육공원 조성계획 수립사업		○○	○○	○○	
계획 및 설계(토목)	1식	○○	○○	○○	
부지조성(토목공사)	4,098㎡	○○	○○	○○	
부대비용	1식	○○	○○	○○	
야외 체육공원 조성사업		○○	○○	○○	
다목적 체육광장 조성	1,084㎡	○○	○○	○○	
배드민턴, 조깅로 조성	386㎡	○○	○○	○○	
부대비용	1식	○○	○○	○○	
진입도로 및 주차장 조성사업		○○	○○	○○	
주차장 및 진입도로 조성	744㎡	○○	○○	○○	
부대비용	1식	○○	○○	○○	
야외놀이광장 조성사업		○○	○○	○○	
어린이놀이터 조성	275㎡	○○		○○	
야외조경 및 잔디마당 조성	1,572㎡	○○	○○	○○	
식재 조성	1식	○○		○○	
부대비용	1식	○○	○○	○○	

⑥ 추진주체 및 운영방법

○ 주민조직체(추진위원회 등) 산하 분과를 구분하여 명시하며, 각 분과의 역할과 운영 방안을 제시함

- 사업시행 이후 운영·관리를 담당할 주민조직체를 구성함
- 전체 운영진과 각 분과별 책임자, 참여자, 담당사업 제시

○ 운영 및 관리방안에서 제시된 내용을 요약하여 제시함

□ 세부사업계획 작성 시 유의사항

① 정주·환경 부문 사업

- 지역주민의 정주·환경 정비수요 조사·분석
- 개발대안으로서 단순히 시설 유형별 개발물량만을 파악하지 않도록 하고, 농촌중심지 활성화 차원에서 공공부문의 기반시설 정비와 연계하여 민·관 파트너십에 의한 민간부문 정비방안을 제시
- 지역주민의 정주성을 제고하는 기본수요 충족과 삶의 질 향상 차원에서 접근
- 농촌중심지만이 아니라 배후농촌 또는 주변도시들과 연계체계 하에서 일정 거점 역할을 담당할 수 있는 방안 제시

② 산업·경제 부문 사업

- 특화자원 및 향토산업 육성, 지역 산·학·연 연계 등을 중심으로 지역산업진흥을 위한 시책을 개발
- 중심시가지 상업활성화(핵점포 유치, 기존상점가 정비, 상점가 환경정비, 공동점포의 정비 등) 사업을 도입
- 특히, 농촌중심지의 상업적 활성화와 연계되는 상점가환경정비 수법으로서 활력거점 또는 중심시가지지를 정비하되, 그 농촌중심지에 맞는 환경개선형 지구단위계획 수법의 도입·적용을 권장함

③ 사회·문화 부문 사업

- 최근 들어 국내 여러 도시에서 주민참여에 의한 주거환경을 개선코자 하는 “마을만들기(마을단위 도시계획)” 방식을 도입코자 노력하고 있음. 여기서 중요한 것은 공공투자와 주민들의 자조적인 주거환경개선 노력이 조화를 이루어 진행된다는 점임
- 이러한 기초를 받아들여, 주거공동체가 살아 있는 농촌중심지로의 발전방안을 모색하되, 농촌중심지의 실정에 맞고 그 특성을 살릴 수 있는 방안을 제시
- 농촌중심지가 배후농촌과 일체화된 생활권의 중심지 역할을 충실히 수행토록 하기 위해 사회복지, 보건의료, 교육, 공원녹지, 기타 공적공간·시설 등에 대한 확충 방안 제시
- 외부 관광객의 방문 및 기업의 입지를 유도하고 지역주민의 정주성을 제고하는 장

소 마케팅(place marketing) 차원에서 접근

- 농촌중심지가 보유하고 있는 독특한 역사·문화자산과 향토성을 토대로 관광산업을 육성할 수 있는 하드 및 소프트 개발방안을 제시
- 농촌중심지만의 문화·관광개발이 아니라 배후농촌 또는 주변도시들과 연계체계 하에서 일정 거점 역할을 담당할 수 있는 방안을 제시

④ 지역역량강화 부문 사업

- 주민주도형 활성화 계획 수립을 위한 주민역량강화 및 참여 확대 방안 제시
- 농촌중심지뿐만 아니라 배후농촌지역에 거주하는 주민들이 함께 지역사회의 발전을 도모하기 위한 다양한 운영·관리 프로그램 및 교육 실시
- 농촌중심지 활성화사업 뿐만 아니라, 지자체의 지역개발사업을 총괄하고 지속가능하게 관리·운영할 수 있도록 하기 위한 중간지원조직(지자체, 대학, NGO, 예술단체, 지역단체 등)을 구성·운영 함
- 농촌중심지와 배후농촌 주민들의 다양한 문화적 혜택과 복지 증진을 위한 다각적인 노력과 운영 프로그램 도입·적용을 권장함

(5) 추진체계 구축 및 운영·관리방안

- ※ 추진체계 구축 및 운영·관리방안은 지역사회의 주도성과 지속가능성을 담보할 수 있어야 한다.
- ※ 해당지역 주민과 배후지역 주민이 함께 참여하는 추진체계 구축 및 의사결정이 이루어져야 한다.

□ 추진체계 운영계획

- 시·군 전담부서, 읍·면발전협의회 및 추진위원회 구성방안 기술
 - 읍·면발전협의회 및 추진위원회는 해당지역 주민과 배후지역 주민이 함께 참여함
- 시·군 전담부서의 구성내역, 운영방법, 운영내용, 참여 부서 간 역할과 협력방안을 제시함
- 읍·면발전협의회 및 추진위원회는 구성내역, 운영방법, 운영내용, 참여 주체별 역할 등을 간략히 기술함
- 해당지역 주민과 배후지역 주민이 참여하는 조직으로 구성

□ 시설물 운영 및 유지관리계획

○ 사업별 세부 운영·관리방안 제시

- 시설운영 및 관리방안 : 시설물 전체, 부분별 운영·관리 주체를 세분화하여 제시하며, 각 주체별 역할과 운영방안 등을 제시함
- 비용조달 및 지원방안 : 유사시설 사례를 참고하여 시설별 유지·관리비 지원방안 제시

■ 추진체계 구축 및 운영·관리방안 작성 예시

- 추진체계 구축
 - 시·군 전담부서, 읍·면발전협의회, 추진위원회 등 추진체계 구축
 - 추진체계에 대한 구성내역, 운영방법, 운영내용, 참여 주체별 역할을 명확히 제시함
 - ※ 해당지역 주민과 공무원 뿐만 아니라, **배후지역 주민의 참여**가 가능한 조직으로 구성
- 시설물 운영 및 유지·관리 방안
 - 시설물 운영·관리 주체와 주체별 역할을 세부적으로 제시함
 - 시설물 운영에 대한 실제 비용을 해당 시·군 내 유사시설 사례를 참고로 산출하여 제시함

○○○추진위원회									
위원장: ○○○									
감사기구					행정기구(○○시, ○○○읍)				
지원기구(이장/부녀회/청년회 등)					자문기구(○○대학교, ○○○연구원 등)				
○○팀				○○팀				지원팀	
단장	○○○사업	○○○사업		○○○사업		○○○사업		단장	○○○
단장	○○○	○○○		○○○		○○○			
팀원	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○	○○○		
계획 단계	사업별 계획수립 참여 및 지원								1. 회비징수 2. 회계관리
운영 단계	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리	시설물 설치 유지·관리		
참여	○○○보존회			○○○과	○○○연구원 / ○○○대학교			회계과	


(6) 관련사업의 기대효과 및 연계성

- ※ 농촌중심지 활성화사업 계획과 관련된 시·군 내 관련사업 등을 제시한다.
- ※ 개별사업에 대한 사업명, 사업의 위치 및 범위, 사업내용, 투자계획 등을 기술하여, 활성화사업 계획과의 연계성을 파악할 수 있도록 한다.

- 대상지와 관련된 사업별로, 사업명, 사업의 위치 및 범위, 사업내용, 투자계획 등 제시
- 본 계획에 의한 “핵심사업”과 관련된 “연계사업” 간의 관계를 파악할 수 있도록 사업내용과 도면(사업계획도 등)을 첨부하여 작성함

■ 관련사업의 기대효과 및 연계성 작성 예시

- 신규사업 대상지와 관련된 다양한 "연계사업" 제시
 - 핵심사업과 관련된 다양한 연계사업 제시
 - 연계사업의 사업명, 위치와 범위, 사업내용, 투자계획 등 제시
 - ※사업 진행상황(완료, 진행 중, 진행 예정, 계획수립 중 등)과 연계내용(핵심사업과의 연계 정도 및 내용 등)을 제시함
- 사업계획도 첨부
 - 핵심사업과 관련된 연계사업을 한눈에 파악할 수 있도록 하기 위한 사업계획도 첨부

구분	사업명	사업내용	진행 상황	연계내용	비고
연계사업1	○○ 근린공원 조성사업	-사업위치 : ○○도 ○○군 ○○읍○○리 ○○번지 일 원(23,176㎡) -사업비 : ○○백만원 -사업기간 : ○○년~○○년 -사업내용 : 기반시설, 조경 시설, 휴양시설, 유희시설, 운동시설, 교양시설 등	계획 수립 완료	연접부지로, 기반시설, 운동시설 등 공유	
연계사업2					
연계사업n					

※ 진행상황 : 완료, 진행 중, 진행 예정, 계획수립 중 등

※ 연계내용 : 핵심사업과의 연계의 정도 및 내용

(7) 투자계획

※ 단위 사업별로 공사비를 산출하여 투자계획을 제시한다.

※ 사업 추진에 필요한 관련법규를 검토하고, 개발방식 및 추진주체, 집행방법 등을 제시한다.

○ 사업별 연차별 투자계획, 기능별 투자계획

○ 총투자비를 백만원 단위로 표시하고, 국비·지방비·민자로 구분하여 구성비율을 표시

○ 용자는 민자로 분류하되 지원부처를 표시함

□ 연차별 투자계획

○ 각 사업별로 연차별 투자계획 총괄표를 작성함

○ 각 세부사업별로 작성된 연차별 투자계획을 기초로 작성함

- 자원별 투자계획은 각 사업별로 작성된 내역을 종합하여 부문별로 작성함에 따라, 계획수립 초기부터 총괄표 작성을 염두에 두고 연차별 투자계획을 수립함

□ 기능별 투자계획

○ 각 기능별로 사업을 구분하여 투자계획 총괄표를 작성함

○ 각 기능별 사업 유형을 참고하여 작성함

- 기능별 투자계획은 각 기능별로 적용 가능한 사업들을 재분류하여 작성함에 따라, 연차별 투자계획 작성에서부터 총괄표 작성을 염두에 두고 기능별 투자계획을 수립함

표 5-8. 연차별 투자계획 작성표 예시

(단위: 백만원)

연차별 사업	총사업비				2014				2015				2016				2017				
	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	
총계																					
핵심사업 1																					
세부사업 1																					
세부사업 2																					
핵심사업 2																					
세부사업 1																					
세부사업 2																					
지역역량강화사업																					
교육·훈련사업																					
지역 활성화사업																					
관리비																					
예비비																					
연계사업 1																					
세부사업 1																					
세부사업 2																					

표 5-9. 기능별 투자계획 작성표 예시

(단위: 백만원)

연차별 사업	총사업비				2014				2015				2016				2017				
	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	합계	국비	지방비	자부담	
총계																					
1. 기초생활기반확충																					
① 연결도로																					
② 주차장																					
：																					
2. 지역소득증대																					
①																					
②																					
：																					
3. 지역경관개선																					
① 가로수식재																					
② 간판정비																					
：																					
4. 지역역량강화																					
① 주민교육																					
② 부대비용																					
：																					

참고문헌

참고문헌

- 국토해양부·한국토지주택공사, 2012. 3. 18, 2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회자료.
- 국토해양부, 2010, 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구.
- 김정연, 1999, 충남지역의 도시체계 분석, 충남발전연구원.
- _____, 1999, 충남지역의 도시체계 분석, 충남발전연구원.
- _____. 권오혁, 2002, 지방활성화와 소도읍 육성, 국토정보.
- _____. 박종철, 2009. 12, 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제, 한국지역개발학회지, 21(4), 19-40.
- _____. 등, 2010, 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안, 충남발전연구원.
- 농림부·농업기반공사, 2005, 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안.
- _____, 2006, 농촌마을종합개발사업 추진계획(거점면 소재지 중심마을개발 시범사업).
- 농림수산식품부·한국농촌공사, 2008, 거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안.
- _____, 2012, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼.
- 성주인 등, 2008, 국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.
- _____. 등, 2012, 농어촌정주공간의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등, 2002, 도·농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- _____. 등, 2008, 시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상, 한국농촌경제연구원.
- _____. 권인혜, 2011, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.
- 엄대호 등, 2008, 농촌마을리모델링 기법개발에 관한 연구-거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안(II)-, 농어촌연구원.
- 이성근 외, 2009, 사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업 효율화방안 연구, 행정안전부.
- 이재준 등, 2010, 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안, 지역발전위원회.

- 장원봉, 2012, 근린재생을 통한 도시재생 사업의 정의와 사업 방식: 근린을 통한 새로운 도시재생의 길 모색, 새로운 도시재생의 구상, 한울, 196-231.
- 최수명·이행욱·김홍균, 2003, 농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획 9(2), pp.39-47.
- _____, 2012. 10. 9, 농산어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 연구-최종보고서, 지역발전위원회 지역상생포럼(살기 좋은 농촌분과).
- 최양부·정철모, 1984. 농촌지역 종합개발에 관한 연구Ⅰ: 농촌지역의 정주체계와 중심지 개발, 한국농촌경제연구원.
- 충남발전연구원 역. 2009. 러빈 디자인: 도시와 농촌의 공생. 서울: 푸른길.
- 충남발전연구원 역. 2010. 지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책 대응. 서울: 미세움.
- 충남발전연구원. 2010. 지방도시재생 정책 방향과 추진계획 연구, 국토해양부.
- 한국토지주택공사, 2010, 도시활력증진지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영·관리용역, 국토해양부.
- 행정안전부, 2010, 11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인.
- <http://towns.org.uk/>
- <http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>
- http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm
- <http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm/>
- D. A. Rondinelli, 1985, Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy, Boulder and London : Westview Press.
- Jack, Schultz(2004), Boom Town USA: The 71/2 Keys To Big Success in Small Towns, Herdon : National Association of Industrial and Office Properties.
- John Friedmann, 1988, Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning (New Brunswick : Transaction Books.
- The Countryside Agency, 2002, Market Towns Healthcheck Handbook.
- Action for Market Towns, March 2005, Market Towns Healthcheck Handbook.

**부록: 농촌중심지 활성화 및 지원에 관한
법률(안)**

부록: 농촌중심지 활성화 및 지원에 관한 법률(안)

제안이유

농촌지역 주민의 감소 및 고령화와 과소화가 진행되고 있는 반면, 도시에서 농촌으로의 귀농 및 귀촌이 꾸준히 증가하고 있는 상황 속에서 아직도 대부분의 농촌중심지가 중심지로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 현실임. 이러한 상황으로 인해 농촌중심지의 기능이 점차 약화되고 배후마을 주민의 생활불편도 가중되어 또 다른 악순환이 벌어지는 상황에 이르게 됨. 기존 농촌주민과 새로운 주민을 위한 공공서비스 및 상업서비스 등의 기초생활서비스가 효율적으로 작동할 수 있도록 농촌중심지의 기능을 강화하고, 서비스 이용체계 등을 개선함으로써 농촌중심지 및 배후마을 주민들의 기본적인 생활권과 행복권을 향상시키고, 이로 인해 도시로부터의 인구 유입을 도모하여 농촌중심지 활성화를 꾀하고자 함

농촌중심지 활성화 및 지원에 관한 법률(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 공공 및 상업서비스 등의 기초생활서비스를 제공하고 있는 농촌중심지를 더욱 활성화하기 위하여 중심지의 기능을 강화하고, 강화된 중심지의 기능을 중심지 주민은 물론 배후마을 주민이 편리하게 이용할 수 있도록 서비스 이용체계 등을 개선하여 전국 어디에 살든 누구나 기본적인 행복한 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역

2. “농촌중심지”란 기초생활서비스가 제공되고 있는 농촌지역으로 중심지 및 배후마을 주민의 교육, 의료, 복지, 문화, 상업 등에 대한 최소한의 서비스가 이루어지고 있는 지역을 말한다.

3. “농촌중심지활성화”란 농촌인구의 감소 및 고령화, 과소화 마을의 증가로 인하여 점점 약화·쇠퇴되어 가고 있는 농촌중심지에 대하여 기존 기능의 재생 및 새로운 기능의 부여, 서비스 이용체계 등의 개선을 통하여 중심지 및 배후마을 주민이 중심지의 기능을 자립적·활동적으로 이용할 수 있도록 하는 것을 말한다.

4. “농촌중심지활성화권역”이란 농촌중심지의 기능을 공유하며, 교육, 의료, 복지, 문화, 경제 등의 활동이 일상적으로 이루어지는 일련의 농촌지역(이하 “권역”이라 한다.)으로서 중심지의 공공 및 상업서비스 기능과 서비스 이용체계 등을 개선하기 위하여 설정한 지역

5. “농촌중심지활성화사업”이란 농촌중심지활성화권역에서 농촌중심지의 활성화를 위하여 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 국가 및 지방자치단체가 농촌중심지 활성화를 위해 추진하는 관련 사업

나. 「농어촌정비법」에 따른 농어촌정비사업

다. 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」에 따른 농어촌체험·휴양마을사업 및 관광농원사업

라. 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」에 따른 정비사업

마. 권역 내 부족한 의료진을 보완하기 위해 중심지 및 인근 중심도시 의료기관의 의사 및 간호사 등의 지원을 통하여 권역 내 주민의 건강 예방 및 질병 치료 등을 위한 찾아가는 의료서비스사업

바. 젊은 농촌주민의 유아 및 청소년 등의 자녀를 보육 및 방과 후 학습으로 보호하기 위한 든든한 농촌자녀지킴이사업

사. 농촌마을의 정화활동을 통해 깨끗한 농촌을 조성하여 농촌주민의 주거환경을 개선하기 위한 깨끗한 농촌마을만들기사업

아. 배후마을 주민의 농촌중심지 접근성을 개선하기 위한 편리한 커뮤니티교통사업

자. 권역의 주민에게 기초지식 및 영상문화 시청, 평생학습 등의 기회를 제공하기 위한 이동도서관 및 이동영화관, 이동강좌 등의 찾아가는 지식문화콘텐츠사업

차. 농촌의 자연환경 및 생태자원을 활용한 체험활동을 통하여 청소년의 인성함양과 도시민의 정서를 치유하기 위한 푸른 농촌마을힐링캠프사업

카. 농촌마을 주민과의 유대를 통하여 마을공동체를 활성화하고, 마을주민의 여가활동과 마을의 유지·관리 등을 지원하기 위한 젊은 지역인재파견사업

타. 권역 주민의 농업소득 향상을 위해 권역에서 재배되는 농산물 및 특산물의 직거래 판매를 지원하는 신선한 직거래판매사업

파. 그 밖에 농촌중심지활성화에 필요한 사업으로 대통령령으로 정하는 사업

제3조(기본원칙) 국가, 지방자치단체 및 농촌마을 주민은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 농촌중심지활성화를 추진하여야 한다.

1. 지역의 자율과 창의를 바탕으로 지역실정에 맞는 정책 수립
2. 권역 내 주민의 참여 및 합의를 통한 주민 주도 정책 실현
3. 주민 주도 정책 실현을 위한 평생학습 및 역량강화 분위기 조성
4. 농촌중심지의 기능을 활용한 정주자립권 형성·유지
5. 관계 부처의 연계·지원을 통한 통합적 추진체계 도모

6. 인근 농촌중심지 및 중심도시와의 연계협력을 통한 발전 방안 모색

제4조(국가 등의 책무) 국가와 지방자치단체는 농촌지역 주민의 기본적인 행복권 및 안정적인 생활권 추구를 위하여 농촌중심지 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 농촌중심지활성화에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제2장 농촌중심지활성화를 위한 실태조사 등

제6조(실태조사) ① 농림축산식품부장관은 농촌중심지활성화 기본방침을 체계적·전략적으로 수립하기 위하여 농촌중심지의 공공 및 상업서비스 등의 기초생활서비스 현황 및 중심지 쇠퇴 현황 등에 대한 정기적인 실태조사를 할 수 있다.

② 이 경우 실태조사의 조사항목·주기·방법 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

제7조(농촌중심지활성화 종합계획의 수립) ① 농림축산식품부장관은 농촌중심지활성화사업을 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 농촌중심지활성화 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다.)을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 농촌중심지활성화 기본방향 및 목표
2. 지방자치단체가 농촌중심지의 활성화를 위해 시행해야 할 시책
3. 농촌중심지활성화권역 지정 및 해제 기준
4. 농촌중심지 진단 기준 및 평가 계획
5. 농촌중심지활성화 가이드라인
6. 그 밖에 농촌중심지의 활성화를 위해 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 종합계획은 농촌중심지 실태조사 결과를 바탕으로 수립하되, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 따른 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획에 부합하여야 한다.

④ 농림축산식품부장관은 종합계획 수립 시 관계 기관의 장과 협의를 통하여 통합적인 지원체계가 구축될 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 농림축산식품부장관은 종합계획의 종합적·체계적인 수립을 위하여 농촌중심지의 인구 및 기초인프라 현황 등 농촌중심지를 진단할 수 있는 자료를 지방자치단체에 요청할 수 있으며, 지방자치단체는 이에 협조하여야 한다.

제3장 농촌중심지활성화사업 계획 수립 및 시행

제8조(농촌중심지활성화사업 기본계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 농촌중심지활성화권역에서 농촌중심지활성화사업을 추진하기 위하여 농촌중심지활성화사업 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다.)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사업의 명칭, 목적, 권역의 위치 및 면적
2. 사업시행예정자 및 사업시행예정기간
3. 농촌중심지 활성화 기본구상(비전, 발전목표, 추진전략)
4. 인근 농촌중심지 및 중심도시 등과의 연계협력 방안
5. 주민협의체 등 사업실행 주체 구성 방안
6. 분야별 사업계획
7. 자원조달 계획 및 연차별 투자 계획
8. 사업시설물 및 분야별 운영프로그램의 유지·관리 방안
9. 그 밖에 사업 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 기본계획 수립 시에는 해당 권역 내의 교육, 의료, 문화, 복지, 소득 기반시설 등의 여건 향상을 위한 통합적 연계방안을 우선적으로 고려하여 권역이 스스로 정주자립 할 수 있도록 계획하여야 한다.

④ 제1항에 따른 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 공청회를 개최하여 주민, 관계 전문가, 해당 지방의회 등의 의견을 들은 후 광역시장, 특별자치시장, 도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 관계기관과 협의하여야 한다. 다만, 농림축산식품부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 기본계획을 수립하거나 변경한 경우에는 이를 고시하여야 한다.

제9조(농촌중심지활성화권역의 지정) ① 시·도지사는 농촌중심지활성화사업을 종합적·체계적으로 시행하기 위하여 시장·군수·구청장의 요청에 따라 농촌중심지활성화권역을 지정할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 농촌중심지활성화권역의 지정을 요청하려면 기본계획을 수립하여 제13조에 따른 활성화위원회의 심의를 거쳐 시·도지사에게 제출하여야 한다.

③ 시·도지사는 제1항에 따라 농촌중심지활성화권역의 지정을 요청받았을 때에는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 농촌중심지활성화권역을 지정할 수 있다.

④ 시·도지사는 제1항에 따라 농촌중심지활성화권역을 지정하거나 변경 지정하는 때에는 관계기관의 의견을 수렴하고, 활성화위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 시·도지사는 농촌중심지활성화권역을 지정 또는 변경 지정하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고, 일반인이 열람할 수 있도록 해당 시장·군수·구청장에게 관계 서류를 송부하여야 한다.

⑥ 그 밖에 농촌중심지활성화권역의 지정 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(농촌중심지활성화사업 시행계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 농촌중심지활성화사업 추진하려면 제7조에 따른 종합계획 및 제8조에 따른 기본계획에 따라 농촌중심지활성화사업 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다.)을 수립하여야 한다. 다만, 시행계획을 세울 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획이 수립되어 있는 지역에 대하여는 해당 도시·군관리계획에 따라 시행계획을 수립하여야 한다.

② 농촌중심지활성화사업 시행자가 시장·군수·구청장인 경우 제1항에 따른 시행계획을 수립하여 사업을 시행하고, 시장·군수·구청장 이외의 농촌중심지활성화사업 시행자는 시행계획을 세워 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 시행계획을 수립하거나 이를 승인하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고 일반인에게 열람하도록 하여야 한다.

④ 시장·군수·구청장은 제2항 또는 제3항에 따라 시행계획을 수립하거나 승인한 경우에는 시·도지사 및 농림축산식품부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지는 시행계획을 변경하고자 하는 경우에도 적용한다. 다만 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.

제11조(시행계획의 내용) 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사업의 명칭, 목적, 권역의 위치 및 면적
2. 사업시행자 및 사업시행 기간
3. 교육, 의료, 문화, 복지, 소득, 기반시설 등 분야별 사업내용
4. 인근 농촌중심지 및 중심도시 등과의 연계협력 사업내용
5. 주민협의체 등 사업실행 주체 구성 명단 및 세부 운영계획
6. 분야별 세부 사업비 내역
7. 자원조달 계획 및 연차별 투자 계획
8. 세부 설계도서

9. 사업시설물 및 분야별 운영프로그램의 유지·관리 세부계획
10. 수용 또는 사용할 토지 등의 명세서
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제12조(사업시행자) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 사업시행자를 지정하여 농촌중심지활성화사업(이하 “사업”이라 한다.)을 시행하게 할 수 있다.

1. 지방자치단체
 2. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사(이하 "한국농어촌공사"라 한다)
 3. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 "지방공기업"이라 한다)
 4. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 "한국토지주택공사"라 한다)
- ② 시장·군수·구청장은 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 한국농어촌공사, 지방공기업, 한국토지주택공사에게 사업의 전부 또는 일부를 위탁하여 시행하게 할 수 있다.

제4장 농촌중심지활성화 지원체계

제13조(농촌중심지활성화위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의하거나 자문에 응하게 하기 위하여 지방자치단체에 농촌중심지활성화위원회(이하 "활성화위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

1. 지방자치단체의 농촌중심지활성화 관련 주요 시책
2. 기본계획 및 시행계획
3. 그 밖에 농촌중심지활성화와 관련하여 필요한 사항

② 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 농업·농촌및식품산업정책심의회가 설치된 지방자치단체의 경우에는 농업·농촌및식품산업정책심의회가 대통령령으로 정하는 활성화위원회의 구성·운영 등에 대한 조건을 충족하는 경우 농업·농촌및식품산업정책심의회가 활성화위원회의 기능을 수행하게 할 수 있다.

③ 활성화위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(전담부서의 설치) ① 지방자치단체의 장은 농촌중심지활성화 관련 업무를 총괄·조정하는 전담부서를 설치하거나 농촌중심지활성화 관련 전문가를 전문위원으로 임명할 수 있다.

② 전담부서는 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 농촌중심지활성화 관련 현황 및 주요지표의 조사·관리

2. 농촌중심지활성화 기본·시행계획 및 농촌중심지활성화사업의 총괄·조정·관리·지원
3. 관계 기관과의 업무 협의 및 교류
4. 농촌중심지활성화를 위한 지역거버넌스 구축·운영
5. 농촌중심지활성화사업 관련 국고보조금 등의 조달 및 관리
6. 농촌지역 주민이 체감할 수 있는 기초생활서비스 관련 농촌중심지활성화사업의 발굴 및 추진
7. 농촌중심지활성화사업에 대한 주기적인 평가 및 점검
8. 그 밖에 농촌중심지활성화의 원활한 추진을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항에 따른 전담부서 설치 및 전문위원 임명에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(농촌중심지활성화지원센터의 설치) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 농촌중심지활성화를 체계적·전문적으로 지원하기 위하여 시·도에는 농촌중심지활성화광역지원센터(이하 “광역지원센터”라 한다.)를, 시·군·구에는 농촌중심지활성화시·군·구지원센터(이하 “시·군·구지원센터”라 한다.)를 설치할 수 있으며, 관련 기관이나 단체에 그 업무를 위탁할 수 있다.

② 광역지원센터 및 시·군지원센터는 다음 각 호의 사항에 대한 업무를 수행한다.

1. 농촌중심지활성화 관련 조사·연구 및 홍보
2. 농촌중심지 현황조사 및 진단·평가
3. 기본계획 및 시행계획 수립 지원
4. 업무와 관련된 지역주민 및 공공기관에 대한 교육·연수 지원
5. 지역주민이 시행하는 사업에 대한 컨설팅 등의 지원
6. 농촌중심지활성화사업을 전문적으로 추진할 수 있는 현장활동가 육성 교육프로그램 운영
7. 그 밖에 광역지역센터의 경우에는 시·도지사가, 시·군·구지원센터는 시장·군수·구청장이 지정하거나 위탁하는 사업

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 각각 광역지원센터 또는 시·군·구지원센터의 설치 또는 위탁 등에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하고, 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제16조(농촌중심지활성화중앙센터의 설치) ① 농림축산식품부장관은 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 농촌중심지활성화중앙센터(이하 “중앙센터”라고 한다.)를 설치하여 운영할 수 있다.

1. 농촌중심지활성화 시책의 발굴
2. 농촌중심지활성화 정책발전을 위한 조사·연구
3. 기본계획 및 시행계획 수립 등의 지원
4. 농촌중심지활성화사업의 총괄·조정·관리 지원
5. 제17조에 따른 농촌중심지활성화정보시스템의 구축·운영 등에 관한 업무
6. 농촌중심지활성화 전문가 육성 및 파견 등의 업무
7. 제15조에 따른 광역 및 시·군·구지원센터 운영 등의 지원
8. 그 밖에 농림축산식품부장관이 정하는 업무

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 중앙센터의 설치·운영을 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다.

③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 중앙센터의 설치·운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제17조(농촌중심지활성화정보시스템의 구축·운영) ① 농림축산식품부장관은 농촌중심지활성화와 관련된 정보의 효율적이고 체계적인 관리를 위하여 농촌중심지활성화정보시스템(이하 “정보시스템”이라 한다.)을 구축하여 운영할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 정보시스템의 구축·운영·관리에 관한 업무를 제16조의 중앙센터에 위탁할 수 있으며, 이 경우 필요한 경비를 지원할 수 있다.

③ 농림축산식품부장관은 정보시스템을 구축·운영하기 위하여 관계중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 그 밖에 농촌에 관련된 기관이나 단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 협조하여야 한다.

제18조(보조 및 용자) ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 비용의 전부 또는 일부를 보조 또는 용자할 수 있다.

1. 농촌중심지활성화 정책개발을 위한 조사·연구비
2. 농촌중심지활성화사업시설의 설치·정비·운영 비용 및 보상비
3. 농촌중심지활성화사업에 필요한 비용
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 비용

② 제1항에 따른 보조 및 용자의 지급 방법 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(조세 및 부담금의 감면 등) ① 국가와 지방자치단체는 농촌중심지활성화사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 「조세특례제한법」 및 「지방

세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 농촌중심지활성화사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「도시교통정비 촉진법」, 「자연환경보전법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「환경개선비용 부담법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 정하는 바에 따라 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료·사용료, 환경개선부담금, 기반시설설치비용 및 광역교통시설 부담금을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.

제5장 보 칙

제20조(보고 및 검사 등) ① 농림축산식품부장관 또는 지방자치단체의 장은 농촌중심지활성화사업에 필요하다고 인정하는 때에는 사업시행자에게 필요한 보고를 하게 하거나 자료의 제출을 명할 수 있으며, 소속 공무원에게 사업시행자의 사무실, 사업장, 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 정비사업에 관한 업무와 회계에 관한 사항을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 검사를 하는 경우에는 검사 7일 전까지 검사일시, 검사목적 및 검사내용 등에 관한 검사계획을 해당 사업시행자에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 경우 또는 검사계획을 미리 알리면 증거인멸 등으로 검사목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제21조(농촌중심지활성화사업성과의 평가) ① 농림축산식품부장관은 농촌중심지를 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 권역별로 사업성과를 평가하여야 한다.

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 평가결과에 따라 권역별로 행정적·재정적 지원을 달리할 수 있다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

연구진

발주기관 수행기관	농림축산식품부 충남발전연구원
연구책임	김정연 충남발전연구원 수석연구위원
연구총괄	이상준 충남발전연구원 책임연구원
내부연구진	한상욱 충남발전연구원 연구위원 오명택 충남발전연구원 연구원 고혜진 충남발전연구원 연구원
외부연구진	김광선 한국농촌경제연구원 박사 박종철 목포대학교 교수 백금철 한국농어촌공사 과장 서인국 한국농어촌공사 차장 성주인 한국농촌경제연구원 박사 송미령 한국농촌경제연구원 박사 양원식 한국농어촌공사 부장 오형은 주) 지역활성화센터 대표 유상건 한국농어촌공사 전문위원 정철모 전주대학교 교수 최수명 전남대학교 교수 황희연 충북대학교 교수
비상임연구위원	조은정 전남대학교 박사
주관부서	박선우 농림축산식품부 지역개발과장 이재식 농림축산식품부 지역개발과 서기관 김기환 농림축산식품부 지역개발과 사무관 이동기 농림축산식품부 지역개발과 주무관