

발 간 등 록 번 호

11-1543000-004471-01

농촌 미래상 및 농촌공간 관리 보전에 관한 연구

© 2023-10 | 2023.6.

연구기관
한국농촌경제연구원



농림축산식품부

연구 담당

성주인 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1, 4, 5, 6장 집필

송미령 | 선임연구위원 | 제1, 5, 6장 집필

한이철 | 부연구위원 | 제3, 4, 5, 6장 집필

권인혜 | 전문연구위원 | 제2, 4, 5장 집필

정학성 | 연구원 | 제2, 3, 4장 집필

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「농촌 미래상 및 농촌공간 관리 보전에 관한 연구」 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2023년 6월

연구 기관: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 성 주 인 (선임연구위원)

연구참여자: 송 미 령 (선임연구위원)

한 이 철 (부연구위원)

권 인 혜 (전문연구원)

정 학 성 (연구 원)

연구 배경 및 목적

- 농촌다운 가치를 훼손하는 농촌 난개발·저개발 현상이 전국적으로 확산되는 상황에 대응해서 국민들의 거주 및 활동 공간으로서 농촌의 잠재력 실현과 농촌재생을 위한 농촌 공간계획을 제도화하는 작업이 진행됨.
- 농촌공간계획 제도 도입 및 시행을 위해서는 국민들이 공감하는 농촌 미래상 정립이 필요하며, 도시 중심의 기존 공간계획제도와 차별화되는 별도의 농촌공간계획을 수립할 근거 논리를 제시하는 작업이 요구됨.
- 이러한 배경에서 본 연구는 국민적 요구 파악, 국내·외 정책 사례 고찰 등을 바탕으로 바람직한 농촌 미래상을 정립하고, 실효성 있는 농촌공간계획 수립·활용을 위한 구체적인 제도 운영 방안을 도출하는 것을 목적으로 함.

국내 연구 및 정책 동향

- ‘국토계획법’ 제정 이후 농촌공간계획의 필요성이 꾸준히 제기되고 관련 법률·제도를 체계화하기 위한 연구들이 진행됨. 2019년부터 농촌다움 보전과 농촌공간 정비를 위한 농촌공간계획 제도화 논의가 본격화되었고, 현재 농촌공간 재구조화 및 기능 재생을 위한 농촌재생프로젝트가 추진되고 있음.
- 농촌공간계획 제도 마련을 위한 학계·연구계의 노력을 토대로 2023년 농촌공간계획의 법적 근거인 ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’이 마련됨에 따라 농촌공간의 중장기 미래상 하에 목표와 전략을 설정하고 실천과제를 모색하며 구체적인 제도적 수단을 고안할 필요가 있음.

- 농촌공간의 미래상 및 목표·전략 설정과 관련하여 전국단위 종합계획 수립 사례를 검토함. 대표적으로 제5차 국토종합계획에서는 계획지침을 통해 농촌 활성화 및 농산어촌 경관의 보전·개선, 용도지역 운영의 유연화·분권화의 필요성을 제기함. 실천계획을 통해 종합계획의 목표 달성을 위한 구체적 과제를 다루고 있으나, 농촌의 종합적 계획·관리 방안에 대한 지침과 방향성은 불명확함.
- 농촌공간 재구조화 및 재생 추진체계와 관련하여 유사 사업 및 계획 사례를 검토함. 대표적으로 도시재생사업에서는 심의·조정 기능으로 중앙 단위에 기본방침 등 국가주요 시책 등을 심의하는 도시재생특별위원회를 설치(의무)하고 광역과 기초 단위에 지방도시재생위원회를 운영함(선택). 실행·지원 기능으로 중앙부처는 범부처 사업을 패키지 지원하고, 지자체는 도시재생지원센터를 통해 주민과 사업을 추진하며, 도시재생지원기구는 지자체, 주민의 사업 추진을 지원함.
- 국내 연구 및 정책 사례 검토를 통해 다음의 시사점을 도출함. 통합적 사업 추진을 위해 효과적으로 작동하는 거버넌스를 구축·운영하는 것이 중요함. 추진체계 전반적으로 전문성을 갖춘 주체를 확보하는 한편 지속적으로 역량을 강화해 나가는 노력이 필요함. 실질적 주민 참여와 민간부문의 참여를 촉진하는 제도적 장치를 적극 고려할 필요가 있음. 그 밖에 지역 상황을 고려하여 유연하게 사업을 추진할 수 있도록 계획 변경 절차 효율화 등 방안에 대한 고려도 필요함.

농촌의 여건 변화와 미래 수요

- 농촌의 총 인구는 귀농·귀촌 등 사회적 이동의 증가에 따라 증가했지만, 인구 과소 지역도 늘어나면서 공간적 불균형이 심화되고 있음. 인구감소·고령화에 따른 경제·사회 활동 감소로 인해 농촌 중심지의 생활서비스 제공 기능이 저하되고 마을은 공동체 기능이 약화되면서 농촌의 지속가능성에 대한 우려와 소멸 가능성까지 제기되고 있는 실정임.

- 정주공간으로서 농촌의 매력이 발휘되지 못하고 있음. 농촌 마을과 인접한 장소에 소음·악취·분진 등을 발생시켜 주거환경을 훼손하는 시설들이 늘어나고 있고, 마을 내 빈집과 노후 주택들이 산재하여 농촌 주민의 안전과 주거 환경이 저하됨. 도시에 비해 부족한 의료·돌봄 서비스와 교육·문화 서비스가 인구감소에 따라 줄어드는 대중교통 서비스와 결합되며 농촌 주민들은 필요한 생활서비스를 이용하는 데 어려움이 커짐. 이에 따라 도시와 농촌의 생활환경 격차는 점점 커지고 농촌 주민의 삶의 질 수준은 저하되고 있음.
- 하지만 미래 농촌을 향한 긍정적인 변화도 발견됨. 인구는 계속 줄어들고 농업 활동도 축소되지만, 농업과 연관된 사업체, 사회적 경제 등 새로운 경제 활동이 증가할 것으로 예측됨. 농촌다운 가치 보전에 대한 국민의 요구가 증가하고, 농촌에 기반한 잠재적인 활동 수요도 늘어나고 있음. 또한 기후위기에 대응하여 탄소중립 시대를 준비하는 현 시점에서 농촌 공간의 가치는 더욱 증대되고 있음.
- 국민은 농촌의 생활서비스와 일자리의 부족, 노후한 주택과 인프라를 농촌의 현안으로 응답하였음. 이는 2020년도 조사와 유사한 결과로 농촌의 주요 문제가 여전히 해결되지 못하고 있음을 보여줌. 더불어 농촌 내 공장·축사·발전시설 등의 계획 없는 입지와 이로 인한 농촌다운 자연·경관의 훼손이 심각한 수준이라는 응답이 2020년도 조사 대비 크게 증가하는 등 난개발의 심각성에 대한 범국민적 인식을 확인할 수 있었음.
- 국민은 보건·의료 서비스, 일자리, 쾌적한 정주 여건을 갖춘 곳을 미래 농촌의 바람직한 모습으로 응답함. 핵심 경제활동 계층인 30-40대는 생활서비스와 일자리를, 미래 세대인 10-20대 청(소)년층은 복지·교육·문화 등 정주 여건을, 50대 이상 장노년층은 활발한 공동체를 갖춘 곳을 농촌의 미래상으로 바라보고 있음. 반면 다수의 국민은 10년 후 농촌의 모습에 대하여 귀농·귀촌과 전원·주말주택이 증가하면서도 인구는 지속 감소하고 빈집·유휴공간이 증가하며 생활서비스가 축소될 것이라고 응답하는 등 부정적인 전망도 나타남.

- 농촌공간의 계획적 관리를 위한 시설입지·토지이용 규제에 대하여 국민은 전반적으로 찬성하는 경향을 보였으며, 향후 농촌정책의 우선순위에서도 계획적 관리를 통한 난개발 방지, 지속가능한 토지이용이 정주 여건 개선에 대한 응답과 비슷한 수준으로 높게 나타나는 등 제도적 기반에 근거한 농촌공간 보전·관리의 필요성은 국민적 공감대를 확보하고 있는 것으로 판단됨.

외국의 농촌 미래상 논의 및 농촌공간 관리·보전 정책

- 국외 여러 선진국은 미래 국민이 쾌적하게 정주하고 다양한 경제적 활동이 이루어지며, 기후변화 대응의 첨병 역할을 담당하는 장소로서 농촌의 미래상을 제시하고 있음. 이러한 미래상을 실현하기 위한 정책적 개입 수단 또한 각국에서 다양한 형태로 나타나고 있으며, 다수 국가에서는 국가 차원의 종합적 농촌공간 관련 계획에 기초한 정책 설계, 범부처 및 중앙-지방이 연계·협력하는 수평적 거버넌스 구조를 통한 정책 실행체계 마련을 중시하고 있음.
- 프랑스는 쾌적한 환경 등 농촌다운 가치의 보전을 통해 농촌을 장래 국민의 정주·경제활동 공간으로 활용하고자 하는 미래상을 범부처 차원에서 제시하고 있으며, 이를 위하여 농촌공간의 재개념화 및 농지 축소 0% 정책 등 구체적인 정책적 접근을 시도하고 있음. 일본은 지방창생으로 대표되는 지역정책의 비전과 공간구조 측면의 국토 그랜드디자인 비전을 국가 차원에서 제시하고, 이러한 원칙에 부합하는 농업·농촌정책의 세부 계획을 수립하는 등 정부 차원의 체계적인 계획에 기초한 농촌 미래상을 마련하였음.
- 농촌 미래상을 구현하기 위한 농촌공간의 보전·관리 정책은 대다수의 선진국에서 시행되고 있음. 농촌의 특성에 부합하는 토지이용계획을 지역사회가 주도적으로 수립하도록 하는 농촌공간 관리 방침의 제도화는 여러 국가에서 보편적으로 나타남. 일본의 마을만

듣기, 영국의 근린계획 등 농촌 마을 단위의 발전 계획을 토지이용계획과 연계하여 지역 사회가 주도적으로 수립하고, 지방정부 및 중앙정부는 농촌 지역의 계획과 전략이 실천 될 수 있도록 지원하는 역할을 담당하는 경향을 보임.

- 농촌의 계획적 토지이용, 농촌공간의 보전·관리와 농촌의 활성화를 연계하는 정책사업은 다양한 유형으로 나타남. 프랑스는 코뮌 또는 복수의 코뮌 공동 단위의 로컬 토지이용계획 수립을 유도하고 있으며, 영국과 일본은 역시 국가 차원의 계획방침을 거시적 원칙으로 제시하는 동시에 근린계획, 집락생활권 계획 등 지역 공동체가 자발적으로 개발계획을 수립·실행하는 제도를 운영하고 있음. 반면 아일랜드는 직접적 규제정책·개발사업보다는 지역사회에서 수립한 개발계획을 물적으로 지원하는 기금성 정책을 주요하게 활용하는 등 농촌 활성화 정책과 지역계획 정책의 연계는 다양한 방식으로 이루어지고 있음.

농촌공간의 관리 방향과 과제

- 장래 농촌공간은 전반적인 인구 과소화에도 불구하고 국민들의 거주공간으로서 위상을 유지하며(삶터), 저밀도 경제에 기반하여 새로운 경제활동 기회를 제공하는 장소임(일터). 또한 국민들의 여가·휴양공간이자 장래 기후위기에 대응한 해법을 찾는 곳이며(쉽터), 지역사회 구성원의 참여를 바탕으로 하는 공동체 활동이 살아 있는 곳(공동체터)으로 그 미래상을 설정함.
- 농촌공간에 대해 “농촌다움이 살아 있는 국민 모두의 행복 실현 공간, 농촌”이라는 미래 비전을 설정하며, 그에 맞추어 ① 어디서나 살기 좋은 삶터, ② 다양한 기회가 있는 활기찬 일터, ③ 국민 모두에게 매력적인 쉽터, ④ 다양한 주체들의 열린 공동체터라는 4대 목표를 설정함.

- 농촌공간의 비전 달성을 위한 6대 추진 전략으로서, ① 지속가능한 정주기능 유지를 위한 농촌공간 재구조화, ② 생활서비스 거점 육성 및 혁신적 서비스 전달 모델 확산, ③ 미래성장산업 육성 및 농촌형 일자리 창출, ④ 농촌다움 창출을 위한 유·무형 자원 발굴·보전, ⑤ 다양한 주체들이 참여하는 미래형 농촌 공동체 육성, ⑥ 지역 단위의 통합적 농촌재생 지원체계 구축을 제시함.
- 그에 따라 정주 기능을 유지할 마을의 중점 육성, 농촌 마을 주거환경의 체계적 정비, 필수적인 생활서비스 공급 거점 육성 및 혁신적 서비스 전달 체계 확충, 농촌형 경제활동 육성과 창업활동 지원, 농업의 혁신성장을 위한 스마트농업 확산, 농촌만의 가치를 지닌 유·무형 자원의 발굴·보전·활용, 주민 주도형 농촌 환경관리 활동 확산, 관계인구 교류 기반 조성 및 새로운 주민 공동체 육성, 지역 단위의 다부문 사업의 연계 지원체계 구축 등의 세부 추진 과제를 논의함.

농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립·지원 방안

- 삶터·일터·쉼터로서 농촌의 기능을 회복시키고 국민의 행복 실현 공간으로 조성하기 위해서는, 국토계획과 연동되는 농촌공간의 재구조화와 기능 재생을 위한 중장기 발전 계획을 수립하고, 이를 지원하기 위한 제도를 갖추어야 함.
- 농촌공간의 재구조화 및 재생 계획은 가치 있는 농촌 자원의 보전·활용방안 모색, 인구 감소에 따른 농촌공간구조의 재편, 정주환경 정비, 일자리 창출, 사회서비스 제공을 위한 농촌공간의 재구조화와 기능의 재생을 목적으로 수립함.
- 이 계획은 인구가 감소하는 농촌 특성을 감안하여 시설과 자원을 효율적으로 이용·관리하기 위한 공간구조와 토지이용을 구상하고, 주민의 생활에 필수적인 주거·일자리·사회서비스 기능을 주민에게 효과적으로 제공하기 위한 방안을 주요 내용으로 함.

-
- 국가는 농촌 미래상에 기반하여 전략적으로 고려해야 할 정책과 시·군에서 수립하는 계획의 방향성을 제시하는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침을 수립함. 시·군은 관할지역 전체를 대상으로 농촌공간의 재구조화와 기능 재생을 위한 기본 원칙과 중장기 방향성을 제시하는 기본계획과, 이를 바탕으로 농촌의 공간 정비, 정주여건 개선, 경제 활력 제고, 생활서비스 확충, 지역 공동체 활성화 등 구체적인 농촌재생을 위한 사업 내용을 담은 시행계획을 수립함.

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구 내용	6
3. 연구 방법 및 추진체계	7
제2장 국내 연구 및 정책 동향	11
1. 농촌공간계획 및 추진체계 관련 연구 동향	11
2. 관련 정책 사례: 계획 및 추진체계	16
3. 국내 연구 및 정책 사례의 시사점	37
제3장 농촌의 여건 변화와 미래 수요	41
1. 농촌의 여건 변화	41
2. 농촌공간에 대한 국민 인식과 수요	66
3. 시사점	90
제4장 외국의 농촌 미래상 논의 및 농촌공간 관리·보전 정책 동향	93
1. 주요 국가의 농촌 미래상 관련 논의 동향	93
2. 국가별 농촌공간 관리·보전 관련 정책 동향	113
3. 시사점	149
제5장 농촌공간의 관리 방향과 과제	153
1. 농촌공간의 미래상	153
2. 농촌공간 관리 비전과 목표	157
3. 추진 전략과 과제	161

제6장 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립·지원 방안	175
1. 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립	175
2. 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 실행·지원	189
3. 추진체계	200
4. 성과관리	205
 부록	 209
부록 1. 설문조사표-농촌 미래상 정립을 위한 국민 설문조사	209
부록 2. 주민협정 관련 주요 서식(안)	214
 참고문헌	 221

제2장 국내 연구 및 정책 동향

〈표 2-1〉 제5차 국토종합계획 실천계획(2021~2025) 중 농촌공간 보전·관리 관련
실천과제 17

〈표 2-2〉 도시재생사업기획단 정원 구성 19

〈표 2-3〉 환경관리 7대 핵심전략 및 주요 정책과제 21

〈표 2-4〉 도시재생 관련 조직 구성 및 역할 25

〈표 2-5〉 도시재생지원센터 현황 27

〈표 2-6〉 도시재생지원기구 기관별 주요 업무(2014년) 28

〈표 2-7〉 도시재생지원기구 지정 현황 및 기관별 역할 29

〈표 2-8〉 총괄사업관리자에 대한 업무 대행/위탁의 범위 29

〈표 2-9〉 해양공간계획 관련 조직 구성 및 역할 32

제3장 농촌의 여건 변화와 미래 수요

〈표 3-1〉 농촌지역의 인구 변화 추이 44

〈표 3-2〉 어린이집 미설치 지역 50

〈표 3-3〉 대중교통 취약 마을 비율 51

〈표 3-4〉 주택 유형별 규모 변화 52

〈표 3-5〉 농촌 빈집 변화 52

〈표 3-6〉 권역별 농업 관련 지목 면적 비중 변화 추이 55

〈표 3-7〉 휴경농지 면적 및 비율 추이 55

〈표 3-8〉 농촌의 사회적경제 조직 현황 60

〈표 3-9〉 농가 호수 및 농가 인구 변화 전망 63

〈표 3-10〉 조사 개요 66

〈표 3-11〉 조사 응답자 특성 67

〈표 3-12〉 농촌 지자체(시·군) 유형 분류 기준 68

〈표 3-13〉 현재 농촌의 가장 큰 문제점: 총괄 및 권역별 70

〈표 3-14〉 현재 농촌의 가장 큰 문제점: 농촌 시·군 유형별	70
〈표 3-15〉 현재 농촌의 가장 큰 문제점: 2020년 설문조사 결과와 비교	71
〈표 3-16〉 농촌 난개발 심각성 인지	71
〈표 3-17〉 농촌 난개발 심각성 인지: 권역별	72
〈표 3-18〉 농촌 난개발 심각성 인지: 2020년 설문조사 결과와 비교	72
〈표 3-19〉 농촌 시·군 유형별 농촌 난개발 심각성 인지	73
〈표 3-20〉 농촌 경관 훼손 시설	73
〈표 3-21〉 농촌 경관 훼손 시설: 전체 및 권역별	74
〈표 3-22〉 농촌 경관 훼손 시설: 농촌 시·군 유형별	75
〈표 3-23〉 농촌 경관 훼손 시설: 2020년 설문조사 결과와 비교(합 100%)	76
〈표 3-24〉 농촌의 바람직한 미래 모습	77
〈표 3-25〉 농촌의 바람직한 미래 모습: 연령대별	78
〈표 3-26〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 인구 및 정주 여건	80
〈표 3-27〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 인구 및 정주 여건(농촌 시·군 유형별)	81
〈표 3-28〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 일자리·생활서비스 여건	81
〈표 3-29〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 일자리·생활서비스 여건(농촌 시·군 유형별)	82
〈표 3-30〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 난개발 및 경관·환경 여건	83
〈표 3-31〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 난개발 및 경관·환경 여건, 농촌 시·군 유형별	83
〈표 3-32〉 농촌 난개발 시설의 입지 규제 필요성	84
〈표 3-33〉 농촌 난개발 시설의 입지 규제 필요성: 농촌 시·군 유형별	85
〈표 3-34〉 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제 찬반	85
〈표 3-35〉 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제 찬반: 농촌 시·군 유형별	86
〈표 3-36〉 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제 찬반: 직업별	86
〈표 3-37〉 농촌공간계획 인지도	87
〈표 3-38〉 농촌공간계획 인지도: 농촌 시·군 유형별	87
〈표 3-39〉 농촌공간계획 필요성	88

〈표 3-40〉 정부·지자체가 우선 추진해야 할 농촌 정책	89
〈표 3-41〉 정부·지자체가 우선 추진해야 할 농촌 정책: 전체 및 연령대별	89

제4장 외국의 농촌 미래상 논의 및 농촌공간 관리·보전 정책 동향

〈표 4-1〉 개편된 공간유형에 따른 코뮌, 인구의 분포	101
〈표 4-2〉 영국 농촌백서(Rural White Paper)의 분야별 목표 및 정책 지표	105
〈표 4-3〉 제2기 지방창생 종합전략 중 농산어촌 활성화 관련 주요 시책	108
〈표 4-4〉 2020년 식료·농업·농촌 기본계획의 기본 시점	108
〈표 4-5〉 근린계획의 교부금 및 기술 지원 신청 기준	130
〈표 4-6〉 농촌 RMO와 관련된 기타 부처의 주요 시책	141
〈표 4-7〉 제2기 지방창생 종합전략 중 ‘관계인구의 창출 및 확대’ 관련 주요 내용 및 정책 패키지	143
〈표 4-8〉 아일랜드 ORF 정책 방안(Policy Measure) 목록 예시	146

제6장 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립·지원 방안

〈표 6-1〉 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 주요 내용	182
〈표 6-2〉 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 절차	184
〈표 6-3〉 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 주요 내용	186
〈표 6-4〉 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 수립 절차	188
〈표 6-5〉 기본계획과 시행계획 성과관리지표 구성방향	206
〈표 6-6〉 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 종합성과관리지표(안)	207
〈표 6-7〉 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 성과관리지표(안)	207

제1장 서론

<그림 1-1> 농촌 난개발 문제를 다룬 언론기사(일부 발췌) 2
 <그림 1-2> 코로나19 확산 이후 농촌에 대한 도시민 요구 변화 3
 <그림 1-3> 농촌협약과 연계한 계획 수립 현황 4
 <그림 1-4> 연구 추진체계도 9

제2장 국내 연구 및 정책 동향

<그림 2-1> 농어촌 계획제도 개선의 기본 방향 12
 <그림 2-2> 국토계획체계상 도시지역과 농촌지역 비교 13
 <그림 2-3> 농촌공간계획의 구성 및 위상 14
 <그림 2-4> 농촌형 용도지구 도입(안) 14
 <그림 2-5> 농촌재생프로젝트 주요 내용 15
 <그림 2-6> 제5차 국토종합계획의 비전, 목표 및 전략 16
 <그림 2-7> 도시재생뉴딜 사업 추진 거버넌스 모델 19
 <그림 2-8> 제5차 국가환경종합계획(2020-2040) 비전과 목표, 핵심전략 20
 <그림 2-9> 국토-환경 통합관리 이행관리체계(안) 22
 <그림 2-10> 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립 체계 23
 <그림 2-11> 도시재생뉴딜 사업 추진 거버넌스 모델 24
 <그림 2-12> ‘도시재생법’ 추진체계 26
 <그림 2-13> 해양공간계획체계 30
 <그림 2-14> 해양공간 통합관리 업무 연관도 34
 <그림 2-15> 해양공간계획평가 전문기관 지정 절차 35
 <그림 2-16> 국내 산지관리계획 추진체계 36

제3장 농촌의 여건 변화와 미래 수요

〈그림 3-1〉 농촌 인구 변화	42
〈그림 3-2〉 농촌 고령화율 추이	43
〈그림 3-3〉 인구 2,000명 이하 읍·면 분포	44
〈그림 3-4〉 전국 농촌 지역(읍·면)의 중심지 계층 및 공간구조 유형	45
〈그림 3-5〉 농촌 1~2호 단위 분산 거주 주민 수 변화 추이	47
〈그림 3-6〉 주거지 이격거리별 시설 분포	48
〈그림 3-7〉 농촌 난개발 심각성에 대한 국민 인식	49
〈그림 3-8〉 도·농 간 정주 만족도 비교	53
〈그림 3-9〉 농촌 및 도시 용도지역 현황	54
〈그림 3-10〉 농·산지 전용 용도별 면적 추이	56
〈그림 3-11〉 개발행위허가 건수 및 면적 추이	57
〈그림 3-12〉 국가중요농업유산 분포	58
〈그림 3-13〉 농림어업 취업자수 변화(2000~2022년)	59
〈그림 3-14〉 농촌 소재 농식품 분야 사업체의 연도별 창업 추이	60
〈그림 3-15〉 농가 소득과 도시근로자 소득 비교	61
〈그림 3-16〉 농촌 주민의 삶의 질 부문별 평균 만족도	61
〈그림 3-17〉 장래 전국 및 농촌 인구 전망	62
〈그림 3-18〉 인구 2만 명 및 3만 명 이하 시·군 증가 전망	63
〈그림 3-19〉 도시민의 버킷리스트(bucket list) 추진 의향	64
〈그림 3-20〉 국민들이 생각하는 바람직한 농촌 모습	65
〈그림 3-21〉 농촌의 바람직한 미래 모습: 2020년 설문조사 결과와 비교	79

제4장 외국의 농촌 미래상 논의 및 농촌공간 관리·보전 정책 동향

〈그림 4-1〉 ENRD EU 2040년 농촌 지역 형성 10대 동인	94
〈그림 4-2〉 2040 EU 농촌 지역 4대 시나리오	95

<그림 4-3> 2040 EU 농촌 장기 비전	96
<그림 4-4> 이상적 삶의 방식에 대한 프랑스 국민들의 인식	97
<그림 4-5> 농촌지역 정착 동기에 대한 응답 결과	97
<그림 4-6> Agenda rural 미션을 위한 정부 활동 연혁	99
<그림 4-7> INSEE의 개편된 공간 구분	102
<그림 4-8> 영국 농촌 2024년 시나리오	103
<그림 4-9> 영국 농촌 2054년 시나리오	104
<그림 4-10> 일본 농촌 활성화 정책 추진체계	106
<그림 4-11> 2020년 식료·농업·농촌 기본계획 중 농촌진흥 시책의 비전 및 전략, 과제	109
<그림 4-12> 핀란드 농촌 미래 관련 11가지 핵심 이슈	110
<그림 4-13> 핀란드 농촌 미래 농촌 시나리오	111
<그림 4-14> 프랑스의 공간·토지이용계획의 구조	115
<그림 4-15> 프랑스의 공간계획 체계	117
<그림 4-16> EYWILLE 코뮌과 코뮌지도의 용도지역 구분	118
<그림 4-17> 영국의 공간계획제도 개념도(2010년대 이전)	124
<그림 4-18> 영국의 정주계층별 개발행위 허용 기준(사우스캠브리지셔 사례)	126
<그림 4-19> Localism Act 도입 이후 영국의 공간계획 체계	127
<그림 4-20> 영국 근린계획(neighbourhood planning) 추진체계도	129
<그림 4-21> 일본 국토 이용 관련 계획 체계	133
<그림 4-22> 일본 시정촌 단위 농촌공간 계획 관련 체계	136
<그림 4-23> 사람·농지 플랜 책정 흐름도	137
<그림 4-24> 사람·농지 플랜 목표 지도 예시	137
<그림 4-25> 일본의 작은 거점 및 향토집락생활권 개념도	138
<그림 4-26> 농촌 RMO의 활동 영역과 발전 양상	140
<그림 4-27> 아일랜드 NPF, NDP 내 농촌 활성화 전략 및 목표	144
<그림 4-28> 아일랜드 ORF와 NPF, NDP 농촌 부문 연계 흐름도	146

제5장 농촌공간의 관리 방향과 과제

〈그림 5-1〉 비전, 목표, 전략 체계도	159
〈그림 5-2〉 농촌특화지구 제도를 활용한 농촌공간 정비 개념도	161
〈그림 5-3〉 농촌 주거환경 개선을 위한 위해시설 정비사업(화순군 사례)	162
〈그림 5-4〉 신규 주거지 조성 과 기존 마을 정비 연계 추진 사례(서천군 송림2리)	163
〈그림 5-5〉 자립적 농촌생활권(농촌재생활성화지역) 육성 개념도	164
〈그림 5-6〉 농촌 생활환경 개선을 위한 분야별 기술(예시)	165
〈그림 5-7〉 생산 및 문화·여가·보건·복지 시설이 복합된 괴산군 자연드림파크 사례	168
〈그림 5-8〉 청산도 구들장논 보전을 위한 농업인 및 지역 주민 활동	169
〈그림 5-9〉 국내·외 위케이션 시설 조성 사례	171
〈그림 5-10〉 투자협약 방식의 지역개발사업 전환 개념	173

제6장 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립·지원 방안

〈그림 6-1〉 농촌특화지구 지정 절차(주민협정 시행)	193
〈그림 6-2〉 농촌특화지구 지정 절차(주민협정 생략)	194
〈그림 6-3〉 주민협정 인가 및 체결 절차(안)	198

1

서론

1. 연구의 배경과 목적

1.1. 연구 배경

□ 농촌다움 가치를 훼손하는 농촌 난개발·저개발 현상이 전국적으로 확산

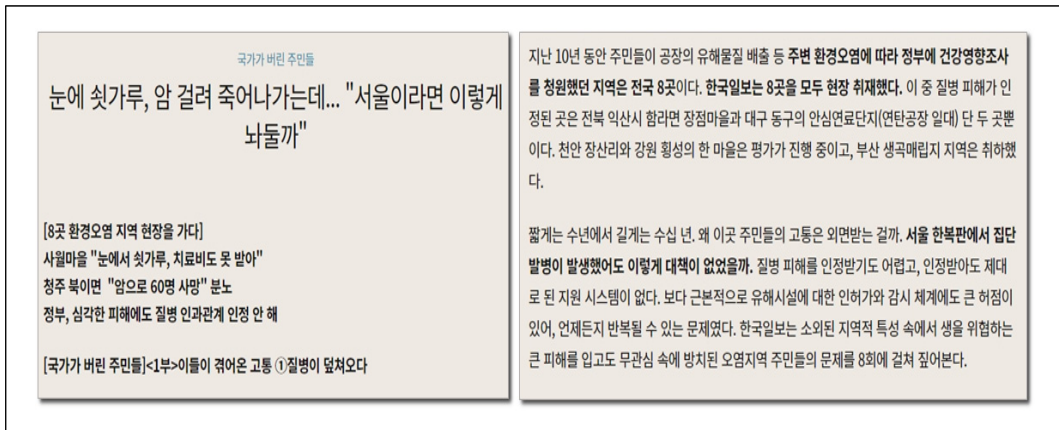
○ 농촌의 가치를 훼손하는 난개발·저개발 현상이 전국적으로 확산되어 농촌다움이 훼손되고 미래 농촌의 지속가능성이 위협받음.

- 도시 중심의 공간정책 기조에 따라 농촌은 도시개발의 후보지역 또는 잔여공간으로 취급되면서 농촌공간의 가치를 높이려는 노력 없이 방치됨.
- 정책적 공백 속에서 주민들의 쾌적한 주거환경을 저해하는 시설(공장·창고·노후축사·재생에너지시설 등)이 무계획적으로 난립하여 농촌다움을 훼손하고 주민 건강과 안전을 위협함.
- 이러한 상황에서 다수 국민들은 농촌의 난개발을 문제로 인식하고 있음.

* “난개발 문제가 심각하다”는 국민 응답 비율 54.0%(송미령 외, 2020a)

- 동시에 다수 농촌 지역에서 빈집, 노후주택, 마을 인프라가 체계적으로 정비·관리되지 않으면서 공동화가 심화되는 마을이 전국적으로 증가하는 등 농촌의 저개발 문제도 심화됨.

〈그림 1-1〉 농촌 난개발 문제를 다룬 언론기사



자료: 한국일보. 2021. 8. 30. “국가가 버린 주민들(1부)” 기획기사 일부 발췌.

□ 국민들의 거주 및 활동 공간으로서 농촌의 잠재력 부각

○ 귀농·귀촌 확산, 국민의 농촌 거주·여가활동 수요 증대에 따라 농촌이 미래 잠재력을 갖는 재생의 공간으로 부상함.

- 연간 50만 명 전후의 귀농·귀촌 유입이 지속되고 있으며, 코로나19 확산 이후 분산 거주에 대한 관심이 더욱 증대됨.

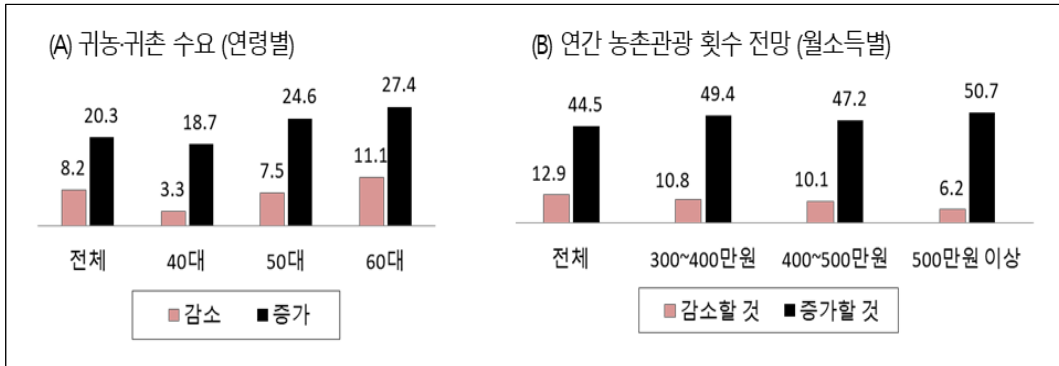
* 한국농촌경제연구원 2020년 도시민 조사 결과에 의하면 코로나19 확산에 따라 이전보다 귀농·귀촌 의향이 증가했다는 응답 비율이 감소했다는 응답보다 높은 것으로 집계되며, 연간 농촌관광 횟수가 늘어나라는 응답도 감소할 것이라는 응답보다 높은 비율을 기록함(이명기 외, 2020).

- 은퇴 연령층에 접어든 베이비부머 및 반농반X의 새로운 삶의 양식을 추구하는 청년세대 등을 비롯해 국민들의 농산어촌 활동 및 정주 수요가 증가하고 있음.

* 전국 도시민 중 13.9%는 5년 내에 농산어촌에서의 활동 및 정주를 위해 본격적 준비를 추진 중임(송미령 외, 2020a).

○ 기후위기 대응, 국가균형발전 등 국가적 문제 해결을 위한 핵심 역할이 조명되면서 농촌의 잠재성을 농촌 경제의 성장 동력으로 활용할 수 있는 여건이 조성됨.

〈그림 1-2〉 코로나19 확산 이후 농촌에 대한 도시민 요구 변화



자료: 이명기 외(2020)에서 2020년 4월 실시한 도시민 1,011명 대상 설문조사 자료 집계.

□ 농촌 재생을 위한 농촌공간계획 제도 도입 논의 본격화

○ 농촌공간의 실태를 진단하고 농촌 여건에 맞는 계획제도를 도입하는 작업이 지난 정부부터 지속적으로 진행됨.

- 최근까지 송미령 외(2020a) 및 송미령 외(2021a)의 연구를 통해 난개발·저개발 등 농촌공간 여건 진단 및 전망, 국내·외 사례 고찰, 농촌공간계획 수립 및 제도 도입 대안 검토 등이 진행되었음.

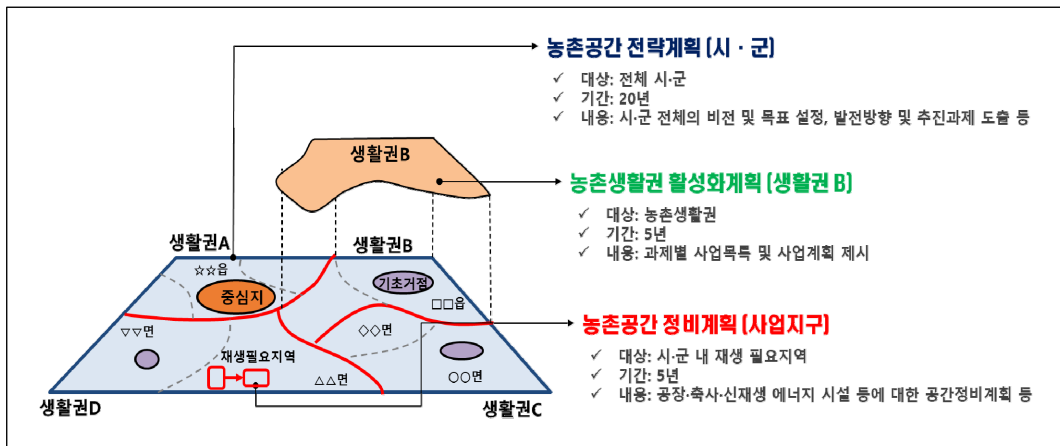
○ 그동안 진행된 연구와 논의, 농촌협약 등의 추진 성과를 바탕으로 농촌공간계획 제도를 마련하는 것이 당면 과제임.

- 2020년부터 농촌협약과 연계하여 시·군 단위 농촌공간 전략계획 및 농촌생활권 활성화 계획 수립이 진행되어 옴.
- 2021년부터는 주거환경을 저해하는 시설의 이전·철거·집적화와 농촌의 가치 있는 자원 보전·활용을 위한 농촌공간정비사업이 도입되어 2022년부터 본격적으로 확대되기 시작함.

○ 지난 정부에 이어 현 정부에서도 농촌공간계획 제도화를 국정과제로 제시하고, 이를 본격적으로 추진하고 있음.

- 윤석열정부 120대 국정과제에 ‘농촌공간 재구조화 계획’이 포함되었으며, 주거·생산·서비스의 농촌공간의 기능적 구분 및 재배치를 위한 장기계획 수립과 농촌특화지구 도입 등의 세부과제가 제시됨.

〈그림 1-3〉 농촌협약과 연계한 계획 수립 현황



자료: 송미령 외(2021a).

□ 농촌공간계획 도입의 전제로 국민들이 공감하는 농촌 미래상 정립 필요

○ 농촌공간계획 제도를 도입하기 위해서는 농촌에 대한 국민적 요구 등을 바탕으로 앞으로 지향해야 할 농촌의 미래상을 도출하고 제시하는 작업이 선행될 필요가 있음.

- 설문조사나 사회·경제 트렌드 변화 고찰 등에 근거해서 국민들이 원하는 장래 농촌의 모습이 무엇인지 도출하는 작업이 필요함.

○ 도시 중심의 기존 공간계획제도와 차별화되는 별도의 농촌공간계획을 수립할 근거를 제시할 수 있도록 선진국의 농촌 관련 계획 수립 사례 등에 대한 연구가 필요함.

- 주요 선진국에서 농촌의 미래상을 설정하고 이를 실현하는 계획적 수단을 운영한 사례들을 고찰함으로써 국내의 농촌공간계획 도입 근거로 활용할 필요가 있음.

□ 실효성 있는 농촌공간계획 수립·활용을 위한 구체적 제도 운영 방안 검토 필요

○ 제도 도입 이후에도 농촌재생과 연계하여 농촌공간계획이 실효성이 있게 수립되고 활용되도록 세부 대안들에 대한 면밀한 검토가 필요함.

- 농촌 관련 타 계획 및 '국토계획법' 등의 계획 등과 연계성을 갖도록 계획의 위상을 정립하고 국가 및 지자체에서 수립할 계획 내용 등을 제시할 필요가 있음.
- 실효성 있는 계획을 위해서는 국가 및 지자체 단위에서 농촌공간계획 제도를 뒷받침할 조직, 기구 등 지원체계가 마련되어야 함.
- 계획의 실행을 위한 농촌협약, 주민협정 등에 관한 사항의 세부적인 검토가 필요함.

1.2. 연구 목적

□ 농촌공간계획 제도 도입·시행을 위해 농촌공간의 바람직한 미래상을 도출하고, 농촌공간 관리·보전을 위한 구체적 실행 방안 제시

○ 바람직한 농촌 미래상에 대한 국민적 요구를 파악하여 농촌다움 보전을 위한 농촌공간 계획 제도화의 근거를 제시하고, 실효성 있는 농촌공간계획 수립·활용을 위한 구체적인 제도 운영 방안을 도출하는 것이 본 연구의 목적임.

- 세부적으로 농촌공간계획 제도 도입 필요성을 제시하기 위해 농촌공간에 대한 국민 인식 조사, 국내·외 정책 동향을 검토함.
- 농촌공간계획 내용, 수립 방법 등의 대안을 검토하고, 계획의 운영과 관리, 실행 및 모니터링을 위한 지원체계 구축 방안을 제시함.
- 그 외 농촌공간계획 수립 및 운영에 관한 세부 사항·쟁점을 검토하여 법률 제정 작업을 뒷받침함.

2. 연구 내용

□ 농촌공간계획 관련 국내 연구 및 정책 동향 고찰(제2장)

○ 농촌공간계획 관련 연구 추진 동향을 고찰하고 제도 도입에 참고할 국내 공간계획 관련 정책 및 추진체계 사례를 검토함.

- 농촌공간계획 도입에 이르기까지 진행된 주요 연구 내용 및 제안 사항 검토
- 국토종합계획 등에서 제시한 농촌공간 관련 내용 및 관련 정책(도시재생, 해양공간계획 등)의 추진체계 고찰

□ 농촌의 여건 진단 및 장래 농촌공간에 대한 수요 파악(제3장)

○ 현재 농촌의 정주 여건을 진단하고 농촌공간에 대한 국민 인식과 수요를 파악함.

- 인구, 공간구조, 경제활동, 생활서비스, 토지이용 등 분야별 농촌 현황 파악 및 장래 여건 변화 상황 전망을 통해 미래상 도출을 위한 시사점 파악
- 도시민·농촌 주민 설문조사를 통해 국민들의 농촌 인식, 농촌공간에 대한 수요 파악

□ 외국 농촌공간 관련 논의 동향 및 공간계획 제도 검토(제4장)

○ 농촌의 역할, 미래상 등에 대한 외국의 논의 동향을 파악하고, 농촌공간 관리와 관련한 주요 국가들의 정책 사례를 검토함.

- EU, 프랑스, 영국, 일본, 아일랜드 등의 농촌 미래상, 역할 및 위상 등에 대한 논의 동향 검토
- 국가별 공간계획 관련 제도 현황 및 농촌공간 관리 사례 검토

□ 농촌공간의 미래상 및 중장기적 목표 도출(제5장)

- 농촌공간의 바람직한 미래상을 제시하고 이를 실현하기 위한 국가 차원의 비전, 목표, 추진전략 등을 논의함.
 - 장래 농촌이 처한 위협·기회 요인 검토 및 바람직한 농촌공간의 미래상 도출
 - 농촌공간의 비전, 목표, 전략 및 세부 과제 논의

□ 농촌공간계획 수립·지원 방안 제시(제6장)

- 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립 및 실행 방안을 논의하고 계획 추진체계와 성과관리 방안을 제시함.
 - 농촌공간 재구조화 및 재생지원 기본계획·시행계획 내용, 절차, 고려사항 등 논의
 - 농촌재생활성화지역 설정, 농촌특화지구 운영 등 계획의 실행 방안 제시
 - 농촌공간계획의 추진체계, 지원기구 등과 계획 모니터링 방안 제시

3. 연구 방법 및 추진체계

□ 농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화 분석

- 농촌공간의 여건 및 변화에 대한 통계 데이터를 최신화하여 수집·분석함.
 - 인구, 경제, 사회, 토지이용 등 주요 부문별 농촌의 현황 및 미래 전망에 대한 각종 통계자료를 분석함.
- 타 국가단위 법정계획의 수립지침 분석을 통해, 국가농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침의 가이드라인에 포함되어야 하는 필수 내용을 제시함.
 - 국토종합계획 등 타 공간계획과 농촌공간계획 비교분석을 통한 차별성을 제시함.

□ 국내외 농촌 미래상 및 농촌공간 관리·보전 관련 연구 및 정책 동향 분석

- (선행연구 검토) 국토종합계획 등 타 국가 단위 계획의 역할, 위상, 미래상 및 목표를 조사하고, 농촌의 여건 변화와 역할을 도출함.
 - 국내·외 국가 단위 계획의 미래상, 기본방향, 주요 내용 등에 관한 문헌 분석
 - 해외 선진국의 농촌공간에 대한 원칙, 미래상, 정책 목표 조사
- (기본방침 주요 내용) 타 국가단위 법정계획의 내용 검토를 통해, 국가농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침의 주요 내용 및 계획 수립 체계를 제시함.
 - 타 계획과의 연동 방안 검토
- (가이드라인) 국가단위 타 법정계획의 수립지침 분석을 통해, 국가농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침의 가이드라인에 포함되어야 하는 필수 내용을 도출함.
 - 국토종합계획 등 타 공간계획과 농촌공간계획의 비교분석을 통한 차별성 도출

□ 농촌 미래상 및 관리·보전 방향에 대한 국민 인식조사 및 전문가 자문

- (국민 조사) 바람직한 농촌의 미래상 및 농촌공간의 관리·보전 방향 등에 대해 구조화된 조사표에 의한 국민 설문조사를 실시함.
- (전문가 의견 수렴) 전문가, 현장 활동가 등 농촌공간계획 관련자를 대상으로 전문가 의견을 수렴함.
 - 농촌의 미래상 관련 의견 수렴, 농촌공간 재구조화 및 재생 계획 관련 시사점 발굴

□ 농촌공간의 관리 방향과 과제, 미래상 도출

- 농촌공간의 체계적, 효율적 관리·보전을 위한 정부 차원의 미래상 및 목표를 제시함.
 - 농촌공간의 미래상, 목표 및 향후 농촌정책의 기본 원칙 제시

○ 농촌 미래상 달성을 위한 핵심 전략과 과제를 수립함.

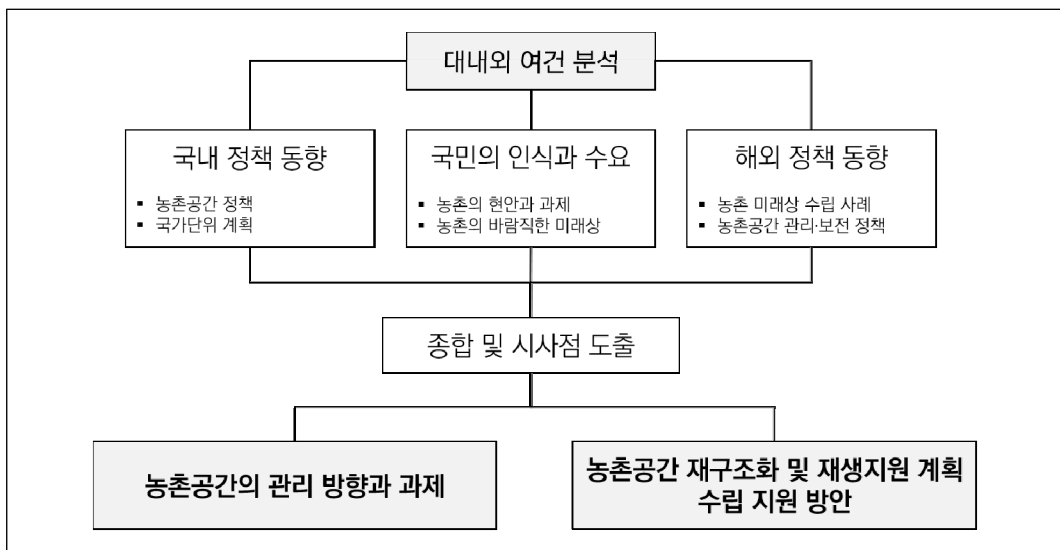
- 농촌공간의 미래상 및 목표 달성을 위한 정주여건, 생활서비스, 농촌형 경제, 농촌다움 보전 등 주요 부문의 전략 제시, 과제 제안

□ 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립 지원 방안 마련

○ 지방자치단체의 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획, 시행계획 수립을 지원하는 방안을 제시함.

- 농촌공간 재구조화 및 재생 기본/시행계획의 개요, 수립 원칙 및 절차 제시
- 농촌협약, 농촌재생활성화지역, 농촌특화지구 등 주요 정책수단 적용을 위한 주요 내용 및 방향성 제시

〈그림 1-4〉 연구 추진체계도



자료: 저자 작성.

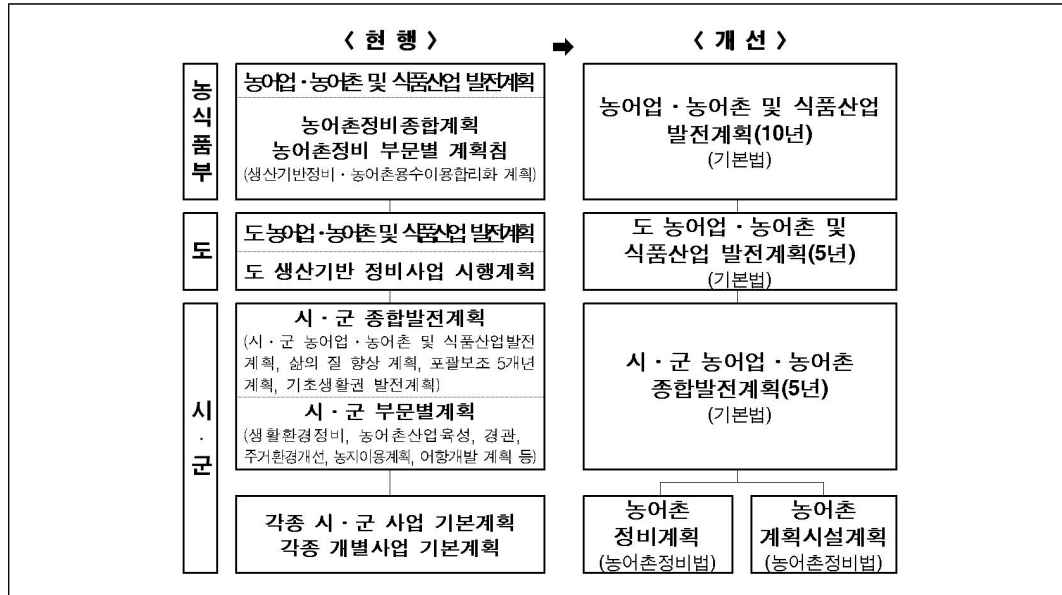
2

국내 연구 및 정책 동향

1. 농촌공간계획 및 추진체계 관련 연구 동향

- ‘국토계획법’ 제정 이후 농촌계획의 필요성이 제기되면서, 관련 법제도 체계화 연구 진행
 - ‘국토계획법’ 도입을 계기로 농촌지역에서도 종합적·체계적 계획의 기반이 구축되면서, 농촌계획의 위상 정립과 체계화 방안에 대한 연구가 진행됨.
 - 송미령 외(2003)는 변화된 국토계획체계 하의 농촌계획 수립에 필요한 쟁점 및 개선 방안, 바람직한 농촌계획의 위상 설정과 체계화 방안 등을 검토함.
 - 농촌의 계획적·통합적 개발체계를 구축하고자 하는 계획제도 선진화 취지에 부합하여 ‘농어촌정비법’ 등 관련 법령 정비방안을 도출하기 위한 연구를 수행함.
 - 성주인 외(2012)의 연구에서는 농어촌정비구역 및 농어촌계획시설 도입 방안 등을 검토하고, 주민협정 등을 통한 자율적인 마을만들기 계획 지원 등의 내용을 ‘농어촌정비법’에 반영하는 방안을 제시함.
 - 아울러 지자체에서 분산 수립되던 각종 농촌 관련 계획들을 통합하여 시·군 단위의 종합적인 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 의무적으로 수립하는 방향을 제시함.

〈그림 2-1〉 농어촌 계획제도 개선의 기본 방향



자료: 성주인 외(2012).

□ 농촌다움 보전과 농촌공간 정비를 위한 농촌공간계획 제도화 논의가 2019년부터 본격화

- 농촌의 여건 변화와 미래 수요에 대응하여 농촌공간의 가치 제고와 체계적 정비를 위한 농촌공간계획의 도입과 제도화 방안에 대한 일련의 연구가 수행되어 옴.
- 송미령 외(2020a)는 농촌공간에 대한 국민의식 및 정책 수요와 국내 농촌계획의 한계를 바탕으로, 농촌공간계획 제도의 주요 내용과 추진체계를 제시함. 이 연구에서는 농촌의 여건을 진단하여 농촌공간계획제도 도입 방안, 농촌 토지이용제도 정비 방안, 농촌공간계획과 정책사업 연계 방안 등을 검토함.
- 김승중 외(2019)는 도시·군기본계획에서 농촌지역은 장래 시가화용지의 공급원에 불과하며 농촌지역에 대한 공간계획이 사실상 부재한 실정임을 지적하고, 김승중 외(2020)는 농촌공간을 관리하기 위한 계획제도, 토지이용제도, 농지관리제도의 문제점을 분석하고 농촌공간계획과 도시계획과의 연계 방안을 제시함.

○ 박윤호 외(2020)에서는 향후 농촌공간계획의 도입을 준비하기 위해 농촌공간계획을 시범 수립하고 수립지침 등을 개발함.

〈그림 2-2〉 국토계획체계상 도시지역과 농촌지역 비교



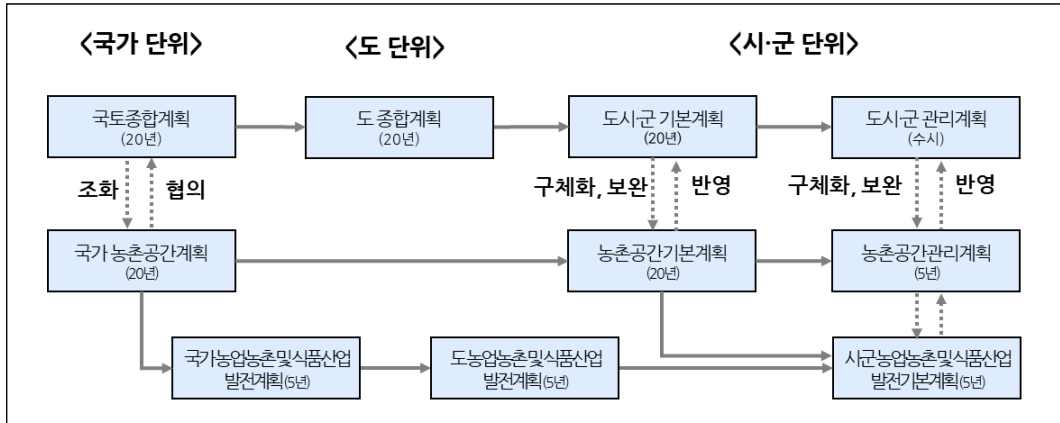
자료: 송미령 외(2021a).

○ 엄수원·이희옥(2020)은 소규모의 산발적 난개발로 인해 농촌의 공간구조가 왜곡되어 가고 있음을 지적하고, 인구감소, 고령화, 저성장 등 사회경제적 계획 여건이 변화한 점을 환기하면서 국토와 농촌지역의 토지이용을 효과적으로 관리하기 위한 용도지역제도의 개선 필요성을 제기함.

○ 이어 2021년에는 시·군 농촌공간계획 실증 수립 연구를 통해 농촌공간계획 제도 도입 시 발생할 수 있는 문제점을 예측·진단하고 제도를 구체화하고자 하였음.

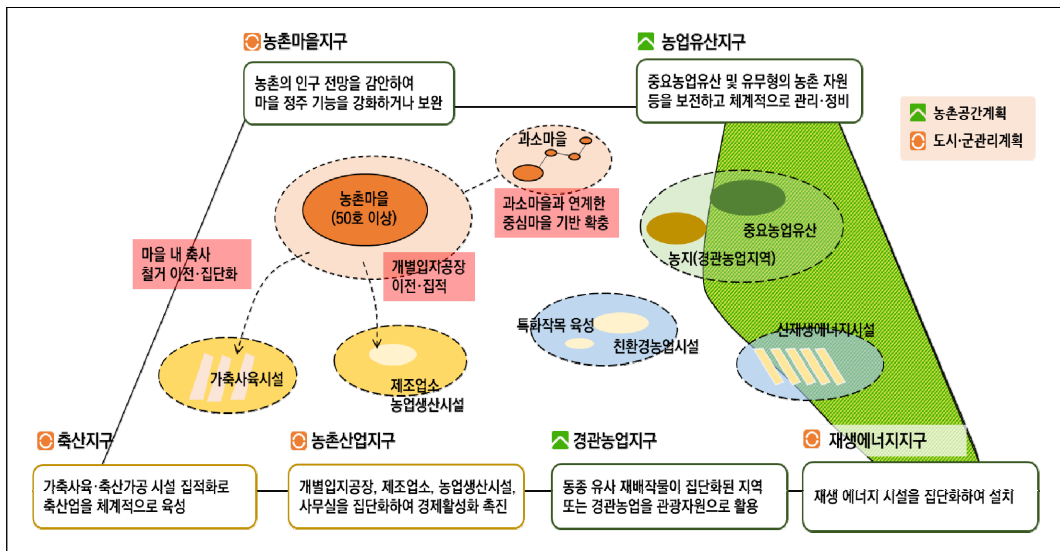
- 송미령 외(2021a)는 12개 농어촌 시·군을 대상으로 농촌공간전략계획, 농촌공간정비계획 등을 실증 수립하여 지자체 의견을 수렴하고, 수립지침을 개선하는 등 농촌공간계획의 실효성과 효과성을 높이기 위한 개선 방안을 제시함.
- 이와 별개로 농촌의 난개발 현황을 분석·전망하여 체계적 농촌공간 관리를 위한 용도지역 개편, 농촌형 용도지구 도입, 법률 제정, 지원기반 구축 등 세부 운영 방안을 제시함.

〈그림 2-3〉 농촌공간계획의 구성 및 위상



자료: 송미령 외(2021a).

〈그림 2-4〉 농촌형 용도지구 도입(안)



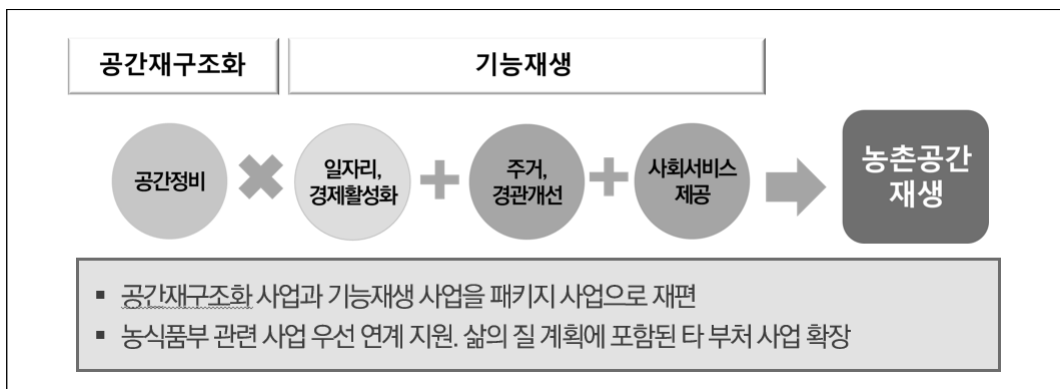
자료: 송미령 외(2021a).

□ 현재 농촌공간 재구조화 및 기능 재생을 위한 농촌재생프로젝트 추진 중

○ 기존 제도의 한계에 대해 농촌공간계획제도의 필요성과 도입 방안을 제시해 온 그간의 연구와 관련 논의를 토대로, 2023년 ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’(이하 ‘농촌공간계획법’)(공포 ’23.3.28., 시행 ’24.3.29.)이 제정됨.

- ‘농촌공간계획법’은 농촌마을 인근에 입지해 주거 여건을 훼손하거나 주민 건강을 위협하는 공장·축사 등 난개발 문제를 개선하는 한편, 농촌소멸 담론의 배경이 된 심각한 인구 감소를 겪고 있는 농촌지역의 저개발 이슈에 대응하고자 하며, 이를 위해 농촌 재구조화 및 재생 프로젝트의 지원 근거를 담고 있음.
- 농촌재생프로젝트는 농촌재생을 위해 공간정비, 일자리·경제기반 구축, 주거·정주여건 개선, 사회서비스 제공 관련 사업을 패키지로 지원하는 사업이며, 농촌공간계획을 전제로 이전의 사업과는 다른 방식으로 접근하고자 함.
 - 농촌공간정비사업은 농촌에서 주거지역과 악취·소음·분진 등을 발생시켜 주거환경을 저해하는 비주거시설의 혼재로 인한 주거환경 악화 및 주민 안전 위협에 대응하여 유해 비주거시설의 이전·철거·재배치와 기반 정비를 포함한 농촌공간의 체계적 정비를 지원하는 것을 목적으로 함.
 - 일자리·경제기반 구축, 주거·정주여건 개선, 사회서비스 제공 사업은 농식품부 관련 사업을 우선 연계 지원하고, 삶의 질 계획에 포함된 타 부처 사업으로 확장하는 방안을 검토함.
 - 농촌재생프로젝트는 시·군이 수립한 농촌재생계획을 바탕으로 농식품부-지자체간 농촌협약을 통해 지원함.

〈그림 2-5〉 농촌재생프로젝트 주요 내용



자료: 송미령 외(2021a).

2. 관련 정책 사례: 계획 및 추진체계

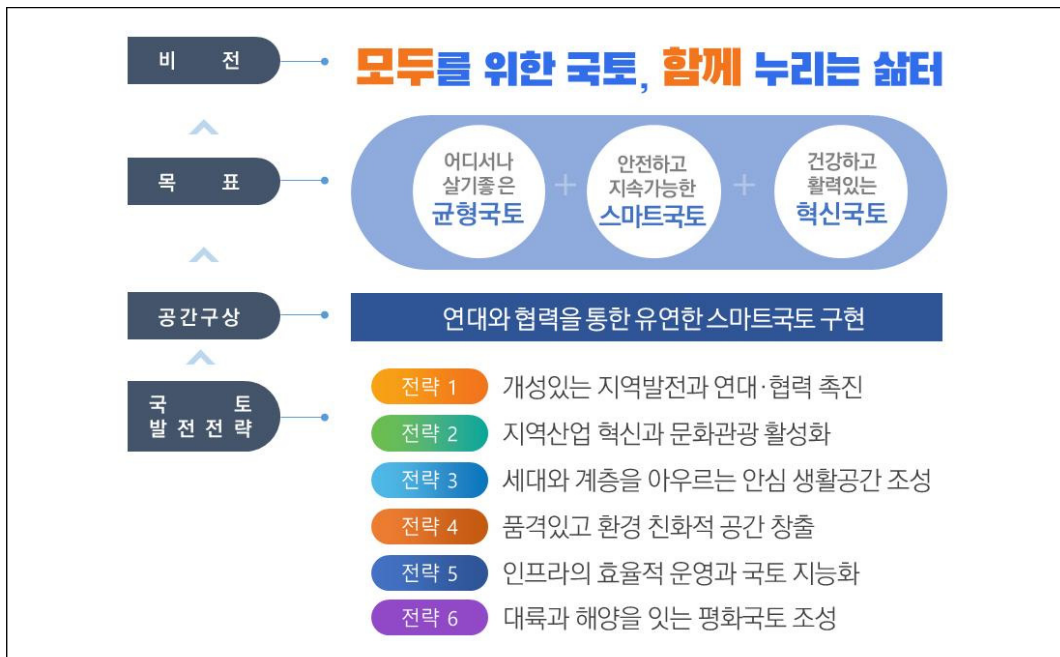
2.1. 전국단위 종합계획 수립 사례

□ 제5차 국토종합계획

○ 제5차 국토종합계획(2020-2040)은 균형국토, 스마트국토, 혁신국토를 목표로 설정하고, ‘연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현’ 공간구상을 달성하기 위한 6대 발전 전략을 제시하였음.

- 소관부처가 제출한 실천계획을 바탕으로 5년 단위의 국토종합계획 실천계획을 수립함. 현재 제5차 국토종합계획 실천계획(2021-2025)을 수립·운영 중임.

〈그림 2-6〉 제5차 국토종합계획의 비전, 목표 및 전략



자료: 대한민국정부(2019).

○ 제5차 국토종합계획에서는 계획지침을 통해 농촌 활성화 방안과 농촌 경관의 보전·개선 방안 도출, 용도지역 운영의 유연화와 분권화의 필요성을 제시함.

- 계획지침 III-1-3에서는 중앙정부와 지자체의 농촌 활성화를, III-4-4에서는 자연과 조화된 농촌 경관 조성, 고유 자원을 활용한 매력 제고 등을 추진하도록 명시함.
- 계획지침 III-3-1은 지역 특성을 고려한 집약적 도시공간구조 개편, 용도지역 운영의 유연화와 분권화 등의 추진 필요성을 제시함.

○ 국토종합계획 실천계획을 통해 종합계획의 목표 달성을 위한 구체적 과제를 다루고 있으나, 농촌의 종합적 계획·관리 방안에 대한 지침과 방향성은 불명확한 실정임.

- 농촌공간의 계획·정비와 관련된 실천과제가 여러 전략 부문에 걸쳐 있으나, 농촌공간의 틀에서 다양한 과제의 통합적 추진을 위한 거버넌스·체계 관련 논의는 부재함.
- 전략별, 소관부처별로 산재한 농촌공간 관련 정책사업을 종합하여 다루기 위한 별도의 계획이 필요함.

〈표 2-1〉 제5차 국토종합계획 실천계획(2021~2025) 중 농촌공간 보전·관리 관련 실천과제

관리번호	세부실천과제	소관부처	부서
1-3-가	농촌정책의 패러다임 전환	농식품부	농촌정책과
1-3-나	농촌을 매력적이고 가치있는 공간으로 육성	농식품부	지역개발과
4-4-라	자연과 조화된 농산어촌 경관 조성	농식품부	지역개발과
1-3-사	접경지역·도서지역·특수상황지역 발전 지원	행정안전부	지역균형발전과
2-3-가	지역자산을 활용한 특색있는 문화공간 창출	문화체육관광부	관광개발과
1-1-가	위계별·기능별 생활서비스 거점 구축	국토교통부	지역정책과
3-1-마	용도지역 운영의 유연화와 분권화	국토교통부	도시정책과
3-1-바	개발제한구역의 환경적 기능 강화와 관리	국토교통부	녹색도시과
3-2-다	생활SOC 접근성 제고로 편안한 생활공간 조성	국토교통부	지역정책과
3-2-라	새로운 거주 수요에 대한 주거공간 확충	국토교통부	공공주택과
4-4-가	개성과 조화를 통한 아름다운 국토경관 조성	국토교통부	건축문화경관과

자료: 국토교통부(2020b)를 참고하여 저자 작성.

□ 국가도시재생 기본방침 및 도시재생 뉴딜사업

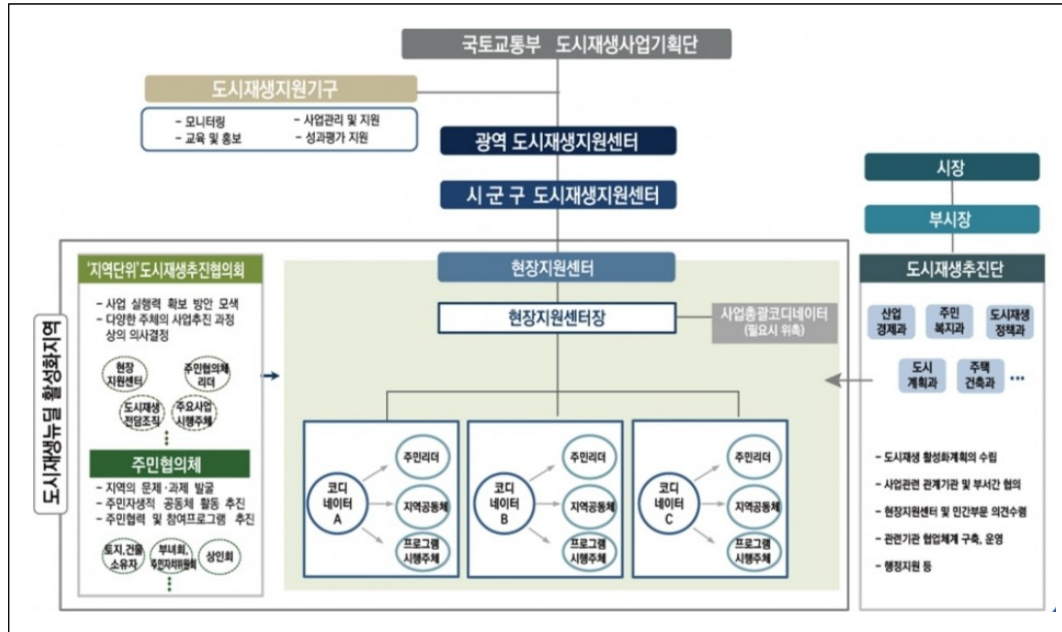
○ 양적 팽창, 외곽 확산 위주의 도시정책을 극복하기 위하여 도시재생 정책 도입이 논의되었고, 이의 방향성을 제시하는 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’(이하 ‘도시재생법’)에 따른 국가도시재생 기본방침을 2014년 수립함.

- ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’를 비전으로 일자리 창출 및 도시경쟁력 강화, 국민 삶의 질 향상 및 생활복지 구현, 쾌적하고 안전한 정주환경 조성, 지역 정체성 기반 문화·경관 회복, 주민역량 강화 및 공동체 활성화의 5대 목표를 제시함.
- 그 외에 도시재생의 추진전략, 주체별 역할, 핵심 시책의 방향성, 도시재생전략계획 및 활성화계획 작성 원칙 등 도시재생 정책의 기본이 되는 사항을 명시하고 있어 도시재생 정책의 범국가적 기본계획으로 활용됨.

○ 2017년부터 5년간 전국 500개소에 총 50조 원을 투입하는 도시재생 정책인 ‘도시재생 뉴딜사업’을 본격 시행함. 국토교통부장관 산하에 ‘도시재생사업기획단’을 설치하고 ‘도시재생 뉴딜 로드맵’을 수립함.

- 국토교통부 훈령 ‘도시재생사업기획단의 구성 및 운영에 관한 규정’을 바탕으로 2017년 도시재생 뉴딜사업을 총괄하는 조직인 ‘도시재생사업기획단’을 국토교통부 산하에 설치하고, 유관 사업의 연계협력을 위해 행자부, 농식품부 등 관계부처 및 LH, HUG, SH 등 공공기관으로부터 파견인력을 지원받음.
- 도시재생뉴딜 정책은 도시재생 기본방침의 목표와 연계하여 주거복지·삶의 질 향상, 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체 회복 및 사회 통합을 목표로 제시하고 도시공간 조성, 도시재생 경제 활성화, 협력적 거버넌스 구축을 3대 추진전략으로 제시함.

〈그림 2-7〉 도시재생뉴딜 사업 추진 거버넌스 모델



자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.

〈표 2-2〉 도시재생사업기획단 정원 구성

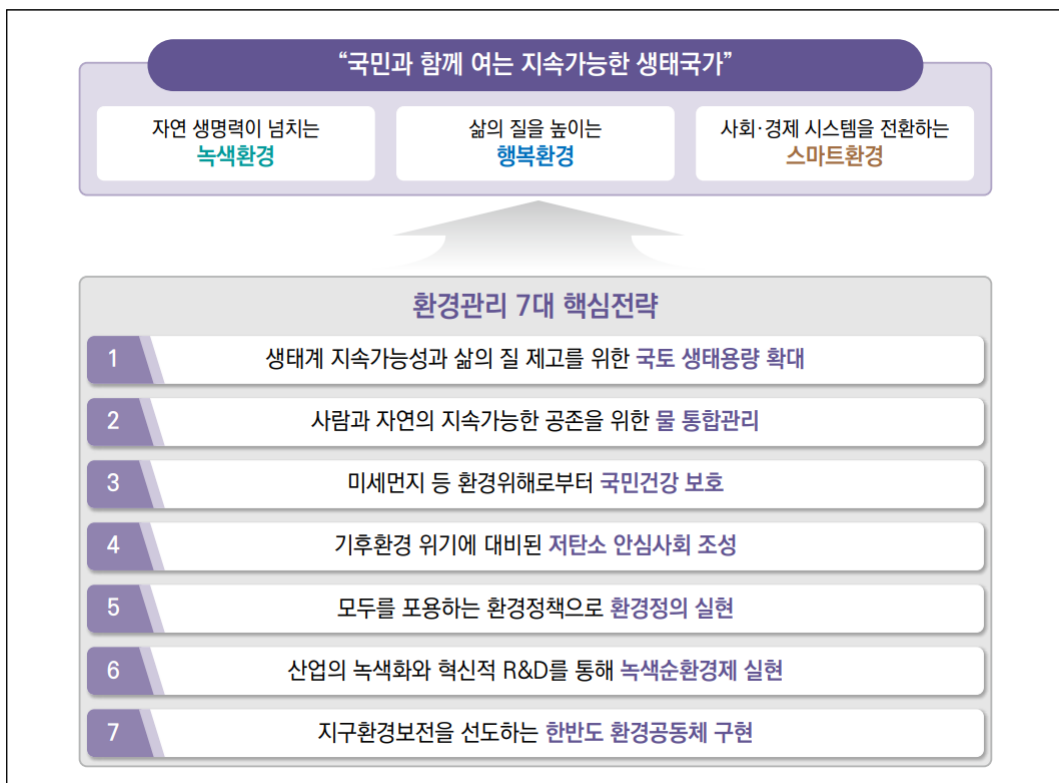
구분	계	고위공무원	4급	4.5급	5급	6급 이하	공공기관
계	45 (20)	1 (1)	5 (5)	3 (1)	13 (7)	15 (6)	8
도시재생정책과	11 (6)	1 (1)	1 (1)	1	2 (2)	4 (2)	2
도시재생역량과	9 (4)	-	1 (1)	1 (1)	3 (1)	3 (1)	1
도시재생경제과	8 (3)	-	1 (1)	-	3 (1)	3 (1)	1
도심재생과	8 (4)	-	1 (1)	-	3 (2)	2 (1)	2
주거재생과	9 (3)	-	1 (1)	1	2 (1)	3 (1)	2

주: () 안은 별도정원, 별도정원 중 4.5급 1명은 행정안전부 소속, 5급 2명은 행정안전부 및 농림축산식품부 소속 공무원.
 자료: 도시재생사업기획단의 구성 및 운영에 관한 규정.

□ 제5차 국가환경종합계획(2020-2040)

- 국토 생태용량 확대, 국민 삶의 질 제고, 사회·경제 시스템의 녹색화를 견인하는 생태국가를 위한 환경부문의 국가 최상위 계획으로서 2019년 ‘제5차 국가환경종합계획(2020-2040)’을 수립함.
- “국민과 함께 여는 지속가능한 생태국가”를 비전으로 녹색환경, 행복환경, 스마트환경의 3대 목표와 이를 달성하기 위한 7대 핵심전략을 제시함.

〈그림 2-8〉 제5차 국가환경종합계획(2020-2040) 비전과 목표, 핵심전략



자료: 관계부처 합동(2019).

○ 환경관리 7대 핵심전략의 주요 정책과제를 제시하고, 정책과제를 중심으로 핵심전략별 추진계획을 마련하여 '국토환경 기본구상'으로 종합함.

- 생태계, 물, 대기오염, 기후변화 및 저탄소, 환경정의, 녹색경제 및 한반도 환경협력 등 환경정책의 주요 영역을 핵심전략의 부문별 목표로 설정함.
- 각 전략을 추진하기 위한 역점 정책과제를 도출하여 소관부처, 자치단체, 유관기관 등의 정책설계 방향성으로 제시함.

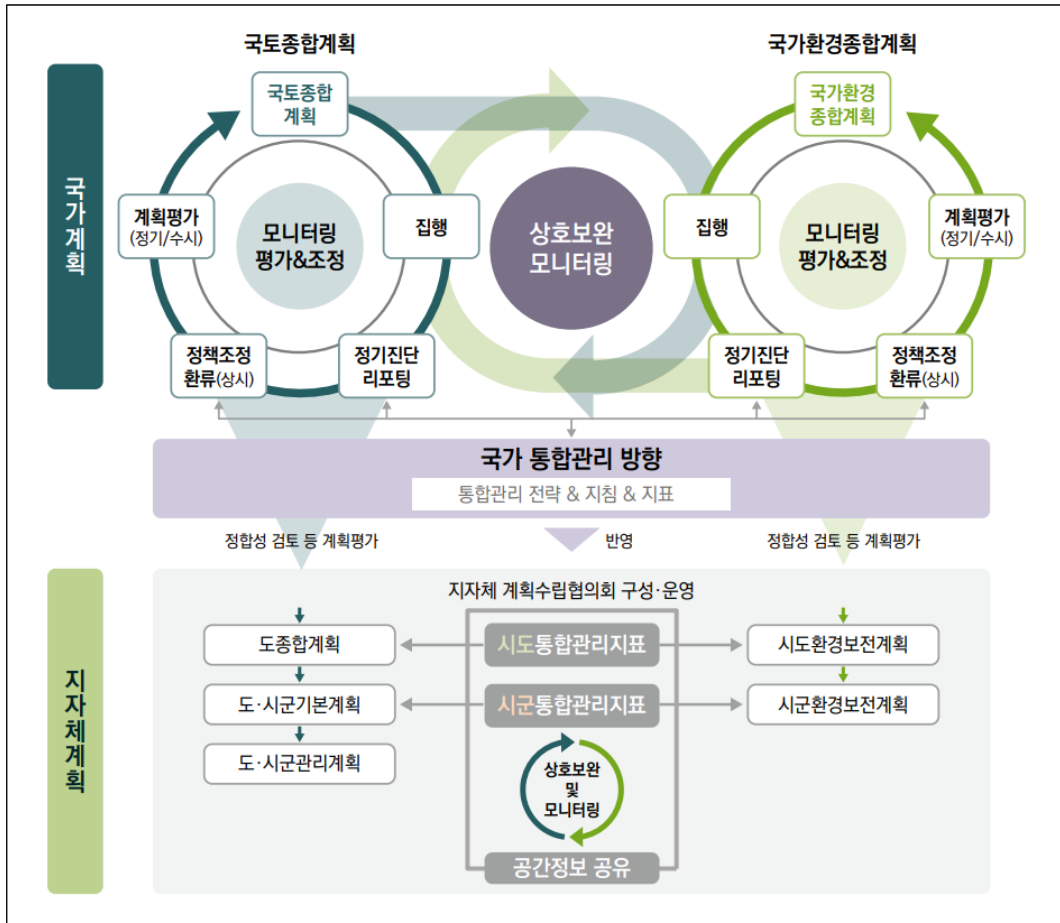
〈표 2-3〉 환경관리 7대 핵심전략 및 주요 정책과제

환경관리 7대 핵심전략		주요 정책과제
전략 1	국토 생태용량 확대	국토환경 연결성 확보 및 자연회복 생태복지 실현 지속가능한 녹색도시·지역 도약 연안 및 해양
전략 2	물 통합관리	물순환 건전성 및 수요·공급 조화를 고려한 물서비스 강화 수질오염관리 선진화 수생태계 건강성 증진 및 생태계서비스 가치 실현 유역기반·참여기반 통합 물관리 전환
전략 3	국민건강 보호	미세먼지 근본적 해결 추진 위해성 기반 공기질 관리 생활주변유해인자·화학물질·제품 관리 강화
전략 4	저탄소 안심사회 조성	저탄소 안심사회 기반 구축 저탄소 사회 전환 추진 기후위험 대응 및 신기회 창출 현실화 미래 환경안보 관리강화
전략 5	환경정의 실현	환경정의 구현과 녹색사회 전환 수용체 관점의 환경개선 환경정보 알권리 및 피해자 구제 강화
전략 6	녹색순환경제 실현	환경 R&D의 미래지향적 혁신 물질순환과 친환경경영에 기초한 산업 녹색화 환경일자리 창출과 환경가치 제고
전략 7	한반도 환경공동체 구현	항구적 남북환경협력 이행 동북아 환경협력 발전 국제협약 성실 이행·선도 및 개발도상국 협력 확대

자료: 관계부처 합동(2019).

- 제5차 국가환경종합계획 이행체계의 핵심으로 국토-환경 통합관리 체계를 제시함. 상호 보완 모니터링을 통해 제5차 국토종합계획과의 연계성을 높이고 지방자치단체 계획에서 국토와 환경 의제를 통합적으로 다루도록 유도함.
 - 별도로 운영되던 국토종합계획과 국가환경종합계획의 모니터링 및 평가·조정 체계의 상호보완을 추진하여 시너지 효과를 도모함.
 - 상호보완 모니터링 체계를 바탕으로 국토·환경 부문의 국가 통합관리 방안을 마련함. 지방자치단체에서는 지자체 계획수립협의회 및 통합관리지표를 바탕으로 국토·환경 관련 의제가 연계된 지자체 계획이 수립되도록 유도함.

〈그림 2-9〉 국토-환경 통합관리 이행관리체계(안)



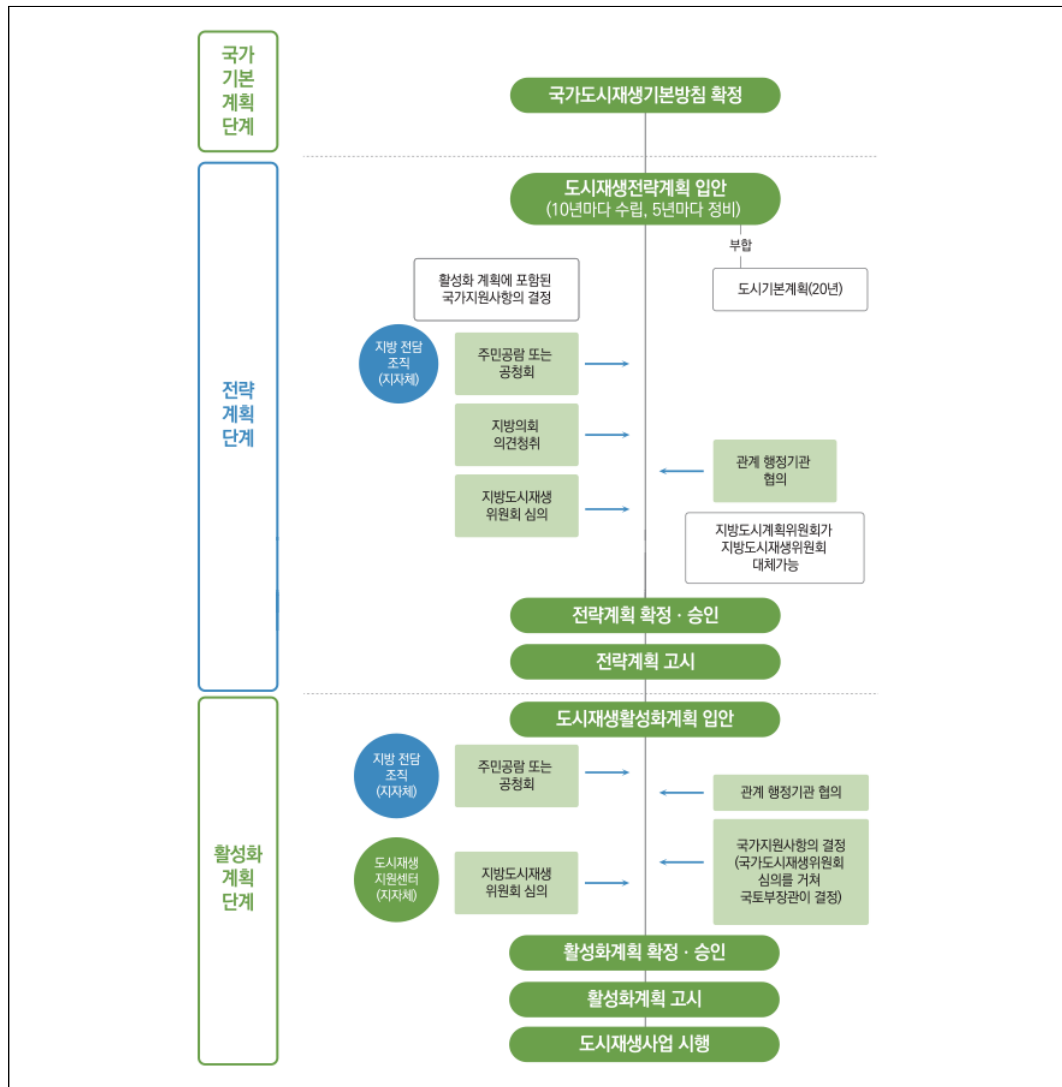
자료: 관계부처 합동(2019).

2.2. 농촌공간 재구조화·재생 관련 사업 추진체계 사례

□ 도시재생 활성화 지원 추진체계

- ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’(이하 ‘도시재생법’)에 근거하여 추진되는 도시재생 사업 계획절차는 <그림 2-10>과 같음.

<그림 2-10> 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립 체계

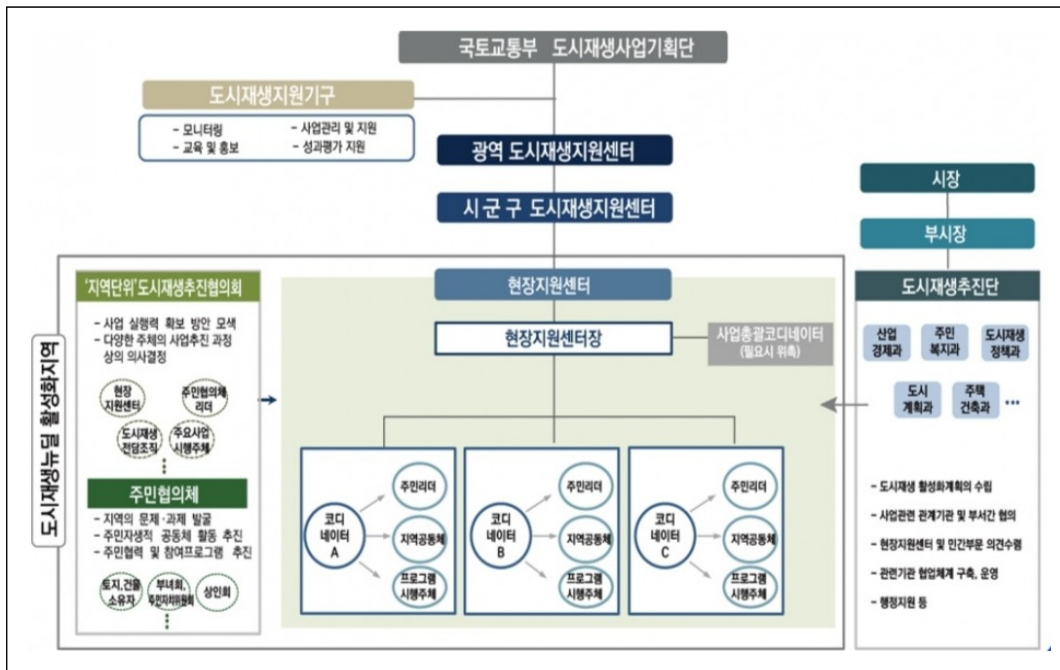


자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.

○ ‘도시재생법’의 추진체계로 중앙부처 수준에서는 도시재생특별위원회를 통해 범부처 협업사업을 패키지 지원하고, 지자체 수준에서는 도시재생지원센터를 통해 주민과 함께 사업을 추진함.

○ 효율적·체계적 도시재생 수행을 위해 중앙정부-지방정부 간 가교역할을 하는 중간지원 조직인 도시재생지원기구는 지자체, 주민의 도시재생사업 추진 과정을 지원함.

〈그림 2-11〉 도시재생뉴딜 사업 추진 거버넌스 모델



자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.

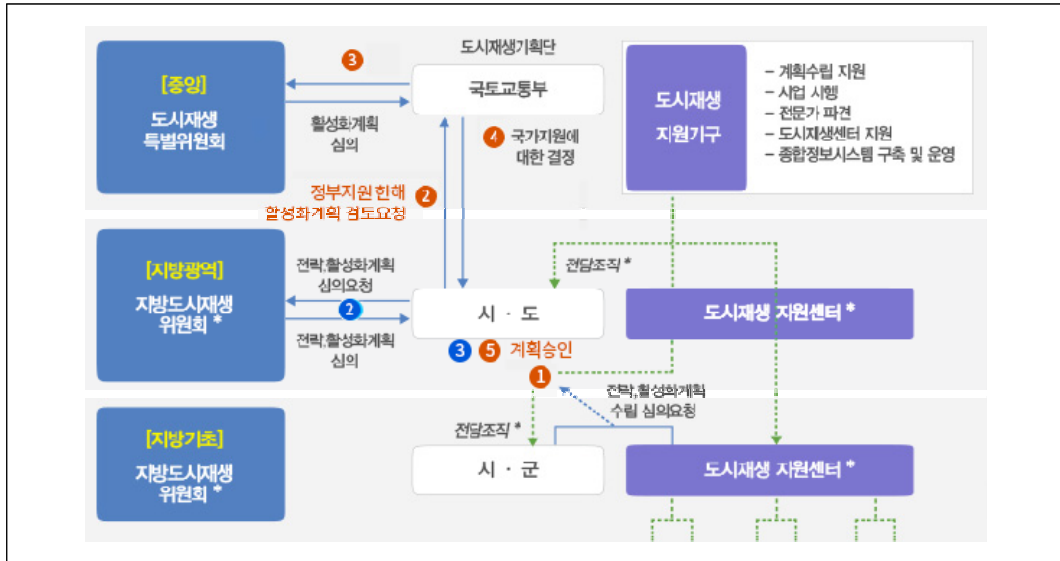
○ 도시재생에 관여하는 조직 구성과 담당 업무 현황을 〈표 2-4〉 및 〈그림 2-12〉에 제시함.

〈표 2-4〉 도시재생 관련 조직 구성 및 역할

구분	조직	역할	비고
심의 조정	[중앙] 도시재생특별위원회	다음의 사항에 대해 심의 1. 국가도시재생기본방침 등 국가 주요 시책 2. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 도의 관할구역에 속한 전략계획수립권자가 공동으로 수립하는 도시재생전략계획 3. 국가지원 사항이 포함된 도시재생활성화계획 4. 도시재생선도지역 지정 및 도시재생선도지역에 대한 도시재생활성화계획 5. 국가지원 사항이 포함된 혁신지구계획 및 시행계획 6. 국가지원 사항이 포함된 도시재생사업 7. 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 상정하는 사항	- 국무총리 소속 * 설치 의무
	[광역] 지방도시재생위원회	다음의 사항에 대해 심의 또는 자문 1. 지방자치단체의 도시재생 관련 주요 시책 2. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 3. 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항	- 지방도시계획위원회가 수행 가능 (지방위원회 구성·운영 조건 충족 시) * 설치 선택
	[기초] 지방도시재생위원회		
전담 조직 (행정)	[중앙-국토교통부] 도시재생기획단	특별위원회의 업무 지원 및 다음의 업무 수행 1. 국가도시재생기본방침의 작성 2. 도시재생활성화계획, 도시재생사업 등의 평가 및 지원에 관한 사항 3. 지방도시재생위원회, 관계 행정기관 및 관계 기관과의 협의 4. 도시재생사업 관련 예산 협의 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	* 설치 의무
	[기초 및 광역] ¹⁾ 지자체	1. 도시재생 관련 현황 및 주요지표의 조사·관리 2. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업의 총괄·조정·관리·지원 3. 관계 기관, 관계 행정기관과의 업무 협의 및 교류 4. 지역 협업체제의 구축·운영 5. 도시재생 관련 국고보조금 등의 관리 6. 마을기업 등 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진 7. 도시재생활성화계획 및 도시재생사업 평가 및 점검 8. 자원 조달 및 관리 9. 그 밖에 도시재생의 원활한 추진을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	* 설치 선택
지원· 실행 조직	도시재생지원기구	1. 도시재생 활성화 시책의 발굴 2. 도시재생 제도 발전을 위한 조사·연구 3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 4. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 5. 도시재생종합정보체계의 구축·운영·관리 등에 관한 업무 6. 도시재생전문가의 육성 및 파견 등의 업무 7. 도시재생지원센터 운영 등의 지원 8. 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 업무	* 설치 선택
	[기초 및 광역] 도시재생지원센터	1. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원 2. 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항 3. 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영 4. 마을기업의 창업 및 운영 지원 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	* 설치 선택
	총괄사업관리자	1. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립 또는 변경 등의 검토와 관련된 업무 2. 도시재생사업에 대한 사업성 분석 및 설계·공정에 대한 총괄관리 3. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무	* 지정 선택

자료: '도시재생법' 내용을 바탕으로 저자 작성.

〈그림 2-12〉 ‘도시재생법’ 추진체계



주: 이탤릭체는 선택사항(의무조직 아님).

자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.

○ 도시재생특별위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 정부위원(대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장)²⁾ 및 민간위원(도시재생에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉)으로 구성(10명 이상 30명 이하)함.

○ 도시재생지원센터는 광역지자체센터, 기초지자체센터, 현장지원센터(활성화지역) 등 유형이 있으며, 전국에 총 427개소가 운영됨(2022.8.2. 기준).

- 광역지자체센터 19개소, 광역지자체센터+현장지원센터 1개소, 기초지자체센터 108개소, 기초지자체센터+현장지원센터 76개소, 현장지원센터 223개소 등임.

1) 전략계획수립권자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수 제외)) 및 도지사 와 자치구의 구청장 및 광역시 관할구역에 있는 군의 군수.

2) 1. 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관 및 중소기업창업부장관.
2. 문화재청장 및 산림청장.

3. 법 제7조제1항에 따른 도시재생특별위원회에 상정된 안건과 관련되어 위원장이 지정하는 중앙행정기관의 장.

〈표 2-5〉 도시재생지원센터 현황

시·도	광역지자체센터	광역지자체센터+ 현장지원센터	기초지자체 +현장지원센터	기초지자체센터	현장지원센터	계
강원	1		4	11	21	37
경기	1		8	19	34	62
경남	1		3	15	15	34
경북	1		8	12	13	34
광주	1	1	10	3	2	17
대구	1		6	8	10	25
대전	1				8	9
부산	1		10		6	17
서울	2		2		36	40
세종	1				3	4
울산	1		5		8	14
인천	1		4	5	7	17
전남	1		6	10	12	29
전북	1		1	10	23	35
제주	1		1		5	7
충남	2		6	9	3	20
충북	1		2	6	17	26
계	19	1	76	108	223	427

자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.

- ‘도시재생법’(시행령 제13조)은 도시재생지원기구로 대통령령이 정하는 복수의 공공기관을 명시함.
- 2022년 8월 기준, 법에 명시된 도시재생지원기구는 한국토지주택공사, 주택도시보증공사, 한국부동산원, 국토연구원, 한국교통연구원, 건축공간연구원, 한국사회적기업진흥원, 한국디자인진흥원 등 8개 기관임.
- 이는 2014년에 지정한 3개 기관에 2019년 5개 기관을 추가 지정한 것임.
 - 2014년 지정 3개 기관: LH, 건축공간연구소, 국토연구원
 - 2019년 지정 5개 기관: 주택도시보증공사, 한국부동산원, 한국교통연구원, 한국사회적기업진흥원, 한국디자인진흥원

〈표 2-6〉 도시재생지원기구 기관별 주요 업무(2014년)

기관	수행 업무
LN	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생선도지역 모니터링(경제기반형 2지역, 근린재생형 6지역) - 도시재생선도지역 지자체 공무원 대상 워크숍 개최 - 선도지역 외 일반지역 대상 도시재생 지원을 위한 워크숍 지원(지자체 공무원, 활동가, 주민대표 등 참석) - 코디네이터 양성 교육프로그램 운영(선도지역 활동가, 도시재생지원센터 근무(예정)자, 주민리더, 지자체 공무원 등 대상) - 도시재생 종합정보체계(www.uris.kr) 운영
건축공간연구소	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생선도지역 사업시행 가이드라인 제공 - 근린재생형 도시재생선도지역 모니터링을 위한 원칙·기준, 절차 등 체계 구축 - 도시재생선도지역 모니터링(근린재생형 5지역) - 선도지역 외 일반지역의 요청에 따른 도시재생 컨설팅 지원 - 도시재생 활성화 시책 및 제도 발전 연구 - 근린재생형 도시재생선도지역 관계자 워크숍 및 정보 제공
국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생선도지역 사업 모니터링 추진체계 및 평가 가이드라인 작성 - R&D 2.0 연구단 경제기반형 도시재생 연구팀 총괄

자료: 박성남(2015: 3)을 바탕으로 일부 수정.

○ 시행령 일부개정령(안) 입법예고(2018년 8월)의 개정 이유에 따르면, 도시재생사업에 다양한 분야의 전문적 지원이 필요해짐에 따라 각 분야의 전문성 있는 기관을 지원기구로 추가 지정한 것임.³⁾

○ 도시재생사업이 확대되면서, 관련 기관들이 각자 나름대로의 역할을 이유로 사업에 참여하게 됨. 예를 들어, 주택도시보증공사(HUG)는 주택금융, 도시재생씨앗융자 등 공적 자금 투입하기 위해, 감정원은 빈집, 부동산 시세(젠트리피케이션) 등 이유로 참여함.

○ 전략계획수립권자⁴⁾/구청장 등은 도시재생 총괄사업관리자(사업관리자)를 지정할 수 있으며, 다음의 업무에 대해 대행하게 하거나 위탁함.⁵⁾

3) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령 일부개정령(안) 입법예고(공고번호제2018-1012호, 2018년 8월 8일)의 개정이유 참조.

(도시재생지원기구 확대) '한국감정원법'에 따라 설립된 한국감정원, '주택도시보증법'에 따라 설립된 주택도시보증공사, '사회적기업육성법'에 따라 설립된 한국사회적기업진흥원, '정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률'에 따른 한국교통연구원, '산업디자인 진흥법'에 따라 설립된 한국디자인진흥원을 도시재생지원기구에 추가(안 제13조제1항제3호, 제4호, 제5호, 제6호, 제7호).

4) 전략계획수립권자: 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 제외)(‘도시재생법’ 제2조 제1항).

〈표 2-7〉 도시재생지원기구 지정 현황 및 기관별 역할

지정 년도	기관명 (실무부서명)	역할
14년 (3곳)	LH (도시재생지원기구)	- 뉴딜사업관리(공모지원 및 평가, 사후관리) - 제도·활성화시책 연구, 교육운영, 사회적경제조직 지원
	건축공간연구소 (마을재생센터)	- 도시재생 제도 법·제도 등 조사, 활성화시책 연구 - 도시재생 지원센터 네트워킹 지원(청년중심)
	국도연구원 (도시재생지원연구센터)	- 도시재생 제도 법·제도 등 조사, 활성화시책 연구 - 도시재생 지원센터 네트워킹 지원
19년 (5곳)	주택도시보증공사 (도시재생지원처)	- 주택도시기금 관련 업무(기금사업 발굴, 사업화 지원 등) - 사회적경제주체 육성교육 등 도시재생 역량강화 사업
	한국감정원 (도시재생지원처)	- 빈집 및 소규모 주택정비사업 정책지원 및 상담·교육 등 - 자율주택정비사업 통합지원센터, 빈집정비지원기구
	한국디자인진흥원 (서비스디자인실)	- 도시재생과 서비스디자인 연계/결합 연구 - 주민참여 프로젝트사업 운영
	한국사회적기업진흥원 (사회적경제지원실 사업개발팀)	- 기초생활인프라 운영·관리를 위한 마을관리협동조합 육성 - 설립 및 운영지원, 사회적경제 네트워크 연계, 평가·모니터링
	한국교통연구원 (도시재생교통연구원)	- 교통시설 연계형(철도역, 환승센터 등) 도시재생사업 모델 발굴

자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.

○ 총괄사업관리자 제도는 도시재생사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 지자체가 공공기관 등⁶⁾을 총괄사업관리자로 지정해서 다음 업무의 전부 또는 일부를 대행 또는 위탁하는 제도임.

〈표 2-8〉 총괄사업관리자에 대한 업무 대행/위탁의 범위

법 제26조의3	시행령 제32조의3
① 전략계획 및 활성화계획 수립 또는 변경 등의 검토와 관련된 업무 ② 도시재생사업에 대한 사업성 분석 및 설계·공정에 대한 총괄관리 ③ 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 ④ 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무	① 전략계획의 수립을 위한 기초조사 ② 도시재생사업의 시행자 지정을 위한 사업수행능력 등 자격요건 검토 ③ 신규 도시재생사업의 발굴

자료: 국토교통부. 2020. 3. “도시재생 총괄사업관리자 제도 가이드라인.”

- 5) 도시재생뉴딜사업의 실행력 제고를 위해 ‘도시재생법’을 개정(‘19.11.28 시행)하여 총괄사업관리자, 혁신지구, 인정사업 등 새로운 재생수단을 도입함.
- 6) 다음 중 어느 하나에 해당하는 자를 지정할 수 있음(제116조의3 제1항).
 - ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제5조제4항제1호 및 제2호에 따른 공기업 및 준정부기관.
 - 지방공사.
 - 지방자치단체, 공공기관 또는 지방공사가 50%를 초과하여 출자한 도시재생사업을 시행할 목적으로 설립한 법인.

□ 해양공간계획 추진체계

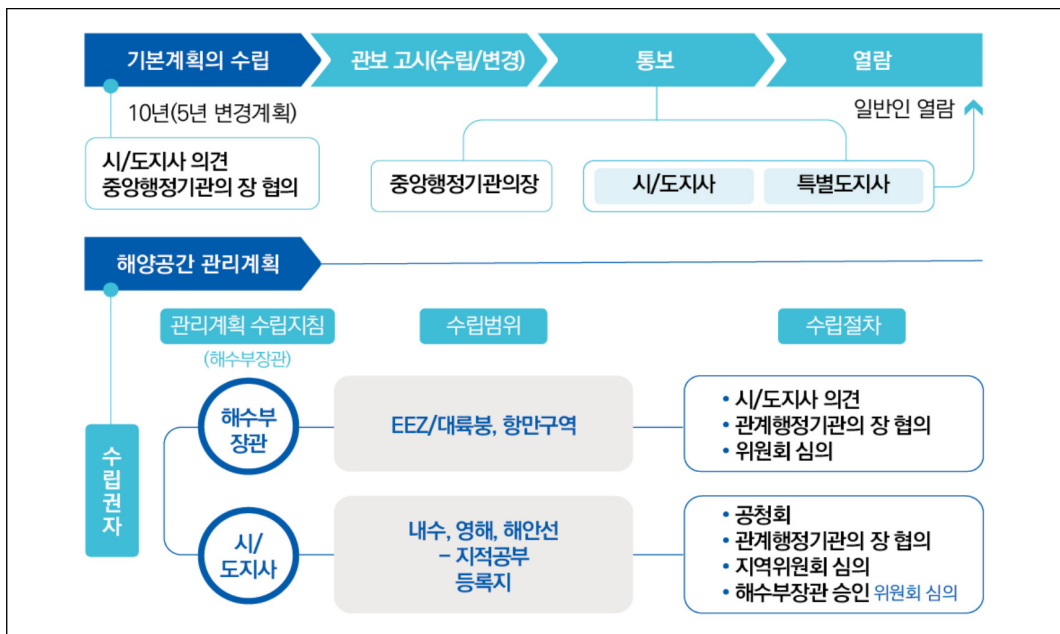
○ ‘해양공간계획 및 관리에 관한 법률’(이하 ‘해양공간계획법’)에 의해 추진되는 해양공간 계획 체계는 <그림 2-13>과 같음.

- 해양수산부-해양정책실-해양공간정책과에서 관련 업무를 수행함.

- 해양공간정책과는 12명으로 구성되며 주요 업무는 다음과 같음.

- * 해상풍력
- * 법제
- * 공유수면 매립정책 관리운영
- * 연안관리법, 해양공간적합성, 기획
- * 해양수산 공동활용체계 구축, 해양공간정보관리, 연안관리시스템 구축 운영 등
- * 해양공간관리 계획
- * 해양공간과 기획
- * 해양수산정보공동활용체계
- * 공유수면 관리

<그림 2-13> 해양공간계획체계



자료: 2020 해양공간통합관리 동향(2020). 해양수산부.

- 해양공간계획 및 관리를 위한 추진체계는 중앙부처 수준에서 해양수산발전위원회와 해양수산발전 실무위원회를 설치하고, 시·도 차원에서 해양공간관리지역위원회를 설치함.
- (해양수산발전위원회) 해양공간기본계획, 해양개발 및 해양환경에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 설치하는 위원회임.
 - 해양수산부장관을 위원장을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성함.
 - 위원은 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원으로서 대통령령으로 정하는 사람과 해양·해양수산자원·해양수산업 또는 해양환경에 관한 전문지식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 해양수산부장관이 위촉하는 사람으로 함.
- (실무위원회) 실무위원회는 해양수산발전위원회의 효율적 운영과 안건의 심의를 실무적으로 지원하기 위하여 설치함. 실무위원회의 효율적 운영을 위하여 실무위원회에 분야별로 분과위원회를 운영할 수 있음.
 - 위원장은 해양수산부의 해양정책업무를 관장하는 국장으로 하고, 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성함.
 - 위원은 위원회의 위원이 소속된 중앙행정기관의 3급 또는 4급 공무원으로서 해당 중앙행정기관의 장이 지명하는 사람이나, 해양·해양수산자원 또는 해양수산업에 관한 전문지식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 해양수산부장관이 위촉하는 사람 중에 선발함.
 - 실무위원회는 위원회에 제출된 안건과 위원회로부터 위임되거나 위원회의 위원장으로부터 지시받은 사항을 검토·심의함.
- (분과위원회) 실무위원회는 다음 분과위원회를 구성·운영할 수 있음.
 - 해양분과위원회, 해양수산자원분과위원회, 해양수산업분과위원회, 해양환경분과위원회
 - 분과위원회는 10명 이내의 실무위원회 위원으로 구성됨.

〈표 2-9〉 해양공간계획 관련 조직 구성 및 역할

구분	조직	역할	비고
심의 조정	[중앙] 해양수산발전 위원회	- 구성: 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성 - 심의: 기본계획, 해양개발등 및 해양환경에 관한 중요정책을 심의함. 1. 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 해양개발 등에 관한 국가 목표의 설정과 제도의 발전에 관한 사항 3. 해양개발 등에 관한 중요정책의 조정에 관한 사항 4. 해양수산업의 육성·지원에 관한 사항 5. 해양환경에 관한 중요정책 및 계획수립 등에 관한 사항 6. 해양안전 관련 정책의 수립·조정에 관한 사항 7. 해양과학조사계획에 관한 사항 8. 도서에 관한 정책의 수립·조정에 관한 사항 9. 해양공간 관리에 관한 정책의 수립·조정에 관한 사항 10. 어촌·어항에 관한 정책의 수립·조정에 관한 사항 11. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항 12. 그 밖에 위원장이 심의에 부치는 사항	'해양수산발전기본법' 제7조-제10조
	[중앙] 해양수산발전 실무위원회	- 구성: 위원장 1명을 포함한 30명 이내 위원으로 구성 - 분과위원회: 실무위원회의 효율적 운영을 위하여 분야별로 10명 이내의 실무위원회로 구성된 분과위원회를 운영할 수 있음. 1. 해양분과위원회 2. 해양수산자원분과위원회 3. 해양수산업분과위원회 4. 해양환경분과위원회 - 실무위원회 및 분과위원회의 구성 및 운영 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함.	'해양수산발전기본법' 제11조 시행령 제8조,제9조
	[광역] 해양공간관리 지역위원회	- 구성: 위원장(시·도지사) 1명 포함 10명~20명 이내 위원으로 구성 - 심의: 시·도지사가 수립하는 관리계획의 수립·변경과 그 밖에 해양공간 관리에 관한 중요 사항을 심의함. 1. 관리계획의 수립·변경과 그 밖에 해양공간 관리에 관한 중요 사항 2. 관리계획과 관련하여 시·도지사가 자문하는 사항 3. 그 밖에 해당 시·도의 해양공간 관리에 필요한 사항으로서 해당 시·도의 조례로 지역위원회의 심의를 거치도록 한 사항	'해양공간계획법' 제9조 시행령 제11조
지원· 실행 조직	해양공간계획 평가 전문기관	- 사업범위는 다음과 같음. 1. 해양공간기본계획 및 제7조에 따른 해양공간관리계획의 수립·변경 등의 지원에 관한 사항 2. 해양공간특성평가 지원에 관한 사항 3. 해양공간적합성 검토에 관한 사항 4. 해양공간정보체계의 구축, 운영 및 관리에 관한 사항 5. 연구개발, 교육 및 국제교류에 관한 사항 6. 해양공간관리 관련 국제협력 및 남북협력에 사항 7. 해양공간관리에 관한 각종 통계 및 간행물 발간·배포에 관한 사항 8. 그 밖에 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사항	해양공간계획평가 전문기관 지정 및 관리에 관한 지침안

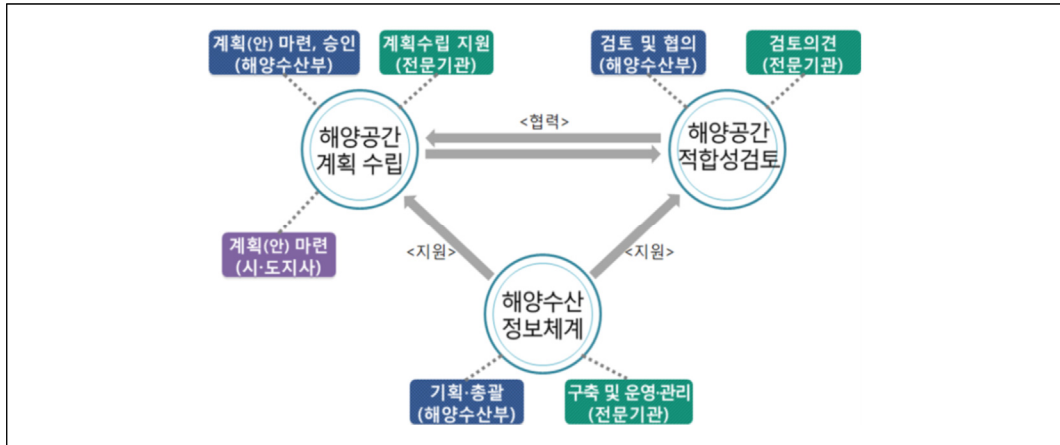
자료: 2020 해양공간통합관리 동향. 2020. 해양수산부.

- (해양공간관리지역위원회) 시·도지사가 수립하는 관리계획의 수립·변경과 그 밖에 해양공간 관리에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 해양공간관리지역위원회를 설치함.
 - 시·도지사를 위원장으로 하고, 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 20명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성함.
 - 위원은 해당 시·도 또는 시·군·구 소속 공무원, 해양공간계획과 관련 있는 관계 행정기관 소속 공무원, 환경·생태·문화·자원·해양교통·안전·수산 등 해양공간계획 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중 시·도지사가 임명하거나 위촉함.

- 해양수산부장관은 해양공간정보의 통합적 관리 및 해양공간 관리에 관한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 '해양공간계획법' 제20조제1항에 의거하여 전문기관을 지정하고, 업무에 필요한 비용을 지원할 수 있음.
 - 해양수산부는 2019년 8월 28일 해양환경공단(KOEM), 한국해양과학기술원(KIOST), 한국해양수산개발원(KMI), 한국수산자원공단(FIRA) 4개 기관 컨소시엄을 해양공간계획평가 전문기관으로 지정하였음.

- 해양공간계획평가 전문기관의 주요 업무는 해양공간계획 수립, 해양특성 평가, 해양공간 적합성 검토, 해양공간정보체계 구축, 연구개발 및 국제교류 등임.
 - 각 업무에 전문적인 기관들로 컨소시엄을 구성하여 운영함. 해양환경공단(KOEM)이 컨소시엄을 주도하고 있음.
 - 전문기관의 수가 많다 보니 해양공간 적합성 협의 결과의 일관성, 인력 운영 등에서 문제가 발생함. 따라서 참여기관의 수를 줄여 전문기관을 새롭게 지정할 계획임(3년마다 전문기관 지정).
 - * 해양공간 적합성 협의: 중앙행정기관이나 지자체에서 해양 관광 단지·항만·어항·해양에너지 개발 등 각종 해양공간의 이용 개발계획을 세우거나 지구·지역을 지정할 때 해양수산부와 사전에 협의하도록 하는 제도로, 해양공간의 난개발을 막고 해양생태계를 보전하기 위해 '해양공간계획법'에 따라 도입됨.

〈그림 2-14〉 해양공간 통합관리 업무 연관도



자료: 해양수산부 보도자료(2019. 8. 28.). “해양환경공단 등 4개 기관, 해양공간계획·평가 전문기관으로 지정.”

○ (사업범위) 전문기관의 사업 범위는 다음과 같음.

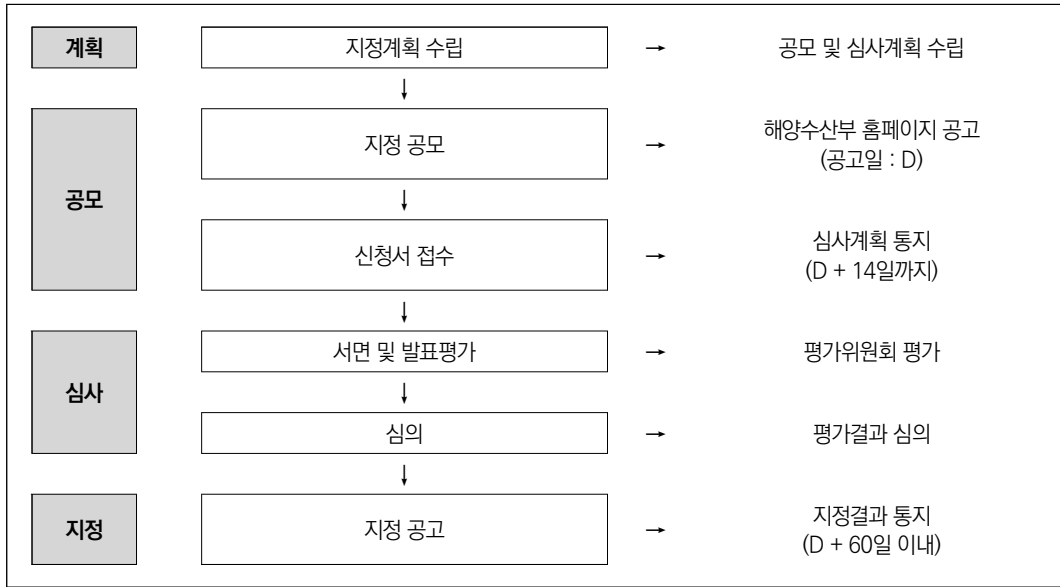
- 해양공간관리계획의 수립·변경 등의 지원에 관한 사항
- 해양공간특성평가 지원에 관한 사항
- 해양공간적합성 검토에 관한 사항
- 해양공간정보체계의 구축, 운영 및 관리에 관한 사항
- 연구개발, 교육 및 국제교류에 관한 사항
- 해양공간관리 관련 국제협력 및 남북협력에 관한 사항
- 해양공간관리에 관한 각종 통계 및 간행물 발간·배포에 관한 사항
- 그 밖에 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사항

○ (지정요건) 전문기관으로 지정받으려는 기관은 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 함.

- 해양공간정보의 통합적 관리 및 해양공간 관리에 필요한 인력과 업무수행체계를 갖추고 있을 것
- 해양공간정보의 수집·분석·관리와 관련된 업무 실적이 있을 것
- 해양공간관리에 관련된 전문적 조사·연구·교육 등의 업무 실적이 있을 것

○ (지정절차) 해양수산부장관은 자격요건, 전문성, 사업계획의 적정성 등을 평가하여 전문기관을 지정함.

〈그림 2-15〉 해양공간계획평가 전문기관 지정 절차



자료: 해양공간계획평가 전문기관 지정 및 관리에 관한 지침. 별표 1. 해양공간계획평가 전문기관 지정 절차.

□ 산지관리기본계획

○ 국내 산지관리 추진체계에서는 다양한 산하 기관·협회를 조사, 운영 기관으로 활용함.

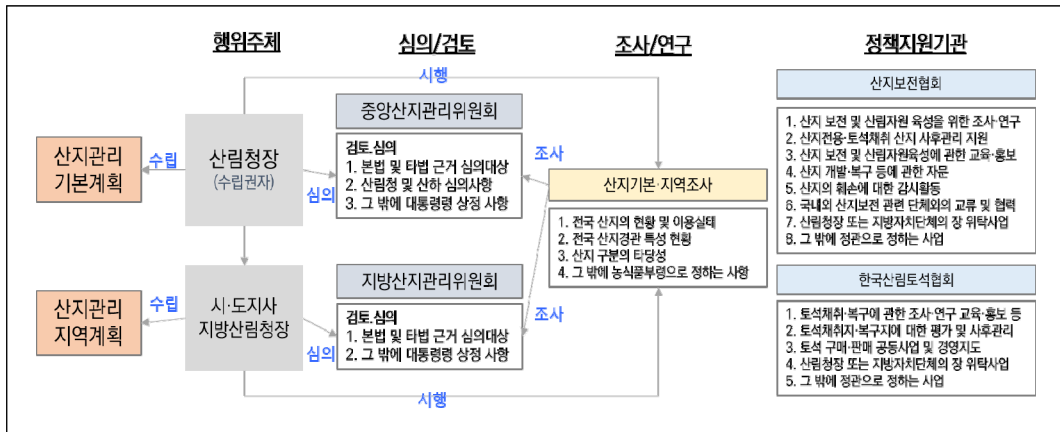
○ 현행 산지관리계획 추진체계에서는 계획 실행 과정에서 법적으로 요구되는 각종 조사 연구, 운영관리 소요를 산하 기관·협회에 위탁하여 운영함.

- 현행 산지관리계획 추진체계는 ‘산지관리법’에 근거하여 산림청에서 담당 중이며, ‘산림기본법’에 근거하는 산림기본계획의 산지관리 부문 하위계획 성격을 지님.
- 산림청에서 수립하는 산지관리기본계획을 바탕으로 광역자치단체에서 산지관리지역계획을 수립하며, 수립 과정에서 대통령령으로 지정된 전문기관의 산지기본조사 자료를 활용함.

○ 계획 실행에 필요한 운영·관리 소요를 부문별로 구분, 목적에 부합하는 산림청 산하 공공기관 및 협회를 전담 조직으로 선정하여 효율적·수직적 운영체계를 구성하였음.

- 명확한 공간적 구분이 어려운 산지의 특성을 고려, 정책지원기관을 지역 단위로 세분하는 대신 산지보전·토석자원개발 등 주요 부문을 담당하는 기관을 설립하여 국내 관련 사업을 지원함.
- 국가-지자체의 행정적 위계 대신 주요 부문별로 운영·관리 조직을 선정, 국가적 수요와 지방 수요를 통합적으로 담당하도록 함.

〈그림 2-16〉 국내 산지관리계획 추진체계



자료: 저자 작성.

3. 국내 연구 및 정책 사례의 시사점

□ 기존 공간계획제도의 한계에 대응한 농촌공간계획 제도 필요성 지속 제기

- 다수의 연구들에서 '국토계획법'에 근간한 기존 공간계획 제도가 가지는 한계를 지적하고 이에 대해 농촌공간계획 제도의 필요성과 도입 방안을 제시해 왔음.
- 선행연구에 기반한 관련 논의를 토대로 2023년에는 계획에 기반하여 조화롭고 질서 있는 농촌공간으로 정비·관리하기 위한 농촌공간계획의 법적 근거가 마련됨.
- 농촌공간계획제도는 농촌마을 인근에 입지하여 주거 여건을 훼손하거나 주민 건강에 악영향을 미치는 비주거시설과 주거지의 혼재 문제에 대응하는 한편, 심각한 인구감소와 침체를 겪고 있는 농촌지역의 저개발 이슈에도 대응해야 함.

□ 중장기 농촌공간의 미래 구상 하에 발전 목표와 전략, 실천과제를 모색하고 구체적인 제도적 수단 필요

- 농촌공간계획제도의 필요성을 바탕으로 2023년 법적 기반이 마련된 상황에서 농촌공간을 체계적·계획적으로 정비·관리하고 삶·일·쉼이 있는 쾌적한 공간으로 조성하여 미래 성장 공간으로서 농촌의 잠재력이 발휘되도록 하기 위해서는 우리 농촌의 미래상을 구상하고 그에 따라 향후 농촌정책의 지향점을 설정해야 함.
- 농촌 미래상과 정책 방향 하에 농촌공간의 재구조화 및 재생을 위한 목표와 전략을 수립하고 이를 현실화하기 위한 구체적 실천과제들을 모색할 필요가 있음.
- 목표 달성을 위해 현실에서 작동할 수 있는 제도적 수단들을 마련하는 한편, 각각 중앙정부와 광역지자체, 기초지자체들이 연계·협력할 수 있는 효과적·효율적 추진체계를 마련하는 것이 중요함.

□ 통합적 사업 추진을 위해 효과적인 거버넌스 운영 필요

- 중앙정부 단위에서는 다양한 부문의 사업 간 시너지효과 제고를 위한 통합적 사업 추진 측면에서 업무 분장과 효과적 연계를 위한 업무협의회 마련이 중요하며, 이를 위해서는 세부사업의 연계 방안을 구체적으로 제시·추진할 전문성을 확보해나갈 필요가 있음.
 - 효과적 추진체계가 마련되지 못하는 경우 사업 간 시너지 창출보다는 예산집행에 초점을 두고 사업이 추진되는 경향이 나타남.
 - 시설사업 위주의 예산집행은 양호한 편이나, 연계 추진한 역량강화사업이나 부처협업사업의 가부가 불투명하여 사업이 지연되는 경우도 발생함.

- 사업이 이루어지는 지역 단위에서도 실질적 거버넌스 구축이 중요함. 양질의 계획 수립을 보장하기 위해 충분한 시간을 가지고 이해관계자, 주민, 전문가 등이 참여하여 계획을 수립할 수 있도록 사업 협의회의 실무적 운영체계를 마련할 필요가 있음.
 - 사업추진 과정에서의 조정, 갈등관리 등 추진·운영 주체의 체계적 관리와 역할 정립, 주체별 역량 강화 등이 필요함.
 - 특히 각 부처에 대한 업무협의를 담당할 협의체를 구성하는 일은 사업의 실현 가능성을 높일 수 있음. 협의체 부재시 예상되는 사업시행자 등 관련 주체들 간 협의 채널 부재, 관련 부서 간 협의 지연 등은 사업 추진에 장애 요소가 됨.

- 중앙정부와 지역을 연결하면서 현장에서 사업을 총괄·조정하며 원활하게 진행시키는 사업총괄코디네이터 등 역할의 필요성에 대해서도 검토할 필요가 있음.

□ 전문성을 갖춘 주체 확보 및 역량 강화 중요

- 지자체 행정을 포함한 공공 및 민간부문의 추진체계 전반적으로 전문성을 갖춘 주체들을 확보해 나가는 것이 성공적 사업 추진에 핵심적임.
 - 유사사업 사례에서는 인적 자원이 부족한 농촌이나 소도시의 경우 사업 지원·운영체계 구축에 어려움을 겪고 이로 인해 사업이 지연되는 경우도 나타남.

- 사업을 통해 만들어진 시설과 조직의 지속가능한 운영 차원에서 주민조직 등 운영주체의 전문성 확보 방안이 고려되어야 함.
- 시너지 효과를 위해 다양한 사업 영역을 다루는 기관들이 지원기관으로서 복수로 지정·참여 가능한 구조의 필요성에 대해 검토 할 수 있음.
 - 도시재생사업의 경우 연계 추진 시 효과가 큰 사업들의 원활한 지원을 위해 도시재생사업 범위를 확대하고, 7) 다양한 분야의 전문적 지원이 필요해짐에 따라 각 분야에서 전문성 있는 기관을 지원기구로 추가 지정함('14년 3곳 → '19년 5곳 추가 지정).

□ 실질적 주민 참여, 민간 부문 참여를 촉진하는 제도적 장치 고려

- 정해진 정책사업 기간(일정)으로 인해 주민참여 기반이 충분히 구축되지 못한 채 계획이 수립(승인)·추진되면서 주민 참여형 계획으로서 한계를 보이는 경우도 있어, 실질적 주민 참여를 촉진할 수 있는 제도에 대한 고민이 필요함.
 - 주민 공동체가 지역 현안을 진단하고 해결방안을 모색하여 계획을 수립할 수 있는 근거도 미흡하며, 주민 참여를 강조하지만 법적으로는 공청회, 주민의견 수렴 등 형식적 절차에 국한되어 있음.
- 주민 커뮤니티의 형성과 참여를 촉진하고, 커뮤니티의 역량 강화를 위한 투자(시간 및 자원)와 체계적 지원이 이루어져야 함.
 - 이러한 지원체계는 관련 주체들 간 갈등을 조정하고, 공공-민간 간 소통과 협업을 지원할 전문성을 확보할 필요가 있음.
- 민간부문에서도 다양한 주체들이 유인을 가지고 참여할 수 있는 구조를 마련·확대해 나갈 필요가 있음.

7) (도시재생사업 범위 확대) 도시재생사업에 '녹색건축물 조성 지원법' 제6조의2제1항 제11호부터 제14호 및 제17호에 따른 녹색건축물의 조성을 위하여 필요한 사업과 '공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법'에 따른 공사중단 건축물 정비사업 추가(안 제2조제4호, 제5호)

- 계획 수립 단계부터 민간의 의견과 제안을 적극적으로 수렴하고, 참여를 위한 충분한 유인을 확보하고 실행력 높은 민간공모사업 모델을 기획할 필요가 있음.

□ 지역 상황을 고려한 유연한 사업 추진을 위한 계획 변경 절차 효율화 방안 고려

○ 사업 계획을 승인받은 후에도 지역 여건과 사정에 따라 계획 변경이 필요한 상황이 발생하므로,⁸⁾ 계획 변경 요구에 능동적으로 대응하고 주민 의견을 유연하게 반영할 수 있도록 효율화·간소화된 계획 변경 절차를 마련할 필요가 있음.

- 주민참여를 전제로 수립하는 도시재생활성화계획은 계획 수립 이후 지속적으로 보완·변경이 필요하나 계획 변경 절차가 수립 절차와 동일하여 변경 절차 간소화 요구가 높게 나타났음.⁹⁾
- 계획 변경 필요에 대해 상시 지원할 수 있는 운영체계 마련에 대한 검토도 필요함.

⁸⁾ 가령, 많은 경우 부지 확보(부지 매입)를 전제로 추진되는 도시재생뉴딜사업을 보면 국공유지 비율, 공시지가 등에 따라 부지 확보 여건이 달라지고, 소유자와의 협의 지연/취소 등에 따라 사업이 지연/변경되기도 함.

⁹⁾ 이와 관련하여, 도시재생법에서는 도시재생특별위원회의 효율적 운영을 위해 특별위원회로부터 위임받은 사항을 심의하는 실무위원회를 둘 수 있도록 하고(제7조의 2) 실무위원회 심의를 거친 사항은 특별위원회의 심의를 거친 것으로 봄.

3

농촌의 여건 변화와 미래 수요

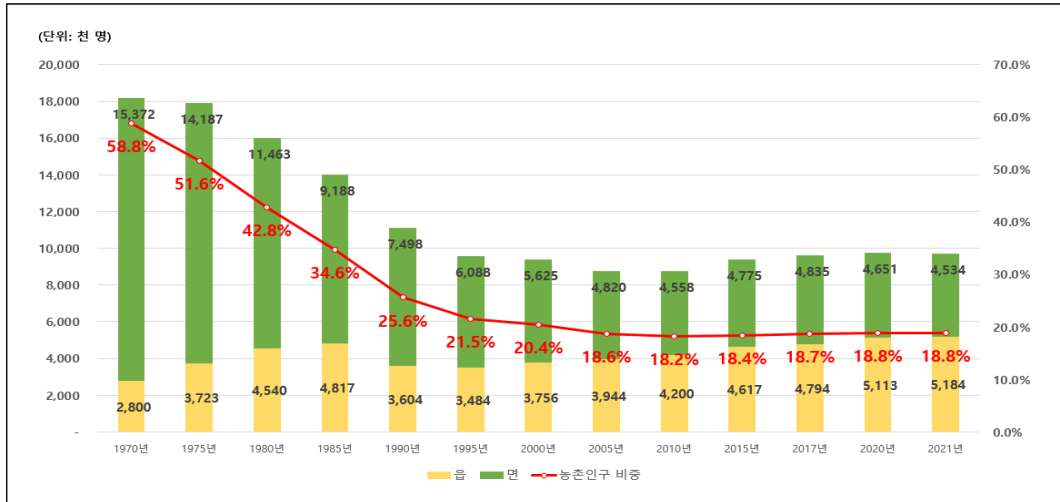
1. 농촌의 여건 변화

1.1. 농촌 인구 현황

□ 농촌 인구 변화

- 2021년 기준 농촌 인구는 약 972만 명(도시 인구 4,202만 명)으로 우리나라 총인구의 18.8%를 차지함.
 - 베이비부머 세대의 귀농·귀촌, 대도시 근교 농촌의 인구 유입 등에 따라 2010년부터 인구가 소폭 증가하다가 최근에는 유지되는 추세임.
 - 2010년부터 2021년까지 도시 인구는 연평균 0.48% 증가하였으며 같은 기간 농촌 인구는 연평균 0.95% 증가함.

〈그림 3-1〉 농촌 인구 변화



자료: 통계청, 인구총조사(각 년도) 자료를 활용하여 저자 작성.

□ 농촌 고령화 심화와 청년 인구 감소

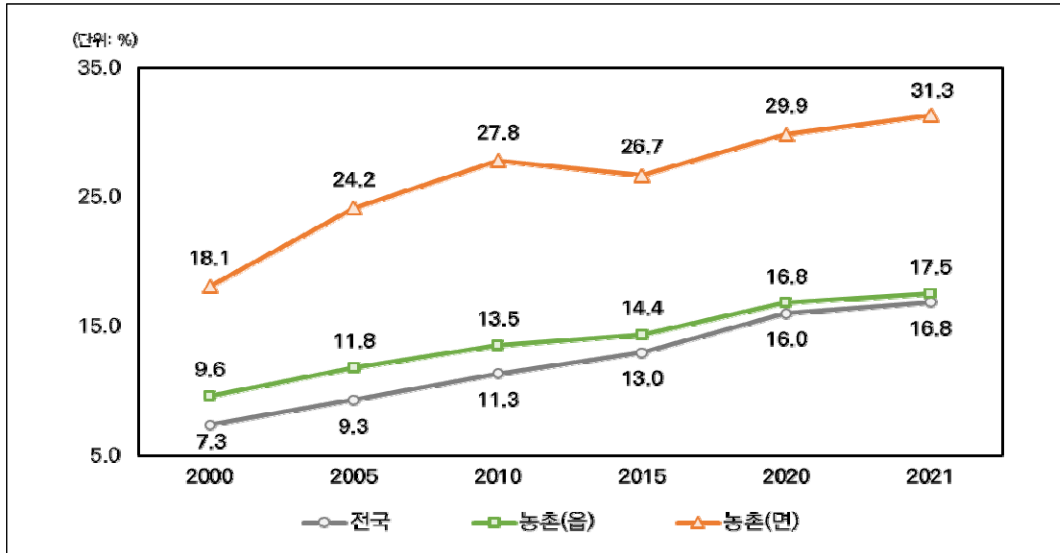
○ 농촌의 인구 변화는 귀농·귀촌, 도·농간 인구 이동 등 사회적 이동이 주요 요인임.

- 농촌으로의 순유입인구는 2019년 이후로 지속 확대되고 있으며 젊은 연령층은 수도권 또는 도농복합시로 이동하고, 장년층 및 노년층은 비수도권 또는 군 지역으로 이동하는 경향을 보임.
- 이와 같은 젊은 세대의 인구 유출로 인해 아이를 보기 어려운 농촌 지역이 증가하고 있음. 2021년 한 해 출생자가 100명을 넘지 않는 농촌 시·군이 27개소, 200명 미만인 시·군은 61개소로 집계됨.

○ 농촌 지역의 청년과 아동 인구가 감소하였고, 특히 면 지역의 급격한 고령화가 진행 중임.

- 2000년 읍 지역의 고령화율은 9.6%로 전국 고령화율(7.3%)과 크게 차이가 나지 않았으나, 면 지역의 고령화율은 이미 18%를 상회하는 수준을 보였음.
- 지난 20여 년간 읍 지역의 고령화율 증가세는 전국 고령화율 증가세를 밑돌고 있는 반면, 면 지역 고령화율은 급격히 상승하여 2021년에는 31.3%를 기록하는 등 초고령화 문제가 심화함.

〈그림 3-2〉 농촌 고령화율 추이



자료: 통계청. 인구총조사(각 년도) 자료를 활용하여 저자 작성.

1.2. 농촌 공간구조 현황

□ 농촌 인구의 공간적 불균형 심화

○ 농촌지역 내 인구 과소지역이 늘어나는 등 농촌 인구의 공간적 불균형이 심화됨.

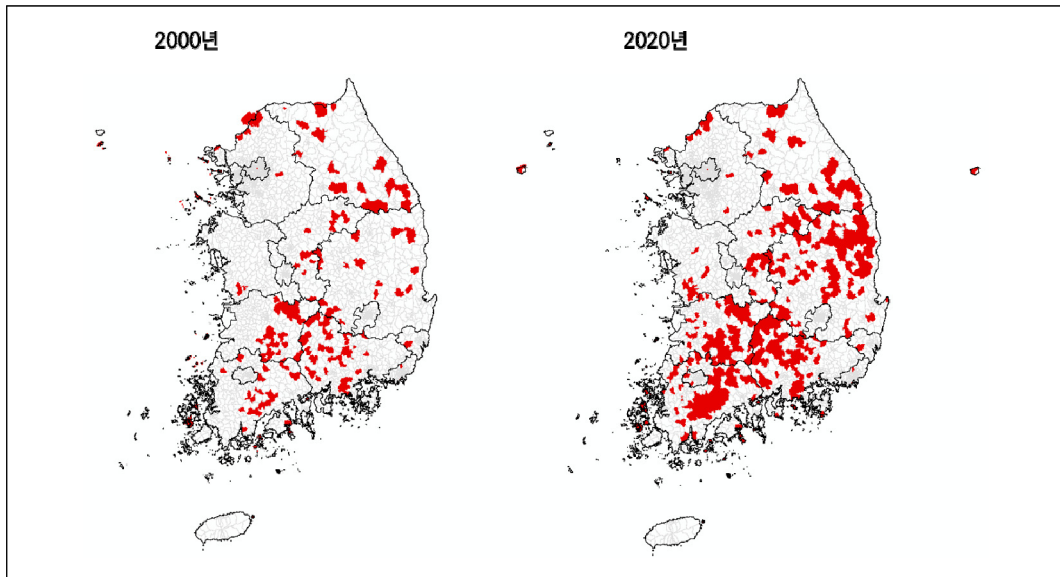
- 2010~2020년 사이에 전국 1,404개 읍·면 중 49.2% 읍·면에서 인구가 감소하였는데, 특히 지역에서 중심지 기능을 담당하는 읍·면의 인구 감소가 심화함.
- 인구 수 2천~4천 명 규모 읍·면의 57.4%, 4천~1만 명 규모 읍·면의 40.4%에서 인구가 감소하였으며, 인구 수가 2천 명 이하인 읍·면도 2020년 354곳(25.2%)으로 증가하였음.

○ 수도권 및 도시 근교, 읍 지역 중심으로 인구가 증가하였으며 면 지역 인구는 감소함.

- 수도권 농촌지역은 인구가 증가하는 반면, 비수도권 군 지역의 면부에서 주된 인구 감소가 발생함.

- 전체 1,404개 읍·면 중 인구 2,000명 미만 농촌 읍·면의 55.6%는 지난 10년간 인구가 감소하였으며, 상대적으로 인구 규모가 큰 읍·면은 인구가 증가하는 곳이 다수를 차지함.

〈그림 3-3〉 인구 2,000명 이하 읍·면 분포



자료: 통계청. 인구총조사(각 년도) 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 3-1〉 농촌지역의 인구 변화 추이

구분	읍·면	수도권			비수도권			2010-2020년 농촌(읍·면) 인구 변화량	
		2015년 (천 명)	2020년 (천 명)	연평균 증가율 (%)	2015년 (천 명)	2020년 (천 명)	연평균 증가율 (%)		
도농 복합시	읍부	1,200	1,415	3.35	1,352	1,456	1.48		
	면부	738	669	-1.95	1,887	1,957	0.72		
	계	1,938	2,083	1.46	3,240	3,413	1.04		
면	광역 시내	읍부	21	22	0.48	425	569		6.02
		면부	60	64	1.26	136	86		-8.67
		계	81	85	1.06	561	656		3.18
	일반	읍부	74	74	0.19	1,545	1,577		0.42
		면부	131	142	1.62	1,823	1,734		-1.00
		계	205	216	1.12	3,368	3,311		-0.34
농촌총계		2,223	2,385	1.41	7,169	7,379	0.58		

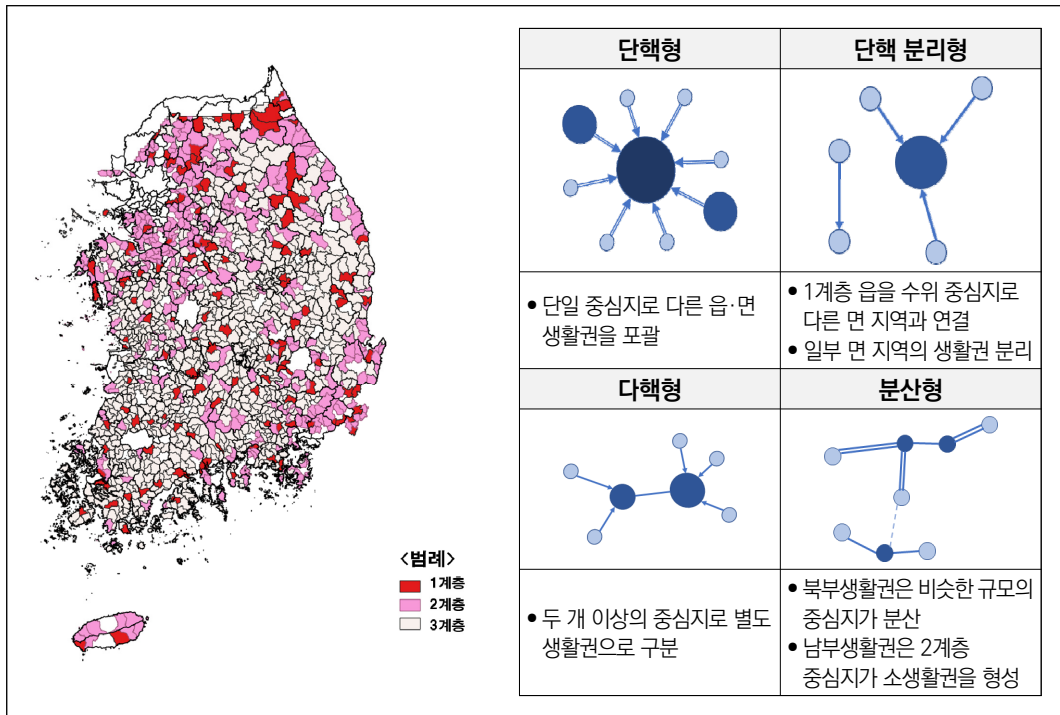
자료: 통계청. 인구총조사(각 년도) 자료를 활용하여 저자 작성.

□ 중심지 계층별 시·군 공간구조 분화

○ 농촌은 해당 시·군의 중심지 특성에 따라 공간구조가 상이하며 이로 인해 생활서비스 이용 및 접근성에 있어서 차이가 발생함.

- 농촌 중심지는 주변 배후지역 주민들에게 일상생활을 영위하는 데 필요한 다양한 생활서비스를 제공하고, 농촌 지역사회를 유지하기 위한 다양한 제반 기능을 제공함.
- 2020년 사례분석 결과, 1계층 중심지 읍·면은 서비스 여건이 양호한 지역이 대부분이나 2, 3계층 중심지 읍·면은 상대적으로 서비스 접근성이 불리한 지역이 많이 나타나는 경향을 보임.¹⁰⁾

〈그림 3-4〉 전국 농촌 지역(읍·면)의 중심지 계층 및 공간구조 유형



주: 전국 농촌 읍·면 지역별로 농촌 중심지 규모를 지도화함.

자료: 송미령 외(2020a).

¹⁰⁾ 농촌 시·군 지역의 인구와 사업체 수를 종합하여 농촌 중심지 규모를 파악할 수 있으며, 이를 통해 중심지 계층을 구분.

○ 인구 감소의 영향으로 중심지 기능이 쇠퇴하고 배후 마을의 서비스 수요가 감소하면서 농촌의 공간구조가 변화하고 있음.

- 다양한 생활서비스를 제공하는 중심지(읍·면 소재지)는 배후 지역의 인구가 줄어들면서 서비스 수요가 감소함. 이에 따라 생활서비스를 제공하는 중심지 시설들이 폐업하고, 주민들이 일상적인 생활서비스 이용에 불편을 겪는 지역이 전국적으로 증가함.
- 전국 읍·면 중 인구 1,000명 이하의 읍·면(39개소)에는 민간 병원 및 의원, 약국이 한 곳도 없으며, 이·미용실이나, 목욕탕, 일반음식점이 한 곳도 없는 읍·면 지역도 70%를 상회하는 것으로 분석됨(한이철 외, 2022).

□ 농촌 마을 분산거주 증가와 마을 기능 쇠퇴

○ 농촌에서 1~2호 단위로 분산 거주하거나 20호 이하로 구성된 소규모 주거지 거주 주민 비율이 늘어나는 추세임.

- 농촌 인구가 중심 마을이 아닌 외곽 지역의 소규모 마을이나 마을에서 떨어진 곳에 홀로 자리 잡는 현상이 확대되어, 2040년 무렵에는 농촌 주민 중 약 24%가 분산 거주 또는 과소화된 소규모 주거지에 거주할 전망이다.
- 소규모 분산 거주는 농촌 마을을 유지하기 위한 비용을 증가시키며, 생태여건과 경관이 양호한 지역에 입지하는 분산 주거지는 농촌 경관을 훼손하는 요인으로 대두함.

○ 일부 농촌 지역에서 마을 공동체 기능 유지가 어려운 과소화마을 및 한계마을¹¹⁾이 증가하고 있음.

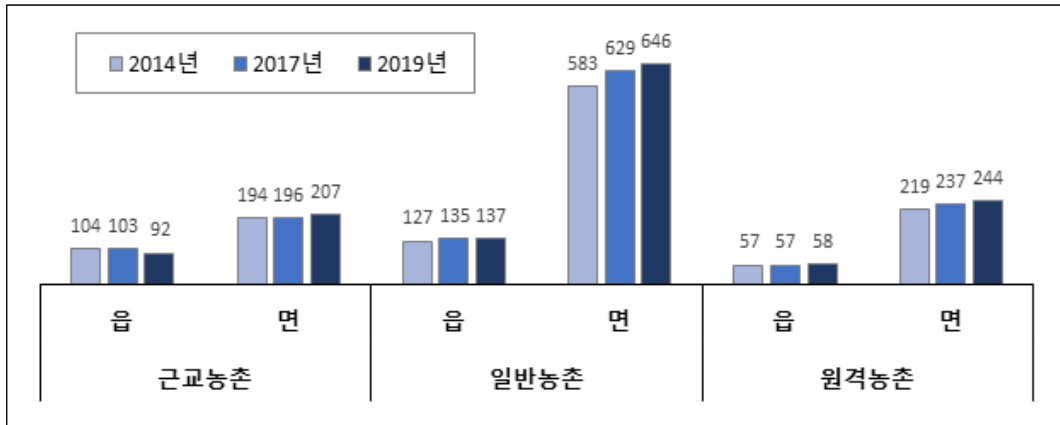
- 2020년 기준 전국 농촌 마을(행정리)은 37,563개로 2015년 대비 771개가 증가하였으며, 특히 읍부에서 행정리가 매년 증가하는 추세를 보임.

11) 과소화마을은 가구수 20호 미만 마을, 한계마을은 마을인구가 50명 이하이면서 65세 이상 고령화율 50% 이상인 마을로 정의하고 분석함.

- 다만, 인구 증감 현상이 지역별 특성에 따라 차별적으로 나타나면서 귀농·귀촌 유입이 없는 상당수 마을에서 인구 감소와 공동화가 발생하고 있음.

* 충청남도를 대상으로 한계마을 연구 결과, 2010년 35개소에서 2015년 66개소, 2020년 111개소로 매년 증가하여 전체 충청남도 행정리의 2.53%를 차지하는 것으로 집계됨(송미령 외, 2021a).

〈그림 3-5〉 농촌 1~2호 단위 분산 거주 주민 수 변화 추이



주: 전국의 100x100m 인구격자 자료를 분석함.
자료: 송미령 외(2021a).

1.3. 농촌 정비 필요 시설 현황

□ 농촌마을 주거환경을 저해하는 정비 필요 시설 다수 분포

○ 농촌의 관리지역, 농림지역을 중심으로 약취·소음·분진 등을 발생시키는 정비 필요 시설이 다수 분포함.

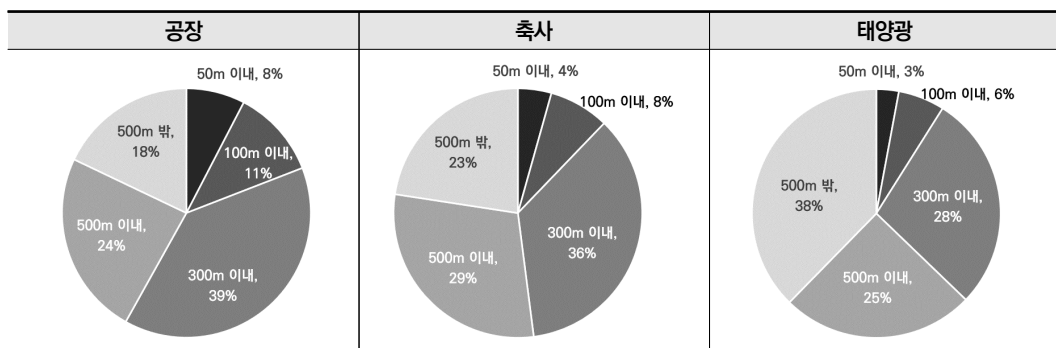
- 2020년 기준 전체 축사 31만여 개소 중 93.2%는 농촌에 있고, 특히 면 지역에 신규 축사의 76.8%가 집중됨.
- 2019년 기준 공장은 도시와 농촌에 비슷한 비율로 분포하지만, 농촌 지역 내 9만2천여 개 공장의 80%가 기반시설이 미비한 개별입지 공장임.

□ 주거지 인근 주거환경을 훼손하는 시설로 인해 주민의 건강·안전 등 위협

○ 농촌 마을 인근에 악취·소음·분진 등을 발생시키는 시설들이 증가함.

- 농촌 주거지와 300m 이내에 농촌 지역 내 전체 공장의 약 58%, 축사의 약 48%, 태양광발전 용량 기준 약 38% 시설이 입지함.
- 농촌 주거지 인근 개별입지 공장으로 인해 차도와 인도가 분리되지 않은 농어촌도로에 화물차의 운행이 증가하며 주민의 안전사고 위험이 가중되고, 관리되지 않고 배출되는 오염물질로 인해 주민의 삶의 질과 건강에 부정적 영향을 초래함.
- 주거지 인근 축사에서 발생하는 악취 문제, 마을 인근 산지와 농지에 들어선 태양광 시설은 전통적 마을 경관·농촌 풍경을 훼손함.

〈그림 3-6〉 주거지 이격거리별 시설 분포



자료: 송미령 외(2021a).

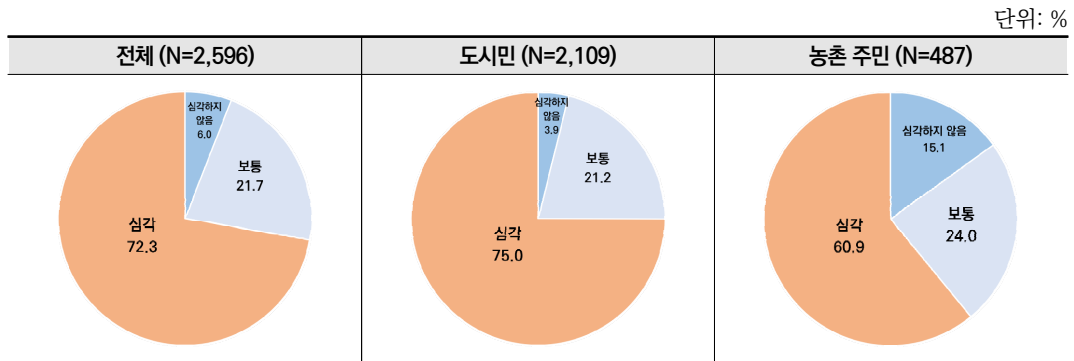
□ 국민의 난개발 인식

○ 2023년 국민 설문조사 결과 10명 중 7명은 농촌의 난개발을 심각한 상황으로 인식함.¹²⁾

- 농촌의 난개발이 심각하지 않다는 응답은 전체의 6.0%에 불과하였으며, 특히 도시 주민이 체감하는 난개발 심각성이 높은 것으로 나타나는 등 도시민의 수요가 높고 방문이 빈번한 근교 농촌 지역의 난개발이 심각함을 의미함.

¹²⁾ 설문조사 상세 결과는 본 장의 2절 내용 참조.

〈그림 3-7〉 농촌 난개발 심각성에 대한 국민 인식



자료: 한국농촌경제연구원(2023). 국민 인식조사 결과(본 보고서 3장 2절 참고).

1.4. 농촌생활서비스 현황

□ 농촌 지역의 열악한 의료·돌봄 서비스

○ 농촌 지역은 초고령화로 인해 의료 서비스 수요가 높으나 서비스의 양적, 질적 수준은 모두 열악함.

- 2020년 기준 농촌 주민의 유병률, 유병일수는 각각 33.6%, 11.2일로, 도시 주민의 23.1%, 9.5일 대비 높게 나타나는 등 높은 의료서비스 수요를 보임.
- 2022년 기준 농촌 지역에 소재한 의료기관·시설 수는 약 8,090개로, 우리나라 전체 의료기관·시설의 11.3%에 불과하며 의료기관 접근성도 상대적으로 불리한 상황임.

○ 농촌 지역에는 노인, 장애인 등 취약계층이 다수 거주하나 관련 복지 인프라는 부족한 실정임.

- 2021년 기준 농촌 지역 취약계층(노인, 영유아, 장애인, 한부모가정 등) 인구는 약 449만 명으로 전체 농촌 인구의 46.2%에 해당함.
- 도시 지역 대비 노인돌봄시설(방문요양기관 등)이나 보육 인프라(어린이집) 등이 상대적으로 부족하여 서비스 취약지역이 다수 분포함.

〈표 3-2〉 어린이집 미설치 지역

단위: %(개)

지역 유형		어린이집 미설치 동·읍·면 비율			
		동부	읍부	면부	합계
도시	광역시	2.0 (22/1,111)	-	-	2.2 (33/1,503)
	일반시	2.8 (11/392)	-	-	
농어촌	도농복합시	3.6 (21/586)	1.0 (1/102)	32.4 (156/482)	26.1 (521/1,998)
	군	-	0.8 (1/130)	49.0 (342/698)	
전국 합계		2.6 (54/2,089)	0.9 (2/232)	42.2 (498/1180)	15.8 (554/3,501)

자료: 보건복지부(2021).

□ 청장년층의 수요를 충족시키지 못하는 교육·문화 여건

○ 농촌 지역의 열악한 교육 여건은 청·장년층과 학령인구의 유출을 초래함.

- 도시 지역 학생들은 초등학교와 중학교까지 약 3~4분 이내에 등원하는 데 반해, 농촌 학생들은 초등학교 5~6분, 중학교 7~10분가량이 소요됨.
- 주민 정주민족도 조사 결과, 농촌 지역 내 이주 의향층의 이주 희망 이유는 일자리(31.2%), 주택(15.4%), 의료(13.1%), 자녀 교육(12.9%) 순으로 집계됨.

○ 도시 지역에 비해 상대적으로 부족한 문화 인프라와 낮은 서비스 접근성 문제도 지속적으로 제기됨.

- 2022년 전국 문화기반시설(도서관, 박물관, 미술관, 생활문화센터 등)은 총 3,145개 소로 이중 수도권에 전체 문화기반시설의 36.6%가 분포함.
- 문화행사 참여시 가장 중요한 요인으로 시설 접근성이라는 응답이 도시 주민 4.8%에 비해 농촌 주민은 13.7%로 집계됨.

□ 농촌 주민의 생활서비스 이용 여건 불리

○ 농촌 지역에는 대중교통 취약지역이 다수 분포함.

- 2020년 기준 시내버스가 3회 이하 운행하는 마을 비율은 21.7%로 경상북도, 전라남도, 강원도 등에 대중교통 취약지역이 다수 분포하는 것으로 나타남.

- 2022년 농어업인복지실태조사 결과, 농촌 주민들은 생활서비스 이용 시 교통수단으로 자가용(66.8%), 버스(23.0%)를 주로 이용하며, 특히 70대 이상 주민은 버스(52.5%)를 주요 교통수단으로 많이 이용하는 것으로 나타남.

〈표 3-3〉 대중교통 취약 마을 비율

단위: %

구분	시내버스		취약 행정리 비율
	미운행 행정리 비율	1~3회 운행 행정리 비율	
농촌	5.9	14.4	21.7
읍부	5.0	8.7	15.9
면부	6.2	16.3	23.7
경기도	2.6	5.7	8.8
강원도	6.8	17.0	25.0
충청북도	3.8	14.0	18.3
충청남도	4.3	13.1	18.3
전라북도	6.1	12.0	19.0
전라남도	8.0	14.6	25.4
경상북도	5.9	24.1	31.6
경상남도	7.2	17.9	26.8
제주특별자치도	0.6	5.2	6.4

자료: 통계청(2022). 농림어업총조사 지역조사.

□ 농촌 마을 주거환경을 훼손하는 빈집, 노후주택 등 증가

○ 농촌 지역 내 다양한 유형의 주택이 증가하고 있음.

- 2021년 기준, 농촌에는 약 415만 호의 주택이 있으며 단독주택이 212만 호(51.1%)로 가장 많으나, 2015년부터 아파트, 다세대주택 등이 연평균 약 5.0%씩 증가하는 추세를 보임.
- 2015~2021년간 농촌 지역의 주택 증가율(2.41%)이 도시 지역의 연평균 주택 증가율(2.33%)을 상회하였으며, 매년 지속해서 증가하고 있음.

〈표 3-4〉 주택 유형별 규모 변화

구분	주택 유형	2015년 (만 호)	2018년 (만 호)	2021년 (만 호)	연평균증가율 (%)
농촌	단독주택	206.93	210.93	212.15	0.42
	아파트	119.92	143.68	161.18	5.05
	연립주택	9.79	10.93	11.89	3.29
	다세대주택	17.41	21.36	23.32	4.99
	비거주용 건물내 주택	5.63	5.97	6.35	2.02
	계	359.69	392.87	414.90	2.41
도시	단독주택	190.46	183.97	174.94	-1.41
	아파트	860.68	938.92	1,033.67	3.10
	연립주택	38.75	39.94	40.74	0.84
	다세대주택	172.40	192.63	202.00	2.68
	비거주용 건물내 주택	14.72	15.00	14.92	0.22
	계	1,277.01	1,370.47	1,466.27	2.33

자료: 통계청. 주택총조사(각 년도) 자료를 활용하여 저자 작성.

○ 농촌 지역의 빈집과 노후주택의 증가는 마을의 안전과 경관을 훼손하는 등 농촌의 정주 환경에 부정적 영향을 초래함.

- 2021년 기준 농촌 지역에는 약 52만 호의 빈집이 존재하며, 2015년 대비 약 10만 6천 호가 증가하여 전체 주택 대비 12.6% 수준을 차지함.
- 2021년 농촌 지역의 단독주택 212만 호 중 101만 호(47.8%)가 30년 이상 노후 주택에 해당하여 주민들의 주거 환경 만족도가 저조함.¹³⁾

〈표 3-5〉 농촌 빈집 변화

구분	2015년			2021년		
	빈집 비율 (%)	빈집 수 (만 호)	전체 주택 수 (만 호)	빈집 비율 (%)	빈집 수 (만 호)	전체 주택 수 (만 호)
전국	6.5	106.9	1636.7	7.4	139.5	1881.2
농촌	11.5	41.5	359.7	12.6	52.1	414.9
읍부	8.8	14.2	161.5	10.6	21.6	204
면부	13.8	27.3	198.2	14.5	30.6	210.9

자료: 통계청. 주택총조사(각 년도) 자료를 활용하여 저자 작성.

¹³⁾ 농촌 주민들은 주택에 대한 만족도가 56.4점(100점 만점)으로 나타났으며 주택 설비나 주택성능에 대해 주로 불만족하는 것으로 집계됨(2022 농어업인 복지실태조사).

□ 도·농 간 인구·사회·경제적 격차 심화로 농촌 주민의 삶의 질 수준 저하

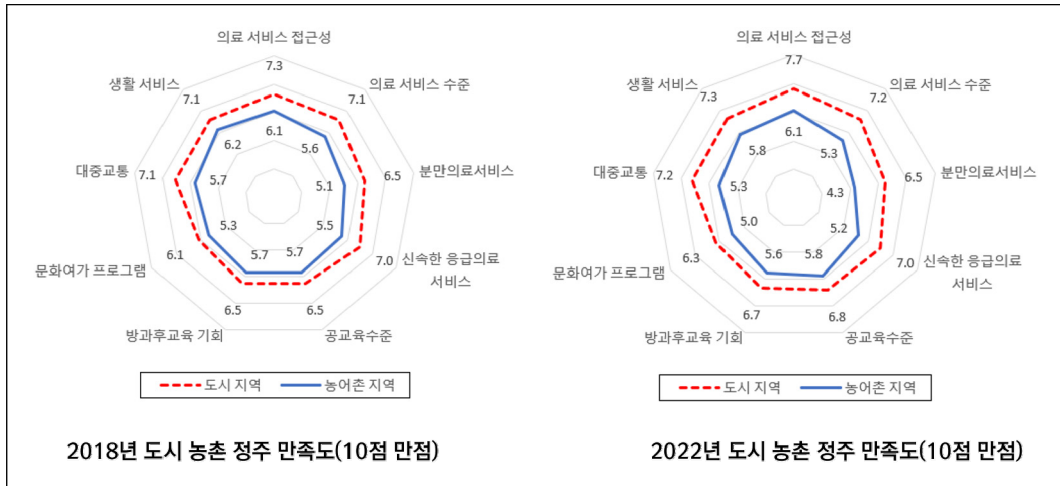
○ 지난 10년간 농촌 지역의 인프라 및 서비스 수준은 전반적으로 개선되었으나 주민들이 실제 체감하는 삶의 질 여건의 도·농 간 격차는 확대됨.

- 의료 서비스, 대중교통 서비스 등 삶의 질과 밀접한 생활서비스에 대한 2022년 만족도 격차는 2018년 대비 확대됨.
- 특히 '분만 의료 서비스'와 '산후조리 서비스' 등 출산과 육아에 필요한 보건·의료 서비스 여건에 대한 만족도 격차가 심각하며 정주기반 부문에서는 '대중교통' 여건에 대한 도·농 간 주민 만족도 격차가 상당한 수준으로 나타남.

○ 지난 5년간 삶의 질과 관련한 4대 부문별 도·농 간 만족도 격차 개선은 미흡하였음.

- 농촌 주민의 삶의 질 만족도 등락 폭은 도시 주민에 비해 큰 것으로 나타나, 사회·경제적 외부 요인에 대한 높은 취약성을 보임.

〈그림 3-8〉 도·농 간 정주 만족도 비교



자료: 한국농촌경제연구원. 농어촌 주민 정주 만족도 조사(각 년도)를 활용하여 저자 작성.

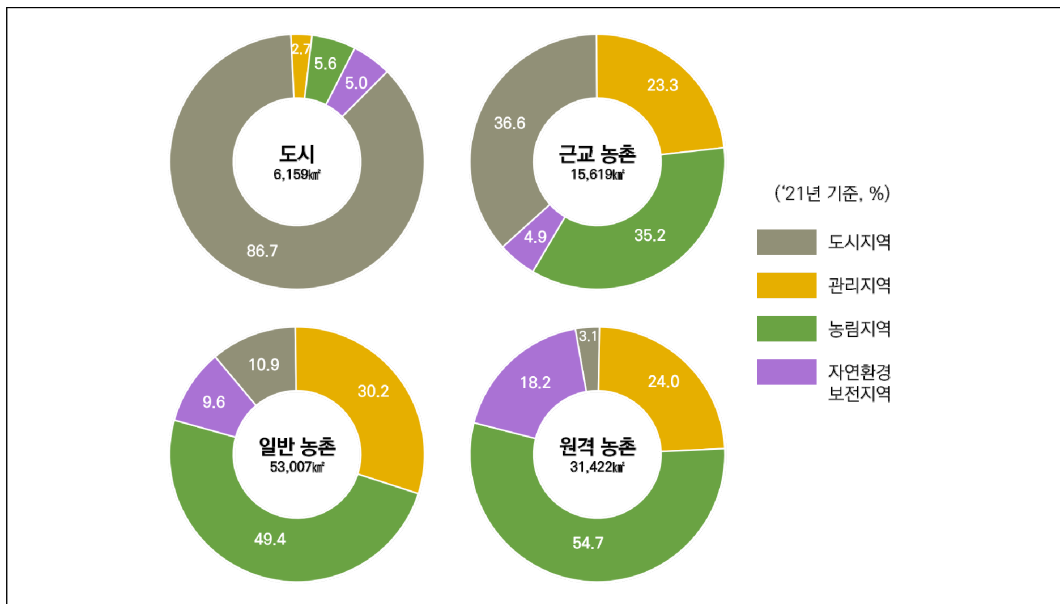
1.5. 토지이용 현황

□ 농촌의 계획적 토지이용 여건 악화

○ 용도지역 중 개발행위제한이 비교적 느슨한 관리지역의 대부분이 농촌에 분포함.

- 도시에서 관리지역이 차지하는 비중은 2.7%인 반면, 근교 농촌은 23.3%, 원격 농촌은 24.0%이며 일반 농촌에서는 30.2%를 차지하는 것으로 나타남.
- 관리지역에 대한 체계적인 토지이용 제도의 미흡은 축사·공장 등의 무분별한 개별입지를 유발하여 농촌다운 경관·환경 및 안전한 정주 여건을 위협하는 요인이 됨.

〈그림 3-9〉 농촌 및 도시 용도지역 현황



자료: 한국국토정보공사(2022). 도시계획현황 자료를 활용하여 저자 작성.

○ 농업 관련 지목(전, 답, 과수원, 목장용지)의 비중은 모든 권역에서 지속적으로 감소함.

- 2010년 이후 지목 중 농업과 관련된 지목의 면적 비중은 모든 권역에서 감소세를 보임. 2010~2022년간 수도권 농업 관련 지목 비중은 2.8% 감소하였으며, 제주권, 호남권, 충청권 등 농업 관련 지목의 비중이 높은 권역에서도 감소세가 뚜렷이 나타남.

〈표 3-6〉 권역별 농업 관련 지목 면적 비중 변화 추이

단위: %

구분	2010	2015	2020	2022	'10-'22 증감
전국	20.7	20.2	19.7	19.6	-1.1
수도권	23.0	21.8	20.6	20.2	-2.8
강원권	10.2	9.9	9.8	9.7	-0.5
충청권	25.4	24.7	24.1	23.9	-1.4
호남권	27.5	27.1	26.7	26.6	-1.0
경북권	17.1	16.8	16.5	16.4	-0.7
경남권	18.4	17.9	17.4	17.3	-1.1
제주권	38.1	37.4	36.4	36.2	-1.9

주: 농업 관련 지목은 전·답·과수원·목장용지의 합계임.
 자료: 국토교통부, 지적통계(각 년도)자료를 활용하여 저자 작성.

○ 휴경농지의 면적과 휴경률이 지속 증가하는 등 농업용 토지의 유희화가 가속됨.

- 원격탐사를 활용한 휴경농지 면적 추정이 시작된 2012년부터 2021년까지 10년 간 휴경농지 면적은 약 2.37만ha, 휴경률은 2.7%에서 4.4%로 1.7%p 증가하는 등 유희농지의 확대 추세가 지속되고 있음.
- 논보다는 밭에서 휴경농지가 빠르게 증가하고 있으며, 2021년 기준 밭의 휴경률은 6.9%로 나타남.

〈표 3-7〉 휴경농지 면적 및 비율 추이

구분	휴경농지 면적(천 ha)			휴경률(%)		
	계	논	밭	계	논	밭
'12	45.1	15.2	29.9	2.7	1.6	4.1
'13	40.8	14.1	26.7	2.4	1.5	3.6
'14	39.7	13.7	26.0	2.3	1.4	3.5
'15	40.4	13.3	27.2	2.4	1.4	3.6
'16	51.7	12.2	39.5	3.1	1.3	5.1
'17	51.2	17.1	44.1	3.7	1.9	5.9
'18	61.0	14.2	46.9	3.8	1.6	6.2
'19	60.5	15.7	44.8	3.8	1.9	6.0
'20	63.0	15.8	47.2	4.0	1.9	6.3
'21	68.8	17.5	51.3	4.4	2.1	6.9

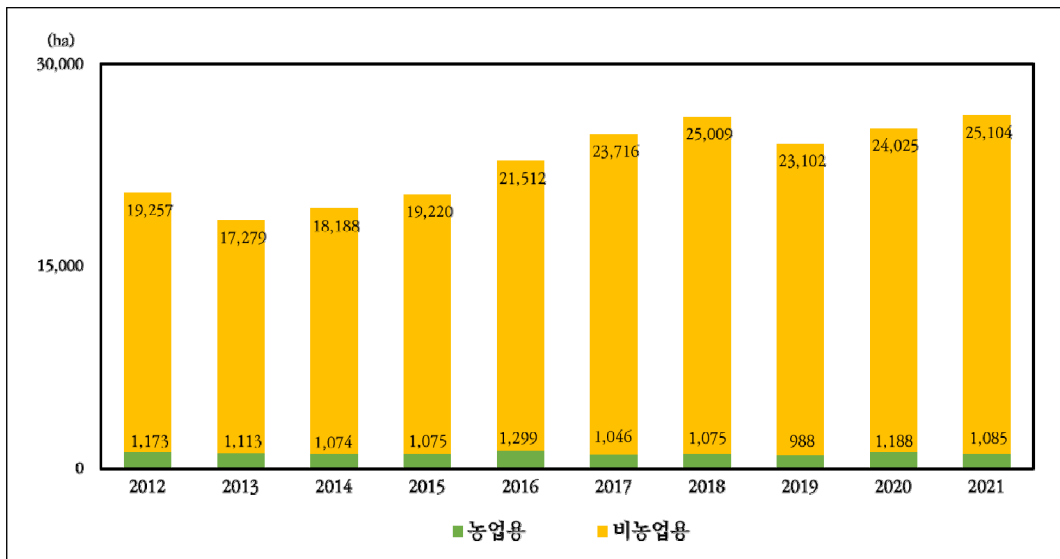
주: 휴경률은 전년경지면적 대비当年 휴경면적 비율임.
 자료: 농림축산식품부(2022). 농림축산식품 주요통계.

□ 농·산지 전용과 개발행위 허가 증가

○ 2012~2021년 10년간 연평균 2.2만 ha 이상의 농·산지가 타 목적으로 전용되고 있으며, 전용 면적의 90% 이상은 비농업 용도로 활용됨.

- 최근 10년간 농·산지의 전용 면적은 상승 추세를 보이고 있으며, 특히 농지의 전용 면적은 2012년 약 1.27만 ha에서 2021년 약 1.94만 ha로 급증함.
- 광공업 시설 목적의 농지전용 면적은 2012년 약 1.6천 ha에서 2021년 약 2천 ha로, 주택시설 목적 전용 면적은 동기간 약 3천 ha에서 약 5.5천 ha로 증가하는 등 도시적 토지이용 목적의 농지전용이 증가하는 추세가 뚜렷함.

〈그림 3-10〉 농·산지 전용 용도별 면적 추이



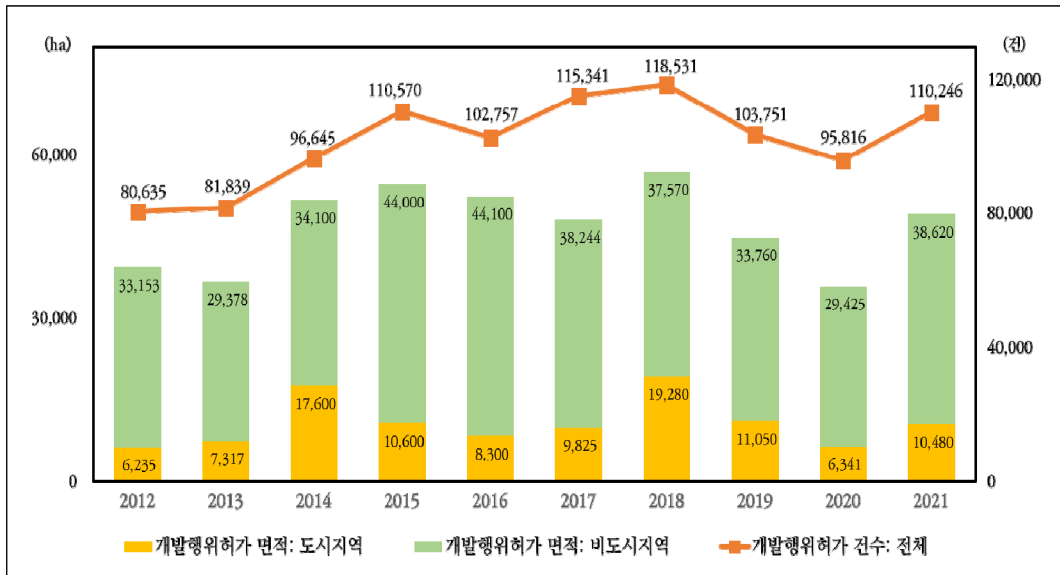
주: 농지와 산지 전용 면적을 합산함. 산지의 농업용 전용은 농·초지용, 농지의 농업용 전용은 농·어업용 시설 목적을 지칭.
 자료: 산림청. 임업통계연보(각 년도) 및 농림축산식품 주요통계(각 년도).

○ 2012~2021년 10년간 연평균 10만 건 이상의 개발행위허가가 승인되고 있으며, 이 중 비도시지역 개발행위허가 면적이 높은 비중을 차지함.

- 개발행위허가 건수는 2012년 약 8만 건에서 2021년 약 11만 건으로 상승 추세를 보이고 있으며, 개발행위허가 면적은 연평균 5만ha 내외를 유지하고 있음.

- 이 중 관리지역·농림지역을 포함한 비도시지역에 해당하는 면적은 연평균 4만 ha 내외로 1만 ha 내외인 도시지역의 개발행위허가 면적을 크게 상회하는 등 비도시지역으로의 난개발 압력이 가중되고 있음.

〈그림 3-11〉 개발행위허가 건수 및 면적 추이



자료: 한국국토정보공사(2022). 도시계획현황.

□ 가치 있는 농촌 자원에 대한 보전·관리 미흡

○ 농촌 지역에 분포하는 생태환경, 경관, 농업환경, 문화유산 등의 농촌 자원을 발굴하고 지역 자산화하려는 지자체 차원의 자발적인 노력이 부족하였음.

- 정부 차원에서 2013년부터 보전할 가치가 높은 농업 자원으로 국가중요농업유산(18개)을 지정 관리하고 있으나 지역 차원의 활용 및 관리 체계 마련은 미흡한 실정임.
- 그밖에 농촌 공간에 산재한 농촌다움 자원에 대한 지속적인 발굴 및 모니터링, 지역 차원의 보전 및 활용 방안 마련이 필요한 상황임.

〈그림 3-12〉 국가중요농업유산 분포



자료: 농촌진흥청 블로그(<https://blog.naver.com/rda2448/222898273013>). 검색일: 2022.10.11.

1.6. 일자리·경제활동 여건

□ 농촌 일자리 및 창업 증가

○ 농촌의 전반적인 일자리는 늘어나지만, 일자리 분포는 수도권, 충북 및 일부 충남권으로의 확산, 동남권 내의 확대 등 지역적 편중이 심화되는 추세를 보임.

- 2022년 기준 농촌 지역 취업자 수는 약 524만 명으로, 농촌의 15세 이상 인구 고용률은 65.8%에 해당하며 이는 전국 고용률 62.1%, 도시 고용률 61.3% 대비 상대적으로 높은 수치에 해당함.
- 농촌의 취업자 수는 2011년 대비 약 56만 명가량 증가하였으며 같은 기간 도시 취업자 수는 1,985만 명에서 2,285만 명으로 약 300만 명 증가함.

- 전국사업체조사 분석 결과, 2020년 기준 농촌 지역 사업체 수는 약 129만 개, 종사자 수는 약 508만 명으로 집계되었으며 이는 전국 대비 각각 21.4%, 20.9% 수준에 해당함.

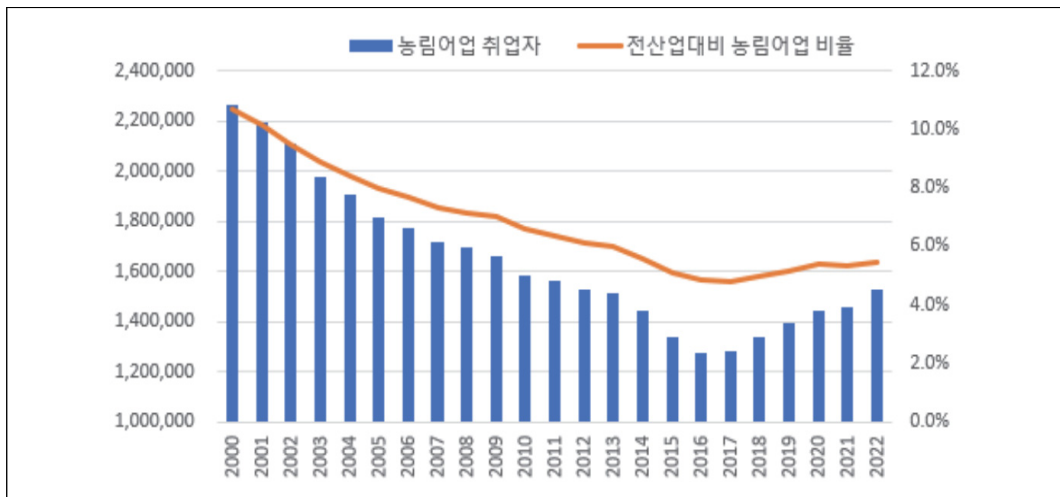
○ 특히 2022년 전국 농림어업 취업자 수는 약 153만 명으로 2017년 이후 계속해서 증가하는 추세를 보임.

- 이는 1998년 IMF 외환 위기 이후 처음으로 나타나는 현상으로 주로 60대 이상 고령층·비임금근로자(경영주, 가족종사자) 증가에 기인하는 것으로 판단됨.

○ 농촌에서 농업 연관 사업체 창업 활동이 증가하는 추세임.

- 농촌에 소재한 농식품산업¹⁴⁾ 분야 사업체의 신규 창업 건수는 2010년 3,296개에서 2015년 4,277개, 2020년 7,477개로 계속해서 증가함.
- 2015년부터 2020년까지 농촌의 농식품산업 분야 창업은 연평균 12.1%의 증가율을 보여, 동기간 연평균 5.7%의 전국 사업체 창업 증가율을 상회함.

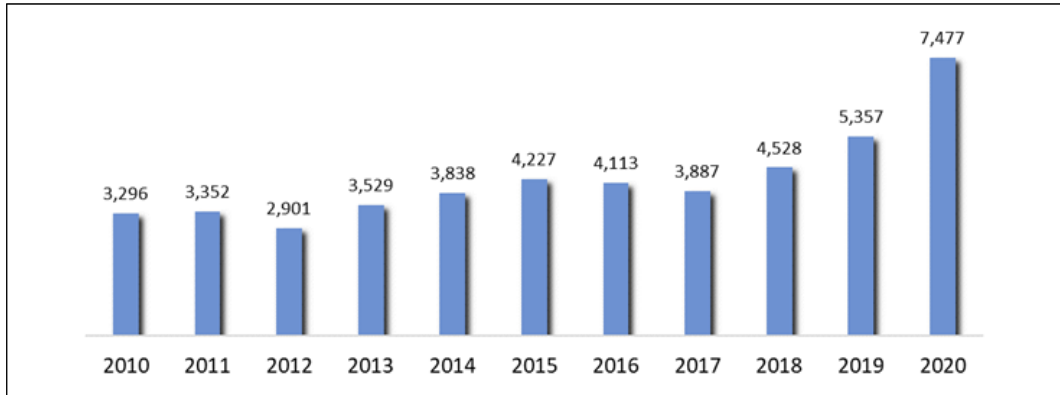
〈그림 3-13〉 농림어업 취업자수 변화(2000~2022년)



자료: 통계청. 경제활동인구조사(각 년도).

14) 한국표준산업분류 기준 농업, 음료제조업, 식품제조업을 지칭함.

〈그림 3-14〉 농촌 소재 농식품 분야 사업체의 연도별 창업 추이



주: 농촌(읍·면 지역)에 입지한 농식품 관련 사업체를 기준으로 함.
 자료: 통계청, 전국사업체조사(각 년도).

- 농촌 지역에서 사회적기업, 협동조합, 자활기업 등 사회적경제 활동 조직이 증가하는 추세임.
 - 2021년 기준 농촌 지역 내 소재한 사회적경제 조직 수는 약 7,000여 개로 전국의 22.7%를 차지하는 것으로 나타남.

〈표 3-8〉 농촌의 사회적경제 조직 현황

구분	사회적기업		협동조합	마을기업	자활기업	합계
	인증	예비				
전국(개소)	3,142	3,578	22,181	1,668	1,325	31,894
농촌(개소)	744	850	5,158	127	365	7,244
비율(%)	23.7	23.8	23.3	7.8	27.5	22.7

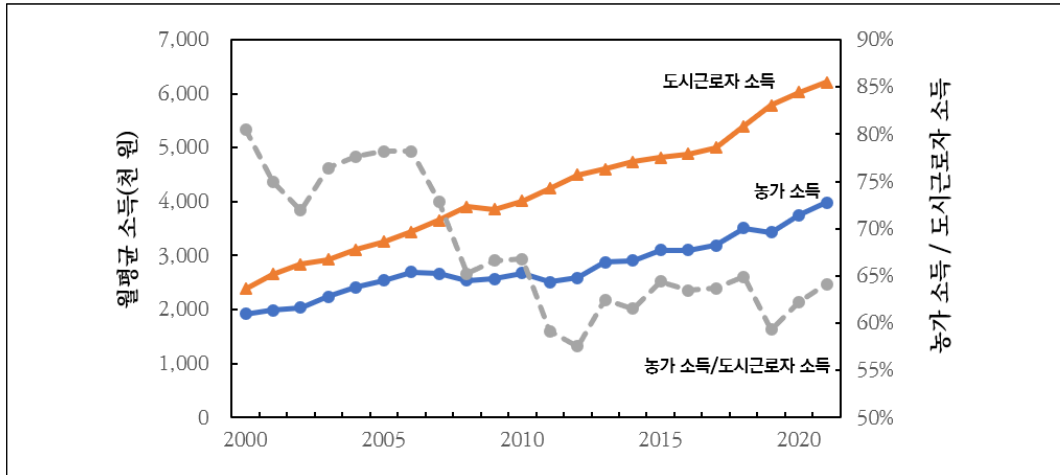
주: 인증사회적기업, 협동조합 현황은 2021년 11월 11일 기준, 예비사회적기업 현황은 2021년 10월 기준, 마을기업과 자활기업 현황은 2022년 1월 10일 기준.

자료: 한국사회적기업진흥원, 행정안전부, 한국자활복지개발원 각 년도 자료를 참고하여 저자 작성.

□ 도시-농촌 간 소득격차 확대

- 도농 간 소득격차는 꾸준히 확대되는 추세임.
 - 2000년대 초 농가의 소득 수준은 도시근로자 소득 대비 75%를 상회하였으나, 2011년 이후로는 65%를 넘지 못하고 있음. 도시근로자 소득에 비해 낮은 농가 소득 수준은 추후 지속될 전망이다.

〈그림 3-15〉 농가 소득과 도시근로자 소득 비교



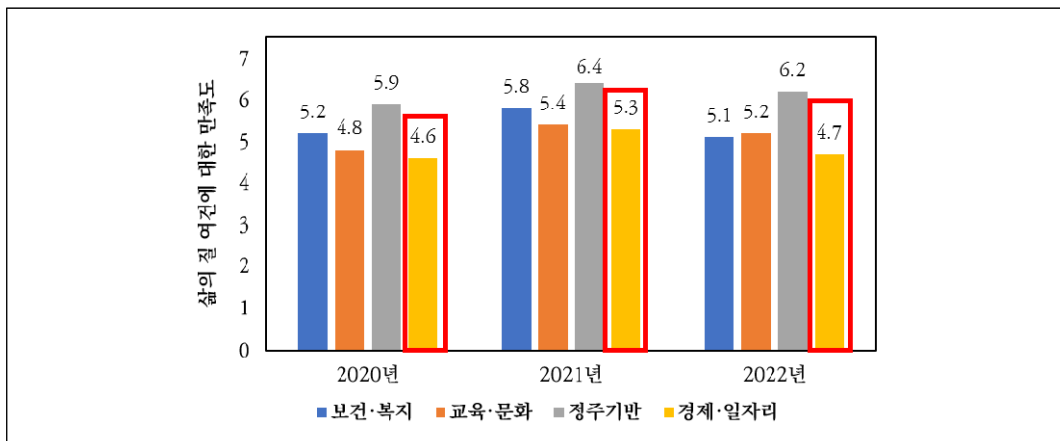
자료: 통계청. 농가경제조사(각 년도), 가계동향조사(각 년도) 자료를 참고하여 저자 작성.

□ 경제·일자리 관련 낮은 주민 만족도

○ 삶의 질과 관련된 4개 전략 중 경제·일자리 전략, 특히 소득 기회 항목에 대한 농촌 주민의 만족도가 저조함.

- 지역에서 적절한 일자리를 구하기 어려울 뿐 아니라, 저임금 일자리가 다수를 차지하여 충분한 소득을 얻기 어려운 농촌 주민의 현실을 방증함.

〈그림 3-16〉 농촌 주민의 삶의 질 부문별 평균 만족도



자료: 한국농촌경제연구원. 농어촌 주민 정주 만족도 조사(각 년도) 자료를 참고하여 저자 작성.

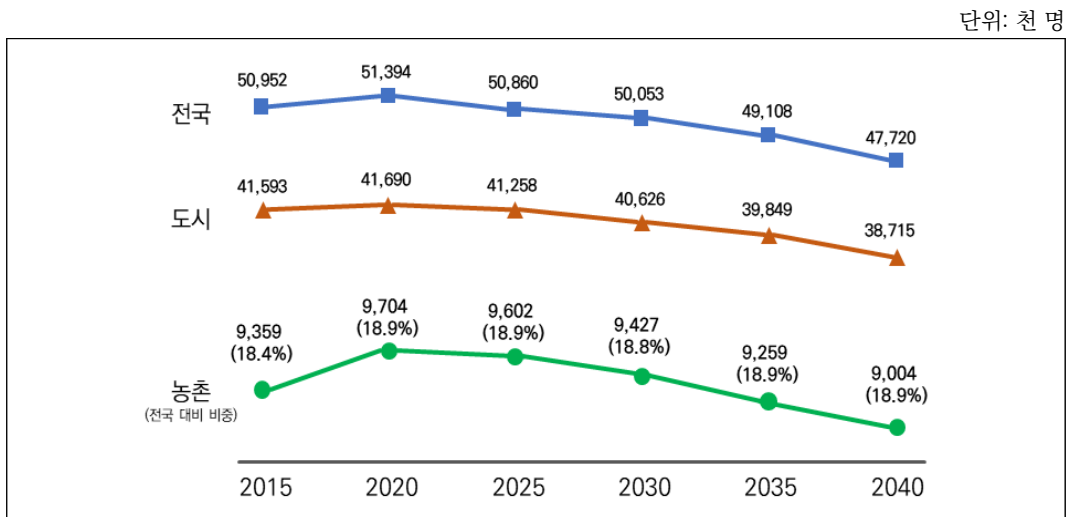
1.7. 장래 농촌 여건 변화

□ 농촌 인구 공동화가 본격적으로 진행될 전망

○ 저출생·초고령화의 영향으로 앞으로 전국적인 인구 감소세가 본격화할 전망이며, 2010년대 이후 소폭 증가세를 보이던 농촌 인구가 감소세로 전환될 것으로 예상됨.

- 농촌 인구는 2020년 약 970만 명을 정점으로 감소하기 시작하여 2025년 960만 명, 2040년 900만 명에 도달할 전망이다.

〈그림 3-17〉 장래 전국 및 농촌 인구 전망

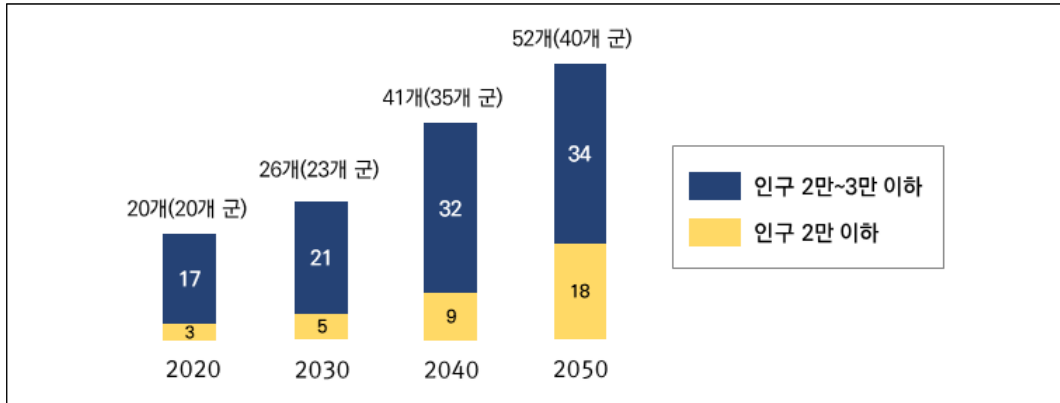


자료: 심재현 외(2018)의 미래 전망 모형에서 이동률 및 출산율을 변경 추계하여 저자 작성.

○ 인구 분포의 공간적 불균형으로 인해 총량 인구감소 정도보다 더욱 큰 폭으로 인구 공동화가 나타나는 지역이 전국적으로 확대될 것으로 예측됨.

- 2020년에는 20개소인 인구 3만 명 이하인 시·군이 2040년에는 41개, 2050년에는 52개로 확대될 전망이다.
- 현재의 인구 감소 추세대로면 인구 2만 명 이하인 시·군도 2050년에 이르면 18개소로 증가할 것으로 예상됨.

〈그림 3-18〉 인구 2만 명 및 3만 명 이하 시·군 증가 전망



자료: 심재현 외(2023)를 재구성하여 저자 작성.

□ 농업 부문이 축소되는 동시에 농촌에서 새로운 경제활동 기회 증대

○ 2020년 103.5만 호이던 농가는 2025년 99.6만 호, 2040년 90.9만 호로 감소할 전망이다.

- 농가 인구 역시 2030년 198.4만 명, 2040년 176.5만 명으로 감소할 전망이다.
- 농가의 고령화가 심화되어 65세 이상 농가 인구 비율이 2020년 42.3%에서 2040년 56.2%까지 증가할 것으로 예상된다.
- 젊은 인력의 유입을 통해 미래 농업 분야에 종사할 인적 자원 확보가 주요 과제로 대두함.

〈표 3-9〉 농가 호수 및 농가 인구 변화 전망

구 분	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년
농가 호수(만 호)	103.5	99.6	96.3	93.9	90.9
농가 인구(만 명)	231.4	211.8	198.4	187.5	176.5
65세 이상 농가 인구 비율(%)	42.3	46.4	49.7	53.6	56.2
총 인구 중 농가 인구 비율(%)	4.5	4.1	3.9	3.7	3.5

주: 2032년 전망치까지는 KREI-KASMO 모형으로 산출하였으며(한국농촌경제연구원 2023년 농업전망 집계), 이후 수치는 2032년까지의 변화율을 연장하여 산출.

○ OECD는 저밀도 경제(low-density economy) 논의를 통해 2000년대 중반 금융위기 이후 회원국들에서 농촌지역이 생산성과 고용 증가로 국가 경제 회복을 견인하는 현상에 주목하였음.

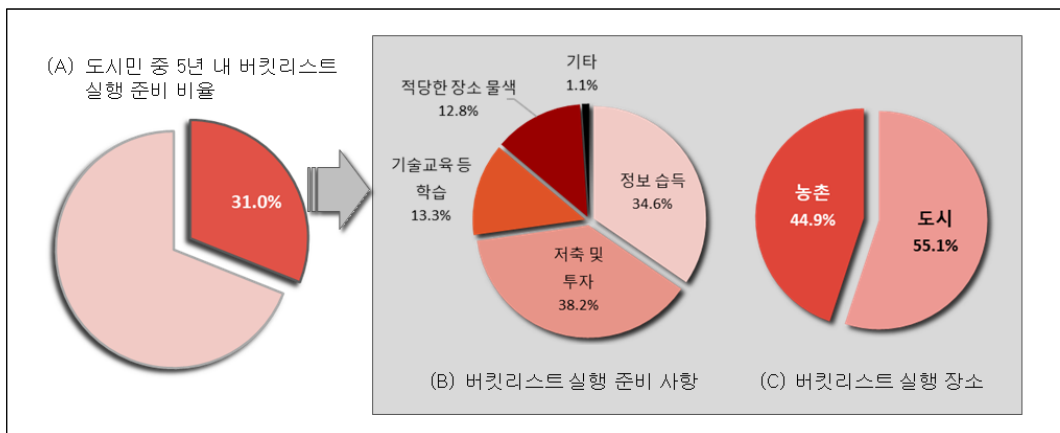
- 우리나라에서도 앞으로 국가적인 저성장 추세가 지속될 것으로 전망되는 가운데, 농촌에서 지역 자원을 활용한 새로운 경제활동을 모색하는 시도가 늘어날 것으로 예상됨.

□ 농촌을 무대로 한 국민들의 장래 활동 수요가 폭넓게 존재

○ 저출생·고령화·수도권 집중으로 인한 국가적인 지속가능성 문제 속에서 최근 농촌의 잠재력이 재조명됨.

- 2010년대 중반 이후 귀농·귀촌 유입이 연간 50만 명 수준으로 꾸준히 유지되며, 농촌에서 새로운 삶을 추구하려는 도시민이 다수 존재함.
- 한국농촌경제연구원 조사 결과 전체 도시민 중 14%가 5년 이내에 버킷리스트를 농촌에서 실현할 준비를 하고 있는 것으로 나타남.
- 코로나19 확산 이후 비대면 분산 거주 사회에 대한 국민들의 관심이 늘어났으며, 신기술 발전에 따라 농촌에서 이러한 관심을 실현하려는 트렌드가 뒷받침될 전망이다.
- 농촌에 정주하지 않더라도 농촌에서 활동하거나 지속적으로 농촌과 교류하는 '관계 인구'도 늘어날 것으로 예상됨.

〈그림 3-19〉 도시민의 버킷리스트(bucket list) 추진 의향



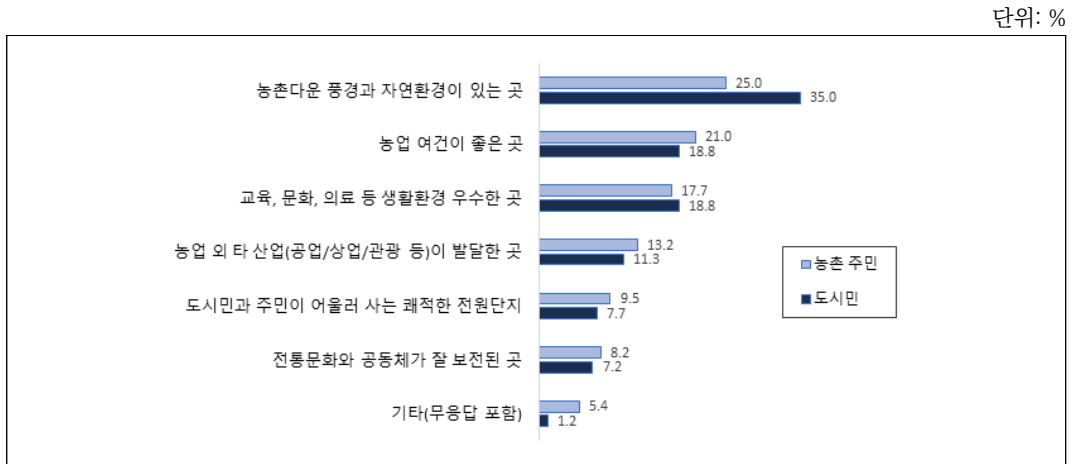
주: 전체 도시민 응답자(2,291명) 중 5년 내에 버킷리스트를 실행하기 위해 구체적인 준비 단계에 있는 도시민(711명)을 대상으로 준비 사항, 버킷리스트 실행 장소를 집계.

자료: 송미령 외(2019) 조사 결과 재구성.

□ 농촌다운 가치 보전에 대한 국민들의 요구 증대

- 장래 농촌의 지속가능성을 확보하기 위해서는 쾌적한 환경과 특색 있는 경관, 전통적 자원 등 농촌이 지닌 유·무형의 가치 제고 및 보전의 중요성이 확대될 전망이다.
 - 한국농촌경제연구원에서 실시한 국민 인식조사 결과 다수의 국민은 바람직한 농촌 모습으로 ‘농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳’을 응답함.

〈그림 3-20〉 국민들이 생각하는 바람직한 농촌 모습



주: 2020년 한국농촌경제연구원에서 실시한 도시민, 농촌 주민 3,323명 설문조사 결과.
 자료: 송미령 외(2020a) 재구성.

□ 농업·농촌 분야의 탄소중립 사회 전환 준비

- 우리나라를 비롯한 세계 각국의 탄소중립 경제·사회 전환 기조에 따라 농업 부문의 탄소 배출 감축·환경 오염 완화를 위한 농촌공간의 재생에너지 생산 목적 토지이용 필요성이 확대될 전망이다.
 - 기후변화와 환경 관련 의제의 중요성이 범지구적으로 확대되며 글로벌 기후위기 대응을 위해 세계 각국은 2050년 탄소중립 경제·사회 전환을 추진하고 있음.
 - 최근 농지·산지에 태양광 발전시설 등의 증가로 마을 환경·경관 훼손 문제가 전국적으로 발생한 바, 향후 재생에너지 생산시설과 인접 농촌의 조화로운 입지가 중요한 과제로 대두될 전망이다.

2. 농촌공간에 대한 국민 인식과 수요

2.1. 설문조사 개요

□ 조사 개요

○ 본 조사는 농촌의 현안과 바람직한 농촌의 미래상에 대한 국민적 요구를 파악하여 농촌 다움 보전을 위한 농촌 공간계획 제도화의 근거를 제시하고, 실효성 있는 농촌공간계획 수립·활용을 위한 구체적인 제도 운영 방안을 도출하고자 실시되었음.

- 2023년 3월 9일~21일 전국 만 10세 이상 남녀 2,596명을 대상으로 구조화된 설문지를 통한 온라인·전화 조사를 전문기관에 위탁하여 실시하였음.

〈표 3-10〉 조사 개요

조사대상	■ 전국 만 10세 이상 남녀
표본 추출 방법	■ 성, 연령별 인구비례 할당 추출 ■ 지역의 경우, 도시(동 지역) 2 : 농촌(읍·면 지역) 1 할당 ■ 추후 지역별 인구비율에 근거하여 가중 처리 후 결과 도출
표본 수	■ 2,596명
표본오차	■ 95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차 ± 1.92% Point
조사 방법	■ 구조화된 설문지를 통한 온라인조사 및 전화조사 병행
조사 기간	■ 2023년 3월 9일 ~ 3월 21일
위탁 기관	■ ㈜리서치앤리서치

자료: 저자 작성.

□ 응답자 특성

○ 본 조사의 응답자 특성은 〈표 3-11〉과 같음.

〈표 3-11〉 조사 응답자 특성

단위: 명, %		사례수	비율(%)
[전 체]		2,596	100.0%
도·농 구분	도시	2,109	81.2%
	농촌	487	18.8%
읍·면·동 구분	동 지역	2,109	81.2%
	읍 지역	259	10.0%
	면 지역	228	8.8%
연령대	10~19세	255	9.8%
	20~29세	344	13.3%
	30~39세	355	13.7%
	40~49세	439	16.9%
	50~59세	466	17.9%
	60세 이상	738	28.4%
거주지	서울	481	18.5%
	인천/경기	831	32.0%
	충청권	278	10.7%
	전라권	253	9.8%
	경북권	251	9.7%
	경남권	389	15.0%
	강원/제주	114	4.4%
성별	남성	1,309	50.4%
	여성	1,287	49.6%
직업	농림어업	135	5.2%
	자영업	217	8.3%
	사무직	1,086	41.8%
	생산직	166	6.4%
	주부	348	13.4%
	학생	358	13.8%
	퇴직/무직/기타	287	11.1%
월평균 가구 소득	100만 원 미만	236	9.1%
	100~199만 원	182	7.0%
	200~399만 원	729	28.1%
	400~599만 원	765	29.5%
	600만 원 이상	685	26.4%
최종 학력	중졸 이하	275	10.6%
	고졸	524	20.2%
	대재	223	8.6%
	대졸	1,341	51.6%
	대학원 재학 이상	233	9.0%

자료: 저자 작성.

□ 시·군 유형 구분

○ 설문조사 결과의 농촌 유형 간 비교 분석을 위해 송미령 외(2020b)에서 개발한 농촌 시·군 유형 기준을 활용하였음.

- 도시 접근성을 기준으로 전국의 농촌 지역 시·군을 근교·일반·원격(및 도서)의 세 가지 유형으로 구분하였음.

* 근교농촌: ① 대도시(특광역시) 30분권 이내 시·군, ② 자체 인구 규모 50만 명 이상인 시·군

* 원격농촌: ① 지역거점도시(인구 약 20만 명 규모)에서 45분 초과 시·군, ② 도서 읍·면이 다수 포함된 시·군

* 일반농촌: 위 두 가지에 해당하지 않는 나머지 시·군

〈표 3-12〉 농촌 지자체(시·군) 유형 분류 기준

지역 유형	분류 기준	개수
근교농촌	- 대도시 30분권(단, 수도권은 교통시간을 고려, 40분권으로 설정) * 대도시는 특·광역시 및 인구 100만 명 이상 도시를 기준으로 함(세종시는 특별자치시로 분류되지만, 대도시에서는 제외) - 자체 인구 규모가 50만 명 이상인 시·군	28
일반농촌	- 근교 및 원격지에 해당하는 않는 도농복합시 및 군	73
원격(도서)농촌	- 지역거점도시(인구 약 20만 명 기준) 45분권 외 권역에 속한 시·군 * 단, 지역거점도시 45분권 밖에 있는 시·군이라도 자체 인구 10만 명 이상인 지자체는 일반농촌으로 분류(45분 기준은 각 시·군별로 거점도시 도달 시간 평균치에 해당) - 행정구역 내에 육지와 교량으로 연결되지 않은 도서 읍·면이 다수 포함된 시·군	38

주 1) 농촌 지역: 광역시 내 군, 도농통합시 포함 139개 시·군을 대상으로 함.

2) 세종시, 제주시, 서귀포시는 행정구역 지위가 다르지만, 편의상 도농통합시로 분류.

3) 시간거리 측정 기준점은 편의상 각 지자체별 시·군청으로 설정.

자료: 송미령 외(2020b).

2.2. 설문조사 결과

가. 농촌의 현안과 문제

□ 농촌의 핵심 현안과 문제

- 대국민 조사 결과, 국민은 부족한 생활서비스와 일자리, 마을의 노후한 주택과 인프라를 농촌의 핵심 현안이라고 응답함.
 - 국민은 병원·교육·문화 등 생활서비스의 부족(30.9%), 좋은 일자리 부족(23.5%), 낡고 노후화된 주택과 인프라(19.8%)를 농촌의 시급한 문제점으로 응답함.

- 해당 결과를 권역별로 살펴본 결과, 경상·전라 등 비수도권 권역에서는 생활서비스·일자리·기반시설 등의 부족, 강원·제주 권역에서는 난개발과 환경·경관 훼손, 수도권 및 충청권에서는 주택 및 인프라에 대한 문제 인식이 상대적으로 높았음.
 - 이러한 결과는 경상·전라권은 생활서비스, 일자리, 기반시설이 열악하고, 수도권·충청권에서는 주거·휴양지 등 소비공간으로서의 농촌에 대한 수요가 높음을 보여줌.
 - 우수한 자연환경을 보유한 강원·제주 주민은 난개발과 자연경관·환경 훼손 문제에 대한 응답이 타 시군보다 높게 나타남.

- 농촌 시·군에 거주하는 국민은 농촌의 생활서비스·일자리 부족과 노후한 주택·인프라, 난개발로 인한 경관 훼손 등을 현재 농촌의 주요 문제로 응답함.
 - 주요 농촌 문제는 농촌 시·군 유형과 관계없이 일관된 순위를 보이고 있으나, 일부 문제점에서는 유형 간 차이가 드러나기도 함.
 - 대도시와 인접한 근교 농촌의 주민은 다른 지역에 비해 '난개발로 인한 자연경관·환경 훼손'을, 원격·도서 지역 주민은 타 지역보다 '병원·교육·문화 등 생활서비스 부족'을 주요 문제점으로 응답한 비율이 높았음.
 - 이러한 결과는 근교 농촌과 원격 농촌의 현안이 각각 난개발과 저개발로 이분화되고 있음을 시사함.

〈표 3-13〉 현재 농촌의 가장 큰 문제점: 총괄 및 권역별

단위: %

구 분	권역							전체 (N=2,596)
	서울	인천 경기	충청	전라	경북	경남	강원 제주	
병원·교육·문화 등 생활서비스 부족	30.7	30.2	30.4	27.2	35.3	31.5	33.9	30.9
좋은 일자리 부족	23.8	23.3	23.5	31.4	17.9	22.8	20.7	23.5
넓고 노후화된 주택과 마을 인프라	23.2	20.1	22.7	15.8	19.4	17.4	12.9	19.8
무분별한 개발(난개발)과 자연경관·환경 훼손	7.9	10.0	7.9	10.5	9.9	10.2	16.7	9.8
도로·주차장·상점 등 생활기반 시설 부족	8.8	9.4	5.7	5.8	10.4	9.7	9.1	8.7
농촌 공동체의 기능 및 활동 저하	4.9	6.3	6.6	5.9	4.4	6.9	4.7	5.9
기타	0.7	0.7	3.1	3.2	2.7	1.5	1.9	2.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

〈표 3-14〉 현재 농촌의 가장 큰 문제점: 농촌 시·군 유형별

단위: %

구 분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
	근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
병원·교육·문화 등 생활서비스 부족	30.5	30.1	34.4	30.8
좋은 일자리 부족	23.3	23.4	20.8	23.1
넓고 노후화된 주택과 마을 인프라	19.4	17.6	16.2	18.2
무분별한 개발(난개발)과 자연경관·환경 훼손	10.4	8.7	6.5	9.1
도로·주차장·상점 등 생활기반 시설 부족	7.9	9.7	8.4	8.8
농촌 공동체의 기능 및 활동 저하	6.1	6.1	6.5	6.1
기타	2.4	4.4	7.1	3.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 금번 조사 결과는 농촌공간계획 기본방향 수립을 위해 2020년 진행되었던 송미령 외 (2020a)의 결과와 유사하며, 농촌의 주요 문제가 여전히 해결되지 못하고 있음을 시사함.

- 특히 2020년 조사 대비 양질의 일자리 부족과 노후한 주거환경에 대한 문제 인식이 유의미하게 증가하였음.
- 이는 코로나19 유행 이후 다지역 거주, 농산어촌 관계인구 확대 등으로 인한 농촌에 서의 정주 수요 증가세와 연관된 것으로 추정됨.

〈표 3-15〉 현재 농촌의 가장 큰 문제점: 2020년 설문조사 결과와 비교

단위: %

구 분	2020년 조사 (N=3,323)	2023년 조사 (N=2,596)
병원·교육·문화 등 생활서비스 부족	31.0	30.9
좋은 일자리 부족	21.2	23.5
낡고 노후화된 주택과 마을 인프라	12.6	19.8
무분별한 개발(난개발)과 자연경관·환경 훼손	14.2	9.8
도로·주차장·상점 등 생활기반 시설 부족	18.4	8.7
농촌 공동체의 기능 및 활동 저하	-	5.9
기타	2.6	2.3
합 계	100.0	100.0

주 1) 2020년 조사에서 '농촌 공동체의 기능 및 활동 저하' 관련 문항은 부재하였음.

2) 2023년 조사 결과는 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 송미령 외(2020a) 및 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 농촌 난개발의 심각성에 대한 인지

○ 농촌의 난개발이 약간 또는 매우 심각한 수준이라는 응답은 전체의 70%를 상회하는 것으로 나타났으며, 2020년도 조사 대비 큰 폭으로 증가하였음.

- 농촌 주민보다 도시민이 농촌의 난개발을 더욱 심각하게 인지하는 것으로 나타났으며, 권역별로는 서울·인천 등 수도권과 더불어 강원·제주 등 자연자원이 풍부한 지역에서 난개발 심각성 인지도가 높게 나타났음.
- 농촌의 난개발 문제가 심각하지 않다는 응답은 2020년 17.8%에서 2023년에는 6.0%로 감소한 반면, 난개발 문제가 심각하다는 응답은 54.0%에서 72.3%로 크게 증가함.

〈표 3-16〉 농촌 난개발 심각성 인지

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
심각하지 않음	6.0	3.9	15.1
보통	21.7	21.2	24.0
심각함	72.3	75.0	60.9
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

〈표 3-17〉 농촌 난개발 심각성 인지: 권역별

단위: %

구 분	권역							전체 (N=2,596)
	서울	인천 경기	충청	전라	경북	경남	강원 제주	
심각하지 않음	3.5	5.3	8.1	8.3	10.2	5.3	3.9	6.0
보통	23.5	23.4	21.9	21.3	18.4	19.4	17.2	21.7
심각함	73.1	71.3	70.0	70.3	71.4	75.3	78.9	72.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

〈표 3-18〉 농촌 난개발 심각성 인지: 2020년 설문조사 결과와 비교

단위: %

구 분	2020년 조사 (N=3,323)	2023년 조사 (N=2,596)
문제없음/심각하지 않음	17.8	6.0
보통	24.0	21.7
심각함	54.0	72.3
모름/무응답	4.2	-
합 계	100.0	100.0

주 1) 2023년 조사 결과는 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 송미령 외(2020a) 및 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 난개발 심각성 인지 수준을 농촌 유형별로 살펴본 결과, 근교 농촌에서 체감하는 심각성이 원격·도서 농촌보다 높은 것으로 나타났음.

- 이는 〈표 3-19〉에서 나타난 바와 같이 난개발이 대도시 근교 농촌의 보편화된 문제로 자리매김하고 있음을 시사함.
- 또한 원격·도서 농촌에서 난개발 문제가 매우 심각하다는 응답 역시 25%를 상회하고 있어, 해당 유형의 지역도 난개발 대응의 예외가 될 수 없음을 보여주고 있음.

〈표 3-19〉 농촌 시·군 유형별 농촌 난개발 심각성 인지

단위: %

구 분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
	근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
전혀 문제없음 (전혀 심각하지 않음)	2.2	2.7	3.9	2.6
그다지 큰 문제없음 (그다지 심각하지 않음)	6.1	9.5	12.3	8.5
보통	25.1	25.6	22.1	25.0
약간 심각	48.6	42.7	36.4	44.4
매우 심각	17.9	19.5	25.3	19.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 농촌 경관을 훼손하는 시설

○ 농촌 경관 훼손 시설을 2순위까지 조사한 결과, 국민은 공장·창고, 축사, 송전탑·전선, 대형 간판 등의 시설이 농촌 경관을 훼손하고 있다고 응답함.

- 국민은 공장·창고(38.2%), 송전탑 및 전기선(27.2%), 축사(27.1%), 대형 간판 등 각종 광고물(20.2%), 태양광발전 시설(20.1%) 순으로 농촌 경관 훼손 시설을 지목하였음.
- 도시 주민은 공장·창고, 간판·광고물, 나홀로 아파트 등을 농촌 위해시설로 응답하는 비중이 높은 반면, 농촌 주민은 축사, 태양광발전 시설 등을 농촌 경관 훼손 시설로 지목하는 비율이 상대적으로 높게 나타남.

〈표 3-20〉 농촌 경관 훼손 시설

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
공장·창고	38.2	40.4	28.8
송전탑 및 전기선	27.2	27.6	25.6
축사	27.1	26.7	28.8
대형 간판 등 각종 광고물	20.2	20.8	17.7
태양광발전 시설	20.1	19.2	23.9
나홀로 아파트	16.9	18.5	9.8
펜션, 숙박업소	15.9	16.4	13.4
마을이나 농지를 가르는 도로	10.7	10.8	10.6
어울리지 않는 전원주택	10.6	10.7	9.7
비닐하우스 등 농업시설	7.3	7.4	7.1
기타	2.4	1.0	8.6

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함. 1+2순위 합계 100% 초과.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 농촌 경관 훼손 시설에 대한 도시와 농촌의 인식 분화는 권역별 응답 분포에서도 유사하게 나타남.

- 서울, 인천·경기 등 수도권 주민은 공장·창고, 나홀로 아파트 등을 농촌 경관 훼손 시설로 응답하는 비중이, 전라·경북·강원·제주 등 농촌이 다수 위치한 권역에서는 태양광발전시설 및 축사를 농촌 경관 훼손 시설로 응답하는 비중이 높게 나타남.
- 강원·제주권에서는 주변 경관과 조화되지 않는 전원주택을 농촌 경관 훼손 시설로 응답하는 비율이 타 권역에 비해 크게 높게 나타났음.
- 충청권에서는 축사 및 비닐하우스 등 농업시설을 지목하는 응답이 높게 나타나, 농산업 시설의 계획적 정비 필요성이 높음을 보여줌.

〈표 3-21〉 농촌 경관 훼손 시설: 전체 및 권역별

단위: %

구 분	권역							전체 (N=2,596)
	서울	인천 경기	충청	전라	경북	경남	강원 제주	
공장·창고	<u>42.5</u>	<u>42.9</u>	34.5	<u>29.3</u>	32.4	37.1	<u>31.9</u>	38.2
송전탑 및 전기선	24.2	28.6	27.0	31.7	26.3	26.4	24.6	27.2
축사	20.5	24.8	<u>38.1</u>	31.5	29.8	27.8	26.1	27.1
대형 간판 등 각종 광고물	23.2	21.5	14.1	14.0	19.4	23.1	19.1	20.2
태양광발전 시설	21.8	14.6	20.4	24.0	<u>27.5</u>	20.2	<u>27.0</u>	20.1
나홀로 아파트	22.2	19.0	11.8	13.8	14.7	12.6	18.2	16.9
펜션, 숙박업소	17.0	17.0	12.7	13.4	15.8	18.6	7.3	15.9
마을이나 농지를 가르는 도로	10.7	10.5	11.1	11.2	11.8	10.4	9.4	10.7
어울리지 않는 전원주택	10.6	10.5	10.0	11.8	8.9	9.0	<u>17.7</u>	10.6
비닐하우스 등 농업시설	6.1	7.0	10.8	9.5	5.4	7.9	3.8	7.3
기타	1.2	1.8	2.9	4.1	2.0	2.5	8.0	2.4

주: 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함. 1+2순위 합계 100% 초과.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 근교, 일반 농촌 지역에서는 공장·창고, 축사와 송전탑 등을 농촌 경관 훼손 시설로 인식하는 비중이 높았으며, 원격·도서 농촌은 태양광발전 시설을 농촌 경관 훼손 시설로 응답하는 비중이 타 농촌 유형에 비해 크게 높았음.

- 대도시와 인접한 근교 농촌의 경관 훼손 시설은 공장·창고, 송전탑 및 전기선, 대형 간판 등 광고물, 축사 순으로 나타났으며, 특히 공장·창고, 각종 광고물, 나홀로 아파트 등은 농촌 시군 전체 평균보다 높았음.
- 일반 농촌의 경관 훼손 시설은 공장·창고, 송전탑 및 전기선, 축사 순으로 나타났으며, 태양광발전 시설, 송전탑 및 전기선이 경관을 훼손한다는 응답은 전체 평균보다 높았음.
- 원격·도서 농촌의 경관 훼손 시설은 태양광발전 시설, 송전탑 및 전기선, 축사, 공장·창고 순으로 나타나 근교, 일반 농촌과 상이한 경향을 보였음. 특히 태양광발전 시설에 대한 응답은 전체 평균보다 매우 높게 나타남.

〈표 3-22〉 농촌 경관 훼손 시설: 농촌 시·군 유형별

단위: %

구 분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
	근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
공장·창고	39.6	33.9	24.7	35.1
축사	24.8	30.7	27.3	27.9
송전탑 및 전기선	25.0	25.4	19.5	24.6
태양광발전 시설	17.7	23.1	33.1	22.1
대형 간판 등 각종 광고물	22.0	21.1	16.2	20.9
나홀로 아파트	16.1	12.3	11.0	13.7
펜션, 숙박업소	17.2	11.2	9.7	13.5
마을이나 농지를 가르는 도로	13.9	10.8	8.4	11.8
어울리지 않는 전원주택	8.7	9.7	9.1	9.2
비닐하우스 등 농업시설	7.4	7.6	9.1	7.7
기타	3.0	5.6	10.4	5.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1+2순위 합계 100% 초과.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 이번 조사 결과를 2020년도 조사와 비교한 결과, 축사와 송전탑·전기선을 농촌 경관 훼손 시설로 지목하는 응답이 크게 높아진 반면, 태양광 발전시설에 대한 응답은 비교적 감소함.

- 공장·창고는 2020년 조사와 같이 1순위를 유지하였으며, 송전탑·전기선과 축사에 대한 응답은 각각 2020년 4순위, 5순위에서 금년도에는 2순위, 3순위로 상승하였음.

- 특히 송전탑·전기선, 축사를 위해 시설로 인식하는 응답은 도시와 농촌 모두에서 2020년 대비 크게 증가한 반면, 대형 간판 등 광고물, 태양광발전 시설을 경관 훼손 시설로 비율은 적지 않게 감소하였음.

〈표 3-23〉 농촌 경관 훼손 시설: 2020년 설문조사 결과와 비교(합 100%)

단위: %

구분	'20년 조사			'23년 조사		
	전체	도시 (N=2,336)	농촌 (N=987)	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
공장·창고	19.1	20.9	14.7	19.5	20.3	15.7
송전탑 및 전기선	11.9	11.7	12.5	13.8	13.8	13.9
축사	10.5	9.4	13.2	13.8	13.4	15.7
대형 간판 등 각종 광고물	12.3	13.5	8.9	10.3	10.4	9.6
태양광발전 시설	12.9	11.1	17.5	10.2	9.6	13.0
나홀로 아파트	7.8	8.5	6.0	8.6	9.3	5.3
펜션, 숙박업소	8.8	9.5	6.9	8.1	8.2	7.3
마을이나 농지를 가르는 도로	4.1	4.3	3.7	5.5	5.4	5.7
어울리지 않는 전원주택	4.9	4.7	5.4	5.4	5.4	5.3
비닐하우스 등 농업시설	3.6	3.5	3.7	3.7	3.7	3.8
기타	1.0	0.9	1.3	1.2	0.5	4.7
특별한 개발 없었음	2.0	1.0	4.4	-	-	-
모름/무응답	1.2	1.0	1.7	-	-	-
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함. 1+2순위 합계 100%.

자료: 송미령 외(2020a) 및 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

나. 국민이 생각하는 농촌의 미래상

□ 국민이 생각하는 바람직한 미래 농촌 모습

○ 국민은 적절한 보건·의료 서비스와 일자리가 있고, 쾌적하고 안전한 정주 여건을 갖춘 곳을 미래 농촌의 바람직한 모습으로 응답함.

- 도시 주민, 농촌 주민 구분과 관계없이, 국민은 농촌의 바람직한 미래 모습으로 적절한 보건·의료 서비스와 일자리를 갖춘 곳을 지목하였음.

- 더불어 도시 주민은 쾌적하고 안전한 주거·생활 여건을 갖추고 깨끗하게 정돈된 경관·환경을 갖춘 곳을, 농촌 주민은 적절한 수준의 복지 서비스를 누릴 수 있는 곳을 농촌의 미래상으로 응답하는 비중이 높게 나타났음.
- 종합적으로, 국민은 생활서비스를 이용하기 편리하고 정주 여건 속에서 일하며 소득을 얻을 수 있는 곳을 우리나라 농촌의 바람직한 미래상으로 인식하고 있었음.

〈표 3-24〉 농촌의 바람직한 미래 모습

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
적절한 보건·의료 서비스를 받을 수 있는 곳	29.2	28.6	31.7
적절한 일자리와 소득을 가질 수 있는 곳	15.6	15.5	16.0
쾌적하고 안전한 주거 및 생활 여건을 갖춘 곳	15.6	16.8	10.4
적절한 수준의 복지 서비스를 받을 수 있는 곳	10.8	9.6	15.8
깨끗하고 아름답게 정돈된 경관과 환경	9.3	10.0	6.4
공동체가 살아 있어서 지역 주민들이 어울려 활동할 수 있는 곳	7.0	6.9	7.3
필요한 것을 배울 수 있는 교육환경을 갖춘 곳	6.5	6.4	6.9
문화·여가 생활을 누릴 수 있는 곳	6.0	6.2	5.4
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함. 1순위 합 100%.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 해당 결과를 연령대별로 살펴본 결과, 핵심 경제활동층인 30-40대는 생활서비스와 일 자리를 갖춘 곳을, 10-20대 청년층은 복지·교육·문화 생활 여건을 갖춘 곳을, 50대 이상 장노년층은 공동체 활동이 활발히 이루어지는 곳을 농촌의 바람직한 미래상으로 응답함.

- 미래 농촌에 대한 국민의 수요는 연령대별로 뚜렷하게 나뉘는 것으로 나타나, 이를 고려한 농촌공간의 재생 및 활성화 방향 설정이 요구됨.

〈표 3-25〉 농촌의 바람직한 미래 모습: 연령대별

단위: %

구 분	연령대						전체 (N=2,596)
	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상	
적절한 보건·의료 서비스를 받을 수 있는 곳	39.2	40.7	45.1	37.6	39.3	40.4	40.3
적절한 일자리와 소득을 가질 수 있는 곳	27.7	29.4	30.7	38.1	35.0	34.1	33.2
쾌적하고 안전한 주거 및 생활 여건을 갖춘 곳	30.0	31.5	36.1	31.2	31.8	32.4	32.2
적절한 수준의 복지 서비스를 받을 수 있는 곳	23.8	28.4	24.7	27.6	27.7	25.5	26.4
깨끗하고 아름답게 정돈된 경관과 환경	21.2	21.6	19.8	21.1	21.9	20.5	21.0
공동체가 살아 있어서 지역 주민들이 어울려 활동할 수 있는 곳	14.8	8.4	7.6	11.9	22.0	27.1	17.3
필요한 것을 배울 수 있는 교육환경을 갖춘 곳	23.3	24.8	18.8	13.9	11.3	10.2	15.4
문화·여가 생활을 누릴 수 있는 곳	20.0	15.2	17.2	18.5	10.4	8.7	13.8

주: 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함. 1+2순위 합계 100% 초과.

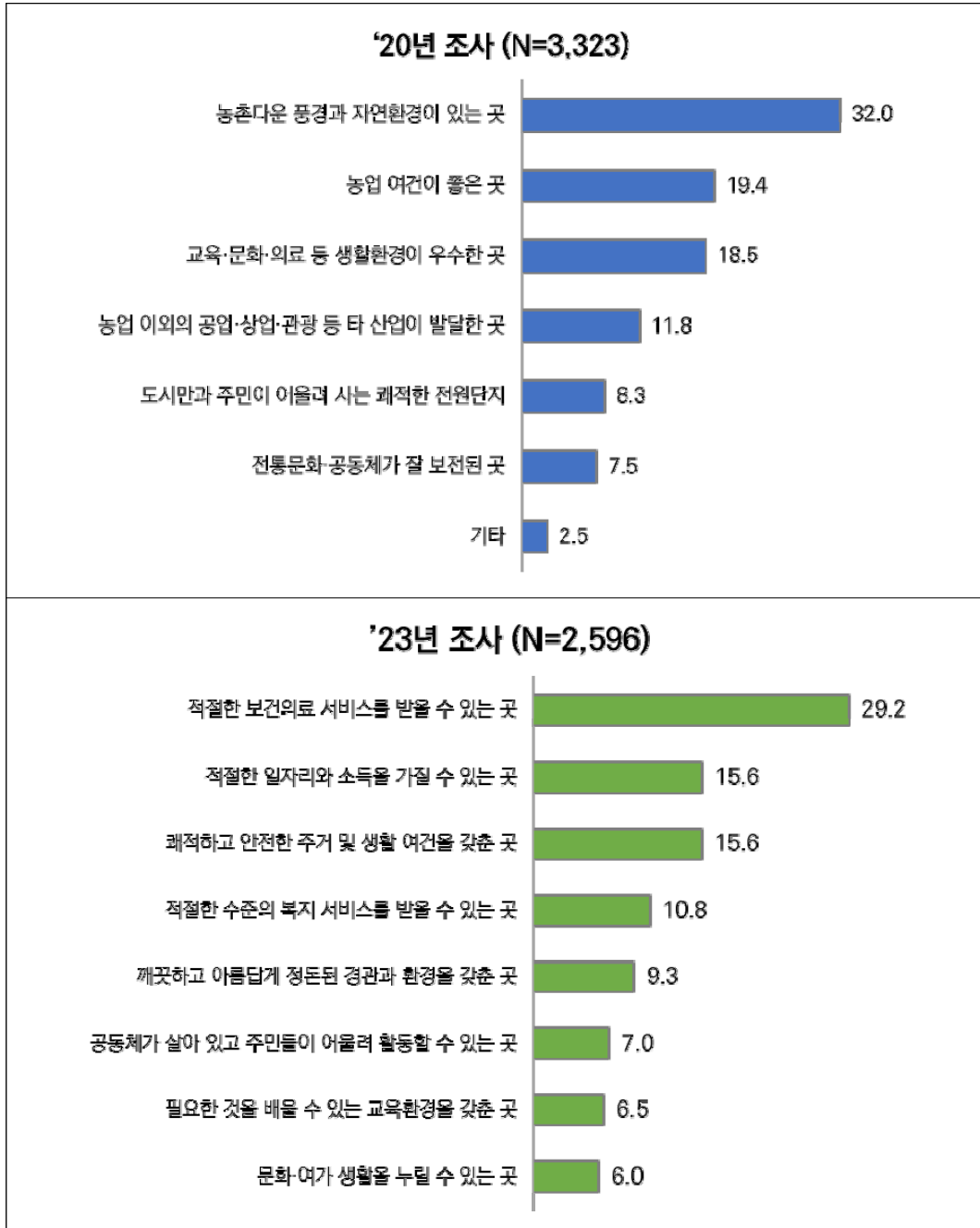
자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 2020년도 조사 대비 소득·일자리와 관련한 응답이 크게 높아져, 농촌에 대한 국민의 수요가 농촌다운 경관과 자연을 향유할 수 있는 휴양의 장소에서 소득을 창출하고 일과 삶을 동시에 영위할 수 있는 장소로 변화하고 있음을 시사함.

- 2020년도 조사에서는 농촌다운 풍경과 자연환경이 있는 곳, 농업 여건이 좋은 곳 등 농촌다운이 살아있는 장소를 농촌의 바람직한 발전 모습으로 응답하였음.
- 반면 2023년도 조사에서는 서비스와 일자리 여건을 중시하는 응답이 상위권을 차지함. 코로나19를 전후하여 국민이 기대하는 농촌의 미래상과 수요가 변화하고 있음을 짐작케 함.

〈그림 3-21〉 농촌의 바람직한 미래 모습: 2020년 설문조사 결과와 비교

단위: %



주: 2023년 조사 결과는 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 집계함.
 자료: 송미령 외(2020a) 및 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 국민이 생각하는 10년 후 농촌의 인구·정주 여건 변화

- 국민의 40% 이상은 10년 후 귀농·귀촌인이 증가하고 농촌 내 전원주택, 주말주택이 늘어날 것으로 예상했으나, 동시에 국민의 약 70%는 10년 후 농촌은 인구가 감소하고 빈집·유휴공간이 증가하며 생활인프라가 축소될 것으로 전망하기도 함.
 - 이는 귀농·귀촌이 지속되며 농촌 내 신규 주택이 증가하는 동시에, 기존 주민이 거주하던 마을은 쇠퇴하는 등 농촌의 난개발과 저개발 문제의 복합화가 심화할 수 있음을 보여줌.

〈표 3-26〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 인구 및 정주 여건

단위: %

항목	구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
귀농·귀촌 및 전원·주말주택 증가	아니다	25.2	24.4	28.9
	보통	33.7	34.6	29.4
	그렇다	41.1	41	41.7
	계	100.0	100.0	100.0
인구 감소 빈집·유휴공간 증가 생활인프라 축소	아니다	8.6	7.8	12.6
	보통	21.5	21.7	20.5
	그렇다	69.9	70.5	66.9
	계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.
 자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

- 이러한 경향은 모든 유형의 농촌 지역에서 귀농·귀촌 및 주택 증가 전망과 지역 쇠퇴 전망이 동시에 높게 나타나고 있다는 분석에서도 유사하게 나타남.
 - 특히 10년 후 귀농·귀촌과 주택이 증가할 것이라는 전망은 일반 농촌 지역이 근교 농촌 지역보다 높게 나타났으며, 인구가 감소하고 지역이 쇠퇴할 것이라는 응답 또한 일반 농촌 지역이 원격·도서 지역과 큰 차이가 없는 수준을 보이고 있음.
 - 이는 미래 일반 농촌 지역이 귀농·귀촌으로 인한 난개발과 인구감소로 인한 저개발이 복합적으로 심화할 위험이 있음을 시사하며, 원격·도서 농촌 지역은 저개발 문제로 인한 소멸이 현실화할 수 있음을 보여주고 있음.

〈표 3-27〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 인구 및 정주 여건(농촌 시·군 유형별)

단위: %

항목	구분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
		근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
귀농·귀촌 및 전원·주말주택 증가	아니다	27.6	29.5	34.4	29.3
	보통	35.8	28.3	28.6	31.4
	그렇다	36.6	42.2	37.0	39.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
인구 감소 빈집·유휴공간 증가 생활인프라 축소	아니다	9.3	10.2	13.0	10.1
	보통	23.8	20.0	14.9	21.0
	그렇다	66.9	69.8	72.1	68.8
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 국민이 생각하는 10년 후 농촌의 일자리·생활서비스 변화

○ 10년 후 농촌의 기반시설과 생활서비스가 편리해지고, 농촌 자원에 기반한 일자리가 증가할 것이라는 국민의 응답은 40% 미만으로 나타나, 미래 농촌의 종합적 정주 여건은 지속해서 악화할 것이라는 전망이 상대적으로 우세하였음.

- 10년 후 농촌의 기반시설 확충·생활서비스 편리성 증가 및 일자리 증가에 대해서는 도시, 농촌에 관계없이 상대적으로 낮은 긍정적 응답을 보이는 것으로 나타남.

〈표 3-28〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 일자리·생활서비스 여건

단위: %

항목	구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
기반시설 확충 생활서비스 이용 편리	아니다	24.8	24.5	26.2
	보통	38.3	39.6	32.6
	그렇다	36.9	35.9	41.2
	계	100.0	100.0	100.0
스마트농업, 로컬푸드, 관광·음식 관련 일자리 증가	아니다	23.2	22.2	27.5
	보통	39.4	41.1	32.0
	그렇다	37.4	36.7	40.5
	계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 해당 결과를 농촌 시·군 유형별로 살펴본 결과, 기반시설과 생활서비스의 개선 전망은 근교·일반 농촌보다 원격·도서 농촌 지역에서, 농식품 관련 일자리의 증가 전망은 일반 농촌 지역에서 높게 나타났음.

- 원격·도서 지역 등 정주여건이 취약한 지역을 중심으로 진행되고 있는 기반시설·생활서비스 개선과 관련된 여러 정책사업이 근교·일반 농촌 지역 내 사각지대에서도 균형 있게 시행될 수 있도록 개선할 필요가 있음을 시사함.

〈표 3-29〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 일자리·생활서비스 여건(농촌 시·군 유형별)

단위: %

항목	구분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
		근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
기반시설 확충 생활서비스 이용 편리	아니다	28.5	29.6	26.6	28.8
	보통	37.0	32.8	29.9	34.1
	그렇다	34.5	37.6	43.5	37.1
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
스마트농업, 로컬푸드, 관광·음식 관련 일자리 증가	아니다	24.6	27.9	30.5	26.8
	보통	41.4	33.9	33.8	36.9
	그렇다	34.0	38.3	35.7	36.2
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 국민이 생각하는 10년 후 농촌의 경관·환경 변화

○ 10년 후 농촌에서 계획적이지 않은 난개발이 증가하고 농촌의 경관과 자연이 훼손될 것이라는 전망은 전체 응답의 60%를 상회한 반면, 환경에 대한 인식이 제고되고 농촌 환경이 회복될 것이라는 응답은 약 34%에 그치는 것으로 나타났음.

- 다만 농촌 주민은 난개발이 증가하지 않을 것이라는 전망이 도시 주민보다 확연히 높게 나타남.
- 그러나 동시에 농촌 환경의 회복에 대한 농촌 주민의 부정적 전망도 높게 나타난다는 점에서 10년 후 농촌의 경관·환경에 큰 변화가 없을 것으로 판단하는 경향을 보임.

〈표 3-30〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 난개발 및 경관·환경 여건

단위: %

항목	구분	전체	농촌 시·군 유형별	
			도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
난개발 증가로 인한 농촌경관·자연 훼손	아니다	9.3	7.1	18.4
	보통	26.9	27.0	26.4
	그렇다	63.8	65.9	55.2
	계	100.0	100.0	100.0
환경 중요성 인식 확산 및 농촌 환경 회복	아니다	27.2	26.4	30.5
	보통	38.7	39.4	35.3
	그렇다	34.2	34.1	34.2
	계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 앞서 살펴본 바와 같이, 10년 후 농촌의 난개발 증가에 대한 우려는 원격·도서 지역에 비해 근교 지역에서 크게 높게 나타나고 있었음.

- 이러한 경향은 환경 인식 제고와 농촌 환경 회복에 대한 긍정적 전망이 원격·도서 농촌에서 높게 나타난다는 점과 일치함.
- 근교 농촌에서는 계획제도에 기반하여 난개발을 관리하고, 원격·도서 농촌에서는 농촌다운 자연·환경 자원을 효율적으로 활용하여 저개발 극복과 경관 관리를 동시에 달성하는 지역 맞춤형 접근법이 필요함을 시사함.

〈표 3-31〉 10년 후 농촌의 모습 예상: 난개발 및 경관·환경 여건, 농촌 시·군 유형별

단위: %

항목	구분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
		근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
난개발 증가로 인한 농촌경관·자연 훼손	아니다	10.2	14.5	20.7	13.4
	보통	29.2	27.9	25.3	28.1
	그렇다	60.6	57.6	53.9	58.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0
환경 중요성 인식 확산 및 농촌 환경 회복	아니다	29.7	32.4	32.4	31.4
	보통	40.3	38.2	33.8	38.5
	그렇다	29.9	29.3	33.7	30.1
	계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

다. 제도·정책 인식 수준과 방향성, 수용 의사

□ 농촌재생을 위한 입지규제·토지규제 수용 여부

○ 국민의 약 75.8%는 난개발 시설의 무분별한 확대를 막기 위해 입지 규제가 필요하다고 응답하였으며, 이는 농촌 주민보다 도시 주민에게서 높게 나타남.

- 국민의 51.1%는 농촌 난개발 시설 대상 입지 규제가 대체로 필요하고, 24.7%는 매우 필요하다고 응답하였으며, 필요하지 않다는 의견은 약 4.3%에 불과하여 농촌 난개발 시설 규제에 대한 대국민 수용성은 높은 것으로 나타남.
- 다만 농촌 주민은 도시 주민보다 입지 규제의 필요성을 상대적으로 낮게 평가하는 것으로 나타나, 난개발 규제 기획에 있어 농촌 주민의 의견 수렴을 위한 장치가 필요함을 시사하고 있음.

〈표 3-32〉 농촌 난개발 시설의 입지 규제 필요성

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
전혀 불필요	0.9	0.3	3.4
대체로 불필요	3.4	2.7	6.4
보통	19.9	18.7	25.0
대체로 필요	51.1	53.1	42.2
매우 필요	24.7	25.1	23.0
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 해당 결과를 농촌 유형별로 살펴본 결과, 유형 간 뚜렷한 차이는 나타나지 않았으나 입지 규제가 불필요하다는 의견이 일반·원격 농촌에서 비교적 높은 경향을 보임.

- 원격·도시 농촌은 난개발보다는 저개발 문제가 심각하다는 점과 결부하여 설명할 수 있으며, 하향식 규제보다는 지역의 수요와 지역사회의 합의에 기초한 계획제도의 도입이 필요함을 시사함.

〈표 3-33〉 농촌 난개발 시설의 입지 규제 필요성: 농촌 시·군 유형별

단위: %

구 분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
	근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
전혀 불필요	2.0	2.0	3.2	2.2
대체로 불필요	4.8	7.3	5.8	6.1
보통	22.6	23.2	24.7	23.1
대체로 필요	49.7	46.0	40.3	46.9
매우 필요	20.9	21.4	26.0	21.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 반면 농촌의 보전·관리를 위한 토지규제 필요성에 대해서는 농촌 주민의 반대 응답이 도시 주민에 비해 크게 높게 나타남.

- 토지 규제에 매우 반대하는 농촌 주민은 약 7.3%, 대체로 반대하는 주민은 약 13.0%로 나타나 도시 주민의 응답(0.8%, 4.4%)보다 크게 높았음.

〈표 3-34〉 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제 찬반

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
매우 반대	2.0	0.8	7.3
대체로 반대	6.0	4.4	13.0
찬성도 반대도 아님	24.7	24.5	25.9
대체로 찬성	50.0	52.4	39.4
매우 찬성	17.2	17.9	14.4
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 토지 규제에 반대하는 경향은 농촌 시·군 내에서도 원격·도서 지역에서 더욱 높았으며, 특히 농림어업 종사자의 반대 의사가 매우 높은 것으로 나타나 저개발 문제가 심각한 지역의 농촌공간계획 방향성에 대한 다각적 접근이 필요함을 시사하고 있음.

- 원격·도서 농촌 지역은 토지 규제에 매우 반대한다는 응답이 10.4%, 대체로 반대한다는 응답이 12.3%로 나타나는 등 근교, 일반 농촌에 비해 크게 높음. 저개발이 핵심 문제인 지역의 토지 규제에 대한 높은 반감을 확인할 수 있음.
- 농림어업 종사자의 34.5%는 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제에 반대하는 등 타 직종 종사자에 비해 반대 의사가 매우 높았음.

〈표 3-35〉 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제 찬반: 농촌 시·군 유형별

단위: %

구 분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
	근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
매우 반대	3.0	4.8	10.4	4.7
대체로 반대	8.9	10.9	12.3	10.3
찬성도 반대도 아님	28.7	26.5	25.3	27.2
대체로 찬성	44.7	44.0	39.0	43.7
매우 찬성	14.8	13.7	13.0	14.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

〈표 3-36〉 농촌 보전·관리를 위한 토지 규제 찬반: 직업별

단위: %

구 분	농림어업	자영업	사무직	생산직	주부	학생	기타
반대	34.5	9.5	6.6	4.0	5.9	9.0	4.2
찬성도 반대도 아님	20.7	16.7	22.5	16.4	23.1	38.0	31.3
찬성	44.8	73.8	70.9	79.6	71.0	53.1	64.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2023년 조사 결과에 실제 도시·농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 국민의 농촌공간계획 인식 및 방향 선호도

○ 국민의 절반 이상은 농촌공간계획 제도에 대해 전혀 인지하지 못하고 있었으며, 어느 정도 내용을 인지하고 있는 국민은 약 7.1%에 불과한 것으로 나타남.

- 농촌 주민은 농촌공간계획 제도를 인지하고 있는 비율이 도시 지역에 비해 다소 높게 나타났으나, 전체적으로 제도에 대한 인지도는 낮은 것으로 조사됨.
- 농촌 시군 유형별로 살펴본 결과, 근교·일반 농촌보다는 원격·도서 지역에서 농촌공간계획 제도에 대한 인지도가 비교적 높게 나타나고 있었음.

〈표 3-37〉 농촌공간계획 인지도

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
전혀 모른다	53.8	54.0	52.6
들어는 봤다	39.2	40.1	35.0
제도에 대해 대략 알고 있다	7.1	5.8	12.4
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

〈표 3-38〉 농촌공간계획 인지도: 농촌 시·군 유형별

단위: %

구분	농촌 시·군 유형			농촌 시·군 전체 (N=1,336)
	근교 (N=541)	일반 (N=641)	원격·도서 (N=154)	
전혀 모른다	58.0	58.3	46.8	56.9
들어는 봤다	34.4	34.8	37.7	35.0
제도에 대해 대략 알고 있다	7.6	6.9	15.6	8.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

○ 반면 농촌에서의 공간계획 제도의 필요성에 대해서는 국민의 80% 이상이 긍정적인 응답을 보여, 제도의 확대와 정착을 위한 공감대는 폭넓게 형성되어 있는 것으로 판단됨.

- 농촌공간계획 제도의 비전과 목표, 가치를 국민에게 전달하여 지지 계층을 확보하고 상향식 계획 수립과 도농상생 농촌 활성화 전략의 접점을 확대해 갈 필요가 있음.

〈표 3-39〉 농촌공간계획 필요성

단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
전혀 불필요	0.3	0.1	1.2
대체로 불필요	1.8	1.4	3.6
보통	16.7	16.8	16.6
대체로 필요	51.3	52.3	47.2
매우 필요	29.8	29.4	31.4
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.

자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

□ 향후 농촌정책의 우선순위

○ 국민은 정부와 지자체가 우선적으로 추진해야 할 농촌 정책으로 생활 여건 개선, 계획적 개발 및 지속가능한 토지 이용, 주거환경 정비, 일자리 창출 등을 선택함.

- 국민의 31.5%는 농촌의 서비스와 생활 여건 개선을 우선 추진 과제 1순위로 응답하였으며, 난개발 방지와 지속가능한 토지 이용을 위한 계획적 개발은 26.5%, 낡은 주거 환경 정비는 17.3%의 응답을 보임.

- 농촌공간의 종합적 정주여건에 대한 정책 수요가 전반적으로 높은 것으로 판단됨.

○ 정책 우선순위를 연령대별로 살펴본 결과, 10-20대 청년층은 주거환경과 일자리 등 안정적 정착을 위한 여건 마련을, 30-40대는 휴양, 관광 및 서비스 여건의 강화를, 50대 이상 장년층은 계획적 개발과 농촌다움, 농촌공동체 보전 등에 대한 수요가 타 세대에 비해 높게 나타나고 있었음.

- 10대 청소년과 20대 청년층은 생활여건 개선, 난개발 방지, 주거환경 정비 등에 대한 수요가 높았으며, 사회 진입 시기인 20대와 30대는 농촌 일자리에 대한 수요도 높게 나타나고 있었음.

- 40대와 50대 중년층은 각종 서비스 등 생활 여건의 개선에 대한 수요가 타 세대에 비해 높았으며, 특히 은퇴자 비중이 높은 50대 이상 국민은 농촌의 난개발 방지 및 계획적 토지 이용에 대한 수요가 크게 높은 것으로 나타남.

〈표 3-40〉 정부·지자체가 우선 추진해야 할 농촌 정책

1순위, 단위: %

구분	전체	도시 (N=1,752)	농촌 (N=841)
농촌의 교육·교통·보건·인프라 등 생활 여건 개선	31.5	32.0	29.5
계획적 개발을 통한 난개발 방지, 지속가능한 토지 이용 유도	26.5	26.7	25.7
농촌의 빈집, 폐가 등 낡은 주거 환경 정비	17.3	17.2	17.9
농촌 내 제조업, 서비스업 등 다양한 일자리 창출	11.9	11.8	12.3
농촌의 환경·자연·유산 등 농촌다움 가치 보전	5.5	5.2	6.6
농촌의 휴양, 관광 기능 강화	3.8	3.9	3.1
농촌의 지역 공동체 활성화	3.4	3.1	4.6
기타	0.1	0.1	0.3
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 전체값은 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.
자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

〈표 3-41〉 정부·지자체가 우선 추진해야 할 농촌 정책: 전체 및 연령대별

단위: %

구분	전체	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
생활 여건 개선	31.5	29.8	34.4	30.0	37.7	32.9	27.1
난개발 방지, 계획적 토지 이용	26.5	23.0	18.7	21.7	22.3	32.1	32.6
낡은 주거 환경 정비	17.3	22.5	21.2	20.0	17.9	13.2	14.7
다양한 일자리 창출	11.9	11.4	18.0	17.7	10.2	10.3	8.4
농촌다움 가치 보전	5.5	3.8	1.9	3.2	4.8	5.8	9.0
휴양, 관광 기능 강화	3.8	4.6	3.9	5.2	4.9	2.2	3.0
농촌 공동체 활성화	3.4	4.7	1.6	2.3	2.1	3.3	5.1
기타	0.1	0.2	0.3	0.0	0.0	0.2	0.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 2023년 조사 결과에 실제 도시:농촌 인구 비율 가중치를 적용하여 재집계함.
자료: 국민 여론조사 결과를 재집계하여 저자 작성.

3. 시사점

□ 농촌 현안의 난개발·저개발 이원화

- 국민은 시급히 해결이 필요한 농촌의 현안으로 생활서비스와 일자리의 부족, 노후한 주택과 인프라, 무분별한 난개발과 자연·경관 훼손을 선택하였으며, 이는 2020년도 조사 결과와 유사하게 나타나고 있어 농촌의 주요 문제가 여전히 해결되지 못하고 있음을 보여줌.
- 특히 농촌의 현안은 근교지, 원격지 등 주민의 거주 지역에 따라 난개발, 저개발 유형으로 이원화되는 경향을 보이고 있으며, 이는 농촌 경관 훼손 시설 목록 등에서 뚜렷이 드러남.
- 주민의 거주 지역, 산업 특성, 지역 자원 등에 따라 필요한 사업을 선택할 수 있도록 패키지화할 필요가 있음.

□ 삶·일·쉼이 어우러진 농촌 미래상 구현 필요

- 국민은 농촌의 바람직한 미래상으로 삶, 일, 쉼이 어우러진 장소를 희망하고 있었음. 특히 2020년도 조사 대비 소득·일자리 관련 응답 비중이 크게 높아져, 농촌에 대한 국민의 수요가 도시민의 휴양과 여가를 위한 소비의 공간에서 소득을 창출하며 안정적으로 살아갈 수 있는 삶의 장소로 확대되고 있음을 시사함.
- 그러나 이러한 수요와는 달리, 국민은 10년 후 농촌의 모습에 대해 전반적으로 부정적인 견해를 보였음. 국민은 10년 후 농촌의 인구가 감소하고 빈집과 유휴공간이 증가하며, 생활인프라와 일자리가 줄어들어 정주 여건이 점차 악화하고, 난개발이 지속적으로 악화되어 농촌다움이 살아있는 경관과 환경의 회복은 요원해질 것으로 바라보고 있음.

□ 농촌재생 제도 도입 필요성에 대해 대체로 긍정적인 주민 인식

- 농촌에 대한 부정적 전망을 극복하고 바람직한 미래상을 달성하기 위한 노력의 일환으로 농촌공간의 보전 관리를 위해 난개발시설의 입지와 토지 이용을 제어하는 규제의 필요성에 대하여 국민은 전반적으로 긍정적인 응답을 보였음.
- 다만 이러한 규제 강화에 대하여 본인의 재산권 행사와 밀접한 관련을 지닌 농촌 주민, 농림어업 종사자의 부정적 응답도 무시할 수 없는 수준으로 나타나고 있어, 난개발·저개발의 이원화 추세와 지역별로 상이한 여건을 고려한 상향식 규제-인센티브 체계에 대한 고민과 구상이 요구됨.

□ 농촌의 종합적 정주 여건 개선을 위한 정책 추진체계 고도화 필요

- 농촌공간계획의 제도화 필요성은 국민의 대다수가 공감하는 것으로 나타나고 있는바, 현재는 다소 부족한 농촌공간계획의 인식을 제고하여 상향식 계획 수립을 지향하는 농촌재생프로젝트의 성공적 추진 기반을 마련할 필요가 있음.
- 더불어 국민의 수요가 높은 생활 여건 개선, 계획적 개발 및 토지 이용, 주거환경 정비, 일자리 창출 등과 관련된 분야의 정책사업을 농촌재생프로젝트와 동시에 추진하여 시너지 효과를 유도할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 농촌 관련 사업을 주관하는 부처 간 협의·조정 기반을 신속히 마련하여 농촌협약 제도 내로 타 부처의 유관 정책사업을 내재화하고, 농촌특화지구 지정, 주민협정, 농촌협약위원회 등 제도적 구성 요소가 원활히 작동될 수 있는 거버넌스 구조를 구축하는 등 필요사업의 적기 추진을 뒷받침할 수 있도록 제도를 고도화할 필요가 있음.

4

외국의 농촌 미래상 논의 및 농촌공간 관리·보전 정책 동향

1. 주요 국가의 농촌 미래상 관련 논의 동향

1.1. 유럽연합(EU)의 농촌 장기 비전 제시

□ EU 집행위(European Commission)의 2040년 목표 EU 농촌 장기 비전¹⁵⁾

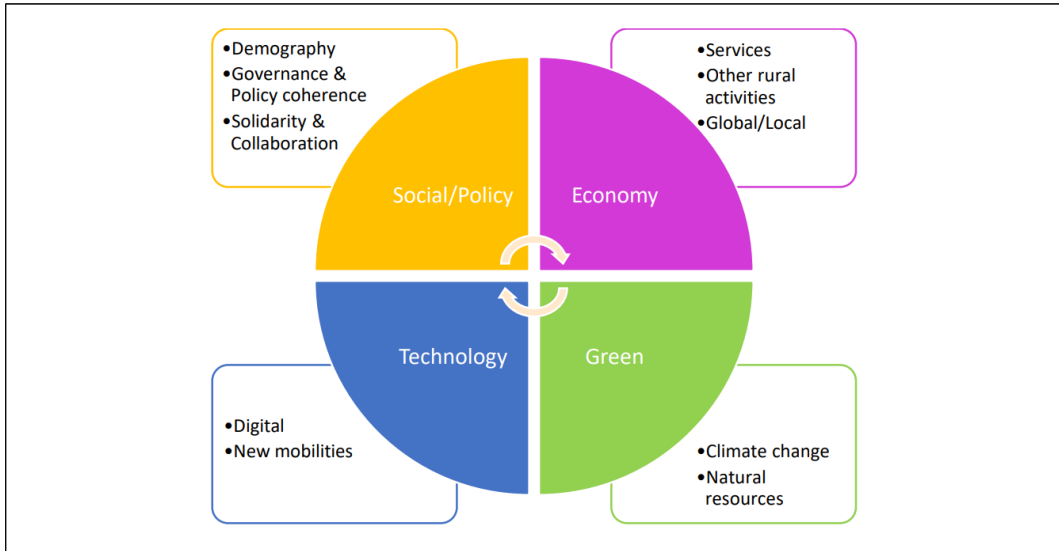
○ EU는 농촌 지역 현황에 대한 양적·질적 분석, EU의 농촌 관련 타 계획·정책·재정사업에 대한 분석을 바탕으로 농촌에 대한 장기 비전을 수립함.

- 농촌 지역 현황에 대한 분석은 면적, 인구, 노동과 교육, 사회적 포용, 지역 인프라, 지방 민주주의, 경제생태계, 혁신 네트워크, 기후·환경·생태계서비스·생물다양성·자연 기반 솔루션, 통합적 지역 개발, 농촌 여성 등 광범위한 부문의 다양한 지표를 바탕으로 이루어짐.
- 정책 분석에서도 농촌 공간과 관련된 EU의 다부문 계획 및 시책에 대한 분석, 재정계획 및 코로나19 이후 유럽 회복 계획(NextGenerationEU) 등 EU 레벨의 종합적 정책 여건을 살펴 농촌 미래상의 방향성을 탐색함.

¹⁵⁾ EU Commission(2021).

- 분석 결과와 전문가·일반인 설문조사 결과를 바탕으로, ENRD(European Network for Rural Development) 실행 그룹이 미래 농촌지역 형성에 핵심적 영향을 미치는 4개 부문 10대 동인을 선정함.

〈그림 4-1〉 ENRD EU 2040년 농촌 지역 형성 10대 동인

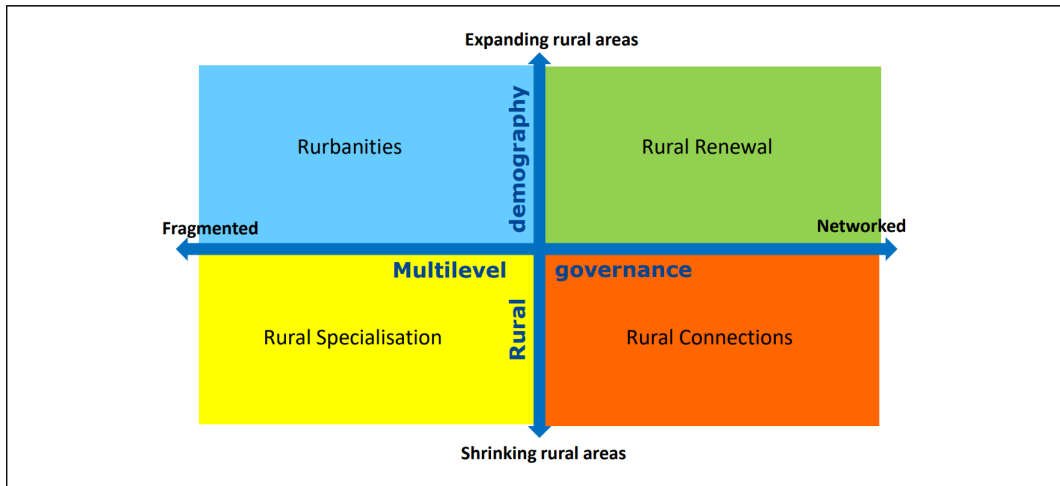


자료: EU Commission(2021).

- 10대 동인이 내포한 가치 지향성을 농촌 지역의 확대·축소 및 다층적 거버넌스의 두 축으로 함축, 이에 대응하는 4가지 미래 농촌 시나리오를 도출함.
 - 농촌 인구는 늘어나지만 거버넌스가 파편화되는 전원도시화(Rurbanities), 다층적 거버넌스를 바탕으로 농촌 인구가 늘어나는 농촌 재생(Rural Renewal), 인구는 감소하지만 거버넌스를 바탕으로 한 농촌 연계(Rural Connection), 단편적 거버넌스와 인구 감소의 복합 작용으로 인한 농촌의 전문화(Rural Specialisation) 등 4가지 시나리오를 제시함.
 - 농촌의 변화는 도시 중심지와와의 인구 유출입으로 인한 농촌지역의 확장·축소와 연관되어 있으며, 다층적 거버넌스는 정책 행위자들 간의 협력 및 시민의 민주적 의사결정 참여와 연관됨.

- 보고서 본문에서는 각 시나리오별로 거버넌스, 사람, 기반시설, 토지이용 및 환경 부문에서 예상되는 미래 모습을 구체적으로 제시하고 있음.

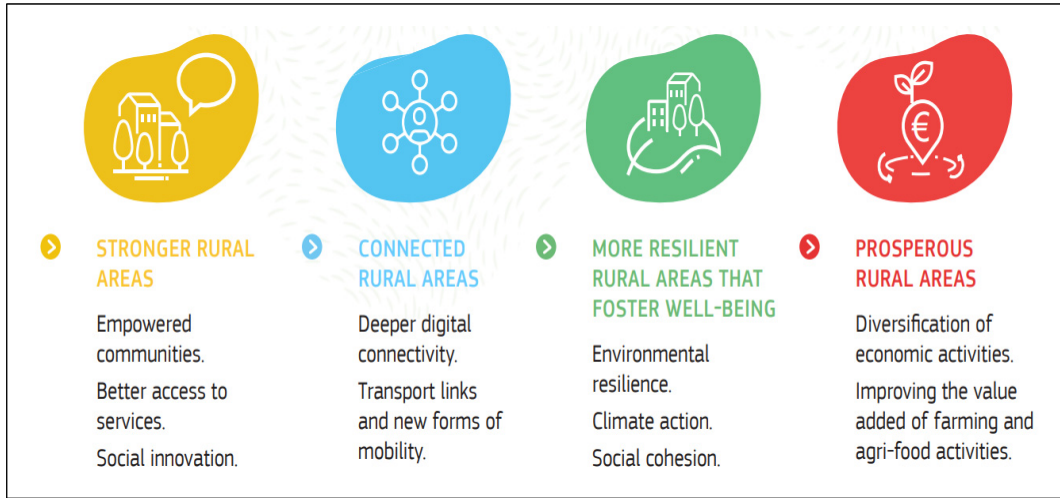
〈그림 4-2〉 2040 EU 농촌 지역 4대 시나리오



자료: EU Commission(2021).

- 농촌 형성 동인 및 미래 농촌 시나리오를 종합적으로 고려하여 2040 EU 농촌 장기 비전을 제시함.
 - EU 농촌 장기 비전은 강한 농촌, 연결된 농촌, 웰빙을 향한 회복력있는 농촌, 번영하는 농촌 등 4개 부문으로 나뉨.
 - 각 부문은 10대 형성 동인이 내포한 의제·가치와 직접적으로 연결되나, 4대 시나리오 중 특정 미래상과 정확하게 부합하지는 않음.
 - 농촌의 인구·규모적 확대 관련 목표는 서술하지 않는 대신, 다층적 거버넌스 및 경제 다각화, 생태 회복력을 갖춘 살기 좋은(Well-Being) 농촌을 지향하고 있음.
 - EU 농촌 장기 비전은 국가 및 지역적 특수성을 관통하는 EU 국가들의 공통적 의제를 고려한 농촌 미래상 계획으로서 의의를 지님.
 - 반면 초국가적 계획의 특성상, 국가적·지역적으로 상이한 농촌의 여건·현황에 대한 고려와 이에 기반하는 다각적·구체적 성과 목표 제시는 부족함.

〈그림 4-3〉 2040 EU 농촌 장기 비전



자료: EU Commission(2021).

1.2. 프랑스

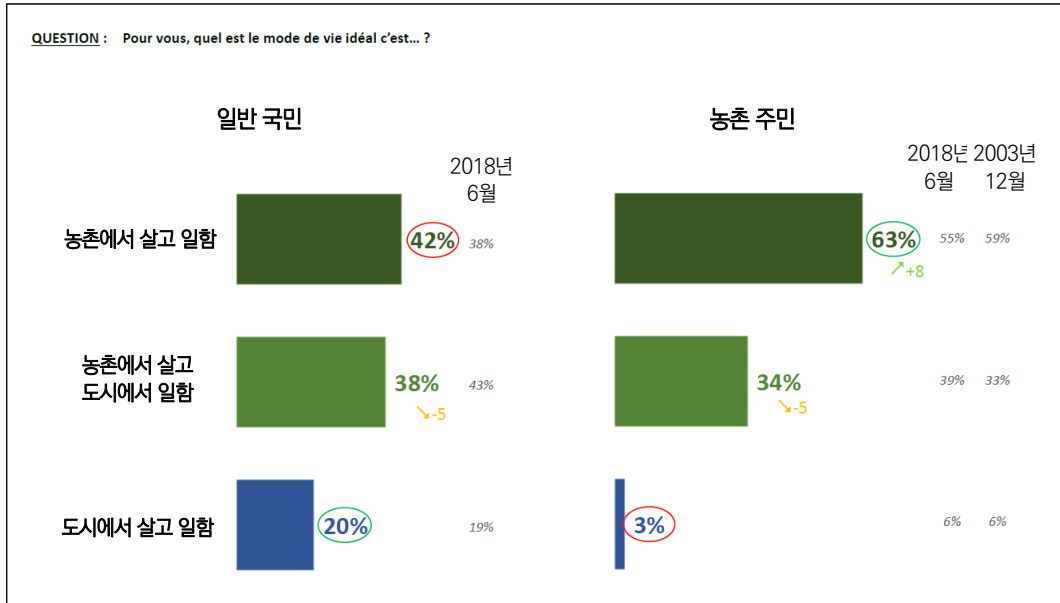
□ 프랑스 국민이 바라보는 농촌공간

○ 프랑스의 전국 단위 소비자협회인 농촌가족(Familles Rurales)이 추진하여 2021년 1월에 수행된 ‘농촌지역: 인식과 생활의 현실(Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie)’ 설문조사¹⁶⁾에서 일반 국민의 42%가 농촌에 거주하고 일하는 삶을, 38%가 도시에서 일하지만 농촌에 거주하는 삶을 이상적인 삶의 방식으로 응답함.

- 농촌 주민의 경우 63%가 농촌에서 살고 일하는 삶을 1순위로 선택했고, 도시에서 일하지만 농촌에 거주하는 삶은 일반 국민과 유사한 선호 비중(34%)을 보임.

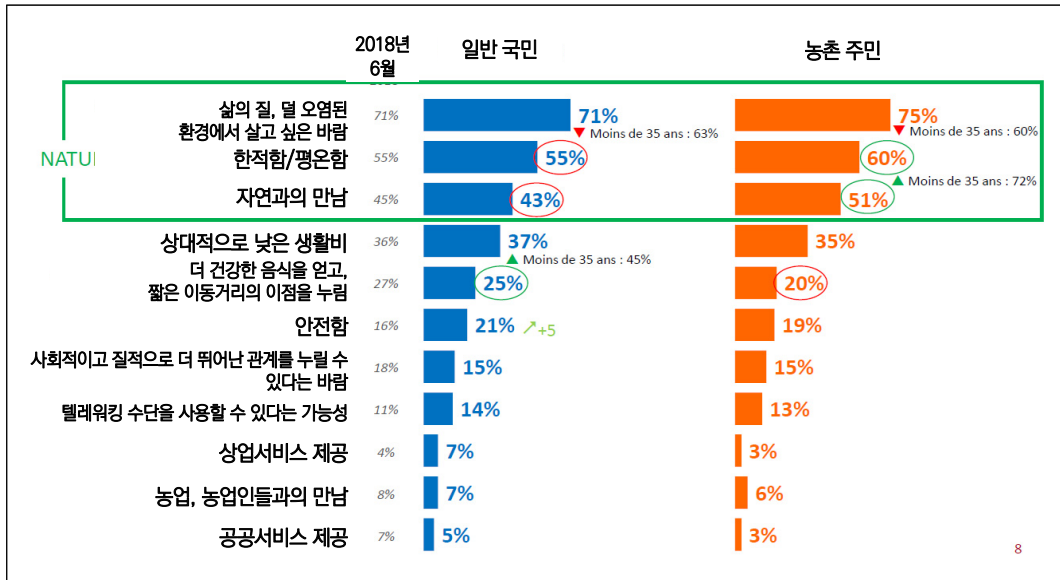
¹⁶⁾ ifop에서 조사를 수행하였으며, 프랑스 일반 국민 1,006명, 농촌 주민 1,502명이 조사에 응답함.

〈그림 4-4〉 이상적 삶의 방식에 대한 프랑스 국민들의 인식



자료: 프랑스 농촌가족협회 설문조사.

〈그림 4-5〉 농촌지역 정착 동기에 대한 응답 결과



자료: 프랑스 농촌가족협회 설문조사.

○ 농촌지역에 새로 들어오는 입주민의 정착 동기가 무엇이라고 생각하는지 묻는 질문에 일반 국민은 ‘삶의 질, 덜 오염된 환경에서 살고 싶은 바람’(71%), ‘한적함/평온함’(55%), ‘자연과의 만남’(43%)을 가장 많이 응답함.

- 정착 동기에 대한 농촌 주민의 우선순위도 일반 국민과 거의 유사했는데, 상위 세 개 항목에 대한 응답 비중은 더 높게 나타남.

○ 한편 이보다 과거에 수행된 1999년 7월 국립농업경영구조정비센터(CNASEA)의 농업에 대한 국민 여론조사에서는 프랑스인의 농업에 대한 애착과 긍정성을 확인한 바 있음.

- 농업의 다원적 가치와 관련하여 프랑스인의 84%가 농업인을 다양한 동반적 기능*을 수행하는 주된 행위자로 인식하고 있었으며, 특히 프랑스인들은 이윤 감소를 감수하더라도 질 좋은 농산물 생산(89%), 농촌의 정비와 보존(88%), 농촌지역의 고용 유지 촉진(87%) 등을 위한 농업인들의 구체적 행동에 대해 보상하는 것이 정당하다고 생각하는 것으로 조사됨.

* 질 좋은 식품 생산(95%), 전통적 토산물의 생산·유지(93%), 환경 보존(90%), 생동감 있는 농촌생활 유지(85%), 농촌 정비와 보존(84%) 등

□ 농촌지역 재생을 위한 농촌아젠다(Agenda Rural)

○ 프랑스에서는 코로나-19 위기 이후 농촌지역에 대한 관점에 변화를 보임. 프랑스 국민을 대상으로 한 설문조사에서 농촌지역이 재생(renouveau)을 경험하고 있다는 인식이 2018년 조사에서 43%였으나 2021년에는 72%로 29%p 더 높아짐.

- 농촌지역이 살아가기에 쾌적한 곳인지에 대해서는 2018년 72%에서 2021년 92%로 20%p 더 높은 인식을 보임.

○ 프랑스 정부의 농촌발전 정책 방향은 농촌지역이 현재 프랑스에서 진행되고 있는 ‘생태’ 및 ‘디지털’ 전환 속에서 농촌지역이 적극적으로 재생될 수 있도록 삶의 질, 혁신, 그리고 역량을 갖추도록 하는 것임.

- 정책의 목적은 각 주민의 자신이 처한 여건과 개인적 희망이 무엇이든 그가 성장하고 배우고 일하고 즐기고 자신을 돌보고 평화롭게 나이들 수 있도록 하는, 즉 한 사람의 모든 생애 단계에서 잘 살 수 있도록 인프라 구조와 서비스에 접근할 수 있는 것임.
- 이처럼 농촌지역에 대한 긍정적 인식이 높아진 상황에서 농촌에 대한 인지를 높이고 지지하며 농촌지역이 보다 발전할 수 있도록 준비시키는 것을 촉진할 목적으로 지난 4년 동안 프랑스 정부에서 추진해온 정책 방향은 여전히 유효함.

○ 그러한 맥락에서 프랑스 정부는 농촌아젠다(Agenda Rural)와 France Relance(프랑스 경제회생)라는 계획을 마련하여 실행을 시작함. 이는 공공정책의 횡단성과 모든 부처들이 각 조직에서 농촌의 상황을 고려하여 대비한 의사결정을 할 수 있는 역량에 기반을 두고 있음.

- 국가 차원의 Agenda Rural의 목적은 범부처 접근을 통해 농촌지역 발전을 촉진하고 전국민의 1/3에 해당하는 농촌주민들의 일상의 삶을 향상시키는 것으로, 2019년 9월 이래 다수의 정책 수단들이 실행되어옴.

○ 2019년 9월 총리가 181개 범부처 정책조치를 담은 농촌아젠다를 발표했고, 2020년 2월 이래 범부처 위원회의 정기 회의를 통해 진행 상황을 점검하면서 농촌아젠다의 정책 수단 목표가 빠르게 실현될 수 있도록 관리해나가고 있음.

- 92개 조치가 완료되었고, 77개 조치가 진행 중에 있음(2021년 9월 보고서 기준).

〈그림 4-6〉 Agenda rural 미션을 위한 정부 활동 연혁



자료: 저자 작성.

- 지역정책 추진기구인 ANCT(국가지역결속청)가 국가적 정책 추진 및 정책수단들의 실행을 모니터링하는 역할을 담당함. ANCT는 농촌의 이로움을 위한 국가의 로드맵을 구성하는 농촌아젠다를 조율(coordiantion)하고, 농촌협약을 전개해감으로써 농촌지역에 대해 정책적으로 개입함.
 - ANCT 자체적으로도 사업, 제3의 장소, 청년들의 이동성, 농촌 학생들의 학업성취 등과 관련한 몇 가지 정책조치들을 이행함 또한 협약 절차 또는 다른 지역들과의 협력 프로젝트에서 지방정부들을 지원함.

- 2023년 6월에는 총리가 농촌아젠다의 발전된 버전으로서 프랑스 농촌성(France ruralities)¹⁷⁾을 발표함. 종전 181개 농촌아젠다에서 완료된 조치를 제외하고, 농촌아젠다에서 보다 확고한 서비스를 만들기 위해 중요도를 고려하여 38개 조치로 간소화·집중화함(가령, 농촌지역 진료를 위한 의료버스 도입 등).
 - 2022년에는 지난 3년간의 성과를 평가하여 현재 새로운 2단계 가이드라인을 제시함. 목표는 각 지역들 간 결속을 다지고 취약지역(농촌, 그리고 도시 내 이민자 비율이 높은 열악한 지역)을 위해 일하는 것임.

- 발표한 38개 조치 중 9개는 3억 유로 규모의 특별예산이 부여됨. 나머지 29개 조치는 각 해당 부처에서 재정을 지원함.
 - 농촌아젠다는 별도 예산이 부여된 것이 아니라 농촌지역을 위해 각 중앙 부처가 소관 업무와 관련하여 예산을 지원함.

- 프랑스 농촌성 조치는 4개 축으로 구분되는데, (1) 내일의 작은 마을(코뮌), (2) 환경적·경관적으로 우수하거나 생물다양성이 풍부한 농촌(1억 유로 투여). (3) 농촌에서의 일상 생활을 지원하는 전반적 조치, (4) 농촌 재활성화 조치 등임.

¹⁷⁾ 프랑스 농촌성에 대한 내용은 연구진이 수행한 국외출장 조사 결과를 바탕으로 정리함.

□ 농촌공간 통계 기준 개편

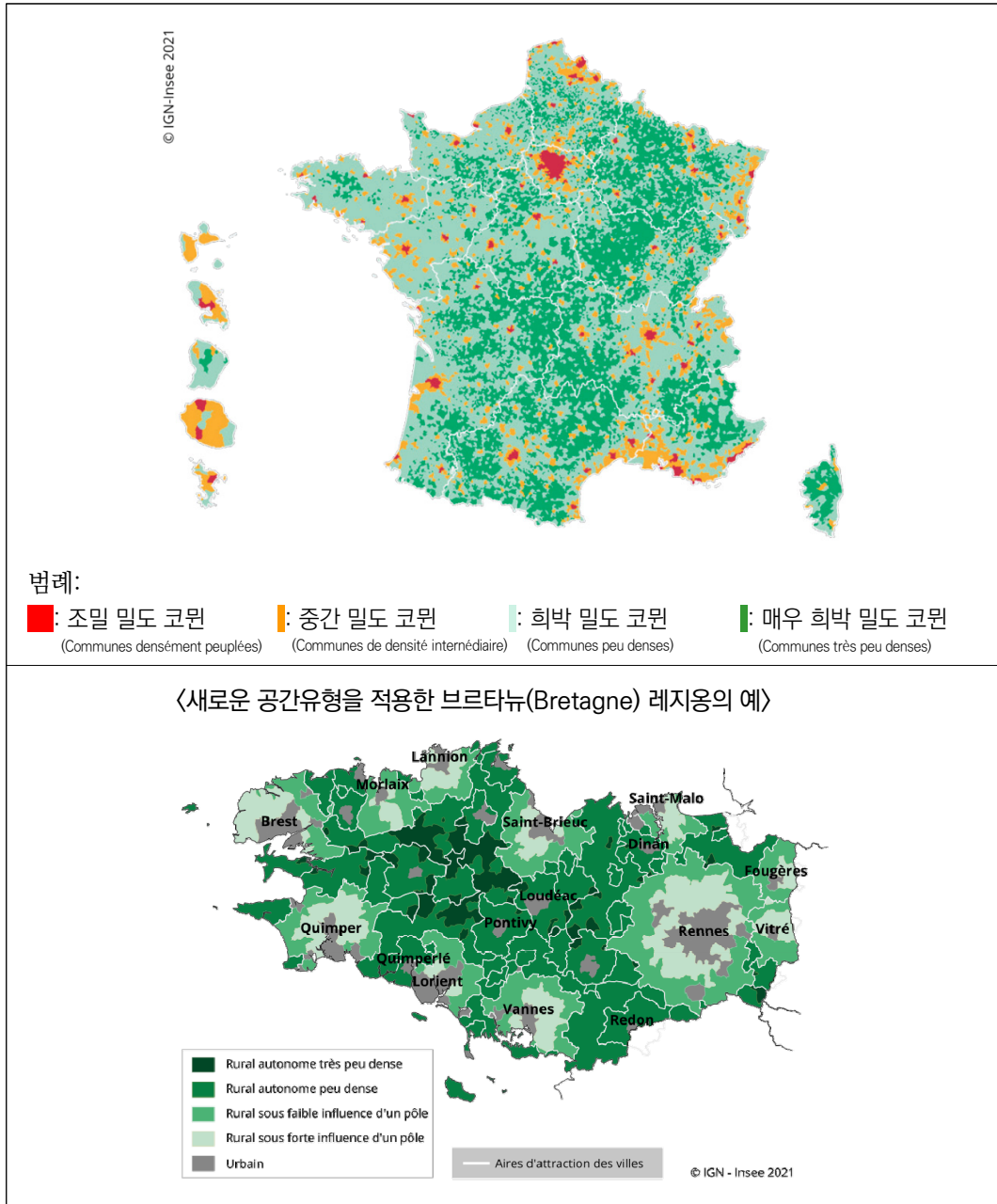
- 한편 농촌아젠다 활동의 주요 축의 한 가지로, 프랑스는 지역의 현실과 변화를 더 정확히 반영하기 위해 ANCT와 국립통계경제연구소(INSEE)가 협업하여 새로운 기준에 따라 농촌공간 구분을 개편함(농촌지도 작성).
- 2020년까지 종전 기준에 따른 INSEE의 지역 구분은 도시지역(unité urbaine)에 속하지 않은 지역(municipalities)을 농촌지역을 구분하는 것이었음.
 - 통계 구분에 따른 도시(villes)는 연속된 건조 공간(continuité du bâti)에 합산된 인구가 2,000명 이상 거주하는 지역을 의미했었음.
- INSEE의 새로운 기준은 기존에 도시 중심이었던 접근을 수정한 것으로, 이후부터는 코뮌의 인구밀도 격자에 따른 인구희박(peu dense) 지역 또는 인구매우희박(très peu dense) 지역을 농촌지역으로 정함. 개편된 기준에 따르면 2017년 기준 전체 코뮌의 88%, 총 인구의 33%가 농촌지역에 해당함. 종전 기준에 따르는 경우 인구의 25%가 농촌지역에 거주함.

〈표 4-1〉 개편된 공간유형에 따른 코뮌, 인구의 분포

구분	코뮌		인구	
	코뮌 수	비율(%)	인구 수(천 명)	비율(%)
농촌	30,775	88	21,881	33
독자적 농촌 (Rural autonome)	16,206	46	9,143	14
인구밀도 매우 희박 (Très peu dense)	8,097	23	1,561	2
인구밀도 희박 (Peu dense)	8,109	23	7,582	11
중심지역의 약한 영향권에 있는 농촌 (Rural sous faible influence d'un pôle)	7,399	21	5,937	9
중심지역의 강한 영향권에 있는 농촌 (Rural sous forte influence d'un pôle)	7,170	21	6,801	10
도시	4,193	12	44,900	67
총 계	34,968	100	66,781	100

자료: 프랑스 국립통계경제연구소, 2017년 인구통계(Insee, recensement de la population 2017).

〈그림 4-7〉 INSEE의 개편된 공간 구분



주: 2020년 1월 기준 지역 경계.

자료: (上)프랑스 국립통계경제연구소, 2017년 인구통계(Insee, recensement de la population 2017), (下)Insee, 2021.¹⁸⁾

¹⁸⁾ <https://www.francebleu.fr/infos/societe/la-bretagne-est-la-deuxieme-region-la-plus-rurale-de-france-selon-l-insee-1619713325>(열람일: 2022.11.28.).

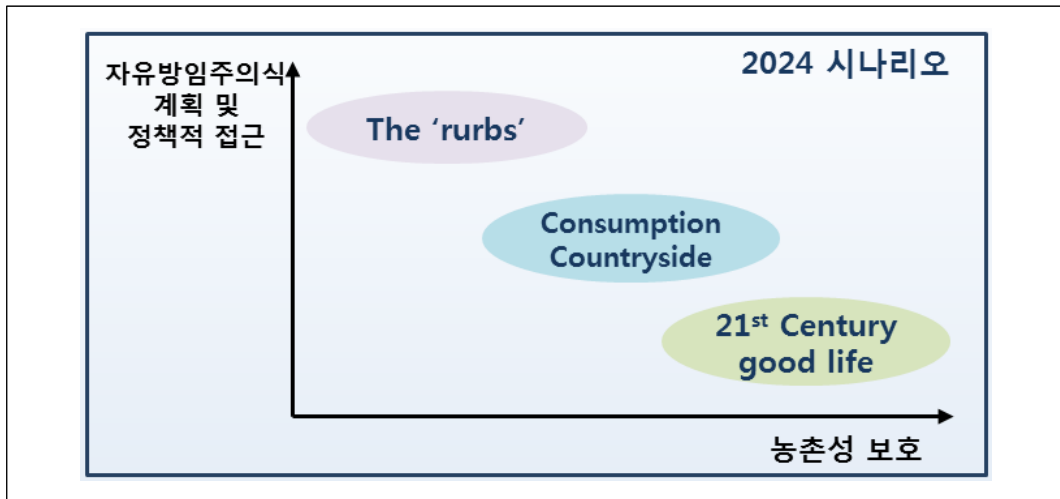
1.3. 영국

□ 영국은 정책적 접근법 중심의 농촌 미래 시나리오 도출 작업을 수행

○ 2004년 영국 환경식량농업국(DEFRA)는 20년, 50년 후의 영국 농촌 미래상 전망을 도출하고 이에 부합하는 정책 과제를 제시함.

- 2024년 농촌 미래상 도출 작업에서는 수렴된 국민 의견과 핵심 이슈를 바탕으로, 미래에 가능한 정책적 접근법을 자유방임주의적 정책/농촌성 보호의 두 축으로 설정하여 세 가지 시나리오를 전망하였음.

〈그림 4-8〉 영국 농촌 2024년 시나리오

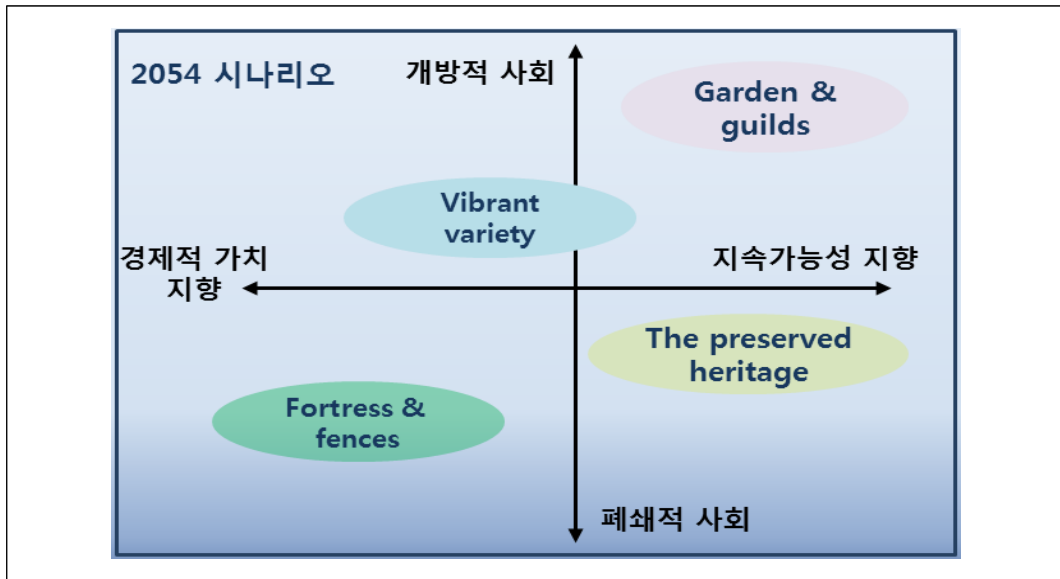


자료: DEFRA(2004)를 활용한 심재현 외(2017)의 연구를 인용함.

- 2054년 미래상 작업에서는 경제적 가치-지속가능성 가치, 개방적 사회-폐쇄적 사회 4개 부문의 가치 지향성을 반영하여 분석축을 보다 다양화함.
- 이를 바탕으로 내생적 역량과 역동성을 갖춘 'Garden & Guilds', 소비·여가 역할이 강조되는 'Vibrant Variety', 환경·문화적 보존의 대상으로서 'The Preserved Heritage', 소수의 부유층이 농촌을 사유화하는 'Fortress & Fences' 등 4개 시나리오를 도출하였음.

- DEFRA의 작업은 농촌 외부의 정책적·사회적 여건 변화에 따라 나타날 수 있는 농촌의 미래상을 제시하고 있으며, 농촌의 인구 변화, 농업 생산 변화 등 내재적 특성은 상대적으로 크게 고려되지 않음.

〈그림 4-9〉 영국 농촌 2054년 시나리오



자료: DEFRA(2004), 심재현 외(2017)에서 재인용함.

□ 영국 농촌의 미래 비전과 목표, 성과 지표 개발 사례

- 영국 환경·교통·지역부(Department of the Environment, Transport and the Regions)에서는 2000년 농촌백서(Rural White Paper)를 발간하면서, 거주, 경제활동, 환경 보전, 공동체 활성화 등 영역별 농촌의 비전과 목표를 제시함.
 - 해당 농촌백서에서는 〈표 4-2〉와 같이 장래 농촌의 각 부문별 목표와 세부 목표, 목표 달성을 위한 구체적인 지표들을 제시함.

〈표 4-2〉 영국 농촌백서(Rural White Paper)의 분야별 목표 및 정책 지표

구분	목표	세부 목표	지표
정주·주거 (A Living Countryside)	지역사회 유지 및 농촌에서 살고 일하는 모두에게 서비스 접근을 보장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 균등한 서비스 접근 ■ 빈곤 및 사회적 배제 대응 ■ 교육 여건 향상 ■ 이용 가능한 주택 ■ 교통 여건 향상 ■ 지역사회 안전 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주요 서비스 시설(식료품점, 우체국, 보육시설 등) 지리적 접근성 ■ 지역별 저소득층 비율 ■ 농촌지역 젊은층의 교육 수준 ■ 주거 이용 제약 주민 비율 ■ 버스정류장 도보 10분권 주민 비율 ■ 범죄율 및 안전에 대한 주민 인식
경제활동 (A Working Countryside)	역동적이고 경쟁력을 지니며 지속가능한 농촌 경제 지원 및 빈곤 문제 완화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 안정적이고 높은 고용률 ■ 마켓다운 활력 제고 ■ 농촌경제 활성화 ■ 미래를 위한 농업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌의 경제활동 참여율, 실업률 ■ 마켓다운 유형(성장/정체/침체 등)별 비율(서비스, 경제활동 기준) ■ 농촌의 창업, 사업체 매출 ■ 농업 및 비농업 부문 소득, 농업 고용
농촌 보전 (A Protected Countryside)	농촌 경관과 생물다양성 보전 및 국민들에게 농촌을 향유하고 접근할 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다양한 농촌 자원 보전 ■ 생물다양성 복원·보전 ■ 자연자원의 보전 ■ 국민들의 농촌 여가 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생물다양성, 유산, 특징적 경관 등의 보전 수준 ■ 농지의 조류 개체 수, 과학적 중요지역(SSI) 보전 상태 ■ 보전 상태 양호한 하천, 농촌의 공기질(오존 등) ■ 농촌 방문객 수, 방문 유형, 방문객 지출
농촌 활력 제고 (A vibrant Countryside)	정부, 지자체, 관련 기관·조직 협력으로 농촌 공동체 관련 정책 대응 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공동체 참여 및 활동 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공동체 활력 수준별 패리쉬 비율(기준: 모임 장소, 자발적 모임 및 문화활동 등)

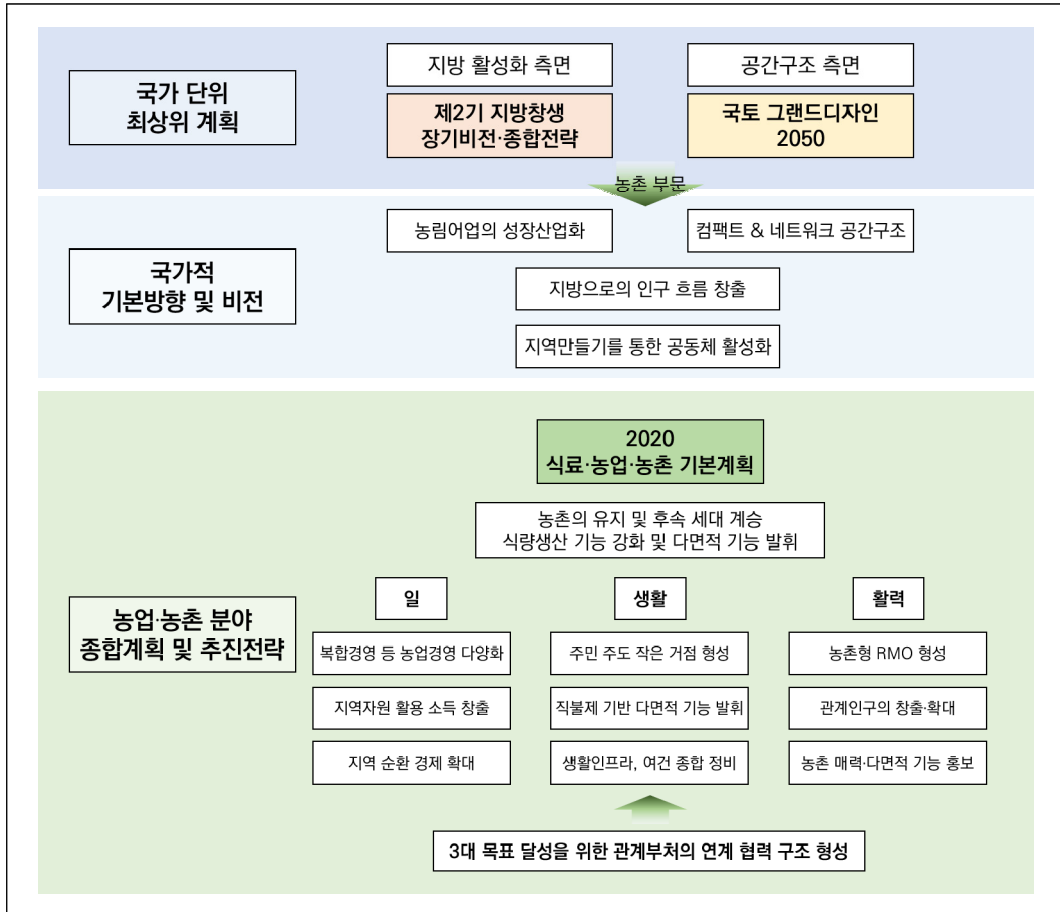
자료: Department of the Environment, Transport and the Regions(2000).

1.4. 일본

□ 일본은 국가 단위의 계획 및 장기구상을 통해 농촌공간을 포함하는 전국의 발전 기본방향 및 중장기 비전을 포괄적으로 제시

○ 일본 정부는 지방 활성화를 위한 국가 단위 최상위 계획인 ‘마을·사람·일자리 창생 장기 비전 및 종합전략’과 국가 공간의 장기 비전 및 미래상을 살펴본 ‘국토 그랜드디자인 2050’ 속에서 농촌공간에 대한 발전의 방향과 비전을 제시하고 있음.

〈그림 4-10〉 일본 농촌 활성화 정책 추진체계



자료: 저자 작성.

□ 지방창생 종합전략을 통해 농촌 지역을 포함한 지방 활성화 전략의 목표와 방향, 필요 시책 제시

○ 일본 정부는 인구감소·고령화로 인한 지방소멸에 대응하기 위한 종합계획으로 ‘마을·사람·일자리 창생 종합전략’(이하 지방창생 종합전략)을 도입, 2019년부터는 제2기 지방창생 종합전략(2020-2024)를 수립하여 추진 중임.

- 인구감소의 ‘극복’과 국가적 성장력 확보를 장기 비전으로 제시하였던 1기 종합전략과는 달리, 제2기 종합전략에서는 ‘미래에도 활력 있는 지역사회 실현’을 정책목표로 설정하는 등 ‘인구감소 완화·적응’의 관점으로 전환함.

- 이러한 비전을 바탕으로 ‘돈 버는 지역 만들기’, ‘도시와 지방의 연계 강화’, ‘결혼·출산·육아 지원’, ‘매력 있는 지역을 위한 환경 확보’ 등 4개 기본목표를 설정, 각 목표별 세부 시책을 제시하고 있음.
- 이 외에도 지방자치단체에서 지방판 창생 종합전략을 수립하고, 중앙정부에서는 직접 교부금을 통해 지역 여건에 맞는 자주적 대처도 지원함.

○ 제2기 종합전략 중 농촌 활성화 부문은 농림어업의 성장산업화, 지방이주의 촉진 및 관계인구의 창출·확대, 지역자원을 활용한 농촌 만들기 등의 시책을 중심으로 추진됨.

- 농촌의 기반산업인 농림어업의 성장산업화를 도모함. 수정 식료·농업·농촌 기본계획을 바탕으로 농지집약 유도, 6차 산업 및 농가숙박(농박) 활성화, 스마트 농업 등을 추진하며 삼림정비를 통한 삼림의 다면적 기능·유지 향상, 지속가능한 어업 발전 및 수출 확대 등도 도모함.
- 농촌을 포함하여 지방지역이 지닌 다양한 매력을 도시민에게 알리고 주택·농지 취득 관련 제도를 개선하여 지방 이주에 용이한 여건을 조성함.
- 지역과 다양한 관계를 맺으며 지역 발전에 기여하는 ‘관계인구’의 창출·확대를 도모하고, 고향납세 제도의 실효성을 제고하기 위해 크라우드 펀딩형 고향납세, 기업판 고향납세 등 다각화를 추진함.
- 농촌 고유의 자원을 활용, 산업간 연계를 통해 일자리를 창출하고 중산간지역 농촌의 정주여건과 기반시설 개선을 추진함. 계단식 논 등 농촌의 전통유산을 보전·활용하여 브랜드를 구축하고 농업·농촌의 다면적 기능을 유지하여 중산간 지역의 소득을 제고함.

〈표 4-3〉 제2기 지방창생 종합전략 중 농촌 활성화 관련 주요 시책

기본목표	세부 목표	개별 시책	주요 정책사업
1. 이익을 창출하는 지역을 만들고, 안심하고 일할 수 있도록 한다.	1-1. 지역의 특성에 맞는 생산성이 높고 이익을 창출하는 지역의 실현	농림수산업의 성장산업화	농업생산기반의 강화
			신규 취농·취업자에 대한 종합지원
			임업의 성장산업화
			어업의 지속적 발전
2. 지방과의 연계를 구축하고 지방으로 새로운 사람의 흐름을 만든다.	2-1. 지방으로의 이주·정착 추진	지방이주의 추진	지방생활의 매력 발산
			지방 거주자의 본격적 추진
	2-2. 지방과의 연계 구축	관계인구의 창출·확대	관계인구 창출·확대를 위한 환경정비
			어린이 농산어촌 체험의 충실
			고등학생의 지역유학 추진
4. 사람이 모이는 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역만들기	4-1-2. 지역자원을 살린 개성 넘치는 지역의 형성	지역자원을 활용한 농산어촌 만들기	지역자원을 활용한 소득과 고용의 기회 확보
			중산간지역도 포함하는 농촌에 사람이 계속 살기 위한 조건 정비
			농촌지역의 매력 발휘와 지역 내외로의 정보 발신

자료: 日本 内閣官房 まち.ひと.しごと創生本部(2020) 및 국토연구원(2020)을 참고하여 저자 작성.

□ 농업·농촌 분야의 미래상은 최상위 계획의 비전을 고려하여 수립한 ‘식료·농업·농촌 기본계획’을 통해 구체적으로 제시

〈표 4-4〉 2020년 식료·농업·농촌 기본계획의 기본 시점

1. 소비자 및 실수요자에 수요에 맞는 시책 추진
2. 식량안보의 확립과 농업·농촌의 중요성에 대한 국민적 합의 형성
3. 농업의 지속성 확보를 위한 인재 육성과 생산기반 강화를 위한 시책 추진
4. 스마트 농업의 가속화와 농업의 디지털 전환 추진
5. 지역정책의 종합화와 다면적 기능의 유지 및 발휘
6. 자연재해나 가축전염병, 기후변화 등 농업 지속성 리스크의 대응 강화
7. 농업·농촌의 소득 증대를 위한 시책 추진
8. SDGs를 계기로 한 지속가능성 지원 시책 추진

자료: 신동철(2020).

□ 일, 생활, 활력의 세 가지 축 중심의 농촌진흥 비전과 전략 수립

○ 일본의 식료·농업·농촌 기본계획에서는 농촌진흥 시책의 중기 비전과 목표, 세부 과제를 제시하고 있음.

- 농촌 지역은 지방소멸 위기가 더욱 급격히 심화되고 있다는 점에서, 농촌진흥 시책의 중장기적 비전은 농촌이 유지되고 후속세대에 계승되기 위하여 농촌이 담당하고 있는 식량생산 기능 및 그 외의 다면적 기능을 강화하는 방향으로 설정함.
- 이를 위해 생산기반 강화 등을 통한 농업 활성화, 지역자원과 다른 분야와의 조합을 통한 새로운 가치 창출, 소득 향상 및 고용 기회 확보, 농촌에 사람이 계속 살기 위한 조건 정비, 농촌에 대한 관심을 높이고 농촌을 지탱하는 새로운 움직임과 활력 창출을 도모하기 위한 목표와 과제를 제시함.

〈그림 4-11〉 2020년 식료·농업·농촌 기본계획 중 농촌진흥 시책의 비전 및 전략, 과제

비전	농촌의 유지 및 후속 세대 계승 식량생산 기능 강화 및 다면적 기능 발휘		
목표 (세 개의 기둥)	(일) 지역자원을 활용한 소득과 고용기회 확보	(생활) 중산간 등 농촌의 계속 거주 여건 정비	(활력) 농촌을 지탱하는 움직임과 활력 창출
세부 과제	<ul style="list-style-type: none"> 지역 특성을 살린 복합경영 등 다양한 농업경영 추진 지역자원의 발굴 및 타 분야와의 연계를 통한 소득 창출 지역 순환 경제 확대 도시 농업 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 주민 주도 마을 비전 수립 작은 거점 형성 촉진 지역 공동체 기능 강화 일본형 직불제를 통한 다면적 기능 발휘 촉진 중산간 직불제 운용 재검토 생활인프라, 여건 종합 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 지역운영조직(RMO) 형성을 통한 지역 유지 체제 구축 관계인구의 창출, 확대를 통한 버팀목 인재 확보 다양한 인재의 활약을 통한 지역 과제 해결 추진 농촌 매력 발신 및 다면적 기능에 대한 국민 이해 촉진
체계	(구조) '세 개의 기둥'을 지속 추진하기 위한 관계부처의 연계 협력 구조 형성		

자료: 農林水産省(2020). 新たな食料・農業・農村基本計画についての 내용을 재정리하여 저자 작성.

1.5. 기타 농촌 미래상 수립 관련 사례

□ 2015년 핀란드 미래연구센터(FFRC)는 미래 농촌 4대 시나리오를 제시

○ FFRC는 Kuhmonen&Kuhmonen(2014) 등 핀란드 농촌의 미래 모습을 살펴본 선행 연구 및 정책 문건을 재검토하고, 전문가와 일반 국민 의견 수렴 과정을 거쳐 미래 농촌에 영향을 미칠 11가지의 핵심 이슈와 방향성을 도출함.

〈그림 4-12〉 핀란드 농촌 미래 관련 11가지 핵심 이슈

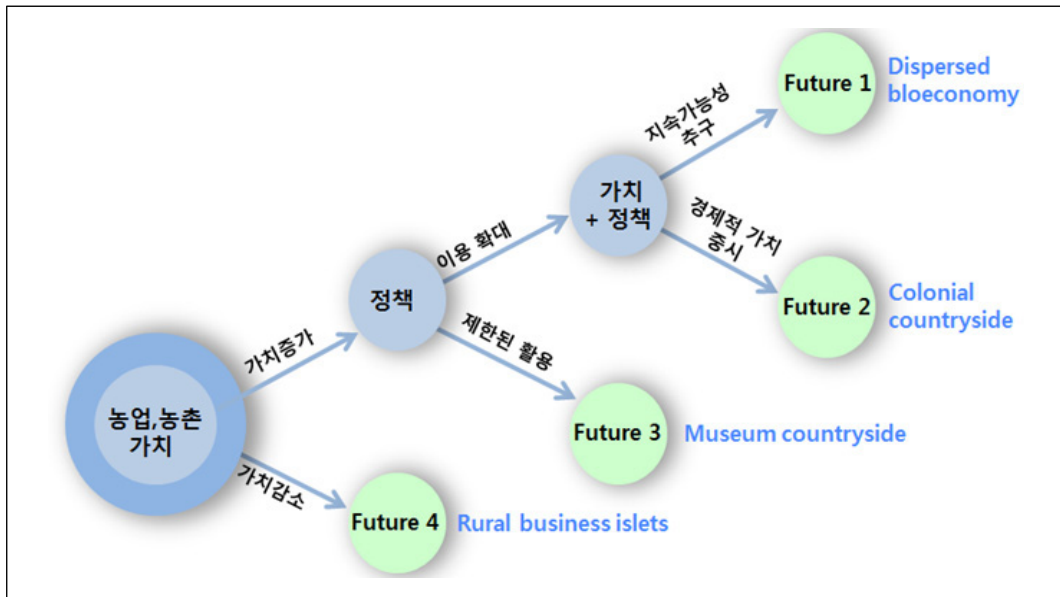
핵심이슈	방향성	
대외여건	지역화	세계화
정주 구조	분산	집중
지역과 사람	평등	불평등
구조화	균일화	이질화
복지	물질적	비물질적
공급안전성	의존	독립
재생	안정	변화
지속가능성	책임적	이기적
주체	민간	공공
거래 기반	신뢰	불신
의사결정	권위적	민주적

자료: Kuhmonen&Kuhmonen(2014), FFRC(2015) 및 심재현 외(2017)에서 재인용함.

- 도출된 핵심 이슈의 영향 및 핀란드 농촌의 변화상을 바탕으로, 핀란드의 농업·농촌의 정책적·경제적 가치 인식 양상에 따른 4가지의 미래 농촌 시나리오를 제시함.
- 첫 번째 미래상은 농업·농촌의 가치가 증가하고 이에 따라 정책적 활용도 확대되며, 농업·농촌의 지속가능성까지 고려될 때 일어날 수 있는 ‘분산된 경제생태계(Dispersed Bioeconomy)’로서의 미래상임.

- 두 번째 미래상은 농업·농촌의 가치 및 정책적 활용도는 높아졌으나, 경제적 가치가 다른 가치보다 증시될 경우 나타날 수 있는 ‘식민화된 전원(Colonial Countryside)’ 미래상임.
- 세 번째 미래상은 농업·농촌의 가치 증대에도 불구하고, 활용보다는 보전 측면의 정책적 개입이 이루어질 경우 나타날 수 있는 ‘박물관 농촌(Museum Countryside)’의 미래상임.
- 네 번째 미래상은 농업·농촌의 가치가 저평가되어, 외부 자본에 의해 농촌이 농업 이외의 산업 공간으로 활용되는 ‘농촌 비즈니스 섬(Rural Business Islets)’ 미래상임.

〈그림 4-13〉 핀란드 농촌 미래 농촌 시나리오



자료: Kuhmonen&Kumonen, FFRC(2015) 및 심재현 외(2017)에서 재인용함.

○ FFRC의 연구는 농업·농촌의 가치 및 정책 활용 중심의 농촌 미래상 도출 방법론으로서 의의를 지님.

- 11가지의 미래 핵심 이슈를 농업·농촌의 가치 증감으로 단순화하고, 가치 증가에 따른 단계적 정책 활용 방안에 따라 미래상을 4개 유형으로 유형화함.

- FFRC의 접근법은 정책결정자들에게 직관적인 미래 농촌 시나리오를 제공한다는 장점을 지님. 반면 구체적인 핵심 이슈와 지역적 여건에 따라 농촌 유형별로 다른 미래상이 나타날 수 있다는 점은 강조되지 않고 있음.

□ 덴마크, 호주에서는 농촌 지속가능성 관련 의제가 다양한 모습으로 구체화

○ **(녹색·디지털 신산업 전환)** 덴마크의 농촌 장기 비전은 녹색·디지털 전환의 핵심 장소로서 농촌지역의 역할을 강조함.¹⁹⁾

- 덴마크 정부는 중앙 집중화(centralisation) 방식의 기존 농촌 개발 정책이 오히려 도심으로의 서비스 집중을 초래하여 농촌 지역의 자치역량, 기반시설 및 지역경제의 악화로 이어졌음을 지적함.
- 농촌 지역을 기후 및 환경 목표 실현을 위한 공간이자 디지털화에 기초한 혁신이 일어나기에 용이한 장소로 판단, 포스트 코로나 전환이 농촌 발전의 기회요인이 되고 있음을 주장함.
- 이러한 점을 고려하여, 삶의 질이 높고 국민에게 긍정적으로 이야기되며(positive narrative) 지역 내 녹색 순환경제와 디지털 인프라가 갖춰진 농촌을 2040년의 농촌 미래상으로 설정함.

○ **(농산업 혁신·활성화)** 호주의 농산업 장기 전망인 'Vision 2050'에서는 지속가능한 농시스템(agrisystem) 기반의 농촌 공동체 활성화, 농촌환경 관리 방안을 제시함.²⁰⁾

- 농산업의 활성화가 농촌 경제 활성화 및 일자리 증대와 직접적으로 연관되어 있다는 점에서, 생산성이 높은 호주의 농산업 활성화는 지속가능한 농촌으로 직결될 수 있음.
- 이를 위해서는 중장기적으로 고부가가치 농산업 육성, 국가 및 지역 내 순환경제 창출, 농산업의 회복력 제고, 국제적인 농산업 연구개발 활성화 등 농산업 활성화 정책이 필요하다고 봄.

¹⁹⁾ MAP DENMARK(2020).

²⁰⁾ ruraR&D Corporations(2018).

- 종합적으로 산업적 관점 중심의 ‘농업(agriculture)’ 정책에서 생산, 부가가치, 유통, 농촌, 소비 등 전후방 연계를 고려한 ‘농시스템(agrisystem)’으로의 농정 전환이 필요함을 제언함.

2. 국가별 농촌공간 관리·보전 관련 정책 동향

2.1. 프랑스

□ 프랑스의 공간계획 체계

- 프랑스²¹⁾는 법적 구속력을 갖는 중앙정부 차원의 공간계획 대신, 각급 지방정부 및 지역단위의 상위계획과 하위계획 간 연계 체계 속에서 농촌지역에 대한 계획적 정비가 이루어짐.
 - 레지옹 차원의 계획(SRADDET)과 코뮌 차원의 지역도시계획(Plan Local d'Urbanisme: PLU), 복수 코뮌의 연합체 차원의 계획Plan Local d'Urbanisme Intercomunal: PLUi) 등을 수립함.
- 프랑스 중앙정부는 주로 토지이용계획, 환경 정책 및 다른 정책 영역과 관련한 법적 프레임워크에 대한 책무(responsibility)를 통해 토지이용 거버넌스에서 역할을 수행함. 또한 고속도로, 철도, 대학 등 국가적으로 중요한 인프라구조 프로젝트를 위한 계획을 수립하고 재정을 지원함.
- 토지이용에 있어 레지옹정부의 역할은 주로 대규모 인프라구조 프로젝트의 계획과 재정지원에 관여하는 것을 통해 개입함. 또한 레지옹정부는 정책의 우선순위를 설정하고 레지옹의 공간적 비전을 수립하는 종합전략계획을 마련함.

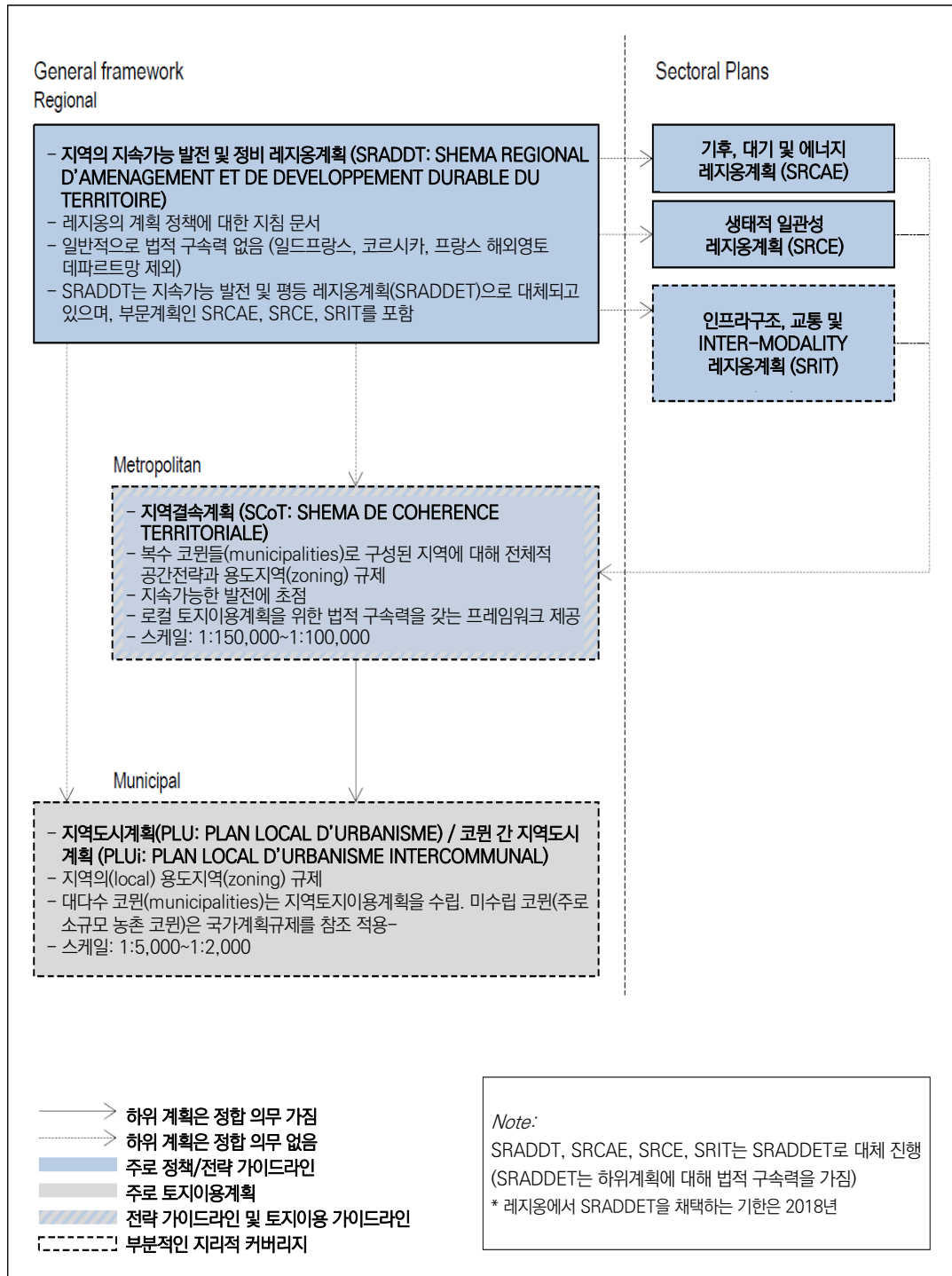
21) 프랑스는 중앙정부 - 레지옹정부 - 데파르트망정부 - 코뮌(기초자치단체)의 네 계층으로 구성되는 정부 구조를 가짐.

- 레지옹과 코뮌의 중간 단계 정부인 데파르트망은 토지이용계획 영역에서는 공식적 책임을 가지고 있지 않음. 학교나 데파르트망 도로 건설 등과 같은 다른 정책 영역에서의 책임을 통해 토지이용에 대해 제한된 영향력을 가짐.
- 프랑스는 여러 유형의 기초지자체 간 협력체가 존재하는데, 특히 대도시 지역의 기초지자체 간 협력체는 프랑스의 계획 시스템에서 중요한 역할을 담당함. 이들은 도시 집합체 (agglomération, 아글로메라시옹) 전체에 대해 일관된 전략을 제시하기 위한 전략계획을 마련해야할 책임을 가지며, 이렇게 수립된 계획은 해당 지역의 토지이용계획으로서 법적 구속력을 가짐.
- 기초지자체는 지역의 토지이용계획을 마련하고 건축허가를 발행하는 책임을 가짐. 코뮌의 소규모성²²⁾으로 인해 복수의 코뮌이 공동으로 수립하는 토지이용계획인 PLUi를 수립할 수 있음(PLUi를 수립하더라도 건축허가권은 여전히 개별 코뮌의 권한).
 - 중앙정부의 승인을 조건으로 코뮌은 도시계획기구를 설립할 수 있음. 도시계획기구는 도시계획, 토지관리 이슈에 대해 자문을 제공하고 PLU/PLUi 안을 작성함.²³⁾
- 프랑스는 SRADDT - SCoT - PLU/PLUi와 같이 세 계층의 공간계획 체계를 가짐.
 - 메트로폴리탄 계획과 로컬 계획에 대해 법적 구속력을 갖는 새로운 레지옹계획을 도입함으로써 2계층/3계층 위계의 계획 시스템으로 변경하고자 함.

²²⁾ 코뮌의 평균 인구는 1,735명으로 프랑스의 기초지자체는 OECD 국가 중 가장 작은 규모에 해당함.

²³⁾ 2017년 기준 51개 도시계획기구가 설립되어 있음.

〈그림 4-14〉 프랑스의 공간·토지이용계획의 구조

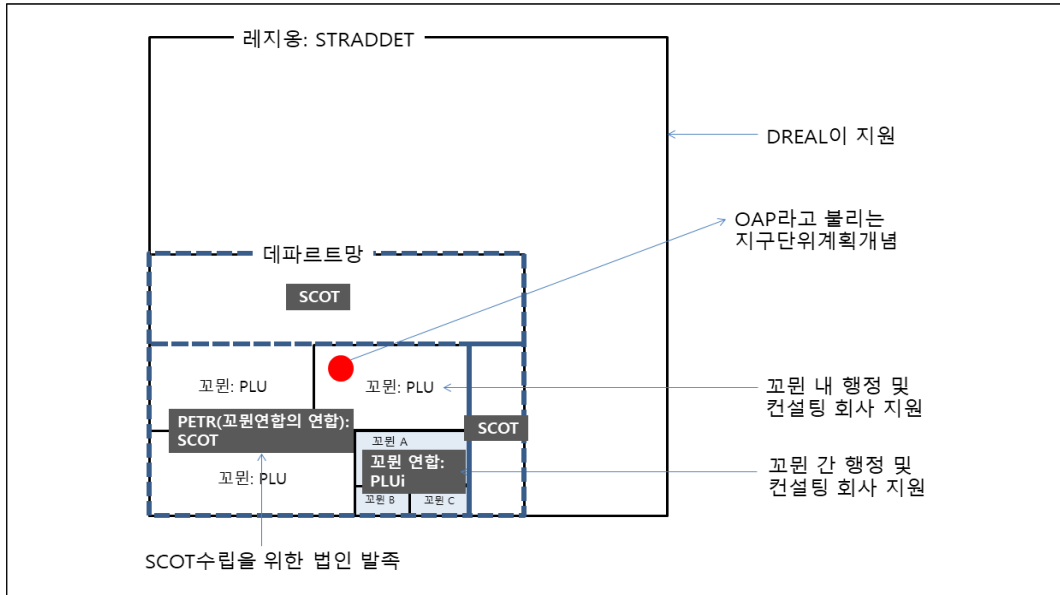


자료: OECD(2017)를 바탕으로 저자 번역.

- 광역계획인 ‘지역의 지속가능 발전 및 정비 레지옹 계획(SRADDT)’은 레지옹 단위의 공간 정책을 위한 지침 문서로서 정치적 투자의 우선순위를 제시함. 대부분의 경우 광역계획은 하위 계획에 대한 법적 구속력이 없음.²⁴⁾
- 중간 공간단위의 지역결속계획(SCoT)은 레지옹 계획과 로컬의 토지이용계획의 사이에 위치하는 계획으로, 이 계획은 코뮌 간 협력체에 의해 수립되고, 로컬 토지이용계획을 안내하는 목적을 가짐. 주택, 교통, 도시계획 과제와 연결되는 전략적 공간개발 가이드 라인을 제시함.
 - 로컬 계획을 이끌기 위해 작은 스케일의 토지이용계획(주로 1:100,000 축적)을 포함함.
- SCoT는 로컬 계획에 대해 법적 구속력을 가짐. 가령, 농업이나 생물다양성 보호 등을 위해 SCoT에서 계획변경을 결정하면 코뮌에서 PLU를 변경할 수 있음.
- 코뮌이 SCoT를 채택하는 것이 의무는 아니나, SCoT를 마련하지 않은 코뮌은 미개발지에 대한 개발 승인을 할 수 없기 때문에, 특히 대도시지역의 코뮌은 SCoT을 도입할 강한 인센티브를 갖게 됨.
- 로컬 수준에서 수립되는 토지이용계획인 PLU(단일 코뮌 수립)/PLUi(복수 코뮌 공동 수립)는 상세한 용도지역 규제(전형적으로 1:5,000에서 1:2,000 범위의 스케일)를 담고 있음.
 - PLU는 상위 계획과 정합되도록 수립하며, 행정구역을 도시계획법전(Code de l'Urbanisme)에서 정하는 각 용도지역(zones)으로 구분하고. 건폐율, 건축가능지 제한 등과 같은 규제를 통해 도시 형태를 결정함(건축허가를 위한 법적 기초 제공).

²⁴⁾ 일드프랑스(i.e. the greater Paris region), 코르시카, 프랑스의 해외영토들은 다소 성격이 다른 광역계획을 가짐. 이들 계획은 더 상세하고, 제한적인 용도지역 규제를 포함하고 있으며, 하위 계획에 대해 법적 구속력을 갖는 프레임워크를 제시함.

〈그림 4-15〉 프랑스의 공간계획 체계



자료: 심재현 외(2019).

○ 코뮌협력체 인구의 최소 20%를 차지하는 코뮌들의 25% 이상이 공동계획 수립을 반대하지 않는 한 단독 코뮌의 PLU보다는 PLUi를 수립하도록 함.

- 최근에는 로컬 수준의 토지이용계획에서 중간 단계의 계획에 중요성을 부여하는 방향으로 변화하여, 2014년 이후에는 일단의 코뮌들이 공동으로 수립하는 토지이용계획을 기본적 선택사항으로 하고 공동 계획 프로세스를 선택하지 않는 코뮌에 대한 기준을 두고 있음.

○ 대다수의 코뮌들이 로컬 토지이용계획을 수립하고 있지만 일부 코뮌들, 특히 농촌지역의 작은 코뮌들은 그렇지 못하는 경우가 있으며, 그러한 코뮌의 경우 토지이용 결정을 위해 국가 차원의 도시계획 규제를 적용함.

- PLU를 수립하지 않는 코뮌은 국가 도시계획의 통제를 받으므로 더 엄격한 토지이용 규제를 적용받게 됨.
- PLU는 코뮌장이 10~20년 후 코뮌의 미래상을 그릴 수 있는 장기 계획이라는 점에서 PLU가 없다는 것은 코뮌에게 불리하게 작용할 수 있음.

○ 농촌지역에 직접 적용되는 공간계획으로 PLU, 코뮌지도(cartre communale)가 있음.
 PLU를 수립하는 부담에 비해 그 필요성이 크지 않은 농촌지역의 작은 코뮌의 경우에는 코뮌지도를 통해 건축가능구역과 건축불가능구역을 제시하여 농촌공간을 계획적으로 관리하고자 함.

- 가령, 인구 286명(2019년 기준)의 작은 코뮌인 EYWILLE 코뮌에서 수립한 코뮌지도에는 관할지역에 대해 건축가능 지역, 행위대상 지역(destiné à l'activité), 자연 및 농업지역 등 용도지역 구분(zonage)을 두어 개발에 대해 관리함.

〈그림 4-16〉 EYWILLE 코뮌과 코뮌지도의 용도지역 구분



주: 오른쪽 도면에서 A는 건축가능 지역, B는 행위대상 지역, N은 자연 및 농업지역을 나타냄.
 자료: 2020.07. COMMUNE DE EYWILLER, CARTE COMMUNALE.

○ 각 수준 정부 간 공식적인 수직적 코디네이션 메커니즘은 제한적이고, 주로 계획 시스템의 위계적 구조와 관련됨. 즉, 하위 수준 정부의 계획은 상위 수준 계획에 정합되도록 수립되어야 함.

- 같은 위계 수준에 있는 계획들은 서로 고려되어야 하는데, 이는 구속력이 약한(less demanding) 것으로, 한 계획에서 계획한 수단을 다른 계획에서 방해하지 않는다는 것을 의미함.
- 수평적 코디네이션은 새로 만들어진 공적행동지역컨퍼런스(Public Action Territorial Conferences)에 의해 이루어지는데, 이 만남의 장은 레지옹의회 회장의 주재하에 모든 레지옹과 로컬 정부들을 집결시키며, 여러 부문 간 통합된 계획 프로세스를 용이하게 만들기 위한 것임.
- 프랑스는 농촌공간의 보전을 공간계획의 원칙으로 두고, 농지·산지 등 토지의 전용보다는 기개발지를 최대한 활용하도록 하는 기준을 가지고 있음. 신규 토지 개발을 위해서는 그에 상응하는 토지를 자연으로 회귀시켜야 신규 개발을 허용함.
 - 농지 축소 0% 정책을 운영하여 원칙적으로 농지를 개발불가능지로 규정하며, 개발이 필요한 경우에는 환경 영향을 고려하여 토지 1㎡를 대체하기 위해 농지나 자연녹지를 환원해야 하는 방식으로 규제함.
- 농지를 변경하여 공장을 건축하면 농민은 농지를 잃게 되므로 다른 곳의 농지나 돈으로 보상받음(농인이 소유자거나 임차인인 경우 모두 허용).
 - 가령, 공장이 10ha 규모로 조성된다면 10ha에 해당하는 농업 생산이 사라지므로 공장 업자나 지자체는 그에 해당하는 농지를 보상해야 하는데, 꼭 농지가 아니라도 수로 건설이나 농식품 개발을 위한 작업장에 재정적으로 지원하는 방식으로 가능함.
- 원칙적으로 농지에는 농업용 시설만 건축이 가능하여 농지에 주택을 건축하려면 변경 신청을 해야 함. 변경 신청에 대한 허가권은 코뮌이 갖지만 프레페의 승인이 필요함.

2.2. 독일

□ 독일의 공간계획 체계

○ 독일의 계획제도는 “공동사회와 경제, 그리고 공간 사이의 관계는 저절로 최적인 관계가 이루어지는 것은 아니므로, 인간의 생존 공간은 계획적으로 형성하지 않으면 안 된다”는 기본 이념을 바탕으로 계획체계가 구축되어 있음.

- 공간계획은 농촌을 독자적이고 의미가 있는 생활 및 경제 공간으로 개발하고, 생태적 기능을 보존하는 것을 목적으로 함.

○ 독일의 행정체제는 연방(Bund)-주(Land)-연합시군(Kreis)-게마인데(Gemeinde)로 구성되고, 각 체계별 계획을 수립함.

- 연방 정부가 수립하는 국토공간계획은 전 국토를 대상으로 공간정책의 골격을 제시하며, 국토의 균형발전을 위한 정주공간, 교통, 환경 등에 대한 기본 방향을 제시함.
- 주 정부가 수립하는 주발전계획은 주의 장기적인 발전 방향과 각종 하위계획에 대한 기본 방향을 제시함. 지역계획은 광역적인 의사결정이 필요한 취수원, 광역녹지축, 산업발전축 등의 사항에 대한 지자체의 참여 의사를 확인함.
- 국토공간계획/주발전계획/지역계획은 중장기 정책계획 성격을 가짐.
- 게마인데에서 수립·시행하는 도시관리계획(Bauleitplanung)은 지속가능한 보전 및 개발을 위해 토지의 용도를 규제하고 토지 용도에 적합하게 도시를 가꾸어 나가도록 규정하는 관리계획 성격임.

□ 독일 농촌 정책²⁵⁾

- 연방 식량농업부(BMEL)는 전체 국토의 91%를 차지하며, 인구의 57%가 거주하는 농촌 공간의 개발을 지원하여 다양한 경제 및 인구통계학적 문제를 안고 있는 농촌 지역이 여전히 중요하고 매력적으로 유지되도록 노력하고 있음.
 - 농촌에는 공예, 산업 및 서비스가 있는 중간 규모 경제의 대부분이 위치하며, 국민 총생산(GDP)의 46%를 생산함. 또한 농촌 주민과 도시민들에게 자유, 자연, 휴식을 제공하는 공간임.
 - 농촌을 흥미로운 직업과 필요한 공급 및 연결이 있는 경쟁력 있는 공간으로 만들기 위한 기반을 조성하고 있음. 또한 지역 사람들의 다양한 자발적인 노력의 활용·강화를 유도함.

- (자원봉사) BMEL과 독일 농촌 지역 협회(DLT - Deutscher Landkreistag)는 공동으로 '농촌생활을 위한 행동연대'를 2020년 1월 시행함. 참여 18개 농촌 지구는 자원 봉사 활동을 강화하기 위한 구조 개선 방법을 시험하였는데, ①청년 모집, ②노인을 자원 봉사에 참여, ③자원 봉사를 촉진하기 위한 디지털 기술 사용에 초점을 맞춤.
 - BMEL는 2017년 'LandKULTUR' 지원 계획을 시작하였음. 이 계획은 농촌 지역의 문화 활동과 참여를 강화하여 사람들의 생활 환경의 매력을 높이는 것을 목표로, 260개 이상의 프로젝트에 자금을 지원함. 프로젝트의 22%는 공연 예술, 23%는 다양한 문화적 주제, 15%의 프로젝트는 대중 문화와 문화 교육에 초점을 맞추고 있음.

- (농촌 개발 지원) 연방 농촌 개발 계획(Federal Rural Development Scheme, BULE)은 농촌 지역을 강화하고 독일 전역에서 평등한 생활 환경을 조성하는데 목적이 있음. 현재까지 독일 전역에서 2,000개 이상의 프로젝트가 BLUE의 자금 지원을 받아, 모델 프로젝트, 모델 지역, 콘테스트, 연구 및 지식 이전 사업을 추진함.

²⁵⁾ 독일 연방 식량농업부(BMEL)홈페이지(<https://www.bmel.de/>) 내용을 요약·정리함.

○ (농촌의 디지털화) 2019년 11월 18일 연방 내각은 도시와 농촌의 모바일 통신 속도 격차 완화를 위한 연방 정부의 모바일 통신 전략을 채택함. 연방 정부와 BMEL은 농촌에서 디지털 혁명을 진행하기 위해 연간 약 10억 유로 규모의 예산으로 미래의 ‘스마트 농촌 지역’을 강화하기 위한 사업을 시행함.

- BMEL의 농촌 개발 역량 센터(KomLe)는 ‘Land.Digital: 농촌 지역을 위한 디지털화로 제공되는 기회’라는 지원 계획 범위 내에서 정보 통신 기술의 현명한 사용을 통해 농촌 생활을 개선하는 것을 목표로 61개 모델 프로젝트의 구현을 지원함. 시범사업은 ‘경제와 노동’, ‘자원봉사과 참여’, ‘이동성’, ‘교육과 자격’, ‘건강과 돌봄’, ‘지역 서비스 제공’, ‘정보통신 플랫폼’ 등 7개 주제 분야임. 기금은 2022년 3월 31일 종료됨.
- ‘Smarte.Land.Regionen’(스마트 농촌 지역) 모델 프로젝트에 따라 BMEL은 농촌에 디지털 솔루션을 개발 및 구현하는 7개 농촌 지역을 지원함. 플랫폼, “디지털 생태계” 프로젝트에 2,500만 유로를 할당하였음.

○ (마을 개발) ‘LandVersorgt - 농촌 지역의 지역 서비스 제공에 대한 새로운 접근’ 정책을 통해 농촌지역의 지역서비스 제공에 적합한 혁신적이고 모범적인 사업을 지원하여 참여와 기본서비스 확보하고자 함.

- 현재 지원 계획은 독일 도시 및 지자체 협회(DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund)의 측면에 있으며 농촌 지자체를 대상으로 함. 일상용품의 현지 공급을 위한 지속 가능한 솔루션 개발 프로젝트에 대해 자금을 제공함. 프로젝트는 다른 농촌 지역의 시범 모델일 될 수 있도록 공식화함.
- 연방 식품 농업부(BMEL), 독일 도시 협회(DStGB), 농촌 지역 협회(DLT), 독일 산업상공 회의소 협회(DIHK), 독일 숙련 공예 연맹(ZDH)는 함께 ‘농촌 생활을 위한 행동 동맹’을 결성함. 이 동맹은 ‘통합된 힘을 위한 지역 네트워크’라는 슬로건 아래 농촌 지역을 강화하고, BULE에 따라 각 동맹 파트너 중 하나와 함께 모범적인 지원 조치를 구현하고자 함.

- (유동성) 농촌 주민과 지역 사회에서 직장, 지역 공공 서비스, 의료, 교육, 문화 및 여가 활동의 접근성을 보장하기 위해, 농촌 지역에서 이동성을 개선할 수 있는 방법에 대한 약 150개의 프로젝트 아이디어를 제안받아 시행함.
- (산업) ‘Land(auf)Schwung’(농촌 상승) 파일럿 프로젝트를 통해 지역 부가가치를 높이고 농촌 지역의 일자리를 보호하며 인구의 증가를 유도함.
 - ‘Land(auf)Schwung’ 파일럿 프로젝트를 통해 BMEL은 구조적으로 취약한 13개 독일 지역에 다양한 지역 프로젝트를 개발하고 구현할 수 있는 기회를 제공함.
 - 프로그램 대상으로 선정된 농촌 지역은 각각 지역 예산을 제공받고 개발 계약에 따라 지역 프로젝트 지원을 관리하는 데 있어 완전한 자율성을 가짐. 이 계약은 ‘기본 서비스’와 ‘지역 부가 가치’의 우선 순위 내에서 각 지역이 추구하는 목표를 설정함.
 - 파일럿 프로젝트의 맥락에서 2015년에서 2019년 사이에 약 550개의 프로젝트가 시작되었고, BMEL은 총 약 3,200만 유로를 지원함.

2.3. 영국²⁶⁾

□ 영국의 공간계획제도 주요 내용(2010년대 이전)

- 영국의 공간계획제도 골격은 1947년에 개정된 ‘도시농촌계획법’을 바탕으로 형성됨.
 - 1968년 법률 개정을 통해 광역 단위의 구조계획(Structure Plan)과 기초 지자체(District) 단위의 지방계획(Local Plan)을 수립하는 공간계획제도의 골격이 형성됨.
 - 1991년 법 개정을 통해서는 모든 디스트릭트(District) 단위에서 지방계획을 의무 수립토록 규정하였음.
- 2004년 이후에는 기존 이원화된 발전계획 제도를 대체하는 지방발전전략(LDF)을 도입함.

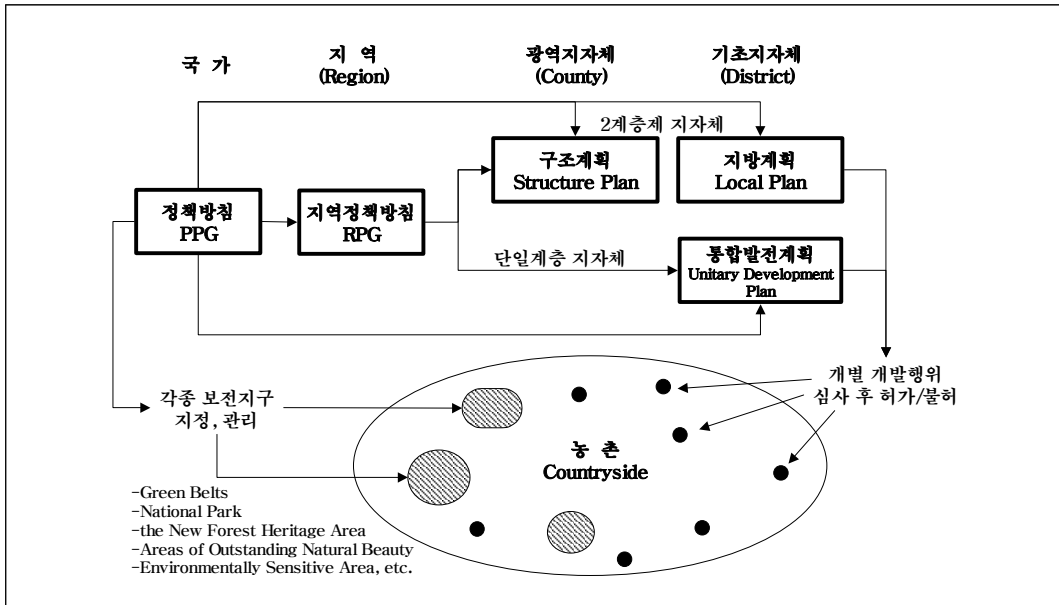
²⁶⁾ 영국의 농촌공간계획 사례는 잉글랜드 제도를 중심으로 다룸. 송미령 외(2020a)을 바탕으로 정리함.

- 2004년 ‘계획 및 강제수용법(Planning and Compulsory Purchase Act)’에 의해 기존 제도가 수정되어 기존 지방계획(Local Plan)을 대신하여 보다 광범위한 정책 내용들을 담은 지방발전전략(local development framework: LDF)을 수립함.
 - * 지자체 행정구역 전체를 대상으로 한 경직된 토지이용계획에서 벗어나 다양한 지방발전 전략과 계획들을 통합하여 기존의 발전계획보다 더욱 광범위한 정책 내용들을 포괄하는 내용으로 구성
- 이전까지 카운티 단위에서 수립되던 구조계획(structure plan)은 실효성이 떨어지는 이유로 폐지됨.²⁷⁾

○ 영국의 공간계획제도는 계획허가제(planning permission)를 중심으로 운용됨.

- 계획허가제는 미국과 같은 지역지구제(zoning)와 달리 개발행위에 대한 개별 심사를 거쳐 개발행위 허가 여부를 결정하는 방식이며, 그 판단의 기준이 되어온 것이 각 지방정부를 비롯한 계획기관에서 수립한 Local plan임.

〈그림 4-17〉 영국의 공간계획제도 개념도(2010년대 이전)



자료: 송미령 외(2003).

27) 카운티보다 광역인 지역(Region) 단위에서는 법정계획의 지위를 갖게 되는 지역공간전략(Regional Spatial Strategies: RSS)을 새롭게 수립토록 함.

□ 국가 차원의 방침을 통한 공간계획 원칙 설정

- 영국은 중앙정부 차원에서 공간계획의 방향과 기준을 계획정책지침(PPG: Planning Policy Guidance Notes)과 계획정책서(PPS: Planning Policy Statements)를 통해 제시함.
 - 계획정책지침(PPG)은 2004년 ‘계획 및 강제수용법’이 제정되면서 계획정책서(PPS)로 전환되었으며, 2012년 이후에는 기존의 모든 계획정책지침이 폐지되고 단일 국가 계획방침(NPPF: National Planning Policy Framework)으로 대체함.
- 영국의 NPPF에서는 국가의 공간계획 관련 다양한 이슈에 대한 계획의 기본방향을 담은 가이드라인을 제시함.
 - NPPF는 2012년 3월 처음 발표된 이후 2018년 7월, 2019년 2월 개정을 거쳐 가장 최근인 2021년 7월 개정된 NPPF가 유효하게 적용됨.
 - 경제·사회·환경적 측면을 포괄하는 국가계획정책의 방향을 반영하며 지역계획과 근린계획 과정에서 중요하게 고려되어야 할 사항을 담고 있어서 지역의 필요에 부합하는 계획을 어떻게 수립할 것인가에 관한 기본적 준거 틀이 됨.
 - NPPF(2021년 7월 개정본)는 지속가능한 발전 성취, 계획 수립, 의사결정, 충분한 주택 공급, 경쟁력 있는 경제 구축, 타운 중심의 활력, 건강하고 안전한 커뮤니티, 지속가능한 교통, 고품질의 커뮤니케이션, 효과적 토지이용, 잘 디자인된 장소들, 그린벨트 토지 보호, 기후변화·홍수·해안변화 문제 대응, 자연환경의 보존·향상, 역사환경의 보존 및 향상, 지속가능한 광물 사용 등 항목으로 구성됨.

<글상자 1> [참고] NPPF 내용 구성(2021년 개정)

- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| 1. 서론 | 10. 고품질의 통신기반 지원 |
| 2. 지속가능한 발전 달성 | 11. 효과적인 토지이용 추구 |
| 3. 계획 수립(Plan-making) | 12. 좋은 디자인에 기반한 장소 조성 |
| 4. 의사결정(Decision-making) | 13. 그린벨트의 보전 |
| 5. 충분한 주택 공급 실행 | 14. 기후변화, 홍수, 해안침식 대응 |
| 6. 강하고 경쟁력 있는 경제 구축 | 15. 자연환경의 보전과 개선 |
| 7. 타운센터의 활력 도모 | 16. 역사자원의 보전과 개선 |
| 8. 건강하고 안전한 커뮤니티 형성 | 17. 광물자원의 지속가능한 이용 |
| 9. 지속가능한 교통 여건 조성 | |

자료: 저자 작성.

〈그림 4-18〉 영국의 정주계층별 개발행위 허용 기준(사우스캠브리지셔 사례)

<p>농촌중심지 (Rural Centres)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3000명 이상 인구 ○ 학교 등 서비스시설 접근성 양호 ○ 고용기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 5개 마을 지정 • 대규모 개발행위 허가
↓		
<p>하위농촌중심지 (Minor Rural Centres)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 배후농촌에 서비스와 편의시설 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 8개 마을 지정 • 개발구역 내 30호 이하 주거(재)개발 허가
↓		
<p>집단 마을 (Group Villages)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초서비스 일부 제공 ○ 최소 1개 초등학교 소재 ○ 개발을 제한하여 기존의 서비스와 편의시설을 유지 ○ 저렴주택(affordable housing) 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 37개 마을 지정 • 개발구역 내 8호 이하 주거(재)개발 허가(예외적으로 15호 허용)
↓		
<p>확대지방 마을 (Infill Villages)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초등학교, 우체국, 마을회관, 식료품점 등이 없는 마을 	<ul style="list-style-type: none"> • 55개 마을 지정 • 개발구역 내 2호 초과 주거(재)개발 제한

자료: 성주인 외(2011)을 바탕으로 작성; 성주인 외(2016) 재인용.

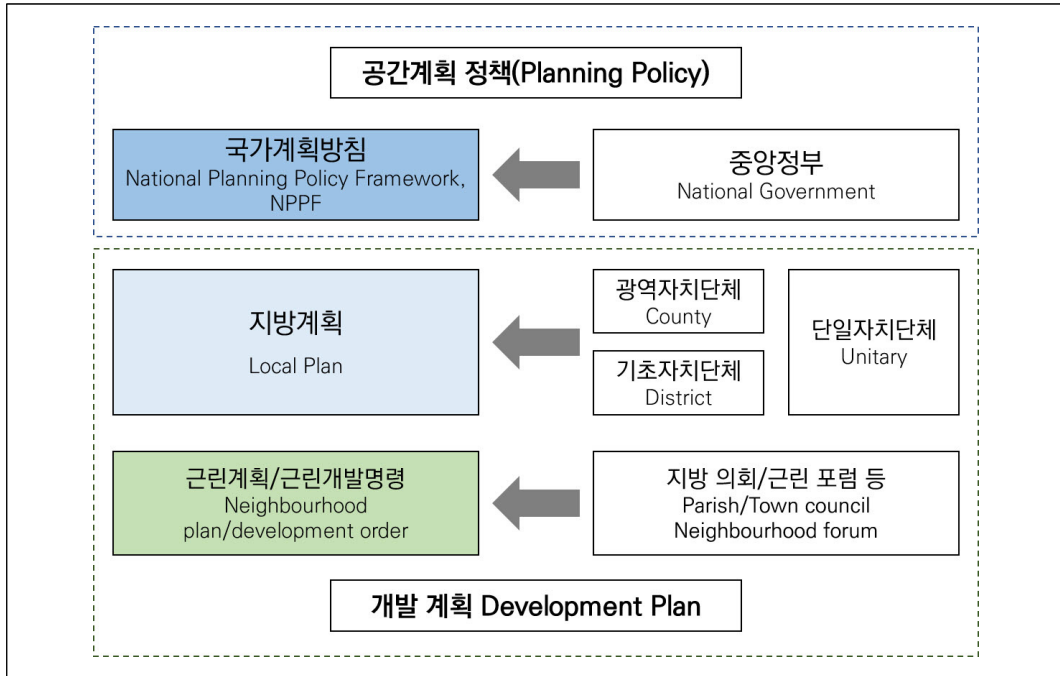
○ 농촌공간계획의 핵심 원칙으로서 'Key settlement policy'를 견지함.

- 1947년 법 도입 이래 수십 년 동안 잉글랜드 법정 계획제도(statutory planning)는 농촌 정주단위(settlement)의 계층을 고려하여 향후 지속가능한 타운이나 거점 마을을 중심으로 개발하고 분산적 개발은 지양하는 방향을 일관되게 유지함.
- 지역의 공간구조를 고려한 마을 위계별 개발 가이드라인을 모든 지방계획(Local plan), 지방발전전략(LDF) 등에서 공통적으로 제시함.

□ Localism Act 2011 도입 후 공간계획제도 변화

○ 카메론(D. Carmeron) 총리의 연립정부는 'Big Society' 정책 기조를 뒷받침하는 'Localism Act 2011'를 제정하고 이에 의거하여 각 커뮤니티에서 Neighbourhood Plan(이하 '근린계획'으로 지칭)을 수립할 수 있도록 규정함.

〈그림 4-19〉 Localism Act 도입 이후 영국의 공간계획 체계



자료: 저자 작성.

- 기존의 하향식 계획시스템은 공동체의 요구에 반하는 경우가 많고 경직적이라는 문제가 제기되면서 Localism Act 2011에 의거한 근린계획을 도입함. 이는 공동체에 자신들의 지역 개발을 실질적으로 주도할 수 있는 기회를 부여하는 취지에서 제정됨.
- 커뮤니티는 공동체가 짓기를 원하는 새로운 집, 상점과 사무실의 장소를 선택하거나, 건물들의 외관 등에 대해서 결정권을 가질 수 있음.

○ 근린계획은 패리쉬(parish)²⁸보다 작은 규모의 지역 공동체가 직접 근린 단위의 개발 계획을 수립토록 하였으며, 법적 계획으로 개발행위에 대한 계획허가도 이 계획에 기반을 두어 이루어지게 됨.

²⁸ 패리쉬는 영국의 가장 작은 행정단위로 300명 이상이 거주하는 마을에서 패리쉬 설치의 의무사항임. 유권자 1,000명 이상의 패리쉬에는 패리쉬 의회(parish council)를 갖추도록 의무화하고 있으며, 지역개발부담금을 부과할 권리가 있는 등 준자치단체 성격으로 이해됨. 타운 의회(Town Council)와는 위계 상 동급이나, 일반적으로는 타운 의회보다 적은 인구 규모의 행정구역을 의미함.

- 이에 따라 기존 공동체 단위 계획인 패리쉬계획의 가장 큰 약점이었던 법적 구속력의 부재로 인한 실행력 부족의 문제점을 보완함.
- 작은 단위의 개발에 대해서는 기존 계획시스템의 복잡하고 긴 절차를 축소하도록 개선하였으며, 특히 농촌 커뮤니티의 경우 주택의 개축, 신축 등의 개발이 어려웠던 문제를 상당히 개선할 수 있게 됨.

○ 공동체가 주도하는 근린계획은 세 가지 유형으로 구분 가능하며, 지역 주민은 이 중에서 선택하거나 동시에 추진이 가능함.

- Neighbourhood Plan: 포괄적인 계획으로서 공동체의 미래에 대한 비전을 정립하고, 주민들이 원하는 사업들을 제시함(기존 지역계획의 부분).
- Neighbourhood Development Order: 공동체의 일정한 구역에 특별하게 정해진 개발계획을 허가하는 것(planning permission)이며, 특정한 목적에 한해 수립되는 작은 수준의 계획임.²⁹⁾
- Community Right to Build: 작은 규모의 개발(예를 들어 5~10개의 새로운 주택의 건축)과 관련되며, 공동체의 멤버로 구성된 법인 형태에 의해서 주도됨.

○ 근린계획 수립 시 지역 계획 당국과 협의를 통해 근린 규모를 설정하고 지역사회의 협의를 바탕으로 계획 내용을 구체화한 후, 지역 주민의 50% 이상 찬성을 통해 Localism Act에 근거한 법적 구속력을 갖출 수 있음.³⁰⁾

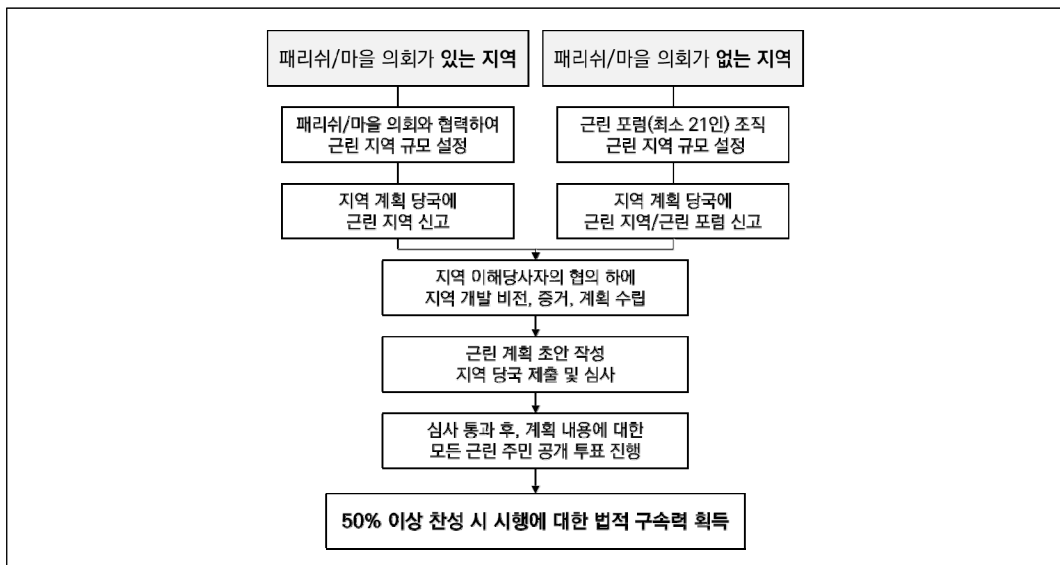
- 근린 지역, 근린 계획 초안을 지역 당국과 협의하는 과정에서는 주택 수요 평가, 부지 평가, 환경영향평가, 정책 증거 검증, 서식지 규제 평가, 소외 집단 포용성 평가 등이 이루어짐.

²⁹⁾ 이 계획의 허가 범위 내에 있는 개발 제안에 대해서는 자동적으로 허가를 받은 것으로 보고 사업을 추진할 수 있음 (예전에는 개별 개발행위에 대해서 별도로 허가).

³⁰⁾ 이는 패리쉬(parish) 계획, 타운(town) 계획 등 기존 소지역 단위 계획이 법적 구속력을 갖추지 못하는 것과 비교됨.

- Neighbourhood Planning 도입과 더불어 기존 하향식 공간계획제도도 전면적으로 개편되어 지역공간전략(RSS)이 폐지되고, 지방발전전략(LDF)은 다시 지방계획(Local Plan)으로 명명됨.
 - 기존에 여러 문서로 구성되었던 기존의 국가계획방침(PPS)은 하나의 단일 문서인 NPPF(National Planning Policy Framework)로 단일화됨.
- 근린계획 또는 근린 개발 명령을 추진하는 모든 단체는 기본 교부금으로 최대 10,000파운드를 신청할 수 있으며, 계획 지역 추가 여건에 따라 8,000파운드의 추가 교부금을 신청할 수 있음.
 - 10,000파운드의 기본 교부금은 인구 규모 등 여타 조건과 관계없이 지급됨.
 - 계획에 주택 부지 할당, 디자인 코드 포함, 지정 상가지구 계획 포함, 3개 패리쉬 이상이 참여하는 단일 계획, 인구 25,000명 이상의 지역, 빈곤 수준이 높은 지역 중 하나 이상에 해당하는 추진 단체에게 추가 교부금이 지원됨.
 - 추가 교부금과 같은 조건을 만족하는 지역은 추진 절차의 복잡한 법·행정적 처리에 대한 기술 지원 신청 자격도 부여됨.

〈그림 4-20〉 영국 근린계획(neighbourhood planning) 추진체계도



자료: 저자 작성.

〈표 4-5〉 근린계획의 교부금 및 기술 지원 신청 기준

구분	자격조건
기본 교부금(10,000파운드)	영국에 위치
	근린개발계획 또는 근린개발명령 작성
추가 교부금(최대 8,000파운드)	업무(business) 근린계획으로 지정된 계획
	3개 이상의 패리쉬가 참여하는 단일 계획
	인구 25,000명 이상의 근린 지역
추가 교부금 또는 기술 지원	계획에 '디자인 코드' 반영
	주택용지 할당
	빈곤 수준이 높은 지역에 기반을 둔 단체
	지정된 근린 포럼
기술 지원	지정을 준비하고 있는 근린 포럼
	근린 개발 명령을 사용하려는 계획

주: 복합빈곤지수(Index of Multiple Deprivation)기준 영국 하위 30% 빈곤 지역이 근린지역 또는 인구의 20% 이상인 경우.
 자료: 근린계획 홈페이지(<https://neighbourhoodplanning.org/>, 검색일: 22.09.20.)를 참고하여 저자 작성.

○ 영국 정부는 2012년부터 계획 수립에 대한 지원 조직(4개)을 지정하여 공동체에 전문 지식·자문 등을 제공(300만 파운드 지원)함.

- 2015년부터 2018년까지는 Locality와 Groundwork UK라는 단체를 통해 계획 수립 과정을 지원하였으며, 2018년부터 2022년 기간에는 22.8백만 파운드를 지원하는 것으로 계획하였음.
- (대상 조직) The Prince's Foundation for the Built Environment / Locality / Campaign to Protect Rural England(CPRE) / RTPI(The Royal Town Planning Institute: 왕립타운계획연구소)
- DEFRA에서는 ACRE 및 RCCs 네트워크를 통해 농촌 커뮤니티를 대상으로 저렴한 주택(Affordable housing) 및 근린계획 수립 과정을 일부 지원함.

○ 2022년 5월 기준 총 2,937건의 근린계획 초안이 완성되어 추진 절차를 거치고 있으며, 이 중 1,367건의 계획이 승인됨.

- 2013년 첫 주민투표 시행 이후 2016-2021년간 연평균 약 200건의 주민투표가 시행되었으며, 일반적으로 근린계획의 지정까지는 평균 약 4년이 걸리는 것으로 나타남.³¹⁾

2.4. 일본

□ 인구감소와 재해에 대비하는 국토공간의 장기비전으로서 ‘국토 그랜드디자인 2050’을 수립하고 ‘콤팩트+네트워크’ 원칙 등 기본방향 제시

- 일본의 국가 공간전략으로서 2014년 수립된 ‘국토 그랜드디자인 2050(이하 그랜드디자인)’에서는 ‘대류축진형 국토’의 형성을 2050년까지의 장기 비전으로 제시, 이를 위한 기본방향이자 원칙으로 공간적인 선택과 집중 논리가 강조된 ‘콤팩트+네트워크’를 명시하였음.
 - 인구감소와 지방소멸 위기에 대응하기 위하여 각종 기능을 공간적으로 집적하고 거점 간 연결성을 강화하는 ‘콤팩트+네트워크’ 원칙은 도시와 지방을 불문하고 다양한 전략을 통해 실천되어야 함을 제안함.
 - 그 외에도 다양성과 연계에 의한 국토·지역 만들기, 사람과 국토의 새로운 관계, 재해에 대한 유연한 대응 등 다양한 여건을 고려한 국토 형성의 기본방향을 제시하였으며, 작은 거점·지방도시연합 구축, 메가리전 형성, 관광입국 실현, 지방으로의 인구 흐름 창출, 공동체 재구축, 기술혁신, 인재 만들기 등을 기본방향 달성을 위한 기본전략으로 제시함.
- 콤팩트+네트워크 원칙은 대도시권과 지방, 도시와 농산어촌을 불문하고 인구감소, 저출산·고령화 시대에 대응하기 위한 기본적 공간 접근법으로 자리매김함.
 - 콤팩트+네트워크 원칙은 국가적 경제 거점 역할을 맡아야 할 대도시권에서는 ‘슈퍼 메가리전’의 조성을 통한 3대 대도시권의 연계 강화, ‘지방소멸’ 위기가 대두하고 있는 중소도시에서는 ‘입지적정화계획’을 통한 도시기능과 거주기능의 명확한 공간적 구분 등 구체적 전략으로 실천되고 있음.

31) 평균 계획 수립 기간은 2012-2019년간 런던시 내 근린계획 수립 사례에 근거함(London Assembly, 2020).

- 더불어 국토를 구성하는 ‘세포’이자 중산간·농산어촌과 같은 소규모 과소지역에서는 최소한의 서비스 제공 및 정주여건의 효율화를 위하여 각종 기능을 공간적으로 집적하는 ‘작은 거점’과 ‘집락생활권’ 형성을 ‘콤팩트+네트워크’를 실현하기 위한 전략으로 추진함.

□ 그랜드디자인에서 제시한 국토공간의 비전과 원칙은 법정계획인 국토형성계획 및 국토이용계획에 반영되어 10년 단위의 추진 전략으로 구체화

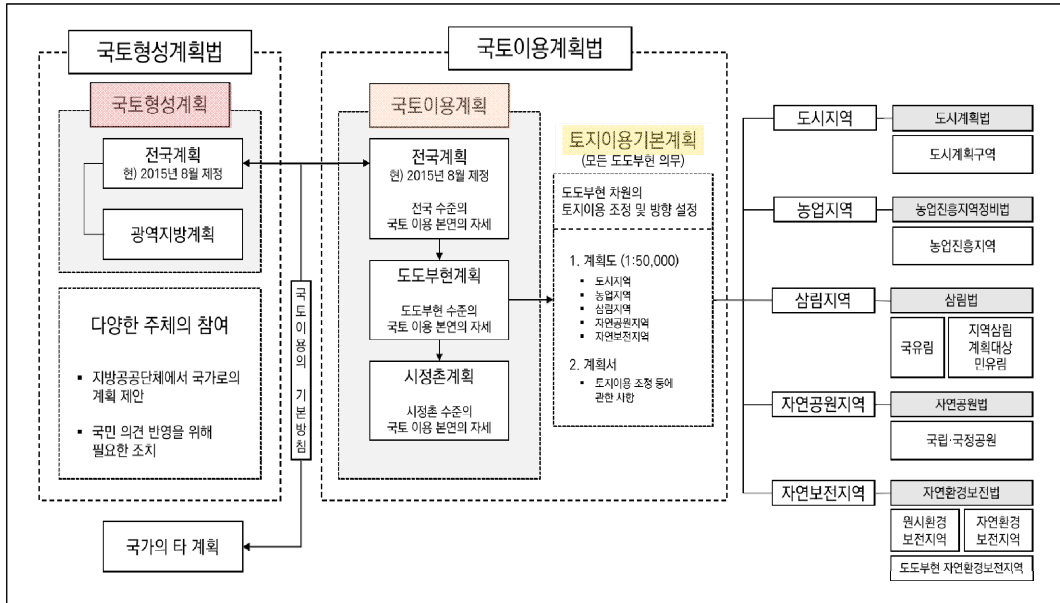
○ 국토형성계획은 2005년에 제정된 ‘국토형성계획법’에 근거하여 수립되며 10년에 걸친 장기적 국토 형성을 위한 지침으로 활용됨. 전국계획과 복수의 도도부현에 걸친 광역 블록을 대상으로 하는 광역지방계획으로 구분됨.

- 최근 수립된 새로운 ‘국토형성계획(2015-2025)’에서는 ‘대류 촉진형 국토’ 형성을 목표로 설정하고 국토 및 지역 공간구조의 기본구상으로 ‘콤팩트+네트워크’ 전략을 제시함. 이와 같은 기본구상 하에서 연계중추도시권, 정주자립권, 작은거점과 주변 집락의 향토집락생활권 형성 등 공간 전략을 마련함.

○ 국토이용계획은 국토의 유효적 이용을 목적으로 국토의 이용에 관한 기본 구상, 이용 목적에 따른 구분별 목표와 개요, 이를 달성하기 위한 조치의 개요 등 국토이용의 기본이 되는 방향 설정 및 조정을 목적으로 수립함.

- 국토이용계획은 공간별로 전국-도도부현-시정촌 단위에서 수립하며, 도도부현계획은 도시나 농촌 등 실제 지자체의 토지이용에 대해 직접적인 방향을 제시함. 또한 ‘국토이용계획법’을 토대로 실제 토지의 기본적 용도를 부여하는 계획으로서 도도부현 단위에서 ‘토지이용기본계획’을 수립·운영함.
- 국토형성계획(2015-2025)과 동시에 수립된 국토이용계획(전국계획)은 ‘적절한 국토관리 실현’, ‘자연환경·경관 보전·재생·활용’, ‘안전·안심 실현’을 위한 국토이용을 기본 방침으로 설정하고 이를 위한 추진전략으로 복합적 시책 추진 및 국토의 선택적 이용을 제시함.

〈그림 4-21〉 일본 국토 이용 관련 계획 체계



자료: 일본 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/>, 검색일: 22.06.21.)를 참고하여 저자 작성.

□ 용도지역 중복 허용 및 이용 합리화를 위한 토지이용조정 제도 도입³²⁾

○ 용도지역 중복 이용에 따른 문제를 방지하기 위하여 현에서 수립하는 토지이용기본계획의 내용에 중복 용도지역 간 토지이용조정에 대한 기준을 제시하고 있음.

- 토지이용조정 지도 방침은 농업지역의 농용지구역과 도시지역의 시가화조정구역이 중복되는 지역의 경우, 농용지구역의 규제가 우선시되도록 하는 등의 가이드라인을 제시함.
- 일부 시정촌은 비농업진흥지역의 계획적 관리를 위하여 조례를 제정하고 이에 근거한 ‘토지이용조정 기본계획’을 도입하기도 함.

32) 송미령 외(2020a)를 참조함.

〈글상자 2〉 나가노현 호타카정의 토지이용조정 기본계획

- 나가노현 호타카정은 도시화가 진행되는 개발압력이 높은 농촌지역으로 '호타카정 토지이용조정 기본계획'과 '지역가꾸기 기본계획'을 수립하여 주민의 동의와 합의를 통해 토지이용의 기본방향 설정
- 토지이용조정 기본계획은 정 전체의 토지이용에 관한 기본 방향을 정한 계획이라면, 지역가꾸기 기본계획은 지역블록에 작성되는 보다 구체적인 토지이용계획
- 호타카정 토지이용조정 기본계획의 특징은 도시계획 용도지역을 제외하고, 호타카정 전역을 자체적으로 조닝(zoning)하고 이에 따라 건축 가능 시설물에 대한 기준까지도 세부적으로 설정
- 전원풍경보전지구, 농업보전지구, 농업관광지구, 집락거주지구, 생활교류지구, 공공시설지구, 산업창조지구, 문화보양지구, 자연보호지구 등 9개 지구로 구분
- 지구별 건축 가능 및 불가능시설을 제시하고, 특히 지역사회의 협의와 조정을 통해 가부를 정할 수 있는 '안촌지역'을 다수 설정하여 이해관계자들과 협력 도출

〈호타카정의 토지이용조정 기본계획에 따른 자체 조닝(zoning)〉

지구	특징
전원풍경보전지구	「자연이풍부한호타카」를 이미지화하는 요소가 되는 수변환경과 그 주변의 논과 그곳에서 바라볼 수 있는 산맥 등은 지역을 대표하는 양질의 자원이다. 이를 저해하는 대규모 시설 입지를 수반하는 토지이용을 제한하는 지구
농업보전지구	우량농지를 보전하고 점재하는 농진백지의 개발이 무질서하게 확대되지 않도록 규제하는 지구
농업관광지구	관광시설 입지, 유희농지 활용, 지역진흥거점이 되는 지구를 형성하기 위해 농업적 토지이용과 내방객이 즐겁게 보낼 수 있는 농업체험시설, 지역교류시설을 기본으로 한 토지이용이 가능한 지구
집락거주지구	정 전체에 있어 기능적인 시가지 형성을 도모하며 쾌적성, 안정성에서 양호한 거주환경의 형성을 도모하기 위해 계획적으로 주택을 집약하는 지구
생활교류지구	여러 가지 노선적 특징에 맞는 상업, 업무 시설의 집약을 도모할 지구
공공시설지구	주로 공원이나 운동시설, 광장, 문화시설 등 레크리에이션, 커뮤니티의 핵심이 되는 시설을 배치하는 지구
산업창조지구	공장, 창고, 사무소 등 공업계 토지이용을 우선한 토지이용이 기본인 지구
문화보양지구	삼림자원을 활용하고 하류역에의 영향이 적은 「자연과의접촉」을중심으로한 문화활동, 예술활동, 레크리에이션을 즐길 수 있는 보양, 체재공간으로 이용하기 위해 별장이나 펜션 등 체재형 숙박시설이나 자연환경을 활용한 레크리에이션 시설의 입지를 기본으로 하는 지구
자연보호지구	호타카정 환경보전의 골격인 구역으로 현존하는 양호한 자연적 토지이용을 보전해가기 위해 대규모적 토지의 변화를 동반하는 개발을 억제해야 할 지구

자료: 송미령 외(2020a).

□ 시정촌 단위 농촌 토지이용관리³³⁾

- 시정촌 단위에서는 시정촌기본구상의 토지이용 관리방향에 근거하여 수립한 토지이용 기본계획에서 확정된 용도지역의 법정 계획을 바탕으로 세부토지이용계획을 수립함.
- 시정촌 단위의 농촌계획 제도로는 시정촌기본구상, 시정촌계획(국토이용계획 상), 농촌 종합정비계획, 농업진흥지역정비계획, 집락농진지역정비계획, 그리고 최근 시행되고 있는 사람·농지 플랜 등이 있음.

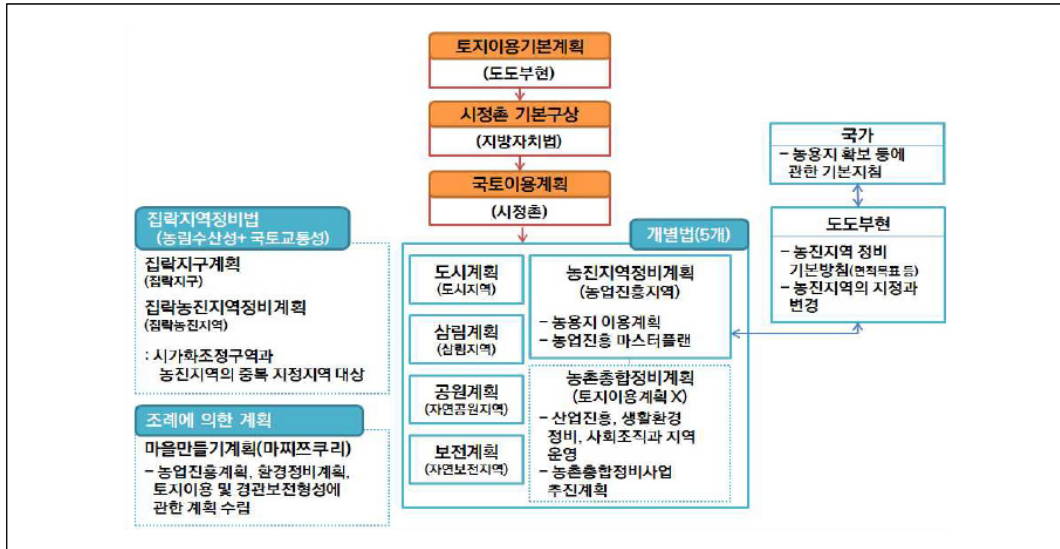
³³⁾ 송미령 외(2020a)를 참조함.

- 농업진흥지역정비계획은 시정촌기본구상의 하위계획이며, 도시지역에 내에 포함되는 농업진흥지역 및 농용지구역에 대한 계획을 포함함.
- 농촌종합정비계획은 농업진흥지역을 대상으로 하는 계획으로, 농촌공간의 정비를 중심 내용으로 하는 시정촌 단위 농업농촌 관련 계획 내 농촌정비 부문 계획임.
- 농업발전계획을 중심 내용으로 하는 농업진흥지역정비계획(농진지역정비계획)은 생활환경시설의 정비와 농업인의 취업 촉진 등의 사항을 포함하기도 하며, 비농업적 토지수요를 수용하기 위한 '농촌활성화토지이용구상', '농업집락토지이용구상' 등의 계획과 조응함.
- 도시계획과 농업진흥지역정비계획의 공통 하위계획에 해당하는 집락농진지역정비계획은 집락지역정비법에 의해 수립되는 계획으로서, 도시지역의 시가화조정구역에 중복 지정되어 있는 농업진흥지역을 대상으로 수립됨.

○ 집락지구계획은 취락 지역에서 영농 조건과 조화로운 양호한 거주 환경의 확보와 적절한 토지 이용을 도모하기 위해 수립함.

- 집락지구계획은 구역 정비 및 보전에 관한 방침, 집락지구정비계획으로 구성되는데, 구역 정비 및 보전에 관한 방침에서 토지이용 방침이나 건축물 등의 정비방침, 기타 정비 및 보전에 관한 방침을 정하고, 집락지구정비계획에서 집락지구시설의 배치 및 규모, 건축물 등에 관한 사항 등을 정함.

〈그림 4-22〉 일본 시정촌 단위 농촌공간 계획 관련 체계



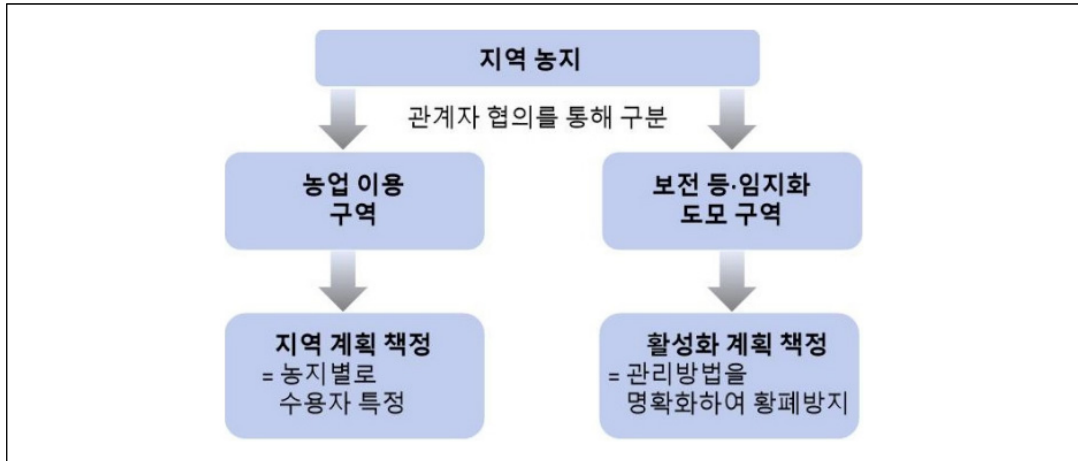
자료: 송미령 외(2020a).

□ 사람·농지 플랜

○ 최근에는 농지의 집적·집약화를 장려하기 위해 추진해 온 사람·농지 플랜(人·農地プラン) 수립의 법적 근거를 마련하여 지역계획 및 활성화계획으로 확대해가는 작업을 추진함.

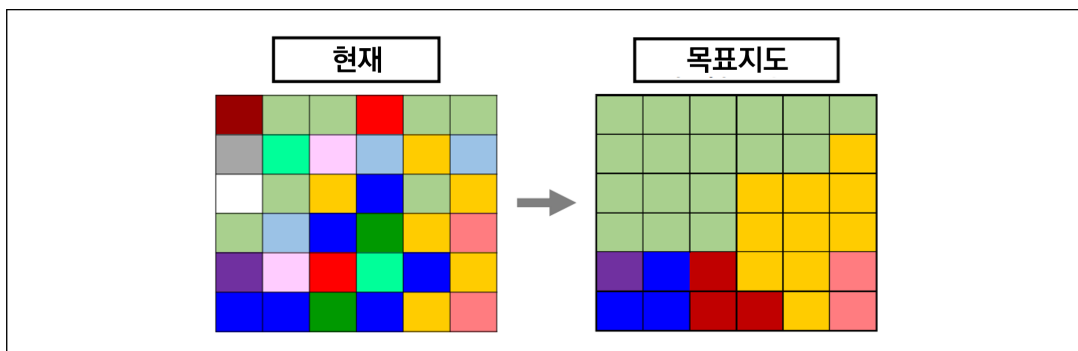
- 농업상 이용이 이루어지고 이용자가 명확한 농지를 대상으로 한 지역계획을 ‘농업경영기반강화촉진법’에 근거하여 수립하고, 정책 노력에도 농업상 이용이 어렵거나 조방적 이용이 이루어지는 농지에 대해서는 필요에 따라 ‘농산어촌활성화법’에 따른 활성화 계획을 수립함.
- 농가, 지역 농업위원회, 농촌RMO 등 지역 이해당사자가 참여하는 협의기구에서 결정한 중단기 기본 방향을 바탕으로 목표 지도를 작성하고, 농지은행 및 JA가 지역 토지 집약·재분배의 중간관리 역할을 담당하도록 촉진하여 농지의 집약화 및 효율적 이용을 추진함.
- 농림수산성은 근거법의 개정을 통해 사람·농지 플랜을 ‘지역계획’으로 개명하고, 시정촌의 법정 의무 계획으로 확대하여 일본형 직불금, 농업경영체 육성 사업 등과 시너지를 발휘할 수 있도록 운영할 예정임.

〈그림 4-23〉 사람·농지 플랜 책정 흐름도



자료: 주간농업농촌식품동향(2022.03.14.). 한국농촌경제연구원 미래정책연구실.

〈그림 4-24〉 사람·농지 플랜 목표 지도 예시



자료: 주간농업농촌식품동향(2022.03.14.). 한국농촌경제연구원 미래정책연구실.

□ 작은 거점·집락생활권 구축 바탕 농촌공간의 콤팩트+네트워크화 촉진

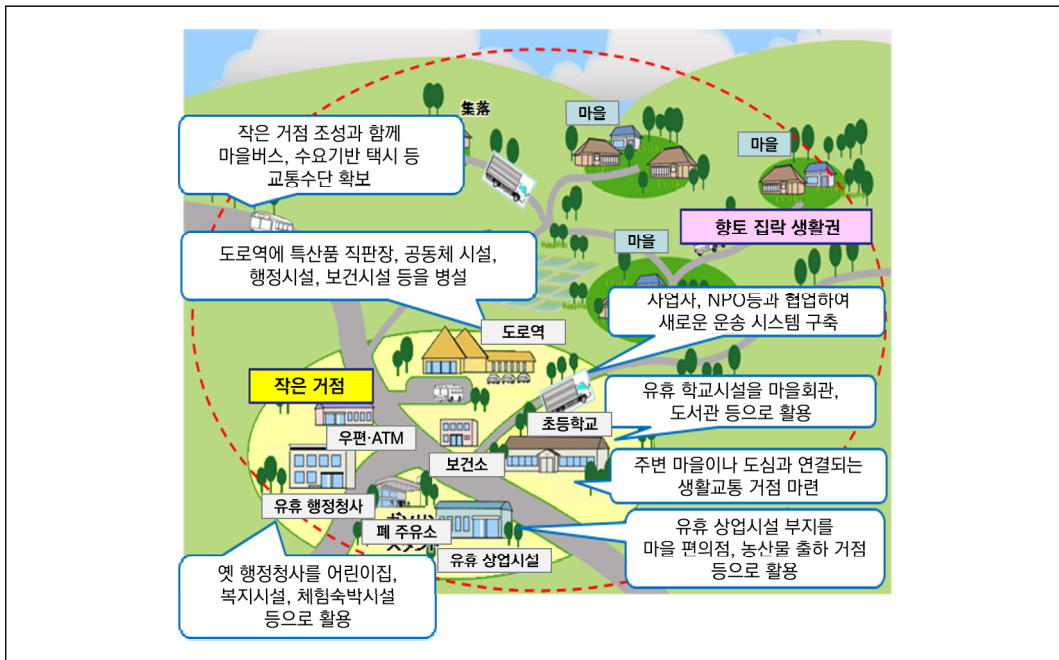
○ 일본 정부는 지방창생 정책 기조를 바탕으로 작은 거점 만들기 사업과 집락생활권 형성 전략을 추진, 농산어촌의 서비스 제공·지역 활동 거점 육성을 도모하고 있음.

- 복수 마을을 대상으로 한 행정·서비스 기능 등이 집적된 '작은 거점'을 조성하여, 다양한 지역 활동이 통합적으로 이루어질 수 있는 구심점을 마련하고, 이의 배후 지역으로서 인근 마을과의 연계성을 강화하여 집락생활권 조성을 촉진함.

○ 지방창생 정책 기조 하에 작은 거점 및 집락생활권은 과소지역을 중심으로 증가함.³⁴⁾

- 2021년 기준 약 96%의 작은 거점은 인접 도시와의 교통 네트워크가 구축되어 있는 등 작은 거점의 입지 선정에는 콤팩트+네트워크 원칙을 고려한 도시권과의 접근성이 중요하게 여겨지고 있음.
- 2024년까지 작은 거점을 1,800개소로 확대하고, 지역운영조직이 형성되어 있는 거점의 비율도 90%까지 높이는 것을 정책목표로 설정함.

〈그림 4-25〉 일본의 작은 거점 및 향토집락생활권 개념도



자료: 한이철 외(2022)에서 재인용.

□ 지방창생 추진교부금, 농산어촌 진흥교부금, 일본형 직불제 등의 재원을 바탕으로 농림어업의 활성화를 통한 농산어촌 활성화 도모

○ 지방창생추진교부금은 2016년 ‘지역재생법’에 근거한 법정교부금으로 도입되어 연 1,000억 엔 규모로 현재까지 운용되고 있음.

³⁴⁾ 内閣府地方創生推進事務局(2021).

- 지방자치단체가 자발적·주도적으로 수립한 전략사업을 중앙정부가 지원한다는 점에서 우리나라의 지방소멸대응기금과 비슷한 집행구조를 지니고 있으며, 일몰기한이 정해져 있지 않아 중장기적 사업 추진을 안정적으로 지원하기에 유리함.

○ ‘농산어촌 활성화법’을 바탕으로 마련되는 농산어촌 진흥교부금은 농산어촌의 활성화 지원 사업을 위한 예산 계정으로 활용되고 있음.

- 지역 활성화 대책(농림어업 생산·판매시설 정비), 중산간지 농업 추진 대책, 농산어촌 이노베이션 대책(6차산업 활성화), 농박(농촌숙박) 및 농복(농업복지) 대책, 토지이용 최적화, 정보통신 인프라 정비, 도시농업 활성화 등 농산어촌의 소득 향상, 고용 증대, 도농 연계와 연관된 다양한 시책이 농산어촌 진흥교부금을 바탕으로 시행 중임.

○ 일본형 직불제는 농산어촌 마을·활동조직을 대상으로 교부되어 자발적인 지역 활성화 계획 수립을 유도하고 공동체의 형성·유지를 도모함.

- 일본형 직불제는 크게 다원적 기능 직불제, 중산간지역 직불제, 환경 보전형 농업 직불제로 구분되며, 이 중 다원적 기능 직불금은 활동조직을 대상으로, 중산간지역 직불금은 마을협정을 통해 마을 단위에 교부되어 농업생산 및 다면적 기능의 유지·활성화를 위해 사용됨.

□ 농산어촌 활동 조직 간 연계·협력을 지원하는 ‘농촌형 지역운영조직(농촌 RMO)’ 육성 정책 추진

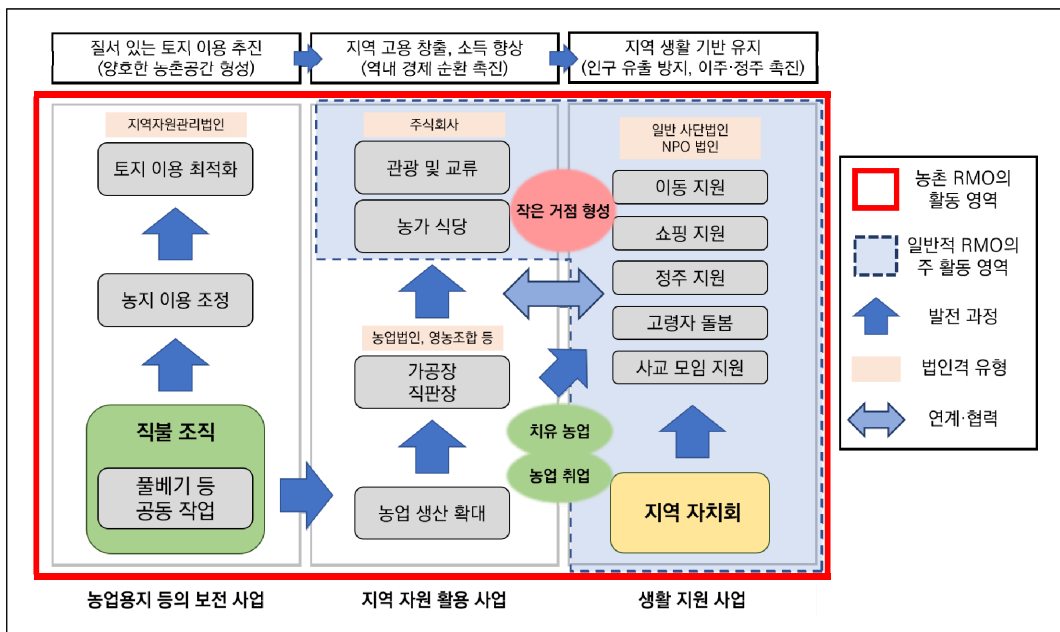
○ 농촌 RMO는 일본형 직불제 협정조직을 중심으로 다양한 지역의 단체·조직이 협력하여 농업·농촌 활성화와 관련된 계획 수립 및 사업을 시행하는 지역 활동 조직을 일컬음(農林水産省, 2021).

- 중산간 직불금·다면적 기능 직불제 등 마을·공동체 대상 직불금 협정 조직이 농촌 RMO의 모체가 되며, 이를 중심으로 다양한 지역 활동 조직이 연계·협력하여 발전해 갈 수 있도록 지원하는 정책사업을 추진 중임.

○ 농림수산성은 농촌 RMO의 활성화를 위한 지원 시책을 추진하고 있으며, 간접적으로 관련된 타 정책을 연계하는 방안도 제안함.

- 농촌 RMO를 발전 단계별로 지원하는 농촌 RMO 모델 형성 지원 사업과, 전국·도도 부현·지역 단위의 지원체계를 형성하는 농촌 RMO 지원체계 구축 사업이 시범 시행되고 있음.
- 중산간 지역 직불금, 다면적 기능 직불금 제도는 농촌 RMO 형성의 모태가 된다는 점에서 긴밀한 연관성을 가지며, 농림수산성의 ‘최적 토지 이용 대책’, ‘농산어촌발이노베이션 대책’ 등 농어촌 진흥 교부금을 바탕으로 시행되는 여러 시책이 농촌 RMO 형성을 추진하는 다양한 조직의 지원과 연관됨.
- 농림수산성의 시책 이외에도 농촌 RMO와 관련된 타 부처의 다양한 제도·시책을 제시하여 농촌 RMO 형성을 추진하는 시정촌 및 마을조직이 가이드라인으로 활용하도록 하는 등 여러 부처의 사업이 생활권 단위에서 복합적으로 추진되도록 노력하고 있음.

〈그림 4-26〉 농촌 RMO의 활동 영역과 발전 양상



자료: 정학성(2022).

〈표 4-6〉 농촌 RMO와 관련된 기타 부처의 주요 시책

유형	제도	농촌RMO와의 관계	주무 부처
방문형 지원	취락 지원 스태프	취락 간 조정을 지원	총무성
	생활 지원 코디네이터	생활 지원 서비스 계획 및 사업활동 지원	후생노동성
조언·제언	지역 활성화 전도사	시정촌 직원, 지역 리더에게 지역과제 해결 구상에 대한 지도·조언	내각부
	지역 역량 창조 어드바이저	지역자원을 활용한 특산물 발굴·브랜드화·관광진흥 등 기획 지원	총무성
활동 인력	지역 부흥 협력대	지역 활동 활성화 및 협력대원의 지역 취업	
	지역 프로젝트 매니저	행정·민간의 교두보 역할을 맡아 활동 지원	
	지역활성화 기업인	지역활성화 기업인이 노하우를 살려 경제사업 등을 지원	
	특정지역만들기 사업 협동조합	특정지역만들기 사업 협동조합으로부터 인재를 파견	
연계사업	취락 네트워크권 형성 지원사업	신규 사업을 기획하는 경우 협력·상호활용	후생노동성
	중층적 지원체제 정비사업	생활지원 관련 지역만들기 사업에 농업 관련 기획을 접목하여 지원	
	작은 거점 중심 고향취락 생활권 형성 추진사업	폐교 건물을 활용한 지역 거점 조성 등을 지원	국토교통성
	이주·교류 추진기구(JOIN)	‘일본이주교류 내비게이션’을 통해 인재 모집 지원	-
구체화	지역관리구상	지역관리구상의 검토·시행에서 지역의 핵심 주체로 참여	국토교통성

자료: 한이철 외(2022)에서 재인용.

□ 여러 부처가 협력하는 관계인구 창출·확대 지원 체계를 통해 지방의 인적 자원 확보 및 인구 흐름 형성 도모

○ 일본의 관계인구 정책은 지방창생전략의 하위 정책으로서 위계와 범위를 체계적으로 설정하고, 다부처 정책패키지를 구성하여 부처 간 역할 분담 및 시너지 효과를 도모함(성주인 외, 2021).

- 총무성은 ‘관계인구 창출·확대 시범사업’을 통해 관계인구 창출·확대를 시도하는 지방자치단체 및 관계인구 중간지원조직의 안정적인 활동을 지원하고, 2009년부터 ‘지역부흥협력대’를 지속 운영하는 등 지역 만들기를 담당할 인적 자원 창출을 다각적으로 도모하고 있음.
- 이 외에도 ‘관계인구 포탈’ 운영, ‘고향 워킹 홀리데이’ 사업, ‘시험 위성사무실’ 사업, ‘전국판 빈집은행’ 운영 등 도시-지역 간 관계 창출을 지원하기 위한 다양한 사업을 진행하고 있음.

- 포괄적 예산 지원을 통해 지역별·대상별 특화된 관계인구 창출 활동이 이루어지도록 유도하고, IT기술을 활용한 온라인·오프라인 플랫폼을 구축하여 접근성을 높임.
 - 포괄적 예산 지원이 가능한 공모사업 중심으로 사업을 진행하여 지역의 여건·대상의 특성별로 특화된 관계인구 확보 활동으로 이어질 수 있도록 유도하며, 중앙부처가 사업 진행 과정에서 크게 개입하지 않고 사업 전후의 상황과 성과를 중심으로 사업 평가 체계를 구축하는 등 지방자치단체와 중간지원조직의 자율성 극대화를 촉진함.
 - 여러 시책에서 사업 소개, 정보 공유, 교육, 사례 확산, 인력 매칭 등 정책 저변 활성화를 위하여 접근성이 뛰어난 온라인 홈페이지·포털을 구축하여 운영하고 있으며, 워크이션 센터, 위성사무소 등 IT 기술을 활용하여 지방 현장에서 도시의 업무를 수행할 수 있도록 지원하는 오프라인 플랫폼도 증가하고 있음.

- 고향납세 제도와 관계인구 정책을 연계하여 시너지 창출을 도모함.
 - 중앙부처는 인센티브 제공을 통해 지방자치단체가 관계인구 확대, 이주·교류 촉진사업 등 특정 부문에 고향세를 활용하도록 유도하고 있으며, 지방자치단체는 우수 고향납세자에게 지역 방문·교류 기회를 제공하고 특별 시민증을 교부하는 등 비방문형 관계를 방문형 관계로 확장해가고자 노력하고 있음.

〈표 4-7〉 제2기 지방창생 종합전략 중 '관계인구의 창출 및 확대' 관련 주요 내용 및 정책 패키지

정책 목표	주요 내용	주무부처	관련 정책사업 및 활동
관계인구 창출·확대를 위한 환경정비	관계인구에게 정보를 제공하는 지방자치단체 지원	내각관방, 내각부, 총무성	관계인구 창출·확대 시범사업
	관계인구 창출체계 구축을 시도하는 중간지원조직 지원		
	관계인구 민관 연계 플랫폼 조성·운영		관계인구 포털, 관계 연구소
	관계인구 실태파악 및 유형화, 정책적 시사점 도출	국토교통성	지역과의 관계에 관한 앙케이트 (2019.9) 라이프스타일의 다양화와 관계인구에 관한 간담회(19.7~21.3)
	도시-지역 간 관계 창출 지원	내각부, 총무성	고향 워킹 홀리데이, 시험 위성사무실 사업, 지역 부흥 협력대 운영
	도시-농산어촌 간 관계 창출 지원	농림수산성	-
아이들의 농산어촌체험 충실	보내는 쪽에 대한 지원	내각관방, 문부과학성	어린이 농산어촌 교류 프로젝트
	받는 쪽에 대한 지원	농림수산성, 환경성	
	상호 연계에 대한 지원	총무성	-
고등학생의 지역유학 추진	고등학생의 지역 유학을 촉진	내각관방, 문부과학성	고등학교 매력화 지원 사업
산업인재의 지역 환류 촉진	기업 연계 강화를 통한 지역인재 환류 촉진	내각부, 내각관방	장학금을 활용한 지방 정착 촉진 사업 지방창생 인턴십 도쿄권 대학의 지방 위성 캠퍼스
	지역금융기관을 활용한 인재매칭사업 추진		
	금융 모니터링을 통한 실태파악		
	프로페셔널 인재 전략 거점 연계 강화		
지방 거주 본격적 추진	빈집 대책 계획 수립	국토교통성	빈집등 대책의 추진에 관한 특별조치법 전국 2지역 거주 등 촉진협의회 포털
	빈집 플랫폼 구축 및 유통 촉진		
	빈집의 시험거주 목적 활용 승인		
	농지탈린 빈집 취득 가이드라인 제공	국토교통성, 농림수산성	
	지방 항공 네트워크 강화 추진	국토교통성	-
지방으로 자금의 흐름 창출·확대	고향납세를 활용하여 활성화 시도 지방자치단체 지원	총무성	고향납세 활용 지방자치단체 지원정책
	기업판 고향납세 대처 촉진	내각관방, 내각부	세액공제비율 인상 및 절차 간소화 모범기업·지방자치단체 표창 및 모델화

주: 관계인구 관련 정책은 '기본목표 2: 지방과의 연계를 구축하고 지방으로의 새로운 사람의 흐름을 형성한다'에 해당하는 내용임.

자료: 성주인 외(2021)에서 재인용. 日本 内閣官房 まち.ひと.しごと創生本部(2020) 및 국토연구원(2020)을 참고함.

2.5. 아일랜드

□ 국가 종합 균형발전·성장관리계획인 Project Ireland 2040(PI 2040) 수립

○ PI 2040은 국가 단위의 장기적 전략계획인 ‘국가계획체계(National Planning Framework, NPF)’, 중기적 공공투자계획인 ‘국가개발계획(National Development Plan, NDP)’³⁵⁾으로 구성됨.

- NPF는 2040년을 목표로 한 종합 비전, 국가 전략 목표(National Strategic Outcomes, NSO) 및 세부 전략, 지속가능성 및 환경에 대한 영향 등의 내용으로 구성됨.
- NDP(2021-2030)에서는 압축성장, 지역 접근성 개선, 농촌 경제 및 공동체 활성화 등을 포함한 10종의 국가 전략 성과(NSO)를 중심으로 세부 투자 전략과 우선투자순위를 제시함.

〈그림 4-27〉 아일랜드 NPF, NDP 내 농촌 활성화 전략 및 목표

NPF (~'40)	국가 전략목표	NSO 3: 강화된 농촌 경제 및 공동체			
	전략	농촌 조직(fabric)의 강화 및 농촌 공동체 지원	농촌 지역의 미래 성장과 개발을 위한 계획	농촌 일자리 창출을 위한 계획과 투자	농촌 투자를 위한 연계협력
	국가 정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 삼, 일, 방문 장소로서의 아일랜드 농촌의 장소성을 보존 및 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 감소 농촌 및 마을 중심지의 쇠퇴 극복, 성장 관리 농촌 유산 자원의 가치 향상, 통합, 보존 추진 농촌 마을의 공공 영역 및 서비스 확대, 주택 등 기초 인프라 확충 지원 농촌 입지에 따른 주거 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ICT기반, 기후변화 적응형 농촌 경제 다각화 및 농촌 기업 활력 제고 지원 지역 연결성 증대를 통한 관광 개발 촉진 대안적 방법에 기초한 지속 가능한 농림어업 육성 및 농촌관광 활성화 국가 광대역통신망 계획 지원 촉진을 통한 기업, 고용, 교육, 혁신 기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 농촌재생개발기금(RRDF)을 통한 관계 부처의 통합적 농촌 지원 체계 구축 중장기적 농촌 개발 기금 지원 구조 메커니즘 확립
NDP (~'30)	국가 개발 계획 (투자)	부문별 투자 전략 및 우선순위			
		농촌 및 공동체 개발	교통	농림어업	관광, 문화, 예술, 게임문화, 체육, 미디어 등

자료: GOI(2019a, 2019b)를 참조하여 저자 작성.

35) 초기에는 2018-2027년 간 계획으로 수립되었으나, 코로나19, 브렉시트, 기후변화 등 급변하는 대외 여건에 대응하기 위하여 2020년까지의 성과 평가를 바탕으로 2021-2030년 계획을 재수립함.

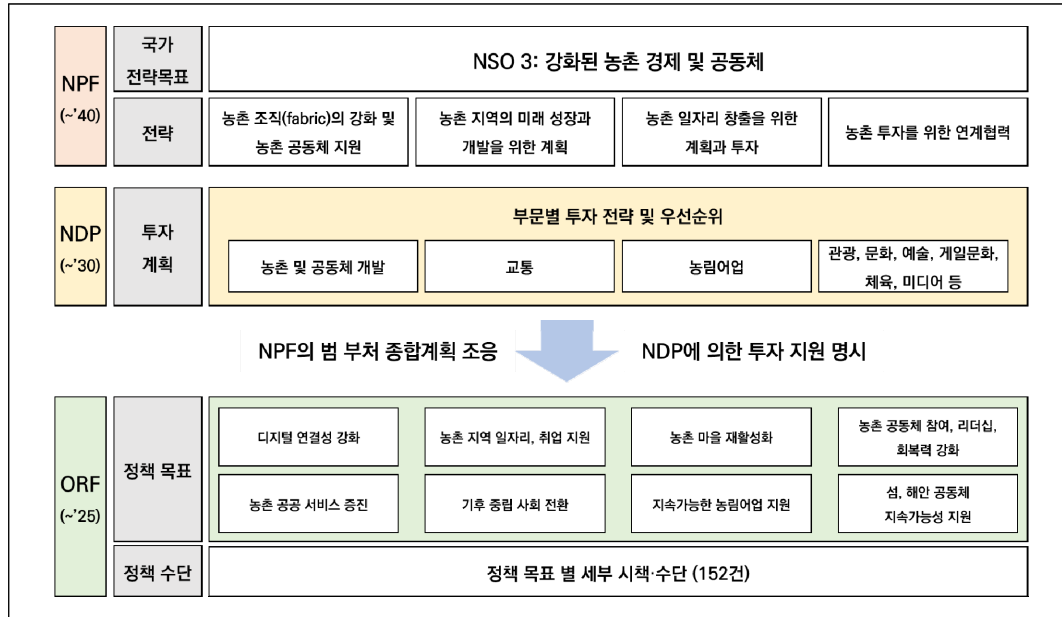
- NPF의 10대 국가 전략 목표(NSO) 중 하나로 농촌 경제 및 공동체의 강화를 제시하고 있으며, 전략적 투자 우선순위에서도 농촌 개발에 대한 지원이 상위에 위치하고 있음.
 - NPF에서 농촌지역은 아일랜드의 정체성 형성, 경제 발전 및 친환경 국가 달성에 있어 전략적 발전의 주요 대상이 되어야 함을 명시하고 있으며, 농촌 활성화는 도시지역의 개발과 동등한 독립 계획 부문으로 다루어지고 있음.
 - NDP에서도 '농촌 재생 및 발전 기금(RRDF)'과 같은 획기적인 투자 프로그램을 도입하는 등 농촌 활성화가 공공투자의 핵심 대상으로 여겨지고 있음.

□ 국가계획과 연동되는 농촌 중기 발전계획을 추가로 수립, NPF 및 NDP와 연계된 종합적 농촌 활성화 정책체계 구축

- PI 2040의 수립과 발맞추어 중기 농촌정책 계획으로서 Our Rural Future(2021-2025) (ORF)를 수립하고 매년 시행계획에 의거하여 추진함.
 - ORF는 PI 2040, 국가경제회복계획, 기후행동계획, 국가 광대역통신망 계획 등 타 정부 정책 및 이니셔티브의 농촌 지역 구체성을 보완하는 계획으로서 기획·수립됨.
 - NPF의 농촌 의제에 부합하는 8개 부문의 정책 목표를 설정하고, 각 목표 달성을 위한 세부 시책·방안 152건을 제시하고 있음.
 - NPF와 NPF의 하위 국가 정책 목표 및 NDP의 투자 계획을 고려한 목표와 수단을 제시하여 정책의 정합성을 강화하고 계획의 실행성을 담보하고 있음.

- 특히, NDP의 농촌 부문 투자계획 우선순위로 ORF를 명시함으로써 중장기 국가계획의 농촌 부문 전략계획으로서 ORF의 역할과 기능을 보완하고 연계성을 강화하고 있음.
 - NPF, NDP 등 국가 단위 최상위 계획에서 ORF와의 관계성과 연계 방안을 명시함으로써, 구성·내용 측면에서 전략계획의 성격을 지닌 ORF를 위한 별도의 예산이나 기금의 마련 없이, 범부처 투자 계획인 NDP의 농촌 부문 5개년으로서 위치를 명확히 하고 있음.

〈그림 4-28〉 아일랜드 ORF와 NPF, NDP 농촌 부문 연계 흐름도



자료: GOI(2019a, 2019b, 2021)를 참조하여 저자 작성.

〈표 4-8〉 아일랜드 ORF 정책 방안(Policy Measure) 목록 예시

부문	농촌 마을 재활성화				
	연번	정책 방안	주무부처(중앙정부)	기타 이해당사자	UN SDGs와의 연계성
	...				
	46	농촌개발및재생기금, 농촌 마을 재생 계획 등 다양한 투자 계획 제공	농촌 및 공동체개발부	관련 부처 국가 행위자, 지역 당국	11. 지속가능한 도시와 공동체
	47	농촌 마을이 코로나에서 회복할 수 있도록 지원하는 농촌 개발 프로그램의 우선 순위 정립	농촌 및 공동체개발부	관광·문화·예술·게일·스포츠·미디어부 주거·지방행정·유산부 지역 당국	9. 산업, 혁신, 인프라구조 11. 지속가능한 도시와 공동체
	48	마을 상점가와 도로변 개선을 위한 자금 지원	주거·지방행정·유산부 농촌 및 공동체개발부		11. 지속가능한 도시와 공동체
	49	지방 당국의 문화행사를 위한 야외공간 개선, 프로그램 재활성화 기금 지원	관광·문화·예술·게일·스포츠·미디어부		11. 지속가능한 도시와 공동체
	50	도시재생및개발기금(RRDF)을 통한 인구 1만 이상 농촌 중심지 주요 재생사업 추진	주거·지방행정·유산부		11. 지속가능한 도시와 공동체
	...				

자료: GOI(2021)를 참조하여 저자 작성.

□ 정부-민간-공공-지역 등이 협력하는 사업을 포괄적으로 지원하는 농촌재생개발 기금(RRDF)을 마련, 중기 농촌개발계획의 주요 실행수단으로 활용

○ RRDF는 2019년부터 2027년까지 인구 10,000명 미만의 도시, 마을 및 외곽 지역 등 과소화 지역을 대상으로 하는 복합·협력 프로젝트를 지원하는 데 활용됨.³⁶⁾

- 정부부처, 공공기관, 지방자치단체, 기타 공공단체, 지역사회 등 다양한 행위자들이 연계·협력하여 기획되었으면서도 기존 제도에서는 자금조달이 어려웠던 농촌 활성화 사업·활동에 우선순위를 부여함.
- RRDF가 지원하는 프로젝트는 공간 재생, 용도 변경, 스마트 워크 공간 구축, 문화자원 건설·개조, 관광 인프라 확대 등 경제적 사업을 포함하여 농촌에서의 다양한 비즈니스와 정주 확대를 통한 지속가능한 농촌 경제·사회의 달성을 목표로 함.
- 경쟁입찰 방식을 도입하고 주 정부의 지원을 받는 기관을 제안서 제출 자격 대상으로 설정하여, 공공 부문과 민간 부문이 적절하게 협력하면서도 기금 활용의 책임과 감독을 명확히 하는 구조를 갖추.

○ 기금 신청은 전국 단위 프로젝트와 지역 단위 프로젝트로 나뉘며, 2019년부터 2022년 1월까지 총 3억 1,500만 유로가 RRDF에 할당되어 집행되고 있음.

- ‘카테고리 1’ 유형은 아일랜드 전국 농촌의 공동체 활성화, 경제 개발, 일자리 창출에 영향을 미치는 전략적 프로젝트를 대상으로 최소 50만 유로 이상의 기금을 지원함.
- ‘카테고리 2’ 유형은 지역 기반의 프로젝트 아이디어가 안정화되고 전국 단위로 확장될 수 있도록 기술 및 전문가 지원을 포함한 개발 비용 자금을 지원함.
- 2022년 1월까지 프로젝트별로 적게는 5만 유로, 많게는 1,000만 유로 이상의 규모로 총 3억 1,500만 유로의 자금이 RRDF로 집행됨.

³⁶⁾ <https://www.gov.ie/en/policy-information/c77144-rural-regeneration-and-development-fund/>

- 지역 단위 통합 발전계획 구축을 강조하는 ORF의 목표와 연동하여 기금을 운용함.³⁷⁾
 - ORF는 다부처·장소기반 정책, 지속가능성 및 도농 상호연계 강화 등 지역 단위에서의 통합적 접근법을 강조하고 있음.
 - 중기 계획과 더불어 국가 장기 종합 계획인 ‘PI 2040’에서 제시한 과제의 실행 수단 중 하나로서 기금을 활용하는 등 다양한 국가단위 계획과의 연계성을 높이고 있음.

□ 소도시 및 마을 재생 계획(TVRS)을 통해 농촌 과소지역의 중심기능과 환경, 농촌 어메니티 증진 지원

- 아일랜드 지방 지역의 생활권 거점 기능을 담당하고 있는 소도시(Town)와 마을(Village)의 쇠퇴 및 정주환경 악화가 국가적 문제로 대두함.
 - 아일랜드는 인구가 빠르게 증가하고 있는 국가임에도, 다수의 소도시와 마을이 위치한 농촌 지역의 인구는 오히려 지속하여 감소해 왔음.
 - 농촌 인구의 감소에 따라 지역 거점 기능을 맡고 있는 소도시와 마을의 경제 및 정주여건도 지속 악화되어 왔음.
- 소도시와 마을의 경제적·사회적 중심지 기능과 환경, 어메니티, 유산 등의 재활성화를 지원하여 정주환경 개선·경제 활성화를 도모하는 TVRS(Town and Village Renewal Scheme)를 도입함.
 - TVRS는 ORF의 비전과 목표를 달성하기 위한 핵심 실행수단으로서, 아일랜드 농촌 소도시와 마을의 주요 유희시설 정비, 정주여건 개선을 목표로 함.
 - ORF, 지역경제 개발계획, LEADER 프로그램 등 관련 계획 및 전략들과의 정합성을 고려해야 하며, 이를 위하여 지역 거버넌스를 설립하고 사업계획을 포함한 지역 재생 계획을 수립해야 함.

³⁷⁾ GOI(2021).

- 인구가 5,000명 이하인 소도시 및 마을에 지원금의 60% 이상이 배정되는 등 생활권 거점 기능을 보유한 지역의 지원에 정책 초점을 맞추고 있음.
 - 2021년 기준 인구 5,000명 이하인 소도시/마을을 category 1로, 인구가 5,001-10,000명인 소도시를 category 2로 구분하여 대상으로 선정함.
 - 각 프로젝트는 약 2만 유로에서 최대 50만 유로까지 지원받을 수 있으며, 각 지방정부의 프로젝트 지원금 합계는 50만 유로를 초과할 수 없음.

- 지역사회가 주도하고 공공의 지원을 받는 상향식 개발계획 정책이라는 점에서 영국의 근린계획과 유사하나, 계획의 법적 구속력은 없이 주로 공공시설 개선을 위해 활용되고 있음.
 - 2022년에는 75개 소도시·마을 프로젝트에 1,700만 유로, 26개 마을의 유희시설을 매입·재개발하여 커뮤니티 시설로 전환하는 프로젝트에 600만 유로 규모의 자금 투입이 결정되었음.

3. 시사점

□ 장래 지속적 거주 및 경제활동 공간으로서 농촌의 역할을 공통적으로 인식

- 여러 국가들은 공통적으로 장래에도 국민들이 지속적으로 거주하고 경제활동을 하는 곳으로 역할을 수행하는 것을 바람직한 농촌 미래상으로 제시함.
 - EU에서는 농촌 인구 증감 여부와는 별개로 커뮤니티 역량 확대, 디지털 연계, 환경 및 기후 변화 대응, 경제 다각화를 장래 농촌 비전으로 설정하면서 이를 뒷받침하는 다층적 거버넌스 역할을 강조하고 있음.
 - 핀란드에서는 농촌 미래 시나리오를 제시하면서 국민들이 지속적으로 거주하고 커뮤니티 기반의 경제활동을 수행하는 것을 바람직한 농촌 미래 시나리오로 제시함.
 - * 단순히 농촌이 도시개발 및 비농업 부문에 필요한 토지를 제공하는 역할에 머물거나 환경적 가치만을 우선시하여 경제활동이나 거주공간으로서 농촌 역할을 등한시하는 시나리오를 극복할 필요성 강조

- 프랑스의 경우 일반 국민 다수도 농촌이 거주 공간이자 경제활동 공간으로 역할을 하는 것을 중요하게 인식하고 있으며, 삶의 질 추구나 쾌적한 환경 같은 가치가 농촌에 거주하는 데 중요한 것으로 응답하고 있음.

* 특히 프랑스에서는 코로나19 이후에 농촌의 가치를 긍정적으로 인식하는 국민 비율이 더욱 증가

□ 장래 농촌의 지속적인 역할 수행을 뒷받침하기 위한 중앙정부 차원의 정책 추진

○ 바람직한 농촌 미래상 실현을 정책적으로 뒷받침하려는 시도가 여러 국가들에서 나타나고 있으며, 그 과정에서 범부처 차원의 정책 수단을 도입하기도 함.

- 프랑스에서는 ‘프랑스 농촌성’을 제시하면서 범부처 차원의 정책 수단을 발굴하여 농촌의 가치를 높이기 위한 시책을 지원함.
- 아일랜드는 농촌 경제 및 공동체 강화를 국가 전략 목표 중 하나로 설정하는 등 국가 계획 속에서 농촌 발전전략을 개발하고 예산과의 연동을 통해 전략 실행을 뒷받침함.
- 일본의 지방창생 종합전략에서는 농산어촌 활성화를 위해 농림어업 성장산업화, 지방 이주 촉진과 관계인구 창출, 지역 자원 활용 등의 시책을 제시하였으며, 특히 농림성에서는 중산간 지역 등의 지속적 거주, 지역운영조직(RMO) 활용 및 관계인구 확대 등을 국가 계획으로 제시하여 농촌의 지속적인 역할 수행을 뒷받침하고자 함.

□ 농촌의 토지이용 관리에는 보전 원칙이 기본적으로 적용

○ 프랑스, 영국, 독일 등은 공통적으로 신규 개발행위가 도시지역 및 기존 개발지에서 이루어지도록 하며, 농지를 포함한 농촌지역 토지는 보전하는 것을 원칙으로 함.

- 예컨대 프랑스의 경우 농지 축소 0% 정책을 운영하여 원칙적으로 농지를 개발 불가능지로 규정하고 있으며, 신규 토지 개발을 위해서는 그에 상응하는 토지를 자연으로 회귀시키도록 하고 있음.
- 독일 역시 도시개발이 이루어진 ‘내부지역’을 제외한 ‘외부지역’은 도시의 확산 및 연담화 방지, 휴식·여가 기능을 가지는 제공하는 공간으로 보전하며, 개발행위 허가는 원칙적으로 이미 개발되어 도시화된 영역으로 제한함.

* 독일의 대표적 도시계획 수단인 지구상세계획(B-plan)의 경우도 내부지역마을을 대상으로 함.

- 일본에서도 농지법 및 농업진흥지역에 적용되는 ‘농진법’을 통해 우량농지 전용을 엄격히 규제하고 있으며, 그러한 규제가 난개발 문제 해소에도 기여하는 것으로 평가됨 (성주인 외, 2011).

□ 지역 특성을 반영하고 커뮤니티의 참여가 바탕이 되는 농촌 계획 수립

- 일본은 지역 특성에 맞는 토지이용계획을 지자체 단위에서 수립하며, 특히 농촌 여건을 반영하여 유연한 구역·지구 등을 설정하고 있음.
 - 현에서 토지이용기본계획을 수립함으로써 개별법에 의거 설정된 용도지역을 지역 특성에 맞게 조정하는 기준을 제시하고 있으며, 시정촌 계획 수립 과정을 행정과 지역 주민이 미래 토지이용 방향에 대해 함께 논의하고 방향을 모색하는 기회로 활용함.
 - 행정의 정책 방침과 주민 의향 등을 감안한 자체적인 용도구분 등을 설정하여 해당 지역에서 토지이용 유도 지침으로 활용하며, 시정촌 조례에 의하여 수립하는 마을만들기계획 등에 대해서도 실효성을 부여하도록 뒷받침하고 있음.
- 영국은 전국에 획일적이고 경직적으로 적용되어온 하향식 공간계획 시스템에 대한 문제 제기가 이어지면서 작은 규모의 지역 공동체가 직접 근린 단위의 발전계획을 수립하고 토지이용을 관리하는 상향식 근린계획 제도가 제도화됨.
- 지역사회 구성원들의 참여를 전제로 하여 마을이나 중심지를 대상으로 시행되는 공간 정비 프로젝트도 수행되고 있음.
 - 독일의 마을재정비계획은 농촌공간의 일체적 정비를 목표로, 생활, 주거, 노동, 환경 등 대부분의 지속가능성을 목표로 정비를 추진함.
 - 아일랜드는 농촌의 소도시와 마을을 대상으로 하는 재생사업을 도입하여 유휴시설 정비와 커뮤니티 시설 전환, 정주여건 개선 등을 추진함.

□ 농촌 커뮤니티 주도의 상향식 계획 수립 과정에 대한 지원체계 마련

- 영국은 근린계획 제도를 새롭게 시행함에 따라 계획을 수립하는 커뮤니티 조직에 대해 교부금을 지원하는 등 지원체계를 구축함.
 - 자금 지원 이외에도 전국적인 지원 기구들을 통해서 공동체의 계획 수립 과정에 전문 지식, 자문 등을 제공함.

5

농촌공간의 관리 방향과 과제

1. 농촌공간의 미래상

1.1. 장래 농촌공간 변화 요인: 기회와 위협

□ 국민들의 거주공간으로서 농촌에 대한 수요와 위협 공존

○ 저밀도의 쾌적한 주거·활동 공간인 농촌에 대한 국민들의 수요가 장래에도 지속될 전망이지만, 인구 감소·고령화·젊은 연령층 부족으로 장래 농촌 소멸에 대한 우려도 제기됨.

- 농촌의 공동화 심화로 빈집과 공·폐가가 증가하는 동시에 농촌 마을 내에 비거주 시설이 혼재하고 유산·경관 등 가치 있는 농촌 자원을 훼손하는 난개발이 심화되리라는 우려도 존재하여 지속가능한 정주공간으로서 농촌의 잠재력을 위협하고 있음.

□ 농촌 소멸 위기에 대응한 농촌의 정주 기반 확충 요구 대두

○ 국가적인 인구 감소에도 불구하고 국민들의 삶의 터로서 농촌에 대한 수요는 확대될 전망이다.

- 베이비부머 세대의 농촌 지향성 지속, 두 지역 거주 트렌드 확대 등으로 인해 거주공간으로서 농촌 수요가 확대될 전망이다.

- 미래형 스마트 기술 발전에 따라 농촌에서도 도시 수준의 서비스 향유가 가능해지면 서 국민들의 농촌 거주 제약요인이 감소할 전망이다.

○ 농촌 인구 과소화로 지역사회 유지에 필요한 최소한의 서비스 기반을 갖추기 힘든 지역 이 증가할 것이므로, 인프라, 일자리, 서비스 등 정주 기반 확충 필요성이 대두됨.

- 청년층, 여성을 포함한 다양한 계층에서 요구하는 서비스 및 생활인프라 확충 수준에 따라 농촌공간의 장래 지속가능성이 좌우될 것임.
- 농어업에 한정되지 않는 다양한 일자리와 경제활동 기회 창출 여부에 따라 농촌 인구 기반 유지 및 신규 인구 유입이 영향을 받을 것임.

□ 지방분권 확대와 균형발전 수요에 대응한 지역 특화 경제활동 확대

○ 저밀도 경제에 기반하여 새로운 경제활동 기회를 제공하는 공간으로 부상할 것임.

- 소수 혁신기업이 입지한 서울, 수도권 외에는 저성장 국면에 들어선 도시와 달리 농 촌은 다양한 지역 자원을 바탕으로 창업 및 새로운 경제활동 기회를 제공함.
- 미래 성장산업으로 부상하는 농업을 통해서도 혁신이 창출되고 젊은 층이 참여할 수 있는 새로운 일자리가 농촌에서 창출될 전망이다.
- 농촌에서 반농반X 형태의 일에 종사하면서 개인의 다양한 관심사를 추구하려는 계층 에게 농촌은 새로운 기회의 공간으로 조명될 것임.

□ 기후 위기와 국민의 행복·여가 수요에 대응한 농촌다운 공간의 필요성 증대

○ 국민들의 여가·휴양공간이자 기후위기에 대응한 해법을 찾는 역할이 확대될 전망이다.

- 도시에서는 얻을 수 없는 농촌만의 매력과 특색이 장래에 더욱 높이 평가되어 여가 및 휴양공간으로 농촌이 더욱 조명 받을 것임.
- 생물 다양성 증진 및 생태 자원 보전을 위한 주민 공동체 활동, 신재생에너지 생산 등 에서 농촌 지역사회의 역할이 지속적으로 요구됨.

□ 인구 공동화 심화 등 지역사회 여건 변화에 대응한 공동체 재구성 요구 대두

○ 농촌 인구 감소가 본격화되고 심화될수록 지역공동체 차원의 활동을 통해 대응해야 할 과제들이 더욱 늘어날 것으로 전망됨.

- 주민 고령화에 따른 전통적 공동체 활동 약화, 지역사회 구성원 다변화에 따른 공동체 결집력 약화 등 농촌 여건 변화를 고려하여 새로운 지역공동체 조직의 구성 및 활동 확산이 장래 농촌 활성화의 관건임.

○ 지역사회 구성원의 참여를 바탕으로 하는 공동체 활동의 중요성이 더욱 증대될 것임.

- 전통적 공동체 약화 및 고령화 심화에도 불구하고 공동체 차원에서 대응할 지역사회 현안, 농촌다움 보전을 위한 공동체 활동 필요성이 장래에 더욱 높아질 전망임.
- 농촌 지역사회를 기반으로 사회적 가치를 추구하고 자아실현을 모색하려는 주민과 도시민이 늘어나면서 지역공동체의 역동성이 높아질 전망임.

1.2. 농촌공간의 미래상

○ (공통) 지역별 분화와 더불어 동일 유형 지역 내에서도 분화 현상이 심화될 것임.

- 기술 발전 등에 따라 대도시 접근성에 따른 거리 장벽은 약화되는 반면, 동일 지역 내에서도 소생활권 및 마을 간 분화가 심화되고 활력 수준의 편차가 커질 전망임.
- 농촌다운 자원 보유, 인적 자원 역량, 지역공동체 활동 수준, 농촌형 일자리 분포 등의 여건에 따라 활력을 찾는 곳과 침체가 심화되는 곳이 뚜렷이 구별될 것임.

⇒ **(계획 과제)** 농촌 지역사회 구성원들이 대외 여건 변화 진단, 지역 현안 및 장래 과제 모색 등의 과정을 효과적으로 추진할 수 있도록 정책적으로 유도하며, 지역공동체 차원의 활동을 지자체 단위에서 지원하는 체계를 마련할 필요가 있음.

- (근교 농촌) 농촌과 도시가 혼재한 대도시 근교 러번지역의 분화가 확대될 것임.
 - 농촌에 속하지만 도시적 생활양식이 우세한 근교 농촌에서 농촌다운 쾌적한 자연환경을 유지한 곳은 도시민 거주공간으로서 위상이 더욱 강화할 것임.
 - 러번지역에서 5도2촌, 4도3촌 등의 생활을 영위하는 도시민 거주공간이 확산됨.
 - 반면, 공장·창고 등의 시설이 무계획적으로 입지한 지역에서는 농촌 마을들의 공동화가 심화되고 농촌다운 가치의 복원이 어려워질 전망이다.

⇒ **(계획 과제)** 농촌다움을 보전하고 난개발 문제를 관리하기 위한 농촌공간 재구조화 전략을 추진하고, 주거 수요에 대응하기 위해 그동안 정책적으로 우선순위가 낮았던 농촌 마을 정비를 확대할 필요가 있음.

- (일반 농촌) 지역경제 기반인 농산업 부문을 중심으로 한 미래 성장산업이 발전할 것임.
 - 스마트팜 등 농산업 혁신 기술과 미래 농업을 이끌 후계 세대 유입에 따라 새로운 성장동력을 찾는 지역이 등장할 전망이다.
 - 농업에 대한 의존도가 높고 경제 다각화 기반을 갖지 못한 다수 마을들은 인구 유입이 제한적이므로 주민 고령화, 공동화 문제가 지속적으로 심화될 것임.

⇒ **(계획 과제)** 경제 다각화를 통해 지속적인 귀농·귀촌 인구 유입 여건을 조성하며, 관계 인구, 귀농·귀촌인 등의 참여를 통해 기존 마을 공동체 활동을 다변화할 필요가 있음.

- (원격 농촌) 대다수 지역에서 인구가 감소하면서 동시에 마을 간 분화 현상이 확대될 것임.
 - 도시 접근성이 불리한 다수 마을에서 주민 공동화가 심화되면서 공동체 활동 약화 및 생활권 중심지 기능 저하 현상이 확대됨.
 - 빈집, 공·폐가가 증가하고 장래 소멸 가능성이 제기되는 마을이 나타나는 동시에 기존 마을 외부에 소규모 주택이 늘어나는 분산 거주 현상도 확대됨.
 - 접근성 증대, 도시민 생활양식 변화 등의 영향으로 자연환경이 우수한 일부 마을들은 오히려 도시민 주거지로 빠르게 변모함.

⇒ **(계획 과제)** 지역 전반적인 인구 감소 및 마을 공동화 현상에 대응하여 농촌공간 재편 전략의 선제적 추진, 중심 마을과 과소화 마을 등을 연계한 새로운 공동체 활동 단위를 육성할 필요가 있음.

2. 농촌공간 관리 비전과 목표

2.1. 비전

농촌다움이 살아 있는 국민 모두의 행복 실현 공간, 농촌

- “농촌다움이 살아 있는”: 쾌적한 주거환경, 지역 지원에 기반한 새로운 산업과 일자리, 여유롭고 만족스러운 휴식 공간, 다양한 사람들이 참여하는 열린 공동체 공간으로서 농촌다움이 살아 있는 농촌 구현
- “국민 모두의 행복 실현 공간”: 농촌 주민의 거주 공간 뿐만 아니라 농촌이라는 공간적 범위를 벗어나 국민 전체의 자아 실현과 행복 실현 공간으로서 농촌 구현

2.2. 목표

□ 어디서나 살기 좋은 삶터

- 농촌 인구 전망과 공간구조 변화를 고려한 미래형 정주공간 조성
 - 중장기 농촌 마을 전략을 바탕으로 정주기능 확충이 필요한 마을과 과소화 마을을 연계한 정주공간 확충 및 정비를 추진함.
 - 농촌 생활권 내 중심지의 위상 및 기능 변화를 고려한 기능과 및 역할 재편, 중심지-배후마을 접근성 개선을 포함하는 활성화지역 단위로 재구조화함.
- 어디에 거주하든 차별 없이 필수적 서비스를 누릴 수 있도록 사회서비스 혁신
 - 계층별 서비스 수요 충족을 위한 생활SOC 복합화 및 서비스 전달체계를 혁신함.
 - 농촌형 사회서비스 전달 모델 발굴 및 공동체가 주도하는 생활서비스를 확충함.

□ 다양한 기회가 있는 활기찬 일터

○ 농촌형 산업 집적화 및 산업 생태계 조성

- 다양한 지역 특산물과 농촌 유·무형 자원을 융복합화하여 고부가가치 산업으로 육성하기 위한 농촌융복합산업단지를 조성함.
- 지역 내 자원 공유, 가치사슬 연계, 산업 간 융복합을 통한 농촌 산업생태계를 구축함.
- 도농교류 일자리 플랫폼 구축·확대 및 계절성 근로자의 안정적인 근로 환경을 조성함.

○ 농촌 자원을 활용한 청년 창업 활성화

- 민간 자본 투자 촉진을 위한 농촌 창업 지원 금융 조성, 농촌 스마트워크 사업 추진, 농촌형 복합 레지던스 창업 단지 확충을 통한 청년 창업 기반을 조성함.
- 지역 단위 창업 지원 거버넌스 구축을 통한 창업 활동을 유도함.

□ 국민 모두에게 매력적인 쉼터

○ 토지이용제도를 통한 난개발 대응 및 농촌 생태·경관자원 등 지역 자원 발굴

- 실효성 있는 토지이용제도 도입 및 관련 사업을 확대하여 난개발에 대응하고 체계적인 농촌공간 정비 체계를 마련함.
- 주민 주도 농촌 자원 발굴·보전·활용 모델을 확산함.

○ 관계인구 확대를 위한 활동 기반 조성 및 제도 개선

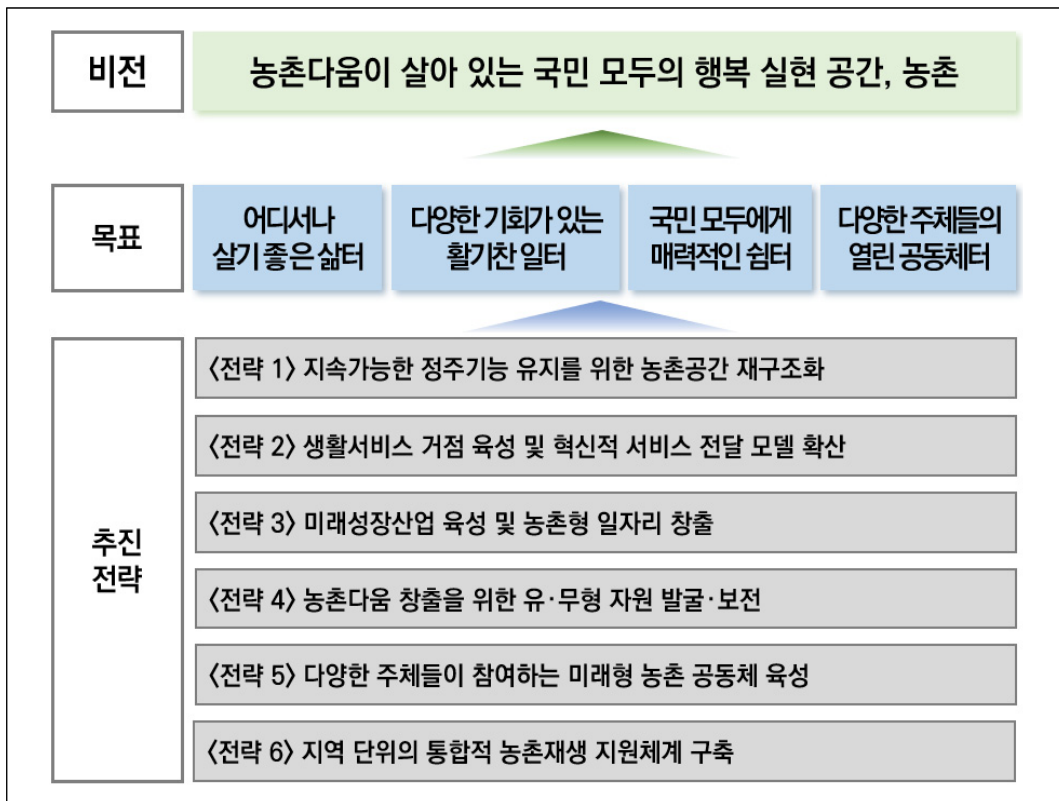
- 단기 주거 공간, 직업 교육 및 일자리 알선, 그린케어 활성화를 통한 도시민의 농촌 활동·방문을 촉진함.
- 농촌 공공시설·유희시설을 관계인구의 창업·거주·활동 플랫폼으로 사용하기 위한 제도를 개선함.

□ 다양한 주체들의 열린 공동체터

○ 미래 농산어촌 활성화를 주도할 새로운 주민 공동체 육성

- 기존 주민 조직, 귀농·귀촌인, 청년층, 관계인구 등 다양한 주체와 중간지원조직 및 외부 지원 주체들이 참여하는 지역공동체 활동을 육성함.
- 주민협정에 기반한 주민 공동체의 상향식 계획 수립 지원 및 농촌재생사업 추진 시 보다 다양한 지역사회 공동체 참여를 유도함.
- 농산어촌의 인적자원을 활용한 농촌재생 사회실험(living lab)을 통해 인적 자원 활동 기회를 확대함.

〈그림 5-1〉 비전, 목표, 전략 체계도



자료: 저자 작성.

2.3. 기본 원칙

□ 중장기 공간계획-토지이용계획-재생사업의 일관성 확보

- 중앙정부 차원의 농촌공간 기본방침과 지방자치단체가 수립한 농촌공간 재구조화 및 재생 계획, 농촌특화지구를 포함한 토지이용계획, 농촌재생사업의 유기적 연계를 통해 계획의 실효성 제고 및 성과를 창출을 도모함.

□ 관련 계획과의 조화 도모

- 시·군의 농촌공간 재구조화 및 재생 계획이 도시·군계획, 농발계획, 시·군종합발전계획 등 지자체의 유관 계획들과 조화를 이루도록 수립함.

□ 미래 가치 증진을 위한 적극적인 농촌특화지구 지정·관리

- 난개발 시설의 영향 최소화를 위한 관리를 강화하고 주민 삶의 질 개선을 위한 지원 정책을 연계 시행하여 지구 지정 실효성을 제고함.
- 농촌특화지구 지정·관리, 농촌다움 보전·활용 활동 등에서 주민 공동체에 중심 역할을 부여하며, 농촌마을보호지구, 농업유산지구 등의 지정·관리가 실효성 있게 이루어지도록 주민협정 체결을 적극적으로 유도함.

□ 공동체 조직 및 다양한 지역 구성원이 참여하는 상향식 계획 수립 활동 확산

- 주민 공동체, 협동조합 및 사회적 경제 조직, 민간 사업체 등 지역 내 다양한 구성원들이 계획 수립부터 사업 시행, 시설 및 프로그램 유지·관리 등 일련의 과정에 참여하도록 유도함.

□ 도시와 농산어촌의 상생발전 지향

- 인구감소 시대에 맞도록 정주인구를 넘어 교류인구·관계인구의 확대와 활용까지 고려한 도농 상생발전을 지향함.
- 국민이 거주지와 상관없이 행복 추구 및 자아실현 기회를 공정하게 누릴 수 있도록 농촌 재생을 추진함.

3. 추진 전략과 과제

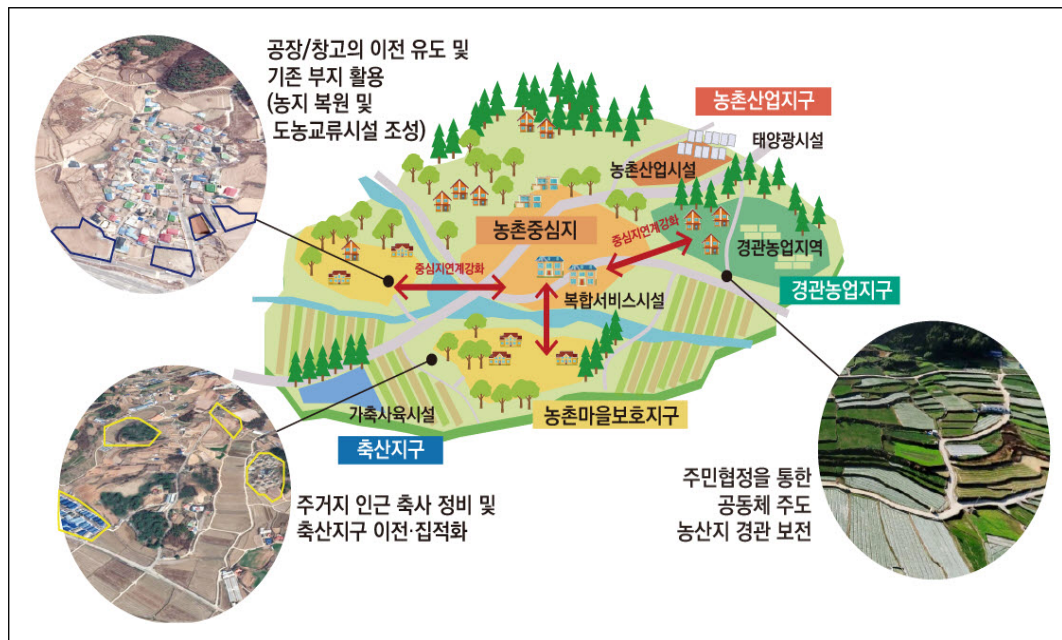
3.1. 지속가능한 정주기능 유지를 위한 농촌공간 재구조화

□ 농촌 마을의 쾌적한 주거환경을 저해하는 시설 정비

○ 주거지 주변에 입지하여 주거환경을 훼손하는 비주거시설들(개별입지 공장, 축사, 폐건물, 공·폐가 등)을 체계적으로 관리할 수 있도록 주민의 의견을 수렴하여 농촌특화지구를 지정·운영함.

- 지구 지정을 통해 신규 시설의 계획적 입지를 유도하고, 필요할 경우 기존 시설의 이전·집적화를 추진함.
- 이때 이전·집적화 대상지를 농촌특화지구(농촌산업지구, 축산지구 등)로 지정하여 관리함.

〈그림 5-2〉 농촌특화지구 제도를 활용한 농촌공간 정비 개념도



자료: 송미령 외(2021a) 재구성.

〈그림 5-3〉 농촌 주거환경 개선을 위한 위해시설 정비사업(화순군 사례)



주: 축사 정비 부지를 활용한 화순군 수산식품거점단지 조성 사례.
 자료: 화순군 내부자료 재구성.

- 마을 생활환경의 지속적 관리가 필요한 곳은 농촌마을보호지구로 지정하고, 정책적 지원 수단과 연계한 주민협정 등을 활용하여 주민 참여를 기반으로 마을을 관리할 수 있는 방안을 제도화함.

□ 마을 주거환경의 체계적 정비 및 농촌형 주거 모델 확산

- 방치된 빈집과 노후주택으로 인해 발생하는 환경·위생·안전 등 사회문제 해소를 위해 빈집·노후주택이 다수 분포하는 마을을 우선 대상으로 주거환경 정비를 추진함.
- 노후주택 및 공·폐가 정비, 기반시설 개선 등 마을 인프라 정비를 추진하며, 이와 병행하여 청년, 귀농·귀촌인의 지역 정착을 위해 다양한 유형의 농촌형 임대주택을 조성함.
- 아파트 중심의 도시 주거와 구별되는 농촌형 주거 문화가 확산되도록 하며, 패시브하우스, 액티브하우스, 친환경 에너지 사용 등 지역 여건에 맞는 에너지 절감형 주거 모델 적용을 유도함.

□ 장기적으로 정주 기능을 유지할 마을을 중점 육성하는 농촌공간 재편 기반 준비

○ 장래 농촌 인구 공동화 문제에 대응하여 장래 정주 기능을 유지하고 인구 유입을 유도할 마을들에 대해 집중적인 인프라 투자를 시행함.

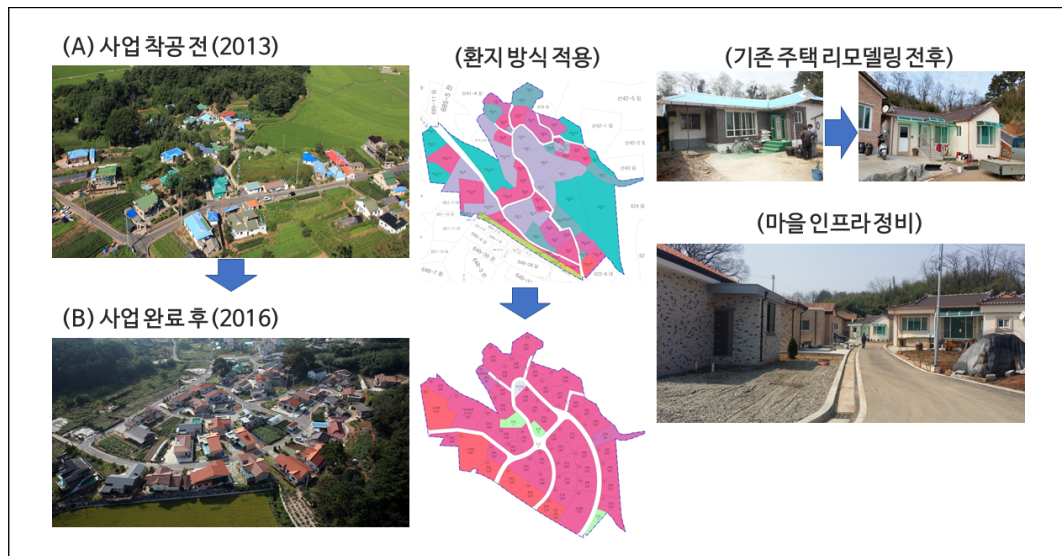
- 인구 과소화가 심화되는 마을은 신규 인프라 투자를 억제하고, 기존 인프라의 유지 및 중심 마을과 연계한 마을 정비를 유도함.

○ 정주 기능을 육성할 마을은 농촌마을보호지구로 지정하여 관리하며, 필요시 주변 과소화 마을이나 분산 주거지의 이전·집적화를 유도하는 등 농촌공간 재편을 추진함.

〈글상자 3〉 농촌 마을 공간의 재편 유형(충청남도 구상)³⁸⁾

- 공동생활형: 마을 내에서 이루어지는 공간 재편(단독입주형/ 공동입주형)
- 재편형: 거주지 이전이 없는 마을 공간 재편(마을 일부 리모델링/ 마을 전체 재개발)
- 이전형: 마을 전체 또는 일부 대상 거주지 이전(일부 이전/ 집단 이전)

〈그림 5-4〉 신규 주거지 조성 결과 기존 마을 정비 연계 추진 사례(서천군 송림2리)



자료: 서천군 내부자료.

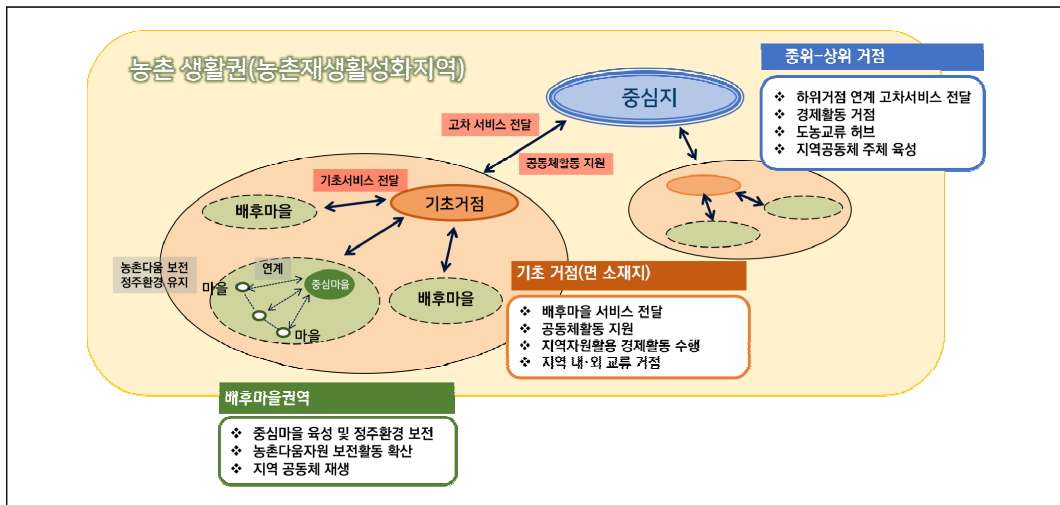
38) 조영재(2022).

3.2. 생활서비스 거점 육성 및 혁신적 서비스 전달 모델 확산

□ 시·군 농촌생활권 중심지를 필수적인 생활서비스 공급 거점으로 육성

- 농촌생활권 중심지에 보건·복지, 교육, 문화·여가 등 생활 인프라가 결합된 복합시설을 조성하고, 중심지와 배후지역 간 서비스 전달체계를 강화함.
 - 행정(읍면 소재지), 금융(우체국, 농협), 보건(보건소·지소) 등 생활서비스 시설을 복합단지화하여 주민들이 한 곳에서 필요한 서비스를 이용할 수 있는 환경을 조성함.
 - 모든 읍·면을 대상으로 한 일률적인 사업 지원을 지양하고 시·군별로 생활권 단위의 거점 역할을 강화할 읍·면 중심지를 선별하여 육성함.
- 농촌생활권의 중심거점과 기초생활거점, 배후마을을 상호보완적으로 연결하여 '3·6·5 생활권'을 고도화함.
 - 읍 지역은 기존 시설을 고도화·복합화하여 면 단위 이하 권역을 대상으로 주민의 생활서비스를 공급하고, 면 지역은 커뮤니티 활동의 구심 역할을 하는 생활서비스의 공급 거점으로 조성함.

〈그림 5-5〉 자립적 농촌생활권(농촌재생활성화지역) 육성 개념도



자료: 저자 작성.

○ 읍·면 소재지 내 작은 생활권 단위에서 배후 마을들에 대해 서비스 및 공동체 활동 지원 역할을 하는 작은 거점을 육성함.

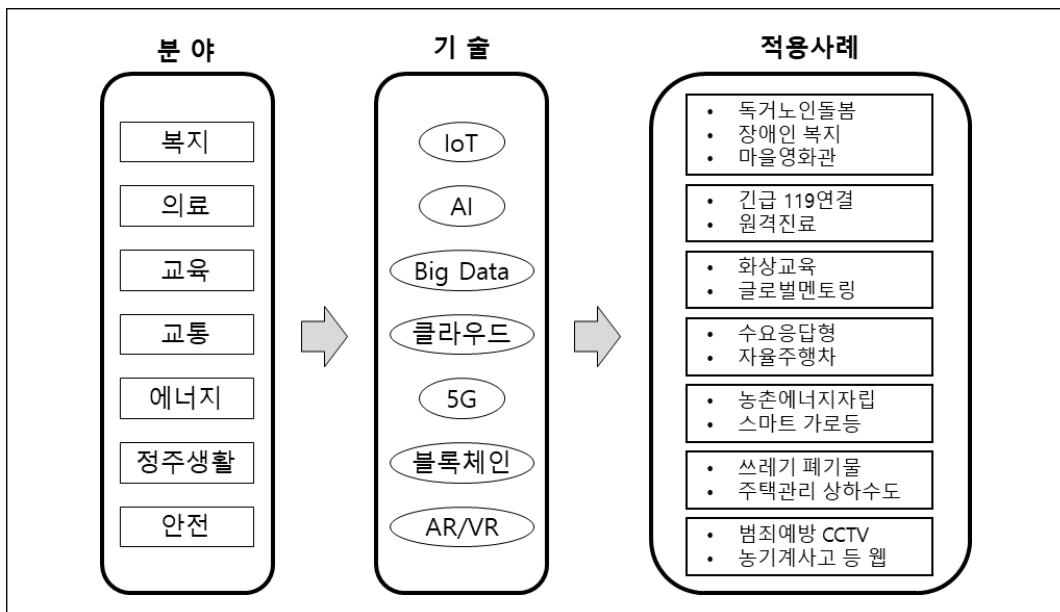
- 인구 규모가 크고 주변 마을에서 접근하기 쉬운 중심 마을을 인근 배후 마을들을 서비스 및 공동체 활동 지원 역할을 하는 중심마을로 육성함(4장의 일본 '작은 거점' 사례 참고).

□ 다양한 생활 서비스 영역에서 혁신적인 서비스 전달 모델 발굴·적용

○ 저밀도의 농촌 정주 특성을 고려하여 스마트 기술을 활용한 서비스 공급 모델을 발굴·확대함(디지털헬스케어·원격의료 등 비대면 의료, 돌봄 서비스, 디지털 교육 인프라 등).

- 젊은 연령층의 유출을 막기 위해 보육 서비스를 확충하고 농촌에서도 양질의 교육 서비스를 제공받을 수 있도록 지원함.
- 농촌형 교통모델 등을 통한 중심지와 배후마을 간 접근성 제고, 지역공동체 단위의 서비스 전달 주체 육성 등을 통해 중심지와 배후지역 간 서비스 전달체계를 강화함.

〈그림 5-6〉 농촌 생활환경 개선을 위한 분야별 기술(예시)






자료: 김연중 외(2019).

- 농촌 주민공동체에서 활동할 문화 활동가를 육성하여 유희시설을 활용해 교육·문화·예술서비스 제공하는 활동을 지원함.
 - 지역학교 출신 청년들을 우선 대상으로 농촌형 지역공동체를 운영할 활동가를 육성 하하고, 마을별 문화서비스 제공 및 컨설팅, 일자리 창출 사업을 추진함.
 - 유희·공동시설을 활용해 지역에 없던 서비스를 공급하거나 주민 공동 수익사업을 하는 경우 인건비 지원, 사회부담금 감면, 인허가기준 완화 등의 혜택을 부여함.

<글상자 4> 프랑스 로흐므(Lormes)의 농촌 디지털 허브³⁹⁾

○ '프랑스 로흐므(Lormes) 마을은 2000년대 초부터 서비스 및 공동체 활동 거점인 디지털 농촌 마을 조성을 지역 주민 주도로 추진

- 2008년 도축장을 개조해 만든 '농촌 디지털 허브'에서는 지역 주민의 공동작업, 디지털 교육, 화상 통신 및 원격 근무가 가능하며 디지털 콘텐츠 및 디지털 기기를 대여하는 등의 서비스를 제공
- 전자의료 센터, 시네마 센터, 미디어 테크, 학습공간, 유통·식품 가공시설을 설치하여 커뮤니티 활동 및 서비스를 지원

3.3. 미래성장산업 육성 및 농촌형 일자리 창출

□ 지역 자원을 활용한 농촌형 경제활동 육성 및 청년·창조계층 등의 창업활동 지원

- 농촌 지역에서 고용과 관광객을 창출하거나 지역 자원을 활용하는 청년 사업가를 육성 하기 위한 지원책을 확대함.
 - 농특산물에 기반한 가공·제조사업과 더불어 자연·생태, 문화, 농업, 경관 등 다양한 지역 자원들을 접목한 관광, 레저, 엔터테인먼트, MICE⁴⁰⁾ 등 새로운 경제활동을 육성함.

³⁹⁾ 송미령 외(2021c).

⁴⁰⁾ Meetings(회의), Incentives Travel(포상여행), Conventions(컨벤션), Exhibitions/Events(전시/이벤트)의 약자로, 단순 관광 목적의 방문객보다 지출하는 금액이 크기 때문에 고용 창출 효과 등 경제적 파급 효과가 더 큼.

- 비즈니스모델 구체화, 멘토링, 브랜딩, 마케팅 등 사업화에 소요되는 자금을 지원함.

○ 돌봄, 복지, 교육, 문화, 생활서비스, 환경관리 등 농촌 지역사회 유지에 필요한 다양한 영역에서 일자리를 창출함.

- 지역에 분포하는 공공시설, 농축협 창고 등 유휴시설을 창업 공간으로 조성하고, 이 시설과 연계하여 전문적인 창업 지원 서비스를 제공함.

- 도시 청년이 농촌에 거주하면서 사업을 구상하거나 체험하고자 하는 경우 인건비를 지원하고 지속적인 활동을 유도함.

〈글상자 5〉 프랑스 앙제리니

- 작은 코뮌이 프로젝트를 수행할 때 마주하는 기술적, 재정적, 인적, 행정적 어려움을 해소하기 위해 필요한 인력을 활용할 수 있도록 중앙정부가 다각적인 지원 제공
- 꼬뮌 청에서 18세~30세의 청년을 고용할 때 일정부분 재정지원을 함.
- 지자체의 프로젝트에 대한 재정적 지원 및 지역의 상주직원, 프로젝트를 위한 전문가 고용을 위한 인건비 지원함. 농촌 지방 정부는 프로젝트 앙제리니 서비스에서 최대 12~18개월의 임무 기간 동안 젊은 졸업생의 기술로부터 혜택을 받을 수 있도록 함.

□ 농업의 혁신성장과 미래 지속가능성 제고를 위한 스마트농업 확산

○ 기후변화로 인한 농업 환경 변화에 적응하고, 고령화·인력 부족·생산성 정체 문제 등을 해결하기 위해 스마트농업의 보급·확산을 지원함.

- 주산지·품목별 스마트농업 시범단지를 확대하고, 데이터 기반 및 디지털 기술을 활용한 스마트농업을 통해 새로운 비즈니스 기회를 창출함.

○ 농촌융복합산업지구·축산지구 등을 활용하여 미래 농업을 이끌어갈 스마트팜, 스마트 축산 등 농산업의 집적화를 도모하고 경쟁력을 제고함.

- 원격지 농촌에 경제·서비스 투자를 확대하기 위해 지구 내 농지, 유휴공간 등에 대한 사용규제 완화 및 세제 혜택을 제공함.

□ 생산시설과 주거·문화·복지 기능이 복합된 농촌형 혁신클러스터 조성

- 젊은층 인적 자원의 농촌 유입을 위해 제조업 생산 기능 중심의 농공단지에 보육, 문화·여가, 주거 등 정주 인프라를 복합화·고도화하여 농촌형 혁신클러스터로 조성함.
 - 구례군 및 괴산군 자연드림파크와 같이 농식품 생산시설과 어린이집, 영화관, 체육시설, 주거시설 등이 갖추어진 혁신클러스터 모델을 확산함.

〈그림 5-7〉 생산 및 문화·여가·보건·복지 시설이 복합된 괴산군 자연드림파크 사례



자료: 송미령 외(2021a).

3.4. 농촌다움 창출을 위한 유·무형 자원 발굴·보전

□ 생태·역사·문화적 가치를 지닌 유·무형 자원의 발굴·보전·활용

- 농촌의 특색있는 농업유산, 전통적 자원, 농업경관 등을 발굴하여 농업유산지구, 경관 농업지구 등으로 지정하고 지역사회 구성원들의 활동을 포함하여 체계적인 보전 방안을 마련함.
 - 해당 지구에 대해 공익직불제 및 관련 정책 사업을 연계 지원함으로써 지역 주체들의 공익 창출 활동을 적극적으로 유도함.

□ 주민들이 주도하는 자율적 농촌 환경관리 활동 확산

- 장래 지속가능한 농촌을 조성하기 위해 동·식물, 비오톱 등의 생태자원 보전, 자연형 하천 복원 활동을 포함한 지역사회가 주도하는 환경관리 활동을 유도함.
 - 지역공동체 단위의 농업환경 보전활동이 확산되도록 지원하며, 친환경적 농업기반 정비와 생활환경 정비 등을 연계하여 추진함.

〈그림 5-8〉 청산도 구들장논 보전을 위한 농업인 및 지역 주민 활동



자료: 성주인 외(2022).

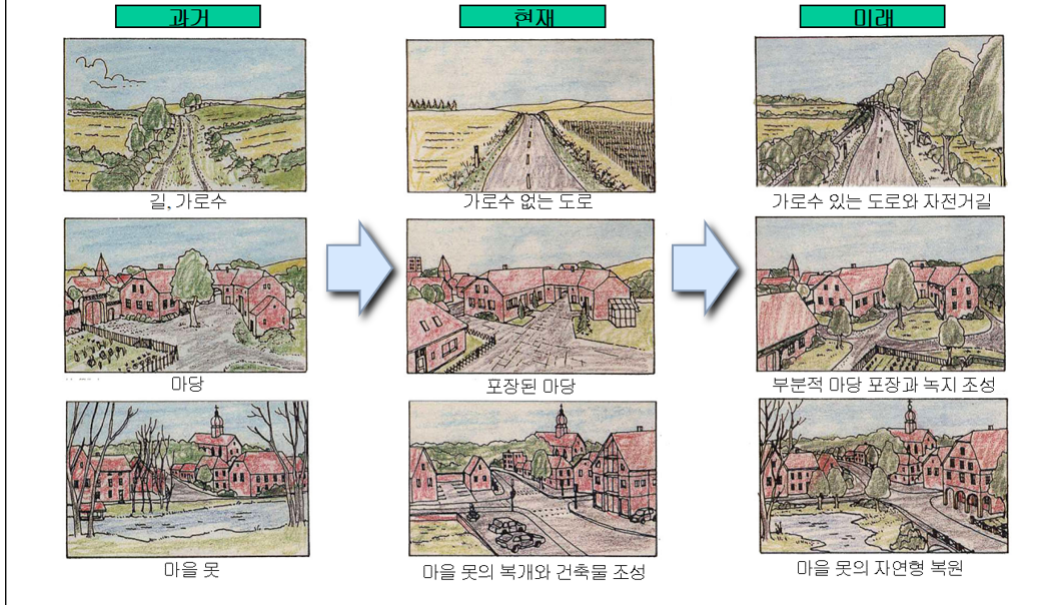
〈글상자 6〉 EU의 농촌 유산 보전과 연계한 농촌재생(Ruritage) 사례

- Ruritage⁴¹⁾는 농촌의 다양한 자원 및 유산을 활용한 농촌재생전략이며, 리빙랩 방식 채택
 - 농촌재생전략은 EU의 연구 혁신 프로그램인 Horizon 2020에서 지원을 받아 4년간 추진하는 농촌지역의 지속가능한 개발 실험(2018년 착수)
 - 대학, 민간단체, 지자체, 재단이나 기관, 클러스터 등 다양한 주체들이 사업에 참여하여 문화와 자연 유산의 잠재력 향상을 통해 농촌지역 재생 도모
- (분야) 6개 혁신 분야와 11개 분야별 테마 제시
 - 6개 혁신 분야: 순례(Pilgrimage), 지속 가능한 지역 식량 생산, 이주, 예술 및 축제, 통합 경관 관리, 회복성(Resilience)
 - 11개 분야별 테마: 비즈니스 모델과 투자 전략, 거버넌스와 규제 프레임워크, 법적 측면과 토지 사용권, 기술혁신, 사회혁신, 환경과 기후변화, 문화 생태계 서비스, 정신적 웰빙, 관광 및 마케팅 전략, 문화 및 자연 유산보호, 지역의 이동성과 접근성

〈글상자 7〉 독일의 미래 가치 변화를 반영한 농촌공간 정비 구상⁴²⁾

○ 독일은 “미래에 우리 마을은 어떻게 보여질 것인가”, 혹은 “오늘날 우리는 미래의 우리 마을에 대해 어떠한 생각을 갖고 있는가?”라는 질문에 대한 다양한 미래 모습을 구상하고, 이에 따른 공간 정비 구상을 제시

〈독일의 농촌공간 정비 구상 변화〉



□ 농촌 에너지 자립 마을 조성 지원

○ 마을 단위 에너지 절감 및 효율 향상 시설을 지원하여, 외부 에너지 공급을 최소화하는 농촌 에너지 자립 마을을 조성함.

- 태양광에너지 및 바이오매스 에너지(농업 부산물, 폐목재, 축산 분뇨 활용)를 생산하고 해당 전기, 온수를 공급하는 에너지 순환체계를 구축하고, 필요시 재생에너지지구로 지정하여 관리함.
- 주민참여형 재생에너지 공급 및 이익공유형 사업모델 구축을 유도함.

41) Rural regeneration through systemic heritage-led strategies를 의미.

42) 박시현·송미령(1999).

3.5. 다양한 주체들이 참여하는 미래형 농촌 공동체 육성

□ 관계인구와 농촌 지역사회 교류 기반 조성

○ 농촌 활동·체류·거주를 희망하는 관계인구의 지역사회 활동 거점 공간을 조성하고, 농촌 생활을 위한 정보 제공 및 관련 프로그램을 연계하여 지원함.

- 기존 공공시설, 유휴공간 등을 활용하여 농촌 살아보기 체험, 창업활동 등을 위한 시설을 조성하고 일자리 및 지역사회 활동 정보 제공 등을 제공함.

○ 농촌에서 일과 여가를 병행하려는 도시지역 근로자, 사업체 수요에 대응하여 기존 농촌 체험마을 등의 인프라를 활용한 농촌형 위케이션 시설을 조성하여 제공함.

- 지자체 차원에서 도시 기업체와 제휴를 맺고 농촌에서 근무하기를 희망하는 직원들에게 사무공간 및 주거공간을 제공함.

- 일본 가미야마에서는 유휴공간 등을 활용한 위성사무소를 설치하였으며, 대도시 IT 기업 16곳에서 직원들이 이주하여 위성사무소에 근무하고 있음.

〈그림 5-9〉 국내·외 위케이션 시설 조성 사례

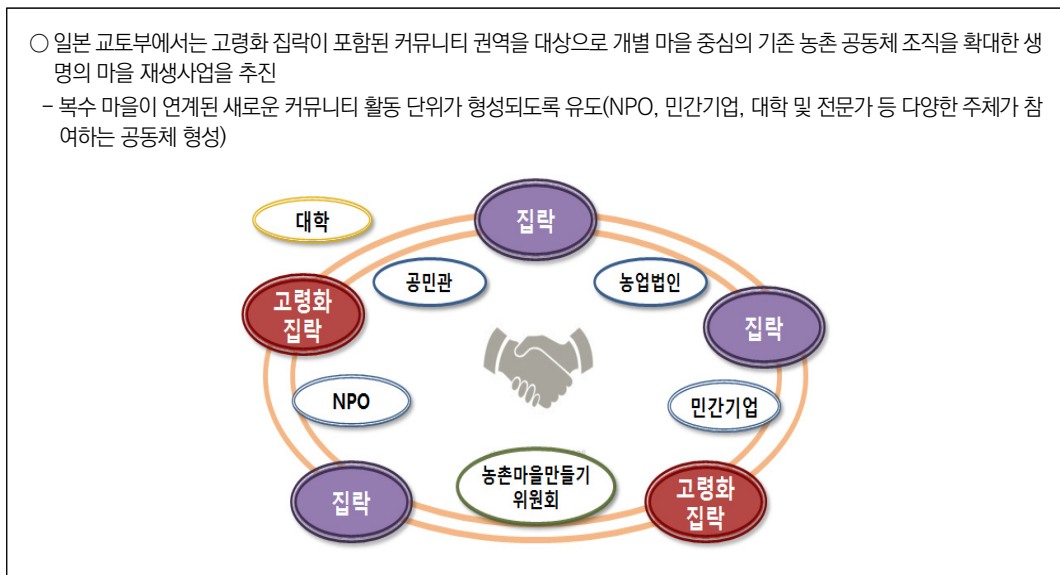


자료: 송미령 외(2023).

□ **지역사회 구성원 다변화 등의 여건 변화를 반영한 새로운 주민 공동체 육성**

- 주민 고령화로 인한 기존 마을 공동체 약화, 귀농·귀촌 및 관계인구 증가 트렌드 등에 맞추어 행정리 단위에 한정되지 않는 다변화된 공동체 활동을 육성함.
 - 특히 인구감소지역을 중심으로 농촌공간 재구조화 등의 정책 방향에 맞추어 마을들을 연계한 생활권 단위 지역공동체 조직 형성 및 참여 주체 다변화를 유도함.
- 각종 농촌지역개발사업과 연계하여 새로운 지역공동체 조직에 역할을 부여함.
 - 지역 서비스공동체 등 상시 활동이 가능한 지역사회 조직을 발굴하여 돌봄, 주민 복지 등 농촌 활성화를 위한 활동을 추진하는 역할을 부여함.
 - 읍·면 단위 각종 농촌지역개발사업 추진 기구에 다양한 지역사회 구성원(귀농·귀촌인, 청년층, 여성 등)이 참여하도록 유도함.

〈글상자 8〉 일본 교토부 ‘생명의 마을’ 재생 사업 사례



자료: 성주인 외(2016).

3.6. 지역 단위의 통합적 농촌재생 지원체계 구축

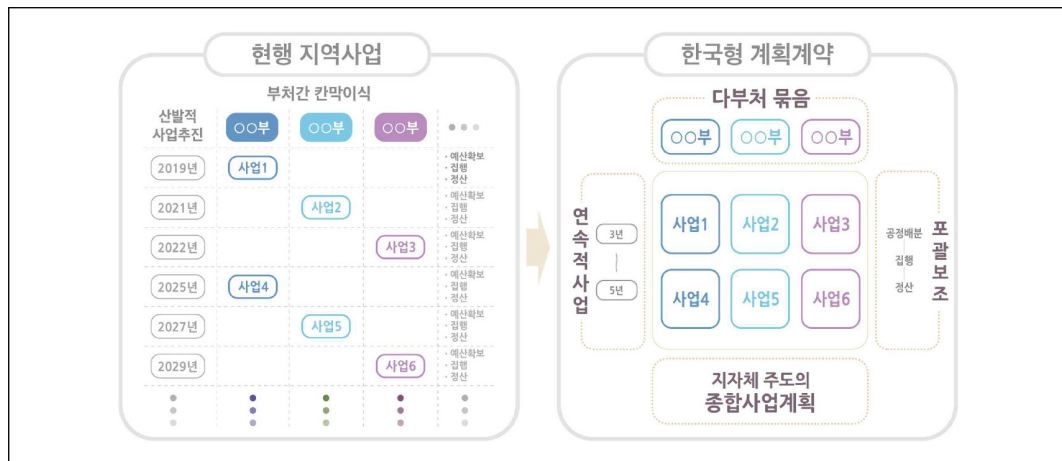
□ 지역 단위의 다부문 사업의 연계 지원체계 구축

○ 농촌재생을 위한 다양한 분야의 사업이 연계 시행될 수 있도록 지자체의 관련 부서들이 참여하는 통합적인 행정 지원체계를 구축함.

- 지자체의 농촌정책 분야 총괄 부서를 중심으로 구성된 행정조직 협의기구를 통해 부서 간 협력·조정 과정을 거쳐 다부문 사업이 추진되도록 유도함.

○ 농촌협약 제도와 행정안전부의 지방소멸대응기금, 국토교통부 지역발전투자협약 등의 다부문 패키지 방식 사업을 통해 농촌재생 관련 정책사업이 연계 추진되도록 지원함.

〈그림 5-10〉 투자협약 방식의 지역개발사업 전환 개념



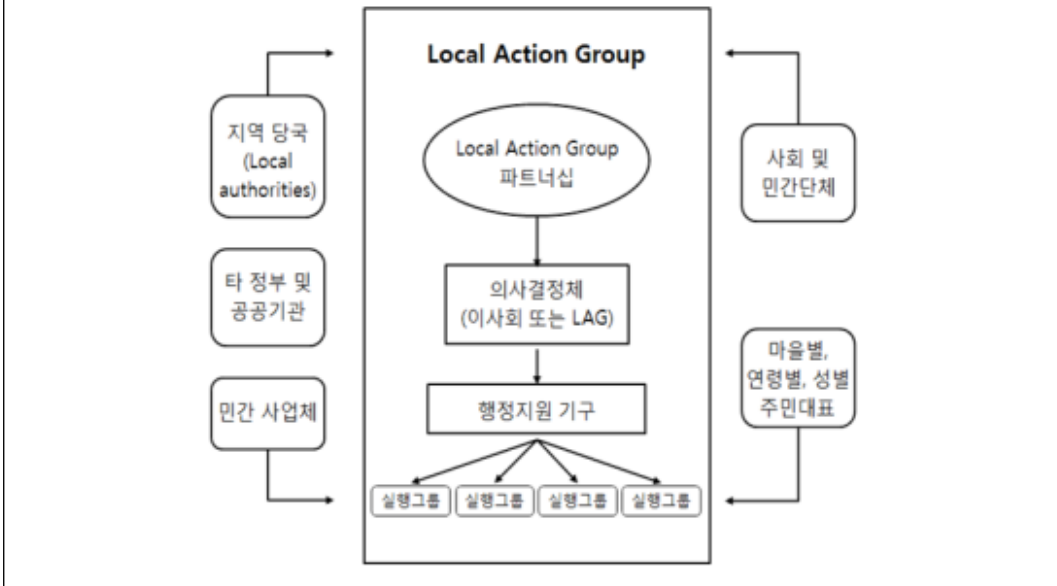
자료: 정우성 외(2022).

○ 행정과 협력해서 활동하는 민간 부문 중간지원조직 및 지역 단위의 민간 주도 추진기구에서 농촌재생을 위한 역할을 적극적으로 수행하도록 유도함.

- 기존 주민뿐 아니라 귀농·귀촌인, 관계인구 등 다양한 파트너들이 지역 단위 추진기구에 참여토록 하여 지역의 농촌정책 대의기구 역할을 수행하도록 함(EU 리더프로그 램 방식).

〈글상자 9〉 유럽연합 리더(LEADER) 프로그램 추진 방식⁴³⁾

- 유럽연합 농촌개발의 한 축을 이루는 LEADER는 1991년 시범사업으로 일부 지역에서 출발, 2003년 농촌개발정책에 편입된 이후 2007년부터 EU 전역으로 확대
 - 동질적 특성을 가지면서 효과 창출이 가능한 규모의 지역을 사업 단위로 하여 사업 추진
- LEADER에서는 지역발전전략을 도출하고 상향식 사업 과정을 이끌어갈 민간 중심의 추진기구인 지역활동그룹(LAG: Local Action Group) 형성이 사업 선결 조건
 - LAG는 지역의 발전전략 수립과 제안된 사업들의 평가·선정, 지역 내외의 다양한 주체들을 연계하여 프로젝트의 핵심 역할을 하며, 현재 EU 전역에 약 2,600개 LAG가 활동 중(2014~20년 농촌개발정책 기간 기준)
- 사업 선정 지역에 대해서는 LAG를 대상으로 자금을 지원하여 지역 주체들이 제안한 다양한 사업들(주로 소규모)을 자율적으로 추진토록 유도
 - 농업 생산성 향상, 창업, 경제 다각화, 농촌관광, 서비스 공급, 문화·유산 보전 등



⁴³⁾ 송미령 외(2019).

6

농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립·지원 방안

1. 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 수립

1.1. 개요

□ 의의

- 농촌공간 재구조화 및 재생 계획(이하 농촌공간계획)은 국토계획체계에 있어 농촌지역의 중장기 발전 계획과 관련된 토지이용 방안, 농촌재생사업 등을 포함하는 포괄적 개념의 계획으로, 도시계획과 조화를 이루도록 수립함.
 - 농촌계획의 영역에서 상대적으로 소홀했던 토지이용 관리 및 계획적 시설 배치 등을 중점적으로 포함하여 수립함.
 - 농촌공간계획은 인구 감소가 예상되는 저밀도 공간을 대상으로 토지이용 및 사업계획을 수립하므로, 한정된 도시공간을 효율적으로 사용하기 위한 토지이용과 도시계획시설 입지에 중점을 둔 기존 도시계획과는 차별화됨.

○ 가치 있는 농촌 자원의 보전·활용방안을 모색하며, 인구 감소에 따른 농촌공간구조의 재편, 정주환경 정비, 일자리 창출, 주민 삶의 질을 보장하기 위한 사회서비스 확충을 통한 농촌공간의 재구조화와 기능 재생을 목적으로 수립함.

- 인구가 분산 거주하는 농촌 특성을 감안하여 시설과 자원을 효율적으로 이용하고 관리하기 위한 공간구조와 토지이용을 구상하고, 주민의 생활에 필수적인 주거·일자리·사회서비스 기능을 주민에게 효과적으로 제공하기 위한 방안을 강구함.

- 농촌의 다원적 가치 제고와 농촌 자원의 효과적인 보전, 농촌다움 복원을 위한 토지이용 관리 및 주민활동 지원 수단을 마련함.

□ 농촌공간계획의 구성

○ 국가는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침을 통해 국가 차원에서 전략적으로 고려해야 할 정책과 시·군에서 수립하는 계획의 방향성을 제시함. 시·군은 농촌공간계획은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획(이하 기본계획)과 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획(이하 시행계획)을 수립함.

○ 기본계획은 시·군 전체를 대상으로 농촌공간의 재구조화와 기능 재생을 위한 기본 원칙과 중장기 방향성을 제시하는 10년 단위 전략 계획임.

- 농촌공간에 대한 기본적인 원칙과 비전, 방향성을 제시함.

○ 시행계획은 기본계획을 기반으로 농촌재생활성화지역의 공간 정비(주거환경 저해 시설의 이전·철거·집적화 등), 정주여건 개선(거점·기초중심지 활성화, 보육여건 개선 등), 농촌경제 활력 제고(일자리 확대, 융복합산업 등), 생활서비스 확충, 지역 공동체 활성화 등을 주요 내용으로 수립하는 5년 단위 사업실행 계획임.

- 중앙정부와 지방자치단체가 농촌협약을 체결하는 근거가 되는 계획으로, 주민의 의견을 충분히 수렴하여 수립함.

- 사업 목적에 맞는 농촌특화지구를 지정하는 등 합리적인 토지이용 관리 및 계획시설 배치 계획을 포함하여 수립함.

□ 지역 특성을 고려한 다양한 농촌공간계획 내용 및 사업 모델 구상

- 특수상황지역(접경지역, 개발대상도서 등)은 일반농산어촌개발사업을 시행할 수 없으므로 해당 시·군에 적합한 농촌공간계획 내용과 농촌재생사업 모델을 구상함.
 - 접경지역, 도시지역, 산촌지역 등 지역적 특성을 고려한 비전과 추진 전략, 지역 특성별 시행 가능한 정책 사업을 적극적으로 도입함.
 - 지역 특성에 따른 다양한 농촌공간계획 내용을 수립하고 농촌재생사업 모델을 구상하도록 유도함.

□ 기본계획과 시행계획의 차별성

- 기본계획은 시·군의 장기적·종합적인 발전 전략이고, 시행계획은 농촌재생활성화지역 내 사업 시행계획 성격이 강함.
- 기본계획은 시·군 전체를 대상으로 지역 내에서 가용한 모든 자원을 활용한 중장기 발전 전략임. 농촌 공간의 발전 전략과 필요한 과제의 방향성을 제시함.
 - 지표는 시·군 농촌지역의 발전·재생 정도를 종합적으로 판단할 수 있는 지표를 사용함.
- 시행계획은 기본계획에서 설정한 농촌재생활성화지역의 발전 목표를 달성하기 위한 사업의 실행계획임. 사업기간 내 재생활성화지역 내에서 시행을 계획한 사업명과 사업 내용을 모두 기술하고, 각 사업이 목표 달성에 기여할 바를 설명함.
 - 시·군에서 구현하고자 하는 목표에 기여하는 사업은 농촌협약 대상 사업 뿐만 아니라, 타 부처와 지자체 자체 사업, 민간부문 사업도 포함하여 작성함. 다만, 대상 사업 이외의 사업들은 연계사업으로 분류함.
 - 성과지표는 재생 사업이 완료되었을 때 예상되는 사업의 직접적인 성과를 중심으로 선정하되, 대상 사업을 중심으로 함.

□ 다른 계획과의 관계

- 농촌공간계획은 ‘국토기본법’에 따른 국토계획, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 따른 도시·군계획과 조화를 이루도록 수립함.
 - ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제6조제2항: 기본방침은 ‘국토기본법’ 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획과 부합하여야 함.
 - 국토·도시계획과 농촌공간 재구조화 및 재생 계획의 중복성을 방지하고, 지방자치단체에서 도시와 농촌 부서 간 협업체계를 구축할 수 있도록 국토·도시계획체계와 조화를 이루도록 함.
- 농촌공간 재구조화 및 재생 계획은 다음 계획의 연계를 고려하여 수립함.
 - ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획
 - ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’에 따른 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획

1.2. 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침

□ 배경

- 인구 감소·농촌 소멸, 삶의 질 추구 시대에 맞는 농촌공간 관리·보전 전략이 필요함.
 - 농촌은 국토 면적 중 89.3%를 차지하며 총인구의 18.8%가 거주하는 삶의 터전임. 농촌공간의 효율적인 이용과 관리는 국토의 이용·관리의 기존 전제임.
 - 저출생·고령화에 따른 인구 감소, 경제 저성장 추세는 국토 이용에 대한 새로운 관점을 요구함. 특히 농촌은 사회·경제·공동체 기능이 약화되면서 향후 지속가능성에 대한 우려가 증가하고 있음.
 - 한편 귀농·귀촌인과 다지역 거주자 확대, 삶의 질을 추구하는 사회트렌드의 확산 등으로 농촌의 잠재력이 새롭게 조명되면서 농촌에 대한 국민의 기대가 증가하고 있음.

- 인구 감소·소멸 위기·삶의 질 추구 시대로의 전환에 대응한 혁신적인 농촌공간 전략을 마련하여 국민의 삶의 질 제고와 국토의 균형발전 기반을 조성할 필요가 있음.

○ 농촌공간의 비전과 전략 마련을 통한 농촌공간의 재구조화와 기능 재생이 필요함.

- 인구 감소·고령화·중심지 기능 저하가 농촌공간에 미치는 영향을 분석하고, 농촌공간의 관리 원칙과 이용방향에 대한 새로운 공간 재구조화 전략을 제시함.
- 농촌 난개발·저개발로 악화된 주거환경 개선, 가치있는 유·무형 자원의 보전·활용, 농촌산업의 체계적 육성을 유도하기 위한 토지이용제도 활용 방안을 모색함.
- 쾌적한 주거환경, 새로운 융복합산업, 편리한 생활서비스에 대한 국민의 요구 증대에 부응하여, 삶터·일터·쉼터가 조화되는 농촌다운 공간을 조성하기 위한 방안을 모색함.

○ 농촌공간계획의 실효성을 제고할 필요가 있음.

- 지방분권 확대, 국민의 참여 요구 증대, 민간 부문의 성장 등 정책환경 변화를 고려한 상향식 농촌공간정책 거버넌스 모델을 구축할 필요가 있음.
- 중앙정부의 중장기 방침에서 제시한 농촌공간의 미래상과 전략을 지방자치단체, 주민, 민간 조직 등이 공유하고, 시·군의 농촌공간계획, 도시·군계획 수립시 반영할 수 있도록 함.
- 농촌공간에 대한 전략계획·토지이용제도·지원 사업·주민 참여의 통합적 시행을 통해, 실효성 있는 농촌재생 추진을 도모함.

□ 법적 근거

○ ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’에 따른 농촌공간 분야의 최상위 방침임.

- ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제2조제5호: 국가차원의 농촌공간의 미래상과 장기적인 발전 방향을 제시하는 전략적 계획으로서 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립의 지침이 되는 계획임.

- ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제6조제1항: 농림축산식품부장관은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침(이하 “기본방침”이라 한다)을 10년마다 수립하여야 하며, 필요한 경우 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비할 수 있음.

□ 범위

○ 시간적 범위: 2024년~2033년

- 농림축산식품부장관은 기본방침을 10년마다 수립하여야 하며, 필요한 경우 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비할 수 있음.
- 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획은 10년, 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획은 5년 주기로 수립함.

○ 공간적 범위: 대한민국 주권이 실질적으로 미치는 국토 전역 중 ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’ 제3조제5호에 정의된 농촌을 대상으로 함.

○ 내용적 범위: ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제6조제3항에 대한 기본적·장기적인 정책 방향을 포함함.

- 농촌공간 재구조화 및 재생의 목표
- 농촌지역의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항
- 농촌다움의 유지·보전 등 농촌 미래상에 관한 사항
- 농촌특화지구 등 농촌공간의 체계적 관리에 대한 사항
- 농촌생활서비스시설의 확충과 농촌위해시설 이전·철거·집단화 또는 정비에 관한 사항
- 농촌의 경제 활성화 및 일자리 창출에 관한 사항
- 농촌주민의 주거 및 정주 여건 개선에 관한 사항
- 교통·교육·문화·복지 등 농촌생활서비스 공급에 관한 사항
- 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획과 시행계획의 작성에 관한 사항

□ 성격

- 국가의 장기적 농촌공간 활용 방향과 전략을 제시하고, 하위 계획에 대해 가이드라인 역할을 함.
 - 지역별 여건을 고려하되, 국가 차원에서 전략적으로 추진할 정책 목표와 과제를 제시함.
 - 농촌공간 정책 전략별 과제와 지침을 통해 하위계획의 수립방향을 제시하고, 수립 이후 모니터링과 평가를 통해 계획 간 정합성 확보 및 질적 개선 지원을 강화함.
- 시·군에서 수립하는 계획이 일관된 기준과 원칙에 따라 수립되도록 가이드라인과 실증적 자료와 분석 결과를 제시함.
 - 객관적인 분석자료를 활용한 농촌 현황과 여건변화 전망을 제시하고, 계획 지표에 대한 모니터링 실시 및 분석 결과를 공개하여 하위 계획 수립에 활용함.
 - 모니터링-사업평가를 연계하여 계획에 따른 사업의 지속적인 관리와 정책 환류를 통해 계획의 실효성을 확보함.
- 국토종합계획에서 충분히 고려하지 못한 농촌공간의 미래상 및 발전 전략을 보완하여 제시함.

1.3. 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 방향

□ 개요

- (목적) 기본계획은 농촌공간의 재구조화와 주거환경 정비·일자리 창출·사회서비스 확충을 위한 중장기 전략 수립하여, 농촌지역의 지속가능한 발전과 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 목적이 있음.
- (수립권자와 범위) 시장·군수는 관할 구역에 대해 10년 단위의 기본계획을 수립해야 함.

- (성격) 농촌의 지속가능성과 주민의 삶의 질 향상을 위해 지역적 여건을 고려하여 지향해야 할 농촌 공간의 모습과 실현 방안을 제시하는 종합계획이자 전략계획 성격을 가짐.
 - 기본계획은 실행계획으로서의 위상을 갖는 시행계획의 상위계획임.
 - 정책의 일관성을 위해 도시·군기본계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발계획과 조화를 이루도록 수립함.
- (주요 내용) 시·군이 지향하는 농촌공간에 대한 비전과 목표를 구현하기 위한 농촌공간 구상과 농촌재생활성화지역별 발전전략을 제시함.
 - 시·군의 지역적 여건 및 특성, 농촌공간 재구조화 및 기능 재생에 관한 사항, 농촌재생활성화지역과 농촌특화지구에 대한 내용 등을 포함함.
 - 농촌재생활성화지역별 발전전략, 농촌특화지구의 운용 및 관리, 추진체계 및 관리체계를 제시함.

〈표 6-1〉 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 주요 내용

구분	주요 내용
제1장 계획의 개요	- 계획의 배경·목적, 시간·공간·내용적 범위, 계획의 성격 및 수립체계, 수립 경위 및 방법 등
제2장 현황 및 여건 조사·분석	- 자원 현황: 자연·지리, 인문·사회, 산업·경제, 문화·관광, 사회간접자본, 지역공동체 및 인적 자원, 자연 환경 현황 - 상위 및 관련 계획 검토 - 대상지 현황 및 현안 사항, 정책 수요 조사 및 분석, 주민 설문, IPA 분석 - 종합분석 및 계획과제 도출 - 현안분석도 작성
제3장 기본구상	- 농촌 미래상 - 목표 및 전략: 추진전략 및 과제, 핵심 이슈별 목표(인구, 생활환경, 일자리, 사회·문화·환경, 자연·생태 환경) - 농촌재생활성화지역 구상: 도시계획 행태 분석, 농촌공간 구조 분석, 농촌재생활성화지역 구성, 농촌공간 계획도 작성
제4장 농촌특화지구 운용 및 관리	- 농촌특화지구 구상: 농촌특화지구 운용 기본원칙, 입지 고려 요소 및 기준 설정, 대상 입지 검토 결과 - 농촌특화지구 운용: 농촌마을 보호지구, 농촌산업지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지 지구, 경관농업지구, 농업유산지구 - 농촌특화지구 관리: 단계별 개발계획, 용지별 관리계획, 주민협정 및 운영·지원계획
제5장 농촌재생활성화지역 부문별 계획	- 농촌재생활성화지역 지정: 지정방향, 지원방안 - 농촌위해시설 현황과 이전·철거·집단화 또는 정비에 관한 사항 - 농촌 주거 및 정주 여건 개선에 관한 사항 - 농촌생활서비스시설 현황과 배치에 관한 사항 - 농촌 경제 및 일자리 기반 활성화에 관한 사항 - 농촌의 교통·교육·문화·복지 등 농촌생활서비스 제공에 관한 사항 - 농촌 환경 및 경관의 보존·관리에 관한 사항
제6장 거버넌스 구축 및 관리계획	- 거버넌스 구성·운영 - 성과관리계획 - 모니터링 및 평가 계획

자료: '농촌공간계획법'을 바탕으로 저자 작성.

□ 계획 수립 원칙

- (지역 특성) 지역의 공간구조, 토지이용·교통·환경 등 물리적 요소와 경제, 사회, 행정·재정 등 비물리적 요소 등 지역 특성을 고려하여 문제를 진단하고 농촌재생의 필요성과 방향성을 명확히 제시함.
- (농촌다움 보전 및 활용) 농촌공간이 환경적으로 건전하고 삶터·일터·쉼터로서의 기능을 회복하여 지속가능한 이용 및 관리가 이루어질 수 있도록 노력함.
- (계획 간 조화) 기본계획 내 시·군의 현황과 문제, 대응 방향이 지방자치단체의 종합발전계획, 도시·군계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획 등과 조화되도록 수립함.
- (간결성) 시·군 문제의 진단과 원인, 해결 방안을 중심으로 간결하게 작성하며, 백과사전식 현황 기술을 지양함.
- (통일성) 지역 현황 및 여건 분석에서 분석된 문제에 대응한 농촌재생이 제안되도록 계획 전체에서 통일성을 유지하도록 수립함.
- (의견수렴) 관련 부서, 이해관계자(단체), 전문가, 지역주민 등의 의견을 수렴하여야 하며, 각 이해관계 주체 등의 의견을 계획에 적극 반영함.

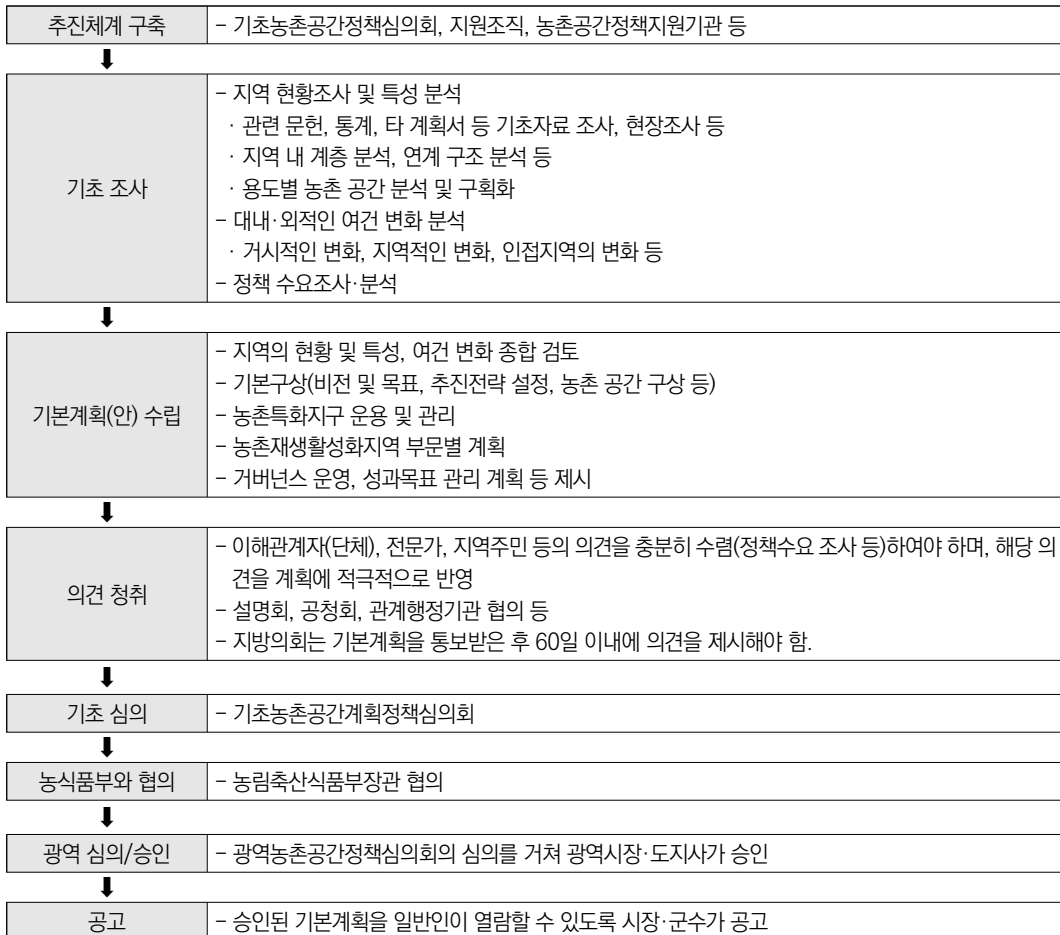
□ 계획 수립 절차

- 기본계획은 추진체계 구축-기초조사-계획수립-의견청취-심의-협의-승인-공고 절차를 거쳐 수립함.
 - (기초조사) 농촌공간구조, 토지이용체계, 농촌생활서비스 시설 등에 대한 기초조사를 실시함.
 - (의견청취) 주민, 관계 전문가의 의견을 수렴하고 시·군 의회의 의견을 청취해야 함.

- (심의) 수립된 기본계획안은 기초농촌공간계획정책심의회와 광역농촌공간정책심의회 심의를 받아야 함.
- (협의/승인) 광역시장·도지사는 심의를 마친 기본계획을 농림축산식품부 장관과 협의하고, 광역농촌공간정책심의회 심의를 거쳐 승인함.
- (공고) 시장·군수는 승인된 기본계획을 일반인이 열람할 수 있도록 공고해야 함.

○ 승인·공고된 기본계획이라도 시간의 경과에 따라 변화요인이 발생하거나, 필요시 기본계획을 수정·보완할 수 있음.

〈표 6-2〉 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립 절차



자료: 저자 작성.

1.4. 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 수립 방향

□ 개요

- (목적) 시행계획은 시·군 내 농촌재생활성화지역의 공간 재구조화 및 기능 재생을 위해 토지이용 방안과 개별 사업 내용을 제시하는 데 목적이 있음.
- (수립권자와 범위) 시행계획은 계획수립권자인 시장·군수가 선정한 농촌재생활성화지역을 대상으로, 5년간 시행할 사업을 대상으로 함.
 - 농촌재생활성화지역이 인접 시군의 관할 구역 일부 또는 전부를 포함할 경우, 해당 지역을 포함하여 계획을 수립할 수 있음.
- (성격) 시행계획은 기본계획에서 구상한 농촌재생활성화지역에 대한 장기적인 발전 방향을 공간에 구체화시키고 실현시키는 실행계획임.
 - 해당 농촌재생활성화지역을 대상으로 도시·군관리계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획, 종합발전계획, 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발계획과 시행계획이 서로 연계되어 상호 보완되도록 수립함.
- (역할) 기본계획에 포함된 발전방향 및 전략을 농촌재생활성화지역 단위에서 구체화함.
 - 추진 목표와 사업들이 도출되는 과정을 논리적으로 설명하고, 사업 간 연계 방안 및 구체적인 사업 추진계획을 제시함으로써 기본계획의 실현가능성을 높임.
 - 농촌협약을 신청하기 위한 예비계획으로, 농촌재생활성화지역의 정책목표를 달성하기 위해 필요한 사업들의 성격, 목적, 입지, 토지이용 등을 통합적으로 계획함.
 - 농촌재생활성화지역 간 연계·협력이 필요한 사안에 대해 기본계획 내용을 토대로 농촌재생활성화지역별로 조정함으로써, 특정시설의 입지가 중복 투자되는 것을 방지함.
 - 농촌공간에서 시행되는 토지이용, 계획시설 설치, 지구단위계획, 농촌재생사업 등에 대한 구체적인 사항에 대한 내용을 포함함.

- (주요 내용) 농촌재생활성화지역의 현황 및 여건 분석, 기본구상 및 재생 사업 계획, 농촌특화지구 지정 및 운영 계획 등을 포함함.

〈표 6-3〉 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 주요 내용

구분	주요 내용
제1장 계획의 개요	- 계획의 배경·목적, 시간·공간·내용적 범위, 계획의 성격 및 수립체계, 수립 경위 및 방법 등
제2장 현황 및 여건 조사·분석	- 지역 현황: 기본계획에서 구상하는 토지이용 및 사업계획에 필요한 자원 현황 기술 - 자원현황: 농촌공간 재구조화 및 재생 부문별 계획 관련 지역 자원 현황, 농촌특화지구 입지여건 분석을 위해 필요한 지역 현황 - 여건 분석: 관련계획 및 사업 여건 검토, 농촌특화지구 입지여건 분석 - 분석결과 및 과제 도출: 농촌재생활성화지역 종합분석, 과제도출
제3장 농촌재생활성화지역 기본구상	- 비전 및 목표 - 추진전략 및 과제 - 공간발전구상도
제4장 농촌특화지구 지정계획	- 농촌특화지구 지정 총괄: 농촌특화지구 지정 총괄, 지구 지정 제안자, 지구 입지 검토 결과 - 농촌특화지구 지정: 지정목적, 지정규모, 토지이용계획, 용도지구 결정(변경) 조서 - 농촌특화지구 운영: 지구개발계획, 주민협의회 구성, 주민협정체결(안) 및 동의서, 주민협정 이행 지원 계획서
제5장 농촌재생활성화지역 사업계획	- 종합사업계획도 - 사업총괄표: 주요 사업 내용, 과제별 투자 계획 - 재구조화 및 재생 사업: 세부사업계획, 관련 실과 협의 의견
제6장 사업비 집행 및 관리계획	- 집행 및 관리 계획: 집행계획, 관리계획, 사후관리계획 - 연계사업 내용, 사업 추진 방식 - 성과관리계획: 성과지표 및 목표 설정 - 기대효과

자료: '농촌공간계획법'을 바탕으로 저자 작성.

□ 계획 수립 원칙

- (기본계획과 연계) 기본계획 상에서 제시된 기본구상(비전 및 목표, 추진전략 및 과제 등)을 구현하기 위한 과제를 포함하고, 시·군 종합발전계획, 도시·군관리계획 등과 연계되도록 수립함.
- (주민참여) 지역주민의 참여를 바탕으로 행정과 전문가가 함께하는 계획을 수립함. 이를 위해 계획 수립 초기단계부터 참여할 수 있도록 관련 정보를 공개하고, 주민참여를 보장하기 위한 다양한 방안을 시행함.

- (지역 특화) 인구밀도, 토지이용 특성, 발전 전략, 이용가능한 자원, 추진 중인 다른 사업 등 농촌재생활성화지역의 입지와 특성에 따라 다양한 재생 사업을 구상함.
 - 전국적으로 유사하게 수립되는 사업계획을 지양하고, 지역의 문제를 해결하기 위한 장소 기반 특화 사업을 구상하도록 함.
 - 인구 변화 수준, 도시화된 시가지·원격 농촌 지역 등 지역의 성격에 따라 차별화 된 시행계획을 수립함.

- (다부처 사업 연계) 지역 현황 분석에서 도출된 지역의 문제를 해결하기 위해 농식품부 사업만으로 계획을 작성하는 것은 지양하고, 지자체 사업(지방이양 사업, 자체사업 등), 타부처, 공공기관, 민간 투자를 연계한 통합적인 사업 구조를 구상함.
 - 일반농산어촌개발사업에 국한되지 않고, 공간정비, 주거환경 개선, 경제·일자리 창출, 사회서비스 확충 각 분야가 균형되도록 사업을 구상함.

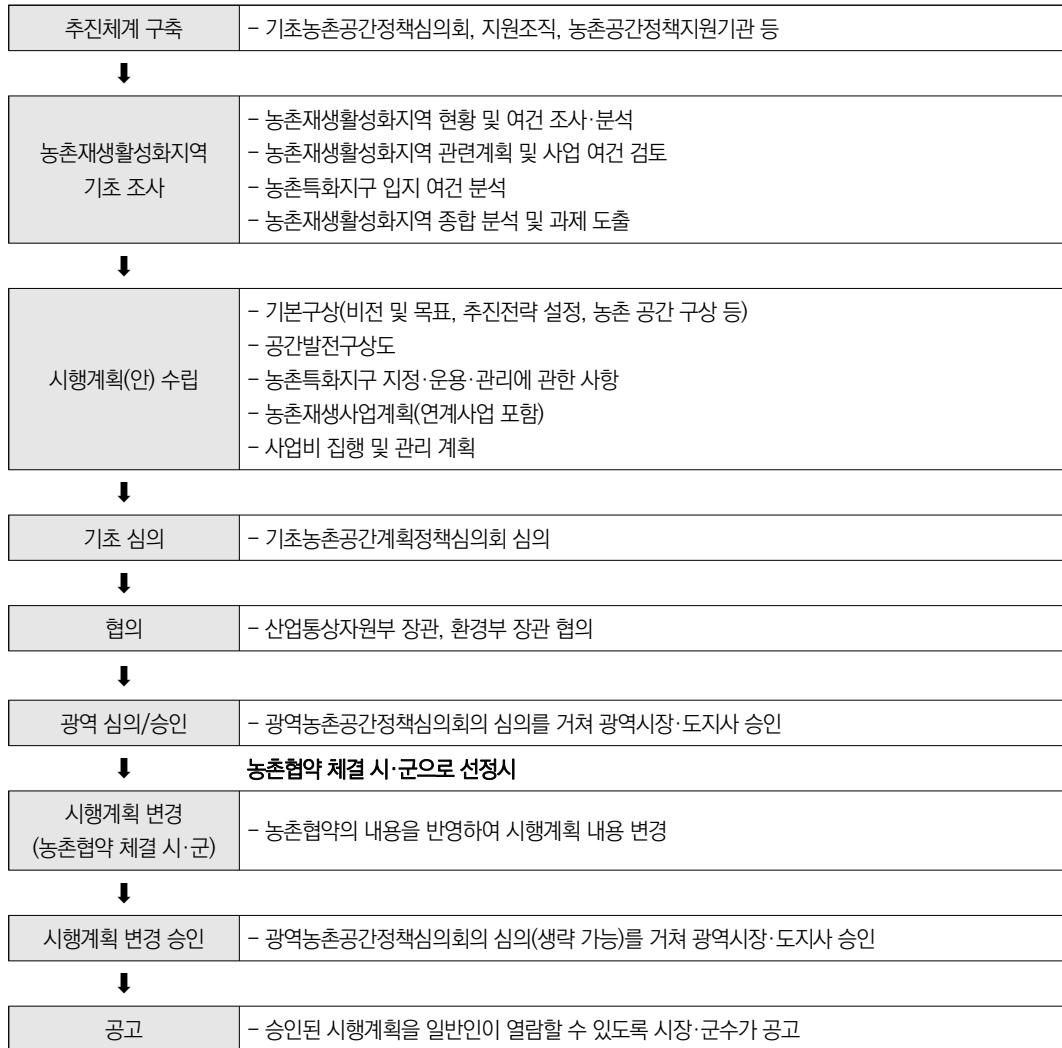
- (실현가능성) 시·군이 시행하고자 하는 과제의 추진체계 구성·운영방안, 자원조달 방안, 성과목표 관리방안 등을 마련하여 계획의 실현가능성을 높임.

□ 계획 수립 절차

- 시행계획은 추진체계 구축-기초조사-계획수립-기초심의-협의-광역심의/-변경-승인-공고 절차를 거침.
 - (기초조사) 농촌재생활성화지역의 추진 과제 도출과 이행과 관련한 현황과 여건을 파악하기 위해, 기존 현황과 활용 가능한 자원, 농촌공간구조, 농촌특화지구 현황, 사업 추진 현황 및 계획 등에 대한 기초조사를 실시함.
 - (기초 심의) 수립된 시행계획안은 기초농촌공간계획정책심의회 심의를 받아야 함.
 - (협의/승인) 심의를 마친 시행계획은 필요한 경우 산업통상자원부 장관(재생에너지 지구에 한함), 환경부 장관과 협의하고, 광역농촌공간정책심의회 심의를 거쳐 광역 시장·도지사가 승인함.

- (변경/승인) 농촌협약 체결 내용을 반영하여 시행계획을 변경하고, 광역시장·도지사가 승인함. 다만, 이 경우 광역농촌공간정책심의회는 생략할 수 있음.
- (공고) 시장·군수는 승인된 기본계획을 일반인이 열람할 수 있도록 공고해야 함.

〈표 6-4〉 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 수립 절차



자료: 저자 작성.

2. 농촌공간 재구조화 및 재생지원 계획 실행·지원

2.1. 농촌재생활성화지역 설정

□ 개념

- 농촌재생활성화지역은 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 농촌재생을 위한 사업의 효과를 극대화하기 위해 기본계획으로 결정하는 권역임.
 - 농촌재생활성화지역은 자연환경과 경관의 보전, 주민정주 및 농업생산 등 농촌 공간 구조의 특징을 고려하고 조화롭게 개발·이용·보전하기 위한 재구조화 및 재생전략의 수립이 가능한 범위로 설정함.
- 지역의 현황 및 특성 분석 결과를 토대로, 사업의 목표, 목표 달성 가능성, 주민의 협조 수준, 제도적·물리적 제약 요인 등을 고려하여 농촌재생활성화지역을 설정함.

□ 역할

- 지역 현안 및 문제점, 비전, 발전전략, 시행과제, 관리방안을 농촌재생활성화지역 단위에서 구체화·종합화함.
 - 기본계획에서 제시한 공간계획과 발전전략을 구현하기 위한 세부 시행과제와 사업을 농촌재생활성화지역 단위에서 구체화함.
 - 시·군의 미래상을 구현하기 위해, 각 농촌재생활성화단위와 관련 부서에서 추진해야 할 목표와 과제를 분명히 함으로써 기본계획의 실현성을 높이는데 기여함.
- 주민 참여에 의한 상향식 계획 수립시 주민이 직접 설정하는 지역의 미래 구상, 지역 자원 발굴 및 활용, 지역의 문제점 및 개선방향, 사회서비스 제공 등의 활동이 일어나는 공간적 범위임.

□ 지정

○ 주민들이 일상 생활이 이루어지는 공간적 범위를 지정하되, 동질성, 기능성, 계획성(상위·관련 계획) 등을 고려하여 지정함.

- (기능적 연계) 장래에 발생할 인구, 대외적 여건, 사회서비스 공급, 산업구조 등의 변화를 복합적으로 고려했을 때, 유사한 문제와 대응 방법을 가질 것으로 예상되는 권역으로 설정함.
- (동질성) 교육·의료·복지·교통 서비스 행정 관할권이 같고, 역사·문화·경제활동·지역공동체 활동의 동질성이 큰 권역으로 설정함.
- (분리) 단일 또는 소수 읍·면이 지형, 도로망 등에 의해 공간·기능적으로 분리되거나 도시와 개별적으로 하나의 생활권을 형성하고 있는 경우, 별도의 권역으로 설정함.
- (도시계획 연계) 도시·군계획에서 수립한 생활권계획을 고려하여 지역 내 각급 중심지들의 계층, 기능적 연계성, 배후마을과의 접근성을 종합적으로 고려하여 설정함.

○ 원칙적으로 읍·면이 분리되지 않도록 설정하고, 농촌재생활성화지역의 경계 지역은 계획 내용의 공유를 통해 시·군 농촌재생 전략과 일관성·연속성을 확보함.

- 지자체의 입지 여건(접경지역, 도서지역 등)과 추진하려는 사업의 종류에 따라 농촌재생활성화지역을 유연하게 지정할 수 있음.

2.2. 농촌특화지구 지정 및 운용

□ 개요

○ 농촌공간재생사업의 효과를 높이고 사업 이후 지속적인 관리를 도모하기 위해, 기존 용도지구제도를 보완하는 수단으로 농촌특화지구를 도입함.

- 농촌공간의 체계적·효율적 토지이용이 가능하도록 일정 구역을 용도에 따라 구획화함(micro-zonning).

- 시행계획과 도시·군관리계획에 반영하여 토지이용관리 수단으로서 효력을 부여하고 농촌특화지구 지정 목적에 맞는 농식품부의 정책 사업을 우선 시행하여 지구 활성화를 도모함.
- 법령에서 규정하고 있는 지구의 지정 범위, 규모, 위치, 이격거리 등에 따라 지역에서 계획체계를 통해 자율적으로 운용함.
 - (기본계획) 시·군 농촌지역 전체를 대상으로 한 기초조사 자료 검토를 통한 지구 지정 대상, 개략적인 위치 선정
 - (시행계획) 지구 규모 및 경계, 용도 및 행위규제, 주민의 참여 의향 등 기준을 지역 여건에 맞추어 계획적으로 검토하여 지구 지정 및 고시

□ 입지 검토

- (목적) 농촌 마을로부터 공간적 부조화를 야기하는 생산 관련 토지 이용을 이격하여 정주성 침해를 최소화하는 입지로 관리함.
 - 기본계획에서 농촌마을 또는 농촌마을보호지구에서 보호할만한 가치가 있는 요소를 정하고 이로부터 농촌특화지구를 이격시켜 마을과 생산관련 지구 간 적절한 공간적 관계를 갖도록 함.
- (필요성) 농촌의 대지, 농지, 공장용지, 목장용지, 임야 등이 혼재하면서 소규모 주거지가 산발적으로 분산된 여건에서 현행 용도지역/지구 등이 대응하지 못하는 토지이용의 공간적 부조화 문제를 해소함.
 - 관리지역의 광범위한 허용 용도에 대응하여 지역/지구등에 의한 장소 맞춤형 토지이용관리 효과를 제고함.
 - 도시·군기본계획 및 관리계획, 시·군·구 환경계획에 의한 토지의 개발, 보전 등 적성에 따른 토지이용 관리방향을 연계함.
 - 우리나라 농촌 토지이용의 공간적 구성 특성을 고려하여 상층 용도 간 이격, 재배치에 의한 농촌공간 재구조화를 추진함.

- (입지결정요인) 농촌 마을을 구성하는 공간요소와 유해 용도 간 이격거리를 고려함.
 - 주거지, 농지, 도로, 하천으로부터 충분한 이격거리를 확보할 수 있도록 함.
 - 환경영향평가, 방역 등을 위해 부가적으로 지구별 선택적 적용 평가요소를 운영함.

□ 지구 유형

- 농촌마을보호지구: 주거환경을 저해하는 난개발 억제를 위해 현 자연취락지구보다 강화된 행위제한과 함께 생활기반 정비를 추진하여 지속가능한 농촌 정주공간 조성을 유도할 필요가 있는 마을에 지정함.
 - 마을의 입지와 인구 규모, 장래 인구 전망 등을 고려하여 지정함.
 - 토지이용관리와 생활서비스 거점화를 통합하여 농촌지역의 정주기능 개선효과를 높임.
- 농촌산업지구: 농촌 마을에 개별 입지한 소규모 공장·창고 등을 이전·집적하여 농촌 마을의 주거환경을 개선하기 위해 지정함.
- 축산지구: 축사의 계획적인 입지를 유도하고, '친환경농어업법'에 따른 친환경 축산업을 육성할 목적으로 지정함. 기존 축사의 확장이 아닌, 시설의 이전·집적화·고도화·현대화를 목적으로 운영함.
- 농촌융복합산업지구: 자원 공유, 가치사슬 연계, 산업 간 융복합을 통해 농산어촌 산업 생태계를 구축할 수 있는 곳에 지정함.
- 재생에너지지구: 재생에너지 시설의 계획입지를 통한 체계적 활용 및 집적화를 도모할 필요가 있는 지구에 지정함.
- 경관농업지구: 동종·유사 작물의 집단화 등 경관 형성을 통해 농촌관광자원 등으로 육성할 필요성이 있는 지구에 지정함.

- 농업유산지구: 농업유산을 보유하고 있거나 보전 필요성이 있는 자원이 분포하는 지역을 대상으로 해당 자원의 가치를 유지·제고하고 유산의 관광자원화를 통한 홍보 강화 및 지역 활성화 등이 필요한 곳을 지정함.

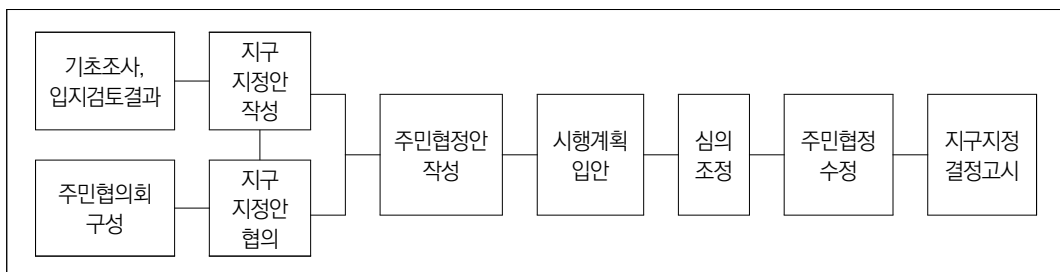
□ 운영 방향

- (주민 참여) 농촌특화지구의 공간적 위치·범위, 허용/제한행위 등은 지역 주민과 지자체의 협의 및 주민협정을 통해 구체화할 수 있음.
- (정책사업 우선 시행) 농촌특화지구로 지정된 곳에 우선하여 농촌재생사업 등 농식품부 정책사업을 추진함. 단 정책사업을 시행한 곳을 모두 농촌특화지구로 지정하지는 않음.
- (집적화) 농촌특화지구의 지정과 함께 기존 시설의 이전, 신규 시설의 계획입지를 유도하여 시설의 집적화를 도모함.
- (총량제) 일부 농촌특화지구의 과도한 지정을 피하기 위해 시·군별 총량제를 적용함.

□ 지정 절차

- 입지 검토 결과와 지역 주민의 의견을 고려하여 지정하고, 시행계획과 도시·군관리계획에 반영함.

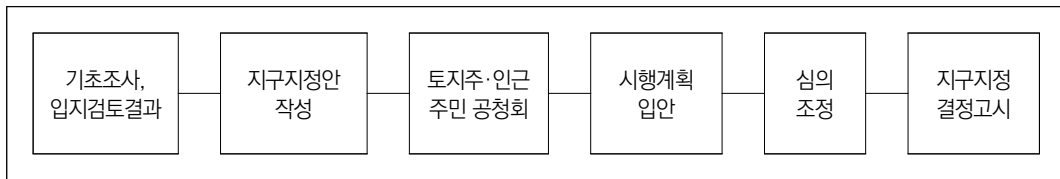
〈그림 6-1〉 농촌특화지구 지정 절차(주민협정 시행)



자료: 송미령 외(2021a).

- 입지 적절성 검토 결과를 근거로 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우, 주민협정을 체결하지 않고 토지주·인근 주민 공청회를 통한 의견 수렴을 통해 농촌특화지구로 지정할 수 있음.

〈그림 6-2〉 농촌특화지구 지정 절차(주민협정 생략)



자료: 송미령 외(2021a).

2.3. 농촌협약

□ 개요

- ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제16조-제21조 등에 근거하여, 농림축산식품부와 기초자치단체장은 승인받은 시행계획의 이행을 위한 협약(이하 농촌협약)을 체결하여 사업의 안정적 추진을 도모함.
 - 농촌협약을 체결하고자 하는 지방자치단체장은 기본계획, 시행계획 및 기타 서류를 갖추어 농림축산식품부에 신청하며, 농림축산식품부는 시행계획의 정책목표 정합성 및 투자 시급성 등을 고려하여 대상 지역을 선정함.
 - 협약 체결자는 매년 필요 예산을 편성하는 등 농촌협약의 이행에 필요한 조치를 시행해야 하며, 농촌협약의 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 지정함.

□ 대상 사업 선정

- 대상사업은 농촌협약을 위한 별도 기준에 따라 계획서를 작성하고 협의·조정·검토를 통해 확정함.

- 농촌협약에 배정된 물량 내에서 별도 공모절차 없이 지원하거나, 개별 공모 신청 시 우선 선정하거나 개별 공모 신청 시 가점을 부여하는 방식으로 대상 사업으로 선정되도록 지원함.

○ 농림축산식품부는 농촌협약에 대한 통합지침을 마련하여 지방자치단체에 제시함.

- 국비보조사업의 지원 효과 제고, 절차 간소화를 위한 농촌협약 통합지침을 마련하고, 관계 중앙행정기관과의 협의를 통해 농촌협약의 대상이 되는 국비보조사업의 범위를 통합지침 내에 명시함.

○ 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획에서 제시한 목표를 달성하는 데 필요한 사업과 투자가 시급한 사업 위주로 선정함.

□ 평가 및 관리

○ 농촌협약을 체결한 지방자치단체장은 농촌협약의 이행 실적을 매년 보고해야 하며, 농촌협약 당사자는 중대 사유가 발생한 경우 협약 변경을 요청할 수 있음.

○ 농촌공간중앙지원기관은 농촌협약의 체결, 이행 및 관리 등 업무를 지원함.

- 농촌협약의 체결 절차, 이행 과정 모니터링, 실적 평가 및 환류 등 농촌협약의 활성화에 요구되는 전반적 사항에 대하여 지원함.

2.4. 주민협정

□ 개요

○ ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제22조-제25조 및 동법 시행령 등에 근거, 농촌특화지구의 지정, 개발 및 관리에 필요한 주민 자치규약 등을 마련·이행하기 위한 협정(이하 주민협정) 제도를 운영함.⁴⁴⁾

- 주민협정의 대상자는 농촌특화지구 내 주민, 토지 소유자, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 자 등을 포함하며, 구성된 대상자는 ‘협정체결자’로 지칭함.
- 주민협정은 농촌특화지구의 지정 및 운영, 관리 과정에서 요구되는 지역사회의 자치 규약 등을 마련하고, 이를 협정 이행을 위한 법률적 근거로 활용함.

□ 주민협의회 구성

○ 주민협정의 체결 및 추진을 위한 자율적 주민대표기구로서 주민협의회를 설립할 수 있음.

- 주민협의회는 대표자 포함 5-25인 규모로 구성되며, 협정체결자 과반수의 동의를 바탕으로 농림축산식품부령에 근거한 방법·절차에 따른 지방자치단체장의 승인을 통해 설립함.
- 설립된 주민협회에는 주민협정서의 작성, 주민협정의 이행 및 관리, 주민협정의 변경 및 폐지 등의 권한을 부여함.

주민협의회 설립신청서(예시)

1. 명칭 및 소재지:
2. 운영목적 및 방법:
3. 기능 및 역할:
4. 임원 명단
5. 협정체결자 동의서(별첨)

구분	성명	생년월일	주소
대표자			
위원			

‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제23조에 의하여
위와 같이 주민협의회 설립신청서를 제출합니다.

0000년 00월 00일 대표자 홍 길 동 외 00인 (인)

44) 주민협정 체결 관련 주요 서식(안)은 ‘부록 2’ 참조.

□ 주민협정 체결

○ 작성된 주민협정서는 대통령령에 따른 기초자치단체장의 인가를 통해 실행력을 획득함.

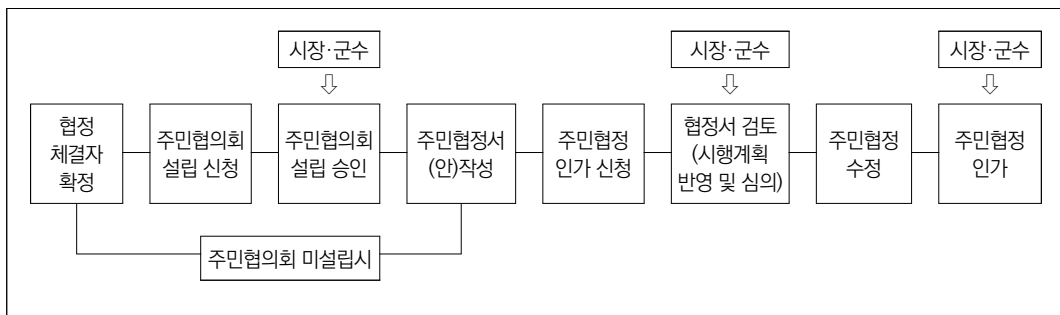
- 기초자치단체장의 인가 절차는 협정체결자 또는 주민협의회 대표자 명의로 진행되며, 기초자치단체장은 체결된 주민협정의 내용을 공고하고 주민이 열람할 수 있도록 함.

주민협정 신청서(예시)	
1. 주민협정의 명칭	
2. 주민협정 대상지역의 위치 및 범위	* 별지 첨부
3. 주민협정의 목적	
4. 주민협정의 내용	* 별지 첨부
5. 주민협정 체결 동의서	* 별지 첨부(주민협정 체결자 성명 및 주소 포함)
6. 주민협정 체결자	* 별지 첨부(주민협의회 명칭, 임원 성명 및 주소)
7. 주민협정의 유효기간	
8. 주민협정 위반 시 제재에 관한 사항	
9. 기타 필요사항	

'농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률' 제22조에 의하여
위와 같이 주민협정서를 제출합니다.

0000년 00월 00일 주민협정 체결자(또는 주민협의회 대표자) 홍 길 동 외 00인 (인)

〈그림 6-3〉 주민협정 인가 및 체결 절차(안)



자료: 저자 작성.

□ 주민협정 이행 지원 및 변경, 폐지

- 농림축산식품부장관 및 자치단체장은 주민협정서의 작성 및 주민협정의 체결 및 이행 등을 행정적·재정적으로 지원할 수 있음.
- 협정체결자 또는 주민협의회 대표자가 주민협정의 이행에 필요한 비용 등을 지원받으려는 경우, 다음 내용을 포함한 사업계획서를 제출해야 함.
 - 사업의 목표
 - 협정체결자 또는 주민협의회 대표자의 성명 및 연락처 등
 - 사업내용 및 추진계획
 - 사업비용(지원이 필요한 금액 포함)
- 기초자치단체장은 주민협정의 시행과 관련하여 필요한 경우 협정체결자에게 보고 및 자료 제출, 운영 및 회계에 관한 사항을 요구할 수 있음.
- 주민협정을 변경, 폐지하려는 경우 협정체결자 과반수의 동의 및 기초자치단체장의 인가 필요가 필요함. 단 경미한 사항을 변경하는 경우에는 동의 및 인가 절차를 생략할 수 있음.
 - 경미한 사항은 법 제22조제2항5호의 사항 중 해당 협정체결자 및 주민협의회 구성원의 주소를 변경하는 경우, 주민협정서의 단순한 착오, 오기(誤記), 누락 또는 이와 비슷한 명백한 오류를 수정하는 경우 등임.

3. 추진체계

3.1. 농촌공간정책심의회

□ 설치

- (설치) 농촌공간 재구조화 및 재생 등 농촌공간에 관한 정책을 종합적이고 효율적으로 추진하기 위한 심의기관으로 시·도와 시·군에 정책심의회를 설치함.
 - 농촌공간계획 수립과 농촌재생사업의 원활한 진행과 민관협치형 농촌정책 거버넌스 구축을 위해 설치하는 의사결정기구임.
 - 시·도지사는 광역농촌공간정책심의회(이하 광역정책심의회)를 두고, 시장·군수는 기초농촌공간정책심의회(이하 기초정책심의회)를 설치함.
 - ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’ 제15조제1항에 따라 설치되는 시·도 및 시·군 농업·농촌및식품산업정책심의회가 광역 및 기초정책심의회 기능을 대신할 수 있음.

- (구성) 광역·기초정책심의회는 10명 이상 30명 이내 위원으로 구성함.
 - 위원장 및 부위원장 각 1명, 지방자치단체 의회 의원, 기본계획·시행계획과 관련된 공무원, 농촌공간 재구조화 및 재생 관련 전문가 등을 지방자치단체장이 임명하거나 위촉함.

□ 심의 사항

- (광역정책심의회) 기본계획 및 시행계획, 농촌공간 재구조화 및 재생 관련 지역의 주요 시책, 그 밖에 농촌공간 재구조화 및 재생과 관련하여 필요한 사항으로 위원장이 회의에 상정하는 사항을 심의함.

- (기초정책심의회) 기본계획 및 시행계획, 사업계획, 농촌공간 재구조화 및 재생 관련 지역의 주요 시책, 그 밖에 농촌공간 재구조화 및 재생과 관련하여 필요한 사항으로 위원장이 회의에 상정하는 사항을 심의함.

3.2. 지원조직(행정 전담조직)

□ 설치

- (역할) 시·군내 지원조직은 농촌공간 재구조화 및 재생 계획의 수립·지원 및 사업추진과 관련한 관계 기관·부서 간 조정과 소통, 협조 등의 업무를 담당함.
 - 농촌협약을 추진하는 행정 내의 총괄·조정 부서 역할을 수행함.
 - 조례에 근거를 두고 설치·운영하고, 민간 부문에 대한 창구 역할을 담당함.

- (구성) 행정기구 설치·운영 조례의 최소단위인 '과' 단위의 부서로 일반 공무원과 임기제 공무원 또는 공무원(무기계약직, 기간제) 5명 이상으로 구성함.
 - 전담부서(과)는 농촌지역개발, 지역역량강화사업, 토지이용규제 등 기본계획 및 시행계획의 추진과제와 관련된 담당자로 전원 구성함. 특히 농촌특화지구의 지정·운영을 고려하여 토지이용규제 업무 전문가를 포함하여 구성함.
 - 임기제 공무원 또는 공무원(무기계약직, 기간제)의 경우에도 농촌지역개발 관련 민간 전문가 또는 활동가로 채용되어 농촌협약 업무를 담당할 경우에는 전담조직 구성원으로 인정할 수 있음.

□ 업무

- 농촌공간 재구조화 및 재생 관련 현황 및 주요 지표의 조사·관리
- 기본계획 및 시행계획의 총괄·조정·관리
- 사업계획의 총괄·조정·관리
- 관계 중앙행정기관 등과의 업무 협의 및 교류
- 농촌공간 재구조화 및 재생 사업 예산 등의 관리
- 주민협정 및 주민협의회 운영지원 및 평가
- 농촌공간 재구조화 및 재생 사업의 점검
- 재원 조달 및 관리
- 농촌공간정책지원기관(농촌협약지원센터)의 지정 및 운영

3.3. 농촌공간정책지원기관

□ 지정

- (역할) 농촌공간계획의 수립과 이행 지원에 관한 업무를 원활히 추진하기 위해 중간지원 조직 역할을 하는 정책지원기관을 지정함.
- (지정) 시·도지사는 농촌공간광역지원기관(이하 광역지원기관)을, 시장·군수는 농촌공간기초지원기관(이하 기초지원기관)을 지정할 수 있음.
- (구성) 행정 업무와 현장 실무를 고려하여, 농촌 지역개발 및 재생 지원 분야 전문가를 3인 이상 포함하여 구성함.
 - 시·군 내에 농식품부 소관의 중간지원조직을 운영 중인 경우 통합하여 운영할 것을 권장함. 만약 통합이 어려운 경우 기능적 연계를 강화하는 방안을 강구함.
 - 타 부처 소관의 중간지원조직 중 유사한 업무를 수행하는 조직이 있을 경우, 통합하여 운영할 것을 권장함.
 - 다른 중간지원조직과 통합하여 운영하는 방식과 절차, 시기 등은 지역 여건에 맞추어 공동학습과 토론, 합의 과정을 거쳐 다양하게 선택할 수 있음.

□ 업무

- 광역지원기관
 - 농촌공간 재구조화 및 재생 관련 현황 및 주요 지표 조사·관리 지원
 - 농촌공간기초지원기관 관리 및 지원
 - 지역협의체의 구축·운영 등의 지원
 - 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램의 운영
 - 그 밖에 농촌공간 재구조화 및 재생 계획의 수립 및 이행 지원에 관한 업무로서 지방자치단체의 장이 정하는 업무

○ 기초지원기관

- 농촌공간 재구조화 및 재생 관련 현황 및 주요 지표 조사·관리 지원
- 해당 지역의 농촌공간 정책 관련 조사·연구
- 기본계획 및 시행계획에 대한 수립 지원
- 사업계획 수립 지원
- 주민협정 체결 및 주민협의회 구성 지원
- 주민제안 지원
- 농촌공간 재구조화 및 재생 사업 점검·평가 지원
- 그 밖에 농촌공간 재구조화 및 재생 계획의 수립 및 이행 지원에 관한 업무로서 지방자치단체의 장이 정하는 업무

□ 운영

- 농촌공간계획 수립 및 농촌재생사업 시행시 행정과 민간 조직, 주민 간 협력과 소통을 촉진할 수 있도록 운영함.
- 시·도지사, 시장·군수는 지원기관의 업무 수행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 각각 지원할 수 있음.

3.4. 농촌협약 행정협의회

□ 설치

- (역할) 원활한 농촌공간계획 수립 및 농촌재생사업 추진을 위한 행정 주체들의 협의 기구임.
 - 조례나 내부 규정에 근거하여 설치·운영함.

- (구성) 농촌공간계획 지원조직 과장급 이상이 협의회 의장을 담당하고, 전담부서(팀장)와 시행계획 대상 및 연계사업 팀장(계장)으로 구성함.
 - 시행계획에 포함되는 타 부처 또는 지자체 자체사업, 민간보조사업 등을 타 부서에서 담당하는 경우 해당 부서를 행정협의회에 반드시 포함함.
 - 농촌협약을 위한 계획수립 단계에서는 도시·군계획 수립 담당 부서를 행정협의회에 포함할 것을 권장함.

□ 업무

- 시행계획에 포함된 사업들의 행정적 장애요소를 사전에 차단하고 전담부서와 관계 부서들 간의 협의, 연계·협업사업 간 조정 등을 위한 협의 역할을 수행함.

3.5. 주민협의회

□ 설립

- 주민협정을 체결하는 자(이하 협정체결자)는 주민협정의 체결 및 추진을 위한 자율적 주민대표기구로서 주민협의회(이하 주민협의회)를 설립하고 주민협정서를 작성하여야 함.
 - 농촌특화지구 내 주민, 토지 소유자, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 자는 농촌특화지구의 지정, 개발 및 관리에 필요한 주민 자치규약 등을 마련·이행하기 위한 협정(주민협정)을 체결할 수 있음.
- (구성) 주민협의회 위원은 협정체결자 중 선임하며, 주민협의회 대표는 위원들이 다수결 방법으로 1명을 선임함.
 - 주민협의회 회의는 주민협의회 위원 과반수의 참석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함.

□ 업무

- 주민협정서의 작성
- 주민협정의 이행 및 관리
- 주민협정의 변경 및 폐지
- 그 밖에 주민협정의 운영에 필요한 사항

□ 운영

- 주민협의회 운영 등에 관한 사항은 주민협의회 의결을 거쳐 대표자가 정할 수 있음.
- 시장·군수는 주민협정서의 작성 및 주민협정의 체결 등에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있고, 협정체결자에 대하여 주민협정의 이행에 필요한 지원을 할 수 있음.
 - 협정체결자 또는 주민협의회 대표자가 주민협정의 이행에 필요한 비용 등을 지원 받으려는 경우 사업계획서를 제출하여야 함.

4. 성과관리

□ 개요

- 성과관리지표는 농촌재생사업의 임무, 목표, 성과목표의 달성 정도를 측정하는 척도로, 측정 가능한 지표를 말함.
 - 외부에서 사업 추진 성과를 확인할 수 있는 자료이고, 내부에서 사업성과의 인과관계를 파악할 수 있는 정보를 제공함.
 - 중앙정부가 지자체에서 시행하는 농촌재생사업의 여러 부문 중 중점적으로 관리할 요소에 대한 관점을 제공함.

- 성과관리지표는 정량적인 지표를 중심으로 설정함.
 - 비전과 전략 목표 달성에 기여하는 목표를 측정할 수 있어야 함.
 - 다양한 단위 사업 또는 활동의 결과의 총합을 측정할 수 있어야 함.
 - 지표는 측정 주기가 정해져야 하고, 해당 주기에 맞추어 측정 결과치의 출처와 근거가 명확한 결과 값을 도출할 수 있어야 함.

□ 성과관리지표 구분

- 성과지표는 지자체가 기본계획에 제시한 목표 달성 정도를 파악하기 위한 ‘종합성과관리지표’와 시행계획에서 제시한 농촌재생사업의 진행 정도와 성과를 관리하기 위한 ‘성과관리지표’로 구분함.

〈표 6-5〉 기본계획과 시행계획 성과관리지표 구성방향

기본계획 종합성과관리지표	시행계획 성과관리지표
<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본계획에서 제시한 비전과 목표 달성 정도를 파악할 수 있는 지표를 중심으로 구성 ○ 농촌재생사업의 수행으로 기대되는 일반적인 성과 및 변화를 포함 * 예: 농촌인구, 귀농·귀촌유입률, 일자리 등 ○ 종합성과관리지표를 통해 시·군이 추진한 전체적인 사업의 성과를 파악 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 지자체에서 농촌재생활성화지역의 특수성을 고려하여 시행계획 수립 시 자체적으로 설정 ○ 지역별 사업 목표 달성 여부와 사업의 진척 여부를 판단할 수 있도록, 투입(Input) - 과정(Process) - 산출(Output) 지표를 중심으로 작성 ○ 농촌재생사업이 끝난 시점에서 시행계획에서 제시한 목표와 주요 과제의 성과를 판단할 수 있는 지표로 구성

자료: 저자 작성.

□ 기본계획 성과관리지표

- 기본계획에서 제시한 비전과 목표 달성 정도를 파악할 수 있는 결과 중심의 성과관리지표를 발굴·적용함.
 - 종합성과관리지표는 기본계획의 기본구상에서 밝힌 목표와 관련된 결과지표와 일반적인 성과 및 변화를 포함하는 지표로 구성함.
- 농촌재생사업의 4대 정책 목표인 ①공간정비, ②주거·정주환경 개선, ③일자리창출·경제활성화, ④사회서비스 확충에 부합하도록 하며 대표성·측정가능성 등을 고려하여 설정함.

〈표 6-6〉 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 종합성과관리지표(안)

목표	성과관리지표(안)
공통지표	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌인구 변화율 • 평균 귀농귀촌 인구수 • 청년 귀농귀촌인구 수 • 경제다각화 농가수 • 과소화마을 수 • 농촌체험휴양마을 관광객 수

자료: 저자 작성.

□ 시행계획 성과관리지표

- 지역별 사업의 추진 정도와 목표 달성 여부를 진단하기 위한 지표로, 지자체가 농촌재생 활성화지역의 특수성을 고려하여 시행계획 수립 시 자체적으로 설정함.
- 사업선정연도와 당해연도 지표값의 변화율 방식을 사용하여 측정함. 시행계획을 수립하고 농촌재생사업이 추진된 지역을 대상으로 매년 구축함.
 - 2024년부터 성과관리 DB를 순차적으로 구축함.

〈표 6-7〉 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 성과관리지표(안)

목표	성과관리지표(안)
살기 좋은 삶터	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌마을보호지구 지정 개수 • 대중교통취약지(행정리) 비율 • 빈집·폐가 정비 수 • 주거지 인근 위해시설 정비 건수 • 생활서비스 시설 이용자 수
활기찬 일터	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌융복합산업 관련 창업 수 • 농촌융복합산업지구 지정 개수 • 농촌융복합산업 인증 경영체 수
매력적인 쉼터	<ul style="list-style-type: none"> • 경관농업지구 지정 개수 • 농업유산지구 지정 건수 • 경관작물 참여가구 수 • 경관농업·농어업유산 등 관련 활동조직 수
열린 공동체터	<ul style="list-style-type: none"> • 주민협정 체결 지역 수 • 지역서비스 공동체 수 • 사회적협동조합 수 • 도농교류 활동 조직 수

자료: 저자 작성.

부록 1. 설문조사표-농촌 미래상 정립을 위한 국민 설문조사

농촌미래상 정립 및 관리방안 마련을 위한 국민여론조사

2023030712-0

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원은 국무총리실 산하 국책연구기관으로 우리나라 농업·농촌 정책을 연구하는 기관입니다. 이 설문 조사는 연구원에서 수행하는 **“농촌 미래상 및 농촌공간 관리 보전에 관한 연구”**의 일환으로 국민을 대상으로 농촌의 현재와 미래에 대한 인식과 정책 방향을 파악하기 위한 설문조사입니다. 응답하신 내용은 살기 좋은 농촌을 만들어가기 위한 정책 수립의 기초자료로 활용되니 성실히 응답해 주시기를 부탁드립니다.

설문에 응답하셔서 얻은 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거하여 보호받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의파기)에 따라 조사가 종료된 후 파기됩니다. 연구가 원활히 진행되도록 모든 문항을 빠짐없이 응답해 주시면 감사하겠습니다.

조사는 ㈜리서치앤리서치에서 대행하고 있습니다.

2023. 3.

문의	한국농촌경제연구원 연구담당자	㈜리서치앤리서치
사항	한이철 부연구위원 (061-820-2304)	김한솔 수석연구원 (02-3484-3070) 유지윤 연구원 (02-3484-3036)

SQ1	거주지 (광역시도)	① 서울	② 부산	③ 대구	④ 인천
		⑤ 광주	⑥ 대전	⑦ 울산	⑧ 세종
SQ1-1	거주지 (시군구)	⑨ 경기	⑩ 강원	⑪ 충북	⑫ 충남
		⑬ 전북	⑭ 전남	⑮ 경북	⑯ 경남
SQ1-2	거주지(읍면동)	⑰ 제주	() 시군구		
		() 읍면동			
SQ2	성별	① 동 지역 ② 읍 지역 ③ 면 지역			
		① 남성	② 여성		
SQ3	귀하의 연령은 올 해 만으로 어떻게 되십니까?	만 ()세			
		① 10~19세	② 20~29세	③ 30~39세	④ 40~49세
		⑤ 50~59세	⑥ 60세 이상		

Q06. 선생님께서는 10년 후 미래 농촌의 모습에 대한 다음 의견에 어느 정도 동의하십니까?

10년 후 미래 농촌 의견	동의 정도				
	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1 귀농·귀촌이 증가하고 전원주택 혹은 주말주택이 많이 생겨날 것이다.	①	②	③	④	⑤
2 인구가 감소하여 빈집, 유휴공간이 늘어나고, 생활인프라가 축소될 것이다.	①	②	③	④	⑤
3 무분별한 개발(난개발)이 늘어나면서, 농촌경관과 자연이 훼손될 것이다.	①	②	③	④	⑤
4 스마트 농업, 로컬푸드, 관광, 음식 등과 관련한 일자리가 늘어날 것이다.	①	②	③	④	⑤
5 기반시설이 확충되고 주민들의 생활서비스 이용이 편리해 질 것이다	①	②	③	④	⑤
6 환경 중요성에 대한 인식이 확산되어 농촌의 환경·경관이 회복될 것이다.	①	②	③	④	⑤
7 귀촌한 청장년층이 증가하고 주민 공동체 활동이 활발해질 것이다.	①	②	③	④	⑤
8 다문화가정 및 귀촌인 증가하여, 기존 주민과 갈등이 늘어날 것이다.	①	②	③	④	⑤

Q07. 농촌의 미래 모습을 생각했을 때, 앞으로 농촌에 대한 정책은 어떤 방향이어야 한다고 생각하십니까? 하나만 응답해 주십시오. ()

- 1) 농촌은 인구가 감소할 것이므로, 인구·경제가 집중된 도시에 투자를 집중해야 한다.
- 2) 농촌은 미래 공간이므로, 농촌을 되살리기 위해 국가 차원에서 더 많은 지원을 해야 한다.
- 3) 농촌 지원/투자에 대해, 지방분권 기조에 따라 지자체에서 자체적으로 결정하고 시행해야 한다.
- 4) 현재 상태를 유지해야 한다.

Q08. 선생님께서 생각하시는 바람직한 미래 농촌 모습은 무엇입니까? 가장 바람직한 모습 2가지를 순서대로 선택해 주십시오. 1순위 () 2순위 ()

- 1) 적절한 보건의료 서비스를 받을 수 있는 곳
- 2) 적절한 수준의 복지 서비스를 받을 수 있는 곳
- 3) 필요한 것을 배울 수 있는 교육환경을 갖춘 곳
- 4) 문화·여가 생활을 누릴 수 있는 곳
- 5) 쾌적하고 안전한 주거 및 생활 여건을 갖춘 곳
- 6) 깨끗하고 아름답게 정돈된 경관과 환경
- 7) 적절한 일자리와 소득을 가질 수 있는 곳
- 8) 공동체가 살아 있어서 지역 주민들이 어울려 활동할 수 있는 곳
- 9) 기타()

Q11. 농촌공간계획을 수립한다면, 선생님께서는 다음 중 어떤 계획이 좋다고 생각하십니까?

- 1) 농업발전 및 소득작물 개발(소득향상)계획
- 2) 농촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위한 계획
- 3) 난개발을 방지하고 질서 있는 개발을 유도하는 계획
- 4) 사람들의 역량을 높일 수 있는 계획
- 5) 주거환경을 정비하고 부족한 생활서비스시설을 도입하는 계획
- 6) 농촌의 가치 있는 자원을 발굴하고 보전·유도할 수 있는 계획
- 7) 기타()

응답자 특성

※ 다음은 귀하의 개인에 대한 질문입니다. 개인정보는 철저히 보호되오니 안심하고 응답 부탁드립니다.

DQ1. 귀하의 현재 직업은 무엇입니까?

- | | | |
|--------------|-------------------|--------------------|
| 1) 농업/임업/어업 | 2) 자영업 | 3) 사무·관리직(일반 회사 등) |
| 4) 생산/기능/노무직 | 5) 전문직(의사/교수/연구원) | 6) 교사/공무원 |
| 7) 주부 | 8) 학생 | 9) 퇴직(은퇴) |
| 10) 무직 | 11) 기타() | |

DQ2. 실례지만 귀 닥의 월평균 가구 소득(세후)은 어느 정도입니까?

- | | | |
|----------------|----------------|----------------|
| 1) 100만원 미만 | 2) 100만원~199만원 | 3) 200만원~399만원 |
| 4) 400만원~599만원 | 5) 600만원 이상 | |

DQ3. 귀하의 최종학력은 무엇입니까? (중퇴/재학 포함)

- | | | |
|----------------|--------------|----------------|
| 1) 중학교 졸업 이하 | 2) 고등학교 졸업 | 3) 대학교/전문대학 재학 |
| 4) 대학교/전문대학 졸업 | 5) 대학원 재학 이상 | |

◆ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ◆

부록 2. 주민협정 관련 주요 서식(안)

1) 주민협정 신청서(안)

주민협정 신청서	
1. 주민협정의 명칭	
2. 주민협정 대상지역의 위치 및 범위	* 별지 첨부
3. 주민협정의 목적	
4. 주민협정의 내용	* 별지 첨부
5. 주민협정 체결 동의서	* 별지 첨부(주민협정 체결자 성명 및 주소 포함)
6. 주민협정 체결자	* 별지 첨부(주민협의회 명칭, 임원 성명 및 주소)
7. 주민협정의 유효기간	
8. 주민협정 위반 시 제재에 관한 사항	
9. 기타 필요사항	

‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제22조에 의하여
위와 같이 주민협정서를 제출합니다.

0000년 00월 00일

주민협정 체결자(또는 주민협의회 대표자) 홍 길 동 외 00인 (인)

2) 주민협정서(안)

000 주민협정서

제1조(주민협정의 명칭)

본 협정은 “000 주민협정”(이하 ‘협정’이라 한다)이라 정한다.

제2조(주민협정의 목적)(예시)

본 협정은 000지역의 주민 등이 00특화지구의 공간적 범위를 지정하고 해당 특화지구의 계획적 이용 및 관리를 위한 자치규약을 자발적으로 마련하는 것을 목적으로 한다.

제3조(주민협정의 기본원칙)

협정의 기본원칙은 다음과 같다.

- ① 000 주민협정은 _____한다.
- ② 000 주민협정은 _____한다.

제4조(주민협정 체결대상자)

본 협정의 체결대상자(이하 ‘협정체결자’는) 000 지역 농촌특화지구 내 주민, 토지 소유자, 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 자(등을 대표하는 주민협의회)로 한다.

제5조(주민협정 대상지역의 위치 및 범위)

본 협정의 대상 지역이 되는 농촌특화지구의 구체적인 위치 및 범위는 [별첨 2]와 같다.

제6조(주민협정의 내용)

본 협정에서 준수해야 할 협정의 내용은 00특화지구의 공간적 범위, 특화지구 내 이용 및 관리 방안, 이를 위한 자치 규약, 협정 위반 시 제재에 관한 사항 등으로 구성되며 세부 내용은 [별첨 1]과 같다.

(계속)

제7조(주민협정의 유효기간)

본 협정의 유효기간은 효력이 발생한 날로부터 0년간으로 한다.

제8조(주민협정의 운영)

본 협정의 목적을 달성하기 위해 협정체결자 과반수의 동의를 받아 주민협의회를 설치할 수 있으며, 주민협의회는 주민협정의 이행 및 관리, 주민협정의 변경 및 폐지, 그 밖에 주민협정의 운영에 필요한 사항 등에 대한 권한을 지닌다.

제9조(주민협정의 변경 및 폐지)

주민협정을 변경하려는 경우 협정체결자 과반수의 동의를 받아야 한다.

주민협정을 폐지하려는 경우 협정체결자 과반수의 동의를 받아야 한다.

제10조(주민협정의 준수 및 승계)

본 협정의 체결자는 협정의 내용을 준수할 의무가 있으며, 협정체결자 주민 등으로부터 권리를 이전, 설정받은 자에게는 협정체결자의 지위를 승계할 수 있다.

제11조(주민협정 위반 시 제재에 관한 사항)

본 협정을 위반한 경우 협정체결자(주민협의회) 및 대표는 해당 위반 행위를 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 수 있고 협정체결자는 그 조치를 따라야 한다.

제12조(주민협정 체결)

본 협정은 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에 근거한 것으로 협정의 성립을 증명하기 위해서는 본 주민협정서를 작성하여 협정체결자 및 승인권자가 날인한 다음 각 1통씩 소유한다.

[별첨 1] 000 주민협정 내용

항목	내용

[별첨 2] 주민협정 대상지역의 위치 및 범위

대상지역의 위치 및 범위 (1)

(대상지역 지적도)

행정구역:
지번:
면적:
기타 사항:

대상지역의 위치 및 범위 (2)

행정구역:
지번:
면적:
기타 사항:

[별첨 3] 000 주민협정 체결 동의서

연번	성명	구분	생년월일	주소	동의여부
		(주민/ 토지소유자/ 기타)			

[별첨 4] 000 주민협의회 설립인가서

1. 명칭 및 소재지:
2. 운영목적 및 방법:
3. 기능 및 역할:
4. 임원 명단

구분	성명	생년월일	주소
대표자			
위원			

5. 협정체결자 설립 동의서(별첨)

‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제23조 및
관련 대통령령에 따라 000 주민협의회 설립을 인가합니다.

0000년 00월 00일

00시장(군수) 홍 길 동 (인)

3) 주민협의회 설립 관련 서식(안)

000 주민협의회 설립신고서

1. 명칭 및 소재지:
 2. 운영목적 및 방법:
 3. 기능 및 역할:
 4. 임원 명단

구분	성명	생년월일	주소
대표자			
위원			

5. 협정체결자 설립 동의서(별첨)

‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’ 제23조에 의하여
 위와 같이 주민협의회 설립신청서를 제출합니다.

0000년 00월 00일

대표자 홍 길 동 외 00인 (인)

[별첨] 000 주민협의회 설립 동의서

연번	성명	구분	생년월일	주소	서명
		(주민/ 토지소유자/ 기타)			

참고문헌

<국내문헌>

- 기획재정부. 2012. 재정사업 성과지표개발 매뉴얼.
- 관계부처 합동. 2019. 제5차 국가환경종합계획(2020-2040).
- 국토교통부. 2020a. 도시재생 총괄사업관리자 제도 가이드라인.
- 국토교통부. 2020b. 제5차 국토종합계획 실천계획(2021~2025).
- 국토연구원. 2020. 마을·사람·일자리 창생 장기비전 2019(개정판)과 제2기 종합전략 2020~2024: 일본의 국토 및 지역 발전계획. 세계국토총서 20-203.
- 김성남. 2021. 지방 활성화 정책의 새 지평을 개척한다: 일본의 관계인구 육성 정책. NH농협조사연구 제3호.
- 김승중·김동근·최명식·조정희·이승복·임동일·최혁재·문채·박윤호·이기평. 2019. 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향. 국토연구원.
- 김승중·최명식·조정희·손은영·김동근·박소영·김성일·최수·이형찬·김중은·민성희·문새하·최혁재·문채·유학열·이기평. 2020. 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구. 국토연구원.
- 김연중·서대석·박지연·추성민. 2019. 제4차산업혁명 시대의 농업·농촌 대응전략 연구(2/2차년도).
- 김현주. 2001. 프랑스 농업에 대한 국민 여론조사 결과. 세계농업.
- 농림축산식품부. 2018. 2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
- 농촌진흥청 국립농업과학원. 2022. 농어업인 등에 대한 복지실태 조사보고서.
- 대한민국시도지사협의회. 2020. 영국 지방자치단체 개황.
- 대한민국정부. 2019. 제5차 국토종합계획(2020~2040).
- 박성남. 2015. 도시재생지원기구의 역할과 운영 방안, auri brief, No.108, 건축도시공간연구소.
- 박시현·송미령. 1999. 외국의 환경친화적 농촌정비 -독일, 미국, 일본, 프랑스의 사례-. 한국농촌경제연구원.
- 박윤호·이혜정·이정환·박미란·윤상현·이철성·신승욱·김진환·안주현. 2020. 농촌공간 시범계획 수립 및 지침 연구. 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 성주인. 2022. “신 균형발전 정책과 농촌재생.” 한국지역개발학회 춘계학술대회 발표자료집. 한국지역개발학회.
- 성주인·박시현·윤병석. 2011. 도시민의 농어촌 정주 활성화를 위한 정책방향과 과제. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령·윤정숙. 2012. 농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령·정문수·민경찬. 2016. 농어촌 마을의 변화 실태와 증장기 발전 방향(2/5차년도). 한국농촌경제연구원.

- 성주인·김광선·심재현·한이철·서형주·정학성. 2021. 균형발전을 위한 농산어촌 관계인구 활용방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령·한이철·권인혜·정학성·구자춘. 2022. 농산어촌 활성화 전략과 과제. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·김수석·성주인. 2003. 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·심재현·정도채·서형주. 2019. 행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·심재현·한이철·서형주·민경찬. 2020a. 농촌공간계획 수립 기본방향 연구. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·한이철·민경찬. 2020b. 농산어촌 마을 패널 조사 사업(1/10차년도). 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·손학기·한이철·민경찬·서형주. 2021a. 시·군 농촌공간계획 수립 실증연구. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·한이철·민경찬·임승현. 2021b. 농산어촌 마을 패널 조사 사업(2/10차년도). 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·구자춘·정도채·서형주. 2021c. 100세 시대, 도농상생의 농산어촌 유토피아 실천모델 연구. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김미복·성주인·구자춘·정도채·한이철·김수린·정학성. 2023. 농촌소멸 대응을 위한 농협의 역할 연구. 한국농촌경제연구원.
- 신동철. 2020. 일본의 농업 현황. 해외곡물시장동향, 9(5), 227-252.
- 심재현·송미령·손학기·서홍석·이정해·서형주. 2017. 미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(1/3차년도). 한국농촌경제연구원.
- 심재현·송미령·이정해·서형주. 2018. 미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(2/3차년도). 한국농촌경제연구원.
- 심재현·송미령·한이철·서형주·배준구·권용석. 2019. 해외 농촌공간계획 사례조사. 한국농촌경제연구원.
- 심재현·민경찬. 2023. “지방소멸 위기에 대응한 농촌 생활서비스 혁신.” 농업전망 2023. 한국농촌경제연구원.
- 엄수원·이희옥. 2020. 농촌지역 용도지역제도의 개선방안에 관한 연구. 부동산학보, 81, pp. 60-75.
- 이명기·순병민·우성휘. 2020. 코로나19 이후 농업·농촌에 대한 도시민의 인식과 수요 변화
- 임보영·이경수·마강래. 2018. 지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략: 일본의 사례를 중심으로. 공간과 사회, 28(2), 45-70.
- 조영재. 2022. “충남형 ‘농촌 리브투게더’ 추진방안 연구.” 충남연구원 현안과제연구. 충남연구원.
- 주만수. 2017. 고향기부제도에 대한 비판적 평가: 일본 고향납세제도의 경험과 지방분권 원리에 기초하여. 지방행정연구 제31권 제31호. pp. 245-272.

- 정우성·윤영모·강민석. 2022. 지방시대 실현을 위한 중앙-지방 정책 연계형 투자협약 확장 방안 연구. 국토연구원.
- 정학성. 2022. “일본의 농촌형 지역 운영조직(농촌 RMO) 정책.” e-세계농업 제16호. 한국농촌경제연구원.
- 차주영·여혜진·이석정·Phillip Dechow·이동하. 2014. 독일 도시계획 및 관리체계 조사연구. 국토교통부.
- 한이철·이순미·정학성·박대식·안규미. 2022. 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안. 한국농촌경제연구원.

〈주요통계 및 보도자료〉

- 국토교통부. 지적통계(각 년도).
- 농림축산식품부. 농림축산식품 주요통계(각 년도).
- 보건복지부. 2022. 2021 보육통계.
- 산림청. 임업통계연부(각 년도).
- 통계청. 가계동향조사(각 년도).
- 통계청. 경제활동인구조사(각 년도).
- 통계청. 농가경제조사(각 년도).
- 통계청. 2022. 2021년 농림어업총조사 지역조사.
- 통계청. 인구총조사(각 년도).
- 통계청. 전국사업체조사(각 년도).
- 통계청. 주택총조사(각 년도).
- 프랑스 국립통계경제연구소. 2017. 2017년 인구통계(Insee, recensement de la population 2017).
- 한국국토정보공사. 2022. 도시계획현황.
- 한국농촌경제연구원. 농어촌 주민 정주 만족도 조사(각 년도).
- 해양수산부. 2020. 해양공간통합관리 동향.
- 주간농업농촌식품동향(2022. 3. 14.). 미래정책연구실. 한국농촌경제연구원.
- 한국일보. “국가가 버린 주민들(1부).” <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021081921010003640>(검색일: 2022. 6. 26.).
- 해양수산부 보도자료(2019. 8. 28.). “해양환경공단 등 4개 기관, 해양공간계획·평가 전문기관으로 지정.”
- EDA 보도자료. <https://eda.gov/news/blogs/2021/12/09/rural-community-assistance-partnership.htm>(검색일: 2022. 8. 5.).

〈국외문헌〉

- COMMUNE DE EYWILLER. 2020. Carte Communale.
- DEFRA. 2000. Our Countryside: the future: A fair deal for rural England.
- DEFRA. 2004. Rural Futures Project: Scenario Building for Twenty Year and Fifty Year Futures.
- The Bridport Area Neighbourhood Plan 2020-2036. 2020. Bridport Town Council.
- DETR. 2000. Rural White Paper; Our Countryside-The Future.
- European Commission. 2021. A long-term Vision for the EU's Rural Area - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040.
- Government of Ireland. 2019a. National Development Plan 2021-2030.
- Government of Ireland. 2019b. Project Ireland 2040: National Planning Framework.
- Government of Ireland. 2021. Our Rural Future: Rural Development Policy 2021-2025.
- Kuhmonen, T. 2015. Rural Futures. FFRC.
- Kuhmonen, T. & Kuhmonen, I.. 2014. Maaseudun alueidenkäytön tulevaisuuskuvat. Tutu-julkaisu 1/2014. Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Turun yliopisto.
- MAP Denmark. 2020. LONG-TERM VISION FOR RURAL AREAS: CONTRIBUTION FROM 20 SCIENCE-SOCIETY-POLICY PLATFORMS.
- OECD. 2017. Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets. OECD.
- RuraR&D Corporations. 2018. Vision 2050: New thinking about rural innovation in Australia.

- 農林水産省. 2020. 新たな食料・農業・農村基本計画について.
- 日本 内閣官房 まち.ひと.しごと創生本. 2020.

〈홈페이지〉

- 근린계획 홈페이지(<https://neighbourhoodplanning.org/>). 검색일: 2022. 9. 20.
- 농촌진흥청 블로그(<https://blog.naver.com/rda2448/222898273013>). 검색일: 2022. 10. 11.
- 도시재생종합정보체계 홈페이지(<https://www.city.go.kr/index.do>). 검색일: 2022. 6. 20.
- 도시재생사업기획단의 구성 및 운영에 관한 규정(<https://www.law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000133389>). 검색일: 2022. 6. 20.
- 독일 연방 식량농업부(BMEL) 홈페이지(<https://www.bmel.de/>). 검색일: 2023. 4. 9.
- 브리드포트 타운카운실 홈페이지(<https://www.bridport-tc.gov.uk/projects/neighbourhood-plan/>). 검색일: 2022. 6. 15.
- 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/>). 검색일: 2022. 6. 21.
- 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>). 검색일: 2022. 8. 7.

〈법률 및 법령〉

- 국토기본법(시행 2022. 8. 4. 법률 제18829호, 2022. 2. 3., 일부개정) 전문([https://www.law.go.kr/법령/국토기본법/\(18829,20220203\)](https://www.law.go.kr/법령/국토기본법/(18829,20220203))). 검색일: 2023. 3. 5.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(시행 2023. 6. 28. 법률 제 19117호, 2022. 12. 27., 타법개정) 전문(<https://www.law.go.kr/법령/국토의계획및이용에관한법률>). 검색일: 2023. 3. 5.
- 농업·농촌 및 식품산업 기본법(시행 2022. 7. 5. 법률 제18689호, 2022. 1. 4., 일부개정) 전문(<https://www.law.go.kr/법령/농업·농촌및식품산업기본법>). 검색일: 2023. 3. 5.
- 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률(시행 2024. 3. 29. 법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정) 전문([https://www.law.go.kr/법령/농촌공간재구조화및재생지원에관한법률/\(19430,20230609\)](https://www.law.go.kr/법령/농촌공간재구조화및재생지원에관한법률/(19430,20230609))). 검색일: 2023. 6. 27.
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(시행 2022. 12. 11. 법률 제18942호, 2022. 6. 10. 일부개정) 전문(<https://www.law.go.kr/법령/도시재생활성화및지원에관한특별법>). 검색일: 2022. 11. 29.
- 산지관리법(시행 2021. 12. 16. 법률 제18263호, 2021. 6. 15., 일부개정) 전문(<https://www.law.go.kr/법령/산지관리법>). 검색일: 2022. 12. 28.
- 해양공간계획 및 관리에 관한 법률(시행 2021. 7. 6. 법률 제17857호, 2021. 1. 5., 타법개정) 전문(<https://www.law.go.kr/법령/해양공간계획및관리에관한법률>). 검색일: 2022. 9. 13.