

# RURITAGE 사업 개념의 농촌생활권 도입 방안

## A Study on the Introduction of the Rural Living Area of the RURITAGE Project Concept

엄성준\*  
Eom, Seong-Jun

김상범\*\*  
Kim, Sang-Bum

안필균\*\*\*  
An, Phil-Gyun

### Abstract

This study aimed to present a plan that introduces the concept of 'RURITAGE' into the 'Rural Convention' by analyzing the contents of the EU's 'RURITAGE' and the 'Rural Convention.' For this study, the contents and reports discussed on the 'RURITAGE' homepage were analyzed. Also, the applicability was reviewed by analyzing the 'Rural Convention' report and guideline. 'RURITAGE' was resources and heritage, currently possessed by the region rather than large-scale development. 'The Rural Convention' was intended to solve the problem of point-projects through mid-to-long-term planning, integrated support system for construction, and spatial analysis of rural spatial. It was also a policy to increase the satisfaction of the residents with the quality of life by guaranteeing a certain level of living services anywhere in the country. The 'Rural Spatial Strategic Plan' and 'Rural Living Area Revitalization Plan', included in 'the Rural Convention' are judged to be difficult to immediately introduce the concept of 'RURITAGE' due to the limitations of the projects that can implement projects. However, the notion of 'RURITAGE' can be reflected to 'Rural Spatial Maintenance Plan' seamlessly, which will be prepared in the 'Rural Living Area Revitalization Plan'.

주요어 : 문화유산, 자연유산, 농촌 유산, 농촌 재생, 농촌협약

Keywords : Cultural Heritage, Natural Heritage, RURITAGE, Rural Regeneration, Rural Convention

### 1. 서론

#### 1.1 연구 배경 및 목적

국토 공간상에서 농촌지역의 역할은 국토 어메니티 자원의 거점기지이고, 미래의 신산업공간이며, 국민 활력 에너지의 재충전 공간(김창현, 2006)<sup>1)</sup>이면서, 국가의 녹색성장에 이바지할 잠재력이 풍부한 장소이다(김정섭 외, 2011)<sup>2)</sup>. 그러나 60~70년대 산업화 과정에서 상당수의 농촌 주민, 특히 청년층이 도시로 이주하면서 농촌은 점차 인구감소가 이루어지게 되었으며, 청년층의 지속적인 감소는 농촌의 고령화 인구수 증가로 이어지는 결과를 낳게 되었다.

이에 따라, 중앙정부와 지방정부는 농촌의 소멸을 막기 위한 노력이 지속해서 추진되고 있다. 농촌이 가지고 있는 고유한 물리적, 비물리적 자원을 바탕으로 농촌의 지속가능성을 높이기 위한 정책 투입을 통해 농촌 활성화를 도모하였으나, 다양한 농촌정책 사업이 부처별 칸막이 속에서 시설, 보조사업 중심으로

추진되고 있으며, 민관협치의 정책 시스템이 구축되지 않은 상태에서 행정이 주도하는 사업 집행방식으로 인해 민간 추진역량이 성장하는 데 한계가 있다. 또한 하드웨어 시설 보조사업 중심의 농촌 지역개발이 지속해서 추진되더라도 마을주민의 관리능력을 벗어난 대규모 시설 정비에 투자하거나, 주민 역량이 미흡한 상태에서 실질적인 주민 필요가 반영되지 못한 사업이 투입된다. 그리고 일회성의 보조사업이 남발되고, 지역사회와의 연계와 협력이 부족한 상태에서 마을 또는 권역 단위로 집행되고 있다.

국외의 여러 나라에서는 농촌의 잠재력과 가능성을 주목하여 농촌의 가치를 재생하기 위해 노력해 왔다. OECD는 ‘저밀도 경제’에서 농촌의 혁신역량과 새로운 기회 창출 공간으로서의 농촌의 잠재력을 강조하였다(농식품부, 2019)<sup>3)</sup>, 일본은 농촌을 단순히 도시민이 쉬다가는 공간이 아닌 농촌 자체의 가치를 증가시키고, 활력 넘치는 공간으로 재생하기 위한 정책을 도입하고 있다.

2000년대 초부터 문화와 문화유산은 유럽과 국제 정책, 연구 모두에서 지속 가능한 발전의 한 축으로 다루어지기 시작했고, 도시, 사회 및 경제적 질병에 대한 해결책으로서 유럽 전역의 여러 사례에서 유산 주도의 재생 전략이 개발되고 구현되었다(Della Spina, 2019)<sup>4)</sup>.

\* 농촌진흥청 국립농업과학원, 전문연구원, 공학박사  
\*\* 농촌진흥청 국립농업과학원, 연구관, 조경학박사  
\*\*\* 농촌진흥청 국립농업과학원, 전문연구원, 농학박사  
(Corresponding author : National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, landlife@korea.kr)

본 논문은 2021년도 농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원 과정 지원사업(PJ01561502)에 의해 이루어진 것임

1) 김창현, 국토공간 상의 농촌지역 변화트렌드와 정책적 시사점, 국토연구원, 2006, p.2.  
2) 김정섭·채종현·임지은, 2011, 농촌 부문의 녹색성장 추진전략, 한국농촌경제연구원, 2011, p.4.

3) 농식품부 지역개발과, 농촌지역개발 정책방향, 농촌계획학회 춘계학술발표회 특별강연, 2019, p.3.  
4) Della Spina, L. Multidimensional Assessment for “Culture-Led” and “Community-Driven” Urban Regeneration as Driver for Trigger Economic Vitality, Urban Historic Centers, 2019, p.2.

유산 주도의 개발 전략에 관한 연구는 주로 대도시와 도시지역에 초점을 맞추고 농촌지역과 소도시는 상대적으로 덜 연구되었다(Bell & Jayne, 2010)<sup>5)</sup>. 최근의 연구는 유산과 문화관광이 긍정적·부정적인 영향을 일으킬 수 있고, 경제 발전을 개선하면서, 기존의 몇몇 문제들을 악화시킬 수도 있다고 지적하고 있다(Ghahramani et al. 2020)<sup>6)</sup>. 이러한 관심 부족에도 불구하고, 유산 자원은 재생을 위한 귀중한 동인이 될 수 있으며 특히 문화·자연유산이 풍부한 농촌지역의 사회적 결속 및 시민 참여에 주요 기여자가 될 수 있다(Ashworth & Tunbridge, 2019)<sup>7)</sup>. 도시지역에서 문화유산은 주로 유형 및 건축 유산을 말하며 최근에는 종종 창조 산업 부문 및 커뮤니티 기반 이니셔티브와 연결되는 반면, 농촌지역에서 유산은 주로 농촌 경관 관리·보존, 그리고 무형 유산 형태를 나타낸다. 이 이분법은 문화와 문화 활동을 통한 재생에 중점을 둔 유산 주도의 도시 및 농촌 재생에 대해 시간이 지남에 따라 서로 다른 이야기 전개를 만들어 냈으며 건설, 사회 및 인적 자본의 역할을 강조했다.

EU는 Horizon 2020 사업을 바탕으로 “RURITAGE”라는 농촌의 고유한 문화와 자연유산을 바탕으로 농촌 재생을 도모하는 프로젝트를 진행하고 있다(RURITAGE)<sup>8)</sup>. 따라서 본 연구에서는 농촌 재생이라는 관점에서 EU의 ‘RURITAGE Project(이하 루리티지)’를 고찰하고 우리나라 지역개발사업의 도입 방안을 고찰한다.

## 1.2 연구 방법

본 연구는 루리티지 사업의 내용을 고찰하고 이를 바탕으로 농촌협약의 농촌생활권에 도입할 방안을 도출하고자 하는 연구이다. 따라서 루리티지 사업과 관련된 내용을 루리티지 홈페이지에 게시된 내용과 루리티지 사업 진행 중에 발간된 보고서들을 분석하였다. 루리티지 사업의 개념, 분석수준, 진행 과정 및 방법, 사례 등에 대해 분석하였고, 이를 농촌협약 농촌생활권에 도입하기 위해 농촌협약의 개념 및 내용, 진행 과정, 문제점들을 고찰하였다. 고찰된 내용을 바탕으로 농촌협약의 농촌생활권 활성화 계획의 대상인 우선 생활권을 루리티지의 체계적 혁신영역(Systemic Innovation Areas, SIA)을 투과해 소생활권을 구분하도록 제안하였다.

## 2. RURITAGE의 개념 고찰

### 2.1 RURITAGE의 개념

루리티지는 ‘Heritage for Rural Regeneration’의 부제로 농촌

재생을 위한 유산 정도로 해석될 수 있다. 루리티지는 농업과 농촌의 자연환경이 가지는 고유한 문화 및 자연유산 잠재력의 향상을 바탕으로 농촌지역을 지속 가능한 발전을 위한 장소로 전환하는 새로운 유산 주도 농촌 재생 접근방식을 수립하는 것을 목표로 하고 있다. 농촌지역 특히 문화유산이 포함된 지역의 성공적인 사례분석을 진행하여 이를 적합한 농촌지역에 적용함으로써 지속 가능한 농촌을 만들어가려는 사업이다(UNESCO)<sup>9)</sup>

루리티지는 HORIZON 2020 프로그램에 따라 EU가 기금을 지원하는 4년 프로젝트로, 고유한 문화 및 자연유산 잠재력 향상을 기반으로 농촌지역을 지속 가능한 개발을 위한 실험실로 전환하는 새로운 유산 주도 농촌 재생 접근방식이다. 18개국(이탈리아, 스페인, 오스트리아, 영국, 아일랜드, 독일, 프랑스, 핀란드, 폴란드, 네덜란드, 헝가리, 루마니아, 슬로베니아, 그리스, 아이슬란드, 노르웨이, 터키, 콜롬비아)의 38개 파트너십(대학, 환경재단, 국립공원 등)을 구축하고 있으며, 문화 및 자연유산을 기반으로 하는 농촌 재생의 새로운 패러다임을 육성하여 문화를 지속 가능한 개발의 원동력으로 만들고 농촌지역의 경제 성장, 사회적 포용 및 환경 지속가능성에 이바지하고자 하고 있다.

### 2.2 RURITAGE의 체계적 혁신과 공통 테마

루리티지는 문화유산이 농촌 재생과 경제적, 사회적 및 환경적 개발을 위한 원동력으로 작용하는 방식을 6개의 체계적 혁신 영역(SIA: Systemic Innovation Areas)과 11개의 교차적 공통 테마를 구별하고 있으며 <Table 1>과 같다. 유럽뿐 아니라 다른 나라를 포함한 13곳의 우수사례(role model)의 분석을 통해 루리티지는 ‘문화 및 자연유산(Cultural and Natural Heritage)’의 관리와 책임 및 소유에 있어 집단적 접근을 보장하면서 전략 수립에 지역의 이해당사자가 참여하는 6곳의 적용지역(Replicator)에서 유산 주도의 재생 전략의 공동 작성 및 구현을 지원하고 있다.

Table 1. Systemic Innovations & Cross-cutting Themes

6 Systemic Innovation Areas (SIAs)	11 Cross-cutting Themes Transversal
1. Pilgrimage	1. Business models and investment strategies
2. Sustainable local food production	2. Governance and regulatory framework
3. Migration	3. Legal aspects and land tenure
4. Art and festivals	4. Technological innovation
5. Resilience	5. Social innovation
6. Integrated landscape management	6. Environment and climate change
	7. Cultural Ecosystem Services
	8. Mental wellbeing
	9. Tourism and Marketing strategies
	10. Cultural and natural heritage(CNH) safeguarding, appreciation and interpretation
	11. Mobility and accessibility of the areas

5) Bell, D & Jayne, M, The creative countryside: Policy and practice in the UK rural cultural economy, 2010, p.210.







6) Ghahramani, L·McArdle, K·Fatoric, S. Minority Community Resilience and Cultural Heritage Preservation: A Case Study of the Gullah Geechee Community, 2020, p.12.

7) Ashworth & Tunbridge, Multiple approaches to heritage in urban regeneration: The case of City Gate, Valletta, 2017, pp.496-500.

8) RURITAGE, 2021.10.02., <http://www.ruritage.eu>.

9) UNESCO, 2021.09.28., [www.unesco.org/ruritage](http://www.unesco.org/ruritage).

Table 2. Contents of Systemic Innovation Areas(SIAs)

SIAs	Contents
 <p>Pilgrimage</p>	Heritage routes to sacred and historical places are a driver for sustainable and economic growth in many rural areas. Indeed, some observers describe ‘route tourism’ as the world’s best hope for securing sustainability in travel and tourism. Thus, heritage routes represent a good opportunity for developing less explored areas with valuable Cultural & Natural Heritage(CNH) that appeal to external visitors.
 <p>Local Food</p>	Using food, wine and gastronomy to profile rural localities has become a widespread way to improve the economic and environmental sustainability of both tourism and agriculture. It has been linked to the development of “alternative” food networks and a resurgent enthusiasm for food products that are perceived to be traditional and local, symbolising the place and culture of the destination.
 <p>Migration</p>	Beyond the challenges presented by the migration crisis, especially in the countries most affected by the migrants’ arrivals (e.g. Greece and Italy), and by the received application of asylum (e.g. Germany), the arrival of ‘incomers’ can also create opportunities for re-population, growth and potential for rural regeneration. In this context, CNH, in terms of local tradition, languages, art and crafts, etc. can play an important role in boosting and accelerating the process of integration and regeneration. Moreover, highlighting the positive contribution of migrants to the development of rural areas can be fundamental for the creation of an inclusive society.
 <p>Art &amp; Festival</p>	Festivals and arts’ exhibition have been used as a mean to attract tourists and as an economic resource in many rural areas. Festivals related with ancient local traditions and products, open-air art exhibition and landscape museums are continuously growing and represent an important source of tourism and jobs creation. Furthermore, arts-involved projects for youth engagement can highlight building social connections, self-esteem, and community knowledge thus promoting youth entrepreneurship and a “creative rural economy”, providing aspirational jobs and examples of entrepreneurship that are particularly attractive to young people.
 <p>Resilience</p>	Resilience refers to the ability of human settlements to withstand and to recover quickly from external shocks. Resilience against crises not only refers to reducing risks and damage from disasters (i.e. loss of lives and assets), but also the ability to quickly bounce back to a stable state. By enhancing the role of Cultural and Natural Heritage for building resilience against the dual threats of climate change and disasters and ensuring that all development is risk-informed, rural communities can protect against losses and simultaneously boost economic growth, create jobs and livelihoods, strengthen access to health and education, and contribute to foster the responsible ownership of CNH in rural areas.
 <p>Landscape</p>	According to the European landscape Convention, public is encouraged to take an active part in Landscape protection, conserving and maintaining its heritage value, helping to steer changes brought about by economic, social or environmental necessity, and in its planning. Successful examples of participatory landscape management built on heritage-and through their integration in regional and Smart Specialization strategies-have been demonstrated to be an important instigator of rural renaissance.

Source: Egusquiza, A et al. 2019

(1) 6개의 체계적 혁신 영역(Systemic Innovation Areas) 체계적 혁신 영역(SIA)은 순례(Pilgrimage), 로컬푸드(Local food), 이주(Migration), 예술과 축제(Art and Festival), 회복성(Resilience), 경관(Landscape)의 6가지이며, 다음과 같은 개념을 가지고 있다(RURITAGE). <Table 2> SIAs의 영역별 내용을 보여준다.

SIA-1 순례(Pilgrimage)는 성스럽고 역사적인 장소로 가는 유산 경로는 많은 농촌지역에서 지속할 수 있고 경제적인 성장을 위한 원동력으로 유산을 따라가는 경로는 외부 방문객의 관심을 끄는 귀중한 문화 및 자연유산으로, 덜 탐험된 지역을 개발할 수 있는 좋은 기회를 제공한다(Egusquiza, A et al. 2019).<sup>10)</sup>

SIA-2 로컬푸드(Local food) 즉, 음식은 땅, 유산, 사람을 하나로 묶는, 자연과 인간 사회 사이의 강력한 가교역할을 한다. 이 이야기를 공유하고 관계를 형성하며 커뮤니티를 구축할 수 있는 다양하고 역동적인 소재이며 먹을 수 있는 경험과 풍경이 어우러지면 제대로 된 ‘장소의 맛(Taste of Place)’이 만들어진다(Egusquiza, A et al. 2019).

SIA-3 이주(Migration)는 이주 위기로 인한 도전을 넘어, 농촌

의 귀농·귀촌·귀향은 버려지거나 비워진 지역을 다시 채우고 새로운 경제 및 사회적 성장을 촉진함으로써 농촌 재생에 큰 기회를 제공한다. 문화 및 자연유산은 지역사회에 새로운 사람들을 실질적이고 지속해서 공동체의 일원으로 포함할 수 있는 다양한 통로 역할을 할 수 있다. 또한 지역 전통, 언어, 예술, 공예 또는 미식(美食)은 재생을 가능하게 하는 통합 과정을 촉진한다(Egusquiza, A et al. 2019).

SIA-4 예술과 축제(Art & Festival)에서 예술은 일반적으로 농촌지역 사회에서 접근하기 어려운 것으로 여겨진다. 그러나 예술과 축제는 지역사회를 활성화하는 수단으로 활용할 수 있다. 농촌지역 사회가 더 쉽게 예술을 경험하고 참여하고 일할 수 있도록 하는 것은, 경제적인 측면에서 측정할 수 있는 수준을 훨씬 뛰어넘는 영향을 미친다. 모든 나이대와 능력의 참가자들이 예술 활동에 참여할 수 있도록 함으로써 루리티지는 새로운 문화자본을 창출하고 창의성을 더욱 높인다. 예술을 통한 농촌사회의 성공적인 강화는 다양한 문화와 정체성에 대한 인식을 통해 포용성을 창출한다(Egusquiza, A et al. 2019).

SIA-5 회복성(Resilience)은 외부 충격과 스트레스에 대처하고 회복하여 일정한 시간 내에 정상적인 생활을 회복하는 능력을 의미한다. 기후변화와 재난, 경제 및 금융위기, 사회적 위협 등은 농촌사회에 영향을 미칠 수 있는 위험이다. 문화 및 자연

10) Egusquiza, A., Gandini, A., Zubiaga, M. & Luca, C, RURITAGE Practices Repository, TECNALIA, 2019, pp.11-88.

유산의 역할을 강화함으로써 지역사회는 더욱 탄력적일 수 있으며, 결국 회복성은 농촌지역의 문화 및 유산의 책임 있는 소유권을 촉진하는 데 이바지한다(Egusquiza, A et al. 2019).

SIA-6 농촌 경관(Landscape)은 인류 사회와 자연 사이의 오래된 협력의 산물로 선조의 역사를 말하고 영토의 문화적 전제를 설정하는 자연적이고 문화적인 과정의 결과이다. 농촌의 주요 경제활동은 농업이지만, 이 지역들은 사람들이 살고, 일하고, 방문하기에 점점 더 매력적인 장소가 되고 있다. 농촌지역은 또한 많은 멸종 위기에 처한 종들에게 필수적인 생태계 서비스, 생물다양성, 서식지의 본거지이며, 이것은 자연 관광을 위한 최고의 지역을 만든다. 농촌 경관의 유산가치 보호·보존·재개발 사이의 균형을 유지하는 것이 농촌 재생을 위한 전제이다(Egusquiza, A et al. 2019).

### (2) 11개의 공통 주제(Cross-cutting themes)

루리티지 패러다임에서, 문화와 자연유산은 농촌사회의 유동적이고 역동적인 구성요소이기 때문에, 확인된 SIA 사이의 상호작용과 수평적 활동은 유산 주도 재생에 필수적이다. SIA 외에도 루리티지는 모든 SIA에 걸쳐 있는 11가지 공통 주제를 고려한다. 예를 들면 비즈니스 모델과 투자전략, 거버넌스 및 규제 체제, 법적 측면과 토지 소유, 기술혁신, 사회혁신, 환경 및 기후변화, 문화 생태계 서비스, 정신건강, 관광 및 마케팅전략, 문화 및 자연유산 보호, 감상 및 해석, 이동성 및 접근성 등이다(RURITAGE).

## 2.3 농촌 유산 허브

세계 각지에서 루리티지 ‘농촌 유산 허브(Rural Heritage Hubs, RHH)’를 찾을 수 있다. 농촌 유산 허브는 역할모델 또는 적용지역으로서 루리티지에 가입한 지역 커뮤니티이다. 역할모델은 문화 및 유산의 도움으로 재생성된 변형하는 사례로 분류되는 지역이다. 역할 모형의 성공사례를 분석해서 선택된 6곳의 적용지역에 전달된다. 이러한 적용지역의 기술, 지식 및 역량 구축을 개선하기 위한 지원이 필요하지만, 고유의 유산 주도 재생 전략을 구축하는 과정에 있는 농촌지역 내의 지역 커뮤니티를 대표하고 있다(RURITAGE).

모든 농촌 유산 허브는 지역 이해당사자의 커뮤니티일 뿐만 아니라 공동 창조 활동이 이루어지는 물리적 회의 장소이다. 따라서 지역 이해관계자와 주민들이 그들의 영토에 대한 새로운 유산 주도의 재생 전략 개발을 위해 협력하는 살아있는 실험실(Living lab)이다(RURITAGE). <Fig. 1>은 농촌 유산 허브에 등록된 지역들을 보여준다.

## 2.4 RURITAGE 사례

### (1) 산티아고 순례길(스페인)

스페인의 산티아고 순례길은 순례(Pilgrimage)로 대표되지만 로컬푸드, 예술&축제, 회복성, 경관영역도 포함된다. 그중에서 ‘프랑스 길(French Way)’은 순례자들이 산티아고 데 콤포스텔라

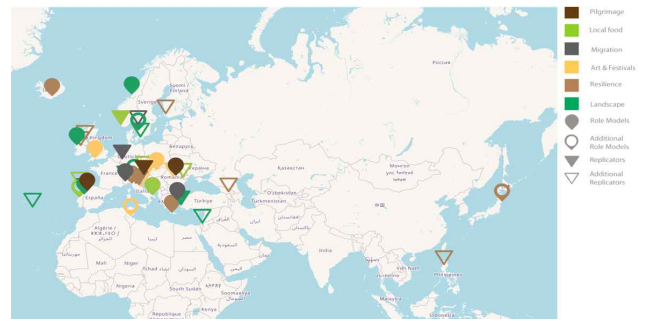


Fig. 1. Rural Heritage Hubs(www.ruritage.eu)

(Santiago de Compostella)로 가는 가장 중요하고 잘 알려진 전통적인 길이다. 이 경로는 아라곤(Aragon), 나바라(Navarra), 라 리오하(La Rioja), 카스티야-레온(Castile-Leon) 및 갈리시아(Galicia)의 스페인 지역을 통해 거의 1,000km를 가로지른다. 산티아고에 도착하는 순례자의 약 60%가 부르고스(Burgos), 팔레시아(Palecia), 레온(Leon)주 북부를 거쳐 카스티야-레온(Castile-Leon) 지역의 400km를 가로질러 산티아고에 도착한다. 이 지역은 스페인의 역사적 유산(건축, 예술 및 문화유산)의 절반 이상을 보유하고 있으며 유네스코가 지정한 9개의 세계유산을 보유하고 있다. 이러한 문화·역사적 자원들은 순례자와 관광객의 방문을 유도하였고, 이를 통해 순례길 주변의 작은 농촌 마을들은 홍보, 관광, 경제 등의 분야에서 수익을 창출하게 함으로써, 지역 발전을 가능하게 하였다. 즉 순례자와 관광객에 의해 새로운 미래전략과 인구증가로 이어짐으로써 지역의 지속가능성을 확보하게 되었다(Egusquiza, A et al. 2019).

### (2) 세계유산 경관의 커피 생산(콜롬비아)

팔레스타인(Palestine)은 콜롬비아의 커피 중심부에 자리 잡고 있으며, 친치나(Chinchiná)와 마니살레스(Manizales) 지방이 콜롬비아에서 가장 중요한 커피를 형성하고 있다. 커피 재배지는 전체 면적의 68.52%에 해당하는데, 이는 커피 재배에 최적화된 기후와 토양 조건을 갖추고 있기 때문이다. 2011년 세계문화유산으로 지정되었다. 스페인 식민지시기에 지어진 스페인 양식의 건축물이 존재하고 있어 유·무형의 유산이 융합한 형태로 발전된 지역이다(Egusquiza, A et al. 2019).

## 3. 농촌협약의 개념

농촌협약은 자치분권 강화로 마을만들기사업 등 배후마을 정책 개발 기능이 ‘20년부터 지방이양 됨에 따라 하나의 정책 대상에서 추진 주체가 이원화되어 상호협력을 통해 정책 간 상충, 중복 투자 등의 비효율의 최소화와 농촌 공간에 대한 종합적 계획과의 연계성 없이 개별사업 단위의 투자가 반복될 경우, 농촌정책의 성과목표 달성이 어렵다는 문제의식에서 출발했다(농림축산식품부, 2021).<sup>11)</sup>

농식품부와 지자체가 협약을 통해 정책적 협력 거버넌스를

11) 농림축산식품부, 2021년 농촌협약 추진계획, 2021, pp.3-11.



구축하고, 지원방식을 전환하여 지방분권 시대에 효과적으로 대응하고, 지역이 수립한 지역발전 방향에 맞게 중앙과 지방이 함께 투자를 집중함으로써 공동의 정책목표 달성에 이바지하며, 사업 단위별 투자방식을 지양하고 사업간 연계를 통해 시너지 효과를 창출하고자 하고 있다(농림축산식품부, 2021).

농촌협약을 진행하기 위해서는 지역의 장기계획인 '농촌 공간 전략계획'을 수립하고 이와 연계된 통합적 지역발전계획인 '농촌생활권 활성화 계획'을 수립하여야 한다<Table 3>. 또한 농촌 공간 전략계획 또는 농촌생활권 활성화계획과 연계된 농촌 공간 정비계획 작성이 포함되어야 한다(농림축산식품부, 2021).

Table 3. Overview of the Rural Spatial Strategy Plan and the Rural Living Area Revitalization Plan

Division	Spatial Strategy	Revitalization Plan
Time range	20 years	5 years
Spatial range	Si, Gun	Living Area
Concept	Long-term development plan	An integrated plan of a plurality of projects jointly promoted by the nation, local governments, and the private sector to create a living area without inconvenience according to the strategic plan
Main contents	Status of supply of basic living services Status of service supply and accessibility Vision and Goal Future improvement directions for each living area	Living areas vision and goal Organization of the parties to the Convention and the implementation system Future plans for each detailed task Performance goals and management plans for each policy task

Source: Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2021

농촌협약의 가장 큰 특징은 문서상 합의 내용에 대한 이행 의무(사업내용 및 투자 부담, 성과목표 등)가 발생하는 것이다. 농촌 공간전략계획과 생활권 활성화 계획에 의해 협약이 체결되면, 농식품부는 협약 대상 시·군의 생활권에 정부 사업을 패키지로 지원하고, 시·군은 활성화 계획에 포함된 모든 사업에 대해 지방비를 편성하여 사업목적에 맞게 추진하는 것이다. <Fig. 2>는 농촌협약의 기본 개념을 예시적으로 보여준다.

농촌협약에서 다루어지는 또 다른 계획은 '농촌 공간 정비계획'이다. 이 계획의 목적은 공장·축사·신재생에너지 시설 등 주거환경 유해시설의 개보수·철거·이전·집적화를 통한 유해시설 정비와 인구 과소화 마을 등 마을 정비, 경관 정비, 농촌다움을 훼손하는 시설 정비 등 농촌 공간의 재생을 위한 추진계획을 수립하는 것에 있다. <Fig. 3>은 농촌협약에서 농촌 공간 전략계획과 농촌생활권 활성화 계획, 농촌 공간 정비계획의 연계를 개념적으로 설명한다(백승석, 2021).<sup>12)</sup>

12) 백승석, 농촌개발정책의 변화와 농촌협약 제도 이해, 2021, p.24.

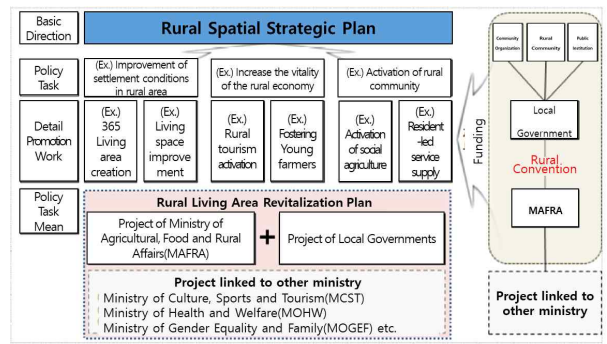


Fig. 2. Basic conceptual map of rural Convention(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2021)

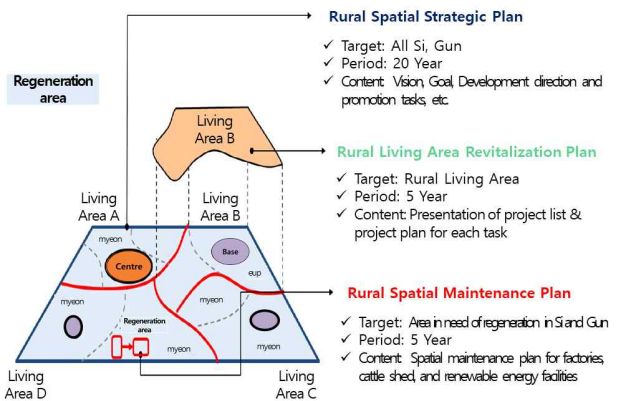


Fig. 3. Plan in connection with the rural Convention(Beak, 2021)

#### 4. 농촌협약의 한계점과 RURITAGE 개념의 도입방안

##### 4.1 농촌협약(공간 전략 및 활성화 계획) 한계점

농촌협약은 농촌 정주 환경, 기초생활 서비스 접근성 및 유용성을 높이기 위한 공간 전략과 활성화 계획이다. 3장에서 언급했듯이 지역이 수립한 지역발전 방향에 지역개발사업을 패키지로 지원받아 사업의 시너지를 높이고자 하는 공간 전략이자 활성화 계획이다. 그러나 2020년 시범사업 9개 시·군과 2021년 신규로 선정된 20개 시·군 중 14개 시·군(경상권역 7개, 전라권역 7개)의 보고서 자문을 위해 검토한 결과, 14개 시·군은 매우 복잡하고 다양한 분석을 통해 생활권을 설정하고 우선 생활권에 농촌활성화계획 수립하여 시행하는 국비 지원의 대상 사업은 '농촌중심지 활성화 사업'과 '기초생활거점조성사업', '농촌형 교통 모델', '취약지역 생활 여건 개조사업', '농촌 보육 여건 개선', '농촌 유희 시설활용 창업지원' 등 정도의 사업에 불과하다. 이 중 사업비 규모가 가장 큰 사업은 농촌중심지 활성화 사업(150억)과 기초생활거점조성사업(40억)으로 시·군에서는 상대적으로 이 두 가지 사업의 추진을 원하고 있다. 실제 전라권역의 A 시의 경우 전체 국비 297억 원 중 두 가지 사업이 217억 원으로 73%를 차지한다. 다른 시·군의 상황도 비슷하다. 문제는 사업의 비중이 아니라 두 사업의 지침이 농촌협약 이전의 지침

과 예전과 똑같이 적용된다는 것이다. 즉, 농촌생활권의 활성화를 위해 농촌협약이 체결되더라도 실질적으로 기초생활 서비스의 접근성이 불량한 배후마을의 주민들에게는 서비스 시설의 신축으로 인한 만족감은 얻을 수 없다는 것이다. 배후마을이나 계층 구조상 3, 4계층 면의 경우에는 농촌중심지 활성화 사업과 같이 규모 있는 사업을 시행할 수 없기 때문이다. 더욱이 농촌협약으로 서비스 전달체계가 구축된다고 하더라도 공공의 서비스를 제외하고 민간이 제공하는 서비스 접근성의 개선은 한계가 있다는 것이다.

#### 4.2 RURITAGE 개념 도입 방안

##### (1) RURITAGE 사업 진행 과정

EU의 루리티지 사업은 농촌 재생을 이끌어갈 6개의 체계적 혁신영역을 설정하고 이를 바탕으로 유럽과 다른 나라의 여러 좋은 사례지역에 대한 분석을 통해 20개(2016년 13개, 2018년 7개)의 역할모델(Role Model)을 선정하였다. 선정기준은 ① 6개의 SIA와 관련성, ② 통합 및 지속 가능한 농촌 재생 원칙의 적합, ③ 잠재적 전달 가능성, ④ 문서화 된 영향과 증거 기반이다 (Egusquiza et al 2019. 선정된 16개국 20개 지역의 역할모델은 <Table 4>와 같다.

루리티지는 2019년 3가지의 캠페인(Summer, Autumn, Winter campaign)을 통해 다양한 정보를 수집하였고 수집된 정보는 공동 양식(Common Pattern)과 복제 가능한 솔루션을 찾기 위한 조화 도구로 CCF(Community Capital Framework)와 루리티지의 SIA를 사용하여 분석되었다(Egusquiza et al 2019).

분석은 <Fig. 4>와 같이 SIA와 역할모델(RM), 역할모델 활동(RM Action), 교훈(Lesson Learnt)의 네 가지 수준으로 구성되었다(Egusquiza et al 2019).

역할모델(RM)의 수준에서는 성공적인 유산 주도의 농촌 재생을 이끈 요인 및 특성에 대한 심층 분석과 함께 각 사례연구의 구체적인 맥락이 조사되었다. 세 가지 캠페인을 통해 각 역할모델에 대해 수집된 자료는 체계적이고 조화로운 방식이 구성되어 실천을 뒷받침하는 프로세스와 전략에 대한 이해를 도왔다. 이를 위해 도전(Challenges), 프로세스(Process), 핵심 자원(Key Resource) 및 자본 이전(Transference of Capital)의 네 가지 주요 속성이 고려되었다(Egusquiza et al 2019).

비교가 가능하고 복제 가능한 전략을 더 추출하기 위해 일반적으로 농촌지역과 관련된 문제를 ① 인구 고령화, ② 이민, ③ 인구감소, ④ 실업, ⑤ 빈곤의 범주에 따라 재분류하였다(Egusquiza et al 2019).

세 번의 캠페인 동안 수집된 정보는 각 역할모델의 특성과 유산 주도의 재생 과정에 대한 상세한 분석을 수행할 수 있도록 하였으며, 이렇게 수집한 정보의 손실을 막기 위해 사전에 준비된 데이터 저장소에 정보를 채우도록 하였다(Egusquiza et al 2019). 이렇게 저장된 데이터들은 농촌 유산 허브(Rural Heritage Hub)를 통해 루리티지 사업을 적용하고 싶은 지역의 길라잡이로 활용된다.

Table 4. List of Role Model

SIA	Country	Name	Division
SIA 1	Spain	Way of Saint James	RM1
	Romania	Mary's way Romania	RM2
	Brasil	Digital Sanctuary	RM14
SIA 2	Italy	Agro-food production in Apulia	RM3
	Colombia	Coffee production in WH landscape	RM4
	Italy	Agro ecological innovations in Trento	RM15
	Portugal	Smart Rural Living Lab, Penela	RM16
SIA 3	Italy	Migrants hospitality and integration in Asti Province	RM5
	Greece	Boosting migrant integration with nature in Lesvos island	RM6
SIA 4	Hungary	The Living Village of the Middle Age, Visegrad	RM8
	Tunisia	Troglodyte village	RM17
	United Kingdom	Take Art: Sustainable Rural Arts Development	RM7
SIA 5	Greece	Teaching culture for learning resilience in Crete	RM9
	Iceland	Natural hazards as intangible CNH for human resilience in South-Iceland	RM10
	Italy	Eco museum in Alpi Apuane	RM19
	Japan	Heritage recovery after disaster in Sanriku Fukko National Park	RM20
SIA 6	Norway	A CNH-led approach in Austrått manorial landscape	RM11
	Spain	Douro cultural landscape, driver for economic and social development	RM12
	Ireland	The Northern Headlands area of Ireland's Wild Atlantic Way	RM13
	Sweden	The Halland Model	RM18

Source: Egusquiza et al 2019

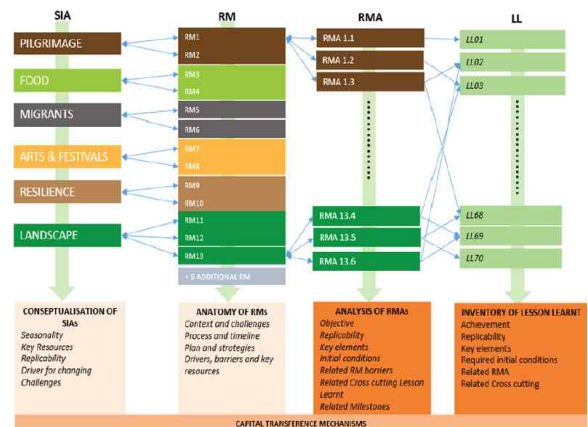


Fig. 4. Level of Analysis(Source: Egusquiza et al 2019)

(2) 농촌협약의 계획과정

농촌협약의 전체적인 계획수립과정은 <Fig. 5>와 보는 바와 같이 농촌 공간 전략계획을 수립하는 과정에서 생활권을 설정하고 설정된 생활권에 대해 ‘농촌생활권 활성화 계획’을 수립하고, 시·군내 주민주거환경에 영향을 미치는 시설에 대한 정비계획인 ‘농촌 공간 정비계획’도 수립하여야 한다.

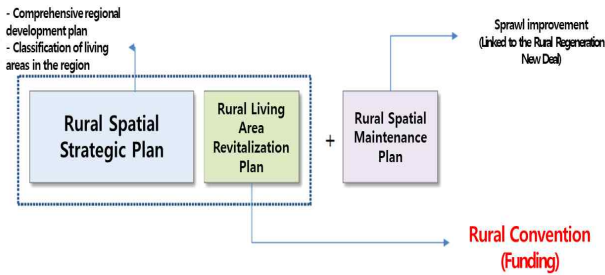


Fig. 5. Planning system for rural Convention(Beak, 2021)

① 농촌공간전략계획

20년 장기전략인 농촌 공간 전략계획수립 시 고려해야 하는 사항은 생활 서비스 공급현황 및 수준과 입지, 생활권 구상, 서비스 공급 및 전달 전략, 지속 가능한 운영과 주민자치역량 강화 등이다.

생활 서비스 공급현황 분석을 위해 지자체는 해당 시군 내에 존재하는 기초생활 서비스 시설 현황을 공공데이터포털 등을 이용해 수집하고 공간 데이터로 변환하고 GIS 등을 이용하여 분포도, 밀집도 등의 분석과 네트워크 분석, 버퍼 분석, 격자 분석 등을 통해 기초생활 서비스 시설에 대한 접근성 분석을 통해 시·군 단위에서 설정한 기준에 미치지 못하는 취약지역을 분석한다.

생활권 구상은 상위계획, 계층구조, 모바일 이동데이터, 주민 설문조사, 공간분석 결과, 지형 등을 종합적으로 고려하여 시·군의 20년 공간 전략의 목표에 도달할 수 있는 1개 이상의 생활권을 구분하고 2개 이상의 생활권으로 구분될 경우, ‘우선 생활권’을 설정한다.

② 농촌생활권 활성화 계획

농촌공간전략계획의 생활권 구상에서 우선 생활권으로 구분된 생활권에 대해 5년(300억 원)의 ‘농촌생활권 활성화 계획(이하 활성화 계획)’을 수립한다. 활성화 계획은 우선 생활권의 비전과 목표에 도달하기 위한 구체적인 사업계획을 작성한다. 사업은 대상 사업과 연계사업으로 구분되며, 대상 사업은 농림축산식품부가 지원하는 일반농산어촌개발사업이고 연계사업은 농식품부 포함 타 부처로부터 지원받아 유지할 수 있는 사업들이다.

③ 농촌 공간 정비계획

시·군의 축사, 공장, 신재생에너지 시설 등 주거환경에 영향을 미치는 시설의 개보수, 철거, 이전, 집적, 마을 및 경관 정비

등 농촌 공간의 체계적·계획적 개발·정비·보전을 위한 계획을 말한다(농림축산식품부, 2021).

농촌 공간 정비계획은 기초조사(문헌, 통계자료, 현장 조사 등)를 바탕으로 현황, 여건 분석, 기본구상, 전략 등 수립하고 대상 지역에 대한 정비계획(토지이용계획)과 이전계획, 재원 조달 및 정비추진계획, 주민협약 및 관리 운영 계획 등을 작성한다.

(3) RURITAGE 사업의 개념 도입 방안

EU의 루리티지 사업과 우리나라의 농촌협약은 모두 농촌 재생을 목표로 하고 있지만, 접근방식의 차이가 있다. 루리티지가 현재의 문화적·자연적 유산의 가치와 활용성을 극대화해서 지역을 활성화 또는 재생시키는 위한 투자방식이라면, 농촌협약은 과거의 점적인 투자의 한계를 면적인 투자로 전환하고자 하고 있으며, 3·6·5 생활권의 구축을 통해 농촌 주민의 기초생활 서비스 접근성을 충족시키고자 하고 있다. 농촌 재생을 위해서는 다양한 기초생활 서비스의 접근성과 향유도의 개선뿐만 아니라 경제적 자립을 할 수 있는 바탕이 뒷받침되어야 한다. 이런 측면에서 농촌협약은 물리적 시설의 현대화라는 측면에서 이점이 있으나 경제적 자립을 모색하는 방안은 부족한 면이 있다. 반면 루리티지는 지역의 자연과 문화유산을 바탕으로 공동체 활성화와 경제적 이득을 얻을 수 있는 기회를 스스로 만들 수 있도록 역할모델의 조언 등을 통해 뒷받침해주고 있다.

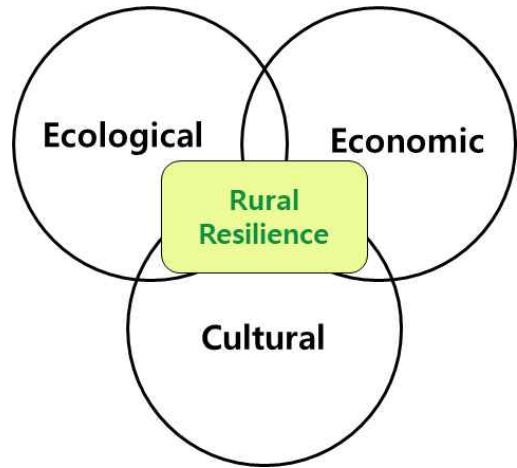


Fig. 6. Rural resilience: relationship between the ecological, economical and cultural resilience(Heijman et al. 2007)

지속 가능한 농촌을 만들고 농촌이 경제적 또는 공동체적 자립을 통해 농촌 재생을 이루기 위해서는 농촌의 회복력을 키워야 하며 이를 위해서는 Chaskin(2008)<sup>13)</sup>이 강조한 것 같이 경제·사회·환경의 3가지 주요 영역의 긍정적인 발전을 통해 가능하다. <Fig. 6>에서 보듯이 3가지 영역은 서로 밀접하게 관련되어 있다(Heijman et al., 2007)<sup>14)</sup>. 농촌지역이 경제적으로 회복되지

13) Chaskin, Resilience, community, and resilient communities: conditioning contexts and collective action, 2008, p.70.

14) Heijman, et al. Rural Resilience As A New Development Concept. In Development of Agriculture and Rural Areas in Central and Eastern Europe,





Fig. 7. Classification of Rural Living Area that introduced the concept of SIA of the RURITAGE project

않는다면, 인구는 그 지역을 떠날 것이고, 그 지역은 취약해질 수밖에 없다. 또한 농촌이 생태학적으로 회복되지 않는다면 농업과 녹색 서비스의 상태는 악화할 수 있다. 회복력 구축이 농촌지역 계획의 필수적인 부분이 되어야 하는 이유이다(Zsigmond et al., 2021)<sup>15)</sup>.

농촌협약 및 루리티지 사업의 개념과 과정을 살펴보았을 때 루리티지 사업의 개념을 농촌협약 특히 농촌공간전략계획에 도입하는 것은 두 사업 간의 접점이 거의 없어서, 현재로서는 무리가 있을 것으로 판단된다. 다만 농촌생활권 활성화 계획에서는 사업지침의 일부 보완 및 수정을 통해 루리티지 사업의 개념을 도입할 수 있을 것으로 판단된다. 농촌생활권 활성화 계획에 대상지인 우선 생활권 내 농촌의 문화·자연 유산(자원)을 주민 스스로 발굴하도록 하고 이를 SIA로 분류하여 소(小)생활권을 구분할 수 있다. 구분된 소생활권에 대한 5년 계획을 수립하는 과정에서, 주민들 참여를 통해 동기부여와 공동체 활성화가 가능해지며, 또한 지역 문화와 자연유산(자원)을 통해 경제적·문화적·생태적 건전성을 찾도록 하는 방안의 도입이 가능할 것으로 판단된다. 이는 농촌협약의 취지인 농촌 재생을 위한 또 다른 해법으로서의 가능성을 추가적인 연구와 현장 실증을 통해 검증이 필요하다. 또한 이를 실행하기 위해서는 현재의 일반 농산어촌개발사업의 지침과 농촌생활권 활성화 계획 가이드라인의 보완 및 수정이 필요하다.

## 6. 결론

본 연구는 EU의 '루리티지'에 대한 개념과 사례들을 살펴보고, 우리나라 농촌 현장에서 큰 이슈로 대두되고 있는 농촌협약에 관한 내용을 정리하여, 루리티지의 개념을 농촌협약에 도입하는 방안을 제시하고자 하는 연구이다. 연구를 통해 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

첫째, 루리티지는 대규모 개발이 아닌 현재 지역이 보유하고 있는 자원과 유산을 활용하여 지역 공동체의 활성화와 사회적인 다양한 부분에 대한 활성화를 통해 농촌지역을 재생하고자 하는 프로젝트였다.

둘째, 농촌협약은 농촌 공간 중장기 계획과 통합적 지원체계 구축과 공간분석을 통해 점적인 사업의 문제점을 해결하고자 하였으며, 전국 어디서나 일정 수준의 생활 서비스 보장으로 주민 삶의 질 만족도를 높이기 위한 정책이었다.

셋째, 농촌협약 농촌생활권 활성화 계획의 우선 생활권에 대한 SIA(Systemic Innovation Area) 분류를 통해 소생활권을 구분하고 소생활권에 대한 5년 계획을 주민 스스로 작성하도록 하여 농촌협약의 시너지를 높일 수 있을 것으로 판단된다.

전 세계적으로 농촌의 과소화와 고령화는 사회적 문제로 지적된다. 우리나라는 저출산과 고령화가 동시에 진행되고 있어 시군구 단위의 소멸위험 마을이 점차 증가하고 있고, 가구 수 20가구 미만의 과소화 마을도 증가하고 있다. 이러한 상황에서 물리적 시설의 투자는 자칫 유휴시설의 증가로 이어질 수 있다. 따라서 농촌협약의 앞으로의 방향은 물리적 시설의 신축보다는 현재의 유휴시설 및 공간의 활용방안에 초점을 두어야 할 필요가 있으며, 최소한의 정책 보조로 최대한의 효과를 창출할 방안에 대한 모색이 필요하다.

## 참고문헌

1. 김종섭, 채종현, 임지은, 농촌 부문의 녹색성장 추진전략, KREI 연구보고 R636-2, 2011.
2. 김창현, 국토 공간상의 농촌지역 변화 트렌드와 정책적 시사점, 국토정책 Brief, 104, 2006.
3. 농림축산식품부, 2021년 농촌협약 추진계획, 2021.
4. 농식품부 지역개발과, 농촌 지역개발 정책 방향, 농촌계획학회 춘계학술발표회 특별강연, 2019.
5. 백승식, 농촌개발정책의 변화와 농촌협약 제도 이해, 21년 농어촌지원센터 컨설팅 자료, 2021.
6. Ashworth, G. J. and Tunbridge, J. E., Multiple approaches to heritage in

Novi Sad: Serbian Association of Agricultural Economists, 2007, p.384.  
15) Zsigmond, T., Zsigmondova, A. & Machova, R., 2021, What makes the Rural Areas Resilient?, 2019, p.320.



- urban regeneration: The case of City Gate, Valletta, *Journal of Urban Design*, 22(4), 2017.
7. Bell, D. and Jayne, M., The creative countryside: Policy and practice in the UK rural cultural economy, *J. Rural. Stud.*, 26(3), 2010.
  8. Chaskin, R. J., Resilience, community, and resilient communities: Conditioning contexts and collective action, *Child Care in Practice*, 14, 2008.
  9. Della Spina, L., Multidimensional assessment for “culture-led” and “community-driven” urban regeneration as driver for trigger economic vitality, *Urban Historic Centers. Sustainability*, 11(24), 2019.
  10. Egusquiza, A., Gandini, A., Zuiaga, M. and Luca, C., RURITAGE Practices Repository D1.1, EU Ref. Areas(2019)3195140, 2019.
  11. Ghahramani, L., McArdle, K. and Fatoric, S., Minority community resilience and cultural heritage preservation: A case study of the Gullah Geechee Community, *Sustainability*, 12(6), 2020.
  12. Heijman, W., Hagelaar, G. and Van der Heide, M., Rural resilience as a new development concept. in development of agriculture and rural areas in Central and Eastern Europe, Novi Sad: Serbian Association of Agricultural Economists, 2007.
  13. Zsigmond, T., Zsigmondova, A. and Machova, R., What makes the rural areas resilient?, 21st International Joint Conference, 2021.
  14. UNESCO, [www.en.unesco.org/ruritage](http://www.en.unesco.org/ruritage)
  15. RURITAGE, [www.ruritage.eu](http://www.ruritage.eu)

접 수 일 자 : 2021. 10. 10

초 심 완 료 일 자 : 2021. 11. 10

재심(1차) 완료일자 : 2021. 11. 17

계 재 확 정 일 자 : 2021. 11. 18