

경상지역 농촌협약 특징

- 일반 농산어촌개발사업, 계층구조, 생활권 설정을 중심으로 -

A Study on the Characteristics of Rural Convention in Geongsang Region

- Focused on the Rural Development Projects, Hierarchical Structure and Living Area -

김 상 범*	엄 성 준**	안 필 균***	정 명 철****	도 지 윤*****	송 미 정*****
Kim, Sang-Bum	Eom, Seong-Jun	An, Phil-Gyun	Jeong, Myeong-Cheol	Do, Jee-Yoon	Song, Mi-Jeong

Abstract

The purpose of this paper is to provide basic data to Si and Gun preparing for rural agreements in the future through consideration and case analysis for rural conventions, such things as living standards, hierarchical analysis methods, and general rural development projects. In the 1970s, sporadic and one-off projects focused on individual projects were repeatedly carried out in rural areas, which were undergoing dramatic changes in population movement, land use, landscape, economic growth and living. The keyword of the government's policy has changed to a way that existing rural development projects are planned and promoted by local governments themselves in conjunction with the issue of autonomy and decentralization. In addition, with the introduction of Rural Convention, the central and local governments are striving to achieve common policy goals. However, due to the lack of understanding of the Rural Convention introduced as a pilot project in 2020, the lack of living areas setting-standards, unclear classification of hierarchical structure, and excessive goal consciousness for general agricultural and fishing village development projects remain, fading the original purpose of the Rural Convention. Therefore, this study analyzed the seven reports of the Gyeongsang region selected in the 2021 Rural Convention to identify the characteristics of living area, hierarchical structure analysis, and detailed projects (rural center revitalization project, basic living base development project) and provided them as basic data. As a result of the study, first, according to the results of the hierarchical structure analysis, the first class was derived from 6 out of 7 Si and Gun. This is judged to be the result of the current rural population, social, and economic problems. Second, according to the results of the division of living areas, it was confirmed that except for one local government in seven cities and counties, the remaining six local governments were divided into three single living areas and three two living areas. This is the result obtained through a comprehensive review by overlapping the results of various analyses such as hierarchical analysis and resident surveys and OD data, and shows a different form from the existing upper or related plans. It is judged that this is the result of including qualitative contents such as residents' opinions along with various analyses when determining the living area. Third, the proportion of the budget for rural center revitalization and basic living base development projects to the total project cost subject to the Rural Convention was 59.6%, which was relatively higher than that of other general agricultural and fishing village development projects. It is judged that it is preferred because the unit project cost is relatively high in Si and Gun, and that quantitative results can be visually shown after the project is terminated.

주 요 어 : 농촌협약, 일반농산어촌개발사업, 계층구조, 생활권, 농촌 재생

Keywords : Rural Convention, Rural Development Project, Hierarchical Structure, Living Area, Rural Regeneration

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

농촌과 도시는 1970년대 인구이동, 토지이용, 경관, 경제 성

장과 생활 측면에서 극적인 변화를 겪고 있으며(Yu et al, 2020)¹⁾, 특히 도시와 달리 농촌 공간에 대한 종합적 계획과 사업간 연계성 없이 개별사업 위주의 산발적이고 단발적으로 반복되면서 농촌 정책의 성과 목표 달성에 한계점을 노출하고 있다.²⁾ 이러한 상황에서 자치분권 이슈가 부각되게 되고, 자치분권 정책에 부응하여 농식품부의 일반농산어촌개발사업 중 지역 밀착형 사업이 지방사무로 이양됨에 따라 농촌개발사업을 광역 시도 및 시군에서 자체적으로 기획하고 추진하는 방식으로 변경되었

* 농촌진흥청 국립농업과학원 농업연구관 조경학박사
 ** 농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원 공학박사
 (Corresponding author : National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, nicengirl@korea.kr)
 *** 농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원 농학박사
 **** 농촌진흥청 국립농업과학원 농업연구사
 ***** 농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원
 ***** 농촌진흥청 국립농업과학원 연구원

본 논문은 2022년도 농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원 과정 지원사업 (PJ017113012022)에 의해 이루어진 것임

1) Yu, L, Zhang, X, He, F, Liu, Y and Wang, D, Participatory Rural Spatial Planning Based on a Virtual Golbe-Based 3D PGIS, 2020, p.1.
 2) 엄성준 외 4인, 농촌협약과 생활권 설정 범위에 관한 연구, 한국농공학회 학술발표회 초록집, 2022, p.222.

다(이성재 외, 2022).³⁾

자치분권 강화로 읍면 소재지와 함께 정주생활권을 구성하는 배후마을 정책 기능이 지방으로 이양됨에 따라 새로운 정책 거버넌스가 요구되고 있다. 하나의 정책 대상에 정책 주체가 이원화됨에 따라 중앙과 지방의 협력이 주요 화두로 부상함에 따라, 중앙과 지방이 농촌생활권 복원이라는 공통의 정책목표를 설정하고 정책 수단을 연계 및 보완하여 전개하는 방안이 필요하게 되었다. 즉 중앙과 지방이 상충 되는 정책을 펼치는 비효율을 최소화하고 협력구조를 마련함으로써 자치분권 개혁의 연착륙을 뒷받침할 필요성이 대두되었다(농림축산식품부(MAFRA), 2019).⁴⁾

이에 따라 농림축산식품부는 중앙은 세부적 사업 기획보다 중앙과 지방이 함께 달성해야 하는 핵심적 정책과제의 발굴 및 제시에 집중하는 한편, 지방은 정책 목표에 대해 ‘농촌 공간계획’ 및 ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’ 등 중장기 비전과 합치하는 구체적이고 실현 가능한 종합 사업계획을 수립하도록 하는 방향으로 농촌 지역개발사업을 개편하였으며(농림축산식품부, 2019), 2020년 농촌협약 시범사업을 도입하여 12개 지자체와 협약을 하였고 2021년 20개, 2022년 21개 시·군이 선정되어 협약을 준비 중이다.

본 연구는 농촌협약의 개념과 내용을 바탕으로 농촌협약의 원래 목적에 맞게 세부 사업의 계획이 이루어졌는지 확인하기 위하여 경상지역 농촌협약 공모 선정지역의 일반농산어촌개발사업의 내용과 특성을 분석하여 제시하고자 한다. 이를 통하여, 향후 농촌협약을 준비하는 시·군의 일반농산어촌개발사업(농촌중심지활성화 사업·기초생활거점조성사업) 계획수립에 유용한 기초자료를 제공하고자 한다.

1.2 연구의 범위와 방법

연구의 진행 방향은 다음과 같다. 첫째, 농식품부의 농촌협약 관련 자료를 통해 농촌협약과 일반농산어촌개발사업의 개념과 내용을 살펴보고 농촌공간전략계획서 가이드라인에 제시된 계층구조와 생활권 설정에 관련한 내용을 검토하도록 한다. 둘째, ‘21년 농촌협약 선정지역 중 연구대상지인 경상지역의 농촌공간전략계획을 고찰하여 생활권 설정의 근거와 우선 생활권 선정 이유를 분석한다. 셋째, 우선 생활권의 농촌생활권 활성화 계획에서 세부 사업으로 제시하고 있는 사업계획 중 일반농산어촌개발사업에 대한 내용을 비교하여 특성을 살펴보고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 농촌협약

(1) 농촌협약의 개념

농촌 공간에 대한 종합적 계획과 사업간 연계성 없이 개별사업 위주의 산발적이고 단발적으로 투자가 반복되면서 농촌 정책의 성과 목표 달성에 한계점을 노출하였다. 이러한 문제점을 극복하고 사업간 시너지 효과를 높이기 위해 농식품부는 ‘20년부터 농촌협약을 도입하여 시행하고 있다. 농촌협약은 20년의 장기 계획인 농촌공간전략계획과 5년 단위 단기계획인 농촌생활권 활성화 계획을 수립하고 농림축산식품부 소관의 내역 사업을 대상 사업으로 시·군에 패키지로 지원하여 농촌의 활성화를 도모하려는 사업이다. 생활권 단위로 최대 300억 원 수준의 패키지 사업이 투입되기 때문에 생활권 구분은 농촌공간전략계획에서 매우 중요한 부분이다. 생활권 설정을 위해서는 농촌협약 가이드에서 제시하고 있는 지리적 연결성·물리적 한계, 공동생활권, 공공서비스 동질성, 기능적 연계협력 가능성, 생태네트워크 및 환경 관리권, 상위·관련 계획의 계획권역 등이 고려되어야 하고 이를 위해서 자연지리, 인문·사회, 산업·경제, 문화·관광, 사회간접자본, 지역공동체 및 인적 현황 등 일반현황과 기능별 축, 거점 권역, 농촌 공간서비스 및 서비스 이용현황 분석, 토지이용 및 보존 자원, 난개발 요소 발굴 등의 농촌 공간구조 분석(계층구조, 모바일데이터 분석, 접근성 분석 등)을 실행해야 하며, 대내·외적인 여건 변화, 상위 및 관련 계획 검토, 정책 수요조사 및 분석, 종합 분석 및 계획과제 도출 등이 뒷받침되어야 한다(엄성준 외, 2022).

(2) 농촌공간전략계획 및 농촌생활권 활성화 계획⁵⁾

농촌협약을 준비하는 시·군은 두 가지의 계획을 수립하여야 한다. 우선 시·군 전체의 20년 장기 발전계획인 ‘농촌공간전략계획’을 수립하여야 한다. 농촌 공간 전략계획은 해당 시·군 전체의 사회·경제·환경 및 기초생활 서비스 공급현황, 생활권별 서비스 공급·접근성 현황, 시·군 전체의 중장기 발전을 위한 비전 및 목표, 생활권별 향후 개선 방향 등이 포함된 전략계획을 수립한다. 정책과제 및 세부 사업 추진과제를 제시하여야 하지만 별도의 사업은 포함하지 않는 계획이다.

농촌 공간 전략계획에서 구분한 생활권 중 우선 생활권(단일 생활권일 경우, 1단계 활성화 계획 지역)을 대상으로 전략계획에 따라 불편 없는 생활권을 조성하기 위해 국가·지자체·민간 등이 공동으로 추진하는 복수의 사업들의 통합계획인 ‘농촌생활권 활성화 계획’을 수립하여야 한다. 농촌생활권 활성화 계획에는 해당 생활권의 개선·활성화를 위한 비전·목표 및 추진과제, 협약 당사자 구성 및 추진체계, 세부 과제별 향후 추진계획(추진 예정 사업목록, 예산·재원, 일정 등), 정책과제별 성과목표 및 관리계획 등이 포함된다. 농촌생활권 활성화 계획에 포함할 수 있는 사업은 농식품부 소관 정책사업 중 농촌중심지활성

3) 이성재, 장성화, 한국환, 자치분권 대응 농촌협약 추진방안 연구, 2022, p.3.
4) 농림축산식품부, 2020~2021 농촌협약 추진계획, 2019, pp.1-3.

5) 농림축산식품부(b), 2021년 일반 농산어촌개발 사업 시행지침서, 2021, pp.2-15.

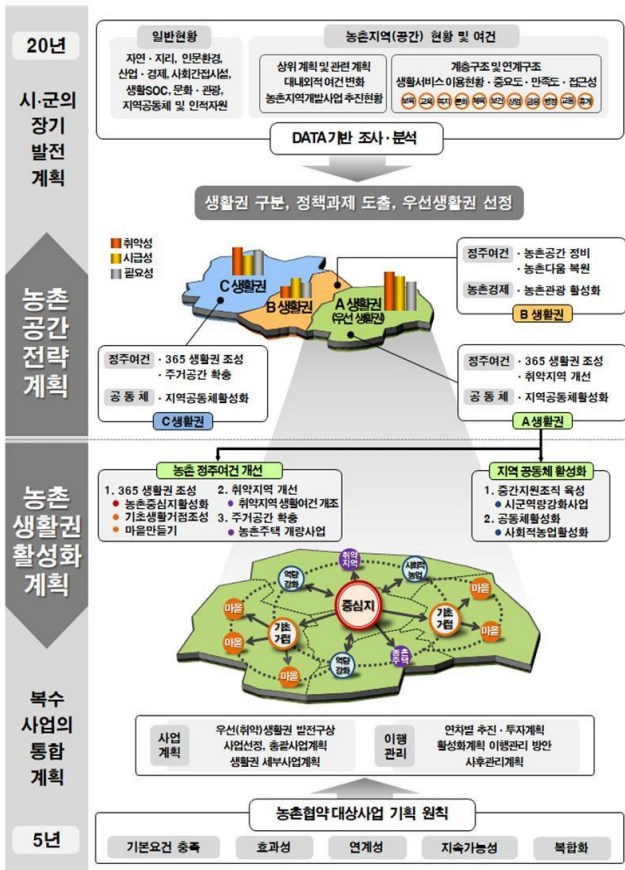


Fig. 1. Conceptual diagram of Rural Spatial Strategy Plan and Rural Living Area Revitalization Plan(MAFRA(b), 2021)

화 사업, 기초생활거점조성사업, 농촌형 교통 모델, 농촌 보육 여건 개선사업 등이 포함된다<Fig. 1>.

2.2 일반농산어촌개발사업

일반농산어촌개발사업은 <Table 2>와 같이 운영되고 있다. 일반농산어촌개발사업은 농촌생활권 활성화사업의 사업계획에서 대상사업으로 주로 활용되며, 지자체에서는 거점 기능을 강화하기 위한 수단으로 농촌중심지활성화사업과 기초생활거점 조성사업계획을 수립하고 있다.

(1) 개념과 목표

일반농산어촌개발사업은 농산어촌 지역 주민의 소득과 기초 생활 수준을 높이고, 농산어촌의 여메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구 유지 및 지역별 특화발전을 목적으로 하는 농림축산식품부 주관 사업을 총괄하는 사업이다(농산어촌지역개발 공간정보시스템, 2021).⁷⁾ 일반농산어촌개발사업의 비전은 ‘국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국’이며 목표는 ‘22년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활 인프라 구축’을 제시하고 있다(농산어촌지역개발 공간정보시스템, 2021).

(2) 추진 방향

지역 균형발전을 위해 지역 간 생활 SOC 시설 공급 격차를 해소하고, 주민 생활과 밀접한 기초생활 서비스 조성사업을 추진하고 있으며, 향후 일반농산어촌개발사업 예산은 농촌협약을 통해 패키지 지원할 계획이다. 다만, ‘국가균형발전특별법’의 균형발전 취지와 일정 기간 재정 투자를 집중하기 어려운 시·군 등을 고려하여 일부 사업 물량은 기존 방식으로 선발을 고려하고 있다.

(3) 농촌협약 도입과 일반농산어촌개발사업 주체의 변화

지방분권 시행되기 전 일반농산어촌개발사업은 농식품부가

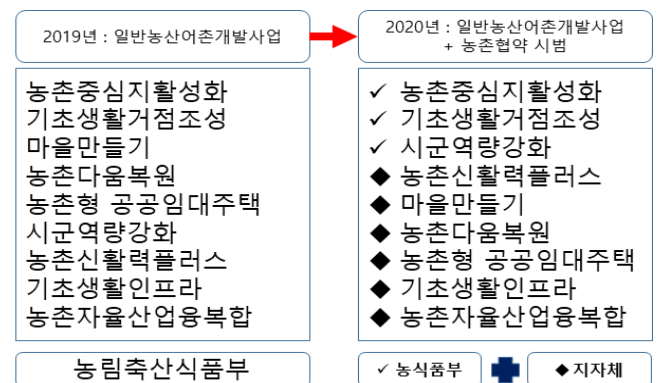


Fig. 2. Changes in the management of general agricultural and fishing village development projects before and after the introduction of the Rural Convention

Table 2. Main contents of MAFRA's the Rural Development Project

사업유형 ⁶⁾	지원요건	지원한도(억원)	사업기간(년)	추가사업비 지원 분야	
농촌 중심지 활성화 사업	일반형	1:2계층 읍·면	150+ α 이하	5 이내	- 5인 이상의 지역개발 전담부서 운영: 10억 원 - 시·군청 소재지 읍, 타 중심지(읍·면) 연계 시: 30억 원 - 공공 임대주택 조성사업: 50억 원
	테마형	전체 읍·면지역	5 이하	2 이내	
기초생활 거점조성사업	1:2계층 외 읍·면	40 이하	5 이내	- 1단계 사업 완료 후 또는 이미 구축된 거점이 있는 지구의 경우 2단계(배후마을 서비스 전달체계 구축) 사업 진행 가능	
시군역량 강화사업	전체 시·군	3+ α 이하	1 이내	- 조례에 근거해 운영 중인 농촌 지역개발 및 공동체 활성화 관련 중간 지원조직을 시군역량강화사업 전담 기관으로 지정하고, 기관 운영을 위해 지방비를 지원 중인 경우: 1억원	

6) 농림축산식품부(b), 2021년 일반 농산어촌개발 사업 시행지침서, 2021, p.3.

7) 농산어촌지역개발 공간 정보 시스템, www.raise.go.kr

관리를 수행하였으나, 지방분권과 농촌협약의 도입으로 일반농산어촌개발사업은 지자체와 농식품부로 나누어 관리되고 있다. 마을만들기사업 등 마을 단위 사업은 지자체 소관으로 이양되었고, 기존의 농촌중심지활성화사업, 기초생활거점조성사업, 시군역량강화사업 등은 농식품부가 담당하고 있다<Fig. 2>.

2.3 농촌생활권

농촌생활권은 농촌협약에서 세부 사업을 지원해주는 기본 공간 단위로 농촌공간전략계획서에서 일반현황, 공간구조분석, 상위계획 등을 검토하고 지리적 연결성·물리적 한계, 지역 간 인구이동이나 통근·통학 등 공동 생활권, 공공서비스의 동질성, 기능적 연계협력 가능성, 생태네트워크 및 환경 관리권 당을 고려하여야 하며(MAFRA, 2022)⁸⁾, 주민이 일상적인 기초생활 서비스를 영위할 수 있는 최소한의 범위를 구획한 권역이다. 또한 상위계획과의 정합성을 검토하여 상위계획과 다른 생활권을 구분할 때는 근거와 논리가 제시되어야 한다. 시·군의 상황과 판단에 따라 단일 생활권, 두 개의 생활권, 세 개의 생활권 등으로 구분할 수 있다<Fig. 3>.

두 개 이상의 생활권을 설정한 경우, 여러 가지 기준에 의해 우선 생활권을 설정하고 이에 대한 활성화 계획을 수립하여야 한다.

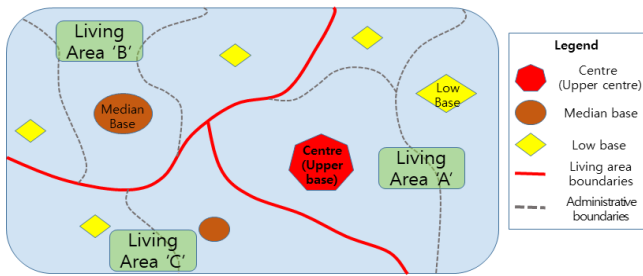


Fig. 3. The concept of Rural Living Area(Author's drawing)

2.4 계층구조 분석

계층구조 분석은 일반농산어촌개발사업의 대상 지역을 구분하기 위한 분석 방법으로 농촌중심지 활성화 사업을 지원받기 위해서는 계층구조분석 결과 1계층과 2계층에 해당하여야 하며, 3계층과 4계층 지역은 기초생활거점지원사업을 지원받을 수 있다.

계층구조 분석의 범위는 농촌지역의 중심지 기능의 정도와 위계를 파악하기 위하여 시·군 전체를 대상으로 분석하여야 한다(MARFA(c), 2021).⁹⁾

(1) 직접 조사 및 분석

농촌중심지별 기능 수행의 정도와 위계를 파악하기 위해 시·군 내 동 지역, 읍·면 소재지, 마을이 보유하고 있는 기능시설

8) 농림축산식품부, 2022년 농촌공간 전략계획 수립 가이드라인, 2022, p.6.
9) 농림축산식품부, 2021년 일반 농산어촌개발 사업 추진 가이드라인: 농촌중심지활성화-기초생활거점조성사업, 2021, p.36.

수를 조사하여 데이비스(W. K. D. Davies)가 고안한 입지계수 <수식(1) 참조>에 의한 기능 지수법<수식(2) 참조> 등을 사용하여 중심지능지수를 구한 후 인구 규모 등을 종합적으로 검토하여 계층을 구분한다.

$$\text{입지계수 } C = \frac{t}{T} \times 100 = \frac{1}{T} \times 100 \quad (1)$$

C : 기능 t 의 입지계수
 t : 기능 t 의 하나의 시설수
 T : 중심지체계내에 있는 기능 t 의 모든 시설수

$$\text{기능지수 } F_a = \sum A_t \times C_t \quad (2)$$

C_t : 기능 t 의 입지계수
 A_t : 기능 t 의 시설수
 F_a : 중심지 A 의 기능지수

(2) 국토지리정보원의 격자형 자료 활용

인구밀도, 생활서비스 시설 밀도, 지가 분포도를 중첩하여 중심지 및 거점 파악 및 계층을 구분한다.

3. '21년 경상권역 농촌협약 특성

본 연구의 대상지는 '21년 농촌협약 공모에 선정된 20개 시·군 중 경상권역 7개 시·군을 대상으로 한다. 다만 연구대상지는 실명이 아닌 A-G로 표현하였다.

3.1 생활권 설정 및 계층구조

(1) 'A' 지자체

A 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 1개, 2계층 1개, 3계층 2개, 4계층 4개로 분석되었다. 공간 구조상 좌우 직렬형 행정구역에 따라 1·2계층 중심의 상위-중위-하위거점의 위계가 뚜렷한 것으로 분석되었다.¹⁰⁾

동질성 측면에서 2개 생활권, 기능성 측면에서 1개 생활권, 계획성 측면에서 3개의 생활권으로 구분하여 각각의 한계점을 판단하고 최종적으로 단일 생활권으로 설정하였다.¹¹⁾

(2) 'B' 지자체

B 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 1개, 2계층 1개, 3계층 2개, 4계층 3개로 분석되었다. 공간 구조상 동서 간 발전 불균형이 심화할 가능성이 컸고, 읍면별 자체 생활 서비스 공급 기반이 매우 부족한 것으로 분석되었다.¹²⁾

B 지자체는 지형·지세, 도로망, 상위계획, 읍면 간 계층구조, 생활권 인식도, 생활 서비스 시설 입지율, 읍면 간 연계 구조 항목 분석을 통해 3개의 생활권으로 구분하였으나, 1·2계층 중심으로 동서 지역이 연계·발전하는 단일 생활권으로 최종 설정하였고, 동부와 서부에 소생활권을 설정하여 동부·서부의 외곽지역의 균형발전을 도모하고자 하였다.¹³⁾

10) A 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.148-156.
11) A 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.299-304.
12) B 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.165-172.
13) B 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.278-283.

(3) 'C' 지자체

C 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 1개, 2계층 1개, 3계층 2개, 4계층 4개로 분석되었다. 생활 서비스 시설 입지 및 접근성 측면에서 1·2계층에 집중되어 읍·면 간 불균형 격차가 심화하고 있어 접근성 개선과 부족한 기능시설의 충족을 통한 격차 해소를 해결과제로 분석하였다.¹⁴⁾

'C' 지자체는 물리적 요소와 상위계획에 의해 생활권을 구분하면 2개의 생활권으로 구분되나 사회문화적 요소 기준으로 구분할 경우, 1계층을 중심으로 하는 하나의 대 생활권으로 구분되었다. 따라서 'C' 지자체는 자연환경, 도로망, 상위계획, 계층 구조, 연계 구조, 생활 서비스 이용현황의 분석 결과를 바탕으로 1계층을 상위거점으로 하는 단일 생활권을 최종 설정하였다.¹⁵⁾

(4) 'D' 지자체

D 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 1개, 2계층 1개, 3계층 3개, 4계층 5개로 분석되었다. 공간 구조상 계층 구조적으로 3계층에 해당하는 2개 면이 1계층에 대한 접근성이 떨어져 저차서비스에 대한 자체 공급 기반을 구축하고 있으며, 1계층 주변 면 지역은 1계층에 대한 의존도가 매우 높은 것으로 분석되었다.¹⁶⁾

생활권 설정은 일상생활 연계(서비스 기능시설 공급, 접근성), 미래수요 대응(상위 및 관련 계획, 인구분포), 일상생활 의존성(서비스 기능시설 이용현황)을 기준으로 'D' 지자체 생활권을 구분한 결과, 1계층을 포함한 6개 읍·면을 포함하는 생활권(D-1)과 2계층을 포함한 4개의 면을 포함한 생활권(D-2)으로 구분하고 농촌협약의회 구성원이 참여한 행정협의회 회의의 의견 수렴을 거쳐 지역 균형발전에서 상대적으로 소외된 지역인 'D-2' 지역을 우선 생활권을 설정하였다.¹⁷⁾

(5) 'E' 지자체

E 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 1개, 2계층 1개, 3계층 3개, 4계층 9개로 분석되었다. 공간 구조상 문제점은 1계층에 인구와 서비스 기능시설이 집중되어 있으며, 저축 산악지대로 인한 중심지 접근성 감소, 기초거점 내 고령인구 증가, 중·고차 서비스 인프라 부족으로 인한 타 시·군으로의 유출 등으로 인구 쏠림현상이 가속화될 것으로 예측되었다.¹⁸⁾

E 지자체는 2계층 면을 중심으로 거점육성을 정책화하고 있으며 인근 도시의 영향력 증가와 더불어 1계층인 읍 중심 심화를 완화하는 방안으로 2개 생활권으로 재편하여 고성의 미래 발전을 도모하고자 하였다. 2개의 생활권 중 우선 생활권을 설정하기 위해 기능성, 동질성, 계획성 3개 분야에 대한 구분 및 검토를 통해 상대적으로 더 많은 측면에서 우선순위로 해결해야 할 것들이 더 많은 지역인 'E-2(2계층 포함 생활권)' 지역을 우선 생활권으로 선정하였다.¹⁹⁾

(6) 'F' 지자체

F 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 2개, 2계층 1개, 3계층 4개, 4계층 4개로 분석되었다. 공간 구조상 문제점으로는 입지 특성에 따라 공간이 이원화되어 있으며, 난개발 요소가 남부권에 집중되어 있었다. 또한 1계층에 중·차 서비스 시설이 집중되어 있고, 전체 서비스 시설 수에 비해 고차 시설이 부족하여 인접 시군으로 이동할 수밖에 없는 구조로 되어 있는 것으로 분석되었다.²⁰⁾

F 지자체는 지형상 남북으로 구분되며, 인구밀도 역시 남북의 1계층에서 높게 나타나고 있다. 또한 생활 SOC 시설 분포, OD 통신데이터, 생활 서비스 이용현황 분석 결과 역시 남북 1계층에 집중되는 형태를 보여 북쪽 1계층 중심의 'F-1' 생활권과 'F-2' 생활권 두 개로 설정하였다.²¹⁾

Table 3. Classification of Rural Living Areas in the Gyeongang region

지자체	농촌생활권		
	생활권 수	계층구조	생활권 구분 요인
A	1	1계층: 1개, 2계층: 1개 3계층: 2개, 4계층: 4개	동질성, 기능성, 계획성
B	1	1계층: 1개, 2계층: 1개 3계층: 2개, 4계층: 3개	지형·지세, 도로망, 상위계획, 읍면 간 계층구조, 생활권 인식도, 생활 서비스 시설 입지율, 읍면 간 연계 구조
C	1	1계층: 1개, 2계층: 1개 3계층: 2개, 4계층: 4개	자연환경, 도로망, 상위계획, 계층구조, 연계 구조, 생활 서비스 이용현황
D	2	1계층: 1개, 2계층: 1개 3계층: 3개, 4계층: 5개	일상생활 연계, 미래수요 대응, 일상생활 의존
E	2	1계층: 1개, 2계층: 1개 3계층: 3개, 4계층: 9개	동질성, 기능성, 계획성
F	2	1계층: 2개, 2계층: 1개 3계층: 4개, 4계층: 4개	지형, 인구밀도, OD 데이터, 생활 SOC 시설 및 이용현황
G	3	1계층: 1개, 2계층: 2개 3계층: 5개, 4계층: 9개	일반현황, 공간구조, 취약성

14) C 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.183-185.
 15) C 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.308-313.
 16) D 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.140-147.
 17) D 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.282-288.

18) E 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.186-190.
 19) E 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.302-311.
 20) F 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.199-204.
 21) F 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.346-358.

(7) ‘G’ 지자체

G 지자체는 계층구조분석 결과 1계층 1개, 2계층 2개, 3계층 5개, 4계층 9개로 분석되었다. 공간 구조상 문제점은 대중교통에 대한 공백 마을이 다수 포함되어 이용 편리성이 저하되었고, 상위거점 위주의 중심성 출렁이 심각하였다.²²⁾

G 지자체의 생활권은 일반현황, 공간구조, 취약성 구분 등을 종합하여 3개의 생활권으로 구분하였다. 우선 생활권 선정을 위해서 사업추진의 시급성, 필요성 및 효율성 등을 판단할 수 있는 지표(인구산업 부문, 기초생활 서비스 취약성, 정책적 시급성, 타 계획 연계성)를 구성하여 3개의 생활권을 비교 분석하여 선정하였다.²³⁾

3.2 생활권 분석 특성

경상권역 7개 시·군 지자체의 계층분석과 생활권 구분 요인을 요약하면 <Table 3>과 같다.

7시 시군 중 ‘F’ 지자체를 제외한 6개 지자체가 1개의 1계층으로 분석되었고 또한 ‘G’ 지자체의 경우 1개의 1계층과 2개의 2계층으로 구분되는 유일한 지자체였다.

생활권 구분은 ‘A, B, C’ 3개의 지자체가 단일 생활권으로 설정하였고 동서 또는 남북의 2개의 생활권으로 구분한 지자체는 ‘D, E’ 2개인 것으로 나타났다. 3개의 생활권으로 구분한 지자체는 ‘G’ 지자체가 유일했다.

생활권을 구분하는 요인으로는 가이드라인에서 제시하고 있는 동질성, 기능성, 계획성을 기반으로 지자체별로 약간의 차이가 있었으나 큰 틀에서는 대동소이한 것으로 판단된다.

4. 일반농산어촌개발사업 계획 특성

농촌협약의 농촌 공간 전략계획을 통해 계획된 생활권 구상을 기반으로 농촌생활권 활성화 계획에서는 일반농산어촌개발 사업을 대상 사업으로 하는 사업과 다른 부처 사업을 고려한 연계사업을 구상하여 우선 생활권에 대한 활성화 계획을 수립하여야 한다. 본 연구에서는 일반농산어촌개발사업 전체 사업예산 중 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점육성사업의 규모와 내용만을 다루도록 한다.

(1) ‘A’ 지자체²⁴⁾

A 지자체는 삶이 풍요로운 정주 여건 조성 과 신시장 창출의 농촌경제 활성화, 소통과 협력의 농촌공동체 육성이라는 목표와 목표별 3가지의 추진과제를 설정하고 사업계획을 구상하였으며, 이 과정에서 마을별 우선순위 결정을 위해 읍면장 및 주민대표와 논의하였다.

22) G 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.159-163.

23) G 지자체, 농촌공간전략계획서, 2021, pp.280-288.

24) A 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.117-207.

Table 4. ‘A’ Local government investment plan

사업	투자 계획			
	대상 사업(억 원)			
	계	국비	지방비	
	388.6	234.7	153.9	
농촌중심지 활성화 사업	-	-	-	
기초생활 거점조성사업	1단계	160	112	48
	2단계	60	42	18
합계	220	154	66	
총예산 대비 비중(%)	56.6	65.6	42.9	

과제별 투자 계획은 <Table 4>와 같이 대상 사업 총예산은 388.6억 원, 연계사업 총예산 1155.3억 원을 계획하였다. 대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 56.6%인 220억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업은 대상 사업에 없었으며, 기초생활거점조성사업 1단계(40억 원) 4곳에 계획되었고<Fig. 4>, 기초생활거점조성사업 2단계(20억 원)는 3곳에 계획되었다.



Fig. 4. Case of ‘A’ Local government rural development project plan(A-gun, 2021)

(2) ‘B’ 지자체²⁵⁾



Fig. 5. Case of ‘B’ Local government rural development project plan(B-gun, 2021)

B 지자체는 거점 기능 강화 및 복지지원을 통한 행복 기반 마련과 지속가능한 농촌경쟁력 확보를 위한 사업 주체의 다각

25) B 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.159-215.

화, 청정농촌 재생을 위한 기반 구축을 목표를 설정하고 이를 실행하기 위한 전략을 9개 마련하였다.

Table 5. 'B' Local government investment plan

사업		투자 계획		
		대상 사업(억 원)		
		계	국비	지방비
		399.0	276.7	122.3
농촌중심지 활성화 사업		155	108.5	46.5
기초생활	1단계	80	56	24
거점조성사업	2단계	30	21	9
합계		265	185.5	79.5
총예산 대비 비중(%)		66.4	67.0	65

과제별 투자 계획은 <Table 5>와 같이 대상 사업 총사업비는 399억 원, 연계사업은 1,682억 원을 계획하였다.

대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 66.4%인 265억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업은 155억 원, 기초생활거점조성사업 1단계 2곳에 계획되었고, 기초생활거점조성사업 2단계는 3곳<Fig. 5>에 계획되었다.

(3) 'C' 지자체²⁶⁾

C 지자체는 상위거점 기능 보완 및 중·하위 거점 생활 서비스 공급망 구축과 지역민 및 귀농·귀촌인을 위한 창업·일자리 시스템 구축, 문화가 꽃피는 문화도시 구축을 목표로 설정하고 이를 실행하기 위한 전략을 3개와 세부과제 6개를 마련하였다.

과제별 투자 계획은 <Table 6>과 같이 대상 사업 총사업비는 522억 원, 연계사업은 1,618억 원을 계획하였다.

대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 55.6%인 290억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업은 150억 원, 기초생활거점조성사업 1단계가 2곳<Fig. 6>에 계획되었고, 기초생활거점조성사업 2단계는 3곳에 계획되었다.

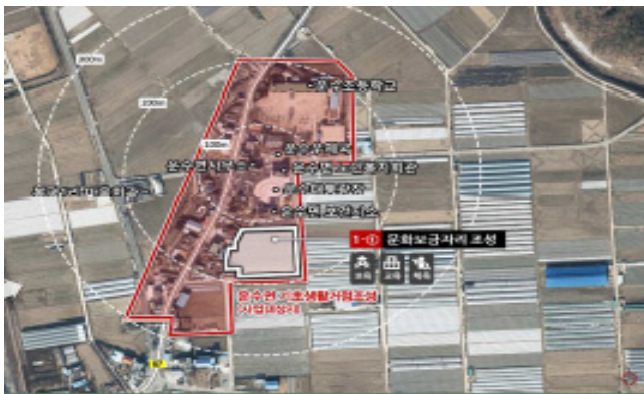


Fig. 6. Case of 'C' Local government rural development project plan(C-gun, 2021)

26) C 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.169-226.

Table 6. 'C' Local government investment plan

사업		투자 계획		
		대상 사업(억 원)		
		계	국비	지방비
		522.0	325.4	196.6
농촌중심지 활성화 사업		150.0	105.0	45
기초생활	1단계	80	56	24
거점조성사업	2단계	60	42	18
합계		290	203	87
총예산 대비 비중(%)		55.6	62.4	44.3

(4) 'D' 지자체²⁷⁾

D 지자체는 생활권 정주 여건 종합개선과 지속가능한 농촌 공간 정비, 산림문화 자원 활용 소득 다각화 기반 구축, 생활권 농촌공동체 활력 증진을 목표로 설정하고 이를 실행하기 위한 9개의 전략을 수립하였다.

과제별 투자 계획은 <Table 7>과 같이 대상 사업 총사업비는 452억 원, 연계사업은 251억 원을 계획하였다.

대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 61.9%인 280억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업 1곳<Fig. 7>과 기초생활거점조성사업 1단계가 1곳에 계획되었고, 기초생활거점조성사업 2단계는 1곳에 계획되었다.



Fig. 7. Case of 'D' Local government rural development project plan(D-gun, 2021)

Table 7. 'D' Local government investment plan

사업		투자 계획		
		대상 사업(억 원)		
		계	국비	지방비
		452.4	281.6	169.0
농촌중심지 활성화 사업		150	105	45
기초생활	1단계	110	56	54
거점조성사업	2단계	20	14	6
합계		280	175	105
총예산 대비 비중(%)		61.9	62.1	62.1

27) D 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.137-196.

(5) 'E' 지자체²⁸⁾

E 지자체는 살만한 정주 환경조성과 돌아오는 순환 경제 구조, 할 수 있는 커뮤니티 공동체를 목표로 설정하고 이를 실행하기 위한 9개의 전략을 수립하였다.

과제별 투자 계획은 <Table 8>과 같이 대상 사업 총사업비는 332억 원, 연계사업은 359억 원을 계획하였다.

대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 81.4%인 270억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업 1곳<Fig. 8>과 기초생활거점조성사업 1단계가 1곳에 계획되었고, 기초생활거점조성사업 2단계는 4곳에 계획되었다.

Table 8. 'E' Local government investment plan

사업	투자 계획			
	대상 사업(억 원)			
	계	국비	지방비	
		331.6	225.4	106.2
농촌중심지 활성화 사업		150	105	45
기초생활 거점조성사업	1단계	40	28	12
	2단계	80	56	24
합계		270	189	81
총예산 대비 비중(%)		81.4	69.2	76.3



Fig. 8. Case of 'E' Local government rural development project plan(E-gun, 2021)

(6) 'F' 지자체²⁹⁾

F 지자체는 미래 인구사회변화 대응과 자생 농촌경제 실현, 핵심 공동체 역량 강화를 목표로 설정하고 이를 실행하기 위한 3개의 추진전략과 7개의 세부 과제를 수립하였다.

과제별 투자 계획은 <Table 9>와 같이 대상 사업 총사업비는 522억 원, 연계사업은 735억 원을 계획하였다.

대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 33.2%인 173억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업 1곳<Fig. 9>과 기초생활

거점조성사업 1단계가 1곳에 계획되었고, 기초생활거점조성사업 2단계는 1곳에 계획되었다.

Table 9. 'F' Local government investment plan

사업	투자 계획			
	대상 사업(억 원)			
	계	국비	지방비	
		522.1	366.4	153.9
농촌중심지 활성화 사업		120	84	36
기초생활 거점조성사업	1단계	40	28	12
	2단계	13.3	9.3	4.0
합계		173.3	121.3	52
총예산 대비 비중(%)		33.2	90.7	33.8

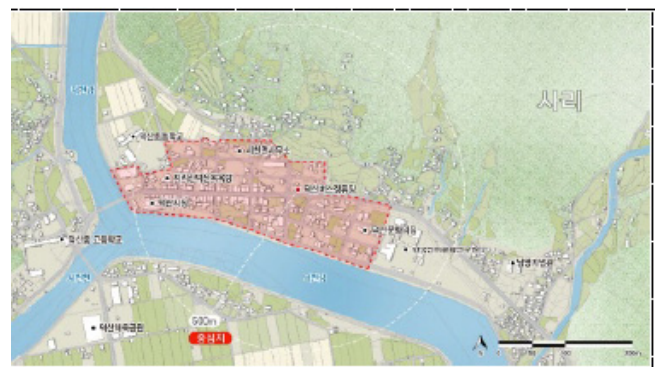


Fig. 9. Case of 'F' Local government rural development project plan(E-gun, 2021)

(7) 'G' 지자체³⁰⁾

G 지자체는 지속가능한 통합적 농촌 공간 조성 과 향노화 자원을 활용한 농촌 활력 강화, 주민참여형 커뮤니티 활성화 를 목표로 설정하고 이를 실행하기 위한 3개의 추진전략과 13 개의 세부 과제를 수립하였다.

과제별 투자 계획은 <Table 10>과 같이 대상 사업 총사업비는 429억 원, 연계사업은 1,151억 원을 계획하였다.

대상 사업의 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 투자 계획은 총 대상 사업 사업비의 72.2%인 310억 원인 것으로 나타났다. 농촌중심지활성화 사업 1곳 <Fig. 10>와 기초생활거점조성사업 1단계가 3곳에 계획되었고, 기초생활거점조성사업 2단계는 2곳에 계획되었다.

28) D 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.161-204.

29) F 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.169-238.

30) G 지자체, 농촌생활권 활성화계획서, 2021, pp.143-220.

Table 10. 'G' Local government investment plan

사업	투자 계획			
	대상 사업(억 원)			
	계	국비	지방비	
	429.3	254.2	173.4	
농촌중심지 활성화 사업	150	105	45	
기초생활	1단계	120	84	36
거점조성사업	2단계	40	24	16
합계	310	213	97	
총예산 대비 비중(%)	72.2	83.8	55.9	

경상권역 7개 시·군의 농촌생활권 활성화 계획서를 분석해본 결과 7개 시·군의 평균 대상 사업 총예산은 435억 원이었으며, 이중 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업으로 투자계획한 사업비는 평균 259.3억으로 총예산 대비 59.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

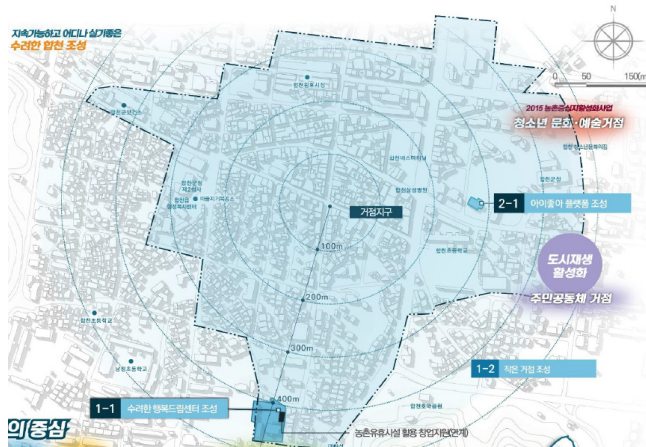


Fig. 10. Case of 'G' Local government rural development project plan(G-gun, 2021)

7개 시·군 중 A 지자체를 제외하고 1개의 농촌중심지 활성화 사업을 계획하였으며, 기초생활거점조성사업은 지자체별로 여건에 맞추어 1단계 사업은 최고 3개, 2단계 사업은 최고 4개를 계획하였다.

5. 결론

본 연구의 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 계층구조 분석 결과에 의하면 1계층은 7개 시·군 중 6 곳에서 1곳씩 도출되었다. 이는 현재의 농촌 인구·사회적·경제적 문제의 결과의 것으로 판단된다.

둘째, 생활권 구분한 결과에 의하면 7개 시·군 1개의 지자체를 제외하고 나머지 6개 지자체는 단일 생활권 3곳, 2개의 생활권 3곳으로 구분하는 것을 확인하였다. 이것은 계층구조 분석 결과와 주민 설문조사 및 OD 데이터 등 다양한 분석의 결과를 중첩하고 종합적인 고찰을 통해 얻은 결과로서, 기존의 상위계

획이나 관련 계획의 생활권과는 다른 형태로 나타나는 특징을 보여 준다. 생활권을 결정할 때 다양한 분석과 함께 주민 의견 등의 정성적 내용이 포함된 결과라 판단된다.

셋째, 농촌협약 대상 사업 총사업비 대비 농촌중심지활성화 사업과 기초생활거점조성사업 예산 비중이 59.6%로 다른 일반 농산어촌개발사업 예산에 비해 상대적으로 높은 비율로 나타났다. 시·군에서 상대적으로 단위 사업비가 높아서 선호하고, 사업 종료 후 정량적 성과물을 가시적으로 보여 줄 수 있기 때문으로 판단된다.

농촌협약에 관한 연구가 매우 부족한 상황에서 본 연구는 7개 시·군에 대한 계층구조, 생활권 구분, 일반농산어촌개발사업 수립 예산 등을 분석하여 제시함으로써 향후 농촌협약을 준비하는 지자체의 기초자료를 제공하였다는 점에서 의의가 있다.

그러나, 농촌협약 선정지역 32개 시·군(시범사업 포함)중 7개 지자체만 대상으로 하였고, 계층분석, 생활권 설정, 예산 부분에 대한 구체적인 분석과정 등을 제시하고 있지 못하고 연구하였다는 한계성이 있다. 향후 더 많은 농촌협약이 이루어지고 관련 보고서의 취득이 가능해지면 계층분석의 구체적인 과정 등의 본 연구에서 부족했던 부분이 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김인중, 농촌 활력 창출을 위한 농촌정책 방향, 국토, 2013.
- 농림축산식품부, 2020~2021 농촌협약 추진계획, 2019.
- 농림축산식품부, 2021년 농촌협약 추진계획, 2021a.
- 농림축산식품부, 2021년 일반 농산어촌개발 사업 시행지침서, 2021b.
- 농림축산식품부, 2021년 일반 농산어촌개발사업 추진 가이드라인: 농촌중심지활성화·기초생활거점조성사업, 2021c.
- 농림축산식품부, 2022년 농촌공간 전략계획 수립 가이드라인, 2022.
- 농산어촌지역개발 공간 정보 시스템, www.raise.go.kr
- 박성진, 강인호, 인구감소에 따른 농촌지역 거점형 중심지 공공시설 입지 및 운영방안 개선에 관한 실증적 연구, 한국농촌건축학회, 20(3), 2018.
- 엄성준 외 4인, 농촌협약과 생활권 설정 범위에 관한 연구, 한국농공학회 학술발표회 초록집, 2022.
- 엄수원, 농촌공간의 계획적 관리를 위한 제언, 도시정보, 456, 2020.
- 이성재, 정성화, 한국환, 자치분권 대응 농촌협약 추진방안 연구, 전북 연구원 정책연구 2022-4.
- A 지자체, 농촌공간전략계획서 및 농촌생활권 활성화계획, 2021.
- B 지자체, 농촌공간전략계획서 및 농촌생활권 활성화계획, 2021.
- A 지자체, 농촌공간전략계획서 및 농촌생활권 활성화계획, 2021.
- Yu, L., Zhang, X., He, F., Liu, Y. and Wang, D., Participatory Rural Spatial Planning Based on a Virtual Golbe-Based 3D PGIS, International Journal of Geo-Information, 2020. doi:10.3390/ijgi9120763

접 수 일 자 : 2022. 10. 10
 초 심 완 료 일 자 : 2022. 11. 19
 계 재 확 정 일 자 : 2022. 11. 20