

충청지역의 농촌협약 특성에 관한 연구

- 농촌 공간구조 분석과 농촌생활권 설정, 농촌다움(시설)자원 활용을 중심으로 -

A Study on the Characteristics of Rural Convention in Chungcheong Region

- Focused on the Rural Spatial Structure Analysis, Setting of Rural Living Area and Use of Amenity Resource(Facility) -

엄성준*
Eom, Sung-Jun

김상범**
Kim, Sang-Bum

안필균***
An, Phil-Gyun

Abstract

The purpose of this study is to present the implications of the rural living area setting and rural spatial structure analysis of the rural spatial strategy plan through case analysis. Following the decentralization of autonomy and the promotion of the transfer of state affairs to local areas, some of the general agricultural and fishing village development projects of the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs were transferred to local areas. In addition, in 2020, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs introduced a rural agreement system for 113 cities and counties. However, since the understanding of the field is still low, this study attempted to present implications through a case analysis of the structure of rural space and the establishment of rural living areas in three local governments in Chungcheong. As a result of the study, in the stage of establishing the living zone, it is necessary to comprehensively review the contents reviewed in the analysis of the current status and conditions. However, the two local governments had insufficient interpretation of the axis by function and the establishment of the base area, or were using the upper plan as it was. Second, the source of the data used in the survey on the distribution status of living SOC facilities is unclear. Since the distribution status of living SOC facilities overlaps with accessibility analysis, OD data analysis, and resident survey results and is used as the basis for setting living areas, the data source should be clearly marked, and verification should be possible. Third, amenity (facility) resources were classified and analyzed according to the conditions and characteristics of local governments. The local government that applied the guidelines as they were was A local government, and the remaining local governments conducted surveys and analysis according to the current status. Forth, since the establishment of the rural living area is the minimum unit supported by government policies through future rural agreements, it is necessary to distinguish them based on quantitative standards in the process of establishing them. Only one case area presented clear grounds and standards, and the rest of the case areas presented standards but are based on non-quantitative standards. In order for rural agreements to be sustainable in the future and benefit local residents, it is necessary to use or establish a government-level institution that can collect and produce objective data. In addition, it is necessary to find ways to specify and standardize the standards for setting the living area and specify them in the guidelines.

주요어 : 농촌개발, 농촌 공간 구조, 농촌 생활권, 농촌공간 전략계획, 농촌다움(시설)자원

Keywords : Rural Convention, Rural Spatial Structure, RUral Living Area, Rural Spatial Strategy Planning, Amenity(facility) Resource

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

1960년대 본격적인 산업화 과정에서 우리 농업과 농촌은 식량과 인력의 공급을 통해 국민경제 발전의 토대를 제공하는 임

무를 수행하였다. 그러나 이 과정에 농촌은 인구감소, 농업성장의 정체, 고령화 등으로 도시에 비해 열악한 삶의 여건과 침체한 지역경제, 공동체 와해 등의 문제점이 발생하였다(Kim, 2013).¹⁾

우리나라는 1953년 남북전쟁 휴전 이후 전후 복구를 위해 국가와 국민 모두 노력을 기해왔고, 그 노력의 결실로 ‘한강의 기적’이라 불릴 만큼 괄목할 만한 성장을 이루어 2021년 현재 G20에 포함되어 있다. 그러나 이러한 성장의 그늘에 농촌은 소외되었고 이용당하였다. 70년대 이후 우리나라 고도성장에 따른 급속한 도시화는 농촌의 인구를 도시로 빨아들였고 이로 인해 농

* 국립농업과학원, 박사후연구원, 공학박사

** 국립농업과학원, 농업연구관, 이학박사

(Corresponding author : National Institute of Agricultural Science, landlife@korea.kr)

*** 국립농업과학원, 박사후연구원, 농학박사

본 논문은 2022년도 농촌진흥청 국립농업과학원 전문연구원과정 지원사업(PJ01587301)에 의해 이루어진 것임

1) 김인중, 2013, 농촌 활력 창출을 위한 농촌정책 방향, 국토, pp.5-13.

촌은 인구감소에 따른 노동 인력 부족, 고령화율 증가 촉진, 저출산, 사회·문화·경제 공동체 붕괴 등의 문제가 발생하게 되었다. 이에 따라서 최근 본격적인 인구감소 시대 도래와 함께 지방소멸의 위기의식이 확대되고 있으며, 이에 대한 다양한 논의가 진행되고 있다(Yun & Cho, 2021).²⁾

자치분권 강화로 읍면 소재지와 함께 정주생활권을 구성하는 배후마을 정책 기능이 지방으로 이양됨에 따라 새로운 정책 거버넌스가 요구되고 있다(Lee et al, 2022).³⁾ 하나의 정책 대상에 정책 주체가 이원화됨에 따라 중앙과 지방의 협력이 주요 화두로 부상함에 따라서, 중앙과 지방이 농촌생활권 복원이라는 공통의 정책목표를 설정하고 정책 수단을 연계 및 보완하여 전개하는 방안이 필요하게 되었다. 즉 중앙과 지방이 상충되는 정책을 펼치는 비효율을 최소화하고 협력구조를 마련함으로써 자치분권 개혁의 연착륙을 뒷받침할 필요성이 대두되었다(농림축산식품부(MAFRA), 2019).⁴⁾

그동안 농촌 공간에 대한 종합적 계획과의 연계성 없이 개별 사업 단위의 투자가 반복되면서 농촌정책의 성과목표 달성에는 한계점이 노출되었다. 시·군 단위 다수의 의무·임의 계획이 중복적이고 산발적으로 수립되고 있으나, 예산 투자와의 연계 미흡으로 실효성이 저조하였고, 점(點)적인 투자방식으로 인한 사업간 시너지 효과는 미미하였다(MAFRA, 2019).

또한 인구소멸위험단계에 진입한 지방정부는 향후 공공시설 설치·운영과 관련된 재정부담, 이에 따른 지역의 공간구조 변화와 기초서비스 저하 등 다양한 사회문제에 직면하게 될 것이다. 그리고 이런 다양한 사회적 문제들은 농촌지역의 일정한 정주여건 확보와 지역 주민들의 삶을 유지하는데 필요한 공공시설들을 어떻게 효율적이고 실효성 있게 운영할 것인지의 문제로 이어질 것이다(Park & Kang, 2018).⁵⁾

이에 따라 농림축산식품부는 중앙은 세부적 사업 기획보다 중앙과 지방이 함께 달성해야 하는 핵심적 정책과제의 발굴 및 제시에 집중하는 한편, 지방은 정책목표에 대해 ‘농촌 공간계획’ 및 ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’ 등 중장기 비전과 합치하는 구체적이고 실현 가능한 종합 사업계획을 수립하도록 하는 방향으로 농촌 지역개발사업을 개편하였으며(MAFRA, 2019), 2020년 농촌협약 시범사업을 도입하여 현재에 이르고 있다.

한편 농촌의 역할은 국토의 관점에서 본다면 농촌다움 자원의 보고이자, 미래 신성장에너지 동력의 공간이며, 국민에게 재충전을 제공하는 공간이다. 또한 농촌 공간을 삶터·일터·쉼터로서 적합한 환경을 조성하고자 다양한 정책과 수요가 증가하고 있으며, 이와 관련한 지역자원의 관광적 활용을 통한 지역 활성화 방안, 지역자원 활용의 경제적·사회적 효과, 자원 활용에 대한 친환경적 개선 등 다양한 방법으로 자원을 활용하고 있다.

2) 윤정미, 조영재, 2021, 지방소멸지수를 이용한 행정리 마을 소멸위험 변화 분석, 농촌계획학회지, 27(1), pp.103-116.
 3) 이성재, 장성화, 한국환, 2022, 지방분권 대응 농촌협약 추진방안 연구, 전북연구원 p.3.
 4) 농림축산식품부, 2021, 2021년 농촌협약 계획.
 5) 박성진, 강인호, 2018, 인구감소에 따른 농촌지역 거점형 중심지 공공시설 입지 및 운영방안 개선에 관한 실증적 연구, 한국농촌건축학회, 20(3), pp.27-35.

그러나 농촌에 대한 획일적 개발에 의한 지역 특성이 사라지는 문제도 발생하고 있는 상황에서 이에 대응한 농촌의 특성 유지를 위한 농촌다움(시설)자원 및 지역자원의 체계적 관리가 요구된다.

따라서 본 연구는 충청지역 농촌협약 공모 신청 시·군의 농촌 공간 전략계획서를 비교하여 생활권 설정에 중요하게 작용하는 요인 중 하나인 공간구조분석 방법과 절차를 분석하고자 한다. 또한 분석된 공간구조가 분석 결과가 생활권 설정에 어떻게 작용하였는지 고찰해 보고 이를 통해 향후 농촌협약을 준비하는 시·군의 공간구조분석 방법에 대한 기초자료와 생활권 설정 시 활용할 수 있는 기초자료로 활용하고자 한다. 또한 사례지역이 농촌다움(시설)자원을 활용한 내용을 파악하여 ‘농촌공간계획법’ 등과 같이 새롭게 변화하는 농촌 정책에서 농촌다움(시설)자원의 분류와 범위를 고찰해 보고자 한다.

1.2 연구 방법

농촌생활권은 농촌협약에서 사업계획을 수립하는 가장 기본적인 단위로 농촌협약에서 매우 중요한 부분이다. 생활권을 구분하기 위한 과정은 여러 단계를 거쳐야 하는데 그중에서 비중 있게 다루어지는 부분이 농촌 공간구조분석이다.

농촌 공간구조 분석 방법을 비교하기 위하여 ‘22년 농촌협약 공모한 시·군 전체 보고서를 분석하는 것이 가장 바람직하겠으나, 농촌협약 보고서에 대한 컨설팅 용역사의 보고서 작성법에 대한 기밀 등의 사유로 보고서 취득이 어려워 부득이 연구자가 취득할 수 있는 시·군의 농촌협약 보고서만을 활용하였으며 대상 지역은 Table 1과 같다. 대상 지역의 일부는 농촌협약 공모에 선정이 되었고, 나머지는 선정되지 않았으나 별도로 공모 선정 여부는 밝히지 않도록 한다.

3개 시·군의 농촌협약 보고서 중 본 연구의 비교·분석에 활용된 보고서는 농촌공간전략계획 보고서이다. 전체 보고서 중 농촌 공간구조 분석 부분만을 비교하여 분석하였으며, 이를 바탕으로 생활권 설정을 어떻게 적용하였는지 분석하였다<Fig. 1>.

2. 이론적 배경

2.1 농촌협약제도

Table 1. Overview of study site

| Division | Study site | | |
|-------------------------|------------|--------|--------|
| | A | B | C |
| Areas(km ²) | 940.9 | 407.3 | 537.2 |
| Population | 853,714 | 90,653 | 50,527 |
| Living Areas number | 4 | 1 | 1 |

이전의 농촌개발정책과 사업에도 불구하고 인구감소와 고령화 등 사회적 위기에 직면한 농촌의 현실에 대응하고, 지역 간

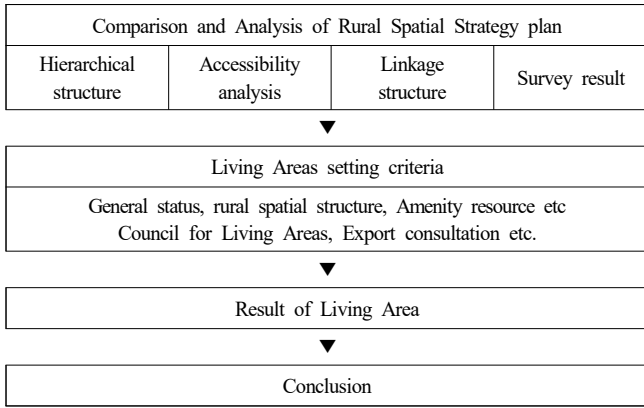


Fig. 1. Research flower chart

불균형 해소를 위해 지역 스스로 미래상을 정립하고, 장기적인 계획을 수립할 수 있는 제도적 방안을 마련하는 한편, 재정 분권에 따른 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적 거버넌스 구축을 위해 농림축산식품부에서는 ‘농촌협약’ 제도를 도입하였다(MAFRA, 2019).

농촌협약은 농림축산식품부(이하 농식품부)와 지자체 간의 협력모델로서 협약을 통해 지자체가 필요한 사업을 자율적으로 계획하고 이에 대해 중앙과 지방이 공동으로 투자하는 제도로 정책적 협력 거버넌스 구축을 통해 농촌정책의 성과목표를 효과적으로 달성하고자 도입하였다(MAFRA, 2019). 농식품부는 2020년 시범 도입했고 현재 3년 차를 맞이하고 있다.

농촌협약은 농식품부 장관과 시·군·구수 간의 계약이며, 농촌협약 추진을 지원하기 위한 중간 지원조직 혹은 공공기관의 관계자도 협약 당사자로 참여하며, 시·도비가 투입되는 경우 시장 혹은 도지사도 협약의 당사자로 참여할 수 있다. 협약의 대상은 농식품부 세부 사업, 지자체 자체 사업, 지방이양 사업 등에 대한 통합적 추진계획인 농촌 활성화 생활권 계획이며, 생활권 계획은 농촌공간전략계획에 기초한다(MAFRA, 2019).

<Fig. 2>와 같이 농촌공간 전략계획은 시·군의 중장기 발전계획으로 농식품부는 농촌협약 추진계획에서 전략계획의 시간적 범위를 20년으로 설정하고 있다. 시·군 전체의 기초생활 서비스 공급현황과 접근성에 대한 분석, 중장기 목표와 개선 방향을 포함하는 한편, 농촌생활권 활성화 계획은 전략계획을 기초로 이

| | | |
|--|---|---|
| I. Outline of Plan | 1. Background and Purpose 3. The Character of the Plan and the Establishment System | 2. The Scope of the Planning 4. Process and Method of Planning System |
| II. Current Status and Conditions Investigation · Analysis | 1. General Information (Natural geography, Humanities and Society, Industrial and Economy, Culture and Tourism, Social Overhead Capital, Community, etc.) 3. Changes in internal and external conditions 5. Policy Demand Survey and Analysis | 2. Analysis of Rural Spatial Structure (axis, base area, service use, land use, redress development factors, etc.) 4. Review Parent and Associated Plans 6. Comprehensive Analysis and Project Derivation |
| III. Basic Conception | 1. Set Default Orientation 3. Rural Living Area Setting | 2. Design of Rural Spatial |
| IV. Plan for the Development of the Living Area | 1. Development Plan for Living Area | 2. Priority Setting of Living Area |
| V. Governance Deployment and Investment Management Plan | 1. Governance Composition and Operation Plan 3. Performance Management Plan | 2. Fiscal Investment Operation Plan |

Fig. 2. Table of contents for strategic planning of rural spatial

를 실현하기 위한 5년 단위의 복수 사업들의 통합계획으로 전략계획과 비교하여 더욱 세부적인 성과목표와 관리계획을 제시하는 것이 핵심이다(MAFRA, 2019).

협약을 체결하게 되면, 농식품부는 시·군의 생활권 사업을 패키지로 지원하고, 지자체는 사업에 대한 지방비를 편성하여 계획에서 제시한 목표에 따라 추진하는 이행 의무를 부담하게 된다. 진행 과정에서 협약변경이나 해약할 수 있지만, 중대한 사유가 있거나 성과평가 조정이 필요한 경우 등에 한정하며, 해약하는 경우 향후 협약체결 시 페널티를 부여한다.

2.2 농촌생활권

(1) 농촌생활권 개념

농촌의 생활권의 개념은 1985년 농촌 정주생활권 개념으로 시작하였다. 생활권은 인간 정주 생활의 기본단위가 되는 권역으로서, 그 속에 사는 주민들이 일상생활에 불편 없이, 생존을 위협받지 않고 안정된 삶을 누릴 수 있도록 그들에게 필요한 기본수요를 충족시켜주는 일상적 생활 범위를 말하며, 삶의 공간, 도농통합의 실현, 기초수요 충족, 지방주의에 충실, 계층구조 형성, 인간과 자연의 공존 등을 구현하기 위한 개념적 공간 단위이다. 1985년 농촌 정주생활권을 시작으로 관련 정책이 지속되어 왔으며, 그 개념은 <Table 2>와 같이 그 당시 국가정책 기

Table 2. Change in the concept of Living Area

| The name of the Living Area | Content |
|-------------------------------------|--|
| Rural Settlement Zone (1985-2000) | A daily living area that meets the basic needs of residents in a stable life as an integrated area between the central city and the background area |
| Basic Living Area (2008-2012) | It is a basic space unit for human settlement that can meet basic needs such as facilities, services, and the environment necessary for people to live, and functions to meet basic needs in daily life, centering on small towns or small and medium-sized cities. |
| Local happy Living Area (2013-2017) | It is a living area composed of cities and counties where specialization and role sharing by function are important due to high interconnection as an area with strong characteristics of farming and fishing villages, and a space for daily life where residents can enjoy basic infrastructure, jobs, education, culture, and welfare services without any inconvenience. |
| 365 Living area (2018-) | A living area that prevents inconvenience in rural areas by strengthening the mutual functional linkage between the central base (eup-location), basic living base (myeon-location), and villages |
| Rural Living Area (2020-) | A spatial that is comfortable for all residents considering the policy tasks of the Rural Convention, meeting the minimum living services, and narrowing the imbalance gap in the region. |

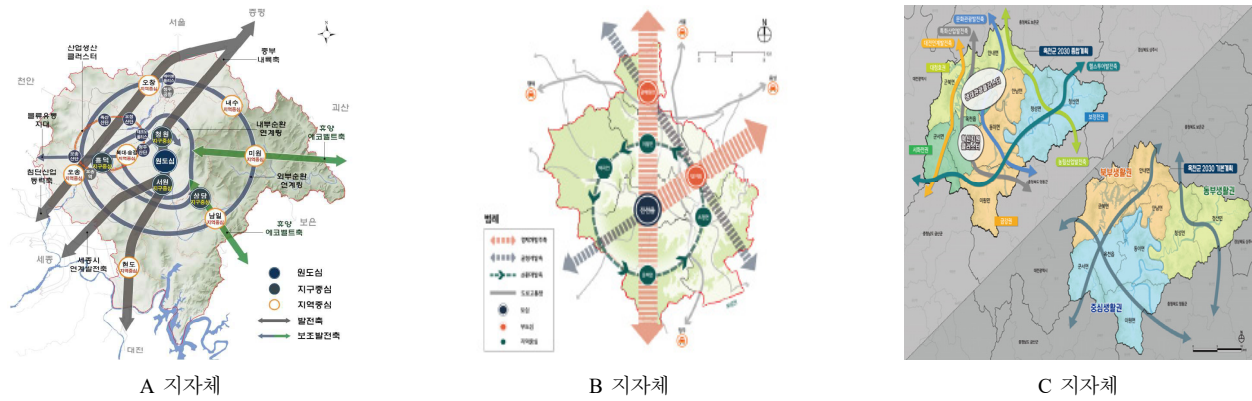


Fig. 3. Axis by Si-Gun function

조에 따라 강조점이 달라져 왔다.

(2) 농촌협약에서의 농촌생활권 개념

농촌협약에서 농촌생활권은 시·군 전략계획에 의해 구분된 지역으로 사업지원을 받는 기본단위이다. 일반현황, 농촌 공간구조분석, 상위계획검토 등 복잡하고 다양한 분석을 통해 농촌 주민이 일상적으로 영위할 수 있는 기초생활 서비스시설을 상·중·하위 거점에서 저·중·고차 서비스 기능을 이용할 수 있는 최소의 권역이다. 시·군의 농촌공간전략계획에 따라 단일 생활권부터 그 이상의 생활권으로 구분할 수 있다.

2.3 농촌다움(Amenity) 자원의 개념

어메니티는 15세기에는 삶의 질로서의 장소, 상황, 기후 등의 쾌적성으로, 17세기에는 사물로서의 장소나 경치 등의 쾌적성, 19세기에는 인간을 대상으로 한 쾌적성의 의미로 사용되었다(Lim, 2002).⁶⁾ 또한 어메니티는 인간과 환경 교감에서 나타내지는 장소의 속성이나 인간의 심미적 상태를 지칭하는 복합개념이다(Jang et al., 2002).⁷⁾

농촌다움은 어메니티(Amenity)를 우리말로 순화한 단어로 초창기 어메니티로 주로 사용되다가 농촌진흥청에서 농촌다움으로 순화한 이후 농촌다움자원으로 변용되어 사용되었다.

농촌진흥청의 농업정보포털인 농사로(Nongsaro)에 의하면 농촌어메니티자원은 농촌지역의 정체성을 반영하고 농촌다움이 있고 사회구성원들에게 사회적, 경제적 가치를 제공하는 자원이다. 즉, 농촌지역에 존재하는 생물종의 다양성, 생태계, 고건축물, 농촌경관, 농촌공동체의 독특한 문화나 전통 등 농촌고유의 가치화 정체성을 보여주는 유·무형의 자원들을 의미한다.⁸⁾

6) 임형배, 2002, 어메니티를 이용한 농촌활성화 방향, 농촌지도와 개발, 9(2), pp.233-245.

7) 장은순, 전영미, 박윤호, 2002, 농촌마을 정비 특성별 어메니티 평가, 한국조경학회지, 30(3), pp.35-45.

8) 농사로, www.nongsaro.go.kr.

3. 농촌 공간구조 분석 결과

충청지역 3개 시·군의 농촌협약 농촌 공간전략계획서를 분석하였다. 농촌공간전략계획서 작성 시 요구되는 목차는 <Fig. 3>과 같다. 본 연구에서는 II장의 2항인 농촌 공간구조 분석 부분의 주요 항목들을 검토하고 분석 결과가 생활권 설정에 어떻게 활용되었는지 내용을 검토하고 시사점을 도출하였다.

3.1 기능별 축 및 거점지구

상위계획이나 관련 계획에서 제시되어 형성되고 실제하고 있는 기능별 축, 기능별 거점 권역 등을 바탕으로 일반현황과 생활 서비스 공급 및 이용 분석을 통해 도출된 기능 축, 기능별 거점 및 거점지구를 제시하는 부분으로 A, B, C 시·군은 <Fig. 3>과 같이 제시하였다.

A 지자체는 방산 환상형 도농복합 시 특성상 교통축을 중심을 발전 축을 형성하였으며, 녹지 축과 수계 축을 중심으로 보전·여가 축을 형성하였다. 동 지역은 중심 여가 권역으로 설정하고 행정 중심과 보건, 문화, 보육, 복지 등 생활기능이 밀집해 있어 지자체 전체 고차서비스를 제공하는 권역으로 설정했으며, 남동부 녹지 축을 따라 농업·농촌 권역을 설정하여 지자체 생태 여가·관광 기능을 수행하도록 설정하였다.

B 지자체는 군 기본계획을 통해 도시개발 축과 환경보전 축이 설정되었고, 지자체 기본계획 및 장기종합발전계획, 관광종합개발계획을 종합해 U자형 녹지 축과 수변 천 중심의 환경보전 축을 형성하였다. 산업육성거점과 관광 거점·권역을 설정하였다.

C 지자체는 2030 기본계획과 2030 종합계획에서 제시된 발전 축의 내용과 기능을 분석하여 공간전략계획의 별 전축 방향을 제시하였다. 보전 축으로는 녹지보전 축과 수변 보전 축을 설정하였다. 인근 대도시 인접지를 대도시 교류 발전 축으로서 주성장 축을 설정하였고, 동서 연계 축을 중심으로 부 성장축, 동북서연계축을 중심으로 발전 보조 축을 설정하였다. 거점과 권역 설정은 가이드라인 이해 부족으로 다르게 작성하였다.

3.2 농촌 공간구조 및 서비스 이용현황 분석

(1) 생활 SOC(사회간접자본시설) 분포

생활 SOC 분포 현황은 지자체별로 운영 중인 서비스 기능시설 11가지(보육, 교육, 복지, 문화, 체육, 보건의료, 상업, 금융, 교통, 행정, 휴게시설 등)로 구분하여 작성하되, 공식 통계자료 등을 활용하여 작성하게 되어 있다

A 지자체는 보건, 의료, 문화, 체육, 보육, 교육, 행정, 복지, 공원, 상업, 금융, 교통 등 12개 생활 서비스 기능시설에 대해 이용되고 있는 서비스 기능시설을 조사하여 제시하였다.

B 지자체는 보육, 교육, 복지, 문화, 체육, 보건의료, 상업, 금융, 교통, 행정, 휴게시설 등 11개 기능시설을 서비스 수준별(저·중·고차)로 분류하고 읍면별 분포 현황을 분석하여 지자체 서비스 수준을 파악하였다.

C 지자체는 생활편의, 교육, 보육, 복지, 문화, 체육, 보건의료, 상업 금융, 행정 안전, 교통, 휴게 건강 등 12개 영역 생활 서비스 기능시설 분포 수준별(저·중·고차)로 분류하고 분포 현황을 제시하였다. 생활 SOC 시설분포 현황은 <Fig. 4>와 같다.

(2) 중심지 계층 구분 및 기능 분석

농촌중심지의 기능 수행의 정도와 위계를 파악하기 위해 기능시설 수를 조사하여 기능지수법 등을 이용하여 중심지기능지수를 구한 후 인구 규모 등을 종합적으로 검토하여 계층을 구분하거나, 국토지리정보원의 격자형 자료를 활용하여 인구밀도, 생

활 서비스시설 밀도, 지가 분포도를 중첩하여 중심지나 거점을 파악하거나 계층 구분을 하도록 제시되어 있다

A 지자체는 생활 SOC 기능시설과 3차 산업 사업체를 기준으로 데이비스(W. K. D. Davies)의 기능지수법을 사용하여 계층구조 분석을 시행하였다. 그 결과 1계층 3, 2계층 3, 3계층 6, 4계층 31곳으로 분석되었다.

B 지자체는 11개 서비스 기능 유형별 시설을 대상으로 전화번호부, 통계 연보, 내부자료 등을 종합하여 총 1,591개 시설을 추출하여 기능지수법을 적용하여 분석하였다. 분석 결과 1계층 1, 2계층 2, 3계층 4곳이었으며 4계층에 해당하는 읍면은 없는 것으로 나타났다.

C 지자체는 12개 서비스 기능 유형별 시설과 응급 및 방법 시설, 주유소 등 생활편의 등을 추가하여 3,023개의 3차 산업의 자료를 기반으로 기능지수법을 적용하여 계층 분석을 시행하였다. 분석 결과 1계층 1, 2계층 1, 3계층 2, 4계층 5곳으로 분석되었다.

(3) 연계 구조 및 농촌주민 생활권 분석

<Fig. 5>에서 보듯이, 기존자료를 통해 연계 구조를 분석할 때 국토교통 DB의 목적별 통행량, 이동통신 데이터 자료 등을 활용하여 시군 간 또는 시군 내, 읍면동 간 연계 구조분석을 실시하게 되어 있으며, 조사자료를 활용할 때 주민 상품 구매 및 서비스 이용 형태를 조사하여 각각의 이용권을 분석하고 중첩하여 종합하게 되어 있다.

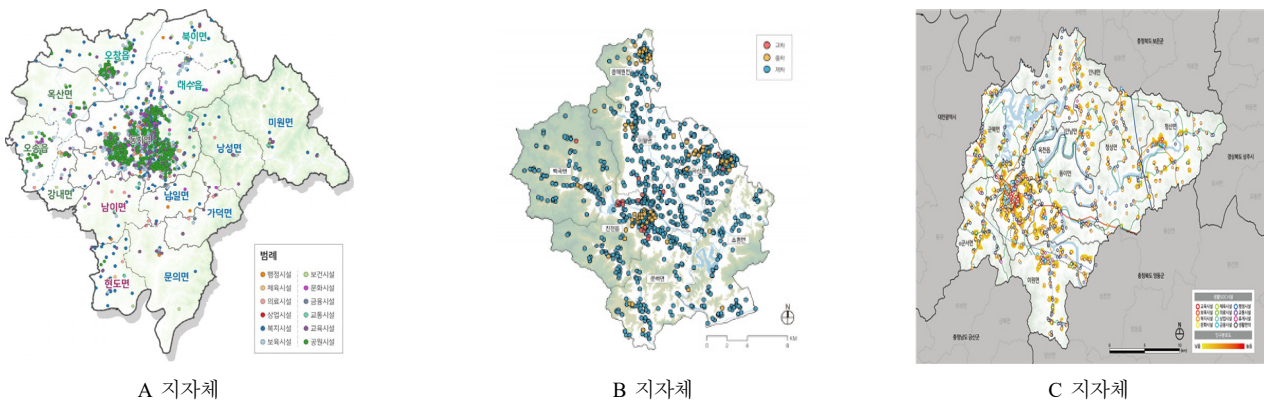


Fig. 4. Distribution of Living SOC Facilities

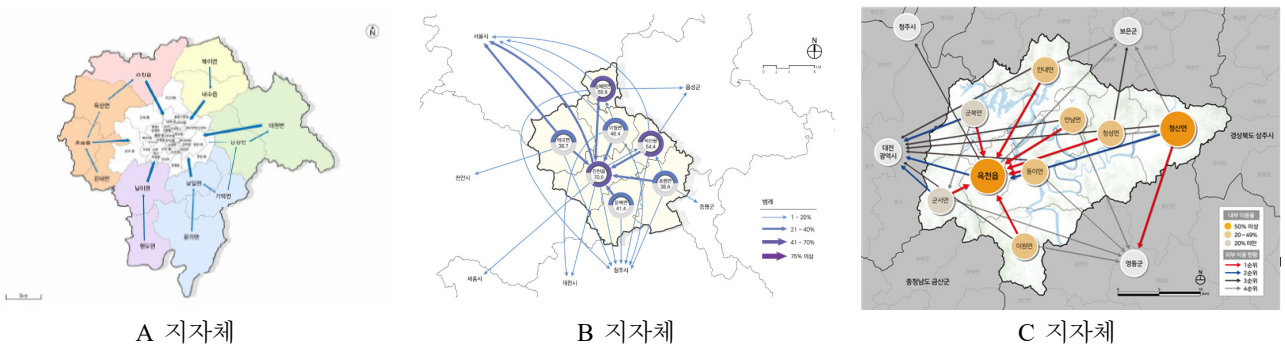


Fig. 5. Resident movement patterns based on survey results

A 지자체는 2018~2020년 읍면동별 SKT 이동통신 모바일 이동 평균 데이터값을 기준으로 연계 구조를 분석하였다. 또한 지자체 내 읍면동 및 인근 시군 간 이동 빈도와 이동량 데이터를 토대로 지리정보시스템을 활용한 O-D Cost Matrix 분석을 시행하여 이동 패턴을 분석하였다.

B 지자체는 2018~2020년 읍면동별 SKT 이동통신 모바일 이동 평균 데이터값을 기준으로 연계 구조를 분석하였다. 이동량을 바탕으로 지리정보시스템 분석을 통해 유입·유출량을 분석하였고 이를 통해 일상 생활권을 설정하여 농촌생활권 구성 방향을 제시하였다.

C 지자체는 2018~2020년 읍면동별 이동통신 모바일 이동 평균 데이터값을 기준으로 연계 구조를 분석하였고 모바일 내부 이동량을 바탕으로 자족 지수를 도출하여 내부 이용 특성을 검토하였다. 3년간 평균값에 의한 순위 변동은 미미하였다. 또한 소셜네트워크 분석기법을 통해 근접 중심성과 매개 중심성 분석을 시행하였는데, 분석 결과 중심지역인 읍 지역은 근접 중심성과 매개 중심성이 타 읍면에 비해 월등하게 높은 수치를 보여 해당 지자체의 중심지인 것을 분석하였다.

(4) 생활 서비스 접근성 분석

지자체 내 각 마을로부터 중심지에 분포한 생활 서비스 시설까지의 물리적 거리, 이용 교통수단, 시간 거리 등을 분석하고 생활 서비스 접근 취약지역을 파악하기 위한 부분이다.

A 지자체는 도로망을 이용한 네트워크 분석을 중심으로 접근성 분석을 시행하였다. 주민 설문조사에서 도출된 주민들의 이용 교통수단을 기본값으로 적용하여 시설별 최소 이동시간을 우선으로 포함하여 응답 비율 누적 50~70% 이상을 차지하는 이동시간을 ‘적정’, 응답 비율 누적 76~90%까지 포함하는 이동시간을 ‘미흡’, 누적 90%를 초과하는 이동시간을 ‘불량’으로 구분하여 분석하였다. 면 단위의 분석을 시행한 결과 11가지 서비스 기능시설에 대한 접근성에 대한 같은 4개 면이 접근성이 취약한 것으로 나타났다.

B 지자체는 대부분 분석을 네트워크 분석을 수행하였고 복지시설, 교통시설, 휴게시설과 같이 도보 접근과 관련된 분석은 버퍼 분석을 시행하였다. 분석 결과 3개 면의 외곽지역이 접근성이 취약한 것으로 나타났고, 상업(고차), 교통(중차), 보건의료(중차), 문화(중고차), 복지(고차), 보육(중차)에 대한 접근성을 우선으로 개선이 필요한 것으로 분석하였다.

C 지자체는 교육, 보육, 복지, 문화, 체육 등 10개 분야의 접근성을 분석하였다. 국토정보 플랫폼의 250m×250m 격자 내 총 인구수 데이터와 지자체 마을회관이나 경로당 자료를 활용하여 행정리를 설정하고 네트워크 분석을 통해 서비스 제공이 가능한 영역을 분석하였다. 도보 접근성 분석이 필요한 분야는 버퍼 분석을 시행하였다. 시설별 취약 순위를 토대로 종합점수를 산출하고 취약성 등급을 5단계로 구분하여 최종적으로 제시하고 있었으며 5등급 1, 4등급 2, 3등급 2, 2등급 2, 1등급 2개인 것으로 분석되었다<Fig. 6>.

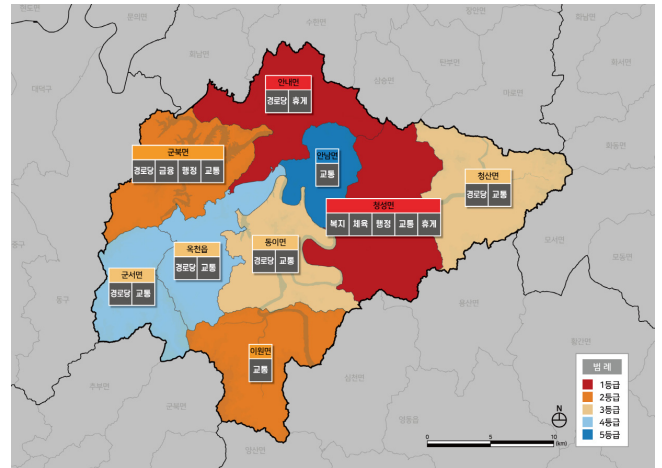


Fig. 6. C Local Government Accessibility Vulnerability Class Analysis Results

(5) 생활 서비스 이용현황 조사

A 지자체는 생활 서비스 유형별 이용현황 조사분석을 위해 지자체 행정리 241곳을 대상으로 2,669부를 5주간 이용 횟수와 빈도분석을 통해 분석하였다.

B 지자체는 2회에 걸친 설문조사를 실시하였으며 목표 부수는 2,555부였으며, 읍 지역은 300부, 면 지역은 100부 이상의 최소 표본을 확보하고자 하였다. 총 유효표본은 2,566부(응답률 59.7%, 신뢰수준 95%, ±3%)였다.

C 지자체는 생활 서비스 이용 설문조사를 실시하여 생활권 설정의 기초자료로 활용하고자 하였다. 17세 이상 주민을 대상으로 층화표본추출방법으로 표본을 추출하고 3주간 2,254명을 대상으로 생활 서비스 이용현황, 중요도 및 만족도 등의 내용을 조사하였다.

<Fig. 6>은 설문조사 결과를 바탕으로 시각화한 주민 이동 패턴이다.

4. 농촌다움(시설)자원 활용 분석 결과

농촌협약 농촌 공간전략계획서에 제시된 농촌다움 자원은 <Table 3>과 같이 12개 분야 48개 항목이 제시되어 있다. 이를 기준으로 각 지자체에서는 분야별 농촌다움(시설) 자원의 설정하고 분석에 사용하고 있다.

A 지자체는 12개 분야에 대해서 보건 분야는 44개, 의료 1,448개, 문화 50개, 체육 37개, 보육 558개, 교육 338개, 행정 135개, 복지 323개, 공원 374개, 상업 15개, 금융 68개, 교통 101개 시설로 조사되었다.

B 지자체는 보육, 교육, 복지, 문화, 체육, 보건의료, 상업, 금융, 교통, 행정, 휴게시설의 11개 분야로 구분하였다. 보육시설은 81개, 교육 45개, 복지 325개, 문화 32개, 체육 192개, 보건의료 120, 상업 191개, 금융 26개, 행정 38개, 교통 402개, 휴게(공원) 58개 시설로 조사되었다.

C 지자체는 생활권의 교육, 보육, 복지, 문화, 체육, 보건의료,

Table 3. Amenity(facility) resources suggested in the Rural Convention

| Division | Amenity (Facility) resource |
|----------------|---|
| Health | Public Health Center, Health Center, Health Center Branch, Health Care Center, Health Support Center |
| Medical | Pharmacy, Clinic, Hospital, Emergency Medical Treatment Center |
| Culture | Library, Cultural Center, Local Cultural Center, Museum, Village Hall, Living Culture Center, Cultural House |
| Physical | Professional Sports Facility, Public Sports Facility |
| Child care | Daycare Center |
| Education | Kindergarten, Elementary School, Middle School, High School, Lifelong Education School, University(or College) |
| Administration | Fire Station, Fire House, Police Station, Patrol Division, Police Substation, Provincial Government, City Hall, Country Office, Community Service Center, Post Office, Special Post Office, Postal Agency, Local Office |
| Welfare | Welfare Facilities for Senior Citizens |
| Park | City Park Living Park, Theme Park |
| Commerce | Traditional Market |
| Finance | Agricultural and Livestock Cooperative |
| Transportation | Public transportation, Load, Transportation Facility, Parking |

source: MAFRA, 2021⁹⁾

상업, 금융, 행정, 교통, 휴게 건강의 12개 분야의 33개 항목 3,023개로 설정하고 분석하였다. 생활편의시설은 1,189개, 교육 65개, 보육 39개, 복지 501개, 문화 30개, 체육 36개, 보건의료 103개, 상업 143개, 금융 64개, 행정 안전 23개, 교통 811개, 휴게 건강 19개로 시설로 조사되었다.

5. 생활권 설정 분석 결과

농촌생활권은 농촌협약 정책과제, 최소한의 생활 서비스 충족, 지역 내 불균형 격차 완화 등을 고려하여야 한다. 지자체 전체에 대한 다양한 분석(상위계획, 지역 정체성, 자원 활용 가능성, 주민수요, 지자체 추진 의지 및 재원확보 가능성, 기 추진사업과의 연계성, 사업의 파급효과 등)을 통해 도출된 결핍값을 바탕으로 설정하며, 시급성, 필요성 등을 종합적으로 고려하여 우선순위를 설정할 수 있다. 또한 도출된 생활권에 대해서는 설정 기준을 고려한 지표에 따라 우선순위를 정량적으로 평가하고 정성적 측면을 고려하여 우선 생활권을 설정하여야 한다. 단일 생활권이더라도 시급성, 필요성 등을 종합적으로 고려하여 과제별 우선순위 등을 고려하여야 한다.

A 지자체는 물리적 요소로 지리적 연결성 및 물리적 한계 기준, 중심도로망 및 대중교통 서비스 기준, 생태네트워크 및 환경관리, 연계적 요소로 모바일 OD 데이터 기준, 생활 서비스 이용 패턴 기준, 사회적 요소로 행정관리 동질성 기준, 정책의 입

단 및 사회적 합의 기준, 산업의 기능적 연계 및 협력 가능성 기준, 정책적 요소로 계획의 정합성 기준을 바탕으로 최종적으로, 3개의 설정 대안(단일 생활권, 2개 생활권, 4개 생활권)을 설정하였고 각각의 장단점을 비교하여 농촌협약위원회 회의를 거쳐 4개 생활권으로 구분하는 것을 의결하였다. 우선 생활권 설정을 위해서는 농촌공간전략계획의 정합성, 균형발전을 위한 시급성, 4개 생활권의 형평성을 고려하되, 농업인구 비율, 비오톱 등급, 인구소멸지수, 노후주택 비율, 생활 SOC 기능시설 분포, 생활 SOC 기능시설 접근성 취약 점수를 정량적으로 분석하고 Z-score와 T-score를 통해 표준화한 값을 비교하여 우선 생활권을 설정하였다.

B 지자체는 상위·관련 계획에서 구획된 계획권역과 공간구조를 기초로 자연·지리 환경(물리적 현황, 환경적 연관성 및 동질성), 인문·사회환경(역사적 행정구역 동질성, 문화권 동질성, 행정관리 동질성, 경제적 동질성), 생활 이용환경(서비스 동일 권역, 지역 간 주민 이용권 패턴 분석, 생활 SOC 분포 및 접근성 분석) 등의 기준을 적용하였다. 그 결과 중심지를 상위거점으로 하는 단일 생활권을 도출하였다.

C 지자체는 일반현황(자연환경, 도로에 의한 일상생활 연계성), 상위 및 관련 계획(미래수요 대응과 변화 반영), 계층구조 및 연계 구조(중심지 기능지수, 서비스 시설분포 및 상위거점과 하위거점 의존성), 생활 서비스 접근성(이동통신 OD, 생활 서비스 수요 설문조사 분석) 등을 근거로 생활권을 설정하였다. 설정 결과 상위거점과 하위거점을 연계하는 단일 생활권으로 설정하였다.

6. 결론 및 제언

자치분권 및 국가 사무의 지방이양 추진에 따라 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업 중 일부가 지방으로 이양되었으며, 2020년 농림축산식품부 소관 지자체 113개 시군을 대상으로 농촌협약 제도를 도입하였다. 그러나 아직 지자체 또는 용역사에서는 농촌협약 및 농촌생활권 설정 대한 이해도가 높지 않은 상황이다. 본 연구에서는 충청지역 3개 지자체의 농촌공간전략계획 보고서의 농촌 공간구조 분석과 생활권 설정에 관한 사례를 분석하여 시사점을 제시하고자 하였다. 연구 결과 다음과 같은 결과를 도출하였다.

첫째, 생활권 설정 단계에서는 현황 및 여건 분석에서 검토한 내용이 종합적으로 검토될 필요가 있으나 3개 지자체 중 2개 지자체는 농촌 공간구조에서 기능별 축, 거점 권역 설정 등에 대한 해석이 미흡하거나 상위계획을 그대로 사용하고 있었다.

둘째, 생활 SOC 시설분포 현황 조사에 사용된 데이터의 출처가 불분명하다. 생활 SOC 시설분포 현황은 접근성 분석, OD 데이터 분석 결과, 주민 설문 결과와 중첩하여 생활권 설정에 근거로 활용되므로 객관적 데이터를 사용했음을 알 수 있도록 데이터의 출처가 명확해야 하고, 가능한 내부자료를 활용하기보다는 공공에서 제공되고 향후 검증이 가능한 데이터를 활용해

9) 농림축산식품부, 농촌공간 전략계획 가이드라인, 2022

서 분석하여야 한다.

셋째, 농촌다움(시설) 자원은 지자체의 여건과 특성에 따라 분류되고 분석되고 있었다. 가이드라인을 그대로 준용한 지자체는 A 지자체였으며, 나머지 지자체는 각각 현황에 맞추어 조사 및 분석을 시행하였다.

넷째, 생활권 설정은 향후 농촌협약을 통해 정부 정책을 지원받는 최소단위이기도 해서, 설정하는 과정에서 정량적 기준에 의한 구분이 필요하다. 3개 지자체에서 명확한 근거를 제시하고 있는 곳은 A 지자체뿐이었고 나머지 두 지자체는 기준은 있었으나 정량적인지 정성적인지 구체적인 내용이 포함되지 않았다.

도입된 지 3년 차를 맞이하고 있는 농촌협약 제도가 농촌 주민의 서비스 접근성 불균형개선 및 취약지역 완화 등의 정책적 목적을 달성하기 위해서는 정책사업 투자의 가장 기본이 되는 생활권 설정이 현실적이고 실질적으로 분석되어서 이루어져야 하며, 이를 위해서는 객관적 데이터와 기준이 뒷받침되어야 한다. 그러기 위해서 객관적 데이터를 취합 생산할 수 있는 정부 기관 또는 준 정부 기관의 활용 및 신설이 필요하며, 생활권 설정을 위한 기준을 구체화하고 표준화할 방안을 모색하여 가이드라인에 명시할 필요가 있다.

최근 농촌 정책은 주민 체감, 복지 여건 개선, 주민 불편해 소 등 삶의 질 향상을 목표로 변화하고 있으며, 다양한 공간 단위의 접근방식이 추진되고 있으며, 최근 발의된 “농촌 공간 재구조화 및 농촌 재생 지원에 관한 법률(안)”에 따르면 농촌 공간에 대한 농촌특화지구 설정, 생활권 설정 등 구체적이고 농촌다움을 보전하고 재생할 수 있는 정책의 기초 변화를 읽을 수 있다. 따라서 현재 농촌협약 분석에 사용되는 자원에 대한 범위를 새롭게 시행 예정인 농촌 공간계획법과 새로운 정책의 흐름에 맞추어 확장할 필요가 있을 것으로 보이며, 2014년 농촌진흥청에서 제시하고 있는 농촌다움 자원 분류를 재정립하는 방안도 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 김기홍, 귀농귀촌 개념과 정책 방향 재정립에 관한 연구: 충남 사례를 기반으로, 농촌사회, 28(2), 2018.
2. 김인중, 농촌 활력 창출을 위한 농촌정책 방향, 국토, 2013.
3. 농림축산식품부, 2020~2021 농촌협약 실행계획, 2019.
4. 농림축산식품부, 일반농산어촌개발사업 지침 설명자료, 2021a.
5. 농림축산식품부, 2021년 농촌협약 계획, 2021b.
6. 농림축산식품부, 농촌공간전략계획 가이드라인, 2022.
7. 박성진, 강인호, 인구감소에 따른 농촌지역 거점형 중심지 공공시설 입지 및 운영방안 개선에 관한 실증적 연구, 한국농촌건축학회지, 20(3), 2018.
8. 엄수원, 농촌공간의 계획적 관리를 위한 제언, 도시정보, 456, 2020.
9. 윤정미, 조영재, 지방소멸지수틀 이용한 행정리 마을 소멸위험 변화 분석, 농촌계획, 27(1), 2021.
10. 이성재, 장성화, 한국환, 지방분권 대응 농촌협약 추진방 안 연구, 전북연구원 22PR4, 2022.

10. 임형배, 어메니티를 이용한 농촌활성화 방향, 농촌지도와 개발, 9(2), 2002.
11. 장은순, 전영미, 박윤호, 농촌마을 정비 특성별 어메니티 평가, 한국조경학회지, 30(3), 2002.
12. A 지자체, 농촌공간전략계획서, 2022.
13. B 지자체, 농촌공간전략계획서, 2022.
14. C 지자체, 농촌공간전략계획서, 2022.
15. Bradley M. Rink, Community as Utopia: Reflections on De Waterkant, Urban Forum, 19, 2008.
16. 농사로, www.nongsaro.go.kr

접 수 일 자 : 2022. 10. 09

초 심 완 료 일 자 : 2022. 11. 19

게 제 확 정 일 자 : 2022. 11. 20