

농촌공간계획으로 준비하는 농촌의 미래

성주인
한국농촌경제연구원
선임연구위원

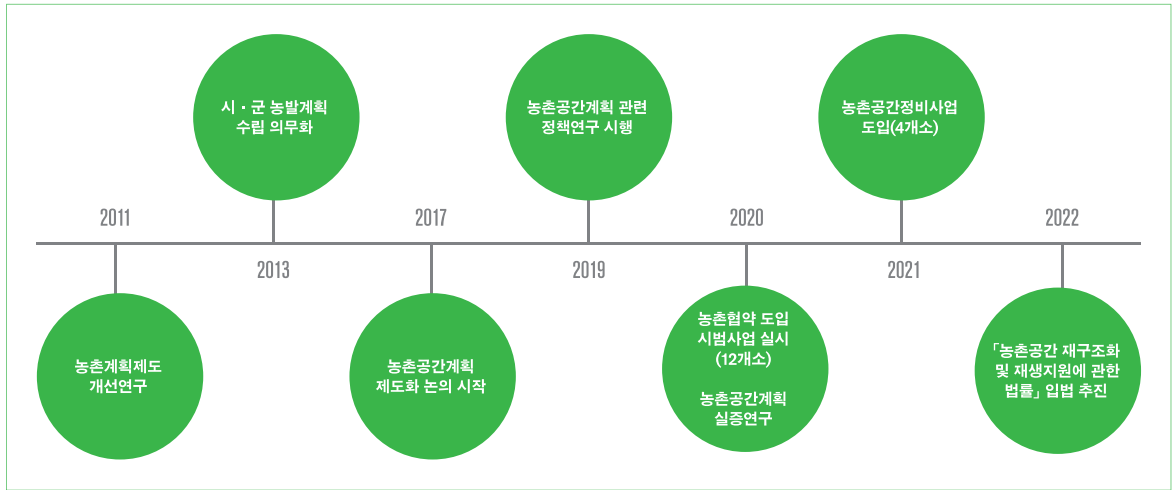
들어가며:
농촌공간계획
제도화에
이르기까지

농촌공간을 대상으로 하는 별도의 계획제도를 도입하는 것은 농촌정책 분야 연구자들의 오랜 염원이었다. 근대화·산업화 이래 농촌을 둘러싸고 농가소득 감소와 인구 유출 같은 문제들이 가장 주요하게 제기되었지만, 농촌에서 난개발이 확산되고 심화되는 것도 꾸준히 지적된 문제이다. 우리가 경제적으로는 선진국 반열에 들어섰지만, 농촌의 모습만은 선진국과 한참 거리가 먼 현실이 아프게 거론되어 왔다.

문제를 바로잡으려는 시도가 없지는 않았다. 1990년대 중반 이래 준농림지역 난개발 문제가 사회적 이슈가 되면서 2002년에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)이 제정되었다. 도시와 농촌을 아우르는 전체 국토 공간을 대상으로 하는 계획 수립 및 용도지역·지구 지정을 통해 토지이용관리가 이루어지는 체계가 마련된 것이다. 하지만 도시 중심의 도시계획으로는 농촌공간을 관리하는 데 근본적인 한계가 있었다. 「국토계획법」 시행 이후에도 난개발 문제는 해소되지 않고 오히려 심화되었다(송미령 외, 2003; 성주인 외, 2011).

이런 배경에서 2010년대 들어 농촌정책 분야 전문가와 정책 담당자들을 중심으로 농촌계획제도 정비를 위한 검토 작업이 본격화되었다. 여러 논의를 거친 끝에 2013년에는 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(일명 '농발계획') 수립이 의무화되었다. 이 계획이 농업·농촌 분야의 통합적이고 종합적인 계획 역할을 하리라는 기대도 일부 있기는 하였다. 하

농촌공간계획 관련 주요 연구 및 정책 추진 경과



출처: 성주인(2023a)

지만 품목 중심의 농산업 육성에 초점을 둔 계획인 데다 5년 단위 사업들의 묶음이라 할 농발계획에 농촌공간 관리의 과제를 담기에는 근본적으로 한계가 있었다.

농촌공간계획 제도화 움직임은 지난 정부부터 가시화되었다. 문재인 정부 출범 후 지방분권이 확대되면서 농림축산식품부를 비롯한 정부 부처 사업들이 지자체로 대거 이양되었다. 중앙이 주관하던 보조금 사업이 지자체로 이관됨에 따라 농림축산식품부도 이전과는 다른 정책 추진 방식을 채택할 상황을 맞게 되었다. 중앙정부와 지자체 간 협약 방식에 의한 사업 추진 그리고 이를 뒷받침할 새로운 계획 도입이 분권시대의 농촌 정책 과제로 떠올랐다.*

마침 난개발이 사회 문제로 대두되면서 농촌공간계획 제도 도입 논의에 힘이 실리게 되었다. 대표적인 것이 익산시 장점마을 사례이다. 유해 물질 배출 공장이 마을에 인접하여 상당수 주민이 암에 걸린 사정이 언론에 보도되면서 농촌의 난개발이 주민들의 생명을 위협하는 문제로 부각된 것이다(송미령 외, 2021). 기존 토지이용 제도의 공백 속에서 벌어진 일인 까닭에 이를 계기로 농촌 마을의 난개발 상황 대응을 위한 일련의 조치들

* 2018년 한국농촌경제연구원에서 실시한 전문가 대상 설문조사에서도 지방분권 확대에 따라 농촌 계획제도 정비와 농촌협약 도입이 필요하다는 응답이 가장 우세하게 나타난 바 있다(송미령 외, 2018).

이 힘을 받아 진행될 수 있었다. 2021년부터 주거환경 저해시설의 철거나 이전 등을 목적으로 하는 농촌공간정비사업을 추진하게 되었고, 2023년 3월 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」)이 제정되어 2024년 3월 29일 시행되었다.

농촌이 처한 여건과 시사점

「농촌공간재구조화법」에서는 정부와 지자체가 농촌공간 재구조화 및 재생 계획을 수립하도록 하고 있다. 정부의 기본방침(10년), 지자체의 기본계획(10년) 및 시행계획(5년) 수립을 위해서는 최근의 농촌 여건 변화, 장래 전망 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

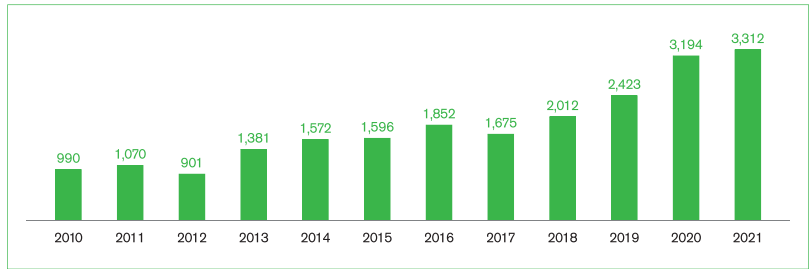
농촌공간계획 제도 도입 과정에서 난개발 이슈가 많이 거론되었지만, 최근 농촌지역 대부분이 당면한 가장 큰 현안은 농촌소멸 문제이다. 2010년대에 우리나라 농촌 인구는 귀농·귀촌 유입에 힘입어 과거의 감소세가 둔화되면서 인구가 소폭 증가하였다. 그러나 2020년대 들어 다시 감소 추세로 전환되었다. 앞으로 자연감소가 급격히 진행될 것인바, 현재의 감소 국면이 반전을 맞기는 힘들 것으로 보인다.

마을 공동화가 급격히 진행되면서 다수 마을에서 공폐가가 늘고 인프라도 퇴락할 것이다. 읍·면 소재지 기능 저하도 피할 수 없다. 배후지역에 대한 서비스 거점 역할을 하기 힘든 과소화 읍·면이 전국적으로 늘어날 것이다. 예컨대 현재 인구 2,000명에 못 미치는 읍·면이 전국 읍·면 중 약 25%인데, 머지않은 장래에 이 비율은 30%를 넘을 것이다(성주인, 2023b). 장래 농촌 지역사회의 모습도 큰 변화가 예상된다. 특히 배후마을들의 경우 고령인구가 다수를 차지하며 마을을 대표해 활동을 수행해 온 이장들 역시 고령화되고 있다.* 소멸까지 이르지 않더라도 공동체가 더 이상 기능하지 못하는 마을들이 다수가 될 것이다. 이런 상황은 공간정책 측면에서 큰 도전이다. 삶터, 일터, 쉼터로서 농촌의 역할이 지속되도록 하는 데 제약이 되기 때문이다.

* 한국농촌경제연구원에서 전국 102개 농산어촌 폐널마을들을 대상으로 집계한 결과, 원격지역 마을들의 경우 70%를 넘는 주민들이 65세 이상으로 나타났다. 폐널마을 이장들의 연령도 전국적으로 68%가량이 60~70대 이상인 것으로 집계되었다(송미령 외, 2023 제집계).

연도별 읍·면 지역 농식품 분야 창업 건수 변화 추이

단위: 개



출처: 통계청 연도별 전국사업체조사(2014~2021) 원자료 집계.

이 같은 위기 상황만 있는 것은 아니다. 최근 사회 트렌드 변화 속에 기회 요인을 잘 포착해서 활용하는 일이 필요하다. 첫째, 2013년 이후 연평균 40만 명대 후반 규모의 귀농·귀촌 유입이 꾸준히 이루어지고 있다. 특히 과거 이촌향도를 주도하였던 베이비부머 세대의 경우 농촌 순유입으로 이동 흐름이 바뀌었다.*

둘째, 농촌에서의 창업활동이 꾸준히 이어지고 있다. 농촌(읍·면)에 소재한 농식품산업(산업중분류 기준 농업, 음식료품 제조업) 분야의 경우, 연도별 사업체 창업 건수가 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2010년에서 2021년 사이 연평균 11.6% 증가하여 전국 증가율(연평균 7.5%)을 상회하고 있다. 농촌이 장래 새로운 경제활동 기회를 제공하는 장소가 될 잠재력이 있음을 보여준다.

셋째, 농촌은 장래 국민들의 활동무대가 될 잠재력을 지니고 있다. 한국농촌경제연구원에서 실시한 국민 설문조사 결과에 의하면 5년 내 버킷리스트를 실행하려고 준비 중인 비율은 31.0%이며, 이 가운데 농촌에서 버킷리스트를 실행하려고 준비 중인 비율이 44.9%에 이르는 것으로 나타났다.** 거주지를 옮기지 않더라도 농촌에서 2지역 거주, 취미농업, 여가, 예술활동 등 자신이 구상한 활동을 수행하려는 의향층이 폭넓게 존재함을 말해 준다.

* 2022년의 경우 모든 비수도권 군 지역에서 45~64세 연령층의 순유입이 일어났다(인구이동통계 집계).

** 송미령 외(2019)의 설문조사 결과를 재집계하였다.

이처럼 농촌의 미래에는 위협과 기회가 모두 자리 잡고 있다. 전반적인 인구 공동화 상황 속에서도 장래 농촌이 국민들의 정주공간으로서 역할을 이어가려면 양호한 주거환경을 갖춘 마을들을 지속적으로 육성해야 한다. 농촌 중심지 기능이 작동 가능한 임계인구 규모가 충족되지 못하는 상황 속에서도 전국 어느 곳에서 거주하는 주민이든 일정 수준의 서비스를 제공받을 수 있도록 해야 한다. 정주인구가 감소하지만 2지역 거주 및 관계 인구가 확대되는 트렌드를 농촌 활성화의 기회로 살려야 할 것이다. 창업 활동 증가 추세를 활용하여 농촌형 경제활동 육성도 장래 지속가능한 농촌을 만드는 관건이다.

이런 여러 일들이 장차 농촌공간계획을 통해 대응할 숙제이다. 장래 여건 변화를 고려하여 중앙정부에서는 기본방침을 통해 국가적으로 진행할 정책 방향과 과제들을 제시해야 하며, 지자체 차원에서는 기본계획 및 시행계획을 바탕으로 지역별로 추진할 특성화된 과제들을 발굴하는 작업이 요구된다.

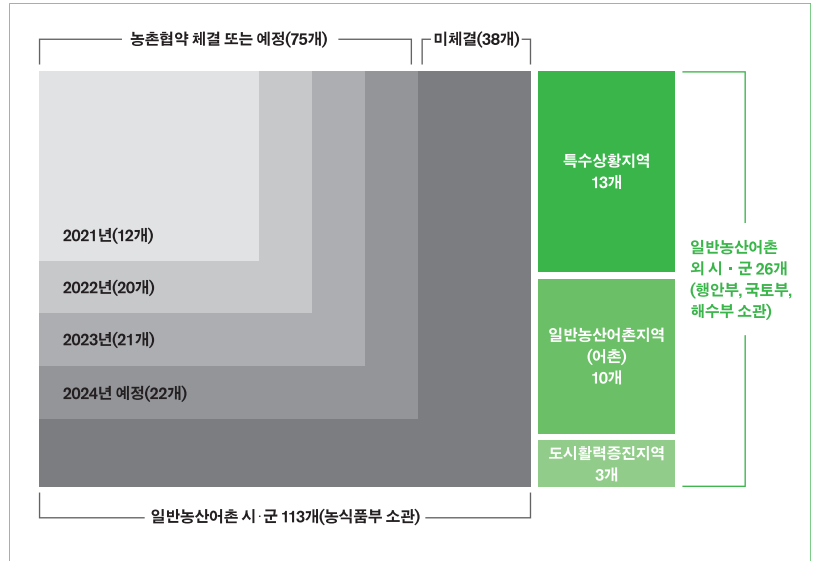
농촌공간계획제도 안착을 위한 과제

새로 도입된 제도가 원활하게 자리 잡도록 지금부터 준비할 일들을 짚어 보고자 한다. 첫째, 지자체에서 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립을 비롯하여 제도 시행을 준비하는 일이 당면한 과제이다. 「농촌공간재구조화법」 시행에 따라 농촌(읍·면)이 포함된 전국 139개 기초지자체로 농촌공간계획 수립 대상이 확대되었다. 그동안 농림수산식품부에서 관할한 일반농산어촌지역 113개 시·군 외에 광역시 내 군, 접경지역(특수상황 지역) 시·군까지 포함해서 모든 시·군들이 제도의 적용을 받게 된 것이다. 이처럼 일반농산어촌에 해당하지 않는 시·군까지 고려하여 러번(Rurban)지역, 어촌지역, 접경지역 등 다양한 농촌 유형에 적합한 농촌공간계획 방향을 정립하는 일이 요청된다.*

둘째, 정부는 농촌공간계획의 실효성을 높이는 데 노력을 기울이고 계획을 위한 계획에 그치지 않도록 해야 한다. 특히 시·군의 중장기 농촌

* 일반농산어촌 시·군들 중 78개는 2020년부터 추진한 농촌협약에 참여하면서 농촌공간 전략계획, 농촌생활권 활성화계획 등 유사 계획을 수립한 경험을 지니고 있다.

농촌공간계획 수립 대상 시·군 현황



출처: 성주인(2023)

발전 방향을 담은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 경우 과도하게 전문적이거나 불필요한 내용까지 담으면서 정작 실행 수단은 확보하지 못하는 상황이 벌어지지 않도록 해야 한다.

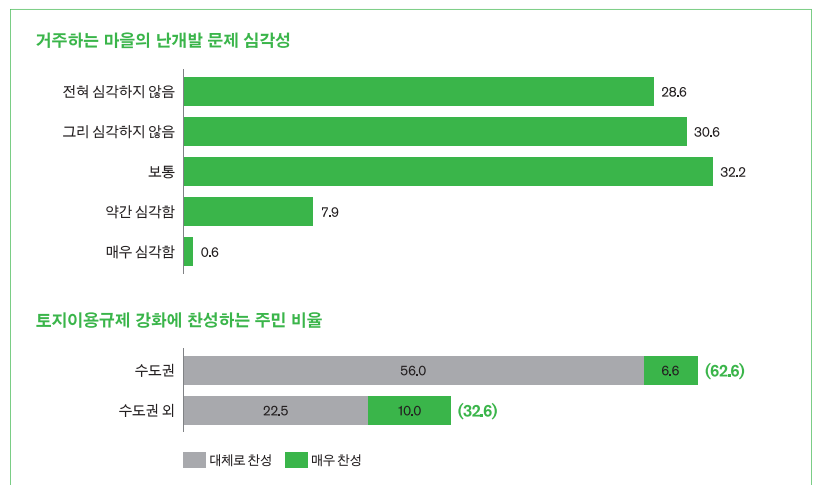
그러자면 시·군 농촌공간계획에 제시된 과제들을 실현할 수 있도록 농촌협약으로 지원되는 사업 범위를 지속적으로 확대할 필요가 있다. 2020년부터 농림수산식품부에서 농촌협약을 추진하면서 연계 지원되는 대상 사업 종류를 확대해 왔지만 대다수 시·군들이 농촌중심지 활성화사업이나 기초생활거점 조성사업 등 한정된 사업들을 추진하는 경향이 있었다. 일반농산어촌 개발사업 이외에도 농림수산식품부에서 지원하는 분야별 사업들이 향후에는 농촌공간계획을 근거로 하여 지원될 수 있도록 명확히 방향을 설정하고 지침을 마련해야 할 것이다. 중장기적으로는 보건·의료, 교육, 문화, 복지, 창업 지원 등 관련 부처에서 추진하는 사업이나 지방소멸대응기금 사업 등도 본 계획을 통해 연계 지원될 수 있도록 해야 한다. 필요시 접경지역을 비롯하여 일반농산어촌에 포함되지 않는 지자체까지 대상으로 하는 신규 사업을 꾸준히 발굴하는 작업을 농림수산식품부 차원에서 진행할 필요가 있다.

셋째, 성공적인 제도 운영을 위해서는 농촌 현장 주체들 사이에 농촌공간 계획제도에 대한 공감대 형성이 선행되어야 한다. 농촌공간계획에 대한 주민 및 이해관계자의 이해도가 아직 높지 않은 상황에서 「농촌공간재구조화법」에 의거하여 새로운 규제가 도입되는 것으로 일선에서 인식한다면 앞으로 농촌특화지구 등 법에 담긴 주요한 수단들이 제대로 활용되지 못할 수 있다. 참고로 한국농촌경제연구원에서 실시한 농촌 주민 설문조사 결과(송미령 외, 2023), 난개발 문제가 심각하다고 답한 주민 비율은 10% 미만이고, 과반수 주민이 문제가 없다고 인식하고 있다. 마을 주거환경 보전 및 위해시설 입지 방지 등을 위해 토지이용규제를 강화하는 데 대해서도 수도권 지역은 찬성하는 주민 비율이 62.6%에 이르지만, 그 밖의 지역에서는 32.6%로 나타나 차이를 보인다. 따라서 지나치게 규제에 강조점을 두고 농촌마을보호지구 등을 운영하면 적지 않은 제약이 따를 것으로 예상된다.

유럽과 일본 등 외국의 사례를 보면, 주민과 지역사회 주도의 상향식 농촌공간 관리를 제도로 뒷받침하는 추세가 공통적으로 확인된다. 우리 농촌에서도 이번 제도 도입을 계기로 주민들이 지역사회에 필요한 과제를 상시 발굴하고 대응 방안을 논의하는 상향식 계획 과정이 확산되도록 유도할 필요가 있다. 이 같은 활동에 주민들이 자발적으로 참여하도록 이끄

농촌 주민들의 거주 마을 난개발 및 토지이용규제에 관한 인식

단위: %



출처: 송미령(2023) 재구성.

는 다양한 인센티브 개발도 필요하다. 농촌다운 자원 및 정주환경을 보전하는 마을보호지구 등 농촌특화지구 지정·운영을 위해서도 적극적인 인센티브 수단을 모색해야 한다.

끝으로 「농촌공간재구조화법」은 농촌공간계획이 효과적으로 수립되고 현장에서 실행되도록 뒷받침하는 계획 지원체계에 관한 내용을 담고 있다. 하지만 아직까지 우리는 법률에 의거한 농촌공간계획 수립 경험이 축적되지 않았고 이 분야의 역량 있는 인적 자원도 부족하다. 지자체 행정 역시 제도 운영을 위한 여건을 갖추지 못한 상황이다. 제도 운영을 뒷받침할 광역 및 기초 농촌공간정책지원기관의 위상, 역할, 활동 추진 방안 등을 구체화하는 것이 당면한 과제이다. 특히 다수 농촌 지자체가 인구 공동화로 인한 소멸 위기에 직면한 상황에서 시·군 단위 농촌공간지원기관을 운영하는 데는 제약이 클 것이다. 따라서 기존에 시·군에서 운영해 온 여러 분야의 중간지원조직을 농촌공간계획제도 운영을 위해 효과적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 여의치 않은 지자체에 대해서는 광역 단위에 설립된 각종 기구에서 지원 역할을 담당하는 등의 대안도 생각해 볼 필요가 있다.

제도 운영을 위해 중앙 단위에서 지원할 사항들도 있다. 시·군의 계획 수립 및 시행, 성과 모니터링 등을 통합적으로 뒷받침하는 공간정보지원체계 등을 구축하여 운영하는 것도 생각해 볼 수 있다. 도시계획 분야처럼 농촌공간계획 관련 업무가 하나의 독립적인 분야로 자리 잡을 수 있도록 전문가를 양성하고 계획 기법 및 이론을 개발하는 작업도 중앙정부에서 꾸준히 진행해야 한다.

참고문헌

- 1 성주인. (2011). 농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구. 한국농촌경제연구원.
- 2 성주인. (2023a). 농촌공간계획 제도화 및 농촌공간정비사업 추진 과제. 2023년 충북농촌개발세미나 발표자료.
- 3 성주인. (2023b). 농촌 소멸, 문제 진단 그리고 대응 방향. 농촌소멸 대응 프로젝트 추진본부 제2차 회의 발표자료.
- 4 송미령, 박석두, 김수석, 성주인. (2003). 농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발. 한국농촌경제연구원.
- 5 송미령, 성주인, 김광선, 심재현, 서형주. (2018). 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발(Ⅱ). 한국농촌경제연구원.
- 6 송미령, 성주인, 김광선, 심재현, 정도채, 서형주. (2019). 행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상: 농촌 유토피아 관련 사례와 정책 실천(제2차 워크숍 자료집). 한국농촌경제연구원.
- 7 송미령, 성주인, 손학기, 한이철, 민경찬, 서형주. (2021). 시·군 농촌공간계획 수립 실증연구. 한국농촌경제연구원.
- 8 송미령 외. (2023). 농산어촌 마을 패널 조사 사업(4/10차년도). 한국농촌경제연구원.
- 9 통계청 연도별 전국사업체조사(2014~2021).