

다시 일터·삶터· 쉼터로서의 농촌으로 - 농촌공간계획 도입과 기대효과

안유영

농림축산식품부 농촌공간계획과 과장

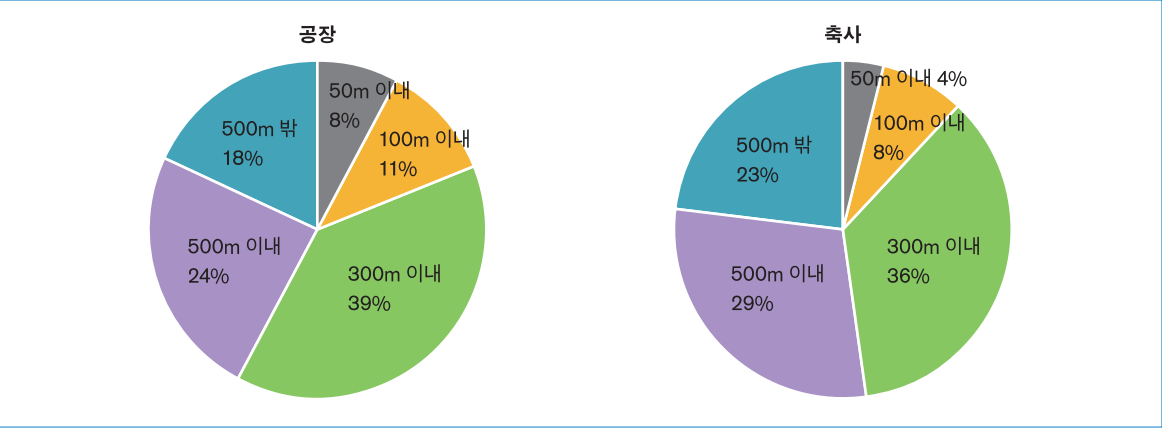
농촌공간계획 도입의 배경

우리나라 국토의 약 89%를 차지하는 농촌 지역에는 2024년 기준 18.8%의 인구가 거주하고 있다. 주민들의 생활 편의와 정주 여건을 감안하여 토지의 용도를 명확하게 구분하고 있는 도시와 달리, 농촌은 용도지역 중 관리지역이 25.6%를 차지한다. 그간 저밀도 인구구조하에서 공간의 활용이 느슨하게 관리되고 있어 익산 강점마을의 사례처럼 농촌 주민의 삶의 질을 직접적으로 위협하는 일도 있었다. 또한 인구감소·고령화가 도시보다 가속화되며, 저개발과 난개발의 문제를 동시에 안고 있다.

그러나 4도 3촌의 라이프스타일을 실현할 수 있는 체류형 쉼터에 대한 대대적인 관심, 도시민의 약 20%가 농촌에서 자신만의 버킷리스트를 실행 준비 중이라는 설문조사 결과 등을 볼 때, 농촌 생활에 대한 수요도 지속되고 있음을 알 수 있다. 우리 농촌에 대해 국민이 기대하는 모습은 고즈넉하고 아름다운 농촌다움을 유지하는 동시에 농촌 주민이 기본적인 서비스를 누리는 삶의 공간일 것이다. 이러한 점에서 농촌 지역의 다양한 자원을 발굴·활용하여 국토의 활용도를 제고하고 매력적인 공간으로 농촌의 위상을 확립하고 관리하는 정책이 필요하다.

농촌공간계획의 의의 및 추진 경과

‘농촌공간계획’이란 농촌 지역의 시·군이 지역 역량을 바탕으로 주민들의 의견을 수렴하여 삶터·일터·쉼터로서의 농촌 기능을 회복하기 위해 수립하는 중장기 지역발전계획을 말한다. 지역 주도의 중장기 계획체계를 통해 기능별로 농촌공간을 재편하여 주거·정주 여건을 개선하고 계획적인 개발·이용·보전이 가능하도록 한다. 시·군이 농촌공간계획을 수립하면 중앙정부는 이를 토대로 시·군과 농



출처: 송미령 외(2021)

촌협약을 맺어 재정 등을 통합 지원한다.

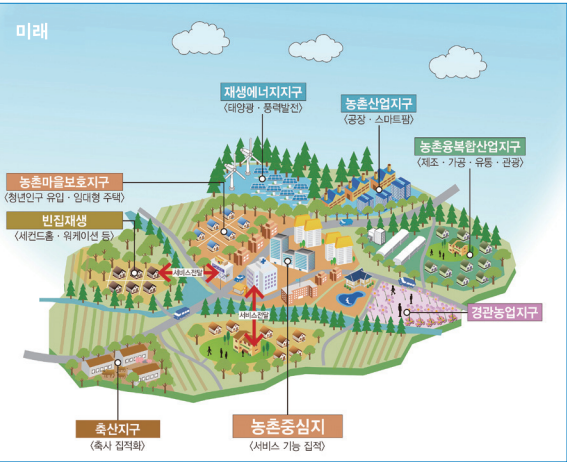
농촌공간계획의 필요성은 제도화 이전부터 학계와 현장에서 상당히 오랫동안 논의되어 왔다. 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」을 제정하여 농촌 지역 주민의 삶의 질 제고를 위한 다양한 정책을 추진하였으며, 2010년대부터는 ‘농촌 현실을 개선하기 위해서는 고유의 공간계획이 필요하다’는 논의 및 연구가

장기간 진행되어 왔다.

농림축산식품부(이하 농식품부)는 이러한 논의를 거쳐 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」)을 제정·시행(2024.3.)하여 지방정부가 농촌공간을 기능별로 재편하여 활용하고 주민의 정주 여건을 개선할 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 이를 뒷받침하는 농촌협약을 통해 시·군에서 필요로 하는 사업을 패키지



농촌공간계획의 농촌공간 재구조화 방향
출처: 농림축산식품부(2025)



로 지원할 수 있도록 하였다. 특히 농촌공간정비사업을 통해 농촌 마을 인근의 난개발로 인해 주민의 삶의 질에 위해를 가하는 공장과 폐건물 등을 정비하고 주민을 위한 시설을 설치할 수 있도록 지원하고 있다.

농촌공간계획 수립 절차

농식품부는 지방정부가 농촌공간계획을 체계적으로 수립하는 것을 지원하기 위해 국가의 전체적인 정책 방향에 대한 기본 방침을 먼저 제시(2025.4.)하였다. 기본 방침은 농식품부 장관이 10년마다 수립하되, 5년마다 여건을 반영하여 정비하도록 되어 있다. 최초로 수립된 기본 방침은 ‘국민 누구나 살고, 일하고, 쉬는 열린 기회의 공간, 농촌’을 비전으로 제시하고, 6대 추진전략 및 과제로 ①농촌공간 재구조화 ②주거·정주 ③생활 서비스 ④경제·일자리 ⑤경관·환경 ⑥공동체·활력에 관한 내용을 포괄하고 있다.

이를 토대로 시·군 단위의 지방정부는 10년 단위의 지역 중장기 발전 방향을 담은 농촌공간기본계획을 수립한다. 기본계획은 시·군의 농촌 지역적 여건 및 특성에 맞는 목표를 설정하고, 주거·정주부

터 경제·서비스·환경 등을 포괄하여 공간을 어떻게 활용할지에 대한 내용을 담는다. 이 과정에서 농촌생활권과 거점 등을 고려한 농촌재생활성화 지역 및 농촌특화지구에 대한 개략적인 내용도 다룬다.

이렇게 수립된 기본계획을 실제로 이행하기 위해 시·군은 5년 단위의 시행계획을 수립할 수 있다. 시행계획은 시·군이 설정한 농촌재생활성화 지역을 어떻게 바꿔 나갈 것인지에 대한 기본구상과 함께 총괄적인 사업계획을 제시한다. 이는 농촌재생활성화 지역에 대한 사업계획을 총괄하는 동시에 기본계획 목표를 실행하는 구체적인 실행·운영 방안을 제시한다는 점에서 다른 사업계획과 차별화된다.

지방정부가 수립하는 기본계획과 시행계획은 현장 의견 수렴과 공청회 등 다양한 방식을 통해 주민 의견을 반영한다. 이후 시·군 단위의 계획이 수립되면 관계부처 협의, 시·도의 계획 검토, 광역농촌공간정책심의회 심의를 거쳐 시·도가 최종 승인하고 시·군이 공고하는 절차를 통해 최종 수립된다. 이 과정에서 시·군의 농촌공간기초지원기관은 계획 수립 및 관련 사업의 점검·평가를 지원하고, 시·도의 농촌공간광역지원기관은 기초지원기관 및 지역협의

농촌특화지구의 종류

구분	의의
농촌마을보호지구	농촌 주민 등의 거주 환경을 보호하고 생활 서비스 시설의 입지를 촉진하는 등 정주 기능을 강화하는 지구
농촌산업지구	농촌 지역 내 공장, 창고, 시설농업 등의 집적화를 유도하거나 계획적으로 개발하는 지구
축산지구	가축사육 시설, 축산가공 관련 시설 등을 집단지화함으로써 축산업을 계획적으로 육성하는 지구
농촌융복합산업지구	농촌융복합산업 육성을 위하여 농업생산·제조·가공시설 및 사무공간 등 서비스 시설을 집약하는 지구
재생에너지지구	에너지원의 환경친화적 전환 등 탄소중립 정책을 대응하기 위하여 태양광 등 재생에너지 시설을 집단지화하는 지구
경관농업지구	동종·유사 작물 집단지화 등 경관 형성을 통해 농촌관광자원 등으로 육성하는 지구
농업유산지구	세계중요농업유산, 국가중요농업유산 등 오랫동안 형성해 온 유무형의 농촌 자원을 체계적으로 보존하거나 관리·정비하는 지구
특성화농업지구	농업 생산성과 품질 향상을 위해 차별화된 재배 방식이 필요한 농산물을 집약적으로 생산하기 위한 지구

체 지원과 현장 전문가 육성 역할을 담당한다.

농촌특화지구를 활용한
기능별 공간 활용도 제고

시·군은 농촌의 공간 활용 수요를 고려하여 주거, 융복합 산업, 경관 등 기능별로 농촌공간을 구획하고 관련 시설을 집적화하여 주거와 산업 기반을 활성화하는 농촌특화지구를 지정할 수 있다. 농촌특화지구는 농촌마을보호지구, 산업지구, 축산지구, 융복합산업지구, 재생에너지지구, 경관농업지구, 농업유산지구, 특성화농업지구 등 8개 유형으로 구분된다. 농촌특화지구를 활용할 경우 규제를 완화하고, 사업을 연계하여 흩어져 있는 산업·서비스 시설을 효율적으로 배치할 수 있다.

농촌공간계획 수립 과정에서
주민 참여의 중요성

농촌공간계획은 궁극적으로 농촌 주민의 삶에서 변화를 체감하고, 주민이 변화를 이끌어 냈다는 정책 효능감을 가질 수 있도록 하는 데 그 의의가 있다. 이를 위해서는 계획 수립 단계에서부터 주민들의 참여가 필수적이다. 따라서 공간계획 수립 과정에서 설명회와 공청회 등 다양한 방식으로 주민들과 소통하고 주민 의사가 반영된 계획이 수립될 수 있

도록 해야 한다.

더 나아가 「농촌공간재구조화법」에서는 이를 제도적으로 담보하기 위해 주민 제안이나 협정과 같은 다양한 수단에 대한 근거를 두고 있다. 시·군의 주민은 시행계획 수립 시 지역의 농촌공간 재구조화 및 재생에 필요한 사업과 농촌특화지구의 지정을 지방정부에 제안할 수 있다. 주민 협정은 농촌특화지구 내 주민과 토지소유자 등이 농촌특화지구의 지정·개발·관리에 필요한 주민 자치규약 등을 마련하고 이행하기 위한 협정을 지방정부와 체결하는 것이다. 이는 자신들이 생활하고 있는 농촌공간의 변화를 이끌어 내는 과정에 주민들이 직접 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 보장한다는 데 그 의의가 있다.

계획의 수립 지원 및 중앙정부 지원 체계 개편

농촌공간계획은 지방정부의 계획 수립뿐만 아니라 중앙정부의 지원 방식까지 포함하여 정책의 틀을 바꾸는 작업이다. 지방정부가 주민의 의견을 반영하여 농촌공간계획을 상향식으로 수립하면, 중앙정부는 이를 토대로 농촌협약을 통해 패키지 방식으로 통합 지원하는 구조가 된다. 이는 우리 농촌이 직면하고 있는 다양하고 상이한 문제에 대해 지방정부가 자발적으로 진단하고 해결책을 찾는다는 점에

서 기존 정책과는 차별화된다. 중앙정부는 이러한 과정에서 지방정부가 필요로 하는 정책을 협약을 통해 패키지로 지원하고, 주민과 함께 개선해 나갈 수 있도록 돕는 역할을 맡는다.

모두가 행복한 농촌의 미래

농식품부는 농촌을 농업 생산을 위한 공간뿐만 아니라 산업·정주·관광 등을 포괄하는 다기능 공간으로 확장하고, 우리 국민 모두에게 매력적인 공간으로 재편해 나갈 계획이다. 농촌공간계획은 이러한 과정의 첫 단추를 꿰는 작업이다. 아름다운 농촌 경관을 유지하고 있는 전라남도 완도군 청산도의 ‘구들장논’, 농업·농촌·식품가공 등과 연계된 다양한 체험으로 연간 약 30만 명의 관광객이 방문하는 전라북도 고창군의 ‘상하농원’ 등은 우리 농촌이 지닌 다채로운 모습을 보여주는 사례이다. 농촌공간계획은 획일적인 농촌의 발전 방향을 제시하는 것이 아니라, 지방정부가 우리 농촌의 소중한 자원을 활용하여 각양각색의 공간 활용과 발전 방향을 그려 나가는 작업이다. 이를 통해 농촌 주민에게는 살기 좋은 정주 공간을, 농촌을 방문하는 국민에게는 쉬고 즐길 수 있는 매력적인 공간을 만들어 갈 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

1 농림축산식품부. (2025). 농촌공간 재구조화 및 재생 기본 계획 수립 지침.

2 농림축산식품부. (2025). 농촌공간계획 활성화 방안.

3 김승중, 김동근, 최명식, 조정희, 이승복, 임동일, 최혁재, 문채, 박윤호, 이기평. (2019). 국토의 효율적 이용을 위한 농촌 계획체계 정비방향. 국토연구원.

4 김승중 외. (2020). 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구. 농림축산식품부.

5 송미령, 성주인, 심재현, 한이철, 서형주, 민경찬. (2020). 농촌공간계획 수립 기본방향 연구. 한국농촌경제연구원.

6 송미령, 성주인, 손학기, 한이철, 민경찬, 서형주. (2021). 시·군 농촌공간계획 수립 실증연구. 한국농촌경제연구원.

7 송미령, 김광선, 구자춘, 정도채, 서형주. (2021). 100세 시대,

도농상생의 농산어촌 유토피아 실천모델 연구. 한국농촌경제연구원.

8 박윤호 외. (2020). 농촌공간 시범계획 수립 및 지침 연구. 한국농어촌공사 농어촌연구원.

9 성주인, 박시현, 윤병식. (2011). 도시민의 농어촌 정주 활성화를 위한 정책방향과 과제. 한국농촌경제연구원.

10 성주인, 김광선, 심재현, 한이철, 서형주, 정학성. (2021). 균형발전을 위한 농산어촌 관계인구 활용방안 연구. 한국농촌경제연구원.

11 성주인, 송미령, 한이철, 권인혜, 정학성, 구자춘. (2022). 농산어촌 활성화 전략과 과제. 한국농촌경제연구원.

12 정우성, 윤영모, 강민석. (2022). 지방시대 실현을 위한 중앙-지방 정책 연계형 투자협약 확장 방안 연구. 국토연구원.

13 한이철, 이순미, 정학성, 박대식, 안규미. (2022). 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안. 한국농촌경제연구원.

14 심재현, 민경찬. (2023). 지방소멸 위기에 대응한 농촌 생활서비스 혁신. 농업전망 2023(1). 한국농촌경제연구원.

농촌정책 전환 방향

구분	기존	전환
기본 방향	점(點) 단위 분산 접근	면(面, 공간) 단위 계획적 접근
정책 주제	중앙정부 중심	지자체, 지역 주민·기업, 생활인구
정책 지원	개별 지원사업 위주	통합 지원, 규제 완화
공간 인식	농업 생산 공간 유보지 성격으로 개발-보전 충돌	창업·휴양 등 확대 독자적 계획 수립 공간으로 개발-보전의 조화

출처: 농림축산식품부(2025)