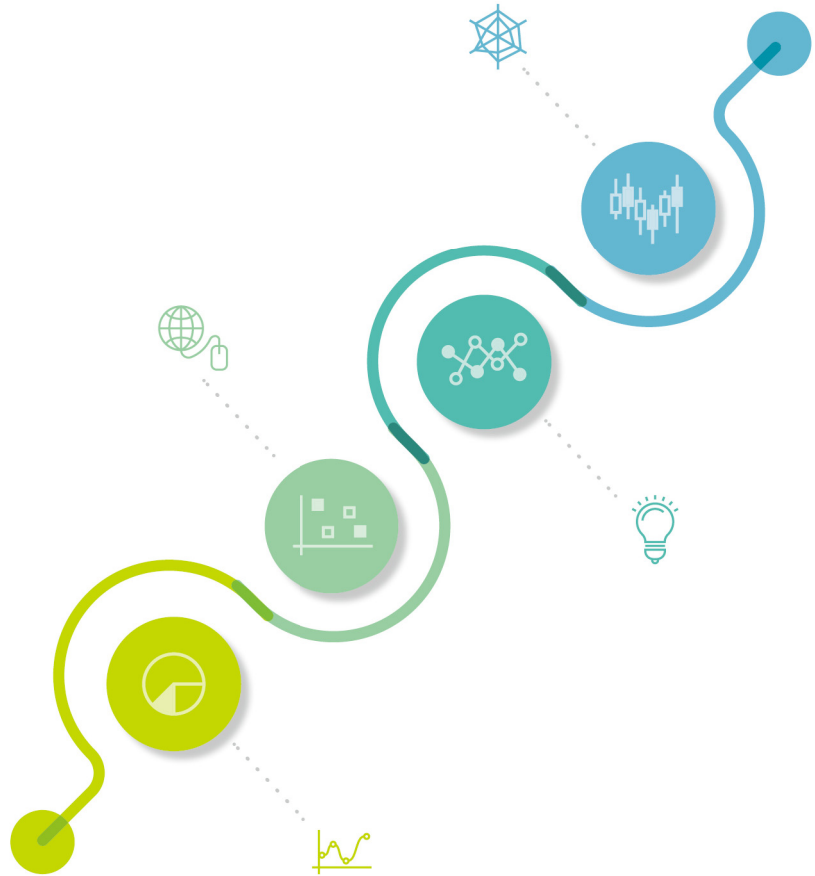


# 인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스 지원체계 개선방안



## 연구진

이소영 (한국지방행정연구원 연구위원)

김상민 (한국지방행정연구원 수석연구원)

최민정 (한국지방행정연구원 객원연구원)

## 연구 요약

### 1. 연구배경 및 목적

- 인구감소시대를 대비한 생활서비스 재편 및 삶의 질 제고 필요
  - 인구감소시대를 대비한 새로운 국토·공간정책 재편 필요성 대두
  - 인구감소의 위기를 극복하고 전국 어디서나 양질의 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있는 지역발전정책이 마련될 필요가 있음
  - 또한 삶의 질에 대한 시민들의 욕구가 증대됨에 따라 일상생활 환경에서 체감할 수 있는 생활 인프라 확충 요구 증대
  
- 삶의 질 제고를 위한 생활서비스 재편 및 선진적 정주공간 마련
  - 생활서비스 재편을 위한 효율적인 기능 분담과 동시에 주민들에게 필수적인 기초서비스의 적시적지 제공을 위한 정책방안 도출 필요
    - 점차 증대되는 시민들의 삶의 질 욕구에 대응하는 주민생활여건 제공 필요
  - 본 연구는 인구감소시대 주민의 삶의 질 제고를 위한 생활서비스 재편 방안 제시 및 주민의 일상생활공간 개선요구에 대응한 선진적 정주공간 마련 방안 도출을 연구목적으로 삼음

## 2. 주요 연구내용

### 가. 생활서비스 지원체계 개선방안

#### 1) 생활서비스 공급체계 개선방안

##### 일정 수준의 삶의 질 보장

- 거주 지역과 상관없이 주민들의 삶의 질을 일정 수준에서 동등하게 보장함으로써 국가의 사회적 통합을 도모할 필요가 있음
- 중앙정부 차원에서 ‘국민의 기초 수요를 전국 어디서나 보장한다’는 관점을 견지하여, 국가적인 최소서비스기준(national minimum)을 마련하고 교육의료복지 등 관련 사업을 지속적으로 추진해야 함
- 특히 인구감소지역 등 저발전지역에 사는 주민들에게도 일상생활권 안에서 편리한 생활환경과 최소한의 자아실현 기회를 누리면서 살아갈 수 있도록 국가가 적정한 수준의 생활환경을 조성함으로써 정주여건 개선 필요

##### 체계적, 종합적 생활서비스 공급

- 생활서비스 공급을 위한 국가와 지역의 종합적이고 체계적인 접근과 추진이 필요함
  - 생활환경 및 교육의료·복지 부문 등과 같이 전국의 최소수준을 보장하는 사업은 공간 위계에 따라 유형화하고, 기초수요 충족의 전제 하에 관련 사업의 상호 연계성을 강화
  - 한정된 자원의 제약 하에서 전국적인 차원의 종합적 접근이 가능할 수 있도록 정책 및 사업의 계획적 추진
- 정주체계 및 단위공간의 성격을 고려하여 생활서비스의 규모와 종류에 따라 적정 시설을 배치함으로써 서비스 공급의 효율성을 극대화함
  - 행정구역 단위의 분절적 서비스 공급을 지양하고 광역권 차원에서 거점별, 시설별 합리적 배치를 강구하는 동시에 서비스 이용방식 등 전달체계를 개선

- 기초 생활서비스의 원활한 공급을 위해서는 공간 위계에 따른 접근을 강화해 나감
- 도시적 공급기반을 갖는 교육, 의료, 문화 등 공공서비스시설의 입지 등은 이용인구를 감안하여 정주체계에 맞추어 적정 배치가 이루어지도록 함
- 특히 농어촌 지역은 읍면소재지를 대상으로 한 중심지 개발과 면·마을 등 배후지 개발로 유형화하고, 농촌 중심지 및 배후지 개발의 상호 연계를 강화

#### □ 생활서비스 공급체계의 합리적 개편

- 생활서비스 공급 관련 각종 지역개발사업을 중앙정부 차원에서 통합조정하되 궁극적으로는 중앙부처 단위에서 사업을 통폐합하고 동시에 지방의 자율권을 확대하는 방향으로 추진 방식을 개편
  - 주택, 도로, 상하수도, 교통, 교육, 의료, 문화, 복지 시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 최소한 범위에서 중앙정부가 기획 및 관리하고 예산의 포괄적 운영을 통해 지방자치단체에게 위임
  - 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사사업간 협력 또는 상호연계성을 강화함으로써 지역개발사업의 중복과 비효율을 최소화하고 통합의 시너지 효과를 확대
- 지역에서 기존의 다양한 개발사업의 통합적·연계적 추진이 가능할 수 있도록 중앙의 정책 및 사업내용을 단순화하고 정책의 기본적인 지침과 가이드라인만 제시함으로써 자치단체에게 사업 선택의 재량을 부여
  - 지역간 분절적 서비스 공급관행을 지양하고 자치단체 간 협력적인 구도 하에서 공동사업을 추진할 수 있도록 재정지원, 규제완화 등 지원프로그램을 강화
- 정부가 직접 공급할 필요가 없거나 비효율적인 분야에 대해서는 민간부문의 재원과 역량을 적극적으로 활용함으로써 서비스 공급의 양을 확대하고 질을 개선

## 2) 생활서비스 거점 및 서비스 표준의 규범적 설정

### 생활서비스 거점 및 서비스 표준의 규범적 설정

○ 우리나라 생활서비스의 거점을 규범적으로 설정하면, 다음과 같은 방안이 가능함

- 제1안 : 소중심지, 하위중심지, 중위중심지, 상위중심지
- 제2안 : 기초중심지, 1차중심지, 2차중심지, 3차중심지

### 생활서비스 공급기준의 설정

○ 수도권과 지방 간 그리고 도시와 농촌 간의 발전 격차를 극복하고 어디서나 살기 좋은 국토를 창조하기 위해서는 지역사회, 특히 지방 및 농어촌 지역을 유지발전시킬 수 있는 중장기적인 개발계획이 필요

- 특히 생활여건의 획기적인 개선이 필요하며, 이를 위한 하나의 방편은 기초적인 생활서비스의 체계적인 공급 계획을 수립하여 추진하는 것임

○ 생활서비스의 균등한 공급과 여건 개선은 일상적인 삶을 전개해 나아가는데 필수적인 각종 편의 서비스와 시설들은 교육, 의료, 통신, 법률, 고용 등의 제 분야에 걸쳐 빠짐없이 일정한 표준(services standard)으로 설정하여 공급함이 긴급요

- 어디에 거주하더라도 지역 주민들의 삶의 질이 여타 지역에 비해 뒤떨어지거나 상대적인 박탈감을 느끼지 않도록 하는 것이 중요

○ 기존 연구에서 제시하고 있는 여러 가지 통계적 기준들과 수요자 욕구 수준을 상호 비교를 통해 생활서비스의 기준을 조정하고 보완하여, 거점별 내지 생활권별(사군구 단위와 광역 단위 등)로 공급되어야 하는 기초적인 서비스의 종류와 질적 기준을 도출하면 다음과 같음

<표 1> 생활서비스를 공급하는 고정 시설의 배치 기준(안)

중심지 범주	소중심지	하위중심지	중위중심지	상위중심지	
공급권역 (배후지)	근린	기초자치단체	인접한 복수의 자치단체	광역생활권	
접근성 (시간거리)	약 20분 이내	약 30분	약 60분	약 90분	
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>초등학교</li> <li>유치원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중고등학교</li> <li>청소년 여가시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평생교육시설</li> <li>교육보조센터</li> <li>청소년 센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학</li> <li>전문대학</li> <li>직업학교</li> </ul>	
의료/복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>의사(의원)</li> <li>약국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다수의 의사 (의원)</li> <li>노인복지 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>병원</li> <li>다수의 전문의 (의원)</li> <li>양로원</li> <li>장애인 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중환자 진료 가능 종합병원</li> <li>특수병원</li> </ul>	
문화	문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>소규모 도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강당</li> <li>도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다목적 강당</li> <li>영화관</li> <li>박물관</li> <li>중규모 도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>극장</li> <li>회의장 또는 공연장</li> <li>다수의 박물관</li> <li>학술 도서관</li> </ul>
	체육	<ul style="list-style-type: none"> <li>소규모 운동장</li> <li>소규모 체육시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>체육관</li> <li>대소의 운동장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대운동장 및 육상 가능 시설</li> <li>관중석을 구비한 체육관</li> <li>수영장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관중석 구비 스타디움</li> <li>종합 체육시설 등</li> </ul>
교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 도로와 연계</li> <li>대중교통과 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 국도와 직접 연계</li> <li>버스터미널</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 국도 및 고속도로와 직접 연계</li> <li>철도역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고속도로와 연계</li> <li>철도역, 버스터미널 등</li> </ul>	
상업 및 기타 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>소매점</li> <li>우체국 지소</li> <li>은행 출장소</li> <li>음식점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양질의 기초 수요를 위한 소매점</li> <li>우체국</li> <li>은행 지소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고차 구매 및 서비스 시설</li> <li>호텔</li> <li>금융기관 지점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>백화점</li> <li>고차 전문수요를 위한 대형소매점</li> <li>은행 및 금융기관</li> </ul>	

주: 상위 중심지에 공급되어야 하는 서비스 시설에는 하위 중심지 계층에 공급되는 서비스시설들이 당연히 포함되나 표에서는 제시하지 않았음.

자료: 한국지방행정연구원(2008), 이소영·박진경(2014) 및 독일사례 등을 참조하여 재정리

### 3) 관련 제도 개편 방안

- 개별 부처 생활서비스의 합리적 조정 기제 마련을 위한 제도 마련
  - 개별부처가 마련한 공급기준의 타당성을 종합적으로 검토하여 타 부처의 타 시설과 형평성에 맞는 적정공급 기준안을 유도
  - 해당 사업의 예산을 자율편성하는 시도가 합리적 결정을 내리고 사전정보를 제공할 수 있도록 기초생활서비스 종합기본계획 수립 지원 필요
- ① 관련법 개정을 통한 제도 마련
  - 현재 유명무실하게 운용되고 있는 국가균형발전특별법 시행령 제9조(지역 생활권발전계획의 수립지원)를 개정하여 지역개발사업의 효율성을 높일 수 있음
  - 또한 이에 앞서 법정계획상 생활서비스 공급계획의 합리적 체계를 개선해야 함
  - 균특법 사업특성별 주관부서의 맞춤형 지원체계 구축이 필요
    - 즉 부처가 편성하는 산업계획수립은 관련 주관부서인 산업통상자원부 장관이 수립지침 등을 마련하되, 시도가 편성하는 지역개발계획은 편재된 부처 기능에 매몰되어 있지 않아 관련 기능을 조정할 수 있는 행정자치부 장관이 수립지침 등을 마련하는 것임
- ② 특별법 제정을 통한 제도 마련
  - 현재 논의되고 있는 인구위기지역에 대한 특별법 제정시 관련 조문 삽입

#### 나. 정주공간 현대화 방안

##### 1) 인구감소시대의 새로운 정주공간 국가지원체계

- 인구감소로 인한 취약지역 특별대책 마련
  - 인구감소로 인해 심각한 위기에 처할 지역은 대도시보다는 소도시 및 농촌 지역임



- 장기적으로 국가 전체의 인구감소 현상이 분명하다면 단편적인 인구 늘리기 정책은 궁극적 대안이 될 수 없으므로, 인구감소에 대응하여 지역주민의 삶의 질을 어떻게 보장할 것인지에 대한 근본적인 대책 마련이 필요함
  - 국가는 심각한 인구감소로 인하여 정주기반이 심각하게 훼손되고 있는 지방 자치단체에 대해서는 인구가 감소하더라도 필요한 기초서비스를 제공받을 수 있도록 지원할 필요가 있음
- (가칭) 인구 및 지역활력 종합전략 마련
- 인구감소시대 지역발전정책 방안을 고려하는 첫 단추는 왜곡된 인구추정의 현실을 바로잡는 것부터 시작되어야 함
  - 해당 지역이 미래에 직면할 문제를 정확하게 인지하고, 이를 토대로 지역발전계획을 수립할 수 있도록 정책 방안이 마련되어야 함
    - 즉 지방자치단체가 스스로 인구 과다 추정 관행을 타파하고, 인구감소시대에 적합한 지역발전정책을 마련하도록 유도하는 정책이 필요함
  - 국가차원에서 지방의 적절한 인구인식을 유도할 수 있는 마스터 플랜을 수립해야 함
    - 정부차원의 종합대책과 지방차원의 종합전략이 담긴 마스터플랜인 (가칭) 인구 및 지역 활력 종합계획을 수립할 수 있도록 하여, 정확한 위기 진단 하에 다양한 시책들이 시행될 수 있는 근거를 마련하도록 함
  - 인구증가는 비단 위기에 처한 일부 지방에만 해당되는 것이 아니라 인구증가를 통해 유리한 기회구조를 획득하고자 하는 모든 지방자치단체에 해당되는 사항이므로, 본 종합전략은 전 자치단체가 수립할 수 있도록 유도
    - 모든 지역이 스스로 객관적인 인구데이터 분석에 입각하여 인구감소문제를 파악하고, 지역별로 스스로 처방을 내릴 수 있도록 해야 함
    - 중앙정부는 지방자치단체의 자율성을 침해하는 구조가 아니라, 지역이 스스로 인구감소대응을 위해서 필요한 사업에 투자할 수 있도록 지원책을 마련함

□ 지방의 인구 및 지역활력 종합전략 마련을 위한 인센티브 제공

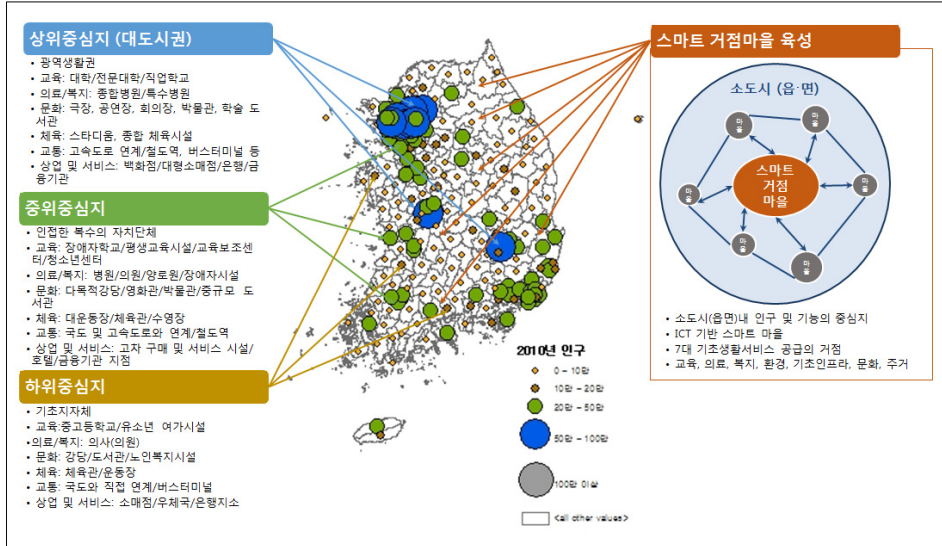
- 객관적이고 합리적인 인구분석에 근거하여, 지역 스스로 자생할 수 있는 우수한 전략을 수립한 지방자치단체에 대해서는 행정적 인센티브 제공
  - 계획의 우수성, 합리성, 실행가능성 등을 평가하되, 특히 해당 전략이 생활서비스 위계별로 합리적으로 수립되었는지 평가
  - 인구가 적어 중심성이 낮은 지역의 경우, 지역주민을 위한 생활서비스 제공에 있어 인근 지역과의 서비스 공동 이용 및 민간 영역의 생활서비스 활성화 방안을 수립하여 실효성 강화 유도
- 우수 종합전략에 인센티브를 제공하되 핵심 우수 시책에 대해서는 별도로 국고를 지원하여 사업 추진력 확보 유도
  - 인구 및 지역활력 제고를 위한 부문별로 해당 지역에 전략적 핵심사업을 설계하고 가장 우선적으로 추진해야 할 우선시책에 대해서는 창의성, 연계성, 전략성 등을 판단하여 국고 지원

□ 범부처별 통합적 지원전략 마련

- ① 생활서비스 적정공급을 위한 부처별 종합지원체계 확립
- 생활서비스가 중심지 위계별로 적정하게 공급되기 위해서는 지방자치단체가 적정한 생활서비스 공급계획을 수립할 수 있도록 중앙정부 차원에서 조정기제 역할 수행
- ② 범부처별 패키지 지원
- 저출산·고령화·인구이동으로 급격한 인구구조변화의 문제를 겪고 있는 지방자치단체를 위한 국가 차원의 종합전략은 범부처별로 특별대책을 마련할 수 있도록 인구 및 지역 활력 제고에 기여할 수 있는 다양한 시책을 종합적으로 지원
- 종합전략의 부문은 사회적 활력 제고, 경제적 활력 제고, 공간적 활력 제고, 기술적 활력 제고로 대별하여 추진 가능

- 종합대책은 새로운 시대의 수요에 부응하는 신규 시책도 포함되지만, 기존 시책 중 연계 추진하여 시너지 효과를 도모할 수 있는 사업도 포함하여 지원
  - 부처별로 인구 및 지역 활력 제고를 위한 신규 시책 마련
- ③ 인구취약지역 마을 네트워크 형성 및 스마트 거점마을 육성
- 인구취약지역 등에서는 저출산·고령화 심화에 의해 마을기능이 저하되어 생활권 유지가 어려운 마을이 증가될 것임
  - 개별 마을별로 해결하기 어려운 생활서비스 문제를 주변 마을과 네트워크화 하여 생활권 유지
    - 마을생활권을 유지하기 위한 일상 생활서비스의 집약화 및 주변 마을과 네트워크화
  - 인구취약지역의 전반적 쇠퇴를 저지할 최후의 보루이자, 주변 마을의 생활서비스 공급 거점기능을 할 거점마을 육성
  - 중심거점마을 기능을 할 수 있는 마을이 존재하는 경우, 기존 마을을 대상으로 생활서비스 집약화 및 기능 재편
    - 거점기능을 수행할 수 있는 마을이 존재하지 않을 경우, 주민의견을 수렴하여 새로운 스마트 정주공간 창출
  - 인구취약지역의 생활서비스 공급을 위하여 기초자치단체에서 자율적으로 수립하는 마을 네트워크 전략의 지원은 범부처가 통합적으로 수행
    - 특히 인구취약지역의 마을은 교통 취약지역으로서 주요 중심지로의 접근성을 제고시키는 방안을 지원

<그림 2> 인구취약지역 스마트 거점마을 육성을 통한 마을 네트워크화 구상



## 2) 지방자치단체의 육성전략

### 인구 및 지역활력 종합전략 마련

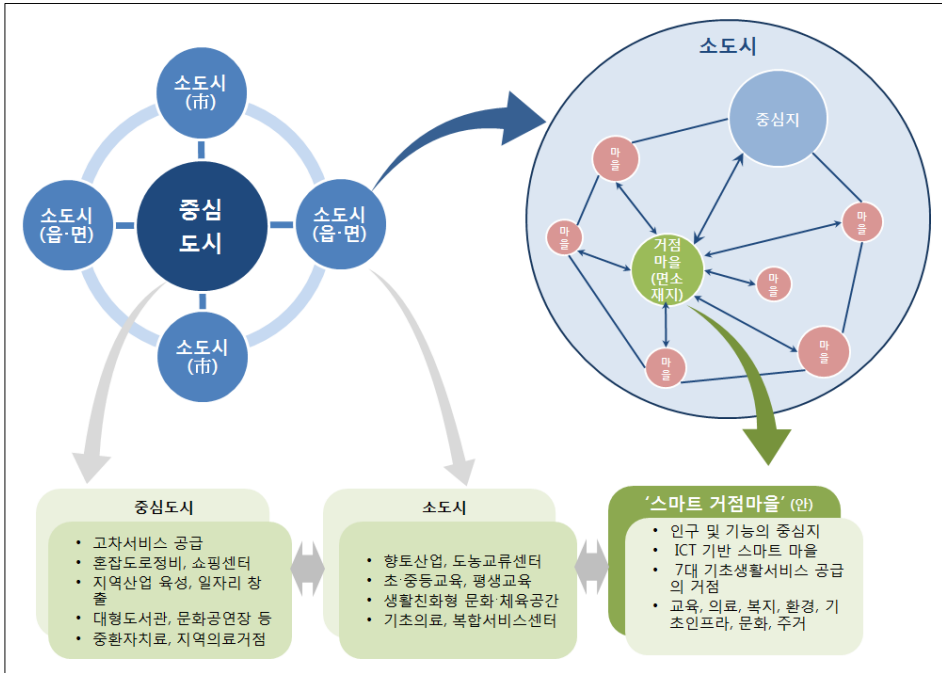
- 인구 및 지역활력 제고는 인구감소시대의 위기에 처한 모든 지방자치단체가 목표를 삼을 수 있는 전략이므로 본 종합전략은 전 기초자치단체가 수립하도록 함
- 해당 지방자치단체가 인구감소시대에 스스로 대응하여 관내 인구 및 지역에 대한 객관적 분석을 토대로 합리적으로 지역의 장래 인구추계를 실시
- 해당 지역이 미래에 직면할 문제를 정확하게 진단하고, 이를 토대로 인구 및 지역활력 종합전략 5개년 계획 수립

### 인구 및 지역활력 종합전략 수립 지침

- ① 해당 지역의 인구 및 지역적 특성, 계획의 방향 및 목표, 생활권계획의 수립

- 장래 인구추계 및 관내 생활서비스 공급 실태 분석, 주민수요조사 등을 통해 관내 지역주민의 생활권별 필요 서비스 설정
  - 생활권계획은 기존 인구증가에 대비한 물량산정 위주의 계획수립에서 벗어나 수요와 접근성을 고려하여 해당 지역에 필요한 시설이 제공될 수 있도록 장소중심의 공간계획으로 수립
- ② 생활서비스 위계별 생활서비스 공급 및 연계방안 수립
- 생활권계획에 의해 마련된 생활서비스 공급 계획이 공간정주체계 위계별로 제공될 수 있도록 자연마을 ↔ 소생활권 ↔ 읍·면소재지 ↔ 인근도시 등으로 정주체계를 고려한 생활서비스 공급 방안 수립
  - 기초자치단체는 하위중심지로 (<표 1> 참조), 고차 서비스를 제공하는 공급권역이 아니므로, 해당 주민이 고차 서비스를 제공받을 수 있도록 주변 중심지 및 민간부문을 활용한 서비스 공급방안 마련
  - 특히 인구취약지역의 경우, 근린권 단위에서 필요한 생활 서비스는 해당 지자체의 재정 등을 고려하여 마을간 연계 서비스를 제공할 수 있는 방안을 고려해야 함
  - 이를 위해 마을 네트워크권 구상도를 수립하며, 지역주민의 의견조사를 거쳐 스마트 거점마을 육성계획을 포함하여 수립함

<그림 3> 인구취약지역 ‘마을 네트워크권’ 구상도



③ 인구 및 지역활력 제고를 위한 부문별 수립

- 사회활력 제고, 경제활력 제고, 지역활력 제고, 기술활력 제고 각 부문별로 전략 및 시책 수립하되, 각 부문별로 전략적 핵심사업 제시

④ 전략의 시행을 위한 행·재정적 계획수립

- 각 시책의 추진체계, 추진부서, 자원조달방안을 제시하되 민자유치의 구체적인 방안 제시
- 민간기업과의 협력적 서비스 제공, 자발적 주민조직의 구체적 활용방안 제시

# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	4
제2절 연구범위 및 방법 .....	4
1. 연구범위 .....	4
2. 연구방법 .....	4
<b>제2장 생활서비스 관련 개념 및 이론</b> .....	7
제1절 관련 개념 검토 .....	9
1. 생활서비스의 개념 .....	9
2. 기초생활시설의 개념 .....	12
제2절 관련 이론 검토 .....	14
1. 중심지 이론 .....	14
2. 생활권 이론 .....	29
<b>제3장 생활서비스 및 정주공간화 관련 정책 분석</b> ...	31
제1절 생활권 관련 정책 .....	33
1. 지역행복생활권 정책 .....	33
2. 생활권계획 .....	34
3. 생활서비스 공급 체계 및 정책현황 .....	35
제2절 정주권 개발 관련 정책 .....	45
1. 농어촌 지역개발 분야의 정책 동향 .....	45
2. 포괄보조금제도 도입 이후 정주권 개발 관련 정책(지역개발사업) .....	47

제3절 정주권 개발관련 사업 실태 분석 .....	68
1. 사례 A .....	68
2. 사례 B .....	76
3. 사례 C .....	83
제4절 시사점 .....	89
1. 생활서비스 공급 관련 시사점 .....	89
2. 정주공간 조성 관련 시사점 .....	91
<b>제4장 생활서비스 및 정주공간화 관련법 분석 .....</b>	<b>97</b>
제1절 생활권 관련법 .....	99
1. 생활권 관련법 .....	99
2. 생활서비스별 관련법 .....	101
제2절 정주권 개발 관련법 .....	116
1. 농어촌지역 .....	116
2. 도시지역 .....	129
3. 기타 .....	133
제3절 시사점 .....	135
<b>제5장 생활서비스 및 정주공간 현대화 개선방안 ...</b>	<b>137</b>
제1절 생활서비스 지원체계 개선방안 .....	139
1. 생활서비스 공급체계 개편방향 .....	139
2. 생활서비스 거점 및 서비스 표준의 규범적 설정 .....	141
3. 관련 제도 개편 방안 .....	154







제2절 정주공간 현대화 방안 .....	160
1. 인구감소시대의 새로운 정주공간 추진방향 및 전략 .....	160
2. 인구감소시대의 새로운 정주공간 국가지원체계 .....	162
3. 지방자치단체의 육성전략 .....	178
4. 민간부문의 생활서비스 연계방안 .....	182
5. 스마트 거점마을 육성을 위한 규제 특례(안) .....	196
<b>【참고문헌】</b> .....	203
<b>【부록】</b> .....	209

# 표 차례

한국지방행정연구원

- <표 2-1> 생활서비스의 분류 ..... 11
- <표 2-2> 국토계획법상의 기반시설 유형 ..... 13
- <표 2-3> 독일 브란덴부르크 주의 생활서비스 표준 .. 17
- <표 2-4> 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 생활서비스 표준 ..... 18
- <표 2-5> 독일 바이에른주의 중심지계층에 따른 하부구조 시설 기준 ..... 19
- <표 2-6> 독일 작센 주 발전계획과 중심지체계 설정 .. 20
- <표 2-7> 독일 중심지 위계별 전형적으로 이용 가능한 시설과 최소인구수 ..... 21
- <표 2-8> 독일 작센 주 발전계획에서의 중심지체계 .. 23
- <표 2-9> 독일 주별 중심지체계 유연화 전략 ..... 26
- <표 2-10> 독일 작센 주 발전계획과 중심지체계의 시사점 ..... 28
- <표 2-11> 생활권 위계별 규모에 관한 다양한 논의 .. 30
- <표 3-1> 생활서비스의 공급유형 ..... 38
- <표 3-2> 관련 중앙부처 생활서비스 공급계획 현황 .. 40
- <표 3-3> 농어촌서비스기준(제3차 농어업인삶의질향상 기본계획 (2015~2019) ..... 43
- <표 3-4> 주요 농어촌정책 관련 정책 및 연구 동향 .. 46
- <표 3-5> 지역발전 특별회계 편성체계 ..... 48
- <표 3-6> 포괄보조금사업 지원대상 ..... 49
- <표 3-7> 사·군·구 자율편성 사업체계 ..... 50
- <표 3-8> 사·군·구 생활권 개요 ..... 51
- <표 3-9> 기초생활권 유형별 농촌중심지 사업 추진방식 .. 52
- <표 3-10> 도시활력증진지역개발사업 대상지역 현황 .. 55
- <표 3-11> 2015년 도시활력증진지역 사업 현황 ..... 57
- <표 3-12> 일반농산어촌개발사업 사업 유형별 지원금액 .. 60



<표 3-13> 읍면소재지종합정비사업과 농촌중심지활성화사업의 비교 .....	64
<표 3-14> 2015년 농촌중심지 활성화 선도지구 선정현황 ..	66
<표 3-15> 사례 A의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	68
<표 3-16> 사례B의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	77
<표 3-17> 사례C의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	85
<표 3-18> 일반농산어촌개발사업 유형별 추진현황 .....	92
<표 3-19> 생활환경정비계획의 마을별 사업 내용 예시 ..	92
<표 3-20> 생활환경정비계획의 마을별 사업 내용 예시 ..	93
<표 3-21> 사례지역 상·하수도 공급 현황 .....	94
<표 3-22> 역량 강화 분야 사업 사례(거점면 소재지 사업 사례) .....	96
<표 4-1> 지역행복생활권 관련 규정 (국가균형발전특별법) .....	99
<표 4-2> 생활권 관련 규정(국토의 계획 및 이용에 관한 법률) .....	101
<표 4-3> 주거기본법(주거정책) .....	102
<표 4-4> 주거기본법(주거종합계획) .....	103
<표 4-5> 환경정책기본법(국가환경종합계획) .....	104
<표 4-6> 공원녹지법(공원녹지기본계획) .....	105
<표 4-7> 지역보건법 시행령(지역보건의료기관) .....	107
<표 4-8> 지역보건법(보건소의 기능 및 업무) .....	107
<표 4-9> 사회복지사업법(복지와 인권증진) .....	108
<표 4-10> 사회복지사업법 시행규칙(시설의 서비스 최저기준) .....	109
<표 4-11> 국민기초생활보장법(지역자활센터) .....	110
<표 4-12> 도서관법 시행령(지식정보 취약계층) .....	111

<표 4-13> 공연법(공공 공연장) .....	112
<표 4-14> 평생교육법(행정단위별 평생교육기관별 업무) ..	113
<표 4-15> 수도법(전국수도종합계획) .....	114
<표 4-16> 하수도법(국가와 지방자치단체의 책무) ..	115
<표 4-17> 농어업인삶의질법 주요 검토 내용(농어촌 지역개발 관련) .....	116
<표 4-18> 농어촌 정비법 주요 검토 내용(생활환경 정비계획 관련) .....	119
<표 4-19> 임업진흥법 주요 검토 내용(산촌진흥기본계획 관련) .....	122
<표 4-20> 농지법 주요 검토 내용(농업진흥지역 관련) ..	124
<표 4-21> 농지법 주요 검토 내용(농지전용 관련) ..	125
<표 4-22> 산지관리법 주요 검토 내용(산지의 구분) ..	126
<표 4-23> 농업식품기본법 주요 검토 내용 .....	128
<표 4-24> 도시재생법 주요 검토 내용(도시재생전략계획 관련) .....	129
<표 4-25> 도시재생선도지역 지정현황 (2016년 4월 현재) .....	130
<표 4-26> 정비사업의 유형 .....	131
<표 4-27> 도시정비법(도시주거환경정비기본계획의 수립) .....	132
<표 4-28> 개발제한구역법(행위제한) .....	133
<표 5-1> 생활서비스를 공급하는 고정 시설의 배치 기준(안) .....	153
<표 5-2> 생활서비스별 관련 부처 및 제도 현황 .....	166
<표 5-3> 인구 및 지역활력 제고를 위한 범부처별 종합전략(안) .....	171



## 그림 차례

<그림 1-1> 연구수행도 .....	5
<그림 2-1> 크리스탈러의 중심지이론 .....	15
<그림 2-2> 작센 주 중차중심지 일자리 수(사회보험 가입 의무 종업원수) .....	24
<그림 3-1> 도시활력증진지역개발사업의 내역사업 .....	54
<그림 3-2> 도시활력증진지역개발사업 추진 절차 .....	57
<그림 3-3> 일반농산어촌개발사업의 추진 절차 .....	61
<그림 3-4> 일반농산어촌개발사업 추진 추이 (2010~2015) .....	62
<그림 3-5> 일반농산어촌개발사업 사업 현황 .....	62
<그림 3-6> 농촌중심지의 기능 .....	65
<그림 3-7> 농촌중심지 활성화 사업 추진 체계 .....	65
<그림 3-8> 사례 A의 일반농산어촌개발사업 현황 (2012년 8월 기준) .....	69
<그림 3-9> A-1읍의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황 .....	71
<그림 3-10> A시 A-2면 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황 .....	73
<그림 3-11> 사례A 읍면소재지종합정비사업 사업범위 ..	74
<그림 3-12> 면소재지주변 정주체계 현황 .....	75
<그림 3-13> 사례B의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	78
<그림 3-14> B-1면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황 .....	80
<그림 3-15> B-2면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황 .....	81
<그림 3-16> 노후화된 공공시설(마을회관) 및 빈집 등의 방치 .....	83
<그림 3-17> 사례C의 일반농산어촌개발사업 현황 .....	84

<그림 3-18> C-1읍의 일반농산어촌개발사업 내용 및  
공간적 범위 현황 ..... 86

<그림 3-19> C-2면의 일반농산어촌개발사업 내용 및  
공간적 범위 현황 ..... 87

<그림 4-1> 농어촌리모델링법 정비사업 방식 ..... 121

<그림 5-1> 생활서비스의 구성영역 ..... 150

<그림 5-2> 도보 10분내 필요시설 ..... 174

<그림 5-3> 인구취약지역 스마트 거점마을 육성을 통한  
마을 네트워크화 구상 ..... 175

<그림 5-4> 고속도로 IC 30분이내 접근 가능지역 ... 176

<그림 5-5> 생활권계획 수립 개념도 예시 ..... 179

<그림 5-6> 인구취약지역 ‘마을 네트워크관’ 구상도 ... 180

<그림 5-7> 스마트 거점마을의 육성 예시도 ..... 181

<그림 5-8> 주민자치회 시범실시 기본 원칙과 방향 ... 185

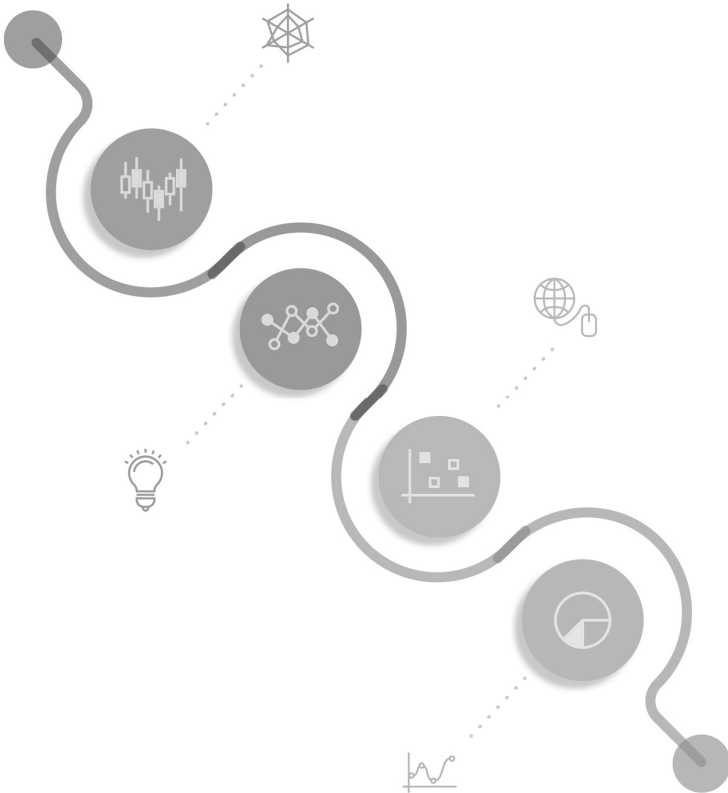
<그림 5-9> 지역커뮤니티 앵커의 조직 구성 및 역할 ... 189



# 제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법







## 제1장

## 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

## 1. 연구배경

- 인구감소시대를 대비한 합리적 생활서비스 재편 필요
  - 인구감소시대를 대비한 새로운 국토·공간정책 재편 필요성 대두
    - 특히 새로운 공간구조개편에서 주요한 이슈는 주민 생활서비스 위계를 감안한 생활권 중심의 생활환경개선으로 주민의 삶의 질 증진은 지역발전정책에서 지속적으로 강조될 전망
  - 인구감소의 위기를 극복하고 전국 어디서나 양질의 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있는 지역발전정책이 마련될 필요가 있음
    - 생활서비스 재편을 위한 효율적인 기능 분담과 동시에 주민들에게 필수적인 기초서비스의 적시적지 제공을 위한 정책방안 도출 필요
- 주민의 삶의 질 증진을 위한 일상생활공간 정비 요구 증대
  - 삶의 질에 대한 시민들의 욕구가 증대됨에 따라 일상생활환경에서 체감할 수 있는 생활 인프라 확충 요구 증대
  - 일상생활공간은 주민의 삶의 질을 높이고 주민의 사회적 교류의 장으로 활용되어 커뮤니티 증진에 기여할 뿐만 아니라, 도시의 매력도를 제고하여 지역경제 활성화에도 기여 가능(CABE, 2004)
  - 점차 증대되는 시민들의 삶의 질 욕구에 대응하는 주민생활여건 제공 필요

## 2. 연구목적

- 인구감소시대 주민의 삶의 질 제고를 위한 생활서비스 재편 방안 제시
- 주민의 일상생활공간 개선요구에 대응한 선진적 정주공간 마련 방안 도출

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

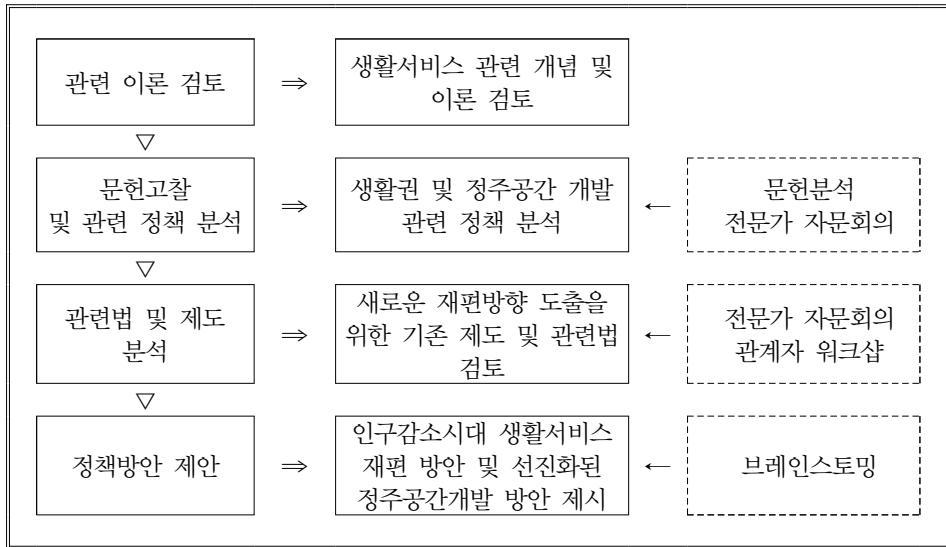
- 관련 법 및 정책분석
  - 생활서비스 공급 및 정주환경개선 관련 제도 및 정책 검토
  - 기존 정책의 한계 및 시사점 도출
- 생활서비스 재편 및 선진적 정주공간 조성 방안 제시
  - 본 연구는 인구감소시대의 지역발전정책 방안을 모색하는 것이 연구의 핵심 목적이므로 다양한 방안 제시에 연구역량 집중

### 2. 연구방법

- 관련정책 및 문헌검토
  - 국책연구기관, 시도연구원 등 생활서비스 및 정주공간 관련 자료수집을 통한 문헌조사
  - 한국의 기존 관련 정책자료를 통한 정책실태 조사분석 및 전략에 관한 문헌조사
- 관계자 및 전문가 인터뷰
  - 생활서비스 및 정주공간 관련된 사업을 추진하고 있는 관련 부처 및 지자체 담당자들에 대한 면담 및 인터뷰

- 특히 관련 연구 경험이 있는 국책연구기관, 시도연구원 등 전문가를 대상으로 한 정책방안 검토

<그림 1-1> 연구수행도

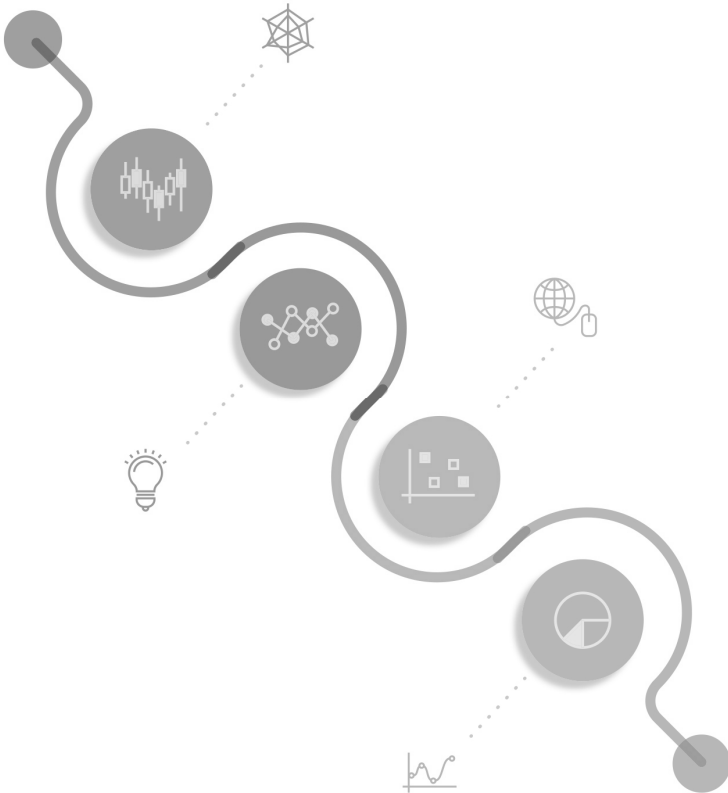




# 제2장 생활서비스 관련 개념 및 이론

제1절 관련 개념 검토

제2절 관련 이론 검토





## 제 2 장

## 생활서비스 관련 개념 및 이론

## 제1절 관련 개념 검토

1. 생활서비스의 개념<sup>1)</sup>

- 생활서비스는 삶을 영위하고 일상적 생활환경을 구성하는데 필요한 모든 종류의 서비스라고 할 수 있음
  - 즉, 생활서비스는 정주환경 또는 삶의 질에 영향을 주는 투입요소로서 공공과 민간이 제공하는 모든 서비스를 포함함
  - 생활서비스의 공급의 주체는 공공 및 민간으로 구분되나 서비스의 수혜자는 개인 혹은 세대라는 측면에서 개인서비스의 성격을 가지며 대부분 중간재가 최종 소비재의 성격을 가진다는 점에서 사업서비스 또는 생산자 서비스와 구분됨
- 생활서비스의 공급주체가 전적으로 공공에 의해서만 구성되는 것은 아니지만 기초수요에 대한 생활서비스는 공공성이 강하며 공공재 내지 준공공재의 성격을 가짐
  - 생활서비스의 수요와 공급은 시장메커니즘에 의해 결정될 수도 있지만 최소한의 삶의 질을 보장하기 위한 기본생활수요의 충족은 공공성이 요구되기 때문
- 생활서비스는 전국적 수준에서 공급될 수도 있으나 일상적 생활환경을 구성하는 범위 내에서 서비스 재화의 도달범위가 한정되기 때문에 일정한 지역 단위로 공급되며, 재화의 도달범위, 이용 빈도 등에 따라 계층성이 발생하며 매우 다양한 서비스 공급권역이 나타나게 됨

1) 한국지방행정연구원(2008)을 참조하여 정리

- 공급의 공간범위 측면에서 생활서비스는 일상적 생활체계 속에서 이루어지기 때문에 지역생활권과 밀접한 관계를 가지며, 대부분 국가적 또는 광역적으로 제공되는 서비스들과 구분됨
- 생활서비스의 유형은 사회적 기능의 관점에 따른 구분, 서비스의 수혜범위에 따른 구분, 공급주체 및 필수성에 따른 구분, 서비스 수요계층에 따른 구분, 중심지 위계에 따른 구분, 전달 및 공급의 이동성에 의한 구분 등 다양한 관점에서 분류될 수 있음
  - 사회적 기능의 관점에 따른 구분에는 일상적·보호적·발전적·사회적 최적수준 보장 서비스 등의 유형이 포함됨
  - 서비스의 수혜범위에 따라 상수도 등과 같은 연결재와 학교, 병원 등과 같은 선별재 등으로 구분됨
  - 공급주체 및 필수성에 따른 구분에는 서비스의 공익적·필수적, 사익적·필수적, 공익적·선택적, 사익적·선택적 측면에 따라 관련 서비스가 나뉨
  - 서비스의 수요계층에 따라 저소득층에서부터 중간계층 이상, 일반수요 대응한 서비스로 구분됨
- 생활서비스가 공급되는 거점공간으로서 생활인프라의 구분도 이와 유사할 수 있으나, 이동의 제약이 있다는 측면에서 비이동 서비스 및 고정 서비스에 해당된다고 할 수 있음



&lt;표 2-1&gt; 생활서비스의 분류

구분	유형	기능 및 성격	해당 서비스 사례
사회적 기능	일상적 서비스	이용자 요금, 수혜자 부담을 통해 개별적으로 제공	상하수도, 쓰레기수거, 도로교통
	보호적 서비스	주민과 재산을 보호하고 공공질서를 유지하는 기능	경찰, 소방, 법집행, 홍수통제, 위생검사
	발전적 서비스	개인의 육체적, 지적, 정신적 잠재력의 향상을 도모하는 기능	교육, 도서관, 공원, 문화예술시설
	사회적 최저수준 보장 서비스	최저수준의 주민생활을 보장하기 위한 서비스로 경제적 재분배기능이 강한 서비스	공공부조, 병원, 공중보건, 의료보호, 주택보호, 직업훈련, 공공주택
서비스의 수혜 범위	연결재	도시활동 및 도시기능을 연결시켜주는 서비스	도로, 상수도, 경찰, 소방서
	선별재	혜택이 선별적이고 주로 개인의 편익증진을 위한 서비스로 소득재분배의 성격이 강한 서비스	학교, 병원, 도서관, 박물관, 사회복지서비스
공급 주체별 생활 서비스& 필수성 여부	공익적·필수적 서비스	공공부문이 공급을 담당하고 조세를 통해 서비스 비용을 부담	소방, 경찰, 도로교통, 공원, 의무교육
	사익적·필수적 서비스	공공부문뿐만 아니라 공기업, 공사 등 다양한 주체에 의해 공급되고 응능부담원칙에 의해 서비스비용을 부담	보육소, 공공주택, 의료, 장애인복지
	공익적·선택적 서비스	공공부문이 공급을 담당하고 응능부담원칙에 의해 서비스비용 부담	시민회관, 박물관, 문예회관
	사익적·선택적 서비스	준공공부문에 의해 공급되고 개인이 서비스비용을 부담	주차장, 수영장, 스포츠교실
서비스의 수요 계층	저소득층의 수요에 대응한 서비스	사회적·보상적 서비스	공공주택, 영세민보호
	중간계층 이상의 수요에 대응한 서비스	시민의 문화적 생활과 여가를 위한 서비스	도서관, 박물관, 문예회관
	일반수요에 대응한 서비스	보호서비스, 일반생활관련서비스	경찰, 소방, 공중위생, 가로등, 상하수도

자료: 한국지방행정연구원(2008)

## 2. 기초생활시설의 개념<sup>2)</sup>

- 인프라(infrastructure)는 생산 및 생활의 기반을 형성하는 중요한 구조물 또는 기초시설로 주로 사회간접자본(SOC: Social Overhead Cost)과 비슷한 용어로 사용되어 오고 있음
  - 이는 도로, 항만, 철도, 발전소, 통신시설 같은 생산기반시설과 학교, 병원, 상하수도 처리와 같은 생활기반시설로 구분됨
  - 기초생활시설은 현 정부의 정책에서 새롭게 제시된 개념으로 그간의 양적 팽창에서 벗어나 질적 변화로 전환되는 시점과 관련되어 있음
- 법률적 용어로 기초생활시설은 주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설을 일컫음(도시재생법 제2조)
  - 유사개념으로 기반시설(국토계획법 등), 사회기반시설(사회기반시설에대한 간접투자법), 도시계획시설(국토계획법) 등이 있는데, 기초생활시설은 생산기반시설과 구분된다는 점에서, 국민생활의 편익을 증진시키는 시설에 한하여 정의되고 있는 특징이 있음
- 도시재생방침에서는 기초생활인프라 종류를 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등 7가지 시설유형으로 제시하고 있으며, 이는 국토계획법 및 사회기반시설에대한 간접투자법이 규정하고 있는 기반시설의 유형과 동일함

---

2) 이소영·박진경(2014)을 참조하여 정리

&lt;표 2-2&gt; 국토계획법상의 기반시설 유형

구분	상세내역
교통시설	도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장·공원·녹지·유원지·공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
공공·문화체육시설	학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
방재시설	하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
보건위생시설	화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설
환경기초시설	하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

## 제2절 관련 이론 검토

### 1. 중심지 이론

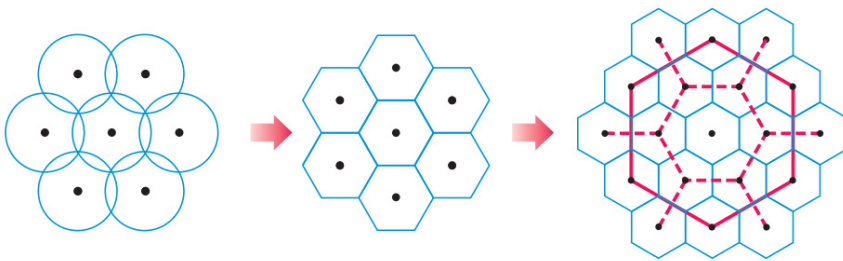
#### □ 핵심 개념 및 논의

- 도시의 기능을 지닌 취락의 입지, 규모, 분포 간격 및 특성을 밝히고자 하는 고전이론으로서 크리스탈러(Christaller, 1933)의 중심지 이론이 있음
  - 중심지이론은 정주체계를 구성하고 있는 취락 상호간의 수의 분포관계, 거리관계 및 상호 계층간의 지역구조에 관한 현상을 중심지개념에 비추어 원리적으로 설명하려는 이론(권용우 외, 2010:137)
- 이론의 전개에 중요한 개념인 중심지(central place)는 배후지역에 대해 각종 재화와 용역을 제공하고 지역간 교환의 편의를 도모해주는 장소임
  - 이러한 기능을 갖춘 정주공간을 일반적으로 결절지 또는 중심지라고 하는데, 결절지로서의 중심지는 그 세력이 미치는 배후지역의 중심에 위치한다고 해서 중심지라고 함
  - 크리스탈러의 관심은 모든 도시가 아니라 중심지 역할을 수행하는 도시에 있었는데, 중심지 역할을 하는 도시의 탁월한 기능이 바로 주변 지역에 필요한 재화 및 서비스를 수집·배분하는 기능임
  - 중심지의 중심기능은 도·소매업, 교통, 금융, 행정, 교육, 기타 서비스 기능이 포함되며, 제조업, 광업, 농업 등의 기능은 제외되므로 흔히 중심지이론은 3차산업의 입지이론으로 이해되고 있음
  - 문화, 체육, 교육, 의료 등 생활서비스 또한 이 영역에 포함됨
- 생활인프라 공급과 관련하여 중요한 논의는 중심지계층의 개념에 있는데, 중심지계층이란 중심지 상호간의 중심성의 차이, 즉 중심지가 수행하는 3차 산업기능의 보유 정도에 대한 중심지간의 차이를 말함
  - 이 때 중심지의 계층은 인구규모에 비례하는 것이 일반적임
  - 고차중심지(higher-order central place)란 중심성이 큰 기능을 보유한 중심

지이고, 저차중심지(lower-order central place)란 작은 기능을 보유한 중심지를 말함

- 고차의 중심지는 차하위 중심지에는 없는 새로운 고차의 중심재화를 더 보유함으로써 차상위 순위가 됨

<그림 2-1> 크리스탈러의 중심지이론



자료: <http://study.zum.com/book/13703>

- 크리스탈러의 중심지이론은 후대의 많은 학자들에 의해 이론적·경험적으로 연구 검토되어 많은 비판과 수정이 뒤따랐지만, 고차의 중심지에는 고차의 재화와 서비스가 저차의 중심지에는 저차의 재화와 서비스가 공급된다는 중심지계층의 개념은 오늘 생활권 개념에도 유용하게 적용되고 있음

#### □ 해외 적용 사례<sup>3)</sup>

- 독일은 지역별로 중심지체계에 따른 중심지의 위상을 구분하고, 각 중심지에 걸맞은 생활서비스 공급을 지역정책의 중요한 수단으로 삼고 있음(한국 지방행정연구원, 2008)
  - 각종 인프라의 체계적인 공급을 통해 주민생활서비스의 균등한 접근과 향유를 강조

3) 한국지방행정연구원(2008) 및 국토연구원(2014)을 참조하여 정리

- 하부구조시설의 공급기준은 중심지체계에 따른 각각의 배후지를 포함한 권역에 특유의 서비스 공급의 과제를 부여하여 생활서비스와 관련하여 중심지의 공급을 강조
- 독일의 각 주는 전 국토에 대한 등가치적 생활조건 확립의 원칙하에 지역서비스의 균등한 제공을 위해 3단계 또는 4단계의 중심지별 시설 설치기준을 제시하고 있음
- 예를 들면 브란덴부르크(Brandenburg)주는 생활서비스를 교육, 문화, 스포츠, 보건사회, 공공기관, 교통, 기타 서비스 등 7개 부문으로 구성하고, 각 단계의 중심지는 이들 서비스 항목 중 갖추어야 할 서비스 항목을 제시하고 있으며 각 중심지 세력권의 적정한 인구 규모 역시 제시되고 있음
- 소중심지는 중심지 주민수 1,000명 이상에 중심지 세력권 주민수는 최소 5,000명 이상으로, 공공교통수단을 통한 접근성은 약 30분 이내에 해당하는 지역임
- 하위중심지는 중심지 주민수 3,000명 이상에 중심지 세력권 주민수는 최소 7,000명 이상으로, 공공교통수단을 통한 접근성은 약 30분 이내에 해당하는 지역임
- 중위중심지는 중심지 주민수 20,000명 이상에 중심지 세력권 주민수는 최소 35,000명 이상으로, 공공교통수단을 통한 접근성은 약 60분 이내에 해당하는 지역임
- 상위중심지는 중심지 주민수 100,000명 이상에 중심지 세력권 주민수는 최소 200,000명 이상으로, 공공교통수단을 통한 접근성이 약 90분 이내에 해당하는 지역임

&lt;표 2-3&gt; 독일 브란덴부르크 주의 생활서비스 표준

구분	소중심지	하위중심지	중위중심지	상위중심지
중심지의 주민수	1,000명 이상	3,000명 이상	20,000명 이상	100,000명 이상
중심지세력권 주민수	최소 5,000명 이상	최소 7,000명 이상	최소 35,000명 이상	최소 200,000명 이상
공공교통수단 접근성	약 30분	약 30분	약 60분	약 90분
교육, 청소년 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>초등학교</li> <li>유치원</li> <li>유소년센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중고등 1 단계 학교</li> <li>전학년개설초등학교</li> <li>사회 복지사 자격자 운영 유소년 여가시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정신 장애자를 위한 학교</li> <li>시민대학</li> <li>음악학교</li> <li>교육보조센터</li> <li>청소년 센터 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학</li> <li>전문대학</li> <li>각종 장애자 학교</li> <li>직업학교</li> </ul>
문화 시설		<ul style="list-style-type: none"> <li>강당</li> <li>도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다목적 강당</li> <li>영화관</li> <li>박물관</li> <li>도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>극장</li> <li>회의장/콘서트홀</li> <li>다수의 박물관</li> <li>학술 도서관</li> </ul>
스포츠 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>대소의 운동장</li> <li>스포츠시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교스포츠시설 (육상 가능)</li> <li>체육관</li> <li>대소의 운동장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관중석구비 스포츠시설</li> <li>대운동장 및 육상시설</li> <li>관중석구비체육관</li> <li>테니스장</li> <li>수영장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관중석 구비 스타디움</li> <li>기타 여러 스포츠 종목을 위한 특정 시설</li> </ul>
보건 사회 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>의사</li> <li>약국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다수의 의사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정규 및 기초진료 가능 병원</li> <li>전문의</li> <li>공공 보건시설</li> <li>양로원</li> <li>각종 장애자 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중환자진료병원</li> <li>전문 클리닉</li> <li>다수의 전문의</li> </ul>
기타 서비스 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초수요 소매점</li> <li>우체국 지소</li> <li>은행 출장소</li> <li>음식점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양질의 기초수요를 위한 소매점</li> <li>우체국</li> <li>은행 지소</li> <li>음식점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고차 수요를 위한 구매 및 서비스점</li> <li>호텔</li> <li>금융기관 지부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>백화점</li> <li>고차 전문수요를 위한 대형소매점</li> <li>은행 및 금융기관</li> </ul>
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정사무소</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>하위 주관청 또는 지법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상위 주관청 및 주법원</li> </ul>
교통 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방 및 주 교통로와 연계</li> <li>공공교통수단과 연계</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>연방 교통로와 직접 연계</li> <li>철도와 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방고속도로와 연계</li> <li>철도 정차역</li> </ul>

자료: Land Brandenburg, 1995, Landesentwicklungsplan Brandenburg: Zentralörtliche Gliederung LEPI, 10-11. 여기서는 한국지방행정연구원(2008)에서 재인용

- 기타 독일의 대표적인 주인 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주와 바이에른(Bayern)주의 생활서비스의 공급 기준을 살펴보면 제시된 표와 같음
  - 개별 주의 발전상황과 역사적 경험 등에 따라 중심지 구분과 서비스시설의 구체적인 수준은 상이하게 나타나고 있음

<표 2-4> 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 생활서비스 표준

중심지시설	기초중심지	중간중심지	상위중심지
초등학교 및 중고등 I 단계의 학교	●	●	●
운동장(소규모 트랙 및 부속시설 구비)	●	●	●
실내 체육관	●	●	●
노천 수영장(소규모)	●	●	●
양로원	●	●	●
청소년 회관	●	●	●
유치원	●	●	●
우체국	●	●	●
도서관	●	●	●
공회당	●	●	●
중고등 II 단계의 학교		●	●
평생교육시설		●	●
도서관		●	●
다목적 강당		●	●
병의원		●	●
청소년센터		●	●
고령자센터		●	●
운동장(대규모 트랙 및 부속 시설 구비)		●	●
체육관(중규모)		●	●
노천수영장		●	●
실내수영장		●	●
고등교육기관			●
전문도서관			●
상설극장			●
회의장			●
관현악음악당			●
전문병원			●
운동장(대규모)			●
직업교육시설			●

주: 기타 시설로서는 기초중심지(기초적 공급을 위한 구매 및 서비스시설, 예를 들어 주유소, 수선소, 수공업장, 신용 기관, 음식점, 약국 등), 중간중심지(도소매 서비스점, 구매센터, 전문상가 등), 상위중심지(백화점, 할인점 등 전문 소매 서비스점) 등임.

출처: Biehl, D. et al.(1987: 233). 여기서의 한국지방행정연구원(2008)에서 재인용



&lt;표 2-5&gt; 독일 바이에른주의 중심지계층에 따른 하부구조 시설 기준

구분		소규모 중심지	하위 중심지	중위 중심지	상위 중심지	
중심성 판별 기준	소매 중심성	소매업매출액(백만 유로)	10	25	100	350
	일자리 중심성	사회보험가입의무 근로자수 사회보험가입의무 통근자수	850 500	2,000 1,200	6,500 4,000	21,000 12,000
서비스 시설	일반 서비스	우체국 또는 취급소	1	1	1	1
		금융기관	1	1	1	1
	보건 의료	의사, 일반의	1	1	1	1
		치과의	1	1	1	1
		지역의(일반의 제외)	1	1	1	1
		약국	1	1	1	1
		병원 보급단계 II, III, 또는 IV			1	1
	병원 보급단계 III 또는 IV				1	
	사회 서비스	앰블런스 서비스 시설	1	1	1	1
		노령자보호원		1	1	1
	교육	초등학교	1	1	1	1
중학교			1	1	1	
성인교육 시설				1	1	
실업학교				1	1	
인문계고등학교				1	1	
직업학교				1	1	
고등교육기관				1	1	
공공 교통	정류소(1일 3차례 왕복)	1	1	1	1	
	철도역(주요역)		1	1	1	
	승차권 판매하는 철도역			1	1	
	장거리철도역 연결			1	1	
관청 법원	행정타운	1				
	경찰지소, 경찰서		1	1	1	
	군행정관청			1	1	
	법원지소 또는 지원			1	1	
	세무서			1	1	
	노동사무소			1	1	
	주법원			1	1	
중심성 판별을 위한 시설기준(개)		13	16	27	30	
필수 중심성 시설 기준(개)		11	13	20	28	
중심지 세력권 인구수(명)		5,000	10,000	30,000	-	

자료: Bayerische Staatsregierung(2006), Landesentwicklungsprogramm 2006, 68 여기서는 한국지방행정연구원(2008)에서 재인용

- 고차중심지와 중차중심지는 주계획을 통해 설정, 저차중심지는 지역계획을 통해서도 설정할 수 있음
  - 중심지 설정의 행정구역 단위는 일반적으로 게마이며, 예외적으로 여러개의 게마로 구성된 게마연합을 중심지로 설정
  - 아래 표는 독일 작센 주 발전계획에 포함된 중심지체계 설정에 관한 사례이며 중심지 위계별로 전형적으로 이용할 수 있는 공공시설, 일반적 중심지 및 배후지의 최소인구수는 <표 2-7>과 같음

<표 2-6> 독일 작센 주 발전계획과 중심지체계 설정

구분	작센 주 발전계획과 중심지체계 설정
기본구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일 기본법의 기본원칙 중 하나인 균등한 생활여건 보장을 추구하기 위한 공간적 수단으로서 중심지체계가 중요</li> <li>• 균등한 생활여건 보장을 위해 중심지체계는 공간적 기본 틀로 작용</li> <li>• 3단계 중심지 계층(고차, 중차, 저차 중심지)<sup>4)</sup>의 균형적인 형성을 추구</li> </ul>
계획의 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994년 작센 주발전계획의 중심지 구상시 1,564개 게마 대상 → 2003년 계획에서 527개 게마를 대상으로 함</li> </ul>
중심지 관련 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작센 주의 경우 주발전계획에서 고차중심지 및 중차중심지가 설정되고, 지역계획에서 저차중심지들이 설정, ‘2013년 작센 주 발전계획’에서 설정한 중심지 관련 목표는 다음과 같음</li> <li>1) 중심지는 경제적·사회적·문화적 생활을 보장하고 그에 대한 합리적인 접근을 제공</li> <li>2) 상위단계 중심지는 하위단계 중심지의 기능도 수행</li> <li>3) 다른 중심지의 효율성을 해치는 계획은 지양</li> <li>4) 배후지 거주 주민을 위한 접근성을 보장</li> <li>5) 게마인테 연합에 의한 중심지와 게마인테 사이의 기능분담을 명확히 함</li> <li>6) 고차중심지는 지역의 경제, 혁신, 교육 및 행정의 중심지로 기능해야 함</li> <li>7) 중차중심지는 지역의 경제·교육·문화의 중심지로서, 특히 농촌의 안정화를 위하여 공공서비스를 보장하고 강화해야 함</li> <li>8) 저차중심지는 공공시설의 공급과 정주의 핵심 역할을 해야 함</li> </ul>

자료: Sächsisches Staatsministerium des Innern(2013)  
 국토연구원(2014) 재인용

4) 2003년 작센 주 발전계획에서는 1994년과 달리 소중심지를 철폐하여 중심지 계층을 4단계에서 3단계로 축소하였고 중차중심지 수도 축소하였음.

〈표 2-7〉 독일 중심지 위계별 전형적으로 이용 가능한 시설과 최소인구수

중심지 위계	전형적으로 이용 가능한 시설	최소인구수(중심지 + 배후지)
고차중심지	전문상점, 대형 은행 및 신용기관, 전문대학/ 전문병원, 학술도서관, 스타디움, 간선역	장거리 영역(20만~30만 명)
중차중심지	상점, 병원, 전문의원, 숙박시설, 양로원(노인구호시설), 극장, 박물관, 청소년시설, 중고등학교, 도서관, 대형스포츠 시설, 기차역	중거리영역(3만~4만 명)
기초/소중심지	우체국지점, 은행, 소매상, 일반의원, 치과, 약국, 유치원, 초등학교, 스포츠시설	근거리영역(7,000명~1만 명)

자료: BBSR(2012, S.33)

국토연구원(2014) 재인용

- 독일은 저출산, 고령화, 이민자 유입 등 인구변화에 따른 중심지 축소 또는 통합으로 인해 공공서비스 공급과 질적 수준이 낮아지는 것을 막기 위한 노력으로서 중심지로의 접근성 개선을 위한 대책을 병행하여 추진
- 2003년 작센 주 발전계획은 농촌지역에서 주민의 생존배려를 위해 중심지 체계 안정화 중요를 강조
  - 고차중심지 6개소, 중차중심지 38개소(고밀도지역 소재 12개소, 농촌지역 소재 10개소), 저차중심지 80개소(12개소는 계마로 연합형태의 저차중심지)를 설정하고 공급시설 공급에 기여
- 작센주의 인구비중에 변화로는 2009년 12월 31일 기준 고차중심지 38%, 중차중심지 21.8%, 저차중심지 16.6% 분포하며 고차중심지의 인구는 약간 증가하였고 나머지는 약간 감소함
  - 작센주 통계청의 2025년 예측에 의하면 고차중심지 41%, 중차중심지 21%, 기초중심지 14.5%로 고차중심지로의 인구집중이 더욱 심화될 것(Sächsisches Staatsministerium des Innern(2011))

- 같은 위계 중심지 내에서도 인구와 면적의 편차가 심하며 작센 주 중차중심지의 인구규모는 1만 168명(니에스키 Niesky)에서 4만 1,701명(프라이베르크 Freiberg)(2009년 12월 31일 기준)까지의 범위를 가짐
  - 면적이 가장 넓은 중차중심지는 그로썬하인(Großenhain) 130km<sup>2</sup>, 가장 작은 중차중심지는 코스비히(Coswig) 25.8km<sup>2</sup>
- 작센 주의 경우 접근성을 보장하기 위해 주발전계획에서 근거리 공공대중교통을 도입하고 합리적인 시간비용을 고려한 대안적 교통서비스 시스템을 도입을 권고
  - 주변지역에서 중심지로서의 접근성 보장과 공공근거리 교통체계 개선을 보다 상위의 중심지로의 접근성도 지원해야 함을 강조
  - 작센주는 접근성 기준으로 공공교통을 통해 거주지로부터 가장 가까운 중차중심지에 도달하는데 소요되는 시간으로서 최대 45분, 가장 가까운 고차중심지까지 최대 90분을 목표로 제시
  - 작센주 발전계획에 포함된 고차, 중차, 저차 중심지의 기능과 특징, 이용가능한 공공시설의 목록은 <표 2-8>과 같음

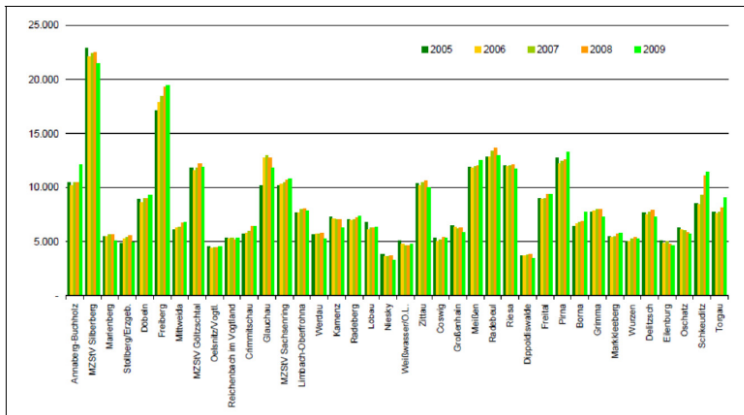
&lt;표 2-8&gt; 독일 작센 주 발전계획에서의 중심지체계

중심지 구분	기능	특징	이용가능한 공공시설
고차 중심지	경제·교육·행정의 중심지, 고품질의 특화된 서비스와 상품을 제공하는 인프라와 공공시설이 입지하므로 초지역적, 주 전체 혹은 국제적인 중심지로서 위상을 가짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적어도 인구 5만명</li> <li>- 초지역적으로 의미있는 연계축과 발전축의 교차점에 위치함</li> <li>- 중차중심지의 통상적인 배후지를 넘어섬</li> <li>- 2만개 이상의 사회보험가입 의무 일자리, 1만명 이상의 통근자</li> <li>- 경제의 중심(최소 제조업에서 40개 이상, 2010년 제조업 전체 매출액 5억 유로 이상)</li> </ul>	상급 교육시설(대학, 전문대학, 직업 아카데미), 국제적인 철도교통망 및 고속도로망, 문화 및 스포츠 시설(극장, 스타디움, 다목적 홀), 쇼핑센터, 법원과 경찰의 상급시설, 고급 의료 시설
중차 중심지	합리적인 거리에서 보다 높은 가치의 생애배려 서비스를 보장하고 고차중심지 기능을 보완하며 중차중심지 배후지에 공공시설을 공급하여 서비스의 질을 보장함	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구수는 최소 1만 5천명(2010년 12월 기준), 농촌지역 중심지의 경우 최소 1만 명이라는 기준을 적용함</li> <li>- 일자리수(2010년 6월 기준) 최소 5,000개, 농촌지역 중심지의 경우 최소 3,000개임</li> <li>- 중심지와 배후지 인구 최소 4만 5천명(2010년 기준)</li> </ul>	김나지움(인문계 중·고등학교), 직업학교, 특수학교, 성인교육시설, 스타디움, 체육관, 도서관, 병원, 장애인 시설, 전문의원, 다양한 과목의 노인 간병 및 배려 서비스(예: 장애인과 노인에 적합한 주택), 경찰서와 재판소, 인접 고차중심지로 신속한 교통연계를 위한 인프라
저차 중심지	고차중심지와 중차중심지의 기능을 보완하고, 기초 서비스의 효율적인 공급을 위한 핵심공간이며, 공공 대중교통의 결절점으로써 기능을 수행함	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저차중심지는 인구기준은 고밀도지역에서는 중심지와 배후지를 합하여 최소 1만 5천명(농촌지역에서는 최소 7,000명)</li> <li>- 작센 주에서 저차중심지의 설정은 지역계획을 통해 이루어짐</li> <li>- 작센주에서는 지역계획에 의해 총 80개의 저차중심지(게마인데 연합 포함)를 설정</li> </ul>	일상적으로 필요한 공급 시설(슈퍼마켓과 전문상점), 의료시설, 약국, 노인을 위한 배려 서비스 시설, 탁아시설, 초등학교, 청소년 여가시설 및 그와 유사한 시설, 근거리 공공 대중교통에 연계, 스포츠 및 여가시설, 금융기관(마을금고, 은행, 보험), 우체국지점/소방서

자료: Sächsisches Staatsministerium des Innern(2013)의 관련 내용을 표로 정리함  
 국토연구원(2014) 재인용

- 2003년 작센 주 발전계획에서 설정된 38개 소 중심지 중 22개소가 2009년 말 현재 중차 중심지 설정 기준을 충족
  - 38개소 중차중심지 중 18개소는 2005년 말에서 2009년 말 사이 인구가 5% 이상 감소, 반면 <그림 2-2>에서와 같이 2005년 말에 비해 중차중심지 중 21개소는 2009년 일자리 증가로 경제적 기능은 안정(Sächsisches Staatsministerium des Innern(2011))

<그림 2-2> 작센 주 중차중심지 일자리 수(사회보험 가입 의무 종업원수)



자료: Sächsisches Staatsministerium des Innern(2011, S.36)  
국토연구원(2014) 재인용

- 2003년 주발전계획 수립을 통한 중차 중심지 설정이 공공시설 공급측면에 성과를 거둠
  - ① 38개소 중차중심지 중 34개소에서 통상적 치료를 위한 이용이 가능
  - ② 모든 중차중심지에 김나지움이 입지해 있고, 5개소를 제외하면 적어도 하나의 직업학교가 존재
  - ③ 중차중심지로서의 접근성 기준 설정인 승용차 이용시 소요시간 60분이 모든 계마인데에서 충족(Sächsisches Staatsministerium des Innern(2011))

- 위의 성과에도 불구하고 가지는 한계로는 인구감소로 인한 대중교통서비스 수요 감소로 인구가 희박한 농촌지역의 공공 교통인프라 확충과 서비스 제공이 새로운 과제로 대두됨
  - 중심지 체계를 유지하기 위해 인구변화에 대한 유연한 대응과 접근성 제고가 필수적
- 공간정비의 근간을 이루는 중심지체계는 거의 50년간 약간의 편차는 있었지만 계속적으로 유지, 향후에도 기본틀은 유지될 것으로 예상되며 인구감소, 고령화, 세계화 등의 인구변화로 인한 부정적 영향을 최대한 줄이는 노력을 전개
  - 전략으로는 중심지체계의 유연화와 적응, 다양한 전략, 지역간 협력의 확대
- 먼저 중심지체계의 유연화와 적응으로 지역간 연계와 취약의 집중을 통해 공급의 지속가능성과 중심지 기능유지가 중요하므로 주별로 중심지체계의 유연화와 적응을 위한 노력 전개
  - 작센 주는 중심지 계층을 3단계로 축소하되 중차 중심지의 세분화가 가능하도록 융통성을 발휘하였고 아래표는 각 지역의 중심지체계 유연화 전략을 나타낸 것

<표 2-9> 독일 주별 중심지체계 유연화 전략

구분	브란덴부르크	바덴-뷔르템베르크	바이에른	메클렌부르크-포어포머덴부르크	니더작센	라인란트-팔츠	자를란트	작센	작센-안할트	튀링겐
중심지 계층	2단계로 축소 (기초중심지 철폐)	유지	유지	3단계로 축소	중간단계 확대	유지	유지	3단계로 축소, 중차중심지 세분화 가능	유지	3단계로 축소
중심지 수	전체적으로 축소, 중차중심지 확대	증가	증가	-	증가	축소 계획중	유지; 향후에 검토	축소	검토 계획 중	증가
중심지 기능의 확대	지역발전 기능의 강화	지역발전 기능의 강화	-	지역발전 기능의 강화	지역발전 기능의 강화	-	지역발전 기능의 강화	-	지역발전 기능의 강화	지역발전 기능의 강화
시설물 카탈로그 사용	예	예	예	-	예	예	예	예	-	예

자료: BMVBS and BBR(2007, S.9)  
 국토연구원(2014) 재인용

- 다양화 전략은 주별로 처한 사회경제적 조건을 고려한 것으로, 인구가 성장하고 있는 주는 중심지 수를 확대하고 인구가 심각하게 감소한 주는 중심지 계층 간소화와 중심지 수를 줄이는 전략 추구
  - 이 과정에서 중차 중심지가 지역발전 기능을 수행하도록 강력하게 요구받음
  - 중심지 위계별 공공시설 최소공급 기준을 시설물 카탈로그를 통해 제시하고 있지만, 주별로 처한 여건에 맞춰 조정
  - 주별 인구기준 차이가 많아 중차중심지와 배후지의 인구기준은 세력권과 접근성을 고려하여 설정
  - 접근성 기준은 거리, 시간(대중교통 수단 이용시 소요시간)으로 표시되면 저차중심지의 경우 30분이 공통적



- 학교의 입지는 이용수요를 고려하여 합리적인 거리에서 결정, 보통 저차중심지에 초등학교, 중차중심지에 김나지움, 고차중심지에 직업학교가 입지, 예외적으로 작센주는 중차중심지에 직업학교가 입지
  - 주발전계획에서 균등한 의료 보장은 중요 목표로 다른 기준에 비해 덜 구속적이며 의료시설이 주로 중차, 고차 중심지에 입지함
- 지자체간 또는 지역간 협력의 확대를 위해서는 기능의 조정과 배분이 필수적이며 이를 통해 공공시설의 효율적인 공급의 경제성을 확보
- 인구변화에 대한 공간정비전략으로서 지자체간 협력의 중요성 커지고 있으며 시시설치 경쟁을 줄이고 효율적인 공공시설 공급을 가능하게 함
  - 지자체간 협력의 형태는 중심지간의 기능 분담 및 전문화, 게마인데 연합에 의한 중심지 설정, 배후지의 공공시설 공급을 위한 중심지 간의 기능조정, 도시네트워크와 비중심지들의 협력 등 다양
  - 주발전계획에서는 고차와 중차 수준에서 협력적 중심지를 설정하고 협력해야 할 중심지의 명칭과 범위를 설정하고 있으며, 중심지간 협력은 주계획계약에 의해 추진되며 기간은 5년으로 한정하고, 중심지 간의 기능 분담은 공간정비 계약 또는 건축법 204, 205에 따라 공동 토지이용계획 수립을 통해 가능
- 독일의 인구감소 또는 과소화 문제에 대한 사례의 시사점은 크게 네 가지로 그 내용은 아래 표와 같음

<표 2-10> 독일 작센 주 발전계획과 중심지체계의 시사점

시사점	세부내용
중심지체계를 공공시설 공급의 중요한 정책수단으로 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1960년대 이후 공간정부, 공공서비스 공급위한 정책수단으로서 중심지체계 일관적 사용</li> <li>• 주발전계획수립을 통해 고차, 중차, 저차 중심지 설정, 시설물 카탈로그 통해 중심지 위계별로 이용 가능한 최소한의 공공시설 공급기준 규정</li> <li>• 중심지 체계를 연방주별 특성에 따라 융통성 있게 설정하며 주마다 여건을 고려해 중심지 위계의 수, 시설물 카탈로그 자율적으로 설정</li> </ul>
명확한 기준에 의한 중심지로의 접근성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주발전계획에서 중심지-배후지 설정 후 중심지로 접근성 기준을 설정</li> <li>• 접근성 기준: 중심지까지 도달에 소요되는 시간 또는 거리로 명확히 설정</li> <li>• 공공부분 근거리 대중교통 공급, 시민참여와 공동체에 의한 교통서비스 운영 등 다양한 해결 방안으로 접근성 기준 충족 위한 노력</li> </ul>
주 발전계획에 의한 중심지의 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심지 설정은 계획에 의한 융통성 결정 구조가 짐</li> <li>• 통계자료 분석 결과 바탕으로 고차, 저차 중심지를 주발전계획에서 설정</li> <li>• 중심지로 지정될 경우 우선적 지원으로 기초지자체인 게마는 중심지 지정에 관심이 많음</li> <li>• 적합성에 대한 비판이 존재하지만 공공시설 공급에 기여</li> </ul>
인구감소와 고령화 등 사회·경제적 변화에 유연한 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심지체계를 유연하게 개편하여 중심지 계층 또는 중심지 수 축소 등으로 인구에 비해 과도한 공공시설 공급 지양</li> <li>• 공공시설 공급의 효율성 제고와 중심지에서 이용 가능한 최소한 공공시설 공급기준과 중심지로의 접근성 기준을 설정하여 달성</li> </ul>

자료: 국토연구원(2014)

## 2. 생활권 이론<sup>5)</sup>

- 통근, 통학, 쇼핑, 여가 등 일상생활을 영위하며 활동하는 범위인 생활권에 대해서는 학자들마다 다양하게 정의하고 있음
- 주거지의 자연 발생적인 사회적 집단으로서 거주자들이 다른 장소와는 뚜렷하게 구별된 어떤 장소에 살고 있다는 감각을 가질 수 있는 권역이며, 각종 교육시설 및 생활편의시설들을 중심으로 생성되는 도시공간구조상의 단위(이강제, 1999)와 같이 일반적으로 일정한 공간단위로 정의하기도 함
  - 그러나 닫힌 공간의 범위로 인식하기보다는 거주자의 생활범위로 인식하는 것이 바람직하며, 거주자의 개별적인 생활의 범위를 수용하는 공간단위로 규정하는 것이 타당하다는 것이 일반적 견해임
  - 즉 이웃하는 생활권과 배타적이지도 않고 명확한 경계선 긋기가 가능하지도 않은 유연하고 열린 공간이라 할 수 있음(백혜선 외, 2006, 오병록, 2012)
- 도시계획에서의 생활권은 다양한 활동을 포함하여 반복적으로 일상생활의 빈도와 이동거리에 따라 위계를 구분하고 이를 바탕으로 생활권으로 계획함
  - 일반적으로 생활권의 범위는 경제성과 사람들의 공간적 행태를 바탕으로 소·중·대생활권으로 나뉨
  - 소생활권에는 최소경제활동 등을 충족시키기 위한 기본적인 필요 시설들을 배치하고, 중생활권에는 지역중심지로서의 역할수행에 필요하지만 소생활권에서는 경제적 측면에서 성립되기 힘든 시설들과 공공서비스 공급의 합리성에 관한 이론적이고 경험적 지식체계에 따라 필요한 시설들을 배치
  - 대생활권은 생산과 소비활동의 원활한 유지와 발전의 가능성을 함께 고려해야 하는 하나의 완결된 도시체계를 갖춘 범역으로 구분됨(대한국토도시계획학회, 2001:87-89)
- 소생활권은 1차 생활권 또는 근린생활권이라고도 하는데, 근린생활권이라는 의미에서 페리(Perry, 1939)가 주장한 근린주구와 동일한 범위로 설명하기도 하나 근린주구를 포함하는 더 큰 범위로 구분하는 경우가 더 많음

5) 이소영·박진경(2014)을 참조하여 정리

- 소생활권의 규모는 보통 보행가능한 범위로서 동사무소와 같은 기본적인 공공시설과 초등학교를 이용하는 범위로 설정됨
- 중생활권은 지역을 순환하는 대중교통을 이용하여 10~15분 이내에 이동할 수 있는 범위로서 경찰서나 소방서에서 관할하는 범위에 해당하며 고등학교(중학교)의 통학범위에 해당
- 대생활권은 도시로서 하나의 완결된 공간적 체계를 가지는 범위로서 통근이 가능하여 생산과 소비활동이 동시에 고려되며, 내부에 각종 용도지역이 설정되어 있음은 물론, 도심 또는 부도심 성격의 중심지를 가짐(대한국토·도시계획학회, 2004; 오병록, 2012)

<표 2-11> 생활권 위계별 규모에 관한 다양한 논의

구분	소생활권	중생활권	대생활권
대한국토도시계획학회(2001)	보행권	지방소도시	대도시
김철수(1994)	1~2만명	5~10만명	20~30만명
Perry(1939)	근린주구 (5,000명, 반경 400m)	-	-
이영석(1992)	5만명	최대 30만명	50만명
박병주·김철수(2004)	2~3만명	10~15만명	30~50만명
정삼석(2004)	2~3만명(행정동 기준)	10만명	50만명(구단위)
양동양(2006)	근린지구 (100,000명, 반경 1km)	-	-

자료: 오병록(2012)을 참고하여 재정리

- 그러나 이러한 구분은 단순한 개념적 구분일 뿐, 각 생활권의 규모에 대해 인구기준뿐만 아니라 서비스되어야 하는 공공시설의 기준도 다양하게 제안되고 있음
- 생활권의 규모에 대해서는 학문적으로는 합의되어 있지 않고, 여러 학자들이 생활권의 규모를 위계별로 다양하게 주장하고 있음

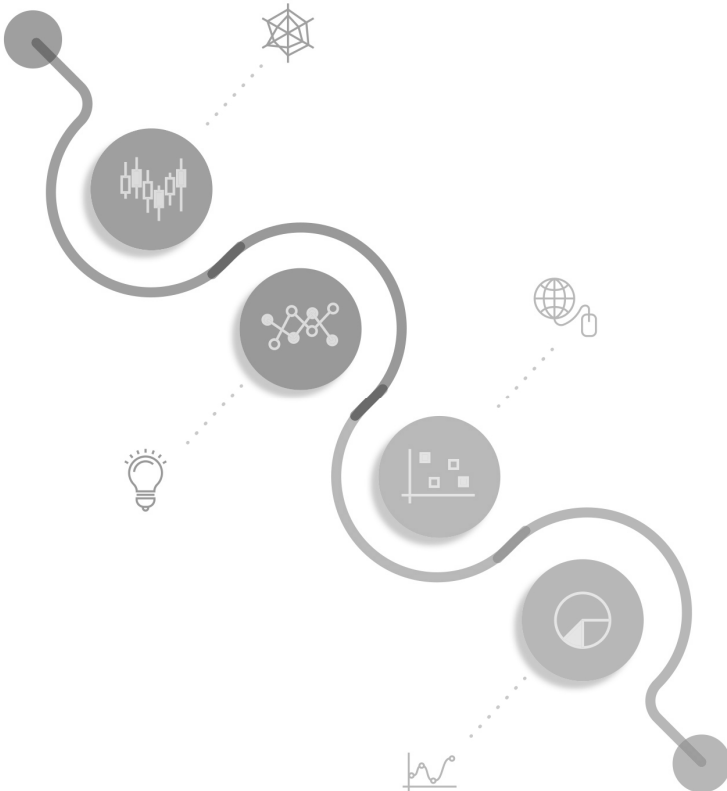
# 제3장 생활서비스 및 정주공간화 관련 정책 분석

제1절 생활권 관련 정책

제2절 정주권 개발 관련 정책

제3절 정주권 개발관련 사업 실태 분석

제4절 시사점





## 제 3 장

## 생활서비스 및 정주공간화 관련 정책 분석

## 제1절 생활권 관련 정책

## 1. 지역행복생활권 정책

- 박근혜 정부가 들어서면서 광역경제권 중심의 기존의 지역발전정책은 주민의 삶의 질에 중점을 둔 지역행복생활권 중심의 지역발전정책으로 패러다임이 변화
- 기존의 광역경제권발전정책이 광역단위의 글로벌 경쟁력 제고를 목표로 광역선도산업 등의 경쟁력 우선사업을 강조했다면, 지역행복생활권정책은 주민행복증진을 목표로 주민 생활서비스 위계를 감안한 생활권 중심의 주민이 체감할 수 있는 생활환경개선 등의 일상생활의 개선에 중점을 둔 지역발전정책을 강조
- 정책의 근간이 되는 지역행복생활권은 전국 어디서나 양질의 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지 서비스를 향유할 수 있는 주민의 일상생활공간을 의미하는 것으로서, 이웃 시군이 자발적으로 협력하여 구성하는 공간으로 중심도시, 농어촌 중심지(읍면), 인근마을을 포괄하는 개념임
  - 지역생활권의 중심도시는 고차서비스를, 농어촌 중심지(읍면)는 복합서비스를, 인근마을은 기초생활서비스 기능을 분담하는 것으로 중심지체계에 따른 서비스 공급에 전제를 두고 있음
- 생활권은 중앙정부가 획일적으로 설정하기보다는 지역간 자율과 협의에 따라 권역을 구성하도록 하고 있으며, 기초 인프라 확충 등 생활권에 꼭 필요한 주민체감형 사업을 우선 지원하는 것을 기본방향으로 삼고 있음
  - 지방자치단체는 이를 위해서 자율적으로 주민의견을 수렴하고, 발전계획을 수립하며 중앙정부의 각 부처의 관련 사업을 생활권 중심으로 연계·추진함으로써 중복지원 및 과잉경쟁을 방지하고 협업체계를 구축

- 지역생활권 사업 및 복합시설 사업에 대해서는 관련 예산을 우선적으로 반영하고, 지자체간 공동연계 사업에 대해서는 예산신청한도 범위내에서 국고보조율의 10%p 상향 적용하여 인센티브를 부여
- 지역행복생활권정책이 성공적으로 추진되기 위한 여러 요건 중에서도 특히 생활권 구성 및 생활권별 기초 인프라 공급은 본 정책의 매우 중요한 근간임
- 지역별로 해당 지역에 어떠한 생활서비스가 필요하며 또 어떤 기준으로 서비스를 공급할 것인지에 대한 합의가 지자체뿐만 아니라 관련 사업의 주관 부처에서도 마련될 필요가 있음
- 그러나 지역행복생활권정책은 초기 방향과 달리, 행복생활권의 구성은 지역발전위원회가 주도하여 56개 생활권으로 구성하였고, 지방의 자율적 생활권 구성 실적은 저조
- 또한 생활권별 기초 인프라 공급 기준에 따른 합리적 지침이 제공되지 못한 채, 생활권별 선도사업 추진에 집행력 집중

## 2. 생활권계획

- 생활권계획은 도시기본계획 수립지침상 토지이용계획, 기반시설 등 부문별 계획의 하나로써 반드시 수립되어야 하고 공간구조설정과 함께 도시의 골격을 형성하는 공간계획으로서의 의미뿐만 아니라 공공시설 배치계획의 전제조건으로서의 의미를 가지는 중요한 계획임
- 생활권계획에서 해당 지역의 권역설정의 구체적인 기준을 설정하고 생활권 중심시설의 배치계획을 담아, 생활 인프라 시설의 공급계획의 기본틀을 제공하게 됨
- 일반적으로 생활권 위계를 소·중·대 생활권으로 구분하고 생활권별로 필요한 시설을 제시함
- 이처럼 생활권계획이 현재의 도시계획체계상에서 미래의 공간구조를 권역 차원에서 구체화하며, 생활권별로 주민들의 생활환경과 관련한 계획과제를



발굴하는 역할을 하고 있기는 하지만, 도시기본계획은 장기적이고 추상적인 방향만 제시하기 때문에 도시관리계획과 같은 하위 실행계획에 구체적인 가이드라인을 제시하고 있지는 못함

- 특히 생활 인프라 공급과 관련된 계획은 교통, 공원녹지, 문화 등 각 부문 별 계획에서 별도로 시설 공급계획이 마련되고 있어, 생활권 계획과 생활 인프라 관련 시설배치계획이 상호 보완적으로 이루어지고 있지 못함

- 이러한 문제점으로 인하여 2007년 3월, 군특법시행령 제18조의 2를 신설하여 당시 행정자치부 장관이 지역 생활여건 개선에 관한 기본방향을 수립하고 관계 중앙행정기관의 장은 기본방향에 따라 연도별 사업계획을 수립하여 행정자치부장관이 이를 반영하여 지역 생활여건 개선에 관한 종합계획을 수립하도록 개선책을 마련하였으나, 제도가 궤도에 이르기 전에 군특법이 개정되어 실효성을 거두지 못하였음

### 3. 생활서비스 공급 체계 및 정책현황

#### □ 공급체계

##### ○ 생활서비스 공급체계

- 생활서비스는 각 부문별로 소관 중앙부처 → 자치단체 소관부서 → 공급주체를 연결하는 수직적 라인을 따라 제공
- 각 부처가 관장하는 생활서비스는 부처별 중장기 공급계획에 따라 이루어짐
- 대부분의 생활서비스는 국고보조 또는 지특회계 등 중앙부처의 보조를 통해 공급

##### ○ 지역특성별 공급체계

- 도시지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획(광역도시 계획, 도시기본계획 및 도시관리계획)에 따라 기반시설, 도시계획시설, 광역시설 등을 계획적으로 설치하여 생활서비스를 공급<sup>6)</sup>

6) “기반시설”이라 함은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설,

- 농촌지역은 「농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 5년 단위의「농림어업인삶의질향상기본계획」에 따라 농촌지역의 복지기반, 교육여건, 지역개발, 복합산업 등에 관하여 각 부처의 계획을 종합, 생활서비스 공급계획을 수립하여 추진<sup>7)</sup>

## □ 공급방식

### ○ 자치단체 직접공급

- 자치단체 직접공급은 일반 행정기관이나 사업소 또는 지방직영기업에 의해 이루어짐
- 사업소는 지방자치단체가 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에 대통령이 정하는 바에 의하여 당해 자치단체의 조례로 설치하며, 주로 도서관, 문화회관, 체육시설, 공원 등의 문화발전서비스, 복지관, 사회복지시설 등의 사회복지서비스, 상하수도 및 폐기물 등의 환경서비스를 공급
- 지방직영기업은 지방공기업 중에서 가장 역사가 오래된 경영형태이며 자치단체가 전액 출자하여 지자체의 행정기구형태로 조직하여 직접 경영하며 지방상수도, 하수도, 공영개발사업(주택 등) 등에 관한 서비스를 공급
- 지방공기업은 지방자치단체가 관할하는 행정구역을 대상으로 주민의 복리증진을 목적으로 직접 설치·경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업을 말하며, 당연 적용사업으로는 수도사업을 비롯하여 공업용수도·궤도·자동차운송·가스·지방도로·하수도·청소 및 위생·의료·매장 및 묘지·주차장·토지개발·시장·관광사업 등 15종이 있고, 임의적용사업은 도축장사업을 비롯하여 통운·자동차터미널·체육장·문화예술·공원사업 그리고 경상경비의 5할이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 등 7종이 있음

환경기초시설 등으로 대통령령이 정하는 시설을 말한다. 또한 “도시계획시설”은 기반시설 중 국토계획법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 시설을 하며 “광역시설”이라 함은 기반시설 중 광역적인 정비체계가 필요한 다음 각목의 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.

- 7) “농림어업인삶의질향상기본계획”은 2002년 수립된 「농업·농촌 종합대책」 중 농촌부문에 대한 구체적 실천계획으로서 농촌지역 생활환경서비스의 기본계획의 성격을 갖는다.

## ○ 자치단체 간접공급

- 자치단체 간접공급은 지방공기업법 및 조례에 의해 공법인(公法人) 형태로 설립되는 지방공사·공단에 의한 서비스공급을 의미
- 지방공사·공단은 원래 민간영역에 속하는 사업을 공공성 확보차원에서 지방정부가 개입하여 간접 경영하는 일종의 기업으로서 도시개발, 의료, 지하철, 유통, 택지개발 등의 다양한 서비스를 제공

## ○ 제3섹터 방식

- 지방공기업법에서 규정된 사업을 추진함에 있어 지역여건에 따라 제3섹터 방식(민관합동회사)으로 공급이 가능(지방공기업법 제79조의 2)
- 제3섹터는 사단법인형 제3섹터가 제도화된 1993년부터 꾸준히 증가하여 주로 농수산물유통, 무역대행, 관광, 정보, 지역개발 등과 관련하여 서비스를 공급

## ○ 자치단체간 협약공급

- 자치단체간 협정 또는 계약을 통해 공동 관할구역내 주민에게 생활서비스를 전달하기 위하여 공동으로 공급계획을 수립하고 재원을 조달하는 방식
- 하수종말처리장, 폐기물매립장 및 소각장 등 환경기초시설과 같이 대규모 시설이나 장비를 요하는 광역서비스 공급방식으로 활용

## ○ 민간부문 공급

- 민자유치는 국가나 지방자치단체가 공공시설의 효율적인 건설을 위하여 건설재원의 전부 또는 일부를 민간부문으로부터 조달하고 그들에게 법령 및 계약이 정한 범위 내에서 공공시설의 관리 및 수익권을 부여하는 행위로서 도로, 주차장, 하수도, 공원 등의 서비스에 활용하고 있으나 주차장과 환경기초시설을 제외하고는 실적이 미미한 실정
- 민영화는 경제활동의 활성화와 공공부문에 민간활력 도입을 위하여 공기업의 자산이나 주식매각을 의미하며 종래 공기업이 담당하던 서비스 공급을 민간부문으로 전환

- 민간위탁의 법적 정의는 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 제도로서 환경위생, 공공시설, 청사관리, 사회복지 등의 서비스에 활용

○ 시민 공(共)생산

- 공생산(coproduction)은 정규생산자인 공공부문과 소비생산자로서 일반주민이 공공서비스를 같이 생산하는 것으로 주민에 의해 이루어지는 부분을 말함
- 영리추구를 근본목적으로 하는 생산활동을 제외한 공동체정신에 입각한 시민의 자발적 활동이 해당

<표 3-1> 생활서비스의 공급유형

공급유형		내 용	사 례
자치 단체 직접 공급	행정 기관 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반회계방식</li> <li>• 일반행정기구, 사업소 등을 통해 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자동차검사, 문화, 예술, 체육</li> </ul>
	지방 직영 기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업 특별회계방식</li> <li>• 부족재원에 대한 일반재원의 지원 가능</li> <li>• 주민의 수요에 대응하여 공공성 확보 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상·하수도, 공영개발</li> <li>• 지역개발기금 및 지하철(광역지자체)</li> </ul>
자치 단체 간접 공급	지방 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간영역의 사업을 공공성 확보 차원에서 경영</li> <li>• 전문기술과 인력을 확보하고 경영자율성 보장 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료원, 도시개발 및 지하철(광역지자체)등</li> </ul>
	지방 공단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부의 고유업무를 지방정부의 위탁에 의해 대해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설 및 주차관리공단</li> </ul>
정부간 협약공급		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다른 지방정부에 생산을 위탁하고 비용 지불</li> <li>• 소규모 정부에 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐기물 및 하수처리</li> </ul>
민관 합동 공급 (제3섹 터)	지방 공사형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% 범위 내에서 민간자본 참여</li> <li>• 민간의 자본과 기술을 도입함으로써 공공부문의 활성화 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역개발, 유통, 수출</li> </ul>
	주식 회사 /재단 법인형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부가 50%미만을 출자 또는 출연하여 민관과 공동으로 주식회사나 재단법인 설립</li> <li>• 공동출자·출연법인은 지방재정 확충 또는 서비스 공급이 미흡한 민간영역 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광, 샘물, 도시개발, 컨벤션, 무역</li> </ul>
민간 공급	민자 유치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간의 자본과 기술을 공공시설의 설치에 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로, 터널, 환경기초시설 건설</li> </ul>
	민영화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산이나 주식의 매각을 통한 경영합리화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료원</li> </ul>
	민간 위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업의 이윤동기에 따른 서비스의 전문성과 대응성을 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐기물수거, 공공시설관리, 공영주차장 관리</li> </ul>
시민공동생산		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간조직에 의한 서비스 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가로청소, 방법순찰, 폐기물분리수거</li> </ul>

자료: 한국지방행정연구원(2008)

## □ 생활서비스 관련 부처별 관련 정책 현황

- 생활서비스 공급과 관련하여 해당 부문별로 전국적으로 수립되고 있는 공급 계획이 존재
  - 대표적인 생활서비스 공급 관련 계획이 교육부문의 경우 평생교육진흥기본 계획, 청소년정책기본계획 등의 계획이 추진 중에 있으며, 의료부문 2개, 복지부문 4개, 환경부문 6개, 기초인프라부문 3개, 문화부문 5개, 주거부문 2개 등이 있음
- 생활서비스 공급계획은 해당 생활서비스 시설에 대한 공급계획과 함께 전문 인력 확충과 프로그램 개발에 대한 내용을 포함하고 있음
- 이러한 생활서비스 공급계획은 지역별 생활서비스 공급실태나 결핍 수준에 대한 객관적인 진단이 이루어지지 못한 채, 중앙부처별로 산발적으로 추진 되거나 지방자치단체에서 계획을 수립하고 있음
  - 교육부문에서는 교육부와 여성가족부가 평생교육과 청소년 분야에서 별도로 종합계획안을 수립하여 추진 중에 있음
  - 기초인프라부문과 환경부문은 국토교통부와 환경부가 별도의 계획을 수립 하여 추진 중에 있음
  - 복지부문의 경우 보건복지부가 수립하는 부분은 지역사회서비스 혁신사업 기본계획만 존재하고 지역보건의료계획이나 자활지원계획 등은 기초자치 단체에서 수립한 이후에 보건복지부장관에게 해당 계획을 제출하는 형태로 존재
- 생활서비스 공급계획이 부문별로 중앙부처나 지방자치단체에서 산발적으로 수립, 추진됨에 따라 계획 주기가 각기 상이하고 계획의 구속력이 상이하여 지역 차원에서 상호 연계되지 않고 사업 추진이 이루어짐
  - 관련 법 조항에 계획을 수립하여야 한다라는 선언식의 계획이 많음
  - 또한 계획 추진을 위한 재원조달 방안 등이 법적으로 보장되어 있지 않으며, 특히 지방자치단체장들이 수립하는 계획의 경우 계획 제출에만 그치는 경우가 많음

- 지역사회복지계획과 같이 해당 계획에 대한 평가체계가 법적으로 명시되어 있는 경우도 있으나 평가체계가 존재하지 않는 계획들도 다수 존재

<표 3-2> 관련 중앙부처 생활서비스 공급계획 현황

부문	하위영역	공급계획 및 소관부처	근거법
교육	초중등학교 평생교육 사설학원	○ 평생교육진흥기본계획(교육부, 5년) - 평생교육진흥시행계획(시·도지사, 매년)	평생교육법
		○ 청소년정책기본계획(여성가족부, 5년) - 연도별 시행계획(관련 중앙행정기관장, 시·도지사)	청소년 기본법
의료	의사 수 병의원 수 병상 수	○ 국민건강증진종합계획(보건복지부 주관, 5년) - 보건복지부가 종합계획안 작성지침 작성 - 소관부처 행정기관장이 계획안 작성하여 보건복지부에 제출 - 매년 실행계획 : 시도 및 시군구	국민건강 증진법
		○ 지역보건의료계획(시도 및 시군구 수립, 4년) - 의료기관(보건소 포함, 병상수 등) 확충계획, 사회복지사업간 연계성 확보 - 시군구 및 시도에서 매년 지역보건의료계획을 근거로 당해연도 사업수행을 위한 세부 실행계획(지역보건의료계획시행계획)을 수립	지역보건법
복지	아동복지 노인복지 여성복지 장애인복지 기초생활 보호	○ 지역보건의료계획(시도 및 시군구 수립, 4년) - 사회복지사업간 연계성 확보 - 보건소 업무 중 노인보건, 모자보건사업 등 포함	지역보건법
		○ 지역사회보장계획(시군구 수립, 4년) - 시군구 및 시도에서 연차별 시행계획 수립 후 보건복지부장관에게 제출 - 지역단위의 포괄적 사회복지 기본계획 - 사회적돌봄서비스, 공공의료서비스, 여성가족 복지서비스, 공공의료서비스 등에 대한 기본계획	사회보장 급여법
		○ 주민생활지원 통합서비스 전달체계 구축 기본계획 - 시군에서 대도시형, 중소도시형에 따라 생활지원 서비스를 통합적으로 지원	
		○ 자활지원계획(시군구 수립, 1년) - 기초생활보호대상자를 대상으로 필요한 취업알선, 근로기회 등 자활 지원	국민기초 생활보장법
환경	수질 대기	○ 국가환경종합계획(환경부, 20년) - 향후 20년간의 국가 환경정책 비전과 장기전략 수립	환경정책 기본법

부문	하위영역	공급계획 및 소관부처	근거법
	임야	- 분야별 환경계획을 선도하고, 각 부처 환경관련 정책과 지자체 환경보전계획의 수립방향을 제시하는 환경분야 최상위 계획	
		○ 수도권정비기본계획(국토교통부, 10년) - 상수원 확보 및 수도 공급계획 - 시군 차원의 수도권정비기본계획 수립 - 5년마다 재검토	환경정책 기본법, 수도법
		○ 전국수도종합계획(환경부, 10년) - 상수도 수요전망 및 개발계획 - 5년마다 재검토	환경정책 기본법, 수도법
		○ 국가하수도종합계획(환경부, 10년) - 하수도 확충 및 광역하수도 전달체계	하수도법
		○ 하수도정비기본계획(특별시장, 광역시장, 시장, 군수, 20년) - 하수도보급을 통한 공공수역의 수질개선	하수도법
		○ 수도권대기환경관리기본계획(환경부, 10년) - 수도권지역의 대기환경개선을 위한 환경관리 기본계획 - 서울특별시장 등은 5년마다 시행계획 수립하고, 매년 시행계획 추진실적 보고서를 환경부장관에게 보고	수도권대기환경개선에 관한특별법
기초인프라	도로 상수도	○ 수도권정비기본계획(국토교통부, 10년) - 상수원 확보 및 수도 공급계획 - 시군 차원의 수도권정비기본계획 수립 - 5년마다 재검토	환경정책 기본법, 수도법
		○ 전국수도종합계획(환경부, 10년) - 상수도 수요전망 및 개발계획 - 5년마다 재검토	환경정책 기본법, 수도법
		○ 국가도로종합계획(국토교통부, 10년) - 도로분야 최상위 법정계획 - 도로의 현황, 여건변화에 따른 도로정책의 추진방향 제시 - 국가간선도로망의 구성 및 건설 - 5년마다 재검토	도로법
문화	공공도서관 문화공간 여가·체육 시설	○ 지역문화진흥기본계획(문화체육관광부, 5년) - 지역문화진흥정책의 기본 방향 및 지역 문화발전의 지원체계 - 지역문화 역량강화, 지역문화 격차해소, 지역문화 발굴 창조 중점 추진	지역문화진흥법

부문	하위영역	공급계획 및 소관부처	근거법
		○ 공연예술진흥기본계획(문화체육관광부, 1년, 최근 계획 없음) - 공연예술환경의 변화에 부응하는 발전 방향 및 공연예술 진흥시책 추진에 관한 사항	공연법
		○ 국민체육진흥에 관한 기본시책(문화체육관광부, 계획주기 없음) - 체육시설의 설치유지·관리에 대한 사항 - 시군구 단위에서 연도별 시행계획 수립 및 결과 제출	국민체육진흥법
		○ 도서관발전종합계획(도서관정보정책위원회, 5년) - 도서관정책의 기본방향 - 도서관정보정책위원회의 부위원장이 문화체육관광부장관 - 관련 중앙행정기관장과 시도지사가 연도별 시행계획 수립 및 결과 제출	도서관법
		○ 박물관 및 미술관 진흥을 위한 기본시책 (문화체육관광부, 계획주기없음) - 국·공·사립 박물관 및 미술관 확충, 문화시설 육성 계획 - 기본시책에 따라 박물관장 등 중앙행정기관장과 자치단체가 진흥계획 수립	박물관 및 미술관 진흥법
주거	주택수급 주거의 질 주거환경의 질	○ 주택종합계획(국토교통부, 10년) - 국민주거안정 및 주거수준 향상 도모 - 10년단위 종합계획 및 1년 단위 연도계획 수립 - 시도 역시 주택종합계획 및 연도계획 수립	주택법
		○ 도시및주거환경정비기본계획(특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 10년) - 주거지 관리계획, 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획, 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, 세입자에 대한 주거안정 대책	도시 및 주거환경정비법

※ 공급계획 및 소관부처 항목에서 있는 괄호 안 내용은 계획수립기관 및 계획 주기를 뜻함

※ 괄호안에 계획주기 없음은 시행령·시행규칙을 포함하여 법적으로 명시된 계획주기가 없음을 뜻함

- 생활서비스 공급계획의 공간 단위가 시·군으로 상정되어 추진됨에 따라, 해당 생활서비스 시설에 대한 수요를 해당 시·군 지역의 수요만 고려하여 인근 지역의 수요를 배제



- 생활서비스마다 최소의 수요빈도가 서로 달라서 서비스의 계층성을 감안하여 공급 권역이 설정되어야 함
  - 예를 들어 종합병원 등과 같이 고차 위계의 생활서비스의 경우 하나의 시나 군지역이 아니라 인근 지역까지 포함하는 2차 거점 개발 형태가 되어야 함
  - 그러나 시·군 단위의 계획 수립 체계로 인하여 공급계획의 경제성(재정적 효율성)이 확보되지 않고 있음
- 한편, 삶의질향상 특별법 제3조에 따라 농림축산식품부에서 농어촌지역 주민들이 일상생활을 영위하는데 요구되는 공적서비스 항목과 최소한의 목표 수준을 개념 짓는 농어촌서비스 기준을 제시하고 있음
- 서비스 유형별로 관련 부처와 협의하여 제시하고 있기는 하나, 적정 수준에 대한 기준 제시이기보다는 최소한의 목표수준을 제시한 것이어서 농림부 이외의 부처별 서비스 기준으로 실제 활용되고 있지는 못함
- 종합적 생활서비스 공급기준 제시를 표방하고 있지만, 농어촌지역에 한정된 서비스 기준이며, 부처별 서비스 공급실태에 근거한 기준이 마련되고 있지 못함

<표 3-3> 농어촌서비스기준(제3차 농어업인삶의질향상기본계획(2015~2019))

부문	핵심항목	국가최소기준	'19년 기준치(%)
1.보건 복지	진료서비스	시군내에서 내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 중요과목 진료가 가능하다	80
	응급서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문인력이 동승한 차량이 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있다	97
	노인	도움이 필요한 노인은 주1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다	80
	영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 읍면내에서 영유아 보육시설을 이용할 수 있다	80
2.교육	초중학교	지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다	100
	평생교육	읍면에서 평생교육거점시설에서 평생교육을 받을 수 있다	40

부분	핵심항목	국가최소기준	'19년 기준치(%)
3.정부 생활 기반	주택	주민 누구나 최저주거기준 이상의 주택에서 거주한다	95
	상수도	주민 누구나 상수도를 통해 깨끗하고 안전한 물을 마실 수 있다	82
	난방	읍지역에서 도시가스를 이용할 수 있다. 도시가스보급이 어려운 지역에서는 LPG 소형저장탱크 등 난방비 저감정책을 추진한다	70
	대중교통	마을내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통 운행이 어려운 지역은 준대중교통 프로그램을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다	100
	광대역 통합망	농어촌 어디에서나 광대역 통합망을 이용할 수 있다	90
경제 활동 일자리	창업 및 취업 컨설팅·교육	시군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다	100
문화 여가	문화시설 및 프로그램	시군내 문화예술회관 등 문화시설에서 월1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다	50
환경 경관	하수도	농어촌 어디에서나 하수처리서비스를 받을 수 있다	85
안전	방법설비	범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로에 방법용 CCTV를 설치한다	60
	경찰순찰	범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다	100
	소방출동	화재발생 신고접수 후 5분내에 소방차가 현장에 도착한다	55

자료: 제3차 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2015~2019)

## 제2절 정주권 개발 관련 정책

### 1. 농어촌 지역개발 분야의 정책 동향

- 1970년대 새마을운동을 중심으로 전개되었던 농어촌 지역개발 관련 정책은 1980년대 정주권개발론이 대두되면서 농어촌 고유의 정주체계를 살리는 방향으로 전환
  - 1970년대는 새마을 사업의 일환으로 추진된 가로정비·상가정비 등 기초환경정비 위주의 사업
  - 1980년대부터는 정주생활권 개념을 도입하면서 농어촌의 뒤떨어진 생활환경을 개선하기 위해 읍면 소재지에 준(準)도시기능을 확충하고 농어촌 개발의 거점으로 육성하는 한편 도농간 격차를 완화하려는 정책적 노력 도입
  - 1990년대에는 읍면소재지를 배후 농촌지역의 경제문화·행정 종합중심지로 개발하고 농촌지역 경제 활성화 및 지방정주생활기반 조성을 도모
  - 2000년대 들어 군청 및 읍사무소 소재지인 읍에 대한 개발에 한정되기는 하였으나, 공모제, 육성협약제도 등을 도입하고 일종의 포괄보조를 지향함으로써 지방정부의 계획고권과 자율성을 신장
- 2010년 이후 포괄보조금제도가 도입되면서 개별 사업 단위로서 마을, 읍면 등을 개발정책에서 한걸음 더 나아가 지역차원에서 농어촌 정주공간을 육성하는 정책으로 변환
  - 따라서 2010년부터는 기초생활권 발전전략에 따라 읍·면소재지종합정비사업(일반농산어촌지역) 및 지방소도읍육성사업(특수상향지역)을 추진

<표 3-4> 주요 농어촌정책 관련 정책 및 연구 동향

연대	주요 농어촌 정책	정책 단위	정책적 배경	관련 연구
1970년대	새마을운동 취락구조개선	마을	새마을운동 국가주도산업화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새마을운동</li> <li>• 농촌 사회구조</li> <li>• 농촌하부구조 개발</li> </ul>
1980년대	도서개발 오지개발 농어촌주거환경개선	군	정주권개발 (군종합개발)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌주택</li> <li>• 정주생활권 및 정주체계</li> <li>• 농촌중심지 개발 및 기능분석</li> <li>• 정주생활권 설정 및 유형화</li> <li>• 농촌마을 공간구조</li> </ul>
1990년대	정주권개발 문화마을조성 산촌종합개발	면	정주권개발 (면단위/문화마을)  행정구역 통합 (도농통합)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면 단위 정주권개발 방안</li> <li>• 농촌 지역 개발과 정주생활권</li> <li>• 농어촌 중심마을 정주체계</li> <li>• 농촌취락 정비방안</li> <li>• 농촌 지역 공간계획체계</li> <li>• 도농통합지역 정주권 개발</li> <li>• 정주 공동성</li> <li>• 농촌 과소화지역</li> </ul>
2000년대	신활력사업 관광마을조성 (녹색 농촌체험, 어촌체험, 전통테마) 경관보전직불제 소도읍육성 농촌마을종합개발 도시민유치지원	마을/권역/읍·면/시·군	주민참여/상향식개발  균형발전  복합생활권(귀농·귀촌)  생활권 광역화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌마을 환경친화적 계획요소</li> <li>• 농촌관광(그린투어리즘)</li> <li>• 도시민 유치와 복합생활공간 조성</li> <li>• 농촌마을종합개발사업</li> <li>• 경관, 어메니티 개선방안</li> <li>• 도농 통합형 정주기반</li> <li>• 과소화 농촌의 지원</li> <li>• 살기좋은 농촌만들기</li> <li>• 농촌 지역개발사업 효율화 체계화</li> <li>• 창조적 광역발전</li> <li>• 기초생활권 육성</li> <li>• 경제·생활권 광역화 대응</li> <li>• 농촌마을단위 정주환경 개선</li> <li>• 베이비붐 세대의 은퇴 수요 대응</li> </ul>
2010년 이후	포괄보조사업 읍면소재지종합정비사업 지방소도읍육성사업 농촌중심지 활성화사업	읍·면	포괄보조금제도 실시  농촌중심지 활성화 정책의 본격 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌 중심지 활성화</li> <li>• 읍면소재지 거점 조성 및 기초서비스 기능 강화</li> </ul>

자료: 성주인 외(2013)를 수정 및 보완

## 2. 포괄보조금제도 도입 이후 정주권 개발 관련 정책(지역개발사업)

### 가. 포괄보조금제도의 기본 개요

- 포괄보조금제도는 2010년부터 기존의 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하여 지역개발계정의 예산을 포괄보조 방식으로 지원토록 하는 제도
  - 이는 기존 대도시권 중심의 사업 및 대규모 개발사업 추진으로 농어촌 및 지방 중소도시의 사업추진이 어려워지면서 지역개발정책의 새로운 변화에 대한 증대된 요구를 반영
  - 따라서 기존에 여러 부처가 수행하던 개발사업을 통합하고, 해당 지역별로 담당부처가 포괄보조사업을 관할케 함으로써 각 부처의 핵심역량에 부합하도록 역할체계를 재정립
- 광역·지역발전특별회계는 아래 <표3-5>와 같이 4개 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정)과 8개 사업군으로 구분
  - 범(汎)국가적인 통합 관리가 필요한 사업은 타(他) 회계로, 지역 연계투자로 효율화가 가능한 사업은 지특회계에서 수행
  - 생활기반계정은 시도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성하고, 경제발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성
  - 지특회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반계정에 포함
  - 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함

<표 3-5> 지역발전 특별회계 편성체계

계정		생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
편성방식					
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	③시·도, 시·군·구 자율편성사업  * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함  ⑤특별지방행정 기관이관사무 수행경비
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업

- 지역개발사업과 직접적으로 관련되어 있는 생활기반계정은 시·도자율편성 사업과 시·군·구자율편성사업지역으로 구성
  - 시·도 자율편성사업은 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성
  - 시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성
  - \* 단, 신규소요는 부처가 공모를 통해 선정

&lt;표 3-6&gt; 포괄보조금사업 지원대상

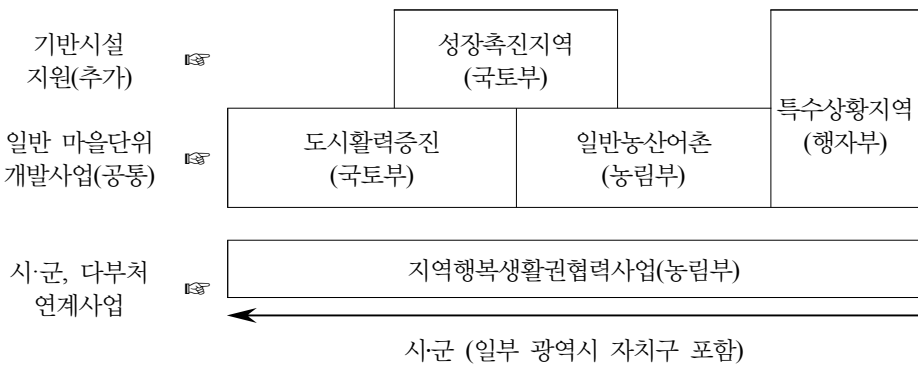
구분	부처	포괄보조 사업명	보조율	내역사업(예시)
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	30~70%	·박물관, 문예회관 등
		②관광자원 개발	50%	·관광지 개발 등
		③체육진흥시설 지원	30%	·생활체육공원 조성 등
		④지방문화산업기반 지원	50~80%	·작은 영화관 등
		⑤산업단지·폐산업시설 문화재생	50%	·산업단지·폐산업시설 문화재생
	문화재청	⑥문화유산 관광자원 개발	50%	·지역문화유산 개발
	농림부	⑦농촌자원복합산업화지원	50%	·농촌체험관광 지원 등
		⑧농업기반정비	80%	·밭기반 정비 등
		⑨지역전략식품산업육성	50%	·향토산업육성 등
	해수부	⑩어촌자원복합산업화지원	50%	·어촌체험 관광지원 등
		⑪어업기반정비	80%	·지방어항 등
		⑫해양 및 수자원 관리	50%	·연안정비 등
	농진청	⑬수산물가공산업육성	30~50%	·수산물산지가공시설 등
		⑭지역농촌지도사업 활성화	50%	·농촌지도기반 조성 등
	산림청	⑮산림경영자원 육성	80%	·임산물 수출촉진 등
		⑯산림휴양·녹색공간조성	50%	·숲길 조성·관리 등
		⑰임도시설(국유림 제외)	70%	·임도시설
	산업부	⑱지역특성화산업 육성	50%	·지역산업마케팅지원 등
	중기청	⑲전통시장 및 중소기업물류 기반조성	60%	·전통시장 시설현대화 등
	여가부	⑳청소년시설 확충	30~88%	·청소년시설 확충
환경부	㉑상수도시설 확충 및 관리	70%	·농어촌 생활용수 개발 등	
	㉒자연환경 보전 및 관리	50%	·지역생태계 복원 등	
	㉓생태하천복원	50~70%	·생태하천 복원	
	㉔노후상수도 정비	50~70%	·노후 상수관망·정수장	
국토부	㉕대중교통 지원	70~90%	·화물차 공영차고지 건설 등	
	㉖지역거점 조성지원	50~100%	·지방산업단지 공업용수도 건설 등	
	㉗주차환경개선지원	50%	·공영주차장건설지원	
새만금	㉘공업용수도 건설지원	100%	·새만금 공업용수도 건설	
행자부	㉙지역공동체 일자리 지원	50%	·지역공동체 일자리 지원 등	
고용부	㉚사회적기업 일자리창출	75%	·사회적기업 일자리창출	
복지부	㉛지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80%	·지역사회서비스 투자사업 등	
시군 구 자율 편성 사업	국토부	㉜성장촉진지역 개발	100%	·지역개발 지원 등
		㉝도시활력증진지역 개발	50%	·주거환경 개선 등
	행자부	㉞특수상황지역 개발	80%	·기초생활기반 확충 등
	농림부	㉟일반농산어촌 개발	70%	·기초생활기반 확충 등
	안전처	㊱지역행복생활권 협력사업	70~80%	·63개 행복생활권 대상 등
		㊲소하천정비	50%	·소하천정비

자료: 기획재정부, 2017년도 지회회계 예산안 편성 세부지침

나. 정주권 개발 관련 각 부처별 단위 사업 현황

- 농산어촌 정주권 개발은 시군구 자율편성 사업 중 일반 마을단위 개발사업에 초점을 두고 있는 도시활력증진사업, 일반농산어촌사업, 특수상황지역의 지역별 사업군 내에서 개별적으로 추진되어 왔음
  - 도시활력증진지역 개발사업은 특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역을 대상
  - 일반농산어촌 개발사업은 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함) 및 군(광역시의 군은 제외) 지역이 대상
  - 특수상황지역 개발사업은 「접경지역지원법」 제2조 제1호에 따른 접경지역 및 「도서개발촉진법」 제4조제1항에 따른 개발 대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상
  - 성장촉진지역의 경우 일반농산어촌·도시활력증진지역개발 사업 지원대상 지역 중 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 지정
  - 도농복합시 중, 읍 지역에서 도시적 특성을 고려하여 협업이 필요한 사업을 하고자 할 경우 해당 사업은 국토부와 농식품부가 공동 운영

<표 3-7> 시·군·구 자율편성 사업체계





&lt;표 3-8&gt; 시·군·구 생활권 개요

구분	성장축진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진 지역	지역행복생활권 지역
대상 지자체	·일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 187개 도서  *지역위 심의를 거쳐 행자부장관 및 국토부장관이 공동으로 고시 (균특법 시행령 제2조의 2)	·15개 접경지역 시·군 및 372개  개발대상도서 중 성장축진 지역이 아닌 185개 도서	·도농복합형태시의 읍면 및 군 지역 (122개 시·군)  *세종특별자치시 제주특별자치도 행정시의 읍면 포함 *광역시의 군 제외  * 특수상황지역 해당지역 제외	·특별·광역시의 군·구 및 일반시, 도농복합시의 동 지역(143개 시·구)  * 부처간 협업 사업(도시재생) 은 읍 지역도 가능	·연계협력사업 : 전국 63개 행복생활권  ·취약지역개조사업 : 전국 시·군·구
	※전체 229개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장축진지역으로 지정				
주관 부처	·국토부	·행자부	·농식품부	·국토부	·농림부
국고 보조율	·100%	·80%	·70%	·50%	·70~80%
대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>·특수상황지역 및 일반농산어촌 개발 : 지역생활기반확충, 지역소득 증대, 지역경관개선, 지역역량 강화사업으로 구성</li> <li>·도시활력증진지역 개발 : 지역생활기반확충, 중심시가지재생, 주거지 재생, 지역역량 강화사업으로 구성</li> <li>·성장축진지역 : 지역접근성시설지원, 성장기반시설 지원</li> <li>·지역행복생활권지역 : 연계협력사업, 취약지역 생활여건 개조사업으로 구성</li> </ul>				
관련 법령	·지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법				
	·지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	·접경지역지원법 ·도서개발촉진법	·농어촌정비법 ·어촌·어항법 ·산림개발법 등	·도시 및 주거환경정비법, ·지방소도읍육성법 등	·관련사업 법률준용

자료: 기획재정부, 2017년도 지특회계 예산안 편성 세부지침

<표 3-9> 기초생활권 유형별 농촌중심지 사업 추진방식

구분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
적용 지역	· 일반농산어촌지역	· 특수상황지역	· 도시활력증진지역
주관 부처	· 농림축산식품부	· 행정자치부	· 국토교통부
사업 목적	· 읍면소재지 거점기능 강화 · 기초서비스기능 강화	· 주변농어촌 중심거점 육성 · 지역소득증대·생활복지향상	· 기초생활수준 보장 · 특색있는 지역발전 도모
법적 근거	· 삶의질 향상법 39조 · 농어촌정비법 52조, 62조, 71조 준용	· 지방소도읍육성지원법	· 국가균형발전특별법: 예산 관련
접근 방법 (사업 추진 방향)	· 핵심테마 발굴, 부존자원 활용한 명소화 · 선택과 집중에 의한 체계적 지원 · 지자체의 능동적인 조정으로 관련 사업의 연계추진 · 다양한 관계자 의견수렴	· 선택과 집중, 효율성 제고 및 사업효과 조기 가시화 · 지역특성 살린 창의적 사업 우선 선정 · 지역사업과 연계하여 시너지 효과 큰 사업 우선 선정 · 지역공동체 주도 계획수립	· 통합적 사업계획 통한 지역발전사업 체계적 추진 · 지역사회와 협력을 통한 추진체계 구성 · 지역자원을 활용한 사업 추진전략 · 도합사업 극대화방안 마련
사업 대상	· 읍면소재지	· 읍소재지, 일정 기준 이상 면소재지	· 특별·광역시 시·군구 · 인구 50만 이상의 시
사업 내용	· 기초생활기반 · 지역소득증대(실체는 제외) · 지역경관개선 · 지역역량강화	· 지역산업진흥 · 도시기반시설 확충 · 생활환경개선·복지증진 · 민간기업유치육성	· 주거지재생 · 중심시가지재생 · 기초생활기반 확충 · 지역역량 강화
지원 조건	· 읍: 100억원 이내 국고보조 · 면: 70억원 이내 국고보조	· 100억원 국고보조, 100억원 이상 지방비 매칭('03-'07) · 50억원 국고보조('08-'10)	· 사업비 총액의 50% 국고보조(전체, 연간 1천억원)
추진 절차	· 신규사업 검토 및 사업신청·신규사업 검토 및 사업신청서 작성(시·군)→1차 검토(시·도)→2차 검토(농식품부)→신규사업 반영(농식품부·기재부 협의)	· 소도읍육성사업 제안서 작성(시·군)→1차심사 및 추천(시·도)→대상지역 선정(행안부)→협약체결(행안부, 시·도, 시·군)→사업시행(시·군)	· 예산신청 및 배분: 계획수립지침(국토부, 기재부)→예산신청서(사업제안서) 작성 및 제출(시·군)→취합·제출(시·도)→검토의견

구분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본계획: 시군(수립)→도(승인·협약·보고)→농식품부(보고)</li> <li>· 시행계획: 시군(수립)→도(승인·협약·보고)→농식품부(협약·보고)</li> <li>· 사업시행: 시군(협의회 운영)↔협의회·지역주민</li> <li>· 준공검사정산: 시군(검사)→시·도(보고)→농식품부(보고)</li> <li>· 유지·관리: 시설물 유지·관리(시장·군수)</li> <li>· 점검·평가(시·도, 농식품부)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서 제출(국토부)→예산확정 및 지자체별 예산내시(기재부)</li> <li>· 사업계획 수립: 계획수립가이드라인제시→지자체교육(국토부)→사업계획 수립→사업계획서 취합제출보완→국토교통부</li> <li>· 사업시행: 사업착수보고·시행·완료보고(지자체)/사업관리지원(국토부)</li> <li>· 사업평가: 자율평가 및 보고서 제출(시·군)→취합제출(시·도)→추진실적평가(국토부)→인센티브결정, 차년도 예산반영(기재부)</li> </ul>
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시군: 계획수립·추진</li> <li>· 도: 신규사업 신규사업검토, 계획 승인, 감독, 보고</li> <li>· 농식품부: 기본방침, 신규사업검토, 예산지원, 점검·평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시군: 계획수립·추진</li> <li>· 도: 제안서 1차 심의, 모니터링</li> <li>· 행정자치부: 제안서 최종심의(소도읍선정위원회), 지침, 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시·군·구: 시행주체(계획수립·추진)</li> <li>· 광역시: 사업지원 검토</li> <li>· 국토교통부: 정책목표·성과지표 설정, 지원, 평가</li> <li>· 헬프데스크: 지원 관리</li> </ul>

1) 국토교통부 도시활력증진지역 개발사업

□ 도시활력증진지역 개발사업

○ 도시활력증진지역 개발사업은 특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합 형태의 시\*를 제외한 지역을 대상

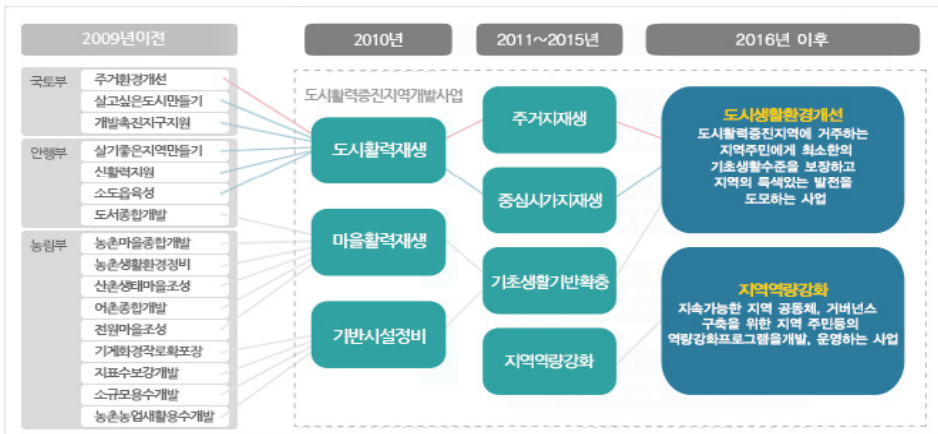
\* 단, 도농복합시 중 지방자치법 제3조 제3항에 따른 특별시·광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시(대도시)는 도시활력증진지역에 해당

□ 주요 사업 내용

○ 2010년부터 도시활력재생, 마을활력재생, 기반시설정비의 3개 유형으로 시작된 도시활력증진지역 개발사업은 최근 2016년 이후부터는 도시생활환경 개선 및 지역역량강화의 2가지 유형으로 통합되어 추진

- 도시생활환경개선 사업은 도시활력증진지역에 거주하는 지역주민에게 최소한의 기초생활수준을 보장하고 지역의 특색있는 발전을 도모하는 사업
- 지역역량강화 사업은 지속가능한 지역공동체·거버넌스 구축을 위한 지역주민 등의 역량강화 프로그램을 개발, 운영하는 사업

<그림 3-1> 도시활력증진지역개발사업의 내역사업



□ 도시활력증진지역개발사업 대상지역 현황(99개시군)

- 2017년 2월 현재, 전체 99개시군이 대상지역으로 선정되었으며, 지역별로는 수도권 50, 충청권 7, 호남권 7, 대경권 9, 동남권 23, 강원지역 3개 지역의 분포를 보임

<표 3-10> 도시활력증진지역개발사업 대상지역 현황

구분		99개 시·군·구
수도권(50)	서울(25)	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구
	인천(8)	중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구
	경기(17)	수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 과천시, 구리시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 남양주시, 화성시
충청권(7)	대전(5)	동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구
	충북(1)	청주시
	충남(1)	천안시
호남권(7)	광주(5)	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
	전북(1)	전주시
	전남(1)	목포시
대경권(9)	대구(8)	중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군
	경북(1)	포항시
동남권(23)	부산(16)	중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군
	울산(5)	중구, 남구, 동구, 북구, 울주군
	경남(2)	창원시, 김해시
강원(3)		동해시, 태백시, 속초시

□ 사업추진 절차

○ 예산신청

- (기재, 국토부) 예산신청관련 지침 작성·제공
- (지자체) 예산신청서 및 사업제안서 작성·제출

○ 예산배분

- (국토부) 예산신청서 및 사업제안서 검토, 예산 요청
- (기재부) 국토부 의견을 수렴하여 예산 편성

○ 사업계획 수립

- (국토부) 매년 도활사업 「사업계획 수립지침」 작성
- (지자체) 사업계획 수립 및 제출

○ 사업시행

- (지자체) 예산확보
- (지자체) 사업시행 및 보고출
- (국토부) 사업 관리 및 지원

○ 사업평가

- (지자체) 지자체는 사업성과 등 당해 연도 추진실적에 대해 자체평가를 실시하고, 그 결과를 지역발전위원회에 제출
- (국토부) 국토부는 지자체가 제출한 추진실적보고서와 사업추진단계의 관리 및 지원 사항을 포함하여 지역발전위원회에 의견 제시
- (지역발전위원회) 지역발전위원회는 광역지역발전위원회, 국토부 등의 의견을 수렴하여 지자체의 지역발전사업을 1년 단위로 평가

&lt;그림 3-2&gt; 도시활력증진지역개발사업 추진 절차

		기획재정부	국토교통부	지자체
사업 선정단계	예산신청	① 예산신청관련 지침 작성 및 제공		② 예산신청서 등 작성 및 제출
	예산배분	④ 예산편성	③ 예산신청서 등 검토 및 예산요청	
사업 계획 및 시행 단계	사업계획 수립	사업계획수립지침 작성 및 제공		사업계획 수립 및 제출
		예산교부 및 확보		
	사업추진 및 관리		관리 및 지원	시행 및 보고
사업 평가 단계		지역발전위원회	검토의견 작성	실적보고서 제출
		사업평가 및 정책조정		

#### □ 사업추진 현황

- 2015년 기준으로 주거지재생 55개, 중심시가지재생 59개, 기초생활기반확충 54개, 지역역량강화 15개 사업이 추진

&lt;표 3-11&gt; 2015년 도시활력증진지역 사업 현황

권역별	지자체	소계 (백만원)	주거지재생	중심시가지 재생	기초생활 기반확충	지역 역량강화
		104,167	55개 사업	59개 사업	54개 사업	15개 사업
수도권	서울	1,645	구로구, 성북구	구로구	마포구	중구
	인천	3,529	남동구(2), 서구	남구, 부평구, 중구(2)	계양구, 동구	남구
	경기	22,776	남양주시, 성남시, 수원시, 시흥시(3), 오산시, 용인시, 의왕시	남양주시, 부천시, 수원시, 시흥시	남양주시(2), 부천시(3), 수원시, 오산시, 용인시, 의정부시, 화성시(4)	과천시, 남양주시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안산시, 오산시(2)

권역별	지자체	소계	주거지재생	중심시가지 재생	기초생활 기반확충	지역 역량강화
		(백만원)				
		104,167	55개 사업	59개 사업	54개 사업	15개 사업
충청권	대전	2,892	대덕구, 동구(3), 중구(2)	중구	유성구	-
	충남	1,331	-	천안시	천안시(2)	-
	충북	4,328	청주시	청주시(3)	-	-
호남권	광주	5,780	광산구, 남구, 동구(3), 서구	남구(2), 북구(2)	광산구(4), 남구, 동구(2), 서구	광산구, 남구, 동구
	전남	856	목포시	목포시	목포시	-
	전북	1,501	전주시(3)	전주시	-	전주
대경권	대구	16,014	남구, 달서구, 북구, 수성구, 중구	남구, 달서구, 달성군, 서구, 중구(4)	달성군(2), 동구(2), 북구, 수성구	남구
	경북	5,136	-	포항시	포항시(5)	-
동남권	부산	14,588	동구, 부산진구(2), 사상구(2), 사하구, 서구, 영도구	강서구, 남구, 동래구, 부산진구, 북구, 사상구, 사하구(2), 서구, 수영구, 영도구, 중구(3), 해운대구(2)	금정구, 기장군(2)	-
	울산	11,221	동구(2), 북구, 중구	남구(3), 울주군, 중구(2)	동구, 북구, 울주군, 중구(2)	-
	경남	9,176	김해시(2), 창원시(2)	김해시(2), 창원시(2)	김해시(3), 창원(2)	-
강원	강원	3,394	동해시, 속초시(2)	동해시, 태백시(3)	동해시, 태백시	-



## 2) 농림수산식품부 일반농산어촌개발사업

### □ 일반농산어촌개발사업

- 농산어촌지역 주민의 소득과 기초생활수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모를 주요 목적으로 함
  - 국가균형발전특별법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농어촌정비법에 근거하여 추진

### □ 주요 사업 내용

- 농촌중심지활성화, 창조적마을만들기, 시군역량, 기초생활인프라정비의 4가지 사업 내용으로 구성
- 농촌중심지활성화 : 농촌 중심지를 지역의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성하고, 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역생활권 구현의 중심 역할 수행
  - 선도지구와 일반지구로 나눔
- 창조적마을만들기 : 마을 역량에 맞는 단계별 지원을 통해 예산은 합리적으로 사용하고 마을은 체계적으로 발전시켜 누구나 살고 싶어 하는 농어촌 마을 조성
  - 마을단위종합개발, 마을단위 공동문화 복지/경제(체험·소득)/환경(경관 생태)/신규마을, 권역단위종합개발
- 시·군역량 : 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통한 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 창출 등 사업효과의 시·군 전체 파급과 시·군 자체의 역량강화
  - 시·군창의, 시·군 역량강화
- 기초생활인프라정비 : 농촌생활환경정비, 농촌빈집정비, 기계화경작로 확·포장, 소규모농촌용수개발, 지표수보강개발

<표 3-12> 일반농산어촌개발사업 사업 유형별 지원금액

사업명	사업비(국비 70%, 지방비 30%)		사업기간	
농촌중심지 활성화	선도지구	80억 원 이하	5년 이내	
	일반지구	60억 원 이하		
창조적 마을만들기	마을 단위	종합개발		10억 원 이하
		공동문화, 복지 경제(체험, 소득) 환경(경관, 생태)		5억 원 이하 (단, 소득사업은 2억 원 이하)
		신규마을	1.5~36억 원 이내	
		권역 단위	종합개발	40억 원 이하
	시·군 창의	시·군창의	20억 원 이하	5년
시·군 역량	시·군역량 강화	50백만 원/ 100백만 원/ 150백만 원	1년	

□ 사업추진 절차

○ 사업신청

- 신규사업 사업성 검토 신청서작성(주민, 시·군)
- 사업추진조직, 읍면(권역)발전협의회 구성 및 운영

○ 신규사업 사업성 검토(1차 시도, 2차 중앙)

- 신규사업 사업성 1차 검토(도)
- 도 심의회 심의 및 제출 → 농식품부
- 신규사업 사업성 2차 검토(농식품부)

○ 신규 사업 반영

- 농식품부 ↔ 기재부협의 ↔ 국회 예산확정
- 예산 신청(시·군 → 도 → 농식품부)

○ 기본계획 수립

- 기본계획 수립(시·군 수립·승인·보고 ↔ 도 협의·보고 → 농식품부)

○ 시행계획 수립

- 시행계획 수립 및 변경(시·군 수립·승인·보고 ↔ 도 협의·보고 → 농식품부)

- 평가, 모니터링, 컨설팅 실시
- 사업시행
  - 추진상황 점검(시·군(발전협의회) ↔ 추진위·지역주민)
  - 평가, 모니터링, 컨설팅 실시
- 준공검사 및 정산, 사후관리
  - 사업준공검사 및 정산결과 보고(시·군 검사 → 도 보고 → 농식품부)
  - 주민과 지자체는 사후관리

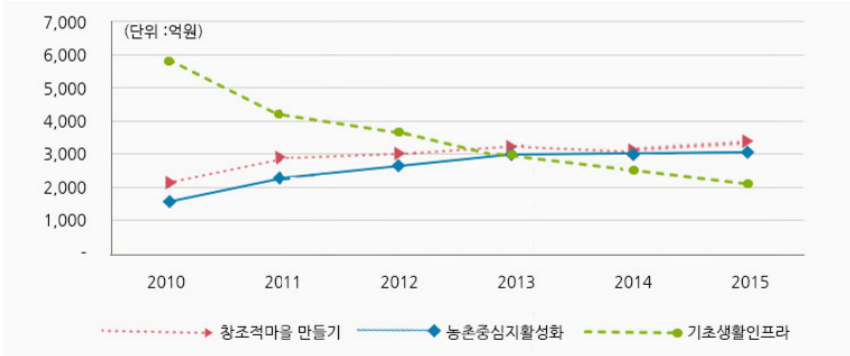
<그림 3-3> 일반농산어촌개발사업의 추진 절차



#### □ 사업추진 현황

- 2010년부터 2015년까지 일반농산어촌개발 주요 사업 추진 추이를 살펴보면 다음 그림과 같음
  - 초기에는 기초생활인프라 중심으로 사업이 추진되었으나 최근에는 농촌중심지, 창조적마을만들기 중심으로 그 주요 사업 내용이 전환되고 있음

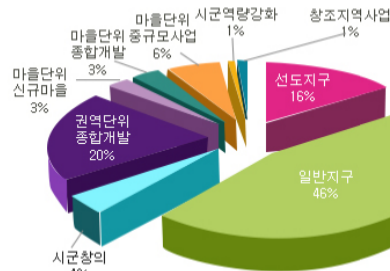
<그림 3-4> 일반농산어촌개발사업 추진 추이(2010~2015)



○ 2015년 신규사업은 총 415지구 약 5,400억원 선정

<그림 3-5> 일반농산어촌개발사업 사업 현황

구 분	총사업비(국비)
농촌중심지 선도지구	839억
농촌중심지 일반지구	2,440억
권역단위종합개발	1,097억
마을단위신규마을	140억
마을단위종합개발	178억
마을단위중규모사업	332억
시군 창의사업	228억
시군역량강화	44억
창조지역사업	68억
총합계	5,371억



### 3) 농림수산식품부 농촌중심지 활성화사업

#### □ 농촌중심지 활성화 사업

○ 2010년 이후 추진되어온 ‘읍·면소재지 종합정비사업’의 사업명칭 및 사업기능을 강화하여 ‘농촌중심지 활성화사업’으로 변경하여 2015년부터 추진

- 기존의 읍·면소재지 종합정비사업은 2018년도에 마무리
  - 읍소재지 정비사업은 읍소재지의 낙후된 기반시설 정비 및 지역 자원개발로 쾌적한 생활공간 제공 <지원 사업비 100억원, 4년간>
  - 면소재지 정비사업은 면소재지의 생활편익문화복지시설 등 기초생활인프라 개발사업 <지원 사업비 70억원, 4년간>
- 농촌중심지 활성화사업은 도로정비 등 하드웨어(hardware) 중심의 투자에서 주민 참여를 강화한 소프트웨어(software) 중심으로 전환해 주민이 체감할 수 있도록 사업추진
- 특히 중심성 분석을 통해 중심성이 높은 지역은 거점기능 활성화 중심으로 (선도지구), 중심성이 낮은 지역은 기초인프라 중심 투자(일반지구)에 초점을 맞춘
- 농촌중심지란 도농복합시와 군지역의 읍·면소재지 중에서 주민들에게 교육·문화복지 등 일상생활서비스의 공급 중심지 및 경제활동과 지역공동체활동의 거점 역할을 하는 지역
  - 선도지구는 중심성이 높고, 사업의 파급효과가 큰 지구로 네트워크를 통한 배후마을에 서비스를 제공하며, 주로 읍소재지가 해당됨(인구 및 경제활동이 많은 면지역도 해당)
  - 일반지구는 중심성이 낮은 지역으로 기초생활인프라를 개선하고, 서비스 기능확충에 초점을 두고 시행되며, 주로 면소재지가 해당됨

<표 3-13> 읍면소재지종합정비사업과 농촌중심지활성화사업의 비교

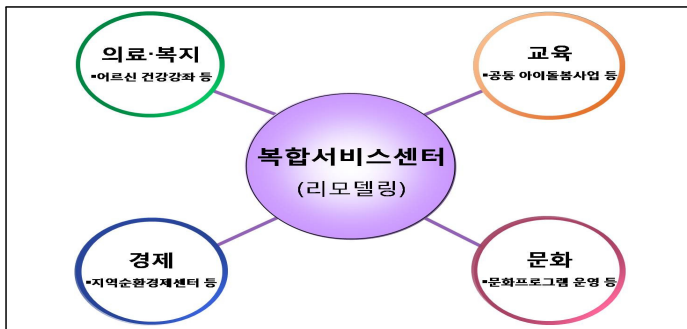
사업 유형	읍면소재지종합정비 (14년도 까지)		농촌 중심지 활성화 (15년도 부터)	
	읍	면	선도지구	일반지구
지원한도	100억원 이하	70억원 이하	80억원 이하	60억원 이하
사업기간	4년 이내		5년 이내	
사업 대상지 및 유형	기반시설 정비	기초생활인프라 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심성이 높은 읍지역 및 인구경제활동이 많은 면지역</li> <li>해당 시군 중심지 체계상 1~2계층의 농촌중심지(읍면)</li> <li>해당 시군 읍면소재지 인구규모 상위 3순위 이내 농촌중심지</li> <li>※ '14.12.31 기준 읍면정비 사업을 완료한 지도도 가능</li> <li>※ 읍면정비사업 : 읍면소재지종합정비, 거점면소재지종합개발, 지방소도읍육성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심성이 낮은 읍면 지역의 기초인프라 사업</li> <li>농촌중심지 읍면동 지역을 대상으로 면소재지 및 배후 마을에 대한 기초생활인프라를 개선하고, 서비스 기능 확충에 초점을 둠</li> <li>단, 동지역은 주거환경 개선분야만 신청 가능</li> <li>※ 읍면소재지 종합정비사업 기 시행지역 사업신청 불가</li> </ul>
추진체계	H/W중심사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>주민 주도 및 지속가능성 강조</li> <li>- S/W와 H/W가 결합된 복합사업으로 계획하되, H/W사업 보다는 S/W사업을 적극 발굴</li> <li>(예) : 복지회관사업 → 복지회관건립 (H/W)+공연·교육프로그램(S/W)+복지회관 운영·관리(S/W)</li> </ul>	

농촌 중심지의 기능

- 주민의 생활에 필요한 다양한 서비스(교육문화복지 등) 제공의 중심지(Service Center)로서 배후 농촌마을의 발전을 선도하는 발전거점(Growth Point)
- 도시와 농촌을 매개하는 교통·정보 결절(Node)

- 학교, 지역사회단체, 공공시설 등이 집중된 지역공동체 활동의 거점(Community Center)

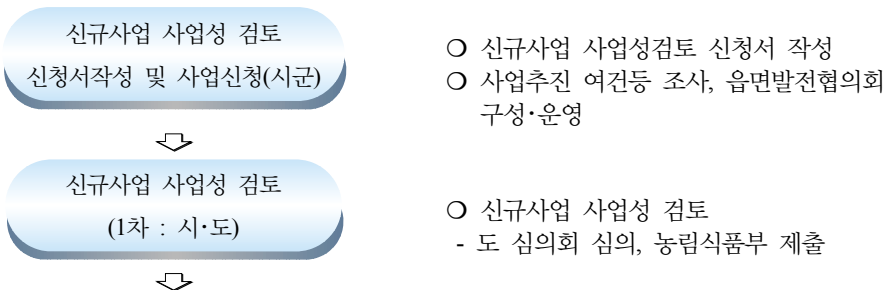
<그림 3-6> 농촌중심지의 기능

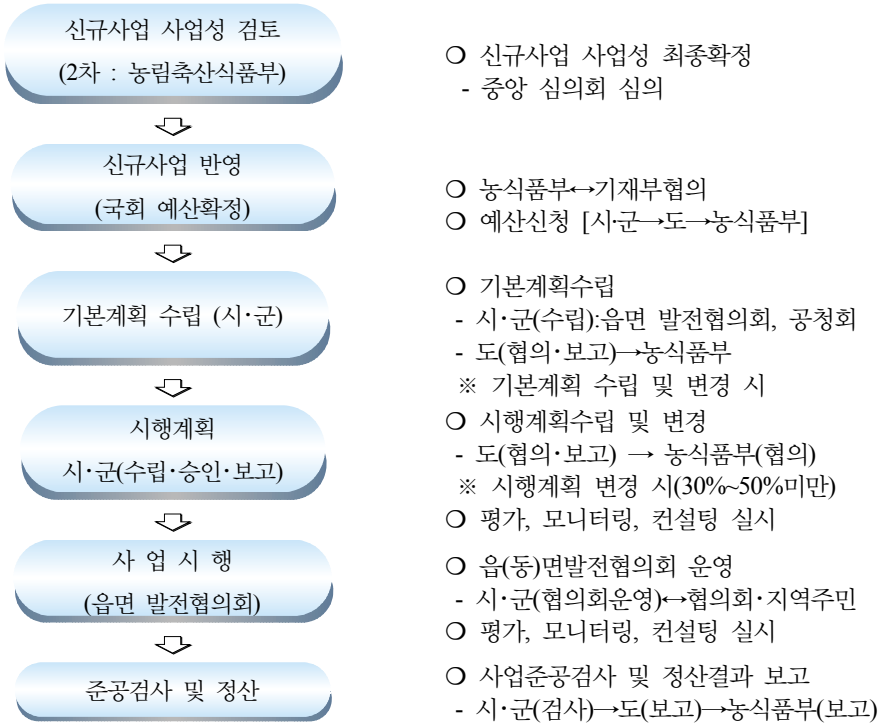


□ 사업추진 체계

- 사업의 추진체계는 신규사업 사업성 검토 및 신청서작성부터 기본계획 및 실행계획수립, 그리고 사업시행, 준공검사 및 정산의 순서로 이루어짐(아래 그림 참조)

<그림 3-7> 농촌중심지 활성화 사업 추진 체계





<표 3-14> 2015년 농촌중심지 활성화 선도지구 선정현황

지구명	유형구분	총사업비	주요내용
곤지암읍 (광주시)	생활 공동	80억원	영유아부터 시니어까지 다양한 계층의 공동체 활동 강화
홍천읍 (홍천군)	서비스 전달거점	80억원	농촌 활력센터를 중심으로 배후마을에 문화·복지 서비스 제공, 원도심 활성화
영월읍 (영월군)	농촌관광 메카	80억원	농촌관광 홀릭센터, 미로길 조성, 추억과 낭만의 거리 조성으로 관광 거점 육성
사리면 (괴산군)	문화복지 중심지	80억원	주니어센터(교육·보육)와 생태교육, 시대(근대) 중심거리 및 창작공간 조성



지구명	유형구분	총사업비	주요내용
금산읍 (금산군)	서비스 전달거점	80억원	금산 다락원의 복합기능을 배후마을에 전달하는 거점/ 인삼특화시장, 로컬푸드
장항읍 (서천군)	생태관광 거점	80억원	국립생태원, 국립해양생물자원관, 국가생태산업단지 등과 연계한 생태관광 거점
임실읍 (임실군)	복합 서비스거점	80억원	구)의료원 리모델링을 통해 사회·복지문화 관련 서비스를 연계·통합 지원
흥덕면 (고창군)	지역 일자리 창출	80억원	시니어 팝 카페, 농기계 교육을 통한 노령인구 활력 증진 및 경관개선
옥곡면 (광양시)	중심상권 활성화	80억원	시장 현대화사업과 연계, 로컬푸드 등 중심상권 활성화/ 문화·힐링센터 조성
성전면 (강진군)	농촌 리모델링형	80억원	성화대학 폐교 이후 쇠퇴하는 중심지를 리모델링(슬레이트, 빈집 정비)으로 활성화
다산면 (고령군)	생태테마 활성화	80억원	생태테마 공간 조성, 생태공동체 활성화 등 생태를 주제로 한 지역 활성화
북삼읍 (칠곡군)	인문학 공동체	80억원	칠곡군의 인문학 도시 조성과의 연계, 생활인문학을 통한 마을 공동체 활성화
거창읍 (거창군)	교육·문화 허브	80억원	초중고(10개교) 타운을 중심으로 주민 중심의 교육·문화 커뮤니티 활성화
합천읍 (합천군)	교육·역사 중심	80억원	창조문화교류센터, 대야성 등 역사콘텐츠 활용 교육·역사를 통한 중심지 활성화
대정읍 (서귀포시)	다크관광	80억원	2차 세계대전 당시 군시설물 등 전쟁 관련 다크투어로 지역 경제 활력 증진

### 제3절 정주권 개발관련 사업 실태 분석<sup>8)</sup>

#### 1. 사례 A

##### 가. 사례 A의 일반농산어촌개발사업 현황

○ 지역 일반 현황

- 지역구분: 일반농산어촌지역
- 일반현황: 2읍, 9면, 6동, 542km<sup>2</sup>, 274,551명

○ 일반농산어촌개발사업 현황

- 사례지 A의 일반농산어촌개발사업은 2012년 8월 기준으로 총 13개 사업이며, 사업비는 99,382백만원임
- 유형별로는 읍면소재지종합정비사업과 기초생활인프라사업 각 4개, 권역단위종합정비사업 2개, 신규마을조성 및 재개발사업 2개, 지역발전위원회사업 1개로 구성

<표 3-15> 사례 A의 일반농산어촌개발사업 현황

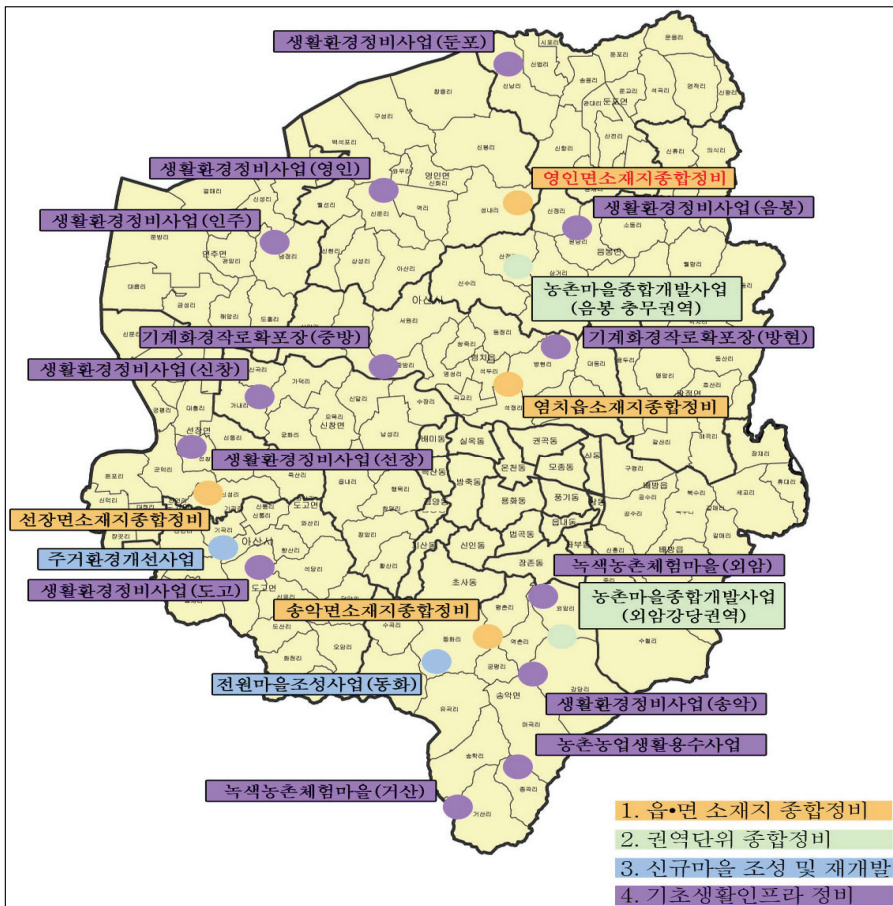
단위: 백만원

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
읍면소재지종합정비	읍면소재지종합정비(선장면)	'12~'14	7,000
	읍면소재지종합정비(염치읍)	'11~'14	7,000
	읍면소재지종합정비(영인면)	'13~'16	4,900
	읍면소재지종합정비(송악면)	'11~'13	4,900
	계		23,800
권역단위종합정비	농촌마을종합개발(충무)	'10~'15	4,984
	농촌마을종합개발(외암강당)	'10~'14	3,920
	계		8,904
신규마을조성 및 재개발	전원마을조성(동화)	'10~'11	910
	주거환경개선	~'12	10,669
	계		11,579

8) 구체적인 사례분석은 한국농어촌공사(2012), 「일반농산어촌개발사업 모델 실태분석과 통합적 발전방안 연구」를 참조

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
기초생활인프라	농촌농업생활용수개발	'09~'11	924
	농촌생활환경정비	'05~'13	18,900
	기계화경작로확포장	'85~'17	33,306
	녹색농촌체험마을(음봉,송악)	'12~'12	49
	계		53,179
지역위사업	녹색성장사업(농촌테마공원)	'13~'14	1,920
	계		1,920

<그림 3-8> 사례 A의 일반농산어촌개발사업 현황(2012년 8월 기준)



□ A시 A-1읍의 일반농산어촌개발사업 현황

○ A-1읍의 일반농산어촌개발사업은 읍소재지종합정비사업과 기초생활인프라 정비사업의 2개 사업이 추진

○ 읍소재지종합정비사업

- 계획기간 : 2011년 ~ 2014년 (4개년)

- 공간적범위 : ○○시 ○○읍 ○○리, ○○리, ○○리, ○○리 일원

- 내용적범위

① ○○사 은행나무거리 명소화 사업

⇒ 우회도로 개설(약 1km), 농도정비(90m), 버스승강장 이설, 가로등 설치

② ○○ 한우 테마거리 조성사업

⇒ 주차장 확충(2,990㎡), 방문자센터(1,660㎡, 건축면적 137㎡), 테마가로 정비 (310m), 휴게 및 조경시설(쌈지마당, 쉼터, 견고싶은 길 조성)

③ ○○-○○간 연결도로 정비사업

⇒ 농어촌도로(이도) : 1.5km 구간

○ 기초생활인프라정비사업

- 사업기간 : 2010년 ~ 2012년

- 공간적범위 : ○○시 ○○읍 ○○리, ○○리

- 내용적범위

① ○○지구 기계화경작로 확포장

⇒ 콘크리트포장 A=82.1a, 콘크리트포장 L=1,577m

② ○○리 기계화경작로 확포장

⇒ 콘크리트포장 L=1,220m

<그림 3-9> A-1읍의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



□ A시 A-2면의 일반농산어촌개발사업 현황

- A-2면의 일반농산어촌개발사업은 면소재지종합정비사업 1개, 권역단위종합정비사업 2개, 신규마을조성및재개발사업 1개, 기초생활인프라정비사업 3개로 총 8개 사업이 추진
- 면소재지종합정비사업
  - 계획기간 : 2012년 ~ 2014년 (3개년)
  - 공간적범위 : ○○시 ○○면 ○○리 일대
  - 내용적범위 :
    - ① 기초생활기반확충: 전통예절문화교육장 조성, 무선방송시설 설치, 광역상수도 지선관로 설치, 교량보수, 쉼터조성, 마을돌레길 조성, 공원 및 광장 조성, 주민자치센터 조성

② 지역경관개선: 중심가로 경관개선, 문패 설치, 돌담 조성, 슬레이트 지붕개량

③ 지역역량강화: 지역컨설팅 강화사업, 지역혁신력 강화사업

○ 권역단위종합정비사업

① ○○권역단위종합정비사업

- 계획기간 : 2010년 ~ 2014년 (5개년)

- 공간적범위 : ○○시 ○○리, ○○리

- 내용적범위

⇒ 커뮤니티센터, 체험마차로, 전통식품가공시설, 컨설팅, 마을쉼터, 교량화장, 무선방송장비,

도로경관정비, 물놀이시설, 교육, 홍보마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을경영 등

② ○○권역산촌생태마을조성사업

- 계획기간 : 2009년 ~ 2010년

- 내용적범위

⇒ 종합안내판, 입구유도사인, 지구안내판, 야생화재배단지조성, 산양산삼 재배단지, 기능성 된장 작목반, 가공시설지원, 산촌녹색체험관, 도예체험장, 별자리관찰, 전통무예체험, 주민역량강화 등

○ ○○지구 전원마을조성사업

- 사업기간 : 2010년 ~ 2012년

- 공간적범위 : ○○시 ○○면 ○○리 00-00

- 내용적범위 : 주택건축 50호, 도로 2,488m, 우수관로 2,647m, 오수관로 1,704m, 상수관로 2,022m, 커뮤니티센터, 경관녹지, 가로등 등

○ 기초생활인프라정비사업

① 농촌생활환경정비사업

- 마을안길포장, 마을하수도, 세천정비 등

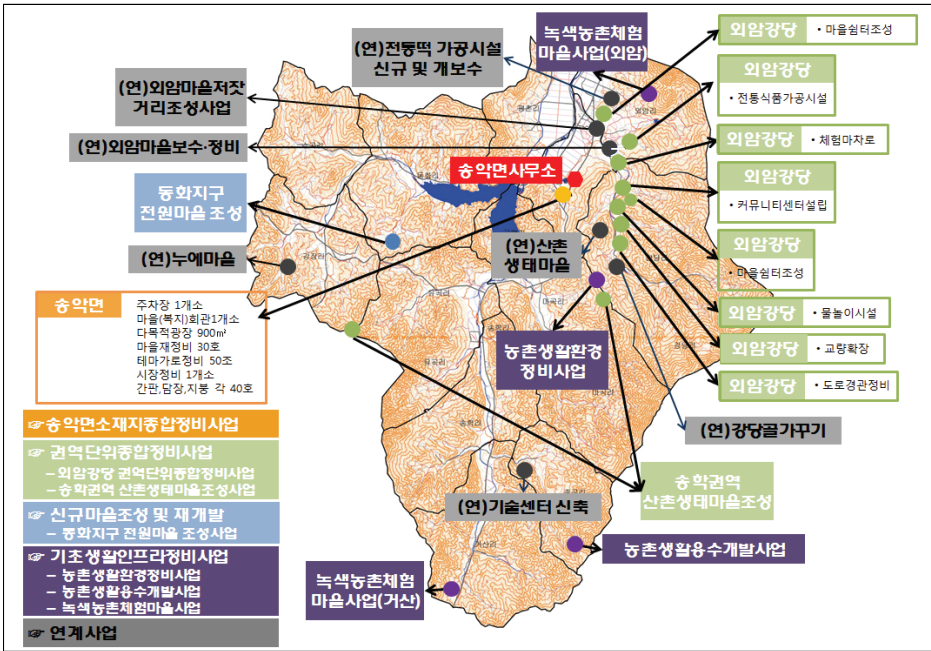
② 농촌생활용수개발사업

- 소규모수도시설개량사업 수도관설치(D16~75m) L=2.9km

③ 녹색농촌체험마을사업

- ○○리 녹색농촌체험마을
  - ⇒ 정자 및 야외공방, 주차장, 체험자재보관실, 교육장 및 주방, 친환경체험농장조성, 캠핑장 및 무대, 곤충체험시설, 물고기체험장, 산책로 조성, 주민 교육 및 홍보물제작, 꽃길 및 경관, 징검다리 조성
- ○○리 녹색농촌체험마을
  - ⇒ 민박시설 개보수, 관정 및 오리사육 설치, 정지작업, 우렁이양식망, 중경제 초기 구입 등

<그림 3-10> A시 A-2면 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



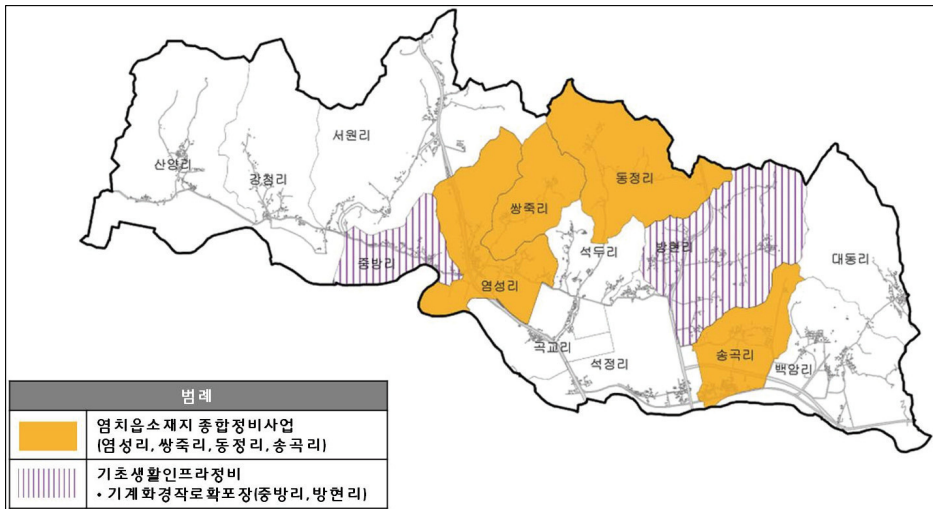
나. 사례 A의 일반농산어촌개발사업 문제점

- 읍면소재지종합정비사업 사업범위 모호
  - 읍면소재지종합정비사업은 읍면소재지에 생활편익, 문화·복지시설 등을 중

합적으로 확충하여 농어촌 주민들의 삶의 질 향상에 기여하는 사업으로 정의하고 있으나, ‘읍면소재지’의 사업범위가 명확하지 않아 사업시행시 혼란을 가중

- ○○읍소재지종합정비사업은 사업범위가 읍소재지를 포함한 4개의 법정리로 지정

<그림 3-11> 사례A 읍면소재지종합정비사업 사업범위



- 실제 정주체계 및 주거분포와 맞지 않는 사업범위
  - A읍의 정주체계를 살펴보면, 면사무소를 중심으로 2개의 법정리에 걸쳐 정주체계가 형성
  - 그러나 면소재지종합정비사업의 사업범위는 면사무소가 소재한 1개의 법정리로 해당 지역의 정주체계 및 공간적 분포를 고려하지 못함



&lt;그림 3-12&gt; 면소재지주변 정주체계 현황



- 기초생활여건보다는 시설설치 위주의 사업 추진
  - 읍·면소재지종합정비사업의 사업내용이 농어촌 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 위한 기초생활여건 개선사업보다 명소화 추진을 위한 시설설치 등의 사업비중이 높음
  - ‘○○거리 명소화사업’의 우회도로개설, 농도정비, 버스승강장 이설, ‘○○테마거리 조성사업’의 주차장확충, 방문자센터건축, 휴게 및 조경시설 등의 사업은 농어촌 지역주민들의 기초생활여건 개선을 통한 삶의 질 향상을 위한 사업으로 보기 어려움
  - 또한 사업결과가 지역내 소수(상인)에게만 치중되는 결과를 초래할 수 있다는 한계점을 노출
- 각 사업별 내용 중복
  - A-2사례의 경우, 면내 8개의 일반농산어촌개발사업을 추진하였으나, 주민들은 각 사업내용을 파악하기 어렵고, 사업별 내용이 중복되는 경우도 있음
  - 예를 들어, 면소재지 사업으로 서당을 조성하고 권역단위사업으로 전통예

- 질사업장을 조성한 경우가 있는데, 이는 같은 성격의 사업이 중복된 대표적인 사례임
    - 따라서 지자체에서 지역개발을 총괄할 수 있는 주무부서를 만들어 면내에 사업별 사업내용이 중복되지 않도록 조정하여 총괄할 수 있는 인력이 필요
- 지역주민의 의견반영이 충분히 이루어지지 못하는 하향식 사업 추진
  - 일반농산어촌개발사업은 사업비에 도비와 시비가 포함되어 있어 주민들이 17회에 걸쳐 협의하였지만, 최종 사업은 시장 및 군수가 원하는 사업으로 추진
  - 실질적으로는 하향식으로 사업이 추진되고 있는 경향
- 권역 및 인근 마을간 사업 연계 및 운영으로 지역 마을간 갈등 발생
  - 권역단위종합정비사업의 경우 사업범위가 2개의 법정리(또는 5개 행정리)이지만, 권역 및 인근 마을간 사업연계 및 운영으로 갈등이 발생
  - 농어촌은 마을의 성격이 강하기 때문에 특히 소득증대 사업과 관련하여 인근마을 간 갈등이 발생

## 2. 사례 B

### 가. 사례B의 일반농산어촌개발사업 현황

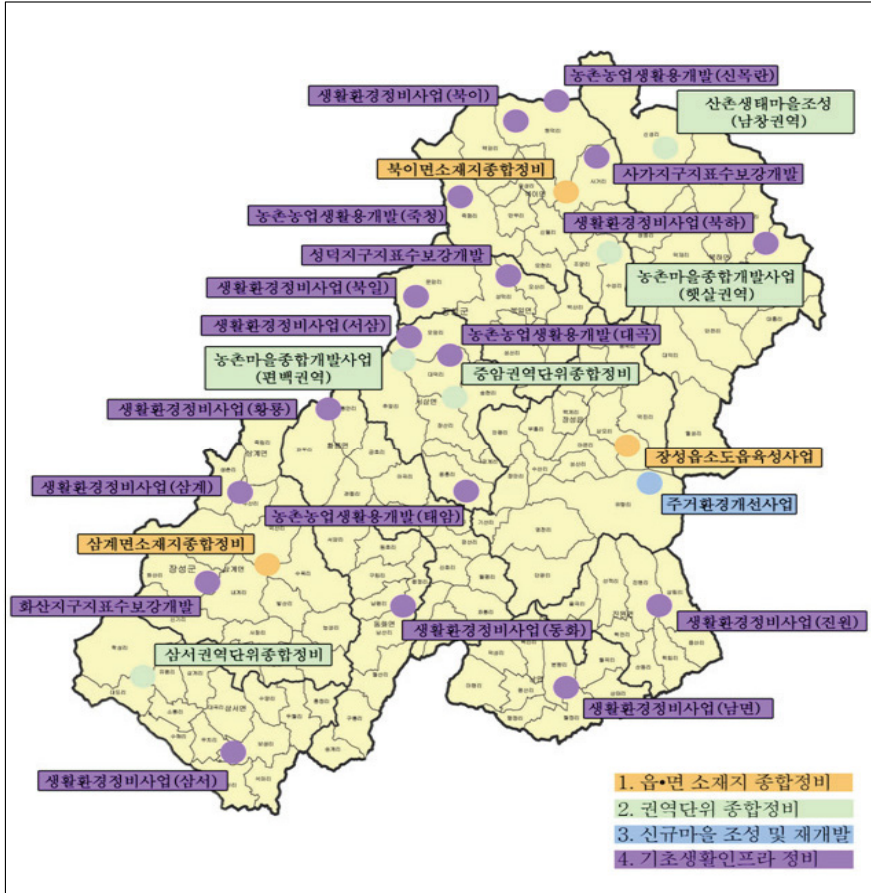
- 지역 일반 현황
  - 지역구분: 일반농산어촌지역, 성장촉진지역
  - 일반현황: 1읍, 10면, 291리, 518.5km<sup>2</sup>, 47,415명
- 일반농산어촌개발사업 현황
  - 사례B의 일반농산어촌개발사업은 2012년 8월 기준으로 총 17개 사업이며, 사업비는 158,061백만원임
  - 유형별로는 기초생활인프라사업이 7개, 권역단위종합정비사업 5개, 읍면소재지종합정비사업 3개, 신규마을조성및재개발사업 2개로 구성

&lt;표 3-16&gt; 사례B의 일반농산어촌개발사업 현황

단위: 백만원

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
읍면소재지종합정비	읍면소재지종합정비(북이면)	'12~'14	4,900
	읍면소재지종합정비(삼계면)	'11~'13	4,900
	읍면소재지종합정비(장성읍)	'08~'13	5,000
	계		14,800
권역단위종합정비	권역단위종합정비(삼서)	'11~'14	2,366
	농촌마을종합개발(편백)	'10~'15	3,924
	농촌마을종합개발(햇살)	'10~'14	3,500
	산촌생태마을조성(남창)	'10~'12	1,066
	농촌마을종합개발(서삼중앙)	'11~'13	1,066
	계		11,922
신규마을조성 및 재개발	주거환경개선	~'11	5,151
	신규마을(신평)	'13~'14	1,260
	계		6,411
기초생활인프라	농촌농업생활용수개발	'09~'13	10,164
	농촌생활환경정비	'05~'13	21,000
	기계화경작로확포장	'85~'15	74,834
	지표수보강개발(성덕)	'08~'13	6,332
	지표수보강개발(사가)	'02~'16	5,110
	지표수보강개발(화산)	'06~'13	7,278
	녹색농촌체험마을(비나리)	'12~'13	210
	계		124,928

<그림 3-13> 사례B의 일반농산어촌개발사업 현황



□ B-1읍의 일반농산어촌개발사업 현황

- B-1읍의 일반농산어촌개발사업은 총 5개로, 면소재지종합정비사업과 권역 단위종합정비사업 각 1개, 기초생활인프라정비사업 3개로 구성
- 면소재지종합정비사업
  - 계획기간 : 2012년 ~ 2015년 (4개년)
  - 공간적범위 : ○○군 ○○리 일원

- 내용적범위 :

- ① 기초생활기반확충: 연결도로 정비, 공동주차장 조성, 복지회관 리모델링
- ② 지역소득증대: 명품한우단지 조성
- ③ 지역경관개선: 싹지공원 조성, 테마장터 조성, 중심가로 간판정비
- ④ 지역역량강화: 역량강화, 컨설팅, 기본설계 등

○ 권역단위종합정비사업

- 계획기간 : 2010년 ~ 2014년 (5개년)

- 공간적범위 : ○○군 ○○리, ○○리, ○○리

- 내용적범위

⇒ 다목적센터, 전통예절관, 마을회관, 마을쉼터, 봉화대복원, 생태습지 체험 학습장, 권역안내도, 생태하천 정비, 지역역량강화, 제경비(세부설계비, 공사감리비, 사업관리비, 잡지출 등)

○ 기초생활인프라정비사업

① 농촌농업생활용수개발사업

- ○○지구: 2010년 송배수관로 L=1.5km, 물탱크 20톤, 지하수개발 1공(100톤/일)

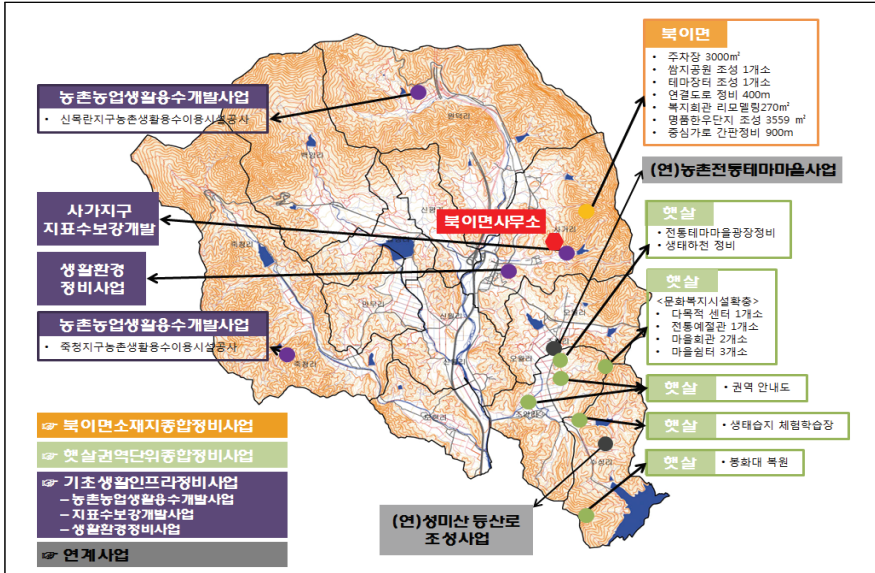
- ○○지구: 2010년 송배수관로 L=892m, 배수탱크 20톤

② 지표수보강개발사업

- 농촌용수가 부족한 지역의 수원공의 시설 확장·보강하기 위해 용수원 개발 및 평야부 보강

③ 생활환경정비사업

<그림 3-14> B-1면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



□ B-2면의 일반농산어촌개발사업 현황

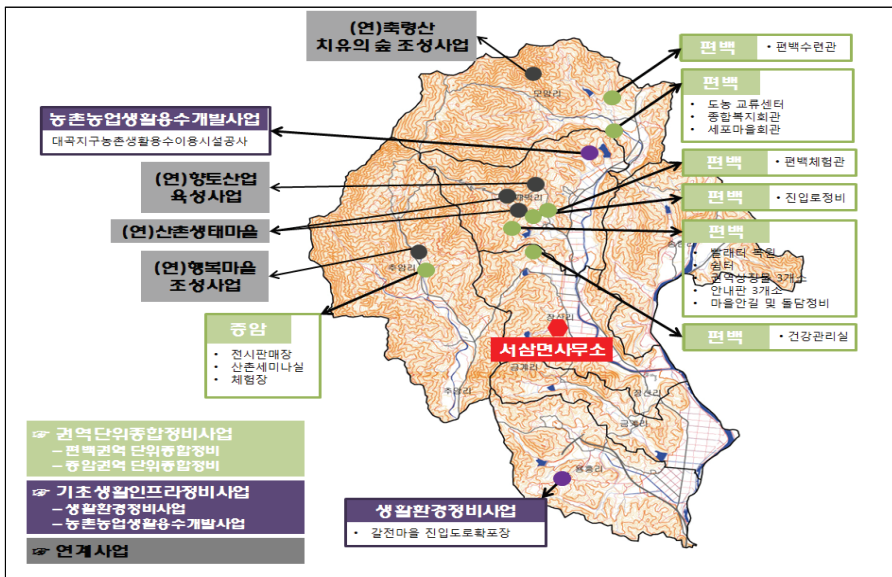
- B-2면의 일반농산어촌개발사업은 총 4개로, 권역단위종합정비사업 2개, 기초 생활인프라정비사업 2개로 구성
- 권역단위종합정비사업
  - ① ○○권역단위종합정비사업
    - 계획기간 : 2010년 ~ 2014년 (5개년)
    - 공간적범위 : ○○군 ○○리, ○○리, ○○리 일원
    - 내용적범위
  - ⇒ 마을안길 및 돌담정비, 진입로정비, 도농교류센터, 종합복지회관, 건강관리실, 세포마을회관, 편백수련관, 편백체험장, 빨래터복원, 권역상징물 및 안내판, 마을쉼터, 교육, 홍보마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을운영 등
  - ② ○○권역산촌생태마을조성사업

- 계획기간 : 2012년 ~ 2013년
  - 공간적범위 : ○○군 ○○리
  - 내용적범위
- ⇒ 숲속의 집, 관라+체험동, 부대토목, 마을종합안내판, 입구유도사인, 방향표지판, 대형관정 및 관로시설, 홈페이지구축, 홍보마케팅, 리더 및 주민교육 등

○ 기초생활인프라정비사업

- ① 농촌농업생활용수개발사업
  - ○○지구: 2010년 송배수관로 L=3.8km, 배수탱크 30톤, 지하수개발 1공 (100톤/일)
- ② 생활환경정비사업
  - ○○마을 진입도로 확포장공사: 2012.9~2013.8 도로 확포장 L=828m, B=6~8m

<그림 3-15> B-2면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



## 나. B군의 일반농산어촌개발사업 문제점

- 과도한 사업규모 및 구체적 사업운영방안 미비
  - 권역단위종합정비사업의 H/W사업규모가 과다하고, 운영방안이 구체적이지 못함
  - 운영 및 관리계획이 ‘권역운영위원회가 공공시설물에 대한 운영관리의 총괄을 맡고, 시설물의 유지보수비는 권역 공동기금으로 충당하는 것’ 이외 구체적인 운영방안이 기본계획서에 제시되어 있지 않아 사업규모에 비해 사업운영의 어려움이 예상됨
- 부적절한 사업부지
  - ‘다목적센터’의 사업규모는 본관 330㎡, 부속동 165㎡의 규모이나 지리적 위치상 유동인구가 적고 사업범위 내 위치한 마을과도 상당 거리를 이동해야 접근이 가능한 실정
- 지역 주민의 실질적인 거주 의지를 증진시킬 수 있는 사업 추진 필요
  - 농어촌주민의 정주환경을 증진시키기 위해서는 마을안길 확장, 주택개량사업, 하천정비 등의 등이 기초인프라 시설의 구축 및 정비가 시급
- 특히 빈집 등 방치된 건축물 정비 시급
  - 군 내 빈집이 증가하고 이에 따라 민원발생이 증가하는 등의 문제가 발생하고 있으나, 사유재산권의 문제와 맞물려 있어 관리 및 철거가 쉽지 않음
  - 예를 들어 B-1과 B-2면 내 주거지는 광범위하면서도 점적으로 분포하고 있으며, 마을내 빈집이 다수 존재하고 이들 빈집은 목조건축물에 지붕은 슬레이트 형태로 매우 노후화
  - 향후 철거부지를 주차장 또는 텃밭 등으로 활용할 수 있는 방안 필요
- 마을주민의 공공시설 및 공간의 정비 및 활용방안 모색 필요
  - 마을주민을 위한 마을회관과 노인정 시설이 있으나, 대부분 비어있는 곳이 많고 별도의 프로그램이 없어 시설활용도가 매우 낮음
  - 마을회관의 경우 건축년수가 20년이상이며 거의 방치되어 있는 실정



&lt;그림 3-16&gt; 노후화된 공공시설(마을회관) 및 빈집 등의 방치

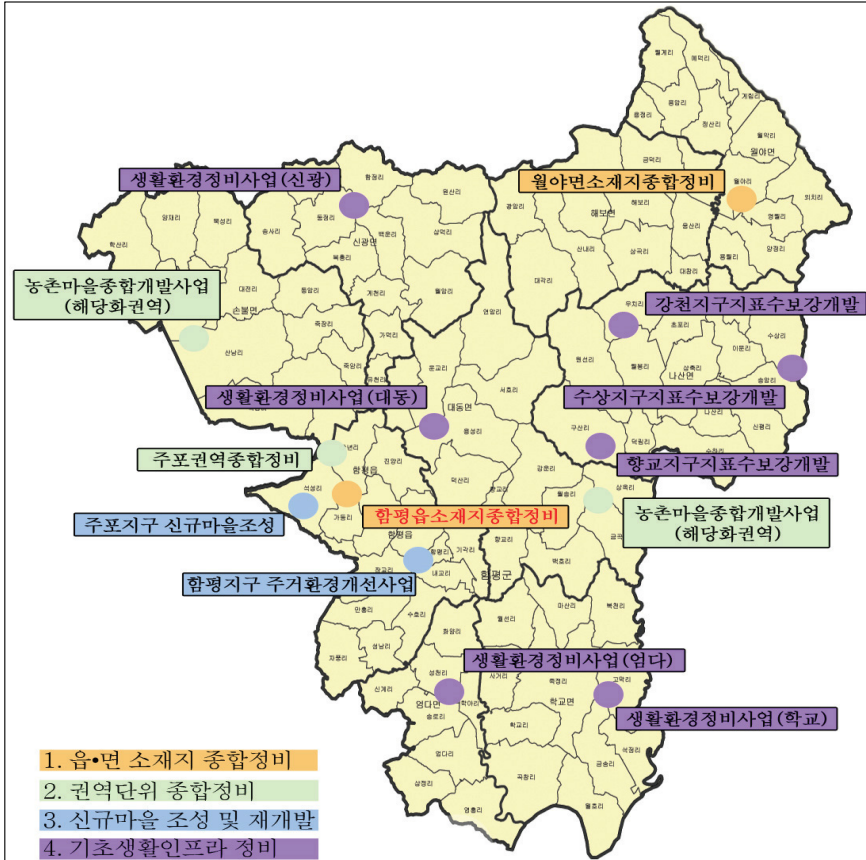


### 3. 사례 C

#### 가. C군의 일반농산어촌개발사업 현황

- 지역 일반 현황
  - 지역구분: 일반농산어촌지역, 성장촉진지역
  - 일반현황: 1읍, 8면, 272리, 392km<sup>2</sup>, 36,134명
- 일반농산어촌개발사업 현황
  - C사례의 일반농산어촌개발사업은 2012년 8월 기준으로 총 14개 사업이며, 사업비는 86,421백만원임
  - 유형별로는 기초생활인프라사업 6개, 권역단위종합정비사업 4개, 읍면소재지종합정비사업과 신규마을조성 및 재개발사업 각 2개로 구성

<그림 3-17> 사례C의 일반농산어촌개발사업 현황



&lt;표 3-17&gt; 사례C의 일반농산어촌개발사업 현황

단위: 백만원

유형별사업	사업명	사업기간	총사업비
읍면소재지종합정비	읍면소재지종합정비(월야)	'11~'13	4,984
	읍면소재지종합정비(함평읍)	'13~'16	7,000
	계		11,984
권역단위종합정비	권역단위종합정비(주포)	'12~'16	3,531
	권역단위 종합정비(오섬벽주)	'13~'16	3,500
	농촌마을종합개발(철성)	'10~'14	3,080
	농촌마을종합개발(해당화)	'11~'15	4,424
	계		14,535
신규마을조성 및 재개발	신규마을조성 및 재개발(주포)	'12~'14	1,400
	신규마을조성 및 재개발(함평)	'11~'14	4,900
	계		6,300
기초생활인프라	농촌농업생활용수개발	'09~'13	4,158
	농촌생활환경정비	'05~'13	17,470
	기계화경작로확포장	'85~'17	17,485
	지표수보강개발(수상)	'07~'12	6,374
	지표수보강개발(강천)	'09~'13	4,265
	지표수보강개발(향교)	'12~'16	3,850
	계		53,179

C-1읍의 일반농산어촌개발사업 현황

- C-1읍의 일반농산어촌개발사업은 총 3개로, 권역단위종합정비사업 1개 그리고 신규마을조성 및 재개발사업 2개로 구성
- 권역단위종합정비사업
  - 계획기간 : 2012년 ~ 2016년 (5개년)
  - 공간적범위 : ○○군 ○○읍 ○○리, ○○리, ○○리
  - 내용적범위
- ① 기초생활기반확충: 주차장, 다목적회관

- ② 지역소득증대: 공동판매장, 저온저장고, 농촌체험시설
- ③ 지역경관개선: 경관수목식재, 생태공원조성
- ④ 지역역량강화: 주민교육 및 컨설팅, 홍보 및 지역축제활성화, 기본계획 및 세부설계비, 공사감리비

○ 신규마을 조성 및 재개발사업

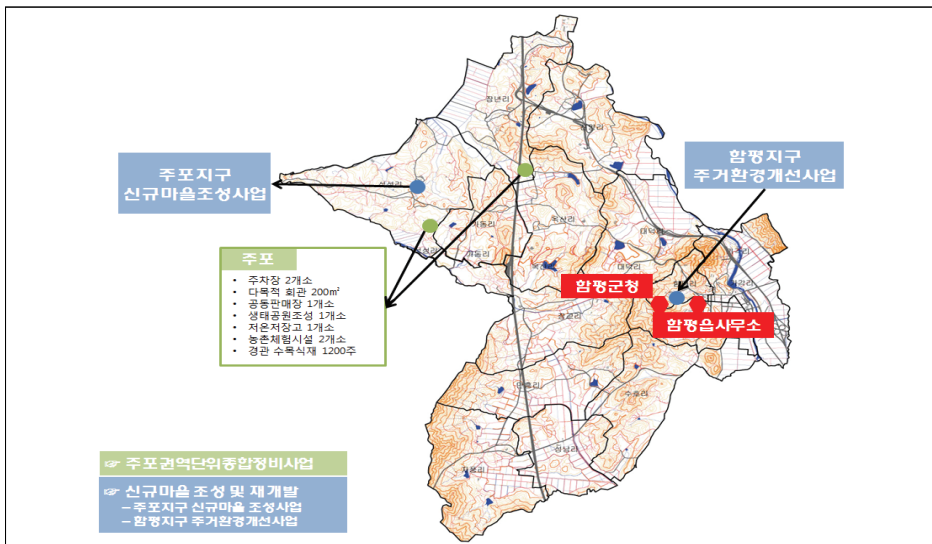
① ○○지구 신규마을조성사업

- 계획기간 : 2012년 ~ 2013년 (2개년)
- 공간적범위 : ○○군 ○○읍 ○○리
- 내용적범위 : 신규마을조성 50세대, 48,000m<sup>2</sup>

② ○○지구 주거환경개선사업

- 계획기간 : 2011년 ~ 2014년 (4개년)
- 공간적범위 : ○○군 ○○읍 ○○리, ○○리, ○○리 일원
- 내용적범위 : 연결도로, 마을안길, 주차장, 마을상하수도, 빈집정비, 운동시설, 다목적광장, 정자

<그림 3-18> C-1읍의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



□ C-2면의 일반농산어촌개발사업 현황

○ C-2면의 일반농산어촌개발사업은 면소재지종합정비사업 1개로 구성

○ 면소재지종합정비사업

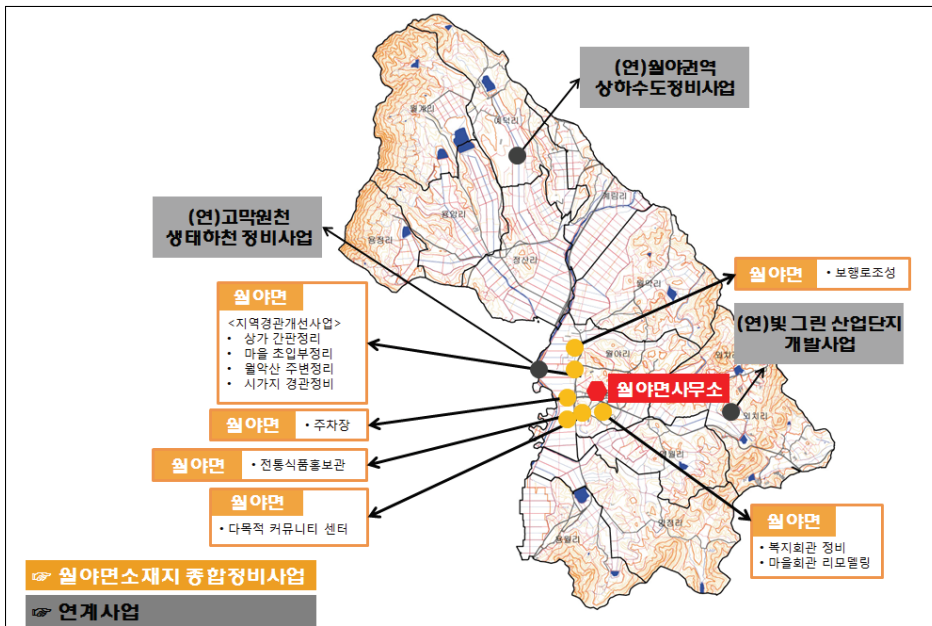
- 계획기간 : 2011년 ~ 2013년 (3개년)

- 공간적범위 : ○○군 ○○면 ○○리

- 내용적범위 :

- ① 기초생활기반확충: 친환경공동주차장, 전통식품홍보관, 보행로조성, 복지회관리모델링, 마을회관 리모델링, 다목적커뮤니티센터
- ② 지역경관개선: 상가간판정비, 마을초입부정비, 월악산 주변정비, 시가지경관조성
- ③ 지역역량강화: 역량강화, 기본 및 실시설계 등

<그림 3-19> C-2면의 일반농산어촌개발사업 내용 및 공간적 범위 현황



## 나. C군의 일반농산어촌개발사업 문제점

- 읍면소재지종합정비사업의 사업범위 모호
  - 기관이전으로 구소재지와 신소재지가 있을 경우, 구소재지를 포함해도 되는지, 신소재지만 포함해야 하는지 읍면소재지종합정비사업의 사업범위 구분이 모호
  - ○○리는 면소재지이나 면소재지종합정비사업을 시행하기에 사업범위가 현저히 작아 권역단위사업으로 진행할 수밖에 없었음
- 사업비 부족으로 인한 사업 효과 감소
  - 신규마을 조성 및 재개발사업의 경우, 중심지 주거환경을 개선하기 위하여 기존마을정비사업(주거환경개선사업)을 시행하고 있으나, 높은지가와 부족한 사업비로 인해 도로정비를 하는 수준에서 그침
  - 주거환경개선사업의 사업 대상지는 군청 및 읍사무소가 소재한 지역이었고, 사업의 일환으로 도로개설을 통하여 마을 내 방재공간의 확보 및 안전성, 위생상 건전성을 확보하는데 초점을 맞추고 있었음
  - 그러나 중심지에 위치하다보니 높은 지가로 인해 토지보상 등의 문제로 도로를 정비하는 선에서 사업이 추진되어, 주거환경개선이라는 사업의 효과성을 창출하기에는 다소 한계가 있음
- 권역단위종합정비사업의 경우 마을간 동질성이 부족하여 사업유지 및 관리에 있어 한계 발생
  - 권역단위사업 종료 후, 시설관리가 제대로 되지 않고 있으며, 유지관리를 위한 별도의 예산이 필요
- 일반농산어촌개발사업 매뉴얼의 잦은 변경으로 인해 사업시행에 차질
  - 기본계획 수립시에는 가능했던 사업이 지침변경으로 인해 실시설계 단계에서 제외사업으로 변경되어 사업시행이 불가능해졌고, 기본계획서를 변경해야 하는 사례도 발생

## 제4절 시사점

### 1. 생활서비스 공급 관련 시사점

#### □ 생활서비스 공급현황의 객관적 실태분석 개요

- 인구감소시대에 대비한 국가 및 지역의 생활서비스 공급현황에 대한 정확한 정보 파악 필요
  - 국가적 차원에서는 국가 전반적인 생활서비스 공급 및 소비의 현황 및 실태, 과부족을 파악
  - 지역 차원에서는 지역의 생활서비스 현황 및 실태, 과부족 현황을 정밀하게 파악
- 지역간 생활서비스 공급 현황 및 비교의 준거를 제공
  - 지역 상호간의 생활서비스 공급 및 소비, 과부족 실태에 대한 정확한 정보 확보
  - 지역의 생활서비스 부문별 현황 및 부문간 상대적으로 과부족한 서비스 정보 획득
- 생활서비스 공급 및 소비, 과부족에 대한 시계열적 변화 및 공급의 개선정도를 파악
  - 국가 차원에서 생활서비스 공급에 대한 전체 및 부문별 시계열적 변화 파악
  - 지역 차원에서 생활서비스 공급에 대한 전체 및 부문별 시계열적 변화 파악
- 특히 생활서비스 소비의 위계적 특성을 고려하여 거점지역에 따른 생활서비스 실태분석이 필요
  - 실제 생활서비스 소비는 행정단위를 뛰어넘어 거점별로 소비되고 있는 점을 고려
  - 보다 현실성 있는 생활서비스 분석을 위해서는 행정단위를 뛰어넘어 생활서비스 권역별 실태파악이 중요

- 맞춤형 생활서비스 개선 및 향상에 대한 정책처방의 근거 및 토대 마련
  - 생활서비스의 현재 및 시계열적 실태에 대한 정보를 바탕으로 국가 및 지역차원의 시책지원
  - 생활서비스 실태에 대한 정보를 바탕으로 지역이나 부문별 생활서비스 투자를 결정
- 생활 서비스 공급을 통해 궁극적으로는 지역주민의 복지 및 삶의 질 향상

□ 생활서비스 공급표준 마련

- 원론적인 생활서비스 공급의 표준은 생활서비스가 공급되는 지역주민의 수요와 욕구 등을 고려해야하는 문제
  - 생활서비스를 소비하는 거주민의 주관적 만족도에 비추어 보아 그 수준을 충족시킬 수 있는 일정한 정도를 표준으로 정의할 수 있음
  - 그러나 이같은 주관적이고 절대적인 개념의 생활서비스 수준은 파악하기가 힘들 뿐 아니라 이에 기반하여 정의하기도 어려움
- 그런 의미에서 생활서비스 표준은 국가나 지역을 구성하고 있는 공동체의 상대적 실태에 비추어 본 상대적 차원의 표준설정이 보다 현실성을 지님
  - 국가 전체적으로는 전체나 부문별 평균을 서비스 표준으로 설정하는 경우도 있고, 장차 달성하고자 하는 수준을 서비스 표준으로 설정할 수도 있음
  - 지역의 규모를 감안할 때는 동일한 규모의 지역별로 서비스 표준을 설정하기도 함
  - 시기적으로 서비스 표준은 국가나 지역의 전반적 생활서비스 수준이 향상됨에 따라 상승하기도 함
- 어떤 경우는 일정한 지역에서 제공되어야 할 서비스의 양적, 수적, 질적 현황을 서비스 표준으로 설정하기도 함
  - 이 경우 서비스 표준은 중심지 이론의 최소요구치(threshold) 인구를 활용한 방안이라고도 할 수 있음



- 생활서비스 표준은 일정한 지역에서 제공되어야 할 평균적이거나 달성해야 할 서비스의 일정한 수준으로 정의할 수 있음
- 이같은 생활서비스 표준은 국가나 지역의 수준이나 거주민의 기대수준에 따라 달리 설정될 수 있음
  - 국가 및 지역의 소득수준이 향상됨에 따라 양질의 생활서비스에 대한 수요도 함께 증가하여 생활서비스 표준이 향상되는 특성을 지니고 있음
  - 생활서비스 만족도가 높은 경우는 생활서비스 표준을 보다 낮게 설정할 수도 있음
- 체계적, 종합적인 생활서비스 개선 시책 필요
  - 현대 지역발전의 중요한 요소가 되고 있는 생활여건을 개선하기 위해서는 종합적이고 체계적인 정책처방이 필요
  - 지역의 생활여건 향상을 위해서는 중앙정부 차원의 종합적인 시책 및 토대 형성이 필요
    - 생활여건개선 기본계획 및 시행계획의 수립을 포함하여, 재원조달 및 지원 방안 등에 대한 종합적인 시책의 마련이 필요
  - 체계적인 정책처방을 위해서는 중앙정부 차원의 합리적인 대처가 필요함
    - 이를 위해서는 생활서비스 공급 관련 부처간의 연계, 협력을 통해 지원의 효율성을 확보함으로써 목표달성 대비 재정의 절감을 도모

## 2. 정주공간 조성 관련 시사점

- 중장기 비전과 계획에 따른 정주공간 조성
  - 지자체 차원에서 수립한 농어촌 정주공간 발전 비전과 청사진에 입각하여 사업 추진을 결정하기 보다는 ‘나뉘먹기’방식으로 사업추진에 관한 의사결정이 이루어지는 경향

- 특히 지자체 단체장들은 지역 유권자들의 표를 의식하여, 정책적 합리성에 근거하기보다는 인기를 고려하여 사업에 관한 의사결정을 하는 경향을 보임

<표 3-18> 일반농산어촌개발사업 유형별 추진현황

구분	응답수	응답 비율(%)
단체장	37	61.7
NGO	1	1.7
담당 공무원	11	18.3
주민	11	18.3
합계	60	100.0

자료: 성주인 외(2013)

- 명확한 사업대상 원칙이나 기준, 계획 등의 결여로 인한 나눠먹기식 예산 지원 및 사업 추진(아래 표 참조)

<표 3-19> 생활환경정비계획의 마을별 사업 내용 예시

마을구분	사업내용	사업비(백만 원)
마을A	상수도 1개소	170
마을B	정미소 1개소	170
마을C	마을회관 1동	170
마을D	농로 1.7km, 보관창고 1동	170
마을E	보관창고 1동	170
마을F	주택개량 27동	170
마을G	상수도 1개소	140
마을H	담장정비 1개소, 하수도 1개소	170
마을I	상수도1개소	170
마을J	농로 2km	170
마을K	보관창고1동	170
마을L	복지회관1동	170
마을M	상수도 1개소	170
마을N	마을회관 1동	170
마을O	보관창고 1동	170
마을P	마을회관 1동	170
마을Q	마을회관 1동	170
마을R	마을회관 1동	170
합계	18개 행정리 20개 사업	3,000

주: ∞군 A면 농촌 생활환경정비사업 계획서(2012년 계획 수립) 참조.

자료: 성주인 외(2013)

- 프로그램 운영 방안이 미비한 상태에서 하드웨어 위주 사업 관행을 탈피하여 하드웨어 및 소프트웨어 사업을 복합화한 정주공간 조성 필요
  - 농어촌 읍·면소재지정비사업의 경우에도 가로환경 정비나 도로개설, 다목적회관 건립, 시장 정비 등과 같은 시설물 설치 일변도로 사업 추진

<표 3-20> 생활환경정비계획의 마을별 사업 내용 예시

시군	읍면	사업유형	추진 사업 내용
밀양시	무안면	거점면	재래시장 정비, 복지회관 리모델링, 가로경관 정비, 주차장 정비, 산책로 조성
창녕군	창녕읍	소도읍	하수처리시설, 오염원 정비, 재래시장 도로정비, 재래시장 주차장 정비, 도시계획도로 조성, 문화예술회관 조성, 하수관거 정비
함양군	서상면	읍면소재지	다목적회관 신축, 수변공간 조성, 정자 주변 정비, 생태연결로 설치, 조형표지판 설치
거창군	남상면	읍면소재지	다목적센터 조성, 공용주차장 조성, 체육광장 조성, 하천 정비, 소공원 조성, 가로경관 정비, 도시계획도로 개설

주: 농식품부 내부자료(2012)의 대상지별 현황 자료 분석

#### 맞춤형 지역 생활서비스 공급을 위한 객관적 진단 및 체계성 강화

- 농어촌지역 서비스 공급실태의 객관적 진단 미흡 및 부처별 산발적인 사업 추진으로 인한 사업의 실효성이 저하되고 있으므로, 맞춤형 지역 생활서비스 공급을 위한 객관적 진단 및 체계성 강화 필요
  - 사업이 지역별 기초생활여건 기반확충시설의 실태나 결핍수준에 대한 객관적인 진단이 이루어지지 못한 채 지자체의 기본계획서 등을 통한 계획을 토대로 중앙부처별로 산발적으로 추진
  - 특히 농어촌지역에 대한 정확한 진단이 이루어지지 않아 사업 간의 차별성이 결여되거나 유사내용 사업을 중복 추진하여 종합성과 일관성이 결여
- 기초생활여건 향상을 위한 생활서비스 공급의 체계성 부족으로 인한 지역적 불균형 현상 초래

- 예를 들면, ‘농어촌서비스기준’ 지표가 존재하지만, 시·군을 중심으로 평가 체계가 구축되어 있어, 읍면단위에서의 서비스 공급에 있어서는 지역별 편차가 큼(아래 표 참조)
- 따라서 기초생활기반여건 확충을 위한 공급의 체계성이 부족하고 농어촌지역의 기초생활기반 수준의 지역적 불균형이 상당한 실정

<표 3-21> 사례지역 상·하수도 공급 현황

단위: %

사례지	면지역 상수도 보급률 75%이상	시군별 하수도보급률 71%이상
A시	66.9	48.0
A-1읍	89.4	11.4
A-2면	상수도미설치지역 (간이상수도 이용)	19.8
B군	23.6	44.4
B-1면	33.6	17
B-2면	1.8	18.5
C군	24.8	36.2
C-1면	75	73.2
C-2면	미급수지역 (지하수 및 마을상수도 이용)	18.7

자료: 농어촌서비스기준 자료구축 현황(김광선 외, 2010) 및 사례분석을 토대로 재구성

- 공간정주체계 위계에 따른 중심지-배후지역의 효율적 연계를 통한 통합적 발전 전략 마련
  - 공간정주체계의 위계에 따른 효율적 사업추진 전략 부재
    - 농어촌의 거점은 공간정주체계의 위계에 따라 상위, 중위, 저위의 거점으로 구분이 가능하나, 현재 농어촌개발사업은 부문접근방법의 성격을 지니고 개별적으로 추진되어 왔기 때문에 개발효과를 제약하여 왔음
    - 또한 읍면소재지-권역단위사업-신규마을조성 및 재개발, 기초인프라정비와 같이 규모에 따른 공간적 구분만 가능할 뿐 공간범위에 따른 예산의 차별성이 없으며, 중심지 마을과 배후마을의 공간적 연계가 잘 이루어지지 않음

- 예를 들어 동일한 유형의 사업이지만 시·군청이 소재한 대단위 읍·면과 일반 소규모 읍·면 모두 일괄적인 사업비를 지원함으로써 형평성 문제 제기되고 있으며, 읍면소재지 및 권역단위에 대한 사업범위의 명확한 정의가 없이 각 지자체마다 다양하게 해석하여 적용
  - 자연마을 ↔ 소생활권 ↔ 읍·면소재지 ↔ 인근도시 등으로 정주체계를 고려한 통합적 발전전략 마련 필요
- 대표적으로 중심지사업의 경우 배후 마을 연계가 미비하여 정책의 취지를 제대로 살리지 못하는 실정
- 중심지 관련 지역개발사업의 경우, 배후 마을과 효과적인 연계를 이루지 못하면서 중심지 사업 본연의 정책 취지를 살리지 못하는 문제가 발생
  - 예컨대 중심지 사업에서는 주민복지센터와 같이 읍면 전체 주민을 대상으로 하는 시설을 조성하고 읍면 전역에 걸친 프로그램을 개발하게 되는데, 그럼에도 불구하고 계획 수립과정에서 사업지구 주민으로 논의구조가 한정되는 경향
  - 주민의견 수렴이나 역량 강화 활동 역시 대체로 사업에 참여하는 소재지 마을 주민을 대상으로 이루어짐
  - 이러한 이유로 커뮤니티 관련 시설을 설치하지만 주민들의 활동 거점으로 기능할 수 있는 공간으로 발전시키는 데는 실패하는 경우가 많으며, 이는 주민들의 활동 중심이 되기 어려운 곳에 시설을 조성하면서 나타나는 문제라고 볼 수 있음
- 따라서 농어촌의 인구 및 공간적 요인을 고려하여 규모의 경제성 및 효율성을 증진시킬 수 있도록 공간을 재편하고, 공간의 위계에 따른 역할과 기능재설정이 필요
- 이를 위해 인구기준과 농어촌지역의 공간적 요인을 함께 고려하여 공간단위별 역할 및 기능을 부여한 공간재편을 추진하고, 차별성 있는 예산 등의 배정이 필요
  - 또한 읍면 주민들의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 구조를 마련하고, 실제 주민들의 활동 거점으로 기능할 수 있는 공간을 중점 육성할 수 있는 방안 도출이 시급

□ 지역주민의 실질적 참여 증진 방안 필요

○ 주민 역할이 배재된 소수 리더 중심의 사업 과정

- 지역개발사업 추진 과정에서 일반 주민들의 사업 참여가 형식적으로 이루어지고 있으며, 대개 소수의 마을 리더 중심으로 추진
- 농촌경제연구원에서 2012년 실시한 권역사업을 실시한 지구의 주민 설문 조사 결과, 추진위원장이나 추진위원에 비해 일반 주민들의 경우 사업 내용 인지도가 낮은 경향(성주인 외, 2012)

○ 지역 역량 강화에 한계가 큰 형식적인 주민 교육

- 지역개발사업을 추진하면서 그 일환으로 지역 역량 강화 프로그램을 시행하고 있는데, 전반적으로 형식적인 주민교육에 치중되는 경향
- 다양한 주민들이 모여 지역의 문제를 발견하고 의견을 수렴하는 과정이 필요하지만, 지역개발사업 시 주민 의견을 수렴하는 과정이 미약하며, 역량강화 사업이 집체교육, 선진지 방문과 같은 형식적인 활동으로 구성

<표 3-22> 역량 강화 분야 사업 사례(거점면 소재지 사업 사례)

분야	세부사업	비고	사업비(천원)
컨설팅	시설물 운영관리계획 수립		18,085
교육 및 견학	리더교육	1회(1박2일)	14,468
	주민교육	1회(1일)	5,426
	선진지 견학(국내)	2회	14,468
	선진지 견학(국외)	1회(일본)	27,128
홍보· 마케팅	권역 소식지 발간	8회	10,851
	홈페이지 구축		22,606
합계			170,000

자료: oo군 거점면 소재지 종합개발사업(2009년의 역량강화 부문 사업 내용 재구성(성주인외, 2013))

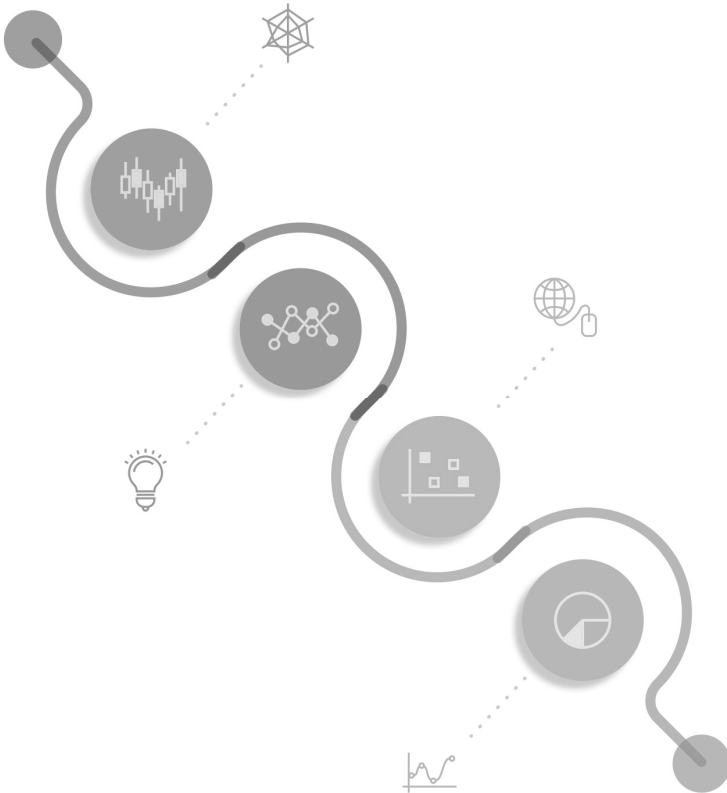
○ 지역주민과 지자체가 적극적으로 사업을 기획하고 관리할 수 있는 실질적 역량강화 및 지원체계 마련 필요

# 제4장 생활서비스 및 정주공간화 관련법 분석

제1절 생활권 관련법

제2절 정주권 개발 관련법

제3절 시사점







## 제 4 장

## 생활서비스 및 정주공간화 관련법 분석

## 제1절 생활권 관련법

## 1. 생활권 관련법

## □ 지역행복생활권 관련법

- 지역행복생활권정책과 관련된 개념 및 계획 관련 규정은 2014년 1월 국가 균형발전특별법의 개정을 통해 반영되어 있음
  - 법 제2조에서 지역생활권의 개념을 규정하고 있으며, 제7조의 2에서 시장·군수가 해당 지역생활권의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 지역생활권 발전계획을 공동으로 수립할 수 있도록 하고 있음
  - 기타 지역발전시책의 추진, 지역발전특별회계의 설치 및 관련 계정의 세입 및 세출 규정 등은 제정 당시 법적 기반에서 크게 변동되지 않음

&lt;표 4-1&gt; 지역행복생활권 관련 규정(국가균형발전특별법)

구분	상세내역
지역 생활권의 정의	제2조 지역생활권이란 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역을 말함
국가 및 자치단체의 책무	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 지역 간의 균형 있는 발전과 지역 간의 연계 및 협력을 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보 하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.
지역 생활권 발전계획의	제7조의2(지역생활권 발전계획의 수립) ① 시장·군수는 해당 지역생활권의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위하여 지역생활권 발전계획을 공동으로 수립할 수 있다. 이 경우 정부와 시·

구분	상세내역
수립	<p>도지사는 수립된 지역생활권계획에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>② 정부와 시·도지사는 지역발전계획과 시·도 계획이 확정되면, 그 확정된 내용에 적합하게 지역생활권계획을 수정·보완하도록 해당 시장·군수·구청장에게 요청할 수 있다.</p>
지역발전 시책 추진	<p>제10조(주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화)</p> <p>① 국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성을 고려한 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화를 위하여 다음 각 호의 시책을 체계적으로 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주민 생활기반 확충과 지역공동체 및 지역 간 연계의 활성화에 관한 사항</li> <li>2. 시·도 및 경제협력권의 경쟁력 향상에 관한 사항</li> <li>3. 수도권발전에 따른 영향분석을 고려한 지방과 수도권의 상생발전에 관한 사항</li> </ol> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항의 시책을 추진할 때 지역산업 육성, 인재 양성, 과학기술 진흥, 교통·물류시설 확충, 문화·관광 육성, 환경 보전, 복지·보건 의료의 확충 등 관련 부문의 지속가능성을 고려하여 체계적으로 연계하고, 관련 부문에 대한 재정 지원 및 규제완화를 추진하여야 한다.</p> <p>제15조(지역문화·관광의 육성 및 환경 보전)</p> <p>국가 및 지방자치단체는 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역의 문화 및 관광자원의 개발·기반조성에 관한 사항</li> <li>2. 지역의 문화 및 관광과 관련된 전문인력의 양성에 관한 사항</li> <li>3. 지역의 문화 및 관광산업의 활성화에 관한 사항</li> <li>4. 지역 간 문화격차 해소에 관한 사항</li> <li>5. 지역 생태복원, 자연환경의 보전 및 활용에 관한 사항</li> <li>6. 그 밖에 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전을 위하여 필요한 사항</li> </ol>

□ 생활권 관련법

- 도시·군 기본계획 등의 수립 근거가 되는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 생활권에 대한 정의는 별도로 제시하고 있지 않음
  - 다만, 도시·군 기본계획의 내용을 규정하는 법 제19조 1항에서 법정계획에 생활권의 설정 등에 관한 사항을 명시하고 있음

&lt;표 4-2&gt; 생활권 관련 규정(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)

구분	상세내역
도시·군 기본계획의 수립	<p>제18조(도시·군기본계획의 수립권자와 대상지역)</p> <p>① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시·군기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소를 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시 또는 군은 도시·군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 지역여건상 필요하다고 인정되면 인접한 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시·군기본계획을 수립할 수 있다.</p>
도시·군 기본계획의 내용	<p>제19조(도시·군기본계획의 내용) ① 도시·군기본계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 정책 방향이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항</li> <li>2. <b>공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항</b></li> <li>3. 토지의 이용 및 개발에 관한 사항</li> <li>4. 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항</li> <li>5. 환경의 보전 및 관리에 관한 사항</li> <li>6. 기반시설에 관한 사항</li> <li>7. 공원·녹지에 관한 사항</li> <li>8. 경관에 관한 사항</li> <li>8의2. 기후변화 대응 및 에너지절약에 관한 사항</li> <li>8의3. 방재 및 안전에 관한 사항</li> <li>9. 제2호부터 제8호까지, 제8호의2 및 제8호의3에 규정된 사항의 단계별 추진에 관한 사항</li> <li>10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol>

## 2. 생활서비스별 관련법

### 가. 주거

#### 주거기본법

- 국민의 주거안정과 주거수준 향상을 위해 주거정책의 수립·추진 등에 관한 규정을 정하고 주거권을 보장한 법으로 2015년 제정됨

- 주거권이란 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 말함
- 주거정책의 기본원칙은 크게 9가지이며 다음 원칙에 따라 주거정책을 수립·시행해야 함

<표 4-3> 주거기본법(주거정책)

구분	상세내역
주거정책의 기본원칙	<p>제3조 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것</li> <li>2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 저소득층 등 주거취약계층의 주거수준이 향상되도록 할 것</li> <li>3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것</li> <li>4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것</li> <li>5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것</li> <li>6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것</li> <li>7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것</li> <li>8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것</li> <li>9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것</li> </ol>

- 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 국토교통부장관은 10년 단위로 주거종합계획 수립하여야 함
  - 주거종합계획은 10년 단위 계획과 연도별 계획으로 구분하며 5년마다 해당 계획의 타당성을 검토하여야 함
- 한편 시도지사는 연도별 시도 주거종합계획 및 10년 단위 시도 주거종합계획을 수립하여야 함

- 이 경우 시도 주거종합계획은 중앙정부의 주거종합계획에 적합하여야 하며 연도별 시도 주거종합계획은 10년단위 시도 주거종합계획에 적합해야 함

&lt;표 4-4&gt; 주거기본법(주거종합계획)

구분	상세내역
주거종합계획의 수립	<p>제5조 ① 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 주거종합계획(이하 “주거종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주거정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항</li> <li>2. 주택·택지의 수요 및 공급에 관한 사항</li> <li>3. 공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항</li> <li>4. 공동주택의 관리에 관한 사항</li> <li>5. 주거정책 자금의 조달 및 운용에 관한 사항</li> <li>6. 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등에 관한 사항</li> <li>7. 장애인·고령자·저소득층 등 주거지원이 필요한 계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항</li> <li>8. 최저주거기준(17조) 및 유도주거기준(19조)에 관한사항</li> <li>9. 주거복지 전달체계에 관한 사항</li> <li>10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol>

- 특히, 쾌적하고 살기 좋은 생활을 위한 최소한의 주거수준에 관한 지표인 최저주거기준에 관한 규정을 명시함
  - 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등의 사항이 포함되며 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적절성이 유지되어야 함
  - 최저주거기준에 미달되는 가구에게는 우선적으로 주택을 공급하거나 개량 자금을 지원할 수 있고, 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 우선적으로 임대주택을 건설하거나 도시 및 주거환경정비법에서 정하는 바에 따라 우선적으로 정비사업을 시행할 수 있음

나. 환경

□ 환경정책기본법

- 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통해 쾌적한 환경의 조성 및 국민 삶의 질 향상 등을 도모하고자 1990년 제정됨
  - 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준으로서의 환경기준을 설정
- 국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향을 고려하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경여건의 변화에 따라 적정성이 유지되도록 하여야 함
  - 단, 환경적 특수성을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 시도지역은 별도의 환경기준을 설정할 수 있음
- 정책 추진방법 및 체계
  - 환경부 : 20년마다 국가환경종합계획 수립(5년마다 타당성 검토)하며 종합계획에 따라 5년마다 환경보전중기종합계획 수립
  - 시도 : 종합계획과 중기계획에 따라 시도 환경보전계획 수립
  - 시·군·구: 종합계획과 중기계획, 시도계획에 따라 시·군·구 환경보전계획 수립

<표 4-5> 환경정책기본법(국가환경종합계획)

구분	상세내역
국가환경종합계획의 내용	제15조 국가환경종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용 등 환경변화 여건에 관한 사항 2. 환경오염원·환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경의 질(質)의 변화 전망 3. 환경의 현황 및 전망 4. 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 다음 사항에 관한 단계별 대책 및 사업계획(가. 생물다양성·생태계·경관 등 자연환경의 보전 나. 토양환경 및 지하수 수질의 보전 다. 해양환경 라. 국토환경 마. 대기환경 바. 수질환경 사. 상하수도의 보급 아. 폐기물의 관리 및 재활용 자. 유해화학물질의 관리 차. 방사능오염물질의 관리 카. 그 밖에 환경의 관리에 관한 사항) 5. 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 자원 조달 방법 6. 직전 종합계획에 대한 평가 7. 제1호부터 제6호까지의 사항에 부대되는 사항

## □ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하 공원녹지법)

- 쾌적한 도시환경 조성을 위한 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정함
  - 공원녹지란 도시공원, 유원지, 공공공지(公共空地) 및 식생의 공간
  - 도시녹화란 자연친화적 환경이 부족한 도시지역 내 식생 조성
  - 이 뿐만 아니라 녹지에 준하는 기능을 하는 임야 또는 농지의 경우, 그 공간에 설치된 건축물 내지 공작물을 매수철거 및 그 밖의 필요한 조치를 취하여 자연적 녹지로 보전할 수 있음
- 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장(대통령령으로 정하는 시)은 10년을 단위로 마다 공원녹지기본계획 수립하고 기본계획의 범위 내에서 도시녹화에 관한 계획을 수립함
  - 공원녹지기본계획은 도시·군기본계획에 부합되어야 함

&lt;표 4-6&gt; 공원녹지법(공원녹지기본계획)

구분	상세내역
공원녹지 기본계획의 내용 등	제6조 ① 공원녹지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항 2. 인구, 산업, 경제, 공간구조, 토지이용 등의 변화에 따른 공원녹지의 여건 변화에 관한 사항 3. 공원녹지의 종합적 배치에 관한 사항 4. 공원녹지의 축(軸)과 망(網)에 관한 사항 5. 공원녹지의 수요 및 공급에 관한 사항 6. 공원녹지의 보전·관리·이용에 관한 사항 7. 도시녹화에 관한 사항 8. 그 밖에 공원녹지의 확충·관리·이용에 필요한 사항

## 다. 의료·복지

### □ 국민건강증진법

- 국민의 건강증진을 도모하기 위해 과거의 치료중심의 소극적 보건정책 방향에서 보건교육·영양개선·건강생활실천 등 사전예방적 사업 중심으로 전환됨
  - 이 법에 따라 국가 및 지방자치단체는 건강에 관한 국민의 관심을 높이고 국민건강을 증진할 책임이 있음
- 보건복지부 장관은 국민건강증진종합계획을 5년마다 수립하여야 하며 이를 기초로 각 부처 및 지방자치단체에서는 소관 주요시책의 실행계획이 매년 수립·시행함

### □ 지역보건법

- 1956년 제정당시 보건소법이라 불리던 지역보건법은 전염병 관리와 가족계획사업 위주로 운영되어 온 보건소를 지역주민의 중추적 건강관리기관으로 육성시키고자 1995년 전부 개정됨
  - 최근에는 노령화 및 만성질환 증가 등 변화하는 보건의료 환경 및 주민의 건강에 대한 욕구에 효과적으로 대응하기 위하여 보건소의 기능을 건강증진 및 질병예방·관리에 적합하도록 재정비
  - 지역사회건강실태조사를 도입하여 지역주민의 건강상태 및 문제 원인들을 지속적으로 조사·파악
- 본 법에서의 지역보건의료기관은 보건소, 보건의료원, 보건지소 및 건강생활지원센터를 말하며 이들 기관의 설치·운영은 시행령에 의거하여 기관별로 달리 규정함
  - 보건소·보건의료원은 시·군·구별로, 보건지소는 읍·면별로, 건강생활지원센터는 읍·면·동별로 1개씩 설치가능하며 필요시 추가 설치·운영이 가능함



&lt;표 4-7&gt; 지역보건법 시행령(지역보건의료기관)

구분	상세내역
지역보건 의료기관의 설치·운영	<p>제8조(보건소의 설치) ① 법 제10조에 따른 보건소(보건의료원 포함)는 시·군·구별로 1개씩 설치한다. 다만, 지역주민의 보건의료료를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 지역에 보건소를 추가로 설치·운영할 수 있다.</p> <p>제10조(보건지소의 설치) 법 제13조에 따른 보건지소는 읍·면(보건소가 설치된 읍·면은 제외)마다 1개씩 설치할 수 있다. 다만, 지역주민의 보건의료료를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 지역에 보건지소를 설치·운영하거나 여러 개의 보건지소를 통합하여 설치·운영할 수 있다.</p> <p>제11조(건강생활지원센터의 설치) 법 제14조에 따른 건강생활지원센터는 읍·면·동(보건소가 설치된 읍·면·동은 제외)마다 1개씩 설치할 수 있다.</p>

## ○ 보건소의 주요 기능 및 업무는 크게 5가지로 명시됨

&lt;표 4-8&gt; 지역보건법(보건소의 기능 및 업무)

구분	상세내역
보건소의 기능 및 업무	<p>제11조 ① 보건소는 해당 지방자치단체의 관할 구역에서 다음 각 호의 기능 및 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건강 친화적인 지역사회 여건의 조성</li> <li>2. 지역보건의료정책의 기획, 조사·연구 및 평가</li> <li>3. 보건의료인 및 보건의료기관 등에 대한 지도·관리·육성과 국민보건 향상을 위한 지도·관리</li> <li>4. 보건의료 관련기관·단체, 학교, 직장 등과의 협력체계 구축</li> <li>5. 지역주민의 건강증진 및 질병예방·관리를 위한 다음 보건의료서비스제공             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 국민건강증진·구강건강·영양관리사업 및 보건교육</li> <li>나. 감염병의 예방 및 관리</li> <li>다. 모성과 영유아의 건강유지·증진</li> <li>라. 여성·노인·장애인 등 보건의료 취약계층의 건강유지·증진</li> <li>마. 정신건강증진 및 생명존중에 관한 사항</li> <li>바. 지역주민에 대한 진료, 건강검진 및 만성질환 등의 질병관리에 관한 사항</li> <li>사. 가정 및 사회복지시설 등을 방문하여 행하는 보건의료사업</li> </ul> </li> </ol> <p>② 제1항에 따른 보건소 기능 및 업무 등에 관하여 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

□ 사회복지사업법

- 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정하여 그 공정한 운영을 기함으로써 사회복지의 증진을 도모함
  - 기본이념으로 사회복지를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있음을 명시함
  - 적절한 사회복지서비스 제공을 위해 관련 시설의 균형 있는 설치를 언급함

<표 4-9> 사회복지사업법(복지와 인권증진)

구분	상세내역
복지와 인권증진의 책임	제4조 ① 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 증진하고, 서비스를 이용하는 사람에 대하여 인권침해를 예방하고 차별을 금지하며 인권을 옹호할 책임을 진다. ② 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공되도록 노력하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체, 그 밖에 사회복지사업을 하는 자는 사회복지에 필요로 하는 사람에 대하여 그 사업과 관련한 상담, 작업치료, 직업훈련 등을 실시하고 필요한 경우에는 주민의 복지 욕구를 조사할 수 있다. ④ 국가와 지방자치단체는 도움을 필요로 하는 국민이 본인의 선호와 필요에 따라 적절한 사회복지서비스를 제공받을 수 있도록 사회복지서비스 수요자 등을 고려하여 사회복지시설이 균형 있게 설치되도록 노력하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력하여야 한다. ⑥ 국가와 지방자치단체는 사회복지에 필요로 하는 사람의 인권이 충분히 존중되는 방식으로 사회복지서비스를 제공하고 사회복지와 관련된 인권교육을 강화하여야 한다. ⑦ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 이용하는 사람이 긴급한 인권침해 상황에 놓인 경우 신속히 대응할 체계를 갖추어야 한다. ⑧ 국가와 지방자치단체는 시설 거주자 또는 보호자의 희망을 반영하여 지역 사회보호체계에서 서비스가 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. ⑨ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 필요로 하는 사람들에게 사회복지서비스의 실시에 대한 정보를 제공하여야 한다.

- 한편, 사회복지시설의 서비스 최저기준을 설정하여 시설운영자로 하여금 일정 수준 이상의 서비스를 제공하도록 규정 마련
  - 3년마다 시설에 대한 평가를 실시하며 이때 서비스 최저기준은 시설 평가의 기준으로 작용함

&lt;표 4-10&gt; 사회복지사업법 시행규칙(시설의 서비스 최저기준)

구분	상세내역
시설의 서비스 최저기준	<p>제27조(시설의 서비스 최저기준) ① 법 제43조제1항에 따른 서비스 최저기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 시설 이용자의 인권 2. 시설의 환경 3. 시설의 운영 4. 시설의 안전관리 5. 시설의 인력관리 6. 지역사회 연계 7. 서비스의 과정 및 결과 8. 그 밖에 서비스 최저기준 유지에 필요한 사항</p> <p>② 제1항에 따른 서비스 최저기준 대상시설의 범위는 다음 각 호와 같다(다만, 시설의 규모, 제공하는 서비스의 특성, 이용자 수 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하는 시설은 제외).</p> <p>1. 사회복지시설(법 제2조제1호 각목의 사업 관련) 2. 사회복지관</p>

- 지역사회중심의 사회복지사업을 효율적으로 추진하고자 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지역보건의료계획과 연계하여 해당 지역사회복지계획을 수립·시행하는 관련 규정을 2003년 신설함
  - 보건복지부장관 또는 시·도지사는 시·도 또는 시·군·구의 지역사회복지계획의 시행결과를 평가함

국민기초생활보장법

- 빈곤문제에 대한 사회안전망의 기초를 튼튼히 하는 한편, 빈곤가구별로 자활지원계획을 수립하고 맞춤형 급여체계 확충을 통해 빈곤의 장기화를 방지함

- 수급자 및 차상위계층을 대상으로 한 급여지급은 건강하고 문화적인 최저 생활을 유지할 수 있는 수준이어야 함을 명시
- 지역차원에서의 자활을 촉진하고자 지역자활센터 및 지역자활센터협회에 대한 설립근거를 두고 있으며 특히, 시·군·구에 상시적인 협의체로서 자 활기관협의체를 의무적으로 설치하도록 함
- 국가 및 지방자치단체는 지역자활센터에 대해 설립 및 운영 비용을 지원하거나 국유·공유 재산을 무상임대 하는 등 각종 지원을 명시

<표 4-11> 국민기초생활보장법(지역자활센터)

구분	상세내역
지역자활 센터 등	<p>제16조 ① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인, 사회적협동조합 등 비영리법인과 단체를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자활의욕 고취를 위한 교육</li> <li>2. 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선</li> <li>3. 생업을 위한 자금융자 알선</li> <li>4. 자영창업 지원 및 기술·경영 지도</li> <li>5. 제18조에 따른 자활기업의 설립·운영 지원</li> <li>6. 그 밖에 자활을 위한 각종 사업</li> </ol> <p>② 보장기관은 제1항에 따라 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역자활센터의 설립·운영 비용 또는 제1항 각 호의 사업수행 비용의 전부 또는 일부</li> <li>2. 국유·공유 재산의 무상임대</li> <li>3. 보장기관이 실시하는 사업의 우선 위탁</li> </ol> <p>③ 보장기관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.</p> <p>④ 지역자활센터는 수급자 및 차상위자에 대한 효과적인 자활 지원과 지역자활센터 발전을 공동으로 도모하기 위하여 지역자활센터협회를 설립할 수 있다.</p>

## 라. 문화

## □ 도서관법

- 도서관과 문고 등의 지식기반시설 확충을 통해 국민의 정보 접근권과 알 권리를 보장하는 한편, 평생교육의 증진 등 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함
- 특히, 지식정보격차 해소에 관한 조항을 신설하여 지식정보 취약계층이 도서관시설과 서비스를 자유롭게 이용할 수 있도록 관련 시책을 수립·시행하고 각종 지원책을 마련함
  - 도서관은 모든 국민이 신체적·지역적·경제적·사회적 여건에 관계없이 공평한 도서관서비스를 제공받는 데에 필요한 모든 조치를 하여야 함
  - 도서관발전종합계획 내에도 지식정보 취약계층을 위한 도서관서비스의 강화에 관한 사항을 추가함
  - 대통령령에 의거한 지식정보 취약계층에 대한 규정은 다음과 같음

&lt;표 4-12&gt; 도서관법 시행령(지식정보 취약계층)

구분	상세내역
지식정보 취약계층 등	제21조 법 제43조제2항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 지식정보 취약계층”이란 다음 각 호의 자를 말한다. 1. 장애인복지법에 따른 장애인 2. 국민기초생활보장법에 따른 수급권자 3. 65세 이상의 노인 4. 농어촌(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제3조제1호에 따른 농어촌)의 주민

- 국가 및 지방자치단체는 지식정보격차 해소를 위하여 도서관 자료의 확충 및 제공, 도서관 편의시설의 확충, 전문인력의 양성, 관련 사업에 필요한 자원 등을 지원할 수 있음

□ 박물관 및 미술관 진흥법

- 핵심 문화 인프라인 박물관과 미술관의 건전한 육성과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진을 도모
- 지방자치단체는 지역 문화 발전 및 지역 주민의 문화향유권 증진을 위하여 박물관과 미술관의 설립이 가능함
  - 유휴공간 활용과 관련하여 지방자치단체 장은 그 소유의 유휴 부동산 또는 건물을 박물관, 미술관 또는 문화의 집 등으로 용도 변경하여 활용할 수 있음

□ 공연법

- 국가 또는 지방자치단체가 공공 공연장을 건립할 경우에는 반드시 이와 관련한 종합계획을 수립하도록 함
  - 이는 지역주민의 공연예술 향유권을 보장하는 동시에 국가 예산의 낭비요소를 줄여 효율성을 제고하기 위한 조치임
  - 종합계획 내에는 공연장의 설치 목적, 공연 프로그램 운영계획 및 공연장의 재정 확보계획 등을 포함해야 함

<표 4-13> 공연법(공공 공연장)

구분	상세내역
공공 공연장의 설치 및 운영에 관한 종합계획	제8조의 2 ① 국가와 지방자치단체는 공연장을 설치하여 운영하려는 경우 공연장의 설치 및 운영에 관한 종합계획을 수립하여야 한다. ② 제1항에 따른 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공연장의 설치목적</li> <li>2. 공연 프로그램 운영계획</li> <li>3. 공연장의 재정 확보계획</li> <li>4. 그 밖에 공연장의 설치·운영에 관하여 필요한 것</li> </ol> ③ 제1항에 따른 종합계획 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 마. 교육

### □ 평생교육법

- 모든 국민에게 평생을 통한 사회교육의 기회를 부여함으로써 국민자질의 향상을 도모하기 위한 법으로 1982년 제정됨
  - 핵심내용으로는 평생교육진흥정책 수립추진을 위한 기본계획 수립, 국가평생교육진흥원 및 평생교육기관의 설립 등을 다루고 있음
- 평생교육과 관련하여 행정단위별로 운영 가능한 기관이 명시됨
  - 평생교육진흥원은 시도 단위로 시도 지사가 설치 또는 지정·운영
  - 평생학습관은 시·군·구 단위로 시도교육감과 시장·군수·자치구의 구청장이 설치 또는 지정·운영
  - 평생학습센터는 읍·면·동 단위로 시장·군수·자치구의 구청장이 설치 또는 지정·운영

<표 4-14> 평생교육법(행정단위별 평생교육기관별 업무)

구분	상세내역
시·도 평생교육진흥원의 운영	제20조 시·도평생교육진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 해당 지역의 평생교육기회 및 정보의 제공 2. 평생교육 상담 3. 평생교육프로그램 운영 4. 해당 지역의 평생교육기관간 연계체제 구축
시·군·구 평생학습관 등의 설치·운영 등	제21조 평생학습관은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 평생교육프로그램의 개발·운영 2. 평생교육 상담 3. 평생교육 종사자에 대한 교육·훈련 4. 평생교육 관련 정보의 수집·제공 5. 제21조의2에 따른 읍·면·동 평생학습센터에 대한 운영 지원 및 관리 6. 그 밖에 평생교육 진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 사업
읍·면·동 평생학습센터의 운영	제21조의2 시장·군수·자치구의 구청장은 읍·면·동별로 주민을 대상으로 하여 평생교육프로그램을 운영하고 상담을 제공하는 평생학습센터를 설치하거나 지정하여 운영할 수 있다.

바. 기초인프라

□ 수도법

- 적정하고 합리적인 수도 설치 및 관리에 관한 법으로 상수도보호구역 지정, 물수요 관리, 수도사업인가 등 수도와 관련된 상세 내용 규정
  - 국가는 모든 국민이 질 좋은 물을 공급받을 수 있도록 수도에 관한 종합적인 계획을 세우고 합리적인 시책을 강구할 것을 명시
  - 특히 국가, 지방자치단체 및 수도사업자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 수도물의 보편적 공급에 기여하여야 함
- 10년마다 수립된 수도의 정비에 관한 종합적인 기본계획을 기반으로 환경부장관은 용수의 효율적 이용 및 수도물의 안정적 공급 등을 위한 전국수도종합계획을 수립함
  - 본 계획에는 인구산업·토지 등 수도 공급 여건, 상수도 단위별 수요 전망 및 개발계획 등을 포함함

<표 4-15> 수도법(전국수도종합계획)

구분	상세내역
전국수도종합계획의 수립	제5조 ②종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 인구·산업·토지 등 수도 공급의 여건에 관한 사항 2. 수도물의 수요 전망 3. 수도 공급 목표 및 정책 방향 4. 광역상수도의 수요 전망 및 개발계획 5. 지방상수도의 수요 전망 및 개발계획 6. 마을상수도의 수요 전망 및 개발계획 7. 농어촌생활용수의 수요 전망 및 개발계획 8. 공업용수도의 수요 전망 및 개발계획 9. 상수원의 확보 및 대체수원(代替水源)의 개발계획 10. 기존 수도시설의 개량계획 11. 삭제 12. 수도사업의 경영체계 개선계획 13. 수도기술의 개발계획 14. 수도인력의 확보및교육훈련계획 15. 수도사업의 투자및재원조달계획 16. 수도물의 수질개선에 관한 사항 17. 수도시설의 정보화에 관한 사항 18. 수도사업의 연계 운영에 관한 사항



## □ 하수도법

- 도시생활에서 생기는 하수와 분뇨를 배제·처리하는 하수도의 설치 및 관리 등에 관한 규정을 명시
  - 본 법에 따른 국가 및 지방자치단체의 책무는 상이한 바 국가보다 지방자치단체가 보다 직접적인 역할 담당

<표 4-16> 하수도법(국가와 지방자치단체의 책무)

구분	상세내역
국가와 지방자치단체의 책무	<p>제3조 ①국가는 하수도의 설치·관리 및 관련 기술개발 등에 관한 기본정책을 수립하고, 지방자치단체가 제2항의 규정에 따른 책무를 성실하게 수행할 수 있도록 필요한 기술적·재정적 지원을 할 책무를 진다.</p> <p>②지방자치단체의 장은 공공하수도의 설치·관리를 통하여 관할구역 안에서 발생하는 하수 및 분뇨를 적정하게 처리하여야 할 책무를 진다.</p>

- 환경부장관은 국가 하수도 정책의 체계적인 발전을 위해 10년 단위 국가하수도종합계획을 수립하고 이를 바탕으로 각 지역 단체장은 하수도정비기본계획을 수립
  - 하수도정비기본계획에는 하수도 정비에 관한 기본방침에서부터 하수를 유출 또는 처리하는 구역에 관한 사항 등의 세부사항 포함
- 하수도정비기본계획에 따라 설치되는 공공하수도 외 건물시설 등의 소유자가 설치하는 개인하수처리시설과 그 부대시설에 대한 설치 및 관리 규정 또한 마련함
  - 특히, 개인하수도 보급 확대 등을 위해 국가 및 지방자치단체장은 일정 지원이 가능(제32조)

## 제2절 정주권 개발 관련법

### 1. 농어촌지역

- 농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 농어업인삶의질법)
  - 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 도모하고 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적·효율적으로 추진
  - 특히, 농어촌 지역개발 관련 규정을 명시하여 해당 지역주민의 정주권 제고를 위한 정책 대상사업의 법적 근거로 적용
    - 농어촌지역 주택공급, 빈집 철거 등의 기초생활여건 개선에 관한 규정(제29조)에서부터 농어촌 거점지역 육성(제39조), 조건불리지역에 대한 특별지원(제40조) 등에 이르기까지 상세 내용 포함

<표 4-17> 농어업인삶의질법 주요 검토 내용(농어촌 지역개발 관련)

구분	상세내역
농어촌 기초생활여건 개선	제29조 ① 국가와 지방자치단체는 농어촌 주민의 생활편의를 증진하고, 경제활동 기반을 구축하기 위하여 다음 각 호의 사업을 지원하여야 한다. 1. 농어촌 주택의 공급 및 개량(농어촌정비법 제2조제11호) 2. 빈집의 철거 및 정비(농어촌정비법 제2조제12호) 3. 마을상수도(수도법 제3조제9호) 및 소규모급수시설(수도법 제3조 제14호) 등 용수시설 확보 4. 농어촌도로의 정비(농어촌도로 정비법 제2조제1항) 5. 농어촌의 대중교통체계의 확충 6. 하수도(하수도법 제2조제3호) 및 마을하수도(농어촌정비법 제2조제10호 라목)의 개량·정비 및 하수처리시설의 확충 7. 생활폐기물의 처리(폐기물관리법 제2조제2호) 8. 그 밖에 농어촌 주민의 생활편의 증진을 위한 사업
농어촌의 문화예술 진흥	제33조 향토문화축제 및 문화예술 공연·전시 등의 활성화

구분	상세내역
농어촌 문화복지시설의 설치 및 운영	제34조 영유아보육, 노인복지, 문화예술공연, 도서관, 생활체육 등 다목적 활용 문화복지시설의 설치 및 운영
농어촌 지역종합개발 계획의 수립·시행	제38조 ① 국가와 지방자치단체는 농어촌의 지역사회를 활성화하기 위하여 인근 마을을 하나의 권역(圈域)으로 하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 지역종합개발계획을 세워 시행할 수 있다. 1. 주거환경의 개선 2. 생활기반시설의 확충 3. 정보이용시설 및 문화복지시설의 설치 4. 농어촌의 경관 보전 5. 농어촌관광의 진흥, 농어촌산업의 육성 등 주민소득의 증대 6. 그 밖에 주민의 생활편의 증진 등에 관한 사항
농어촌 거점지역의 육성	제39조 ① 국가와 지방자치단체는 농어촌 주민의 생활편의를 증진하고, 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지 기능이 확충된 적정규모의 농어촌 거점지역을 다음 각 호의 사항을 고려하여 육성하여야 한다. 1. 적절한 토지이용 및 주요기반시설 조성 2. 적정 인구 수용 및 주거시설 조성 3. 교통·산업·보건의료·교육·복지 시설의 설치 4. 환경 보전 및 조성 5. 그 밖에 농어촌 거점지역을 육성하기 위하여 필요한 사항 ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 농어촌 거점지역을 육성하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.
조건불리 지역에 대한 특별지원	제40조 ① 국가와 지방자치단체는 영농·영여조건이 불리하여 농어업소득이 낮은 농어촌(이하 “조건불리지역”이라 한다)에 거주하는 주민의 생활안정에 필요한 대책을 마련하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 조건불리지역의 지역사회를 유지하기 위하여 조건불리지역에 거주하는 주민이 경관 보전활동, 농어촌관광, 도시와 농어촌의 교류 등 지역활성화를 위하여 하는 사업에 필요한 지원을 할 수 있다.

### ○ 정책 추진방법 및 체계

- 중앙정부 : 농어업인들의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 기본계획을 5년마다 수립(위원회 심의)
- 각 부처 : 기본계획에 따라 매년 시행계획 수립

- 시도 : 기본계획에 따라 5년마다 시도계획 수립
- 시·군·구 : 시도계획에 따라 5년마다 시·군·구계획 수립

#### □ 농어촌정비법

- 농업생산기반의 조성 및 확충, 생활환경 개선, 관광휴양자원 확보, 한계농지 개발 등을 종합적·체계적으로 다룬 법령으로 1994년 제정됨
  - 대상지역은 농어촌과 준농어촌 지역이며, 이 때 준농어촌 지역이라 함은 광역시 자치구의 구역 중 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별법」에 따른 개발제한구역을 말함
  - 농어촌 정비사업은 ① 농어촌용수 개발, 경지정리 등의 농업생산기반 정비사업, ② 농어촌마을의 신규 건설, 빈집 정비 등의 생활환경정비사업, ③ 농어촌산업 육성사업 ④ 농어촌 관광휴양자원 개발사업 ⑤ 한계농지등의 정비사업 등 이상 5가지로 구분 가능함
- 그 중 생활환경 정비사업은 해당 지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하기 위한 사업들로 상세 내용은 다음과 같음
  - 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업
  - 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업
  - 분산된 마을의 정비사업
  - 간이 상수도, 마을하수도<sup>9)</sup> 및 오수·폐수 정화시설의 설치 등 농어촌 수질 오염 방지를 위한 사업
  - 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권(定住生活圈) 개발사업
  - 빈집의 정비

9) 「하수도법」 제2조제4호에 따른 공공하수도 중 농어촌지역에 마을 단위로 설치하는 공공하수도를 말한다

- 농어촌 임대주택의 공급 및 관리를 위한 사업
  - 치산녹화(治山綠化) 등 국토보전시설의 정비·확충
  - 농어촌 주택의 개량사업
  - 슬레이트가 사용된 농어촌 주택·공동이용시설 등 시설물에 대한 슬레이트의 해체·제거 및 처리 사업
  - 그 밖에 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업
- 특히, 농어촌지역 및 준농어촌지역 내 빈집이 공익상 유해하거나 주변환경을 저해할 우려가 있을 때 빈집 소유자에게 철거, 개축, 수리 등의 필요한 조치를 명할 수 있는 규정 명시
- 이 때 빈집이란 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물을 말함
  - 빈집 철거 미이행시 빈집 정비 절차, 자진 철거자에 대한 농어촌주택개량자금 지원 등에 관한 규정도 함께 제시하고 있음
- 농어촌 생활환경 정비사업은 생활환경정비계획의 수립을 통해 체계적으로 추진되며 생활환경정비계획은 다음의 내용을 포함해야 함

<표 4-18> 농어촌 정비법 주요 검토 내용(생활환경 정비계획 관련)

구분	상세내역
생활환경정비 계획의 수립	제54조 ① 시장·군수·구청장은 생활환경정비사업을 시행할 필요가 있으면 5년마다 생활환경정비계획을 세워 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회 의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 받아야 한다.
생활환경정비 계획의 내용	제55조 생활환경정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 생활환경정비사업의 목적과 기본방향 2. 성과 목표 및 지표 3. 농어촌마을의 건설·재개발·정비 등 개발에 관한 사항 4. 빈집 정비에 관한 사항

구분	상세내역
	5. 치산녹화 등 국토보전시설의 정비·확충에 관한 사항 6. 농어촌 주택의 개량에 관한 사항 7. 도로, 상·하수도, 오·폐수처리시설 등 생활환경기반시설의 정비·확충에 관한 사항 8. 교육·문화·복지 시설의 정비·확충에 관한 사항 9. 농어촌 관광휴양자원 개발, 농공단지 등 농어촌산업 육성 및 다른 지역개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충에 관한 사항 10. 농어촌 용수 및 배수 시설의 정비·개발 11. 농어촌마을 경관 및 자연환경의 보전에 관한 사항 12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

□ 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법(이하 농어촌리모델링법)

- 농어촌의 주거환경 및 노후·불량 주택을 계획적·효율적으로 개선하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있음
  - 타 법률과의 관계에 있어 농어촌리모델링법은 다른 법률에 우선하여 적용되는 우위를 가짐<sup>10)</sup>
- 구체적인 정비사업 방식은 크게 3가지로 전면 재정비사업, 연계형 개발사업, 유지보전형 개발사업이 있음
  - 전면 재정비사업: 정비기반시설과 노후·불량 농어촌주택이 극히 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 새롭게 마을을 전면 정비하는 사업
  - 연계형 개발사업: 정비기반시설이 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 기존 마을의 정비기반시설을 확충·재정비하고, 노후·불량 농어촌주택을 정비하여 연접한 지역을 새로운 마을로 개발하는 사업
  - 유지보전형 개발사업: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획을 변경하지 아니하고 기존 마을을 보전하면서 노후·

10) 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정한 바를 따름

불량 농어촌주택의 리모델링, 정비기반시설의 확충·재정비를 통하여 주거 환경을 개선하는 사업

<그림 4-1> 농어촌리모델링법 정비사업 방식



자료: 한국농어촌공사(2012)

- 정비사업 추진절차는 정비계획 수립 및 정비구역 지정을 통해 이뤄지며 정비사업의 시행자는 다음에 한함
  - 지방자치단체
  - 한국농어촌공사
  - 농어촌마을 정비조합(농어촌리모델링법 제13조 제1항 의거)
  - 시장·군수·구청장, 한국농어촌공사, 지방공기업 또는 농어촌마을 정비조합이 한국토지주택공사 또는 「주택법」 제4조에 따라 등록된 주택건설사업자와 공동으로 출자하여 설립한 법인

□ **임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률(이하 임업진흥법)**

- 산촌지역의 풍부한 산림 및 휴양자원을 활용하여 산촌지역 주민의 생산기반 조성하는 한편, 생활환경 개선사업을 통해 낙후된 산촌의 진흥을 도모함
  - 규정상 사업항목은 임업생산기반정비, 소득원개발, 주거환경개선으로 크게 구분 가능함
- 산촌의 진흥을 위해 10년마다 산촌진흥기본계획 및 기초조사를 실시하여야 하며, 산촌개발사업이 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 산촌개발사업 계획을 수립하여야 함
  - 산촌진흥기본계획이 포함하여야 하는 내용은 다음과 같음

<표 4-19> 임업진흥법 주요 검토 내용(산촌진흥기본계획 관련)

구분	상세내역
산촌진흥 기본계획의 수립	제23조 ① 산림청장은 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들어 10년에 한 번씩 산촌진흥기본계획을 수립하여야 한다. ② 기본계획은 다음 각 호에 관한 사항을 포함하여야 한다. 1. 산촌의 산림자원 조성·경영 기반을 확충하는 등 산림의 종합 정비에 관한 사항 2. 농림수산물의 생산·가공·판매 및 산림휴양자원을 활용한 산촌주민의 소득 증대에 관한 사항 3. 산촌의 도로·주택·상하수도 등 주거환경의 조성·정비에 관한 사항 4. 산촌의 고유한 문화와 전통의 계승·발전에 관한 사항 5. 도시와의 교류 촉진에 관한 사항 6. 산촌의 녹색관광 및 생태관광 육성에 관한 사항 7. 그 밖에 산촌진흥을 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 사항

- 산촌개발사업의 공간 범위는 마을이며 산촌개발사업비는 국가 또는 지방자치단체의 보조나 융자를 통해 지원 가능함
  - 산촌개발사업의 시행자는 시장·군수 또는 구청장이며, 경우에 따라 사업의 전부 또는 일부를 위탁하여 시행 가능함



## □ 농지법

- 농지를 효율적으로 이용하고 국민경제의 근간인 식량을 안정적으로 확보하기 위해 존속하는 법률로 농지의 소유, 경영, 보전 및 관리 등에 관한 규정 명시
- 농지의 보전과 관련하여 명시되는 농업진흥지역은 과거 절대농지제도에 해당하는 개념으로 크게 농업진흥구역과 농업보호구역으로 나뉨
  - 과거 농지는 필지별로 특성을 고려하여 장기적인 보전의 절대농지, 전용을 허용하는 상대농지로 구분하였으나 시대적 상황 및 여건변화로 1992년부터 권역별로 농지를 보전하는 현행 방식으로 전환됨
  - 농업진흥구역 : 농림축산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역
  - 농업보호구역 : 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
- 농업진흥지역 내에는 농지뿐만 아니라 대지, 임야, 도로, 하천, 구거, 잡종지 등의 지목이 포함될 수 있으며 이들 권역 내에서는 각종 토지이용행위가 제한됨
  - 우량농지를 보전하고자 허용 가능한 토지이용행위를 열거하는 포지티브(positive) 규제 방식을 취함
  - 농업진흥구역 및 농업보호구역 내 허용가능한 행위라 하더라도 시설의 용도에 따른 부지 면적 등을 제한하여 가급적 최소한의 면적이 전용되도록 함

<표 4-20> 농지법 주요 검토 내용(농업진흥지역 관련)

구분	상세내역	비고
<p>용도구역에서의 행위제한</p>	<p>제32조 ①농업진흥구역에서는 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 토지이용행위는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대통령령으로 정하는 농수산물의 가공·처리 시설의 설치 및 농수산업 관련 시험·연구 시설의 설치</li> <li>2. 어린이놀이터, 마을회관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 및 이용 시설의 설치</li> <li>3. 농업인 주택, 어업인 주택이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업용 시설, 축산업용 시설 또는 어업용 시설의 설치</li> <li>4. 국방·군사 시설의 설치</li> <li>5. 하천, 제방, 그 밖에 이에 준하는 국토 보존 시설의 설치</li> <li>6. 문화재의 보수·복원·이전, 매장 문화재의 발굴, 비석이나 기념탑, 그 밖에 이와 비슷한 공작물의 설치</li> <li>7. 도로, 철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치</li> <li>8. 지하자원 개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광(採鑛)과 광석의 선별 및 적치(積置)를 위한 장소로 사용하는 행위</li> <li>9. 농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치</li> </ol> <p>②농업보호구역에서는 다음 각 호 외의 토지이용행위를 할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항 각 호에 따른 토지이용행위</li> <li>2. 농업인 소득 증대에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치</li> <li>3. 농업인의 생활 여건을 개선하기 위하여 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농수산물 가공·처리 시설의 경우, 농업진흥구역 안의 부지 면적이 1만5천제곱미터 미만인 시설일 것</li> <li>· 단, 미곡의 건조·선별·보관 및 가공시설의 경우에는 3만제곱미터 미만인 시설일 것</li> <li>· 판매시설이 포함된 시설의 경우에는 그 판매시설의 면적이 전체 시설 면적의 100분의 20 미만인 시설에 한정</li> <li>· 농수산업 관련 시험·연구 시설의 경우, 육종연구를 위한 농수산업에 관한 시험·연구 시설로서 그 부지의 총면적이 3천제곱미터 미만인 시설일 것</li> <li>· 농어업인의 주택의 경우, 해당 부지의 면적이 1세대 당 660제곱미터 이하일 것</li> <li>· 관광농원사업으로 설치하는 시설로서 농업보호구역 안의 부지 면적이 2만제곱미터 미만인 것</li> <li>· 주말농원사업으로 설치하는 시설로서 농업보호구역 안의 부지 면적이 3천제곱미터 미만인 것</li> </ul>

- 농지의 전용을 원할 때에는 다음에 해당하는 경우에 한하여 가능하며, 대기 오염배출시설, 폐수배출시설, 농업의 진흥이나 농지의 보전을 해칠 우려가 있는 시설 등에 대해서는 농지전용허가가 제한됨

<표 4-21> 농지법 주요 검토 내용(농지전용 관련)

구분	상세내역
농지의 전용허가협의	<p>제 34조 ①농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우</li> <li>2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우</li> <li>3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우</li> <li>4. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 아니하거나 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고를 하지 아니하고 불법으로 개간한 농지를 산림으로 복구하는 경우</li> <li>5. 「하천법」에 따라 하천관리청의 허가를 받고 농지의 형질을 변경하거나 공작물을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우</li> </ol>

- 이처럼 엄격한 법 적용을 받고 있는 농업진흥지역은 농업 생산성 향상 및 경쟁력 강화, 농지의 효율적 이용·보전 등에 기여한 측면이 있으나 실제 현장에서는 과잉규제로 인한 불만들이 표출되기도 함(신효중이경진, 2009)
  - 예컨대 강원도 중산간 지역과 같이 보전가치가 크게 없는 소규모 면적까지 지나치게 진흥지역으로 지정하고 있거나, 도로, 택지개발, 철도 등의 개설로 인하여 주변지역의 잔여 면적이 보전가치 측면에서 크게 저하되었음에도 불구하고 농지법상의 해제조건 제약으로 계속 진흥지역으로 관리됨에 따라 농업인들에게 피해를 주는 사례 발생

□ 산지관리법

- 산지(山地)를 합리적으로 보전·이용하고자 제정된 법률로 2002년 12월 제정됨
  - 산지기본법이 산림의 기본적인 관리, 임업의 육성 등에 관한 규정을 다룬다면 산지관리법은 임야의 개발 및 행위제한, 허가 등과 같이 산지이용과 관련하여 구체적이고 직접적인 규정을 명시하고 있음
- 산지관리법은 산지를 보전산지와 준보전산지로 구분하고 이에 따라 관련 행위를 제한하고 있음
  - 준보전산지는 특별한 경우를 제외하고는 산지전용에 대한 행위제한이 적어 주택, 공장 등의 개발용도로 이용가능함
  - 반면, 보전산지는 허용가능한 산지전용 또는 산지일시사용 경우를 열거하고 그 외의 행위에 대해서는 규제하는 포지티브(positive) 방식을 취하고 있음 (제12조 참조)

<표 4-22> 산지관리법 주요 검토 내용(산지의 구분)

구분	상세내역	비고
산지의 구분	제4조 ① 산지를 합리적으로 보전하고 이용하기 위하여 전국의 산지를 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 보전산지(保全山地) 가. 임업용산지(林業用山地): 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지 나. 공익용산지: 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 자연경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지 2. 준보전산지: 보전산지 외의 산지	채종림 및 시험림의 산지, 보전국유림, 임업진흥권역의 산지 등  자연휴양림, 사찰림, 산지전용·일시사용제한지역(제9조), 야생동물보호구역, 공원구역, 문화재보호구역, 상수원보호구역, 개발제한구역, 생태경관보전지역, 습지보호지역, 특정도서, 산림보호구역의 산지 등

- 산지를 전용하고자 할 때에는 국유림의 산지에 대해서는 산림청장에게, 국유림이 아닌 산지에 대해서는 시장·군수구청장에게 신고하여야 하며 인근 산림의 경영·관리에 큰 지장을 주거나, 집단적인 조림 성공지와 같이 우량한 산림이 많이 포함된 경우, 재해나 수질보전에 우려가 있는 경우 등은 산지전용허가가 제한됨
    - 산지전용을 신고하여야 하는 사항에는 ① 산림경영, 산촌개발, 임업시험연구 및 수목원·산림생태원·자연휴양림 조성을 위한 연구시설과 그 부대시설의 설치, ② 농림어업인의 주택시설과 그 부대시설의 설치, ③ 건축허가 또는 건축신고 대상이 되는 농림수산물의 창고·집하장·가공시설 등의 설치 등이 있음
  - 종전의 산림법과 달리 현행 산지관리법은 산지전용허가의 인·허가를 일원화하여 보다 체계적이고 신중한 산지개발을 도모하고 있음
    - 과거에는 산지를 타 용도로 이용하고자 하는 경우, 보전임지는 보전임지전용허가 또는 협의, 준보전임지는 산림형질변경허가 또는 신고로 가능하였으나 현재는 산지전용허가 또는 신고로 일원화
    - 이밖에 산지전용타당성조사 및 결과 공개 등의 규정을 마련하여 산지전용허가의 투명성 제고
- 농업·농촌 및 식품사업기본법(이하 농업식품기본법)
- 농업과 농촌의 발전과 안전한 농산물 및 식품의 안정적 공급을 위해 제정된 법으로 농업인의 소득과 삶의 질 향상을 동시 도모함
    - 이 때, 농촌이란 읍면지역 또는 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역을 말함
  - 농업·농촌 및 식품산업 정책의 기본방향을 규정함에 있어 국가와 지방자치단체는 농촌주민이 의료, 교육, 주택, 상하수도 등 삶의 질 향상과 관련된 복지혜택을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다고 명시함

- 지리적 조건으로 인해 농업생산 여건이 열악한 지역에 대해서는 주거환경의 개선 등의 지원 명시

<표 4-23> 농업식품기본법 주요 검토 내용

구분	상세내용
농업·농촌 및 식품산업 정책의 기본방향	<p>제10조(지역농업의 발전과 농촌주민의 복지증진)                      ① 국가와 지방자치단체는 농촌을 도시와 연계된 산업·생활·휴양공간으로 발전시켜 나가고, 농촌 경관과 지역공동체 유지 등을 통하여 농촌지역의 고유한 전통과 문화를 보전하고 계승하도록 노력하여야 한다.                      ② 국가와 지방자치단체는 농촌주민이 의료, 교육, 주택, 상하수도 등 삶의 질 향상과 관련된 복지혜택을 누릴 수 있도록 노력하여야 한다.</p>
농촌지역의 발전 및 삶의 질 향상	<p>제48조 농촌지역 발전시책 수립                      ① 국가와 지방자치단체는 농촌주민의 삶의 질 향상과 국토의 균형발전 및 보전을 위하여 각 지역의 특수성을 고려한 종합적인 농촌지역 발전시책을 세우고 시행하여야 한다.</p> <p>제49조 지역 간의 소득 균형</p> <p>제49조의2 조건불리지역의 지원</p> <p>제50조 농촌지역산업의 진흥 및 개발</p> <p>제51조 도시와 농촌 간의 교류 활성화 등</p> <p>제52조 농업 및 농촌지역의 정보화 촉진</p> <p>제53조 농촌지역 교육여건의 개선</p> <p>제54조 농촌주민의 복지증진                      국가와 지방자치단체는 농촌주민의 주거환경 개선, 의료서비스 확충, 문화생활의 증진, 영세 농업인 등에 대한 소득 안정화, 다문화(多文化) 가족의 정착, 고령 농업인의 영농 활동 및 복지 증진 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p>

## 2. 도시지역

- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)
- 지역경제 및 산업구조의 변화, 기술발달 및 교통수단의 변화, 사회구조의 변화 등과 같이 도시를 둘러싼 대내외적인 환경 변화에 따라 부침을 겪고 있는 지역을 재활성화 시키기 위해 마련된 법적 조치임
    - 자력기반 미비로 인해 공공지원이 필요한 쇠퇴도시의 물리적 개선뿐만 아니라 주민이 주체가 되는 지역공동체의 활성화를 동시 도모한다는 측면에서 도시의 경제·사회·환경 전반을 개선하는 종합적인 방안으로 자리매김하고 있음
  - 도시재생을 추진하기 위해서는 우선 도시재생전략계획을 수립하여야 하며 주요 계획 내용은 다음과 같음
    - 기초생활인프라 최저기준 달성 등을 함께 고려해야 함

<표 4-24> 도시재생법 주요 검토 내용(도시재생전략계획 관련)

구분	상세내역
도시재생 전략계획의 내용	<p>제 13조 ① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계획의 목표 및 범위</li> <li>2. 목표 달성을 위한 방안</li> <li>3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석</li> <li>4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항</li> <li>5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안</li> <li>6. 도시재생지원센터, 주민협의체 등 실행 주체 구성 방안</li> <li>7. 중앙·지방 정부 재정 지원 및 민간투자유치 등 자원 조달 계획</li> <li>8. 지원조례, 협정지침 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴</li> <li>9. 도시재생기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획</li> <li><b>10. 기초생활인프라 최저기준 달성을 위한 계획</b></li> <li>11. 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준</li> <li>12. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획</li> </ol>

- 도시재생전략계획에 따르면 다음 요건 중 2개 이상을 갖춰야만 도시재생사업을 전략적으로 추진하는 도시재생활성화지역을 지정할 수 있음
  - 인구가 현저히 감소하는 지역
  - 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역
  - 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역
- 도시재생활성화지역에 대해서는 실행계획차원의 도시재생활성화계획을 수립할 수 있으며 계획의 주요 목적 및 성격에 따라 크게 두 가지로 구분 가능함
  - 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반 창출
  - 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 계획
- 도시재생이 시급하거나 도시재생사업 파급효과가 큰 지역에 대해서는 도시재생선도지역 지정을 통해 도시재생전략계획 수립여부와 관계없이 도시재생활성화계획을 수립가능함
  - 2016년 4월 신규 도시재생사업지역은 33곳임

<표 4-25> 도시재생선도지역 지정현황(2016년 4월 현재)

구분	상세내역
경제기반형	서울 노원·도봉구, 대구 서북구, 인천 중·동구, 대전 중·동구, 경기 부천시(원미구)
중심시가지 근린재생형	부산 영도구, 울산 중구, 충북 충주시, 충북 제천시, 전북 전주시(완산구), 경북 김천시, 경북 안동시, 경남 김해시, 제주 제주시
일반 근린재생형	서울 용산구, 서울 구로구, 부산 중구, 부산 서구, 부산 강서구, 대구 서구, 인천 강화군, 광주 서구, 광주 광산구, 울산 동구, 울산 북구, 경기 수원(팔달구), 경기 성남(수정구), 부천(소사구), 강원 춘천, 충남 아산, 전북 남원, 전남 나주, 전남 광양



## □ 도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)

- 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위한 관련 규정을 명시함
  - 도시기능을 회복하기 위한 정비사업은 크게 6가지로 구분 가능함

&lt;표 4-26&gt; 정비사업의 유형

구분	상세내역
주거환경개선 사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재개발 사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재건축 사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
도시환경정비 사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주거환경관리 사업	단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업
가로주택정비 사업	노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

- 사업추진을 위해 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장은 10년 단위로 도시·주거환경정비기본계획을 수립하여야 하며 5년마다 그 타당성 여부를 검토해야 함
  - 도시·주거환경정비기본계획은 다음의 조항을 포함하여야 함
  - 기본계획에 생활권 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급계획, 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향을 포함하는 경우에는 제3조 제1항 제8호 및 제9호의 사항을 생략 가능함

<표 4-27> 도시정비법(도시주거환경정비기본계획의 수립)

구분	상세내역
도시·주거환경 정비기본계획의 수립	<p>제3조 ①특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장은 다음 각호의 사항이 포함된 도시·주거환경정비기본계획을 10년 단위로 수립하여야 한다. 다만, 도지사가 기본계획을 수립할 필요가 없다고 인정하는 시(대도시가 아닌 지역)와 천재지변 등에 따른 정비사업은 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정비사업의 기본방향</li> <li>2. 정비사업의 계획기간</li> <li>3. 인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황</li> <li>4. 주거지 관리계획</li> <li>5. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획</li> <li>6. 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획</li> <li>7. 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획</li> <li>7의2. 도시의 광역적 재정비를 위한 기본방향</li> <li>8. 정비구역으로 지정할 예정인 구역의 개략적 범위</li> <li>9. 단계별 정비사업추진계획(정비예정구역별 정비계획의 수립시기 포함)</li> <li>10. 건폐율·용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획</li> <li>11. 세입자에 대한 주거안정대책</li> <li>12. 그 밖에 주거환경 등을 개선하기 위하여 필요한 사항(대통령령 의거)</li> </ol>

- 한편, 자치구의 구청장 또는 광역시의 군수는 기본계획에 적합한 범위 내에서 노후·불량건축물이 밀집한 구역 등에 대해 정비계획을 수립할 수 있음

### 3. 기타

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 개발제한구역법)
- 개발제한구역 내 토지이용은 엄격하게 규제하고 있으나 공원, 노인여가활동 시설, 개발제한구역 주민의 주거 및 생활편의 등을 위한 시설 등에 대해서는 제한적으로 그 행위를 허용함
- 제12조 제1항 8호에 따라 개발제한구역 내 건축물을 건축법 시행령 별표1에 따른 제1종 근린생활시설(안마원 제외), 제2종 근린생활시설(단란주점, 안마시술소, 노래연습장 제외), 종교시설, 노유자시설, 박물관 및 미술관으로 용도변경하는 것을 허용함

<표 4-28> 개발제한구역법(행위제한)

구분	상세내역
개발제한구역에서의 행위제한	<p>제12조 ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.</p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경</p> <p>가. 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활동을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설</p> <p>나. 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설</p> <p>다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설</p> <p>라. 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설</p> <p>마. 개발제한구역 주민의 주거·생활편의·생업을 위한 시설</p>

구분	상세내역
	1의2. 도시공원, 물류창고 등 정비사업을 위하여 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 정비사업 구역에 설치하는 행위와 이에 따르는 토지의 형질변경 2. 개발제한구역의 건축물로서 제15조에 따라 지정된 취락지구로의 이축 3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거된 건축물을 이축하기 위한 이주단지의 조성 4. 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경 5. 벌채 면적 및 수량(樹量), 그 밖에 대통령령으로 정하는 규모 이상의 죽목(竹木) 벌채 6. 대통령령으로 정하는 범위의 토지 분할 7. 모래·자갈·토석 등 대통령령으로 정하는 물건을 대통령령으로 정하는 기간까지 쌓아 놓는 행위 8. 제1호 또는 제13조(존속중인 건축물)에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위 9. 개발제한구역 지정 당시 지목(地目)이 대(垓)인 토지가 개발제한구역 지정 이후 지목이 변경된 경우로서 제1호마목의 시설 중 대통령령으로 정하는 건축물의 건축과 이에 따르는 토지의 형질변경

□ 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(이하 지역균형개발법)

- 수도권에 대응할 수 있는 지방거점을 발전시키고 낙후지역에 대한 개발이 촉진될 수 있도록 지원조치를 강화함과 동시에 지방중소기업 육성을 통해 지역경제 활성화를 도모하고자 1994년 제정된 법률임
- 그러나 현재는 지역균형개발법의 상당부분이 삭제된 상태이며 남아 있는 규정은 지방중소기업 육성에 관한 부분이 전부임
- 지방중소기업 육성에 관해서는 시·도별 중소기업 육성계획 수립, 지역별 중소기업 경영여건 조성 등의 규정이 있음

### 제3절 시사점

#### □ 생활권 관련 법적 기반 확충

- 지역행복생활권은 전국 어디서나 불편함 없이 주거·교육·문화·복지·기초인프라 등의 서비스가 충족되는 주민 일상생활의 공간으로서 주민과 지자체의 주도적 참여를 전제하는 규정 마련
  - 특히, 교통·통신의 발달로 인해 생활서비스가 행정구역의 경계를 넘어서는 현 상황을 감안하여볼 때 지역 간 연계협력이 중요함
- 도시·군 기본계획의 ‘생활권 설정 및 인구배분계획’ 규정을 통해 생활권에 대한 중요성 강조
  - 그러나 이를 뒷받침할 상세 규정이 미비한 상태로 변화하는 농촌정주체계나 시·군 지역 내 중심지의 위상 등을 고려하여 관련 내용의 보완이 필요함
- 생활서비스 관련 법적 토대는 시대적 흐름에 맞게 재·개정되는 추세임
  - 최근 제정된 주거기본법(2015년 제정)을 비롯하여 1956년 제정된 보건소법은 지역보건법으로 전부 개정되는 등 생활서비스 수요에 발맞춰 변화하고 있음
  - 최소한의 국민생활수준을 뜻하는 최소서비스기준(national minimum)에 대한 인식이 확산되어감에 따라 이를 반영한 법적 조항이 신설·강화되는 추세임

#### □ 정주권 개발 관련 세부적인 법안 검토

- 농어촌 지역개발과 관련하여 대표적으로 농어업인삶의질법, 농어촌정비법, 농어촌리모델링법 등이 있음
  - 그러나 법 적용범위가 협소하고 구체성이 떨어지며 개별사업 위주로 산재하여 분포하는 한계가 있음
- 도시지역 정주권 개발과 관련하여 도시재생법, 도시정비법 등이 있음
  - 도시재생전략계획 내 기초생활인프라 최저기준 달성에 관한 규정을 명시하여 도시 성장의 안정적인 기반 구축을 도모

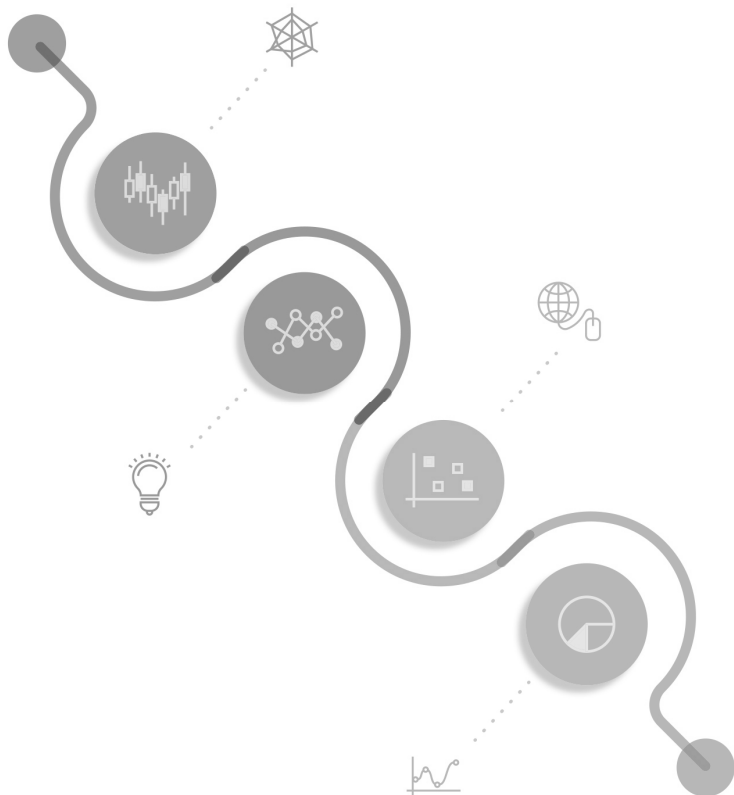
□ 토지이용에 대한 복잡한 행위규제 개선 필요

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 농지법 등 개별 토지에 대한 각종 지역지구 형태의 지정과 이에 따른 복잡한 행위제한 내용들로 인해 실제 토지이용 및 개발행위 시 어려움 수반
  - 하나의 토지에 여러 지역지구가 중첩 지정됨에 따라 그에 따른 행위규제가 복잡하게 얽혀있는 것이 실상임
  - 토지이용을 원하는 개인은 물론 이를 관장하는 담당공무원조차도 행위규제에 대한 법률적 관계 및 법조문 등을 파악하고 이해하는데 많은 어려움을 겪고 있음
- 알려진 바에 따르면 토지이용에 관련된 법률은 총 120여개로 이들 법령에서 규정하고 있는 각종 규제는 400여개에 달하며 이를 규제관리하고 있는 행정관청은 10여개에 달함
  - 가령 관리지역 농지를 전용해 전원주택을 건축할 경우, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 농지법, 산림법, 건축법, 수도법, 하수도법 등을 살펴보아야 함
- 특히 농지의 효율적 보전 및 관리를 위해 마련된 농업진흥지역제도의 경우, 지형적 조건이나 농작현황 등을 제대로 고려하지 못하고 지정된 탓에 일선 현장에서는 과잉규제라는 인식이 높은 상황임
  - 경지정리도 되지 않은 산간오지나 생산성이 낮은 비우량농지까지 농업진흥지역으로 묶여있어 이와 관련하여 민원 제기가 속출
  - 또한 농지에 대한 타용도 개발수요 증대시 소규모 분산전용으로 인해 난개발 우려

# 제5장 생활서비스 및 정주공간 현대화 개선방안

제1절 생활서비스 지원체계 개선방안

제2절 정주공간 현대화 방안







## 제 5 장

## 생활서비스 및 정주공간 현대화 개선방안

## 제1절 생활서비스 지원체계 개선방안

## 1. 생활서비스 공급체계 개편방향

## □ 일정 수준의 삶의 질 보장

- 국가의 총량적, 외형적 경제성장 못지않게 국민의 삶의 질 향상도 매우 중요
- 거주 지역과 상관없이 주민들의 삶의 질을 일정 수준에서 동등하게 보장함으로써 국가의 사회적 통합을 도모할 필요가 있음
- 중앙정부 차원에서 ‘국민의 기초 수요를 전국 어디서나 보장한다’는 관점을 견지하여, 국가적인 최소서비스기준(national minimum)을 마련하고 교육의료·복지 등 관련 사업을 지속적으로 추진해야 함
  - 독일은 1970년대부터 ‘전국 어디서나 동등한 생활조건의 실현’이라는 지역사회개발 목표 하에 생활서비스 거점 육성 전략을 구체적으로 전개시켜왔음
- 특히 인구감소지역 등 저발전지역에 사는 주민들에게도 일상생활권 안에서 편리한 생활환경과 최소한의 자아실현 기회를 누리면서 살아갈 수 있도록 국가가 적절한 수준의 생활환경을 조성함으로써 정주여건을 개선

## □ 체계적, 종합적 생활서비스 공급

- 생활서비스 공급을 위한 국가와 지역의 종합적이고 체계적인 접근과 추진이 필요함
  - 생활환경 및 교육·의료·복지 부문 등과 같이 전국의 최소수준을 보장하는 사업은 공간 위계에 따라 유형화하고, 기초수요 충족의 전제 하에 관련 사업의 상호 연계성을 강화

- 한정된 자원의 제약 하에서 전국적인 차원의 종합적 접근이 가능할 수 있도록 정책 및 사업의 계획적 추진
- 정주체계 및 단위공간의 성격을 고려하여 생활서비스의 규모와 종류에 따라 적정 시설을 배치함으로써 서비스 공급의 효율성을 극대화함
  - 행정구역 단위의 분절적 서비스 공급을 지양하고 광역권 차원에서 거점별, 시설별 합리적 배치를 강구하고 동시에 서비스 이용방식 등 전달체계를 개선
  - 기초 생활서비스의 원활한 공급을 위해서는 공간 위계에 따른 접근을 강화해 나감
  - 도시적 공급기반을 갖는 교육, 의료, 문화 등 공공서비스시설의 입지와 쓰레기분뇨수거체계 등은 이용인구를 감안하여 정주체계에 맞추어 적정 배치가 이루어지도록 함
  - 특히 농어촌 지역은 읍면소재지를 대상으로 한 중심지 개발과 면 및 마을 등 배후지 개발로 유형화하고, 농촌 중심지 및 배후지 개발의 상호 연계를 강화
- 생활서비스 공급체계의 합리적 개편
  - 생활서비스 공급 관련 각종 지역개발사업을 중앙정부 차원에서 통합조정하되 궁극적으로는 중앙부처 단위에서 사업을 통폐합하고 동시에 지방의 자율권을 확대하는 방향으로 추진 방식을 개편
    - 주택, 도로, 상하수도, 교통, 교육, 의료, 문화, 복지 시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 최소한 범위에서 중앙정부가 기획 및 관리하고 예산의 포괄적 운영을 통해 지방자치단체에게 위임
    - 중앙부처간 미션과 기능을 고려하여 유사사업간 협력 또는 상호연계성을 강화함으로써 지역개발사업의 중복과 비효율을 최소화하고 통합의 시너지 효과를 확대
  - 지역에서 기존의 다양한 개발사업의 통합적, 연계적 추진이 가능할 수 있도록 중앙의 정책 및 사업내용을 단순화하고 정책의 기본적인 지침과 가이드라

- 인만 제시함으로써 자치단체에게 사업 선택의 재량을 부여
- 지역간 분절적 서비스 공급관행을 지양하고 자치단체간 협력적인 구도 하에서 공동사업을 추진할 수 있도록 재정지원, 규제완화 등 지원프로그램을 강화
  - 정부가 직접 공급할 필요가 없거나 비효율적인 분야에 대해서는 민간부문의 재원과 역량을 적극적으로 활용함으로써 서비스 공급의 양을 확대하고 질을 개선

## 2. 생활서비스 거점 및 서비스 표준의 규범적 설정<sup>11)</sup>

### 가. 기본방향과 접근방법

#### 기본방향

- 생활서비스는 일정 지역의 주민들이 일상생활을 영위해 나가는데 필요한 기본적인 수요를 충족시키는 시키는 동시에 최소한의 편익을 제공하는 서비스 기능 및 관련 시설로 파악할 수 있음
- 이러한 생활서비스는 어느 누구나 어디에 거주하든 간에 균등하게 접근할 수 있어야 하는 동시에 효율적이면서도 효과적으로 공급되어야만 함
  - 먼저 균등한 접근을 보장하기 위해서는 특정 사회계층이나 인구집단에 상관없이 기본적인 삶을 영위하는데 필수적인 서비스가 모두 포함되어야 하며, 또한 거주하는 지역과 장소에서 큰 애로가 없이 손쉽게 혜택을 받을 수 있어야 함
  - 다음으로 효율적이고 효과적인 공급을 위해서는 서비스의 제공 및 관련 시설의 배치에 중복이나 부족함이 없으며, 가능한 적은 비용으로 많은 사람들이 이용할 수 있어야 함
- 따라서 주민들의 삶의 질을 일정 수준으로 보장하는 동시에 거주 지역에 따른 상대적 격차를 극복함으로써 더불어 살기 좋고 지속 가능한 생활 여건과 환

11) 한국지방행정연구원(2008)을 참조하여 정리

경을 창출하기 위해서는 생활서비스의 공간적 공급 및 배치 체계 및 서비스 자체의 절대적 기준과 내용에 대한 설정이 요청됨

□ 접근방법

- 생활서비스의 유효한 공급방법은 일정 수준의 생활서비스의 표준을 설정하고, 또한 이를 주민들의 생활권역별로 제공하는 것임
- 선진외국의 사례를 통해 알 수 있듯이, 사회계층이나 소속한 인구집단에 상관없이 기본적으로 충족되어야 할 생활의 편의 서비스와 재화, 그리고 관련 시설의 표준을 설정하는 것임
- 그리고 이러한 표준적인 생활서비스의 효율적이고 형평적인 공급을 위해서는 주민들의 기능공간적 활동패턴과 입지지향을 종합적으로 고려하여 설정한 생활권역의 위계에 따라 차등을 두는 것임

나. 생활서비스 거점의 설정

□ 방향

- 생활서비스 공급 및 관련 시설의 적정한 배치는 일차적으로 지역간 격차를 줄여 과부족을 해소하고, 서비스 이용의 효율성을 극대화할 수 있어야 함  
- 동시에 모든 주민들이 손쉽게 편리하게 접근하여 서비스를 향유할 수 있어야 함
- 일반적으로 생활서비스의 이용은 한 국가의 공간 구조적 발전패턴(산업화나 도시화에 따른 결과 불균등-균등 구조), 기술발전, 지역의 경제적·인구학적 역학구조, 시설의 규모의 경제 등 외적 조건 이외에 기존 서비스 시설의 배치 양태, 서비스 이용자의 주요 거점(주거), 그리고 기능공간적 활동패턴에 의해 결정됨
- 하지만 계획적 차원에서 서비스 공급의 효율성을 제고하기 위해서는 현실적으로 외적 조건의 구조적 특성보다는 서비스 이용의 일반적 특성과 서비

스 입지에 보편적인 지향 특성을 고려해야 함

- 이용자의 인구학적 특성에 따라 다소 차이가 있으나, 통상적으로 서비스 이용자들은 수요 특성과 서비스의 유형에 따라 계층적으로 구획된 서비스 권역을 포함한 생활권역을 기반으로 하여 서비스 이용 활동을 전개하고 있음
- 따라서 생활서비스 이용의 보편적 패턴을 고려하여 서비스 유형에 따른 공급의 효율성을 극대화하면서 주민들의 접근성을 제고할 수 있는 서비스 공급의 거점을 위계적으로 설정하고자 함

#### □ 접근방법

- 인간의 생활공간이자 터전인 한 국가의 영토와 지역은 무질서하게 형성되어 있는 것이 아니라, 하나의 체계적인 공간적 구조와 질서로 짜여 있음
  - 이러한 지역과 국토의 공간적 편성 원리는 유사한 지역으로 형성된 등질지역과 함께 기능적으로 연계된 결절지역의 체계에 바탕을 두고 있음
- 오늘날 지역의 성격과 기능적 구조는 결절적 특성이 지배적이며, 이를 분석하기 위해서는 도시체계와 도시 간 기능적 연계, 도시 세력권 및 광역 도시권 등에 대한 연구가 활발히 이뤄지고 있음
- 이러한 연구들은 도시와 지역의 기능 연계적 체계를 이해하는데 유효하지만, 일상적인 생활서비스의 이용패턴을 파악하는데 한계가 있음
  - 오히려 생활서비스의 이용패턴에 대한 접근은 각종 구매, 의료 시설이나 통근통학 패턴에 대한 분석 결과가 도움을 줌
- 생활서비스의 이용패턴은 구체적인 이용자의 수요구조와 중심지 지향 행동, 서비스 시설의 존립에 필요한 수요 인구 규모 등이 복합적으로 작용하여 나타나기 때문임
- 일반적으로 이러한 요인들이 작용하여 생활서비스의 공간적 배치는 서비스 시설이 집적한 중심지, 서비스 거점들이 그 수와 규모, 입지 등에 있어 일정한 규칙적인 체계를 보여주고 있는데, 이것이 중심지체제로 일컬어지고 있음

- 중심지체계는 서비스 시설의 집적된 중심거점(과 그 배후지)의 수규모·분포 입지, 서비스시설의 수, 수요 인구 사이에 원리적인 관계가 존재하는 것을 보여줌
- 따라서 생활서비스 이용의 효율성을 제고하고 시설배치의 과부족을 해소하며, 생활 서비스의 이용패턴이 서비스 권역을 포함한 생활권역별로 위계적으로 이뤄지고 있다는 사실을 종합적으로 고려하여 계층적인 서비스 거점을 설정하는 것이 바람직함
- 거점의 구체적인 설정과 관련해서는 우리나라의 생활권에 따른 거점을 둘러싼 변화 양상을 충분히 고려하고, 이를 바탕으로 하여 정책적 함의를 도출하는 것이 필요하며 이와 관련한 몇 가지 고려 사항을 적시하면 다음과 같음
  - 지난 수십 년 이래 우리나라는 급속한 도시화 등으로 인하여 각종 성장과 발전이 고차 생활권으로 편향 집중되고 있으며, 하위 생활권은 약화되거나 급속도로 쇠퇴하는 분극화 양상이 뚜렷함
  - 하위 생활권의 약화 내지 쇠퇴는 하위 계층으로 갈수록 더욱 더 현저한데, 수도권과 대도시 주변 및 공업지역을 제외한 전국의 소도시들이 대부분 정체 혹은 쇠퇴하고 있으며, 인구가 절대 감소하는 소도시가 상당수에 이르고 있음
  - 도시에서 원격지역에 자리 잡고 있는 내륙 분지나 산간지대의 중소도시는 많은 경우 인구의 절대감소를 겪고 있으며 행정적 지위가 낮거나 인구규모가 작은 소도시일수록 쇠퇴의 경향이 뚜렷함
  - 하위 생활권 체계의 변화에서 가장 큰 문제점은 최소 단위의 생활권에서 서비스 기능을 수행해 온 면소재지의 쇠락이며, 주민의 일상생활의 범위 내에서 그와 같은 중심기능을 수행할 중심 거점이 형성되지 못하고 있음
  - 이러한 하위 생활권에서의 변화는 농어촌 지역을 살기 힘든 곳으로 만들고 주민들로 하여금 상위 중심 도시를 향하여 이출하도록 강요하는 한 요인이 되고 있음

- 따라서 현존의 생활권 체계가 다양한 문제점을 지니고 있으며, 또한 사회경제적 변동에 따라 가변성이 뚜렷하므로, 현재의 문제점을 극복하고 미래 사회의 수요에 대응할 수 있는 전향적인 관점에서 거점 설정의 방향을 적극적으로 모색하도록 함

#### □ 거점의 설정

- 교육문화의료복지 등 생활서비스 이용, 통근 및 통학에 의한 지역간 연계, 여객통행 등의 자료를 활용하고 선진국의 거점 설정 원칙과 방향을 고려할 때, 우리나라의 생활서비스의 공급 및 배치 거점으로 다양한 대안의 모색이 가능함
- 우선, 시외전화 통화량, 시외버스 유동량, 주거이동 등을 통한 거점 구조의 분석은 고차 거점의 부각이 뚜렷하며, 그 동안 우리 국토와 지역의 불균등 현상을 잘 보여줌
  - 반면에 생활서비스의 공급에 적절한 거점체계를 제시하는 데에는 한계가 있으며 따라서 이를 자료를 바탕으로 할 경우 3계층 거점체계가 일반적으로 부각됨
  - 예를 들어 통근권, 여객통행, 제품판매권, 통신판매권 등의 자료를 활용한 국토연구원(2003년)의 연구 결과를 보면, 3계층이 일반적 거점체계로 부각되지만, 위에서 언급한 서울 및 지방 대도시의 역할이 뚜렷하고 하위 거점체계의 특성이 약화된 형태로 나타남
  - 이 경우 특히 광주는 서울에 종속된 2차 중심지로서 파악되는 불합리한 점이 있음
  - 우리나라의 주거지 이동패턴에 의한 생활권 및 거점 계층체계의 구분도 중상위 계층의 거점을 파악하는 데에는 유효하나 생활서비스의 공급의 광범위한 공급에 연관된 하위 계층의 거점을 자세히 파악하는 데에는 한계를 보여 줌

- 다른 한편으로 우리나라의 경우 인구의 도시집중과 최근의 교통 통신의 발달, 기존 생활여건의 지역차 등의 문제점을 고려할 때, 기초 및 하위 중심지의 강화가 요청됨
    - 특히 군청 소재지 및 읍급 이하 지역에 대한 생활환경이 지극히 열악하고 낙후되어 있으므로 이들 지역을 포섭하여 각종 기초적인 서비스를 공급할 수 있는 중심거점의 육성이 필요함
    - 무엇보다도 기초적인 생활서비스의 원활한 공급을 통해 생활여건을 개선하고, 인구정착 기반을 확립하기 위해서는 위에서 언급한 바와 같이 붕괴 직전에 있는 하위 거점의 복원과 기능 강화가 긴요함
    - 물론 우리나라 하위 거점의 경우 전통적으로 자연부락 → 면(소재지) → 군(읍)으로 구성된 현재의 하위 거점 체계가 개방적 (후기)산업사회의 시장경제체제에 상대적으로 적절하지 못한 것도 사실이며, 이러한 체계의 전제 하에서는 서비스의 효율적인 공급은 기대하기 어려움
  - 그러므로 이러한 사정을 모두 고려한 종합적인 관점에서 우리나라 생활서비스의 거점을 규범적으로 설정하면, 다음과 같은 방안이 가능함
    - 제1안 : 소중심지, 하위중심지, 중위중심지, 상위중심지
    - 제2안 : 기초중심지, 1차중심지, 2차중심지, 3차중심지
  - 이에 생활서비스의 개별 거점의 성격과 기능적 역할을 보다 구체적으로 부여하여 설명하면 다음과 같음
    - 소중심지 또는 기초중심지 : 주거지에서 모든 주민들이 약 20분 이내에 접근할 수 있는 근린생활권을 형성하도록 하며, 이를 뒷받침할 수 있는 기초적인 공공서비스를 어떤 경우에도 근접 거리에서 제공받을 수 있도록 관련 시설을 입지시키도록 함
    - 특히 개방사회로의 변화에 발맞추어 공간구조가 확대 개편되는 것을 적극적으로 받아들이고 거주지를 넘어서서 Community life를 활성화할 수 있도록 함
- ※ 행정적으로는 군 이하 면 또는 대형 동 단위의 거점을 지칭함



- 이미 지적인 하위 생활권의 약화현상은 면급 이하 소도읍의 경우에 극심하므로, 면소재지의 중심기능을 적절히 보완
- 즉, 생활 서비스 기능이 입지할 임계치의 확보가 어렵고, 고도의 생산기술을 투입하기 적절하지 않으며, 무엇보다도 시장유통과정에서의 행위자로서 경쟁에 필요한 힘을 갖출 공동체의 구성이 어렵기 때문
- 하위중심지 또는 1차중심지: 약 30분 이내에 접근할 수 있으며, 기초 자치단체를 중심으로 한 생활권을 형성하고 이를 위해 필요한 각종 서비스와 관련시설이 입지함
- 행정적으로 군청 소재지 및 읍급 거점을 지칭하며, 하위 중심지 또는 1차 중심지와 그 배후지는 우리 국토의 기본 생활권인 군을 단위지역으로 한 것이자, 행정체계의 측면에서도 최하위 지방자치단체를 구성한다는 점을 고려함
- 다만, 군을 단위지역으로 한 하위중심지에서는 군 지역의 입지적 특성에 따라 근교지역, 일반 군지역, 산간 지역 등으로 구분이 가능함
- 특히 근교 지역은 상위 중심도시의 서비스 시설과 연계 이용이 가능하다는 점, 산간 지역은 지형조건으로 인해 서비스 여건 개선에 구조적인 제약을 받고 있다는 점을 고려하여 부분적으로 각각 차별화된 공급 기준을 고려할 필요가 있을 것임
- 중위중심지 또는 2차 중심지: 약 60분 이내에 손쉽게 접근할 수 있는 공간적 범위를 지니며, 서로 인접한 복수의 자치단체가 결합된 생활권을 형성하고 이를 위한 다수의 고차계층에 해당하는 각종 생활서비스와 시설이 배치되며, 행정적으로 시급의 거점을 지칭함
- 최근 교통 및 통신수단의 확충으로 지역주민들의 생활권이 군 단위를 뛰어넘고 있으므로, 이러한 변화에 능동적으로 대처하고, 각종 구매행태와 이동패턴에서 부각되고 있는 다목적 통행과 고차 서비스 기능에 대한 선호도 등을 고려하여 지역 거점을 중위중심지 또는 2차 중심지로 설정하여 이에 다양한 중간 내지 고차 생활 서비스를 집중적으로 공급하는 것이 낫음

- 다만, 중위중심지에 해당하는 중소도시의 경우 인구규모를 기준하여 통상적으로 인구 50만 이상 도시, 인구 50~25만 도시, 인구 25만 이하 도시로 구분할 수 있음
- 그런데, 특히 인구 25만 이하의 중소도시의 경우에도 인구규모 자체는 상대적으로 작지만 생활권 중심도시로서 기능할 경우에는 서비스 정책적 관점에서 전향적 공급 기준을 설정하는 것이 타당할 수 있음
- 상위중심지 또는 3차 중심지: 약 90분 이내에 도달할 수 있는 고차 중심지로, 광역생활권의 거점으로 볼 수 있음
- 지방 대도시 급의 거점을 지칭하며, 특별한 경우를 제외하고는 고차의 모든 생활서비스가 공급될 수 있도록 배려해야 함

#### 다. 생활서비스의 공급기준의 설정

##### 방향

- 수도권과 지방 간 그리고 도시와 농촌 간의 발전 격차를 극복하고 어디서나 살기 좋은 국토를 창조하기 위해서는 우리나라의 지역사회, 특히 지방 및 농어촌 지역을 유지·발전시킬 수 있는 중장기적인 개발계획이 필요
  - 특히 생활여건의 획기적인 개선이 필요하며, 이를 위한 하나의 방편은 기초적인 생활서비스의 체계적인 공급 계획을 수립하여 추진하는 것임
- 생활서비스의 균등한 공급과 여건 개선은 일상적인 삶을 전개해 나아가는데 필수적인 각종 편익 서비스와 시설들이 교육, 의료, 통신, 법률, 고용 등의 제 분야에 걸쳐 빠짐없이 일정한 표준(services standard)으로 설정하여 공급함이 긴요
  - 어디에 거주하더라도 지역 주민들의 삶의 질이 여타 지역에 비해 뒤떨어지거나 상대적인 박탈감을 느끼지 않도록 하는 것이 중요

### 포용적 국토정책으로 패러다임 전환

- 포용적 국토라는 규범은 국토정책의 넓은 영역에서 부분적으로 적용되는 규범이 아니라, 장기적인 국토발전의 지향점, 혹은 우리 국토의 미래 비전을 형성하는 정책기조로 이해
- 포용적 국토는 ‘공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 인간·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역간 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전’이라고 정의
- 이를 위해 사회적 약자에 대한 공공서비스 접근성 요소가 우선적으로 고려되어야 하며, OECD의 포용적 공간정책 사례처럼 ‘장소 중심을 기본으로 하면서 사람 중심의 정책을 보완하는’ 통합적 공간정책 접근 필요(국토연구원, 2016).

- 따라서 하나의 생활권 내에서 생활환경과 문화복지 등의 여건을 개선하는 것은 일차적으로 지역 주민들의 삶의 질을 향상함으로써 현지에서도 인간으로서 기본수요를 충족시킬 수 있음
  - 한 걸음 더 나아가 지역의 산업과 경제의 활성화 및 활력 증진으로 이어질 수 있도록 종합적이고 체계적인 생활서비스 개선 정책의 도입이 필요하여, 이를 위한 정책 추진의 준거를 마련하여야 할 것임

### □ 접근방법

- 생활서비스의 공급 방안은 우선 한 사회의 보편적인 관념을 바탕으로 하여 일상생활의 편익을 보장할 수 있는 기본적인 서비스를 중심으로 부문별로 유형화하여 선정하는 것이 필요
  - 인간의 존재 기본기능이나 삶의 질 등을 종합적으로 고려할 때, 교육, 문화, 의료, 복지, 주거, 환경, 인프라 등 7개 부문의 생활 서비스를 가능한 한 포괄시켜야 함

<그림 5-1> 생활서비스의 구성영역



- 다음으로 생활서비스의 공급은 입지 전략과 전달체계 전략으로 접근할 수 있음
  - 여기서는 서비스 및 관련 시설의 공급 및 입지적 배치에 주안점을 두고자 함
  - 원론적으로 어느 전략에 주안점을 두느냐는 해당 서비스에 대한 수요특성 및 여건변화를 고려하여 판단할 문제이지만, 전달체계는 보통 입지 전략을 통한 적정한 시설 배치 후에 그 활용의 효율성을 제고하는 방안으로 이해할 수 있기 때문임

□ 공급기준 설정

- 기존 연구에서 제시하고 있는 여러 가지 통계적 기준들과 수요자 욕구 수준을 상호 비교를 통해 생활서비스의 기준을 조정하고 보완하도록 함
- 이와 동시에 거점별 내지 생활권별(시·군·구 단위와 광역 단위 등)로 공급되어야 하는 기초적인 서비스의 종류와 질적 기준을 도출하도록 함

- 특히 생활서비스는 그 자체로 하나의 존재기능이자 일정한 도달범위와 수용량을 지니고 있는 만큼, 중심지의 위계별 특성에 맞추어 적절히 배치하는 것이 필요함
  - 이러한 거점별 공급에 있어서는 서비스 인구 규모에 따른 공급권역의 특성이 함께 고려되어야 함
  - 인구 규모에 따른 서비스 권역은 기존의 서비스 여건 및 향후 성장 잠재력과 밀접히 관련되어 있기 때문임
- 이에 따라 생활서비스의 거점별 공급 기준을 설정하면, 다음과 같음
- 생활 서비스의 공급 분야로 교육, 의료·복지, 문화·체육, 교통 등으로 설정함
  - 각 분야의 생활서비스를 중심지 범주에 따라 시설의 필요성과 아울러 시설 유지를 위한 인구 규모, 시설의 이용 빈도 등을 총체적으로 고려하여 위계적으로 구분하여 배치함
  - 모든 생활서비스 시설의 공급은 공공부문에 국한되지 않으므로, 기초적 생활서비스로서 민간에서 공급해야할 서비스 시설 기준도 제시함
- 각 부문별 생활서비스의 설정 내용과 향후 공급방향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
- ① 교육 : 지역사회에서 적절한 교육환경을 체계적으로 정비하는 것은 무엇보다도 중요
    - ※ 그동안 ‘이촌향도’형 인구이동에 교육수준의 지역간 격차가 중요한 요인으로 작용해 옴
    - 장기적으로 지역 주민들의 평생교육 수요를 감안하여 학습 거점을 확립하고, 교육시설의 기능 향상과 질 제고를 위한 노력을 꾸준히 전개해 나가야 할 것임
  - ② 의료·복지 : 우리나라의 경우 보건의료의 전달체계는 일찍부터 의료권별로 정립되어 옴
    - 하지만 지방 및 농어촌 지역의 의료보건의 질적 수준이 여전히 빈약하므로, 이를 위한 제고 방안을 강구하도록 함

- 특히 농어촌 및 지방에 있어서의 고령화가 진전됨에 따라 홈헬퍼(Home Helper)의 육성 등을 통한 고령자가 안정하고 안심하고 활동할 수 있는 환경정비가 긴요함
- 따라서 지역 간호 및 농어촌 등지에서의 방문간호의 가능성을 확립하도록 함
- ③ 문화체육 : 최근 들어 문화체육에 대한 주민의 수요는 더 높아지고 있음
- 그동안 꾸준한 시설정비가 이뤄져 왔지만, 이제 생활권별로 체계적인 정비에 전력해야 할 것임
- 특히 시설 노후화로 인해 최근 각종 인명피해를 동반한 재난발생이 빈번하므로 노후시설 리모델링 및 복합화 등 다양한 방안이 강구되어야 함
- ④ 교통 : 일상생활의 기반으로 지방도에서 국토구조의 골격을 형성하는 간선도로에 이르는 도로망을 정비하기 위해 적정한 도로 공간의 확보하고, 이를 계획적으로 추진하도록 함
- 지역 생활(통근, 통학, 의료복지, 방재 등)의 편리성 향상, 지역경제의 활성화 등을 위해 지역교류를 지원하는 도로정비 및 일상생활의 중심이 되는 생활권까지의 안전하고 쾌적한 이동을 확보하기 위해 시행하는 도로정비를 추진하도록 함
- 특히 중위중심지의 확립에 따른 거점 간을 연계하는 도로의 정비를 적극적으로 추진해 나가도록 함
- ⑤ 상업 및 기타 서비스 분야 : 공공서비스로서 실질적인 공익적 지원은 필요 없으나 생활권을 유지하는데 중요한 기능이자 서비스임
- 민간 서비스와 상품의 공급 기능은 현 추세에 감안하여 상위의 중심도시에 의존하게 될 가능성이 높으므로, 특히 기초 생활권에 적정한 상업서비스 기능이 존립할 수 있도록 배려가 필요함
- 기타 : 인구 회귀, 전원거주 등에 의한 지역 정주를 촉진시키기 위해 양호한 거주공간을 확보하고, 지역의 문화와 경관을 포함한 지역자원을 활용하여 매력과 개성을 갖춘 주택과 택지의 공급을 착실히 추진해 나가도록 함

&lt;표 5-1&gt; 생활서비스를 공급하는 고정 시설의 배치 기준(안)

중심지 범주	소중심지	하위중심지	중위중심지	상위중심지	
공급권역 (배후지)	근린	기초자치단체	인접한 복수의 자치단체	광역생활권	
접근성 (시간거리)	약 20분 이내	약 30분	약 60분	약 90분	
교육	• 초등학교 • 유치원	• 중고등학교 • 청소년 여가시설	• 평생교육시설 • 교육보조센터 • 청소년 센터	• 대학 • 전문대학 • 직업학교	
의료/복지	• 의사(의원) • 약국	• 다수의 의사 (의원) • 노인복지 시설	• 병원 • 다수의 전문의 (의원) • 양로원 • 장애인 시설	• 중환자 진료 가능 종합병원 • 특수병원	
문화	문화	• 소규모 도서관	• 강당 • 도서관	• 다목적 강당 • 영화관 • 박물관 • 중규모 도서관	• 극장 • 회의장 또는 공연장 • 다수의 박물관 • 학술 도서관
	체육	• 소규모 운동장 • 소규모 체육시설	• 체육관 • 대소의 운동장	• 대운동장 및 육상 가능 시설 • 관중석을 구비한 체육관 • 수영장	• 관중석 구비 스타디움 • 종합 체육시설 등
교통	• 주요 도로와 연계 • 대중교통과 연계	• 주요 국도와 직접 연계 • 버스터미널	• 주요 국도 및 고속도로와 직접 연계 • 철도역	• 고속도로와 연계 • 철도역, 버스터미널 등	
상업 및 기타 서비스	• 소매점 • 우체국 지소 • 은행 출장소 • 음식점	• 양질의 기초 수요를 위한 소매점 • 우체국 • 은행 지소	• 고차 구매 및 서비스 시설 • 호텔 • 금융기관 지점	• 백화점 • 고차 전문수요를 위한 대형소매점 • 은행 및 금융기관	

주: 상위 중심지에 공급되어야 하는 서비스 시설에는 하위 중심지 계층에 공급되는 서비스시설들이 당연히 포함되나 표에서는 제시하지 않았음.

자료: 한국지방행정연구원(2008), 이소영·박진경(2014) 및 독일사례 등을 참조하여 재정리

### 3. 관련 제도 개편 방안

#### 가. 생활서비스 적정공급을 위한 부처별 지원체계 확립

- 중앙행정기관장은 개별법에 근거한 개별 생활서비스에 대한 공급계획을 수립할 경우, 적정공급기준을 마련하여 지방자치단체가 신규건설 및 기존 시설의 운용방안을 수립할 수 있는 근거자료를 제시할 수 있도록 해야 함
  - 일부 시설의 경우 인구규모에 의한 조건만으로 공급기준을 제시하여 인구가 적고 접근성이 열악한 낙후지역을 배려하고 있지 못하다는 지적이 지속되고 있음
  - 예를 들어 도서관 공급 기준의 경우, 인구기준에 의한 공급기준으로 4만5천명당 1관 설치를 명시함
- 인구기준 이외에 접근성을 고려하기 위해서는 각 시설의 실제 위치와 이용거리를 계측해야 되는데 이 작업의 어려움 때문에 현재까지는 거리는 고려하지 않은 인구기준의 공급기준만 활용되어 왔음
  - 한편, 거리를 고려함에 있어서도 객관적인 분석에 근거하기보다는 위계별로 저위 서비스 시설은 도보 몇 분 이내 식으로 제안되어 실제 각 시설을 공급하는 기준으로 활용되기 어려운 측면이 있음
- 각 시설의 공급을 관장하는 해당 중앙부서에서도 예산안 검토시 현재의 모호한 문화체육시설 운영계획서에 입각하여 공급을 결정하기보다는 해당 지역의 과부족 실태 파악에 따라 시설 부족으로 나타난 자치단체에 해당 시설을 공급하는 방안을 마련할 필요가 있음
  - 현재 문화체육관광부는 지자체가 문화시설확충 및 운영 포괄보조사업의 내역사업(공립박물관, 공공도서관, 공립미술관, 문예회관, 지방문화원)의 신규사업을 신청할 경우 반드시 운영계획서를 제출받아, 그 타당성을 평가하여 기획재정부로 예산을 요구하는 사전점검 절차를 강화하고 있음
- 또한 지역발전특별회계 생활기반계정사업 중 현재 문화시설 및 체육시설에 대해서만 운용 및 운용계획에 있는 사전 운영계획서의 제출은 유사시설 중



복여부를 판단할 수 있는 기준 부재 등으로 부적합한 사전검토안이므로 공급기준안에 따른 과소분석 및 적정공급계획 제출로 신규사업 건립요건이 개선되어야 함

- 또한 문화 및 체육시설 뿐만 아니라 여타의 생활서비스 공급에 대해서도 사전검토안이 제시되어 시설의 효율적 운영에 기여해야 함

#### 나. 생활서비스 적정공급을 위한 종합적 지원체계 확립

- 생활서비스가 중심지 위계별로 적정하게 공급되기 위해서는 지방자치단체가 적정한 생활서비스 공급계획을 수립할 수 있도록 중앙정부 차원에서 기초정보를 제공하는 역할을 수행해야 함
  - 박근혜 정부의 지역행복생활권정책은 정책의 주요 방향이 지자체간 합의에 의한 위계별 생활서비스 공동연계 방안임에도 불구하고 생활권별 및 위계별 기초생활시설 실태분석은 수행하고 있지 않아 각 지역이 저마다의 기준으로 기초생활시설 공급계획을 입안하는 한계 봉착
  - 각 기초자치단체 해당 지역의 생활권 계획은 도시기본계획 등을 참조하여 대략적인 공급안을 제시할 수 있으나 시군이 연계하였을 때의 공급계획은 그야말로 ‘자율’ 기준이어서, 시설별 과잉공급이 예견될지라도 연계협력사업이면 독려받는 실정임
- 현재 부처별 공급기준이 부적절하며 이 기준으로 시설 과소분석을 실행할 수 없으므로, 전국적으로 현재 건립된 지역발전특별회계 지원대상 기초생활시설만큼이라도 읍면동 기준으로 개별시설의 위치정보를 탑재한 지리정보 시스템을 구축하여 유사중복실태를 파악할 수 있는 기본 정보를 제공할 필요가 있음
  - 적어도 각 시도 및 시군구가 자기 지역에서 어떤 시설이 타 지역에 비해 부족한지, 인근 지자체의 시설중에 지역주민이 활용가능한 입지의 시설은 무엇인지 목록화할 수 있어야 제대로 된 연계협력사업을 발굴할 수 있으며 합리적인 생활권 계획을 수립할 수 있음

#### 다. 관계 법령 제·개정

- 국가 차원에서 개별부처가 개별시설에 대한 공급지침을 마련한다 하더라도 행정기관별로 마련된 개별시설 공급지침이 적절한 수준을 유지할 수 있도록 조정하는 기제가 있어야 함
- 현재의 국가균형발전특별법 체계에서는 각 부처의 이기주의에 따라 과도한 공급지침이 마련되지 않도록 이를 조정할 수 있는 기제가 부재함
  - 예컨대 행정부처에 따라 어떤 시설은 읍면동까지 조밀하게 배치하는 법적 토대를 갖추고 이에 대한 건립을 확산해나가는데(예: 농식품부), 실제 주민 수요가 더 높은 다른 시설은 부처가 합리적인 근거를 마련하여 생활권 위 계별로 적정 공급지침을 마련하였다면, 주민수요는 실제로 더 높음에도 불구하고 이 시설은 실제 필요보다 과소공급되며 조밀한 공급기준을 가진 부처의 시설은 과대공급될 우려가 발생할 수도 있음
- 현재 기획재정부가 약식으로 운영하고 있는 지역발전특별회계 생활기반계정 문화 및 체육시설 신규사업 사전검토안을 보다 강화하여, 개별부처의 생활서비스의 합리적 공급을 위한 조정 기제를 마련할 필요가 있음
  - 즉 개별부처가 마련한 공급기준의 타당성을 종합적으로 검토하여 타 부처의 타 시설과 형평성에 맞는 적정공급 기준안을 유도하고 해당 사업의 예산을 자율편성하는 시도가 합리적 결정을 내릴 수 있도록 사전정보를 제공할 수 있도록 기초생활서비스 종합기본계획을 수립하는 것임
- 이러한 필요성이 인정되어 2007년 국가균형발전특별법 시행령에 제정된 바 있었던 지역생활여건개선 기본계획의 수립을 변화된 정책환경에 따라 재·개정할 필요가 있음
  - 제1안 기존 법령 개정 : 현재 유명무실하게 운용되고 있는 국가균형발전특별법 시행령 제9조(지역생활권발전계획의 수립지원)<sup>12)</sup>를 다음과 같이 개정하여 지역개발사업의 효율성을 높일 수 있음

12) 지역발전위원회는 필요한 경우에 법 제7조의 2 제1항에 따른 지역생활권발전계획의 효율적 수립을 지원하기 위하여 업무편람의 작성 및 교육 등을 실시하거나 자문에 응할 수 있다(영 제9조).

- ① 행정자치부장관은 국가균형발전계획의 시행 등과 관련하여 문화·체육·복지·주거·환경 등 분야의 지역생활기반시설의 확충 및 개선, 지역간 생활서비스 격차의 해소 등 지역의 기초생활서비스 여건 개선의 기본방향을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 수립하여야 한다. 이 경우 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지역별 생활기반시설 실태조사 및 적정공급기준을 도출할 수 있다.
- ② 행정자치부장관은 제1항에 따른 실태조사 결과와 지역생활서비스 여건 개선의 기본방향을 관계 중앙행정기관의 장에게 송부하여야 한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 지역생활서비스 여건 개선의 기본방향에 따라 연도별 사업계획을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하고, 행정자치부장관은 이를 반영하여 지역생활서비스 여건 개선에 관한 종합계획을 위원회의 심의를 거쳐 수립하여야 한다.

- 제2안 특별법 제정 : 현재 논의되고 있는 인구위기지역에 대한 특별법 제정시 관련 조문 삽입

- 또한 이에 앞서 법정계획상 생활서비스 공급계획의 합리적 체계를 개선해야 함
- 현재 국가균형발전특별법은 산업발전계획과 공간발전계획과 혼재된 채, 국가 및 지방자치단체의 관련 정책을 추진하기에 앞서 지역발전5개년계획, 부문별 발전계획, 시도발전계획, 지역생활권발전계획 등을 수립하도록 되어 있음
  - 그리고 시행령 제4조 계획수립절차에 따라, 산업통상자원부장관이 계획안 수립지침을 중앙행정기관장에게 송부하여 부문별 발전계획안과 시·도 계획을 기초로 지역발전계획안을 반영하여 지역발전계획을 수립하고 있음
  - 산업진흥의 주무부서가 지역발전계획 수립을 총괄하고 있어 공간계획의 합리적 체계가 마련되지 못한 것이 그간의 실정이었음
  - 예컨대, 생활서비스 공급과 관련하여 중요한 생활권계획은 시도발전계획상에서 담겨 있지 않으며, 시군이 협력하여 수립한 지역생활권발전계획은 시도발전계획에 따라 수정·보완할 수밖에 없는 임의 계획적 체계를 갖추고 있음

- 즉, 현재 균특법 관련 계획은 지역행복생활권이라는 생활권 개념을 정책 근간으로 삼고 있음에도 불구하고 관련 계획의 체계성은 갖추고 있지 못한 실정임
- 이를 개선하기 위해 국가균형발전특별법 초기에 시범적으로 운용된 바 있는 사업특성별 주관부서의 맞춤형 지원체계 구축이 필요함
- 즉 부처가 편성하는 산업계획수립은 관련 주관부서인 산업통상자원부장관이 수립지침 등을 마련하되, 시도가 편성하는 지역개발계획은 편재된 부처 기능에 매몰되어 있지 않아 관련 기능을 조정할 수 있는 행정자치부장관이 수립지침 등을 마련하는 것임
- 현재의 법체계상 국가균형발전특별법 시행령의 다음과 같은 개정이 필요함

제4조(지역발전 5개년계획의 수립절차 등) ① 지역발전위원회는 법 제4조에 따른 지역발전 5개년계획(이하 "지역발전계획"이라 한다)의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하는 경우에는 법 제5조제1항에 따른 부문별 발전계획안(이하 "부문별 발전계획안"이라 한다) 및 법 제7조제1항에 따른 시도 발전계획(이하 "시·도 계획"이라 한다)을 기초로 지역발전의 목표, 추진 전략 등이 포함된 지역발전계획안을 작성하여 보고하여야 한다. (현행 법 동일 규정 유지)

- ② 산업통상자원부장관 및 행정자치부 장관은 부문별 발전계획안과 시도 계획을 기초로 제1항에 따른 지역발전계획안을 반영하여 지역발전위원회의 심의를 거쳐 지역발전계획을 공동으로 수립하여야 한다.
- ③ 산업통상자원부장관 및 행정자치부 장관은 법 제4조제4항에 따라 대통령의 승인을 받은 지역발전계획을 관계 중앙행정기관 및 시도지사에게 송부하여야 한다.

제7조(시·도 계획의 수립지침 등) ① 행정자치부장관은 시·도 계획의 효율적 수립을 위하여 시도지사에게 협의한 후 지역발전위원회의 심의를 거쳐 시·도 계획의 수립지침을 작성하여야 한다.

- ② 행정자치부장관은 제1항에 따른 수립지침을 시·도지사에게 송부하여야 한다.

제8조(시·도 발전 시행계획의 수립절차 등) ① 행정자치부장관은 법 제7조제 3항에 따른 시·도 발전 시행계획(이하 "시·도 시행계획"이라 한다)의 효율적 수립을 위하여 관계 시·도지사와의 협의를 거쳐 지역발전위원회의 심의를 거쳐 시·도 시행계획의 수립지침을 작성하여야 한다.

- ② 행정자치부장관은 제1항에 따른 수립지침을 시·도지사에게 매년 11월 30일까지 송부하여야 한다.

## 제2절 정주공간 현대화 방안

### 1. 인구감소시대의 새로운 정주공간 추진방향 및 전략

#### 가. 추진방향

##### 인구감소시대 맞춤형 정주공간 개발

- 저출산·고령화로 인구증가가 정체되고 경제가 선진국형 저성장 기조로 들어서면서 개발위주의 도시화장정책은 한계에 봉착
  - 인구감소시대에는 인구구조의 변화로 인해 기존 시설과 공간의 이용이 지속적으로 저하될 것임
- 우리보다 앞서 도시성장파 쇠퇴를 경험한 선진국 등에서는 부정적으로 인식해왔던 도시쇠퇴 및 축소 현상을 도시의 성장과정에서 겪게 되는 자연스러운 현상으로 인식하고 스마트 쇠퇴, 현명한 축소 등 지역 재활성화의 새로운 기회로 간주
- 한국도 인구감소시대의 현실을 인정하고 인구감소시대의 맞춤형 정주공간 개발 선회

##### 새로운 지역수요를 반영한 선진적 정주공간 개발

- 지속적인 저출산·고령화 등의 인구구조 변화는 지역발전정책의 새로운 수요를 야기
  - 노인 및 아동 등 복지수요가 지속적으로 증가될 것이며, 유휴화되는 시설의 재활용 수요도 증가할 것
- 인구위기지역은 수요부족으로 대중교통, 교육, 의료 등 공공서비스의 질이 저하되고 생활인프라의 편의성도 낮아질 것이므로 이에 대한 합리적인 대책도 필요

#### 나. 인구감소시대 맞춤형 정주공간 추진전략

- 공간정주체계 위계에 따른 중심지-배후지역의 효율적 연계를 통한 통합적 발전 전략 마련
  - 공간정주체계의 위계에 따른 효율적 사업추진 전략 부재
    - 현재 농어촌개발사업도 중심지 위계별 사업추진을 목표로 하고 있으나, 실제에 있어서는 대상지별로 유사한 인프라정비 사업에 매몰되어 있음
    - 예를 들어 시·군청이 소재한 대단위 읍·면과 일반 소규모 읍·면 모두 일괄적인 사업비를 지원함으로써 대동소이한 사업 추진
  - 자연마을 ↔ 소생활권 ↔ 읍·면소재지 ↔ 인근도시 등으로 정주체계를 고려한 통합적 발전전략 마련 필요
  
- 개발시대 인프라 정비 위주 정주공간을 탈피한 스마트 정주공간 조성
  - 기존 정주개발사업은 프로그램 운영 방안이 미비한 상태에서 개발시대의 하드웨어 위주 사업 관행을 지속
    - 농어촌 읍·면소재지정비사업의 경우에도 가로환경 정비나 도로개설, 다목적회관 건립, 시장 정비 등과 같은 시설물 설치 일변도 사업 추진
  - 인구감소시대에는 토지 및 자원 활용을 저감하고, 덜 개발하는 스마트 축소 지향형 사업을 추구해야 하므로, 정주공간 구성에 있어서도 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 복합화한 정주공간 조성 필요
  - 스마트 정주공간 조성 원칙<sup>13)</sup>
    - 지역민의 규모와 구성을 고려한 공간계획의 적정 목표와 수준을 설정
    - 지역주민과 환경의 특성을 유지하고 다양성을 보전
    - 환경적, 사회적으로 지속가능한 공간구조, 압축도시(compact city)를 지향
    - 계획의 방향설정시 경제성장이 아닌 주민의 삶의 질 제고를 위한 가치판단을 우선함

13) 성은영 외(2015) 참조하여 재정리

## 2. 인구감소시대의 새로운 정주공간 국가지원체계

### 가. 제도적 지원체계

#### 인구감소로 인한 취약지역 특별대책 마련

- 인구감소로 인해 심각한 위기에 처할 지역은 대도시보다는 소도시 및 농촌 지역임
  - 이미 인구감소와 고령화가 심각한 수준으로 진행되고 있어 많은 지역들이 인구늘리기 정책 등을 자체적으로 추진하고 있으나 효과는 미미한 실정임
- 장기적으로 국가 전체의 인구감소 현상이 분명하다면, 단편적인 인구 늘리기 정책이 궁극적 대안이 될 수는 없으므로, 인구감소에 대응하여 지역주민의 삶의 질을 어떻게 보장할 것인지에 대한 근본적인 대책 마련이 필요함
- 국가는 심각한 인구감소로 인하여 정주기반이 심각하게 훼손되고 있는 지방자치단체에 대해서는 인구가 감소하더라도 필요한 기초서비스를 제공받을 수 있도록 지원할 필요가 있음

#### 지방의 위기 인식 및 자구책 지원

- 지방자치단체가 도시축소에 스스로 대응할 수 있도록 유도할 필요가 있음
- 현재의 도시기본계획 수립체계는 인구배치 공간구조를 비롯하여 도시기반, 산업, 문화, 복지 전 분야를 망라하고 있으며, 도시기반시설 배치에 핵심이 되는 장래인구 추정 등이 인구증가추세로 예측하는 관행이 있어 왔으므로, 지방자치단체들도 인구감소에 대응하여 합리적인 계획수립을 유도할 수 있는 국가적 차원의 제도개편이 필요함
- 지방 스스로 생활서비스 공급의 효율화를 도모하기 위해 농촌과 주변 소도시의 연계를 강화하거나, 지역내 거점기능을 육성하여 기초의료, 복지 등 생활편의시설 서비스를 제공할 수 있도록 공간기능 재편 전략을 마련하도록 유도해야 함



- 지방자치단체 스스로 위기를 인식하고 자체적인 개선책을 마련할 수 있도록 중앙정부는 인구감소에 적절히 대응하는 지방자치단체에게 인센티브를 부여하고, 지방자치단체가 인구감소에 부합하는 실효성 있는 계획 및 시책을 마련하도록 유도할 수 있어야 함

#### □ 인구 및 지역활력 종합전략 마련

- 인구감소시대 지역발전정책 방안을 고려하는 첫 단추는 왜곡된 인구추정의 현실을 바로잡는 것부터 시작되어야 함
- 해당 지역이 미래에 직면할 문제를 정확하게 인지하고, 이를 토대로 지역발전계획을 수립할 수 있도록 정책 방안이 마련되어야 함
  - 즉 지방자치단체가 스스로 인구 과다 추정 관행을 타파하고, 인구감소시대에 적합한 지역발전정책을 마련하도록 유도하는 정책이 필요함

#### 인구추정 왜곡 현황

- 2030년은 우리나라의 인구가 정점에 도달하여, 그 이후는 감소할 것으로 예상되는 시점이나, 2030년 기준으로 수립된 도시계획을 살펴보면, 통계청 추계인구보다도 많은 목표인구를 설정한 것으로 조사되고 있음
- 2030년 기본계획에서 정한 목표인구의 총합은 우리나라 전체 인구보다 상회하는 것으로 예상됨
- 도시계획에서 인구지표는 장래 도시성격과 범위, 토지이용, 기반시설 공급 등 물리적 환경의 규모를 결정하는데 중요한 역할을 담당하고 있어서, 인구가 과다하게 추정되어 현실을 왜곡할 경우 도시계획시설의 과다 공급 등의 문제가 발생할 수 있음(감사연구원, 2016).

- 국가차원에서 지방의 적절한 인구인식을 유도할 수 있는 마스터 플랜을 수립해야 함
  - 정부차원의 종합대책과 지방차원의 종합전략이 담길 마스터플랜인 (가칭) 인구 및 지역 활력 종합계획을 수립할 수 있도록 하여, 정확한 위기 진단하에 다양한 시책들이 시행될 수 있는 근거를 마련하도록 함

- 이를 위해 국가차원에서는 인구사회 및 재정 등 관련 시계열 분석 및 예측이 가능한 통합시스템을 마련하여 인구위기지역에 대한 사전 정보 제공 및 지방의 전략 도출을 지원할 수 있도록 하고, 지방자치단체가 고성장 개발시대의 과대한 계획인구 산정의 관행을 탈피, 저출산·고령화시대의 축소사회에 적합한 지역발전전략을 수립할 수 있도록 유도
- 인구증가는 비단 위기에 처한 일부 지방에만 해당되는 것이 아니라 인구증가를 통해 유리한 기회구조를 획득하고자 하는 모든 지방자치단체에 해당되는 사항이므로, 본 종합전략은 전 자치단체가 수립할 수 있도록 유도
  - 모든 지역이 스스로 객관적인 인구데이터 분석에 입각하여 인구감소문제를 파악하고, 지역별로 스스로 처방을 내릴 수 있도록 해야 함
  - 중앙정부는 지방자치단체의 자율성을 침해하는 구조가 아니라, 지역이 스스로 인구감소대응을 위해서 필요한 사업에 투자할 수 있도록 지원책을 마련함
- 지방의 인구 및 지역활력 종합전략 마련을 위한 행·재정적 인센티브 제공
  - 객관적이고 합리적인 인구분석에 근거하여, 지역 스스로 자생할 수 있는 우수한 전략을 수립한 지방자치단체에 대해서는 행·재정적 인센티브 제공
    - 계획의 우수성, 합리성, 실행가능성 등을 평가하되, 특히 해당 전략이 생활서비스 위계별로 합리적으로 수립되었는지를 평가
    - 인구가 적어 중심성이 낮은 지역의 경우, 지역주민을 위한 생활서비스 제공에 있어 인근 지역과의 서비스 공동 이용 및 민간 영역의 생활서비스 활성화 방안을 수립하여 실효성 강화 유도
  - 우수 종합전략에 인센티브를 제공하되 핵심 우수 시책에 대해서는 별도로 국고를 지원하여 사업 추진력 확보 유도
    - 인구 및 지역활력 제고를 위한 부문별로 해당 지역에 전략적 핵심사업을 설계하고 가장 우선적으로 추진해야 할 우선시책에 대해서는 창의성, 연계성, 전략성 등을 판단하여 국고 지원

## 나. 범부처별 통합적 지원전략 마련

- ① 생활서비스 적정공급을 위한 부처별 종합지원체계 확립<sup>14)</sup>
- 생활서비스가 중심지 위계별로 적정하게 공급되기 위해서는 지방자치단체가 적절한 생활서비스 공급계획을 수립할 수 있도록 중앙정부 차원에서 기초정보를 제공하는 역할을 수행해야 함
- 현재 부처별 생활서비스 공급기준은 인구감소시대를 고려하지 않은 개발시대의 공급지침이므로, 국가 차원에서 인구감소시대의 생활서비스 적정공급 지침안 마련
  - 이 때 필수적으로 고려해야 할 것은 현재 인구당 설치기준으로 공급되어온 지침의 수정임
  - 현행처럼 인구기준으로만 설치할 경우, 인구과소지역은 더 이상 해당 서비스를 공급받을 수 없으며, 인구가 밀집한 대도시 지역에만 공공시설이 설치될 예정
  - 따라서 인구과소지역을 배려하기 위해서는 인구기준 뿐만 아니라 접근성 기준을 추가하여 시설 공급지침이 마련되어야 함(한국지방행정연구원, 2014)

### 인구과소지역 공공시설 격차 (현행 기준)

- 전국 시군과 과소지역 시군의 공공시설(문화시설, 체육시설, 노인여가복지시설, 공공보건의료시설)을 비교한 연구결과에 따르면, 문화 및 체육시설의 경우 과소지역이 타 시군 및 전국 시군보다 적지만 격차는 상대적으로 크지 않음
- 노인여가복지시설(경로당) 및 공공보건의료시설(보건소 등)은 과소지역이 타 시군 및 전국 시군보다 인구당 시설이 더 많은 것으로 나타남(국토연구원, 2014).

14) 본 전략은 전술한 생활서비스 지원체계 개선방안의 관련 제도 개편 참조

- 또한 부처별로 마련된 생활서비스 공급기준을 국가 차원에서 조정할 기제 마련
  - 각 부처의 이기주의에 따라 과도한 공급지침이 마련되지 않도록, 인구감소 시대에 새로운 지역수요에 필요한 시설이 공급될 수 있도록 개별 부처의 생활서비스 공급체계의 합리적 조정 기제 마련

<표 5-2> 생활서비스별 관련 부처 및 제도 현황

부문	하위영역	관련 계획	관련부처	근거법
교육	평생교육 청소년교육	○ 평생교육진흥기본계획(국가, 5년) 및 시행계획(시도지사, 매년)	교육부	평생교육법
		○ 청소년정책기본계획(국가, 5년) 및 시행계획(관련 중앙행정기관장, 시도지사, 매년)	여성가족부	청소년기본법
의료	의료기관 (보건소, 병상수 포함)	○ 국민건강증진종합계획(국가, 5년) 및 실행계획(시도 및 시군구, 매년)	보건복지부	국민건강증진법
		○ 지역보건의료계획(시도 및 시군구 수립, 4년) 및 세부 실행계획(시도 및 시군구, 매년)	보건복지부	지역보건법
복지	노인복지 여성복지 아동복지 장애인복지 영유아보육 기초생활보호	○ 지역사회복지계획(국가 및 시도지사)	보건복지부	사회복지사업법
		○ 지역사회보장계획(국가, 4년) 및 연차별 시행계획(시군구 및 시도, 매년)	보건복지부	사회보장급여법
		○ 자활지원계획(시군구 수립, 1년)	보건복지부	국민기초생활보장법
주거	주택수급 주거의 질 주거환경의 질	○ 주택종합계획(국가, 10년) 및 시도 주택종합계획(시도, 10년)	국토교통부	주택법
		○ 주거종합계획(국가, 10년) 및 시도 주거종합계획(시도지사, 10년)	국토교통부	주거기본법
인프라	상하수도 교통	○ 수도정비기본계획(국토교통부, 10년) 및 시군 수도정비계획	국토교통부	수도법
		○ 전국수도종합계획(환경부, 10년)	환경부	수도법
		○ 국가도로종합계획(국토교통부, 10년)	국토교통부	도로법
		○ 국가하수도종합계획(국가, 10년) ○ 하수도정비기본계획(특별시장, 광역시장, 시장, 군수, 20년)	환경부	하수도법
문화	공공도서관 문화공간 여가·체육 시설	○ 지역문화진흥기본계획(국가, 5년)	문화체육관광부	지역문화진흥법
		○ 공연예술진흥기본계획(국가, 1년)	문화체육관광부	공연법

부문	하위영역	관련 계획	관련부처	근거법
		○ 국민체육진흥에 관한 기본시책(국가, 계획주기 없음)	문화체육 관광부	국민체육 진흥법
		○ 도서관발전종합계획(국가, 5년) 및 연도별 시행계획(시도지사)	도서관정보 정책위원회	도서관법
		○ 박물관 및 미술관 진흥을 위한 기본시책(국가, 계획주기없음)	문화체육 관광부	박물관 및 미술관 진흥법
환경	환경의질 하수도 공원녹지	○ 국가환경종합계획(국가, 20년)	환경부	환경정책 기본법
		○ 공원녹지기본계획(시도지사 및 시장, 10년)	국토교통부	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

- 7대 생활서비스 중 주민 선호도가 높은 부문의 생활서비스를 우선적으로 공급할 수 있도록 인구감소시대 수요맞춤형 시설이 공급되도록 해야 함
  - 이를 위해서는 생활서비스 세부시설별 수요조사를 실시하여 우선 공급순위를 선정해야 함
  - 인구과소지역에서는 문화 및 환경 등 삶의 질 제고 영역보다는 주거, 교육, 의료, 복지, 인프라 등 기초생활서비스에 해당하는 수요가 높을 것으로 예측됨

#### 생활서비스별 수요 격차

- 문화·체육·청소년시설에 대한 위계별 생활서비스 주민수요조사 결과, 군지역 주민들은 문화 > 체육 > 청소년시설 순으로 중요도를 판단하고 있으며, 도서관, 실내체육관, 문화의 집 등 근린 생활시설을 문예회관, 박물관, 종합운동장, 청소년수련관 등 고차 생활서비스보다 더 중요하게 여기고 있음(한국지방행정연구원, 2014)
- 과소지역 주민들의 시설이용도를 살펴보면, 의료 및 복지시설(특히 경로당)의 이용도에 비해 문화·체육시설의 이용도는 낮게 나타남(국토연구원, 2014).

② 범부처별 패키지 지원

- 저출산·고령화·인구이동으로 급격한 인구구조변화의 문제를 겪고 있는 지방 자치단체를 위한 국가 차원의 종합전략은 범부처별로 특별대책을 마련할 수 있도록 인구 및 지역 활력 제고에 기여할 수 있는 다양한 시책을 종합적으로 지원
- 종합전략의 부문은 사회적 활력 제고, 경제적 활력 제고, 공간적 활력 제고, 기술적 활력 제고로 대별하여 추진 가능
  - 종합대책은 새로운 시대의 수요에 부응하는 신규 시책도 포함되지만, 기존 시책 중 연계 추진하여 시너지 효과를 도모할 수 있는 사업도 포함하여 지원
  - 부처별로 인구 및 지역 활력 제고를 위한 신규 시책 마련
  - 발굴가능한 신규사업안에 대해서는 <표 5-3> 참조

□ 사회적 활력 제고

- 인구유입촉진 전략
  - 인구감소시대 도래가 시대적 흐름에도 불구하고 인구취약지역은 급격한 인구이동 등으로 지역의 존립기반이 위태로워질 수 있으므로, 적극적인 인구유입전략을 펼칠 수도 있음
  - 일반적 사례가 되고 있는 귀농귀촌 프로그램 뿐만 아니라, 베이비부머 세대를 타겟으로 한 은퇴자 유치 전략 등이 이에 해당
  - 극심한 저출산·고령화 위기를 겪고 있는 지역이라면 젊은 세대의 유입을 위해, 맞춤형 교육서비스 제공, 취업준비생 레지던스 운영 등 보다 적극적인 사회프로그램을 제공할 수도 있을 것임
- 커뮤니티 중심의 지역활력 제고
  - 지역사회 스스로 저출산·고령화로 인한 지역문제를 해결할 수 있도록 유도
  - 마을노인들이 함께 모여 소일거리를 하고 생활할 수 있는 프로그램, 다문화가정을 위한 공동육아 프로그램 운영 등 다양한 마을 공동체 프로그램 운영

- 특히 새로운 사회 활력 제공으로서 취약 아동 및 청소년을 대상으로 한 마을 공동체 프로그램 등을 적극적으로 시행해볼 수 있을 것임
- 학교와 함께 하는 다양한 지역사회 공동체 프로그램으로 살기좋은 여건을 육성하여, 출산·육아하기 좋은 지역환경을 만드는데 기여할 수도 있음

#### □ 경제적 활력 제고

##### ○ 투자유치촉진 전략

- 인구감소 등으로 위기를 맞게 되는 지역의 특징은 구산업 쇠퇴로 인한 경제기반 붕괴, 저출산·고령화에 따른 생산가능인구 감소, 양질의 일자리 부족이 고착화된 지역
- 양질의 일자리 지속 창출로 생업이 가능할 수 있는 맞춤형 산업 촉진

##### ○ 지속가능한 삶을 위해, 기존 생업을 유지하되 경제 활력 제고를 위한 고부가가치화 전략 마련

- 과거로부터 내려오는 지역 고유의 자산을 활용한 상품화·산업화를 통해 부가가치를 창조
- 가업의 형태 혹은 마을단위로 전수되어 오고 있는 전통기능을 산업현장으로 이끌어냄으로써 산업자원화
- 지역의 정체성, 전통성을 지닌 자원을 명품화해나가는 전략 필요

##### ○ 내고장 알리미 전략

- 자연사업(향토산업, 지역연고사업)의 재가치화를 통한 부가가치 극대화 및 이를 외부에 적극적으로 알려나가는 지역 마케팅 방안 등이 마련되어야 함
- 지역 방문객 유치는 장기적으로 투자유치는 물론 주민유치에도 기여할 수 있으므로 지역 고유의 자원을 활용한 지속가능한 관광개발전략 활용

#### □ 공간적 활력 제고

##### ○ 노후화 및 유향화 공간 재활성화 전략

- 신규 시설을 확충해나가기보다는 유휴공간 및 시설의 재활용방안 우선적 마련
- 노후화되고 낡은 시설의 재정비 등으로 채우기가 아닌 비우기 전략마련
- 주민의 라이프사이클과 라이프스타일을 고려한 생애주기별 맞춤형 시설 공급
  - 지역주민에게 꼭 필요한 시설에 대해서는 주민의 라이프사이클과 라이프스타일을 고려한 맞춤형 시설이 제공될 수 있도록 생애주기별 맞춤형 공간전략 추진
  - 저출산 문제로 육아하기 좋은 환경이 필요한 지역에는 육아친화마을 육성, 고령화 문제로 마을주민 대부분이 노인들로 구성된 경우 노인장수마을 육성, 국제결혼 등으로 다문화가정이 밀집해있는 지역은 다문화특화마을 조성, 은퇴자 등의 유입전략을 위한 은퇴자마을 조성, 취학아동 가구세대 유입을 위한 아동친화마을 육성 등 다양한 공간전략이 창출될 수 있도록 함

□ 기술 활력 제고

- ICT 및 IOT를 활용한 스마트 마을 육성
  - 인구감소로 최소한의 생활서비스를 제공받지 못하는 인구위기지역 맞춤형 서비스 공급
  - 정보사각지대 해소 및 다양한 기술을 활용한 생활편의성 증진
  - ICT를 활용한 교육의 질 유지·향상, IOT를 활용한 방법, 관광환대 증진 등
- 사회적 약자 맞춤형 따뜻한 기술의 보급
  - 인구취약지역의 경우 노인, 다문화가정 등 선진기술 활용이 어려운 사회적 약자들이 많으므로 이들을 위한 배려 필요
  - 기술 활용이 용이하도록 정보학교 등을 운영하되, 전세대가 함께 하는 기술 교육으로 지역활력 제고(어린이-노인 공동학급, 다문화 가정-청년 연계 프로그램 등)



&lt;표 5-3&gt; 인구 및 지역활력 제고를 위한 범부처별 중점전략(안)

구분	사업예시	관련 부처	비고
사회적 활력	마을기업육성	행정자치부	지특회계(생활)
	지역공동체일자리사업	행정자치부	지특회계(생활)
	생활문화센터조성	문화체육관광부	지특회계(생활)
	노인건강체육시설지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	농촌지도기반조성	농촌진흥청	지특회계(생활)
	유아숲체험원조성	산림청	지특회계(생활)
	가사간병방문지원사업	보건복지부	지특회계(생활)
	산모신생아건강관리지원사업	보건복지부	지특회계(생활)
	지역사회 내 돌봄여건 확충	복지부	일반회계
	아이돌봄서비스 확충 및 내실	여가부	일반회계
	농촌공동체활성화지원(주민주도 마을만들기)	농림축산식품부	농어촌구조개선특별회계(농특회계)
	농촌공동체활성화지원(농촌공동체회사 우수사업지원)	농림축산식품부	농특회계
	귀농귀촌정착지원	농림축산식품부	농특회계
	체류형농업창업지원센터(귀농귀촌)	농림축산식품부	농특회계
	지역평생교육활성화지원	교육부	일반회계
	이주·교류정보 시스템 구축 및 운영	행정자치부	신규
	지역희망뿌리단 운영	행정자치부	신규
	고향희망심기	행정자치부	신규
	복합생활커뮤니티 센터	행정자치부	신규
커뮤니티 앵커조직 사업	행정자치부	신규	
경제적 활력	농산물제조가공지원	농림축산식품부	지특회계(생활)
	농산물체험전시지원	농림축산식품부	지특회계(생활)
	농촌체험관광지원	농림축산식품부	지특회계(생활)
	지역전략식품산업육성	농림축산식품부	지특회계(생활)
	향토산업육성	농림축산식품부	지특회계(생활)
	로컬푸드박람회지원	농림축산식품부	농산물안정기금
	로컬푸드직매장설치지원	농림축산식품부	농산물안정기금
	어촌체험관광지원	해양수산부	지특회계(생활)
	국내전시회참가기업지원	산업통상자원부	지특회계(생활)
	지역산업마케팅지원	산업통상자원부	지특회계(생활)
	지역특성화산업육성지원	산업통상자원부	지특회계(생활)
	창업인프라지원	중소기업청	지특회계(경제)
	국민여가캠핑장조성	문화체육관광부	지특회계(생활)

구분	사업예시	관련 부처	비고
	레저스포츠시설지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	지방문화산업기반조성	문화체육관광부	지특회계(생활)
	지역특화문화행사지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	지역문화 컨설팅 지원	문화체육관광부	지특회계(경제)
	전통한옥체험숙박시설운영지원	문화체육관광부	지특회계(생활)
	관광두레조성	문화체육관광부	관광진흥개발기금
	지역문화유산개발	문화재청	지특회계(생활)
	산림레포츠시설조성	산림청	지특회계(생활)
	산림생태문화체험단지조성	산림청	지특회계(생활)
	지역 공유경제 활성화	행정자치부	신규
	고향명품 마케팅 사업	행정자치부	신규
	공간적 활력	작은영화관 건립지원	문화체육관광부
공공도서관건립지원		문화체육관광부	지특회계(생활)
생활체육공원조성지원		문화체육관광부	지특회계(생활)
운동장생활체육시설지원		문화체육관광부	지특회계(생활)
산업단지 및 폐산업시설 문화재생 사업		문화체육관광부	지특회계(생활)
자연생태공간조성		환경부	지특회계(경제)
생태휴식공간 확대		환경부	지특회계(경제)
지역생태숲조성		산림청	지특회계(생활)
치유의숲조성		산림청	지특회계(생활)
지역교통안전환경개선		국민안전처	지특회계(경제)
위험도로 구조개선		행정자치부	지특회계(경제)
농촌건강장수마을육성		농촌진흥청	지특회계(생활)
농촌형 교통모델 발굴사업		농림축산식품부	농특회계
폐공간을 활용한 무인점포 조성		행정자치부	신규
다문화특화마을 육성		행정자치부	신규
(공무원) 은퇴자마을 육성		행정자치부	신규
가족친화마을 육성	여가부/행자부	신규	
지역사회-학교연계 마을 만들기	교육부/행자부	신규	
기술적 활력	어린이안전영상정보인프라구축	국민안전처	지특회계(경제)
	농식품 ICT 융복합 촉진	농림축산식품부	농특회계
	지역농업연구기반및전략작목육성사업(R&D, 보조)	농림축산식품부	지특회계(경제)
	지역농업특성화기술지원	농촌진흥청	지특회계(경제)
	지역농업연구기반및전략작목육성사업(R&D, 보조)	농촌진흥청	지특회계(경제)
	창의산업거점기관지원	산업통상자원부	지특회계(경제)

구분	사업예시	관련 부처	비고
	지역SW산업진흥지원	미래창조과학부	지특회계(경제)
	창조경제혁신센터 구축	미래창조과학부	일반회계
	정보소외계층 집합정보화교육 활성화	미래창조과학부	일반회계
	지역인구 및 자산 시스템 구축	행정자치부	신규
	IoT 확대 클라우드 사업	행정자치부	신규
	차세대 G공간사회 구축	행정자치부	신규
	IoT 방범지킴이 사업	행정자치부	신규
	인구감소사회의 ICT 활용 교육의 질 향상사업	교육부	신규

③ 인구취약지역 마을 네트워크 형성 지원

인구취약지역 ‘마을 네트워크권’ 형성

- 인구취약지역 등에서는 저출산·고령화 심화에 의해 마을기능이 저하되어 생활권 유지가 어려운 마을이 증가될 것임
- 개별 마을별로 해결하기 어려운 생활서비스 문제를 주변 마을과 네트워크화 하여 생활권 유지
  - 마을생활권을 유지하기 위한 일상 생활서비스의 집약화 및 주변 마을과 네트워크화

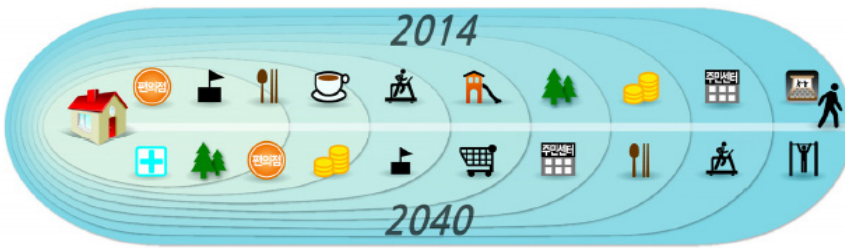
인구취약지역 마을 네트워크의 스마트 거점마을 육성

- 인구취약지역의 전반적 쇠퇴를 저지할 최후의 보루이자, 주변 마을의 생활서비스 공급 거점기능을 할 거점마을 육성 필요
- 중심거점마을 기능을 할 수 있는 마을이 존재하는 경우, 기존 마을을 대상으로 생활서비스 집약화 및 기능 재편
  - 거점기능을 수행할 수 있는 마을이 존재하지 않을 경우, 주민의견을 수렴하여 새로운 스마트 정주공간 창출
- 2014년 대국민 조사결과에 따르면, 2014년 주민들은 도보권내 생필품 가게, 학교 등의 순위로 생활서비스 수요가 높았지만, 2040년 미래에는 의료공간

에 대한 수요가 1순위로 나타나고 있음

- 인구감소 시대의 미래수요는 특히 적정 의료서비스에 대한 요구가 높으므로, 적정 의료서비스를 공급하기 어려운 지역의 경우 원격의료 가능한 소규모 헬스케어 거점 확충 등을 통해 물리적 이동제약으로 인한 의료서비스 수준 저하의 한계를 보완할 수 있어야 함

<그림 5-2> 도보 10분내 필요시설

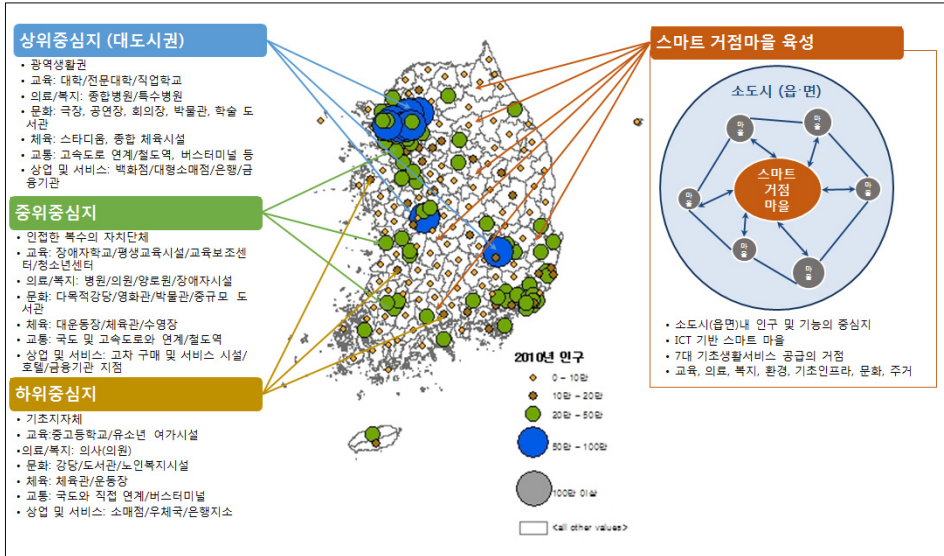


	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
<b>2014</b>	생필품가게	초중고등학교	음식점	카페	실내건강공간	육아공간	휴식공간	금융공간	공공행정공간	오락공간
<b>2040</b>	의료공간	휴식공간	생필품가게	금융공간	초중고등학교	대형할인마트	공공행정공간	음식점	실내건강공간	체육시설

자료: 이용우 외(2014)

- 인구취약지역의 생활서비스 공급을 위하여 기초자치단체에서 자율적으로 수립하는 마을 네트워크 전략의 지원은 범부처가 통합적으로 수행

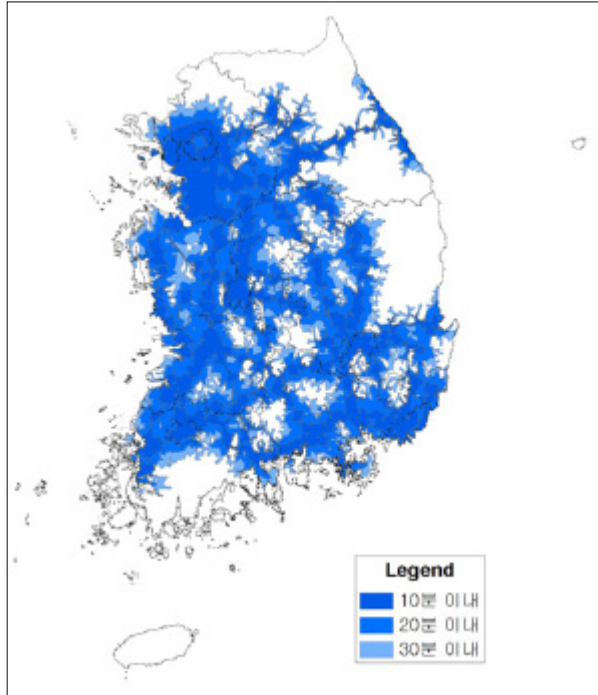
<그림 5-3> 인구취약지역 스마트 거점마을 육성을 통한 마을 네트워크화 구상



□ 중심시-배후마을 연계강화 방안 지원

- 인구취약지역의 마을은 교통 취약지역으로서 주요 중심지로의 접근성을 제고시키는 방안이 마련될 필요가 있음
  - 전 국토의 교통망 확충이 점차 개선되고 있지만, 여전히 주요 교통망으로의 접근성이 낮은 교통 취약지역이 존재

<그림 5-4> 고속도로 IC 30분 이내 접근 가능지역



자료: 김종학(2012)

- 주요 중심지로의 접근성 제고를 위해 서천군의 희망택시와 같은 수요응답형 대중교통서비스를 지자체가 도입할 수 있도록 정부차원에서 지원할 필요가 있음
  - 2014년 ‘여객자동차 운수사업법’의 개정으로 인구과소지역을 비롯한 농어촌에 수요응답형 대중교통서비스를 도입할 수 있는 근거 규정은 마련되어 있음
  - 이에 따라 농림축산식품부가 2014년부터 농촌형 교통모델 발굴사업으로 시범적으로 시행하기 시작, 13개 시군의 수요응답형 대중교통서비스 사업 시행중

- 이와 연계하여 수요응답형 대중교통서비스 지원하기 위한 환승시설, 정류장 등 교통시설의 신설 및 개보수, 차량구입비 지원 등이 포함될 수 있게 확대시킬 필요가 있음(국토연구원, 2014)

#### 쇼핑난민을 위한 접근성 제고 사례

- 일본의 경우, 인구감소로 인해 식료품 점포가 줄어들게 됨에 따라 장거리 이동을 통해서만 식료품을 구득할 수밖에 없어, 이동이 용이하지 않은 ‘쇼핑 난민’ 또는 ‘쇼핑 약자’를 위한 정책수단이 마련되고 있음
- 정부, 지자체, NPO가 쇼핑난민인 고령자에 대한 다양한 지원책을 전개하고 있는데, 마을공동체 버스, 합승택시 운영 등 쇼핑난민에게 대중교통 서비스를 제공하는 것임(김응규, 2013).

#### 서천군 희망택시 사례



- 농촌지역의 교통약자를 위해 서천군은 2013년부터 32개 마을을 대상으로 100원짜리 희망택시를 운영하고 있음
- 대상택시를 마을에서 선정한 후, 시간과 운행구간을 정하여 운행하는 노선택시로, 택시미터가 운행 기록을 대장정리 확인 후 월단위 보조금 지급
- 마을에서 시내버스 승강장까지 2km가 되는 지역에 거주지 ↔ 승강장까지는 100원, 거주지 ↔ 읍내까지는 1,300원에 운영

### 3. 지방자치단체의 육성전략

#### 인구 및 지역활력 종합전략 마련

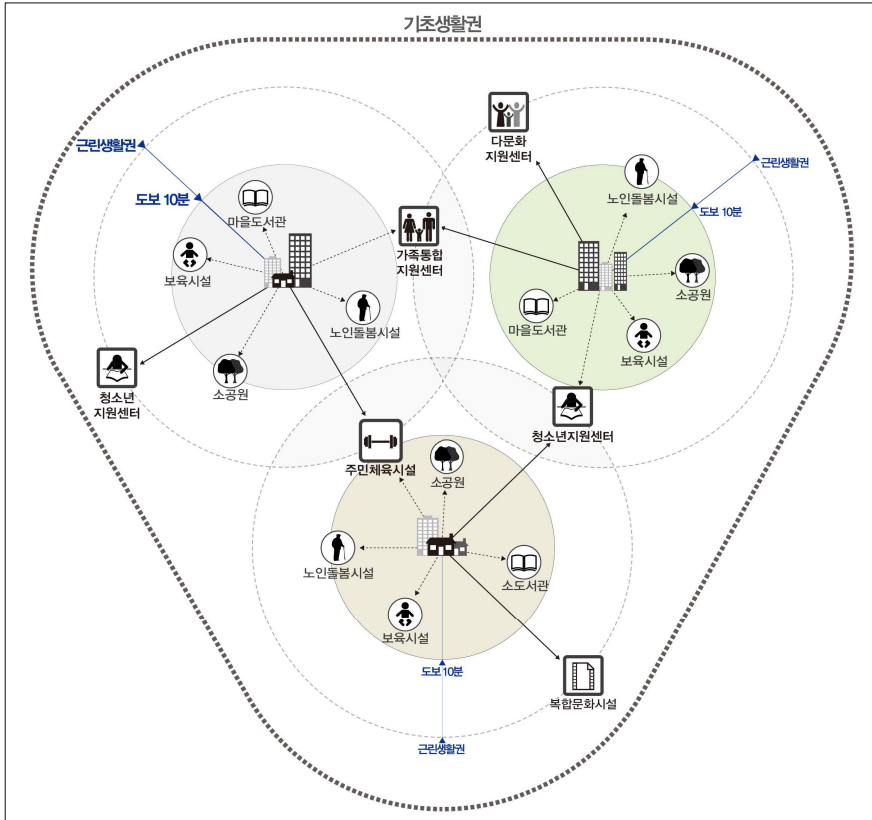
- 인구 및 지역활력 제고는 인구감소시대의 위기에 처한 모든 지방자치단체가 목표를 삼을 수 있는 전략이므로 본 종합전략은 전 기초자치단체가 수립하도록 함
- 해당 지방자치단체가 인구감소시대에 스스로 대응하여 관내 인구 및 지역에 대한 객관적 분석을 토대로 합리적으로 지역의 장래 인구추계를 실시
- 해당 지역이 미래에 직면할 문제를 정확하게 진단하고, 이를 토대로 인구 및 지역활력 종합전략 5개년 계획 수립

#### 인구 및 지역활력 종합전략 수립 지침

- 인구 및 지역활력 종합전략 수립시 담아야 할 내용은 다음으로 유도
  - ① 해당 지역의 인구 및 지역적 특성, 계획의 방향 및 목표, 생활권계획의 수립
    - 장래 인구추계 및 관내 생활서비스 공급 실태 분석, 주민수요조사 등을 통해 관내 지역주민의 생활권별 필요 서비스 설정
    - 생활권계획은 기존 인구증가에 대비한 물량산정 위주의 계획수립에서 벗어나 수요와 접근성을 고려하여 해당 지역에 필요한 시설이 제공될 수 있도록 장소중심의 공간계획으로 수립



<그림 5-5> 생활권계획 수립 개념도 예시



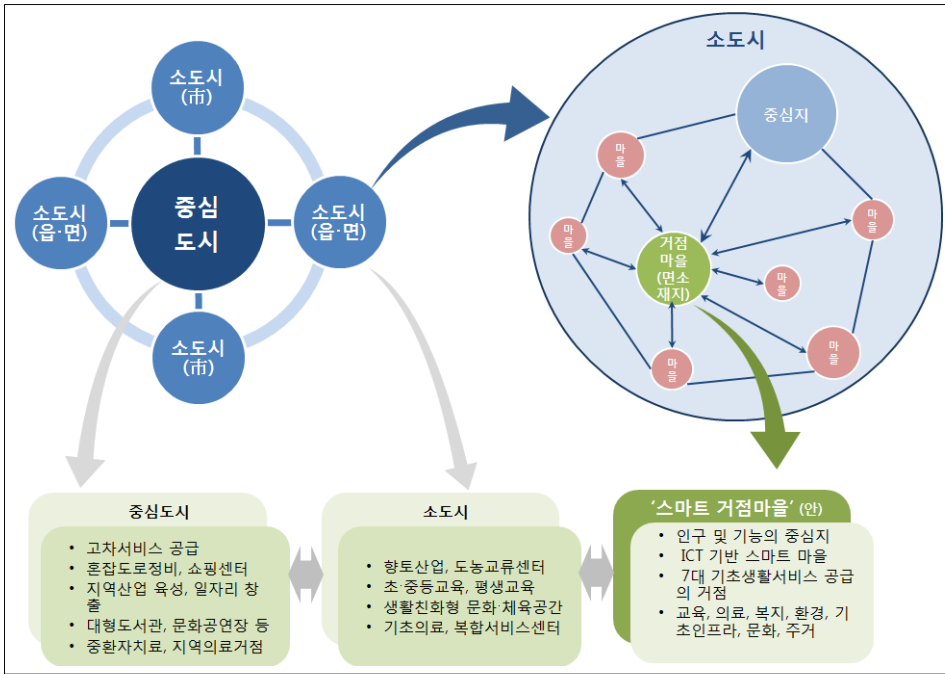
자료: 서수정 외(2014)

② 생활서비스 위계별 생활서비스 공급 및 연계방안 수립

- 생활권계획에 의해 마련된 생활서비스 공급 계획이 공간정주체계 위계별로 제공될 수 있도록 자연마을 ↔ 소생활권 ↔ 읍·면소재지 ↔ 인근도시 등으로 정주체계를 고려한 생활서비스 공급 방안 수립
- 기초자치단체는 하위중심지로 (표 <5-1> 참조), 고차 서비스를 제공하는 공급권역이 아니므로, 해당 주민이 고차 서비스를 제공받을 수 있도록 주변 중심지 및 민간부문을 활용한 서비스 공급방안 마련

- 특히 인구취약지역의 경우, 근린권 단위에서 필요한 생활 서비스는 해당 지자체의 재정 등을 고려하여 마을간 연계 서비스 제공방안을 고려해야 함
- 이를 위해 마을 네트워크권 구상도를 수립하며, 지역주민의 의견조사를 거쳐 스마트 거점마을 육성계획을 포함하여 수립함

<그림 5-6> 인구취약지역 ‘마을 네트워크권’ 구상도



<그림 5-7> 스마트 거점마을의 육성 예시도



③ 인구 및 지역활력 제고를 위한 부문별 수립

- 사회활력 제고, 경제활력 제고, 지역활력 제고, 기술활력 제고 각 부문별로 전략 및 시책 수립하되, 각 부문별로 전략적 핵심사업 제시

④ 전략의 시행을 위한 행·재정적 계획수립

- 각 시책의 추진체계, 추진부서, 자원조달방안을 제시하되 민자유치의 구체적 방안 제시
- 민간기업과의 협력적 서비스 제공, 자발적 주민조직의 구체적 활용방안 제시

#### 4. 민간부문의 생활서비스 연계방안

##### 가. 자발적 주민 조직의 생활서비스 활성화 방안

###### 신유형 마을기업으로서 ‘생활서비스 향상형’ 발굴 및 적극 지원

- 행정자치부에서 추진하고 있는 마을기업 육성사업은 마을기업을 ‘지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을단위의 기업’으로 정의
  - 구체적으로 마을기업은 각종 사업을 통한 수익추구(기업성), 개인의 이익뿐만 아니라 마을기업 전체의 이익 실현(공동체성), 지역사회 전체의 이익을 실현하며 지역사회공헌활동을 반드시 이행(공공성), 지역자원을 활용한 주민주도의 기업(지역성)이라 개념화
- 그러나 상당수의 마을기업이 지역특산물을 생산·가공하여 판매하는 수준에 머물고 있어, 마을기업의 공공성 및 공동체성 구현에 한계가 많다는 지적이 지속되어 왔음
- 아직까지 정책적·제도적으로 규정된 유형 없이 다양한 목표를 가지고 마을기업이 생성 및 운영되고 있는 실정이며, 최근 행자부는 신유형 마을기업을 육성하는데 초점을 둬(2016년 마을기업 육성사업 시행지침 참조)
  - 신유형 마을기업이란 새롭게 등장하는 지역 공동체 이슈에 대응하고 창의적으로 지역문제를 해결하여 지역사회 발전을 이끄는 참신한 유형의 마을기업을 지칭

## 신유형 마을기업 예시

- (인력자원 활용)
  - 청년창업가, 퇴직전문가, 경력단절여성 등의 재능을 지역의 공익실현을 위해 활용하는 마을기업
- (공공자원 활용)
  - 학교·서원 등 문화재, 폐교 등 공공시설을 활용·운영하는 마을기업
  - 산악, 호수, 특수지형 등 지역의 범위 안에서 존재하는 유무형의 자원을 독과점적으로 활용하는 마을기업
- (전문기술 활용)
  - IT, 디자인 등의 기술을 지역 공공자원의 이용 등에 접목·활용하거나 지역 고유기술을 보존·육성하는 마을기업

자료: 행정자치부, 2016 마을기업 육성사업 시행지침

- 따라서 지역 커뮤니티와 주민의 삶의 질 향상을 위한 ‘생활서비스 향상형’ 마을기업을 새롭게 유형화하고 적극적으로 육성 및 지원
  - 교육, 의료, 복지 등을 포함한 7대 생활 서비스로 세부 유형화하고, 생활서비스 향상을 통한 마을공동체 활성화에 목표를 둔 마을기업으로 적극적 육성
  - 지역의 생활복지를 향상시키기 위해 정부행정서비스를 대신 제공하는 소극적 방식이 아니라, 지역의 요구와 문제점에 대해 지역 주민과 공동체가 스스로 그 해결책을 마련하고 삶의 질을 높이는데 초점을 맞춤
- 생활서비스 향상형 마을기업 육성방안
  - 효율적 공공서비스 제공의 중요성을 중점 선정기준으로 두고, 7대 서비스 부문별 마을기업에 대해 차별화하여 심사
  - 생활서비스 향상형 마을기업은 시·도에서 별도 추천(쿼터제) 하거나, 예비 마을기업으로 적극 육성하여 초기에 정착할 수 있도록 지원
  - 7대 생활서비스 유형별 마을기업 창업 희망자를 대상으로 심화교육, 전문가 자문 및 멘토링 실시
  - 선정된 마을기업에 대해서는 차별적 지원(지원금액 등) 및 관리방안 마련

- 생활서비스와 관련하여 지방정부와 공식적으로 계약을 체결하고 위탁사업을 수행할 수 있도록 위탁사업 공모 심사과정에 우선권 부여
  - 장기적으로는 단순히 지역/마을단위에서 수익사업을 통해 수익을 창출하고 그 수익금의 일부를 지역으로 환원하는 소규모 기업을 지칭하는 마을기업 개념에서 탈피하여, 지역공동체 전체를 포괄하는 의미에서의 주체성을 확립하고 다양한 지역의 문제를 스스로 해결하여 지역 커뮤니티 전체의 삶의 질을 증진시키는 자주적 활동으로서의 마을기업 개념 확립
  - 다른 사회적 경제 조직들과 차별화되는 마을기업의 고유한 특성은 ‘주민주도(참여)성’, ‘지역성’, ‘공동체 가치 추구’, ‘수익의 지역 환원’을 통한 ‘지속가능한 마을기업 생태계 조성’에 있음
  - 주민주도성, 지역성, 공동체성을 강조한 지역커뮤니티 기반 마을기업의 개념을 확립하고, 지역 커뮤니티의 주요 주체로 자리매김 할 수 있도록 유도할 필요가 있음
- 주민자치회 시범사업 개편을 통한 주민자치회의 생활서비스 공급 활성화
- 주민자치회는 2010년 10월 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 근거를 두고, 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식을 높이기 위해 읍면동 단위 주민으로 구성되는 새로운 형태의 주민자치조직임
  - 특별법은 주민자치회가 설치되면 주민화합 및 발전을 위한 자체사업뿐만 아니라 관계 법령, 조례 또는 규칙에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위임·위탁받아 수행할 수 있음을 밝히고 있음(동법 제21조)
  - 2013년 3월 행정자치부는 주민자치회 시범실시계획을 수립하고, 5월 초까지 공모를 거쳐 전국 31개 읍면동을 선정해 시범사업을 진행 중에 있음
  - 주민자치회 시범사업은 생활자치 구현을 위해 읍면동 행정의 큰 틀은 유지하되, 일부 행정기능에 대해 주민자치회에서 사전 협의, 위탁 처리하여 실질적 생활 자치를 구현하기 위한 것임
  - 시범실시지역의 주민자치회의 구성 및 운영을 보면 해당 읍면동 주민, 주소

를 두고 있는 사업장 및 단체 근무자를 대상으로 20~30명의 무보수 명예직 위원을 위촉하여 운영

<그림 5-8> 주민자치회 시범실시 기본 원칙과 방향

생활자치 구현 및 정치적 중립 확보	위원 구성의 다양화(젊은층, 직능단체 종사자 등)로 생활자치 구현 정치 중립적인 직무수행을 위한 제도적 장치 마련
주민자치를 통한 자생적 역량 강화	근린자치 목적 달성을 위해 자율적인 주민자치회 운영 도모 시범실시 기간 내 행·재정적 지원을 통해 성공 모델 창출
공동체 회복의 선도적 기능 수행	지역 주도의 공동체 회복과 마을 공동체 활성화 복지자원 배분의 구심체 역할 수행을 통해 복지 공동체 활성화
기존 행정기능과 조화·균형	읍면동 행정기능 중 위탁 업무, 순수주민자치 업무 등 추진 지역 여건 등을 고려하여 시범실시 기간 조정 및 점진적 확대

○ 현행 주민자치회 시범사업의 문제점(김주원, 2014)

- 주민자치회 사업은 주민생활권과 경제권의 광역화와 이에 따른 자치구역의 확대 조정 추세에 맞추어 읍면동 단위로 근린자치를 활성화하기 위한 목적으로 추진되는 것이며, 주민자치회의 위상은 지자체의 하부행정기관으로 주민으로 구성되는 합의제 기관임에도 불구하고 자원봉사자 중심의 또 하나의 위원회 정도로 운영되고 있는 실정
- 사무기구에 유급직원을 둔다거나 지자체에 공무원 파견 요청을 할 수 있도록 하는 등 주민자치회 역량강화를 위한 지원내용을 지자체 부담으로 돌리거나 원천적으로 불가능한 것으로 해석함으로써 기존의 주민자치위원회와 별반 다를 게 없는 모형으로 받아들여지고 있음

○ 현재 소극적 역할에 그치고 있는 주민자치회의 역할 및 자생적 역량강화를 위해 생활서비스 공급기능을 특성화하고, 주요 생활서비스 사업을 주민자치회와 협의 및 위탁하여 실시하는 방안을 적극적으로 검토

- 이는 지방자치단체의 행정기능 중 적정 사무를 위임·위탁하는 등의 역할을 강조했던 초기 주민자치회 모델의 정통성을 살리면서 지자체의 생활서비스 공급이라는 실질적 기능을 부여함으로써 현재 주민자치회 시범사업 모델의 한계를 극복
- 주민자치회의 자체 사업 운영을 통해 자원 조달의 기회를 확대함으로써 자생력을 확보
- 주민자치회의 생활서비스 공급 기능의 초기 정착을 위해서는 다양한 방식의 지원(자금, 인력, 공간 등)이 효율적으로 이루어져야 할 것이며, 장기적으로는 주민자치회가 자체 사업수행을 통해 자생력을 확보할 수 있도록 유도

□ 지역기반 ‘지역커뮤니티 앵커 조직(community anchor organizations)’의 구축

- 영국의 경우 지역공동체의 자발적 발전을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 지역단위 조직의 역할에 초점을 두고, 지역의 문제와 현안을 해결하는데 있어 주도적인 역할을 수행할 지역공동체 앵커조직 개념을 도입(상자글 참조)



## 영국의 지역 커뮤니티 섹터 모델

## &lt;발생배경&gt;

- 영국 신노동당 정부(1997-2010)시절 시작되어 점진적으로 확산되기 시작한 ‘지역공동체 섹터 (community sector)’담론
  - 특히 1990년대로 넘어오면서 영국 전역에서 활성화되었던 지역재생정책과 관련하여 지역 공동체에 기반한 주민조직, 사회적 경제조직(마을기업, 사회적기업 등) 등을 포괄하는 제3섹터와의 연계를 통한 지역공동체 활성화 전략 대두
- 스코틀랜드에서도 지역공동체의 주도적 역할과 활동을 장려하기 위해 지역공동체 권한강화 법안(Community Empowerment Act)이 2015년 제정
  - 공공부문의 토지 및 자산 등의 지역공동체 자산화와 관련한 지역공동체 조직들의 선도적인 역할 강조
  - 지역의 공공서비스 향상을 위해서는 공공부문과의 협력이 필수적이며, 이러한 협력관계 형성에 있어 지역공동체의 주도적 역할
  - 지방정부 소유의 공유재산 관리에 있어 투명성과 지역공동체의 참여
- 즉 영국 및 스코틀랜드에서 지역공동체의 역할 및 가능성에 대한 재조명은 공공부문의 개혁과 밀접히 연관되어 있다고 볼 수 있는데, 지역의 공공서비스의 향상을 위해서는 지역공동체에 기반한 다양한 조직들이 적극적으로 참여하고, 지역공동체 조직들과 공공부문의 협력적 구조 마련이 필수라는 인식을 밑바탕으로 함

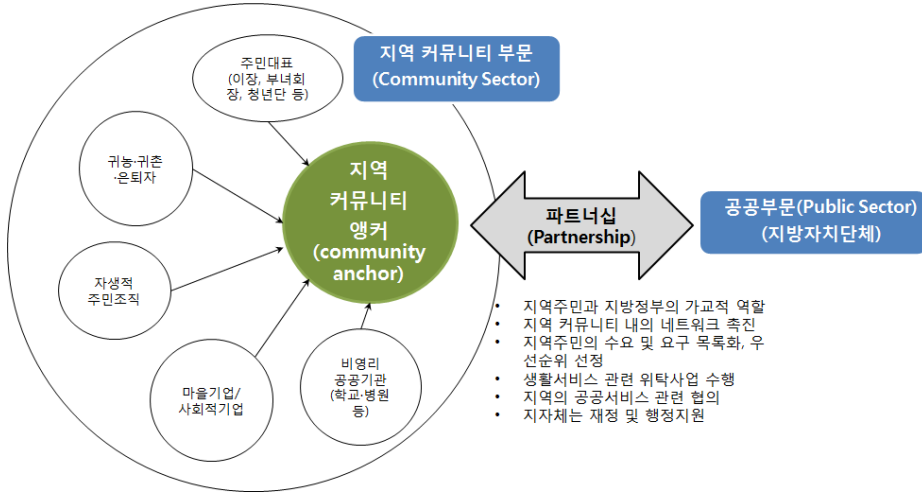
## &lt;지역 커뮤니티 섹터(Community Sector)의 개념 및 역할&gt;

- 지역공동체 섹터 모델을 처음 제시한 Thake(2001, 2006)는 지역공동체 기반 재생 조직 (community based organisations)의 지역 앵커(local anchor)로서의 역할을 강조하면서, 지역에 기반한 앵커로서의 지역공동체 조직은 다음과 같은 역할을 수행한다고 주장
  - 지역의 실제적이고 안정적인 활동가(local player)
  - 지역에 기반한 조직구조를 가지고 있으며, 고유의 조직 운영 및 재정시스템을 구축
  - 중앙정부와 일반 주민들 사이를 연결하는 중개자(intermediary)로서 역할
  - 자금조달을 위한 수직적(지역공동체-중앙정부)/수평적(지역공동체 내부) 파트너십 형성
  - 지역의 전략적 리더의 역할 및 정책형성에 영향을 미치는 등의 사절단 역할(ambassadorial role) 수행
  - 정보제공, 지역공동체 이슈에 대한 적극적 주창, 지역공동체 포럼, 조정 및 중재, 전문적 지식 제공 및 모니터링, 지역공동체 기금조성 등을 통해 포괄적으로 지원
- 이러한 지역에 기반한 자발적 주민 조직(다양한 주민 모임, 스포츠 클럽 등의 동호회, 지역재생 관련 개발 신탁 등), 비영리단체 및 지역 내 공공기관(학교, 병원 등)은 건강한 지역공동체를 형성하고, 자발적·적극적으로 지역문제를 해결하는 등 새로운 지역커뮤니티 부문(sector)을 형성하고 점진적으로 자리매김 하고 있는 추세

자료: Thake(2001, 2006), Henderson and McWilliams(2017)

- 이 지역공동체 앵커조직은 지역공동체가 당면하고 있는 다양한 문제해결에 적극적으로 참여하면서, 지역주민과 중앙 및 지방정부와 파트너십을 형성하여 민관의 협력적 문제해결을 유도하는 지역의 앵커(anchor) 역할
  - 영국에서는 지역에서 활동하는 마을기업/사회적기업/공공기관(학교, 병원 등) 등을 포함하는 포괄적인 개념으로 사용
  - 대표적으로 지역개발신탁(local development trust) 조직을 중심으로 한 다양한 지역재생 사업 수행 및 지역 문제해결 사례를 들 수 있음
- 거점마을의 주민조직을 대표하는 지역커뮤니티 앵커 조직 구축
- 지역의 다양한 주민조직들을 대표하는 주축조직으로서의 지역커뮤니티 앵커는 정부와 대등한 파트너로서 지역문제의 다양한 해결방안 모색에 적극적·주도적으로 참여하는 등 지방정부와 지역주민의 가교적 역할을 수행
  - 조직의 구성은 각 마을을 대표하는 이장, 부녀회장 뿐만 아니라, 자생적 주민조직, 마을기업/사회적기업 등의 대표를 포함하여 포괄적으로 구성
  - 또한 지역문제에 관심을 갖고 있는 귀농·귀촌인구, 은퇴자 등의 적극적 참여 유도
  - 지역커뮤니티 앵커조직은 지역의 다양한 주민/조직/공공 등을 연결하여 상호 협력을 증진할 수 있는 네트워크 촉진자로서의 역할도 수행

<그림 5-9> 지역커뮤니티 앵커의 조직 구성 및 역할



○ 7대 서비스의 효율적 공급을 위한 지역커뮤니티 앵커 활용

- 교육, 복지, 환경 등 7대 공공서비스의 효율적 공급을 위해 중앙 및 지방정부와 파트너십을 형성하고, 지역의 공공서비스와 관련된 사안을 협의하는 협의기구화
- 특히 타 지역에 비해 어떤 시설이 부족한지, 혹은 지역 내에서 가장 시급한 서비스가 무엇인지 등에 대한 지역 주민의 수요 및 요구를 파악하여 목록화하고, 우선순위 선정 등의 과정을 주도
- 지방정부와 공식적인 계약을 맺거나 재정지원을 통해 위탁사업 수행(예: 보육 및 돌보미사업, 쓰레기처리사업, 가사·간병 지원사업 등)

영국의 지역공동체 앵커 조직의 개념 및 역할

<지역커뮤니티 앵커 조직(community anchor organisations)의 개념 및 역할>

- 지역 커뮤니티 주축조직은 지역 커뮤니티에서 자발적으로 조성되어 운영되는 특정한 형태의 조직으로서, 물리적 지역성에 기반하고 있으며 지역 커뮤니티 전체의 포괄적 향상을 위해 다음과 같은 일들을 수행
  - 서비스 제공자(service provider)로서 주민이 필요로 하는 서비스를 직접 제공하거나 다른 서비스의 접근을 도움
  - ‘커뮤니티재정관리자(community financier)’로서, 공동체와 공공기관 사이의 중개역할을 통해 공공서비스 변화의 촉매자가 되기도 하고, 주민들로 하여금 지역의 쟁점과 서비스에 관여하고 목소리를 내도록 도움
  - ‘커뮤니티기반조성자(community infrastructure supporter)’로서 지역의 다른 공동체 조직들의 조직화, 역량형성, 의사결정 및 참여기술의 향상 등을 지원
  - 공동체역량강화 촉진자(community empowerer)로서, 주민들로 하여금 지역의 의사결정에 참여하도록 촉진하고, 적극적인 시민성과 역량을 강화하는 것을 지원



자료: CLES(2009), Henderson and McWilliams(2017)

## 영국의 지역공동체 앵커 조직의 사례

- Govanhill Housing Association(GHHA)
  - 스코틀랜드 Govanhill 지역은 주로 노동자계층 및 다민족 공동체가 거주하고 있는 도시의 외곽지역으로서, 2000년대 중반 이후 오래된 건물 및 슬럼화 문제가 대두되기 시작
  - Govanhill Service Hub 구성: 지역의 슬럼화 문제를 해결하기 위하여 정부-지역커뮤니티의 파트너십을 형성하고, 지역 커뮤니티 섹터에의 집중적 투자 또는 지역 재생사업의 계획 및 추진에 있어 주도적 역할
  - GHHA는 Govanhill Service Hub의 구성조직으로서 지방 공공섹터와 협력하여 지역의 주택관리 및 공공서비스, 지역 커뮤니티 개발 등의 사업에 직접적으로 참여
  - GHHA는 지역의 세입자 및 거주자들을 대표하는 관리협의회로서 지역 내 2200여개의 자산을 소유 및 관리하고 있으며, 약 50여명의 직원이 상근

자료: CLES(2009), Henderson and McWilliams(2017)

- 장기적으로 지역 주민의 의견을 대표하고, 지역 스스로 문제를 해결할 수 있는 허브(hub)조직으로서 지역커뮤니티 앵커의 역할 및 권한 강화 필요
  - 초기에는 보조금을 통해 공간 및 인력확보를 직접적으로 지원하다가, 장기적으로는 공공서비스 관련 위탁사업 등을 통해 자립성 및 지속가능성을 확보할 수 있도록 유도하여야 할 것임
  - 지방정부와 대등한 입장에서 지역주민의 요구와 문제들을 협의하고 공동으로 해결할 수 있도록, 공식적인 지역 커뮤니티 거버넌스 구조를 구축하고 제도화하는 방안도 검토할 필요

## 나. 민간기업의 생활서비스 공급 활성화 방안<sup>15)</sup>

### □ 기본방향

- 정부와 민간협업 확대를 통한 공적 업무 수행은 창조정부 3.0 구현의 일환이자 경제 활성화에 이바지함
  - 융합형 행정으로써 정부 3.0구현은 정부정책의 원활한 수행을 위해 각 개별 행정영역에 따라 다양한 추진형태와 방식을 고려함
  - 정부와 민간 간 협업체계 구축 및 운영을 통해 공공서비스의 질적 향상과 비용절감은 물론 민간부문에서의 새로운 비즈니스 기회, 고용증대 등을 창출함으로써 경제 활성화에 기여
- 공적과제의 상업화라는 비판에도 불구하고 현대 국가가 당면하고 있는 재정적 압박을 해소하고 민간부문의 경영 능력과 자본 활용을 통해 국가 공동체의 생산성과 국민의 삶의 질 향상을 제고한다는 점에서 민관협력의 중요성은 과거 어느 시기보다 중요성이 강조되고 있음
  - 특히 생활서비스 공급과 관련하여 공공부문에 의한 직접공급을 전제로 하는 경직적인 구조로 인해 민관협력사업의 수행이 불발되거나 지체되는 경우가 허다함
- 민관협력체제가 궁극적으로 이해 당사자들이 협력적 네트워크를 통해 자발적으로 문제를 해결하고 다스려 가는 방식으로서 자리매김할 수 있도록 제도 개편 필요
  - 도로, 교량 등과 같은 대규모 사회간접자본시설 건설뿐만 아니라 세부적인 생활서비스 공급에도 민간 기업이 가진 장점이 활용될 수 있도록 관련 방안 모색

15) 강문수(2013), 김현아 외(2000), 김인희·박유진(2015) 등을 참고하여 재정리

## 독일의 민관협력

- 독일의 경우, 민간투자사업의 목표를 국가행정목적의 효율적 구현에 두고 이를 행정혁신의 범주 내 중요 요소로 인식하고 있음
- 독일 민간투자사업은 연방, 각주, 시·군과 같은 기초자치단체, 정부투자기관 등 다양한 행정주체에 의하여 추진되고 있으며, 이들이 행하는 민간투자사업을 총괄은 독일 연방 교통·건설·도시개발부(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - BMVBS)가 담당함
- 민간투자사업이 특히 강조되는 영역은 구동독지역의 사회기반시설 재정비 사업으로 학교, 도로, 철도, 행정청의 청사 등 거의 모든 공공시설을 그 대상으로 하며, 무엇보다 서독에 비해 열악한 구동독지역의 재정적·행정적 상황이 민간투자라는 특별한 방식의 공공서비스 조달을 확고히 하는 직접적인 계기가 됨(강문수, 2013)

## 한국 민간투자사업의 한계

- 사회기반시설에 관한 민간투자사업을 활성화하기 위하여 1994년 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」을 2005년 현재의 명칭으로 개정하는 동시에 민간투자사업 대상시설의 범위와 사업의 추진방식을 다양화함
  - 초기 민간투자사업 대상 시설의 범위가 산업기반시설 위주로 되어 있어 국민생활 개선효과가 큰 교육·복지시설 분야의 민간투자를 유치하는데 한계가 있어왔음
  - 당시 35개의 민간투자사업 대상시설에 학교시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인의료·복지시설, 공공보건의료시설, 문화시설 등이 추가되었고, 현재 53개 대상시설이 지정됨
  - 민간사업자가 직접 시설을 운영하기 곤란하거나 운영수입만으로는 투자비의 회수가 어려운 문화·체육시설 등에 대해 사업자는 주로 자금투자와 건설을 담당하고 정부가 시설운영을 담당하며 민간투자비는 정부의 시설임대료 및 부대사업수익 등으로 회수할 수 있는 임대형 민간투자사업방식인 "건설-이전-임대"(BTL)가 가능함
  - 그러나 임대형 민간투자사업 방식은 정부 또는 지방자치단체가 사용료 등을 지급하므로 무분별한 사업의 추진 시 예산의 부담 및 재정지출의 경직성을 초래할 가능성이 있음
- 실제 민관협력 현장에서는 민간 부문에 대한 이윤 보장과 공익 추구 간의 가치 충돌로 인해 여러 문제점이 발생되고 있음
  - 공공서비스 공급을 위한 민간투자가 절실함에도 불구하고 사업타당성 부족 등의 이유로 민자 유치가 제대로 이뤄지지 않는 경우가 다수임
  - 이밖에 형식적 절차 추진에 따른 정부와 기업 간의 협의 부족, 기업의 사회적 책임의식 결여 등도 문제점으로 지적

□ 민간기업의 생활서비스 공급 활성화를 위한 개선 방안

○ 인구위기지역에 대한 민자유치 인센티브제 도입

- 인구감소, 경기침체 등 대내외적 환경여건으로 인해 토지이용이 어려운 지역에 대해 민간의 자금력과 경영능력을 활용하여 거점적 특정시설의 설치 및 운영을 추진 시 일정 혜택을 제공하는 방안 추진
- 일본의 경우, 1990년대 본격화된 공적사무사업의 민영화 추진 과정에서 「민간사업자의 능력 활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 특별조치법」을 통해 민자유치를 위한 세제상 특별조치, 신용기금에 있어서의 채무보증 등과 같은 각종 인센티브적 요소를 도입한 바 있음

○ 현행 법 상 사회기반시설의 민간사업대상자 지정 절차 개선(강문수, 2013)

- 민간투자법 13조에 따른 우선협상대상자의 지정 및 실시협약의 체결 과정은 일방이 내어 놓은 제안서를 받아들여든지 아니면 거부하든지의 택일적 과정으로 진행되고 있고, 특히, 지정과정에서 경쟁의 원리가 도입되지 않아 실제 사업시행자가 낸 계획서를 토대로 점수를 채점하여 가장 높은 사람이 우선 협상대상자로 지정되면 그 후의 과정은 우선협상대상자와 정부 사이의 협의문제로 단순화되면서 제3자의 참여지지는 그만큼 축소되어버리는 한계가 있음
- 영국의 경우, 공공건설사업의 필요성 제기, 이용자 요구의 인식, 이용자 요구충족 대안 선택, 사업계획수립, 조달전략수립, 실시설계, 계약준비, 입찰 절차 등의 복잡한 과정을 거쳐서 계약이 체결되는 것과 상반됨(김현아 외, 2000)
- 유럽연합은 민간협력사업에 참여하는 모든 사업자들에게 공공조달법의 기본원칙인 공정경쟁, 동등처우 및 차별금지 그리고 투명성에 따르는 권리를 보장하기 위한 경쟁보장적 대화(wettbewerblicher Dialog) 제도를 채택하고 있음
- 민간투자를 유치하는 자체도 중요하지만 그 계약의 내용도 최대한의 공익성과 효율성을 보장할 수 있도록 관련 제도 개선 필요



## 경쟁보장적 대화제도

- 유럽연합 공공조달지침 제1조 제11항에 따르면 경쟁보장적 대화제이란 “사업에 참여를 원하는 모든 사업후보자들이 지원할 수 있으며, 공공부문의 조달행정 주무관청은 자신의 요구조건을 충족시키는 하나 또는 복수의 해결책을 찾기 위하여 후보자들과 대화를 하며, 이러한 기초 하에서 최종적으로 선정된 사업후보자에게 사업에 대한 구체적인 제안을 요구하는 절차”임(강문수, 2013)

○ 지역 사회 내 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility) 강화(김인희·박유진, 2015)

- 기업이 자사의 브랜드 이미지 제고가 아닌 지역사회 문제 해결을 목표로 CSR 활동을 할 수 있도록 기업의 사회적 책임에 대한 사회적 공감대 형성이 필요
- 현 기업의 사회공헌 활동이 취약계층 지원(33.9%)에 집중되어 있음을 감안하여 볼 때<sup>16)</sup>, 정부 및 지자체가 주도하여 일반 기업과 연계할 수 있는 CSR 프로그램을 개발하는 것이 필요함
- 기업의 CSR활동을 평가하되 객관적인 지표보다는 평가결과가 지역사회 문제해결을 위한 유인책으로 활용될 수 있도록 함

16) 전국경제인연합회(2014) 「2014년 주요기업·기업재단 사회공헌백서」에 따르면 2013년 분야별 사회공헌 지출비율은 취약계층 지원(33.9%), 교육·학교·학술 지원(23.7%), 문화예술 및 체육(12.7%), 해외지원(6.5%), 환경보전(1.4%), 의료보건(0.8%), 기타(21.0%) 등으로 나타남

### 인도의 CSR활동 의무화

- 인도정부는 2014년 일정규모(총매출 100억 루피, 순자산 50억 루피, 순이익 5천만 루피)이상 상장기업들을 대상으로 CSR활동을 법적으로 의무화(순이익의 2% 이상)함
- 인도가 세계 최초로 CSR활동을 기업의 책임으로 법제화할 수 있었던 것은 전체 인구의 70%가 빈곤층이라는 인도의 특수성과 박애주의자 관점의 자발적 기부 문화가 있었기 때문이며, 이를 적극적으로 뒷받침한 정부차원에서의 장려정책도 주요하였음
- 지역경제발전 정책의 하나로 진행된 기업의 CSR활동은 저소득층의 삶의 수준을 향상시켜 제품 소비를 장려하고 교육여건 향상을 통해 근로자들의 생산성 증진에 기여함
- 또한 지역민들의 경제적 자립심 향상과 문맹률 감소를 위한 교육 프로그램을 개설하고 건강개선을 목적으로 병원을 설립하는 등 지역사회와 동반성장이라는 목표 아래 다양한 사업을 추진함(김인화·박유진, 2015)

## 5. 스마트 거점마을 육성을 위한 규제 특례(안)

### 농지법 규제 특례(안)

- 인구감소시대에 대비한 스마트 거점마을 육성을 위해 필요시 농업진흥지역을 해제할 수 있는 특례 조항 마련
  - 농업진흥지역의 변경 및 해제와 관련하여 현행 농지법에서는 시·도지사가 대통령령으로 정하는 사유가 있으면 해당 지역을 변경하거나 해제할 수 있는데, 여기에 현재 제정을 추진 중인 인구위기지역에 대한 특별법(가칭)이 추가 적용될 수 있도록 시행령을 개정함
  - 현재의 법체계상 농지법 시행령의 다음과 같은 개정이 필요함

제28조(농업진흥지역 등의 변경·해제) ①법 제31조제1항에 따라 시·도지사가 농업진흥지역 또는 용도구역을 변경 또는 해제할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 농업진흥지역을 해제하는 경우

- 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 따른 용도지역을 변경하는 경우(농지의 전용을 수반하는 경우에 한한다)
- 나. 법 제34조제2항제1호에 해당하는 경우로서 미리 농지의 전용에 관한 협의를 하는 경우
- 다. 해당 지역의 여건변화로 농업진흥지역의 지정요건에 적합하지 아니하게 된 경우. 이 경우 그 토지의 면적이 3만제곱미터 이하인 때에 한한다.
- 라. 「인구위기지역에 대한 특별법」에 따라 농업진흥지역을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조의 용도지역으로 변경하는 경우(농지의 전용을 수반하는 경우에 한한다)**
2. 해당 지역의 여건변화로 농업진흥지역 밖의 지역을 농업진흥지역으로 편입하는 경우
  3. 해당 지역의 여건변화로 농업보호구역의 전부 또는 일부를 농업진흥구역으로 변경하거나 농업진흥구역 안의 3만제곱미터 이하의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우
- 농지전용과 관련하여 「인구위기지역에 대한 특별법」내 농지전용허가가 의제되는 협의 조항 필요
- 현행 농지법은 제34조 제1항 제1호에 의거하여 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우 농지전용을 허가하는 규정이 있음
  - 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역, 계획관리지역, 녹지지역 및 개발제한구역 내 농지라 하더라도 「인구위기지역에 대한 특별법」의 대상 지역일 경우 농지전용 협의를 아니 할 수 있도록 관련 조항을 개정함
- 제34조(농지의 전용허가협의) ②주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역에 주거지역·상업지역 또는 공업지역을 지정하거나 도시·군계획시설을 결정할 때에 해당 지역 예정지 또는 시설 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우. 다만, 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역을 다른 지역으로 변경하거나 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역에 도시·군계획시설을 결정하는 경우와 「**인구위기지역에 대한 특별법**」 적용대상지역에 농지가 포함되어 있는 경우는 제외한다.

1의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 계획관리지역에 지구단위 계획구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우. **다만, 「인구위기지역에 대한 특별법」 적용대상지역에 농지가 포함되어 있는 경우는 제외한다.**

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우. **다만, 「인구위기지역에 대한 특별법」 적용대상지역에 농지가 포함되어 있는 경우는 제외한다.**

□ 산지관리법 규제 특례(안)

- 산지의 효율적 보전과 이용을 위한 산지관리법의 산지전용 규제를 일부 완화하여 스마트 거점마을 육성에 이바지하도록 함
  - 현행 산지관리법은 국방·군사시설의 설치, 사방시설, 하천 등의 국토보전시설의 설치, 도로, 철도 등의 공용·공공용 시설의 설치, 산림보호와 관련한 시설의 설치 등에 대하여 제한적으로 산지전용을 허가하고 있음
  - 따라서 「인구위기지역에 대한 특별법」이 특례를 적용받을 수 있도록 산지관리법의 다음과 같은 개정이 필요함

제10조(산지전용·일시사용제한지역에서의 행위제한) 산지전용·일시사용제한 지역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우를 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

1. 국방·군사시설의 설치
2. 사방시설, 하천, 제방, 저수지, 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설의 설치
3. 도로, 철도, 석유 및 가스의 공급시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설의 설치
4. 산림보호, 산림자원의 보전 및 증식을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
5. 임업시험연구를 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
6. 매장문화재의 발굴(지표조사를 포함한다), 문화재와 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설의 설치, 문화재·전통사찰과 관련된 비석, 기념탑, 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치
7. 「인구위기지역에 대한 특별법」에 따른 시설의 설치
8. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설의 설치
  - 가. 발전·송전시설 등 전력시설
  - 나. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지의 이용·보급을 위한 시설
9. 「광업법」에 따른 광물의 탐사·시추시설의 설치 및 대통령령으로 정하는 갱내채굴
10. 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지시설의 설치
  - 10의2. 공공의 안전을 방해하는 위험시설이나 물건의 제거
  - 10의3. 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」에 따른 전사자의 유해 등 대통령령으로 정하는 유해의 조사·발굴
11. 제1호부터 제10호까지, 제10호의2 및 제10호의3에 따른 행위를 하기 위

하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 임시로 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 부대시설의 설치

가. 진입로

나. 현장사무소

다. 지질·토양의 조사·탐사시설

라. 그 밖에 주차장 등 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설

11. 제1호부터 제10호까지, 제10호의2 및 제10호의3에 따라 설치되는 시설 중 「건축법」에 따른 건축물과 도로(「건축법」 제2조제1항제11호의 도로를 말한다)를 연결하기 위한 대통령령으로 정하는 규모 이하의 진입로의 설치

- 만약 보전산지의 해제를 원할 경우, 산지관리법 또는 다른 법률에 따라 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 변경 및 해제가 예외적으로 가능하므로 이를 위해서는 「인구위기지역에 대한 특별법」내 관련 규정을 명시할 필요가 있음
- 일반적으로 보전산지의 변경이나 지정해제를 하려면 산림청장은 그 산지가 표시된 산지구분도를 작성하여 관계 행정기관의 장과 협의한 후 중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 함

6조(보전산지의 변경·해제) ④ 산림청장은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 보전산지의 변경이나 지정해제를 하려면 그 산지가 표시된 산지구분도를 작성하여 관계 행정기관의 장과 협의한 후 중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙산지관리위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있다.

- 1. 이 법 또는 다른 법률에 따라 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 산지가 제1항 또는 제2항에 따른 보전산지의 변경대상이 되어 변경하는 경우

2. 이 법 또는 다른 법률에 따라 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 산지가 제3항제1호 및 제2호에 따른 보전산지의 지정해제 대상이 되어 지정을 해제하는 경우
3. 제3항제3호 및 제4호에 따라 보전산지의 지정을 해제하는 경우

#### □ 다른 법률과의 관계

○ 타 법률과의 관계에 있어 「인구위기지역에 대한 특별법」은 인구위기지역의 거점마을 육성사업에 관하여 다른 법률에 우선하는 우위를 가지거나 개별 법률에 따라 각각 이행해야 하는 인·허가를 일괄하여 처리할 수 있도록 의 제처리함으로써 법적절차를 간소화하도록 함

- 농어촌의 주거환경 및 노후·불량 주택을 개선하고자 필요한 사항을 규정하는 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」은 정비사업에 관하여 다른 법률에 우선하며 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정한 바를 따른다고 명시

제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 정비사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 역시 행위제한 중 일부를 허가 받은 경우로서 시장·군수·구청장이 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 산지관리법, 수도법, 도시공원 및 녹지등에 관한 법률, 하천법 등의 허가협의·신고를 받은 것으로 봄

제14조(다른 법률과의 관계) ① 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따라 허가를 받은 경우로서 제2항에 따라 시장·군수·구청장이 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 다음 각 호의 허가협의·신고를 받은 것으로 본다.

1. 「산지관리법」 제14조와 제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같

은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가신고와 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항 및 제4항에 따른 입목벌채등의 허가 및 신고

2. 「수도법」 제7조제4항에 따른 행위허가 또는 신고
3. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제24조제1항에 따른 도시공원의 점용허가와 같은 법 제27조제1항 단서에 따른 도시자연공원구역에서의 행위허가
4. 「하천법」 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 같은 법 제50조에 따른 하천수의 사용허가

- ② 시장·군수·구청장이 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따라 허가를 하는 경우와 제12조제3항에 따라 시장·군수·구청장에게 신고가 이루어진 경우에 제1항에 따른 사항이 포함되어 있으면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.



## 【참고문헌】

- 강문수(2013), 「정부와 민간협업(민관협력) 활성화를 위한 법제개선방안」, 법제처.
- 고용석·김호정·김홍석(2011), “국토교통인프라의 최저서비스기준 정립”, 「KRIHS Issue Paper」, 2011(5).
- 국가균형발전위원회(2006), 「생활의 질 및 공간의 질 지표」.
- 권용우 외(2010), 「도시의 이해」, 박영사.
- 권태준(1985), “복지화의 물리적 환경 측면”, 김우창(편), 「정의와 복지화」, 문학예술사.
- 김경혜(2006), 「복지시설간 서비스 중복실태와 개선방안」, 서울연구원.
- 김경호(2004), “노인복지시설의 지리적 분포현황 분석”, 「한국노년학」, 24(4).
- 김군수·신기동(1996), 「효율적인 공공시설 배분계획 - 사회복지·문화체육시설을 중심으로」, 경기개발연구원.
- 김명환(1992), “지역복지지표의 설정과 그 적용”, 「한국행정학보」, 26(2).
- 김문현(1995), 「서울시 도시공공시설의 수요·입지·용지에 관한 연구 - 주민문화복지시설을 중심으로」, 서울연구원.
- 김상조·왕광익(2007), 「공공성을 고려한 도시계획시설의 합리적 공급방향 - 민간참여형 복합이용시설을 중심으로」, 국토연구원.
- 김성연(2016), 국토·도시계획의 수립 및 운용 실태분석 연구, 감사원 감사연구원
- 김인희·박유진(2015), 「기업의 사회적 책임(CSR) 활동 활성화 방안」, 서울연구원.
- 김재익 외(2009), “도시 근린공공시설의 서비스 수준의 공간적 격차 분석”, 「한국지역 개발학회지」, 17(1).
- 김종학(2012), 「지속가능성장 관점에서 고속도로망 구축 효과 분석 연구」, 국토연구원
- 김진범·박경환·장은교 외(2010), 「인구감소에 대응한 바람직한 도시정책 방향」, 국토연구원
- 김창현 외(2004), 「농촌정주생활 여건의 지역간 실태 비교와 개선방향」, 국토연구원.
- 김철수(1994), 「단지계획」, 기문당.
- 김현아 외(2000), 「민간투자법 이후의 민자유치 개선과제」, 한국건설산업연구원.
- 대한국토도시계획학회(2001), 「단지계획」, 보성각.

- 대한국토도시계획학회(2004), 「토지이용계획론」, 보성각.
- 마상열(2007), 「도시계획시설의 집행실태와 관리방안」, 경남발전연구원.
- 맹다마장남중(2010), 「서울시 중심지체계 개편에 따른 생활중심의 도입방안 연구」, 서울연구원.
- 문정호 외(2016), 「포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구」, 국토연구원.
- 문화체육관광부(2006), 「공공체육시설 균형배치 중장기계획」.
- 민병식 외(2012), 「건강한 도시생활기반 정비와 환경보전방안」, 국토연구원.
- 박대식 외(2005), 「도시와 농촌의 삶의 질 지수 측정 방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박병주·김철수(2004), 「개정 도시계획」, 형설출판사.
- 박성복(2003), “삶의 질 개념과 비교방법”, 「한국정책과학학회보」, 7(3).
- 박영정(2004), 「여가시설 최소기준 수립을 위한 기초연구」, 한국문화관광정책연구원.
- 박재길 외(2010), 「한국의 도시화 과정과 정부정책에 관한 연구」, 국토연구원.
- 백혜선 외(2006), 「한국 주거지 계획에 적용된 도시설계 개념 고찰」, 주택도시연구원.
- 변필성 외(2014), 「인구과소지역 공공시설 공급 및 활용방안」, 국토연구원.
- 보건복지가족부(2009), 「아동청소년복지시설의 개선방안」.
- 보건복지가족부(2009), 「제3차 사회보장 장기발전방향」.
- 보건복지가족부(2009), 「지역사회복지협의체 운영지침」.
- 보건복지가족부(2010), 「새로마지플랜 2015」.
- 서수정 외(2014), 「국민 삶의 질 향상을 위한 공간복지 실현 및 공공건축 조성 정책방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 서울시(2007), 「주민생활편의시설 복합화 방안」.
- 서울시(2009), 「서울 도시계획 중심지에 대한 평가 및 위계 재정립 방안 연구」.
- 서울시(2010), 「도시계획시설의 중복·복합화에 따른 효율적 운영방안 연구」.
- 서울시(2011), 「지방재정 투·융자 심사지침」.
- 송미령 외(2006), 「농촌지역발전정책의 정비방안」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2006), 「영국의 농촌 지역사회개발 정책」, 한국농촌경제연구원.
- 안전행정부(2007), 「지역생활여건 실태분석 및 개선방안 연구」.

- 안전행정부(2011), 「지역기반시설 지정관리방안 연구」.
- 양동양(2006), 「도시·주거단지계획」, 기문당.
- 엄문섭(1994), 「도시문제와 공공서비스」, 스티븐 핀치(저), 신구문화사.
- 오병록(2012), “생활권 이론과 생활권 계획 실태분석 연구: 도시기본계획에서의 생활권 계획을 중심으로”, 「서울도시연구」, 13(4).
- 윤정마·이신훈(2008), 「공공시설 입지선정을 위한 입지모델 구축연구 및 적용에 관한 연구-급산군 문화시설을 중심으로」.
- 이강제(1999), 「도시·도시계획」, 보성각.
- 이동필 외(2006), 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」, 한국 농촌경제연구원.
- 이동현·신성교·황영우 외(2009), 「부산시 도시기반시설 공급수준 평가 및 확충방안에 관한 연구」, 부산발전연구원.
- 이성근·이관률(2006), “효율적 공공서비스 공급을 위한 자치단체간 협력공간 설정: 경상북도 23개 시·군을 대상으로”, 「도시행정학보」, 19(2).
- 이소영·박진경(2014), 「지역맞춤형 기초생활시설 공급방안 - 문화·체육 청소년시설을 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 이영석(1992), 「주거환경계획」, 대우출판사.
- 이영주·임은선(2013), 「고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 복지공간 진단방안 연구」, 국토연구원.
- 이용우·김동한·손화키 외(2013), 「미래 국토발전 장기전망과 실천전략 연구(Ⅱ)」, 국토연구원.
- 이용우 외(2014), 「미래국토발전 장기전망과 실천전략연구 Ⅲ」, 국토연구원.
- 이용우(2002), 「지역 환경서비스의 합리적 공급방안 연구」, 국토연구원.
- 이원태(2004), 「문화기반시설 최소기준 연구」, 한국문화관광정책연구원.
- 이재수·김선웅(2011), 「미래수요에 대응하는 서울의 공공사회서비스 구성 연구」, 서울연구원.
- 이효진(1998), 「공공서비스 시설공급의 지역간 격차와 결정요인분석」, 성균관대학교 박사학위논문.
- 정삼석(2004), 「도시계획」, 기문당.

- 정일호·이백잔·김혜란(2011), “공정한 사회를 위한 인프라 정책의 사회적 형평성 제고방안”, 「KRIHS Issue Paper」, 2011(18).
- 정희훈·김선웅·김찬동(2011), 「지역생활권 중심의 새로운 균형발전정책과 지역상생방안」, 서울연구원.
- 조권중·김경혜(2012), 「서울시 중심지체계 개편에 따른 생활중심의 도입방안 연구」, 서울연구원.
- 지역발전위원회(2013), 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전정책방향」.
- 최병선(2013), “시대환경의 변화와 공간계획의 새로운 길”, 「국토」, 375.
- 한국지방행정연구원(2008), 「지역생활여건개선 사업추진 기본계획 마련연구」.
- Aminm A.(2006), “The Good City”, *Urban Studies*, 43(5/6). pp. 1009-1023.
- BBSR. 2012. *Raumordnungsbericht 2011*. Bonn.
- Biehl, D. et al.(1987), *Dezentralisierung des politischen Handelns: Konzeption und Handlungsfelder*, Verlag Ernst Knoth.
- BMVBS und DDR. 2007. Zentrale Orte. in ARL(Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover. S.1307-1315.
- Bradford G., Robson T., Tye, R.(1995), "Constructing an urban deprivation index: a way of meeting the need for flexibility," *Environment and Planning A*, 27, pp. 519-533.
- Burton E. and Lynne M.(2006), *Inclusive Urban Design: Streets for Life*, Architectural Press.
- Connolly, C., and M. Chisholm(1999), "The use of indicators for Targeting public expenditure: the Index of Local Deprivation," *Environment and Planning C*, 17, pp. 463-482.
- Fainstein, S. S.(2000), “New Direction in Planning Theory”. *Urban Affairs Review*, 35(4), pp. 451-478.
- Fainstein, S. S.(2001), *The Just City*, Cornell University.
- Farrington, J. et al.(2004), *Settlement, Services and Access; The development of policies*

- to promote Accessibility in Rural Areas in Great Britain, Univ. of Aberdeen, U.K.
- Great Britain, Univ. of Aberdeen, U.K.
- Flowerdew R. ed.(1994), "Theme issue: Local Government Standard Spending Assessment," *Environment and Planning C*, 12, pp. 1-122.
- Friedman, J.(2000), "The Good City: In Defense of Utopian Thinking", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), pp. 460-472.
- Harris, J. C. and William D. M.(1984), "Debunking the Mythology of Zoning", *Real Estate Review*, 13(4).
- Harrop, A. and Palmer G.(2002), Indicators of poverty and social exclusion in rural England: 2002, New Policy Institute, London.
- Lineberry, R. L. and Robert E. W.(1974), "Who Gets What?: Measuring the Distribution of Urban Public Services", *Social Science Quarterly*, 54.
- Lucy, W.(2007), "Equity and Planning for Local Services", *Journal of the American Planning Association*, 47(4), pp. 447-457.
- Marvin S. and Stephen G.(1993), "Utility Networks and Urban Planning: An Issue Agenda, *Planning Practice and Research*, 8(4), pp. 6-14.
- Perry, C.A.(1939), The Neighborhood Unit Formula
- Saaty, T.(1980), The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation, McGraw-Hill.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern. 2013. *Landesentwicklungsplan 2013*. S. 29-37
- Sächsisches Staatsministerium des Innern. 2011. *Landesentwicklungsplan*. S.35-38
- The Countryside Agency(2001), Rural Services in 2000.
- The Countryside Agency(2002), Trends in Rural Services and Social Housing, 2001-2002, West Yorkshire, U.K.
- Wheeler, S. M.(2004), Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable, and Ecological Communities, Routledge.



## 【부 록】

### 1. 비영리 조직의 민간서비스 활성화 사례

#### 가. 교육

##### □ 사례 1: 지역 교육자들과 학부모가 함께하는 민간교육 연구실천

○ 주요 주체: (사)충남교육연구소

○ 활동 목표

- 소외되고 있는 농·어촌의 교육현장을 정확히 조사·파악하고, 그에 걸맞는 교육방안을 마련하고 실천
- 농촌재생에 이바지하는 농촌형 교육공동체 모델 창출
- 학교와 지역사회의 소통을 통한 농촌교육 희망찾기
- 농촌 학생 및 주민 대상 교육 프로그램 개발 및 적용

○ 대상 지역: 공주시 농촌지역

○ 활동 내용

① 청소년 문화학교 느티나무<sup>17)</sup>

- 느티나무공부방은 방과후 공부방으로서 2000년 11월 당시 충남교육연구소 소장이던 권정안 공주대 한문교육학 교수가 운영하던 춘추서당의 강사지원을 받아 주 2회 운영되는 ‘봉현서당’의 형태로 운영되다가 2006년부터는 ‘청소년문화학교 느티나무’ 공부방으로 확대
- 2000년 11월 공부방이 문을 연 이후 인근 마을의 초중학생들의 90%이상이 느티나무 공부방을 다녔거나 다니고 있으며, 현재 초등학생반과 중학생반으로 나누어 운영
- 학생들은 대부분 조손가정, 한 부모가정, 다문화 가정, 기초생활수급 및 차상위계층 가정의 자녀들로서, 위생이나 습관 등의 생활면이나 예복습 및 숙

17) <http://neuti.net/>, <http://www.chungnamedu.or.kr/>

제 등의 학습면에서 가정 내 지도나 지원을 받기 어려움

- 농촌지역의 거주 특성상 거주지가 산재되어 있어 방과 후에는 어울려 놀  
꺼리 또한 찾기 힘든 상황이며, 이러한 지역의 아이들에게 배움 뿐 아니라  
돌봄의 기능을 제공

<그림 1> 청소년 문화학교 느티나무 활동 이미지



□ 사례 2: 농촌지역 교육문화활동 지원

- 주요 주체: 장수군 초록누리협동조합
- 활동 목표
  - 교육과 돌봄으로 지속가능한 시골 만들기
  - 다양한 교육문화활동을 통해 농촌자원의 소중함과 중요성을 알리고 지역민의  
자존감을 높이며 지역사회의 지속 가능성과 사회적경제 활성화에 기여
- 대상 지역: 장수군 농촌지역
- 활동 내용
  - 지역내 학교, 주민, 기관 및 단체와의 네트워크를 구축하여 120 개인, 단체  
가 참여하는 행복을 일구는 장수교육네트워크 비영리법인
  - 방과후 마을학교: 지역특성에 맞는 다양한 배움의 기회를 제공하고 이를  
통해 학교와 지역사회가 함께 하는 지역공동체 실현



- 초록별지킴이학교, 환경체험교육, 여성 사회적경제 아카데미, 농촌만세학교, 교육청 토요방과후학교 등의 다양한 교육프로그램 진행

<그림 2> 초록누리협동조합 활동 이미지



## 나. 의료

### □ 사례 1: 지역 취약계층 의료·복지 서비스 제공

- 주요 주체: 마포 의료 생협<sup>18)</sup>
- 활동 목표
  - 의료복지의 사각지대에 있는 지역 취약계층을 위한 의료서비스 공급
- 대상 지역: 서울시 마포구 성산동
- 활동 내용
  - 마포의료생협은 성미산에 그 뿌리를 두고 2014년 설립된 마을기업으로써, 생활의 필요를 스스로 해결하기 위해 자신과 동일한 필요를 가진 이웃과 함께 공감하고 협동하여 해결하려는 공리의 과정에서 비롯됨
  - 주민들의 힘으로 가정의학과 진료와 건강검진이 가능한 동네병원을 처음으로 설립

18) <http://mapomedcoop.net/>

- 병원 운영 외에도 다양한 건강 소모임과 요가, 텃밭 모임, 영어교실 등 조합원이 참여할 수 있는 프로그램도 운영
- 의료복지의 사각지대에 있는 지역 취약계층을 위해 찾아가는 건강검진/무료 진료를 꾸준히 진행

<그림 3> 마포의료생협의 찾아가는 건강검진



#### 다. 문화

##### 사례 1: 지역의 클래식 문화서비스를 제공

○ 주요 주체: (사)영남필하모니오케스트라

○ 활동 목표

- 안정적인 문화형 일자리 창출을 통해 오케스트라 공연의 질을 향상하고 클래식 문화서비스를 대중적으로 제공하며 시민과 문화 취약계층의 정서 함양과 공연문화의 국내외적 교류를 통한 지속적인 발전을 목적으로 함

○ 대상 지역: 대구광역시

○ 활동 내용

- 클래식 공연문화의 저변 확대를 위한 정기공연사업: 정기연주회, 힐링콘서트, 교과서 음악회, 열린 음악회, 해설이 있는 청소년 음악회, 지역주민을 위한 음악회, 국제 교류 음악회 등

- 전문 예술가 육성을 위한 교육사업: 청소년·시민오케스트라 교육, 다양한 문화예술체험 교육·공연 및 콘텐츠 제작(클래식 악기 체험 교실, 직업 체험 프로그램, 뮤직 캠프), 한국 고유의 정서를 반영한 예술교재 제작(오케스트라 악기별 교재 및 지도서 제작, 학교예술교육 교사연수 프로그램)
- 문화소외계층을 위한 찾아가는 공연서비스사업, 취약계층 청소년오케스트라 운영, 저소득층 청소년 예술영재 육성을 위한 재능기부 등을 통해 사회 기여 활동 수행

<그림 4> 영남필하모니 오케스트라 활동 이미지



#### 라. 복지

##### 사례 1: 지역의 돌봄서비스 제공

○ 주요 주체: (주)휴먼케어<sup>19)</sup>

○ 활동 목표

- 2008년 농촌지역 복지사각지대 해소를 위해 설립된 사회적 기업으로서, 현장서비스 인력이 “우리사주(개미주주)”로 참여하는 사회서비스전문 공동체 회사

19) <http://www.ehumancare.com/?home=main>

- 설립 당시 노인과 장애인으로 시작된 사회서비스는 현재 산모·신생아 건강 관리지원사업부터 복지용구·장애인 보조기기 렌탈서비스, 시설서비스인 소규모공동생활 가정부터 노인주·야간보호 서비스에 이르기까지 생애주기별 종합돌봄서비스를 제공
- 3대 목표: 돌봄사회서비스 네트워크로 지역사회의 사회안전망 구축, 충청권 최대 규모 종합 돌봄 사회서비스 전문기업화, 기기사업 활성화로 사회서비스 전문성 향상과 지속가능한 사회적 기업의 모델 제시

○ 대상 지역: 충북 청주시

○ 활동 내용

- 노인공동생활가정(요양원): 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 자에게 가정과 같은 주거 여건과 급식·요양 및 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
- 주야간보호서비스: 수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 목욕, 식사, 기본간호, 치매관리, 응급서비스 등 심신기능의 유지 및 향상을 위한 교육과 훈련 등을 제공
- 방문목욕: 요양보호사 2명이 목욕욕조 등 목욕설비를 갖추어, 수급자의 가정을 방문해 목욕을 제공하는 서비스로써, 노령 또는 중증 장애로 거동이 불편하여 스스로 목욕을 하지 못하는 대상자에게 목욕서비스를 제공함으로써 신체적 청결 및 심신의 기능 향상
- 장애인 보조기기 렌탈서비스: 지체 및 뇌병변, 척수장애 아동 등에게 욕구사정을 통해 생애주기별 맞춤형 보조기기를 대여하고 이를 지속관리함으로써 기기 구입에 따른 경제적 부담을 경감하고 정상적인 신체발달을 지원

&lt;그림 5&gt; 휴먼케어 관련 이미지



□ 사례 2: 다문화 가정 및 교육 지원

- 주요 주체: (주)마을무지개<sup>20)</sup>
- 활동 목표
  - 다문화 가정과 함께 하는 건강한 마을공동체 건설
- 대상 지역: 서울 은평구
- 활동 내용
  - 작은 도서관의 지역 여성들이 결혼이주여성들과 이웃으로 만나면서 마을무지개가 처음 시작되었고, 그들의 경제활동에 대한 욕구를 같이 해결하고자 다문화 교육을 주요 콘텐츠로 하는 마을기업 설립
  - 다문화 공연을 하는 ‘공연단 컬러링’을 결성하여 활발하게 활동하고 있으며, 수익을 높이기 위해 케이터링 사업을 준비 중임
  - 기업이 성장한다는 것은 구성원이 함께 성장해야 한다는 마음으로 이주여성들의 성장을 지원하며, 단순한 기업 운영을 넘어서, 다문화 가정과 함께 하는 건강한 마을공동체를 추구하고 있음

20) <http://cafe.daum.net/diverseness>

<그림 6> (주)마을무지개 프로그램



□ 사례 3: 장애아동 및 발달지연아동 치료 지원

○ 주요 주체: 이랑협동조합<sup>21)</sup>

○ 활동 목표

- 이랑아동발달통합지원센터는 젊은 특수교사 출신 치료사 3명이 직접 운영 및 교육하는 전문 치료기관으로서, 교육기회 취약계층에게 교육, 치료, 복지 등을 제공하여 취약계층의 자립과 사회적·문화적 가치를 향상시키는 것을 목적으로 하고 있음
- 말과 언어의 문제, 발달영역 및 심리·정서적 문제로 어려움을 가진 아동과 부모님을 위한 발달재활서비스 제공

○ 대상 지역: 전북 완주군

○ 활동 내용

- 2015년 5월부터 친환경적인 공간을 마련하여 발달재활치료서비스를 제공하고 있으며, 현재 군과 연계하여 장애인일자리창출사업, 취약계층 복지사업(주말한글교실, 이미용봉사, 가족캠프, 무료상담, 무료진단검사)을 준비하는 등 완주군의 복지를 담당하는 대표적인 전문 치료교육기관으로 자리매김

21) <http://www.erangchild.com/>

- 심리운동, 언어치료, 인지치료, 미술치료, 심리상담, 장애아동 가족캠프, 부모교육, 사회적 적응훈련, 직업체험학교 등의 프로그램 운영
- 2013, 2014 농어촌 희망재단 마을복지활동가로 선정되었으며, 다양한 공모사업(2013 소셜벤처경연대회 최우수상, 우리참희망상 수상, 사회복지공동모금회 지역복지활성화 사업 선정 등)에 참가
- 지역 내에서 다양한 단체(희망복지지원단, 드림스타트센터, 다정다감, 완두콩, 지역아동센터)들과 네트워크를 형성하여 연계활동을 추진하고 있음

<그림 7> 이랑 활동 이미지



## 마. 주거

### □ 사례 1: 주거재생

- 주요 주체: (주)두꺼비하우징<sup>22)</sup>
- 활동 목표
  - 단독 및 다가구, 다세대주택이 밀집한 저층 주거지 노후주택을 대상으로 하는 전문적인 유지보수,관리사업을 통해 전면철거에 의한 도시재개발의 압력을 해소하고 주민의 정주권을 보장 : 사회적기업 방식을 활용하여 일자리 창출 등 커뮤니티 비즈니스 활성화
  - 기존 노후 저층 주거지의 개성을 살리고, 기존 가로를 중심으로 형성된 문화와 소 상권을 보존함으로써 주거유형의 획일화를 막고, 주요한 도시자원인 경관 다양성을 보존
  - 기존 노후주택에 최적화된 단열시공과 유지관리를 통해 비효율적인 에너지 사용을 지양하고 주택의 에너지 효율성 확보
- 대상 지역: 서울 은평구 노후 주거지
- 활동 내용
  - 주민과 함께 살기 좋은 마을만들기
  - 따뜻한 집, 건강한 집, 평화로운 집을 위한 주거개선사업
  - 건물에너지진단과 컨설팅, 설계, 시공
  - 쾌적한 거주환경에서 생활할 수 있도록 건물유지, 관리
  - 함께 사는 즐거움, 공유하는 삶을 위한 코하우징
  - 지역 주거복지 실태조사, 주거안정방안 조사와 연구

22) 유사사례로는 (주)동네목수, (주)나눔하우징, 공정건축협동조합, 마을건축협동조합, 나레 주거재생협동조합 등이 있음



<그림 8> 두꺼비하우징의 주요 사업 분야



□ 사례 2: 원주 사회적기업 (주)노나메기의 주택에너지효율화사업

- 주요 주체: (주)노나메기
- 활동 목표
  - 재개발로 인한 지역문제 해결 방안 모색과 ‘원주’라는 지역공동체를 기반으로 지역공동체를 회복하는 사업(원주 협동조합운동의 역사와 경험에 바탕하여, 협동사회경제네트워크가 원동력이 됨)
  - 주거복지+지역공동체 회복+에너지효율과 자립화의 결합
  - 우리나라형 에너지효율화사업의 일반화 모색
  - 지역의 변화, 시민의 변화를 위한 교육사업 결합
- 대상 지역: 원주시
- 활동 내용
  - 저소득층 집수리사업
  - 저소득층 에너지효율화사업(2006년부터 연간 100가구 규모, 집수리비용 100만원과 에너지진단비 50만원 규모 예산)
  - 패시브하우스 보급

- 대안에너지보급
- ‘에너지효율화사업단’ 구성을 통한 지역네트워크 체계구축과 지역사회 협력
  - 한라대학교 에너지기술센터 : 인력양성, 에너지진단, 기술 및 프로그램 개발
  - 원주 지속가능발전협의회 : 정책개발 및 심의
  - 원주의료생협, 원주주거복지센터 : 대상자 발굴, 사회복지 지원, 모니터링
  - (주)노나메기, 누리집수리센터 : 에너지효율화사업 기술개발, 시공, 에너지 진단
- 주거복지 실현과 에너지자립을 위한 지역사회 사업
  - 도시가스 보급확대 사업 하반기 본격화(가구당 300~400만원 지원 계획)
  - 2010년 온실가스저감시범도시로 선정되어 에너지자립 마을실태 조사와 주민교육 진행(친환경농업지역과 연계한 에너지자립마을 방안 모색)
  - 원주시 재생에너지센터 설립계획(60억 규모)
  - 전세임대 다세대주택 옥상텃밭만들기
  - 재개발예정 마을 골목길, 경관 가꾸기 : 유실수 식재, 작은 벤치 만들기, 골목길 텃밭사업

○ 사업계획

- 원주 주택에너지효율화사업 지원 조례 제정 계획 : 원주시장 정책공약사업으로 조례제정 및 예산확보 등 새로운 활력 과제로 협의(기금조성, 민간위원회 구성 포함)
- 생계유지형 일자리 극복 방안 마련 : 기술력과 전문성 향상을 위한 전문인력 양성
- 사회적기업의 지속가능성 확보 방안 : 민간시장으로의 진출기회와 상품개발, ESCO사업화 방안, 일반주택당 5~6백만 원 규모사업을 통한 사업의 질 향상 모색
- 사후관리와 모니터링 : 사전·사후 진단사업비 확보, 정량화된 데이터 구축 계획
- 지역주민 일반화를 위한 노후주택 에너지효율화 모델하우스 및 패시브하우스 모델 구축

<그림 9> 노나메기에서 시공한 저소득층주택에너지효율화 개선 사업 현장



사진출처: <http://m.blog.naver.com/hanwhablog/90151017601>

## 사. 환경

### □ 사례 1: 도시연대의 생활환경 개선 활동

○ 주요 주체: (사)견고싶은도시만들기시민연대

○ 활동 목표

- 우리 삶터에 관하여 경제와 효율의 논리보다 시민의 생활과 인권의 존엄성을 소중히하는 도시환경을 시민의 손으로 만들고자 함
- 기본의제: ① 보행자를 존중하는 도시 만들기, ② 안전하게 생활할 수 있는 도시 만들기, ③ 생활문화와 역사가 살아 숨쉬는 도시 만들기, ④ 사람과 자연이 공생하는 도시 만들기, ⑤ 다양한 계층이 소통하며 어울려 사는 도시 만들기

○ 대상 지역: 도시 및 농촌지역

○ 활동 내용

① 주민참여 한평공원만들기

- 한평공원만들기는 ‘동네에 버려지거나 잘 쓰여지지 않는 공간을 주민참여를 통해 살아 있는 공간으로 만드는 과정’을 뜻함

<그림 10> 한평공원 전후 사진



<1호 원서동 한평공원. 복촌가꾸기 일환으로 버려진 방범초소를 주민의 쉼터로 만들었다. 도시연대의 첫번째 한평공원>



<8호 금화한평공원. 금화초등학교 학생들과 함께 식막한 벽면을 우주공간으로, 담장 아래를 푸른 공간으로 바꾸었다.>



<9호 창동한평공원. 창동노인복지관 어르신들과 함께 만든 이곳은, 사진전 등 다양한 행사로 사랑받는 공간이 되었다.>

- 공공공간의 주인으로서의 주민의 역할과 참여를 통해 지역 공공공간을 함께 만들어 가는 과정을 중시
- 즉 한평공원만들기 과정을 통해 지역 공공공간의 자발적 개선과 함께 지역 공동체 형성에 기여
- 2002년 서울시 종로구 원서동 빨래골 쉼터를 시작으로 2013년까지 45개의 한평공원을 조성

## ② 주민참여형 어린이 놀이터 리모델링 활동

- 동네에 대해 가장 잘 알고있는 사람은 주민이기 때문에 주민과 지역의 아이들이 함께 참여하는 놀이터 리모델링 사업 추진
- 지역 주민대상 설문조사, 어린이가 느끼는 놀이터(현장발표), 어린이 놀이 관찰조사, 놀이기구 및 놀이 행태 선호도 조사, 어린이 놀이터 평가단, 디자인 장서(어린이들이 1만원 어치 놀이기구 구입 후 놀이터를 재구성해 봄), 주민설명회 등의 다양한 지역주민 및 어린이들의 참여 경로를 확보하여 참여형·밀착형 지역환경개선 노력

<그림 11> 다양한 방식의 어린이 참여 프로그램



\*좌로부터 놀이관찰조사, 놀이기구선호도조사, 어린이놀이터평가단

<그림 12> 수원 영통 도롱뇽놀이터 전 후 사진



## 2. 기업의 사회적 기여 프로그램 사례

### 가. 교육

#### □ 사례 1: 사랑의 다문화 학교<sup>23)</sup>

- 주요 주체: LG, 한국외국어대학교 다문화교육원
- 활동 목표
  - 우리사회의 다문화 가정의 자녀들이 양쪽 부모 나라의 언어와 문화를 배우고 익히게 함으로써 다문화시대에 중추적 역할을 수행할 수 있도록 함
  - 부모 양측의 문화를 올바르게 이해함으로써 다문화 가정 구성원으로서 자신감을 가지고 한국의 건강한 성인으로 성장할 수 있도록 함
- 대상 지역: 전국(다문화 가정 청소년)
- 활동 내용
  - ① 언어인재 양성과정
    - 초등학교, 중학교 재학생 32명을 대상으로 중국어, 일본어, 몽골어, 베트남어, 인도네시아어 등을 교육
    - 주1회 온라인교육, 월1회(1박2일) 글로벌 리더십 캠프, 연1회 해당 언어권 국가로 9박 10일 현지 연수 프로그램 운영
    - 언어 교육 및 해당 국가의 문화 교육
    - 멘토와 멘티를 연결하는 멘토링 시스템을 통해 교우관계, 학교 생활 등에서 멘티가 겪는 문제에 대한 도움 제공
  - ② 이중언어과정
    - 초등학교 재학생 300명을 대상으로 한국어, 중국어, 몽골어, 베트남어 등을 교육
    - 온라인교육, 1학기 2학기 각 20주 수업을 진행하고 학기당 각 언어별 10회 교육 실시

23) <http://hufslanglg.org/index.html>

- 한국어-중국어 과정, 한국어-베트남어 과정, 한국어-몽골어 과정을 운영
- 이중언어 교육 및 해당 국가의 문화 교육
- 멘토와 멘티를 연결하는 멘토링 시스템을 통해 교우관계, 학교 생활 등에서 멘티가 겪는 문제에 대한 도움 제공

<그림 13> LG의 사랑의 다문화 학교



자료: <http://hufslanglg.org/index.html>

□ 사례 2: 협력사와 함께하는 즐거운 동행<sup>24)</sup>

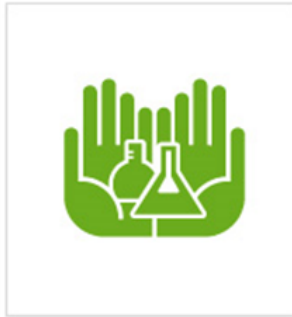
- 주요 주체: CJ제일제당
- 활동 목표
  - 기업의 사회적 책임(CSR; Corporate Social Responsibility)을 넘어 공유가치 창출(CSV; Create Shared Value)을 지향
  - CJ제일제당과 협력하고 있는 협력사를 대상으로 교육을 제공하여 동반성장을 도모

24) <http://www.cj.co.kr/cj-kr/brands/together/menus/361/html>

- 대상 지역: 전국(CJ제일제당 협력사 대상 교육)
- 활동 내용
  - 협력사와 함께 성장하기 위하여 협력사에 식품업계에 특화된 교육 프로그램을 제공하여 역량을 강화시키는데 노력
  - 2012년 8개 과정 43개사 106명 수강, 2013년 8개 과정 92개사 201명 수강
  - 협력사를 대상으로 시중 금리보다 1~1.1% 저렴하게 약 500억 규모의 동반 성장 펀드를 조성하여 자금을 지원
  - 협력사의 IT 인프라 구축 지원을 통해 경쟁력을 강화하도록 도와주며 협력사의 경영관리의 효율화를 지원

<그림 14> CJ 제일제당의 환경과 함께하는 즐거운 동행

### Biomass Plastic



### 녹색동반성장



자료: <http://www.cj.co.kr/cj-kr/brands/together/menus/361/html#funway-page-3>



## 나. 의료

### □ 사례 1: 건강한 도시마을 만들기<sup>25)</sup>

- 주요 주체: 강북성심병원
- 활동 목표
  - ‘건강한 도시마을 만들기’는 지자체, 의료기관, 지역사회 구성원이 서로 협력해 건강 수준과 삶의 질을 향상시키기 위해 강북삼성병원이 시행하는 사회공헌 활동
- 대상 지역: 서울시
- 활동 내용
  - 그동안 서대문구, 은평구, 종로구, 중구, 돈의문 1구역과 협약을 체결함
  - 강북성심병원은 건강한 도시마을 봉사팀을 구성하여 그 동안 축적된 건강 관리 역량을 바탕으로 건강수명 측정, 관리, 교육 등 전문적인 헬스케어 프로그램을 진행
  - 이 외에도 직접 개발한 계단걷기 어플리케이션(오르GO 나누GO)을 활용하나 걷기 캠페인, 청소년과 아동을 위한 병원체험 프로그램, 지역주민이 직접 참여하는 헬스리더 양성교육 등의 콘텐츠를 지원하여 지역주민 건강을 돕고 있음
  - 병원이 가진 훌륭한 의료 자원이 지역사회 건강증진에 기여할 수 있도록 여러 관계기관과 협력하고 있음

25) <https://www.kbsmc.co.kr/smc/smc06.jsp>, <http://www.kukinews.com/news/article.html?no=424945>

<그림 15> 강북성심병원의 건강한 도시마을 만들기 협약식



자료: <http://www.kukinews.com/news/article.html?no=424945>

□ 사례 2: 고려대학교안암병원 사회봉사단<sup>26)</sup>

- 주요 주체: 고려대학교안암병원, 정몽구재단
- 활동 목표
  - 외국인보호소, 다문화가족 등 지역사회에서 소외받고 있는 이웃의 건강 증진
- 대상 지역: 전국
- 활동 내용
  - 고려대안암병원은 2015년 7월부터 현대차 정몽구재단과 공동으로 ‘이웃과 함께하는 순회 진료’를 실시하고 있음
  - 정몽구재단은 최신 의료 장비가 장착된 진료 버스를 제공하고, 고려대안암병원은 이를 바탕으로 ‘사회봉사단’을 창단
  - 2015년 외국인보호소·다문화가족센터 등 13번의 봉사를 통해 800여 명의 환자에게 3000여 건이 넘는 의료 서비스를 지원
  - 고려대안암병원은 2016년 대한민국 사회공헌 대상(의료봉사 부문)을 수상함

26) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=050&aid=0000039833>

&lt;그림 16&gt; 고려대안암병원 사회봉사단



자료: <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&cid=050&aid=0000039833>

## 다. 문화

### □ 사례 1: 한화예술터하기<sup>27)</sup>

- 주요 주체: 한화그룹
- 활동 목표
  - 임직원들이 참여하여 지역사회의 아동들에게 문화예술교육을 받고 체험할 수 있도록 지원
- 대상 지역: 전국
- 활동 내용
  - 2009년부터 한국메세나협회와 함께 시작한 ‘한화예술터하기’는 문화예술과 자원봉사를 결합한 것이 특징임
  - 2009년부터 공동자원봉사 프로그램으로 시작한 ‘한화예술터하기’는 기존의 일반 자원봉사와 달리 문화예술과 봉사를 결합한 것이 특징으로 임직원들이 봉사자로 참여해 지역사회의 아동들에게 다양한 문화예술교육을 지원
  - 시즌1(2009~2011)에서는 아동들에게 국악, 미술, 연극 음악 분야의 문화

27) <http://welfare.hanwha.co.kr/corporate/whitepaper2015.jsp>, [http://welfare.hanwha.co.kr/corporate/files/2015\\_Socialbook.pdf](http://welfare.hanwha.co.kr/corporate/files/2015_Socialbook.pdf)

예술교육을 제공. 48개 사업장 3천여 명의 임직원 봉사자와 45개 복지기관 900여 명 아동, 13개 예술교육단체 강사 37명이 참여해 국악, 미술, 연극, 음악 분야의 문화예술교육을 진행했고, 공연장과 전시장에서 다양한 예술체험이 시행

- 시즈2(2012~2014)에서는 환경을 접목한 9가지의 다채로운 예술활동을 통해 환경사랑을 실천. 전국 64개 사업장 4천여 명의 임직원봉사자와 62개 복지기관 1,200여 명의 아동, 19개 예술교육단체 강사 87명이 참가
- 2015년부터는 전통문화의 아름다움과 소중함을 알리기 위해 가야금, 사물놀이, 전통무용 등의 전통문화예술교육과 함께 ‘찾아가는 예술교육’을 통해 더 많은 이웃들과 함께 전통문화를 즐기고 있음. 지난 시즌, 저소득층 아동 지원에 주력했던 것과 달리 일반 가정 및 초등학교 아동까지로 수혜대상을 확대

<그림 17> 한화의 전통문화 예술교육



자료: [http://welfare.hanwha.co.kr/corporate/files/2015\\_Socialbook.pdf](http://welfare.hanwha.co.kr/corporate/files/2015_Socialbook.pdf)

## 라. 복지

## □ 사례 1: 공유가치창출(CSV; Create Shared Value)

- 주요 주체: 유한킴벌리
- 활동 목표
  - CSV란 보다 넓은 시각으로 사회문제 해결 과정에서 새로운 비즈니스 기회와 이윤을 창출하는 방법으로, 전통적인 시장과 틀에 박힌 고객 니즈만을 공략하는 게 아니라 빈곤, 건강, 환경, 고령화 등 사회문제와 이슈 영역에서 사회적 가치와 이윤 창출의 기회를 동시에 창출하는 새로운 비즈니스 전략
  - 유한킴벌리는 시니어 비즈니스를 육성하여 시니어산업의 성장을 촉진하고 시니어 일자리 창출, 소득과 소비증가, 활동적인 삶 등 고령화 문제 해결에 기여하면서 새로운 기회를 창출하고자 함
- 대상 지역: 전국
- 활동 내용
  - ① 시니어케어 매니저<sup>28)</sup>
    - 유한킴벌리는 2016년 10월부터 시니어케어 매니저 사업을 시작하여 전문직 은퇴자 도는 경력단절 시니어들의 전문경험을 활용한 일자리 창출 모델로 사회에 기여
    - 시니어케어 매니저는 고령자를 위한 요양시설, 데이케어센터 등에 55세 이상 은퇴자 출신의 간호사, 물리치료사, 요양보호사, 사회복지사를 시간과 요일별로 선택해 파견하는 프로그램
    - 시설 이용자들을 위한 건강상담 및 정서안정 지원활동을 제공함으로써 시니어시설의 서비스 향상에 공헌하는 동시에 은퇴 시니어에겐 새로운 일자리 창출을 제공하는 일석이조 효과가 기대됨

28) <http://daily.hankooki.com/lpage/economy/201610/dh20161018191335138080.htm>

② 시니어 비즈니스 소기업 육성<sup>29)</sup>

- 시니어 대상 제품과 서비스를 개발·판매하는 소기업, 사회적기업을 대상으로 (재)함께일하는재단과 함께 컨설팅을 제공하여 액티브 시니어 생활용품 시장을 육성
- 2015년 말 총 26개 소기업, 65개 제품 및 서비스가 발굴·육성
- 유한김벌리의 시니어 사업과 소기업 육성활동을 통해 55세 이상의 시니어 일자리가 창출되고 있음
- 시니어 생활용품을 판매하는 골든프렌즈 매장, 통합고객지원센터의 시니어 용품 상담 업무에 시니어를 우선 고용
- 소기업을 발굴·육성하는 과정에서도 시니어일자리 창출을 독려하여 2015년 까지 211개의 일자리를 창출

<그림 18> 유한김벌리의 액티브 시니어 캠페인



자료: <http://www.yuhan-kimberly.co.kr/Society/Seniorcamp>

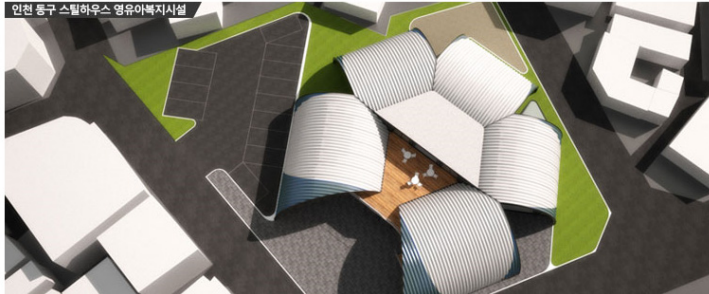
29) <http://daily.hankooki.com/lpage/economy/201610/dh20161018191335138080.htm>

□ 사례 2: 사회취약계층 및 장애인 복지 증진

- 주요 주체: 포스코(POSCO)
- 활동 목표
  - 포스코는 포스코휴먼스, 포스플레이트, 송도SE 등 사회적 기업을 설립하여 지역사회의 사회취약계층 및 장애인의 복지 증진
- 대상 지역: 전국
- 활동 내용
  - ① 스틸하우스 및 스틸복지시설 건립<sup>30)</sup>
    - 포스코는 지난 2009년부터 화재피해가정 및 화재 등 재해에 취약한 이웃 가정에게 포스코 고유 기술인 포스맥(PosMAC)을 활용한 내구성 및 안정성이 강화 된 스틸하우스로 따뜻한 보금자리를 선물하고 있음
    - 포스코1%나눔재단은 포항 지역 어르신들을 위한 해피스틸하우스(2013년 1월), 광양 지역 시청각장애인을 위한 해피스틸복지센터(2014년 1월), 서울 지역 청소년을 위한 강북청소년드림센터(2015년 6월) 등을 준공한 바 있음.
    - 2016 12월에는 인천시 동구 화수동에서 인천 동구청과 공동으로 화수동 스틸하우스 영유아복지시설 건립에 들어감
    - 인천 스틸하우스 영유아복지시설은 포스코그룹 제품인 물결 모양의 파형강판을 활용한 건축시설로, 꽃잎을 형상화한 건물로 세워질 예정
    - 인천 스틸하우스 영유아복지시설은 저소득 맞벌이 가구 비중이 높은 인천 동구 지역 아동들이 안전하게 뛰어 놀며 학습하는 키즈 카페(Kids Cafe)로서 기능을 할 예정

30) <http://www.poscofoundation.org/divide/divide01.asp>, [http://www.poscolove.co.kr/priority/self\\_reliance.asp](http://www.poscolove.co.kr/priority/self_reliance.asp)

<그림 19> 포스코의 스틸하우스 영유아복지시설



자료: <http://www.poscofoundation.org/divide/divide01.asp>

② 사회적기업 운영<sup>31)</sup>

- 포스코는 포스코휴먼스, 포스플레이트, 송도SE 등 사회적 기업을 설립하여 지역사회의 장애인 및 취약계층의 일자리를 마련하려는 노력을 지속하고 있음
- **포스코휴먼스**는 장애나 장기실업 등으로 취업에 어려움을 겪는 이웃들을 우선 고용하여 포스코 사내 사무 지원, 세탁, IT 및 통신 서비스 업무 및 스틸 건축 사업을 수행하는 사회적 기업임
- 포스코휴먼스의 워드플러스 부문의 인원은 총 354명이며 그 중 197명(54%)이 장애인으로 장애인 표준사업장 인증(2008.04.24.)을 받음
- 포스코휴먼스의 스틸하우스 부문의 인원은 총 52명이며 그 중 25명(48%)이 장애인으로 장애인 표준사업장 인증(2010.10.19.)을 받음
- **포스플레이트**는 광양제철소 신후판 공장의 시편 가공, 제품 창고 관리 작업을 담당하는 사회적기업으로 지역 이웃에게 안정적 일자리를 제공함
- 포스플레이트의 전체 인원은 총 152명으로 그 중 취약계층이 71명(50%)으로 사회적기업인증(2001.05.27.)을 받음
- **송도SE**는 인천 지역 거주 새터민과 이웃들을 우선 고용하여 포스코건설 사옥과 포스코 글로벌R&D센터를 관리하는 건물 관리 전문 사회적 기업

31) [http://www.poscolove.co.kr/priority/self\\_reliance.asp#더보기](http://www.poscolove.co.kr/priority/self_reliance.asp#더보기)



- 송도SE의 전체 인원은 130명으로 그 중 취약계층이 103명(79%)으로 사회적기업인증(2010.12.21.)을 받음

<그림 20> 포스코의 사회적기업 운영



자료: [http://www.poscolove.co.kr/priority/self\\_reliance.asp#더보기](http://www.poscolove.co.kr/priority/self_reliance.asp#더보기)

#### 마. 인프라

##### □ 사례 1: 기가 스토리(GIGA Stoty)<sup>32)</sup>

- 주요 주체: KT
- 활동 목표
  - KT의 기가 인프라와 미래 융합기술로 대한민국의 섬과 산골마을까지 편리함을 넘어 편안한 세상 만들기
  - “인간과 모든 사물이 기가(GiGA) 인프라로 연결되어 편리함을 넘어 편안함을 누릴 수 있는 세상”인 기가토피아(GIGAtopia) 구축
  - 현지 맞춤형 ICT 솔루션을 통한 지역사회 삶의 질 향상 도모
- 대상 지역: 전국(도서산간 지역)

32) [http://csv.kt.com/fileDownload/PDF/2015\\_report.pdf](http://csv.kt.com/fileDownload/PDF/2015_report.pdf),

<http://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=1841042&memberNo=537426&vType=VERTICAL>

○ 활동 내용

- 기가 스토리(GiGA Story)는 국내에 존재하는 IT 인프라를 이용하여 도서산간 주민의 생활을 변화시키는 프로젝트
- 화상교육, 차세대 미디어, 농업 관제, 헬스 케어, 스마트 에너지와 같은 다양한 미래 융합 서비스 제공
- 도서산간 지역에 기가급 인프라를 구축하고 지역민들에게 IT 기기를 활용하여 생활의 편리함 제공
- 2015년까지 전남 신안 임자도, 지리산 청학동 도서산간 지역에 기가급 인프라를 구축하고 지역민들에게 IT 기기 활용법을 알려주는 사업을 진행
- 2014년 10월 전라남도 신안군 임자도에 교육, 문화, 경제, 의료, 환경 등 다양한 분야에서 지역 주민들의 생활이 더욱 편안해지는 기가 아일랜드(GiGA Island)를 구축
- 2015년 대구 북구도서관에 ICT 기술을 접목한 주민 편의시설 기가 라이브러리를 추진
- 2015년 11월 경기도 파주시 대성동 기가 아일랜드를 구축하여 ICT를 기반으로 한 학교와 마을의 ICT 융합을 통해 기가 스토리를 완성
- 2015년 3월 재난의 위협에서 벗어나 편리하고 안전한 서해 최북단 백령도에 기가 아일랜드를 구축
- 2015년 7월 한국의 전통문화를 그대로 간직한 하동군 청암면 목계리 청학동에 청학동 기가 창조마을 구축

<그림 21> KT의 기가스토리 프로젝트



자료: [http://csv.kt.com/fileDownload/PDF/2015\\_report.pdf](http://csv.kt.com/fileDownload/PDF/2015_report.pdf)

## 사. 환경

### □ 사례 1: 우리강산 푸르게 푸르게<sup>33)</sup>

- 주요 주체: 유한킴벌리
- 활동 목표
  - 유한킴벌리는 숲과 인간, 문화의 공존을 추구하고자 다양한 프로그램을 추진하고 있음
  - 유한킴벌리는 1984년부터 국내 황폐화된 산림 복구의 중요성을 확인하고 이를 위해 우리강산 푸르게 푸르게 캠페인을 전개하며 나무를 심고 숲을 가꾸는 일을 시작
- 대상 지역: 전국
- 활동 내용
  - 우리강산 푸르게 푸르게 캠페인을 통해 생태환경보존을 위한 국·공유림 나무심기, 숲가꾸기, 자연환경 체험교육, 숲·생태 전문가 양성, 연구 조사, 해외 사례연구 등 숲을 중심으로 하는 다양한 활동을 펼쳐오고 있음
  - 2014년 30주년을 맞아서 꾸준한 노력은 산림복구는 물론, 숲 환경에 대한 국민의 인식을 전환시키는 등 대한민국 대표적인 환경 캠페인으로 성장하였으며 50,664,461그루의 나무를 심음
  - 1988년 시작된 ‘숲을 통한 환경체험교육 프로그램’ 그린캠프는 46회 실시하여 4,145명의 여고생이 참여함
  - 1985년 시작된 신혼부부 나무심기는 9,885쌍의 신혼부부가 참여하여 193,100그루의 나무를 심음
  - 1995년부터 학교에 숲을 조성, 자연친화적으로 바꾸려는 노력으로 총 735개교, 약 871,782m<sup>2</sup> 면적의 학교숲을 조성
  - 2003년부터 녹색 서울을 만드는 일에 동참하고 있는 유한킴벌리는 서울 숲 중 13,233m<sup>2</sup> 조성, 43,311그루의 나무를 심음

33) <http://www.yuhan-kimberly.co.kr/Society/Symbol>, [http://www.yuhan-kimberly.co.kr/pdf/02\\_KKG.pdf](http://www.yuhan-kimberly.co.kr/pdf/02_KKG.pdf)

<그림 22> 유한킴벌리의 학교 숲 가꾸기



자료: <http://www.yuhan-kimberly.co.kr/Society/Forest/1>

사례 2: 환경과 함께하는 즐거운 동행<sup>34)</sup>

- 주요 주체: CJ제일제당
- 활동 목표
  - 기업의 사회적 책임(CSR; Corporate Social Responsibility)을 넘어 공유가치 창출(CSV; Create Shared Value)을 지향
  - CJ제일제당과 협력업체에서 생산된 제품의 탄소배출량 절감, 폐기기간 단축 등 기후변화에 대응하고 산업의 녹색화 추구
- 대상 지역: 전국
- 활동 내용
  - CJ제일제당은 식품 업계 최초로 R&D 기반 정부-대기업-중소기업 CSV 프로젝트를 통해 Biomass 함량 25% 이상 함유된 Biomass Plastic을 개발하고, 이를 통해 탄소배출량을 절감시키고 매립 시 폐기기간을 단축시킬 수 있도록 함
  - CJ제일제당의 녹색경영 노하우, 청정생산기술 등을 16개 협력업체에 지원하여 환경과 자원에너지 위기에 공동 대응하고 산업의 녹색화를 촉진

34) <http://www.cj.co.kr/cj-kr/brands/together/menus/361/html>