

음·면소재지 종합정비사업의 주요내용과 계획수립 사례

한상욱(충남발전연구원 지역도시연구부장)

2 쪽



Contents

- 01. 정책 동향
- 02. 사업의 주요내용
- 03. 음면소재지 및 사업의 발전방향
- 04. 음면소재지 종합정비사업 계획 사례

읍면소재지 관련 정책의 흐름

1.1 읍면소재지의 특성 및 정책화

도시·농촌을 연결하는 정주체계의 중심축	도시와 농촌 중심의 정부정책 우선순위에서 소외	도시과밀과 농촌의 붕괴가 시급한 국가적 해결과제로 대두
배후 농어촌의 경제·사회·문화적 거점 기능 수행	지역산업과 생활기반이 낙후, 거점지역의 역할과 기능 상실	도시집중 완화, 국토균형발전을 위한 역할 재인식

**자족적 생산능력을 갖춘 농어촌의 중추소도시로 육성하고,
생활편익과 문화기반·소득이 구비된 이상적 전원도시로 조성**

* 정책적 지원 : 도읍가꾸기(새마을사업 일환, 1972) → 소도읍 가꾸기(1977~) → 소도읍 개발사업(1990~) → 지방소도읍 육성사업(2003~) → 거점면소재지마을종합개발(2007~) → 읍면소재지 종합정비사업(2012~현재)

1.2 읍면소재지 관련 사업 추진경위

- 포괄보조금제도 도입이전(1972~2009): 중심지 · 정주 서비스 기능의 육성으로 점진적 확대

시책명	도읍가꾸기 (1972~1976)	소도읍가꾸기 (1977~1989)	소도읍개발 (1990~2001)	소도읍육성 (2003~2012)	거점면소재지 마을종합개발 (2007~2012)
목 표	거점생활권 형성	지역개발의 거점, 준도시 기능 향상	행정 · 경제 · 사회 · 문화 등 지역중심기능 강화, 지역경제 활성화, 주민복지 증대	경제 · 사회 · 문화적 거점기 능 갖춘 중추소도시 육성, 특성화 · 전문화 통합, 읍지역 경쟁력 제고와 지역 경제 활성화, 농어촌지역의 거점지역 육성 및 지역간 균형발전	면소재지의 중심지 기능 정비와 정주 서비스기능 확충
대 상	전대상	1,505개 도읍 (소도시, 읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	194개 읍지역
	실 적	397개 도읍	844개 소도읍	533개 소도읍	2009까지 98개 읍
중점 사업	환경정비사업	환경정비사업, 생산 유통시설	도시기반시설(도로, 상하 수도), 생산유통시설, 환 경정비사업	지역특화산업 및 유통시설 현대화, 도시인프라 확충, 관광활성화 사업	생활편의, 문화 · 복지, 경관개선, 상권활성화 등

* 자료 : 김정연 · 권오혁(2002), 송미령(2008)의 내용을 수정 · 보완

1.2 읍면소재지 관련 사업 추진경위

- 포괄보조금제도 도입 이후(2012~현재): 일반농산어촌지역 중심으로 추진중이며, 계속 진화 중

- 7개 정책분야 24개 포괄보조사업군 중 기초생활기반확충부문에 속하는 단위사업
 - 일반농산어촌지역(농림축산식품부), 특수상황지역(안전행정부), 도시활력증진지역(국토교통부)

* 각 부처의 농촌지역 중심지에 대한 인식, 적용대상 사업 유형, 접근방식 상이

- 대 상 : 120개 일반농산어촌지역의 읍 · 면(동) 소재지
- 방 향 : 배후농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능강화에 초점
- 주요 내용 : 문화 · 복지시설의 설치와 중심지 경관정비의 하드웨어 중심
(기초생활기반, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 등)
- 과 제 : 농촌공간정책의 축이라기 보다는 단위사업으로 인식
농촌중심지 체계상 위계 및 기능과 무관한 추진
사업성 검토→기본계획 수립→시행계획 수립→사업시행→준공 검사 및 정산의
절차상 계획수립에만 장기간(3년)이 소요됨에 따라 잦은 계획 변경

읍면소재지종합정비사업 주요내용

2.1 읍면소재지 종합정비사업 개요

- 사업 목적: 기초서비스기능 및 거점기능 강화로 지역주민의 삶의 질 제고
 - 기초서비스 : 교육, 문화, 복지시설 등 다수 주민이용시설의 적정수준 확충 및 향상
 - 중심거점공간 육성 : 생활편익, 문화·복지시설의 종합적 확충
- 법적근거
 - 농산어촌지역종합개발계획의 수립·시행 : 삶의 질 향상 특별법* 제38조
 - 농산어촌 거점지역의 육성 : 삶의 질 향상 특별법 제39조
 - 지역개발계정사업의 세출 : 국가균형발전특별법 제34조
 - 포괄보조금의 지원 : 국가균형발전특별법 제40조
 - 시행절차 : 농어촌 정비법 제52조(농어촌 생활환경 정비 원칙), 제63조(사업시행자 지정 특례)
제거조(기술지원 등) 준용
- 사업대상 및 지원규모: 충남 24읍 137면 / 읍 100억원 이내, 면 70억원 이내(4년간)
 - 농산어촌 읍·면 지역 중 읍면소재지의 중심지역(삶의 질 특별법 제3조)
 - 현재 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 미래 거점공간으로 기능할 수 있는 지역
 - 국계법, 자연환경보전법, 농지법, 산지관리법, 자연공원법 등 타법에 의한 개발행위등 제약요인이 없거나 해제가 가능한 지역
 - 읍(동)면소재지 종합정비사업으로 기 선정된 지역

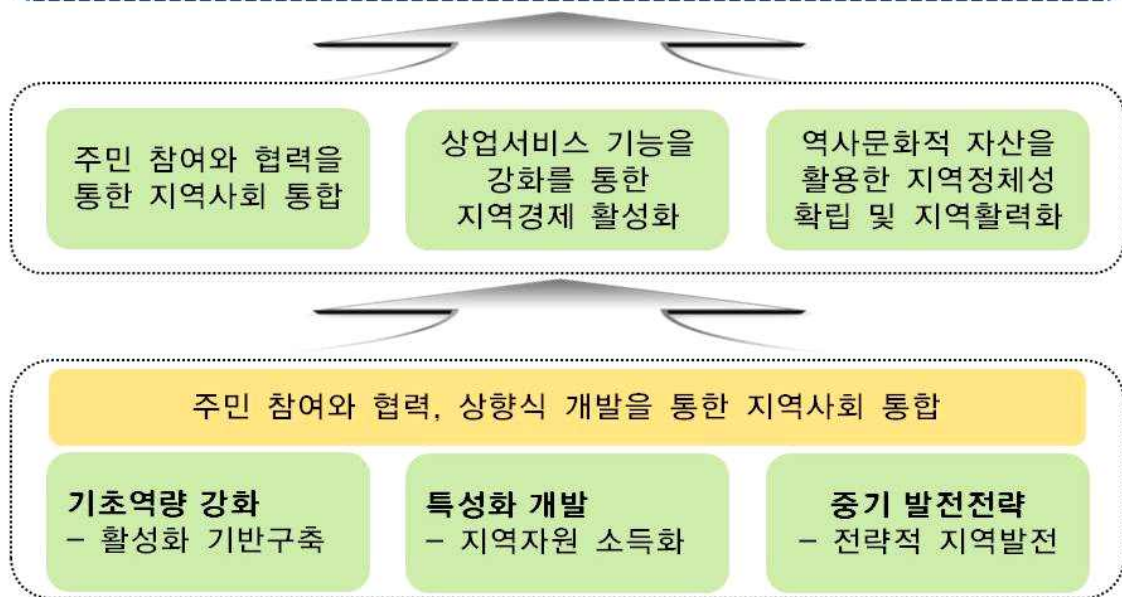
*삶의 질 향상 특별법 : 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

02. 읍면소재지 종합정비사업의 주요내용

9 쪽

2.2 추진방향

읍·면소재지에 생활편익, 문화, 복지시설 등 주민이용시설을 확충하여, 기초서비스기능 및 거점기능을 강화시키고 지역 주민의 삶의 질 제고



02. 읍면소재지 종합정비사업의 주요내용

10 쪽

2.3 사업내용

- 기초생활과 경관개선등 H/W개발과 지역역량강화등 S/W 개발 병행
- 신규시설 설치보다는 기존시설 리모델링에 역점
 - 경관개선 계획에 따른 사유시설물은 시설비의 20%를 수혜자 부담
 - 지붕, 담장, 간판정비는 집단적 정비사업에 한하여 지원

기능별사업		세부사업	세부 내용
H/W 사업	기초생활기반 확충	도로·교통	• 도시계획도로, 공용주차장, 주거환경정비 등
		복지시설	• 다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설 등
		문화시설	• 야외공연장, 어린이놀이터 등
		운동휴양	• 레포츠시설, 근린공원조성, 체육공원조성 등
	지역경관개선	소득기반	• 재래시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등
		도시경관	• 경관계획수립, 가로경관정비, 간판정비사업, 경관저해시설 정비 등
S/W 사업	지역역량강화	교육·훈련	• 주민교육훈련, 교육비용 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학 등
		마을홍보	• 지역축제 활성화, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원 등
		부대비용	• 기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세부설계비 등

02. 음면소재지 종합정비사업의 주요내용

11 쪽

2.4 사업 추진 절차 및 체계

신규사업 사업성 검토 신청서작성 및 사업신청	<시·군>	<ul style="list-style-type: none"> 신규사업 사업성검토 신청서 작성[주민, 시·군] 사업추진여건등 조사, 읍면발전협의회의 구성·운영 	■ 주민주도형 제안서 수립
신규사업 사업성 검토 (1차)	<시·도>	<ul style="list-style-type: none"> 신규사업 사업성 1차 검토(도) [도 심의회 심의 및 제출→농식품부] 	
신규사업 사업성 검토 (2차)	<중앙 심의>	<ul style="list-style-type: none"> 신규사업 사업성 2차 검토(농식품부) [중앙 심의회 심의→농식품부(최종확정)] 	
신규 사업 반영		<ul style="list-style-type: none"> 신규 사업 반영[농식품부←기재부협의] 예산 신청[시·군→도→농식품부] 	■ 평가 및 사업선정
기본 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <읍면발전협의회, 공청회> <관련기관·부서협의> 	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획수립 [시·군(수립)→도(승인·보고)→농식품부(보고)] 	■ 주민주도형 기본계획 수립
시행 계획 수립	<고시 : 시군>	<ul style="list-style-type: none"> 시행계획수립 및 변경 [시·군(수립)→도(승인) 및 보고→농식품부(승인)와 보고] 평가, 모니터링, 컨설팅 실시 	■ 기본 및 실시계획 수립
사업 시행		<ul style="list-style-type: none"> 추진상황 점검 및 읍면발전협의회 운영 [시·군(협의체운영)←협의체·지역주민] 평가, 모니터링, 컨설팅 실시 	
준공검사및정산		<ul style="list-style-type: none"> 사업준공검사 및 정산결과 보고 [시·군(검사)→도(보고)→농식품부(보고)] 	■ 세부개발사업 추진

03. 음면소재지 발전방향

12 쪽

음면소재지 발전방향

3.1 공간적 측면의 특성 및 발전방향

- **특성: 1차산업 중심의 공간, 인구·기능 밀도 낮음, 자연지리적 제약요건**
 - 넓은 지역에 인구 분산(도시에 비해 상대적 분산)
 - 소득기반/인 약함, 서비스 제공비용/인 높음
 - 모든 지역에 동질의 서비스를 공급하는 것은 상대적으로 비효율적
 - 소수의 결절지를 서비스 중심으로 설정하고 공급
- **방향: 읍면소재지의 중심서비스 기능을 수요와 이용빈도에 따라 적절하게 배치**
 - 서비스의 특성과 수요·공급에 따라 계층화
 - 대면접촉에 의한 일상생활용품 구입 등의 상품과 서비스의 공급(저차서비스)
 - 전문적인 전자제품, 병원 이용과 같은 고차서비스의 공급
 - 거리(공간거리, 시간거리) 증가 < 중심지 서비스의 다양화·집적화(효용성 측면)
 - 농촌주민의 읍면소재지 이용 특성(물품구입, 대면 활동, 문화·복지 향유 등)에 적합한 서비스의 일체적 공급

3.2 정주체계 측면의 특성 및 발전방향

- **특성: 대도시 세력권 확대(통근·통학 연계권 확대), 시군청소재지의 주변 생활권 잠식, 전통적인 중심지 잔존·쇠퇴 / 다중간의 정주체계 → 직결형으로 축소·대체 경향**
 - 대도시 세력권 확대에 따라 주변지역 교외화
 - 예) 출근시간대 대도시→교외 통행량 > 교외→대도시 통행량 >>> 직(교외)·주(대도시) 분리
 - 읍면소재지의 기능 축소
 - 시군청 소재지의 주변 생활권 잠식(교통발달, 물품구매기능의 집적에 따라 주변 면소재지 기능의 지속적 감소 추세)
 - 예) 시군청 소재지 주변의 5-8개 면의 생활권 잠식(시간거리 20-30분 이내 지역)
 - 기존의 상권 형성 지역은 기초적인 상업기능 및 특화기능만을 유지, 전반적 쇠퇴
 - 예) 기존 5일장 설치지역 중심(강경, 한산, 홍산, 삼교 등)
- **방향: 중심지체계의 구조, 계층별 중심지의 기능 다양화로 인한 적절한 대응 필요**
 - 읍면소재지 기능의 전반적 축소, 생활중심지(기초생활서비스 공급 기능)로서의 지위 유지
 - 여건변화에 대응한 읍면소재지별 다양한 형태의 기능 대응 필요
 - 인구 증가지역 : 외곽에 개별 입지(역주변, 쇼핑센터, 산업시설, 물류시설 등)를 수용한 새로운 중심공간 형성
 - 인구 감소지역 : 최소한의 공공서비스기능, 생활필수 서비스 기능 통합

3.3 농촌중심지의 기능변화와 새로운 역할

○ 농촌중심지기능: 농촌지역의 서비스 공급 중심지 + 농촌지역의 개발거점

- 서비스 공급기능 : 배후 농어촌지역의 다양한 서비스 공급기능 + 삶의 질 향상을 위한 공급기능
- 개발거점 기능 : 소규모 산발 투자 < 농촌중심지 전략적 집중 투자
- 새로운 산업 거점 : 지식기반경제의 고도화, 사회적 경제로의 전환에 따른 잠재력 향상
 - 기업의 도시주변 집적 경향 : 대도시권에 속한 농촌중심지
 - 새로운 형태의 비즈니스 출현 : 디자인형 경공업, 향토산업의 발전 등
 - 도농 순환형 경제·사회체제로의 전환 : 로컬푸드시스템, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업 등
 - 농어촌 체험·휴양·관광을 연계하는 매개역할 수행

○ 정주기능: 매력적인 전원도시형 정주공간으로서의 잠재력 형성

- 도시적 요소 + 자연적 요소 / 노년인구의 증가, 베이비붐세대의 대량 은퇴

○ 생활공동체기능: 자연환경 양호, 도시공간의 미분화, 전통문화에 기초한 개성 → 근린성, 생활공동체문화성이 강함

- 장소성, 근린성, 문화성은 사회적·물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 공동체 형성에 중요한 여건으로 작용

3.4 인구감소시대 전개에 따른 개발방식의 전환

○ 특성: 우리나라 인구는 2018년을 정점으로 절대인구 감소시대 진입 예측

- 지방은 인구감소시대에 의해 지역수요 감소 예상
 - 1) 고차 서비스기능의 소멸 → 지역경제의 정체 심화
 - 2) 경제활동가능인구의 감소 → 경제성장률 저하
 - 3) 사회인프라·생활기반 붕괴 → 편리성 저하
- 인구·산업(경제)·사회의 양극화 심화 (경제활동 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화 진전 등)
 - 농촌지역 인구 고령화의 지속적 심화 ↔ 일자리(생계)를 위한 청년층의 도시민 유입
 - 오프 라인(Off line) 물품 구매 < 온라인(On-line) 물품 구매의 지속적 성장
 - 대면접촉에 의한 계층적·인적 Network ↔ 사회적 다양성 추구에 따른 Social Network 확산

○ 방향: 축소시대의 창조적 사고로 전환, 농촌지역의 다양한 변화상에 대한 심층적 검토

- 농촌중심지체계의 재구조화, 농촌중심지의 기능과 역할 재정립, 개발전략의 전환
- 압축적 시대에 적합한 개발방안 접목 및 시행(생활권의 재구조화, 연계·협력, 지역주도의 지역활성화 등)
 - 농촌중심지 주택, 상업·공공시설의 집적화, 매력적인 주거·상업·비즈니스 공간으로 전환
 - 주변 농어촌지역을 포함하는 광역적 생활권 구축을 위한 도심 접근성 확보
 - 도시(중심지)간, 도시(중심지)와 농어촌간 연계협력에 의한 중심지 전체의 최적화

3.5 읍면소재지 계획의 대응방향

- 중심지기능의 면밀한 분석과 더불어 계층별·지역별 차별적 접근

- 농촌중심지로서 의미있는 역할이 기대되는 일정 계층이상까지를 선택적으로 계획
예) 충청남도 24읍 137면을 모두 개발할것인가? / 편의성·수혜도 제고 vs 정책투입의 효율성
(시군의 수위 중심지는 1-2개 정도(시군청소재지 제외))

- 지역 여건에 따라 중심지의 기능과 역할이 다르며, 이에 대한 대응 필요
- 대도시연계권, 지역거점도시 및 중소도시 연계권, 자체 생활권 등

- 장소기반형의 다부문간 통합 개발과 H/W와 S/W의 상호유기적 연계 추진

- 농촌중심지는 기능상 서비스중심, 개발거점, 교통결절로서 다양한 기능 수행
- 기존 시설 설치·정비 중심 → 다분야 지역재생적 측면의 접근 필요
- 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량강화 등으로 확대
- 각 부문별 관리·운영뿐만 아니라, 지역순환형 경제체제 구축을 위한 S/W와의 유기적 연계

시설과 프로그램을 가급적 융복합·연계하며
이들 시설이 집중되는 중심시가지는 압축적 개발방식을 적용
또한 주변중심지와 기능분담하여 공동이용방식으로 발전

주요 계획 사례

4.1 읍면소재지 계획수립시 주의사항 및 공통점

- 읍면소재지계획 수립시 주의사항

- 사업비(총사업비 대비 자원별 비율 준수)
- 보상비 및 자부담 : 토지매입비(사업대비 50% 미만), 사유재산 관련사업비 자부담 20%
- 향후 추진가능성 : 일련의 절차에 따라 매년 평가, 사업추진가능성에 대한 패널티 강화 추세
- 주민반발 : 사유재산관련 주민간의 이권문제 발생 우려, 다양한 협의와 의사결정 先시행
- 정치적 영향력 : 지역내 유력인사의 정치적 영향력 발생 소지 다분

- 수범사례의공통점

- 주민에 의한 사업 제안, 사업 조정, 사업 결정으로 주민의 관심사항 적극 유도
- 주민이 필요로 하는 사업을 선정 추진(공공성, 주민수혜성 등)
- 사업과 사업간 연계성을 고려하여 시너지효과 창출(집적화, 복합화, 연계화)
- 기초생활기반뿐만 아니라 지역을 아름답게 가꾸고자 하는 경관개선도 동시 추진
- 시설의 관리·운영까지 상호 협의·결정하여, 지원 이후의 지속성 담보
- 이권을 앞세우기 보다는 주민간의 상호 협력에 의한 의사결정 및 추진

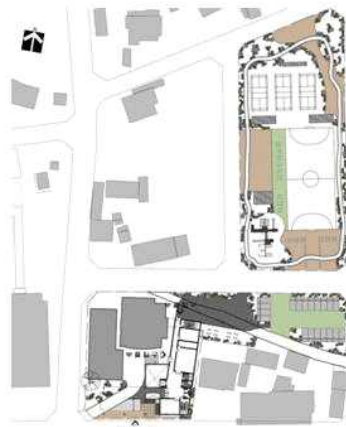
4.2 기초생활기반 부문

- 기초생활기반확충의선호하는유형은복지시설임

- 기초생활기반확충은 주민이 공동체적 삶을 영위하는데 필요한 기반시설을 의미
- 주요시설 : 도로교통, 복지시설, 문화시설, 운동휴양시설 등

- 공간적집적 및 프로그램적연계

- 기존 문화의 집 리모델링
- 주민의 수요가 가장 높음
- 인근 나대지를 체육공원으로 조성하여, 마을행사 공동 개최
- 연접 추부도서관과 연계하여 승수효과 창출
- 관리운영 주민 합의



* 충남 금산군 추부면



4.2 지역경제활성화 부문

● 지역경제활성화는 가장 일반적인 분야이지만 주민 동의가 가장 어려운 사업(주민과 행정간 갈등 상존)

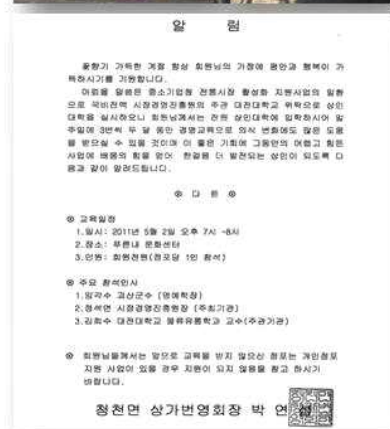
- 사업내용 : 재래시장 시설개선, 향토(5일)시장 정비

● 상가변영회와 상호발전 협력 추진(주민역량강화사업 및 타부문과 연계)

- 권역사업 : 문화센터, 다목적 교류광장, 터미널복합공간, 중심가로 및 경관정비, 구룡천경관정비
- 연계사업 : 청천전통시장 아케이드(L:100m, 1,840백만원), 고객지원센터(250백만원), 공동판매장(440백만원)
- 역량강화사업 실적 : 축제활성화지원(3회), 청천전통시장 공공미술, 홍보안내책자(1만부), 전통시장투어(4회) 등

■ 시사점

- 중심가로 및 경관정비와 연계하여 아케이드 조성
- 상가변영회에서 추진한 상인교육과 주민역량강화사업을 연계 추진
- 2011년 상인대상을 푸른내 문화센터에서 운영, 1.1백만원 운영비 확보
- 청천시장 투어프로그램 '할머니장터' 지속발전 유지



* 충북 괴산군 청천면

4.2 지역경제활성화 부문

● 열악한시장 여건을 획기적으로 개선

- 현황 : 장옥 39개, 열악한 환경, 주차장 부족, 주변상가 슬럼화

- 다목적센터(부지 1,045㎡, 건축물 396㎡, 698백만원)
 - 세부내역 : 회의실, 휴게실, 농특산물 판매·홍보실, 사무실 등
 - 부지매입 : 630㎡, 126백만원
 - 기존 장계시장, 우시장 부지를 적극 활용 (도시정비 차원의 최소부지만 매입)

- 다목적 광장(1,197㎡, 232백만원)
 - 세부내역 : 공연장, 벤치, 화단, 광장 등
 - 부지매입 : 208㎡, 41.6백만원 (도시정비 차원의 최소부지만 매입)

- 연계사업 : 공용주차장, 시장입구 쌈지마당, 랜드마크 조성, 노점상 지구 조성



* 전북 장수군 장계면

4.3 지역경관개선 부문

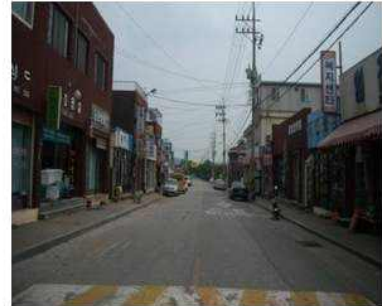
- 중심상점가 가로경관, 간판정비 등을 시행

- 사업내용 : 가로경관정비, 간판정비, 경관저해시설 정비 등

- 공공영역의 가로변 정비는 일반적 시행

가로변 상점가의 간판정비시 자부담(20%) 해결이 선결과제

- 국도29호선이 중심지를 관통하였으나, 외곽 개통 후 군 관리로 이관되면서 노면 파손 등 정비 시급
- 사업내역 : 아스콘 덧씌우기, 버스 승강장 정비, 진입로 정비, 하수관 정비, 가로 화단 등 인도 정비
- 점포의 상가변영회에서 사업비 20%를 자부담하여 간판의 디자인 및 시공
 - 군사리 상점가 33개 점포(개소당 1.5백만원), 어울림터, 마을 진입로, 시설안내판



* 충남 부여군 임천면

4.4 지역역량강화부문

- 목적: 지속적인 인재양성을 통한 자생력 및 경쟁력 강화로 지역사회의 관리운영의 효율성 제고

지역브랜드 인지도 향상 및 가치증대를 통한 지역활성화 및 소득증대 기반 조성

- 시설설치와 연계한 시설관리 및 마을 경영 능력 배양
- 홍보, 마케팅 등 컨설팅을 통한 지역활성화와 소득 증대

- 사업범위: 교육부문, 컨설팅부문, 마을경영지원등 다양한 역량강화사업 추진

- 교육부문 : 리더교육, 주민교육, 특성화 교육, 국내견학, 국외 견학 등
- 컨설팅 부문 : 일반컨설팅(활성화계획, 사업운영진단, 장단기 발전방안, 지역현안 사항 등)
홍보마케팅(리플렛, 축제기획, 경비지원, 인쇄매체 광고, 교통광고, 인터넷광고, 전문잡지광고, 판촉행사, 안내판광고, 동영상제작, 방송사 광고 등)
정보화 구축(홈페이지 제작, 쇼핑몰 구축, 인터넷 홍보, 홈페이지 운영비용, 정보화기기 및 전산용품 지원 등)
- 마을경영지원 : 마을개발협의회, 추진위원회, 사무장, 마을운영지원 등

4.4 지역역량강화부문

- 주민제안서수립단계부터 기본계획수립-시공-관리운영까지 전단계에서 역량강화동반 수행
 - “주민이 필요로 하는 사업을 추진하는 것” → 사업시행지침에 의거하여 주민의 의견을 최대한 반영하여, 주민 스스로 지역발전을 이루어나가기 위한 능력 배양
 - 읍면발전협의회 구성·운영 : 지역 리더의 헌신적 노력
 - 사업추진시 예상되는 문제점(자부담, 관리·운영, 법·제도적 문제점 등)에 대한 의식 공유 및 관련 집단간의 이해 조정
- 전문가주도의사업선정을 위한 계획수립이 아닌 진정한 읍면의 발전을 위한 관련 주체간의역할 정립
 - 계획은 일부 집단을 위한 계획이 되어서는 안되며, 지역 전체를 아우를 수 있어야만 함
 - 리더의 헌신적인 노력이 담보되어야 하고, 지역주민의 적극적인 협조가 병행되어야 함
 - 이해관계가 첨예한 사안에 대해서는 지역주민의 양보와 배려가 필요
 - 공동시설의 유지·운영관리, 참여·감독의 자발적 시행
 - 지자체 : 인·허가 및 공사발주의 신속한 행정처리
 - 전문가 : 의사를 결정하고, 계획을 수립하는 역할이 아닌 주민이 잘 나아갈 수 있도록, 유도·조정자로서의 역할 수행

감사합니다