

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 419

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박양호 • www.krihs.re.kr

## 도·농간 인구유동 특성과 도·농 상생발전 방안

김창현 국토연구원 연구위원, 구형수 국토연구원 연구원

### 요 약

- ① 우리나라는 앞으로 인구감소시대를 맞이할 것으로 예상되는 가운데 전·출입 등 지역 간 인구가동이 크게 둔화되면서 지역 간 인구유동이 지역발전을 위해 고려할 새로운 인자로 부각
- ② 도시민의 농업·농촌·전원 수요를 매개로 도·농 교류가 도시와 여러 농촌지역 간에 이뤄지고, 농촌주민의 공공서비스 수요를 매개로 도시와 농촌, 농촌 상호간에 다중 교류가 형성
- ③ 도시, 농촌 지자체가 직접적으로 연계·협력하여, “도시민의 농업·농촌·전원 수요 충족”, “낙후 농촌지역 주민의 삶의 질 제고”, “침체된 농촌지역 활성화”를 동시에 추구함으로써 도·농 상생발전 이 가능

### 정 책 방 안

- ① 도시와 농촌, 농촌과 농촌이 직접 연계·협력하여 일정 수준 이상의 도·농 교류가 지속적으로 이루어지고, 서로 부족한 부분을 상호 보완하도록 광역차원에서 공공서비스 이용체계를 구축하는 전략이 필요
- ② 도시지자체가 직접 도·농 교류에 투자할 수 있는 근거를 마련하기 위한 도·농교류촉진법 등의 개정, 광특회계에 연계·협력과 관련된 재원 확충, 개축지구(지군법) 지원내용에 연계·협력 관련 사업 추가 등 법·제도적 지원조치가 필요
- ③ 낙후 농촌지역을 우선적인 대상으로 중앙정부가 선도하는 시범사업을 추진하여 도·농이 상생하는 여건조성과 지식, 경험을 축적하여 점진적으로 확산하는 방안이 필요

## 1. 도·농간 인구유동의 성향과 특성<sup>1)</sup>

### ● 도시인구의 농촌 방문·체류의 성향과 특성

- 도시주민은 주말에 농업·농촌·전원 체험을 위해 농촌지역을 방문하여 체류
  - 농사나 농촌, 전원 체험 등을 위하여 주말에 승용차로 약 1시간 40분 거리의 농촌을 방문·체류하는 성향이 강함
  - 농촌에서 하루 또는 이틀간 머물면서 주로 스포츠·레저, 농사·농촌체험 등의 도·농 교류활동을 실시
- 방문·체류할 농촌지역의 선택 시 해당지역의 농림수산물 및 자연조건을 가장 중요시함
  - 농림수산물 및 자연조건이 좋으면 이동시간이 많이 걸리더라도 원거리 농촌지역을 방문
  - 교통 접근성도 중요한 매력요인이 되고 있어 승용차로 빈번하게 교류하는 도시·농촌 간에 대중교통을 확충하여 도·농 교류 확대를 추진할 수 있음
- 도시별, 목적별로 방문·체류하는 농촌지역이 제한적이고 선별적임
  - 방문·체류하는 농촌지역과 그 목적을 파악하면 해당 도시와 농촌지자체가 서로 연계·협력하여 상생 발전할 수 있는 분야를 도출할 수 있음

※ 부산광역시: 울주군(스포츠·레저, 농사·농촌체험), 거제시(스포츠·레저), 양산시(스포츠·레저, 전원거주, 건강·요양), 창녕군(농사·농촌체험, 전원거주)

※ 창원시: 고성군(전원거주, 건강·요양, 농사·농촌체험, 스포츠·레저), 의령군(재능기부·자원봉사, 전원거주, 스포츠·레저), 창녕군(건강·요양, 전원거주, 농사·농촌체험), 함안군(전원거주, 건강·요양, 스포츠·레저)

※ 진주시: 사천시(건강·요양, 농사·농촌체험), 남해군(전원거주), 산청군(농사·농촌체험, 스포츠·레저, 전원거주), 하동군(전원거주, 농사·농촌체험, 스포츠·레저)

- 도·농간 교류·협력 확대를 위해 도시민들은 도시 내 농림수산물 직판장 설치, 도·농간 협약체결을 통한 농촌 소재 도·농 교류시설의 이용료 감면 등 상호편의 제공을 중요하게 생각
  - 도시민들의 농촌지역 방문·체류를 촉진시키기 위해 교통접근성 향상과 더불어 다양한 방문·체류 프로그램을 마련하는 것도 중요하게 인식
  - 농촌체류는 주로 자가 주택을 이용하는 경우가 많고, 이에 따라 농지·주택 구입 관련 제도개선에 대한 요구가 많음

1) 도·농간 인적 유동의 성향과 특성에 관한 내용은, 부산광역시(동남권 광역경제권 중심대도시), 창원시(경남동부생활권 중심도시), 진주시(경남서부생활권 중심도시)와 농촌지역인 의령군, 남해군, 하동군, 산청군, 함천군을 대상으로, 2012년 5월에 실시한 설문조사 결과를 토대로 작성함.

## ● 농촌인구의 도회지 방문·체류의 성향과 특성

- 농촌주민은 공공서비스 이용을 위해 주중에 대중교통으로 도회지(도시·읍)를 방문
  - 각종 공공서비스의 이용을 위하여, 농촌주민들은 대중교통수단을 이용하여 약 1시간 30분 정도 거리의 도회지를 주로 방문
  - 병원진료·요양, 공연관람·문화강좌 수강 등의 활동을 위해 방문하는 경우가 많으며, 해당 도회지에서 숙박하지 않고 주로 당일로 다녀오는 특성을 지님
- 농촌별, 목적별로 방문·체류하는 도회지가 제한적이고 선별적임
  - 방문·체류하는 도회지와 그 목적을 파악하면 해당 농촌과 도회지자체가 연계·협력하여 공공서비스 공급과 이용에서 효율성을 제고할 수 있는 분야를 도출할 수 있음

※ 의령군 : 창원시(공연관람·문화강좌, 농자재·농기구 구입, 병원진료·요양), 부산광역시(공연관람·문화강좌, 스포츠강습·경기관람), 진주시(농림수산물 판매, 농자재·농기구 구입), 창원군(이발·미용·사우나 등)

※ 남해군 : 진주시(공연관람·문화강좌, 스포츠강습·경기관람, 병원진료·요양), 부산광역시(농림수산물 판매, 농자재·농기구 구입), 사천시(이발·미용·사우나, 농자재·농기구 구입), 하동군(농자재·농기구 구입 등)

※ 하동군 : 진주시(농자재·농기구 구입, 공연관람·문화강좌, 병원진료·요양, 이발·미용·사우나), 부산광역시(농림수산물 판매, 병원진료·요양), 창원시(손자녀 교육 등), 남해군(이발·미용·사우나 등)

※ 산청군 : 진주시(스포츠강습·경기관람, 공연관람·문화강좌, 농자재·농기구 구입, 병원진료·요양, 이발·미용·사우나), 부산광역시(농림수산물 판매 등), 사천시(공연관람·문화강좌, 손자녀 교육), 함양군(농자재·농기구 구입, 농림수산물 판매)

※ 합천군 : 부산광역시(스포츠강습·경기관람, 손자녀 교육), 진주시(농자재·농기구 구입, 이발·미용·사우나, 공연관람·문화강좌), 창원시(스포츠강습·경기관람, 손자녀 교육), 거창군(농자재·농기구 구입, 이발·미용·사우나)

- 농촌주민은 타 지자체 공공서비스시설 이용에 따른 불편함을 해소하기 위해 현재 거주하는 시·군에 해당시설 설치를 가장 원하고 있으나, 인근 시·군과 공동으로 시설을 설치하는 것에 대한 요구도 상당수 존재함
  - 타 시·군의 공공서비스시설을 이용할 경우 교통이 불편하거나 거리가 멀어 시간이 많이 걸리는 것 때문에 어려움을 겪는 것으로 조사됨
  - 셔틀버스 운행이나 인근 시·군 간 시설 공동설치에 대한 요구에 대응할 필요

## ● 도·농간 인적 교류의 다중적인 연계

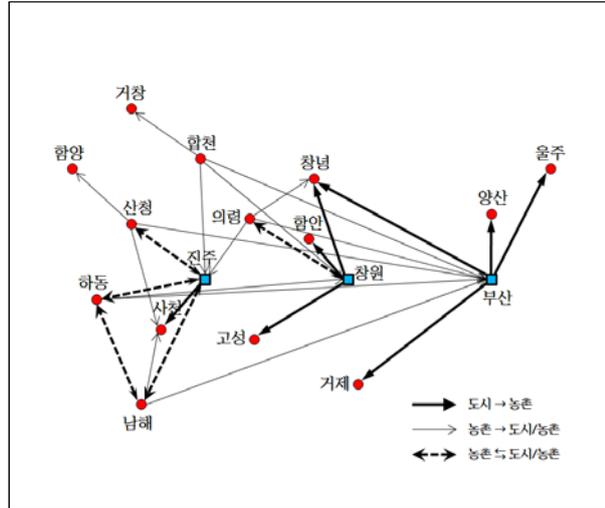
- 도시민의 농업·농촌·전원 수요를 위한 농촌지역 방문·체류, 농촌주민의 공공서비스 이용을 위한 인근 도회지 방문·체류는 지역 간 다중적 연계구조로 보임
  - 부산·경남지역의 사례를 보면 창원-의령, 진주-산청, 진주-하동, 진주-남해, 하동-남해 등은 도시민의 농업·농촌·전원수요와 농촌주민의 공공서비스 이용이 쌍방향으로 중첩되는 연계구조임

## 2. 정책적 과제와 대응방향

### ● 도·농간 인적 교류의 다중적 연계 활성화를 위한 정책과제

- 도시민의 농업·농촌·전원 수요를 특정 농촌지역과 결합하여 일정수준의 수요와 지속성을 확보
  - 도·농 교류를 통해 수익을 창출하고 농촌지역 경제에 실질적으로 도움이 되도록 하기 위해 일정 수준 이상의 수요확보가 핵심
  - 이를 위해서는 도시와 농촌 간의 지속적인 교류관계 형성, 도시의 다양한 수요와 농촌지역이 보유한 다양한 자원 간의 다중적 연계를 발전시켜가는 것이 필요

그림 1 도·농간 인구유동의 다중적 연계구조: 부산·경남지역 사례



- 과소인구의 농촌지역 주민들에게 공공서비스를 효율적으로 공급함으로써 삶의 질 제고
  - 공공서비스시설의 공동설치나 기존 시설의 공동이용 등을 통하여 농촌주민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 지역 간 연계·협력 및 연합 등의 공동 대응체제가 필요

### ● 도·농 상생발전을 위한 정책적 대응방향

- 대등(對等), 호혜(互惠), 보완(補充)의 원칙에 의거하여 도·농 직류(直流)를 넘어 도·농 교류(交流)형 사회를 구축하여 낙후 농촌지역 활성화와 도시민의 농업·농촌·전원 수요를 충족시켜 도·농 발전을 유도
  - “도시민의 농업·농촌·전원 수요 충족”, “낙후 농촌지역 주민의 삶의 질 제고”, “침체된 농촌지역 활성화”를 동시에 추구함으로써 도시와 농촌의 상생적 발전을 도모
- 이와 연계하여 농촌지역 경제를 활성화하는 실질적이고 현실적인 전략의 마련 및 추진이 필요
  - 도시민의 농업·농촌·전원 수요에 대응하는 도시·농촌 간 교류기반을 마련
  - 일정규모 이상의 수요 확보를 통해 지속가능한 도시·농촌 간 교류를 추진
  - 일자리 제공과 농촌지역의 고용 확대로 새로운 소득원 창출과 소득수준 향상을 도모

- 농촌주민의 삶의 질 제고를 위한 실질적이고 현실적인 전략도 마련하여 추진
  - 농촌주민들의 공공서비스 수요와 공급 가능성을 고려해 농촌과 인근 도시가 상호 연계하여 공동으로 시설을 이용
  - 복수의 농촌지역 지자체가 광역적으로 농촌 생활중심지를 육성하거나 중심지 기능을 강화

### 3. 도·농 상생발전 방안

#### ● 도시수요와 농촌자원을 직접적으로 연계

- 도시민의 농업·농촌 체험, 전원·휴양·건강, 레저·스포츠 등의 수요에 대응하여 농촌이 보유한 자원을 활용하여 ‘도시민 수요 - 농촌자원’을 맞춤형으로 직결
  - ‘도시민 수요 - 농촌 자원’ 연계의 도·농 교류는 지자체 모두의 편익을 창출하는 것으로 현실적으로 실현가능성이 높음

#### ■ 실천방안

- 고향기금, 도시민의 농촌자원(농림수축산물, 산림 등) 지분보유제도 등을 통한 연고성 강화
- 지자체 차원의 연계·협력을 통해 도·농 교류사업을 공동으로 추진
- 도시자본과 농촌자원을 결합하는 도시·농촌지자체의 공동투자 촉진과 이를 위한 법적·제도적 기반 마련

#### ● 농촌지역 공공서비스 공급·이용의 광역적 대응

- 지자체 간에 부족하고 취약한 분야, 여유와 강점이 있는 분야를 서로 보완함으로써 공공서비스를 효율적으로 공급하고 운영

그림 2 도시수요와 농촌자원의 직접적 연계

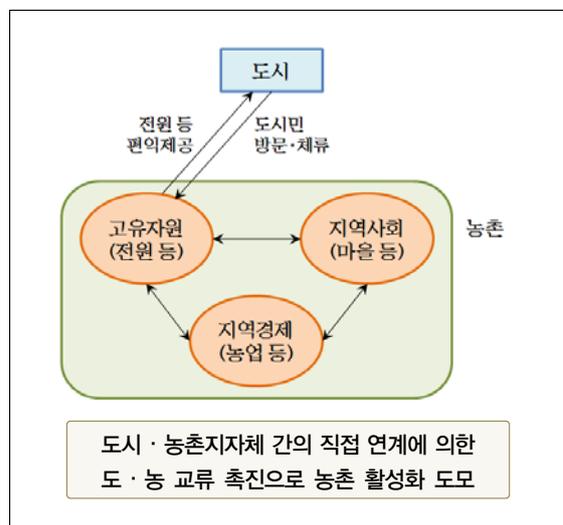
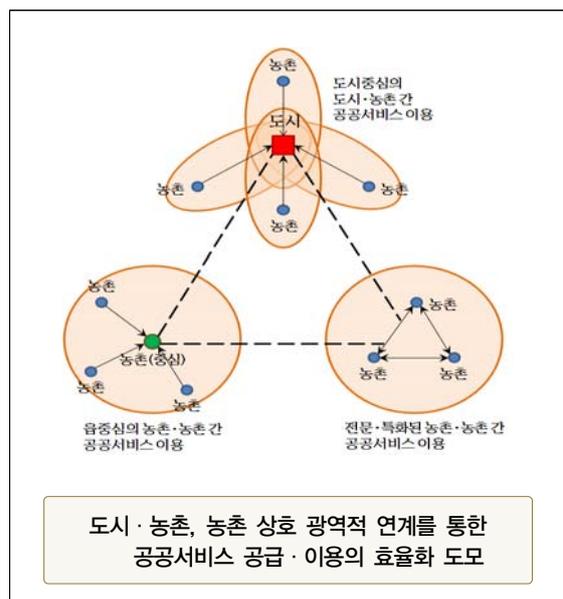


그림 3 농촌지역 공공서비스 공급이용의 광역적 대응



- 지자체 단독보다는 공통 수요를 가진 지역들이 공동으로 공공서비스시설을 설치, 이용함으로써 농촌별 소규모 수요를 효과적으로 수용하고 행정비용 등을 절감
- 농촌지역 특성에 따라 다양한 방식으로 광역적으로 대응하여 농촌주민에 대한 공공서비스 수준을 질적·양적으로 제고

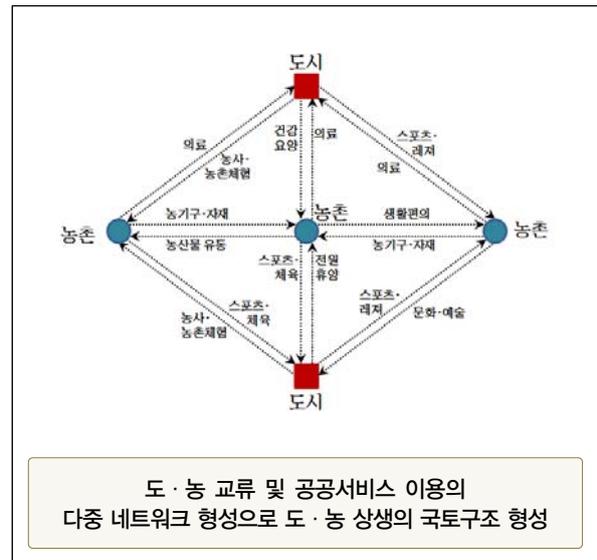
■ 실천방안

- 농촌지역의 개별 특성에 의거하여 도시지자체와 연계시키거나, 읍 소재지 등 생활권중심지 기능을 강화하며, 복수의 농촌지자체 간에 기능 특화 및 전문화를 추진
- 광역적 대응 차원의 공동 설치 및 이용 등을 위한 공공서비스시설의 현황·성능·이용실태 등에 대한 조사·분석·평가 등의 기초작업을 수행

● 도·농간 교류 및 공공서비스 공급·이용의 다중네트워크 형성

- 복수의 도시지자체·농촌지자체 간에 다중적인 농업·농촌·전원 수요와 농촌자원을 직접 연계하여 수요를 충분히 확보
  - 다양한 수요처 및 공급원을 확보하여 농촌 지자체에 대한 수요를 다변화하고 도시지자체도 다채널화하여 공급원을 확보
  - 농촌주민을 위한 공공서비스 공급에서도 의료, 문화, 학습, 스포츠 등 공공서비스 분야별로 전문화하여 인근 도시, 타 농촌 지자체와 다중적으로 연계하여 공동으로 이용함으로써 질적 수준이 높은 공공서비스를 제고

그림 4 도·농간 교류 및 공공서비스 공급이용의 다중 네트워크 형성



도·농 교류 및 공공서비스 이용의 다중 네트워크 형성으로 도·농 상생의 국토구조 형성

- 도·농 교류를 통해 상호 긴밀하게 연계·협력 관계를 맺고 있는 도시지자체와 농촌지자체 사이에, 공공서비스 공급과 이용에서도 상호 공동이용 관계를 형성

■ 실천방안

- 도시민의 농업·농촌·전원 수요에 대해 해당 수요의 내용별로 농촌지역을 선별하고 이를 기반으로 도·농간 다중적 연계·협력 네트워크를 형성
- 도시·농촌지역의 공공서비스 기능 및 농촌주민 공공서비스 이용수요를 연계하는 다지역 연계·협력의 네트워크 형성

- 농업·농촌·전원 수요 및 공공서비스 이용수요를 기반으로 중층적인 지역 간 연계·협력 네트워크 구조를 형성

### ● 대등·호혜·보완의 도·농 교류 및 연계·협력 기반의 조성

- 도·농 교류를 통해 도시와 농촌이 대등(對等)하고 호혜(互惠)적인 관계 속에서 상호 이익(利益)을 향유하고, 공공서비스 공급과 이용을 보완(補充)
  - 도·농 교류 및 공공서비스의 공동 공급·이용에 따른 수익과 비용을 공정하게 배분하고 부담하는 관계를 형성하고 이를 토대로 지속적으로 교류하며 연계·협력하는 관계를 형성
- 실천방안
  - 도·농 교류활동에 소요되는 각종 원자재나 부자재 등으로 목재 등 농촌 현지자원을 최대한 활용
  - 도·농 교류활동 과정에서 파생되는 다양한 행·재정적 수요와 비용에 대한 지자체 간 분담과 유동인구에 의거한 도·농간 주민세 배분 등을 위한 법적·제도적 방안 검토
  - 농촌 등 유동인구에 의한 주요 방문·체류지역과 도시 등 유동인구 상주지역 간에 도·농 교류시설 및 공공서비스시설, 여타 지역기반시설 설치 등을 포함하는 지역발전계획을 공동으로 수립하여 추진

### ● 단계적 사업추진과 확산·심화를 위한 시범사업의 추진

- 도·농 교류시설과 공공서비스시설의 공동 설치 및 이용 가능성이 높은 분야와 지역, 단기간에 효과가 도출되는 것에서부터 시작
  - 실제 현장 중심으로 시범사업을 우선 실시하고, 이를 통하여 미비한 점을 보완하여 지속적으로 개선하면서 성공사례와 지식, 경험 등을 축적하고 단계적으로 확산
  - 시범사업 대상 선정은 특정 농촌지역에 대한 수요가 일정 수준 이상이 되어 사업 실행가능성이 있어야 함
  - 시민들의 농업·농촌·전원에 대한 수요는 높은 반면 해당 지자체 내는 토지의 고도이용 추구 때문에 도·농 교류공간 마련이 쉽지 않은 도시지자체로서 재정적 능력이 뒷받침되는 지자체가 사업참여 가능성이 큼
- ※ 인구과소문제로 어려움을 겪고 있는 낙후 농촌지역을 정책적 차원에서 우선 사업대상으로 선정하여 지원할 경우, 중앙정부 차원의 지원 타당성 근거도 확보할 수 있고 국토균형발전 측면에서 낙후지역 활성화 효과도 기대할 수 있음

그림 5 도·농교류시설 및 공공서비스시설의 공동 설치·이용을 위한 시범사업의 추진

[ 단계 ]	[ 내용 ]	[ 원칙·고려사항·역할분담 ]
수요 조사·파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도시민의 농업·농촌·전원 수요 내용과 주요 방문·체류 농촌지자체 식별</li> <li>·농촌주민의 공공서비스 이용 내용과 주요 방문·체류 지자체(읍, 도시) 식별</li> <li>·공공서비스시설 이용 실태와 수요 등 조사·분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·실행가능성</li> <li>- 중앙의 전문기관이 주도적으로 참여·조사</li> <li>- 지자체(행정, 공공기관, 전문기관 등)와의 협업</li> </ul>
시범사업지역 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>·일정 수준 이상의 수요(도농교류, 공공서비스 시설 이용 등)가 확보될 수 있는 도시·농촌 우선</li> <li>·도농교류 및 공공서비스 시설 공동이용의 범위 설정</li> <li>·도농교류의 경우 재정력이 우수한 도시 지자체 우선</li> <li>·낙후 농촌 지자체 우선 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·광역적 연계·협력</li> <li>·지자체 간 직접연계</li> <li>·낙후 농촌 활성화</li> <li>- 수요 지자체에서 1시간 30분 정도의 지역</li> <li>- 도시 공적 자금의 농촌 유치, 낙후 지자체 간 연계 등 고려</li> </ul>
협업·추진체계 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역주민(도시민, 농촌주민, 지자체(도시·농촌) 등의 공동 협의체 구성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주민의견과참여</li> <li>- 중앙차원의 조정·중재</li> </ul>
추진방식 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>·직접시행, 지방자치법상의 광역행정제도, 기타 법적 연계·협력제도, 비영리공익법인 등</li> <li>·농어촌공사, 지방공기업 등의 활용 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·참여 지자체간 대응·호혜·보완</li> </ul>
추진내용 설정 (공동계획 수립)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도농교류시설·단지, 공공서비스 시설의 공동 설치·조성과 이용</li> <li>·기존 시설의 활용 등</li> <li>·설치·이용·관리 등 공동운영 방식 등</li> <li>·도농교류시설에 현지인 우선 고용 등</li> <li>·공동투자, 비용분담, 수익배분 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·상호 이익 창출</li> <li>- 중앙 차원에서 검토와 수정·보완</li> <li>- 시설·단지 설치·조성 계획 수립에 관련 공공기관 활용</li> <li>- 기존 정주체계와 연계</li> </ul>
중앙정부 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>·관련 예산을 지자체 간에 연계하여 운영</li> <li>·지자체간 연계·협력에 대해 균특회계의 별도계정 마련이나 추가지원</li> <li>·별도재원 마련이나 활용</li> <li>·낙후지역 지원제도나재원의 활용 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재정투입의 효율성</li> <li>·국토균형발전</li> </ul>

김창현 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원 (chyunkim@krihs.re.kr, 031-380-0155)

구형수 국토연구원 국토환경·수자원연구본부 연구원 (hskoo@krihs.re.kr, 031-380-0247)

※ 본 브리프는 김창현 외, 2012, 「인구저성장시대의 도·농 상생발전 전략 연구」의 내용을 발췌·정리한 것임.