

新사업 도입을 위한 사회적 타협 메커니즘  
**한걸음 모델 추진현황 및 향후 계획**  
- ‘농어촌 빈집숙박 상생안’ 을 중심으로 -

2020. 9. 21.

관 계 부 처 합 동

# 순 서

I. 추진 경과 .....	1
II. 농어촌 빈집숙박 논의경과 및 합의내용 .....	3
1. 추진배경	
2. 한걸음 모델 상생조정기구 논의경과	
3. 합의결과 주요내용	
4. 향후 추진 일정	
III. ‘한걸음 모델’ 향후 계획 .....	8

# I. 추진 경과

◇ 6.4일 「한걸음 모델 구축방안」(혁신성장전략회의) 발표후 3대 우선 적용과제\*에 대하여 상생조정기구를 통한 논의진행

\* 도심 공유숙박, 산림관광(하동알프스 프로젝트 등), 농어촌 빈집숙박

○ 「농어촌 빈집숙박 시범사업 도입방안」 상생합의 도출

⇒ “한걸음 양보를 통한 합의”의 첫번째 성공사례 확산을 위해 그간 논의경과 및 주요 합의내용을 공유할 필요

## 1 한걸음 모델의 취지 및 특징

□ 코로나19로 가속화된 4차 산업혁명 시대에 新사업 출현을 통해 일자리 창출, 경쟁력 강화가 절실하나, 과도한 규제가 걸림돌

○ 규제개선 의 가장 큰 제약요인인 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 대타협 메커니즘으로서 ‘한걸음 모델’을 도입

□ 한걸음 모델은, ①당사자 간 이해관계 명확화 → 갈등조정 → 상생유도, 규제혁신까지 하나의 프로세스에서 관리

○ ②사안별 특성에 따라 규제샌드박스, 이익공유 협약체결 등 10여개의 상생메뉴를 조합하여 합의 도출을 유도

○ ③당사자간 분담의 大원칙 하에 필요시 합의 촉진을 위해 정부가 관여할 수 있다는 점이 특징

### < 상생메뉴판 >

의견수렴	상생·지원방안			
① 해커톤	③ 협업관계 형성 (협동조합 조직)	④ 이익공유 협약	⑤ 자체 상생 기금 조성	⑥ 시범·한시 적용 (규제샌드박스)
② 국민참여 (설문조사, 토론)	⑦ 사업자 간 규제 형평	⑧ 사업 조정 (시간·물량 제한)	⑨ 부담금 부과	⑩ (필요시) 보조적 재정지원

## 2

## 3대 우선 적용과제 논의경과

- 6.4일 혁신성장전략회의에서는 도심 공유숙박, 산림관광(하동 알프스 프로젝트 등), 농어촌 빈집활용 숙박을 우선 적용과제로 선정

→ 6월말~7월초부터 상생조정기구를 구성하여 논의 진행

\* 이해관계자 대립으로 지연되고 있는 新사업 진입규제 개선과제 중 ①신사업 출현으로 사회적 불편익이 발생하고 ②갈등구조가 명확한 사안을 대상으로 선정

- 과제별 갈등상황이 상이한 만큼, 논의속도에 차이 → ‘속도’ 보다는 ‘합의의 質’을 높이기 위해 과제별로 탄력적으로 진행
  - 중립적·객관적 논의를 위해 다양한 이해관계자로 상생조정기구를 구성하고 중립적 회의진행자를 선정
  - 각 이해관계자별로 사안에 대한 관심사를 확인하고 쟁점을 명확히 하기 위한 갈등영향평가(단국대 분쟁해결연구센터) 병행

### ① 도심 공유숙박 / 간사부처: 문체부

- (주요쟁점) 영업일수 등 도심 공유숙박 영업범위, 불법단속 등 공정경쟁 기반 마련 방안, 신규사업자의 상생 기여방안 등
- (향후 계획) 업계(숙박·온라인 숙박 중개업계)별 분과회의를 통해 쟁점 조정

상생조정기구  
구성 및 실적

- ▶ 기존 숙박업계, 온라인 숙박 중개업계 등 이해관계자, 유관 기관·한국소비자원 및 관련 전문가, 관계부처 등
- ▶ 3차례 회의 개최(6.26일, 7.23일, 8.19일)

### ② 산림관광 [하동 알프스 프로젝트 등] / 간사부처: 기재부

- (주요 쟁점) 산림관광 논의 필요성, 하동 프로젝트 관련 규제개선 필요성 및 환경영향, 경제성 검증, 친환경·지속가능 관광 대안 등
- (향후 계획) 환경단체·전문가·지자체 개별 논의 및 현지조사 등을 통한 쟁점별 대안 논의 추진 (10월중 현지조사 및 차기 회의 예정)

상생조정기구  
구성 및 실적

- ▶ 지자체(하동군) 및 사업자, 주민대표, 환경단체, 관광·환경 유관기관 및 연구기관, 관련 전문가, 관계부처 등
- ▶ 4차례 회의 개최(6.25일, 7.15일, 8.5일, 9.11일)

### ③ 농어촌 빈집숙박 / 간사부처: 농림부 ⇒ 상생안 마련(주요내용 후술)

## Ⅱ. 농어촌 빈집숙박 논의경과 및 합의내용

### 1 추진배경

- 농어촌민박은 농어촌 주민이 거주주택(연면적 230m<sup>2</sup> 미만)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 숙박·취사시설·조식 등을 제공
  - '19년말 기준 신고된 전국 농어촌민박 수는 28,551개소이며, 매년 지속적으로 증가세

#### < 농어촌민박 연도별 현황 >

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
민박수 (개소)	18,858	20,235	21,971	24,122	25,196	24,246	25,032	26,578	27,631	<b>28,551</b>

- (주)다자요는 농어촌 빈집을 활용한 새로운 숙박 모델\*을 시도 하였으나, 농어촌민박의 거주요건 위반으로 사업 중단('19.7월)
  - \* (다자요 사업내용) 10년간 무상임대한 빈집을 리모델링하여 숙박시설로 이용 후 반환
  - \* (농어촌 빈집) 농촌의 고령화, 과소화 등으로 인해 현재 61,317동('19년)이 있으며, 경관·위생·안전·치안 상의 문제 발생 우려
- 그간 해커톤('19.11월), 규제샌드박스('20.1월 신청) 등을 통해 논의 하였으나, 민박업계 등 이해관계자간 찬·반\*이 첨예하게 대립
  - \* (찬성입장) ① 농촌 빈집문제 해결, ② 농촌 관광객 유입으로 지역경제 활성화 등
  - (반대입장) ① 기존 민박 경영여건 악화 ② 민박제도 취지 상충, ③ 마을주거환경 훼손 등
- 이에 따라, 「한걸음 모델」을 적용하여 (주)다자요와 민박업계 등 주요 이해당사자의 이해갈등 조정 추진
  - 이해관계자·전문가·정부가 참여하는 상생조정기구를 구성('20.7월) 하여 실증특례 실시여부 및 조건, 기존사업자 지원방안 등을 논의

## 2 한걸음모델 상생조정기구 논의 경과

- ◇ 다양한 이해관계자로 상생조정기구를 구성하여 논의 진행
- ◇ 7월초 해커톤 및 4차례의 상생조정기구 회의를 통해 합의도출

### 1 상생조정기구 구성

- 다자요, 민박협회, 농촌주민 등 이해관계자, 지역개발, 관광 등 다양한 분야 전문가, 관계부처로 상생조정기구 구성
  - \* 전문가 : 단국대 분쟁해결연구센터, 한국농촌경제연구원, 국토연구원, 문화관광연구원 등
  - \* 관계부처 : 농식품부(간사부처), 기재부, 해수부, 문체부
- 갈등관리연구기관(단국대 분쟁해결연구센터)에서 이해관계자 심층 인터뷰, 쟁점 도출 등 갈등조정 지원 실시

### 2 논의 진행 경과

- (해커톤(4차위), 7.1~2일) 신규사업자, 한국농어촌민박협회, 제주도민, 한국농촌경제연구원, 제주도청, 관계부처 등 토론을 통해 '빈집을 활용한 새로운 사업모델'의 필요성 논의
- (1차, 7.8일) 한걸음모델 설명 및 상생조정기구 운영계획 논의
- (2차, 7.31일) 농어촌빈집 활용 숙박 모델(다자요)의 세부 내용과 이해관계자 입장\*에 대한 상호인식 공유 및 논의 쟁점 정리
  - \* 단국대에서 다자요, 농촌주민, 민박사업자 등 심층인터뷰 실시(7.6~7.30)
- (3차, 8.6일) 농어촌 빈집 활용 숙박업 적용 대안 및 다자요의 상생협력 방안 등에 대해 구체적인 협의 실시
  - 새로운 숙박모델 검증을 위한 시범사업 추진에 공감대 형성 및 마을상생기금 기부, 지역 소상공인 협력 등 상생방안 논의
- (4차, 8.27일) 실증특례 조건, 기존민박사업자 지원방안을 논의 하고, 상생조정기구 최종 논의결과(안) 도출
  - 실시지역(5개시군), 사업물량(50채), 영업일수(연 300일) 등 제한적 범위 내에서 실증특례를 실시하는 것으로 협의

### 3

## 합의결과 주요내용

- ◇ 신규업자와 기존업체 모두 한걸음씩 양보하여 합의안 마련  
(☞ 참고 3. 8.27일 상생조정기구 합의안)
- (신규사업자) 당초요구에 비해 제한적인 실증특례 조건(50채, 300일 등)을 수용하고 마을기금 적립 등 상생노력 약속
- (기존 민박업체) 안전 교육 및 컨설팅 등 업계 경쟁력 제고를 위한 제도개선 및 지원과 연계하여 실증특례를 수용

### 1 농어촌 빈집 활용 숙박 실증특례 실시

- 실증특례시 필요한 ①사업 요건, ②사업범위, ③안전관리 기준, ④마을주민 상생·협력 방안, ⑤관리·감독 방안 등에 합의

#### ① 사업 요건

- 지역 요건 : 농어촌 및 준농어촌지역
- 빈집 요건 : 농어촌정비법 제2조 제11호에 따른 빈집
  - \* 빈집 : 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택
- 주택 요건 : 연면적 230㎡미만의 단독주택

#### ② 시범사업 범위

- 지자체 수 : 5개 기초자치단체(광역자치단체별 1개소씩 실시)
- 사업장 수 : 총 50채 이내(기초자치단체별 15채 이내)
- 영업일수 : 300일 이내

#### ③ 안전 및 서비스

- 농어촌정비법에 따른 농어촌민박 서비스·안전 기준 준수(시행규칙 별표 3의2) 및 시설 기준(시행규칙 별표 3) 충족
  - \* 소화기, 화재 감지기, 휴대용 비상조명등, 완강기, 일산화탄소경보기 등

- 화재보험 및 책임보험 등 의무 가입
- 사고 대응 전담인력 보유, 안전시스템 구축 등 체계 마련

#### ④ 주민 상생방안

- 마을주민 상생협력 방안 논의 등 주민협의 절차 이행
- 마을 기금 적립, 소음, 주차, 안전 관련 민원 대응 방안 등 협의
- 시범 사업장 연접 주택 가구의 동의 절차 이행

#### ⑤ 관리 방안

- 부처 및 지자체에 민원 내역, 영업일, 이용자수 등 자료 제공
- 안전문제 등 발생시 사업장 영업정지, 실증특례 중지 등 조치

## 2 농어촌 민박 안전관리 및 서비스 강화 추진

- 안전한 농촌 숙박업 환경 조성 및 민박업계 경쟁력 제고를 위해 컨설팅, 안전 홍보·캠페인 등 지원(‘21예산안 25억원 반영)  
\* 서비스안전교육(4.5억), 컨설팅 지원(14억), 홈페이지 구축 및 홍보(5억) 등

#### ① 안전·서비스 수준 제고를 위한 컨설팅 지원

- 농어촌민박의 소방·전기·가스 안전, 숙박·식품 위생, 서비스 등 개선을 위해 전문가 컨설팅을 지원하여 자율점검 강화

#### ② 안전 홍보 및 캠페인

- 민박사업자 대상 안전·위생 등 홍보를 강화하여 농촌 관광·숙박 환경 개선

#### ③ 농어촌민박 통합 홈페이지 구축 지원

- 자체 통합 예약·결제시스템 구축으로 수수료 등 경영부담 완화
- 무신고 숙박시설의 참여를 제한하여 안전한 관광환경 조성

#### ④ 농어촌민박 사업 제도개선 검토

- 관광여건 변화에 대응해 경쟁력 제고를 위한 제도개선 방안 검토



〈상생메뉴판〉	〈“농어촌 빈집숙박 합의”에 적용된 방안〉
① 해커톤	▶ '20.7.1~2일 해커톤(4차위 주관) - 신규사업자, 민박협회, 제주도민, 농경研, 제주도청, 관계부처 등 토론
② 국민참여	-
③ 협업 관계 형성 (협동조합 조직)	▶ 소음·주차·안전 등 민원 해소 등을 위해 신규사업자와 마을주민간 '협의절차'를 이행기로 합의
④ 이익공유 협약	▶ 신규사업자 사업의 '매출액 공유여부 및 공유금액'을 신규사업자-마을주민 간 '협의'를 통해 결정
⑤ 자체상생기금 조성	▶ 신규사업자가 마을과의 상생을 위해 자발적으로 '사업 매출액의 일부를 기금'으로 조성
⑥ 시범적·한시적 적용 (규제 샌드박스)	▶ 영업범위 및 영업일수 등을 '제한'하여 '한시적(2년간)'으로 영업 허용
⑦ 사업자간 규제 형평	▶ 신규사업자에게 '서비스·안전 규제' 및 '보험 의무 가입', '시설기준 준수' 의무 등 부과
⑧ 사업 조정 (영업시간·물량 제한)	▶ 신규사업자의 영업지역, 영업물량, 영업일수 조정 → (영업지역) 5개 시군구(시도별 1개소), (영업물량) 총 50채 이내(지자체별 15채 이내), (영업일수) 연 300일 이내
⑨ 부담금 부과	-
⑩ 보조적 재정지원	▶ 기존 민박업계의 경쟁력 제고를 위해 민박 안전교육 및 컨설팅 등 예산 지원

## 4 향후 추진 일정

- 규제샌드박스 신기술·서비스 심의위원회\*(과기부)에 실증특례 안전 상정 의결(9.23일 예정)
  - 규제샌드박스 실증특례 부가조건 최종 협의(관계부처, 다자요)
    - 심의 의결 → 실증을 위한 규제특례 지정(과기부)
  - \* 과기부 장관(위원장), 관계부처 차관, 산업계, 학계, 법조계, 소비자단체 등 민간위원
- 지정 시 농어촌 빈집활용 숙박업 실증특례 실시(2년간)
  - 수시 점검 등 사후관리 실시(농식품부, 과기부 공동)
    - \* 월별 1회 과제별 진행상황 등 점검·작성 → 연간 1회 이상 현장점검
  - 문제발생시 심의위원회, 실무위원회 등을 활용하여 추진현황을 점검하고 필요시 시정 또는 지정취소 조치
- 실증특례 운영 실적, 신사업이 농촌 지역사회에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여, 기존 민박과는 다른 '별도 제도를 신설' 하는 방향으로 법·제도 정비 검토(21년~)

### Ⅲ. 한걸음 모델 향후 계획

◇ '상생을 통한 혁신'을 확산할 수 있도록 한걸음 모델의 적용 범위 및 제도적 기반을 점진적으로 확대

① **[우선 적용과제 논의]** 도심 공유숙박, 산림관광(하동 프로젝트 등)도 조속한 상생안 마련을 위해 상생조정기구 운영방식 다양화

\* (도심 공유숙박) 업계별 회의 및 4차 상생조정기구 예정(9.23일)  
(산림관광) 9월중 소그룹 미팅 진행, 10월중 현장조사 및 5차 상생조정기구 예정

② **[신규과제 발굴]** 관계부처·지자체 대상 수요조사와 기재부의 자체 발굴을 병행하여 후보과제 발굴(~'20.10월)

○ 디지털·그린 뉴딜 및 비대면 서비스 확대 등 한국판 뉴딜 중점과제를 포함하여 갈등해소 과제를 발굴할 계획  
(☞관계부처의 적극적 협조를 요청)

○ 취합된 과제들을 실무 검토하여 1차 후보과제 목록을 마련하고 이를 토대로 관계장관회의에서 최종 결정

- 新사업 진입규제 여부, 한걸음모델 요건 충족 여부 등 검토

\* 필요시 관계부처, 민간전문가 등으로 「한걸음 모델 과제선정위」를 구성하여 사전검토

③ **[제도적 기반 강화]** 3대 우선 추진과제의 논의과정 및 결과를 바탕으로, 한걸음 모델 활용도를 제고\*하기 위한 논의절차 보완 및 법적근거 정비방안 검토

\* 그간 논의과정에서 원활한 과제발굴 및 갈등조정인 실효성 확보를 위해 한걸음 모델의 추진근거를 보완하고 합의안의 이행력을 확보하는 방안 검토 필요성 제기

## 참고 1

## 한걸음 모델 논의 프로세스(예시)

단계	세부 활동	일정
[0단계] 과제 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관계부처·지자체·이해관계자 등 신청</li> <li>○ 실무 검토를 거쳐 관계장관회의를 통해 최종 과제 선정</li> </ul>	과제 확정일 (D-day)
[1단계] 논의기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관계부처 협의체 및 상생조정기구 구성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (관계부처 협의체) 기재부 차관보 주재, 관계부처 참석 → 간사부처 선정 및 상생조정기구 구성·운영 계획 마련</li> <li>- (상생조정기구) 중립적 전문가, 이해관계자, 학계 및 연구원, 유관부처 등</li> </ul> </li> <li>○ 부처별 쟁점 사전정리 (필요시 간이 갈등영향평가)</li> </ul>	D+2주 이내
[2단계] 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상생조정기구 Kick-off 회의 개최</li> <li>○ 갈등영향평가 실시 (연구용역(기재부 지원예정))                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이해관계자 심층인터뷰를 통해 견해 및 쟁점 확인</li> </ul> </li> <li>○ 필요시 해커톤, 주민간담회, 공청회 등 의견수렴 절차 추진</li> </ul>	D+1달 이내
[3단계] 상생안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상생조정기구를 통한 쟁점별 협의 지속</li> <li>○ 주요 이해관계자 개별면담 등을 통해 상생메뉴판 협의                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협업관계 형성, 이익공유협약, 자체상생기금 조성, 시범·한시적용, 사업자간 규제형평, 사업조정, 부담금, 보조적 재정지원 등 다각적 검토</li> </ul> </li> <li>○ 필요시 현장조사, 쟁점별 전문가 간담회, 상생조정안 마련 연구용역(기재부 지원) 등 실시</li> </ul>	D+6달 이내
[4단계] 합의 및 후속조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상생조정기구를 통해 이해관계자 합의안 마련                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계장관회의를 통한 합의안 발표(보도자료 배포)</li> </ul> </li> <li>○ 합의안에 따라 규제개선, 재정지원 등 후속조치 추진 (반기별 이행점검 예정)</li> </ul>	합의후

※ 동 논의프로세스는 예시로, 상생조정기구 협의에 따라 탄력적으로 조정가능

## 참고 2

## 농어촌 빈집 현황(농림부 빈집실태조사결과)

◇ ('빈집' 정의) 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상\* 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물 (농어촌정비법 제2조 제12호)

\* 농림부와 달리 통계청은 "조사기간 중" 사람이 살고 있지 않은 주택으로 미분양주택 및 임시 미거주를 포함

□ '19년 기준 "1년 이상" 미사용·미거주 빈집은 61,317동으로 전체 농어촌 주택(3,929천 동)의 1.5% 차지

○ 철거대상은 42,111동(68.7%), 활용가능 빈집은 19,206동(31.3%)

\* 철거 동의 9,980동(전체 빈집의 16.3%), 활용 동의 1,940동(3.2%)

○ 전남(12,988동), 경북(11,765), 전북(10,633) 순으로 다수 분포

\* 전남(12,988동) > 경북(11,765) > 전북(10,633) > 경남(9,647) > 충남(6,447) > 강원(3,450) > 충북(2,441) > 경기(2,233) > 인천(958) > 세종(331) > 울산(291) > 대구(99) > 제주(34)

### <농촌 빈집실태조사 결과('13~'19년, 농림부)>

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
빈집(동)	48,149	48,901	48,685	50,801	45,524	38,988	61,317*

\* '18년까지는 완만한 감소 추세였으나 조사방법 변경, 지자체 관심 증가로 '19년 조사결과 빈집 증가

### < 참고 : 통계청 주택총조사('18) 결과 >

○ 전국 빈집\*은 1,420천 호로 농어촌 533천 호(37.5%), 도시 886천 호(62.4%)

\* "조사기간 중" 사람이 살고 있지 않은 주택(미분양주택·임시 미거주 포함, 폐가 제외)

○ 빈집률(전체 주택 대비 빈집비율)은 전국 8%, 농어촌 13.5%, 도시 6.4%

### 참고 3

### 농어촌 빈집숙박 상생조정기구 합의문(8.27일 합의)

- 농어촌 빈집문제 해소 및 경제 활성화를 위한 새로운 모델로서 '농어촌빈집 활용 숙박업'의 효과 검증을 위하여 제한적 범위 내에서 규제샌드박스 실증특례를 실시
  - 사업대상 빈집은 농어촌정비법 제2조에 따른 빈집으로서 농어촌 및 준농어촌지역의 연면적 230㎡미만의 단독주택
  - 실증특례는 5개 이내 시·군·구(시·도별 1개 시·군·구)에서 총 50채 이내 (지자체별 15채 이내) 실시하며, 영업일수는 연 300일 이내 실시
    - \* 제주특별자치도 제주시, 서귀포시는 행정시이므로 2개시 모두 가능
  - 사업대상 빈집에 연접한 주택(가구)의 동의를 받아야 하며, 마을 주민과의 협의를 통해 매출액 일부의 마을기금 출연을 포함한 상생·협력 방안을 실천
  - 안전관리 강화를 위해 사고 발생시 즉각 조치할 수 있도록 인력, 안전시설 등 대응체계를 갖추고, 화재 및 책임보험에 가입
  - 그 외 실증특례의 세부 조건은 본 상생조정기구 논의 결과를 반영하여 규제샌드박스 신기술·신사업 위원회에서 최종 확정
- 향후 실증특례 운영 실적, 신사업이 농촌 경제·사회에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 법·제도 정비 검토
  - 제도화하는 경우 농어촌정비법의 농어촌민박과는 다른 별도의 제도로 도입하는 것이 적합
- 건전한 숙박시장 조성, 농어촌민박 안전관리 및 서비스 강화 등을 위해 정부는 관련 제도를 개선하고, 예산지원을 추진