

발 간 등 록 번 호

11-1543000-004562-01



농촌 정의 재정립 방안 마련 연구

© 2023-67 | 2024. 04.



연구기관
한국농촌경제연구원

연구 담당

성주인 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1, 2, 3, 4, 5, 6장 집필

한이철 | 연구위원 | 제1, 3, 5장 집필

민경찬 | 연구원 | 제2, 3, 5, 6장 집필

오한솔 | 연구원 | 제2, 3, 4장 집필

유서영 | 연구원 | 제2, 5장 집필

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「농촌 정의 재정립 방안 마련 연구」 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2024년 4월

연구 기관: 한국농촌경제연구원

연구 책임자: 성 주 인 (선임연구위원)

연구 참여자: 한 이 철 (연구위원)

민 경 찬 (연구원)

오 한 솔 (연구원)

유 서 영 (연구원)

연구 목적

- 인구감소·고령화에 따라 농촌 내 인구 과소지역이 증가하고 인구분포의 공간적 불균형이 심화되면서, 농촌의 일부 지역에서는 소멸 위험까지 제기되고 있다. 소멸 위험 지역에서는 경제·사회 활동에 감소하면서 주민들이 일상적인 생활을 위해 필요한 서비스의 수요와 공급이 줄어들어 주민의 삶의 질이 저하된다. 산업 측면에서는 젊은 농업 경영주가 부족하여 농업의 세대 전환이 어려워지고 생산성이 높은 우량한 경지는 농업 이외의 다른 목적으로 전용되는 사례가 늘어나면서 농업의 장래 지속가능성을 위협받고 있다. 농촌의 소멸 위기에 대응하여 지역을 활성화시키기 위한 대책이 필요하다.
- 정부는 농촌소멸 대응 추진전략, 농촌공간계획 제도, 제5차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 등을 통해 농촌을 활성화시키기 위한 정책들을 추진하고 있다. 이 정책들이 효과적으로 추진되기 위해서는 지역별로 다양하게 나타나는 농촌소멸 현상에 대한 맞춤형 대응과 지역 특화 발전을 지원하기 위한 농촌 특성 분석 및 유형 구분 작업이 요구된다. 따라서 농촌의 소멸 위험도나 주거 특성에 따라 정확한 지역 여건 분석과 적절한 정책 추진이 가능하도록 농촌을 세분화하는 작업이 먼저 이루어져야 한다.
- 이 연구는 농업·농촌의 변화와 지속가능성을 기준으로 소멸 위험 정도를 나타내는 지표를 개발하여 농촌을 유형화하는 한편, 도시와 구분되는 농촌의 특성 등을 종합적으로 반영하여 농촌 정의를 재정립하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 국내외 농촌 유형화 및 구분 방법, 정책 및 제도를 조사하고, 전문가 조사를 통해 농촌의 정의 및 유형, 정책적 수요 등을 파악한다. 조사 결과를 바탕으로 농촌 소멸 위험 수준을 측정하기 위한 지표를 개발하여 읍·면 등 세분화한 공간 단위에 실제 적용하고, 그 결과와 연계하여 추진할 농촌정책 방향을 도출하고 관련 제도 개선 사항을 제시한다.

연구 방법

- 문헌 조사를 통해 농촌 정의와 유형화 관련 국내외 논의 내용 및 연구 동향과 국내 법규상 농촌 지역 구분 기준을 검토한다. 이와 함께 전문가 설문조사와 정책 담당자 인터뷰를 실시하여 현재 농촌을 정의하는 개념과 기준의 문제점과 한계, 인구 감소 시대에 농촌을 정의하기 위해 반드시 고려해야 하는 필수 요소 등을 조사한다. 이를 바탕으로 농촌 유형화를 위한 요소를 발굴하고 농업과 농촌인구 부문의 대표 자료를 이용하여 ‘농촌소멸위험지수’를 개발하고, 효과적인 농촌 정책 수립·시행을 위해 농촌 정의 재정립 방안을 제안한다.

연구 결과

- 농촌은 단순히 사람이 거주하는 공간이 아니라, 사람·자연·경지 등이 어우러진 종합적인 공간이다. 따라서 농촌의 변화는 인구 변화와 함께 경지·농업인 등 농업 활동의 변화를 같이 고려할 필요가 있다. 그런데 동일한 시·군내에서도 공간을 정의하는 요소와 이를 유형화하는 방법에 따라 유형화의 결과가 다르게 나타나므로, 정책 수단과 목적에 따라 적합한 지표 체계와 분류 방법을 적용할 필요가 있다. 이때 지역 여건 조사와 정책의 효과를 높이는 데 유리하도록 공간 단위를 규정할 필요가 있다.
- 농촌 소멸 위험에 대응하는 정부 정책은 지역이 스스로 지역의 문제를 발굴하고 다양한 지역사회 공동체들이 참여하고 협력하여 해결해 나가도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 농촌 소멸 위험을 파악하는 공간 단위는 주민이 문제를 발굴하고 해결방안을 찾는 과정이 원활하며 행정적 지원이 가능한 읍·면·동 단위로 설정하였다. 농촌 소멸 위험 정도를 평가하기 위한 지표는 농촌에 거주하는 주민이 자신의 거주지를 농촌으로 인식하는 이유와 전문가가 농촌을 정의하고 농촌 소멸의 영향을 판단하는 기준을 토대로, 농업 부문과 농촌인구 부문 6개 지표로 구성하였다. 전국 읍·면 단위로 조사된 지표는 전국 평

균·변화율을 기준으로 변환하였고, 전문가 조사를 통해 지표별 중요도 적용하여 지수화하였다. 농촌소멸위험지수를 전국 1,404개 읍·면에 적용한 결과, 농업 부문은 39.2%(550개), 농촌인구 부문은 70.2%(986개), 두 부문을 종합한 지수는 51.7%(726개) 읍·면이 소멸위험·고위험지역으로 분류되었다.

- 외국은 작은 공간 단위의 인구 밀도를 중심으로 중심지부터 소규모 마을까지 다양한 정주계층을 분류(영국 9단계, 프랑스 6단계)하고, 각 계층에 맞는 정책을 시행하고 있다. 우리나라의 정주계층을 규정하기 위해 인구 격자를 활용하여 거주지를 추출하고, 거주지의 규모를 기준으로 정주계층을 구분하고 유형화하였다. 인구 격자를 기초로 인구 규모 20명 이상, 격자 간의 인접 거리는 200m 이내를 기준으로 집단 주거지를 정의하고, 집단 주거지의 인구 규모에 따라 ‘도시지역, 농촌 중심지, 농촌 마을, 분산주거지’ 등으로 정주계층을 분류하였다. 인구수 2,000명 이상인 집단 주거지는 농촌 지역 내에서 수위 ‘농촌 중심지(rural town)’로서 사회·경제적 거점 기능을 하는 지역을 의미하고, ‘농촌 마을’은 20명 이상, 2,000명 미만의 집단 주거지를 의미한다. 인구 규모에 따라 300명 이상이 거주하는 경우 ‘중심마을’로, 40명 미만이 거주하는 경우 ‘과소마을’로, 인구 및 거리 기준을 충족하지 못해 집단 주거지를 형성하지 못하는 20명 이하의 인구 격자는 ‘분산주거지’로 분류하였다.
- 도시 내에 농촌 성격의 러번(Rurban)지역은 현재 정책적 공백 시대이다. 도시화된 농촌 지역인 러번에 대한 불필요한 지원, 읍·면 이하 공간단위에 대한 고려 부족 등 여러 문제가 지적되고 있다. 이는 행정구역인 읍·면·동을 활용하여 도시와 농촌을 구분하는 현재 방식의 보완 필요성을 제기하고 있다. 보완 방법으로는 읍·면을 기본으로 하는 현행 농촌 구분 방법을 근본적으로 바꾸기보다는 일부 한계를 부분적으로 보완하는 방안이 현실적이다. 농촌소멸 위험에 대응하여 혁신적인 정책과 더불어, 인구감소지역 정책 등 기존 정책과의 적절한 관계 설정 및 연계 방안이 필요하다.

정책 제언

- 농촌소멸 위기에 대응하여 읍·면 특성을 고려하여 차별화된 정책 추진이 필요하다. 농식품부가 2024년 3월 발표한 ‘농촌소멸 대응 추진전략’의 후속 정책은 읍·면의 소멸위험 수준에 따라 차별적인 정책 추진을 고려하고 있다. 소멸위험 읍·면의 경우 주민의 생활에 필요한 서비스 이용 여건에서 불리하므로, 2024년 말까지 수립할 제5차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획에서 이러한 지역을 중심으로 한 대책을 중점적으로 발굴하여 제시할 필요가 있다. 또한 읍·면 유형화 결과가 농촌 정주 여건 진단의 틀이 될 수 있도록 정부 차원에서 유형별 농촌 주요 통계를 집계해서 발표하는 작업이 필요하다.
- 농촌 정주계층 구분이 전국 농촌 지자체에 확대 적용되도록 중앙정부가 유도할 필요가 있다. 중앙정부는 정주계층 구분을 위한 일정한 기준을 제시하고 지자체가 지역 여건을 고려하여 정주계층 구분 작업을 추진하는 것이 필요하다. 「농촌공간재구조화법」에 입각하여 수립되는 시·군 농촌공간계획의 지침이나 가이드라인 형태로 정주계층 구분 기준과 방법을 제시하여 지자체들이 지역별 정주공간 구분을 하도록 유도할 수 있다.
- 농업인의 거주 장소이자 농업활동 수행 공간으로서 러번지역이 차지하는 비중이 점차 커지고 있는 점을 감안하여, 농촌정책 대상을 확장할 필요성이 있다. 다만 각종 시책들마다 고유 목적이나 특성, 예산 투입 우선순위 등이 각기 존재하므로 러번 지역을 대상으로 일률적으로 정책 범위를 확대하는 것은 현실적으로 어렵다. 다만 몇 가지 원칙들을 제안하였다. 동 지역에서 사업을 시행하더라도 배후 농촌에 대한 파급효과가 충분히 발생하리라 예상될 경우 지원하고, 장래 농산업 육성에 필수적인 사업을 선별하여 지원할 수 있다. 러번지역이 지닌 우수한 접근성을 활용하여 다수 시민들이 누리는 편익을 극대화할 수 있는 성격의 사회적 농업, 치유농업이나 도시농업 등 농업활동에 대해서는 러번지역을 지원 대상으로 삼을 수 있을 것이다.

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적 1

2. 연구 내용 13

3. 연구 방법 및 추진체계 15

제2장 국내 정책 및 연구 동향

1. 지역소멸 대응 및 도시·농촌 구분에 관한 정책 현황 7

2. 국내 연구 사례 및 농촌에 대한 국민 인식 8

3. 농촌 재정의를 위한 검토 과제 및 쟁점 4

제3장 외국의 농촌 구분 및 유형화 사례

1. 국가별 농촌 정의 연구 및 정책 동향 4

2. 국가별 인구감소지역 설정 및 정책 대응 사례 8

3. 농촌 정의 재정립을 위한 시사점 7

제4장 농촌 정의 재정립을 위한 정책 요구와 시사점

1. 농촌 재정의를 위한 전문가 인식 7

2. 지자체의 정책 요구 87

3. 종합 및 시사점 92

제5장 농촌 유형화 및 특징

1. 농촌소멸 위험지역 선정 95

2. 농촌소멸위험 읍·면의 공간적 분포 특성 112

3. 정주계층을 기준으로 한 농촌 구분 118

4. 종합 및 시사점 138

제6장 농촌 정의 재정립 및 정책 적용

- 1. 농촌 유형별 차별화된 공간정책 도입 141
- 2. 현행 도·농 구분 방법의 보완 적용 149

부록

- 1. 농업·농촌 및 식품산업 기본법상 농촌의 정의 13
- 2. 도시 접근성을 기준으로 한 전국 시군 유형 구분(안) 4
- 3. 전문가 조사표 156

참고문헌 165

표 차례

제1장

- <표 1-1> 읍·면 유형별 평균 인구 변화율(2000~2020년) 2
- <표 1-2> 인구 규모별 생활서비스 시설 보유 비율(2020) 4

제2장

- <표 2-1> 인구감소지역 부활 3종 프로젝트 2
- <표 2-2> 농촌소멸 대응 추진전략 주요내용 2
- <표 2-3> 균특회계 농촌 지역개발사업의 정책 대상 현황 및 사업 내용 4
- <표 2-4> 유형별 지원 정책 현황 예시 7
- <표 2-5> 도시 접근성, 인구 규모에 의한 농촌 시·군 유형 분류 3
- <표 2-6> 시·군 농촌 구분 연구 종합 33
- <표 2-7> 읍·면·동 전환 문제 해결방안의 구조 4
- <표 2-8> 거주 지역에 대한 정체성 인식 정도 6

제3장

- <표 3-1> 스코틀랜드 도·농 구분(8단계) 4
- <표 3-2> 프랑스 농촌 유형에 따른 인구 분포 3
- <표 3-3> 미국의 이용 자료별 농촌 정의 7
- <표 3-4> 미국 농촌-도시 통근 코드(RUCA) 9
- <표 3-5> 미국 국립교육통계센터(NCES)의 농촌 정의 0
- <표 3-6> 주요 국가별 농촌의 개념과 범위 비교 2

제4장

- <표 4-1> 전문가 대상 설문조사 설계 7
- <표 4-2> 농촌 성격의 도시(동)지역에 대한 정책 수단 부족 여부 9

<표 4-3> 도시화된 농촌(읍·면) 주민 대상 불필요한 정책 지원 여부	9	7
<표 4-4> 하위 정주 단위(예: 마을, 권역 등) 실태 파악 및 정책 개발 불충분 여부	0	8
<표 4-5> 농촌 유형을 고려한 차별적인 정책 개발 및 시행 미흡 여부	0	8
<표 4-6> 농촌 정의 재정립 필요성	1	8
<표 4-7> 농촌 정의 재정립 시 고려해야 할 지표	1	8
<표 4-8> 하위 공간 단위 농촌 정의 재정립 필요성	2	8
<표 4-9> 농촌 세분화 시 적합한 공간 단위	2	8
<표 4-10> 새로운 농촌 정의 방법을 개발할 때 반영할 제도 범위	3	8
<표 4-11> 농촌 재정의 시 우선 적용해야 할 정책(1순위+2순위)	3	8
<표 4-12> 동 지역 내 농촌 공간의 관리 방안	4	8
<표 4-13> 시가화된 읍 소재지에 대한 적합한 관리 방안	4	8
<표 4-14> 중앙정부 차원에서 농촌 지역 유형을 구분하는 일의 필요성	5	8
<표 4-15> 농촌 유형 구분 시 고려 기준(1순위+2순위)	5	8
<표 4-16> 농촌소멸 대응 시책 추진에 대한 의견	6	8
<표 4-17> 광주광역시 농업인 변화 추이	7	8

제5장

<표 5-1> 현재 거주지를 농촌으로 인식하는 이유(국민 대상)	0	01
<표 5-2> 농촌 정의 시 고려해야 할 지표(전문가 대상)	0	01
<표 5-3> 농촌 유형 구분 시 필요 지표(1순위+2순위)	1	01
<표 5-4> 농촌소멸위험지표 체계	0	
<표 5-5> 부문별·지표별 가중치 산정 결과	0	
<표 5-6> 부문별 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황	0	
<표 5-7> 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황	0	
<표 5-8> 농촌소멸위험지수와 인구감소지수 비교	0	
<표 5-9> 농촌소멸위험지역 중 인구감소지역 지정 시·군과 미지정 시·군 목록	0	11

<표 5-10> 인구 규모별 도시 분포 현황	21
<표 5-11> 전국 읍·면 유형 분류 기준	3
<표 5-12> 농촌소멸위험지역 정주계층 비교	61
<표 5-13> 안전지역 정주계층 비교	61
<표 5-14> 정주계층을 기준으로 한 도시·농촌 구분	72
<표 5-15> 광주광역시 분석 결과	72
<표 5-16> 광주광역시 광산구 정주계층 구분	74
<표 5-17> 광주광역시 광산구 정주계층 변화	75
<표 5-18> 나주시 집단 주거지 분석 결과	72
<표 5-19> 나주시 정주계층 구분	9
<표 5-20> 나주시 정주계층 변화	9
<표 5-21> 괴산군 집단 주거지 분석 결과	11
<표 5-22> 괴산군 정주계층 구분	2
<표 5-23> 괴산군 정주계층 변화	3
<표 5-24> 정선군 집단 주거지 분석 결과	4
<표 5-25> 정선군 정주계층 구분	6
<표 5-26> 정선군 정주계층 변화	7

제6장

<표 6-1> 인구 수 상위 5개 읍·면의 도시지역(용도지역 기준) 정주 인구 분포	941
--	-----

제1장

<그림 1-1> 읍·면 지역의 연도별 인구 변화 추이 비교 2
 <그림 1-2> 연도별 인구 2천 명 미만 읍·면 현황 및 공간 분포 3
 <그림 1-3> 읍·면별 기초생활 서비스 시설의 임계인구 4
 <그림 1-4> 읍·면 지역의 40대 미만 농가 경영주 수 변화 추이 5
 <그림 1-5> 국민들의 농촌관광 경험률 변화 추이 6
 <그림 1-6> 농촌에서 버킷리스트를 실현하려는 도시민 현황 6
 <그림 1-7> 읍·면 지역의 연도별 사업체 신규 창업 건수 변화 추이 7
 <그림 1-8> 도농교류 활동 종류별 참여 마을(행정리) 개수(2020년 기준) 8
 <그림 1-9> 일본 농촌 RMO의 활동 영역과 발전 양상 9
 <그림 1-10> 현행 제도상의 농촌 구분으로 발생하는 문제에 대한 언론 보도 사례1..... 1
 <그림 1-11> 연구 추진체계도61

제2장

<그림 2-1> 행안부 인구감소지역 지정 현황8· 1
 <그림 2-2> 제1차 인구감소지역 대응 기본계획 비전 및 목표, 전략, 추진기반9..... 1
 <그림 2-3> 산촌 및 어촌의 범위62
 <그림 2-4> 1980년대 농촌 지역 유형 분류0 3
 <그림 2-5> 통근통학권 및 지역 정주성에 따른 기초생활권 유형1... 3
 <그림 2-6> 통계적 지역분류체계 작성 단계5· 3
 <그림 2-7> 본인의 거주지가 도시라고 인식한 이유6· 3
 <그림 2-8> 본인의 거주지가 농촌이라고 인식한 이유7· 3

제3장

<그림 3-1> 잉글랜드의 주거밀도와 산재성 지도5· 4
 <그림 3-2> 잉글랜드의 도시-농촌 지역 구분6· 4

<그림 3-3> 2011년 잉글랜드의 도시-농촌 유형화 지도(OA 수준)	6	4
<그림 3-4> 잉글랜드 지자체 단위의 도시, 농촌 구분 기준	7	4
<그림 3-5> 2011년 잉글랜드의 도시-농촌 유형화 지도(지자체 수준)	8	4
<그림 3-6> 2020년 스코틀랜드 도시-농촌 유형화 지도(8단계 구분)	1	5
<그림 3-7> INSEE의 개편된 공간 구분	4	5
<그림 3-8> 인구집중지역(DID) 경계도 (2020년)	6	5
<그림 3-9> 프랑스 농촌 활성화 지역(ZRR) 지정 현황	3	6
<그림 3-10> 프랑스 농촌 상업 활성화 지역(ZoRCoMiR) 지정 현황	4	6
<그림 3-11> 일본 과소지역 지정 현황	5	6
<그림 3-12> 독일 2022-2027년 GRW 자금 지원 지역	7	6
<그림 3-13> 미국 기회특구(OZs) 지정 현황	8	6
<그림 3-14> 미국 임파워먼트존(EZs) 지정 현황	9	6
<그림 3-15> 영국 지원지역(Assisted Areas) 지정 현황(2014-2020)	1	7
<그림 3-16> 영국 엔터프라이즈존(EZs) 및 LEP 현황	2	7
<그림 3-17> 이탈리아 내부지역(Aree Interne) 구분 현황	3	7

제4장

<그림 4-1> 광주광역시 20-30대 농업인 수 변화 추이	8	8
<그림 4-2> 나주시 공산면과 영산포 지역의 사업체 및 인구수 비교	1	9
<그림 4-3> 나주시 영산포의 공간 위계	1	9

제5장

<그림 5-1> 심각한 농촌 소멸 현상	0
<그림 5-2> 농촌소멸위험지수 빈도 분포	0
<그림 5-3> 부문별 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황	0
<그림 5-4> 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황	0

<그림 5-5> 입지에 따른 동일 시·군 내 농촌소멸위험지수 비교	801
<그림 5-6> 읍·면 단위 농촌소멸위험지역과 인구감소지역 비교	111
<그림 5-7> 도시 접근성 기준 읍·면 유형별 분포	31
<그림 5-8> 도시 접근성 기준 소멸 위험 읍·면 현황	41
<그림 5-9> 소멸위험 읍·면의 생활서비스 시설 접근성	51
<그림 5-10> 농촌소멸위험지역 경제활동 여건 변화	71
<그림 5-11> 인구격자를 활용한 집단 주거지 도출 방법	91
<그림 5-12> 광주광역시 집단 주거지 분포	21
<그림 5-13> 광주광역시 광산구 농촌 마을 분포	31
<그림 5-14> 나주시 집단 주거지 분포	61
<그림 5-15> 나주시 금천면-빛가람동 연담화된 집단 주거지	621
<그림 5-16> 나주시 농촌 마을 분포	8
<그림 5-17> 괴산군 집단 주거지 분포	31
<그림 5-18> 괴산군 농촌 마을 분포	2
<그림 5-19> 정선군 집단 주거지 분포	41
<그림 5-20> 정선군 농촌 마을 분포	3

제6장

<그림 6-1> 찾아가는 사회서비스 거점으로 활용되는 남원시 산내면 공동체관 및 문화센터	143
<그림 6-2> 잉글랜드 DEFRA의 농촌 유형별 지표 비교 그래프 사례(경제활동인구)	41
<그림 6-3> 영국 사우스케임브리지셔의 정주계층별 공간 관리 기준 사례	641
<그림 6-4> 일본의 작은 거점 및 향토집락생활권 개념도	741
<그림 6-5> 아즈미노시의 조례를 통한 신규 주거 개발 관리 사례	841
<그림 6-6> 양산시 물금읍 용도지역 현황 및 위성사진	051

1 서론

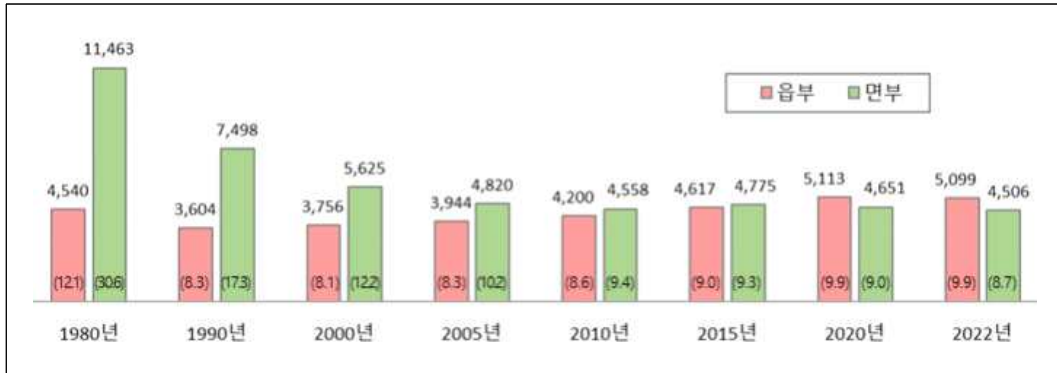
1. 연구 배경과 목적

1.1. 연구 배경 및 필요성

- 인구감소·고령화로 농촌 내 과소지역 증가, 인구의 공간적 불균형 심화
- 농촌 인구는 도시화·산업화 이후 지속적으로 감소하다가 2010년대에 감소세가 둔화되고 소폭 증가하였지만, 2020년대에 접어들면서 다시 감소세로 돌아섰다.
 - 인구 변화 양상은 지역 유형별로 편차를 보이는데, <그림 1-1>과 같이 읍 지역의 경우 전체적으로 인구 증가 추세가 이어져왔지만, 면 지역의 경우 인구가 소폭 증가한 2010~2015년 기간을 제외하면 줄곧 감소 추세를 보이고 있다.
 - 수도권과 비수도권 농촌을 구분해보면 지역 간 분화 현상이 더욱 심화되는데, <표 1-1>과 같이 수도권의 근교 읍 지역의 경우 2000년 대비 2020년 인구(총조사 기준)가 134% 수준으로 급격히 증가하였다.
 - 반면 비수도권 면 지역은 감소 추세가 두드러지며, 특히 원격 농촌 지역에 속한 면의 경우 지난 20년 간 평균 25%의 인구 감소율을 나타내는 등 인구 공동화가 심화되는 모습을 보인다.

<그림 1-1> 읍·면 지역의 연도별 인구 변화 추이 비교

단위: 천 명, %



주 1) 연도별 총조사 인구를 기준으로 집계.

2) 괄호는 전국 인구 대비 비율(%).

자료: 통계청 국가통계포털 자료 집계(<https://kosis.kr/index/index.do>)

<표 1-1> 읍·면 유형별 평균 인구 변화율(2000~2020년)

단위: %

지역 구분		근교	일반	원격	전체
수도권	읍	133.9	36.0	-2.8	97.4
	면	42.2	14.1	9.7	23.2
	전체	75.9	17.8	8.5	41.2
수도권 외	읍	82.7	11.0	-15.8	20.9
	면	-9.4	-10.9	-24.6	-14.5
	전체	11.9	-7.9	-23.2	-9.0

주 1) 읍·면별 총조사 인구 변화량(2000년 대비 2020년)을 집계.

2) 근교, 일반, 원격 지역(시·군) 구분은 [부록 3] 참고.

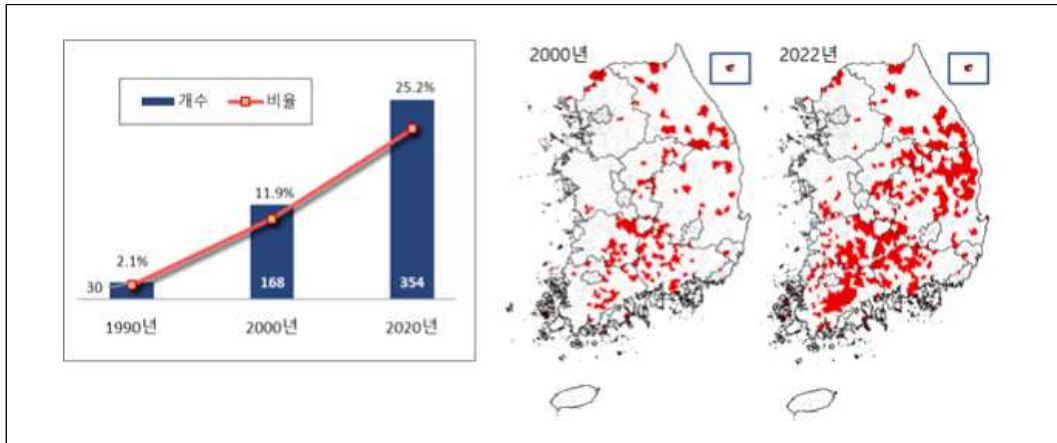
자료: 통계청 국가통계포털 자료 집계(<https://kosis.kr/index/index.do>).

□ 인구 과소 읍·면 증가와 농촌의 생활서비스 이용 여건 저하

○ 전반적인 농촌 인구 감소 현상이 이어진 결과, 인구 2천 명 미만인 읍·면이 지속적으로 증가하고 있다.

- 인구 2천 명 미만인 읍·면은 1990년 전체 읍·면의 2.1%(30개소)에서, 2020년 전체 읍·면 중 약 25%(354개소)로 늘어났다.

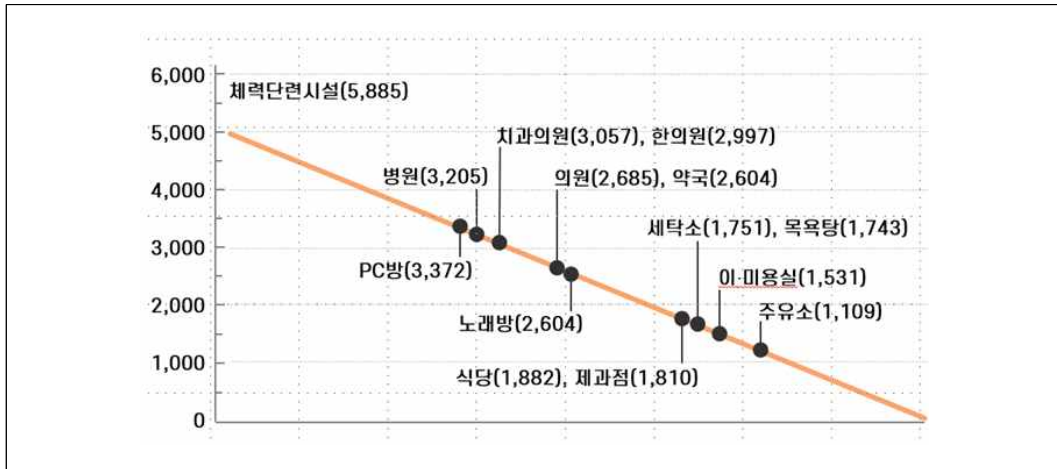
<그림 1-2> 연도별 인구 2천 명 미만 읍·면 현황 및 공간 분포



자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)을 바탕으로 작성.

- 인구 2천 명 미만 읍·면이 늘어난 것은 많은 지역에서 상점, 약국, 의원, 미용실 등 농촌 주민들이 생활하는 데 필수적인 시설들이 사라지는 상황에 처해 있음을 시사한다.
 - <그림 1-3>의 그래프는 실제로 전국 읍·면별로 주요 생활편의시설들이 소멸되는 인구 규모(중위값 기준)를 나타낸 이를 보여주는데, 식당, 주유소, 이·미용실, 세탁소, 목욕탕 등 상당수 시설들이 읍·면당 인구 2천 명 규모 정도에서 소멸되었던 상황을 자료를 통해 확인할 수 있다.
 - <표 1-2>에서는 읍·면 인구 규모별로 보유하고 있는 생활서비스 시설 현황을 나타내는데, 인구 1천 명 이하인 곳에서는 병·의원, 약국이 전무하며, 이·미용실이나 목욕탕 같은 편의시설 보유 비율도 30% 수준이거나 그에 못 미치는 것으로 나타난다.

<그림 1-3> 읍·면별 기초생활 서비스 시설의 임계인구



주: 임계인구는 612개 인구감소 면 지역에서 2010~2020년간 폐업한 기초생활서비스시설들을 추출하고, 각 시설별로 폐업 시점 인구들의 중위값으로 산출함.

자료: 한이철 외(2022) 재인용.

<표 1-2> 인구 규모별 생활서비스 시설 보유 비율 (2020)

단위: %

읍·면 구분	병원	의원	약국	이·미용실	목욕탕	일반음식점
1,000명 이하 (n=39)	0.0	0.0	0.0	23.1	30.8	33.3
1,000~3,000명 (n=626)	7.7	17.9	23.2	81.5	72.0	66.0
3,000~5,000명 (n=303)	23.8	52.1	62.4	97.0	93.4	92.1
5,000명 초과 (n=436)	54.4	90.1	95.9	99.8	98.9	98.4
읍·면 전체 (n=1,404)	25.4	47.2	53.6	88.9	83.8	80.8

주: 해당 읍면에 한 개 이상의 서비스 시설 유무 파악.

자료: 한이철 외(2022).

□ 농촌에 젊은 경영주가 절대적으로 부족하여 지역 농업의 장래 지속가능성 위협

○ 농가 경영주 중에서 40대 미만 연령층이 차지하는 비율이 연도별로 줄어드는 추세이며, 특히 면 지역일수록 특히 급격하게 감소하는 모습을 보인다.

- 2005년의 경우 면 지역에서 전체 농가 경영주의 2.9%인 24.5천 명이 40대 미만이었는 데, 2020년에는 0.8%인 4.6천 명으로 큰 폭으로 감소하여 지역 농업의 미래가 위협받는 상황임을 보여준다.

<그림 1-4> 읍·면 지역의 40대 미만 농가 경영주 수 변화 추이

단위: 명



주: 괄호는 읍·면별 전체 농가 경영주 대비 40대 미만 경영주 비율임.

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)의 연도별 농업총조사 자료를 바탕으로 작성.

□ 국민들의 방문, 체류, 거주 등 농촌 공간에 대한 폭넓은 수요는 장래 생활인구의 확대에 연 결될 잠재력이 있음을 시사

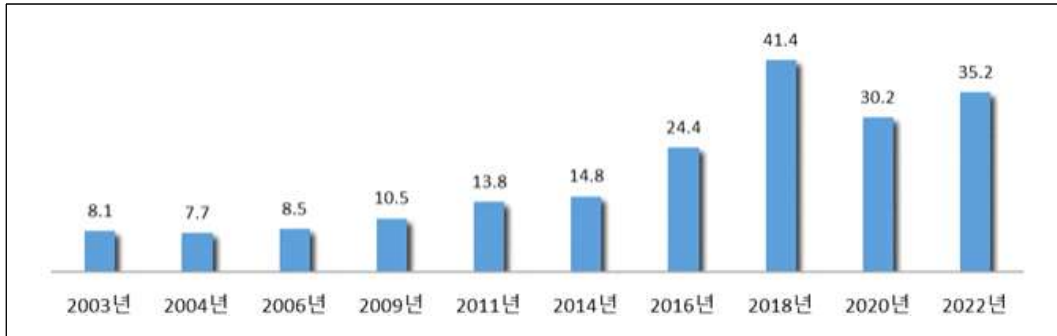
○ 농촌관광에 참여하는 국민들이 꾸준히 늘어나는 추세를 보이는 등 여가·휴양 장소로서 농촌공간의 역할이 지속적으로 확대되고 있으며, 향후 농촌은 생활인구 증가 잠재력도 갖추고 있다.

- 일반적인 농촌 방문을 제외한 좁은 의미의 농촌관광을 경험한 도시민 비율이 <그림 1-5>와 같이 2003년 8.1%에서 2018년 41.4%, 2022년 35.2%까지 늘어나는 추세를 보이고 있다.¹⁾

1) 2020년의 경우 코로나19 영향 등으로 참여율이 다소 줄어든 것으로 나타났지만, 도시민들의 농촌 방문 수요 자체는 전체적으로 상승하는 경향이 있는 것으로 판단된다.

<그림 1-5> 국민들의 농촌관광 경험률 변화 추이

단위: %



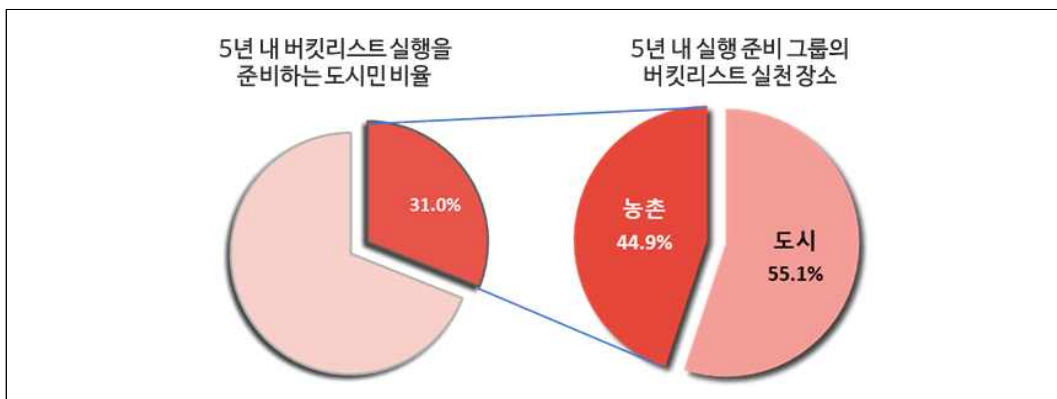
자료: 농촌진흥청 국립농업과학원, 국민 농촌관광 실태조사(2018, 2020) 참고.

○ 다(多)지역 거주형 생활양식이 확산되면서 주민등록상 거주지를 옮기지 않고서도 도시와 농산어촌을 오가며 5도2촌형, 4도3촌형 생활을 영위하는 사람들이 증가하고 있다.

- 한국농촌경제연구원에서 2019년 8월 실시한 전국 도시민 설문조사 결과에 의하면, 5년 내에 버킷리스트를 실행할 의향을 지니고서 구체적으로 준비 중인 비율은 전체 응답자의 31.0%로 나타났고, 이들 가운데 44.9%는 농산어촌에서 자신의 희망을 실행하려고 준비 중이었다<그림 1-6>.

- 도시민들 중 14.0%가 농촌을 무대로 활동을 하고자 구체적인 준비를 하는 것으로 조사되었으며, 도시에서 얻지 못하는 가치를 농촌에서 찾으려는 국민들이 폭넓게 존재하고 있음을 시사한다.

<그림 1-6> 농촌에서 버킷리스트를 실현하려는 도시민 현황

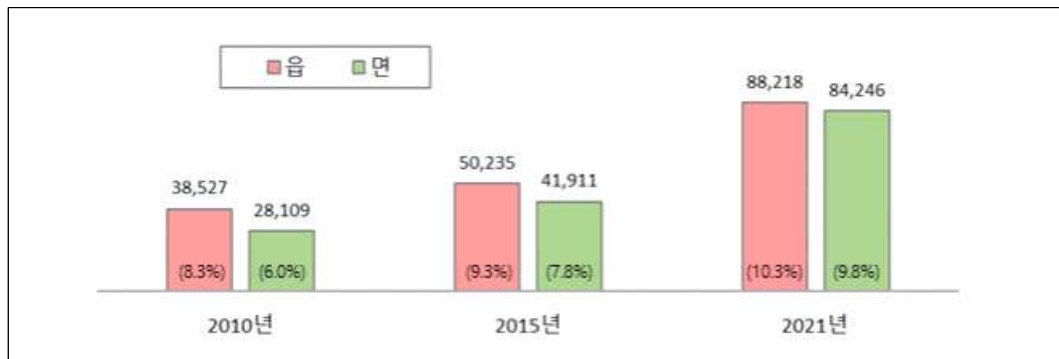


자료: 송미령 외(2019) 재구성.

- 인구 감소 위기에 처한 지역이라 하더라도 도농교류, 창업 등의 미래 잠재력은 존재
- 읍·면 지역의 신규 사업체 창업이 증가하는 등 경제활동 공간으로서 농촌의 잠재력이 높아지는 양상을 보인다.
 - 특히 <그림 1-7>과 같이 면 지역의 신규 사업체 창업은 2010년 28.1천 건으로 전국 대비 6.0%를 차지했는데, 2021년에는 84.2천 건으로 전국의 9.8%까지 큰 폭으로 비중이 증가하였다.
 - 이처럼 전반적으로 인구 감소가 심화되는 상황에도 불구하고 사업체 창업 증가가 나타나는 등 경제활동 공간으로서 농촌의 중요성이 높아지고 있음을 짐작할 수 있다.
- 면 지역의 경우 인구 감소와 소멸 위기를 겪고 있지만, 농촌 체험관광, 농특산물 직거래, 음식물 판매 및 농가 민박, 주말농원, 마을축제 등과 같이 각종 도농교류 활동을 수행 중인 마을들이 읍 지역보다 다수 분포하는 것을 <그림 1-8>에서 확인할 수 있다.
 - 다른 한편 농촌소멸 위기는 국민들의 여가·휴양 수요를 충족하고 농촌다운 가치를 유지하는 데 제약이 될 수 있음을 시사한다.

<그림 1-7> 읍·면 지역의 연도별 사업체 신규 창업 건수 변화 추이

단위: 건



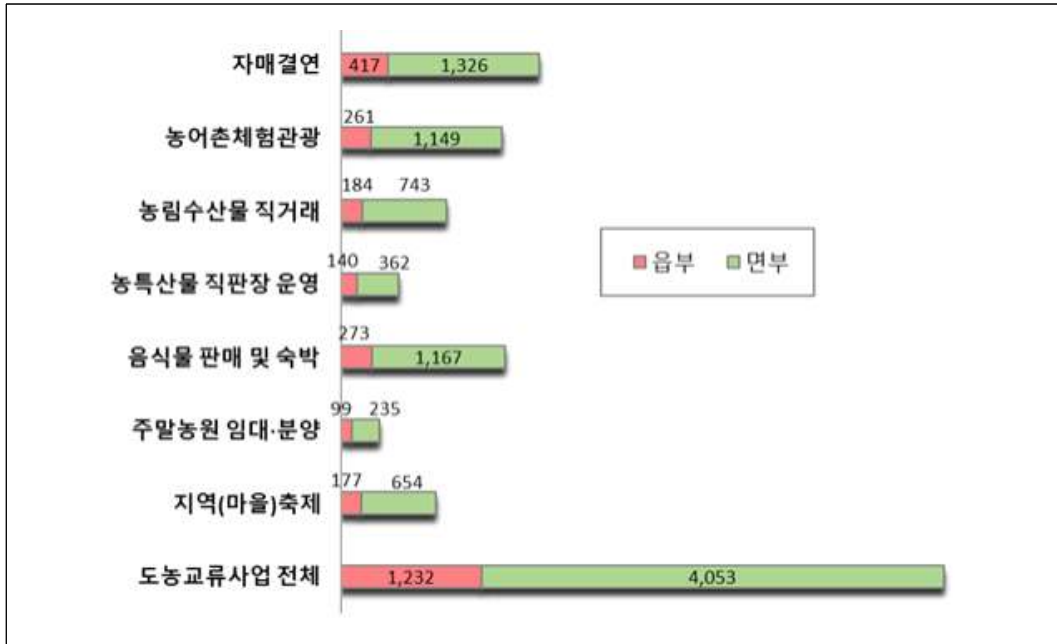
주 1) 연도별 전국 사업체조사 원자료의 신규 창업 건수 집계.

2) 괄호는 전국의 해당년도 창업 건수 대비 읍·면별 창업 건수 비율임.

자료: 통계청 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>) 활용.

<그림 1-8> 도농교류 활동 종류별 참여 마을(행정리) 개수(2020년 기준)

단위: 개



주: 2020년 농림어업총조사 지역조사 자료 집계.

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>) 자료 집계.

□ 일본에서도 지역공동체 재편 등 농촌의 인구 감소 위기에 적극적으로 대응

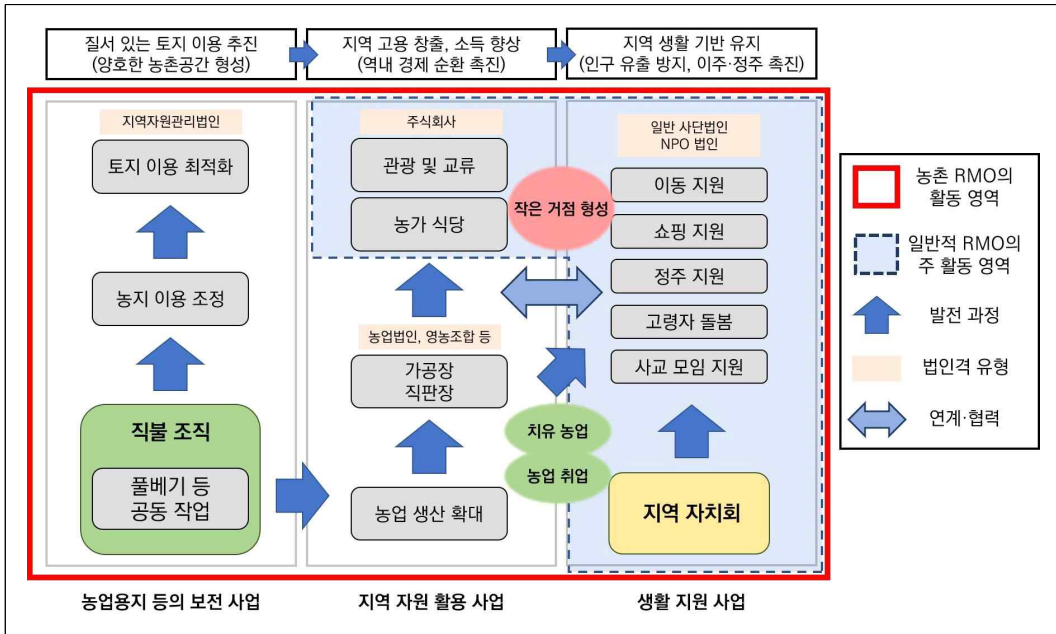
○ 일본은 농촌의 과소화 위기에 대응하여 작은 거점 및 집락생활권 조성, 농촌 RMO 육성 등 새로운 공동체 구심을 형성하는 시책을 펼치고 있다.

- 지방창생 정책 기조 하에서 다양한 지역 활동이 통합적으로 이루어질 수 있는 구심점이자 행정·서비스 기능 등이 집적된 ‘작은 거점’을 육성하고 있으며, 이와 함께 복수 마을을 범위로 하며 그 배후 지역에 속하는 인근 마을과의 연계성을 강화하여 집락생활권 조성을 촉진하고 있다.

- 아울러 일본 농림수산성은 새로운 공동체 활동의 구심 역할을 하는 농촌 RMO의 활성화를 위한 지원 시책을 추진하고 있으며, 이를 중심으로 다양한 지역 활동 조직이 연계·협력하여 발전해갈 수 있도록 유도하고 있다.²⁾

²⁾ 농촌 RMO(Region Management Organization)는 중산간 직불금·다면적 기능 직불금 등 마을·공동체 대상 직

<그림 1-9> 일본 농촌 RMO의 활동 영역과 발전 양상



자료: 정학성(2022).

□ 농촌소멸 위기에 대응하고 다양한 지역 특성에 맞는 차별화된 정책을 뒷받침하기 위해 농촌 유형 분류 작업 필요

○ 농촌 지역에 집중된 인구 고령화·과소화 심화 등 농촌 소멸 위기에 대응하여 지역 여건을 고려한 맞춤형 농촌정책 추진이 요구되는바, 최근의 정주 여건 변화 상황과 지역 특성을 반영하여 농촌을 유형화하고 구분하는 작업이 필요하다.

- 정부에서 전국 89개 인구감소지역을 대상으로 지원하는 연 1조 원 규모의 지방소멸 대응기금 사업의 경우 시·군·구 지역을 대상으로 하고 있으며, 인구가 밀집한 거점 중심의 사업들이 주로 발굴, 추진되고 있다.

- 읍·면별, 지역별로 정주 여건이 상이하게 나타나는 농촌의 특성을 충분히 고려하기 위해 더 세분화된 공간 단위를 대상으로 하는 지역 분류가 필요하다,

불금 협정 조직이 모체가 된다. 다양한 지역의 단체·조직이 이와 협력하여 농업·농촌 활성화와 관련된 계획 수립 및 사업을 시행하고자 한다(農林水産省, 2021).

- 농림축산식품부에서 2024년 3월 발표한 농촌소멸 대응 추진전략, 2024년부터 시행되는 농촌공간계획 제도, 2024년 수립 예정인 제5차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 등이 효과적으로 추진되기 위해 다양한 농촌 특성에 대한 분석 작업이 뒷받침되어야 한다.
 - 지역별로 차별적으로 나타나는 농촌소멸 현상에 대한 맞춤형 대응 및 농촌공간계획을 통한 지역별 특화 발전을 위해 농촌 특성 분석 및 유형 구분 작업이 요구된다.
 - 최근 농식품부에서 발표한 농촌소멸 대응 전략의 후속 작업으로 소멸 위험도에 따라 농촌을 세분화하여 제시하는 작업이 이루어져야 한다.

- 농촌의 다양한 변화를 반영, 기존의 읍·면 행정구역을 기준으로 일률적으로 적용된 농촌 정의 방법에 대해서도 보완 필요

- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 농촌은 읍·면으로 정의되고 있지만, 행정구역(동·읍·면)을 기준으로 한 도시·농촌 구분만으로는 다양화되는 농촌 지역의 특성을 차별적으로 담아내는 데 한계가 있다.
 - 대도시 접근성, 경제활동 및 서비스 이용 여건, 지역 자원 분포 등 다양한 요인에 따라 분화되고 있는 농촌 지역을 대상으로 일률적으로 정책을 적용하는 관행을 극복하기 위해서는 기존의 농촌 정의 방법에 대한 재검토와 보완이 필요하다.

- 도시권 중심으로 국토 공간정책을 추진하는 흐름 속에서 농촌의 특성을 반영한 정책 환경 조성에 어려움이 커질 우려가 있다.
 - 귀농·귀촌인, 관계인구 확대 등의 사회·경제적 변화를 고려한 장래 정책 추진을 위해 현재 농촌 정의의 현실 반영 정도에 대한 검토가 필요하다.

- 특히 농촌의 특성이 다변화됨에 따라 “도시 vs 농촌”이라는 이분법적 접근법에 기반하여 정책을 수립·집행하는 데 대해서도 재고할 필요가 있다.
 - 일반농산어촌개발사업 등 기존 농촌정책의 대상에서 제외되어온 대도시권 내에도 농촌형 토지이용과 경관이 우세한 러번(Rurban) 지역이 폭넓게 분포하고, 전통적 원경 지역도 외부 인구 유입 및 관계인구 교류 확대 등으로 인한 변화가 나타나는 등 단순

한 물리적 도시 접근성의 의미가 약화되어 가고 있다.

- 선진국에서도 농촌 지역의 노동시장 접근성, 서비스 접근성, 정주계층 등을 고려하여 다양한 농촌 유형을 구분하여 활용하고 있다.

<그림 1-10> 현행 제도상의 농촌 구분으로 발생하는 문제에 대한 언론 보도 사례



자료: 심재현(2022) 재구성.

□ 외국에서도 농촌 지역 구분 및 특성 분석 작업이 정책 추진의 밑바탕

○ 여러 선진국들에서도 주민들의 삶의 질, 지역 현황 등을 종합적으로 이해하고 필요한 정책을 추진하기 위해 농촌의 특성을 반영하는 다양한 기준을 통해 농촌을 새로이 정의하거나 농촌 지역 유형을 세분하고 있다.

- OECD 회원국들 및 EU 국가들의 농촌 구분 방법 및 농촌 유형에 따른 차별적 정책 적용 사례 등을 참고하여 국내 정책에 시사점을 도출할 필요가 있다.

- 특히 여러 국가들에서 보편적으로 나타나고 있는 격자 단위 농촌 분류 방법 등을 비롯하여 다양한 사례를 참고하여 정책에 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

1.2. 연구 목적

○ 본 연구는 소멸 위험도 등을 반영하는 지표를 개발하여 농촌을 유형화하는 한편, 도시와 구분되는 농촌의 특성 등을 종합적으로 반영하여 농촌 정의를 재정립하는 것을 목적으로 한다.

- 농촌 유형화 및 구분 방법에 관한 국내 선행연구, 관련 정책 및 제도 현황 등을 검토하고, 외국의 농촌 유형화 및 분류 방법 그리고 이를 적용한 정책 사례 등을 살펴본다.

- 농촌 정의 및 유형화, 소멸 대응책 추진 요구 등에 관한 전문가 인식 등을 파악하고 정책 시사점을 도출한다.

- 농촌 소멸 위험 수준을 측정하기 위한 지표를 개발하여 읍·면 등 세분화한 공간 단위에 실제 적용하며, 정주계층을 기준으로 한 농촌 유형화 방법도 모색한다.

- 농촌 유형화 결과와 연계하여 추진할 농촌정책 방향을 도출하고 관련 제도 개선 사항을 제시한다.

2. 연구 내용

□ 국내 연구 및 정책 동향 검토 (제2장)

○ 제2장에서는 농촌 정의 및 유형화에 관한 국내 정책 및 연구 사례를 고찰하고 본 연구를 위한 시사점을 도출한다.

- 먼저 지방소멸 대응 등을 비롯한 국내 정책 동향을 살펴보고, 농촌 구분 및 유형화와 관련한 현행 제도를 고찰한다.
- 국내 선행연구들에서 이루어진 농촌 유형화의 관점, 방법, 결과를 검토하며, 농촌에 대한 국민 인식 및 언론에 나타난 농촌 모습 등을 고찰한다.
- 이상의 작업을 바탕으로 다양한 특성을 갖는 농촌을 보다 체계적으로 유형 구분할 필요성을 부각한다.

□ 외국의 농촌 구분 및 유형화 사례 고찰 (제3장)

○ 제3장에서는 우리나라의 농촌 구분 및 유형화 작업 방향 설정에 참고가 될 외국 사례들을 고찰하고 시사점을 도출한다.

- 공간 격자 단위로 국토 정주체계를 구분하고 농촌을 유형화한 잉글랜드나 스코틀랜드, 인구밀도와 도시 접근성 등을 기준으로 한 새로운 농촌 정의 방법으로 코뮌들을 재분류한 프랑스 등의 사례를 살펴본다.
- OECD를 비롯한 주요 국가들의 농촌 구분 및 유형화 방법에서 공통적으로 나타나는 특징을 파악하여 정책 대안 제시에 참고하도록 한다.

□ 농촌 정의 재정립을 위한 정책 요구 파악 (제4장)

○ 제4장은 농촌 재정의 및 유형화 방향에 관해 본 연구에서 실시한 전문가 설문조사 결과 및 지자체 공무원 면담 조사 내용을 정리하였다.

- 현행 제도의 농촌 구분 방법에 대한 평가, 새로운 농촌 정의 및 유형화 방향 그리고 구체적 적용 방안 등에 대해 전문가 설문조사 결과를 제시하였으며, 농촌소멸에 대한 정책 대응 필요성 등에 대해서도 전문가 의견을 파악하였다.
- 이어서 지자체(광주광역시 및 나주시) 정책 담당자를 대상으로 면담조사를 실시하여 현행 농촌 구분 방법의 개선 필요성이 있는지 살펴보았다.

□ 농촌 구분 및 유형화 (제5장)

- 제5장에서는 농촌소멸 위험 정도를 기준으로 전국 읍·면을 유형화하고 분포 특성을 파악하며, 이어 공간격자를 바탕으로 농촌 정주계층을 구분한다.
 - 농촌소멸 위험을 진단하는 지표를 도출하고 이를 바탕으로 전국 1,404개 읍·면들 중 소멸 위험지역 및 고위험지역을 도출한다.
 - 소멸위험지역의 공간적 분포 특성을 다각도로 고찰한다(89개 인구감소지역과의 비교, 도시접근성 정도에 따른 분석 등).
 - 제3장에서 고찰한 외국 사례 등을 참고하여 공간격자 단위 인구 규모를 기준으로 전국의 정주계층을 구분하는 기준을 제시하며, 이를 실제 사례지역에 적용해본다.

□ 농촌 정의 재정립 및 정책 적용 제안 (제6장)

- 제6장에서는 소멸위험 읍·면에 적용할 정책 방향과 과제를 제시하며, 이에 농촌 정주계층에 따라 추진할 농촌공간정책 방향을 논의한다.
 - 소멸위험 읍·면을 대상으로 차별적으로 적용해야 할 농식품부 정책 과제들을 제시하며, 행정안전부 주관의 인구감소지역 지원 정책 등과의 연계 방향도 논의한다.
 - 농촌공간재구조화법에 입각한 농촌공간계획과 연계해서 정주계층별 정책을 추진하는 과제 그리고 중장기적으로 현행 제도상 도시·농촌 구분 방법을 보완하는 방향 등에서도 논의한다.

3. 연구 방법 및 추진체계

3.1. 연구 방법

○ 문헌 및 선행연구 검토

- 문헌 검토를 통해 농촌 정의 및 유형화 관련 국내외 논의 내용 및 연구 동향을 분석하며, 국내 법제도 상 농촌 지역 구분 기준에 대해 검토한다.

○ 농촌 구분 및 유형화를 위한 통계자료 및 공간자료 분석

- 통계자료 분석을 통해 소멸 위험 정도에 따른 읍·면 단위 농촌 유형화, 공간격자를 활용한 농촌 지역 정주계층 구분 등을 추진한다.
- 정주계층에 따른 농촌 구분 방법은 실제 사례지역을 대상으로 적용하여 현실 적합성을 검토한다.

○ 전문가 설문조사 실시

- 농촌정책, 도시계획, 지역개발 등 여러 분야 전문가들을 대상으로 설문조사를 진행하여 농촌 재정의 및 유형화 방안에 대한 의견을 살펴본다.
 - * (조사 항목) 기존 농촌 정의의 문제점 및 한계, 농촌의 범위 및 재정의(안)에 대한 동의도 및 선호 정도, 농촌 유형 분류 기준 및 유형화에 대한 의견, 농촌 유형화에 따라 발생가능한 주요 쟁점, 미래 바람직한 농촌의 모습과 추구해야 할 가치 등

○ 지자체 공무원 의견 수렴

- 현행 제도상 농촌 구분 방법의 적실성을 파악하기 위해 농촌 지역 유형별 정책 담당자 대상 심층 인터뷰를 추진한다.
 - * (조사 대상) 도시계획 및 농정 담당 공무원
 - * (인터뷰 내용) 농촌 유형별 정책 현안, 정책 수요 및 정책 방향

○ 기타(국민 인식 조사 분석 등)

- 그 밖에 농촌에 대한 국민 인식을 파악하기 위해 관련 설문조사 결과를 분석한다(과거 조사 결과에 대한 2차 자료 재분석).

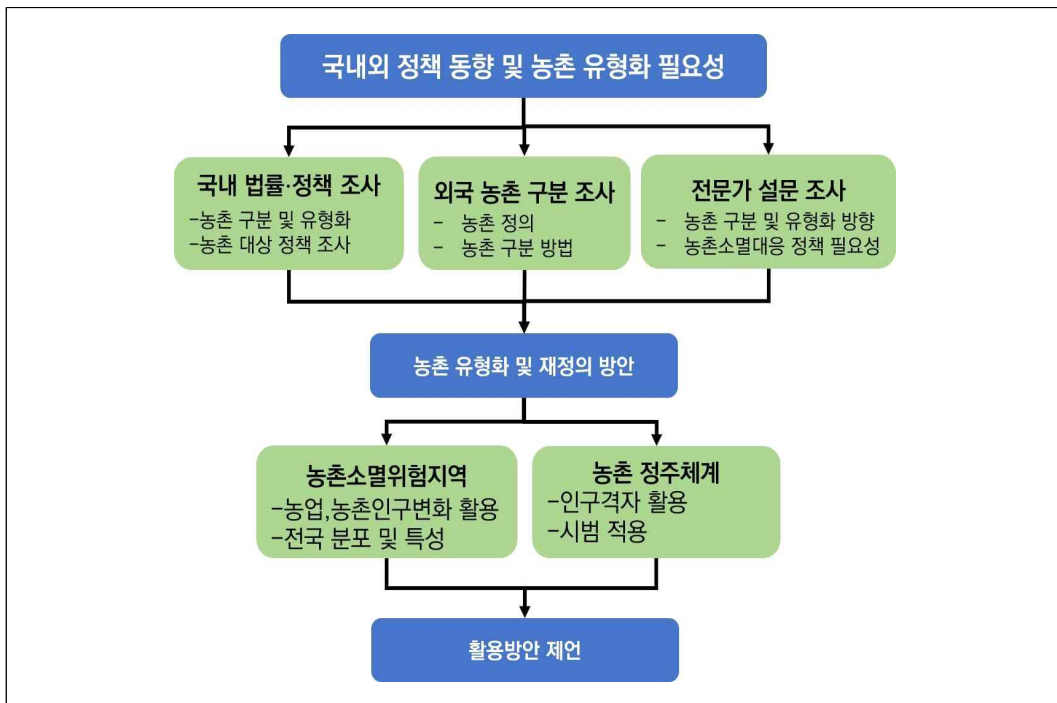
* (조사 항목) 살고 있는 지역이 어디인지에 대한 인식, 살고 있는 지역에 대한 주관적 평가 등

3.2. 연구 추진체계

○ <그림 1-11>의 연구 추진체계도에 제시된 바와 같이 한국농촌경제연구원 연구진을 중심으로 전문가 파트너십을 이루어 설문조사 및 의견 수렴을 진행한다.

- 연구 결과가 실제 정책 도출로 이어질 수 있도록 농림축산식품부 차원에서 진행하는 농촌소멸 대응 추진전략 도출 작업과 연계하여 연구를 수행한다.

<그림 1-11> 연구 추진체계도



자료: 저자 작성.

2

국내 정책 및 연구 동향

1. 지역소멸 대응 및 도시·농촌 구분에 관한 정책 현황

1.1. 인구감소에 따른 지역소멸 대응 정책 및 제도 현황

□ 중앙정부 및 각 부처의 지역소멸 대응 전략

○ 저출산·고령화 및 수도권 인구 집중에 따라 지방의 인구감소와 지역소멸에 대한 위기가 높아지면서, 이에 대응하기 위해 정부 부처의 다양한 정책이 추진되고 있다.

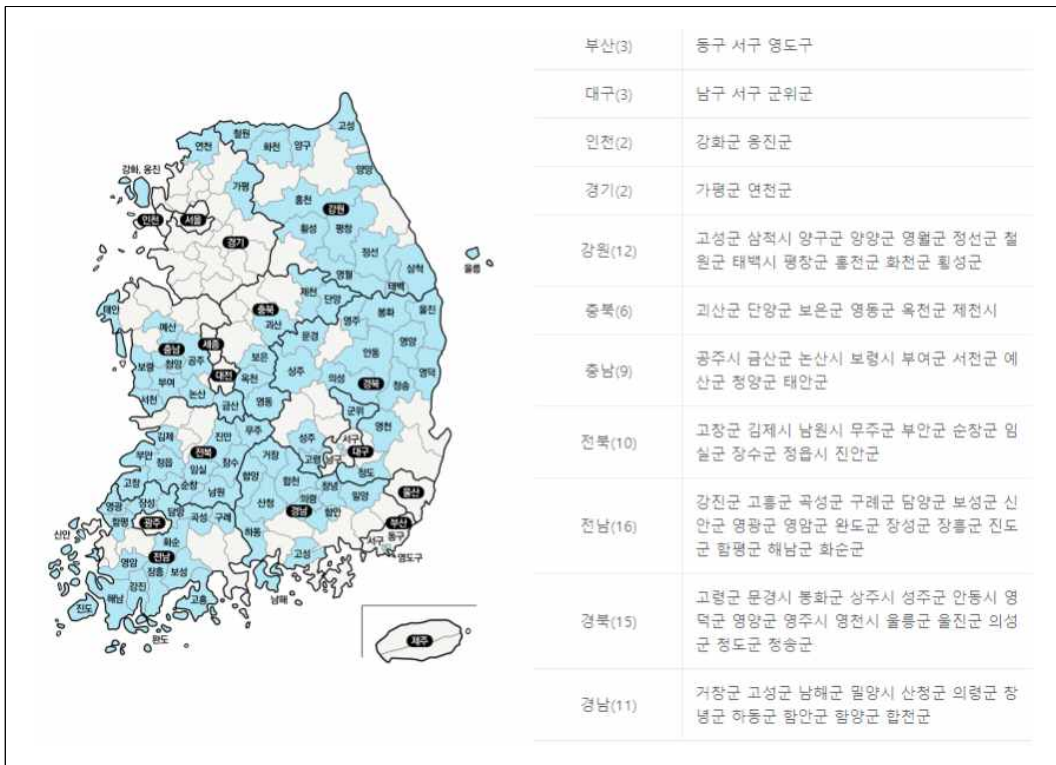
- 중앙정부에서는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제정(2023.6.)과 대통령직속 지방시대위원회 출범(2023.7.)으로 지역소멸 극복을 위한 광역단위 전략을 추진하고 있다.

- 지방시대위원회는 2004년부터 개별적으로 추진되어왔던 국가균형발전계획과 지방분권 종합계획을 통합하여 2023년 11월 ‘제1차 지방시대 종합계획’을 발표했고, 이후 2023년 3월 총 42.2조 원을 투입하는 ‘2024년 지방시대 시행계획’을 심의·의결하였다.

○ 행정안전부는 2021년 10월 ‘인구감소지역’ 89곳을 지정·고시하였고, 행정과 재정적 지원책을 마련하기 위해 2022년 6월 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정, 2023년 1월부터 시행하였다.

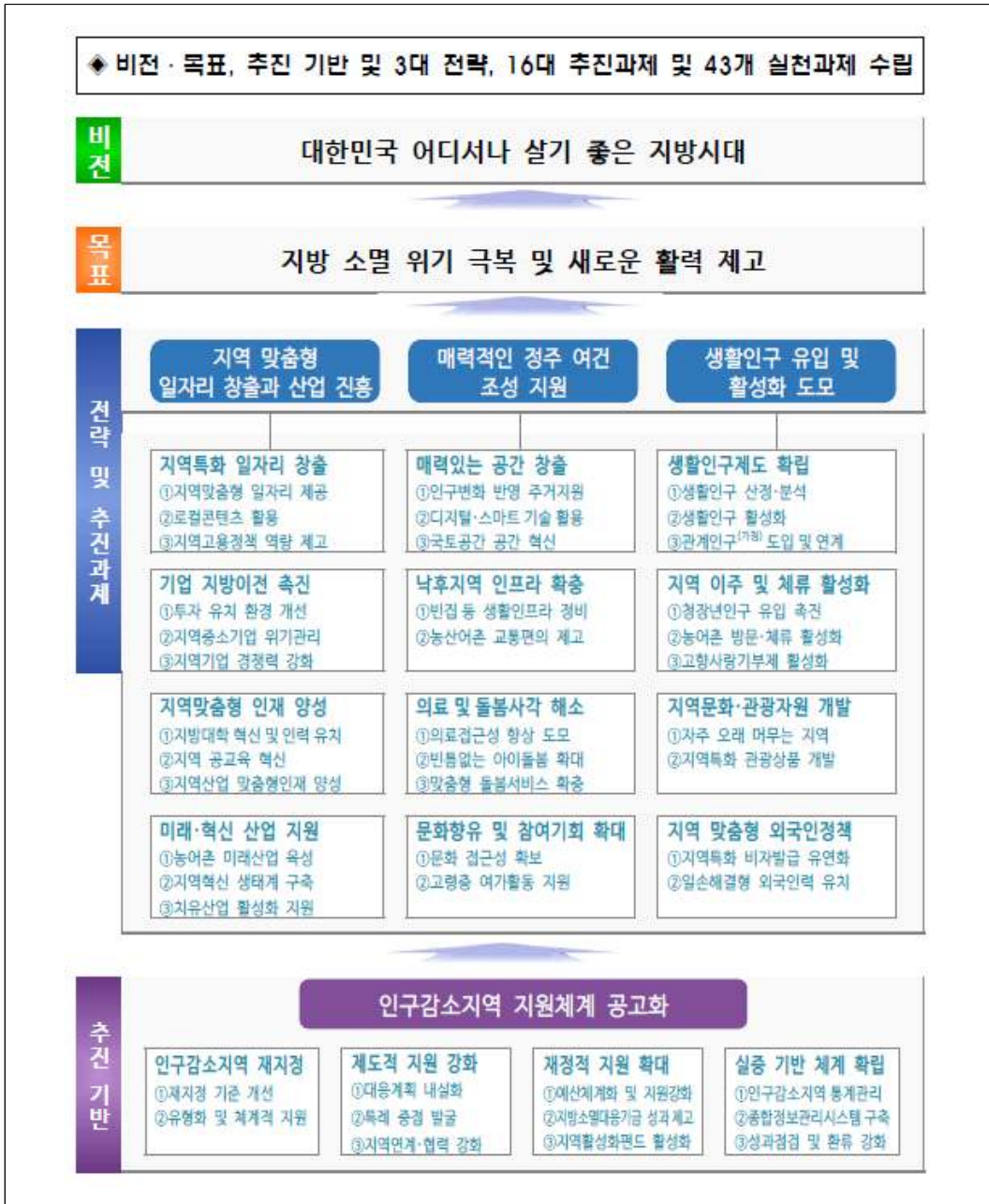
- 지정된 인구감소지역이 지자체 주도의 상향식 인구활력계획을 수립하면 정부에서 국고보조사업 등 재정지원과 특례 부여 등 제도적 지원을 추진하는 것이 골자이다.
- 2023년 12월에는 지방시대위원회 심의를 거쳐 16개 관계부처 합동으로 ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’을 수립 및 발표하였다<그림 2-2>.

<그림 2-1> 행안부 인구감소지역 지정 현황



자료: 행정안전부 홈페이지. 검색일: 2024.04.21.

<그림 2-2> 제1차 인구감소지역 대응 기본계획 비전 및 목표, 전략, 추진기반



○ 기획재정부에서는 2024년 4월 비상경제장관회의에서 ‘인구감소지역 부활 3중 프로젝트’ 추진방안을 발표했다.

- 구체적으로는 인구유입을 위해 ①세컨드 홈 활성화(생활인구), ②소규모 관광단지 조성(방문인구), ③지역특화형비자 발급 지원(정주인구) 세 가지 추진방안을 내세웠다.

<표 2-1> 인구감소지역 부활 3중 프로젝트

구분	내용
세컨드 홈 활성화	기존 1주택자가 인구감소지역 중 특례지역에 있는 주택 1채(공시가격 4억 원 이하)를 추가로 취득해도 1세대 1주택 세제 특례를 적용
소규모 관광단지 조성	관광단지 지정규모 대폭 축소 및 필수 시설 요건 완화를 통해 인구감소지역 중 7개 시·군, 10개 사업(사업비 1.4조 규모)을 우선 지정하여 소규모 관광단지 도입 및 혜택 제공
지역특화형비자 발급 지원	지역특화형비자 참여지역(28개 → 66개) 및 쿼터(1,500명 → 3,219명) 확대로 지자체에 필요한 우수한 외국인 인력 유입 촉진

자료: 기획재정부 보도자료(2024.4.15.).

○ 지역소멸은 특히 농업·농촌소멸과 직결되며 인구감소로 위기에 처한 농촌 지역에 큰 과제가 되었다.

- 이에 농림축산식품부는 「새로운 농촌(New Ruralism 2024)」을 모토로 2024년 3월 ‘농촌소멸 대응 추진전략’을 발표하였다.
- 농촌 공간을 ‘창의적 공간’, ‘스마트 공간’, ‘네트워크 공간’ 등으로 가치와 기능을 전환하기 위해 ①일자리·경제 활성화, ②생활인구·관계인구 창출, ③ 농촌 삶의 질 혁신 등 3대 전략을 세우고 세부 추진방안을 계획하였다.

<표 2-2> 농촌소멸 대응 추진전략 주요내용

구분	내용	
일자리 및 경제 활성화	청년, 혁신가, 기업 등 창업 기회 창출	청년농 및 다양한 농촌 창업 지원
		스마트농촌 리빙랩 프로젝트
	농촌경제 및 Agribiz+ 혁신 모델 구축	농산업 혁신벨트 조성
		농촌형 기회발전특구
		농산지 활용 제고
	농촌경제 및 Agribiz+ 활성화 기반 조성	농촌창업 네트워크 활성화
자원정보 등 농촌경제 지원 체계 정비		

(계속)

구분	내용	
생활인구·관계인구 창출	4도3촌 라이프를 위한 제3의 공간 조성	농촌 체류형 쉼터 도입 및 체험농원 조성
		농촌빈집 활용 공간 재생
	농촌·산촌 관광 활성화	공유형 숲오피스·치유관광 활성화
		마을 단위 관광자원 개발, 농촌관광 품질 제고
	다양한 인재와 농촌과의 관계 강화	농촌 3대 은행 등 정보제공 확대
		백만 농촌 서포터즈, 기업 등 농촌기여 촉진
농촌지역 삶의 질 혁신	주거·일자리·서비스가 갖추어진 공간 조성	재생활성화지역 등 농촌공간계획 수립
		지역 주도 주민협정 도입 및 통합지원
	농촌 의료 서비스 접근성 제고	공공병원 지원 강화, 농촌 왕진버스 등
		농촌돌봄마을, 여성농 특수건강검진
	농촌 교육 서비스질 접근성 제고	지속가능한 농촌학교 우수사례 확산
		농촌공동체 협력 교육서비스 다양화
	서비스 전달체계 혁신	자립적 공동체, 스마트기술 활용 등
		농촌자원 연계 민간역량 활용 활성화

자료: 농림축산식품부 보도자료(2024.3.28.).

1.2. 농촌의 정의와 국내 정책 및 제도 현황

□ 농촌에 대한 사전적 정의와 제도상 농촌의 범위

○ 국립국어원 표준국어대사전의 정의에 의하면 도시는 ‘일정한 지역의 정치·경제·문화의 중심이 되는, 사람이 많이 사는 지역’을 의미하며, 농촌은 ‘주민의 대부분이 농업에 종사하는 마을이나 지역’을 의미한다.

– 농촌과 유사한 개념으로 시골의 사전적 의미는 ‘도시에서 떨어져 있는 지역으로 주로 도시보다 인구수가 적고 인공적인 개발이 덜 돼 자연을 접하기가 쉬운 곳’을 의미한다.³⁾

– 농촌진흥청의 농업용어사전에서 농촌은 농촌과 어촌을 합쳐서 일컫는 말로 ‘주로 주민의 대부분이 농업이나 어업을 생업으로 삼는 지역이나 마을, 농가가 모여 있는 마을’을 의미한다.

3) 국립국어원 표준국어대사전. 검색일: 2024.04.21.

- 계통지리학적 측면에서 농촌이란 학문의 탐구 대상으로서 취락 혹은 촌락을 살펴보면, 그 공간적 영역은 명확하지 않다.
- 이렇게 농촌 혹은 어촌, 이 둘을 합친 농어촌에 대한 명확한 학문적 개념 규정이 되어 있지 않은 실정이지만 법이나 제도의 시행을 위해서 정의한 농촌 관련 공간 구분 기준들은 존재한다.

○ 농촌 분류의 관련 근거법은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 「농어촌정비법」이 될 수 있는데, 이중 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에서는 다음과 같이 농촌을 구분하고 있다.

가. 읍·면의 지역
나. 기목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역

- 「농어촌정비법」에서는 다시 ‘준농어촌’을 구분하고 있는데, ‘준농어촌’이란 광역시 관할 구역의 지방자치단체인 구(이하 ‘광역시 자치구’라 한다)의 구역 중 농어촌 외의 지역으로서 「농지법」에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역을 말한다.(「농촌정비법」 제2조제2호).

○ 또 다른 법제적 의미로 볼 때 농촌은 「국토의 계획 및 이용에 관한 특별법」 제6조에 의한 용도지역상 ‘도시지역’ 이외의 지역이라고도 볼 수 있다.

- 이 기준에 따르면 농촌지역은 도시지역을 제외한 용도지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)이 모두 해당하나 도시지역 내에도 많은 농지나 농촌적 취락이 존재하고 있어 이 역시 확정적 개념을 제공하지는 못하고 있다.

□ 정책 관리 대상으로서 농촌의 구분

○ 우리나라의 경우 농촌과 도시의 구분을 행정구역을 기준으로 하는 경우가 지배적이나 도시와 농촌을 구분하는 완벽한 개념은 아니다.

- 과거에는 ‘시=도시’, ‘군=농촌’이라는 구분이 사용되었으나, 도농복합시 출현 이후에는 ‘동=도시’, ‘읍·면=농촌’ 혹은 ‘동·읍=도시’, ‘면=농촌’이라는 구분이 사용되기도 한다.

- 인구 분포 및 산업구조 변화 등에 따라 시나 읍 승격과 같이 행정구역이 변화하므로 이를 기준으로 한 농촌의 범위 설정은 사실상 행정 중심의 구분에 불과하다. 시로 승격되었다 하더라도 소재지 지역 이외의 대부분은 도시라기보다는 농촌의 특징이 더욱 강하기도 하다.

○ 정부 부처에 따라 정책적인 관리 대상 지역으로서 농촌 지역의 구분 기준이 상이하며, 농촌의 정의가 혼재되어 있다.

- 국토교통부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상의 도시지역과 인구 2만 이상의 읍지역을 제외한 지역을 농촌 지역으로 상정하고 있다.

- 행정안전부는 「지방자치법」 4)에 의해 시와 읍을 제외한 그 밖의 지역을 농촌으로 보고 있다.

- 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 및 「농어업인 삶의 질 향상 특별법」 제3조에서는 농촌 지역을 시와 군 지역 중 ① 읍·면 전 지역, ② 동 지역 중 「국토계획법」에 규정된 도시지역(주거지역 및 상업지역·공업지역)을 제외한 지역으로 정의하고 있다 <부록 1 참고>.

○ 정책·사업의 대상을 구분하기 위한 목적으로 농촌 지역의 경계를 유연하게 설정하는 경우도 발생한다(심재현 외 2017a).

- 국토교통부 일반회계 사업이었던 도시재생사업을 ‘균형발전특별회계’(이하 균특회계)로 이관하여 도시활력 증진사업과 통합하는 과정에서 대상 지역의 중복 등을 피하기 위해 일반농산어촌개발사업과의 대상 지역을 구분할 필요성이 대두되었다(심재현 외 2017a).

4) 우리나라는 지방자치법 10조 1항에 따르면 시는 인구수(50,000이상)와 도시 형태를 갖추고 있어야 함을 명시하고 있으며, 구체적 기준으로는 지방자치법 시행령 9조 1-3항에 걸쳐서 시가지구성 거주인구비율 60%이상, 상업, 공업 및 도시적 산업종사가구비율이 60%이상, 1인당지방세 납세액, 인구밀도, 인구증가경향이 행정안전부령에서 정하는 기준 이상으로 규정하여 경제적 조건(지방세 납세액)과 인구요인(인구밀도, 인구증가경향, 시가지 거주인구비율, 도시적 산업종사가구비율)을 시로 구분한다. 이는 시로 승격될 때 해당하는 법적 기준일 뿐 특성을 반영하지 못하는 문제가 있다.

- 도농복합시 중 읍 지역에서 도시적 특성을 고려하여 협업이 필요한 사업을 하고자 할 경우, 해당 사업은 농식품부와 국토부 협업으로 추진하는 것으로 결정하였다(심재현 외 2017a).

- 이 외 시·군·구 자율편성 균특회계 지역 개발 사업에서도 별도의 지역 구분 기준을 활용하고 있다(심재현 외 2017a).

<표 2-3> 균특회계 농촌 지역개발사업의 정책 대상 현황 및 사업 내용

구분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진지역	지역행복생활권지역
대상 지자체	<ul style="list-style-type: none"> 일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 183개 도서 * 균형위 심의를 거쳐 행안부 장관 및 국토부 장관이 공동으로 고시(균특법 시행령 제2조의 2) 	<ul style="list-style-type: none"> 15개 접경지역 시·군 및 371개 개발대상도서 중 성장촉진지역이 아닌 188개 도서 	<ul style="list-style-type: none"> 도농복합형태시의 읍·면 및 군 지역 (123개 시·군) * 세종특별자치시, 제주특별자치도 행정시의 읍·면 포함 * 광역시의 군 제외 	<ul style="list-style-type: none"> 특별·광역시의 군·구 및 일반시, 도농복합시의 동 지역 (143개 시·구) * 우리동네살리기는 도시재생 뉴딜사업 가이드라인에 따라 사업 대상 지역 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 취약지역개조사업 : 전국 시군구
	<ul style="list-style-type: none"> * 특수상황지역 해당지역 제외 				
	<ul style="list-style-type: none"> 전체 229개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진 지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정 				
주관 부처	<ul style="list-style-type: none"> 국토부 	<ul style="list-style-type: none"> 행안부 	<ul style="list-style-type: none"> 농식품부 	<ul style="list-style-type: none"> 국토부 	<ul style="list-style-type: none"> 농식품부
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법 				
	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발 및 지원에 관한 법률, 도서개발 촉진법 	<ul style="list-style-type: none"> 접경지역지원법, 도서개발촉진법 	<ul style="list-style-type: none"> 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌정비법, 어촌·어항법, 산림개발법 등 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 및 주거환경정비법, 지방소도읍 육성법 등 	<ul style="list-style-type: none"> 관련사업 법률준용

자료: 기획재정부(2021), 국가균형발전특별회계 예산편성 지침 설명자료.

□ 산촌 및 어촌 구분

○ 산촌 및 어촌은 관련 기본법에 따라 읍·면을 기준으로 지정하고 있다.

- 산촌은 「산림기본법」에 따라 산림면적 70% 이상, 인구밀도 150명/km², 경지면적 비율 23.3% 미만인 읍·면으로 정의되며, 108개 시·군에 위치한 468개 읍·면이 산촌으로 분류된다.

- 산촌은 10년마다 수립되는 산촌진흥기본계획을 위해 실시하는 산촌기초조사를 통해 산촌의 분포와 인구변동 추이, 산촌 경제 등을 조사하고 있다.
- 다른 한편, 어촌은 「수산업·어촌 발전기본법」 제3조에서 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 어촌으로 정의하고 있다. 어촌은 2017년 기준 74개 시군구, 492개 읍면동이 해당하며 우리나라 전체 면적의 16.8%, 인구는 9.6%를 차지한다.⁵⁾
- 어촌 또한 10년마다 수립하는 어촌·어항발전기본계획으로 어촌의 분포 및 인구변동 추이, 어촌의 생활여건 및 교통환경 변화 등을 조사하고 있으며, 정책수립 등에 필요하다고 인정할 경우 특정한 어촌 또는 어항을 대상으로 정밀조사를 실시할 수 있다.

산림기본법 제3조(정의)
 2. "산촌"이란 산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

산림기본법 시행령 제2조
 제2조(산촌) 「산림기본법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제2호에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 요건에 해당하는 읍·면을 말한다.

1. 행정구역면적에 대한 산림면적의 비율이 70퍼센트 이상일 것
2. 인구밀도가 전국 읍·면의 평균 이하일 것
3. 행정구역면적에 대한 경지면적의 비율이 전국 읍·면의 평균 이하일 것

수산업·어촌 발전 기본법 제3조(정의)
 6. "어촌"이란 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

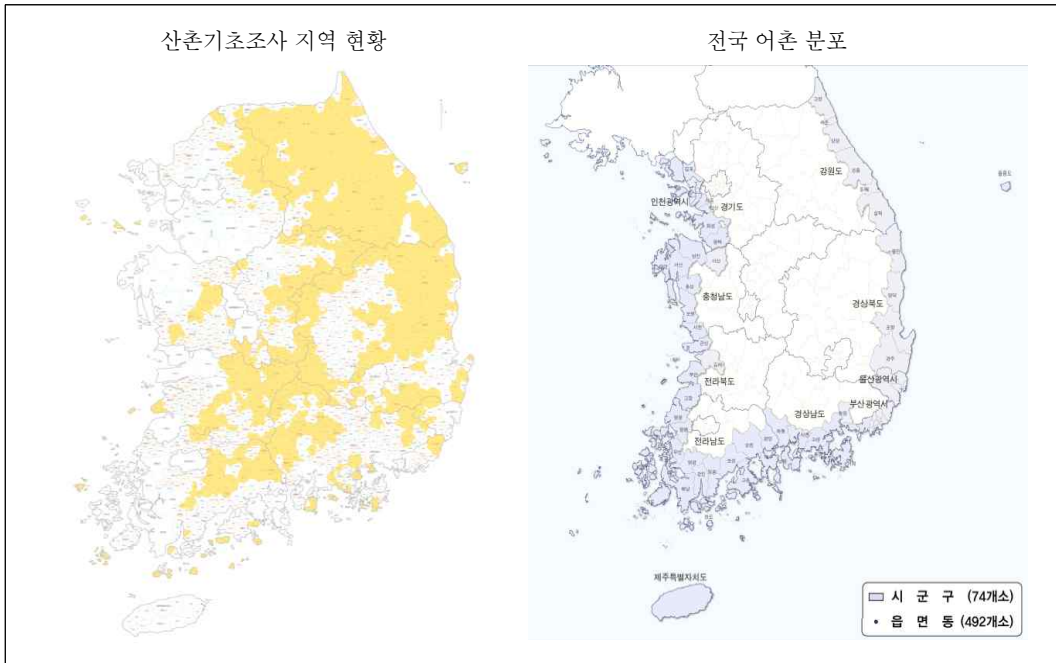
가. 읍·면의 전 지역
 나. 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

- 산촌 및 어촌은 자연적 특성과 인구 및 산업 측면 등을 고려하여 정의하고 있으나, 구체적인 정책과 관련하여 세부적인 유형 구분은 이루어지지 못하였다.
 - 손학기 외(2017)에서는 산촌을 사회경제, 신지형, 공간연계의 특성을 감안하여, 인구변화 클러스터 3개, 산지형 클러스터 4개, 공간연계 클러스터 3개로 전체 36개와 섬을 포함하여 총 '36+1'개로 입체적 유형화를 시도하였다.
 - 어촌은 지역 자체를 유형화하는 것보다 어촌의 중요한 사회조직인 어촌계를 유형화하는 방식이 이루어졌다(최성애 외 2009; 안병철 2022). 안병철(2022)은 전국 2,309

5) 한국어촌어항공단 홈페이지(<https://www.fipa.or.kr/>). 검색일: 2024.4.22.)

개 어촌계를 27개 지표를 바탕으로 ‘복합형’, ‘자립형’, ‘쇠퇴형’, ‘도시종속형’, ‘성장도시형’, ‘지역연계형’, ‘도시종속형’ 등 크게 6가지로 유형화하였다.

<그림 2-3> 산촌 및 어촌의 범위



자료: 산림청 보도자료(2024.4.17.); 해양수산부(2019).제3차 어촌·어항 발전기본계획.

□ 지역 및 대상자 유형별 지원 정책 현황

○ 정부 부처와 지자체에서는 농촌 지역과 농촌에서 생활하고 거주하는 주민들을 대상으로 많은 지원 정책을 펼치고 있다.

- 농촌 주민, 농업인, 귀농·귀촌인⁶⁾ 등 크게 세 가지 유형으로 대상을 구분할 수 있는데, 도시에 비해 열악한 환경을 지원해주기 위한 금전적, 인프라 지원 정책이 다수를 차지한다.
- 특히 농촌 주민 대상 지원 정책은 농촌 즉, ‘읍·면에 거주’하는 지 여부에 따라 지원 대상이 결정되므로, 이에 따른 사회적 문제가 발생할 여지가 있다.

6) ‘귀촌인’이란 농업인이 아닌 자 중 농촌에 자발적으로 이주한 자로 농촌지역으로 이주하기 직전에 농촌 외의 지역에서 농촌지역으로 이주한 사람을 말함. ‘귀농인’이란 농업인이 아닌 사람이 영농에 종사하게 된 경우를 말함.

<표 2-4> 유형별 지원 정책 현황 예시

구분	정책 및 사업명	담당부처	
농촌 주민 대상	농어촌지역 건강보험료 경감	국민건강보험공단	
	농어촌주택 및 고향주택 과세특례	국세청	
	농어촌 특별전형, 지역인재 전형	교육부	
	출산 취약지 임산부 이송 지원	지자체	
	농어촌 방과 후 학교 지원	지자체	
	농촌 교육·문화·복지 프로그램 운영 지원	농림축산식품부	
	농촌 공동아이돌봄센터 운영지원		
	이동식 놀이교실		
	농촌 사회적경제 서비스 공급 기반조성		
	농촌주택 개량자금 지원		
농업인 대상	농촌출신 대학생 학자금 지원	국민건강보험공단	
	농업인 건강보험료 지원		국민연금공단
	농어업인 연금보험료 지원		보건복지부
	농어촌 양육수당 지급	지자체	
	농민수당, 농민기본소득	지자체	
	여성농업인 행복바우처 지원	농림축산식품부	
	기본형 공익직불		
	농업인 노후안정 농지연금 지원		
	농업재해보험 및 농업인안전재해보험 지원		
	농업인 자녀 및 농업후계인력 장학금 지원		
	농업용 면세유 지원		
	자경농민의 농지 취득세 감면		
	농업용 기자재 부가가치세 환급		
	취약농가 인력지원(영농도우미, 행복나눔이(가사도우미) 지원)		
	농업자금 이차보전사업		
	농번기 아이돌봄방 운영지원		
	결혼이민여성 농업교육 지원		
농촌융복합산업 자금 융자 지원			
귀농·귀촌인 대상	귀농인 농지 취득세 감면	국세청	
	귀농 농업창업 및 주택구입지원 지원	농림축산식품부	
	청년농촌보급자리 조성		
	청년농업인 영농정착지원		
	농업법인 취업 지원		
	후계농업인 육성 지원		
	소규모 전원마을 조성 지원		
	청년귀농 교육 지원		
	귀촌인 대상 농산업 창업교육		
	신규농업인 선도농가 현장실습교육		
	현장밀착형 귀농닥터 운영		
	맞춤형 농지지원		
	귀농인의 집 조성		
제류형 농업창업지원센터 지원			

자료 1) 농림축산식품부(2023), 2023년 농림축산식품사업 시행지침서.

2) 농림축산식품부(2023), 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 '22년 추진실적 및 '23년 시행계획.

2. 국내 연구 사례 및 농촌에 대한 국민 인식

2.1. 국내 연구 사례

□ 도시와는 대비되는 농촌성 지표를 통한 농촌 유형 구분 연구

○ 국내 농촌지역 구분 연구들은 대부분 시·군 단위로 분석하고 있으며 특정 도를 분석 대상으로 한 연구 중 일부가 읍·면·동 단위 분석을 수행하였다(심재현 외 2017a).

- 대부분의 농촌 구분 연구는 도시지역을 선언적으로 분리하거나 도시와 농촌에 대한 구분 기준이 명확치 않으며, 농촌지역 내 구분 역시 선언적인 분류로 인해 결과물이 자의적이며 매우 다양하게 나타났다(심재현 외 2017a).

- 여러 지표를 사용하여 농촌성이나 도시성을 요인분석으로 도출하고 있으며, 요인 점수를 통해 군집분석을 하거나 요인점수의 높고 낮음을 통해 지역을 구분하고 있다(심재현 외 2017a).

- 기존 국내 연구들은 지역의 상황이 변해 지표 값이 변화하면 그 특성도 재분류되어야 하는 한계를 지니며(심재현 외 2017a), 필연적으로 동반되는 자의적인 지역 구분 기준으로 조금씩 상이하게 나타난다.

○ 이와 관련한 농촌 유형 분류에 관한 연구는 2000년 전후에 많이 이루어졌으며 중심도시 접근성, 지대, 토지이용, 농업 여건과 같은 산업적 특성 등 전통적인 유형 분류 기준으로 농촌 지역을 구분하였다.

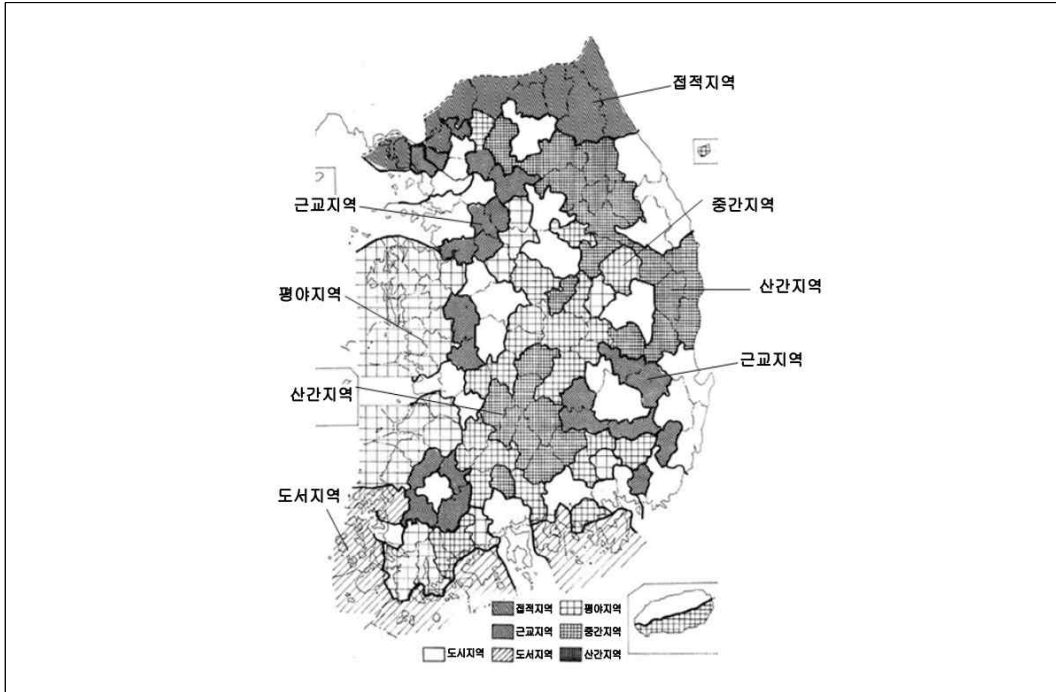
- 최양부 외(1985)에서는 농촌지역을 구분하는 데 있어 중심도시의 인구 규모 및 인구 증가율, 경지율을 유형화 기준으로 삼고 등급화 방법으로 6개 유형으로 구분하였다. 대도시 근교농촌, 일반 농촌(평야형, 중간형, 산간형), 특수 농촌(접적지역, 도서지역)이 이에 해당한다.

- 이정환(1987)은 전국 139개 군 지역을 인구, 가구, 토지이용, 산업, 서비스, 생활환경, 지가 등 53개 지표를 이용하여 요인분석을 실시하고 11개 요인을 기초로 지역 유형을 구분하였다. 전국 군 지역을 수도권대도시근교형, 목축과수어촌형, 서남해안어촌형, 동남부공업화진행형, 집적지및태백산간형 등 8개 유형으로 구분하였다.
- 건교부·국토연구원(2002)은 전국 시·군을 대상으로 도시성, 농업성, 보전성을 나타내는 총 16가지 변수를 중심으로 AHP법에 의한 전문가 조사를 토대로 토지특성을 평가하였고, 각각의 강, 약, 상호중첩에 따라 8개 지역으로 구분하였다.
- 성주인·송미령(2003) 연구에서는 앞선 선행연구들을 종합하여 14개 지표에 대한 요인분석을 실시, 각 우세 요인별로 지역 분포 양상을 살펴보았다. 그 결과 비농업강세형, 자족성우세형, 대도시통합형, 일반농촌형으로 전국 시·군(140개)을 구분하였다.
- 강대구(2009)에서는 전국 시·군을 도시화도와 농촌화도에 해당하는 27개 지표로 요인분석하여 유형을 분류, 농촌 지역을 도농경합지역, 도시지향지역, 농촌지역, 회색지역으로 구분하였다.

○ 특히 읍·면 단위 유형화를 시도한 정기환 외(1999)는 인구감소에 따른 과소화 문제를 해결하기 위해 과소화지역을 농업과 농촌지역사회 특성에 초점을 두고 유형화하였다.

- 해당 연구에서는 전국 읍·면을 인구지표인 ‘인구감소율’, ‘65세 이상 고령인구율’, ‘인구밀도’의 복합지표를 사용하여 과소화지역을 구분하였다. 구분된 과소화지역은 1,424개 읍면 중 51.0%인 726개 면으로, 1985~95년 동안 인구는 연평균 5.8%씩, 농경지는 평균 21% 감소한 것으로 나타났다.
- 이후 과소화지역의 문제를 더 정확히 파악하기 위해 다시 세 가지 지표(도시접근성, 경지율, 논면적 비율)로 유형화하였다. 과소화산간지역, 과소화중간지역, 과소화평야지역의 세 가지 유형으로 세분하고, 농업적 측면, 지역사회활성화 측면에서 정책대안을 제시하였다.

<그림 2-4> 1980년대 농촌 지역 유형 분류



자료: 최양부 외(1985).

□ 기초생활권 단위 연계 육성을 위한 농촌 유형 구분 연구

○ 한편 정부 차원의 정책 연구를 통해 공간단위 전략 수립 차원에서 전체 국토를 기초 생활권 단위로 계획하고 연계하려는 농촌 지역 유형화가 시도되었다.

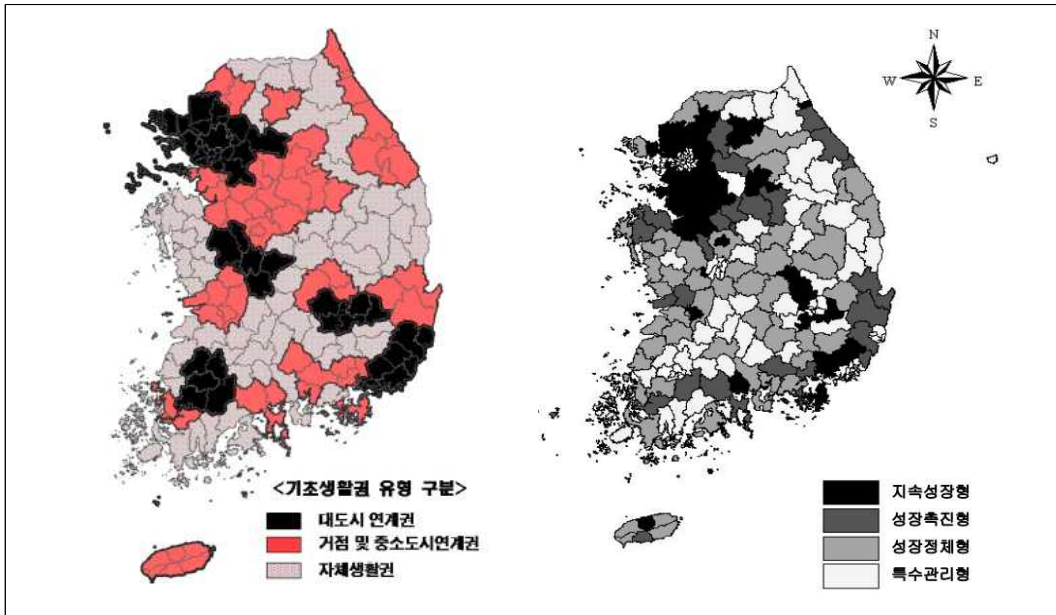
- 송미령 외(2008)의 연구에서는 기초생활권을 사람들이 살아가는 데 필요한 시설과 서비스, 일자리 환경 등 기본 수요를 충족시킬 수 있는 인간 정주의 기본 공간단위로 정의하고, 도시와의 접근성, 통근·통학권, 지역발전지수, 인구 및 서비스 접근성 등 다양한 방법으로 기초생활권을 유형화하였다.

* 해당 연구에서는 기초생활권 발전 정책의 비전과 방향을 제시하고 지역 유형별 사례(농산어촌형, 도농 연계형, 접경지역형)를 선정하여 기초생활권 연계 방향을 제시하였다.

- 유사한 배경에서 송미령 외(2013)에서는 박근혜 정부의 '지역행복생활권' 정책을 뒷받침하기 위해, 지역행복생활권을 전국 어디서나 행복을 체감할 수 있는 일상 서비스가 충족되는 공간으로 정의하고 전체 국토를 유형화하였다.

* 해당 연구에서는 지역행복생활권을 중심지와 이와 연계·협력하는 배후 지역으로 위계를 설정하고, 도시형지역행복생활권을 중추도시유형, 네트워크도시유형으로, 농어촌형지역행복생활권을 도농복합형(Ⅰ), 도농복합형(Ⅱ), 자립생활권형으로 분류하였다.

<그림 2-5> 통근통학권 및 지역 정주성에 따른 기초생활권 유형



자료: 송미령 외(2008).

□ 농촌 지역의 다양한 변화 양상을 살펴보기 위한 농촌 유형 분류

○ 최근 농촌 마을의 변화 연구에서는 농촌 지역을 크게 도시 접근성과 인구 규모 측면에서 분류하고, 유형 간 특징을 장기간 비교·분석하는 연구가 이루어졌다.

- 성주인 외(2015)는 농어촌 시·군을 근교농촌, 일반농촌, 원격농촌, 도서·어촌으로 구분하고 해당 유형에 속한 농어촌 마을의 정주 여건을 비교·분석하였다.

* 해당 연구에서는 군집분석을 통해 근교농촌을 전원농촌관광지역, 베드타운지역, 농공혼재지역, 일반농촌지역으로 세분하였고, 도서·어촌은 도시근교형, 일반연안형, 도서어촌형으로 세분하여 발전 방향을 제시하였다.

- 같은 맥락에서 추진된 송미령 외(2020a)의 연구에서는 전국 139개 농촌 시·군을 대도시와의 접근성과 시·군 자체 인구 규모를 기준으로 근교농촌, 일반농촌, 원격농촌

으로 구분하고 해당 유형별 농촌마을의 변화를 장기간 추적조사하였다⁷⁾.

* 이상의 연구를 통해 농촌 유형별로 인구, 경제활동, 공동체활동, 물리적 환경 측면에서 차이가 나타나고 있음을 미시적으로 밝혔다.

<표 2-5> 도시 접근성, 인구 규모에 의한 농촌 시·군 유형 분류

지역 유형	분류 기준	개수
근교농촌	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 30분권 (단, 수도권은 교통시간을 고려, 40분권으로 설정) * 대도시는 특광역시 및 인구 100만 명 이상 도시를 기준으로 함(세종시는 특별자치시로 분류되지만, 대도시에서는 제외) • 자체 인구 규모가 50만 명 이상인 시·군 	29
일반농촌	<ul style="list-style-type: none"> • 근교 및 원격지에 해당하지 않는 도농복합시 및 군 	72
원격농촌	<ul style="list-style-type: none"> • 지역거점도시(인구 약 20만 명 기준) 45분권 외 권역에 속한 시·군 * 단, 지역거점도시 45분권 밖에 있는 시·군이라도 자체 인구 10만 명 이상인 지자체는 일반 농촌으로 분류 (45분 기준은 각 시·군별로 거점도시 도달 시간 평균치에 해당) • 행정구역 내에 육지와 교량으로 연결되지 않은 도서 읍·면이 다수 포함된 시·군 	38

주 1) 농촌 지역: 광역시 내 군, 도농통합시 포함 139개 시·군을 대상으로 함.

2) 세종시, 제주시, 서귀포시는 행정구역 지위가 다르지만, 편의상 도농통합시로 분류.

3) 시간거리 측정 기준점은 편의상 각 지자체별 시·군청으로 설정

자료: 송미령 외(2020).

○ 최근에는 도시와 농촌의 이분법적인 인식론에서 벗어나 농촌성과 도시성이 혼재된 공간으로서 러번(Rurban) 지역에 대한 정책 방향을 제시하는 연구도 진행되었다.

- 정문수 외(2022)에서는 러번화를 농촌이 도시로 대체되는 일방향적, 비가역적인 ‘도시화’ 과정과는 달리, 농촌의 사회·경제·공간적 특성이 도시와 상호 결합하는 방식으로 이루어지는 새로운 변화의 과정이라고 정의하였다.

- 해당 연구에서는 러번화에 영향을 미치는 요인으로 도시민 및 도시형 산업의 이동, 다양한 주거지 개발, 새로운 공간소비 양식의 형성, 농촌산업 입지 및 경제활동 주체의 변화를 제시하였다.

7) 자세한 유형 분류 결과는 [부록 3]을 참고.

<표 2-6> 시·군 농촌 구분 연구 종합

연구자	연구대상	기준 및 방법	결과
최양부 외 (1985)	시·군 행정구역	- 중심도시 인구규모, 인구증가율, 경지율 - 등급화	- 6개지역 유형 대도시근교농촌형, 일반농촌형(평야, 중간, 산간), 특수농촌형(접적지역, 도서지역)
이정환 (1987)	139개 군	- 인구, 가구, 토지이용, 광공업, 서비스수준, 학생인구, 농업기반, 생활환경기반, 소득및지방재정, 지역결함및접근성, 농림어업, 지가변동률 - 요인분석, 군집분석	- 8개지역 유형 수도권대도시근교형, 목축과수어촌형, 서남해안어촌형, 동남부공업화진행형, 김척지및태백산간형, 영남내륙형, 서남부평야형, 발전잠재형
건교부·국토연구원 (2002)	전국 시·군	- 도시성, 농업성, 보전성을 나타내는 16개 지표 - AHP법, 중첩법	- 8개지역유형 도시성 강한 지역, 농업성 강한 지역, 도시성-농업성 모두강한지역, 도시성-농촌성모두약한지역, 보전성 강한 지역, 보전성 약한 지역
성주인·송미령 (2003)	전국 165개 시·군	- 인구특성요인, 통근·통학관련특성요인, 지역경제규모요인, 농업적특성요인, 지역산업구조요인 등 14개 지표 - 요인분석	- 4개지역 유형 비농업강세형, 자족성우세형, 대도시 통합형, 일반농촌형
국토연구원 (2006)	전국 시·군	- 인구, 경제활동, 토지이용, 생활여건 등 4개 부문의 변수들을 사용하여 군집 분석을 통해 각각의 부문에서 농촌지역	- 인구기준으로는 수도권 α 지방의 도시발달 주변지역, 전통적 농업중심지역, 내륙산악 등 낙후지역으로 구분 - 산업경제기준으로는 농림어업 중심지역(발전기반 양호), 대도시주변, 전형적인 농촌, 남제주군으로 구분 - 토지이용기준으로는 평야지대 및 전형적인 농촌지역(지역발전기반 양호), 대도시 주변 α 중간간지역, 산간 농촌지역으로 구분 - 생활여건기준으로는 경기, 충청 및 대도시주변, 강원·충북내륙 및 서남해, 전북 내륙 및 경북내륙, 제주도로 구분
송미령 외 (2008)	162개 기초생활권 (시·군)	- 지역발전지수 - 통근통학권 분석 - 지역정주성(산업집중도, 인구증감추세, 국토자원관리 등)	- 4개 유형(통근통학권 분류) 대도시연계권, 지방거점도시, 중소도시연계권, 자체생활권 - 4개 유형(지역정주성) 지속성장형, 성장촉진형, 성장정체형, 특수관리형
강대구 (2009)	전국 시·군	- 도시화도(14개 지표), 농촌화도(13개 지표)를 요인분석하여 지역을 분류	- 도시성과 농촌성의 방향을 기준으로 도농경합지역, 도시지향지역, 농촌지역, 회색지역으로 구분
송미령 외 (2013)	전국 시·군	- 인구규모 - 농어촌서비스기준 이행정도 - 통근 영향력	- 3개 유형 단핵대도시연계생활권, 다핵도시지역생활권, 도농연계생활권, 기타생활권(자율연계생활권) - 5가지 유형 도시형지역행복생활권(중추도시형, 네트워크도시형) 농어촌형지역행복생활권(도농복합형 I, 도농복합형 II, 자립생활권형)
성주인 외 (2015)	전국 139개 시·군	- 대도시 접근성 - 인구 규모 - 농어업 특성	- 4개 유형 근교농촌, 일반농촌, 원격농촌, 도서어촌
송미령 외 (2020)	전국 139개 시·군	- 대도시 접근성 - 인구 규모	- 3개 유형 근교농촌, 일반농촌, 원격농촌

자료: 심재현 외(2017a)를 재인용하여 저자 작성.

□ 현행 지역 구분 체계에 대한 개선 방안 연구

- 최근 다변화되는 사회구조와 지역의 변화 현상과 더불어 기존의 행정구역에 따른 지역 구분 체계로 인해 발생하는 한계에 대응하기 위한 개선 방안 연구도 진행되고 있다.
 - 김대욱·금창호(2019)는 다양한 읍면동 전환 사례를 들어, 지방자치의 지속적인 발전을 위해 행정 환경과 시대상황의 변화에 맞는 읍면동 구조 변화의 필요성을 언급하였다.
 - 현행 체계로 발생하는 불필요한 혼란과 갈등을 방지하고 지속적으로 제기되는 읍면동 법적 지위 전환 문제에 대응하기 위해 아래 <표 2-7>과 같은 해결방안을 제시하였다.

<표 2-7> 읍·면·동 전환 문제 해결방안의 구조

전환유형	이슈	개선방안
읍면동 전환 전체	읍면동 구분 필요성	읍면동의 통일
면 → 읍 승격	읍면의 위상차이	농촌지역은 읍으로, 도시지역은 동을 통일
	행안부 승인	광역자치단체로 승인권 이관
동 → 읍 또는 면 전환	법령 미비	지방자치법 및 시행령 개정: 규정의 명확화 및 명문화
	농어촌 특례	특별법으로 농어촌 특례 유지
	행안부 승인	광역자치단체로 승인권 이관
읍 또는 면 → 동 전환	농어촌 특례	특별법으로 농어촌 특례 유지

자료: 김대욱·금창호(2019).

- 통계청 통계개발원에서는 최근 도시권 확대와 지역인구 감소를 파악하기 위해 인구격자(1km×1km)를 활용하여 통계적 지역분류체계 연구를 수행하였다.
 - 기존 행정구역 중심의 이분법적 도시(동)-농촌(읍·면) 구분을 보완하고 지역의 인구 변화 등 다양한 공간적 특성을 정책에 반영하는 데 목적이 있다.
 - 인구격자 통계와 지리적 인접성을 활용하여 지역을 ‘도시’, ‘준도시’, ‘농촌’으로 분류하고 광역시도별 변화와 주요지표를 2010~2020년 기간 동안 분석하였다.
 - 통계적 지역분류체계는 인구격자 표시 및 군집화(유형)를 통해 아래 <그림 2-6>과 같은 단계로 진행하였다.
 - ① (인구격자 표시) 1km×1km 인구격자에 1,500명(또는 300명) 이상의 거주자가 있으면 표시
 - ② (인접격자 군집화) 인구격자들을 지리적 인접성을 고려하여 인구격자면적의 그룹화

- ③ (군집화 유형, Cluster Type) 격자의 인구 및 군집화 인구 규모에 따라 3개 유형으로 분류
 - i) 도심(urban centre) : 격자내 인구 1,500명 이상 & 군집화 인구 50,000명 이상
 - ii) 도시 클러스터(urban cluster) : 격자내 인구 300명 이상 & 군집화 인구 5,000명 이상
 - iii) 농촌(rural grid cell) : 도심과 도시클러스터로 군집화 되지 않은 지역
 - ④ (통계적 지역분류, DegUrba*) 군집화 유형을 행정구역을 기반으로 재분류
 - i) 도시고밀도(cities) : 행정구역 인구의 50% 이상이 1개 이상의 도심(urban centre)에 거주
 - ii) 준도시중밀도(towns and semi-dense areas) : 행정구역 인구의 50% 미만이 도심(urban)에 거주하고 인구의 50% 이상이 도시 클러스터(urban cluster)에 거주
 - iii) 농촌저밀도(rural grid cell) : 행정구역 인구의 50% 이상이 농촌(rural grid cell)에 거주
- * DegUrba: The Degree of Urbanisation

<그림 2-6> 통계적 지역분류체계 작성 단계



자료: 통계청 보도자료(2024.02.26.).

2.2. 농촌에 대한 국민 인식

□ 도시, 농촌 등 거주 공간에 대한 국민인식조사 결과

○ 일반적으로 국민들은 자신이 거주하는 지역에 ‘농업 활동 종사자 수’가 많거나 ‘농지’가 많으면 자신이 농촌에 거주한다고 인지하고 있다.

- 심재현 외(2017b)의 연구에서 19세 이상 전국의 1,070명을 대상으로 실시한 거주 지역 정체성에 대한 설문조사 자료를 재분석하였다.
- 행정구역상 동 지역 거주민은 자신이 거주하는 지역을 ‘도시’로 인식하는 경우가 높고, 면 지역은 주로 ‘농촌’으로, 읍 지역은 ‘반도시/반농촌’으로 인지하는 경향이 높았다.

<표 2-8> 거주 지역에 대한 정체성 인식 정도

단위: %

구분	도시로 인식	반도시/반농촌으로 인식	농촌으로 인식	계
동 지역 (n=458)	88.9	9.8	1.3	100.0
읍 지역 (n=359)	15.3	46.5	38.2	100.0
면 지역 (n=253)	9.5	37.2	53.4	100.0
합계 (n=1,070)	45.4	28.6	26.0	100.0

자료: 심재현 외(2017b) 자료 재분석.

○ 응답자들은 아파트 등 주택시설의 밀집(61.7%), 농업 외 직업 종사인구 다수(55.1%), 높은 인구밀도와 다수의 젊은 인구(36.6%) 등의 이유로 자신의 거주지가 ‘도시’라고 인식했다.

– 읍 지역 거주자 중 본인의 거주지가 ‘도시’라고 응답한 사람들은 주택시설 밀집(74.5%), 농업 외 종사자 다수(50.9%) 외에 문화시설(36.4%) 등을 이유로 응답했다.

<그림 2-7> 본인의 거주지가 도시라고 인식한 이유

N=486, 단위: %



자료: 심재현 외(2017b) 자료 재분석.

○ 본인의 거주지가 ‘농촌’이라고 인식하는 사람들은 그 이유로 거주지에 농업 종사자 다수(62.2%), 농지가 많음(57.6%), 전통적 농촌 생활양식(38.8%) 순으로 응답했다.

– 면 지역 거주자는 농지가 많음(65.9%), 농업 종사자 다수(63.7%) 등으로 응답했다.

<그림 2-8> 본인의 거주지가 농촌이라고 인식한 이유

N=278, 단위: %



자료: 심재현 외(2017b) 자료 재분석.

□ 읍면 간 격차 및 면 지역 내 공백 문제

○ 전라남도 해남군⁸⁾

- 해남군은 북평면을 비롯해, 북일, 현산, 옥천, 계곡, 삼산, 마산면 등 7개 면지역에 어 린이집이 없다. 도시와 농촌의 불균형처럼 해남 지역 내 읍과 면 지역간 차이를 보이 고 있으며 점차 심화되고 있는 실정이다.
- 각종 SOC 시설이 이용자 수요에 따른 경제적 타당성을 기초로 추진됨에 따라 도서 관, 체육관 등을 건립할 때 배후 면 지역보다 이용객이 많은 해남읍에 우선적으로 설 치되고 있다.
- 예로 해남군이 폐교를 활용한 문화시설 확충을 위해 화산면에 해남미술관을 설치하 려고 추진했지만 접근성의 이유로 무산되고, 해남읍 주변에 설치하려고 추진하고 있 다. 마찬가지로 산이면 2곳에 있던 지역아동센터도 해남읍으로 이전하면서, 해남읍 에는 지역아동센터가 3개에서 5개로 늘어난 반면, 계곡, 삼산, 북평면에는 지역아동 센터가 하나도 없다.

8) “모두가 아는 읍면간 불균형, 이젠 해소에 나서야 한다”(해남신문).

<https://www.hnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=59492> . 검색일:2024.04.21.

- 이처럼 각종 편의시설이 읍을 중심으로 건립되는 가운데, 상대적으로 읍과 멀리 떨어진 배후 면에 우선적으로 기초서비스 시설이 설치될 필요가 있다는 목소리가 크다.

○ 충청북도 보은군⁹⁾

- 보은읍의 인구가 시 단위나 규모가 큰 군 단위와 비교하면 열악하지만 보은군 내에서도 중심지로 군 인구가 몰리고 있다. 상대적으로 면 인구가 2,000명이 넘는 지역은 마로면과 삼승면 두곳 뿐이고 나머지 면 지역은 인구 감소가 진행되고 있다.
- 보은군 인구통계를 보면, 면 단위에서 읍으로 이주하는 통계가 지속적으로 늘어나고 있으며 읍에서 생활하고 면 지역 농장으로 출퇴근 하는 농가도 상당수로 집계되고 있다. 이들이 읍에서 생활하는 이유는 생활 편의시설 및 자녀 교육을 이유로 들고 있다.
- 실제 읍에는 공공도서관이 2개나 있고, 영화관, 청소년 시설, 문화시설, 복지시설 등이 집중되어 있어 읍 거주 청소년들이 이용하기 용이한 반면, 면단위 청소년들은 주말, 휴일엔 시간을 보낼 곳이 마땅치 않은 실정이다.
- 이를 해결하기 위해 교통체계를 개선하여 면 단위 거주에 따른 불편을 해소하는 것이 우선 과제로 제기되고 있으며, 읍 지역 보다 열악한 면 지역 난방에너지 개선과 문화시설 확충이 필요하다는 의견이 제시되었다.

□ 행정구역 단위의 지역 구분으로 발생한 한계

○ 경기도 안산시¹⁰⁾

- 경기도 안산시에 있는 대부도의 경우, 인구수는 지난달 말 기준 4,957가구, 8,852명이고 전체 가구 중 50.3%인 2,493가구(6,311명)가 농·어업에 종사하며 면적도 전체 면적(46.0km²)의 88.6%(40.7km²)가 녹지이다.

9) “방치한 읍면간 불균형 바로잡는 것부터” (보은TV). <http://www.boeunpeople.com>. 검색일: 2024.04.21.

10) “역차별 받는데...” 안산 ‘대부동→대부면’ 전환 3년째 답보” (연합뉴스). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230720072800061>. 검색일: 2024.04.21.

- 그럼에도 대부분은 행정구역상 ‘동’으로 분류되어 전형적인 농어촌 지역임에도 대부분 주민들은 농촌 지역 지원은 못 받으면서 도시민과 똑같은 세금을 내고 있다.
- 안산시가 대부분을 대부분으로 전환하려고 지속적으로 추진하고 있다. 2020년 대부분을 지역구로 둔 의원이 농어업 가구 비율이 전체 가구의 45% 이상인 지역 등이 있는 시를 도농복합시로 할 수 있도록 하는 지방자치법 개정안을 발의했으나 여전히 계류 중이다.

○ 광주광역시¹¹⁾

- 광주광역시의 경우, 광산군을 편입시키면서 행정구역을 ‘구’로 지정했고 자연스레 읍·면은 ‘동’으로 바뀌었으나 여전히 일부 지역에서는 농가와 농지가 인구와 토지 구성의 대다수를 차지하고 있다.
- 같은 해 기준 통계에 잡힌 농가와 농가인구 수는 각각 1만238가구, 2만4,101명으로 전남 22개 기초지자체 평균(6,536가구, 1만3,540명)보다 두 배 가까이 많지만, ‘구’에 산다는 이유로 정책적 지원을 받기 어려운 상황에 놓여 있다.
- 전남을 비롯한 농촌 지역에서 농민들을 대상으로 농민수당이 지급되었을 때도 시에서는 광역시 농민들에 대한 농민수당 지급에 부정적이었고 몇 년간 갈등을 빚어왔으나, 2023년 광역시 최초로 농민공익수당 지급을 시작했다.¹²⁾

○ 경기도 김포시¹³⁾

- 김포시 고촌읍은 농어촌 특별전형으로 대학에 지원할 수 있지만, 서울시 강서구와 맞닿아 있다. 또한 대단지 아파트가 들어서 있고, 차량으로 20~30분만 이동하면 서울

11) “광역시에도 농민이 있다”(한국농정). <https://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42230>. 검색일: 2024.04.21.

12) “광주시, ‘광역시 첫 도입’ 농민 공익수당 증정식”(연합뉴스). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230912115700054>. 검색일: 2024.04.21.

13) “목동 학원 다니면서 대입 농어촌전형 가능한 김포시...서울 편입되면?”(조선비즈). https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2023/11/05/JUW4GIUG3JEUPIPX4B56L4XJ3M/. 검색일: 2024.04.21.

양천구 목동이나 경기 고양시 일산구의 학원을 갈 수 있는 거리이다.

- 농어촌 특별전형은 도시 지역에 비해 교육 환경이 열악한 농어촌 고교생의 입시를 돕기 위한 제도이나, 이와 같이 급격한 도시화와 신도시 개발로 무늬만 농촌인 지역이 있다.

○ 충청남도 아산시

- 아산시 배방읍은 KTX천안아산역과 대형할인점 2곳, 30층 이상의 고층건물 등 변화한 도심지이지만, 행정구역상 농촌으로 분류된다.
- KTX역이 있어 인근 대도시인 서울이나 대전으로 출퇴근하기 편한 배방읍은 주민 상당수가 농촌 생활과는 거리가 먼 삶을 살지만, 귀촌 통계상 많은 사람이 귀촌인으로 분류된다.¹⁴⁾
- 이러한 통계를 바탕으로 충남도나 아산시에서는 귀촌인 지원 정책을 펼치지만, 실제 귀촌을 목적으로 이주해 지원을 받는 사람들은 소수이다.

○ 양산시 물금읍¹⁵⁾

- 부산의 배후도시 역할을 하는 물금신도시가 조성된 경남 양산시 물금읍 인구는 2024년 기준으로 12만여 명으로 전국 읍 지역 중에서 가장 인구가 많고, 농촌 지역이 거의 없는 도시 지역이다.
- 2020년 초부터 분동 추진 여론이 있었지만, 인구 수에 비해 행정 처리 능력·공공시설이 부족하다는 의견과 읍 행정구역으로서 받는 각종 농어촌 혜택·주민세 감면 혜택을 잃게 된다는 의견 차이로 갈등 상황 속에 있다.

14) “빌딩 수두룩한데 시골?...영터리 ‘귀촌통계’”(KBS뉴스). <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5035446>. 검색일:2024.04.21.

15) “인구 12만 양산 물금읍 ‘분동’ 놓고 갈라진 주민”(경남신문). <https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1326996>. 검색일:2024.04.21.

3. 농촌 재정의를 위한 검토 과제 및 쟁점

- 지역 특성에 맞는 농촌 유형화 및 차별적인 정책 지원이 필요
- 전국적인 인구감소·고령화 등에 대응하기 위해 농촌 지역 지자체에 대한 차별적인 정책 도입의 필요성이 제기되고 있다.
 - 지방소멸위험지역, 인구감소지역, 농촌소멸대책 등 인구가 줄어드는 농촌 지자체에 대해 차별적인 정책 지원이 필요하다는 인식이 높아지고 있다.
- 지금까지 국내에서 다양한 기준에 따라 농촌 유형을 분류하는 연구가 수행되어왔으며 대부분 시·군 단위에서 인구, 산업, 접근성 등의 지표를 활용하여 유형화를 시도하였다.
 - 농촌성 지표, 기초생활권, 도시접근성과 인구 규모 등 여러 관점에서 불명확한 도시와 농촌의 구분을 나눠 유형화가 이루어졌다.
 - 최근에는 러번지역 등 농촌 지역의 다양한 변화 양상을 살펴보는 연구도 진행되고 있으며, 기존 행정구역에 따른 도농 구분이 가진 한계를 개선하는 연구도 수행되고 있다.
- 보다 미시적 차원에서 읍·면 이하의 유형화 및 정책 제안이 필요하다는 주장도 일각에서 제기되고 있다.
 - 동일 시·군 내에서도 읍·면 간 불균형 문제가 발생하고 있으며, 소멸 위험에 더 취약한 배후면 지역에 대해 교통 및 문화 인프라 등의 확충이 필요하다는 의견이 제기되고 있다.
- 도·농 구분의 한계를 보완하는 새로운 농촌 정의 필요
- 현재 국내 정책 및 제도상 농촌을 구분하는 기준이 정부 부처에 따라 상이하며, 농촌의 정의 또한 다양하게 해석되고 있다.
 - 기본적으로 ‘농업농촌 및 식품산업 기본법’에 따라 ‘읍면 지역’을 농촌으로 정의하고 있으나, 국토부 및 행안부의 정책 관리 대상 지역과 상이하거나, 정책 및 사업 대상 구분하기 위해 그 기준을 유연하게 적용하기도 한다.

- 농촌과 비슷한 개념인 산촌과 어촌 또한 관련 기본법에 따라 특정한 조건을 갖춘 읍·면을 산촌과 어촌으로 정의하고 있으나, 정책 및 사업과 관련해 세부적인 유형 구분은 이루어지지 못하였다.

○ 도시·농촌 이분법적인 구분에 따라 섬세한 정책 지원이 이루어지지 못하고 있으며 현행 농촌 구분이 국민들이 받아들이는 농촌 기준과 괴리가 있어 한계가 발생하고 있다.

- 동일한 주민 구성과 물리적 환경을 갖고 있다고 하더라도 행정구역에 따라 받을 수 있는 정부지원이나 정책 사업에서 차이가 나타나고 있다.

- 주민 스스로 생각하는 거주지의 도·농 구분과 실제 정책 및 제도상 구분이 달라 주민들이 기대하는 지원 정책의 수혜를 받지 못하거나, 반대로 불필요한 혜택이 지원되는 경우도 발생하고 있다.

- 새로운 농촌 정의 및 유형화를 통해 정주계층별 차별화된 정책 방향을 제시하고, 제도상 사각지대를 해소하기 위한 제도개선 방안을 마련해야 한다.

3

외국의 농촌 구분 및 유형화 사례

1. 국가별 농촌 정의 연구 및 정책 동향

1.1. 잉글랜드

○ 잉글랜드는 영국 통계청에서 정한 소지역 통계 구역인 OA(Output Areas)를 최소 공간 단위로 하여 도·농을 구분한다.

- OA¹⁶⁾는 지방정부 관할 구역 내 근린 수준에서 센서스 및 기타 통계를 공표하는 공간 단위로서 활용할 목적으로 도입되었다. OA는 인구통계 데이터가 제공되는 가장 작은 지리적 단위로, 구역 내 OA를 집계하여 LSOA, MSOA, wards, LADs¹⁷⁾ 등의 다른 지리적 단위로도 활용하고 있다(변필성 2007).

- OA는 우리나라의 집계구와 유사한 개념으로 집계구는 기초단위구를 기반으로 인구규모(최적 500명), 사회경제적 동질성(주택유형, 지가), 집계구 형상을 고려하여 구축한 최소 통계 집계구역¹⁸⁾을 의미한다. 2022년 기준 우리나라 집계구는 104,292개가 있다.

16) 2011년 기준 잉글랜드는 171,372개의 OA로 구성되며 OA의 최소 인구는 100명 이상, 평균 인구는 309명 수준이다.

17) Lower-Layer Super OAs, (populations of 1,000 to 3,000), Middle-Layer Super OAs (populations of 5,000 to 15,000), and Wards (average population 6,000), Local Authority Districts

○ 잉글랜드는 각 OA의 중심이 10,000명 이상의 '시가화지역(Built up areas)' 내에 있는 지 여부에 기초하여 도시 또는 농촌을 할당한다¹⁸⁾.

- 특정 OA가 인구 10,000명 이상인 시가화지역에 속하면 '도시 OA', 아니면 '농촌 OA'로 구분된다. 시가화지역은 영국 국립지도국(Ordnance Survey: OS)에서 제작·공표하며 2년마다 갱신하고 있다.

- 이는 우리나라의 도시화지역과 유사한 개념으로 도시화지역은 행정구역과는 별개로 1km² 격자의 상주인구를 집계한 후, 인구규모를 기준으로 도시, 준도시 권역으로 구분하고 있다.

○ 이후 도시·농촌의 세분화(Rural-Urban Definition for Small Area Geographies, RUC)는 1ha(100m×100m) 그리드 셀의 가구밀도로 1차 구분된다.

- 각 주소를 1ha(100m×100m) 그리드 셀(grid cell)에 할당하여 그리드 셀별로 가구 밀도를 산출한다. 이때 각 그리드 셀 주변의 증가하는 반경(200m, 400m, 800m, 1,600m)에 대해 주거 밀도를 계산하여 그리드별 '밀도 프로파일(density profile)'을 정의한다.

- 표준 프로파일과의 비교를 통해 각 그리드 셀을 'village', 'Town', 'urban fringe'와 같은 세 가지 유형 중 하나로 분류한다. 예로 해당 그리드의 D800(800m 반경의 밀도) > 8 이면 'Urban area', D400 > 8 이고, D800 < 4 이면 'fringe', D800 > 2.5 이고 D800 > 2.5*D1600 이면 'Town' 등 8가지 규칙으로 세분한다.

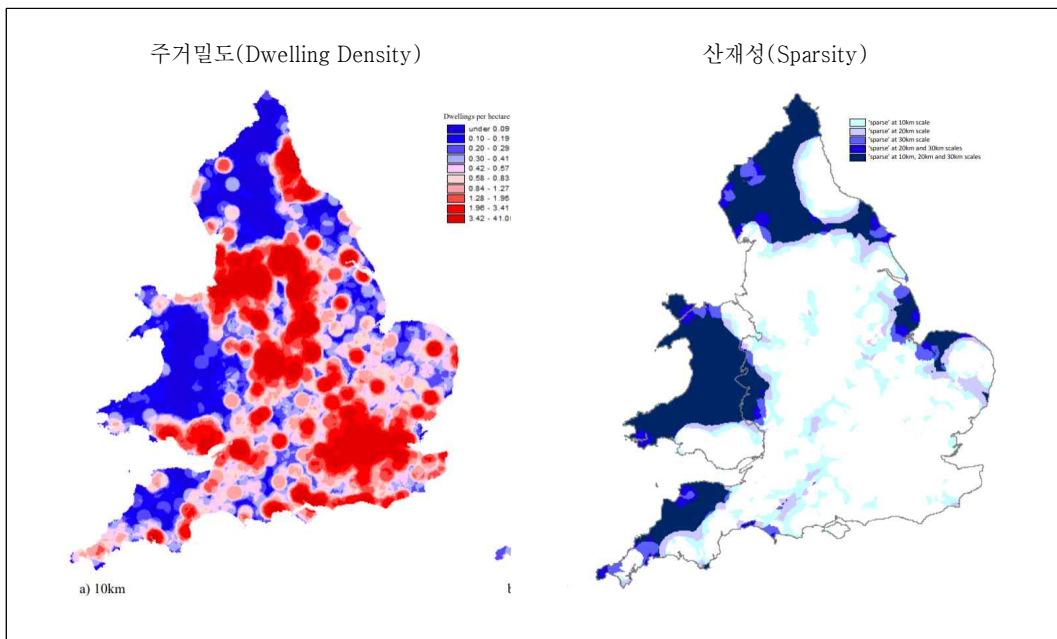
- 할당된 그리드 셀을 OS에서 설정한 기본 정착지와 연결하여 최종 정착지(Settlements)를 형성한다. OA와 정착지를 중첩하여 각 OA에서 면적 상 지배적인 취락 유형의 셀이 있을 경우, 해당 취락 유형으로 OA를 분류한다.

18) 통계지리정보서비스(<https://sgis.kostat.go.kr/>) 주요 용어 설명.

19) Bibby, PR, Brindley PG, 2013, Urban and Rural Area Definitions for Policy Purposes in England and Wales: Methodology

- 추가적으로 정주지역 주변 맥락(context)를 고려한 가구의 산재성(sparsity)에 대한 관정을 기준으로 ‘산재지역’(sparse)과 ‘비산재지역’(less sparse)으로 구분한다.
 - 맥락(context)은 정주 지역의 접근성, 인구 희소성, 공공·민간 서비스를 제공하는 데 소요되는 잠재적인 비용 등을 의미하며, 지역의 속성을 보여준다.
 - 각 정주구성격자의 산재성은 격자 반경 10km(통근거리), 20km, 30km(공공서비스 공급 범위)에 대한 주거밀도와 산재성 지표의 가중치로 계산한다.
 - 산재지역은 10km, 20km, 30km 반경 범위에서 정주구성격자 당 가구수(주거밀도)를 기준으로 주거점수(residential delivery point)를 부여하고, 세 가지 반경 모두에서 5% 이하의 주거점수를 받은 지역으로 분류한다.

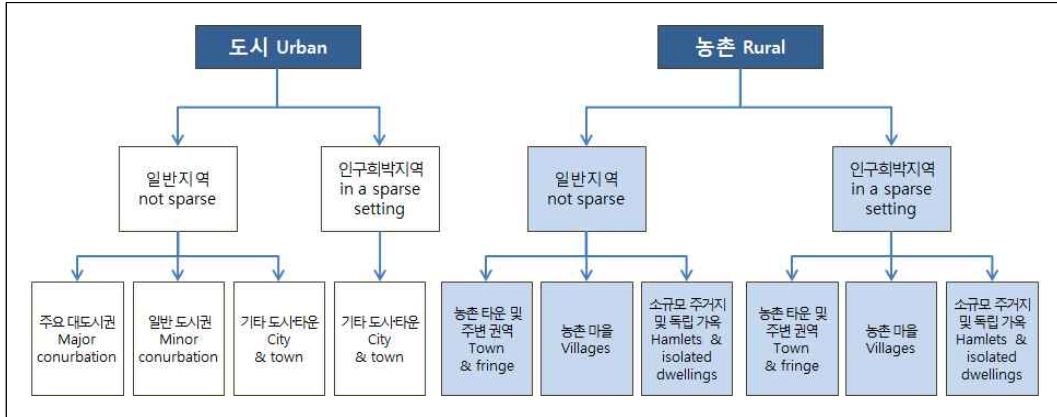
<그림 3-1> 잉글랜드의 주거밀도와 산재성 지도



자료: Bibby, PR, Brindley PG(2013).

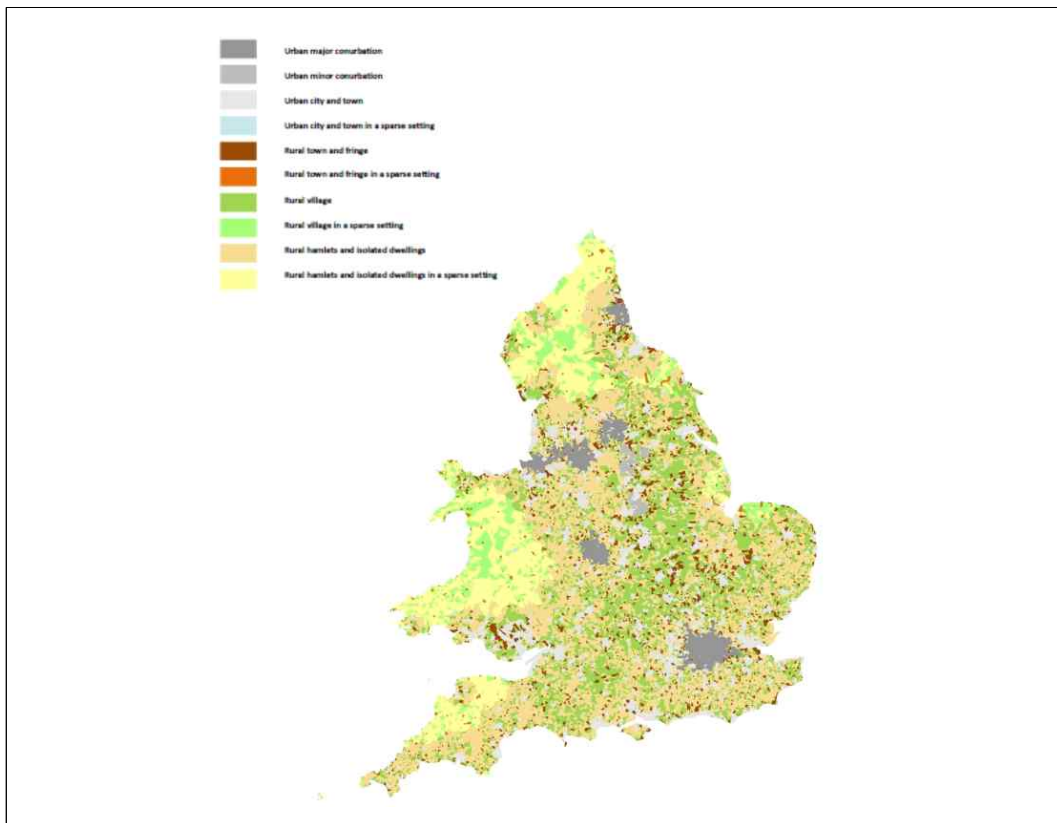
- 이를 종합하여 농촌을 소도읍 및 도시인근지역(town and fringe), 마을(village), 소부락 및 독립가옥(hamlet and isolated dwellings)으로 세분화하고 있다.

<그림 3-2> 잉글랜드의 도시-농촌 지역 구분



자료: Department for Environment, Food & Rural Affairs(2017).

<그림 3-3> 2011년 잉글랜드의 도시-농촌 유형화 지도(OA 수준)

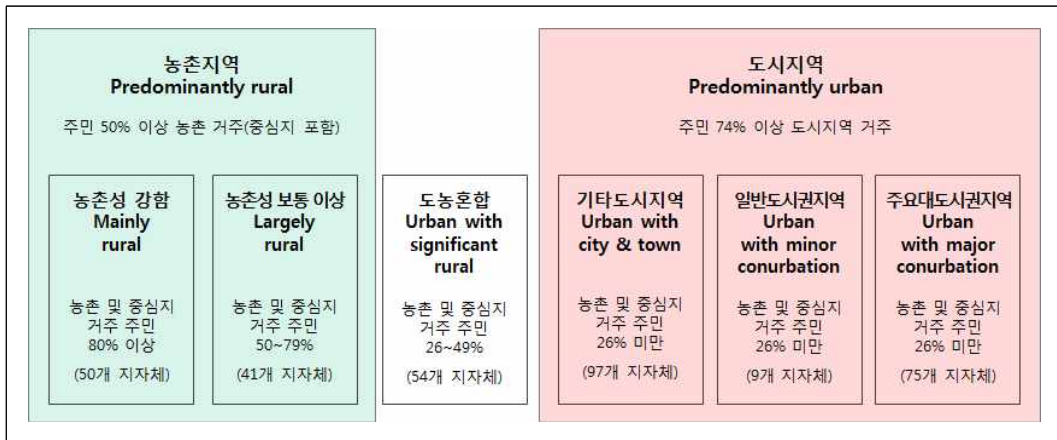


자료: Bibby, PR, Brindley PG(2013).

○ 잉글랜드는 앞서 제시한 OA 분류를 기초로 지자체(districts 또는 unitary authorities 단위) 수준에서 지역 유형을 구분하고 있다.

- 지자체 분류(Rural Urban Classification of Local Authority Districts: RUCLAD)는 도시성 및 농촌성 정도에 따라 6단계로 지역 유형을 구분한다.²⁰⁾
- 주민 50% 이상이 농촌에 거주할 경우 농촌지역(predominantly rural)로 분류되며, 반대로 주민 74% 이상이 도시에 거주하면 도시지역(predominantly urban)으로 구분한다. 도시와 농촌의 중간 성격을 가지는 지자체는 도농혼합지역(urban with significant rural)로 구분한다.
- 농촌지역 혹은 중심지(hub town)에 주민 중 80% 이상이 거주할 경우 ‘농촌성 강한(mainly rural)’ 지역으로, 50~80% 주민이 거주할 경우 ‘농촌성 보통 이상(largely rural)’ 지역으로 분류한다.

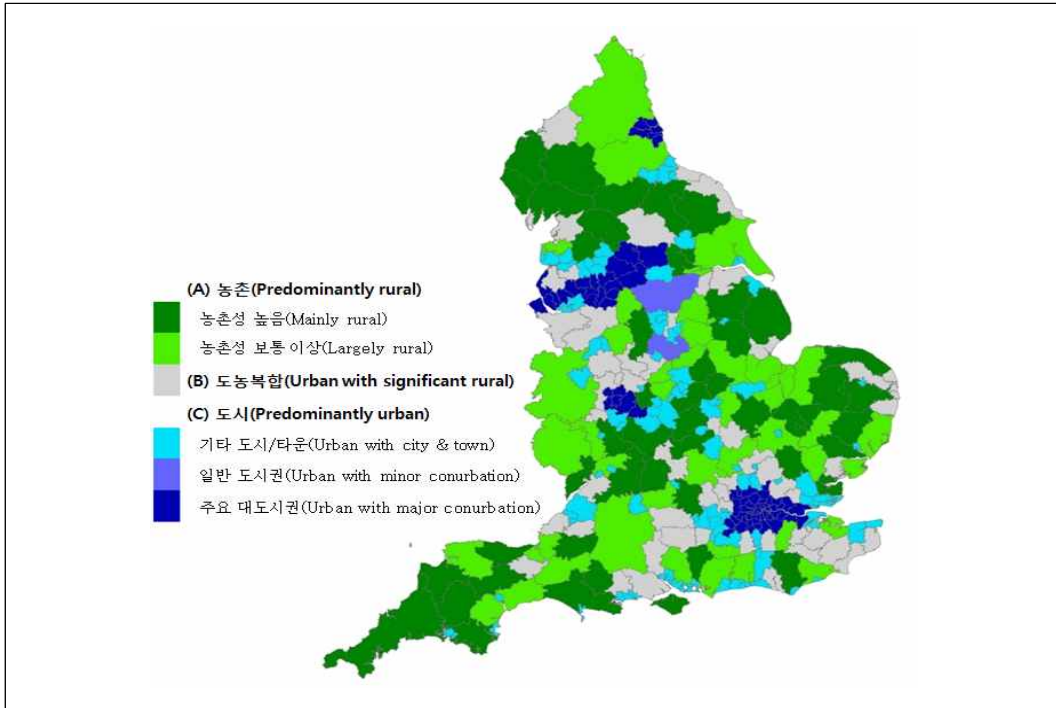
<그림 3-4> 잉글랜드 지자체 단위의 도시, 농촌 구분 기준



자료: Department for Environment, Food & Rural Affairs(2017).

20) 지자체 유형 구분은 2011년 센서스 이후 적용되었다.

<그림 3-5> 2011년 잉글랜드의 도시-농촌 유형화 지도(지자체 수준)



자료: Department for Environment, Food & Rural Affairs(2017).

1.2. 스코틀랜드

○ 스코틀랜드는 잉글랜드와 유사하지만 인구수와 접근성을 기반으로 도시와 농촌을 구분하고 있다²¹⁾.

- 스코틀랜드는 인구 3,000명 미만의 지역을 농촌으로 정의하며, 10,000명 이상의 정착지(도시 지역에 해당)으로부터 접근성(운전시간)을 기준으로 도시와 농촌을 세분화한다.

- 분류체계는 도시(urban), 농촌(rural), 원격지(remote areas)를 구분하는 6단계 분류를 기초로 하되 원격지를 보다 세분화한 8단계의 분류도 가능하다.

²¹⁾ Scottish Government. 2022. Scottish Government Urban Rural Classification 2020.

- 인구정보는 스코틀랜드 국립기록원(NRS)에서 생성하는 정착지(settlements) 데이터를 활용²²⁾하며, ① Large Urban Areas(인구 125,000명 이상), ② Other Urban Areas(인구 10,000~124,999명), ③ Small Towns(인구 3,000~9,999명), ④ Rural Areas(인구 3,000명 미만)으로 그룹화한다.
- 접근성은 도시 지역(인구 10,000명 이상인 정착지)의 인구 가중 중심지에서 30분 및 60분의 운전시간을 계산하여 산정한다.
- 도시지역에서 30분 이내에 있는 지역을 ① Accessible, 30분 이상 걸리거나(6단계 분류) 30분에서 60분 사이 걸리는 지역(8단계 분류)을 ② Remote, 60분 이상 걸리는 지역(8단계 분류 시)을 ③ Very Remote 로 정의한다.

<표 3-1> 스코틀랜드 도·농 구분(8단계)

구분	설명
1. 대도시 지역(Large Urban Areas)	인구 125,000명 이상 정착지
2. 기타 도시지역(Other Urban Areas)	인구 10,000명~124,999명 규모의 정착지
3. 접근성 좋은 타운(Accessible Small Towns)	3,000명~9,999명 규모의 정착지이고, 도시지역에서 30분 이내 접근 가능한 정착지
4. 원격지 타운(Remote Small Towns)	3,000명~9,999명 규모의 정착지이고, 도시지역에서 30분 이상, 60분 이하 접근 가능한 정착지
5. 매우 외딴 스몰 타운(Very Remote Small Towns)	3,000명~9,999명 규모의 정착지이고, 도시지역에서 60분 이상 소요되는 정착지
6. 접근성 좋은 농촌(Accessible Rural Areas)	인구 3,000명 미만의 정착지이고, 도시지역에서 30분 이내 접근 가능한 정착지
7. 원격지 농촌(Remote Rural Areas)	인구 3,000명 미만의 정착지이고, 도시지역에서 30분 이상, 60분 이하 접근 가능한 정착지
8. 매우 외딴 농촌(Very Remote Rural Areas)	인구 3,000명 미만의 정착지이고, 도시지역에서 60분 이상 소요되는 정착지

주: 6단계 분류시 4,5번과 7,8번이 하나의 카테고리 로 묶임.

자료: Scottish Government(2022).

- 접근성에 해당하는 주행시간은 스코틀랜드 국립지도국(OS)에서 구축한 도로 및 페리 노선에 대한 네트워크 분석을 통해 측정한다.

22) 스코틀랜드 정착지는 건축지역을 의미하며 인구수 합이 500명 이상인 고밀도 우편번호 그룹으로 정의된다. 2020년 데이터를 기준으로 스코틀랜드에는 514개의 정착지가 존재한다.

- 정착지별 인구 가중치 중심점의 위치와 도시지역 간의 네트워크 거리를 산정하는 데 있어 각 지역과 도로 유형에 따라 다른 평균속도를 할당하여 산출한다.
- 예로 고속도로는 농촌 지역에서는 평균 속도 104.6km/h, 도시지역은 70.8km/h로 할당한다. 지방도로는 농촌 40.2km/h, 도시 22.5km/h로 적용되며, 페리 속도는 페리 노선 데이터 세트를 활용하되 운전 시간에 표준 30분의 탑승 시간을 추가한다.

○ 스코틀랜드는 도·농 구분의 경계를 큰 지역(지자체 단위)에 직접 적용하지 않고, 우편번호(postcodes), OA(Output Areas), 데이터 존(Data Zones) 등 가능한 작은 지리적 경계에 적용하도록 제시하고 있다²³⁾.

- 데이터 존²⁴⁾은 스코틀랜드의 소규모 지역 통계 배포에 사용되는 핵심적인 지리적 구역으로, 각 데이터 존의 인구 가중 중심 위치를 기준으로 도시와 농촌을 할당된다.
- 데이터 존이 도·농 경계와 일치하도록 설계되지 않았기 때문에 일부 유형 간 중첩이 가능하여 OA로 유형을 구분하느냐 데이터 존으로 구분하느냐에 따라 할당되는 개수에서 약간의 차이가 발생한다.

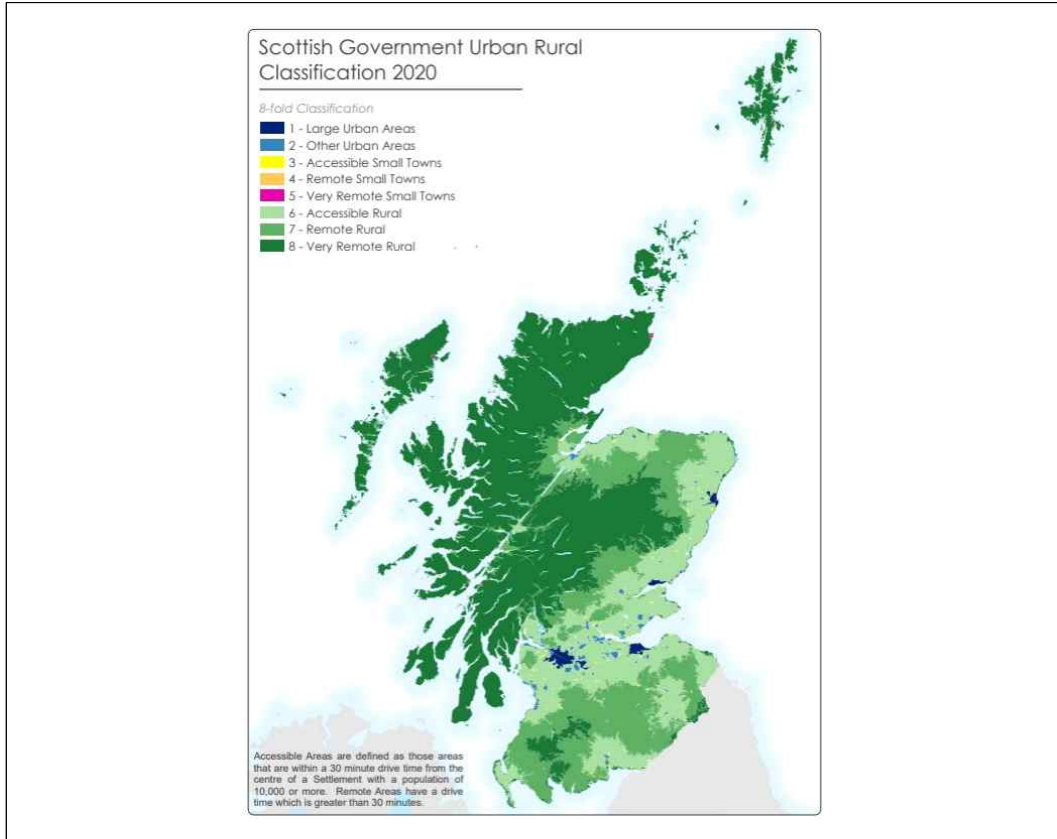
○ 큰 지리적 범위인 지자체 단위에서는 각 범주별로 거주하는 인구 비율을 제시하거나 각 범주별로 차지하는 토지 면적 비율 등을 제공하고 있다.

- 각 지자체별로 6단계, 8단계 분류에 따른 인구 규모를 제공하고 있으며, 2020년 기준 스코틀랜드 농촌에 해당(8단계 분류 중 3~8 범주에 해당)하는 지역에 사는 인구 비율은 약 28.3%로 집계되었다.
- 지자체 단위뿐 아니라 위원회나 의회 선거구 등 특정 목적에 따른 지리적 구역별 도시·농촌 인구 비율을 제공하고 있다.

23) 집계 과정에서 세부 사항이 누락되어 스코틀랜드가 실제보다 더 도시화된 것으로 나타날 수 있기 때문에 큰 지리적 구역(지자체 단위)의 지리적 경계는 제시하지 않는다(Scottish Government 2022).

24) 데이터 존은 500에서 1,000가구 사이의 거주자가 있는 OA를 그룹화하고 실제 물리적 경계를 고려하여 지정한다. 데이터 존은 조밀한 모양을 가지고 있으며 유사한 사회적 특성(초등학교 배정지역, 고용 수준, 인구밀도, 자동차 소유 기반 등)을 가진 가구를 포함하도록 설계되었다.

<그림 3-6> 2020년 스코틀랜드 도시-농촌 유형화 지도(8단계 구분)



자료: Scottish Government(2022).

1.3. 프랑스

○ 프랑스의 농촌성부처공동위원회(comité interministériel aux ruralités:CIR)는 농촌 공간을 도시가 아닌 공간으로 정의하던 기존 농촌 정의를 개편하여 농촌 공간의 다양성을 부각하고자 인구밀도와 노동시장 접근성을 기준으로 한 새로운 기준을 정립하고 공표하였다(2020년 11월 14일 공표).

– 2020년까지 농촌은 국립통계경제문제연구소(INSEE)의 통계 구분에 따라 도시지역(unité urbaine)에 속하지 않은 지역(municipalities)으로 구분되었다.

– 이때 도시(villes)는 지리적으로 연속하여 모여 사는 인구가 2,000명 이상이 되는 하

나 또는 여러 개의 코뮌을 합친 지리적 공간으로 정의된다.

- 새로운 농촌 정의는 교통·무역·서비스 접근성 측면에서 도시와 농촌의 연결이 증가하는 현실을 반영하며, 인구밀도가 낮거나 매우 낮은 모든 지자체를 의미한다. 2017년 프랑스 지방자치단체의 88%가 농촌으로 분류되고 전체 인구의 33%가 농촌에 거주한다.
 - 새로운 분류 기준은 주민의 특성, 활동, 고용이나 서비스 및 시설에 대한 접근에 대한 데이터와 결합하여 인구밀도가 매우 낮은 지역에 대한 다양한 접근이 가능하다.
 - 도시 지역은 ‘인구밀도가 높은 지역’, ‘인구밀도가 중간/매개 지역’으로 구분된다.

- 농촌 지역은 대도시 노동시장과의 접근성과 인구밀도에 따라 ‘고용 중심지의 영향이 강한 지역’, ‘고용 중심지의 영향이 약한 지역’, ‘인구밀도가 낮은 지역’, ‘인구밀도가 매우 낮은 지역’ 네 가지 농촌 범주로 분류한다.
 - ‘고용 중심지의 영향이 강한 지역’은 인구 5만 명 이상의 도시 지역에 속하며, 노동자 중 30% 이상이 고용 중심지에서 일한다.
 - ‘고용 중심지의 영향이 약한 지역’은 인구 5만 명 이상의 도시 지역에 속하지만, 노동자의 30% 미만이 고용 중심지에서 일한다.
 - ‘인구밀도가 (매우) 낮은 지역’은 도시의 영향권 밖에 있거나 인구 5만 명 미만의 도시 지역에 속하는 지역으로, 고용 중심지의 영향 없이 또는 작은 영향 아래 있다는 점에서 “독자형 농촌”이라고 불린다. 고용 중심지의 영향을 받지 않는 지역 중에서, 밀도가 낮은 지방 지역과 밀도가 매우 낮은 지역을 구별한다.

- 독자적 농촌은 인구밀도에 따라 코뮌을 ‘인구밀도가 낮은 지역’, ‘인구밀도가 매우 낮은 지역’으로 구분한다.
 - (1단계: 격자 분석) 전국을 1km×1km 격자 단위로 구분한 후, 인구밀도가 25명/km² 이상인 격자를 찾아내고 인접한 격자 내 거주민 수가 최소 300명 이상이 될 때까지 늘려간다. 이를 ‘인구밀도가 낮은 지역’으로 분류하고, 이에 속하지 못한 나머지 격자들을 ‘인구밀도가 매우 낮은 지역’으로 분류한다.

- (2단계: 코뮌 재분류) '인구밀도가 매우 낮은 지역'은 다시 별도의 200m x 200m 격자 단위로 구분하고, 이 격자에 거주하는 코뮌 인구수가 전체 코뮌 인구수 대비 50% 이상일 경우 해당 코뮌을 '인구밀도가 매우 낮은 지역'으로 분류한다. 이를 통해 자치구 수에서 동일한 크기의 두 그룹을 구성할 수 있게 한다.

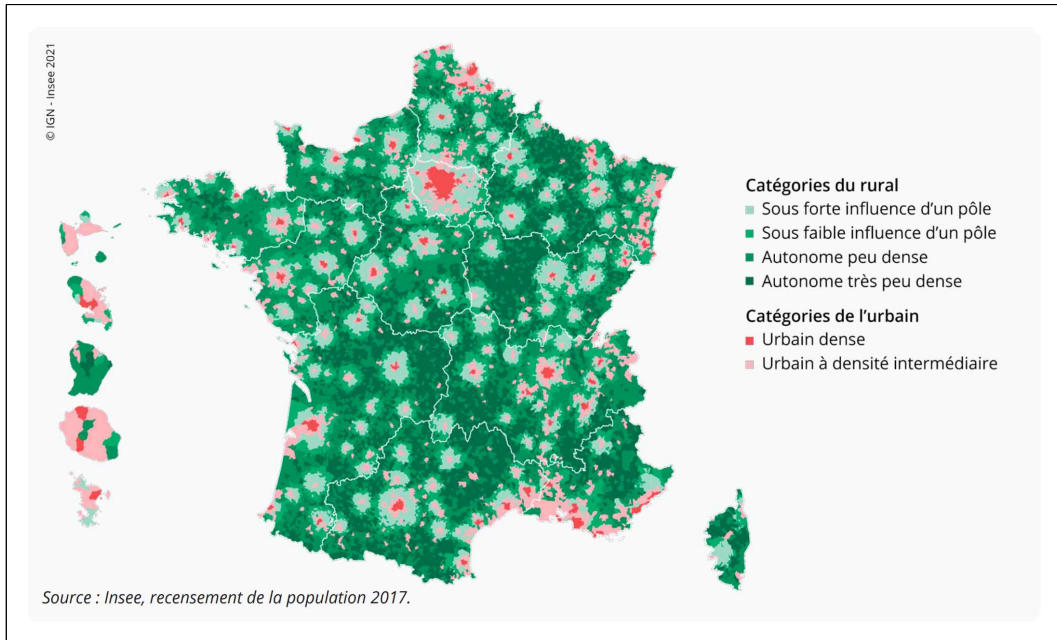
<표 3-2> 프랑스 농촌 유형에 따른 인구 분포

구분	코뮌		인구	
	코뮌 수	비율(%)	인구 수(천 명)	비율(%)
농촌	30,775	88	21,881	33
독자적 농촌 (Rural autonome)	16,206	46	9,143	14
인구밀도 매우 희박 (Très peu dense)	8,097	23	1,561	2
인구밀도 희박 (Peu dense)	8,109	23	7,582	11
중심지역의 약한 영향권에 있는 농촌 (Rural sous faible influence d'un pôle)	7,399	21	5,937	9
중심지역의 강한 영향권에 있는 농촌 (Rural sous forte influence d'un pôle)	7,170	21	6,801	10
도시	4,193	12	44,900	67
총 계	34,968	100	66,781	100

자료: 프랑스 국립통계경제연구소, 2017년 인구통계(Insee, recensement de la population 2017).

- 이러한 분류 방법을 통해 가장 멀리 떨어져 있고 인구가 가장 적은 지역부터 가장 도시화된 농촌 지역까지 연속체를 통계적으로 정의할 수 있다.

<그림 3-7> INSEE의 개편된 공간 구분



주: 2020년 1월 기준 지역 경계.

자료: 프랑스와 그 영토. La France et ses territoires - Insee Références - Édition 2021.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>. 접속일: 2023. 12. 25.

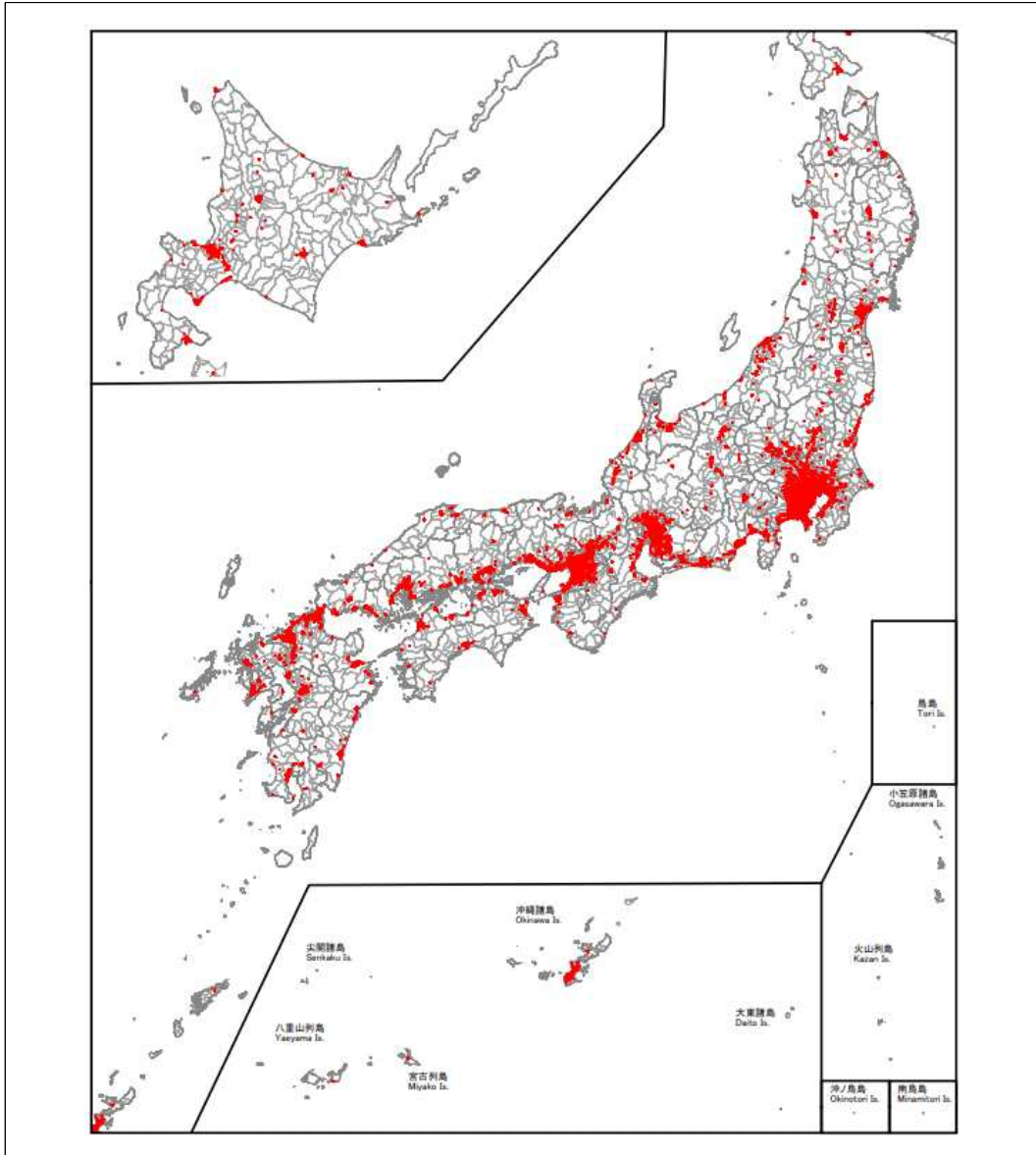
○ 이 외에도 프랑스는 농촌정책의 관점에서 자국의 농촌을 ‘근교 농촌’(countryside close to the cities), ‘새로운 농촌’(new countryside), ‘취약 농촌’(vulnerable countryside)의 세 가지로 구분하기도 한다.

- 근교 농촌은 대규모 주거지대가 존재하는 한편, 농업이 여전히 중요한 역할을 하지만 다른 토지수요들과의 경쟁이 심화되고 있는 지역이다.
- 새로운 농촌은 특징적인 주거기능, 관광기능, 자연기능을 담당하는 지역으로 매우 높은 정도의 순 인구 유입과 일자리 성장을 특징으로 한다.
- 취약 농촌은 낮은 인구밀도를 보이며 쇠퇴하는 농촌 지역으로, 농업과 쇠퇴하고 있는 제조업 분야들이 지배적인 특징을 보인다.

1.4. 일본

- 일본은 국토를 인구밀도 관점과 계획적 관점에서 도시와 농촌으로 구분한다. 인구밀도에 의한 구분은 인구집중구역(Densely Inhabited District, DID)을 활용하는데, DID는 도시적 지역과 농촌적 지역의 구분, 협의의 도시로서 시가지 규모를 나타내는 지표로 활용된다.
 - 일본은 행정구역(시정(市町))의 확대에 따라 행정구역 내에 농촌적 구역과 도시적 구역이 혼재되면서, 기존의 시(市) = 대도시·중소도시, 정(町) = 소도시, 촌(村) = 농촌이라는 구분이 약해졌다. 이에 일본은 1960년 국세조사에서 인구집중지구(DID)를 설정하였다.
 - 도시지역은 인구집중구역(DID)으로 지정된 지구를 의미하는데, 인구집중구역은 인구밀도 4천 명/km² 이상의 국세조사지구가 인접하거나, 인구 5천 명 이상인 DID 지구를 지정한다. 단, 공항, 항만, 공업지대, 공원 등 도시적 경향이 강한 국세조사지구는 인구밀도가 낮아도 DID에 포함된다.
 - 농촌 지역은 인구집중구역(DID) 이외의 구역으로 정의된다. 일반적으로 일본의 농촌 지역은 농림업적인 토지이용이 큰 비중을 차지하고 인구밀도가 낮으며 농림업을 통한 2차적인 자연환경 및 토지·물 등 공공재적 자원을 보유한 지역이다.
- 계획적 관점에서 시정촌(市町村) 내 도시지역 이외의 농촌계획 대상이 되는 지역을 농촌으로 구분한다.
 - 일본의 용도지역 구분인 도시계획구역, 농업진흥구역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연환경보전지역 등의 구분에 따라 농업진흥지역을 농촌계획구역으로 이해하는 방식이라 할 수 있다.
 - 단, '도시계획구역=도시, 농업진흥지역=농촌'이라고 규정할 수는 없으며 도시계획구역 내에도 농촌적 특성이 있는 시가화조정구역(市街化調整區域)이 있고, 반대로 농업진흥지역 내에도 도시적 이용이 인정되는 농진백지(農振白地)가 존재하기 때문이다.

<그림 3-8> 인구집중지역(DID) 경계도 (2020년)



자료: 일본 총무성 통계국 홈페이지(<https://www.stat.go.jp/>). 검색일: 2024.3.18.

1.5. 미국

○ 미국은 농촌과 도시가 다차원적인 개념이라는 현실과 농촌 공간의 활용 목적에 맞는 다양한 공간 기준이 필요함에 따라 농촌과 도시를 구별하기 위해 네 개 자료를 기반으로 8 개 농촌 정의를 주로 사용한다.

– 네 개 자료는 (1) 인구 조사국(Census Bureau)의 구역 목록, (2) 인구 조사국의 도시 지역 목록, (3) 관리 예산국(OMB)의 대도시 지역, (4) ERS의 농촌-도심 통근 지역이다.

<표 3-3> 미국의 이용 자료별 농촌 정의

이용자료	번호	정의	인구 비율	토지 면적 비율
인구조사구역 기반	1	인구가 2,500명 이상인 인구 조사 구역 외부의 모든 지역	31%	97%
	2	인구가 10,000명 이상인 인구 조사 구역 외부의 모든 지역	41%	98%
	3	인구가 50,000명 이상인 인구 조사 구역 외부의 모든 지역	63%	99%
인구조사 도시지역 기반	4	도시 지역을 제외한 모든 지역		
	5	인구 10,000명 이상의 도시 지역을 제외한 모든 지역	25%	98%
	6	인구 50,000명 이상의 도시 지역을 제외한 모든 지역.	32%	98%
광역통계지역 기반	7	도시 통계 지역(MSA) 이외의 모든 카운티	17%	75%
도시-농촌 통근코드 기반	8	RUCA 코드 4부터 10까지의 인구 조사 구역	20%	81%

자료: USDA ERS. <https://www.ers.usda.gov/data-products/rural-definitions/data-documentation-and-methods/>.
접속일: 2023. 12. 25.

○ 인구 조사국의 통계조사를 목적으로 지정된 인구 조사 구역(Census Designated Places: CDP)을 기반으로 인구 2,500명과 10,000명을 기준으로 인구밀도와 주변 도시와의 거리 등을 고려하여 농촌을 정의한다.

– CDP는 인구 조사에서 통계 자료를 수집하고 상호 연관시킬 목적으로 인구 조사국이 도시, 타운, 마을과 같은 통합된 장소에 대응하여 지정·유지·관리하는 구역으로 통합된 장소 19,452개와 비통합 장소 5,698개가 있다.

– CDP는 통합되지 않은 커뮤니티와 다양한 규모의 농촌, 소규모 비통합 커뮤니티, 소규모 농촌 공동체, 외곽 도시, 비통합 리조트 및 은퇴자 공동체와 그 주변 지역이 포함한다. CDP의 경계는 10년마다 바뀔 수 있으며, 통계적 기준이 아닌 행정적 또는 지

역적으로 결정된 경계를 기반으로 하기 때문에 장소는 인구 규모나 밀도와 관계없이 지정될 수 있다.

○ 인구 조사국의 인구 조사 도시 지역(Census Urban Areas)을 기반으로 인구 5만 명 이상 도시화 지역(Urban Area: UA)과 인구 2,500~49,999명인 도시 클러스터(Urban Cluster: UC)를 제외한 나머지 지역을 농촌으로 정의한다.

- 인구 조사국은 도시 지역을 “평방 마일당 인구 밀도가 최소 1,000명인 핵심 인구 조사 블록 그룹 또는 블록과 평방 마일당 최소 500명의 전체 밀도가 있는 주변 인구 조사 블록”으로 정의한다.

- 농촌 지역은 (1) 도시지역이 아닌 ‘비도시지역’(not an urban area), (2) 인구 10,000명 이상의 도시 지역을 제외한 모든 지역, (3) 인구 50,000명 이상의 도시 지역을 제외한 모든 지역으로 구분된다.

○ 관리예산처(OMB)의 카운티 단위 도시 통계 지역(Metropolitan/Micropolitan Statistical Areas: MSA)에 속하지 않는 지역을 농촌으로 정의한다.

- MSA는 연방 통계 기관이 연방 통계를 수집, 표 작성 및 게시하는 데 사용할 수 있도록 미국 관리예산처(OMB)에서 정의한 지리적 개체이다.

- MSA는 핵심 도시 지역을 포함하는 하나 이상의 카운티(county)와 도시 핵심과 높은 수준의 사회적, 경제적 통합(통근 기준으로 측정)을 갖는 인접 카운티가 포함된다. 중심 카운티(central county)는 해당 핵심 도시 지역 인구의 50% 이상을 차지하거나, 반대로 해당 밀집도시지역 인구의 50% 이상이 중심 카운티 내에 거주해야 한다.

- MSA는 인구 50,000명 이상의 대도시(Metropolitan) 통계 지역과, 인구 10,000~50,000명 이하의 소도시(Micropolitan) 통계 지역으로 구분된다. 농촌은 도시 통계 지역에 속하지 않는 카운티로 정의된다.

- 농촌-도시 통근 지역 코드(Rural-Urban Commuting Area Codes: RUCA)를 기반으로 카운티(또는 인구 조사 구역) 단위로 도시 지역이 아닌 지역을 농촌으로 정의한다.
 - RUCA는 인구 밀도, 도시화 및 일일 통근에 대한 측정을 통해 대도시, 소도시 및 소도시 도시 핵심, 이러한 핵심과 경제적으로 통합된 인접 지역 및 외곽 농촌 지역을 식별하는 데 사용되는 코드 체계이다. 카운티(County), 인구 조사 구역(DCP), 우편번호를 공간적 단위로 활용하여 자료를 제공한다.
 - UCA의 분류는 10개의 기본 코드와 30개의 보조 코드가 포함된다. 기본 코드(1-10)는 주된(primary) 통근 흐름의 규모와 방향을 기초로 대도시, 소도시, 작은 마을, 농촌 통근 지역으로 구분한다. 농촌 지역은 RUCA 코드 4~10번 코드로 정의된다.

<표 3-4> 미국 농촌-도시 통근 코드(RUCA)

코드		세부 내용
1	Metropolitan area core	도시화된 지역(UA) 내 이동
2	Metropolitan area high commuting	30% 이상이 도시화된 지역(UA)으로 이동
3	Metropolitan area low commuting	10% 이상 30% 미만이 도시화된 지역(UA)으로 이동
4	Micropolitan area core	도시 클러스트(large UC) 내 이동
5	Micropolitan high commuting	30% 이상이 도시 클러스트(large UC)로 이동
6	Micropolitan low commuting	10% 이상 30% 미만이 도시 클러스트(large UC)로 이동
7	Small town core	도시 클러스트(small UC) 내 이동
8	Small town high commuting	30% 이상이 도시 클러스트(small UC)로 이동
9	Small town low commuting	10% 이상 30% 미만이 도시 클러스트(small UC)로 이동
10	Rural areas	도시화된 지역(UA) 또는 도시 클러스트(UC) 이외 이동

주 1) UA: urbanized area, large UC: urban cluster of 10,000 to 49,999, small UC:urban cluster of 2,500 to 9,999.

2) RUCA는 10개의 기본 코드와 30개의 보조 코드로 구성됨.

자료: Department of Agriculture, Economic Research Service 사이트(<https://www.ers.usda.gov/>).

○ 이 이외에 국립교육통계센터(NCES)의 학교의 위치를 설명하는 지리적 분류 방법을 이용하여 농촌을 정의할 수 있다.²⁵⁾

- NCES는 미국의 모든 영토를 농촌(Rural), 타운(Town), 교외(Suburban), 도시(City)의 네 가지 유형으로 분류하고, 각 유형은 인구 규모 또는 인구 밀집 지역과의 근접성을 기준으로 세 가지 하위 유형으로 세분화된다.

<표 3-5> 미국 국립교육통계센터(NCES)의 농촌 정의

유형	하위 유형	정의
도시 (City)	대규모(Large)	도시화된 지역 내부 및 인구 25만 명 이상의 주요 도시 내부의 영토
	중규모(Mid size)	도시화된 지역 내부 및 인구 250,000명 미만 및 100,000명 이상의 주요 도시 내부 지역
	소규모(Small)	도시화된 지역 내부 및 인구 10만 명 미만의 주요 도시 내부의 영토
교외 (Suburban)	대규모(Large)	주요 도시 외부 및 인구 250,000명 이상의 도시화 지역 내부 지역
	중규모(Mid size)	주요 도시 외부 및 인구 250,000명 미만 및 100,000명 이상의 도시화 지역 내부 지역
	소규모(Small)	주요 도시 외부 및 인구 100,000명 미만의 도시화 지역 내부 지역
타운 (Town)	주변부(FRINGE)	도시화된 지역에서 10마일 이하인 도시 클러스터 내부의 영역
	일반(DISTANT)	도시화된 지역에서 10마일 이상 35마일 이하인 도시 클러스터 내부의 영토
	원격(REMOTE)	도시화된 지역에서 35마일 이상 떨어진 도시 클러스터 내부의 영토
농촌 (Rural)	주변부(FRINGE)	인구 조사에서 정의한 도시화된 지역에서 5마일 이하인 농촌 지역 및 도시 클러스터에서 2.5마일 이하인 농촌 지역
	일반(DISTANT)	인구 조사에서 정의한 도시 지역에서 5마일 이상 25마일 이하인 농촌 지역과 도시 지역에서 2.5마일 이상 10마일 이하인 농촌 지역 무리
	원격(REMOTE)	인구 조사에서 정의한 도시 지역에서 5마일 이상 25마일 이하인 농촌 지역과 도시 지역에서 2.5마일 이상 10마일 이하인 농촌 지역 무리

자료: 미국 국립교육통계센터(IES NCES). <https://nces.ed.gov/programs/edge/Geographic/LocaleBoundaries>. 접속일: 2023. 12. 25.

²⁵⁾ <https://nces.ed.gov/programs/edge/Geographic/LocaleBoundaries>를 요약정리함. 접속일: 2023. 12. 25.

1.6. OECD(경제협력개발기구)

- OECD는 회원국들의 도시-농촌 정책 개발과 분석비교 및 연구를 위해 표준화된 도시-농촌 분류 체계를 제공한다. 주요 분류 기준은 크기에 따른 분류와 지리적 위치에 따른 분류가 있다.

- (크기에 따른 분류) 인구 규모에 따라 완전한 도시 지역(Predominantly Urban), 중간 지역(Intermediate Regions), 완전한 농촌 지역(Predominantly Rural)으로 구분한다.
 - 인구밀도가 150명/km² 미만인 지역 단위(local units)를 농촌 지역 단위로 구분하며, 이를 상위 공간 단위(TL3; Territorial Level 3)로 집계하여 인구 비중을 산출한다.
 - (완전한 도시 지역) 농촌 거주인구 비중이 15% 이하이거나, 15% 초과 50% 미만이며 지역 인구의 25% 이상이 거주하는 50만 이상의 중심도시를 가지고 있는 지역이다(심재현 외 2017a).
 - (중간지역) 농촌 거주인구 비중이 15% ~ 50% 이거나, 50%를 초과하지만 지역 인구의 25% 이상이 거주하는 20만 이상의 중심도시를 가지고 있는 지역이다(심재현 외 2017a).
 - (완전한 농촌 지역) 도시 외 거주인구 비중이 50% 이상인 지역이다.

- (지리적 위치에 따른 분류) 농촌 지역은 인구의 50% 이상이 1km²당 150인 이하의 인구밀도에 사는 지역이라고 정의하고, 다음과 같이 세 가지 유형으로 세분화된다.
 - 경제적으로 도농 통합인 지역(Economically Integrated Areas)은 대개 도시 중심지 가까이 위치하여 있고 농가소득이 높은 지역으로서, 경제성이나 인구분포 측면에서 성장하는 지역을 의미한다.
 - 중간농촌지역(Intermediate Areas)은 도시 중심지로부터 멀리 떨어져 있으나 중심지로의 접근성이 좋은 지역으로, 제조업이나 서비스업과 같은 산업으로 산업이 다양화되고 있기는 하나, 전통적으로 농업과 관련 산업에 의존하고 있는 지역을 의미한다(심재현 외 2017a).

- 원격농촌지역(Remote Areas)은 도시 중심지로부터 상당히 떨어져 있는 지역으로 저밀도 인구, 인구 노령화, 열악한 기반시설과 생활 서비스, 농업 이외의 타 경제부문의 통합성 미흡 등을 특징으로 하는 지역을 의미한다(심재현 외 2017a).

<표 3-6> 주요 국가별 농촌의 개념과 범위 비교

구분	농촌 구분의 기준	농촌의 정의
한국	(기준) 법적인 규정 (공간단위) 행정구역 이용	읍·면 지역
잉글랜드	(기준) 인구규모, 인구밀도, 가구수 기준의 주거접수 (공간단위) 100m x 100m 인구격자 이용	(일반지역) 농촌타운 및 주변 권역, 농촌 마을, 소규모 주거지 및 독립가옥 (인구희박지역) 농촌타운 및 주변 권역, 농촌 마을, 소규모 주거지 및 독립 가옥
스코틀랜드	(기준) 인구수, 도시 접근성 (공간단위) 정착지(settlement)	인구수 3,000명 미만 지역 도시지역(인구 10,000명 이상) 인구 중심점 까지 30분, 60분 접근성을 기준으로 원격지와 매우 외딴 농촌으로 세분
프랑스	(기준) 고용 중심지의 영향도, 인구 규모, 인구 밀도 (공간단위) 1km x 1km, 200m x 200m 인구격자	고용 중심지의 영향이 강한 지역, 고용 중심지의 영향이 약한 지역, (독자형 농촌) 인구밀도가 낮은 지역, 인구밀도가 매우 낮은 지역 (정책적 관점) 근교농촌, 새로운 농촌, 취약농촌으로 농촌을 구분
일본	(기준) 농업적 토지 이용, 인구밀도, 공공재적 자원, 토지이용 (공간단위) 인구집중지역(DID)	인구집중구역(DID) 이외 지역
미국	(기준) 인구규모, 도시 인접성, 통근 비율, 중심도시 인구 비율 (공간단위) 카운티, 인구조사구역(CDP)	MSA 또는 도시화된 지역 이외의 지역
OECD	(기준) 인구밀도 도시 중심지 접근성 산업 특성	(규모에 따른 분류) 중간지역, 완전한 농촌지역 (입지에 따른 분류) 경제적으로 도시와 통합된 농촌지역, 중간 농촌지역, 원격농촌지역

자료: 저자 작성.

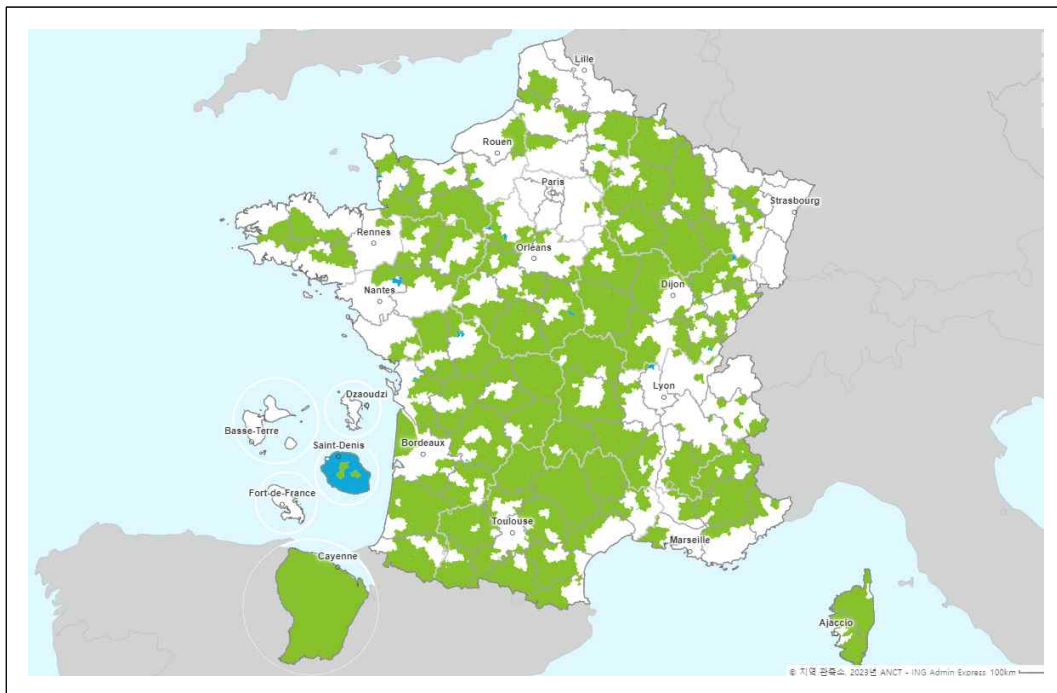
2. 국가별 인구감소지역 설정 및 정책 대응 사례

2.1. 프랑스

○ 농촌 활성화 지역(Zone de Revitalisation Rurale : ZRR)

- ZRR은 인구밀도가 낮고 사회경제적 개발에 불리한 낙후된 농촌 지역에 적용되는 정책이다. 1995년 ‘국토 및 지역개발에 관한 법’(LOADT)에 의해 수립이 되었고, 일자리를 창출하는 기업을 지원하는 등 농촌 지역의 사회경제적 발전을 돕는 것이 주목적이다.
- ZRR로 선정된 지역에는 기업의 소득세 및 법인세 감면, 최대 5년간 지방세 감면, 기업 재산세, 건물재산세, 주거세, 사회보장기금 및 가족수당의 고용자 부담금 등의 감면 혜택이 있다.

<그림 3-9> 프랑스 농촌 활성화 지역(ZRR) 지정 현황

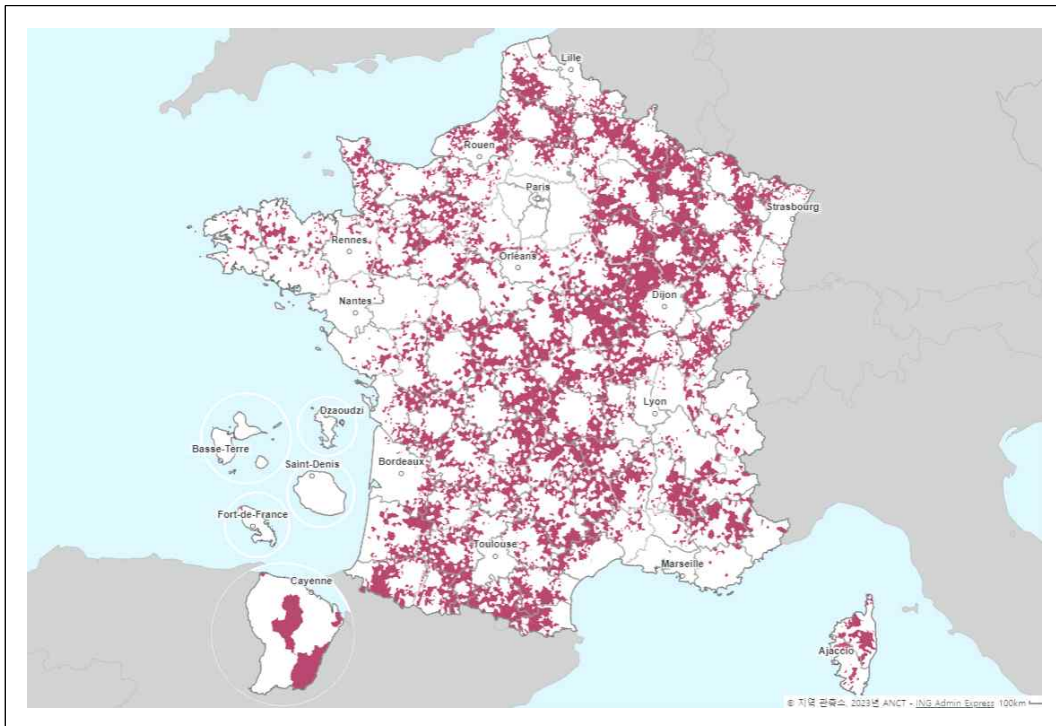


자료: https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#bbox=-1051686,6661345,2595272,1619654&c=indicator&i=zonages.zrr_simp&view=map59. 검색일: 2024년 4월 3일.

○ 농촌 상업 활성화 지역(Zone de Revitalisation des Commerces en Milieu Rural : ZoRCoMiR)

- 2020년부터 시작된 ZoRCoMiR은 기존의 ZRR과 더불어 거주민 수, 일자리 수, 상점/사업체 수를 기준으로 지역²⁶⁾을 선정하여 사업자에게 세금감면 혜택을 주는 정책이다.
- ZoRCoMiR 내에서 '11명 이하 임금노동자로 구성되고 동시에 수익이 총 2백만 유로 미만인 상점/사업체'가 세금 감면을 신청할 경우, 기업재산세, 건물재산세, 기업부가가치기여금 등을 최대 33%까지 감면해주는 혜택을 제공한다.

<그림 3-10> 프랑스 농촌 상업 활성화 지역(ZoRCoMiR) 지정 현황



자료: https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#bbox=-1051686,6661345,2595272,1619654&c=indicator&i=typo_zrcmr.zrcmr&view=map59. 검색일: 2024년 4월 3일.

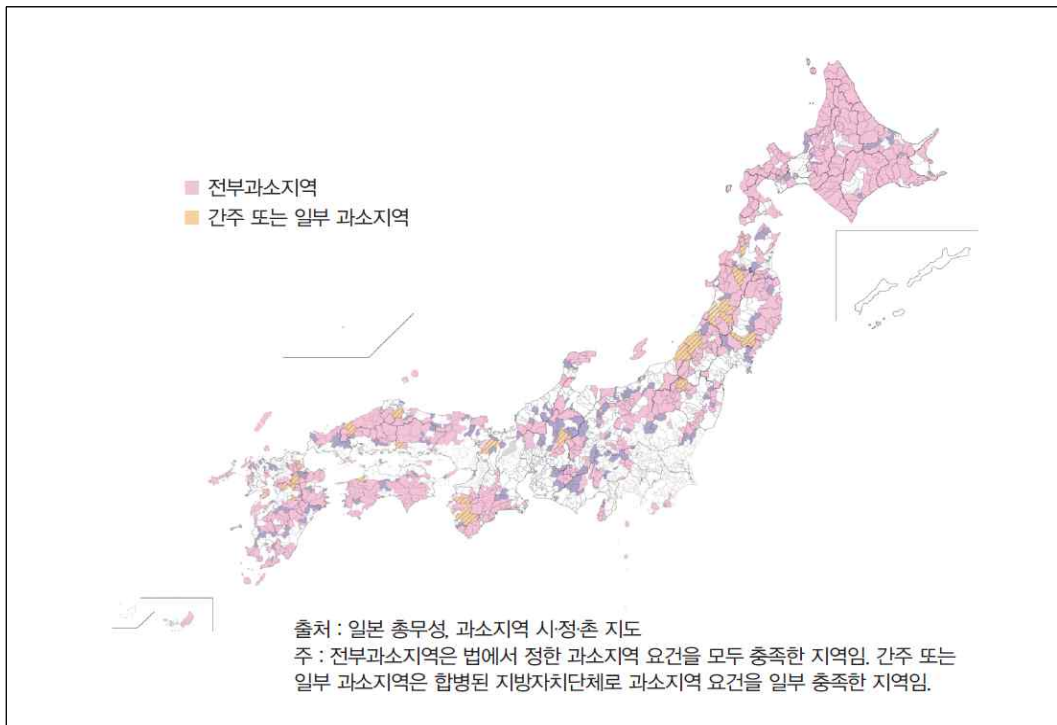
26) 거주민 수가 3,500명 미만이고 일자리 수 1만 개 이상의 도시권에 속하지 않으며, 동시에 영리활동 중인 상점/사업체 수가 10개 이하인 코뮌

2.2. 일본

○ 과소지역(過疎地域)

- 과소지역은 지역의 인구가 현저히 감소하여 해당 지역 주민들의 생활 수준 또는 지역의 생산 기능을 유지하기 어려워진 상태인 지역을 말한다(김민영·이소영, 2023).
- 일본의 과소지역 문제를 대응하는 정책은 1970년 「과소지역대책긴급조치법」의 제정 및 시행으로부터 시작되었고, 여러 번의 개정을 거쳐 2021년 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」이 새롭게 제정되었다.
- 과소지역 선정은 ‘평균 인구감소율’과 ‘평균 재정력 지수’ 두 가지 지표를 기준으로 사용하고, 해당 지역에 대해서 행정지원, 재정지원, 금융지원 및 세제지원을 통해 정주기반을 강화하고 지역주민 복지증진을 도모하고 있다.

<그림 3-11> 일본 과소지역 지정 현황



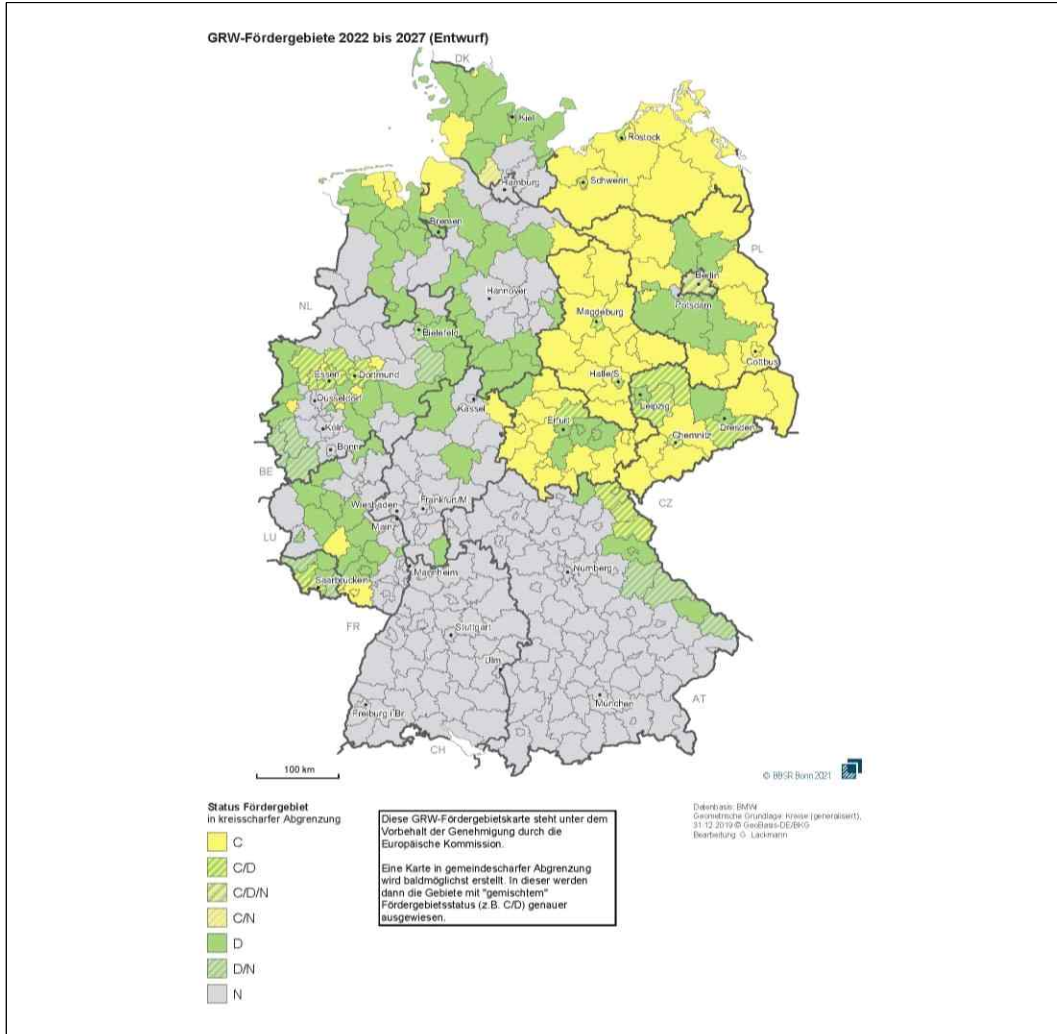
자료: “현실로 다가온 지방소멸의 위기”(더퍼블릭뉴스). <https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21911>. 검색일: 2024년 4월 3일.

2.3. 독일

○ 구조적 취약 지역(Strukturschwache Gebiete)

- 독일은 '지역경제 구조 개선을 위한 연방/주정부 공동과제(GRW)' 체계 안에서 인구 문제도 함께 고려하여 '구조적 취약 지역'을 선정하여 지원하고 있다.
- GRW는 구조적 개선이 필요한 지역의 개발을 지원하기 위해 연방정부-주정부 간의 합의를 바탕으로 1969년에 수립되어 시행되고 있고, 구조적으로 취약한 지역의 장기적인 발전을 유도할 수 있는 적절한 조치를 취하여 경쟁력을 강화하고 경제 성장을 지원하는 것이 목표이다.
- 구조적 취약 지역 선정 및 자금 지원 가능 규모는 유럽 연합의 '국가 지원대상 지역 지정을 위한 세부 지침'과 'GRW 세부 지침'에 따라 이루어지고, 크게 네 가지(지역생산성, 평균 불완전 고용률(실업률), 고용가능인구 전망, 인프라(교통, 연구, R&D, 통신 기술 등)) 지표를 기준으로 사용한다.
- 해당 지역을 대상으로 무역 및 산업 육성, 상업 인프라 개발, 지역 내 거버넌스 강화, 중소기업 경쟁력 향상 등을 위한 정책에 GRW 자금이 사용된다.

<그림 3-12> 독일 2022-2027년 GRW 자금 지원 지역



자료: <https://heenemann.de/grw-foerdergebiete-2022-2027/>. 검색일: 2024년 4월 3일.

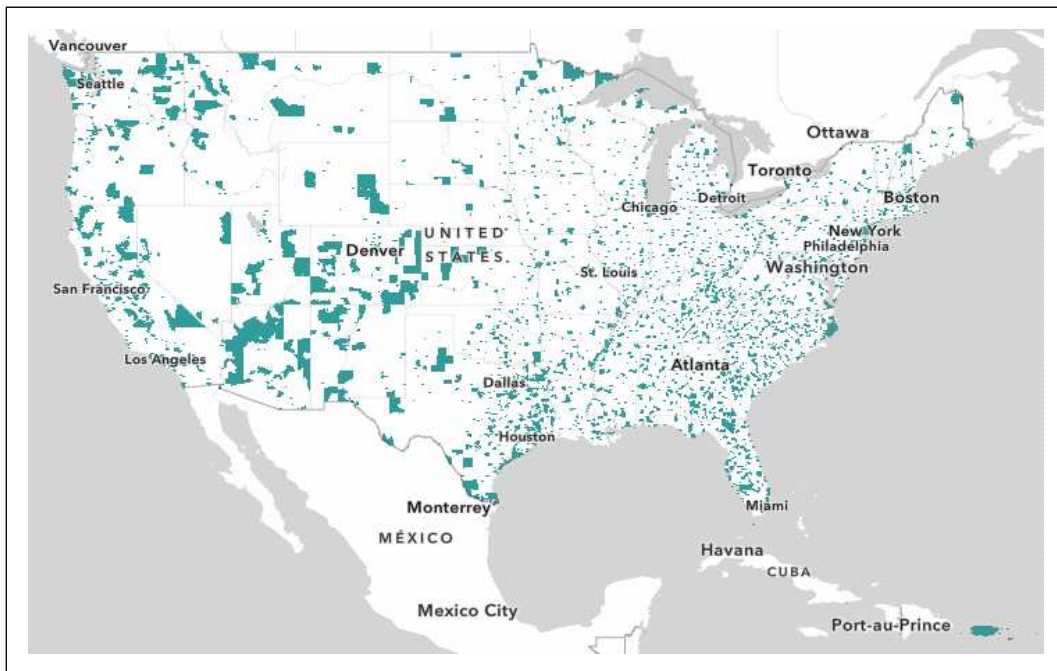
2.4. 미국

○ 기회특구(Opportunity Zone : OZ)

- ‘기회특구’는 2017년 트럼프 정부 시절 도입된 제도로, 경제적으로 뒤처진 저소득 낙후지역에 민간의 장기 자본투자를 끌어들이기 위해 고안된 연방정부 세금감면 프로그램이다.

- 역만장자인 셀 파커와 그가 설립한 민간 싱크탱크인 EIG에 의해 고안되었으며, 2017년 12월에 통과된 ‘세금감면 및 일자리 법(Tax Cuts and Jobs Act of 2017)’의 일부로 도입이 되었다.
- 기회특구 지정요건은 ‘빈곤률 20% 이상’ 또는 ‘주변지역 대비 중위가구소득 80% 미만’의 센서스 트랙²⁷⁾이고, 주정부별로 저소득 센서스 트랙 중에서 최대 25%까지를 기회특구로 지정할 수 있다.
- 투자여력을 가진 사람들이 보유한 ‘미실현 자본수익(보유 아파트, 주식 등의 거래가격 상승분)’에 대한 세금감면 혜택을 제공하여 저소득 낙후지역에 투자를 유도하는 것이 목적이고, 자본수익을 ‘기회특구펀드’에 5년 이상 장기 투자하면 세금감면 혜택을 제공한다.

<그림 3-13> 미국 기회특구(OZs) 지정 현황



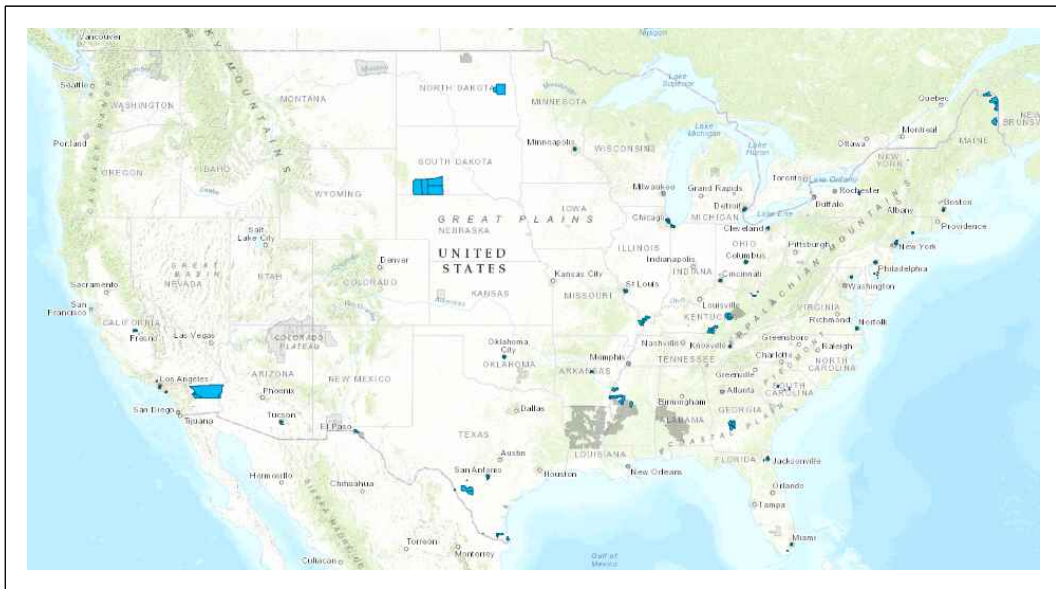
자료: <https://eig.org/opportunity-zones/facts-figures/#mapopportunityZones>. 검색일: 2024년 4월 3일.

27) 센서스 트랙(Census Tract): 미국 인구조사 자료인 센서스 데이터가 제공되는 통계단위 중 하나

○ 임파워먼트존(Empowerment Zones : EZs)

- ‘임파워먼트존’은 1993년 클린턴 정부 시절 도입된 제도로, 저소득 낙후지역을 위한 연방정부 세금감면 프로그램이다. 크게 농촌형과 도시형으로 나뉘며, 지정된 지역 내 입주기업에게 다양한 세제혜택을 제공한다.
- 임파워먼트존으로 지정되기 위해서 높은 실업률, 최소 20%의 빈곤율, 인구 감소, 기업의 자본 철수 등의 기준으로 해당 지역의 경제적 어려움을 판단한다.
- 기업유치 및 지역민 고용을 유도하기 위해 해당 지역 내 입주기업에게 ‘신규 고용 시 세액공제’, ‘사용자산 구입비 세액공제’, ‘저리의 채권발행’, ‘투자자 혜택’ 등 다양한 혜택을 제공한다.

<그림 3-14> 미국 임파워먼트존(EZs) 지정 현황



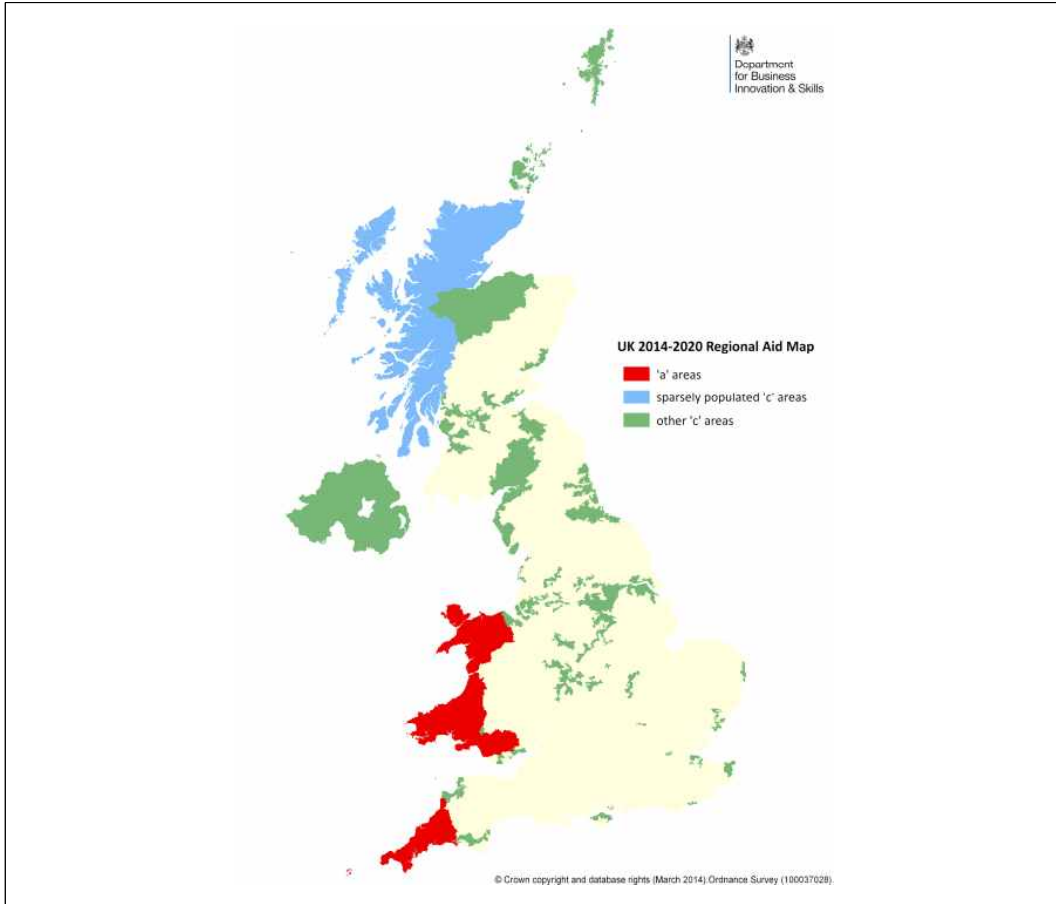
자료: https://hudgis-hud.opendata.arcgis.com/datasets/1101a6c1e2364302b70485ca99fc7e69_3/explore?filters=eyJUWVBFjpbkVtcG93ZXJtZW50IFpvbmUiXX0%3D&location=36.971638%2C-94.204526%2C4.55&style=TYPE. 검색일: 2024년 4월 3일.

2.5. 영국

○ 지원지역(Assisted Areas)

- 영국은 ‘지원지역’을 설정하고, 유럽연합의 국가 지원 규칙을 통해 경제적으로 어려운 지역을 대상으로 재정 지원 및 세금 감면, 기업 유치 혜택을 제공하여 지역 개발을 촉진하고 있다.
- 주요 지원 유형은 다음과 같다.
 - * 지역 성장 기금(Regional Growth Fund): 잉글랜드에서 운영되며, 민간 부문 투자를 통해 경제 성장을 창출하고 지속 가능한 고용을 생성하는 프로젝트와 프로그램을 지원한다.
 - * 선택적 지역 지원(Regional Selective Assistance): 스코틀랜드의 주요 지역 지원 계획으로, 투자 프로젝트에 대한 자금을 제공하여 일자리 창출 또는 보호를 지원한다. 하이랜드 및 아일랜드 기업(Highlands & Islands Enterprise)과 스코틀랜드 기업(Scottish Enterprise)이 관리한다.
 - * 웨일스 정부 사업 금융(Welsh Government Business Finance): 주요 사업 부문과 특정 전략적으로 중요한 프로젝트에 대해 재량적인 재정 지원을 제공한다. 자본 투자, 일자리 창출, 연구, 개발 및 혁신, 그리고 특정 적격 수익 프로젝트를 지원한다.
 - * 선택적 재정 지원(Selective Financial Assistance): 북아일랜드에서 자국 및 외국 소유 기업의 투자를 지원하여 고용을 창출, 유지 또는 보호하는 것을 목표로 한다. 이 계획은 높은 수준의 사업 성장과 장기적으로 고품질 일자리를 달성하는 것을 목표로 한다.

<그림 3-15> 영국 지원지역(Assisted Areas) 지정 현황(2014-2020)



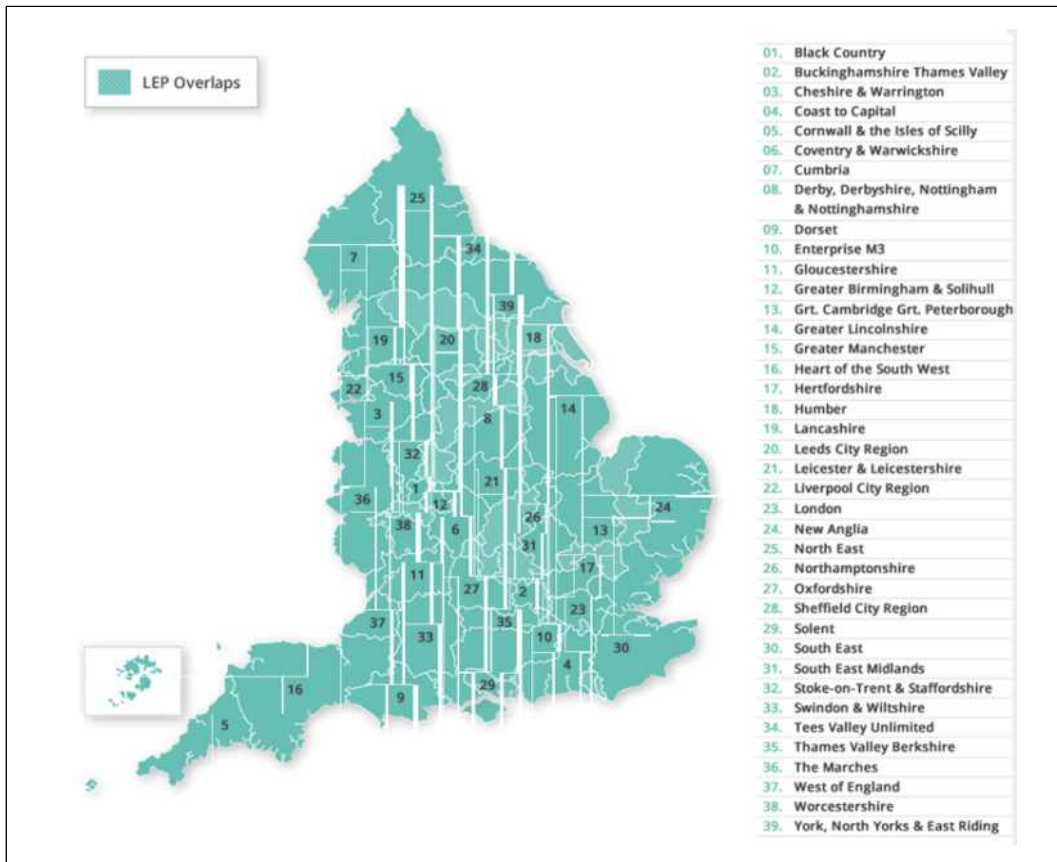
자료: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74c1b5ed915d4d83b5eb52/bis-14-701-2014-to-2020-Assisted-Areas-Map-Governments-Response-to-the-Stage-2-Consultation-revised.pdf>, 검색일: 2024년 4월 3일.

○ 엔터프라이즈존(Enterprise Zones : EZs)

- ‘엔터프라이즈존’은 기업 유치를 통한 지역 경제 성장을 위해 신규입주 및 확장 기업을 대상으로 세금감면 및 정부 지원을 제공하는 정책이다. 2012년 24개 지역이 선정되는 것을 시작으로 2016년과 2017년에 추가로 24개의 지역이 선정되어 현재 잉글랜드에는 48개의 존이 있다.
- 해당 지역에 위치한 기업은 ‘최대 5년 동안 사업세 감면’, ‘기계 및 설비 투자에 대한 세금 공제’, ‘건설 및 개발, 용도변경 등에 대한 간소화된 절차’ 등의 혜택을 제공받을 수 있다.

- LEP(Local Enterprise Partnerships)는 2011년에 만들어진 지방정부와 기업 간의 자발적인 파트너십으로, EZs는 LEP에 포함되어 있고 지역 내에서 경제 우선 순위 결정, 경제 성장, 일자리 창출 등을 지원한다.²⁸⁾

<그림 3-16> 영국 엔터프라이즈존(EZs) 및 LEP 현황



주: 48개의 EZ가 속한 39개의 LEP(Local Enterprise Partnerships).

자료: <https://bfpa.co.uk/newsletter/understanding-local-enterprise-partnerships/>. 검색일: 2024년 4월 3일.

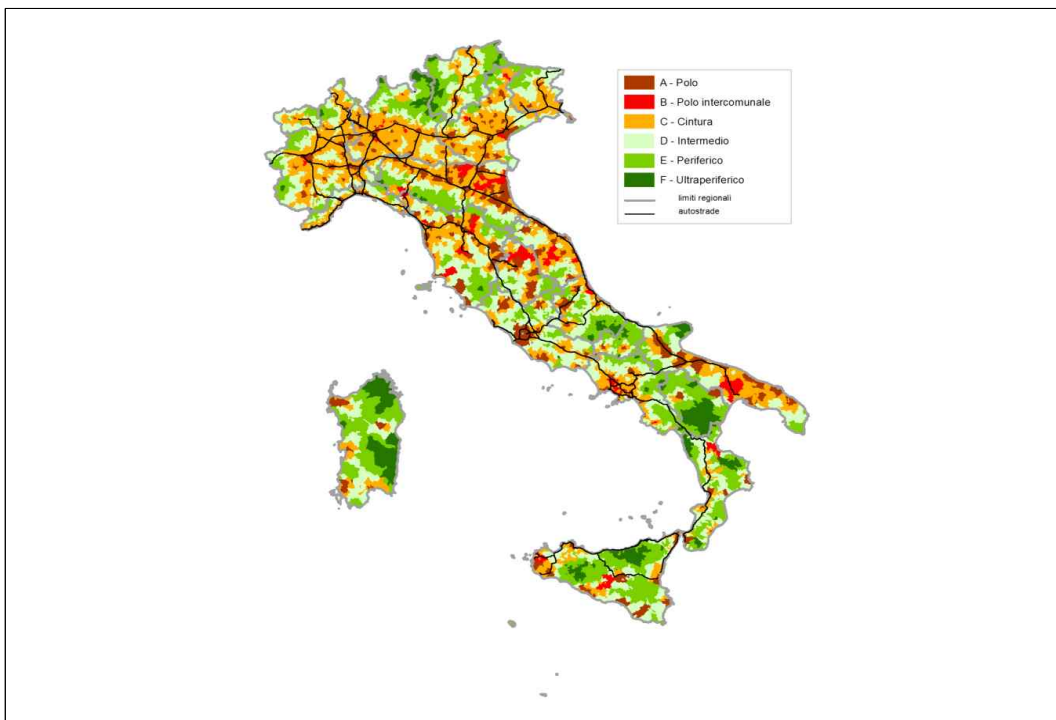
28) 2023년을 마지막으로 2024년부터는 정부의 자금 지원이 철회되었다.

2.6. 이탈리아

○ 내부지역(Aree Interne)

- ‘내부지역’은 필수 공공 서비스 및 인프라 접근성 수준이 낮은 취약지역으로 공공 서비스의 접근 거리에 따라 분류되고, 대부분의 내부 지역은 알프스와 아펜니노 산맥 지역에 집중되어 있다.
- 국가 내부지역 전략(Strategia Nazionale per le Aree Interne: SNAI)은 이러한 내부지역의 소외와 인구 감소에 대응하기 위한 지역개발 및 통합 정책으로, 124개의 내부지역을 대상으로 하며 1,904개의 지자체와 약 4,570,731명의 주민을 포함한다.²⁹⁾

<그림 3-17> 이탈리아 내부지역(Aree Interne) 구분 현황



자료: AGGIORNAMENTO 2020 DELLA MAPPA DELLE AREE INTERNE(2022).

²⁹⁾ Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud(<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/>)

3. 농촌 정의 재정립을 위한 시사점

- (이원화된 도·농 구분) 작은 공간 단위의 인구 밀도를 중심으로 한 도·농 구분과 행정 구역을 중심으로 한 도·농 구분이 동시에 활용되고 있다.
 - 행정구역과 정책 수행의 공간적 단위가 일치하지 않은 경우, 통계자료 생성·계획 수립·정책 집행 등에 어려움이 발생한다.
 - 우리나라는 개별 읍·면의 여건이 상이함에도 불구하고, 읍·면·동 행정구역 상의 도·농구분 이외에 명확한 구분 기준이 없다. 따라서 효과적인 농촌 통계 자료 생성·계획 수립·정책 집행 등에 어려움이 있다.
 - 통계자료 생성·정책 집행을 위해 현재 읍·면 구분을 유지하되, 정책의 대상에 따라 유연한 농촌 정의를 사용할 필요가 있다.
 - 예를 들어 '동'지역 내 소규모 농촌 마을, '읍'지역 내 대규모 도시구역 등을 구분할 수 있는 기준을 제시하고, 각 구역에 맞는 정책이 시행될 수 있도록 할 필요가 있다.

- (다양한 정주계층) 인구격자(또는 조사구) 자료를 활용하여, 중심지부터 소규모 마을까지 다양한 정주계층을 분류(영국 9단계, 프랑스 6단계)하고, 각 계층에 맞는 정책을 시행하고 있다.
 - 우리나라는 읍·면과 시·군 단위 행정체계 이외에 정주체계가 명확하지 않다.
 - 작은 마을, 큰 마을, 작은 중심지, 기초 중심지, 생활권 중심지 등에 대한 명확한 기준을 제시하고, 계획 수립에 활용할 필요가 있다.
 - 농촌성과 도시성을 대표할 수 있는 명료한 지표와 판단 기준을 제시하여 정주계층을 구분할 필요가 있다.

- (지역 간 연계성) 노동시장 접근성, 서비스 접근성 등 하위 공간 단위와 상위 공간 단위와의 지역 구분의 연결성을 활용하여 농촌을 유형화한다.
 - 영국의 산재성(sparse), 프랑스의 노동시장 접근성, 미국의 통근비율 등을 활용하여

농촌 유형을 분류하여, 유사한 인구 규모를 갖더라도 거주민의 근무지와 서비스 이용 위치에 따라 상이한 지역 특성을 반영할 수 있다.

- 우리나라는 인근 지역과의 기능적 통합 정도·연계 정도를 측정하기 위한 기준과 방법이 부재하여, 농촌 생활권 설정이 체계적이지 못하고 지자체마다 다르게 설정된다.
- 농촌 단위 지역 간 연계·통합 정도를 측정할 수 있는 기준을 제시하고, 이를 기반으로 농촌 생활권을 구분하여 정주지역의 위계와 중심성, 주민의 이동 등 농촌공간의 특성을 반영한 계획을 수립할 필요가 있다.

4

농촌 정의 재정립을 위한 정책 요구와 시사점

1. 농촌 재정의에 관한 전문가 인식

1.1. 조사 개요

□ 조사 개요

○ 농촌 정책과 관련된 여러 분야의 대학 및 연구기관의 전문가들을 대상으로 현행 농촌 정의 방법의 문제점과 개선 과제 등에 대한 설문조사를 실시하였다.

– 농촌 정책 유관 분야의 전문가 66명을 대상으로 2024년 1월 22일부터 약 2주간 구조화된 설문지를 통한 서면 설문조사를 실시하였다.

– 전문가 집단은 농촌계획, 지역개발, 도시계획, 농업경제 및 산업, 농촌사회, 복지, 해양, 교통, 문화·관광, 건축, 조경, 경관 등 다양한 분야의 연구자 및 지역 활동가 등을 폭넓게 포함하였고, 조사 완료 후 농촌, 도시, 기타의 세가지 분야로 조정하여 분석하였다.

<표 4-1> 전문가 대상 설문조사 설계

구분	내용
조사 대상	대학 및 연구기관의 농촌 정책 관련 전문가
응답자 수	66명 (농촌분야 27명, 도시분야 15명, 기타분야 24명)
조사 방법	구조화된 설문지를 통한 서면 설문조사
조사 기간	2024년 1월 22일 ~ 2월 5일

자료: 저자 작성.

□ 주요 조사 내용

○ 현행 법률의 농촌 정의 방법 평가

- 현행 제도에 따른 농촌 정의 방법이 갖는 문제점과 한계를 파악하며, 농촌의 범위 및 구분 방법을 재정의할 필요성에 대해 의견을 수렴한다.

○ 농촌 정의 재정립 기준 및 방법

- 농촌 유형 분류 기준 및 유형화에 대한 전문가 의견을 파악하고, 농촌 유형화에 따라 발생 가능한 주요 쟁점들에 대해 고찰한다.

○ 새로운 농촌 정의의 활용과 정책 적용 방법

- 새로운 농촌 정의의 정책 활용 및 적용 방법, 농촌 정의에 따른 지역 분류 및 관리 방안 등에 대해 의견을 수렴한다.

○ 농촌 지역 유형 구분 필요성 및 방법

- 농촌소멸 위험을 측정하고 이를 정책에 적용하는 대안(예를 들어 기존 인구감소지역 지원 정책과의 연계 방안 등)에 대해 전문가 의견을 수렴한다.

1.2. 조사 결과

□ 현행 법률의 농촌 정의 방법 평가

○ 전문가들은 현행 농촌 정의에 따라 제기되는 정책 분야의 여러 쟁점에 대해 미흡한 점을 인식하고, 현행 방식을 개선하여 농촌을 새롭게 정의하는 것이 필요하다고 응답하였다.

– 행정구역 상 도시에 속하지만 농촌의 성격을 띄는 지역에 대한 정책 수단이 부족하다고 응답한 비율이 84.9%로 나타났다.

– 행정구역 상 농촌에 속하지만 도시화된 지역에 거주하는 주민들에게 불필요한 정책 지원이 들어간다고 응답한 비율이 77.3%로 나타났다.

<표 4-2> 농촌 성격의 도시(동)지역에 대한 정책 수단 부족 여부

단위 : %

구분	전체	농촌(도시)지역에 대한 정책 수단 부족 여부		
		농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)
전혀 그렇지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0
그렇지 않은 편이다	12.1	11.1	13.3	12.5
보통이다	3.0	3.7	6.7	0.0
그런 편이다	59.1	55.6	60.0	62.5
매우 그렇다	25.8	29.6	20.0	25.0
계	100	100	100	100

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

<표 4-3> 도시화된 농촌(읍·면) 주민 대상 불필요한 정책 지원 여부

단위 : %

구분	전체	도시화된 농촌(읍·면) 주민 대상 불필요한 정책 지원 여부		
		농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)
전혀 그렇지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0
그렇지 않은 편이다	13.6	14.8	20.0	8.3
보통이다	9.1	11.1	6.7	8.3
그런 편이다	59.1	59.3	53.3	62.5
매우 그렇다	18.2	14.8	20.0	20.8
계	100	100	100	99.9

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

○ 마을, 권역과 같이 읍·면 하위 정주 단위를 세분하여 실태를 파악하고 정책을 개발하는 시도가 부족하다고 응답한 비율이 94.0%로 나타났다.

- 지역별로 다양하게 나타나는 읍·면 유형들을 고려하여 차별적인 정책을 개발하고 시행하는 부분이 미흡하다는 데 대해서는 전문가 중 97.0%가 동의하였다.

- 아울러 전체 응답자의 95.5%가 현행 방식을 개선하여 농촌 현실에 적합한 지표를 바탕으로 농촌을 새롭게 구분하는 일이 필요하다고 응답했다.

<표 4-4> 하위 정주 단위(예: 마을, 권역 등) 실태 파악 및 정책 개발 불충분 여부

단위 : %

구분	전체			
	농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
전혀 그렇지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0
그렇지 않은 편이다	4.5	3.7	6.7	4.2
보통이다	1.5	0.0	6.7	0.0
그런 편이다	42.5	29.6	60.0	45.8
매우 그렇다	51.5	66.7	26.7	50.0
계	100	100	100.1	100

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

<표 4-5> 농촌 유형을 고려한 차별적인 정책 개발 및 시행 미흡 여부

단위 : %

구분	전체			
	농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
전혀 그렇지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0
그렇지 않은 편이다	1.5	3.7	0.0	0.0
보통이다	1.5	3.7	0.0	0.0
그런 편이다	47.0	37.0	73.3	41.7
매우 그렇다	50.0	55.6	26.7	58.3
계	100	100	100	100

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

<표 4-6> 농촌 정의 재정립 필요성

단위 : %

구분	전체			
	농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
전혀 필요하지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0
그다지 필요하지 않다	3.0	3.7	6.7	0.0
보통이다	1.5	3.7	0.0	0.0
필요한 편이다	37.9	37.0	60.0	25.0
매우 필요하다	57.6	55.6	33.3	75.0
계	100	100	100	100

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

□ 농촌 정의 재정립 기준 및 방법

○ 현행 농촌 정의를 새롭게 개선한다면 ‘인구밀도’, ‘농지 규모 및 비중’ 지표를 기준으로 재정립해야 한다는 응답이 우세하였다.

– 전문가들의 전문 분야에 따라 차이를 보이기도 하는데, 도시 분야의 전문가들은 ‘인구밀도’와 ‘농가 규모 및 비중’을 응답한 비율이 높게 나타나는 차이를 보였다.

<표 4-7> 농촌 정의 재정립 시 고려해야 할 지표

단위 : %

구분	전체			
	농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
인구밀도	21.9	70.4	53.3	79.2
인구규모	11.9	44.4	6.7	50.0
농지 규모 및 비중	24.3	81.5	66.7	79.2
농가 규모 및 비중	18.1	55.6	60.0	58.3
용도지역(국토계획법)	13.3	63.0	40.0	20.8
대도시 접근성	5.2	11.1	13.3	25.0
녹지율	3.3	14.8	0.0	12.5
기타	1.9	3.7	13.3	4.2

주: 다중응답으로 구성비 합이 100을 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

○ 현행 농촌 정의를 더 정교화하여 읍·면 행정구역 하위의 공간 단위(통계청 집계구, 법정리, 마을 등)를 대상으로 농촌을 재정의하는 일이 필요하다는 인식이 우세했다.

- <표 4-8>과 같이 하위 공간 단위를 대상으로 농촌을 재정의하는 일이 필요하다는 응답 비율이 87.8%로 높게 나타났으며, <표 4-9>와 같이 적합한 공간 단위로 ‘행정리’를 응답한 비율이 54.2%로서 가장 높았다.

<표 4-8> 하위 공간 단위 농촌 정의 재정립 필요성

단위 : %

구분	전체	농촌분야		
		(N=26)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)
전혀 필요하지 않다	1.5	3.8	0.0	0.0
그다지 필요하지 않다	9.2	7.7	13.3	8.3
보통이다	1.5	3.8	0.0	0.0
필요한 편이다	55.5	50.0	73.4	50.0
매우 필요하다	32.3	34.7	13.3	41.7
계	100	100	100	100

주: 1개의 미응답 결측값 처리.

자료: 전문가 설문조사(n=65) 결과.

<표 4-9> 농촌 세분화 시 적합한 공간 단위

단위 : %

구분	전체	농촌분야		
		(N=24)	도시분야 (N=13)	기타분야 (N=22)
법정리	13.6	12.5	15.4	13.6
행정리	54.2	58.3	53.8	50.0
통계청 집계구	8.5	8.2	15.4	4.5
단위 면적(1km ²)	6.8	8.2	0.0	9.1
공간격자(100m×100m 또는 500m×500m)	11.9	8.2	15.4	13.6
기타	6.8	8.2	0.0	9.1

주 1) 앞선 문항에서 농촌 재정의가 필요하다고 답한 응답자만 응답.

2) 다중응답으로 구성비 합이 100을 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

□ 새로운 농촌 정의의 활용과 정책 적용

○ 기존의 농촌 정의를 새롭게 재정립했을 때, 현행 읍·면 기준인 농촌 구분을 기본으로 하면서 새로운 정의 방법은 부가적인 기준으로 제시해야 한다는 응답이 높게 나타났다.

- 현행 법률을 보완하는 방식으로 새로운 농촌 정의를 정책에 적용하고, ‘농촌 주민 대상 서비스 지원’과 ‘지역개발사업’ 정책을 우선해야 한다고 응답했다.

<표 4-10> 새로운 농촌 정의 방법을 개발할 때 반영할 제도 범위

단위 : %

구분	전체	농촌분야 (N=27)			도시분야 (N=15)		기타분야 (N=24)	
		농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
현행 읍·면 기준 농촌 구분을 유지하고, 새로운 방법은 통계자료 생산 및 실태 파악에만 활용한다(현행 법률 유지)	7.4	7.4	13.3	4.2				
현행 읍·면 기준 농촌 구분을 기본으로 하면서 새로운 농촌 정의 방법을 부가적인 기준으로 제시한다(현행 법률 부분 보완)	72.1	77.8	60.0	79.2				
새로운 구분 방법에 맞추어 읍·면에 기초한 현행 농촌 정의 규정을 전면 개정한다(현행 법률 전면 수정)	19.1	14.8	26.7	20.8				
기타	1.5	0.0	6.7	0.0				

주: 다중응답 문항으로 응답자 수가 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

<표 4-11> 농촌 재정의 시 우선 적용해야 할 정책(1순위+2순위)

단위 : %

구분	전체	농촌분야 (N=27)			도시분야 (N=15)		기타분야 (N=24)	
		농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
농가 및 농업경영체 지원	25.8	22.2	40.0	20.8				
농촌 경제 및 융복합산업 지원	25.8	14.8	26.7	37.5				
청년 창업, 지역 활동 지원	10.6	7.4	13.3	12.5				
지역개발사업(예: 일반농산어촌개발 등)	54.5	63.0	46.7	50.0				
농촌 주민 대상 서비스 지원	65.2	70.4	60.0	62.5				
귀농·귀촌 유입 및 생활인구 확대	18.2	22.2	13.3	16.7				
기타	0.0	0.0	0.0	0.0				

주: 다중응답으로 구성비 합이 100을 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

○ 도시의 동 지역 내 농촌으로 분류되는 곳(녹지지역, 관리지역, 농림지역 등)의 관리 방안 에 대해서는 현재 읍·면 지역에 시행되는 농식품부 사업을 제한적으로 지원해야 한다는 응답 비율이 68.2%로 높게 나타났다.

- 도시 분야 전문가들은 농식품부 사업 지원은 불필요하고, 현행과 같이 도시계획제도로 관리해야 한다는 응답 비율이 40.0%로 상대적으로 높게 나타났다.

- 시가화된 읍 소재지(용도지역 상 도시지역이면서 주·상·공 지역)의 관리 방안 에 대해서는 읍·면 주민 대상 지원만 시행하고, 농식품부 지역개발사업 대상에서는 제외해야 한다는 응답이 전체 응답자의 47.0%로 상대적으로 높게 나타났다.

<표 4-12> 동 지역 내 농촌 공간의 관리 방안

단위 : %

구분	전체	농촌분야 (N=27)		
		도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
읍·면 지역에 시행되는 농식품부 사업을 전면적으로 지원한다	15.2	3.7	26.7	20.8
읍·면 지역에 시행되는 농식품부 사업을 제한적으로 지원한다	68.2	85.2	26.7	75.0
현행과 같이 도시계획제도로 관리한다(농식품부 사업 지원은 불필요)	15.2	11.1	40.0	4.2
기타	3.0	3.7	6.7	0.0

주: 다중응답 문항으로 응답자 수가 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

<표 4-13> 시가화된 읍 소재지에 대한 적합한 관리 방안

단위 : %

구분	전체	농촌분야 (N=27)		
		도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
현행과 마찬가지로 모든 농식품부 정책을 지원한다	33.3	40.7	26.7	29.2
읍·면 주민 대상 지원만 시행하고 농식품부 지역개발사업 대상에서 제외한다	47.0	44.4	33.3	58.3
읍·면 주민 대상 지원 정책을 포함한 모든 농식품부 정책 대상에서 제외한다	13.6	7.4	26.7	12.5
기타	7.6	7.4	13.3	4.2

주: 다중응답 문항으로 응답자 수가 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

□ 농촌 지역 유형 구분 필요성 및 방법

○ 지역 여건을 고려한 농촌정책 추진을 뒷받침하도록 중앙정부 차원에서 농촌 지역 유형 구분이 필요하다는 응답 비율이 92.5%로 높게 나타났다.

- 농촌 유형을 구분할 경우 그 기준으로는 <표 4-15>와 같이 ‘농가 비율 및 농업 기반’, ‘인구 규모 및 인구 밀도’를 우선적으로 고려해야 한다고 응답했다.

<표 4-14> 중앙정부 차원에서 농촌 지역 유형을 구분하는 일의 필요성

단위 : %

구분	전체	농촌지역		
		농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)
전혀 필요하지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0
그다지 필요하지 않다	4.5	7.4	0.0	4.2
보통이다	3.0	0.0	6.6	4.2
필요한 편이다	48.5	48.1	66.7	37.4
매우 필요하다	44.0	44.5	26.7	54.2
계	100	100	100	100

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

<표 4-15> 농촌 유형 구분 시 고려 기준(1순위+2순위)

단위 : %

구분	전체	농촌지역		
		농촌분야 (N=27)	도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)
대도시 접근성	19.7	3.7	13.3	41.7
인구 규모 및 인구 밀도	48.5	63.0	40.0	37.5
주민 특성	7.6	3.7	0.0	16.7
농가 비율 및 농업 기반	60.6	63.0	66.7	54.2
경제 특성	28.8	18.5	40.0	33.3
토지이용 특성	33.3	44.4	40.0	16.7
기타	1.5	3.7	0.0	0.0

주: 다중응답 문항으로 응답자 수가 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

□ 인구감소지역 지원 정책 이외에 별도의 농촌소멸 대응 정책 추진 필요성

○ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의거하여 시·군 단위로 지정하는 인구감소지역과 별도로, 읍·면 단위로 농촌소멸위험지역을 지정·고시하고 추가적인 농촌소멸 대응 시책을 시행해야 한다는 응답 비율이 62.1%로 높게 나타났다.

- 다만, 농촌 분야 전문가들은 농촌소멸 대응 시책 추진이 필요하다는 응답 비율이 높은 반면, 도시 및 농업·농촌 이외 분야 전문가들은 불필요하다고 응답한 경우도 많아서 전문가의 연구 분야별로 인식 차이를 보이고 있다.

<표 4-16> 농촌소멸 대응 시책 추진에 대한 의견

단위 : %

구분	전체	농촌분야 (N=27)		
		도시분야 (N=15)	기타분야 (N=24)	
이미 지방소멸대응기금 지원을 하고 있으므로 별도의 농촌소멸 대응 시책은 불필요	6.1	0.0	20.0	4.1
농촌소멸 대응 시책 자체는 필요하지만, 별도로 정부에서 농촌소멸위험지역을 지정·고시할 필요없음	28.8	22.2	40.0	29.2
인구감소지역과 별도로 농촌소멸위험지역을 지정하고 추가적인 지원 시책을 시행해야 함.	62.1	70.4	40.0	66.7
기타	3.0	7.4	0.0	0.0
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

2. 지자체의 정책 요구³⁰⁾

2.1. 광주광역시 광산구

□ 광주광역시 농업·농촌 개요

○ 광주광역시는 대부분 인구가 시가화된 거주지에 분포하지만, 1998년 광주직할시로 송정시와 광산군이 편입되면서 정주계층상 농촌 마을에 거주하는 주민들도 상당수 존재한다.

- 광주광역시 전체적으로 농업 부문에 종사하는 인구가 3만 7천 명을 넘어서며, 계속 증가하는 추세를 보인다.
- 20-30대 청년 농업인 역시 늘어나는 추세를 보이고 있어 일반적인 농촌 시·군과는 다른 양상을 나타낸다.
- 광주광역시 자치구 중에서는 광산구의 농업이 차지하는 비중이 가장 크며 농촌 마을도 폭넓게 분포하고 러번(Rurban) 지역의 특성을 가장 두드러지게 나타낸다.

<표 4-17> 광주광역시 농업인 변화 추이

구분	2015년	2018년	2020년	2022년	단위: 명 비중(%)
동구	1,851	1,838	2,038	2,245	6.0
서구	5,302	5,509	6,164	6,490	17.5
남구	5,447	5,529	5,938	6,099	16.4
북구	8,629	8,379	9,179	9,564	25.7
광산구	11,966	11,503	12,344	12,769	34.4
전 체	33,195	32,758	35,663	37,167	100.0

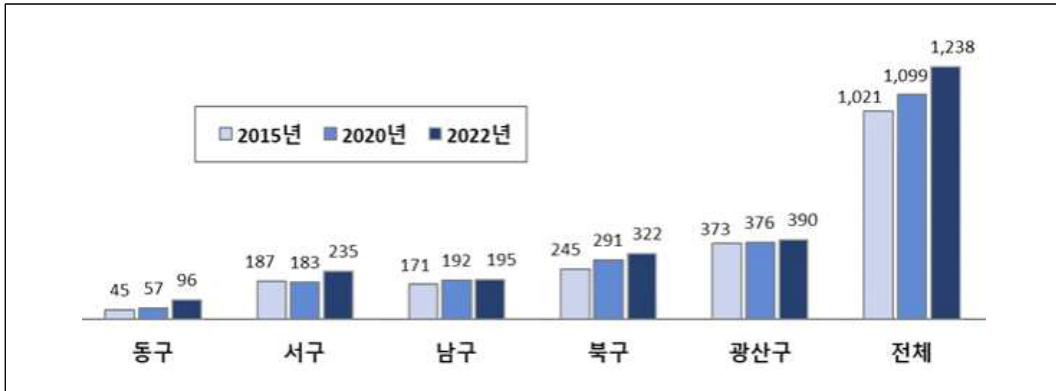
주: 비중은 2022년 기준임.

자료: 연도별 농업경영체 등록정보 자료 집계.

30) 여기에서는 광주광역시와 나주시의 행정 담당자 면담 내용을 바탕으로 정책 요구 사항을 살펴보았다. 이는 제5장 2절에서 다루게 될 정주계층 분석 작업에서 대상 지자체들에 해당된다.

<그림 4-1> 광주광역시 20-30대 농업인 수 변화 추이

단위: 명



자료: 연도별 농업경영체 등록정보 자료를 바탕으로 저자 작성.

□ 광주광역시 러번지역의 정책 개선 요구(지자체 담당자 인터뷰)

○ 광주광역시에는 광산구와 같이 농촌적 성격을 갖는 곳이 광범위하게 분포하고 있지만, 광역시 자치구에 해당하여 읍·면 지역 농업인들이 제공받는 지원책에서 제외되는 경우가 많다.

- 광주광역시에서 농업인들을 중심으로 주로 제기되는 개선 사항에 관해 광주시 농업기술센터 및 광산구청 생명농업과 담당 공무원 인터뷰 내용을 바탕으로 살펴보았다.

○ 농어촌지역 농업인들은 건강보험료 50%를 감면받지만, 광역시 지역의 경우 지역 요건에 해당되지 않아 28%만 감면받는다.

- 농업인들의 경우 건강보험료의 28%를 감면받으며(농식품부 지원), 농어촌지역에 거주하는 건강보험 지역가입자 중 일정 요건³¹⁾에 해당할 경우 22%를 감면받는다(보건복지부 지원).

- 광역시 자치구의 경우 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 정한 농촌 요건(농식품부장관이 고시한 지역)을 충족하더라도 「국민건강보험법」 및 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」에서 규정한 지원 요건에 해당하지 않아 지역에 따른 감면(22%)은 받지 못한다.

31) 종합소득 중 사업소득이 연 500만 원 이하인 세대 또는 농업, 광업, 어업에 종사하는 자가 있는 세대가 해당된다.

■ [참고] 농어촌 주민 건강보험료 지원 관련 법률 규정

<국민건강보험법 시행령>

제45조(보험료 경감 대상지역) 법 제75조제1항제1호에서 “삼척지(僻地)농어촌 등 대통령령으로 정하는 지역”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농어촌지역

가. 군 및 도농복합 형태 시의 읍·면 지역

나. 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시와 군의 지역 중 동(洞) 지역으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에 따라 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

다. 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 제33조에 해당하는 지역

<농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법>

제33조(준농어촌에 대한 특례) 농어촌 외의 지역으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 농어촌으로 보아 그 지역에 거주하는 주민에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. (이하 생략)

1. 「농지법」 제28조에 따라 지정된 농업진흥지역

2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따라 지정된 개발제한구역

2의2. 「공공주택 특별법」 제6조의2제1항에 따른 특별관리지역

3. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따라 개발제한구역에서 해제된 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역. 다만, 그 지역 주변에 있는 농경지가 개발제한구역 또는 「공공주택 특별법」 제6조의2제1항에 따른 특별관리지역으로 남아 있는 지역만 해당한다.

<농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법 시행령>

제9조(준농어촌에 대한 지원) ① 법 제33조에 따른 준농어촌에 거주하는 농어업인에게는 다음 각 호에 따른 지원을 할 수 있다.

1. 영유아의 보육과 관련하여 추가로 드는 비용의 지원

2. 「국민건강보험법」에 따른 보험료의 지원

② 법 제33조제3호 본문에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로 지정된 지역을 말한다.

1. 제1종전용주거지역

2. 제1종일반주거지역

3. 보전녹지지역

4. 자연녹지지역

○ 광산구의 경우 농촌융복합산업 인증을 받고 농촌체험 관련 사업을 하려는 농가가 있지만, 개발제한구역에 해당하는 곳이 많아 체험시설 설치 등에 제약이 크다.

- 개발제한구역법 상 농촌체험장, 화장실 등의 시설 설치가 어렵고, 지역특산물로 지정되면 시설 설치가 가능하나 특·광역시외의 경우 지역특산물로 지정받기가 어렵다.

- 마을 단위 사업의 경우 시설 설치가 가능하나 광주시와 같은 광역시 지역에서는 개인 사업을 추진하려는 수요가 많아 사업이 어렵다.

- (참고) 개발제한구역 내 체험 관련 시설 종류 및 설치 범위

* 농어촌 체험·휴양마을사업 관련 시설: 마을 단위 관련 사업자로 지정받은 자

* 지역특산물 가공·판매장: 시장이 지정·공공한 지역특산물을 이용할 경우

- 농촌 동으로 분류되는 곳에서 보육시설에 대한 수요가 높는데, 농촌형 보육서비스 지원 사업 대상에 해당되지 않아 시설이 있는 곳까지 이동해야 한다.
 - 농식품부에서 지원하는 농촌아이돌봄 지원사업이나 찾아가는 돌봄교실 사업은 보육 시설이 없는 읍·면지역이나 도서지역을 대상으로 하므로 광주광역시 광산구와 같은 곳은 농촌 성격의 지역이라도 사업에 참여할 수 없는 상황이다.

- 광역시 자치구들은 시·군 지역과 달리 자체적으로 사업을 추진할 재정 여건을 갖추지 못한 점도 제약이 된다.
 - 예컨대 광주광역시는 근교농업 지역으로서 시설하우스 면적이 692ha에 달하는데, 자치구 수준에서는 노후한 시설을 개선하여 스마트팜 단지를 조성하려고 해도 충분한 지방비를 부담할 여력이 부족하다.³²⁾
 - 광역시 행정에서는 농업 부문의 우선순위가 낮으며, 자치구별로 안배를 해야 하므로 특정 자치구에서 추가로 예산을 배정받기가 쉽지 않다.

2.2. 나주시³³⁾

- 나주시의 경우 현행 읍·면 단위 농촌 구분 방식에 대한 개선 요구는 두드러지지 않으나, 도농복합시 동 지역에 대한 일반농산어촌개발사업(농촌중심지 활성화사업) 추진 필요성을 지자체 담당자들이 제기하고 있다.
 - 영산포 지역³⁴⁾은 배후의 세지면, 왕곡면, 반남면, 공산면, 다시면 등과 연계되는 거점 기능을 갖고 있지만, 동 지역이어서 농촌중심지 활성화 사업 대상에서 배제된다.
 - 그 결과 나주시에서는 사업체나 인구 규모가 영산포 지역의 1/4 ~ 1/5 수준인 공산면을 2계층 중심지로 분류하여 농촌중심지 활성화사업을 시행하고 있다.

32) 광산구의 경우 약 1조 원 규모의 연 예산 중 농업 부문에 2.3%인 230억 원가량만 투입된다.

33) 이하 내용은 나주시 농업정책과 담당 공무원 인터뷰 내용을 중심으로 기술하였다.

34) 영산포는 현재 3개 동(영강동, 영산동, 이창동)으로 구성되며, 별도 행정구역은 아니다. 하지만 지역에서 읍 승격 추진 논의는 제기되고 있다.

<그림 4-2> 나주시 공산면과 영산포 지역의 사업체 및 인구수 비교

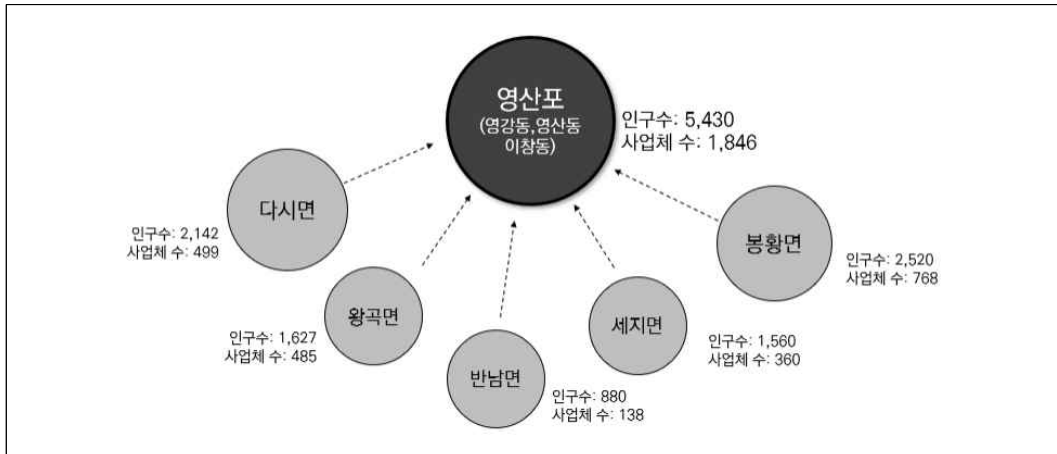
단위: 개, 명



자료: 2021년 기준 나주시 통계연보 데이터를 집계.

<그림 4-3> 나주시 영산포의 공간 위계

단위: 개, 명



자료: 2021년 기준 나주시 통계연보 데이터를 집계.

○ 나주시에서는 정책 공백이나 추가 지원 수요에 대해서보다는 오히려 농업인의 범위를 지나치게 폭넓게 설정하여 지원 필요성이 크지 않은 대상까지 각종 혜택을 받고 있는 문제를 제기하고 있다.

- 농업인에 해당할 경우 받을 수 있는 각종 지원 사항이 많기 때문에 당초 전원생활 향유 목적으로 지역에 이주해온 귀촌인들이 법에서 정한 자격 요건을 갖추어 농업인으로서의 혜택을 받는 사례가 많다는 것이다.³⁵⁾

35) 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제3조에서 정한 1천㎡ 이상 농지 경영, 연간 판매액 120만 원, 연 90일 이

- 이러한 문제 제기는 산업으로서 농업을 육성한다는 측면에서 타당하지만, 다른 한편 농촌에 인구 유입을 유도한다는 방향에 비춰서는 상충되는 점이 있는바, 문제를 다각도로 검토해서 적절한 해법을 모색할 필요가 있다.

3. 종합 및 시사점

- 현행 도·농 구분 방법의 보완 필요성에 대해 전문가 집단의 공감대 존재
- 전문가 설문조사를 통해 살펴본 결과, 읍·면 행정구역에 기초한 현재의 도시·농촌 구분 방법에 개선이 필요한 점이 있다는 의견이 전반적으로 우세하였다.
 - 도시 내에 분포하는 농촌 성격의 러번지역에 대한 정책 공백 발생, 도시화된 농촌 지역에 대한 불필요한 지원, 읍·면 이하 공간 단위에 대한 고려 부족 등의 문제들이 현재의 농촌 구분 방식에서 나타나는 것으로 조사되었다.
- 이러한 인식에도 불구하고 읍·면을 기본으로 하는 현행 농촌 구분 방법을 근본적으로 바꾸기보다는 일부 한계를 부분적으로 보완하는 대안을 선호하는 경향이 우세하다.
 - 전문가 조사뿐 아니라 광주광역시, 나주시 등의 지자체 담당자를 대상으로 한 인터뷰에서도 현행 도·농 구분법에 대한 근본적인 문제 제기는 없었으며, 일부 정책적 공백을 보충하는 방식의 제도 개선을 선호하는 의견이었다.
- 정부 차원의 농촌소멸 대응 정책 추진이 필요하다는 전문가 인식이 우세하지만, 인구감소지역 정책 등과의 역할 및 관계 정립에 대해서는 고민 필요
- 농촌의 심화되는 소멸 위기 등을 반영할 수 있는 정부 차원의 지역 유형화 작업이 필요하며, 이에 대해 적용될 별도의 정책 마련이 요구된다는 데 대해 다수 전문가들이 긍정적인 인식하고 있다.

상 농업 종사 등이 농업인으로 자격을 갖는 기준이다.

- 다만, 이러한 시책 도입을 위해서는 행안부를 중심으로 추진해온 인구감소 대응 정책 등과 적절한 관계 설정 및 연계 방안 마련이 이루어져야한다.

○ 농촌 유형화 작업과 별도로 읍·면 하위 공간단위에 대한 정책적 고려와 읍·면 유형에 따른 차별적 정책 추진이 필요하다는 인식도 전문가들 사이에서 지배적이었다.

- 이런 의견을 반영, 주요 지표에 바탕을 둔 읍·면 유형화 그리고 읍·면 하위 공간을 대상으로 하는 정주계층 구분 등의 작업을 진행할 필요가 있다.

5

농촌 유형화 및 특징

1. 농촌소멸 위험지역 선정

1.1. 농촌소멸 위험지역 분석 개요

○ 우리나라 농촌 인구는 총인구 감소와 저출생·고령화 심화, 젊은 세대의 도시 집중 경향으로 점점 감소하고 있다. 여기에서 인구 증가 지역과 감소 지역이 구분되는 공간적 불균형이 커지면서, 일부 지역은 소멸의 위험까지 거론되고 있다.

- 농촌 인구는 2010년 876만 명에서 2023년 967만 명으로 10.4% 증가하였지만, 2020년 이후 총 인구는 소폭 감소하고 있다.

- 이 기간 읍부 인구는 420만 명(2010년)에서 513만 명(2023년)으로 22.2% 증가한 반면, 면부 인구는 456만 명(2010년)에서 454만 명(2023년)으로 0.5% 감소하였다.

- 인구 감소는 인구 규모가 상대적으로 작은 면부에 집중되면서 인구 과소 지역이 증가하고 있다. 인구가 2,000명이 되지 않는 인구 과소 읍·면은 2000년 168개소에서 2020년 353개소까지 늘어났고, 이는 계속해서 늘어날 것으로 예상된다.

- 읍·면의 고령화율 격차도 커지고 있다. 2000년 읍·면의 고령화율 차이는 8.5%p(읍부 9.6%, 면부 18.1%)이지만, 2023년에는 13.8%p(읍부 18.3%, 면부 33.1%)까지 격차가 커지고 있다.

○ 현재 농촌의 인구감소·농촌소멸 악순환 고리를 끊고 미래에 지속가능한 발전을 이루기 위한 혁신적인 대전환이 필요한 시점이다.

- 인구감소·고령화가 심각한 지역은 생산과 소비 활동이 줄어들면서 다양한 의료·돌봄 등 복지서비스와 식당·세탁소·미용실 등 생활서비스를 공급하는 시설들이 폐업하고 있다. 따라서 주민들이 일상 생활을 하는데 불편함이 늘어나고 있다.

- 또한 농촌 주민 활동이 약화되면서 지역에서 발생하는 여러 문제를 스스로 해결할 수 있는 주민 역량이 저하하고 농촌 사회가 담당하던 전통문화의 계승, 농촌 경관·유산의 유지·관리 등이 제대로 이루어지지 않고 있다.

- 농촌소멸 현상은 단순한 지역의 인구감소뿐만 아니라 주민의 삶의 질과 지역 사회가 보유한 다양한 기차의 소멸과 관련된 문제이다.

○ 농촌소멸 위협에 대응하고 농업·농촌의 새로운 발전을 도모하기 위해 정부는 '새로운 농촌 패러다임을 통한 농촌소멸 대응 추진전략'을 발표하였다(보도자료, 2024.3.28.).

- 추진전략에서 인구감소시대 지역 소멸은 농업·농촌의 소멸을 의미한다고 지적하고, 농촌의 잠재적 가치와 국민적 관심 및 기대를 바탕으로 농촌소멸위기 완화하기 위해 농업·농촌을 '창의적 공간', '스마트 공간', '네트워크 공간'으로 전환하려 한다.

- 이를 위해 ① 일자리·경제 활성화, ② 생활인구·관계인구 창출, ③ 농촌 삶의 질 혁신 등 3대 전략을 제시하였다.

- 효과적인 정책 추진을 위해 농촌소멸 대응 플랫폼으로서 농촌공간계획을 수립하고, 읍·면 인구구조 및 농업·농촌경제 지표 등을 바탕으로 농촌지역의 소멸위험정도를 측정하여 활용할 계획이다.

1.2. 농촌 정책의 공간적 범위

- 농촌은 단순히 사람이 거주하는 공간이 아니라, 사람·자연·경지 등이 어우러진 종합적인 공간이다. 동일한 시·군 내에서도 공간을 정의하는 요소와 이를 유형화하는 방법에 따라 유형화의 결과가 다르게 나타나므로, 농촌 정책 수단과 목적에 따라 적합한 지표 체계와 분류 방법을 적용할 필요가 있다. 이때 지역 여건 조사와 정책의 효과를 높이는 데 유리하도록 농촌 공간 단위를 규정할 필요가 있다.
 - 농촌의 공간적 범위 설정은 농촌의 유형화를 위한 공간 단위를 결정하고, 농촌소멸위험에 대응하는 정부 정책의 공간적 범위를 명확히 함으로써 효율적인 정책의 수립·집행을 가능하게 하는 데 의의가 있다.

- 농촌소멸 위험에 대응하는 정부의 대응 방향은 지역이 스스로 주요 문제를 발굴하고 다양한 지역사회 공동체들이 참여·협력하여 문제를 해결해 나가도록 하는 데 초점을 맞추고 있다.
 - 이를 로컬 거버넌스(local governance)라고 하는데(김희성 외 2021), 로컬의 공간적 단위로 주민들이 변화를 일상생활에서 느낄 수 있으며 주거의 인접성에 기초한 지리적·공간적 경계인 ‘동네(neighborhood)’가 주목받고 있다.
 - 동네(또는 마을)는 지역 정책이 직접적으로 이루어지는 공간이자 공공서비스가 제공되는 핵심적인 공간적 범위이다(김이배 2016).

- 주민들은 일반적으로 동네라는 공간 단위에서 서비스 및 정책 결정에 참여하려는 경향이 있다. 특히 사회적·환경적 여건이 취약해 사람들의 선택이 주변 환경에 의해 좌우될 가능성이 큰 소외지역에서는 이러한 경향성이 더 크게 나타난다(김희성 외 2021, p.28).
 - 인구감소로 지역 내 활동이 저하된 지역의 주민들을 공동체 활동의 공간으로 유도하기 위해서는 ‘동네’를 명확히 정의하고, 주민의 참여를 유도하려는 전략이 필요하다.

○ 교육·생활·행정 등 일상적인 생활이 이루어지는 가장 기본적인 생활 단위로, 주민과 사회적 연결망이 잘 조직되어 있고 농촌소멸 위험을 진단하고 이에 대응하는 정책을 수립·집행하는 공간적 단위로 읍·면·동 단위가 적절하다.

- 읍·면·동은 정부와 주민을 연결하는 작은 행정단위로, 정부로부터의 하향적 추진력과 동네(마을) 단위의 상향적 추진력을 모두 가진다는 장점이 있다. 또한 읍·면·동이 하의 행정수행 과정 단위인 통·리·반을 총괄하여 연계시킬 수 있다(김희성 외 2021).
- 읍·면·동 단위 복지 거버넌스 조직인 지역사회보장협의체는 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제14조와 제41조에 근거한 조직이다. 주민이 참여하는 복지 정책의 기획·실행 과정에서 복지 거버넌스가 행정조직으로서 읍·면·동의 위상과 결합되어, 지역공동체 수준으로 확대된 형태이다.
- 지역공동체 조직은 주민들의 의견을 행정에 반영하는 ‘주민자치’ 또는 ‘풀뿌리 민주주의’의 기초가 된다. 일부 농촌 읍·면은 주민들이 모여 지역의 문제와 수요를 발굴하고, 이를 개선하기 위해 읍·면 단위 장기발전계획을 수립·시행하는 사례들이 있다.



사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률

제14조(민관협력) ① 보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조가 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

② 특별자치시장 및 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 지원대상자의 발굴 및 지역사회보호체계의 구축을 위하여 필요한 경우 제41조에 따른 지역사회보장협의체(특별자치시의 경우에는 제40조에 따른 시·도사회보장위원회를 말한다)에 관계 기관·법인·단체·시설의 장 및 그 밖에 사각지대 발굴과 관련한 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함시켜 운영할 수 있다.

제41조(지역사회보장협의체) ⑦ 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 읍·면·동 단위로 읍·면·동의 사회보장 관련 업무의 원활한 수행을 위하여 해당 읍·면·동에 읍·면·동 단위 지역사회보장협의체를 둔다.

1.3. 농촌 정의 및 유형화 지표 조사

○ 농촌은 사람·자연·경지 등이 어우러진 종합적인 공간이므로, 농촌을 정의하기 위해서는 지역의 인구와 함께 지역 내에서 이루어지는 사람·토지·산업 활동 등을 같이 고려할 필요가 있다.

– 농촌을 정의하기 위해, 주민을 대상으로 현재 거주지를 농촌이라고 인식하는 이유를 조사하고, 전문가를 대상으로 농촌을 정의하는데 필요한 요소를 조사하였다.

○ 주민들은 현재 본인이 거주하는 지역을 농촌이라고 생각하는 이유로 “농업 종사 주민이 다수”이고, “농지가 많은 곳”이기 때문이라고 가장 많이 응답하였다.

– 자신이 농촌에 거주한다고 인지하는 사람들은 논, 밭, 과수원 등의 농지가 많기 때문이라는 응답과 농업 및 어업 등 생산 활동에 종사하는 주민들이 많기 때문이라는 응답이 가장 높게 조사되었다.

– 이는 토지이용과 산업 활동을 지칭하므로, 농촌의 정의는 사람·산업 활동과 토지·경관 등을 종합적으로 고려해야 한다.

<표 5-1> 현재 거주지를 농촌으로 인식하는 이유(국민 대상)

단위: %

구분	농업종사 주민 다수	농지 많음	전통적 농촌생활 양식	생활시설 열악	자연과 더불어 삶	낮은 인구 밀도와 많은 노인	도시와 떨어짐	교통불편
전체	34.9	24.8	14.0	8.6	7.6	4.3	3.6	2.2
면 지역	44.4	21.5	15.6	6.7	6.7	0.7	3.0	1.5
읍 지역	25.5	27.0	12.4	10.9	8.8	8.0	4.4	2.9

주: 중복응답으로 구성비 합이 100을 초과함. N=278.

자료: 심재현 외. 2017. 미래 농촌에 대한 국민인식조사 결과 보고서. 한국농촌경제연구원. p.11.

○ 전문가를 대상으로 농촌을 정의하는 요인 조사한 결과 인구밀도와 인구규모, 농지규모와 비중이 가장 필요한 요소로 조사되었다.

- 전문가는 사람·사업의 활동보다는 도시화정도와 농업 비중을 기반으로 농촌을 정의하고 있다.

<표 5-2> 농촌 정의 시 고려해야 할 지표(전문가 대상)

단위: %

구분	인구밀도	인구규모	농지 규모 및 비중	농가 규모 및 비중	용도지역	대도시 접근성	녹지율	기타
비율(%)	21.9	11.9	24.3	18.1	13.3	5.2	3.3	1.9

주: 다중응답으로 구성비 합이 100을 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

○ 전문가들은 농촌 유형을 구분할 경우, 사용해야 할 지표로 인구 규모와 농가 비율이 가장 우선되어야 한다고 응답하였다.

- 전공분야에 따라, 농촌 분야 전문가는 유형화의 기준으로 인구규모·인구밀도, 농가 비율 및 농업기반을 응답하였고, 도시 분야 전문가는 농가비율·농업기반, 인구규모·인구밀도, 경제특성, 토지이용 특성 순으로 응답하였다.

- 연구 분야에 따라 농촌을 국토 공간의 일부로 간주하는 관점과 농산업을 이루어지는 공간으로 간주하는 관점의 차이가 드러난 조사 결과이다.

<표 5-3> 농촌 유형 구분 시 필요 지표(1순위+2순위)

단위: %

구분	대도시 접근성	인구 규모 및 인구 밀도	주민 특성	농가 비율 및 농업 기반	경제 특성	토지이용 특성	기타
비율(%)	19.7	48.5	7.6	60.6	28.8	33.3	1.5

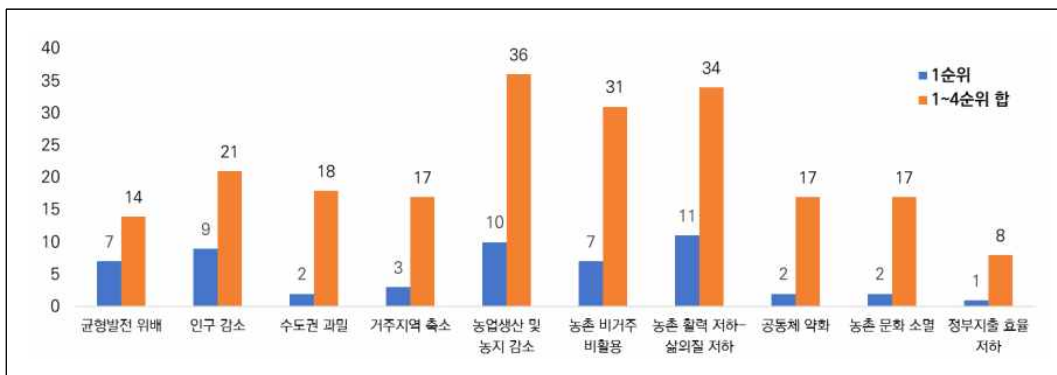
주: 다중응답으로 구성비 합이 100을 초과함.

자료: 전문가 설문조사(n=66) 결과.

○ 전문가들은 농촌소멸에 따른 인한 가장 심각한 현상으로는 농촌 주민의 삶의 질 저하, 농업 쇠퇴·농지감소, 농촌공간의 비거주·비활용 순으로 심각하다고 전망하였다.

- 소멸 위험 지역은 생산과 소비 활동이 줄어들면서 다양한 의료·돌봄 등 복지서비스와 식당·세탁소·미용실 등 생활서비스를 공급하는 시설들이 폐업하여 이들 서비스를 이용하기 어려워져, 농민이 줄어들고 고령화되어 간다.
- 따라서 기존 인구의 유출이 늘어나고 외부인의 유입이 줄어들면서 지역의 지속가능성이 저하되고 농업 활동 공간이 줄어들면서 국민이 인식하는 농촌의 모습이 소멸되어 갈 것이다.
- 또한 농촌 주민 활동이 약화되면서 지역에서 발생하는 여러 문제를 스스로 해결할 수 있는 주민 역량이 저하하고 농촌 사회가 담당하던 전통문화의 계승, 농촌 경관·유산의 유지·관리 등이 제대로 이루어지지 않으면서 전 국토의 가치가 훼손될 것이라 전망된다.

<그림 5-1> 심각한 농촌 소멸 현상



자료: 이명기 외. 2023 설문조사(n=54) 결과를 활용하여 작성.

1.4. 농촌소멸위험지수 체계

○ 농촌을 정의하고 농촌의 변화를 판단하기 위한 주요 요소는 인구 규모 및 밀도, 농업 활동과 농지 규모로 규정될 수 있다. 이를 바탕으로 농촌소멸위험 정도를 객관적으로 측정하기 위해 농업 부문과 농촌인구 부문 2개 부문 6개 지표를 구성하였다.

– 농업 부문 지표는 현재 농업활동을 판단하기 위해 ① 농업경영자 수 변화율과 ② 경지면적 변화율을 포함하였고, 농업활동 변화율 등 비율로는 판단하기 어려운 농업의 지속가능성을 고려하기 위해 농가 경영자 중 농업의 미래를 담당할 ③ 50세 미만 청년경영자 비율을 포함하였다.

– 농촌인구 부문 지표는 지역 내 활동성과 지속가능성을 고려하기 위해, ① 인구변화율과 ② 고령화율을 선정하였고, 고령화율·인구변화율 등 비율로 판단하기 어려운 지역의 임계인구 수준과 현재 생활서비스 이용 여건을 판단하기 위해 ③ 읍·면 인구규모를 활용하였다.

<표 5-4> 농촌소멸위험지표 체계

분	지표명	지표 설명
농업	농업경영자 수 변화율	농업경영자 수(농가 수)의 변화(2010-2020)
	경지면적 변화율	전·답·과수원·목장용지 면적 변화율(2010-2020)
	50세 미만 농업경영자 비율	50세 미만 농업경영자 수(농가수)의 비율(2020)
농촌인구	인구변화율	행정구역 인구 변화율(2010-2020)
	고령화율	고령화율(2020)
	인구 규모	행정구역 인구 규모(2020)

자료: 저자 작성.

- 설정된 지표의 전국 읍·단위 자료를 구축하였다. 읍·면단위 자료는 우리나라 전체 변화를 고려한 읍·면 변화의 위상을 판단하기 위해, 전국 지표값의 평균과 읍·면 지표값을 비교한 값으로 변환하였다.
 - 읍·면의 지표값이 전국 단위 지표 평균보다 높으면 0(안정), 나쁘면 1(위험), 하위 20% 수준이면 2(매우 위험) 점을 부여하였다.
 - 인구 변화율의 경우 읍·면의 지표값이 0이면 전국의 인구 변화율보다 인구가 많이 증가하였으므로 소멸 위험이 낮음을 의한다. 반대로 지표값이 2이면 전국 평균과 비교하여 인구가 크게 감소하였으므로 소멸 위험이 크다는 것을 의미한다.
 - 대다수 지표는 값이 낮을수록 소멸 위험이 크다는 것을 의미하지만, 고령화율은 지표값이 높을수록 소멸 위험이 크다. 따라서 고령화율의 지표값은 반대 의미를 가지도록 변환하였다.

- 표준화된 지표값을 농촌소멸위험정도를 나타내는 지수로 변환하기 위해, 전문가 조사를 통해 지표별 중요도를 도출하고 이를 가중치로 적용하였다.
 - 가중치는 농업·농촌 분야 전문가 59명의 응답 결과를 분석하여 2개 부문 6개 세부지표의 상대적 중요도를 조사한 전문가 AHP 결과를 활용하여 계산하였다.

- 부문별 가중치는 농촌인구 부문의 가중치(0.6634)가 농업 가중치(0.3366)보다 1.97배 크다고 조사되었다. 농촌소멸위험은 인구감소가 직접적인 영향임을 보여주는 결과라고 판단된다.
 - 농업 부문은 농업경영자와 청년 농업경영자 비율이 높을수록 농업은 지속가능하고, 농촌인구 부문은 인구 규모가 크고 인구감소가 작을수록·인구가 증가할수록 지속가능할 것으로 예상된다.

<표 5-5> 부문별·지표별 가중치 산정 결과

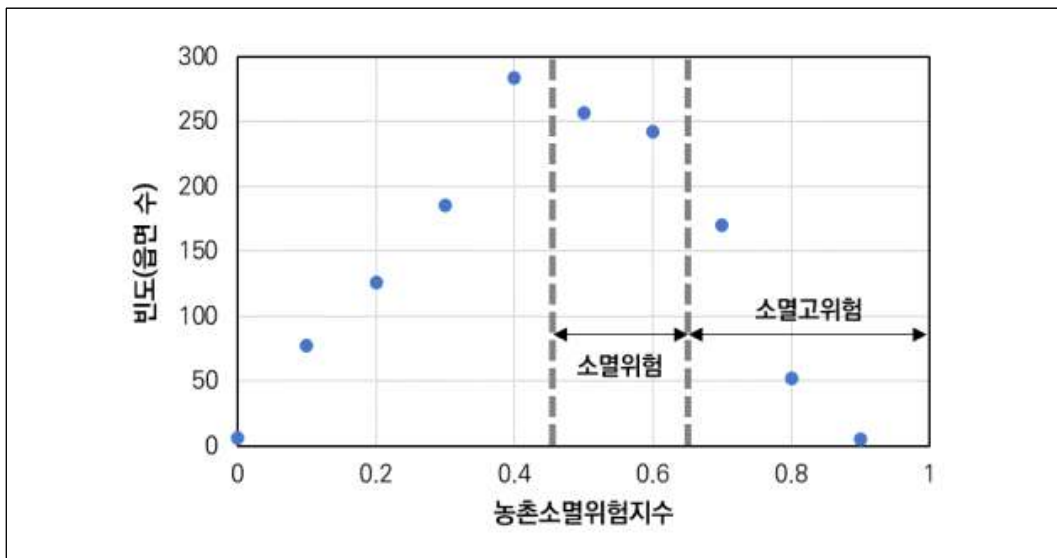
부문	부문 가중치	지표명	지표 가중치
농업	0.3366	농업경영자 수 변화율	0.3699
		경지면적 변화율	0.3059
		50세 미만 농업경영자 비율	0.3241
농촌인구	0.6634	인구변화율	0.3489
		고령화율	0.2895
		인구 규모	0.3617

자료: 저자 작성.

○ 각 부문별 지수는 지표를 합산한 후 표준화하여 계산하였고, 종합지수인 농촌소멸위험 지수는 두 부문 지수값에 부문 가중치를 곱한 값의 합으로 계산하였다.

- 계산된 지수값이 높을수록 소멸 위험이 크다는 것을 의미한다. 지수값은 정규분포 형태를 보이는데, 지수값이 0.4 이상이면 전체 읍·면 보다 소멸 위험이 높음을 의미한다.
- 소멸위험정도는 가장 많은 읍·면이 보이는 소멸위험지수보다 큰 0.45이상이면 소멸 위험, 0.65이상이면 소멸고위험으로 구분하였다.

<그림 5-2> 농촌소멸위험지수 빈도 분포



자료: 저자 작성.

1.5. 농촌소멸위험지수 분석 결과

○ 전체 1,404개 읍·면 중 농업 부문은 39.2%(550개), 농촌인구 부문은 70.2%(986개) 읍·면이 소멸위험·고위험지역으로 분류된다. 그런데 분석 결과 지역에 따라 농업 부문과 농촌인구 부문의 소멸위험도가 다른 지역들이 나타났다.

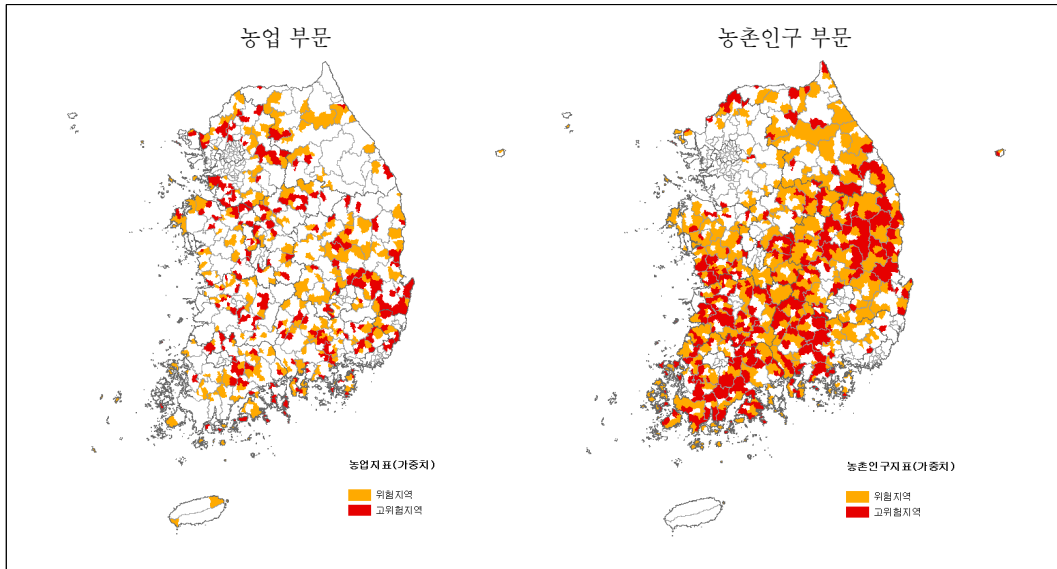
- 경기·경남은 농업 부문 소멸위험이 농촌인구 부문에 비해 높다. 수도권과 부산·울산 인근 지역의 개발 압력으로 인한 농지·농업경영자 감소는 감소하였지만 인구는 증가하는 현상이 주요 원인으로 추정된다.
- 전남·전북·경북은 농촌인구 부문의 소멸고위험이 농업 부문보다 높다. 전통적인 농업지역으로 농업생산기반은 유지되고 있지만, 인구 감소·고령화 현상으로 인해 농촌인구 부문의 소멸위험이 크다고 판단된다.

<표 5-6> 부문별 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황

구분	농업 부문				농촌인구 부문			
	위험지역		고위험지역		위험지역		고위험지역	
	개수	%	개수	%	개수	%	개수	%
부산	—	—	3	1.3	—	—	—	—
대구	5	1.6	5	2.2	6	1.1	2	0.4
인천	4	1.2	3	1.3	7	1.3	2	0.4
울산	4	1.2	5	2.2	1	0.2	1	0.2
세종	3	0.9	2	0.9	3	0.6	1	0.2
경기	33	10.2	36	15.8	23	4.3	8	1.8
강원	22	6.8	8	3.5	55	10.2	19	4.3
충북	24	7.5	20	8.8	45	8.3	25	5.6
충남	29	9.0	23	10.1	81	15.0	36	8.1
전북	23	7.1	18	7.9	60	11.1	81	18.1
전남	49	15.2	30	13.2	87	16.1	101	22.6
경북	67	20.8	38	16.7	103	19.1	90	20.1
경남	55	17.1	37	16.2	67	12.4	80	17.9
제주	4	1.2	—	—	1	0.2	1	0.2
계	322	100.0	228	100.0	539	100.0	447	100.0

자료: 저자 작성.

<그림 5-3> 부문별 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황



자료: 저자 작성.

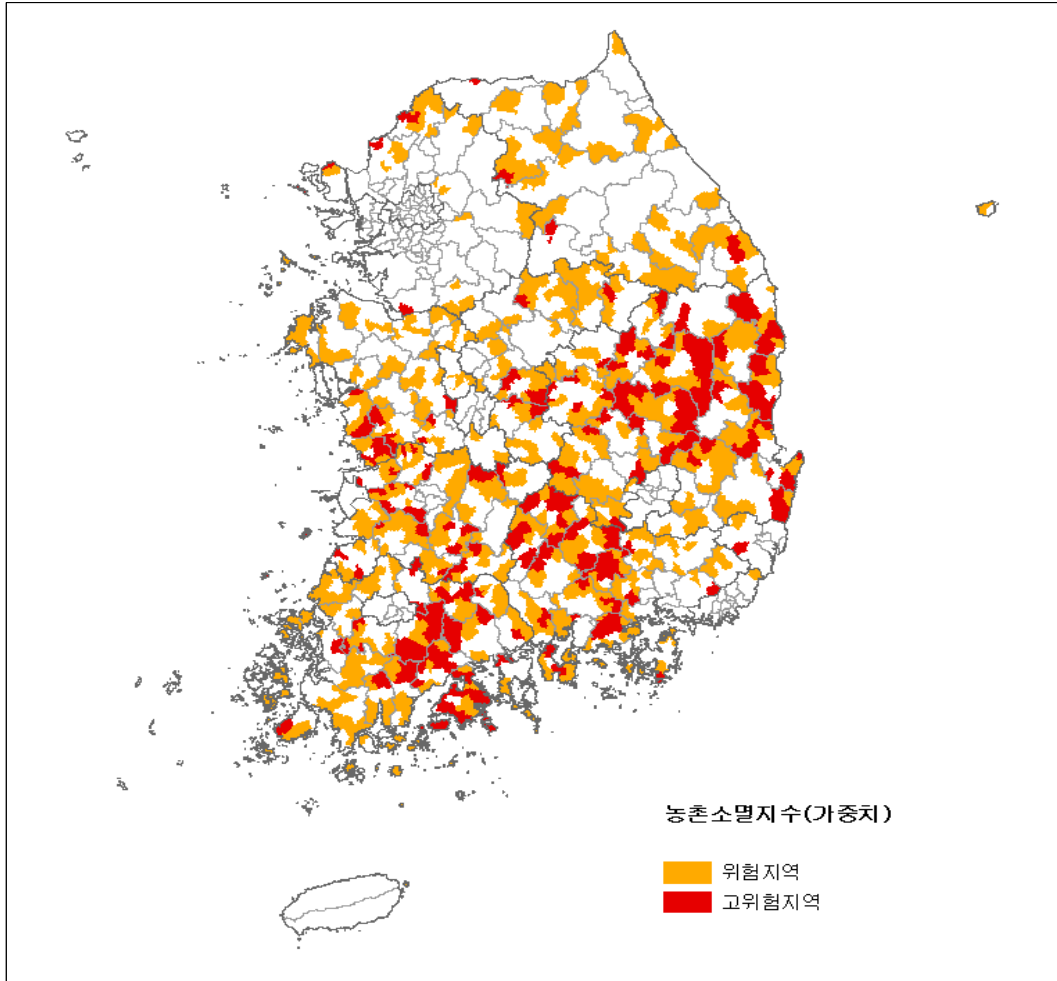
○ 두 개 부문을 종합한 농촌소멸위험지역은 전체 1,404개 읍·면 중 51.7%(726개)가 소멸위험·고위험지역으로 구분된다.

<표 5-7> 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황

구분	위험지역		고위험지역	
	개수	%	개수	%
부산	1	0.2	0	0.0
대구	3	0.6	4	1.8
인천	4	0.8	2	0.9
울산	1	0.2	1	0.4
세종	4	0.8	0	0.0
경기	19	3.8	3	1.3
강원	33	6.6	4	1.8
충북	40	8.0	8	3.5
충남	61	12.2	16	7.0
전북	75	15.0	29	12.8
전남	91	18.2	51	22.5
경북	92	18.4	58	25.6
경남	74	14.8	50	22.0
제주	1	0.2	1	0.4
계	499	100.0	227	100.0

자료: 저자 작성.

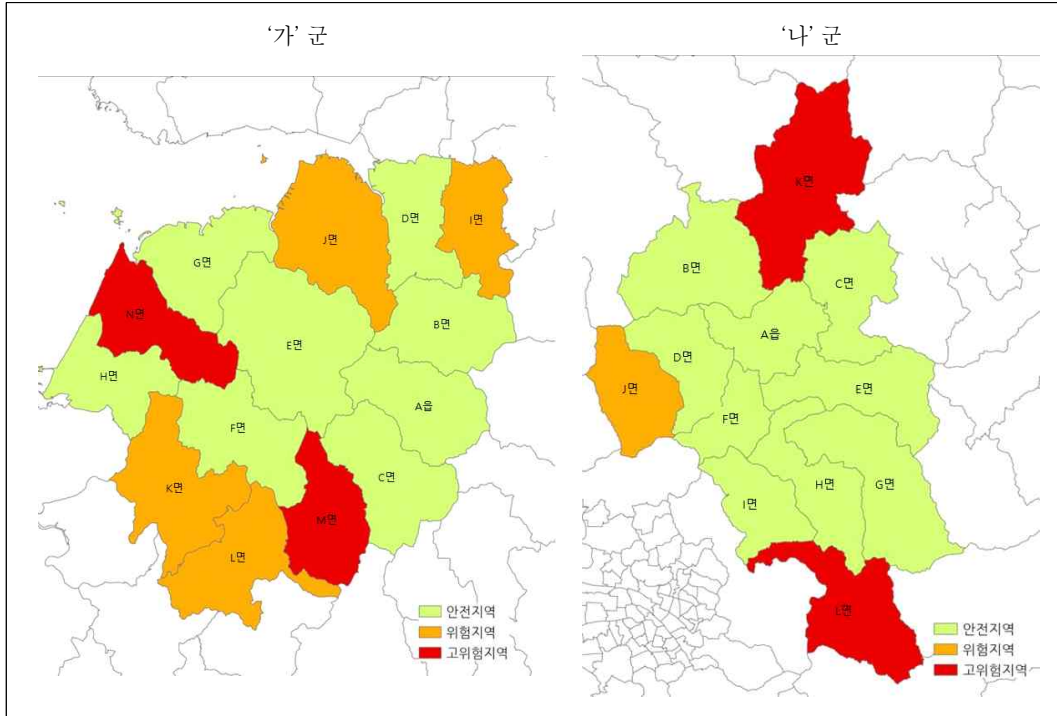
<그림 5-4> 농촌소멸위험 읍·면 분포 현황



자료: 저자 작성.

- 동일 시·군 내에서도 중심지와 의 접근성, 지리적 요인에 따라 소멸위험수준 차이가 발생한다. 일반적으로 군 내 중심지(읍지역)은 소멸 위험도가 낮으나, 외곽으로 갈수록 소멸위험도 증가하는 경향이 뚜렷이 발견된다.

<그림 5-5> 입지에 따른 동일 시·군 내 농촌소멸위험지수 비교



자료: 저자 작성.

○ 이 결과는 소멸 위험이 높은 읍·면일수록 주민이 일생적인 생활을 영위하는 데 필요한 생활서비스 시설 접근성이 열악할 것임을 의미한다.

- 병원, 어린이집, 각급 학교, 문화·체육시설 등 농어촌서비스기준에 포함된 시설 항목 집계 결과, 소멸 위험이 클수록 접근성이 낮은 경향이 뚜렷하다.
- 시·군 중심지에 집중되는 주민의 생활여건 개선을 위한 다양한 시설·서비스들을 소멸위험이 큰 지역 주민들은 이용하기 어려운 현상이 발생할 것이다.
- 농촌 소멸 대책은 시·군 중심지에 집중된 서비스를 외곽 지역 주민들이 불편하지 않게 이용할 수 있는 여건을 마련해 주는 데에서 시작해야 할 것이다.

1.6. 인구감소지수와 농촌소멸위험지수 비교

- 농촌소멸위험지수를 지방행정연구원에서 발표한 인구감소지수와 비교하였다.
 - 지방행정연구원의 인구감소지수는 시·군·구 단위로 측정되었고, 인구 증감율, 유소년 인구비율, 조출생률, 청년순이동률, 고령화비율, 주간인구, 인구밀도, 재정자립도를 지표로 활용하였다.
 - 이에 반해 본 연구에서 제안한 농촌소멸위험지수는 읍·면 단위로 측정되고 농촌성을 고려하기 위해, 농업경영자 수 변화율, 경지면적 변화율, 50세 미만 농업경영자 비율, 인구변화율, 고령화율, 인구 규모를 지표로 활용하였다.

<표 5-8> 농촌소멸위험지수와 인구감소지수 비교

지수명	지표	공간 단위
농촌소멸위험지수 (농촌경제연구원)	농업경영자 수 변화율, 경지면적 변화율, 50세 미만 농업경영자 비율, 인구변화율, 고령화율, 인구 규모	읍·면
인구감소지수 (지방행정연구원)	연평균 인구증감율, 유소년인구비율, 조출생률, 청년순이동률, 고령화비율, 주간인구, 인구밀도, 재정자립도	시·군·구

자료: 저자 작성.

- 두 지수는 인구 변화율과 고령화율, 청년인구(유소년인구, 청년 농업경영자) 비율을 공통으로 사용하였다. 하지만 농촌소멸위험지수는 농지의 변화와 농업경영자 수를 포함하였고, 인구감소지수는 재정자립도, 이동률, 주간인구 등 경제지표를 사용한다는 점에서 차이가 있다.
- 인구감소지역과 농촌소멸위험지역을 비교하기 위해, 읍·면 단위 농촌소멸위험지수를 시·군으로 변환하여 비교하였다. 이때, 726개 소멸(고)위험 읍·면을 포함하는 시·군을 소멸위험 시·군으로 판단하였다.
 - 도농복합시·군 139개 중 131개 시·군이 농촌소멸위험지역으로 분류되었다. 농촌소멸위험지역으로 미분류되지 않는 8개 시·군은 경기도 용인시, 이천시, 김포시, 화성시, 양주시, 여주시, 가평군, 제주도 서귀포시이다.

- 지방행정연구원의 인구감소지역 89개에는 도농복합시·군 중 83개 시·군 포함되었다. 도시지역이지만 인구감소지역에 포함되지 않은 6개 시·군·구는 부산 동구·서구·영도구, 대구 남구·서구, 강원 태백시이다.

○ 대부분 농어촌 시·군이 인구감소 위험지역으로 지정된다는 점에서, 위험 수준에 따른 차별적인 정책을 수립·시행하기 어려울 것이다.

<표 5-9> 농촌소멸위험지역 중 인구감소지역 지정 시·군과 미지정 시·군 목록

시도	인구감소지역 지정	인구감소지역 미지정
부산(1)		기장군
대구(2)	군위군	달성군
인천(2)	강화군, 옹진군	
울산(1)		울주군
세종(1)		세종시
경기(8)	연천군	평택시, 남양주시, 파주시, 안성시, 광주시, 포천시, 양평군
강원(15)	삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 고성군, 양양군	춘천시, 원주시, 강릉시, 인제군,
충북(11)	제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군,	충주시, 청주시, 진천군, 음성군, 증평군
충남(15)	공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군,	천안시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진시, 홍성군
전북(13)	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	군산시, 익산시, 완주군
전남(21)	담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 무안군,
경북(22)	안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군	포항시, 경주시, 김천시, 구미시, 경산시, 칠곡군, 예천군,
경남(18)	밀양시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 함천군	진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 거제시, 양산시, 창원시,
제주(1)		제주시

자료: 저자 작성.

○ 시·군 단위로 소멸 정도를 판단하는 경우, 중심지에서 멀리 떨어진 원격 농촌 읍·면은 인구가 거의 없어지더라도, 시·군 내 중심지역으로 인구가 유지되면 시·군 정체는 소멸 위험이 낮게 평가될 수 있다.

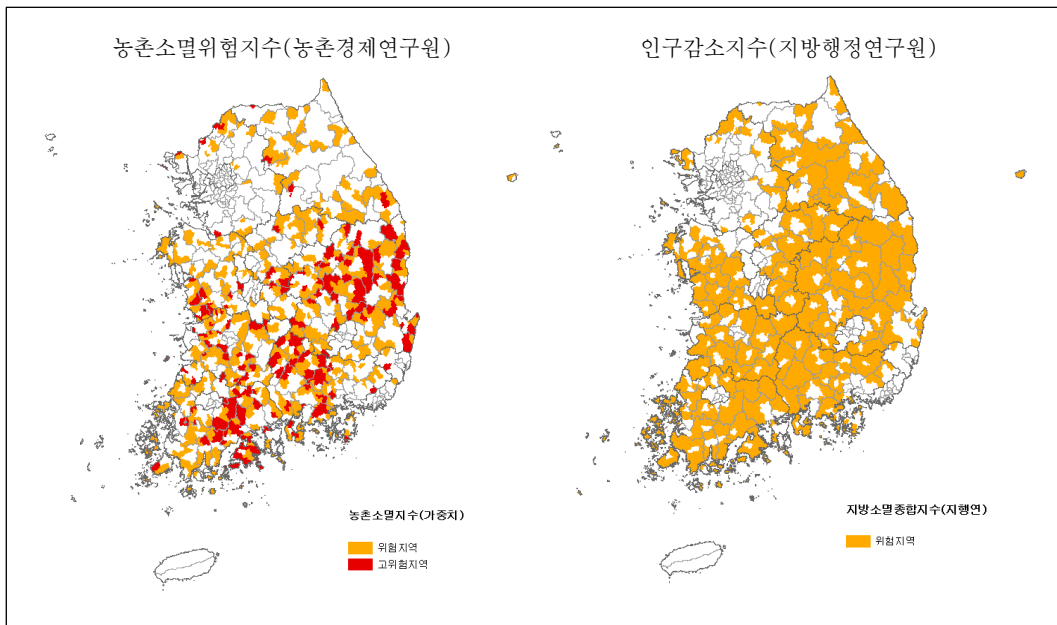
- 이에 인구감소지수를 읍·면으로 변환하여 농촌소멸위험지수와 비교하였다.

○ 농촌 1,404개 읍·면 중 1,026개(73.1%) 읍·면이 인구감소 위험지역으로 분류되었다.

- 대부분 농촌 읍·면이 인구감소 위험지역으로 지정된다는 점에서, 위험 수준에 따른 차별적인 정책을 수립·시행하기 어려울 것이다.

- 농촌의 인구감소위험지역을 지정하고자 할 때는, 기존 인구감소지수에서 활용한 인구, 재정자립도, 유입인구 등 경제적 요인 이외에, 농촌의 특성을 반영할 수 있는 지표가 필요하다는 점을 보여준다.

<그림 5-6> 읍·면 단위 농촌소멸위험지역과 인구감소지역 비교



자료: 저자 작성.

2. 농촌소멸위험 읍·면의 공간적 분포 특성

2.1. 도시 접근성 기준 읍·면 유형화

- 소멸위험 읍면의 분포 특성을 살펴보기 위해, 대도시 또는 일정 규모 이상의 지역 중심 도시와의 접근성을 기준으로 전국 읍·면 유형을 근교, 일반, 원격농촌으로 구분하였다.
- 근교농촌은 첫째, 대도시(특·광역시, 인구 100만 명 이상) 30분권 이내 읍·면이거나 둘째, 자체 인구 규모 50만 명 이상인 시·군에 포함된 읍·면으로 정의하였다.
 - 원격농촌은 지역거점도시(인구 20만 명 이상)에서 자동차로 이동할 때 45분 이상 걸리는 읍·면을 의미하며, 일반농촌은 위 두 가지에 해당하지 않는 나머지 읍·면이 해당한다.

<표 5-10> 인구 규모별 도시 분포 현황

인구 규모	시·도	시·군·구
100만 명 이상	경기(3)	수원, 고양, 용인
	경남(1)	창원
50만 명 이상	경기(11)	수원, 성남, 안양, 부천, 평택, 안산, 고양, 남양주, 시흥, 용인, 화성
	충북/충남(2)	청주, 천안
	전북(2)	전주, 완주
	경북/경남(3)	포항, 김해, 창원
20만 명 이상 (지역거점도시)	세종(1)	세종
	경기(22)	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 안산, 고양, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주
	강원(3)	춘천, 원주, 강릉
	충북/충남(4)	충주, 청주, 천안, 아산
	전북/전남(6)	전주, 군산, 익산, 목포, 여수, 순천
	경북/경남(9)	포항, 경주, 구미, 경산, 진주, 김해, 거제, 양산, 창원
	제주(1)	제주

주 1) 2022년 총인구 자료를 기준으로 집계.

2) 인구 약 49만 명인 포항시와 전주에 인접한 완주군은 인구 규모 50만 명 이상인 지역에 포함.

자료: 저자 작성.

<표 5-11> 전국 읍·면 유형 분류 기준

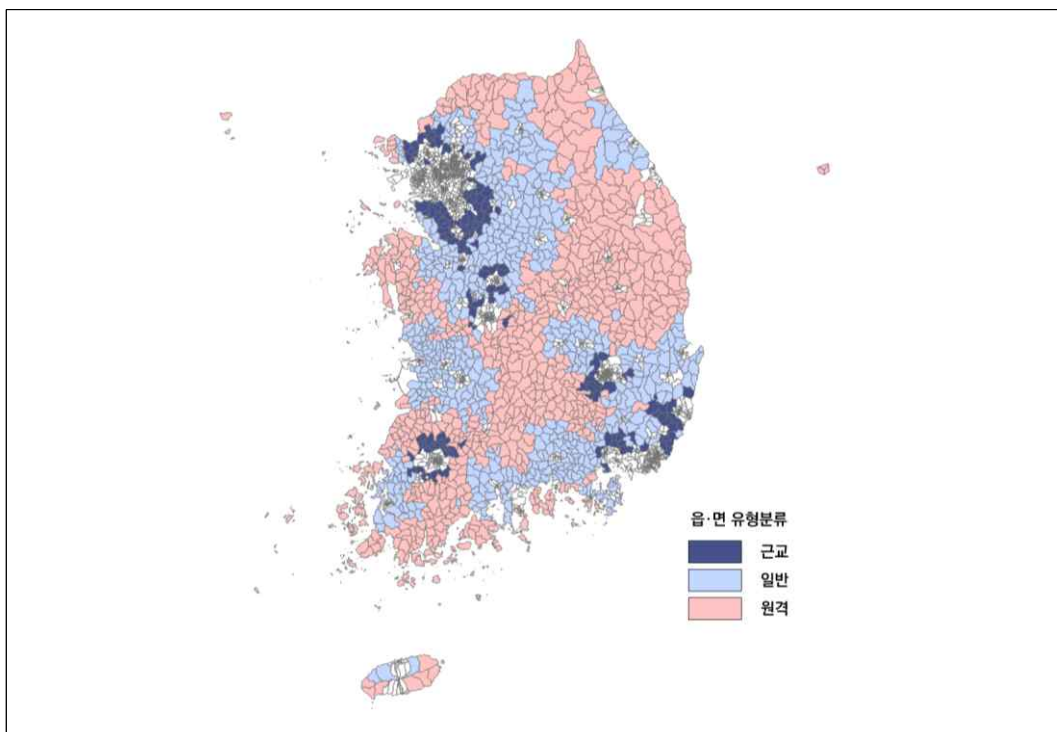
지역 유형	분류 기준	개수
근교	- 특·광역시, 자체인구 100만 명 이상 대도시 30분권에 속한 읍·면 * 단, 수도권은 교통시간을 고려하여 40분권으로 설정 - 자체 인구 규모 50만 명 이상인 시·군에 포함된 읍·면 * 단, 해당 시·군청 소재지 20분권 외인 읍·면은 일반농촌으로 분류	138
일반	- 원격 및 근교농촌에 해당하지 않는 읍·면	589
원격	- 지역거점도시(인구 20만 명 규모) 45분권 외 권역에 속한 읍·면 * 단, 지역거점도시 45분권 밖에 있는 읍·면이라도 자체 인구 10만 명 이상인 시·군의 소재지가 속한 읍·면은 일반농촌으로 분류	682

주 1) 해당 분류는 1,409개 읍·면을 대상으로 함.

2) 접근성 측정 기준점은 편의상 지자체별 소재지로 설정함.

3) 소재지가 없는 읍·면(과주시 장단면, 철원군 근북면·근동면·원동면·원남면·임남면, 고성군 수동면)은 원격농촌으로 분류함.
자료: 저자 작성.

<그림 5-7> 도시 접근성 기준 읍·면 유형별 분포



자료: 저자 작성.

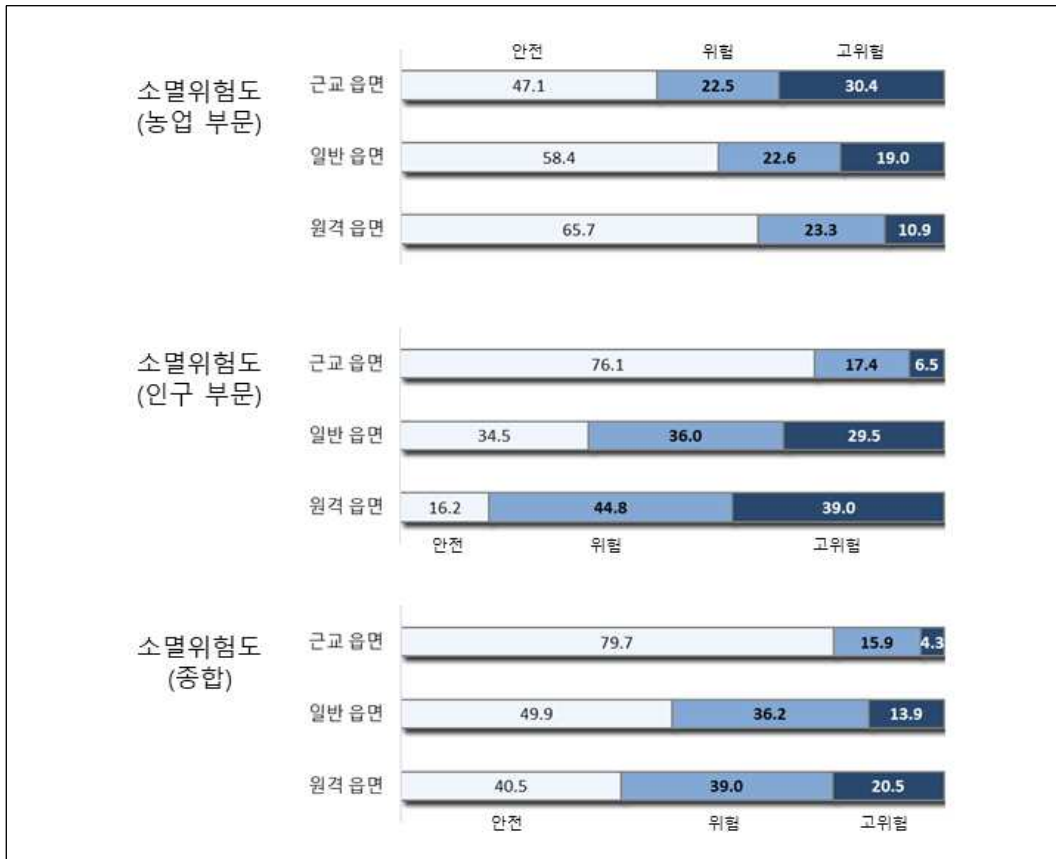
2.2. 도시 접근성 기준 소멸위험 읍·면 분포 특성

○ 도시 접근성(근교, 일반, 원격 지역)과 농촌소멸위험지역(안전, 위험, 고위험)을 비교하면, 두 지표는 뚜렷한 상관성을 보이지만 농업 부문과 농촌인구 부문 지수에서도 대조적인 양상을 보인다.

- 원격지역으로 분류되는 읍·면일수록 농촌인구와 종합지수 부문에서 소멸의 위험이 크다. 반면 농업 부문 지수의 경우 근교 읍·면일수록 소멸 위험이 크고 원격 읍·면일수록 소멸 위험이 낮다.

<그림 5-8> 도시 접근성 기준 소멸 위험 읍·면 현황

단위: %



자료: 저자 작성.

○ 원격 농촌 지역은 인구가 감소하더라도(농촌인구 소멸위험) 농업 활동은 소멸 위험이 낮고(농업 부문 소멸 위험), 대도시 근교 농촌 지역은 인구가 유지되더라도 농업 활동은 위축되고 있다.

- 농업 부문 소멸 위험이 농업경영자수, 경지면적, 50세 미만 농업경영자 수로 측정된다는 점을 감안하면, 농업 활동의 위축은 농촌 인구 감소보다는 농지의 개발 등으로 인한 영향이 크다고 판단된다.

- 농업소멸대응 정책과 농촌인구 대응 정책은 구별되어 수립·시행될 필요가 있다.

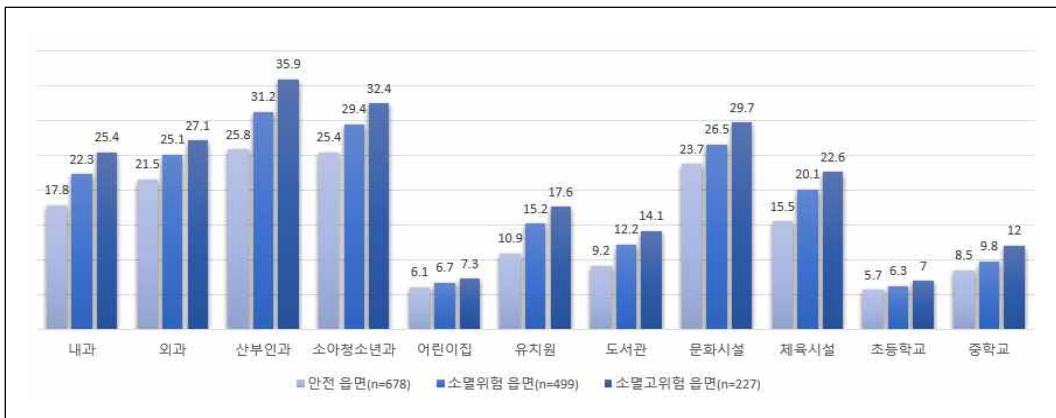
2.3. 농촌소멸위험지역의 생활 여건

○ 주거지에서 농어촌 기초생활서비스 시설과의 접근성은 소멸 위험이 높은 읍·면일수록 열악하다.

- 소멸고위험 읍·면에서는 산부인과, 소아청소년과, 문화시설 등에 방문하려면 차량으로 이동시 평균 30분 이상 소요되어, 안전지역의 평균 25분에 비해 5분 더 소요된다.

<그림 5-9> 소멸위험 읍·면의 생활서비스 시설 접근성

단위: 분



주: 서비스시설 접근성은 전국 500x500m 인구격자와 특정 서비스시설 사이의 차량 이동 시간을 분석하여 읍면별로 평균 값을 산정하였으며, 해당 시설이 존재하지 않는 일부 도서 읍면은 분석에서 제외하였다.

자료: 2023년 농어촌서비스기준 원자료 분석 결과.

- 전국적인 인구 감소 추세에 따라 생활서비스 공급 감소가 예상되는 시점에서, 소멸위험 지역의 생활서비스 접근성 문제는 농어촌 주민의 삶의 질과 직접 연관되는 문제이다.
 - 농촌소멸위험지역의 변화를 면밀히 파악하고, 이에 적응하기 위한 사회·경제 시스템에 대한 구체적인 연구가 필요하다.

- 추가적으로 정주계층을 분석한 사례 지역 중에서 농촌 지역에 해당하는 나주시, 괴산군, 정선군의 소멸위험이 높은 읍·면과 그렇지 않은 읍·면의 특성을 살펴보았다.
 - 농촌소멸(고)위험 읍·면은 지난 2015년과 2022년 사이에 중심마을의 쇠퇴, 분산거주, 과소마을의 증가 경향이 뚜렷하게 나타난 반면, 소멸안전 읍·면은 인구 변화에 상관없이 중심마을의 인구 비율이 증가하는 특성을 보였다.

<표 5-12> 농촌소멸위험지역 정주계층 비교

단위: 개, %

구분	나주시 A면		괴산군 B면		정선군 C면	
	2015년	2022년	2015년	2022년	2015년	2022년
중심마을	1(22.1)	1(18.7)	-	1(22.3)	1(16.7)	-
일반마을	16(57.4)	13(53.0)	10(73.1)	8(44.7)	11(42.5)	7(52.5)
과소마을	6(7.4)	10(14.6)	11(15.4)	11(15.9)	11(15.2)	9(18.8)
분산주거지	42(13.2)	45(13.7)	51(11.5)	69(17.2)	84(25.5)	76(28.7)
계	65(100)	69(100)	72(100)	89(100.1)	107(99.9)	92(100)

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

<표 5-13> 안전지역 정주계층 비교

단위: 개, %

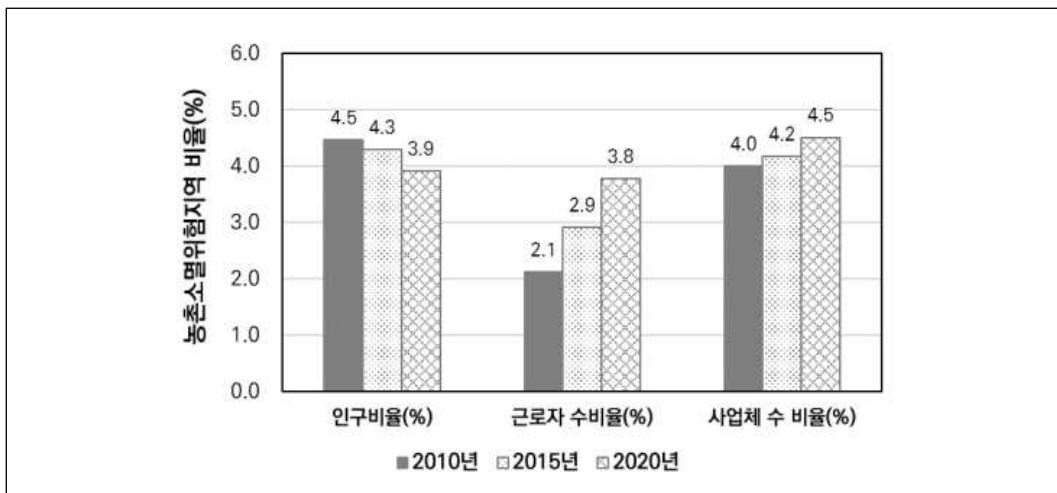
구분	나주시 D면		괴산군 E면		정선군 F면	
	2015년	2022년	2015년	2022년	2015년	2022년
분산주거지	75(3.9)	91(10.9)	50(10.8)	69(17.2)	77(12.7)	75(11.4)
과소마을	30(5.8)	11(7.5)	5(7.0)	11(15.9)	10(8.1)	8(6.6)
일반마을	28(18.1)	30(69.8)	19(68.0)	8(44.7)	3(10.3)	3(10.9)
중심마을	2(7)	1(11.9)	1(14.3)	1(22.3)	3(68.8)	3(71.1)
계	135(100)	133(100)	75(100)	89(100)	93(100)	89(100)

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

2.4. 농촌소멸위험지역의 경제활동 여건

- 농촌소멸위험지역에서는 정주 인구는 줄어들지만, 경제활동인구는 늘어나고 있다.
 - 통계청 전국사업체조사 결과에 따르면, 2010~2020년 기간에 농촌소멸위험지역 내 근로자 수와 사업체 수가 전국에서 차지하는 비율이 증가하고 있음.
 - 이 기간 농촌소멸위험지역의 인구는 0.6% 감소(4.5%(2010년)→3.9%(2020년))하였지만, 근로자 수는 1.7% (2.1%→3.8%), 사업체 수는 0.5% 증가(4.0%→4.5%)하였다.

<그림 5-10> 농촌소멸위험지역 경제활동 여건 변화



주: 비율은 농촌소멸위험지역 내 근로자와 사업체 수가 전국에서 차지하는 비율을 의미함.
 자료: 통계청 인구총조사 자료와 전국사업체조사 자료를 활용하여 저자 작성

- 농촌소멸위험지역은 주민이 생활하는데 필요한 생활서비스 접근성이 약화되면서 정주 여건이 좋지 않아 지속적으로 인구가 감소하고 있다. 하지만 경제활동을 포함한 다른 종류의 활동들이 늘어나고 있음을 의미한다.
 - 농촌소멸위험지역에 거주하지는 않지만, 그 지역에서 활동하는 사람들 즉 생활인구(관계인구)가 소멸위험지역에서 늘어나고 있다.
 - 생활인구(관계인구)의 활동 목적과 주요 행태, 이들의 수요와 지자체의 역량 등을 종합적으로 파악하여, 농촌 활성화를 위한 자원으로 활용할 필요가 있다.

3. 정주계층을 기준으로 한 농촌 구분

3.1. 분석 개요

○ 우리나라는 읍·면·동 행정구역상의 도시·농촌 구분 외에는 명확하게 도시나 농촌을 구분하는 방안이 부재하다. 앞서 제시한 행정구역 중심의 도농 분류의 한계를 극복하려면 더 하위 레벨의 유형 분류가 필요하다.

– 전문가 조사 결과를 토대로 하위 정주 단위인 마을(행정리 또는 법정리)을 분류 기준으로 도시·농촌을 구분하기 위해서는 마을의 지리적 경계 및 인구, 가구 데이터가 필요하다. 그러나 현재 우리나라에는 마을과 관련한 공식 통계 자료가 부족하다.³⁶⁾

– 따라서 이와 유사한 방법인 인구 격자(grid) 단위 분석을 고려할 수 있다. 인구 격자를 기초로 분석하여 마을의 분포와 특성을 파악하고 이를 중첩·병합하면 집계구, 읍면동, 또는 시군 단위의 유형 구분이 가능하다.

– 공간분석은 한국에스리(ESRI)사의 arcGIS pro를 이용하였으며, 인구격자 자료는 국토지리정보원 국토정보플랫폼에서 2022년 자료를 구독하였다.

○ 정주계층을 기준으로 농촌을 구분하는 절차를 요약하면 다음과 같다.

– 100mx100m(1ha) 인구 격자 중에 인구수가 없는 격자를 제외³⁷⁾하고, 사람이 실제 거주하는 격자 중 인접한 격자들끼리 연결하여 클러스터(집단 주거지)를 만든다.

– 클러스터를 구성하기 위한 기준은 인구 규모 20명 이상, 격자 간의 인접 거리는 200m 이내를 기준으로 정하였다.³⁸⁾

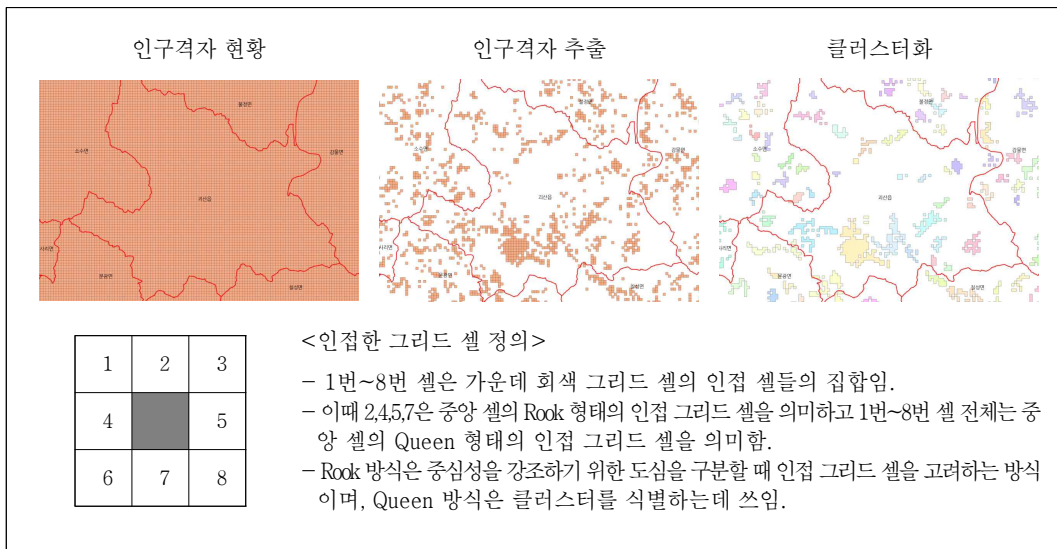
36) 전문가 조사 결과, 농촌 세분화의 단위로 행정리가 54.2%로 가장 높게 나타났으나 행정리 단위 공식 통계자료는 5년 주기 농림어업총조사 지역조사가 유일하며 그마저도 인구·가구 데이터는 누락되어 있어 활용이 제약적이다.

37) 인구수 5인 이하의 인구 격자는 개인정보 보호를 위해 인구 데이터 값을 제공하지 않는다(null값 표시). 본 연구에서는 5인 이하 인구 격자는 해당 읍면동을 기준으로 읍면동 전체 인구에서 인구 데이터가 있는 격자 인구의 합계를 제외하고 나머지 인구수를 1/n하여 1~5 사이의 수를 할당하였다.

38) 격자 간 거리는 인구 격자의 중심점 사이의 거리이며, 200m는 대각선을 제외하고 한 칸 떨어져 있어도 하나의 클러스터로 묶이는 것을 의미한다.

- 클러스터(집단 주거지)를 하나의 정주공간으로 보고 이를 위성지도 및 용도지역과 중첩하여 물리적 분포 형태와 공간 배치 등을 검토한다.
- 집단 주거지별 인구 규모에 따라 ‘도시지역, 농촌 중심지, 농촌 마을, 분산주거지’ 등으로 정주계층을 분류할 수 있다. 이후 읍면동 또는 집계구 경계와 중첩하여 해당 지역의 특성을 정의할 수 있다.

<그림 5-11> 인구격자를 활용한 집단 주거지 도출 방법



자료: 저자 작성.

- 집단 주거지의 인구 규모를 검토하여 다음과 같이 정주계층을 구분할 수 있다.
 - 영국의 분류 기준과 마찬가지로 인구수 10,000명 이상인 집단 주거지는 ‘도시지역 (urban)’으로 본다. 읍면 소재지 중에서 아파트 등의 주거 형태가 우세하고, 경제적 중심성이 강한 곳의 일부 농촌 지역에도 도시지역이 나타날 수 있다. 반대로 행정구역 상 동 지역에 해당하더라도 인구가 밀집되지 못한 지역은 도시지역에서 제외된다.
 - 인구수 2,000명 이상인 집단 주거지는 농촌 지역 내에서 수위 ‘농촌 중심지(rural town)’로서 사회·경제적 거점 기능을 하는 지역을 의미한다. 시군 내 1~2개의 농촌 중심지가 있을 수 있으며 군청 소재지이거나 읍면 소재지 중에서도 규모가 상당히 큰 곳이 해당한다.

- ‘농촌 마을’은 20명 이상, 2,000명 미만의 집단 주거지를 의미한다. 인구 규모에 따라 300명 이상이 거주하는 경우 ‘중심마을’로, 40명 미만 거주하는 경우 ‘과소마을’로 세분할 수 있다. 중심마을은 중심성이 상대적으로 약한 소재지 마을이거나, 지역 내 정주여건이 양호한 마을로 읍면 내 1~2개소 분포하는 특징을 보인다.
- 인구 및 거리 기준을 충족하지 못해 집단 주거지를 형성하지 못하는 20명 이하의 인구 격차는 ‘분산주거지’로 볼 수 있다. 주거지 간 거리가 먼 산간지에서 이와 같은 정주 형태가 많이 분포한다. 지역 특성에 맞게 앞서 제시한 클러스터 형성 기준을 완화하면 분산 정도를 조정할 수 있다.

<표 5-14> 정주계층을 기준으로 한 도시·농촌 구분

구분		집단 주거지 인구 기준(안)
1. 도시지역(urban)		10,000명 이상
2. 농촌 중심지(rural town)		2,000명 이상
3. 농촌 마을 (rural village)	3-1. 중심마을	300명 이상
	3-2. 일반마을	40명 이상
	3-3. 과소마을	20명 이상
4. 분산주거지		20명 미만

자료: 저자 작성.

3.2. 분석 결과

○ 본 연구에서는 공간적 특성이 다른 네 개 시·군(광주광역시, 전라남도 나주시, 충청북도 괴산군, 강원도 정선군)을 사례 지역으로 선정하여 정주계층을 분석하였다.

- 이를 통해 지역 내 집단 주거지의 분포와 형태, 인구 규모 등을 파악하여 도시·농촌 지역의 구분 기준 및 유형화 기준을 검토하였다. 또한 향후 분석의 범위를 확장하여 전국 단위 정주계층 분석 시 고려해야 할 쟁점들을 파악하였다.

3.2.1. 광주광역시

- 광주광역시는 중심부에 인구수 약 97만 명, 36만 명의 두 개의 큰 집단 주거지가 영산강 좌우로 배치되어 있으며, 광산구 서쪽으로 다수의 농촌 특성의 집단 주거지가 분포한다.
 - 광주광역시에는 총 217개 집단 주거지가 있다. 각 구 별로는 광산구 내에 집단 주거지가 136개로 가장 많고, 동구와 서구 내에 각각 10개가 존재한다.
 - 광주광역시 집단 주거지에 사는 인구수는 약 139만 명으로 2022년 인구총조사 기준인 147만 명과 8만 명 정도 차이가 있다.³⁹⁾ 서구, 북구, 남구, 동구에 걸쳐 가장 큰 규모의 집단 주거지(97만 명 거주)가 위치하고 있다.

<표 5-15> 광주광역시 분석 결과

단위: 개, 명

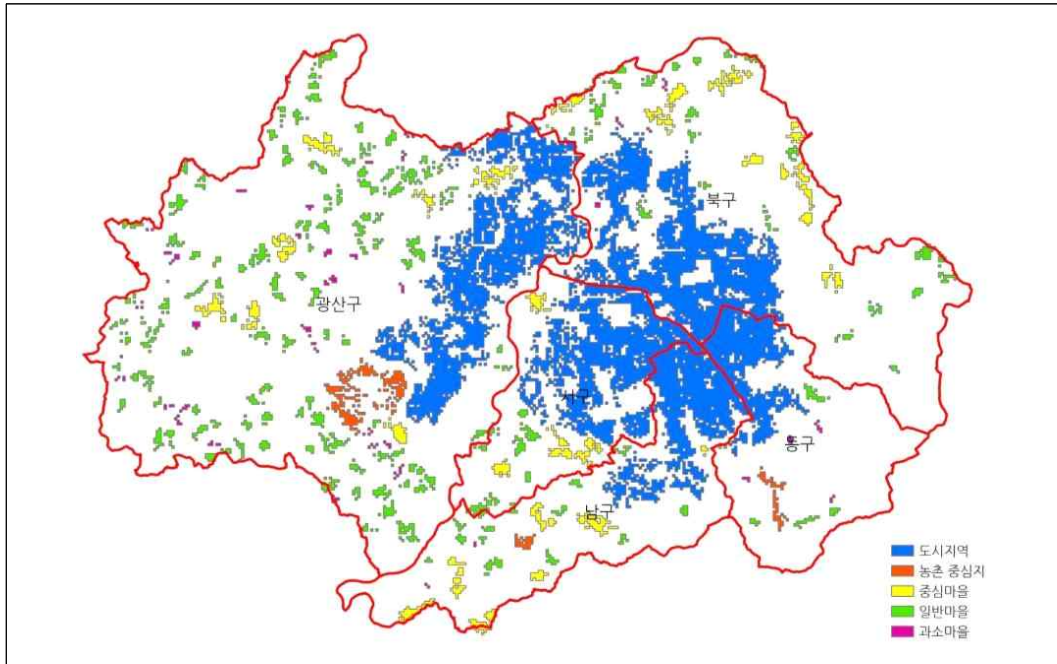
구분	집단 주거지 수	집단 주거지 인구수				
		합계	중위수	최대값	최소값	
광주광역시	동구	10	6,827	93.5	6,030	20
	서구	10	976,469	235	974,234	61
	남구	22	7,125	137.5	2,273	20
	북구	39	6,703	82	809	20
	광산구	136	392,635	68	363,063	20
전체	217	1,389,759	80	974,234	20	

주: 해당 집단 주거지의 중심점이 위치한 지역으로 행정구역을 할당함.

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

³⁹⁾ 인구격자 인구수 합과 행정안전부 주민등록인구수 간의 차이는 집계 시기와 집계 방식, 5인 이하 인구격자의 누락 등의 이유로 발생한다.

<그림 5-12> 광주광역시 집단 주거지 분포



자료: 저자 작성.

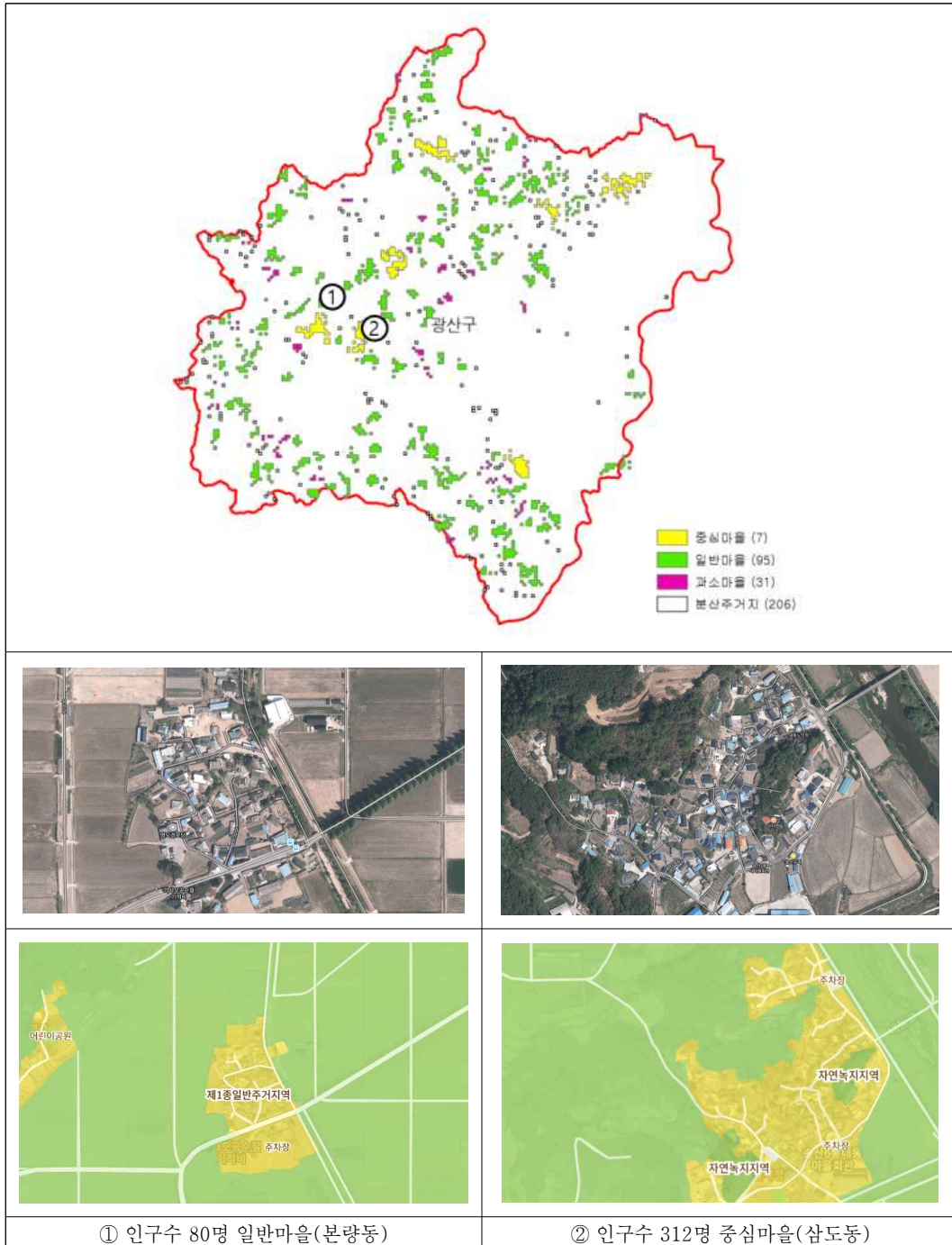
○ 특히 <그림 5-12>에 나타나듯이 광주광역시 광산구 서쪽 지역은 20~300명 사이의 집단 주거지가 다수 산재해 있어 농촌 성격의 정주 특성을 보여주고 있다.

- 광산구에 위치한 집단 주거지는 행정구역상으로는 동 지역에 위치하며 용도지역상으로 전부 도시지역(제1종일반주거지역)에 해당한다. 그러나 광산구 농지면적은 약 5,200ha에 달하고, 4,000여 농가가 거주하고 있다.

- 또한 해당 지역의 농지는 농업진흥지역에 해당하지 않으며 용도지역상 자연녹지지역이자 개발제한구역으로 묶여있다. 이에 여타 군 지역의 농지에 비해 직불금에서 차이가 발생하며, 농지 내 농촌융복합사업이나 주민 커뮤니티를 위한 시설 설치에 제약이 큰 것으로 조사되었다.⁴⁰⁾

40) 광주광역시 농업기술센터, 광산구청 생명농업과 인터뷰(2024.4.15.) 내용 중 발췌하였다.

<그림 5-13> 광주광역시 광산구 농촌 마을 분포



자료: 저자 작성.

○ 앞서 제시한 분류 기준에 따라 광주광역시 광산구의 정주계층을 분류하면 다음 <표 5-16>과 같다.

- 광산구 내에는 총 133개 농촌 마을(중심마을 7개, 일반마을 95개, 과소마을 31개)이 분포하고 있다. 또한 집단 주거지를 형성하지 못하는 20명 이하 분산주거지도 일부 존재하였다.
- 거주하는 인구 비율을 보면 도시지역에 해당하는 2개의 집단 주거지에 구 전체 인구의 95.8%가 거주하고 있으며, 농촌 마을에는 약 1만3천여 명, 전체 구 인구의 3.3%가 살고 있다.

<표 5-16> 광주광역시 광산구 정주계층 구분

단위: 개, 명, %

구분	집단 주거지 개수	집단 주거지 인구수	인구비율	
1. 도시지역	2	377,140	95.8	
2. 농촌 중심지	1	2,220	0.6	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	7	2,948	0.7
	3-2. 일반마을	95	9,490	2.4
	3-3. 과소마을	31	837	0.2
4. 분산주거지	-	1,022	0.3	
합계	136	393,657	100.0	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

○ 참고로 지난 2015년과 2022년의 광산구 정주계층의 변화를 비교해보면, 광산구의 집단 주거지 총 개수는 증가했으나, 전체 인구수는 감소하는 것으로 나타났다.

- 도시지역의 인구 감소가 가장 두드러졌으며, 광산구에 위치한 평동산단의 규모가 커지면서 농촌 중심지로 분류되었다. 농촌 마을 중에서는 일반마을이 개수와 인구수 모두 증가한 것이 특징적이다.

<표 5-17> 광주광역시 광산구 정주계층 변화

단위: 개, 명

구분	집단 주거지 개수			집단 주거지 인구수			
	2015년	2022년	증감	2015년	2022년	증감	
1. 도시지역	1	2	1	384,938	377,140	-7,798	
2. 농촌 중심지	0	1	1	0	2,220	2,220	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	9	7	-2	4,635	2,948	-1,687
	3-2. 일반마을	84	95	11	8,637	9,490	853
	3-3. 파소마을	32	31	-1	937	837	-100
4. 분산주거지	-	-	0	574	1,022	448	
합계	126	136	10	399,721	393,657	-6,064	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

3.2.2. 전라남도 나주시

○ 나주시는 혁신도시(빛가람동)를 중심으로 금천면까지 연담화(Conurbation)된 대규모 집단 주거지와 기존 구도심(송월동, 성북동)내 집단 주거지가 우세하며, 개별 면 소재지를 중심으로 500~1,500명 규모의 중심마을을 형성하고 있다.

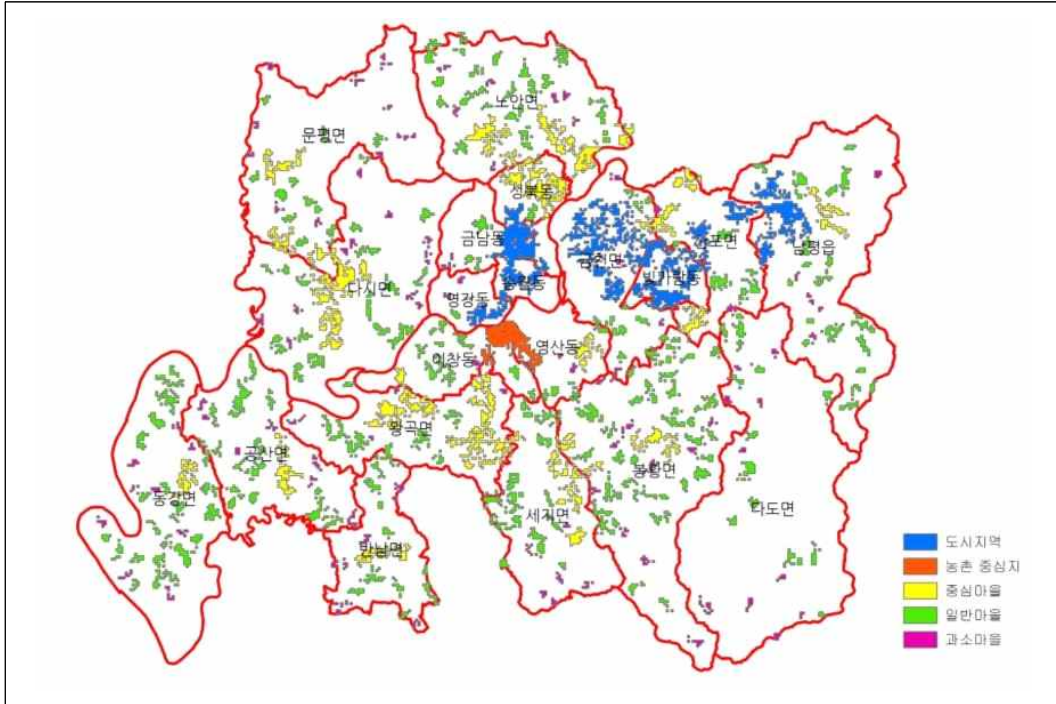
- 나주시의 20개 읍면동에는 314개의 집단 주거지가 분포하며, 이중 읍·면부에는 총 288개, 평균 22개의 집단 주거지가 있다.⁴¹⁾

- 나주시 집단 주거지에 사는 인구는 약 11만4천 명⁴²⁾으로 집계되었으며, 빛가람동과 금천면으로 이어지는 집단 주거지에 약 4만3천 명<그림 5-14>, 송월동과 성북동으로 연결되는 구도심에 약 2만3천 명, 남평읍 소재지에 약 1만 명이 거주한다.

41) 2020년 농림어업총조사 지역조사 결과, 나주시에는 총 453개, 읍면당 평균 35개의 행정리가 존재하였다.

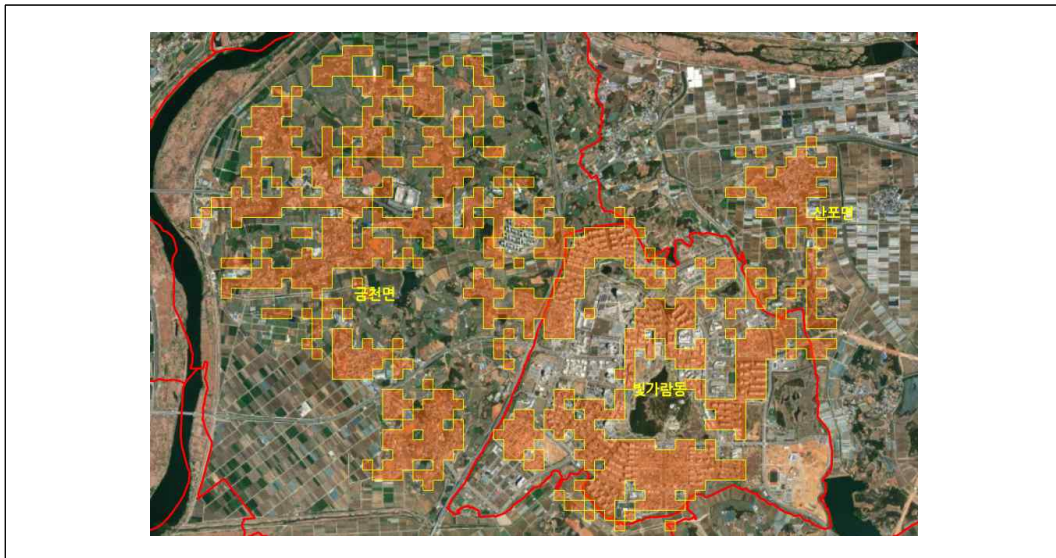
42) 2022년 인구총조사 결과, 나주시 인구수는 116,456명이다.

<그림 5-14> 나주시 집단 주거지 분포



자료: 저자 작성.

<그림 5-15> 나주시 금천면-빛가람동 연담화된 집단 주거지



자료: 저자 작성.

<표 5-18> 나주시 집단 주거지 분석 결과

단위: 개, 명

구분	집단 주거지 수	집단 주거지 인구수				
		합계	중위수	최대값	최소값	
나주시	남평읍	24	12,308	66.5	10,036	20
	세지면	20	2,669	72	407	21
	왕곡면	13	2,768	89	1,088	21
	반남면	19	1,503	46	388	21
	공산면	20	2,118	54.5	579	23
	동강면	27	2,289	51	338	20
	다시면	28	2,164	55.5	422	21
	문평면	23	3,032	42	1,358	21
	노안면	29	4,401	80	1,174	23
	금천면(빛가람동)	14	43,867	69	42,971	21
	산포면	10	2,150	211.5	517	24
	다도면	23	1,561	43	199	22
	봉황면	39	3,634	59	523	22
	송월동	1	21,900	21,900	21,900	21,900
	영강동	4	234	48	109	29
	금남동	4	340	81	158	20
	성북동	2	1,494	747	1,394	100
	영산동	5	549	67	318	20
	이창동	9	5,530	57	4,859	37
	전체	314	114,511	58.5	42,971	20

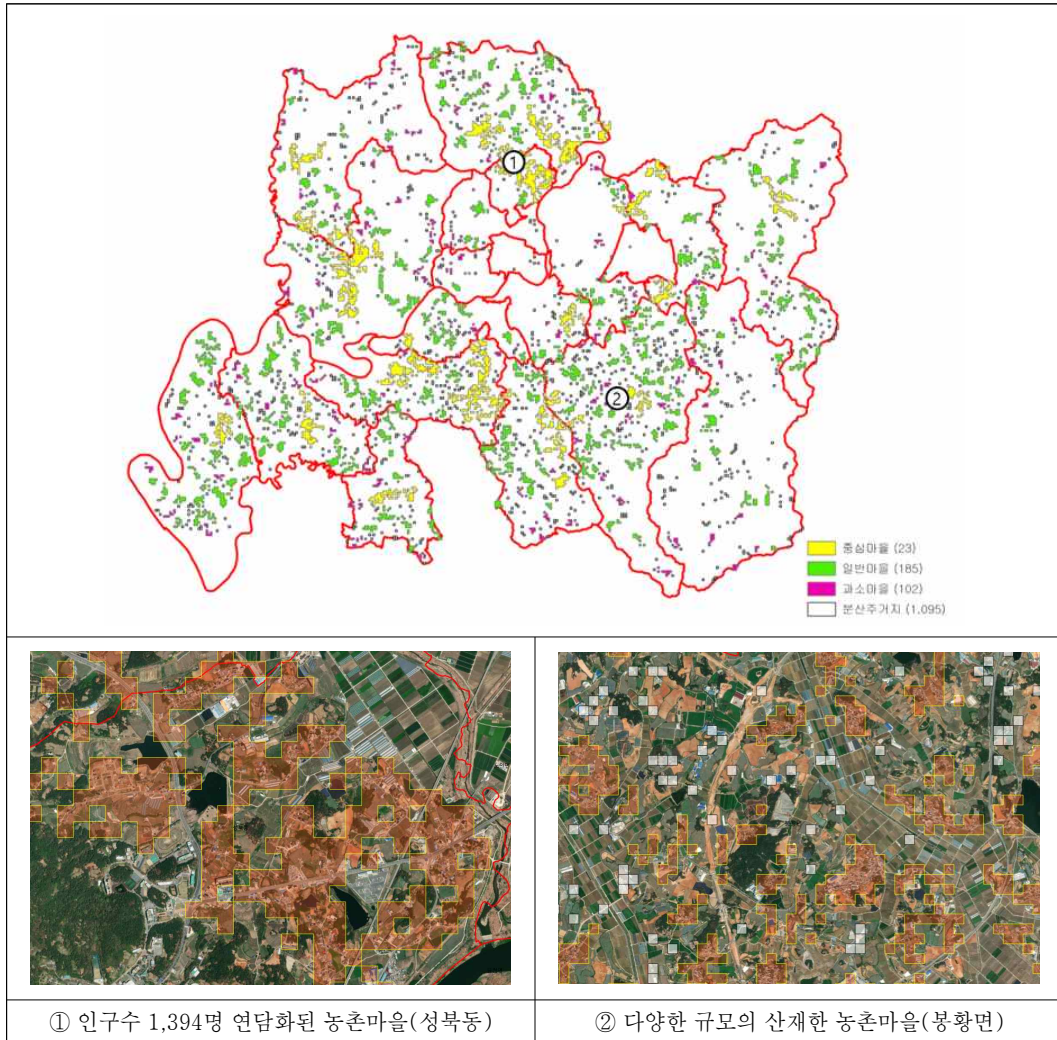
주: 해당 집단 주거지의 중심점이 위치한 지역으로 행정구역을 할당함. 이에 빛가람동 집단 주거지는 금천면과 연담화되어 금천면 인구수와 합산됨.

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

○ <그림 5-16>에서 나타나듯이 나주시처럼 평야 지대의 공간 특성을 보이는 시군에서는 소규모 주거지가 계속해서 연결되면서 집단 주거지의 범위가 확대되는 현상이 발생한다.

- 읍·면 행정구역 경계와 무관하게 거리 기준인 200m에 포함되어 하나의 집단 주거지로 연결되거나 면 소재지를 거점으로 한 중심마을이 광범위한 범위로 확대되기도 한다. 또한 이와는 별개로 집단 주거지로는 묶이지 못하였으나 20명 미만이 거주하는 분산주거지도 농촌 마을 인근에 다수 산재해 있는 것으로 파악된다.

<그림 5-16> 나주시 농촌 마을 분포



자료: 저자 작성.

○ 인구 규모를 기준으로 나주시의 정주계층을 분류하면 <표 5-19>와 같다.

- 나주시에는 3개의 도시지역과 1개의 농촌 중심지가 지역 내 거점을 형성하고 있으며 해당 지역에는 나주시 전체 인구의 67.5%가 거주하고 있다.
- 농촌 마을로는 23개 중심마을과, 185개 일반마을, 102개 과소마을이 분포하며 전체 나주시 인구의 29.4%가 살고 있다. 나주시 내 분산주거지는 1,095개가 존재하며 3,642명이 거주하는 것으로 나타났다.

<표 5-19> 나주시 정주계층 구분

단위: 개, 명, %

구분	집단 주거지 개수	집단 주거지 인구수	인구비율	
1. 도시지역	3	74,907	63.4	
2. 농촌 중심지	1	4,859	4.1	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	23	12,871	10.9
	3-2. 일반마을	185	18,937	16.0
	3-3. 과소마을	102	2,937	2.5
4. 분산주거지	-	3,642	3.1	
합계	314	118,153	100.0	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

- 마찬가지로 지난 2015년과 변화를 비교하면, 도시지역의 인구수가 크게 증가하였고, 중심마을과 일반마을에 해당하는 집단 주거지 수와 인구수 감소가 두드러졌다.
 - 혁신도시를 중심으로 한 도시지역 정주공간의 외연 확장이 나타났으며, 과소마을 및 분산거주지 등 소규모 정주공간도 동시에 증가하는 현상이 나타나고 있다.

<표 5-20> 나주시 정주계층 변화

단위: 개, 명

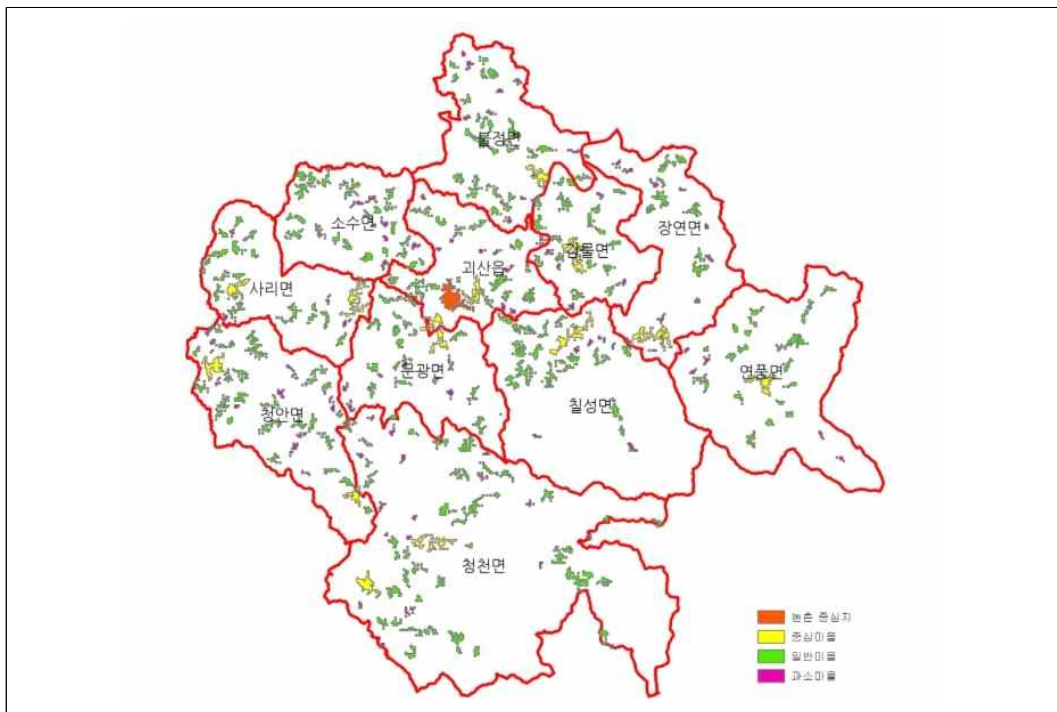
구분	집단 주거지 개수			집단 주거지 인구수			
	2015년	2022년	증감	2015년	2022년	증감	
1. 도시지역	1	3	2	26,484	74,907	48,423	
2. 농촌 중심지	5	1	-4	22,972	4,859	-18,113	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	36	23	-13	23,373	12,871	-10,502
	3-2. 일반마을	217	185	-32	22,018	18,937	-3,081
	3-3. 과소마을	96	102	6	2,757	2,937	180
4. 분산주거지		-		1,949	3,642	1,693	
합계	355	314	-41	99,553	118,153	18,600	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

3.2.3. 충청북도 괴산군

- 괴산군은 괴산읍 군청 소재지에 인구 6천 명의 농촌 중심지가 있으며, 각 면 소재지를 중심으로 600명 규모의 중심마을이 입지해 있는 등 공간적으로 고른 분포를 보인다.
 - 괴산군 11개의 읍·면에는 총 316개 집단 주거지⁴³⁾가 있으며, 청천면(57개)을 제외하고 20~30개 내외의 집단 주거지가 읍·면별로 고르게 분포하는 특성을 보인다.
 - 전반적으로 집단 주거지의 규모, 입지 등이 전체 면에 상당히 일정하게 분포하며(중위수 60명 내외) 소수면을 제외하면 500~600명 수준의 소재지 규모를 갖고 있다.
 - 괴산군 집단 주거지에 거주하는 인구수는 총 33,745명으로 2022년 주민등록인구수인 37,055명의 91%에 해당한다. 괴산읍에 총 8,266명(24.5%)이 거주하며, 거주인구 2천 명 이하인 면도 세 곳(감물면, 장연면, 소수면)이 해당하였다.

<그림 5-17> 괴산군 집단 주거지 분포



자료: 저자 작성.

43) 2020년 농림어업총조사 지역조사 결과, 괴산군에는 총 279개, 읍면당 평균 25개의 행정리가 존재하였다.

<표 5-21> 괴산군 집단 주거지 분석 결과

단위: 개, 명

구분	집단 주거지 수	집단 주거지 인구수				
		합계	중위수	최대값	최소값	
괴산군	괴산읍	25	8,266	63	6,139	20
	감물면	23	1,868	54	456	27
	장연면	20	1,652	35.5	444	22
	연풍면	25	2,104	51	632	21
	칠성면	24	2,866	73	780	20
	문광면	24	2,266	59.5	804	23
	청천면	57	4,673	50	683	20
	청안면	37	3,254	56	690	20
	사리면	23	2,457	66	568	21
	소수면	27	1,874	73	151	23
	불정면	31	2,465	55	577	22
전체	316	33,745	58	6,139	20	

주: 해당 집단 주거지의 중심점이 위치한 지역으로 행정구역을 할당함.

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

○ 괴산군은 중간 지대의 지리적 특성을 보이며 소재지가 위치한 중심마을에 전체 면 인구의 약 25~30%가 거주한다. 공간적으로는 도로 및 하천을 따라 다수의 농촌 마을이 이어져 있는 특징을 보인다.

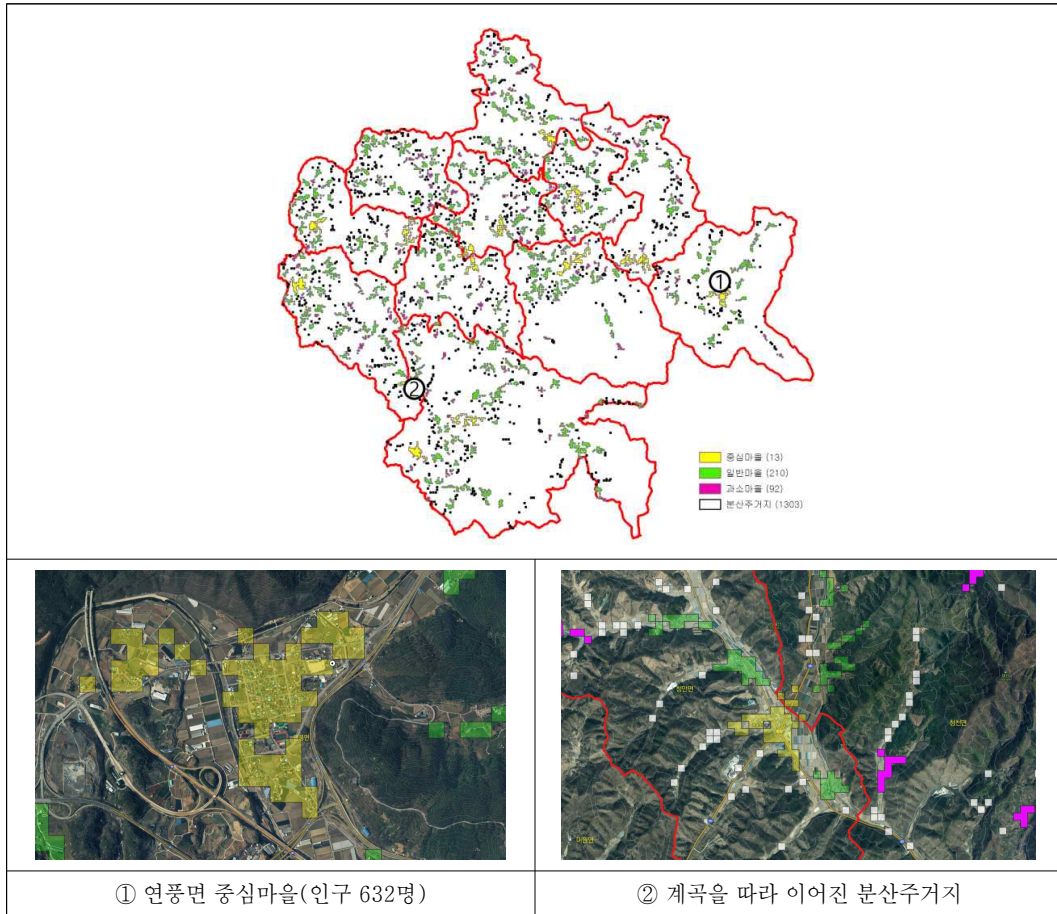
- 농경지 주변으로 100명 내외의 일반마을이 곳곳에 집단을 이루고 있으며, 계곡부를 따라 과소마을과 분산주거지가 연속적으로 분포하고 있다<그림 5-18>.

○ 괴산군의 정주계층을 분류하면 다음과 같다.

- 괴산군에는 1개의 농촌 중심지(군청소재지)가 있으며, 해당 지역에는 괴산군 전체 인구의 16.1%가 거주하고 있다. 각 읍·면당 평균 1~2개씩, 총 13개의 중심마을이 있으며, 210개의 일반마을에 전체 괴산군 인구의 47.5%가 거주하고 있다.

- 괴산군 내 과소마을은 92개, 분산주거지는 1,303개로, 소규모로 흩어져서 거주하는 주민도 약 7천여 명(18.2%)에 달하는 것으로 나타났다.

<그림 5-18> 괴산군 농촌 마을 분포



자료: 저자 작성.

<표 5-22> 괴산군 정주계층 구분

단위: 개, 명, %

구분	집단 주거지 개수	집단 주거지 인구수	인구비율	
1. 도시지역	0	0	0.0	
2. 농촌 중심지	1	6,139	16.1	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	13	6,920	18.2
	3-2. 일반마을	210	18,092	47.5
	3-3. 과소마을	92	2,594	6.8
4. 분산주거지	-	4,352	11.4	
합계	316	38,097	100.0	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

○ 괴산군의 정주계층을 지난 2015년과 비교하면, 집단 주거지의 개수에는 큰 변화가 없으나 농촌 마을의 인구 감소와 분산주거지의 인구수 증가가 두드러진다.

– 특히 읍면 소재지에 해당하는 농촌 중심지와 중심마을의 인구 감소가 눈에 띄게 나타나고 있으며, 분산주거지에 거주하는 인구수가 2배 이상 증가한 것으로 분석되었다.

<표 5-23> 괴산군 정주계층 변화

단위: 개, 명

구분	집단 주거지 개수			집단 주거지 인구수			
	2015년	2022년	증감	2015년	2022년	증감	
1. 도시지역	0	0	0	0	0	0	
2. 농촌 중심지	1	1	0	7,098	6,139	-959	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	13	13	0	8,120	6,920	-1,200
	3-2. 일반마을	210	210	0	18,589	18,092	-497
	3-3. 과소마을	102	92	-10	2,904	2,594	-310
4. 분산주거지	-	-		2,157	4,352	2,195	
합계	326	316	-10	38,868	38,097	-771	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

3.2.4. 강원도 정선군

○ 정선군은 정선읍과 고한읍, 사북읍에 각각 인구 3천 명 남짓의 비교적 큰 집단 주거지가 입지해 있으며, 개별 면 소재지에 900명 내외의 중심마을이 존재한다.

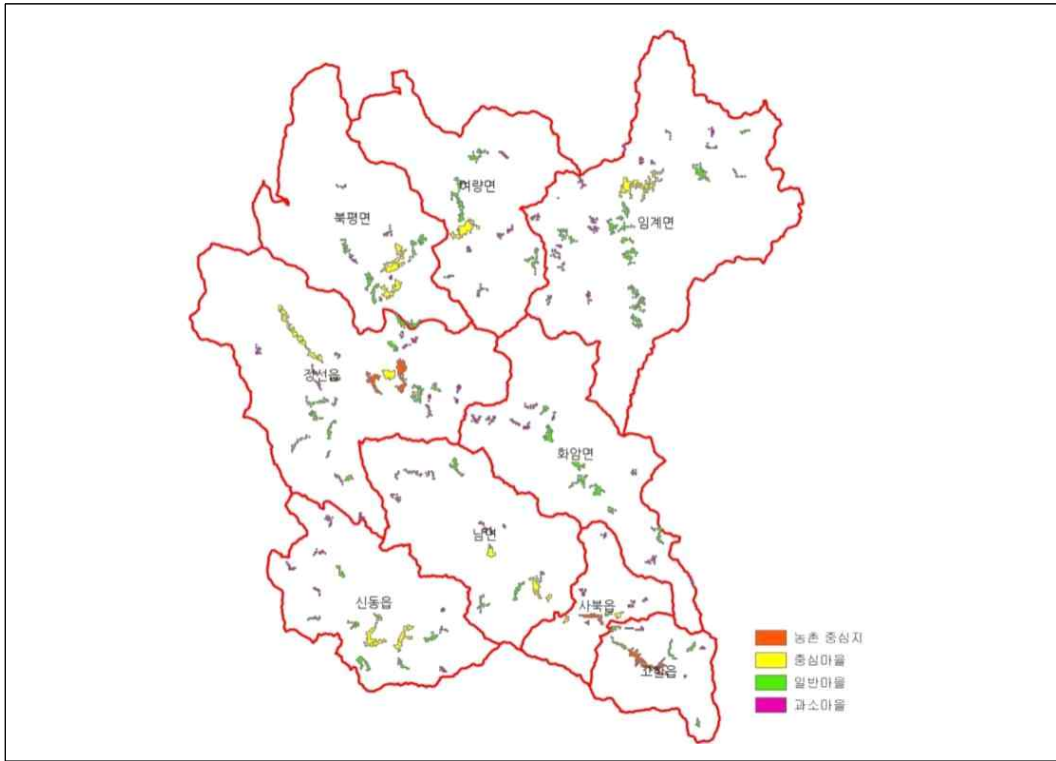
– 정선군은 9개 읍면에 총 147개 집단 주거지⁴⁴⁾가 있으며, 정선읍, 임계면을 제외하면 면 당 약 10여 개의 집단 주거지가 존재한다.

– 소재지를 제외한 집단 주거지의 규모는 중위값 40명 내외로 상당히 작은 편이며 지리적 특성으로 인해 널리 산재되어 분포하고 있다.

– 정선군 집단 주거지에 거주하는 인구수는 총 29,641명으로 2022년 주민등록인구수인 33,341명의 88.9%에 해당한다. 정선읍에 8,899명(30.0%)이 거주하며, 인구수 1,000명 이하의 면(화암면)도 있다.

44) 2020년 농림어업총조사 지역조사 결과, 정선군에는 총 183개, 읍면당 평균 20개의 행정리가 존재하였다.

<그림 5-19> 정선군 집단 주거지 분포



자료: 저자 작성.

<표 5-24> 정선군 집단 주거지 분석 결과

단위: 개, 명

구분	집단 주거지 수	집단 주거지 인구수				
		합계	중위수	최대값	최소값	
정선군	정선읍	28	8,899	37.5	2,947	20
	고함읍	10	4,134	54	3,490	31
	사북읍	9	4,355	38	2,508	23
	신동읍	15	2,780	39	1,068	20
	남면	14	2,633	30.5	1,023	20
	북평면	13	1,998	54	913	21
	임계면	31	2,449	37	1,090	20
	화암면	16	967	33	238	20
여량면	11	1,426	30	797	22	
전체	147	29,641	38	3,490	20	

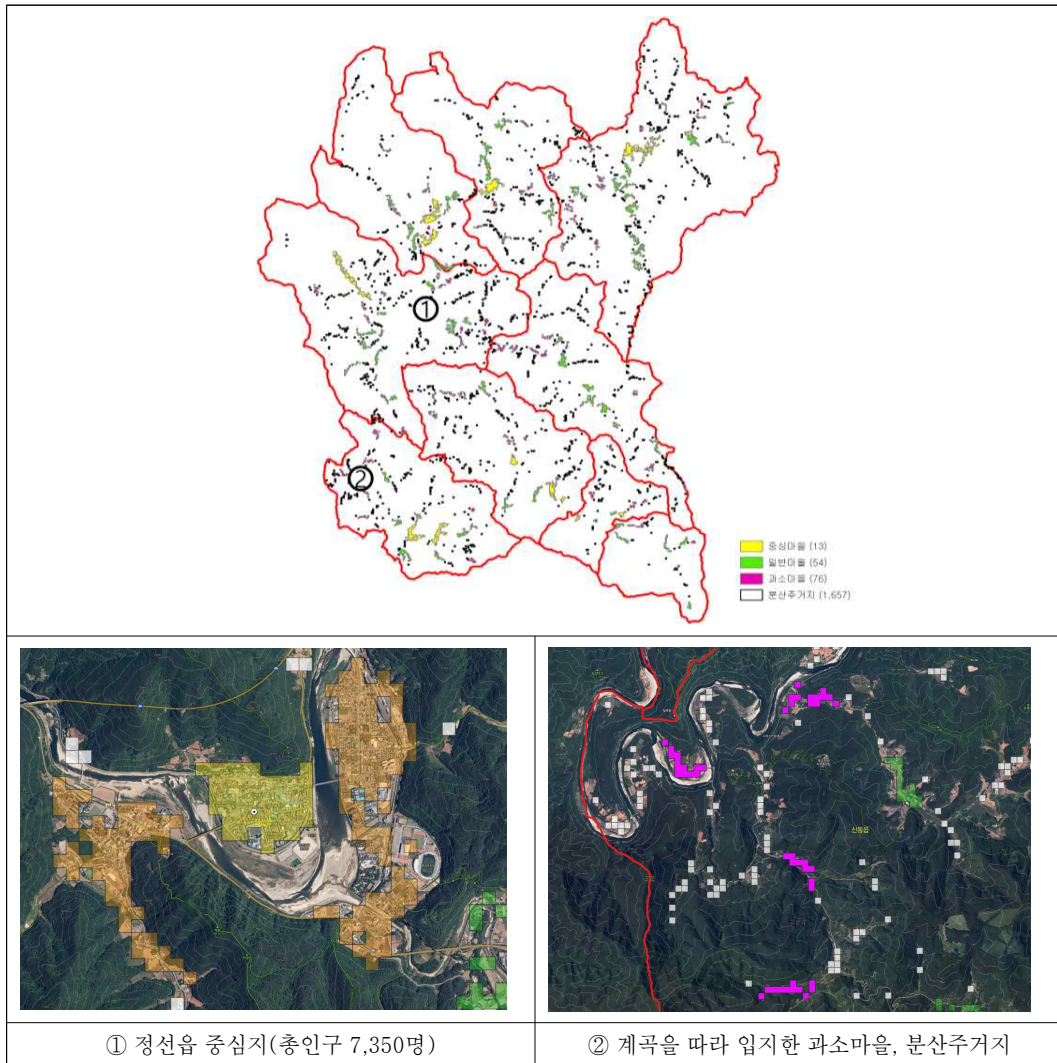
주: 해당 집단 주거지의 중심점이 위치한 지역으로 행정구역을 할당함.

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

○ 정선군은 전형적인 산간 지대의 지리적 특성으로 대부분 읍면 소재지에 읍면 인구의 절반 이상이 거주하며, 계곡을 따라 다수의 과소마을과 분산주거지가 분포하는 특성을 보인다<그림 5-20>.

- 산간부 계곡을 따라 분산주거지가 선형으로 길게 입지하며, 이 중 일부 분산주거지가 집단을 이뤄 30호 내외의 과소마을로 집계되었다.

<그림 5-20> 정선군 농촌 마을 분포



자료: 저자 작성.

○ 정선군의 정주계층을 분류하면 다음 <표 5-25>와 같다.

- 정선군에는 4개의 농촌 중심지가 있으나 크게는 정선읍, 사북읍, 고한읍의 세 곳으로 볼 수 있다. 농촌 중심지에는 총 11,400명, 전체 정선군 인구의 34.2%가 거주한다.
- 중심마을은 13개가 있으며, 대부분 면 소재지에 해당한다. 중심마을에도 11,091명이 거주하고 있어 농촌 중심지와 중심마을에 정선군 전체 인구의 67.5%가 거주한다.
- 정선군에는 인구수 40명 미만인 과소마을(76개)이 일반마을(54개)보다 더 많이 분포하고 있으며, 1,657개의 분산주거지에도 3,682명이 거주하는 것으로 나타났다.

<표 5-25> 정선군 정주계층 구분

단위: 개, 명, %

구분	집단 주거지 개수	집단 주거지 인구수	인구비율	
1. 도시지역(urban)	0	0	0.0	
2. 농촌 중심지(town)	4	11,400	34.2	
3. 농촌 마을(village)	3-1. 중심마을	13	11,091	33.3
	3-2. 일반마을	54	5,102	15.3
	3-3. 과소마을	76	2,048	6.1
4. 분산주거지	-	3,682	11.0	
합계	147	33,323	100.0	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

○ 정선군의 정주계층을 지난 2015년과 비교해 보면, 전체 집단 주거지 개수와 인구수가 크게 감소한 것을 확인할 수 있다.

- 지난 7년 동안 정선군 인구수가 약 7천 명 감소하여 집단 주거지 38개소가 줄었다. 다만 20인 이하 분산주거지에 거주하는 주민 수는 1천 명 정도 증가하였다.

<표 5-26> 정선군 정주계층 변화

단위: 개, 명

구분	집단 주거지 개수			집단 주거지 인구수			
	2015년	2022년	증감	2015년	2022년	증감	
1. 도시지역	0	0	0	0	0	0	
2. 농촌 중심지	5	4	-1	15,771	11,400	-4,371	
3. 농촌 마을	3-1. 중심마을	16	13	-3	12,791	11,091	-1,700
	3-2. 일반마을	80	54	-26	7,033	5,102	-1,931
	3-3. 과소마을	84	76	-8	2,374	2,048	-326
4. 분산주거지	-	-		2,619	3,682	1,063	
합계	185	147	-38	40,588	33,323	-7,265	

자료: 인구격자 데이터를 분석하여 저자 작성.

4. 종합 및 시사점

- 인구감소 및 농촌소멸위기에 대응하여 정부는 지역 자원을 활용한 특화발전, 규제 완화를 통한 기회창출, 주민의 조직적인 활동을 통한 사회서비스 공급 체계 구축 등의 대응 정책을 추진하고 있다.
 - 효과적인 정책 추진을 위해 가장 기본적인 일은 인구감소·고령화로 인해 약화되는 지역의 역량을 고려하여, 누가 어떻게 지역 자원을 활용하고 주민의 조직적인 참여를 유도하여 지역에서 필요한 활동을 할 수 있는가 일 것이다.

- 농촌 소멸에 대응한 정책과 이를 추진하기 위한 공간 단위는 읍·면으로 설정하는 것이 바람직하다.
 - 주민의 일상적인 생활 공간인 읍·면은 주민의 참여를 유도하고 지원하기에 적절한 공간 범위이다. 농촌 주민은 읍·면 단위 사무소와 기초거점시설, 농협을 통해 일상적인 생활을 영위한다. 또한 청년회, 발전협의회 등 주민 조직·모임 등이 읍·면을 기반으로 활동하는 경우가 많다.
 - 본 연구에서 다루고 있는 농촌소멸지역은 타 부처 정책 수단(인구감소지역 등)이 다루지 못하는 읍·면 단위 인구 여건과 농업적인 요소 등을 반영하였다.

- 농촌의 특성에 대해 국민과 전문가는 농촌을 단순히 사람이 거주하는 공간이 아니라, 사람·자연·경지 등이 어우러진 종합적인 공간으로 인식하고 있다. 따라서 농촌소멸종합지수는 농업 부문과 농촌인구 부분으로 구분하여 설정하였다.
 - 이는 인구와 함께 재정자립도, 인구 이동량을 주로 고려하는 인구감소지수와 구별되는 점이기도 하다.
 - 각 지표별 취약지역에 따라 서로 다른 정책적 접근이 가능하므로 중앙정부 차원에서 가용한 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 근거 자료로써 유형화 기준과 결과를 상시적으로 관리·모니터링 되어야 한다.

- 또한 지자체 차원에서는 소멸위험지역과 도시 접근성, 서비스 시설 접근성 등이 서로 상관관계가 있는 것으로 나타나므로 해당 읍·면의 특성을 종합적으로 검토하여 추가적인 정책 수요를 발굴할 필요가 있다.

○ 사례지역의 정주계층 분석 결과, 행정구역상 도시(동)-농촌(읍·면)의 구분으로 정책 사각 지역이 발생하거나 정책 수혜 대상이 불명확한 경우가 나타나고 있다.

- 인구격자 분석을 통해 자치구 외곽지역에 농촌 성격의 집단 주거지가 다수 존재하며, 도시적 성격의 고밀도로 시가화된 읍 지역 또한 존재하는 것으로 나타났다.

- 농촌 성격의 동 지역은 여타 읍·면 지역과 동일한 정주여건을 보이지만 정책적인 대상에서 제외되거나 규제로 작용하는 측면도 발생하고 있다.

- 반면, 도시 특성의 읍 지역으로 이주하여 농촌 주민, 나아가 농업인으로서 자격만 취득하여 다양한 혜택을 받으려는 수요도 확인되었다. 또한 일부 도농복합시의 동 지역은 적절한 농촌 중심지 기능이 유지됨에도 불구하고 농촌 대상 지역개발사업에서 배제되고 있기도 하다.

- 특정 지역(읍·면)을 대상으로 한 기존 정책들에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 보다 하위 공간 단위에서 정책 설계가 이루어지는 것이 정책의 효과성과 형평성을 높이는 데 유리하진 않은지 살펴봐야 한다.

○ 농촌 지역 중에서도 농업 지대 및 지리적 특성에 따라 정주계층이 다르게 나타나므로 시군 농촌공간계획 수립시 정주계층에 대한 검토가 필요하다.

- 정주계층 분석 결과, 평야지, 중간지, 산간지 등 농업지대에 따라 집단 주거지의 분포 특성 및 규모가 상이하게 나타난다. 예로 평야지는 소재지나 중심마을을 기준으로 면적으로 정주공간이 퍼져나가는 현상이 나타나며, 산간지는 계곡을 따라 점적으로 분산주거지가 확대되고 있다.

- 향후 시군 농촌공간기본계획을 수립하는 데 정주계층을 고려하여 각 지역의 미래상을 고민해볼 수 있다. 읍·면별로 분절된 계획이 아니라 전체 시군의 인구 분포 특성과 정주계층 변화를 검토하여 중점적으로 육성하거나 지속 관리할 지역을 구분하는 데

활용하도록 유도할 필요가 있다.

- 나아가 정주계층을 분류할 때 본 연구에서 적용한 집단 주거지의 형성 규모(20인), 거리 기준(200m) 등을 해당 농촌 특성에 맞게 적용할 수 있도록 정부 차원의 가이드라인을 제시하는 것도 필요하다.

6

농촌 정의 재정립 및 정책 적용

1. 농촌 유형별 차별화된 공간정책 도입

1.1. 소멸 위기에 대응한 읍·면 유형별 차별화된 정책 추진

□ 소멸위험지역에 적용할 정책 발굴

○ 제5장의 농촌소멸 지표에 근거한 읍·면 유형화 및 대도시 접근성을 기준으로 한 읍·면 구분이 일회적인 작업에 머물지 않고 해당 작업 결과를 바탕으로 한 차별적인 정책 개발로 이어지도록 할 필요가 있다.

- 특히 농식품부에서 2024년 3월 발표한 농촌소멸 대응 추진전략에 기반하여 후속 정책이 추진되도록 하며, 소멸위험 읍·면을 대상으로 차별적인 정책을 발굴해야 한다.

- 농촌소멸 대응 추진전략에 제시된 자율규제혁신지구(농촌형 기회발전특구)를 소멸위험 읍·면에 적용하여 지자체 차원에서 각종 규제 완화 사항들을 발굴할 수 있도록 추진계획을 제시할 필요가 있다.

- 자율규제혁신지구는 주거환경 개선, 서비스 확충, 특화산업 지원, 농산업 육성, 청년유치 등 다양한 목적으로 활용될 수 있으며, 지구로 지정된 곳에 대해서는 각종 규제

완화(농지 등 토지이용, 건축물과 시설 입지 등), 정부 사업 우선 지원 등의 인센티브가 제공될 수 있다.

○ 소멸 위험 읍·면의 경우 각종 서비스 이용 여건에서 불리한 것으로 나타나는데, 2024년 말까지 수립할 ‘제5차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획’에서 이러한 지역을 중심으로 한 대책을 중점적으로 발굴하여 제시할 필요가 있다.

– 삶의 질 향상 정책에 포함된 농어촌서비스기준의 경우 전국적으로는 평균 달성도가 높은 것으로 집계되지만, 원격지역이나 소멸위험 읍·면은 서비스 접근성 등 여건이 불리한 것으로 나타난다.⁴⁵⁾

– 이러한 점을 고려하여 소멸위험 읍·면을 대상으로 농어촌서비스기준 해당 시설과 서비스를 개선하는 시책을 발굴하는 작업이 요구된다.

□ 행정안전부 인구감소지역 지원 정책 등 관련 부처 정책 연계 방안 마련

○ 행정안전부에서 추진하는 시·군·구 단위 인구감소지역 지원 정책과 연계 하에 읍·면을 대상으로 추가적인 정책이 추진되도록 관계부처 협의가 진행되어야 할 것이다.

– 인구감소지역 지원 정책의 일환으로 89개 지자체에 지원되는 연 1조 원 규모의 지방 소멸대응기금 사업의 경우 시·군·구 전체적인 시책 발굴에 집중한 결과, 외형적인 실적 창출에 유리한 사업이나 단체장의 관심도가 높은 사업 중심으로 추진되는 경향이 나타난다.

– 지자체 내에서도 소멸위험도가 높은 곳을 대상으로 하는 사업을 발굴하여 추진할 수 있도록 행정안전부와 협의를 추진하며, 지자체들에 대해서도 그러한 방향으로 유도하도록 한다.

○ (참고 사례) 지방소멸대응기금을 활용, 인구 과소화가 심화되는 배후 농촌 마을의 주민 지원 서비스 개선을 추진하는 사례로서 남원시의 ‘농촌 찾아가는 사회서비스 활성화 지원 사업’을 참고할 수 있다.

⁴⁵⁾ 제5장의 <그림 5-8>에서 관련 내용을 살펴본 바 있다.

- 남원시의 찾아가는 사회서비스 지원사업은 주민 서비스 수요 발굴 및 자원 조직화 업무를 담당하는 인력('코디네이터'라 불리며 읍·면당 2명 배치)의 활동비를 지방소멸 대응기금으로 지원하며, 전라북도에서 자체 지원하는 '생생마을관리소'(주민들이 필요로 하는 서비스를 발굴하고 제공하는 서비스 조직을 육성) 사업과 연계 추진된다.
- 특히 남원시 산내면에서는 농촌중심지 활성화 사업으로 조성된 시설인 '산내공동체관'을 코디네이터를 비롯한 지역사회 주체들의 활동 거점으로 활용하는 등 농촌 지역 개발사업으로 조성된 시설이 지역공동체의 플랫폼 기능을 하도록 유도하고 있다.

<그림 6-1> 찾아가는 사회서비스 거점으로 활용되는 남원시 산내면 공동체관 및 문화센터



자료: 저자 작성.

□ 농촌소멸 대응 정책 추진을 위한 법률적 근거 마련

○ 농촌소멸 대응 정책이 관계부처 협력에 기초하여 지속적으로 추진되도록 하려면 이에 대한 법적 근거를 마련하는 작업이 요청된다.

- 소멸 위험 읍·면의 설정, 이들 지역에 대한 정부 및 지자체 지원 시책 발굴, 지원체계 구축 등이 해당 법률에 포함될 사항이며, 자율규제혁신지구 지정을 통해 지자체 맞춤형 규제 완화 적용 및 사업 지원 등에 관한 근거도 마련될 필요가 있다.

- 이와 같은 내용을 「농어업인 삶의 질 향상 특별법」 또는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 등 기존 법률에 명시하는 방안, 별도의 새로운 법률을 제정하는 방안 등 여러 대안들을 검토하도록 한다.

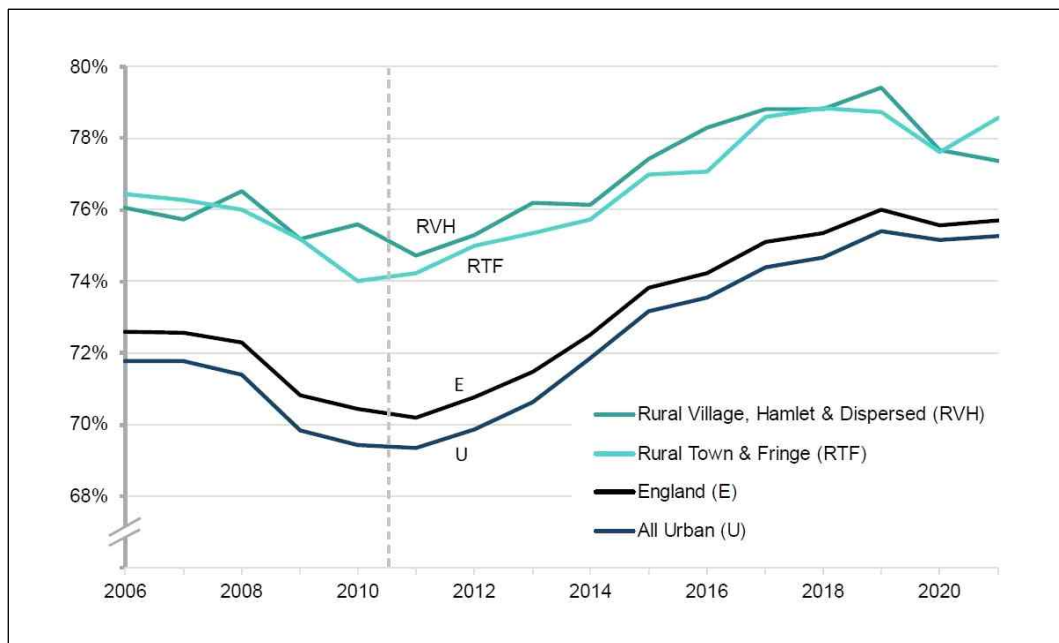
□ 소멸위험 읍·면의 정주 여건에 대한 지속적 진단 작업 추진

○ 읍·면 유형화 결과가 농촌 정주 여건 진단의 틀이 될 수 있도록 농식품부 차원에서 유형별 농촌 주요 통계를 집계해서 발표하는 작업이 필요하다.

- 인구, 주거, 일자리와 경제활동, 생활서비스 등 주요 분야별 지표 변화 상황을 읍·면 유형별로 비교할 수 있도록 할 필요가 있다.

- 참고로 잉글랜드의 경우 DEFRA 차원에서 <Statistical Digest of Rural England> 라는 제목으로 분야별 지표 변화 추이를 나타내는 자료를 주기적으로 발간하고 있는데, 제3장의 잉글랜드 농촌 유형 구분 결과를 바탕으로 현황을 비교해서 보여주는 것을 <그림 6-2>에서 확인할 수 있다.

<그림 6-2> 잉글랜드 DEFRA의 농촌 유형별 지표 비교 그래프 사례(경제활동인구)



주: 지역 유형별 경제활동인구 비율을 비교함.
 자료: DEFRA(2024).

1.2. 농촌 정주계층별 정책 체계화

- 농촌공간계획 제도와 연계, 다양한 정주계층 유형을 고려한 농촌공간정책 유도
- 제5장에서 이루어진 정주계층 구분 방법이 전국 농촌 지자체에 확대 적용되도록 중앙정부 차원에서 유도할 필요가 있다.
 - 전국적인 농촌 정주계층 구분 작업을 중앙정부가 일률적으로 추진하는 것은 용이하지 않기 때문에 일정한 기준을 제시하여 지자체가 주관하여 진행하는 것이 필요하다.
 - 「농촌공간재구조화법」에 입각하여 수립되는 시·군 농촌공간계획의 지침이나 가이드라인 형태로 정주계층 구분 기준과 방법을 제시하여 지자체들이 지역별 정주공간 구분을 하도록 유도하는 것이다.
- 그와 같은 계층 구분 작업에 머무르지 않고 실제 정주계층 유형에 따라 차별적인 공간관리가 이루어지도록 중앙정부 차원에서 방향을 제시하는 작업도 요구된다.
 - 도시(1만 명 이상 거주)로 분류되는 정주 단위는 읍·면에 속하는 경우라도 도시계획적 수단을 활용하여 관리되도록 한다.
 - 중심지(2천 명 규모)로 분류되는 정주공간에 대해서는 농촌중심지 활성화, 기초생활거점 등과 같은 사업을 활용하도록 한다.
 - 중심마을(300명 이상 거주)에 대해서는 「농촌공간재구조화법」의 ‘농촌마을보호지구’ 같은 수단을 적극적으로 활용하여 관리하며, 주변 마을과의 연계성 및 중심성이 충분히 인정될 경우 일본의 ‘작은거점’과 같은 역할을 하는 곳으로 육성토록 한다.
 - * 작은거점과 같은 새로운 공간 단위 육성을 위해 농촌중심지(1, 2계층 읍·면) 및 기초생활거점(3, 4계층 읍·면) 등 읍·면 소재지 중심으로 추진되어온 현행 일반농산어촌개발사업 개편 작업을 진행하는 것이 필요하다.
 - 일반마을 중에서도 일정 규모 이상 주택이 분포하고 생활환경, 경관, 접근성 등 정주여건이 양호하여 장래 정주공간으로 육성할 잠재력이 있는 곳을 농촌마을보호지구로 지정하여 관리되도록 유도할 필요가 있다.

- 과소마을로 분류되는 곳 또는 분산 주거지를 대상으로 한 신규 개발행위는 가급적 지양하도록 공간 관리 원칙을 제시할 필요가 있다.

□ (참고) 영국, 일본의 정주계층을 고려한 정책 적용 사례

○ 이와 같은 정주계층별 개발행위 관리 원칙이 엄격히 지켜지는 대표적인 사례로 잉글랜드 같은 국가를 들 수 있다.

- 잉글랜드는 마을 관리에 관한 국가적인 기준을 마련하여 개발사업에 적용하고 있는데, 예를 들어 사우스케임브리지셔(South Cambridgeshire) 지역에서는 지역의 공간구조를 고려한 마을 위계별 개발 가이드라인을 마련해두고 각종 계획허가의 기준으로 삼고 있다(성주인 외, 2016; 성주인 외, 2018).⁴⁶⁾

<그림 6-3> 영국 사우스케임브리지셔의 정주계층별 공간 관리 기준 사례

<p>농촌중심지 (Rural Centres)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3000명 이상 인구 ○ 학교 등 서비스시설 접근성 양호 ○ 고용기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 5개 마을 지정 • 대규모 개발행위 허가
↓		
<p>하위농촌중심지 (Minor Rural Centres)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 배후농촌에 서비스와 편의시설 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 8개 마을 지정 • 개발구역 내 30호 이하 주거(재)개발 허가
↓		
<p>집단 마을 (Group Villages)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초서비스 일부 제공 ○ 최소 1개 초등학교 소재 ○ 개발을 제한하여 기존의 서비스와 편의 시설을 유지 ○ 저렴한주택(affordable housing) 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 37개 마을 지정 • 개발구역 내 8호 이하 주거(재)개발 허가(예외적으로 15호 허용)
↓		
<p>확대지역 마을 (Infill Villages)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초등학교, 우체국, 마을회관, 식료품점 등이 없는 마을 	<ul style="list-style-type: none"> • 55개 마을 지정 • 개발구역 내 2호 초과 주거(재)개발 제한

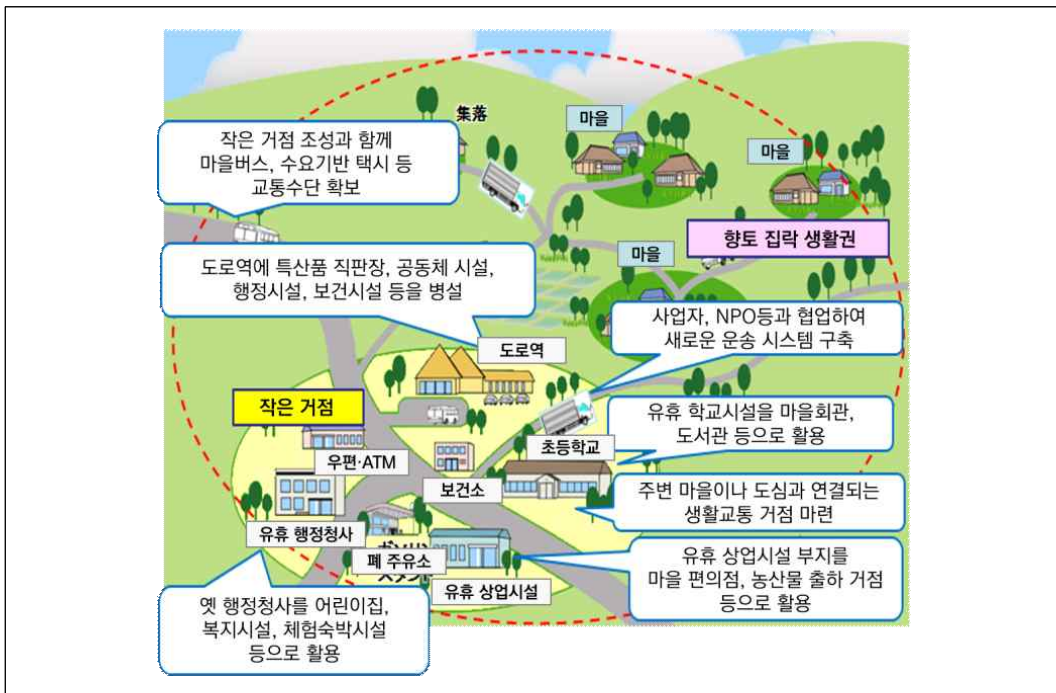
자료: 성주인 외(2016).

46) 여기서 예로 든 사우스케임브리지셔만이 아니라 잉글랜드 다른 지역에서도 모두 이러한 원칙과 기준이 기본적으로 적용된다.

○ (참고) 일본 작은거점 사례

- 일본 정부는 지방창생 정책 기조를 바탕으로 작은 거점 만들기 사업과 집락생활권 형성 전략을 추진, 농산어촌의 서비스 제공·지역 활동 거점 육성을 도모하고 있다.
- 복수 마을을 대상으로 한 행정·서비스 기능 등이 집적된 ‘작은 거점’은 다양한 지역 활동이 통합적으로 이루어질 수 있는 구심점이며, 이의 배후 지역으로서 인근 마을과의 연계성을 강화하여 집락생활권 조성을 촉진한다.
- 2021년 기준 약 96%의 작은 거점은 인접 도시와의 교통 네트워크가 구축되어 있는 등 작은 거점의 입지 선정에는 콤팩트+네트워크 원칙을 고려한 도시권과의 접근성이 중요하게 여겨지고 있다.
- 일본은 2024년까지 작은 거점을 1,800개소로 확대하고, 지역운영조직이 형성되어 있는 거점의 비율도 90%까지 높이는 것을 정책목표로 설정하고 있다.

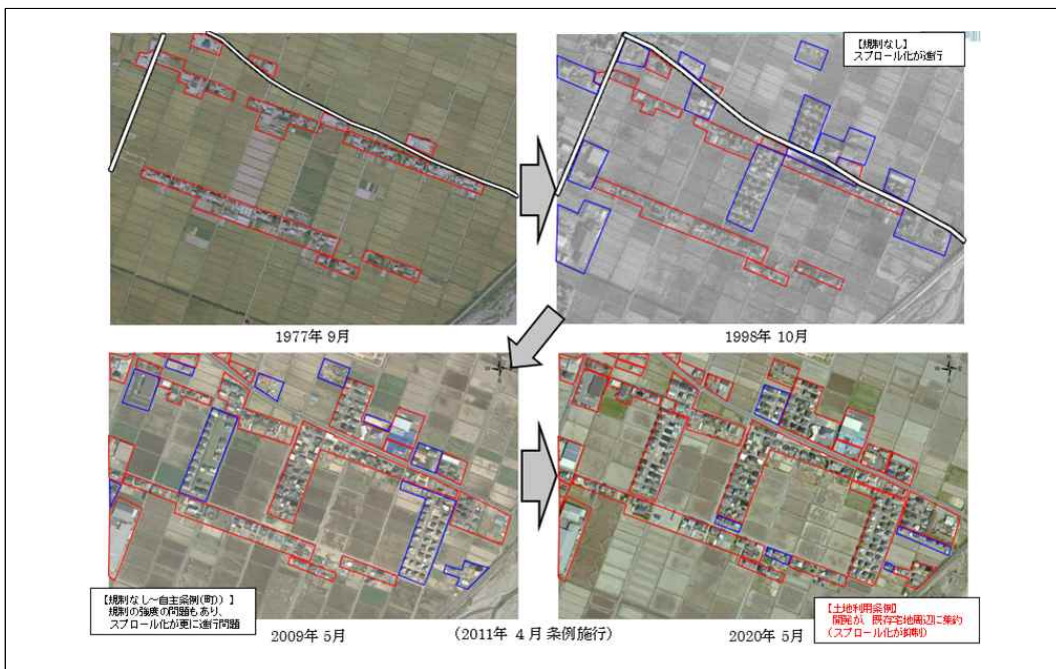
<그림 6-4> 일본의 작은 거점 및 향토집락생활권 개념도



○ (참고) 일본 나가노현 아즈미노시의 농촌 마을 개발행위 관리

- 나가노현에 속한 지자체들은 새로운 주택 조성 수요가 높은 편인데, 그중 아즈미노시는 전체 행정구역을 거점시가구역, 준거점시가구역, 전원주거구역, 전원환경구역, 산림휴양구역, 산림환경구역 등 6개 구역으로 구분하는 토지이용계획을 2008년에 수립하고 2011년부터 조례에 의거해 토지이용을 관리하고 있다.
- 산악 및 전원부의 환경을 보전하고 기존 시가지를 중심으로 신규 개발행위가 이루어지도록 유도하며, 농촌 마을에 해당하는 전원환경구역에 대해서는 10호 이상의 주택지가 연속되어 있는 ‘기본집락’에 연접하여 신규 개발이 이루어지도록 관리한다.
- * 기본집락에서 떨어진 곳의 산발적인 주거지 조성은 허용하지 않는 것이 원칙이다.

<그림 6-5> 아즈미노시의 조례를 통한 신규 주거 개발 관리 사례



자료: 아즈미노시 내부자료.

2. 현행 도·농 구분 방법의 보완 적용

2.1. 현행 도시·농촌 구분 결과의 부분적 조정

- 본 연구에서 전문가 설문조사 및 지자체 공무원 의견 수렴 결과 등에 기초했을 때 읍·면 행정구역을 기준으로 하는 현행 도·농 구분 방법 자체를 근본적으로 개편할 필요성은 크지 않은 것으로 판단된다.
 - 다만 현재와 같은 농촌 구분 방식에 따라 일부 정책 사각지대가 나타나는 경우 그리고 도시 또는 농촌으로 구분한 결과가 실제 인구나 토지이용 현실과 과도하게 어긋나는 경우에 대해서는 부분적으로 보완책을 마련하는 작업이 요구된다.
- 가장 대표적으로 조정이 필요한 경우는 도시화가 급격히 진행되고 큰 폭으로 인구가 증가한 일부 대도시 근교 읍·면들이다.
 - 예를 들어 물금읍, 화도읍, 진접읍을 포함한 인구수 상위 5개 읍·면들(2020년 센서스 인구 기준)의 경우 단일 행정구역 내에 약 10만 명 전후가 거주할 정도로 급격히 도시화가 진행되었다.
 - 특히 이들 지역은 거의 100%에 가까운 주민들이 용도지역상 도시지역에 거주하는 반면, 그 외 용도지역 주민 비율은 전무하거나 극히 일부로 나타나고 있어 행정구역 전체가 사실상 농촌이 아닌 시가지로 변모한 상태이다.

<표 6-1> 인구 수 상위 5개 읍·면의 도시지역(용도지역 기준) 정주 인구 분포

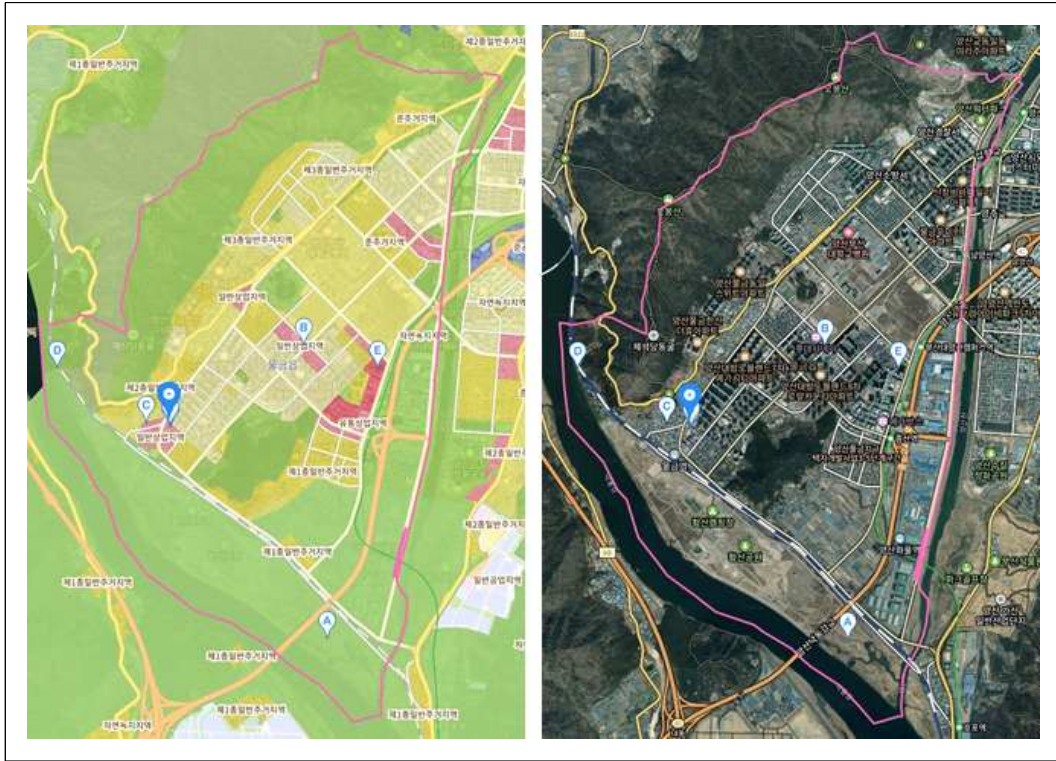
단위: 명

구분	전체 인구(A)	도시지역 인구(B)	도시지역 외 인구	비중(B/A)
양산시 물금읍	118,402	118,402	-	100.0%
남양주시 화도읍	112,934	100,763	12,171	89.2%
남양주시 진접읍	91,649	87,064	4,585	95.0%
달성군 다사읍	89,411	89,411	-	100.0%
화성시 향남읍	81,699	79,597	2,102	97.4%

주: 100×100m 인구격자 분석 결과.

자료: 저자 작성.

<그림 6-6> 양산시 물금읍 용도지역 현황 및 위성사진



자료: 카카오 맵 위성사진(<https://map.kakao.com/>. 검색일: 2024.4.12.).

- 대부분 수도권을 비롯한 대도시권에 위치한 시가화된 읍·면들이 이처럼 농촌으로 분류되고 있는데, 이들 지역은 엄밀한 의미의 농촌정책 대상에 해당하지 않는다.
 - 특히 귀촌 통계 집계 결과에서 귀촌 유입 상위 시·군들은 공통적으로 대도시권에 위치하며 급격히 도시화가 진행된 지역들로 이루어져 있는데, 급속한 도시화로 주민의 대부분이 시가화된 용도지역에 거주하는 읍·면에 대한 통계 산출 시 제외하는 방안을 검토해보아야 한다.

2.2. 농촌정책 대상으로 일부 러번(Rurban) 지역 포함

- 시·군이나 광역시 자치구의 동 지역과 같이 지금까지 대체로 농촌정책의 사각지대에 속했던 러번(Rurban) 지역으로 농촌정책 대상을 확장할 필요성이 인정된다.
 - 다만, 각종 시책들마다 고유 목적이나 특성, 예산 투입 우선순위 등이 각기 존재하므로 러번 지역을 대상으로 일률적으로 정책 범위를 확대하는 것은 현실적으로 쉽지 않으며, 몇 가지 원칙들을 고려할 필요가 있다.

- (배후 농촌에 대한 과급효과) 동 지역에서 사업을 시행하더라도 배후 농촌에 대한 과급효과가 충분히 발생하리라 예상될 경우 지원할 수 있다.
 - 예컨대 배후 농촌 마을 주민들에 서비스를 제공하는 것을 전제로 관련 시설을 도농복합시 동 지역에 설치하고 프로그램을 운영하는 것을 고려해볼 수 있다.
 - 이러한 방향으로 일반농산어촌개발사업 개편을 고려하되, 도시개발사업과 중복될 경우는 사업 지원 대상에서 제외해야 할 것이다.

- (미래 농산업 육성) 농업인의 거주 장소이자 농업활동 수행 공간으로서 러번지역이 차지하는 비중이 점차 커지고 있는 점을 감안, 장래 농산업 육성에 필수적인 사업들의 지원 대상으로 고려해볼 수 있다.
 - 다만 이러한 시책이 배후 농촌지역의 과소화 및 농업 쇠퇴를 유발하지 않는 것을 전제로 해야 할 것이다.

- (농업을 통한 시민 편익 제고) 러번지역이 지닌 우수한 접근성을 활용하여 다수 시민들이 누리는 편익을 극대화할 수 있는 성격의 농업활동에 대해서는 러번지역을 지원 대상으로 삼을 수 있을 것이다.
 - 특히 사회적농업, 치유농업이나 도시농업 등의 경우가 그에 해당할 것이다.

- 위와 같은 조건에 부합하는 시책 이외에 농촌 주민 개인을 대상으로 지원되는 지원책들을 리먼지역까지 확대하는 데 대해서는 여러 요건을 신중히 고려할 필요가 있다.
 - 이러한 시책들은 대체로 농촌지역이 갖는 불리한 입지적 여건을 상쇄하는 목적으로 지원되는바, 수도권이나 광역시에 속한 농촌지역으로 확대하는 것은 그 목적에 맞지 않을 수 있다.
 - 따라서 이러한 시책들은 여건이 허락될 경우 비수도권 도농복합시나 일반시 동지역을 대상으로 확대해볼 수 있을 것이다.
 - 지원 수준도 읍·면 지역과 차등하는 방법을 생각할 수 있는데, 예컨대 건강보험료의 경우 읍·면의 절반 수준의 감면 비율(11%)을 적용하는 것을 고려해볼 수 있다.

부 록

1. 농업·농촌 및 식품산업 기본법상 농촌의 정의⁴⁷⁾

※ 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조(정의)

5. “농촌”이란 다음각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역

1. 읍·면 지역 전체

2. 법 제3조제5호나목에 따른 농촌지역(농림축산식품부고시 제2015-171호)

① 시의 동지역 중 용도지역상 주거·상업·공업지역을 제외한 지역(제주시·서귀포시 포함)

* 용도지역 : 전국을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고, 그 지정 또는 변경을 도 시·군관리계획으로 결정

② 자치구의 동지역 중 다음 용도지역(서울특별시와 인천광역시의 자치구는 제외)

가. 도시지역의 녹지지역(자연, 생산, 보전녹지) 중 생산·보전 녹지지역

나. 관리지역(생산·보전·계획관리지역) 중 생산·보전관리지역

다. 농림지역

라. 자연환경보전지역

<농촌지역: 음영 표시>

1. 읍·면		전체 용도지역			
		시의 동		자치구의 동	
2. 동	도시지역	(1) 주거지역		(1) 주거지역	
		(2) 상업지역		(2) 상업지역	
		(3) 공업지역		(3) 공업지역	
		(4) 녹지지역	① 생산녹지	(4) 녹지지역	① 생산녹지
	② 보전녹지		② 보전녹지		
	③ 자연녹지		③ 자연녹지		
	관리지역	(1) 보전관리지역		(1) 보전관리지역	
(2) 생산관리지역		(2) 생산관리지역			
(3) 계획관리지역		(3) 계획관리지역			
농림지역					
자연환경보전지역					

47) 농식품부 내부자료.

2. 도시 접근성을 기준으로 한 전국 시군 유형 구분(안)

○ 도시 접근성을 기준으로 한 전국 시·군 유형 구분

- 근교농촌: ① 대도시(특광역시) 30분권 이내 시·군, ② 자체 인구 규모 50만 명 이상인 시·군
- 원격농촌: ① 지역거점도시(인구 약 20만 명 규모)에서 45분 초과 시·군, ② 도서 읍·면이 다수 포함된 시·군
- 일반농촌: 위 두 가지에 해당하지 않는 나머지 시·군

<도별 지역거점도시 현황(경기도 및 광역시 제외)>

시·도 구분	지역거점도시 목록
강원도(3)	춘천시, 원주시, 강릉시
충청북도(2)	충주시, 청주시
충청남도(2)	천안시, 아산시
전라북도(3)	전주시, 군산시, 익산시
전라남도(3)	목포시, 여수시, 순천시
경상북도(5)	포항시, 경주시, 안동시, 구미시, 경산시
경상남도(5)	진주시, 김해시, 거제시, 양산시, 창원시
제주도(1)	제주시

주 1) 2018년 총인구 자료를 기준으로 집계(인구 25만 명)

2) 인구 25만 명에 미달되지만 도청소재지로서 중심성이 높은 도시(목포, 안동)는 지역거점도시에 포함

3) 대도시 배후도시로서 중심성이 약한 곳(경산, 김해, 양산 등)은 제외 필요성 검토

자료: 송미령 외(2020a).

<도시 접근성, 인구 규모에 의한 농촌 시·군 유형 구분>

지역 유형	분류 기준	개수
근교농촌	- 대도시 30분권 (단, 수도권은 교통시간을 고려, 40분권으로 설정) * 대도시는 특광역시 및 인구 인구 100만 명 이상 도시를 기준으로 함(세종시는 특별자치시로 분류되지만, 대도시에서는 제외) - 자체 인구 규모가 50만 명 이상인 시·군	29
일반농촌	- 근교 및 원격지에 해당하는 않는 도농복합시 및 군	72
원격농촌	- 지역거점도시(인구 약 20만 명 기준) 45분권 외 권역에 속한 시·군 * 단, 지역거점도시 45분권 밖에 있는 시·군이라도 자체 인구 10만 명 이상인 지자체는 일반농촌으로 분류 (45분 기준은 각 시·군별로 거점도시 도달 시간 평균치에 해당) - 행정구역 내에 육지와 교량으로 연결되지 않은 도서 읍·면이 다수 포함된 시·군	38

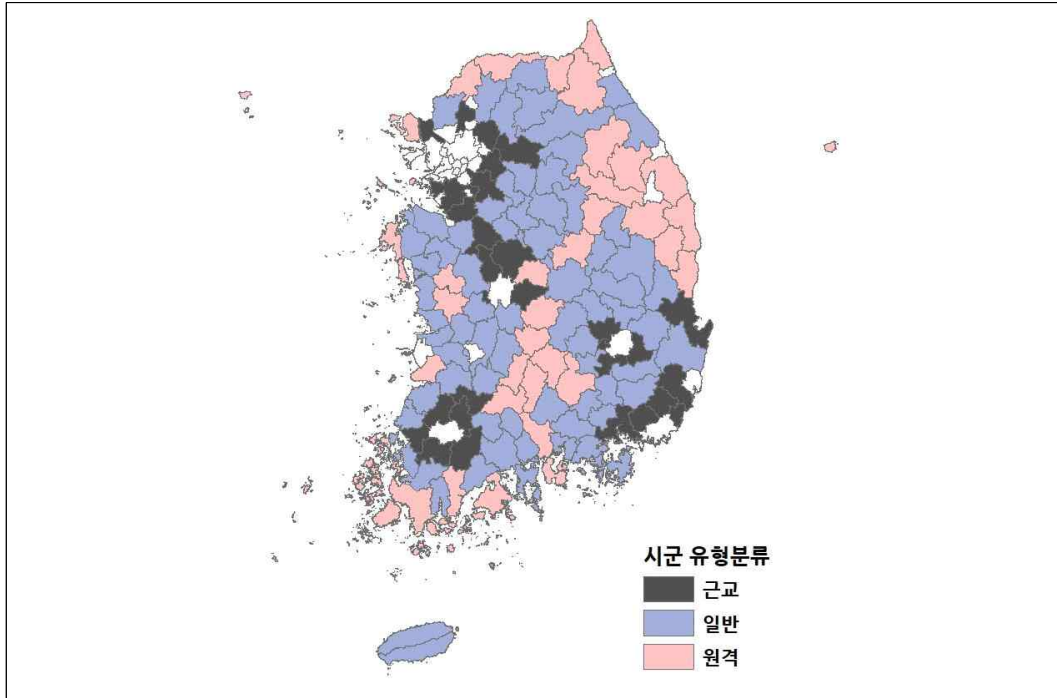
주 1) 농촌 지역: 광역시 내 군, 도농통합시 포함 139개 시·군을 대상으로 함.

2) 세종시, 제주시, 서귀포시는 행정구역 지위가 다르지만, 편의상 도농통합시로 분류.

3) 시간거리 측정 기준점은 편의상 각 지자체별 시·군청으로 설정

자료: 송미령 외(2020a).

<농촌 유형별 전국 시·군 현황>



<농촌 유형별 시·군 분포 현황>

구 분	시·군 유형		
	근교(29)	일반(72)	원격·도서(38)
특·광역시	기장, 달성, 울주, 세종		강화, 옹진
경기	평택, 남양주, 용인, 김포, 화성, 광주, 양주, 양평	파주, 이천, 안성, 포천, 여주, 가평	연천
강원		춘천, 원주, 강릉, 홍천, 횡성, 화천, 양양	삼척, 영월, 평창, 정선, 철원, 양구, 인제, 고성
충북	청주, 옥천	충주, 제천, 진천, 괴산, 음성, 증평	보은, 영동, 단양
충남	천안, 계룡	공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 당진, 금산, 서천, 홍성, 예산	부여, 청양, 태안
전북	완주, 순창	군산, 익산, 정읍, 김제, 진안, 임실, 고창	남원, 무주, 장수, 부안
전남	나주, 담양, 화순, 함평, 장성	여수, 순천, 광양, 곡성, 구례, 보성, 강진, 영암, 무안, 영광	고흥, 장흥, 해남, 완도, 진도, 신안
경북	포항, 경산, 칠곡	경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 군위, 의성, 청송, 청도, 고령, 성주, 예천	문경, 영양, 영덕, 봉화, 울진, 울릉
경남	김해, 양산, 창원	진주, 통영, 사천, 밀양, 거제, 의령, 함안, 창녕, 고성, 산청	남해, 하동, 함양, 거창, 합천
제주		제주, 서귀포	

3. 전문가 조사표

농촌 재정의 방안 마련 및 정책 적용을 위한 전문가 조사표

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원에서는 농림축산식품부의 의뢰로 “농촌 정의 재정립 방안 마련 연구”를 진행 중이며, 그 일환으로 전문가를 대상으로 농촌 재정의와 정책 적용 방안에 대한 설문조사를 실시하고 있습니다.

설문조사 결과는 농촌의 다양한 특성을 종합적으로 반영하여 농촌 정의를 새롭게 정립하고 관련 정책을 개선하는 데 귀중한 기초 자료로 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 조사에 참여하여 상세하게 답변해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

조사 내용은 정책 방안 도출을 위한 연구 이외에 다른 용도로 사용되지 않을 것이며, 설문조사에 응해주신 개인정보는 일절 공개되지 않습니다. 감사합니다.

2024년 1월

[문의처]

성주인 선임연구위원 (061-820-2199, jiseong@krei.re.kr)
민경찬 연구원 (061-820-2389, minkc@krei.re.kr)

■ 응답자 인적 사항

성 별: ① 남자 ② 여자
연 령: ① 30대 이하 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 이상
소 속: _____
분 야: _____
성 명: _____
휴대폰: _____

■ **현행 법률의 농촌 정의 방법 평가**

- 우리나라의 농촌은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조에 근거하여 다음과 같이 정의되고 있습니다.

[참고] 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 농촌 정의 방법(법률 제3조)

가. 읍·면의 지역

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역

- 시의 동지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 주거·상업·공업지역 외의 용도지역
- 자치구 동지역은 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역, 관리지역 중 생산·보전 관리지역, 농림·자연환경보전지역

<농촌지역 범위: 음영 표시>

읍·면		전체 용도지역			
동	도시지역	시의 동		자치구의 동	
		(1) 주거지역		(1) 주거지역	
		(2) 상업지역		(2) 상업지역	
		(3) 공업지역		(3) 공업지역	
	(4) 녹지지역	① 생산녹지	(4) 녹지지역	① 생산녹지	
		② 보전녹지		② 보전녹지	
		③ 자연녹지		③ 자연녹지	
	관리지역	(1) 보전관리지역		(1) 보전관리지역	
		(2) 생산관리지역		(2) 생산관리지역	
		(3) 계획관리지역		(3) 계획관리지역	
농림지역					
자연환경보전지역					

1. 위와 같이 읍·면 행정구역을 기본으로 농촌이 정의되면서 행정구역 유형과 실제 지역 여건이 맞지 않아 정책 사각지대가 생기거나 정책 대상 설정 시 일부 혼란이 나타나기도 합니다. 귀하께서는 현재와 같은 농촌 구분 방법을 따르면서 제기되는 다음의 여러 쟁점들에 대해 어떻게 평가하십니까?

1-1. 행정구역상 도시(동 지역)에 속하지만 농촌 성격을 갖는 곳에 대한 정책 수단이 미비하다. ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

1-2. 도시화되어 농촌이라 보기 힘든 지역의 주민들이 읍·면에 거주한다는 이유로 불필요한 정책 지원을 받는 사례가 있다. ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

1-3. 읍·면 하위의 정주 단위(예: 마을, 권역 등)를 세분한 실태 파악 및 정책 개발이 불충분하다. ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

1-4. 지역별로 다양하게 나타나는 읍·면 유형들을 고려하여 차별적으로 정책을 개발하고 시행하지 못한다. ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않은 편이다 ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다 ⑤ 매우 그렇다

2. 농업·농촌 및 식품산업 기본법 규정에 따라 읍·면 행정구역을 기초로 농촌을 정의하는 현행 방식을 개선하여 농촌 현실에 적합한 지표를 바탕으로 농촌을 새롭게 구분하는 일이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 그다지 필요하지 않다 ③ 보통이다
- ④ 필요한 편이다 ⑤ 매우 필요하다

■ 농촌 정의 재정립 기준 및 방법

3. 귀하께서는 현행 농촌 정의 방식을 새롭게 개선 또는 보완할 경우, 다음 중 어느 지표를 기준으로 해야 한다고 생각하십니까? 단일 지표를 기준으로 할 경우는 한 가지만, 복수 지표를 기준으로 할 경우는 필요하다고 생각하시는 지표들을 모두 답해주시기 바랍니다. ()

- ① 인구밀도 ② 인구 규모 ③ 농지 규모나 비중
 ④ 농가 규모 및 비중 ⑤ 용도지역(국토계획법) ⑥ 대도시 접근성
 ⑦ 녹지율 ⑧ 기타 (무엇:)

3-1. 귀하께서 선택하신 지표와 관련해서 도시와 농촌을 구분하는 구체적인 기준을 어느 정도로 설정하는 것이 적절하다고 생각하시는지요. 아래 제시한 국가별 기준 및 표의 주요 지표들을 참고하셔서 개략적인 수치를 () 안에 자유롭게 기입해 주시기 바랍니다.

[참고] 각국의 농촌 구분 기준

- OECD: 150명/km² 미만인 지역 단위를 농촌으로 구분
- EU: 인구밀도 300명/km² 미만인 그리드 셀을 농촌으로 구분
- 영국: 일정 정주지역(100m×100m 셀을 기초로 합산) 내 인구가 10,000명 이상인 경우 도시, 그 미만인 경우 농촌으로 구분
- 일본: 인구집중지역인 DID지구(인구밀도 4천명/km² 이상인 국세조사지구가 몇몇 인접하거나 인구 5천 명 이상인 지구) 이외의 지역을 농촌으로 구분

도·농 구분 기준	귀하가 생각하는 농촌지역의 정의 (선택한 지표에 대해서만 의견 제시)	참고
① 인구밀도	()명/km ² 이하	*인구밀도 (전국) 514.6명/km ² , (읍부) 324.1명/km ² (면부) 60.4명/km ²
② 인구 규모	()명 이하	*평균인구수 (읍부) 21,790명 (면부) 3,829명
③ 농지 규모 및 비중	농지 규모 ()ha 이상 또는 농지 비중 ()% 이상	*평균 농지 규모 및 비중 (읍부) 1,595ha, 24% (면부) 1,227ha, 19%
④ 농가 규모 및 비중	농가 ()호 이상 또는, 비중 ()% 이상	*평균 농가 규모 및 비중 (읍부) 853호, 9% (면부) 473호, 26%
⑤ 국토계획법 상 용도지역 종류	() 해당	
⑥ 대도시 접근성	()분 이상	*대도시: 인구 50만명 이상 도시
⑦ 녹지율	(%) 이상	
⑧ 기타 ()	()	
⑨ 기타 ()	()	
⑩ 기타 ()	()	

4. 읍·면을 기준으로 농촌을 정의하는 현행 방법을 더 정교화하여 읍·면 하위 공간단위 (예: 통계청 집계구, 법정리, 마을 등)를 대상으로 농촌을 재정의하는 일이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 그다지 필요하지 않다 ③ 보통이다
④ 필요한 편이다 ⑤ 매우 필요하다

5. (위 5번에서 ④, ⑤번 응답자) 읍·면 하위 공간을 대상으로 농촌을 세분할 경우 다음 중 어떠한 기준이 가장 적합하다고 생각하십니까? ()

- ① 법정리 ② 행정리 ③ 통계청 집계구
④ 단위 면적(1km²) ⑤ 공간격자(100m×100m 또는 500m×500m)
⑥ 기타 ()

■ 새로운 농촌 정의 방법의 정책 적용

6. 귀하께서는 새로운 농촌 정의 방법을 개발할 경우, 다음 중 어느 범위까지 제도에 반영해야 한다고 생각하십니까? ()
- ① 현행 읍·면 기준 농촌 구분을 유지하고, 새로운 방법은 통계자료 생산 및 실태 파악에만 활용한다(현행 법률 유지)
 - ② 현행 읍·면 기준 농촌 구분을 기본으로 하면서 새로운 농촌 정의 방법을 부가적인 기준으로 제시한다(현행 법률 부분 보완)
 - ③ 새로운 구분 방법에 맞추어 읍·면에 기초한 현행 농촌 정의 규정을 전면 개정한다(현행 법률 전면 수정)
 - ④ 기타 ()
7. 귀하께서는 새로운 농촌 정의 방법을 실제로 정책에 적용할 경우 다음 중 어느 정책이 가장 우선적인 대상이 되어야 한다고 생각하십니까? 1, 2순위 두 가지를 답하여 주시기 바랍니다. (1순위: , 2순위:)
- ① 농가 및 농업경영체 지원 ② 농촌 경제 및 융복합산업 지원
 - ③ 청년 창업, 지역 활동 지원 ④ 지역개발사업(예: 일반농산어촌개발 등)
 - ⑤ 농촌 주민 대상 서비스 지원 ⑥ 귀농·귀촌 유입 및 생활인구 확대
 - ⑦ 기타 ()
8. 귀하께서는 광역시나 일반시(읍·면 없이 동으로만 이루어진 시)의 동 지역 내에 농촌으로 분류되는 곳(예: 주·상·공 지역을 제외한 녹지지역, 관리지역, 농림지역 등)에 대한 관리 방안으로 어느 것이 가장 적합하다고 생각하십니까? ()
- ① 읍·면 지역에 시행되는 농식품부 사업을 전면적으로 지원한다
 - ② 읍·면 지역에 시행되는 농식품부 사업을 제한적으로 지원한다
 - ③ 현행과 같이 도시계획제도로 관리한다(농식품부 사업 지원은 불필요)
 - ④ 기타 ()
9. 귀하께서는 시가화된 읍 소재지(용도지역상 도시지역이면서 주·상·공지역에 해당하는 곳)에 대한 관리 방안으로 어느 것이 가장 적합하다고 생각하십니까? ()
- ① 현행과 마찬가지로 모든 농식품부 정책을 지원한다
 - ② 읍·면 주민 대상 지원만 시행하고 농식품부 지역개발사업 대상에서 제외한다
 - ③ 읍·면 주민 대상 지원 정책을 포함한 모든 농식품부 정책 대상에서 제외한다
 - ④ 기타 ()

■ 농촌 지역 유형 구분 필요성 및 방법

10. 지역 여건을 고려한 특성화된 농촌정책 추진을 뒷받침하도록 중앙정부 차원에서 농촌 지역 유형을 구분하는 일이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 그다지 필요하지 않다 ③ 보통이다
④ 필요한 편이다 ⑤ 매우 필요하다

11. 위와 같이 농촌 유형을 구분할 때 고려할 기준과 공간 단위에 대한 귀하의 의견을 답해주십시오.

11-1. 농촌 유형 구분 시 고려할 기준 (1순위: , 2순위:)

- ① 대도시 접근성 ② 인구 규모 또는 인구 밀도
③ 주민 특성(고령화 비율, 청년 비율 등) ④ 농가 비율 및 농업 기반
⑤ 경제 특성(2, 3차 산업 비중 등) ⑥ 토지이용 특성(용도지역 등)
⑦ 기타 ()

11-2. 농촌 유형 구분의 단위 ()

- ① 마을(행정리, 법정리) ② 공간격자(1km², 1ha 등)
③ 읍·면 ④ 복수 읍·면들이 연계된 생활권
⑤ 시·군 ⑥ 복수 시·군이 연계된 생활권
⑦ 시·도 ⑧ 시·도를 넘어선 광역권
⑨ 기타 ()

■ 농촌소멸 지표 개발 및 활용

■ 정부는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의거하여 인구 지표(인구증감율, 인구밀도, 고령화율, 유소년 비율, 조출생률 등)와 재정자립도 등을 기준으로 시·군·구 기초자치단체 단위로 89개 인구감소지역을 2021년에 지정하였습니다. 그리고 2022년부터 지방소멸대응기금 지원을 비롯하여 「인구감소지역 지원 특별법」에 의거한 지원책을 시행하고 있습니다.

■ 최근에는 국가적으로 농촌소멸 문제가 대두되면서 이에 대한 대응을 위해 읍·면별로 농촌소멸 진행 정도를 측정하는 작업이 논의되고 있습니다. 한국농촌경제연구원에서는 다음과 같이 ① 농업 부문과 ② 농촌 인구 부문으로 구분되는 지표들을 바탕으로 읍·면별 농촌소멸위험지수를 도출하고자 합니다.

<농촌소멸 지표 부문별 내용>

구 분	농촌소멸 지표	세부 내용
① 농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업경영주 감소 ■ 경지면적 감소 ■ 미래 농업인력 부족 	농가 수 변화율 농지 면적 변화율 50세 미만 농업 경영주 비율
② 농촌 인구 부문	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인구 감소 ■ 주민 고령화 ■ 절대적 인구 규모 감소 	인구 변화율 65세 이상 인구 비율 읍·면별 인구수

12. 위 표에서 제시한 농촌소멸지표에서 농업 부문과 농촌 인구 부문의 상대적 중요도를 평가해 주십시오.

측정항목	평가척도									측정항목
	매우 중요	---	중요	---	서로 같음	---	중요	---	매우 중요	
농업 부문	5	4	3	2	1	2	3	4	5	농촌 인구 부문

12-1. 농업 부문 하위 지표들 간의 상대적 중요도를 평가해 주십시오.

측정항목	평가척도									측정항목
	매우 중요	---	중요	---	서로 같음	---	중요	---	매우 중요	
농가수 변화율	5	4	3	2	1	2	3	4	5	농지 면적 변화율
농가수 변화율	5	4	3	2	1	2	3	4	5	50세 미만 농업경영주 비율
농지 면적 변화율	5	4	3	2	1	2	3	4	5	50세 미만 농업경영주 비율

12-2. 농촌 인구 부문 하위 지표들 간의 상대적 중요도를 평가해 주십시오.

측정항목	평가척도									측정항목
	매우 중요	---	중요	---	서로 같음	---	중요	---	매우 중요	
인구 변화율	5	4	3	2	1	2	3	4	5	65세 이상 인구 비율
인구 변화율	5	4	3	2	1	2	3	4	5	읍·면별 인구수
65세 이상 인구 비율	5	4	3	2	1	2	3	4	5	읍·면별 인구수

참고문헌

- 강대구. 2009. “도시와 농촌지역 구분 기준 연구”. 농촌지도와 개발 제16권 3호. pp.559-590.
- 김대욱, 금창호. 2019. “읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구”. 지방행정연구, 33(2), 33-52.
- 건교부·국토연구원. 2002. 「지속가능한 국토이용관리를 위한 토지적성평가기법의 활용에 관한 연구」. 국토연구원.
- 기획재정부. 2021. 국가균형발전특별회계 예산편성 지침 설명자료.
- 농림축산식품부. 2023. 2023년 농림축산식품사업 시행지침서.
- 농림축산식품부. 2023. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 '22년 추진실적 및 '23년 시행계획.
- 김이배. 2016. 읍면동 복지허브화의 특징과 쟁점. 2016 사회정책연합 공동학술대회 자료집, 683-719.
- 김희성, 김진희, 오욱찬, 채현탁, 황정운. 2021. 복지 부문 읍면동 동네거버넌스 체계 분석과 정책 과제. 한국보건사회연구원
- 농촌진흥청 국립농업과학원. 2018, 2020. 국민 농촌관광 실태조사.
- 성주인·송미령. 2003. “지역유형 구분과 농촌지역의 유형별 특성.” 농촌경제 제26권 제2호.
- 성주인·박대식·정은미·민경찬. 2015. 「한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향(1/5차년도)」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령·정문수·민경찬. 2016. 「한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향(2/5차년도)」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인. 2017. 「영국의 농촌 지역사회 활성화 사례와 시사점」. 한국농촌경제연구원 내부자료.
- 성주인·송미령·한이철·권인혜·정확성. 2023. 「농촌 미래상 및 농촌공간 관리 보전에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·이동필·박주영·최양부·유학열·조영재. 2008. 「시·군 기초생활권 정책 발전방향 구상」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·심재현·권인혜. 2013. 「새정부 농촌지역개발정책 및 지역행복생활권 실행 계획 수립 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·심재현·정도채·서형주. 2019. 「행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·한이철·민경찬. 2020a. 「농산어촌 마을 패널 조사 사업(1/10차년도)」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·김정섭·구자춘·정도채·서형주. 2020b. 「포용사회 실현을 위한 농산어촌 유토피아 조성 시범계획 수립과 정책 실천 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·손학기·한이철·민경찬·서형주. 2021. 「시·군 농촌공간계획 수립 실증연구」. 한국농촌경제연구원.
- 심재현·송미령·성주인·정도채·정문수·민경찬. 2017a. 「미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발

- 정책 추진방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 심재현·송미령·손학기·서홍석·이정해·서형주. 2017b. 「미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(1/3차년도)」. 한국농촌경제연구원.
- 심재현. 2022. “국토 유형 구분속에서 농촌 분류.” 한국농촌경제연구원 내부자료.
- 이명기·성주인·유찬희·심재현·한이철·임준혁·김도윤. 2023. 「인구구조 변화에 따른 농촌공간 실태 및 적용 방안 용역」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환. 1987. “한국농촌지역의 유형구분.” 경희대학교대학원 박사학위논문.
- 정기환·문순철·민상기. 1999. 「농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책」. 한국농촌경제연구원.
- 정문수·심재현·김광선·유은영. 2022. 「러번(Rurban)지역의 실태와 발전 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 최양부·이정환·정철모·김향자. 1985. 「정주생활권 설정 및 유형화」. 한국농촌경제연구원.
- 한이철·이순미·정학성·박대식·안규미. 2022. 「인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 해양수산부. 2019. 제3차 어촌·어항 발전기본계획.
- Andrew M. Isserman. 2002. Defining regions for rural America. In The new power of regions: A policy focus for rural America, 35–54. Kansas City, MO: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Bibby, PR, Brindley PG, 2013, Urban and Rural Area Definitions for Policy Purposes in England and Wales: Methodology
Department for Environment, Food & Rural Affairs. 2017.
- Scottish Government. 2022. Scottish Government Urban Rural Classification 2020.
- Insee. recensement de la population. 2017.
- La France et ses territoires - Insee Références - Édition 2021.
- Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud. 2020. AGGIORNAMENTO 2020 DELLA MAPPA DELLE AREE INTERNE

<보도자료>

- 농식품부 보도자료. 2024.3.28.
- 산림청 보도자료. 2024.4.17.
- 통계청 보도자료. 2024.2.26.
- 대한민국정책브리핑
(<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148894464>). 검색일: 2024.05.17.
- (<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148917148&pWise=mSub&pWiseSub=B8#policyNews>). 검색일: 2024.05.17.
- (<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148927864#policyNews>). 검색일: 2024.05.17.

<참고 인터넷 사이트>

국립국어원 표준국어대사전. 검색일:2024.04.21.

나주시 통계연보

경남신문. “인구 12만 양산 물금읍 ‘분동’ 놓고 갈라진 주민”

<https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1326996>. 검색일:2024.04.21.

보은사람들 (보은TV). “방치한 읍면간 불균형 바로잡는 것부터”

<http://www.boeunpeople.com>. 검색일:2024.04.21.

연합뉴스. “역차별 받는데...” 안산 ‘대부동->대부면’ 전환 3년째 답보“

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230720072800061>. 검색일:2024.04.21.

연합뉴스. “광주시, ‘광역시 첫 도입’ 농민 공익수당 증정식”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230912115700054>. 검색일:2024.04.21.

조선비즈. “목동 학원 다니면서 대입 농어촌전형 가능한 김포시...서울 편입되면?”

https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2023/11/05/JUW4GIUG3JEUPIPX4B56L4XJ3M/. 검색일:2024.04.21.

KBS뉴스. “빌딩 수두룩한데 시골?...영터리 ‘귀촌통계’”

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5035446>. 검색일:2024.04.21.

한국농정. “광역시에도 농민이 있다”

<https://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42230>. 검색일:2024.04.21.

해남신문. “모두가 아는' 읍면간 불균형, 이젠 해소에 나서야 한다”

<https://www.hnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=59492> . 검색일:2024.04.21.

더퍼블릭뉴스. “현실로 다가온 지방소멸의 위기”

<https://www.thepublicnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=21911>. 검색일: 2024년 4월 3일.

카카오 맵 위성사진(<https://map.kakao.com/>. 검색일: 2024.4.12.)

통계청 국가통계포털 (<https://kosis.kr/index/index.do>)

통계청 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>)

한국어촌어항공단 홈페이지(<https://www.fipa.or.kr/>)

행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>)

Department of Agriculture, Economic Research Service(<https://www.ers.usda.gov/>).

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>. 접속일: 2023. 12. 25.

USDA ERS. <https://www.ers.usda.gov/>. 접속일: 2023. 12. 25.

IES NCES. <https://nces.ed.gov/programs/edge/Geographic/LocaleBoundaries>. 접속일: 2023. 12. 25.

<https://enterprisezones.communities.gov.uk/about-enterprise-zones/>. 접속일: 2024년 4월 3일.

<https://www.gov.uk/government/publications/state-aid-assisted-areas-introduction>.
접속일: 2024년 4월 3일.

<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/?lang=en>. 접속일:
2024년 4월 3일.

<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/>. 접속일: 2024년 4월 3일.

<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/?lang=en>. 접속일:
2024년 4월 3일.

<https://bfpa.co.uk/newsletter/understanding-local-enterprise-partnerships/>. 접속일:
2024년 4월 3일.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74c1b5ed915d4d83b5eb52/bis-14-701-2014-to-2020-Assisted-Areas-Map-Governments-Response-to-the-Stage-2-Consultation-revised.pdf>. 접속일: 2024년 4월 3일.

https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#bbox=-1051686,6661345,2595272,1619654&c=indicator&i=zonages.zrr_simp&view=map59. 접속일: 2024년 4월 3일.

https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#bbox=-1051686,6661345,2595272,1619654&c=indicator&i=typo_zrcmr.zrcmr&view=map59. 접속일: 2024년 4월 3일.

<https://heenemann.de/grw-foerdergebiete-2022-2027/>. 접속일: 2024년 4월 3일.

<https://eig.org/opportunity-zones/facts-figures/#mapopportunityZones>. 접속일: 2024년 4월 3일.

https://hudgis-hud.opendata.arcgis.com/datasets/1101a6c1e2364302b70485ca99fc7e69_3/explore?filters=eyJUWVBFJjpbIkVtcG93ZXJtZW50IFpvbWUiXX0%3D&location=36.971638%2C-94.204526%2C4.55&style=TYPE. 접속일: 2024년 4월 3일.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74c1b5ed915d4d83b5eb52/bis-14-701-2014-to-2020-Assisted-Areas-Map-Governments-Response-to-the-Stage-2-Consultation-revised.pdf>. 접속일: 2024년 4월 3일.