

# 농촌 정주기반 실태와 개선과제

- 농촌공동화 문제를 중심으로 -



2009. 10

농림수산식품자료실



0018542

농어업·농어촌특별대책위원회

# 농촌 정주기반 실태와 개선과제

- 농촌공동화 문제를 중심으로 -

2009. 10

농어업 · 농어촌특별대책위원회

# 제 출 문

농어업·농어촌특별대책위원회 귀하

본 보고서를 “농촌정주기반 실태와 개선과제”의 최종 보고서로 제출합니다.

2009년 10월 20일

연구기관명 : (사)도시환경연구센터

책임연구원 : 이 병 기(협성대학교 교수, 농특위 2분과 위원)

연 구 원 : 이 석 주(한국농어촌공사, 농특위 2분과 위원)

연 구 원 : 박 윤 호(한국농어촌공사, 농특위 2분과 전문위원)

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구목적과 방법 .....	3
II. 농촌 정주기반의 위축 .....	6
1. 농촌 인구기반의 붕괴: 공동화와 노령화 .....	6
2. 농촌 정주기반의 변화 특성 .....	9
3. 농촌인구 변화 전망 .....	22
III. 농촌 정주체계의 변화 .....	28
1. 농촌 정주체계의 변화 실태 .....	28
2. 농촌 정주체계의 변화 특성 .....	40
IV. 외국의 과소 농촌지역 대책 사례 검토: 일본 사례 .....	45
1. 과소지역 현황 및 공동화 문제 .....	45
2. 한계마을 문제 및 대책 .....	48
3. 과소지역 및 한계마을의 활성화 사례 .....	53
4. 소결 .....	71
V. 정책 시사점 .....	74
1. 농촌 과소화 문제 대응에 역점 .....	74
2. 농촌 정주체계 변화의 합리적 수용 .....	90
VI. 요약 및 결어 .....	94
1. 요약 .....	94
2. 결어 .....	101

## 표 목 차

<표 2-1> 연도별 농촌인구 변화 추이 .....	8
<표 2-2> 입지유형별 면지역 규모 변화 추이 .....	13
<표 2-3> 농촌 정주계층별 인구수 변화 추이 .....	15
<표 2-4> 입지유형별 농촌마을(행정리) 규모 변화 추이 .....	18
<표 2-5> 농촌마을의 인구수 변화 추이 .....	19
<표 2-6> 농촌유형별·정주계층별 노령화 지수농촌마을의 인구수 변화 추이 .....	22
<표 2-7> 기간별 농촌인구 감소율 추이 .....	23
<표 2-8> 사례지역의 인구 전망 .....	25
<표 2-9> 사례마을 인구감소 전망 .....	27
<표 3-1> 금산군 기능지수 분석 결과 .....	29
<표 3-2> 성주군 기능지수 변화 분석 .....	31
<표 3-3> 고창군 기능지수 변화 분석 .....	33
<표 3-4> 김제시 기능지수 변화 분석 .....	35
<표 3-5> 영양군 기능지수 변화 분석 .....	38
<표 3-6> 영덕군 기능지수 변화 분석 .....	39
<표 3-7> 사례지역의 중심성지수, 2도시지수 변화 분석 .....	42
<표 4-1> 일본의 과소지역 현황 .....	45
<표 4-2> 일본의 연대별 공동화 과정 .....	46
<표 4-3> 서일본 A현의 과소지역 마을현황과 전망 .....	46
<표 4-4> 세대구성원 수별 농가호수 분포 .....	47
<표 4-5> 한계마을의 구분 .....	49
<표 4-6> 일본의 과소지역 활성화 관련 사업에 대한 지원제도 일람 .....	65
<표 5-1> 농촌주민의 생활 만족도 및 이주의향 조사 결과 .....	76
<표 5-2> 농촌정책 프로그램의 예시(광특회계 농림수산식품부 소관 기존사업 기준) .....	78
<표 5-3> '삶의 가장 힘든 점' 질문에 대한 응답 빈도 .....	81
<표 5-4> 생활 불편사항에 대한 응답 빈도 .....	82
<표 5-5> 연령계층별 정주선호도 조사 결과 .....	83
<표 5-6> 일상생활의 불편 사항 .....	84
<표 5-7> 삶의 가장 큰 애로사항 .....	84
<표 5-8> 농촌지역 유형별 농촌공동화 대응 우선 정책대안 검토 .....	89

## 그림 목차

(그림 2-1) 농촌인구 감소 및 노령화 추이 .....	7
(그림 2-2) 사례지역 면 인구규모 변화 추이 .....	10
(그림 2-3) 인구 4,000명 이하 면소재지 전경 .....	10
(그림 2-4) 인구 7,000명 이상 면소재지 전경 .....	11
(그림 2-5) 전통 농업지역 면소재지 전경: 전북 김제시 죽산면 .....	12
(그림 2-6) 사례지역 농촌마을규모 변화 추이 .....	16
(그림 2-7) 사례지역 노령화 추이 .....	20
(그림 2-8) 농촌중심도시의 노령화 추이 .....	21
(그림 3-1) 금산군의 정주체계 변화: 1995년~2005년 .....	30
(그림 3-2) 성주군의 정주체계 변화: 1995년~2005년 .....	31
(그림 3-3) 고창군의 정주체계 변화: 1995년~2005년 .....	34
(그림 3-4) 김제시의 정주체계 변화: 1995년~2005년 .....	36
(그림 3-5) 영양군의 정주체계 변화: 1995년~2005년 .....	38
(그림 3-6) 영덕군의 정주체계 변화: 1995년~2005년 .....	40
(그림 4-1) 마을의 한계화 과정 .....	50

# I. 서론

## 1. 연구의 배경

### 1) 연구의 필요성

- 그동안 농촌지역의 정주여건이 지속적이고 누적적으로 악화되어온 나머지 삶의 공간으로서의 기능과 역할이 크게 위축되기에 이룸.
  - 농촌인구의 선택적 탈농촌 러시로 농촌지역은 공동화되고 고령화되어 농촌지역 사회의 활력이 크게 저하되고 있음.
  
- 한편 최근 들어 정보화 및 도로교통수단이 빠르게 확충되면서 농촌 정주공간의 구조적 변화가 가속화되고 있음.
  - 그 결과 농촌 정주공간의 상위 도시 의존성이 심화되는 가운데 농촌 정주체계의 계층성 또한 더욱 약화되기에 이르고 있음.
  - 한편 이러한 변화 즉, 농촌 정주공간의 역할과 기능 변화는 농촌지역의 입지 유형에 따라 차별적으로 진행되고 있음.
  
- 농촌지역이 겪는 이러한 어려움에 대응하여 최근 농촌지역 활성화를 위한 정책 노력들이 다양한 모습을 보이면서 도입되고 있음.
  - 그러나 현행 농촌정책의 기초는 이렇듯 급격하고 차별적으로 전개되면서 위축되고 있는 농촌 정주공간의 변화 실태를 충분히 고려하지 못한 채 평균적 안목에서 마을 중심으로 접근하고 있음.
  
- 그러다보니 농촌정책의 효율성은 크게 떨어질 수밖에 없는 결과를 초래하고 있음.
  - 정주공간으로서의 주된 기능을 상실한 마을을 대상으로 종합적인 정주기능 지원 정책 프로그램을 다수 적용하고 있는가 하면,
  - 농촌 정주체계가 근본적으로 상향 편중되고 있는 방향으로 변화하고 있음에도 현재 실시되고 있는 많은 농촌정책의 경우 대부분 기존의 전통적 정주체계를 틀 속에서 농촌주민들의 생활패턴을 바라보고 있음.
  - 농촌 정주공간의 역할과 기능이 구조적으로 심각한 수준으로 위축되고 있음을 충분히 인식하지 못하고 있다는 것임.

- 농촌정책의 배경을 이루는 농촌 정주공간의 실상에 대한 보다 심도 있는 이해가 절실히 요구되고 있음을 강조하고 있음.

## 2) 선행연구 검토

- 최근 농촌개발 관련 연구 활동들이 활발하게 일어나고 있으며, 대개 구체적인 농촌정책 프로그램을 대상으로 그 성과와 방안을 모색하는 미시적 수준의 연구 경향을 뚜렷이 보이고 있음.
  - 예컨대, 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안(윤원근외, 2005), 살기 좋은 농촌만들기를 위한 정책재편방안(송미령외, 2006), 농촌마을정비사업 추진실태 분석 및 발전방안(박윤희외, 2008), 국토공간구조 변화에 대응하는 농촌중심지 발전방안(성주인, 2008), 농어촌뉴타운 모델개발을 위한 연구(이강열외, 2008) 등 최근 수행된 관련 연구들에서 농촌정책 프로그램 지향 연구경향을 뚜렷이 읽을 수 있음.
- 농촌지역의 급격한 구조적 변화 속에서 자리매김 되어야 할 농촌정책의 방향과 과제에 대한 근본적인 고민은 제쳐둔 채 현상적이고 지엽적인 개발 문제에만 집착하고 있는 모습을 읽을 수 있음.
- 무엇보다 농촌정책의 토대가 되는 보다 기본적인 농촌의 정주기반 실태에 대한 연구관심이 부족함을 지적함.
  - 특히, 정주기반이 빠르게 위축되고 있음에도 불구하고 이러한 변화 모습을 보다 면밀하게 파악하려는 노력은 다소 소홀했음을 드러내고 있음.
- 농촌문제의 근본 원인이 궁극적으로 농촌인구기반이 크게 흔들리고, 위축되는 데에 자리하고 있다고 보면, 정주기반 실태에 대한 관심은 1차적으로 농촌인구기반의 변화 모습을 이해하는 데에 두어져야 할 것임.
- 한편 일부 연구들에서 나름대로 이러한 농촌정주여건 변화 실태를 파악하려는 시도는 하고 있음.
  - 윤원근외(2005)는 농촌 정주권개발사업의 향후 발전방안을 모색하는 논의 과정에서 2000년 센서스자료를 기초로 전국 면을 인구규모 기준으로 4가지 유형으로 구분하여 그 당시 면단위 인구규모 실태를 제시하고 있음. 즉, 2,500명



미만을 소규모 면, 2,500~5,000명 사이의 면을 평균 면, 5,000~10,000명 해당 면을 대 면, 그리고 10,000명 이상 면을 거대 면으로 구분하였음. 분석결과 2000년에 총 면수는 1,217개소로 나타나며, 이중 각 유형별로는 차례대로 각각 26.4%, 44.7%, 22.4%, 6.6%를 차지하는 것으로 나타나고 있음.

- 성주인외(2008)는 농촌중심지 발전방안을 논의하면서 1990~2005년 기간 중 전국 읍·면별 인구증감률을 분석하여 평균치와 함께 상대적인 증감 정도를 제시하고 있으며, 또한 고령인구 비율을 기준으로 상대적인 노령화 진행정도를 제시하고 있음.

○ 분석기간이 일정시점을 기준으로 하는 횡단면 분석이거나 또는 최근의 두 시점을 기준으로 인구기반 실태와 변화를 보고 있고, 또한 전국 읍·면 전수를 대상으로 인구규모 변화와 노령화 등 관심 지표의 상대적인 변화 모습을 분석하고 있음.

- 그러다 보니 긴 시간 진행되어온 인구기반 변화 추세의 정확한 모습을 파악하는데 한계가 있으며, 이와 함께 가장 기초적인 농촌정주기반을 이루는 농촌마을의 인구기반 실태와 변화 모습은 읽을 수 없음.
- 또한 이들 연구에서는 농촌정책 논의의 장에서 가장 중요한 변수의 하나인 향후 인구기반의 변화에 대한 전망을 논의하지 않고 있음.
- 그리고 전국 읍·면을 대상으로 비교분석을 하다 보니 지표별로 상대적인 차이를 기준으로 몇 개의 구간을 구분하게 되고, 결과적으로 구분된 구간 수 범위 내에서 변화를 보여줄 수밖에 없다 보니 있는 그대로의 극적인 큰 변화를 보여주지 못하고 있음. 즉 변화의 실제 모습을 알려주는 절대적 수준을 읽는데 한계를 보인다는 것임.

## 2. 연구 목적과 방법

### 1) 연구 목적

- 본 연구는 이러한 문제인식에 기초하여 농촌정주기반 변화 실태를 경험적으로 재구성해보고,
  - 나아가 농촌정주기반 위축에 효과적으로 대응하는 농촌정책 시사점을 도출하고자 함.

- 한편, 정주기반의 본질은 기본적으로 시장이라는 생각에서 정주기반의 실태 파악을 위해 본 연구에서는 농촌 인구기반의 실태와 변화모습을 분석하고, 그 시사점 도출을 시도함.
  - 농촌문제의 본질이 인구 과소화 및 노령화로 시장이 위축되고, 붕괴되는데서 즉, 시장이 형성되지 못한데서 비롯되고 있다는 것이 본 연구의 기본 관점임.
- 이러한 생각에서 본 연구는 구체적으로 다음과 같이 연구목적을 설정함.
  - 우선 농촌지역의 인구기반 위축현상을 입지유형별, 정주계층별로 함께 분석하여 일반적인 농촌정주기반 위축현상과 함께 입지유형에 따라 차별적으로 진행되어온 위축현상을 확인하고, 나아가 향후 농촌지역 정주기반 변화의 실제 모습을 전망함.
  - 두 번째는 정주기반의 위축은 이들 지역에 생활관련 서비스를 제공하는 시장 유지를 어렵게 함으로써 필연적으로 이들 서비스 공급시스템에 변화를 가져 오게 됨. 그 결과 초래되는 정주체계의 변화모습을 마찬가지로 입지유형별로 분석하여 일반적인 변화 모습과 함께 입지유형에 따라 차별적으로 진행되는 모습을 재구성해 봄.
  - 세 번째는 농촌 정주기반 위축 및 정주체계 변화에 대응하는 합리적인 정책 대응 방안을 모색함.
  - 이러한 정주기반 및 정주체계 변화 속에서 정책 대응방안을 모색해 가는 논의과정에 외국의 사례에서도 시사점을 도출해보고자 하는 시도를 함. 그 일환으로 여기서는 우리와 유사한 사회경제적 변화 속에서 농촌 과소화 문제를 일찍 경험한 일본의 사례를 통해 정책시사점을 분석하여 제시해 보고자 함.

## 2) 연구 방법

- 본 연구는 문헌조사와 함께 경험자료 분석을 통한 실증연구를 중심으로 수행 하도록 함.
  - 농촌정주기반 및 정주체계 실태, 농촌 과소화 및 노령화 관련 정책 등에 관한 문헌자료 고찰과 함께 자료 분석을 통해 얻은 경험적 사실에 의존하여 논의를 전개함.
  - 한편 분석에 필요한 연구 자료는 주로 2차 자료를 활용하되, 필요한 경우 현지조사를 병행하여 자료를 수집토록 함.

- 농촌입지 유형별 정주기반 위축 및 정주체계 분석은 사례지역 중심으로 시도함.
  - 사례지역은 군지역 단위를 기준으로 입지유형별로 선정함. 여기서는 입지유형을 대도시권농촌지역과 일반농촌지역으로 나누고, 그리고 일반농촌지역은 다시 평야농촌지역, 산간농촌지역으로 구분하여 사례지역을 선정하도록 함.
  - 정주기반 변화 분석은 또한 정주계층별로도 분석하여 비교를 통한 특징 도출을 시도함. 중심도시와 면소재지, 배후마을 등으로 구분하여 정주기반 변화모습을 재구성해 본다는 것임.
  
- 나아가 본 연구의 주된 관심을 이루는 농촌 정주기반 변화의 실제 모습은 농촌 인구기반 측면에서 파악함. 인구규모가 바로 시장이고, 시장이 곧 정주기반의 본질적 토대를 이룬다는 생각에서 농촌 인구기반을 변화 분석을 통해 정주기반의 실제적 변화 모습을 파악한다는 것임.
  - 농촌입지 유형 및 정주계층별로 인구기반 위축현상을 인구수 및 인구구조 측면에서 재구성하고, 비교 분석을 시도하여 농촌 정주기반 변화 모습을 구체적이고 차별적으로 파악하며,
  - 그리고 향후 농촌 인구기반 변화 전망을 시도함. 농촌인구 전망은 코호트 생존모형을 이용하여 분석하고자 함.
  - 이와 함께 현실 정주선호도 파악도 동시에 시도하여 농촌정책의 방향성에 대한 시사점을 도출하도록 함.
  
- 농촌 정주기반 변화 모습의 또 다른 측면을 정주체계 관점에서 파악함.
  - 정주체계 분석은 기본적으로 데이비스의 기능지수법에 의하여 계층구분을 시도함.
  
- 농촌 정주기반이 위축되고 정주체계가 약화되는 현실에 대응하는 효과적인 농촌정책 구상은 종합적인 관점에서 모색함.
  - 농촌 정주기반 및 정주체계 분석 결과와 함께 외국의 과소지역 지원 사례 검토결과도 더하여 종합적인 관점에서 정책 시사점을 모색하도록 함.

## II. 농촌 정주기반의 위축

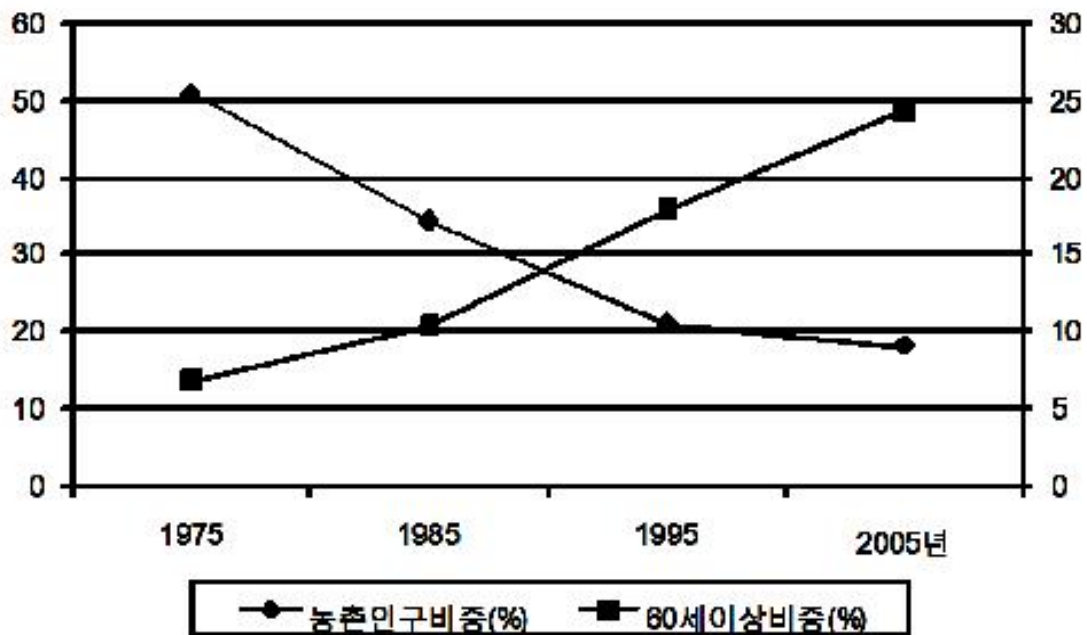
- 농촌문제는 농촌인구 감소와 노령화에 그 근간을 두고 있음.
  - 농촌인구의 지속적 감소는 그 지역의 시장구매력의 저하로 이어지고, 이러한 시장의 축소는 다양한 서비스 기능으로 하여금 입지 임계치를 충족시키지 못해 신규 입지를 제약하거나 기존 중심시설의 퇴출을 야기함.
  - 농촌인구의 노령화도 마찬가지로 맥락에서 시장의 구매력을 떨어뜨리는 중요한 요인으로 작용함. 젊은 연령층에 비해 소비욕구가 상대적으로 낮는데 더하여 노령층의 경우 상대적으로 단순한 형태의 서비스 수요 구조를 보이기 때문임
- 농촌의 정주기반 위축은 결국 농촌인구 감소와 노령화에 따른 시장 활력의 저하에서 비롯되는 문제임.
  - 농촌주민들의 정주공간인 농촌마을은 물론이고, 이들 농촌지역 주민들이 생활하는데 요구되는 다양한 서비스 기능을 공급하는 농촌중심지들 또한 함께 위축되면서 농촌의 활력이 전반적으로 침체되는 결과를 가져오고 있음.

### 1. 농촌 정주기반의 붕괴 : 공동화와 노령화

- 우리 농촌은 빠른 산업화 과정을 거치면서 농촌인구가 큰 폭으로 감소되어 왔으며,
  - 이와 함께 젊은 계층 중심으로 농촌인구의 선별적인 유출이 빠르게 진행되어 왔음.
- 이렇듯 빠르고 큰 폭으로 진행되어온 이촌향도의 선별적 농촌인구 유출 현상으로 말미암아 오늘날 농촌지역의 정주기반은 크게 훼손되기에 이르렀음.
  - 농촌인구가 급감하면서 지역공동체가 해체되고, 더해서 노령화가 빠르게 진행되면서 노인들만의 공간으로 전락하고 있음.
  - 이제 우리 농촌의 정주기반이 거의 무너져 내리다시피하고 있는 지경에까지 다다르고 있음을 말해주고 있음.
- 농촌인구 변화 추이를 보면 이러한 인구기반이 무너지고 노령화되는 정주기반 위축 현상을 잘 읽을 수 있음.

- 1975년 농촌인구는 전체인구의 절반 이상을 차지하고 있었으나 시간이 흐를수록 그 비중이 크게 줄어드는 것으로 나타나고 있음. 1985년에는 34.3%, 1995년에는 21.1%, 그리고 최근인 2005년에는 18.0%로 그 비중이 떨어지고 있음.
- 한편 60세 이상 농촌노인인구는 꾸준히 늘어나면서 농촌인구에서 차지하는 비중 또한 크게 증가하고 있음. 1975년 그 비중이 6.9%에 불과했으나 1985년에는 10.5%, 1995년에는 18.0%, 그리고 2005년에는 24.4%로 크게 증가하고 있음.

(그림 2-1) 농촌인구 감소 및 노령화 추이



- 시간이 흐르면서 전체인구는 늘어나고 있는데 반해 농촌인구는 오히려 크게 감소하는 모습을 보이고 있으며,
  - 나아가 농촌 노인인구는 농촌인구가 크게 줄어들고 있음에도 불구하고 반대로 늘어나고 있는 모습을 보여주고 있음.
- 한편, 최근으로 오면서 농촌인구의 절대적 감소폭은 크게 완화되고 있는 것으로 나타나는데, 여기에 반해 노인인구 증가 폭은 오히려 크게 증가하고 있음. 농촌인구기반 위축 현상에서 보이는 또 하나의 특징적 현상으로 지적해 봄.
  - 그동안 젊은 연령계층 중심의 농촌인구 유출이 지속적으로 이루어져 온 나머지

지 이제 더 이상 빠져나갈 여력이 없는 한계선상에 이르고 있음과 동시에 시간이 흐르면서 자연스레 노령화가 진행되고 있음을 보여주는 모습으로 이해함.

- 1975년부터 10년 단위로 농촌인구 감소율과 농촌인구 중 60세 이상 노인인구 증가율을 보면 이러한 모습이 잘 드러나고 있음.
  - 1975년에서 1985년에 이르는 10년간 농촌인구 감소율은 21.8%로 나타나며, 1985~1995년 기간 중에는 더 높은 수준인 32.1%의 감소율을 보이다가 최근 1995~2005년 기간 중에는 감소율이 7.9%로서 크게 낮아지고 있음.
  - 반면 노령화 속도는 더욱 빨라지고 있음을 보여주고 있음. 1975년~1985년 기간과 1985년~1995년 기간에 이르는 10년간 60세 이상 노인인구 증가율은 각각 19.8%, 16.4%로 나타나다가 최근 1995~2005년 기간 중에는 24.6%의 높은 증가율을 기록하고 있음.

**<표 2-1> 연도별 농촌인구 변화 추이**

구 분	1975	1985	1995	2005
총 인 구(천명)	35,281	40,806 (15.7%)	45,093 (10.5%)	48,294 (7.1%)
농촌인구(천명)	17,910	14,006 (-21.8%)	9,512 (-32.1%)	8,764 (-7.9%)
60세 이상 농촌인구(천명)	1,230	1,474 (19.8%)	1,715 (16.4%)	2,137 (24.6%)

주 1) 농촌인구는 군부인구이며, 2005년 경우는 읍·면인구임.

2) ( )는 지난 10년간 증감율임.

3) 2005년 농촌인구는 내국인 기준이며, 65세 이상 인구수는 1,618천명으로 나타남

자료: 농림수산식품부, 「2006농림업주요통계」, 2006  
통계청, 「인구 및 주택센서스」, 각년도

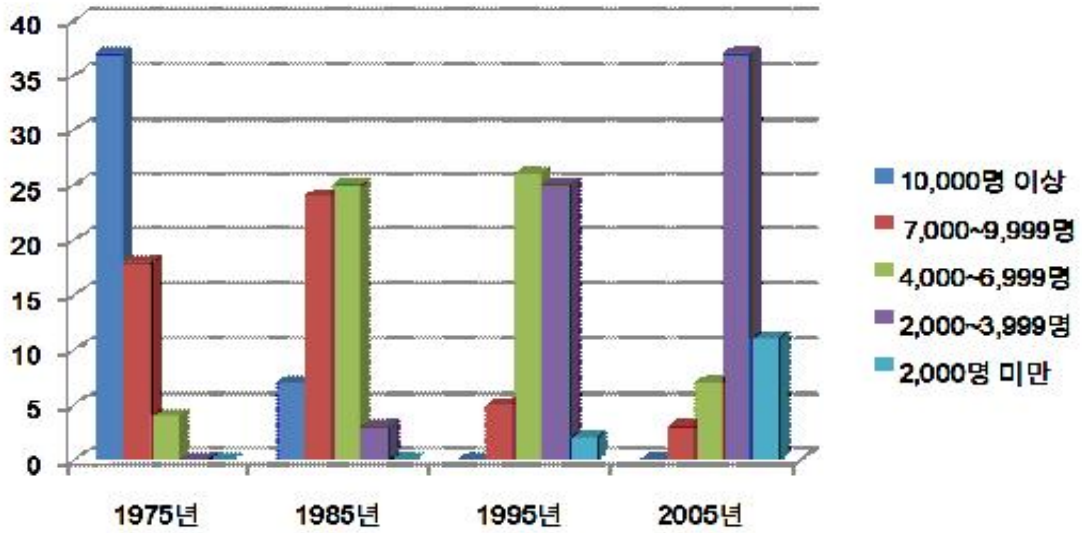
- 이러한 분석결과들은 멀지 않은 장래에 농촌지역이 사람이 살지 않는 빈 공간으로 전락할 것임을 암시하고 있음.
  - 농촌인구가 계속 줄어드는 가운데 또 다른 한편으로 노령화가 급속히 진행되고 있는 농촌인구 변화 패턴은 결국 시간이 지나면 자연스레 그 기반을 허물어지면서 공동화되고 말 것이라는 것임.

## 2. 농촌 정주기반의 변화 특성

### 1) 농촌 정주기반의 급격한 위축

- 농촌인구의 지속적 감소로 정주기반이 크게 위축되고 있음.
  - 농촌마을의 공동체 기능이 크게 저하되고 있으며, 나아가 농촌지역의 1차적 중심지 역할을 해오던 면 소재지의 기능이 대부분 급격히 와해되면서 농촌지역의 정주여건이 크게 악화되고 있는 실정임.
  
- 본 연구에서는 이러한 정주기반 위축 현상을 파악하기 위해 농촌의 1차적 정주공간단위인 면지역을 대상으로 인구규모 변화를 분석하였음.
  - 분석은 입지유형별로 몇 개 사례지역을 선정하여 1975년부터 2005년까지 10년 간격으로 인구규모 변화 양상을 분석하는 방법으로 이루어졌음.
  
- 분석결과를 보면 면지역의 인구규모가 빠르게 위축되어 오고 있음을 잘 읽을 수 있음.
  - 1975년만 하더라도 면지역의 대부분이 인구 10,000명을 상회하고 있으나 불과 10년 후인 1985년에는 그 비중이 큰 폭으로 줄어들고 있음을 보여주고 있으며, 다시 그 10년 후인 1995년에는 사례지역들에서 전혀 나타나지 않고 있음.
  - 반대로 인구 규모 4,000명 이하의 소규모 면은 1975년만 하더라도 전혀 나타나지 않고 있었으나, 이후 빠르게 늘어나고 있는 모습을 보임.
  
- 그 결과 오늘날 최하위 정주공간단위인 면지역의 인구규모는 대부분 4,000명 이하로 축소되고 있음.
  - 더욱이 최근으로 오면서 인구규모 2,000명 미만의 면들이 크게 늘어나는 모습이 뚜렷이 나타나고 있음.
  
- 인구 규모 4,000명 이하인 면의 경우 시장규모가 너무 적어 하나의 정주단위로서 활력을 유지하면서 존립하기가 어려움을 사례지역 조망을 통해 짐작할 수 있음.
  - 면소재지가 중심지로서 각종 생산 및 생활서비스 시설들이 입지에 필요한 최소수요치를 확보하지 못해 이들 기능들을 공급하기에 한계를 갖는다는 것임.

(그림 2-2) 사례지역 면 인구규모 변화 추이



- 실제로 인구규모 4,000명 이하 면의 경우 대체로 활력이 극도로 저하된 나머지 면소재지가 중심지로서의 역할을 전혀 수행하고 있지 못한 모습을 보이고 있음(그림 2-3).
- 반면 아직도 인구규모 7,000명을 상회하는 극히 일부의 면소재지의 경우는 여전히 활력 있는 모습을 보이면서 중심지 역할을 충실히 수행하고 있는 것으로 보임(그림 2-4).

(그림 2-3) 인구 4,000명 이하 면소재지 전경



(충남 금산군 남이면)



(경북 성주군 금수면)



(그림 2-4) 인구 7,000명 이상 면소재지 전경



(충남 금산군 추부면)



(경북 성주군 초전면)

(1) 입지유형별 변화 특성

- 농촌지역 입지 특성별로 정주기반 변화 실태를 조사한 결과, 큰 테두리에서는 면지역 인구기반 위축 현상의 차이를 확인하기 어려움.
- 사례지역을 대상으로 분석한 결과를 보면 도시근교지역이나 일반평야지역, 그리고 원격농촌지역을 불문하고 대개 비슷한 양상으로 면지역의 인구규모 감소 현상이 나타나고 있음.
  - 즉, 1975년에서 1885년, 1995년 그리고 2005년으로 오면서 면지역 인구규모가 선명하게 하향 이동하고 있음을 모든 지역에서 유사하게 목격된다는 것임.
  - 1975년에는 인구 10,000명 이상 면지역이 대세를 이루고 있었으나 1985년에서 1995년에 이르는 기간에는 대개 인구 4,000명에서 10,000명 사이에 분포하는 것으로 나타나고 있음. 그리고 최근 2005년에는 규모가 더욱 줄어들어 대부분의 면지역이 인구 4,000명 이하에 분포하고 있음.
- 다만 입지특성별로 경미한 차이는 읽히고 있음.
  - 산간지역의 경우 면지역 인구규모 위축이 더 빨리 진행되고 있음을 읽게 함. 영양군의 경우 1995년에 이르러 이미 4,000명 이상 면지역이 자취를 감추게 됨.
  - 반대로 평야지역의 경우에는 1995년까지는 면지역 규모 축소가 상대적으로 더디게 이루어졌음을 알 수 있음. 김제시와 고창군의 경우 1995년까지도 인구

7,000명 미만 4,000명 이상 면이 대중을 이루고 있음.

- 그러나 이들 평야지역의 경우 1995년을 지나면서 급격하게 인구규모가 위축되고 있음을 보여주고 있음. 2005년에 이르면 불과 10년 사이에 인구규모 4,000명 이하 면이 대세로 변하고 있음을 뚜렷이 보여주고 있음.

- 1995년을 지나면서 우리 농업의 어려움이 크게 가중되고 있는 여건 변화와 이들 농업지역의 면 정주기반 위축현상이 무관하지 않을 것임을 짐작해 볼 수 있게 해주는 대목임.

**(그림 2-5) 전통 농업지역 면소재지 전경: 전북 김제시 죽산면**



<표 2-2> 입지유형별 면지역 규모 변화 추이

유 형	지 역	연 도	규 모 별 면 개 1수					
			전체	10,000 명 이상	9,999~ 7,000명	6,999~ 4,000명	3,999~ 2,000명	2,000명 미만
도시 근교	금산군	1975년	9 개소	5	4			
		1985년	9 개소		5	4		
		1995년	9 개소		1	5	3	
		2005년	9 개소		1		7	1
	성주군	1975년	9 개소	4	3	2		
		1985년	9 개소		2	5	2	
		1995년	9 개소			4	4	1
		2005년	9 개소			2	5	2
일반 평야	김제시	1975년	15 개소	10	4	1		
		1985년	15 개소	5	6	4		
		1995년	14 개소		2	7	5	
		2005년	14 개소			4	8	2
	고창군	1975년	13 개소	10	3			
		1985년	13 개소		9	4		
		1995년	13 개소			8	5	
		2005년	13 개소			1	11	1
원격 산간	영양군	1975년	5 개소	3	2			
		1985년	5 개소			5		
		1995년	5 개소				5	
		2005년	5 개소				2	3
	영덕군	1975년	8 개소	5	2	1		
		1985년	8 개소	2	2	3	1	
		1995년	8 개소		2	2	3	1
		2005년	8 개소		2		4	2
계	1975년	59 개소	37	18	4	0	0	
	1985년	59 개소	7	24	25	3	0	
	1995년	58 개소	0	5	26	25	2	
	2005년	58 개소	0	3	7	37	11	

(2) 정주계층별 변화 특성

- 농촌인구 감소를 가져온 원인의 한 축을 생활 및 복지환경의 상대적 낙후성에서 찾는다면 정주계층별로도 감소양상이 다르게 전개될 것임을 짐작할 수 있음.
- 생활 및 복지환경 충족 수준이 고차중심지로 갈수록 높을 것이기 때문에 상대

적으로 하위 중심지 계층으로 나아갈수록 생활 및 복지서비스 충족에 어려움을 겪을 것이고, 그리고 그것이 농촌인구 감소의 중요한 한 요인으로 작용하고 있다는 것임.

- 이러한 생각에서 농촌정주체계의 최고차 중심지인 농촌중심도시와 그 배후지역인 면지역의 인구감소 정도를 비교하였음.
- 분석결과는 중심도시(읍)와 배후농촌지역(면) 간 인구감소 양상에 큰 차이가 있음을 보여주고 있음.
  - 금산군을 예로 들면 1975년에서 2005년에 이르는 30년 기간 중 중심도시 인구는 24.5% 감소하는데 비해 배후지역인 면의 인구는 무려 66.2%나 감소한 것으로 나타나고 있음.
  - 여타 사례지역의 경우에도 다소간 차이는 있으나 중심도시와 배후농촌지역 간 인구감소 양상에 뚜렷한 차이가 있음을 역시 보여주고 있음(표2-3).
- 정주계층별로 농촌인구기반 위축 모습이 차별적으로 전개되고 있음을 일러주고 있음.
  - 농촌지역 내부에서도 정주 계층성이 높을수록 이촌향도의 농촌인구 유출 압력을 상대적으로 덜 받고 있음을 보여주는 사실임.

<표 2-3> 농촌 정주계층별 인구수 변화 추이

농 촌 유 형		1975년	1985년	1995년	2005년	
도시 근교	금산군	전체	122,707	95,229	63,499	53,570
		중심지(읍)	28,970	31,680	22,704	21,870 (-24.5%)
		면 평균	10,415	7,061	4,533	3,522 (-66.2%)
	성주군	전체	99,981	64,651	48,115	39,682
		중심지(읍)	18,810	13,859	12,826	11,436 (-39.2%)
		면 평균	9,019	5,644	3,921	3,138 (-65.2%)
일반 평야	김제시	전체	221,414	170,990	115,427	90,652
		중심지(동,읍)	35,939	38,189	44,713	42,096 (16.9%)
		면 평균	11,591	8,300	4,714	3,237 (-72.1%)
	고창군	전체	175,197	125,223	76,778	56,182
		중심지(읍)	23,725	22,432	20,208	18,752 (-21.0%)
		면 평균	11,651	7,907	4,352	2,879 (-75.3%)
원격 산간	영양군	전체	67,851	43,463	23,797	17,648
		중심지(읍)	18,589	13,932	9,541	7,740 (58.3%)
		면 평균	9,852	5,906	2,851	1,982 (79.8%)
	영덕군	전체	108,936	77,587	51,288	40,620
		중심지(읍)	18,721	15,338	11,943	11,420 (36.2%)
		면 평균	11,276	7,781	4,918	3,650 (56.4%)

주1) 김제시 면 평균에는 만경읍이 포함되어 있음. 만경읍이 읍임에도 중심도시 역할을 하기 보다는 일반 면세와 별반 차이를 보이지 않는 관계로 면 지역에 포함하여 집계하였음.

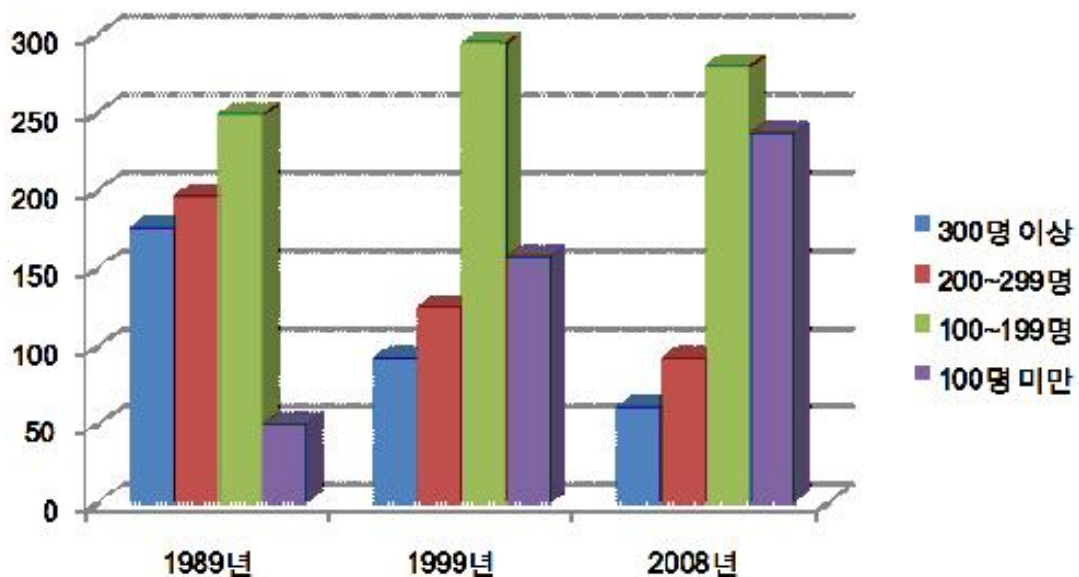
2) ( )는 1975년에서 2005년에 이르는 30년 기간 인구증감률임

## 2) 농촌마을 해체 가속화

- 농촌인구기반이 큰 폭으로 위축되는 가운데, 내부적으로는 규모가 큰 농촌마을의 숫자가 빠르게 줄어드는 반면에 100명 미만 과소 마을 개수는 반대로 빠르게 증가하고 있음.

- 사례지역들을 대상으로 행정리 단위로 규모 변화를 분석한 결과를 보면 이러한 모습을 뚜렷이 읽을 수 있음.
  - 행정리 인구를 규모별로 4단계로 구분하여 사례지역 행정리의 규모 변화를 분석하였는데, 그 결과를 보면 300명 이상과 200~299명 구간에 있는 행정리 개수의 비중이 시간이 흐르면서 빠르게 줄어들고 있는 반면에 그보다 적은 200명 미만 규모의 행정리 비중은 빠르게 증가하고 있음.
  
- 농촌정주체계의 최하위 공간단위인 농촌마을의 경우 생활 및 생산 공동체로서의 정주기능을 수행하기 위해서는 일정 규모 이상의 인구기반을 갖추어야 할 것임.
  - 일정 수준 이상의 생활 및 생산 관련 서비스, 공공서비스 기능을 공급하기 위해서는 이들 기능이 유지될 수 있는 경제적, 사회적 효율성이 전제되어야 한다는 것임.
  
- 주민수가 100명에도 못 미치는 행정리의 경우 생활 및 생산 서비스와 공공서비스 기능을 공급하는데 있어 여러 가지 제약이 따를 것임은 쉽게 짐작할 수 있음.
  - 시간이 흐르면서 정주기능 수행에 더 많은 문제를 보이면서 결국 도태되는 길을 걸어갈 수밖에 없을 것으로 보임.

(그림 2-6) 사례지역 농촌마을규모 변화 추이



(1) 입지유형별 농촌마을 규모변화 특성

- 한편, 농촌마을 해체 현상을 입지유형별로 보면 도시근교에 비해 원격산간지역의 경우 이러한 해체 현상이 더 빠르게 진행되는 것으로 나타남.
  - 도시근교 사례지역인 금산군, 성주군과 원격산간 사례지역인 영양군과 영덕군의 100명 이하 행정리 개수를 비교한 결과를 보면 이러한 현상을 잘 읽을 수 있음.
  
- 1989년의 경우에는 100명 미만의 행정리가 전체 행정리 중에서 점유비율이 사례지역 모두에서 10% 내외로 나타나고 있는데, 최근 2008년 경우를 보면 도시근교 사례지역과 원격산간 사례지역들 간에 확연한 차이를 보이고 있음.
  - 도시근교지역인 금산군과 성주군의 경우에는 2008년에 100명 이하 행정리의 비율이 전체의 23.6%, 29.8%로서 30%대를 넘어서지 않고 있으나,
  - 원격산간지역인 영양군과 영덕군의 경우는 그 비율이 모두 50% 내외에 있는 것으로 나타나고 있음.
  
- 원격 농촌지역 마을의 경우 일정 수준의 정주기능을 수행하는데 그만큼 어려움이 더 따르고 있기 때문으로 풀이함.

<표 2-4> 입지유형별 농촌마을(행정리) 규모 변화 추이

유형	지역	규모별	1989년	1999년	2008년
도시 근교 지역	금산군	300명 이상	53	22	17
		200~299명	76	54	38
		100~199명	70	103	107
		100명 미만	12 (5.7%)	33 (15.6%)	50 (23.6%)
	성주군	300명 이상	35	29	16
		200~299명	56	40	33
		100~199명	94	89	90
		100명 미만	14 (7.0%)	40 (20.2%)	59 (29.8%)
원격 지역	영양군	300명 이상	37	8	3
		200~299명	26	15	8
		100~199명	19	41	37
		100명 미만	3 (3.5%)	21 (24.7%)	37 (43.5%)
	영덕군	300명 이상	52	34	26
		200~299명	39	17	14
		100~199명	66	62	46
		100명 미만	22 (12.3%)	64 (36.2%)	91 (51.4%)
계	300명 이상	177	93	62	
	200~299명	197	126	93	
	100~199명	249	295	280	
	100명 미만	51 (7.6%)	158 (23.5%)	237 (35.2%)	

주1) 읍지역은 제외하고 면지역만 대상으로 집계하였음.

2) 금산군 2008년 자료는 2004. 12.31기준 인구수 자료임. 그 이후에는 행정리별 인구통계를 작성하고 있지 않음.

(2) 농촌공동화 현상의 빠른 확산

○ 더욱이 부락단위로 보면 과소화 현상이 한층 더 두드러짐.

- 행정리는 몇 개의 부락을 포괄하고 있는 행정구역임. 그렇다고 마땅히 부락단위 인구수를 가려낼 수 있는 방법은 없지만 어쨌든 현 행정구역 중에서는 농촌부락에 보다 가까운 것은 반(班)조직임.

- 이런 연유로 반 단위 행정구역을 농촌부락을 대리하는 권역으로 간주하고 농촌인구를 분석하였음.

○ 분석결과를 보면 1989년 이래 평균적으로 모든 마을의 인구수가 100명에 못미



치는 수준을 보이고 있으며,

- 그 사이 이마저도 계속 줄어들어 최근에는 대개 50명 선에 걸쳐있는 것으로 나타나고 있음.
- 특히, 경북 영양군의 경우는 2008년에 평균 부락단위 인구가 39명인 것으로 나타나고 있음.

- 한편 농촌마을의 인구가 이렇듯 큰 폭으로 줄어들고 있지만, 그렇다고 마을이 아직 소멸한 경우는 보이지 않음.
- 현재까지 반수가 줄어들지 않고 그대로 유지되고 있는 점으로 미루어 이러한 사실을 짐작함.

**<표 2-5> 농촌마을의 인구수 변화 추이**

농 촌 유 형			1989년	1999년	2008년	
도시 근교 지역	금산군	행정리	개수	247 개소	249	249
			평균인구	340 명	263	241
		마 을	반수	1,089 개소	1,112	1,112
			평균인구	77 명	59	54
	성주군	행정리	개수	234 개소	233	233
			평균인구	242 명	226	197
		마 을	반수	785 개소	791	791
			평균인구	72 명	67	58
원격 지역	영양군	행정리	개수	114 개소	114	114
			평균인구	352 명	206	166
		마 을	반수	499 개소	483	484
			평균인구	80 명	49	39
	영덕군	행정리	개수	202 개소	204	204
			평균인구	353 명	259	225
		마 을	반수	907 개소	881	881
			평균인구	79 명	60	52

주) 금산군 2008년 자료는 2004.12.31 기준 자료임.

### 3) 고령화 현상의 빠른 진행

- 농촌인구구조가 노인인구 비중이 빠르게 높아지는 고령화 구조를 확연하게 보여주고 있음.
- 고령화 현상의 실제와 함께 농촌유형별로 고령화 현상이 어떻게 전개되는지

그 차이를 확인하기 위해 사례지역 중심으로 농촌 노령화지수를 분석하였음.

- 노령화지수는 14세 미만 인구수를 65세 이상 인구수로 나누어 퍼센티지로 나타낸 값을 의미함.1)

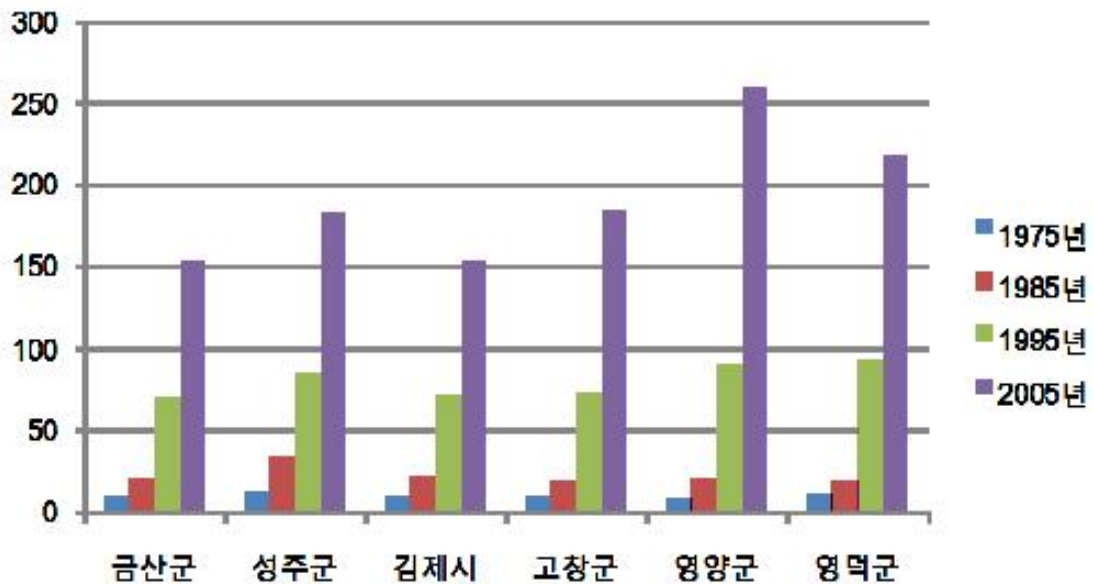
○ 분석결과를 보면 전반적으로 노령화가 빠르게 진행되고 있음을 확연히 알 수 있음(표 2-6).

- 1975년 10% 내외에 불과하던 노령화 지수가 불과 30년만인 2005년에는 비교가 불가능할 정도로 무려 200% 내외 수준으로 나타나고 있음.
- 1975년 65세 이상 인구가 14세 이하 인구의 10%내외 이던 것이 2005년에는 오히려 노인인구가 더 많아져 14세 이하 아동 계층 인구의 2배 내외에 이른다는 것임.

○ 노령화 속도가 이렇듯 빠른 가운데서도 특히 최근 들어 노령화 진행 속도가 더욱 빠르게 진행되는 것으로 나타나고 있음(그림 2-7).

- 1995년 노령화 지수는 70~90% 수준이던 것이 2005년에는 150~250% 수준을 보이고 있음.
- 불과 최근 10년 사이에 노령화가 급속히 진행되었음을 알게 함.

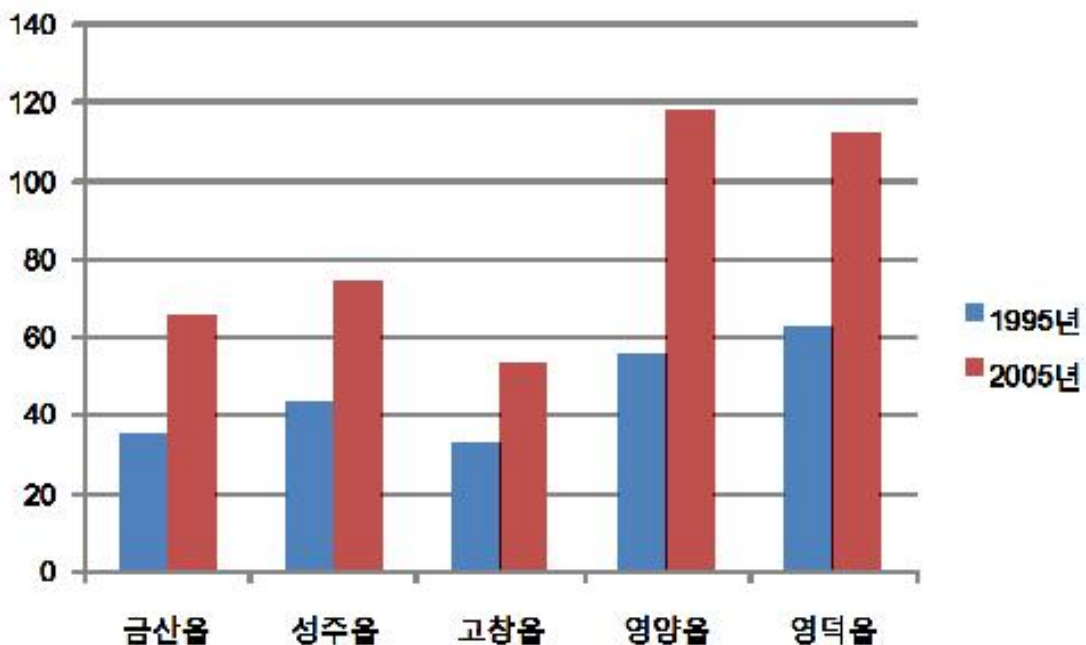
(그림 2-7) 사례지역 노령화 추이



1) 노령화 지수 = (14세 미만 인구수 / 65세 이상 인구수) × 100

- 한편, 입지유형별로 보면 원격산간지역의 경우 상대적으로 노령화가 빠르게 진행되었음을 보여주고 있음.
  - 2005년 입지유형별 노령화 지수 분석결과를 보면 원격산간지역의 경우 200~250% 수준으로 나타나고 있음.
  - 노령화 지수가 대체로 150~180% 수준에 머물러 있는 여타 지역의 경우와 비교해 볼 때 원격산간지역의 노령화 속도가 상대적으로 빠름을 알 수 있음.
  
- 그리고 정주계층별로도 노령화 정도에 뚜렷한 차이를 보이고 있음.
  - 농촌지역 중심도시인 읍 지역의 노령화 지수를 분석한 결과를 보면 도시근교 지역이나 일반농촌지역의 경우 농촌지역의 기초정주공간인 면 지역의 대개 절반 수준에 머무는 것으로 나타나고 있음.
  - 읍의 노령화지수는 1995년에 대개 30~40% 수준으로 분석되고 있으며, 2005년에는 60~70% 수준으로 나타나고 있음(그림 2-8).
  
- 한편, 주목할 사실은 원격산간지역의 경우에는 여타 지역과 달리 중심지인 읍의 노령화 정도가 100%가 넘는 높은 수준을 보이고 있다는 것임.
  - 중심지의 경우도 시간이 흐르면 최하위 정주공간인 면 지역이 겪은 높은 노령화 과정을 그대로 답습할 것임을 짐작하게 함.

(그림 2-8) 농촌중심도시의 노령화 추이



<표 2-6> 농촌유형별 · 정주계층별 노령화 지수

농촌유형 및 정주계층			1975년	1985년	1995년	2005년
도시 근교	금산군	전체	10.2	21.9	71.3	155.3
		중심지(읍)	-	-	35.5	66.2
	성주군	전체	13.9	34.4	86.2	183.8
		중심지(읍)	-	-	44.0	74.9
일반 평야	김제시	전체	11.2	23.3	72.2	154.4
	고창군	전체	10.3	20.8	74.2	186.2
		중심지(읍)	-	-	33.4	53.5
원격 산간	영양군	전체	8.8	21.5	90.9	261.0
		중심지(읍)	-	-	55.8	118.5
	영덕군	전체	11.8	20.3	94.4	219.0
		중심지(읍)	-	-	63.2	112.5

### 3. 농촌인구 변화 전망

- 그간 농촌인구는 빠른 속도로 줄어들고 있고, 불과 30년 만에 절반 이하로 감소한 것으로 나타나고 있음.
  - 2005년 농촌인구는 총 8,764천명으로 나타나고 있는데, 이러한 수치는 불과 30년 전인 1975년 농촌인구의 48.9%에 불과한 수준임.
  - 1975년 농촌인구는 총 17,910천명으로 집계되고 있음.
- 변화 속도를 보면 최근 들어 다소 감소폭이 완화되고는 있음.
  - 전국적으로 볼 때 최근 1995년에서 2005년 사이 10년 기간 중 농촌인구 감소율은 7.9%로 나타나고 있음.
  - 그 이전인 1975년부터 1985년 기간과 1985년부터 1995년 각 10년간 농촌인구 감소율은 각각 21.8%, 32.1%로 나타나고 있음.
  - 최근 들어 농촌인구의 감소폭이 크게 둔화되고 있음을 확연히 보여주고 있음.
- 큰 폭의 농촌인구 유출이 오랫동안 지속되어온 결과 이촌 성향을 갖는 잠재자원의 고갈 현상을 반영하는 현상으로 풀이함
  - 이제 농촌에 살고 있는 사람들이 얼마 남아있지 않고 거의 떠났음을 알게 해

주는 단적인 사례임.

- 본 연구의 사례지역의 경우에도 이러한 흐름이 그대로 드러나고 있음. 사례지역에서도 최근 들어 인구감소 속도가 줄어들고 있다는 것임.
  - 다만 전국 평균치에 비해 사례지역의 경우 감소폭이 전 기간에 걸쳐 상대적으로 높게 나타나고 있음. 1995년-2005년 기간 중 사례지역의 경우 인구 감소율은 대체로 20% 내외 수준을 보이고 있음.
  - 사례지역의 경우 인구성장세가 상대적으로 높은 수도권 농촌의 경우를 제외하고 있는데 기인하는 결과로 이해함.
  
- 이러한 사실은 앞으로도 농촌인구는 계속해서 줄어들 것임을 말해 주고 있음. 비록 농촌인구 감소추세가 최근 들어 다소 꺾였다 하더라도 줄어드는 것은 분명한 사실이라는 것임.
  - 농촌인구기반의 지나친 위축은 농촌지역의 유지 자체를 힘들게 하고, 나아가 국토공간에서 차지하는 농촌의 위상과 역할을 제대로 수행하지 못하는데서 오는 국토이용의 비효율을 초래할 것임은 불문가지임.

**<표 2-7> 기간별 농촌인구 감소율 추이**

(단위: %)

구 분		1975~1985년	1985~1995년	1995~2005년	
전 국		-21.8	-32.1	-7.9	
사 례 지 역	도시 근교	금산군	-22.4	-33.3	-15.6
		성주군	-35.3	-25.6	-17.5
	일반 평야	김제시	-22.8	-32.5	-21.5
		고창군	-28.5	-38.7	-26.8
	원격 산간	영양군	-35.9	-45.2	-25.8
		영덕군	-28.8	-33.9	-20.8

자료 : 통계청, 「인구 및 주택 센서스」, 각년도

### 1) 사례지역 인구감소 전망

- 농촌인구가 정주기반의 본질인 시장수요의 기초를 이루고 있다는 생각에서 향후 농촌인구의 감소 정도를 전망해 봤음.

- 앞으로 농촌인구 기반이 어느 정도로 위축될 것인가 하는 문제는 농촌개발 논의의 가장 기본적인 전제조건이라는 것임.
- 인구전망은 10년 이후를 상정하여 다음과 같은 방법에 의해 분석하였음.
  - 즉, 현재 2008년을 기준으로 향후 10년이 지난 2018년을 목표연도로 전망하였으며,
  - 전망 방법은 기본적으로 코호트 생산모형을 적용하고 있음. 그것은 현재인구에다가 향후 10년 사이에 일어난 인구의 자연증감분과 사회적 증감분을 더하는 방식으로 산출함.<sup>2)</sup>
- 사례지역에서 향후 10년에 일어날 인구기반 변화를 전망한 결과를 보면 대체로 감소 속도가 완화된다는 최근의 경향을 이어 가면서도 한편으로 지속적으로 인구가 크게 감소하는 것으로 나타나고 있음(표 2-8).
  - 전체적으로 10년 후에는 현재보다 대개 10%~20% 사이에서 감소하는 것으로 나타나고 있음.
- 한편, 주목할 만한 사실은 입지유형별로 향후 인구감소 패턴에 뚜렷한 차이를 보이고 있다는 것임.
  - 우선 도시근교 지역의 경우 인구감소율이 상대적으로 낮게 나타나고 있으며, 반면에 원격산간지역의 경우에서 상대적으로 높은 인구감소율을 보이고 있음.
  - 앞으로 10년 이후에 도시근교 사례지역인 금산군과 성주군의 인구감소율은 각각 12.0%, 14.2%로 나타나는데 반해 원격산간 사례지역인 영양군과 영덕군의 경우에는 상대적으로 높은 수준인 20.5%, 16.6%의 감소율을 보이고 있음. 일반평야 사례지역인 김제시와 고창군의 경우는 그 중간수준인 18.5%, 17.5% 감소율을 각각 보이고 있음.

---

2) '목표연도 전망인구 = 현재인구 + 자연증감<sup>1)</sup> + 사회적 증감<sup>1)</sup>'의 산출공식에 의해 전망하고 있음.

<표 2-8> 사례지역의 인구 전망

(단위: 명)

지역유형별 사례지역	2008년 인구	자연 증가		사회적 증가		2018년 전망인구	기간중 감소율	
		연평균 자연증가율	자연증가인구 (향후10년간)	연평균 순이동율	사회적 증가 인구 (향후10년간)			
도시 근교	금산군	56,740	-2.47	-1,402	-10.05	-5,425	49,913	12.0%
	성주군	45,024	-5.37	-2,373	-9.31	-4,016	38,635	14.2%
일반 평야	김제시	95,807	-2.8	-2,649	-20.37	-17,765	78,042	18.5%
	고창군	60,328	-6.13	-3,580	-12.20	-6,968	49,780	17.5%
원격 산간	영양군	18,766	-7.57	-1,378	-14.02	-2,467	14,921	20.5%
	영덕군	42,707	-6.1	-2,534	-11.19	-4,549	35,624	16.6%

주) 연평균 자연증가율 및 연평균 순이동율은 인구 1,000명당 증가 및 순이동 인구수로서 2006년, 2007년, 2008년 등 3개년 평균치임.

자료 : 통계청, 「시군구 인구동태건수 및 동태율」, 국가통계포털(KOSIS), 각년도  
-----, 「국내인구이동 통계연보」, 각년도

## 2) 사례 마을 인구감소 전망

- 이어서 농촌주민이 삶을 영위하는 정주 공간 즉, 삶의 터전에서 가장 기본적인 단위를 구성하는 마을을 대상으로 그 인구기반 변화 전망을 시도하였음.
  - 사례지역 시·군 전체를 대상으로 살펴본 총체적인 인구기반 변화 분석으로는 농촌주민의 삶의 조건을 가장 직접적이고 구체적으로 규정하는 정주공간인 마을의 존재 모습을 유추하는데 한계가 있기 때문임.
- 여기서 인구변화 전망을 시도하는 사례마을은 원격농촌지역인 영덕군의 달산면에 위치하는 흥기3리 본 마을로 선정하였음.
  - 보다 적극적으로 농촌문제를 인식하고자 하는 수세적인 입장에서 인구감소폭이 상대적으로 높을 것으로 전망되는 원격산간지역을 대상으로 하고 있으며,
  - 그리고 마찬가지로 맥락에서 인구기반이 상대적으로 크게 위축된 인구 2,000명 미만 면 중에서 사례지역을 선정하였음.
  - 한편 사례마을은 어느 정도 규모를 유지하고 있는 마을을 대상으로 선정하였음. 본 연구의 관심이 농촌의 공동화 문제에 두고 있는 만큼 전망치의 편기현상을 불식시키기 위해 어느 정도 평균치 이상 인구규모를 갖는 마을을 선

정하였음.

- 이러한 배경에서 선정한 사례마을인 흥기 3리 본 마을의 경우 현재 인구수는 총 69명으로 나타나고 있음. 현재 농촌마을 인구는 평균적으로 대개 50명 내외 수준을 보이는 현실에 비추어 볼 때 공동체 활력이 최소 평균 정도는 유지되는 일반적 마을 성격을 띠고 있는 사례임을 지적함.

○ 역시 향후 10년 후를 목표연도로 설정하고 사례마을의 인구규모를 코호트 생잔모형을 이용하여 전망하였는데, 앞서 본 인구전망 모형과 기본구조는 같음.

- 목표연도의 전망인구 = 현재 인구 + 자연증감<sup>3)</sup> + 사회적 증감<sup>4)</sup>의 공식을 적용하여 산출하였음.

○ 우선 2008년 현재 사례마을의 인구구조를 보면 전체 주민 69명 중에서 27명이 남자이고, 나머지 42명이 여자인 것으로 나타나고 있음.

- 연령별로 보면 60세 이전까지는 대체로 성비 균형을 이루고 있으나 60세 이후 들어 균형이 크게 흔들리면서 여초현상이 뚜렷이 나타나고 있음. 60세 이상 주민 중에서 여자 비중은 62.5%로 나타나고 있음.

○ 현재 사례마을 인구구조의 또 다른 특징은 노령화 현상이 뚜렷이 읽힌다는 것임.

- 사례지역 주민 중 60세 이상 노인인구의 비중이 70%로 나타나고 있음.

○ 농촌인구 감소의 주된 요인이 이제는 도시로의 인구이동 때문이라기보다는 노령화에 따른 자연감소에 있음을 시사해주는 대목임.

○ 사례마을을 대상으로 시도한 인구 전망 결과를 보면 이러한 사실이 잘 드러나고 있음(표 2-9).

- 향후 10년이 지난 2018년까지 고령으로 인한 사망자가 22명으로 전망되는데 반해, 동 기간 중 출생은 겨우 1명에 불과한 것으로 나타남.
- 그 결과 인구이동을 고려하지 않으면 2018년에는 사례마을의 주민수가 30% 감소한 48명으로 전망되고 있음.

---

3) 여기서는 10세 단위로 연령계급을 설정하고 연령계급별 여성인구수에다가 출산율을 10년 기간 동안 곱하여 출생인구를 도출하고, 마찬가지로 연령계급별 사망률에 기초하여 사망인구를 계산한 다음 출생인구에서 사망인구를 빼서 산출함.

4) 사회적 증감은 주민등록상 전입인구에서 전출인구를 뺀 값으로 산출하는데, 여기서는 자료 한계로 연령별 전출입 인구수를 분석할 수 없어 영덕군 전체 전출률과 전입률을 기준으로 계산하였음



- 그리고 노령화는 더욱 진행되어 2018년 60세 이상 주민이 38명으로서 전체의 80%를 차지하게 되며, 전체인구의 거의 절반에 해당하는 23명이 80세 이상으로 전망되고 있음.
- 한편 도시로의 인구유출 압력이 크게 줄어들었기는 하지만 여전히 작용하는 것으로 나타남.
  - 동 기간 중 사례마을로 유입되는 사람보다 나가는 사람이 8명 더 많은 것으로 분석되고 있음.
- 인구의 자연감소와 함께 사회적 감소까지 더하여 분석한 결과, 2018년 사례마을의 주민수는 40명으로 전망됨.
  - 향후 10년 기간 중 42%의 높은 인구감소율을 보이는 것으로 전망되고 있음.
- 이러한 사례마을의 인구감소 전망 수치는 앞서 본 사례지역 전체로 분석한 인구감소 폭보다 훨씬 높은 수준임.
  - 농촌주민의 일차적이고 기본적인 정주공간을 이루는 최하위 정주공간 단위인 마을 차원에서 더욱 심각하게 정주기반이 무너질 것임을 잘 보여주는 사례임.

**<표 2-9> 사례마을 인구감소 전망**

(단위: 명)

연령별	'08년 인구현황			자연 증감			2018년 인구구조 (자연증감)	인구이동 (사회적 증감)	2018년 전망인구
	남	여	계	출산율	사망율	증감 (향후10년)			
0~ 9세	0	3	3		0.25	1	1		
10~19세	2	1	3		0.3	0	3		
20~29세	1	0	1	54.0	0.6	0	3		
30~39세	1	1	2	53.3	1.05	0	1		
40~49세	1	0	1	1.2	2.65	0	2	-	-
50~59세	4	7	11		5.5	-1	0		
60~69세	4	11	15		12.053	-2	9		
70~79세	12	14	26		4.75	-9	6		
80세이상	2	5	7		147	-10	23		
계	27	42	69			-21	48	-8	40

주1) 출산율 및 사망률은 인구 1,000명당 비율임.

2) 출산율은 2008년 영덕군, 사망률은 2007년 경상북도의 통계치임.

자료 : 통계청, 「2008년 시군구 합계출산율, 모의 연령별 출산율」, 국가통계포털(KOSIS),  
-----, 「2007년 인구동태통계연보」, 2008

### Ⅲ. 농촌 정주체계의 변화

#### 1. 농촌 정주체계의 변화 실태

- 농촌인구의 과도한 유출에 따른 과소화와 노령화로 농촌정주기반은 빠르게 붕괴되고 있으며,
  - 그 결과 농촌주민의 삶의 양식을 규정하는 한 틀인 정주체계 역시 이러한 변화를 담아내면서 크게 변화하고 있음.
  
- 즉, 농촌지역의 정주체계는 도시권이 광역화되면서 기능이 현저하게 축소, 약화되고 있으며, 정주생활권의 자족성 또한 약화되고 있다는 것임.
  - 국가적인 차원에서의 정주공간변화를 살펴보면 수도권 정주체계는 점점 견고해지면서 광역화되고 있는 가운데 지방의 정주체계는 수도권 예속성이 점점 심화되고 있어 농촌지역 정주체계의 계층성을 더욱 약화시키고 있는 실정이며,
  - 또한 주5일 근무제, 고속교통체계의 발달, 정보화, 고령화 등의 요인은 국토 정주공간의 구조적 변화를 이러한 방향으로 더욱 촉진하고 있음.
  
- 농촌지역의 정주체계 변화 실태를 파악하기 위해 본 연구의 사례지역을 대상으로 정주체계 분석을 시도하였음.
  - 도시근교지역으로서 충남 금산군과 경북 성주군, 일반평야지역으로서 전북 고창군과 김제시, 그리고 , 원격산간지역으로서 경북 영덕군과 영양군 등을 대상으로 정주체계 분석을 행하였으며,
  - 분석은 1995년과 2005년의 사업체 기초통계조사 원자료를 사용하여 데이비스의 기능지수법에 의해 수행되었음. 읍·면 단위의 업종별 세분류 단계에서 기능의 종류와 수의 자료행렬을 작성하여 각 중심기능의 입지계수를 구하고, 이어서 입지계수의 합계로 기능지수를 산출하여 각 단위지역이 갖는 중심성의 정도를 측정하였음.

#### 1) 도시근교지역 농촌정주체계 변화 양상

- 도시근교지역 사례지역인 금산군과 성주군지역을 대상으로 시도한 정주체계 변화 분석결과를 보면 중심지와 배후지역 모두에서 전반적으로 중심기능 역할

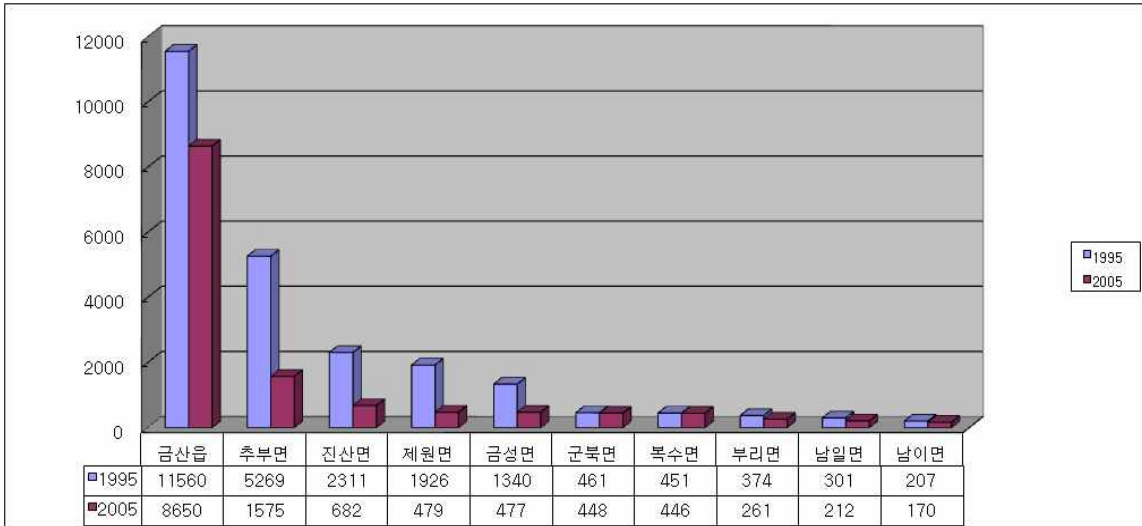
이 감소하는 반면 지역 내부적으로는 중심지에 대한 의존성이 높아지는 모습을 뚜렷이 보여주고 있음.

- 먼저 금산군의 최근 즉, 1995년과 2005년 10년 기간 동안 중심기능 변화 분석 결과는 다음과 같이 나타나고 있음.
  - 금산군 지역 전체적으로는 중심기능 지수는 1995년에 24,200에서 2005년에는 10년전에 비해 절반이 조금 넘는 13,400으로 분석되고 있음.
  - 농촌생활권의 전형적인 중심지인 읍의 기능지수 또한 동 기간 중에 11,560에서 8,650으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있음.
  - 반면에 중심읍의 기능지수가 시군 전체에서 차지하는 비율은 1995년 47.8%에서 2005년에는 64.6%로 확대되고 있는 양상을 나타내고 있음. 생활권 내부에서 중심지에 대한 의존성이 그만큼 커지고 있음을 나타내고 있음.

**<표 3-1> 금산군 기능지수 분석 결과**

1995		2005	
읍·면별	기능지수	읍·면	기능지수
금산읍	11,560	금산읍	8,650
추부면	5,269	추부면	1,575
복수면	2,311	진산면	682
금성면	1,926	제월면	479
진산면	1,340	금성면	477
군북면	461	군북면	448
부리면	451	복수면	446
제월면	374	부리면	261
남일면	301	남일면	212
남이면	207	남이면	170
금산군 계	24,200	금산군 계	13,400

(그림 3-1) 금산군의 정주체계 변화: 1995년~2005년

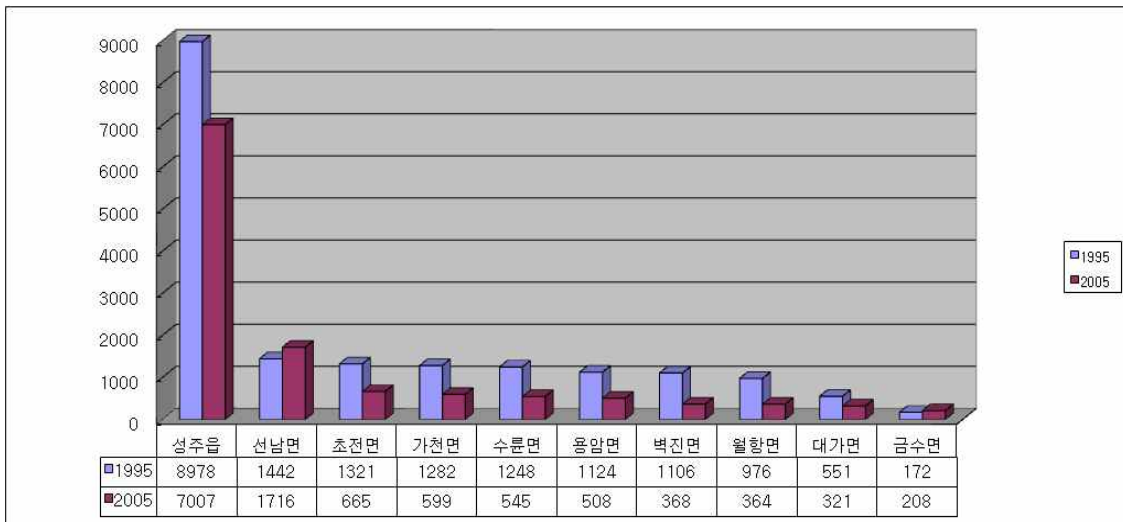


- 성주군의 경우도 비슷한 양상을 보여주고 있음. 1995년과 2005년 10년 기간 동안 성주군의 중심기능 변화 분석결과는 다음과 같이 나타나고 있음.
  - 먼저 성주군 지역 전체적으로는 중심기능 지수가 1995년에 18,200에서 2005년에는 1/3 정도가 감소한 12,300으로 분석되고 있음.
  - 한편 성주군 생활권의 중심지인 성주읍의 기능지수는 크게 위축된 모습을 보이지 않고 있음. 동 기간 중에 성주읍의 기능지수는 8,978에서 7,007로 약간 감소하는데 그치고 있음.
  - 반면에 중심지 의존성은 역시 커진 것으로 분석되고 있으나, 그 정도는 상대적으로 낮게 나타나고 있음. 중심지인 성주읍의 기능지수가 시군 전체에서 차지하는 비율은 1995년 49.3%에서 2005년에는 57.6%로 확대되는 것으로 분석되고 있음.

<표 3-2> 성주군 기능지수 변화 분석

1995년		2005년	
읍·면별	기능지수	읍·면별	기능지수
성주읍	8,978	성주읍	7,007
수륜면	1,442	선남면	1,716
선남면	1,321	초전면	665
월항면	1,282	가천면	599
초전면	1,248	수륜면	545
가천면	1,124	용암면	508
벽진면	1,106	벽진면	368
용암면	976	월항면	364
대가면	551	대가면	321
금수면	172	금수면	208
성주군 계	18,200	성주군 계	12,300

(그림 3-2) 성주군의 정주체계 변화: 1995년~2005년



- 도시근교지역 정주체계 분석결과는 지역적 특성에 따라 다소 상이한 변화 모습을 보여주고 있지만, 아직 일부 면지역이 부심역할을 수행하고 있음을 또한 말해주고 있음.
- 성주군의 경우 생활권 중심지인 읍지역 외에도 차하위 중심지인 부심의 기능지수가 전체 시군에서 차지하는 비율이 강화되는 양상이 나타나고 있음. 선남면의 경우 1995년 기능지수가 1,321이던 것이 2005년에는 1,716으로 증가하고 있음.

- 한편 금산군의 경우는 부심의 기능지수가 크게 감소하고는 있으나 여전히 비교적 높은 기능지수를 보이고 있음. 1995년 기능지수 값이 5,269로 왕성한 활력을 보여주던 추부면이 2005년에는 1,575로 크게 위축되고 있음. 그러나 여전히 부심으로서 높은 기능을 보유하고 있음을 읽을 수 있음.
- 사례지역 분석결과를 도시근교지역의 경우 중심지에 대한 의존성은 강화되는 가운데 여전히 차하위 중심지인 부심이 일정 중심기능을 수행하고 있는 정주체계를 띠고 있음을 보여주고 있음.
  - 중심지인 읍의 상대적 역할이 커져가는 집중형으로 변화하는 가운데 부심이 어느 정도 중심지 역할을 하는 분산형의 모습도 동시에 띠면서 변화해 가고 있음을 알 수 있음.
- 이러한 사례지역 분석결과를 미루어 도시근교 농촌지역의 경우에는 정주체계가 약화되는 가운데 부심이 존재하는 분산적 집중형의 정주체계 패턴을 나타내는 경우가 많을 것으로 추론됨.

## 2) 일반평야지역 농촌정주체계 변화 양상

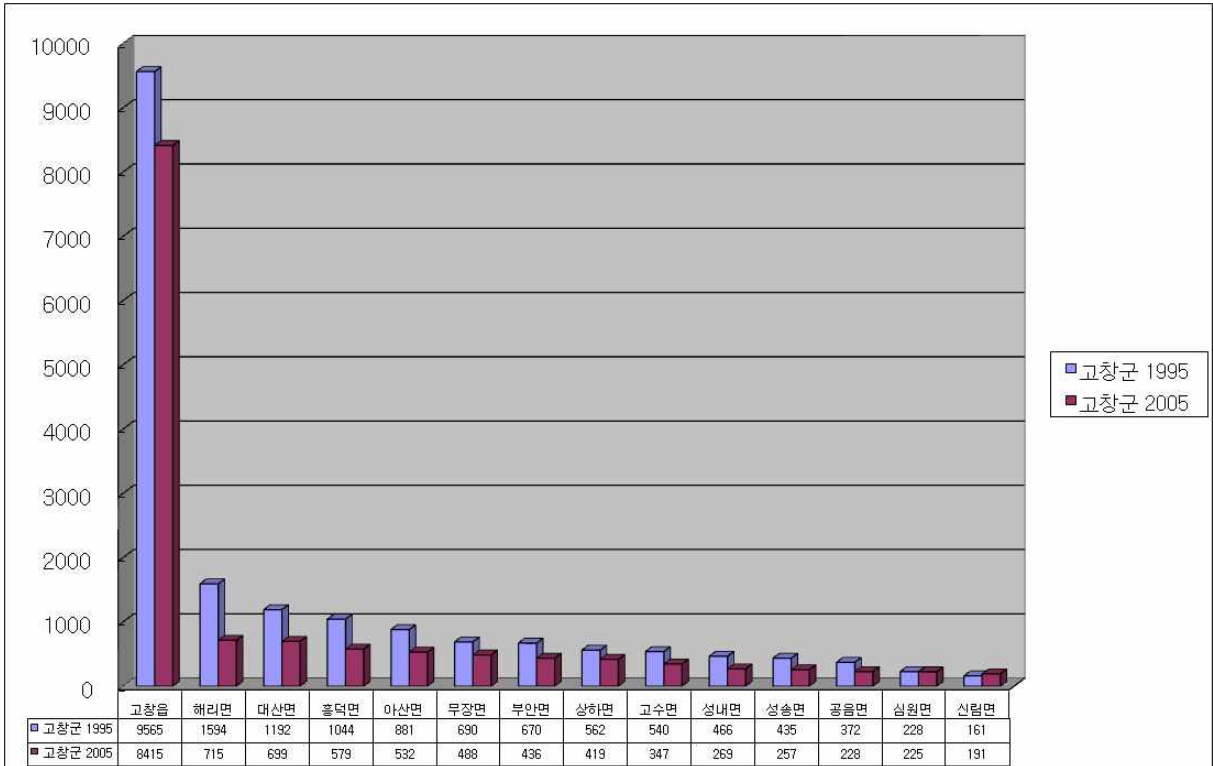
- 일반평야지역 사례지역인 고창군과 김제시를 대상으로 시도한 정주체계 변화 분석결과도 앞서 본 도시근교지역 분석결과와 비슷한 모습을 보이고 있음.
  - 일반평야지역 역시 지역 전반적으로 중심기능 역할이 위축되는 반면에 지역 내부적으로는 중심지에 대한 의존성은 증가하는 모습을 보여주고 있음.
- 먼저 고창군의 경우 1995년과 2005년 10년 기간 동안 중심기능 변화 분석결과는 다음과 같이 나타나고 있음.
  - 고창군 지역 전체적으로는 중심기능 지수가 1995년에 18,400에서 2005년에는 25% 감소한 13,800으로 분석되고 있음. 짧은 기간에 지역 활력이 크게 위축되고 있음을 읽을 수 있음.
  - 한편 농촌생활권의 전형적인 중심지인 읍의 기능지수 또한 동 기간 중에 9,565에서 8,415로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있음. 그러나 그 감소폭은 상대적으로 낮게 나타나고 있어 중심지인 고창읍의 중심기능 수행에는 크게 변화를 보이지 않는 것으로 나타남.
  - 중심지인 읍의 기능지수가 시군 전체에서 차지하는 비율은 1995년 52.1%에서

2005년에는 60.9%로 확대되고 있는 양상을 나타내고 있음. 읍에 대한 중심기능 의존성이 약간 높아지고 있으며, 또한 10년 이전에도 상대적으로 읍에 대한 의존성이 높았음을 동시에 읽을 수 있음.

**<표 3-3> 고창군 기능지수 변화 분석**

1995		2005	
읍·면별	기능지수	읍·면별	기능지수
고창읍	9,565	고창읍	8,415
대산면	1,594	해리면	715
홍덕면	1,192	대산면	699
해리면	1,044	홍덕면	579
무장면	881	아산면	532
고수면	690	무장면	488
아산면	670	부안면	436
성내면	562	상하면	419
공음면	540	고수면	347
부안면	466	성내면	269
상하면	435	성송면	257
심원면	372	공음면	228
성송면	228	심원면	225
신림면	161	신림면	191
고창군 계	18,400	고창군 계	13,800

(그림 3-3) 고창군의 정주체계 변화: 1995년~2005년



- 김제시 정주체계는 같은 평야지역에 분포하는 농촌지역이지만 다른 농촌지역과는 다른 모습을 띠고 있음.
  - 무엇보다 김제시 지역 전체적으로 볼 때 다른 농촌지역과는 달리 중심기능이 전혀 위축되지 않은 것으로 나타나고 있음. 오히려 중심기능지수가 증가하는 모습을 보이고 있음.
  - 김제시 지역 전체적으로는 중심기능 지수가 1995년에 23,197에서 2005년에는 15% 정도 늘어난 26,598로 분석되고 있음.
  - 이와 함께 김제시 생활권의 중심지인 시가지 지역 즉, 동부의 기능지수 또한 크게 증가하고 있음. 동 기간 중 김제시 생활권 중심지의 기능지수는 10,570에서 15,514로 큰 폭으로 증가하고 있음. 증가 폭은 무려 46.8%로 나타남. 일반적으로 농촌중심지 기능이 크게 위축되고 있는 여건에서 볼 때 특수한 현상으로 주목받는 사례임.
  - 나아가 이러한 중심지 활력 증대는 지역생활권의 중심지 의존성을 강화할 것으로 짐작할 수 있음. 분석결과 역시 이러한 결과를 잘 보여주고 있음. 중심지인 김제시 시가지 지역이 차지하는 기능지수가 김제시 전체 기능지수 총량에서 차지하는 비율인 중심성 지수가 1995년 42.5%에서 2005년에는 58.3%로



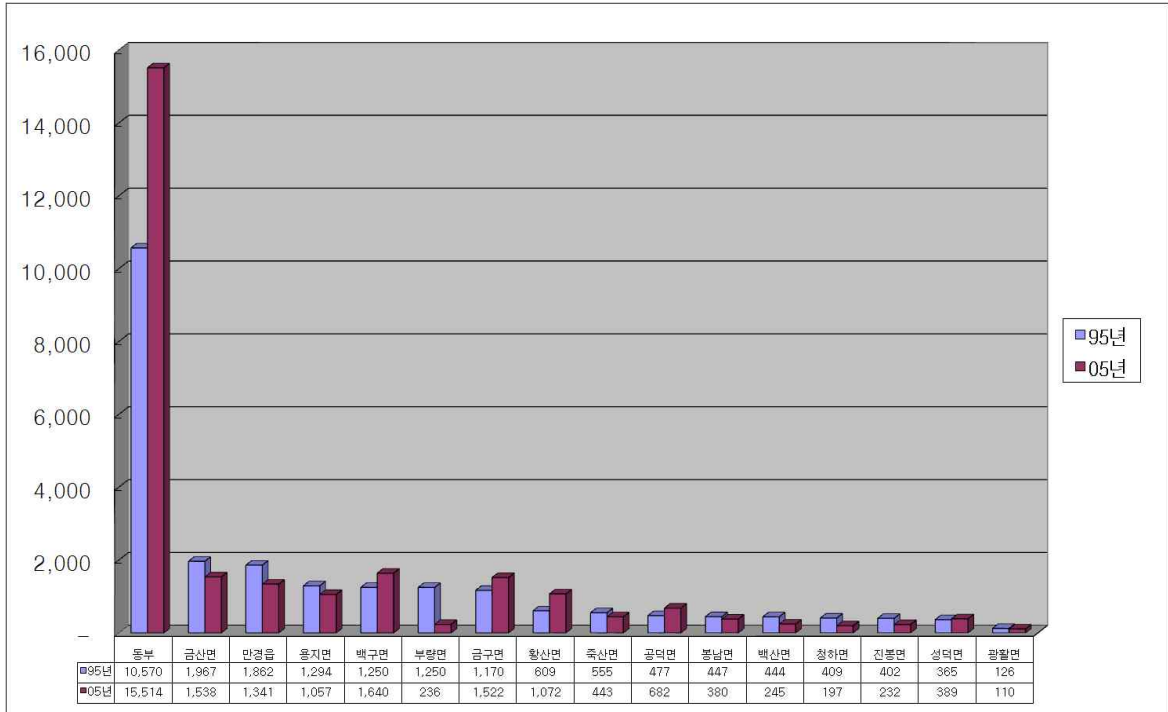
확대되는 것으로 나타나고 있음.

- 이러한 김제시의 정주체계 분석결과는 김제시가 하나의 독립적인 생활권을 이루면서 중심지가 잘 발달되어 있기 때문에 나타나는 결과로 이해함.
- 도농통합시로서 여타 지역생활권에 대응하여 지역생활권 중심지로 그 역할을 충실히 수행하고 있는데서 오는 현상이라는 것임.

**<표 3-4> 김제시 기능지수 변화 분석**

1995년		2005년	
읍·면별	기능지수	읍·면별	기능지수
동부	10,570	동부	15,514
금산면	1,967	백구면	1,640
만경읍	1,862	금산면	1,538
용지면	1,294	금구면	1,522
백구면	1,250	만경읍	1,341
부량면	1,250	황산면	1,072
금구면	1,170	용지면	1,057
황산면	609	공덕면	682
죽산면	555	죽산면	443
공덕면	477	성덕면	389
봉남면	447	봉남면	380
백산면	444	백산면	245
청하면	409	부량면	236
진봉면	402	진봉면	232
성덕면	365	청하면	197
광활면	126	광활면	110
김제시 계	23,197	김제시 계	26,598

(그림 3-4) 김제시의 정주체계 변화: 1995년~2005년



- 고창군과 김제시를 사례로 해서 분석한 일반평야지역의 농촌정주체계는 다음과 같이 요약할 수 있음.
  - 즉, 전반적인 인구감소추세와 함께 중심지인 시·읍의 기능지수가 시군 전체에서 차지하는 비율인 중심성 지수가 증가하는 가운데, 그 하위 중심지인 면의 기능은 전체적으로 크게 위축되고 있는 모습이 뚜렷이 확인되고 있음.
  - 모든 중심기능을 하나의 중심지에 전적으로 의존하는 종주형의 정주패턴이 특징적으로 나타나고 있으며, 이러한 경향은 시간이 흐르면서 더욱 강화되는 모습을 보여주고 있음.
  
- 이러한 사례지역 분석결과로 미루어 일반평야지역 농촌지역의 정주체계 모습은 다음과 같이 추론해 봄.
  - 지역적 특성에 따라 시군소재지인 읍지역 또는 동부의 기능지수가 증가 또는 감소하는 다소 다른 모습을 보이지만 중심지 의존성은 공통적으로 증가하고 있으며,
  - 나아가 대부분의 하위 면지역은 기능지수 감소 경향이 심화되고 있어, 이들 기초 농촌정주공간의 정주 기능 약화 현상이 지속되고 있음을 알 수 있음.

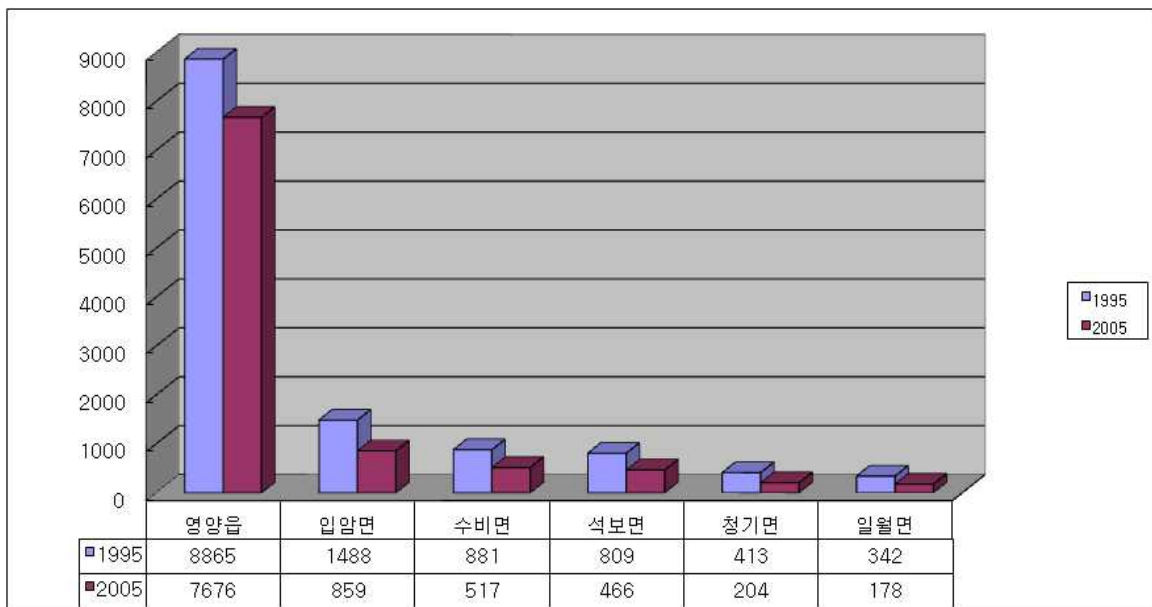
### 3) 원격산간지역 농촌정주체계 변화 양상

- 끝으로, 원격산간지역 사례지역인 영양군과 영덕군 지역을 대상으로 정주체계 변화 분석을 시도하였음.
  - 분석결과는 대체로 도시근교지역이나 일반평야지역의 경우와 마찬가지로 나타나고 있음. 즉, 지역 전반적으로 중심기능이 위축되는 반면에 지역 내부적으로는 중심지에 대한 의존성이 커져가는 모습을 보인다는 것임.
  - 한편 영양군과 영덕군의 정주체계 변화 모습은 부분적으로 서로 다른 모습을 띠고 있음. 영양군의 경우는 지역중심지인 영양읍에 대한 의존성이 영덕군에 비해 훨씬 높게 나타나는 반면에 영덕군의 경우는 일부 하위중심지 면의 중심기능이 높은 수준을 보이고 있으며, 그 결과 영덕읍에 대한 의존성은 상대적으로 낮게 나타나고 있음. 영덕군의 경우 전통적으로 중심지역할을 해오던 영해면과 강구항이 자리하고 있는 강구면이 상당한 수준의 중심기능을 수행해오고 있는 지역특성을 반영하는 결과로 이해함. 영덕군의 이러한 특수한 지역조건을 제외하면 영양군과 마찬가지로 원격산간지역의 정주체계 모습을 그대로 보이고 있음.
  
- 먼저 영양군의 1995년에서 2005년에 이르는 10년 기간을 대상으로 중심기능 변화양상을 분석한 결과는 다음과 같음.
  - 영양군의 경우 우선 지역 전체적으로 볼 때 활력이 오랜 기간 상대적으로 더 큰 폭으로 저하되어왔음을 읽을 수 있음. 영양군 전체의 중심기능 지수가 1995년에 12,800에서 2005년에는 9,900으로 분석되고 있음. 다른 지역에 비해 중심기능 지수가 상대적으로 낮은 수준임을 보여주고 있음.
  - 그러다보니 즉, 지역 전반적으로 활력이 크게 떨어지다 보니 자연스럽게 지역 내부적으로 중심도시에 대한 의존성이 높아져가는 현상을 초래하게 됨.
  - 중심지인 영양읍의 기능지수가 시군 전체에서 차지하는 비율인 중심성 지수를 보면 1995년 69.3%에서 2005년에는 77.5%로 높아짐과 동시에 상당히 높은 수준임을 보여주고 있음. 중심지인 영양읍에 대한 중심기능 의존성이 높음과 함께 이러한 현상은 오래전부터 이미 나타나고 있었음을 또한 알게 함.

<표 3-5> 영양군 기능지수 변화 분석

1995년		2005년	
읍·면별	기능지수	읍·면별	기능지수
영양읍	8,865	영양읍	7,676
입암면	1,488	입암면	859
수비면	881	수비면	517
석보면	809	석보면	466
청기면	413	청기면	204
일월면	342	일월면	178
영양군 계	12,800	영양군 계	9,900

(그림 3-5) 영양군의 정주체계 변화: 1995년~2005년



- 한편 영덕군의 정주체계 모습은 영양군과 같은 원격산간지역 유형임에도 확연히 다른 모습을 보여주고 있는데, 그것은 앞에서 지적했듯이 영덕군의 특수한 지역특성을 반영하고 있는 현상으로 이해함.
- 영덕군 정주체계 분석결과 지역 전체적으로는 역시 활력이 떨어지고 있는 것으로 나타나고 있음.
  - 영덕군 지역 전체적으로는 중심기능 지수가 1995년에 16,700에서 2005년에는

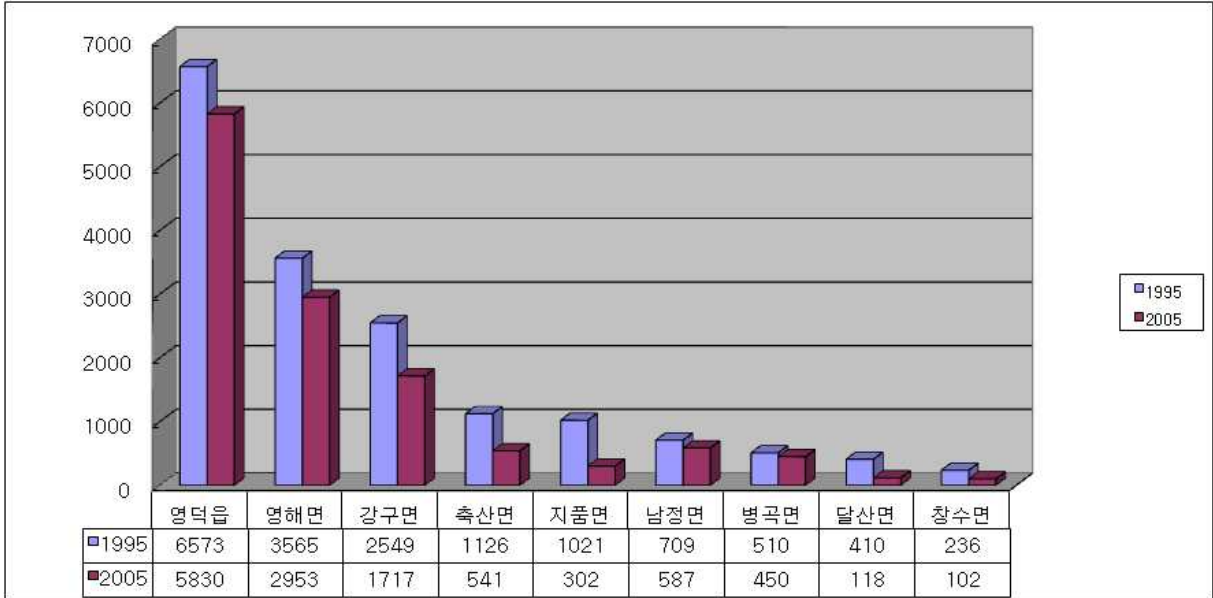
12,600으로 크게 줄어드는 것으로 분석되고 있음.

- 영덕군의 기능지수 분석결과는 무엇보다 영해면과 강구면 등 하위 중심지인 부심의 역할이 두드러지게 나타나고 있으며, 그 결과 지역생활권의 중심지인 영덕읍의 기능지수는 타 지역에 비해 낮게 나타나고 있음을 보여주고 있음.
  - 2005년 영덕읍의 기능지수는 5,830으로 나타나고 있으며, 또한 영해면과 강구면의 그것은 각각 2,953과 1,717로서 높은 수준의 중심기능을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있음.
  
- 한편 지역생활권의 중심지인 영덕읍에 대한 의존성은 역시 다른 지역에서와 마찬가지로 강화되는 방향으로 전개되고 있음을 읽을 수 있음.
  - 1995년 영덕읍의 기능지수는 지역 전체 기능지수 총량의 39.4%로 나타나고 있는데, 2005년에는 그 값이 46.3%로 증가하고 있음.
  - 이러한 결과는 하위 중심지인 영해면과 강구면의 위축이 지역생활권 중심지인 영덕읍에 비해 더 빠르게 진행되고 있음을 알려주고 있음. 나아가 하위 중심지 중에서도 규모가 작은 강구면의 기능 위축이 더 빠르게 진행되고 있음을 분석결과는 또한 알려주고 있음.

**<표 3-6> 영덕군 기능지수 변화 분석**

1995년		2005년	
읍·면별	기능지수	읍·면별	기능지수
영덕읍	6,573	영덕읍	5,830
영해면	3,565	영해면	2,953
강구면	2,549	강구면	1,717
축산면	1,126	남정면	587
지품면	1,021	축산면	541
남정면	709	병곡면	450
병곡면	510	지품면	302
달산면	410	달산면	118
창수면	236	창수면	102
영덕군 계	16,700	영덕군 계	12,600

(그림 3-6) 영덕군의 정주체계 변화: 1995년~2005년



- 원격산간지역 정주체계 분석결과는 도시근교지역이나 일반평야지역에 비해서 상대적으로 더 큰 폭의 중심기능 위축 현상을 경험하고 있음을 보여주고 있음.
- 영덕군과 영양군의 경우 지역 전체 읍면지역에서 기능지수의 감소가 공통적으로 나타나고 있음.
- 또한 중심지인 읍의 기능지수가 시군 전체에서 차지하는 비율은 여타 지역에서처럼 증대되고는 있으나, 일반평야지역의 그것보다는 중심지인 읍의 중심기능 증가폭이 상대적으로 작게 나타나고 있음. 원격산간지역의 경우 지역 내 접근성이 평야지역에 비해 크게 떨어지는 관계로 중심지로 집중하는 중심기능 의존성이 평야지역에 비해 그만큼 더디게 진행될 수밖에 없는 사정을 반영하는 결과로 풀이함.

## 2. 농촌 정주체계의 변화 특성

- 사례지역을 대상으로 분석한 농촌정주체계 변화 실태를 종합하면 크게 2가지 특징으로 가닥지을 수 있음.
- 하나는 농촌지역의 기능지수가 큰 폭으로 떨어지고 있는 것으로 미루어 농촌지역의 정주기반이 크게 위축되고 있는 현상을 읽을 수 있다는 것이며,

- 다른 하나는 농촌정주기반이 이렇듯 위축되는 가운데 지역 내부적으로는 중심지에 대한 의존성을 더욱 심화시켜가고 있다는 것이 그것임.
- 이러한 현상은 농촌지역 전반적으로 활력이 크게 위축되는 가운데 정주체계가 상향으로 편중되고 있음을 드러내주는 변화의 또 한 특성으로 이해함.

## 1) 정주체계의 상향편중

- 우리나라의 경우 과거 전통적인 농촌을 중심으로 한 정주체계는 1960년대 이래 지속되어온 급속한 산업화·도시화와 사회·경제구조의 변화에 따라 도시 중심 정주체계로 급속히 흡수되는 변화를 경험하여 왔음.
- 반면 농촌지역의 정주체계는 이러한 정주체계 광역화 과정의 이면에서 그것과 맞물리면서 크게 허약해지는 변화를 보이고 있음.
  - 하위계층의 중심기능이 점차 쇠퇴되는 반면 상위중심계층의 기능은 상대적으로 강화되고 있다는 것임.
  - 농촌지역의 하위 중심지로서 역할을 하는 면소재지가 갖고 있는 기능은 점차적으로 약화되어 가고 있는 반면에, 농촌생활권의 수위 중심지에 해당하는 읍소재지나 보다 고차위중심지인 시급 도시들의 중심지 기능이 더욱 강화되고 있는 중심지 계층성을 보인다는 것임.
- 사례지역을 대상으로 행한 농촌 정주체계 분석 결과는 이러한 농촌 정주체계의 상향 편중 현상을 잘 보여주고 있음.
  - 즉, 농촌생활권의 수위 중심지에 대한 정주기능 의존성이 높음과 함께 지속적으로 그 성향을 강화시켜 가고 있음을 말해 주고 있음.
- 본 연구에서는 농촌 정주체계의 상향 편중현상을 보다 직접적으로 드러내기 위해 '중심성지수'와 함께 수위 중심지 기능지수 값을 차하위 중심지 기능지수 값으로 나눈 값인 '2도시지수'를 같이 분석하였음.
  - 1995년과 2005년 2시점을 대상으로 이들 지수를 분석하고, 그 결과를 통해 수위중심지를 비롯한 여타 중심지들의 역할 변화와 함께 그 연장선에서 농촌정주체계 변화 모습을 보다 밀도 있게 파악하고자 하는 의도로 본 분석을 시도하였음.

- 사례지역 6개 시군을 대상으로 시도한 1995년과 2005년 10년 동안의 중심성지수, 2도시지수 변화 분석 결과를 보면 이들 지역들 모두에서 평균적으로 지수값이 증가한 것으로 나타남.
  - 중심성 지수 값은 동 기간 중 모두 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 또한 2도시 지수값 역시 대체로 증가하고 있는데, 이러한 결과는 수위 중심지인 읍의 기능이 강화되고 있음을 말해주고 있음.
  
- 이러한 사실은 지난 10년 동안 농촌생활권 내 하위 중심지인 부심들의 기능이 생활권 수위 중심지인 읍 또는 중심 시가지에 비해 상대적으로 위축되면서 농촌정주체계가 상향으로 편중되고 있음을 단적으로 보여주고 있음.
  
- 한편, 2도시지수 값은 그 절대값에 큰 차이를 보이고 있음.
  - 그것은 생활권 내 수위 중심지의 위상이 절대적인 경우도 있으며, 또 한편으로는 중심기능을 어느 정도 수행하는 하위 중심지가 발달되어 있는 경우도 또한 있음을 나타내고 있음.
  
- 요약하면, 농촌생활권 내 수위 중심지인 읍에 대한 의존성이 전반적으로 강화되면서 하위 중심지들의 역할이 크게 위축되고 있음을 보여주고 있으며,
  - 그 결과 농촌정주체계는 대체로 하나의 수위 중심지가 지배하는 종주형 정주체계를 보이고 있음.
  - 한편 일부지역에서는 수위 중심지와 함께 일정수준의 중심기능을 수행하는 하위 중심지가 제한적으로 동시에 나타나는 즉, 분산적 집중형의 정주체계를 보이기도 함.

**<표 3-7> 사례지역의 중심성지수, 2도시지수 변화 분석**

구분	중심성지수			2도시지수		
	1995	2005	변화량	1995	2005	변화량
금산	0.478	0.646	0.168	2.194	5.492	3.298
성주	0.493	0.570	0.077	6.794	4.084	-2.710
고창	0.52	0.610	0.09	6	11.764	5.764
김제	0.549	0.583	0.034	7.826	9.460	1.634
영양	0.692	0.775	0.083	5.957	8.938	2.981
영덕	0.394	0.463	0.069	1.844	1.974	0.130
평균	0.521	0.608	0.087	5.103	6.952	1.849



## 2) 최하위 정주공간단위인 마을의 정주기능 위축

- 농촌지역 정주체계의 변화는 마을단위 정주기능의 변화에서 먼저 일어남.
  - 농촌지역 주민들의 혼주화 현상과 함께 일상생활의 다양화 그리고 이로 인한 마을 외부와의 연계성 확대는 활동공간의 광역화로 나타나고, 이는 교통·정보통신의 발달에 의한 이동성의 증가와 맞물려 주민들의 생활양식에 근본적인 변화를 초래하게 됨.
  - 즉, 마을보다 상위 중심지를 통해서 더 좋은 서비스를 기대할 수 있게 됨으로써 공간상의 선택의 폭이 확대되면서 일어나는 현상임.
  
- 그 결과 마을공간이 수행해 왔던 정주기능이 개별주택에 전이되거나 농촌중심지 등과 같은 마을 영역을 벗어난 광역적인 지역단위로 이전되고 있음.
  - 예를 들면 광역용수체계 구축, 가스나 기름 등 에너지의 마을 외부 공급시스템 정착, 농작업의 수탁과 임차지 경영에 의한 영농권 확대, 직주 분리의 출입 통작 등 현상에서 보듯이 마을이 수행해 왔던 기능이 공간적으로 확대되고 있음.
  - 한편, 과거 마을 공동으로 수행해 왔던 생산 및 생활 관련 기능이 개별 주택단위로 전이되고 있음. 농업생산기반 공동이용시설의 경우는 전업농가 위주로 이용되면서 비농가의 경우는 전혀 관련성을 갖지 않게 되며, 과거 생활 공동이용시설이 수행했던 기능은 집회, 행정홍보, 부분적 일상품 판매와 같은 한정된 기능만 수행하고 나머지 기능은 개별 주택이나 마을영역 밖의 상위 중심지로 전이되고 있음.
  
- 농가주택과 마을공간과의 상호 의존적인 관계가 이렇듯 독립적인 관계로 변하면서 마을공간 외부의 중심지와 직결되는 형태로 발전하고,
  - 그 결과 개별농가들의 생산 및 생활양식을 지배하던 마을공동체의 역할 축소와 함께 활동 반경이 광역화되면서 상위 중심지의 역할이 증대되고 있다는 것임.
  
- 농촌마을의 정주기능 위축 현상은 앞서 지적한 농촌정주체계의 상향 편중현상과 맞물려 나타나는 농촌정주체계의 한 변화 단면임.
  - 본 연구결과들은 이러한 현상을 간접적이고 우회적으로 잘 드러내고 있음. 직접적으로 농촌마을을 대상으로 정주기능을 조사한 결과는 없지만 미루어 추

분히 이러한 농촌마을 정주기능 위축현상을 짐작할 수 있다는 것임.

- 예컨대, 농촌마을의 규모가 공동체를 유지하기 어려울 정도로 위축된 모습을 보인다든가 또는 앞서 분석한 정주체계 분석결과에서 알 수 있듯이 면단위 지역들의 기능지수가 사례지역 모두에서 시간이 흐를수록 감소한다든지 하는 분석결과들이 이러한 농촌마을을 정주기능 위축현상을 잘 말해주고 있음.
  - 즉, 사례마을의 인구수가 69명이며, 이중 60세 이상 노인인구가 70%에 이르고 있는 조사결과와 행정구역 반조직 기준으로 마을규모가 인구수 50명 내외에 불과하다는 사실들, 사례지역 모두에서 배후지역인 면지역의 기능지수가 모두에서 약화되면서 중심성 지수는 예외 없이 시간이 흐를수록 높아지고 있다는 사실, 그리고 2도시지수 값 역시 최근으로 오면서 지속적으로 높아져가는 사실들은 면지역의 상대적 위축현상을 반영하는 결과에 다름 아니며, 나아가 그것은 바로 최하위 농촌정주공간인 마을의 정주기능이 붕괴되고 있음을 나타내주고 있음.
- 농촌정주체계가 상향 편중되는 가운데 농촌의 최하위 정주공간인 농촌마을이 이제 그 활력이 극도로 위축된 채 노인들만의 삶의 공간으로 전락하고 있는데서 농촌마을의 정주기능 위축현상을 미루어 짐작함.<sup>5)</sup>

---

5) 이러한 농촌마을의 정주기능 위축현상은 선행연구들에서도 잘 제시되고 있음(박시현 외, 1995 ; 이상문, 1998 ; 박창석, 2001).

## IV. 외국의 과소농촌 대책 검토: 일본 사례

### 1. 과소지역 현황 및 공동화 문제

#### 1) 과소지역 현황

- 과소지역은 "인구가 장기간에 걸쳐 감소한 지역을 일컫는 것으로서 총무성이 '과소지역자립지원특별조치법'에 의해 시·정·촌단위로 지정한 지역"이며, 법률상 요건은 과거 35년간 인구감소율이 25%이상, 고령화율이 25%이상, 또는 청년율(15-29세)이 15%이하, 재정력 지수(0.42이하)에 해당하는 지역을 말함.
- 과소지역은 2009년 현재 전국 1,781개 시정촌 중 731개로서 전체의 41%를 차지하고 있음. 과소지역 인구는 1,074만명으로서 전국인구의 8.4%를 차지하는 반면, 면적은 204,529km<sup>2</sup> 로서 전국토 면적의 54.1%에 달함.

**<표 4-1> 일본의 과소지역 현황**

	과소 시정촌	전국	과소지역 비율
관계 시정촌 수 (09. 1. 1)	731	1,781	41.0%
인구 (06. 국세조사 : 만명)	1,074	12,777	8.4%
면적 (06. 국세조사 : km <sup>2</sup> )	204,529	377,915	54.1%

자료 : 총무성, 자치행정국 과소대책실 자료

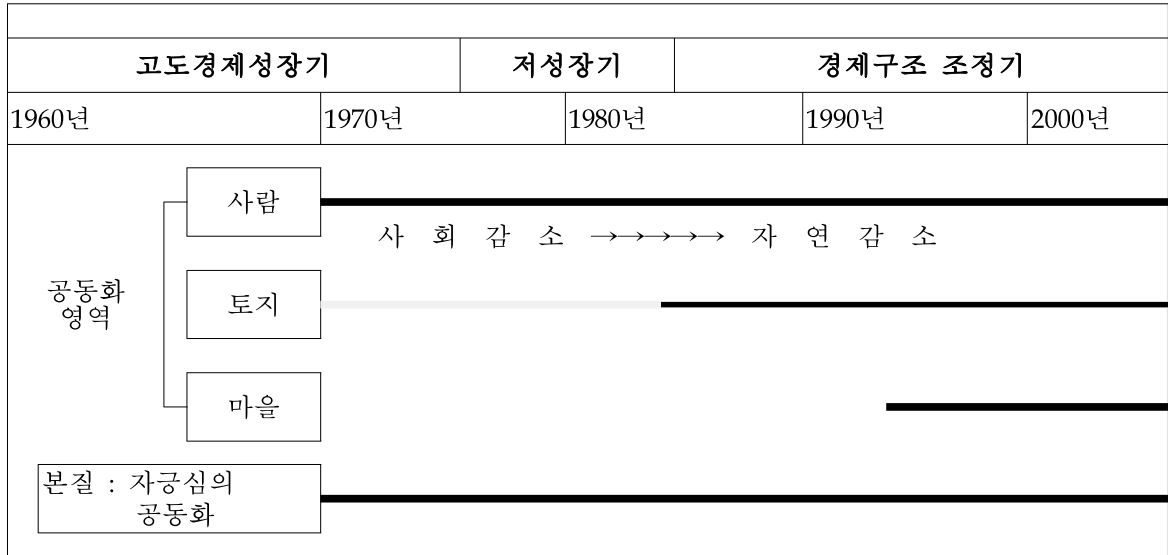
#### 2) 과소지역 공동화의 문제

##### (1) 공동화 과정 (3대 공동화)

- 60년대 이후 산업화 도시화가 진행되는 동안 상대적으로 농촌지역은 도시지역에 비해 급격한 인구이탈로 인한 인구 과소화와 고령화가 급격히 진전되어 농지관리가 어려워지게 되어 경작방기지가 늘어나고 마을기능이 현저하게 약화되었음. 이 동안의 과소지역 문제를 3대 공동화와 자궁심의 공동화로 규정(小田切, 정주자립권구상연구회, 2008.2)하고 시대별로 구분하여 간략히 정리하면,
  - 60년대~70년대 : 사람의 공동화 - 과소화·고령화
  - 80년대 : 토지의 공동화 - 농림지의 황폐화
  - 90년대 : 마을의 공동화 - 마을기능의 약화
- ※ 이들 근저에 깔려있는 '자궁심의 공동화'

: 주민이 그곳에 계속 살 가치와 의미를 찾지 못함(특히 자녀세대에의 대응)

<표 4-2> 일본의 연대별 공동화 과정



(2) 2가지 변화

- ① 공동화 기점에 있어서 사태의 심화 : 산간지에 있어서 한계마을·소멸마을 발생이 본격화되고 있음

<표 4-3> 서일본 A현의 과소지역 마을현황과 전망

	합계	마을의 기능상태			소멸 가능성			지 표			
		양호	기능 저하	유지 곤란	없음	있음 (10년 이후)	있음 (10년 이내)	마을기능 (저하+유 지곤란)	구성비 (%)	소멸 가능성	구성비 (%)
도 시	353	342	8	3	353	0	0	11	3.1	0	0.0
평 지	618	589	27	2	613	5	0	29	4.7	5	0.8
중 간	703	618	74	11	694	8	1	85	12.1	9	1.3
산 간	794	515	204	75	696	81	17	279	35.1	98	12.3
중 말단지형	126	58	34	34	79	36	11	68	54.0	47	37.3
비말단지형	668	457	170	41	617	45	6	211	31.6	51	7.6
A현 합계	2,468	58	313	91	2,356	94	18	404	16.4	112	4.5
전국 합계	62,273	5,3281	5,942	2,917	52,384	2,220	423	8,859	14.2	2,643	4.2

자료 : 국토교통성,총무성의 과소지역 시정촌 양케이트 조사결과(2006년)

- ② 주변지역에 있어서의 사태 확산 : 공동화 확산현상
  - '사람의 공동화'가 평야지로 확산 (가족구성의 축소화)

<표 4-4> 세대구성원 수별 농가호수 분포

현명	평 지						산 지					
	1인	2인	3인	4인	5인	6인	1인	2인	3인	4인	5인	6인
북해도		●	○					●	○			
아오모리			○			●		●	○			
이와테					○	●		○	●			
미야기					○	●		○	●			
아키타					○	●		●	○			
야마가타					○	●			○			●
후쿠시마					○	●		●	○			
이바라기					○	●		●	○			
토치기					○	●		●	○			
군마		●				○		●	○			
사이타마					○	●		●	○			
치바					○	●			●			
도쿄								●	○			
카나가와					●	○		○				●
니가타					○	●		●	○			
토야마					○	●		●	○			
이시카와					○	●		●	○			
후쿠이					○	●		●				○
야마나시		●	○					●	○			
나가노		●				○		●	○			
기후					○	●		●				○
시즈오카					○	●		●	○			
아이치					○	●		●				○
미에					○	●		●	○			
시가					○	●		●				○
쿄토		○				●		●	○			
오사카					○	●					●	○
효고					○	●		●				○
나라					○	●		●		○		
와카야마		○				●		●	○			
돗토리					○	●		●	○			
시마네					○	●		●	○			
오카야마		●				○		●	○			
히로시마		●	○					●	○			
야마구치		●	○					●	○			
도쿠시마					○	●		●	○			
카가와		○				●		●	○			
에히메		●	○					●	○			
코우지		●	○					●	○			
후쿠오카		○				●		●	○			
사가					○	●		●				○
나가사키		●	○					●	○			
쿠마모토			○			●		●	○			
오이타		●	○					●	○			
미야자키		●	○					●	○			
카고시마		●	○					●	○			
오키나와		●	○					●	○			
전국					○	●		●	○			

주: 1) 농림수산성, “농업센서스” 에 의해 작성  
 2) 각 현에 있어서 세대구성원 수의 순위를 나타냄(1위:●, 2위:○)

- '토지의 공동화'에서도 같은 경향이 나타남.(농경지 황폐화가 평지로 확산 중)
- 공동화의 프론티어 역할을 할 지방 중소도시의 인구감소 경향이 나타나고 있음
- 따라서 과소지역 대책에는 한계집락대책과 지방중소도시대책이 동시에 필요함

## 2. 한계마을(限界集落) 문제 및 대책

### 1) 한계마을의 개념

- '한계마을'이라는 용어는 나가노대학 교수인 오노 아키라(大野晃)가 1991년에 처음으로 제창한 개념임.
- 중산간지역과 이도(離島)를 중심으로 과소화·노령화의 진행으로 급속하게 증가하고 있는 이러한 상태가 된 마을에서는 마을의 자치생활, 도로의 관리, 관혼상제 등 공동체로서의 기능이 급속하게 쇠약 해버려, 곧 소멸하게 될 것으로 보고 있어 공동체로 살아가기 위한 "한계"로 표현되고 있음. 한계마을에는 더 이상 취학아동 아래의 세대가 존재하지 않고, 독거노인과 그 예비군만이 남아있는 마을이 많고, 병약한 자도 적지 않음.
- 오노는 65세 이상 고령자가 자치체 전체 인구의 과반수를 차지하는 상태를 "한계 지자체"라고 명명하고, "한계마을"은 이 정의를 마을단위로 세분화한 것임.
- 한계마을 이전단계의 상태를 "준한계 마을"로 표현하고, 55세 이상 인구비율이 50%를 초과하는 경우임. 또한, 한계마을 단계를 넘어선 마을은 "초한계 마을"에서 "소멸 마을"로 이행함.

**<표 4-5> 한계마을의 구분**

명칭	정의	내용
생존 마을	55세 미만 인구비율 50% 이상	후계자가 확보되어 있으며, 공동체의 기능을 차세대에 계승할 수 있는 상태
준한계 마을	55세 이상 인구비율 50% 이상	현재는 공동체의 기능을 유지하고 있지만, 후계자 확보가 어려워지고 있고, 한계마을의 예비군이 되어있는 상태
한계 마을	65세 이상 인구비율 50% 이상	고령화가 진행되어, 공동체의 기능 유지가 한계에 도달해 있는 상태
소멸 마을	인구 0	한때 주민들이 존재했지만, 완전히 무주화되어 말 그대로 마을이 소멸된 상태

- 그러나, 한편에서는 "한계마을"이라는 용어에 대한 비판도 있음. 주민들의 마음을 생각한다면 명칭을 바꾸어야한다는 목소리도 나오고 있음.
- 이러한 이유때문인지 총무성, 국토교통성, 농림수산성의 최근 공식문서에서 이 용어는 사용되지 않고 "기초적인 조건이 어려운 마을", "유지가 곤란한 마을" 등의 표현이 사용되고 있음. 또한, 지자체에서도 사용을 자제하는 움직임 (예 : 오카야마현, 야마구치현)과 말을 바꾸어 사용하는 움직임[미야자키현이 '한계마을'을 대체하는 호칭을 공모하여 채용하는 '생동하는 마을', 교토부는 한계마을과 거의 동의어로 수원 마을(水源の里)이라는 용어를 사용하고 있음]
- 메이지대학 교수 오다기리(小田切德美)는 "'한계마을'이라는 용어의 보급과 동시에 지자체 직원이 안이하게 고령화 비율 등 표면적인 것만으로 마을문제를 파악하고 마을 현장을 보려고 하지 않는 것과 관계가 있지 않은가?" 하고 경종을 울리고 있음.

2) 한계마을 실태

- 구 국토청이 1999년부터 실시한 조사에서는 곧 사라질 마을의 수는 일본 전체에서 약 2,000개 이상으로 파악되었고, 최근에는 다음 두 조사 결과가 발표되었음.

(1) 농림수산성 조사 (2005년)

- 농림수산성이 재단법인 농촌개발기획위원회에 위탁한 "한계마을에 있어서 마

을 기능의 실태 등에 관한 조사"(2006년 3월)에 의하면, "무주화가 우려되는 마을"라는 개념으로 정리하고 그 수를 전국 1,403개 마을로 추정함. 또한 이 조사는 인구센서스에 근거한 농업마을을 대상으로 하고 있음.

(2) 국토교통성의 마을상황 조사 (2006년)

○ 국토교통성의 "과소지역 등에 있어서의 마을의 상황에 관한 설문 조사"는 과소지역을 포함한 전국 775개 시정촌에 대해 거기에 속한 62,271개 마을의 상황을 조사한 결과,

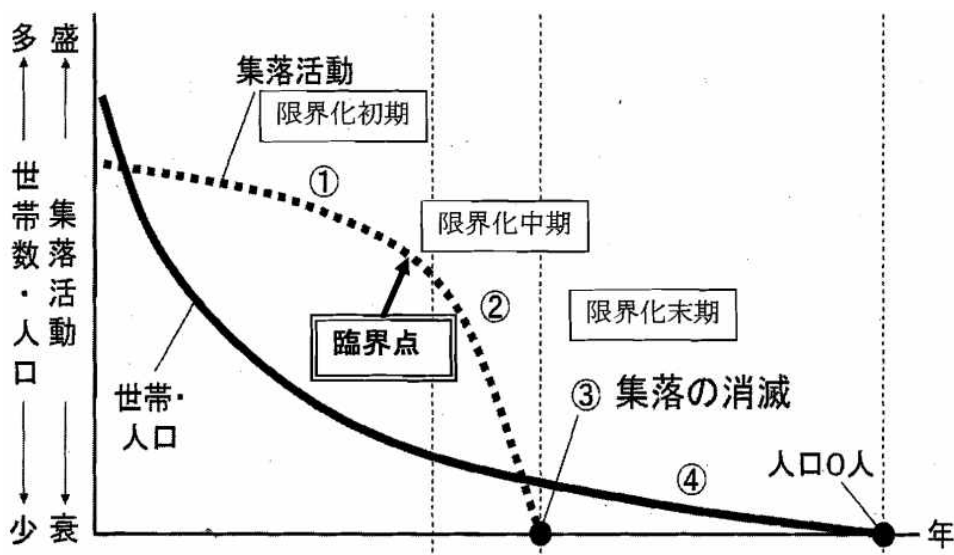
- 고령자(65 세 이상)이 절반 이상을 차지하는 마을이 7,873개 마을 (12.6 %)
- 기능유지가 곤란한 마을이 2,917개 마을 (4.7 %)
- 10년 내에 소멸할 가능성이 있는 마을이 422개 마을, 언젠가 소멸할 가능성이 있는 마을이 2219개 마을, 합계 2,641개 마을이 한계마을

○ 10년 이내와 언젠가 소멸할 가능성이 있는 마을을 합한 수는 1999년 조사에 비해 284개 마을이 증가하였음.

- 조사에서 말하는 "마을"은 "일정한 토지에 몇 채 이상의 사회적 집합이 형성된 주민생활의 기본적인 지역단위이며, 시정촌 행정에서 취급하는 행정구역의 기본단위"이며, 농업센서스에 있어서 "농업마을"과는 다른 개념임.

3) 마을의 한계화 과정

<그림 4-1> 마을의 한계화 과정





(1) 한계화 초기 : 인구가 급격히 감소되어 마을기능은 유지 또는 일부 약화됨.

- 농업 기능의 후퇴국면
- 마을규모가 일정 단계에 이르면 마을기능이 급속하게 저감

(2) 한계화 중기 : 인구가 한층 더 감소되어 마을기능이 급격히 약화됨.

- 생활상 기능의 후퇴국면
- 마을이 무인화되기 전에 마을기능 및 활동이 소멸됨.

(3) 한계화 말기 : 마을인구는 극소수만 남아 마을기능이 소멸됨.

- 집회 등이 열리지 않음.
- 최종적인 무인화까지는 비교적 긴 시간이 걸림.
- 소멸의 시기는 특정하기 어려움.

#### 4) 한계마을의 향후대책 방안

##### (1) 기본방향

- 한계화를 가능한 한 억제하는 것이 정책의 원칙이고, ‘마을기능 저하의 임계점’ 까지가 정책의 승부처로 인식함
- 주민에게는 마을이 큰 안정감을 주기 때문에 마을기능이 소멸한 후에도 일부가 계속 살아가는 경우가 있고, 강제적인 마을이전 정책은 바람직하지 못함.
  - 실제로는 막대한 정책비용이 필요함.
  - 과거의 마을이전은 ‘이전지에는 풍요로운 생활이 기다리고 있다’라는 기대감 존재함
- 마을에는 실제 “굳건하게 살아있다”의 현상도 있을 수 있음.
  - 단일 지표로 “한계마을”을 안이하게 규정지어서는 안됨.
- 상당수의 사람이 거주하여도 마을기능이 완전히 소멸된 경우도 있음.
  - 이 단계에서는 전향적인 정책대응은 곤란함.

##### (2) 단계적인 지원방안

- ① 한계화 이전 단계(일반적 과소·중산간지역 대책)

- “한계화” 시키지 않는 정주대책 : 2지역 거주대책
- 마을단위를 넘어 “광역적 커뮤니티”(주민 자주적 자치구)의 구축
  - 소극적(수비형) 마을 : 지역자원관리
  - 적극적(공격형) 마을 : 주민 자주적 자치구(복지·커뮤니티 비즈니스)
- 4개의 경제
  - 6차산업형 경제, 지역자원보전형 경제, 교류산업형 경제, 작은 경제
- 지역 자긍심 재건운동
- ② 한계화 초기 단계(임계점을 넘기지 않는 정책지원)
  - 주민에 체관(諦觀=단념)시키지 않는 대응
    - 중산간지역직접지불제도의 의의 : “이런 지역에도 정부는 관심을 가져 준다”는 것
    - 행정의 눈(항상 보고 있다-이것이 없으면 단번에 임계점으로 넘어감)
    - 외부의 눈(도농교류의 의의) : 의식적인 “따뜻한 모니터링”
  - 농업상의 기능 후퇴에 대응한 대책
    - 중산간지역직접지불제도 + 토지, 물, 환경보전 향상 대책
  - “조방적 공간관리” 실현을 위한 지원
    - 지켜야될 공간(농지, 임지, 택지) 등을 최소한의 노동력으로 유지·관리
    - 동물의 힘을 빌리는 공간관리(다락논, 방목 등)
    - 조수피해를 확대시키지 않는 조방화의 연구
- ③ 한계화 중기 단계
  - ‘임계점’ 을 넘기고 있다는 사실에 대해 주민간 공유(워크숍)
    - “꽃꽂이하게 살아 있는 현상”이 발생할 가능성의 확인(山口縣 舊錦町 S마을 사례)
  - 앞으로의 생활에 대해 선택치의 제시와 주민에 의한 주체적 판단을 지원
    - 도시의 자녀에의 지원(워크엔드 파머화)

- 개별퇴출의 스케줄화
- 집단이전 등

○ 마을 정리 준비

- 마을에 축적된 지혜와 재산을 보존하는 archive활동
- "1개 마을이 없어지는 것은 1개의 도서관이 없어지는 것에 필적하는 지적 후퇴이다"라는 것을 국민적 공유화

5) 향후 한계마을의 전망

- 2006년 농림수산성 농촌진흥국의 “한계집락에 있어서 마을기능의 실태 등에 관한조사” 결과 전국의 한계집락 거주자 및 소멸집락의 주변집락 거주자를 대상으로 의향 조사한 것을 바탕으로 향후 한계집락의 전망해 보면,

(1) 향후 10년 후의 한계집락의 상정

- 전체 한계마을 농가가 80세 이상만 거주하게 되는 집락이 전체의 25%, 전 농가가 무주화(無住化)되는 집락은 전체의 20%가 예상됨.

(2) 주민 정주의향

- “앞으로도 계속 살고 싶다”가 전체의 60%가 넘었고, 그 이유는 토지에 대한 애착과 토지를 지킨다는 사명감, 마을 사람들에 대한 애착 순으로 나타남.
- 한편 장래 마을을 떠날 것이라고 대답한 경우에는 타지역에 사는 가족과의 동거, 교통불편, 영농조건불리 등의 순서로 그 이유를 들고 있음.

3. 과소지역 및 한계마을의 활성화 사례

1) 농림수산성의 대책

- 자연적·경제적으로 불리한 조건아래 농여, 청장년층을 중심으로 한 인구감소 및 고령화의 진행과 농림어업 생산활동의 정체 등으로 인해 건전한 지역사회를 유지해 나가는데 상당히 어려운 상황에 직면해 있는 중산간지역 등의 활성화

화에 기여하기 위해 “특정 농산촌지역에 있어서 농림업 등의 활성화를 위한 기반정비 촉진에 관한 법률”을 제정함과 동시에, 지역특성을 살린 농림어업의 진흥, 마을기능의 재편·강화, 농림지의 적절한 이용·관리를 행하기 위한 시책을 강화함.

(1) 마을의 재편·정비와 농지 등의 보전·관리의 추진

- 중산간지역 중, 과소화·고령화 등에 의해 지역사회의 유지에 지장이 많은 지역에 있어서 기간(중심)마을과 주변마을의 기능분담·연계에 의한 새로운 마을기능의 재편·강화를 도모함과 동시에, 농림지의 활용 등을 도모함에 따라 국토·자연환경의 보전을 도모해 나가면서 정주민구의 확보와 지역의 건전한 유지·발전에 기여하는 사업을 실시하였음.
  
- 그리고 중산간지역에 있어서 생산기반시설의 농업생산에 제공하는 기능을 적정하게 발휘시킴과 동시에, 이를 통한 국토·환경보전기능을 적정하게 발휘하는데 기여하고 있는 마을 공동활동의 강화에 대한 지원을 하기 위한 기금을 도도부현(都道府縣)이 조성하는 경우에 국가가 보조하는 사업을 실시하고 있음.

(2) 농촌지역 정주촉진 대책

- 과소지역 등에 있어서 중심마을과 주변마을의 연계에 의한 새로운 마을기능의 재편·강화, 농용지의 활용 등을 추진하는 중산간 마을기능 강화 등 촉진사업을 실시함과 동시에 지역에 부존하는 풍부한 자원을 활용한 신산업 창출을 핵심으로 개성과 매력있는 지역만들기를 추진하여 쾌적하고 윤택한 농산어촌사회를 창조하는 "농산어촌활성화 정주권 창조사업(신규34지역, 계속10지역, 계획수립44지역)", 지역주민의 소득향상을 도모하고 안정된 생활을 향유할 수 있는 정주조건을 정비하기 위해 부가가치가 높은 농림어업의 진흥, 농림어업 관련 자연산업의 육성, 고령자대책의 추진, 생활환경의 정비 등을 종합적으로 시행하는 "신농촌지역 정주촉진 대책사업(계속334지역)" 및 방재·경관유지를 비롯해서 문화시설 등의 도시적 생활환경을 정비하고, 교류·생산활동을 추진하는 농촌지역 고향생활권 정비사업(계속11지역)을 실시하였음.

## 2) 각 부처별 대책 사례

### (1) 마을 기능재편 촉진사업 (농림수산성, 2007)

- 복수마을에 의한 집락기능의 상호보완과 자치범위의 개선 등 새로운 지역커뮤니티의 미래상을 설정하는 것을 촉진하기 위해 지역특성에 맞는 새로운 커뮤니티 모델을 구축하는 것을 목적으로 하고 있으며, '07년도에 10지구를 선정하여 시행하고 '08년부터 점차 시행지구를 확대해 나갈 계획임.

#### ○ 사업 취지 :

- 농산어촌 마을은 삶의 기초뿐만 아니라 농지 산림을 비롯한 지역 자원 관리, 역사 문화 보존 등 다원적인 기능을 담당하고 있지만, 인구 감소와 고령화가 현저하고, 지역사회의 유지·존속이 어려운 마을이 늘어나, 이러한 다원적인 기능을 충분히 발휘할 수 없는 등 각종 문제가 발생하고 있음. 이런 가운데, 과소화 노령화 특히 진행되고 있는 지역에서는 복수의 마을기능을 상호 보완하는 노력과 "시정촌 대합병" 이전의 구 정·촌을 범위로 한 진흥조직의 출범 등에 의해 자치범위를 수정하고, 이 문제를 해결하려는 움직임이 결실을 맺어가고 있음.
- 따라서 복수 마을에 의한 마을기능의 상호보완 및 자치범위의 수정 등 새로운 지역커뮤니티의 미래상을 책정하는 노력을 촉진하기 위해 지역 특성에 맞는 새로운 커뮤니티 모델만들기를 시행하는 것을 목적으로 함.

#### ○ 사업 내용 :

- 마을 기능의 현황과 과제 파악 : 각 마을에서 실시되는 공동작업, 행사 등 활동내용 (개최시기, 참석범위 등) 및 기획·실시조직의 체계 등에 대한 실태를 파악함.
- 그리고 마을기능의 통합·재편 등의 방향을 검토하기 위한 선진지 시찰 등을 실시함과 동시에 의향 조사 등을 통한 주민의 합의형성을 위한 기초적인 자료를 수집함.
- 새로운 지역커뮤니티계획의 작성 : 마을기능의 현황과 과제정리의 결과를 고려하여 주민의 합의형성을 도모하면서, 새로운 지역커뮤니티 조직의 바람직한 추진방안, 중·장기적인 마을의 추진방안 (마을의 존속방안과 마을의 통합합 등) 및 지역 농용지 관리 등에 관하여 정리한 새로운 지역커뮤니티 계획을

작성함.

- 지역커뮤니티 계획의 추진 : 계획에 따라 시범적 활동과 연수회의 참여 등 실천 활동을 실시함.

(2) 소규모·고령화 마을지원 모델사업 (농림수산성, 2008)

- '08년부터 시행한 신규사업으로서 중산간지역에 있어서 자력으로는 수로 및 농로 등의 지역자원을 보전관리 하는 것이 곤란한 소규모·고령화마을과 중산간지역 직접지불제를 시행하고 있는 협정마을 등을 연계함으로써 지역자원을 보전관리하기 위한 활동을 지원하는 사업
- 원래 이사업의 핵이 되는 협정마을 자체가 고령화되어 있어 인근 마을까지 지원할 여력이 없는 경우가 많고, 교부금 단가가 낮은 점, 그리고 현과 시정촌의 부담(각각 1/4)이 크다는 점 등의 이유로 사업추진실적은 아직 많지 않음.

< 오이타현 쿠스마치(大分縣 玖珠郡 玖珠町) 토야(鳥屋)지구 사례 >

- 지구개요 : 쿠스마치의 북단에 위치, 12세대 30명으로 구성, 고령화율 57.1%의 대표적인 한계마을
- 추진경위 : 고령화가 심각하고 소규모마을이지만 결속력이 뛰어나고 마을 활성화 의지가 강한 마을로서 縣의 적극적인 권유에 의해 町이 조정역을 맡아 협의회를 설립 사업추진
- 협의회 명 : 토야(鳥屋)마을 연계축진협의회
- 대상 농지면적 : 논 2.1ha
- 교부금액 : 23만엔
  - 수로·농로 보전관리지원 : 21만엔
  - 협의회 활동지원 : 2만엔
- 보전관리 활동 개요
  - '08. 9 : 협의회 설립총회

- '09. 1 : 사업대상 개소 확인작업
- '09. 3 : 농로 풀베기작업 실시
- '09. 3 : 수로 청소 및 수초제거 작업 실시

(3) '새로운 公'에 의한 커뮤니티 창생지원 모델사업 (국토교통성, 2008)

- '08년 7월에 내각 의결된 국토형성계획에 있어서 지역쓰쿠리의 시스템으로서 '새로운 公'이라는 개념이 명확히 자리매김하게 되고, 이에 근거하여 "'새로운 公'에 의한 커뮤니티 창생지원 모델사업"이 창설됨.
- 국토교통성에 의하면 '새로운 公'의 개념이란 ①행정뿐만 아니라 다양한 민간 주체를 지역만들기의 추진 주체로 간주하고, ②다양한 민간주체와 행정의 협동에 의해, ③종래, 公(公)의 영역에 더해 公(公)과 사(私)의 중간적 영역으로 그 활동을 확장함으로써 꼼꼼하고 세세한 서비스를 제공한다."고 되어있음.
- 사업대상지역은 "유지·존속이 어려운 마을을 중심으로 하는 중산간지역 등"이며, "인구감소·고령화가 현저한 지역에 있어서 주민, NPO 등 다양한 주체가 협동해서 지역자원을 활용하여 커뮤니티 창생활동을 시범적으로 실시함으로써 지역활성화를 도모한다."라고 되어있음. 테마 및 활동사례로서 "마을기능 유지"와 "마을기능 상부상조"를 들 수 있고, '08년에는 전국에서 357건이 응모하여 97건이 채택·시행되었음.
- 테마의 사례
  - "마을 기능 광역시 재편 등 미래 지향적인 마을 정비"
  - "아름답고 안전한 국토 관리 상속"
  - "두 지역 주민 정주 촉진 환경 정비"
  - "전통 문화 등 지역 자원을 활용한 지속 가능한 지역의 형성"
- 대상 업무
  - 청각 및 설문 조사 등을 통한 지역 요구 과제 파악 구성, 구체적인 활동 방안 검토
  - 주민 등을 포함한 관계자 간의 합의 형성, 외부 자문 초청 등을 통한 인재 육성 교육, 대중 계몽 등의 제반 활동을 포함하는 활동 환경의 정비
  - 사회 실험적인 구체적인 활동의 실천

- 결과 보고서 작성

○ 시범사업 실시 지역

- 유지 생존이 불투명하는 마을을 비롯한 인구 감소 고령화가 현저한 중산간지역 등의 다른 지방 중소도시의 노력을 대상으로 함.

○ 대상자

- "새로운 공"에 의한 커뮤니티 창생 활동을 담당하는 지역 단체, NPO 법인 기타 단체

○ 보조 금액 : 상한 500만엔

(4) 과소지역 마을정비 촉진사업 (총무성, 2004)

○ 사업주체는 과소지역 시·정·촌이며, 몇 가지 준비하고 있는 사업 중의 하나로서 "마을 등 이전사업"이 있음. 이것은 기초적 조건이 현저하게 저하된 마을 또는 고립·산재된 주거를 중심마을로 이전시키기 위해 필요한 경비에 대해 보조하는 사업임.

#### < 카고시마현 과소지역 마을재편 정비사업 사례 >

○ 사업의 목적

- 과소 지역의 인구의 현저한 감소, 고령화 진전 등으로 인해 그 기초 조건이 현저하게 떨어졌다 마을과 그 기초적인 공공 서비스의 확보가 곤란한 지역에 고립 분산된 집을 핵심 취락 등에 이전 고기, 그리고 지역의 정착을 촉진하기 위한 주택 단지를 조성하고, 점차적인 마을 이전을 유도하기 위한 계절 거주 단지를 조성하여 마을의 재편 정비를 도모함.

○ 조성 대상 : 과소 관계 시정촌

① 마을 이전 사업

○ 대상 사업 : 인구의 현저한 감소, 고령화 진전 등으로 인해 그 기초 조건이 현저하게 떨어진 마을을 핵심 취락 등에 이전하는 데 필요한 비용을 보조함.

- 이전의 촉진에 필요한 경비 단지 조성비 이전 대상 주택 공사 등 조성 비용



- 생활관련시설 정비비, 산업기반시설 정비비

○ 조성 내용

- 보조 대상 한도 이전 1 가구 당 6,144천엔

- 보조율 1/2 이내, 실시 기간 2년

○ 채택 요구 사항

- 다음과 같은 조건을 만족하는 마을

• 교통 조건이 나쁘고, 의료, 교육 등 기초적인 공공 서비스의 확보가 곤란함.

• 교통 조건이 나쁘고 인구가 크게 감소하고 있음.

• 교통 조건이 나쁘고, 고령화가 현저한 곳.

- 전반적으로 이전 가구수가 대체로 5채 이상.

- 각 이전 대상 마을 등에 해당하는 가구수가 이전함.

- 동부 이전 가구수 중 담당 가구수가 이전 대상 지역에서 단지를 형성함.

② 벽지 점재거주 이전사업

○ 대상 사업 : 기본적인 공공 서비스의 확보가 곤란한 지역에 고립 분산된 집을 핵심 취락 등에 이전하는 데 필요한 비용을 보조함.

- 이전의 촉진에 필요한 경비 이전 대상 주택 공사 등 조성 비용

- 단지 조성비 생활 관련 시설 정비비 산업 기반 시설 정비비

○ 조성 내용

- 보조 대상 한도 이전 1 가구 당 6,144 천엔

- 보조율 1/2 이내, 실시 기간 2년 이내

○ 채택 요구 사항

- 교통 조건이 나쁘고, 의료, 교육 등 기초적인 공공 서비스의 확보가 곤란한 지역에 있는 집

- 전반적으로 이전 가구수가 3 가구 이상이고, 이전 대상지역에서 단지를 형성함.

③ 정주 촉진 공단 정비 사업

○ 대상 사업 : 지역의 정착을 촉진하기위한 주택 단지를 조성하는 데 필요한 비용을 보조

- 단지 조성비 생활관련 시설 정비비, 산업기반시설 정비비용 (단, 분양을 목적으로 하는 경우 단지 조성비는 제외)

○ 조성 내용

- 보조 대상 한도 1 가구 당 3,877천엔
- 보조율 1/2 이내, 실시 기간 2년 이내

○ 채택 요구 사항

- 지역의 정착을 촉진하는 주택 단지를 정비하는 것임.
- 5채 이상의 단지를 형성함.

④ 정주촉진 빈집활용 사업

- 대상 사업 : 지역의 정착을 촉진하기 위한 핵심 정착촌에 흩어져있는 빈집을 활용하여 주택을 서비스하는 데 필요한 빈집의 보수에 필요한 경비(양도를 계획하고 있는 것은 제외).

○ 조성 내용

- 보조 대상 한도 1가구 당 3,500천엔
- 보조율 1/2 이내

○ 채택 요구 사항

- 지역의 정착을 촉진하기 위해 핵심 정착촌에 흩어져있는 빈집을 활용하여 주택을 서비스함.
- 빈집을 정비하는 가구 수가 대략 5채 이상.

⑤ 계절 주거단지 정비 사업

- 대상 사업 : 점차적인 마을 이전을 유도하기 위한 계절 거주 단지를 조성하는 데 필요한 비용을 보조함.

- 단지 조성비 생활관련 시설 정비비, 산업기반시설 정비비용 (단, 분양을 목적으로 하는 경우 단지 조성비 제외)

○ 조성 내용

- 보조 대상 한도 1 가구 당 4,738천엔 (단, 해당 단지에서 노인 커뮤니티센터 건축을 수반하지 않는 경우, 3,877천엔)
- 보조율 1/2 이내, 실시 기간 2년 이내

○ 채택 요구 사항

- 교통 조건이 나쁘고, 의료, 교육 등 기초적인 공공 서비스의 확보가 곤란한 지역에 있는 집
- 이전 대상에서 점차적인 마을 이전을 유도하기 위해 겨울철 등 계절에 거주 등을 위한 단지를 형성함
- 총괄 계절 거주 등의 가구수가 3 채 이상.

(5) 기타 지방자치체 관련 대책 및 사례

- 위와 비슷한 관련시책은 도도부현(都道府縣)의 단독사업으로서도 추진하고 있음. 예를 들면 오카야마(岡山)현은 '08년부터 3년간 계획으로 “마을기능 재편·강화 모델사업”을 실시하고 있음.
  
- 지역 내에서 자체적으로 마을기능의 유지가 곤란한 마을이 존재하는 지역을 대상으로 기존의 마을의 범주를 뛰어넘은 지원과 협력에 의해 마을기능을 유지할 수 있도록 지역 스스로가 고민하여 추진·노력하는데 지원하는 것이며, “모델지역에서는 각각의 실정에 맞는 광역적인 지역운영 방안과 지역교통 확보 등에 대해 계획책정을 추진해 가는 것”으로 되어있음.
  - 지역모델지구로서 현 내에서 9개 지구를 선정하여, 추진하고 있음.
  - 한편 많은 시정촌(市町村)에서도 관련시책을 독자적으로 추진하고 있음.
  
- 이상과 같이 마을재편 시책에 대해서는 중앙정부, 광역지자체(도도부현), 기초자치단체(시정촌)에서 각각 추진하고 있음.
  
- 특히 최근에 들어 신규로 사업화된 것이 많으며, 모델사업이 많고, 채택 건수가 적은 것이 특징적임. 그러나 현재로서는 사업예산이 적고 아직까지 전국적으로 폭넓게 보급되고 있지 못한 실정임.

< 오카야마현 마을기능 재편강화 시범 사업의 실시 사례 >

- 사업의 취지 및 필요성
  - 과소화 고령화가 현저한 중산간 지역에서는 깎고과 축제 등 지금까지 마을에서 실시 해왔던 행사 등 지속이 어려워지고 있음. 따라서 초등학교 및 대학교 등 지금까지 마을의 틀을 넘어선 지원과 협력을 통해, 마을 기능을 유지할 수 있도록 지역에서 "스스로"생각하는 노력을 지원해 나가기로 하고, 모델사업을 9개 지역에 실시하기로 하였음.
  - 이 모델 지역에서는 각각의 실정에 맞는 광역적인 지역운영 방식과 지역교통의 확보 등을 계획을 수립하고 있음.
  
- 사업 개요

- 모델 지역 선정 : 모델 지구의 범위 : 지역에 단독으로 마을기능 유지가 어려운 마을이 있는 지역(초등학교, 대학 등)의 범위
  - 사업의 진행 방법
    - 지역 추진 체제 구축 : 마을 대표, 지방 자치 단체의 직원, 학계, NPO 등에 의한 지역 추진 체제 구축
    - 마을 기능의 현상과 과제 파악 : 마을 활동 전반에 대한 실태 파악 주민의 의향 조사
    - 마을 기능 재편 강화 계획 수립 등  
(계획의 내용)
      - \* 지속 가능한 국가 운영 방식
      - \* 중장기적인 마을 형태
      - \* 지역의 농림지 관리 방식
      - \* 의료 복지, 안전 안심 등 지역에서의 대응
      - \* 교통편 확보 등
- (시험활동 실시)

< 토야마현 히미시 와키노야치(富山縣 氷見市 之谷内) 사례 >

- 마을개요 : 중심지로부터 약12km 떨어진 농가44호, 총인구157명의 한계마을로서 고령화 등으로 촌민간의 의사소통 및 세대간 교류가 단절, 농경지도 급속히 황폐화된 상황 → "모두가 생각하고 모두가 행동하자" 라는 슬로건 아래 마을협정 체결 → 마을의 환경정비 등 추진
- 협정개요
  - 협정면적 : 8.6ha(논)
  - 교부금액 : 167만엔(개인배분 15%, 공동활동 85%)
    - 공동활동(농업생산활동비 20%, 수로 및 농로유지관리 16%, 다면적 기능증진 활동비 49%)
  - 협정참가자 : 40명(농업인25명, 비농업인15명)
  - 활동 내용
    - 세대간 교류 증진
    - 지역 전통행사인"벌레 악령 퇴치"를 52년만에 부활 8년째 계속 (촌민, 초중고생 등 200명 참가)

- 옛날 전통요리 부활시켜 "수확제" 개최
- 노인들에게 지역 역사를 배우는 "지역 역사 연구회" 실시

### < 나가노현 오가와무라 농업 커뮤니티 비즈니스의 사례 >

- 고령자가 제조·판매하는 과자에 의한 마을 부흥 -

#### ○ 활동내용

- 지역의 할머니들이 주역이 되어 주식대신에 먹던 과자 등을 제조·판매.
- 종업원 78명으로 연수입 7억 5천만엔을 올리고 있음
- 1989년에는 제팬 엑스포(로스엔젤레스)에 출전(언론홍보, 1999년까지 출전)
- 마을의 지붕골재산업, 60세 입사, 생애현역주의를 선언, 고령자의 고용창출, 지역의 활성화에 공헌

#### ○ 연 혁

- 오가와무라는 나가노현의 북부지역에 위치한 중산간 지역이며 예부터 쌀이 적고, 야채도 좋은 것이 나지 않는 토지이며, 과소화가 진행되는 한편 건강한 노인이 많았음. 이러한 상황에서 켄다시로씨가 중심이 되어 6인의 동료 마을에 사는 사람이 생애 현역으로 일하는 상황을 만들기 위해 시작하였음.
- 1986년에 양봉의 유희시설을 농협으로부터 빌려서 (주)오가와노아츠를 설립, 초기에는 야채무침을 제조·판매하고, 이후 과자와 메밀을 시작하였음. 4가지의 과자공장을 세우고, 1마을 1제품 만들기를 추진, 마을안에서 일상복으로 출근하여 화기애애하게 일하는 장소를 만들기 위한 기본방침아래 각 마을안에서 지역의 특산품의 제조·판매를 하는 장을 만들어 현재 8개 공장을 운영하고 있음.
- 설립시부터 기본자세나 노력으로 마을은 도로 확장, 주차장 정비, 제조공장 개수비용 보조 등을 지원하고, 농협은 원재료인 야채조달을 위한 생산자에게 생산을 의뢰하여 저장창고의 정비 등을 협력하였음. 현재의 판로는 생협에서 오야키, 메밀, 야채무침 등을 판매하는 외에 통신판매도 실시하고 있음.

#### ○ 개요

- 대표자 : 대표취재역 켄다 시로
- 설립년도 : 1986년

- 종업원 : 78명
- 활동에어리어 : 오가와무라, 나가노시 등
- 사업규모 : 연수익 7억 5천만엔
- URL : <http://www.nande.com/ogawa>

< 히로시마현 三次市 作木町 복수의 취락에서 취락기능을 통합한 사례 >

- (경사지에 만든)계단식 논으로 둘러 쌓인 작은 마을이 골짜기를 따라 존재하는 산간지역인 三次市 作木町은, 作木村 당시, 마을단위의 조직으로 85개의 [상회(常會)]가 있었다. 상회를 중심으로 도로의 풀베기 등의 환경유지사업, 방재, 회합, 행사 등의 친목활동을 유지하여 왔음. 그러나 최근 50년간 인구가 3분의 1이하로 감소하고, 고령화율이 4할을 넘는 등 과소화, 고령화의 진행이 현저하여 상회의 6할 이상이 10호 미만이 되어 마을의 존재유지가 어려워지게 되었음.
- 따라서 作木村 당시인 1996~97년에 복수의 상회를 합쳐서 12개의 행정구를 설립하고, 상회의 기능을 보완하여 새로운 자치조직을 형성하였음. 각 행정구에 있어서는 상회의 범위를 넘는 ①집회소 등의 시설 운영이나 관리, ②하천청소 등의 지역환경정비, ③전통행사의 부활이나 유지 등의 자주적, 주체적인 활동이 다방면에 걸쳐 이루어지고 있음.
- 2004년 4월에 시정촌 합병을 통하여 행정구를 통합한 지구연락협의회, 지구연락협의회를 통합한 자치연합회를 만들어 활동을 지속하고 있음.
- 또한, 주택정비 등을 진행하여, 마을 외부로부터 온 정주자(定住者)는 1993년 이래 200명 가까이 이룸. 또한 강변역이나 카누 공원 정비 등, 지역자원인 [강문화(川文化)]를 축으로 한 마을 만들기가 추진되어, 강변역에서의 농산물이나 가공품 등의 판매, 지역 여성그룹에 의한 전통요리 제공 등에 의한 이용객수가 1997년에 2천명에서 2003년에는 7만 8천명으로 늘어나는 등, 도시농촌 교류도 활발해져 지역 활성화가 도모되었음.

<표 4-6> 일본의 과소지역 활성화 관련 사업에 대한 지원제도 일람

소관부처 및 단체	사업명	내용	대상자	제한 등	신청 시기
내각관방	지역의 활력 재생 사업	지속 가능한 지역재생 방안을 근본적으로 추진하기 위해 지역주민과 단체의 의견을 받아 지역 주체의 다양한 노력을 시작단계부터 포괄적 종합적으로 지원	지역 활성화에 종사하는 법인(NPO 등) 지자체 지자체를 구성원에 포함 법인격 없는 협의회	제한없음	4월경
총무성	지역간 교류 시설 정비사업	다음에 열거하는 시설정비 등에 대하여 국가로서 보조. (A 타입) 숙박 시설 (B 타입) 스포츠 레크리에이션 시설, 건강 증진 회복 시설 (C 타입) 자료전시 시설, 교육문화 시설, 지역 문화, 예능체험 시설 (D 타입) 교류 주택단지를위한 생활관련 시설 정비, 주택 부지 조성비	과소 시·정·촌 일부 사무조합 등	요강에 의함	1월경
	과소지역 마을 정비사업	다음에 열거하는 사업에 대해 국가로서 보조. (1)마을이전 사업 (2)벽지 점재 거주이전 사업 (3)정주촉진단지 정비사업 (4)정주촉진 빈집활용사업	과소 시·정·촌 일부 사무조합 등	요강에 의함	1월경
	과소지역 자립 활성화 추진에 관한 조사	다음에 열거하는 테마 내에서 그 과제를 해결하기위한 시범적 케이스를 위탁사업으로서 실시 (1)마을의 유지·활성화 대책 (2)생활교통의 확보대책 (3)정보통신기반의 이·활용 (4)의료 확보 (5)역내 격차 대책 (6)기타 과소 지역에 있어서 매우 중요한 과제	도·도·부·현 과소 시·정·촌 일부 사무조합 등	1,000 만엔 이하	3월경
농림수산성	농촌 커뮤니티 재생 활성화 지원 사업	도시주민의 농촌에 정착을 촉진함과 동시에 정주자의 활용과 지역에 있어서 다양한 주체의 연계를 통해 농촌과 지역 기업과의 연계에 의한 새로운 사업의 창출 등의 노력에 대한 지원	NPO법인 농업협동조합 산림조합 수산업협동조합 토지개량구 지자체가 출자하는 단체	제한없음	7월경
	지역 바이오 매스 이·활용 교부금	시정촌이 실시 바이오매스타운 구상 수립의 대처, 바이오 매스 변환 시설 등의 정비를 지원	농업 법인 특정 농업 법인 농업 생산 법인 농사 조합 법인 농민 조직하는 단체 농업 협동 조합 NPO 법인 민간 기업 도시 도도부현	메뉴에 의함	수시

국토 교통성	"새로운 공" 에 의한 커 뮤니티 창생 지원 모델사 업	"새로운 공"에 의한 지역(커뮤니티)만들기 활동을 모델적으로 실시하기 위해 "새로 운 공"의 담당자가 되는 단체로부터 지역 만들기의 구체적인 활동에 대한 선진적, 모델적이며, 일회성에 그치지 않은 활동 에 관한 제안을 모집하고 조사 등을 실시	NPO 법인 임의 단체 지치체(NPO 및 임의 단체 및 민간단체 등 과의 연명)	규정에 의함	3월하순 ~ 4월상순
경제 산업성	전략적 중심시 가지 상업 등 활성화 지원사 업비 보조금	중심 시가지의 활성화에 기여하는 상업 기반시설과 상업 등의 활성화에 이바지 하는 시설정비사업(하드웨어사업) 및 활 성화사업 (소프트웨어사업)을 보조	민간사업자 중소기업자	규정에 의함	2월~3월 경
	중소상업 활 력 향상 사 업	지원 대상은 상가 등에서의 중소 상업의 활성화를 도모하고 다음 중 하나에 해당 하는 사업. 사업의 종류는 시설 정비 사 업 (하드 사업) 및 활성화 지원 사업 (소 프트웨어 사업)으로 구분. 1. 저출산 고령화 안전 안심 2. 저탄소 사회 구축 환경 재활용 3. 창업 인력, 지역 자원 농 상공 함께 생산성 향상 신기술 활용	상점가진흥조합 상공회 상공회의소 사업협동조합 상점가진흥조합연합회 등	5억원	2월~3월 경
홋 카이 도	지역재생 도 전 교부금	지역이 안고 있는 여러 가지 지역격차의 시정을 위해 시정촌이 주민 등과 협력하 여 수행하는 지역의 재생에 의욕적으로 노력하는 프로젝트를 지원	삿포로시를 제외한 시정촌 일부 사무조합 광역연합, 복수의 시정촌 으로 구성된 협의회 등	규정에 의함	년도 당초
	지역정책 중 합 교부금	지역의 활성화를 목적으로 하는 각종 사 업을 지원	시정촌 일부 사무조합 광역연합 기타 지청장이 적당 하다고 인정하는 자	규정에 의함	년도 당초
	상가 활력향 상 추진사업 - 상가 브랜 드화 촉진 사업	지역자원을 활용하여 대형매장 등 다른 매장과 다른 상가와는 다른 매력·부가 가치를 창출하고 지역의 얼굴인 상가의 컨셉을 명확히하면서 경쟁력을 강화하기 위한 상가의 브랜드화를 촉진하는 소프 트웨어 및 하드웨어 사업을 지원	중심시가지 이외 지역 의 상점가 상공회 NPO법인 등	80만엔	수시
	상가 활력향 상 추진사업 - 상가 플랫 폼 기능 촉 진사업	상점가가 지역에서 해야 할 사회적 역할 을 고려하여 주민과의 교류의 장으로서의 기능을 최대한 발휘하면서 환경문제와 저출산·고령화사회, 다변화하는 소비자 요구, 빈 점포의 활용 등 에 대응하는 상가 플랫폼 기능을 촉진하는 소프트웨 어 및 하드웨어 사업을 지원	중심시가지 이외 지역 의 상점가 상공회 NPO법인 등	80만엔	수시
	신 1촌 1고용 창출 지원사 업비 보조금	시정촌의 지역 만들기와 연동, 고용을 동 반하는 신규개업 및 신사업 전개 등을 유 모하여, 새로운 일자리 창출 및 고용 유 지에 힘쓰는 사업자를 지원	고용보험법의 적용사업을 하는 중소기업자 중소기업단체 NPO법인 기타 지역만들기에 기 여하는 단체로, 시정촌 추천과 지원을 받아 도 의 시책 및 지역만들기에 이바지하는 사업을 실시하 여 일정 규모의 고용창출을 도모할 수 있을 것	(사 업 비 조성) 250 만엔 (고용조성) 일반 피보 험자 1 인 30만엔	4월~6월 경



(재)아키야마 기념 생명과학진흥재단	아키야마 기념 생명과학진흥재단 사회공헌 활동 조성금	환경 보전, 마을만들기, 식·농실천, 공생 사회에 관련된 사업을 지원	NPO 법인 임의 단체 학교 등	50 만엔	①3월경 ②10월경
(재)태양홋카이도 지역만들기 재단	지역만들기 조성 사업	홋카이도의 자연, 역사, 문화, 산업, 생활 등 차세대에 계승할 유·무형의 재산 보전 활용을 통한 지역만들기 활동 및 문화 또는 스포츠 진흥을 통한 지역만들기 활동에 대한 조성	시정촌 지역만들기 활동을 실천하는 기타 단체·임의 단체	300 만엔 정도	10월경
(주)니토리	니토리 홋카이도 응원 기금	환경, 교육, 관광, 복지 분야에서 홋카이도를 활성화하는 활동을 지원	활동거점이 홋카이도에 있고, 홋카이도에 사업 예정 또는 하고 있는 단체 또는 개인	규정에 의함	11월~12월경
(재)北門 신용금고 마을만들기 기금	마을만들기 기금	거리조성, 교육 문화 예술 스포츠 등의 향상과 진흥, 자연환경의 정비보전, 사회 복지향상을 위해 활동하는 단체 및 개인에 대해 조성	도중앙지역(北門信用金庫 영업 지역)에서 활동하고 있는 개인 법인	제한없음 (예년 20~30만엔 정도)	6/1~9/30
NPO법인 홋카이도 NPO오치(越智)기금	NPO활동 조성금	NPO 및 NPO를 지향할만한 사회적 확산을 지닌 자발적인 시민 활동에 대한 조성	NPO 법인 임의 단체	10만엔	8월경
(재)北海道 개발협회	지역 활성화 활동 조성	비영리 시민단체가 도내에서 실시하는 지역 만들기 기금, 추진 또는 실시 활동에 조성	비영리 시민단체	70만엔	11월경~4월경
(재)홋카이도 시정촌 진흥 협회	생동감 넘치는 고향 추진사업 보조금	지역문제를 해결하고 지역 활성화를 도모하기 위한 특색 있는 사업 (이벤트사업 등 소프트웨어사업)을 적극 지원하는 것을 목적으로 조성금을 교부	시정촌 시정촌이 관여하는 실행위원회 등	광역 사업 (원칙) 300 만엔 소규모사업 100만원	4월상순
	지역만들기 연수회 개최 지원 사업	지역 활성화 등을 도모하기 위해 시정촌이 주민과 직원을 대상으로 활성화 등 구체적인 방안의 검토와 정보교환을 위해 개최하는 지역만들기 세미나에 조성금을 교부	시정촌	30만엔	4월상순
	지역활동 지원 사업 (마을만들기 추진 사업)	개성 있고 살기 좋은 지역사회를 창조하기 위해 주민과 행정, 관계 기관, 단체 등이 연계하여 새로운 시대에 맞는 네트워크 만들기를 목표로, 선구적이고 타의 모델이 되는 사업을 지원	영리를 목적으로 하지 않는 단체(시정촌, 학교, 정치 단체, 종교 단체 제외)	30만엔	7월초순~8월하순
	지역활동 지원 연계 사업	(1) 사회의 요구에 신속하게 대응하는 공익성이 있고 수익성을 동반하지 않는 사업 (2) 광역적인 연계하에 추진하고, 공익성이 있고 수익성을 동반하지 않는 사업 (3) 지역특성을 살린, 공익성이 있고 수익성을 동반하지 않는 사업	영리를 목적으로 하지 않는 단체(시정촌, 학교, 정치 단체, 종교 단체 제외)	15만엔	7월초순~8월하순
	자원봉사활동 지원 사업	모두가 행복하게 살 수 있는 지역사회를 도우는 자원봉사활동에 대해 조성	자원봉사 단체	5만엔	7월초순~8월하순
	커뮤니티 재생 사업	생활의 기반인 커뮤니티의 약화와 붕괴가 진행되고 있는 사회정세를 개선하고 주민의 자주자립의 기반에 지역이 연계하여 안심하고 살기좋은 생활환경을 정비하는 것과 이를 담당하는 인재를 키우기 위해 지역의 재생을 위한 강좌와 포럼을 시민 활동 단체 등과 협력하여 개최하는 사업을 지원	영리를 목적으로 하지 않는 단체(시정촌, 학교, 정치 단체, 종교 단체 제외)	제한없음	7월초순~8월하순

(재)훗카이도 중소기업 종합지원 센터	지역자원 활용형 사업화 실현사업	지역 자원을 활용한 새로운 상품 새로운 서비스의 개발에서 판로 개척까지 사업화 실현을위한 일련의 노력에 필요한 경비에 대한 조성	중소기업가 등	300 만 원 이내	①4 월 중순 ②5 월 중순 ③7 월 하순 ④9 월 상순
	지역브랜드 판로확대 지원사업	1차산업단체, 상공단체로 구성된 단체가하는 지역브랜드화를 위한 전략수립에서부터 판로 확대 등 일련의 과정에 필요한 경비에 대한 조성	1차산업단체, 상공단체 등으로 구성된 단체 등	500 만 원 이내	①6 월 상순 ②7 월 하순 ③8 월 상순 ④9 월 상순
(재)훗카이도 문화재단	문화교류사업	공연예술분야(음악,연극,무용 등)에서 활약하고 있는 도내 문화단체가 道外나 해외에서 하는 공연 또는 외국의 문화단체를 초청하여 행하는 공연에 조성	음악,연극,무용 등의 공연예술분야에서 활약하고 있는 문화단체	규정에 의함	11월~1월경
	코구마기금사업 - 비품정비 등	생활문화(민속,향토예능 등의 분야에 한함) 및 건강·체력만들기 활동의 추진에 필요한 비품정비 및 수선을 보조	생활문화등 분야에서 이미 상당한 활동 실적이 있는 단체	50만엔	1월~1월경
	마을문화 창조사업	지역문화의 창조와 지역활성화에 기여할 것으로 기대되는 다음의 사업을 공동 개최 (1)음악,연극,무용 등의 무대발표 및 보급 활동 (워크샵, 강의 등) (2)미술,문학,영상 등 각종 문화자료 및 보급활동 (워크샵, 강의 등)	지역 문화 단체 시정촌 시정촌 교육위원회 실행위원회 등	규정에 의함	11월~1월경
	아트극장 감상사업	예술가들의 무대예술(음악,연극,무용 등)의 공연으로 문화재단이 선정한 상연 및 각 시정촌이 연계하여 기획한 네트워크 형식의 상연 등을 공동 개최	지역문화단체 시정촌 시정촌 교육위원회 실행위원회 등	규정에 의함	11월~1월경
(사)훗카이도 숲과 녹의 회	숲과 녹의 회 녹화 공모사업	녹화의 추진 및 삼림정비를 지원	NPO법인 임의단체	50 만엔	12월경
(사)북방권 센터	북방권교류기금 조성사업	(1)문화교류 등을 목적으로 사람 파견·초빙 (2)조사·연구, 일본어의 보급 (개인 신청도 접수함) (3)문화교류 등을 목적으로하는 행사 (4)훗카이도와 북방지역 국가의 생활·문화·학술 등의 이해를 제공해주는 자료의 수집·작성·배포	단체 법인 (일부 개인도 가능)	규정에 의함	3월
(사)복)NHK 후생문화사업단	지역복지지원하는 "새잎기금"	지역에서 활발한 복지 활동을 추진하는 그룹 지원 (지원금 재활용 PC)	NPO법인 임의단체	70만엔	4월경
(재)오사카 커뮤니티 재단	전국의 비영리 단체가 실시하는 공익에 이바지하는 사업에 보조금을 지급	의학의료연구, 의료환자지원, 청소년의 건전육성, 사회교육의 충실, 예술문화의 발전·향상, 다문화와의 공생, 아시아 등에 대한 지원, 환경의 보호·보전, 지역사회 의 진흥 활성화, 사회 복지의 증진 등 비영리단체가 실시하는 사회공헌활동의 지원	법인 임의단체	100만엔	10월1일~11월20일
花王(주)	花王·커뮤니티 박물관 프로그램	지역문화의 발전에 기여하는 활동을 지원	전국 각지의 박물관을 거점으로 한 시민 활동을 하고 있는 단체	50만엔	5월경
	花王모두의 숲 만들기 활동 보조	광장,공원,학교,복지시설 등에서의 식수와 마을 잡목림 등으로의 보전·복원, 대규모 공원 녹지의 공공단체와의 제휴를 통해 식수 활동을 지원	국내 숲만들기 활동을 하는 단체	100만엔	8월~10월

(재)하천환경관리재단	하천정비기금 조성사업 - 국민적 계몽운동	지방공공단체, 각종법인, 초중고교 등이 실시하는 하천·댐 등에 대한 국민의 이해를 높이는 활동과 하천을 활용한 환경교육 활동 등에 대해 보조	지방공공단체 법인 학교 NPO법인 임의단체	500 만엔 (전국규모 1000만원) 단, 종합학 습은 한도 액 10만엔	10월~ 11월말
(재)자치종합센터	지역진흥 조성 사업 - 공생의 마을만들기 조성 사업	모든 사람들이 활기찬 생활, 사람과 사람과의 교류가 깊어 공생형 사회를 실현하기위한 모델적인 사업을 지원	시정촌 커뮤니티조직	1,000만엔	4월경
	지역진흥 조성 사업 -고향소방단 활성화 사업	지역주민의 소방단에 대한 이해와 인식을 높이고, 지역주민의 소방단활동에 대한 적극적인 협조를 얻기 위해 필요한 시설 또는 시설정비에 관한 사업 등을 지원	시정촌	100만엔	10월경
	커뮤니티 조성 사업 - 일반 커뮤니티 조성 사업	주민들이 자주적으로 시행하는 커뮤니티 활동의 촉진을 도모하고, 지역의 연대감을 바탕으로 자치 의식을 고조 것을 목적으로 하는 것으로, 커뮤니티 활동에 직접 필요한 시설 또는 시설의 정비에 관한 사업을 지원	시정촌 커뮤니티조직	200만엔	10월경
	커뮤니티 조성 사업 - 커뮤니티센터 조성 사업	주민이 행하는 자주적인 커뮤니티활동을 적극적으로 추진하고 건전한 발전을 도모하기 위해 주민의 수요실태에 따라 기능을 지닌 집회시설(커뮤니티센터·자치회집회소 등)의 건설정비에 관한 사업을 지원	시정촌 커뮤니티조직	1,500만엔	10월경
	커뮤니티 조성 사업 -자주방재조직 육성사업	(1)일정지역의 주민이 해당지역을 재해로부터 보호하기 위해 자주적으로 결성한 조직 또는 그 연합체가 실시하는 재해의 피해방지 활동 및 경감활동에 직접 기여하는 것으로 정비에 관한 사업 (2) 2011년도 지역방재학교 모델사업으로 선정된 사업	시정촌 자주방재 조직 여성소방 클럽	규정에 의함	10월경
	커뮤니티 조성 사업 - 청소년 건전육성 사업	청소년의 건전한 육성에 기여하기 위하여 주로 부모와 자녀가 참여하는 (스포츠·레크리에이션 활동에 관한 사업, 문화·학습활동에 관한 사업, 기타 커뮤니티 활동의 이벤트 등에 관한 사업) 소프트웨어 사업을 지원	시정촌 커뮤니티조직	100만엔	10월경
	문화진흥 사업 - 심포지엄 등 보조 사업	아래와 같은 테마의 노력을 생각하는 지역사회 만들기의 추진을 도모 심포지엄과 사례발표, 전시회 등을 지원. (1) 순환형사회 형성 (2) 저출산·고령화 대책 (3) 지역자원 활용 촉진 (4) 주민과 행정과의 협력 등	시정촌	300만엔	2월경
	환경보전 촉진 사업	지역환경과 지구환경에 필요한 보전활동·교육개발의 추진을 도모하기위한 각종 이벤트, 교류회·발표회 및 지도자양성 연수회 등의 소프트웨어 사업을 지원	시정촌 커뮤니티조직	시정촌 : 200 만엔 커뮤니티조직:100만엔	4월경
(재)자치체 국제화협회	지역국제화협회 등 선도적인 시책 지원사업	지역의 국제화에 기여하는 선도적인 사업을 지원	①지역국제화 협회 ②시정촌 민간국제교류조직	①300만엔 ②200만원	10월경

(재) 지역 활성화 센터	매력있는 상가 만들기 조성사업	상가 이미지 제고 또는 중심 시가지의 재활성화를 목적으로한 모델적인 상점가의 진흥정비사업에 지원	시정촌	2,000만엔	11~1월경
	이주·교류 수용 시스템 지원사업	이주-교류자의 수용시스템 구축에 노력하는 시정촌의 모델적인 사업을 지원	시정촌	단독 시정촌:200만엔 두개이상 시정촌 공동:400만엔	11~1월경
	합병 시정촌 주민조직 활성화 지원 사업	합병 후에 주 사무소를 두지 않은 구 시정촌 지역에서 주민조직 등이 자주적·주체적으로 실시하여 해당 지역을 활성화하는 사업에 합병 시정촌이 보조하는 사업에 대해 지원	2000년도 이후에 합병한 시정촌과 2010년도까지 합병예정 시정촌	300만엔	11~1월경
	스포츠 거점 만들기 추진 사업	초중고등학생이 참가하는 지속적으로 개최되는 전국대회 규모의 각종 스포츠대회에 대해 10년간 보조	시정촌	500만엔	6~9월경
	활력있는 지역 만들기 지원 사업 - 광역 연계 추진 조성사업	복수의 시정촌이 공동으로 (합병에 의해 단독 시정촌이 되는 경우 포함) 또는 광역 행정기구가 주체가 되어 지역이 지닌 특성을 유효하게 활용하고 지역간 광역적 연계의 추진을 목적으로 실시하는 소프트웨어사업을 지원	시정촌 광역 행정기구 일부 사무조합 지방자치법에 의해 설치된 협의회	300만엔	11~1월경
	활력있는 지역 만들기 지원 사업 - 활력있는 상가 만들기 조성 사업	지역의 특성을 살려 주로 중심 시가지에서 자주적·주체적으로 실시되는 상가의 활성화를 목적으로한 소프트웨어사업을 지원	시정촌 광역 행정기구 일부 사무조합 지방자치법에 의해 설치된 협의회	300만엔	11~1월경
	활력있는 지역 만들기 지원사업 - 지역 자원 활용 조성사업	지역에 존재하는 자연,문화,역사,산업,생활 습관 등의 특성을 지역자원으로서 발견하고, 적극적인 활용을 도모하는 것을 목적으로 실시하는 특색있는 소프트웨어 사업	시정촌 광역 행정기구 일부 사무조합 지방자치법에 의해 설치된 협의회	300만엔	11~1월경
(재) 지역 창조	지역 문화 예술 활동 지원사업	지방공공단체등이 지역에서 자주적으로 실시하는 문화예술활동을 지원	지방공공단체 지정 관리자 특정 공익법인	규정에 의함	8월~10월 상순
	지역 전통 예능 등 보존 사업 - 영상기록 보존 사업	시정촌이 실시하는 각 지역이 잃어가거나 기록이 적은 전통예능등을 영상으로 기록 보존하는 사업을 지원	시정촌 (정령 지정도시 제외)	320만엔	8월~10월 상순
	지역전통예능 등 보존사업 - 지역전통예능 계승자(청소년 등)육성사업	지속적으로 계승자를 육성하고 있는 지역 전통 능력 등에서 그 상속자인 청소년 등이 해당 도시에 위치한 공립 문화 시설 등에서 그 성과를 발표하는 공연 등의 사업을 지원	시정촌	100만엔	8월~10월 상순
	예술 제 공 · 공동 주최 사업	지방공공단체와 (재)지역창조가 공동주최하고, 지역의 요구를 바탕으로 질 높은 음악,연극,전통예술등의 공연을 실시한다	지방공공단체 지정관리자(지자체가 자본금 등 1/2이상 출자하고 있는 것에 한함) 특정 공익법인	규정에 의함	8월~10월 상순
TOTO(주)	TOTO수환경 기금	지구의 물과 삶의 새로운 문화의 실현을 위한 실천활동 지역의 물과 생활의 관계에 대한 연구활동을 지원	NPO법인 임의단체 자치회 등	규정에 의함	5월~6월경
(재)토요 타 재단	지역사회 프로그램	지역에 사는 사람들이 다양한 주체가되어 지역사회의 재생·진흥을 위해 활동하는 프로젝트를 보조	단일조직의 경상적인 사업이 아닌 프로젝트 팀에 의한 활동	연간 300만엔 정도	10월경

(재)일본소방협회	여성소방대에 의한 안전하고 재해에 강한 지역만들기 추진 사업	여성소방클럽 등이 초기소화를 위한 경량 휴대 소방펌프 등의 정비사업을 지원	여성소방대원이 있는 시정촌	100만엔	4월~6월초
(사)일본산림기술협회	산촌재생 플랜 조성금	산촌 지역의 활성화를 위한 추진노력을 촉진하기 위해 사업 실시 주체를 공모하여 선정하고 필요한 사업비의 조성 및 기타 각종 지원	NPO법인 임의단체 산림조합, JA 등 각단체 기업 제3섹터 지방공공단체(개인 제외)	메뉴에 의함	5월~7월
(재)일본선박진흥회(일본재단)	공익·자원봉사 지원 관계사업 - 사회·복지·교육·문화 등의 활동-	장애인과 고령자가 자립해서 사는 사회를 지향하는 사업, 한사람 한사람의 존엄성이 존중되는 사회를 지향하는 사업, 자녀와 지역사회의 유대가 강한 사회를 목적으로 하는 사업, 자연과 조화, 건강하고 문화적인 생활을 하는 사회를 목표로 하는 사업을 지원	재단법인 사단법인 사회복지법인 NPO법인 자원봉사단체	규정에 의함	10월경
일본 담배산업(주)	청소년 육성에 관한 NPO 보조 사업	NPO 법인이 지역 사회의 핵이 실시하는 청소년의 건전한 육성에 연결하는 사업을 지원	NPO법인 비영리법인	150만엔	10월경
(재)하우징 앤드 커뮤니티	주거와 커뮤니티 만들기 활동 보조	주거와 커뮤니티 만들기에 관련된 커뮤니티시설의 제안·창조, 주환경의 보전·향상, 지역의 방재·방법, 입주자 참가의 거주지만들기를 지원	NPO법인 임의단체	100만엔	11월경
(주)마이크로소프트	Microsoft NPO 협동 프로그램	①인터넷의 안심·안전한 이용을 추진하는 활동 ②IT의 새로운 가능성을 넓히는 활동에 해당하는 프로그램의 보조	비영리단체	300만엔	1월경
(재)마을만들기 시민재단	"마을 만들기 사람"응원 보조금	마을만들기, 지역만들기를 하는 사람 및 조직, 운영에 대해 보조	NPO법인 임의단체 개인	50만엔	3월경
(재)유니벨	'새로운 세기의 사회만들기를 테마로 한 시민활동 조성	고령자가 활동 또는 고령자를 대상으로 시민활동을 하는 단체에 대해 보조금	시민활동단체	100만엔	7월경

#### 4. 소 결

- 마을이란 지역주민 상호간에 생활을 서로 의지하고, 산림 등의 자원을 양호하게 관리하여 국토를 건전하게 보전하는 역할을 담당하고 있음. 이런 가운데 일본 국토교통성과 총무성이 실시한 '과소지역 등에 있어서 마을의 상황에 관한 앙케이트 조사' 2008년 2월)에서는 전국 6만 2천여개 마을 중, 4%에 해당되는 2,641개 마을이 소멸할 것으로 예상되고, 이중 422개 마을(전체의 0.7%)은 '10년 이내에 소멸'할 것으로 예상되는 결과가 제시됨.

- 마을기능 저하로 인해 도로와 농업관련시설 및 공공시설 등 사회기반과 지역 문화의 황폐 및 경작포기지의 증대 등의 발생이 예상된다.
  - 따라서 특히 과소지역에서 많이 나타나는 소규모 또는 고령화된 지역사회에 있어서도 주민생활이 건전하게 유지되도록 마을기능의 유지·재구축을 도모할 필요가 있음.
  
- 마을기능의 유지·강화를 위한 방안으로서 우선, 마을 재편성의 대책을 생각할 수 있음.
  - 마을 재편성은 개념상 2가지로 나누어 논의되어 왔음. 즉, 마을의 공간적 이전을 동반하는 ‘마을이전’과 마을의 합병·통합 및 새로운 행정구역의 설정 등 이전을 동반하지 않는 ‘마을재편’임.
  - 전자의 마을이전에 관해서는 보조금과 과소채(過疎債)의 활용을 생각할 수 있고, 후자의 마을재편은 유지가 곤란한 마을과 주변마을의 연계강화에 의해 독자적으로는 유지가 어려운 마을의 기능을 보완하는 수법임.
  - 예를 들면, 시마네현 미사토정(島根縣 美郷町)에서는 시정촌(市町村) 합병을 계기로 마을재편을 시행하고, 합병 전의 연합자치체의 통일에 대해서도 합병 협의 단계에 검토하여 조정이 추진되고 있음. 그리고 히로시마현(廣島縣) 三次市(구 作木村)에서는 마을단위에서는 하기 어렵게 된 장의(葬儀)행사 등에 대해서 새로운 행정구역 단위의 협력체제를 구축하여 실시할 수 있게 되었음.
  
- 다음으로 마을기능의 유지·강화 두 번째 방안으로서 커뮤니티 기능의 강화를 들 수 있음.
  - 최근 일부에서는 행정서비스를 비롯한 각종 서비스를 효율적·경제적으로 제공하기 위해서는 마을을 물리적·공간적으로 가능한 한 집약해야한다는 견해도 나오고 있음. 그러나 현재의 마을을 유지·강화할 것인가? 마을의 이전 또는 재편을 도모할 것인가? 에 대해서는 마을주민의 의사·판단에 맡기는 것이 타당하고, 단순히 효율성·경제성의 관점에서 결론을 유도하는 것은 옳지 않음.
  - 따라서 앞에서 제시한 마을이전 대책처럼 위에서 강압적으로 눌러서 시행하는 것은 바람직하지 못함.
  
- 그래서 제 2의 차선책으로서 커뮤니티기능의 강화와 NPO와의 협동 등의 시도도 생각해 볼 수 있음.

- 교토부 아야베시(京都府 綾部市)에 있어서는 '아야베시 水源의 리 조례'를 제정하고 존속하기 어려운 상황에 있는 마을을 '水源의 리'로서 자리 매김하고 水源의 리기금 및 보조금 등에 의한 정주대책, 도시와의 교류, 지역산업의 육성, 생활기반정비가 이루어지고 있음.
- 총무성의 '커뮤니티연구회 중간보고서'(08년 6월)에서는 마을붕괴의 근저에는 주민자신이 자기 지역에의 애착을 상실하는 '자긍심의 공동화'가 있어, 증상치료법적인 대책뿐만 아니라 지역주민 스스로 지역을 배우고 자긍심을 가지는 운동이 한편으로 필요하다고 지적하고 있음. 따라서 스스로의 지역을 배우고 자긍심을 가질 수 있도록 하기 위해서는 어떻게 하는 것이 좋을까? 국가, 지자체, 주민 등 당사자 모두 지혜를 모아서 그 대책을 강구하지 않으면 안 될 것임.

## V. 정책 시사점

### 1. 농촌 공동화 문제 대응에 역점

#### 1) 농촌정책의 전제

##### (1) 농촌 문제의 재인식

- 농촌문제는 산업화와 맞물려서 나타나는 구조적인 성격을 띠는 반면에 이러한 문제에 대응하는 정책은 다분히 대응적인 수준에서 접근하고 있음.
  - 농촌인구의 과도한 유출로 개발 잠재력이 거의 고갈되다시피 한 절망적인 상태임에도 여전히 상투적으로 농촌 활력 증진을 내세우면서 미온적인 다양한 프로그램들을 양산하고 있는 실정임.
  
- 농촌정책은 기본적으로 이러한 농촌문제의 심각성을 재인식하는 전제 위에서 전개되어야 할 것임.
  
- 농촌 문제의 근간 즉, 문제의 뿌리는 노령화 문제를 동반하면서 빠르게 과소화가 진행되는 현상에서 비롯되고 있음.
  - 농촌 과소화 실태를 보면 면지역의 경우 현재 4,000명 이하가 대부분을 차지하는 것으로 나타나고 있음. 1975년에는 대부분의 면 규모가 인구수 10,000명 이상인 것으로 나타나고 있는 사실로 미루어 볼 때 심각한 수준에서 농촌정주기반이 붕괴되고 있음을 쉽게 짐작할 수 있음.
  - 최하위 정주공간인 농촌마을의 경우도 마찬가지로 이러한 심각한 정주기반 붕괴현상을 경험하고 있음. 행정구역 '반' 기준으로 인구규모가 1989년 경우 80명 내외 수준을 보이던 것이 불과 20년이 지난 2008년도에 50명 내외 수준으로 감소한 것으로 나타나고 있음.
  - 노령화 실태는 더욱 극적인 모습을 보여주고 있음. 1975년 노령화 지수 즉, 65세 이상 인구수를 14세 이하 인구수를 나눈 값이 10% 내외로 나타나고 있는데, 30년만인 2005년에는 그 값이 무려 200% 내외 수준으로 크게 증가하였음을 보여주고 있음.
  
- 과소화와 노령화에 뿌리를 두고 있는 농촌문제는 기본적으로 과소화에 따른



시장수요의 위축에서 비롯되는 문제이며, 여기서 여러 가지 문제 파생되고 있음. 농촌문제는 이러한 관점에서 그 본질이 파악되어야 할 것임을 강조함.

- 농촌인구 감소는 여러 가지 생활 및 생산서비스 공급 임계치를 충족하지 못하면서 불가피하게 지역시장으로 하여금 그 기능이 위축되게 하고, 그 결과 많은 서비스 공급활동이 광역 시장권으로 편입됨에 따라 정주여건의 악화가 가속화되기에 이룸.
- 보다 상위의 중심지까지 더 먼 거리를 내왕하면서 충족해야 하는 생활 편의 서비스 예컨대, 시장보기, 병원 진단받기, 학교 가기 등 일상용품 구매 및 의료, 교육환경의 열악 등 문제가 파생되고 있다는 것임.

○ 앞으로 농촌인구가 더욱 감소될 것으로 예상하면 농촌문제의 핵심은 무엇보다 농촌 정주공간이 붕괴되면서 공동화되는 데서 찾아져야 할 것임.

- 농촌마을의 경우 앞서 본 것처럼 향후 10년이 지나면 현재 인구의 42%정도가 또 줄어들고,
- 그리고 노령화 정도는 더욱 심화되어 60세 이상이 80%, 80세 이상이 절반을 차지할 것으로 전망되고 있음.

## (2) 농촌정책의 기초

○ 우리 농촌은 과소화와 노령화 문제가 동반되면서 악순환 되는 가운데 침체의 늪에서 더욱 빠져 들어가는 모습을 보임.

- 머지않아 농촌지역은 공동화되면서 이제 노인들만의 삶의 공간으로 전락할 것으로 전망되고 있음.
- 10년 이후 농촌마을의 인구는 크게 위축된 현재 수준에서마저도 더욱 줄어들 것이고, 노령화 또한 더욱 심각한 수준으로 전개될 것임.

○ 과소화 및 노령화에 따른 농촌의 공동화 대응문제가 향후 농촌정책의 큰 흐름이 되어야 할 것임을 단적으로 강조하고 있음.

- 여전히 많은 농촌주민들이 삶을 영위하는 정주공간이며, 나아가 정주선호도 또한 높게 나타나고 있는 점을 상기하면 무너져 내리고 있는 우리 농촌을 이대로 방치하면서 그냥 손 놓고 있을 수만은 없다는 것임.
- 사례마을을 대상으로 현재 생활 만족도와 이주 의향을 물어본 결과<sup>6)</sup> 조사대

---

6) 조사는 영덕군 달산면 흥기리 주민을 대상으로 2009년 8월에 사례지역을 방문하여 설문지에 의한 면접조사로 실시되었으며, 흥기리의 총 가구수인 117가구 중 79명의 주민이 조사에 응하였음.

상 주민의 54.4%가 '만족한다'고 응답하고 있는 반면에 '불만족이다'라는 응답은 1명에 그치고 있음.

- 그리고 이주의향을 물어본 결과를 보면 전체 응답자의 65.8%가 '그래도 여기가 좋다'라고 생각하는 것으로 나타나고 있음. 반면에 '갈 곳이 있으면 옮기겠다'라고 응답한 사람은 역시 1명에 불과함.

**<표 5-1> 농촌주민의 생활 만족도 및 이주의향 조사 결과**

생활 만족도	만족한다	그저 그렇다	불만족스럽다	계
	43 (54.4%)	35 (44.3%)	1 (1.3%)	79 (100%)
이주 의향	여기가 좋다	계속 살 것이다	옮길 것이다.	계
	52 (65.8%)	26 (32.7%)	1 (1.3%)	79 (100%)

- 한편 이러한 과소화와 노령화 문제는 산업화 과정에서 필연적으로 수반하는 사회경제적 구조의 문제이므로 농촌정책의 장에서 효과적인 대처방안을 강구하기가 어려운 것이 사실임.
    - 농촌정책의 딜레마적 성격이 여기에 있음.
    - 한편으로 도시화의 힘에 강하게 종속된 나머지 농촌문제는 날로 심화되면서 정주공간이 붕괴되고 있으며, 다른 한편으로 여전히 많은 주민들의 삶의 터전 이어서 이러한 모습을 그냥 보고만 있을 수도 없는 상반되는 2가지 현상 사이에 농촌정책의 고민이 자리하고 있다는 것임.
  - 농촌정책의 기본 틀은 이러한 배경에서 그 골격이 짜여져야 할 것임.
    - 요컨대, 사회복지적 차원에서 최소한의 농촌주민의 삶의 질을 보장하고, 나아가 공동화되고 황폐화되는 농촌지역의 활력을 여하히 되찾게 하느냐 하는 즉, 국토이용의 효율화를 추구하는 차원에서 농촌정책의 큰 그림이 그려져야 할 것임.
- 2) 농촌정책의 기본방향 : 농촌지역사회의 효과적인 유지 보존 및 관리 방안 모색
- 농촌정책의 초점은 농촌공동화 문제에 적극적으로 대응하는 데 두어져야 할 것임을 지적하고 있음.

- 현 농촌정책도 큰 틀에서는 이러한 방향에서 접근하고 있는 것으로 이해함.
  - 예컨대, 농촌인구기반 유지 및 확충을 위한 여러 가지 산업관련 정책 프로그램을 구사하고 있으며,
  - 시장광역화에 대응하여 소도읍 및 거점면 육성 정책프로그램과 함께 접근성 제고를 위한 다양한 도로·교통 관련 정책 프로그램들을 도입하고 있고,
  - 그리고 공적부조가 필요한 계층을 대상으로 최소한의 삶의 질 확보를 위한 다양한 정책 프로그램들이 작동되고 있음.
  
- 그러나 현행 농촌정책의 안목은 실질적으로 농촌 공동화 문제의 심각성에 대해 그다지 절실하게 인식하지 않고 있는 것으로 보임.
  
- 현행 농촌정책 내용을 들여다보면 앞으로 초래될 심각한 농촌공동화 문제에 대한 우려는 불식한 채 대중적인 차원에서 농촌의 인구기반을 확충하고 활력을 북돋우는 제반 정책프로그램들을 강구하는데 집중하고 있는 모습을 보인다는 것임(표 5-2).
  - 근본적인 농촌문제에 대한 대응에는 정면에서 비켜선 채 다소 낙관적인 차원에서 우회적으로 여러 정책프로그램들을 강구하고 있음.
  - 예컨대, 농촌일자리 창출을 위한 여러 미온적 농촌산업 활성화 프로그램이 작동하고 있다든지, 농촌지역사회의 활력을 제고하기 위한 단편적인 다양한 생활편익·복지 시책들을 산발적으로 도입하고 있음.

<표 5-2> 농촌정책 프로그램의 예시(광특회계 농림수산식품부 소관 기존사업 기준)

일반농산어촌지역개발사업	농어촌자원복합산업화지원사업	농어업기반조성사업
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농촌마을종합개발사업</li> <li>○ 어촌종합개발사업</li> <li>○ 지방소도읍육성사업</li> <li>○ 거점면종합개발사업</li> <li>○ 개발촉진지구지원사업</li> <li>○ 전원마을조성사업</li> <li>○ 살기좋은 지역만들기사업</li> <li>○ 주거환경개선사업</li> <li>○ 농촌생활환경정비사업</li> <li>○ 농촌농업생활용수개발사업</li> <li>○ 산촌생태마을조성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 녹색농촌체험마을조성사업</li> <li>○ 농어촌테마공원조성사업</li> <li>○ 농공단지조성사업</li> <li>○ 신활력지원사업</li> <li>○ 복합농시공원조성사업</li> <li>○ 김육성채묘및냉동망보관사업</li> <li>○ 특화품목육성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발기반정비사업</li> <li>○ 대구확경지정리사업</li> <li>○ 농업사관학교건립</li> <li>○ 씨감자생산기반조성사업</li> <li>○ 소형어선인양기설치사업</li> <li>○ 지방어항건설사업</li> <li>○ 복합다기능부잔교시설사업</li> <li>○ 양식어장관리사업</li> <li>○ 인공어초사업</li> <li>○ 수산종묘관리사업</li> <li>○ 내수면어업생산시설사업</li> </ul>

- 심각한 수준에서 공동화되고 노령화되고 있는 농촌현실을 감안하면 이러한 산발적인 접근으로는 농촌의 활력을 제고하는데 소기의 효과를 거둘 것으로 기대하기 어려운 것이 사실임.
  - 이미 되돌리기에는 너무 위축되어버린 농촌 현실을 감안할 때 이러한 정책 프로그램의 적용으로 농촌지역의 활력이 되살아나고, 농촌인구기반이 확충될 것으로 기대할 수 없다는 것임.
  - 농촌의 성장 잠재력이 고갈되어 버려 어떠한 활력 증진 정책프로그램도 작동하기 어렵다는 것임.
  
- 이러한 어려운 농촌현실을 상기하면 농촌정책은 우선 1차적으로 무너져 내리는 농촌지역사회를 어떻게 유지하고 관리하느냐 하는 문제에 관심과 노력을 집중하여야 할 것임을 지적함.
  - 농촌정주공간이 붕괴되고, 농촌공동체가 해체되어 가고 있는 농촌 현실에 비추어보면 향후 농촌정책은 마땅히 농촌지역사회의 효과적 유지·관리 방안을 모색해가는 방향에서 접근하여야 할 것이라는 것임.
  
- 한편 보다 근본적인 농촌정주대책인 산업관련정책은 또 다른 하나의 농촌정책 범주로 분류하여 다른 차원에서 효과적인 접근방법을 강구해가는 노력 또한 병행토록 해야 할 것임.
  - 농촌소득기회를 확충하는 정책은 농촌개발의 궁극적 수단이자 목표를 이룸.

- 때문에 소득제고를 지향하는 다양한 산업적 접근이 농촌정책의 한 갈래로 자리하면서 많은 관심과 함께 실질적이고 전향적인 차원에서 이루어지도록 하기 위해서는 무엇보다 그 전제가 되는 정책분야를 특정하여 드러내자는 것임.
- 요컨대, 향후 농촌정책의 방향은 기본적으로 붕괴되는 농촌지역사회로 하여금 여하히 효과적으로 연착륙을 유도해 가느냐 하는 문제에 보다 적극적으로 대응해야 할 것임.
- 현행 농촌정책의 기초를 이루는 농촌 활력을 제고하려는 방향에서의 접근도 필요하지만, 보다 근본적이고 시급한 것은 붕괴되는 많은 농촌지역사회로 하여금 급격한 변화와 충격에서 오는 여러 가지 어려움과 사회경제적 문제를 미연에 덜어줄 수 있도록 적극적인 지역사회 유지·관리 방안을 강구하는데 역점을 두어야 할 것임을 강조함.

### 3) 농촌정책의 개선과제

#### (1) 농촌마을 개발 문제에 역점

- 농촌지역사회 유지 관리 문제의 1차적인 관심 대상은 농촌 마을임.
  - 상대적으로 더 빠른 속도로 전개되는 과소화와 노령화로 말미암아 이제 농촌 마을은 하나의 지역 공동체로 그 역할을 수행할 수 없는 수준으로 크게 위축되었기 때문임.
- 한편 농촌지역 활력의 중추 역할을 감당하는 농촌 중심지의 위축 즉, 면소재지의 중심지 역할이 쇠퇴하고 있다거나 중심도시인 읍지역의 활력이 크게 저하하고 있는 것 등 문제도 농촌주민들의 기초 정주공간인 마을의 과소화에서 비롯되는 문제임.
  - 마을개발 문제와 떼어내어 중심지 육성 문제를 논의할 수 없으며, 나아가 중심지 개발의 가장 효과적인 접근방법 또한 역으로 마을개발에서 찾아야 할 것임.
- 그러나 우리 농촌마을은 오랜 기간 누적된 과도한 개발잠재력의 유출로 이제 무기력의 정도가 한계선을 넘어서고 있음.
  - 농촌마을 규모가 평균적으로 겨우 50명 선에 걸쳐 있으며, 사례마을의 경우를

보면 현재 60세 이상 노인인구 비중이 70%에 이르는 것으로 나타나고 있음.

- 일본의 경우에는 65세 이상 인구가 50% 넘어서면 한계마을로 규정하고 있음.  
우리 농촌마을의 위축 문제가 상당히 심각한 수준임을 알려주고 있음.

○ 더욱이 향후 10년이면 농촌마을의 경우 80세 이상 노인인구가 절반에 이를 것으로 전망되고 있는데,

- 이러한 사실을 상기하면 무기력의 늪에 빠져있는 농촌마을을 어떻게 유지하고 관리할 것인가 하는 문제는 시급히 그 대답을 요하는 눈앞에 닥친 당면한 중차대한 과제라 아니할 수 없음.

○ 그러나 현실적으로 그 답을 꺼 집어내기에는 실로 어려운 문제임.

- 엄청난 사회적 비용을 수반하는 문제일 뿐만 아니라 그렇게 하더라도 거대한 흐름을 거슬리기에는 역부족일 것이기 때문임.
- 농촌정책이 개입할 수 있는 폭이 극히 제한적일 수밖에 없음을 알려주고 있음.

○ 구체적인 정책대안을 마련하기가 힘들 것임을 시사해 주는 대목임. 여기서는 이러한 전제 하에 큰 안목에서 향후 농촌정책 방향의 한 갈래를 다음과 같이 설정해 봄.

- 우선 빠르게 공동화되는 추세 속에서 농촌지역사회의 기반인 마을공동체가 경제적으로 하나의 규모화된 단위가 될 수 있도록 다양한 광역화 정책방안을 강구함.7) 농촌지역의 공동화 추세를 되돌리려는 의도로 직접적으로 인구기반을 확충해가고자 하는 정책 프로그램은 그 실질적 효과를 기대하기 어렵기 때문임.
- 기본적으로는 마을들 간 연계망 확충을 통한 마을 통합이라는 관점에서 접근 하되, 소멸이 불가피할 것으로 전망되는 공동화된 마을들은 지역특성을 고려한 다양한 지원방안을 강구함.
- 어느 정도 규모로 가져가야 할 것이고, 구체적인 연계망 확충은 어떻게 할 것이며, 그리고 소멸이 불가피한 마을은 어떻게 규정하고 연착륙을 유도하기 위한 지원방안은 무엇인지 하는 문제는 추후 시급히 별도의 연구가 필요한 주제임.

7) 윤원근외(2005)는 농촌개발 범역의 광역화를 주장하면서 면소재지 외에 기존 마을을 영농권, 수리권 등으로 구분하여 3~4개 정도 통합한 범역을 정주권개발사업 일부 사업의 효율적 단위로 제시하고 있음.

- 그리고 제한적이거나 농촌인구기반 확충을 위한 노력은 지속적으로 강도 높게 추진되어야 할 것임.
  - 이러한 정책노력은 지금까지 해오던 간접적인 수단보다는 인구유입을 직접적으로 지향하는 데 역점을 두어야 할 것임을 강조함.<sup>8)</sup> 극도로 무기력한 모습을 보이는 농촌현실을 감안할 때 간접적이고 우회적인 정책 수단 예컨대, 일자리 창출을 통한 인구유입 효과를 겨냥하는 많은 정책프로그램들과 같은 정책수단으로서는 실제 인구기반 확충효과를 기대하기 어렵다고 보기 때문임.
  - 귀농, 귀촌을 지원하는 프로그램 등을 그 대표적인 정책사례로 들 수 있음. 우리 사회의 노령화가 빠르게 진행되고 있는 현실에 비추어 보면 은퇴 노령층의 귀농, 귀촌 잠재력은 대단히 클 것으로 짐작함. 이와 함께 농업활동과 농촌의 다양한 자원이 안정된 소득기회를 제공하는 무한한 잠재력을 갖고 있다고 보면 많은 젊은 사람들에게도 귀농, 귀촌 수요는 적지 않다고 봄. 문제는 귀농, 귀촌에서 부딪치는 만만찮은 현실 애로 사항을 여하히 실질적으로 해소할 수 있는 지원을 용이하게 받을 수 있게 하느냐에 달려 있음.
  
- 이와 함께 현재 살고 있는 주민들의 어려움이나 불편한 점을 덜어주는 것도 정작 마을개발의 한 방향을 이룸.
  - 사례마을 주민들을 대상으로 살면서 힘든 사항이나 불편한 사항을 물어본 결과, 힘든 점으로는 경제적 문제와 건강문제, 외로움 등을 주로 호소하고 있으며, 불편한 점으로는 대체로 시장보기와 병원가기를 꼽고 있음.
  - 구체적인 응답결과를 보면 (표 5-3)과 같음. 살면서 가장 힘든 것이 무엇이라고 물어본 결과 '돈이 없어서'라는 응답이 32.4%로서 가장 높게 나타나고 있고, 바로 이어서 '외로워서'라는 응답이 29.1%로 비슷한 수치를 보이고 있음. 그리고 '건강이 안 좋아서'라는 응답도 23%를 차지하고 있음.

**<표 5-3> '삶의 가장 힘든 점' 질문에 대한 응답 빈도**

돈이 없어서	건강이 안 좋아서	소일거리가 없어서	외로워서	교육여건이 안 좋아서	교통이 불편해서	계
48 (32.4%)	34 (23.0%)	9 (6.0%)	43 (29.1%)	5 (3.4%)	9 (6.1%)	148

주) 한 사람당 2가지씩 중복 응답한 결과임.

8) 농촌산업 활성화를 통한 일자리 창출 노력은 통상 농촌정책의 영역을 벗어나고 있으며, 농촌정책 차원에서 추진한다 하더라도 간접적이고 우회적이어서 그 효과 또한 제한적일 수밖에 없을 것임.

- 또한 생활하는데 가장 불편한 사항을 물어본 결과 '일상용품 시장보기'라고 응답한 비율이 63.3%로 가장 높고, 이어지 '좋은 병원 진료 받기'라는 응답이 29.1%를 차지하고 있음. 나머지 '좋은 학교 및 학원 보내기'와 '친구들과 어울려 놀기'라고 응답한 비율은 각각 5.1%, 2.5%에 불과한 것으로 파악되고 있음 (표 5-4 참조).

**<표 5-4> 생활 불편사항에 대한 응답 빈도**

일상용품 시장보기	좋은병원 진료받기	좋은학교 및 학원 보내기	친구들과 어울리기	계
50 (63.3%)	23 (29.1%)	4 (5.1%)	2 (2.5%)	79 (100%)

- 조사결과는 마을개발 방안 마련과 관련하여 몇 가지 시사점을 제시하고 있음.
  - 경제적 어려움을 덜어주기 위한 소득관련 정책 프로그램과 함께 외로움을 극복할 수 있는 다양한 사회정책적 프로그램의 개발 필요성을 제기하고 있으며,
  - 그리고 시장보기, 병원가기 등 일상생활서비스에의 접근성을 보다 제고하는 정책프로그램의 개발 또한 강하게 요구하고 있다는 것임.

(2) 농촌 노령화 문제에 적극적 대응

- 농촌지역사회의 활력 저하 문제의 한 요인은 빠르게 진행되어온 노령화에 있음.
  - 사례 마을의 경우 현재 60세 이상 노인인구 비중이 70%에 이르고 있는 데서 알 수 있듯이 이미 노인들이 농촌인구의 대부분을 차지하는 것으로 나타나고 있음.
- 따라서 향후 농촌정책의 한 축은 노령화 문제에 대한 적극적인 대응에 두어져야 할 것임.
  - 농촌지역이 그곳에 살고 있는 노인들의 안정적 삶을 담아내고 있는 기본적인 정주공간으로 그 역할을 다하여야 할 것이기 때문임. 노령화 문제에 대한 정책적 관심의 필요성과 당위성이 여기에서 주어지고 있음.
- 실제 농촌주민들을 대상으로 정주선호도를 물어 본 결과 노인들의 경우 현재 살고 있는 장소에 대한 정주 만족도가 더 높은 것으로 나타나고 있음.



- 연령을 65세 기준으로 구분하여 현재 생활만족도를 물어본 결과 65세 이상 노령 계층의 생활만족도 지수(낮을수록 높은 만족도를 나타냄)는 2.32로 나타나는 반면에 65세 미만 연령계층에서는 2.90으로 나타나고 있음.
- 그리고 이주의향 조사결과에서도 65세 이상 노령계층에서 현재 살고 있는 장소에 대한 애착이 높은 것으로 조사되었음. '그래도 여기가 좋다'라고 응답한 사람이 65세 미만 집단에서는 40%로 나타나는 반면에 65세 이상 집단에서는 74%로 조사되고 있음.

**<표 5-5> 연령계층별 정주선호도 조사 결과**

구 분	생활 만족도 차이* (5점 만점, 1: 아주만족)	이주 의향 차이 (‘여기가 좋다’ 응답 비율)	조사대상
65세 미만	2.90	8 (40.0%)	20명
65세 이상	2.32	44 (74.0%)	50명

\* 0.01 수준에서 통계적으로 유의함

- 연령이 더 많은 노인들의 정주만족도가 높다는 이러한 조사결과는 이들 농촌 노인들의 정주 여건을 개선해 주는 문제에도 농촌정책의 높은 관심과 함께 적극적인 정책개입이 크게 요구되고 있음을 지적하고 있음.
- 노령화 문제는 기본적으로 노인들의 활동력이 저하된 데서 비롯되는 문제임. 때문에 노령화 문제에 대한 정책 대응은 이러한 활동력 저하를 보완해 주는 방향에서 접근되어야 할 것임.
  - 예컨대, 찾아가는 서비스 시스템을 가능한 한 효과적으로 구축해가는 방향에서 여러 가지 생활 불편이나 애로들이 해소되도록 하는 방안이 그 한 예임.
  - 정주선호도 조사결과에서도 이러한 ‘찾아가는 서비스’가 크게 요구되고 있음을 읽을 수 있음. 조사대상 중 65세 이상 노령계층이 일상생활에서 가장 불편한 것으로 ‘일상용품 시장보기’와 ‘좋은 병원 진료받기’를 꼽고 있음. 전체 응답자 59명 중 69.5%에 해당하는 41명이 ‘시장보기’를 가장 불편하다고 응답하고 있으며, 30.5%인 18명이 ‘병원 진료받기’가 가장 불편하다고 응답하고 있음.

**<표 5-6> 일상생활의 불편 사항**

구 분	일상용품 시장보기	좋은 병원 진료받기	좋은 학교 및 학원보내기	친구들 만나 어울려 놀기	계
65세 미만	9 (45.0%)	5 (25.0%)	4 (20.0%)	2 (10.0%)	20
65세 이상	41 (69.5%)	18 (30.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	59

- 한편 농촌노령화 문제의 또 다른 양상은 독거노인 가구가 빠르게 증가하고 있다는 것임.
  - 사례마을인 영덕군 달산면 흥기2리의 경우 총 가구 45가구 중 35.6%에 해당하는 16가구가 독거노인 단독가구로 나타나고 있으며, 특히 여성 독거가구의 비중이 높게 나타나고 있음.9)
  
- 독거노인 가구의 어려움은 무엇보다 외롭다는 데서 오는 문제의 성격을 띠고 있음. 사례마을 조사결과도 이러한 사실을 잘 말해주고 있음.
  - 65세 이상 조사대상자 50명 중에서 68%에 해당하는 34명이 생활하는데 가장 힘든 것으로 외로움을 들고 있음.
  - 농촌노인들 특히, 독거노인들의 외로움을 덜어줄 수 있는 다양한 방안 마련에도 정책 관심이 필요함을 강조함.

**<표 5-7> 삶의 가장 큰 애로사항**

구분	돈이 없어서	건강이 안 좋아서	소일거리가 없어서	외로워서	자녀교육 여건이 안 좋아서	교통이 불편해서	계
65세 미만	13 (65.0%)	3 (15.0%)	2 (10.0%)	9 (45.0%)	5 (25.0%)	4 (20.0%)	20
65세 이상	35 (59.3%)	31 (52.5%)	7 (11.9%)	34 (57.6%)	0 (0.0%)	5 (8.5%)	50

9) 나머지 가구 중에서도 3가구만 제외하고는 모두 즉, 26가구가 부부 2사람만 거주하는 가구로 조사되었음. 농촌가구의 대부분이 1인 또는 2인가구임을 말해주고 있음.

(3) 농촌정책의 방향성 정립 : 체계화와 집중화

- 농촌개발 방향은 크게 2가지 측면에서 조망되어야 할 것임. 하나는 빠르게 진행되는 농촌공동화에 대처하여 농촌 지역사회를 어떻게 효과적으로 유지·보전할 것인가 하는 방향에서 접근되어야 할 것이고, 다른 하나는 현재 살고 있는 주민들의 삶의 질 제고 차원에서 생활 및 복지 편익을 어떻게 효과적으로 증대시켜나갈 것인가 하는 문제가 그것임.
- 먼저 주민들의 삶의 질 제고 문제는 기본적으로는 생활권 광역화 추세를 어떻게 효과적으로 수용해 나갈 것인가 하는 방향에서 접근하여야 할 것임.
  - 이와 더불어 한편으로 광역화 하는 생활 및 복지환경에 적응하기 어려운 필수 기초서비스의 경우는 어떻게 직접 공급하는 방법에 의존할 수밖에 없을 것임. 어떻게 필수 기초서비스의 직접 공급 체제를 효과적으로 구축하느냐 하는 문제가 또 하나의 삶의 질 제고 농촌정책이 추구해야 할 방향임.
- 공동화되는 농촌지역사회로 하여금 생활권 광역화에 효과적으로 대응해 가면서 하나의 공동체로 그 기능을 다하게끔 효과적인 정책 방안을 마련해감과 동시에 최소한의 삶의 질 보장을 위한 기본수요의 직접 공급 등이 농촌개발정책이 지향해야할 방향임.
- 요컨대, 농촌문제의 뿌리가 농촌인구기반 붕괴에서 비롯되는 것이라고 보면 농촌정책의 한 축은 어쨌든 이러한 문제로부터 여하히 농촌지역사회를 유지하고 보존해 나갈 것인가 하는 데 두어져야 할 것이며,
  - 또 한편으로는 광역화되는 생활권 변화에 효과적으로 적응하면서 주민편익 및 복지서비스의 원활한 공급시스템을 구축하고, 다른 한편으로 이러한 시장 광역화로 수용하기 어려운 기초적인 주민 편익 및 복지서비스 활동은 공공부문에서 적극적으로 감당하도록 하는 방향에서 조화로운 정책 입장이 설정되어야 할 것임.
- 그러나 농촌정책 현실은 이러한 방향에 비추어볼 때 다소 산만한 모습을 보이고 있음.
  - 다양한 성격의 농촌문제에 대응하여 다양한 농촌정책 프로그램들이 도입되고 있으나 농촌정책이 지향해야 하는 목표에 비추어볼 때 그 방향성이 뚜렷하지 않다는 것임.

- 농촌공동화 문제에 대한 적극적인 정책 인식이 부재하고 있으며, 또한 농촌정책 프로그램들 간에 중복과 쏠림 현상이 만연하고 있음.
  - 예컨대, 농촌마을을 대상으로 비슷한 사업내용을 갖는 여러 이름의 마을개발정책 프로그램들이 등장하고 있는가 하면 신활력사업과 지식경제부의 지역특구 지정 사업의 중복 현상은 본래적인 것으로 불가피하게 드러날 수밖에 없음. 한 예로, 영광굴비의 경우 신활력사업의 주된 사업대상으로 나타나는 한편 마찬가지로 지역특구 사업의 유력한 품목으로 자연스레 부각됨에 따라 동시에 특구로도 중복 지정되고 있음.
  - 그리고 쏠림 현상 또한 뚜렷이 목격되고 있음. 다양한 정책프로그램이 선을 보이고 있지만 사업내용을 들여다보면 몇 가지 사업품목에 지나치게 의존하고 있는 모습을 보이고 있음. 1980년대와 1990년대에는 도로정비사업에, 그리고 2000년대에 들어서면서부터는 농촌관광사업에 많은 관심과 투자가 이루어지고 있는 현상을 쉽게 읽을 수 있음.
  
- 더욱이 향후 농촌개발정책사업 예산의 대부분을 시·군에 포괄보조하고 시장·군수가 포괄보조금을 재원으로 해서 자율적으로 수립하는 기초생활권계획에 따라 농촌투자가 이루어진다고 보면 농촌정책의 큰 방향성은 더더욱 담보할 수 없게 될 것임.
  - 한편 현행 농촌정책을 둘러싸고 일어나는 중복현상 문제는 시장·군수가 포괄보조금을 재원으로 수립하는 기초생활권계획이 정착되면 새로운 제도 속에서 어느 정도 해소가 될 것으로는 보임.
  - 그러나 농촌정책의 쏠림 현상은 시장·군수가 자율적인 계획권한을 갖는다고 해도 여전히 문제로 남을 것으로 우려됨. 이러한 문제는 본질적으로 개발사회의 부족에서 비롯되는 문제이기 때문임. 따라서 다양한 새로운 합리적인 정책대안들이 개발되어야 할 것임.
  
- 요약하면, 농촌정책은 우선 그 기본목표의 하나가 '농촌공동화 문제'에 대한 합리적 대응'에 두고 있다고 하는 농촌정책의 방향성을 보다 뚜렷하게 드러내야 할 것임.
  - 이러한 방향성에 입각하여 필요한 새로운 관련 농촌정책 프로그램들이 목표수단의 연쇄고리를 이루면서 개발되고 체계화되어야 할 것임.
  
- 나아가 농촌정책은 이러한 개발방향을 지향하는데 있어 보다 집중성을 띠는

정책체제로 개편되어야 할 것임.

- 개발 노력과 재원에 어쩔든 한계가 있을 수밖에 없다고 보면 많은 대상에 관심을 분산시켜서는 소기의 정책효과를 거두기가 어렵기 때문임.
- 정책사업을 가급적 단순화하여 명확한 방향성 속에서 선택과 집중 원칙에 충실할 수 있게끔 농촌정책 프로그램들을 정비해가야 할 것임을 강조함.

#### (4) 농촌특성에 기초한 농촌정책의 차별화

- 한편 본 연구결과는 과소화 및 노령화 전개 양상에서 지역유형별로, 정주계층별로 정도의 차이를 보이고 있음을 확인시켜 주고 있음.
  - 도시근교지역보다는 원격산간지역과 일반평야지역에서, 그리고 읍이나 면지역보다는 최하위 정주공간인 마을 차원에서 상대적으로 과소화가 더 심각하게 진행되고 있으며,
  - 앞으로도 이들 지역들이 더욱 빠르게 위축되는 것으로 전망되고 있음.
- 그러나 현행 농촌정책은 다분히 일반적이고 평균적인 안목에서 농촌문제를 인식하고 있으며, 이러한 안목에서 무차별적인 보편적 정책수단에 의존하다보니 정책효과에 있어 그만큼 한계 또한 드러나고 있음.
  - 무엇보다 과소화가 더 빠르게 진행되어 크게 문제가 누적된 이들 지역에 대해 상대적으로 정책적 관심이 소홀했음을 부인할 수 없음.
- 지역유형 및 정주계층 특성을 감안하여 농촌정책의 차별적 접근이 요구됨.
  - 예컨대, 원격산간지역은 도시근교지역보다 상대적으로 보다 많은 관심이 두어져야 할 것이며, 그리고 최하위 정주공간단위인 마을에 대한 정책관심이 보다 강조되어야 할 것임. 지형적 조건으로 지역내부의 접근성이 상대적으로 떨어지는 만큼 마을공동체의 정주기능이 더 보완적으로 활성화되어야 할 것이기 때문임.
- 이러한 생각에서 농촌지역 유형별로 농촌공동화 문제에 대응하는데 보다 상대적으로 관심을 더 두어야 할 정책 문제를 짚어 봤음.
- 먼저 도시근교지역은 어쨌든 인접 도시지역의 성장 잠재력을 흡수하고 활용하는 방향에서 농촌 활력을 증진시키는 전략을 구사하는데 관심을 더 두어야 할 것이며,

- 이러한 전략 속에서 지역 특성을 고려한 다양한 효과적인 정책프로그램들이 강구되어야 할 것임.
  - 예컨대, 도시기업 및 인구의 지역 내 유치를 위한 적극적인 방안을 강구해 나가야 할 것임. 도시민들을 위한 전원주택단지를 개발하는 방안, 농공단지를 개발하는 방안 등이 그 하나의 사례임.
  - 이와 함께 도시생활권으로의 적극적인 통합 시도도 정주여건 개선을 위한 하나의 대안이 될 것임. 학구 통합으로 교육환경의 문제를 덜어주는 것 등이 그 실제적인 사례로 제시될 수 있음.
- 일반평야지역의 경우는 중심도시 중심으로 광범위하게 수렴되고 있는 생활권 변화 추세를 거슬리기는 어려울 것임. 지형적인 특성상 접근성이 상대적으로 양호한데서 오는 현상으로 이해함.
- 이러한 일반평야지역의 경우에는 농촌중심도시를 정점으로 하는 지역생활권 단위로 주민생활에 필요로 하는 각종 서비스 수요를 광역적으로 접근하여 규모화하는 전략을 강구함으로써 공동화에서 오는 어려움에 대처하도록 해야 할 것임.
  - 몇 가지 정책 대안을 제안하면, 우선 생활권 광역화가 이루어지기 위해서는 기본적으로 접근성 개선이 전제되어야 할 것임. 따라서 도로·교통수단 확충으로 중심도시 접근성을 증대하는 여러 가지 정책대안들을 적극적으로 도입하여야 할 것임. 도로망을 확충하고 마을버스 운행노선 및 횡수를 늘려나가는 것이 그 하나의 방안이 될 것임.
  - 또한 각종 공공서비스의 공급연계망 구축으로 수요 단위의 규모화를 구축하는 문제도 중요한 공동화 대처 과제의 하나로 지적할 수 있음. 예컨대, 원격영상진료시스템(U-health)과 같은 서비스 연계시스템을 구축함으로써 서비스 수요의 규모화로 질 높은 의료서비스 공급이 이루어질 수 있다는 것임.
- 끝으로 원격산간지역의 경우는 입지적 불리성이 가장 크게 작용함으로써 공동화 문제가 더욱 심각한 수준에서 전개되고 있어 보다 많은 정책적 관심이 요구됨.
- 지형조건이 상대적으로 폐쇄적이고, 그래서 접근성이 상대적으로 불량한 데서 비롯되는 성격의 문제로 보임.
  - 원격산간지역의 경우에도 마찬가지로 기본적으로는 서비스수요 단위의 광역화라는 차원에서 접근하되, 이와 함께 한계 과소화 마을의 합리적 정비 문제

에도 적극적인 관심을 기울여야 할 것으로 보임. 상대적으로 빠른 과소화 과정을 겪어왔을 뿐 아니라 향후 더욱 급격히 공동화가 진행되면서 한계마을이 속출할 것으로 전망되기 때문임.

- 다른 지역과 마찬가지로 기본적으로 접근성 증대 및 공공서비스 연계망 구축으로 서비스 수요단위를 규모화하고 서비스공급 범위의 확대와 질 높은 서비스 공급 또한 도모해 가야 할 것임. 농협 생활물자 공급시스템을 확충하고 개선하여 일상생활서비스, 편의서비스로부터 소외되는 지역이 가급적 최소화되도록 하는 방안을 강구해 봄.
- 이와 함께 농촌마을의 한계상황이 현실로 닥치고 있는 마을의 경우 마을재편 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있음. 예컨대, 한계마을의 통·폐합 방안을 발전적이고 전향적으로 마련하여 시범적 수준에서 운용해 볼 필요가 있음.

**<표 5-8> 농촌지역 유형별 농촌공동화 대응 우선 정책대안 검토**

구 분	도시근교 지역	일반평야 지역	원격산간 지역
기본전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시 성장 잠재력의 흡입 및 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역생활권 단위 광역화로 서비스수요 규모화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서비스수요단위 광역화와 함께</li> <li>○ 한계 과소화 마을의 합리적 정비</li> </ul>
정책방안 예시	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시기업 및 인구 유치방안 강구 -예) 전원주택단지개발 농공단지 개발</li> <li>○ 도시생활권 포섭 -예) 학구 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도로·교통수단 확충으로 중심도시 접근성 증대 예) 마을버스 노선 및 운행횟수 증가</li> <li>○ 각종 공공서비스 연계망 구축 예) 원격영상진료시스템 (U-health) 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 접근성 증대 및 공공서비스 연계망 구축 -예) 농협생활물자공급시스템 개선 (찾아가는 서비스체제 구축)</li> <li>○ 농촌마을재편 방안 강구 -예) 통·폐합 방안마련 및 시범적 운용</li> </ul>

## 2. 농촌 정주체계 변화의 합리적 수용

- 농촌지역 정주체계는 지금도 점진적이지만 지속적인 변화가 진행되고 있음.
  - 1980년대에 생활권 중심으로 농촌지역개발 접근방식의 일대 전환이 이루어진 이후 다양한 논의와 시도를 통해 정주생활권 개발전략이 수정되면서 현재에 이르고 있음.
  
- 더하여 농촌지역의 구조적 환경변화로 초래된 어려움을 덜어주기 위해 다양한 농촌지역의 활성화 정책프로그램들이 도입되고 있으나, 정책프로그램이 실현되는 가장 기본적 맥락인 정주체계에 대한 고려가 미흡한 실정임.
  - 현행 농촌정책 프로그램들은 정주체계에 인식이 부재한 채 전국 농촌을 하나의 모습으로 인식하는 획일적인 시각에서, 그리고 마을단위, 면단위지역 중심의 한정된 공간에 편향된 시각에서 전개되고 있음.
  
- 더욱이 우리 농촌지역은 지속적이고 급격하게 쇠퇴하는 과정 속에서 정주체계의 근본적인 변화를 경험하고 있다고 보면, 크게 변화된 정주체계를 효과적으로 수용하는 농촌정책 프로그램의 도입 필요성이 더욱 절실하게 다가옴.
  - 그림에도 농촌정책 현실을 보면 정주체계 상의 공간적 위계에 따른 적실한 개발목표 설정과 정주체계에 적합한 실천방안 마련하는 차원까지 정책관심이 미치지 못하고 있음.
  - 예컨대, 농촌지역의 정주체계 재편에 영향을 미치는 최근의 주요 논의인 '농어촌 뉴타운 사업'에 있어서도 정작 정주체계에 대한 고려가 미흡함을 부인할 수 없음.
  
- 따라서 농촌지역의 정주체계 변화와 주민들의 생활권<sup>10)</sup> 변화와의 연관성에 대한 지속적인 검토와 함께 이러한 변화를 고려한 합리적인 정책접근이 요구되고 있음.
  - 본 연구에서 사례지역을 대상으로 분석한 농촌정주체계 변화 양상을 보면 최근 10년간 농촌지역의 전반적인 기능약화와 침체 속에 부심기능을 갖는 중심지 기능이 함께 약화되는 현상을 2도시지수 증가현상을 통해 확인할 수 있음.

10) 생활권은 개방체계(open system)로서 사람, 물자, 정보 등의 지속적인 흐름을 통해 문화적, 사회적, 경제적 연계성을 갖는 하나의 기능지역(functional region)임. 이러한 생활권은 공간간의 상호작용에 의해 통합된 역동적인 영역을 형성하고 있음



- 동시에 중심성지수가 증가하고 있는 사실을 통해 수위 중심지인 읍지역의 기능이 강화되는 종주화 현상이 진행되고 있음을 또한 알 수 있음.
  - 이러한 분석결과는 농촌지역의 정주체계가 크게 허약해지는 모습을 단적으로 보이면서 계층구조는 이전보다 단순화된 종주형의 정주체계와 분산적 집중형이 공존하고 있음을 말해주고 있음.
- 이렇듯 농촌정주체계가 근본적으로 흔들리는 상황을 전제로 농촌정책이 적실성을 띠기 위해서는 정책접근 방식의 근본적인 전환을 요구하고 있음.
- 기존의 농촌마을 중심적인 정책 시각으로서는 근본적으로 변화된 정주체계에 비추어볼 때 정책의 효과성을 전혀 담보할 수 없음.
- 이러한 배경에서 크게 변화된 농촌정주체계에 농촌개발정책이 합리적으로 조응해 가는데 있어 요구되는 몇 가지 당면한 과제를 제시해 봄.
- 첫째는 과소화, 노령화로 상징되는 농촌지역사회의 급격한 변화를 감안할 때 농촌지역의 공간구조 재편이 새롭게 요구되고 있음. 이미 한계에 달한 자연적, 사회적 인구 재생산력으로 말미암아 마을자체의 소멸이 예상되는 상황임을 감안하면, 농촌지역 주민의 기초생활보장과 지역활성화를 위한 농촌정책은 이제 농촌지역 공간구조의 재편문제와 떼어내어 추진하기가 어렵다는 것임.
- 둘째는 변화하는 농촌정주체계 상에서 감당해야 할 기능과 역할에 따라 농촌개발정책의 차별적 적용이 필요함.
- 농촌개발정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 정주체계에 대한 고려가 필수적임. 농촌의 공간구조와 정합성을 지니면서 바람직한 농촌지역의 미래상을 설정하는, 다시 말하면 농촌지역의 정주체계와 주민들의 생활패턴에 맞는 실천방안을 강구하는 문제가 정책고민의 요체임.
  - 예컨대, 농촌지역의 정주체계가 점차 상향 편중되는 현상이 심화되면서 농촌의 하위 정주체계는 지속적으로 약화되고 있고, 나아가 종주형 정주체계를 가진 지역과 분산적 집중형의 정주체계를 가진 농촌지역 간에는 정책요구 내용이 다를 수밖에 없으며, 따라서 여기에 대응하는 농촌정책은 당연히 이러한 서로 다른 요구에 따라 차별적으로 접근되어야 할 것이라는 것임.
- 셋째는 생활권 광역화와 함께 상향 편중되는 농촌정주체계 변화에 대응하여

농촌정책의 공간적 범역도 확대되어야 할 것임.

- 다양한 공간범역에서 이루어지고 있는 기존 정책사업들이 그 목적과 내용에 적합한 공간단위를 설정하였는지, 사업의 효과가 실제로 정주체계상에서 합리적으로 나타나고 있는지에 대해 지속적으로 탐색해야 할 것임을 지적하고 있음.
- 사회 변화 속도가 빨라지고, 그 결과 새로운 사회경제적 환경과 생활패턴에 적응하는 새로운 정주생활권이 형성되면, 당연히 농촌정책사업의 공간적 범위도 여기에 대응하여 설정되어야 할 것임.
- 농촌지역개발사업의 개발범역에 대한 재논의가 필요한 상황임을 지적하고 있음.

○ 넷째는 농촌 하위중심지의 적극적인 육성방안을 강구하여야 할 것임.

- 농촌지역 주민들은 지리적으로 가까운 저차 중심지보다는 선택 폭이 넓은 먼 고차중심지를 선호하는 경향이 강화되어 왔으며, 그 결과 농촌 저차중심지들의 쇠락이 가속화되고 있음. 앞으로도 농촌중심도시의 기능은 점차 강화되는 반면에 면소재지와 같은 농촌의 1차적 서비스 중심지의 기능은 상대적으로 약화될 것으로 전망됨.
- 한편 가까운 1차 중심지가 자생력을 갖지 못할 만큼 기능이 약화되면 농촌정주체계가 와해되면서 농촌주민으로 하여금 더 높은 상위계층 중심지에 그들의 기초서비스 공급을 의존할 수밖에 없게 되고, 이러한 현상은 결과적으로 농촌주민의 경제적, 사회적 비용을 증가하게 하는 요인으로 작용할 것임.
- 나아가 이러한 정주체계 왜곡 현상은 하위 농촌중심지의 한계인구규모를 더욱 유지할 수 없게 만들어 정주체계의 불안과 농촌주민의 어려움을 심화시키면서 누적적인 악순환 과정을 반복하게 하게 함. 중심도시와 배후농촌을 통합한 건전한 농촌정주생활권과 농촌중심지 육성이 중요한 이유가 여기에 있음.<sup>11)</sup>
- 농촌중심지 육성의 필요성에 대응하여 몇 가지 대안을 생각해 봄. 하나는 하나의 중심지에 전적으로 의존하는 종주형 정주체계가 이미 고착화되고 심화된 지역의 경우에는 소도읍육성사업 등을 통해 종주화된 농촌중심도시의 기능을 오히려 강화하거나 배후지역과의 연결성을 강화해주는 접근 방식을 채택하도록 함. 그것이 오히려 현실적으로 합리적이라고 판단되기 때문임. 다른 하나는 농촌 정주체계 상에서 1차 중심지 역할이 수행하는 부심이 존재하는

11) 김수욱(1995)과 김정연(1999)의 연구에서도 농촌중심지 육성의 필요성을 강조하고 있음.

경우에는 이들 하위 중심지들 즉, 면소재지의 기능을 강화할 수 있는 방향으로 농촌정책 사업들의 입지가 이루어질 수 있도록 적극적인 정책적 배려가 이루어지도록 함.

## VI. 요약 및 결어

### 1. 요약

#### 1) 농촌정주기반의 위축 : 농촌의 과소화와 노령화

- 농촌지역은 과도한 인구유출에 따른 과소화와 노령화로 정주여건이 크게 악화되어 삶의 공간으로서 기능과 역할 수행에 결정적인 한계를 드러내고 있다는 것이 본 연구의 기본적인 문제의식임.
  - 본 연구는 이러한 문제의식에서 농촌정주기반의 실질적 기초를 이루는 인구기반의 변화 실태를 확인해보고, 여기에 대응하는 정책 시사점을 모색하고자 수행하였음.
- 본 연구는 또한 시·군생활권을 전형적인 농촌생활권으로 보고, 도시근교, 일반평야 그리고 산간지역 중에서 대표적인 2개 지역을 사례로 선정하여 인구기반 실태와 변화 양상을 분석하였음.
- 연구결과를 보면 무엇보다 농촌인구의 지속적 감소로 정주기반이 크게 위축되고 있음을 확인시켜 주고 있음.
  - 1975년에만 하더라도 면지역의 대부분이 인구 10,000명을 상회하고 있으나 1995년에는 사례지역들에서 아예 나타나지 않고 있음. 반대로 인구 규모 4,000명 이하의 소규모 면은 1975년만 하더라도 아예 나타나지 않고 있었으나, 그 이후 빠르게 늘어나고 있으며,
  - 더욱이 최근으로 오면서 인구규모 2,000명 미만의 면들이 크게 늘어나는 모습을 뚜렷이 보여주고 있음.
- 농촌인구기반이 큰 폭으로 위축되는 가운데, 내부적으로는 농촌마을의 해체가 가속화되고 있음.
  - 상대적으로 규모가 큰 마을이 빠르게 줄어들어는 반면에 100명 미만 과소 마을은 반대로 빠르게 증가하고 있음.
  - 더욱이 부락단위로 보면 과소화 현상이 한층 더 두드러짐. 반 조직을 기준으로 보면 1989년 이래 평균적으로 모든 마을의 인구수가 100명에 못 미치는

수준을 보이고 있으며, 그 사이 이마저도 계속 줄어들어 최근에는 대개 50명 선에 걸쳐있는 것으로 나타나고 있음.

- 한편 농촌의 과소화와 함께 고령화 현상이 빠르게 진행되고 있는 것이 또한 문제임.
  - 1975년 노령화 지수는 10% 내외에 머물던 것이 2005년에는 무려 200% 내외로 급상승하고 있으며, 특히 최근 들어 노령화 진행 속도가 대단히 빠르게 나타나고 있음. 1995년 70~90% 수준이던 노령화 지수가 2005년에는 150~250% 수준임.
- 농촌지역에서 전개되는 빠른 과소화와 노령화 현상은 필연적으로 농촌의 공동화로 이어지게 될 것임.
  - 향후 10년 뒤 농촌인구 변화 전망 결과를 보면 시·군생활권 단위의 사례지역의 경우 감소 속도는 다소 완화되고는 있지만 여전히 큰 폭으로 인구가 줄어드는 것으로 나타나고 있음. 대체로 20% 가까이 감소하는 것으로 전망되고 있음.
  - 사례마을을 대상으로 전망한 결과를 보면 더욱 충격적으로 나타나고 있음. 10년 이후 사례마을의 경우 인구는 전체적으로 42% 줄어들어 현재 69명에서 40명선으로 전망되고 있음.
  - 한편 노령화는 더욱 진행되어 60세 이상이 80%, 80세 이상이 절반을 차지하는 것으로 나타나고 있음.
- 또한 분석결과는 향후 농촌공동화는 노령화에 따른 자연감소가 주요 요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있음.
  - 사례마을의 경우 향후 10년 사이에 22명이 사망할 것으로 전망되는 반면에 타 지역 인구이동으로 인한 감소는 8명으로 나타나고 있음.

## 2) 농촌정주체계의 변화

- 농촌인구의 과도한 유출에 따른 과소화와 노령화로 농촌정주기반은 빠르게 붕괴되고 있으며,
  - 그 결과 농촌주민의 삶의 양식을 규정하는 한 틀인 정주체계 역시 이러한 변

화를 담아내면서 크게 변화하고 있음.

- 그동안 진행되어온 급속한 산업화·도시화로 인해 정주체계는 대도시 중심 체계로 급속히 재편되는 큰 변화를 경험하여 왔음.
  - 반면에 농촌지역의 정주체계는 이러한 대도시 중심 정주체계로의 재편과정에 맞물려 그 이면에서 크게 허약해지는 변화를 보이고 있음. 하위계층의 중심지들의 기능은 점차 쇠퇴되는 반면 상위중심계층 중심지의 기능은 상대적으로 강화되고 있다는 것임.
  
- 본 연구에서는 농촌정주체계 변화 모습을 파악하기 위해 1995년과 2005년 기준으로 '데이비스 기능지수법'에 의해 정주체계 분석을 시도하였음.
  - 분석결과를 보면 사례지역의 모든 하위지역들 즉, 전 읍·면에서 기능지수가 이 기간 중에 크게 감소하는 것으로 나타나고 있음.
  
- 분석결과는 또 사례지역 모두에서 배후지역인 면지역의 기능지수가 상대적으로 더 크게 약화되면서 생활권의 수위 중심지의 기능지수가 지역전체의 기능지수에서 차지하는 비율을 뜻하는 '중심성 지수' 값은 예외 없이 시간이 흐를수록 높아지고 있음을 보여주고 있음.
  
- 이러한 분석결과는 농촌정주체계 변화와 관련하여 크게 2가지 사실을 일러주고 있음.
  - 농촌지역의 기능지수가 큰 폭으로 떨어지고 있는 분석결과는 농촌지역의 정주체계가 약화되고 있음을 말해주고 있으며,
  - 또 중심성 지수가 높아지고 있는 분석결과는 지역 내부적으로 수위 중심지에 대한 의존성이 더욱 심화되고 있음을 지적하고 있음.
  - 농촌지역의 하위 중심지로서 역할하는 면소재지가 갖고 있는 기능은 점차적으로 약화되어 가고 있는 반면에, 농촌생활권의 수위 중심지에 해당하는 읍소재지나 보다 고차위중심지인 시급 도시들의 중심지 기능은 더욱 강화되고 있는 중심지 계층성을 보인다는 것임.
  
- 농촌지역 정주체계가 상향으로 편중되고 있음을 특징적으로 드러내 주고 있음.
  - 한편, 정주체계의 상향 편중은 면지역의 상대적 위축현상을 반영하는 결과에

다름 아니며, 나아가 그것은 바로 최하위 농촌정주공간인 마을의 정주기능이 붕괴되고 있음을 말해주고 있음.

- 농촌의 최하위 정주공간인 농촌마을이 이제 그 활력이 극도로 위축된 채 노인들만의 삶의 공간으로 전락하고 있음을 농촌정주체계 분석결과 또한 미루어 쉽게 짐작케 함.

### 3) 외국의 과소 농촌지역 대책 검토: 일본 사례

- 과도한 과소화와 노령화로 농촌지역사회 유지·관리 문제가 심각한 수준에서 제기되고 있음.
  - 이러한 사실은 한계마을의 급격한 붕괴에서 오는 충격을 최소화하는데 농촌정책의 한 축이 설정되어야 할 것임을 요구하고 있음.
- 여기서는 우리보다 일찍 농촌 과소화 문제를 경험하고 있는 일본의 정책사례를 고찰하였음.
  - 유럽의 경우에는 이러한 차원에서 아직 적극적으로 문제인식을 하지 않고 있는 것으로 보임.
  - 일본의 경우 역시 적극적인 농촌지역 활성화 노력이 폭넓게 이루어지고 있으며, 여기에 더하여 최근 농촌한계마을을 대상으로 다양한 마을재편 노력들 또한 시도하고 있음.
  - 본 논의의 초점이 심각한 과소화 농촌마을의 효율적 유지·관리 문제에 두어져 있는 만큼 여기서는 최근 한계 농촌마을을 대상으로 도입하고 있는 보다 직접적인 마을재편 정책 노력들을 검토하였음.
- 일본의 과소지역 및 한계마을 재편 시책을 보면 최근 들어 시범사업 차원에서 이들 정책들이 도입되고 있으며, 그러다 보니 아직 사업량도 제한적이고, 사업예산도 적은 특징을 보이고 있음.
  - 이러한 노력들은 중앙정부를 비롯해서 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 등 다양한 주체에 의해 시도되고 있음을 또한 보여주고 있음.
- 그 내용을 보면 다음과 같음. 먼저 농림수산성에서 2007년에 복수마을 연계로 집락 기능의 상호 보완을 추구하는 '마을기능재편 촉진사업'을, 그리고 2008년

에 자력으로 수로·농로 등 지역자원 보전관리가 어려운 마을을 대상으로 중심마을과 연계하여 지역자원 보전관리 활동을 지원하는 '소규모·고령화마을 지원 모델사업'을 도입하고 있음.

- 그리고 2008년부터 국토교통성에서 유지존속이 어려운 준산간지역이나 인구 감소 및 고령화가 현저한 지역을 대상으로 주민, 비영리단체(NPO) 및 지방정부 등이 참여하는 거버넌스 체제를 구축하여 예컨대, 마을기능유지 활동과 같은 커뮤니티 창생활동을 시범적으로 지원하는 '커뮤니티 창생지원 거버넌스 모델사업'을 도입하고 있으며,
- 또 총무성에서는 최근 현저하게 위축된 고립, 산재된 마을을 중심마을로 이전시키는 경비를 보조하는 '과소지역 마을정비 촉진사업'을 추진하고 있음.
- 한편 지방자치단체 차원에서도 한계마을 지원 정책을 추진하고 있는데, 오카야마 현이 그 대표적인 경우임. 오카야마 현에서는 유지가 곤란한 마을이 존재하는 지역을 대상으로 광역적 지원협력 방안을 강구하고, 또 지역 스스로 지역실정에 맞는 마을계획 수립을 지원하는 '마을기능 재편·강화 모델사업'을 추진하고 있음.

#### 4) 정책 시사점

##### (1) 농촌 과소화 문제 대응에 역점

- 본 연구는 농촌정주기반이 빠르게 위축되고, 농촌정주체계가 크게 약화되고 있는 농촌 현실을 감안할 때 농촌정책은 무엇보다 농촌 과소화·공동화 문제에 대응하는데 역점을 두어야 할 것임을 강조하고 있음.
- 농촌 문제의 근간 즉, 문제의 뿌리는 노령화 문제를 동반하면서 빠르게 과소화가 진행되는 현상에서 비롯되고 있으며, 앞으로 농촌인구가 더욱 감소될 것으로 예상하면 농촌문제의 핵심은 무엇보다 농촌 정주공간이 붕괴되면서 공동화되는 데서 찾아져야 할 것이라는 것임.
- 농촌정주공간이 붕괴되고, 농촌공동체가 해체되어 가고 있는 이러한 농촌 현실을 감안하면 향후 농촌정책의 기본방향은 농촌지역사회를 어떻게 효과적으로 유지하고 관리해 가는데 그 한 축이 두어져야 할 것임.
- 농촌정주기반의 변화 실태와 함께 이러한 농촌정책의 기본방향에 입각하여 당면한 몇 가지 농촌정책 개선과제를 도출하였음.



- 첫째는 농촌정주기반의 기초를 이루면서 농촌 과소화 문제의 근원으로 작용하는 농촌마을을 개발하는데 농촌정책의 역점이 두어져야 할 것임을 제시하고 있음.
  - 우리 농촌마을은 오랜 기간 누적된 과도한 개발잠재력의 유출로 이제 무기력의 정도가 한계선을 넘어서고 있음.
  - 무기력의 늪에 빠져있는 농촌마을을 어떻게 유지하고 관리할 것인가 하는 문제는 농촌문제의 핵심으로써 시급히 그 대답을 요하는 눈앞에 닥친 당면한 중차대한 과제라 아니할 수 없음.
  
- 둘째는 향후 농촌정책의 한 축은 또한 노령화 문제에 대한 적극적인 대응에 두어져야 할 것임을 제시하고 있음.
  - 농촌지역사회의 활력 저하 문제의 한 요인으로 빠르게 진행되어온 노령화 현상이 지적되고 있음.
  - 그럼에도 노인들의 경우 농촌지역 정주선호도가 높게 나타나고 있음. 이들 노인들의 안정된 삶의 정주공간으로 가꾸어가는데도 정책적 관심이 소홀해서는 안 될 것임.
  - 한편 농촌 노령화 문제의 또 한 양상은 독거노인 가구가 빠르게 증가하고 있다는 것임. 농촌노인들 특히, 독거노인들의 외로움을 덜어줄 수 있는 다양한 방안 마련에도 정책 관심이 필요함을 본 연구는 제안하고 있음.
  
- 셋째는 농촌정책의 방향성을 보다 명확히 하고, 이러한 방향성에 입각하여 다양한 농촌정책 프로그램들이 체계화되고 집중화되어야 할 것임.
  - 농촌정책 현실은 뚜렷한 방향성 없이 다소 산만한 모습을 보이고 있고, 나아가 농촌공동화 문제에 대한 적극적인 정책 인식이 부재하고 있으며, 또한 농촌정책 프로그램들 간에 중복과 쓸림 현상이 만연하고 있음.
  - 더욱이 향후 농촌개발정책사업 예산의 대부분을 시·군에 포괄보조하고 시장·군수가 포괄보조금을 재원으로 해서 자율적으로 수립하는 기초생활권계획에 따라 농촌투자가 이루어진다고 보면 농촌정책의 큰 방향성은 더더욱 담보할 수 없게 될 것임.
  - 농촌정책은 우선 그 기본목표의 하나가 '농촌공동화 문제 대응'이라고 하는 정책의 방향성을 보다 뚜렷하게 드러내야 할 것이며, 나아가 농촌정책은 이러한 개발방향을 지향하는데 있어 보다 집중성을 띠는 정책체계로 개편되어야 할 것임을 강조하고 있음.

- 끝으로 본 연구는 농촌특성에 기초하여 농촌정책이 차별적으로 구사되어야 할 것임을 지적하고 있음.
- 본 연구결과는 과소화 및 노령화 전개 양상에서 지역유형별로, 정주계층별로 정도의 차이를 보이고 있음을 확인시켜 주고 있음.
- 그러나 현행 농촌정책은 다분히 일반적이고 평균적인 안목에서 농촌문제를 인식하고 있으며, 이러한 안목에서 무차별적인 보편적 정책수단에 의존하다보니 정책효과에 있어 그만큼 한계 또한 드러나고 있음. 무엇보다 과소화가 더 빠르게 진행되어 크게 문제가 누적된 이들 지역에 대해 상대적으로 정책적 관심이 소홀했음을 부인할 수 없음.

## (2) 농촌정주체계 변화의 합리적 수용

- 농촌정책은 또한 급격한 농촌정주기반 위축에 따라 변화된 농촌정주체계를 합리적으로 수용하는 방향에서 접근되어야 할 것임을 본 연구결과는 말해주고 있음.
  - 과소화와 노령화에 따른 농촌지역의 어려움을 덜어주기 위해 다양한 농촌지역 활성화 정책프로그램들이 도입되고 있으나, 그것이 실현되는 가장 기본적인 정주체계에 대한 고려는 미흡한 실정임.
  - 더욱이 우리 농촌지역은 지속적이고 급격하게 쇠퇴하는 과정 속에서 정주체계의 근본적인 변화를 경험하고 있다고 보면, 크게 변화된 정주체계를 효과적으로 수용하는 농촌개발정책의 도입 필요성이 더욱 절실하게 다가옴.
  - 그럼에도 농촌개발정책 현실을 보면 정주체계에 대한 인식이 크게 부재하고, 그 결과 정주체계 상의 공간적 위계에 따른 적실한 개발목표 설정 및 실천방안 마련에 문제를 보이고 있음. 예컨대, 농촌지역의 정주체계 재편에 영향을 미치는 최근의 주요 논의인 ‘농어촌 뉴타운 사업’에 있어서도 정작 정주체계에 대한 고려가 미흡했었음을 부인할 수 없음.
- 따라서 농촌지역의 정주체계 변화와 주민들의 생활권 변화와의 연관성에 대한 지속적인 검토와 함께 이러한 변화를 고려한 합리적인 정책접근이 요구되고 있음.
  - 본 연구결과는 농촌생활권에서 수위 중심지에 대한 의존성이 높아지면서 하위 중심지들의 기능이 위축되는 정주체계의 상향 편중 현상을 뚜렷이 드러내 주고 있음.

- 이렇듯 농촌정주체계가 근본적으로 흔들리는 상황을 전제로 농촌정책이 적실성을 띠기 위해서는 접근방식의 근본적인 전환을 요구하고 있음.
  - 기존의 농촌마을 중심적인 정책 시각으로서는 근본적으로 변화된 정주체계에 비추어볼 때 정책의 효과성을 전혀 담보할 수 없기 때문임.
  
- 이러한 배경에서 크게 변화된 농촌정주체계에 농촌개발정책이 합리적으로 조응해 가는데 있어 요구되는 몇 가지 당면한 과제를 다음과 같이 제시함.
  - 첫째는 과소화, 노령화로 상징되는 농촌지역사회의 급격한 변화를 감안할 때 농촌지역의 공간구조 재편이 농촌정책 도입과 동시에 연동되어 고려되어야 할 것임.
  - 둘째는 변화하는 농촌정주체계 상에서 감당해야 할 기능과 역할에 따라 농촌개발정책의 차별적 적용이 필요함.
  - 셋째는 생활권 광역화와 함께 상향 편중되는 농촌정주체계 변화에 대응하여 농촌개발정책의 공간적 범역도 합리적으로 확대되어야 할 것임.
  - 넷째는 농촌 하위중심지의 합리적이고 적극적인 육성방안을 강구하여야 할 것임. 농촌정주체계가 와해되면서 농촌주민은 더 높은 상위계층의 중심지에 그들의 기초서비스 공급을 의존할 수밖에 없게 되고, 이러한 현상은 결과적으로 농촌주민의 경제적, 사회적 비용을 증가하게 하는 요인으로 작용하면서 농촌주민들의 어려움을 배가할 것이기 때문임.

## 2. 결어

- 본 연구는 농촌의 공동화 문제가 이제 당면한 정책과제로 대두되고 있음을 지적하고 있음.
  - 지금껏 견지하고 있는 농촌 활성화 방향의 농촌정책의 기조는 과소화되고 노령화된 농촌현실에 비추어 그 적합성과 효과성에 큰 의문을 제기하고 있음.
  - 나아가 본 연구는 농촌의 공동화 문제에 대응하는데 농촌정책이 보다 역점을 두어야 할 것임을 제안하고 있음.
  
- 한편 농촌인구 유출에 따른 농촌 공동화 문제는 산업화와 이에 따른 도시화의 이면에서 겪는 동전의 한 면임.
  - 농촌만의 한정된 시각으로서는 근본적인 대책을 마련하기 어려움. 농촌정책의 딜레마적 어려움이 여기서 비롯되고 있음.

- 제한된 농촌정책 수단으로서 이러한 흐름을 막기에는 역부족일 수밖에 없음을 일러주고 있음.
  - 그렇다고 무너져 내리는 농촌을 그냥 바라만 볼 수만을 없을 것임. 어쨌든 아직도 여전히 많은 사람들의 삶의 터전이기 때문임.
  - 더욱이 붕괴되고 해체되고 있는 농촌현실을 애써 외면하면서 실효성이 의문시되는 미봉적 농촌 활성화 대책을 양산하고 있는 현재의 농촌정책 기조에 안주해서는 안 될 것임.
  
- 농촌 공동화 문제가 심각한 수준에서 전개되고 있는 만큼 여기에 대응하는 정책적 고민도 보다 심도 있고 다각적인 방향에서 이루어져야 할 것임을 요구받고 있음.
  - 예컨대, 많은 농촌마을들이 해체되는 모습을 불가피한 현상으로 받아들여야 할 것인지, 아니면 쾌적한 정주공간으로 거듭나게끔 적극적인 농촌 지역사회 유지·관리 정책을 강구해야 할 것인지,
  - 또 아니면 급격한 해체 과정에서 오는 충격을 최소화하도록 농촌마을의 연착륙을 유도하는 소극적 차원의 농촌지역사회 유지·관리 방안을 모색하든지 하는 데 대한 정책 안목과 입장이 명확하게 제시되어야 할 것임.
  
- 본 연구는 이러한 논의의 장을 본격적으로 열어가는 하나의 단초임.
  - 앞으로 농촌지역사회의 효과적인 유지 및 관리 방안 모색을 위해 다양하고 활발한 논의가 전개되기를 기대하며 심도 있는 논의를 요하는 과제임.

## 참 고 문 헌

- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2004, 「농어촌종합개발계획 수립에 관한연구」.
- 대한국토도시계획학회 편저, 2006, 「농촌계획의 이론과 실제」. 보성각.
- 박재길외, 2002, 「도농통합형 농촌정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비」. 국토연구원·한국농촌경제연구원.
- 박윤희외, 2007, 「농어촌복합생활공간 조성을 위한 지역개발사업 추진전략 연구」, 한국농촌공사 농어촌연구원.
- 성주인외, 2008, 「국토공간구조 변화에 대응하는 농촌중심지 발전방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령외, 2007, 「2007 농촌정주수요조사결과」, 한국농촌경제연구원.
- 윤원근, 2003, 「국토정책과 농촌계획」. 보성각.
- 윤원근외, 2005, 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안」, 농림부·농업기반공사.
- 이강열외, 2008, 「농어촌뉴타운 모델개발을 위한 연구」, 한국농촌공사 농어촌연구원.
- 이병기, 2008, “참여정부 농촌개발정책의 회고”, 「농촌지도와 개발」 제15권 제1호, 한국농촌지도학회.
- 이정환외, 1992, 「농어촌 정주생활권 개발의 장기방향」, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원·새국토협의회, 2001, 「농촌계획 어떻게 할 것인가-세미나 자료집」.
- 고영종·김재영·문경원 외 역, 1997, 「현대지역이론과 정책」, 서울 : 한울아카데미.
- 권오혁, 1988, 농촌중심지 체계의 변화에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 김수욱, 1995, “농촌중심지의 중심성 분석 : 김제지역의 사례”, 「한국농업교육학회지」 제27권 1호, pp. 51-62.
- 김정연, 1999, 「충남지역의 도시체계 분석」, 충남발전연구원.
- 박시현·김정연·이상문, 1995, 「지역특성을 고려한 농어촌마을 정비방안」, 한국농촌경제연구원.
- 박재길 외, 2002, 「도농통합형 농촌 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비」, 국토연구원.
- 박창석, 2001, “지역생활권 파악을 위한 정주공간 이용특성”, 「국토계획」 제36권 3호.

- 유우익, 1987, 「농촌 정주생활권개발사업의 평가와 향후과제, 지방화시대의 농어촌 종합개발전략」, 농어촌진흥공사.
- 윤원근·이상문, 1997, “정주공동성의 공간적 존재형태에 관한 연구(1) - 산간지역(평창군 미탄면)의 사례를 중심으로“, 「농촌계획」 제3권2호: 36-49.
- 윤원근·이병기·박시현 외, 2006, 「농촌계획의 이론과 실제」, 대한국토도시계획학회(편), 서울 : 보성각.
- 이상문, 1998, 20세기 후반 한국농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이정환·이병기·김정연·이정기, 1987, 「정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석」, 한국농촌경제연구원.
- 이정환·이병기·김정연 외, 1993, 「농어촌 정주생활권 개발의 장기방향」, 한국농촌경제연구원.
- 이희연, 2006, 「경제지리학」, 파주 : 법문사
- 최수명, 1995, “농어촌지역개발의 추진체계“, 「지방화시대의 농어촌 종합개발전략」, 농어촌진흥공사.
- 최양부·정철모, 1984, 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부·이정환·정철모, 1985, 「정주생활권 설정 및 유형화」, 한국농촌경제연구원.
- 국토교통성, 2006, "과소지역 등에 있어서의 마을의 상황에 관한 설문 조사".
- 농림수산성, 2006, "한계마을에 있어서 마을 기능의 실태 등에 관한 조사".
- 大野晃, 1991, "山村の高齡化と限界集落", 經濟7, 55-71.
- 大野晃, 2005, "山村環境の社會學序說" (社)農山漁村文化協會.
- 守田秀則, 2009, "조건불리지역에 있어서 집락재편의 과제와 방법", 농촌계획, Vol.15.
- Friedmann, J. and Mike Douglas, 1978, "Agropolitan Development : Toward a New Strategy for Regional Planning in Asia", Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, ed., Fuchen Lo and Kmal Salih, Oxford, Pergamon Press.
- Friedmann, J. and C. Weaver, Territory and Function : the Evolution of Regional Planning, London : Edward Arnold.
- UN/ESCAP, 1979, Guidelines for Rural Centre Planning, New York : United Nations.

