

발 간 등 록 번 호

11-1543000-001988-01

# 농촌마을 변화 및 공간위계별 분화에 따른 지역개발사업 유형 개발

---

Proposition of Rural Development Projects by the Change and  
Spatial Hierarchy Diversification of Rural Villages in Korea

---

2017. 12



농림축산식품부

농림축산식품부



한국농어촌공사

# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “농촌마을 변화 및 공간 위계별 분화에 따른 지역개발사업 유형 개발” 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2017년 12월 31일

주관연구기관명 : 농어촌연구원

연구 지도 : 장 중 석

오 수 훈

연구 책임자 : 임 상 봉

연구 원 : 홍 상 원

박 미 란

윤 상 현

박 창 원

김 진 환

공동연구기관 : 한국농촌경제연구원

연구 책임자 : 심 재 현

연구 원 : 엄 진 영

민 경 찬

## 요 약 문

1. 연구과제명 : 농촌마을 변화 및 공간위계별 분화에 따른 지역  
개발사업 유형 개발

2. 연구기간 : 2017년 3월 ~ 2017년 12월

3. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구배경 및 필요성

- 국가 정책과 사회의 변화와 함께 농촌 지역사회도 많은 변화를 겪고 있는 가운데, 미래지향적인 관점에서 농촌지역개발 정책과 사업을 어떻게 추진해 나갈지에 대한 방향과 방안 정립이 매우 절실히 필요한 시점임. 이러한 농촌지역개발은 식량안보와 식품안전에 대한 확고한 대비를 위해서는 물론, 지역균형발전과 지속가능한 개발을 실현하기 위해서도 지속적으로 강조되고 추진되어야 할 것임.
- 21C에 들어 지속가능한 개발이 국제적인 화두가 되고 있는 가운데, 경제적 효율성은 물론 사회적 형평성과 환경적 지속성을 확보하기 위해 국제적으로 협력방안을 모색하고 있으며, 국내에서도 이를 이행하기 위하여 다각적인 노력을 기울이고 있음. 특히 농촌 지역은 서비스 접근성이 불리한 곳이 많고, 인구밀도가 낮아 시장에만 맡겨서는 투자의 효율성을 확보하기가 어려운 경우가 많기 때문에, 복지사각지대의 해소와 지역개발의 지속가능성 확보를 위해 정책적으로 특별한 관심을 필요로 하고 있음.
- 농촌인구의 고령화와 농촌 과소화의 진행은 생활기반시설 등에 대한 공공투자의 효율성을 저하시키고, 농촌 지역사회의 활력을 저하시키며, 농촌 산업 및 경제 활성화도 제약하는 문제를 야기하고 있음. 그런데, 농촌 지역에 미치는 도시의 영향력이 다양하고, 농촌 내부의 부존자원적 특성과 대응 양상도 다양화되고 있는 가운데

데, 경제 다각화와 농촌인구 변화 추세도 지역에 따라 서로 다른 양상으로 나타나고 있음.

- 이러한 상황에서 이 연구에서는 농촌 변화 실태에 대한 심층적인 분석을 토대로, 농촌 실정에 적합한 방향으로 지역개발사업을 추진하기 위해서 필요한 사업유형을 발굴, 제시코자 함. 이와 같이 함으로써 농촌 실정에 적합한 방향으로 지역개발 관련 제도를 개선하고, 정책과 사업을 추진하는 데 기여할 수 있을 것임.

## 나. 목적

이 연구는 농촌마을의 사회, 경제적 변화와 정주생활권 위계체계의 다양화 추세 속에서 지역 실정에 적합한 농촌개발사업 유형을 발굴, 제시하고, 저출산·고령화로 인해 발생할 수 있는 농촌의 과소화·공동화에 대한 선제적 대응방안을 모색하는 데 목적이 있음. 이를 위하여 구체적으로 설정한 연구목적은 다음과 같음.

- 농촌지역개발의 특징과 기능을 체계적으로 설명할 수 있는 이론적 틀 제시
- 농촌마을의 변화와 공간위계의 분화 현상과 특징을 분석하여 제시
- 농촌지역개발사업의 특징과 현장 적용상의 제한점 및 문제점을 분석하여 제시
- 미래지향적인 관점에서 농촌지역의 특성과 실정을 고려한 사업유형을 발굴하여 제시

## 4. 연구내용 및 결론

### 가. 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발 모델의 정립

- 미래 농촌의 모습은 농촌을 둘러싸고 있는 외부 여건의 변화와 농촌내부에 내재해 있는 본질적인 특징과 사회변화의 파고에 어떻게 대응하느냐에 따라 달라질 것임.

- 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발 모델은 투자의 효율성을 확보하고, 주민의 생활 불편을 최소화 할 수 있는 개발권역의 설정과 함께, 지역 특성에 적합한 개발사업을 도입, 추진하고, 환경가치를 살리는 방향으로의 새로운 개발 축을 형성하여 나가며, 기초 생활 인프라 투자와 인적 역량강화를 조화시켜 나가는 내용을 포함해야 할 것임.
- 개발권역의 경우, 지역행복생활권과 같이 2개 이상의 시·군을 아우르는 계획단위는 물론, 주민의 기초생활 편의성을 높이기 위한 소생활권 단위에 대해서도 관심이 필요하며, 개발사업의 경우, 지역의 입지적 특성이나 부존자원, 주민 숙원사업과 같은 현안사항들을 고려하여 지역 실정에 적합한 것들을 선정, 추진해야 하고, 주민생활 서비스 개선과 관련하여서는 환경생태 부문에 대한 고려와 함께 민간의 참여 확대를 포함하여 지속가능한 개발의 관점에서 사업의 효율성과 효과성을 높이는 방안을 다각도로 모색해야 함.
- 과소화 지역과 같이 저발전이 장기적으로 고착화 된 곳에 대해서는 단편적인 사업을 일회성으로 추진하기보다는 프로그램의 관점에서 다년차에 걸쳐 지속적으로 추진하여 사업효과를 높이도록 해야 하며, 농촌개발이라는 공공투자를 통하여 농촌주민 개개인의 소득과 생활수준의 향상을 이룰 뿐만 아니라, 농촌의 공익적인 가치를 높이는 관점에서 식품안전, 환경보전, 농촌 토지와 공간의 질서있는 이용과 개발을 실현하는 방안을 체계적으로 마련해 나가야 함.

#### 나. 지역특성별 농촌변화 추이 및 농촌과소화 실태

- 2014년을 기준으로 한 도별 고령화율은 전남(20.14) > 전북(17.24) > 경북(17.3) > 강원(16.57) 순으로 나타나고 있으며, 1970년 전국 대비 농촌인구 비중이 58.8%이던 것이 2010년 18%까지 감소하다가 2015년에 18.4%로 소폭 증가한 것으로 나타남.
- 하지만, 농촌인구 추계 결과를 보면, 장기적으로 감소하여, 2008년 9,320천명으로 전체 인구 대비 19%이던 것이 2053년에는 8,510명

- 으로 감소하여 전체 인구 대비 13%를 차지할 것으로 전망되고 있음.
- 동이 포함되어 있는 시를 제외한 군부 인구의 특성을 살펴보면,   
 균평균 미만의 인구를 가진 군은 82개 중 51개로 62.2%를 차지하   
 며, 인구가 감소하고 있는 곳도 60%에 이르고 있음.
  - 농촌인구의 고령화율은 2010년 20%를 돌파하여 초고령 사회에 진   
 입한 점에 비추어볼 때, 최근 농촌인구의 증가는 자연증가보다는   
 귀촌에 의한 사회적 증가에 기인한 부분이 큰 것을 알 수 있음.
  - 농촌 과소화는 소멸위험지수를 통하여 유추해 볼 수 있음. 소멸위   
 험지수란 20~39세의 가임여성수를 65세 이상 고령인구수로 나눈   
 값을 의미하며, 소멸위험지수 1.0 미만은 쇠퇴 시작 지역, 0.5미만   
 은 소멸위험 지역, 0.2미만은 소멸고위험지역으로 구분하고 있음.
  - 동부의 경우는 가임여성이 노인 인구보다 상대적으로 많아 소멸지   
 수가 1.24로 나타나 인구 소멸의 논의에서 벗어나는 것으로 나타난   
 반면, 농촌인 읍부와 면부의 경우는 소멸위험지수가 각기 0.81,   
 0.30으로 나타나 소멸의 위험성이 높은 것으로 분류되고 있음. 특히   
 면부의 경우는 가임여성이 줄고 노인 인구가 지속적으로 증가하고   
 있는 추세여서 곧 소멸고위험지역으로 분류될 수 있는 상황임.
  - 소멸위험지수의 의미로 보면 지역에서 자체적으로 인구가 재생산   
 되지 않는 한 미래 농촌(지방)의 인구는 급격하게 줄어들 것으로   
 예상되어, 결국 과소화·공동화는 현재의 양상과는 달리 다시 심화   
 될 수 있다는 것을 의미함. 그러나, 소멸위험지수가 인구이동을 고   
 려하지 않은 정적인 상태를 가정하는 지수이기 때문에, 도시부에   
 살고 있는 고령층이나 귀농·귀촌 희망자에 의해 지역의 인구는 감   
 소하지만 아예 농촌 지역이 소멸되는 경우는 극히 드물 것으로 판   
 단됨.

#### 다. 공간위계별 지역개발 정책 현황 및 특징

- 일반농산어촌개발사업을 비롯한 정부의 농촌지역개발 정책과 사업   
 은 낙후된 농촌지역을 활성화하는 데 다양한 형태로 기여하고 있

다고 볼 수 있음. 귀농·귀촌 인구가 증가하고 있고, 농촌인구 감소 추이가 둔화되거나 증가로 전환되는 지역이 상당수 나타나고 있는 것은 공공투자와의 연계한 농촌지역개발사업의 긍정적인 측면으로 볼 수 있음.

- 그러나 세부 내용을 들여다보면, 성과가 매우 제한적임. 읍 인구는 증가하고 있는 반면에, 면 인구는 여전히 감소하고 있어 농촌 배후지역은 기초생활 서비스 충족이 어려울 정도로 여건이 불리한 형편임. 더욱이 인구 3,000명 미만 면이나 인구 2,000명 미만 면이 증가하고, 20호 미만 가구 마을이 증가하는 등 정주여건이 불리한 농촌지역의 과소화가 급속히 진행되어 자칫 이를 방치하다가는 오랜 역사를 지닌 지역공동체가 붕괴되고 농경지는 물론 자연환경과 경관의 관리가 어려워지지 않을까 우려되고 있음.
- 기존 농촌지역개발 정책의 한계점으로는 ① 지역특성 및 지역개발 전략과의 연계 미흡, ② 농업-환경과 연계 부족, ③ 공간적 불균등 발전 완화 및 해소에 대한 관심 소홀, ④ 역량강화 시스템의 체계화 미흡, ⑤ 소규모 마을 정비에 대한 관심 결여, ⑥ 체계적인 사업 모니터링 및 성과 평가 시스템 미비 등을 들 수 있음.

#### 라. 농촌변화 추세에 대응하기 위한 지역개발사업 개선방안

- 도시보다 상황이 더 심각한 농촌지역의 경우, 초고령사회에 속하는 곳이 많아질 것이며, 소멸위험 과소화 지역이 증가할 것으로 예상되므로, 이러한 농촌 쇠퇴의 문제를 해소하기 위하여 농촌중심지 활성화 및 배후마을로의 서비스 전달 확충방안을 마련하고, 주민공동체를 기반으로 하는 지역특화형 마을개발사업을 세련화해 나가야 할 것임.
- 농촌지역개발의 일반원칙을 정립하여, ① 지역 특성을 고려한 개발사업의 추진, ② 투자효율적 접근, ③ 환경친화적 접근, ④ 인적 자원 개발적 접근, ⑤ 민관협력적 접근, ⑥ 프로그램적 접근이 이루어지도록 해야 함.

- 농촌마을 변화 및 위계체계별 분화 추세에 대응하기 위하여, ① 성과지향 통합적 농촌개발사업, ② 농촌의 가치를 향상시키기 위한 사업, ③ 농촌공간을 재편하기 위한 사업, ④ 농촌 활성화를 촉진하기 위한 사업, ⑤ 농촌의 환경친화성을 높이기 위한 사업, ⑥ 농촌의 사회적 형평성을 높이기 위한 사업, ⑦ 농촌의 인적 역량을 강화하기 위한 사업, ⑧ 이해당사자간 연계협력을 강화하기 위한 사업 등을 추진할 필요가 있음.
- 농촌과소화에 대응하기 위하여 ① 서비스 접근성 개선, ② 공공교통서비스 개선, ③ 경제환경 개선, ④ 물리환경 개선 및 자연환경 보전 증진을 위한 사업을 추진해 나가야 할 것임.

# Summary

1. **Research Title : Proposition of Rural Development Projects According to the Change and Spatial Hierarchy Diversification of Rural Villages in Korea**

2. **Research period : From Mar. 2017 to Dec. 2017**

3. **Research necessity and purposes**

**A. The research background and necessity**

- Rural communities have been changed rapidly in the wake of the change of policies and societies. It is urgently needed to establish directions and measures for rural development policies and projects. Rural development is to be emphasized not only for food security and safety but for balanced regional development.
- Development is also focused on social equity and environmental sustainability as well as on economic efficiency based on the 21<sup>st</sup> century's global issue on sustainable development. Rural areas require the government's special concerns on policies for welfare and sustainability in that most of them are in less favorable conditions in service and market accessibilities.
- Although rural aging and depopulation have made ineffective in investment and vibrant in social and economic activities, the characteristics of rural areas are diverse by the influence of urban centers and endowed resources.
- This study can contribute to improving the policies and projects for rural development by analyzing the rural situations.

- Now that the rural demand for improved living conditions and welfare of the single seniors and living alone is increasing, to serve meals to the single seniors as part of the social contribution activities careful research and complete preparation are required.

### **B. Purpose**

This study aims to prepare preliminary measures coping with rural depopulation trend and adapting to the diversification of rural villages and their hierarchies. The specific objectives of the study are as follows:

- To propose theoretical framework to explain the characteristics and functions of rural development systematically;
- To analyze the change and characteristics of rural villages and their hierarchies;
- To analyze limitations and problems encountered in implementing rural development projects; and
- To derive desirable types of rural development projects considering the characteristics of rural areas and their conditions.

## **4. Research Findings and Conclusions**

### **A. Establishment of rural development model to cope with social changes**

- Feature of rural future will be differed by external environment's change, rural internal characteristics and rural communities' responses to the changes.
- Rural development model needs to include the contents for investment efficiency, spatial development scope, development

axis toward sustainability, and harmony with infrastructure investment and capacity building.

- In the case of spatial development scope, both large extended and small areas need to be considered. In preparing development components, there needs to consider topographical characteristics, endowed resources, and people's needs. For improving rural community services, there are required such perspectives on both sustainability linking with environment and efficiency linking with private sector.
- A program approach needs to be adopted for such underdeveloped and depopulated areas in the long-run perspective. Public investment for enhancing rural public values is highly recommended for implementing the program.

## **B. Trend and characteristics of rural change and depopulation**

- The aging rate by province is in order of Jeonnam(20.14), Jeonbuk(17.24), Gyeongbuk(17.3), Gangwon(16.57). The portion of rural population in the total nation has decreased from 58.8% in 1970 to 18.0% in 2010 and it has slightly increased in 2015 (18.4%).
- However, according to the long-term population projection, it is anticipated that rural population will decrease to 13% in 2053.
- The number of Guns(counties) with population less than average 51(62.2%) among 82. The proportion of population decrease among Guns is 60%.
- Rural depopulation trend can be inferred by disappearance alert index, which implies 1.0 is decline beginning, 0.2 to less than 0.5 is disappearance alert, and less than 0.5 is disappearance strong alert.

- The disappearance index of 'Dong(urban)' area is 1.24, which goes beyond the disappearance issue, on the contrary, the index of 'Eup an Myeon' area, which belong to rural, is 0.81 and 0.30 respectively. Especially, special concern is required on Myeon area because it is near to disappearance strong alert area.

### **C. Current status and characteristics of rural development policies by spatial hierarchy**

- It seems that various rural development policies and projects including those for general rural areas are contributing to revitalizing declining rural areas. Examples are there are increasing areas with population increase or decrease of population decrease rate.
- However, such effects are very restrictive in that hinterland areas continue to experiencing population decrease, whereas many rural centers gain population. It is getting difficult for the depopulation areas to acquire basic living services.
- The limitations of existing rural development policies may be summarized as: (i) insufficient linkage with regional characteristics and regional development strategies; (ii) insufficient linkage with agriculture and environment; (iii) lack of concern on lessening unbalanced spatial development; (iv) lack of systematization for capacity building; (v) lack of concern on small village development; and (vi) lack of project evaluation system.

### **D. Improvement measures of rural development projects to cope with social change**

- Development efforts need to be continued in revitalizing rural centers, improving service delivery system, and refining area-specific village development project based on the people's community.
- General principles of rural development need to be urgently agreed upon. Examples are: area-specific development; investment efficiency approach; environment-friendly approach; human resource development approach; private-public partnership approach; and program approach.
- Projects types need to be reestablished for coping with the change and hierarchical diversification of rural villages. Examples are the projects for: performance-oriented integrated rural development; valorization; spatial reorganization; rural regeneration; environment-friendliness; capacity building; partnership and governance.
- There needs to create new projects for lessening rural depopulation trend. Major project areas are service accessibility improvement; public transportation system improvement; economic enhancement; physical environment improvement and natural environment conservation.

# 목 차

1. 서론 .....	1
1.1 연구배경 및 필요성 .....	1
1.2 연구의 목적 .....	3
1.3 연구의 범위 .....	3
1.4 연구방법 .....	4
2. 농촌변화 추세에 대응하기 위한 지역개발 모델 .....	5
2.1 농촌개발 정책 동향과 주요 이슈 .....	5
2.1.1 시대별 농촌개발 정책의 주요 특징 .....	5
2.1.2 지역단위 농어촌 공간개발 정책의 추진 .....	7
2.1.3 농촌지역개발 정책 추진동향의 시사점 .....	10
2.2 농촌지역의 변화 동향 .....	12
2.2.1 농촌지역의 변화에 영향을 미치는 요인 .....	12
2.2.2 농촌지역의 주요 변화 동향 .....	14
2.3 농촌 변화에 대응하기 위한 지역개발 모델 .....	19
3. 지역특성별 농촌변화 추이 및 농촌 과소화 실태 분석 .....	23
3.1 공간위계별 농촌인구 변화 추이 .....	23
3.2 농촌과소화 지역의 분포 현황과 특징 .....	33
3.2.1 과소화 지역의 개념 및 정의 .....	33
3.2.2 소멸위험지수로 본 농촌과소화 실태 .....	36
3.2.3 과소 마을 및 과소화 마을 실태 분석 .....	39
4. 공간위계별 지역개발 정책의 현황 및 특징 .....	53
4.1 공간위계별 지역 유형 분류 .....	53
4.2 공간위계별 지역개발 정책 및 사업의 주요 특징 .....	73
4.3 현행 농촌지역개발 정책의 한계와 당면 문제점 .....	82

5. 농촌변화 추세 대응을 위한 국내외 지역개발 추진사례 .....	90
5.1 국내사례 .....	90
5.2 해외사례 .....	113
6. 농촌변화 추세에 대응한 지역개발사업 개선 방안 .....	130
6.1 농촌 변화에 대응하기 위한 지역개발 방향 .....	130
6.2 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발사업 유형(안) .....	134
6.2.1 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발사업의 기본 유형 .....	134
6.2.2 농촌과소화에 대응하기 위한 지역개발사업 유형 .....	140
6.3 농촌 과소화·공동화에 대응하는 지역개발사업 추진방향 및 과제 .....	146
7. 결론 및 제언 .....	150
7.1 결론 .....	150
7.2 제언 .....	152
참고문헌 .....	154
부록 .....	159

## 표 목 차

<표 2-1> 시대별 우리나라의 주요 농촌개발의 정책이슈 .....	5
<표 2-2> 시대별 우리나라의 주요 농촌개발 정책 .....	6
<표 2-3> 부처별 지역개발사업의 비교 .....	8
<표 2-4> 지역행복생활권과 광역경제권 및 기초생활권의 비교 .....	10
<표 2-5> 인구 증가 시·군(2010-2015) .....	15
<표 2-6> 도시근로자 소득 대비 농가소득 비교 .....	17
<표 2-7> 시도별 1인당 지역소득 현황(2015) .....	18
<표 3-1> 농촌마을 가구수의 분포 .....	26
<표 3-2> 농촌 인구의 주요 지표 .....	29
<표 3-3> 국내 연구에서 사용되는 과소화 지역에 대한 개념 및 정의 .....	34
<표 3-4> 일본의 과소지역 지정요건 .....	35
<표 3-5> 읍·면 소재지까지의 시간 거리별 마을 분포 .....	41
<표 3-6> 마을 가구 수별 농가 비율 .....	41
<표 3-7> 생활서비스 접근성에 따른 마을 유형 구분 .....	42
<표 3-8> 마을 유형별 서비스 접근성 비교 .....	43
<표 3-9> 마을에서 대중교통이용 여부 .....	44
<표 3-10> 마을의 시내버스 운행 횟수 .....	44
<표 3-11> 과소 마을의 빈집수 비율 .....	45
<표 3-12> 마을의 일반쓰레기 처리 방법 .....	46
<표 3-13> 마을의 음식물쓰레기 처리 방법 .....	46
<표 3-14> 마을의 영농폐기물 처리 방법 .....	47
<표 3-15> 마을의 경제활동 조직수 .....	47
<표 3-16> 마을의 도농교류 활동 수 .....	48
<표 3-17> 과소화 마을의 농가 비율 구성 변화(2010-2015) .....	49
<표 3-18> 과소화 마을의 서비스 접근성 변화(2010-2015) .....	50
<표 3-19> 과소화 마을의 경제활동 조직 수 변화(2010-2015) .....	50
<표 3-20> 과소화 마을의 도농교류 활동 변화(2010-2015) .....	51
<표 3-21> 과소화마을의 시내버스 운행횟수 변화(2010-2015) .....	52
<표 4-1> 지역생활권의 유형 .....	57

<표 4-2> 군 지역의 유형 분류 .....	60
<표 4-3> 지역 유형별 인구규모 .....	61
<표 4-4> 일반농산어촌지역의 읍·면 인구규모 분포(3,000명 기준) .....	62
<표 4-5> 일반농산어촌지역의 읍·면 인구규모 분포(2,000명 기준) .....	63
<표 4-6> 특수상황지역의 읍·면 인구규모 분포(3,000명 기준) .....	64
<표 4-7> 특수상황지역의 읍·면 인구규모 분포(2,000명 기준) .....	64
<표 4-8> 성장촉진지역의 읍·면 인구규모 분포 .....	65
<표 4-9> 성장촉진지역 지정 현황 .....	66
<표 4-10> 시·도별 과소 및 과소화 마을 유형 분포 .....	71
<표 4-11> 일반농산어촌개발사업 대상지역 .....	76
<표 4-12> 소관부처별 일반농산어촌개발사업 대상지역 .....	77
<표 4-13> 국토교통부 도시활력증진지역 개발사업 내용 .....	79
<표 4-14> 특수상황지역 개발사업 내용 .....	80
<표 4-15> 국토교통부 성장촉진지역 개발사업 내용 .....	81
<표 5-1> 일반농산어촌개발사업 개편(안) .....	96
<표 5-2> 취약지역 생활여건 개선 사업(새뜰마을사업)의 주요 내용 .....	101
<표 5-3> 화순군 전원마을 추진현황(2012년 기준) .....	111
<표 5-4> LEADER 프로그램 적용 분야 .....	117
<표 5-5> 일본 도쿠시마현 집락재생 프로젝트 정책 .....	120
<표 5-6> 일본 시베차초의 집락 재편 시행시기 및 전후 가구 비교 .....	122
<글상자 3-1> 군 인구의 특성 분석 (2015년 인구총조사 기준) .....	32
<글상자 4-1> 기존 농촌지역개발사업의 한계 극복을 위한 지구노력 - 순창군 사례 .....	83
<글상자 5-1> 순창군의 농촌마을 과소화 대책 사례 .....	92
<글상자 5-2> 코크선언 2.0 실천을 위한 10가지 정책 지향점 .....	115

## 그림 목 차

<그림 2-1> 도시화 압력과 환경의 영향을 고려한 농촌개발의 4가지 유형	13
<그림 2-2> 환경-인간 통합적 관점에서의 새로운 지역계획권역 .....	14
<그림 2-3> 장래 농촌 마을의 분화 전망 .....	16
<그림 2-4> 도시근로자 소득 대비 농가소득 비율 .....	17
<그림 2-5> 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발 모델 .....	20
<그림 2-6> 농촌지역의 활력성과 지속가능성을 높이기 위한 종합개발 모형 ..	22
<그림 3-1> 농촌인구 변화 추이 .....	24
<그림 3-2> 우리나라의 고령화 추이 및 전망 .....	25
<그림 3-3> 농촌 및 도시의 외국인수 및 비중 .....	27
<그림 3-4> 연도별 인구 순전입 증가 시·군 분포 변화 .....	28
<그림 3-5> 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 추계 .....	30
<그림 3-6> 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 구성 .....	31
<그림 3-7> 2015년 읍·면·동별 소멸위험지수 .....	37
<그림 3-8> 읍·면별 소멸위험지수의 분포 .....	38
<그림 3-9> 20호 미만 마을 분포 변화 (2010년 vs. 2015년) .....	39
<그림 3-10> 2005년과 2010년 20호 미만 마을의 분포 .....	40
<그림 4-1> 농촌지역의 3가지 유형 .....	54
<그림 4-2> 정주체계를 고려한 농촌 유형의 분류(영국) .....	55
<그림 4-3> 지역행복생활권 구성 현황 .....	59
<그림 4-4> 과소 및 과소화 마을의 유형 .....	68
<그림 4-5> 과소 및 과소화 마을의 유형별 산포도 .....	70
<그림 4-6> 현행 농촌지역개발사업 현황 .....	74
<그림 4-7> 시군구 및 시도 자율편성 사업 현황 .....	75
<그림 4-8> 일반농산어촌개발사업의 추진 절차 .....	77
<그림 4-9> 농업 및 농촌개발 지표 구성 예 (EU위원회) .....	87
<그림 4-10> 계속평가 모식도 .....	88
<그림 5-1> 순창군의 마을개발사업 추진현황 .....	93
<그림 5-2> 인구감소지역 발전정책의 추진체계(안) .....	98
<그림 5-3> 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 비전 및 전략 .....	99

<그림 5-4> 새뜰마을사업 추진현황 .....	100
<그림 5-5> 농촌중심지활성화사업의 개편 .....	102
<그림 5-6> 스마트 거점마을의 육성 예시도 .....	103
<그림 5-7> 지역커뮤니티 앵커의 조직 구성 및 역할 .....	104
<그림 5-8> 하성단노을 마을 위치 .....	106
<그림 5-9> 모산리 개발 사업대상지와 사업개요 조감도 .....	111
<그림 5-10> 코크선언 2.0의 핵심 실천과제 .....	114
<그림 5-11> 일본 오카야마현 집락기능 재편 강화사업 .....	122
<그림 6-1> 사회변화를 고려한 농촌지역개발사업 추진방향에 대한 모식도 .....	131
<그림 6-2> 당면한 농촌문제 해결을 위한 지역개발 흐름도 .....	132
<사진 5-1> 병원 증개축 지원과 함께 새로 설치된 지역사회 의료시설 .....	124
<사진 5-2> Burke Community Memorial Hospital 전경 .....	125
<사진 5-3> 리모델링 한 보육시설 .....	126
<사진 5-4> 독거 노인 주택 전경 .....	127
<사진 5-5> 지역특산품으로 자리잡은 벌꿀 .....	128
<사진 5-6> 로컬푸드 생산시설 전경 .....	129

# 1. 서론

## 1.1 연구배경 및 필요성

국가 정책 및 사회의 변화와 함께 농촌 지역사회도 많은 변화를 겪고 있는 가운데, 미래지향적인 관점에서 농촌지역개발 정책과 사업을 어떻게 추진해 나갈지에 대한 방향과 방안 정립이 매우 절실히 필요한 시점이다. 이러한 농촌지역개발은 식량안보 및 식품안전에 대한 확고한 대비를 위해서는 물론, 지역균형발전과 지속가능한 개발을 실현하기 위해서도 지속적으로 강조되고 추진되어야 할 것이다.

21C에 들어 지속가능한 개발이 국제적인 화두가 되고 있는 가운데, 경제적 효율성은 물론 사회적 형평성과 환경적 지속성을 확보하기 위해 국제적으로 협력방안을 모색하고 있으며, 국내에서도 이를 이행하기 위하여 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 농촌지역은 서비스 접근성이 불리한 곳이 많고, 인구밀도가 낮아 시장에만 맡겨서는 투자의 효율성을 확보하기가 어려운 경우가 많기 때문에, 복지사각지대의 해소와 지역개발의 지속가능성 확보를 위해 정책적으로 특별한 관심을 필요로 하고 있다.

우리나라의 경우에 있어서 농촌지역의 급격한 변화는 일차적으로 1970년대의 새마을운동을 통한 의식개혁과 주택, 도로 등 생활환경개선을 통한 농촌 내부의 변화를 통하여 시도되었다. 일련의 생활환경개선 활동을 통하여 변화와 성취에 대한 자신감이 고취되었고, 새로운 것을 적극적으로 받아들여려는 긍정적인 마인드가 형성되기에 이르렀다. 이러한 농촌주민의 태도 변화는 당시 도시 중심의 공업화 정책 하에서 새로운 기회를 찾아 이농 행렬이 줄어 가는 결과를 가져왔으며, 농촌에 남아있는 농업인들은 정부의 식량증산 정책에 호응하여 새로운 농법과 다수확 신품종을 받아들이는 결과를 가져왔다.

1977년에는 쌀 생산량이 4,000만석을 돌파하여 주곡의 자급을 달성하게 됨으로써 1980년대 들어 정부는 농정의 중심축을 식량증산에서 소득증대 쪽으로 옮기는 계기를 마련하기에 이르렀다. 이와 관련하여 농산물 가격지지 정책을 추

진한 것이 농가 소득증대 정책의 대표적인 예다. 그렇지만, 1990년대에 들어 UR협상 타결로 대표되는 세계무역 자유화 시대를 맞아 농산물 가격지지 정책은 제약을 받게 되었고, 농산물 시장 개방에 따른 농업인과 농촌의 피해에 대비하고자 1992년부터 농어촌 구조개선과 정주생활권 개발 등 농어촌발전특별대책을 수립하여 추진하기에 이르렀다.

중앙정부 중심으로 추진하여 오던 농어촌발전대책은 2008년 말부터 포괄보조금제도가 도입됨으로써 지방자치단체의 역할이 강조되는 형태로 정책 추진 방식이 바뀌게 되었다. 중앙정부에서 농어촌 지역개발사업을 담당하는 부처도 기존에 농촌개발을 담당하던 농식품부 외에 행정자치부와 국토교통부, 해양수산부, 대통령직속 지역발전위원회 등으로 다양화되었다.

이와 같이 많은 변화를 거쳐 농어촌 지역개발 정책이 추진되고 있는 가운데, 사업의 성과에 대한 검증과 함께 새로운 발전방향 모색이 필요한 것으로 보인다. 도시 중심의 공업화와 세계 무역 자유화의 흐름 속에서 인구와 산업의 분포 특성 등을 토대로 하여 볼 때, 입지적으로 불리한 위치에 있는 농촌이 지역개발사업을 통하여 단시일 내에 높은 성과를 내는 데 일정한 한계가 있는 것도 사실이다. 그렇지만, 최근 들어 귀농·귀촌자가 늘어나는 등 농촌개발 투자의 긍정적인 효과도 나타나고 있다.

이제 농어촌구조개선 정책 하에서 농어촌정주생활권 개발을 위하여 농촌개발사업을 추진한지 20년이 넘었고, 포괄보조금제도 하에 사업을 추진한지도 10년이 되어가고 있다. 그 사이에 농촌에 귀농·귀촌자가 증가하는 것에서 알 수 있듯이 농촌 공간이 농산물을 생산하는 곳일 뿐만 아니라 도시민의 휴양지, 전원주거지로서도 크게 주목받기에 이르렀다. 이러한 사회 트렌드의 변화 속에서 농촌지역개발사업을 추진하고 있는 가운데, 농촌은 지역에 따라 다양한 변화의 모습이 나타나고 있다.

전반적으로 고령화가 진행되고 있기는 하지만, 인구가 증가하는 곳이 있는가 하면, 인구 감소 추세가 여전히 지속되는 곳도 존재하고 있다. 인구가 증가하는 마을이 도시근교에서부터 원격지에 이르기까지 다양하게 분포하고 있지만, 전반적인 추세는 읍 인구는 증가하는 데 반해, 면 인구는 감소하고, 인구 증가 마

을이 읍과 같은 농촌 중심지에 집중되는 경향을 보여 배후지 농촌 중에는 과소화가 진행되고 소멸 위험도가 높아져 농촌 지역 공동체의 붕괴, 소멸에 이를까 우려되는 지경에까지 이르고 있다.

농촌인구의 고령화와 농촌 과소화의 진행은 생활기반시설 등에 대한 공공투자의 효율성을 저하시키고, 농촌 지역사회의 활력을 저하시키며, 농촌 산업 및 경제 활성화도 제약하는 문제를 야기하고 있다. 그런데, 농촌 지역에 미치는 도시의 영향력이 다양하고, 농촌 내부의 부존자원적 특성과 대응 양상도 다양화되고 있으며, 경제 다각화와 농촌인구 변화 추세도 지역에 따라 서로 다른 양상으로 나타나고 있다.

이제까지 공모 방식과 메뉴 방식에 의한 사업 추진을 통하여, 지자체와 주민 주도의 창의적인 사업 제안을 유도하고 체계화된 사업 추진에 기여하고, 농촌 인구가 증가세로 반전되게 하는 데 기여하는 등 소기의 성과를 거두었으나, 농촌지역간 발전 격차가 심화되는 등 일정한 한계점도 보이고 있는 것으로 생각된다. 농촌지역개발의 효율성을 제약하는 원인으로서는 개별사업과 지역발전 전략과의 연계가 약하며, 이를 유기적으로 연계할 수 있는 제도적 장치가 취약한 점이나 사업추진을 통하여 도농간, 농촌지역간 균형발전에 얼마나 기여하고 있는지 불명확하며, 과소화 지역 등 저발전 지역에 대한 체계적인 대책이 미비한 것 등을 예로 들 수 있다.

이러한 상황에서 이 연구에서는 농촌 변화 실태에 대한 심층적인 분석을 토대로, 농촌 실정에 적합한 방향으로 지역개발사업을 추진하기 위해서 필요한 사업유형을 발굴, 제시코자 한다. 이와 같이 함으로써 농촌 실정에 적합한 방향으로 지역개발 관련 제도를 개선하고, 정책과 사업을 추진하는 데 기여할 수 있을 것이다.

## 1.2 연구의 목적

이 연구는 농촌마을의 사회, 경제적 변화와 정주생활권 위계체계의 다양화 추세 속에서 지역 실정에 적합한 농촌개발사업 유형을 발굴, 제시하고, 저출산·

고령화로 인해 발생할 수 있는 농촌의 과소화·공동화에 대한 선제적 대응방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 구체적으로 설정한 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 농촌지역개발의 특징과 기능을 체계적으로 설명할 수 있는 이론적 틀을 제시한다.

둘째, 농촌마을의 변화와 공간위계의 분화 현상과 특징을 분석하여 제시한다.

셋째, 농촌지역개발사업의 특징과 현장 적용상의 제한점 및 문제점을 분석하여 제시한다.

넷째, 미래지향적인 관점에서 농촌지역의 특성과 실정을 고려한 사업유형을 발굴하여 제시한다.

### 1.3 연구의 범위

이 연구의 대상인 농촌지역개발사업에는 농림축산식품부를 비롯하여 행정자치부, 국토해양부 등 농촌지역을 대상으로 하는 여러 부처의 개발사업이 포함되지만, 일차적으로는 포괄보조금제도로 시행되는 일반농산어촌개발사업과 이 사업이 시행되는 지역에 초점을 둔다. 또한, 입지적인 측면에서도 도시근교와 전형적인 농촌과 원격지를 모두 포함하지만, 과소화 지역과 같은 낙후지역 대책을 마련하는 데에도 특별한 관심을 기울이고자 한다.

### 1.4 연구방법

이 연구에서는 문헌고찰법과 사례조사법을 주요 연구방법으로 채택하여 국내외 관련 문헌 및 통계자료를 검토, 분석하였다. 이론적인 관점 하에서 국내외 문헌과 통계 자료를 통하여 논점을 검증, 제시하고, 실증을 위하여 사례지역에 대한 조사자료 수집 및 분석을 병행하였다.

## 2. 농촌변화 추세에 대응하기 위한 지역개발 모델

### 2.1 농촌개발 정책 동향과 주요 이슈

#### 2.1.1 시대별 농촌개발 정책의 주요 특징

우리나라의 농촌개발 정책은 국가발전과 사회변화에 따라 많은 변화를 겪어 왔으며, 시대에 따라 정책 이슈도 다른 모습으로 다가왔다(<표 2-1>, <표 2-2> 참조). 해방 이후 1960년대까지는 빈곤 극복을 위하여 골몰하며, 경제개발 5개년계획을 도입하고, UN을 통하여 지역사회개발사업을 시범적으로 도입하는 가운데 국민재건운동을 벌이는 등 근대화를 향한 변화를 시도하던 시기였다.

<표 2-1> 시대별 우리나라의 주요 농촌개발의 정책이슈

구 분	1945-1960 년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대-
정책목표	빈곤타파	자력갱생	소득증대	경쟁력 강화	지속가능한 개발
정책이슈	- 빈곤 - 식량부족 - 자본과 기술 부족	- 협소한 도로 - 교량 부족 - 숙명주의 - 음주, 도박 * 부채	- 저소득 - 도 농 격 차 심화	- 시장개방 - 농업경쟁 력 약화 - 지역간 격 차 심화	- 환경·경관 문제 대두 - 농촌 과소 화 문제 대두

1970년대는 우리나라의 농촌개발 정책이 급격한 변화를 겪게 된 출발점이였다. 국가 전체적으로는 세계적인 근대화 물결의 흐름을 타고 도시 중심의 공업화 정책을 추진하였으며, 상대적인 저발전 상태에 처한 농촌을 변화시키고자 전국 단위의 새마을운동을 추진하였다. 또한 식량자급 달성을 위하여 녹색혁명의 기치아래 농촌진흥청의 농촌지도사업을 통하여 벼 신품종 보급사업을 대대적으로 벌이며 1979년에는 쌀 자급을 달성하는 성과를 거두기에 이르렀다. 이와 같이 정신계몽과 함께 물질적 발전을 추구한 정부 정책이 성공적인 결실을

맺게 된 데에는 오랜 역사 속에 축적된 공동체에 기반한 자치역량 및 협동정신이 밑바탕이 되었다고 보아야 할 것이다(임상봉 외, 2016).

<표 2-2> 시대별 우리나라의 주요 농촌개발 정책

구 분	1945-1960 년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대-
정책목표	빈곤타파	자력갱생	소득증대	경쟁력 강화	지속가능한 개발
정책이슈	- 국제 협력 시범 사업 추진 - 농지개혁 - 도시 중심 공업화 - 농촌지도 - 국가 개발 5개년 계획	- 새마을운동 - 다수확 품종 보급 - 농지개발 - 가족계획 - 농촌위생	- 가격지지 - 소득원 발 굴 - 복합영농 - 상업적 영 농	- 농업 구조 개선 - 농특세 제 도 도입 - 농공단지 조성 - 체험관광 마을 조성 - 인프라 개선 - 농업경영 체 육성	- 농촌다움 을 살리는 개발 - 환경 및 식품안전 과 연계한 개발 - 농촌특화 서비스 공급

1980년대에는 공업화의 진전과 함께 도농격차 문제가 중요한 정책 이슈로 부각되었다. 이에 대한 농정 차원의 주요 대응 방안은 농산물 가격지지 정책이었다. 이와 함께 다양한 농가 소득원 발굴 정책 및 복합영농과 상업적 영농을 강화하기 위한 농가경영지도 정책을 펼쳤다.

이러한 농업 중심의 농촌 정책에 일대 전환을 가져오게 된 계기는 UR 협상 타결로 대표되는 WTO 체제의 출범이었다. 세계화와 무역자유화라는 사회변화의 물결을 타고 농산물 시장 개방 정책이 추진되기에 이른 것이다. UR협상 논의와 대책이 1980년대 후반부터 이루어지는 가운데, 정부에서는 1991년부터 농어촌구조개선대책을 마련하여 농업구조개선과 정주생활권 개발 및 농촌관광 개발과 농공단지 조성 등의 사업을 펼치었다.

1990년대의 농어촌구조개선 정책은 중앙정부 중심으로 추진된 것을 주요한

특징으로 꼽을 수 있다. 1995년부터 지방자치제도가 도입되었음에도 농촌지역 개발사업 추진 과정에서 지자체의 자율성은 거의 확보되지 못하였다. 농촌지역 개발에 대한 지자체의 역할이 강화되게 된 것은 2008년 12월 포괄보조금제도가 도입되면서부터라고 볼 수 있다. 지자체가 사업을 계획하여 시행하고, 중앙정부는 예산 심의와 사업 지원 및 평가에 중점을 두는 방향으로 중앙과 지방간에 역할분담이 이루어지게 된 것이다. 이에 따라 자생력 있고 활력 있는 지역사회를 만들기 위하여 농촌개발에 대한 지자체와 지역 주민의 역할이 점점 더 강화되어야 할 것이다. 반면에, 농촌지역개발 추진과정을 체계화, 효율화하고, 지역간 발전격차 해소를 위해서는 중앙정부가 그 본연의 역할을 다하여 나가야 할 것으로 보인다.

특히, 2000년대에 들어와서 UN이 새천년개발목표(MDGs)에 이어 지속가능한 개발 목표(SDGs)를 개도국과 선진국이 공동으로 추구해야 할 어젠더로 설정하면서 지속가능한 개발이 전세계적인 관심사가 되고 있다. 이에 발맞추어 환경자원이 풍부한 농촌지역에서 공공투자와 연계하여 환경친화적 지속가능한 개발을 실현하고, 이를 통하여 농촌의 가치를 새롭게 창출해 나가며, 대도시 중심의 공업화로 야기되었던 환경오염 문제와 인구과밀 등의 문제 해결에 대한 대안을 마련해 나가야 할 것이다. 또한 지속가능한 개발은 전지구적인 관점을 필요로 하므로 국제적인 공조를 강화해 나가야 할 것이며, 국제협력을 통하여 개도국이 빈곤을 타파하고, 지속가능한 개발의 동반자로서 자리매김해 갈 수 있도록 노력을 다하여야 할 것이다.

### 2.1.2 지역단위 농어촌 공간개발 정책의 추진

포괄보조금 제도 하에서 농어촌 지역은 공간적으로 크게 3가지로 구분되어 있다. 국토부가 관리하는 도시활력증진지역과 행자부가 관리하는 특수상황지역, 농식품부가 관리하는 일반농산어촌지역이 이에 속한다. 이에 더하여, 국토부는 일반농산어촌지역 중에서 낙후도가 심한 70개 시군을 성장촉진지역으로 별도 지정하여 행자부와 공동 관리하고 있다. 또한, 해수부는 일반농산어촌지역 중 어촌 특성이 강한 시·군 10개를 2016년에 농식품부로 이관받아 전담 관리하고

있고, 농식품부가 관리하는 시·군 중 21개 시·군의 31개 읍·면에 대해서는 농식품부 관리하에 어촌개발 부문을 담당하고 있다. 부처별 지역개발사업을 비교하여 살펴보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 부처별 지역개발사업의 비교

구 분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌지역	도시활력증진지역
대상 지자체	일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 186개 도서 •지역위 심의를 거쳐 행자부장관 및 국토부장관이 공동으로 고시 (균특법 시행령 제2조의 2)	15개 접경지역 시군 및 372개 개발대상도서 중 성장촉진지역이 아닌 186개 도서	도농복합시 및 군 지역(117개 시군) •제주 특별자치도 행정시 포함 •광역시의 군 제외	특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합시를 제외한 지역 (199개 시군구)
	*특수상황지역 해당지역 제외			
* 전체 232개 시군구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분되며, 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정				
주관부처	국토부	행자부	농식품부	국토부
국고보조율	100%	80%	70%	50%
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>•특수상황지역 및 일반농산어촌개발: 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량강화 사업으로 구성</li> <li>•도시활력증진지역 개발: 기초생활기반 확충, 중심시가지 재생, 주거지 재생, 지역역량강화 사업으로 구성</li> <li>•성장촉진지역: 지역접근성시설 지원, 성장기반시설 지원</li> <li>* 과거 마을개발사업, 경관개선사업, 농업기간시설 유지보수사업을 통합하여 지역의 낙후도에 따라 보조율 차등 적용</li> </ul>			
관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법</li> <li>•지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률</li> <li>•접경지역지원법</li> <li>•도서개발촉진법</li> <li>•농어촌정비법, 어촌·어항법, 산림개발법 등</li> <li>•도시 및 주거환경정비법, 지방소도읍육성법 등</li> </ul>			
지원시설 성격	지역접근성 향상을 위한 기반시설 및 성장기반시설 조성에 중점	일반농산어촌개발사업과 시설조성은 유사하나 지역의 특수성을 더욱 강조	일반농산어촌지역의 기초생활시설 및 경관을 개선하고 지역주민의 소득증대를 위한 시설 집중	주거환경개선 및 중심시가지 정비 등의 사업 중점

한편, 지역발전위원회에서는 국민 생활권을 도시-농촌의 관점에 따라 중추도시 생활권, 도농연계 생활권, 농어촌 생활권으로 나누고 있는데, 권역 개발의 효율성 확보를 위하여 지역간 연계·협력의 필요성을 강조하고 있다. 최근에 지역간 연계·협력을 통한 광역권 개발을 시도한 대표적인 정책으로 지역행복생활권 개발을 들 수 있다. 대통령 직속 지역발전위원회에서는 2013년에 신설되었던 ‘지방자치단체간 연계협력사업’을 2014년부터 확대, 개편하여 ‘지역행복생활권 연계협력사업’을 추진해오고 있다. 행정구역을 넘어 주민생활에 필요한 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지 등 기본 생활서비스를 효율적으로 제공하는 지역행복생활권 구현을 기본 취지로 하고 있다(지역발전위원회, 2017).

기존의 광역경제권 정책이 공간 범위가 지나치게 넓고 인위적이며 추진사업도 경쟁력 우선 사업을 강조하여, 주민들이 실제로 느끼는 지역 문제의 현실과 거리가 멀었고, 기초생활권 정책은 주민 생활에 중점을 두었으나 정책적 관심도가 낮았고 행정구역 단위가 주민의 실제 생활권 범위와 일치하지 않은 경우 정책 효과가 반감되었다는 상황 인식 하에 지역행복생활권 개발을 추진하였다. 종전의 개발권역과 지역행복생활권을 비교하여 보면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 지역행복생활권과 광역경제권 및 기초생활권의 비교

구 분	종 전		변 경
	광역경제권	기초생활권	지역행복생활권
목적	글로벌 지역경쟁력 제고	기본적 삶의 질 보장	주민행복 + 지역경쟁력 증진
권역설정	정부주도 인위적 권역 설정	정부 주도 인위적 권역 설정	지자체 자율 자연적 생활권 반영
권역단위	2-3개 시·도를 하나의 광역경제권으로 지정	시·군 단위의 기초생활권 설정	주민생활, 서비스 이용 등으로 연계된 복수의 시·군
추진기구	광역경제권발전위원회	없음	시군(자율적 협의체) 시도(조정·지원지구)
중점분야	광역선도산업 육성 선도산업 인력 양성 광역기반시설 확충	개별 시군 단위의 지역개발 및 생활기반 확충	생활권 단위의 다양한 주민 체감형 사업 추진 도시재생, 지역공동체 육성 지역산업·일자리 창출 지역인재·지방대학 육성 문화·환경, 복지·의료

자료: 지역발전위원회. 2013. 지역행복생활권 가이드라인.

### 2.1.3 농촌지역개발 정책 추진동향의 시사점

최근 들어, 창조마을만들기 등과 같이 지역개발사업을 추진하는 데 있어 지자체와 지역사회 주민의 주도적 역할을 강조하는 경향이 나타나고 있다. 그렇지만 지역 전체로 보면 여전히 중앙정부에서 제시한 개별 사업 중심으로 접근하는 데 치중하고 있고, 사업간 유기적 연계를 통하여 시너지 효과를 창출하는 데까지 나아가는 데에는 미흡한 형편이다. 이는 농촌지역개발에 대한 경험과 역사가 짧은 우리의 현실과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 지자체의 자율적 개발 추진역량이 많이 향상되었다고는 하지만, 아직도 중앙정부 지침에 예시적으로 제시한 사례나 메뉴를 그대로 답습하여 사업이 천편일률적이거나 획일적이라는 비판에 직면하고 있기도 하다.

그러므로 앞으로의 지역개발사업은 지역 주민이 해당 지역의 미래에 대한 자기결정권을 강화하는 방향으로 사업의 개편이 이루어져야 할 것이다. 중앙정부

에서 제시하는 사업 메뉴는 일종의 표준모델로서 참고토록 하되, 지역의 특성을 반영하여 사업간 연계 추진 및 새로운 사업 아이템이나 타 사업과 결합한 창의적인 사업들을 벌일 수 있도록 적극 권장하고 장려할 필요가 있다.

또한, 사업신청 단계에서부터 예비타당성을 검증하여 사업을 통하여 기대되는 효과를 명확히 설정하여 사업승인과 사업추진 및 사후평가 단계에서 사업의 성과를 객관적으로 입증하고, 다음 단계의 사업추진시 개선방안을 마련하는 데 활용토록 해야 할 것이다. 현행 농촌지역개발사업의 경우에는 사업을 통하여 얻을 수 있는 단기, 중기, 장기 효과와 직접적, 간접적 효과에 대한 관점이 명확히 설정되어 있지 않아 사업의 성과를 검증하고 보완대책을 마련하는 데 어려운 측면이 있다.

한편, 지속가능한 개발의 기치 아래 환경이 중시되는 점을 반영하여 환경보전과 연계한 농촌지역개발도 강화해 나가야 할 것이다. 환경을 보전하는 것은 그 자체로 가치가 있을 뿐만 아니라 잘 가꾸어진 생태환경과 경관은 활용하기에 따라서는 높은 부가가치를 올릴 수 있는 매력적인 자원이 되기도 한다. 이를 역사·문화 자원 등과 연계하여 농촌의 강점인 농촌다움을 유지, 발전시키면서 지속가능한 개발 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 특히, 농업은 환경에 긍정적인 요소를 많이 지니고 있지만, 체계적으로 관리하지 않으면 비료·농약 과다 사용에 의한 수질오염, 가축의 과밀 사육에 의한 악취 발생 등 환경에 위해 요소로 작용하기도 한다. 농업과 농촌의 발전을 위한 공공재원이 환경 부하를 줄이는 방향으로 투자될 수 있도록 정책과 제도를 개선해나갈 필요가 있다.

입지 특성과 사회 변화에 따른 대응의 차이에 따라 농촌 지역사회가 다양하게 변모하고 있는 점은 농촌지역개발 정책에 또 다른 과제를 안겨주고 있다. 지역 특성을 반영하여 다양성을 살리는 방향으로 지역개발이 나아갈 수 있도록 하되, 과소화 지역이 발생하는 경우와 같이 농촌 내부에서도 저발전 문제가 부각되는 지역에 대해서는 특별 대책을 마련하는 등의 조치가 뒤따라야 할 것임을 시사한다.

한편, 우리의 농촌지역개발 정책은 시대 변화에 따라 다양하게 바뀌어오고 있지만, 그 안에 면면이 이어져오고 있는 기본원리도 발견할 수 있다. 오랜 세

월에 걸쳐 형성되어 온 농촌지역사회의 공동체를 적극 활용하고, 협동과 경쟁의 가치를 사업추진 과정에 접목하며, 마을이나 지역의 발전수준을 고려하여 지원을 차등화하고, 교육훈련을 통한 의식개혁과 행동변화를 유도하는 것 등이 그 예이다. 이와 같이 농촌개발을 추진하는 과정에서 축적된 원리와 방법은 그 본질적 가치를 살려 시대 변화에 맞게 계승, 발전시켜 나가야 할 것이다.

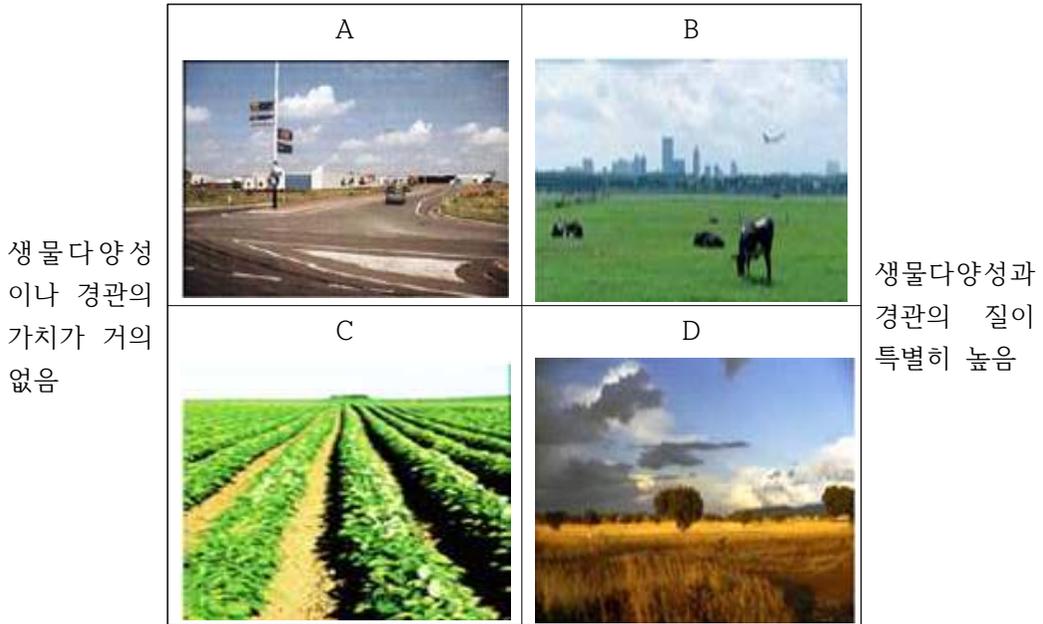
## 2.2 농촌지역의 변화 동향

### 2.2.1 농촌지역의 변화에 영향을 미치는 요인

농촌지역개발을 위한 정부와 지자체의 노력과 함께 농촌 주민과 도시민의 다양한 경제·사회·문화적 활동에 의해 농촌지역은 다양한 형태로 변화하는 모습을 보이고 있다. 농촌지역의 변화에 영향을 미치는 요인은 다양하지만, 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 도시의 영향력이고, 다른 하나는 환경보전적 가치이다.

네덜란드에서는 이 두 가지 요소를 기준으로 농촌지역개발 정책의 방향을 <그림 2-1>과 같이 4가지 형태로 정형화하여 설정하고 있다. 이러한 농촌지역의 유형적 특성을 고려하여 농촌지역개발 내용과 투자비중도 달라져야 한다고 보는 것이다. 이 경우에는 도시화 압력이 작으면서 환경보전 가치가 큰 곳에 지속가능한 개발의 관점에서 투자를 가장 집중하여야 한다고 보는 것이 특징적이다. 이는 영국의 경우에서 볼 수 있는 것처럼, 인구가 감소하고 고령화가 심한 배후마을에 대한 농촌개발 투자를 강화하여야 한다는 관점과도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다(Shucksmith, 2013). 우리나라의 경우에도 과소화 지역과 같이 환경자원이 상대적으로 풍부한 곳에 대해서는 환경과 농업 및 관광휴양 등과 연계한 투자를 강화해 나가야 함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

도시화로 인한 과밀 압력이 큼



도시화로 인한 과밀 압력이 거의 없음

<그림 2-1> 도시화 압력과 환경의 영향을 고려한 농촌개발의 4가지 유형

자료: Terluin and Venema. 2003. Towards Regional Differentiation of Rural Development Policy in the EU. The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI).

환경의 가치를 고려하게 되면, 인구 감소로 인하여 각종 기반시설 투자의 효율성이 떨어지는 과소화 지역에 대한 가치를 새롭게 인식하는 계기를 마련할 수도 있다. 해당 지역의 토지이용과 개발 방향 및 투자우선순위가 새롭게 설정되어야 함은 물론이다.

<그림 2-2>는 지속가능한 개발의 관점에서 지역계획권역이 기존의 방식과 다르게 새롭게 설정될 수 있음을 보여준다. 그동안 도시개발과 경제개발의 관점에서 지역계획 권역을 설정해 왔다면, 농촌지역의 경우에 있어서는 거주인구가 적은 곳이라도 환경의 가치를 고려하여 지속가능한 개발의 관점에서 새로운 계획 권역을 설정해 나갈 필요가 있다.



<그림 2-2> 환경-인간 통합적 관점에서의 새로운 지역계획권역  
 자료: European Commission. Hercules Landscape Project

## 2.2.2 농촌지역의 주요 변화 동향

### 1) 인구

2015년 통계청의 인구총조사에 따르면, 산업화 이후 처음으로 읍·면 단위 농촌인구가 증가한 것으로 나타났다(한국농촌경제연구원, 2017: 60). 2015년 농촌 인구는 939만 2천 명으로 5년 사이에 63만 5천명이 증가하였다.

이를 읍 지역과 면 지역으로 구분하여 보면, 읍 인구는 지속적으로 증가한 반면에, 면 지역 인구는 큰 폭으로 감소하다가 2010-2015년 사이에 소폭 증가한 것으로 나타났다.

농촌인구 증가 원인은 자연적 증가보다는 사회적 증가에 주로 기인한다고 볼 수 있다. 지난 10여년 동안 자연 증감의 경우, 출생보다 사망이 많아 인구 감소

요인으로 작용하고 있기 때문이다. 지역별로도 도시 근교만이 아니라 원격 지역에서도 인구가 증가하는 곳이 늘어나고 있어서 환경과 경관 자원이 풍부한 전원공간에 대한 선호가 증가하는 추세가 형성되고 있는 것으로 유추해 볼 수 있다(표 2-5 참조).

<표 2-5> 인구 증가 시·군(2010-2015)

구 분	도농복합시	군
연평균 증가율 상위 시·군	김포시, 광주시, 남양주시, 양산시, 파주시, 당진시, 용인시, 아산시, 거제시, 제주시, 평택시, 천안시, 화성시, 경산시, 김해시, 서산시, 서귀포시, 나주시	기장군, 화천군, 무안군, 양구군, 완주군, 옹진군, 양평군, 울주군, 홍성군, 음성군, 진천군, 가평군, 순창군, 괴산군, 칠곡군, 함안군, 달성군, 횡성군, 증평군
인구 증가 시·군	원주시, 사천시, 순천시, 구미시, 진주시, 춘천시, 광양시, 군산시, 양주시, 안성시, 포항시, 안동시, 이천시, 충주시, 삼척시	창녕군, 인제군, 장흥군, 여주군, 연천군, 홍천군, 고성군(강원), 산청군, 장수군, 강화군, 영동군, 평창군, 울진군, 장성군, 고창군, 거창군, 영월군

주) 연평균 증가율은 0.53%임.

자료: 한국농촌경제연구원. 2017. 농업전망 2017(I). p. 68.

## 2) 농촌마을의 변화 및 공간적 분화

농촌마을의 변화는 인구, 가구 등 농촌마을의 규모와 농업, 농산업 등 토지이용과 경제활동 등이 시간의 흐름에 따라 달라지는 것에서 찾을 수 있다. 또한 농촌마을의 공간적 분화는 중심지와 배후지의 관점에서 농촌마을이 시·군 소재지 생활권, 읍·면 생활권, 소생활권, 인근도시의 영향권에 편입되는 광역생활권 등으로 다양화되는 것에서 찾을 수 있다. 이에 따라 마을이 속하는 농촌 지역(이를테면, 읍·면 또는 시·군)이 도시위주의 지역(predominantly urban), 중간지역(intermediate region), 농촌위주의 지역(predominantly rural)에 다양하게 위치하고, 분포하게 되면서 그 특성이 다양화 되는 것으로 이해할 수 있다.

농촌의 마을수는 2010년 36,498개에서 2015년 36,792개로 증가한 것으로 나타났다. 시 지역에서 1,410개가 늘어났고, 군 지역에서 1,116개 마을이 감소한 데 따른 결과이다(한국농촌경제연구원, 2017: 61). 이는 세종시의 신설과 같은 행정구역 개편과 민간주도형과 공공주도형의 신규마을 조성 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.

한편, 한국농촌경제연구원(2016)에서는 장래 농촌 마을이 마을의 자원과 내발적 역량 차이에 의해 경제다각화 활동을 수행하는 마을과 공동체 활동 수준이 높은 마을, 침체되는 마을 등으로 다양하게 분화될 것으로 전망하였다(그림 2-3 참조).

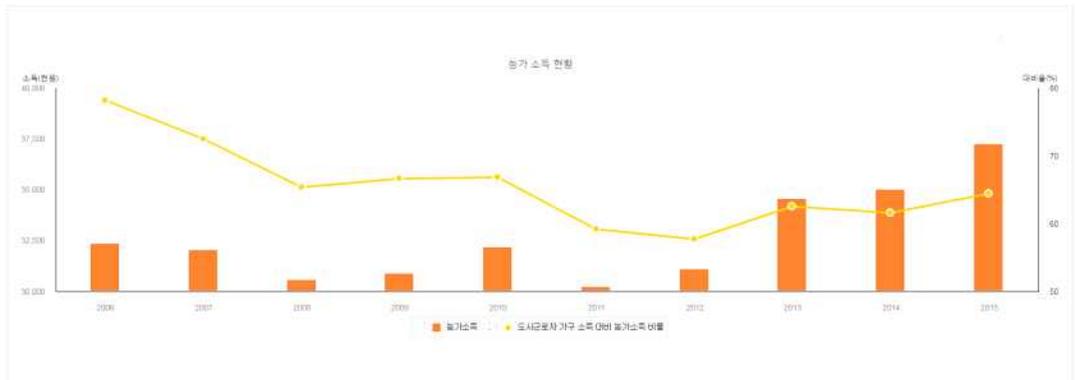


<그림 2-3> 장래 농촌 마을의 분화 전망

자료: 한국농촌경제연구원. 2016. 미래 농촌 정주공간의 진단과 정책 방향.

### 3) 소득 및 경제활동

도농간 소득 격차를 파악하는 방법의 하나로 도시근로자 소득 대비 농가소득 비율이 많이 이용되고 있다. <그림 2-4>와 <표 2-6>에서 보면, 2013년부터 2015년 사이 도시근로자 소득 대비 농가소득 비율은 증가하는 경향을 보이고 있지만, 2015년 64.4%라는 수치는 2007년(72.5%)에 비해서는 현저히 낮은 수치인 것을 알 수 있다.



<그림 2-4> 도시근로자 소득 대비 농가소득 비율

<표 2-6> 도시근로자 소득 대비 농가소득 비교

(단위: 천원, %)

구 분	농가소득	농업소득	농외소득	도시근로자 가 구 소득 대비 농가소득 비율
2007	31,967	10,406	21,562	72.5
2008	30,523	9,654	20,869	65.3
2009	30,814	9,698	21,116	66.6
2010	32,121	10,098	22,023	66.8
2011	30,148	8,753	21,395	59.1
2012	31,031	9,127	21,904	57.6
2013	34,524	10,035	24,489	62.5
2014	34,950	10,303	24,647	61.5
2015	37,215	11,257	25,959	64.4

자료: 통계청.

지역간 소득 격차를 파악할 수 있는 지표와 밀접한 관련이 있는 1인당 지역내총생산, 1인당 지역총소득, 1인당 개인소득, 1인당 민간소비를 살펴보면 <표 2-7>과 같다. 여기에서 보면, 1인당 지역내총생산이 전국 평균을 상회하는 곳은 서울과 울산, 충남과 충북, 전남, 경남, 경북이고 1인당 지역총소득이 전국 평균을 상회하는 곳은 서울, 울산, 충남, 전남인 것을 알 수 있다. 이에 반해 1인당 개인소득과 민간소비가 전국 평균을 상회하는 곳은 서울, 부산, 울산에 국한되어 지표에 따라 편차가 상당히 크게 나타나고 있다.

<표 2-7> 시도별 1인당 지역소득 현황(2015)

(단위: 천원)

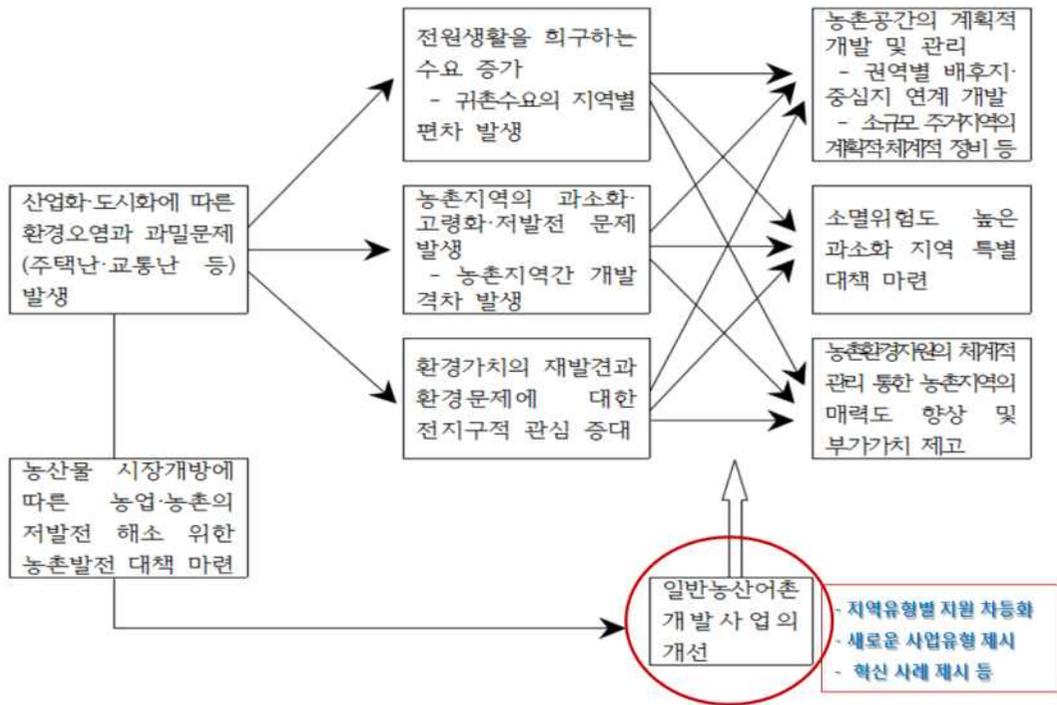
구분	1인당 지역내총생산	1인당 지역총소득	1인당 개인소득	1인당 민간소비
전국	30,892	31,035	17,168	15,274
서울특별시	35,003	39,567	19,969	18,782
부산광역시	23,056	26,025	17,198	15,346
대구광역시	19,916	23,961	16,608	14,715
인천광역시	26,404	26,959	16,245	13,536
광주광역시	21,297	23,749	15,885	14,769
대전광역시	22,123	25,057	16,903	15,212
울산광역시	61,166	50,290	20,010	15,712
경기도	28,308	30,424	16,889	14,968
강원도	26,278	22,607	15,024	13,798
충청북도	33,395	28,162	15,745	13,623
충청남도	48,630	35,764	16,314	13,527
전라북도	25,261	23,369	15,943	13,497
전라남도	37,388	31,730	14,917	13,456
경상북도	35,814	30,052	15,560	13,487
경상남도	31,648	28,521	16,292	14,073
제주특별자치도	26,280	27,073	16,491	14,509

자료: 통계청

## 2.3 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발 모델

미래 농촌의 모습은 농촌을 둘러싸고 있는 외부 여건의 변화와 농촌내부에 내재해 있는 본질적인 특징과 사회변화의 파고에 어떻게 대응하느냐에 따라 달라질 것이다. 농촌 외부 여건은 기회와 위협 요인이 상존하고 있다. 기회 요인으로는 슬로 라이프로 대변되는 새로운 라이프스타일을 추구하며 전원생활을 희망하는 사람들이 늘고 있는 점을 예로 들 수 있다. 위협 요인으로는 시장 개방 하에서 농산물 가격이 불안정하고, 쌀과 같이 수급불균형으로 생산과잉의 문제에 직면하고 있는 가운데 소득을 높이기가 수월치 않은 점을 들 수 있다. 또한 농촌 내부적인 문제로 인구의 고령화로 인하여 자연감소 추세가 강하여 소멸위험도가 높은 지역이 상존하고 있어, 생활기반시설이나 공공 서비스에 대한 투자의 효율성 확보가 어렵고, 이에 따라 주민의 생활편의성 확보가 어려운 점도 위협 요인의 하나다.

이러한 여건 하에서 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발 모델은 투자의 효율성을 확보하고, 주민의 생활 불편을 최소화 할 수 있는 개발권역의 설정과 함께, 지역 특성에 적합한 개발사업을 도입, 추진하고, 환경가치를 살리는 방향으로의 새로운 개발 축을 형성하여 나가며, 기초 생활 인프라 투자와 인적 역량 강화를 조화시켜 나가는 내용을 포함해야 할 것이다(<그림 2-5> 참조).



<그림 2-5> 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발 모델

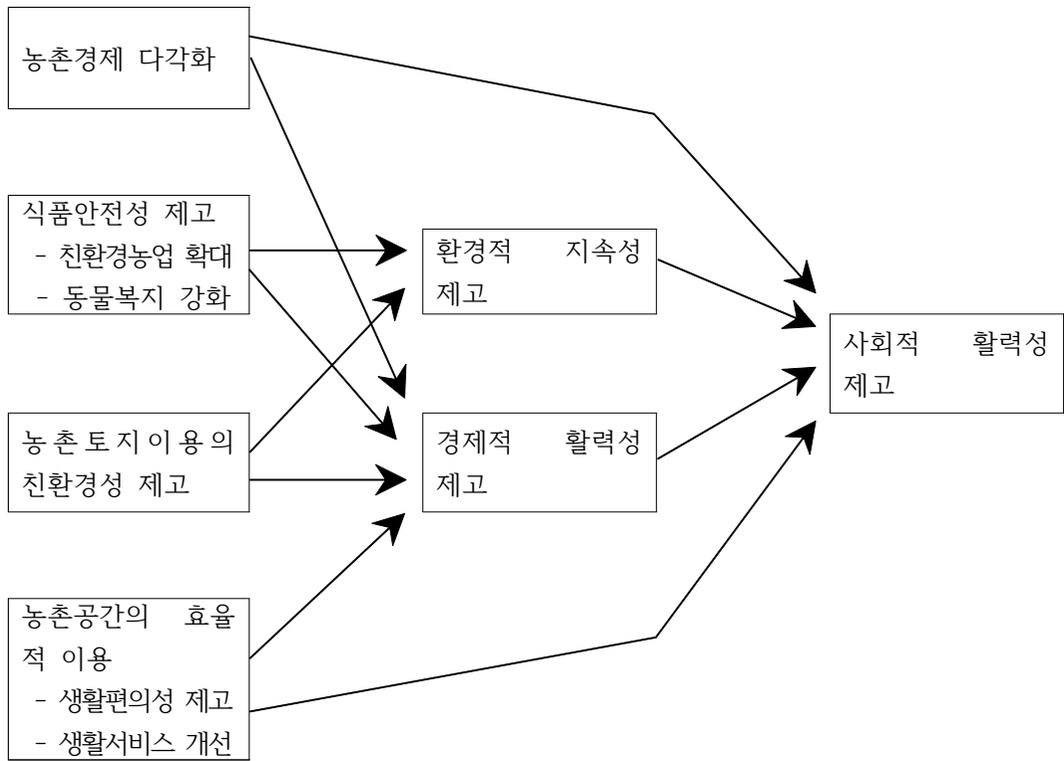
개발권역의 경우, 지역행복생활권과 같이 2개 이상의 시·군을 아우르는 계획 단위는 물론, 주민의 기초생활 편의성을 높이기 위한 소생활권 단위에 대해서도 관심이 필요해 보인다. 개발사업의 경우, 지역의 입지적 특성이나 부존자원, 주민 숙원사업과 같은 현안사항들을 고려하여 지역 실정에 적합한 것들을 선정, 추진토록 해야 할 것이며, 국가 정책 방향과 연계한 중점 사업도 지역의 수요와 주민의견을 반영하여 추진할 필요가 있다. 주민생활 서비스 개선과 관련하여서는 환경생태 부문에 대한 고려와 함께 민간의 참여 확대를 포함하여 지속가능한 개발의 관점에서 사업의 효율성과 효과성을 높이는 방안을 다각도로 모색하는 것이 바람직해 보인다.

특히, 과소화 지역과 같이 저발전이 장기적으로 고착화 된 곳에 대해서는 단편적인 사업을 일회성으로 추진하기보다는 프로그램의 관점에서 다년차에 걸쳐 지속적으로 추진하여 사업효과를 높이도록 해야 할 것이다. 이러한 특별 대책 지역에 대해서는 중앙정부 지원 비중도 다른 농촌지역보다 높이는 방안도 적극

검토할 필요가 있다.

한편, 농촌지역을 종합적, 체계적으로 개발하기 위한 정교한 모델을 마련할 필요가 있다. 종합적인 농촌개발 모형을 설정하고, 이를 바탕으로 체계적인 실천수단을 확보해 나가야 할 것이다. 그리하여 공간이용과 투자의 효율성 관점에서 도시와 연계를 강화하되, 농촌의 특성과 강점을 살리는 전략을 다각도로 마련해야 할 것이다. 통합적인 관점에서 농촌지역의 활력성과 지속가능성을 높이기 위한 종합개발 모형을 설정하여 제시하면 <그림 2-6>과 같다. 특히, 농촌은 공동체성이 강한 특성을 살려 공동체 주도로 지역개발사업에 대한 성과를 관리하고, 성과에 기반하여 공공투자를 지속하여 나가는 체계를 확립할 필요가 있다. 도시에 비해 생활 및 경제 기반시설이 부족한 농촌지역에 생활편리성과 경제활력성을 높이기 위한 공공투자를 벌이는 데 있어서 환경관리 및 친환경성 제고를 통하여 공익적 가치를 높이고, 사회적 책무를 다하도록 유도할 필요가 있다.

그동안 무역자유화 추세 하에서 농산물 수입 비중은 증가한 반면에 수출 품목이 많지 않은 농촌 지역은 많은 경우 인구 고령화율이 높고 과소화가 진행되어 소멸위험지역이 증가하는 등 저발전의 문제에 직면해 있는 상황이다. 이를 극복하고자 정부에서는 다양한 형태의 농촌발전대책을 수립하여 추진해오고 있다. 일반농산어촌개발사업도 이러한 대책의 일환으로 볼 수 있는데, 부분적으로는 귀농·귀촌에 대한 국민적인 관심을 불러 일으켜 농촌 지역 중에서 인구가 늘어나는 곳이 증가하는 등의 성과도 올리고 있다. 그렇지만, 이제까지의 사업 성과와 문제점을 분석하여 앞으로 지속가능한 농촌개발을 체계적으로 실현하기 위한 방안을 마련하여야 할 과제를 안고 있다고 볼 수 있다. 농촌개발이라는 공공투자를 통하여 농촌주민 개개인의 소득과 생활수준의 향상을 이룰 뿐만 아니라, 농촌의 공익적인 가치를 높이는 관점에서 식품안전, 환경보전, 농촌 토지와 공간의 질서있는 이용과 개발을 실현하는 방안을 체계적으로 마련해 나가야 할 것이다.



<그림 2-6> 농촌지역의 활력성과 지속가능성을 높이기 위한 종합개발 모형

### 3. 지역 특성별 농촌변화 추이 및 농촌 과소화 실태 분석

#### 3.1 공간위계별 농촌인구 변화 추이

농촌 지역은 인구와 산업 등 발전 여건이 다양화되면서, 지역에 따라 다양한 기회와 위협 요인에 직면하고 있다. 이에 따라, 지역 여건과 위계체계를 고려한 전략적, 입체적, 체계적 개발방안 모색이 필요한 시점이다.

우리나라에는 약 36,000여 개의 마을이 존재하고 있는데, 과소화 및 고령화의 진행과 동시에 도시 인구 유입(귀농·귀촌)으로 인해 정주형태와 정주체계에 변화가 있었으며, 향후 많은 변화가 예상되고 있다. 공동화와 고령화의 심화로 장래 상당수 농촌마을의 존속이 불투명하며, 상당수 면(面) 단위에서는 자족적인 발전을 기대하기 힘들 것이라는 전망이 제기되기도 한다.

2015년 통계청 인구총조사에 따르면 농촌<sup>1)</sup> 인구는 감소폭이 줄어들다가 최근 소폭 증가한 것으로 나타났다. 2015년 인구총조사에 따르면 농촌 인구는 939만 2천 명으로 5년 사이에 63만 5천 명이 증가(2010년 875만 8천 명)하였다.

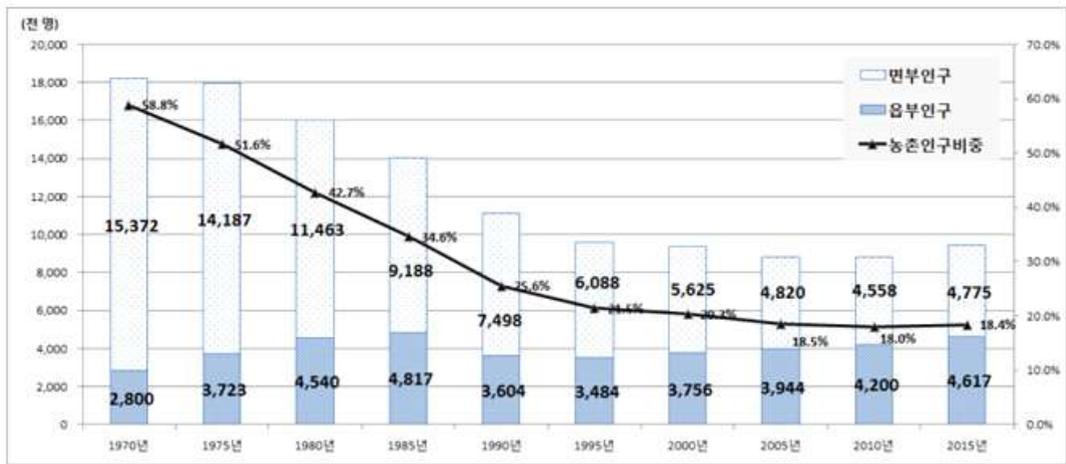
센서스 조사 방식의 변경으로 인구가 증가하였는지를 파악하기 위해 등록센서스 방식으로 집계한 2010년 인구를 결과에서도 농촌 인구는 지난 5년간 29만 6천 명이 증가한 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 그 결과 1970년에 전국 대비 농촌 인구 비중이 58.8%에서 2010년까지 18.0%까지 지속적으로 감소하다가 2015년에 18.4%로 소폭 증가하였다.

읍 지역의 인구는 지속적으로 증가하고 있으며 면 지역의 인구는 큰 폭으로 감소하다가 최근 소폭 증가했다(정도채·심재현 2017). 읍 지역은 1970년 280만 명에서 2015년 462만명으로 인구가 지속적으로 증가한 반면에, 면 지역은 1970

- 
- 1) 농촌에 대한 정의는 다양할 수 있으나 이 글에서 정의하는 농촌은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 정의하는 읍·면 지역을 말한다.
  - 2) 인구주택총조사 방식이 조사원이 가구를 방문하여 조사하는 전통적인 방식의 총조사 방식에서 2015년에 주민등록부, 외국인등록부 등 행정자료를 이용한 등록센서스 방식으로 대대적으로 변경되었다.

년 1,537만명에서 2010년까지 456만명으로 급속히 감소하다가 2015년에 이르러 478만명으로 5년전에 비해 소폭 증가하였다(한국농촌경제연구원, 2017). 인구총조사 상 농촌(읍·면)의 인구는 2010년 대비 63만 4천 명 증가했다. 2015년과 2010년을 등록센서스 방식으로 동일하게 비교해 봐도 읍부의 인구는 28만 7천 명이 늘었고, 면부는 8천 명이 증가한 것이다.

농촌인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 1970년 58.5%에서 2010년 18.0%로 지속적으로 감소하다가 2015년 18.4%로 소폭 증가하였다(<그림 3-1> 참조). 그런데, 우리나라 전체적으로 고령화가 급속히 진행되고 있고, 농촌은 도시에 비해 고령화가 더 일찍 진행된 점에 비추어 볼 때, 농촌인구의 증가는 자연 증가보다는 귀촌에 의한 사회적 증가에 기인한 부분이 큰 것을 미루어 짐작할 수 있다(<그림 3-2> 참조).



<그림 3-1> 농촌인구 변화 추이

자료: 통계청. 인구총조사. 각년도. (외국인 포함)

정도채, 침재현. 2017. 농업전망.

## 고령화 추이 및 전망



<그림 3-2> 우리나라의 고령화 추이 및 전망

자료 : 저출산고령사회위원회

2015년 농림어업총조사 지역조사 집계 결과, 농촌 마을(행정리)의 수가 증가하였으며, 마을을 구성하는 가구의 규모도 커지고 있는 것으로 나타나고 있다. 농촌 마을은 2010년 36,498개에서 2015년 36,792개로 증가했다(<표 3-1> 참조). 이를 읍·면으로 나누어 살펴보면, 읍 지역에서는 486개 마을이 증가한 반면에, 면 지역에서는 192개 마을이 감소한 것으로 나타났다. 또한, 마을규모별 분포 변화를 보면, 2010년에 비해 60가구 미만 마을은 줄었고 60가구 이상 마을은 그 수가 증가했다. 전체적인 마을의 중위 가구수도 2010년에 49가구에서 64가구로 증가한 것으로 나타났다.

<표 3-1> 농촌마을 가구수의 분포

연도	합계	19가구 이하	20~ 39	40~ 59	60~ 79	80~ 99	100~ 149	150~ 199	200~ 299	300가구 이상	중위 가구수
05년	36,041 (100.0)	2048 (5.7)	9090 (25.2)	8690 (24.1)	5288 (14.7)	2886 (8.0)	3253 (9.0)	1408 (3.9)	1334 (3.7)	2044 (5.7)	-
10년	36,498 (100.0)	3,091 (8.5)	10,642 (29.2)	8,641 (23.7)	4,824 (13.2)	2,467 (6.8)	2,525 (6.9)	1,083 (3.0)	1,186 (3.2)	2,039 (5.6)	49
15년	36,792 (100.0)	1,270 (3.5)	7,421 (20.2)	8,172 (22.2)	5,712 (15.5)	3,438 (9.3)	4,192 (11.4)	1,870 (5.1)	1,853 (5.0)	2,864 (7.8)	64

주: 2005년은 중위 가구수가 제시 되지 않았으나 자료 포락을 보면 50-60가구 대에 중위 가구수가 위치할 것으로 예상

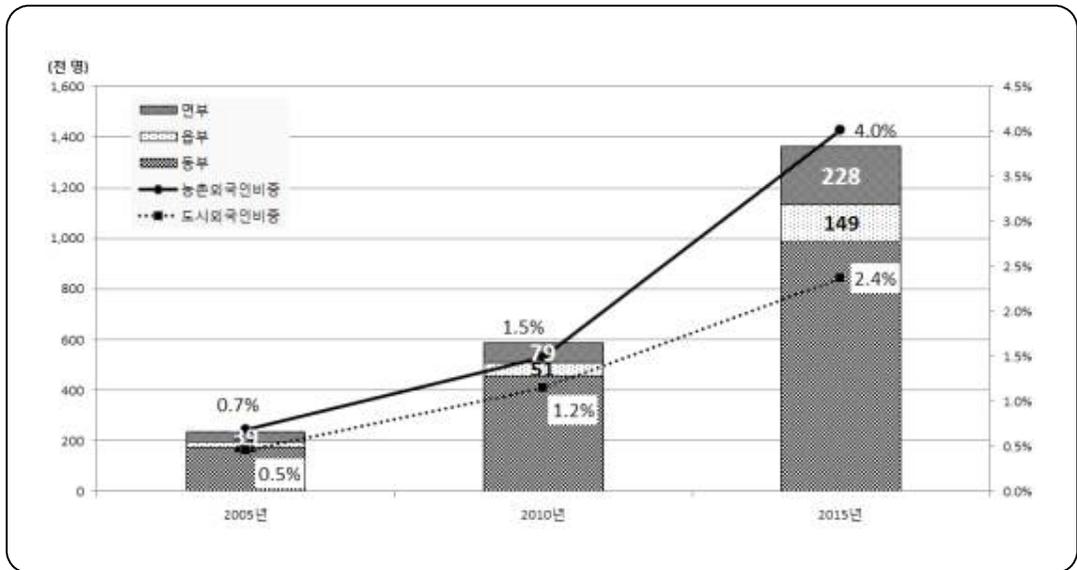
자료 : 통계청 보도자료(2016.12.06.)

이러한 농촌 인구의 증가는 귀농·귀촌 등과 같은 향촌 인구의 증가가 주요한 요인이라고 할 수 있다(정도채·심재현 2017).

- 귀농가구원수(귀농인수+동반가구원수): ('13년)17,318명→('14년)17,976명→('15년) 19,860명
- 귀촌인수(귀촌가구주+동반가구원수): ('13년)405,452명→('14년)439,535명→('15년) 466,778명

또한, 외국인 인구의 증가가 농촌인구 증가에 큰 기여를 한 것으로 파악되었다(<그림 3-3> 참조).

- 인구센서스의 늘어난 농촌 인구의 39.0%는 외국인 증가에 따른 것이다.
- 전국적으로 외국인 비율이 2.7%인 것에 반에 농촌은 외국이 비율이 4.0%(도시는 2.4%)에 다다르고 있어 농촌지역의 다문화의 영향이 더욱 커질 것으로 예상된다(정도채·심재현 2017).



<그림 3-3> 농촌 및 도시의 외국인수 및 비중

자료: 통계청, 인구총조사, 각년도

출처: 정도채·심재현, 2017, 농업전망

주민등록인구 기준으로 시·군별 변화를 살펴보면, <그림 3-4>에서 볼 수 있는 것처럼 2010년에서 2015년 기간 동안 137개 시·군<sup>3)</sup> 중 69개의 시·군이 인구가 증가한 반면, 68개의 시·군은 인구가 감소하였으며, 83개 군 지역 중 36개 군 지역에서 인구가 증가했다(정도채·심재현 2017).

3) 전국 159개 시·군 중 22개 일반시를 제외한 도농복합시와 군지역



<그림 3-4> 연도별 인구 순전입 증가 시·군 분포 변화

주: 해당 연도의 전출입량 순증가 시·군을 표시.

자료: 통계청, 인구가동통계

출처: 성주인 외. 2015

농촌의 전체 인구 중 65세 이상 고령 인구 비율인 고령화율을 보면 2005년 18.6%에서 2015년 21.4%으로 증가한 것으로 나타났다(정도채·심재현 2017). 면 지역은 현재 세 명중 한 명꼴인 28.0%가 65세 이상 노인인구로 파악되고 있다. 농촌의 평균 연령도 지속적으로 증가하고 있으며 '15년 현재 44.8세이고 면지역의 경우는 이보다 4세 가량 높은 49.1세로 나타나고 있다. 인구대비 15세 미만 유소년 비율을 보면 2005년에는 농촌 노인과 유소년 비율이 1% 내외로 유사했으나 2015년에 이르러 고령화율 21.4%보다 적은 14.6%로 나타난다(<표 3-2> 참조).

**<표 3-2> 농촌 인구의 주요 지표**

단위 : 세, %

구분	지역구분	2005년	2010년	2015년
평균연령 (세)	읍부	36.3	38.4	40.5
	면부	44.8	47.6	49.1
	농촌지역	40.6	43.0	44.8
고령화율 (%)	읍부	11.8	13.5	14.8
	면부	24.2	27.8	28.0
	농촌지역	18.6	20.9	21.4
유소년 비율 (%)	읍부	21.2	18.4	15.7
	면부	13.9	11.6	9.4
	농촌지역	17.2	14.9	14.6

자료: 통계청. 인구총조사. 각년도(내국인)

출처: 정도채·심재현. 2017. 농업전망

최근 5년간 인구(외국인 포함) 이동률(고성장 시나리오)을 고려하면, 2020년까지 인구가 증가하다가 그 이후 감소하여 2040년 경 농촌 인구는 983만 1천 명이 될 것으로 추계된다(정도채·심재현 2017). 최근 10년간 인구(외국인 포함) 이동률(평균 성장 시나리오)을 고려하면 마찬가지로 2020년까지 농촌 인구가 증가하다가 감소하기 시작하여 2040년 경에는 926만 명이 될 것으로 추계되었다(<그림 3-5> 참조).

반면, 내국인만을 고려하고 동일한 인구 이동률을 가정하면 2040년 경 농촌 인구는 827만 4천 명이 될 것으로 추계되고 있다. 내국인만을 고려하고 평균

성장 시나리오를 적용하면 인구는 현재 수준에서 지속적으로 감소하여 2040년 경 농촌 인구는 812만 8천 명이 될 것으로 추계되었다.

현재 귀농·귀촌의 열풍이 앞으로도 지속되지 못한다는 것을 가정하는 보수적인 평균 성장 시나리오로 보면, 농촌의 인구는 외국인을 포함하고 포함하지 않을 경우 모두 현재 인구 수준 보다 낮게 될 것으로 전망된다. 동일한 입장에서 현재 추이로 외국인이 계속 진입해 온다고 가정해 보면, 2040년 경 농촌 지역의 외국인 비율은 12.2%에 달할 것으로 전망된다.



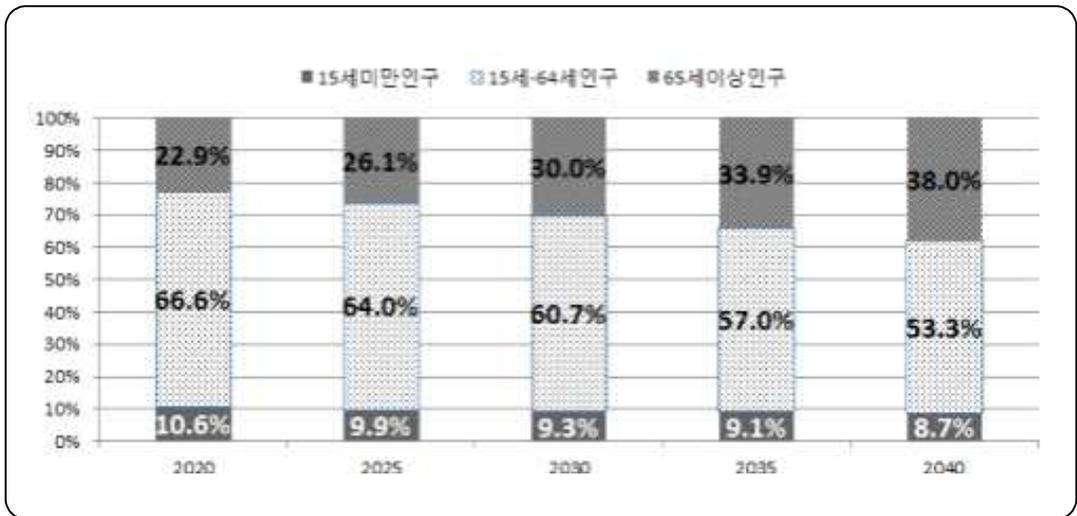
<그림 3-5> 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 추계

주: 주민등록 연앙인구를 사용했기 때문에 '05년, '10년, 15년 인구수는 인구총조사 인구수와 다름

출처: 정도채·심재현. 2017. 농업전망

평균 성장 시나리오<sup>4)</sup>를 적용하여 2040년까지 농촌의 연령대별 인구 구성을 파악해 보면 다음과 같다(정도채·심재현 2017).

- 15세 미만 인구 및 15세-64세까지의 생산가능인구는 지속적으로 감소할 것으로 예견되며, 65세 이상 고령인구는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.
- 2040년 경 농촌 지역의 고령화율은 현재 21.4%에서 38.0%까지 상승할 것으로 전망된다.



<그림 3-6> 2040년까지 5년 간격 농촌 인구 구성

주: 제시하는 자료는 주민등록 연앙인구에 외국인을 포함하여 지난 10년간의 인구가 동률을 적용한 평균 성장 시나리오에 따른 인구 추계 결과임.

출처: 정도채·심재현. 2017. 농업전망

동이 포함되어 있는 시를 제외한 군부 인구의 특성을 살펴보면 <글상자 3-1>과 같다. 군평균 미만의 인구를 가진 군은 82개 중 51개로 62.2%를 차지하며, 인구가 감소하고 있는 곳도 60%에 이르고 있다.

4) 최근 5년(10~15년)동안은 귀농·귀촌 등 향촌 이동의 증대로 인해 농촌으로의 전입률이 지난 10년 동안 보다 높다. 따라서 최근 10년 인구 이동률을 평균 성장시나리오로 설정하였다.

### <글상자 3-1> 군 인구의 특성 분석 (2015년 인구총조사 기준)

- 전체 82개 군 지역 중 중앙치(41위) 인구 순위를 가진 곳은 담양군(39,718명)임
  - 군 평균 인구는 47,896명
- 평균 미만의 인구를 가진 군은 51개로 전체의 62.2%를 차지함
- 전체 군 중에서 인구가 증가한 곳은 40%를 차지하였고, 감소한 곳은 60%에 이룸
- 평균 미만의 인구를 가진 군(51개) 중 인구가 증가하는 곳은 1/3에 불과하고, 감소하는 곳은 2/3에 이룸
  - 전출인구보다 전입인구가 많은 곳이 62.7%에 이르나, 인구가 감소하는 곳이 많은 이유는 출생보다 사망이 월등히 많은 데에 기인함
  - 인구가 감소하는 곳 중 전출이 전입보다 많아 인구 감소가 가속화 될 것으로 우려되는 곳은 20개 군(39%)임 - 울진, 합천, 남해, 예천, 담양, 보성, 장성, 영덕, 신안, 정선, 강진, 고령, 진도, 고성(강원), 의령, 화천, 무주, 진안, 영양, 울릉
  - 이 중에 인구가 3만명 미만인 군은 진도, 고성(강원), 의령, 화천, 무주, 진안, 영양, 울릉 8곳임
- ※ 인구 규모가 작고, 총인구가 감소하며, 전입보다 전출이 많은 지역 중 규모가 작고 쇠퇴하는 마을을 중심으로 별도의 특별 지원 프로그램을 마련할 필요가 있음
  - 마을 단위에서도 군 단위와 유사하게 인구가 증가하는 마을의 비율은 1/3 정도이고, 인구 감소를 겪고 있는 마을은 2/3 이상에 달하나, 인구가 증가하는 마을이 읍부, 면부; 도시근교, 일반농촌, 원격지 등 모든 유형에서 나타나고 있어 마을의 인구 증가가 단순히 물리적 접근성과 같은 단일한 원인에 의해서만 결정되는 것은 아님을 시사함
  - 이는 인구 감소를 겪는 군과 같은 쇠퇴하는 지역에서 인구가 증가하는 마을을 심층 분석하여 그 원인을 밝히고, 이를 확산하는 방안 모색이 필요함

## 3.2 농촌과소화 지역의 분포 현황과 특징

### 3.2.1 농촌과소화 개념 및 정의

국내에서는 농촌과소화에 대한 학술적 정의가 명확하게 이루어져 있지 못한 실정이다. 과소지역을 판단하는 기준은 연구자마다 다양하고 조작적이며, 통상 정량적인 지표를 사용하고 있는 실정이다(오홍석, 1980; 이한방, 2000; 윤근섭·송정기, 1994; 정기환 외, 1999, 성주인 외, 2012).

마을 단위에서 과소화를 측정하기 위한 기초 자료 구득이 어려워 마을 단위의 과소화 측정은 단순하게 이루어지는 경향이고, 읍·면 수준에서 과소화 지역에 대한 분석은 보다 다양한 지표들이 사용된다. 국내에서 널리 통용되는 과소화 마을 기준은 성주인 외(2012)에서 사용된 기준인데, 성주인 외(2012)의 연구에서는 마을(행정리)의 공동체 기능을 유지할 수 없다고 판단되는 수준인 가구 규모인 마을 당 20호 미만으로 과소화 마을을 구분했다.

마을을 넘어 읍·면, 혹은 시·군 단위 과소화 지역 구분에서는 인구(가구) 외에 상대적으로 다양한 통계자료를 활용하고 있다. 오홍석(1980), 이한방(2000)은 과소화 지역 구분에서 인구 감소율만을 기준으로 과소지역으로 분류하였다.

일부 연구에서는 인구 감소율, 고령자 비율, 청년층의 인구비율, 재정력 지수 등을 조합(윤근섭·송정기, 1994; 정기환 외, 1999; 일본 과소화관련법 등)하여 과소지역을 구분하기도 한다. 조준범(2009) 등은 마을의 규모와 밀도 등의 시간에 따른 축소를 사용하여 과소화를 정의했다(<표 3-3> 참조).

<표 3-3> 국내 연구에서 사용되는 과소화 지역에 대한 개념 및 정의

연구명	정의
정기환 외 1999	과소(過疎)는 사전적으로 한 지역의 인구 따위가 지나치게 적다는 의미로써 상대적으로 기준이 되는 인구의 크기보다 작다는 의미. 또한 과소는 결과론적 개념으로 과소지역은 일정 기간 동안 과도하게 감소한 지역을 의미하기도 하며, 진행형의 개념으로 한 지역의 인구가 일정기간 동안 급격하게 감소하면서 발생하는 불균형의 문제에 초점을 두기도 함.
강유경 2004	과소는 인구론적 과소와 지역론적 과소로 구분되는데, 인구론적 과소는 인구 재생산이 곤란한 인구구성 및 구조를 말함. 지역론적 과소는 다시 사회적 과소와 경제적 과소로 구분되는데, 사회적 과소는 지역사회의 기능이 마비되고 지역사회의 생활유지가 곤란한 상태, 경제적 과소는 노동력 부족, 생산활동 저하 등의 현상을 초래하는 경우를 말함.
성주인·채종현 2012	과소화 마을은 인구 규모가 마을 공동체 기능을 유지할 수 있는 수준 아래로 떨어진 곳을 의미 행정리당 가구 수가 20호 미만에 해당하는 경우를 과소화 마을로 분류
조준범 2009	과소마을은 과소화에 따른 일정한 시점에서의 상태를 의미하는 개념으로 마을의 규모와 밀도 등에 관련하는 것. 과소화는 시간개념이 포함된 과소로 진행되는 과정을 의미하는 것으로 인구 수 및 세대수의 감소, 증가량의 수준을 나타내는 정도로 규정

일본에서는 인구 감소가 급격히 일어나 청년층 비율이 낮거나 노년층 비율이 높은 지역, 재정 요건이 일정 기준 이하인 지역을 인구과소지역으로 정의하고 있다(조명호 외 2015 재인용). 일본의 과소지역은 ‘과소지역자립촉진특별법조치법’(過疎地域自立促進特別措置法)<sup>5)</sup>에 근거하여 인구요건과 재정력 요건을 충족하는 시·정·촌(市·町·村)을 대상으로 지정하고 있다. 과소화지역 구분에 대한 지표 내용은 시간이 지날수록 좀 더 완화되는 경향으로 나타나고 있다(<표 3-4> 참조). 과거 90년대 기준으로 과소화지역을 선정하면 2015년에는 더 많은 곳이 과소화 지역으로 구분될 수 있다.

일본에서는 과소화 마을 외에 한계마을에 대하여도 정의를 하고 있는데, 오노야끼라(大野晃)는 한계마을을 ‘65세 이상 인구가 50%이상으로 고령화가 진행되어 공동체의 기능유지가 한계에 달한 마을’로 정의하고 있다(大野晃, 2005).

5) 과소지역자립촉진특별법의 개요(2000~2030년도)

[[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476787.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000476787.pdf)] (검색일시: 2017년 6월 13일)

오니시다카시(大西隆)는 한계마을을 ‘사람의 공동화, 토지의 공동화, 마을의 공동화에 의해 농어촌 마을의 기능이 한계에 달한 상태’로 정의한다(大西隆 2009).

<표 3-4> 일본의 과소지역 지정요건

다음의 재정요건과 인구 요건을 동시에 충족하는 시·정·촌이 과소지역으로 지정됨			
재정요건		인구요건	
90년대	2015년	90년대	2015년
1986~88년 재정력 지수가 평균 0.44 이하인 시·정·촌	2006~2008년 재정력지수 3개년 평균이 0.56 이하인 시·정·촌	다음의 ①, ②, ③ 요건 중 다음의 요건을 충족하는 시·정·촌 ① 1960~1985년 인구감소율 25% 이상 ② 1960~2085년 인구감소율 20% 이상과 1985년 고령자(65세 이상) 비율 16% 이상 ③ 1960~1985년 인구감소율 20% 이상과 1985년 청년층(15~29세) 비율 16% 이하	다음의 ①, ②, ③, ④ 요건 중 어느 하나를 충족하는 시·정·촌 ① 1960~2005년 인구감소율 33% 이상 ② 1960~2005년 인구감소율 28% 이상과 2005년 고령자(65세 이상) 비율 29% 이상 ③ 1960~2005년 인구감소율 28% 이상과 2005년 청년층(15~29세) 비율 14% 이하 ※ ①, ②, 또는 ③을 충족하더라도 1980~2005년의 인구증가율이 10%이상인 시·정·촌은 과소지역으로 지정되지 않음 그 이외 ④ 1980~2005년 인구감소율이 17% 이상

자료 1: 정기환 외 1999 재인용

자료 2: 총무성 자치행정국 과소대책실, 2016, 「2015년 과속대책의 현황」에 관하여(개요판). [[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain8.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain8.htm)].

유럽은 과소화지역의 개념을 쇠퇴하는 농촌지역에 대한 개념으로 접근하고 있다. 구체적으로 쇠퇴하는 농촌지역이란, NUTS III에 해당하는 지역으로 인구 밀도가 1km<sup>2</sup> 당 100명 미만 또는 1985년도 이후 전체 고용 중 농업 고용 비중이 공동체 평균 최소 두 배 이상이며 1999년 이전 3년 이상의 평균 실업률이 공동체 평균 실업률보다 높거나 1985년 이후로 인구가 감소한 지역이다(김은경 2012).

국내외에서 사용되는 과소화에 대한 정의를 보면 다음과 같은 공통의 특징을 갖는다.

- 첫째, 과소화 된 상태는 공동체의 기능 유지가 어려운 상태를 의미한다.

- 둘째, 과소화는 상대적인 개념이며 이에 따라 과소화의 기준이 다를 수 있다.
- 셋째, 과소화는 시간의 흐름이 포함되어 현재 나타나는 상태를 의미한다.
- 넷째, 과소화는 인구의 크기로 측정되는 개념이다. 단, 공간 단위에 따라 과소화 상태에 대한 인구의 크기는 다르다.

여러 연구에서 과소화에 대한 개념을 보면 단순히 한 시점의 특정 인구 이하의 지역으로 판단하지 않는다. 현재 통계 자료의 한계로 인해 단순히 현 시점 상 20호 미만의 마을을 과소화 마을로 정의하는 것에는 문제가 있다. 원래 마을이 작을 수도 있고, 20호 이하일지라도 신규 마을이거나 젊은 귀촌자로 구성된 마을일 수도 있기 때문에 ‘과소화’ 상태와는 별개일 수 있는 것이다.

이에, 본 연구에서는 다음과 같이 과소화 마을에 대해 정의한다.

농촌마을의 과소화란, 마을의 인구가 감소하고 고령자의 비율이 높아 현재와 미래에 공동체의 기능 유지가 어려운 상태를 의미하는 개념이다. 구득 가능한 자료 수준을 고려하여 행정리 단위의 농촌마을 과소화의 개념을 다음과 같이 정의한다.

- ① 지난 10년(2005년~2015년) 동안 마을의 가구 수가 감소하여 ② 2015년 현재 20호 미만인 마을

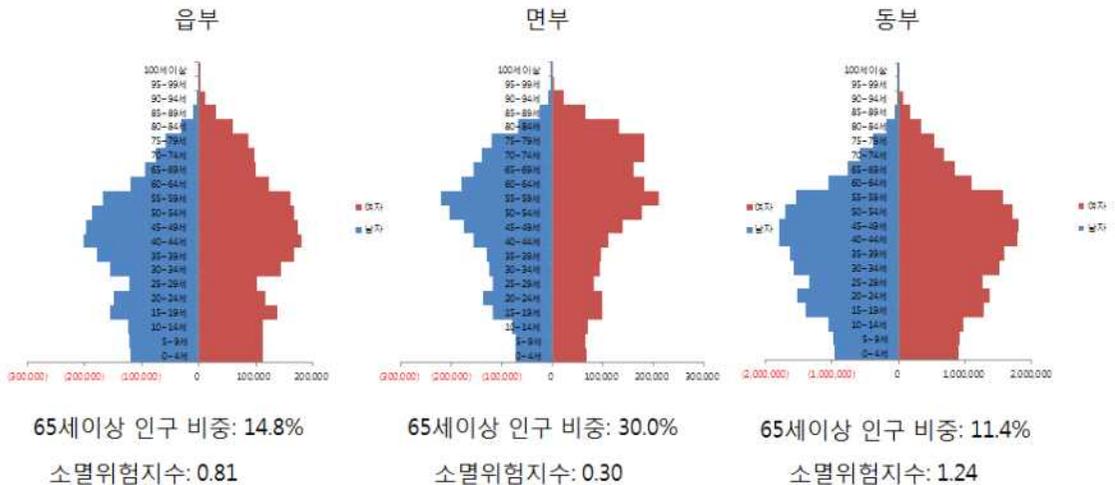
한편, 과소 마을은 ②의 기준만 적용, 20호 미만의 마을을 과소 마을로 정의한다. 현재 기준 20호 미만이 과소 마을이므로 과소화 마을도 과소 마을에 포함된다. 이때 과소 마을은 초기부터 혹은 오랜 기간 마을 규모가 작은 마을이거나, 규모가 작은 신규 마을 일 수도 있다. 20호 미만의 과소 마을은 반드시 공동체의 기능 유지가 어려운 상태를 의미하지는 않는다.

### 3.2.2 소멸위험지수로 본 농촌과소화 실태

농촌 과소화는 소멸위험지수를 통하여 유추해 볼 수 있다. 소멸위험지수란 20~39세의 가임여성수를 65세 이상 고령인구수로 나눈 값을 말한다. 소멸위험

지수 1.0 미만은 쇠퇴 시작 지역, 0.5미만은 소멸위험 지역, 0.2미만은 소멸고위험지역으로 구분하고 있다(마스다 히로야, 2015).

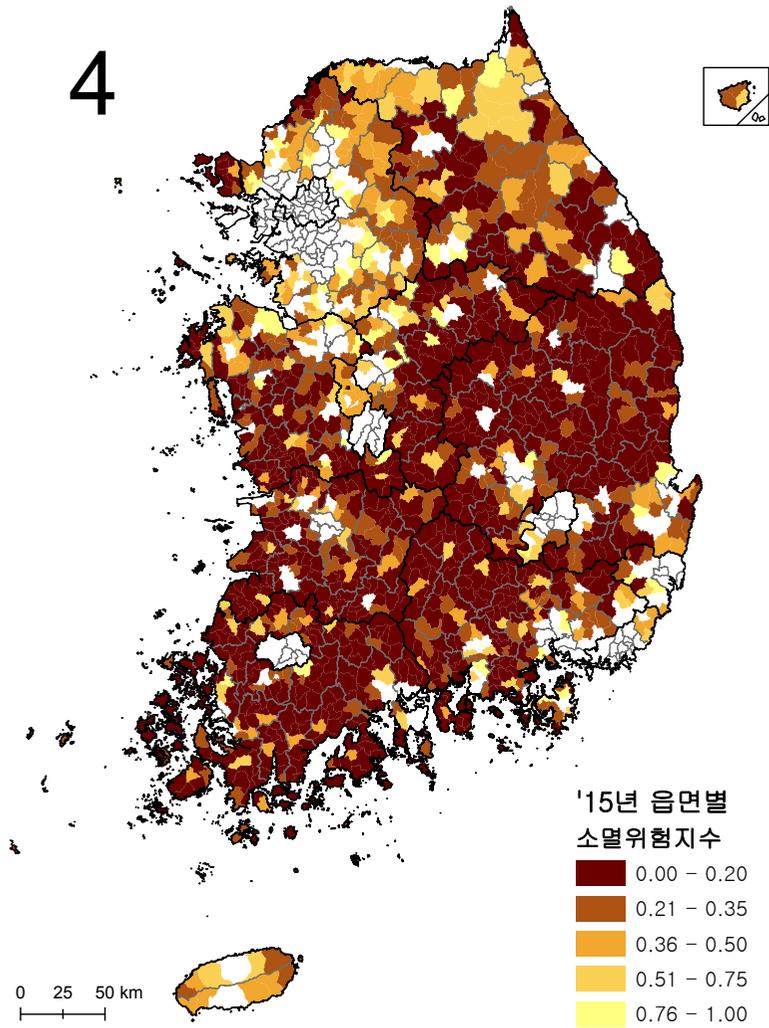
도시지역(동부)의 경우는 가임여성이 노인 인구보다 상대적으로 많아 소멸지수가 1.24로 나타나 인구 소멸의 논의에서 벗어나는 것으로 나타났다. 반면, 농촌인 읍부와 면부의 경우는 소멸위험지수가 각기 0.81, 0.30으로 나타나 소멸의 위험성이 높은 것으로 분류되고 있다(그림 3-7). 특히 면부의 경우는 가임여성이 줄고 노인 인구가 지속적으로 증가하고 있는 추세여서 곧 소멸고위험지역으로 분류될 수 있는 상황이다.



<그림 3-7> 2015년 읍·면·동별 소멸위험지수

읍·면별로 소멸위험지수를 계산해서 지도화하면 많은 읍·면 지역이 소멸 위험성이 높은 소멸위험 지역으로 분류되고 있는 것으로 나타났다(<그림 3-8> 참조). 현재의 상황은 귀농귀촌 등 인구 유입에 의해서 일시적으로 과소화 마을이 줄고 농촌의 인구가 늘어난 상태라고 할 수 있다. 소멸위험지수의 의미로 보면 지역에서 자체적으로 인구가 재생산되지 않는 한 미래 농촌(지방)의 인구는 급격하게 줄어들 것으로 예상된다. 결국 과소화·공동화는 현재의 양상과는 달리 다시 심화 될 수 있다는 것을 의미한다. 그러나, 소멸위험지수가 인구이동

을 고려하지 않은 정적인 상태를 가정하는 지수이기 때문에, 도시부에 살고 있는 고령층이나 귀농·귀촌 희망자에 의해 지역의 인구는 감소하지만 아예 농촌 지역이 소멸되는 경우는 극히 드물 것으로 판단된다.

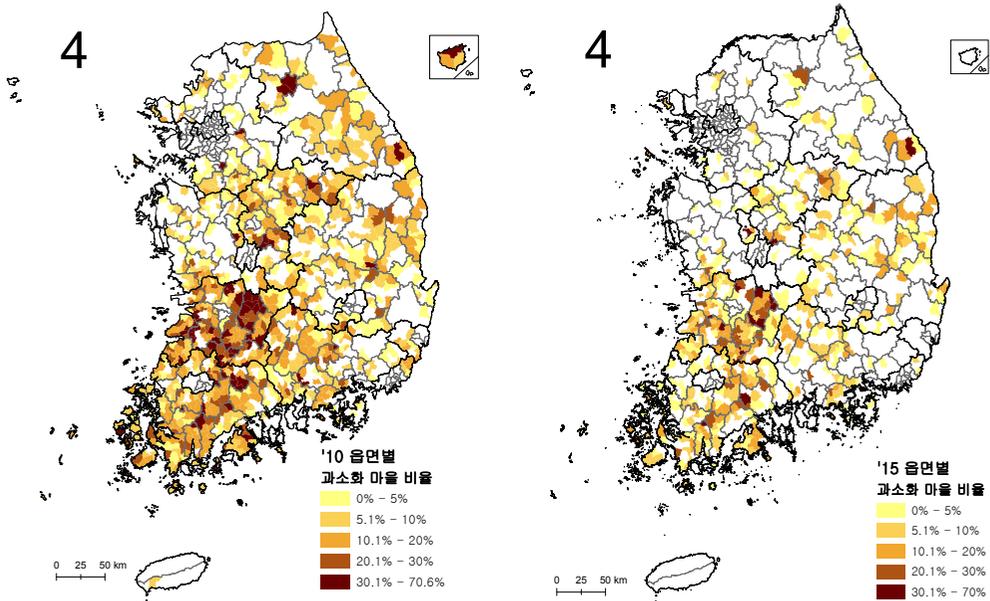


<그림 3-8> 읍·면별 소멸위험지수의 분포

### 3.2.3 과소 마을 및 과소화 마을 실태 분석

#### 1) 20호 미만인 과소 농촌 마을 실태

2010년 농림어업총조사 지역조사 때에는 20호 미만의 마을의 수는 총 3,091개로 전체 농촌 마을(36,496개)의 8.5%를 차지했었다. 2005년에는 20호 미만 마을이 2,048개(5.7%) 였고 전국적으로 확산되는 경향으로 나타나 향후 농촌의 과소화가 심화 될 것으로 예상했다(성주인 외, 2012). 2015년 동 조사결과에서는 20호 미만의 마을이 전체 3.5%인 1,270개로 2010년 대비 1,800여개 마을이 감소한 것으로 나타났다.



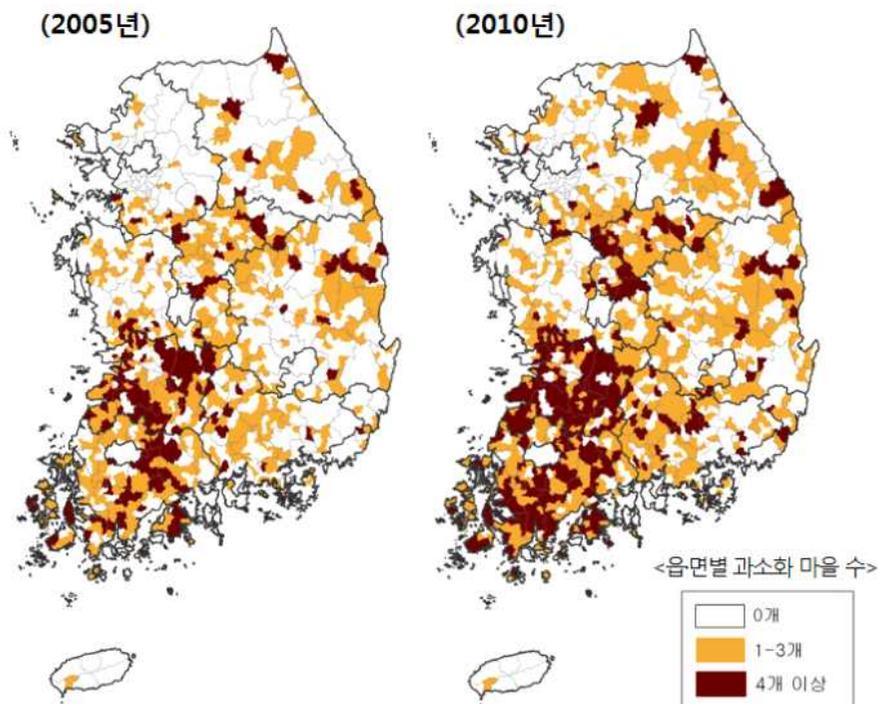
<그림 3-9> 20호 미만 마을 분포 변화 (2010년 vs. 2015년)

자료 : 통계청, 농림어업총조사 지역조사, 각년도.

주) 20호 미만 마을의 비율을 읍면 집계하여 표시한 것이며, 읍면에 속한 행정리 수 대비 20호 미만 행정리수를 구하여 산출한 것임

2005, 2010, 2015년 20호 미만 마을의 패턴을 보면 일부 전북지역(정읍, 순창, 임실, 진안 등), 전남지역(화순, 장흥, 고흥, 진도 등) 충북지역(제천), 경북지역(영양) 등에서 마을의 인구수가 증가하고 있지 못한 실정이다(그림 3-9, 그림 3-10 참조). 이에 반해, 2010년에 비해 강원지역, 충북지역, 충남지역, 경남지역 등은 과소화 마을 비율이 높아

진 것으로 나타나고 있다.



<그림 3-10> 2005년과 2010년 20호 미만 마을의 분포

자료: 성주인·채종현, 2012.

마을 가구수는 <표 3-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 소재지에서 원격지에 갈수록 적어지는 경향으로 나타났다. 2010년 자료를 분석한 성주인·채종현(2012)의 연구결과와도 유사한 경향이다. 2010년 자료에서는 20호 미만의 마을은 소재지와 20분 초과하여 떨어져 있는 경우가 ‘읍’의 경우 10.6%, 면의 경우는 16.2%로 총 26.8%였다. 2015년의 자료를 보면, 소재지로부터 20분 초과하여 떨어져 있는 경우는 29.6%로 나타나고 있다.

<표 3-5> 읍·면 소재지까지의 시간 거리별 마을 분포

단위: %

구분	5분이 하	5-10분 이하	11-20분 이하	21-30분 이하	31-60분 이하	60분 초과	합계
20가구미만	2.4	3.7	3.1	5.9	18.1	6.0	3.2
20~39	16.4	21.4	18.0	26.9	33.3	28.0	18.9
40~59	19.4	24.2	17.9	22.7	13.3	26.0	21.0
60~79	14.3	16.5	12.3	16.0	9.5	8.0	14.7
80~99	9.3	9.8	6.4	8.5	2.9	8.0	8.9
100~149	13.0	10.3	7.7	11.0	15.2	4.0	10.9
150~199	6.5	4.0	3.0	4.7	3.8	4.0	4.8
200~299	7.4	3.8	2.2	1.9	3.8	4.0	4.9
300~499	6.9	3.5	1.9	1.4	0.0	0.0	4.5
500가구이상	4.5	2.9	1.1	1.0	0.0	0.0	3.1

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

과소 마을일수록 농가 비율이 대규모 마을에 비해 높은 편인데, 농업의 축소로 인해 일반마을에서도 농업의 비중이 낮아지고 있는 경향이다.

<표 3-6> 마을 가구 수별 농가 비율

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
20%미만	11.5	9.3	62.6	25.0
20-40% 미만	23.3	38.9	28.7	35.3
40-60% 미만	37.6	41.5	8.1	31.5
60-80% 미만	21.3	9.6	0.6	7.4
80% 이상	6.4	0.7	0.0	0.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

마을에서 15분 이내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설 수가 70%이상('15년은 31개

서비스 항목 중 22개 이상)인 마을을 ‘서비스 접근성 취약 마을’로 분류하여 살펴보고 이 중 과소 마을이 얼마나 분포하고 있는 지를 살펴보았다.

분석결과 전국 농어촌 중 8.2%, 3,014개 행정리가 ‘서비스 접근성 취약 마을’으로 구분되었다.

<표 3-7> 생활서비스 접근성에 따른 마을 유형 구분

단위: 개소, %

구분	취약	보통	우수	전체
개소	3,014	33,396	382	36,792
비중	8.2	90.8	1.0	100.0

자료: 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

주 1) 서비스 접근성 취약 마을: 15분 내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설이 전체 필요 서비스 시설의 70%이상인 마을

주 2) 서비스 접근성 우수 마을: 모든 생활서비스 시설에 15분 이내에 접근할 수 있는 마을

주 3) 각 마을의 필요 서비스 시설 산정 시 ‘이용 안 함’으로 응답한 시설은 제외

주 4) 2010년의 경우는 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, 병원·한의원), 문화복지(어린이집), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(재래시장, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등 20가지임

주 5) 2015년의 경우는 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, **보건진료소**, 병원·한의원, **종합병원**), 문화복지(**상설영화관**, **도서관**, 어린이집, **전시·관람시설**, **마을회관**, **노인복지회관**), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(**음식료품위주 소매점**, 재래시장, **백화점·대형할인점**, **시외버스터미널**, **철도역**, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등 11가지가 추가된 31가지임

이중 기초생활서비스 시설 접근성이 취약한 지역에 위치한 과소 마을은 전체 과소 마을의 18.1%를 차지하고 있다. 현재 과소 마을, 일반 마을, 대규모 마을 모두 서비스 접근성이 보통인 경우가 80%를 초과하고 있는 실정이다.

<표 3-8> 마을 유형별 서비스 접근성 비교

단위: %

구분	취약	보통	우수	전체
과소 마을	18.1	81.3	0.6	100
일반 마을	9.8	89.4	0.7	100
대규모 마을	3.3	94.9	1.8	100
전체	8.2	90.8	1.0	100

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사, 2015.

주 1) 서비스 접근성 취약 마을: 15분 내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설이 전체 필요 서비스 시설의 70%이상인 마을

주 2) 서비스 접근성 우수 마을: 모든 생활서비스 시설에 15분 이내에 접근할 수 있는 마을

주 3) 각 마을의 필요 서비스 시설 산정 시 '이용 안 함'으로 응답한 시설은 제외

주 4) 2010년의 경우는 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, 병의원·한의원), 문화복지(어린이집), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(재래시장, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등 20가지임

주 5) 2015년의 경우는 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, **보건진료소**, 병의원·한의원, **종합병원**), 문화복지(**상설영화관**, **도서관**, 어린이집, **전시관람시설**, **마을회관**, **노인복지회관**), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(**음식료품 위주 소매점**, 재래시장, **백화점·대형할인점**, **시의버스터미널**, **철도역**, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등 11가지가 추가된 31가지임

과소 마을의 경우 대중교통을 이용할 수 없는 비율이 9.5%에 달하며, 시내버스가 한 번도 다치지 않는 마을은 12.3%에 달하고 있다. 과소 마을의 경우는 하루 3회 미만으로 시내버스가 다니는 비율이 29.1%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 대규모 마을의 경우는 10.3%만이 3회 미만으로 시내버스가 다니고 있어 과소 마을의 경우 대중교통 이동성에도 취약한 것으로 나타났다.

<표 3-9> 마을에서 대중교통이용 여부

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
이용합	90.5	97.4	98.9	97.6
이용안합	9.5	2.6	1.1	2.4
미상	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사, 2015.

<표 3-10> 마을의 시내버스 운행 횟수

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
0회	12.3	5.7	5.8	6.0
1회-3회 이하	16.8	13.6	4.5	11.1
3회-6회 이하	29.7	27.6	12.4	23.4
6회 - 10회 이하	24.0	27.6	18.7	24.9
10회 초과	17.2	25.5	58.5	34.6
미상	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사, 2015.

과소 마을의 경우 마을의 규모가 작아 빈집도 상대적으로 적게 분포하고 있는 것으로 파악되었다. 대규모 마을의 경우 이장 조사의 한계로 인해 빈집을 모두 파악하기 어려워 미상인 경우의 비율이 높은 것으로 판단된다.

<표 3-11> 과소 마을의 빈집수 비율

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
1~10호	79.5	79.9	55.6	72.7
11~20호	1.5	5.0	5.3	4.9
21~30호	0.2	0.4	1.4	0.7
31~40호	0.0	0.1	0.4	0.1
41~50호	0.0	0.0	0.1	0.1
51호 이상	0.1	0.0	0.3	0.1
미상	18.7	14.6	36.9	21.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청, 농림어업총조사 지역조사, 2015

주 1) 빈집 조사는 2015년에 이루어져 과거 시점의 자료는 부재

과소 마을일 경우 공공서비스가 원활하게 공급되지 못해 각종 쓰레기들을 분리수거하기보다는 소각이나 매립하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 영농폐기물의 경우는 마을의 규모와는 크게 상관없이 분리수거가 일정하게 이루어지는 것으로 나타났다.

그러나 음식물 쓰레기의 경우 과소 마을에서는 분리수거를 하는 경우가 전체의 1/3이 되지 못하는 실정이다. 과소 마을이 주로 원격지임을 고려할 때 우수한 자연 환경이 마을 주민에 의해 훼손될 수도 있을 것으로 판단된다.

<표 3-12> 마을의 일반쓰레기 처리 방법

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
분리수거	73.3	79.4	92.6	83.1
매립	0.9	0.9	0.7	0.8
소각	20.2	16.2	4.9	13.0
기타	5.5	3.5	1.8	3.1
미상	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

<표 3-13> 마을의 음식물쓰레기 처리 방법

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
분리수거	29.9	40.6	80.1	51.8
매립	22.3	19.5	6.8	15.9
소각	2.6	1.9	1.1	1.7
기타	45.2	38.0	12.0	30.6
미상	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

<표 3-14> 마을의 영농폐기물 처리 방법

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
분리수거	75.9	78.3	76.1	77.6
매립	1.4	1.4	1.1	1.3
소각	9.1	7.8	4.7	6.9
기타	13.6	12.6	18.0	14.2
미상	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

과소 마을의 경우는 일반마을에 비해 경제활동 조직 비율이 낮은 편인데 이는 인적 자원의 부족에 기인하는 것으로 판단된다. 과소 마을의 경우 경제 활동 조직이 없는 경우가 76.5%로 많았고 3개 이상인 경우가 4.3%로 가장 적은 실정이다. 대규모 마을도 경제 활동 조직이 없는 비율이 높고 일반 마을에 비해 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

<표 3-15> 마을의 경제활동 조직수

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
조직 없음	76.5	58.3	73.5	61.6
1개	13.9	22.4	12.4	20.4
2개	5.2	10.5	6.9	9.7
3개 이상	4.3	8.8	7.2	8.3
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 2015.

과소 마을일 경우 자매결연, 농어촌 체험관광, 농림수산물 직거래, 농림수산물 직판, 음식물 판매 및 숙박, 주말농원 등 도농교류 활동 비율이 일반 마을과 대규모 마을에

비해 낮은 것으로 나타났다. 경제활동 조직이 낮은 것처럼 지역의 역량이 부족한 과소 마을은 타 농촌 마을에 비해 도농교류 활동도 낮은 것으로 파악된다.

<표 3-16> 마을의 도농교류 활동 수

단위: %

구분	과소 마을 (20호 미만)	일반 마을 (20~150호 미만)	대규모 마을 (150호 이상)	전체
활동 없음	74.7	66.5	69.9	67.8
1개	13.6	21.6	20.1	20.8
2개	9.7	8.5	6.9	8.1
3개	1.6	2.5	2.3	2.4
4개	0.3	0.7	0.7	0.7
5개 -7개	0.1	0.2	0.2	0.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청, 농림어업총조사 지역조사, 2015.

## 2) 마을의 인구가 감소하는 과소화 농촌 마을 실태

분석기간 동안 실제 인구가 감소한 과소화 마을은 전체 농촌 마을의 1% 미만이었다. 2015년 기준으로 20호 미만 과소 마을은 1,270개였다. 분석시점 초기인 2005년부터 2015년까지 가구수가 계속 20호 미만인 마을은 841개에 달하고 있다. 결국 2005년 이후로 가구수의 감소를 경험하여 2015년 현재 20호 미만인 과소화 마을은 327개<sup>6)</sup>에 불과한 실정이다. 인구가 감소하여 과소화 되는 마을일 경우는 인적 자원의 부족과 고령화 등으로 인해 농가 비율이 크게 감소하고 있는 실정이다.

<표 3-17> 과소화 마을의 농가 비율 구성 변화(2010-2015)

단위: %

농가비율	2010년	2015년
20%미만	2.8	10.4
20-40% 미만	8.6	22.0
40-60% 미만	34.6	37.6
60-80% 미만	35.8	20.8
80% 이상	16.2	9.2
미상	2.1	0.0
합계	100.0	100.0

자료 : 통계청, 농림어업총조사 지역조사, 각 연도.

주: 과소화 마을(n=327) 대상 분석 결과

과소화 마을의 경우 서비스 접근성이 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타나고 있었다.

6) 10-15년 신규 마을이 58개, 05-10년 신규마을이 44개 총 102개 마을이 변화가 생겨 시계열 추적이 어려움. 따라서 과소화 마을 분석에서는 1270개서 102개를 제외한 1168개 마을 대상으로 과소화 마을을 추출

<표 3-18> 과소화 마을의 서비스 접근성 변화(2010-2015)

단위: %

구분	2010년	2015년
취약	12.2	15.3
보통	79.2	83.5
우수	8.6	1.2
합계	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 각연도

주 1) 과소화 마을(n=327) 대상 분석 결과

주 2) 서비스 접근성 취약 마을: 15분 내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설이 전체 필요 서비스 시설의 70%이상인 마을

주 3) 서비스 접근성 우수 마을: 모든 생활서비스 시설에 15분 이내에 접근할 수 있는 마을

주 4) 각 마을의 필요 서비스 시설 산정 시 '이용 안 함'으로 응답한 시설은 제외

주 5) 2010년의 경우는 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, 병의원·한의원), 문화복지(어린이집), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(재래시장, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등 20가지임

주 6) 2015년의 경우는 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, **보건진료소**, 병의원·한의원, **종합병원**), 문화복지(**상설영화관**, **도서관**, 어린이집, **전시·관람시설**, **마을회관**, **노인복지회관**), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(**음식료품 위주 소매점**, 재래시장, **백화점·대형할인점**, **시외버스터미널**, **철도역**, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등 11가지가 추가된 31가지임

경제활동을 위한 마을 조직도 과소화 마을에서는 감소하는 경향이었다.

<표 3-19> 과소화 마을의 경제활동 조직 수 변화(2010-2015)

단위: %

구분	2010년	2015년
조직 없음	70.6	77.1
1개	18.3	13.8
2개	5.2	6.1
3개 이상	5.8	3.1
합계	100.0	100.0

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사. 각 연도.

주: 과소화 마을(n=327) 대상 분석 결과

반면 과소화 마을의 경우 도농교류 정도가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 과소화 마을이 주로 원격지에 위치하고 있어 다양한 농촌 관광 활동에 유리해서 이루어진 결과라고 판단된다.

<표 3-20> 과소화 마을의 도농교류 활동 변화(2010-2015)

단위: 개, %

구분	2005	2010	2015
활동 없음	318(98.8)	273(83.5)	246(75.2)
활동 있음	4(1.2)	54(16.5)	81(24.8)
1개	2(0.6)	40(12.2)	43(13.1)
2개 이상	2(0.6)	14(4.3)	38(11.6)
합계	322(100.0)	327(100.0)	327(100.0)

자료 : 통계청, 농림어업총조사 지역조사, 각연도.

주 1) 과소화 마을(n=327) 대상 분석 결과

주 2) 2005년 도농교류 활동은 농림수산물직판장, 농어촌 체험관광, 민박, 음식점, 기타의 4가지 항목을 조사.

주 3) 2010년, 2015년 도농교류 활동은 자매결연, 농어촌 체험관광, 농림수산물직거래, 농림수산물직판장, 음식물 판매 및 숙박제공, 주말농원 임대 및 분양, 기타의 7가지 항목을 조사.

주 4) 5개 마을은 2005년 데이터를 확인할 수 없어 2010년부터 포함.

과소화 마을의 경우 대중교통 접근성은 점점 더 열악해지고 있는 실정이다. 인구 감소로 인한 교통 수요 감소로 과소화 마을 주민의 대중교통 접근성은 점점 더 악화된 것으로 판단된다.

<표 3-21> 과소화마을의 시내버스 운행횟수 변화(2010-2015)

단위:개, %

구분	2005년	2010년	2015년
0회	44(13.7)	33(10.1)	24(7.3)
1회-3회 이하	47(14.6)	44(13.5)	57(17.4)
4회-6회 이하	86(26.7)	92(28.1)	118(36.1)
7회 - 10회 이하	53(16.5)	67(20.5)	48(14.7)
10회 초과	92(28.6)	91(27.8)	80(24.5)
합계	322(100.0)	327(100.0)	327(100.0)

자료 : 통계청, 농림어업총조사 지역조사, 각연도.

주 1) 과소화 마을(n=327) 대상 분석 결과

주 2) 5개 마을은 2005년 데이터를 확인할 수 없어 2010년부터 포함.

## 4. 공간위계별 농촌지역개발 정책의 현황 및 특징

### 4.1 공간위계별 농촌지역 유형 분류

농촌지역은 분류 기준에 따라 다양한 유형화가 가능하다<sup>7)</sup>. 달리 말하면, 분류 목적에 따라 유형도 달리해야 함을 의미한다.

#### 1) 농촌 유형의 개념 정의

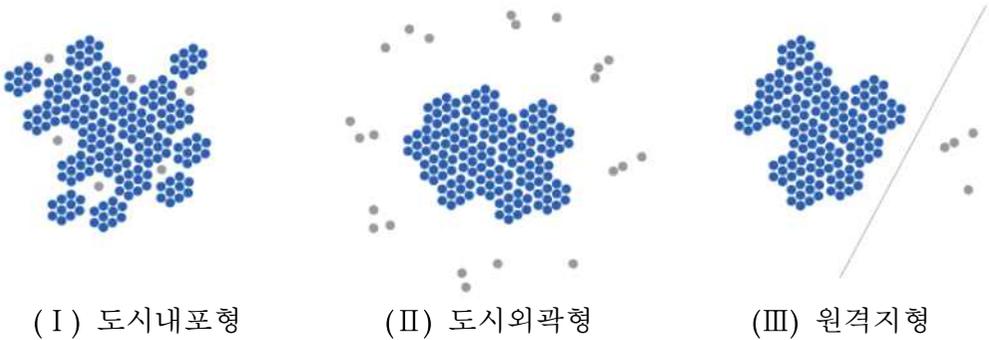
농촌 유형화는 유사한 정책과제를 가진 지리적인 지역을 파악하는 것으로 정의할 수 있는데, 이는 농촌지역 유형 분류의 목적이 정책의 효과를 높이는 데 있음을 말해준다. 그러므로 농촌 유형은 대분류, 중분류, 소분류 등 그 목적에 따라 다양한 구분이 가능하다.

#### 2) 농촌유형 분류 사례

OECD에서는 농촌의 유형을 크게 도시내포형, 도시외곽형, 원격지형 3가지로 분류하고 있다(<그림 4-1> 참조). 도시내포형은 도농복합시에 속하는 농촌지역과 같이 도시지역 범위 안에 존재하는 농촌을 의미하고, 도시외곽형은 도시 중심지의 영향을 받는 배후지 농촌을 의미하며, 원격지형은 도시로부터 멀리 떨어져 있어 인근 도시의 편의시설 및 서비스의 혜택을 거의 받지 못하는 과소화 농촌지역을 의미한다.

---

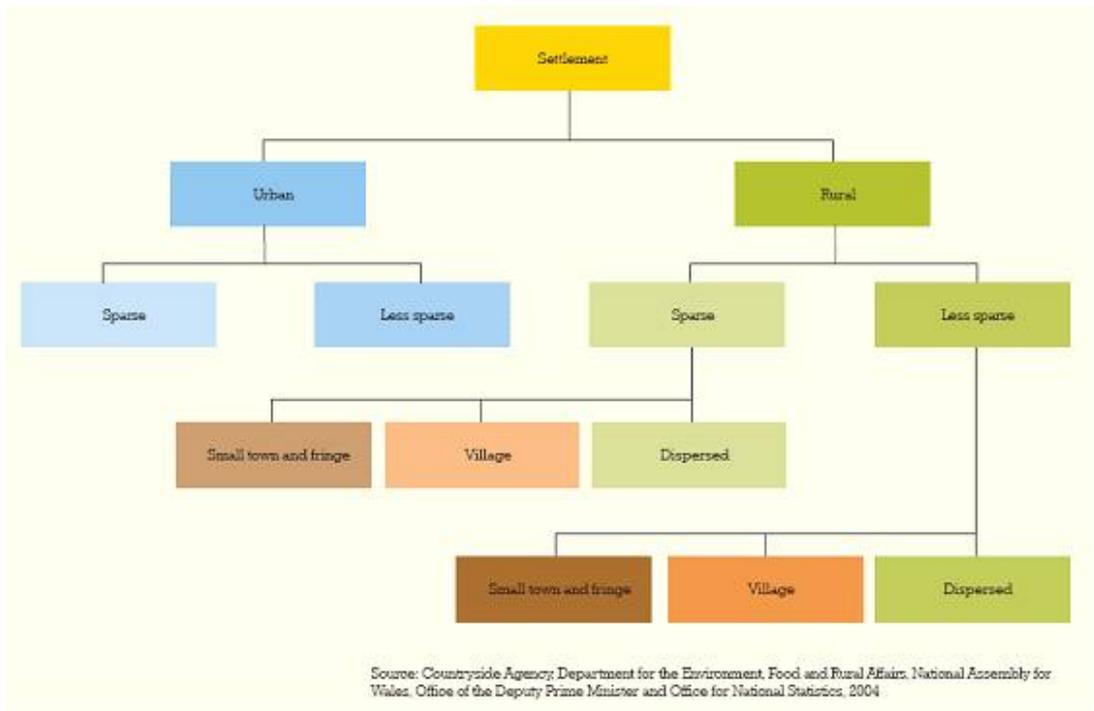
7) Scottish Executive Development Department. 2005. Rural Planning Typologies Research Report: Land Use Consultants. Crown.



<그림 4-1> 농촌지역의 3가지 유형

자료: OECD. 2017. New Rural Policy: Linking up for Growth. OECD.

영국은 정주체계(settlement hierarchy)를 고려하여 농촌지역을 크게 분산/비분산(sparse/less sparse) 지역으로 구분한 후 이를 다시 소도읍 권역, 일반마을, 소규모(dispersed) 마을로 세분하였는데 이를 도식화하여 제시하면 <그림 4-2>와 같다. 여기에서 보면, 농촌 마을의 경우 위계체계를 고려하여 소도읍형, 일반마을, 소규모 분산 마을로 구분하고 있는 데에서 알 수 있는 것처럼 소규모 분산형(dispersed)은 분산 지역이나 비분산 지역에 모두 존재하는 것을 알 수 있다.



<그림 4-2> 정주체계를 고려한 농촌 유형의 분류(영국)

미국 ERS(Economic Research Service)에서는 군 지역을 경제와 산업 특성을 중심으로 다음과 같이 분류한 바 있다.

- 농업 중심 지역(Farming-dependent counties)
- 광업 중심 지역(Mining-dependent counties)
- 제조업 중심 지역(Manufacturing-dependent counties)
- 행정 중심 지역(Government-dependent counties)
- 서비스 중심 지역(Services-dependent counties)
- 기타 지역(Non-specialized counties)

또한, 정책적인 시사점을 중심으로 농촌지역을 다음과 같이 5가지로 분류하기도 하였다.

- 은퇴자 선호 지역(Retirement destination counties)
- 연방정부 토지 관할 지역(Federal lands counties)
- 통근 지역(Commuting counties)
- 빈곤 지역(Persistent poverty counties)
- 정부지원 의존 지역(Transfers-dependent counties<sup>8)</sup>)

### 3) 접근성에 의한 분류

영국 수송위원회(CIT: The Commission for Integrated Transport)는 교통수단에 의한 접근성의 관점에서 농촌 유형을 도시근교 농촌, 배후지를 포함한 마켓 타운, 오지농촌으로 구분하였다.

---

8) 사회보장 등 정부 지원에 의존하는 지역

이상에서 살펴본 바와 같이 농촌지역에 대한 유형화가 여러 나라에서 다양하게 시도되어 왔는데, 정책 목적 등 분류 목적에 따라 분류 기준이 서로 다를 수 있음을 알 수 있다. 이와 같이 다양한 농촌유형 구분이 존재하는 가운데, Hugo 등은 농촌 지역을 분류하는 데 있어서 고려해야 할 중요 인자로 다음 3가지를 제시한 바 있다(Hugo et al., 2001).

- 정주지역 규모 (settlement size)
- 인구 밀도
- 도시 접근도

#### 4) 우리나라의 농촌 지역 유형 분류

우리나라의 경우에도 그동안 농촌의 유형을 도시근교, 일반농촌, 중산간지역 등으로 구분한 바 있는데, 앞으로 인구밀도나 정주체계, 중심지와의 거리 등을 고려하여 농촌지역을 분류하는 등 과학적, 체계적인 접근을 위한 노력이 필요하다고 생각된다.

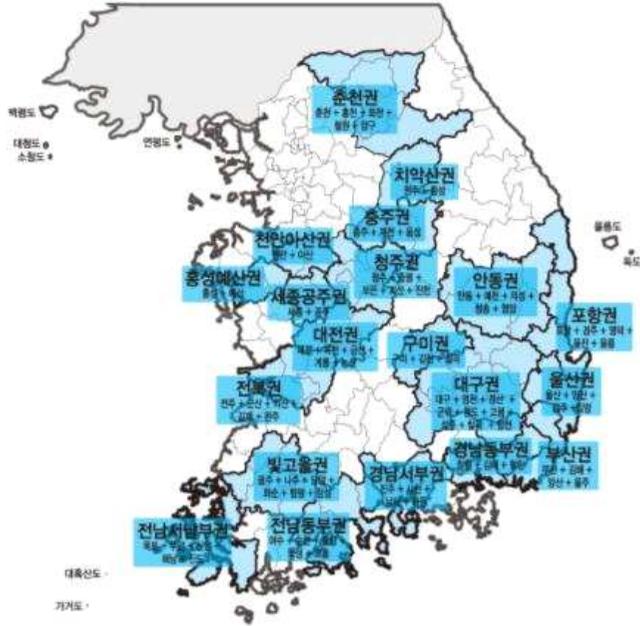
대통령직속 지역발전위원회에서는 도농통합적 관점에서 생활권 형태로 유형을 분류한 바 있다. 인구, 생활권 특성 등에 따라 도시와 농촌을 다음과 같이 3개 유형으로 구분하여 지역 특성을 고려한 생활권발전계획을 수립코자 하였다.

<표 4-1> 지역생활권의 유형

유 형	특 징
① 중추도시생활권	지역중추 기능을 하는 광역시 등 대도시와 인근 시군으로 구성
② 도농연계생활권	지역거점 역할을 하는 중소도시와 연계성이 높은 인근 농어촌지역으로 구성
③ 농어촌생활권	특별한 중심도시 없이 농어촌지역이 연계하여 구성

2013년 7월에 정부의 지역발전정책이 발표된 이후, 전국 227개 시·군·구(행정시 포함)를 대상으로 63개 지역행복생활권이 구성되었다. 유형별 구성 현황은 <그림 4-3>과 같다.

### 중추도시생활권(20개)



### 도농연계생활권(14개)



### 농어촌생활권(21개)



<그림 4-3> 지역행복생활권 구성 현황

한편, 도시-농촌 영향력을 고려하여 군 지역을 분류한 결과를 살펴보면, <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 군 지역의 유형 분류

구 분	대상 군
완연한 도시지역 (5)	기장, 달성, 강화, 옹진, 울주
중간지역 (4)	음성, 홍성, 창녕, 거창
중간 (연계형) (10)	진천, 옥천, 금산, 완주 영광, 무안, 화순, 함안, 고령, 칠곡
농촌 (연계형) (19)	연천, 양평, 화천, 양구, 양양, 고성(강원), 횡성, 보은, 임실, 진안, 장성, 담양, 함평, 영암, 곡성, 산청, 의령, 성주, 군위
완연한 농촌지역 (39)	가평, 홍천, 평창, 정선, 영월, 철원, 인제, 부안, 예산, 청양, 부여, 서천, 괴산, 무주, 순창, 고창, 진도, 신안, 구례, 해남, 강진, 장흥, 보성, 고흥, 남해, 하동, 영동, 의성, 청도, 청송, 영덕, 영암, 울진, 봉화, 함양, 합천, 담양, 예천, 고성(경남)
미분류 (5)	증평, 태안, 장수, 완도, 울릉
계	82개 군

자료: 한국농촌경제연구원. 2017. 미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발 정책 추진방안 연구.

<표 4-3>은 지역 유형별 인구규모 분포를 보여준다. 여기에서 보면, 완전한 도시지역과 완전한 농촌지역의 읍·면별 인구규모는 확연히 차이나는 것을 볼 수 있다. 3,000명 이상 읍·면수는 완전한 도시지역이 92.3%를 차지한 반면에, 이와 반대로 완전한 농촌지역은 3,000명 미만 읍·면수 비율이 86.2%를 차지하고 있다. 중간지역 또한 3,000명 이상 읍·면수가 77.3%를 차지하여 완전한 농촌 지역보다는 완전한 도시지역에 더 가까운 인구규모 패턴을 보여주고 있다.

이러한 특징을 감안하여 볼 때, 지역 유형을 고려하여 농촌 중심지 및 권역의 개발을 차등화할 필요가 있다. 일정 인구 규모 이상의 읍·면은 중심지 계층

구조를 고려하여 중심지를 활성화하는 토대 위에 서비스 전달체계 개선을 통하여 배후지와의 연계 개발을 지속적으로 추진해나갈 필요가 있다. 반면에 3,000명 이상과 같은 일정 규모 이상의 인구를 가진 면이 거의 없는 과소화 지역의 경우에는 소권역 단위의 생활환경 개선과 복지 서비스 전달체계 개선 등을 추진할 필요가 있다.

<표 4-3> 지역 유형별 인구규모

구 분	인구 3,000명 이상 읍·면 수	인구 3,000명 미만 읍·면 수	계
완연한 도시지역 (기장, 울주, 달성)	24 (92.3)	2 (7.7)	26 (100.0)
중간지역 (음성, 홍성, 창녕)	34 (77.3)	10 (22.7)	44 (100.0)
중간 (연계형) (진천, 영광, 함안)	11 (39.3)	17 (60.7)	28 (100.0)
농촌 (연계형) (임실, 장성, 산청)	14 (41.2)	20 (58.8)	34 (100.0)
완연한 농촌지역 (영월, 순창, 청송)	4 (13.8)	25 (86.2)	29 (100.0)
계	87 (54.0)	74 (46.0)	161 (100.0)

주) 2015년 인구센서스 기준

국고 지원 비율이 70%이고, 30%를 지자체가 매칭펀드로 부담하는 일반농산 어촌지역의 읍·면 인구분포를 살펴보면 <표 4-4>, <표 4-5>와 같다. 인구 3,000명 이상 읍·면 분포 비율은 전체적으로 21%를 차지하였는데, 도별로는 제

주와 경기도가 각각 83%와 67%로 높은 비율을 차지하였고, 그밖의 지역은 20% 내외로 낮은 것을 알 수 있다. 한편, 2,000명을 기준으로 비교한 결과를 보면, 경기도와 제주를 제외하고는 2,000명 이상 읍·면 비율이 50% 미만이며, 전체 평균도 40%에 불과한 것을 알 수 있다.

<표 4-4> 일반농산어촌지역의 읍·면 인구규모 분포(3,000명 기준)

구 분	인구 3,000명 미만 읍·면 수	인구 3,000명 이상 읍·면 수	계
경기	32 (33.3)	64 (66.7)	96 (100.0)
강원	69 (75.0)	23 (25.0)	92 (100.0)
충북	78 (76.5)	24 (23.5)	102 (100.0)
충남 (세종시 포함)	116 (70.3)	49 (29.7)	165 (100.0)
전북	141 (85.5)	24 (14.5)	178 (100.0)
전남	158 (84.9)	28 (15.1)	186 (100.0)
경북	211 (77.6)	61 (22.4)	272 (100.0)
경남	138 (78.9)	37 (21.1)	175 (100.0)
제주	2 (16.7)	10 (83.3)	12 (100.0)
계	957 (74.9)	321 (25.1)	1,278 (100.0)

주) 2015년 인구센서스 기준

<표 4-5> 일반농산어촌지역의 읍·면 인구규모 분포(2,000명 기준)

구 분	인구 2,000명 미만 읍·면 수	인구 2,000명 이상 읍·면 수	계
경기	14 (14.6)	82 (85.4)	96 (100.0)
강원	53 (57.6)	39 (42.4)	92 (100.0)
충북	65 (63.7)	37 (36.3)	102 (100.0)
충남 (세종시 포함)	87 (52.7)	78 (47.3)	165 (100.0)
전북	119 (72.1)	46 (27.9)	178 (100.0)
전남	127 (68.3)	59 (31.7)	186 (100.0)
경북	172 (63.2)	100 (36.7)	272 (100.0)
경남	115 (65.7)	60 (34.3)	175 (100.0)
제주	2 (16.7)	10 (83.3)	12 (100.0)
계	764 (59.8)	514 (40.2)	1,278 (100.0)

주) 2015년 인구센서스 기준

80%를 국고 지원하고, 20%를 매칭펀드로 지자체가 부담하게 하는 특수상황 지역의 경우, 일반농산어촌지역보다 10% 국고 보조율이 높는데, 읍·면 인구 구성비를 보면 인구 3,000명 이상 읍·면 비율은 36%로 21%인 일반농산어촌지역보다 높은 것을 알 수 있다(<표 4-6> 참조). 인구 2,000명을 기준으로 분석한 결과도 특수상황지역이 일반농산어촌지역보다 2,000명 이상 읍·면 비율이 높은 것을 알 수 있다(<표 4-7> 참조). 이는 일반 농산어촌지역 중 성장촉진지역과 같이 발전에 불리한 여건을 갖고 있는 지역에 대해서는 국고보조율 상향조정이나 특별 프로그램 도입 등의 검토가 필요한 것으로 보인다.

<표 4-6> 특수상황지역의 읍·면 인구규모 분포(3,000명 기준)

구 분	인구 3,000명 미만 읍·면 수	인구 3,000명 이상 읍·면 수	계
인천광역시 (강화, 옹진)	20 (87.0)	3 (13.0)	23 (100.0)
경기 (포천, 김포, 파주, 연천)	18 (46.1)	21 (53.9)	39 (100.0)
강원 (춘천, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성)	26 (65.0)	14 (35.0)	40 (100.0)
계	65 (63.7)	37 (36.3)	102 (100.0)

주) 2015년 인구센서스 기준

<표 4-7> 특수상황지역의 읍·면 인구규모 분포(2,000명 기준)

구 분	인구 2,000명 미만 읍·면 수	인구 2,000명 이상 읍·면 수	계
인천광역시 (강화, 옹진)	16 (69.6)	7 (30.4)	23 (100.0)
경기 (포천, 김포, 파주, 연천)	13 (33.3)	26 (66.7)	39 (100.0)
강원 (춘천, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성)	22 (55.0)	18 (45.0)	40 (100.0)
계	51 (50.0)	51 (50.0)	102 (100.0)

주) 2015년 인구센서스 기준

낙후지역으로 분류되어 국토교통부와 행정안전부에 의해 100% 국고가 투입되는 사업이 시행되고 있는 성장촉진지역의 읍·면 인구규모 분포를 살펴보면 <표 4-8>과 같다. 여기에서 보면, 인구 3,000명 이상 읍·면 비율이 14.9%로 일반농산어촌의 경우(21.3%)보다 낮은 것을 알 수 있다. 이는 성장촉진지역이 시·군 기준으로 보면 일반농산어촌지역 중 낙후도가 심한 지역에 지정된 데 따라 나타난 결과라 하겠다. 그리하여 성장촉진지역의 3,000명 미만 읍·면 비율(85.1%)은 특수상황지역의 경우(63.7%)보다도 훨씬 높으나, 포괄보조금사업의 국고지원 비율은 70%로 특수상황지역의 80%보다 낮은 형편이다. 행자부가 국고 100% 지원 형태로 성장촉진지역개발사업을 별도로 추진하고 있기는 하나, 일반농산어촌지역의 일부를 구성하는 성장촉진지역을 대상으로 일반농산어촌개발사업을 벌이는 데 있어서 특수상황지역보다 국고보조금 비율 등 지원요건에 있어 불리하지 않도록 배려할 필요가 있다.

<표 4-8> 성장촉진지역의 읍·면 인구규모 분포

구 분	인구 3,000명 미만 읍·면 수	인구 3,000명 이상 읍·면 수	계
강원	49 (75.4)	16 (24.6)	65 (100.0)
충북	45 (90.0)	5 (10.0)	50 (100.0)
충남	57 (82.6)	12 (17.4)	69 (100.0)
전북	121 (87.1)	18 (12.9)	139 (100.0)
전남	189 (90.0)	21 (10.0)	210 (100.0)
경북	157 (80.1)	39 (19.9)	196 (100.0)
경남	115 (87.1)	17 (12.9)	132 (100.0)
계	733 (85.1)	128 (14.9)	861 (100.0)

주) 2015년 인구센서스 기준

<표 4-9>는 성장촉진지역으로 지정된 70개 시·군 현황을 보여준다.

<표 4-9> 성장촉진지역 지정 현황

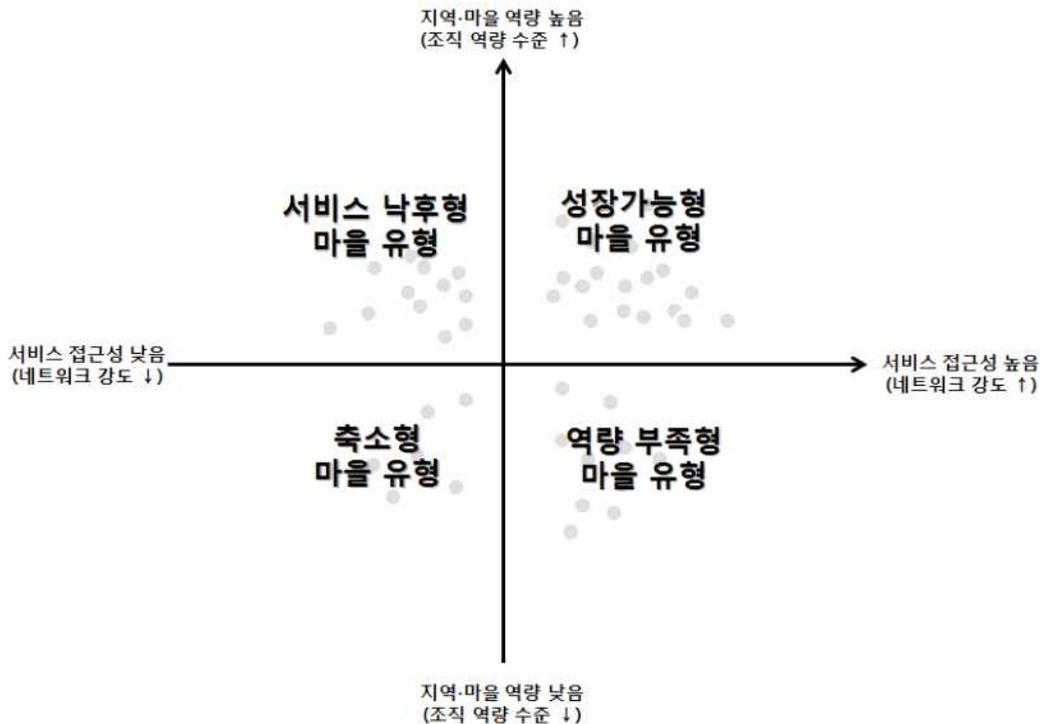
구 분	성장촉진지역
강원 (7)	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 양양군, 홍천군
충북 (5)	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군
충남 (6)	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군, 태안군
전북 (10)	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시
전남 (16)	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경북 (16)	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경남 (10)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시
합계	70개 시, 군

한편, 낙후지역에 대해서는 정부 차원에서 세심하게 모니터링하며, 체계적인 대응책을 마련하여야 한다고 볼 때, 세부적인 유형 분류가 필요하다고 볼 수 있다. 선행연구와 선진국 및 국내외 사례를 볼 때, 과소 및 과소화 마을의 정책 방향은 농어촌 주민의 삶의 질 제고와 공동체 활성화로 특징지을 수 있다. 이는 농림부에서 추진하고 있는 일반농산어촌지역개발사업의 목표와 동일한 개념이다. 그 목표는 농산어촌에 대한 기초인프라 투자 및 특화발전을 통해 주민의 삶의 질 제고와 공동체 활성화를 꾀하는 것이다.

이 연구에서는 이에 따라 크게 두 가지 축을 고려한 정책 방향을 설정하였다. 첫 번째 축은 삶의 질 제고를 위하여 과소 및 과소화 마을의 서비스 접근성 수준을 향상하기 위한 정책 방향이다. 두 번째 축은 공동체 활성화를 위해 지역·마을의 조직 역량 수준을 향상하는 방향이다.

이러한 두 가지 축을 고려하면 크게 4가지 유형으로 과소 및 과소화 마을 유형화 할 수 있다(<그림 4-4> 참조).

- 첫 번째 유형은 성장가능성이 높은 마을 유형(성장가능형 마을)으로, 과소 혹은 과소화 마을의 역량이 수준이 과소 마을의 평균 수준 보다 높고 서비스 접근성이 과소 마을의 평균적인 수준 보다 높은 마을이다.
- 두 번째 유형은 서비스 접근성 강화가 필요한 유형(서비스 낙후형 마을)으로 과소 혹은 과소화 마을의 역량이 수준이 과소 마을의 평균 수준 보다 높고 서비스 접근성이 과소 마을의 평균적인 수준 보다 낮은 마을이다.
- 세 번째 유형은 마을의 재구축 혹은 단계적 축소가 필요한 마을 유형(축소형 마을)으로 과소 혹은 과소화 마을의 역량이 수준이 과소 마을의 평균 수준 보다 낮고 서비스 접근성이 과소 마을의 평균적인 수준 보다 낮은 마을이다. 즉, 인적 자원도 부족하고 서비스 접근성이 열악하여 거주 환경이 매우 불량하며 성장 가능성이 낮은 지역을 의미한다.
- 네 번째 유형은 인적 역량 강화가 필요한 유형(역량 부족형 마을)으로 과소 혹은 과소화 마을의 역량이 수준이 과소 마을의 평균 수준 보다 낮으나 서비스 접근성이 과소 마을의 평균적인 수준 보다 높은 마을이다. 즉 사람이 정주 할 수 있는 여건은 갖추어져 있으나 인적 자원의 부족과 역량 부족으로 발전 가능성이 낮은 지역을 의미한다.



<그림 4-4> 과소 및 과소화 마을의 유형

과소 및 과소화 마을의 유형별 현황을 파악하기 위해 연구에서는 농림어업총조사 지역조사 원자료를 활용하였다. 유형 분류 방법은 이전에 언급한 두 개의 축인 마을의 서비스 수준 현황과 마을의 조직 역량 수준이다.

마을 서비스 수준 현황은 지역조사 항목 중 31가지 생활서비스시설<sup>9)</sup>로의 접근성을 고려하였다. 여기서 접근성은 마을에서 15분 이내에 31가지 생활서비스 시설로 접근이 가능한 개수를 의미한다.

마을의 조직 역량 수준은 마을 내 경제활동 조직<sup>10)</sup>과 도농교류 활동수<sup>11)</sup>를 집계하여

9) 생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능도장, 체육도장), 의료(약국, 보건소, 보건진료소, 병원·한의원, 종합병원), 문화복지(상설영화관, 도서관, 어린이집, 전시·관람시설, 마을회관, 노인복지회관), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 편의시설(음식료품위주 소매점, 재래시장, 백화점·대형할인점, 시외버스터미널, 철도역, 이미용실, 목용탕, 119안전센터, 파출소)임

10) 경제활동 조직은 작목반(논벼, 채소, 특용약용작물, 화초관상작물, 과수, 기타(축산포함), 어촌계, 산림계, 공동선별공동출하회, 영농영어조합법인, 농어업회사법인, 협동조합(농축수협 제외),

판단하였다. 즉, 마을 내에 여러 가지 경제활동 공동체가 많고 도농교류 활동을 여러 가지 수행한다면 역량 수준이 높다고 판단한 것이다. 분석 대상은 2015년 가구 20호 미만인 1,270개 마을 중 2005년과 2010년 모두 존재 했고 데이터의 이상이 없는 1,168개 마을을 대상으로 하였다.

서비스 접근성 수준을 X축으로 하고 마을 역량을 Y 축으로 하여 산포도를 그리고, 서비스 접근성 수준과 마을 역량 수준은 그 크기가 다르고 그 값을 그대로 사용하면 과소 마을의 전체 평균으로부터 얼마나 떨어져 있는지 쉽게 파악하기 어렵기 때문에 Z-score를 이용한 표준화를 수행하였다. Z-score 표준화는 개별 마을의 15분 이내의 서비스 접근성 시설 개수 혹은 마을 경제 및 도농교류 활동 개수에서 과소 마을들의 평균값을 빼고 과소 마을들의 표준편차로 나누어 산출할 수 있다.<sup>12)</sup>

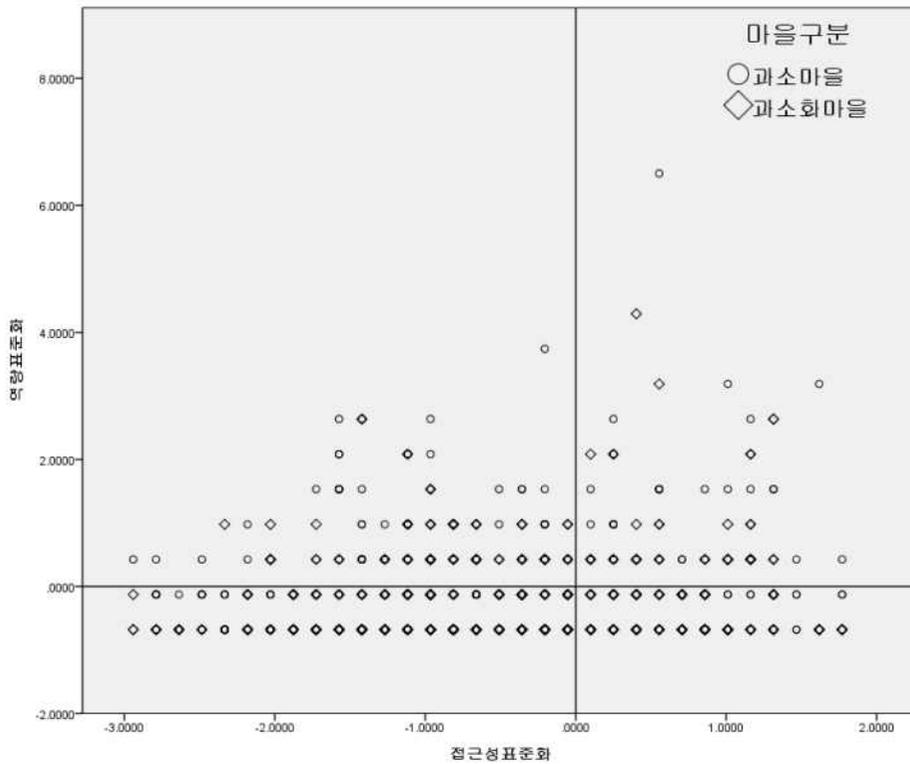
유형 분류 결과는 <그림 4-5>와 같다. 여기 그래프에서 0인 지점은 Z-score인 이유로 과소 마을들의 평균적인 수준이라고 할 수 있다. 따라서 0보다 큰 값을 지니면 과소 마을 중 역량이나 서비스 접근성이 상대적으로 좋은 마을이며 0보다 작은 값을 지니면 반대로 두 영역에서 좋지 않음을 의미한다.

---

마을기업·공동체회사 등이 포함된다.

11) 도농교류는 총 7가지로 자매결연, 농어촌체험관광, 농림수산물 직거래, 농림수산물 직판장, 음식물 판매 및 숙박제공, 주말농원 임대 및 분양, 기타 등이 포함된다.

12) 15분 내 접근가능한 시설수 : 평균 19.35, 표준편차 6.58, 경제활동 조직 및 도농교류활동수: 평균 1.23, 표준편차 1.81



<그림 4-5> 과소 및 과소화 마을의 유형별 산포도

자료: 2000, 2005, 2015년 농림어업총조사 지역조사원자료를 결합한 뒤 과소 및 과소화 마을을 선정하고, 2015년 기준으로 마을 역량 수준과 서비스 접근성 수준을 Z-score 표준화 하여 산포도를 제시

과소 마을과 과소화 마을의 유형을 시도별로 살펴본 결과는 다음과 같다.

- 과소 마을 및 과소화 마을이 가장 많은 시·도는 전라북도, 전라남도, 경상남도, 경상북도 순으로 나타났다.
- 성장가능형 과소 마을은 55개, 과소화 마을은 26개이며, 낙후형 과소 마을은 111개, 과소화 마을은 40개로 분류되었다. 또한 역량부족형 과소 마을은 160개 과소화 마을은 76개로, 축소형 과소마을은 515개, 과소화 마을은 185개로 나타나 축소형이 가장 많은 것으로 분류되었다.
- 전라북도를 대표로 과소 마을의 경우를 보면 성장가능형 과소 마을이 35개, 낙

후형 과소 마을이 42개, 역량 부족형 과소 마을이 69개, 축소형 과소마을이 220개로 분류되었다. 과소화 마을의 경우는 전라북도에서는 성장가능형이 8개, 낙후형이 17개, 역량 부족형이 25개, 축소형이 64개로 분류되었다(<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 시·도별 과소 및 과소화 마을 유형 분포

구분	과소마을				과소 마을 요약	과소화마을				과소 화 마을 요약	총합
	성장 가능 형	낙 후 형	역량 부족 형	축소 형		성장 가능 형	낙 후 형	역량 부족 형	축소 형		
부산광역시	1		1		2	1				1	3
대구광역시								2	2	4	4
인천광역시				2	2		1			1	3
세종특별시							2		1	3	3
경기도			3	5	8	2	2	1	3	8	16
강원도	2	1	5	18	26			3	2	5	31
충청남도		5	7	17	29	2	2	4	9	17	46
충청북도		21	4	30	55	3	2	2	5	12	67
전라남도	8	17	40	143	208	4	8	21	52	85	293
전라북도	35	42	69	220	366	8	17	25	64	114	480
경상남도	5	13	20	41	79	3	3	8	23	37	116
경상북도	4	12	11	39	66	3	3	10	24	40	106
총합계	55	111	160	515	841	26	40	76	185	327	1,168

자료 : 통계청. 농림어업총조사 지역조사를 가공하여 생성

과소 및 과소화 마을로 분류 된 마을을 대상으로 인공위성<sup>13)</sup> 사진을 통해 조사해 본 결과 축소형 마을 중 몇 개 마을은 도시적 개발로 인해 마을이 사라지거나 질 것으로 예상되는 지역들이었다.

- 대다수의 축소형 마을들은 산간 오지거나 섬에 위치한 것으로 파악되었다.
- 위성사진을 통해 조사한 결과 몇몇 축소형 마을 유형에서 마을의 소멸이 목격되었다. 대표적으로 축소형 중 가장 낮은 Z점수를 받은 세종시 연동면 용호2리, 두 번째로 낮은 점수인 경상북도 예천군 호명면 산합2리, 세 번째로 낮은 점수인

13) Daum 지도(map.daum.net) 및 NAVER 지도(map.naver.com)를 사용하여 살펴봄

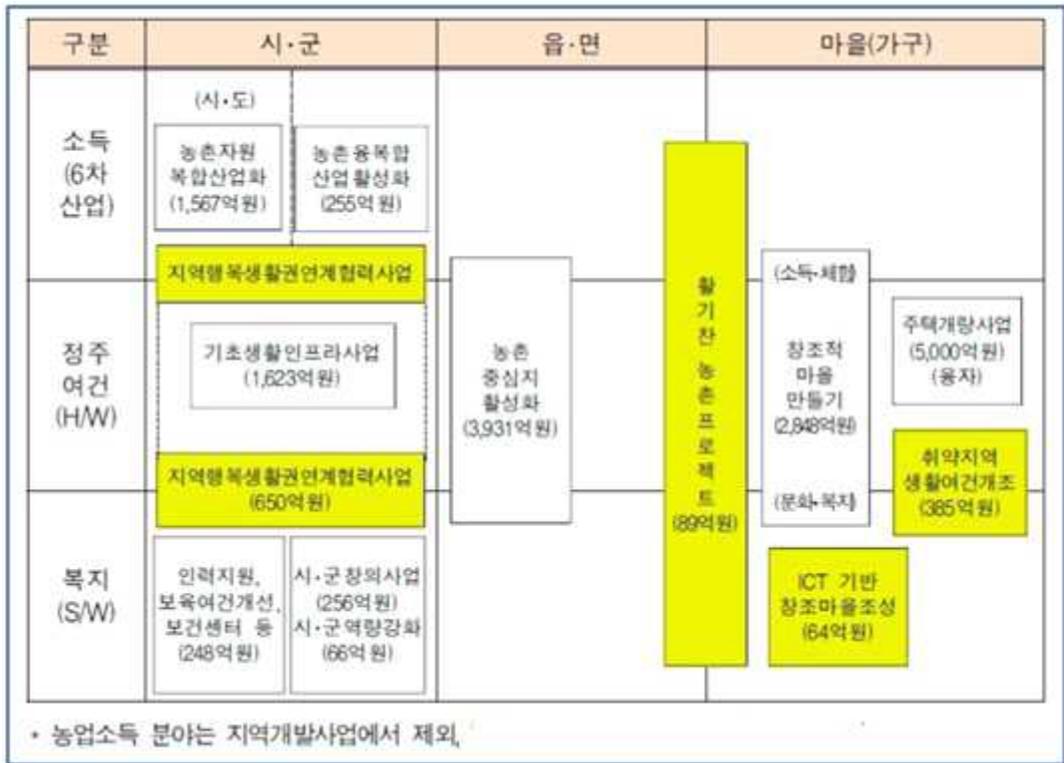
대구광역시 달성군 유가면 상리 등은 현재 세종시 도시 계획구역으로 개발 중에 있거나 경북도청 이전에 따른 도시개발지로 아파트 건설 중이거나 대구에 테크노폴리스지구의 개발지인 곳으로 파악되었다.

- 성장가능형 마을들은 대체로 중심지 근처에 있는 산간 마을이거나 국도 주변에 위치한 접근성이 좋은 마을들로 나타났으며 낙후형 마을들은 원격 오지인 마을들인 것으로 파악할 수 있었다. 역량 부족형 마을들(접근성 지수는 높으나 역량이 낮은)은 도시 근처 평야부에 위치하는 마을들로 나타났다.

## 4.2 공간위계별 농촌지역개발 정책 및 사업의 주요 특징

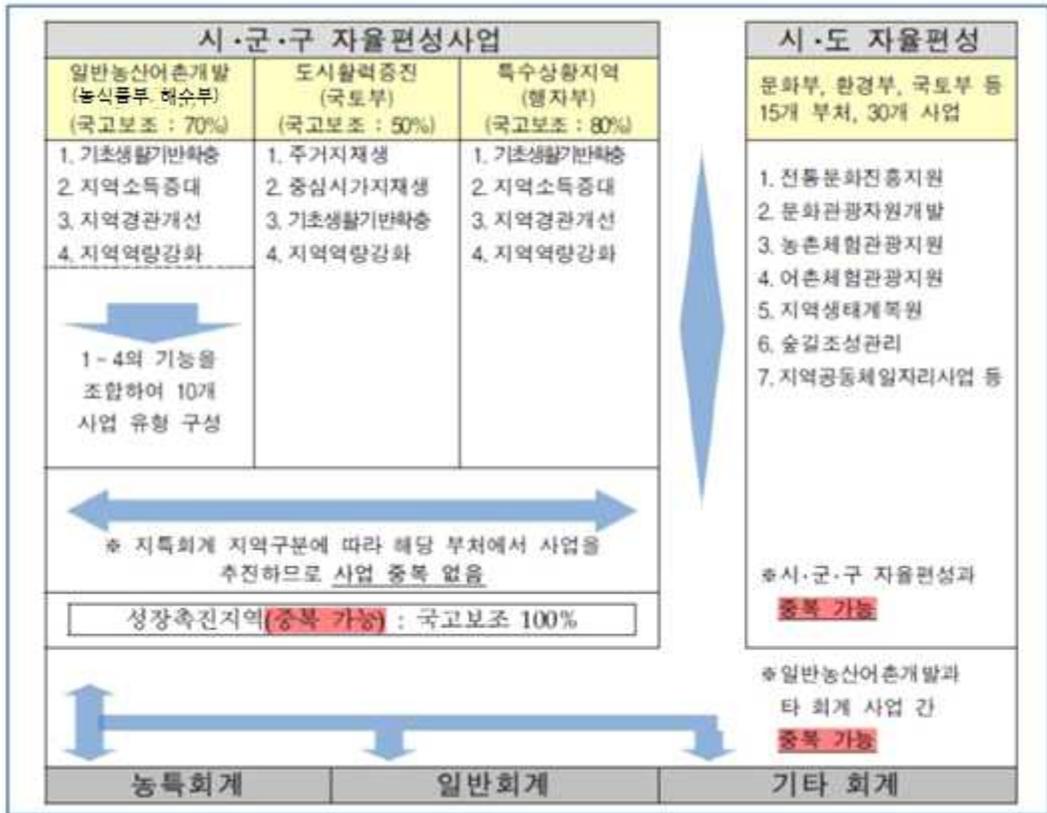
농촌지역개발 정책 및 사업은 정부의 정책기조에 따라 강조하는 부분을 달리 하면서 변화, 발전해오고 있다. 1990년대에 추진된 농어촌구조개선 정책은 중앙 정부 주도로 농업구조와 생활권을 재편하여 농어업과 농어촌의 경쟁력을 강화하는 데 중점을 두었다. 2000년대 초반 국민의 정부에서는 지역복지의 관점에서 농촌에 대한 인프라 투자를 강화하고, 규제완화와 함께 민간투자 유치를 활성화하는 정책을 추진하였다.

2000년대 후반 참여정부에서는 포괄보조금제도의 도입을 통하여 지역개발 재정투자계획에 대한 권한을 지자체에 위양하는 정책을 펼쳤다. 이러한 기조는 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 이어져오는 가운데, 투자 효율화를 위한 공간의 연계협력사업과 취약지역개선, 창의적인 사업 활성화 등을 도모하였다 (<그림 4-6> 참조).



자료: 한국농촌경제연구원, 2016. 제16차 농어촌지역정책포럼 자료집(2016. 4)

한편, 농촌지역개발사업은 사업계획 주체에 따라 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 나눌 수 있으며, 시·군·구 자율편성사업은 일반농산어촌개발 지역과 도시활력증진 지역 및 특수상황지역으로 나뉘어 있으며, 세부사업내용은 <그림 4-7>과 같다.



<그림 4-7> 시군구 및 시도 자율편성 사업 현황

자료: 제주특별자치시, 제주도. 2016. 일반농산어촌개발사업 성과분석 등 발전 방향 수립용역 최종보고서.

농식품부가 관리·지원하는 일반농산어촌개발사업 대상지역은 123개 시·군 중 113개이며, 이 중 전담 읍면은 1,154개인데<sup>14)</sup>, 사업대상 공간은 크게 농촌중심지와 배후마을로 이루어져 있다. 농식품부에서 설정, 제시하고 있는 각 공간의 개발방향을 살펴보면 <표 4-11>과 같다. <표 4-12>는 농식품부와 해양수산부가 분담하여 담당하고 있는 일반농산어촌개발사업 대상지역을 보여준다.

**<표 4-11> 일반농산어촌개발사업 대상지역**

구 분	개발 방향
농촌중심지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인근도시와 농어촌마을을 연계할 수 있는 중간 거점 공간으로 읍(동)면소재지 역할강화를 위하여 교육, 문화, 복지시설 등을 다수주민이 이용하는 소재지에 적정 수준을 확충함으로써 서비스 기능 향상을 도모</li> </ul>
배후마을	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을 및 2개 이상의 행정리로 구성된 마을권역의 특성을 고려하여 기초생활기반 확충과 소득증대, 경관개선, 역량강화 등 종합개발을 지향</li> <li>- 지역주민과 이주희망 도시민이 공동으로 추진하는 신규마을조성, 기존 마을 재개발, 이주희망 도시민 등이 추진하는 신규마을 등 기초생활인프라 확충과 공동체 기반 유지</li> </ul>

자료: 농림축산식품부. 2017. 일반농산어촌개발사업 핸드북. 농림축산식품부.

14) 해양수산부 소관은 31개 시·군, 124개 읍·면이며, 이 중 10개 시·군 93개 읍·면은 해수부 전담이고, 시·군 단위로는 농식품부가 관리하는 21개 시·군의 31개 읍·면은 해수부 소관이다.

<표 4-12> 소관부처별 일반농산어촌개발사업 대상지역

구 분	농림축산식품부(산림청) 소관 시·군	해양수산부 소관 시·군 및 읍·면
합계	113개 시·군 1,154개 읍·면	31개 시·군 124개 읍·면
소계	92개 시·군 963개 읍·면	10개 시·군 93개 읍·면
전담 시·군	평택시, 남양주시, 용인시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군, 원주시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군, 청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 천안시, 공주시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 금산군, 부여군, 청양군, 홍성군, 예산군, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 진주시, 김해시, 밀양시, 양산시, 합천군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 산청군, 함양군, 거창군, 세종시	태안군, 고흥군, 신안군, 여수시, 완도군, 진도군, 울릉군, 거제시, 남해군, 통영시
소계	21개 시·군 191개 읍·면	21개 시·군 31개 읍·면
중복	강릉시, 삼척시, 보령시, 당진시, 서천군, 고창군, 부안군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 포항시, 경주시, 영덕군, 울진군, 사천시, 하동군, 창원시, 제주시, 서귀포시	강릉시 주민진읍, 삼척시, 원덕읍, 보령시 오천면·주교면, 당진시 석문면, 서천군 서면, 고창군 심원면, 부안군 변산면·위도면·진서면, 보성군 회천면, 장흥군 안양면·회진면, 강진군 마량면·신전면, 해남군 송지면, 영광군 낙월면, 포항시 구룡포읍, 호미곶면, 경주시 감포읍, 영덕군 강구면·축산면, 울진군 죽변면·후포면, 사천시 서포면, 창원시 구산면·진동면, 하동군 금성면, 제주시 구좌읍·한림읍, 서귀포시 성산읍
	* 중복 시·군은 해양수산부 소관 읍·면을 제외한 전체 읍·면	

일반농산어촌개발사업의 추진 절차를 살펴보면 <그림 4-8>과 같다.



<그림 4-8> 일반농산어촌개발사업의 추진 절차

또한, 국토교통부는 도시근교 농촌지역을 중심으로 도시활력증진지역 개발사업을 펼치고 있는데, 그 내용을 살펴보면 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 국토교통부 도시활력증진지역 개발사업 내용

사업명	내역사업	사업내용
도시활력증진지역 개발사업	주거지 재생	○거주여건이 악화된(노후,불량건축물 밀집 등)주거지역의 거주환경을 개선하는 사업 - 불량주거지역 정비사업, 빈집정비 및 활용사업, 주택 디자인 및 색채 개선, 지붕 및 담장정비, 경관수목식재, 민속자료정비, 도로 및 상하수도 정비,복지회관 및 커뮤니티시설 설치 등
	중심시가지 정비	○쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위해 지역의 경제기반 마련, 경관개선 등을 하는 사업 - 가로환경 및 경관개선, 역사문화자산 및 유희시설 활용사업, 체험시설, 폐교임대 활용, 재래시장 활성화, 생태학습장, 문화체험장 등 조성
	기초생활기반 확충	○도시민의 기초생활에 필요한 생활기반시설을 건설, 정비하는 사업 - 녹색도시 인프라 조성, 특산물판매장, 소규모 가공시설, 저온저장고 시설, 농산물 선별장, 농어업 기반시설 등 지원
	지역역량 강화	○지속가능한 지역공동체 및 거버넌스 구축을 위한 지역주민 등의 역량강화 프로그램을 개발/운영하는 사업 - 지역리더육성사업, 주민교육사업, 브랜드개발사업, 홈페이지구축사업, 주민참여 프로그램사업 등 지원

행정자치부는 접경지역을 중심으로 특수상황지역을 지정하여 개발사업을 펼치고 있는데, 그 세부내용을 살펴보면 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 특수상황지역 개발사업 내용

내역사업	사업내용
기초생활기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역주민이 공동체적 삶을 영위하는 데 필요한 기반시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로/교량/광장 등 확충사업(도로, 교량, 배수로, 건강생태도로, 다목적광장, 주차장 등), 주민생활서비스 지원(상하수도, 정보화시설, 전기통신시설, 건강진료센터, 환경시설 등), 주거환경 개선 및 커뮤니티 활성화 지원(복합 커뮤니티 센터, 다목적회관, 소규모공원, 공동체 활용시설 등), 생활기반시설 확충(연륙/연도교, 선착장, 방파제, 물량장, 해안너울방지, 방풍조립, 환경정화시설 등)</li> </ul> </li> </ul>
지역소득 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부존자원 및 특산물을 활용한 지역소득 증대를 위한 기반시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민소득기반 지원(판매장, 공동창고, 저온저장고, 유통센터, 집하장 등), 수산업 생산기반 시설 지원(소규모 용수개발, 경작로 포장, 지표수 보강시설, 농로 및 배수로 등), 체험/휴양기반 구축 지원(전통테마마을, 체험시설 등), 관광자원 개발사업(체험관광시설, 생태학습장 등)</li> </ul> </li> </ul>
지역경관 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 쾌적한 정주환경 조성과 농어촌 경관정비시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고유경관 및 생태 숲 조성사업(마을 숲 조성, 보호수 정비, 경관주택 정비, 생태공원, 실개천 복원, 당산나무 주변 정비, 전통수 보호 등), 담장정비 및 향토수목 식재(담장정비, 향토 가로수 정비, 경관수목 식재, 마을 숲 조성 등), 도시가로망 정비(가로등, 간판정비, 가로경관조성 등)</li> </ul> </li> </ul>
지역역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역개발을 주도할 수 있는 인력양성 및 특산품 브랜드화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인력양성 및 특산품 브랜드화(리더교육, 관광해설사 교육, 커뮤니티 사업 지원), 지역브랜드 및 홍보마케팅 지원(지역상품 마케팅, 관광프로그램 개발, 캐릭터 브랜드 개발 등)</li> </ul> </li> </ul>

한편, 국토교통부는 행정자치부와 협력하여 낙후지역에 대한 인프라 투자를 지원할 목적으로 76개 시·군을 대상으로 성장촉진지역 개발사업을 벌이고 있는데, 그 내용을 살펴보면 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 국토교통부 성장촉진지역 개발사업 내용

사업명	내역사업	사업내용
성장촉진지역 개발사업	지역접근성시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도서 등 낙후지역에 대한 기반시설 및 운송·교통수단               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 진입도로, 연결도로, 연도교, 연육교, 도서내 도로망 개선</li> </ul> </li> <li>○ 민간투자 촉진을 위한 기반시설 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 진입도로, 연결도로, 주차장</li> </ul> </li> </ul>
	성장기반시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역 관광자원 개발을 위한 기반시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 트래킹 코스, 테마도로, 공원시설, 관광거점시설</li> </ul> </li> <li>○ 지역특화자원 육성을 위한 기반시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가공특화단지, 농수산물 유통·가공시설</li> </ul> </li> <li>○ 기타 성장기반 조성을 위한 기반시설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농공단지, 산업단지 등 특화시설을 위한 상하수도, 우수처리시설 등</li> </ul> </li> </ul>

이와 같은 행정단위 중심의 지역개발사업과는 별도로, 대통령직속 지역발전위원회에서는 생활권 단위를 재설정하여 「지역행복생활권」 정책을 추진하여 오고 있다. 기존의 지역발전 정책이 지역과 주민의 문제를 해결하는 데 일정한 한계를 지니고 있고, 농어촌뿐 아니라 지역생활 거점인 지역도시 중에서도 인구감소 등 쇠퇴현상이 상존하고 있다는 문제의식이 이러한 정책을 추진하게 된 배경이다.

### 4.3 현행 농촌지역개발 정책의 한계와 당면 문제점

일반농산어촌개발사업을 비롯한 정부의 농촌지역개발 정책과 사업은 낙후된 농촌지역을 활성화하는 데 다양한 형태로 기여하고 있다고 볼 수 있다. 귀농·귀촌 인구가 증가하고 있고, 농촌인구 감소 추이가 둔화되거나 증가로 전환되는 지역이 상당수 나타나고 있는 것은 공공투자와 연계한 농촌지역개발사업의 긍정적인 측면으로 볼 수 있다.

그리하여 농산물가격지지 정책 폐지 이후 새롭게 도입·추진된 농촌지역개발사업은 귀촌자 증가 등에 의한 농촌지역의 활성화와 생활 인프라 개선 등에 의한 주민의 삶의 질 향상에 기여한 것으로 볼 수 있다. 사업타당성 검증을 토대로 한 상향식 공모형 사업 추진으로 사업의 효율성 향상과 성과 제고를 도모하고 있다. 이와 같이 농촌지역개발 정책의 도입·시행을 통해 정부 예산의 투입과 함께 다각적인 노력을 기울인 결과, 산업화 이후 처음으로 농촌 인구가 증가세로 돌아서는 등 가시적인 효과도 나타나고 있다.

그러나 세부 내용을 들여다보면, 성과가 매우 제한적이다. 읍 인구는 증가하고 있는 반면에, 면 인구는 여전히 감소하고 있어 농촌 배후지역은 기초생활 서비스 충족이 어려울 정도로 여건이 불리한 형편이다. 더욱이 인구 2,000명 이하 면이 증가하고, 20호 미만 가구 마을이 증가하는 등 정주여건이 불리한 농촌지역의 과소화가 급속히 진행되어 자칫 이를 방치하다가는 오랜 역사를 가진 지역 공동체가 붕괴되고 농경지는 물론 자연환경과 경관의 관리가 어려워지지 않을까 우려되고 있다.

<글상자 4-1>의 순창군 사례에서는 지자체가 일반농산어촌개발사업 등 농촌지역개발사업에 대해 어떠한 문제의식을 가지고 어떠한 대응노력을 하고 있는지를 엿볼 수 있다.

#### <글상자 4-1> 기존 농촌지역개발사업의 한계 극복을 위한 자구노력 - 순창군 사례

- 분절적인 개별사업 위주의 지역개발을 지양하고 중장기 전략 수립
- 각 마을의 고유한 기능과 자원을 고려한 마을발전계획 수립
- 공동체의 준비정도, 역량 수준에 맞는 단계별, 수준별 지원체계 구축
- 공동체의 특성과 유형 등에 따른 사업 메뉴 다각화 등 자구책 마련 중

이와 같이, 농촌지역개발사업은 상당한 성과를 거두고 있음에도 불구하고, 아직도 앞으로 개선해야 할 여지도 많이 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 중 몇 가지를 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 지역특성 및 지역개발 전략과의 연계 미흡

개별사업과 지역발전 전략과의 연계가 약하며, 이를 유기적으로 연계할 수 있는 제도적 장치가 취약하다고 볼 수 있다. 또한, 농촌 마을이나 읍·면이 입지 특성 및 부존자원 특성에 따라 발전 정도가 상이한 가운데, 지역의 특성을 고려한 특화개발 전략 및 중장기적인 개발 프로그램이 체계적으로 마련되어 있지 못한 형편이다.

##### 2) 농업-환경과 연계 부족

최근 살충제 성분 검출 달걀 파동에서 볼 수 있는 것처럼 식품안전에 대한 국민적 관심이 점증하고 있다. EU에서는 동물복지는 물론 green infrastructure 를 강조하는 가운데, 농촌의 친환경성을 강화하는 방안을 모색하고 있다. 우리도 농업의 친환경성 강화와 농촌공간의 환경가치 증대를 통해 부가가치를 높이는 방안을 모색하고 지속가능한 개발을 실현해 나가야 할 것이다.

##### 3) 공간적 불균등 발전 완화 및 해소에 대한 관심 소홀

사업 추진을 통하여 도농간, 농촌지역간 균형발전에 얼마나 기여하고 있는지 불명확하며, 과소화 지역 등 상대적인 저발전 지역에 대하여 체계적인 대책이 마련되어 있는지가 모호하다. 농식품부에서 추진하고 있는 일반농산어촌개발사업의 경우, 공간을 중심지와 배후지로 나누고, 사업내용도 기초생활 인프라 조성 과 역량강화로 나누는 등 짜임새 있게 구성하여 추진되고 있으나, 저발전이 고착화되고 있는 지역에 대한 특별한 관심과 노력을 기울이지 않는 한 이같은 농촌의 과소화 추세를 막는 데에는 일정한 한계가 있는 것으로 보인다.

정부에서는 일반농산어촌지역 외에 특수상황지역, 성장촉진지역 등을 지정하여 중앙정부의 지원비중을 높이는 등의 정책을 추진하고 있으나, 농촌지역내 균형개발을 체계적으로 추진하는 데에는 많은 한계가 있는 것으로 보인다. 일반농산어촌지역에는 과소화 마을 등 특수상황지역보다 더 불리한 여건에 처해 있는 곳도 다수 존재하고 있으며, 인프라 투자에 대한 국고보조 위주의 현행 성장촉진지역 지원제도만으로는 과소화 지역 대책을 마련하는 데에는 충분치 않은 것으로 판단된다.

이에 과소화 지역을 고려한 특별 대책 마련이 필요해 보이며, 시장 여건이 불리한 농촌지역에서 작동 가능한 복지 서비스 모델 등을 창출해 나가야 할 것이다. 공동체 중심의 농촌지역개발사업 추진방식이 혁신의 집단적 수용을 통한 혁신확산 촉진 등 많은 강점을 가지고 있으나, 특수한 여건에 처한 한계마을이나 가구나 독거노인 및 조직체를 배려하는 데에는 제약이 많은 형편이다. 그러므로 이와 같은 특수한 상황을 고려한 특화 정책 및 사업도 발굴, 도입, 시행할 필요가 있다.

#### 4) 역량강화 시스템의 체계화 미흡

농식품부에서는 상향식 지역개발이 뿌리내릴 수 있도록 농촌지역의 역량을 강화하기 위하여 다각적인 노력을 기울여오고 있다. 마을주민과 지도자를 중심으로 마을개발사업 준비와 발굴 및 기획 기능 활성화 등을 위해 2014년부터 농촌활성화지원센터를 공모 절차를 거쳐 각 도에 시범 설치, 운영하고 있다. 또한 일반농산어촌개발사업에 포함되어 있는 역량강화사업을 통하여 마을 주민과 지

도자를 대상으로 다양한 형태의 교육을 시행하고 있다. 한편, 중앙계획지원단 제도의 도입, 운영을 통하여 일반농산어촌개발사업의 일종인 농촌중심지활성화 사업의 계획 및 시행을 지원하고 있다. 이와 함께 국가공인 민간자격제도인 농어촌컨설턴트를 양성하고 있다.

이와 같이 농촌지역개발 역량강화를 위하여 다양한 노력을 기울여오고 있음에도 불구하고, 사업시행과정에서 발생하는 다양한 상황에서 상시적인 자문과 기술지원을 받을 수 있는 시스템은 여전히 취약한 형편이다. 또한 거버넌스 시스템의 확립이 강조되고 있지만, 여전히 지역간, 사업주체간 네트워크와 연계협력체계가 충분히 갖추어지지 않은 형편으로 볼 수 있다.

#### 5) 소규모 마을 정비에 대한 관심 결여

정부에서는 농촌 중심지 활성화사업을 통한 중심지 개발과 함께 서비스 전달 체계 개선을 통한 배후마을 연계 개발을 도모하고 있다. 그런데, 일정 가구수 이하의 소규모 마을을 어떻게 관리해 나갈 것인지에 대해서는 정책 방향이 명확히 설정되어 있지 않은 상황이다.

창조적마을 만들기사업에서 권역단위 사업을 살펴보면 여러개 마을을 일정한 권역으로 설정하여 개발하는 권역단위종합개발사업이 추진되고 있으나 권역사업에 포함되지 않으면서, 독자적인 개발동력을 확보하기 어려운 소규모 마을이 정책대상에서 소외되고 있는 것이다.

영국에서는 농촌중심지의 배후에 산재해 있는 소규모 마을을 소홀히 하고서는 농촌중심지도 지속성을 담보할 수 없다는 판단 하에 소규모 마을을 활성화 하는 정책을 펴고 있다.

다양한 요인에 의해 농촌 정주공간의 변화 및 분화가 예측되고 있는 바, 이러한 변화에 대응한 효율적인 지역개발사업의 구상 및 추진방안 마련이 요구되는 시점이라고 하겠다.

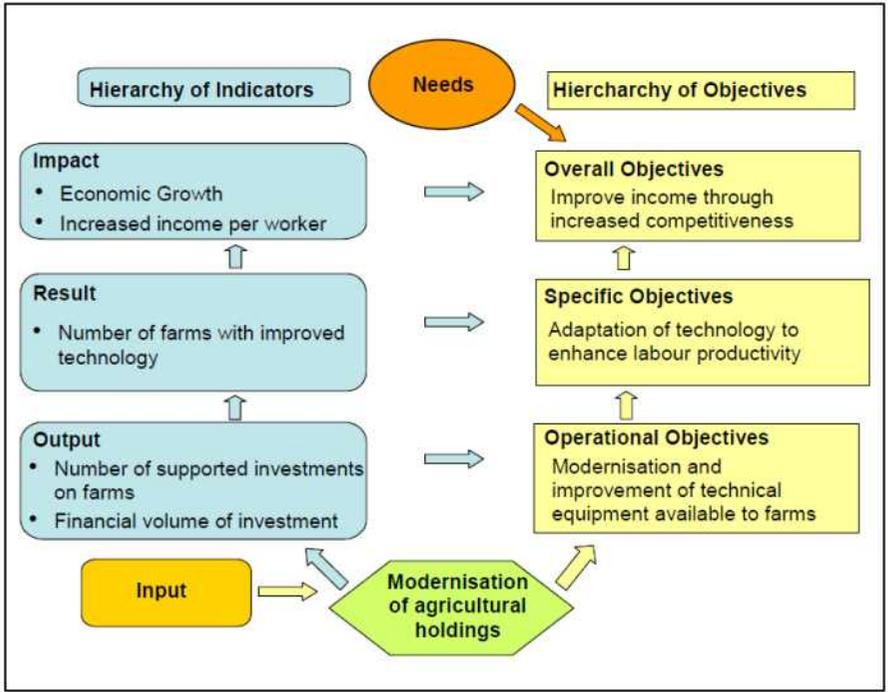
#### 6) 체계적인 사업성과 평가 시스템 미비

농촌개발사업 추진에 대한 당위성을 확보하기 위해서는 사업의 성과를 명확

히 입증할 필요가 있다. 이와 관련하여 Austrian Development Agency, Evaluation Unit(2008)에서는 개발사업 평가시 고려해야 할 사항으로 OECD에서 국제개발협력사업 평가 기준을 제시하고 있다. 그 구성항목을 살펴보면 다음과 같다.

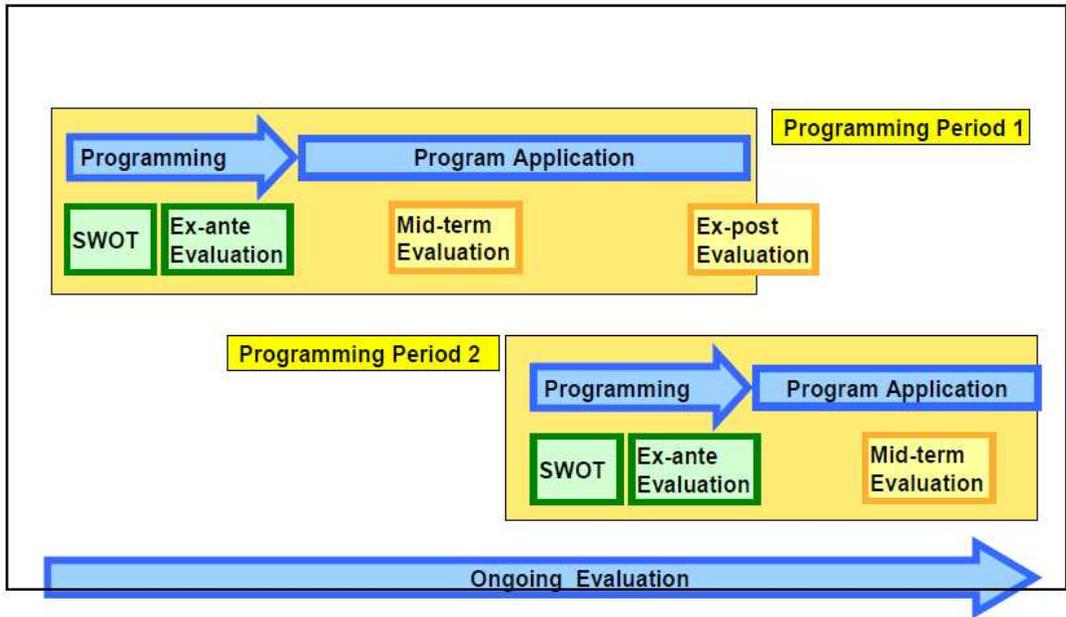
- 적절성(relevance): 하려고 하는 일, 마땅히 해야 할 일을 제대로 하고 있는가?
- 효과성(effectiveness): 사업계획 수립 당시에 달성하고자 했던 목표를 달성하였는가?
- 효율성(efficiency): 투입 대비 산출이 높은가?
- 영향(impact): 사업의 파급효과가 높은가?
- 지속성(sustainability): 사업이 종료된 후에도 지속적으로 효과를 발생시키는가?

사업의 성과를 높이기 위해서는 체계적인 평가 시스템을 구비하는 동시에, 목표간에 연계 효과를 높이는 방안 모색이 필요하다(DG Agriculture and Rural Development, European Commission, 2009). 사업의 성과를 입증할뿐만 아니라 높은 성과를 이루어내기 위해서는 평가를 위하여 일반적으로 실시하는 결과평가 외에도 계속평가(ongoing evaluation)를 체계적으로 수행할 필요가 있는데, 우리는 이에 대한 대처방안이 충분히 마련되어 있지 않은 형편이다. 농업 및 농촌개발 성과 평가를 위한 지표 구성 예와 계속평가 모식도에 대한 EU 위원회 사례를 제시하면 <그림 4-8>, <그림 4-9>와 같다.



<그림 4-9> 농업 및 농촌개발 지표 구성 예 (EU위원회)

자료: DG Agriculture and Rural Development, European Commission. 2009.  
Evaluation guidelines. European Commission.



<그림 4-10> 계속평가 모식도

자료: DG Agriculture and Rural Development, European Commission. 2009. Evaluation guidelines. European Commission.

농촌이 고령화율이 높음에도 불구하고, 고령자를 배려한 정책이 부족한 편이다. 우리보다 고령사회의 문제를 먼저 겪은 일본이나 영국 등에서는 고령자를 배려한 정책의 필요성이 강조되고 있다.

영국의 경우, 65세 이상 인구의 1/4이 농촌에 거주하고 있고, 75세 이상 인구의 2/3가 여성인데, 그 중 절반이 독거노인 가구인 것으로 나타나고 있다 (Centre for Rural Economy, 2014). 이러한 상황에서는 농촌에 거주하는 노인의 경우, 특히 거동이 불편해질 때, 도시에 비해 서비스 접근이 어렵고 생활여건이 취약한 경우가 많다. 이에 대한 정책적인 시사점으로는 주거, 급식 지원 등 최소한의 생활서비스 제공 부문을 강화할 필요가 있고, 고령자 친화형 주거 시설 보급을 위한 설계, 입지 및 지원 대책이 필요하며, 정부예산 책정시 고령자 친화형 서비스를 제공하는 데 추가적인 비용이 발생하는 것을 고려해야 한

다는 점 등이다.

일본의 경우, 고령화에 따른 지역쇠퇴의 전형적인 특징으로 폐가 및 경작포기지 발생, 자연재해 증가, 일상적인 생활 영위의 어려움, 전통문화의 상실 등을 들고 있다(Kudo, et al, 2015). 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로는 지역재생적 접근, 기능적인 지역 단위의 재설정, 지역실정을 고려한 지역맞춤형 대책수립 등이 제시되고 있다.

## 5. 농촌변화 대응 국내외 지역개발 추진사례

### 5.1 국내사례

#### 1) 완주군의 내발적 지역발전 전략 실천 사례

완주군에서는 농업 부문의 소득 감소와 지속적인 인구 유출 및 고령화로 인한 자족적 발전 기반 약화를 근본적인 농촌문제로 인식하고, 이에 대한 해결 대안으로서 내발적 발전 전략을 모색하였다.

지역자원에 기반하여 자족적 발전 기반을 구축하는 지역순환 경제를 이루는 것을 농촌발전의 비전으로 제시하였으며, 지역순환 경제를 이루는 전략으로 로컬푸드 육성, 지역공동체 활성화, 6차산업화 등을 시도하였다.

이와 관련하여 2008년 8월에는 완주군 농업농촌 발전 약속 프로젝트 5개년 계획을 발표하였다. 여기에서 새로운 지역농정 방향이 제시되었으며, 생산혁신, 유통혁신, 부채대책, 농촌활력 증진, 노인복지 증진 등으로 구성된 약속 프로젝트는 내발적 발전과 지역순환경제 구축을 선도적으로 추진한 시도로 평가되고 있다(송미령 외, 2014).

이 계획은 2009년부터 시행되었는데, 가시적인 성과로는 로컬푸드 생산, 유통 과정에 참여하는 농가가 늘어나고 마을 공동체 사업이 확대된 점을 꼽을 수 있다. 약 1천호 농가가 완주 로컬푸드 협동조합에 참여하여 로컬푸드 부문이 양적으로 성장하고, 대안적인 유통체계가 자리잡기에 이르렀다. 완주 커뮤니티 비즈니스 센터를 설립하여 각종 공동체 단위의 활동을 육성하는 역할을 부여하였으며, 이 또한 시·군 단위 중간지원조직 육성의 사례로서 중앙정부 및 타 지자체의 주목을 받고 있다.

#### 2) 제주특별자치도/제주시의 사업추진 시스템 개편 사례

특별자치도의 지위를 가지고 있는 제주도/제주시에서는 지역의 자치역량을 발휘하여 농촌개발 추진체계의 혁신을 꾀하고 있다. 이와같은 자구노력의 일환

으로 연구를 통하여 제안된 실천사항은 다음과 같다(강석보, 2016).

- 장기 비전과 목표 설정
- 단계적 추진 전략 마련
- 마을만들기 전담조직 운영
- 사업의 체계적 관리 및 모니터링·평가 강화
- 실질적인 사업 지원 기능 강화

### 3) 지자체의 농촌마을 과소화 대책 사례

<글상자 5-1>은 농촌마을 과소화 추세의 심각성을 인식하고 이에 대한 대책을 마련한 순창군의 사례를 보여준다. 과소화 마을 실태에 대한 이해를 토대로, 이러한 추세를 되돌리기 위하여 기존 농촌개발 투자의 비효율적인 부분을 개선하고, 사업을 통합적으로 추진하며, 지역간 네트워크와 연계협력을 강화하고, 농촌정착체험 등과 같은 시범사업의 도입을 통하여 농촌 마을에 주민교육 기회를 확대하고, 마을활력을 촉진하는 방안을 모색하고 있다.

<글상자 5-1> 순창군의 농촌마을 과소화 대책 사례

- 고령화율(a)에 대한 가임여성 비율(b)의 상대비(b/a) 분석 등을 통하여, 소멸위험도가 높은 지역 현실을 밝히고, 체계적인 역량강화사업을 통하여 마을 특화 발전을 종합적으로 지원하는 대책을 마련 중에 있음
- 과소화 마을을 가구수 15호 이하 마을로 규정하고 있는데, 총 308개 마을 중 53개 마을이 이 기준에 속해 17.2%를 차지함
  - 과소화 마을은 순창읍 1개 마을을 포함하여 10개면에 모두 분포하고 있는데, 그 중에 풍산면이 10개리, 쌍치면이 9개리로 가장 많은 수를 차지함

<순창군 과소화 마을 현황>

읍면별	마을수	세대수
합계	53	785
순창읍	1	3
인계면	3	42
동계면	5	86
적성면	6	93
유등면	3	46
풍산면	10	153
금과면	2	30
팔덕면	5	70
복흥면	6	99
쌍치면	9	118
구림면	3	45

- 농식품부류를 비롯하여 다양한 부처를 통하여 추진된 마을사업이 소규모마을형(29개 마을), 마을권역형(11개 마을), 향토산업육성형(5개 마을), 마을기업운영형(8개 마을)을 합하여 53개(사업비 57,189백만원)에 이룸
  - 이와 같이 다양한 사업이 상당히 많이 이루어졌음에도 가시적인 투자 효과가 기대에 미치지 못한다고 보고, 지역 실정을 고려한 맞춤형 지원과 전문 인력 지원을 통한 중간지원조직 활성화 및 지역간 네트워크 지원 등을 도모하고 있음
  - ※ 농촌관광 활성화 사업, 귀농·귀촌 지원 사업 등을 펼치고 있고, 주민참여·주민주도의 상향식 지역발전 체계 구축을 새롭게 도모하고 있으나, 과소화 지역에 특화된 개발사업은 여전히 자리를 잡지 못하고 있음
    - 중앙정부에서 농촌정착체험사업 등과 같은 시범사업을 전격적으로 도입하여, 과소화 마을의 활성화를 도모할 필요가 있음
    - 마을 주민들이 일정한 요건을 갖춘 숙박시설을 제공토록 하고, 농촌정착 체험을 희망하는 도시민을 모집하여 파견함으로써 서로 간에 교류를 통하여 상호학습의 기회를 갖고 마을에 활력을 가져올 수 있도록 함



#### 4) 과소화 지역 활성화 대책으로서의 농촌중심지활성화사업 추진 사례

아직 사업이 본격적으로 시행되지 않았고, 이제 기본계획수립을 마치고 실시 설계를 준비하고 있는 단계이지만, 진안군 마령면 농촌중심지활성화사업은 인구가 감소하는 과소화 지역의 활성화를 위한 대책을 마련하는 데 있어서 하나의 단초를 제공해 줄 수 있는 사례로 판단된다(진안군, 2017).

- 배후 농촌지역에 대한 다양한 서비스 공급 기능을 하는 중심지를 재정비하되, 인구감소 시대의 전개에 따른 압축적 개발 방식을 채택하는 창조적 사고의 전환을 꾀하였다.
  - 최근 귀농·귀촌 인구가 증가함에 따라 농촌지역은 활성화에 대한 기대로 한껏 고무되어 있지만, 면 지역 등 배후마을까지 포함하여 보면 인구의 고령화로 인한 자연감소 규모가 커서 인구가 감소하는 경향이 있는 현실을 직시하는 가운데, 지역 특성과 주민 요구를 고려한 사업의 추진을 도모하였다.
- 기본계획을 수립하는 과정에서 초등학교 학부모협의회와 같은 자생적인 기존의 주민조직을 적극 활용하고, 인적 역량강화를 꾀하면서 세부 사업내용이 상호연계되어 지속가능한 개발이라는 목표를 중심으로 시너지 효과를 창출할 수 있도록 유도하였다.
  - H/W와 S/W가 조화를 이루어 사업을 통하여 설치하는 시설과 도입하는 사업 아이템들이 효율성을 갖고 실제적인 성과를 창출할 수 있도록 계획하였다.
  - H/W 분야로 마령활력센터 조성, 마령뜰 조성, 작은목욕탕 조성, 버스정류장 정비, 마령장터 복원, 중심지 보행환경 정비 등을 계획하였고, S/W 분야로 인재육성교육, 마령특화활성화프로그램, 홍보마케팅, 현장포럼, 마을경영지원 등을 계획하였다.
- 시설배치시 유니버설 디자인을 적용하여 고령자는 물론 영·유아를 포함한 다양한 계층의 사람들이 시설을 편리하게 이용할 수 있게 함으로써 농촌주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 하였다.
- 시설을 구상하고 계획을 수립하는 과정에서 다양한 주민 집단과 활발히 소

통하고, 지역활동가와 지역 내외부의 전문가 및 유관기관과의 협력을 통하여 계획의 현장 적합성 및 실행가능성을 높였다.

- 경제 활성화를 지향하되, 주민들의 적극적, 조직적인 참여하에 생활서비스를 개선하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 부분을 먼저 다루어 사업초기에 가시적인 성과를 만들어낼 수 있도록 하고, 주민들이 호응하고 실천할 부분들을 결정하게 하여 사업을 주민 공동체의 것으로 느끼고 인식토록 하였으며, 이와 같은 주민들의 변화를 이끌어낸 토대 위에 경제부문에 대해서도 성장, 발전을 기대하고 지속적으로 노력할 수 있는 계기를 마련하였다.

#### 5) 활기찬 농촌 프로젝트 추진 사례

남원시에서는 농식품부에서 2017년에 시범사업으로 도입하여 추진한 활기찬 농촌 프로젝트를 유치함으로써 기존의 마을단위 농촌지역개발사업을 통하여 축적된 경험과 기술을 신산업으로 부각되고 있는 「이너뷰티 식품」이라는 컨셉과 결합하여 새로운 정책과 연계시킴으로써 농촌 지역경제 활성화와 가시적인 성과 도출을 꾀하였다(남원시, 2017).

이 사업의 추진을 통하여, 이너뷰티(inner beauty) 식품산업이 최근 건강과 미용에 대한 사회적인 관심 증가로 식품에서부터 의약품에 이르기까지 장점을 두루 갖추고 있으며, 연평균 12.9%의 성장세를 보이고 있는 유망산업이라는 판단하에 기존 개별농가 단위로는 지역농산물의 생산 이후 가공, 유통, 규모화, 공동체 사업화 등이 어려운 부분을 민간 전문업체와 협력을 통해 극복함으로써 농가소득 향상 기반을 마련한 것으로 평가받고 있다.

이너뷰티 식품산업의 육성을 위한 주거환경 기반조성과 우수인력 확보 방안을 마련하고, 창업교육 및 컨설팅 등으로 신 융·복합 산업 분야 활성화 기반을 마련코자 하였으며, 마을기업 창업 등을 통하여 참여 농가의 소득증대, 일자리 창출, 신규인구 유입 등을 촉진하고 농촌관광과의 연계를 통해 관련 산업의 직·간접적인 연관효과를 얻기에 이르렀다.

농공단지형, 특화산업형, 관광산업형, 기타산업형 등으로 구성된 활기찬 농촌 프로젝트 사업유형 중 특화산업형으로 추진된 남원시의 경우, 세부사업을 이너

뷰티 GMP(우수건강기능식품 제조 기준) 기반 구축, 이너뷰티 창업지원 사업, 이너뷰티 컨버전스 센터 조성, 허브 가공단지 현대화 사업, 이너뷰티 신소농 샵터 조성 사업, 이너뷰티 축제 개최 등으로 구성하였다.

농식품부에 의해 최종 승인된 기본계획 내용을 살펴보면, 총 80억원을 투자하여 이너뷰티식품 가공시설 조성, 이너뷰티식품 창업지원사업, 이너뷰티 신소농 샵터조성 사업, 이너뷰티 식품산업 박람회 참가 지원 등으로 결정되었다. 사업 추진 과정에서 남원 원예농업협동조합 등 주민 조직이 적극적으로 참여함은 물론 행정기관과 한국농어촌공사 전북지역본부의 긴밀한 협력, 지역 소재 대학 및 연구소의 R&D 지원, 민간의 혁신을 적극 활용함으로써 사업의 현장적합성과 성공 가능성을 높인 것으로 평가되고 있다.

#### 6) 농촌지역개발사업 개편 사례

농식품부에서는 일반농산어촌개발사업의 추진 경험을 토대로, 지역의 개발 요구에 적극적으로 부응하기 위하여 정책과 사업의 개편을 모색하고 있다. 사업개편(안)의 내용을 살펴보면 <표 5-1>과 같다.

**<표 5-1> 일반농산어촌개발사업 개편(안)**

현재			개편(안)	
중심지 활성화	통합지구		중심지 활성화	통합지구
	선도지구			일반지구
	일반지구		마을 사업	자율개발 종합개발
창조적 마을 만들기	마을 단위	문화복지	작은 거점 개발	
		체험소득		
		경관생태 종합개발	복수지역 연계 개발	
권역단위 종합개발		시군 역량 강화		
시군 역량	시군 창의		기초생활 인프라	
	시군 역량강화			
기초생활 인프라			시범사업 - 공공 홈타운, 신활력 등	

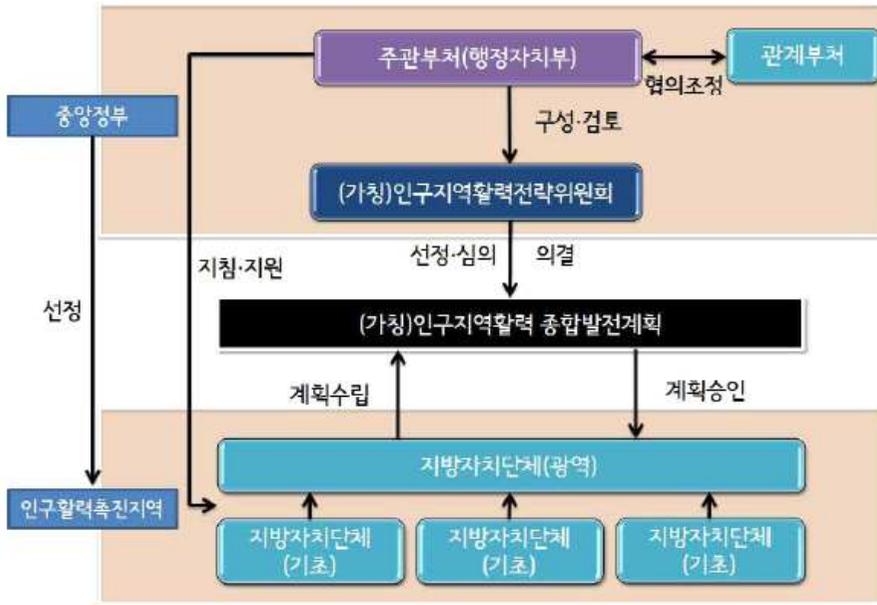
자료: 농림축산식품부 지역개발과. 2017. 일반농산어촌개발사업 정책토론회.

중심지활성화사업은 기존에 통합지구, 선도지구, 일반지구 3가지 유형이던 것을 통합지구와 일반지구로 단순화하였다. 마을사업의 경우, 기존에 일반마을과 2개이상의 권역 단위로 구분하여 추진하던 것을 권역 단위 유무에 따른 구별없이 자율개발과 종합개발로 단순화하였다. 대신에 중심지와 배후지 및 지역간 연계를 강화하고, 배후마을의 생활편의성을 높이기 위하여 작은 거점 개발과 복수지역 연계 개발을 새롭게 모색하고 있다. 한편, 시범사업 형태로 공공임대주택사업과 농촌 신활력 플러스 사업을 도입하여 농촌에 새로운 활력을 불어넣는 방안을 모색하고 있다.

#### 7) 인구활력지역 및 「인구감소지역 통합지원사업」 추진 사례

행자부에서는 인구감소 및 인구구조 변화가 심각하여 지역 활력이 필요한 지역을 인구증감률, 노령인구비율, 생산가능인구비율, 여성인구비율, 소득 재정 등을 고려하여 ‘인구활력지역’으로 선정하였다(박진경·김선기 2017). 이 사업에서는 자생적 혁신역량 강화, 인구구조 맞춤형 생활공간 조성, 새로운 인구흐름의 촉진, 안정된 지역 일자리 창출, 공공서비스 전달체계 개선, 균등한 생활서비스 실현을 6대 과제로 제시하고 있다.

추진 방식으로는 시군구 차원에서 주민자치조직, 지역공동체, 지자체 공무원이 참여하는 “지역활력 커뮤니티 앵커”를 구성하여 의견을 수렴, 정책을 추진한다. 이때 행자부를 간사부처로 한 “인구지역활력위원회”를 구성하여 사업집행 주체간의 수평적인 연계를 도모하고 있다. 현행 지특회계의 기본 구조를 유지하면서 생활기반계정의 시군구 자율편성 포괄보조금에 ‘인구·지역활력사업’ 이란 세출항목을 행자부 소관 사업으로 신설하는 방안 등 다양한 재원 확보 방안을 고려하고 있다.



<그림 5-2> 인구감소지역 발전정책의 추진체계(안)

자료: 박진경·김선기. 2017. 인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계. 한국지방행정연구원.

앞서 선정한 인구감소지역의 다양한 지역현안을 해결하기 위해 행자부와 관련부서 협력 사업으로 ‘인구감소지역 통합지원 사업’을 추진하고 있다(행정자치부 보도자료 2017.3.3.). 2017년 총 사업비 147억 원을 지원하며, 인구급감지역에 중앙부처, 민간기업, 금융기관 등 관련 사업을 일괄 지원하여 사업의 동반 상승효과를 극대화하는 방식으로 추진된다.

사업유형은 ① 생활여건 개선, ② 공공서비스 전달체계 개선, ③ 지역활력 제고, ④ 공동체 활성화, ⑤ ICT기반 스마트타운 조성의 다섯 가지 사업 방식으로 구성되어 있다. 공모 신청한 70개 지자체 중 선정된 9개 지자체에는 특별교부세 88억 원, 지방비 59억 원을 지원하였다.

읍면동의 생활중심지 또는 거점마을을 집중 지원 개발하여 사업효과를 주변지역으로 확산할 방침이며 통합지원 성과를 극대화하기 위해 선정된 지자체에 행자부 관련사업(‘마을기업’, ‘마을공방’, ‘마을공동체정원 조성사업’ 등) 우선지원 및 관계부처와의 포

괄적 협력 지원이 가능하도록 하고 있다.



<그림 5-3> 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 비전 및 전략

자료: 행정자치부 보도자료(2017.3.3.)

인구감소지역 활성화시책으로 지역맞춤형 인구증대사업, 지역근린재생형 마을재구축 사업, 연계협력사업 등이 제시되었다(박진경·김선기 2017).

지역맞춤형 인구증대사업은 결혼, 출산, 양육, 보육 등 저출산 관련 사회적 문제들에 대한 기반과 체계를 갖춘 지역기반 구축하고 전문상담과 교육 및 산전관리를 통하여 건강한 출산을 지원함으로써 인구증가에 기여하는 것을 목적으로 한다.

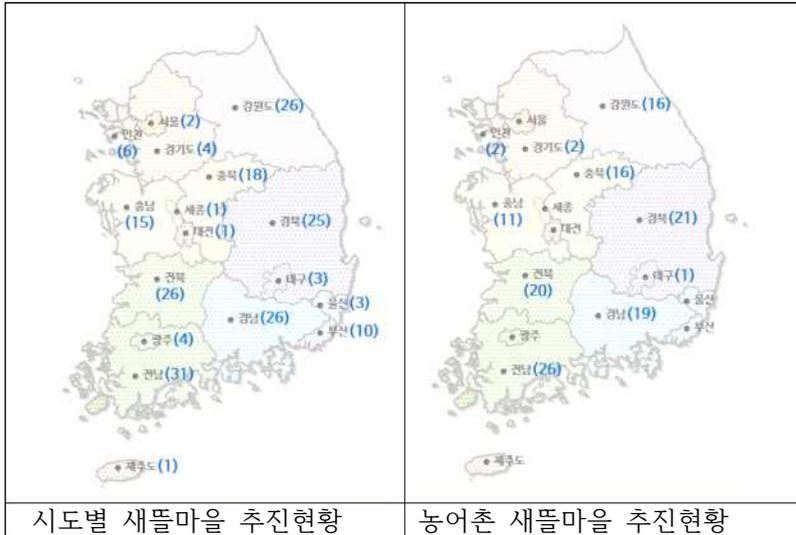
지역근린재생형 마을재구축 사업은 물리적인 환경개선사업에만 그치는 것이 아니라 마을이 지속적으로 발전해나갈 수 있도록 추진해야 할 지원시책 및 프로그램 발굴하는 것이다.

인구감소대응 연계협력사업은 예산절감 및 효율성 확보를 위해서 시군 중심지 및 읍면 생활중심지에 공공시설을 집중 배치하되, 광역도시기반시설 등은 연계협력사업으로 추진하는 것이다. 지방자치단체는 인구감소지역의 거점지역과 그 인근지역을 연계하여 계획을 수립하고 정부는 공동으로 추진하는 사업에 대해서는 예산편성시 우선 반영하거나 지원규모를 상향 지원하는 방안으로 지원한다.

#### 7) 낙후지역 성장촉진 및 생활환경 개선 사례

지역발전위원회의 ‘취약지역 생활여건 개선 사업(새뜰마을 사업)’은 주거취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장을 목적으로 안전·위생 등 생활인프라 확충 및 주거환경 개선, 주민역량 강화 등을 지원하는 사업이다. 취약지역은 삶의 질이 한계수준에 달한

지역, 최저주거기준 미달 가구 및 사회적 약자가 밀집된 지역을 의미하며, 2015년 선정된 85개 지역(농촌지역 55개)에 대해 향후 3-4년간 3,200억원을 투입할 예정이었다. 2017년 현재 202개 지역이 선정되었고 이 중 농어촌 지역은 134개이다.



<그림 5-4> 새마을사업 추진 현황

자료: 지역발전위원회 새마을 홈페이지 <http://hope.region.go.kr/> 2017.11.1.)

새마을사업은 도시재생사업의 문제점을 보완하여 물리적, 사회·경제적 프로그램을 종합적으로 지원하며 주민참여를 적극 반영하고 지자체의 주도성을 강화하는 것을 주요 내용으로 한다(<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 취약지역 생활여건 개선 사업(새뜰마을사업)의 주요 내용

구 분	내 용
인프라개선 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (안전확보) 주민 안전에 직간접적인 위협을 초래하는 재해(산사태, 상습침수) 예방, 노후시설(건물, 축대) 보수, CCTV 설치 등</li> <li>• (생활·위생인프라) 주민생활의 불편 및 위생문제 해소를 위해 상하수도 정비, 재래식 화장실 개량, 공동생활 홈 조성 등 지원</li> </ul>
집수리사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (노후·위험주택 정비)기초생활수급자 및 차상위 계층 위주로 안전 및 위생에 위협이 되는 노후주택의 구조보강, 지붕 및 벽체 보수 등 지원</li> </ul>
휴먼케어사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (일자리·문화 등) 일자처 창출, 공동체 회복 등을 목표로 총 사업비의 5% 이내에서 취업지원, 복지·문화 프로그램 등 휴먼케어사업 지원</li> <li>• (주민역량강화)주민 공동체 활성화, 주민참여 확대, 사업 이후 자활 등을 위한 주민역량 강화 지원</li> </ul>

자료: 김홍주, 김륜희. 2015. 국비지원 도시재생사업의 LH 참여 방안 연구. 토지구택연구원.

국토부의 지역활성화지역 제도는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제정 이후 도입된 제도로, 낙후지역<sup>15)</sup> 중 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 떨어지는 낙후심화지역(지역활성화지역)에 대해 포괄보조를 추가·우선 지원하는 사업이다<sup>16)</sup>. 특히 ‘지역 수요 맞춤형 지원 사업’은 성장촉진지역을 대상으로 주민, 지역 전문가 등의 창의적 아이디어를 활용하여 주민 실생활과 밀접한 소규모 창조융합사업을 지원하는 사업이다.

22개 시군에 최대 30억을 지원하며, 기존의 대규모 SOC사업 위주에서 탈피, 주민 실생활과 밀접한 소규모 창조융합 사업을 지원하고 있다. 본 사업은 지역산업, 지역경관, 지역생활복지(수요응답형 교통서비스 지원, 버스정보시스템 구축사업 포함), 지역관광·체험 부문 등의 다양한 유형으로 구분하여 이루어진다.

농식품부의 일반농산어촌개발사업은 농촌 주민들에게 최소한의 기초생활 수준을 보장하고 도시민의 농촌 유입을 촉진하여 농촌 인구유지 및 특색있는 발전을 도모하는

15) 낙후지역이란 「국가균형발전 특별법」 제2조제6호에 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역을 말한다(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제2조 5항)

16) 국토교통부 보도자료(2016.9.2.)

데 목적이 있다.

2015년 이후 기초생활인프라 확충에서 종합정비사업 중심으로 투자가 전환되었으며, 소득사업 예산은 감소하고 경관개선, 지역역량 강화 예산은 증가 추세로 있다. 2017년 기준 약 8,700억 원을 투입하며, 사업 추진 유형은 ①농촌 중심지 활성화, ②창조적 마을만들기, ③시·군 역량강화, ④기초생활인프라 정비가 해당한다.

‘농촌 중심지 활성화’ 사업은 읍면 중심지에 생활서비스 공급기능을 강화하여 배후마을에 대한 전달체계를 활성화 시키는 데 목적이 있다. ‘창조적 마을만들기’ 사업은 마을사업에 대한 지역의 창의성 및 자율성을 높이고, 역량에 맞는 단계별 지원으로 사업시행착오를 최소화하는 방향으로 추진되고 있다.



<그림 5-5> 농촌중심지활성화사업의 개편

자료: 농식품부 내부자료(2017)

#### 8) 취약지역 및 취약계층의 공공서비스 전달체계 개선 사례

행자부에서는 ‘스마트 거점마을’을 육성하여 마을생활권을 유지하고, 일상 생활서비스의 집약화 및 주변 마을과 네트워크화를 꾀하고 있다(이소영 외 2017). 스마트 거점마을은 인구 취약지역 주변 마을의 생활서비스 공급 거점기능을 하는 중심거점마을이다. 중심거점마을 기능을 할 수 있는 마을이 존재하는 경우 기존 마을을 대상으로 생활서비스 기능을 집약화, 재편하고, 거점기능을 수행할 수 있는 마을이 존재하지 않을 경우, 주민 의견을 수렴하여 새로운 스마트 정주공간을 창출한다.

- 생활권계획에 의해 마련된 생활서비스 공급 계획이 공간정주체계 위계별로 제

공될 수 있도록 자연마을 ↔ 소생활권 ↔ 읍·면소재지 ↔ 인근도시 등으로 정주 체계를 고려한 생활서비스 공급 방안을 수립한다.



<그림 5-6> 스마트 거점마을의 육성 예시도

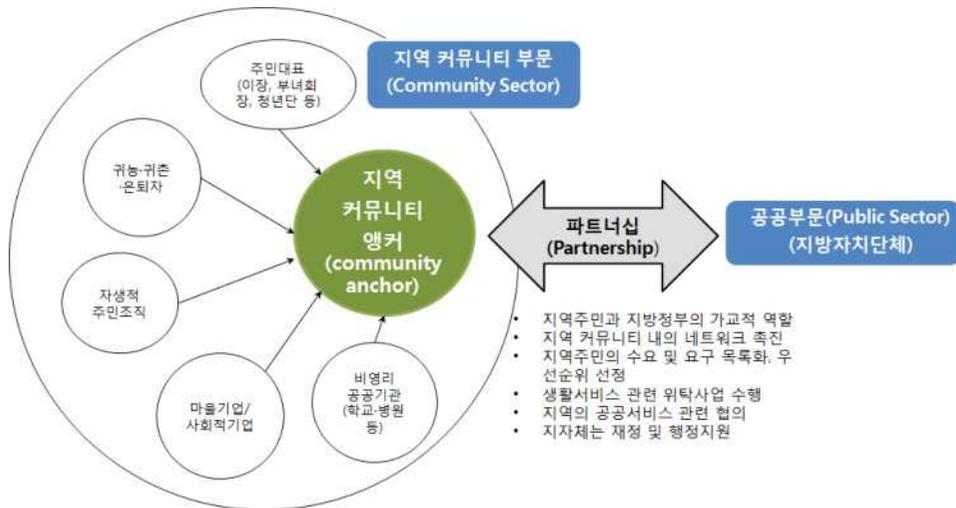
자료: 이소영 외(2017)

지역 커뮤니티와 주민의 삶의 질 향상을 위한 ‘생활서비스 향상형 마을기업’과 7대 서비스의 효율적 공급을 위한 ‘지역커뮤니티 앵커’를 적극 육성한다(이소영 외 2017). ‘생활서비스 향상형 마을기업’은 시·도에서 별도 추천 하거나, 예비 마을기업으로 적극 육성하여 초기에 정착할 수 있도록 지원하며, 선정된 마을기업이 생활서비스와 관련하여 지방정부와 공식계약을 체결하고 위탁사업을 수행할 수 있도록 위탁사업 공모 심사 과정에 우선권을 부여하도록 지원한다.

지역의 다양한 주민조직들을 대표하는 주축조직으로서의 ‘지역커뮤니티 앵커17)’를

17) 영국의 지역 커뮤니티 주축조직은 지역 커뮤니티에서 자발적으로 구성되어 운영되는 특정한 형태의 조직으로서, 물리적 지역성에 기반하고 있으며 지역 커뮤니티 전체의 포괄적 향상을 위해 ① 서비스 제공자(service provider) ② 커뮤니티재정관리자(community financier) ③ 커뮤니티기반조성자(community infrastructure supporter) ④ 공동체역량강화 촉진자(community empowerer) 역할을 수행한다.

구축하여 정부와 대등한 파트너로서 지역문제의 다양한 해결방안 모색에 적극적·주도적으로 참여하도록 유도한다.



<그림 5-7> 지역커뮤니티 앵커의 조직 구성 및 역할

자료: 이소영 외(2017)

국토부에서는 거동이 불편한 독거노인이 주거지 내에서 복지서비스를 이용할 수 있도록 공공실버주택공급 사업을 실시하였다.

공공실버주택은 공공임대주택으로 2017년 까지 16개 단지 1,300가구를 공급할 예정이다. 공동주택의 저층부에는 복지관을 설치하고 상층부에는 고령자 맞춤형 주택을 건설하여 주거와 복지서비스를 함께 제공하는 공동임대주택의 개념을 도입하였다.

고령자 편의설계, 24시간 케어시설 등을 구비하고 있으며, 사회복지사와 간호사가 상주하고 의료·건강관리 등의 일상생활지원 서비스도 제공된다. 공공실버주택은 해당 지방자치단체 또는 지방공사가 건설과 운영을 주관하며 국토교통부는 제도 및 행정적 지원과 건설비, 초기 5년간 운영비를 지원한다.

농식품부에서는 대중교통 미운행 지역 등 교통취약 지역에 마을버스, 택시 등을 활용한 농촌형 교통서비스 제공하는 “농촌형 교통모델 발굴사업”을 실시 중이다. 일부 지역의 경우 마을 주민회 등이 교통서비스 운행계획 수립·운영 주체가 되어 커뮤니티 교

통을 제공하고 있으며 선정된 시·군은 2년간 차량 유지·보수, 운행손실 보상, 유류비 등 교통서비스 제공에 필요한 비용 지원받는다.

보건복지부는 분만 및 의료 취약지 지원, 취약지역 응급의료기관 육성 사업, 노인돌봄서비스 사업 등 인구 감소지역에 대한 맞춤형 의료서비스 제공하고 있다.

분만 및 의료 취약지 지원 사업은 분만가능한 산부인과가 없는 분만취약지역에 산부인과가 설치 운영될 수 있도록 시설 장비비, 운영비를 지원하는 사업이다.

노인돌봄서비스 사업은 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거노인에게 안전확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사·활동지원, 주간보호서비스 등 맞춤형 복지서비스를 제공한다.

농식품부의 농촌 행복꾸러미 사업은 거동이 불편한 노인을 위한 밑반찬 배달 서비스, 이동식 세탁소 운영, 글쓰기 독서 교실과 같은 소규모 복지 프로그램 묶음을 제공하는 사업으로 총 10가지 프로그램을 포함하고 있다. 일반농산어촌개발, 취약지역 생활여건 개선사업 등의 지역개발 사업 추진 시 행복꾸러미를 포함하여 농촌 복지 사각 지역을 해소하고자 노력하고 있다.

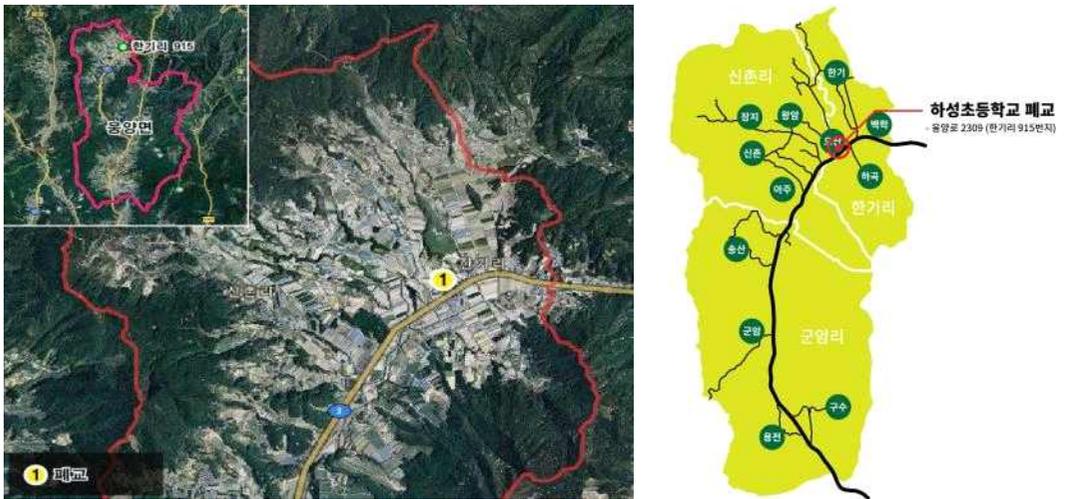
행정자치부 ‘청년희망뿌리단’ 사업은 청년이 자신이 계획한 아이디어를 바탕으로 지역에서 일자리와 정착의 기회를 모색하는 활동을 지원하는 사업이다.

50여명을 선발하여 최소 6개월간 총 300만 원의 교통·홍보·활동비를 지원할 예정으로 선정된 뿌리단원은 전국 9개 시도, 28개 시군에서 진행되는 44개의 과제 가운데 한 곳에 취업하거나, 자신만의 아이디어로 관련 창업을 기획하도록 지원받을 수 있다. 별도의 맞춤형 교육이나 활동 공간 등도 행자부를 통해 지원 예정으로 2019년까지 연 300명의 뿌리단원을 배출하고, 단원의 60% 이상이 지역에 정착할 수 있도록 지원할 계획이다.

9) 농촌마을 재편사례: 거창군 웅양면 ‘하성단노을 마을’

가) 지역적 특성

하성단노을 마을은 거창군 웅양면 신촌리, 한기리, 군암리의 3개리로 구성된 마을이다. 거창군은 읍의 중심지 기능이 강한 지역으로써 배후지역 발전은 상대적으로 뒤쳐져 있다. 웅양면도 마찬가지로 이에 벗어나지 않는다. 특히 신촌리, 한기리, 군암리는 웅양면 소재지에서도 떨어진 배후 지역이다.



<그림 5-8> 하성단노을 마을 위치

자료: 김훈규

하성단노을 마을은 인위적으로 마을을 통합·재편한 것이 아니라 1914년 웅양면과 통합되기 전까지 단일 면으로 유지되어 왔었고, 적하지구<sup>18)</sup>에 위치한 초등학교를 중심으로 공동 정주생활권을 유지해 왔었다.

나) 지역 문제 및 과제

하성초등학교는 70여 년 전 마을 주민들의 협력으로 설립되었으나 농촌의 급격한 인구감소로 2003년 폐교 되었다. 폐교 이후, 학교 시설은 방치되어 마을 내에서 청소년

18) 하성단노을 마을이 형성된 지역 범위

탈선의 공간, 생활 쓰레기가 쌓여가는 공간으로 변질되었다.

마을 구성원 역시 생업에 바빠서 학교에 미쳐 신경을 쓰지 못하였고, 마을 주민들의 역량을 모을 수 있는 구심점이 없었다. 예부터 유지 되어 오던 마을의 협력이나 공동 활동의 밀도는 점차 약화 되었다.

#### 다) 진행 과정

이러한 현상에 문제를 인식하고 마을의 활력을 회복하고자 2002년에 귀농한 한 주민의 노력으로 마을 활력 회복 운동이 시작되었다. 중앙정부 또는 지방정부의 예산으로 시작된 것이 아니라, 마을 자체적으로 학교 살리기를 의논하였다. 이러한 논의 중, 문화체육관광부의 2013년 ‘문화이모작 사업’을 통한 500만원으로 학교살리기 프로젝트, “할매할배 학교갑시다”를 시작하였다. 겨울철(농번기) 때 하루 학교에서 주민들의 백일장을 여는 것이었다. 당시 100여편의 시가 쓰여 졌고, 지역 내 곳곳에 전시되었다. 성공적이 개최에 힘입어 그 해 문화체육관광부 문화우물사업 전국 최우수상을 수상하였다.

성공적인 프로젝트로 마을에 활력을 불어 넣었고, 마을 주민들의 관심은 자연스럽게 마을 소득 사업 추진으로 이어졌다. 그러나 마을 사무국장은 마을 소득 사업 추진을 위한 생산기반 구축보다는 마을의 역량을 높이+-는 것이 중요하다고 판단하였다.

이후, 주민 간 교류 확대를 위해 다양한 마을 주민들의 모임을 기획하였다. 우연한 기회에 마을 합창단이 시작되었고, 이후 여성 농업인 10인을 중심으로 한 난타모임, 어르신을 중심으로 한 마을 풍물모임이 자체적으로 만들어져 마을의 작은 축제를 열기 시작하였다. 점차 활력이 넘치는 마을로 되었고, 2014년 문화체육관광부 ‘생활문화센터 조성사업’에 선정되어, 폐교를 개보수 하여 2015년 ‘하성단노을 생활문화센터’로 개관하였다. 이에 맞춰 주민조직체계도 보다 체계적으로 갖춰 나갔다. 이후 농림축산식품부의 ‘창조적 마을 만들기’ 사업으로 4억을 지원받아 도농교류 활동을 위한 시설 개설, 문화시설을 추가로 설치하였다.

기존의 버려져 있던 학교가 새로운 문화센터로 변모하여 3개 마을의 구심점이 되고, 마을활력을 더욱 높이고, 무엇보다 주민들의 힘으로 문화서비스에서 취약한 지역적 위치의 제약성을 극복하게 되었다.

#### 라) 시사점

지역적으로 배후지역에 위치한 다른 지역과 달리, 하성단 노을마을은 지리적으로 고립되어 있어 주민 간 동질성이 있었다. 더불어 과거에 마을주민들의 힘으로 학교를 설립하여, 학교를 중심으로 공동체 의식이 있었다. 기본적으로 지역 주민들의 역량이 내재되어 있었다.

내재된 주민들의 역량은 어느 귀농인의 지역 활력 회복 노력을 계기로 발현되었고 점차 주민들 스스로 모임을 만들기 시작하였다. 주민들의 모임이 점점 진화하여 주민 조직이 자체적으로, 그리고 체계적으로 갖춰지기 시작하였다. 이러한 토대 위에서 지역에 필요한 자원이 중앙정부 사업을 통해 뒷받침되었다.

이러한 재편 사례에서 생각해 볼 지점은 지역주민들의 역량이 내재되어 있고 이를 발현할 수 있는 계기가 주어지는 것이 선행되고, 정부사업이 이를 더욱 발전시켜 나가야 하는 데 뒷받침 되었다는 점이다.

#### 10) 농촌마을 재생사례: 인제군 잠정햇살 마을

##### 가) 지역적 특성 및 지역 문제

댐 수몰 이후 지역이 나뉘지고, 지역의 소득 기반이 매우 취약해 졌다. 남전리에서 취약한 소득기반으로 인해 군에서 지원을 하면 장묘시설을 유치하겠다고 하였다. 그러나 불행하게도 이로 인해 마을 갈등이 시작되었다. 남전리 내에서 찬반 대립과 함께 근처에 있는 원대리와의 갈등도 발생하였다. 결국 이러한 갈등으로 마을이 분열되었다.

##### 나) 진행 과정

분열 상황 가운데 마을에서 세 명의 주민이 2006년에 ‘인제군 마을리더교육’ 2기에 참여하여 교육을 받았다.

장묘사업으로 군에서 나온 1차 지원금으로 수륙양용자동차를 구매하여 관광사업, 그리고 당시 신재생에너지를 이용한 마을 소득사업을 시작 하였다. 이 마을 소득 사업은 2억 8천만 원까지 마을 소득을 끌어올렸다.

마을의 주된 소득원은 장묘사업으로 인한 매출, 지역주민의 취업 등으로 발생하였다. 이후, 2008년 갈등이 1차적으로 봉합되고, 남전 1리 주민들로 구성된 주민협의체가 운영(영농조합법인)되었다. 그러나 이의 운영으로 다시 갈등이 재현되었다. 마을 내에서

이해관계에 따라 소송이 발생하였고 마을이 분열되었다.

분열이 지속되는 중, 2013년 분열에 중심에 섰던 사람들이 떠나고 마을이 다시 화합이 되기 시작하였다. 같은 해 6월에 남전 1리 햇살마을 새농어촌 건설운동 자율실천 결의대회를 개최되어 마을 사람들을 다시금 모았으며, 그 해 12월에 새농촌건설운동 마을로 선정이 되었다.

현재 새농촌건설 운동 마을로 선정된 이후 군지원도 잇달아, 햇살 체험관(살둔제로 에너지하우스 시공, 68kw 태양광발전시설 설치)을 만들었다. 그리고 발효효소가공사업을 시작하였고, 삼새싹재배사업, 특화작물을 이용하여 화장품등의 가공사업을 시작하였다.

현재 마을의 소득원은 장례시설, 태양광발전, 농촌체험시설(아르고), 햇살케어, 표고 재배단지, 발효효소 가공, 새싹 생산 등으로 다양화 되었다. 연간 12억 원 정도의 매출을 보이고 있다.

이와 같은 마을 소득은 상시고용(22명), 일일고용(1,000명), 마을주민 전기요금 지원(가구당 월 5만원), 명절상품권(조합원 연 2회, 130만원), 장학금(고교생 50만원, 대학생 150만원), 노인회 기금(연 1천만 원), 회의 참석수당(회당 7만원)으로 사용되고 있다.

#### 다) 시사점

지역 내의 소득기반이 취약함에 따라 지역 내 소득 창출 사업이 필요하였다. 하지만 지역 내 역량은 매우 부족하여 지역 활력을 이끌어 내기가 어려웠다. 더군다나 지역 내 갈등상황이 매우 심각하여 결국 마을이 서로 분열되었다. 분열된 상황이 타개된 계기는 마을 주민 세 명이 마을리더교육에 참여함으로써 봉합되었다. 마을리더교육에 참가함으로써 마을사업에 대한 관점을 갖고 이를 대처하기 시작하였다.

이후 갈등이 다시 재발했지만, 새농어촌 건설운동 자율실천 결의대회 이후 새농촌 건설 운동 마을 사업에 선정되어 지역 재생을 통해 태양광 에너지 사업을 실시하였다. 이후 다양한 사업을 통해 지역 소득을 창출하며 동시에 일자리 창출까지 이끌면서 지역이 재생되기 시작하였다.

결국 지역 사업을 통해 지역이 재생되면서 소득 기반이 창출되고, 이러한 기반을 다양화 해나가는 과정 가운데 마을주민들의 조직과 역량이 강화되고 선순환 되는 구조를

갖춰나갔다.

#### 11) 농촌마을 재생사례: 성공적 지역생활 공동체 형성\_영광군 묘량면 ‘여민동락 공동체’

묘량면은 노인인구가 38%에 달하는 초고령 지역으로, 귀촌한 세부부가 자립형 농촌 복지공동체를 만드는 것을 목표로 비영리민간단체인 ‘여민동락’을 조직, 복지·경제·교육자립이 가능한 마을 공동체를 추진

여민동락은 마을의 노인복지를 위해 복지센터를 마련하여 의료, 여가, 교육 등의 서비스를 제공하고 있으며, ‘찾아가는 의료서비스’, 중증 질환 노인을 위한 주간보호서비스, 노인을 위한 교육서비스인 ‘품앗이 학교’, 이동식 매점인 ‘동락점빵’ 등의 서비스를 제공

‘주간보호서비스’는 중풍이나 치매와 같은 중증 질환을 앓고 있어 가족의 도움 없이 일상생활이 어려운 노인을 보호자가 없는 낮 시간동안 돌봐주는 서비스

복지서비스와 함께 경제적 자립기반을 마련하기 위해, 2009년에 노인들을 위한 소득 창출 사업으로 모싯잎 송편을 생산하는 ‘할매손’ 떡 공장을 신설하여 마을 노인들에게 안정적인 수익원을 제공

#### 12) 농촌마을 리셋사례: 화순군 전원마을 추진(청궁지구, 다지지구, 인계지구, 모산리)

##### 가) 지역적 특성 및 지역 문제

외부 인구 유입이 거의 없고, 현재의 마을 기능을 유지하는 것이 지역 역량 측면에서 그리고 서비스 접근성 측면에서 모두 비효율적이었고, 유지하는 것이 오히려 어려움이 가중되는 형편이었다. 이에 화순군은 기존의 마을 기능과 모습을 그대로 유지하면서 변혁을 꾀하는 것(재생, 재편)이 아니라, 지역의 특성과 교통 접근성 등을 살리되, 지역의 기능을 새롭게 하여 지역을 새롭게 구축하고자 하였다.

##### 나) 진행 과정

외부 인구 유입을 유도하기 위해, 도시민들의 도시근교 전원생활 선호도를 파악하고, 이에 따라 전원주택 단지를 조성·추진하였다.

2019년부터는 모산리에 신규 마을을 전원마을 형태로 구축하기로 했다. 구체적인 사항은 다음과 같다. 위치는 화순군 한천면 모산리 일원에 조성하며, 면적은 30,967㎡이다. 입주계획은 30가구로 잡고 있고, 사업기간은 2019년에 시작해서 2021년에 종료한다. 사업비는 국비 2100백만원, 지방비 900백만원이 소요된다. 전원주택 마을 위치는 지방도 29호선에 인접하고 지식천 옆에 위치해 교통여건과 자연경관이 수려한 지역이다(화순군 내부자료).

<표 5-3> 화순군 전원마을 추진현황(2012년 기준)

지구명	위치		사업량	사업비			사업추진시기	사업유형
	면	리		계	지원국비			
					소계	국비		
계	3지구		78가구 (97천㎡)	6,613	6,613	2,450	4,163	
청궁지구	동	청궁	20가구 (28천㎡)	2,100	2,100	700	1,400	2009 공공기관 주도형
다지지구	화순	다지	33가구 (40천㎡)	2,013	2,013	1,050	963	2010 입주자 주도형
인계지구	이서	인계	25가구 (29천㎡)	2,500	2,500	700	1,800	2010 공공기관 주도형

자료: 화순군 내부자료, 2012.



<그림 5-9> 모산리 개발 사업대상지와 사업개요 조감도

자료: 화순군 내부 자료

다) 시사점

지역 중에서 재생과 재편이 되지 않는 마을의 경우, 즉 서비스 접근성이 낮고 지역·마을 역량이 낮은 곳은 내부적인 힘으로 지역 변화를 꾀하는 데 한계가 있다.

이러한 경우는 화천군의 사례에서 나타난 것처럼 새로운 외부 인력 유입을 통해 지역 내의 구조와 기능을 새롭게 구축할 필요가 있다. 이 경우에는 중앙정부와 지방정부의 예산 투입이 필수적 조건이며, 외부 인력 유입을 할 수 있는 지역이 갖춰져야 한다.

이에 외부민의 유입을 피하고자 사례에서 보듯이 도시민의 여가 휴양 공간이면서 동시에 수려한 자연경관과 교통접근성을 높이고, 도시민들의 주거 선호를 반영하여 외부 인구 유입을 피하였다. 이를 통해 지역을 재구축하여 지역을 새롭게 만들어 과소화에 대응하였다.

13) 농촌마을 리셋사례: 독거노인 그룹 홈 운영\_김제시 ‘한울타리 행복의 집’

김제시는 독거노인의 증가로 독거사 등의 다양한 문제가 불거지자 2006년부터 경로당을 노인들이 공동생활을 할 수 있는 ‘한울타리 행복의 집(독거노인 그룹 홈)’으로 전환하여 운영하고 있다.

‘한울타리 행복의 집’은 기존 독거노인들이 함께 공동생활을 할 수 있도록 경로당을 개·보수하거나 신축함으로써 이들이 고향을 떠나지 않고 이웃과 함께 살아갈 수 있도록 만든 시설이다.

김제시는 2006년 2개소를 시범 실시하여, 2017년 현재 164개소를 운영 중이다.

독거노인 그룹홈은 지역의 다양한 서비스를 연계함으로써, 노인들의 건강관리, 취미 활동, 안전을 위한 연락체계 구축 등의 다양한 서비스를 제공하고 있다.

전문인력의 부족으로 인한 서비스 제공의 한계, 홍보와 지원기관의 부족, 운영시설의 제한성 등이 지적됨에 따라, 이를 보완할 수 있는 대책을 모색할 필요가 있다.

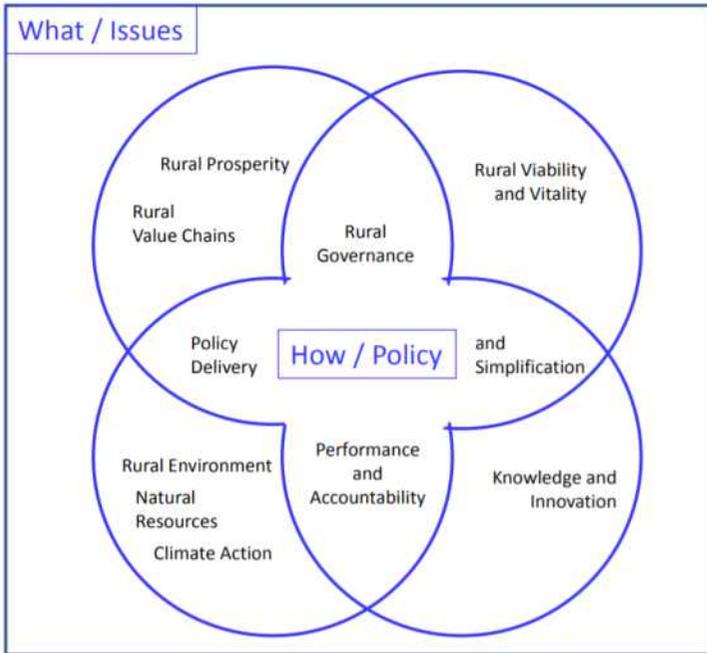
## 5.2 해외사례

### 1) EU의 농촌개발 정책 지향점 설정

EU에서는 1996년에 “살기좋은 농촌(A Living Countryside)”이라는 모토로 코크선언을 발표한 이후, 20년이 지난 시점인 2016년 9월에 “농촌 지역에서의 더 나은 삶(A Better Life in Rural Areas)”이라는 모토로 새로운 코크선언 2.0(Cork 2.0 Declaration)을 발표하였다. 1996년 코크선언 당시의 정책 지향점은 다음과 같이 10가지로 설정되었다.

- (1) 농촌 선호
- (2) 통합적 접근
- (3) 다각화
- (4) 지속가능성
- (5) 보조지원
- (6) 단순화
- (7) 프로그램
- (8) 재정지원
- (9) 관리
- (10) 평가와 연구

코크선언 2.0의 핵심 실천과제는 <그림 5-10>과 같다. 여기에서 보면, 농촌의 번영과 더 나은 삶을 위하여 가치사슬을 형성하고, 농촌의 활력 제고와 환경보전을 위한 자연자원 관리 및 기후변화 대응 실천활동을 벌이며, 지식과 혁신을 전파·보급하고, 거버넌스와 성과평가 시스템을 구축하며, 정책의 효과적인 전달과 단순화를 추구하는 것을 알 수 있다.



## A Better Life in Rural Areas

<그림 5-10> 코크선언 2.0의 핵심 실천과제

코크선언 2.0 실천을 위한 10가지 정책 지향점을 살펴보면 <글상자 5-2>와 같다. 세부내용을 살펴보면 앞의 그림의 핵심 실천과제의 성과를 높이는 방향을 담고 있는 것을 알 수 있다.

<글상자 5-2> 코크선언 2.0 실천을 위한 10가지 정책 지향점

<b>Policy Orientations</b>	
1. Promoting	Rural Prosperity
2. Strengthening	Rural Value Chains
3. Investing in	Rural Viability and Vitality
4. Preserving the	Rural Environment
5. Managing	Natural Resources
6. Encouraging	Climate Action
7. Boosting	Knowledge and Innovation
8. Enhancing	Rural Governance
9. Advancing	Policy Delivery and Simplification
10. Improving	Performance and Accountability

## 2) EU의 LEADER 프로그램

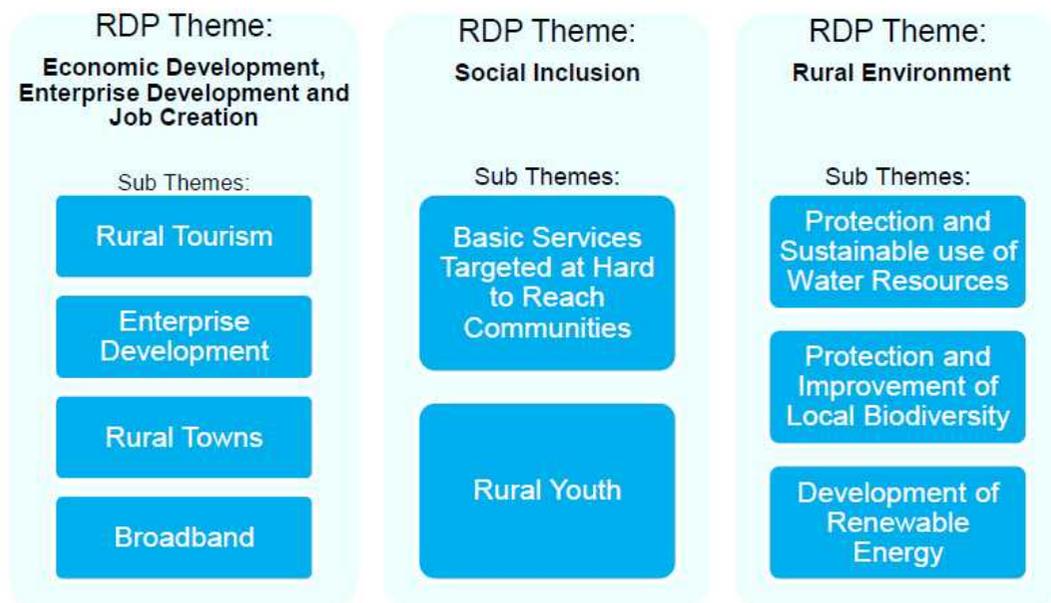
LEADER 프로그램은 유럽 농촌개발을 위한 농업기금(EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development)을 통해 재정 지원을 받는데, EAFRD는 유럽 공동농업정책(CAP)의 2번째 기둥에 대한 재원으로, 유럽 구조 투자 기금(ESIF: European Structural and Investment Funds)의 일종이다. EAFRD는 농림식품 분야와 농촌지역의 전반적인 강화를 목적으로 하고 있으며, 적용 분야는 다음과 같이 크게 5가지로 나눌 수 있다.

- ① 농림업과 농촌지역에 대한 기술이전과 혁신의 촉진
- ② 농업경쟁력 향상과 농장 활력 증진
- ③ 식품 관련 조직의 육성 및 강화
- ④ 농림업 분야의 자원 효율성 강화 및 저탄소 기후 대응 경제로의 이행 지원
- ⑤ 소규모 기업 육성과 일자리 창출 등을 통하여 농촌지역에서의 사회적 포용, 빈곤완화, 경제적 발전 촉진

LEADER 프로그램을 실행하기 위해서는 적정 분야를 선정하여 현장활동가 집단(LAG: Local Action Group) 중심으로 지역발전전략(LDS: Local Development Strategy)을 수립하고, 모니터링 계획을 수립한 후, 사업계획안에 대하여 기초 자치단체에서 자체평가를 거쳐 후보사업을 선정하고, 이를 도에 제출하는 절차를 거친다.

LEADER 프로그램을 적용하는 분야는 다음과 같다.

<표 5-4> LEADER 프로그램 적용 분야



LEADER 프로그램 적용 분야는 농촌개발 프로그램(RDP) 내용에 따라 크게 ① 경제개발과 기업체 육성 및 일자리 창출, ② 사회적 포용, ③ 농촌환경 세가지로 구성된다. 이들 각각은 다시 세부 분야로 나뉘어지는데, 그 내용을 보면 <표 5-4>와 같다.

LEADER 프로그램은 전략적 접근을 통하여 지역 실정에 적합한 맞춤형 개발을 추구하고, 성과 중심의 통합적 접근방식을 채택하며, 현지 주민과 조직의 참여를 강조하는 상향식에 의한 계획수립과 사업추진을 강조한다. 사업구상 및 제안 단계에서부터 현장활동가 집단의 참여와 파트너십에 의해 사업이 만들어진다. 현장활동가 집단이 사업구상 초기부터 반드시 많은 수로 구성될 필요는 없으나, 사업이 진행됨에 따라 다양한 이해당사자를 참여시켜 지역사회 주민으로부터 사업에 대한 동의를 얻고, 의사결정의 정당성을 확보토록 한다.

LEADER 프로젝트 수행 절차를 제시하면 다음과 같다(European Network for Rural Development, 2016).

- (1) 사업추진조직의 결성(현장활동가 그룹과 거버넌스 형성)
- (2) 지역발전전략 수립 지역 범위와 수혜대상 주민의 설정
- (3) 주민참여 방식의 계획수립
- (4) 지역발전전략 실천계획수립
- (5) 사업성과 달성을 위한 목표와 정책의 전략적 통합 방안 마련
- (6) 네트워킹과 협력 방안 마련
- (7) 모니터링 및 평가 방안 마련
- (8) 자원조달계획

### 3) 일본의 농촌마을 재생 및 재편 사례

가) 재생 사례: 도쿠시마 집락재생 프로젝트(조영제 외 2013 재정리)

- 현황: 도쿠시마 현은 1,708 집락 중, 한계집락이 35.5%이다. 한계집락의 65세 이상 고령화율은 60.7%, 집락 세대수 평균은 14.6세대이다(전체 평균은 32.7세대이다).
- 지역 문제점 및 과제: 첫째, 지역을 이끌 리더가 부족하여 집락 내 공동작업, 행사 운영이 곤란하였다. 둘째, 주요 산업인 1차 산업 쇠퇴로 집락 내 고용창출에 어려움이 있었다. 셋째, 인구 감소로 인해 산림도 황폐해져 야생동물 피해가 증가하였다. 넷째, 빈집 발생으로 인해 경관 문제가 발생하였다. 다섯째, 농업 후계자 감소로 휴경지가 증가하였다. 여섯째, 대중교통 시스템이 열악해 공공서비스 제공이 어려웠다.
- 이에 따라 도쿠시마 현에서 재생 프로젝트는 다음과 같이 추진하였다. ‘안전·안심의 확보’, ‘지역자원의 활용’, ‘인재확보·육성’, ‘매력발신’ 분야로 나누어 추진되었다.
- ‘안전·안심의 확보’ 는 고령자 돌보미 시스템 구축, 일생생활 용품 구매 도움, 방재·자치 강화를 확보한다. ‘지역자원의 활용’의 세부 계획은 새로운 지역 비즈니스 창출, 유희자산 활용, 산림자원 활용, 관광·교류 추진, 특산물 개발·판매촉진 사업 추진이다. ‘인재확보·육성’은 집락을 이끌어 갈 인재 확보와 육성에 관련 시

책을 의미하며, 예를 들어 집락외부 응원단 구성 등을 들 수 있다. ‘매력발신’은 지역 문화와 전통예능을 이용한 이벤트 개최 등을 통해 추진하고 있다.

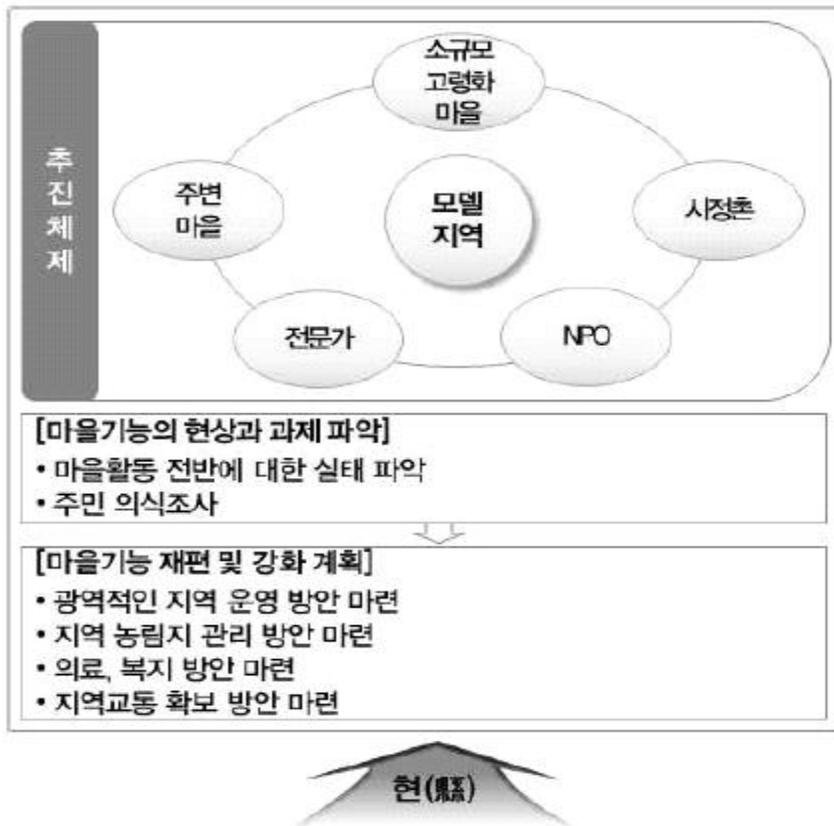
- 정책의 구체적인 세부내용은 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 일본 도쿠시마현 집락재생 프로젝트 정책

분야	구분	시책			
(1) 안전·안심의 확보	고령자 돌보미 시스템	IT를 활용한 고령자 돌보미 네트워크 구축 돌보미 활동협력기관과의 연계			
	쇼핑·이동지원	지역실정에 맞는 교통약자 대책 시스템 주민 이동수단 확보 서비스 구축			
	방재·지치 강화	야생동물 피해 방지 대책 마련			
		다양한 주체에 의한 숲만들기			
		집락의 방재력 강화, 고립화 대책 마련 ICT를 활용한 자치회의 단결력 강화			
	(2) 지역자원의 활용	새로운 비즈니스모델 창출	ICT를 활용한 새들라이트 오피스 <sup>7)</sup> 전개 빈집 활용이 가능한 운용시스템 전개		
유휴자산 활용		휴경지 재생 약선요리, 약초재배 보급 에너지의 지산지소 추진			
		산림자원 활용	다양한 주체에 의한 숲자원 활용		
		관광·교류 추진	옛집 활용을 통한 체재형 관광 추진 농가민박 추진 체험형 교육여행 추진 집락경관의 유지 관리 공중 무선랜 확대 커뮤니티카페 네트워크 추진		
특산품 개발·판매 촉진			지역 특산품 개발, 판매 촉진 야생동물의 식육, 요리 활용		
			(3) 인재확보·육성	인재 확보	정보발신력 등을 소유한 인재 유치 귀농·귀촌자 지원체계 구축 지역활성화 협력대, 집락지원인 유치 농산어촌 보전, 활성화 촉진 집락의 외부 응원단 확보 전문가 등과의 인적지원 체계 구축 지역산업의 유지, 발전을 위한 인재 확보
인재 육성					대학과의 연계를 통한 지역진흥책 마련 지역리더 육성 특허 등을 활용한 인재 육성
					(4) 매력발신
		이벤트 발신		집락 특산품 한정 판매, 전시 판매 지역문화, 전통예능을 활용한 이벤트 개최	

자료: 조영제 외(2013; 36)

- 재편 사례 : 오카야마현 집락기능 재편 강화사업(조영제 외 2013 재정리)
  - 지역 문제 및 과제 : 과소화, 고령화의 진전으로 인해 휴경지 증가, 산림 황폐와 집락이 제 기능을 하지 못함으로써 지역사회 활력이 저하됨으로써 발생하는 문제를 해결하고자 실시하였다.
  - 진행과정: 2008년에 오카야마현 안에 있는 집락 중에서 독립적으로 집락의 기능을 수행할 수 없는 곳을 선정하였다. 선정된 집락은 9개 집락으로 타 집락으로 집락 운영을 옮겨가는 집락기능 재편 강화사업을 실시하였다.



<그림 5-11> 일본 오카야마현 집락기능 재편 강화사업

자료: 조영제 외(2013; 33)

- 재편 사례(행정적 재편) : 홋카이도 시베차초 집락 행정적 재편에 따른 집락 자치

기능 강화(조영제 외 2014 재정리)

- 현황: 인구가 1959년 1,551농가에서 1980년에 768가구로 감소하였다. 10가구가 되지 않는 집락이 점차 증가하여, 1980년에 ‘집락정비사업’으로 집락을 재편하였다.
- 시행과정: 1981년 110 집락이 39개의 집락으로 재편되었다. 참고로 집락 재편은 주민 자율성에 맡겼고, 재편 시행 집락에는 1호 당 3,000엔 이상 상한으로 한 보조금이 지급되었다. 집락 재편은 지형적 조건(하천, 계곡 등)을 기준으로 재편, 세계 2차 대전 전 또는 후에 개척한 집락인지에 따라 재편한 유형, 그리고 초등학교구 단위로 재편하였다.
- 시베차초의 집락 재편 전 후의 가구 수를 비교하면 다음 표와 같다.

<표 5-6> 일본 시베차초의 집락 재편 시행시기 및 전후 가구 비교

지역 명	재편 연도	재편집락 명	재편 전 집락수	재편 전 집락의 평균 가구 수	재편 후의 가구 수(1999)
오소베쯔	1983	中オソベツ <sup>※1)</sup>	1	45.0	45
	1983	上オソベツ	4	10.0	40
磯分内	1996	磯分内中央	3	17.0	34
	1995	川東	6	4.8	29
	1995	川西	5	8.4	42
虹別	1988	中虹別	4	10.0	40
	1990	上虹別	7	5.7	40
	1991	虹別	5	7.8	39
	1991	萩野	8	6.3	50
弥栄	1987	弥栄	1	46.0	46
茶安別	1986	上茶安別	6	4.8	29
	1995	中茶安別	8	12.5	100
久著呂	1989	久著呂	8	7.3	58
阿歴内	1988	阿歴内 <sup>※2)</sup>	15	11.1	166

자료: 조영제 외(2014: 39)

#### 4) 미국의 과소화 농촌지역 대책 사례

미국의 과소화 농촌지역 대책은 특정지역에 대한 지속적인 정책 지원 프로그램과 개별 지원 형태로 대별할 수 있다.

##### 가) 특정지역 대상 특별대책 프로그램 마련

미국에서는 과소화 지역에 대한 특별 대책 차원에서 농촌경제지역 파트너십(REAP: Rural Economic Area Partnership)이라는 특별 프로그램을 만들어 시행하고 있다. 이 프로그램의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- 과소화 농촌지역 특별대책 프로그램 형태로 장기간에 걸쳐 지속적인 대책 마련
- 인구 유출, 경제 침체, 지리적 고립 특징을 지닌 지역을 대상으로 기술 및 재정 지원
- 미 농무성이 주관하며, 타 부처에서도 지원
- 재원은 농촌지역개발 관련 국고보조금
- 지역사회 주도의 장기발전계획을 수립하고 목표달성도를 정기적으로 파악함
- 1995년에 2개 지역에서 시범사업 형태로 시작된 이후, 1999년에 2곳, 2000년에 1곳이 추가되어 총 5개 지역이 선정됨

##### 나) 교육보건복지 개선 및 경제 활성화 지원

###### (1) 보건의료시설 증개축

Oregon주 남부해안에 위치한 Gold Beach 지역 주민들은 낡고 오래된 병원이 증개축되어 양질의 의료 서비스를 받을 수 있게 되었다. 이 병원은 1951년에 건축되어 운영되어 왔으나, 시설이 낡고 서비스도 제한되어 있어 특수 분야 진료를 받기 위해서는 먼 거리를 이동해야 했다. 사용한 지 66년 된 낡은 시설이 더 이상 환자의 요구를 충족할 수 없었기 때문이다.

이에 정부에서는 시설을 증개축하고 새로운 기자재를 들여오는 데 채권을 매각하는 방식으로 1,000만달러의 재정지원을 승인하였다. 또한 병원 건물 신축에 필요한 추가 비용 20.96백만 달러를 저리융자 형태로 추가 지원하였다. 그 결과 22,350명 이상의 지역 주민이 특수분야와 일반 분야 의료 서비스를 받을 수 있

게 되었다. 이와 같이 지역사회에 꼭 필요한 시설이지만, 지역의 인구 규모가 크지 않아 시장성이 담보되지 않기 때문에 민간에 의한 시설투자가 활발히 이루어지지 않는 부분에 대해 정부가 일정부분 지원하는 역할을 담당한 사례로 볼 수 있다.



<사진 5-1> 병원 증개축 지원과 함께 새로 설치된 지역사회 의료시설

자료: USDA. <https://www.rd.usda.gov/files/success-story/OR-CP-CF-CurryGeneralHospital-06.01.2017.pdf>.

## (2) 의료시설 확장 용자 지원

South Dakota주의 농촌지역 소재 병원(Burke Community Memorial Hospital)의 시설확장에 농무성이 저리 용자 지원한 사례이다. 이 병원은 1948년에 건립되어 지난 28년 동안 대수선이 이루어지지 않아 매우 낡은 상태이고, 본관과 진료실이 서로 떨어져 있어 환자와 의료진이 큰 불편을 겪고 있는 상황이었다. 병원에 제공된 용자금은 5.55백만 달러이었는데, 이를 지원한 사업명은 지역사회 시설 지원 사업(Community Facilities program)이었다. 이 지원사업을 통하여 병원시설이 개선되었고, 접수창구, 대기실, 원무과, 응급실 등이 이용이 편리하게 배치되었고, 의료장비가 새로 구입되어 의료 서비스의 품질을 크게 향상시키는 결과를 가져왔다.



<사진 5-2> Burke Community Memorial Hospital 전경

자료: USDA. [https://www.rd.usda.gov/files/success-story/SD-SuccessStory\\_BurkeCommunityHospitalvs2.pdf](https://www.rd.usda.gov/files/success-story/SD-SuccessStory_BurkeCommunityHospitalvs2.pdf).

### (3) 교육시설 증개축

Nebraska주 사례로 3,492명의 인구가 살고 있는 Fairbury 지역에 설립된지 20년 이상되어 낡은 보육원 건물을 리모델링한 사례이다. 농무성에서 67,500달러의 보조금을 지원하였고 주정부 보조금과 자부담을 합하여 조성된 총 193,100달러의 사업기금으로 지붕 교체, 도색 등의 개보수를 실시하였으며, 기금 잔여분을 냉난방, 환기시설 설치 등에 활용함으로써 시설의 안전성과 효율성 및 편리성을 높임으로써 2년전부터 시설 폐쇄에 대한 논의가 진행되었으나, 현재는 학부모들로부터 각광받는 시설로 변모하였다.



<사진 5-3> 리모델링 한 보육시설

자료: USDA. <https://www.rd.usda.gov/files/success-story/Success%20Story-Kids%20Connection.pdf>.

### (4) 취약계층 주거시설 개선

West Pacific 지역의 Kolonia Town에 거주하고 있는 72세 독거노인의 낡은 집을 개보수하여 여생을 안전하고 편리하게 보낼 수 있도록 지원한 사례이다. 14,950달러를 지원하여 지붕, 문, 창틀, 부엌, 화장실 등을 개량하여 취약계층의 주거복지를 크게 향상시켰다. 이 지원은 농무성의 독신자 주택 지원 사업 (Single Family Housing Programs)의 일환으로 이루어졌다. 지원 결과, 수혜자의 주거 만족도가 크게 향상된 것으로 나타났다.



<사진 5-4> 독거 노인 주택 전경

자료: USDA. <https://www.rd.usda.gov/newsroom/success-stories/home-repair-program-helps-widow-keep-her-home-western-pacific>.

(5) 인프라 지원 - 무선인터넷 중계시설 증설

인터넷 접속 환경이 열악한 Iowa주의 농촌지역에 미국 농무성이 24.8백만 달러에 달하는 무선통신시설 설치 자금을 Western Iowa Telcom이라는 회사를 통하여 지원하여 정보통신 서비스를 개선한 사례이다. 인터넷 접속 환경을 획기적으로 개선함으로써 지역사회의 정보에 대한 접근성을 높일 뿐만 아니라 의료, 교육 및 비즈니스 서비스를 향상시키고 일자리 창출에도 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

(6) 경제활성화 지원 - 기업 자활 지원

Nebraska주 Anselmo 지역에서 소규모 가족경영으로 시작한 Sandhills Honey Bottling Co, LLC라는 회사가 생산하는 벌꿀 제품이 소비자들로부터 지역특산품으로 인기를 얻게 되면서 정부 지원을 받아 2008년에 공식적인 사업체로 등록하고, 벌꿀 가공과 병 포장 및 주방용기를 취급하는 기업으로 성장하였다. 그리하여 이 지역에서 벌꿀을 이전에 비해 10배 증산할 수 있는 여력을 갖추게 되었고, 2016년에는 부가가치 생산자 지원금을 신청하여 49,500달러의 보조금을 받는 성과도 거두었다. 이 자금을 활용하여 생산을 늘림으로써 10개의

신규 거래처를 확보하여 총 60곳 이상의 가게에 생산한 벌꿀을 정기적으로 공급하고 있다. 생산 및 유통과 관련하여 일자리도 창출하고 있으며, 2015년에는 병으로 포장한 꿀 1,000~2,000파운드를 유통한 반면에, 2016년에는 24,500파운드를 가공하여 유통하는 실적을 올렸다. 이와같이 부가가치 생산자 지원 프로그램은 소규모 기업체의 자립과 소득 향상에 기여한 것으로 평가되고 있다.



<사진 5-5> 지역특산품으로 자리잡은 벌꿀

자료: USDA. [https://www.rd.usda.gov/files/success-story/Sandhills%20Honey%20Bottling%20Co%20LLC\\_VAPG.pdf](https://www.rd.usda.gov/files/success-story/Sandhills%20Honey%20Bottling%20Co%20LLC_VAPG.pdf).

### (7) 로컬푸드 경영체 창업 지원

Oregon주의 La Grande라는 농촌소도읍에 있는 소규모 정육점이 창업 지원금을 받아 사업을 일으킴으로써 로컬푸드 사업체가 육성되고 일자리가 창출된 사례이다. 창업자금을 확보가 상대적으로 어려운 농촌지역에서 농무부의 농촌 개발 사업체 및 산업 지원 프로그램의 도움을 받아 Old West Federal Credit Union이라는 신용협동조합을 통하여 64만 달러의 융자금을 지원받아 창업에 성공하게 되었다. 정부는 융자금의 80%에 대해 보증을 해줌으로써 대출에 대한 리스크를 신협과 분담하였다. 자금지원과 함께 시설 신축이 신속히 이루어져 2016년 6월에 Hines Meat Company가 오픈하게 되었다. 2017년 여름에 농무부로부터 육가공 허가와 시설인증을 받아 육류 가공 및 소매업을 시작하였는데, 사업 첫해부터 10명의 정규직원과 6명의 시간제 직원을 고용하였다. 그리하여 소비자는 로컬푸드를 손쉽게 구입할 수 있게 되었고, 지역내 축산업자는 안정적인 판로를 확보하는 결과를 가져왔다.



<사진 5-6> 로컬푸드 생산시설 전경

자료: USDA. <https://www.rd.usda.gov/files/success-story/OR-BP-BI-Hines-MeatCompany-05.17.2017.pdf>.

## 6. 농촌변화 추세에 대응한 지역개발사업 개선방안

### 6.1 농촌 변화에 대응하기 위한 지역개발 방향

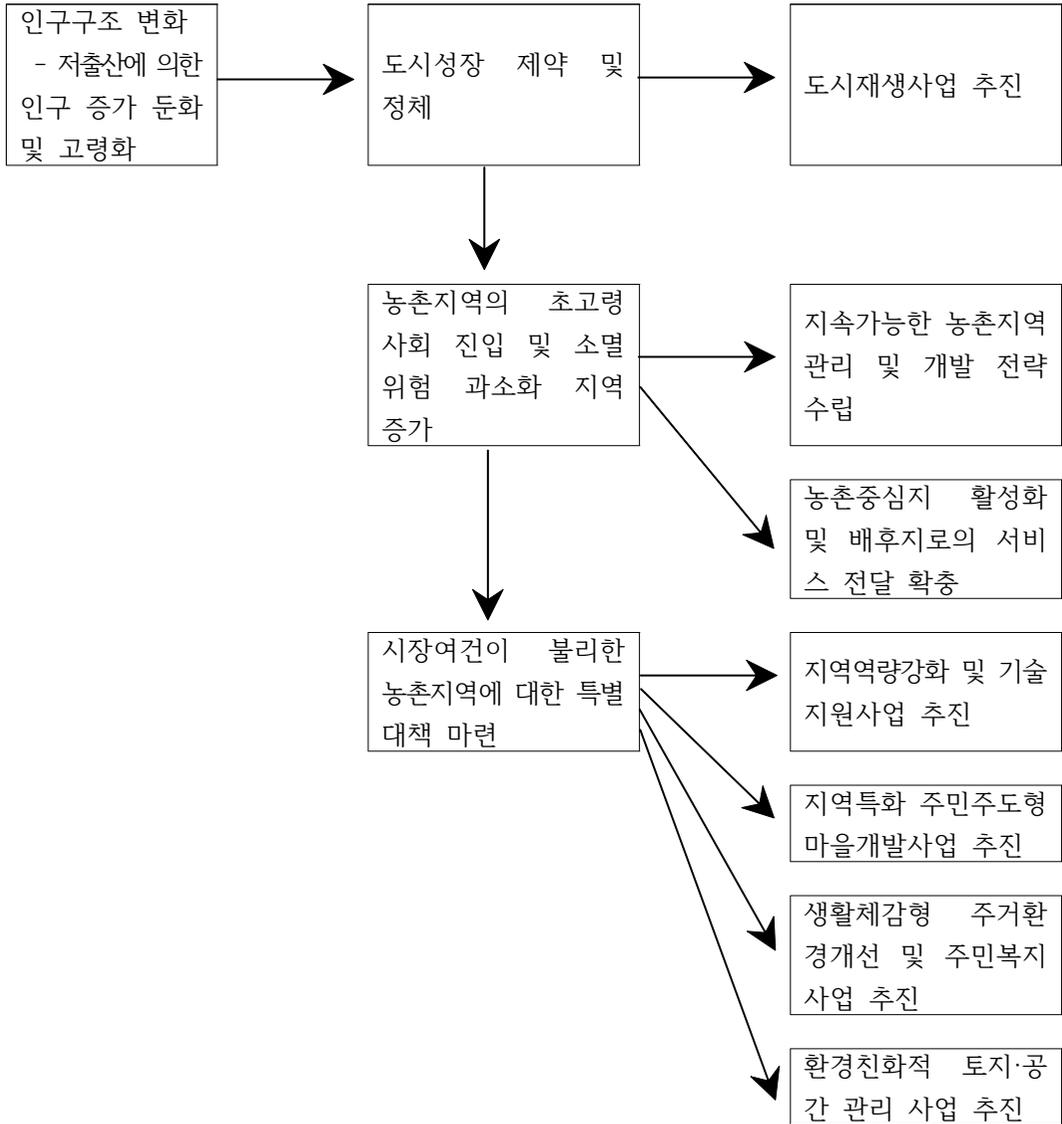
인구 고령화는 농촌뿐만 아니라 도시에서도 머잖아 직면할 문제로 사회 전체적인 발전과 활력을 저해할 주요 요소 중 하나로 꼽히고 있다. 이와 같은 상황에서 도시도 일부 성장하는 곳을 제외하고는 정체 및 쇠퇴하는 경우가 발생할 것으로 판단하여 이에 대한 대책으로 도시재생사업이 추진되고 있기도 하다.

도시보다 상황이 더 심각한 농촌지역의 경우, 초고령사회에 진입하는 곳이 많이 생겨날 것이며, 소멸위험 과소화 지역이 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 따른 농촌 쇠퇴의 문제를 해소하기 위하여 농촌중심지 활성화 및 배후마을로의 서비스 전달 확충방안을 마련해야 할 것이며, 주민공동체를 기반으로 하는 지역특화형 마을개발사업을 세련화해 나가야 할 것이다.

또한 원격지와 같이 인구가 과소하고 접근이 불리하여 시장 여건이 불리한 농촌지역에 대한 특별 대책 프로그램을 마련할 필요가 있다. 이러한 지역은 일회성 사업의 추진으로는 당면한 문제를 해결하기 어려우므로 프로그램적 접근을 통하여 종합적, 지속적으로 대책을 마련해 나가야 할 것이다. 이러한 인구 과소화 지역은 시장성이 떨어지나 공공재 및 준공공재의 일종인 환경자원이 풍부한 경우가 많으므로 이를 체계적으로 보전, 관리하는 것과 연계하여 지역개발에 대한 투자를 시행해 나가야 할 것이며, 복지사각지대 해소를 통하여 어디에 살든지 필요한 최소한의 복지서비스를 받을 수 있도록 지원이 필요한 부분에 대해 공공-민간 협력 방안을 마련해 나가야 할 것이다.

이와 같은 사회변화 추세를 고려한 농촌지역개발 방향에 대한 내용을 사업모델의 관점에서 도식화하여 제시하면 <그림 6-1>과 같다. 인구 고령화와 저성장 시대를 맞이하여 도시재생사업이 새롭게 추진되고 있는 가운데, 농촌지역에 대해서는 2중, 3중의 안전장치를 겸비하는 형태의 특별대책과 정책사업이 필요

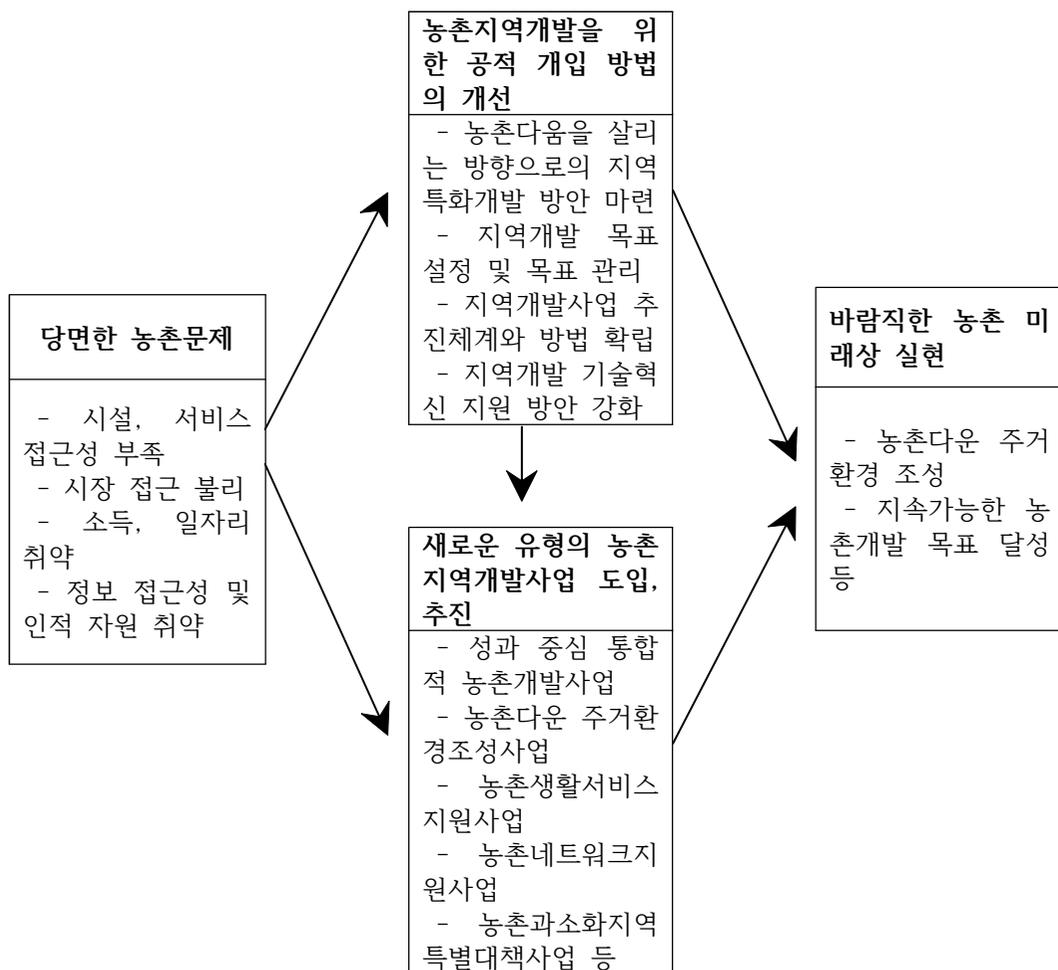
함을 보여준다.



<그림 6-1> 사회변화를 고려한 농촌지역개발사업 추진방향에 대한 모식도

<그림 6-2>는 당면한 농촌문제를 해결하기 위한 지역개발 방안에 대한 논리 체계와 흐름도를 종합적으로 보여준다. 당면한 농촌문제로는 ① 시설과 서비스

에 대한 접근성 부족, ② 시장 접근 불리, ③ 소득, 일자리 취약, 정보 접근성 및 인적 자원 취약 등을 들 수 있고, 이에 대한 대응 방안으로 농촌지역개발 관련 공적 개입 방법을 개선하고, 새로운 유형의 농촌지역개발사업 도입과 실행이 필요하다.



<그림 6-2> 당면한 농촌문제 해결을 위한 지역개발 흐름도

지역개발사업 추진체계와 방법의 확립과 관련하여서는 불충분한 시장기능 보완방법을 확립하고, 다양한 이해당사자와의 협력관계 및 거버넌스 체계를 확립

하며, 지역진단 - 기획 - 실행 - 평가로 이어지는 일련의 사업추진체계를 확립해야 할 것이다. 또한 기존의 지역개발사업을 보완하거나 대체할 수 있는 새로운 사업 유형을 발굴, 도입, 추진하기 위해서도 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 사업추진 방법의 개선과 새로운 사업 유형을 도입, 추진함으로써 농촌다운 주거환경 조성 및 지속가능한 농촌개발 목표 달성 등과 같은 바람직한 농촌 미래상 실현이 가능하게 될 것이다.

## 6.2 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발사업 유형(안)

### 6.2.1 농촌변화에 대응하기 위한 지역개발사업의 기본 유형

#### 1) 농촌지역개발의 일반 원칙

농촌지역개발은 시대에 따라 그 형태를 달리하고, 오늘날 정책을 펼치는 데 있어서도 어디에 강조점을 두느냐에 따라 다양한 모습을 띠게 된다. 인프라 구축의 관점에서 시설의 설치를 강조하는가 하면, S/W 측면의 프로그램이나 역량강화를 강조하기도 한다. 도시개발의 관점에서 광역권 개발을 강조하는가 하면, 농촌내부의 중심지 개발과 배후지와의 연계 강화를 강조하기도 한다. 6차산업, 소득, 일자리 창출과 같은 경제적 측면을 강조하는가 하면, 환경·경관과 같은 공공재적 가치를 강조하기도 한다.

이러한 다양한 시각과 관점의 어느 한쪽만을 선택해서 농촌의 문제를 해결할 수 없고, 종합적인 관점에서 지역이 처한 여건과 실정을 고려하여 현실에 적합한 처방을 내려야 함은 물론이다. 농촌지역개발사업의 기본 유형을 설정하기 위해서는, EU의 코크선언의 예에서도 볼 수 있는 것처럼, 농촌개발이 견지해야 할 원칙을 설정할 필요가 있다. 농촌지역개발이 추구해야 할 일반 원칙을 제시하여 보면 다음과 같다.

#### 가) 지역 특성을 고려한 개발사업의 추진

농촌지역은 입지 특성에 따라 대도시에서 인접한 도시근교에서부터, 전형적인 농촌, 과소화지역의 경우와 같이 접근성이 특히 불리한 오지에 이르기까지 그 형태가 다양하다. 정주 위계체계상으로도 중심지에 위치한 경우가 있는가 하면, 배후지에 위치하기도 한다. 인구가 증가하는 곳이 있는가 하면, 감소하는 곳도 있다. 이와 같은 지역 여건에 따라서 주민들의 개발에 대한 요구사항이나 투자우선순위가 달라지게 된다. 지역의 특성과 여건을 고려한 지역특화 개발 전략을 수립하는 것은 이러한 원칙을 실현하는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

#### 나) 투자효율적 접근

농촌지역은 인구밀도가 낮고, 고령화율이 높아 일반 산업과 서비스 부문에서 도시에 비해 투자 여건이 불리한 것으로 간주된다. 그리하여 지역균형개발과 복지 사각지대 해소의 관점에서 농촌에 대한 공공투자과 정책지원이 이루어지고 있다. 또한 식량안보, 환경보전 등 농업·농촌의 공공재적 가치를 고려하여 공익적 관점에서 농촌개발 정책을

펼치고 있다. 여기에서 투자효율적 접근이라 하면, 도시에 비해 투자 여건이 불리하여 공공투자 중심으로 개발사업을 벌일지라도 적재적소에 투자하여 투자 대비 성과를 높이기 위한 노력을 경주하여야 함을 의미한다. 이를 위해서는 다양하게 펼쳐지고 있는 개발사업들이 상호 연결되고, 경제활동과도 연계되어 시너지 효과를 만들어내고, 농촌지역을 활성화시키며 번창하게 할 수 있도록 각별한 주의를 기울여야 할 것이다. EU에서 농촌의 가치를 높이기 위한 다양한 개발사업을 펼치면서도 one policy 원칙을 견지하는 것은 바로 통합적 관점에서 높은 성과를 창출할 수 있는 방향으로 나아가기 위한 노력의 일환이라 할 수 있다.

#### 다) 환경친화적 접근

농촌이 많이 보유하고 있는 환경자원을 보전하고, 경제활동에 활용하는 방향으로 개발 정책과 사업이 펼쳐져야 할 것이다. 지속가능한 개발의 관점에서 환경을 보전할뿐만 아니라 투자를 회수할 수 있는 사업모델을 만들어 농촌지역이 지속적으로 발전할 수 있는 방안을 마련해 나가야 할 것이다. 여기에서 지속가능한 개발이라 하면 기후변화에의 대응과 가치사슬 형성, 인구 유지 및 농촌활성화의 관점에서 농촌지역개발 투자가 지속적으로 성과를 창출하고, 투자재원을 안정적으로 확보하는 개발의 선순환 구조를 갖추는 것을 의미한다.

#### 라) 생활체감형 사업의 추진

농촌지역개발사업을 추진하는 데 있어서도 효율성을 지향하고, 시장기능을 활성화하기 위해 노력해야 하지만, 농촌지역은 많은 경우 접근성이 불리하고 보유자원도 결핍된 부분이 많아 공공부문을 비롯한 다양한 분야에서 특별한 관심과 대책을 필요로 한다. 그리하여 자칫하면 규모의 경제 관점에서 간과하기 쉬운 부분을 주민복지 및 주민생활체감의 관점에서 보완할 필요가 있다. 소규모 마을일지라도 이러한 마을 여러개가 모여 중요한 농촌 지역사회를 이루고 있는 점을 인식하고 이들이 농촌 공동체의 일원으로서 건강하게 자리매김해 갈 수 있도록 주거환경개선 및 생활서비스 개선을 도모해 나가야 할 것이다.

#### 마) 인적 자원 개발적 접근

농촌지역은 연구개발에 대한 투자와 혁신창출이 집중적으로 일어나는 도시에 비해 불리한 여건에 처해있는 경우가 대부분이다. 이러한 불리한 여건을 해소하기 위해서는

지식과 혁신의 전파 및 교육에 집중적, 지속적으로 투자할 필요가 있다. 인적 자원도 상대적으로 부족하기 때문에 다양한 교육 프로그램을 통한 인재양성 및 인력육성과 함께 기술습득과 행동변화를 일으킬 수 있는 실천활동을 지원하기 위한 코칭 및 컨설팅을 체계적으로 시행하여 나가야 할 것이다.

#### 바) 민관협력적 접근

농촌지역개발에는 주민을 포함하여 공공기관, 민간단체, 기업 등 다양한 이해당사자가 존재한다. 농촌개발이 시장에서 작동하지 않는 부문에 집중되어 있기 때문에, 정부, 지자체, 공사 등 공공분야에서 사업을 담당하고 있지만, 앞으로 민관의 혁신성과 창의성 및 효율성을 활용하기 위한 다양한 노력이 요구된다. 정부에서 지원하는 각종 서비스를 공공기관과 협력하여 민간에서 대행하는 것이 그 예이다. 농촌주민조직, 사회적협동조합이나 사회적 기업 등 다양한 현장활동가들이 참여하여 농촌지역개발의 효율성과 효과성을 확보하는 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

#### 사) 프로그램적 접근

프로그램은 여러개의 프로젝트로 구성된 사업추진체계로 정의할 수 있다. 농촌지역개발의 경우, 중층화 된 문제를 해결하고 활성화를 이루기 위해서는 다양한 프로젝트의 추진과 함께 동일 사업에 대해서도 여러번의 프로젝트 사이클을 거치는 등 세련된 사업 모델이 요구된다. 그리하여 일회성 사업이나 지원이 아닌 체계화된 개발이 이루어질 수 있도록 지역개발사업의 접근법을 프로그램 형태로 개편해 나가야 할 것이다.

## 2) 농촌지역개발사업의 기본 유형

앞으로 추진할 농촌지역개발사업은 기존에 추진 중인 사업을 고려하고, 농촌지역개발 추진을 위한 일반원칙을 고려하는 토대 위에 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 앞으로 도입이 필요하다고 판단되는 사업유형을 분류하여 제시하면 다음과 같다.

#### 가) 성과지향 통합적 농촌개발사업

##### ○ 지역특화 농촌개발전략계획수립

- 농촌지역에 대해서는 도농균형발전 차원에서 공공투자를 지속적으로 추진하는 방안을 마련함과 동시에, 지역의 특성을 고려하여 지역별 국고보조율 차등화 등 차등투자 전략을 견지하고, 과소화지역과 같은 특정지역에 대해서는 장기

적, 종합적 특별 대책을 추가적으로 마련하는 종합적인 농촌개발 전략이 마련  
되어야 함

○ 농촌개발 모니터링 및 평가 사업

- 농촌개발 과정은 중층적, 종합적 성격을 띠므로, 농촌개발에 대한 투자가 실질  
적인 성과로 이어질 수 있도록 체계적인 모니터링과 평가 방안을 마련해야 함

나) 농촌의 가치를 향상시키기 위한 사업

○ 농촌자원의 고부가가치화와 연계한 지역개발사업의 도입, 추진

- 농촌은 양질의 환경과 경관 자원을 보유하고 있고, 기본산업인 농업도 환경·경  
관과 밀접한 관련을 맺고 있으므로, 이러한 핵심자원을 고부가가치 창출과 연  
계하는 지역개발사업을 발굴, 투자할 필요가 있음

○ 농촌마을재생사업의 도입, 추진

- 농촌지역 활성화를 위해서는 도시에 비해 투자가 소홀한 인프라 시설을 설치하  
는 것 외에 인적, 조직적, 사회적 회복 잠재력을 향상시키기 위한 소프트웨어적  
인 투자를 체계적으로 도모하는 일이 시급함

다) 농촌공간을 재편하기 위한 사업

○ 농촌소생활권정비사업

- 농촌지역이 생활하기 불편한 곳이라는 이미지를 탈피하고 정주에 매력적인 공  
간으로 탈바꿈하기 위해서는 중심지 기능의 확충과 함께 배후지로의 서비스 전  
달을 원활하게 하는 체계 확립이 필요한데, 이를 위하여 배후지의 소생활권을  
중심으로 작은 거점을 만듦으로써 배후지로의 서비스 전달을 원활하게 하는 데  
기여할 수 있으며, 배후지가 급격히 과소화하고, 소멸위험이 높아지는 것을 완  
화할 수 있음. 특히, 인근 도시의 기능을 이용하기 어려운 과소화 지역에서 이  
사업의 효과가 클 것으로 예상해볼 수 있음

○ 농촌과소화지역 특별대책사업

- 과소화지역은 일회성 단기 대책으로 당면한 문제를 해결하는 데 한계가 있으  
므로, 장기간에 걸친 지속적인 프로그램 형태의 특별종합대책을 마련하여 추진할

필요가 있음. 프로그램 내용에는 체계적인 주민역량강화 방안과 조직화 방안 및 핵심 커뮤니티 시설의 리모델링 등이 포함되어야 할 것임

라) 농촌 활성화를 촉진하기 위한 사업

○ 희망농촌청년 프로젝트

- 일자리를 찾는 청년을 중심으로 희망농촌청년사업단 모집
- 농촌마을조사, 농촌환경조사, 농촌마을사업 모니터링, 농촌마을정보 입력 등 추진

○ 농촌정착체험사업

- 농촌마을 시설을 활용한 귀촌 희망 도시민 단기체류 및 교류협력활동 지원
- 과소화지역에 우선적으로 도입, 시행

○ 민관협력형 농촌서비스 지원 사업

- 농촌에 노인인구 비중이 높음에도 불구하고 노인복지 서비스는 도시에 비해 열악한 경우가 많음. 의료복지 등 공공성이 강한 농촌서비스 분야에 민간 참여를 촉진함으로써 서비스 제공의 효율성과 지속성을 확보토록 함. 이를 위하여 민간이 효율적으로 수행할 수 있는 특정한 농촌 서비스에 대해 일정 부분의 재정지원과 함께 공모절차를 통하여 위탁 시행하는 방안을 마련할 필요가 있음

마) 농촌의 환경친화성을 높이기 위한 사업

○ 농업환경관리사업

- 수질 등 농업환경 개선을 위한 실천 및 개선실적에 따른 인센티브 지원
- 실천에 대한 지역개발제안사업 가점 부여 등

○ 지속가능한 농촌토지 이용 및 관리 사업

- 농촌여건과 환경적 특성을 고려한 농촌토지 및 농지이용계획을 수립하고, 실천사항을 관리

바) 농촌의 사회적 형평성을 높이기 위한 사업

○ 농촌생활서비스개선사업

- 농촌지역은 고령자 비율이 높아 요양, 의료 등 각종 복지 및 생활서비스 수요가

특히 많음에도 서비스 공급은 부족하여 이러한 서비스에 접근하기 어려운 형편  
이어서 이에 대한 공공 차원에서의 특별 대책 마련이 필요함

○ 농촌 커뮤니티 핵심시설 리모델링 사업

- 마을회관, 경로당 등 노후화된 커뮤니티 시설을 대상으로 체계적인 리모델링  
추진이 필요함. 이를 추진하는 과정에서 제로에너지 건축물화 기술 접목 등 신  
재생에너지 관련 기술의 적극적인 활용이 요구됨

○ 고품자 친화형 스마트 주거복지사업

- 정보통신 기술과 같은 첨단시설을 확대 보급하여 생활편의성을 높이는 동시에,  
농촌지역에 고품자 거주 비율이 높은 점을 고려하여 유니버설 디자인 적용 등  
고령자 친화형 건축기술을 커뮤니티 시설에 우선적으로 보급할 필요가 있음

사) 농촌의 인적 역량을 강화하기 위한 사업

○ 실시간 농촌개발 지원 서비스 사업

- 농촌지역개발사업에 대하여 다양한 자문과 컨설팅 지원이 펼쳐지고 있으나, 자  
문회의 등을 통한 일회성 지원이 대부분이어서 지역의 당면 문제를 해결하는  
데 미흡한 경우가 많음. 주민의 적극적인 참여와 함께 이루어지는 농촌지역개  
발사업은 고도의 실천성을 요하므로 현장 중심으로 즉각적인 지원이 이루어질  
수 있도록 전담 중간지원조직의 설치와 help-desk 설치와 같은 상시 지원 시  
스템을 갖출 필요가 있음

○ 농촌 창업 및 기업활동 지원 사업

- 농촌이 과소화 문제를 극복하고 활력을 되찾기 위해서는 농촌개발 투자가 소득  
과 일자리 창출로까지 연결되어야 하는데, 이를 위해서는 창업과 기업활동을  
저해하는 걸림돌을 제거하고, 이러한 활동을 촉진하기 위한 법인의 설립·운영  
과 경영, 마케팅 등에 대한 교육 및 컨설팅을 강화해야 함

아) 이해당사자간 연계협력을 강화하기 위한 사업

○ 농촌네트워크화지원사업

- 농촌문제는 매우 복잡적이어서 어느 한 개 부처의 노력만으로 해결하기 어려운

특징을 가지고 있으므로, 이러한 문제를 극복하기 위하여 수직적·수평적 협력 관계와 거버넌스를 확립하고 네트워크를 강화하기 위하여 연계·협력 사업을 벌일 필요가 있음

○ 농촌개발 혁신 지원사업

- 농촌지역이 시장과의 접근성이 불리한 점을 극복하고 시장친화성을 높여나가기 위해서는 혁신의 창출과 확산을 촉진하는 노력이 매우 중요함. 농촌개발 혁신 개발에 대한 중복투자를 막고 시장성은 떨어지나 공공성이 높은 부문에 대한 혁신창출을 촉진하기 위한 지원 방안을 지속적으로 마련해 나갈 필요가 있음

## 6.2.2 농촌과소화에 대응하기 위한 지역개발사업 유형

### 1) 농촌과소화에 대응하기 위한 지역개발정책 방향

실태 분석 및 선행연구 결과를 종합해 보면, 과소화가 급속히 진행되는 등 낙후도가 심한 농촌 마을의 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- (가) 첫째는 서비스 접근성 부족의 문제이다. 과소 및 과소화 마을의 경우는 자체적인 서비스 인프라도 부족한 상황이며 중심지에서 상당히 멀리 떨어져 있어 쉽게 서비스로의 접근이 어려운 실정이다. 다시 말해, 과소 및 과소화 마을의 경우는 생활서비스 사막화 문제가 대두 된다고 할 수 있다.
- (나) 두 번째는 공공교통서비스 접근성 부족의 문제이다. 위에서 언급한 것처럼 기초 서비스인프라도 부족한 상황인데 이동의 어려움으로 인해 해당 마을의 삶은 더욱 어려워 지는 실정이다
- (다) 세 번째는 취약한 경제 환경의 문제이다. 과소 및 과소화 마을의 경우는 농사짓는 것 외에 별다른 소득 활동이 없는 것으로 나타나고 있다. 즉 이렇게 취약한 경제 환경은 마을을 더욱 악화 시키는 실정이다.
- (라) 네 번째는 과소 및 과소화 마을의 대부분이 우수한 자연환경 등을 지니고 있으나 관리 부족 등으로 인해 환경적 문제에도 취약하다는 것이다.
- (마) 다섯 번째는 과소 및 과소화 마을의 인적 역량 부족의 문제이다. 이로 인해 마을의 문제를 스스로 개선할 수도 없는 상황이다.
- (바) 가구가 줄어들고 있는 과소화 마을의 경우는 위에서 언급한 문제들이 더욱 심화

되어 가능 과정 속에 있는 것으로 파악된다.

위와 같은 과소 및 과소화 마을의 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같이 지역개발 정책이 추진될 필요가 있다.

### (1) 과소화에 대응하는 통합적·구체적 지역개발정책 추진과 운용

과소화에 대응하기 위해서는 각 부처간·부처 내 부서간 칸막이 정책에서 벗어나 통합적인 정책 추진이 필요하다. 동시에 각 지역의 상황과 특성에 맞는 구체적 정책수단을 마련이 필요하다.

일본의 지방창생전략, 프랑스의 통합적 농촌 정책을 보면, 도시와 농촌이 상생하고 통합적 관점에서 정책을 운용하는 것에 주안점을 두고 과소화 지역의 문제를 바라보고 있다. 농촌의 과소화 문제는 토지의 공동화, 사람의 공동화, 마을(공동체)의 공동화 문제로 인해 발생한다. 즉, 지역의 과소화 문제의 요인은 다양한 부문에 걸쳐 나타나는 현상으로 정책도 어느 한 부문의 정책이 아닌 통합적인 정책 추진이 필요함을 의미한다.

지역 과소화의 문제 원인은 지역의 특성에 따라 차이가 발생할 수 있다. 예컨대 지역의 과소화 문제 원인은 경작여건(경지율, 임야면적율, 답면적율), 기초생활권 접근성(읍면소재지 거리, 초·중학교 거리), 마을표고, 지역중심접근성(주요도로 거리, 군소재지 거리) 열악 등이 그 이유가 될 수 있다(조준범, 2009; 조영제 외, 2013).

일본사례를 참조하면, 중앙정부에서 대대적으로 한계마을 실태 조사를 한 후, 각 지역의 특성을 면밀히 살피기 위해 지역 내 조사 및 논의과정을 통해 각 사례에 대응하는 구체적이고 실현가능한 정책을 마련했다. 따라서 우리도 과소 마을 및 과소화 마을에 대한 정밀한 조사가 필요하다. 정밀한 조사를 통해 지역별 특성에 따른 구체적이고 실현가능한 전략 마련 대응책을 마련할 필요가 있다.

### (2) 마을단위 Data 구축 및 지속적인 모니터링 필요

농촌지역 중 과소화지역을 유형화하고, 지역에 맞는 정책 대응을 하려면, 마을단위의 데이터 구축이 선행되어야 한다. 정확하고 신뢰성이 높은 자료 구축은 정책의 객관성을 담보하는 중요한 단계이기 때문이다. 즉, 마을단위에서의 인구구조뿐만 아니라, 마

을의 기능 등에 대한 조사, 주변 마을과의 연결성을 비롯한 마을단위에서의 조사가 필요하다.

이러한 자료 구축은 일회성에 그칠 것이 아니라, 지속적인 후속 조사로 추진되어야 한다. 특히 일본의 한계마을 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 유형을 결정하는데 있어 마을의 자료 조사 및 구축은 필수적으로 선행되어야 한다.

### **(3) 지역주민 주도 지역발전 내부역량 강화는 필수**

마을의 과소화로 인한 소멸에 대응하려면 외부역량과 내부역량이 서로 조화롭게 작용하는 것이 가장 이상적 형태일 것이다. 그러나 현실적으로 두 역량 중 하나만 작용하거나, 두 역량 모두 부재한 경우가 많다. 특히 과소 및 과소화 마을의 경우 더욱 그러한 경향이다.

그러나 외부역량에 집중하는 정책을 시행한다 하더라도 중장기적으로는 내부역량 강화가 필요할 것이다. 즉, 지역의 과소화에 대응하려면 무엇보다 지역주민의 동의과정과 극복의지, 이를 위한 마을 지역주민 스스로의 역량강화가 바탕이 되어야 정책목표 달성이 가능하기 때문이다.

또한 과소화 마을 문제를 해결하려는 지역 재편의 경우, 행정적 또는 기능적 또는 공간적 재편이라 하더라도 지역 거주민들의 동의가 선결조건이며, 이를 이끌어 내는 과정 속에서의 주민들간의 연합된 조직체가 필요하다. 일본의 경우 재편을 중앙정부가 권고하였지만, 집락 재편 범위와 방법, 조직, 기구 추진체계는 주민들 스스로 결정하고 운영하도록 설계하였기 때문에 정책에 대한 만족도가 상대적으로 높은 것으로 판단된다.

## **2) 과소화에 대응하기 위한 지역개발사업(안)**

이전에 제시한 과소 및 과소화 마을의 문제점들에 착안하여 지역개발사업을 크게 5가지 부문으로 제시한다.

### **가) 서비스 접근성 개선 부문**

#### **(1) 중심지-배후지 묶음의 정주생활권 구축(Compact - Delivery형)**

- ① 주요 내용: 최상위 중심지에서 배후 마을까지 각종 공공서비스 및 필수생활서비스가 전달 될 수 있도록 중심지와 배후마을 묶음 단위의 정주 생활권 구축
- ② 추진 방안: 시·군별로 정주생활권 실태를 파악하고 중심지-배후마을 단위로 권역 사업을 조정하여 생활권 지원 사업을 추진. 여기서 말하는 중심지-배후 마을의 범위는 일상생활에서 필요한 서비스를 충족시켜주는 중심지와 이를 이용하는 배후 마을들을 의미

### **(2) 과소화 마을의 서비스 접근성 개선을 위한 작은 중심지 육성 사업**

- ① 주요 내용: 서비스 취약지역의 서비스 접근성을 확충하기 위한 작은 중심지를 구축하여 필수 공공서비스를 과소 및 과소화 마을에 전달하는 터미널 역할을 수행.
- ② 추진 방안: 작은 중심지는 과소 및 과소화 마을에 입지시키는 것이 아니라 최상위 중심지에서 과소화 마을 사이에 위치한 접근성이 용이한 지역을 중심으로 구축. 신규 시설을 구축하기 보다는 폐교, 노후화된 공용시설 등 기존의 유휴자원을 활용하여 소규모 중심지를 구축

### **(3) 지역개발사업과 찾아가는 복지서비스사업 연계**

- ① 주요 내용: 농식품부의 농촌 행복꾸러미, 지역의 찾아가는 의료서비스 등 찾아가는 복지서비스의 효율성 증대를 위해 지역개발사업을 연계
- ② 추진 방안: 중심지 사업, 권역사업, 마을 사업 시 구축한 시설물에 대하여 농식품부 및 타 부처의 복지서비스 전달 기지로 사용할 수 있도록 개방

### **(4) 원격 보건·복지시스템 구축 지원 사업**

- ① 주요 내용: ICT 기술 등을 적용하여 원격지인 과소 및 과소화 마을의 공공서비스 전달 기능 확충
- ② 추진 방안: 과소 지역 개선을 위한 마을 사업 추진 시 사업 내용에 원격 보건·복지시스템을 구축하는 것을 지원

## **나) 공공교통서비스 개선 부문**

## - 공공교통서비스 개선을 위한 교통네트워크 확충 사업

- ① 주요 내용: 지역공공교통망 확충 및 수요응답형 교통체계 운영으로 주민생활의 편리를 도모
- ② 추진 방안: 중심지 사업, 권역 사업 등과 연계하여 해당 사업 추진 시 배후지 혹은 연계 마을 간 공공교통수단 확충 방안을 수립하게 하고, 지역개발 사업비의 일부를 교통 모델 확대·개선을 위한 비용으로 활용하도록 함

### 다) 경제 환경 개선 부문

#### (1) 지역자원을 활용한 비즈니스 창출

- ① 주요 내용: 지역의 자산이나 자원을 활용하여 마을 소득 사업화를 추진하도록 지원. 새로운 지역 비즈니스 창출, 유휴자산 활용, 산림자원 활용, 관광·교류 추진, 특산물 개발·판매촉진 사업 추진할 수 있도록 마을 사업의 소득사업 비중을 확대
- ② 추진 방안: 기존 일반농산촌개발사업 중 권역사업, 마을사업에서 소득 사업 비율을 늘려서 과소 및 과소화 마을이 경제적으로 자립할 수 있도록 지원

#### (2) 프랑스의 농촌재활성화지구 벤치마킹과 유사 사업 추진

- ① 주요 내용: 과소화 되고 쇠락하고 있거나 쇠락한 지역을 ‘농촌재활성화 지구’로 선정하고 경제 부흥을 위한 세제상의 혜택 등 별도의 지원
- ② 추진 방안: 인구, 사회·경제적 특성, 제도적 특성을 기준으로 농촌재활성화 지구를 규정하고 다양한 세제 혜택을 통해 지역 투자를 촉진.

### 라) 물리환경 개선 및 자연환경 보전 증진 부문

#### (1) 과소 지역을 대상으로 하는 취약지역 정주환경개선 사업

- ① 주요 내용: 기존 ‘취약지역 생활여건 개선 사업(새뜰마을 사업)’의 내용과 유사하게 주민의 기본적인 생활수준 보장을 목적으로 안전·위생 등 생활인프라 확충 및

주거환경 개선, 주민역량 강화 등을 지원하는 사업 추진

- ② 추진 방안: 일반농산어촌개발사업의 한 유형으로 넣고 마을 사업 선정 시 취약 마을에 대한 개선 사업 추진

## (2) 마을이전사업 추진

- ① 주요 내용: 고령화 및 인구유출로 인해 자연소멸가능성이 높는데, 마을 이전시 자연환경 보전의 효과가 큰 과소 마을을 대상으로 마을이전 사업을 추진
- ② 추진 방안: 자연소멸가능성 판단 기준(마을 활동 전반에 대한 실태 파악 및 주민 의식 조사 등), 마을 이전으로 인한 자연환경 보전 기능 강화의 효과 등을 측정할 수 있는 기준을 생성. 이를 통해 마을이주에 대한 근거로 설득하고 이주자들에게는 이주지원 및 이주방식 및 이주지에 선택권을 부여

## 마) 인적역량 강화 부문

### (1) 과소화 농촌마을 활성화 거버넌스 구축

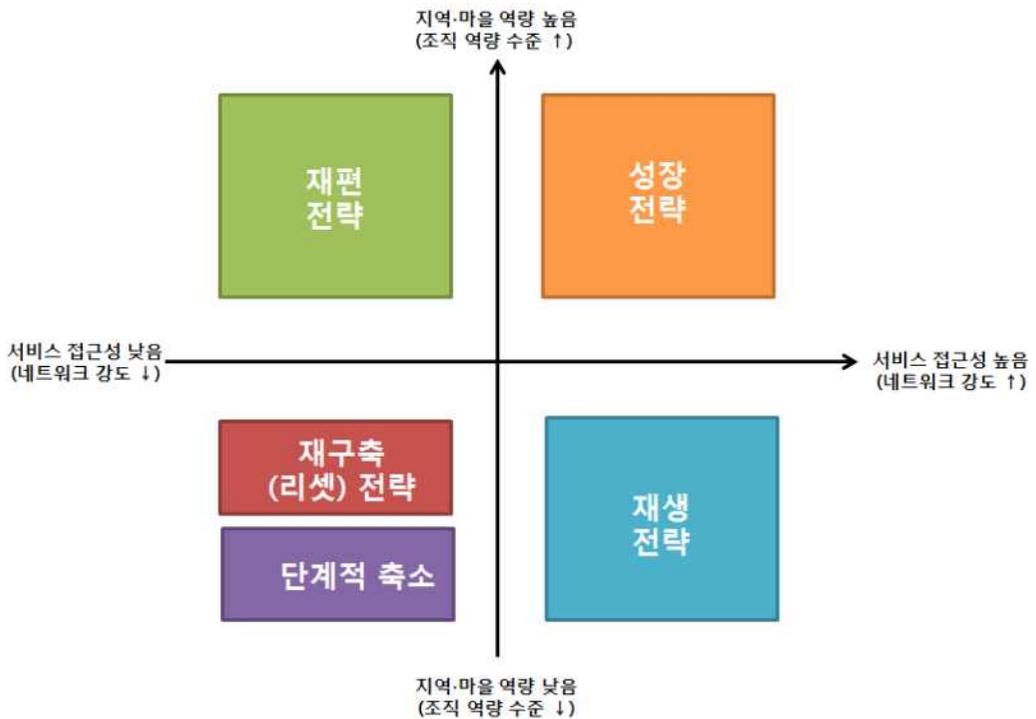
- ① 주요 내용: 과소화·고령화 마을을 포함하는 광역적인 지역사회 단위의 농촌 활성화 거버넌스를 구성
- ② 추진 방안: 과소 및 과소화 마을 주민, 행정과 함께 NPO, 법인 등 다양한 민간 주체들이 참여할 수 있는 구조를 구축하여 지역의 문제를 해결할 수 있도록 거버넌스 구축비 및 운영비를 지역개발사업비에서 소액 지원

### (2) 지역주민 역량 강화를 위한 마을개발학교 운영

- ① 주요 내용: 필요에 따라 수시적으로 학습하고 주민과 공무원이 합심하여 문제 해결책을 발견 할 수 있는 역량강화 프로그램 제공시설 구축. 주민과 지자체 행정공무원이 함께 참여하여 지역의 문제를 함께 논의하고 개선점을 찾아 낼 수 있도록 학습 프로그램에서 지원하는 사업
- ② 추진 방안: 현재 운영되고 있는 농촌활성화지원센터, 마을 만들기 지원센터의 교육 기능과 컨설팅 기능을 강화

### 6.3 농촌 과소화·공동화에 대응하는 지역개발사업 추진방향 및 과제

과소 및 과소화 마을의 4가지 유형을 고려해 볼 때 농촌의 과소 마을 혹은 과소화 마을은 크게 5가지 측면에서 정책 추진 전략을 설정할 수 있다. 과소 및 과소화 마을의 인적 역량 및 지역 서비스 수준이 달라 확실적인 대응으로는 지역 상황에 맞는 정책 추진이 어려운 특징이 있다. 그러므로 과소 및 과소화 마을을 개선하기 위해서는 다양한 사업들을 유형별로 맞춤형으로 적용하는 전략 마련이 필요하다.



<그림 6-2> 과소화에 대응한 5가지 전략

이 연구에서는 <그림 6-2>와 같이 과소 및 과소화 마을의 역량과 서비스 수준을 고

려하여 마을 성장 전략, 마을의 재편 전략, 마을 재생 전략, 마을 재구축 전략, 마을의 단계적 축소 전략 등을 제시한다.

과소화에 대응할 수 있는 여러 지역개발사업(안)을 제시하였는데 해당 사업들이 유형별로 어떻게 어울릴 수 있는지를 제안하여 지역 특성에 맞는 과소화 대응책을 마련하는 것을 제안한다.

### **(1) 과소화 대응 전략 1: 성장가능 마을에 대한 경제·사회 활력 지원**

과소 및 과소화 마을 중 서비스 접근성이 높고, 지역 역량이 높아 성장가능성이 높은 마을에 대한 맞춤형 지원 체계 마련 필요하다.

특히, 성장가능 마을은 소득 증대를 통해 지역 주민의 경제적 활력을 제고하는데 초점을 두고 인구의 신규 유입을 도모하도록 사업을 구상하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

추진해야 할 관련 사업으로는 과소화 마을의 서비스 접근성개선을 위한 작은 중심지 육성 사업, 지역자원을 활용한 비즈니스 창출, 농촌재활성화지구 지정 및 혜택 지원 등이 추진되면 효율적일 것이라고 판단된다.

### **(2) 과소화 대응 전략 2: 소프트웨어를 중심으로 하는 농촌 재생 지원**

서비스 접근성이 높지만 지역 역량이 낮은 과소 혹은 과소화 마을의 경우는 소프트웨어 사업을 중점적으로 투입하여 주체 간 협력을 통한 농촌 재생에 목표를 둔다.

공동체 역량 강화 사업, 공동체 활성화 유발 시설 등도 지원하고 마을 조직을 육성할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

추진해야 할 주력 사업으로는 과소화 농촌마을 활성화 거버넌스 구축, 지역주민 역량 강화를 위한 마을개발학교 운영 지원 등이다.

### **(3) 과소화 대응 전략 3: 하드웨어를 중심으로 하는 농촌 재편 지원**

지역 역량이 높아 마을 개선 사업을 추진할 수 있지만 서비스 여건이 좋지 않은 곳은

하드웨어를 기능을 중점적으로 투입하여 농촌 마을의 기능을 재편할 수 있도록 지원한다.

작은 중심지 등 소규모 중심지를 생성하여 기초 생활 서비스 인프라를 확충한다. 농촌 마을 리모델링을 통해 마을의 공간적 이전 및 재편성을 도모한다.

대중교통 접근성, 도로 접근성 개선 등 네트워크 강화를 통해 서비스 접근성을 강화하는 사업을 추진한다.

과소마을과 인근 과소 마을, 과소 마을과 인근 일반마을 혹은 대규모 마을 간 통합 또는 합병을 통해 중심마을로 한계마을을 흡수·통합하여 행정구역을 재편할 필요가 있다.

관련 사업으로는 중심지-배후지 묶음의 정주생활권 구축사업, 공공교통서비스 개선을 위한 교통네트워크 확충 사업, 과소 지역을 대상으로 하는 취약지역 정주환경개선 사업 등이 적용 될 수 있다.

#### **(4) 과소화 대응 전략 4: 정책적 필요 지역에 대한 마을 재구축(리셋)**

마을 역량 수준이 낮고 접근성도 열악하지만 국토 관리 차원 혹은 전통문화 보전, 농업 유산 보존 등을 위해 마을 유지가 필요한 곳에 대한 지원 체계를 마련이 필요하다. 이 지역은 정책적 필요에 의해 유지시키는 것이기 때문에 상당한 비용이 투입되어야만 유지 될 수 있을 것이다.

관련 사업으로는 과소 지역을 대상으로 하는 지역개발사업과 찾아가는 복지서비스 사업 연계, 원격 보건·복지시스템 구축 지원 사업, 공공교통서비스 개선을 위한 교통네트워크 확충 사업, 지역자원을 활용한 비즈니스 창출, 취약지역 정주환경개선 사업, 과소화 농촌마을 활성화 거버넌스 구축, 지역주민 역량 강화를 위한 마을개발학교 운영

#### **(5) 과소화 대응 전략 5: 단계적 마을 소멸 추진**

마을 역량, 서비스 접근성이 열악하여 과소 상태에 대한 개선이 극도로 어려운 경우 단계적으로 마을을 소멸 하도록 추진한다. 토지이용규제 등을 통해 신규 전입이 발생하지 않도록 하고 기존 주민들에게 거주지 이전을 지원하는 내용의 사업이 필요하다.

추진해야 할 관련 사업으로는 과소화 농촌마을 활성화 거버넌스 구축, 마을이전사업 등이 될 수 있을 것이다.

## 7. 결론 및 제언

### 7.1 결론

인구가 증가하는 마을과 인구가 감소하는 마을이 공존하고, 다양한 유형의 지역에서 인구증가 마을이 출현하고 있다. 인구가 증가하는 마을은 주로 읍에 분포하고, 인구가 감소하는 마을은 주로 면에 분포하는 등 권역별 차이도 나타나고 있다. 과소화 마을과 지역을 활성화하기 위한 특별한 관심과 지원이 필요하며, 이러한 지역에 실질적인 도움이 되는 사업 발굴, 추진이 필요하다.

시·군이나 읍·면 및 마을 중에는 광역 도시권의 영향을 강하게 받는 곳이 있는가 하면, 시·군 생활권, 읍·면 생활권, 소생활권, 원격지 소규모 마을권 등의 다양한 생활권이 존재한다. 다양한 권역별 개발 실태와 개발 수요를 파악하여 지역 실정에 적합한 개발 전략 수립 및 개발 방안 모색이 필요하며, 지역특화개발 방향에 초점을 맞춘 탄력적인 사업추진 모델 발굴, 활용 등이 필요하다.

포괄보조금제도 하에서의 일반농산어촌개발사업의 의의와 추진논리 및 주요 특징을 살펴보면, 메뉴 방식으로 체계화 되어 있는 일반농산어촌개발사업은 지자체가 지역의 실정을 고려하여 다양한 사업을 발굴, 추진할 수 있는 구조를 지니고 있다. 또한, 창의사업을 발굴하여 추진할 수 있도록 하는 등 사업추진에 유연성을 발휘할 수 있도록 하고 있다. 그렇지만, 전체 사업을 통합적으로 아우르는 발전 전략수립과 방향 설정이 취약한 등의 문제도 나타나고 있다.

이러한 현실을 토대로 하여 볼 때, 농촌의 공간적 특성이 다양해지고 있는 가운데, 농촌 본연의 강점을 살리고 단점을 보완하는 전략의 토대 위에 지역 특성과 입지여건을 고려한 지역 맞춤형 개발전략의 마련이 필요해 보인다.

농업환경 보전과 안전 농산물 생산 및 환경자원 보전을 실현함으로써 농촌다움을 유지보전하고, 공공재가 과소 공급되는 상황을 미연에 방지하며 지속가능한 농촌개발이라는 공익성을 확보해 나가도록 해야 할 것이다. 특히, 공익적 가치가 많은 농촌 지역에 인구가 과소한 곳이 많아 시장이 잘 작동하지 않는 부

분에 대해서는 적절한 공공의 개입을 통하여 이를 보완하는 방안을 조속히 마련해야 할 것이다.

이와 같이 농촌지역개발을 효과적으로 추진하기 위해서는 인근 도시의 영향력과 이점을 활용할 수 있는 부분은 최대한 활용하되, 원격지(remote area)와 같이 시장이 충분히 작동하지 않는 부분에 대해서는 환경가치 보전 등과 같은 공익성을 살리는 부문과 연계한 지속가능한 투자를 모색할 필요가 있다. 특히, 도시로부터의 농촌으로의 인구 유입이 도시 접근성이 양호한 데에 국한하지 않고 환경, 경관 자원이 풍부한 곳으로까지 다양하게 이루어지고 있어 농촌다움을 유지하고 보전하는 전략은 앞으로 그 가치를 더욱 발할 것으로 기대된다.

그동안 농촌지역개발사업은 추진체계 개편과 함께 공간적 체계화, 역량강화 지원 등을 통하여 정교화 해 왔다고 볼 수 있는데, 앞으로도 중앙-지방 정부의 역할 분담, 민관협력체계 구축, 과소화 지역 및 취약계층에 대한 서비스 지원 강화, 기술지원 체계화 등을 위해 노력을 경주해야 할 것이다.

향후 농촌지역개발사업의 개선방안을 좀 더 상세히 제시하여 보면 다음과 같다.

농촌인구 증감 특성을 보면, 읍 중에서 증가하는 곳이 많고, 면 중에서 감소하는 곳이 많다. 과소화 마을이나 소멸 위험이 높은 마을도 면 지역에 특히 많이 분포되어 있어서 앞으로 농촌 중심지를 둘러싸고 있는 배후지를 포함한 활성화 방안을 마련해 나가야 한다.

기존의 농촌지역개발사업이 농촌 지역의 인구 증가로의 추세 전환과 인구 감소지역의 감소율 완화에 일정부분 기여하고, 농촌인구 증가 및 감소 완화를 통하여 커뮤니티 시설 및 공공 서비스 투자의 효율성을 높인 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한, 농산물가격지지 정책 폐지 이후 농촌관광 등 농촌주민의 대체소득원 개발 및 농촌지역 경제다각화에 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다. 그렇지만, 소멸위험 증가 지역이 여전히 잔존하고 있는 등 농촌지역간 발전 격차 문제가 대두되고 있다.

이에, 지역개발사업의 투자효과를 높이기 위해서는 농촌 지역사회의 변화와 다양한 지역 특성을 고려한 개발 정책과 사업의 추진이 필요하다. 농촌지역의 지속

가능한 발전을 실현하기 위한 미래지향적 개발방향과 개발원칙을 설정하고, 지역 유형별, 권역별 개발전략을 수립하는 토대 위에 성과지향형 농촌지역개발사업을 도입, 추진해 나가야 할 것이다.

## 7.2 제언

농촌마을 변화와 위계체계별 분화 추세를 반영하여 지역 특성을 고려한 차별화된 사업을 도입하고, 지역개발 전략에 기반한 목표 중심의 통합적 사업 추진을 통한 농촌개발의 성과를 제고함과 동시에, 과소화 지역에 대해서는 특별대책 프로그램을 마련해야 할 것이다.

세부적인 농촌지역개발사업 유형을 제시하면 다음과 같다.

(1) 농촌지역개발이 지향해야 할 일반원칙을 수용하는 토대위에 ① 성과지향 통합적 농촌개발사업, ② 농촌의 가치를 향상시키기 위한 사업, ③ 농촌공간을 재편하기 위한 사업, ④ 농촌 활성화를 촉진하기 위한 사업, ⑤ 농촌의 환경친화성을 높이기 위한 사업, ⑥ 농촌의 사회적 형평성을 높이기 위한 사업, ⑦ 농촌의 인적 역량을 강화하기 위한 사업, ⑧ 이해당사자간 연계협력을 강화하기 위한 사업 등을 도입, 추진해야 할 것이다.

(2) 과소화에 대응하기 위한 지역개발사업(안)으로 서비스 접근성 개선을 위하여 ① 중심지-배후지 묶음의 정주생활권 구축, ② 작은 중심지 육성 사업, ③ 지역개발사업과 찾아가는 복지서비스사업 연계, ④ 원격 보건·복지시스템 구축 지원 사업을 도입하고, 공공교통서비스 개선을 위하여 공공네트워크 확충 사업을, 경제환경 개선을 위하여 지역자원을 활용한 비즈니스 창출과 농촌재활성화지구사업을 추진하고, 물리환경 개선 및 자연환경 보전 증진을 위하여 취약지역 정주환경개선 사업, 마을이전사업을 추진하며, 인적역량강화를 위하여 농촌마을 활성화 거버넌스 구축과 지역주민 역량강화를 위한 마을개발학교 운영 방안을 모색할 필요가 있다.

(3) 지역개발 차원에서의 농촌과소화 대응 전략은 크게 5가지로 나누어 볼 수 있다.

① 성장가능 마을에 대한 경제·사회 활력 지원, ② 소프트웨어를 중점으로 하는 농촌 재생 지원, ③ 하드웨어를 중점으로 하는 농촌 재편 지원, ④ 정책적 필요 지역에 대한 마을 재구축(리셋), ⑤ 단계적 마을 소멸 추진이 이에 해당된다.

## 참고문헌

- 강석보. 2016. 일반농산어촌개발사업 성과분석 등 발전방향 수립용역 최종보고서. 제주특별자치시, 제주도.
- 강유경. 2004. “일본농촌사회의 과소화에 대한 연구.” 계명대학교 석사학위논문.
- 권인혜. 2017. “프랑스의 농촌을 위한 부처공동위원회(CIR)를 통한 농촌발전 정책 추진 사례.” 한국농촌경제연구원 외국사례 원고.
- 김은경. 2012. 『지역균형발전을 위한 접경·낙후지역 지원방안』. 지역균형발전 정책의 허와 실 공동토론회 자료집.
- 김주원. 2006. 『일본 닷토리현의 인구과소화지역 대응사례- 지역보건의료체계와 마을만들기 사업을 중심으로』. 국토연구원.
- 김혜승 외. 2004. 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』. 국토연구원.
- 김홍주·김륜희. 2015. 『국비지원 도시재생사업의 LH 참여 방안 연구』. 토지주택연구원.
- 남원시. 2017. 남원시 활기찬 농촌프로젝트 시범사업 기본계획서. 남원시.
- 남원시. 2017. 남원시 활기찬 농촌프로젝트 시범사업 시행계획. 남원시.
- 농림축산식품부. 2017. 일반농산어촌개발사업 핸드북. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부 지역개발과. 2017. 일반농산어촌개발사업 정책 토론회.
- 마스다 히로야. 김정환 역. 2015. 『지방소멸』. 와이즈베리.
- 박진경·김선기. 2017. 『인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계』. 한국지방행정연구원.
- 배준구. 2011. “프랑스의 코뮌간 협력과 특징”, 프랑스문화연구, 제23집.
- 성주인 외. 2012. 『농어촌 정주공간의 변화와 정책과제(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『농어촌 정주공간의 변화와 정책과제(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 채종현. 2012. 『농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제. 농정포커스 제 21호. 한국농촌경제연구원.
- 심재현 외 2017. 『미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발정책 추진 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

- 양재모. 1986. “우리나라 인구정책의 종합분석.” 한국인구학회지. 9(1) 1-13.
- 오홍석. 1980. “한국 촌락의 과소실태와 진흥방안.” 지리학. 제22호. pp. 59-86.
- 윤근섭·송정기. 1994. “과소지역의 형성과 구조특성에 관한 연구.” 한국농촌사회학회
- 이소영, 김상민, 최민정. 2017. 인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스  
지원체계 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 이시원·김영기·이성진·하상근. 2005. 『한국의 지역사회 인구변동』. 경상대학교  
사회과학연구원.
- 이창우. 2013. “농어촌 과소화마을, 어떻게 할 것인가: 특성별 유형분석과 차별화 전  
략.” 이슈브리핑 vol.106. 전북발전연구원.
- 이한방. 2000. “과소농촌지역의 휴경화 현상에 관한 연구.” 서울대 박사논문.
- 임상봉. 2016. “지역맞춤형 농어촌 개발의 과제”. 공공정책. 6월호. pp. 52-54.
- 임상봉 외. 2016. 베트남 신농촌개발사업의 발전방안 모색. 한국농어촌공사  
농어촌연구원.
- 임상연. 2017. 일본 “국토그랜드디자인 2050”을 통해서 본 일본 지방소멸 및  
창생전략“. 한국농촌경제연구원 발표자료.
- 임상연·변필성. 2014. “일본의 과소지역 정책동향과 시사점.” 국토정책브리프  
491호.
- 정경희·이재훈·김병량. 2014. “일본 ‘한계취락’의 인구감소 대책방안 사례연구.”  
Journal of the Korean Housing Association. Vol25. No.3 35-43.
- 정기환·문순철·민상기. 1999. 『농촌인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책』.  
한국농촌경제연구원.
- 정도채·심재현. 2017. “2017 농업전망, 늘어나는 곳과 줄어드는 곳: 농촌인구와 농촌  
개발과제.”. 한국농촌경제연구원.
- 조명호·김점수·강종원·황규선·박상용·조근식. 2015. 『고령화에 대응한 강원도  
의 지역활력증진방안』. 강원발전연구원.
- 조영제·유학열·윤정미·이관률·박경철·엄성준·김성하. 2013. 『과소화·고령화에  
대응한 ‘한계마을정책’도입을 위한 기초연구』. 충남연구원.
- 조영제·윤정미·김두환·조은정. 2014. 『농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을  
재편 방안 연구』. 충남연구원.
- 조준범. 2009. “농어촌지역 마을단위 과소화 특성에 관한 연구 - 전남 장흥군을

중심으로.” 한국지역개발학회지 제21권 제3호, 2009.9/21(3). pp.163~182.

지역발전위원회. 2013. 지역행복생활권 가이드라인.

지역발전위원회. 2017. 지역발전정책 백서.

진안군. 2017. 마령면 농촌중심지활성화사업[선도지구] 기본계획보고서. 진안군.

한국농촌경제연구원. 2016. 중장기 농촌지역개발의 새로운 틀을 마련한다(1): 농촌성(Rurality)에 바탕을 둔 맞춤형 지역개발의 모색.

한국농촌경제연구원. 2016. 미래 농촌 정주공간의 진단과 정책 방향.

한국농촌경제연구원. 2016. 제16차 농어촌지역정책포럼 자료집(2016. 4).

한국농촌경제연구원. 2017. 농업전망 2017(I). 한국농촌경제연구원.

행정자치부. 2017. 인구감소지역 新발전방안 워크숍 자료.

홍경희. 1985. 『촌락지리학』. 서울: 법문사.

과소지역자립촉진특별법개요([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000476787.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000476787.pdf)/2017.6..13)

국토교통부 보도자료(2016.9.2.)

농식품부 내부자료(2017)

지역발전위원회 새뜰마을 홈페이지<http://hope.region.go.kr/> 2017.11.1.)

연합뉴스. [기로에 선 시골마을] ③ ‘마을재생·재편’에 부활의 답이 있다. 2017년 4월 6일 기사.

통계청 인구이동통계; 인구총조사; 농림어업총조사 지역조사 원자료.

행정자치부 보도자료(2017.3.3.)

총무성 자치행정국 과소대책실, 2016, 「2015년 과속대책의 현황」에 관하여(개요판).

[[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/ka-somain8.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/ka-somain8.htm)]

Austrian Development Agency, Evaluation Unit. 2008. Guidelines for Project and Programme Evaluations. Austrian Development Cooperation.

Centre for Rural Economy. 2014. What are the implications of a greying

- UK countryside? Newcastle University.
- DG Agriculture and Rural Development, European Commission. 2009. Evaluation guidelines. European Commission.
- European Network for Rural Development. 2016. LEADER Local Development Strategies (LDS): Guidance on design and implementation. European Commission.
- FAO. 2006. The Role of Agriculture and Rural Development in Revitalizing Abandoned/Depopulated Areas. Food and Agriculture Organization in the United Nations.
- Farrell, Gilda and Samuel Thirian. 1999. Territorial Competitiveness: Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience. LEADER European Observatory.
- Farrell, Gilda. 1997. Innovation and Rural Development. European Observatory LEADER.
- Hugo, Graeme, Anthony Champion and Alfredo Lattes. 2001. New Conceptualisation of Settlement for Demography: Beyond the Rural/Urban Dichotomy. Paper Prepared for Session 42, IUSSP Conference, Bahia, Brazil, June 2001.
- Kim, Sukkoo. 2008. Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies. The World Bank.
- Kudo, Shogo, Emmanuel Mutisya, and Masafumi Ngao. 2015. "Population Aging: An Emerging Research Agenda for Sustainable Development". Social Sciences. [www.mdpi.com/journal/socsci](http://www.mdpi.com/journal/socsci).
- OECD. 2017. New Rural Policy: Linking up for Growth. OECD.
- Schejtman, A. and J. A. Berdegue, 2004. Rural Territorial Development. Dinamicas Territorialesrurales.
- Scottish Executive Development Department. 2005. Rural Planning Typologies Research Report: Land Use Consultants. Crown.
- Shrivastava, O.S. 1994. Demography and population studies. New Delhi: Vikas Publishing House PTV LTD.

- Shucksmith, Mark. 2013. Future Directions in Rural Development. CarnegieUK.
- South Cambridgeshire District Council. 2012. Local Plan Village Classification Report. South Cambridgeshire District Council.
- Taylor, Matthew. 2008. Living Working Countryside: The Taylor Review of Rural Economy and Affordable Housing. London: Department for Communities and Local Government.
- The Center for Rural Pennsylvania. 2005. Rural Development in the European Union: Lessons for Pennsylvania.
- Terluin and Venema. 2003. Towards Regional Differentiation of Rural Development Policy in the EU. The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI).
- 国土交通省. 2014. 『‘小さな拠点’ づくりに関する国土交通省の取り組み』.

## 부 록

### <과소 및 과소화마을 현황19)>

구 분		과소마을	과소화마을	합계
전 체		841	327	1,168
강원도고성군	간성읍	1	0	1
	근덕면	1	0	1
강원도삼척시	노곡면	5	2	7
	도계읍	3	0	3
	신기면	1	0	1
	하장면	1	0	1
	강현면	1	0	1
강원도양양군	손양면	1	0	1
	현남면	1	0	1
	영월읍	0	1	1
강원도춘천시	동면	1	0	1
	북산면	4	0	4
	신북읍	0	1	1
강원도평창군	대관령면	1	0	1
	미탄면	1	0	1
	평창읍	0	1	1
강원도홍천군	북방면	1	0	1
강원도횡성군	갑천면	1	0	1
	공근면	1	0	1
	둔내면	1	0	1
경기도광주시	남종면	1	0	1
	퇴촌면	0	1	1
경기도안성시	고삼면	1	0	1
	미양면	1	0	1
	삼죽면	1	0	1
경기도이천시	설성면	1	0	1
경기도파주시	법원읍	0	1	1
	적성면	2	0	2
경기도평택시	고덕면	1	1	2
	오성면	0	1	1
경기도포천시	화현면	0	1	1

19) 2015년 농어업총조사 자료 기준

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
경기도화성시	마도면	0	1	1
	봉담읍	0	1	1
	우정읍	0	1	1
경상남도거제시	연초면	1	0	1
	장목면	0	1	1
경상남도거창군	가북면	1	0	1
	고제면	1	0	1
	남하면	4	0	4
	마리면	1	0	1
	신원면	1	0	1
	웅양면	0	2	2
경상남도고성군	개천면	3	0	3
	구만면	1	0	1
	대가면	1	0	1
	마암면	1	0	1
	삼산면	1	0	1
	상리면	0	1	1
	영현면	3	1	4
	하일면	1	0	1
경상남도김해시	한림면	1	0	1
경상남도산청군	삼장면	1	0	1
	생비량면	1	0	1
	생초면	2	2	4
	신등면	0	1	1
	오부면	2	0	2
경상남도의령군	궁류면	0	1	1
	낙서면	2	0	2
	대의면	1	1	2
	봉수면	0	1	1
	부림면	1	0	1
	용덕면	0	1	1
	유곡면	1	0	1
	의령읍	0	1	1
	지정면	1	2	3
	칠곡면	1	0	1
경상남도진주시	대곡면	1	0	1
	대평면	3	0	3
	사봉면	1	0	1

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
	이반성면	1	0	1
	일반성면	0	1	1
경상남도창녕군	남지읍	3	1	4
	이방면	0	1	1
경상남도창원시 마산합포구	진동면	0	1	1
	진북면	1	1	2
	진전면	2	1	3
경상남도창원시 의창구	동읍	0	1	1
경상남도통영시	도산면	1	0	1
	사랑면	1	1	2
	산양읍	1	0	1
	육지면	3	3	6
	용남면	1	0	1
	한산면	4	0	4
경상남도하동군	고전면	2	0	2
	양보면	3	0	3
	적량면	1	0	1
경상남도함양군	병곡면	1	1	2
	서상면	2	0	2
	서하면	2	0	2
	수동면	0	2	2
	지곡면	1	2	3
	휴천면	2	0	2
경상남도합천군	가회면	1	1	2
	덕곡면	0	1	1
	묘산면	1	1	2
	봉산면	0	1	1
	삼가면	2	1	3
	쌍백면	1	1	2
	울곡면	1	0	1
	청덕면	2	0	2
경상북도경산시	용성면	5	1	6
경상북도경주시	양북면	1	0	1
경상북도고령군	우곡면	1	0	1
경상북도구미시	옥성면	1	0	1
경상북도군위군	고로면	2	0	2
	소보면	0	1	1
경상북도김천시	구성면	1	0	1

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
	부항면	0	1	1
	어모면	0	1	1
	지례면	1	0	1
경상북도문경시	마성면	1	0	1
	호계면	1	0	1
경상북도상주시	공검면	0	1	1
	공성면	0	1	1
	모서면	1	0	1
	사벌면	1	0	1
	외서면	1	0	1
	은척면	1	0	1
	이안면	2	1	3
	함창읍	0	1	1
경상북도성주군	화남면	0	1	1
	벽진면	2	0	2
경상북도안동시	북후면	0	1	1
	예안면	3	1	4
	와룡면	1	0	1
경상북도영덕군	풍천면	0	1	1
	남정면	1	0	1
	달산면	1	1	2
	지품면	1	0	1
경상북도영양군	축산면	1	0	1
	석보면	1	0	1
	영양읍	2	1	3
경상북도영주시	청기면	3	0	3
	장수면	1	0	1
경상북도영천시	평은면	0	3	3
	북안면	2	0	2
경상북도예천군	자양면	2	0	2
	감천면	1	0	1
	보문면	0	1	1
	상리면	1	0	1
	용문면	1	0	1
경상북도울진군	호명면	0	1	1
	금강송면	1	0	1
	기성면	1	2	3
	온정면	2	1	3

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
경상북도의성군	가음면	0	1	1
	구천면	2	1	3
	금성면	0	1	1
	다인면	0	1	1
	봉양면	1	0	1
	사곡면	1	2	3
	안사면	0	1	1
	의성읍	0	1	1
	점곡면	1	0	1
	춘산면	3	0	3
경상북도청도군	금천면	1	0	1
	청도읍	1	0	1
	풍각면	1	0	1
경상북도청송군	안덕면	1	0	1
	진보면	1	0	1
	청송읍	0	1	1
	파천면	1	1	2
	현서면	0	1	1
경상북도포항시 남구	구룡포읍	0	3	3
	대송면	1	0	1
	동해면	1	3	4
	장기면	0	1	1
경상북도포항시 북구	송라면	1	0	1
	죽장면	1	0	1
대구광역시달성군	가창면	0	2	2
	다사읍	0	1	1
	유가면	0	1	1
부산광역시기장군	기장읍	1	0	1
	정관읍	1	1	2
세종특별자치시	연동면	0	3	3
인천광역시강화군	삼산면	1	0	1
	서도면	1	1	2
전라남도강진군	강진읍	0	1	1
	군동면	5	0	5
	도암면	3	0	3
	마량면	1	0	1
	성전면	2	0	2
	신전면	1	0	1

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계	
	옴천면	3	2	5	
	작천면	2	1	3	
	칠량면	1	0	1	
전라남도고흥군	고흥읍	1	0	1	
	과역면	3	1	4	
	남양면	4	0	4	
	도덕면	1	2	3	
	도양읍	1	1	2	
	도화면	3	0	3	
	동강면	0	1	1	
	두원면	2	0	2	
	봉래면	0	2	2	
	점암면	7	0	7	
	포두면	4	0	4	
	풍양면	1	0	1	
	전라남도곡성군	목사동면	4	0	4
		삼기면	3	0	3
오곡면		1	0	1	
오산면		2	1	3	
입면		2	2	4	
죽곡면		2	0	2	
전라남도광양시	봉강면	1	0	1	
	진월면	2	0	2	
전라남도구례군	간전면	1	0	1	
	구례읍	1	1	2	
	산동면	1	0	1	
	용방면	1	0	1	
	토지면	1	0	1	
전라남도나주시	공산면	1	2	3	
	금천면	0	1	1	
	다도면	2	0	2	
	다시면	1	2	3	
	동강면	1	1	2	
	문평면	1	2	3	
	반남면	3	0	3	
	왕곡면	0	1	1	
전라남도담양군	금성면	1	0	1	
	남면	2	1	3	

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
	대덕면	4	0	4
	대전면	1	0	1
	무정면	2	0	2
	봉산면	1	0	1
	용면	1	0	1
전라남도무안군	몽탄면	1	1	2
	청계면	1	0	1
	해제면	0	1	1
전라남도보성군	검백면	1	0	1
	노동면	1	0	1
	문덕면	4	1	5
	별교읍	1	0	1
	복내면	3	1	4
전라남도순천시	낙안면	1	0	1
	상사면	0	1	1
	송광면	3	1	4
	승주읍	2	0	2
	외서면	1	1	2
	해룡면	0	1	1
	황전면	0	2	2
전라남도신안군	도초면	4	2	6
	신의면	1	0	1
	암태면	1	0	1
	암해읍	0	1	1
	장산면	1	0	1
	증도면	0	2	2
	하의면	1	2	3
전라남도영광군	낙월면	5	2	7
	백수읍	0	2	2
전라남도영암군	군서면	1	1	2
	금정면	1	0	1
	덕진면	2	0	2
	신북면	3	2	5
전라남도완도군	금당면	1	0	1
	금일읍	7	0	7
	노화읍	2	0	2
	약산면	0	1	1
	청산면	0	1	1

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
전라남도장성군	동화면	0	1	1
	삼계면	0	1	1
	삼서면	1	0	1
	장성읍	1	1	2
	진원면	1	2	3
전라남도장흥군	관산읍	2	1	3
	부산면	0	1	1
	용산면	2	0	2
	유치면	3	0	3
	장평면	5	1	6
	장흥읍	1	1	2
전라남도진도군	의신면	1	3	4
	임회면	2	1	3
	조도면	7	0	7
	지산면	2	0	2
	진도읍	0	1	1
전라남도함평군	대동면	0	1	1
	손불면	0	1	1
	학교면	1	0	1
전라남도해남군	계곡면	0	1	1
	마산면	3	0	3
	문내면	0	2	2
	북평면	2	0	2
	산이면	1	1	2
	삼산면	0	2	2
	송지면	1	1	2
	옥천면	7	0	7
	화산면	9	0	9
화원면	4	1	5	
전라남도화순군	남면	2	1	3
	도암면	3	0	3
	동면	1	1	2
	동북면	1	1	2
	북면	2	1	3
	이서면	1	1	2
	이양면	2	1	3
	청풍면	1	2	3
	춘양면	0	1	1
화순읍	1	1	2	

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
전라북도고창군	고수면	2	2	4
	고창읍	1	1	2
	공음면	1	1	2
	무장면	1	1	2
	부안면	2	1	3
	상하면	4	1	5
	성내면	0	2	2
	성송면	2	1	3
	신림면	1	1	2
	심원면	1	0	1
	아산면	1	0	1
	해리면	6	0	6
전라북도군산시	나포면	0	2	2
	대야면	5	0	5
	서수면	1	0	1
	옥산면	2	0	2
	임피면	1	0	1
전라북도김제시	공덕면	1	0	1
	금구면	1	0	1
	금산면	1	1	2
	만경읍	3	0	3
	백산면	5	0	5
	봉남면	7	0	7
	부량면	8	2	10
	성덕면	3	0	3
	용지면	0	1	1
	죽산면	8	1	9
	진봉면	7	1	8
	청하면	2	0	2
황산면	2	0	2	
전라북도남원시	대강면	2	2	4
	대산면	1	0	1
	덕과면	1	2	3
	보절면	6	0	6
	사매면	2	0	2
	송동면	3	1	4
	수지면	6	0	6
인월면	2	0	2	

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
전라북도무주군	안성면	1	0	1
	적상면	1	0	1
전라북도부안군	계화면	1	0	1
	동진면	3	1	4
	백산면	13	1	14
	보안면	7	0	7
	상서면	1	1	2
	위도면	3	0	3
	주산면	10	0	10
	줄포면	2	0	2
	진서면	2	0	2
	하서면	3	2	5
	행안면	2	0	2
전라북도순창군	구림면	2	1	3
	금과면	2	0	2
	동계면	3	2	5
	북흥면	2	3	5
	순창읍	1	0	1
	쌍치면	9	0	9
	유등면	2	1	3
	인계면	3	0	3
	적성면	7	0	7
	팔덕면	4	0	4
풍산면	8	1	9	
전라북도완주군	구이면	1	0	1
	동상면	4	0	4
	봉동읍	0	1	1
	비봉면	10	0	10
	삼례읍	1	2	3
	상관면	0	1	1
	화산면	7	0	7
전라북도익산시	낭산면	1	2	3
	망성면	1	2	3
	성당면	1	1	2
	여산면	1	2	3
	오산면	5	5	10
	왕궁면	0	1	1
	용동면	0	1	1

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
	용안면	1	1	2
	옹포면	3	1	4
	춘포면	1	1	2
	함라면	2	0	2
	함열읍	2	0	2
	황등면	1	0	1
전라북도임실군	강진면	5	0	5
	관촌면	3	0	3
	덕치면	4	1	5
	삼계면	3	1	4
	성수면	1	0	1
	신태면	1	0	1
	신평면	1	0	1
	오수면	0	1	1
	운암면	3	1	4
	임실읍	1	2	3
	지사면	2	0	2
	청용면	1	0	1
전라북도장수군	계남면	3	0	3
	변암면	1	0	1
	산서면	5	4	9
	장계면	1	0	1
	장수읍	1	0	1
	천천면	1	0	1
전라북도정읍시	감곡면	4	1	5
	고부면	5	1	6
	북면	1	0	1
	산내면	3	0	3
	산외면	5	1	6
	소성면	0	3	3
	신태인읍	2	1	3
	영원면	4	0	4
	용동면	7	4	11
	이평면	6	5	11
	임암면	3	0	3
	정우면	4	3	7
	칠보면	3	1	4
태인면	8	0	8	

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
전라북도진안군	동향면	6	3	9
	백운면	5	8	13
	부귀면	0	1	1
	상전면	5	0	5
	성수면	6	3	9
	안천면	4	0	4
	용담면	3	0	3
	정천면	1	0	1
	주천면	4	2	6
	진안읍	4	9	13
충청남도논산시	채운면	2	1	3
충청남도부여군	남면	1	0	1
	내산면	3	0	3
	부여읍	1	0	1
	양화면	2	0	2
	외산면	0	1	1
	임천면	1	0	1
	장암면	1	0	1
	초촌면	0	1	1
	충화면	4	1	5
	홍산면	2	0	2
충청남도서천군	기산면	2	0	2
	마산면	3	0	3
	마서면	1	0	1
	시초면	0	2	2
	장항읍	0	1	1
	한산면	3	0	3
	화양면	1	1	2
충청남도아산시	선강면	1	0	1
	신창면	0	1	1
충청남도예산군	봉산면	0	1	1
충청남도천안시 동남구	동면	0	1	1
	병천면	0	1	1
	성남면	1	0	1
	풍세면	0	1	1
충청남도청양군	목면	0	1	1
	청남면	0	1	1
	청양읍	0	1	1

(계속)

구 분		과소마을	과소화마을	합계
충청남도홍성군	광천읍	0	1	1
충청북도괴산군	불정면	1	0	1
	장연면	2	0	2
	청안면	1	0	1
	칠성면	0	1	1
충청북도단양군	단성면	1	0	1
	단양읍	1	0	1
	대강면	1	0	1
	매포읍	0	2	2
	적성면	0	1	1
충청북도보은군	내북면	1	0	1
	산외면	1	1	2
	수한면	2	1	3
	회남면	7	0	7
	회인면	5	0	5
충청북도영동군	상촌면	1	0	1
충청북도옥천군	옥천읍	1	0	1
	청산면	1	0	1
충청북도음성군	맹동면	0	1	1
	원남면	1	0	1
충청북도제천시	금성면	2	0	2
	덕산면	1	0	1
	수산면	3	0	3
	청풍면	4	0	4
충청북도증평군	도안면	1	0	1
충청북도진천군	문백면	2	0	2
	백곡면	3	0	3
	이월면	1	0	1
	진천읍	1	1	2
충청북도청주시 상당구	문의면	4	0	4
	미원면	1	0	1
충청북도청주시 청원구	북이면	1	0	1
	오창읍	0	1	1
충청북도충주시	금가면	1	0	1
	대소원면	1	2	3
	산척면	2	0	2
	양성면	0	1	1

## 주 의

1. 이 보고서는 농림축산식품부로부터 연구비를 지원받아 한국농어촌공사 농어촌연구원에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용은 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

### ■ 발 행 처

연구과제명 : 농촌마을 변화 및 공간위계별 분화에 따른 지역개발사업 유형 개발	
발 행 일	2017. 12
발 행 인	장 중 석
발 행 처	한국농어촌공사 농어촌연구원
주 소	경기도 안산시 상록구 사동 해안로 870 전 화 031 - 400 - 1700 FAX 031 - 409 - 6055
■ 이 책의 내용을 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다. 단, 이 책의 출처를 명시하면 인용이 가능합니다.	