

인구감소시대에 대응한 지방정부의 농촌지역정책 구상

- 충청남도를 중심으로 -

조영재 · 조봉운 · 유학열 · 윤정미 · 한승석

연구 요약

제1장 연구 배경 및 목적

본 연구는 인구감소시대 지방소멸 위기 및 지방분권 등의 이슈에 대응한 충남도의 새로운 농촌지역정책을 구상하고 세부 추진전략을 마련하는 데에 목적이 있다. 특히, 본 연구에서는 ‘지방분권’의 이슈에 대응한 충남도의 새로운 농촌지역정책을 구상하고 세부전략을 마련하되, 모든 분야가 함축된 종합적이 정책구상 보다는 ‘인구감소시대’라는 이슈에 한정하여 연구를 진행하고, 지방분권과 함께 제기되고 있는 ‘중앙-지방의 새로운 정책협력 거버넌스’ 구축이라는 측면은 본 연구에서는 중점적으로 다루지는 않고, 가능한 지방정부 차원에서 추진할 수 있는 내용을 중심으로 다루고자 하였다.

제2장 이론적 고찰

인구감소시대 지방소멸 관련 선행연구로 인구감소 및 지방소멸 관련 실태를 분석하는 연구와 이에 대응하여 정책과제를 제시한 연구 등을 고찰하였고, 이를 바탕으로 선행연구에서 활용한 인구감소 및 지방소멸 관련 실태 분석방법을 참고하여 분석하되 실제 충남의 농촌지역인 읍면지역 수준에서 정주체계를 고려한 소멸 위기지역을 도출하여 실태를 파악하고, 선행연구에서 도출된 다양한 정책들이 충남에 적용가능한지를 검토하였다. 또한, 정책동향 고찰결과, 자치분권 정책 기조에 따라 지방의 자율성 증대와 함께 책임성이 강화되고 있으며 새로운 농촌지역정책 틀을 구상하고 구체적인 추진전략의 마련이 요구되고 있다는 점과, 인구감소시대 국토균형발전의 측면에서 집약적 도시공간의 형성과 함께 수요 맞춤형 생활서비스 제공을 위한 체계적인 정주체계 구축이 요구되고 있다는 시사점을 도출하였다.

제3장 충청남도 현황 조사 및 분석

우선, 충청남도의 농촌지역정책 관련 문제점을 분석하고 시사점을 도출하기 위해 충청남도 관련정책 추진현황 조사, 관련정책 추진 현장사례 조사, 관련주체의 의식분석 등을 진행하였다. 그 결과, ① 농촌지역정책의 가장 큰 이슈는 인구감소시대의 도래와 자치분권·지방의 자율

성 강화, ② 충청남도 농촌지역정책의 가장 큰 문제는 관련 정책들의 부재와 역량 부족, ③ 충청남도 마을만들기 모형을 기반으로 여건변화에 대응한 개선된 모형개발 필요, ④ 인구감소 시대에 대응하기 위해서는 안정적인 정주체계의 확립 등 재편정책 필요, ⑤ 중심거점지역과 배후마을을 연결하는 안정적인 정주체계 확립을 위한 모델 정립 필요 등의 시사점을 도출하였다.

둘째, 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 정책 수요와 국내외 우수 정책사례를 분석하였다. 그 결과, 정책 수요로서는 마을만들기 활동의 지속적 지원, 농촌마을 커뮤니티 회복을 위한 지원, 중간지원 조직의 기능 확대 및 외부 주체들과의 연계 활동 강화 등이 요구되었으며, 국내의 우수 정책사례로부터는 민간영역 주체들과의 연계협력, 도시지역 청년층의 농촌지역 파견 등이 농촌지역 커뮤니티 재생을 위한 중요한 전략이라는 점이 도출되었다.

셋째, 충남 농촌지역의 공간 및 기능을 읍면단위로 분석하였다. 인구는 산업 및 도시개발이 이루어진 지역을 중심으로 성장하였고, 내륙 산간 및 남부지역의 중심의 소멸위험이 일부 산업 및 도시가 발달한 지역을 제외하고 충남 전 지역으로 확대되었다. 통행량은 자립기반이 약하면 약할수록 외부통항량비율이 높았으며, 교통접근성이 열악하여 기반이 약함에도 불구하고 자기지역 통행량이 높은 지역도 있었다. 통행량의 패턴에 따라 서산, 당진, 서천, 부여 등은 시군내에서도 여러 통행권으로 분리되거나, 지역개발로 인해 홍성과 예산 중간에 내포신도시를 중심으로 통행권이 형성하는 모습도 나타났다. 서비스분야 사업체 기능별로 5개의 분류로 구분되었으며, 지역의 계층구조에 따라 서비스의 입지강도(L.Q)가 다르게 나타났고, 농촌지역에서의 계층분화는 적었다. 일부 중심지 역할을 수행하는 지역의 계층이 낮아졌다. 농촌지역이 기초생활서비스 시설별 접근성은 일상생활서비스는 접근성이 양호했으나, 문화 및 여가활동을 지원하는 서비스시설의 접근성은 열악한 것으로 나타났다.

넷째, 인구감소시대에 대응한 농촌지역 정책 구상을 위해 읍면동 차원의 분석 뿐 아니라 보다 소지역인 마을단위(행정리 단위)의 인구구조 및 특성을 분석하였다. 그 결과, 최근 10년간 농어촌마을의 인구감소 및 고령화가 심각하게 진행되고 있었으며 과소고령마을의 경우도 2010년 35개소, 2015년 66개, 2020년 111개로 2010년 대비 2020년에 3~4배 증가되었다. 또한 행정리 단위의 소멸위험지수 분석 결과 소멸고위험 행정리가 2020년 72.0%(3,157개), 소멸위험지역 행정리(소멸고위험+소멸위험진입)는 2020년 90.7%(3,978개)로 거의 모든 행정리가 소멸위험지역에 해당되어 소멸위험지역 선정의 변별력이 낮아 정책 추진 시 어려움이 있기에

마을단위의 소멸위험지수에 대한 지표 설정 검토가 필요하다는 시사점을 도출하였다.

제4장 충청남도 농촌지역정책 구상

이상의 연구를 바탕으로 충청남도 농촌지역정책을 구상하고 추진전략을 마련하였다. 우선, 농촌지역정책 추진 기본방향으로 인구감소시대 등에 대응하여 안정적인 정주체계 확립, 자치분권정책에 따른 지방정부 실정에 맞는 다양한 정책대안 발굴, 지방의 자율성 강화에 따른 책임성 담보를 위한 지방정부의 역량강화 도모, 과소화·고령화로 쇠퇴된 농촌지역에 대한 맞춤형 재생방안 마련, 여건변화에 대응한 새로운 재편방안(기능적·행정적·공간적) 마련 등 다섯가지를 제시하였다. 또한, 농촌지역정책 추진 기본전략으로 첫째, 정주체계상 위계별 정책 추진 전략으로 주체계상의 위계를 크게 ‘중심지’ - ‘중간거점’ - ‘작은거점’, ‘일반마을’의 4가지로 구분하여, 중심성과 기능성 계층은 ‘중심지’로 육성하고 기타 읍면소재지를 중심으로 ‘중간거점’을 육성하되, 일반마을 중에서 계층이 높은 지역을 중심으로 ‘작은거점’을 육성하도록 하는 전략을 제시하였다. 둘째, 지역(마을) 역량별 정책구상으로 지역(마을) 역량별 정책구상은 기본적으로 현재 추진되고 있는 충청남도 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’의 틀을 준용하되, 자치분권정책으로 인한 마을만들기사업 지방이양에 대응하여 새로운 마을의 지속적인 발굴·육성, 이미 육성되었으나 활성화되지 못한 마을, 아직 육성되지 않았지만 내발적 발전역량이 한계에 달한 소외된 마을 등으로 정책영역을 구분하여 적극 대응하도록 하였다. 마지막으로, 정책(사업) 추진 단계별 정책구상으로, 정책(사업) 추진 단계별 정책구상은 자치분권정책에 따른 지방의 자율성 강화에 대응하여 지방정부의 역량강화의 측면에서 농촌지역정책을 사전관리정책, 중간관리정책, 사후관리정책으로 구분하여 추진하고 정책 환류체계를 구축하도록 하였다.

농촌지역 재편전략으로는 첫째, 소멸위험지역의 지속적 모니터링과 관리를 제언하였다. 인구에 의한 소멸위험지수를 통해 지역의 변화를 살펴보는 것은 유용하나, 소멸위험지수 변화의 원인이나 양상은 지역의 인구구조에 따라 차이가 발생한다. 세부적인 인구구조 특성을 파악하여 소멸위험에 대응한 정책을 개발해야 한다. 이에 소멸위험지수 및 인구구조적 특성을 지속적으로 모니터링하는 체계가 필요하다. 둘째, 농촌지역의 공간체계에 대한 재편방안을 제언하였다. 통행패턴을 고려한 생활권 개편을 통해 생활SOC시설 도입 및 복합화 등을 통해 효율적 정주서비스를 공급할 필요하고, 하나의 생활권 내에서의 수요대응형 교통서비스를 제공하고 생활권 내의 원활한 연결을 위한 기반 확충 및 정비를 통해 생활서비스 접근성을 향상시키도

록 하여야 한다. 셋째, 농촌지역 기능적 재편방안을 제언하였다. 농촌지역에서의 지역기능 및 계층구조가 변화하는 주요 요인이 교통시설의 설치로 인한 접근성 향상이 중요하게 작용하여 도시개발 및 산업입지를 촉진하고 있기 때문이다. 충남에 많은 교통시설이 설치될 예정에 있기 때문에 이에 대응하여 농촌지역의 기능 강화를 위한 대안 마련이 필요하다. 이와 함께 귀농 귀촌 등 외부 유입 및 소득수준 향상으로 다양한 문화서비스에 대한 수요가 증가하고 있어 이를 담당할 수 있는 시설의 리모델링 및 복합화를 추진하여 지속적인 기능 강화 및 특화를 도모해야 할 것이다.

한편, 농촌지역 마을 행정리 차원의 대응전략으로는 다음과 같은 3가지 전략을 제언하였다. 첫째, 마을 차원의 공간 및 기능재편 전략으로 과소고령마을에 인접된 활성화된 마을과의 연계 재편 정책, 작은거점 발굴을 통한 공간 및 기능 재편 정책, 중간거점 기능 강화 정책이 추진되어야 한다. 둘째, 마을소멸지수 개발 및 배후마을 연구사업 추진 전략으로 충남 마을 차원의 마을소멸지수 개발 및 관리가 필요하고 과소고령마을과 한계마을에 대한 연구 및 사업 추진 정책이 필요하다. 마지막으로 마을 차원의 DB 구축 및 시계열 모니터링 전략으로 시군 차원의 대응 연구, 행정리 차원의 공간 기능 DB 구축 및 분석, 시계열 실거주 인구 조사 및 마을 모니터링 DB 구축 정책이 필요하다.

마지막, 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 전략으로 ① 농촌마을 자치기능 강화, ② 외부 주체와의 인적 네트워크 강화, ③ 농촌마을 내 사회적자본 형성, ④ 고령자 삶의 질 서비스 지원 강화를 제시하였다. 이러한 전략을 추진하기 위한 주요 정책과제로 ‘충남 농촌마을 자치기능 재생지원단’, ‘충남 도농간 인적 네트워크 연계 플랫폼 구축’, ‘충남 마을학(學) 프로젝트’, ‘충남 농촌마을 커뮤니티 체육환경 조성’ 등을 제안하였다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구 배경 및 필요성	1
2) 연구의 목적	6
3) 연구의 범위	6
2. 연구 내용 및 방법	7
1) 연구 내용	7
2) 연구 방법	9
제2장 이론적 고찰	11
1. 용어정리	11
2. 선행연구 고찰	16
1) 인구감소시대 지방소멸 관련 연구	16
2) 과소·고령마을 관련 연구	22
3) 농촌 재생·재편 관련 연구	28
3. 관련 정책 동향	34
1) 지방분권 관련 정책 동향	34
2) 국토균형발전 및 농촌지역개발 관련 정책 동향	36
4. 소결	39
1) 선행연구 고찰 결과	39
2) 정책동향 고찰 결과	42
제3장 충청남도 현황 조사 및 분석	43
1. 충남 관련 정책 현황 및 실태 진단	43
1) 조사 개요	43
2) 충청남도 관련정책 추진 현황	45

3) 관련정책 추진 현장사례 조사	53
4) 관련 주제 의식 분석	61
5) 결과 및 시사점	73
2. 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 정책 수요 및 국내외 우수사례 분석	76
1) 분석 개요	76
2) 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 정책 수요 분석	78
3) 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 국내외 우수 정책사례 분석	82
4) 결과 및 시사점	115
3. 충남 농촌지역의 공간 및 기능 분석	119
1) 조사 및 분석의 틀	119
2) 농촌지역 공간 분석	121
3) 농촌지역 기능 분석	135
4) 생활SOC 서비스 접근성 분석	140
5) 결과 및 시사점	145
4. 충남 마을(행정리)단위 인구구조 및 특성 분석	147
1) 개요 및 데이터 구축	147
2) 행정리별 인구 변화 분석	157
3) 행정리별 고령화 비율(65세 이상) 변화 분석	160
4) 행정리별 과소·고령마을 변화 분석	164
5) 행정리별 소멸위험지수 분석	168
6) 인구 중심점 공간 특성 분석	171
7) 분석 결과 및 시사점	172

제4장 충청남도 농촌지역정책 구상	175
1. 농촌지역정책 기본 추진전략	175
1) 기본방향	175
2) 정주체계상 위계별 정책 추진 전략	177
3) 지역(마을) 역량별 정책구상	183
4) 정책(사업) 추진 단계별 정책구상	189
2. 농촌지역 재편 전략	194

1) 소멸위험지역의 지속적 모니터링과 관리	194
2) 농촌지역의 공간체계 재편	195
3) 농촌지역의 기능 재편	199
3. 농촌지역 마을(행정리) 차원의 대응전략	203
1) 마을(행정리) 차원의 공간 및 기능 재편 전략	203
2) 마을소멸지수 개발 및 배후마을 연구사업 추진	209
3) 마을(행정리) 차원의 DB 구축 및 시계열 모니터링	212
4. 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 전략	214
1) 농촌마을 자치기능 강화 전략	214
2) 다양한 외부주체들과의 인적 네트워크 강화 전략	217
3) 농촌마을 내 사회적자본(Social Capital) 형성 전략	220
4) 고령자 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 지원 강화 전략	222

제5장 결 론	225
----------------------	------------

참고문헌	228
-------------------	------------

부록. 시군 행정리의 2020년 지방소멸위험지수	234
---	------------

표 목 차

<표 1-1> 인구감소시대 대응 성장관리정책의 유형	4
<표 2-1> 농촌지역 연계협력 활동에	15
<표 2-2> 마을 모니터링 항목 및 지표(조영재 외, 2019)	26
<표 2-3> 인구감소 및 지방소멸 실태 분석 관련 주요 선행연구	39
<표 2-4> 인구감소 및 지방소멸 대응 정책과제 관련 주요 선행연구	40
<표 2-5> 과소·고령마을 및 농촌 재생·재편 관련 충남연구원 주요 선행연구 현황	41
<표 2-6> 정책동향 고찰 결과의 주요 시사점	42
<표 3-1> 충청남도 관련 정책 현황 및 실태 진단 조사 개요	44
<표 3-2> 충청남도 농촌현장포럼(마을발전계획 수립) 추진 현황	47
<표 3-3> 충청남도 희망마을 선행사업 추진 현황	48
<표 3-4> 충남마을만들기지원센터 주요 사업 현황(2020년)	49
<표 3-5> 충남 시·군별 마을만들기 중간지원조직 운영 현황(2020년)	50
<표 3-6> 금산읍 농촌중심지활성화사업 주요 내용	53
<표 3-7> 금산읍 농촌중심지활성화사업 주요 내용(계속)	54
<표 3-8> 금산월장 운영실적	56
<표 3-9> 덕산면 농촌중심지활성화사업 주요 내용	58
<표 3-10> 덕산면 농촌중심지활성화사업 주요 내용	59
<표 3-11> 관련 주체 의식조사 주요 내용	61
<표 3-12> 충청남도 농촌지역정책 관련 문제의식	63
<표 3-13> 충청남도 농촌지역정책 관련 중요 이슈	64
<표 3-14> 인구감소시대, 지방소멸 대응 중요 과제	65
<표 3-15> 자치분권, 지방의 자율성 강화 대응 중요 과제	66
<표 3-16> 마을만들기사업 지방이양 대응 중요 과제	66
<표 3-17> 마을만들기사업 지방이양 대응과제 관련 기타 의견	67
<표 3-18> 중앙-지방의 협력적 거버넌스(계획협약 등) 대응 중요 과제	68

<표 3-19> 안정적인 정주기반 확립(365생활권 구축 등) 대응 중요 과제	68
<표 3-20> 안정적인 정주기반 확립 대응과제 관련 기타 의견	69
<표 3-21> 새로운 농촌공간계획제도 도입 대응 중요 과제	69
<표 3-22> 새로운 농촌공간계획제도 도입 대응과제 관련 기타 의견	70
<표 3-23> 포스트 코로나19 대응 중요 과제	70
<표 3-24> 포스트 코로나19 대응과제 관련 기타 의견	71
<표 3-25> 충청남도 농촌지역정책 구상 관련 기타 의견	72
<표 3-26> 조사 개요	77
<표 3-27> 전문가 의견 내용 요약	79
<표 3-28> 농촌 재능나눔 분야 및 내용	82
<표 3-29> 1사1촌 자매결연 운동의 주체별 역할	84
<표 3-30> 1사1촌 자매결연 활동 결과	85
<표 3-31> 또하나의마을만들기 교류실적	85
<표 3-32> 2020년 충청남도 지역주도형 청년 일자리사업 중 마을연계사업 현황	87
<표 3-33> 농촌문화융성 예술인 파견지원사업 사례	88
<표 3-34> 서울특별시 지역상생사업 내용	90
<표 3-35> 서울특별시 도농 상생공동체 현황 및 주요 운영 성과	92
<표 3-36> 2020년 전라북도 농촌과소화대응인력육성사업 사업구분	93
<표 3-37> 2018년 전라북도 농촌과소화대응인력 활동결과	94
<표 3-38> 마을로 내일로 프로젝트 지원내용	95
<표 3-39> 도시청년시골파견제 지원내용	98
<표 3-40> 영덕군 도시청년시골파견제 정착현황	98
<표 3-41> 영국 RAP의 6대 프로그램	100
<표 3-42> The Prince's Countryside Fund의 기금모금 방식	101
<표 3-43> EMRA 프로그램 내용	106
<표 3-44> 지방창생전략 지원 주요 제도	108
<표 3-45> 집락지원원의 마을 점검 활동 예시	110
<표 3-46> 지역부흥협력대 활동 예시	112
<표 3-47> 운남 스페셜 챌린지 사업 내용	114
<표 3-48> 최근 8년간 인구규모별 변화지역	122

<표 3-49> 읍면동지역 최근 8년간 소멸위험지수 단계별 변화	126
<표 3-50> 최근 8년간 소멸위험지수 단계별 변화 지역	126
<표 3-51> 출발지역 기준 자가지역으로의 통행량 비율(2018)	128
<표 3-52> 도착지역 기준 자가지역으로의 통행량 비율(2018)	129
<표 3-53> 순이동량 현황(2018년)	130
<표 3-54> 통행량 OD를 이용한 요인분석 및 설명력	133
<표 3-55> 통행량DO를 이용한 요인별 요인점수 0.5이상 지역	134
<표 3-56> 2010년, 2018년 사업체 유형별 입지지역 비율구분	137
<표 3-57> 기능지수에 의한 2010년, 2018년 계층분류	140
<표 3-58> 2010년, 2018년 계층분류에 따른 지역현황	141
<표 3-59> 국토교통부 기초생활인프라 범위 및 최저기준	142
<표 3-60> 기초생활서비스별 지역 접근성	142
<표 3-61> 지역별 기초생활서비스 접근가능 총 시설수	143
<표 3-62> 8개 시설 평균 서비스 접근 비율 구간별 지역	144
<표 3-63> 연구의 범위	147
<표 3-64> 분석 내용 및 방법	148
<표 3-65> 시군별 행정리 현황	149
<표 3-66> 사용된 속성 자료	150
<표 3-67> 시군별 구축된 행정리 공간데이터 수	153
<표 3-68> 생성된 필드 설명	154
<표 3-69> 행정리 인구 수 변화(2010~2020년)	157
<표 3-70> 시군별 행정리 인구 수 변화(2010~2020년)	158
<표 3-71> 행정리 고령화를 변화(65세 이상, 2010~2020년)	160
<표 3-72> 시군별 행정리 고령화 비율 변화(65세 이상, 2010~2020년)	161
<표 3-73> 행정리 과소고령마을(인구 50명 이하 & 65세 고령화 50% 이상, 2010~2020년)	164
<표 3-74> 시군별 행정리 과소고령마을(50명 이하&65세 50% 이상, 2010~2020년)	165
<표 3-75> 소멸위험지수 기준	168
<표 3-76> 2020년 행정리 소멸위험지수	169
<표 3-77> 시군별 행정리 소멸위험지수(2020년)	170
<표 3-78> 3개 연도 지속적 과소고령마을	172

<표 4-1> 정주계층 분석 방법론	177
<표 4-2> 홍성군 읍면단위 계층구조 분석 사례	178
<표 4-3> 홍성군 읍면단위 계층구조 분석 사례	179
<표 4-4> 정주체계상 위계별 농촌지역정책 구상(안)	181
<표 4-5> 정책(사업) 추진 단계별 농촌지역정책 구상(안)	193
<표 4-6> 통행중심성지수별 해당지역(2018년)	196
<표 4-7> 2020년 생활SOC사업 선정	200
<표 4-8> 작은 거점 기준	205
<표 4-9> 읍면소재지 행정리의 지방소멸지수(2020)	208
<표 4-10> 2010~2020년 과소고령 마을 현황	210
<표 4-11> 2010~2020년 고령 마을 현황	210
<표 4-12> 마을 모니터링 항목	211

그림 목 차

[그림 1-1] 전국 인구동태 건수 추이	1
[그림 1-2] 시군구별 지방소멸위험 현황	2
[그림 1-3] 읍면동 기준 지방소멸위험 현황	3
[그림 1-4] 충남의 인구 50명 이하 과소마을 분포 변화	3
[그림 1-5] 농촌 365 생활권의 개념	5
[그림 2-1] 농촌지역 진흥, 재생, 재편의 개념	14
[그림 2-2] 소지역(행정리, 자연마을)경계 활용 자료	23
[그림 2-3] 센서스 자료와 연계한 소지역 분석	23
[그림 2-4] 공간적 재편의 유형	33
[그림 2-5] 자치분권 종합계획의 6대 추진전략 및 33개 과제	34
[그림 2-6] 농식품부의 지방이양 사업 현황	35
[그림 2-7] 제5차 국토종합계획 주요 추진전략	37
[그림 2-8] 농촌정책의 패러다임 변화	38
[그림 2-9] '20~'21년 농촌협약 구상(안)	38
[그림 3-1] 충청남도 마을만들기의 비전 및 목표	45
[그림 3-2] 충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 추진모형	46
[그림 3-3] 충청남도 마을만들기사업 전체 현황(2012~2017)	51
[그림 3-4] 충청남도 마을만들기의 문제점	52
[그림 3-5] 금산읍 중심시-배후마을 교류활동	55
[그림 3-6] 금산월장 개최 모습	56
[그림 3-7] 금산읍 건강다방 모습	57
[그림 3-8] 금산읍 관련 연계사업 현황	57
[그림 3-9] 관련 주체 의식조사 대상자 현황	62
[그림 3-10] 외부 주체들과의 교류 실태	80
[그림 3-11] 외부 주체들과의 연계 활동 유형	81

[그림 3-12] 외부 주체들과의 연계협력 수요	81
[그림 3-13] 농촌 재능나눔사업 활동 현황	83
[그림 3-14] 서울특별시 지역상생사업 개념도	89
[그림 3-15] 상생상회 전경	91
[그림 3-16] 마을로 프로젝트 목표 및 전략	96
[그림 3-17] The Prince's Countryside Fund 홈페이지의 개인기부	101
[그림 3-18] AMAP 조직의 개념도	104
[그림 3-19] EMRA의 농촌진흥 이론체계	106
[그림 3-20] 농촌집락활성화 지원사업 개요	107
[그림 3-21] 운난시 스페셜 챌린지 사업 체계도	113
[그림 3-22] 2011년 인구 분포	123
[그림 3-23] 2019년 인구 분포	123
[그림 3-24] 2011~2019년(8년)간 인구변화	124
[그림 3-25] 2011년 인구소멸위험지수	125
[그림 3-26] 2019년 인구소멸위험지수	125
[그림 3-27] 출발지역 중심의 지역내외 통행비율 비교	131
[그림 3-28] 도착지역 중심의 지역내외 통행비율 비교	132
[그림 3-29] 2010년, 2018년 서비스 유형의 분포지역 비율	136
[그림 3-30] 2010년 기능지수값에 의한 계층 구분	136
[그림 3-31] 2018년 기능지수값에 의한 계층 구분	136
[그림 3-32] 주민등록인구자료의 인구자료 갱신	150
[그림 3-33] 2020년 행정리 공간 데이터 갱신 절차	151
[그림 3-34] 2014년과 2020년 행정리 관할구역 조례 비교	152
[그림 3-35] 2020년 시군별 행정리 공간데이터 결과물	153
[그림 3-36] 엑셀 자료에서 GIS 속성 자료로 변환 과정	154
[그림 3-37] Population Weighted Areal Interpolation 방법	156
[그림 3-38] 행정리 인구 수 변화(2010~2020년)	157
[그림 3-39] 시군별 행정리 인구수 변화(2010~2020년)	158
[그림 3-40] 2020년 행정리별 인구 분포	159
[그림 3-41] 2015년 행정리별 인구 분포	159

[그림 3-42] 2010년 행정리별 인구 분포	160
[그림 3-43] 65세 이상 고령화를 변화	161
[그림 3-44] 고령화 핫스팟 분석	161
[그림 3-45] 시군별 65세 이상 고령화를 변화	162
[그림 3-46] 2020년 65세 이상 고령화를	162
[그림 3-47] 2015년 65세 이상 고령화를	163
[그림 3-48] 2010년 65세 이상 고령화를	163
[그림 3-49] 과소고령마을(인구 50명 이하 & 65세 고령화 50% 이상, 2010~2020년)	164
[그림 3-50] 2020년 과소고령마을 행정리	166
[그림 3-51] 2015년 과소고령마을 행정리	166
[그림 3-52] 2010년 과소고령마을 행정리	167
[그림 3-53] 충청남도 행정리 소멸위험지수(2020년)	169
[그림 3-54] 시군별 소멸위험지수(2020년)	169
[그림 3-55] 2020년 행정리별 소멸위험지수	170
[그림 3-56] 2010~2020년 중심점 이동	171
[그림 3-57] 총인구, 고령화, 20-39 여성의 무게 중심	171
[그림 3-58] '소멸고위험' 행정리의 인구분포(2020년)	173

[그림 4-1] 충청남도 농촌지역정책 기본방향	176
[그림 4-2] 정주체계상 위계별 농촌지역정책 구상 개념도	182
[그림 4-3] 정주체계 분석 사례(홍성군)	182
[그림 4-4] 지역(마을) 역량별 농촌지역정책 구상 개념도	184
[그림 4-5] 한계마을정책틀 예시	185
[그림 4-6] 농촌지역 재편방안 예시	185
[그림 4-7] 충청남도 마을만들기 기존 지원체계	186
[그림 4-8] 마을만들기 사업 이양 이후 충청남도 마을만들기 지원체계	187
[그림 4-9] '충남형 마을만들기' 역량단계별 지원체계(안)	188
[그림 4-10] 마을모니터링 및 관리시스템 예시	189
[그림 4-11] 마을만들기 유형별 주민교육 프로그램 예시	191
[그림 4-12] 농어촌마을의 다양한 인증 사례	192

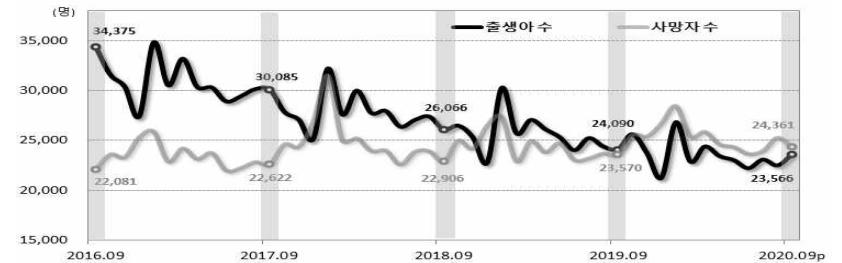
제1장 서론

[그림 4-13] 농촌재생사업 흐름도 예시	193
[그림 4-14] 계층별 인구수변화와 소멸지수변화 비교	195
[그림 4-15] 유출통행량 5%이상	198
[그림 4-16] 유입통행량 5%이상	198
[그림 4-17] 통행량을 통한 지역 그룹	198
[그림 4-18] 마을 차원의 대응전략	203
[그림 4-19] 과소고령마을에 인접된 마을과 연계 마을 도출(예)	204
[그림 4-20] 2020년 과소고령마을에 인접된 마을의 인구분포	204
[그림 4-21] 작은 거점 기준 설정	206
[그림 4-22] 분석 과정	206
[그림 4-23] 작은 거점 분석 결과	207
[그림 4-24] 작은 거점과 배후마을	207
[그림 4-25] '자치기능 재생 지원단'추진 절차	215
[그림 4-26] 충남 농촌&도시 인적 네트워크 플랫폼(가칭) 구상도	218
[그림 4-27] '농촌마을 현장도우미'사업 추진 절차	219
[그림 4-28] '농촌마을 현장도우미'추진사례	220
[그림 4-29] 농촌형 커뮤니티 케어 추진사례	224

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

최근, 통계청의 인구동향조사 결과(2020.11.25.)에 따르면 2020년 9월 현재 전국 출생아수는 23,566명, 사망자 수는 24,361명으로 자연증가(출생-사망)는 795명 감소하고, 사망자 수가 출생아 수를 뛰어넘는 현상은 10개월 연속 지속되고 있다. 이에 따라, 당초 2028년으로 예상되었던 우리나라 전체 인구감소의 시점이 8년 앞당겨져 올해 시작될 가능성이 있는 것으로 전망되고 있어, 본격적인 인구감소시대의 도래를 예고하고 있다.

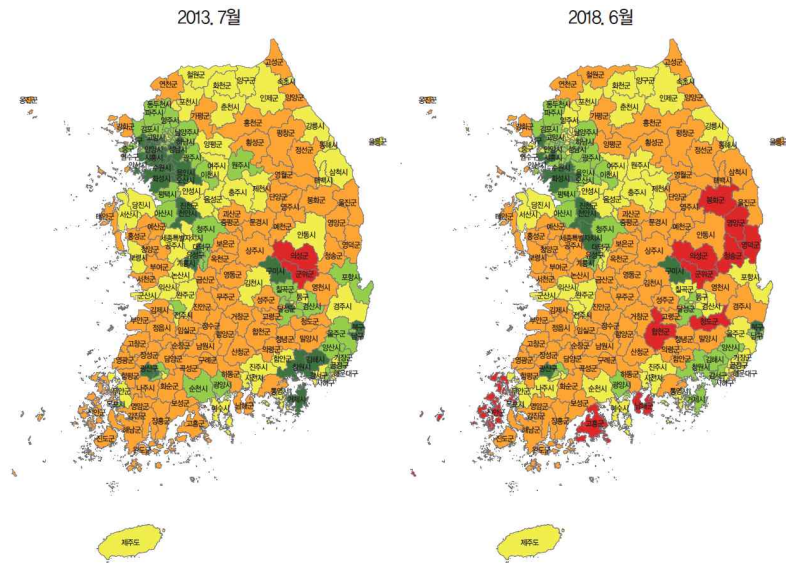


자료: 통계청, 2020, 2020년 9월 인구동향

(그림 1-1) 전국 인구동태 건수 추이

이러한 인구감소시대와 함께 지방소멸의 문제가 주요한 이슈로 등장하고 있다. 한국고용정보원(2018)의 분석에 따르면 2013년 228개 시군구 중 소멸위험지역은 32.7%(75개)를 차지하였으나, 2018년에는 39%(89개)로 증가하였으며, 충남의 경우 소멸위험지역이 금산군, 부여군, 서

천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군 등 군지역에서 최근 공주시, 논산시까지 확대되고 있는 추세이다.

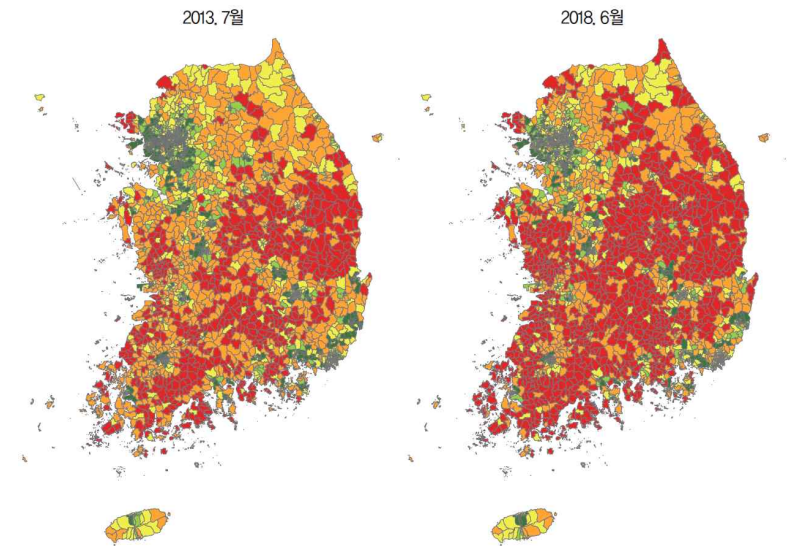


자료: 한국고용정보원, 2018, 고용동향브리프

(그림 1-2) 시군구별 지방소멸위험 현황

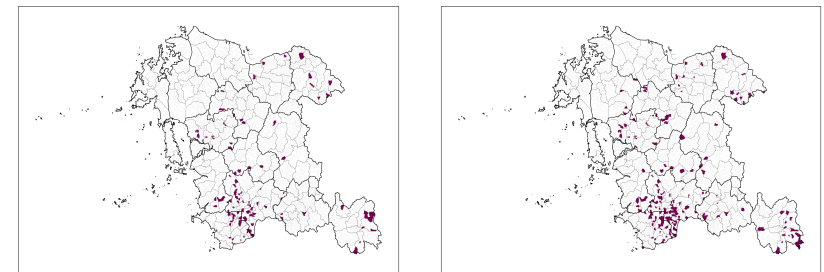
읍면동별로는 소멸위험지역이 2013년 35.3%(1,229개)에서 2018년 43.4%(1,503개)로 274개가 증가하였으며, 충남은 전체의 70.2%의 읍면동이 소멸위험이 높은 것으로 나타나 전국 광역자치체 중 전남 81.1%, 경북 76.8%, 전북 75.9%에 이어 4번째로 높은 비율을 보였다.

마을(행정리) 단위에 있어서도 충남의 경우, 100명 이하의 마을이 2009년 22.65%(789개 마을)에서 2018년 29.18%(1,268개 마을)로 증가하였으며, 50명 이하의 과소마을도 3.10%(108개 마을)에서 4.65%(202개 마을)로 증가하고 있는 상황으로, 향후 마을의 소멸위험도 크게 증가하고 있다(조영재 외, 2019).



자료: 한국고용정보원, 2018, 고용동향브리프

(그림 1-3) 읍면동 기준 지방소멸위험 현황



2009년

2018년

자료: 조영재 외, 2019, 충남연구원 전략연구

(그림 1-4) 충남의 인구 50명 이하 과소마을 분포 변화

이러한 여건변화에 대응하기 위하여 다양한 노력이 진행되고 있다. 도시규모(인구, 경제 등)가 더 이상 성장하는 것이 아닌 축소되는 상황을 인정하고 이에 적응하기 위한 ‘축소도시’의 개념이 도시계획 및 정책에 도입되고 있으며, 이와 함께 최근 인구감소 및 도심공동화, 기성시가지의 쇠퇴 등을 막기 위한 도시재생정책이 활발히 진행되고 있다. 우리나라뿐만 아니라 성장관리(smart growth) 측면에서 일본의 콤팩트시티(compact city), 미국의 뉴어버니즘(new urbanism), 영국의 어반빌리지(urban village) 등의 유사개념이 논의 또는 도입(한국지방행정연구원, 2016)되고 있으며, 특히, 일본의 경우 인구감소의 문제를 심각하게 인지하여 2014년부터 ‘마을·사람·일자리창생법’ 제정을 근거로 ‘지방창생전략’을 마련하고, 이를 바탕으로 지방이 자립적으로 ‘지방관종합전략’을 수립하고 추진할 수 있도록 중앙정부가 지원하는 체계를 갖추고 있어 우리나라에 시사하는 바가 크다.

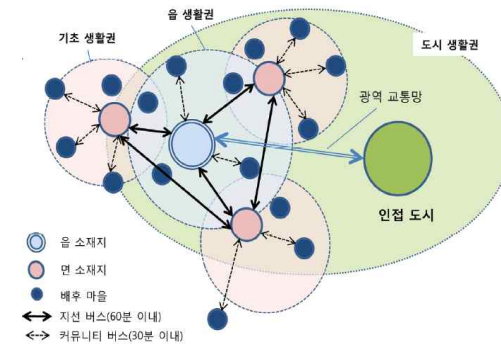
〈표 1-1〉 인구감소시대 대응 성장관리정책의 유형

명칭	개념 및 특징
컴팩트시티 (compact city) /일본	- 에너지 위기에 대한 반성에서 지속가능한도시의 공간형태로 제기 - 도시형태의 콤팩트 / 용도혼합과 적절한 가로계획 - 체계적인 교통네트워크 / 환경규제 및 수준 높은 도시경영
뉴어버니즘 (new urbanism) /미국	- 미국의 도시 스프롤 현상, 인종 및 소득계층별 분리현상에 대한 대응 - 커뮤니티는 주택 외에 상점, 학교, 공원, 공공시설 등 복합기능 수행 - 대부분의 시설과 활동거점은 역과 정류장에서 도보접근이 가능할 것 - 다양한 계층, 연령층의 주민들이 공존할 것 - 에너지 소비를 억제하고 환경보전에 노력할 것
어반빌리지 (urban village) /영국	미국의 뉴어버니즘과 유사하나 미국의 도시계획은 대부분 민간주도로 추진되며 경제적인 측면에서 시장지향적 성격을 갖는 반면, 영국을 비롯한 유럽의 도시계획은 도시계획 및 개발을 복지정책과 연계하려 한다는 측면에서 차이가 있음(예: 저소득층을 대상으로 한 사회주택인 파운드베리 등)

자료: 한국지방행정연구원, 2016, 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안, 정책연구 2016-18

그러나 우리나라의 경우, 인구감소시대 지방소멸의 최첨단에 자리한 직접적인 대상이라고 할 수 있는 농촌지역에 대한 대응책이 상대적으로 미흡한 실정이다. 이제까지의 관련정책은 대부분 중앙정부가 주도하여 지역의 상황과 특성이 반영되지 못하는 천편일률적인 정책이 추

진되어 지방정부 스스로의 대응책이 미흡하고, 더구나 대부분의 사업이 역량이 우수한 지역을 대상으로 하는 공모방식을 취하고 있어 상대적으로 역량이 부족한 인구감소지역, 공동화 지역 등은 정책에서 소외되고 있어, 인구감소시대 지방소멸에 대응한 차별화된 농촌지역정책이 마련되지 못하고 있는 실정이다. 물론, 최근 농식품부 등을 중심으로 인구감소시대에 대응하여 국토 어디에 살더라도 불편 없는 ‘중심지 - 기초생활거점 - 배후마을’의 정주체계를 구축하고 30분 내 기초생활서비스 및 60분 내 복합서비스 접근성을 보장하고 5분 내 응급상황 대응체계를 구축하는 ‘365 생활권’을 조성하려는 농촌정책이 추진되고 있으나, 이를 뒷받침 할 수 있는 지방정부의 역량과 자체적인 준비가 크게 미흡한 실정이다.



자료: 한국농촌경제연구원, 2018, 제24차 농어촌지역정책포럼 자료집

(그림 1-5) 농촌 365 생활권의 개념

특히, 최근 정부의 ‘자치분권’정책에 따라 ‘20년 균특회계 예산편성에서 10개 부처, 3개 청의 39개 세부사업, 110개 내역사업(약 3.5조원 규모)을 지방으로 이양하고, 이의 일환으로 농식품부는 일반농산어촌개발사업에서 거점 조성 관련 사업을 제외한 지역밀착형 사업으로 판단되는 마을만들기사업(4,387억원 규모)을 결정함으로써 지방의 자율성이 증대됨과 동시에 책임성이 강화되고 있다. 즉, 지역의 상황과 실태를 민감하게 반영해야 하는 이슈에 대해 중앙정부에 의존하는 방식을 탈피하여 이제는 지방정부 스스로가 적극적으로 대응해 나갈 필요가 있으며, 특히, 인구감소시대에 지방소멸 등의 대응에 있어서도 향후 지방정부 차원에서의 새로운 농촌 지역정책 구상과 함께 구체적인 실천전략의 마련이 필요한 실정이다.

2) 연구의 목적

본 연구는 인구감소시대 지방소멸 위기 및 지방분권 등의 이슈에 대응한 충남도의 새로운 농촌지역정책을 구상하고 세부 추진전략을 마련하는 데에 목적이 있으며, 구체적으로는 다음과 같다.

첫째, 인구감소시대의 이슈와 관련하여 충남의 지방소멸 위기지역 및 과소·고령마을 등의 실태를 조사·분석하여, **충남의 상황을 명확히 진단·전망**한다.

둘째, 지방분권의 측면에서 **충남도의 정책 현황을 점검**하고, 지방정부 스스로가 인구감소시대 지방소멸 등에 대응할 수 있는 **충남도의 새로운 농촌지역정책을 구상**한다.

셋째, 새로운 농촌지역정책 구상의 세부전략으로 **농촌지역 공간 및 기능의 재편 방안과 농촌지역 커뮤니티 재생 방안**을 제시한다.

3) 연구의 범위

최근 농촌지역을 둘러싼 주요한 이슈 및 키워드(key word)로는 ① 첫째, ‘인구감소시대’라는 이슈를 들 수 있으며, 이와 관련하여 지방소멸 및 마을소멸, 축소도시, 한계마을 등의 키워드가 있으며, ② 둘째로는 ‘지방분권’이라는 이슈로, 이와 관련하여 지방자치 및 주민자치, 마을만들기사업 등 중앙정부 사업의 지방이양 등의 키워드를 들 수 있다. 그리고 ③ 셋째, 지방분권과 함께 ‘중앙-지방의 새로운 정책협력 거버넌스’가 이슈가 되고 있으며, 이와 관련하여 지역발전투자협약, 농촌협약 등의 키워드를 제시할 수 있다.

본 연구에서는 ‘지방분권’의 이슈에 대응한 충남도의 새로운 농촌지역정책을 구상하고 세부 전략을 마련하되, 모든 분야가 함축된 **종합적이 정책구상** 보다는 ‘인구감소시대’라는 이슈에 **한정하여 연구를 진행**하고, 지방분권과 함께 제기되고 있는 ‘중앙-지방의 새로운 정책협력 거버넌스’ 구축이라는 측면은 본 연구에서는 **중점적으로 다루지는 않고**, 가능한 지방정부 차원에서 추진할 수 있는 **내용을 중심으로** 다루고자 하였다.

2. 연구 내용 및 방법

1) 연구 내용

(1) 이론적 고찰 및 시사점 도출

○ **첫째, 본 연구에서 제시하고 있는 용어에 대한 조작적 정의를 규정한다.** 농촌(지역), 지방소멸(마을소멸), 과소·고령마을(한계마을), 농촌공간, 농촌기능, 농촌재생, 농촌재편 등의 용어에 대한 선행연구에서의 정의를 검토하고 이를 바탕으로 본 연구에서 규정하는 의미를 함축한 조작적 정의를 제시한다.

○ **둘째, 선행연구를 고찰한다.** 우선, 인구감소시대 지방소멸과 관련된 선행연구 뿐만 아니라 마을단위의 과소·고령화, 마을소멸 등의 관련연구와 이를 극복하기 위한 농촌 재생 및 재편 등에 관련된 선행연구를 고찰한다.

○ **셋째, 관련 정책동향을 고찰한다.** 최근 인구감소시대에 대응한 축소도시 등의 관련 정책과 특히 일본의 지방창생전략 등의 동향을 분석하고, 기타 농촌지역의 재생과 재편 관련 정책 동향을 분석·고찰한다.

이를 바탕으로 시사점 및 연구 과제를 도출하고, 선행연구와 본연구의 연계성 및 차별성 등을 제시한다.

(2) 충청남도 현황 조사 및 분석

인구감소시대 지방소멸 및 지방분권 등의 이슈와 관련하여 다음의 세 가지 측면에서 충남도의 현황을 조사·분석한다.

○ **첫째, 인구감소시대 지방소멸의 최첨단에 위치한 농촌마을 단위의 실태를 조사·분석한다.** 2019년 전략과제로 도출된 마을모니터링 지표를 바탕으로 충청남도 농촌마을(행정리) 단위의 모니터링 조사를 실시하고 2004년 기 조사된 마을 데이터와의 시계열적 분석을 통하여 농촌마을의 과소·고령화 실태 및 변화를 분석·진단한다.

○ 둘째, **충남도 지방소멸 위기지역(읍면동 단위)을 대상으로 공간 및 기능 등을 분석하고, 이를 바탕으로 장래 여건 변화 전망 및 정책적 시사점을 도출한다.** 구체적으로는 관련 문헌조사를 바탕으로 지표를 선정하고, 시군 단위 분석에서 읍면동 단위의 통계자료를 구축·분석하여 시군 도시계획과 지역내의 세부지역의 기능 분석 및 특성을 파악한다. 또한, 인구, 산업, 문화, 관광, 자연·환경적 측면에서 정성적, 정량적으로 장래 여건변화를 분석하여 공간 및 기증 재편 등을 위한 시사점을 도출한다.

○ 셋째, **인구감소시대 지방소멸, 지방분권 등의 측면에서 충남도의 관련 정책 현황을 분석하고, 정책실태 진단을 통하여 시사점을 도출한다.** 특히, 최근 마을만들기사업 지방이양 등과 관련하여 기존 농촌지역개발 정책 및 사업의 영역과 향후 수요 등을 파악하고, 인구감소시대에 대응하여 충남도가 나아가야 할 자체적인 정책 방향과 정책 영역 등의 측면에서의 과제를 도출한다.

(3) 충남도의 새로운 농촌지역정책 구상

지방분권의 측면에서 지방정부 스스로가 인구감소시대 지방소멸 등의 이슈에 대응할 수 있는 **충남도의 새로운 농촌지역정책 틀을 구상**한다. 비전과 목표를 설정하고, 기존 농촌지역정책 틀을 수정·보완하는 수정모델을 제시하며, 정책 영역별로 다음과 같은 세부추진전략을 마련한다.

○ 첫째, **농촌지역의 공간 및 기능 재편 전략을 마련한다.** 지역계획 및 농촌계획 등 관련정책의 전환과 방향을 제시하고, 농촌지역으로의 서비스의 균형적 공급과 효율적 이용을 위한 전략을 마련한다. 그리고 공간 및 기능적 측면에서 지역활성화를 위한 시책 구상 및 제도 개선 등의 방안을 제시한다.

○ 둘째, **농촌지역의 외부주체 연계를 통한 재생 전략을 마련한다.** 외부 주체들에 의해 농촌지역이 재생 또는 활성화되고 있는 국내외 우수사례 지역을 선정, 현장 조사를 실시하고, 현장 조사에서는 외부 주체들의 유형, 연계협력 내용, 농촌지역 주민들의 반응, 해당 지자체의 지원책 등을 파악하여 충남 농촌지역에의 적용 가능성을 검토한다. 이론 고찰과 우수 사례지역 조

사를 통해 얻어진 시사점을 바탕으로 충남 농촌지역에 실현 가능한 외부 주체와의 연계, 협력 방안과 세부 추진 전략을 제시한다.

(4) 정책제언

이상의 연구를 바탕으로 충남도에 적용 가능한 정책을 제언한다.

2) 연구 방법

○ 행정의 협조, 조사원 운영 등을 통한 농촌마을 및 읍면단위 농촌지역 실태조사
충남도 및 시군의 행정계통을 통한 조사와 조사원 구성을 통한 조사를 병행하여 농촌마을과 농촌지역(읍면단위) 조사를 진행하도록 한다.

○ 관련 주체의 참여에 의한 협력적 연구 진행

충남도 및 시군 관련 공무원의 참여와 협조에 의해 관련 데이터 및 자료를 수집하고 대상지역을 선정하도록 하며, 농촌지역 주민, 국내외 관련 전문가 등의 참여에 의한 세미나, 워크숍, 자문회의 등의 개최를 통한 다양한 의견을 수렴한다. 특히, 충남도 및 시군의 마을만들기센터 등의 중간지원조직과 현장활동가 조직 등과의 협력적인 연구 진행하도록 한다.

○ 현장밀착형 실천적 연구

농촌지역 실태조사에 있어 현장방문, 인터뷰 조사와 방법의 검증을 통하여 실태와 과제를 파악하고 분석하며, 우수 사례지역 현장방문 조사, 관련자 인터뷰 조사 등을 통해 명확하고 실효성 있는 시사점을 도출한다.

제2장 이론적 고찰

1. 용어정리

(1) 농촌, 농촌지역의 개념

‘농촌(農村)’은 일반적으로 농업을 주업으로 하는 주민이 대부분을 차지하는 지역사회로 정의할 수 있으며, ‘농촌’이라는 용어에는 공간과 사회의 의미가 포함되어 ‘농촌지역(rural area)’으로도 사용되고 있다. 최근, 농촌지역에는 농업을 주업으로 하지 않는 겸업농가와 비농가도 혼재되어 나타나고 있고, 거주지의 측면에서 농촌과 도시의 특성이 어느 정도 혼합되어 나타나고 있어, 도시와 농촌의 구분이 모호해지고 있는 실정이다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(제6조 제1호)에는 농촌지역을 정의하고 있지 않지만, ‘도시지역’을 ‘인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역’으로 정의되어 있어 그 상대적인 개념으로 ‘농촌지역’을 이해할 수 있으며, 농업·농촌 및 식품산업 기본법(제3조 제5호)에 의하면 ‘농촌’이란 ① 읍·면의 지역, ② 그 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역으로 정의하고 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 **농촌지역의 공간적 범위를 동지역을 제외한 읍·면지역으로 정의하고자 한다.**

(2) 마을, 농촌마을의 개념

‘마을’은 사람이 자연적으로 모여 생활을 이루는 취락(聚落) 또는 촌락(村落) 지역을 이르는 순 우리말이며, 사람들이 모여 사는 사회생활의 단위로서 인간생활의 기본단위인 가족 또는 집들이 모여 정치·경제·사회·문화의 통합을 이루고 있는 지역집단을 의미하고, 한자로는 동(洞), 리(里), 촌(村)으로 불린다¹⁾. 영어의 타운(town)의 개념과 유사 하지만, 주로 도시(city)보

1) 자료: 한국향토문화전자대전, 한국민족문화대백과사전

다는 작고 촌락(village)보다는 큰 거주 지역을 가리키는 의미로 사용되며, 일반적으로 빌리지(village)와 커뮤니티(communitiy)의 개념으로 이해할 수 있다. 즉, 마을은 주민들이 거주하고 있는 일정한 연결된 공간적 범위를 의미하기도 하지만, 주민들이 동일한 공동체의식을 갖고 있는 사회적 범위도 의미하며, 이러한 측면에서 ‘마을’은 일정한 영역에서 공동의 유대감을 가지고 상호작용을 하는 주민집단들로 정의할 수 있고(송인하, 2010), 영어의 ‘빌리지(village)’의 개념과 ‘커뮤니티(communitiy)’의 개념을 포괄하는 형태로 이해할 수 있다(조영재 등, 2012).

마을의 공간적 범위를 구분하면 행정구역상 읍·면 지역의 법정리, 행정리, 자연마을, 그리고 동 지역의 행정동 및 법정동, 통/반 등으로 그 위계가 다양하게 정의될 수 있으며, 본 연구에서는 중심 이슈가 되는 농촌마을에 대해 일반적인 행정 정책 및 사업의 최소단위인 **읍·면 지역의 행정리를 농촌마을의 공간적 범위로 설정**하고자 한다.

(3) 과소·고령마을, 한계(限界)마을의 개념

과소·고령마을이란, 인구감소 등의 영향으로 마을의 인구가 적정수준 이하로 감소하고 고령화가 심화된 마을을 의미한다. 과소·고령마을의 기준과 관련하여 성주인 등(2012)은 마을(행정리) 가구수를 기준으로 20호 미만의 마을을 과소마을로 정의한바 있으나, 본 연구에서는 선행연구(조영재 외, 2013) 결과를 바탕으로 50명 이하의 마을을 ‘과소마을’로 정의하고, 65세 이상 인구가 마을(행정리) 전체인구의 50%를 초과한 마을에 대해 ‘고령마을’로 정의한다. 즉, 과소·고령마을이란, 행정리 기준 인구 50명 이하인 동시에 65세 이상의 인구가 50%를 초과하는 마을이라 할 수 있다.

한편, ‘한계(限界)마을’이란, 일본의 사회학자 오노아키라(大野晃,)가 1990년대 최초로 제기한 용어로 그는 ‘65세 이상의 고령자가 마을인구의 절반을 넘어 관혼상제를 시작으로 농업활동, 마을관리 등 사회적 공동생활의 유지가 곤란한 상태에 놓인 마을’이라 정의(大野晃, 2005)하였다. 즉, ‘한계마을’이란 마을의 기능 유지가 한계에 달해 **머지않은 장래에 소멸될 가능성이 높은 마을**로 정의할 수 있으며, 그 정량적 기준은 과소·고령마을의 기준인 인구 50명 이하인 동시에 65세 이상의 인구가 50%를 초과하는 마을로 동시에, 정성적 기준은 인구의 공동화와 함께 토지 및 경제기반의 공동화, 신규커뮤니티의 공동화가 진행된 마을로 정의한다(조영재 외, 2013).

(4) 농촌(지역) 기능의 개념

농촌의 기능을 정의 할 때, 공익적(다면적) 기능으로 식량 공급의 기능, 수자원 함양의 기능, 생태계 및 자연환경 보전의 기능, 토양유실 및 홍수방지의 기능, 전통문화계승의 기능 등을 들 수 있지만, 그 외에 농촌마을의 개념과 마찬가지로 농촌지역에서도 주거지와 다양한 활동의 공간을 형성 하고 있고, 그 안에서 구성원들의 활동과 상호관계가 이루어지고 있다는 측면에서 **농촌지역의 주요한 기능으로 ‘정주기능’을 제시**할 수 있다.

정주기능과 관련된 요소 및 항목으로 김대식 등(2010)은 인적자원 구성, 주민건강 및 삶의 질, 산업경제기반, 생활여건 및 환경자원, 정주기반 기본시설 등을 제시한바 있고, 농촌진흥청(2016)에서는 인적 및 사회적 자본(인구 및 가구 구조), 공동체 활동, 교육, 서비스 수요 및 접근성 등을 제시한바 있다. 또한, 농촌지역은 중심지 - 거점지역 - 배후마을로 이어지는 정주체계상의 위계에 따른 유기적인 역할과 상호 기능을 수행하고 있으며, **농촌지역의 기능이 상실되었다는 의미는 앞서 제시한 요소와 항목에 대한 정주공간으로서의 기능 상실과 함께 해당 지역이 정주체계상 수행하여야 하는 역할과 정체성의 상실을 의미**한다.

(5) 농촌지역정책의 개념

‘정책(政策)’은 사회적 목표의 달성이나 문제해결의 합리적 수단 또는 결정 사항을 안내하고 합리적인 결과를 수행할 수 있게 하는 원칙이나 규율을 의미하며, 일반적으로 정치나 정부를 시행하는 방침으로 이해할 수 있다. 이러한 측면에서 ‘**농촌지역정책(rural policy)**’은 국가 전체나 광역적인 지역 및 도시 공간 보다는 **읍·면 지역 등의 농촌지역을 대상으로 사회적 목표나 문제해결을 더 나은 합리적인 방향으로 이끌어 가기 위한 원칙이나 방침으로 정의**할 수 있다.

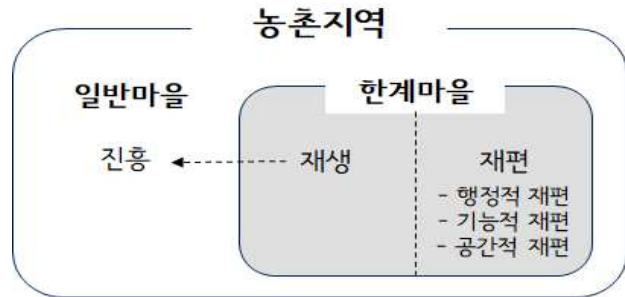
(6) 농촌 재생 및 재편의 개념²⁾

‘재생’의 개념은 흔히 ‘진흥’의 개념과 혼재되어 사용되곤 하는데, ‘재생’은 과소화·고령화가 진행되는 한계마을을 대상으로 하고 있다는 측면에서 비한계마을을 대상으로 하는 ‘진흥’의 개념과 구별된다. 이와 관련하여 후쿠야나루후미(福与徳文, 2011)는 “마을이 원래부터 보유

2) 「조영재 외, 2018, 한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 동향연구, 농촌계획, 제24권 제1호, pp.21-32」를 바탕으로 재정의

하고 있는 기능의 수준을 제로(zero)라 하면 제로로부터 마이너스(-)가 된 마을기능을 다시 제로로 되돌리는 것은 ‘마을기능의 재생’인 반면, 마을기능을 현재의 수준(제로)에서 보다 향상(+)시키는 것은 ‘진흥’이다”라고 그 개념을 명확히 한바 있다. 또한, ‘재생’의 개념은 해당 한계 마을이 보유하고 있는 주민커뮤니티와 공간 등을 대상으로 하고, 그 원래의 기능이나 형태를 그대로 유지 또는 향상시키려 한다는 측면에서 ‘재편’의 개념과도 구별된다.(조영재 외, 2018)

한편, ‘재편’은 해당 한계마을이 보유하고 있는 주민커뮤니티와 공간뿐만 아니라 외부의 복수의 커뮤니티나 공간 등을 아울러 그 기능이나 형태를 새롭게 변화시킨다는 측면에서 ‘재생’의 관점과 구별된다. ‘재편’의 관점은 기존의 ‘재생’의 관점이 갖는 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 제기되고 있으며, 이와 관련하여 모리타히데노리(守田秀則, 2008)는 ‘마을의 독자적인 재생은 어려운 실정이며, 많은 마을에서 기능을 보완하는 방향의 재편이 필요함’을 주장하면서 재편의 방법으로 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’을 제시하였다. 여기서, ‘행정적 재편’이란 인근 마을끼리 통합·합병이나 중심마을로 기초마을의 흡수, 전체적인 행정구역의 개편·변경 등 행정구역의 재편을 의미하고, ‘기능적 재편’은 초등학교 통학군 등으로 복수의 마을이 새로운 광역적 조직을 형성하고 마을기능을 분담하거나 복수의 마을에서 자치회를 통합하는 등의 재편을 의미하며, 그리고 ‘공간적 재편(이전)’은 댐 건설 등 공공공사에 의한 집단이전 등 마을의 공간적 이전을 의미한다.(조영재 외, 2018)



자료: 조영재 외, 2018를 참고하여 재작성

〔그림 2-1〕 농촌지역 진흥, 재생, 재편의 개념

(6) 농촌지역 외부 주체, 연계협력 활동의 개념

일반적으로 농촌개발(재생, 활성화) 관련 주체는 크게 내부주체와 외부주체로 구분할 수 있다. 내부주체로는 지역주민, 지역 내 주민 조직이 대표적이며, 외부주체로는 전문가, 전문기관, 시민단체, 비영리조직, 민간기업 등 다양하다. 본 연구에서는 외부주체를 해당 농촌지역(마을)에 거주 또는 소재하지 않으면서 농촌지역 재생 또는 활성화를 위해 인적·물적으로 지원하는 자(또는 조직, 기관)라 정의하며, 예를 들면 대학, 시민단체, 민간기업, 전문가그룹 등이 여기에 속한다.

한편, ‘연계협력 활동’이란 외부주체들이 농촌지역(마을)에 대한 일방적, 일회적 지원활동이 아닌 농촌지역 주민들과 연계·협력하면서 지속성을 가진 활동을 의미하며, 예로서는 농산물 생산·판매 활동, 농촌주민 복지 지원활동, 농촌주민 생활 지원활동 등을 들 수 있다.

〈표 2-1〉 농촌지역 연계협력 활동예

구분	활동 예시
농산물 생산, 판매 지원 활동	- 농사일 도와주기 - 농기계 보수(수리) - 농로, 수로, 논둑 등 농업시설 보수(단순 보수) - 농산물 판매 지원
농촌주민 생활, 주거환경 지원 활동	- 독거노인 생필품 구매, 택배 지원 - 농가 보수, 농가 안전 점검 - 도배, 장판 수리
농촌주민 복지, 의료 지원 활동	- 독거노인 정기 방문 케어 - 농촌의료봉사 활동 - 독거노인 영양 관리 - 고령자 이발/미용 지원
마을활성화 지원 활동	- 마을 홍보 활동: 마을 홈페이지 개선, 유지 - 마을 발전 계획 기획, 컨설팅 - 마을 축제, 경로잔치 지원
마을 환경 개선 활동	- 마을 주변 풀베기 활동 - 마을 주변 미화 활동

2. 선행연구 고찰

1) 인구감소시대 지방소멸 관련 연구

(1) 인구감소 및 지방소멸 현황 분석 연구

지남석·정승현(2012)은 ‘공간구문론을 활용한 농촌중심지역 공간구조 비교 분석 연구’에서 충청남도의 20개 읍·면을 중심으로 시설입지와 가로망 특성을 공간구문론을 활용하여 분석한 결과, 읍지역이 면지역보다 복합적인 가로망 형태를 가지며 전체 통합도가 높고, 면지역이 읍지역보다 명료도가 높아 보다 체계적인 공간패턴을 갖추고 있다고 분석하였다. 읍지역은 경제, 면지역은 치안의 성향이 강하다는 것을 정량화된 수치로 제시하면서 농촌지역의 공간구문론적 접근을 통한 정책 개발의 필요성을 강조하였다.

김정연 등(2014)은 ‘농촌지역의 특성 분석 및 유형화 연구’에서 충청남도 171개 읍·면지역을 중심으로 21개 지표를 이용하여 분석을 시도하였는데, 인자분석을 통해 농촌지역의 구성적 특성을 5가지로 분류하였고, 군집분석을 통해 농촌지역을 6개 유형으로 구분하였다. 또한, 유형별로 15년간의 변화를 통해 특성을 분석하여 제시하였으며, 분석방법의 세분화 및 다양한 속성자료의 연계를 통한 분석을 통해 보다 종합적 해석이 필요하다고 제안하였다.

김광익(2014)은 ‘인구감소기 읍면 중심의 농촌지역 정주체계 특성분석 및 정책과제’연구에서 읍면 단위 정주체계 분석을 위해 인구감소 현황, 통행 연계구조 및 중심지 체계 분석을 실시하였다. 그 결과, 인구규모가 클수록 인구가 감소한 읍·면의 비중이 작아지는 경향이 나타났고, 통행중심성이 높은 지역들은 인접한 주변 시·군지역과 연계가 높은 구조를 보이는 반면 이외의 대부분 시·군들은 대체로 시·군 수준에서 중심지와 주변지역으로 연계되는 특성을 보였으며, 농촌지역 중심지체계 사례분석 결과 중심지는 45개 계층으로 나타나고 전반적으로 상위중심지에 비해 중위중심지의 상대적인 기능 약화현상이 나타났다. 이를 바탕으로, 본 연구에서는 농촌인구감소 현상에 대비한 선별적인 중심지 육성, 지역행복생활권 내 중심지간 연계협력 강화, 농촌지역 중심지계층상 중위중심지 육성 등의 정책을 제안하였다.

조진희 등(2015)은 ‘충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구’에서 충청권 274개 읍·면 지역을 대상으로 거시적 차원의 쇠퇴수준과 잠재수준을 분석하여 도시차원의 쇠퇴현상을 진단하고자 하였으며, 특히 쇠퇴 경향을 보이는 166개 읍·면지역에 대한 군집분석 결과 인구

및 주택 노후화지역(29), 경제기반 취약지역(16), 중심지접근성 취약지역(42), 주거환경 열악지역(51), 노령인구 취약지역(28)의 5개 군집유형의 쇠퇴특성이 도출되었다.

박승규·김선기(2016)은 ‘저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석’에서 합계출산율 감소(1960명 6.0명, 2015년 1.24명, 최근 1명 미만), 평균수명 증가(1960년 60세, 2050년 83.3세 전망)와 인구고령화를 전망하고, 인구의 지속적인 감소 추세에 따른 장래인구 추정 및 소멸가능지역 도출을 위한 연구를 수행하였다. 2040년까지의 인구, 가입여성, 고령화율, 고령의존율, 유아의존율, 총의존율 및 5세연령별 성별 인구변화 추이를 지자체별로 수행한 결과를 제시하였다.

허문구·송하율(2017)은 ‘인구고령화를 극복하는 지역들, 성장 원천은 무엇인가?’라는 글을 통해 지역성장과 인구고령화를 연계하여 초고성장·초고령지역에 대한 연구를 통해 ‘제조업기반 농림어업 존속형’, ‘서비스업·제조업 동반성장형’, ‘농림어업 특화형’ 등 3개 유형으로 분류하고, 고령화 대응 및 지역성장을 위한 지역경제 중장기발전전략을 제시하고, 제조업 성장 촉진을 통한 지역경제 성장 사다리 구축이 필요하다고 주장하였다. 특히, 농촌 및 농업 분야의 가치 제고를 통한 고부가가치화 실현을 강조하면서 정책과제에 있어 산업과 인구 및 공간적 연계 강화를 통해 지역성장을 구현해야 한다고 제안하였다.

박진경·김상민(2017)은 ‘인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구’에서 자연적, 사회적 인구변화를 유형화하고, 유형별 인구구조 변화의 특성, 인구유출의 원인을 분석하였는데, 2유형간 비교는 Mann-Whitney U검증을, 3유형간 비교는 Kruskal-Wallis 검증을 이용하였다. 실태적 분석을 위해 유형별 사례지역으로 농촌 교육여건 개선형, 화천군과 청년 일자리 창출형, 곡성군, 그리고 고령자 복지 및 공동체형, 정읍시를 대상으로 지역 및 인구특성, 정책배경과 정책결정 및 정책 집행의 정책분석을 시행하였다.

이시형·김결(2018)은 ‘격차분석 기법을 활용한 공주시의 축소도시 사례 연구’에서 지방중소도시에 대한 미시적 접근이 필요함을 주장하며, 충남 공주시를 사례로 인구감소와 빈집의 증가에 대한 소멸위험지수의 공간적 자기상관 분석을 시행하였다.

이상립 등(2018)은 ‘지역 인구공동화 전망과 정책적 함의 연구’에서 인구감소를 인구동향이 아닌 인구이동의 양상으로 분석할 필요가 있음을 주장하며, 인구이동을 5가지의 유형으로 구분하여 수도권과 비수도권과의 문제가 아니라 지역의 중핵지역과 주변지역간의 인구이동이 지방의 인구위기를 심화시키기 때문에 이에 대한 정책적 접근이 필요하다고 설명하였다.

(2) 인구감소 및 지방소멸 대응 사례연구

하동현(2017)은 '인구감소시대의 지역활성화와 지방분권'이라는 논문에서 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소재로 다루었다. 연구에서는 일본의 인구감소로 사회경제적 새로운 정책의 도전이 요구되는 시기에 2014년 지방분권 개혁 20년을 맞이하여 지방소멸론과 지방창생이라는 관점에서 지방분권을 새롭게 살펴보았다. 인구감소는 가임여성의 감소와 늦은 결혼 및 출산, 그리고 대도시권으로 인구인동에 근거한다고 보고, 출산율을 높이는 전략 및 젊은 층의 대도시권 이동을 지역거점도시로 유도하는 전략을 제시하고 있다. 지방소멸에 대한 반론으로 지역 내 재투자력, 전원회귀론, 다양성의 공생 등의 논의가 이루어지고 있다. 지방창생은 2015년 일본정부로부터 지방창생 원년으로 규정하고 마을, 사람, 일자리창생법을 제정, 장기비전 및 5개년 국가의 지방창생종합전략이 수립되면서 구체화되었다.

조은상 등(2018)은 '지역소멸 예방을 위한 사례조사 연구'에서 지역소멸 예방 지역에 대해 산업 및 지역 일자리, 평생직업교육, 문화 예술 여가 생활, 지역 활성화 정책 등 4가지 내용을 질문하였다. 사례대상지로 오산시, 완주군, 남해군을 국내 사례로 조사하였고, 해외사례로 일본의 마을·사람·일 창생본부, 지역진흥협력대, 후쿠이현 육아지원정책을 조사하고, 사쿠라 시민대학과 요코하마시 사례를 분석하였다. 연구 결과에서 정부차원에서 수도권 과도한 인구집중 시정, 삶의 질이 높은 환경 확보, 지역사회 이끌 인재 확보, 다양한 취업 기회 창출을 위한 종합전략 개발과 지원 제도 마련이 필요하며, 한국형 지역경제분석시스템 개발과 지역의 경제, 교육, 문화의 선순환 프로젝트 추진, 지역의 인력 양성과 지원체계 구축, 지역 밖의 인재 유치 및 정착 도모, 생애주기 속에서의 삶의 행복 공감대 형성, 보육환경 개선 등을 제안하고, 중소도시는 평생교육 공동체 활성화 정책의 체계적 집행, 중간조직을 활용한 정책지원, 평생교육 프로그램의 확대, 지역기업과 연계한 진로 및 취업 지원, 지역활성화를 위한 포털사이트 운영, 지역 대학과의 공유경제 실천 등을 제안하였다. 특히, 농촌지역에 대해서는 지역공동체 활성화 패러다임의 변화, 제도 및 예산 마련, 지역경제순환센터 설립 및 운영, 귀농귀촌 정착을 위한 지원 기반 마련, 질 좋은 교육 환경 조성, 다양한 주체가 협력하는 선순환 경제시스템, 지역 산업과 연계한 특성화 교육, 농민월급제 및 지역의 정주의식 및 역량 향상을 제안하였다.

임보영 등(2018)은 '지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략 연구'에서 우리나라는 광역교통망을 중심으로 대도시권 인구 집중으로 수도권과 비수도권의 격차구도에서 대도시와 지방중소도시의 양극화구도로 전환되고 있다고 설명하고 일본의 대도시권화와 지방소멸에 대한

고찰을 통해 정책대안을 제안하고 있다. 연구자는 일본의 경제변화와 공간정책의 변화를 설명하면서 대도시권 및 중소도시 공간의 압축화와 연계전략을 통해 대도시권과 지방중소도시간의 상생발전을 위한 국토자원의 공간전략이 마련되어야 하며, 이러한 공간전략을 지역의 경제정책과의 정합성을 높임으로 저성장, 저출산, 고령화라는 거대한 변화 속에서 도시간 상생발전의 미래상을 제시해야 한다고 주장하였다.

송우경(2018)은 '지방소멸에 대응한 홋카이도 종합발전계획의 특징과 시사점'이란 글에서 한국과 일본의 공통 현안인 수도권과 지방과의 발전격차, 저출산, 고령화로 인한 인구감소와 지방소멸에 대해 일본의 홋카이도 제8차 종합발전계획을 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 연구자는 스스로의 문제인식에 의한 계획 수립이 필요하고, 사람, 산업, 공간적 측면에서 정합성이 높은 전략과 사업 발굴이 중요하며, 기초권역을 생산공간, 시가지, 중심도시 등 3계층으로 구성하고, 역할로 댐 기능(인구·자원 등 유출 방지), 펌프 기능(부족한 인구·자원 등 유치), 앵커기능(중심성 강화)으로 구분한 점을 주목하고, 365생활권(농림부), 강소도시권(국토부), 상생협력벨트(행안부) 추진에 참고할 것을 제안하였다. 재원조달을 위해 패키지 예산제도와 금융기관 활용 등에 있어 지역발전투자협약, 지역금융기관 활용 방안 모색이 필요하며, 계획의 평가와 개선, 지역에 적합한 분석기법(RIOT, MFA) 개발과 활용, 민간 전문가 양성 등을 시사점으로 제시하였다.

(3) 관련 정책 연구

김선배(2016)는 '지방소멸 위기의 시대, 지역산업 정책의 방향'이란 연구에서 경제적 발전격차에 주목하여 새로운 지역산업의 발전 전략으로 스마트 특성화가 부각되고 있음을 제시하고, 스마트 특성화 기반의 지역산업 정책 방향으로 스마트 지역혁신생태계 구축을 제안하였다. 이를 위해 기업가적 발견 프로세스, 중개연구 지원과 지역 클러스터의 공통기반기술 육성, 개방형 혁신전략 활성화 및 인프라 확충이 필요하다고 주장하였다.

박진경·김상민(2017)은 '인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구'에서 2000년 이후 자연적, 사회적 인구변화와 인구구조 및 인구격차와 원인 등에 대한 분석을 통해 지역의 유형을 설정하고, 유형별로 화진군, 곡성군, 정읍시를 대상으로 사례실태분석을 통해 중앙정부 차원이 아닌 지자체 차원에서의 전담부서를 통해 체계적인 추진체계를 강화해 나가야 하며, 지역별 맞춤형 인구정책비전과 5개년 추진계획을 수립하고, 인구영향평가제도 등을 통해 사업

의 사전 및 사후 평가가 필요하다고 제안하였다.

김순은(2017)은 '저출산·고령사회의 인구감소와 지방소멸로 인한 대응책'이라는 연구에서 우리나라의 저출산과 고령화 실태를 분석하고, 이로 인한 지방의 소멸 가능성에 대해 검토한 후, 지역정책의 패러다임 전환을 위한 지방분권을 제안하였다. 지방분권 측면에서 지방정부의 창의성을 제약하는 규제를 완화, 지역의 재정적 자립을 제고, 지역에 인재를 배치하는 제도를 강구할 것과 초광역체제에서의 정책 추진과 지역공동체 중심의 지역발전 도모를 제안하였다. 중앙정부 차원의 저출산, 고령화 정책 추진의 한계를 지적하면서 지자체와 협력적 거버넌스를 구축하여 강력한 맞춤형 지역 정책을 마련하여 실행해야 할 것을 제안하였다.

박상우 등(2018)은 '인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구 및 연안지역 인구감소 및 지역소멸 방지를 위한 지역 중심 대응방안 연구'에서 어촌사회를 중심으로 인구감소 문제를 고찰하였다. 어촌지역의 장래인구를 예측하고, 오촌의 지역소멸 위험지수를 분석하였으며, 도서형 어촌과 연안촌락형 어촌 현장조사 및 정주여건 등에 대한 주민의식조사를 수행하였다. 단기적으로 어촌 인구소멸 영향평가제도 도입, 어촌 인구활력 종합계획 및 이행계획 마련, 어촌형 생활서비스 네트워크 및 거점 조성사업 추진, 어촌계 사회적경제조직 활성화, 가족친화형 漁울림 복합단지 조성을 제안하고, 중장기적으로 스마트 어촌 조성, 어촌 인구소멸 위험지역의 재생 및 지원에 관한 특별법 제정 추진, 어촌사회 인구소멸에 대응한 해양수산부 '어촌사회정책과' 신설, 범정부 차원의 인구소멸 대응 거버넌스 구축 등을 제안하였다.

김철(2018)은 '농촌의 새로운 활력창출을 위한 지역개발 정책 방향 연구'에서 인구절벽 쇼크의 현실화에 따른 지방의 위기 증진과 사회 인구구조변화에 따른 국가 차원의 새로운 지역발전정책 필요를 강조하면서 사회활력 증대를 위해 청년 희망 뿌리단 운영, 참여적 로컬 거버넌스 육성, 민간 자율 공동체조직 활성화, 지역교류·정착 정보 지원, 비(非)농어업인 이주정책 지원, 보육서비스 제공, 인구감소지역 맞춤형 의료시스템 구축 등을 제안하였고, 경제활력 증진을 위해 지역 활력산업 지원, 지역 순환 금융체계 구축, 지역공동체 경제자립 기반 조성 등을 제안하였으며, 지역활력 촉진을 위해 기초 생활서비스의 체계적 지원, 지역 중심지 계층별 시설의 재배치, 스마트 거점마을 조성, 지역간 연계 네트워크 기반 지원, 빈집, 폐교 등 유휴시설 활용 등을 제안하였다. 행정 지원방안으로는 지역 인구정보 관리 지원, 지역의 역량강화를 위한 인적지원, 자치단체간 협력제도 활성화, 지자체간 시설 인력의 공동 활용, 민관협업의 공공서비스 전달체계 혁신 등을 제시하였고, 재정 지원방안으로 지역 기업유치 지원, (가칭)인구

활력지역 지원 특별회계의 설치, 인구지역활력교부금 설치, 특별교부세 별도 전담계정 설치, 지역활력 교부세 설치, 중액교부금 부활, 지역상생발전기금 등을 제안하였다.

구형수(2019)는 국가균형발전정책 세미나에서 '지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략'을 발표하였는데, 지방소멸의 등장과 한국의 실태를 살펴보고, 일본과 한국의 정책을 비교하여 정책적 이슈를 도출하였다. 공간분야에서는 생활인프라와 빈집, 인구분야에서는 저출산과 돌봄, 일자리분야에서는 청년 실업과 혁신기업을 살펴보고 이에 따른 공간-일자리-인구 정책의 연계 강화가 필요하다고 주장하였다. 공간 전략으로 존립 위기의 생활서비스 유지 및 확보 대책 마련을 위해 생활서비스기능 집약과 복합화 및 최저수준보장, 복수 시군간 생활서비스시설 공동이용 지원체계 마련을 제시하고, 지역 공간구조 재편과 연계한 빈집 정비 및 활용체계 구축을 위해 인구감소 시군 대상 「생활환경 적정규모화 계획」 제도 도입, 빈집의 철거 및 녹지화와 연계한 사회적 일자리 창출 등을 제시하였다. 인구 전략으로 출산 및 육아지원 서비스 사각지대 해소를 위해 중소기업 밀집지역내 거점형 공공보육시설 설치, 분만취약지역 지원 및 찾아가는 산부인과 서비스 제공을 제시하고, 공동체 기반지역사회 통합 돌봄 체계 구축을 위해 생활환경개선사업도시재생뉴딜, 새뜰마을 등)과 커뮤니티 케어 연계 서비스 결합형 세대 공존 주거모델 개발 및 보급을 제안하였다. 일자리 전략으로 국토공간의 중심지 체계를 고려한 창업과 혁신생태계 구축을 위해 기업 및 특화산업 클러스터의 입지 조정지원, 유휴공간을 활용한 거점형 코워킹 스페이스 조성, 사회적 경제조직을 활용한 지역경제 선순환구조 창출을 위해 지역문제해결을 위한 사회혁신 기업 육성, 고용과 복지 연계 프로그램 활성화 등을 제안하였다.

2) 과소·고령마을 관련 연구

(1) 과소·고령마을 정의 및 실태분석 연구

정기환 등(1999)은 ‘농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책’ 연구에서 과소화 지표 설정, 과소화지역의 유형 구분, 사례조사를 통한 문제점 및 대응방안을 제시하였다. 과소화지역의 유형구분을 위해 도시화와 접근성에 따른 유형, 농작물 분포에 의한 유형, 경지율에 의해 유형을 구분하였다. 인구구조와 산업경제활동, 특히 농업생산활동 및 농업구조개선에 따른 지역활성화 방안을 제시하였다.

조준범(2009)은 ‘농어촌지역 마을단위 과소화(過疎化) 특성에 관한 연구 : 전남 장흥군을 중심으로’에서 요인분석, 회귀분석 및 군집분석을 통해 인구감소에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며 농어촌마을의 과소화 양상과 특성을 분석하였다. 과소화 및 마을 소멸 기준을 인구 및 세대수로 규정하였고 21개 변수를 선정하여 마을 특성을 분석하였다.

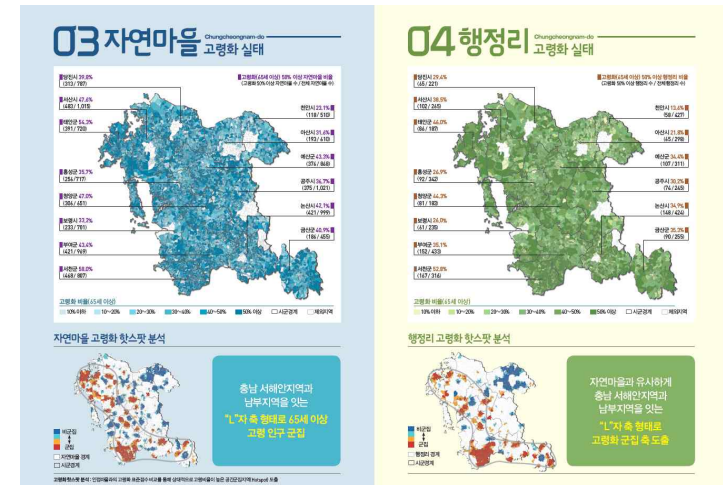
성주인 등(2012)은 ‘농어촌의 과소화 마을 실태와 정책과제’ 연구를 통해 농어촌 지역의 과소화마을 정의와 실태 분석 및 정책과제를 제시하였다. 구체적 내용으로는 농어촌 과소화 마을 분포 현황, 공동체 활동 실태, 기초생활서비스 여건을 조사하여 과소화마을의 문제점과 정책을 제시하였다. 연구에서 과소화의 기준으로는 행정리 가구 20호 미만 마을로 정의하였다.

조영재 등(2013)은 ‘과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구’에서 한계마을의 용어를 사용하였으며, 한계마을의 개념을 과소 고령화로 인한 생활적 기능, 생산적 기능으로 마을의 기능유지가 한계에 달한 마을로 정의하고 한계마을 정책의 방향설정과 정책과제를 도출하였다. 한계마을에 국한하지 않고 비한계마을이 한계마을로 되지 않기 위한 차별화된 정책 추진 방안, 한계마을 및 소멸마을에 대한 대응방안도 제시하였다.

윤정미 등(2014)은 ‘충남 기초 공간정보 구축 및 관리방안 연구 : 마을차원의 기초공간데이터 구축’에서 과소고령마을, 한계마을 연구를 위해 충청남도 행정리 및 자연마을 공간데이터와 실거주 인구를 조사·구축하였다. 구축된 공간데이터와 속성데이터를 통해 충청남도 과소고령마을을 도출하였고, 통계청 인구센서스자료와 연계하여 충청남도 한계마을에 대해 시계열 분석을 실시하였다.

윤정미 등(2015)은 ‘인구센서스 자료와 연계한 충남 과소·고령마을 실태분석’ 연구에서 통계청 인구센서스조사 자료와 연계하여 2000년, 2005년, 2010년 과소·고령마을 시계열 분석

을 실시하여 과소고령마을을 증가에 따른 연구의 필요성에 대해 언급하였다.



자료 : 윤정미 외, 2015, 충청남도 실거주 인구자료를 활용한 마을단위 인구분포, 정책지도 창간호, 충남연구원

(그림 2-2) 소지역(행정리, 자연마을)경계 활용 자료



자료 : 윤정미 외, 2015, 인구센서스 자료와 연계한 충남 과소·고령마을 실태분석, 충남연구원

(그림 2-3) 센서스 자료와 연계한 소지역 분석

또한, 윤정미 등(2017)은 ‘한계마을 특성분석 및 변화예측 : 충청남도를 사례지역으로’ 연구에서 농산어촌 지역의 인구감소와 고령화 문제에 대한 보다 적극적인 대응이 필요하다는 인식하에 한계마을에 대한 개념을 고찰하고 정량적 기준을 바탕으로 한계마을이 가지는 공간적 특성과 이에 대한 영향요인을 분석 및 변화예측을 하였다.

정원기(2016)는 ‘한계촌락의 구조와 특성에 관한 연구 : 전남 고흥군을 사례로’에서 설문조사와 심층조사를 통해 한계촌락의 특성과 유형별 차이를 비교 분석하였다. 조사내용으로는 인구, 소득원, 토지이용, 공동체 실태, 마을의 소멸에 대한 의식을 조사하였다.

엄성준 등(2016)은 ‘한계마을 정량적 기준제시를 위한 마을공동체 활동변화 분석’ 연구에서 마을 기능의 약화를 마을 공동체 기능 약화와 밀접하다는 가정하에 한계마을의 마을공동체 기능이 약해지거나 소멸되는 기준점을 제시하였다. 설문을 통해 얻은 인구 데이터를 기반으로 연구대상지 90개 마을을 선정하였고 인구수 20~70명 이하까지 10명 단위로 t-test를 실시하여 각 기준 인구수에서의 마을 공동체 수, 각 공동체 참여주민수 및 공동체 주민참여비율 등이 크게 차이가 나는 인구수 기준을 찾기 위해 분석을 실시하였다. 분석을 바탕으로 마을공동체 조직의 기능 소멸지점을 확인해 실제로 마을 기능이 한계점에 도달하는 기준을 찾아 한계마을의 기준으로 제시하고자 하였다.

박진우 등(2018)은 ‘농촌 과소화마을의 변화 분석’ 연구에서 과소화마을에서 비과소화 마을로의 전환에 영향을 미치는 요인을 도출하여 농촌 과소화 대응정책 수립을 위한 기초자료를 제공하였다. 농가 유지, 귀농가구의 증가, 도농교류활동 참여 등 마을 활성화를 시키는 농업요인들이 과소화 마을에서 비과소화 마을로 전환된 요인으로 제시하였으며 기초생활접근성 개선에 대한 내용도 제시하였다.

전라북도(2018)는 ‘전라북도 농촌과소화 정책지도 제작 연구’에서 행정리 및 자연마을에 대한 공간 데이터를 구축하고 적 범위와 마을 특성자원을 상세 조사하였고, 행정리와 자연마을 경계 및 인구 등 속성 DB 구축, 과소화·고령화 실태를 파악하여 마을단위 대응 정책마련에 활용할 수 있는 정책지도를 제작하였다. 조사 내용으로는 자원조사(자연마을 이름, 마을 유형, 공동체 조직 수), 가구조사(상주, 비상주, 귀농귀촌, 다문화, 1인가구수), 인구조사(상주, 비상주, 연령별인구, 가임여성수), 의식조사(마을소멸, 활력도, 친밀도)에 대한 지표를 설정하여 조사하였다.

(2) 관련 대응방안 및 정책개발 연구

조영재 등(2014)은 ‘농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구’에서 기 연구에서 제시한 마을의 행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편의 방안을 구체적으로 제시하고자 하였으며, 그 결과, 커뮤니티 연합 및 통합형, 행정구역 합병 또는 편입형, 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형, 집단 이전 또는 일부 이전형 등 4가지 유형별 마을재편방안을 제시하였다.

조영재 등(2018)은 ‘한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 동향 연구’에서 일본 한계마을 정책의 배경과 정책에 대해 제시하였고 이를 바탕으로 국내 도입방안 및 존속마을, 준한계마을과 한계마을로 유형화하여 정책의 기본 틀을 제시하였다. 제시된 정책 방향은 ‘존속마을’은 ‘진흥정책’을 중심으로 추진하고, ‘준한계마을’은 ‘재생정책’을 중심으로 ‘한계마을’의 경우는 재생정책과 재편정책, 소멸정책을 제시하였다. 또한 가장 선행되어야 할 점으로는 해당 마을 주민을 포함한 전 국민적인 합의·공감대 형성에 대해 강조하였다.

또한, 조영재 등(2018)은 ‘과소지역 농촌마을의 공간적 재편에 관한 정책사례 및 주민의식조사 연구’에서 과소지역 농촌마을의 다양한 공간적 재편방법에 대해 고찰하고, 관련정책 사례연구와 주민의식조사 연구를 바탕으로 공간적 재편의 적용가능성 검토 및 정책과제를 제안하였다.

지자체를 대상으로 한 정책 연구로 서천군(2017)은 ‘서천군 한계마을 실태분석 및 유형별 정책 대응방안’ 연구에서 서천군 전체 316개 행정리(마을) 가운데 인구 50명 이하이며, 65세 고령화 인구 비율이 50% 이상인 32개 마을을 대상으로 실태와 특성을 분석하였다. 마을의 인구 구조, 마을 내 주요 시설, 마을 내 경제 활동, 마을 조직 구성 현황, 마을 공동체 활동, 주민들의 마을 미래에 대한 인식 등에 대한 조사를 실시하여 조사 내용을 바탕으로 한계마을과 준한계마을을 도출하여 유형별 정책방안을 제시하였다.

익산시(2019)는 ‘익산시 한계마을 실태분석 및 발전전략 수립’ 연구에서는 익산시 과소고령 실태분석을 통한 한계마을 도출 및 지역에 맞는 발전정책과 추진사업을 발굴하였다. 내용으로는 마을 기초공간 DB 구축, 한계화 실태분석 및 마을소멸취약성 분석, 마을 유형화, 전략 및 사업계획을 제시하는 연구를 추진하고 있다.

최근, 조영재 등(2019)은 ‘인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구’에서 시계열적으로 변하는 마을단위(행정리) 상황을 정기적으로 모니터링할 수 있는 지표 도출과 체계를 구축하였다. ‘사람의 공동화’, ‘토지 및 경제기반의 공동화’, ‘공동체의 공동화’ 등 3가지의 공동화와 관련된 항목을 대분류로 하여 12개 항목에 40개의 마을 모니터링 항목

및 지표(안)을 도출하였고 이를 바탕으로 공주시를 대상으로 현장적용연구를 진행하였다. 마을 모니터링 체계 관리방안으로 지표정의, 산출기준, 지표 시간 범위 및 공간 수준, 조사 및 자료취득 방법(조사방법), 지표 작성자, 자료조사표 작성 등으로 구성된 마을 모니터링 지표 세부지침을 제시하였다.

〈표 2-2〉 마을 모니터링 항목 및 지표(조영재 외, 2019)

구분	항목	지표	단위	비고
사람의 공동화 (P)	인구 (P1)	P1-1. 실 거주 인구	명	100명 이하 마을, 100명 초과 마을은 주민등록인구로 대체
		P1-2. 실거주 가구수	호	
	인구구성 (P2)	P2-1. 영유아인구	명	반장의 협조로 조사
		P2-2. 초·중·고교생수	명	
		P2-3. 생산가능인구(15~65세)	명	
		P2-4. 20~39세 여성수	명	
		P2-5. 다문화가정 수	호	
	고령인구 (P3)	P3-1. 65세 이상 인구	명	
		P3-2. 75세 이상 인구	명	
		P3-3. 독거노인수	명	
	인구변화 (P4)	P4-1. 귀농인/가구수	명/호	
		P4-2. 귀촌인/가구수	명/호	실거주 인구를 참조하여 조사
		P4-3. 최근 10년간 인구변화	객관식	매우증가/약간증가/유지/감소/매우감소
	인적자원 (P5)	P5-1. 인적자원	주관식	마을내/마을출신/출향인 등 인적자원
	정주의향 및 마을 미래상 (P6)	P6-1. 정주 만족도	5점척도	매우만족/만족/보통/불만족/매우불만족
		P6-2. 마을소멸에 관한 의식	객관식	소멸가능성 없음/소멸가능성 있지만 소멸되지 않을 것임/5년 이내 소멸/10년 이내 소멸/10년 후 소멸

〈표 2-2〉 마을 모니터링 항목 및 지표(조영재 외, 2019)(계속)

구분	항목	지표	단위	비고
토지 및 경제기반 의 공동화 (L)	정주공간 (L1)	L1-1. 공가 및 폐가 수	호	
		L1-2. 미활용 유휴시설	주관식	명칭/위치/소유관계
		L1-3. 상수도 보급	객관식	광역/간이/기타
	접근성 (L2)	L2-1. 주요 교통 수단	객관식	버스/택시(희망택시 등)/자전거/기타
		L2-2. 대중교통 운행편/운행회수	편/회	
		L2-3. 기타 커뮤니티 교통수단	유/무	희망택시, 100원 택시, 커뮤니티 버스 등
	경제기반 (L3)	L3-1. 농어가인구/농어가수	명/호	
		L3-2. 겸업농어가인구/농어가수	명/호	
		L3-3. 주요 농어업 소득원(주요작목)	주관식	농업/어업/임업/축산업 각 주요작목
		L3-4. 농외 소득원	주관식	마을내외 일자리/연금/재녀송금/기타
		L3-5. 경작(어업)포기 농어가 수	호	생업으로 농어업 활동 포기 농어가
		L3-6. 농어업 조직 현황	주관식	조직명/회원수
		L3-7. 기초생활수급자 현황	호/명	
공동체의 공동화 (C)	마을 공동체 (C1)	C1-1. 마을공동체 조직	객관식	마을회/노인회/부녀회/청년회/향우회/기타
		C1-2. 마을공동체 활동	객관식	대동제/마을잔치(환갑·칠순잔치 등)/마을축제(외지인 참여)
		C1-3. 마을 기금·토지 현황	유/무	
	복지 문화 (C2)	C2-1. 마을회관노인복지관 현황	유/무	
		C2-2. 보육교육시설 현황	유/무 현황	시설명/규모/프로그램
		C2-3. 의료시설로의 접근성 (차량)	객관식	10분이내/11~20분/21~30분/31~45분/46분-1시간/1시간 초과
		C2-4. 교육문화복지 프로그램 운영	주관식	시설명/규모(평)/프로그램/참여주민수
	마을 사업 (C3)	C3-1. 마을만들기사업 추진 실적	주관식	사업명/추진연도/사업비
		C3-2. 마을사업 조직/법인 현황	주관식	조직명/회원수/사업내용
		C3-3. 마을사업 관련 시설현황	주관식	시설명/규모(평)/위치

3) 농촌 재생·재편 관련 연구

(1) 농촌지역 재생 관련 연구

유학열(2004)은 농촌마을 커뮤니티 활성화 정도를 정량적으로 측정하기 위한 지표로 주민활력 지표를 제시하였다. 주민활력 지표를 ‘주민 커뮤니티 기초력’과 ‘주민 커뮤니티 추진력’으로 구분하였으며 ‘주민 커뮤니티 기초력’에는 주민 간 교류도, 주민 간 단결력, 마을 사업에 대한 주민 참여 의식도, 마을 애착도가 포함된다. 한편 ‘주민 커뮤니티 추진력’에는 젊은 층 사회활동력과 지역리더 존재가 포함된다. 이 연구에서 도출된 농촌마을 커뮤니티 활성화 지표는 농촌마을 커뮤니티 기능을 평가할 수 있는 기초 자료로 활용되고 있다.

오모리켄이치(大森けんいち, 2005)는 ‘집락의 소멸은 곧 화폐가치로 환산될 수 없는 소중한 전통과 고향의 소멸을 의미’하며 집락재생의 필요성을 강조하고 있으며, 타카노카즈요시(高野和良, 2005)는 집락의 유지를 위해 ‘중간집단의 재구축에 의한 사회연대의 재생이 필요함’을 제안하였다. 또한, 오타키리도쿠미(小田切徳美, 2009)는 ‘한계집락화 억제’를 위한 정책이 필요함’을 주장함과 동시에 ‘내발적 발전에 의한 지역진흥’ 등의 농산촌 재생의 몇 가지 방법을 제안한바 있다.³⁾

NIINUMA Shiori(2009)는 농촌마을이 가지고 있는 다양한 기능 가운데 ‘자연자원 관리 기능’, ‘마을자치 기능’이 농촌마을 커뮤니티 지속성을 담보하는 가장 중요한 요인으로 규명하였다. 또한 농촌마을 커뮤니티 기능 저하가 농촌지역 주민의 일상생활에 미치는 영향을 실증적으로 분석, 제시하였다. Shiori는 농촌마을 기능 저하는 “농촌주민의 삶의 질에 직접 영향을 미치며 삶의 질을 저하시키는 핵심요인” 이라고 규정하였다.

林直樹(2010)는 농촌마을이 가지고 있는 본연의 기능들이 제대로 발휘하지 못함으로써 발생되는 문제점들을 실증연구를 통해 도출하였다. 예를 들어 지역고유 문화 소멸, 중산간지역 농경지 휴경화 또는 황폐화, 야생동물 피해 증가, 농촌마을 고유의 ‘2차적자연’ 소멸, 농촌마을 생태환경 파괴에 따른 생물다양성에 악영향 등을 제시하였다.

임은진(2010)은 ‘지속가능한 촌락’을 생태적 지속성, 경제적 지속성, 사회적 지속성이라는 3가지 지속성이 유기적으로 상호작용하며 이상적으로 균형을 이루고 있는 마을이라고 정의하

였다. 즉 농촌마을 커뮤니티의 존속 요인을 생태적, 경제적, 사회적 지속성이라는 측면에서 접근한 연구라 볼 수 있다.

磯野巧(2013)는 농촌마을 커뮤니티 기능 존속 요인을 사회 기반과 경제 기반으로 구분하였다. 사회 기반으로는 마을 전통 계승에 대한 의식, 지역 활동(커뮤니티 활동) 지속적 전개 등을 제시하였으며, 경제 기반으로는 농업 경영 형태 변화 즉 복합영농에서 다품종 소량 영농 변화를 제시하였다. 한편 농촌마을 커뮤니티 기능 존속을 위한 조건으로서 도로 정비, 자동차 보유율 증대 등 교통 관련 인프라가 중요하다고 지적하였다.

방세라(2014)는 농촌마을 커뮤니티 활동을 위한 시설인 마을회관, 노인정, 마을 쉼터 등 농촌마을 공동이용시설의 활용실태를 분석하면서 공동이용시설의 특징에 따른 유형 분류와 재생전략을 제시하였다. 하지만, 이 연구에서는 하드웨어 시설 측면에서 재생 전략에 초점을 맞춘 연구이기에 농촌마을 커뮤니티 기능측면에서 재생 전략은 다루지 않았다.

이수행 등(2015)은 농촌공동체를 육성하기 위한 전략과 농촌공동체 활성화 사례를 국내외 여러 지역 사례를 체계적으로 검토하였다. 우수 사례 지역 검토를 통해 경기도형 농촌공동체 육성과 활성화를 위한 정책 대안을 제시하였다. 예를 들어 경기도형 농촌공동체 지원조직 구축, 현장 중심 농촌공동체 통합조직 구축, 농촌공동체 활성화를 위한 다양한 형태 직거래시스템 구축 및 경기도 농촌공동체 활성화 기반 마련을 위한 DB구축을 정책 대안으로 제시하였다.

(2) 농촌지역 외부주체와의 연계 관련 연구

정기환 등(2006)은 농촌지역 활성화와 주민참여형 농촌개발 정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 경제적 자본(economical capital), 인적 자본(human capital)의 축적 이외에도 사회적 자본(social capital)⁴⁾이 축적되어야 하고 이를 활용할 수 있는 정책적 배려가 뒤따라야 한다고 주장하였다. 또한 농촌지역의 활성화를 위해서는 농촌마을 밖의 정부기관, 금융기관, 기업, 전문가 집단, NGO 등과의 협력적 관계를 가지는 것이 매우 중요하다고 지적하였다.

츠카모토 다케유키(Tsukamoto Takayuki, 2011)는 지역외부의 인재를 유치, 배치에 있어서의 시사점을 실제 운용 중에 있는 ‘지역부흥협력대’의 활동 사례를 통해서 도출하였다. 츠카모

4) 퍼트남(Putnam 1993)은 사회적 자본을 “사회적 네트워크(social network), 규범, 신뢰와 같은 사회조직의 한 형태로서 구성원의 상호 이익을 위한 조정과 협동(coordination and cooperation)을 촉진하는 요소”로 정의하고 있음. 또한 후쿠야마(Fukuyama 1995)는 “신뢰는 상호성의 규범과 사회적 연결망 속에서 협동을 통하여 형성된다”고 주장하였다. * 정기환외(2006) 인용함

3) 「조영제 등, 2018, 과소지역 농촌마을의 공간적 재편에 관한 정책사례 및 주민의식조사 연구, 충남연구원 전략연구 2018-17」를 바탕으로 재인용

토는 지역외부로부터 인재를 유치하는 농촌지역 지자체는 계획적이고 체계적인 절차에 의해서 유치해야 하며, 지역으로 들어오는 활동대원과의 충분한 합의형성 과정이 매우 중요하다고 지적하였다. 물론 농촌지역에서 활동하려는 지역부흥협력대원 스스로의 노력도 간과해서는 안 될 중요한 요소라 강조하였다.

이시하라 기요시(Ishihara Kiyosi, 2014)는 최근 일본에서 활발하게 추진하고 있는 ‘집락지원원(集落支援員)’, ‘지역부흥대(地域復興隊)’ 제도의 사례분석을 통해 농촌마을 커뮤니티 활성화를 위해 외부(도시)에서의 인력 지원의 중요성을 매우 강조하고 있다. ‘집락지원원’, ‘지역부흥대’ 제도는 과소화, 고령화로 인해 침체되어 있는 농촌마을 커뮤니티를 활성화시키기 위한 제도이며 일본 전역에서 활발히 추진되고 있다.

구와바라 요시키(Kuwabara Yoshiki, 2016)는 다양한 형태(시책)로 추진되고 있는 외부주체들에 의한 농촌지역 활성화의 성공요인으로서 중간지원조직(NPO법인, 시민단체 등)에 의한 지원이 매우 유용하며 중간지원조직 역할의 중요성을 강조하였다. 또한 외부주체들의 지속적 지원활동을 위해서는 지역자원관리 및 지역만들기 활동의 후계자로 육성할 필요성을 제기하였다.

유학열(2018)은 충남의 일부 농촌마을을 대상으로 커뮤니티 실태를 실증분석한 결과를 토대로 농촌마을의 커뮤니티 활성화를 위한 기본방향과 기본전략을 제시하였다. 농촌마을을 재생하기 위해서는 외부주체들과의 적극적, 능동적 네트워크가 필요하다고 주장하였으며, 외부주체들과 네트워크 구축을 위한 기본 전략으로 농촌마을 커뮤니티 지원단 운영과, 지역 대학과의 교류 강화의 필요성을 제시하였다. 하지만, 여기에서는 기본방향만 제시하였을 뿐 외부주체와의 연계를 구체적으로 어떻게 추진해야하는 지에 대한 검토가 미흡하였다.

(3) 농촌지역 재편 관련 연구⁵⁾

모리타히데노리(守田秀則, 2008)는 ‘집락의 독자적인 재생은 어려운 실정이며, 많은 집락에서 기능을 보완하는 방향의 재편이 필요함’을 주장하면서 ‘재생’과 ‘재편’의 관점을 구별 하였으며, 재편의 방법으로 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’을 제시하였다⁶⁾.

5) 「조영재 등, 2018, 과소지역 농촌마을의 공간적 재편에 관한 정책사례 및 주민의식조사 연구, 충남연구원 전략연구 2018-17」를 바탕으로 재인용

6) ‘행정적 재편’이란 인근 집락끼리 통합·합병이나 중심집락으로 기초집락의 흡수, 전체적인 행정구의 개편·변경 등 시정촌 행정구역의 재편을 의미하고, ‘기능적 재편’은 초등학교 통학군 등으로 복수의 집락이 새로운 광역적 조직을 형성하고 집락기능을 분담하거나 복수의 집락에서 자치화를 통합하는 등의 재편을 의미하며, 그리고 ‘공간적 재편(이

또한, 일본 농촌개발기획위원회(農村開発企画委員会, 2003)도 새로운 개념의 농촌재편의 필요성을 기 제기한바 있고, 주거 이전과 기존 조직의 존속 여부에 따른 집락재편의 유형을 제시하였으며, 하야시나오키(林直樹, 2010) 등은 ‘한계집락 재편’의 논리로, 이들은 ‘대다수의 과소집락이 아무것도 하지 않은 채 그대로 소멸될 가능성이 높다’고 주장하면서 ‘미래를 위한 선택적인 철퇴(撤退)’의 방법으로 ‘철퇴론’을 제안하고, 특히, 아무것도 하지 않은 채 그대로 소멸 시키는 ‘소극적인 철퇴’보다 집락의 이전 등의 의한 ‘적극적인 철퇴’가 필요함을 강하게 주장하였다.

후쿠요나루후미(福与徳文, 2011)는 2003년 농촌개발기획위원회가 제시한 집락재편의 유형을 바탕으로 복수집락의 연계 여부, 기존 조직의 존속여부, 주거의 이전 여부 등에 따라 ‘이전형 재편’, ‘단독형 재편’, ‘통합형 재편’, ‘연합형 재편’ 등 집락재편의 유형을 새롭게 재정리 하였다.

성주인 등(2012)은 ‘농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향’ 연구에서 농어촌 마을의 정주 여건 실태 및 관련 현행정책을 진단하고 농어촌 마을 정주 여건 개선을 위한 과제를 제시하였다. 본 연구에서는 마을(행정리)의 가구수가 20호 미만을 과소화 마을로 정의하였으며, 2005년에는 과소화 마을이 한 개 이상 분포하는 읍·면이 전체 읍·면 중 약 41%인 661개 이었으나, 2010년에는 전체의 63%인 884개 읍·면으로 증가한 것으로 분석되었다. 또한, 과소화가 진행되는 농어촌 마을의 상당수는 물리적 생활환경이 저하되고 있을 뿐 아니라 마을의 공동체 기능도 퇴조하고 있는 양상임을 지적하고, 이를 바탕으로 농어촌 마을 정주 여건 개선을 위한 정책으로 ① 기존 마을 재정비와 연계한 5호 내외의 소규모 주거지를 보다 다양하게 조성할 수 있도록 기존 지역개발사업 내용 재편, ② 마을 주거환경 개선 및 도시민의 귀농·귀촌 수요에 동시에 대응할 수 있도록 빈집과 기존 농가 주택의 적극적인 리모델링·활용 방안 모색, ③ 마을 재정비 확대 추진을 위해 기존 법제도 등에 어떠한 제약이 있을지 분석하고 관련 법령 제·개정을 비롯한 제도 개편 방향을 본격적으로 검토, ④ 귀농·귀촌인의 공동체 활동 참여와 지역사회 기여를 유도함으로써 약화되는 마을공동체를 보완할 새로운 농어촌 공동체 형성을 지원, ⑤ 중앙정부 차원에서는 농어촌 마을의 관리를 위한 국가적인 방향을 제시하기 위한 작업을 본격적으로 추진 등의 과제를 제시하였다.

이정환 등(2013)은 ‘농촌마을 리모델링사업 모니터링 및 발전방안 연구’에서 당시 시범사업으로 추진되었던 농촌마을 리모델링사업에 대한 발전방안을 제시하고자 하였다. 이를 통하여

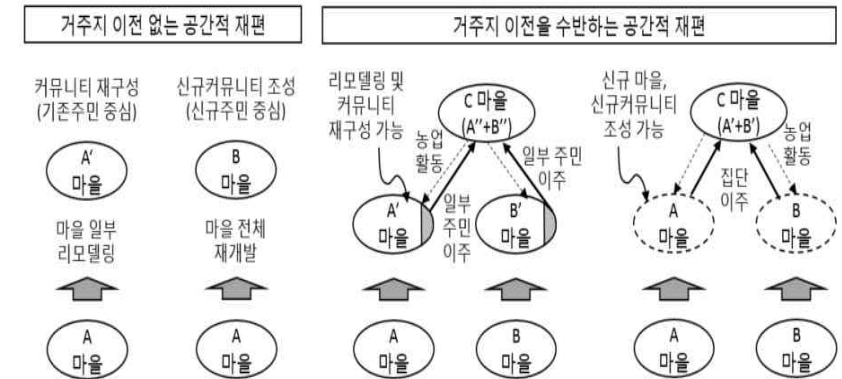
전)은 댐 건설 등 공공공사에 의한 집단이전 등 집락의 공간적 이전을 의미함(國土交通省・總務省, 2016)

제도적 개선방안으로 주택 신축에 대한 보조금 지원, 예산의 선택과 집중을 통한 사회적 약자 지원 강화, 부처간 중복지원 통합으로 효율적 예산집행, 주민의 사전역량강화를 위한 제도적 뒷받침 등을 제시하였다. 또한, 리모델링 사업의 발전방안으로는 충분한 계획수립기간의 확보, 현장적용성을 고려한 사업선정기준 마련, 추진위원회 역량강화, 계획수립자의 중요성에 대한 공감대 형성 등을 제시하였다.

이창우(2014)는 ‘농어촌 과소화마을의 정주여건 개선방안 연구’에서 농어촌 지역의 과소화 마을의 유형을 구분하고, 각 유형별 과소화 마을의 문제점을 분석하여 효율적인 정책방안을 제시하고자 하였다. ① 공동흡형(A형) : 노령인구가 많고 노후주택비율도 높은 유형인 공동흡형(A유형)은 과소화 정도가 계속적으로 심화 될 것으로 판단되는 마을로, 동절기 거주단지(공동흡) 조성, 노후주택계량, 슬레이트 처리 등 정비사업, 농촌 건강장수마을 사업(노년교육, 건강생활 프로그램 등) 등을 제안하였다. ② 귀농유도형(B형) : 노령인구가 많고 노후주택비율이 낮은 유형인 귀농유도형(B유형)은 귀농·귀촌자 대상 빈집 활용 사업, 농촌 건강장수마을 사업(노년교육, 건강생활 프로그램 등), 농어촌 마을리모델링사업의 공동흡, 귀농귀촌형 등을 제안하였다. ③ 소규모 농어촌 임대주택형(C형) : 노후주택비율이 높고 노령인구 비율이 낮은 유형인 소규모 농어촌 임대주택형(C유형)의 경우 마을 인프라 여건이 열악함을 극복하여 활성화하기 위한 농촌형 임대주택사업, 노후주택개량사업, 농어촌 마을리모델링사업, 마을소득사업·향토산업사업 등을 제안하였다. ④ 적극지원형(D형) : 노후주택비율도 낮고, 노령인구 비율도 낮은 유형인 적극지원형(D유형)은 과소화 해결을 위하여 가장 적극적 사업으로 마을리더양성, 마을소득사업, 농어촌 마을리모델링 사업, 마을소득사업·향토산업사업 등을 제안하였다.

조영재 등(2013)은 ‘과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구’에서 한계마을의 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 전략을 제시하고, 일본 등의 선행연구를 바탕으로 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’ 등의 한계마을 재편방안을 제시하였다. 이후 후속연구(조영재 등, 2014)에서 한계마을의 전략 중 재편전략을 보다 구체적으로 제시하고자 하였는데, 농촌 마을 재편방안 마련을 위해 거주지를 이전하는가, 마을간 연계가 요구되는가, 기존 마을의 커뮤니티를 유지시키는 가 등의 사항을 바탕으로 첫째, ‘커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)’, 둘째, ‘행정구역 합병 또는 편입형(유형②)’, 셋째, ‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)’, 넷째, ‘집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)’의 네가지 유형을 제시하였다. 이중 공간적 재편의 유형은 거주지 이전 없는 공간적 재편으로 ‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)’, 거주지

이전을 수반하는 공간적 재편으로 ‘집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)’을 제시하였다.



자료: 조영재 등(2014), 열린충남 vol.83을 참고하여 재구성

〔그림 2-4〕 공간적 재편의 유형

또한, 조영재 등(2018)은 ‘과소지역 농촌마을의 공간적 재편에 관한 정책사례 및 주민의식조사 연구’에서 농촌마을 공간적 재편의 기본방향으로 ① 과소화·고령화 문제에 대한 관심과 대응에 대한 공감대 형성, ② 마을의 미래를 결정하는 1차적 주체는 실제 마을에 거주하고 있는 주민, ③ 공간적 재편 검토 전에 재생, 기능적·행정적 재편 가능성에 대한 충분한 검토, ④ 공간적 재편의 궁극적인 목적은 커뮤니티 활성화, ⑤ 기존 마을의 역사와 전통에 대한 가치 제고, ⑥ 하드웨어 및 소프트웨어적인 여건의 실현 가능성에 대한 검토 등을 제시하였다.

3. 관련 정책 동향

1) 지방분권 관련 정책 동향

정부는 '자치분권' 정책에 따라 중앙-지방의 동반자 관계 확립, 주민자치 강화 등 자치분권 실현을 위한 「자치분권 종합계획」을 수립('18.09.11)하고, 2019년 자치분권 시행계획을 확정('19.02.22)하였다. 「자치분권 종합계획」은 '중앙권한의 획기적인 지방이양, 국세·지방세 구조 개선, 지방세입 확충 기반 강화, 국고보조사업 개편 등의 '재정분권의 강력한 추진' 등을 내용으로 하는 '6대 추진전략, 33개 과제를 제시하고 있다.

추진전략	과제명
1 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
2 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고형사립 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
6 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

자료: 자치분권위원회, 2018, 자치분권 종합계획(안)

(그림 2-5) 자치분권 종합계획의 6대 추진전략 및 33개 과제

이에 따라 정부는 지난 2019년 4월11일 지방이양 대상 사업 최종 결정 및 '20년 균특회계 예산편성 설명회를 개최하여 10개 부처, 3개 청의 39개 세부사업, 110개 내역사업(약 3.5조원 규모)을 지방이양하기로 결정(이중, 농림축산식품부는 5개 세부사업, 13개 내역사업(7,736억원 규모)이 이에 해당됨)하였다.

이의 일환으로 농식품부는 일반농산어촌개발사업으로 추진하였던 사업 중, 농촌중심지활성화, 기초생활거점, 신활력플러스 등 거점 조성과 관련된 사업을 제외한 지역밀착형 사업으로 판단되는 마을만들기사업(내역사업 포함)을 지방으로 이양 결정(4,387억원 규모)하였고, 이양된 사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 [별표2]에 의거 지방사무로 규정하고, 이양된 사업의 재원은 지방소비세율 인상 등을 통해 지역으로 이전하고 있다.



자료: 농어촌지역정책포럼, 2019, 제25차 농어촌지역정책포럼 자료집

(그림 2-6) 농식품부의 지방이양 사업 현황

한편, 지방이양에서 제외된 사업은 중앙과 지자체가 협약을 통해 공동의 정책의 목표를 달성하는 정책적 협력 거버넌스인 「농촌협약제도」 도입을 통하여 추진하도록 하고, 이를 위해 지자체는 지역 농촌의 중장기 마스터 플랜으로 '농촌공간계획' 및 '농발계획'의 수립이 의무화 되고 있다.

자치분권의 일환으로 추진되는 마을만들기사업의 지방이양은 마을만들기 추진의 최대의 기회이자 동시에 큰 위기가 될 수 있음을 염두에 두고 대응책 마련 필요할 실정이다. 즉, 지방의 자율성 강화를 통하여 그동안 중앙이 파악하고 관리하기에 한계가 있었던 마을단위의 사업이 일정한 틀에 구애받지 않고 지역의 특성에 맞는 다양한 사업이 추진될 수 있는 기회가 마련됨

과 동시에, 자칫 잘못된 의사결정으로 인하여 마을만들기사업의 본래 목적이 사라지고, 소규모 숙원사업 위주의 단발성 정비사업으로 전락할 가능성이 다분한 실정이라 할 수 있다.

이에 따라, 광역지자체, 기초지자체의 명확한 역할분담과 협력을 통하여 지역에 맞는 자체적인 마을만들기 등의 농촌지역정책 틀을 새롭게 마련하고 지속가능한 추진체계 확립함과 동시에 관련 정책과 사업의 성과를 극대화 하고 결과에 대한 책임성을 강화하는 제도의 마련이 요구되고 있다.

2) 국토균형발전 및 농촌지역개발 관련 정책 동향

제5차 국토종합계획(안)(2020-2040)⁷⁾에서는 우리나라 국토를 둘러싼 주요 메가트렌드로 인구감소와 인구구조 변화, 저성장 추세와 양극화 심화 등을 제시하였고, 이를 대응하기 위해 개성과 경쟁력을 갖춘 균형국토 만들기, 편안하고 안전한 생활권토 만들기 등의 5대 전략을 마련하고 있다.

세부적으로는, 지역 특성을 살린 분권형 균형발전을 위해 대도시권 중 수도권은 계획적·질적 성장관리를 통해 세계와 경쟁하는 글로벌 대도시권으로 육성하고, 지방대도시권은 인근 지역과 경제·사회·문화 등을 연계하여 경쟁력 있는 중추거점 기능을 강화함과 동시에 중소도시권은 지역여건에 적합한 다양한 중소도시 연계 도시권(가칭: 강소도시권) 육성, 농산어촌지역은 생활 SOC의 국가최소기준 적용 등 정주여건 개선, 스마트기술을 활용한 경쟁력 개선 등의 전략을 제시하였다.

인구감소에 대응한 도시개발·관리의 측면에서는 적정 개발과 관리를 통한 집약적 도시공간을 조성하고 지역 특성을 고려한 도시공간구조 재편과 함께 도시재생 활성화 및 인구감소 등에 따른 위기지역 발굴·예방, 빈집의 체계적 정비와 활용 등의 전략을 마련하고, 도시·생활·주거공간의 측면에서는 모든 세대와 사회적 약자를 고려한 도시공간을 확대하고, 교육·복지·문화·체육 등 국가 최소기준 미달지역에 대한 지원 강화로 생활 SOC 확충 및 접근성을 제고하며, 인구구조 변화를 고려한 다양한 주거공간을 제공하는 등의 정책을 제시하고 있다.



자료: 국토계획연구단, 2019, 제5차 국토종합계획(안) 2020-2040

〔그림 2-7〕 제5차 국토종합계획 주요 추진전략

이와 함께, 농촌지역을 중심으로 인구감소시대에 대응하여 국토 어디에 살더라도 불편 없는 ‘중심지 - 기초생활거점 - 배후마을’의 정주체계를 구축하고 30분 내 기초생활서비스 및 60분 내 복합서비스 접근성을 보장하고 5분 내 응급상황 대응체계를 구축하는 ‘365 생활권’을 조성하려는 농촌정책이 추진되고 있다.

한편, 농식품부는 농촌정책의 기본 방향을 과거 중앙정부 주도의 개별사업 중심의 단발적인 정책추진에서 탈피하여 앞으로는 중장기 마스터 플랜의 수립을 전제로 정부는 정책의 방향만 설정하고 지자체가 구체적인 실행 수단을 기획하면 지역 필요하고 정책적 시너지가 큰 수단들을 종합적으로 지원(패키지)하는 방식으로 전환하고 있다. 즉, 자치분권시대 새로운 농촌정책 추진체계로 중앙과 지자체가 협약을 통해 공동의 정책 목표를 달성하는 정책적 협력 거버넌스(지역의 자율성 및 책임성 강화) 형태로 ‘농촌협약’제도를 도입하고 있다. ‘농촌협약’은 중앙과 지자체가 농촌 정주여건 개선, 활력 제고 등 공동의 정책목표 달성을 위해 협약을 통한 정책적 협력 거버넌스를 구축하여 지방분권 시대에 효과적으로 대응하는 것을 목적으로, 지자체가 농발계획, 농촌공간 전략계획·농촌생활권 활성화계획 등을 수립하여 사업을 신청하면 농식품부 장관과 시장·군수가 협약을 체결하고 이에 근거하여 농식품부는 정부 사업을 패키지로 지원, 시·군지방비를 편성하고 사업목적에 맞게 추진하는 의무를 이행(국가균형발전특별법

7) 자료: 국토계획연구단, 2019, 제5차 국토종합계획(안) 2020-2040

제20조(지역발전투자협약의 체결) 제2항의 규정을 준용)하도록 하고 있다. 이러한 농촌협약은 2020년 시범도입 후 2021년부터 확대 도입 예정이다.



자료: 농어촌지역정책포럼, 2019, 제25차 농어촌지역정책포럼 자료집

(그림 2-8) 농촌정책의 패러다임 변화



자료: 농림축산식품부, 2019, 2020년 농촌협약 시범도입 시군 선정계획

(그림 2-9) '20~'21년 농촌협약 구상(안)

4. 소결

1) 선행연구 고찰 결과

인구감소시대 지방소멸 관련 선행연구 고찰 결과, 크게 인구감소 및 지방소멸 관련 실태를 분석하는 연구와 이에 대응하여 정책과제를 제시한 연구로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, **인구감소 및 지방소멸 관련 실태를 분석하는 연구**로 지남석 등(2012)은 공간구문론을 활용하여 충남 읍면지역의 공간패턴을 분석하였고, 김정연 등(2014) 군집분석을 통해 충남 읍면지역을 6개 유형으로 구분한바 있으며, 김광익(2014)은 읍면 중심의 정주체계 특성분석을 위해 인구감소 현황, 통행 연계구조 및 중심지 체계를 분석하였다. 조진희 등(2015)은 군집분석을 통해 읍·면 지역의 쇠퇴특성을 유형화 하였고, 박승규 등(2016)은 인구의 지속적인 감소 추세에 따른 장래인구를 추정하여 소멸가능지역을 도출하는 연구를 수행하였으며, 이시형 등(2018)은 공주시를 대상으로 인구감소와 빈집의 증가에 대한 소멸위험지수의 공간적 자기상관 분석을 수행한바 있다. 또한, 이상림 등(2018)은 지역 인구공동화 전망을 위해서는 인구감소를 인구동향이 아닌 인구이동의 양상을 분석할 필요가 있음을 지적하였다.

〈표 2-3〉 인구감소 및 지방소멸 실태 분석 관련 주요 선행연구

연구자	연구제목	분석방법	주요 결과
지남석 등 (2012)	공간구문론을 활용한 농촌중심지역 공간구조 비교 분석 연구	공간구문론	충남 20개 읍면의 가 로망 특성 분석
김정연 등 (2014)	농촌지역의 특성 분석 및 유형화 연구	군집분석	농촌지역을 6개 유형 으로 구분
김광익 (2014)	인구감소기 읍면 중심의 농촌지역 정주체계 특성분석 및 정책과제	인구분석, 통행 연계구조, 중심지 분석	중심지를 4-5계층으 로 분류
조진희 등 (2015)	충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구	군집분석	5개 군집유형의 쇠퇴 특성 도출
박승규 등 (2016)	지출산고령화에 의한 소멸지역 분석	장래인구 추계	2040년까지의 소멸가 능지역 도출
이시형 등 (2018)	격자분석 기법을 활용한 공주시의 축소도시 사례 연구	공간적 자기상관 분석	소멸위험지수 도출
이상림 등 (2018)	지역 인구공동화 전망과 정책적 함 의 연구	인구분석	인구이동 양상 분석 필요성 제기

둘째, 다양한 연구에서 인구감소 및 지방소멸 대응 정책과제를 제시하였는데, 김광익(2014)은 선별적인 중심지 육성, 중심지간 연계협력 강화, 농촌지역 중심지계층상 중위중심지 육성 등의 정책을 제안하였고, 박진경 등(2017)은 중앙정부 보다는 지자체 차원의 추진체계 강화, 인구영향평가제도 등을 제안하였으며, 김순은(2017)은 중앙정부 차원의 정책적 한계를 지적하고 지역정책 패러다임 전환을 위한 지방분권 및 협력적 거버넌스를 제안하였다. 박상우 등(2018)은 어촌사회를 중심으로 인구소멸 영향평가제도 도입, 종합계획의 수립, 생활서비스 네트워크 및 거점 조성, 인구소멸 위험지역의 재생 및 지원에 관한 특별법 제정 등을 제안하였고, 김철(2018)은 국가차원의 새로운 지역발전정책으로 사회활력 증대를 위한 참여적 로컬 거버넌스 육성, 비 농어업인 이주정책지원, 맞춤형 의료시스템 구축 등, 경제활력 증진을 위한 지역공동체 경제자립 기반 조성 등, 지역활력 촉진을 위한 기초 생활서비스의 체계적 지원, 지역 중심지 계층별 시설의 재배치, 지역간 연계 네트워크 기반 지원 등을 제안하였다. 그리고 구형수(2019)는 공간분야에서는 생활서비스 확충 및 빈집 활용, 인구분야에서는 저출산 대응과 돌봄체계 구축, 일자리분야에서는 공간-일자리-인구 정책의 연계 강화가 필요함을 주장하였다.

〈표 2-4〉 인구감소 및 지방소멸 대응 정책과제 관련 주요 선행연구

연구자	연구제목	정책제언
김광익 (2014)	인구감소기 읍면 중심의 농촌지역 정주체계 특성분석 및 정책과제	선별적 중심지 육성, 중심지간 연계협력 강화, 농촌지역 중심지계층상 중위중심지 육성 등
박진경 등 (2017)	인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구	지자체 차원의 추진체계 강화, 인구영향평가제도 도입 등
김순은 (2017)	저출산·고령사회의 인구감소와 지방소멸로 인한 대응책	중앙정부 정책적 한계 지적, 지방 분권 및 협력적 거버넌스 등
박상우 등 (2018)	인구소멸시대의 어촌사회 정책 연구 외	인구소멸 영향평가제도 도입, 생활서비스 네트워크 및 거점 조성, 인구소멸 위험지역 재생·지원 특별법 제정 등
김철 (2018)	농촌의 새로운 활력창출을 위한 지역개발 정책 방향 연구	로컬 거버넌스 육성, 이주정책지원, 맞춤형 의료시스템 구축, 지역공동체 경제자립 기반 조성, 기초 생활서비스의 체계적 지원, 지역 중심지 시설의 재배치, 지역간 연계 네트워크 기반지원 등
구형수 (2019)	지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략	생활서비스 확충 및 빈집 활용, 저출산 대응과 돌봄체계 구축, 공간-일자리-인구 정책의 연계 강화 등

이상을 바탕으로 본 연구에서는, 선행연구에서 활용한 인구감소 및 지방소멸 관련 실태 분석방법을 참고하여 분석하되 실제 충남의 농촌지역인 읍면지역 수준에서 정주체계를 고려한 소멸 위기지역을 도출하여 실태를 파악하고, 선행연구에서 도출된 다양한 정책들이 충남에 적용가능한지를 검토함과 동시에 농촌지역 공간 및 기능의 재편의 측면에서 새로운 정책수요를 발굴·제언하도록 한다.

한편, 과소·고령마을 연구 및 농촌 재생·재편 연구와 관련하여서는 기존의 선행연구를 참고하되, 충남연구원에서 2013년부터 지속적으로 진행되고 있는 연구의 결과를 바탕으로 후속연구를 진행하고, 특히 2019년에 구축된 마을모니터링 지표를 활용하여 올해 현장조사를 진행함으로써 2014년 기 진행된 충남 전체의 농촌마을 조사결과와의 시계열 분석을 통해 과소·고령마을의 실태를 진단하고 시사점을 도출하도록 하며, 일본의 사례를 적극 반영하도록 한다.

〈표 2-5〉 과소·고령마을 및 농촌 재생·재편 관련 충남연구원 주요 선행연구 현황

연구자	연구제목	주요 내용
조영재 등 (2013)	과소화·고령화에 대응한 한계마을 정책 도입을 위한 기초연구	한계마을의 개념과 기준을 정립, 한계마을 유형별 정책 방향 제시
조영재 등 (2014)	농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구	한계마을의 구체적인 행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편 방안 제시
윤정미 등 (2014)	충남 기초 공간정보 구축 및 관리방안: 마을차원의 기초공간데이터 구축	충남 행정리 및 자연마을 단위의 공간데이터와 실거주 인구를 조사구축, 과소·고령마을 도출
윤정미 등 (2015)	인구센서스 자료와 연계한 충남 과소·고령마을 실태 분석	과소·고령마을 시계열 분석을 통한 과소·고령마을 증가 실태 도출
윤정미 등 (2017)	한계마을 특성분석 및 변화예측: 충청남도를 사례지역으로	한계마을의 정량적 기준을 바탕으로 공간적 특성과 영향요인 분석 및 변화예측
조영재 등 (2018)	한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 동향 연구	일본의 한계집락 논의 및 정책 동향 심층 분석하고, 우리나라 한계마을정책의 기본틀을 제시
조영재 등 (2018)	과소지역 농촌마을의 공간적 재편에 관한 정책사례 및 주민의식 조사 연구	주민의식조사를 바탕으로 농촌마을의 공간적 재편에 대한 실제 적용가능성을 검토하고 정책과제를 제언
유학열 등 (2018)	충청남도 농촌마을 커뮤니티 활성화 전략 연구	농촌마을 커뮤니티 활성화 방향 제시, 농촌 재생을 위한 외부주체 네트워크 필요성 제기
조영재 등 (2019)	인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구	농촌마을 모니터링 지표 및 지침 개발, 조직·예산·제도적 측면에서의 마을모니터링 관리운영방안 제언

2) 정책동향 고찰 결과

관련 정책동향 고찰결과 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, **자치분권 정책 기조에 따라 지방의 자율성 증대와 함께 책임성이 강화되고 있다.** 정부는 자치분권위원회를 중심으로 2018년 ‘자치분권 종합계획’을 수립하여 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진 등을 제시하였고, 이를 바탕으로 군특회계 예산편성 내역 사업 중 110개 사업(약 3.5조원 규모)을 지방이양 하기로 결정하였다. 또한, 농식품부도 이의 일환으로 지역밀착형 사업으로 판단되는 마을만들기사업의 지방이양을 결정하는 등 지방의 자율성이 크게 증가한 반면, 이제는 지자체가 스스로 지역에 맞는 농촌지역정책을 마련하여 지속가능한 추진체계를 확립함과 동시에 관련 정책과 사업의 성과를 극대화하고 결과에 대한 책임성이 강화되고 있다. 즉, 충청남도에서도 이러한 정책 기조 변화에 대응하여 **새로운 농촌지역정책 틀을 구상하고 구체적인 추진전략의 마련이 요구되고 있다.**

둘째, **인구감소시대 국토균형발전의 측면에서 집약적 도시공간의 형성과 함께 수요 맞춤형 생활서비스 제공을 위한 체계적인 정주체계 구축이 요구되고 있다.** 지역 특성을 살린 분권형 균형발전을 위해 수도권은 글로벌 대도시권으로 육성하고, 지방대도시권은 중추거점 기능을 강화함과 동시에 중소도시권은 다양한 연계 도시권을 육성하는 전략이 마련되고 있다. 또한, 인구감소에 대응하여 집약적 도시공간을 조성하고, 중심지-기초거점-배후마을의 정주체계를 구축하여 국토 어디에 살더라도 불편 없는 생활서비스가 보장되도록 하고 있어, 이에 대응하여 **충남도 차원의 정주체계 분석과 함께 농촌지역의 공간구조 개편과 기능제고를 위한 방안 마련이 필요한 실정이다.**

〈표 2-6〉 정책동향 고찰 결과의 주요 시사점

정책동향	주요 내용	시사점
자치분권 정책 기조에 따라 지방의 자율성 증대와 함께 책임성 강화	- 자치분권 종합계획 수립 - 군특회계 사업 중 110개 사업 지방이양 - 농식품부 마을만들기사업 지방이양	새로운 농촌지역 정책틀 구상, 추진 전략 마련 필요
인구감소시대 국토균형발전 측면에서 집약적 도시 공간 형성 및 체계적인 정주체계 구축 요구	- 인구감소 대응 집약적 도시공간 조성 - 중심지-기초거점-배후마을 정주체계 구축 - 국토 어디에 살더라도 불편없는 생활 서비스 보장 (365생활권 구축)	농촌지역 정주체계 분석, 농촌 공간구조 개편 및 기능제고 방안 마련 필요

제3장 충청남도 현황 조사 및 분석

1. 충남 관련 정책 현황 및 실태 진단

1) 조사 개요

본 연구에서는 충청남도의 농촌지역정책 관련 문제점을 분석하고 시사점을 도출하기 위해 ① 충청남도 관련정책 추진현황 조사, ② 관련정책 추진 현장사례 조사, ③ 관련주체의 의식분석 등이 진행되었다.

구체적으로는 우선, 충청남도 관련정책 추진현황 조사와 관련하여 민선5기부터 추진 중에 있는 충청남도 마을만들기 관련 정책의 추진현황과 문제점을 분석하고, 외부와의 인적 네트워크 구축 지원정책과 관련된 충남도 시·군 차원에서 추진되고 있는 정책사례를 살펴보았다.

둘째, 농촌지역정책 관련 실제 추진되고 있는 사업으로 금산군 금산읍 농촌중심지활성화사업과 예산군 덕산읍 농촌중심지활성화사업을 대상으로 2020년 7월13일부터 14일까지 관련 전문가 및 추진주체와의 면담조사와 현장답사가 진행되었고, 실제 현장에서의 애로사항과 시사점을 도출하고자 하였다.

셋째, 관련주체 의식분석은 농촌지역정책 관련 주체의 의식분석과 인적 네트워크 연계협력 관련 의식분석을 진행하였다. 우선, 농촌지역정책 관련 주체 의식분석의 조사대상은 관련 공무원, 충남도 및 시군 마을만들기지원센터 등 중간지원조직 구성원, 전문가 등으로 구성하여, 2회에 걸친 간담회 진행(20.06.12, 06.22)을 통하여 조사의 목적 및 내용을 설명하고 관련 조사를 진행하였다. 조사 내용은 ① 충청남도의 농촌지역정책과 관련 문제의식 및 주요 이슈, ② 농촌지역정책 관련 주요 이슈별 과제, ③ 농촌지역 공간 및 기능 재편 전략, 농촌지역 재생 전략, 기타 정책제언 등에 관한 의견으로 구성하였다.

또한, 인적 네트워크 연계협력 관련 의식분석은 충청남도 농촌지역에 거주하고 있는 마을리

다, 마을 활동가 등을 대상⁸⁾으로 마을 활성화를 위해 외부 주체들과의 연계협력 활동 실태를 설문조사를 통해 알아보았다. 설문조사는 2020년 6월 22일부터 7월 10일까지 온라인(구글 설문조사 지원 시스템)방식으로 진행하였다.

이상을 바탕으로 충청남도 농촌지역정책 구상을 위한 시사점을 도출하였다.

〈표 3-1〉 충청남도 관련 정책 현황 및 실태 진단 조사 개요

조사 항목	세부 내용
① 충청남도 관련정책 추진현황 조사	○ 충청남도 마을만들기 관련정책 조사 - 살기 좋은 희망마을 만들기 추진 현황 - 도 및 시·군 중간지원조직 현황 - 충청남도 마을만들기 문제점 ○ 외부와의 인적 네트워크 구축 지원정책 사례조사 - 홍성군 청년마을조사단 - '대학생이 간다' 프로젝트 공모
② 관련정책 추진 현장사례 조사	○ 금산군 금산읍 농촌중심지활성화사업 - 문화배달부, 금산월장, 주민커뮤니티 사업 등 ○ 예산군 덕산읍 농촌중심지활성화사업 - 주민주도 및 주민참여 사업, 정책건의 등
③ 관련주체 의식분석	○ 농촌지역정책 관련 주체의 의식분석 - 농촌지역정책 관련 문제의식 및 주요 이슈 - 주요 이슈별 과제, 기타 의견 등 ○ 인적 네트워크 연계협력 관련 의식분석 - 충남 농촌마을과 외부 기관과의 교류 실태 - 연계협력 외부기관 유형, 교류 필요성 등

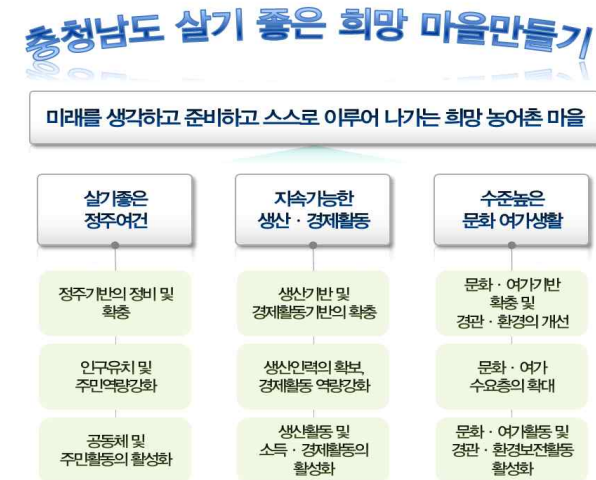
8) 설문조사 대상이 되는 모집단은 충남마을만들기 지원센터(구자인 센터장)의 협조를 얻어 충남마을만들기 밴드에 가입된 회원임

2) 충청남도 관련정책 추진 현황

(1) 충청남도 마을만들기 관련 정책

충청남도 2010년 민선5기 출범과 함께 '사람 및 주민 중심, 주민자치의 마을조성'을 위한 시책개발의 논의를 바탕으로 2012년부터 살기 좋은 희망마을 만들기(이하, 충청남도 마을만들기)를 추진하고 있으며, 올해 2020년 제3기 마을만들기가 진행되고 있다.

제1기⁹⁾는 2010년부터 2014년까지로 2010년 민선5기 도정10대 과제로 마을만들기가 선정되고 지속적인 논의가 진행되었으며, 2011년 충남연구원이 중심이 되어 '충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기'의 추진모형이 구축되었다. 당초 추진 모형은 '미래를 생각하고 준비하고 스스로 이루어 나가는 희망 농어촌 마을'로 이루어 나가는 희망 농어촌 마을을 비전으로 '살기 좋은 정주여건', '지속가능한 생산·경제활동', '수준 높은 문화·여가 생활' 등 3대 목표가 설정되었다.



자료 : 충남연구원 2011년 전략과제

(그림 3-1) 충청남도 마을만들기의 비전 및 목표

9) 충청남도 마을만들기 추진 제1기~제3기 분류는 '충남 희망마을 만들기 제3기 기본계획(2018~2022)'에 따름

충청남도 마을만들기는 우선, 마을을 각 마을의 역량에 따라 ‘일반마을’, ‘새싹마을’, ‘꽃마을’, ‘열매마을’로 구분하고, 마을의 역량별 유형구분에 의한 맞춤형 마을만들기를 추진되도록 하고 있다. 여기서, ‘일반마을’은 “마을만들기 경험이 전무하고 역량이 미흡한 마을”, ‘새싹마을’은 “마을만들기를 통해 ‘희망마을’로 지정된 마을로 소규모 사업추진을 희망하는 마을”, ‘꽃마을’은 “소규모 마을만들기 추진경험이 있는 마을로 중·대규모 사업추진을 희망하는 마을”, ‘열매마을’은 “마을만들기 추진 경험이 있는 마을로 마을 및 공동체 활성화를 희망하는 마을”을 의미한다(충남연구원, 2016년 전략과제). 2012년부터는 충청남도 마을만들기 지원조례가 제정되고 시범사업을 시작으로 본격적인 마을만들기가 추진되었으며, 2014년까지 마을발전계획 수립 연간 약 22개 마을(총 658개 마을), 우수마을 지원 및 소규모 선행사업 등 총 173개 마을을 육성하였다.

제2기는 2015년부터 2017년까지로 2015년부터는 충청남도 마을만들기 사업으로 추진된 마을발전계획 수립을 농식품부 현장포럼과 통합하여 추진하였고, 소규모 선행사업을 매년 70개소, 개소당 3천만 원으로 확대 추진하게 되었다. 또한, 제2기 마을만들기의 가장 큰 변화는 마을만들기 지원시스템(행정조직 및 행정시스템 개편, 도 및 시·군 중간지원조직 설립 등) 구축에 집중하였다는 점을 들 수 있다.



자료 : 충청남도, 2015, 마을사업 한번에 파악하기 길라잡이

(그림 3-2) 충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 추진모형

제3기는 2018년부터 현재까지로 충남도 및 시·군의 마을만들기 추진기반으로 충남도 마을만들기지원센터 뿐만 아니라 충남의 14개 시·군(계룡시 제외)의 중간지원조직인 마을만들기지원센터가 설립·운영 중에 있으며, 2020년 마을만들기사업의 지방이양과 함께 중간지원조직의 기능과 역할이 강화되고 있다.

세부적으로, 충청남도는 주민 주도의 마을만들기 추진을 위한 주민 동기부여 및 역량강화를 목적으로 농촌현장포럼(충남농촌활성화지원센터 담당)을 통한 마을역량진단, 자원발굴, 마을발전계획 수립 등을 진행해 왔고, 2012년부터 충청남도 마을만들기 일환으로 추진되다가 2015년부터는 농식품부의 농촌현장포럼과 통합하여 진행하였다. 이를 통하여 충청남도는 2012년부터 2019년까지 총 973개 마을을 육성하였다.

〈표 3-2〉 충청남도 농촌현장포럼(마을발전계획 수립) 추진 현황

시군별	합계	' 12년	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년	' 17년	' 18년	' 19년
계	973	258	250	150	63	63	63	63	63
천안시	47	10	10	10	2	3	4	4	4
공주시	69	20	20	11	5	4	3	3	3
보령시	64	14	14	10	5	5	6	6	4
아산시	76	21	20	11	4	4	4	4	8
서산시	65	19	19	10	4	4	3	2	4
논산시	90	28	25	12	5	5	5	5	5
계룡시	12	3	3	3	1	1	1		
당진시	67	17	17	10	4	4	3	6	6
금산군	60	16	16	10	4	4	4	3	3
부여군	86	29	25	12	5	5	5	4	1
서천군	55	14	14	10	5	4	5	2	1
청양군	60	14	14	10	4	5	5	3	5
홍성군	79	22	22	11	5	5	5	5	4
예산군	72	17	17	10	5	5	5	6	7
태안군	71	14	14	10	5	5	5	10	8

자료: 충청남도 내부자료

또한, 마을발전계획을 수립한 마을 중 주민참여 의지가 높고 마을발전계획 수립이 우수한 마을을 대상으로 실제 마을만들기사업을 추진하기 위한 사전 준비과정으로 희망마을 선행사업을 추진하고 있으며, 2013년과 2014년은 각 년도 30개 마을, 600백만 원을 지원하였고 2015년부터 2019년까지는 매년 70개 마을, 2,100백만 원씩을 지원하여 총 410개 마을을 육성하였다.

〈표 3-3〉 충청남도 희망마을 선행사업 추진 현황

시군별	합계	' 13년	' 14년	' 15년	' 16년	' 17년	' 18년	' 19년	비고
합 계	410	30	30	70	70	70	70	70	
천안시	27	2	2	4	4	5	5	5	
공주시	26	2	2	5	5	4	4	4	
보령시	32	2	2	5	5	6	6	6	
아산시	29	2	2	5	5	5	5	5	
서산시	29	2	2	5	5	5	5	5	
논산시	29	2	2	5	5	5	5	5	
계룡시	9	2	2	1	1	1	1	1	
당진시	26	2	2	5	5	4	4	4	
금산군	29	2	2	5	5	5	5	5	
부여군	29	2	2	5	5	5	5	5	
서천군	29	2	2	5	5	5	5	5	
청양군	29	2	2	5	5	5	5	5	
홍성군	29	2	2	5	5	5	5	5	
예산군	29	2	2	5	5	5	5	5	
태안군	29	2	2	5	5	5	5	5	

자료: 충청남도 내부자료

충청남도는 이러한 마을만들기사업의 지속적인 추진과 체계적인 지원을 위해 행정과 농촌현장의 중간지원조직으로 '충남마을만들기지원센터'를 2016년 설립하여, 마을만들기 관련 시책개발, 조사·분석 및 연구, 시·군 마을만들기지원시스템 관련 교육 및 상담, 프로그램 개발 및 보급, 시·군 마을만들기지원센터 구축 지원, 충청남도 대내외 마을만들기 협력네트워크 구축 등의 기능을 수행하고 있다.

〈표 3-4〉 충남마을만들기지원센터 주요 사업 현황(2020년)

주요 사업	세부 사업내용
연간활동보고서 (2016~19, 4개년)	매년 연말에 작성하여 제출, 센터 소관의 모든 사업성과 정리 * 성과와 과제, 예결산 등 종합 정리
마을만들기 대화마당	2017년부터 시군 순회 매월 개최 매년 10회 개최(2019년 8회) * 쟁점토론 중심으로 역량강화 기여
시·군 중간지원조직 상근자 직무연수 실시	2017년부터 매년 상·하반기 2회 개최 시군 순회 2박3일 집중연수 * 핵심주제는 당면과제 반영하여 선정
핵심리더 학습용 계간지 『마을독본』 발간	2017년 준비호 제작, 계간지 통권 10호 발간 매호 500부 구입, 기관 배포(시군 별도 구입) * 2021년부터 민간 이익 검토중
작은국제학술행사 농촌마을정책 자료집	2018년부터 매년 2~3회 개최(2019년 2회) 외국의 농촌마을정책 선진사례 흡수 * 체재기간 중의 강사료, 숙박비 제공
충남 희망마을 3기 기본계획(2017년 특별사업)	민선7기 농촌마을정책 방향 수립(자체 연구) 요약본, 본보고서, 자료집 등 3권 구성 * 재정분권에 맞추어 신규 수립 필요
지도로 보는(아틀라스) 충남 마을만들기 행정사업	2017년 1차 제작(국도비 사업 국한) 2019년 2차 제작(시군비 사업 포함) * 격년으로 조사, 2019년 DB 구축 완료
마을사업 한번에 파악하기 길라잡이 2019 제작	2018년 12월 제작, 2019년 배포(3년 1회) 충남도 광역 36개 마을사업 발굴, 연계 강화 * 재정분권으로 2020년 신규 제작 필요
시군 마을만들기 시스템 구축 중간지원조직 관리	시·군 마을만들기 중간지원조직 관리 * 2회씩, 반기별 정기 점검 추진(3월, 10월) * 시·군 지원센터 운영상황 및 문제점, 애로사항, 해결과제 파악 및 컨설팅

자료: 충청남도 내부자료

충남마을만들기지원센터와 함께 시군의 마을만들기사업 추진을 위한 현장 밀착형 지원조직으로 각 시군별 마을만들기 중간지원조직을 구성하고 있으며, 2020년 기준 천안, 공주, 보령,

아산, 서산, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안 등 13개 시·군은 설립을 완료하였고 계룡, 당진 등 2개 시·군은 현재 설립을 진행하고 있다.

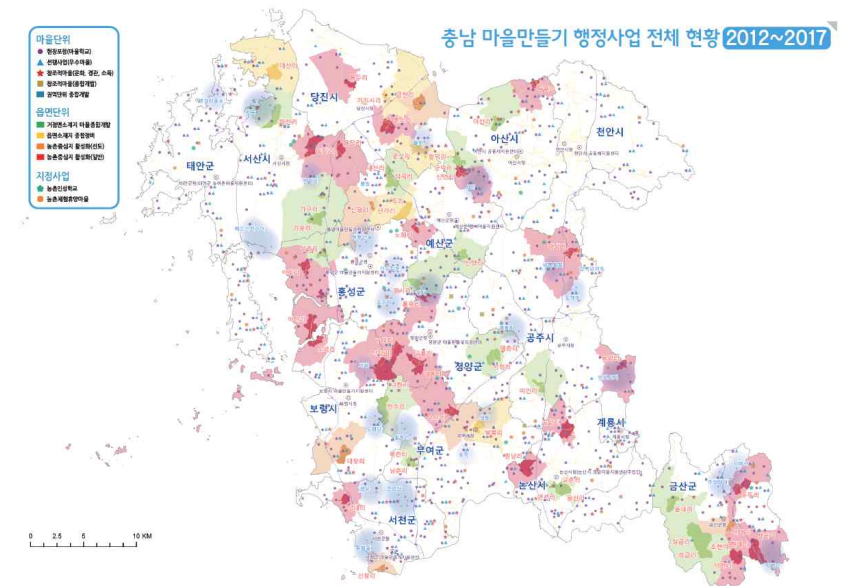
〈표 3-5〉 충남 시·군별 마을만들기 중간지원조직 운영 현황(2020년)

시 군	센터명	설립일	운영방식	민간넷
천안시	천안시 공동체지원센터	16.08.	민간위탁	(사)천안공동체 네트워크 함께이룸
공주시	공동체종합지원센터	19.07	행정직영	(사)마을공동체네트워크
보령시	보령시 마을만들기지원센터	16.03.	민간위탁	(사)만세보령공동체네트워크
아산시	아산공동체지원센터	15.07.	행정직영	준비중
서산시	마을만들기지원센터	19.06	행정직영	(추진중)
논산시	논산시 사회적경제과 지역공동체팀	15.10.	행정직영	준비중
금산군	금산군 마을만들기지원센터	18.10.	행정직영	준비중
부여군	마을만들기지원센터	19.10	행정직영	(추진중)
서천군	서천군 마을만들기지원센터	17.01.	행정직영	준비중
청양군	청양군 마을만들기지원센터	17.04.	행정직영	준비중
홍성군	홍성군 마을만들기지원센터	16.12.	민간위탁	(사)지역협력 네트워크
예산군	예산군 행복마을지원센터	15.11.	민간위탁	(사)예산군행복마을네트워크
태안군	태안군 농어촌마을지원센터	17.11.	행정직영	준비중

자료: 충청남도 내부자료

2020년 농식품부 마을만들기사업 지방이양에 대응하여 충청남도는 ‘충남형마을만들기사업’을 구상하여 지속적으로 추진할 예정이다. ‘충남형마을만들기사업’은 자율개발사업과 종합개발사업 2개 유형으로 구분하여 자율개발사업은 기초생활기반 확충, 지역경관개선, 역량강화사

업 등을 내용으로 매년 30개 지구를 선정하여 지구당 5억 원, 총 150억 원을 지원할 예정이며, 종합개발사업은 커뮤니티센터, 소공원, 농산물가공시설 조성 등의 사업내용으로 매년 5개 지구를 선정하여 지구당 10억 원, 총 50억 원을 지원할 예정이다. 다만, 2020년 사업대상지는 지방이양에 따른 농식품부 공모 추진중단(설계용역 및 심사완료) 사업대상지를 우선 선정 추진하고 2021년부터 본격적인 사업을 진행할 예정이다.



자료 : 충남마을만들기지원센터, 2017, 지도로 보는 충남 마을만들기 행정사업

(그림 3-3) 충청남도 마을만들기사업 전체 현황(2012~2017)

한편, 충청남도 마을만들기사업 추진과 관련하여 충남연구원 2016년 전략과제로 ‘충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 추진 마을의 실태 및 정책 과제’연구가 진행되었고, 그 결과 다음과 같은 여섯 가지의 문제점이 도출되었다. 첫째, 과소화·고령화로 인한 마을의 인적자원이 부족하고, 대부분의 마을 이장 또는 추진위원장 등의 마을 리더가 보수가 없는 희생과 봉사로

마을만들기가 추진되고 있다. 둘째, 주민 갈등의 문제는 마을 공동체를 파괴시키는 심각한 원인이 되고 있고, 마을만들기 추진의 제약요인으로 여전히 주민의 공감대 형성 및 의지 부족, 마을주민의 역량 및 경험 부족이 제기되고 있다. 셋째, 마을만들기 추진 당시에는 참여주민의 마을발전에 대한 기대감이 높았으나, 이후 바로 후속사업이 없음으로 인하여 실망감이 커지고 이후 참여율 저조의 원인이 되는 문제가 있다. 넷째, 마을만들기의 궁극적인 목적을 과도하게 경제적인 측면에 집중한다는 것은 자칫 마을공동체 활성화라는 목적이 소홀해지고 과도한 경쟁위주의 마을만들기로 퇴색될 우려가 있다. 다섯째, 마을 스스로의 노력이 없이 처음부터 무조건 외부역량에 의존하고자 하는 것은 결국 내부역량의 약화를 초래하게 되고, 기존의 공공 주도 하향식 개발방식을 답습하는 결과를 낳게 되어 마을만들기의 취지를 퇴색시키게 된다. 여섯째, 충청남도의 마을만들기가 아직까지는 지자체의 정권 교체 또는 정책 우선순위의 변화에 따른 지속가능성을 담보하고 있지 못하고, 시군에서 충남도의 마을만들기 추진에 과도하게 의존하고 있다는 점 등이 도출되었다.



자료 : 충남연구원, 2016, 충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 추진 마을의 실태 및 정책과제

(그림 3-4) 충청남도 마을만들기의 문제점

3) 관련정책 추진 현장사례 조사

(1) 금산군 금산읍 (농촌중심지활성화사업)¹⁰⁾

① 사업개요

- 사업대상지 : 금산군 금산읍 일원
- 사업기간 : 2015년 ~ 2019년 (5년)
- 사업비 : 8,000백만 원
- 주요 사업내용

〈표 3-6〉 금산읍 농촌중심지활성화사업 주요 내용

사업명	사업내용	규모	사업비 (백만원)
1. 금산전통시장 경제 기능 회복			
창업골목 조성사업	시장 점포 31개소 매입 및 리모델링(내부 인테리어 미 포함)하여 창업골목을 조성	626.44㎡ (31개 점포)	1,255
야시장 조성사업	야시장 운영을 위한 큰시장길 환경개선 및 기반시설 정비, 이동식 매대 등 시설 설치	1,099㎡	783
난장가로 조성사업	금산천변 비가림 시설 하부에 난전 유입을 위한 전기/수도 인입, 이동형 점포 30개소 설치	500㎡	550
문화장날 운영사업	(상인문화활동) 야시장, 24절기 포트럭 파티 (주민문화활동) 문화배달잔치	-	360
2. 배후마을 주민 및 상인 문화복지 서비스 강화			
문화배달부 양성 및 운영사업	금산읍→배후마을로 문화복지 배달하는 민간인력 양성 및 운영	-	480
움직이는 다락원 운영사업	배후마을→시장→다락원으로 배후마을 주민 배달하는 주재버스 운영	-	200
영화관 및 문화다방 조성	작은영화관과 함께 동아리실, 건강체크실, 주민쉼터 건립으로 문화건강 기능 집적	연면적 1,100㎡	2,225
금산상인 건강다방 조성	약령시장 내 유희공간 활용하여 상인휴식(공동체식탁) 및 관광객 정보안내 기능 담당	580㎡	431.5

자료: 금산군, 2016, 금산읍 농촌중심지 활성화(선도지구)사업 기본계획서

10) 금산군 내부자료를 바탕으로 재정리

〈표 3-7〉 금산읍 농촌중심지활성화사업 주요 내용(계속)

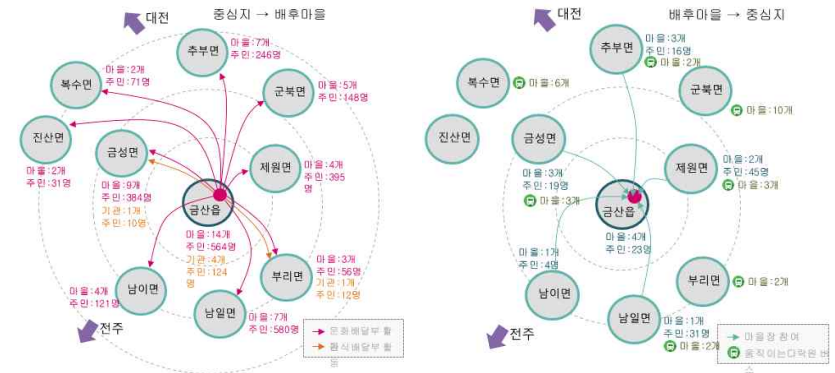
사업명	사업내용	규모	사업비 (백만원)
3. 지역 내 주민 공동체 활동 강화			
금산시장 창업상인 육성	금산시장 내 창업팀 발굴 및 성장 지원 금산, 대전의 15~55세 청장년 대상	-	300
운영주체 조직화 및 역량강화	운영위원회, PM단, 사무장 운영 지원 모니터링	-	296
주민참여형 시장가늘길 조성	주민참여를 통해 악령시장~금산시장~문화의 집을 연결 하는 길 경관개선 및 연계성 강화	-	300
옥탑발전 조성사업	상인들의 공동체 텃밭을 위해 시장 옥상 구조안전진단 및 보강공사, 방수공사, 텃밭시설 설치	600㎡	200
제경비			619.5
합계			8,000

자료: 금산군, 2016, 금산읍 농촌중심지 활성화(선도지구)사업 기본계획서

② 중심지-배후마을 문화배달

금산읍 농촌중심지 활성화사업(이하 금산읍중심지활성화사업)에서는 중심지에서 배후마을로 전달하는 배달사업(찾아가는 문화복지 프로그램 운영)을 효과적으로 추진함으로써 인구감소 시대에 대응한 배후농촌 주민에 대한 생활서비스 전달의 새로운 모델을 제시하였다. 다락원 문화원의 기능을 마을로의 배달강좌로 연결하는 프로그램을 기획하여 초기에는 문화원 리더와 노인회 강사 등을 중심으로 금산읍과 추부면 일부만을 적용하다가 이후 확대 추진되어 최근 3년간(2019년 12월 기준) 113명의 문화배달부가 149개 마을, 6,029명의 배후마을 주민에게 문화·복지서비스를 전달하였다. 문화배달부 활동은 수혜를 받은 주민들뿐만 아니라 문화배달부 스스로가 애착심과 자부심 등의 만족도가 높게 나타났으며, 문화배달부 강사의 진입 장벽을 낮추기 위해 강사진 2명(선배강사 + 후배강사)을 한 팀으로 구성하여 선배강사의 경험이 후배강사에게 자연스럽게 전달됨으로써 본 사업의 지속가능성을 높이고 있다.

이러한 문화배달부 활동은 2019년부터는 금산군 마을만들기지원센터와의 협업을 통해 ‘비단피마을조사단’을 조직하여 마을단위, 주민 개인에게 필요한 문화·복지(돌봄 등) 수요를 조사하고, 조사정보에 대한 통합관리체계를 마련하여 수요 맞춤형 문화배달부 매칭을 통한 직접적 서비스 공급 또는 관련 사회보장서비스를 연계 지원하는 노력을 기울이고 있다.



자료: 금산군 내부자료

〈그림 3-5〉 금산읍 중심지-배후마을 교류활동

③ 주민 커뮤니티 거점 ‘금산월장’

금산읍은 금빛시장을 중심으로 매월 “시장가는 날(금산월장)” 행사를 기획하여 지역사회 공동체들 간의 소통·협력·연대의 문화를 형성하고, 청년창업자, 문화배달부, 금산시장상인회 등이 협력하여 상설적인 공동체 문화로 자리 잡고 있다. 금산월장은 2016년 12월 시범운영을 시작으로 2019년까지 총 19회 운영되었고, 행사규모에 따라 매회 약 500~1,000명 정도의 주민들이 방문하였으며 400명 이상의 주민셀러, 90팀 이상의 주민공연팀이 무대공연을 펼쳤다.

예비창업자와 창업인큐베이팅 참여자(지역 대안학교 학생 및 청년) 및 문화배달부와 배후마을주민은 주민셀러로 참여하고, 콜라보동아리 참여팀 등은 공연자로 참여하는 등 금빛시장에서의 금산월장을 매개로 사업에 참여하고 있는 중심지와 배후마을 주민들이 서로 만나고 교류할 수 있도록 운영하고 있다. 금산월장은 연 1~2회 금산문화의집, 금산다락원과도 협업하여 다른 지역축제와 연계하고 있으며, 지역자활센터에서 다문화여성(일본, 베트남), 금산청소년지원센터에서 학교밖청소년들이 셀러로 참여하고 다양한 주민동아리, 지역 고등학교 댄스팀, 어린이집 합창단 등에서 지속적으로 무대공연에 참여하고 있다. 또한, 2019년부터는 추진위원회 창업분과장이 설립한 청년문화예술협동조합 ‘들락날락’ 과 금산시장 상인회가 주도하여 금산월장을 기획하고 운영하고 있다.

〈표 3-8〉 금산월장 운영실적

구분		2016	2017	2018	2019
주민 참여	운영횟수	1회	6회	4회	8회
	셀러참여	21개팀 52명	172개팀 327명	-	52개팀 53명
	공연참여	17개팀 106명	32개팀 135명	-	41개팀 220명
금산 월장 운영 실적	방문객수	약 1500명	약 3500명	약 6000명	약 5000명
	추진주체	용역사	용역사 추진위원회 금산시장상인 회	용역사 추진위원회 금산시장상인 회	금산시장상인 회 들락날락협동 조합
	비고	시범운영	-	청년몰조성사 업 연계	-

자료: 금산군 내부자료



자료: 금산군 내부자료

(그림 3-6) 금산월장 개최 모습

④ 주민 커뮤니티 공간 ‘문화다방’·‘건강다방’

금산읍에는 주민 커뮤니티 공간인 ‘문화다방’과 ‘건강다방’의 운영을 준비하고 있다.

‘문화다방’은 금산문화의집의 주도로 누적 84명의 주민들의 참여를 바탕으로 2019년 8월 작은영화관 2층에 조성되었으며, 금산군 내에 체험시설과 맛집, 관광코스 등을 알릴 수 있는 인포메이션 기능과 주민들이 편안하게 방문할 수 있는 북카페, 만화방, 청년창업자, 농업인 등의 경영활동(서류작성, 사무실, 출력장비 등)을 지원할 수 있는 비즈니스센터 기능을 할 수 있는 공간으로 운영을 준비하고 있다. 현재는 금산군의 지역재생 및 공동체 활성화를 총괄적으로 지원하는 금산군마을만들기지원센터 사무실로 사용하고 있다.

건강다방은 금빛시장과 도보 5분거리에 위치한 금산약초도매시장의 지하에 조성된 공간으로 건물이 노후되어 방치되고 있는 공간을 리모델링하여 인근 인삼약령시장의 상인들과 외부 관광객의 휴식공간이자 홍보공간으로 운영을 준비하고 있다. 특히, 건강다방은 금산약초도매시장상인들의 한방차와 금산문화의집의 다양한 문화프로그램이 결합된 문화공간으로 운영될 예정이며 내부에 금산읍농촌중심지활성화사업 운영협의회 사무실을 설치하여 사업에 대해 지속적으로 홍보해 나갈 예정이라고 한다.



(그림 3-7) 금산읍 건강다방 모습

⑤ 기타 사업 및 활동

금산읍은 금산읍중심지활성화사업 이외에 다양한 관련 지원사업을 연계 추진함으로써 사업효과를 극대화 하고 있다. 농촌중심지활성화사업의 문화다방조성사업과 문화체육관광부의 “작은영화관조성사업(금산시네마)”을 복합, 농촌중심지활성화사업의 창업골목조성사업 및 창업지원 사업을 기반으로 중기부의 “청년몰조성사업”을 후속·연계 추진하고 충청남도의 청년lab공간 조성사업과도 연계하고 있다.



자료: 금산군 내부자료

(그림 3-8) 금산읍 관련 연계사업 현황

농촌중심지 활성화사업에 의해 육성된 사회적경제조직과 운영(추진)위원회의 다양한 주체들이 지역커뮤니티 활성화에 참여하고 있으며, 특히 금산군에 위치한 대안학교(간디학교) 교사와 졸업생들을 중심으로 ‘청년문화예술협동조합 들락날락’을 조직하여 중추적인 역할을 담당하고 있다. ‘청년문화예술협동조합 들락날락’은 2019년 한 해 동안 매월 월장을 진행하고, 금산시장에서 두루미책방과 여우잡화점을 운영하고 있으며, 행사기획과 디자인, 영상제작 등에 실무적 역량을 축적하여, 현재는 농촌신활력플러스사업의 로컬액션그룹 및 금산을 소규모 도시재생사업의 리더그룹으로 참여하고 있다.

(2) 예산군 덕산면 (농촌중심지활성화사업)¹¹⁾

① 사업개요

- 사업대상지 : 예산군 덕산면 일원
- 사업기간 : 2016년 ~ 2020년 (5년)
- 사업비 : 8,000백만 원
- 주요 사업내용

〈표 3-9〉 덕산면 농촌중심지활성화사업 주요 내용

사업명	사업내용	규모	사업비 (백만원)
1. 활동거점 조성 및 관광객 집객을 위한 ‘장 만들기’			
이야기가 있는 덕산골목가꾸기	이야기가 있는 덕산골목가꾸기 워크숍 이야기가 있는 덕산골목가꾸기 공모사업	-	249
덕산시장 주말야시장	덕산시장 브랜드 특화, 노점 판매용 간식먹거리 개발 컨설팅, 주말야시장 운영지원 및 역량강화	-	424
올류마당 조성사업	장옥 및 불법건출물 정비, 올류 난장마당, 올류 휴식마당, 주차장, 입구게이트 조성	3개소 4,334㎡	1,420.1
올류 스튜디오 조성사업	올류 스튜디오 조성, 야외무대, 내부시설 구축	대지 536㎡ 497㎡(2층)	1,452
올류마당/스튜디오 설계공모	주민참여 디자인 워크숍 및 설계지침 작성 올류마당/스튜디오 조성 설계공모	-	125

자료: 예산군, 2016, 덕산면 농촌중심지 활성화사업(선도지구) 기본계획 보고서

11) 예산군 내부자료를 바탕으로 재정리

〈표 3-10〉 덕산면 농촌중심지활성화사업 주요 내용

사업명	사업내용	규모	사업비
2. 지역관광 콘텐츠 육성을 위한 장볼거리 만들기			
덕산爰 특화먹거리 육성	덕산爰 특화먹거리 개발, 특화점포 만들기 교육, 맞춤형 컨설팅	-	369
덕산爰 농산물 꾸러미사업	덕산爰 농산물 꾸러미상품 개발계획 수립 및 판매지원 덕산爰 농산물 꾸러미상품 개발 워크숍	-	127
덕산爰방방곡곡 투어프로그램	덕산 방방곡곡 투어매니저 아카데미, 투어상품 인큐베이팅	-	68
덕산시장 특화가로 조성	덕산시장 전선지중화, 간판정비, 건축파사드 정비, 덕산시장 안길정비	3,039㎡	1,200
3. 지역브랜드 형성과 홍보를 위한 장으로 초대하기			
덕산시장 문화축제 운영	덕산시장 문화축제 개최	-	80
덕산으로 오는길 조성사업	봉운-예덕 안전가로 조성, 덕산천변 산책로 정비	신설 137m 정비 840㎡	762
운영위원회 역량강화	덕산 활성화지원단 운영, 운영위원회 역량강화 및 PM단 운영	-	380
제경비			1,343.9
합계			8,000

자료: 예산군, 2016, 덕산면 농촌중심지 활성화사업(선도지구) 기본계획 보고서

② 주민주도 및 다양한 주민참여 사업 추진

덕산면에서는 전문가와 함께 주민대표 10명이 참여하는 주민참여 건축디자인 구상워크숍인 ‘디자인샬레’를 추진하였으며, 덕산시장 중심가에 조성되는 올류 스튜디오 및 올류마당의 디자인을 주민 스스로 구상하고 만들어보는 과정을 거쳤다.

또한, 덕산면은 배후마을의 수요를 반영하여 배후마을 주민들이 참여하는 덕산爰 농산물 꾸러미상품 개발사업과 덕산爰 방방곡곡 투어프로그램 연구사업을 추진하고 있다. 농산물 꾸러미 사업은 배후마을을 포함한 관련주체를 중심으로 꾸러미 T/F를 구성하고 5개 품목을 중심으로 기획 중에 있으며, 투어프로그램으로 관광지와 배후마을을 연결하는 관광상품으로 지역의 농촌체험마을 연계·참여하는 팸투어를 기획하고 있다.

덕산면 중심지사업의 핵심 주체로 올류 야시장을 중심으로 하는 30여명을 중심으로 협동조

합(운영위원회)을 조직하였으며, 중심지사업의 회계 및 관리, 읍·면·동 스튜디오 위탁운영, 읍·면·동 평화축제, 삼국축제, 추사추모전국회호대회 등 예산군 축제에 먹거리를 제공하는 역할을 담당할 예정이다.

③ 정책 건의사항

농촌중심지활성화사업과 관련하여 기본계획 및 실행계획 수립 시 배후마을의 참여를 유도하기 위한 다양한 노력이 필요하고 이를 위한 다양한 소프트웨어(S/W)사업이 마련되어야 함을 지적하고, 다음과 같은 3가지 정책을 건의하였다.

첫째, 효율적 농촌공간 관리를 위한 ‘읍·면·동 발전계획’의 수립을 제안하였다. 현재 읍·면·동 지역은 행정단위로서 기능은 수행되고 있으나 주민 참여형 발전계획은 전무한 실정이며, 물론 용도지역상 도시지역으로 지정된 읍·면·동 지역에 한하여 도시관리계획 차원에서 읍·면·동 지역의 계획이 제시되고 있기는 하지만 시설조성 위주의 계획이므로 읍·면·동 지역의 주민 참여를 이끌어낼 발전계획으로는 미흡한 실정이다. 시·군발전계획이 수립되고 있으나 이는 주로 생활권계획 위주로 계획되어 있어 읍·면·동 발전계획으로 활용하기에는 한계가 있으며, 공간계획상 생활거점 중심마을(지역)과 배후 마을로 구분할 수 있으나 읍·면·동 발전계획이 없어 체계적이고 효율적인 계획 및 실행 목표체계가 없는 것이 현실이다. 이러한 측면에서 읍·면·동 발전계획 수립을 위한 지침을 마련하고 이를 뒷받침해 줄 수 있는 재원과 제도의 마련을 제안하였다.

둘째, 비도시지역 소재 면소재지의 ‘농촌관리계획’ 수립을 제안하였다. 용도지역상 도시지역의 도시관리계획과 같은 개념의 도시지역이 아닌 비도시지역 면소재지의 관리계획이 필요하며 이러한 면소재지는 도시관리계획과 같은 체계적 계획이 없어 개별필지의 개발행위로 면소재지가 난개발 되고 있어 생활환경이 점점 더 악화되고 있는 실정이다. 즉, 비도시 면소재지 농촌관리계획을 통하여 계획적인 토지이용을 유도하고, 신규 건축행위 및 개발의 유도, 효율적 생활 SOC의 공급 및 배치, 주변과 조화되는 경관관리 등이 필요하다.

4) 관련 주체 의식 분석

(1) 조사개요

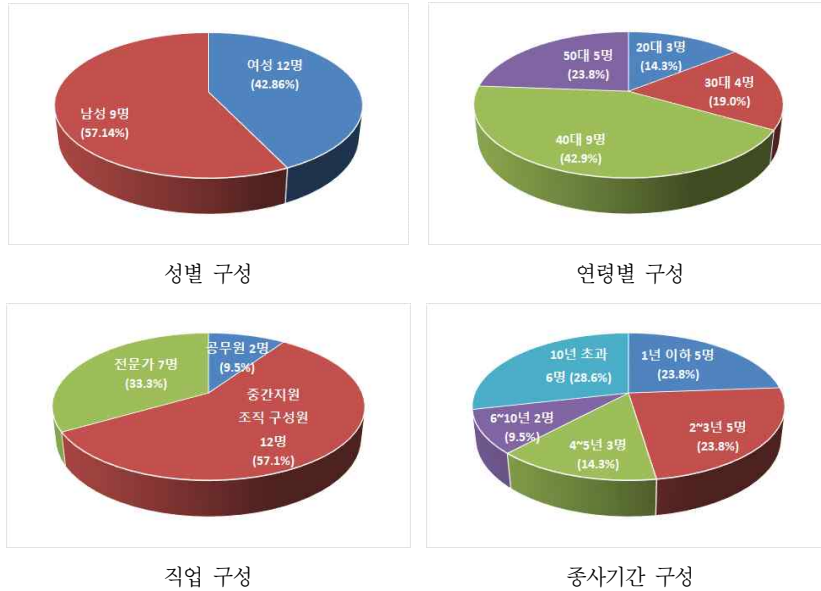
충청남도 농촌지역정책의 실태를 파악하고 과제 도출의 기초 자료 활용을 목적으로 관련주체 의식조사 및 분석을 실시하였다. 조사대상은 관련 공무원, 충남도 및 시군 마을만들기지원센터 등 중간지원조직 구성원, 전문가 등으로 구성하여, 2회에 걸친 간담회 진행(20.06.12, 06.22)을 통하여 조사의 목적 및 내용을 설명하고 관련 조사를 진행하였다.

조사 내용은 ① 충청남도의 농촌지역정책과 관련 문제의식 및 주요 이슈, ② 농촌지역정책 관련 주요 이슈별 과제, ③ 농촌지역 공간 및 기능 재편 전략, 농촌지역 재생 전략, 기타 정책제언 등에 관한 의견으로 구성하였으며, 주요 내용은 다음 표 3-0과 같다.

〈표 3-11〉 관련 주체 의식조사 주요 내용

구분	주요 내용
1. 농촌지역 정책 관련 문제의식 및 주요 이슈	① 충남 농촌지역정책의 문제 ② 충남 농촌지역정책 관련 주요 이슈
2. 주요 이슈별 과제	① 인구감소시대, 지방소멸(농촌마을 소멸) 등에 대응하기 위한 과제 ② 자치분권, 지방의 자율성 강화에 대응하기 위한 과제 ③ 마을만들기사업 지방이양에 대응하기 위한 과제 ④ 중앙-지방의 협력적 거버넌스(계획협약 등)에 대응하기 위한 과제 ⑤ 안정적인 정주기반 확립(365생활권 구축 등)에 대응하기 위한 과제 ⑥ 새로운 농촌공간계획제도 도입에 대응하기 위한 과제 ⑦ 포스트 코로나19에 대응하기 위한 과제
3. 기타 의견	① 농촌지역 공간 및 기능 재편 전략에 관한 의견 ② 농촌지역 재생 전략 관련 의견 ③ 기타 정책제언

조사결과, 총 21명에 대한 조사가 이루어졌으며, 이 중 성별로는 남성 42.9%, 여성 57.1%, 연령별로는 20대 14.3%, 30대 19.1%, 40대 42.9%, 50대 23.8%, 직업별로는 공무원 9.5%, 중간지원조직 구성원 57.14%, 전문가 33.3%로 구성되어 있으며, 종가기간별로는 1년 이하 23.8%, 2~3년 23.8%, 4~5년 14.3%, 6~10년 9.5%, 10년 초과 28.6%를 점유하였다.



(그림 3-9) 관련 주체 의식조사 대상자 현황

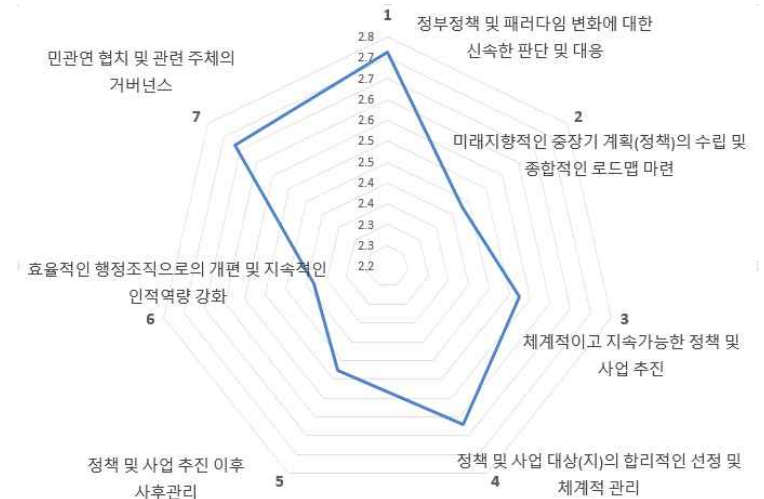
(2) 농촌지역정책 관련 문제의식 및 주요 이슈

우선, 충청남도 농촌지역정책과 관련하여 다양한 영역에 대한 문제의식을 조사하다. 그 결과, '효율적인 행정조직으로의 개편 및 지속적인 인적역량 강화'와 '미래지향적인 중장기 계획(정책)의 수립, 종합적인 로드맵 마련'과 관련된 정책이 가장 취약한 것으로 조사되었다. 관련 주체별로는 공무원은 '단발성 사업이 아닌 체계적이고 지속가능한 정책 및 사업 추진'에 가장 문제가 많다는 의견을 제시하였으며, 중간지원조직 구성원은 '효율적인 행정조직으로의 개편 및 지속적인 인적역량 강화'에 문제가 많다는 반면, 전문가는 '미래지향적인 중장기 계획(정책)의 수립, 종합적인 로드맵 마련'에 가장 문제가 많다는 의견을 제시하였다.

〈표 3-12〉 충청남도 농촌지역정책 관련 문제의식

구 분	점수* (5점척도)	공무원	중간지원 조직	전문가
① 정부정책 및 패러다임 변화에 대한 신속한 판단 및 대응	2.7	3.0	3.3	1.7
② 미래지향적인 중장기 계획(정책)의 수립, 종합적인 로드맵 마련	2.4	2.5	3.0	1.4
③ 단발성 사업이 아닌 체계적이고 지속가능한 정책 및 사업 추진	2.5	2.0	3.0	1.9
④ 정책 및 사업 대상(지)의 합리적인 선정, 체계적 관리	2.6	3.0	2.8	2.1
⑤ 정책 및 사업추진 이후 사후관리 (사후평가 및 정책적 피드백)	2.5	2.5	2.8	2.0
⑥ 효율적인 행정조직으로의 개편 및 지속적인 인적역량 강화	2.4	3.0	2.7	1.7
⑦ 관련 민·관·연 협치 및 관련 주체의 거버넌스 (적극적인 수요 반영 등)	2.7	2.5	3.0	2.1

* 심각한 문제였음 1점, 문제있음 2점, 보통 3점, 문제없음 4점, 전혀 문제없음 5점



그리고 충청남도가 향후 농촌지역정책 수립과 관련하여 중요하다고 생각되는 이슈에 대해 조사하였으며, 그 결과 ‘인구감소시대, 지방소멸, 마을소멸’, ‘자치분권, 지방의 자율성 강화’의 이슈가 가장 중요하다는 의견을 보였다. 반면, 상대적으로 ‘포스트 코로나19 대응’ 이슈의 중요도는 낮게 평가되었다.

〈표 3-13〉 충청남도 농촌지역정책 관련 중요 이슈

구 분	점수* (5점척도)	공무원	중간지원 조직	전문가
① 인구감소시대, 지방소멸, 마을소멸 (농촌의 과소화·고령화)	4.7	5.0	4.7	4.6
② 자치분권, 지방의 자율성 강화 (마을만들기사업 지방이양 등)	4.6	5.0	4.4	4.9
③ 중앙-지방의 협력적 거버넌스 (계획협약제도 등)	4.4	4.5	4.3	4.6
④ 안정적인 정주기반의 확립 (365생활권* 구축 등)	4.0	4.0	4.1	4.0
⑤ 새로운 농촌공간계획제도의 도입 (농촌지역 마스터플랜의 수립 등)	4.4	5.0	4.4	4.1
⑥ 포스트 코로나19 대응 (안전·안심의 농촌지역 조성 등)	3.9	4.0	4.1	3.6

* 전혀 중요하지 않음 1점, 중요하지 않음 2점, 보통 3점, 중요함 4점, 매우 중요함 5점



(3) 농촌지역정책 관련 주요 이슈별 과제

첫째, 인구감소시대, 지방소멸(농촌마을 소멸) 등에 대응하기 위한 농촌지역정책 분야에서 중요한 과제로는 ‘중심거점 지역의 기능 강화, 안정적인 정주체계의 확립 등 기능적 재편의 추진’이 22.9%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로는 ‘소멸위험지역·취약지역에 대한 지속적인 모니터링 및 관리(18.8%)’, ‘인구감소시대에 맞는 공간재편(축소도시, 공간리모델링, 마을이전 등) 정책의 추진(18.8%)’ 등의 순서로 조사되었다. 기타 의견으로는 ‘행정의 지원체계 정비로 정책 전문성 강화(조직개편, 업무 협조체계 강화, 순환보직제 단점 극복 등)’, ‘주민자치의 실현’ 등이 제시되었다.

〈표 3-14〉 인구감소시대, 지방소멸 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 소멸위험지역·취약지역에 대한 지속적인 모니터링 및 관리	18.8
② 취약지역, 한계(限界)마을 등을 정책적 관심 대상으로 위상 정립 및 인식 전환	14.6
③ 인구감소 및 공동화를 막을 수 있는 적극적인 인구유치 및 재생정책 마련	14.6
④ 인구감소시대에 맞는 공간재편(축소도시, 공간리모델링, 마을이전 등) 정책의 추진	18.8
⑤ 행정구역의 개편(마을 기능을 상실한 행정리 통폐합 등)	6.3
⑥ 중심거점 지역의 기능 강화, 안정적인 정주체계의 확립 등 기능적 재편의 추진	22.9
⑦ 기타 (행정의 지원체계 정비로 정책 전문성 강화(조직개편, 업무 협조체계 강화, 순환보직제 단점 극복 등), 주민자치의 실현)	4.2

둘째, 자치분권, 지방의 자율성 강화에 대응하기 위한 과제로는 ‘각 지자체 실정에 맞는 다양한 정책대안의 발굴(36.1%)’이 가장 중요한 것으로 응답되었으며, 다음으로는 ‘자치분권에 대응하기 위한 지방정부의 역량강화(25.0%)’, ‘체계적이고 지속가능한 정책 의사결정을 위한 새로운 정책틀(제도) 마련(19.4%)’ 등의 순서로 조사되었다. 기타 의견으로는 ‘민관협치의 정책 시스템 구축’, ‘시군과 읍면(주민생활권) 사이의 권한 배분’, ‘민간의 역량 강화를 위한 전문 연수원 설립 등’이 제시되었다.

〈표 3-15〉 자치분권, 지방의 자율성 강화 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 체계적이고 지속가능한 정책 의사결정을 위한 새로운 정책틀(제도) 마련	19.4
② 각 지자체 실정에 맞는 다양한 정책대안의 발굴	36.1
③ 자치분권에 대응하기 위한 지방정부의 역량강화	25.0
④ 자율성과 함께 책임성을 강화할 수 있는 정책(사업) 평가 및 관리제도 마련	16.7
⑤ 기타 (민관협치의 정책시스템 구축, 시군과 읍면(주민생활권) 사이의 권한 배분, 민간의 역량 강화를 위한 전문 연수원 설립)	2.8

셋째, 마을만들기사업 지방이양에 대응하기 위한 중요 과제로는 ‘지자체의 실정에 맞는 차별화된 마을만들기 정책 및 사업의 개발이 24.5%의 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로 ‘지속적인 사업 추진을 위한 예산 및 제도적 기반 마련(18.9%)’, ‘행정조직의 개편 및 중간지원조직 기능 강화(17.0%)’의 순으로 높은 응답률을 보였다.

〈표 3-16〉 마을만들기사업 지방이양 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 마을조사 및 모니터링, DB구축 등을 통한 체계적인 마을관리(사후관리 포함)	13.2
② 마을만들기사업을 체계적으로 추진하기 위한 지자체의 새로운 정책을 마련	9.4
③ 지자체의 실정에 맞는 차별화된 마을만들기 정책 및 사업의 개발	24.5
④ 지속적인 사업 추진을 위한 예산 및 제도적 기반 마련	18.9
⑤ 마을만들기 영역의 확대를 통한 다양한 메뉴의 개발 및 가이드라인 보급	1.9
⑥ 행정조직의 개편 및 중간지원조직 기능 강화	17.0
⑦ 충남도-시군의 협력적 추진체계의 마련	3.8
⑧ 다양한 주체의 역량강화 및 거버넌스 구축	9.4

마을만들기사업 지방이양 대응과제 관련 기타 의견으로는 ‘행정리 마을자치와 읍면 주민자치’, ‘시군 민관협치 등 정책의 층위 구분’, ‘마을공동체 수당 도입으로 보조사업 및 공모사업 방식의 한계 극복’, ‘행정, 의회, 마을리더 등이 참가하는 정책토론 활성화로 정책 결정의 거버넌스 강화’, ‘농촌지역정책 영역의 중간지원조직 통합형 검토를 통해 지원체계 정비’, ‘주민리더가 지치지 않고 오래 갈 수 있도록 읍면 생활권 단위 정책 시스템 구축’, ‘현재 추진중인 ‘충남형 마을만들기 사업’을 통해 기존 정책의 과감한 전환 모색’, ‘현장 리더와 활동가, 센터 상근자 등의 체계적 육성을 위한 전문연수원 설립 검토’ 등이 제시되었다.

〈표 3-17〉 마을만들기사업 지방이양 대응과제 관련 기타 의견

과 제	응답률 (%)
- 행정리 마을자치와 읍면 주민자치 - 시군 민관협치 등 정책의 층위 구분 - ‘마을공동체 수당 도입으로 보조사업 및 공모사업 방식의 한계 극복 - 행정, 의회, 마을리더 등이 참가하는 정책토론 활성화로 정책 결정의 거버넌스 강화 - 농촌지역정책 영역의 중간지원조직 통합형 검토를 통해 지원체계 정비 - 주민리더가 지치지 않고 오래 갈 수 있도록 읍면 생활권 단위 정책 시스템 구축 - 현재 추진중인 ‘충남형 마을만들기 사업’ 을 통해 기존 정책의 과감한 전환 모색 - 현장 리더와 활동가, 센터 상근자 등의 체계적 육성을 위한 전문연수원 설립 검토	1.9

넷째, 중앙-지방의 협력적 거버넌스(계획협약 등)에 대응하기 위해서는 ‘지자체 행정 내부적으로 다양한 분야의 협력 및 통합적 추진체계 마련(37.1%)’, ‘지역차원의 민·관·연 협치 및 거버넌스 정비(31.4%)’가 가장 중요한 과제로 조사 되었다. 기타, ‘계획수립 및 정책의 체계적인 추진을 위한 관련 주체의 양성 및 역량강화(20.0)’도 높은 응답률을 보였으며, 그 외 ‘지자체 공무원 및 활동가의 정책 전문성 강화’, ‘공무원 순환보직제 단점 극복 장치 도입’, ‘민간전문가 중심으로 구성된 지자체 정책 전담조직 신설’ 등의 의견도 제시되었다.

〈표 3-18〉 중앙-지방의 협력적 거버넌스(계획협약 등) 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 계획협약 등 대응하기 위한 관련 계획 수립 및 로드맵 마련	8.6
② 지자체 행정 내부적으로 다양한 분야의 협력 및 통합적 추진체계 마련	37.1
③ 지역차원의 민·관·연 협치 및 거버넌스 정비	31.4
④ 계획수립 및 정책의 체계적인 추진을 위한 관련 주체의 양성 및 역량강화	20.0
⑤ 기타 (지자체 공무원 및 활동가의 정책 전문성 강화, 공무원 순환보직제 단점 극복 장치 도입, 민간전문가 중심으로 구성된 지자체 정책 전달조직 신설)	2.9

다섯째, 안정적인 정주기반 확립(365생활권¹²⁾ 구축 등)에 대응하기 위해서는 ‘정주계층에 따른 유형별 기능분석 및 서비스 전달체계 실태 파악(30.0%)’과 ‘중심거점지역과 배후마을을 잇는 서비스 전달체계 및 접근성 강화(27.5%)’가 필요하다는 의견이 가장 높게 나타났으며, 그 외 ‘중심지와 배후마을 중간 매개역할을 담당하는 다양한 기초생활거점의 육성(17.5%)’이 필요하다는 의견도 보였다.

〈표 3-19〉 안정적인 정주기반 확립(365생활권 구축 등) 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 명확한 생활권 구분 및 정주체계의 분석	10.0
② 정주계층에 따른 유형별 기능분석 및 서비스 전달체계 실태 파악	30.0
③ 지역의 정주계층이 높은 고차 중심지의 기능 강화	2.5
④ 중심지와 배후마을 중간 매개역할을 담당하는 다양한 기초생활거점의 육성	17.5
⑤ 중심거점지역과 배후마을을 잇는 서비스 전달체계 및 접근성 강화	27.5
⑥ 배후마을이 주변지역에 의존하지 않고 자립할 수 있는 기능 강화	10.0

12) 365생활권 : 30분 내 기초생활서비스, 60분 내 고차·복합 서비스, 5분 내 응급상황 대응

안정적인 정주기반 확립 대응과제 관련 기타 의견으로는 면 단위 주민생활권의 실체를 존중해야 하고, 3~4개 읍면을 연결하는 생활권은 실질적으로 작동하기 어려운 공간 단위이므로 주민자치회 주도로 읍면 단위 발전계획 수립과 주민총회 개최 및 주민참여예산제 강화 등이 전제되어야 농촌협약이나 농촌공간계획도 작동할 수 있다는 의견을 제시하였다.

〈표 3-20〉 안정적인 정주기반 확립 대응과제 관련 기타 의견

과 제	응답률 (%)
- 면 단위 주민생활권의 실체를 존중해야 하고, 3~4개 읍면을 연결하는 생활권은 실질적으로 작동하기 어려운 공간 단위이므로 주민자치회 주도로 읍면 단위 발전계획 수립과 주민총회 개최 및 주민참여 예산제 강화 등이 전제되어야 농촌협약이나 농촌공간계획도 작동할 수 있음	2.5

여섯째, 새로운 농촌공간계획제도 도입에 대응하기 위해서는 ‘계획수립을 위한 관련 주체의 양성 및 역량강화’와 ‘농촌공간계획의 실천성을 담보하기 위한 지자체의 예산 및 제도적 기반 마련’이 필요하다는 의견이 각각 26.3%의 높은 응답률을 보였다.

〈표 3-21〉 새로운 농촌공간계획제도 도입 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 농촌공간계획제도에 대한 명확한 개념 정립 및 필요성에 대한 공감대 형성	18.4
② 농업농촌 및 식품산업 발전계획, 시군 중장기 종합계획 등과의 위상 정립	18.4
③ 농촌공간계획 수립을 위한 충분한 예산 확보	7.9
④ 계획수립을 위한 관련 주체의 양성 및 역량강화	26.3
⑤ 농촌공간계획의 실천성을 담보하기 위한 지자체의 예산 및 제도적 기반 마련	26.3

새로운 농촌공간계획제도 도입 대응과제 관련 기타 의견으로는 농촌공간계획 자체가 아직 명확하게 정리되지 않은 상태로 무엇보다 전제사항으로 농촌 난개발에 대한 농촌 주민의 문제

의식 강화, 개발육구의 자제, 국민적 공감대 형성 등이 필요하다는 의견과 지자체는 또 다른 국비 공모사업의 일환으로 인식하는 경향이 있어 향후 농촌공간관리의 주체로서 지자체의 공간계획 및 토지관리 역량 향상이 필요하다는 의견을 제시하였다.

〈표 3-22〉 새로운 농촌공간계획제도 도입 대응과제 관련 기타 의견

과 제	응답률 (%)
- 농촌공간계획 자체가 아직 명확하게 정리되지 않은 상태로 무엇보다 전제사항으로 농촌 난개발에 대한 농촌 주민의 문제의식 강화, 개발육구의 자제, 국민적 공감대 형성 등 필요 - 지자체는 또 다른 국비 공모사업의 일환으로 인식하는 경향이 있어 향후 농촌공간관리의 주체로서 지자체의 공간계획 및 토지관리 역량 향상 필요	2.6

일곱째, 포스트 코로나19에 대응하기 위한 중요 과제로는 ‘농촌지역의 재해·재난에 대한 안전성 강화 및 응급대응체계 확충(25.0%)’, ‘침체된 농촌지역의 경제 회복 및 다양한 일자리 창출(22.2%)’, ‘집적화된 도시지역에서 인구밀도가 낮은 농촌지역으로의 인구 분산 정책 추진(19.4%)’ 등 다양한 과제에 대해 비교적 비슷한 중요도를 보였다.

〈표 3-23〉 포스트 코로나19 대응 중요 과제

과 제	응답률 (%)
① 농촌지역의 재해·재난에 대한 안전성 강화 및 응급대응체계 확충	25.0
② 침체된 농촌지역의 경제 회복 및 다양한 일자리 창출	22.2
③ 비대면 온라인 커뮤니티 등 농촌주민의 다양한 커뮤니티 기회 제공	13.9
④ 집적화된 도시지역에서 인구밀도가 낮은 농촌지역으로의 인구 분산 정책 추진	19.4
⑤ 4차산업혁명 관련 농업·농촌 관련 다양한 ICT 기술의 개발 및 적용	16.7

기타 의견으로는 이번 기회에 농업농촌의 장점과 강점을 인식하고, 자부심을 가지며 도시와

대등한 협력관계로 접근하겠다는 정책 전환이 필요하고, 기존의 대도시/수도권 의존형 정책에서 크게 후퇴하여 지역 내부 순환경제 시스템 구축과 지역복지 관계망 강화에 집중해야 하며, 이를 위해 지자체의 행정조직 개편을 통해 ‘정책 칸막이’ 극복과 정책 융복합이 더욱 필요함을 지적하였다.

〈표 3-24〉 포스트 코로나19 대응과제 관련 기타 의견

과 제	응답률 (%)
- 농업농촌의 장점과 강점을 인식하고, 자부심을 가지며 도시와 대등한 협력관계로 접근하겠다는 정책 전환 필요 - 기존의 대도시/수도권 의존형 정책에서 크게 후퇴하여 지역 내부 순환경제 시스템 구축과 지역복지 관계망 강화에 집중 - 이를 위해 지자체의 행정조직 개편을 통해 ‘정책 칸막이’ 극복과 정책 융복합 추진	2.8

(4) 기타 의견

우선, 농촌지역 공간 및 기능 재편 전략과 관련하여서는 아젠다 발굴(WEF, 기후변화, 포스트 코로나 등) 및 지방정부 입장에서 정리가 필요하다는 의견과, 마을, 주택, 에너지 등 지자체 단위(도&시군) 주요 아젠다별 중장기 계획 수립 방안을 마련하고 이를 농촌공간계획 등 관련 계획과의 통합적 계획과 점진적 실행체계 마련이 필요하다는 의견을 제시하였다. 또한, 현재의 행정구역을 생활행정구역으로의 재편이 필요하고, 현재의 편리성 보다는 농촌의 미래상을 그리고 그 비전에 맞춰 공간과 기능이 계획되어야 함을 지적하였다.

농촌지역 재생 전략과 관련하여서는, 중앙-도-지자체 협력방안 마련 필요하고, 시군단위의 지역재생을 위한 객관적 및 정성적 분석 방안 마련이 필요하다는 의견을 제시하였다. 구체적으로는 중심지, 중심성 변화 실태, 서비스 전달 실태 등의 분석이 필요하고, 도시지역을 포괄해서 도시재생과 연계한 추진전략 검토도 필요(도 및 시군 단위)함을 지적하였다. 그리고 무엇보다 사람이 돌아오게 하는 테마를 집중고민할 필요(경제 + 생활인프라 + 공동체성 회복 등)가 있음을 제기하였다.

마지막으로, 관련 정책제언으로는 농업·농촌 관련 데이터 구축 및 확충 방안, 통신사 데이터 등 다양한 추가 Data 분석, 민과협치시스템 구축 등을 건의 하였고, 이와 함께 농촌 유희공간

을 활용한 거점 모임·소통 장소로의 적극 활용하는 정책과, 마을의 재생과 소멸은 실제 살고 있는 주민들의 의지 반영이 필요하므로 주민 선택을 위한 가이드라인을 제시하는 정책 등을 제언하였다.

〈표 3-25〉 충청남도 농촌지역정책 구상 관련 기타 의견

구분	의견
농촌지역 공간 및 기능 재편 전략 관련	- 아젠다 발굴(WEF, 기후변화, 포스트 코로나 등) 및 지방정부 입장에서 정리 필요 - 마을, 주택, 에너지 등 지자체 단위(도&시군) 주요 아젠다별 중장기 계획 수립 방안 마련 → 이를 농촌공간계획 등 관련 계획과의 통합적 계획과 점진적 실행체계 마련 필요 - 생활행정구역으로 재편 필요 - 현재의 편리성 보다는 농촌의 미래상을 그리고 그 비전에 맞춰 공간과 기능이 계획되어야 함
농촌지역 재생 전략 관련	- 중앙-도-지자체 협력방안 마련 필요 - 시군단위의 지역재생을 위한 객관적 및 정성적 분석 방안 마련 → 중심지, 중심성 변화 실태 분석 필요, 서비스 전달실태 분석 필요 → 도시지역을 포괄해서 도시재생과 연계한 추진전략 검토 필요(도 및 시군 단위) - 사람이 돌아오게 하는 테마를 집중고민 필요(경제 + 생활인프라 + 공동체성 회복 등)
기타 정책제언	- 농업·농촌 관련 데이터 구축 및 확충 방안 검토 필요 - 통신사 데이터 등 다양한 추가 Data 분석 강화 - 민과협치시스템 구축 필요 - 농촌 유휴공간을 활용한 거점 모임·소통 장소로의 적극 활용 필요 - 마을의 재생과 소멸은 실제 살고 있는 주민들의 의지 반영 필요 → 주민 선택을 위한 가이드를 제시할 필요가 있음

5) 결과 및 시사점

본 연구에서는 충청남도의 농촌지역정책 관련 문제점을 분석하고 시사점을 도출하기 위해 충청남도 관련정책 추진현황 조사, 관련정책 추진 현장사례 조사, 관련주체의 의식분석 등을 진행하였고, 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

① 농촌지역정책의 가장 큰 이슈는 인구감소시대의 도래와 자치분권·지방의 자율성 강화

최근 농촌지역정책과 관련된 다양한 여건변화와 이슈가 제기되고 있으며, 이 중 가장 직접적으로 관련이 있는 중요한 이슈로는 ‘인구감소시대의 도래’와 ‘자치분권정책에 따른 지방의 자율성 강화’로 나타났다. 즉, 향후 충청남도 농촌지역정책을 구상함에 있어 인구감소시대의 도래에 따른 지방소멸, 마을소멸(농촌의 과소화·고령화) 등의 위협에 어떻게 대응해 나갈 것인가, 그리고 자치분권정책에 따른 지방의 자율성 강화, 특히, 마을만들기사업 지방이양 등에 대응하여 지방정부 스스로가 어떻게 지속가능한 정책을 추진해 나갈 것인가 등이 중요한 과제가 되고 있다.

② 충청남도 농촌지역정책의 가장 큰 문제는 관련 정책들의 부재와 역량 부족

관련주체의 의식조사에서 현재 충청남도 농촌지역정책에서 가장 큰 문제점으로 ‘관련 정책들의 부재’와 ‘지방정부의 역량부족’ 등이 제기되었다. 즉, 다양한 여건변화에 민감하게 대응하여 미래지향적인 중장기 계획(정책)을 수립하거나 종합적인 로드맵을 마련하여 단발성 사업이 아닌 체계적이고 지속가능한 정책 및 사업 추진할 수 있는 정책들이 부재한 실정이며, 또한 효율적인 행정조직으로의 개편 및 지속적인 인적역량 강화와 함께 정책 및 사업 대상(지)의 합리적인 선정 및 체계적인 관리, 정책 및 사업추진 이후 사후관리(사후평가 및 정책적 피드백) 등의 측면에서 지방정부의 역량이 아직 제대로 갖추어지지 못한 실정이다. 향후, 충청남도 및 시·군의 차원에서 이에 대응한 체계적인 정책들과 효율적인 추진체계(역량강화)의 마련이 요구되고 있다.

③ 충청남도 마을만들기 모형을 기반으로 여건변화에 대응한 개선된 모형개발 필요

충청남도는 민선5기부터 농촌지역정책의 일환으로 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’를 추진 중

에 있고, 이는 중앙정부 마을만들기정책의 모델이 되는 전국적인 큰 성과를 거두고 있다. 이러한 충청남도 마을만들기 모형을 지속적으로 발전시켜 나갈 필요가 있으며, 최근 인구감소시대의 도래, 자치분권정책에 따른 마을만들기사업 지방이양 등의 여건변화에 적극 대응하여 마을만들기 모형과 추진체계를 개편해 나갈 필요가 있다. 특히, 새로운 마을을 어떻게 지속적으로 발굴·육성할 것인가, 이미 육성되었으나 활성화되지 못한 마을은 어떻게 할 것인가, 아직 육성되지 않았지만 내발적 발전역량이 한계에 달한 소외된 마을은 어떻게 할 것인가 등의 과제에 적극 대응할 필요가 있으며, 이와 함께 지방정부 실정에 맞는 차별화된 마을만들기 정책 및 사업을 어떻게 개발할 것인가, 지속적인 사업 추진을 위해 예산과 제도적 기반을 어떻게 마련할 것인가도 중요한 과제가 되고 있다.

④ 인구감소시대에 대응하기 위해서는 안정적인 정주체계의 확립 등 재편정책 필요

인구감소시대의 도래에 따른 지방소멸, 마을소멸(농촌의 과소화·고령화) 등에 대응하기 위한 농촌지역정책 분야에서의 중요한 과제로는 ‘안정적인 정주체계의 확립’ 등으로 나타났다. 구체적으로는 인구감소시대에 대응하여 중심거점 지역의 기능 강화 등 안정적인 정주체계의 강화를 위한 기능적 재편이 필요하고, 소멸위험지역·취약지역에 대한 지속적인 모니터링 및 관리가 필요한 것으로 나타났다. 특히, 이제까지 다양한 정책을 통해 노력해왔던 인구감소 및 공동화 방지를 위한 적극적인 인구유치정책 보다는 오히려 인구감소시대에 순응한 축소도시, 공간리모델링, 마을이전 등 공간적 재편에 대한 중요도가 더 높게 나타났다는 점은 반드시 주목할 필요가 있을 것으로 판단된다.

⑤ 중심거점지역과 배후마을을 연결하는 안정적인 정주체계 확립을 위한 모델 정립 필요

안정적인 정주체계 확립을 위해 농식품부 등에서 365생활권¹³⁾ 구축 등 중심거점지역과 배후마을을 연결하는 정책적 노력이 진행되어 왔지만, 아직까지 구체적인 모델이 정립되지 못한 실정이다. 실제, 일반농산어촌개발사업 중 농촌중심지활성화사업 등을 통해 읍·면소재지의 거점기능과 중심지와 배후마을을 잇는 서비스전달체계를 강화하는 정책을 추진 중에 있으나, 전국적인 우수모델이라고 알려진 금산을 농촌중심지활성화사업에서도 중심거점지역과 배후마

울의 전달체계 관련 사업은 ‘문화배달부’사업 정도로, 그 외의 구체적인 모델을 제시하지 못하고 있다. 또한, 최근부터 추진되고 있는 면소재지를 중심으로 작은거점을 육성하는 ‘기초생활거점육성사업’ 역시 대부분 기초생활거점과 배후마을을 잇는 서비스전달체계의 강화보다는 단순히 거점지역에 문화·복지시설 등 단순한 하드웨어(H/W)사업 중심으로 추진되는 한계를 보이고 있다. 이에 따라 향후, 정주계층에 따른 유형별 기능분석 및 서비스 전달체계의 정확한 실태 파악을 바탕으로 중심거점지역과 배후마을을 잇는 서비스전달체계 및 접근성 강화를 위한 모델정립이 필요할 것으로 보인다.

13) 365생활권 : 30분 내 기초생활서비스 접근, 60분 내 고차·복합서비스 접근, 5분 내 응급상황 대응

2. 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 정책 수요 및 국내외 우수사례 분석

1) 분석 개요

본 분석에서는 충청남도 농촌지역(마을) 재생을 위한 기본 방향과 전략을 도출하기 위해, ① 전문가 간담회, ② 농촌재생 관련 의식 조사(설문조사), ③ 농촌재생 관련 국내외 우수 정책 사례를 검토하였다.

(1) 전문가 간담회(FGI:Focus Group Interview)

충청남도 농촌지역(마을)이 가지고 있는 문제점을 공유하고 농촌지역 재생을 위한 정책 기본방향과 정책 아이디어를 도출하기 위해 농촌정책 분야의 전문가, 충남지역에서 활동하고 있는 마을활동가 등을 중심으로 표적집단면접법(FGI)을 2회(2020.06.12, 06.22) 실시하였다. 주요 논의 내용은 ① 충청남도의 농촌정책 관련 문제점과 주요 정책 이슈 도출, ② 인구감소 시대의 충청남도 농촌지역 재생을 위한 전략과 정책 방안 도출, ③ 국내외 농촌재생 관련 우수 정책사례 공유이다.

(2) 농촌재생 관련 의식 조사(설문조사)

충청남도 농촌지역(마을) 재생 관련 의식과 정책 수요¹⁴⁾를 파악하기 위해 충청남도에 거주하고 있는 마을주민, 마을리더 및 마을 활동가 등을 대상¹⁵⁾으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2020년 6월 22일부터 7월 10일까지 온라인(구글 설문조사 지원 시스템, 이메일)방식으로 진행하였으며, 응답수는 총 74명이었으며 이 가운데 유효응답수는 69명이었다. 주요 설문항목은 농촌마을과 외부 주체(기관, 기업, 조직 등)와의 교류 실태, 농촌마을과 교류하고 있는 외부 주체들의 유형, 외부주체들과의 인적 네트워크 필요성, 외부주체들과의 필요한 인적 네트워크 활동에 대한 수요 파악이다.

14) 농촌지역(마을) 재생을 위한 접근 방법은 다양하지만, 여기에서는 농촌마을 공동체 회복(활성화), 농촌주민 역량강화 및 외부 주체들과 인적 네트워크 구축 관련 내용을 주로 다루었음

15) 설문조사 대상이 되는 모집단은 충남마을만들기지원센터(구자인 센터장)의 협조를 얻어 충남마을만들기 밴드에 가입된 회원을 대상으로 함

(3) 농촌재생 관련 국내외 우수 정책 사례 검토(문헌조사)¹⁶⁾

여기에서는 농촌지역 활성화 또는 재생을 목적으로 추진되고 있는 국내외 우수정책 사례를 검토하였다. 국내사례 검토는 중앙정부 정책과 지방정부 정책을 구분하여 분석하였으며, 국외사례는 유럽·미국사례와 일본사례를 구분하여 살펴보았다.

〈표 3-26〉 조사 개요

구분	방법	주요 조사 내용
전문가 간담회	FGI	- 충청남도 농촌마을이 가지고 있는 문제점 도출 및 공유 - 농촌마을과 외부 주체들과의 교류 실태 파악 - 농촌마을 공동체(커뮤니티) 회복을 위한 정책 아이디어 도출
의식조사	설문조사	- 충남 농촌마을과 외부 주체와의 정기적 교류 실태 - 충남 농촌마을과 연계협력하는 외부 주체의 유형 - 충남 농촌마을과 외부 주체와의 연계 활동 내용 - 향후 농촌마을과 외부 주체와의 교류 필요성에 대한 인식 - 향후 농촌마을과 외부 주체들과의 필요한 교류 내용(수요 분석)
국내외 우수정책 사례조사	문헌조사	- 농촌 재능나눔사업(농림축산식품부) - 1사1촌 자매결연 운동(농협중앙회) - 농촌사회공헌인증제(농림축산식품부) - 지역주도형 청년 일자리사업(행정안전부) - 지역상생사업(서울특별시) - 농촌과소화 대응인력육성사업(전라북도) - 도시청년시골파견제(경상북도) - 마을로 내일로(전라남도) - 영국 농촌공헌 프로그램(Rural Action Program) - 영국 마켓타운 프로그램(Market Towns Initiative) - EU 농촌 애니메이터(Rural animator) - 미국 농장-학교 연계 네트워크(National Farm To School Network) - 일본 지방창생전략 - 일본 집락지원원 제도 - 일본 지역부흥협력대 제도

16) 국내외 우수 정책사례 분석은 코로나19의 영향으로 현장조사는 실시하지 못했으며, 언론기사, 선행연구 등 문헌조사 중심으로 진행하였음

2) 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 정책 수요 분석¹⁷⁾

(1) 전문가 간담회 결과 분석¹⁸⁾

전문가 간담회는 크게 충청남도 농촌마을의 문제점을 도출하는 것과, 농촌마을 커뮤니티 재생을 위한 정책과제 도출을 목적으로 진행되었다.

우선 충청남도 농촌마을의 문제점에 대해서 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농촌마을 고유의 기능이 제대로 발휘되지 못하거나 소멸될 위기에 놓여 있다는 점이다. 농촌마을이 가지고 있었던 마을자치기능, 마을공동체 기능, 생태환경 보전 기능, 전통문화 계승 기능 등 오랜 기간 전승되어 온 농촌마을 고유의 기능들이 저하되고 있거나 소멸될 위기에 처해 있다. 이처럼 농촌지역의 인구감소에 따른 농촌마을 본연의 기능들이 제 역할을 하지 못하고 있다는 것이 무엇보다 심각한 문제라 할 수 있다.

둘째, 농촌마을을 건전하게 이끌어 갈 리더(마을활동가)층이 두텁지 못하다는 점이다. 충청남도의 경우 계통시를 제외한 모든 시군에 마을만들기지원센터가 설립되어 있어, 타 시도에 비해 농촌마을 활성화 및 재생을 위한 인적기반 구축은 되어 있는 편이지만, 시군에서 읍면단위 더 나가 마을(행정리)단위로 내려 갈수록 마을리더의 부족 현상은 심각하다. 또한 과거의 마을만들기, 마을개발사업을 이끌어 온 마을리더 대부분이 고령화되었다는 점도 간과할 수 없는 문제이라 할 수 있다.

셋째, 급변하는 사회적 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 농촌마을 내부의 역량강화 보강이 필요하다는 점이다. 기존의 마을개발사업의 추진상에 필요한 역량(마을계획 수립, 마을 홍보, 농촌관광 등)만으로는 복잡·다양해지는 마을개발사업과 급변하는 시대적 변화에 신속하고 능동적으로 대응하기엔 분명 한계가 있다.

넷째, 다양 외부 주체들과의 연계가 미흡하다는 점이다. 농촌마을이 주도적으로 외부의 기관, 단체, 조직들과 마을활성화를 위한 활동을 하고 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 공공기관을 중심으로 외부 기관의 요청에 의해 농촌봉사활동, 농촌마을 미화활동 등 단순한 지원 활동은 추진되고 있으나, 농촌마을(주민)이 주도적으로 외부의 기관, 단체, 조직들과 마을활성화를 위

17) 여기에서는 물리적, 공간적 재생이 아닌 공동체 회복, 인적 네트워크 강화 등 소프트웨어적 재생을 중심으로 다룸
18) 제3장 0절과 중복된 내용은 생략하며 여기에서는 농촌마을 커뮤니티 재생, 외부 주체들과의 인적 네트워크 강화와 관련된 내용을 중점적으로 정리함

한 활동을 전개하고 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 외부의 다양한 주체들과의 인적 네트워크를 구축하고 다양한 교류 활동을 확대하는 것이 농촌지역 재생을 위해서는 반드시 필요하다.

한편, 농촌마을 커뮤니티 재생을 위한 정책 방안으로 제시된 핵심 사항을 정리하면 다음과 같다. ① 농촌마을 주민들의 마을공동체 의식 회복과 주민조직 활성화를 위한 지원 정책, ② 인구감소 시대에 대응할 수 있는 새로운 젊은 층 마을리더(마을활동가)의 지속적 육성과 마을 주민 역량강화 지원, ③ ‘마을만들기지원센터’ 등 농촌지역 관련 중간지원조직의 양적·질적 향상과 안정적 운영을 위한 행·재정적 지원 확대가능 확대, ④ 다양한 외부 주체들과의 인적 네트워크 구축과 연계·협력 활동 지원, ⑤ 마을 주민들 간의 교류 확대, 신뢰감 회복 등 ‘사회적자본(Social Capital)’ 형성을 위한 정책이 도출되었다.

〈표 3-27〉 전문가 의견 내용 요약

전문가	주요 내용
전문가 1	- 농촌마을의 공동체는 거의 소멸 위기에 놓여 있으며, 주민들 간에도 공동체 의식은 거의 사라진 상태임. 농촌지역 재생에 있어 농촌마을 공동체를 회복하는 것이 무엇보다 중요하고 시급한 과제라고 생각함 - 인구감소 현상은 전국 어느 농촌마을에서도 발생하고 있는 공통적 현상임. 고령화, 과소화 등 인구감소 시대에 맞는 농촌지역 재생 전략이 필요하다고 봄
전문가 2	- 마을이장, 마을사업 추진위원장 등 기존의 마을리더들도 중요한 역할을 하고 있지만, 다양한 유형의 마을사업을 추진하기 위해서는 보다 많은 마을활동가를 육성하고 마을에 정착시킬 수 있는 정책이 필요함 - 각종 마을개발사업이 완료 된 이후 마을사업이 지속적으로 안정적으로 유지될 수 있도록 지원해 줄 필요가 있음. 예를 들어 마을개발사업 전문 컨설팅이 필요
전문가 3	- 최근 홍수, 태풍 등에 의해 자연재해가 빈번하게 발생하고 있음. 현재 농촌마을은 자연재해 등 방재 대책이 전무한 상태임. 이런 측면에서의 정책 지원도 시급하다고 생각함
전문가 4	- 농촌지역 재생을 위해서는 누가 무엇을 어떻게 할 것인지에 대한 구체적이고 심층적인 논의가 필요함. 이러한 논의가 가능한 공간 범위는 시군 단위가 적절하다고 봄 - 또한, 행정기관에 의존하는 형태가 아닌 중간지원조직, 지방연구원, 기타 외부 조직들과의 연계를 통한 재생 방안 마련이 중요함
전문가 5	- 충남에는 마을만들기 관련 중간지원조직이 이미 설립되어 있으며, 나름 제 역할을 하고 있음. 외부 주체들과의 원활한 네트워크 구축과 연계협력 활동을 위해서는 중간지원조직 역할이 무엇보다 중요하다고 생각함. 외부의 매개역할로서 매우 중요함. - 또한 외부 주체들과의 균형감 있게 주도적으로 연계하기 위해서는 농촌마을 내부의 역량강화도 필요. 새로운 측면, 새로운 분야에서의 주민역량 강화 프로그램 개발이 필요
전문가 6	- 일본의 사례처럼 외부의 청년층이 농촌마을에 장기간 거주하면서 농촌마을의 운영, 마을만들기, 각종 행사 기획 등에 지원하는 제도 마련이 우리 농촌마을에서도 필요
전문가 7	- 코로나 19시대에 대응할 수 있는 농촌주민의 비대면 커뮤니티 기회 확대 필요 - 자기 마을에 대한 자긍심과 애착심을 갖게 하는 프로그램 개발도 필요

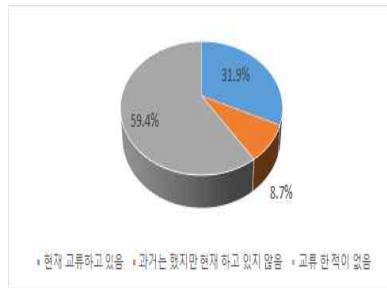
(2) 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 의식 분석 결과

충청남도 농촌지역에 거주하고 있는 마을리더, 마을 활동가 등을 대상으로, 마을 활성화를 위한 외부 주체들과의 연계협력 활동 실태 및 향후 정책 수요를 파악하고자 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2020년 6월 22일부터 7월 10일까지 온라인(구글 설문조사 지원 시스템) 방식으로 진행하였다. 총 응답수는 74명 이었으며 이 가운데 유효응답수는 69명이다.

설문조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

① 충남 농촌마을과 외부 주체들(조직, 단체 등)과의 정기적 교류 실태

우리 마을은 외부 주체들과 ‘매년 정기적으로 교류하고 있다’는 응답은 총 응답자 69명 가운데 22명으로 31.9%를 차지하고 있으며, ‘과거에는 교류 했으나 현재는 하고 있지 않다’는 응답은 8.7%, ‘과거든 현재는 교류한 적이 없다’는 응답은 41명으로 59.4%를 보이고 있다. 이러한 결과로 보면 약 60%의 마을은 외부 주체들과의 교류가 이전부터 현재까지 전혀 없었던 것으로 파악되었다.



(그림 3-10) 외부 주체들과의 교류 실태

정기적으로 교류하고 있다고 응답한 대상으로 몇 개의 외부 주체(기관, 조직 등)와 교류하고 있는 지 알아본 결과 2개 주체라고 응답한 비율이 36.4%로 가장 많으며 1개, 3개, 5개 이상이라고 응답한 비율이 각각 18.2%로 나타났다. 즉 2개 이상 복수의 주체들과 교류하고 있다는 비율이 81.8%로 대부분의 마을이 2개 이상의 주체들과 교류하고 있는 것으로 파악되었다.

② 충남 농촌마을과 연계협력하는 외부 기관의 유형

농촌마을과 연계하여 활동하는 외부 주체로는 도청, 시군청 등 공공기관이 33.3%로 가장 많았으며, 시민단체(자원봉사단체 등) 25.6%, 교육기관·연구기관 17.9%, 민간기업 15.4%, 기타 7.7% 순으로 나타났다. 이러한 결과는 농촌마을을 지원하는 외부 기관으로 공공기관, 시민단체의 비중이 높으며 민간기업 등 민간영역의 참여가 저조한 것을 알 수 있다.

③ 충남 농촌마을과 외부 주체들과의 연계 활동 유형

농촌마을의 활성화를 위해 외부주체들과 연계하는 활동으로 마을개발(발전) 관련 계획수립, 자문 등을 지원하는 것이 29.5%로 가장 높게 나타났으며, 마을환경 개선 활동 22.7%, 농산물 생산 판매 지원 활동 15.9%, 주거환경 개선 활동과 주민복지의료 지원 활동이 각 13.6% 순으로 나타났다. 이러한 결과는 어느 활동에 편중되지 않고 농촌마을에 필요한 요소에 다각도로 대응하고 있다고 할 수 있다. 단, 마을개발사업, 주거환경, 복지 등 마을주민들의 정주환경 분야가 국한되어 있는 것으로 파악되었다.



(그림 3-11) 외부 주체들과의 연계 활동 유형

④ 향후 농촌마을과 외부 기관과의 교류 필요성에 대한 의식

앞으로 마을 발전을 위해 외부 주체들과의 교류 필요성에 대해서는 응답자의 57.4% 매우 필요하다, 34.0%가 필요하다 고 응답하여 91.4%가 외부 주체들과의 교류에 대해 필요하다고 의식하고 있다. 필요치 않다는 응답은 2.1%에 불과하다. 이러한 결과는 농촌마을 주민들은 농촌의 재생 및 활성화를 위해서는 외부 주체들과의 교류가 매우 필요하다는 인식을 갖고 있는 것으로 파악되었다.

한편 외부 주체들로부터 어떠한 도움, 협력이 필요한지에 대한 질문에는 마을발전(활성화)과 관련된 지원 활동 29.2%로 가장 높았으며, 주민복지 의료지원 활동과 마을환경 개선 활동이 각 21.3%, 농산물 생산 판매 활동 지원 16.9%, 주거환경 개선 활동 9.0% 순으로 나타났다.



(그림 3-12) 외부 주체들과의 연계협력 수요

3) 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 국내외 우수 정책사례 분석

여기에서는 농촌지역 활성화 또는 재생을 목적으로 추진되고 있는 국내외 우수정책 사례를 검토하고 한다. 국내사례 검토는 중앙정부 정책과 지방정부 정책을 구분하여 분석하였으며, 국외사례는 유럽·미국사례와 일본사례를 구분하여 살펴보았다.

(1) 국내 우수 정책 사례 검토

① 농촌 재능나눔사업 (농림축산식품부)

2011년부터 시행된 농촌 재능나눔사업(일명 농촌공동체 활성화 지원사업)은 농어촌공사가 ‘스마일재능뱅크’를 통하여 도시에 거주하고 있는 학생과 단체 등이 농촌지역에 대한 재능나눔을 진행하는 사업이다. 즉 도시민들의 인적·물적 자원을 활용하여 농촌의 부족함을 채우는 방식으로 농촌 재능 나눔을 통해 마을발전과 주민의 삶의 질 향상 도모하는 사업이다. 사업의 추진방식은 우선 공모를 통해 마을을 선정하고, 선정된 마을에서는 재능나눔을 시행할 인력을 공모방식으로 모집한다. 최종 선정된 인력에 대해서는 각종 재료비, 교통비, 숙박비, 식비, 운영비 등의 농촌 재능나눔 활동을 수행하는데 직접적으로 필요한 금액을 지원하고 있다.

〈표 3-28〉 농촌 재능나눔 분야 및 내용

재능 분야	내용
풍성한마을(농업지원)	친환경/유기농, 재배/수확/수확 후 관리, 축산/수산/임산, 병충해/질병관리, 상품디자인, 안전·품질관리, 판매/홍보, 상표/특허출원
행복한마을(생활·복지)	이발/미용, 사진촬영(장수, 졸업, 마을풍경 등), 심리상담/웰다잉, 주거환경개선(도배, 장판, 주택정비), 어르신/장애인돌봄
배우는마을(교육·지도)	컴퓨터교육, 방과후활동, 방학캠프/체험활동, 카메라/영상교육, 평생교육, 예체능교육(성인), 주민역량교육, 한국어교육, 학습지도, 아동/청소년상담, 아동돌봄/보육, 독서/논술지도, 스마트폰 교육
즐거운마을(문화·여가)	공연, 레크레이션, 웃음치료/노래/건강교실, 만들기/취미활동, 요리교실, 레저스포츠, 나들이/여행
희망찬마을(마을발전)	마을홍보, 마을발전 기획 및 컨설팅, 지역공동체 설립, 마을홍보/디자인, 체험/관광상품 개발, 문화유산지킴이, 전문상담, 마을시설 및 기계수리, 제품 기획/홍보/유통
건강한마을(의료·보건)	무료검진/진료, 한방진료/수지침/이혈, 물리치료/건강마사지, 응급처치교육, 소독/방역, 위생, 식품/영양관리, 대체의학, 기체조

자료 : 농촌재능나눔(www.smilbank.kr)



(그림 3-13) 농촌 재능나눔사업 활동 현황

자료 : 농촌재능나눔(www.smilbank.kr)

마을에서 나눔을 요청하는 분야는 농업지원, 생활·복지, 교육·지도, 문화·여가, 마을발전, 의료·보건의 6가지의 분야로 구분되어 있는데 마을에서는 그 분야의 내용에 따라 재능나눔을 요청하게 되고 홈페이지에서는 이를 활용하여 재능나눔을 시행하고자 하는 나눔인과 매칭해 주고 있다. 현재 다양한 주체들이 재능나눔을 위하여 등록이 되어 있는 상태이며 마을에서는 마을이 당면한 문제 해결 혹은 삶의 질을 높이기 위하여 재능나눔을 적극 활용하고 있다.

② 1사1촌 자매결연 운동 (농협중앙회)

1사1촌 자매결연 활동은 2000년대 초 농림수산물부에서 시작된 도농상생 운동으로 시작되었으나 실질적인 효과를 거두지 못하고, 2004년 농협중앙회와 전국경제인연합회를 주축으로 기업과 농촌마을, 도시민의 다양한 교류활동을 주관하는 조직인 ‘농촌사랑국민운동본부’를 설립한 이후 활성화되었다(김재현 외 2명, 2011).

1사1촌 자매결연 활동을 위하여 각 주체들이 유기적인 역할을 담당하였으며 특히 사업의

주요 주체라 할 수 있는 농협에서는 CSR(Campany Social Responsibility) 차원에서 농촌사랑 운동을 진행 필요 경비를 지원하였다. 전경련과 같은 경제단체들은 기업들에게 이 운동의 중요성 및 필요성을 홍보하여 참여를 독려하는 역할을 수행하였으며 농림수산물식품부에서는 원활한 운동이 진행될 수 있는 제도적 지원을 시행하였다.

〈표 3-29〉 1사1촌 자매결연 운동의 주체별 역할

주체	역할
농협	○진행 비용 지불 ○전국 농협 네트워크 활용 1사1촌 자매결연 활성화
경제단체	○기업들에게 1사1촌 운동의 필요성 홍보 ○기업 참여 독려
농림수산물식품부	○1사1촌 운동을 한국형 농촌발전 모델로 정착시키기 위한 단계별 전략 수립 ○제도적 지원 시행
언론(문화일보)	○1사1촌 자매결연활동 홍보를 위한 특별 취재팀 구성 및 기획시리즈 연재 ○참여기업 및 농촌마을 홍보

자료 : 김재현 외 2명, 2011

실제 활동 내용을 살펴보면 참여한 기업의 경우 마을에 필요한 노동력을 제공하는 봉사활동, 농작물구매 등의 역할을 수행하였으며 마을에서는 기업의 상품구매, 농촌 관련 프로그램 제공 등의 역할을 수행하였다.

현재는 1사1촌 자매결연 사업을 농촌사랑법국민운동본부에서 ‘또하나의마을만들기’사업으로 변화시켜 이어가고 있다. 과거 1회성 행사에서 벗어나 마을과의 지속적인 관계성을 유지하기 위하여 기업 CEO 및 단체장 등을 농촌마을의 ‘명예이장’으로 위촉하고 소속 임·직원을 「명예주민」으로 참여시켜 상호교감과 인정을 나누며 마을의 숙원사업을 지원한 등의 활동을 하는 것이다. 이것은 1사1촌 자매결연 사업의 새로운 모습이라 할 수 있다. 2016년부터 시행된 이 사업은 2019년 6월 현재 2,400명의 명예이장이 위촉되어 있다. 이와 같은 결과를 보면 1사1촌 자매결연 사업이 사장되지 않고 재 활성화되고 있다고 할 수 있지만, 실제 활동 내용면에서는 이전과의 차별성이 별로 없어 이러한 숙제를 해결하는 것이 필요하다.

〈표 3-30〉 1사1촌 자매결연 활동 결과

주체	내용
기업	○워크숍 등 직장행사를 결연마을에서 시행 ○농촌돕기 등 봉사활동 ○직원가족 민박, 캠프, 농촌체험관광 ○홈페이지 개발운영에 관한 기술지원 ○마을 주민초청 회사 견학 등 ○마을 현안사업 및 복지사업 지원 ○마을개발 참여 및 투자로 상생관계 유지 ○기타 기업이 농촌마을과 결연을 맺고 참여하고자 하는 사업
농촌마을	○농산물 구매 및 농촌 관광 시 우대 ○기업체 임직원 및 가족 초청 농업체험 등 ○저렴한 가격의 친환경 농산물 생산 공급 ○결연기업의 공익활동 홍보 및 광고 협조 ○결연기업의 상품구매 협조 ○다양한 체험프로그램 개발 운영
언론 등 사회협력 세력	○적극적인 성공사례 발굴 ○기업과 농촌마을 간의 소통이 안 되는 문제점을 긍정적인 방향으로 대안제시 ○도시민과 시민단체의 건강함 참여유도 ○전문가 인터뷰와 참가자 인터뷰 등으로 볼 조성 ○재미와 감동이 있는 프로그램을 적극 소개

자료 : 농어촌연구원, 2004, 1사1촌 운동을 통한 농촌활성화 방안 연구

〈표 3-31〉 또하나의마을만들기 교류실적

(단위 : 건, 백만원)

구분	일손돕기	직거래	마을정화	물품기증	기타	합계
건수	5,363	3,663	2,204	2,751	6,449	20,430
금액	5,562	7,200	1,122	2,241	3,771	19,896

자료 : (사)농촌사랑법국민운동본부

③ 농촌사회공헌인증제 (농림축산식품부)

농림축산식품부는 기업과 단체의 농촌지역 사회공헌활동을 활성화시키기 위하여 농림축산식품부 훈령 제227호 「농촌사회공헌인증제 운영규정」을 제정하여 농촌사회공헌인증제를 시행해 오고 있다. 이 인증제를 전담하는 주체는 1사1촌 자매결연 사업을 수행하고 있는 농촌사랑법국민운동본부이며 이 사업은 기존의 1사1촌 자매결연 사업과 궤를 같이하고 있다고 할

수 있다.

농촌사회공헌인증 대상은 농촌마을 또는 농촌지역과 일정한 유대 관계를 유지하고 있으며 지속적, 반복적으로 교류를 시행하고 있는 기업, 공공기관, 학교, 단체 등이다. 인증을 받기 위해서는 아래의 어느 한 조건에 해당되어야 한다.

- 농촌사회공헌활동기간이 3년 이상 경과하고 농촌사회공헌활동 실적이 있는 자
- 농촌사회공헌활동기간이 3년을 경과하지 않았으나 농촌사회공헌 활동분야에서 농림축산식품부장관이 인정하는 성과가 있을 것. 단 2년을 경과하여야 함

인증의 유효기간은 발급일 기준 3년이며 연장 신청 시 다시 3년을 기한으로 연장할 수 있다. 인증을 받은 기관의 혜택은 농촌사회공헌활동을 촉진하기 위한 지원정책에 대한 지원을 받을 수 있는데 대표적으로 NH농협은행, 수협중앙회 등으로부터 금리우대, 한국농어촌공사 입찰 자격 심사 시 가점부여 등의 혜택을 들 수 있다.

④ 농촌체험휴양마을 사무장 제도 (농림축산식품부)

농림축산식품부에서는 2006년 ‘농촌체험휴양마을 사무장 제도’를 도입하여 사무장 채용을 지원하고 있다. 사무장의 채용은 농촌체험휴양마을의 운영을 위한 전반적인 업무를 수행하는 것을 전제로 이루어지며 거주지를 마을 내로 한정하지 않고 이루어져 지역 내 전문성을 갖춘 인력을 채용한다. 지원사업에서는 기본 3년에 추가 2년으로 하여 최대 5년을 지원하고 있는데 5년의 기간을 설정한 이유는 그 기간 동안 체험휴양마을을 활성화시켜 향후 사무장을 마을에서 발생하는 수익금을 통해 채용상태¹⁹⁾를 지속시키기 위함이다.

사무장의 업무는 마을단위 체험프로그램 개발 및 운영, 체험활동 지도, 마을 홍보마케팅, 홈페이지 관리 및 운영, 마을회계·고객관리 등 다양하다.

⑤ 지역주도형 청년 일자리사업 (행정안전부)

지역주도형 청년일자리 사업이란 지역의 현장을 가장 잘 이해하고 있는 지방자치단체가 지역의 청년일자리를 창출하기 위해 2018년부터 2021년까지 7만 명 이상의 청년을 지원하는 사업이다. 이 사업은 ‘지역정착지원형’, ‘창업투자생태계조성형’, ‘민간취업연계형’ 3가지로 분류

되는데 본 연구와 관련성이 있는 것은 ‘지역정착지원형’이라 할 수 있다.

〈표 3-32〉 2020년 충청남도 지역주도형 청년 일자리사업 중 마을연계사업 현황

시군명	사업명	사업내용
충남도	충남형 지역균형발전 청년고용사업	인건비, 교통비, 교육지원, 자기계발 지원
보령시	마을청년활동가 지원사업	인건비, 교통비, 교육 지원
금산군	인삼약초분야 중소기업청년일자리 사업	인건비 지원
서천군	사회적경제기업 및 농어업법인 전문인력 지원사업	인건비, 교육 지원
청양군	청양마을로 일자리 창출사업	인건비, 교육 지원
예산군	사회적경제 활성화를 위한 청년고용지원	인건비, 자격등 취득 지원

자료 : 충남도청

‘지역정착지원형’은 청년이 농촌지역을 떠나지 않고 정착할 수 있는 기반을 마련하기 위해 농촌지역에 존재하는 마을기업, 협동조합, 농어업법인, 중소기업 등의 법인 및 단체에 근무하는 청년을 지원하는 사업이다. 지원내용은 임금 지원과 주거·교통·복지와 같은 농촌지역에 안정적으로 정착하기 위해서 기본적으로 필요한 것들과 마케팅, 문서작성과 같은 직무교육이다. 충남도에서는 2020년 현재 26개의 사업이 시행 중이다. 26개의 사업 중 마을기업 및 농어업법인 등의 농촌기반 사업체와 관련된 사업의 경우 6개가 존재하고 있으며, 이 사업들은 대부분 인건비, 교통비, 자기계발을 위한 교육 등을 지원하고 있다.

⑥ 농촌문화융성 예술인 파견지원사업 (농협중앙회 + 문화체육관광부)

2013년부터 문화예술 향유를 통하여 사회문제 해결과 성장동력 확보를 위하여 문화체육관광부에서는 ‘문화가 있는 삶, 행복한 대한민국’이라는 비전을 설정하고 문화융성정책을 시행해 오고 있다. 여기에서 말하는 문화융성이란 인문, 예술, 콘텐츠, 체육, 관광 등 문화 분야의 역량이 전반적으로 향상되고, 예술가의 창작과 표현의 자유가 보장되며, 시민들의 문화향유권과 사회 내의 문화다양성의 확대가 되는 것을 의미한다(2015, 문화체육관광부). 이러한 문화융

19) 2019년 말 기준 전국에 총 542명 사무장 채용되어 있음

성을 통해서 도입 당시 사회문제로 대두되고 있었던 사회의 불균등, 저조한 국민의 행복지표 등의 문제를 해결하고 새로운 국가성장 동력을 확보하고자 한 것이다. 이를 위하여 당시 정부에서는 향유활동 지원, 창작활동 지원, 문화교류 확대, 문화가치 확대 및 국민인 제고라는 4가지 비전을 상정하고 사업을 시행하였다. 이 중에서 농촌이라는 공간을 대상으로 추진한 대표적인 사업은 ‘농촌문화융성 예술인 파견지원사업’이라 할 수 있다.

〈표 3-33〉 농촌문화융성 예술인 파견지원사업 사례

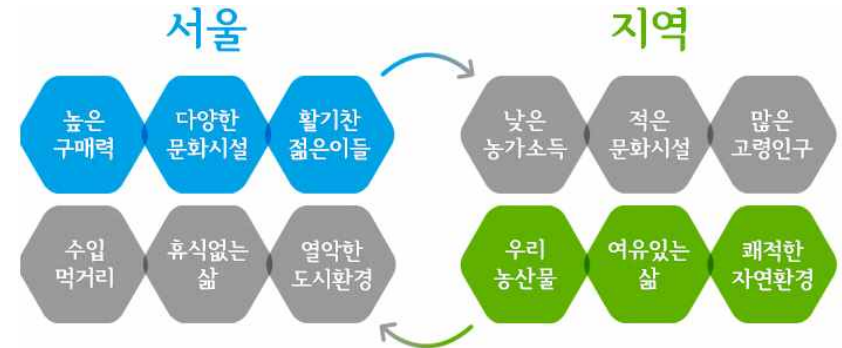
마을명	마을 요구사항	사업결과
고추장익는 마을	◦벽화그리기	◦마을에서 생산된 제품에 대한 브랜딩, 디자인 ◦마을 홍보관 미디어 아트 및 지도 등
사재산 마을	◦농촌유학센터 홍보	◦농촌유학생 대상 영화제작 및 연극관련 교육
삼돌이 마을	◦마을영상 제작	◦마을 어르신 삶의 이야기 다큐멘터리 제작 ◦마을영상 제작 등 총 3개의 영상 결과물 도출

자료 : 2019 예술인 파견지원 사업 사례집

2014년 최초로 시행되었던 ‘예술인 파견지원사업’은 기관, 기업, 지역을 대상으로 공모를 통해 문화예술인을 농촌현장에 파견하는 사업이다. 파견된 예술인들은 농촌마을에서 농업과 농촌의 예술화 및 지역 특산물의 예술적 브랜딩 및 마케팅 지원 등의 활동을 6개월간 시행하며 매월 120만원의 활동비를 지급받았다. 2017년부터 2019년까지 3년 간 총 40개 마을에 총 120명의 예술인이 파견되어 활동하였다.

⑦ 지역상생사업 (서울특별시)

서울특별시에서는 서울과 농촌지역의 양극화를 해결하기 위하여 ‘협력과 상생’이라는 캐치프레이드를 내걸고 지역상생사업을 시행하고 있다. 이 사업은 서울이 보유하고 있는 높은 구매력, 다수의 젊은 층, 문화시설 등을 장점과 수입 먹거리, 휴식이 없는 삶, 열악한 도시환경 등의 단점을 농촌지역이 보유하고 있는 직접 생산되는 농산물, 쾌적한 자연환경, 여유 있는 삶을 통해 해결하고 동시에 농촌의 낮은 농가소득, 문화시설의 부족, 고령인구의 문제를 해결하기 위한 사업이다.



〔그림 3-14〕 서울특별시 지역상생사업 개념도

지역상생사업의 세부사업은 **먹거리상생, 문화상생, 자원상생, 일자리상생사업**의 4가지 대부분이 있으며 각 지역별로는 그 지역의 특성에 맞춰 맞춤형 사업을 시행하고 있다.

먹거리 상생은 농부의 시장, 농수특산물직거래장터, 서울김장문화제, 농어촌현장체험교실 사업이 포함되어 안전한 우리 농수산물의 판매 및 활용에 대한 사업이 주를 이루고 있다. 다음의 문화상생은 청소년역사문화교류, 자치단체 간 문화교류, 관광지·축제 서울시민 할인, 도서관 프로그램 교류사업이 포함되어 있어 서울시와 지역의 문화·역사·축제 등에 대한 교류사업을 시행하고 있고 자원상생은 폐교활용 자연체험시설, 대학생 공공기숙사 사업이 포함되어 농촌지역의 유휴자원을 활용하고 서울시의 시설자원을 활용하고 있다. 마지막으로 일자리상생은 귀농·귀촌 희망가족 영농교육, 청년일자리 발굴, 중장년층 일자리 교류가 시행되어 지역과 일자리 창출을 위한 교류를 시행하고 있다.

〈표 3-34〉 서울특별시 지역상생사업 내용

분류	사업명	사업내용
먹거리상생	농부의 시장	○ 농촌생산자 도시소비자 만남 ○ 도·농 축제를 통한 체험 및 문화행사
	농수특산물직거래장터	○ 농수산물 직거래 장터 운영 ○ 2009년부터 시행하여 130여개의 시군 참가
	서울김장문화제	○ 지자체 지역별 특성화 김치 및 김장재료 판매 ○ 김장마켓 운영
	농어촌현장체험교실	○ 우호협력 지자체 교류 ○ 바른 식생활 및 농업의 가치 교육 프로그램
문화상생	청소년 역사문화교류	○ 서울과 지역 청소년들에게 도시와 농촌의 역사 문화체험 기회 제공
	자치단체 간 문화교류	○ 서울시 예술단 지역 방문 공연 ○ 지역 예술단 초청 서울 공연
	관광지·축제 서울시민 할인	○ 관광부문 협력으로 지역 관광지 집중 홍보 ○ 대표 관광지(축제) 방문시 할인
	도서관 프로그램 교류	○ 서울도서관과 지역의 시·도·군립 도서관의 도서관화 교류프로그램 운영
자원상생	폐교활용 자연체험시설	○ 폐교 활용 숙박형 자연체험시설, 유망 신진작가 작품전시, 예술인 창작공간 조성
	대학생 공공기숙사	○ 지방자치단체와 협력하여 공공기숙사 건립 ○ 서울시 부지제공, 참여지자체 건축비 부담
일자리상생	귀농·귀농희망가족 영농교육	○ 귀농정보 제공 및 영농교육 운영 ○ 지역정착을 위한 사후관리
	청년 일자리 발굴	○ 청년활동가 공동프로그램 진행 및 네트워크 구축
	중장년층 일자리 교류	○ 도농일감 정보 제공 및 일자리 연계

자료 : 서울특별시 상생플랫폼(<http://sangsaeng.seoul.go.kr>)

서울특별시에서는 지역상생사업을 보다 효과적으로 수행하기 위하여 슬로푸드문화원에 위탁하여 서울시지역상생교류사업단을 운영하고 있다. 사업단에서는 지역상생사업을 중점적으로 운영하여 대표적인 사업이라 할 수 있는 상생상회를 개소하여 전시공간의 운영, 도농상생 공동체네트워크 구축 등을 비롯해 각종 사업을 운영하고 있다. 그 중 대표적인 사업은 상생상회 운영, 상생공동체 운영, 전시를 들 수 있다.

상생상회는 서울시가 지역 농민의 판로를 지원하기 위하여 구축한 매장으로 전국 140개 지역의 2,800여개의 농특산품과 가공식품이 입점하여 있다.



〔그림 3-15〕 상생상회 전경

자료 : 서울특별시 상생플랫폼(<http://sangsaeng.seoul.go.kr>)

상생공동체는 도시-농촌 상생공동체 네트워크 구축 사업을 의미하는 것으로 서울시의 자치구 공동체와 농촌 공동체가 1대1로 매칭되어 사람, 정보, 물자 등이 교류하는 사업이다. 2018년 최초 시행된 사업으로 2018년에는 5개의 도농 상생공동체가 운영되었으며 2019년에는 3개가 더해져 8개의 도농 상생공동체가 운영되었다. 상생공동체의 주요 활동은 공동체마다 특색을 보유하고 있는데 시민교육, 역사·문화탐방, 직거래장터, 체험교류 등이 포함된다.

〈표 3-35〉 서울특별시 도농 상생공동체 현황 및 주요 운영 성과

구분	2018년	2019년
강북-평창	○(강북)(사)강북구지역공동체네트워크 강북마을 - (평창) 노란풍선 더불어 ○강북 시민교육 : 1~4강 ○강북 역사 문화탐방 : 2회/48명	-
관악-상주	○(관악)협동조합관악위줄 - (상주)상주 로컬푸드협동조합 ○직거래장터 : 6회(21백만원 매출) ○18개 농가 생산품 판매자료 제작	○좌동 ○특별기획장터 : 1회/5백만원 매출 ○평가회 : 1회/12명 ○직거래장터 : 8회/32백만원 매출
서대문-원주	○(서대문)북가좌1동마을계획단 - (원주)원주로컬푸드협동조합 ○직거래장터 : 6회/11백만원 매출 ○도농상생분과 신설	○좌동 ○직거래장터 : 4회/7백만원 매출 ○나비울 공원장터 : 1회/8백만원 매출
성동-포천	○(성동)성수1가제2동주민자치회 - (포천)교동장독대마을 ○포천 체험교류 : 4회/115명 ○성수 문화품앗이 : 72명 교류	○좌동 ○도농일손교류 : 40명 ○상생공동체 특별기획전
은평-홍성	○(은평)구름다리햇빛마을 - (홍성)(사)홍성도농교류센터 ○은평방문 : 홍성주민 13명 ○사업기획 워크숍 : 10명 참가	○(은평)은평마을네트워크 - (홍성)홍성도농교류센터 ○교류회 : 35명 ○상생공동체 특별기획전
광진-홍천	-	○(광진)참여·자치·나눔의공동체광진 주민연대 - (홍천)전국여성농민회총연합홍천군여성농민회 ○주민교류 - 60명 ○교육&강좌 : 4회/84명
용산-괴산	-	○(용산)다사리협동조합 - (괴산)웅골협동조합 ○농촌체험활동 : 36명 ○직거래장터 : 4회/5백만원 매출
종로-남원	-	○(종로)행촌권성광마을도시농업공동체 - (남원)지리산친환경자연농업연구회 ○1박2일 교류회 : 35명 ○교류행사 : 70명
동작-순창	-	○(동작)마을발전소 - (순창)10년후순창 ○주민교류 : 2회/110명 ○강의 : 2회/60명 ○직거래장터 : 2회/3백만원 매출

자료 : 서울특별시 상생플랫폼(<http://sangsaeng.seoul.go.kr>)

⑧ 농촌과소화 대응인력육성사업 (전라북도)

전라북도는 농촌 인구의 감소 및 고령화에 대응하기 위하여 2017년부터 「농촌과소화대응인력육성사업」을 시행하고 있다. 본 사업을 추진 배경은 농촌 과소화의 원인을 급격한 사회와 도시화, 주거환경의 노후화, 인구유출에 따른 의료·복지·교육·문화 시설의 서비스대상의 감소 및 청년 정착을 지원하는 정책의 부족 등으로 파악하고 이와 관련된 문제를 해결할 수 있는 인력을 농촌 현장에 파견, 지역에 정착하게 만든다는 취지로 본 사업을 시행하게 되었다.

이렇듯 농촌의 과소화에 대응하기 위하여 인력을 과소화 된 지역에 파견하고 그들의 활동비를 보전하는 사업으로 과소화 대응 인력은 농촌에 정착하여 주민들과 과소화에 대응하기 위한 다양한 공동체 활동을 기획하고 추진하는 역할을 한다.

〈표 3-36〉 2020년 전라북도 농촌과소화대응인력육성사업 사업구분

구분	읍면형	마을형
대상지	무주군 안성면	익산시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 고창군
지원인원	12명	16명(개소당 2명)
신청조건	○귀농귀촌 및 농촌에서 활동을 희망하는 자 ○선발시 신청한 지역에서 상근 근무가 가능한 자(20~45세 미만) ○응모일 기준으로 미취업상태여야 함	
사업내용	○추진사업 - 지역발전계획 수립 및 추진 - 현황조사 및 모니터링, 일반농산어촌개발·생생마을만들기 관리 - 읍면활성화 프로그램 기획/추진 ○추진분야 - 읍면 주민조직, 추진위원회 활성화 - 지역 전통장터 복원/시장활성화 - 문화행사, 전통행사, 주민참여프로그램 추진 - 면지역 복지 서비스전달체계 개선 - 농촌형 관광프로그램 개발/기반조성	○추진활동 - 과소화 마을 관리와 마을공동체 활동 지원 - 현황조사, 모니터링, 각종 행정서비스 전달 - 마을사업의 전반적 사후관리, 마을 회의자료/회의록 작성 ○기획사업 - 마을공동체 유지 및 복원에 필요한 활동을 각종 공모사업에 활용하여 주민들과 함께 추진

자료 : 전라북도, 2020년 농촌과소화 대응인력 육성사업 추진지침

농촌 과소화 대응인력은 읍면형과 마을형의 2개의 사업에 파견되는데 읍면형의 경우 무주군 안성면이 대상이고 마을형은 익산시, 남원시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군이 대상이다. 읍면형에는 총 12명이 파견되어 필요시 2~3명이 소규모 팀을 이루어 활동하고 마을형은 개소당 2명이 파견되어 활동하게 된다. 수행하는 사업의 경우 읍면형과 마을형이 다소 다르게 나타난다. 읍면형은 지역의 발전을 위하여 사업단이 구성되어 다양한 프로그램을 시행하고 각종 사업을 기획 및 추진하여야 하나 마을형의 경우 마을의 활성화를 위한 역할을 수행하는 것으로 마을만들기 중간지원조직에 속하여 각종 마을에서 필요한 사업을 지원하는 역할을 한다.

본 사업의 실제 활동내용을 살펴보면 읍면형 경우 다양한 프로그램을 스스로 기획하고 지역에서 필요한 다양한 분야의 사업을 시행하고 있다. 대표적인 사업으로 지역의 여성 커뮤니티를 지원한 것으로 지역에 거주하고 있는 여성주민들의 정주여건을 고취시키고 삶의 질을 향상시키기 위한 요리 프로그램, 가족가방, 전각, 캔들&비누와 같은 문화 프로그램이 있다. 마을형은 마을만들기 중간지원조직에 포함되어 활동하여 마을자원조사, 마을역량강화 지원과 같은 마을만들기에 필요한 사업을 수행하였고 마을을 중심으로 필요한 각종 활동을 시행하였다. 이와 같이 읍면형과 마을형이 사업의 내용과 결과에서 나타나듯이 다소 다른 역할을 수행하고는 있으나 공통적으로 농촌의 과소화를 방지하기 위하여 지역에 거주하고 있는 거주민의 정주의지를 고취시키기 위한 삶의 질 향상을 위한 활동을 수행하고 있다.

〈표 3-37〉 2018년 전라북도 농촌과소화대응인력 활동결과

읍면형(무주군 안성면)	마을형(무주군)
○ 공공서비스 실태조사(안성면 중심지 현황조사) ○ 무주 촌락마켓 운영 ○ 산촌캠핑 운영 ○ 여성 커뮤니티 지원(요리 및 문화 프로그램 등) ○ 찾아가는 문화복지서비스 운영(실버요가) ○ 찾아가는 미디어 운영(라디오) ○ 청년 공동체 지원(교육/품앗이 등)	○ 마을자원 및 운영실태 조사 ○ 마을 역량강화 지원 ○ 정책지도 경계조사 및 현황조사 ○ 무주군 마을로 가는 축제 운영

자료 : 전라북도농어촌종합지원센터(전북마을포털.com)

⑨ 마을로 내일로 (전라남도)

‘마을로 내일로’는 2017년부터 전라남도에서 추진하고 있는 프로젝트로 전라남도에 거주하고 있는 만18 ~ 39세의 청년들이 전남지역의 마을사업장과 공공기관에 근무하면서 일에 대한 경험을 쌓고 역량을 키워, 기업에 취직하거나 새로운 아이템으로 창업할 수 있도록 지원하는 사업이다.

프로젝트는 ‘마을로’와 ‘내일로’로 구분되는데 마을로 프로젝트는 마을단위의 사업장을 대상으로 청년 일자리 창출과 마을공동체 활성화를 유도 하는 것이다. 내일로 프로젝트는 민간의 영역이 아닌 공공의 영역에서 청년들에게 일 경험을 제공하고 청년의 역량교육을 통해 청년의 업무 능력을 배양하기 위한 프로젝트이다. 각 프로젝트에 배치되는 청년들은 ‘청년활동가’로 명명되고 전남도로부터 각종 지원을 받게 된다.

지원 내용을 살펴보면 마을로 프로젝트의 경우 생소하고 소규모라 할 수 있는 마을 단위의 사업장에 파견되는 만큼 관련된 사전교육과 함께 다양한 역량강화 활동에 대한 지원에 치중하고 있는 반면 내일로 프로젝트는 일자리 알선, 취업 연계 등과 같은 활동가의 경험을 바탕으로 새로운 일자리에 연결에 중심을 두고 있다. 또한 마을로 프로젝트에 참가하는 활동가에게는 활동을 위한 거주 및 활동비가 지원되나 내일로 프로젝트에 참가하는 활동가에게는 이와 같은 활동비 지원이 없는 실정이다.

〈표 3-38〉 마을로 내일로 프로젝트 지원내용

마을로 프로젝트	내일로 프로젝트
○ 마을사업장에 조기 적응할 수 있도록 활동 사전직무교육 운영 지원 ○ 활동이 원활히 이뤄지도록 거주 및 활동 지원 ○ 청년활동가 개인별 역량강화에 따른 마을사업장 내 정규직 전환 및 창업지원, 도내 민간일자치 취업연계를 통한 청년 일자리 창출	○ 직무별 교육 → 공공형 일자리 활동 ○ 도 일자리종합센터 연계 집중취업상담 및 민간일자리 취업 알선 ○ 취·창업 프로그램 운영, 구인구직 만남의 날 운영 등 취업 연계 활동 지원 ○ 민간일자리 창출 마중물 역할

자료 : 전라남도 일자리통합정보망 (<http://job.jeonnam.go.kr>)

마을로와 내일로 프로젝트는 공통적으로 청년 일자리 창출을 통해 지역경제 활성화라는 비전을 보유하고 있으나 농촌에 집중되어 있는 프로젝트는 마을로 프로젝트라 할 수 있다. 마을로 프로젝트의 목적은 '청년-지역 마을 상생 활성화를 위한 일자리 프로젝트'로 농촌 마을단위에서 일자리를 창출함과 동시에 지역의 발전을 도모하자는 것이다. 이러한 목적을 이룩할 수 있는 방법으로 청년활동가의 활동을 통하여 마을기업의 소득증대를 도모하고 관행농업의 1차 산업 중심이 아닌 다양한 소득원 창출을 위한 6차산업 투자활성화를 제안하고 있으며 이를 통해 지역의 경제가 활성화 될 것이라 제시하고 있다. 즉 이러한 방법은 마을단위의 사업장에 청년활동가가 배치된 이후 지역의 특산품을 활용한 향토기업이 성장할 것이며 그 경제적 효과가 마을 전체로 퍼져 나가는 낙수효과를 제안하는 것이라 할 수 있다. 일자리 창출에 의한 낙수효과는 현재 농촌에 분포하여 있는 농산업융복합화를 이룩하고자 하는 기업에서 겪고 있는 공통적인 문제점인 인력문제를 해결함과 동시에 이들이 지역에 거주함으로써 발생하는 파생적인 경제적 효과를 고려한 것으로 실제 활성화가 이루어진다면 현재 농촌의 문제점을 상당부분 해결할 수 있을 것이다.



(그림 3-16) 마을로 프로젝트 목표 및 전략

자료 : 전라남도 일자리통합정보망 (<http://jobjeonnam.go.kr>)

현재 마을로 프로젝트의 참여업체와 업체에서 공고한 일자리를 살펴보면 참여하고 있는 총업체의 수는 2020년 현재 45개이며 생산관리, 회계, 서무, 마케팅 등의 다양한 분야에 종사할 수 있는 활동가를 모집하고 있다. 하지만, 다수의 기업에서는 특정 분야에 집중하여 근무하는 형태가 아닌 다양한 분야를 수행해야 하는 종합적인 능력을 겸비한 인력을 선출하기 위한 공고를 진행하고 있었다. 이와 같은 이유는 마을단위에 존재하고 있는 농산업융복합화 업체의 규모가 규모화 되지 않은 상황으로, 발전단계에 있는 업체가 주를 이루고 있기 때문이라 할 수 있다.

전남도에서는 마을로 프로젝트 내 마일리지(수당)제도를 도입하여 청년활동가의 활동을 보다 적극적으로 유도하고 있다. 마일리지 제도란 청년활동가가 역량강화, 네트워크, 업무 활동 등의 활동과 관련된 다양한 분야에 적극적으로 참여하고 성과를 창출할 시 마일리지를 지급하고 이를 다시 금전적으로 환원하는 방식이다. 이와 같은 방식의 도입을 통하여 농촌 마을에 배치된 청년활동가가 정적인 활동에 그치지 않고 업체의 성장을 위한 다양한 활동을 시행할 수 있는 동기를 고취시키고 있다.

⑩ 도시청년시골파견제 (경상북도)

청년들의 수도권으로의 집중현상과 이로 인한 농촌 지역의 소멸 문제를 해결하기 위하여 청년인구의 농촌유입을 도모하기 위하여 청년들의 창업, 구직 활동에 대하여 지원하기 위하여 경상북도에서 2017년부터 시행한 사업이다. 모집분야를 설정하고 그 모집분야에 지원한 인원 에 대하여 지원금을 지원하는 제도로 2020년 2월 현재 경상북도 전체의 시군에 약 118개의 팀이 파견되어 있다.

위 사업의 모집분야는 지역자원과 특산물 등을 활용한 관광상품, 기념품 개발, 판매와 미술, 음악, 사진 등 청년문화예술 창작 활동, 전시, 체험공간, 음식점(일반창업) 등 운영, 기타 지역 활성화를 위한 분야로 총 4가지로 구분된다. 사업에 참여할 수 있는 자격은 청년으로 만 15세 이상 만 39세 이하로 대한민국의 국민으로 사업에 대한 참여배제 사유가 없는 자로 출신지역 및 거주지에 대한 제한은 없다. 단, 도내의 주소지에 등록되어 있는 청년은 외지의 청년과 팀 단위로 참여할 수 있으며 타 시도의 청년의 비율이 50%이상으로 구성되어야 한다. 지원내용은 1인당 30백만원으로 정착활동비와 사업화자금에 이에 포함된다. 추가적으로 개인적인 지원과 함께 정착을 위한 별도의 역량강화와 컨설팅이 지원되게 된다.

지역에 정착하고 창업 및 활성화를 위하여 정착활동비와 사업화자금이 지급되게 되는데 각 자금의 사용내용이 큰 제약이 없이 사용할 수 있도록 하여 실질적인 정착을 지원하고 있다. 정착활동비는 주택임차 비용과 각종 여비, 회의비, 기타 경상북도 정착에 필요하다고 인정되는 비용을 사용할 수 있도록 하여 정착의 과정에서 필요한 경비를 사용할 수 있도록 하였으며 사업화자금은 각종 상품개발, 기자재임차, 홍보 및 마케팅 비용 등을 포함하여 창업과 창업 후 사업 안정화를 위한 비용으로 활용할 수 있도록 하였다.

〈표 3-39〉 도시청년시골파견제 지원내용

비목	내용	비고
정착활동비	주택임차, 국내여비, 회의비, 기타 정착자금	경상북도 정착에 필요하다고 인정되는 비용
사업화자금	일반수용비, 상품화개발비, 기자재임차료, 임차료(공간), 인테리어 및 가구 등 구입비용, 강연 및 공연개최비, 홍보 및 마케팅	팀원 인건비 목적 집행 불가

자료 : 경상도시청년시골파견제 (<http://gbstay.gepa.kr>)

영덕군의 경우 본 사업을 통해 2019년까지 3개의 팀이 지역에 정착하였다. 1호점은 커피숍, 2호점은 드론체험장, 3호점은 음식점으로 각각 지역의 특성과 자신이 보유하고 있는 재능이 겹치며 새롭게 지역의 활성화를 위한 일익을 담당하고 있다.

〈표 3-40〉 영덕군 도시청년시골파견제 정착현황

업체명	사진	내역사업	업체 특징
달포고깃간		○ 달포고깃간	○ 과거 타 시도에서 고깃집(식당) 운영경험 ○ 영덕대계(홍계)/사과/배 활용 신규 먹거리 메뉴 개발
블루비		○ 드론체험관 ○ 복합문화공간 활용	○ 팀원 전체 드론 전문가로 구성 ○ 삼해상공위 내 기존 헬기격납고 리모델링
번영커피앤스프		○ 영덕 송이 천연비주 공방 카페	○ 디자이너 출신 대표로 전체 인테리어 시행 ○ 지역 특산물 송이 활용 사업시행

자료 : 경상도시청년시골파견제 (<http://gbstay.gepa.kr>)

(2) 국외 정책 사례 검토

① 영국 농촌공헌 프로그램 RAP(Rural Action Program)²⁰⁾

영국의 경우 기업의 사회적 책임을 촉진하기 위해 설립된 비영리조직인 BITC(Business in the Community)에서 2001년부터 농촌공헌프로그램 RAP(Rural Action Program)를 추진 중인데, 이 프로그램이 영국의 대표적인 민간기업 기금과 재원으로 농촌을 지원하는 상생협력사업이다. 우리나라와 마찬가지로 영국의 농촌도 시장개방과 농업환경 변화에 따라 인구감소, 생산성 감소 등 사회·경제적으로 급격히 쇠퇴하고 있다. 이러한 위기에 불구하고 식량 생산기능, 환경적 기능 등의 이유로 농촌과 농업에 대한 국민의 긍정적인 인식으로 인해 농촌의 삶의 질을 향상시키고 농업을 발전시키고자하는 노력이 요구되었다. 농촌지역 활성화를 위한 농촌지원프로그램의 일환인 본 프로그램은 기업의 자원과 역량을 활용하여 농촌과 농업을 발전시키는 취지로 시작되었다.

기업과 농촌지역사회 간의 연계를 통해 농촌 사회가 필요로 하는 다양한 분야에 기업이 지속성 있는 사회공헌활동을 할 수 있도록 돕고 있다. 지역거점 개발, 인프라 구축, 농산물 구매, 농촌기업에 대한 경영 노하우 전달 등이 기업의 주된 지원내용이다. HSBC, 테스코 등 대기업들이 참여하였으며, 현재 850개 이상의 기업이 회원사로 참여 중이다.

본 프로그램은 6가지로 구분되며, 각 프로그램은 프로젝트의 성격을 갖고 영국 내 농촌지역마다 여러 기업이 매칭하여 참여하며, 이는 우리나라 1社 1村 운동과 유사한 방식으로 운영된다. 6대 프로그램 중 Pro-Help의 경우, 농촌에 밝은 전문가가 농촌 문제를 다각적인 시각에서 접근한다는 점에서 모범적인 사례로 꼽을 수 있다. 영국 전역 1,000여개의 전문 기업이 약 40여 지부로 나뉘어 전국 각지 농촌에 지역경제 활성화와 경쟁력 강화를 위해 전문적인 컨설팅을 무상으로 제공하는 프로그램이다. 컨설팅과 더불어 각 지역과 단체에 맞춤형 교육과 세미나를 실시하여 보건, 안전, 노동법, 경영전략 등 선진적인 농가 운영을 위해 필요한 정보를 전달한다. Pro-Help 프로그램을 통해 농촌은 전문 컨설팅을 받고 노하우를 배우며, 기업은 이미지 제고, 사원들의 능력개발 등의 기회를 얻을 수 있어 농촌뿐 아니라 기업에도 이익이 되는 상호 호혜적인 프로그램이다.

20) 민승규 외(2007), 성주인 외(2016), The prince's country side fund 홈페이지를 참고

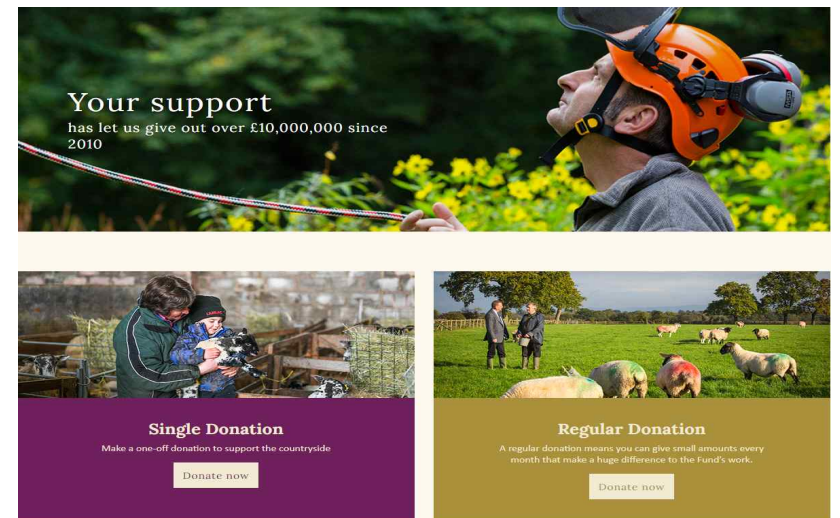
〈표 3-41〉 영국 RAP의 6대 프로그램

프로그램명	내용
The Pub is th Hub	농촌경제 활성화를 위해 마을 내 선술집을 리모델링하여 양조장-주류업체-지주-지역사회 연결
Pro-Help	농촌 경쟁력 강화를 위해 무상으로 전문적 컨설팅 제공
Market Town	기업과 마켓타운(농촌 중심지)의 연결로 유통인구 증가 등 지역사회 활성화에 기여
Seeing is Believing	기업 임직원들이 농촌 현장을 방문하여 농촌문제의 심각성을 인식하고 효율적인 개선책 제공
Plough to Plate	식품에 대한 불신 해소와 선진적인 유통질서 확립으로 농가와 기업의 장기적인 수익 증대 기대
Healthy School Meals	학교급식의 유기농화 및 인근지역 유기농 농산물 활용으로 도농 간 교류 확대

최근 영국의 농촌이 기후변화, 전염병, 농장가(farmgate prices)의 불확실성 등으로 위협을 받고 있으며 영국에서 일주일에 한명의 농부가 자살을 한다거나 소규모 농장의 4분의 1이 브렉시트(Brexit) 이후 폐업할 것으로 전망되는 통계수치가 공표됨에 따라 농촌과 농업 공동체에 대한 우려가 매우 크다. 이러한 상황에서, 2010년부터 기존의 RAP를 더 확장하여, BITC가 운영 주체인 The Prince's Countryside Fund를 설립하고, 기금을 모금하여 농촌을 지원하고 있다. The Prince's Countryside Fund는 영국 농업과 농촌 커뮤니티의 경제적 발전을 촉진시키고, 지속가능성을 높일 수 있는 다양한 사업들을 시행하고 있는 기업, 민간재단 등에 자금을 지원하는 것을 목적으로 한다. 펀드가 운영되기 시작한 2010년 이래로 현재까지 총 £10,000,000 이상의 기부금이 조성되었다. The Prince's Countryside Fund의 기금모금 방법으로는 공익 연계마케팅(Cause Related Marketing), 올해의 자선사업(Charity of the year), 이벤트 스폰서십(Event Sponsorship), 개인기부 등이 있다. 홈페이지에서 농촌과 농업에 대해 관심이 있는 누구나 쉽게 기부가 가능하도록 설계되어 있다는 점에서 이 농촌공헌프로그램의 확장성이 기대된다.

〈표 3-42〉 The Prince's Countryside Fund의 기금모금 방식

기금모금 방식	내용
공익 연계마케팅	사전 계약을 맺은 기업이 판매수익의 일부를 기부한다는 점을 마케팅에 활용하는 방식
올해의 자선사업	매년 한 기업과 계약을 맺고 해당 기업의 직원들이 기금 모금 활동을 직접 참여하는 방식
이벤트 스폰서십	기업이 지역기금에서 진행하는 특정 프로그램이나 경제적으로 어려운 농촌 마을을 지정해 기부금을 전달하는 방식



자료: www.princescountrysidefund.org.uk/

(그림 3-17) The Prince's Countryside Fund 홈페이지의 개인기부

② 영국 잉글랜드의 농촌정책 및 마켓타운 프로그램(Market Towns Initiative)²¹⁾

□ 영국의 농촌 중심지, 마켓타운

21) 성주인 외(2008), Morris. G. R.(2012), 성주인 외(2013), 김광익(2014) 등의 연구 참고

영국의 전통적인 농촌 중심지인 마켓타운(Market Towns)은 주민들이 일상생활을 하는 데에 필요한 서비스 시설들이 밀집해있고 주변 지역에 대하여 고용과 주요 서비스를 제공하는 중심지로 기능하였던 곳이다. 영국의 지역단위 공간계획인 지역공간전략(Regional Spatial Strategies, RSS)에는 각 기초자치단체가 공간계획을 세울 때 중심지 역할을 하는 마켓타운이 배후지역 및 다른 서비스 중심지와와의 상호관계를 고려해서 개발방향을 설정하고 다음과 같은 특성이 드러날 수 있도록 상세한 계획을 수립해야 한다고 명시할 정도로 마켓타운은 주변 지역과의 관계성이 고려된 지역이었다.

- 배후지역의 주민과 경제와 긴밀하고도 상호의존적 관계
- 고용기회, 주택공급, 커뮤니티시설 그리고 공공서비스 등의 균형 있는 공급
- 교통결절로서의 기능
- 새로운 성장기회를 수용할 수 있는 기반시설

그러나, 최근에는 지방 산업 쇠퇴, 정주여건 악화, 개발압력 등의 이유로 그 기능이 쇠퇴하게 되었다. 다수의 마켓타운이 사회·경제적 문제에 직면하면서, 지속적인 인구 유출이 발생하고 결과적으로 지역의 서비스 공급 여건은 더욱 낙후되는 악순환이 발생하였다. 마켓타운의 기능 쇠퇴는 주변의 배후지역에까지 여러 가지 서비스 공급에 문제를 일으켜 정주정책 차원의 대응이 필요하게 되었다.

□ 추진배경

마켓타운이 쇠퇴하는 상황에서 영국정부는 영국의 지역사회 주도의 개발 프로그램인 마켓타운 프로그램(MTI)을 도입하였다. MTI는 마켓타운을 발전시키기 위한 직접적인 지원 사업이 아니라, 마켓타운의 침체된 중심지역 역량 향상 및 개발을 촉진하는 촉매제 역할을 하는 사업이라 설명할 수 있다. 이 계획은 지역 주민들이 전문적 지원을 통해 소도시들의 경제적, 환경적, 사회적 강점과 약점을 파악하고 이를 활용하도록 돕기 위해 고안되었다. 이 프로그램은 전원청(Countryside Agency)에서 개발하였으며, 전원청은 이 프로그램을 “지역민들이 강점과 약점, 미래의 수요와 기회를 평가하는 것”이라고 정의한다. 즉 대규모 예산 지원을 통해 마켓타운을 본격적으로 개발하는 프로그램이 아닌, 이 프로그램을 통해 ‘이질적인 이해관계자들과 함께 활동하고, 공동체와 광범위한 파트너들을 연계시킴으로써, 주민들이 자신들의 정체성을

만들어 발전시키고, 공동체 의식을 향상시키며, 결과적으로 마켓타운을 재생시킬 수 있는 역량을 갖추게 한다.’는 목표가 있다.

□ 추진방식

MTI는 인구 2천명에서 2만명 이하인 마켓타운이 신청가능하며, 지원받기 원하는 마켓타운은 먼저 지역의 이해관계자들로 구성된 파트너십을 구성해야 한다. 파트너십은 자신들의 타운에 대한 현황 분석(health check)을 통해 타운과 주변 농어촌 지역의 경제적, 환경적, 사회적 장점과 약점을 파악하고, 이를 바탕으로 실천계획(action plan)을 마련한다. 지역현황 분석의 일종인 health check는 해당 마켓타운에서의 삶의 질에 영향을 미치는 다양한 이슈들을 객관적으로 평가할 수 있도록 설계된 워크시트로 구성되어 있다. 실천계획은 파트너십이 고용한 프로젝트 매니저(project manager)에 의해서 관리된다.

이후 다양한 공공 및 민간기관으로부터 재원을 조달받아 실천계획을 이행하는 형태로 진행된다. 그렇지만 가장 중요한 재원은 전원청과 지역발전청(Regional Development Agency, RDA)에서 지원하는 각종 농어촌발전프로그램들이다. 이외에도 자선단체의 지원, 복금기금의 지원, 지자체로부터의 지원 등도 중요한 재원이다.

③ 프랑스 AMAP(Association pour le maintien d'une agriculture paysanne) 조직²²⁾

□ 등장배경

2001년도에 프랑스 남부에 처음 만들어진 AMAP는 ‘농민과 농업을 지키는 연대’를 뜻하는 명칭의 약자로서, 농업위기에 직면하여 생존하기 위해 고군분투하는 농민과 유기농 농업을 장려하기 위한 것이다.

프랑스 남동부의 오루이스(Ollouilles)라는 작은 마을의 농부, 다니엘 뷔옹(Daniel Vuillon)의 주도 하에 시작되었다. 다니엘 뷔옹이 운영하는 올리바드(Olivades) 농장은 1980년대 급격하게 성장한 대형유통업체가 농식품 유통의 주도권을 갖게 되면서 경제적으로 큰 어려움에 처했다. 규모화 된 생산농가들은 대규모 생산자 조직을 결성하여 업체에 대응하였으나

22) reseau-amap 홈페이지, 엄형식·마상진(2010), 하석진(2018) 등을 참고

올리바드 농장과 같은 소규모 농가들은 이러한 흐름에 참여하기 어려웠다. 비슷한 처지에 있는 인근의 농장 주인들은 경제적 어려움을 이기지 못하고 도시로 떠났고 젊은 농업인들은 더 이상 농촌으로 들어오지 않았다.

다니엘 뷔옹은 2001년 1월, 서유럽 전역을 떠돌아다니며 했던 “광우병” 사태를 보면서 농식품의 안전성을 확보할 수 있는 사업추진을 결심했다. “농식품의 안전”, 즉 안전한 먹거리에 대한 문제의식을 갖고 인근 도시의 관심 있는 소비자들을 모아 그들의 수요를 파악하였다. 한달 후, 이들을 올리바드 농장으로 초대하여 오바냐(Augagne)라는 공동체를 결성하고 사업방식을 구체화했다. 그 그룹에 참여한 40가구에 농산물 꾸러미를 공급하면서 프랑스의 첫 번째 AMAP가 탄생하게 된다.

첫 AMAP가 결성된 지 6개월 만에 소비자 회원이 50가구로 늘어났다. 2003년부터는 다니엘 뷔옹의 농장이 속한 지방에 AMAP들이 생겨나기 시작했고, 오늘날 프랑스 전역으로 확산되어 전국에 약 1,000여개의 조직이 운영되고 있다.



자료: <https://youtube/c/uzbmKhQ28c>

(그림 3-18) AMAP 조직의 개념도

□ 추진방식

AMAP의 원칙은 농민과 인근 도시에 거주하는 소비자 사이에 직접적인 연결고리를 만드는 것인데, 소비자 그룹과 한 명의 생산자 결합으로 시작된다. 소비자 그룹과 생산자는 계절에 따라 생산할 식품(과일, 야채, 달걀, 치즈 등) 종류와 양을 함께 결정하고, 주로 연간 2회로 계약을 맺으며 계절에 따라 생산된 식품 꾸러미(basket)가 소비자들에게 전달되는 방식이다. 배

달은 소비자들이 농장으로 직접 오거나, 시내에 특정 지점으로 가져다 놓으면 소비자들이 찾아가는 방식이다.

□ 추진목표

AMAP는 90년대 다니엘 뷔옹이 속한 지역에서 5년 동안 무려 1만 5천 농가가 농촌을 떠나는 것을 직접 경험한 후 농민이 농업을 유지할 수 있기를 희망이 담긴 명칭이다. AMAP의 가장 큰 목표는 농민인 생산자와 인근 도시의 소비자를 중개자 없이 바로 연결하는 것으로, 농촌과 도시를 지속적으로 연결하여 두 곳 모두 상생하도록 하는 것이다.

생산자는 중간상인을 거칠 때보다 좋은 조건에 판매할 수 있고, 선주문 방식으로 인해 수요를 걱정하지 않아 안정적인 수입을 얻을 수 있다. 소비자는 포장박스에 담긴 채 먼 거리 유통과정을 거쳐 유통매장에 진열돼 있는 농산물이 아닌, 가까운 곳에서 제철에 수확한 농산물을 제공받음으로써 고품질의 신선한 계절 음식을 얻을 수 있다.

또한, AMAP 소비자 회원은 생산자가 일손이 모자랄 때 함께 일하는 방식을 취한다. 생산자는 부족한 농업 인력을 확보할 수 있는 기회가 되고, 소비자는 농사일을 가까이 함으로써 안전한 먹거리와 농업에 대한 이해를 한층 높일 수 있어 농촌의 생산자와 인근 도시의 소비자 모두 상생할 수 있게 된다.

④ EU의 ‘농촌 애니메이터(Rural animator)²³⁾

EU에서는 ‘농촌 애니메이터’라는 새로운 직업을 농촌지역에 확립하기 위해 2009년에 ‘농촌 애니메이터를 위한 유럽 석사프로그램(European Masters Programme For Rural Animators; 이하 EMRA)을 도입하였다.

본 프로그램의 목적은 첫째, 잠재적 농촌 애니메이터에게 농촌 개발(진흥)에 관한 폭 넓은 지식과 이해력 심어 주고, 농촌 개발 추진 상에 필요로 하는 다양한 실천적 기술(기법)을 제공함에 있다. 둘째, 농촌 애니메이터가 공식 직업으로서의 자격을 부여한 것이며, 셋째는 농촌 애니메이터를 통해 농촌 개발(진흥)에 직접적으로 공헌하는 데 있다. 하지만, 지금까지는 이러한 농촌 애니메이터가 필요로 하는 다양한 분야를 포괄적으로 취급하는 학과(전공)가 없었기

23) 일본 농림수산정책연구소(2013), ‘海外における農村イノベーションと6次産業化’ 참고

때문에 대학원 수준의 새로운 커리큘럼을 개발하였다. EMRA는 일반 대학원에서 연구자를 육성하는 것이 아닌, 농촌개발(농촌만들기)에 필요한 모든 능력을 배양하는 것에 목적이 있다.

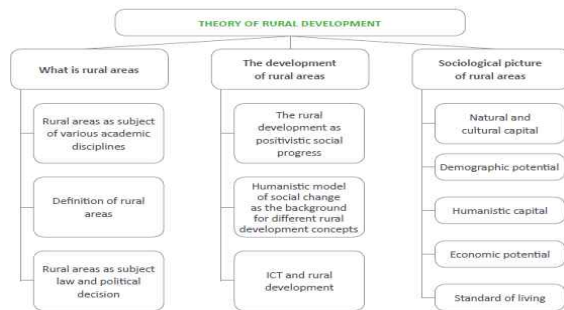
농촌 애니메이터의 역할은 첫째, 지역경제에

관한 커뮤니티 활동 주도하면서 사회적 연대강화, 농촌 정체성 재생 활동을 한다. 둘째, 지역주민의 정책 수요에 맞는 상향식 개발을 주도한다. 셋째, 지역의 다양한 주체들과의 파트너십과 네트워크를 형성하여 농촌재생 프로그램을 실시하거나 서포터 역할을 한다. 넷째, 지역주민들의 마을만들기 능력 배양을 위한 조연자 역할 한다. EMRA 프로그램은 2013년부터 유럽의 7개 대학에서 개강하였으며, core course와 전문 모듈로 구분되어있다.

〈표 3-43〉 EMRA 프로그램 내용

구분	주요 내용
core course	농촌개발의 이론 농촌지역 연구의 방법론 농촌 애니메이터의 역할
전문 모듈 course	지속가능한 농업 인간과 사회적 자본(Social Capital) 환경계획과 관리 지속가능한 농촌과 농촌관광 농촌경제의 다각화(6차산업) 교육과 농촌진흥

EMRA 프로그램의 성과는 농촌개발에 있어서의 전문가 부족 현상을 해결하고 농촌지역에 새로운 일자리를 창출하는데 기여하고 있다는 점을 들 수 있다.



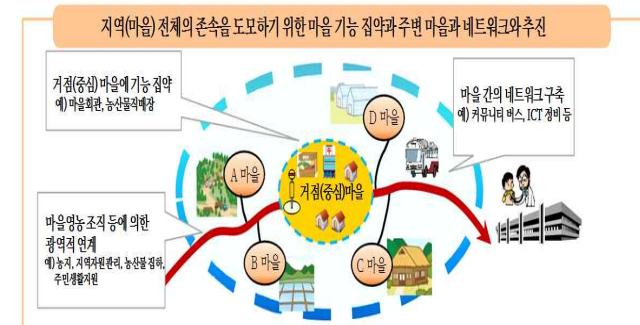
〔그림 3-19〕 EMRA의 농촌진흥 이론체계

(2) 일본 사례

① 지방창생전략

지방창생전략은 지속적인 인구 감소와 고령·과소화에 대응하고, 도교를 중심으로 한 수도권으로의 인구 유입 억제와 동시에 지방(농촌)도 살기 좋은 정부 환경을 확보하여 지속가능한 지역사회를 유지하고자 함이 궁극적 목적이다.

지방창생전략의 주요 전략으로는 지역자원을 활용한 일자리 만들기, 빈 점포 등의 유흥시설 활용, 지역경제 활성화, 지역대학 진흥 및 농촌집락활성화 지원이 있다. 이 가운데 본 연구와 관련이 많은 농촌집락활성화 지원사업은 인구감소시대에 대비하여 지역주민 주도로 마을 간 네트워크를 구축하여 마을기능 유지 및 활성화를 도모하는 사업으로 농촌마을 고유의 기능을 존속하기 위해 마을 간 노동력, 지혜 등을 상호 협력·연계하는 사업이다.



〔그림 3-20〕 농촌집락활성화 지원사업 개요

이외에도 지역경제분석시스템 운영, 지방창생전략 컨설팅 지원제도, 지방창생전략 인재 지원 제도, 지방재생 전문대학 개강, 고향납세 제도 등이 있다.

〈표 3-44〉 지방창생전략 지원 주요 제도

주요 제도	주요 내용
지역 정보 제공 (지역경제분석시스템)	- 민·관이 보유한 산업, 인구, 관광 등 지역경제와 관련된 빅데이터 제공 - 산업구조, 기업구조, 의료, 복지 등과 관련된 공간 정보와 도식화된 정보 제공
지방창생전략 컨설팅 지원	- 기초자치단체별 특성과 실정에 맞는 지방창생전략 수립을 위한 컨설팅(상담) 지원 - 17개 중앙정부 부처에 약 1,000명의 상담 창구 운영
지방창생전략 인재 지원 제도	- 지방창생전략을 적극적으로 추진하는 지방자치단체에 공무원, 연구자, 전문가를 지방자치단체장 보좌역으로 파견 - 파견 기간은 2년
지방창생전략 전문대학 개강	- 지방창생과 관련된 커리큘럼을 E-러닝 방식으로 진행 - 지방창생 관련 전문 인재 양성 - 주요 강좌: 지역사업 기획, 지역경제 활성화, 주민자치 등
고향납세 제도	- 납세자가 응원하고 싶은 지방자치단체를 선택하고 일정 금액을 기부 - 기부장에게는 해당 자치단체로부터 지역 특산물, 지역 관광지 숙박권 등을 제공 - 기부한 금액에 대해서는 세금 공제 혜택

② 집락지원원(集落支援員)²⁴⁾

일본의 농촌지역(마을) 발전을 위한 대부분의 개발 사업은 기획부터 시행까지 외부에 의존하는 형태(하향식 개발, 외부 의존형 개발)로 추진되어 왔다. 즉 농촌지역(마을) 내부의 문제점을 발견하고 발견된 문제점을 해결하기 위한 방향 모색, 사업계획 수립 및 시행 등에 있어 외부 주체(전문가, 지역개발 관련 컨설팅 회사 등)에 의존하고, 지역주민들이 직접적으로 참여하는 경우는 흔치 않다. 또한, 농촌지역의 인구감소와 고령화 등에 의해 농촌지역 내부에서 지역 개발 또는 마을발전을 위해 활동할 인재(인력)를 찾는다는 것은 극히 일부 지역을 제외하고는 현실적으로 쉽지 않다. 이러한 배경에 의해 일본 총무성에서는 ‘농촌지역(마을)주민들이 마을에서 발생하는 문제에 대해 마을 주민 스스로가 ‘우리(우리 마을)의 문제’ 라는 인식을 갖게끔 하고자 하는 취지에서 농촌마을에 도움을 줄 인재를 지원(파견)해 주기 위한 방안으로 ‘집락지원원’ 제도를 2008년에 도입하였다.

24) 유학열(2018), ‘일본의 한계마을 정책사례 분석’ 충남연구원 현안과제 참고 및 인용

집락지원원의 근무시간, 보수, 임기 등은 지자체 실정에 따라 약간씩 다르며, 지원원의 임기는 별도로 정해져 있지 않고 매년 갱신하는 형태가 일반적이다. 지원원의 임용 형태는 크게 2가지로 구분된다. 첫 번째 형태는 마을 내 자치조직(단체)²⁵⁾의 임원 등 마을 내에서 다른 업무를 가지고 있는 사람이 겸무(兼務)하는 형태이다. 또 다른 형태는 다른 업무를 가지고 있지 않고 오로지 집락지원원 업무만 하는 경우이다. 한편 지원원 채용에 있어 나이, 성별에 대한 제한은 별도로 없다²⁶⁾. 집락지원원을 채용하는 대부분의 지자체에서는 ‘비상근 직원’ 자격으로 채용하며, 지자체별로 약간 상이하지만 관련 조례에 근거하여 근무시간, 보수 등이 결정된다.

집락지원원의 주요 역할은 크게 ‘마을 점검 활동’ 과 ‘마을 현황과 실태를 마을주민에게 공유해 주는 활동’으로 구분할 수 있다. ‘마을 점검 활동’의 목적은 마을주민 자신이 마을이 처해 있는 현실(실태)과 문제점이 무엇인지 명확히 인지하고 문제 해결을 위한 자치의식을 함양하는 데 있다. 이러한 목적을 달성을 위해 집락지원원은 마을주민의 생활서비스 실태, 보건의료서비스 실태, 마을 내 자연환경 보존 실태, 공공시설 관리 실태, 마을 내 유무형의 자원 보존 실태를 파악, 정리하는 활동을 한다. ‘마을 점검 활동’ 방법은 해당 지자체 공무원과 동행하면서 마을 내를 순회 관찰하는 활동과 필요에 따라서는 마을주민을 대상으로 설문조사를 실시한다. 한편 ‘마을 현황의 마을주민 공유 활동’은 상기의 ‘마을 점검 활동’ 결과를 마을 주민, 해당 지자체 공무원들에게 인지시켜 주고, 해결방안을 찾기 위한 지원활동을 하는 것이다. 활동 방법은 주로 주민회의, 공무원들과의 간담회를 통해 이루어진다.

집락지원원을 채용하는 지자체에 1인당 연간 350만 엔(상한)의 특별교부금(보조금)을 국고로 지원해 주고 있다. 350만 엔에는 집락지원원 급여와 활동비가 포함되어 있다. 단 활동하고 있는 시점에서 마을 내 자치회장(이장)등의 업무를 겸하고 있는 경우에는 40만 엔(상한)을 지원해 주고 있다. 2008년부터 시행된 집락지원원은 2018년 현재 누계 4,888명이 농촌지역에 활동하였거나 활동하고 있다. 총 4,888명 가운데 전담(전임) 집락지원원은 1,391명(28.5%)이며, 다른 직업을 가지고 있는 겸임 형태의 집락지원원은 3,497명(71.5%)이다.

25) 예를 들어 자치회장(이장, 통장 등), 노인회장, 청년회장, 부녀회장 등이 있음

26) 단, 채용하는 지자체에서 필요로 하는 특정 업무(농촌관광, 6차산업 등)에 따라서는 제한을 두는 경우도 있음. 즉 집락지원원 채용에 있어서는 해당 지자체의 자율에 맡기고 있다고 볼 수 있음

〈표 3-45〉 집락지원원의 마을 점검 활동 예시

구분	점검 내용
집락의 인구 동태(動態) 점검	- 근년 집락 인구, 세대수 변화 추이 점검 - 근년 세대당 인구구성(가족구성원) 변화 추이 점검 - 근년 집락의 고령자수, 청년층 수 변화 추이 점검 - 최근 10년 간 전입, 전출자 변화 추이 점검 - 전입, 전출 이유 파악 - 최근 귀향자 추이 점검
집락 공동 활동 점검	- 주민들이 공동으로 이용, 관리하는 시설 파악 - 주민들이 공동으로 이용, 관리하는 자산(산림, 물품 등) 파악 - 주민들의 공동 활동 실태 파악: 활동 내용, 활동 시기, 활동 횟수 등 - 주민들의 공동 활동 참여 현황 파악 - 집락 내 상호부조 활동 내용 파악 - 집락 내 주민들 간의 교류, 친교 활동 파악 - 다른 지역 집락 주민들과의 교류, 친교 활동 파악
집락의 자원 점검	- 집락의 자원, 매력, 자랑거리 파악 - 집락의 아름다운 자연환경, 자연경관은 있는지 점검 - 집락 내 귀중한 식물, 동물은 서식하고 있는지 점검 - 집락 내 유적, 사적 등 문화재가 있는지 점검 - 지역주민 가운데 특별한 재능, 기능을 가지고 있는 자 파악 - 집락 전통문화(예능, 축제 등)는 있는지 점검 - 집락 특산물은 있는지 점검
집락의 입지, 환경조건 점검	- 시청(행정기관)까지의 거리 파악 - 집락에서 가까운 학교, 병원, 진료소까지의 거리 파악 - 지역주민들이 자주 이용하는 생활용품 구입 장소 파악 - 지역주민들이 이용하는 버스 정류장 파악 - 지역 아이들이 놀 수 있는 장소가 있는 지 파악 - 지역 어른들이 여가를 즐길 수 있는 장소가 있는 지 파악 - 긴급 시 피난할 수 있는 장소가 있는 지 파악 - 자연재해, 교통사고 등 재해가 일어 날 수 있는 장소 파악 - 빈집 파악: 빈집 수, 빈집 상태 등 - 집락 내 소음, 악취가 발생하는 곳이 있는 지 파악 - 야생동물 피해가 발생하고 있는 곳이 있는 지 파악 - 집락 내 도로, 농로에 이상이 있는 지 파악 - 공공시설(마을회관, 노인회관 등) 상태 파악 - 농지, 산림 등이 황폐된 곳이 있는 지 파악
집락의 자립성 점검	- 지역주민들의 취업 상태 파악 - 집락 내/집락 외 직장(일자리) 실태 파악 - 집락 내 어떠한 산업시설(소득시설)이 있는 지 파악
집락의 장래성 점검	- 지역주민 대상 설문조사 실시: 집락의 발전 방향, 해결 방책 등

③ 지역부흥협력대(地域復興協力隊)²⁷⁾

농촌지역 인구문제는 농촌지역이 가지고 있는 다면적 기능(또는 공익적 기능)²⁸⁾을 유지, 보전, 계승할 수 없게 된다는 점에서 볼 때, 농촌지역에 국한된 문제가 아닌 국가 전체 문제로 확대될 수 있다. 특히 자연생태 보전, 전통문화 보전, 수자원 보전 등의 문제는 국가 전체 차원에서 간과할 수 없는 큰 문제이다. 지금까지는 이러한 기능들이 농촌지역에 거주하는 주민들에 의해 최소한 유지되어 왔으나, 이제는 더 이상 최소한의 유지조차 쉽지 않은 상황에 처해 있다. 따라서 농촌지역이 아니 외부(특히 도시부)로부터 청년층 인력을 유입해 농촌지역 활성화를 위한 다양한 활동을 지원할 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되었다.

이러한 배경에 의해 일본 총무성에서는 2009년부터 ‘지역부흥협력대’ 사업(정책)을 추진, 현재까지 시행해 오고 있으며 어느 정도 성과를 보이고 있다. 지역부흥협력대 사업의 궁극적 목적은 농촌지역에 도시지역의 인재를 적극적으로 유치하여 농촌지역 활성화를 위한 다양한 지원 활동을 함에 따라 침체된 농촌지역 사회와 경제를 활성화 시킨다는 것에 있다. 이에 총무성은 각 지자체가 이 사업을 독자적으로 진행하는 것보다는 지역대학 등과 연계하여 시행하는 것을 권하고 있다²⁹⁾. 지역부흥협력대는 총무성(중앙정부) 예산으로 추진되는 사업이나, 실제로 대원들을 모집, 선발, 관리 등 모든 절차와 사업 추진은 해당 기초자치단체에서 시행하고 있다. 지역부흥협력대원의 임용 형태는 크게 ① 일반직 비상근 직원(지방공무원법 제17조), ② 특별직 비상근 직원(지방공무원법 제3조 제3항), ③ 상기의 ①, ②의 형태처럼 임용하지 않고 위탁 계약 형태³⁰⁾로 체결하는 경우도 있다. 임용과 관련된 근거 법으로는 2017년에 개정된 “지방공무원법 및 지방자치법의 일부를 개정하는 법률(제29호)”이다.

지역부흥협력대로 선정된 대원들이 수행하는 직무는 주로 ‘지역협력 활동’이다. 여기서 말하는 ‘지역협력 활동’이란 농촌지역(마을) 공동체 유지, 농업과 농업과 관련된 경제 활동 활성화 등을 위해 지원하는 각종 활동을 의미하며, 구체적 활동 사례는 아래의 표와 같다. 협력대원의 실제 수행하는 직무는 대원이 활동하는 지역 또는 마을의 특성과 실정을 고려하면서 상호간(지자체와 대원) 협의를 통해 정하게 된다.

27) 유학열(2018), ‘일본의 한계마을 정책사례 분석’ 충남연구원 현안과제 참고 및 인용

28) 예를 들면 지역자원 관리 기능(농지, 산림, 하천 등 다양한 지역자원 관리), 생활환경 유지 기능(마을 안길, 도로, 용수로 등의 청소 및 정비), 지역진흥 기능(농촌관광, 농산물 가공, 직매장 등 6차산업 추진), 공동체 유지 기능(주민 간의 상호 협력, 독거노인 돌보기 등), 전통문화 계승 기능(지역의 전통 문화 보전, 계승)이 있음

29) 이근우(2019), ‘농어촌 마을 활성화를 위한 일본 지자체 사례’, 한국농촌경제연구원 연구자료 897

30) 자치단체가 아닌 지역의 다른 공공기관(단체)이 대신하여 위탁 계약하는 형태

지역부흥협력대원에게는 연간 400만 엔을 상한으로 지원해 주고 있다. 지원금의 내역은 생
활비 최대 200만 엔과 활동비 최대 200만 엔으로 이루어진다. 지역부흥협력대 모집을 위한 홍
보, 심사 등에 필요한 경비 200만 엔과 주민설명회, 선진지 견학 등의 비용으로 100만 엔을
해당 지자체에 국비로 지원해 주고 있다. 또한 지역부흥협력대원으로서 활동 임기를 마친 후
1년 이내 동일한 농촌지역에서 창업을 하거나, 해당 농촌마을의 지역사업을 계승하기 위한 지
원금으로 최대 100만 엔을 지원하고 있다.

2009년 시행 첫해는 31개 지역에서 총 89명의 대원이 선발되어 활동을 시작하였으나, 그 후
그 숫자는 지속적으로 증가하고 있다. 2018년 현재 총 1,061개 지역에서 누계 5,530명의 대원들이
활동을 완료하였거나 활동 중에 있다. 대원들의 성별을 보면 남성 61.7%, 여성 38.3%로 남
성이 상대적으로 많다. 연령대를 살펴보면 30대가 38.2%로 가장 많으며 20대 31.5%, 40대
21.2%, 50대 6.9% 순으로, 20~30대의 청년층이 약 70%를 차지하고 있다. 여기서 주목할 점은
임기 종료 후 약 48%(1,075명)가 파견지 내에 거주하고 있으며, 인근 농촌지역에 거주 중인
비율도 14%이다. 즉 이 두 비율을 합친 약 62%의 대원들이 임기 종료 후에도 농촌지역에서
거주, 활동하고 있다는 점이다.

〈표 3-46〉 지역부흥협력대 활동 예시

구분	구체적 활동 예시
지역경제 활성화 활동	- 지역행사(축제), 이벤트 지원 활동 - 지역 전통예능, 문화의 부활 활동 - 지역 특산물 개발, 판매 등 지역브랜드 강화 활동 - 도시농촌교류 활동(농촌관광 등) - 지역 매스컴을 활용한 지역 홍보 활동
농림수산업 종사 활동	- 농작업 지원 활동 - 휴경기 재생 활동
수자원 보전, 감시 활동	- 수원(水源)지(하천, 저수지 등) 정비 활동, 수원지 청소 활동
환경보전 활동	- 생활 쓰레기 등 불법 투기 감시 활동 - 마을 도로 청소 활동
주민 생활 지원 활동	- 고령자 또는 독거노인 돌봄 활동 - 고령자를 위한 통원 지원, 생활용품 구입 지원 활동
기타	- 야생동물 피해 방지 활동 - 지역 유형민속자료 보전, 정리 활동

④ 후루사또(고향) 납세제도³¹⁾

기부자(납세자)가 지원하고 싶은 지방자치단체를 선택하고 일정 금액을 기부하는 제도이다.
기부금을 받은 자치단체는 기부자에게 지역 특산물, 지역 관광지 숙박권 등을 제공하고, 기부
한 금액은 별도의 세금 공제 혜택을 받는다.

이런 고향 납세제도를 이용하여 시마네현 운난시에서는 청년을 대상으로 지역 인재를 육성
하는 ‘운난 스페셜 챌린지(UNNAN Special Challenge)’사업을 추진하고 있다. ‘운난 스페셜
챌린지’는 향후 지속될 고령화 사회에 대비하여 기획된 사업으로 운난시의 미래를 짊어 질 지
역 청년을 대상으로 지역의 미래를 위해 필요한 도전 과제를 공모, 지원하는 내용이다. 즉 운
난시를 응원하는 자(개인, 기업 등)로부터 기부금을 받고, 운난시에 거주하는 중고등학생의 국
내외 연수, 대학생의 해외유학 그리고 지역 내 청년들의 창업자금을 지원하는데 사용되고 있
다.



(그림 3-21) 운난시 스페셜 챌린지 사업 체계도

31) 유학열(2019), 충남연구원 국외장기교육훈련 결과보고서 인용

〈표 3-47〉 운난 스페셜 챌린지 사업 내용

구분	대상자	지원 내용
중고생학생 국내, 해외연수	운난시 거주 또는 운난 시에 소재한 중고등학교에 다니는 학생	- 국내, 해외 연구비 지원 (30만 엔 상한)
대학생 해외유학, 인턴	운난시 거주 또는 운난 시 출신의 대학생	- 해외유학, 인턴 비용 지원 - 단기(2개월 미만) 30만 엔 - 장기(2개월 이상) 60만 엔
청년 창업	운난시 지역 활성화에 관심 있는 청년	- 지역 활성화 활동 자금 지원: 100만 엔까지 - 활동에 필요한 각종 보증료 보조: 20만 엔까지 - 활동에 필요한 융자금 이자 보조: 10만 엔까지

⑤ 기타

■ 마이크로 슈퍼(민간기업)

대부분의 일본 농촌지역 지자체는 고령화, 과소화, 지역 상권의 약화 등 다양한 문제에 직면하고 있다. 또한 조건이 불리한 농촌지역일수록 고령자들이 일상생활에서 필요한 물건 구입이 쉽지 않은 환경이다. 가장 큰 이유는 상권이 형성되기 어려워 점포들이 폐업을 하거나 소비자들이 요구하는 다양한 상품을 확보해 놓지 못하기 때문이다. 따라서 거동이 불편하고 운전이 어려운 농촌지역 고령자들의 생활용품 구입이 점점 어려워지는 실정이다.

이러한 문제를 해결하는 방안으로 ‘마이크로 슈퍼’가 있다. ‘마이크로 슈퍼’는 전일본(全日本)식품주식회사가 ‘쇼펩(물품구매)약자(弱者)’를 위해 개발한 소규모 슈퍼마켓으로 반경 5km, 상권인구 1,000명, 1일 매출 10만 엔 정도로 사업이 가능한 식료품점을 말한다. 상품 가격은 대형 슈퍼마켓과 동일한 수준으로 설정하고 POS, IT를 이용 재고관리와 발주시스템, 고객관리 시스템을 구축하고 있다.

■ 농촌마을 창업어드바이저

‘농촌마을 창업어드바이저’란 농촌지역으로 이주를 희망하거나 농촌지역에서 창업을 준비하는 청년들을 지원하기 위한 것으로, 관련 지식, 경험이 풍부한 전문가를 의미한다. 현재 전국 각지에서 약 20명 정도가 활동을 하고 있으며, 정기적으로 대도시 중심으로 ‘농촌마을 창업어드바이저’ 페어가 개최되고 있다.

4) 결과 및 시사점

(1) 결 과

충남 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 정책 수요 및 국내외 우수 정책사례 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 농촌지역 커뮤니티 재생을 위한 향후 정책 수요로서 마을주민들은 마을 만들기 활동의 지속적 지원과 마을환경 및 생활서비스 개선에 대한 필요성을 강조하였으며, 전문가들은 농촌마을 커뮤니티(공동체) 회복을 위한 지원책, 새로운 마을리더 육성, 중간지원조직의 기능 확대 및 안정적 지원, 외부 주체들과의 연계 활동 및 마을주민들 간의 교류 확대 등을 제안하였다.

한편, 농촌지역(마을) 커뮤니티 재생 관련 국내외 우수 정책사례 분석 결과를 종합해 보면, 국내 정책 사례의 경우 과거에는 주로 농림축산식품부 등 중앙정부가 주도해서 농촌마을과 외부 주체들과의 연계해 주는 지원사업을 추진해 왔지만, 최근에는 지방자치단체에서 지역의 실정과 특성을 고려한 외부 주체들과의 연계협력 사업을 추진해 오고 있다. 또한 단순히 일회성 지원활동이 아닌 지속적 지원활동을 위해 농촌마을에 인력을 직접 파견, 거주하면서 다양한 지원활동을 하고 있다는 점도 과거의 정책과는 다른 특징이라 할 수 있다. 국외 사례의 경우는 정부나 공공기관과의 연계협력보다는 NPO, NGO조직 등 민간영역과의 연계협력 사례가 많다는 점과 도시지역의 젊은 층을 농촌지역으로 장기간 파견하여 농촌지역 재생 활동 지원은 물론 도시지역 청년들의 새로운 삶의 터전으로서의 가능성도 모색하고 있다는 점이 특징이다.

(2) 시사점

우선 국내 정책사례 검토 결과 얻은 시사점은 크게 다음과 같다.

① 소극적인 연계협력에서 적극적 연계협력으로 방향 전환

2000년 이후 지역의 문제점을 해결하기 위한 하나의 방법으로 외부주체와의 연계협력을 추진해 왔으나, 단순·일회성의 소극적 연계에 머물러 있었다고 볼 수 있다. 또한 농촌의 문제를 단순 소득의 부족, 일손의 부족, 제한적인 판로 등 경제적인 문제에 초점이 맞춰진 상태에서 물리적인 주거 문제에 국한되어 있었다. 이를 대표하는 정책이 1사1촌, 농촌 재능나눔사업이

라 할 수 있는데 이 둘 사업의 공통점은 도시민의 재능을 활용하여 앞서 거론한 문제점을 해결한다는 것이다. 하지만, 이와 같은 소극적인 연계는 지방의 소멸 앞에서는 근본적인 문제점을 해결할 수 없는 방안으로 보다 적극적인 연계가 필요하게 되었다. 이에 따라 1회성 지원이 아닌 외부주체가 직접 농촌현장에 파견되어 농촌의 문제점을 해결해 나가는 방식으로 바뀌었다. 외부주체 역시 과거 특정지어지지 않은 연계였으나 농촌지역의 직면한 문제를 해결하기 위하여 청년, 전문성 보유 인력 등으로 연계인력 역시 특정지어지게 되었다. 현재 이루어지고 있는 중앙정부의 예술인 파견사업을 비롯한 각 시도의 과소화 인력 대응단, 마을로 프로젝트, 도시청년시골파견제가 이에 해당되는 사업이라 할 수 있으며 이 사업들의 공통점은 특정되어진 인력이 농촌지역에 직접 파견 혹은 거주하면서 농촌의 문제점을 해결하기 위한 노력을 경주한다는 것이다. 즉, 과거에 비해 농촌문제에 대해 공통된 인식이 바탕이 되어 다양한 사업과 정책이 펼쳐지고 있고 각 자치단체에서 시행하는 사업의 방향이 간접적인 연계에서 탈피하여 보다 적극적인 연계를 도모하고 있다는 것이다.

② 체계적, 효율적 사업 추진을 위한 중간관리조직의 중요성 부각

사례조사를 통해 과거부터 가장 오래된 외부주체와의 연계협력사업은 ‘1사1촌 자매결연’과 ‘농촌 재능나눔사업’, ‘농촌체험휴양마을 사무장 제도’라 할 수 있다.

1사1촌 자매결연, 농촌 재능나눔, 농촌사회공헌인증제는 농림축산식품부에서 위임받은 (사)농촌사랑범국민운동본부에서 추진하였으며, 1사1촌 자매결연 사업을 비롯하여 다양한 주체들과의 연계사업을 시행하였고 당시 시대의 변화양상, 사업의 성과에 따라 새로운 모습으로 사업을 지속적으로 관리 및 발전시켜 왔다. 이로 인해 1사1촌 자매결연사업은 ‘또 하나의 마을만들기’ 사업으로 발전할 수 있었으며 ‘농업인 행복콜센터 농촌현장지원단’, ‘농촌사랑자원봉사단’ 등의 보다 다양한 연계사업을 추진할 수 있었다. 현재 진행되고 있는 다양한 외부주체와의 연계협력사업이 이와 같은 모델을 반영하여 각 지역의 마을만들기센터, 경제진흥원 등의 공공과 민간의 중간적인 역할을 수행하고 있는 중간지원조직에서 사업을 시행하고 있는데 보다 효율적인 사업결과를 창출하고 지속가능성을 확보하고 있다.

③ 외부의 다양한 영역의 참여 미흡

상기 사례에서 살펴 본 결과 농촌마을 활성화를 위한 외부 주체의 대부분은 행정기관 또는

공공기관 위주로 되어 있다. 행정기관, 공공기관에서 다양한 지원 사업을 추진하고 있으나, 예산 편성의 불확실성으로 인해 사업의 지속성을 담보하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 활용 인력의 제약에 따라 지원 활동의 내용이 농촌마을에서 필요로 하는 수요에 원활히 대응하기 쉽지 않다. 단순한 청년 인력의 파견, 재능 나눔에 벗어나, 농촌마을의 운영, 자치 능력 향상, 생태자원 보전 등 다양한 측면에서 지원하기 위해서는 대학, 연구소, 전문가 집단, 시민단체, 민간기업 등의 참여를 독려할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이렇듯 성공적인 농촌마을 재생을 위해서는 지역주민들 간 충분한 논의와 역량을 결집해야 하며, 농촌재생과 관련된 경험과 지식들이 요구된다. 하지만 고령화, 과소화 등으로 인해 농촌마을이 가지고 있는 역량만을 가지고 농촌재생을 추진하기엔 현실적으로 어려움이 많다. 따라서 원활한 농촌재생을 위해서는 다양한 경험과 지식을 가진 지역 외 주체들과의 연계협력의 필요성이 강조되고 있다.

한편, 국외 우수 정책사례 검토에서 얻은 시사점은 다음과 같다.

① 민간영역의 다양한 주체들과 연계협력

유럽과 일본의 경우 농촌지역 재생 또는 활성화를 위해 외부 주체들과의 연계협력이 강조되고 있으며, 그 사례도 적지 않다. 특히 행정기관 또는 공공기관과의 연계협력보다는 민간기업, NPO(또는 NGO)조직 등 민간영역의 주체들에 의한 연계협력이 이루어지고 있다. 민간이 가지고 있는 다양한 지식과 경험 등의 재능을 기부하거나 농촌지역 활성화를 위해 비교적 자유롭게 유용할 수 있는 기금제도를 운영하고 있다는 점도 참고할 만한 정책이라 할 수 있다. 또한 우리나라에서도 최근 많은 사례가 나오고 있지만 농민과 도시 소비자와의 연계 활동 사례도 유럽과 일본에서는 여전히 활성화 되고 있다.

② 농촌중심지와 배후지역과의 상호연계 중시

농촌지역 기초자치단체가 지역개발을 위한 공간계획을 수립할 시 원칙적으로 중심지와 배후지역(마을) 간의 상호연계를 고려한 개발방향을 설정하고, 구체적 실행계획을 수립해야 하는 것이 매우 중요하다. 이러한 점에서 농촌지역 중심지 역할을 하는 영국의 마켓타운(Market Towns)이 제 기능을 발휘하지 못하자, 마켓타운 프로그램(MTI; Market Towns Initiative)을 도입, 시행하였는데 특히 지역의 다양한 이해관계자의 협력을 바탕으로 추진하였다는 점을 주목할 수 있다.

③ 청년 인력의 농촌지역 지원활동 강화

젊은 청년층의 농촌지역 지원활동의 우수 사례는 일본의 지역부흥협력대와 집락지원원 제도에서 찾아볼 수 있다. 이 제도는 단순히 농촌지역 인구를 증가시키려는 정책 수단이 아닌, 농촌지역을 위해 도시 청년들이 가지고 있는 능력을 최대한 발휘하게끔 유도하는 정책이라 할 수 있다. 또한 청년들에게 기존의 일자리를 제공해 주는 것에 그치는 것이 아니라 커뮤니티 비즈니스, 6차산업, 사회적기업 등 새로운 일자리를 창업할 수 있게 기회를 만들어 주고 있다는 점은 충분히 참고할 만한 하다. 농촌지역 활성화를 위해서는 창업, 복지, 문화, 교육 등 다양한 분야에서의 인력 확보가 요구되는 데 상기의 제도는 그런 측면에서 좋은 사례이다.

④ 관련 인력의 체계적 육성

농촌지역(마을)을 재생 또는 활성화하기 위해서는 지역 내부 주체들의 역량강화도 중요하지만, 외부 주체를 또한 농촌재생 관련 정보와 지식 등이 요구된다. 단순한 일손돕기 등 일회성 자원봉사 수준에서 벗어나 6차산업, 농촌관광, 농업경관 등 다양한 측면에서 실효성 있는 지원을 위해서는 필요한 인력의 육성이 필요한데, EU에서 추진하고 있는 ‘농촌 애니메이터’ 제도와 일본의 지방창생전략 관련 전문대학 강좌 개설이 좋은 참고가 될 수 있다. 그 이유는 농촌 재생(개발)에 관한 폭 넓은 지식과 이해력 습득하기 위해 다양한 실천적 기술(실천형 학습 프로그램)을 제공하고 있다는 점이다.

⑤ 마을 주민들 간의 교류와 공동체 의식 회복 등 ‘사회적자본’ 형성 중요

침체되어 있는 농촌마을을 재생하기 위해서는 무엇보다 마을주민들 스스로 마을 활성화를 위한 관심과 자구책이 필요하다. 즉 농촌마을 주민들 스스로가 마을 내부의 문제점을 발견하고 해결하기 위한 방안을 찾기 것이 농촌마을 재생을 위한 첫걸음이라 할 수 있다. 앞에서 살펴본 일본 집락지원원 제도는 마을 재생을 위한 주민들의 활동들을 지원해 주는 역할을 하고 있다. 집락지원원이라는 객관적 입장에서 마을 실태를 점검하고, 마을의 문제점을 마을주민과 공유하는 활동 등을 하고 있다. 이러한 활동을 통해 농촌주민들이 마을에서 발생하는 문제에 대해 주민 스스로가 ‘우리의 문제’라는 인식을 갖게끔 해 주고 있다. 이렇듯 주민들 스스로가 자율적으로 공동체 회복을 위한 활동 정도는 주민들 간의 긴밀한 교류, 신뢰 및 마을에 대한 애착 등 소위 말하는 ‘사회적자본’이 마을에 얼마만큼 형성되었는가에 좌우된다고 할 수 있다.

3. 충남 농촌지역의 공간 및 기능 분석

1) 조사 및 분석의 틀

(1) 분석단위

충남 농촌지역의 공간 특성을 분석하기 위해 지역의 단위를 읍, 면의 행정구역을 1개의 지역으로 구분하여 분석하였다. 그리고 동지역은 주로 도시화된 지역으로서 본 연구의 직접적인 대상에서는 제외되지만 공간체계상 필요한 지역으로서 비교를 위하여 1개 지역으로 통합하였으며, 총 169개 지역을 대상으로 분석하였다.

(2) 공간 분석 방법

충남 농촌지역의 공간 특성을 분석하는 대상 및 방법은 다양하지만, 공간 특성으로 인한 결과로서 인구지표가 가장 많이 사용되고 있고, 인구감소의 대표적 지표로서 소멸위험지수가 크게 대두되면서 충남지역의 소멸위험을 경고하고 있어 2시점(2011, 2019)을 비교하여 그 변화를 분석하였다.

또한, 농촌지역의 공간간에는 어떠한 관계가 있는가를 살펴보기 위해, 지역간 통행량을 국가교통DB자료를 2018년 현행화한 최근 자료를 이용하여 통행중심성과 통행연계구조를 분석하였다.

통행중심성(영향력지수³²⁾)은 여러 연구에서 Bonacich의 중심성 척도를 이용하고 있어 분석한 영향력지수를 이용하였는데, 한 지역이 다른 지역에 영향력을 미치는 것을 통행량을 이용하여 분석하는 것으로서 다음과 같다.

$$C_j = \sum_i \frac{T_{ij}}{O_i} \quad (\text{단, } i \neq j)$$

C_j : j 지역의 통행중심성 지수

T_{ij} : i 지역으로부터 j 지역으로의 통행량

32) 영향력지수는 Bonacich의 중심성지수에 상수값이 수정, 분석대상 지역의 평균값이 1로 설정하여 지역간의 비교를 보다 용이하게 수정한 지수이다.

O_i : i 지역의 총 통행량

통행연계구조 분석을 위해서는 SPSS를 이용하여 요인분석을 활용하였는데, 169개 지역(읍·면·동부지역)의 존별 통행OD(출발-도착통행량) 자료를 통해 분석하였으며, 요인별 부하량이 높은 지역은 유사한 통행연계지역이라는 점에서 요인별 부하량이 0.5 이상인 지역을 추출하였다.

(3) 기능 분석 방법

충남 농촌지역의 기능 특성을 분석하기 위해 본 연구에서 데이비드의 지능지수법을 적용하였다. 지능지수에 활용되는 자료는 통계청에서 제공하고 있는 사업체조사의 최근 자료인 2018년 자료를 이용하여 산업분류 상 소분류에서 서비스업에 해당하는 사업체를 추출하여 활용하였다. 시계열적 변화를 살펴보기 위해 2010년도 사업체조사 자료를 같은 방식으로 추출하여 비교하였다.

지능지수는 데이비드(W. K. D. Davies)의 지능지수법을 적용하여 분석하는데, 2단계의 과정을 거쳐 산출한다. 이때, 통계청에서 매년 조사하여 발표하는 최근 2018년의 사업체조사자료를 이용하였고, 소분류를 중심으로 서비스업에 해당하는 92개 사업체수를 자료로 이용하였다. 우선, 중심지체계의 모든 기능의 시설수와 각 기능별 시설수를 통해 기능별 입지계수를 계산한다.

$$C = \frac{t}{T} \times 100$$

C : 기능 t 의 입지계수

t : 기능 t 의 총시설수

T : 중심지체계 내에 있는 모든 기능의 총시설수

이를 다시 각 지역의 각 기능의 시설수와 입지계수를 곱한 후 이를 모두 합하여 산출한다.

$$F_a = \sum A_t \times C_t$$

F_a = 중심지 A의 지능지수

A_t = 기능 t 의 시설수

C_t = 기능 t 의 입지계수

이렇게 산출된 지능지수를 이용하여 군집분석을 통해 지역의 계층을 구분하였다³³⁾. 본 연구에서는 계층간 분별력을 위해 5개의 계층으로 분석하였다.

(4) 생활SOC 서비스 접근성 분석 방법

최근 국가에서는 지역의 균형발전을 위해 생활SOC 서비스 취약지역 해소를 목표로 생활SOC 시설 확충을 지원하고 있으며, 이를 통해 농촌지역의 일정수준 이상의 정주환경을 갖추도록 정책을 추진하고 있다. 이러한 정주기반시설 확충은 농촌지역의 공간구조 또는 기능에 영향을 주기 때문에 본 연구에서 분석하였다. 충남 농촌지역의 정주환경을 위해 얼마나 생활에 필요한 기반시설 서비스가 제공되는지를 분석하기 위해 국가에서 지정하고 있는 대표적인 생활SOC 시설을 도로망에 따른 접근성을 GIS로 분석하여 일정시간(도보 및 차량 이동) 안에 도달하는 지역을 구분하여 서비스 가능 비율을 산출하여 농촌지역의 특성을 분석하였다.

위에서 제시한 3가지 분석을 통해 충청남도의 공간 및 기능에 대해 분석하고, 그 결과를 토대로 농촌지역의 공간적, 기능적 재편 전략 과제와 방향을 설정에 대한 시사점을 도출하였다.

2) 농촌지역 공간 분석

(1) 소멸위험지수 변화

① 읍면동지역의 인구규모별 변화

인구규모별로 보면, 2만명 이상 지역은 19개소에서 21개소로 증가, 1~2만명 지역은 16개소

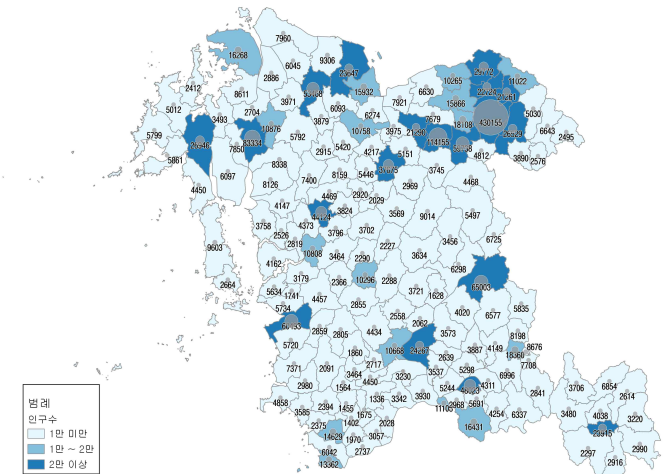
33) 군집분석은 SPSS를 이용하여 K-평균군집분석을 시행하였고, 계층간의 차이를 확인하기 위하여 5계층으로 구분하도록 하였다. 4계층으로 구분하면, 천안 동지역이 1계층, 각 시군의 동지역과 군청소재지가 2계층, 3계층을 차지하고 나머지 지역이 4계층으로 구분되어 지역간 차이를 확인하기 어렵다.

에서 12개소로 감소, 1만명미만 지역은 134개소에서 136개로 증가하였다.

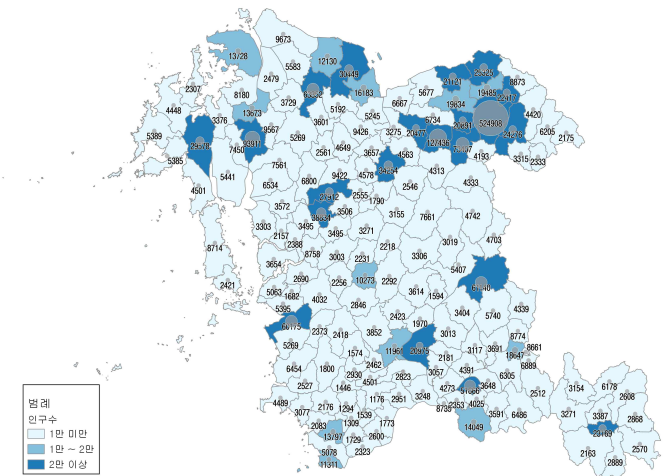
- 2만명이상 지역 : 당정면 등 3개소 추가, 직산을 제외
- 1~2만명 지역 : 직산을 등 3개소 추가, 입장면 등 7개소 제외
- 1만명미만 지역 : 입장면 등 5개소 추가, 홍북면 등 3개소 제외

〈표 3-48〉 최근 8년간 인구규모별 변화지역

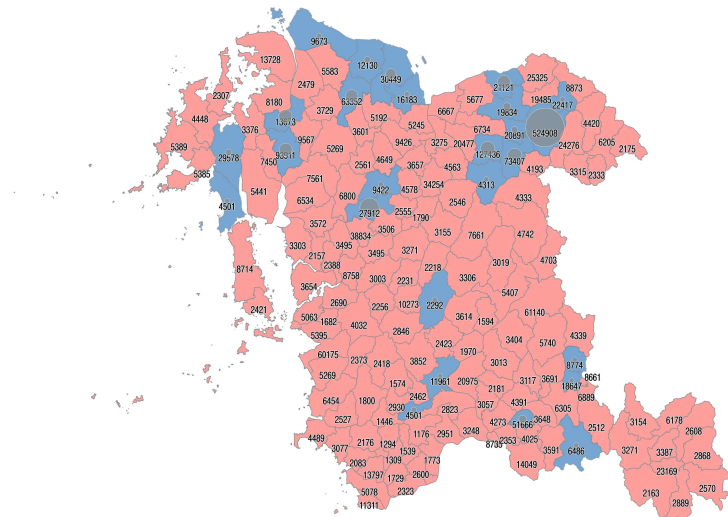
인구 규모	2011년	변화	2019년
2만명 이상 (A)	19 목천읍, 성환읍, 성거읍, 직산읍, 천안동지역, 공주동지역, 보령동지역, 배방읍, 신창면, 아산동지역, 서산동지역, 논산동지역, 송악읍, 당진동지역, 금산읍, 부여읍, 홍성읍, 예산읍, 태안읍		21 목천읍, 성환읍, 성거읍, 천안동지역, 공주동지역, 보령동지역, 배방읍, 신창면, 아산동지역, 서산동지역, 논산동지역, 송악읍, 당진동지역, 금산읍, 부여읍, 홍성읍, 예산읍, 태안읍, 당정면, 둔포면, 홍북읍
1~2만명 (B)	16 입장면, 탕정면, 음암면, 둔포면, 대산읍, 음암면, 강경읍, 연무읍, 염사면, 합덕읍, 신평면, 규암면, 장항읍, 서천읍, 청양읍, 광천읍		12 직산읍, 음암면, 대산읍, 연무읍, 염사면, 신평면, 규암면, 장항읍, 서천읍, 청양읍, 성연면, 송산면
1만명 미만 (C)	134	A → B 직산읍	136
		B → A 탕정면, 둔포면	
		C → A 홍북읍	
		B → C 입장면, 음암면, 합덕읍, 광천읍	
		C → B 성연면, 송산면	
			입장면, 음암면, 강경읍, 합덕읍, 광천읍, 풍세면, 광덕면, 북면, 성남면, 수신면, 병천면, 동면, 유구읍, 이인면, 탄천면, 계룡면, 반포면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신평면, 웅천읍, 주포면, 오천면, 천북면, 청소면, 청라면, 남포면, 주산면, 미산면, 상주면, 주교면, 염치읍, 송악면, 영인면, 인주면, 산장면, 도고면, 인지면, 부석면, 팔봉면, 지곡면, 성연면, 운산면, 고북면, 상동면, 광석면, 노성면, 상월면, 부적면, 연산면, 벌곡면, 양촌면, 가이곡면, 은진면, 채운면, 두마면, 신도안면, 계룡동지역, 고대면, 석문면, 대호지면, 정미면, 면천면, 순성면, 우강면, 송산면, 금성면, 제원면, 부리면, 군북면, 남일면, 남이면, 진산면, 복수면, 추부면, 은산면, 외산면, 내산면, 구룡면, 홍산면, 옥산면, 남면, 충화면, 양화면, 임천면, 장암면, 세도면, 석성면, 초촌면, 미서면, 화양면, 기산면, 한산면, 마산면, 시초면, 문산면, 판교면, 중천면, 비인면, 서면, 온곡면, 대치면, 정산면, 목면, 청남면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면, 홍북읍, 금마면, 홍동면, 장곡면, 은하면, 결성면, 서부면, 갈산면, 구항면, 삼교읍, 대술면, 신양면, 광시면, 대흥면, 응봉면, 덕산면, 봉산면, 고덕면, 신암면, 오가면, 안면읍, 고남면, 남면, 근흥면, 소원면, 원북면, 이원면



〔그림 3-22〕 2011년 인구 분포



〔그림 3-23〕 2019년 인구 분포



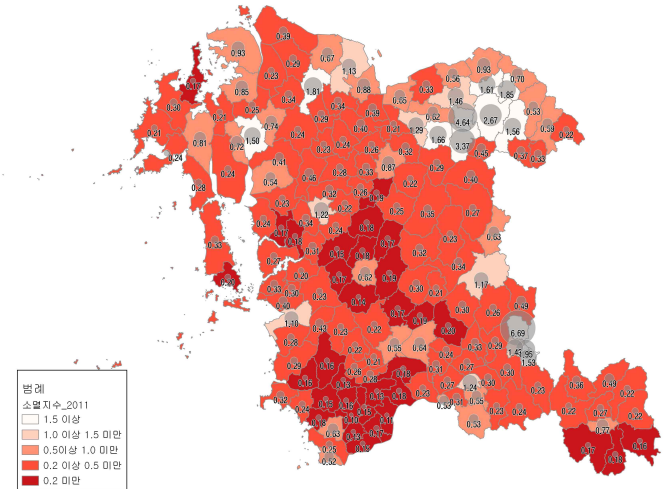
(그림 3-24) 2011~2019년(8년)간 인구변화

② 읍면동지역 인구소멸위험지수 변화

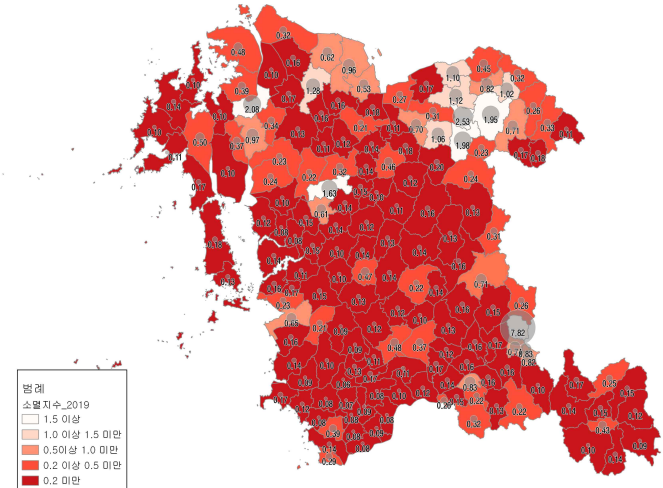
읍면동지역 단위로 소멸위험지수를 보면, 소멸 고위험지역이 급증(34개→108개 지역)하였는데, 2011년에 소멸고위험은 34개 지역, 소멸위험진입은 89개 지역, 소멸위험 주의 26개 지역, 소멸위험 보통 8개 지역, 소멸위험 낮음 12개 지역이었으나 2019년에는 소멸고위험이 74개 지역 증가하여 108개 지역, 소멸위험 진입 36개 지역, 소멸위험 주의 14개 지역, 소멸위험 보통 5개 지역, 소멸위험 낮음 6개 지역으로 나타났다.

읍면동지역별 소멸위험 단계 변화 지역을 보면, 성연면, 홍북읍은 소멸위험 진입 단계에서 소멸위험 낮음 단계로, 둔포면이 소멸위험 주의 단계에서 소멸위험 보통 단계로 높아졌지만, 대부분 같은 등급을 유지하거나 낮아졌다. 소멸위험 진입 단계에서 소멸 고위험지역으로 74개 지역, 소멸위험 주의 단계에서 소멸위험 진입 단계로 23개 지역, 소멸위험 보통 단계에서 소멸위험 주의 단계로 7개 지역, 소멸위험 낮음 단계에서 소멸위험 보통 단계로 3개 지역이 1단계씩 낮아졌으며, 소멸위험 낮음 단계에서 소멸위험 주의 단계로 2단계나 낮아진 곳도 5개 지역

으로 늘었다. 이들 지역은 목천읍, 직산읍, 서산동지역, 두마면, 계룡동지역이다.



(그림 3-25) 2011년 인구소멸위험지수



(그림 3-26) 2019년 인구소멸위험지수

〈표 3-49〉 읍면동지역 최근 8년간 소멸위험지수 단계별 변화

2019년 2011년	0.2미만 소멸 고위험	0.2-0.5 소멸위험 진입	0.5-1.0 소멸위험 주의	1.0-1.5 소멸위험 보통	1.5이상 소멸위험 매우낮음	합계
0.2미만 소멸고위험	34					34
0.2-0.5 소멸위험진입	74	13			2	89
0.5-1.0 소멸위험주의		23	2	1		26
1.0-1.5 소멸위험보통			7	1		8
1.5이상 소멸위험낮음			5	3	4	12
합계	108	36	14	5	6	169

〈표 3-50〉 최근 8년간 소멸위험지수 단계별 변화 지역

소멸위험 단계		해당지역
2011	2019	
1	1	탄천면, 주산면, 미산면, 부리면, 남일면, 남이면, 옥산면, 남면, 충화면, 양화면, 임천면, 장암면, 화양면, 기산면, 한산면, 마산면, 시초면, 문산면, 판교면, 종천면, 운곡면, 대치면, 청남면, 장평면, 남양면, 화성면, 비봉면, 장곡면, 은하면, 결성면, 광시면, 대흥면, 고남면, 이원면
2	1	성남면, 수신면, 동면, 유구읍, 이인면, 계룡면, 장안면, 우성면, 사곡면, 신평면, 웅천읍, 주포면, 오천면, 천북면, 청소면, 청리면, 남포면, 송악면, 영인면, 선장면, 도고면, 부석면, 팔봉면, 운산면, 성동면, 광석면, 노성면, 상월면, 부작면, 연산면, 벌곡면, 가야곡면, 채운면, 고대면, 대호지면, 정미면, 면천면, 순성면, 우강면, 금성면, 제원면, 군북면, 진산면, 복수면, 은산면, 외산면, 내산면, 구룡면, 홍산면, 세도면, 석성면, 초촌면, 마서면, 비인면, 서면, 목면, 광천읍, 금마면, 홍동면, 서부면, 갈산면, 구항면, 대술면, 신양면, 응봉면, 봉산면, 고덕면, 신암면, 오가면, 안면읍, 남면, 근흥면, 소원면, 원북면
2	2	풍서면, 광덕면, 반포면, 성주면, 주교면, 해미면, 양촌면, 합덕읍, 석문면, 추부면, 장산면, 삼교읍, 덕산면
2	5	성연면, 흥북읍
3	2	북면, 병천면, 성환읍, 입장면, 의당면, 염치읍, 인주면, 대산읍, 인지면, 지곡면, 읍암면, 고북면, 강경읍, 연무읍, 은진면, 금산읍, 부여읍, 규암면, 장항읍, 서천읍, 청양읍, 예산읍, 태안읍
3	3	신평면, 송산면

3	4	둔포면
4	3	공주동지역, 보령동지역, 신창면, 논산동지역, 엄사면, 송악읍, 홍성읍
4	4	음봉면
5	3	목천읍, 직산읍, 서산동지역, 두마면, 계룡동지역
5	4	성거읍, 아산동지역, 동진동지역
5	5	천안동지역, 배방읍, 탕정면, 신도안면

주: 1단계(0.2미만 소멸고위험), 2단계(0.2~0.5 소멸위험진입), 3단계(0.5~1.0 소멸위험주의), 4단계(1.0~1.5 소멸위험보통), 5단계(1.5이상 소멸위험낮음)
음영지역: 단계가 낮아진 지역임.

(2) 지역간 연계성 분석

한국교통연구원에서 지속적으로 조사 및 분석을 통해 제공하고 있는 국가교통DB 자료 중 2018년 읍면동 목적통행량 현행화자료를 이용하여 충청남도 읍면동지역의 총통행량을 분석하였다. 총통행량(통행/일)은 출발지역에서 도착지역으로 방향성을 갖는 목적별 통행량을 모두 합한 다양한 목적으로 지역간 발생하는 하루단위 통행량이다.

① 출발 및 도착통행량 중 자გი지역 비율

출발지역을 중심으로 전체 출발통행량 중 같은 지역으로 통행하는 비율은 지역간의 상호관계성을 나타내는데, 자გი지역 비율이 높다는 것은 타지역과의 연계가 적다는 것 또는 타지역에 대한 의존성이 낮다는 것을 의미한다. 즉, 자기지역 내에서 다양한 통행목적 내내에서 달성한다는 의미이다.

홍성의 장곡면, 서천의 시초면은 대부분의 통행이 해당 면 이외의 지역으로 나가는 통행으로 타지역에 매우 의존적인 지역임을 나타낸다. 또한 보령 동지역, 보령 천북면, 서산 팔봉면, 예산 신암면, 부여 규암면, 홍성 서부면, 논산 벌곡면, 부여 옥산면 등은 주로 해당 지역내에서 통행이 이루어지고 있어, 타지역과의 연결관계가 적거나 접근성이 불리한 지역이라 볼 수 있다.

〈표 3-51〉 출발지역 기준 자가지역으로의 통행량 비율(2018년)

비율	출발지역	지역수
20%미만	홍성 장곡면, 서천 시초면	2
20%~30%	부여 충화면, 공주 우성면, 당진 우강면, 보령 주교면, 금산 금성면, 아산 음봉면, 부여 남면	7
30%~40%	예산 신양면, 계룡 금암동, 논산 은진면, 예산 고덕면, 예산 광시면, 공주 반포면, 논산 양촌면, 청양 비봉면, 부여 내산면, 예산 봉산면, 천안 북면, 청양 목면	12
40%~50%	부여 구룡면, 서산 고북면, 보령 미산면, 서산 지곡면, 논산 노성면, 논산 광석면, 보령 오천면, 계룡 두마면, 공주 이인면, 서천 화양면, 부여 세도면, 청양 남양면, 아산 배방읍, 보령 주산면, 당진 고대면, 공주 계룡면, 예산 덕산면, 보령 주포면, 아산 도고면, 청양 대치면, 논산 부적면, 당진 정미면, 아산 엄치읍, 당진 순성면, 서천 마서면, 당진 대호지면, 홍성 갈산면	17
50%~60%	부여 양화면, 천안 병천면, 서산 인지면, 예산 대술면, 계룡 신도안면, 논산 연산면, 논산 가야곡면, 부여 홍산면, 서산 음암면, 태안 근흥면, 청양 화성면, 당진 면천면, 당진 합덕읍, 서천 한산면, 당진 송악읍, 논산 채운면, 서천 문산면, 서산 운산면, 태안 이원면, 보령 남포면, 계룡 염사면, 태안 소원면, 금산 제원면, 홍성 금마면, 부여 외산면, 아산 탕정면, 서천 마산면, 청양 장평면, 논산 강경읍, 아산 영인면, 서천 기산면, 공주 의당면, 부여 임천면, 서천 서천읍, 천안 직산읍, 부여 은산면, 천안 성거읍, 천안 목천읍, 홍성 구항면	39
60%~70%	금산 군북면, 논산 연무읍, 공주 사곡면, 태안 남면, 부여 부여읍, 예산 오가면, 홍성 홍북면, 예산 대흥면, 금산 남이면, 당진 신평면, 부여 장암면, 공주 신평면, 청양 청남면, 서천 장항읍, 예산 삽교읍, 청양 청양읍, 당진 석문면, 아산 인주면, 홍성 광천읍, 금산 금산읍, 태안 원북면, 당진 동지역, 홍성 은하면, 공주 정안면, 서천 비인면, 공주 유구읍, 논산 동지역, 아산 동지역, 천안 성환읍, 보령 청라면, 천안 풍세면, 서산 성연면, 금산 부리면, 천안 입장면, 부여 석성면, 천안 수신면, 공주 탄천면, 보령 웅천읍, 청양 운곡면, 서천 판교면, 서산 해미면, 서산 부석면, 당진 송산면, 금산 추부면, 금산 진산면	45
70%~80%	서천 중천면, 천안 광덕면, 홍성 홍성읍, 예산 웅봉면, 태안 태안읍, 아산 신창면, 예산 예산읍, 보령 성주면, 논산 성동면, 태안 고남면, 논산 상월면, 청양 정산면, 홍성 홍동면, 아산 송악면, 홍성 결성면, 아산 선장면, 서산 동지역, 공주 동지역, 서산 대산읍, 서천 서면, 천안 동지역, 보령 청소면, 금산 남일면, 아산 둔포면, 부여 초촌면, 천안 성남면, 태안 안면읍, 금산 북수면, 천안 동면	29
80%~90%	보령 동지역, 보령 천북면, 서산 팔봉면, 예산 신암면, 부여 규암면, 홍성 서부면, 논산 별곡면	7
90%이상	부여 옥산면	1

도착지역을 중심으로 타지역에서 해당지역으로 들어오는 총통행량 중에서 같은 지역에서 출발한 통행량의 비율은 타지역에서의 의존성을 나타내는 의미를 가진다.

일부 지역에서 비율이 다소 차이가 발생하지만 출발지역을 중심으로 한 통행량과 유사한 결과를 보이고 있다.

〈표 3-52〉 도착지역 기준 자가지역으로의 통행량 비율(2018년)

비율	도착지역	지역수
20%미만	서천 시초면	1
20%~30%	당진 우강면, 서천 기산면, 홍성 장곡면, 보령 주교면, 금산 금성면, 예산 광시면, 공주 우성면, 서산 고북면, 부여 남면	9
30%~40%	아산 음봉면, 계룡 금암동, 청양 비봉면, 부여 내산면, 천안 북면, 부여 세도면, 논산 양촌면, 당진 대호지면, 예산 신양면, 청양 목면, 논산 은진면, 공주 반포면, 계룡 두마면	13
40%~50%	공주 이인면, 논산 광석면, 예산 봉산면, 서산 지곡면, 보령 미산면, 청양 남양면, 부여 구룡면, 아산 배방읍, 홍성 구항면, 보령 오천면, 서천 화양면, 부여 충화면, 보령 주산면, 당진 고대면, 예산 고덕면, 논산 노성면, 아산 엄치읍, 서천 마서면, 보령 주포면, 아산 도고면, 계룡 신도안면, 당진 정미면, 서천 문산면, 논산 부적면, 부여 홍산면, 예산 대술면	26
50%~60%	청양 화성면, 예산 덕산면, 논산 연산면, 논산 채운면, 천안 직산읍, 홍성 갈산면, 청양 운곡면, 부여 양화면, 서산 인지면, 당진 면천면, 홍성 장암면, 청양 대치면, 당진 합덕읍, 서산 운산면, 당진 송악읍, 서산 음암면, 천안 병천면, 당진 송악읍, 당진 송악읍, 당진 송악읍, 예산 탕정면, 금산 부리면, 태안 남면, 보령 남포면, 부여 은산면, 태안 근흥면, 서천 한산면, 부여 외산면, 공주 의당면, 홍성 은하면, 금산 군북면, 논산 연무읍, 공주 정안면, 예산 삽교읍, 아산 영인면, 청양 장평면, 태안 소원면, 태안	43
60%~70%	서천 중천면, 청양 청남면, 아산 송악면, 서천 장항읍, 공주 사곡면, 부여 임천면, 금산 남이면, 천안 목천읍, 홍성 홍북면, 예산 대흥면, 서천 장항읍, 공주 신평면, 당진 신평면, 논산 가야곡면, 논산 동지역, 서천 비인면, 태안 태안읍, 서천 서천읍, 예산 오가면, 홍성 광천읍, 공주 정안면, 당진 석문면, 논산 동지역, 홍성 은하면, 공주 정안면, 서천 비인면, 태안 태안읍, 금산 부리면, 천안 입장면, 부여 석성면, 천안 수신면, 공주 탄천면, 보령 웅천읍, 청양 운곡면, 서천 판교면, 서산 해미면, 서산 부석면, 당진 송산면, 금산 추부면, 금산 진산면	37
70%~80%	금산 추부면, 부여 초촌면, 천안 풍세면, 태안 풍세면, 예산 예산읍, 보령 성주면, 논산 성동면, 태안 고남면, 아산 신창면, 예산 예산읍, 보령 성주면, 논산 성동면, 태안 고남면, 청양 정산면, 아산 송악면, 홍성 결성면, 서산 대산읍, 서천 서면, 천안 동지역, 보령 청소면, 금산 남일면, 아산 둔포면, 부여 초촌면, 천안 성남면, 태안 안면읍, 금산 북수면, 천안 동면	36
80%~90%	보령 동지역, 태안 고남면, 서산 팔봉면	3
90%이상	부여 옥산면	1

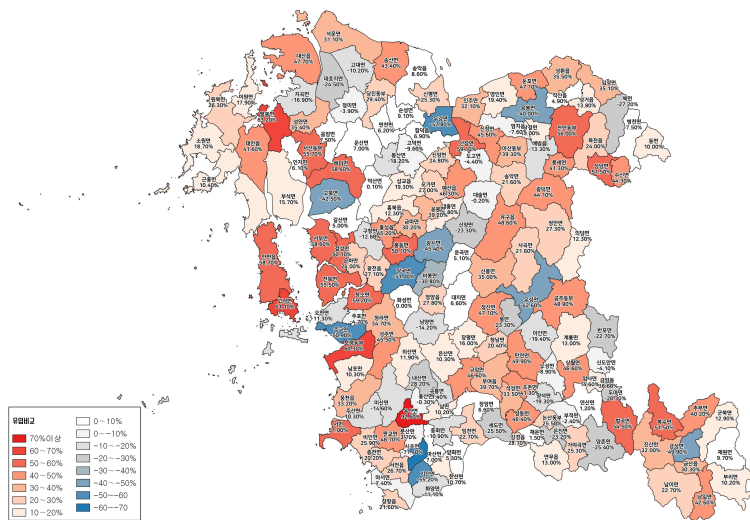
유입통행량에서 유출통행량을 뺀 값으로 유출통행량이 많다는 것은 외부 의존도가 높다는 것이고, 유입통행량이 많다는 것은 타지역이 해당지역에 대한 의존도가 높음을 의미한다.

[illegible]

9월22

0~10%	0~10%
10%이상	10~20%
40~50%	20~30%
50~60%	30~40%
60~70%	40~50%
70%이상	50~60%
	60~70%
	70%이상

– 131 –



(그림 3-28) 도착지역 중심의 지역내의 통행비율 비교

출발지역 중심의 자기지역 통행 비율이 높은 지역은 서해안지역과 시군의 행정 중심지역이 여기에 속한다. 특히, 천안 아산 지역은 도시의 정주서비스가 잘 갖추어져 있어 자기지역 통행 비율이 높은 것으로 판단된다. 반면 타지역으로의 의존성이 높은 지역은 충남 내륙지역 중 당진, 예산, 논산, 공주, 부여, 서천의 농업중심과 청양, 보령의 산림지역이 많이 나타나고 있다.

도착지역 중심의 지역내의 통행비율을 보면, 내륙지역의 중심으로 외부로부터의 통행비율이 더 높은 것으로 나타나는데, 이는 여가 및 문화관광분야가 발달하여 외부로부터의 유입이 많은 것으로 판단된다.

이러한 대내의 통행비율을 볼 때, 충남의 농촌지역은 단순히 상주인구에 의존하지 않고 유동인구에 많이 영향을 받으며 이에 근거한 지역으로 유지되고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 이들 지역은 성지순례, 자연경관, 역사문화(세계문화유산) 등 관광적 요소가 뚜렷히 부각되고 있는 지역들이다.

④ 통행연계구조 분석을 위한 요인분석

통행량DO행렬을 이용한 지역간 통행연계구조 분석을 위해 요인분석을 하였는데, 요인점수가 1이상인 요인이 총 31개가 도출되었으며, 그 설명력은 88.195%였다.

〈표 3-54〉 통행량DO를 이용한 요인분석 및 설명력

요인	회전 제곱합 적재량			요인	회전 제곱합 적재량		
	전체	% 분산	누적 %		전체	% 분산	누적 %
1	12.515	7.405	7.405	17	2.999	1.774	76.743
2	12.471	7.380	14.785	18	2.373	1.404	78.147
3	10.893	6.445	21.230	19	2.059	1.219	79.365
4	9.225	5.458	26.689	20	1.540	.911	80.277
5	8.819	5.218	31.907	21	1.482	.877	81.154
6	8.224	4.866	36.773	22	1.452	.859	82.013
7	8.120	4.805	41.578	23	1.332	.788	82.801
8	8.046	4.761	46.339	24	1.246	.737	83.538
9	8.033	4.753	51.092	25	1.227	.726	84.264
10	7.138	4.224	55.316	26	1.155	.684	84.948
11	6.869	4.064	59.380	27	1.153	.682	85.630
12	6.327	3.744	63.124	28	1.146	.678	86.308
13	6.000	3.550	66.674	29	1.090	.645	86.953
14	5.996	3.548	70.222	30	1.075	.636	87.590
15	4.346	2.572	72.794	31	1.023	.605	88.195
16	3.674	2.174	74.968				

그 결과 요인별 해당지역을 살펴보면, 1요인은 대전광역시를 중심으로 한 주변 도시로서, 공주, 논산, 계룡, 금산 지역과 고속도로에 의한 청양, 울산, 부산지역이 하나로 묶였다. 천안지역 중심의 아산지역 일부(배방, 탕정, 음봉), 논산지역 중심의 부여 일부(석성), 부여지역 중심의 청양 일부(청남), 보령지역, 당진지역, 서산지역 중심의 태안 일부(태안읍), 서천지역, 홍성지역 중심의 예산 일부(예산), 공주지역 중심의 청양 일부(목면) 예산지역, 태안지역 중심의 서산 일부(동지역), 아산지역, 청양지역, 홍성중심의 예산, 청양 일부(삼교, 오가, 화성), 서천지역, 금산 일부지역(분북, 남이 금성), 계룡지역, 아산과 천안 일부지역(둔포, 동지역), 당진일부, 공주 동지역, 보령동지역 등으로 구분되었다.

〈표 3-55〉 통행량DO를 이용한 요인별 요인점수 0.5이상 지역

요인	지역	지역수
1	천안 동지역, 천안 북면, 천안 광덕면, 천안 풍세면, 천안 병천면, 천안 천지읍, 천안 동면, 아산 탕정면, 아산 음봉면, 천안 성거읍, 아산 배방읍, 천안 입장면, 천안 목천읍, 천안 수신면, 천안 성남면	15
2	부여 석성면, 논산 부석면, 논산 강경읍, 논산 연산면, 논산 상월면, 논산 채운면, 논산 연무읍, 논산 벌곡면, 논산 은진면, 논산 성동면, 논산 노성면, 논산 광석면, 논산 양촌면, 논산 가야곡면	14
3	부여 초촌면, 부여 석성면, 부여 은산면, 부여 옥산면, 부여 임천면, 청양 청남면, 부여 외산면, 부여 장암면, 부여 규암면, 부여 내산면, 부여 홍산면, 부여 남면, 부여 충화면, 부여 구룡면	14
4	공주 유구읍, 공주 신평면, 공주 탄천면, 공주 사곡면, 청양 목면, 공주 계룡면, 공주 반포면, 공주 우성면, 공주 이인면, 공주 의당면, 공주 정안면	11
5	보령 오천면, 보령 미산면, 보령 주포면, 보령 주교면, 보령 웅천읍, 보령 청라면, 보령 청소면, 보령 성주면, 보령 남포면, 보령 주산면	10
6	서산 고북면, 서산 운산면, 서산 해미면, 서산 성연면, 태안 태안읍, 서산 팔봉면, 서산 대산읍, 서산 음암면, 서산 인지면, 서산 지곡면, 서산 부석면	11
7	당진 신평면, 당진 송산면, 당진 고대면, 당진 송악읍, 당진 정미면, 당진 순성면, 당진 면천면, 당진 석문면, 당진 대호지면	9
8	금산 복수면, 금산 제원면, 금산 추부면, 금산 남이면, 금산 군북면, 금산 부리면, 금산 남일면, 금산 금성면, 금산 진산면	9
9	서천 한산면, 서천 마서면, 서천 판교면, 서천 화양면, 서천 장항읍, 서천 문산면, 서천 기산면	7
10	홍성 서부면, 예산 예산읍, 홍성 갈산면, 홍성 홍북면, 홍성 광천읍, 홍성 구항면, 홍성 홍동면, 홍성 은하면, 홍성 금마면	9
11	예산 삼교읍, 예산 고덕면, 예산 신양면, 예산 신암면, 예산 웅봉면, 예산 대흥면, 예산 대술면	7
12	서산 고북면, 태안 태안읍, 서산 동지역, 태안 원북면, 태안 고남면, 태안 근흥면, 태안 안면읍, 태안 남면, 태안 이원면, 태안 소원면	10
13	청양 화성면, 청양 장평면, 청양 정산면, 청양 남양면, 청양 윤곡면, 청양 대치면, 청양 비봉면	7
14	아산 도고면, 아산 둔포면, 아산 인주면, 아산 신창면, 아산 선장면, 아산 영인면, 아산 송악면, 아산 염지읍	8
15	예산 삼교읍, 청양 화성면, 예산 오가면, 홍성 홍성읍, 홍성 장곡면, 홍성 결성면	6
16	서천 한산면, 서천 마서면, 서천 서천읍, 서천 시조면, 서천 마산면	5
17	계룡 금암동, 계룡 엄사면, 계룡 두마면, 계룡 신도안면	4
18	아산 둔포면, 공주 유구읍, 아산 동지역, 천안 성환읍	4
19	당진 송산면, 당진 신평면, 당진 동지역	3
20	부여 임천면, 부여 은산면, 부여 세도면	3
21	부여 옥산면, 부여 부여읍	2
22	홍성 서부면, 예산 덕산면	2

23	보령 동지역	1
24	예산 봉산면	1
25	논산 동지역	1
26	보령 천북면	1
27	서산 운산면, 서산 고북면	2
28	금산 금산읍	1
29	부여 양화면	1
30	당진 우강면	1
31	예산 광시면	1

주로 대부분 시군내의 통행으로 연계되어 있는데, 서산, 당진, 서천은 2개의 요인으로 구분되어 있고, 부여는 3개의 요인으로 구분되었으며, 예산과 홍성 지역이 혼합된 요인 등으로 지역이 구분되어 지고 있었다. 또한, 1개 지역만 추출된 요인도 있어 통행패턴을 고려한 요인별 지역간 연계 또는 요인별 생활권 형성 등의 연결 강화 전략이 요구된다.

3) 농촌지역 기능 분석

(1) 충남지역의 기능분포

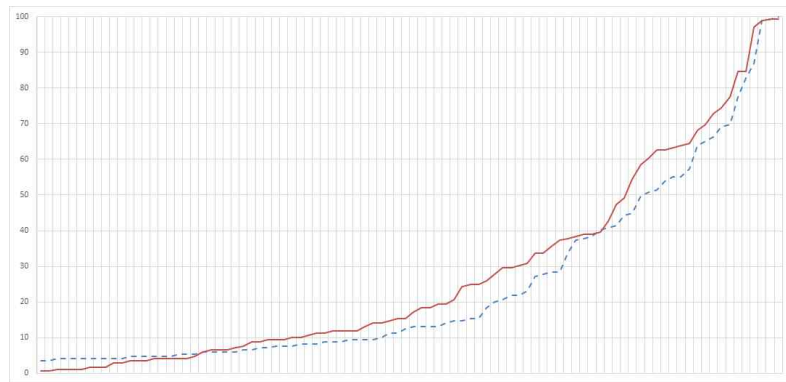
① 읍면동지역 서비스업 사업체수 및 유형수

읍면동지역의 서비스업에 해당하는 유형은 총 92개(산업분류 소분류 기준)로 2010년, 2018년 사업체수는 107,544개소, 139,553개소이다.

한지역에 서비스업 사업체가 3개소인 지역부터 2010년에는 19,501개소, 2018년에는 25,103개소까지 입지하고 있으며, 2010년에는 6개 지역에서 169개 지역 모두에서 같은 유형의 사업체를 포함하고 있는 지역이 있었으며, 2018년에는 1개 지역에서 168개 지역까지 분포하였다.

사업체수가 많은 것은 해당 기능이 강하다는 것으로 볼 수 있다. 또한, 유형이 많은 지역에 분포하고 있다는 것은 보편성을 갖는 기능이라고 할 수 있으며, 일부 지역에만 분포하는 기능은 편중된 기능으로서 보다 고차원의 기능을 수행하는 사업체로 분류할 수 있다. 사업체수와 비교하여 적은 지역에 분포하고 있으나, 사업체수가 적다면, 해당 기능이 지역의 특성을 설명하기보다는 많은 사업체가 필요하지 않은 특별한 기능으로 볼 수 있다.

2010년도와 2018년도의 유형별 포함 지역의 비율을 살펴본 결과, 분포지역 비율이 6%이내에서는 2010년보다 2018년이 낮아 고차의 중심적 기능이 포함된 지역이 줄어 상위 계층이 축소되었다는 것을 확인할 수 있다. 그 외 모든 사업체 유형의 포함지역이 대체로 증가하였다는 점에서 지역에 다양한 기능이 넓게 확대 되었다는 것을 알 수 있다.



〔그림 3-29〕 2010년, 2018년 서비스 유형의 분포지역 비율

군집분석을 통해 가군(6%이하, 나군(6~16%) 다군(16~31%), 라군(31~45%, 마군(45%이상)으로 구분할 수 있다. 가와 나군은 지역의 중심거점에 많은 기능이라 할 수 있으며, 다와 라군은 중간거점, 마군은 기초적인 지역에서 갖추어야 할 기능으로 볼 수 있다.

사업체 유형별로 보면, 가군(6%이내)에서 포함지역이 확대된 것은 기타 보건업(Q869), 회계 및 세무관련 서비스업(M712), 창작 및 예술관련 서비스업(R901), 자연과학 및 공학 연구개발업(M701), 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업(J581) 등이 증가되었으며, 특히, 부동산 임대 및 공급업(L681)은 크게 증가하였다.

나군(6~16%)에서는 모터사이클 및 부품 판매업(G453), 고등 교육기관(P853)의 지역이 축소되었고, 산업용 기계 및 장비 임대업(N763), 보관 및 창고업(H521), 무점포 소매업(G479), 기타 사업지원 서비스업(N759), 고용알선 및 인력공급업(N751), 도서관, 사적지 및 유사 여가관련 서비스업(R902), 소화물 전문 운송업(H494), 생활용품 도매업(G464) 등은 더 많은 지역에 확대

되었으며, 산업용 농·축산물 및 동·식물 도매업(G462)은 매우 큰 폭으로 증가하였다.

다군(16~31%)에서는 스포츠 서비스업(R911), 거주 복지시설 운영업(Q871), 기계장비 및 관련 물품 도매업(G465), 건축자재, 철물 및 난방장치 도매업(G466) 등이 보다 넓은 지역으로 확대되었고, 일반 교육 학원(P855)은 더 많은 확대가 이루어졌다.

라군(31~41%)에서는 기타교육기관 및 서비스업(P856)이 축소되었다. 그 외 기타 개인 서비스업(S969), 비거주 복지시설 운영업(Q872), 음·식료품 및 담배 도매업(G463)은 포함지역이 확대되었다.

마군(41%이상)에서는 컴퓨터 및 통신장비 수리업(S951)이 큰 폭으로 축소되었다.

〈표 3-56〉 2010년, 2018년 사업체 유형별 입지지역 비율구분

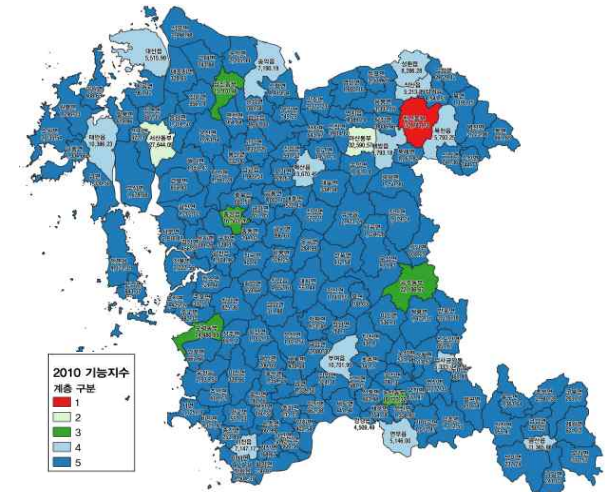
구분		사업체명	유형 수
2010	2018		
가	가	자료처리, 호스팅, 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업(J631), 조정 관리 및 유지 서비스업(N743), 연금 및 공제업(K653), 인문 및 사회과학 연구개발업(M702), 그 외 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(M739), 해상 운송업(H501), 노동조합(S942), 상품 종합 도매업(G468), 금융 지원 서비스업(K661), 영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업(J591), 기타 금융업(K649), 공영 우편업(J611), 전문 디자인업(M732), 기타 숙박업(I559), 전기 통신업(J612), 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업(J620), 경비, 경호 및 탐정업(N753), 회사 본부 및 경영 컨설팅 서비스업(M715), 사업시설 유지·관리 서비스업(N741)	19
가	나	기타 보건업(Q869), 회계 및 세무관련 서비스업(M712), 창작 및 예술관련 서비스업(R901), 자연과학 및 공학 연구개발업(M701), 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업(J581)	5
가	다	부동산 임대 및 공급업(L681)	1
나	가	모터사이클 및 부품 판매업(G453), 고등 교육기관(P853)	2
나	나	병원(Q861), 광고업(M713), 운송장비 임대업(N761), 사회 및 산업정책 행정(O842), 상품 중개업(G461), 법무관련 서비스업(M711), 보험업(K651), 입법 및 일반 정부 행정(O841), 수의업(M731), 산업 및 전문가 단체(S941), 개인 및 가정용품 임대업(N762), 기타 과학기술 서비스업(M729), 여행사 및 기타 여행보조 서비스업(N752), 사진 촬영 및 처리업(M733), 건축기술, 엔지니어링 및 관련 기술 서비스업(M721), 보험 및 연금관련 서비스업(K662), 자동차 판매업(G451), 건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업(N742), 중등 교육기관(P852)	19
나	다	산업용 기계 및 장비 임대업(N763), 보관 및 창고업(H521), 무점포 소매업(G479), 기타 사업지원 서비스업(N759), 고용알선 및 인력공급업(N751), 도서관, 사적지 및 유사 여가관련 서비스업(R902),	8

		소화물 전문 운송업(H494), 생활용품 도매업(G464)	
나	라	산업용 농·축산물 및 동·식물 도매업(G462)	1
다	다	사법 및 공공질서 행정(Q844), 기타 운송관련 서비스업(H529), 자동차 부품 및 내장품 판매업(G452), 가전제품 및 정보통신장비 소매업(G473), 개인 및 가정용품 수리업(S953)	5
다	라	스포츠 서비스업(R911), 거주 복지시설 운영업(Q871), 기계장비 및 관련 물품 도매업(G465), 건축자재, 철물 및 난방장치 도매업(G466)	4
다	마	일반 교습 학원(P855)	1
라	다	기타교육기관 및 서비스업(P856)	1
라	라	의원(Q862), 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(G474), 공중 보건 의료업(Q863), 문화, 오락 및 여가 용품 소매업(G476), 은행 및 저축기관(K641)	5
라	마	그 외 기타 개인 서비스업(S969), 비거주 복지시설 운영업(Q872), 음·식료품 및 담배 도매업(G463)	3
마	나	컴퓨터 및 통신장비 수리업(S951)	1
마	마	부동산 관련 서비스업(L682), 기타 생활용품 소매업(G475), 일반 및 생활 숙박시설 운영업(I551), 기타 상품 전문 소매업(G478), 초등 교육기관(P851), 자동차 및 모터사이클 수리업(S952), 유원지 및 기타 오락관련 서비스업(R912), 기타 전문 도매업(G467), 육상 여객 운송업(H492), 주점 및 비알코올 음료점업(I562), 미용, 욕탕 및 유사 서비스업(S961), 음·식료품 및 담배 소매업(G472), 연료 소매업(G477), 도로 화물 운송업(H493), 음식점업(I561), 기타 협회 및 단체(S949), 종합 소매업(G471)	17

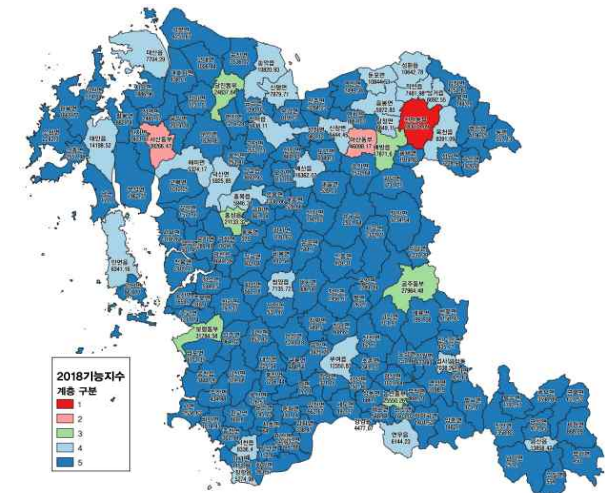
(2) 기능지수에 의한 계층체계 변화

2018년 통계청의 사업체자료를 이용하여 데이비드의 기능지수법을 적용하여 지역의 기능지수를 산출하였다. 기능지수는 i 지역의 j 사업체수에다 j 사업체의 입지계수(j 사업체총수를 전체 사업체수로 나눈 값)을 곱하고, 이렇게 계산한 값을 i 지역 모두를 더하여 i 지역의 기능지수로 산정한다.

이러한 기능지수를 군집분석을 통해 계층을 구분하는데, 본 연구에서는 5개의 계층으로 구분하였으며, 2010년과 2018년 모두 같은 계층으로 유지한 지역은 1계층에 1개지역(천안시 동지역), 2계층에 2개 지역(아산시 동지역, 서산시 동지역)이 구분되었다.



(그림 3-30) 2010년 기능지수값에 의한 계층 구분



(그림 3-31) 2018년 기능지수값에 의한 계층 구분

3계층에 5개 지역(보령시 동지역, 공주시 동지역, 논산시 동지역, 당진시 동지역, 홍성군 홍성읍), 4계층은 12개 지역(천안시 목천읍, 천안시 성환읍, 천안시 직산읍, 서산시 대산읍, 논산시 연무읍, 계룡시 엄사면, 당진시 송악읍, 금산군 금산읍, 부여군 부여읍, 서천군 서천읍, 예산군 예산읍, 태안군 태안읍), 5계층은 135개 지역으로 분석되었으며, 2010년에 4계층에서 2018년에 3계층으로 상승한 1개 지역(아산시 배방읍)이 있었고, 2010년에 5계층이었던 13개 지역(천안시 성거읍, 아산시 탕정면, 아산시 음봉면, 아산시 둔포면, 아산시 신창면, 서산시 해미면, 당진시 합덕읍, 당진시 신평면, 서천군 장항읍, 청양군 청양읍, 홍성군 홍북읍, 예산군 덕산면, 태안군 안면읍)은 2018년에 4계층으로 상승하였다.

〈표 3-57〉 기능지수에 의한 2010년, 2018년 계층분류

2010년 \ 2018년	1계층	2계층	3계층	4계층	5계층	합계
1계층	1					1
2계층		2				2
3계층			5			5
4계층			1	12		13
5계층				13	135	148
합 계	1	2	6	25	135	169

4) 생활SOC 서비스 접근성 분석

① 기초생활서비스시설

국토교통부에서 기초생활인프라에 대해 마을(도보)과 지역거점(차량)별로 범위와 최저기준을 제시하고 있는데, 본 연구에서는 지역거점공원을 제외하고 6개시설과 함께 최근 생활SOC 복합화 등에서 집중 공급하고 있는 생활체육시설 및 농촌지역의 주요 복지서비스를 제공하고 있는 행정복지센터를 추가하여 분석하였다.

시설 위치를 중심으로 GIS 네트워크 분석을 통해 접근시간의 면적을 산출한 후 읍면동지역과 중첩시켜 접근시간내 포함되는 면적을 읍면동지역의 전체 면적을 나누어 비율을 산출했다.

〈표 3-58〉 2010년, 2018년 계층분류에 따른 지역현황

계층구분		지역명
2010년	2018년	
1	1	천안시동지역
2	2	아산시동지역, 서산시동지역
3	3	공주시동지역, 보령시동지역, 논산시동지역, 당진시동지역, 홍성군홍성읍
4	3	아산시배방읍
4	4	천안시목천읍, 천안시성환읍, 천안시직산읍, 서산시대산읍, 논산시연무읍, 계룡시엄사면, 당진시송악읍, 금산군금산읍, 부여군부여읍, 서천군서천읍, 예산군예산읍, 태안군태안읍
5	4	천안시성거읍, 아산시탕정면, 아산시음봉면, 아산시둔포면, 아산시신창면, 서산시해미면, 당진시합덕읍, 당진시신평면, 서천군장항읍, 청양군청양읍, 홍성군홍북읍, 예산군덕산면, 태안군안면읍
5	5	천안시풍세면, 천안시광덕면, 천안시북면, 천안시생남면, 천안시수신면, 천안시병천면, 천안시동면, 천안시입장면, 공주시유구읍, 공주시이인면, 공주시탄천면, 공주시계룡면, 공주시반포면, 공주시의당면, 공주시정안면, 공주시우성면, 공주시사곡면, 공주시신풍면, 보령시웅천읍, 보령시주포면, 보령시주교면, 보령시오천면, 보령시천북면, 보령시청소면, 보령시청리면, 보령시남포면, 보령시주산면, 보령시미산면, 보령시성주면, 아산시염치읍, 아산시송악면, 아산시영인면, 아산시인주면, 아산시장면, 아산시도고면, 서산시인지면, 서산시부석면, 서산시팔봉면, 서산시지곡면, 서산시성연면, 서산시읍암면, 서산시운산면, 서산시고북면, 논산시강경읍, 논산시성동면, 논산시광석면, 논산시노성면, 논산시상월면, 논산시부적면, 논산시연산면, 논산시별곡면, 논산시양촌면, 논산시하악면, 논산시은진면, 논산시체운면, 계룡시두마면, 계룡시신도안면, 계룡시동지역, 당진시고대면, 당진시석문면, 당진시대호지면, 당진시정미면, 당진시면천면, 당진시순성면, 당진시우강면, 당진시송산면, 금산군금성면, 금산군제원면, 금산군부리면, 금산군군북면, 금산군남일면, 금산군남이면, 금산군진산면, 금산군복수면, 금산군추부면, 부여군구암면, 부여군은산면, 부여군외산면, 부여군내산면, 부여군구룡면, 부여군홍산면, 부여군옥산면, 부여군남면, 부여군충화면, 부여군양화면, 부여군임천면, 부여군장암면, 부여군세도면, 부여군석성면, 부여군초촌면, 서천군미서면, 서천군화양면, 서천군기산면, 서천군한산면, 서천군미산면, 서천군시초면, 서천군문산면, 서천군판교면, 서천군중천면, 서천군비인면, 서천군서면, 청양군운곡면, 청양군대치면, 청양군정산면, 청양군목면, 청양군청남면, 청양군장평면, 청양군남양면, 청양군화성면, 청양군비봉면, 홍성군광천읍, 홍성군금미면, 홍성군홍동면, 홍성군장곡면, 홍성군은하면, 홍성군결성면, 홍성군서부면, 홍성군갈산면, 홍성군구항면, 예산군사곡읍, 예산군대술면, 예산군신양면, 예산군광서면, 예산군대흥면, 예산군응봉면, 예산군봉산면, 예산군고덕면, 예산군신암면, 예산군오기면, 태안군고남면, 태안군남면, 태안군근흥면, 태안군소원면, 태안군원북면, 태안군이원면

〈표 3-59〉 국토교통부 기초생활인프라 범위 및 최저기준

단위	분류	시설	세부시설	최저기준
마을 (도보)	교육	유치원	국공립·민간	5~10분
		초등학교	-	10~15분
	학습	도서관	공공·사립·작은도서관	10~15분
		어린이집	국공립·민간, 놀이터	5분
	돌봄	마을노인복지	경로당, 노인교실	5~10분
		의료	의원, 약국	지역 보건의로 수요 고려
	체육	기초의료시설	건강생활, 지원센터	10분
		생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	10분
	휴식	근린공원	도시공원	10~15분
		생활편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등
지역 거점 (차량)	교통	마을주차장	시군구 운영 노상·노외·사설 주차장	주거지역 내 주차장확보율 70%이상
	학습	공공도서관	국공립도서관(국립, 도립, 시립, 교육청 설립)	10분
	돌봄	사회복지시설	사회복지관 노인복지관	20~30분
	의료	보건소	-	20분
		응급실 운영 의료기관	-	30분
	문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	20분
	체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	15~30분
	휴식	지역거점공원 (10만㎡이상)	-	10분

출처 : 국토교통부, 보도자료, 기초생활인프라 범위 및 최저기준 개정(안), p.7

② 기초생활서비스시설의 접근성

기초생활서비스시설의 접근성을 살펴보면, 공공도서관은 평균 39.46%가 접근 가능한 것으로 분석되고, 90%이상 접근이 가능한 지역은 24개 지역으로 전체의 14.2%에 해당하며, 50%이상 접근 가능한 지역은 58개 지역으로 34.3%를 서비스한다.

〈표 3-60〉 기초생활서비스별 지역 접근성

구분		공공 도서관	공공 문화시설	공공 체육시설	노인복지 센터	보건소	생활문화 센터	응급실	행정복지 센터
접근성 평균 비율(%)		39.26	82.81	96.33	81.00	97.51	27.95	74.72	97.76
접근성 90%이상 지역	지역수	24	107	156	116	160	21	104	161
	비율	14.2	63.3	92.3	68.6	94.7	12.4	61.5	95.3
접근성 50%이상 지역	지역수	58	141	159	136	162	43	120	162
	비율	34.3	83.4	94.1	80.5	95.9	25.4	71.0	95.9

공공문화시설은 82.81%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 107개 지역(63.3%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 141개 지역(83.4%)이다. 공공체육시설은 96.33%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 156개 지역(92.3%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 159개 지역(94.1%)이다.

노인복지센터는 81.00%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 116개 지역(68.6%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 136개 지역(80.5%)이다. 보건소는 97.51%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 160개 지역(94.7%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 162개 지역(95.9%)이다. 생활문화센터는 27.95%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 21개 지역(12.4%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 43개 지역(25.4%)이다. 응급실은 74.72%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 104개 지역(61.5%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 120개 지역(71.0%)이다. 행정복지센터는 97.76%가 접근 가능하고, 90%이상 접근 가능 지역은 161개 지역(95.3%)이며, 50%이상 접근 가능 지역은 162개 지역(95.9%)이다.

지역별로 8개 시설 중 90%이상의 접근이 가능한 시설수가 0개인 지역이 6개 지역(3.5%)이며, 접근 가능 시설수가 1개인 지역은 2개(1.2%), 2개인 지역은 5개(3.0%), 3개인 지역은 12개(7.1%), 4개인 지역은 22개(13.0%), 5개인 지역은 43개(25.4%), 6개인 지역은 58개(34.3%), 7개인 지역은 18개(10.7%), 모두 가능한 지역은 3개(1.8%)이다.

〈표 3-61〉 지역별 기초생활서비스 접근가능 총 시설수

서비스접근 가능시설수	90%이상 접근가능		50%이상 접근가능	
	지역수	비율(%)	지역수	비율(%)
0	6	3.6	0	0.0
1	2	1.2	0	0.0
2	5	3.0	0	0.0
3	12	7.1	4	2.4
4	22	13.0	13	7.7
5	43	25.4	22	13.0
6	58	34.3	70	41.4
7	18	10.7	44	26.0
8	3	1.8	16	9.5
전체	169	100.0	169	100.0

50%이상의 접근이 가능한 시설수가 0개, 1개, 2개인 지역은 없으며, 3개인 지역은 4개(24%), 4개인 지역은 13개(7.7%), 5개인 지역은 22개(13.0%), 6개인 지역은 70개(41.4%), 7개인 지역은 44개(26.0%), 모두 가능한 지역은 16개(9.5%)이다.

8개 기초생활서비스 평균 접근비율을 보면 40%이하가 4개 지역(2.4%), 40~60%가 19개 지역(11.2%), 60~80%가 88개 지역(52.1%), 80%이상인 58개 지역(34.4%)으로 분석되었다.

〈표 3-62〉 8개 시설 평균 서비스 접근 비율 구간별 지역

구 간	해당 지역
40%이하 (4)	금산군 진산면, 보령시 오천면, 서산시 대산읍, 태안군 이원면
40~60% (19)	금산군 군북면, 남이면, 부리면, 복수면, 제원면, 남일면, 논산시 상월면, 당진시 석문면, 보령시 미산면, 천북면, 부여군 양화면, 임천면, 충화면, 세도면, 서천군 한산면, 예산군 광시면, 태안군 소원면, 고남면, 홍성군 서부면
60~80% (88)	계룡시 신도안면, 엄사면, 금암동, 두마면, 공주시 사곡면, 계룡면, 유구읍, 반포면, 정안면, 탄천면, 의당면, 이인면, 우성면, 신평면, 금산군 금산읍, 금성면, 추부면, 논산시 벌곡면, 양촌면, 노성면, 연산면, 강경읍, 부적면, 가야곡면, 광석면, 채운면, 당진시 대호지면, 합덕읍, 우강면, 동지역, 신평면, 보령시 청소면, 청라면, 주포면, 성주면, 부여군 외산면, 장암면, 석성면, 내산면, 옥산면, 온산면, 초촌면, 서산시 고북면, 지곡면, 부석면, 서천군 문산면, 관교면, 마산면, 화양면, 서면, 장항읍, 마서면, 기산면, 시초면, 서천읍, 비인면, 종천면, 아산시 인주면, 선장면, 예산군 대술면, 신양면, 신암면, 덕산면, 예산읍, 봉산면, 대흥면, 천안시 북면, 광덕면, 동면, 입장면, 청양군 운곡면, 정산면, 화성면, 남양면, 대치면, 목면, 비봉면, 장평면, 태안군 안면읍, 원북면, 근흥면, 홍성군 갈산면, 결성면, 장곡면, 은하면, 홍동면, 금마면, 구항면
80%이상 (58)	공주시 동지역, 논산시 성동면, 은진면, 연무읍, 동지역, 당진시 고대면, 정미면, 송산면, 순성면, 송악읍, 면천면, 보령시 주교면, 동지역, 주산면, 웅천읍, 남포면, 부여군 규암면, 홍산면, 부여읍, 구룡면, 서산시 운산면, 팔봉면, 해미면, 성연면, 인지면, 음암면, 동지역, 아산시 영인면, 도고면, 송악면, 둔포면, 음봉면, 신창면, 염치읍, 동지역, 배방읍, 탕정면, 예산군 응봉면, 고덕면, 오가면, 삽교읍, 천안시 수진면, 병천면, 성남면, 성환읍, 성거읍, 직산읍, 목천읍, 풍세면, 동지역, 청양군 청남면, 청양읍, 태안군 남면, 태안읍, 홍성군 홍북면, 광천읍, 홍성읍

5) 결과 및 시사점

(1) 소멸위험지수에 의한 농촌지역 특성에 따른 구분의 차이

우리나라의 행정구역은 일반적으로 인구규모에 따라 구분하고 있는데, 인구규모별 인구수 변화를 보면, 탕정면, 둔포면, 홍북면, 직산읍, 성연면, 송산면 등이 인구증가로 인구규모단계가 높아졌고, 직산읍, 입장면, 탕정면, 둔포면, 음암면, 강경읍, 합덕면, 광천읍 등이 인구감소로 인구규모단계가 낮아졌다.

소멸위험지수의 변화는 그 단계별 변화가 세분화되어 있어, 고위험지역으로 변화가 74개 지역, 소멸위험 진입이 23개 지역, 소멸위험 주의가 12개 지역, 소멸위험 보통지역으로 낮아진 곳이 3지역 등 지역의 세분화 및 변화를 확인할 수 있었다.

이러한 지역특성 분류를 이용한 농촌지역의 대응전략을 마련하는데 적용의 우선순위 및 지역 맞춤형 사업 추진이 필요하다. 이를 위해서는 보다 다양한 인구특성에 대한 분석이 필요하다.

(2) 통행량에 따른 지역간 연계

국가교통DB에서 제공하는 통행OD자료 분석에서 지역의 특성이 구분되어지고 있는데, 대전과 같은 대도시 주변의 지역, 즉, 공주, 논산, 계룡, 금산의 읍면지역은 대전시와의 밀접한 연관을 갖고 있는 공통의 특징이 도출되었다. 도시의 발전에 따라 연담화되고 있는 천안과 아산의 읍면지역도 매우 밀접한 연관성을 보였다.

그러나, 서산, 당진, 서천의 읍면지역은 각각 2개씩의 밀접한 연관관계 모습을 나타냈으며, 부여는 3개로 구분되었다. 또한, 홍성과 예산은 밀접한 연관관계 지역이 1개 추가로 구분되었 다 그 외 지역은 시군별 1개의 연관관계를 보이고 있었다.

충남지역의 농촌지역은 대부분 넓게 분포하고 있으며, 정주지는 분산되어 있는데, 이러한 연관관계를 통해 지역의 생활권을 구분하고 생활권별 연결성 강화를 교통기반시설 및 서비스 개발을 통해 지역의 활력과 재생 방안의 모색이 필요하다.

(3) 서비스업 사업체를 이용한 기능분포

지역의 기능에 의한 계층 구분을 위해 사업체자료 중 서비스업 분야의 사업체수를 이용한

기능지수 분석 결과, 2010년에 비해 2018년도가 사업체의 유형별 분포 범위가 넓어졌음을 확인할 수 있었다. 단 일부 편중된 사업체 유형은 분포 범위가 축소되었다.

기능지수값의 군집분석 결과, 5개 계층으로 구분할 수 있으며, 그 변화는 3계층 이하에서 일부 있었는데, 상위계층으로 상승하였다. 4계층에서 3계층으로 아산시 배방읍이 상승하였고, 천안시 성거읍, 아산시 당정면, 아산시 음봉면, 아산시 둔포면, 아산시 신창면, 서산시 해미면, 당진시 합덕읍, 당진시 신평면, 서천군 장항읍, 청양군 청양읍, 홍성군 홍북읍, 예산군 덕산면, 태안군 안면읍 등 13개 지역은 5계층에서 4계층으로 상승하였다. 이러한 상승은 산업입지 및 도시개발 등이 주요한 이유로 판단된다.

지역의 산업 및 도시개발 등으로 계층의 상승이 이루어지고 있다는 점에서 지역의 기능 확대 및 강화를 위해서는 1차산업 기반인 농촌지역에 2차산업 및 3차산업으로의 확대와 첨단기술을 접목한 산업고도화가 필요하다.

(4) 생활SOC 서비스 접근성 분석

지역의 정주환경 개선을 위해 최근 정부에서 특별히 정책으로 제시하고 있는 것이 생활SOC이다. 이에 대해 충남지역은 행정복지센터, 보건소, 노인복지센터, 공공체육시설, 공공문화시설의 접근성은 좋은 반면, 공공도서관, 생활문화센터 등은 상대적으로 접근성이 낮았다.

소득수준의 상승 등으로 농촌지역에서도 삶의 질 향상을 위한 요구가 증가하고 있어 이를 위해 생활SOC의 공급은 필수적 사업이 되었다. 그러나, 효율적 서비스 제공이라는 측면에 시설이 편중되고 집중되고 있는데, 생활권별 분산된 생활문화센터 등을 공급하고 중심지(행정소재지) 중심의 생활서비스 제공이 생활권별 생활서비스 제공으로 개선될 필요가 있다.

4. 충남 마을(행정리)단위 인구구조 및 특성 분석

1) 개요 및 데이터 구축

(1) 개요

인구감소시대에 대응한 농촌지역 정책 구상을 위한 기초 분석으로 마을에 대한 인구를 조사·분석한다. 특히 충남 지방소멸 위기 지역 도출 및 실태 분석을 위해 읍면동 차원이 아닌 행정 관리의 최소 공간단위인 행정리 차원(2020년 기준 4,392개)의 마을 인구 실태를 분석한다.

충청남도 15개 시군 전체를 조사하였으며 시계열 분석을 위해 2010년 12월 말, 2015년 12월 말, 2020년 5월 말 3개 시점 자료를 구축하였다. 내용으로는 인구를 분석하였고 행정에서 제공 받은 주민등록인구 자료를 활용하였다.

〈표 3-63〉 연구의 범위

구분	내용
공간적 범위	충청남도 15개 시군 행정리 단위(행정리 4,392개)
시간적 범위	2010년 12월 말, 2015년 12월 말, 2020년 5월 말 기준
내용적 범위 (시계열 분석)	행정리별 인구 변화 분석 행정리별 고령화 비율(65세 이상) 변화 분석 행정리별 과소고령마을 분석(인구 50명 이하 & 65세 고령화 50% 이상) 행정리별 소멸위험지수 변화 분석(2020년 5월 말)

(2) 분석 내용 및 방법

〈표 3-64〉 분석 내용 및 방법

구분	사용 데이터	연도 및 단위	계산방법	분석단계	분석결과
1. 인구 변화 분석	주민등록 인구	2010년	행정리별 총인구수	50미만 50~100미만 100~200미만 200 이상	3개 연도 인구 시기별 분석
2. 고령화 비율 변화 분석	총인구수 65세 이상 인구		고령화율(65세 이상 인구/총인구)	10%미만 10~30%미만 30~50%미만 50% 이상	3개 연도 행정리 고령화 비율 변화
3. 과소고령 마을 변화 분석	인구 50명 이하 마을 65세 고령화율	2015년 2020년 행정리	인구 50명 이하 & 65세 고령화 50% 이상 마을	과소고령마을 도출	행정리명 제시
4. 3개 연도 지속적 과소고령마을 분석	인구 50명 이하 마을 65세 고령화율		2010&2015&2020년 과소고령마을 행정리 도출	3개 연도 지속적 과소고령마을 도출	행정리명 제시
5. 소멸위험 지수 변화 분석	20-39세 여성인구 65세 이상 인구	2020년 행정리	20-39세 여성인구 수/ 65세 이상 인구	소멸고위험 소멸위험진입 주의단계 소멸위험보통 소멸 매우 낮음	시군별 소멸위험지수 변화

(3) 사용 데이터

□ 공간데이터

공간데이터 획득을 위해 2014년 충남연구원에서 자체 구축한 행정리와 자연마을 경계 자료를 활용하였다. 2014년 행정리와 자연마을 경계 자료를 활용하여 2020년 시군 행정리 경계를 갱신하였다. 새롭게 구축된 2020년 행정리 공간데이터는 4,392개이다(2014년 행정리는 4,306개). 천안시 29개, 아산시 21개, 홍성군 8개, 서산시 5개 등의 행정리가 신설되었다.

〈표 3-65〉 시군별 행정리 현황

구분	2020년						2014년(참고)		
	읍면동	읍	면	행정동	법정동	행정리	법정리	행정리	자연마을
천안시	30	4	8	18	30	456	148	427	510
공주시	16	1	9	6	27	250	161	245	1,021
보령시	16	1	10	5	10	235	101	235	701
아산시	17	2	9	6	19	419	144	398	610
서산시	15	1	9	5	14	270	125	265	1,015
논산시	15	2	11	2	11	425	174	424	999
계룡시	4	-	3	1	1	68	137	64	787
당진시	14	2	9	3	11	225	14	221	60
금산군	10	1	9	-	-	257	106	255	455
부여군	16	1	15	-	-	436	191	433	969
서천군	13	2	11	-	-	315	173	316	807
청양군	10	1	9	-	-	183	115	183	651
홍성군	11	3	8	-	-	350	141	342	717
예산군	12	2	10	-	-	316	177	311	868
태안군	8	2	6	-	-	187	65	187	720
계	207	25	136	46	123	4,392	1,972	4,306	10,890

주. 2020년 행정리는 행정에서 제공받은 주민등록인구 자료, 2014년 자료는 행정리 관할구역 조례를 기초로 이장단 조사를 통해 획득

□ 속성데이터

인구 실태분석을 위해 주민등록인구 자료를 정보공개 요청하여 구축하였다. 시계열 분석을 위해 2020년 5월 31일 기준, 2015년 12월 31일 기준, 2010년 12월 31일 기준 3개 시점의 자료를 제공받았으며, 2010년 주민등록시스템이 구축되지 않은 시군은 2011년 자료를 제공받았다. 인구자료의 경우 행정리별 3개년도별 5세 인구 급간별 성별로 자료를 사용하였다.

〈표 3-66〉 사용된 속성 자료

구분	기간	내용
인구	2010년 12월 말 2015년 12월 말 2020년 5월 말	행정리별 성별 행정리별 5세 인구 급간별

제공받은 자료						자료 갱신	
행정리 5세구간별 인구 수 (2010.12.)							
법정동명	법	연령	총인원수	남자수	여자수		
읍내리	1	0 - 4	65	40	25	읍내리(법정리) 읍내1리(행정리)	
읍내리	1	5 - 9	64	34	30		
읍내리	1	10 - 14	64	33	31		
읍내리	1	15 - 19	87	49	38		
읍내리	1	20 - 24	78	44	34		
읍내리	1	25 - 29	77	42	35		
읍내리	1	30 - 34	70	34	36		
읍내리	1	35 - 39	92	50	42		
읍내리	1	40 - 44	88	45	43		
읍내리	1	45 - 49	118	54	64		
읍내리	1	50 - 54	115	60	55	읍내리(법정리) 읍내2리(행정리)	
읍내리	1	55 - 59	87	35	46		
읍내리	1	60 - 64	84	39	45		
읍내리	1	65 - 69	64	29	35		
읍내리	1	70 - 74	62	24	38		
읍내리	1	75 - 79	59	27	32		
읍내리	1	80 - 84	22	14	8		
읍내리	1	85 - 89	8	0	8		
읍내리	1	90 - 94	3	1	2		
읍내리	2	0 - 4	21	12	9	읍내리(법정리) 읍내2리(행정리)	
읍내리	2	5 - 9	33	21	12		
읍내리	2	10 - 14	48	29	19		
읍내리	2	15 - 19	68	34	34		
읍내리	2	20 - 24	53	29	24		
읍내리	2	25 - 29	47	29	18		
읍내리	2	30 - 34	31	13	18		
읍내리	2	35 - 39	42	22	20		
읍내리	2	40 - 44	54	25	29		
읍내리	2	45 - 49	95	50	45		
읍내리	2	50 - 54	103	43	60	오류- 삭제	
읍내리	2	55 - 59	84	46	38		
읍내리	2	60 - 64	62	30	32		
읍내리	2	65 - 69	49	22	27		
읍내리	2	70 - 74	52	23	29		
읍내리	2	75 - 79	42	14	28		
읍내리	2	80 - 84	14	1	13		
읍내리	2	85 - 89	8	2	6		
읍내리	2	90 - 94	3	0	3		
읍내리	2	95 - 99	1	0	1		
읍내리	99	25 - 29	1	1	0	북문리(법정리) 북문리(행정리)	
북문리	99	0 - 4	3	2	1		
북문리	99	5 - 9	7	2	5		
북문리	99	10 - 14	5	1	4		
북문리	99	15 - 19	6	1	5		
북문리	99	20 - 24	6	4	2		
북문리	99	25 - 29	5	2	3		
북문리	99	30 - 34	12	6	6		
북문리	99	35 - 39	10	5	5		
북문리	99	40 - 44	9	5	4		
북문리	99	45 - 49	14	10	4		
북문리	99	50 - 54	10	6	4		

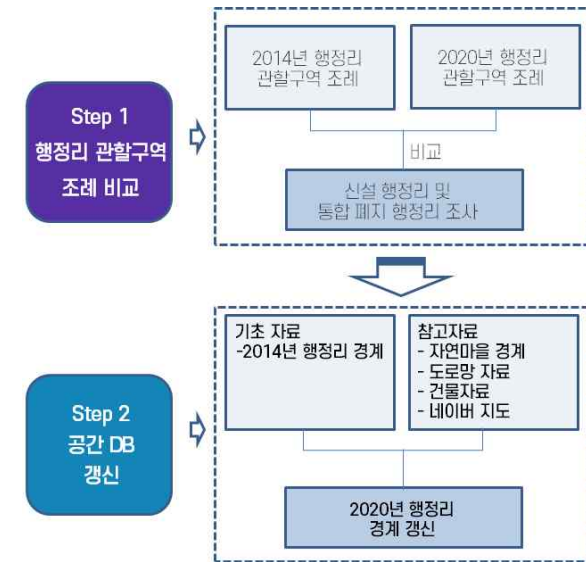
(그림 3-32) 주민등록인구자료의 인구자료 갱신

(4) 데이터 구축 및 구축

□ 공간데이터

2020년 행정리 경계 공간데이터 구축을 위해 2014년 행정리와 경계와 자연마을 경계 자료를 활용하여 경계를 갱신하였다.

2014년 행정리 관할구역 조례와 2020년 행정리 관할구역 조례를 비교하여 행정리가 신설되거나 통합된 자료를 조사하였으며(Step 1), 신설 및 통합된 행정리 공간 경계를 갱신하기 위하여 2014년에 구축된 행정리 경계를 기초로 하여 신설된 행정리의 경우 행정경계 분할 작업을 수행하였고, 행정리가 통합 및 폐지된 경우 행정경계 수정 작업을 진행하였다(Step 2). 이 작업을 위해 참고(보완)자료로 2014년에 본 연구원에서 자체 구축한 자연마을 경계 공간자료와 도로망데이터인 도로망 경계, 건물경계 그리고 네이버 및 다음 지도를 참고로 공간경계를 수정하였다. 구축된 행정리는 2014년 행정리는 4,306개이며 2020년 행정리는 4,392개이다.

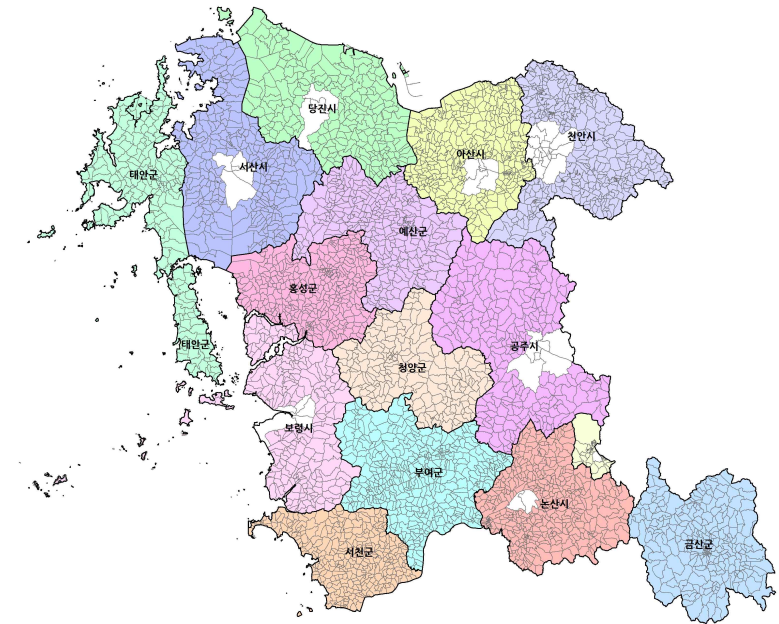


(그림 3-33) 2020년 행정리 공간 데이터 갱신 절차

Step 1에서의 2014년과 2020년 행정리 관할구역 조례(예)를 살펴보면 예산군 간양리(법정리)의 경우 2014년 3개리였다가 2020년 간양4리가 신설되었다. 이렇게 조례를 비교하여 신설 및 통합된 행정리를 도출하였다.

예산군 이장 정수 및 관할 구역표(2014년)					예산군 이장 정수 및 관할 구역표(2020년)				
읍면명	리명	정수	분리명	관할구역	읍면명	리명	정수	분리명	관할구역
읍면명	창 소 리	3	1리	외소마을	창 소 리	3	1리	외소마을	
			2리	내소마을			2리	내소마을	
			3리	창말마을			3리	창말마을	
			1리	신계원마을			1리	신계원마을	
			2리	홍곡마을			2리	홍곡마을	
			3리	건말마을			3리	건말마을	
			4리	현대아파트			4리	현대아파트	
			5리	성문아파트			5리	성문아파트	
			6리	신동			6리	신동	
			7리	아름채아파트			7리	아름채아파트	
간 양 리	3		1리	신대마을	간 양 리	4	1리	신대마을	
			2리	간왕마을			2리	간왕마을	
			3리	삼당원			3리	삼당원	
공 평 리	1	공 평	공평마을	공 평 리	1	공 평	공평마을	공 평 리	
			수월마을				수월마을		

[그림 3-34] 2014년과 2020년 행정리 관할구역 조례 비교



[그림 3-35] 2020년 시군별 행정리 공간데이터 결과물

주. 흰색 부분은 동지역임(본 연구는 행정리만을 대상으로 하였기에 동지역은 분석에서 제외됨)

<표 3-67> 2020년 시군별 구축된 행정리 공간데이터 수

구분	읍	면	행정리	구분	읍	면	행정리
천안시	4	8	456	금산군	1	9	257
공주시	1	9	250	부여군	1	15	436
보령시	1	10	235	서천군	2	11	315
아산시	2	9	419	청양군	1	9	183
서산시	1	9	270	홍성군	3	8	350
논산시	2	11	425	예산군	2	10	316
계룡시	-	3	68	태안군	2	6	187
당진시	2	9	225	계	25	136	4,392

※ 참고. 공개된 행정 공간 경계 데이터

공간위계	구분	행정 경계 지도(공간데이터)	공개여부
시도 경계		●	행정 공개(KLIS 제공)
시군 경계		●	행정 공개(KLIS 제공)
읍면동 경계		●	행정 공개(KLIS 제공)
법정리 경계		●	행정 공개(KLIS 제공)
행정리 경계		미구축	-
자연마을 경계		미구축	-

자료 : 윤정미 외, 2014, 충남 기초 공간정보 구축 및 관리방안 연구 I, p.13

□ 속성데이터

속성데이터는 행정에서 제공받은 인구자료를 정리하여(Step1 엑셀자료) R 프로그래밍을 통해 GIS 공간데이터와 연결할 수 있도록 행(Row)으로 정리된 인구구간필드를 열(column)로 갱신하였다(Step 2 엑셀자료). 엑셀자료와 GIS 공간 데이터를 join 할 수 있도록 고유 ID 기본키(primary key)를 생성하여 GIS 공간데이터의 속성데이터를 생성하였다(Step 3 GIS 속성데이터).



[그림 3-36] 엑셀 자료에서 GIS 속성 자료로 변환 과정

최종적으로 생성된 분석을 위한 속성 필드는 다음과 같다. 아래 표는 2010년, 2015년, 2020년 생성된 속성데이터의 필드명을 설명한 것이다.

〈표 3-68〉 생성된 필드 설명

필드명			필드 설명	필드 값 설명
2010년	2015년	2020년		
p10_all	p15_all	p20_all	전체인구	
p10_65	p15_65	p20_65	65세 이상 고령인구	
p10_f2039	p15_f2039	p20_f2039	20-39세 여성	
p10_30u	p15_30u	p20_30u	인구 30인 이하	
p10_50u	p15_50u	p20_50u	인구 50인 이하	

		p20_risk	소멸위험지수(20-39세 여성인구 / 65세 이상 고령인구)	
p10_ty1	p15_ty1	p20_ty1	과소고령마을(한계마을 코드 1, 50명이하이면서 65세 이상이 50% 이상인 마을)	0 : 인구 0 1 : 과소고령마을 2 : 과소고령마을 이 아닌 곳
r10_65	r15_65	r20_65	65세 고령화 비율(2010년)	
r10_f2039	r15_f2039	r20_f2039	20-39세 여성 비율(2010년)	
gubun			시계열분석을 위한 구분 0 : 2020년 기준 인구 0명 1 : 3개 연도 행정리 일치 2 : 과거에 없다가 신설되거나 과거에 있다가 행정리가 사라진 경우	

□ 시계열 분석을 위한 GIS 분석 방법론³⁴⁾

GIS는 공간자료와 속성자료와 join(연계)을 통해 분석이 가능하고 본 연구에서는 GIS 공간자료를 행정리 경계자료로 사용하였고 속성자료는 주민등록인구 5세 인구 급간별, 성별 자료, 세대 자료를 사용하였다.

- GIS 공간 데이터(spatial data) : 경계자료, 본 연구에서는 행정리 경계 자료를 사용

- GIS 속성 데이터(attribute data) : 주민등록인구 자료의 인구 및 세대 자료 사용

2010년, 2015년, 2020년 행정리 경계가 계속 변화하고 있는 시계열 분석을 위해 인구 가중치 Areal Interpolation(Population Weighted Areal Interpolation) 방법을 사용하였다.

인구 가중치 Areal Interpolation은 서로 다른 두 시점의 경계를 대상으로 하며, 보조 자료로서 각 해당연도 행정리별 인구 속성자료가 필요하다.

시계열 분석을 위한 공간데이터는 2020년 현재를 분석 기준 데이터로 삼았으며 2010년과 2015년 행정리 인구 값을 Population Weighted Areal Interpolation 방법을 통해 2020년 공간데이터와 일치시켰다.

34) 최은영 외, GIS에 기반한 충청남도 농어촌마을의 변화 분석(2005~2010년), pp.157-158

하나의 타깃 구역에 할당될 인구 수는 그것과 면적을 공유하고 있는 소스 구역들에 포함되는 값(인구)의 비례를 통해 각각 산출한 후 그것을 합산함으로써 구해진다.

$$V_t = \sum_{k=1}^n V_k \frac{P_{tk}}{P_k}$$

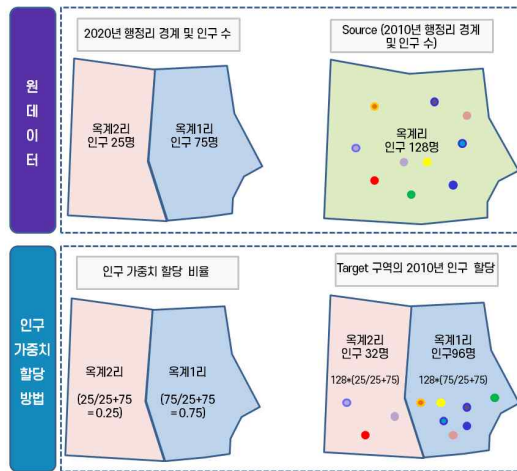
Vt : 추정된 한 타깃 구역의 속성값

n : 타깃 구역과 겹쳐있는 소스 구역의 수

Vk : 타깃 구역과 겹쳐 있는 k 소스 구역의 속성값

Pk : 타깃 구역과 겹쳐 있는 k 소스 구역의 인구

Ptk : 타깃 구역과 k 소스 구역의 중첩 영역의 인구



(그림 3-37) Population Weighted Areal Interpolation 방법

2) 행정리별 인구 변화 분석

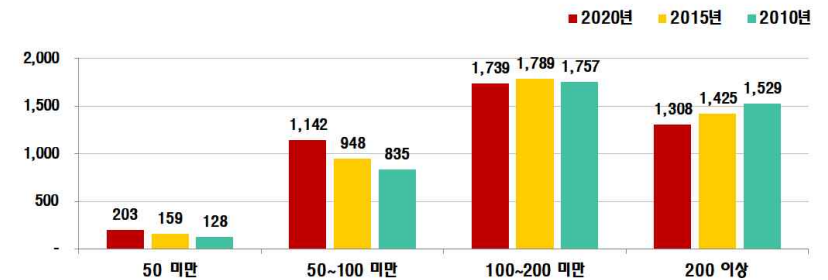
인구 급간별 행정리 인구 수의 시계열 분석 결과 인구 50명 미만 행정리수가 2010년 128개(3.0%), 2015년 156개(3.6%), 2020년 203개(4.6%)로 증가하고 있으며 인구 100명 미만 행정리수도 2010년 963개(22.7%), 2015년 1,102개(25.5%), 2020년 1,345개(30.6%)로 22.7%에서 30.6%로 7.9% 과소마음이 증가하고 있다.

시군별로 인구 50명 미만 행정리 증가수를 살펴보면 부여군이 2010년 대비 2020년 27개, 서천군 14개 순으로 과소마음이 증가하였으며, 인구 0-100명 미만의 급간으로 살펴보았을 때 논산시 58개, 천안시 50개, 홍성군 40개, 부여군 29개 순으로 도출되었다. 인구 200명 이상 행정리 수의 경우 아산시와 계룡시가 5개, 3개 행정리 증가를 제외하고 모두 감소되었다. 가장 많이 감소한 시군은 논산시, 공주시, 당진시, 부여군, 서천군 순으로 도출되었다.

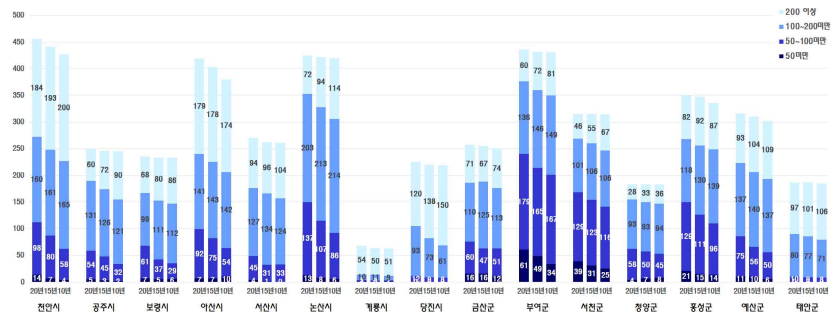
인구 과소화는 군급의 기초지자체 뿐 아니라 시급에서도 동일하게 나타나고 있다.

〈표 3-69〉 행정리 인구 수 변화(2010~2020년)

구분	2020년		2015년		2010년	
	행정리수	비율	행정리수	비율	행정리수	비율
50미만	203	4.6%	156	3.6%	128	3.0%
50~100미만	1,142	26.0%	946	21.9%	835	19.7%
100~200미만	1,739	39.6%	1,785	41.4%	1,757	41.4%
200 이상	1,308	29.8%	1,424	33.0%	1,529	36.0%



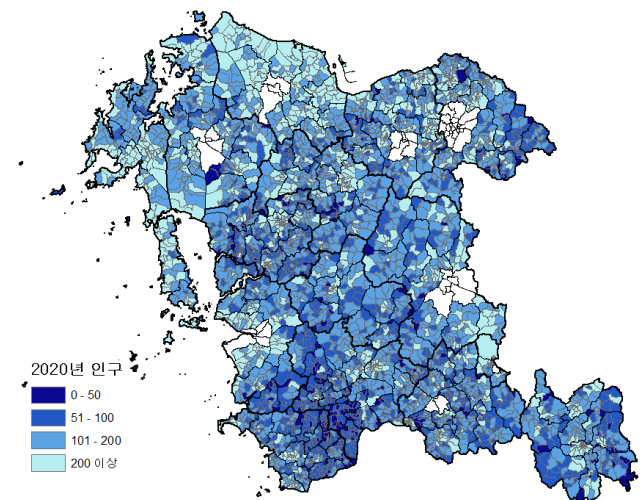
(그림 3-38) 행정리 인구 수 변화(2010~2020년)



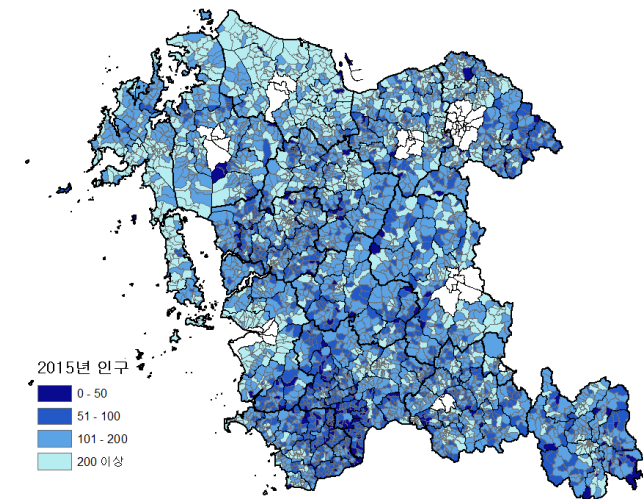
(그림 3-39) 시군별 행정리 인구수 변화(2010~2020년)

〈표 3-70〉 시군별 행정리 인구 수 변화(2010~2020년)

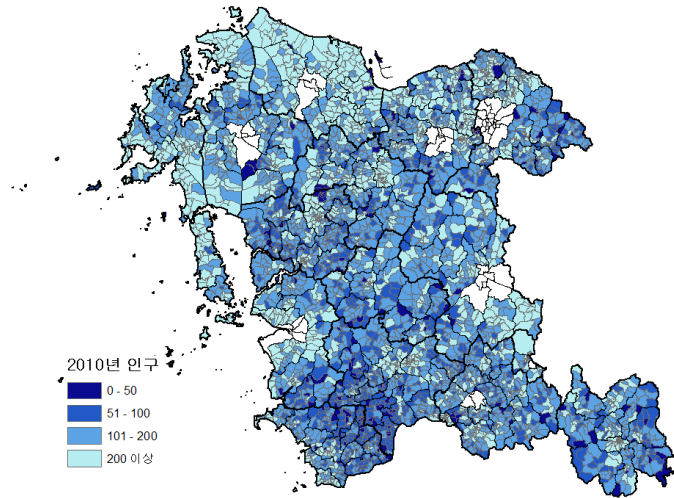
구분	천안시			공주시			보령시		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
50미만	14	7	4	5	3	2	7	5	6
50~100미만	98	80	58	54	45	32	61	37	29
100~200미만	160	161	165	131	126	121	99	111	112
200 이상	184	193	200	60	72	90	68	80	86
구분	이산시			서산시			논산시		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
50미만	7	7	10	4	1	0	13	8	6
50~100미만	92	75	54	45	31	33	137	107	86
100~200미만	141	143	142	127	134	124	203	213	214
200 이상	179	178	174	94	96	104	72	94	114
구분	계룡시			당진시			금산군		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
50미만	1	0	1	0	0	0	16	16	12
50~100미만	3	3	2	12	9	8	60	47	51
100~200미만	10	11	9	93	73	61	110	125	113
200 이상	54	50	51	120	138	150	71	67	74
구분	부여군			서천군			청양군		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
50미만	61	49	34	39	31	25	4	7	8
50~100미만	179	165	167	129	123	116	58	50	45
100~200미만	136	146	149	101	106	106	93	93	94
200 이상	60	72	81	46	55	67	28	33	36
구분	홍성군			예산군			태안군		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
50미만	21	15	14	11	10	6	0	0	0
50~100미만	129	111	96	75	56	50	10	9	8
100~200미만	118	130	139	137	140	137	80	77	71
200 이상	82	92	87	93	104	109	97	101	106



(그림 3-40) 2020년 행정리별 인구 분포



(그림 3-41) 2015년 행정리별 인구 분포



(그림 3-42) 2010년 행정리별 인구 분포

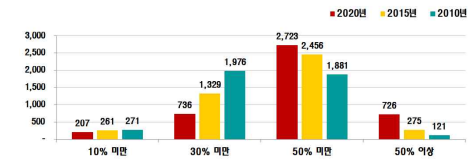
3) 행정리별 고령화 비율(65세 이상) 변화 분석

행정리별 고령화 비율 분석 결과 2010년 고령화 50% 이상 행정리가 2.8%에서 2015년 6.4%, 2020년 16.5%로 급격하게 고령화가 진행되고 있다. 30% 이상 고령화 비율을 살펴보면 2010년 47.1%에서 2020년 78.5%로 31.4% 증가되었다.

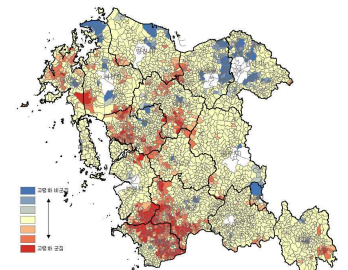
2010년 대비 2020년 고령화율을 시군별로 살펴보면 부여군 96개, 서천군 95개, 홍성군 82개, 예산군 50개 순으로 고령화 50% 이상 행정리가 증가되었다.

〈표 3-71〉 행정리 고령화를 변화(65세 이상, 2010~2020년)

구분	2020년		2015년		2010년	
	행정리수	비율	행정리수	비율	행정리수	비율
10%미만	207	4.7%	261	6.0%	271	6.4%
10~30%미만	736	16.8%	1,329	30.8%	1,976	46.5%
30~50%미만	2,723	62.1%	2,456	56.8%	1,881	44.3%
50% 이상	726	16.5%	275	6.4%	121	2.8%



(그림 3-43) 65세 이상 고령화를 변화

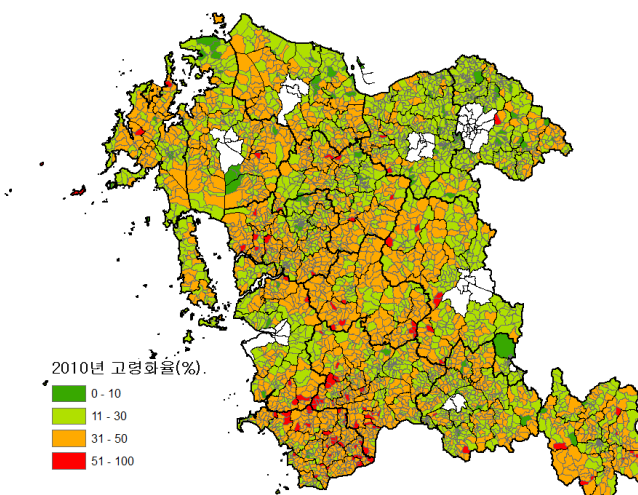
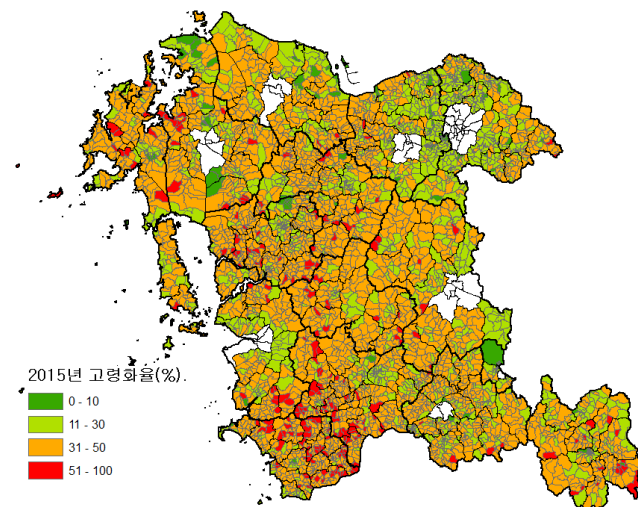
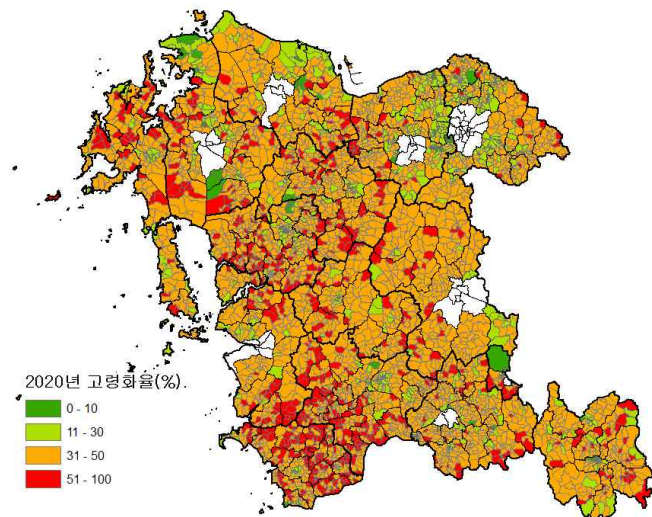
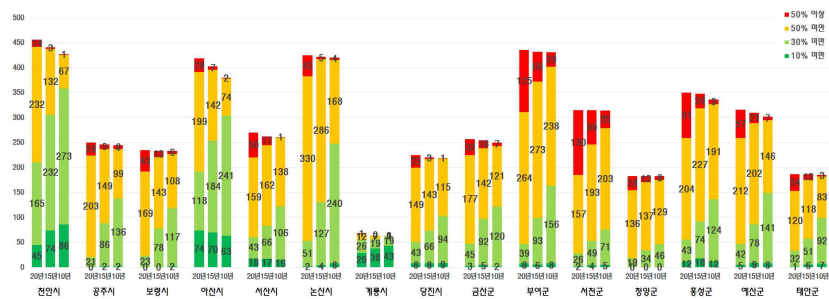


(그림 3-44) 고령화 핫스팟 분석

고령화 핫스팟 분석은 인접마을과의 고령화 표준점수 비교를 통해 상대적으로 고령비율이 높은 마을을 군집지역(Hotspot)으로 도출하는 것이며, 이 분석을 통해 충남 서남부지역의 고령화가 집중되어 있는 양상을 파악할 수 있다.

〈표 3-72〉 시군별 행정리 고령화 비율 변화(65세 이상, 2010~2020년)

구분	천안시			공주시			보령시		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
10%미만	45	74	86	0	2	2	0	0	2
10~30%미만	165	232	273	21	86	136	23	78	117
30~50%미만	232	132	67	203	149	99	169	143	108
50% 이상	14	3	1	26	9	8	43	12	6
구분	아산시			서산시			논산시		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
10%미만	74	70	63	18	17	16	2	4	8
10~30%미만	118	184	241	43	66	106	51	127	240
30~50%미만	199	142	74	159	162	138	330	286	168
50% 이상	28	7	2	50	17	1	42	5	4
구분	계룡시			당진시			금산군		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
10%미만	29	38	43	8	8	9	3	5	2
10~30%미만	26	19	19	43	66	94	45	92	120
30~50%미만	12	7	1	149	143	115	177	142	121
50% 이상	1	0	0	25	3	1	32	16	7
구분	부여군			서천군			청양군		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
10%미만	8	6	8	2	4	5	0	0	0
10~30%미만	39	93	156	26	49	71	19	34	46
30~50%미만	264	273	238	157	193	203	136	137	129
50% 이상	125	60	29	130	69	35	28	12	8
구분	홍성군			예산군			태안군		
	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년	2020년	2015년	2010년
10%미만	12	18	12	5	9	8	1	6	7
10~30%미만	43	74	124	42	78	141	32	51	92
30~50%미만	204	227	191	212	202	146	120	118	83
50% 이상	91	29	9	57	21	7	34	12	3



4) 행정리별 과소·고령마을 변화 분석

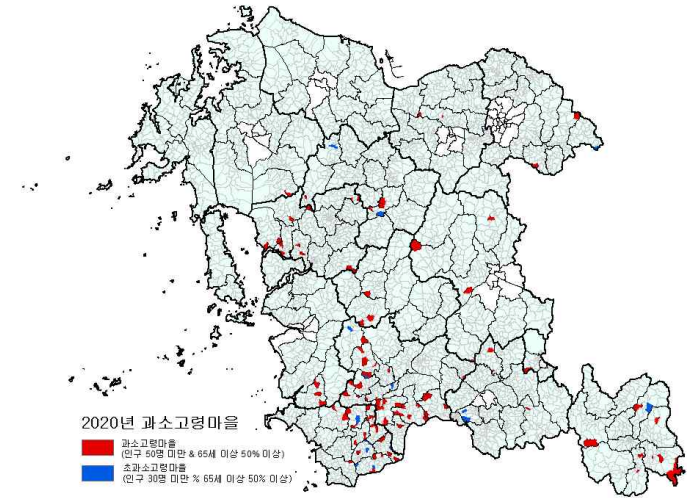
과소고령마을 분석을 위해 인구 50명 이하와 고령화 50% 이상(65세 이상 기준)으로 기준을 선정하여 과소고령마을을 도출한 결과 2010년 35개소에서 2015년 66개소 2020년 110개소이며 2010년 대비 2020년에 3~4배 증가되었다. 시군별로 살펴보면 부여와 서천군이 가장 과소고령화가 심각하며 홍성군은 2010년 1개소에서 2020년 11개소로 증가, 금산군은 3개소에서 9개소로 증가되었다.

〈표 3-73〉 행정리 과소고령마을(인구 50명 이하 & 65세 고령화 50% 이상, 2010~2020년)

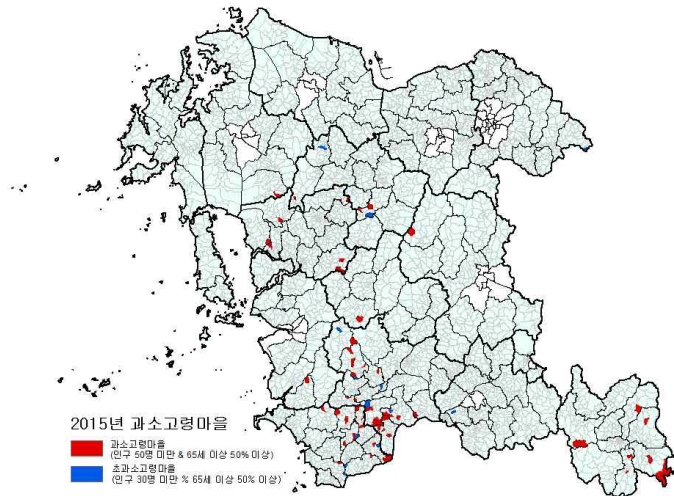
구분	2020년		2015년		2010년	
	행정리수	비율	행정리수	비율	행정리수	비율
천안시	3	0.66%	1	0.23%	1	0.23%
공주시	4	1.63%	1	0.41%	1	0.41%
보령시	3	1.28%	1	0.43%	1	0.43%
아산시	3	0.71%	0	0.00%	0	0.00%
서산시	2	0.74%	1	0.38%	0	0.00%
논산시	6	1.41%	1	0.24%	2	0.48%
계룡시	1	1.47%	0	0.00%	0	0.00%
당진시	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
금산군	9	3.53%	7	2.75%	3	1.20%
부여군	34	7.80%	23	5.32%	11	2.55%
서천군	26	8.25%	18	5.71%	11	3.50%
청양군	3	1.64%	1	0.55%	2	1.09%
홍성군	11	3.14%	7	2.01%	1	0.30%
예산군	6	1.90%	5	1.61%	2	0.66%
태안군	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
계	110	2.53%	66	1.53%	35	0.82%



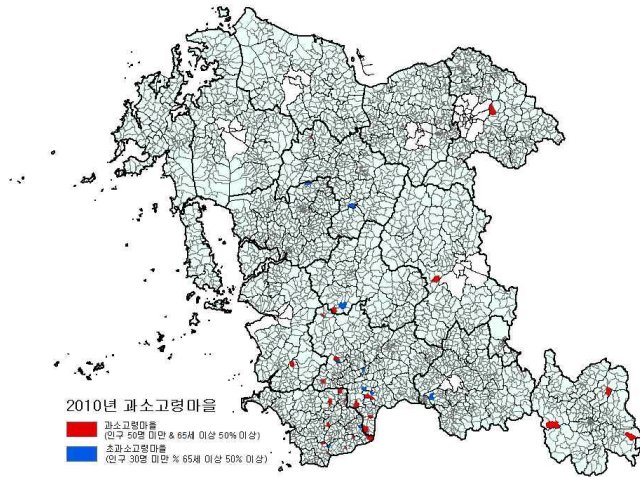
(그림 3-49) 과소고령마을(인구 50명 이하 & 65세 고령화 50% 이상, 2010~2020년)



(그림 3-50) 2020년 과소고령마을 행정리



(그림 3-51) 2015년 과소고령마을 행정리



[그림 3-52] 2010년 과소고령마을 행정리

※ 2010~2020년 (2010년, 2015년, 2020년 3개 연도) 과소고령마을

- 10년간 지속적 과소고령마을은 18개 행정리가 도출되었으며 도출된 행정리에 대한 모니터링 조사 필요함

2010~2020년 지속적으로 과소고령 마을 도출	구분	행정리
	논산시	채운면 장화리 장화3리
	금산군	군북면 두두리 두두3리
		진산면 오항리 오항2리
	부여군	남면 마정리 마정5리
		내산면 천보리 천보1리
		내산면 천보리 천보2리
		외산면 비암리 비암2리
		임천면 가신리 가신2리
		충화면 가화리 가화2리
	서천군	마산면 나궁리 온천리
		마산면 시선리 선동리
		마서면 산내리 원내리
		문산면 수암리 수암2리
		시초면 선암리 선암1리
		화양면 남성리 광생리
	청양군	화양면 장상리 진목리
		남양면 온암리 온암1리
	예산군	대흥면 송지리 송지리

5) 행정리별 소멸위험지수 분석

소멸위험지수는 기존 연구와 동일하게 '20-39세 여성인구 수/ 65세 이상 고령인구' 분석으로 도출하였고 소멸위험지수 0.2미만인 소멸고위험지역과 0.2~0.5미만의 소멸위험진입단계, 0.5~1.0미만인 주의단계, 1.0~1.5미만 소멸위험 보통, 1.5이상인 소멸위험 매우 낮음으로 급간을 설정하였다.

〈표 3-74〉 소멸위험지수 기준

구분		지수
소멸위험지역	소멸고위험	0.2 미만
	소멸위험진입	0.2-0.5 미만
주의단계		0.5~1.0 미만
소멸위험보통		1.0~1.5 미만
소멸위험 매우 낮음		1.5 이상

자료 : 이상호, 한국의 지방소멸 2018, 한국고용정보원, p.9

2020년 인구를 기준으로 소멸위험지수를 분석하였다. 기존의 지방소멸위험지수를 행정리에 동일하게 적용하여 분석한 결과 '소멸위험지역(소멸고위험+소멸위험진입)'은 2020년 90.5%(3,974개)로 매우 심각하게 도출되었으며 그 중 '소멸고위험지역(소멸지수 0.2 미만)'의 경우 2020년 71.1%, '소멸위험진입 지역(소멸지수 0.2~0.5)'은 2020년 19.4%로 도출되었다.

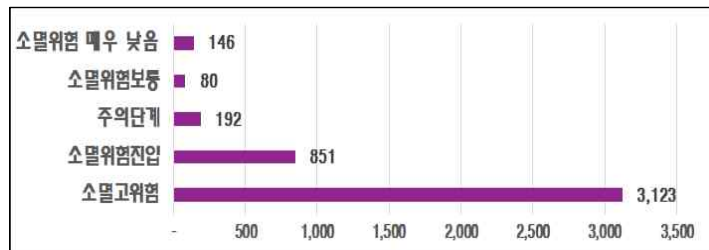
'주의단계&소멸위험보통&소멸위험 매우 낮음' 단계는 2020년 9.5% 나타났다.

'소멸 매우 낮음'에 대한 시군별로 살펴보면 아산시가 2020년 64개소, 천안 21개소, 계룡 19개소, 서산 14개소, 홍성 10개소 순으로 분석되었으며, 그 이외의 시군은 거의 없는 것으로 분석되었다. '소멸고위험'이 많은 시군을 살펴보면 2020년 기준 부여군 367개, 논산시 341개, 서천 279개, 홍성 275개, 예산 252개 행정리로 나타났다.

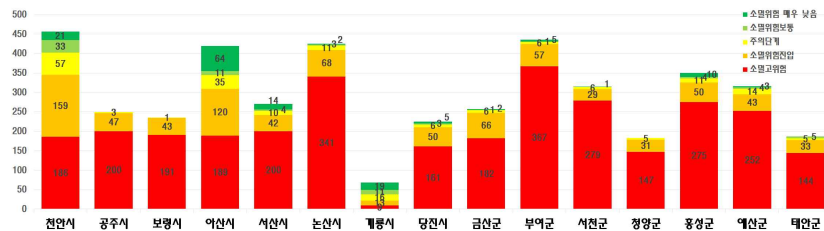
분석 결과 소멸고위험 행정리가 71.1%(4,392개 행정리 중 3,123개)에 해당되어 소멸위험지역에 해당되어 변별력이 낮아 행정리 차원으로 지방소멸을 분석하기 위한 소멸위험지수 지표 검토가 필요하다.

〈표 3-75〉 2020년 행정리 소멸위험지수

구분		행정리수	비율
소멸위험 지역	소멸고위험 0.2 미만	3,123	71.1%
	소멸위험진입 0.2~0.5 미만	851	19.4%
주의단계 0.5~1.0 미만		192	4.4%
소멸위험보통 1.0~1.5 미만		80	1.8%
소멸위험 매우 낮음 1.5 이상		146	3.3%



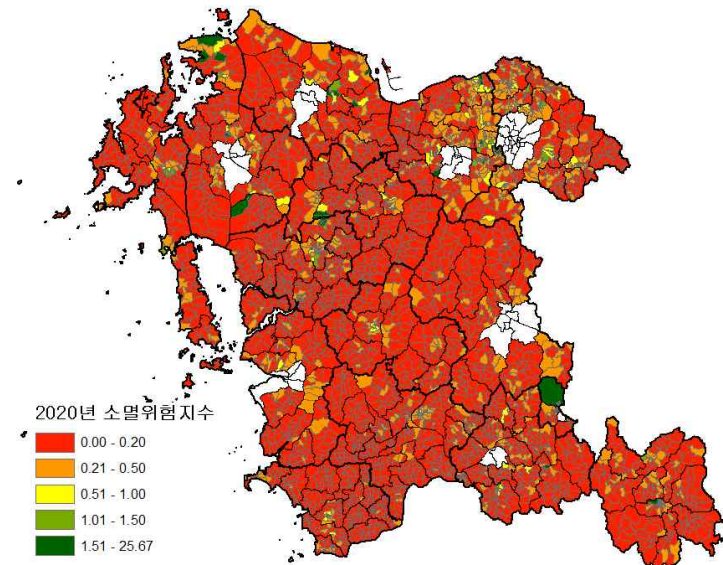
〔그림 3-53〕 충청남도 행정리 소멸위험지수(2020년)



〔그림 3-54〕 시군별 소멸위험지수(2020년)

〈표 3-76〉 시군별 행정리 소멸위험지수(2020년)

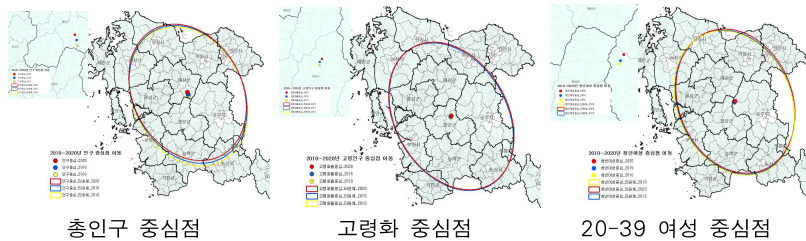
구분	소멸고위험	소멸위험진입	주의단계	소멸위험보통	소멸 매우 낮음
천안시	186	159	57	33	21
공주시	200	47	3	0	0
보령시	191	43	1	0	0
아산시	189	120	35	11	64
서산시	200	42	10	4	14
논산시	341	68	11	3	2
계룡시	9	13	16	11	19
당진시	161	50	6	3	5
금산군	182	66	6	1	2
부여군	367	57	6	1	5
서천군	279	29	6	0	1
청양군	147	31	5	0	0
홍성군	275	50	11	4	10
예산군	252	43	14	4	3
태안군	144	33	5	5	0



〔그림 3-55〕 2020년 행정리별 소멸위험지수

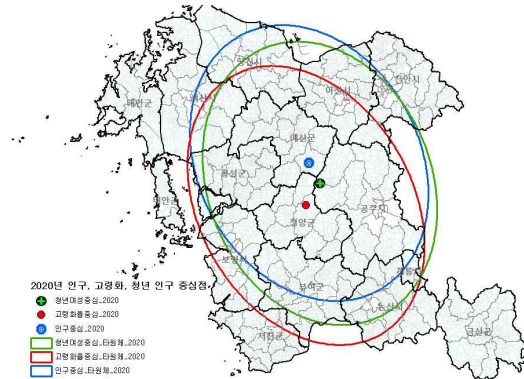
6) 인구 중심점 공간 특성 분석

시계열 데이터에 대한 중심점(gravity center) 공간패턴 분석 결과 충남의 수도권에 인접한 천안시와 아산시 방향으로 무게 중심점이 이동한 것으로 분석되었다. 그러나 2010년과 2015년 2020년 세 시점 동안 커다란 이동을 보이지 않았다.



[그림 3-56] 2010~2020년 중심점 이동

총인구, 고령화율, 20-39세 여성에 인구의 중심점 공간패턴분석 결과 인구의 중심은 충남 북 부권에 쏠린 예산군 신양면 신양1리이며, 20-39세 인구 중심은 공주시 신평면 조평2리, 고령화는 청양군 대치면 시전리에 위치하고 있다. 인구의 중심은 충남 북부에 쏠리고 있으며, 고령화는 충남 남부권으로 이동해있다.



[그림 3-57] 총인구, 고령화, 20-39 여성의 무게 중심

7) 분석 결과 및 시사점

(1) 인구 변화 분석

2010년, 2015년, 2020년 인구 변화분석 결과 인구 50명 미만 행정리수가 2010년 128개(3.0%), 2015년 156개(3.6%), 2020년 203개(4.6%)개, 인구 100명 미만 행정리도 2010년 963개(22.7%), 2015년 1,102개(25.5%), 2020년 1,345개(30.6%)로 22.7%에서 30.6%로 7.9% 과소마을이 증가하고 있다. 부여군, 서천군, 논산시, 천안시, 홍성군, 부여군의 인구 50명 미만 행정리 수 증가가 높게 나타나 인구 과소화는 군급의 기초지자체 뿐 아니라 시급에서도 동일하게 나타나고 있다.

(2) 고령화 변화 분석

행정리별 고령화 비율 분석 결과 2010년 고령화 50% 이상 행정리가 2.8%에서 2015년 6.4%, 2020년 16.5%로 급격하게 고령화가 진행되고 있다. 30% 이상 고령화 비율을 살펴보면 2010년 47.1%에서 2020년 78.5%로 31.4%로 매우 심각한 고령화 현상이 나타나고 있다.

(3) 과소고령마을 변화 분석

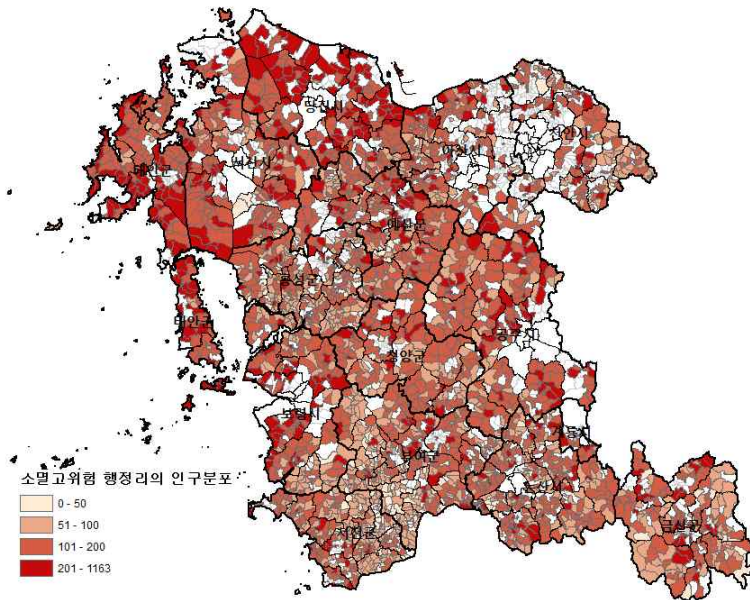
과소고령마을 분석 결과(인구 50명 이하와 고령화 50% 이상 65세 이상 기준) 2010년 35개소에서 2015년 66개소 2020년 110개소이며 2010년 대비 2020년에 3~4배 증가되었다. 부여군, 서천군, 홍성군, 금산군 순으로 많이 도출되어 시급 지역보다 군급 지역의 과소고령화가 심각한 것으로 나타났다. 특히 3개 연도 지속적으로 과소고령마을로 도출된 행정리에 대한 모니터링을 통해 과소고령마을과 한계마을과의 연관성에 대한 연구가 필요하다.

〈표 3-77〉 3개 연도 지속적 과소고령마을

구분	행정리		
논산시	채운면 장화리 장화3리	진산면 오항리 오항2리	
금산군	군북면 두두리 두두3리	내산면 천보리 천보1리	
부여군	남면 마정리 마정5리	외산면 비암리 비암2리	
	내산면 천보리 천보2리	충화면 가화리 가화2리	
	임천면 가신리 가신2리	마산면 시전리 선동리	
서천군	마산면 나궁리 은전리	문산면 수암리 수암2리	
	마서면 산내리 원내리	화양면 남상리 광생리	
	시초면 선암리 선암1리		
청양군	화양면 장상리 진동리		
예산군	남양면 온암리 온암1리		
	대흥면 송지리 송지리		

(4) 소멸위험지수 변화 분석

소멸위험지수 변화 분석은 지방소멸지수를 행정리 마을에 적용하여 분석하였고, 분석한 결과 소멸고위험 행정리가 2020년 71.1%(3,123개)로 매우 높게 나타났다. 소멸위험지역 행정리(소멸고위험+소멸위험진입)는 2020년 90.5%(3,974개)로 거의 모든 행정리가 소멸위험지역에 해당되어 소멸위험지역 선정의 분별력이 낮아 정책 추진 시 어려움이 있기에 행정리별로 분석 시 소멸위험지수에 대한 지표 설정 검토가 필요하다. 또한 ‘소멸고위험’ 마을에 거주하는 인수도 매우 많아 지방소멸지수의 마을소멸지수로의 적용성에 대한 논의가 필요하다.



[그림 3-58] '소멸고위험' 행정리의 인구분포(2020년)

제4장 충청남도 농촌지역정책 구상

1. 농촌지역정책 기본 추진전략

1) 기본방향

본 연구에서는 충청남도 농촌지역정책 구상을 위해 주요 이슈별 과제를 바탕으로 다음과 같이 5가지 기본방향을 설정하였다.

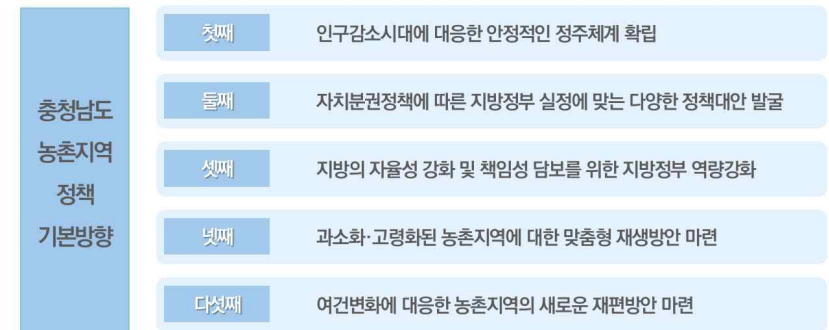
첫째, 인구감소시대 등에 대응하여 안정적인 정주체계를 확립하도록 한다. 소멸위험지역 및 취약지역에 대한 지속적인 모니터링과 관리가 필요하고, 중심거점 지역의 기능 강화와 안정적인 정주체계의 확립과 함께 공간적 재편이 이루어져야 한다. 또한, 안정적인 정주체계의 확립을 위해서는 정주계층에 따른 유형별 기능분석 및 서비스 전달체계에 대한 실태 파악과, 중심 거점지역과 배후마을을 잇는 서비스 전달체계 및 접근성 강화가 필요하다.

둘째, 자치분권정책에 따른 지방정부 실정에 맞는 다양한 정책대안을 발굴한다. 충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기를 바탕으로 지방정부 실정에 맞는 마을만들기 정책 및 사업의 추진과 함께 지속적인 마을만들기 사업 추진을 위한 예산 및 제도적 기반이 마련되어야 한다. 한편, 과소화·고령화로 내발적 역량이 한계에 달한 마을에 대한 차별화된 정책추진이 필요하다.

셋째, 지방의 자율성 강화에 따른 책임성 담보를 위한 지방정부의 역량강화를 도모한다. 정책을 발굴하고 체계적인 사업추진을 위한 관리체계의 마련이 요구되며, 지역차원의 민·관·연 협치 및 거버넌스 정비가 요구된다.

넷째, 과소화·고령화로 쇠퇴된 농촌지역에 대한 맞춤형 재생방안을 마련하도록 한다. 사람, 공간, 공동체의 측면에서 농촌지역이 보유하고 있는 다양한 내·외부 인적자원과 유희시설 등의 가치제고를 통해 침체된 농촌지역의 다양한 재생방안 모색이 요구된다.

다섯째, 여건변화에 대응한 새로운 재편방안(기능적·행정적·공간적)을 마련한다. 농촌지역 전체를 대상으로 커뮤니티 형성 및 활성화, 행정구역 개편, 농촌지역 기능의 재고, 공간적 재편 등에 대한 세부적인 방안을 마련하도록 한다.



(그림 4-1) 충청남도 농촌지역정책 기본방향

2) 정주체계상 위계별 정책 추진 전략

정주체계상 위계에 따른 역할과 기능을 정립하고, 부족한 기능 강화 등을 통하여 안정적인 정주체계를 확립하도록 한다. 이제까지 정주체계를 분석하기 위한 방법으로는 데이비스 기능지수법을 활용한 계층분석 방법을 주로 활용하였으며, 이 방법론에서는 상업시설을 중심으로 하는 72개 업종³⁵⁾을 대상으로 하는 분석인 ‘중심성 분석’을 실시하였다. 그러나 농촌지역의 인구감소 및 고령화 등의 영향으로 기존 중심거점지역 이었던 읍·면소재지 등이 가졌던 기능들이 상실되고 상업·경제의 중심거점 기능보다는 생활서비스를 중심으로 기능을 재편할 필요가 있다. 즉, 보육, 교육, 복지, 문화, 체육, 보건·의료, 상업, 금융, 행정, 교통, 휴게 등의 생활서비스를 중심으로 해당 기능시설을 대상으로 하는 계층분석인 ‘기능성 분석’을 실시하고 그 결과에 따른 정주체계를 새로운 관점에서 분석할 필요가 있다. 이는 정주체계에서 ‘중심성 분석’이 실효성이 없다는 의미 보다는 정주계층상 핵심 중심지에서는 중심성을 유지하되, 그 외 읍면소재지 등의 중간거점 지역에서는 중심성 보다는 기능성을 강화하는 전략의 마련이 요구된다고 할 수 있다.

〈표 4-1〉 정주계층 분석 방법론

구분	중심성 분석	기능성 분석
분석방법	데이비스 기능지수법 활용	
	- 입지계수 계산식 : $c = \frac{t}{T} \times 100 = \frac{1}{T} \times 100$ C : 기능 t의 입지계수 / t : 기능 t의 하나의 시설의 수 T : 공간 체계 내에 있는 기능 t의 모든 시설 수	
	- 기능지수 계산식 : $F_a = \sum A_t \times C_t$ Ct : 기능t의 입지계수 / At : 기능t의 시설 수 Fa : 지역 A의 기능지수	
분석데이터	상업시설 등을 중심으로 하는 업종별 시설 현황	보육, 교육, 복지, 문화, 체육, 보건·의료, 상업, 금융, 행정, 교통, 휴게 등의 생활서비스를 중심으로 해당 기능시설 현황
분석특징	상업·경제 등의 중심성 분석	생활서비스 등의 기능성 분석
적용계층	중심지	중간거점

35) 충남연구원, 2014, 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략

예로, 홍성군의 분석사례를 보면, 계층분석 결과 읍지역을 중심으로 1~3계층, 면지역을 중심으로 4계층의 구조였으며, 광천읍의 경우 중심성은 2계층이나 기능성은 3계층으로, 그리고 내포신도시가 위치한 홍북읍의 경우는 중심성은 3계층이나 기능성은 2계층으로 나타났다. 면지역은 중심성의 비중이 3%대 이하로 낮게 나온 반면 기능성은 3% 이상의 상대적으로 높은 비중을 점유하고 있음을 알 수 있다. 정주계층상 홍성읍, 광천읍, 홍북읍 등의 읍지역은 중심지, 그 외 나머지 면지역은 중간거점 지역을 계층을 구분할 수 있으며, 중심지를 중심으로 상업·경제의 기능을 강화시키고, 중간거점 지역은 기초생활서비스 기능을 강화시키는 전략의 마련이 요구된다.

〈표 4-2〉 홍성군 읍면단위 계층구조 분석 사례

읍면	중심성 분석 결과*		기능성 분석 결과**	
	중심성 비중	중심성 계층	기능성 비중	기능성 계층
홍성읍	64.3%	1	45.4%	1
광천읍	14.0%	2	10.5%	3
홍북읍	6.6%	3	16.1%	2
금마면	2.7%	4	2.5%	4
홍동면	1.5%	4	4.5%	4
장곡면	1.1%	4	3.5%	4
은하면	0.8%	4	2.6%	4
결성면	1.4%	4	3.8%	4
서부면	2.4%	4	3.1%	4
갈산면	3.1%	4	4.6%	4
구항면	2.2%	4	3.5%	4

* 중심성 분석: 2020년 충남소상공인원황 자료의 65개 업종의 홍성군 5,139개 업체를 대상으로 계층분석

** 기능성 분석: 전화번호부, 홍성군 내부 자료 등 25개 서비스기능, 1,100개 시설을 대상으로 계층분석
자료: 홍성군, 2020, 홍성군 농촌공간 전략계획(안)

한편, 읍면단위 뿐만 아니라 행정리(마을) 단위의 계층구조를 파악하는 것도 중요하다고 할 수 있다. 역시 홍성군의 분석사례를 보면, 중심성 분석에 있어 전체 350개의 행정리 중 중심성 분석 업체가 전무한 150개 행정리를 제외하고 1~3계층의 구분되고, 기능성 분석에 있어서도 기능시설이 전무한 204개 행정리를 제외하고 계층분석이 이루어 졌다. 그 결과, 읍면소재지를 중심으로 중심성은 주로 3계층, 기능성은 2~3계층으로 분석되었고, 중심성과 기능성의 계층적

차이를 보이는 행정리도 다수 있는 것으로 분석되었으며, 특히 읍면소재지가 아닌 일반 마을(행정리) 중에서 3계층 이상의 위계를 보인 지역이 있어, 이들 지역은 읍면소재지인 중심거점 지역과 일반 마을의 중간계층인 ‘작은거점’으로의 육성 잠재력이 높은 것으로 판단된다.

〈표 4-3〉 홍성군 읍면단위 계층구조 분석 사례

계층	중심성 분석 결과*		기능성 분석 결과**	
	개소	행정리	개소	행정리
1	3	홍성을 오관2, 3리, 대교4리	2	홍성을 고암3리, 옥암2리
2	23	홍성을 오관1,5,7,8,9,10,11리, 대교1리 남장2,3리, 법수리, 월산3리, 고암2,3,4리, 옥암2리, 광천을 신진1리, 원동리, 신동리, 홍북을 주촌리, 한울1리, 결성면 좌우촌리, 갈산면 노동리	18	홍성을 오관2,3,7,8,9리, 대교4리, 법수리, 월산3리, 고암2리, 광천을 용두리, 신동리, 홍북을 주촌리, 신리4리, 한울1리, 장곡면 도산1리, 결성면 좌우촌리, 서부면 중촌리, 갈산면 노동리
3	174	광천을 용두리, 홍북을 대지동리, 신리4리, 금마면 평리, 홍동면 송풍리, 장곡면 도산1리, 은하면 대천리, 서부면 중촌리, 구항면 오봉리 등	126	홍성을 오관1리, 홍북을 대지동리, 금마면 평리, 홍동면 송풍리, 은하면 대천리, 구항면 오봉리 등
4	150	-	204	-

- 짧은 글씨 : 홍성군청 및 읍면 소재지

* 중심성 분석: 2020년 충남소상공인현황 자료의 65개 업종의 홍성군 5,139개 업체를 대상으로 계층분석

** 기능성 분석: 전화번호부, 홍성군 내부 자료 등 25개 서비스기능, 1,100개 시설을 대상으로 계층분석

자료: 홍성군, 2020, 홍성군 농촌공간 전략계획(안)

이상을 바탕으로 본 연구에서는 정주체계상의 위계를 크게 ‘중심지’ - ‘중간거점’ - ‘작은거점’, ‘일반마을’의 4가지로 구분하였다. 즉, 중심성과 기능성 계층은 ‘중심지’로 육성하고 기타 읍면소재지를 중심으로 ‘중간거점’을 육성하되, 일반마을 중에서 계층이 높은 지역을 중심으로 ‘작은거점’을 육성하도록 한다. 이를 상세히 정리하면 다음과 같다.

① 중심지

‘중심지’는 인근 대도시 다음으로 지역의 핵심거점 기능을 수행하는 지역으로 지방정부(시·군 등 기초자치단체)에 있어 주로 시·군청 소재지역이나 동부 또는 읍소재지(일부 면소재지)에 해당되며, 정주계층을 4계층으로 분석시 행정리 기준 중심성 또는 기능성이 2계층 이상의 지역이 해당된다. 이러한 중심지는 지역의 모든 마을에서 60분 이내에 접근(대중교통수

단 기준)이 가능하고 고차·복합 서비스의 수혜가 가능하여야 하며, 인근 대도시와의 공간적 입지에 따라 유기적인 관계설정이 필요하다. 즉, 인접한 인근지역에 대도시가 입지한 경우, 그리고 지역내 모든 마을에서 60분 이내에 인근 대도시로의 접근이 가능한 경우는 대도시의 고차·복합 서비스 기반을 최대한 활용하되 정주체계상 인근 대도시와 지역내 중심지와의 관계 설정을 통하여 역할과 기능을 분담하도록 한다. 해당 서비스의 유형의 예로는 평생교육, 시장/대형마트, 전시·관람, 문화활동, 공공체육, 민간체육, 민간병의원, 2차진료병원, 복지시설(장애인, 일반인, 아동/청소년, 노인), 교통거점 등을 들 수 있다.

② 중간거점

‘중간거점’은 정주체계상 중심지와 배후마을의 중간에서 다양한 거점기능을 수행하는 지역의 주로 읍면 소재지가 해당되며, 정주계층을 4계층으로 분석시 행정리 기준 중심성 또는 기능성이 3계층 이상의 읍면 소재지 지역이 해당된다. 특히, 중간거점은 지역의 모든 마을에서 30분 이내에 접근이 가능하고 중차·기초생활서비스의 수혜가 가능하여야 한다. 해당 서비스의 유형의 예로는 초·중교, 평생교육, 민간교육, 소매점, 금융, 도서관, 여가시설, 공공체육, 민간체육, 민간병의원, 약국, 복지시설(장애인, 일반인, 아동/청소년, 노인), 행정서비스, 교통거점 등을 들 수 있다.

③ 작은거점

‘작은거점’은 정주체계상 중심지와 배후마을의 중간에서 다양한 거점기능을 수행하는 것은 ‘중간거점’과 동일하되 읍면 소재지 이외의 지역이 해당되며, 정주계층을 4계층으로 분석시 행정리 기준 중심성 또는 기능성이 3계층 이상의 읍면 소재지 이외의 지역이 해당된다. 작은거점은 입지상 중심성을 강화하는 것보다는 기능성 강화에 중점을 두는 전략이 필요하며, 지역의 모든 마을에서 15분 이내에 접근이 가능하고 저차·기초생활서비스의 수혜가 가능하여야 한다. 또한, 작은거점은 마을의 기능유지가 한계에 달한 한계마을에 대해서도 커뮤니티 기능 등을 지원할 수 있는 역할을 수행할 필요가 있다. 특히, 이제까지의 중간거점 육성과 관련된 사업은 대부분 읍·면 소재지를 중심으로 추진되었다면, 앞으로는 일반마을 중 주변마을과의 관계 속에서 거점기능을 수행하고 있거나 거점기능을 수행할 역량을 갖추고 있는 마을을 발굴하여 다양한 ‘작은거점(거점마을)’의 육성할 필요가 있다. 작은거점에서 갖추어야 할 서비스

유형 예로는 유아보육, 초·중교, 여가시설, 공공의료, 복지시설(아동/청소년), 고령자 케어, 대중교통시설 등을 들 수 있다.

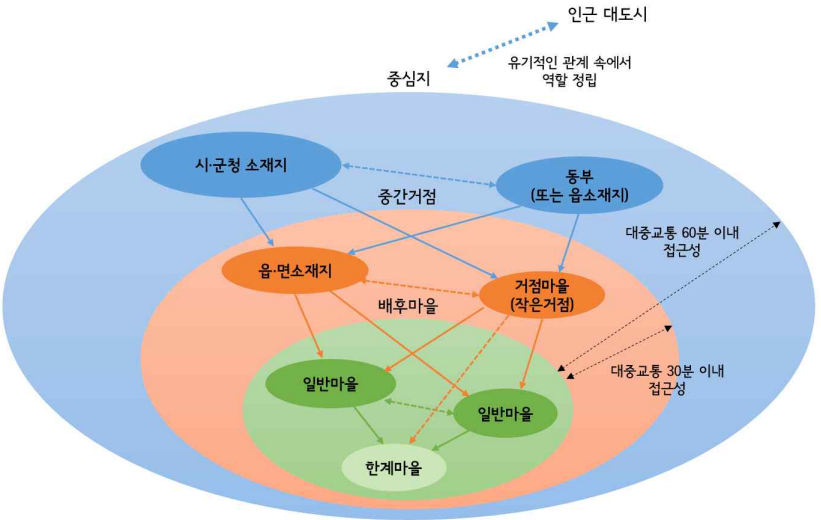
④ 배후마을

‘배후마을은 정주체계상 최하위의 가장 기초가 되는 단위로 거점기능을 수행하기 보다는 정주공간으로써 다양한 서비스 수혜의 주체가 되는 지역이다. 배후마을을 마을의 기능적 측면에서 세분하면 마을의 기능(사람·공간·공동체 기능)이 어느 정도 유지되고 주민주도의 내발적 발전역량을 갖춘 ‘일반마을’과 마을의 기능이 저하되고 내발적 발전역량이 한계에 달한 ‘한계(限界)마을’로 구분할 수 있다. 이들 마을의 유형에 따라 작은거점(거점마을) 등이 한계마을에 대한 다양한 커뮤니티 기능 등을 지원할 수 있는 체계의 구축도 반드시 필요하다. 배후마을에서 갖추어야 할 서비스 유형 예로는 복지 및 휴게시설(마을회관, 노인복지회관 등) 및 관련 프로그램 등을 들 수 있다.

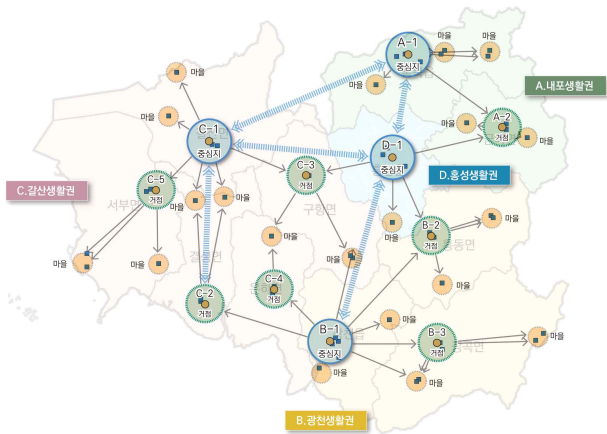
〈표 4-4〉 정주체계상 위계별 농촌지역정책 구상(안)

위계	입지특성·및 접근성	행정리 계층	역할	서비스 기능 및 사례
중심지	사군청 소재지, 동부 또는 읍소재지 (일부 면소재지) 등 / 60분 이내 접근성	중심성 또는 기능성 2계층 이상	지역 핵심거점 역할, 대도시와의 유기적 관계 속에서 역할정립	고차복합서비스 (평생교육, 시장/대형마트, 전사·관람, 문화활동, 공공체육, 민간체육, 민간병의원, 2차진료병원, 복지시설(장애인, 일반인, 아동/청소년, 노인), 교통거점 등)
중간 거점	읍면 소재지 / 30분 이내 접근성	중심성 또는 기능성 3계층 이상	중심지와 배후마을의 중간거점 역할 수행	중차기초생활서비스 (초·중교, 평생교육, 민간교육, 소매점, 금융, 도서관, 여가시설, 공공체육, 민간체육, 민간병의원, 약국, 복지시설(장애인, 일반인, 아동/청소년, 노인), 행정서비스, 교통거점 등)
작은 거점	읍면 소재지 이외의 거점마을 / 15분 이내의 접근성	기능성 3계층 이상	중심지와 배후마을의 중간거점 역할 수행(한계마을 지원)	저차기초생활서비스 (유아보육, 초·중교, 여가시설, 공공의료, 복지시설(아동/청소년), 고령자 케어, 대중교통시설 등)
배후 마을	마을(행정리), : 일반마을, 한계마을로 구분	그 외 마을	기초 정주공간으로 서비스 수혜 주체	커뮤니티 기능 등 (마을회관, 노인복지회관 등 복지 및 휴게시설 및 관련 프로그램 등)

* 접근성: 365생활권(30분 이내 기초서비스, 60분이내 복합서비스, 5분 이내 응급상황 대응)을 기준으로 정의
 ** 행정리 계층: 데이터수법 활용한 중심성 및 기능성 4계층 분석 기준



(그림 4-2) 정주체계상 위계별 농촌지역정책 구상 개념도



자료: 홍성군, 2020년도 농촌협약 추진계획서

(그림 4-3) 정주체계 분석 사례(홍성군)

3) 지역(마을) 역량별 정책구상

(1) 정책영역별 마을만들기 추진 구상

지역(마을) 역량별 정책구상은 기본적으로 현재 추진되고 있는 충청남도 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’의 틀을 준용하되, 자치분권정책으로 인한 마을만들기사업 지방이양에 대응하여 첫째, 새로운 마을을 어떻게 지속적으로 발굴·육성할 것인가, 둘째, 이미 육성되었으나 활성화되지 못한 마을은 어떻게 할 것인가, 셋째, 아직 육성되지 않았지만 내발적 발전역량이 한계에 달한 소외된 마을은 어떻게 할 것인가 등의 과제에 적극 대응하도록 한다.

① 마을만들기 기 추진마을 - 지속적 육성이 필요한 마을

마을만들기 기 추진마을 중 역량강화를 통하여 지속적인 육성이 필요한 마을에 대해서는 단계별 육성체계(일반마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을)에 따라 ‘새싹마을’은 마을 또는 공동체 단위의 다양한 소규모 마을만들기사업(1억 원 이내)을 추진하도록 하고, ‘꽃마을’은 인근마을과 지역공동체 연계를 통하여 중규모 마을만들기사업을 추진하도록 한다. 그리고 ‘열매마을’은 중심지·작은거점 등의 사업과 연계한 대규모 마을만들기사업을 추진하도록 하되, ‘새싹마을’(일부 ‘꽃마을’) 사업은 지방정부정책으로 추진하고 ‘꽃마을’과 ‘열매마을’ 사업은 중앙정부정책과 연계하여 추진한다.

② 마을만들기 기 추진마을 - 활성화되지 못한 마을

기 추진마을 중 다양한 마을만들기사업을 추진했음에도 불구하고 활성화되지 못한 마을 또는 공동체, 유흥시설 등에 대해서는 재생사업 등의 사후관리정책을 통한 정책환류 체계를 마련한다. (정책(사업) 추진 단계별 정책구상에서 설명)

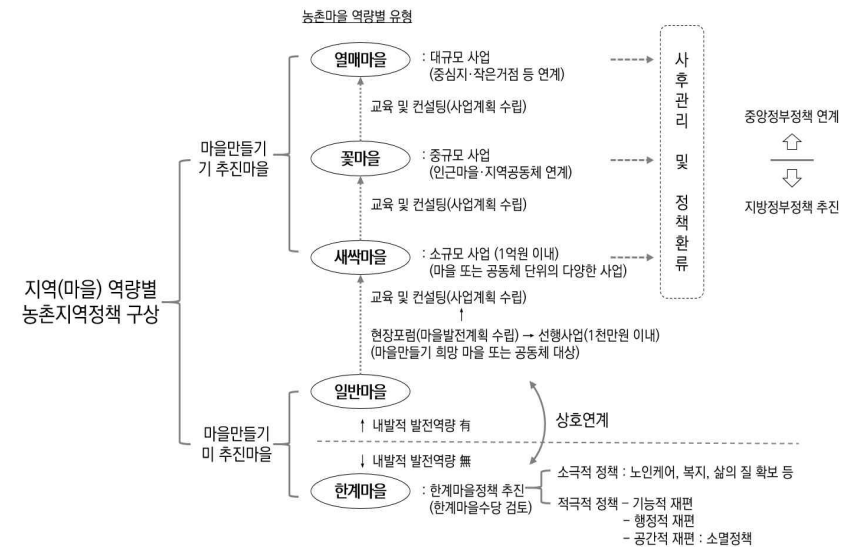
③ 마을만들기 미추진 마을 - 내발적 발전역량을 갖춘 마을

아직 마을만들기 미추진 마을 중 내발적 발전역량을 갖춘 마을 또는 공동체에 대해서는 현장포럼(마을발전계획 수립), 선행사업 등을 통하여 마을발전에 대한 동기를 부여하고 교육·컨설팅을 통하여 마을만들기 대상마을로 지속적으로 발굴하고, 이후 기존의 역량 및 단계별 육성체계(일반마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을)에 따라 체계적으로 육성한다.

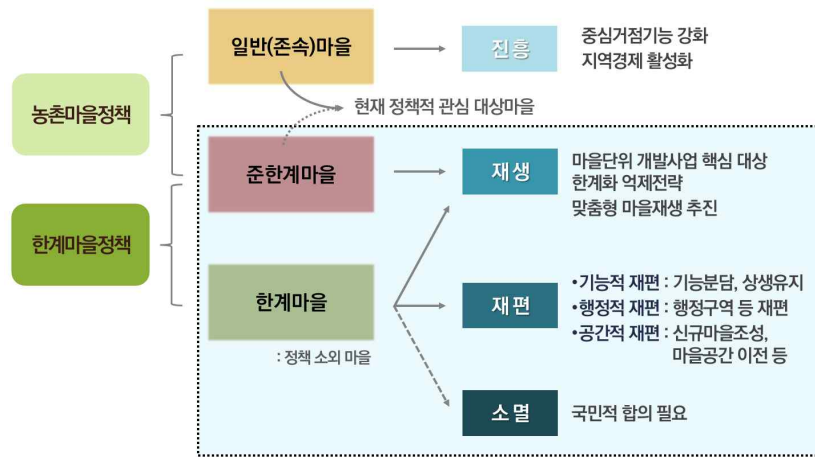
④ 마을만들기 미추진 마을 - 내발적 발전역량이 한계에 달한 마을

반면, 아직 마을만들기 미추진 마을 중 내발적 발전역량이 이미 한계에 달한 과소·고령마을, 일명 한계(限界)마을에 대해서는 새로운 정책영역으로 ‘(가칭)한계마을정책’을 추진한다. 이러한 한계마을은 현재 정책적으로 소외되어 있는 마을로 향후 정책적 관심대상 영역으로 확대하여, 정기적인 마을 모니터링을 바탕으로 독거노인 케어, 복지 및 삶의 질 유지 등의 정책과 함께 기능적 재편, 행정적 재편, 공간적 재편을 새롭게 도입하여 추진한다. 뿐만 아니라 한계마을정책으로 ‘한계마을 주민수당제도’ 등의 도입을 적극 검토하도록 한다.

- 기능적 재편 : 인근마을 등 복수의 마을을 묶어 상호협력과 상호보완의 관계 속에서 커뮤니티 활성화를 도모
- 행정적 재편 : 행정구역 개편 등을 통한 커뮤니티 재편
- 공간적 재편 : 마을공간 리모델링 또는 이전, 신규마을조성 등을 통한 커뮤니티 재편



(그림 4-4) 지역(마을) 역량별 농촌지역정책 구상 개념도



자료: 조영제 외, 2014, 충남연구원 전략연구 2014-07

(그림 4-5) 한계마을정책틀 예시



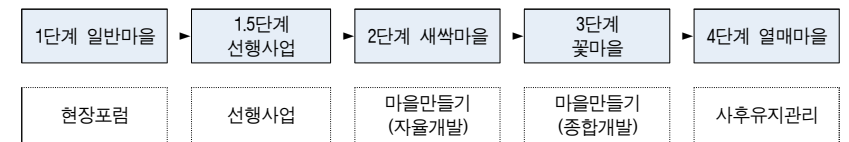
자료: 서천군, 2018, 서천군 한계마을 실태분석 및 유형별 정책 대응방안

(그림 4-6) 농촌지역 재편방안 예시

(2) '충남형 마을만들기' 세부 추진 방안³⁶⁾

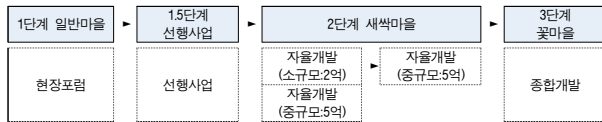
충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기(이하 충청남도 마을만들기)가 역량단계별 지원체계를 도입한 이유는 작은 사업을 통해 다양한 경험을 축적한 마을이나 사업계획서가 아니라 실제 실천해본 경험으로 도전하는 마을 등에 행정 사업이 지원되어야 성공가능성이 높음을 다년간의 현장경험을 통해 검증되었고, 다시 말해 사업계획서만 가지고 도전하는 마을, 마을리더의 정치력으로 도전하는 마을, 작은 경험을 축적하지 않고 큰 사업에 무모하게 도전하는 마을은 배제한다는 원칙이 반영되어 있다.

이러한 취지에도 불구하고 마을만들기 추진 과정에서 다음과 같은 다양한 개선과제가 제기되었다. 열심히 노력하는 마을에는 거의 매년 행정사업이 3~5년간 지속되면서 마을의 피로감(잡은 회의, 위원장 희생봉사, 예산 정산작업 등)이 축적되는 부작용 발생하고 있으며, 무보수 명예직으로 활동하는 추진위원장의 업무 부담을 줄여줄 수 있는 시스템(예를 들어 마을사무장 지원이나 광역사무장, 마을지원관(읍면 사무소 혹은 주민자치회) 등의 지원체계)이 요구되고 있다. 또한, 단계별 지원체계에서 1~3년 쉬었다가 다시 도전할 수 있는 기회를 계속 제공할 필요가 있으며, 이때 쉬는 기간에 다양한 시도와 역량을 관리할 수 있는 작은 소액사업 등에 대한 배려가 필요하다. 특히, 행정리 마을 단위 활동을 행정사업에만 의존하는 것이 아니라 마을과 마을이 협력하여 면소재지에 공동활동의 거점공간이나 지원조직을 만들 수 있도록 지원하는 것이 보다 효율적이고 지속가능하다는 점에 대한 인식이 필요하다. 한편, 기존 충청남도 마을만들기의 기존 지원체계에 있어서는 '일반마을', '1.5단계' 등의 용어 설정이 모호하고 실질적으로 사후관리의 개념이 명확하게 도입되지 못한 문제가 있었으며, 마을만들기 사업이 지방으로 이양된 이후의 일부 수정된 지원체계에서도 열매마을(사후관리)에 대한 대책이 없다는 기존 체계와 동일한 문제점이 발생하고 2단계가 복잡해지는 문제가 제기되었다.



(그림 4-7) 충청남도 마을만들기 기존 지원체계

36) 「충남마을만들기지원센터 내부자료, 2020, 충남형 마을만들기 역량단계별 지원체계 방안」을 바탕으로 재정리



(그림 4-8) 마을만들기 사업 이양 이후 충청남도 마을만들기 지원체계

이에 따라 다양한 여건변화 대응하고 문제점을 개선하기 위한 다양한 논의를 바탕으로 충남형 마을만들기 지원체계를 일반마을 이외에 마을만들기 추진 역량단계를 '1단계: 씨앗마을', '2단계: 새싹마을', '3단계: 줄기마을', '4단계: 꽃마을', '5단계: 열매마을' 등 5단계로 재구분하고 각각의 단계에 대한 사업내용 및 추진주체에 대한 체계를 마련하였다.

- ① **'일반마을' (비예산)** : 사전교육 준비단계로 읍면설명회와 마을대학(학교) 참가, 찾아가는 마을사랑방 강좌 시행 등 마을 사업을 준비하고, 시군지원센터 교육프로그램 등을 활용
- ② **1단계 '씨앗마을' (5백만 원 내외)** : 현장포럼의 단계로 마을회의를 통해 주민조직도·자치규약 정비, 마을발전계획수립 등 마을자치 시스템을 구축하고, 지원센터(또는 법인)이 직접 시행
- ③ **2단계 '새싹마을' (3천만 원 이내)** : 선행사업 단계로 행정리 마을 단위 소액사업 진행하여 실천학습(액션러닝) 경험을 축적하고 외부 협력 네트워크 구축을 시도하도록 하며, 시군 수탁법인(또는 컨설팅기관)이 마을 밀착 지원
- ④ **3단계 '줄기마을' (2억 원 이하)** : 소규모사업 단계(일반마을의 사업 최종 단계)로 마을 활동 기반(H/W)을 정비(소규모 리모델링 건축, 프로그램 사업 다수)하고 시군 수탁법인 및 컨설팅기관이 마을 밀착 지원
- ⑤ **4단계 '꽃마을' (5억 원 이하)** : 중규모사업 단계(행정리 우수마을사업 최종단계)로 H/W 기반을 확대(중규모 건물 신축, 프로그램 사업 다수)하고, 시군 지원센터와 수탁법인, 컨설팅기관이 마을 밀착 지원
- ⑥ **5단계 '열매마을' (10억원 이하 / 비예산 또는 소액사업)**
 - 종합개발 단계(충남형 모델 완성 단계)로, 인접 2~4개 마을과 면 소재지 연계 '작은 거점' 강화, H/W 기반을 확대 구축하고, 광역 지원센터 및 컨설팅기관과 마을 밀착 지원
 - 사후관리 단계로, 체험휴양마을 사무장 제도 등을 활용하여 투자된 기반을 활용하여 경제적 성과를 도출하는 단계임 (시군 지원센터 소액 사업 활용, 융복합 사업 도전)

		일반마을	1단계 씨앗마을	2단계 새싹마을	3단계 줄기마을	4단계 꽃마을	5단계 열매마을
단계							
		사전교육 준비단계	현장포럼	선행사업	자율개발 (소규모:2억)	자율개발 (중규모:5억)	종합개발
					자율개발 (소규모:2억)	자율개발 (중규모:5억)	사후관리
사업		-비예산 -읍면설명회와 마을대학(학교) 참가, 찾아가는 마을사랑방 강좌 시행 등 마을 사업 준비	-5백만원 내외 -마을회의를 통해 주민조직도·자치규약 정비, 마을발전계획수립 등 마을자치 시스템 구축	-3천만원 이내 -행정리 마을 단위 소액사업 진행하여 실천학습(액션러닝) 경험 축적, 외부 협력 네트워크 구축 시도	-2억원 이하 -마을 활동 기반 H/W 정비(소규모 리모델링 건축, 프로그램 사업 다수) -일반 마을의 사업최종단계	-5억원 이하 -H/W 기반 확대(중규모 건물 신축, 프로그램 사업 다수) -우수 마을의 행정리 단위 사업 최종 단계	-10억원 이하 - 이웃 2~4개 마을과 면 소재지 연계 '작은 거점' 강화, H/W 기반 확대 구축 -충남형 모델 완성 단계
		(시군 지원센터 교육프로그램 활용)	지원센터(혹은 법인)가 직접 시행	시군 수탁법인(혹은 컨설팅기관)이 마을 밀착 지원	시군 수탁법인 및 컨설팅기관이 마을 밀착 지원	시군 지원센터와 수탁법인, 컨설팅기관이 마을 밀착 지원	광역 지원센터도 결합하여 컨설팅기관과 마을 밀착 지원
주체		(시군 지원센터 교육프로그램 활용)	지원센터(혹은 법인)가 직접 시행	시군 수탁법인(혹은 컨설팅기관)이 마을 밀착 지원	시군 수탁법인 및 컨설팅기관이 마을 밀착 지원	시군 지원센터와 수탁법인, 컨설팅기관이 마을 밀착 지원	광역 지원센터도 결합하여 컨설팅기관과 마을 밀착 지원

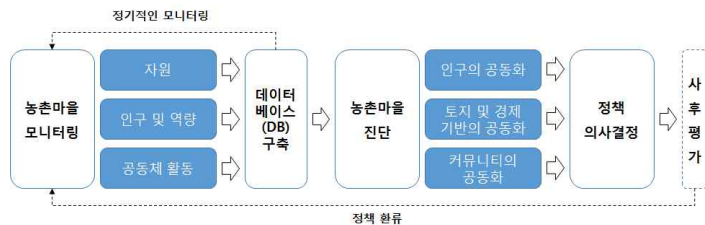
(그림 4-9) '충남형 마을만들기' 역량단계별 지원체계(안)

4) 정책(사업) 추진 단계별 정책구상

정책(사업) 추진 단계별 정책구상은 자치분권정책에 따른 지방의 자율성 강화에 대응하여 지방정부의 역량강화의 측면에서 농촌지역정책을 사전관리정책, 중간관리정책, 사후관리정책으로 구분하여 추진하고 정책 환류체계를 구축하도록 한다.

① 사전관리정책

사전관리정책은 농촌지역정책의 추진에 앞서 관련정책의 의사결정을 위해 정책대상의 실태를 관리하고 정책대상을 선정·준비하는 사전단계의 정책으로 마을모니터링 및 관리시스템 구축, 사전평가제도 도입, 역량강화 및 추진체계 정비 등을 추진하도록 한다.



자료: 조영제 외, 2018, 충남연구원 전략연구 2018-17

(그림 4-10) 마을모니터링 및 관리시스템 예시

우선, 농촌지역의 모든 마을에 대한 정기적인 모니터링 및 진단·관리시스템을 구축하여 인구감소시대에 따른 농촌지역의 한계화 실태를 파악하고 농촌지역정책의 합리적인 의사결정을 위한 기초자료로 활용한다. 관련 전문가 및 활동가 등이 행정과 연계하여 마을에 대한 순회, 실태파악, 모니터링을 진행을 통하여 마을의 인구, 자원, 역량, 공동체 활동 등에 대한 정기적인 조사를 바탕으로 데이터베이스(DB)를 구축하도록 한다. 이렇게 구축된 데이터베이스(DB)를 바탕으로 인구의 공동화(인구수, 고령인구 비율 등), 토지 및 경제기반의 공동화(휴경지 비율, 마을사업 추진 유무 등), 커뮤니티의 공동화(마을 잠재력(유아동학생 인구, 전입인구), 공동체 활력 정도, 인구 유입 가능성, 마을 주민 의지 등) 등의 농촌마을 진단 기준을 바탕으로 마을을 진단하도록 하고, 진단 결과에 맞춰 관련정책을 추진하는 등 관리체계를 구축·운영하도록 한다.³⁷⁾

둘째, 사전평가제도를 도입하여 농촌지역정책 대상지역(마을) 선정과 관련하여 합리적인 의사결정이 이루어지도록 한다. 예로, 사전평가 항목으로 ① 주민참여를 통해 예비계획서가 충실히 작성되었는지, ② 마을의 잠재력 및 잠재자원 등 여건에 부합하게 예비계획서가 작성되었는지, ③ 계획내용을 달성하기 위한 마을주민의 역량과 조직체계가 적절히 구축이 되었는지, ④ 마을육성의 역량별 단계를 밟아 마을사업 추진의 준비가 되어있는지, ⑤ 마을사업을 추진하기 위한 마을주민의 추진의지가 형성되었는지, 그리고 ⑥ 사업비 투자비용 대비 효과, 사업의 우선순위 등을 고려하여 사업 타당성이 있는지 등이 포함되도록 한다.³⁸⁾

셋째, 행정 및 민간영역 관련주체의 지속적인 역량강화와 함께 마을만들기 대상마을에 대한 마을발전계획 수립 및 각 단계에 해당하는 사업계획 수립 지원, 단계별 마을 육성을 위한 지속적인 사전 주민교육이 이루어져야 한다. 또한, 마을만들기사업 지방이양과 함께 지방정부의 관련 예산이 지속적으로 농촌지역정책 추진을 위해 확보되어야 하고, 현재 추진되고 있는 시·군 마을만들기지원센터의 설치 및 안정적인 정착, 그리고 시·군 행정시스템의 정비가 지속적으로 이루어져야 한다.

② 중간관리정책

중간관리정책은 농촌지역정책 추진의 중간단계의 정책으로 관련 정책 및 사업 추진의 중간모니터링(중간평가), 전문가 자문 및 컨설팅, 역량 단계별 교육 등이 추진되어야 한다.

우선, 중간모니터링은 농촌지역정책 추진의 중간평가로 ① 당초 사업계획(예비계획, 기본계획 등)의 내용이 예정대로 집행되고 있는지, ② 마을의 여건 및 마을주민의 역량이 어떻게 변화되었는지, ③ 마을사업 완료 후를 대비한 마을주민의 준비상황은 적절히 진행되고 있는지, ④ 사회적 여건 및 수요 변화에 따른 당초 사업계획이 적절한지 등을 평가(모니터링)하여 필요 시 사업의 내용을 재검토하고 수정·보완 후 진행하도록 한다.³⁹⁾ 또한, 관련정책 및 사업 추진의 문제점이 발견될 경우, 관련 전문가가 참여하는 전문가 자문 및 컨설팅을 진행하도록 하거나 극단적인 경우, 예로, 사업추진의 당위성이 상실되고 투자대비 성과의 기대가 극히 힘들다고 판단되는 경우에는 사업추진 중지 등에 대해 검토할 수 있는 제도적 기반을 마련하도록 한다.

37) 「조영제 외, 2018, 충남연구원 전략연구 2018-17」을 바탕으로 재정리

38) 「조영제 외, 2016, 충남연구원 전략연구 2016-11」을 바탕으로 재정리

39) 「조영제 외, 2016, 충남연구원 전략연구 2016-11」을 바탕으로 재정리

또한, 성공적인 사업 추진을 위해서는 역량 단계별 교육이 지속적으로 이루어져야 한다. 즉, 충청남도 마을만들기의 단계별 마을유형에 맞게 ‘일반마을’은 기존과 같이 마을학교 및 마을발전계획 수립을 지속적으로 추진하고, ‘새싹마을’은 소규모 사업 추진에 필요한 교육, ‘꽃마을’은 중·대규모 사업에 필요한 교육, 마지막 ‘열매마을’은 기존 사업을 통해 조성된 시설과 마을공동체 활성화에 필요한 교육을 추진하도록 한다.⁴⁰⁾

대상	일반마을	새싹마을	꽃마을	열매마을	
목표	• 주민통기방어 • 마을만들기 이해	• 전문지식함양 • 소규모사업 추진 역량강화	• 현장적용성 강화 • 중·대규모사업추진역량강화	• 지속가능성 강화 • 마을활성화·역량강화	
일반 리더	• 농어촌마을의 활동, 지역자원, 경영, 경영에 관한 이해	• 환경변화속에서 마을경영의 방향성 설정하고 실질적으로 마을발전계획 구성하여 공동체를 이끌어 나가는 리더의 모습 이해 • 공동체의사소통 • 공동관리 사례 • 농어촌마을과 마을경영 사례 • 문화프로그램유형 • 개발전략 /개발전략 • 마을발전 구성 • 경영지침활동 • 벤치마킹	• 지역변화 주도리더십 • 통가유형과 임파워먼트 • 리더십/비전수립 • 문화프로그램 기획요소/아이디어 도출/세부계획/운영방안 • 마을사업계획서 작성 • 경영주인역할/활용 • 마케팅 계획수립 • 홍보마케팅	- 일반마을 - 새싹마을 - 꽃마을 - 종합	
사업 리더	• 갈등이해 • 지역자원 이해 및 테마활동 • 농촌마을 경영이해 • 농어촌마을 경영이해	• 환경변화속에서 창의적 기획과 테마활동 • 마을사업 운영을 일으키고 공동체를 활성화하는 비즈니스 리더의 모습 • 사업별 활동 사례 • 농어촌마을 변화 방향성 • 벤치마킹 • 마을발전/구성/운영 전략 • 참여적 기획력 • 벤치마킹 • 경영요소별 • 마케팅 전략 이해	• 주민참여기반의 사업계획을 수립하고 타당성분석과 운영전략에 관한 전문성을 바탕으로 사업의 지속성을 확보하는 마을사업의 일반 모습	• 갈등관리 매뉴얼 • 조직구성 • 리더십과 조직적 갈등 관리 • 문화프로그램 기획서 작성 • 주민참여형 문화프로그램 • 사업관리 타당성 분석/사업운영 조직화 전략 • 지속적인 마을사업 유지방안/사후관리 • 경영가꾸기 실습 • 마을사업 홍보와 마케팅 계획 활용	- 일반마을 - 새싹마을 - 꽃마을 - 종합

자료 : 조영제 외, 2011, 충남연구원 전략과제연구 2011-04

〔그림 4-11〕 마을만들기 유형별 주민교육 프로그램 예시

③ 사후관리정책

사후관리정책은 농촌지역정책 추진완료 후 사업추진이 당초 목적에 맞게 잘 추진되었는지, 이후 효율적 운영·관리가 가능할 것인지 등을 판단하여 정책환류체계를 마련하는 사후단계의 정책으로 사후평가 및 사후관리제도, 단계별 마을 인증제도, 농촌재생사업 등을 추진하도록 한다.

우선, 사후평가는 관련사업 추진 완료 후 ① 당초 사업계획대로 제대로 집행되었는지, ② 집행완료 후 마을사업이 원활히 운영되고 있는지, ③ 하드웨어(H/W)시설이 적절히 활용되고

40) 「조영제 외, 2016, 충남연구원 전략연구 2016-11」을 바탕으로 재정리

관리되고 있는지, ④ 당초 사업의 목적이 달성되었는지, ⑤ 주민의 만족도가 향상되었는지 등을 평가하고 평가결과를 후속적인 마을사업 추진에 반영하도록 환류체계를 구축한다. 특히, 마을사업 투자결과 소기의 성과를 거두지 못하거나, 마을리더 및 운영주체의 무책임하고 의지가 낮은 경우에는 이후 마을사업의 대상마을 선정에 패널티를 부여하도록 한다.⁴¹⁾

둘째, 지속적인 단계별 마을육성의 효율적·체계적 관리를 위해 마을인증제도를 도입한다. 즉, 충청남도 마을만들기의 유형에 따라 마을의 역량에 맞는 단계를 인증해주고 관리하는 제도를 도입하여, 일정한 기준에 의해 마을의 역량을 평가하고 도지사 또는 시장·군수의 명의로 인증해 줌으로 인증서에 대한 신뢰와 위상을 제고하고, 정기적인 재평가를 통해 마을의 역량의 변화에 맞는 단계로 인증등급을 재조정하도록 한다. 인증된 마을에 대해서는 인증서를 수여하거나 팻말 또는 표지판을 세워 관리하는 방안도 검토해볼 수 있다.⁴²⁾



자료 : 조영제 외, 2016, 충남연구원 전략연구 2016-11

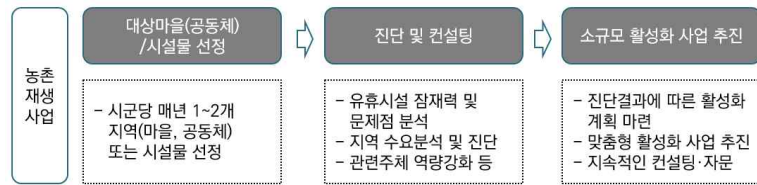
〔그림 4-12〕 농어촌마을의 다양한 인증 사례

셋째, 관련 정책 및 사업 추진에도 불구하고 침체된 지역(마을)이나 시설물, 마을의 과소화·고령화 등으로 인하여 발생하고 있는 빈집, 폐건물 등의 유휴시설물을 대상으로 농촌재생사업을 추진한다. 재정분권정책으로 인하여 지방으로 이양되는 마을만들기사업 예산을 바탕으로 지자체당 매년 1~2개의 유휴시설(또는 마을·공동체)을 선정하여 활성화를 목적으로 관련 주체의 역량강화를 위한 교육프로그램의 진행뿐만 아니라 해당 유휴시설이 갖는 잠재력과 지역의 수요를 분석하고 진단하는 컨설팅·연구 사업 등을 진행한다. 이를 바탕으로 유휴시설을 활용

41) 「조영제 외, 2016, 충남연구원 전략연구 2016-11」을 바탕으로 재정리

42) 「조영제 외, 2016, 충남연구원 전략연구 2016-11」을 바탕으로 재정리

하고 활성화시킬 수 있는 다양한 활동과 노력을 지원하는 소규모 사업을 추진하도록 한다.



[그림 4-13] 농촌재생사업 흐름도 예시

[표 4-5] 정책(사업) 추진 단계별 농촌지역정책 구상(안)

단계	목적	주요 세부정책
사전관리 정책	정책추진에 앞서 정책대상의 실태 관리 및 준비를 통한 합리적인 정책의사결정 지원	- 마을모니터링 및 관리시스템 - 데이터베이스 구축, 마을진단체계 마련 등 - 사전평가제도 : 합리적인 대상지역(마을) 선정 지원 - 관련주체 역량강화 및 추진체계 정비 - 마을발전계획 및 사업계획 지원, 예산확보 등
중간관리 정책	정책추진 중간단계에서 모니터링 및 지원	- 중간모니터링(중간평가) : 지속추진 검토 - 전문가 자문 및 컨설팅 - 역량 단계별 지속적인 교육
사후관리 정책	정책추진 완료 후 사후점검 및 정책환류체계 마련	- 사후평가 및 사후관리제도 - 인센티브 및 패널티 부여 등 - 단계별 마을인증제도 - 농촌재생사업 : 완료지구 활성화 - 침체된 지역(마을) 또는 유휴시설물 재생 도모

2. 농촌지역 재편 전략

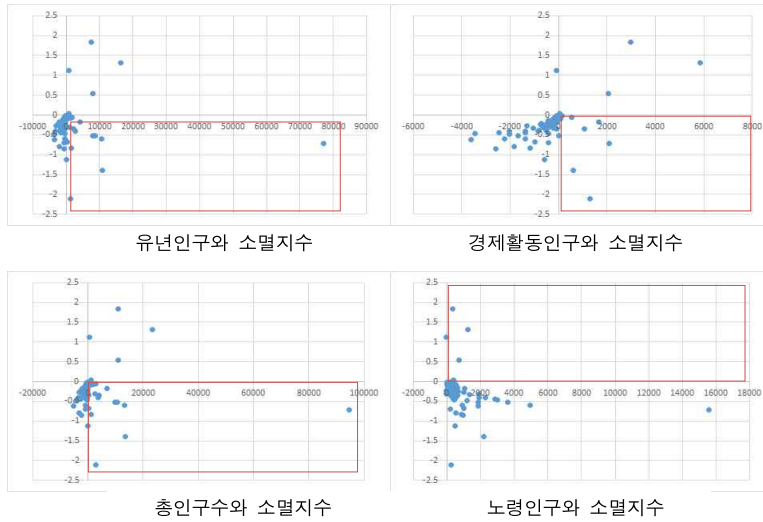
1) 소멸위험지역의 지속적 모니터링과 관리

충남 농촌지역의 소멸위험지역은 인구가 성장하고 있는 천안시와 아산시 및 북부권의 산업이 발전하여 최근까지 인구가 성장하거나 성장하고 있는 도시의 농촌지역에도 위험신호를 나타내고 있으며, 그 외 도시의 중심지역(시군청소재지 등)을 제외한 모든 농촌지역이 위험단계에 포함되고 있다.

그렇다면 어떻게 정책적 대응을 해야 할 것인가에 대해 소멸위험지수에 의한 분석은 대안 마련에 한계가 있다. 복지정책을 중심으로 추진하는 현정부나 이후의 복지가 매우 중요하게 다루어진다는 점에서 노령인구의 증가는 복지정책의 성공적 추진의 결과라고도 할 수 있으나, 노령인구가 증가하면 증가할수록 소멸위험지수는 낮아져 위험지역으로 분류되어 진다. 물론 여성복지정책도 있지만, 가장 활발히 활동하는 연령대인 가임여성의 선택은 삶의 질 향상, 기술의 발달 등 정보화 등에 따른 이동에 달린 것이다. 농촌지역의 읍면단위의 노령인구는 2011년 평균 2,268명에서 2019년 2,667명으로 연평균 2%씩 증가하였으나, 가임여성인 2011년 1,192명에서 2019년 1,086명으로 연평균 1.2%씩 감소하였다.

또한, 인구가 0명이 되는 것을 인구소멸로 본다면, 2019년을 기준으로 최근 8년간 연평균 인구변화율을 적용하면 2224년이 되어야 처음으로 인구 0명인 읍면동지역 나오는데, 이는 200년 뒤의 일이며, 소멸위험지수 변화를 보면 40년 후면 대부분의 지역이 소멸고위험지역이 될 것이다.

이러한 한 지수의 특성을 볼 때, 소멸위험지수의 수준이 어느 정도인지도 중요하지만, 변화한 지역의 변화 특성을 잘 살펴야 할 것이다. 우선 고령자가 많아졌는지, 가임여성이 줄었는지, 시군, 충남, 전국의 추세 등과 비교할 필요가 있다. 또한, 해당지역의 정주여건, 교육 및 산업과 환경 등 지역 전반에 대한 자료를 모니터링하여 그 원인을 찾는 것이 중요할 것이다.



(그림 4-14) 계층별 인구수변화와 소멸지수변화 비교

충남지역의 인구계층별(연령별) 인구수 변화와 소멸지수의 변화를 살펴보면, 그림과 같은 총인구수, 유년인구수, 경제활동인구수 증가와 소멸지수의 감소(소멸위험이 더 높아졌다는 것)는 서로 맞지 않는 현상이고, 노령인구수 감소와 소멸지수의 증감(소멸위험이 더 낮아졌다는 것)과는 서로 맞지 않는 등 예외지역이 발생하고 있다. 따라서, 소멸위험지수를 단순히 볼 것이 아니라 지역의 인구구조적 특성과 비교하여 해석하고 이에 맞는 대응을 모색해야 한다.

2) 농촌지역의 공간체계 재편

(1) 중심지 접근성 개선

전체지역에서 해당지역으로의 통행량의 합을 전체 통행량으로 나눈 값을 해당지역의 중심지수로 표시한다. 이는 타지역에 대한 해당지역의 영향력을 말하는 지수로 수치가 크면 클수록 영향력이 높아 통행의 중심지역이라 할 수 있다.

충남 농촌지역에서 가장 중심성지수가 낮은 지역은 금산 부리면이고, 3.0이상인 지역은 논산 동지역, 부여 부여읍, 천안 동지역이며, 1이상의 중심성지수값을 나타내는 지역이 주로 중심지역으로서 시군의 시군청소재지가 대표적으로 통행량에 의한 중심성지수가 높은 지역으로 분석되었다.

〈표 4-6〉 통행중심성지수별 해당지역(2018년)

통행 중심지수	지역	지역수
0.01미만	금산부리면	1
0.01~0.1	아산선장면, 아산송악면, 금산남일면, 서천문산면, 서산팔봉면, 천안수성면, 보령성주면, 논산월곡면, 당진대호지면, 부여옥산면, 예산대흥면, 보령청소면, 금산진산면, 서천판교면, 보령청라면, 천안성남면, 예산웅북면, 금산군북면, 예산대술면, 논산노성면, 공주신동면, 부여남면, 홍성결성면, 홍성홍동면, 홍성금마면, 홍성대성면, 보령남포면, 청양청남면, 공주의당면, 청양대치면, 서천서면, 청양화성면, 부여내산면, 청양남양면, 공주외당면, 태안고남면, 예산신양면, 홍성금마면, 서천화성면, 논산상월면, 공주탄천면, 공주반포면, 논산채운면, 서천서면, 청양화성면, 논산가야곡면, 금산북수면, 태안원북면, 천안입장면, 공주사곡면, 서천중천면, 서천비인면, 예산신암면, 부여중화면, 논산가야곡면, 금산북수면, 태안원북면, 천안입장면, 공주사곡면, 부여구룡면, 서산부석면, 논산성동면, 홍성은하면, 서천중천면, 부여초촌면, 공주우성면, 아산염치읍, 금산금성면, 서천기산면, 아산인주면, 당진면천면, 논산양촌면, 예산오가면, 천안풍세면, 금산남이면, 홍성구항면, 홍성서부면, 청양목면, 서천시조면, 홍성장곡면, 천안광덕면	76
0.1~0.5	청양비봉면, 보령주산면, 서산운산면, 아산둔포면, 부여세도면, 당진순성면, 보령주포면, 천안동면, 공주정안면, 천안북면, 부여석성면, 논산광석면, 태안이원면, 당진송산면, 예산봉산면, 서천마산면, 태안안면, 부여임천면, 당진석문면, 당진고대면, 보령미산면, 청양운곡면, 서산인지면, 천안목천읍, 서안고북면, 부여양화면, 공주이인면, 서산읍암면, 당진정미면, 서산고북면, 태안근흥면, 청양정산면, 계룡신도안면, 부여은산면, 태안남면, 천안성화읍, 논산부작면, 서산대산읍, 부여외산면, 공주유구읍, 서산성연면, 홍성갈산면, 예산광시면, 서천마서면, 예산덕산면, 천안병천면, 논산연산면, 아산영인면, 부여홍산면, 서산지곡면, 당진우강면, 논산은진면, 보령오천면, 당진신평면, 아산탕정면, 아산성거읍, 홍성광천읍, 아산읍북면, 천안직산읍, 예산삽교읍, 아산신창면, 계룡두마면, 보령주교면, 예산고덕면, 보령웅천읍, 금산추부면, 부여구암면, 서산해미면, 논산연무읍, 아산도고면, 계룡금암동, 당진합덕읍	71
0.5~1.0	서천한산면, 계룡읍사면, 논산강경읍, 아산배방읍, 당진송악읍	5
1.0~2.0	금산금산읍, 홍성홍북면, 아산동지역, 서천장항읍, 태안태안읍, 청양청양읍, 홍성홍성읍, 당진동지역	8
2.0~3.0	서천서천읍, 공주동지역, 서산동지역, 예산예산읍, 보령동지역	5
3.0이상	논산동지역, 부여부여읍, 천안동지역	3

통행중심성지수가 0.5이상인 지역을 중심으로 지역의 거점이 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 이들 지역이 지역의 거점으로서의 역할을 지속 수행할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

통행중심성을 볼 때, 서천은 한산면, 장항읍, 서천읍으로 구분되고 있으며, 논산은 강경읍과 동지역으로, 당진시는 송악읍과 동지역, 홍성은 홍성읍과 홍북면으로 통행중심성이 나누어진 다. 즉, 이들 지역은 시군의 절대적인 중심이 약하거나 지역개발 등으로 행정소재지와 지역의 발전이 이루어진 지역이다.

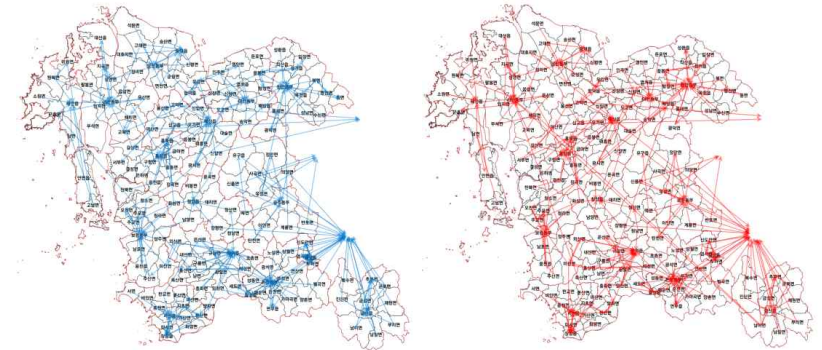
따라서, 시군 내에서 새로운 교통중심성을 갖는 지역에 대해 중심지역으로 자리매김할 수 있도록 기반 확충 및 특화를 통해 성장을 촉진할 필요가 있다.

천안, 아산, 당진 등 산업이 중심이 되어 발전하고 있는 지역에서는 농촌지역의 산업기술 접목 및 고도화를 통해 농촌지역의 자원과 적극 연계한다. 최근 첨단기술의 접목을 통해 스마트팜 등 새로운 발전 동력을 확충하고 있으며, 이를 통해 젊은 인재 유입이 이루어지고 있다. 단, 산업입지로 인해 지역의 갈등과 환경오염 문제가 발생하기도 하는데, 이를 적극적으로 대응하여 오염원 관리를 통해 지역의 발전과 산업의 육성을 함께 도모할 필요가 있다.

서천, 부여와 같은 통행중심성이 여러 곳에 발생하는 것은 주로 교통인프라가 구축됨에 따라 통행시간의 왜곡에서 발생하는 경우가 많다. 서천은 서해안고속도로와 공주서천간고속도로가 만나면서 IC가 분산되어 설치되었고, 부여 또한 기존 교통망과 부여IC와의 차이로 인해 교통패턴이 나누어지게 되었다. 이렇게 나누어진 교통패턴을 지역의 중심지역으로 유도하기 위해서는 IC 등과 같은 교통결절지와 중심지와의 접근성을 개선할 필요가 있다. 장기적으로는 지역의 발전축을 중심지에서 IC 방향으로 설정하고 시가지를 선형적으로 형성해 나가는 것이 필요하다.

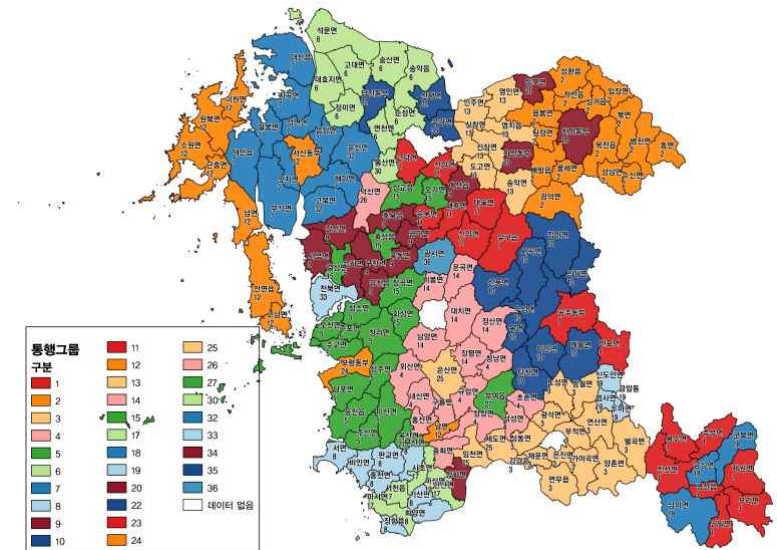
(2) 읍면 생활권 개편

지역의 유출통행 및 유입통행을 살펴보면 주요 이동패턴을 확인할 수 있다. 통행량의 5% 이상 발생하는 지역을 대상으로 이동패턴을 그려보면, 주요 결절지역이 나타난다. 주요결절지역과 밀접한 통행량을 보이는 지역을 중심으로 연계할 수 있다.



(그림 4-14) 유출통행량 5%이상

(그림 4-15) 유입통행량 5%이상



(그림 4-16) 통행량을 통한 지역 그룹

〈표 4-7〉 2020년 생활SOC사업 선정

시군	시설명	세부내용
천안시	천안행복 복합센터 건립	생활문화센터, 가족센터
	직산도서관 신축	공공도서관 (신축), 다함께돌봄센터
	천안시 중앙도서관 리모델링	공공도서관(리모델링), 생활문화센터
공주시	공주시 복합커뮤니티센터 건립	생활문화센터, 작은도서관, 국민체육센터(근린형)
보령시	보령시 가족센터 건립	다함께돌봄센터, 가족센터
	주교면 생활문화 플랫폼 조성	작은도서관, 생활문화센터
아산시	온양 원도심 문화복합시설	주거지주차장, 가족센터, 작은도서관
	모종복합커뮤니티센터 건립	생활문화센터, 작은도서관, 다함께돌봄센터
	배방복합커뮤니티센터 건립	국민체육센터(일반), 공공도서관, 다함께돌봄센터
	음봉복합문화센터 건립	공공도서관, 다함께돌봄센터, 주거지주차장
서산시	서산시 가족센터 건립	가족센터, 다함께돌봄센터
	물빛 복합문화센터	작은도서관, 생활문화센터
논산시	상상이상 복합문화센터	공공도서관, 생활문화센터, 주거지주차장, 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터
	연무 복합 커뮤니티센터	국민체육센터, 생활문화센터, 다함께돌봄센터
당진시	수청초등학교 학교복합화시설	생활문화센터, 공공도서관, 국민체육센터(근린), 공동육아나눔터
	신평 토탈케어센터	생활문화센터, 국공립어린이집
서천군	서천 BRIDGE+ 복합센터 조성	작은도서관, 생활문화센터
청양군	청양군 가족문화센터 조성	가족센터, 다함께돌봄센터, 생활문화센터
홍성군	홍성군 건강생활·교통해소 센터 건립	건강생활지원센터, 주거지주차장
	홍성군 문화복합커뮤니티센터 건립	생활문화센터, 작은도서관
예산군	예산1100년 기념관 조성	국민체육센터, 생활문화센터, 다함께돌봄센터
태안군	태안군 복합문화센터	생활문화센터, 가족센터, 작은도서관

(2) 특화기능 강화

지역의 기능분석에서 활용한 서비스 사업체를 대상으로 지역별 LQ분석을 통해 지역별 특화 서비스가 도출된다. 이렇게 도출된 특화서비스를 보면 일부지역에서 특화서비스가 감소하고 있는데, 이러한 특화서비스의 감소는 지역의 경쟁력이 낮아지고 있다는 것으로 판단할 수 있다. LQ값이 1이상이면 해당지역의 해당서비스기능이 특화되었다고 보는데, 2010년과 2018년의 특화서비스 수를 비교하여 감소한 지역은 천안시동면, 천안시성환읍, 천안시임당면, 천안시동지역, 공주시동지역, 보령시오천면, 아산시인주면, 서산시부석면, 서산시운산면, 서산시해미면, 서산시동지역, 논산시연무읍, 논산시노성면, 논산시동지역, 당진시대호지면, 당진시정미

이동패턴을 볼 때, 특히 분리가 강한 지역은 당진, 서천, 부여, 금산 지역으로 통행패턴을 중심으로 읍면의 생활권을 통합하거나 기능을 연계하여 하나의 생활권이 형성되도록 함으로써 단일의 중심지 체계에서 다핵 중심지 체계 또는 중심지와 부 중심지의 계층체계를 형성하도록 도모하는 것이 지역의 균형적 발전을 도모하고 새로운 성장 거점을 조성할 수 있을 것이다.

3) 농촌지역의 기능 재편

(1) 기능 복합화

기능지수 분석에서 2010년에 5계층에서 4계층으로 상승한 13개 지역(천안시 성거읍, 아산시 탕정면, 아산시 음봉면, 아산시 둔포면, 아산시 신창면, 서산시 해미면, 당진시 합덕읍, 당진시 신평면, 서천군 장항읍, 청양군 청양읍, 홍성군 홍북읍, 예산군 덕산면, 태안군 안면읍)은 주로 도시개발 및 산업입지에 따라 계층 상승한 지역으로 판단된다. 이러한 지역은 기존에 제공되었던 기능을 지역의 기반시설 및 공공서비스 시설에 산업입지 및 도시개발에 따른 지역 수요 대응 서비스 확충을 기존 시설 증개축 및 유희시설의 활용 등 시설의 복합화 등을 통해 대응할 필요가 있다.

최근 생활SOC 복합화 사업의 경우, 지역의 기능 강화를 위해 적합한 사업으로 지역 정주환경 개선 및 삶의 질 향상을 위해 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 단, 이러한 시설이 지역의 여건 및 계층적 분석과 다르게 공급되는 현상도 있다. 따라서, 이러한 지역의 기능을 개선하는 공적 지원사업의 경우 지역의 종합적인 분석을 통해 우선순위가 결정되고 이를 지역의 서비스 확대와 발전을 도모하는 마중물 사업이 되도록 추진할 필요가 있다.

단, 이러한 기능적 시설에 있어서는 시설수도 중요하지만 시설의 수용가능 인원 및 서비스의 질 등이 매우 중요하다는 점에서 종합적인 접근이 필요하다.

면, 당진시순성면, 금산군부리면, 부여군규암면, 부여군구룡면, 부여군남면, 부여군충화면, 부여군양화면, 부여군임천면, 부여군세도면, 부여군초촌면, 서천군한산면, 서천군문산면, 청양군정산면, 홍성군은하면, 예산군예산읍, 예산군대술면, 예산군광시면 등이다. 이들 지역에 대해서는 지역의 특화서비스 내용을 통해 지역 여건을 고려한 강화 전략이 필요하다.

특화기능을 다시 확대하거나 증가시키기 위해서 농촌지역에 수립하는 읍면소재지별 발전전략에 해당 특화기능에 대한 여건을 검토하여 이를 재생시킬 수 있는 대안을 마련하도록 지원 하는 것이 필요하다. 지역재생 및 활성화를 위한 사업의 주요 대상이 축소된 특화기능에 집중 할 필요가 있다. 왜냐하면 기존에 특화되었던 지역으로서 그 기반이 노후 등 여건이 열악해 졌지만, 아직까지 기반이 존재하고 다시 리모델링이나 사업의 고도화 및 신기능과의 복합화를 통해 특화기능을 되살릴 수 있는 잠재력이 남아 있다는 점에서 주요 지역재생 대상으로 추진 할 필요가 있다.

(3) 서비스 연계

가장 많은 계층에 속하는 5계층의 주요 면지역은 그 기능이 감소하고 있어 상위 계층 즉 중심지에 매우 의존적인 형태로 기능지수값이나 통행패턴이 변화하고 고착화되었다. 이러한 형태는 결국 지속적으로 축소 및 소멸될 수 있는 지역으로의 악순환을 계속하게 된다는 것이다. 이를 개선하기 위해서는 2가지의 서비스 연계 방안을 모색할 수 있다.

우선 첫 번째는 5계층의 주변 지역과 비교를 통해 상대적으로 우위에 있는 지역을 중심으로 연계체계를 구축하는 것이다. 상대적 우위 지역에 생활SOC를 공급하고, 이를 주변 지역과 연계하여 하나의 생활권으로 형성시키는 전략이다.

두 번째는 신 기능의 도입과 함께 주변 지역을 연계하는 전략이다. 이것은 해당지역에 외부에서의 특별한 사업을 추진하면서 이를 연계하여 지역에 필요한 생활SOC를 공급하고 지역의 통합적으로 연계할 수 있는 새로운 거점을 조성하면서 생활권을 형성하는 것이다.

이를 위해서는 지역간 이동의 편의를 제공해야 한다. 따라서 기존 대중교통서비스 즉, 버스 체계에서 수요대응형교통수단(DRT)을 도입하여야 한다. 현재의 수요대응형교통수단은 대부분은 시군의 중심지로의 연결을 중심으로 하고 있으나, 제안하는 내용은 새롭게 생활권을 형성하고자 하는 지역간의 DRT 도입이 필요하다. 이는 시군중심지에서의 서비스공급을 대체한다는 것에서 새롭게 형성하는 거점에 해당 기능을 대체할 수 있는 시설의 공급이 함께 필요하

다. 그러나 현실적으로 추가적인 서비스 공급에는 한계가 있는 지역이라는 점에서 새롭게 사업 추진 및 외부 유동인구 등을 활용한 여가문화 및 문화관광 활동과 연계하는 것이다.

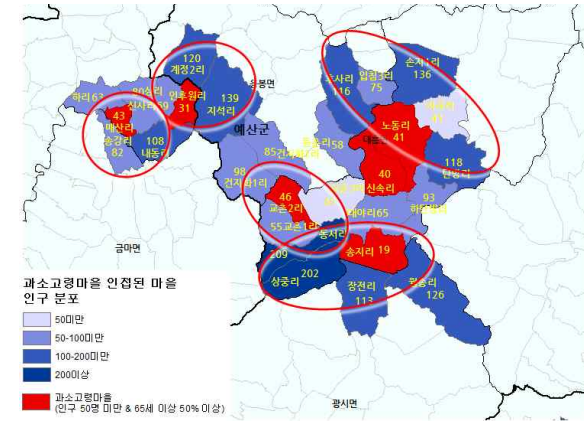
지역에서는 많은 유동인구 유입과 지역주민 여가활동을 위해 산책로 등 길 조성사업에 대한 수요가 많다. 이를 활용하여 금강 등 다양한 경관을 통행 관광객 유치 및 지역 활성화를 위한 길 조성사업을 이들 지역을 연결하는 산책로와 이동동선에 조성하고, 다시 DRT 등을 이용하여 돌아갈 수 있는 연계서비스를 구축하여 2-3개 면지역이 하나의 생활권으로 형성될 수 있도록 유도하는 방식이다.

이러한 방식은 부여나 서천의 금강변 면지역을 중심으로 연계할 수 있는 방안이라고 생각된다. 또한, 당진 등 천주교순례 등 길조성사업이 잘 조성된 지역을 중심으로 농촌지역을 연계하여 하나의 생활권으로 육성하는 시도가 필요하다.

3. 농촌지역 마을(행정리)차원의 대응전략

마을(행정리) 차원의 공간 및 기능 재편	1. 과소고령마을에 인접된 활성화된 마을과의 재편 정책 2. 작은거점 발굴을 통한 공간 및 기능 재편 정책 3. 중간거점 기능 강화 정책
마을소멸지수 개발 및 배후마을 연구사업 추진	1. 충남 마을(행정리) 차원의 마을소멸지수 개발 및 관리 2. 과소고령마을과 한계마을에 대한 연구. 사업 추진
마을(행정리) 차원의 DB 구축 및 시계열 모니터링	1. 시군 차원의 대응 연구 2. 행정리 차원의 공간 기능 DB 구축 및 분석 3. 시계열 실거주 인구 조사 및 마을 모니터링 DB 구축

(그림 4-17) 마을 차원의 대응전략

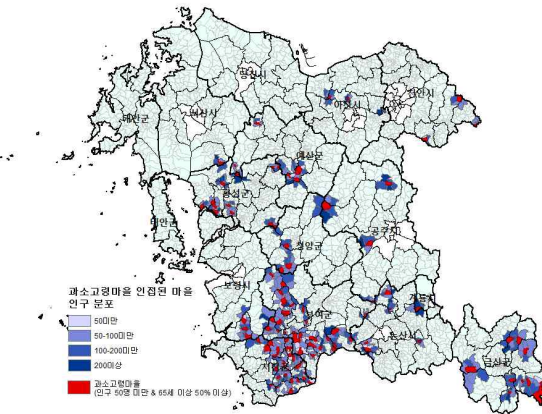


(그림 4-18) 과소고령마을에 인접된 마을과 연계 마을 도출(예)

1) 마을(행정리) 차원의 공간 및 기능 재편 전략

(1) 과소고령마을에 인접된 활성화된 마을과의 재편 정책

과소고령마을(붉은색)과 인접된 행정리를 분석하였고 인접된 행정리 중 활성화된 마을에 대해 도출하여 과소고령마을 - 활성화된 마을과 연계하여 기능적 재편 및 한계마을 정책을 추진할 필요가 있다. 본 연구에서는 예시로 과소고령마을에 인접된 행정리의 인구만을 분석하였으나, 본 연구를 추진하기 위해 과소고령마을의 진단(단계1), 과소고령마을에 필요한 기능을 분석(단계2), 인접된 마을 중 성장하고 있는 마을과의 공간적, 기능적, 행정적 재편 방안 등에 대한 시험적 연구가 필요할 것이다.



(그림 4-19) 2020년 과소고령마을에 인접된 마을의 인구분포

(2) 작은거점 발굴을 통한 공간 및 기능 재편 정책

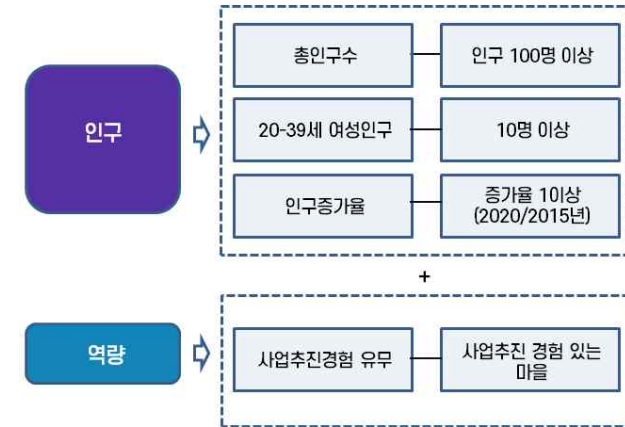
중심지 - 중간거점 - 작은거점 - 배후마을(과소고령마을, 소멸마을)에 이르는 정주체계 위계에 따라 중간거점 지역 발굴 및 기능강화를 통해 과소고령마을·소멸마을의 안정적 정주체계 확립을 가능하게 하여야 할 것이다. 중간거점 및 작은거점은 읍면소재지 뿐 아니라 마을만들기 사업을 추진한 마을(내발적 발전역량을 갖춘 마을)이면서 절대인구가 많고 인구가 증가되는 마을, 고령화율이 낮은 마을, 마을 역량이 높은 마을 등의 기준 등을 통해 발굴되어야 할 것이다. 중간거점은 교육, 교육, 문화, 보건, 상업 등의 물리적 시설뿐 아니라 커뮤니티의 연계를 통해 과소고령마을과 소멸마을에 활력을 불어넣을 사업도 연계하여 추진되어야 할 것이다. 보통 중간거점은 읍면소재지이며, 읍면소재지 이외의 작은거점 발굴하여 배후마을을 연계·지원 또는 공간 및 기능 재편 정책을 추진하여야 할 것이다.

예로 작은거점의 기준을 ‘인구’ 100명 이상 행정리, ‘20-39세 여성인구’ 10명 이상, ‘인구증가’, ‘사업추진 경험 있는 마을’ 4개 지표를 모두 만족하는 마을을 작은거점으로 도출하였다. 분석은 홍성군을 사례지역으로 도출하였고 사용데이터 및 지표의 임계치는 다음과 같다. 사업추진마을의 경우 홍성군 마을만들기지원센터를 통해 제공받았고, 홍성군 행정리 350개 마을 중 135개 마을이 사업추진 경험이 있었다.

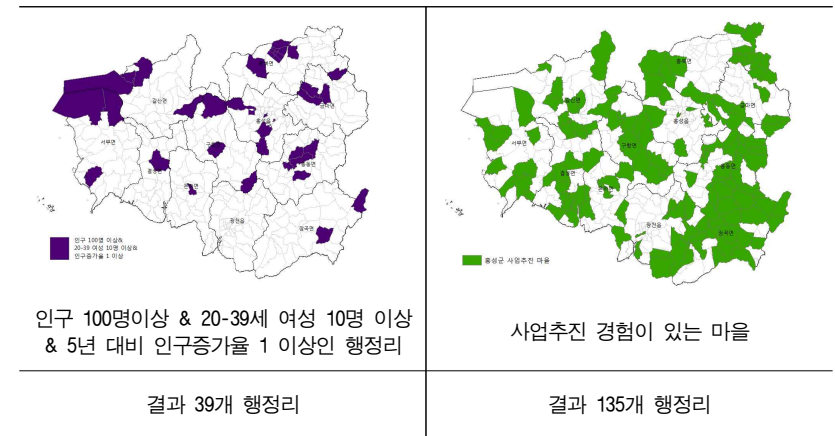
작은 거점 선정을 위한 예시는 인구와 역량만을 기준으로 설정하였으나, 추후 기준 설정 시 기초 인프라에 대한 분석과 정성적 역량 부분을 조사 한 후 최종적으로 선정되어야 할 것이다.

〈표 4-8〉 작은 거점 기준

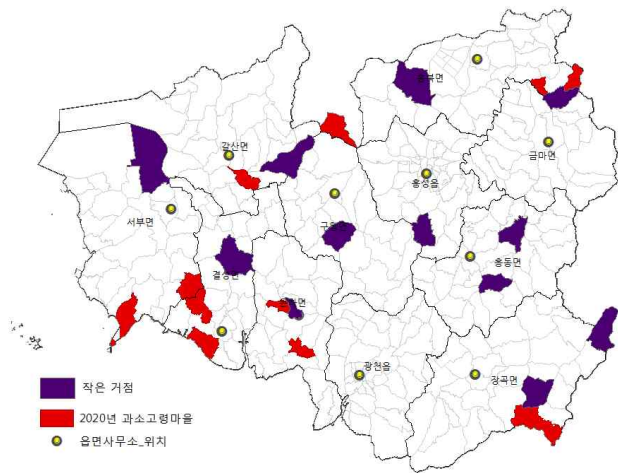
지표	기준	임계치	사용된 데이터
총인구	인구가 많을수록	인구 100명 이상 행정리	주민등록인구 2020년 2015년
20-39세 여성인구	많을수록	10명 이상 행정리	주민등록인구 2020년 2015년
인구 증가	증가할수록	1이상(2020년/2015년)	주민등록인구 2020년 2015년
사업추진마을	사업추진 여부	사업추진 유	홍성군 마을만들기지원센터



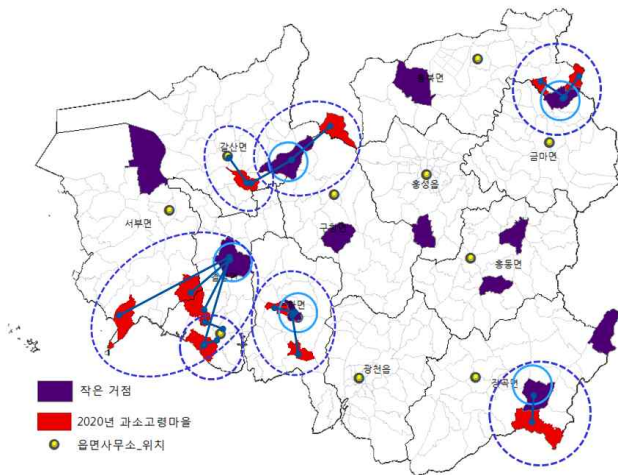
〔그림 4-20〕 작은 거점 기준 설정



〔그림 4-21〕 분석 과정



[그림 4-22] 작은 거점 분석 결과



[그림 4-23] 작은 거점과 배후마을

(3) 중간거점 기능 강화 정책

중간거점 지역은 보육, 교육, 문화, 보건, 상업 등의 물리적 시설이 입지된 기존의 읍면소재지이며, 중간거점 지역의 기능강화를 통해 배후마을의 안정적 정주체계 확립을 가능하게 하여야 할 것이다(농어촌의 읍면소재지는 정주체계 위계상(중심지-중간거점-배후마을) 중간거점에 해당된다).

인구감소시대의 읍면소재지 지방소멸지수 정도를 분석하여 농어촌 지역의 인구감소, 지방소멸의 현실을 파악하였다. 그 결과 농어촌마을의 경우 일반 행정리 마을 뿐 아니라 **읍면 소재지도 50% 이상 '소멸고위험'으로 도출되었다**. 읍면사무소가 입지된 소재지의 경우 **인구 집중 및 서비스 시설이 집중된 비교적 도시화가 진행된 마을임에도 불구하고 '소멸고위험' 지역이 56.5%(2020년)으로** 분류되어 농어촌마을의 소멸에 대한 심각성 인지, 소멸위기에 처한 위기 마을에 대한 정책적 지원, 법 제정 등의 **대응 정책이 추진되어야 한다**.

※ 분석. 읍면 소재지의 지방소멸지수 현황

- 읍면 소재지 161개 마을 중 2020년 91개 소재지 마을이 '소멸고위험' 마을로 도출
- '소멸위험진입' & '소멸고위험' 마을을 살펴보면 2020년 153개(95.0%) 소재지로 분석되어 많은 읍면소재지가 소멸위험을 내재하고 있는 것으로 나타남

〈표 4-9〉 읍면소재지 행정리의 지방소멸지수(2020)

읍면소재지 행정리		2020	
		마을 수(개)	비율
소멸위험 매우 낮음		4	2.5%
소멸위험보통		0	0.0%
주의단계		4	2.5%
소멸위험지역	소멸위험진입	62	38.5%
	소멸고위험	91	56.5%

2) 마을소멸지수 개발 및 배후마을 연구사업 추진

(1) 충남 마을(행정리) 차원의 마을소멸지수 개발 및 관리

본 연구는 기존의 지방소멸지수(이상호, 2016)를 사용하여 행정리 단위 마을소멸지수를 분석하였다. **분석한 결과** 지방소멸지수에 대한 분석 결과 전체 4,392개 행정리 중 3,123개 **약 71%가 ‘소멸고위험’ 마을에 해당되어** 소멸마을 도출에 대한 변별력이 매우 낮은 것으로 나타났다. 지방소멸지수의 마을에의 적용성 분석을 위한 **‘소멸고위험’ 마을의 인구 분포 분석**에서 인구 100명 이상 거주하는 행정리가 약 60%로 도출되어 지수의 적용성이 낮은 것으로 나타났다.

기존 연구에서 과소마을, 과소고령마을, 한계마을 등 소멸과 관련된 연구를 살펴보면 인구 50명 이하, 고령화 50% 이상, 20가구 이하 등의 기준들이 제시되고 있다.

그러나 ‘소멸고위험’ 마을 중 많은 마을이 인구 100명 이상 거주하는 것으로 나타나 지방소멸지수는 시군구와 읍면동 단위에서 소멸 단계를 분석하는 것은 유용하지만 행정리 단위의 소멸지수로 사용하기에는 한계가 있는 것으로 분석되었다. **농어촌마을에 적합한 지방소멸지수가 아닌 마을소멸지수 개발이 필요하다.**

지방소멸지수는 65세 이상 고령인구 수 대비 20~39세 여성인구 수로 정의되나 마을소멸지수의 경우 절대인구수, 인구감소비율, 귀농귀촌인구, 공동체 활력, 마을 역량 등에 대한 지표(자연적 인구, 사회적 인구, 경제적 활성화, 공동체 활성화) 등에 대한 다양한 분석을 통해 마을소멸에 적용성이 높은 지수 개발이 필요하다.

※ 지방소멸지수의 4가지 시나리오

- 지방소멸위험에 대한 판단기준은 한국고용정보원의 연구 준용
- 시나리오 1 : 기존에 통용되고 있는 기준 (20~39세 여성 인구 / 65세 이상 인구)
- 시나리오 2 : 가임연령 확대 (20~39세 → 20~44세)
- 시나리오 3 : 노인연령 축소 (65세 이상 → 70세 이상)
- 시나리오 4 : 가임연령 (20~39세 → 20~44세) 확대 및 노인연령 축소 (65세 이상 → 70세 이상)

자료 : 원광희, 채성주, 설영훈, 2020.9, 지방소멸위험지수의 기준은 과연 적합한가?, 충북연구원

(2) 과소고령마을과 한계마을, 소멸마을에 대한 연구·사업 추진

시계열분석에서 도출된 3개 연도 지속적 과소고령마을 18개 행정리와 3개 연도 지속적으로 고령화가 50% 이상인 81개 행정리에 대한 연구가 필요하다.

〈표 4-10〉 2010~2020년 과소고령 마을 현황

2010~2020년 과소고령마을 분포		구분	행정리
	논산시	채운면	장화리 장화3리
		군북면	두두리 두두3리
	금산군	진산면	오항리 오항2리
		남면	마정리 마정5리
	부여군	내산면	천보리 천보1리
		내산면	천보리 천보2리
		외산면	비암리 비암2리
		임천면	가신리 가신2리
		충화면	가화리 가화2리
		마산면	나궁리 은전리
	서천군	마산면	시선리 선동리
		마서면	산내리 원내리
		문산면	수암리 수암2리
		시초면	선암리 선암1리
		화양면	남성리 광생리
		화양면	장상리 진목리
	청양군	남양면	온암리 온암1리
	예산군	대흥면	송지리 송지리

〈표 4-11〉 2010~2020년 고령 마을 현황

2010~2020년 고령 마을 분포	구분	행정리 수
	공주시	5
	금산군	4
	논산시	2
	보령시	2
	부여군	23
	서천군	27
	예산군	4
	청양군	5
	태안군	3
	홍성군	6
	계	81

모니터링에 대해서는 본 연구원에서 2019년 진행한 ‘인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구’의 지표를 사용하여 사람의 공동화, 토지 및 경제 기반의 공동화, 공동체의 공동화의 대분류 12개 항목에 40개 마을 모니터링 지표를 활용하여 현장적용 연구가 필요하다.

〈표 4-12〉 마을 모니터링 항목

구분	항목	지표	
사람의 공동화 (P)	인구 (P1)	P1-1. 실 거주 인구	P1-2. 실거주 가구수
	인구구성 (P2)	P2-1. 영유아인구	P2-2. 초·중·고교생수
		P2-3. 생산가능인구(15-65세)	P2-4. 20-39세 여성수
		P2-5. 다문화가정 수	
	고령인구 (P3)	P3-1. 65세 이상 인구	P3-2. 75세 이상 인구
	인구변화 (P4)	P3-3. 독거노인수	
		P4-1. 귀농인/가구수	P4-2. 귀촌인/가구수
	인적자원 (P5)	P5-1. 인적자원	
	미래상(P5)	P6-1. 정주 만족도	P6-2. 마을소멸에 관한 의식
토지 및 경제기 반의 공동화 (L)	정주공간 (L1)	L1-1. 공가 및 폐가 수	L1-2. 미활용 유휴시설
		L1-3. 상수도 보급	
	접근성 (L2)	L2-1. 주요 교통 수단	L2-2. 대중교통 운행편/운행회수
		L2-3. 기타 커뮤니티 교통수단	
	경제기반 (L3)	L3-1. 농어가인구/농어가수	L3-2. 겸업농어가인구/농어가수
		L3-3. 주요 농어업 소득원(주요작목)	L3-4. 농외 소득원
		L3-5. 경작(어업)포기 농어가 수	L3-6. 농어업 조직 현황
L3-7. 기초생활수급자 현황			
공동체 의 공동화 (C)	마을 공동체 (C1)	C1-1. 마을공동체 조직	C1-2. 마을공동체 활동
		C1-3. 마을 기금·토지 현황	
	복지 문화 (C2)	C2-1. 마을회관·노인복지관 현황	C2-2. 보육교육시설 현황
		C2-3. 의료시설로의 접근성 (차량)	C2-4. 교육문화복지 프로그램 운영
	마을 사업 (C3)	C3-1. 마을만들기사업 추진 실적	C3-2. 마을사업 조직/법인 현황
		C3-3. 마을사업 관련 시설현황	

자료 : 조영제 외, 2019, 충남연구원, 인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구

과소고령마을의 경우 기존 한계마을 연구와 연계하여 수립된 공간 및 기능 재편의 관점에서 대응해야 한다. 앞의 기존 연구에서 제시된 바와 같이 ‘커뮤니티 연합 또는 통합형’, ‘행정구역 합병 또는 편입형’, ‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형’, ‘집단 이전 또는 일부 이전형’ 유형이 있으며, 공간적 재편의 유형은 거주지 이전 없는 공간적 재편으로 ‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형’, 거주지 이전을 수반하는 공간적 재편으로 ‘집단 이전 또는 일부 이전형’ 등으로 구분하여 실현 가능 여부에 대한 연구가 추진되어야 한다.

3) 마을(행정리) 차원의 DB 구축 및 시계열 모니터링

(1) 시군 차원의 대응 연구 필요

2010년, 2015년, 2020년 인구, 고령화, 청년여성, 지방소멸지수 등에 대한 시계열 분석을 결과 인구감소 및 고령화가 두드러졌으며, 대부분 행정리가 지방소멸 고위험군에 처해있는 실정이다. 이는 군급 지자체에만 해당되는 것이 아니라 시급에서도 나타나고 있다.

인구감소 및 지방소멸은 충남뿐 아니라 모든 지방중소도시가 동일하기에 국가적 차원에서 접근이 필요하지만, 최근 마을만들기 사업 지방이양 등과 관련하여 충청남도 차원의 인구감소시대에 대응한 정책을 마련하여 국가에 역제안하는 것이 필요하며, 시군의 마을 특성이 다르기에 시군 차원의 대응 연구가 필요하다.

인구감소에 따른 과소고령마을, 한계마을, 소멸마을은 단계적으로 전이되고 있기에 한계마을, 소멸마을에 이르기 전부터 시군 차원에서의 대응 연구가 필요하다.

앞의 인구 중심점 분석을 보면 수도권에 인접한 천안시와 아산시 방향으로 인구 무게 중심점이 이동하여 인구의 중심은 충남 북부에 쏠리고 있으며, 고령화는 충남 남부권으로 이동하고 있다. 이에 충청남도 차원에서의 대응보다는 기초지자체 차원에서의 대응이 필요하다.

(2) 행정리 차원의 공간 기능 DB 구축 및 분석

본 연구에서는 시계열분석을 통해 행정리 차원의 2010~2020년 과소고령마을과 2010~2020 고령화 50% 이상 마을을 도출하였다. 그러나 인구 및 가구뿐 아니라 인구감소 및 지방소멸 위기지역에 대한 행정리별 공간기능에 대한 분석이 필요하다.

물론 연구에서는 읍면동분석을 통해 공간 기능에 대한 분석과 재편방안에 대해 연구가 진행되었으나 인구감소와 지방소멸 등은 읍면동차원이 아닌 행정리 차원 즉, 소지역단위의 구체적 분석이 필요하다.

(3) 시계열 실거주 인구 조사 및 마을 모니터링 DB 구축

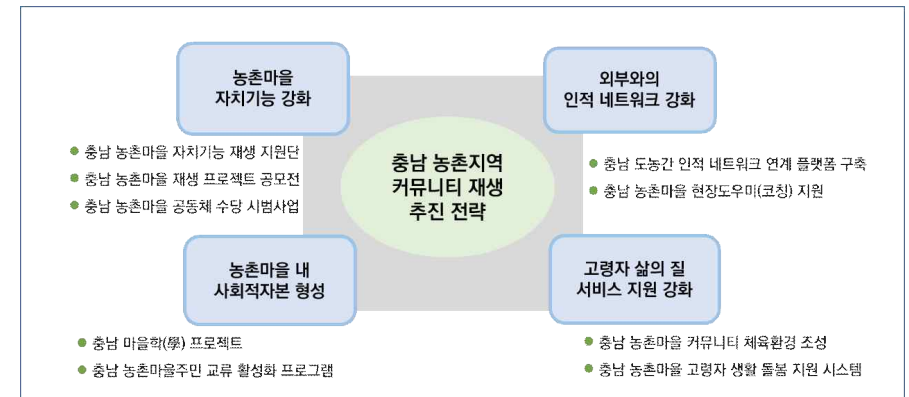
본 연구원에서는 2012년부터 한계마을(과소·고령마을 등 소멸의 위기에 처한 마을) 연구를 진행해왔다. 한계마을의 공간적 재편, 기능적 재편, 행정적 재편, 소멸에 대한 정책 틀을 제시

하였으나, 이에 대한 지자체의 관심 부족으로 연구의 실효성이 부족한 실정이다. 인구감소시대에 대응한 기초지자체의 농촌지역 정책으로 한계마을에 대한 연구, 사업추진 및 마을모니터링이 지속화되어야 할 것이다.

본 연구에서 인구 속성만을 분석하였으나, 마을 모니터링이 지속적으로 진행된다면 행정자료뿐 아니라 정성적 지표도 포함한 분석 등으로 다양한 공간기능 분석이 가능할 것이다. 또한 주민등록인구를 사용하여 농어촌의 실태를 제대로 반영하지 못하였기에 과소고령마을은 실제 거주하는 인구 조사, 마을 특성 조사에 대한 모니터링이 필요하다.

4. 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 전략

여기에서는 제3장 제2절에서 살펴 본 충남 농촌지역 재생을 위한 정책 수요 분석과 국내외 농촌지역 재생 관련 우수 정책사례 검토 결과를 바탕으로, 인구감소시대의 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 전략과 정책과제를 제시하고자 한다. 여기서 제시할 농촌지역 커뮤니티 재생 전략은 크게 '농촌마을 자치기능 강화 전략', '다양한 외부 주체들과의 인적 네트워크 강화 전략', '농촌마을 사회적자본(Social Capital) 형성 전략', '고령자 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 지원 강화 전략' 이다(그림4-26 참조).



[그림 4-24] 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 전략

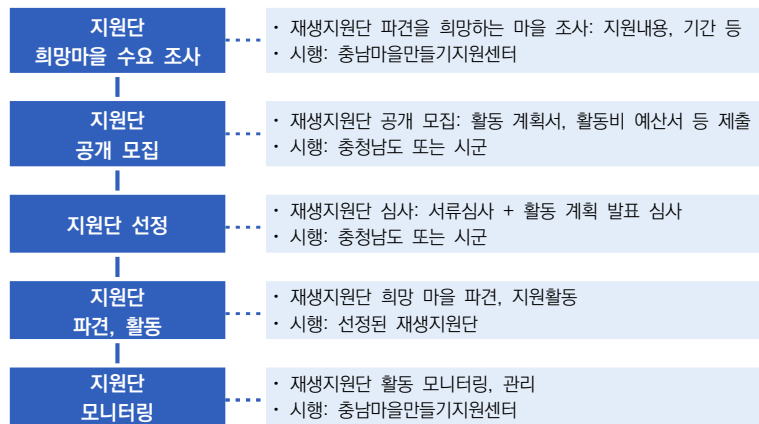
1) 농촌마을 자치기능 강화 전략

충남지역 대부분의 농촌마을은 커뮤니티(공동체) 유지와 마을 자치를 위한 가장 기본적인 조직인 '마을 총회(자치회, 대동계 등)'를 비롯하여 노인회, 부녀회, 청년회 등이 본연의 기능을 발휘하고 있지 못하거나, 조직자체가 와해될 위기에 놓여 있다. 무엇보다 이러한 마을 내 사회적 조직들이 탄탄한 조직력을 갖추고 다양한 활동을 펼치는 것이 농촌마을 자치기능 재생에 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 최근 우리사회의 경제적 불평등과 사회적 양극화가 심화되고 있는 가운데, 농촌지역(마을)에서도 저출산 고령화 문제, 도시와 농촌의 소득 격차 문제 등이

점점 불거지고 있다. “이러한 문제를 해결해 나갈 수 있는 실천적 단위가 농촌마을이며 이것이야말로 지금 시대의 농촌마을이 가지는 중요한 역할이라 할 수 있다. 그 이유는 농촌마을은 사회생활의 집합이자 경제활동의 기본 장소이기 때문이다. 농촌마을이 이런 중요한 역할을 하기 위한 전제 조건이 농촌마을의 공동체(커뮤니티)의 회복이다”(임현진·공석기, 2020)⁴³⁾.

농촌마을 자치기능 재생을 위한 정책과제로 ‘충청남도 농촌마을 자치기능 재생 지원단’⁴⁴⁾(이하 ‘자치기능 재생 지원단’)과 ‘충남 농촌마을 재생 프로젝트 공모전’(이하 ‘재생 프로젝트 공모전’), 및 ‘충남 농촌마을공동체수당’ 시범사업을 제안하고자 한다.

‘자치기능 재생 지원단’에서는 농촌지역 마을주민들 힘만으로는 회복하기 어려운 마을공동체(사회적 조직) 재생을 위해 다양한 활동을 지원해 주는 역할을 하는 것이다. 지원활동의 예로서는 마을 연간 활동계획 수립과 회계 지원, 마을 규약 정비, 마을 내 사회적 조직 활동 계획 수립 및 활동 지원 등을 들 수 있다. 이러한 지원활동을 통해 마을 총회, 노인회, 부녀회 등 사회적 조직들이 활성화됨에 따라, 마을 자치기능 재생은 물론 한계마을로의 진행을 막거나 그 속도를 늦출 수 있는 효과를 기대할 수 있다.



(그림 4-25) '자치기능 재생 지원단'추진 절차

43) 임현진·공석기(2020) '마을에 해답이 있다'. 진인진

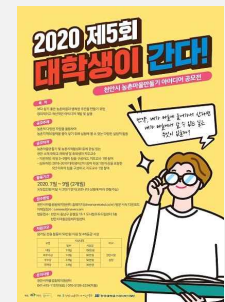
44) 유학열·이도경(2018) '충청남도 농촌마을 커뮤니티 활성화 전략 연구' 충남연구원 전략과제 참고 및 인용

‘자치기능 재생 지원단’ 추진은 충청남도 또는 시군에서 공모를 통해 모집하는 방식으로 하되, 농촌지역 개발사업, 주민역량강화 사업 등에 참여경험이 있는 민간 컨설팅회사, 대학, 공공연구소, 학회 등이 신청가능하다. ‘자치기능 재생 지원단’ 사업의 추진 절차는 ① 지원단 파견을 희망하는 농촌마을 수요 조사, ② 지원단 공개 모집, ③ 지원단 선정(서류심사 + 발표심사), ④ 지원단 해당 마을에 파견, 지원 활동 실시, ⑤ 지원단 활동 모니터링 및 관리 (그림 0-0 참고) 순이다. 본 사업의 추진은 충청남도 또는 시군이 시행하되 실제 사업의 운영은 충남마을만들기지원센터와 시군에 조직된 마을만들기지원센터와 협력하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

또한, 농촌마을 자치기능을 재생하기 위해서는 미래의 우리 지역을 이끌고 나갈 청년층이 농촌지역에 대한 관심을 높이고, 농촌지역에 대한 부정적 인식을 긍정적 인식으로 전환시켜 나가는 것도 중요하다. ‘재생 프로젝트 공모전’은 농촌마을과 충남지역 대학생(대학원생)간의 다양한 교류의 장을 마련함으로써, 농촌마을 자치기능 향상과 더불어 지역 대학생들에게 농촌 지역에서 본인들의 미래를 꿈 꿀 수 있는 기회를 제공하는 것이 목적이다. 물론 과거부터 일부 대학의 동아리가 중심이 되어 농촌일손돕기, 마을어르신 돌보기, 마을 청소 등의 활동을 해 오고 있으나, 그 활동의 폭과 깊이가 농촌마을 자치기능을 재생하기까지엔 미치지 못했다. 지역 대학생과 함께하는 ‘재생 프로젝트 공모전’은 농촌일손돕기와 같은 단순하고 일회성 프로젝트가 아닌, 저하되어 있는 농촌마을 자치기능을 회복 시켜 나가는 전략을 스스로 구상하고 실제로 실천해 나가는 것이다.

【참고 사례】 ‘대학생이 간다’

- 천안시 농촌마을만들기 아이디어 공모전 ‘대학생이 간다’ 사업은 천안시 마을공동체지원센터가 주관하는 사업으로 천안시 소재 대학생 및 교수가 참여하여 지역 농촌마을 활성화를 위해 다양한 활동을 하는 프로젝트임
- 2016년부터 시작된 본 프로젝트는 매년 공모방식으로 참가팀을 선정하고 있으며, 2020년에는 보다 살기 좋은 농촌마을과 주민의 행복 제고라는 주제로 추진할 예정임



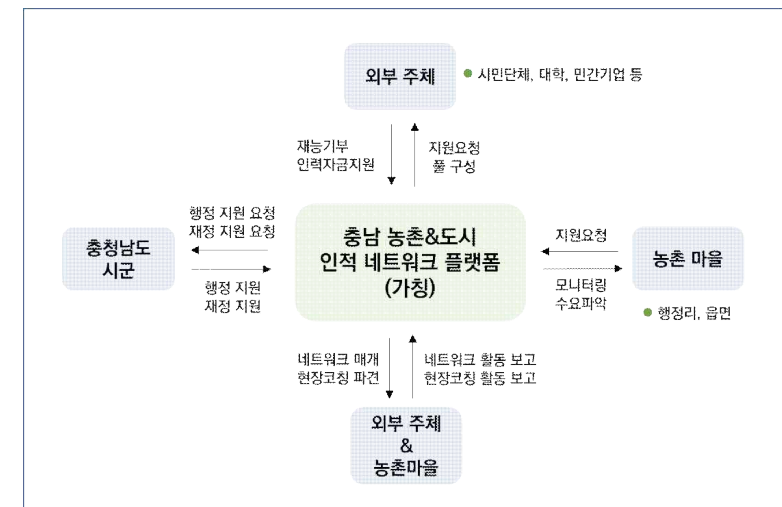
‘재생 프로젝트 공모전’은 공모 방식을 통해 실제 농촌마을을 대상으로 자치기능 회복 전략을 수립하고 세부 활동계획을 제출, 서류심사와 발표심사를 통해 프로젝트를 선정한다. 선정된 팀에 대해서는 활동비, 교통비 등을 지원하며 프로젝트 완료 후 성과발표회를 해당 마을 주민들과 함께 개최하는 것을 기본으로 한다.

농촌마을 공동체 활성화를 위한 또 하나의 방안으로 ‘마을공동체수당’ 시범사업⁴⁵⁾을 제안한다. 기존의 농촌마을개발사업은 중앙정부 또는 지방정부가 마련한 사업지침을 준수해야하며, 마을 내 인적역량의 부족에 따라 외부 용역사에 크게 의존함에 따라 농촌마을 현실과 동떨어진 마을계획 수립과 마을사업이 추진되어 왔다. 이러한 점들을 해결하기 위해 농촌마을의 다원적 역할을 존중하고, 마을자치 역량을 강화하고, 공동체 활동을 장려하기 위한 목적으로 ‘마을공동체수당’이 필요하다. 수당 지원의 전제조건으로는 주민조직도 정비, 마을규약 제정, 회계 및 기록관리 등 마을자치의 기본적인 시스템 정비를 요구한다.

2) 다양한 외부주체들과의 인적 네트워크 강화 전략

변함없이 지속되고 있는 농촌지역의 고령화, 과소화로 인해 본래 농촌지역(마을)이 가지고 있던 고유의 기능 저하는 물론 지역(마을) 재생을 위한 최소한의 회복(resilience) 능력조차 상실될 위기에 놓여 있다. 하지만 현실적으로 농촌지역(마을) 재생을 위해서 현재 거주하고 있는 지역주민들만의 힘과 노력만으로는 분명 한계가 있기에, 얼마만큼 외부의 다양한 주체들과 연계·협력 하느냐가 매우 중요하다. 2016년 유엔 헤비타트(Human Settlements Programme) III⁴⁶⁾에 채택된 주제 가운데 하나가 ‘도시와 농촌의 연계’이며 도시-농촌 상호 의존성과 관계 발전을 위한 10대 우선 분야를 선정하였다⁴⁷⁾. 또한 ‘신내발적 발전론(Neo-endogenous development)’에서도 농촌마을 재생을 위해서 지역주민이 주도가 되어 외부 주체들과의 연계 필요성을 강조하고 있다. 즉, 어느 지역에서든 내발적 힘과 외발(외부)적 힘이 공존하고 있으며, 항상 지역 외부와 상호작용 하고 있다. 여기서 중요한 것은 지역주민 스스로 내부 역량을

강화하는 것이며, 그러기 위해서는 외부 주체들과 주도적으로 연계하여 네트워크를 구축하는 것이 중요하다는 의미이다. 외부 주체들과의 연계·협력에 있어 중요한 것은 단기간, 일회성으로 끝나는 관계가 아닌 오랜 시간 동안 정기적 연계·협력 활동을 통해 지속적 관계를 맺는 것이다. 또한 일방적으로 외부 주체들에게 의존하는 형식이 아닌, 농촌지역 내외부 양 주체의 힘이 균형을 이룬 수평적 협력 관계를 유지하는 것도 간과할 수 없는 중요한 요소이다. 기존의 사례 대부분이 행정기관 또는 공공기관과 연계하는 사례가 많아 지속성이 단절되거나 연계·협력활동 내용 또한 농작업 돕기, 간단한 복지서비스 전달 등 단순한 내용이 많았다. 대학, 연구소, 시민단체, 민간기업 등 보다 다양한 민간영역의 주체들과의 연계·협력 관계를 맺는 것이 바람직하다.



(그림 4-26) 충남 농촌&도시 인적 네트워크 플랫폼(가칭) 구성도

외부와와의 인적네트워크 강화를 위한 정책과제로 ‘(가칭)충남 도농간 인적 네트워크 연계 플랫폼 사업(이하 ‘인적 네트워크 플랫폼’)과 농촌마을 또는 농촌주민들의 어려운 점을 현장에서 해결해 주는 ‘(가칭)충남 농촌마을 현장도우미 사업(이하 ‘농촌마을 현장도우미’)을 제안

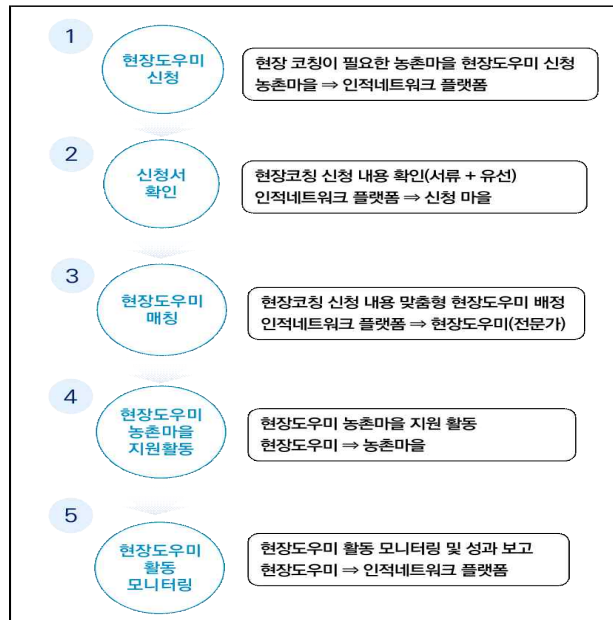
45) 구자인(2020), 民爲邦本 2020 상반기 통권 9호 ‘자치분권 시대의 농촌정책 방향과 제안’ 인용 및 참고함

46) 인간 주거문제를 중심으로 다루는 유엔기구임

47) 예를 들어 도시-농촌지역 간 산물, 서비스, 정보의 공간적 흐름, 도시-농촌지역간 이동성과 이주, 도시와 농촌의 균형 발전을 위한 지역공간계획, 도시-농촌 파트너십을 위한 거버넌스, 역량강화 등이 있음. 민위방본(民爲邦本) 2016년 상반기(통권 3호), 허남혁 ‘지속가능한 먹거리도시 정책 네트워크의 의의와 필요성’ 참고

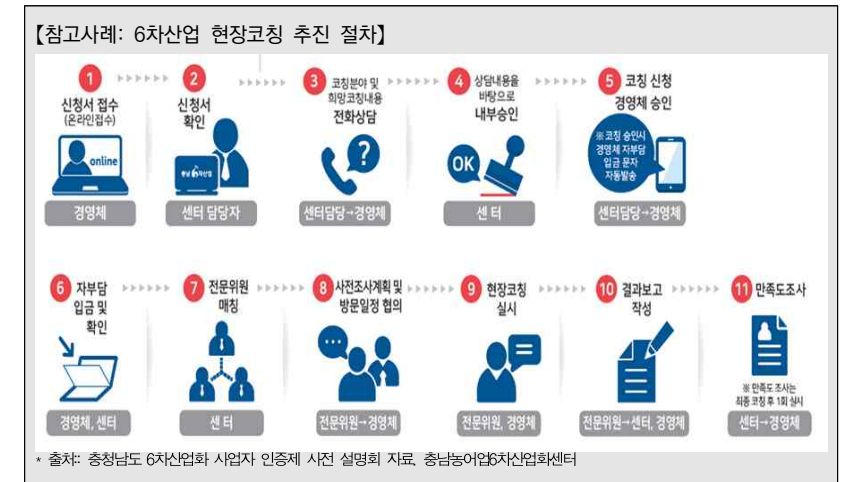
한다. '인적 네트워크 플랫폼' 사업은 농촌마을 자치운영, 마을개발사업, 마을행사 등 농촌마을에서 해결하기 어려운 것들을 외부 주체들과 연계하여 해결·지원해 주는 시스템이다. '인적 네트워크 플랫폼'의 역할은 농촌마을 또는 농촌주민이 필요로 하는 수요 파악, 외부 주체들의 지원 가능한 공급 파악, 도시-농촌 간의 수요-공급을 매개하는 것이다. 물론 여기에서도 도시 외부주체들의 일방적 지원이 아니, 도시-농촌의 상호의존형태의 연계, 교류를 원칙으로 한다. '인적 네트워크 플랫폼' 사업은 충남마을만들기지원센터가 시군 지원센터와 연계하여 그 기능을 수행할 수 있을 것이 가장 효율적이고 체계적 추진이 가능하다고 본다.

'농촌마을 현장도우미'는 앞에서 설명한 '인적 네트워크 플랫폼' 구축 사업의 핵심으로 농촌마을에서 실질적이며 전문적 자문에 대한 수요가 있을 시 관련 분야 전문가(또는 전문가 그룹)를 해당 농촌마을에 파견하여 현지에서 자문(코칭)해 주는 제도이다.



(그림 4-27) '농촌마을 현장도우미'사업 추진 절차

구체적으로 설명하면, 농촌마을 재생을 위해 전문적 자문이 필요할 시, 관련 분야 전문가(또는 전문가 그룹)를 해당 농촌마을에 파견하여 현지에서 자문(코칭)해 주는 제도이다. 현장 코칭 분야는 마을만들기, 마을자치, 마을조직 운영, 마을행사 기획, 마을주민 간 갈등, 자연재해 방지 등 농촌마을에서 발생할 수 있는 모든 영역이다.



(그림 4-28) '농촌마을 현장도우미'추진사례

한편, 마을개발사업 컨설팅, 농촌융복합산업(6차산업) 발굴 및 기획 등 상기의 현장코칭에서 해결되기 어려운 문제나 장기간 시간을 요하는 사안일 경우, 전남의 '마을로 내일로', 경북의 '도시청년시골파견제', 일본의 '지역부흥협력대' 사례처럼 농촌마을에 장기간 체류하면서 지원 하는 현장 밀착형 인적지원 사업에 대한 신규사업 도입도 적극 검토할 필요가 있다.

3) 농촌마을 내 사회적자본(Social Capital) 형성 전략⁴⁸⁾

농촌마을 자치기능 향상과 활성화를 위해서는 경제자본, 인적자본, 지역자원 등 다양한 요

48) 유학열·이도경(2018) '충청남도 농촌마을 커뮤니티 활성화 전략 연구' 충남연구원

소가 필요하지만, 주민들 간의 신뢰, 친밀한 교류, 자기 마을에 대한 애착 등 ‘사회적자본’ 또한 간과할 수 없는 중요한 요소이다. 현재의 농촌마을 커뮤니티가 붕괴되고, 자치능력이 저하되는 원인 가운데 하나가 농촌마을 내 ‘사회적자본’이 거의 소멸되었거나 형성될 여건을 갖추지 못하고 있기 때문이다. ‘사회적자본’이 농촌 지역사회의 활력을 증진시키고 효율성을 높여 농촌마을의 발전을 가져온다면 농촌지역 안에서 사회적자본의 형성은 농촌지역 재생을 위해서 매우 중요한 의미를 지닌다. “사회적자본은 사회적 관계 속에서 형성되는 사회적 산물이다. 따라서 농촌지역 사회적자본을 형성시키자면 지역사회 안에서 구성원 상호 간의 사회적 관계를 진작시키고 각종 사회집단을 활성화 시켜야한다(정기환 외, 2006)⁴⁹⁾”. 농촌마을 사회적자본이 형성되기 위해서는 무엇보다 마을주민들이 함께 교류할 수 있는 기회를 많이 제공하고, 마을에 대한 애착심, 자긍심을 갖게끔 해 주는 것이 필요하다. 또한 자기가 살고 있는 마을에 대한 애착심은 농촌마을 ‘사회적자본’ 형성에 큰 역할을 한다. 마을에 대한 애착심은 마을주민들이 얼마만큼 자기마을에 대해 알고 있으며 관심을 가지고 있는냐가 중요하다.

이러한 관점에서 농촌마을 사회적자본 형성을 위한 정책과제로, ‘충남 마을학(學)⁵⁰⁾ 프로젝트’와 ‘마을주민 교류 활성화 프로그램 개발(이하, ‘교류 활성화 프로그램’을 제안한다.

우선 ‘충남 마을학(學) 프로젝트’ 사업은 자기가 살고 있는 마을을 기존의 ‘마을자원 찾기’, ‘마을진단 지도 그리기’ 등의 수법 보다 구체적이고 면밀하게 알아가는 수법이다⁵¹⁾. ‘충남 마을학(學) 프로젝트’는 마을주민뿐만 아니라 외부 주체의 지원을 받으면서 자발적으로 마을에 존재하는 자연, 풍토, 문화 등을 조사, 분석한 후에 마을의 특성과 개성을 살린 자기마을만의 생활(문화)을 만들어 가는 과정이다. 즉 마을주민들이 마을의 자원들을 조사하면서 전통적인 생활양식과 지혜를 찾아내는 과정으로 이전과는 다른 보다 고차원적인 주민참여 방식이라 할 수 있다. 이러한 ‘충남 마을학(學) 프로젝트’는 농촌마을 커뮤니티 활성화는 물론 자기마을에 대한 소중함과 애착심을 심어 줄 수 있기에 ‘사회적자본’ 형성에 가장 실질적 효과를 얻을 수 있는 방안이 될 수 있다. 또한 ‘충남 마을학(學) 프로젝트’는 농촌마을이 간직하고 있는 자연 자원, 농업자원, 문화자원 등 예부터 전승되어 온 소중한 지역자원들을 발굴하고 보존, 보전,

계승하는 것으로 일명 ‘농촌마을 자원 아카이빙’ 구축 방안과 함께 검토해 필요가 있다.

【참고 사례: 지역과 대학연계 “마을학개론”】		
- 서울시 마을공동체종합지원센터는 대학과 지역사회의 연계를 통해 지역과 청년이 함께 교류하며 상생하고, 학생들이 마을에 대한 이해와 경험을 바탕으로 한 사회혁신인재로 성장할 수 있도록 “대학과 지역사회 연계사업”을 추진하고 있음		
대학명	강좌명	주요 내용
경희대	시민교육	현장 활동을 바탕으로 전통시장의 의의와 기능은 물론 구체적인 사안들과 쟁점을 이해, 해결방안 모색
연세대	마을학 개론	마을과 지역 커뮤니티는 어떤 것이며, 어떤 의미가 있는지 이해 해 나가는 과정
한국외국어대	대안미디어론	지역 커뮤니티 활동과 이론을 접목시켜 보고 지역 커뮤니티 활동에 직접 참여

한편 ‘교류 활성화 프로그램’은 농촌마을의 고령화, 과소화라는 현실과 농촌마을 내 주민들 간 교류할 수 있는 공간이 마을회관(노인회관), 마을마당(쉼터)으로 제한되어 있다는 점이 반영된 주민교류 프로그램 개발이 필요하다. 또한 코로나19 등 신종 바이러스의 영향으로 비대면, 사회적 거리가 요구되는 경우를 대비한 프로그램 개발도 시급하다. 주민 교류 프로그램(안)으로 ‘마을주민 생일잔치(월1회) 지원’, ‘마을주민 동아리 활동 지원’, ‘외부 주체들과 연계한 마을 공동 청소 지원’, ‘출향민과의 교류의 날’ 등을 예로 들 수 있다. 이러한 주민교류 프로그램은 앞에서 설명한 ‘자치기능 재생 지원단’과 ‘재생프로젝트 공모전’을 활용해서 개발, 추진하는 것이 효율적이며 지속성을 담보할 수 있다.

4) 고령자 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 지원 강화 전략

농촌마을에 거주하는 고령자들이 일상생활에서 겪는 어려운 점은 의료, 교통, 건강관리, 생활지원 등 다양하지만, 여기에서는 특히 고령자의 건강관리와 일상생활 서비스 지원에 초점을 맞추고자 한다.

농촌지역과 도시지역 간의 건강 불평등은 심각한 수준으로 순환기 질환의 유병률은 도시에 비해 농촌이 1.5배로 높으며 사망률은 2배 정도 높다. 또한 근골격계 질환과 만성질환 역시

49) 정기환·심계만·최정은(2006) ‘농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전’ 한국농촌경제연구원

50) ‘마을학’과 유사한 개념으로 ‘지역학’이 있음. 지역학이란 일정한 지역의 지리나 역사, 문화 따위를 종합적으로 연구하는 학문을 의미함. 여기서 제안하는 ‘마을학’ 또한 어느 마을의 역사, 문화, 자연 등 마을 내에 있는 마을자원들을 발굴하고 그 가치를 재조명하는 과정이라 할 수 있음

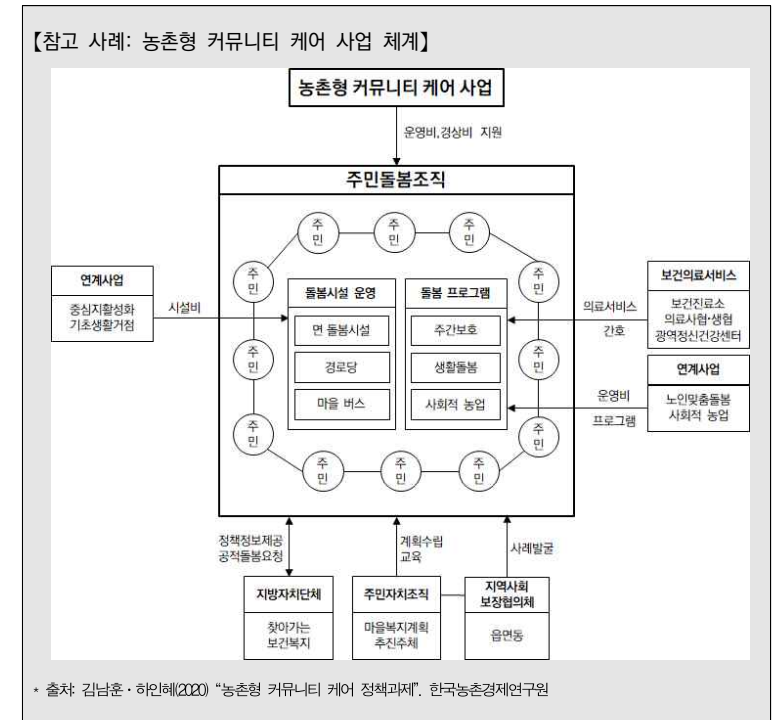
51) 마을학 관련 실천 사례는 부산연구원의 마을학 포럼, 성북구 마을학개론 교육 등이 있음

농촌이 도시보다 유병률과 사망률이 높다는 연구 결과가 있다(한국농촌경제연구원, 2019). 이에 농촌지역 고령자들의 건강 증진과 삶의 질 향상을 위해서는 농촌지역 특성에 맞는 체육환경 조성이 필요하다. 가구 간의 거리가 먼 농촌의 경우 규모가 큰 시설보다는 고령자들의 이동 수단과 능력을 고려하여 마을회관(경로당)을 활용한 소규모 체육시설 조성이 더 효과적일 수 있다. 한편, 대중교통의 불편과 함께 자가 운전이 불가능한 고령층에게 일상생활에 필요한 생필품을 구매하는 것조차 수월하지 않다. 이러한 어려움은 코로나19 영향에 따른 비대면사회로의 전환에 의해 더욱 심화되고 있어 특별한 대응책 마련이 필요하다. 이렇듯 “농촌지역에서 삶의 질이 개선되지 못하는 이유는 절대적인 복지 인프라의 부족도 있지만, 농촌생활 서비스가 필요한 농촌주민을 대상으로 다양한 미충족 생활 돌봄⁵²⁾ 서비스에서 그 원인을 찾을 수 있다”(황영모, 2020). 또한 “노인을 위한 생활 돌봄서비스를 강화하려면 농촌에서 청년 일자리와 연계한 정책을 활용해야 한다”고 주장하는 의견도 있다(황영모, 2019).

농촌지역 고령자의 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 지원 강화 전략으로 ‘농촌마을 커뮤니티 체육환경 조성(이하, ‘커뮤니티 체육환경 조성’) 과 ‘고령자 생활 돌봄 지원 시스템⁵³⁾’을 제안한다. ‘커뮤니티 체육환경 조성’은 우선 기존에 설치 또는 조성되어 있는 농촌마을 체육시설에 대한 종합적 점검을 실시하여, 기존 시설들이 고령자들이 이용하기에 적절한 위치, 적절한 기구들로 설치되어 있는 지 철저히 파악할 필요가 있다. 또한 고령자들이 일상생활 속에서 쉽게 이용할 수 있으며, 건강관리에 효과가 큰 체육환경 조성을 위해서 수요자 측면에서의 접근이 중요하다. 이러한 물리적인 체육환경 조성과 더불어 ‘농촌마을 커뮤니티 생활체육지도자 배치 사업’을 병행하는 것이 바람직하다. 이 사업은 충청남도 체육회와 시군 체육회와 협력하여 생활체육지도자 배치를 확대하고, 고령자 생활체육 관련 사회적기업 또는 협동조합을 육성, 지원할 필요가 있다. 또한 농촌마을에 원활한 생활체육 서비스 제공을 위해서는 체육계열이 있는 지역대학과 MOU 협약을 통해 사회봉사 또는 현장실습과정을 활용하는 것도 바람직하다.

한편 여기서 제안하는 ‘고령자 생활 돌봄 지원 시스템’은 농촌마을 고령자(고령세대)를 대상으로 필요한 생활용품, 소량의 식자재, 비상약품 등을 대량 구매하여 배달해 주는 서비스에

국한하지만, 법적으로 가능한 범위에서 행정업무 대행 서비스도 포함할 수 있다. 이 사업은 농촌에서 활동하는 협동조합, 사회적기업 및 자활기업 같은 사회적 경제조직은 물론 주민자치회 등 농촌 내부 주체들도 추진이 가능하리라 본다. 또한 이미 농촌마을에 이주해 온 귀농귀촌인, 지역 대학생 등도 개별적 참여가 가능하다. 실제 사업 추진에 있어서는 지역농협, 생협 및 민간 ‘마트(수퍼마켓)’ 등과의 연계협력이 필요하다. 이러한 ‘고령자 생활 돌봄 지원 시스템’을 총괄적으로 운영하는 방안은 앞서 제안한 ‘충남 도농간 인적 네트워크 연계 플랫폼 구축’과 연계하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.



(그림 4-29) 농촌형 커뮤니티 케어 추진사례

52) 황영모(2019)에 제시된 생활돌봄은 ‘장보기, 말벗, 이동지원, 세탁, 주택관리, 가전제품 이용 등 일상생활에서 반드시 필요하지만 개인이 쉽게 해결할 수 없는 사회서비스’임
53) 황영모가 ‘도농융합상생의 기본구상과 대응전략’ 전북연구원 기획연구에서 제안하고 있는 농촌 ‘생활돌봄 청년 일자리’ 내용을 참고함.

제5장 결 론

본 연구는 인구감소시대 지방소멸 위기 및 지방분권 등의 이슈에 대응한 충남도의 새로운 농촌지역정책을 구상하고 세부 추진전략을 마련하는 데에 목적이 있다.

이를 위하여 우선 관련 선행연구 및 정책동향을 고찰하였다. 인구감소시대 지방소멸 관련 선행연구로 인구감소 및 지방소멸 관련 실태를 분석하는 연구와 이에 대응하여 정책과제를 제시한 연구 등을 고찰하였고, 이를 바탕으로 선행연구에서 활용한 인구감소 및 지방소멸 관련 실태 분석방법을 참고하여 분석하되 실제 충남의 농촌지역인 읍면지역 수준에서 정주체계를 고려한 소멸 위기지역을 도출하여 실태를 파악하고, 선행연구에서 도출된 다양한 정책들이 충남에 적용가능한지를 검토하였다. 또한, 정책동향 고찰결과, 자치분권 정책 기조에 따라 지방의 자율성 증대와 함께 책임성이 강화되고 있으며 새로운 농촌지역정책 틀을 구상하고 구체적인 추진전략의 마련이 요구되고 있다는 점과, 인구감소시대 국토균형발전의 측면에서 집약적 도시공간의 형성과 함께 수요 맞춤형 생활서비스 제공을 위한 체계적인 정주체계 구축이 요구되고 있다는 시사점을 도출하였다.

또한, 충청남도 관련 현황에 대한 조사·분석을 실시하였다. 관련하여 우선, 충청남도의 농촌지역정책 관련 문제점을 분석하고 시사점을 도출하기 위해 충청남도 관련정책 추진현황 조사, 관련정책 추진 현장사례 조사, 관련주체의 의식분석 등을 진행하였다. 그 결과, ① 농촌지역정책의 가장 큰 이슈는 인구감소시대의 도래와 자치분권·지방의 자율성 강화, ② 충청남도 농촌지역정책의 가장 큰 문제는 관련 정책들의 부재와 역량 부족, ③ 충청남도 마을만들기 모형을 기반으로 여건변화에 대응한 개선된 모형개발 필요, ④ 인구감소시대에 대응하기 위해서는 안정적인 정주체계의 확립 등 재편정책 필요, ⑤ 중심거점지역과 배후마을을 연결하는 안정적인 정주체계 확립을 위한 모델 정립 필요 등의 시사점을 도출하였다.

둘째, 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 관련 정책 수요와 국내외 우수 정책사례를 분석하였다.

그 결과, 정책 수요로서는 마을만들기 활동의 지속적 지원, 농촌마을 커뮤니티 회복을 위한 지원, 중간지원 조직의 기능 확대 및 외부 주체들과의 연계 활동 강화 등이 요구되었으며, 국내의 우수 정책사례로부터는 민간영역 주체들과의 연계협력, 도시지역 청년층의 농촌지역 파견 등이 농촌지역 커뮤니티 재생을 위한 중요한 전략이라는 점이 도출되었다.

셋째, 충남 농촌지역의 공간 및 기능을 읍면단위로 분석하였다. 인구는 산업 및 도시개발이 이루어진 지역을 중심으로 성장하였고, 내륙 산간 및 남부지역의 중심의 소멸위험이 일부 산업 및 도시가 발달한 지역을 제외하고 충남 전 지역으로 확대되었다. 통행량은 자립기반이 약하면 약할수록 외부통행량비율이 높았으며, 교통접근성이 열악하여 기반이 약함에도 불구하고 자기지역 통행량이 높은 지역도 있었다. 통행량의 패턴에 따라 서산, 당진, 서천, 부여 등은 시군내에서도 여러 통행권으로 분리되거나, 지역개발로 인해 홍성과 예산 중간에 내포신도시를 중심으로 통행권이 형성하는 모습도 나타났다. 서비스분야 사업체 기능별로 5개의 분류로 구분되었으며, 지역의 계층구조에 따라 서비스의 입지강도(LQ)가 다르게 나타났고, 농촌지역에서의 계층분화는 적었다. 일부 중심지 역할을 수행하는 지역의 계층이 낮아졌다. 농촌지역이 기초생활서비스 시설별 접근성은 일상생활서비스는 접근성이 양호했으나, 문화 및 여가활동 등을 지원하는 서비스시설의 접근성은 열악한 것으로 나타났다.

넷째, 인구감소시대에 대응한 농촌지역 정책 구상을 위해 읍면동 차원의 분석 뿐 아니라 보다 소지역인 마을단위(행정리 단위)의 인구구조 및 특성을 분석하였다. 그 결과, 최근 10년간 농어촌마을의 인구감소 및 고령화가 심각하게 진행되고 있었으며 과소고령마을의 경우도 2010년 35개소, 2015년 66개, 2020년 111개로 2010년 대비 2020년에 3~4배 증가되었다. 또한 행정리 단위의 소멸위험지수 분석 결과 소멸고위험 행정리가 2020년 72.0%(3,157개), 소멸위험지역 행정리(소멸고위험+소멸위험진입)는 2020년 90.7%(3,978개)로 거의 모든 행정리가 소멸위험지역에 해당되어 소멸위험지역 선정의 변별력이 낮아 정책 추진 시 어려움이 있기에 마을단위의 소멸위험지수에 대한 지표 설정 검토가 필요하다는 시사점을 도출하였다.

이상의 연구를 바탕으로 충청남도 농촌지역정책을 구상하고 추진전략을 마련하였다. 우선, 농촌지역정책 추진 기본방향으로 인구감소시대 등에 대응하여 안정적인 정주체계 확립, 자치분권정책에 따른 지방정부 실정에 맞는 다양한 정책대안 발굴, 지방의 자율성 강화에 따른 책임성 담보를 위한 지방정부의 역량강화 도모, 과소화·고령화로 쇠퇴된 농촌지역에 대한 맞춤형

형 재생방안 마련, 여건변화에 대응한 새로운 재편방안(기능적·행정적·공간적) 마련 등 다섯가지를 제시하였다. 또한, 농촌지역정책 추진 기본전략으로 첫째, 정주체계상 위계별 정책 추진 전략으로 주체계상의 위계를 크게 ‘중심지’ - ‘중간거점’ - ‘작은거점’, ‘일반마을’의 4가지로 구분하여, 중심성과 기능성 계층은 ‘중심지’로 육성하고 기타 읍면소재지를 중심으로 ‘중간거점’을 육성하되, 일반마을 중에서 계층이 높은 지역을 중심으로 ‘작은거점’을 육성하도록 하는 전략을 제시하였다. 둘째, 지역(마을) 역량별 정책구상으로 지역(마을) 역량별 정책구상은 기본적으로 현재 추진되고 있는 충청남도 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’의 틀을 준용하되, 자치분권정책으로 인한 마을만들기사업 지방이양에 대응하여 새로운 마을의 지속적인 발굴·육성, 이미 육성되었으나 활성화되지 못한 마을, 아직 육성되지 않았지만 내발적 발전역량이 한계에 달한 소외된 마을 등으로 정책영역을 구분하여 적극 대응하도록 하였다. 마지막으로, 정책(사업) 추진 단계별 정책구상으로, 정책(사업) 추진 단계별 정책구상은 자치분권정책에 따른 지방의 자율성 강화에 대응하여 지방정부의 역량강화의 측면에서 농촌지역정책을 사전관리정책, 중간관리정책, 사후관리정책으로 구분하여 추진하고 정책 환류체계를 구축하도록 하였다.

농촌지역 재편전략으로는 첫째, 소멸위험지역의 지속적 모니터링과 관리를 제안하였다. 인구에 의한 소멸위험지수를 통해 지역의 변화를 살펴보는 것은 유용하나, 소멸위험지수 변화의 원인이나 양상은 지역의 인구구조에 따라 차이가 발생한다. 세부적인 인구구조 특성을 파악하여 소멸위험에 대응한 정책을 개발해야 한다. 이에 소멸위험지수 및 인구구조적 특성을 지속적으로 모니터링하는 체계가 필요하다. 둘째, 농촌지역의 공간체계에 대한 재편방안을 제안하였다. 통행패턴을 고려한 생활권 개편을 통해 생활SOC시설 도입 및 복합화 등을 통해 효율적 정주서비스를 공급할 필요하고, 하나의 생활권 내에서의 수요대응형 교통서비스를 제공하고 생활권 내의 원활한 연결을 위한 기반 확충 및 정비를 통해 생활서비스 접근성을 향상시키도록 하여야 한다. 셋째, 농촌지역 기능적 재편방안을 제안하였다. 농촌지역에서의 지역기능 및 계층구조가 변화하는 주요 요인이 교통시설의 설치로 인한 접근성 향상이 중요하게 작용하여 도시개발 및 산업입지를 촉진하고 있기 때문이다. 충남에 많은 교통시설이 설치될 예정에 있기 때문에 이에 대응하여 농촌지역의 기능 강화를 위한 대안 마련이 필요하다. 이와 함께 귀농 귀촌 등 외부 유입 및 소득수준 향상으로 다양한 문화서비스에 대한 수요가 증가하고 있어 이를 담당할 수 있는 시설의 리모델링 및 복합화를 추진하여 지속적인 기능 강화 및 특화를

도모해야 할 것이다.

한편, 농촌지역 마을 행정리 차원의 대응전략으로는 다음과 같은 3가지 전략을 제안하였다. 첫째, 마을 차원의 공간 및 기능재편 전략으로 과소고령마을에 인접된 활성화된 마을과의 연계 재편 정책, 작은거점 발굴을 통한 공간 및 기능 재편 정책, 중간거점 기능 강화 정책이 추진되어야 한다. 둘째, 마을소멸지수 개발 및 배후마을 연구사업 추진 전략으로 충남 마을 차원의 마을소멸지수 개발 및 관리가 필요하고 과소고령마을과 한계마을에 대한 연구 및 사업 추진 정책이 필요하다. 마지막으로 마을 차원의 DB 구축 및 시계열 모니터링 전략으로 시군 차원의 대응 연구, 행정리 차원의 공간 기능 DB 구축 및 분석, 시계열 실거주 인구 조사 및 마을 모니터링 DB 구축 정책이 필요하다.

마지막, 충남 농촌지역 커뮤니티 재생 전략으로 ① 농촌마을 자치기능 강화, ② 외부 주체와의 인적 네트워크 강화, ③ 농촌마을 내 사회적자본 형성, ④ 고령자 삶의 질 서비스 지원 강화를 제시하였다. 이러한 전략을 추진하기 위한 주요 정책과제로 ‘충남 농촌마을 자치기능 재생지원단’, ‘충남 도농간 인적 네트워크 연계 플랫폼 구축’, ‘충남 마을학(學) 프로젝트’, ‘충남 농촌마을 커뮤니티 체육환경 조성’ 등을 제안하였다.

참 고 문 헌

- 구자인, 2020, '자치분권 시대의 농촌정책 방향과 제안' 『民爲邦本』 2020 상반기 통권 9호
- 구형수 외, 2016, 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 국토연구원
- 구형수, 2018, 저성장시대 소멸위기 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구, 국토연구원
- 구형수, 2019, 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략, 국가균형발전지원센터 개소 기념 국가 균형발전정책 세미나, pp23-34
- 국토계획연구원, 2019, 제5차 국토종합계획(안) 2020-2040
- 김광익, 2014, 인구감소기 읍면 중심의 농촌지역 정주체계 특성분석 및 정책과제, 국토연구원 2014-33
- 김기봉, 2016, 지방소멸의 시대, 삶의 질과 재생전략, 도시문제 통권577호, 행정공제회, pp16-19
- 김남훈·하인혜, 2020, 농촌형 커뮤니티 케어 정책 과제, 한국농촌경제연구원
- 김대식 외, 2010, 농촌마을단위의 정주환경진단지표 개발, 농촌계획 Vol.16, No.3, 27-41
- 김선배, 2016, 지방소멸 위기의 시대, 지역산업 정책의 방향, 도시문제 통권577호, 행정공제회, pp20-23
- 김수중 외(2002), 공동체란 무엇인가, 이학사
- 김순은, 2017, 저출산·고령사회의 인구감소와 지방소멸로 인한 대응책, 지방행정 Vol.66 No.759, 대한지방행정공제회, pp26-29
- 김정연 외, 2014, 농촌지역의 특성 분석 및 유형화 - 충청남도 읍·면지역을 중심으로 -, 한국 지역개발학회지 제26권 제1호, 한국지역개발학회, pp27-44
- 김철, 농촌의 새로운 활력창출을 위한 지역개발 정책 방향, 제24차 농어촌지역정책포럼 발표 자료, 한국농촌경제연구원, pp1-22
- 농림축산식품부, 2019, 2020년 농촌협약 시범도입 시군 선정계획
- 농어촌지역정책포럼, 2019, 제25차 농어촌지역정책포럼 자료집
- 농촌진흥청, 2016, 농촌마을 정주여건 현장조사 및 진단체계 개발, pp.15~73
- 민승규 외, 2007, 농촌의 신가치 창출을 위한 도농교류 활성화 방안, 삼성경제연구소.

- 박상우외, 2018, 인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구, 한국해양수산개발원
- 박상우외, 2018, 연안지역 인구감소 및 지역소멸 방지를 위한 지역 중심 대응방안 마련 시급, KMI동향분석, 한국해양수산개발원
- 박승규·김선기, 2016, 저출산·고령화에 의한 소멸지역 분석, 한국지방행정연구원
- 박진경·김상민, 2017, 인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구, 한국지방행정연구원
- 박진우·이태호, 2018, 농촌 과소화마을의 변화 분석, 24권 2호, 한국농촌계획학회지, pp.79~89
- 방세라, 2014, 농촌마을의 공동이용시설 활용실태조사를 통한 재생 전략, 한국농촌계획학회 춘계학술대회 논문집
- 서천군, 2017, 서천군 한계마을 실태분석 및 유형별 정책 대응방안
- 성주인 외, 2008, 국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원
- 성주인 외, 2016, 농어촌 상생협력기금 운영 및 활용방안 연구, 한국농촌경제연구원
- 성주인 외, 2013, 농어촌 정주공간의 변화와 정책과제(2/2차연도), 한국농촌경제연구원
- 성주인·채종현, 2012, 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제, 한국농촌경제연구원
- 송미령 외, 2017, 일본 지방창생 전략과 과소화마을 사례조사 출장보고서, 한국농촌경제연구원
- 송우경, 2018, 지방소멸에 대응한 핫카이드 종합발전계획의 특징과 시사점, 산업경제 2018년 11월, 산업연구원, pp58-67
- 송인하, 2010, 마을공동체운동의 성공조건과 과제, 지방자치연구, 제14집
- 심재현, 2018, 지방 소멸론을 넘어: 농촌 현실의 재인식과 미래 가능성 모색, 제24차 농어촌지역정책포럼 발표자료, 한국농촌경제연구원, pp23-40
- 심재현 외, 2017, 2018, 2019, 미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구(1, 2, 3차년도), 한국농촌경제연구원
- 엄성준·리신호·김숙중·정상숙, 2016, 한계마을 정량적 기준제시를 위한 마을공동체 활동 변화 분석 : 충청남도 부여군을 대상으로, 한국농촌계획학회지, 22권 3호, pp.119~129
- 엄형식·마상진, 2010, 유럽의 농촌지역 사회적기업 현황과 시사점, 한국농촌경제연구원
- 원광희, 채성주, 설영훈, 2020.9, 지방소멸위험지수의 기준은 과연 적합한가?, 충북연구원
- 유학열, 2008, 일본 농촌지역에 있어서의 지역재생사업의 실태 및 특징, 월간자치발전
- 유학열 외, 2018, 충청남도 농촌마을 커뮤니티 활성화 전략 연구, 충남연구원 전략연구
- 윤정미·김정하, 2014, 충남 기초 공간정보 구축 및 관리방안 연구 I - 마을차원의 기초공간데

이터 구축, 충남연구원

윤정미 · 김동한, 2017, 한계마을 특성분석 및 변화예측 : 충청남도를 사례지역으로, 한국지역 개발학회, pp.121~136

이계임 외, 2017, 정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안, 한국농촌경제연구원

이상립 외, 2018, 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의, 한국보건사회연구원

이상호, 2016, 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석, 한국고용정보원, pp.5-9

이수행, 2015, 경기도 농촌공동체 발전 사례 및 활성화 방안 연구, 경기연구원

이시형·김걸, 2018, 격자분석 기법을 활용한 공주시의 축소도시 사례 연구, 한국도시지리학회 지 제21권 3호, pp35-46

이정환 외, 2013, 농촌마을 리모델링사업 모니터링 및 발전방안 연구, 한국농어촌공사 농어촌 연구원

이정환, 2017, 인구감소와 지속가능한 지방만들기, 일본공간 21호 리뷰논문, 국민대학교 일본 학연구소, pp194-223

이종수, 2008, 한국사회와 공동체, 다산출판사

이창우, 2014, 농어촌 과소화마을의 정주여건 개선방안 연구, 농촌계획, vol.20, no.2, pp.91-102

익산시, 2019, 익산시 한계마을 실태분석 및 발전전략 수립 연구

임보영외, 2018, 지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략 - 일본의 사례를 중심으로 -, 공간과 사회 제28권 2호, 한국공간환경학회, pp45-70

임은진, 2010, 지속가능한 촌락에 대한 고찰: 충남 홍성 문당리 사례, 한국사진지리학회지

임현진 · 공석기, 2020, 마을에 해답이 있다, 진인진

자치분권위원회, 2018, 자치분권 종합계획(안)

정경희 외, 2014, 일본 한계취락의 인구감소 대책방안 사례연구, 한국주거학회논문집, 25(3)

정기환 · 문순철 · 민상기, 1999, 농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책, 한국농촌경제연구원

정기환 · 심재만 · 최경은, 2006, 농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전, 한국농촌경제연구원

정기환 외, 2006, 농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전, 한국농촌경제연구원

정원기, 2016, 한계촌락의 구조와 특성에 관한 연구 : 전남 고흥군을 사례로, 전남대학교

지남석·정승현, 2012, 공간구문론을 활용한 농촌중심지역 공간구조 비교 분석 - 충청남도 20 개 읍·면을 중심으로, 국토지리학회지 제46권 4호, 389-402

조영재 외, 2012, 충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 추진모형 및 실천전략, 충남연구원

조영재 · 윤정미 · 유학열 · 박경철 · 이관률 · 엄성준 · 김정하, 2013, 과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구, 충남연구원

조영재 외, 2014, 농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구, 충남연구원

조영재 · 사카시타아키히코 · 신동철, 2018, 한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 동향 연구, 한국농촌계획학회, pp.21~31

조영재 · 윤정미, 2018, 과소지역 농촌마을의 공간적 재편에 관한 정책사례 및 주민의식조사 연구, 충남연구원

조영재·윤정미·한승석, 2019, 인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 체계 구축 및 관리방안 연구, 충남연구원

조은상 외, 2018, 지역소멸 예방을 위한 사례조사, 한국직업능력개발원

조준범, 2009, 농어촌지역 마을단위 과소화(過疎化) 특성에 관한 연구 : 전남 장흥군을 중심으로, 한국지역개발학회지, 21권 3호, pp.163-182

조진희 외, 2015, 충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구, 대한토목학회, Vol.35 No.1, 203-215

지남석·정승현, 2012, 공간구문론을 활용한 농촌중심지역 공간구조 비교 분석 - 충청남도 20 개 읍·면을 중심으로 -, 국토지리학회지 제46권 4호, 국토지리학회, pp389-402

하동현, 2017, 인구감소시대의 지역활성화와 지방분권 - 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소 재로, 한국지방행정정보 제14권 제3호, pp1-27

하석건, 2018, 세계의 공유농업 : 프랑스 편(1) - 농민들의 농업유지협회(AMAP), 경기도 공유 농업 전담기업 싸쿱 홈페이지(https://www.sacoop.kr/cs/notice_view/11)

한국고용정보원, 2018, 고용동향브리프

한국농촌경제연구원, 2018, 제24차 농어촌지역정책포럼 자료집

한국지방행정연구원, 2016, 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안, 정책연구 2016-18

허문구·송하율, 2017, 인구고령화를 극복하는 지역들, 성장 원천은 무엇인가?, 산업경제이슈 제18호, 산업연구원

황영모, 2019, 농촌지역 생활돌봄과 청년일자리 정책방안, 전북연구원

<http://www.reseau-amap.org/>

<http://www.farmtoschool.org/>

<https://farmtoschoolcensus.fns.usda.gov/>

Morris, G. R., 2012, Leading Communities: Community-led Development in England's Small Towns: the Market Towns Initiative, in Commonwealth Journal of Local Governance, pp.33-52.

林直樹(2010) 외 『철퇴의 농촌계획』 학예출판사

유학열(2004), 山間地域における住民活力の評価に関する考察, 일본농촌계획학회지

NILNUMA Shiori(2009), "Considerations on the Maintenance of Village Functions and the Sustainability of Residents' Daily Lives at "Marginal Settlements", E-Journal GEO Vol.4(1)

磯野巧(2013), "農山村地域における集落機能の存続基盤", 地域研究年報 35

大森けんいち, 2005, 集落消滅の社会的損失, 農業と経済, 第71卷3号, pp.25-34

大西隆 외(2011), 『集落再生』, きょうせい

大野晃, 2005, 限界集落—その実体が問いかけるもの, 農業と経済, 第71卷3号, pp.5-13

山下祐介(2013), 『限界集落の眞實』, ちくば新書

小田切徳美, 2009, 農山村再生—「限界集落」をこえて, 岩波書店

高野和良, 2005, 「限界集落」過疎地域の生活と国土資源の持続性—極小化する家族と農山村高齢化の現状, 農業と経済, 第71卷3号, pp.14-24

農村開発委員会, 2003, 平成14年農村集落組織づくり支援検討調査報告書

林直樹 外, 2010, 撤退の農村計画—過疎地域からはじまる戦略的再編, 學芸出版社

福与徳文, 2011, 地域社會の機能と再生—農村社會計畫論, 日本經濟評論社

守田秀則, 2008, 條件不利地域における集落再編の課題と方策, 農村計畫學會日韓セミナー, 2008年11月

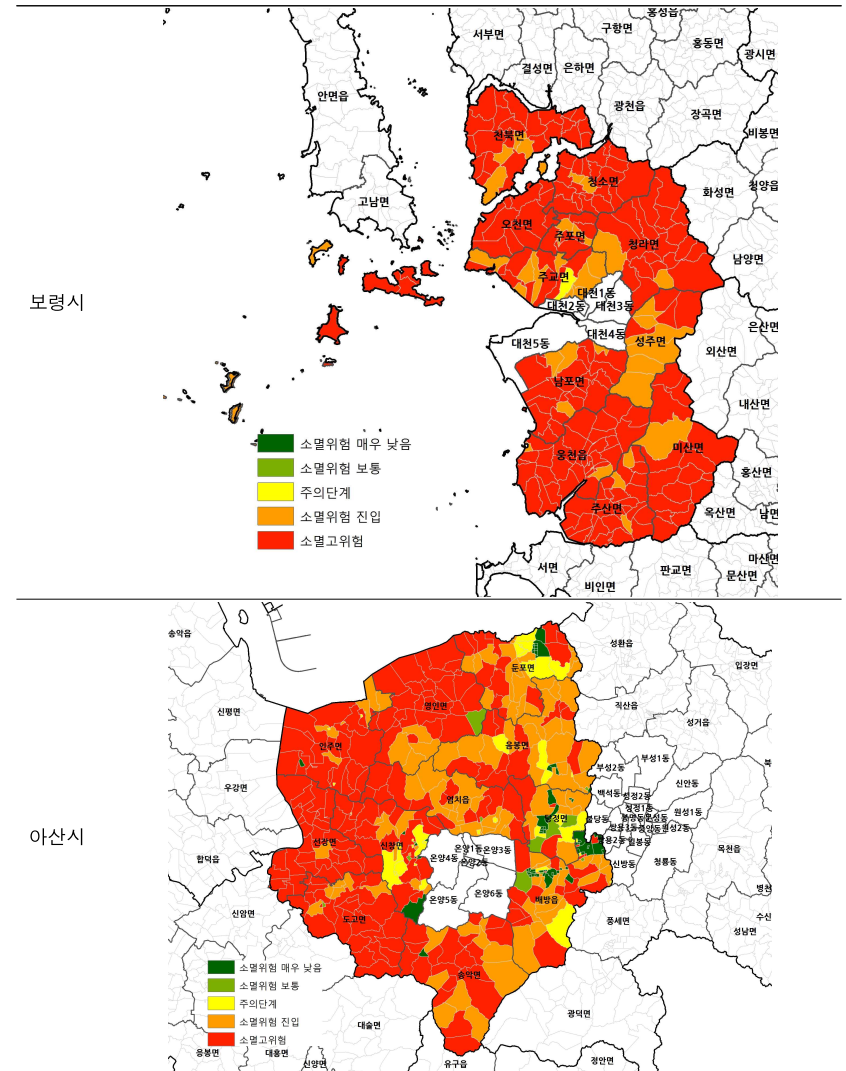
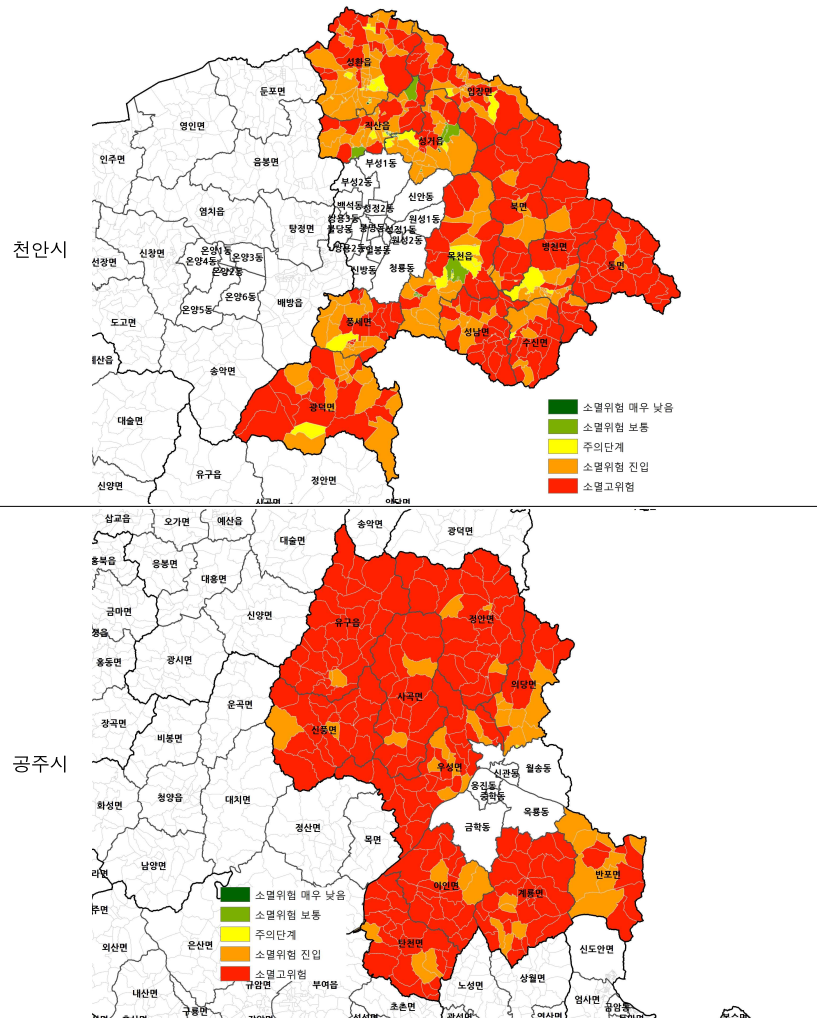
Kuwabara Yoshiki (2016) 「地域サポート人材事業に関する研究の動向と展望」

Tsakamoto Takayuki (2011) 「地域外部人材誘致配置施策の展開に関する報告」

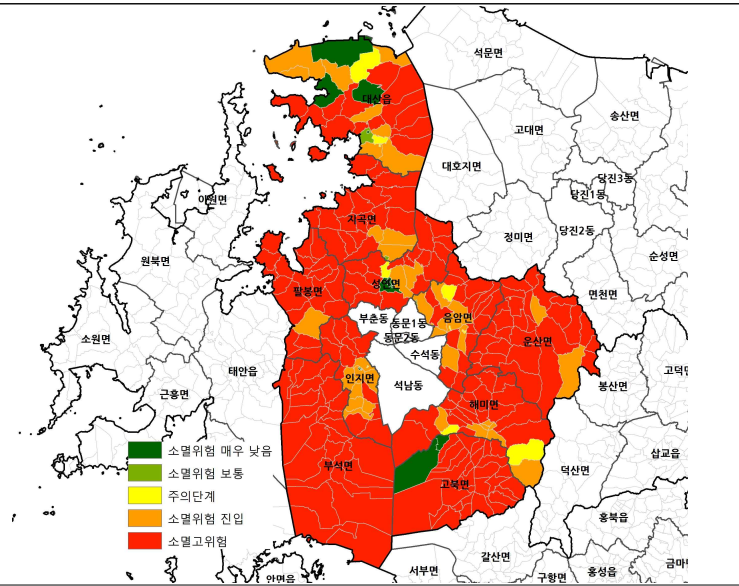
<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/03/308220/>

<https://www.princescountrysidefund.org.uk/>

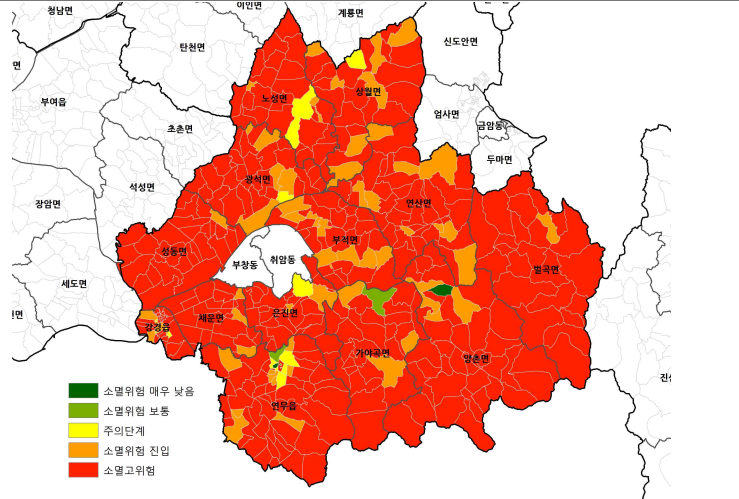
부록. 시군 행정리의 2020년 지방소멸위험지수



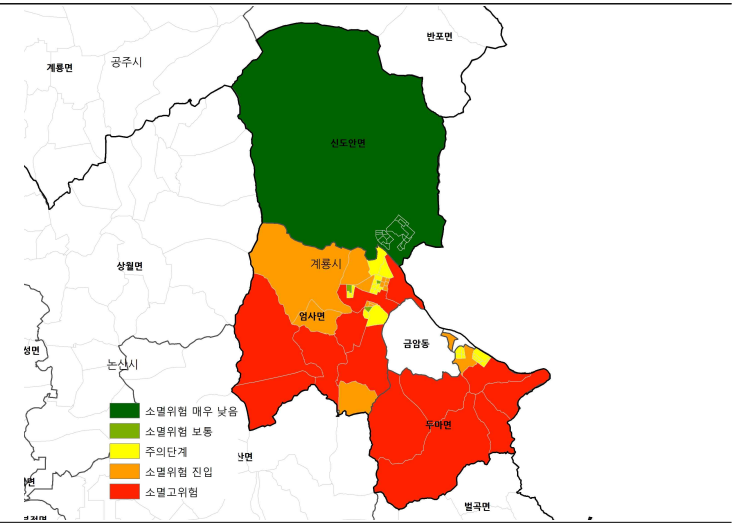
서산시



논산시



계룡시



당진시

