

# 농촌의 현실 진단과 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 과제

송미령 연구위원 · 성주인 전문연구원  
(한국농촌경제연구원)

## 1. 도입

### □ 논의의 배경과 목적

- 그간 추진된 ‘농촌정책’은 절대적으로 부족하였던 농촌의 시설과 서비스 수준 등을 끌어올리는 데 기여하였음. 최근에는 물리적 시설 정비뿐만 아니라 지역 역량 강화와 주민참여 촉진 등을 위한 새로운 농촌정책의 필요와 가치가 강조됨.
- 이런 맥락에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’라는 정책 의제가 논의되고 있으며, 일부는 정책 사업화됨. ‘쾌적하고, 아름답고, 특색있는 지역공동체 (community)’를 목표로 설정하고 주민참여를 강조하는 것이 요체임.
- 그러나 과연 무엇이 ‘살기 좋은 농촌’인가에 대해서 개념 규정과 진단이 필요하고, 이전의 농촌정책과 뚜렷이 구분되는 새로운 전략을 확보하고 있는가에 대해서는 추가 논의가 필요함.
  - 이 화두를 계기로 거시적, 중장기적 관점에서 농촌을 둘러싼 여건을 진단해 보고 미래 농촌정책의 방향을 설정하는 기회로 삼을 필요가 있음.
- 이런 맥락에서 이 연구에서는 주로 다음의 내용을 다루고자 함.
  - 객관적 지표를 통해 농촌의 현실이 과연 어떠한지 진단하여 어떠한 곳이 살기 좋은 농촌인지 검토
  - 농촌 주민 및 도시민이 인식하는 살기 좋은 농촌이란 어떠한지 주관적인 인식 조사를 통해 확인하고 일리 객관적 현실 진단 결과와 대조해봄.
  - 농촌정책 추진에 귀감이 될 만한 관련 정책의 추진 사례를 검토하고 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 향후 과제를 도출함.

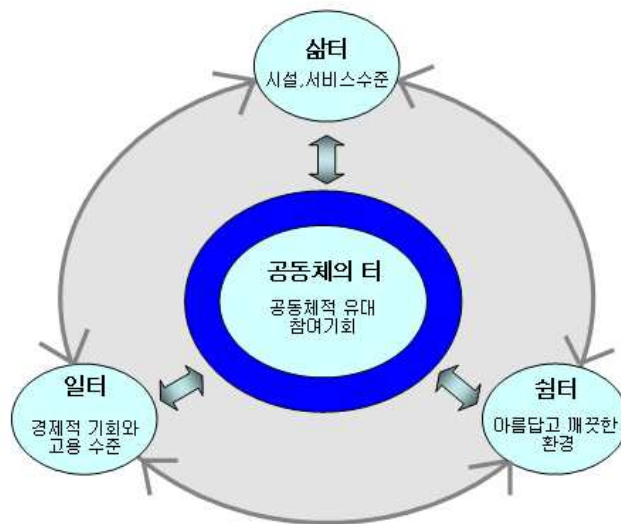
### □ 살기 좋은 농촌의 개념화

- 농촌을 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 개념화함. 살기 좋은 농촌이

란 ① 정주에 필요한 시설 및 서비스가 충분히 제공되고, ② 고용기회가 풍부하여 경제적 활력이 있으며, ③ 아름답고 깨끗한 환경과 경관을 보유하고 있고 매력있는 지역자원도 풍부하고, ④ 주민간의 공동체적 유대감이 높고 주민참여 기회가 다양한 곳이라고 정의함.

- 삶터: 정주에 필요한 시설 및 서비스의 충분성이 보장되어야 함 → **편리한 농촌**
- 일터: 고용기회 및 소득수준 측면에서 경제적 활력성이 있어야 함 → **일하는 농촌**
- 쉼터: 아름답고 깨끗한 자연환경과 경관을 보유하는 것을 비롯하여 지역 자원의 매력이 풍부하여야 함 → **쾌적한 농촌**
- 공동체의 터: 주민간의 공동체적 유대감이 높으며 주민참여 기회 다양성도 보장되어야 함 → **열린 농촌**

그림 1. '살기 좋은 농촌' 개념도



## 2. 객관적 지표를 통한 농촌의 현실 진단

### □ 시·군 단위로 '살기 좋은 농촌' 진단

- 140개 시·군 (52개 도농복합시, 88개 군) 대상의 가칭 농촌발전지수(RDI: Rural Development Index)를 구성하여<sup>1)</sup> 살기 좋은 농촌 발전 정도를 중

합적이고 객관적으로 분석

○ 농촌발전지수의 구성 과정

- 선행연구에서 사용한 변수 목록화 → 충돌되거나 중복되는 것을 취사선택 → 전문가조사(100명 중 49명 유효 응답) → 중요도 높은 변수 채택

○ 농촌발전지수 구성

- 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수, 삶의여유공간지수 등으로 구성<sup>2)</sup>
  - 일터: 지역경제력지수로 측정하였으며, 산업구조, 소득수준, 지자체 재정력 지표로 구성
  - 공동체의 터: 주민활력지수로 진단하였고, 인적자원과 주민활력 지표로 구성
  - 삶터: 공공서비스충족지수를 이용하였으며, 교육여건, 생활환경, 의료/복지 지표로 구성
  - 쉼터: 삶의여유공간지수로 나타냈으며, 녹색공간의 질, 문화공간의 질, 주거공간의 질 지표로 구성

표 1. 농촌발전지수 변수

지수	부문	지표	세부변수
지역경제력 지수	산업구조	농업 비중 산업기반 고용기반 도소매업기반 서비스업기반 제조업기반	농가인구 비중 총사업체수 경제활동인구 대비 총사업체 종사자수 비중 도소매업종사자수 서비스업종사자수 제조업종사자수
	소득수준	소득기반 고소득 농가	1인당 주민세 3천만원 이상 농산물 판매 농가수
	지자체재정력	재정기반 재정건전성 경제개발 투자력 사회개발 투자력	재정자립도 총세입중 지방세 수입 비중 경제개발비 지출액 사회개발비 지출액
주민활력 지수	인적자원	인적기반 경제적 유출 인구 경제적 유입 인구 인구유입 정보활용	연평균 인구 증가율(최근 5년간) 지역밖으로 통근·통학자수 지역안으로 통근·통학자수 타 시군에서 전입해 온 전입자수 컴퓨터 활용 농가 비중
	주민활력	고령화율 경제활력인구	65세이상 인구 비율 주민등록인구 대비 경제활동인구 비중

- 1) 농촌지역발전지수를 구성하는 각종 지표는 전문가 조사를 통해 재조정되었음.
- 2) 김영수, 변창욱(2006)에서 지역발전지수를 “지역의 경제력과 생활여건 등 지역발전을 구성하는 제반 요인을 포괄하여 지역의 발전 정도를 종합적으로 파악하고 평가하기 위한 지표체계”로 정의하고 지역경제력지수와 주민활력지수로 구성하였음.

		교육수준 커뮤니티 활력	주민등록인구 대비 대졸이상 인구 비율 공모사업대상 마을수
공공서비스 충족지수	교육여건	교원확보율 사교육기반 유치원교육기반 공교육 교육기반	교원1인당 학생수 주민 1천명당 사설학원수 주민 1천명당 유치원수 주민 1천명당 초등학교, 중학교, 고등학교 수
	생활환경	식수 보급 현대화 하수 처리 현대화 이동 편리성 기피 시설 접근성	상수도 보급율 하수처리율 자동차 보급률 오염물질배출시설 수 대도시 및 중심도시와의 거리
	의료/복지	생활안정 노후안정 의료인 확보율 의료시설 기반	국민기초생활보장수급자수 국민연금지급액 의료인 1인당 주민수 주민 1천명당 병상수
삶의여유 공간지수	녹색공간의 질	도시공원 확보율 녹지확보율 녹색휴양공간	1인당 공원면적 녹지율 국립,도립,군립공원 및 지정관광지수
	문화공간의 질	역사문화공간 여유공간 사서공간 체육공간	무형문화재, 국가지정문화재, 지방지정문화재수 주민 1천명 당 영화관, 공연장, 전시실,시군민회관수 도서관수 주민 1천명 당 체육시설수
	주거공간의 질	주택노후정도 주거기반 주택의 현대화	20년 이상 노후주택 비율 주택보급율 현대식난방시설을 갖춘 농가주택의 비율

### ○ 가중치 설정

- AHP(Analytic Hierarch Process) 기법을 이용한 전문가 조사<sup>3)</sup>를 통해 가중치를 설정하였음.
- 지수간 가중치: 지역경제력지수(38%), 공공서비스충족지수(26%), 주민활력지수(21%), 삶의여유공간지수(14%)
- 지수내 부문간 가중치
  - 지역경제력지수: 산업구조(29%), 소득수준(44%), 지자체재정력(27%)
  - 공공서비스충족지수: 교육여건(38%), 생활환경(30%), 의료/복지(32%)
  - 주민활력지수: 인적자원(37%), 주민활력(63%)
  - 삶의여유공간지수: 녹색공간의 질(18%), 문화공간의 질(34%), 주거공간의 질(48%)

### ○ 농촌발전지수 산출 결과

- 지역경제력지수(2005년)

3) 가중치 설정을 위해 전문가 조사 응답자 49명중 일관성지수가 유효(10% 이내)한 응답자 24명의 결과를 반영함.

- 일터로서 농촌이 얼마나 살기 좋은지를 살펴보기 위한 지역경제력지수는 산업구조, 소득수준, 지자체 재정력 지표로 구성됨.
- 특징: 상위권은 모두 도농통합시이며, 경기 4개 지역, 경남 3개 지역, 경북 2개, 충남 1개 지역임. 도농통합시가 일반 군에 비해 일터로서 살기 좋은 지역이라고 할 수 있으며 지역별로 호남지역은 열악한 여건을 가지고 있다고 할 수 있음.
- 공공서비스충족지수(2005년)
  - 삶터로서 농촌이 얼마나 살기 좋은지를 보여주는 공공서비스 충족지수는 교육여건, 생활환경, 의료/복지 지표로 구성됨.
  - 특징: 일터와는 달리 일반 군지역의 여건이 좋은 편이며 농촌성이 강한 군지역이 도농복합시와 대등한 위치에 있음.
- 주민활력지수(2005년)
  - 공동체의 유대와 참여기회 등을 반영하는 주민활력지수는 인적자원과 주민활력 지표로 구성됨.
  - 특징: 도농통합시가 군지역에 비해 비교위위에 있음. 다만, 최상위 지역에 강원도 지역의 3개 도농통합시가 포함됨으로써 지역경제력지수에 보다 지역적으로 좀 더 다양화되었음.
- 삶의여유공간지수(2005년)
  - 쉼터로서 농촌이 얼마나 살기 좋은지를 나타내는 삶의여유공간지수는 녹색공간의 질, 문화공간의 질, 주거공간의 질 지표로 구성됨.
  - 특징: 공공서비스충족지수에서처럼 도농통합시와 군 지역간의 차이가 거의 없을뿐만 아니라 최상위 지역 분포를 보면 오히려 군지역이 도농통합시보다 비교 우위에 있음을 알 수 있음.
- 농촌발전지수(2005년도, 종합)
  - 농촌발전지수는 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수, 삶의여유공간지수의 가중치를 적용한 종합 지수임.
  - 특징: 최상위 지역에는 도농통합시가 9개 지역, 군지역으로는 대도시에 인접한 1개군으로 나타나 도시와의 연계 기능이 긴밀한 지역이 발전지수가 높은 지역으로 나타났음. 군지역은 지역경제력과 주민활력에 더 많은 투자가 필요하며, 도농통합시는 공공서비스와 삶의여유공간 창출에 더 많은 노력이 필요함. 또한 최하위 지역에 전남지역에 속하는 군이 6개에 달해 전남지역이 상대적으로 발전지수가 낮아 낙후된 지역으로 평가됨.

표 2. 농촌발전지수 상위 10개 지역(2005년 기준)

구분	시군	농촌지역발전지수			
		2000		2005	
		지수	순위	지수	순위
경기	용인시	4.6387	1	4.8795	1
경기	화성시	4.3027	9	4.6112	2
경남	창원시	4.5345	2	4.6100	3
충남	천안시	4.5083	4	4.5857	4
경남	김해시	4.3213	8	4.5256	5
경남	진주시	4.3421	7	4.4998	6
경북	구미시	4.5213	3	4.4506	7
경북	포항시	4.4022	5	4.4455	8
경기	평택시	4.3476	6	4.3881	9
울산	울주군	3.9996	24	4.2303	10

표 3. 농촌발전지수 하위 10개 지역(2005년 기준)

구분	시군	농촌지역발전지수			
		2000		2005	
		지수	순위	지수	순위
전남	고흥군	3.4747	98	3.2235	131
전남	구례군	3.3045	127	3.2186	132
경북	군위군	3.2694	134	3.1799	133
전남	함평군	3.2108	136	3.1543	134
전남	완도군	3.3760	117	3.1536	135
전남	신안군	3.4031	110	3.1505	136
경북	봉화군	3.3634	118	3.1498	137
전남	곡성군	3.2909	131	3.1461	138
전북	순창군	3.2253	135	3.1448	139
경북	울릉군	3.1887	139	2.8269	140

○ 농촌 유형별 농촌발전지수

- 특징:

- 대도시연계권, 지방거점도시연계권에 속하는 농촌지역은 살기 좋은 농촌을 진단할 수 있는 모든 부문의 지표에서 평균 이상의 점수를 보이고 있음.
- 그러나 지역경제력지수에서는 대도시연계권과 지방거점도시연계권에 속하는 농촌지역간의 차이가 큼. 이는 대도시권과 지방도시권간의 지역경제력 차이가 크다는 것을 시사함.
- 전체적으로 농촌지역 유형간의 차이가 가장 큰 부문이 지역경제력지수와 주민활력지수임. 특히 대도시연계권과 지방거점도시연계권에 위치한 지역과 소도시연계권과 자체생활권간의 경제적 활력 정도와 인적자원

보유 수준은 현격한 차이를 보임.

- 공공서비스충족지수와 삶의여유공간지수에서는 농촌지역 유형간 차이가 크지 않음. 이는 그간의 농촌정책으로 인한 성과라고 할 수 있음.

그림 2. 농촌지역 유형별 평균 지수 분포

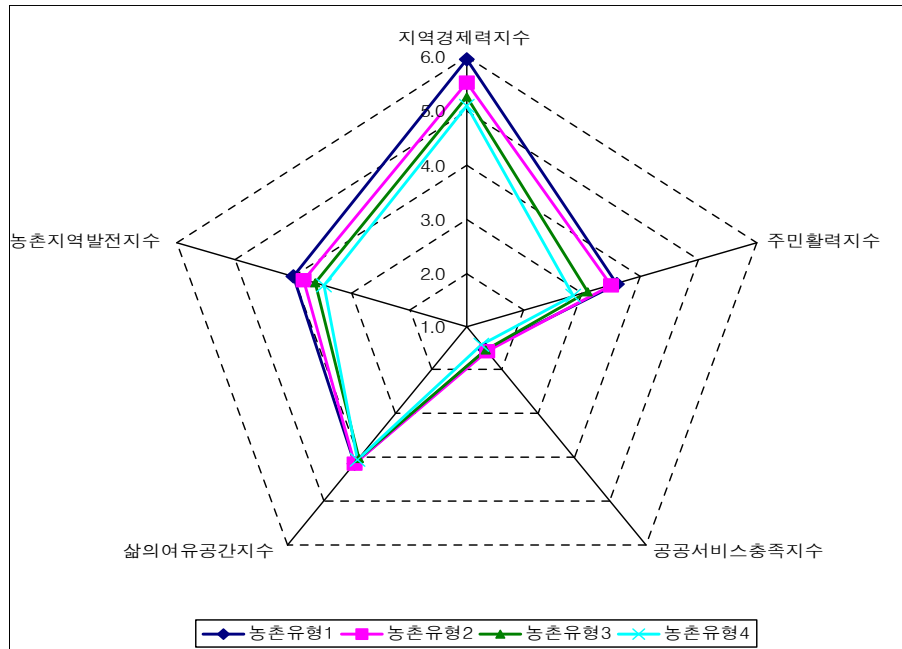
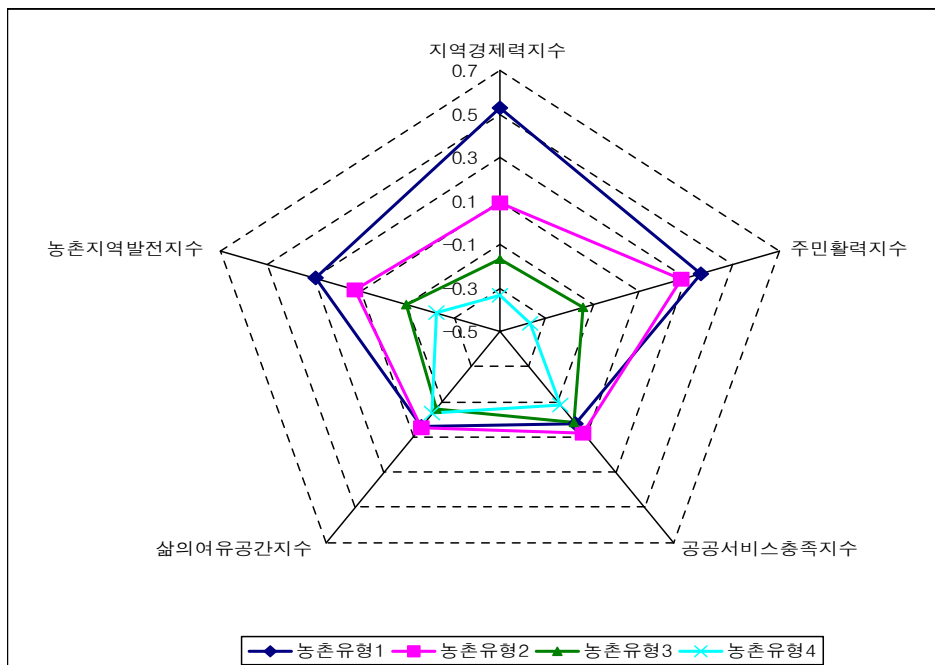


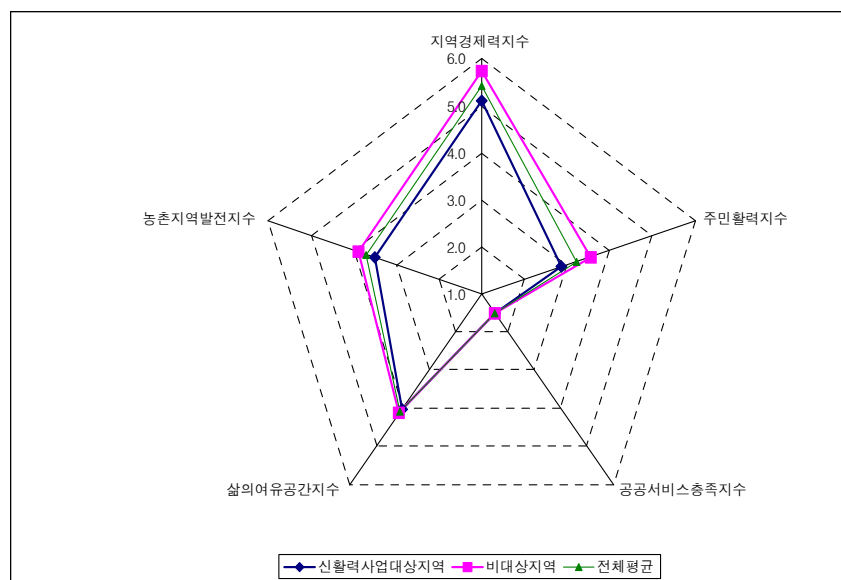
그림 3. 농촌지역 유형별 전체평균지수와와의 차이 분포



○ 신활력사업 대상지역의 농촌지역발전지수

- 농촌지역을 신활력사업 대상지역과 신활력사업 비대상지역으로 구분하여 농촌지역발전지수를 살펴보았음.
- 낙후지역으로 일컬어지고 있는 신활력사업 대상지역은 '지역경제력지수', '주민활력지수', '공공서비스충족지수', '삶의여유공간지수' 모두에서 전체 평균보다 낮아 낙후탈피를 위한 대책이 시급한 것으로 판단됨.
- 신활력사업 대상지역은 '공공서비스충족지수'에서만 거의 대등한 수치를 보이고 있음.

그림 4. 신활력사업 대상지역의 평균 지수 분포



#### ○ 도시지역과 농촌지역의 비교<sup>4)</sup>

- 교육환경을 살펴본 결과 교원 1인당 학생수와 인구 1천명당 초·중·고등학교 수 모두에서 농촌지역인 군지역과 도농통합시가 도시지역인 대도시와 일반 시에 비해 수치적으로는 좋은 것으로 나타났음. 그러나 교육의 질과 서비스 접근성이 반영되지 않았기 때문에 농촌지역이 도시지역에 비해 교육환경이 우월하다고 판단하기에는 무리가 따름.
- 생활환경의 경우 상하수도 보급률은 농촌지역이 도시지역에 비해 월등히 낮은 수준에 머물러 있고, 오염물질배출시설수도 도시지역에 비해 농촌지역이 4-5배 가량 많은 것으로 나타났음. 더 우려스러운 부분은 2000년에 비해 2005년에 농촌지역의 오염물질배출시설수가 늘었다는 것임. 따라서 농촌지역에 대한 유해환경시설 배치 증가에 대한 경각심이 요구됨.

4) 도시와 농촌지역간의 경제력, 인적자원 등의 격차는 이미 널리 알려진 사실이기 때문에 여기서는 다루지 않았음.



- 의료환경을 살펴보면, 의료인 1인당 주민수는 농촌지역도 지속적으로 감소하고 있으나 도시지역에 비해 그 감소속도가 떨어지고 인구감소를 감안하면 도시지역에 비해 훨씬 열악한 수준임을 알 수 있음. 주민 1천명당 병상수에 있어서는 농촌지역인 도농통합시가 가장 많은 것으로 나타나 도시형 농촌지역의 양적 의료환경은 좋은 것으로 나타남. 또한 군지역도 도시지역에 비해 병상수가 적은 수이긴 하지만 거의 비슷한 수준을 유지하고 있음.
- 문화시설은 군지역이 가장 많은 것으로 나타나 도시지역보다 우월한 것으로 나타나고 있음. 그러나 숫자적으로는 많지만 활용도나 접근성, 질적인 측면이 고려되지 않아 도시지역보다 문화환경이 좋다고 하기에는 무리가 있음.
- 주거환경의 경우 20년 이상 노후주택 비율이 농촌지역인 군지역이 가장 높고, 그 다음이 도농복합시로 나타나 주택환경 또한 도시지역에 비해 열악한 것으로 분석됨.

표 4. 농촌지역과 도시지역간의 생활하부구조 비교

(단위: 명, 수, %)

구분		농촌				도시			
		군		도농통합시		대도시		일반시	
		2000년	2005년	2000년	2005년	2000년	2005년	2000년	2005년
교육	교원1인당 학생수	39.7	17.4	53.6	14.0	25.3	21.6	26.2	22.2
	인구1천명당 초, 중, 고등학교 수	0.57	0.61	0.30	0.32	0.15	0.16	0.17	0.18
생활환경	상수도보급율	46.8	55.0	69.8	78.0	96.3	97.9	96.3	98.1
	하수도보급율	14.9	36.6	48.4	68.3	80.4	89.5	85.8	93.7
	주민 1천명당 오염물질배출시설수	4.1	4.7	4.4	5.2	0.6	1.0	1.7	1.4
의료	의료인 1인당 주민수	437.0	360.5	255.7	187.1	175.6	133.6	230.1	166.5
	인구 1천명당 병상수	4.5	7.3	6.8	9.3	5.8	8.0	6.0	7.9
문화	주민1천명당 여가시설수	0.11	0.14	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.09
주거	20년이상노후 주택비율	35.9	38.3	22.0	23.3	14.5	18.0	11.2	16.3

#### ○ 시계열별 농촌발전지수

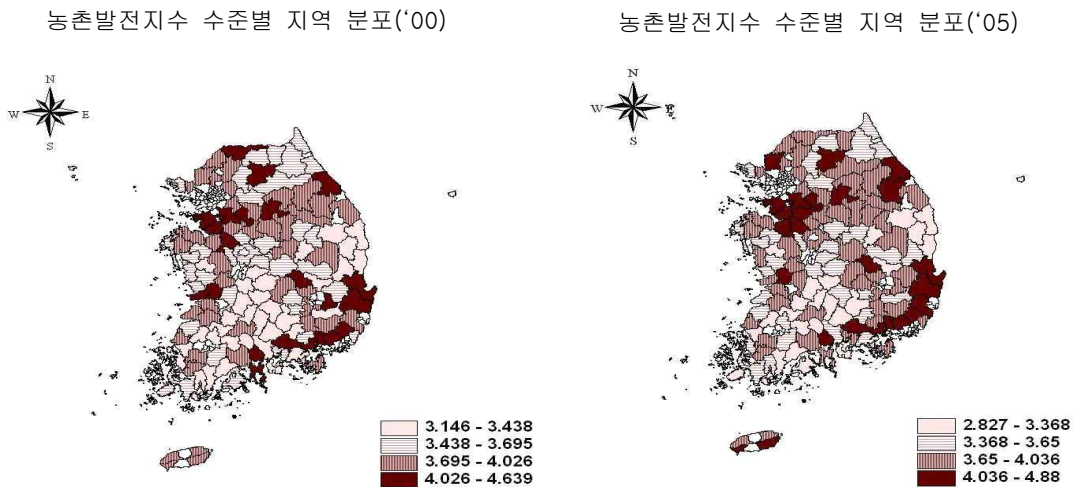
- 농촌발전지수의 2000년과 2005년도를 비교하면 삶의여유공간지수를 제외하고 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수에서 상위 지역일수록 시간이 지나면서 점점 더 발전해 가는 모습을 보이고 있음. 반면,

하위지역의 경우는 모든 개별 지수에서 2000년에 비해 낮은 것으로 나타나 지역이 더욱 낙후되어 가는 것으로 판단됨.

표 5. 상하위지역간 지수 평균 비교<sup>1)</sup>(2000년과 2005년 비교)

구 분	지역경제력 지수	주민활력지수	공공서비스 충족지수	삶의여유공간 지수	농촌지역발전 지수
2000년 상위지역	6.7467	4.1643	1.5183	4.1969	4.4206
2005년 상위지역	6.9576	4.1992	1.5746	4.1966	4.5227
2000년 하위지역	4.7591	2.5251	1.2710	4.0183	3.2318
2005년 하위지역	4.7480	2.4839	1.1229	3.6928	3.1348

그림 5. 농촌발전지수 수준별 지역 분포(2000년과 2005년 비교)



#### ○ 시사점

- 살기 좋은 농촌을 만들기 위해서는 농촌지역간의 발전격차 해소가 필요한 바, 무엇보다도 일터로서의 기능인 농촌지역의 경제활동 기회 확대가 가장 중요
- 도농복합시가 농촌성이 강한 군지역에 비해 지역경제력이 월등히 높음.
- 대도시와 연계권에서 제외되어 있는 농촌지역, 특히 소도시연계권 및 자체생활권 유형에 속하는 농촌지역의 지역경제력이 현격히 낮음.
- 신활력사업 대상지역도 지역경제력 부문에서 큰 차이를 보이고 있어 낙후된 농촌지역에 대한 지역경제력 향상을 위한 정책들이 더욱 풍부해져야 함.
- 삶터와 쉼터의 기능에 있어서는 농촌지역간의 차이가 거의 없음. 특히

삶터로서 농촌의 기능과 쉼터로서 농촌의 기능은 도시지역에 비해 비교 우위에 있을 수 있으므로 질적 향상과 접근성 개선에 노력이 필요함.

·오염원배출시설의 농촌 배치 증가에 대해 정책적 고려 필요

·주거환경의 경우 농촌지역이 20년 이상 노후주택이 많아 개선할 필요가 있음. 그러나 한편으로는 60-70년대 건축물이 많이 남아 있다는 반증이기도 함. 따라서 이러한 노후주택을 선별하여 자원화할 수 있는 방안 필요

- 살기 좋은 농촌을 만들기 위해 인적자원의 활력은 매우 중요한 변수임. 특히 농촌지역의 인적자원 활력 정도가 상대적으로 취약하기 때문에 이 역시 향후 정책적으로 관심을 가져야 할 필요가 큼.

- 농촌발전지수를 통해서 살펴본 농촌지역은 도시지역에 비해 경제적으로는 살기 좋다고 할 수 없지만 다른 부문에 있어서는 큰 차이가 없음. 그러나 문제는 시간이 지남에 따라 그 격차가 확대되고 있다는 점임. 따라서 농촌지역의 현황 진단을 통해서 그에 걸맞는 정책 투입이 이루어져야 하며 농촌지역의 적실한 중심지에 발전을 견인하는 역할을 할 수 있도록 함.

※ 농촌발전지수 활용 방안 → 지자체 수준에서 평균 수준과의 격차를 고려한 지역 진단, 시계열별 지자체의 변화 수준 가늠, 지수간 관계 분석을 통해 결정적인 정책 투입 분야 발굴 등

### 3. 농촌의 현실에 대한 농촌 주민과 도시민의 인식<sup>5)</sup>

#### 가. 농촌 주민의 주관적 인식에 의한 농촌 진단

##### ☐ 살기 좋은 농촌에 대한 주민의 인식

- 농촌의 생활에 대해 주민들은 경제적으로는 부정적인 인식이 강하나 자연·경관, 공동체 등은 긍정적으로 인식

5) 제3장의 분석 결과는 2007년 한국농촌경제연구원에서 전국의 농촌 주민 1천 명과 도시민 2천 명을 대상으로 실시한 설문조사 내용에 바탕을 두어 정리함.

표 6. 농촌의 생활에 대한 주민 인식

단위: %

구 분	매우 공감	대체로 공감	별로 공감 않음	전혀 공감 않음	모름/ 무응답	계
농촌이 도시보다 살기 좋다	11.3	<b>33.4</b>	<b>35.9</b>	19.1	0.2	100.0
농촌도 도시만큼 편리하게 살 수 있다	12.5	<b>37.7</b>	<b>35.7</b>	13.8	0.2	100.0
농촌의 삶은 이웃간 공동체 유대가 크다	<b>37.8</b>	<b>41.4</b>	17.8	2.7	0.3	100.0
농촌은 경제적 활동기회가 풍부하다	4.0	11.8	<b>54.6</b>	<b>29.5</b>	0.2	100.0
농촌의 자연과 경관이 도시보다 좋다	<b>63.3</b>	<b>28.3</b>	7.1	1.3	-	100.0

- 농촌의 정주 여건에 대한 주민들의 주관적 인식 내용과 해당 주민들이 거주하는 시·군의 객관적인 발전 정도 간에 연관성 존재
- 농촌의 지역발전지수에 따라 응답자의 거주 시·군을 크게 상, 중, 하 세 개 집단으로 구분한 후, 6) “농촌이 도시보다 살기 좋다”고 인식하고 있는 주민들의 비율을 집단별로 비교함.
  - 지역경제력지수와 주민활력지수, 삶의여유공간지수 및 종합지역발전지수에서 상위로 분류되는 시·군 거주자의 경우 하위 시·군에 비해 농촌 생활에 대해서도 긍정적인 인식 비율이 상대적으로 높음.
- ⇒ 지역의 객관적인 발전 정도와 주민들의 주관적인 농촌 생활 만족도 간에는 일정한 연관성이 있음을 시사함.

표 7. 농촌이 살기 좋다고 답한 주민 비율(지역 유형별 비교)

단위: %

응답자 거주지역 부문별 지수	지역발전지수에 따른 응답자 거주 지역 구분		
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군
지역경제력지수	48.5	41.7	42.1
주민활력지수	46.0	46.1	39.0
공공서비스충족지수	39.1	46.9	46.8
삶의여유공간지수	49.8	44.2	40.0
지역발전지수(종합)	47.4	43.0	42.1

주: 140개 시·군에 각각에 대해 발전지수별로 상위 30%, 중간 40%, 하위 30% 등 세 개 집단으로 구분하고 각 응답자의 거주 지역을 이에 따라 재분류하여 비교함.

## □ 주민들의 향후 농촌 정주 의향

○ 농촌주민의 향후 농촌 정주의사는 67%로 나타남. 주변 중소도시나 대도

6) 전체 140개 도농복합시 및 군 지역에 대해 각각의 발전지수 면에서 ① 상위 30%인 집단(42개 시·군), ② 하위 30%인 집단(42개 시·군), ③ 중간 집단(56개 시·군) 등 세 범주로 분류함.

시로 이주하겠다는 응답률은 각각 16%와 12%를 기록함.

- 이러한 응답 결과는 객관적인 지역발전지수와는 별 관련이 없는 것으로 나타남. 종합발전지수 상위권에 해당되는 시·군 거주자가 하위권 시·군 거주자에 비해 현 거주지를 떠나겠다는 답변 비율이 더욱 높음.
- 반면 응답자의 주관적 인식과 비교해보았을 때는, “농촌이 도시만큼 편리하다”는 데 대해 긍정적인 인식을 지니고 있는 응답자일수록 농촌 정주 의향이 높은 것으로 나타남.

표 8. 향후 농촌 거주 의향(지역 유형 및 응답자 유형별 비교)

단위: %

거주지역 정주 의향	거주지역의 발전지수 수준 <sup>1)</sup>			농촌생활 인식 <sup>2)</sup>		전체
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군	긍정적인 응답자	부정적인 응답자	
계속 살 것 같다	61.8	70.8	72.1	75.0	58.9	67.0
대도시지역으로 이주	13.6	10.5	8.5	8.3	14.9	11.6
주변 중소도시로 이주	18.4	13.2	15.2	11.5	20.2	15.8
다른 농어촌으로 이주	3.0	1.5	2.4	2.4	2.4	2.4
기타	1.8	3.0	1.8	2.0	2.4	2.2
모름/ 무응답	1.4	1.0	-	0.8	1.2	1.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 140개 시·군에 각각에 대해 발전지수별로 상위 30%, 중간 40%, 하위 30% 등 세 개 집단으로 구분하고 각 응답자의 거주 지역을 이에 따라 재분류하여 비교함.

2) “농촌 생활이 도시만큼 편리하다”는 문항에 대한 주민들의 찬·반 여부에 따라 응답자를 구분하여 비교함.

- 현 거주지를 떠나고자 하는 동기는 자녀 교육과 직업기회 획득이 가장 주된 요인으로 나타남.
- 농촌을 떠나는 동기를 연령별로 살펴보면 집단별로 매우 다른 결과가 확인됨. 20대 연령층은 직장 취업, 30대와 40대는 자녀 교육이 주된 동기이며, 60대는 가족과 함께 거주하려는 동기가 주요하게 나타남.

표 9. 농촌을 떠나고자 하는 동기

단위: %

구 분	수입이 더 좋은 사업을 하기 위해	직장에 다니려고	가족과 함께 거주 하기 위해	자녀교육 때문에	농어촌을 떠나고 싶어서	기타	계
20대	4.8	<b>60.8</b>	5.0	13.7	5.5	10.2	100.0
30대	2.3	17.1	2.3	<b>66.5</b>	3.5	8.2	100.0
40대	9.4	12.3	13.3	<b>52.6</b>	4.1	8.3	100.0
50대	18.1	10.1	20.2	10.2	13.4	<b>28.0</b>	100.0
60대	0.0	5.4	<b>34.6</b>	8.1	29.1	22.8	100.0
전체	6.2	<b>29.6</b>	9.1	<b>37.0</b>	6.5	11.5	100.0

□ 농촌의 정주 여건에 대한 만족도와 서비스 실태 평가

- 생활환경, 소득, 자연, 공동체 등 부문별로 주민 조사를 통해 집계한 농촌 생활 만족도 평가 결과를 지역의 객관적 발전지수에 따라 비교
  - 지역발전지수에서 상위인 시·군의 응답자일수록 하위 시·군 응답자에 비해 주택, 생활환경, 소득기회 등에서 만족도가 높음.
  - 그러나 자연환경·문화 여건, 공동체 활동 참여 기회 면에서는 반대로 지역발전지수 하위 집단에서 더욱 만족도가 높게 나타남. 객관적 지표에서 낙후한 지역이라도 자연경관이나 전통 문화, 공동체 활동 등은 우위

표 10. 농촌생활에 만족하는 응답자 비율(거주지역 유형별 비교)

단위: %

응답자 거주지역 농촌생활 부문	지역발전지수에 따른 응답자 거주 지역 구분			전체
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군	
거주하는 주택	<b>79.9</b>	73.1	70.9	75.7
전반적 생활환경	<b>67.5</b>	67.1	62.4	66.5
가구 소득	<b>54.1</b>	50.2	52.7	52.3
농촌의 자연환경과 문화	48.8	54.9	<b>64.6</b>	53.9
공동체 활동 참여 기회	38.5	49.4	<b>55.8</b>	45.7

주: 140개 시·군에 각각에 대해 발전지수별로 상위 30%, 중간 40%, 하위 30% 등 세 개 집단으로 구분하고 각 응답자의 거주 지역을 이에 따라 재분류한 후, 각 부문별로 “만족한다”는 응답을 하고 있는 주민 비율을 집계하여 집단 간 비교를 함.

- 농촌의 주요 서비스 부문별로 주민들의 불만족도를 집계한 결과 전반적으로 여가·문화시설, 교육, 의료 부문 서비스에 대해 불만족하다고 평가한 응답자 비율이 높게 나타남.

- 지역발전지수 하위 시·군 거주자일수록 모든 기초 서비스 부문에 대해 불만족스럽다는 응답 비율이 상대적으로 높음. 객관적인 지표에서 불리한 곳일 경우 주민들이 평가하는 서비스의 수준 역시 낮음을 시사

표 11. 주요 서비스에 대한 불만족 평가 비율

단위: %

정주 의향	거주지역	거주지역의 발전지수 수준			전체
		상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군	
교육시설		56.1	60.3	70.3	60.1
의료시설		60.1	57.1	76.5	61.6
여가문화시설		72.0	70.8	81.7	73.1
생활편의서비스		50.6	51.3	58.8	52.2
대중교통 여건		58.4	52.2	66.9	57.3
정보통신시설		27.9	28.8	33.3	29.2

#### □ 주요 서비스의 이용 권역

- 농촌 주민들은 대개의 기초 서비스에 대해서는 읍·면 소재지 권역에서 이용하고 있음.
  - 교육이나 보건의료, 생활편의시설 등은 읍이나 면 소재지 권역의 서비스 이용률이 높아 기초 생활권으로서 읍·면 중심지의 의의를 보여줌.
  - 그러나 문화·여가 분야 서비스는 70% 가까운 응답자들이 대도시나 인근 지방도시 권역에서 이용하고 있음.
- 농촌 주민들의 기초 서비스 이용 지역은 해당 시·군의 도시 연계 특성에 따라 차이를 보임.
  - 대도시나 지방거점도시 연계권역 시·군의 거주자일수록 농촌 중심지보다는 인근 지방도시나 대도시의 서비스를 상대적으로 많이 이용

표 12. 주요 서비스 부문별 이용 지역(시·군 유형별 비교)

단위: %

서비스 부문	서비스 이용 위치	응답자의 거주 시·군 유형(통근·통학 연계권역 기준)				전체
		대도시 연계권	지역 거점 도시연계권	소도시 연계권	시·군 자체 생활권	
교육시설	읍 소재지	35.8	41.2	36.2	48.7	<b>40.6</b>
	면 소재지	22.4	18.4	24.3	20.3	21.1
	인근 지방도시	29.6	26.8	22.4	18.0	24.7
	대도시	8.4	9.2	13.2	10.3	9.8
	모름/무응답	3.9	4.4	3.9	2.7	3.7
보건의료 시설	읍 소재지	40.4	44.8	42.8	52.9	<b>45.1</b>
	면 소재지	21.7	23.2	19.1	20.3	21.3
	인근 지방도시	31.5	27.2	30.3	18.4	26.8
	대도시	6.5	4.8	7.9	8.4	6.8
생활편의 서비스	읍 소재지	44.5	48.4	50.3	54.8	<b>49.1</b>
	면 소재지	23.7	24.4	24.2	23.8	24.0
	인근 지방도시	28.5	23.6	19.6	16.1	22.7
	대도시	2.7	3.6	5.9	5.4	4.1
	모름/무응답	0.6				0.2
문화여가 시설	읍 소재지	17.0	18.3	20.3	26.1	20.2
	면 소재지	6.6	8.0	8.5	6.5	7.2
	인근 지방도시	54.0	52.2	48.4	41.4	<b>49.4</b>
	대도시	18.5	18.3	19.6	21.1	19.3
	모름/무응답	3.9	3.2	3.3	5.0	3.9

주: 표의 분류는 2005년 인구주택총조사의 시·군별 통근·통학 목적지와 통행량 자료를 기초로 네트워크 분석을 실시하여 설정한 전국의 도시권역 분류 결과에 기초함.

## □ 도시민의 농촌 이주에 대한 인식

- 대다수 농촌 주민들은 도시민의 농촌 체재·정주에 대해 긍정적으로 인식
  - 농촌 인력의 고령화를 해결하고 농촌을 살기 좋은 곳으로 만들기 위한 방안으로 도시민들의 농촌 체재와 농촌 정주에 대해서 대다수가 찬성
  - 농촌지역 경제적 활성화(62.0%), 도시민의 경험의 농촌에 도움(52.3%), 농촌 생활환경 개선(54.3%) 등을 찬성이유로 꼽는 한편, 위화감과 갈등(52.8%), 부동산 투기(58.5%) 등을 우려하기도 함.

표 13. 도시민의 농촌 체재 및 정주에 대한 농촌 주민의 인식

단위: %

구 분	매우 찬성	대체로 찬성	반대	매우 반대	모름/무응답	계
농촌 체험을 위한 도시민 체재	23.7	56.4	16.1	3.0	0.8	100.0
도시민의 농촌 이주와 정착	27.3	50.5	18.6	3.2	0.4	100.0



표 14. 도시민 농촌 이주의 영향에 대한 농촌 주민 인식

단위: %

구 분	매우 공감	대체로 공감	별로 공감 않음	전혀 공감 않음	모름/ 무응답	합계
농촌 활성화에 기여	17.9	44.1	32.6	5.0	0.4	100.0
도시 이주민의 경력·기술이 도움됨	13.5	38.7	39.4	8.1	0.2	100.0
농촌의 생활환경이 나아짐	14.8	39.5	38.8	6.5	0.4	100.0
농촌의 일손 부족이 해소	12.4	33.3	41.5	12.2	0.6	100.0
농촌 주민과 이주민간 위화감 발생	11.5	41.4	38.2	8.5	0.5	100.0
농촌의 생활방식에 안 좋은 영향	3.7	26.0	50.8	18.6	0.8	100.0
부동산 투기가 발생 우려	21.8	36.7	30.6	10.1	0.8	100.0

□ 농촌의 어메니티 자원 평가와 마을 가꾸기 사업에 대한 인식

- 농촌 주민의 44%는 자신의 지역에 어메니티 자원이 풍부하다고 응답.  
특히 농촌 특성이 두드러진 곳일수록 어메니티 자원에 대해 높게 평가
- 지역발전지수 하위 집단에 포함되는 지역일수록 주민들이 지역 어메니티 자원에 대해 높게 평가함.
- 주민의 주관적인 특성을 기준으로 보았을 때 농촌 생활에 대해 긍정적인 인식을 지닌 집단일수록 지역에 어메니티 자원이 풍부하다고 인식
- 어메니티 자원 보전 필요성에 대해서는 주민의 92%가 긍정적으로 답변

표 15. 응답자 거주 지역 유형별 어메니티 자원 평가

단위: %

지역자원 평가		매우 많다	대체로 많은 편이다	별로 없다	전혀 없다	모름/ 무응답	합계
거주지역 유형							
지역	상위 30%	9.7	30.6	50.6	9.0	0.2	100.0
발전	중간	13.5	34.2	42.9	9.0	0.5	100.0
지수	하위 30%	13.9	33.3	44.8	7.3	0.6	100.0
전 체		11.8	32.5	46.6	8.6	0.4	100.0

표 16. 농촌의 어메니티 자원 관련 인식(응답자의 인식 유형별)

단위: %

구 분	응답 내용	농촌생활 인식		전 체
		긍정적인 응답자	부정적인 응답자	
거주 지역의 농촌 어메니티 자원 분포	매우 많다	14.8	9.5	11.8
	대체로 많은 편이다	35.6	30.2	32.6
	별로 없다	41.8	50.2	46.6
	전혀 없다	6.9	10.2	8.7
	모름/ 무응답	0.9		0.4
	합 계	100.0	100.0	100.0

## 나. 도시민의 정주 실태와 농촌 정주 의향

### □ 살기 좋은 농촌에 대한 도시민의 인식

- 도시민들의 34.9%는 농촌이 도시보다 살기 좋은 곳이라고 인식
  - 체험관광 목적으로 농촌을 방문한 경험이 있는 응답자나 과거 농촌에 살았던 적이 있는 응답자가 농촌의 생활에 대해 보다 긍정적으로 인식
  - 농촌의 자연환경이나 경관에 대해서 높이 평가하는 반면, 경제적인 측면에 대해서 낮게 평가
  - 농촌의 생활 편리성에 대한 긍정적 인식 비율은 44.1%
  - 농촌의 경제적 활동기회에 대해서는 15.7%
  - 농촌의 자연환경이나 경관에 대해서는 92.9%
  - 농촌의 공동체적 유대감 87.6%

표 17. “살기 좋은 농촌”에 대한 도시민 인식 비교(응답자 유형별)

단위: %

응답 내용	농촌관광 경험		농촌 거주 경험		전체
	있다	없다	있다	없다	
매우 긍정적	9.0	5.7	7.9	5.5	7.0
대체로 긍정적	31.3	25.8	29.3	26.2	27.9
대체로 부정적	42.9	48.0	43.6	51.5	46.1
매우 부정적	16.7	20.3	19.2	16.7	18.9
모름/ 무응답	-	0.2	-	0.2	0.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: “농촌이 도시보다 더 살기 좋다”는 문항에 대한 도시민의 찬·반 정도를 바탕으로 집계한 결과임.

### □ 농촌 체재 및 정주 경험과 의향

- 도시민의 37.6%는 농촌관광을 위해 농촌을 방문한 경험을 가지고 있음.
  - 또한 과거 농촌관광 경험이 거의 없는 도시민이라 하더라도 그 중 61.0%는 향후 농촌관광 참여 의향을 나타냄.
- 도시민의 56.3%는 향후 농촌 정주할 의향을 가지고 있음.
  - 농촌 이주 의향은 농촌의 생활에 대해 긍정적인 인식을 지니고 있는 응답자일수록 높게 나타남. 또한 과거 농촌 체험관광 참여 경험이 있는 응

답자가 그렇지 않은 경우에 비해 더욱 높은 이주 의향을 보임.

표 18. 도시민 특성에 따른 농촌 이주 의향

단위: %

이주 의향	응답자 구분	농촌생활에 대한 인식		농촌 체험관광 경험		전체
		긍정적인 응답자	부정적인 응답자	많거나 있는 응답자	별로 없거나 없는 응답자	
농촌에 이주할 의향이 아주 많다		21.4	8.3	19.3	9.0	12.9
농촌에 이주할 의향이 약간 있다		52.9	38.3	47.1	41.3	43.5
농촌에 이주할 의향이 별로 없다		18.4	32.1	23.9	29.3	27.3
농촌에 이주할 의향이 전혀 없다		7.2	21.2	9.7	20.2	16.3
모름/ 무응답		0.1	0.1	-	0.2	0.1
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 농촌에 정주할 의향을 갖고 있는 이유

- 은퇴후 여가생활(34.1%), 농촌적 생활이 더 좋아서(29.8%), 나와 가족의 건강(12.9%), 도시생활이 싫어서(3.9%) 등으로 나타남.

○ 농촌 정주를 방해하는 이유

- 농촌생활의 불편함(38.2%), 도시적 생활이 더 좋아서(20.7%), 직업기회(16.7%), 교육기회(12.4%)의 순임.
- 정주 방해 이유가 해소된다면 이주 의향이 없다고 응답한 872명의 59.4%는 농촌으로 이주할 수 있다고 응답함.

○ 농촌 이주 의향을 갖고 있는 56.3%에 해당하는 1644명 중 25.8%는 농촌 이주를 위해 이미 구체적인 준비를 하고 있음. 연령과 소득수준이 높은 계층이 구체적인 준비를 적극적으로 하고 있는 것으로 나타남.

- 1644명 중 28.0%는 10년 이내에 농촌 이주를 하려고 한다고 응답

표 19. 농촌 이주 시기와 이주를 위한 준비

단위: 명, %

농촌 이주를 위한 준비	농촌 이주 계획 시기에 따른 응답자 구분			전 체
	10년 이내	10년 이후	시기 안 정함	
아주 구체적으로 준비하고 있다	30 (6.5)	13 (1.7)	5 (1.2)	49 (3.0)
어느 정도 준비는 하고 있다	201 (43.5)	140 (18.7)	34 (7.9)	375 (22.8)
별로 준비하고 있지 않다	168 (36.4)	340 (45.4)	177 (41.3)	686 (41.8)
전혀 준비하고 있지 않다	63 (13.6)	256 (34.2)	213 (49.7)	533 (32.4)
계	462 (100.0)	749 (100.0)	429 (100.0)	1643 (100.0)

## □ 이주를 희망하는 농촌지역 여건

- 이주 희망 지역 요건으로는 자연경관을 가장 높게 평가함.
  - 도시민들이 이주하고 싶은 농촌지역으로 자연환경이나 경관이 좋은 지역(61.5%), 일자리 여건이 좋은 지역(13.7%), 주민 공동체의 유대와 활동이 활발한 지역(7.3%) 등의 순으로 응답이 나타남.
- 도시민들이 농촌 이주 후 계획하는 활동의 내용이 어떠한지에 따라 이주 지역 결정 요건은 달리 나타남.
  - 전체적으로 자연환경·경관 등을 중시하지만, 이는 경제활동에 종사하지 않고 여가생활을 즐기고자 하는 도시민일 경우 가장 두드러짐. 반면 농림어업에 종사하고자 하는 도시민들은 농사 여건을 상대적으로 중요하게 평가

표 20. 농촌 이주를 희망하는 지역의 특성

단위: %

이주 희망 지역의 입지적 특성	농촌 이주 후 활동계획에 따른 응답자 구분			전 체
	농림어업 종사	농림어업 외 타 직업 종사	경제활동 안 함 (여가생활)	
농사 여건이 좋은 지역	15.4	2.5	2.6	4.4
자연환경과 경관이 좋은 지역	51.5	57.3	73.5	61.4
숲이 있는 지역	8.7	6.1	5.7	6.4
전통문화가 잘 보전되어 있는 지역	3.7	4.5	3.6	4.1
산업 활동이나 사업여건이 좋은 지역	7.5	21.5	3.4	13.7
주민 공동체의 활동이 활발한 지역	10.8	5.9	8.1	7.3
기타	2.1	2.0	2.8	2.3
모름/ 무응답	0.4	0.1	0.4	0.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

## □ 도시민이 생각하는 농촌 정주 환경의 문제점

- 도시민들은 농촌에서 생활할 경우 겪게 될 문제점으로 의료 서비스의 불편함을 가장 높은 빈도로 답하고 있음.
  - 그 밖에 불편함이 예상되는 부문으로는 교육 서비스, 생활편의 시설, 문화 서비스 등을 답하고 있음.
  - 한편 이러한 문제점 인식에서도 응답자 연령에 따라 차이를 나타냄. 20

대의 경우 생활편의시설 부족을 중요한 문제로 지적한 반면, 30대는 교육환경, 40대 이상은 의료시설 부족 문제를 중요하게 인식하고 있음.

표 21. 농촌 생활에서 예상되는 문제점에 대한 도시민 인식

단위: %

구 분	생활편의 시설 부족	병원 약국 등 의료시설 부족	자녀를 위한 교육환경 부족	여가나 문화시설 부족	인터넷 등 정보 통신시설 부족	기타	모름/ 무응답	계
20대	<u>25.6</u>	19.8	23.0	22.3	5.7	3.6	0.0	100.0
30대	18.4	25.0	<u>38.8</u>	13.9	2.3	1.7	0.0	100.0
40대	15.1	<u>40.1</u>	22.9	15.7	2.0	3.6	0.6	100.0
50대	12.7	<u>52.4</u>	10.9	16.0	3.2	4.3	0.6	100.0
60대	9.8	<u>59.9</u>	6.8	14.3	2.5	5.1	1.7	100.0
전체	17.7	<u>34.5</u>	24.3	16.7	3.2	3.3	0.4	100.0

#### 다. 농촌 주민 및 도시민 조사 결과의 시사점

- 주민들이 농촌의 정주 여건에 대한 만족도를 평가한 결과를 보면 대개의 서비스 분야에서 통계지표를 바탕으로 파악한 객관적 발전 수준과 주민의 주관적 만족도 간에는 상응하는 관계가 있음.
  - 객관적 지표를 통해 파악한 지역발전지수가 높은 지역일수록 주민들의 정주 만족도도 다소 높게 나타남.
  - 주민들이 자신의 지역이 살기 좋은 곳이라는 인식을 하기 위해서는 기초 서비스 부문에서 일정한 수준을 달성하는 것이 기본적인 과제임.
- 통근·통학 이동량을 기준으로 도시 연계권역을 설정하여 권역별로 해당되는 시·군을 파악하고 유형화한 결과에서도 지역의 입지적 여건에 따라 정주 여건에서 차별성이 나타난다는 점을 알 수 있음.
  - 대도시나 지방거점도시 연계권역에 포함되지 않고 전통적인 농촌 정주권에 해당하는 시·군의 경우 상대적으로 정주 만족도 등에서 낮게 나타나고 있어 이들 지역에 대한 차별적인 정책 접근이 필요함을 시사함.
  - 특히 국토 연계권역 설정 결과와 주민의 서비스 이용 실태 조사 결과 등을 대조해보면 접근성이 불리하고 농촌 특유의 분산적 정주 패턴이 두드러지는 상당수 지역들에서는 여전히 읍·면 중심지가 농촌 주민들의 일상생활 구심점으로 기능하고 있음을 알 수 있음.
  - 국토 전반적으로 도시 통합 가속화에 따라 생활여건이 향상되는 지역들이 늘어나기도 하지만, 반대로 도시 연계권역에서 벗어나 있는 많은 지

자체에서는 지역사회의 구심점 역할을 하는 전통적 농촌 중심지에 대한 지속적인 육성과 지원이 요구됨.

- 농촌 인구의 도시 이주 의향과 주민의 정주 만족도 간에 반드시 반비례 관계가 성립하는 것은 아님.
  - 정주 여건이 나은 지역일수록 주민들의 정주 만족도가 높게 나타나지만, 주민들의 도시 이주 의향 역시 그러한 지역에서 더욱 높은 수치를 기록하기도 함. 대개 젊고 소득 높은 계층이 대도시 이동을 계획하는 경향을 보이며, 때로는 농촌에서의 생활에 대해 긍정적으로 인식하는 응답자들도 이주 의향이 높게 나타나기도 함.
  - 결국 최근 농촌 주민들의 도시 이주에는 농촌의 압출요인(pushing factor)도 작용하지만, 대도시의 흡인요인(pulling factor)이 보다 강하게 작용하고 있음.
  - 따라서 농촌의 인구 유치를 위해서는 도시와 유사한 수준의 정주 기반을 갖추는 것도 중요하지만 농촌만의 고유한 정주 특성과 강점을 살리는 작업을 병행해야 함.
- 이와 관련하여 객관적 지표에서 낙후한 지역이라도 자연경관이나 전통 문화, 공동체 활동 등의 여건에서는 상대적인 우위에 설 수 있음. 이는 어메니티 자원에 기반한 지역개발의 필요성이 높음을 시사함.
  - 접근성이 불리하고 도시 발달이 미약한 지역일수록 자연환경이나 공동체 문화 등에서 강점을 지니고 있으므로 이를 잘 보전하고 활용하는 것이 필요함.
  - 따라서 대도시나 지방거점도시 연계권역에서 벗어나 있는 지역일수록 경관이나 지역 어메니티 자원 관리가 중요한 과제로 대두되며, 이를 위한 정책 지원 방안 마련도 필요함.
- 도시민의 정주 유도를 위한 기반 마련이 지속되어야 함.
  - 농촌의 활성화를 위해 농촌 주민들은 도시민이 농촌에 이주하여 지역사회에서 나름의 역할을 발휘하기를 기대하고 있음. 이처럼 도시민의 정주 유도를 위해서는 농촌관광 등의 기회 제공을 통해 지속적으로 농촌의 문화와 가치를 접하도록 하는 작업이 필요함.
  - 실제로 농촌 체험관광이 있는 도시민일수록 농촌의 생활에 대해 긍정적인 인식을 지니며 그러한 긍정적 인식이 자연스레 농촌 정주로 이어질

것임.

- 농촌 주민 역시 농촌의 생활이 가치 있는 것이라는 긍정적 인식이 바탕이 되었을 경우 지역 가꾸기 등에서 더욱 적극적인 역할을 발휘하고자 함을 주민 조사 결과에서 알 수 있었음.
- 따라서 도시민과 농촌 주민 공통적으로 농촌 지역사회의 제반 사안에 대해 관심을 갖고 참여할 수 있는 기회를 제공하는 일이 필요함.

#### 4. 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 농촌정책의 현장 적용 실태

##### 가. 현장에서 살펴본 농촌정책의 성과와 문제점

###### ① 시·군 종합계획 등에 기초한 계획적·체계적 사업 수행 미흡

- 각각의 계획들이 큰 밑그림 하에서 체계적으로 연계성을 갖추어야 함에도 불구하고, 제 각각 수립되어 서로 연계되지 않고 계획의 시기도 맞지 않음.
- 후속조치가 제대로 이루어지지 않아 계획 자체로 방치되는 경우가 상당함.
- 중앙에서 추진하는 사업들에 대응하여, 단발적인 프로젝트 차원에서 사업이 수행됨.
- 필요에 따라 사업예정지를 선정하여, 지역 전체적인 연계가 제대로 이루어지지 않는 경우가 상당함. 지역민이 골고루 이용하여야 할 복지기반시설 등이 접근성이 현저히 떨어지는 위치에 입지하는 등의 사례가 다수 발견됨.

###### ② 통합 기획의 부재

- 시·군에서 수행하는 농촌정책 사업에 대한 기획·조정기능이 없어, 여러 부서에서 동시에 추진되는 사업 간 유기적 연계성은 찾기 어려움.
- 지방에서는 광역자치단체를 통해 전달되는 중앙정부의 다양한 정책 프로그램에 수동적으로 대응하는데 급급함.
- 게다가 현재 기초자치단체에는 농촌정책을 총괄적으로 기획, 관리하는 주체가 제대로 설정되어 있지 않아 중앙 부처의 사업이 각 사업 부서별로 분절된 채 집행됨. 심지어 각 과내에서조차 업무 조율이 제대로 이

루어지지 않는 경우도 있음.

- 농촌마을종합개발사업과 신활력사업 등 종합개발 방식의 사업은 이를 종합하고 조정할 수 있는 추진체계와 관련부서 간 유기적인 네트워크 시스템이 중요. 하지만 사업을 총괄할 만한 추진체계가 제대로 갖추어지지 않았으며, 부서 간 형식적 수준의 협의에 그치거나 그마저도 없는 경우가 많음.

### ③ 부서 간 경쟁, 협력 체계 미약

#### ○ 관련 부서 간 협력체계 부족

- 중앙의 각 부처별 사업 간 연계성 부족은 지방(시·군 단위)에도 그대로 이어져 소관 부서별로 분산적으로 사업을 추진
- 일반적으로 지방에서 농촌개발 관련 사업은 농정기획, 기반조성, 환경, 건설, 문화관광 부서에서 담당하며, 각 부서별 업무 정보에 대한 공유도 원활하지 않음.
- 심지어 해당 지역의 사업 담당 부서가 정해지면 다른 부서의 사업을 추진할 기회를 갖기 어려우며, 타 부서의 지원을 받기도 어려운 실정임.

#### ○ 일부 지자체에서 종합적 기획과 업무 조정, 협조 등의 역할을 담당할 TF팀을 구성하기도 하였으나 크게 실효를 거두지는 못함.

- J군에서는 마을만들기 사업과 관련된 부서들을 중심으로, 행정 TF팀을 조직하여 사업의 종합적 기획과 부서 간 업무 조정 등을 꾀함.

그림 6. J군 마을개발사업 TF팀 구성 사례





④ 사업 담당 부서의 역량(적절성) 미흡

- 시·군에서 중앙의 사업에 대한 업무 분담 시 사업내용에 따른 분담보다는 사업 주무부처에 따라 기존에 분담되었던 대로 업무가 분담되고 있어 담당부서의 적절성 문제가 제기됨.
- ‘중앙부처-도-시·군’으로 이어지는 현행 추진체계는 사업집행자와 사업내용의 불일치를 야기함.
- 최근에 추진되는 지역개발사업의 주요 특징이 종전과 달리 소프트웨어와 관련된 부분을 강조하는 것인데 반해, 지역의 사업집행자들은 대부분 하드웨어 분야(도로나 건물의 설계, 토목사업 등)의 전문가이기 때문에 사업내용을 제대로 이해하지 못하는 경우가 많음.

⑤ 농촌정책 추진 주체로서 다양한 구성원을 연결하는 지방 거버넌스 미구축

- 지역주민의 정책 수용 능력 부족
- 주민 역량 강화를 위한 교육이나 학습 기회가 충분하지 못함. 주민들의 역량이 미흡한 상황에서 전문가 및 행정 주도로 사업이 집행됨으로써 사업의 지속성을 보장하기 어려운 사례가 다수 발견됨.
- 일부 지역에서 지역 어메니티 자원의 발굴과 활용 등을 위해 다양한 주체들이 참여하는 거버넌스 구축 사례가 나타남. 그러나 가시적으로 성과가 없기 때문에 참여 주체의 피로감 내지 동원 자원의 부족 등으로 지속되지 못할 우려가 있음.

나. 농촌정책에 대한 새로운 수요 확대

- 전문가 조사 결과에서는 “살기 좋은 농촌 만들기”를 위해 필요하다고 생각되는 새로운 사업으로서 다음과 같은 사업들이 제안된 바 있음.
- 지역역량 강화사업: 주민 역량 강화 프로그램(주민의식변화 및 자생력 증진 교육 등), 지역커뮤니티 증진 프로그램
- 인적자원 육성사업: 단순한 공교육 기회의 증대가 아니라 지역 내 여러 분야에 걸쳐 전문가를 양성할 수 있는 기반을 확충하는 사업, 그리고 해당 지역 출신 고교, 대학졸업자가 지역 내 잔류할 수 있도록 하는 일자리 기회의 확충을 위한 사업
- 지역경제 활력 증진사업: 지역특화작물 생산자조직의 기업화 지원 및 투자 확대 유도 프로그램, 투자자에 대한 인센티브 도입 및 인센티브에

기반을 둔 펀드(예: 영국 CITR 및 CDFI) 설립

- 인구 증대 사업: 도시민 유치 및 정착 지원 사업으로서, 농업 및 농촌사업에 대한 기술지도 및 보육, 농가주택임대 및 리모델링 지원 등

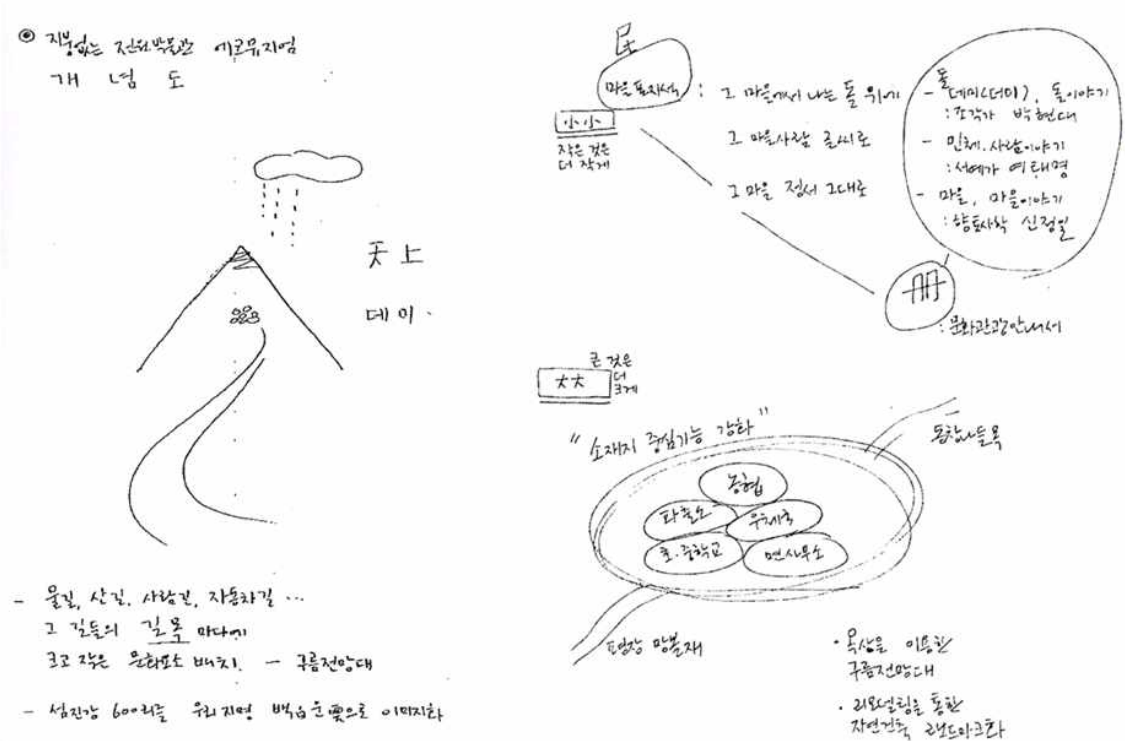
○ 현장에서 조사, 파악된 새로운 수요는 ① 지역 어메니티 자원 발굴 및 상품화, ② 인적자원 육성 및 역량 강화, ③ 자치적 복지기능을 메꾸는 내용의 일자리 창출, ④ 인구 유입 촉진 및 새로운 농촌 공동체 형성 등으로 요약됨.

○ 지역 어메니티 자원 발굴 및 상품화

- 마을종합개발사업과 같은 종합개발사업의 일환으로 지역의 어메니티 자원을 발굴, 상품화하는 일을 할 수 있다고는 하지만, 현행 농촌정책 추진 체계와 방식 하에서는 단기적 소득창출형 사업에 밀릴 수밖에 없음.
- S군의 '자원지도와 생활지도 만들기'나 J군의 한 면을 중심으로 일어나고 있는 "지붕없는 박물관 만들기"를 위한 주민의 노력 사례는 직접적으로 이러한 영역의 기회들이 보다 확장되어야 함을 시사함.

·특히 이러한 종류의 사업을 통해 일자리가 창출되기도 한다는 데 주목할 필요가 있음.

그림 7. 지역 주민이 구상한 에코뮤지엄 개발 개념도



▶ 정미소 개조한 박물관



▶ 면 안내판 정비



▶ 면소재지 간판 정비

## ○ 지역 인적자원 육성 및 역량 강화

- 대부분의 단위사업이 해당지역 주민 또는 지방자치단체의 자발적 참여를 전제로 하면서 공모제라는 상향식 추진방식을 채택하고 있음. 하지만 여전히 중앙정부가 정책 수립에서 실시까지 관여하고 있는 실정이라 주민들의 참여 폭을 좁히는 경우가 많을 뿐 아니라 농촌의 자발적 또는 내생적 역량 강화에 걸림돌로 작용하기도 함.
- S군에서는 '어메니티 마을 가꾸기 사업'을, J군에서는 주민주도 상향식의 '으뜸마을 가꾸기 사업'을 추진함으로써 주민들이 행정 의존주의에서 점차 탈피하고 마을 발전을 위해 직접 참여하려는 의지가 생겨나고

있다고 증언하고 있음. 이들 지역에서는 지역의 인적자원 육성과 역량 강화를 위해서 이러한 종류의 사업이 타 지역에도 권장될 필요가 있다는 주장과 더불어 공무원 교육에 대한 강화를 제안함.

#### 으뜸마을 가꾸기 개요

- 전국 농촌 지자체 최초(2001년)의 상향식 마을만들기 사업
- 마을주민들의 합의를 통해 읍면 경유, 군에 마을 단위 사업을 제안하는 체계
- 11개 읍면별 발전가능성이 높은 1개 지구 선정: 선택과 집중 지원
  - 진안 사양, 안천 노채, 동향 능금·학선, 백운 동창, 성수 중길, 부귀 황금, 주천 무릉(이상 '01 지정), 용담 와룡, 상전 용평, 마령 신동, 정천 봉학(이상 '03)
  - 사업내용은 교육과 훈련이 중심
- 국도비 예산의 확보를 통해 소액 예산 사업 지원
  - 2006년 예산 도비 5억 원
  - 2005년 12월 “으뜸마을가꾸기 추진위원회”(조례) 심의·통과
  - 지구별 예산: 약 6천만 원(자부담 1천5백만 원 포함)

#### ○ 인구 유입 촉진 및 새로운 농촌 공동체 형성

- 농촌지역 지자체의 최대의 현안 과제는 ‘인구 늘리기’이며, 거의 모든 지자체에서 인구 늘리기 시책을 시도하고 있음.
- 그러나 주민등록상의 형식적인 인구 확보를 위해 특정 대상에게 현금을 지원하는 방식의 시책을 추진함으로써 실효를 거두지 못함.
- 인구 유입을 촉진하는 것은 넓게 보아 농촌발전을 위한 인재 확보의 중대한 전략으로 고려할 수 있으며 도농복합생활공간 조성 전략의 일환으로 이해할 수 있으므로 지속 추진하되 지역발전에 기여할 수 있는 인재를 유치하고 새로운 도농공동체 형성을 위한 지역 문화를 조성하는 방향으로 선회할 필요가 있음.

#### ○ 자치적 복지 기능을 메꾸는 일자리 창출

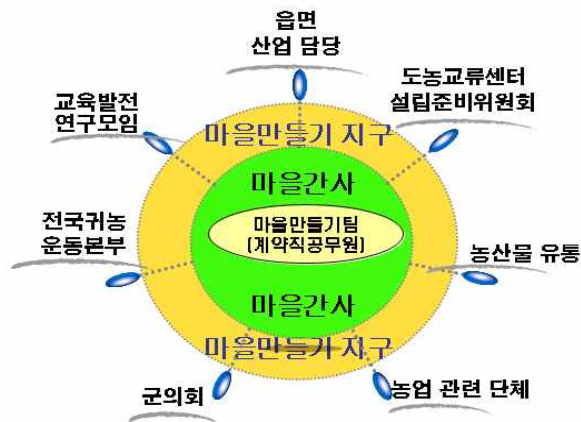
- 농촌지역의 인구가 감소하고 고령화되면서 농촌지역의 전통적이고 자치적으로 이루어졌던 복지 서비스를 기대하기 어려운 지역이 증가하고 있음.
- 따라서 이러한 복지 서비스를 주민들이 자발적으로 참여하여 충족시키되 최소한의 재원을 공공부문에서 지원하는 방식의 사업을 추진함.
- 이는 많은 사회적 일자리 창출 사업의 효과도 낼 수 있음.

- H군에서는 젊은 농업인과 귀촌자들을 중심으로 지역봉사단을 구성, 지역내의 독거노인들을 일정 간격으로 순회하면서 복지 서비스를 연계해주는 역할을 하도록 하고, 그들에게 일정 정도의 활동비를 지급할 구상을 함. 이는 젊은 농업인 및 귀촌자들에게 일자리 기회와 소득제고의 기회를 제공하면서 지역내의 고령화된 인구에게는 복지 수준을 높일 수 있을 것으로 평가되고 있으나 적합한 재원의 부족으로 미실현 상태임.
- J군에서 시도한 마을 간사 제도는 외부 귀농·귀촌자를 지역에 유치함으로써 마을 만들기 활동을 보완하고 귀농·귀촌자의 지역사회에의 원활한 적응 및 일자리 창출을 지원하여 지역 인재로 육성하는 데 그 목적이 있음. 지역 내에는 마을 간사 중심의 클럽활동이 활발해지는 한편 마을 만들기 활동의 활성화, 새로운 아이디어의 도출 등이 이루어지고 있음.
- 지역축제의 주제를 정하는 일, 지역 활성화를 위한 새로운 사업을 개발하는 일, 지역에 필요한 외부와의 네트워킹의 매개자로서 귀농·귀촌자의 활동

그림 8. J군의 마을간사 역할과 사업 체계도



그림 9. J군의 마을간사를 매개로 한 네트워킹



- 시·군단위의 다양한 정책집행 조력자 그룹 형성 및 네트워크 구축
  - 농촌지역에서는 지역 내·외의 다양한 주체들의 협력과 네트워킹을 지역 발전을 위해 필수적인 사항으로 보고 있음. 특히 지역 외부 주체의 조력 및 네트워크 구축을 통해 지역 전체로서 정책의 효율성을 높일 수 있는 합리적 활동의 기반이 강화될 것으로 기대함.
  - S군에서는 지역의 통합적 사업 기획과 조정, 새로운 아이디어 발굴 등을 위해 지역개발 전문회사를 지역에 유치. 이들은 당초 목적과 같은 활동은 물론 실무 과정에 주민 및 공무원 교육, 외부와의 네트워크 형성 등 지역에 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있으나 소지역간의 이해 다툼으로 지역 내 체재에 어려움을 겪고 있음.
  - 각종 정책 사업들에 대한 아이디어 제안 및 사업간 통합 방안 제안, 공동체 카페 개설, 귀농·귀촌자를 위한 생활지도 제작 등
  - J군에서는 다양한 네트워크 구축을 위한 실험적 시도
    - 마을 만들기 지구에서 생산된 농특산물의 효과적인 직거래 유통을 위해 군 단위 직매장을 시범 개설하여 운영. 향후 성과를 모니터링하면서 군 단위 연합사업단, 대도시 안테나숍 등과 연계하여 확대
    - 마을 만들기 지구의 도농교류 활동을 지원할 수 있는 (가칭)도농교류센터 설립 준비. 2006년 5월에 준비 학습모임을 구성하여 지속적 활동을 통해 2007년 2월에 설립준비위원회 발족. 11월 중 농업기술센터의 체험지역네트워크 구축 시범사업(농진청) 및 농촌관광대학 개설과 연계하여 정식 발족 예정
    - 직접적으로 도시민들을 유치하고 일자리를 창출하기 위해 (가칭)귀농귀촌활성화센터를 설립하기 위한 조례 제정 절차 이행. 11월중에 상근자 모집 및 센터 개설 예정

## 5. 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 과제

### □ 살기 좋은 지역 만들기 의제의 신선성, 그러나 정책 사업은 식상

- 농촌정책의 변화 궤적에서 2006년 살기 좋은 지역 만들기라는 정책 의제가 던졌던 쾌적하고 아름답고 특색있는 지역 공동체 형성이라는 목표와 주민참여 전략의 강조는 유용한 틀을 제시
- 그러나 정책 사업화된 '살기 좋은 지역 만들기 사업' 등은 기존의 농촌정책과 크게 차별적이지 못한 전략으로 평가

### □ 기존 정책 추진 방식의 중심 잡기와 조정 기능 강화 필요

- 농촌정책을 둘러싼 많은 비판에도 불구하고 중앙부처간의 유사사업, 중복사업 문제는 해결되지 않고 있음. 살기좋은지역만들기사업, 참살기좋은지역만들기사업 등이 만들어지는 과정에서 생겼던 문제는 이를 잘 대변함. 전혀 기존 농촌정책 사업과 차별성이 없는 내용임에도 불구하고 부처의 이해관계 때문에 사업을 생성하였으나 예산 미확보와 타부처의 비협조 등으로 사업 추진이 제대로 이루어지지 않고 있으며 지자체의 불만이 가중되고 있음.
- 이러한 문제의 해결을 위해서는 중앙정부 여러 부처간 사업 조정이 보다 강력한 원칙 하에서 이루어져야 하며, 삶의 질 특별법에 의하여 농촌정책의 주무부처로서 부각된 농림부 및 삶의 질 특별법 위원회의 역할이 강화되어야 함.
- 그러나 농촌정책의 영역이 계속 확장되어지고 있는 상태에서 한 부처가 모든 정책을 관리할 수 없으므로 조정할만한 제도적 기반이 필요함. 이는 선진국의 농촌정책에서도 잘 나타남.
- 중앙정부 정책 환경 조정과 함께 지방자치단체의 역량이 강화가 필요함.

### □ 살기 좋은 농촌을 만들 수 있는 전략적 접근

- 농촌은 지역의 특성에 맞추어 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 여러 가지 기능의 균형있는 발전이 요구됨.
- 지역의 자율성을 높이는 분권화의 진전과 지역밀착형 정책 목표 설정
- 정책 집행 과정의 추진 주체 다양화

- 시대적 수요, 현장 수요를 충족시키는 포괄적 대상 부문 포괄
- 기존 농촌정책의 성과로 농촌지역의 시설 정비 수준은 도시와 큰 차이가 없는 정도로 개선됨. 그러나 그를 통한 서비스의 질에 있어서는 차이가 나는 만큼 삶터로서 농촌지역의 시설 정비보다는 서비스 수준 제고로 농촌정책의 방향을 선회함.
- 특히 농촌정책은 일터로서의 기능과 공동체의 터로서의 기능이 획기적으로 제고될 수 있는 방향의 새로운 전략 개발에 주력해야 함.
- 농촌지역에 부족한 인적자원 유치를 통한 일자리 창출 및 도농공동체 형성이 가장 큰 과제

#### □ 농촌 현장에 적실한 정책 투입

- 지자체 지역 진단 결과를 상기하면 지역마다 주어진 여건이나 처한 상황이 다름에도 불구하고 중앙정부의 정책 사업 메뉴와 내용은 거의 전 지역에 무차별적으로 투입되고 있음.
- 물론 중앙정부의 정책 사업 메뉴를 효과적으로 지역에 배치하면 지역마다 특색있고 차별적인 정책 적용이 이루어질 수 있겠으나 공적 사업 집행 과정과 감사 과정 등의 현행 추진 체계에서는 중앙정부가 디자인한 정책이 거의 전 지역에 유사한 형태로 투영될 가능성이 높음.
- 이는 농촌정책의 효과성과 효율성을 저하시킬 수밖에 없으므로 지역 스스로의 지역 진단에 의한 목표 설정, 목표에 맞는 정책 기획 및 실행이 가능한 정책 환경을 개발함.

#### □ 정책의 효과적 집행에 필요한 현장의 지원세력(정책 현장 파트너) 양성

- 농촌지역 현장에서는 새로운 시대적 수요, 새로운 주체의 출현 등이 이루어지고 있으며, 이는 더 이상 공공 부문 단독으로의 사업 집행을 곤란하게 하는 요소 중 하나임.
- 더구나 기존의 양적인 서비스 공급에 머무르지 않고 주민들의 다양한 수요에 맞도록 차별적이고 창의적인 서비스가 제공되도록 하려면 공공 부문 일변도의 사업 집행에서 탈피해야 함.
- 농촌정책에 있어 지역 특성을 살린 창의적 아이디어가 기획, 실행되기 위해서는 공공 부문 이외에 다양한 사업 주체가 연계되어야 함. 더욱이 그러한 사업 주체가 단일 프로젝트 기반으로 생성, 소멸되기 보다는 지



역내의 활동 주체로서 기능할 수 있도록 양성할 필요가 있음.

#### □ 시대적 수요에 부응하고 미래를 내다보는 새로운 농촌정책

- 지역주민이 참여하는 지역자원 조사, 발굴, 보전 사업
- 농촌지역 강점을 살리는 어메니티 자원을 활용한 지역개발 사업
- 지역 일자리 창출을 위한 사업
  - 자치적 복지 기능 보완함으로써 지역 복지 수준 제고에도 기여
- 전통적인 농촌 중심지 지속 육성
- 도시농촌통합형 서비스권 설정 및 서비스배달체계 확립
  - 서비스 공급 기준 명시
- 도시민 유입 촉진 및 도농공동체 형성

#### □ 과학적 농촌정책 추진의 기초 마련

- 농촌지역 기초통계 기반 구축
  - 전국에 걸쳐 일률적으로 정비가 필요한 농촌지역 기초통계 분야를 가려 내어 구축함. 특히 농촌의 특수한 실태를 반영하는 지표에 대해서는 도시와 구분하여 구축
  - 이와 더불어 지자체 차원에서도 지역의 특수한 여건을 반영하여 서비스 접근성 취약 지점 등을 보다 면밀히 가려낼 수 있도록 통계자료를 재구성하는 작업을 추진
- 도시민의 농촌 체험관광 및 정주 수요 등과 같이 시계열상의 변화 추이를 꾸준히 파악하여 정책적인 대응할 필요가 있는 분야에 대해서는 일관된 방식으로 정례적인 수요조사를 실시
- 지역별 서비스 수준 진단, 도시민에 대한 농촌지역 정보 제공, 농촌정책 사업 추진 현황 파악 등을 신속하고 투명하게 알 수 있는 서비스맵 구축
  - 서비스맵 구축과 병행하여 서비스 종류에 따라 원칙과 기준을 설정하여 그에 맞추어 서비스 공급이 이루어질 수 있도록 목표 설정. 시대적 여건에 따라 지속적으로 변화하는 주민들의 서비스 수요와 서비스 이용 실태 등에 대한 꾸준한 모니터링 작업을 필요로 함.