

연구보고서  
2006-07

## 농촌지역 활성화를 위한 면소재지 기능강화 방안

한상욱 · 송두범

연구보고서  
2006-07

농촌지역 활성화를 위한 면소재지  
기능강화 방안

2006 · 10

충남발전연구원

ISBN : 978-89-89552-77-2 93030

연구보고서 2006-07

# 농촌지역 활성화를 위한 면소재지 기능강화 방안

한상욱 · 송두범

# 발 간 사

1958년부터 우리나라의 농촌개발정책은 행정자치부와 농림부가 주도적인 역할을 수행하는 가운데 농촌인구의 유지 및 개발수준 향상에 기여하여 왔다. 하지만, 농촌지역중 면지역에 대한 개발정책은 정주기반확충사업뿐이며, 이 사업 또한 분산투자와 물리적 시설위주의 투자로 중심기능 수행을 위한 효율성을 제고하지 못하면서, 농촌의 정주체계는 마을과 읍소재지간의 2계층 구조를 형성하게 되었다. 이로 인하여 면소재지는 배후지역주민의 각종 서비스 제공을 수행하지 못하게 되면서 쇠퇴일로를 겪고 있다.

이에 참여정부는 면소재지를 전략적으로 육성토록 결정하였고, 07년까지 시범사업을 수행코자 하고 있으나, 면소재지에 대한 판단기준과 정비방안, 사업추진방안에 대한 구체적인 대안을 마련치 못하고 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 충청남도의 면과 면소재지의 기능 및 특성을 분석하여 실태 및 문제점을 분석하고, 국내의 농촌개발정책과 해외의 중심지 활성화 정책을 검토하여 시사점을 도출하여 합리적인 정비방안을 제시코자 하였다. 본 연구를 통해 향후 중앙에서 추진하려고 하는 면소재지 개발의 정책방향에 함의를 제공할 수 있으며, 시범사업 추진시 경쟁우위를 갖는데 충분하다고 생각된다.

본 연구에 연구책임자로 참여한 한상욱 책임연구원과 송두범 연구위원 그리고 연구수행과정에서 적극적으로 협조해준 연구심의위원에게 특별한 감사의 말씀을 드린다.

2006년 10월 31일

충남발전연구원장 김 용 응



# 목 차

## 제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	3
2. 연구의 범위 및 방법 .....	3
3. 선행연구 검토 .....	5
1) 정주체계의 개념 및 이론 .....	5
2) 정주체계 및 분석에 관한 연구 .....	6
3) 면소재지의 발전방향에 관한 연구 .....	9

## 제2장 충청남도 면지역 및 면소재지의 실태와 문제점

1. 면지역 .....	11
1) 인구 .....	11
2) 기능 보유실태 .....	16
2. 면소재지 .....	20
1) 사례연구의 목적 및 대상지역 .....	20
2) 사례대상지역의 일반현황 .....	21
3) 면 소재지의 기능 분석 .....	23
3. 소결 .....	27

### 제3장 국내의 농촌지역 개발정책 및 제도

1. 농촌지역 개발정책 개관 .....	30
1) 농촌지역 개발정책의 현황 .....	30
2) 농촌지역 개발정책의 분류 .....	34
3) 농촌지역 개발정책의 특성 .....	35
2. 주요 농촌지역 개발사업의 실태 .....	36
1) 정주기반확충사업 .....	37
2) 소도읍 육성사업 .....	51
3) 농촌마을 종합개발사업 .....	58
3. 소결 .....	66

### 제4장 외국의 중심지 활성화 정책

1. 일본의 중심시가지 활성화 사업 .....	68
1) 상점가 진흥정비 특별사업 .....	68
2) 중심시가지활성화 사업 .....	68
3) 중심시가지활성화 사업과 농촌중심지 관련정책의 비교 .....	70
2. 영국의 마켓타운 활성화 사업 .....	73
1) 마켓타운의 성격 .....	73
2) 마켓타운 활성화 사업 .....	73
3) 마켓타운 ToolKit .....	76
4) 마켓타운 활성화 사업의 사례 .....	76
3. 시사점 .....	79

### 제5장 면소재지 기능강화 방안

1. 기본방향 .....	81
2. 다양한 시책사업의 발굴 .....	82
3. 사업추진 대상 면소재지의 선정 .....	83
4. 파트너십에 의한 추진체계 구축 .....	85

## 제6장 결론 및 정책 제언

1. 요약 및 결론 .....	88
2. 정책제언 및 연구의 한계 .....	91
1) 정책제언 .....	91
2) 연구의 한계 .....	92
참고문헌 .....	93

# 표 목 차

<표 1> 충청남도의 동부·읍·면별 인구 비교 .....	12
<표 2> 인구규모별 면의 분포 .....	14
<표 3> 인구 규모별 면 내역 .....	15
<표 4> 면지역이 보유한 기능 종류와 계층 .....	18
<표 5> 면 유형별 기능 보유 실태(2000년) .....	19
<표 6> 사례연구 면소재지 일반 현황 .....	22
<표 7> 면중심지 기능의 분류체계 .....	24
<표 8> 면소재지 사업체수 변화 .....	25
<표 9> 면소재지의 기능보유 변화 .....	26
<표 10> 면지역의 정주환경 실태 요약 .....	28
<표 11> 부처별 농촌개발사업 내용 요약 .....	31
<표 12> 시대별 주요 농촌지역 개발정책 .....	32
<표 13> 공간단위별 농촌지역 개발정책의 분류 .....	34
<표 14> 정책(사업)의 성격에 따른 농촌개발사업 분류 .....	35
<표 15> 농촌지역 개발정책의 변화 특성 .....	36
<표 16> 정주기반확충사업 추진실적(2004년말 기준) .....	42
<표 17> 주요 시도의 부문별 투자비중(1990~2004년) .....	43
<표 18> 정주권 개발면의 공간적 투자유형 구분 .....	44
<표 19> 정주기반확충사업의 공간적 투자방식 사례 .....	45
<표 20> 지역 유형별 개발수준 비교 .....	47
<표 21> 정주기반확충사업의 사업메뉴와관련된 단위 사업들 .....	50
<표 22> 지방소도읍육성지원법의 주요 내용 .....	51
<표 23> 소도읍육성사업 투자계획 .....	54
<표 24> 지역산업 진흥 및 지역경제활성화를 위한 시책과제 .....	55
<표 25> 도시기반시설 확충을 위한 시책과제 .....	56



<표 26> 생활환경 개선 및 복지증진을 위한 시책과제 .....	57
<표 27> 역사·문화·경관자원의 보존과 활용을 위한 시책과제 .....	57
<표 28> 농촌마을종합개발사업 시행지침의 발전 .....	59
<표 29> 농촌마을종합개발사업 메뉴 .....	61
<표 30> 기본계획이 승인된 부문별 투자항목 빈도(2005년) .....	63
<표 31> 부문별 사업비 예산 현황(2005년) .....	64
<표 32> 일본의 농촌 중심지 관련 정책 .....	71
<표 33> 영국의 농촌 중심지 관련 주요 시책 현황 .....	75

## 그 림 목 차

<그림 1> 연평균 인구증가율(1995~2002) .....	12
<그림 2> 충남의 인구분포(1995년) .....	13
<그림 3> 충남의 인구분포(2002년) .....	13
<그림 4> 정주기반확충사업의 단계별 사업추진체계 .....	39
<그림 5> 정주기반확충사업비의 연도별 추이 .....	40



# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경 및 필요성

#### (1) 연구의 배경

1958년부터 2004년 3월 이전에 시행된 정부의 주요 개발정책 중 농촌지역 개발정책은 행정자치부와 농림부가 주도적인 역할을 수행하는 가운데 해양수산부, 농촌진흥청, 산림청, 환경부 등이 보완적인 역할을 수행하였다. 읍·면단위 개발사업으로는 정주기반확충사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 소도읍 육성사업이 있으나, 면전체를 대상으로 하는 정주기반확충사업의 경우 1단계 사업 이후 2단계 사업에서는 면소재지에 대한 개발사업은 이루어지지 않고 있다(윤원근 외 3, 2005). 오지종합개발사업과 도서종합개발사업은 면소재지를 대상범위로 하는 사업이 아니며, 소도읍 육성사업 역시 사업범위가 읍에 한정된다. 따라서, 국토공간체계의 하위체계로써 중요한 기능을 수행하고 있는 면소재지를 대상으로 하는 정책 및 사업이 필요한 실정이다.

1단계 정주기반확충사업의 경우, 원칙적으로 면지역을 중심마을과 배후마을로 나누어 중심마을에 우선 집중 투자하는 방식으로 추진되었으나, 중심마을에 집중개발하는 형태는 전체의 11.6%, 분산투자형은 71.9%로 나타났다(박시현 외 1997). 사업투자 부문에 있어서도 마을기반 정비와 교량건설에 집중투자되었으며, 생산기반정비부문의 경우도 농로 정비에 집중 투자되고 있다. 따라서, 도농간 생활환경 격차를 극복하기 위해 기반시설 정비에서 벗어난 생활환경 개선을 위한 새로운 사업이 필요하다.

이와 같이 정주기반확충사업은 분산적 투자와 농촌기반정비에 집중된 부정적 측면외에도 불구하고 면지역의 인구유지 및 개발수준 향상에 기여한 긍정적인 면도 있다. 인구감소비율이

오지·도서에 비해 완만한 감소추세를 보여 급격한 감소를 완화하는데 기여<sup>1)</sup>하였으며, 특히, 기반시설부문 중 도로여건 개선과 생활환경수준의 향상에 직접적으로 기여하였고, 이를 통해 인구유지 및 소득향상에 간접적으로 기여하고 있다. 이에 따라 최근 면의 인구규모(인구 1만 이상의 거대면, 인구 5천이상의 대면, 소규모 면)를 고려한 차별화된 정책이 필요(윤원근 외 3, 2005)하다고 전문가들은 주장하고 있다.

면소재지가 쇠퇴함에 따라 배후지역 주민들이 각종 서비스를 이용하는 데 어려움을 겪게 되고, 농촌의 공간구조도 마을-읍소재지로 연결되는 2계층 구조로 재편됨에 따라, 시·군에서는 면소재지를 위시한 특정장소에 대해 집중 투자하는 방향으로 개편할 것을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 이에 따라 최근 참여정부는 제70회 국정과제회의에서 “도시·소도읍의 서비스 권역 외의 지역으로, 중심지로 기능할 수 있는 면소재지(중심마을)를 군당 2-3개소 적극 육성”하기로 결정(05. 12. 21)하였다. 하지만, 면소재지 기능의 판단기준과 정비방안, 사업추진 방식에 대한 구체적인 대안은 마련하지 못하고 있다.

## (2) 연구의 필요성

2005년 현재 충청남도의 면소재지는 146개이나 이런 모든 면소재지를 대상으로 사업을 추진할 수는 없다. 따라서, 중앙정책이 균형발전을 위한 합리적인 정주체계 정비를 목적으로 면소재지 활성화 대상지역을 도시·소도읍의 서비스권역 외 지역으로 주변 마을에 생활서비스를 제공하는 지역으로 규정하고 있으므로, 면지역에 대한 특성 분석이 필요하다.

면소재지 활성화사업을 추진하기 위해서는 기존의 농촌지역 개발사업과 기존 면소재지 활력증진사업의 검토를 통해 계획과제를 도출하고, 실현가능한 주요시책을 도출하고자 한다. 선진국은 정주체계 개선을 위해 중심지 육성이라는 목표 이외에 도시민의 방문을 촉진함으로써 면소재지가 도농교류의 거점 기능도 담당토록 하고 있다.

면소재지의 기능 및 특성에 따른 합리적인 정비방안이 필요하다. 2005년 면소재지 활력증진사업 지침에는 사업내용이 포괄적으로 제시되어 있고, 충청남도의 기 수립된 계획내용은 도로 및 시설물 조성계획과 시설운영계획에 집중되어 있다.<sup>2)</sup> 선진국의 중심지개발정책이 상업

1) 1990-2000 인구감소율 : 정주권-△18.2%, 오지면-△33.7%, 도서면-△48.6%, 읍-0.8%, 인구주택센서스, 농업총조사 각년도

2) 2005년 충청남도 면소재지 활력증진사업 사업계획서를 제출한 지역(서산시 고북면, 금산군 진산면, 서천군 한산면, 홍성군 결성면)의 사업내용 참고함

활성화와 시가지 정비의 연계를 통한 경제활성화에 초점을 맞추고 있고, 사업추진은 주민과 민간단체의 활발한 참여를 통해 이루어지고 있으며, 국가 및 지자체와 사업추진 조직체의 상호협력에 의해 종합적이고 체계적인 대응책이 마련되고 있는 점을 고려하면, 구체적이고 체계적인 정비방안 및 사업추진체계가 필요하다.

## 2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 충청남도의 면지역과 면소재지의 특성을 살펴보고, 농촌개발정책과 기존 면소재지 활력증진사업의 검토를 통해 실현가능한 계획과제를 도출함으로써, 합리적인 면소재지 정비방안을 제시하는 데 있다.

이를 좀 더 구체적으로 보면 첫째, 충청남도의 면지역과 면소재지의 특성과 실태를 살펴보고, 둘째, 국내의 농촌지역 개발사업의 비교·분석을 통해 면소재지 기능강화를 위한 계획요소를 도출하며, 셋째, 외국의 중심지 기능강화 정책을 살펴봄으로써 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 면소재지의 효율적인 정비 방안을 제시하는 데 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

이 연구는 충청남도 146개면 전체와 2005년 면소재지 활력증진사업 예비계획서를 제출한 4개면의 사례 면소재지를 대상으로 하되 인구와 기능에 한정하여 검토하였다.

면지역의 실태를 파악하기 위해 면지역의 인구 특성을 분석하였다. 인구는 일반적으로 어떤 지역의 생태적 조건뿐만 아니라 이를 기반으로 구축된 사회경제적 조건을 잘 반영해주는 지표이며, 거주인구의 사회경제적 특성을 개괄적으로 보여줄 뿐만 아니라 모든 정책적 수요내용과 접근방식을 고려하는데 반드시 고려하는 데 필수적인 요소이다.

충청남도를 동·읍·면으로 구분하여, 인구, 세대수, 65세 이상 인구, 농가수, 농가인구를 비교하여, 면지역의 실태를 검토하였다. 인구분포 특성과 규모에 따른 유형화를 시도하였으며, 각 유형의 중심기능의 종류와 계층, 중심기능 보유실태를 파악하였다.

현재 면소재지에 대한 공간적인 범위가 명확하게 정의되지 않았다는 한계가 있기 때문에<sup>3)</sup> 따라서, 농림사업시행지침서에 의거하여 면소재지 활력증진사업 계획서를 충청남도에서 제출한 면소재지를 대상으로 사례분석을 실시하였다.

면소재지의 면적, 인구, 가구, 농가수, 농가비율을 살펴보고, 면소재지의 업종별 기능보유 변화와 집적도를 분석하여 해당 면과 어떠한 차별적 변화 양상을 나타내는지 분석하였다. 이를 종합하여 면지역과 면소재지의 실태와 변화특성을 요약제시하였다.

아직까지 면소재지에 대한 특별한 대책이 추진되지 않고 있기 때문에, 기존 농촌지역 개발 정책의 실태와 문제점을 파악하여 적용가능한 프로그램을 검토하였다. 우선, 우리나라의 농촌 지역 개발정책 중 면을 대상으로 하는 정주기반확충사업이 면전체의 발전을 위해서 얼마나 기여하였는지에 대한 실태를 파악하고, 문제점을 도출하였다.

다음으로 면소재지의 가장 큰 기능인 배후마을에 대한 서비스제공 기능과 중심성 강화 방안의 일환으로 행정자치부에서는 소도읍 육성정책을 추진함에 따라 소도읍 육성정책의 시책 매뉴얼을 대상으로 면소재지의 중심성강화에 필요하고, 적용가능한 시책을 검토하였다.

한편 현재 농촌지역에서 가장 활발하게 추진되고 있는 농촌마을종합개발사업의 추진을 검토하여, 사업추진상 나타나는 주요 쟁점을 살펴봄으로써 향후 면소재지 기능강화를 위한 정책 추진시 시행착오를 최소화하고 실현성을 제고하기 위한 방안을 검토하였다.

외국의 농촌지역 중심지 활성화를 위한 주요 정책과 그 정책의 주요 내용, 실현성 제고를 위한 주요 시책을 검토하여 우리나라의 면소재지 관련 정책에 시사점을 도출하였다.

마지막으로, 면지역·면소재지의 실태, 국내의 농촌지역개발 정책의 실태와 문제점, 외국의 중심지 활성화 정책의 시사점을 종합하여, 면소재지 기능강화방안을 제시하였다.

연구방법은 기존 관련문헌조사 및 자료 분석방법을 이용하였다.

---

3) 농림사업시행지침서상 면소재지의 정의는 면사무소가 위치하며, 여러개 자연마을의 중심이 되고 발전잠재력이 크며, 배후마을의 서비스 기능을 담당할 수 있는 지역이라고 정의하고 있다.

공간적 범위를 한정함에 있어, 기본 전제조건인 면사무소가 위치하는 행정리와 중심기능을 수행하는 면소재지 주변의 2-3개 행정리를 포함하는 공간적 범위로 해석할 수 있으며, 이는 개별 지역의 중심기능을 수행하는 사업체의 분포에 따라 결정되므로, 본 연구에서 충청남도의 146개 면소재지에 대한 공간적 범위를 한정하는 것은 어려움

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 정주체계의 개념 및 이론

농촌지역의 정주체계는 농촌지역주민의 거주 공간(농가, 자연부락, 중심취락, 행정리, 면소재지, 시읍 소재지 등)이 그 규모와 기능에 따라 일정한 원리에 의해서 조직된 전체를 지칭하는 개념으로서 농촌주민의 정주공간이 갖는 수직적 계층과 수평적 생활권의 포섭관계를 종합한 체계이다.(정철모·유용교, 1994)

농촌지역의 계층구조를 단순한 도식으로 나타내면, 농촌중심도시-(소도읍)-면소재지-마을(자연부락)로 나타낼 수 있으며(유우익,1988), 이러한 농촌 중심지 계층체계상 하위계층의 중심기능은 점차 쇠퇴하는 반면, 상위중심계층의 기능이 상대적으로 강화되는 상향편중현상이 일어나고 있다(김정연, 1996).

농촌 정주체계의 하위계층 약화 현상은 면소재지의 중심기능이 현저히 쇠퇴하면서 한적한 일반 농촌의 취락과 비슷하게 되어가고 있다는 것이다. 하위 정주체계의 변화는 농촌을 살기 힘든 곳으로 만들고 사람들로 하여금 상위도시로 향하여 이출하도록 강요하고 있다(유우익, 1988).

이러한 현실적인 농촌 정주체계를 개선하기 위한 대안으로 나온 것이 분산적 집중화 전략<sup>4)</sup>이며, 이러한 전략이 가지는 이론적 배경은 크게 중심지이론과 성장거점이론이다.

중심지 이론(Central Place theory)은 1932년 독일 지리학자인 Walter Christaller가 발전시킨 이론으로, 정주체계를 구성하고 있는 정주지 상호간의 수익분포관계, 거리관계 및 상호계층간의 지역구조에 관한 현상을 중심지<sup>5)</sup> 개념에 비추어 원리적으로 설명하려는 이론이다.

---

4) Haywood. L(1985), "Settlement planning and developing countries : The Gezira experience in Sudan", Ekistics 313,pp. 332-337.

여기서 분산적이라는 것은 농촌지역의 광역적 특성상 불가피하고, 집중이란 정책의 선택적 집중지원을 일컫는 말로, 농촌 정주체계를 개선하기 위해서 소규모 자연부락에 분산 투자하기보다는 한곳에 집중 투자하는 전략임  
분산적 집중화 전략이 가지는 특성은 면단위의 중심마을에 집중 투자하여 중심마을을 육성하고 재정비하는 한편, 자연부락에는 더 이상 투자하지 않음으로서 투자의 공간적 차별화를 두는 것임

5) 중심지는 배후지역에 대해 각종 재화(goods)와 용역(service)을 제공하고 지역간 교환의 편의를 도모해주는 장소이며, 이러한 기능을 갖춘 정주공간을 일반적으로 결절지(node) 또는 중심지(Central place)라고 함  
중심지 기능이란 중심지의 여러기능 중 도·소매업, 교통·통신업, 행정·교육, 기타 서비스업과 같은 3차산업의 기능을 뜻하며, 중심지가 보유하고 있는 3차산업의 기능정도를 그 중심지의 중심성(centrality)이라고 함  
김인(1986), "현대인문지리학", 법문사, pp. 59-63.



중심지이론은 지역개발에서 크게 공간구조측면과 미래계획측면에서 중요한 역할을 담당한다. 공간구조측면에서는 정주공간의 위계, 입지, 상호관계, 배후지역의 행위유형과 재화와 용역의 공급 및 소비가 이루어지는지에 대한 지역문제의 실상을 파악할 수 있다. 미래계획적 측면에서는 중심지간 수직·수평관계를 파악함으로써 중심지 자원분배의 이중성 및 낭비성을 피할 수 있고, 배후지역의 범위를 파악하게 됨으로써 계획 대상공간의 합리적인 획정을 가능케 한다.

성장거점이론(Growth center theory)<sup>6)</sup>은 신고전공간경제학에 이론적 근거를 두고 있으며, 특정지역에 집중적으로 투자하여 그곳을 중심축으로 지역을 발전시키는 이론이다. 이러한 농촌정주체계 합리화를 위한 체계적 개발전략은 성장이론이 갖는 4가지 원리, 즉 규모의 경제성, 외부 및 내부 경제효과를 통한 집적경제의 이익, 개발의 파급효과(spread effect), 낙후지역의 인구감소 억제 등을 이론적 준거들로 삼고 있다<sup>7)</sup>

## 2) 정주체계 및 분석에 관한 연구

농촌중심지 개발의 필요성을 강조한 연구는 최상철(1979, 1981)<sup>8)</sup>, 김병국(1982)<sup>9)</sup>, 최양부(1982,1983)<sup>10)</sup>, 송인성(1982)<sup>11)</sup>, 박인호(1982)<sup>12)</sup>, 박찬석(1982)<sup>13)</sup>등의 연구가 이에 속하며, 중앙의 하향식 개발로 인한 인구의 대도시집중과 지역간 심한 불균형 문제를 비판하면서 이에 대한 대안적 전략으로 농촌지역을 인간정주의 공간이자 하나의 종합된 사회공간으로 인식할 필요성을 강조하면서, 그동안 간과되어온 농촌중심도시를 배후농촌지역과 연계해서 개발할 필

6) 성장거점이론은 Perroux와 프랑스-벨지움학파에 의해 경제공간상에서 이론이 전개되었으며, Boudeville에 의해 지리적 차원에서 확립됨. Boudeville에 의한 성장거점지역이란 선도적 산업복합체를 가지는 도시이며, 규모 경제와 집적경제를 제공할 만큼 성장하고 있는 도시를 의미함. 이후 Hirshman(1958)의 극화효과(Polarization)와 파급효과(trickle-down effect) 개념, Myrda(1957)의 역류효과(backwash effect)와 파급효과(spread effect)의 개념, J.Friedman의 중심-주변지역모형(Center-periphery model)로 발전되어 옴.

최경은(1999), 농촌취락체계 개선책으로서 문화마을 조성사업의 실효성 평가, 서울대학교 대학원 석사학위논문,p15.

7) 김정연(1999), “충남지역의 도시체계분석”, 충남발전연구원, p.39.

8) 최상철(1981), “지방정주생활권개발의 배경과 방향”, 환경논총 제10권 서울대학교 환경대학원,pp.99-109.

\_\_\_\_\_(1979), “소단위지역개발개념과 기본전략에 관한 서론”, 환경논총 제6권,pp.42-53.

9) 김병국(1981), “지방정주생활권계획과 도시개발”, 도시문제,pp.33-36.

10) 최양부(1982), “농촌중심도시의 의의와 역할”, 도시문제, pp.8-19.

\_\_\_\_\_(1983), “농촌발전과 농촌계획”, 국토계획 제18권 제2호,pp.169-183.

11) 송인성(1982), “농촌중심도시와 농촌개발”,도시문제,pp20-36.

12) 박인호(1982), “우리나라 농촌중심도시의 현황과 문제점”, 도시문제,pp37-44.

13) 박찬석(1982), “농촌중심도시 개발전략”, 도시문제,pp.45-58.

요성이 있다고 강조하고 있다.

정주체계에 관한 연구는 1970년대 후반부터 많은 연구가 이루어지고 있으며, 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

박찬석(1982)은 1980년대 초 지방정주생활권 구상과 함께 생활권 계층에 따라 사업의 내용을 달리하는 방안을 제시<sup>14)</sup>하였다. 주요내용은 읍·면단위의 소도읍(개발의 주축)-마을협동권(몇개의 마을을 묶음)-자연부락으로 이루어지는 공간체계로 구성하였고, 물리적사업의 치중과 생활권의 막연한 설정으로 구심점 없는 마을협동권을 이루게 되었으며, 정주체계를 행정구역체계로 이해함으로써 기능적 관계의 관점에서 파악되지 못했다<sup>15)</sup>는 비판을 받는다.

김혜경(1983)<sup>16)</sup>은 충남지역을 대상으로 중심기능을 측정하였으며, 기능지수에 의한 공간구조를 분석하였다. 사용된 중심기능 지표로는 행정·교육·의료·위락·상업기능을 설정하였다.

최양부·정철모(1984)<sup>17)</sup>는 기능적 관계의 관점에서 4계층의 농촌정주체계를 설정하고 중심지 개발을 제안하였다. 인구 2만 이상 시읍급도시 → 농촌정주생활권 중심도시, 인구 3천이상 읍·면소재지 → 정주구 - 소도읍 I (주변의 2-3개면을 서비스), 접근성이 불리한 산간지대 → 소정주구 - 소도읍 II(벽오지를 서비스)으로 설정하였다.

김인(1987)<sup>18)</sup>은 면급도시를 대상으로 수의 과다, 면급도시와 배후지 인구기반 취약, 소도읍간 중심기능 격차가 크기 때문에 기존의 행정구역체계를 따를 경우 소도읍의 기능강화가 곤란하다는 점을 지적하며, 2-3면을 통폐합하여 면행정구역을 확대하는 등 실질적인 면행정을 권장토록할 것을 제안하였다. 지역분석은 크게 기능관계분석, 인구관계분석, 지리적 입지여건을 분석하였다. 기능관계분석은 상업·행정·제조업·교육·금융·사회복지·종교·농사관계 기능을 대분류로 하여 중·소분류로 체계를 설정하고, 업종수와 인구간 관계를 분석하였다. 인구관계분석은 자체 인구규모와 배후지 인구규모의 분포와 인구증감 패턴을 분석하였고, 각 업종별 최소 인구 요구치를 분석하였다. 지리적 입지여건분석은 서울과의 상대적 입지성, 상위도시와의 거리관계에 입각한 면급도시의 입지위상, 소도읍과 배후지 인구비에 기초한 소도

14) 상계서, p.47.

15) 류우익(1988), “산촌지역 정주체계의 정비방안 연구”, 농업진흥공사, p.20.

16) 김혜경(1983), “지역중심기능의 변천에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.

17) 최양부·정철모(1984), “농촌지역종합개발에 관한 연구 1 농촌지역의 정주체계와 중심지개발”, 한국농촌경제연구원.

18) 김인(1987), “농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구”. 학술진흥재단.

읍의 인구밀집도, 소도읍의 시가지 발달 상태 등에 대한 입지요소를 지표로 사용하였다.

김수옥(1995)은 거트만 척도법, 스켈로그램분석법, 가중치를 이용한 중심성 지수분석법을 이용하여, 농촌공간에서의 중심성 지수를 산출하였다.

김정연(1999)은 사업체기초통계조사를 이용하여 충남의 중소도시 기능보유 특징을 분석하였고, 행정중심지의 기능유형은 생산성, 고용성, 기능규모, 성장추세 및 수요기반, 기능의 다양성 및 구성부문에 개별 지표를 설정하여 요인분석을 실시함으로써 시·군·읍·면소재지간 기능유형을 구분하였다. 또한 중소도시의 계층구조와 변화를 분석함에 있어서는 인구규모, 중심기능 유형의 수, 중심기능 시설수를 변수로 이용하였다.

이외에 농촌의 정주체계에 대한 연구는 다음과 같다.

- 박영한(1975), “농촌중심지공간구조에 관한 연구”, 지리학 제11호.
- 김태용(1983), “지역개발에 있어서 하위 정주공간체계의 분석 및 설정에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 최수명(1985), “한국 농촌의 정주권개발 전략에 관한 연구”, 서울대학교 농공학과 박사학위논문.
- 이정환 외(1987), “정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석, 한국농촌경제연구원.
- 권오혁(1988), “농촌 중심지 체계의 변화에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사학위논문.
- 류우익(1988), “농촌중심도시 및 취락의 정비방안”, 「21세기 농정발전 방향구상을 위한 기초연구(II)」, 한국농촌경제연구원.
- 농어촌 연구소(1992), “농어촌 중심마을 정주체계의 개발 및 정비(I), 중심마을의 공간적·기능적 체계를 중심으로”, 농어촌 진흥공사.
- 이도선·김정호(1993), “낙후지역의 인구정착을 위한 효율적 정주체계에 관한 연구”, 대구·경북행정학회지 제5권.
- 정철모(1994), “한국농촌의 합리적 정주체계 설정에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 박사학위 논문.
- 윤원근(1995), “정주계층간 사회경제 및 공간관계 변화에 대응한 농촌공간정책의 방향 모색”, 농촌사회 제 5집.
- 이문종(1997), “공주시 면중심지의 기능체 변화(1990-1996)”, 지역개발연구논총 제5권 제2

호, 공주대학교 지역개발연구소.

- 이정환 외 3(1989), “정주체계에 따른 농촌중심지 기능부석”, 한국농촌경제연구원.
- 조영국(2004), “수도권 농촌의 기능변화와 지역구조”, 한국농촌지도학회지 제11권 제1호.

### 3) 면소재지의 발전방향에 관한 연구

이정환 외 4(1990)<sup>19)</sup>은 면단위 농촌공간의 새로운 재편 방향을 모색하는 준거의 틀을 제시한다는 목적의 일환으로 면단위 농촌지역의 생활환경정비방안을 제시하였다. 여기서 생활환경을 개념적으로 정의하고, 이에 기초한 구체적인 시설범위를 정한 다음 각각의 생활환경시설에 대한 배치기준과 배치기본방향을 제시하고 시설의 정비방안을 제시하였다.

농어촌진흥공사 농어촌연구소(1992)<sup>20)</sup>는 면소재지를 중심마을로 파악하고, 중심마을에 대한 정주체계의 개발과 정비모형을 제시하면서, 공공투자의 효율성을 높이기 위해서는 거점마을에 대한 집중투자가 이루어져야 한다고 피력하였다.

정철모·유용교(1994)는 분산입지된 농촌지역의 정주공간을 기능적으로 통합된 혼주화사회의 정주지로 개발하기 위해서 6개의 대안모형을 제시하였으며, 성장이익의 민주적인 분산을 위한 선택적이고 차별적인 접근을 해야한다고 주장하였다.

이문종(1997)은 “공주시 면중심지의 기능체 변화”라는 연구를 통해 다음과 같은 4가지를 제안하였다.

첫째, 면중심지 또는 배후지의 자체 인구기반이 취약해서 개발잠재력이 허약하므로 최소한의 절대인구가 확보되어야 한다.

둘째, 면중심지의 기능이 농촌중심지로서 갖추어야 할 기본적인 수준에도 매우 부족하므로 일상생활에 필요한 최소의 기능을 제공하는 장소로서 부양해야 한다.

셋째, 농사와 관련된 기능들은 조장시켜야 하지만, 유흥과 오락기능들은 행정적인 조치를 강구해서라도 제한해야 한다.

넷째, 중심기능의 Threshold size<sup>21)</sup>인구가 작아야 바람직한 업종도 있지만 많아야하는 업종

19) 이정환 외 4(1990), “농촌생활환경 정비와 면단위 정주권 개발방안”, 한국농촌경제연구원.

20) 농어촌진흥공사 농어촌연구소(1992), “농어촌 중심마을 정주체계의 개발 및 정비(I) : 중심마을의 공간적·기능적 체계를 중심으로”, 농어촌 진흥공사 농어촌연구소.

21) Threshold size : 어떤 기능이 존재하기 위해서는 최소한의 수요가 있어야 하며, 이것이 최소요구치(Threshold size)의 개념임. 최소요구치를 구하는 방법으로는 일반적으로 최소한의 수요를 인구규모로 간주하여 구하는 Reed-Muench법이 사용됨

도 있으므로, 면중심지가 최소한의 업종수를 확보하고 재화와 용역을 제공하는 중심지가 되기 위해서는 중심기능 업종의 지나친 영세화는 도리어 그 발전을 약화시킬 수 있음을 주장하였다.

이를 종합하면, 면소재지에 기본적인 발전방향은 배후농촌지역에 대한 공공투자의 효율성을 높이기 위해서 면소재지를 집중 투자해야 하며, 최소한의 기본적인 생활서비스를 제공하기 위한 기능을 보유해야한다는 것이다.

## 제2장 충청남도 면지역 및 면소재지의 실태와 문제점

### 1. 면지역

#### 1) 인구

인구규모는 일반적으로 어떤 지역의 생태적 조건뿐만 아니라 이를 기반으로 구축된 사회경제적 조건을 잘 반영해주는 지표라고 볼 수 있다. 특히, 면지역의 거주 인구 규모는 해당면의 사회경제적 특성을 개괄적으로 보여줄 뿐만 아니라 바람직한 정책적 수요 내용과 접근방식을 결정하는 데 반드시 고려할 필요가 있다.

##### (1) 인구 변화

충남 인구는 2000년 현재 185만명(충청권 468만명)으로 충청권의 39.42%를 차지하고 있으며, 1990~1995년까지 연평균 2.58%씩 감소하다가, 1995년 이후에 교통의 발달 및 산업화에 의한 영향으로 연평균 0.87%씩 증가하였는데, 주요 증가지역은 천안, 아산, 서산, 당진 등 충남의 북부지역에서 두드러지고 있다.

충남의 인구는 16만 9천명이 감소(1990~2000년, 연평균 변화율 -0.87%)하였으며, 충남의 연평균 변화율보다 낮은 지역은 서천(-3.3%), 금산(-3.1%), 청양(-2.8%), 보령(-2.5%), 논산(-2.2%)으로 주로 농업을 기반으로 하는 지역이고, 서산(-0.4%), 당진(-1.1%)은 인구감소가 비교적 적었다.

천안(3.3%), 아산(1.0%)은 인구가 증가하였는데, 이는 수도권의 배후지역으로서 개발에 대한 기대가 높아지고, 수도권의 개발억제 정책에 따라 산업이 산발적으로 이전하여 이와 관련된 인구가 계속 증가한 것으로 판단되며, 당진, 서산 등 충남의 북부지역은 1995년 이후 공업단지

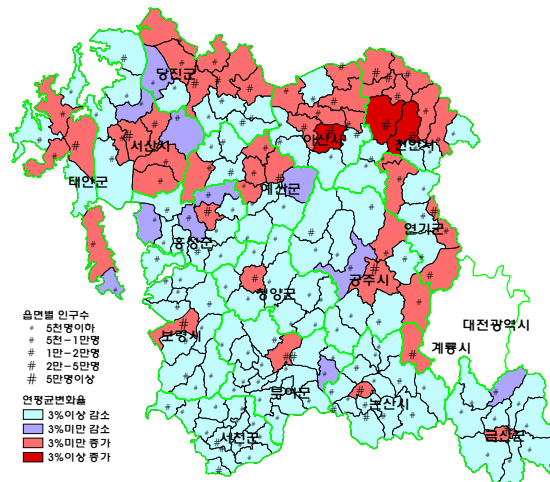
의 조성으로 인해 인구유입요인이 발생하여 감소폭이 적은 것이다.

면지역에 대해서 자세히 살펴보면, 인구는 총 788,089명으로 충남 전체인구의 41.5%를 차지하고 있으며, 세대수는 43.3%를 차지한다. 농가수는 139,326명으로 충남 전체 농가수의 77.6%를 차지하여, 면지역은 대부분이 농업에 종사함을 알 수 있다. 한편, 65세 이상 인구는 142,360명으로 전체인구의 61.0%로 노령인구의 면지역 정주가 확연하게 드러나고 있다.<sup>22)</sup>

〈표 1〉 충청남도의 동부·읍·면별 인구 비교(2002)

읍면동	인구	세대수	65세 이상 인구	농가수	농가인구
충남	1,899,763	659,625	233,466	179,550	537,778
동부	659,117 34.7%	219,680 33.3%	41,960 18.0%	9,365 5.2%	32,452 6.0%
읍	452,557 23.8%	154,230 23.4%	49,146 21.1%	30,859 17.2%	97,030 18.0%
면	788,089 41.5%	285,715 43.3%	142,360 61.0%	139,326 77.6%	408,296 75.9%

〈그림 1〉 연평균 인구증가율(1995~2002)

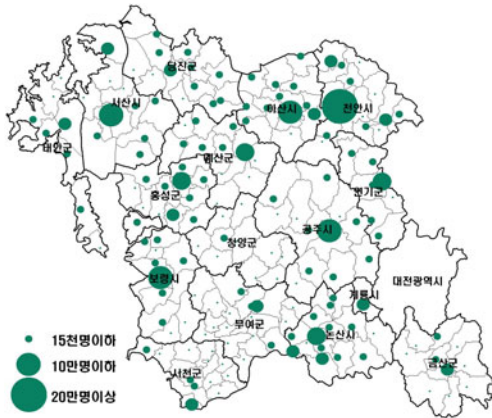


22) 조봉운·김정연(2004), “충청남도 지역구조 변화분석 및 대응방안 연구”, 충남발전연구원, p8

## (2) 인구 분포

충남의 인구 분포를 보면, 가장 두드러진 것이 천안, 아산, 당진 등 북부지역의 집중이다. 이러한 현상은 수도권에 산업기능을 수용하여, 산업화됨으로써 발생한 것으로 시·군청소재지뿐만 아니라 주변 면지역까지도 함께 성장하는 형태를 보이고 있다. 또한, 장항선, 호남선 축을 따라 인구의 분포가 집중되는 것을 볼 수 있는데, 이는 교통수단이 지역의 성장에 많은 영향을 끼쳤기 때문으로 풀이된다. 반면, 청양, 부여, 서천, 금산 등 내륙지역은 시·군청소재지와 주변 읍면지역과의 인구격차가 심한 것을 볼 수 있는데, 이들 지역은 주로 산악지역으로 개발의 여건이 열악한 지역이다.

〈그림 2〉 충남의 인구분포(1995년)



〈그림 3〉 충남의 인구분포(2002년)



2000년 기준으로 우리나라 면지역의 평균 인구규모는 약 4,600명이나 최소 237명에서 최대 32,974명에 이를 정도로 면 인구규모의 편차가 크다. 충남의 면지역 평균 인구 규모는 5,473명으로 전국 평균보다 상회한다. 인구는 천안시 입장면이 24,007명으로 가장 많은 인구를 보유하고 있으며, 서천군의 문산면이 1,727명으로 가장 적은 인구를 보유하고 있다.

인구의 규모별 기준으로 농촌 면 지역은 우선 인구 2,500명 미만의 면, 인구 2,500명 이상 5,000명 미만의 면 그리고 인구 5,000명 이상의 면으로 구분하고 인구 5,000명 이상 대규모 면은 다시 인구 10,000명을 기준으로 그보다 큰 거대면과 보다작은 대규모면으로 구분하여 최종



적으로는 4가지로 구분하였다.

거대면은 총 11개 면으로 7.6%를 차지하며, 대면은 50개 면으로 34.7%를 차지한다. 평균면은 72개 면으로 50%를 차지하고, 소규모 면은 11개 면으로 7.6%를 차지한다.

인구규모를 기준으로 볼 때, 인구규모가 작은 면일수록 인구감소 속도가 빠르고, 65세이상 노인 인구 비율이 높으며, 농업 이외에 다른 산업에 종사하는 비율이 낮은 것으로 분석된다.

거대면의 경우 사회경제적 측면에서 읍지역 평균적 수준에 육박하거나 경우에 따라서는 읍 수준을 상회하는 경우도 나타난다.

생활환경적 측면에서 살펴보면, 인구규모가 작은 면일수록, 상수도 보급 수준 특히 광역상수도 보급률이 낮고, 컴퓨터 보유 농가비율과 자동차 보유 농가비율에 있어서도 상대적으로 저조한 것으로 나타난다. 컴퓨터 보유 농가비율의 높고 낮음은 거주 인구의 인구학적 특성과 직접적 관련된 사항이지만 인구학적 특성 이외에도 광통신망 공급여부, 비용문제 등과도 관련이 있을 것으로 판단된다. 또한 소규모 면일수록 입지조건이 상대적으로 열악하고 동시에 대중교통체계도 상대적으로 낙후될 가능성이 높기 때문에 자동차를 보유하지 못한 농가가 많은 사실은 지역주민의 공간적 기동성 총량 역시 매우 낮음을 의미하며 따라서 접근성 불리 문제가 더 심각할 것이다. 반면 대규모 면일수록 인구규모가 상대적으로 큰 대규모 면은 읍의 경우와 큰 차이를 보이지 않는다.

〈표 2〉 인구 규모별 면의 분포

구분	충남		전국		비고
평균 면인구	5,473		4,600		
인구 10,000명 이상	11	7.6%	80	6.60%	거대면
인구 5,000~10,000명	50	34.7%	272	22.40%	대면
인구 2,500~5,000명	72	50.0%	544	44.70%	평균면
인구 2,500명 이하	11	7.6%	321	26.40%	소규모 면
계	144	100%	1,217	100%	

주) 읍으로 승격된 천안 직산, 목천면과 계룡시 제외

〈표 3〉 인구 규모별 면 내역

구분	면 명	인구수	구분	면 명	인구수	구분	면 명	인구수	구분	면명	인구수
거 대 면	천안시 입장면	24,007	대 면	논산시 성동면	6,629	평 균 면	부여군 세도면	4,978	평 균 면	금산군 부리면	3,865
	아산시 배방면	19,512		보령시 남포면	6,553		서천군 서면	4,978		금산군 제원면	3,829
	아산시 신창면	14,604		태안군 근흥면	6,506		논산시 부석면	4,897		예산군 대술면	3,722
	아산시 음봉면	13,394		천안시 병천면	6,412		아산시 선장면	4,845		논산시 채운면	3,712
	당진군 신평면	13,385		보령시 오천면	6,296		태안군 남면	4,789		보령시 주산면	3,704
	당진군 송악면	13,169		논산시 광석면	6,289		논산시 노성면	4,762		청양군 남양면	3,668
	천안시 풍세면	12,916		보령시 주교면	6,206		연기군 전동면	4,720		보령시 성주면	3,580
	아산시 둔포면	11,219		공주시 정안면	6,142		공주시 이인면	4,684		연기군 소정면	3,538
	부여군 규암면	10,954		아산시 도고면	6,024		금산군 금성면	4,675		예산군 음봉면	3,532
	연기군 금남면	10,787		서산시 인지면	5,994		홍성군 홍동면	4,671		부여군 외산면	3,520
	서산시 음암면	10,696		공주시 장기면	5,954		청양군 정산면	4,583		서천군 마서면	3,520
대 면	서산시 고북면	9,465	대 면	홍성군 홍북면	5,783	평 균 면	서산시 지곡면	4,580	평 균 면	부여군 구룡면	3,440
	아산시 탕정면	9,459		천안시 북면	5,692		천안시 성남면	4,537		서천군 기산면	3,440
	서산시 해미면	9,120		공주시 반포면	5,576		예산군 신양면	4,478		홍성군 은하면	3,430
	당진군 송산면	8,661		논산시 은진면	5,495		당진군 면천면	4,449		서산시 성연면	3,427
	연기군 남면	8,492		보령시 청라면	5,485		논산시 상월면	4,362		당진군 대호지면	3,348
	논산시 연산면	8,078		태안군 원북면	5,459		예산군 광시면	4,340		부여군 초촌면	3,343
	아산시 인주면	8,004		예산군 신암면	5,404		부여군 홍산면	4,339		금산군 남일면	3,244
	당진군 석문면	7,984		부여군 은산면	5,346		서천군 한산면	4,339		홍성군 결성면	3,205
	연기군 서면	7,946		연기군 동면	5,332		부여군 임천면	4,326		청양군 장평면	3,125
	연기군 전의면	7,849		천안시 광덕면	5,325		서천군 중천면	4,326		천안시 수신면	3,097
	공주시 계룡면	7,478		논산시 가야곡면	5,190		홍성군 금마면	4,313		예산군 봉산면	3,097
	당진군 우강면	7,377		홍성군 구항면	5,055		홍성군 서부면	4,310		금산군 군북면	3,036
	서산시 부석면	7,359		보령시 천북면	5,020		공주시 탄천면	4,277		논산시 벌곡면	2,991
	금산군 추부면	7,332		홍성군 갈산면	5,006		홍성군 장곡면	4,275		청양군 화성면	2,985
	예산군 덕산면	7,329	소 규 모 면	태안군 이원면	2,454		부여군 석성면	4,265		천안시 동면	2,905
	아산시 영인면	7,306		예산군 대흥면	2,453		공주시 신평면	4,141		태안군 고남면	2,877
	공주시 우성면	7,284		보령시 미산면	2,386		공주시 사곡면	4,075		부여군 남 면	2,834
	논산시 양촌면	7,132		부여군 내산면	2,319		금산군 복수면	4,059		서천군 시초면	2,834
	당진군 순성면	7,109		서천군 화양면	2,319		금산군 진산면	4,042		청양군 비봉면	2,834
	예산군 오가면	7,058		보령시 주포면	2,089		당진군 정미면	4,021		부여군 양화면	2,735
	공주시 의당면	6,990		청양군 목면	2,029		서산시 팔봉면	4,017		서천군 판교면	2,735
	당진군 고대면	6,908		부여군 옥산면	1,970		보령시 청소면	3,949		청양군 청남면	2,694
	서산시 운산면	6,845		서천군 마산면	1,970		부여군 장암면	3,906		청양군 운곡면	2,684
	예산군 고덕면	6,808		부여군 총화면	1,727		서천군 비인면	3,906		청양군 대치면	2,622
	태안군 소원면	6,669		서천군 문산면	1,727		아산시 송악면	3,900		금산군 남이면	2,522

## 2) 기능 보유 실태<sup>23)</sup>

### (1) 기능의 종류와 계층

표준산업분류에 따르면 도소매업, 숙박·음식업 등 서비스업에 해당하는 업종은 503개에 이른다. 2000년 사업체 총조사 원자료에서 유사한 업종을 통합한 뒤 충남의 면 지역에 존재하는 기능은 약 105개 업종으로 파악되었다. 이들 업종 가운데 일부는 충청남도 전체 146개면 모두에 존재하는 것도 있는가 하면 극히 일부 면에서만 존재하는 것도 있다.

원칙적으로 중심기능의 계층은 그 기능이 커버하는 서비스 권역의 크기로 구분된다. 하나의 시군 단위를 넘어서는 지역 단위에서는 이와 같은 서비스 권역의 조사로 중심기능 계층을 분석하기는 매우 어렵다. 특히 도 단위에서 존재하는 모든 업종에 대한 서비스권역의 파악은 사실상 불가능하다. 이에 본 연구에서는 김인의 경기도 중심지 계층연구(1987)에서 사용한 방법론을 적용하여 중심기능의 계층을 구분하였다.

분석대상 146개 면을 대상으로 25% 미만의 면 지역에만 존재하는 기능은 상대적으로 넓은 배후지역을 기반으로 하는 기능이라고 볼 수 있으며, 이를 최상위 계층에 속하는 기능으로 간주하였다. 같은 논리로 해당 기능을 보유한 면 비율이 50% 미만, 75% 미만 그리고 75% 이상을 기준으로 하여 각각 제2계층, 제3계층, 제4계층으로 구분하였다. 다소 자의적인 구분 방법이라고 할 수 있지만, 본 연구는 중심기능의 계층 및 중심지 구조 자체를 연구하는 것에 목적이 있는 것이 아니라 면 지역의 중심지 활성화 정도를 대체적으로 가늠해보는데 주된 목적이 있기 때문에 다소간의 자의성은 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단하였다.

충청남도의 면 지역에 존재하는 105개의 기능 중 38개 기능이 1계층에 해당한다. 이 계층에는 대형할인점, 자동차 판매, 여행사, 음식점 등 기능 존속을 위한 최소인구규모가 크고 넓은 배후지역을 요구하는 기능들이 포함되어 있다. 다만, 목욕탕이나 의류수선, 안경점 등 기초생활서비스에 해당하는 일부 기능들이 포함되어 있는 것은 의외라고 할 수 있다.

---

23) 농림부·농업기반공사(2005), “정주기반확충사업의 성과분석 및 향후 발전방안”, p32 재정리

2계층에 해당하는 기능은 29개 업종에 이르고 있다. 페인트, 가공식품판매, 의류점, 신발 등의 업종은 과거 거의 모든 면 단위에서 제공되던 기초생활서비스 기능이라고 볼 수 있는데 이 기능들조차 지역내에서 자족할 수 없는 면이 절반을 넘는다는 점은 면지역의 중심기능 쇠퇴를 보여주는 한 단면이라고 할 수 있겠다. 물론 교통여건의 개선, 인터넷 쇼핑이나 통신판매 등 새로운 서비스 공급방식의 대두도 이들 기초생활서비스 공급시설의 위축을 초래하는데 적지 않은 영향을 미쳤을 것이다. 그러나 이러한 새로운 공급방식의 도입은 농촌주민 전체에 똑같은 긍정적 영향을 미치는 것이 아니라 인터넷 접근 능력, 교통능력이 취약한 계층은 상대적으로 더 불리해진다는 사실을 간과할 수 없다.

3, 4계층에 해당하는 업종은 각각 15개 기능과 22개 기능으로 조사되었다. 이 기능들은 주민 생활에 일상적으로 필요한 재화와 용역에 해당하며 따라서 구매빈도가 높은 기능들이다. 대체로 과거 면소재지 등에서 공급되던 서비스 기능들이 대부분이며, 다만 자동차 수리 등과 같은 과거에는 상당히 고차기능들로 분류되던 것도 일부 존재한다.

〈표 4〉 면지역이 보유한 기능 종류와 계층

기능 계층	기능 보유 비율	기능 종류			
1 계층	25% 미만	자동차판매(5011) 중고자동차판매(5012) 오토바이판매(5030) 주류·음료도매(5133) 금속제품도매(5160) 농기계판매(5181) 대형할인점(5211) 가구점(5252) 전기용품점(52531) 주방용품점(52532) 컴퓨터판매(52631)	안경점(52633) 시계·귀금속(5265) 선물용품(5266) 철도역(6010) 여행사·관광버스 터미널(6391) 화물운송대리점(6399) 택배서비스(64120) 할부금융·카드(6592) 보험(6603,6720)	건물관리(70211) 자동차렌트(7111) 건설장비대여(7121) 법무사(74119) 고등학교(8022) 고등교육기관(8030) 운전학원(8092) 치과의원 한의원 가축병원(8520)	유선방송(87222) 분뇨처리업(9012) 폐기물처리(9022) 의류수선(92391) 목욕탕(931210) 장의사(93921) 예식장(93991) 점술원(93992) (총 38개 기능)
2 계층	50% 미만	자동차부품점(5020) 농수축산물중개(5110) 사료·종자판매(5120) 고물상(5173) 가공식품판매(5132) 화장품(5232) 의류점(5241) 신발(5242) 가전제품(5251) 벽지페인트 유선방송(87222)	운동용품점(5264) 화원(5269) 신문 등 배달(5289) 창고(6320) 신용금고 등(6591) 부동산(70221) 도서대여(7130) 사진관(7491) 국가기관지방사무소 (762)	기술학원(8091) 일반고습학원(8093) 병의원 보육시설(8621) 컴퓨터게임(8891) 성당(91913) 기타종교시설(91919) 가전제품수리(9231) 가정용품수리(9239)	(총 29개 기능)
3 계층	75% 미만	비료·농약판매(5172) 음료·주류판매(5222) 철물도·소매 문구·도·소매 숙박업소(5511)	우체국(6411) 비디오대여(71301) 중학교(8021) 예체능학원(8099)	체육관등(8839) 노래방(88913) 오토바이수리점(9222) 세탁소(9391)	(총 15개 기능)
4 계층	75% 이상	주유소(5040) 잡화점(5212) 농수축산물판매 약국(52311) 연료판매점 식당(5521) 분식·패스트푸드 (5522)	주점(5523) 다과점(5524) 택시(60231) 화물운송(6031) 은행(65121) 면사무소(76113) 유치원(8011) 초등학교(8012)	보건소(8513) 사찰(91911) 교회(91912) 농기계수리(9211) 자동차수리(9221) 이발소(93111) 미장원(93112)	(총 22개 기능)

주1: 기능보유비율은 전체 면에서 해당 기능을 보유한 면의 비율을 말함. 예를 들어 1계층은 전체 146개면 중에서 해당 기능이 보유한 면의 숫자가 36개 미만인 경우를 지칭하며, 해당기능을 보유한 면의 숫자가 적을수록 그만큼 중심성이 높은 기능임을 의미함.

주2: 괄호안의 숫자는 표준산업분류상의 코드임.

자료: 통계청, 2002, 2000년 전국사업체총조사 충청남도 원자료

## (2) 면 특성과 기능 보유 실태

면 인구규모에 따라 중심기능의 보유실태는 분명한 차이를 보여주는 것으로 분석되었다.

인구 2,500명 미만의 소규모 면은 평균 24개 기능을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 16개 기능이 최하위 기능에 해당하는 4계층 기능들이다. 따라서 소규모 면은 주로 최하위계층 위주의 서비스 공급이 이루어지며 이 지역의 주민들은 상당수 고차기능들을 공급받기 위해 외부로의 이동이 불가피한 상황이다. 소득수준의 향상으로 새로운 소비수요가 발생되고 있는 상황에서 인구감소로 과거에 공급되었던 기능들조차 존립기반을 잃어 소멸되었음을 알 수 있다.

인구 2,500~5,000명의 평균면과 인구 5,000~10,000명의 대면은 대체로 3, 4계층에 속하는 기능을 대부분 보유하고 있으며, 일부 상위계층도 존재하는 것으로 분석된다. 특히 대면은 2계층 중심기능의 약 45% 정도를 보유하고 있어 대면은 상당수의 고차기능을 자체적으로 수행하고 있음을 알 수 있다. 그리고 인구 10,000명 이상의 거대면은 2, 3, 4계층에 속하는 중심기능 대부분과 최상위 중심기능의 약 절반 정도(45%)를 수행하고 있는 것으로 나타나 거의 읍과 유사한 기능을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 5〉 면 유형별 중심기능 보유 실태(2000년)

단위 : 평균 수

구분	해당 기능수	면 지역 전체평균	소규모 면 (2,500명 미만)	평균 면 (2,500~5,000명)	대면 (5,000~10,000명)	거대 면 (10,000명 이상)
중심기능수						
1계층 중심기능	38	6	1	4	7	17
2계층 중심기능	29	10	3	8	13	23
3계층 중심기능	15	10	3	9	11	13
4계층 중심기능	22	20	16	20	21	21
전체 중심기능	104	46	24	41	52	74
중심시설수						
1계층 중심기능		8	1	5	10	30
2계층 중심기능		22	3	14	27	71
3계층 중심기능		26	5	16	34	83
4계층 중심기능		144	52	103	182	353
전체 중심기능		200	61	138	253	536

자료:인구주택총조사 2000년, 전국사업체 총조사 2000년 충청남도 자료

## 2. 면소재지

충청남도의 면 146개 전체를 이를 대상으로 면소재지의 실태를 파악하여야 하지만, 본 연구가 면소재지의 공간적 범위를 한정하는데 목적이 있는 것이 아니고, 면소재지의 실태와 문제점을 파악하여 정책적 함의를 도출하는 데에 있기 때문에 농림사업시행지침에 의해 2005년 면소재지활력증진사업 예비계획을 수립한 서산시 고북면, 금산군 진산면, 서천군 한산면, 홍성군 결성면의 4개 면소재지를 사례로 그 실태와 문제점을 파악코자 한다.

### 1) 사례연구의 목적 및 대상지역

일반적으로 국토공간상에 있어서 하나의 중심지(central place)는 배후지를 갖고 있고 중심지와 배후지는 하나의 통합된 생활권을 형성한다. 중심지는 배후지에 대하여 중요한 경제·사회·정치·문화 및 행정 서비스를 제공할 뿐만 아니라 배후지 주민의 생활의 중심이 된다. 인간은 가능한 한 그가 정주하고 있는 가장 가까운 곳에 위치하는 중심지로부터 그가 인간다운 생활을 하는데 필요한 기본수요(basic needs)와 서비스를 제공받을 수 있기를 바라고 때문에 중심지는 특히 중요한 의미를 갖는다.<sup>24)</sup>

더욱 농촌의 공간구조를 중심지와 배후지역이라는 관계에서 보면, 시·군·읍·면의 소재지는 대체로 농촌중심지로 작용하고 그 둘레에 농촌마을이 배치되고 있는 공간구조를 이루고 있다. 배후의 농촌지역에서 생산된 농산물은 중심지로 반출되고 중심지로부터는 생활과 영농에 필요한 물자를 제공받는다. 이와같이 농촌지역은 도시지역과는 달리 중심지와 배후농촌 사이에 유기적인 결합관계가 밀접하게 작용하는 공간구조를 갖는 것이 그 특징이다.

농촌지역에 산재하는 중심지는 대체로 농촌주민에게 재화와 용역을 제공하는 장소로서의 기능을 수행하며 중심지기능의 수행능력에 따라 크고 작은 생활권을 형성한다. 이러한 도시기능을 수행하는 중심지중 면급도시가 농촌의 중심지로서 또는 면단위 생활권의 중심지로서의 역할을 수행하려면 농촌 주민에게 필요한 최소한의 기능을 제공하는 장소라야 한다.

---

24) 최양부·정철모(1984), “농촌지역 종합개발에 관한 연구 ①, 농촌지역의 정주체계와 중심지 개발”, 한국농촌경제연구원 연구보고 83, pp 30-31.

본래, 중심지가 보유하고 있는 기능이란 3차산업, 즉 주변지역에 대한 서비스 기능을 수행하는 것이라는 점은 중심지이론의 기본원리이지만,<sup>25)</sup> 기존의 조사된 바로는 대다수의 면급도시가 보유하고 있는 기능은 면사무소, 우체국, 파출소, 농협 및 부속연쇄점, 초등학교 등의 행정관서 기능과 재화와 서비스 판매기능과 관련된 일용잡화, 정육점, 약국, 대중음식점, 다방, 이발소 등에 불과할 뿐 최하위 농촌 중심지로서 갖추어야 할 기본적 수준에도 매우 부족하다는 점이 밝혀졌다.<sup>26)</sup>

이에 본 연구에서는 2005년 면소재지 활력증진사업 예비계획서를 수립하여 충청남도에 제출한 4개 지역을 대상으로 중심지가 보유하고 있는 기능체들의 조사를 통해서 그 실상과 문제점을 확인하고, 이들 기능체들의 변화 양상을 파악해 보고자 한다.

4개의 사례지역은 서산시 고북면, 금산군 진산면, 서천군 한산면, 홍성군 결성면이다.

## 2) 사례지역의 일반 현황

사례 지역으로 선정된 4개 지역의 인구수는 서산시 고북면이 7,144명으로 앞장에서 서술한 대면에 속하며, 나머지 3개 면은 인구 2,500~5,000명 사이의 평균면에 속한다.

서산시 고북면의 면소재지는 2개리(가구리, 기포리)로 전체면의 20.0% 면적에 해당하며, 금산군 진산면의 면소재지는 1개리(읍내리)로 전체면의 8.0%에 해당한다. 서천군 한산면의 면소재지는 4개리(지현리, 성와리, 유산리, 호암리)로 전체면의 11.9%에 해당하며, 홍성군 결성면의 면소재지는 1개리(읍내리)로 전체면의 5.0%에 해당하는 면적이다.

인구를 살펴보면, 면 대비 면소재지의 인구 집중도가 서천군 한산면이 41.8%로 가장 높아서 상대적으로 인구 집적도가 높다고 할 수 있다. 평균적으로 인구, 가구, 농가는 20% 내외의 집적도를 보이고 있다.

연평균 인구증가율은 모두 감소추세를 나타내고 있으며, 서천군 한산면의 경우 -4.85로 감소세가 큰 폭이며, 금산군 진산면은 -3.21이다. 홍성군 결성면은 -0.48로 감소세가 낮은 것으로 나타나지만 이것은 주변에 결성농공단지의 조성으로 인한 인구유입에 기인하고 있다.

25) W. Christaller(1993), Die orte in Suddeutsschland, central place in southern Germany, Translated by C.W. Basin(1966), Prentice-Hall, Inc, pp.139-51.

26) 김인(1987), “농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구” ; 지방화를 위한 촌락정주공간, 1986년도 문교부 학술연구 보고서, pp 7-19.



〈표 6〉 사례 면소재지 일반현황

구분		면적	법정리	인구	가구수	농가수	농가비율	최근 5년간 연평균 인구증가율
서산시 고북면	면(A)	71.79km <sup>2</sup>	13	9,144	3,195	2,110	66.0%	-1.43
	면소재지 (B)	14.36km <sup>2</sup>	2 (가구리, 기포리)	1,719	625	437	69.9%	
	(B/A)	20.0%		18.8%	18.9%	20.7%		
금산군 진산면	면(A)	80.43km <sup>2</sup>	13	3,912	1,709	1,425	83.4%	-3.21
	면소재지 (B)	6.4km <sup>2</sup>	1 (읍내리)	791	305	242	79.3%	
	(B/A)	8.0%		20.2%	17.8%	17.0%		
서천군 한산면	면(A)	25.04km <sup>2</sup>	21	3,575	1,481	863	58.3%	-4.85
	면소재지 (B)	2.98km <sup>2</sup>	4 (지현리, 성외리, 흥산리, 호암리)	1,495	570	243	42.6%	
	(B/A)	11.9%		41.8%	38.5%	28.2%		
홍성군 결성면	면(A)	28.70km <sup>2</sup>	9	2,948	1,148	783	68.2%	-0.48
	면소재지 (B)	1.44km <sup>2</sup>	1 (읍내리)	576	209	110	52.6%	
	(B/A)	5.0%		19.5%	18.2%	14.0%		

주) 기준년도 : 2005년

### 3) 면소재지의 중심기능 분석

#### (1) 조사자료의 분류체계

기능체의 업종별 분류에 있어서는 한국표준산업분류에 따르는 것이 일반적이지만, 여기서의 면중심지의 기능이라 할 때 그 개념은 일반적으로 중심지의 중심성 개념, 즉 3차산업의 기능보유정도를 의미하는 것 뿐만 아니라 면중심지가 보유하는 모든 기능, 즉 제조업 행정기능까지도 포함하는 개념으로 사용하였다. 따라서 조사된 자료는 우선 그 기능을 대분류, 중분류, 소분류로 체계화 하였다. 대분류는 상업기능, 행정기능, 제조업기능, 교육기능, 사회복지기능, 종교기능, 농사관계기능의 8개 기능으로 분류할 수 있다 그리고 편의상 대분류를 다시 중분류로 나눌수 있는데, 예를들어 대분류 중 상업 기능은 재화판매 기능, 상업적 서비스기능, 시장기능으로 분류할 수 있고, 다시 재화판매기능은 유사업종별로 묶어서 식품류, 의류, 가전전기류, 기타생활용품류로 구분해 볼 수 있다. 그리고 소분류에 속하는 업종과 그 점포수는 바로 면중심지의 기능보유정도를 나타내는 구체적 기능체라고 할 수 있는 것이다.<sup>27)</sup>

이 장에서 다루고자하는 분석 내용은 중심지별 · 업종별 기능보유의 변화이다.

#### (2) 사업체수 변화

4개 대상지 중 사업체수가 가장 많은 시 · 군은 서산시 고북면이며, 서산시는 1995년에 비해 2000년까지 가장 많은 사업체가 증가하였다. 한편 서산시의 경우 1995년에는 면소재지에 대부분의 사업체가 분포하였지만, 2000년에는 71.55%가 분포하여, 면소재지 외곽지역에 사업체가 입지하였음을 암시한다.

---

27) 김인의 분류방식을 따름

〈표 7〉 면 중심지 기능의 분류체계

대분류	중분류	소분류(업종 및 빈도)
상업기능	재화판매기능	
	식품류	정육점, 식품점 등
	의류	양품점 등
	가전·전기류	가전제품, 전기기구 등
	기타 생활용품류	일용잡화, 서점, 약국 등
	상업 서비스 기능	
	요식업류	음식점, 주점 등
	숙박업류	여관, 여인숙 등
	사설학원·교습소	주산, 피아노 등
	여가 오락류	다방, 당구장 등
	기타 영리성 서비스류	사진관, 세탁소 등
	시장기능	농협 연쇄점, 상설시장, 우시장, 정기시장 등
행정기능	행정관서	우체국, 파출소 등
	준관공서 기능	농지개량조합 등
제조업기능		정미소, 양조장 등
교육기능	공·사립 교육기관	초등학교 등
금융기능	은행, 보험기관	농협, 보험대리점 등
사회복지기능	의료기관, 복지, 문화	의원, 한의원 등
종교기능		교회, 성당, 사찰 등
농사관계 기능		농기구 수리, 종축장

금산군 진산면의 면소재지의 사업체수는 1995년에는 118개소에서 2000년에는 112개로 감소하였다. 반면 면지역은 224개소에서 249개소로 증가하여, 면소재지의 기능은 감소하는 반면 배후지역은 외부적인 요인에 의해서 사업체가 증가한 것으로 예상된다.

서천군 한산면의 경우 전체적으로는 한산면과 면소재지에 입지하는 사업체가 증가하였으나, 면소재지가 갖는 중심성은 1995년에 92.36%에서 2000년에는 82.20%로 감소하여 사업체의 입지는 면소재지 중심보다는 외곽부에 입지한 것으로 예상된다.

홍성군 결성면은 사업체가 증가하였으나 면소재지의 중심성은 1995년 89.0%에서 2000년 70.23%로 감소하여 면소재지 외곽부에 입지하는 추세인 것으로 예상된다.

종합하면, 일반적으로 시·군의 사업체는 증가하는 추세이고, 면의 사업체도 증가하는 추세이나, 면소재지의 사업체는 감소하거나 또는 증가하더라도 그 중심성이 감소하고, 사업체의 입지는 면소재지가 아닌 주변지역에 입지하는 것으로 예상된다.

〈표 8〉 면소재지 사업체수 변화

구분	1995			2000			연평균증가율			비고
	시·군	면	면소재지	시·군	면	면소재지	시·군	면	면소재지	
서산시 고북면	7,355	164 (2.23)	164 (100.0)	9,466	232 (2.45)	169 (71.55)	5.18	7.18	0.24	대면
금산군 진산면	4,503	224 (4.97)	118 (52.68)	4,845	249 (5.14)	112 (44.98)	1.47	2.14	-1.04	평균면
서천군 한산면	4,088	275 (6.73)	254 (92.36)	4,866	354 (7.27)	291 (82.20)	3.55	5.18	2.76	평균면
홍성군 결성면	6,170	100 (1.62)	89 (89.0)	6,991	131 (1.87)	92 (70.23)	2.53	5.55	0.67	평균면

주) ( ) : 점유율

### (3) 기능보유의 변화

일반적으로 면지역의 업종과 사업체가 증가하면, 면소재지의 업종과 사업체도 증가하는 것으로 나타났다.

하지만, 서산시 고북면의 경우, 면 전체의 업종수는 12개 증가하고 사업체수는 68개가 증가한 반면, 면소재지의 업종수는 1개가 감소하였고, 면소재지 내의 사업체수는 5개 증가에 불과한 것은 면소재지 이외의 배후지역에 사업체가 지속적으로 증가하였음을 의미한다.

금산군 진산면의 경우는 좀 더 심각한 경우인데, 면지역 전체로 봤을 때는 사업체는 25개가 증가하였지만, 면소재지의 사업체수는 오히려 6개나 감소하였다. 반면 업종수는 증가한 것으로 나타나 면소재지 보다는 면소재지 배후지역에 새로운 기능들이 입지가 증가하였음을 짐작케 한다. 이상을 정리해보면, 도시화나 개발은 대부분 면소재지 주변지역을 중심으로 이루어지는 반면, 면 중심인 면소재지는 지속적으로 낙후되고 있음을 알 수 있다.

서천군 한산면의 경우는 면지역 전체와 면소재지가 공통적으로 업종수와 사업체수가 증가하였다. 하지만, 소재지와 면지역간의 증가수를 살펴보면, 면소재지보다는 면소재지 외지역에 더욱더 많은 사업체가 증가하였다.

정리하면, 면지역이 성장한다고 하여 면소재지가 성장한다고 단정할 수는 없으며, 오히려

면소재지는 쇠퇴하고 있다고 추측할 수 있다. 또한 사업체의 증가는 면소재지보다는 면소재지 외의 주변지역을 중심으로 이루어져 왔음을 알 수 있다.

〈표 9〉 면소재지의 기능보유 변화

구분		업종수			사업체수		
		1995	2000	증감수	1995	2000	증감수
서산시	고북면	78	90	12	164	232	68
	면소재지	78	77	-1	164	169	5
금산군	진산면	77	99	22	224	249	25
	면소재지	62	66	4	118	112	-6
서천군	한산면	103	111	8	275	354	79
	면소재지	99	110	11	254	291	37
홍성군	결성면	50	62	12	100	131	31
	면소재지	50	56	6	89	92	3

주) ( ) : 점유율

면 소재지가 보유하고 있는 기능을 분류체계에 따라 중심지별 업종별로 분류·작성해 보면 다음과 같다.

면 소재지가 보유하고 있는 기능은 식품류, 의류, 가전·전기제품류, 기타 생활용품류, 요식업류, 숙박업류, 사설학원, 여가오락류, 기타 영리성 서비스업류, 행정기능, 제조업 기능, 교육 기능, 금융기능, 시장기능, 사회복지기능, 종교기능, 농사관계기능으로 분류할 수 있는데, 그중 행정기능으로서의 면사무소·우체국·지서, 교육기능으로서의 초등학교, 금융기능으로서의 농협은 어느 면 소재지에서나 모두 보유하고 있는 기능이므로 이들 기능을 제외하면 정육점등의 식품류, 일용잡화 등의 생활용품류, 음식점·주점 등의 요식업류, 다방·당구장 등의 여가오락류, 미용실·이발소 등의 영리성 서비스업류 등이 면 소재지의 주요 보유기능임을 알 수 있다.

1995년에서 2000년에 이르는 동안 생활용품류, 사설학원, 여가오락류, 영리성 서비스류, 행정기능, 금융기능, 시장기능, 종교기능은 증가한 반면, 식품류, 의류, 숙박업류, 제조업기능, 사회복지기능, 농사관계기능은 감소현상을 나타내고 있다.

여기서 주목되는 것은 감소한 것 중에는 의류·농사관계기능이고, 증가한 것은 여가오락류·

영리성 서비스류이다. 옷가게가 감소한 것은 교통이 발달할수록 고급물품은 보다 높은 차위의 중심지를 이용하게 된다는 소비자 패턴의 일반적 원리를 나타내고 있는 현상이라 할 수 있다.

여기서 특히 주목해야 될 사실은 무엇보다도 면소재지의 서비스업의 기능은 식당·주점과 같은 음식기능과 다방·당구장·노래방과 같은 여가·오락 기능이라는 점이다. 본래 중심지가 보유하고 있는 기능이란 3차산업, 즉 주변지역에 대한 서비스기능을 수행하는 것이라는 점은 중심지이론의 기본원리이지만, 생산과 생활이 유기적으로 결합되어야 하는 곳이 농촌지역이라는 점을 고려할 때, 상기와 같이 음식기능과 여가·오락기능이 면 소재지의 중심기능이라고 한다면 문제라고 할 수 있다.

### 3. 소결

면 지역의 사회경제적, 생활환경여건 및 정주체계적 특성을 고려한 개발수요는 다음과 같이 정리할 수 있다.

인구 2,500명 미만 소규모면은 인구감소와 노령화 현상이 뚜렷하고 생활환경여건이 불리하며 수요기반의 붕괴로 면 중심지도 제 기능을 못하는 등 장차 지역사회의 유지가 불투명한 면으로 낙후로 인한 개발요구는 클 것으로 생각되나 투자의 실효성은 의문시 된다.

인구 2,500명 이상 5,000명 미만의 평균 면은 소규모 면과 유사한 특성을 보이지만 지역사회의 해체가 발생할 가능성은 상대적으로 작아 투자실효성 문제가 소규모 면만큼 심대하지는 않을 것으로 판단된다.

인구 5,000명 이상 10,000명 미만의 대면은 인구감소와 노령화가 상대적으로 완만하게 진행되며 생활여건이 읍 수준에 육박하고 중심지도 어느 정도 활력을 갖추고 있는 있어 자족적 정주단위로서 기능을 하고 있기 때문에 기초생활여건에 대한 투자의 시급성은 그리 높지 않지만, 일단 투자과급효과는 높을 것으로 판단된다.

인구 10,000명 이상의 거대면은 여러 측면에서 읍 수준을 상회하는 특성을 가지고 있어 상대적으로 자생능력을 갖추고 있기 때문에, 다른 면과 동일한 내용과 수준의 투자를 하는 것에 대한 정당성이 의문시 된다.

〈표 10〉 면 지역의 정주환경 실태 요약

구분	사회경제적 여건	생활환경 여건	정주체계 특성
소규모면 (2,500명 미만)	-심각한 인구감소·노령화 -지역사회 존속 위기	-생활환경 낙후	-면 중심지 쇠퇴 -중심기능 취약
평균 면 (2,500~5,000명)	-인구 감소·노령화 -지역사회 존속위기	-생활환경 낙후	-면 중심지 쇠퇴
대 면 (5,000~10,000명)	-상대적 인구 안정	-읍수준 생활환경	-중심지 발달 -정주단위의 자족성 유지
거대면 (10,000명 이상)	-인구증가 혹은 안정	-읍수준 생활환경	-읍수준 중심기능

분석결과 나타난 면소재지의 실태 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 면소재지뿐만 아니라 면지역 전체의 인구규모가 줄어들고 있다는 점이다. 이와 같이 인구가 감소한다는 것은 자체 인구기반이 취약하다는 것을 의미하고, 따라서 개발 잠재력이 허약함을 말해주고 있는 것이다. 그러므로 면 중심지에 최소한의 절대인구가 확보되어야 할 필요가 있다.

둘째, 면소재지가 농촌의 중심지로서 또는 면단위생활권의 중심지로서의 역할을 수행하려면 농촌주민에게 일상생활에 필요한 최소한도의 기능을 제공하는 장소라야 한다. 그런데 면 중심지의 주요 보유업종은 면사무소 우체국·지서 농협 등 행정관서의 기능을 제외하면 1995년의 중심기능업종은 정육점·일용잡화·슈퍼·약방·대중음식점·다방·당구장·미용실·이발소·복덕방·농협연쇄점·농기구수리의 12개 업종이었으나 2000년의 그것은 정육점·일용잡화·슈퍼·철물·약방·대중음식점·주점·다방·미용실·이발소·오토바이·세탁소·비디오·떡방아·초등학교·연쇄점·교회의 17개 업종에 불과하다. 따라서 면 소재지들이 보유하고 있는 기능은 최하의 농촌중심지로서 갖추어야 할 기본적 수준에 못미치고 있는 실정이다.

셋째, 농촌지역은 도시지역과는 달리 생활과 생산이 유기적으로 결합되어야 하는 공간인데, 면 소재지에 나타나고 있는 사업체중 농사관계기능은 농기구수리점, 가축인공수정소 등의 기능이 있을 뿐, 중심기능 업종은 음식점·다방·당구장·오락실·노래방 등 이른바 유흥·오락의

기능을 띤 업종이 주종을 이루고 있다는 점이다.

따라서, 면 소재지 개발방향에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 면 소재지 또는 배후지의 자체인구기반이 취약해서 개발잠재력이 허약하므로 최소한의 절대인구가 확보되어야 할 필요가 있다.

둘째, 면 소재지들이 보유하고 있는 기능은 최하위 농촌 중심지로서 갖추어야 할 기본적 수준에도 매우 부족하므로 면중심지를 농촌 주민에게 일상생활에 필요한 최소의 기능을 제공하는 장소로서 부양시켜야 한다.

셋째, 농기구 수리점·가축인공수정소 등 농사관계와 관련이 깊은 기능들은 조장시켜야 하지만, 다방·당구장·오락실 등 영농과 관련이 없는 기능들에 대한 조정이 필요하다.

그동안 면지역에 대해서 추진된 정주기반확충사업이 면소재지에 대해서는 사실상 소홀하였다 해도 과언이 아니다. 그러면서도 면소재지는 다른 정책사업들이 사업대상지역으로 고려되지 않는 정책적 공백지대에 속해 있었다.

면소재지를 대상으로 사업을 추진할 때 모든 면 소재지를 대상으로 하는 것은 사업비 부담을 고려할 때 가능하지도 않고, 시군 공간구조 개편이라는 관점에서도 바람직하지 않다. 따라서 유형별 특성에 적합한 면소재지를 선별적으로 선정하여 사업을 추진하여야 할 것이다.



## 제3장 국내의 농촌지역 개발정책 및 제도

### 1. 농촌지역 개발정책 개관

#### 1) 농촌지역 개발정책의 현황

농촌지역 개발정책은 행정자치부와 농림부가 주도적인 역할을 수행하는 가운데 해양수산부, 농촌진흥청, 산림청, 환경부 등이 보완적인 역할을 하며, 중앙부처별로 추진되고 있다.

행정자치부에서는 도로정비와 주거환경개선, 빈집정비, 지역개발 등 다양한 분야의 정책을 추진하고 있으며, 계획대상범위가 대규모인 읍지역을 대상으로 하는 소도읍육성사업을 시행하고 있다. 농림부는 농업생활용수개발과 하수처리시설, 정주기반확충사업, 주거환경개선 등의 정책을 추진해 오고 있으며, 2004년부터는 기존 정책의 문제점을 보완하고 종합개발방식의 장점을 살린 농촌마을종합개발사업을 시행하고 있다.

농촌진흥청에서는 농가주거환경사업, 농촌전통테마마을조성사업 등을 시행하고 있으며, 해양수산부에서는 어촌종합개발, 아름다운어촌만들기사업 등을 시행하고 있다.

농촌지역의 발전을 위해 부처별로 추진하고 있는 사업은 <표 11>에서 보는 바와 같이 매우 다양하면서도 지역개발이라는 범주내에서 보면 유사성이 있다.

농촌지역을 대상공간으로 한다는 데 점에 있어서 유사성과 공통점이 있고, 정도의 차이가 있기는 하지만 농촌의 정주기반확충을 주요 내용으로 하고 있으며, 사업 내용의 관점에서 보면 정주기반확충사업, 도농교류 촉진사업으로 구분되는데 사업내용을 차별화 하거나 전략적으로 연계하여 추진하지 않으면 투자의 비효율성 초래라는 지적을 받을 수 있으며, 기초생활여건 개선을 도외시한 농촌지역개발사업 또한 산발적인 투자로 인한 비효율성을 갖게 되는 정책적 어려움이 있다.

〈표 11〉 부처별 농촌개발사업 내용 요약

주관	사 업 명	지 원 규 모	주요 사업 내용	비고
농림부	농촌마을 종합개발사업	권역당 70억원 (국비 80%, 지방비 20%)	◦ 기초생활시설, 경관개선, 소득확충 및 주민교육 등 농촌의 다원적 기능을 확충하는 시설 설치	
	정주기반 확충사업	면당 3~5년간 30억원 (총 785개 정주권면)	◦ 마을내도로, 연결도로, 상·하수도 정비 ◦ 마을회관·공원, 어린이놀이터 등 편의시설 및 농촌주택정비 등*2005부터 군특회계사업 (2004까지 지방양여금사업)	
	문화마을 조성사업	2~3년간 30~50억원	◦ 택지조성, 도로, 상·하수도, 전기·통신, 공원, 마을회관, 마을하수처리시설 등 *2005부터 군특회계사업 (2004까지 지방양여금사업) * '05년부터 다양한 전원마을조성 방식으로 전환	
	녹색농촌 체험마을 육성사업	마을당 2억원	◦ 농촌관광을 위한 여가·체험시설 확충 및 마을경관 조성	
행정자치부	농어촌 주거환경 개선사업	빈집정비 (동당30만원) 마을정비(지구당1~3억원) 등	◦ 주택개량, 빈집정비 ◦ 주거환경개선지구의 마을정비 등	
	소도읍육성사업	연간 30억 (3년간 100억원수준(국고))	◦ '72부터 194개읍에 주거환경개선, 가로정비, 유통시설정비 추진	
	오지종합 개발사업	지구당 50억원 수준 (총 399개 오지면)	◦ 생활기반시설, 생산기반정비 ◦ 주거환경개선, 소하천정비 등	
	도서종합 개발사업	도서당 연간 5억원수준 (총 410개 도서면)	◦ 전기·급수·교통, 어항·농업·저장시설, 환경·위생, 의료·복지시설 등 추진	
	아름마을가꾸기 시험사업	마을당 평균 20억원	◦ 사업예정지 공모 방식, 소득증대를 목표로 하는 마을단위 종합개발	'03중단
	신활력사업	전국234개 지자체 중 70개 시와 군, 낙후도에 따라 3년간 20~30억원 지원	◦ 소프트웨어 개발 위주 3년간 일정액 지원, 3번 까지 선정, 조기 졸업제 도입으로 인센티브 제 공	여러 부처 공동
문광부	문화역사 마을사업	1단계 사업당 1억원, 2단계 사업당 10억원~80억원	◦ 지역문화발굴·보존·계승사업, 현장체험프로그램개발, 문화콘텐츠사업, 향토문화 보존·계승사업, 교육·홍보·체험·문화관광활성화연계 S/W 개발	
농진홍청	농가 주거환경 개선사업	부엌+목욕실(농가당490만 원용자) 친환경화장실(개소당400만 원보조)	◦ '97년부터 행자부에서 농진청으로 업무를 이관 하여 통합 추진	
	전통테마마을 육성사업	마을당 2억원	◦ 전통시설, 농특산물생산가공, 마을환경정비	
산림청	산촌개발사업	지구당 3~4년간 14억원 수준	◦ 생산기반, 소득원, 생활환경정비 등	
해양수산부	어촌종합 개발사업	권역당 평균35억원	◦ 어선계류, 방파제선처리, 직판장 등	
	어촌체험 마을조성	개소당 5억원	◦ 안내센터, 마을어장 진입로, 주차장 등	
환경부	자연생태 우수마을	마을지정, 홍보	◦ 자연환경보전시설, 환경기초시설 등 예산신청 시 우선배정	

시대별 농촌지역 개발정책 중 그 성과나 의미가 크고 중요한 정책은 <표 12>와 같다.

〈표 12〉 시대별 주요 농촌지역 개발정책

연대	사업 종류	소관 부처	시행 연도	근거 법률	사업특성 및 목적	대상지 및 사업내용	사업방식
1950- 1960 년대	지역 사회 개발 사업	부흥부	1958년	농촌 진흥법	-최소의 마을단위 지역개발사업 -소득증대와 생활 환경 및 생산기반 정비	-정부가 시범마을을 선 정하고 마을단위로 추진 -주민소득증대와 생활 환경 및 생산기반 정 비 -주민조직화와 지도자 발굴, 지도력 배양	-사업 추진 지 도원을 정부 가 선발하여 마을에 파견
1970 년대	취락 구조 개선 사업	내무부 (현 행정자치 부)	1976년	농어촌 주택 개량 촉진법	-마을의 기반시설 정비 : 중앙정부 및 지방자치단체 의 보조 -주택의 신축·개 축 : 장기처리의 용자	-기존의 자연부락 중 에서 영농 및 주민생활 이 불편하며, 생활기 반시설이 취약한 마 을 -수해, 산사태 등 각종 재해위험지역에 위치 한 마을과 기타 필요 에 의해 시장·군수 가 취락구조개선을 결정한 마을	-주민현지개발 방식 -정책에서 제 시하는 사업 메뉴 중 주민 이 선택하여 마을 정비
1980 년대	농어 촌 주거 환경 개선 사업	내무부 (현 행정자치 부)	1981년	농어촌 주택 개량 촉진법 등	-정부의 용자 혹은 보조에 의해서 농 가주택의 전면개 량 혹은 부분개량 지원	-불량주택개량사업 보 조금 지원 -부엌, 목욕탕, 화장실 등 부대시설개량사업	-주민개량방식, 불량주택개량 (신축) -입식부엌·목 욕탕 개량(주 택개량) -불량변소 개 량(주택개량)
	농가 주거 환경 개선 사업	농업진 흥청 (현 농촌공 사)	1988년	농촌 진흥법	-정부의 용자 혹은 보조에 의해서 농 가주택의 전면개 량 혹은 부분개량 지원	-농가주택의 전면개량 또는 부분개량지원 -입식부엌 및 목욕탕 개량(주택개량), 불량 변소 개량	-마을개발사업 과 연계추진
	도서 종합 개발 사업	내무부 (현 행정자치 부)	1988년	도서개 발 촉진법	-낙후된 도서에 대 하여 주민 편의시 설 및 소득기반시 설에 집중투자하 여 지역 균형개발 과 도서민의 정주 의식 고취	-10인 이상 거주 도서 지역 -생활, 생산기반시설 정비, 주거환경개선 사업, 통신·방재· 생필품 수급	-종합적 개발 방식
1990 년대	정주 기반 확충	농림수 산부 (현	1990년	농어촌 정비법	-정부의 용자 혹은 보조에 의해서 농 가주택의 전면개	-농어촌취락과 도로의 정비·개발 -문화 복지시설의 확충	-종합적 개발 방식 -집단마을정비

	사업	농림부)			량 혹은 부분개발 지원	-농공단지 등 소득원 개발사업과 연계한 생활환경의 정비 확 충 -농어촌용수와 배수의 개발과 정비, 확충	사업과 주택 신축 자금 자가 연계
	전원 마을 조성 사업	농림수 산부 (현 농림부)	1991년	농어촌 정비법	-마을의 기반시설 정비 : 중앙정부 및 지방자치단체 의 보조 -주택의 신축·개 축 : 장기처리의 용자	-집단마을의 조성, 기 존마을의 정비 -생산기반조성사업, 농 업소득시설 조성사업 등의 관련사업과 연 계 추진	-공영개발방식 : 사업대상지 토지를 일괄 매수하여 주 택지를 조성 하여 분양하 는 방식
	오지 종합 개발 사업	내무부 (현 행정자치부)	1990년	오지개 발 촉진법	-낙후지역의 전 기·통신·도로 정비 등 생활 및 생산기반시설의 정비, 주거환경개 선	-개발소득 수준이 낮은 면(소재지 계획)	-상향적, 종합 적 개발 방식
2000 년대	아름 마을 가꾸 기 사업	행정자치부	2000년	-	-개발잠재력을 활 용한 환경친화적 테마마을 조성	-경쟁체제에 의해 선정 된 마을	-상향식 공모 제 채택 -선정된 지역 에 사업비 지 원
	정보 화 시범 마을 사업	행정자치부	2001년	-	-마을별 컴퓨터 보 급과 인터넷 활성 화 추구	-경쟁체제에 의해 선정 된 마을	-컴퓨터 전용 회선 보급 및 교육, 마을 홈 페이지 구축, 정보센터 구 축 등 인터넷 및 정보 이용 환경을 구축
	녹색 농촌 체험 마을 사업	농림부	2002년	농업농 촌 기본법 · 농촌진흥 법	-마을단위 추진, 도·농 교류, 지역 활성화 추구	-도별 2개마을(20호 이 상, 둘이상마을-30호 이상)	-상향식 공모 제 채택 -선정된 지역 에 사업비 지 원, 우수마을 에 대한 추가 지원 가능
	농촌 전통 테마 마을 조성 사업	농촌진흥 청	2002년	농업농 촌 기본법 · 농촌진흥 법	-농촌의 전통지식 및 문화자원 발굴, 활용하여 농가소 득 증대, 농촌다운 마을환경 조성	-농촌전통테마(교육 및 체험시설, 체험·학 습 프로그램개발, 주 민의 능력 향상 교육 과 사업역량 배양)	-상향식 공모 제 채택 -선정된 지역 에 사업비 지 원
	소도 읍 육성 사업	행정자치부	2003년	지방소 도읍육 성지원 법	-읍 지역을 경제· 사회·문화적 거 점기능을 갖춘 중 추소도시로 육성	-시·군의 읍지역과 일정지역(인구가 집 중되었거나 집중될 우려가 있어 도시기	-상향식 공모 제 채택 -선정된 지역 에 필요한 사

						능의 회복과 정비가 필요한 지역)	업비를 집중 지원하는 선택 과 집중 방 식
	농촌 마을 종합 개발 사업	농림부	2004년	농어촌 정비법	-농촌의 다원적 기 능을 확충, 주민의 삶의 질 향상, 국 토의 균형발전 도 모	-소규모 권역단위로 개 발(면단위, 마을단위 의 행정구역 범위가 아닌 동일한 생활권, 영농권, 수리권에 해 당되는 지역)	-상향식 공모 제 채택, 선택 과 집중

자료 : 김강섭·이상정(2006), “농촌지역 개발정책의 개선방향에 대한 연구”, 대한건축학회논문집 22권 2호(통권 208호), p4. 재정리

## 2) 농촌지역 개발정책의 분류

### (1) 공간단위별 농촌지역 개발정책

농촌지역 개발정책의 대상범위를 공간단위로 분류해보면, 읍·면단위와 마을단위, 주택단위, 기타(권역단위)로 구분할 수 있다. 정주기반확충사업과 오지종합개발사업, 소도읍육성사업 등은 사업의 대상범위가 가장 넓은 읍·면지역이다. 그리고 취락구조개선사업과 전원마을조성사업, 아름마을가꾸기 사업 등은 사업대상 범위가 마을이다. 또한 마을단위의 정책은 부서의 성격에 따라 농촌, 산촌, 어촌으로 구분하고 있다. 농어촌 주거환경개선사업과 농가주거환경개선사업은 개발단위가 가장 작은 주택을 대상으로 하고 있다. 농촌마을 종합개발사업은 읍·면단위, 마을단위의 행정구역 범위가 아닌 동일한 생활권, 영농권, 수리권에 해당되는 지역을 대상으로 추진하고 있다.

〈표 13〉 공간단위별 농촌지역 개발정책의 분류

구분	사업종류
지역종합개발사업 (읍·면단위)	정주기반확충사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 소도읍육성사업
마을조성사업 (마을단위)	지역사회개발사업, 취락구조개선사업, 전원마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업, 아름마을가꾸기사업, 정보화 시범마을사업, 녹색체험농촌마을사업
주택개량사업 (주택단위)	농어촌주거환경개선사업, 농가주거환경개선사업
기타 (권역단위)	농촌마을종합개발사업

## (2) 정책(사업)의 성격에 따른 분류

크게 정주기반 확충사업과 소득기반 조성사업으로 분류 할 수 있다. 정주기반사업은 사업대상을 일반농촌지역과 낙후농촌지역으로 구분할 수 있다. 일반농촌지역 정주기반 사업은 소도읍 육성사업, 정주기반확충사업 등이며, 낙후농촌지역개발사업은 도서종합개발사업과 오지종합개발사업이다. 또한 도·농교류를 통한 소득기반 정책은 아름마을가꾸기 사업과 농촌전통테마마을조성사업, 녹색농촌체험마을조성사업 등이다. 이들 사업들은 2000년 이후에 주로 시행된 것으로서 그린 투어리즘의 개념을 정책의 주요방향으로 설정한 사업들이다.

〈표 14〉 정책(사업)의 성격에 따른 농촌개발사업 분류

일반 농촌지역 정주기반확충사업	낙후 농촌지역 정주기반확충사업	도농교류 등 소득기반조성사업	기 타
소도읍육성사업 전원마을조성사업 정주기반확충사업 어촌종합개발사업 산촌종합개발사업	접경지역지원사업 도서종합개발사업 오지종합개발사업 개발촉진지구지원사업 신활력지역개발	농촌마을종합개발사업 녹색농촌체험마을조성사업 어촌체험관광마을조성사업 농촌전통테마마을조성사업	지역특화사업보조 사업 문화관광자원개발 사업

자료 : 송미령, 박주영(2004), “농촌지역개발사업의 체계화방안”, 농촌경제연구원, 정책연구보고서, p70

## 3) 농촌지역 개발정책의 특성

농촌지역 개발정책은 먼저, 정책의 주요 주제가 경제적인 효율성을 중요시 하였던 1999년 이전의 정책에 비해 2000년 이후의 정책은 생태, 환경, 지역문화, 그린투어리즘 등이 주요주제이다. 정책의 추진주체는 중앙정부 위주에서 주민과 지방자치단체 위주로 진행되고 있으며, 정책추진방식도 하향식 개발에서 상향식 개발로 추진되고 있다.

또한 정책의 목표도 1999년 이전에는 물리적인 기반시설 조성과 도시적 편리성의 확보가 주였지만, 2000년 이후에는 친환경성과 소득증대, 지역활성화, 그린투어리즘의 실현 등으로 변화되고 있다. 계획기법도 하드웨어 중심에서 소프트웨어 개발을 중요시하는 방향으로 추진되

고 있다. 농촌지역 개발정책을 시대적으로 1999년 이전과 이후로 구분하여 정책의 변화 특성을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 15〉 농촌지역 개발정책의 변화 특성

구분	1999년 이전	2000년 이후
주제	기능성과 경제적 효율성	생태, 환경, 경관, 지역문화, 농촌관광 등
주체	정부와 공공기관 주도	마을주민, 지자체, 전문가 주도
사업 추진 방식	하향식 개발 정부주도 예산, 사업내용, 사업실행	상향식 개발 (제한적)공모방식 주민자율적 마을 계획, 집행 예산 : 정부에서 지원
목표	물리적 기반시설의 현대화(정주환경조성) 도시적 편리성의 확보 기본수요의 충족	친환경적인 정주환경 조성 소득과 쾌적성 증대 농촌다움(농촌성) 추구 지역활성화 농촌관광 실현 도농교류 추진
계획 기법	계획가 중심의 계획 결과 중심 하드웨어 중시	전문가 조직과 주민참여 계획 과정 중심 소프트웨어 중시

## 2. 주요 농촌지역 개발사업의 실태

우리나라의 농촌지역 개발정책 중 면을 대상으로 하는 개발정책은 정주기반확충사업으로 그동안 추진된 정주기반확충사업의 실태를 파악하고, 그 문제점을 도출하고자 한다. 다음으로 면소재지는 중심지로서의 기능을 수행해야 하므로, 현재 농촌지역의 중심성을 강화하기 위해 추진되고 있는 소도읍육성정책의 시책내용을 중심으로 검토하였다. 마지막으로 현재 농촌지

역에서 가장 활발하게 추진되고있는 농촌마을종합개발사업의 추진을 검토하여, 사업추진상 나타나는 주요 쟁점을 살펴봄으로써 향후 면소재지 기능강화를 위한 정책 추진시 시행착오를 최소화하고 실현성을 제고하기 위한 방안을 검토하였다.

## 1) 정주기반확충사업

### (1) 정주기반확충사업의 개요

#### ① 목적 및 연혁

정주기반확충사업은 농어촌 지역의 기초생활환경, 문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하여 농어업인의 삶의 질 향상과 지역 균형발전을 도모하고자 1990년부터 실시되기 시작하여 2013년을 목표로 추진하고 있다.

정주기반확충사업의 모태가 된 것은 1986년부터 도농간의 격차 해소를 위해 실시된 시군단위의 농어촌지역종합개발계획이다. 그러나 시군단위의 종합개발계획은 투자재원의 확보가 어려워 실제 투자가 되지 못하다가 1990년부터 면 단위의 농어촌 중심생활권 개발을 위한 정주기반확충사업이 실시하게 되었다.

정주기반확충사업의 법적 근거는 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」이다. 그리고 UR 협상에 따른 농산물 개방과 그로 인한 농촌의 활력저하를 방지하고 새로운 전기를 마련하기 위해 1992년부터 도입된 42조 투자계획과 1993년부터 조성된 「농어촌특별세」 등의 재원이 마련됨에 따라 사업추진은 본격화되었다. 이에 따라 1990년의 16개 시범면을 필두로 1991년 137개면, 1992년 136개면 그리고 1993년 195개 면 등 정주기반확충사업이 전면적으로 추진되기 시작하였다.

정주기반확충사업은 사업실시 초기에 국내 면 전체 1,257개 면 중 오지개발사업 403개 면과 도서개발사업 53개 면 그리고 주민비거주지역 10개 면을 제외한 790개 면을 대상으로 하였다. 사업이 진행되면서 당초 790개 정주기반확충사업대상 면 중에 읍으로 승격되거나 오지면으로 변경된 면을 제외하고 반대로 오지면에서 정주권 개발대상 면으로 새로 편입되는 등 대상면의



변동이 있었다. 2004년 말 현재의 기준으로 15개 광역시 자치구를 포함하여 790개면이 정주기반확충사업 대상면으로 지정되어 있다.

## ② 기본방향 및 추진절차

정주기반확충사업은 정주권개발계획이 수립된 면을 대상으로 농촌정주기반 여건조성에 필요한 최소한의 기초생활환경 등 편의시설을 정비하는 사업 위주로 추진되는 사업이다. 주요 사업내용으로 마을기반정비, 농촌도로정비, 농촌경관개선, 문화복지시설, 환경보전시설, 주택정비 등의 물리적 사업으로 구성된다. 최근에는 과거에 없던 농촌경관개선사업, 환경보전시설사업 등이 추가되어 사업내용이 점차 다양해지고 있다.

면지역 역할과 기능에 따라 중심마을과 배후 마을로 구분하여 사업을 시행하되 중심마을을 우선 개발하고 점차 면지역 전체로 확대되는 단계별 추진 전략 하에 시행되었다. 그리고 각 사업대상면은 2단계로 사업이 추진되며, 각 단계별로 면당 30억원을 배정받아 가급적 3년에 사업이 종료되도록 하고, 최종적으로는 2013년에 모든 사업대상면이 2단계 사업까지 완료하는 방향으로 사업이 추진되고 있다.

정주기반확충사업은 개발계획수립면 선정 → 개발계획수립 → 대상사업의 선정 → 사업시행 → 사후관리의 5단계로 추진된다. 계획수립 단계에서는 시군의 농정심의회에서 심의와 주민의견 수렴 과정을 거치며, 대상사업 선정단계에서는 시도지사의 검토조정을 거치게 되어 있다.

그리고 사업시행 시기에 있어서는 사업비 배정 관계로 원칙적으로 계획이 수립된 익년도에 사업시행으로 이어지는 경우도 있지만, 계획수립 이후 몇 년이 지난 후 사업이 시행되는 경우도 다수 있다.

한편 정주기반확충사업은 사업대상지와 대상사업의 선정과 관련하여 몇 가지 대략적인 가이드라인이 있을 뿐 다른 정부사업과 달리 구체적인 지침이 마련되어 있지 않다. 또한 시군의 사업대상지와 대상사업의 선정에 대해 시·도, 혹은 농림부 차원에서 사전 검토나 사후 평가절차가 명확하게 마련되어 있지 않다. 따라서, 시군은 정주기반확충사업을 실시함에 있어서 거의 자율권을 갖고 있다고 해도 과언이 아니다.

〈그림 4〉 정주기반확충사업의 단계별 사업추진체계

계획수립	사업추진		
<p>정주생활권개발 기본계획수립</p> <p>정주생활권 개발계획수립 (면 단위) 주민참여 기술지원</p> <p>면별 집중투자</p>	<p>(주요부문)</p> <p>농어촌도로정비</p> <p>중심지개발</p> <p>생활환경정비</p> <p>생산기반정비</p> <p>주택정비</p>	<p>1단계사업</p> <p>도로정비 기반도로포장 마을간 연결도로</p> <p>면소재지 개발완료 농공단지조성</p> <p>중심취락정비 복지시설 상하수도시설 농어촌용수시설</p> <p>기반정비완료 경지정리 공동이용시설</p> <p>주택신축 주택개량지원 공동주택 부엌·화장실 개량</p>	<p>2단계사업</p> <p>도로정비 마을간 연결도로 정비 농로정비</p> <p>자연부락정비완료 복지시설확충 공공서비스완비 상하수도시설</p> <p>공동이용시설</p> <p>주택개량지원</p>

출처: 충남대학교 지역개발연구소(1994), “농어촌정주생활권개발 시범사업 평가”, 농업기반공사, p.68

### ③ 대상면 및 대상사업의 선정

농림부 지침에는 대상사업의 선정과 관련하여 몇 가지 대략적인 가이드라인을 제시하고 있다. 첫째, 사업대상면을 선정할 때 정주권개발계획이 수립되어 있는 면 가운데 사업시행순위에 따라 시장·군수가 자율적으로 판단하여 완료 위주로 사업대상면을 선정하도록 하고 있다. 둘째, 대상사업은 단계별 추진계획에 제시된 사업시행 우선순위를 기초로 하되, 중심마을 우선으로 그리고 생활환경정비사업을 우선으로 선정하도록 하고 있다. 또한 가능한 한 중심마을 생활권에 사업이 집중되도록 대상사업을 선정하도록 하고 있다.

그러나 앞에서 언급한 것처럼 대상사업의 선정과 관련하여 이 가이드라인 준수 여부를 점검하는 절차가 없어 사실상 시군이 자율적으로 선택한다고 볼 수 있다.

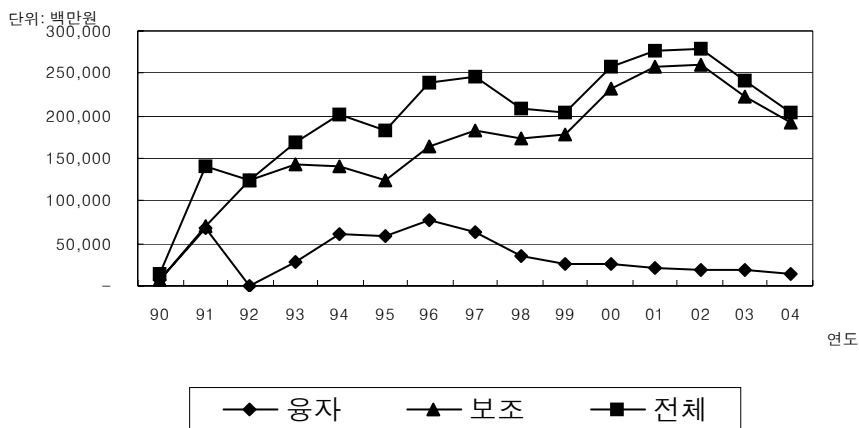
## (2) 정주기반확충사업의 추진실적

### ① 사업비 추이

정주기반확충사업은 1990년부터 전국의 770개면을 대상으로 사업이 실시되었고, 2013년을 목표로 추진하고 있으며, 2004년말 현재 총 투자 금액은 약 2조 9,659억원에 이르고 있다. 이 가운데 국비와 지방비에서 지원하는 보조금이 2조 4,427억원(국고 1조 8,731억원, 지방비 4,762억원)으로 전체 투자액의 82%를 차지할 정도로 보조금 비중이 압도적으로 높다. 용자사업은 농촌주민의 주택 신·증축을 지원하기 위해 실시되며 2004년말까지 약 5,231억원이 투입되었다.

1990년 이후 연도별 투자실적은 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있고, 특히 용자사업비는 감소하는 추세인 반면 보조금 사업비 규모는 최근에 올수록 크게 증가하여 사업초기 연도에 비해 약 2배에 이르고 있다. 다만 2002년을 정점으로 다소 사업비 규모가 감소되는 추세이다.

〈그림 5〉 정주기반확충사업비의 연도별 추이



## ② 사업추진단계

2004년 말 현재, 극소수 예외적인 경우를 제외한 거의 모든 사업대상면에서 개발계획 수립 및 1단계 보조사업이 추진되었고, 1단계 사업이 완료된 면은 743개면으로 전체 대상면의 약 93%에 달한다. 여기서 말하는 사업완료란 개발계획서에 반영된 단계별 추진계획내용 모두를 다 실시하였던 것을 의미하는 것이 아니라 면당 보조사업비 30억원을 투입 완료되었다는 것을 의미한다. 한편 2004년 말 현재 기준으로 2단계 정주기반확충사업이 착수되었던 대상면은 196개면으로 전체 대상면의 약 25%에 해당한다. 이 가운데 소수이지만 2단계 사업까지 완료한 경우도 있다.

2004년 말 현재 1단계 사업이 아직 완료하지 않은 면은 여러 시도에 걸쳐 나타나고 있다. 이 가운데 광역시 자치구 내에 존재하는 사업지구들은 최근에 사업에 착수되었던 관계로 아직 1단계 사업을 완료하지 못하고 있다. 이들 지구들은 아마도 정주기반확충사업 초기에 사업대상에서 제외되었거나 우선 순위에서 밀려나 있었던 것으로 추정된다. 나머지 미완료 대상면의 경우 그 이유가 분명하지는 않다. 정주기반확충사업은 시장 군수가 당해지역의 사업시행 우선 순위를 고려하여 완료 위주로 사업시행 대상면을 선정하는 방식이지만, 매년 각 시군에 배정되는 정주권사업비 배정규모가 다르고 사업의 시급성을 고려하다보니 대상면들 간에 사업진척의 균형을 맞추기가 어려웠을 것으로 추정이 된다.

## ③ 사업부문별 투자실적

1990년 이후 2004년까지 투자가 집중되었던 사업부문은 농촌도로정비, 마을기반정비, 농촌주택정비 그리고 생산기반정비 부문인 것으로 파악되고 있다. 구체적 세부사업별 투자내역을 살펴보면, 마을기반정비부문의 여러 사업들 중에 마을간 도로 정비와 교량건설의 2개 사업에 사업비를 집중 투자하였으며, 생산기반정비 부문의 경우도 농로정비에 사업비를 집중 투자한 것으로 조사되었다. 이처럼 마을기반정비부문과 생산기반정비 부문의 사업 역시 도로 관련 사업이라고 간주할 수 있다. 결국 대부분의 시·도에서 농촌도로정비 사업 이외에 마을기반정비 사업과 생산기반 정비 사업까지 포함한 도로관련 사업에 전체 사업비의 약 2/3를 투입하였던 것으로 파악된다. 한편, 농촌산업개발부문, 농촌경관개선부문, 환경보전시설부문의 경우 대부

분의 시·도에서 투자가 거의 이루어지지 않았던 것으로 나타났다.

〈표 16〉 정주기반확충사업 추진실적(2004년말 기준)

단위: 면수

시도	대상	계획수립주*	사업착수주*	사업완료주*	2단계 사업실시**
부산	6	6	6	3	1
대구	10	10	10	7	1
인천	9	9	9	9	0
광주	3	3	3	0	0
대전	3	3	3	0	0
울산	11	11	11	9	2
경기	117	116	116	108	20
강원	43	39	39	39	15
충북	56	56	56	55	8
충남	102	102	99	96	17
전북	92	92	92	80	6
전남	87	87	87	87	28
경북	128	128	128	128	56
경남	125	125	125	119	39
제주	3	3	3	3	3
전체	795***	790(99%)	790(99%)	743(93%)	196(25%)

\*: 1단계 보조사업의 착수 혹은 완료를 기준으로 사업착수 혹은 완료라고 구분함.

\*\*: 2단계 사업실시는 1단계 보조사업비(면당 30억원)를 집행 완료한 이후에 새로 보조사업비가 집행된 경우를 말함.

\*\*\*: 대상면수는 1990년 이후 2004년말 기간 동안 읍승격, 오지면으로 변동 등이 있었던 경우까지를 포함한 수치임.

〈표 17〉 주요 시도의 부문별 투자 비중 (1990~2004년)

(단위: 구성비)

구분	대구	울산	경기	강원	충남	경남	제주
마을기반정비	7.8	23.1	22.3	29.8	29.2	41.4	23.1
농촌도로정비	47.3	40.1	20.6	12.6	35.0	18.2	16.4
농촌산업개발	-	-	2.1	1.0	0.4	0.3	1.5
생산기반정비	15.3	2.3	14.6	8.3	11.0	13.7	18.5
문화복지시설	1.6	17.2	9.8	6.8	2.6	4.0	4.7
농촌경관개선	-	-	-	3.8	0.8	1.5	-
환경보전시설	-	-	0.0	-	0.8	-	0.2
재해방지시설	14.4	1.7	12.1	7.8	2.2	2.8	19.6
농촌주택정비	12.0	15.0	17.5	15.2	16.9	16.9	15.0
기타	1.6	1.1	1.1	0.8	0.8	1.1	1.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농림부 내부 자료

이 점은 위 표의 시군 단위에서의 사업추진실적에서도 그대로 나타나고 있다. 특히 사업추진시기와 상관없이 일관되게 마을기반정비, 도로정비 등에 집중투자하였던 것으로 밝혀졌다. 표에서 마을기반정비 사업의 경우 대부분 마을안길 사업이 주를 이루었으며, 생산기반정비 사업의 경우도 농로정비 사업이 대부분이었다. 결국 구체적 사업 유형별로 파악하면 시군에서는 정주기반확충사업 예산으로 도로 투자에 집중한 것으로 나타났다. 실제로 전체 사업비의 90% 이상을 도로 사업에 집중한 사례 면도 있으며 80% 이상 투자한 사례도 많았다. 한편 24개 사례면의 사업추진실적을 보면, 각 대상면은 최소 3종, 최대 10종, 평균 7종의 사업만을 실시한 것으로 나타나 실제로 추진된 사업의 종류는 비교적 한정되어 있었던 것으로 밝혀졌다. 정주기반확충사업에 대한 기존 비판 가운데 다기한 사업을 추진하여 사업실효성을 떨어뜨린다는 주장들이 제기되고 있지만, 실제에는 반드시 그렇다고 볼 수 없는 사례도 많은 것을 알 수 있다. 상대적으로 집중 투자가 이루어진 도로관련 사업들은 단위사업비가 많이 소요되는 사업이

기 때문에 시급한 도로관련 사업에 집중 투자를 하다 보니 한정된 사업비로는 다양한 사업 추진이 불가능하였기 때문으로 추정된다.

이상과 같이 그동안 정주기반확충사업은 도로 사업 위주로 실시되었다고 할 수 있다. 도로 여건의 상대적 불리는 농촌주민의 다양한 생활수요를 누릴 기회를 제약해왔을 뿐만 아니라 도시와 농촌의 교류 촉진 및 농산물 유통개선을 통한 농업수익의 향상을 억제하는 기본 요인이라고 볼 수 있다. 따라서 도로 여건의 개선을 요구하는 개발수요가 클 수밖에 없었고, 그만큼 도로 사업은 정주기반확충사업의 대표적인 사업으로 추진되었던 것이다.

#### ④ 면지역내 공간적 투자실적

1단계 정주기반확충사업은 원칙적으로 면지역을 중심마을과 배후마을로 나누고 중심마을에 우선 집중 투자하는 방식으로 추진되었다. 그러나 한 연구에 따르면, 전체 투자액의 90% 이상을 1개 마을에 집중 투자하는 중심마을 집중 개발 방식으로 추진된 경우는 극히 일부에 불과한 것으로 알려지고 있다. 반면에 면 전체 마을별로 골고루 투자를 한 경우는 전체 조사지역의 72%에 달할 정도로 마을별 분산투자가 일반적이다.

〈표 18〉 정주권 개발면의 공간적 투자유형 구분

유형	특성	면 수
중심마을 집중개발형	전체 투자의 90% 이상을 1개 마을에 투자	14개면(11.6%)
절충형	전체 투자의 70% 이상을 2~3개 마을에 투자	20개면(16.5%)
분산투자형	면 전체에 골고루 투자	87개면(71.9%)
전체		121개면(100.0)

출처: 박시현 외(1997), “농촌생활환경 정비 정책의 효율적 추진방안”, 한국농촌경제연구원

〈표 19〉 정주기반확충사업의 공간적 투자 방식 사례

시군	대상지역	사업시기	사업내용	비고
공주	계룡	'91~'93	마을도로 5곳, 마을연결도로 12곳, 상하수도 4곳, 주택신축·개량 208동	
	의당	'93~'96	마을회관 8동, 마을연결도로 14곳, 마을도로 8곳, 상하수도 3곳, 지역배수, 농로 등	14개리 이상
	우성	'94~'98	마을회관 11동, 마을연결도로 16곳, 마을도로 19곳, 상하수도 3곳, 교량 2곳, 보관창고·판매장 3곳, 하천정비 5곳, 농로 2곳, 주택신축 75동	철저한 구분
	사곡	'96~'98	마을도로 3곳, 하수도 3곳, 보관창고 1곳, 마을회관 1곳, 지역배수 2곳, 하천정비 2곳	8개리 12개 사업
강진	마량	'90~'93	마을도로 2곳, 마을연결도로 1곳, 공동이용시설 1동, 마을회관 3동, 지역배수시설 1곳, 용지조성 1곳, 주택개량·신축 194동	비교적 집중투자
	군동	'93~'95	마을도로 3곳, 연결도로 3곳, 농로 2곳, 지역배수시설 2곳, 마을회관 9동, 용지조성 1곳, 주택개량·신축 53동, 하수도 2곳	7개리, 비교적 집중투자
	성전	'96~'97	농로 4곳, 마을도로 1곳, 상하수도 10곳, 마을회관 5곳, 용수로 1곳, 주택개량·신축 53동, 승차장 2곳	22개리 25개사업
영암	시종	'90~'93	마을도로 1곳, 마을연결도로 4곳, 주택신축·개량 61동, 상수도 2곳	8개리에 비교적 집중투자
	서호	'94~'96	마을도로 2곳, 마을간도로 3곳, 상하수도 3곳, 하천정비 1곳, 주택개량·신축 96동, 쓰레기처리장 1곳	5개리에 집중투자

출처: 류우익(1998), “농촌지역개발 제도 개선방안”, 농업기반공사, pp.102~103의 표 수정

이 점은 몇 가지 사례지역을 대상으로 면밀하게 분석을 하였던 다른 연구에서도 확인되고 있다. 이 사례지역의 사업실적을 보면 사업종류 측면에서는 대체로 10개 이내에 불과하지만, 사업실시 장소는 대단히 분산되어 있는 경우가 많음을 알 수 있다. 22개리에 25개 사업을 실시한 사례가 잘 보여주는 것처럼 정주기반확충사업이 마치 마을당 한 건 씩 사업을 실시하는 방식으로 추진되기도 하였다. 비교적 집중 투자를 한 것으로 평가한 사례의 경우도 5~7개리에 걸쳐 사업이 실시될 정도로 시군에서의 공간적 투자 방식은 매우 분산적으로 이루어졌던 것이다. 그러므로 중심마을 우선 개발이라는 당초의 원칙은 사업시행과정에 충실히 지켜지지 않았다고 평가할 수 있다.



### (3) 성과와 문제점

#### ① 성과

첫째, 면 지역 전체를 대상으로 한 대표적인 공간정책 사업으로서 위상을 정립하였다.

면 지역은 일정한 규모를 갖춘 영역 단위이면서도 내적 통일성을 가지는 영역 단위이다. 뿐만 아니라 면은 마을과 중심마을 및 면소재지 등 상이한 위상을 가지는 정주단위를 포괄하는 영역으로 국토 정주체계의 하위 체계를 구성하면서 상위정주체계를 받쳐주는 버팀목 역할을 한다고도 볼 수 있다. 그러므로 면지역의 안정은 국토정주체계의 안정에 직접적으로 연결된다고 할 수 있다. 정주기반확충사업은 이러한 면소재지를 포함한 면 지역 전체를 대상지역으로 하는 정책사업이라는 점에서 그 독특성을 가진다고 할 수 있다. 다른 모든 정책사업들은 그보다 하위 혹은 상위의 영역단위를 대상지역으로 하고 있으며, 유사하다고 평가되는 오지종합개발사업 역시 면소재지를 제외한 나머지 지역만을 사업대상지역으로 국한하고 있다. 따라서 정주기반확충사업은 면 지역의 대표적인 공간정책 사업으로 도입되었고 지난 15년간의 사업 실시로 그 위상을 확립하여 왔다.

더구나 정주기반확충사업은 면 지역을 대상으로 정주권개발계획이라는 완결성이 높은 계획을 수립하여 추진되고 있다. 정주권개발계획은 전국의 농촌 대부분에 걸쳐 수립된 유일한 면 단위 계획으로 향후 농촌발전을 위한 정책 수립시 기초 자료로서의 활용 가치가 높다. 이 자체만으로도 정주기반확충사업이 우리나라 농촌공간의 발전에 미치는 긍정적 영향은 크다고 할 수 있다.

둘째, 면 지역의 인구 유지 및 개발 수준 향상에 기여하였다. 1990년부터 2004년까지 정주기반확충사업은 용자 4,767억원을 포함하여 약 3조원이 투자되어 농촌지역의 각종 생활환경시설 개선에 이바지하여 왔다. 이러한 투자는 농촌지역의 인구 유지, 소득 및 생활수준의 향상에 적지 않은 기여를 하였을 것으로 판단된다. 1990년부터 2000년 사이 10년 동안 정주기반확충사업 대상면은 평균 18.2%의 인구 감소를 나타내었다. 오지종합개발사업이나 도서종합개발사업의 대상면에 비해 현저히 낮은 인구감소 규모이다. 이는 정주기반확충사업이 인구감소 추세를 완전히 역전시키는 효과를 가져다주지는 못했지만 급격한 인구감소를 완화하는 데는 적지 않은 기여를 하였음을 여실히 보여주는 결과라고 하겠다. 특히 정주기반확충사업이 도로 여건

개선에 절대적인 기여를 하였는데 이는 농촌지역의 생활여건 및 접근성을 크게 개선시켜줌으로써 이촌에 미치는 영향력을 약화시키고 도시와 농촌 사이의 물리적 거리뿐만 아니라 심리적 거리까지 줄여 줌으로써 인구의 U턴, J턴 현상이 촉진되는 계기를 제공해주었다고도 할 수 있다.

이 인구감소의 억제 측면과 아울러 고용부문의 개선에도 정주기반확충사업이 일정한 기여를 하였다. 비농업고용비율이 오지면이나 도서면에 비해 양호한 수준을 보여주고 소득의 대리 지표인 1인당 지방세부담액은 오지면이나 도서면에 비해 월등히 높을 뿐만 아니라 읍 평균수준을 상회하고 있다. 정주기반확충사업이 직접적으로 고용개선이나 소득향상에 영향을 미친 것이 아니라 하더라도 각종 개발로 인해 농촌지역 내 비농업고용기회의 증가 혹은 외지 비농업기회의 접근성 개선을 통해 간접적으로 농촌주민의 고용개선이나 소득향상에 기여를 하였을 것으로 생각된다.

교통부문과 생활환경부문의 경우 정주기반확충사업의 직접적 효과가 가장 두드러지게 나타나는 분야이다. 관련 지표에 있어서 정주권개발대상면은 오지면과 도서면에 비해 월등히 높은 수준을 보여주며 나아가 읍 평균 수준에 육박하는 결과를 보여준다. 이처럼 정주기반확충사업은 농촌지역의 교통여건의 개선과 생활환경수준의 향상에 직접적으로 기여를 하고 이를 통해 인구유지 및 소득 향상에 간접적으로 긍정적인 작용을 하였던 것으로 판단된다.

〈표 20〉 지역 유형별 개발수준 비교

구 분	정주권	오지면	도서면	읍	전체
1. 인구부문 • 인구증감률('90~'00) • 65세이상 인구비율(2000년)	△18.2 20.1	△33.7 24.9	△48.6 22.3	0.8 12.3	△21.0 20.5
2. 고용부문 • 비농업고용비율(2000년) • 1인당 지방세(천원)	45.2 279	33.0 236	42.0 154	73.4 277	79.5 263
3. 교통부문 • 농가 차량보유율(2000년)	40.6	33.3	16.0	44.3	38.4
4. 생활환경부문(농가, 2000년) • 상수도보급률(간이상수도 포함) • 컴퓨터보급률	52.8 22.6	57.4 15.9	62.8 6.5	58.9 27.7	55.2 20.9

자료: 인구 및 주택센서스, 농업총조사 각년도

## ② 문제점

첫째, 일률적 투자 방식에 따른 면지역간 불균형을 심화할 우려가 있다. 같은 정주권대상면이라고 하더라도 생활환경수준이나 소득수준에 있어서 현격한 차이가 나타나는 경우가 많다. 정주기반확충사업은 사업비를 면당 일정액(면당 약 30억원)을 획일적으로 배분함으로써 지역별 개발수준과 투자 수요에 있어서 농촌지역간 차이가 반영되지 않아 농촌지역 내부에 있어서 격차 문제가 심화될 가능성이 높다. 따라서 정주기반확충사업의 면별 지원액은 개발 수요 등을 감안하여 배정하는 한편, 도별로 투자 총 한도를 설정하고 면의 투자우선순위와 투자규모를 고려하여 차등 배정하는 방안을 강구할 필요가 있다. 왜냐하면 배분된 투자액에 사업을 맞추다보면 긴요한 사업의 추진을 어렵게 하거나 불요불급한 사업을 추진하는 등 투자우선순위가 왜곡될 가능성이 있다.

둘째, 계획과 실적 사이의 현저한 괴리가 발생하였다. 대부분 농촌정주생활권개발계획에는 대략 10년을 목표로 1단계 면소재지 및 중심마을 개발, 2단계 면지역 전체 개발이라는 단계별 추진전략을 세우고 각 단계별로 다기한 사업메뉴를 계획하고 있다. 그러나 실제 사업시행은 이러한 단계별 추진전략을 따르지 않는 경우가 비일비재하며, 당초 계획한 사업 가운데 일부만을 시행하는 경우가 많다. 예를 들어 정책목표에 비교적 충실하려고 노력을 했을 것으로 판단되는 시범사업지구들에서조차 평균적으로 당초 계획을 세운 사업의 절반 정도만을 실시하였으며, 소요 사업비의 약 36%만이 투입되었다. 그리고 일부 지역에서는 실제로 시행된 사업과 투자액이 계획된 것의 30%에도 못 미칠 정도로 계획과 시행 사이의 괴리가 심각하다.

이러한 계획과 사업 사이의 심각한 괴리는 사업비 총량이 실제 소요액에 크게 못 미치는 근본적 제약 요인 때문에 발생한 것이라고 할 수 있지만, 면당 30억원의 사업비 배정이 미리 예정된 상황을 감안하고 해당 사업비를 효율적으로 활용하여 사업효과를 극대화할 수 있도록 계획 단계에서의 전략적 접근 자세가 결여한 데도 그 원인이 있다. 이와 같이 계획과 시행 사이의 괴리 문제가 심각할수록 계획 수립 자체에 대한 무용론 시비를 불러일으킬 가능성이 높다.

셋째, 대상사업에 있어서 다른 정책사업과의 유사성 혹은 중복 문제가 발생하였다. 앞에서 살펴본 사례 시군의 정주기반확충사업 내역에 따르면, 사례 시군은 정주기반확충사업 예산으로 전체 39개 사업메뉴 가운데 평균 7종의 사업을 실시하였고, 사업비 비중을 따져 본다면 도

로 사업이 압도적 비중을 차지할 정도로 도로 사업 위주로 시행되었다. 이처럼 정주기반확충 사업이 현장에서는 마치 도로사업처럼 시행됨으로써 면도·리도·농도의 개선을 목표로 시행되는 「농어촌도로 정비사업」과 일단 외형적으로 유사하다는 인식을 줄 가능성이 높다. 물론 현장에서 「농어촌도로정비사업」과 정주기반확충사업이 각각 사업대상으로 하는 도로가 구분되어 있기는 하다. 정주기반확충사업의 투자 대상이 되는 도로는 마을안길, 마을내도로 등 법정 농어촌도로가 아닌 도로들이다. 그러나 법정 농어촌도로와 비법정 도로에 대한 투자가 시기적으로 내용적으로 조정되지 않는다면 도로개선효과가 저감되거나 도로여건의 왜곡현상이 발생할 우려가 있다. 예를 들어 마을 안길은 확포장되어 있는데 그것을 연장하여 외부로 연결하는 리도는 좁고 비포장의 도로인 경우 마을 안길에 대한 투자효과는 크게 손상될 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 시군에서 사업시기와 사업내용의 조정 지혜가 요구된다. 그렇지 않고 민원해소 차원에서 각기 사업이 이루어진다면 정주기반확충사업의 실효성, 타당성에 대한 의문이 계속해서 제기될 수밖에 없다.

한편 농촌지역을 공간적으로 분할하여 별도로 추진되는 오지종합개발사업과 정주기반확충사업이 실제 현장에서는 거의 차별성 없이 시행되고 있는 점도 큰 문제이다. 두 사업은 사실상 사업추진체계와 사업메뉴에 있어서 거의 차이점을 발견할 수 없으며, 시군 담당자들도 명칭과 대상지역의 차이 이외엔 그 차이점을 제대로 인식하지 못하고 있는 듯하다. 오지종합개발사업과의 유사성 문제도 정주기반확충사업의 지속성을 위협하는 요인으로 작용할 가능성이 짙다.

넷째, 지나친 분산 투자로 인한 사업실효성 저하되었다. 앞의 <표 18>에서 나타난 사례 지역에 있어서 정주기반확충사업이 실시된 사업지구의 수를 보면, 다수의 사례지역에서 여러 마을에 매우 분산된 투자 행태가 나타난다. 이는 중심마을 우선개발이라는 본래의 사업추진계획에서 벗어났을 뿐만 아니라 분산 투자로 인해 사업의 완성도를 떨어뜨리게 될 가능성이 많다. 시군의 담당자들은 정주기반확충사업의 사업목표에 대한 충분한 이해가 부족하여 정주기반확충사업을 마을별 투자라는 인식을 갖고 있다고 판단된다. 그렇다보니 사업과 대상지역의 선정에 있어서 형평성과 민원을 고려하여 안배식 투자가 일반화되고 있다.

이러한 분산투자 문제를 해결하기 위해서는 먼저 마을별 투자 방식에서 지구 단위의 투자 방식을 도입할 필요가 있다. 면을 면소재지 지구 이외에 동일한 들을 이용하는 수개 마을 혹은 동일한 계곡에 위치한 수 개 마을들을 3~4개의 지구로 묶어 추진하면 지구 단위로 사업개발을 할 가능성이 높아진다. 이렇게 되면 분산투자의 문제도 어느 정도 극복될 수 있다고

생각된다.

또한 좀더 구체적이고 명확한 사업시행지침의 마련도 분산투자를 완화할 수 있는 수단이 될 수 있다. 현재 정주기반확충사업은 사업대상면과 대상사업선정에 지침상의 몇 가지 가이드라인에 따라 시군에서 사업계획의 수립 및 승인, 사업시행으로 추진되고 있다. 따라서 사업계획 및 사업시행 과정에서 농림부 차원에서 혹은 전문가 집단에 의해 사전 검토와 사후 평가 그리고 그 결과의 피드백을 거치는 체계적인 사업관리가 이루어질 여지가 적다. 그 결과 지역주민의 민원 해소 혹은 자치단체장 등의 치적 쌓기를 위한 사업메뉴와 사업지역을 선택함으로써 정주기반확충사업의 당초 취지에서 벗어나는 사업추진이 이루어질 가능성이 근본적으로 존재한다. 이를 방지하는 제도적 장치로서 구체적이고 명확한 지침의 마련은 절대적으로 필요하다.

〈표 21〉 정주기반확충사업의 사업메뉴와 관련된 단위 사업들

정주권 사업품목	관련 단위사업	비고
• 주택개량·신축	농촌주거모델사업(농진청)	
• 도로	농어촌도로정비사업(행자부)	
• 상수도	수도정비기본계획(건교부) 농어촌생활용수개발(환경부) 농촌생활용수공급사업(농림부)	면소재지 읍·면 자연마을
• 하수도	면단위 하수도정비(환경부) 마을하수도정비(농림부) 농촌마을하수도정비(행자부)	면소재지 문화마을조성지구 자연마을
• 하천정비	소하천정비(행자부)	
• 쓰레기처리시설	폐기물종합처리시설(환경부)	
• 축산정화시설	소규모가축분뇨저장시설사업(환경부)	
• 정보통신기반	정보화시범마을(행자부)	
• 농로, 경지정리	생산기반사업(농림부)	

## 2) 소도읍 육성사업

### (1) 소도읍 육성사업의 개요

1970년대 부터 추진된 소도시 활성화를 위한 여러 가지 시책에도 불구하고 소도읍의 쇠퇴는 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 1990년대 이후에는 정책의 중요성에 대한 인식마저 줄어들면서 소도시 정책은 크게 위축되었다. 이런 상황을 타개하고 기존 정책의 한계를 극복하기 위해 2000년 「지방소도읍육성지원법」이 제정되었다.

지방소도읍 육성지원사업은 「지방소도읍육성지원법」에 따라 2003년부터 시행되고 있으며 매년 20개 지역씩 소도읍으로 지정된 194개 전체 소도읍을 단계적으로 개발할 계획이다. 소도시의 종합육성계획을 위해 2003년부터 2012년까지 10년간 총 12조원을 투자할 계획이다.

#### ① 지방소도읍육성지원법

지역주민의 소득증대와 생활향상을 기하고 국토의 균형발전을 위한 지방소도읍육성지원법은 소도읍 개발정책을 안정적·종합적으로 추진하기 위해 마련된 제도이다. 이 법은 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌 지역사회의 중심거점이자 생활편익과 문화기반 및 안정된 소득이 구비된 전원도시로 조성함으로써 침체된 농어촌에 활력을 불어넣기 위해 제정되었다.

#### 〈표 22〉 지방소도읍육성지원법의 주요 내용

- 소도읍의 정의 : 지방자치법에 의한 읍지역과 도시계획구역 또는 3km<sup>2</sup>이내에 인구 3천명 이상인 면지역
- 읍지역 육성사업의 시행
  - 시장, 군수는 지방소도읍 종합육성계획을 수립 및 시행
  - 국가 및 지자체는 육성사업에 필요한 예산을 지원
- 육성사업 촉진을 위한 제도적 지원장치 마련
  - 읍지역에 입지하는 공장 등의 시설에 대한 세제 및 금융지원
  - 읍지역에 건축되는 건축물의 건폐율, 용적률 완화
  - 지역에 위치한 기업체에 지역주민 우선 고용 등

## ② 종합육성계획의 목적과 내용

지방소도읍육성지원법은 전국의 194개 소도읍을 대상으로 도시기반시설 확충 및 지역산업 진흥 등을 포함하는 「종합육성계획」을 수립하여 연차적으로 시행토록 규정하고 있다. 종합육성계획은 소도읍의 종합적·체계적 개발을 통해 자체 생산능력을 갖춘 지역사회의 경제적 거점지역으로 육성하고, 생활편익과 문화기반시설 확충을 통한 지역 정주여건을 조성하기 위한 핵심 수단이다. 궁극적으로 이 계획은 지방소도읍을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성함으로써 지역주민의 소득증대와 생활복지 향상을 기하고 국토의 균형있는 발전에 기여하는 것을 목표로 한다.

종합육성계획에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.<sup>28)</sup>

- 지방소도읍 육성을 위한 기본방침에 관한 사항
- 농림·수산업, 상공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
- 도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항
- 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 관한 사항
- 지방소도읍 안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항
- 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항

## ③ 종합육성계획의 지위와 성격

종합육성계획은 지역개발계획의 하나로서 국토계획체계상의 도시계획과 다른 법률에 의한 각종 지역계획 및 부문별계획 등과 밀접한 연계관계를 가질 수 있다. 따라서 종합육성계획은 각종 특례 적용과 사업비 지원 등 사업활성화를 촉진하는 다양한 수단의 도입이 가능하다.

종합육성계획 수립시 고려할 수 있는 관련계획으로는 국토기본법에 의한 국토종합계획, 도종합계획, 지역계획, 부문별 계획과 국토의계획및이용에관한법률에 의한 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 관광진흥법에 의한 관광개발기본계획, 권역별 관광개발계획, 관광지

---

28) 「지방소도읍육성지원법」 제4조 제3항.

조성계획, 온천법에 의한 온천개발계획, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 농어촌정비법에 의한 농어촌휴양지 개발계획, 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가·지방산업단지개발계획 및 농공단지개발계획, 수도권정비법, 제주도개발촉진법, 접경지역지원법 등 특정지역 해당 법령에 의한 개발계획 등이 있다.

#### ④ 종합육성계획의 추진전략

지방소도읍 육성지원 제도의 특징적인 추진전략은 ‘선택과 집중’, ‘상향식 공모제’, ‘육성협약제도’로 요약된다. 이 제도는 우선 개발잠재력이 높은 거점 읍지역을 선정하여 집중 지원하는 「선택과 집중」 방식으로 추진하고 있다. 대상사업을 6~7개 분야로 집중한다는 원칙에 따라 지역대표성이 있고 경쟁력이 높은 지역 특화사업을 육성하고, 일일시장, 5일시장, 중심 상점가의 현대화·전문화사업을 지원하며, 쾌적한 생활기반조성을 위한 도시 인프라를 확충하고, 전통문화와 역사자원을 복원 및 보존하며, 관광활성화 사업 등에 선택적으로 집중하는 것이다.

다음으로 지원대상 선정은 시군의 육성계획을 「상향식 공모제」 방식을 채택하고 있다. 상향식 공모제란 지역주민과 자치단체, 전문가가 읍의 육성 콘텐츠를 테마로 발굴하고 이를 구체화한 육성계획을 복수로 공모하여 관련 전문가로 구성된 민간심의·자문위원회에서 육성 계획을 심사한 후, 대상사업과 지역 등 선정하여 지원하는 방식을 말한다.

마지막으로 이 제도는 자치단체장의 책임성과 중앙지원을 연계한 안정적 사업추진을 위해 「육성협약제도」를 도입하고 있다. 정부와 자치단체가 서로 협의하여 읍지역 육성협약을 체결하여, 이 협약내용에 따라 정부가 필요한 재정지원을 담당하고 자치단체장이 책임지고 추진하는 방식을 채택하고 있다.

#### ⑤ 투자계획

소도읍육성사업에 대한 국고 보조는 행자부장관과 시·도지사, 시장·군수가 체결한 육성협약의 내용에 따라 연간 30억 원씩 3년간 총 100억 원 범위에서 이루어진다. 처음 1~2년차 동안에는 연간 30억 원 규모로 투자가 이루어지고, 3년차에는 40억 원의 투자가 이루어진다.



〈표 23〉 소도읍 육성사업 투자계획

(단위: 억원)

구 분	재 원	투자규모	조 달 계 획	비 고
계		120,000		
공공 부문	소 계	61,200		
	행 자 부*	20,400	증액교부금, 특별교부금, 지방양여금	양여금은 2004년 이후
	국 비	20,400	중앙부처 기준 국고보조사업 연계지원	
	지 방 비	20,400		시도·시군 각 50%
민간 부문	자 부 담	9,500		융자포함
	민간투자	49,300		세제 및 금융지원

\* : 2003년도에는 증액교부금 및 특별교부세 재원으로 조달하고 2004년부터 양여금에서 지원.

행정자치부의 직접적인 보조 외에도 해당 읍에는 여러 가지 지원시책이 동시에 적용된다. 대상지역 주민 중 희망자에게는 농어촌주택개량자금을 우선 융자지원을 해 주고, 도로·소하천·어촌개발 등 유관시책사업은 소관 중앙부처와 협의하여 대상지역에 우선 지원되도록 할 계획이다. 민간부문 투자시에는 중소기업 창업자금 등 금융지원을 알선하고 건폐율·용적율 완화와 신속한 인·허가 처리 등 행정지원을 제공할 예정이다.(김정연, 2003, p22-77)

## (2) 육성부문별 시책과제

지방소도읍육성지원법 제4조 제3항에서는 소도읍 육성정책의 기본이 되는 「지방소도읍종합육성계획」 수립시 다음 각 호의 사항을 포함토록 하고 있다. ①지방소도읍 육성을 위한 기본방침에 관한 사항 ②농림·수산업, 상공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항 ③도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항 ④주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 관한 사항 ⑤ 지방소도읍 안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항 ⑥기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항 등이다.

위의 내용 중에서 관련 있는 항목을 하나의 부문으로 묶어서 재구성하면, ① 지역산업 진흥(농림·수산업, 상공업, 관광산업, 민간기업 유치 및 육성, 기타) 및 경제활성화, ② 도시기반시설의 확충(도로, 상하수도, 주차시설 등), ③ 생활환경 개선 및 복지 증진(주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등) 등의 3개 분야로 구분되고, 이 외에 소도읍 고유의 특성을 살릴 수

있는 ④ 역사·문화·환경·경관자원의 보존 및 활용을 포함하면 총 4개 부문으로 구분할 수 있으며, 소도읍의 육성 부문별 시책과제는 다음과 같다.

첫째, 지역산업 진흥 및 지역경제활성화 시책과제는 ①지역혁신체계(RIS)구축 ②전문기업 지구 개발과 전문기업유치 ③기존산업공간의 재정비 ④지역특화산업의 지식화 ⑤재래시장 경쟁력 강화 ⑥상업지역 정비 ⑦관광·휴양산업지원 및 육성 ⑧농촌산업단지 조성 ⑨실버산업 육성 등이다.

〈표 24〉 지역산업 진흥 및 지역경제활성화를 위한 시책과제

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
기존 산업 활성화와 신산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신체계(RIS)구축</li> <li>• 전문기업지구 개발과 전문기업 유치</li> <li>• 기존산업공간의 재정비</li> <li>• 지역특화산업의 지식화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방대학 혁신역량 강화사업, 지역특화발전특구 조성</li> <li>• 벤처기업 육성촉진지구 지정, 복합단지 개발, 산업기술단지 조성</li> <li>• 업종의 고도화, 지원기능의 고도화, 인프라 정비</li> <li>• 지역특화작목 집산·전시·판매단지 조성, 대학내 식품연구소 설립, 대학내 테크노파크 설립,</li> </ul>
지역상업의 재생과 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재래시장 경쟁력 강화</li> <li>• 상업지역 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재래시장의 테마화·전문화, 전략적 제류(공동마케팅), 재래시장의 현대화·대형화, 유통환경 개선</li> <li>• 유통산업 발전법에 의한 상점가 활성화, 중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법에 의한 재래시장 활성화</li> </ul>
소도읍 산업육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광·휴양산업 지원 및 육성</li> <li>• 농촌산업단지 조성</li> <li>• 실버산업 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌관광휴양단지 사업, 관광농원 사업, 주말농원사업 및 농어촌민박사업, 한계농지 정비지구 지정 및 정비</li> <li>• 도시첨단산업단지 지정 및 육성, 농공단지 지정 및 육성</li> <li>• 실버타운 설립</li> </ul>

둘째, 도시기반시설 확충을 위한 시책과제는 ①도로망 정비 ②교통안전시설 정비 ③다양한 가로환경 연출 ④ 주차시설 확충 ⑤환경기초시설 확충 ⑥환경친화형 하천정비 ⑦산업경제활성화를 위한 정보화 ⑧주민생활을 위한 정보화 등이다.

〈표 25〉 도시기반시설 확충을 위한 시책과제

시책과제	세부 시책과제	적용가능 시책
도로·교통 시설의 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로망 정비</li> <li>•交通安全시설 정비</li> <li>• 다양한 가로환경 연출</li> <li>• 주차시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 간선도로망 정비, 커뮤니티도로망 정비, 교통광장의 정비, 자전거 도로망 정비, 보행자공간의 정비, 우회·순환도로의 정비, 환상교차점의 정비</li> <li>• 차량운행환경 정비, 보행환경 정비</li> <li>• 안전한 미관을 고려한 도로 및 교통시설물, 가로수 경관 연출, 보행녹지체계 및 보행녹도 조성, 노약자·장애자를 위한 가로환경의 개선, 보행자 공간정비, 가로의 특징적 설계나 기타 수단들을 통해 활동중심지를 더욱 명확하게 부각</li> <li>• 노외주차장 정비, 노상주차장 정비, 주택가 소규모 공영주차장 설치, 내집주차장갖기운동 전개</li> </ul>
환경기초시설 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경기초시설 확충</li> <li>• 환경친화형 하천정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경기초시설의 통합적 운용, 중수도 시스템 도입, 축산분뇨 자원화사업</li> <li>• 복개하천의 점진적 복원, 하천유지수 확보, 시민들의 여윌공간 이용방법 다양화, 하천변 다양한 식재로 생물종의 다양성 확보, 하천관리에 시민참여 확대</li> </ul>
지역정보화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업경제활성화를 위한 정보화</li> <li>• 주민생활을 위한 정보화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전자상거래 시스템 구축, 지역산업정보 데이터베이스 구축, 관광관련 정보시스템 구축</li> <li>• 마을단위 홈페이지 구축, 주민정보화 활용 홍보 및 이벤트의 추진</li> </ul>

셋째, 생활환경 개선 및 복지 증진을 위한 시책과제는 ①주거지 정비 ②커뮤니티시설 확충 ③교육시설 및 프로그램 확충 ④사회복지시설 및 프로그램 확충 등이다.

〈표 26〉 생활환경 개선 및 복지 증진을 위한 시책과제

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거지 정비</li> <li>• 커뮤니티 시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민발의형 주거환경 정비수법 도입, 지역특성을 살린 주거환경 정비, 신규건물 건축시 부지 공동이용 촉진방안 마련, 일체적 정비사업 도입, 아파트단지의 단지별 개성화</li> <li>• 기존 공공시설의 효율적 활용, 새로운 수요에 대응하는 공공시설의 공급, 공공시설간의 효율적인 연계</li> </ul>
지역사회 복지증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육시설 및 프로그램 확충</li> <li>• 사회복지시설 및 프로그램 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생교육 네트워크 구축, 평생교육 거점 정비, 다양한 학습기회 제공</li> <li>• 실버타운 개발을 위한 지원, 경로당 운영활성화 사업, 농업인 건강관리실 설치, 공공묘지 재개발사업</li> </ul>

넷째, 역사·문화·경관의 관리와 마케팅을 위한 시책과제는 ①소도읍의 역사·문화·경관 자원의 정비 ②도시문화의 진흥 ③도시경관 정비 ④장소마케팅 추진 등이다.

〈표 27〉 역사·문화·경관자원의 보존과 활용을 위한 시책과제

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
역사·문화환경의 보존·활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사문화 경관자원의 정비</li> <li>• 도시문화의 진흥</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역특성을 고려한 보존과 재생전략 마련, 소도읍의 역사와 문화가 숨쉬는 역사문화경관의 정비, 자연과 함께하는 역사문화경관의 정비, 자원의 성격과 인지도가 높은 역사문화경관 정비, 역사문화경관 네트워크 형성</li> <li>• 문화의 거리조성, 문화의 집 조성, 문화공동체 형성을 위한 문화예술공간 조성, 문화예술공간의 네트워크화</li> </ul>
도시경관자원의 보존과 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시경관 정비</li> <li>• 장소마케팅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경관형성요소의 제안, 색채경관의 추진</li> <li>• 소도읍 마케팅이미지, 소도읍 마케팅포인트, 소도읍 마케팅 타겟, 소도읍 마케팅 채널, 소도읍마케팅 추진조직</li> </ul>

### 3) 농촌마을 종합개발사업

#### (1) 사업 추진배경

1990년부터 773개 면을 대상으로 정주기반확충사업을 추진하여 2004년까지 면당 30억원 수준을 지원하였으며, 1991년~2004년 기간에 190개 문화마을 조성사업을 통해 농어촌지역의 도로, 상·하수도 및 주택정비 등 기초생활여건은 어느 정도 개선되었으나, 面단위로 소액 분산투자 되고, 과도한 콘크리트 구조물 설치로 농촌다움을 상실했다는 비판 속에 농촌의 생활환경은 아직도 도시에 비하여 상대적으로 낙후된 상태에 머물고 있다. 특히 농업 경쟁력 약화 등으로 이농과 과소화가 지속될 것으로 전망되고 도로와 교통 등의 발달로 인근도시와의 접근성이 높아짐에 따라 면의 중심지 기능이 약화되고 있는 반면, 관광 및 여가 활동 증가에 따른 농촌 공간에 대한 국민들의 의식변화 등으로 농촌다움의 증진이 농촌개발의 핵심으로 부상하고 있고 지역특성에 따른 농촌개발방식의 차별화를 요구하는 등 농촌환경이 변화하면서 적극적인 정책추진이 필요한 시점이다.

따라서 2004년부터 3~5개 농촌마을을 소권역으로 하여 농촌다움을 유지하면서 그 권역이 가지고 있는 지리적, 생태적, 역사적, 문화적 잠재자원을 최대한 활용하여 권역을 특성화하고 농촌주민은 물론 도시민이 가서 생활하기에도 불편함이 없는 편리하고 쾌적한 농촌정주공간 조성을 위해 “농촌마을종합개발사업”을 추진하기에 이른다.

#### (2) 사업 개요

##### ① 목적

2004년도 신규사업 추진 시에는 “농촌다움의 유지·보전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하여 지역 주민의 삶의 질을 향상하고 국토의 균형발전을 도모하는 것”에 그 목적을 두었으나 2005년도의 지침에서는 “농촌마을의 경관개선, 생활환경정비 및 주민 소득기반 확충 등을 통해 살고 싶고, 찾고 싶은 농촌정주공간을 조성하여 농촌에 희망과 활력을 고취함으로써 농촌사회의 유지를 도모”하는 것으로 그 목적이 좀 더 구체성을 확보함으로써 전반적으로 시행지침이 실행성을 높이도록 발전하였다.

〈표 28〉 농촌마을종합개발사업 시행지침의 발전

구분	목 적	기 본 방 향	장기사업 목표
'04년도 시행 지침	농촌다움의 유지·보 전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능 을 확충 지역 주민의 “삶의 질”향상과 국토의 균 형발전도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일한 생활권·영농권 등으로 동질성을 가지 며, 발전 잠재력이 있는 마을들을 상호 연계하 여 소규모 권역단위로 개발</li> <li>• 농촌지역을 전원생활·여가휴양·자연환경보 전공간으로 역할을 할 수 있도록 다원적 기능 을 확충</li> <li>• 지역별 특성을 살려 여건에 따라 다양한 유형 으로 특성화 개발</li> <li>• 지역주민과 지역 내 관련전문가 등이 주도적으 로 참여하는 상향식 개발</li> <li>• 지역발전 중장기계획을 수립하고, 단계적으로 시행하는 계획적 개발</li> </ul>	2004년부터 향후 10년간 농촌지역발 전에 선도적 역할을 할 1,000개 소권역을 우선 지원
'05년도 시행 지침	농촌마을의 경관개 선, 생활환경정비 및 주민 소득기반확충 등을 통해 살고 싶고, 찾고 싶은 농촌정주 공간을 조성 농촌에 희망과 활력 을 고취함으로써 농 촌사회 유지도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일한 생활권·영농권 등으로 동질성을 가지 며, 발전 잠재력이 있는 마을들을 상호 연계하 여 소권역단위로 개발</li> <li>• 지역주민과 지자체, 지역 내 관련 전문가 등이 주도적으로 참여하는 상향식으로 추진</li> <li>• 농촌다움을 유지·보전하는 친환경적인 개발</li> <li>• 지역의 잠재자원을 특성화하여 소득증대를 통 한 자립기반구축</li> <li>• 사업 초기에는 시범사업을 통해 추진체계를 정 착시킨 후 단계적으로 확대추진</li> </ul>	동 일
차이점	추구하는 목적은 유 사하나 추구하려는 목적은 구체화시킴 농촌정주공간형성에 있어 경관개선, 생활 환경정비와 더불어 소득기반확충을 예시 적으로 명시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 특성화개념을 소득증대를 통한 자립기 반구축으로 명확히 함</li> <li>• 단계적으로 개발하는 개발계획에서 시범사업 을 통한 추진체계를 정착시킨 후 단계적으로 확대 추진한다고 명시하여 구체화 시킴</li> <li>• 다원적 기능 확충하기 위한 전략으로써 친환경 적 개발을 명확히 함</li> </ul>	없 음
정 체성 과 관련한 문제	일반적으로 추구하는 농촌지역개발사업의 목적과 유사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005년 기본방향에서는 지역 특성화에 있어 소득증대를 통한 자립기반구축으로 명시하여 소득기반사업을 통한 지역특성화사업임을 강조 함</li> <li>• 다원적 기능을 확충하여 농촌정주공간을 조성 하는 사업에 그치지 않고 시범사업을 통해 지 역발전의 추진체계를 정착시키고 개발을 단계 적으로 확대 추진하는 것을 강조함</li> </ul>	

기본방향을 보면 최초의 다원적 기능 확충이 농촌다움을 유지·보전하는 친환경적 개발로  
환경의 개념을 도입하였고 지역의 특성화개념도 소득증대를 통한 자립기반구축으로 개선하여

주민소득 증대부분이 적극적으로 도입되어 주민들의 사업에 대한 관심을 증대시켰고, 우선 시범사업 성격으로 추진하여 추진체계를 정착한 후 단계적으로 확대하는 방향으로 전환하여 사업의 성공성을 높이게 되었다.

## ② 추진 연혁

공식적으로는 2004년도 정부예산안에 농촌마을종합개발사업 예산을 반영(2003년 9월)하면서 출발했는데, 2003년 11월 “정주생활권개발사업 개선을 통한 농촌 지역개발사업추진계획”을 마련하여 구체화 되었으며, 이에 근거하여 2004년 농촌마을종합개발사업 시행지침과 추진계획을 각 도에 통보하고 도별로 사업예정지를 선정하여 추천하도록 하였다.

사업추진근거법인 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법”이 2004년 3월 5일 제정 공포됨으로서 본 사업이 법적 뒷받침을 받게 되었다.

2004년 3월 26일 중앙지역개발심의회에서 시·도가 신청한 67개 권역 중 36개 권역을 선정, 4월 1일 통보하였고, 8개소는 민간에 위탁하여 기본계획을 수립하게 하였고 나머지는 농촌공사가 외부 전문가를 참여시켜 수립하게 하였다.

농림부가 바람직한 농촌지역개발 방향에 대한 자문을 위해 구성된 도농교류 및 농촌지역개발 자문위원회 및 실무자문위원회 그리고 농촌공사에 전문가 위원회를 구성하여 현장 방문을 통해 권역별 기본계획안에 대해 심도 있는 자문을 수행하고 전문가평가단으로 하여금 권역별 기본계획(안)에 대해 1, 2, 3단계 평가를 거쳐 기본계획을 확정하는 절차를 거치고 있다.

또한, 농촌지역개발사업의 주체인 지역주민과 지자체 공무원에 대한 지역개발 역량을 강화하기 위하여 마을지도자 및 시장군수 합동 워크숍을 개최('04.7)하여 농촌마을종합개발사업의 올바른 이해 및 바람직한 개발방향을 토의하고, 36개 기본계획수립권역 주민을 대상으로 순회교육을 개최('04.8~9월)하여 지역주민들로 하여금 사업의 올바른 이해를 바탕으로 적극적 참여를 유도하고 12월에는 마을별 국내 선진마을 견학을 실시하였다.

## (3) 주요 사업 메뉴 및 예산

### ① 주요사업 메뉴

2004년, 2005 사업시행지침에 제시된 “농촌마을종합개발사업 메뉴”는 총 9개 분야, 17개 주 시설, 90개 세부사업 내용을 명시하고 있다.

〈표 29〉 농촌마을종합개발사업 메뉴

구 분	주 시설	세 부 내 용
기초생활시설	도 로	연결도로, 마을안길, 자전거도로, 버스승강장, 주차장, 교량 등(산책로)
	상하수도	상수도, 하수도, 등(오폐수처리시설)
	주 택	주택신축, 주택 리모델링, 빈집정비 등(폐가정비)
	기 타	정보화시설, 전기·통신시설 등
문화·복지시설	문 화	다목적회관, 야외소공연장, 마을박물관, 고인돌 보존, 시골장터 정비, 향토문화재·마을유래비 등(커뮤니티센터, 청소년문화센터)
	복 지	건강관리시설, 어린이놀이터 보육시설, 마을(복지)회관 등(영세민 주거지원시설)
농촌관광시설	관 광	야생화단지, 마을조형물, 권역 안내도, 장승, 방앗간 복원, 빨래터 조성, 정자원두막, 간이천문대, 야영장, 관광안내소, 농촌체험시설, 생태학습장, 폐교활용 등(지역관광안내시설, 도농교류시설, 휴게편의시설, 체험영농시설, 생태학습장, 농촌폐교활용)
경 관 시 설	경 관	마을숲 조성, 지붕정비·담장정비, 빈집정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관형성계획수립, 사립문 정비, 대체에너지 시설 등(경관형성시설, 기타 경관정비)
환 경 시 설	환 경	오·폐수처리, 쓰레기처리, 생태공원, 야생화군락지 복원, 어류서식지 정비, 생태하천 정비, 대체에너지 시설등(친환경시설, 쓰레기 분리수거시설, 생태계보호)
운동·휴양시설	운 동	운동시설(게이트볼장, 테니스장 등), 레포츠시설,
	휴 양	잔디광장, 산책로, 정자, 삼림욕장, 심신단련장 등(야외광장, 놀이터, 휴양시설, 전망대)
재해대비시설	생산기반	농로, 용배수로, 관정시설, 옹벽, 취입보 정비 등(생산단지, 영농시설, 저수지)
	재 해	소하천정비, 소방시설, 기타 안전시설 등
마을기획 및 운영(S/W)	교육·훈련	마을리더 및 주민교육·훈련, 교육비품·장비, 마을해설사 양성 등
	홍보	홍보와 마케팅지원, 지역축제 활성화 지원, 마을캐릭터(브랜드)개발, 마을홈페이지구축, 인터넷 장비 설치 등
	마을운영	마을개발협의회 운영, 프로그램개발·보급, 프로그램 운영장비, 마을 컨설팅 등



기본계획이 승인된 부문별 투자항목은 다음과 같다. 기초생활부문 81개 사업, 문화·복지부문 76개 사업, 소득기반부문 93개 사업, 농촌관광부문 96개 사업, 경관정비부문 107개 사업, 환경시설부문 34개 사업, 운동·휴양부문 39개 사업, 재해방지 7개 사업, 권역역량강화 172개 사업으로 총 705개 사업과 세부설계, 사업 및 공사감리 등 제 경비 사업으로 되어 있다. 가장 많은 투자항목을 차지하는 부문은 권역역량강화사업으로 전체의 21.4%를 차지하고 있다. 기존의 하드웨어 중심의 계획에서 소프트웨어적인 사업에 더 관심이 높아지는 것은 농촌을 발전시킬 근간으로 자리 잡을 수 있을 것임을 예상할 수 있다.

다음으로 13.3%의 비중을 차지하는 농촌경관정비는 농촌성에 대한 인식의 변화와 도농교류사업의 전개시 반드시 복합적으로 수행해야할 부문이라고 할 수 있다.

반면, 기초생활부문은 10.1%를 점유하여 상대적으로 투자항목의 다각화가 이루어지지 않고 있으며, 주차장 정비시 생태주차장으로 정비하려고 하는 항목이 기초생활부문에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 고무적이라고 할 수 있다.

문화복지부문은 9.5%를 차지하며 가장 많이 계획된 시설은 복합문화복지센터와 다목적 마을회관 및 모임터이다. 이것은 농촌지역개발사업에서도 단일목적의 단일 시설이 아닌 복합적인 목적에 의한 복합시설계획을 요구하고 있음을 알 수 있다.

소득기반부문은 11.6%를 차지하며 주된 계획시설은 특산물 가공처리 및 저장시설, 농업기반시설, 특산물 집하 및 홍보 판매장 등이다.

농촌관광부문은 11.9%를 점유하며, 주된 계획시설은 지역특산물과 주변관광지 등에 체험장을 설치하고, 새로운 관광지를 발굴하고 소공원화하며 홍보 안내판 및 마을 상징물을 조성하는데 주된 요소이다.

경관정비부문은 지역이 보유하고 있는 다양한 자연환경을 개선하고 가꾸고자 하는 노력의 일환으로 수변과 천변의 경관개선사업이 가장 많은 비중을 보였다.

권역역량강화부문은 권역활성화 컨설팅, 리더양성교육 및 지원, 홍보마케팅 및 지원, 마을주민 교육 및 견학 등이 주된 내용이다. 이러한 사업들은 개별사업이 아닌 복합되어 일체적으로 계획되고 있다. 이외에 권역 브랜드 개발 및 지원, 지역축제 활성화 지원사업 등도 적지 않은 비중을 차지한다.

〈표 30〉 기본계획이 승인된 부문별 투자항목 빈도(2005년)

부문	투자항목	빈도	부문	투자항목	빈도
기 초 생 활 (81) 10.1%	마을간 연결도로	8	경 관 정 비 (107) 13.3%	마을 공가 및 담장 정비	24
	마을 진입로	8		주변도로 경관 개선	21
	진입로 정차대 및 버스 정차대	2		수변, 천변 경관 개선	23
	생태주차장	17		휴게지 및 소공원 설치	5
	마을안길정비	12		마을토속시설(우물, 물레방아 등) 정비	7
	마을 주변 탐방로, 자전거도로, 순환도로	5		마을 인근 숲 조성 및 정비	10
	상하수도 정비 및 농로정비	15		테마 거리 조성	12
	기타(안전시설, 생활기반정비 등)	14		기타(공동창고 정비 등)	5
문 화 복 지 (76) 9.5%	복합문화복지센터	19	환 경 시 설 (34) 4.2%	생태공원	13
	다목적 마을회관 및 모임터	19		하수처리시설 및 하수도 정비	8
	특산물 홍보관	1		폐기술 수거 시설	4
	다목적 쉼터	16		기타(태양광 가로등, 주변정비 등)	9
	마을교육 및 연구시설	9	운 동 휴 양 (39) 4.9%	등산로, 산책로 조성 및 복원	17
	지역활성화 센터	2		각종 휴게지 및 쉼터 조성	10
	기타(전래동화무대 복원)	10		소규모 마을 운동장 설치 등	3
소 득 기 반 (93) 11.6%	공동육묘장	7	재 해 방 지 (7) 0.9%	기타(야영장, 공중화장실, 약수터 등)	9
	특산물 가공처리 및 저장 시설	26		천변정비	2
	특산물 집하 및 홍보·판매장	18		배수로정비	2
	농업기반시설	23		농로정비	1
	특산물 연구 시설	13	권 역 강 화 (172) 21.4%	기타(재해대비시설, 부대시설 등)	2
	물류센터	2		권역활성화 컨설팅	28
	기타 특산물 관련 정책사업 등	2		권역리더양성교육 및 지원	28
	복합영농센터	2		홍보마케팅 및 지원	23
농 촌 관 광 (107) 13.3%	종합안내센터	13		권역정보화 구축 및 지원	16
	축제 운영	3		마을주민 교육 및 견학 등	26
	전망대 및 홍보관	10		마을개발협의회 운영 및 지원	13
	홍보안내판, 마을 상징물	14		권역브랜드 개발 및 지원	11
	각종관광지 발굴 및 소공원 조성	16		지역축제 활성화 지원	11
	체험장(지역특산물, 주변관광지 등)	26		기타(기타프로그램 및 컨설팅, 교육 등)	16
	민박시설	5	제 경 비 (99) 12.3%	세부설계	31
	기타(산책로, 쉼터 등)	9		공사감리	31
				사업관리	30
				기타(잡지출, 추진예비비)	7

## ② 예산현황

사업비 현황을 살펴보면, 총사업비는 226,245백만원으로 권역당 평균 6,303백만원이다. 부문별로는 농촌관광 분야가 21.79%로 가장 높고 전권역이 참여하고 있으며 다음으로 소득기반부문과 문화·복지부문이 14%대로 비슷하고, 주민역량강화부문이 8.6%를 차지하고 있어 이 사업이 다른 사업과 달리 소프트웨어적인 것이 특징적으로 나타나고 있다.

소득기반 부문에 대한 투자계획이 없는 권역도 두 권역이나 있으며, 전반적인 경향이 하드웨어적인 것과 소프트웨어적인 사업이 적절하게 조화를 이루고 있음을 알 수 있다.

충청남도는 홍성의 문당권역, 예산의 둔리권역, 부여의 반산권역, 공주의 양화 권역, 청양의 서정권역 등 총 5개의 권역을 검토하였다.

충청남도의 총 사업비는 31,424백만원이며, 평균 사업비는 6,284백만원으로 권역당 사업비는 전국 평균보다 약간 낮다. 전국과 비교하였을 때, 전국 점유비를 상회하는 부문은 농촌관광(33.55%), 소득기반(15.25%), 운동휴양(5.35%) 등이며, 전국 점유비에 미치지 못하는 부문은 기초 생활부문(6.25%), 경관정비(5.42%), 문화복지(11.2%), 환경시설(5.93%), 역량강화(7.04%)이다. 이중 경관정비 부문은 전국 점유비가 10.69%인 점을 감안하면 크게 못미치는 것으로 나타난다.

〈표 31〉 부문별 사업비 예산 현황(2005년)

(단위 : 백만원, %)

구분	총사업비	부문										
		기초 생활	소득 기반	경관 정비	문화 복지	농촌 관광	운동 휴양	환경 시설	재해 시설	역량 강화	제경 비	
전국	사업비	226,245	27,815	32,880	24,193	32,260	49,300	10,434	14,611	2,194	19,505	21,763
	평균	6,303	549	913	672	896	1,369	290	406	61	542	605
	점유비	100.0(%)	8.73	14.53	10.69	14.25	21.79	4.61	6.45	0.97	8.62	9.61
충남	사업비	31,424	1,965	4,793	1,702	3,519	10,543	1,682	1,863		2,212	3,145
	평균	6,284	393	959	340	704	2,109	336	373		442	629
	점유비	100.0(%)	6.25	15.25	5.42	11.20	33.55	5.35	5.93		7.04	10.01
	홍성 문당	6,775	935	2,388	5	750	1,254	530	30		172	711
	예산 둔리	6,130	636		28	388	1,602	1,152	1,240		520	564
	부여 반산	6,951	102	443	1,280	450	2,777		593		645	661
	공주 양화	5,442	292	1,216	286	143	2,560				320	625
	청양 서정	6,126		746	103	1,788	2,350				555	584

#### (4) 주요 쟁점

농촌마을종합개발사업은 시작된지 얼마 되지 않았고, 초기 대상권역의 사업 완료 시점이 빨라도 2007년 말임에도 불구하고, 사업에 대한 사회적 관심이 매우 높고 그만큼 우려의 목소리도 많다. 농촌마을종합개발사업에 대한 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.<sup>29)</sup>

첫째, 권역의 범위문제이다. 농촌공간정비수단으로서 포괄하는 범위가 너무 작다는 의견과 3-5개 법정리는 현실적인 사업지구로서의 효율적이지 못하다는 의견이 제시되고 있다.

둘째, 농촌지역의 사업의 연속성 및 지속가능성이 담보되어야 하는데, 대상 권역의 선정에 있어서 지속가능성이 있는 지역의 선정여부가 의문시 되고 있다.

셋째, 사업추진체계상의 문제이다. 농촌주민에게 자발적인 참여를 유도하고 주민참여형의 계획을 수립하고 실천하는데 초기 단계이므로, 주민의 실질적 참여가 이루어지지 않고 있다. 또한 기초지방자치단체의 사업주관부서가 통일되어 있지 못해 혼란을 야기하고 있으며, 계획 수립절차가 복잡하여 일관되게 초기 기본구상을 따라 추진하기 어렵다. 기본계획, 실행계획, 실시설계 등의 여러계획 단계마다 참여자들이 모두 달라 MA(Master Architect)와 같은 역할을 하는 전문가의 필요성이 제기되는 경우도 있다.

넷째, 소득사업에 따른 주민간 갈등 유발의 소지가 여전하다. 투자-집행-이익배분 단계별로 무임승차자가 생기기도 하고 마을 주민 중 소수에게만 혜택이 돌아가기도 한다. 법인을 만들어 사업을 추진해야 한다는 주장과 마을개발사업의 본래적 의미를 공동체로서 추진해야 한다는 주장이 맞서고 있다.

다섯째, 사업의 내용과 우선순위 조정 등이 합리적으로 이루어질 필요가 있다. 일괄적인 중앙정부의 하향식 지원과 지방자치단체의 사업우선순위 결정으로 합리적인 사업 우선순위를 책정하지 못하고 있다

여섯째, 사업의 완료 단계는 아니라도 일정 성과를 거양하고 있는 대상권역의 신속한 사업 추진과 조기 성과를 홍보하고 타권역에 파급효과를 미치도록 하여야 하지만, 계획수립에 장기간을 소요하고 있다.

---

29) 송미령·김정섭(2006), “농촌마을종합개발사업을 통한 도시민 유치”, 농촌마을종합개발 워크숍 자료집. 한국농촌경제연구원.pp34-35.

### 3. 소결

2000년 이후 농촌지역 개발정책의 방향은 친환경적이며 경관을 고려하고 지역활성화와 소득증대를 도모하는 종합적인 개발로 변화되어 추진되었다. 농촌지역 개발정책의 문제점을 정책방향과 추진방식, 정책시행 부분으로 구분하여 포괄적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공간적으로 면소재지의 활성화가 필요하다. 주요 농촌개발사업 가운데 정주기반확충사업은 면을 대상으로 하는데, 면을 대상으로 하는 또 다른 사업인 오지종합개발사업과는 대상지역을 공간적으로 분할한다. 그런데 오지종합개발사업의 대상지역은 면소재지의 주변 마을인 반면, 정주기반확충사업은 면소재지와 그 주변 마을을 포함하는 면 전체를 대상으로 한다.

정주기반확충사업의 대상지역은 면 전체이지만 면소재지와 그 배후마을을 구분하여 사업을 시행하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 면소재지를 대상으로 하는 사업이 존재하지 않기 때문이다. 농촌 중심지를 대상으로 하는 사업으로는 소도읍육성사업이 유일한데, 이의 대상지역은 읍에 한정되고 있다. 따라서 면소재지를 대상으로 하는 활성화사업이 필요하다.

결국 농촌개발사업에 있어 농촌마을종합개발사업이 면의 배후마을을 대상으로 하는 하나의 축이라면, 면소재지와 그 배후마을을 대상으로 하는 또 다른 하나의 축을 형성할 수 있다.

둘째, 생활환경에 대한 지속적인 투자가 필요하다. 정주기반확충사업은 농촌의 생활환경 개선을 도모하기 위한 사업이고 그 개선에 많은 기여를 해 왔다. 그러나 아직도 도농간 생활환경 격차가 상존함으로써 이의 극복이 필요하다. 기존의 정주기반확충사업이 도로 중심으로 이루어졌으므로, 향후에는 생활환경 개선을 위한 새로운 사업품목으로 조정하는 것이 바람직하다.

셋째, 면소재지의 중심성을 강화하기 위한 다양한 시책의 개발이 필요하다. 소도읍 육성사업은 지역산업 진흥 및 경제활성화, 도시기반시설 확충, 생활환경개선 및 복지증진, 역사·문화·경관의 관리와 마케팅으로 구분하여 다양한 시책사업을 전개하고 있다. 우선 기본적인 생활환경을 보장하기 위한 Civil minimum 정책을 전개하는 한편, 지역의 중심성을 강화하기 위

해 지역경제활성화를 도모하고, 지역의 자산을 최대한 활용하고자 하는 시책들은 면소재지의 기능강화를 위한 시책으로 적용가능하다

넷째, 사업의 투자방식이 집중 투자방식으로의 전환이 이루어져야 한다. 공간적 투자방식에 있어 2000년대에 시작된 사업들인 신활력사업, 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등은 집중 투자인 반면, 정주기반확충사업과 오지종합개발사업은 분산 투자 방식이다. 공간적 투자 방식도 새로운 사업들의 흐름과 같이 집중 투자의 방식이 바람직하다.

## 제4장 외국의 중심지 활성화 정책

### 1. 일본의 중심시가지활성화사업

#### 1) 상점가 진흥정비 특별사업

상점가는 거리의 얼굴이자 지역경제와 마을만들기에 지대한 영향을 미친다. 대부분의 시정촌에서는 상업진흥책을 포함해서 상점가 활성화를 지원하고 있다. 일본정부는 1991년부터 지방자치단체의 상점가 및 상업거점 형성사업을 지원해 왔다.

이러한 상점가 진흥정비 특별사업의 선정 기준은 지역의 자주성과 실정에 입각한 상점가 정비나 새로운 상업거점 형성의 촉진 정도, 마을만들기라는 차원의 계획적 추진 정도, 지역경제 활성화와 매력있는 마을만들기에 대한 기여 정도 등이다.

그리고 상점가 진흥정비 특별사업의 정부지원 사업내용은 지역상업진흥을 위한 시설정비(전시시설, 물산화관 등), 소비자를 모을 수 있는 상점가 시설정비(이벤트광장, 다목적 홀 등), 매력있는 보행공간 정비(소공원, 녹지, 가로등, 가로시설물 등) 등이다.

#### 2) 중심시가지활성화사업<sup>30)</sup>

중심시가지활성화에 대한 일본의 국가적 대응을 보면, 초기에는 상업활성화에만 치중하였지만 후에는 상업활성화와 시가지정비와의 연계방안까지를 마련하는 것으로 발전하였다.

1998년부터 시행된 중심시가지활성화법은 현재 355개 시정촌에서 중심시가지활성화계획을 수립할 정도로 대단한 호응을 받고 있다. 그 만큼 중심시가지가 공동화되고 있음을 반증하며, 해당 시정촌의 입장에서는 그 대응책 마련이 시급하고도 절박한 과제임을 보여주는 것이다.

30) 박종철·이혁주·김항집(2001), “일본의 중심시가지 활성화 유형에 관한 연구”, 한국지역개발학회지 13(2) pp.41-160.

이는 중심시가지 자체가 갖는 역사적 자원으로서의 가치, 지역문화가 집적된 장소로서 오랜 기간 동안에 걸쳐 형성되어온 지역고유 자원으로서의 가치 상실에 대한 대응이 필요했던 것으로 볼 수 있다. 그리고 과거 공공·공익시설이 집적되어 있어 정주·교류의 기초적 장소였지만, 그 역할이 붕괴되어 가고 있어 이에 대한 대책이 요구되었던 것이다.

### (1) 중심시가지활성화법

이 법의 목적은 도시의 중심시가지 경제 및 상업 발전을 꾀하는 것이다. 이를 위해 도시기능의 증진 및 경제활력의 향상을 도모하고자 시가지의 정비와 상업 등의 활성화에 대해 일체적으로 추진하는 것을 주요 내용으로 한다.

법 내용의 핵심은 세가지로 구분 가능하다. 첫째, 관련 성청(省廳) 11개가 연계하여 200여개의 사업을 복합적으로 추진할 수 있도록 법률상의 특례조치는 물론 보조, 융자, 세제특례 등으로써 국가가 지원한다. 둘째, 해당 시정촌의 역할이 중시되어 지역 특성이나 지역주민과 상업종사자의 의견을 충분히 반영하여 중심시가지활성화기본계획을 수립·결정한다. 셋째, TMO(Town Management Organization)를 설치하여 중심시가지의 업종구성, 점포배치, 기반정비, 소프트웨어적 대책 등 일체적으로 대응한다.

### (2) 중심시가지활성화기본계획

10만 미만의 소도시급 시정촌에서 중심시가지활성화기본계획을 제출한 경우는 189개소로 전체 328개소의 57.6%를 차지한다. 그러나 10만 미만의 전체 시정촌 3013개소 가운데서는 계획을 제출한 곳이 6.3%에 불과하다. 이를 시정촌의 인구규모에 따라 살펴보면 다음과 같다. 1만 미만의 시정촌은 1,536개소 가운데 18개소인 1.2%가 제출했는데, 이는 제출한 시정촌의 5.5%에 해당된다. 1만~5만의 시정촌은 1,249개소 가운데 96개소인 7.7%가 제출했고, 이는 제출한 시정촌의 29.3%를 차지한다. 그리고 5만~10만의 시정촌의 경우는 228개소 가운데 75개소인 32.9%가 제출했고, 이는 제출한 시정촌의 22.9%에 해당된다.



### (3) 중심시가지활성화기본계획의 특징

첫째, 시정촌별로 중심시가지 구역 내에 특별히 계획하고 관리할 곳으로 중점정비지구를 지정하는 등 다양한 시도를 보이는 곳도 있다.

둘째, 하드 사업만이 아니라 소프트 사업도 중시하는 경향이 있다.

셋째, 재개발 등으로 시가지를 정비하면서 핵심적 역할을 하는 상업시설을 유치하려 하며, 중심시가지 활성화를 상업진흥에만 한정하지 않고 지역의 생활·교류 거점으로서 중심시가지를 재생시키려고 한다. 그 외에도 지역문화나 고령자에 대한 배려, 아름다운 경관 형성, 환경과의 공생 등을 도모한 경우를 볼 수 있다.

넷째, 시정촌이 독자적으로 사업지구에 대한 계획을 수립·결정하며, 추진조직으로 TMO를 활용하려는 시도를 볼 수 있다.

다섯째, 시정촌에서 중시하는 사업 부문을 순위로 매길 수 있다. 첫째, 구획정리사업 등 면적 정비사업, 둘째 TMO, 셋째, 상점가의 환경정비, 넷째 간선도로 등의 정비, 다섯째, 문화·교류·학습시설 등의 정비, 여섯째, 걷기쉬운 도로 정비 등으로 나타난다.

여섯째, 전체적으로 시가지의 정비와 시설 정비에 우선 순위를 두고 있으며, 그 중에도 상업관련시설정비를 중시하고 있다.

일곱째, 중심시가지의 활성화를 위한 대응은 도시의 규모와 위치에 상관없이 대부분의 시정촌에서 나타나는 현상으로, 중심시가지의 쇠퇴화·공동화는 전국적으로 심각한 수준에 달해 있다.

여덟째, 생활권별, 도시위계별로 활성화를 위한 다양한 메뉴를 개발하지 못하고 있다. 이는 지방자치단체의 결정에만 의존하는 시행 초기 단계의 한계를 드러내는 것으로, 앞으로는 도도부현, 시정촌 별로 상이한 대응 메뉴를 준비하여 체계적으로 대응할 필요가 있다.

### 3) 중심시가지활성화사업과 농촌중심지 관련정책의 비교

중심시가지활성화사업 및 상점가진흥정비특별사업은 시정촌의 중심지를 대상으로 한다. 반면에 다른 농촌중심지 관련정책은 그 대상지역에 농촌 중심지를 포함하고 있다. 이러한 정책

들은 공간규모에 따라 구분해 볼 수 있는데, 일부 시정촌, 시정촌, 시정촌의 통합, 몇 개의 시정촌 등으로 나누어진다.

시정촌을 대상으로 하고 있는 사업들은 다시 일부 시정촌을 대상으로 하는 사업들과 고향만들기사업으로 구분할 수 있다. 일부 시정촌을 대상으로 하는 사업은 과소지역의 종합사업에 해당되는 과소지역 자립촉진 시정촌계획, 도농교류 차원의 과소지역내 시정촌활성화사업, 지역산업 육성을 위한 신지역경제활성화시책 등이 있고, 고향만들기사업은 지역주도로 특색있는 지역을 만들고자 하는 것이다. 따라서 시정촌의 중심지를 대상으로 하는 사업인 중심시가 지활성화사업 및 상점가진흥정비특별사업은 상업 및 시가지에 초점을 맞추는 반면, 시정촌 전체를 대상으로 하는 사업들은 종합사업, 도농교류, 지역산업육성, 지역특화 등을 포괄하는 것이라고 할 수 있다.

이 밖에도 시정촌을 행정적으로 통합하는 시정촌합병 지원시책과 지역의 다양성 발현을 위해 몇 개의 시정촌을 대상으로 하는 640개의 지역전략계획도 있다.

〈표 32〉 일본의 농촌 중심지관련 정책

공간규모	사업명	목표	내용
시정촌의 중심지	상점가진흥정비 특별사업	지역기반의 상점가 정비 및 마을만들기	지역상업진흥을 위한 시설정비, 소비자를 모을 수 있는 상점가 시설정비, 매력있는 보행공간 정비
	중심시가지활성화 사업	도시기능의 증진 및 경제활력의 향상 도모	시가지의 정비와 상업의 활성화를 위해 일체적으로 추진
일부 시정촌	과소지역 자립촉진 시정촌계획	과소지역의 생산기능 및 생활환경 정비	안정적 고용 증대, 정보화와 타지역간 교류 촉진, 주민생활의 안정과 복지 증진, 특색있는 지역사회 건설, 지역재편 촉진
	과소지역내 시정촌활성화사업	도농교류	고향 C&C 모델사업, 리프레쉬 고향 추진 모델사업, 緑의 후루사토(고향)·후레아이(교류) 프로젝트, 과소지역 활성화 추진 모델사업, 과소지역 취락재편정비사업, 과소지역 체재시설정비 모델사업, 산촌도시 교류환경종합정비 모델사업

	신지역경제 활성화시책	지역산업 육성, 지역경제의 구조전환	지역경제진흥형, 특정업종의존형, 독창적사업추진형
시정촌	고향만들기사업	지역 주도의 특색있는 지역만들기	역사·전통 문화 보존, 학습·문화시설 정비, 건강·스포츠·레크레이션 시설 정비, 환경정비, 도시기반정비, 교류·정보네트워크 정비, 지역산업 육성, 복합지구 형성
시정촌의 통합	시정촌합병 지원시책	시정촌 행정체계의 합병	행정지원책, 재정지원, 관계부처 지원사업
몇개의 시정촌	640개의 지역전략계획	지역의 다양성 발현	교통공간 정비, 지방정주 및 교류거점 정비, 여가공간 및 관광공간 정비, 전원·삼림·연안역·산간지역 정비, 거주환경 정비

## 2. 영국의 마켓타운 활성화사업

### 1) 마켓타운의 성격

마켓타운은 농촌중심지로 시장이 상시적으로 열리거나 정기적으로 열렸던 곳으로 중세에 일반적인 것이다. 영국에서는 심지어 19세기까지도 대다수의 사람들이 농촌에 거주하고 있었고 마켓타운은 농촌 생활의 주요 특성이었다. 어떤 장소의 이름에는 market이라는 단어를 포함하고 있다. 그 예로는 Market Drayton, Market Harborough, Chipping Norton, Chipping Sodbury 등 ('chipping'은 색슨어에서 유래한 것으로 'buy'를 의미함)을 들 수 있다<sup>31)</sup>.

전통적인 마켓타운은 대개 방어를 위해 성곽과 같이 요새화했다. 이들은 교차로나 강가에 인접한 곳 등 교통이 가장 유리한 곳에 위치하는 경향이 있었다. 전통적 마켓타운의 대표적 특징은 매우 넓은 간선도로 또는 시장이 존재하는 것으로, 이 곳에는 시장이 열리는 날에 점포들이 들어섰다. 시장의 십자가는 도읍의 중심에 위치하는 경우가 많다. 이는 매매에 신의 축복을 받기 위함이다. 영국에서 시장의 십자가가 가장 잘 보존되고 있는 곳은 Chichester와 Malmesbury이다.

이러한 마켓타운(Market Town)은 현재 인구규모가 1~3만명 정도이거나 그 이하로 농촌 중심지에 해당된다.

### 2) 마켓타운 활성화사업

농촌중심지들은 그 주변마을에 대한 고용과 서비스에 있어 최하위의 중심으로, 이 곳에는 전체 인구의 1/4이 거주하고 있다. 그러나 이들은 기능쇠퇴라는 많은 도전에 직면해 있는데, 이는 농촌 중심지의 유지와 활력을 위협하는 요인들이다. 많은 농촌중심지들은 제조업체와 다른 전통업체들의 감소로 상당한 경제적 문제를 겪어왔고, 많은 곳들은 이웃한 농촌지역사회보다 성장이 이루어지지 못했다. 또한 상품과 서비스 구매는 외부의 농촌 중심지 또는 인근의 도시에서 이루어져 오기도 했다. 이에 대해 농촌중심지들도 대응을 하고 있는데, 지방정부의 지원을 받으며 중심지들은 협력하여 공동 대응하고 있다.

---

31) [http://www.bambooweb.com/articles/m/a/Market\\_town.html](http://www.bambooweb.com/articles/m/a/Market_town.html)

영국에서는 2000년 잉글랜드의 'Rural White Paper'라는 정책 지침이 세워졌는데, 이의 목적은 농촌중심지인 마켓타운의 재활성화를 모색하는 것이다. 이 문서에서 제시된 것처럼 마켓타운은 농촌 지역사회의 활성화와 쇠퇴지역의 재활성화에 중요한 역할을 할 것으로 기대되었다. 농촌중심지들은 그 자체의 재활성화가 필요할 뿐만 아니라 이를 통해 주변 농촌의 경제를 활성화시킴으로써 'trickle-out' 영향을 미칠 것으로도 기대된 것이다.

농촌중심지를 위한 제안들은 경제개발에 초점이 맞추어졌고, 서비스 중심은 상향식 접근을 통해 지속적 역할을 수행했다. 상향식 접근은 Countryside Agency의 Market Town Healthcheck에 의해 농촌중심지들이 그들의 위치를 평가하고 재활성화를 위한 대응방안 모색을 통해 이루어지고 있다. 농촌중심지를 대상으로 하는 사업의 내용에는 경제뿐만 아니라 사회와 주택·환경 분야도 포함된다.

중앙정부가 농촌중심지의 활성화를 위해 처음 시행한 일은 중심지의 경제활동 실태를 파악한 것으로, 각 지역개발청은 마켓타운 실태 파악을 위한 건강성 진단(health check) 프로그램을 개발했다. 이는 경제, 사회, 환경 요인에 대해 우선적으로 진단했다. 진단 내용에는 커뮤니티 및 지방정부와의 협력, 지방 코디네이터 교육비 지원, 커뮤니티 주도의 실행계획 수립을 위한 전문가 집단의 자문 알선, 실행계획에 대한 다양한 재정적 지원, 추진상황에 대한 모니터링 및 평가 등이 포함되어 있다. 그리고 사업의 성공 사례는 농촌청 웹사이트를 통해 전파함으로써 다른 마켓타운에서도 적용할 수 있도록 했다.

2001년 중앙정부는 43개 마켓타운을 선정하고 100만 파운드씩 지원하는 계획을 발표하였다. 지원금은 지역경제 활성화를 위한 사업(낡은 공장건물을 매입하여 소기업용 워크숍이나 관광객에 대한 관광명소의 소개를 위한 장소로 이용 등)에 사용하도록 했다. 이 사업은 농촌청(Countryside Agency), 지역개발청(RDAs), 마켓타운을 위한 민간단체(Action for Market Towns) 등의 협의를 통해 추진된다.

한편 Action for Market Towns는 농촌중심지, 지방자치단체, 기타 등에 정보와 자문, 성공 사례, 국가적 목소리 등을 제공하는 국가적 규모의 집단이다. 농촌중심지들은 고립될 수 있다고 생각하고 있어, 정보와 자문, 성공사례의 공유 기회와 그들의 견해를 대변하고 국가정책에 영향을 미칠 수 있는 국가적 발언권을 필요로 하고 있다. 이것이 Action for Market Towns이 존재하는 이유이다. Action for Market Towns는 비영리 회사이고 등록 민간단체이다<sup>32)</sup>.

---

32) <http://www.towns.org.uk>

〈표 33〉 영국의 농촌 중심지관련 주요 시책 현황<sup>33)</sup>

부문	주요 시책의 개요
경제	100여개 마켓타운 진흥기금 조성
	전국의 대표적 프로젝트 및 우수사례 프로그램에 마켓타운 등록
	고용 및 서비스에 있어 마켓타운의 중요성을 전국계획지침(PPG 13)에 명시
	타운개선방안을 통해 지방정부에 개발용 특별세 부과권 부여
	지속가능한 혁신적 농촌개발 지원지역 49곳중 25개 선정
	지역개발청 전략구상에 농촌지역 활성화 명시
	지역혁신·경쟁력향상기금 5400만 파운드 설치
	관광위원회와 농촌청 공동으로 관광전략 수립
	소기업위원회에 농촌문제전담반 신설
사회	문제지역의 마을상점 등 커뮤니티 서비스 지원
	보존용 건물의 보수비 부가세율 인하
	소규모 학교 공동화 지원
	National Grid 프로젝트에 전국 학교의 네트워크화
	커뮤니티의 학교시설 활용 장려
	100여개 원스톱 1차진료기관 및 이동진료시설 운행
	Connexions 프로젝트를 통한 청소년 교육·직업훈련 서비스
	카운티 정부의 농촌 커뮤니티 문제 전담관 추가 확보
	마을 지킴이제 도입, 농촌인종문제 관심지구 지정
주택 · 환경	농촌주택 공급대책
	농촌소도시형 적정가 주택공급 확충
	핵심노동자 고용 확충
	Rural Housing Enabler 프로그램 확대
	기존주택 활용 극대화
	농촌 빈집 활용

33) 권오혁 외(2002), “지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구”, 행정자치부, pp.52-57.

### 3) 마켓타운 Toolkit<sup>34)</sup>

Countryside Agency에 의해 제공되는 마켓타운 Toolkit은 사업지침과 마켓타운 재활성화에 적극적으로 참여하는 지역주민을 위한 정보를 포함하고 있다. 이는 지역사회가 그 중심지와 배후마을의 활력을 평가하고 증진시키기 위한 방법들을 모색하는 데에 도움을 주기 위한 것이다.

마켓타운 Toolkit에 포함되는 것은 다음과 같다.

- ① Healthcheck Handbook (마켓타운의 잠재력과 제약을 확인하고 대응 전략을 수립하기 위한 지역사회의 협력 방안)
- ② Worksheet (Healthcheck의 세부 항목)
- ③ Business Support Directory (마켓타운에서의 사업 지원에 대한 정보 제공)
- ④ Community Participation Directory (Healthcheck에 관련된 인사에 대한 정보 제공)
- ⑤ Data Sources and Survey Methods Directory (Worksheet 작성에 필요한 통계자료의 출처)
- ⑥ Funding Directory (마켓타운과 관련된 기금에 대한 정보 제공)
- ⑦ Research Directory (지역사회의 Healthcheck 수행에 유용한 문서정보 제공)
- ⑧ Training Directory (마켓타운 Healthcheck의 수행을 위한 교육정보 제공)
- ⑨ Transport Directory (교통계획과 관련된 기금에 대한 정보 제공)
- ⑩ Useful Contacts Directory (마켓타운을 위한 자문기관 정보 제공)

### 4) 마켓타운활성화사업의 사례

#### (1) 대표적 사업 내용<sup>35)</sup>

Beacon Towns(성공 사례)에서 대표적으로 내세운 사업 내용은 다음과 같다.

- ① 광역 통신기술의 잠재력 극대화

34) <http://www.countryside.gov.uk/NewEnterprise/MarketTowns/Index.asp>

35) <http://www.csrwire.com/article.cgi/2706.html>

- ② 중심지의 미이용 공간 활용
- ③ 토착 식품업체를 위한 사업서비스 및 훈련
- ④ 마켓타운에 대한 사업 자문
- ⑤ 문화유산과 자연환경의 관광자원으로서의 가치 평가
- ⑥ 청소년층에 대한 원스톱 서비스 제공
- ⑦ 지속가능한 관광
- ⑧ 투자와 민간부문 고용
- ⑨ 레저 기반 강화
- ⑩ 지역사회의 안전성
- ⑪ 지속가능하고 수준 높은 개발
- ⑫ 사업진흥지구
- ⑬ 재생 에너지
- ⑭ 주택가격

## (2) Nantwich 마켓타운의 경우<sup>36)</sup>

Cheshire County의 Weaver 강변에 위치하고 있는 Nantwich 마켓타운은 활성화사업이 성공적으로 이루어지고 있는 곳에 해당된다. 이 곳은 독특한 특성을 지니고 있고 매력적인 튜더 왕조의 건축물, 중세의 거리, 음식점, 다양한 이벤트 등으로 유명하다. 이벤트는 재즈·블루스 축제, 음식·음료 축제, Nantwich & South Cheshire Show 등으로 구성되는데, 이에 참여하기 위해 매년 수천명의 방문객이 찾아오고 있다.

Nantwich 마켓타운 프로젝트는 농촌중심지와 그 배후마을의 소득증대 효과를 가져오고 있다. 이러한 프로젝트는 기존에 보유하고 있는 특성과 하부구조에 기반을 두며, 지역주민과 조직, 사업 등과 긴밀한 협력을 통해 추진될 계획이다. 이러한 협의 과정은 Nantwich 마켓타운 프로젝트의 'Healthcheck'으로 일컬어진다. Healthcheck를 통해 Nantwich 마켓타운의 사업계획이 수립된다. 이러한 계획은 마켓타운의 소득증대와 모든 주민의 생활수준 향상을 가져올 수 있는 지속가능한 사업들로 구성될 것이다.

2005년 7월에는 프로젝트 추진을 위한 사무실이 Nantwich 중심지 인근에서 업무를 시작하

36) [http://www.cheshire.gov.uk/ruraldevelopment/market\\_towns](http://www.cheshire.gov.uk/ruraldevelopment/market_towns)



고, 운영위원회와 협력단체가 작동되며, 웹사이트도 구축될 예정이다.

2005년 7/8월에는 Healthcheck가 시작될 예정이다. Healthcheck는 초기에 환경, 경제, 사회, 교통 등 네가지에 초점을 맞추고 있다. 진단에서 처방에 이르는 Healthcheck 과정은 9개월이 소요되는데, 이는 Nantwich 마켓타운 프로젝트의 3년 기간 중 첫 단계에 해당된다. 이 프로젝트는 Northwest Regional Development Agency, Cheshire Rural Recovery Fund, Cheshire County Council, Crewe & Nantwich Borough Council, Nantwich Town Council 등으로부터 도움을 받고 있다.

### 3. 시사점

각국의 정주 여건의 차이, 지방행정조직의 상이 등에 따라서 정책에서 차이가 난다. 또한 자료의 제약으로 인하여 통일된 관점에서 각국의 정책을 비교할 수 없는 한계점이 있었다. 이러한 한계가 있음에도 불구하고 도출된 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외국의 경우, 농촌의 중심지를 활성화하기 위해서 다양한 정책을 전개하고 있지만, 우리나라의 면소재지는 개발사업의 사각지대에 놓여있다

영국과 일본의 사례에서는 사업지역에 있어 농촌중심지는 쇠퇴하고 있고, 이의 활성화를 위한 사업이 활발하게 시행되고 있었다. 이에 따라 중심시가지의 가치에 대한 재인식의 필요성과 함께 규모의 대소에 관계없이 진행되고 있는 중심시가지의 쇠퇴화 내지는 공동화에 대한 실태 파악을 통해 문제의 심각성을 조명하고 이에 대한 체계적 대응전략을 수립해야할 것이다. 우리나라의 경우 농촌 중심지를 대상으로 하는 사업으로는 읍을 사업지역으로 하는 소도읍 육성사업이 존재하지만, 면소재지는 농촌개발사업의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다.

둘째, 사업내용에 있어서 중심지의 경제활성화에 초점을 맞추고 있다.

일본의 상점가 정비사업에서 볼 수 있듯이 상업활성화와 시가지정비의 연계에 의한 추진은 무엇보다도 필요하다. 중심지의 경제 활성화는 하드 사업과 소프트 사업의 병행을 통해 이루어지고 있는데, 단순한 물리적인 시설물 정비만이 아니라 지역사회의 경제적 구심체로서 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있다. 일본의 경우, 중심시가지 활성화를 위한 사업메뉴의 무차별화와 무위계화는 지양하고, 성공사례의 전파와 더불어 지역간 차별화가 중시되어야 할 것이다.

셋째, 지역단위의 연대, 지역주민의 자발적인 참여 등 파트너십을 강조하고 있다.

농촌지역의 과소화 등으로 면지역의 인구 규모가 갈수록 줄어드는 나라에서는 규모의 경제성, 효율성을 추구하기 위해 여러 개의 자치단체가 연대하여 사업을 추진하고 있다. 또한, 사업의 추진에 있어서도 상향식의 개발을 중시하고 중앙정부가 정책 프로그램을 만들어도 공모방식 등을 통하여 지역주민의 참여도와 지역 내의 파트너십을 강조하여 사업비를 지원하는

방식이 주류를 이루고 있다.

사업시행에 있어서도 주민과 민간단체의 활발한 참여를 통해 이루어지고 있고, 국가 및 지방자치단체와 사업추진 조직체의 상호 협력에 의해 종합적이고도 체계적으로 대응책이 마련되어 있다. 또한, 공간적 투자방식에 있어서는 선택과 집중이라는 방식을 취하고 있다.

넷째, 사업 계획 내용의 다양화가 이루어지고 있다.

종합대책이 아닌 경제, 사회복지, 교육, 주택 등 각 부문에 대한 개별프로그램별로 사업이 진행되어 각 부문별로 체계적이고 전문적인 분석 및 방안을 마련하여 추진하고 있다.

향후에는 관광, 교육환경, 의료복지, 농업육성 및 농산물 유통 여건 개선, 주거 등 다양한 분야에 대한 집중투자가 필요하다.

## 제5장 면소재지 기능강화 방안

### 1. 기본방향

도시 및 소도읍지역과 농촌마을을 연계할 수 있는 거점공간으로서 면소재지의 역할이 강조되고 있다. 농촌의 공간구조를 중심지와 배후지역이라는 관계에서 보면, 시·군·읍·면의 소재지는 대체로 농촌중심지로 작용하고 그 둘레에 농촌마을이 배치되고 있는 공간구조를 이루고 있다. 배후의 농촌지역에서 생산된 농산물은 중심지로 반출되고 중심지로부터는 생활과 영농에 필요한 물자를 제공받는다. 농촌지역은 도시지역과는 달리 중심지와 배후농촌 사이에 유기적인 결합관계가 밀접하게 작용하는 공간구조를 갖는 것이 그 특징이다.

면소재지가 국토공간구조상 거점공간으로서의 기능을 수행하기 위한 면소재지의 개발방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 면소재지의 정주서비스 기능을 강화하기 위해서는 도시의 기능과 농촌고유의 특성이 혼합된 형태의 종합적인 개발이 추진되어야 한다. 지역이 안고 있는 문제의 정도 및 문제 유형에 따른 전략적 목표를 설정하고, 지역별로 경쟁력 있는 자원을 활용한 특성화 분야를 중점 지원하고 이를 위해 개별단위가 아닌 종합적 안목에서의 개발이 추진되어야 한다. 이는 지역의 특화를 통해 한정된 자원을 효율적으로 이용할 수 있는 방안이기도 하다. 또한 상위계획인 기존의 도시관리계획등과 연계되어야 하며, 도로, 상하수도, 공원, 회관 등 시설물 설치기준은 도시지역 기준을 준용하여야 한다.

둘째, 기존시설이 확충과 더불어 지역이 갖고 있는 고유한 테마에 맞게 중점육성분야를 선정하고 이에 대한 집약적인 개발을 유도하여야 한다. 면소재지의 개발에 있어서 중점을 두어야 할 것은 면소재지의 수가 많은 만큼 다양한 지역성을 고려한 개발방식을 도입하는 것이다.

면소재지는 지리적 위치, 산업기반 등 다양한 특성을 보유하고 있어 이를 효율적으로 활용하기 위한 전략적 개발방식이 필요하다. 지역특성을 활용하는 개발방식은 지역간 중복과 경쟁을 최소화하면서 지역의 경쟁력을 제고할 수 있으므로 획일적이고 경쟁적인 개발방식에서 탈피하여 고유의 특성을 최대한 활용하는데 역점을 두어야 한다. 지역별 경쟁우위 분야의 특성화를 위해 개별 면소재지가 보유한 경쟁력 있는 자원을 활용하여 특정 분야를 특화 육성하도록 지원하여야 한다. 관내 마을과 연계하고 지역자원, 특산품, 재래시장 등을 활용하여 지역고유의 테마를 발굴하고 이를 적극 활용하여야 한다.

셋째, 지역의 다양한 주체가 참여하는 지역파트너십의 형성이 담보되어야 한다. 다자간 협력체제를 구축하고 이를 통해 면소재지 활성화를 위한 계획수립 및 집행방식을 도입해야 한다. 지금까지 진행되어 온 관 주도 방식의 사업에서 탈피하여 계획의 수립 및 집행의 전 과정에서 지역사회 전체가 참여하는 거버넌스 형태의 추진방식을 도입하는 것이다. 또한, 소도읍 육성사업도 그러하지만, 기초지자체와 중앙정부간에 사업추진을 위한 계약을 체결하도록 하여 사업추진의 안정성과 예측가능성을 제고해야 한다. 협약체결을 통한 사업추진 방식은 선진국에서 보편적으로 사용하는 것으로 협약체결의 당사자가 사전에 정한 역할과 책임을 다하게 되어 사업의 계획적인 추진 가능성을 제고할 수 있는 방안이다.

우리나라에서도 소도읍육성사업이 활성화 전략계획 수립 및 추진체제 확립을 위한 지역파트너십으로 소도읍추진위원회를 두도록 하고 있고, 선진국의 경우 지역사회의 구성원인 다양한 단체 및 개인들의 참여를 통해 개발계획이 전체 지역사회의 지원을 배경으로 추진되고 있다. 이들 선진국에서는 지역의 활성화를 위한 전략계획 수립을 위한 필수조건으로서 다양한 지역사회 구성원으로 파트너십을 형성하도록 하고 있다.

## 2. 다양한 시책사업의 발굴

소도읍 육성사업과 농촌마을종합개발사업을 검토해보면, 다양한 형태의 시책사업이 전개되고 있다. 향후 면소재지개발사업도 지역특성 및 중장기 지역개발방향에 맞도록 가장 필요하고 경쟁력 있는 3-4개분야로 집약하여 집중개발할 필요성이 있다.

그 분야별로 예상되는 정비방향 및 지원시설을 예시하면 다음과 같다.

생활환경분야는 안정적 정주여건을 갖출 수 있도록 생활기초시설을 정비하며, 마을내 도로 등의 시가지 정비, 승강장, 공동주차장, 차도구분 보행로 정비 등이 사업으로 추진가능하다.

주민복지분야는 마을단위로 설치가 어려운 주민복지·문화·체육시설 등 관내 주민들의 공동이용시설을 확충하며, 종합복지회관 신개축(취미, 교육문화, 각종자생모임, 예식 등 주민 대소사 이용 등), 목욕시설, 주민쉼터, 체육공원, 건강관리실 등의 사업이 추진가능하다.

경관개선분야는 면소재지 지역특성을 살린 경관 형성이 되도록 건축물 형태, 간판, 색채, 가로수종 등을 계획하는 것으로, 진출입부 가로경관, 간판정비, 건축물 외관정비, 주택경관정비, 폐건물 등 불량경관정비, 전문경관형성계획 수립 등의 사업이 추진가능하다.

소득향상 및 상권육성분야는 지역자원을 활용한 주민소득 창출방안을 계획하고, 재래시장 등 기존 상권이 활성화 될 수 있도록 기반정비 및 홍보운영을 지원하는 계획하는 것으로 농특산물 선별, 가공시설, 공동육묘장, 저장, 판매시설의 설치, 시장주변정비, 판매시설정비, 특산물 홍보, 주차장, 안내판, 조형물 설치 등의 사업이 추진가능하다.

농촌관광분야는 관할지역 체험교류의 중심기능을 할 수 있도록 농산물 축제 등 각종 도농교류행사 및 이벤트등을 시행하는 것으로 지역축제 부지조성 및 행사운영, 각종교류행사, 홍보물 제작, 관내마을별 체험투어 프로그램 개발등의 사업이 추진가능하다.

인구유치를 위해서는 면소재지에 외부인구가 정주할 수 있도록 주택 및 부지정비를 제공하는 것으로서 폐가, 빈집정비, 주택정비, 기존마을과 연계한 소규모 주택단지 조성 등의 사업추진이 가능하다.

이외에 지역역량강화를 위해 주민교육, 홍보, 정보화, 전문 컨설팅 등의 사업도 추진가능하다.

### 3. 사업추진 대상 면소재지의 선정

2000년 이후 농촌개발정책의 흐름을 고려해 볼 때, 면소재지 관련 정책의 추진시 대상 면소재지의 선정방식을 소도읍 육성사업이나 농촌마을종합개발사업처럼 지역에서 제안한 계획 공모방식으로 추진할 가능성이 높다. 또한, 중앙은 한정된 재원하에서 효율적으로 사업을 추진

하기 위해서 성장잠재력이 높은 면소재지를 선별하여 단계별로 사업량을 확대할 가능성이 높다. 2005년말 현재 충청남도에는 146개의 면 소재지가 분포하고 있고, 중앙의 정책이 가능성이 높은 지역을 대상으로 우선 선정하여 사업을 추진할 경우, 모든 면을 대상으로 면소재지 정책을 추진하기는 사실상 어렵다.

따라서, 면소재지 사업추진 대상면의 선정에 대비한 기준 마련이 필요하다.

첫째, 면의 인구규모별 정주환경 및 중심지로서의 발달 여부를 고려하여 평균면과 소면을 우선 사업대상으로 추진한다.

본 연구에서는 면의 인구규모별 정주환경실태를 파악하면서, 면을 거대면, 대면, 평균면, 소규모면으로 구분하였다. 거대면은 인구 10,000이하, 대면은 인구 5,000~10,000, 평균면은 인구 2,500~5,000, 소규모면은 인구 2,500명 이하이다.<sup>37)</sup> 각 유형중 대면과 서대면은 중심지가 발달해있고, 정주단위의 자족성을 유지하고 있으며, 읍 수준의 생활환경을 보유하고 있으므로, 향후 사업대상지 선정시 충남 전체 면의 50%를 차지하는 평균면과 심각한 인구감소와 노령화로 면 중심 기능이 취약한 소면을 중점적으로 선정할 필요성이 있다.

둘째, 면과 면소재지의 관계상 면소재지의 중심지로서 기능 여부를 고려하여야 한다.

일반적으로는 면지역의 업종과 사업체가 증가하면, 면소재지의 업종과 사업체도 증가한다. 하지만, 면소재지 이외의 배후지역이 면소재지지역보다 사업체가 지속적으로 증가하는 지역은 면소재지 배후지역에 새로운 기능들의 입지가 증가하는 것을 의미하고, 면소재지 중심지역은 낙후가 가속되고 있는 것을 의미한다. 따라서, 면소재지의 중심기능 쇠퇴가 가속화되고 있는 지역을 우선 선정할 필요성이 있다.

셋째, 충청남도의 균형발전 측면에서 낙후지역을 우선 선정하여야 한다.

충청남도는 민선4기를 맞이하여 북부권에 비해 상대적으로 낙후된 서남부권에 대한 개발에 심혈을 기울이고 있다. 이에 낙후지역에 추진되고 있는 다양한 지역개발사업을 상호연계하고 부족한 사업을 보완하며, 적은 사업비로 사업효과를 극대화하기 노력을 경주중이다. 따라서, 충청남도의 도정에 부응하며, 충청남도의 균형발전에 이바지 할 수 있도록 낙후지역을 우선

---

37) p15, 16, 29 참조

선정하여야 할 것이다.

기타 세부적으로 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 주요 공공시설, 교육, 문화, 복지시설과 시장 등 상권이 있어 인구가 집중된 면 소재지나 도로망이 양호하여 주변마을로부터 접근성이 큰면 등 주변마을의 거점지역으로 향후 발전 잠재력이 큰 면소재지

둘째, 간이역, 전통역사자원, 활성화된 재래시장 등 인근마을과 연계하여 지역고유의 특성을 자원화 할 수 있는 지역으로 지역자원이 풍부하고 고유의 테마형성이 가능한 면소재지

셋째, 인근도시 및 군청소재지(읍지역)와 거리가 멀어 관내 주민들에게 의료, 복지, 문화 등 정주서비스 제공이 필요한 면소재지

넷째, 지역주민 및 지자체의 사업이해도와 개발의지가 높고, 지역개발역량이 높은 리더그룹을 확보가 가능한 지역

다섯째, 지자체 및 타부처 관련사업이 상호 연계되어 종합적인 개발효과를 높일 수 있는 지역 등이다.

#### 4. 파트너십에 의한 추진체계 구축

2003년부터 추진되고 있는 소도읍 육성사업은 과거에 추진된 농촌개발정책에 비해 새로운 내용을 담고 있어 진일보한 것으로 평가된다. 소도읍 육성사업은 지역경제의 활력과 도시기능의 확충, 주민생활환경 개선과 복지증진을 도모할 수 있는 종합적 육성계획을 수립하여 추진하고 있다. 지원방식도 산발적 지원이 아니라 종합육성계획에 내재된 소도읍의 개발 잠재력을 주제별로 특성화하는 육성전략을 강구하여 집중 지원하는 방식을 채택하고 있어 효율성이 증진될 것으로 기대된다. 아울러 지원대상 지역 선정도 중앙정부가 일률적으로 선정하는 하향식 방식이 아니라 시·군에서 수립한 육성계획을 토대로 상향식 공모제 방식을 통해 채택하는 방식을 이용하고 있다. 소도읍육성사업을 벤치마킹하여 제도화한 농촌마을종합개발사업 역시 이러한 시책사업의 다양화, 선택과 집중, 상향식 공모제 방식이며, 향후 중앙에서 추진코자 하는 면소재지 관련정책에서도 수용될 것으로 예상된다.

또한, 이러한 정책들을 면소재지관련정책에 그대로 수용하기에는 몇 가지 미흡한 점이 있



다. 선진국과 비교할 때, 지역별 육성 콘텐츠의 발굴 및 추진방식 개발을 위한 지역주민, 시민 단체, 민간기업 등의 파트너십 형성을 통해 참여 확대가 필요하며, 지역 특화사업의 육성을 위한 다양한 유형의 정형화된 개발모델을 제공하여 계획수립 및 집행과정에서 인력 및 비용의 절감 유도가 필요하다.

특히 지역의 자체역량을 동원할 수 있도록 민간부문의 참여를 활성화하는 것이 매우 중요하다. 민간부문의 참여는 사업집행 단계에서 뿐만 아니라 계획수립 단계에서부터 참여하도록 하여 사업성 있는 프로젝트 발굴을 유도할 필요가 있다.

이러한 추진방향을 구체화하는 새로운 추진체계는 기본적으로 공공부문(자치단체)-주민공동체-기업 등 민간부문간이 각각 주체로서 상호존중·협력하는 파트너십 형성이 근간을 이루고 있다.

다시 말해, 면소재지 개발에 있어서 어떤 부문도 주어진 조직적, 제도적 경계 내에서 당면한 문제를 해결할 수 있는 충분한 자원이나 능력을 보유하고 있지 못하기 때문에 조직과 부문의 경계를 가로질러 협력하는 파트너십의 중요성이 강조된다.

이를 위해 공공부문(자치단체)이 담당해야할 가장 큰 역할은 면소재지개발사업의 동기유발과 어떤 사업이 필요하고, 어떤 정보가 필요하며, 어디서부터 해야하는가 등에 대한 행정적인 지원이다. 다음으로 주민공동체에게 면소재지개발사업을 성공적으로 추진할 수 있다는 자신감을 심어주는 일, 공공부문이 아니면 감당할 수 없는 기반시설을 확충하는 일일 것이다. 뿐만 아니라 초기단계 면소재지개발에 대한 확고한 신념을 가진 지도자를 발굴·교육하고, 다양한 생각을 가진 주민들을 단단하게 조직화하는 일, 지역 내 특정집단이 면소재지개발의 대표성을 독점하고자 하는 시도를 사전에 차단하는 일 또한 행정의 몫이다.

주민들은 개별적으로 면소재지에 거주하는 주민으로서의 귀속감을 가지고, 면소재지개발에 대해 관심을 갖는 것에서부터 시작하여 주민이 가장 큰 수혜자라는 사실을 인식하는 것이 필요하다. 다음으로 내가 소속된 주민조직 속으로 들어가서 주민조직이 해야할 일을 찾아보고, 조직간 연대를 통해 면소재지 재생을 위한 정신운동을 전개할 필요성이 있다. 또한 지역내 주민자치센터나 면소재지 개발을 위한 주민협의회(주민조직협의회)를 결성하여 면소재지 재생을 위해 요구되는 소프트한 사업을 추진하되, 행정 및 전문가로부터의 조언을 얻어 추진하는 것이 바람직하다.

민간부문은 주로 면소재지의 경제적인 경쟁력을 갖추 수 있는 토대마련과 관련된 역할을 담당한다. 지역밀착형 기업으로서 지역주민의 고용을 확대하고, 면지역의 특산물을 이용하여 경쟁력 있는 명품생산을 담당한다. 특히, 쇠퇴해가는 상권을 회복하고, 중심상점가를 되살려 도심을 활력넘치는 공간으로 만들어가는데 주도적인 노력을 담당해야 한다.

한편, 이러한 파트너십은 정책단계별로 볼 때 정책의제설정 및 결정, 정책집행, 정책평가 등 3개 단계로 나누어 이루어진다.

첫째, 정책의제설정 및 결정과정에서 주민들은 면소재지내 도시기반시설 확충, 교육·의료·문화서비스 확충, 경제적인 원조 등을 지역내 지역NGO와 함께 공중 의제화하여 정책의제로 채택해줄 것을 촉구하게 된다. 반면, 공공부문은 해당주민들이 참여하는 간담회나 공청회 등을 통해 다양한 의견과 요구를 수집한 다음 사업의 추진여부를 결정한다. 지역NGO도 정책목표나 우선순위를 결정하는 과정에 참여하면서도 정부와의 파트너십을 형성하게 된다.

둘째, 정책집행과정에서 주민들은 확정된 면소재지 개발사업에 개별적 자원을 동원하여 취약한 공공기능을 보완하는 자원봉사형태로 참여할 수 있고, 지역NGO들은 행정기관의 공공서비스 공급과정에 직접 참여하는 ‘공동생산(co-production)방식’으로 참여할 수 있다. 공공부문은 확정된 면소재지 개발사업을 추진하는데 필요한 사업비를 확보하고, 법적·행정적인 절차를 이행한다.

셋째, 정책평가단계에서 주민들과 지역NGO들은 면소재지 개발과정을 감시·평가하여 잘못된 부분을 수정하도록 요구하고, 미진한 부분에 대해서는 보완하도록 요구한다. 공공부문은 주민들과 지역NGO의 요구가 정당하다면 수정 및 보완하고 다음 사업에도 반영할 수 있도록 한다.

## 제6장 결론 및 정책제언

### 1. 요약 및 결론

본 연구는 중앙정부의 사업추진에 대비하여 충청남도의 면지역과 면소재지의 특성을 살펴보고, 농촌지역의 관련정책과 기존 면소재지 활력증진사업의 검토를 통해 실현가능한 계획과 제를 도출하고, 합리적인 면소재지 정비방안을 제시하는데 있다.

세부적으로는 첫째, 충청남도 면지역의 면지역이 갖고 있는 사회경제적 여건과 생활환경수준을 비교하여 면지역의 기능과 특성을 분석하고, 둘째, 국내의 농촌지역 개발사업의 비교·분석을 통해 면소재지 기능강화를 위한 정책적 함의를 도출하며, 넷째, 면소재지의 기존 사업을 검토하여, 효율적인 사업의 추진을 위한 실현성 제고방안을 제시하는데 목적이 있다.

충청남도 면지역은 2000년 기준으로 최소 237명에서 최대 32,974명에 이를 정도로 면 인구 규모의 편차가 크다. 충남의 면지역 평균 인구 규모는 5,473명으로 전국 평균 4,600명보다 상회한다. 천안시 입장면이 24,007명으로 가장 많은 인구를 보유하고 있으며, 서천군의 문산면이 1,727명으로 가장 적은 인구를 보유하고 있다.

인구의 규모별 기준으로 농촌 면 지역은 우선 인구 2,500명 미만의 면, 인구 2,500명 이상 5,000명 미만의 면 그리고 인구 5,000명 이상의 면으로 구분하고 인구 5,000명 이상 대규모 면은 다시 인구 10,000명을 기준으로 그보다 큰 거대면과 보다작은 대규모면으로 구분하여 최종적으로는 4가지로 구분하였다.

거대면은 총 11개 면으로 7.6%를 차지하며, 대면은 50개 면으로 34.7%를 차지한다. 평균면은 72개 면으로 50%를 차지하고, 소규모 면은 11개 면으로 7.6%를 차지한다.

인구 2,500명 미만 소규모면은 인구감소와 노령화 현상이 뚜렷하고 생활환경여건이 불리하며 수요기반의 붕괴로 면 중심지도 제 기능을 못하는 등 장차 지역사회의 유지가 불투명한

면으로 낙후로 인한 개발요구는 클 것으로 생각되나 투자의 실효성은 의문시 된다.

인구 2,500명 이상 5,000명 미만의 평균 면은 소규모 면과 유사한 특성을 보이지만 지역사회의 해체가 발생할 가능성은 상대적으로 작아 투자실효성 문제가 소규모 면만큼 심대하지는 않을 것으로 판단된다.

인구 5,000명 이상 10,000명 미만의 대면은 인구감소와 노령화가 상대적으로 완만하게 진행되며 생활여건이 읍 수준에 육박하고 중심지도 어느 정도 활력을 갖추고 있는 있어 자족적 정주단위로서 기능을 하고 있기 때문에 기초생활여건에 대한 투자의 시급성은 그리 높지 않지만, 일단 투자과급효과는 높을 것으로 판단된다.

인구 10,000명 이상의 거대면은 여러 측면에서 읍 수준을 상회하는 특성을 가지고 있어 상대적으로 자생능력을 갖추고 있기 때문에, 다른 면과 동일한 내용과 수준의 투자를 하는 것에 대한 정당성이 의문시 된다.

면소재지의 사업체수의 변화는 시·군의 사업체는 증가하는 추세이고, 면의 사업체도 증가하는 추세이나, 면소재지의 사업체는 감소하거나 또는 증가하더라도 그 중심성이 감소하고, 사업체의 입지는 면소재지가 아닌 주변지역에 입지하는 것으로 나타났다.

기능의 보유에 있어서도 일반적으로 면지역의 업종과 사업체가 증가하면, 면소재지의 업종과 사업체도 증가하는 것으로 나타났다. 하지만, 면지역의 사업체가 증가한다고 하여, 면소재지가 성장한다고 단정할 수는 없으며, 오히려 면소재지는 쇠퇴하고 있다고 추측할 수 있다. 또한 사업체의 증가는 면소재지보다는 면소재지 외의 주변지역에서 이루어짐을 예상할 수 있다.

1995년에서 2000년에 이르는 동안 면소재지의 기능은 생활용품류, 사설학원, 여가오락류, 영리성 서비스류, 행정기능, 금융기능, 시장기능, 종교기능은 증가한 반면, 식품류, 의류, 숙박업류, 제조업기능, 사회복지기능, 농사관계기능은 감소현상을 나타내고 있다.

여기서 주목되는 것은 감소한 것 중에는 의류·농사관계기능이고, 증가한 것은 여가오락류·영리성 서비스류이다. 옷가게가 감소한 것은 교통이 발달할수록 고급물품은 보다 높은 차위의 중심지를 이용하게 된다는 소비자 패턴의 일반적 원리를 나타내고 있는 현상이라 할 수 있다.

면소재지에 나타나는 문제점에 따른 개발방향은 다음과 같다.

첫째, 면 소재지 또는 배후지의 자체인구기반이 취약해서 개발잠재력이 허약하므로 최소한

의 절대인구가 확보되어야 할 필요가 있다.

둘째, 면 소재지들이 보유하고 있는 기능은 최하위 농촌 중심지로서 갖추어야 할 기본적 수준에도 매우 부족하므로 면중심지를 농촌 주민에게 일상생활에 필요한 최소의 기능을 제공하는 장소로서 부양시켜야 한다.

셋째, 농기구 수리점·가축인공수정소 등 농사관계와 관련이 깊은 기능들은 조장시켜야 하지만, 다방·당구장·오락실 등 영농과 관련이 없는 기능들에 대한 조정이 필요하다.

국내외의 농촌개발사업의 검토를 통하여 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 외국의 경우, 농촌의 중심지를 활성화하기 위해서 다양한 정책을 전개하고 있지만, 우리나라의 면소재지는 개발사업의 사각지대에 놓여있다

영국과 일본의 사례에서는 사업지역에 있어 농촌중심지는 쇠퇴하고 있고, 이의 활성화를 위한 사업이 활발하게 시행되고 있었다. 이에 따라 중심시가지의 가치에 대한 재인식의 필요성과 함께 규모의 대소에 관계없이 진행되고 있는 중심시가지의 쇠퇴화 내지는 공동화에 대한 실태 파악을 통해 문제의 심각성을 조명하고 이에 대한 체계적 대응전략을 수립해야할 것이다. 우리나라의 경우 농촌 중심지를 대상으로 하는 사업으로는 읍을 사업지역으로 하는 소도읍 육성사업이 존재하지만, 면소재지는 농촌개발사업의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다.

둘째, 사업내용에 있어서 중심지의 경제활성화에 초점을 맞추고 있다.

일본의 상점가 정비사업에서 볼 수 있듯이 상업활성화와 시가지정비의 연계에 의한 추진은 무엇보다도 필요하다. 중심지의 경제 활성화는 하드 사업과 소프트 사업의 병행을 통해 이루어지고 있는데, 단순한 물리적인 시설물 정비만이 아니라 지역사회의 경제적 구심체로서 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있다. 일본의 경우, 중심시가지 활성화를 위한 사업메뉴의 무차별화와 무위계화는 지양하고, 성공사례의 전파와 더불어 지역간 차별화가 중시되어야 할 것이다.

셋째, 지역단위의 연대, 지역주민의 자발적인 참여 등 파트너십을 강조하고 있다.

농촌지역의 과소화 등으로 면지역의 인구 규모가 갈수록 줄어드는 나라에서는 규모의 경제성, 효율성을 추구하기 위해 여러 개의 자치단체가 연대하여 사업을 추진하고 있다. 또한, 사업의 추진에 있어서도 상향식의 개발을 중시하고 중앙정부가 정책 프로그램을 만들어도 공모방식 등을 통하여 지역주민의 참여도와 지역 내의 파트너십을 강조하여 사업비를 지원하는

방식이 주류를 이루고 있다.

사업시행에 있어서도 주민과 민간단체의 활발한 참여를 통해 이루어지고 있고, 국가 및 지방자치단체와 사업추진 조직체의 상호 협력에 의해 종합적이고도 체계적으로 대응책이 마련되어 있다. 또한, 공간적 투자방식에 있어서는 선택과 집중이라는 방식을 취하고 있다.

넷째, 사업 계획 내용의 다양화가 이루어지고 있다.

종합대책이 아닌 경제, 사회복지, 교육, 주택 등 각 부문에 대한 개별프로그램별로 사업이 진행되어 각 부문별로 체계적이고 전문적인 분석 및 방안을 마련하여 추진하고 있다.

우리나라에서는 2000년대에 새롭게 시작된 농촌마을종합개발사업, 소도읍육성사업, 신활력사업 등이 종합계획적 성격을 갖고 있으며, 개별 정책이 추진하는 사업 내용도 다양화되고 있는 추세이다.

정주기반확충사업의 사업투자가 생활환경 가운데서도 도로에 집중 투자되어 많은 성과를 거두었으므로, 향후에는 관광, 교육환경, 의료복지, 농업육성 및 농산물 유통 여건 개선, 주거 등 다양한 분야에 대한 집중투자가 필요하다.

## 2. 정책제언 및 연구의 한계

### 1) 정책제언

향후, 중앙은 면소재지 관련정책 시행시 한정된 재원으로 효율적인 사업을 추진하기 위해서 성장잠재력이 높은 면소재지를 선별하여 단계별로 사업량을 확대할 가능성이 높다. 2005년말 현재 충청남도에는 146개의 면 소재지가 분포하고 있고, 중앙의 정책이 가능성이 높은 지역을 대상으로 우선 선정하여 사업을 추진할 경우, 모든 면을 대상으로 면소재지 정책을 추진하기는 사실상 어려운 바, 충청남도는 면소재지 사업추진 대상면의 선정에 대비한 기준 마련이 필요하다.

그 기준으로는 첫째, 면의 인구규모별 정주환경 및 중심지로서의 발달 여부를 고려하여야 할 것이며, 둘째, 면과 면소재지의 관계상 면소재지의 중심지로서의 기능 여부를 고려하여야 한다. 셋째, 충청남도의 균형발전 측면에서 낙후지역을 우선 선정하여야 할 것이다. 이를 종합적으로 판단하여 면소재지 관련정책의 효율성을 도모하여야 한다.

## 2) 연구의 한계

면지역과 면소재지의 기능 분석시 면소재지보다는 배후 면지역의 사업체 증가가 훨씬 많은데, 이와 관련하여 면소재지에 증가하는 업종과 배후지역에 증가하는 업종에 대한 면밀한 분석이 필요하지만, 이를 시행하질 못했다. 단언할 수는 없지만, 이러한 현상은 농촌토지이용의 변화, 면소재지의 중심지 기능 쇠퇴 시작, 면소재지의 공간구조의 변화 등으로 보여지며, 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다.

면소재지의 범위 설정과 관련하여 면소재지는 대부분 1-4개마을을 포함하는 지역이며, 초중학교, 복지회관, 소방서 등 관련시설이 일부 인접마을에 위치한다. 이렇게 관련시설이 인접마을에 까지 위치하고 있어 면소재지의 명확한 공간적 범위를 설정하기 어렵다. 면소재지의 범위 설정은 향후에 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

향후, 중앙에서 면소재지 관련정책의 추진시 농촌마을종합개발사업의 일환으로 추진할 가능성이 높은 바, 농촌마을종합개발사업과 차별화되고, 면소재지에 적합한 부문별 정비방향과 주요지원시설을 제시하지 못하였다. 공간적으로 농촌마을종합개발사업의 대상지는 일반 농촌이며, 면소재지는 도시적 성격을 갖는 중심지로서의 역할을 수행하므로 사업메뉴도 변화가 있어야 할 것으로 판단된다. 특히, 경제활성화와 관련된 사업메뉴의 체계화와 시책의 제시가 필요하며, 이 역시 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 국가균형발전위원회(2005), “도시민의 전원지역 회귀활성화를 위한 중소도시 연계·지원방안”, 제70회 국정과제 회의, 국가균형발전위원회.
- 권오혁 외(2002), “지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구”, 행정자치부.
- 김강섭·이상정(2006), “농촌지역 개발정책의 개선방향에 대한 연구”, 대한건축학회논문집 22권 2호(통권 208호)
- 김대식 외 3(2005), “농촌관광기반의 지속가능한 마을정비 유형의 설정”, 농촌계획 제 11권 제1호.
- 김병국(1981), “지방정주생활권계획과 도시개발”, 도시문제.
- 김수욱(1995), “농촌중심지의 중심성 분석”, 한국농업교육학회지 제 27권 제1호.
- 김영주·최수명(2005), “주민의식과 입지특성에 따른 농촌마을 환경영향시설의 정비방향”, 농촌계획 제11권 제4호.
- 김인(1987), “농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구”, 한국학술진흥재단.
- 김정연(1994), “한국의 소도읍 관련제도 및 개발정책의 변천에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원.  
---- 1999), “충남지역의 도시체계 분석”, 충남발전연구원.
- 김정연 외 4(2004), “「삶의 질 향상 특별법」과 「균형발전특별법」상의 비교·분석을 통한 역할 분담 방안 연구”, 농림부·농업기반공사 농어촌 연구원.
- 김혜경(1983), “지역중심기능의 변천에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 서울대학교.
- 농림부(2004), “농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 해설”, 농림부.
- 농림부·농업기반공사(2005), “정주기반확충사업의 성과분석 및 향후 발전방안”, 농림부·농업기반공사.
- 농어촌진흥공사 농어촌연구소(1992), “농어촌 중심마을 정주체계의 개발 및 정비(Ⅰ) : 중심마을의 공간적·기능적 체계를 중심으로”, 농어촌 진흥공사 농어촌연구소.
- 유우익(1988), “산촌지역 정주체계의 정비방안 연구”, 농업진흥공사.



- (1998), “농촌지역개발 제도 개선방안”, 농업기반공사.
- 박대식 외 5(2004), “농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구”, 한국농촌경제연구원.
  - 박병주 외 3(1981), “지방정주생활권의 설정 및 개발에 관한 연구”, 내무부.
  - 박시현 외(1997), “농촌생활환경 정비 정책의 효율적 추진방안”, 한국농촌경제연구원
  - 박시현·박주영(2003), “농촌마을종합개발사업의 추진방향과 사업화 방안”, 농업기반공사·한국농촌경제연구원.
  - 박양호 외 10(2003), “소도시 활성화를 통한 국토정주체계 구축방안”, 국토연구원.
  - 박인호(1982), “우리나라 농촌중심도시의 현황과 문제점”, 도시문제.
  - 박재길 외 5(2002), “도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비”, 국토연구원.
  - 박종철·이혁주·김항집(2001), “일본의 중심시가지 활성화 유형에 관한 연구”, 한국지역개발학회지 13(2).
  - 박진도 외 10(2004), “농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구”, 농정연구센터.
  - 박찬석(1982), “농촌중심도시 개발전략”, 도시문제.
  - 서주환·이경진(1996), “농촌정주생활권에 있어서 경관정비계획방법에 관한 시론”, 농촌계획 제2권 1호.
  - 송두범·김정연(2003), “지방소도읍 육성을 위한 시책과제 개발 및 실현성 제고방안”, 충남발전연구원.
  - 송미령,박주영(2004), “농촌지역개발사업의 체계화방안”, 농촌경제연구원, 정책연구보고서.
  - 송미령·김정섭(2006), “농촌마을종합개발사업을 통한 도시민 유치”, 농촌마을종합개발 워크숍 자료집. 한국농촌경제연구원.
  - 송미령·성주인(2005), “마을개발사업의 성과와 주민참여의 관계분석”, 한국지역개발학회지 제17권 4호 제44집, 한국지역개발학회.
  - 송영필·박용규(2005), “지역활성화 정책의 현황과 발전방안”, 삼성경제연구소.
  - 송인성(1982), “농촌중심지와 농촌개발”, 대한지방행정공제회 도시문제.
  - 신용광·이상영·김영(2004), “농촌 다원적 기능의 경제적 가치와 편익이전”, 농촌계획 제10권 1호.
  - 여흥구(1981), 한국 소도시 시장의 공간적 기능과 도시 공간 구조 형성에 미친 영향“, 한양대학교 박사학위 논문, 한양대학교.

- 유진채 · 이희찬(2003), “조건불리지역 농업 · 농촌의 다원적 기능에 대한 가치평가”, 농업경제 연구 제44권 제1호.
- 윤원근 · 이상문(1998), “농촌생활환경정비 대상 시설항목의 선정”, 농촌계획 제4권 제2호.
- 윤원근 외3(2005), “정주기반확충사업의 성과분석 및 향후 발전방안”, 농림부 · 농업기반공사, p8.
- 이도선 · 김정호(1993), “낙후지역의 인구정착을 위한 효율적 정주체계에 관한 연구”, 대구 · 경북 행정학회보 제5권.
- 이정환 외 4(1990), “농촌생활환경 정비와 면단위 정주권 개발방안”, 한국농촌경제연구원.
- 전영미 외 5(2003), “도시민의 선호를 바탕으로 한 농촌마을의 관광자원 실태와 정비방향”, 농촌계획 제9권 제1호.
- 전영옥 (2003), “농촌경제활성화를 위한 농촌어메니티 정책의 방향”, DDA대응 농촌경제활성화와 어메니티 자원개발 심포지엄, 농업과학 기술원 · 삼성경제연구소 · 한국농촌계획학회.
- 정책연수단(2003), “소도시육성 정책연수 결과보고서”, 정책연수단.
- 정철모(1994), “한국농촌의 합리적 정주체계설정에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 박사학위 논문, 전북대학교.
- 정철모 · 유응교(1994), “농촌정주체계의 확립을 위한 농촌취락의 정비방안에 관한 연구”, 한국 지역개발학회지 제6권 제1호.
- 조봉운 · 김정연(2004), “충청남도 지역구조 변화분석 및 대응방안 연구”, 충남발전연구원.
- 조영국 · 김성진(1998), “농촌 생활환경 정비구역의 설정”, 농촌계획 제4권 1호.
- 조영국(2004), “수도권 농촌의 기능 변화와 지역구조”, 한국농촌지도학회지 제11권 제1호.
- 최경은(1999), “농촌취락체계 개선책으로서 문화마을 조성사업의 실효성 평가”, 서울대학교 대학원 지리학과, 서울대학교.
- 최상철(1979), “소단위지역개발개념과 기본전략에 관한 서론”, 환경논총 제6권, pp.42-53.
- (1981), “지방정주생활권개발의 배경과 방향”, 환경논총 제10권 서울대학교 환경대학원.
- 최수명 · 한경수(2002), “선진사례에서 본 농촌빈집정비사업의 발전방향”, 농촌계획 제8권 제1호.
- 최수명 · 이행욱 · 김홍균(2003), 농촌지역 중심지의 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌 계획 제9권 2호.
- 최양부(1982), “농촌중심도시의 의의와 역할”, 도시문제.
- (1983), “농촌발전과 농촌계획”, 국토계획 제18권 제2호.
- 최양부·정철모(1984), “농촌지역 종합개발에 관한 연구 ①, 농촌지역의 정주체계와 중심지 개발”,

한국농촌경제연구원 연구보고 83.

- 최열·유숙향(2005), “대도시 주변 소도읍의 근린범위 인식에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회지 제 40권 제7호(통권 148호), 대한국토·도시계획학회.
- 충남대학교 지역개발연구소(1994), “농어촌정주생활권개발 시범사업 평가”, 농업기반공사, p.68
- Insight(2002), “Millom and Market Town Health Check & Action Plan”, The Countryside Agency.
- Peter V. Schaeffer and Scott Loveridge(2000), “Small Town and Rural Economic Development”, Praeger.
- South Holland(2002), “Market towns Initiative SPALDING Action plan, The Countryside Agency.
- The Countryside Agency(2002), “Market Towns Healthcheck Handbook”, The Countryside Agency
- W. Christaller, 1933, Die orte in Suddeutsschland, central place in southern Germany, Translated by C.W. Basin(1966), Prentice-Hall, Inc, pp.139-51.
- <http://www.towns.org.uk>
- [http://www.bambooweb.com/articles/m/a/Market\\_town.html](http://www.bambooweb.com/articles/m/a/Market_town.html)
- <http://www.csrwire.com/article.cgi/2706.html>
- <http://www.countryside.gov.uk/NewEnterprise/MarketTowns/Index.asp>
- [http://www.cheshire.gov.uk/ruraldevelopment/market\\_towns](http://www.cheshire.gov.uk/ruraldevelopment/market_towns)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 한상욱 책임연구원  
공동연구 · 송두범 연구위원

충발연 2006-07 · 농촌지역 활성화를 위한 면소재지 기능강화 방안

글쓴이 · 한상욱 · 송두범 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2006년 10월 31일 / 발행 · 2006년 10월 31일

주소 · 대전광역시 중구 용두동 112-1 (301-745)

전화 · 042-820-1152(도시계획연구팀) / 팩스 · 042-820-1129

ISBN · 978-89-89552-77-2 93030

<http://www.cdi.re.kr>

©2006. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.