

기본연구
2010-02

정책환경 변화에 따른 농촌중심지
활성화 정책의 발전방안

김정연 · 조수희 · 이민화 · 성순아

기본연구
2010-02

정책환경 변화에 따른 농촌중심지
활성화 정책의 발전방안

2010.12

충남발전연구원

ISBN: 978-89-6124-136-6 03350

기본연구 2010-02

정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안

김정연 · 조수희 · 이민화 · 성순아

발 간 사

일반적으로 군청 및 일반읍 소재지를 비롯한 일정수준 이상의 규모 또는 중심기능을 수행하는 면소재지까지를 포함하여 농촌중심지라 칭할 수 있으며, 이들은 농촌지역사회의 서비스 중심지기능, 개발거점기능, 도시와 농촌을 연결하는 결절기능을 수행한다.

이러한 농촌중심지는 농촌 인구의 감소와 농촌지역의 사회·경제적 쇠퇴가 지속될수록 그 기능과 역할이 더욱 중요해지고 있는 한편, 최근에는 기초생활권발전계획 및 포괄보조금제도의 도입 등 농촌중심지 관련 정책이 변화되고 있어, 이러한 제반여건을 고려한 농촌중심지 활성화정책의 개선방안 마련이 필요한 시점이다.

이를 위해서는, 행정안전부가 주관하였던 지방소도읍육성사업과 농림수산물식품부가 주관하였던 거점면소재지마을종합개발사업은 거점기능을 담당하는 농촌중심지에 대한 개발사업으로서 사실상 동일하거나 유사한 사업이므로 통합적인 정책방향과 계획수립 가이드라인의 제시가 필요하다.

또한, 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업은 2010년부터 시·군이 자율적으로 수립하는 기초생활권발전계획 또는 포괄보조사업계획에 포함되면서 다른 단위사업들과 더불어 ‘기초생활기반확충사업 부문’에 단위사업 형태로 포함되어 사업의 고유한 정체성과 독자성을 상실할 가능성을 안고 있어, 그 고유의 특성과 장점을 살릴 수 있는 대안이 필요하다.

이러한 인식에서, 이 연구는 선행연구 검토와 연구관점의 정립, 농촌중심지 활성화 관련 기존 정책과 사업의 검토, 선진국의 관련사례와 시사점을 바탕으로, 우리나라의 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안 즉, 계획의 성격·위상, 추진체계, 접근방식과 수법 등에 대한 발전방안을 제시하고자 하였다.

먼저, 농촌중심지 관련 선행연구에 대한 검토로서, 농촌중심지의 기능과 역할에 관

한 연구, 농촌중심지의 내부 공간구조에 관한 연구, 농촌중심지의 발전 방향과 전략에 관한 연구들을 검토하여 그 함의점을 종합하였다. 다음으로, 농촌중심지를 대상으로 이미 시행되고 있는 지방소도읍육성사업, 거점면소재지마을종합개발사업, 개별 단위사업들의 추진실태와 성과·과제를 분석하였다. 다음으로 일본, 영국, 미국 등 선진국의 농촌중심지 관련 정책들의 대상, 추진체계, 적용 프로그램 등을 분석하여 시사점을 도출하였다.

이러한 분석결과를 바탕으로, 우리나라 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안을 제시하였다. 이를 요약하면, 농촌지역의 서비스 중심지, 개발거점, 결절로서 매우 중요한 기능과 역할을 수행하고 있는 농촌중심지에 대해 지역주민과 지방정부가 중심이 되어 종합계획을 수립하고, 이를 근거로 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획에 반영하여야 하며, 계획체계의 안정화를 위해 국토계획법상 시·군기본계획의 하위계획이자 시·군관리계획과 동일한 수준에서 정합성을 확보하여야 하며, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식도 도시·지역재생방식을 수용하고, 각종 사업을 최대한 연계·협력화, 복합화, 소프트화 하되, 배후 농촌지역과의 연계성을 제고하여야 할 것이다.

아무쪼록 이 연구에서 제시한 정책대안들이 향후 농촌중심지 활성화 정책 수립을 위한 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

마지막으로 이 연구를 수행한 충남발전연구원의 김정연 선임연구위원, 조수희 전임 연구원, 성순아 연구보조원의 노고에 감사드린다. 더불어 연구 수행과정에서 지문 또는 주제별 원고 집필 등 물심양면으로 도움을 주신 목원대학교의 김혜천 교수, 전주대학교의 정철모 교수, 한국농촌연구원의 송미령 박사, 지역발전위원회의 성주인 박사, (주)도시연구소 한울의 이민화 박사, 충청남도의 주협종 주무관을 비롯한 관계자 여러분에게 특별한 감사의 말씀을 드린다.

2010년 12월 31일

충남발전연구원장 박진도

연구요약

농촌 인구의 감소와 농촌지역의 사회·경제적 쇠퇴가 지속될수록 농촌중심지의 기능과 역할이 더욱 중요해지고 있는 한편, 최근에는 기초생활권발전계획 및 포괄보조금 제도의 도입 등 농촌중심지 관련 정책이 변화되고 있어, 이러한 제반여건을 고려한 농촌중심지 활성화정책의 개선방안 마련이 필요한 시점이다.

이러한 관점에서 이 연구는 선행연구 검토와 연구관점의 정립, 농촌중심지 활성화 관련 기존 정책과 사업의 검토, 선진국의 관련사례와 시사점을 바탕으로, 우리나라의 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안 즉, 계획의 성격·위상, 추진체계, 접근방식과 수법 등에 대한 발전방안을 제시하고자 하였다.

먼저, 농촌중심지 활성화 관련정책과 사업의 추진실태 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 포괄보조금제도 도입 이전의 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업은 읍·면소재지에 대한 사업계획을 수립하여 공모에서 선정되면, 이를 토대로 3~4년간은 국비 지원 하에 선도사업 또는 전략사업을 추진하고, 그 이후에는 지자체가 자율적으로 후속사업을 추진하는 방식이었다. 그러나 포괄보조금제도로 전환된 이후에는 기초생활권발전 5개년 계획이나 매년 수립하는 포괄보조사업계획에서, 소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업에 포함되었던 단위사업들이 해체되어 도로, 공원 등의 단위사업과 유사하게 개략적인 사업계획만 제시되도록 하고 있다. 따라서, 지방소도읍육성지원법, 삶의질향상특별법, 농어촌정비법 등에 의한 농촌중심지계획과 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획과의 관계 정립이 필요하다.

둘째, 각 부처는 2010년부터 각각 관할하는 지역유형을 대상으로 「포괄보조사업 가이드라인」을 제시하고 있는데, 문제는 부처마다 농촌중심지에 대한 개념, 적용대상사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 기초생활권 지역유형별

로 농촌중심지 개발전략과 접근방식이 달라질 수밖에 없는 실정이므로 효과적인 사업 추진을 위해서는 관련 부처가 통합 가이드라인을 작성하여 지자체에 제시할 필요가 있다.

셋째, 정책환경 변화에도 불구하고 농촌중심지에 대한 종합계획 또는 기본계획(master plan)의 수립이 여전히 필요하다는 점이다. 농촌중심지는 주변농촌지역에 대한 중심지, 개발거점, 결절지로서 중요한 역할을 할뿐만 아니라, 도시형 취락으로서 도시개발·계획적 접근이 필요한 지역으로서, 해당 시·군의 정주체계 또는 생활권 구성에 있어서 일정 농촌중심지가 차지하는 위치, 주변지역과의 관계, 주변지역사회와 산업·경제, 농촌중심지 내부의 물리적·경제적·사회적 여건과 과제 등을 통합적으로 고려하는 기본계획으로서 종합계획이 수립되고, 이를 바탕으로 기초생활권발전계획 또는 포괄보조사업계획에 반영할 필요가 있다.

넷째, 기존의 지방소도읍육성사업계획과 거점면소재지마을종합개발사업은 그것의 수립·추진하는 과정에서 노정되었던 다양한 성과와 수범사례, 문제점과 과제들을 종합적으로 재검토하여 장점을 수용하고 동일한 시행착오를 반복하지 않도록 하여야 할 것이다.

외국의 농촌중심지 관련정책의 대상, 추진체계, 프로그램 등이 우리나라의 농촌중심지 정책에 주는 함의점은 다음과 같다.

첫째, 국가마다 차이는 있으나 농촌중심지 개발이 그 자체의 활성화뿐만 아니라 배후 농촌발전을 견인 또는 지원한다는 점에서 중요한 정책대상으로 인식하고 있다. 특히, 영국에서는 마켓타운이 농촌경제 발전에 있어서 결정적으로 중요한 역할을 할 것으로 인식하고 있다. 일본이나 미국의 경우도 농촌중심지가 배후 농촌지역사회의 거점이라는 점에서 중요성을 인식하고 있으며, 농촌중심지만을 대상으로 하는 프로그램은 적은 반면에 다양한 프로그램을 농촌중심지에서 실정에 맞게 적용하고 있다.

둘째, 농촌중심지에 대한 다양한 전략적 프로그램을 적용하고 있다. 일본의 지역재생사업과 영국의 마켓타운 프로그램은 종합계획 또는 기본계획을 수립하고 이를 근거

로 개별 사업별로 원활하게 관련기관의 지원을 받으며 추진된다. 반면에, 미국은 종합 대책이 아닌 경제, 사회복지, 교육, 주택 등 각 부문에 대한 개별 프로그램별로 사업이 진행되어 각 부문별로 체계적이고 전문적인 분석을 토대로 대안을 마련하여 추진하고 있다. 또한, 각국은 다양한 프로그램 중에서 경제적인 프로그램을 중시한다. 일본의 지역재생사업의 세부 경제 분야 사업, 영국의 마켓타운 프로그램, 미국의 BID 및 각종 경제적인 대부 사업 등에서 볼 수 있는 바와 같이 농촌중심지가 사회의 경제적 구심체로서 갖는 의미를 중시하여 단순한 물리적인 시설물정비만이 아니라 지역 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있다.

셋째, 범정부 차원의 통합적 추진체계를 구축하여 지방정부가 자율적으로 농촌중심지 활성화사업을 추진할 수 있도록 하고 있다. 일본은 성청별·사업별 보조금사업의 통합과 조정을 위해서 지역재생법에 근거하여 내각부에 관련기구를 설치하여 창구를 일원화하고, 지방으로부터의 지역재생계획에 기초하여 요구하는 다양한 사업을 관련 중앙부처와 협의 조정하는 실질적인 역할을 하고 있다. 영국은 마켓타운 재생을 위한 추진체계로서 중앙정부 차원에서는 DEFRA를 중심으로 ODPM, DTLR, DTI, RESD, HMT, Natural England 등이 정책조율을 통해 마켓타운 정책을 추진하고 있다. 미국의 경우 농촌중심지만을 대상으로 한 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않으나, 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD), 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 내무부(Department of Interior), 중소기업청(Small Business Administration) 등이 다양한 프로그램들을 실시하고 있다.

넷째, 지역주민·지방정부가 주도하되, 다양한 지원체계에 의해 지원받고 있다. 일본은 지역재생사업 추진 시에 지역주민, 행정기관, 상점가, 기업, 전문가 등 지역주체들 간의 긴밀한 협조체계를 구축하여 추진 될 수 있도록 지역재생협의회와 같은 제도적 장치를 마련하고 있다. 영국은 지역주민의 자발적 참여와 파트너십을 중시하고 있으며, 이것이 지속가능한 마켓타운 개발을 담보하는 기제로 작용한다. 이 외에도

AMT(Action for Market Towns) 등과 같은 NGO 형태의 다양한 민간조직이 계획수립 및 추진을 위한 교육·훈련, 정보제공, 맞춤형 컨설팅을 실시하고, 모범사례를 발굴하여 전파하며, 이들 조직과 중앙 및 지방정부 간에도 광범위한 네트워크가 형성되어 협력하고 있다. 미국에서는 대부분의 도시·농촌 개발이 지역사회개발(Community Development) 과정으로서 해당지역 주민을 비롯한 민간부문의 참여가 다양한 형태로 이루어지고 있다.

이상과 같은 분석결과를 바탕으로 농촌중심지 활성화를 위한 정책방안을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 적실성 있는 농촌중심지 정책을 마련하기 위해서는 농촌중심지의 중요성에 대한 재인식, 인구감소시대의 전개에 따른 축소형 농촌중심지 개발방식으로서의 전환, 도시·지역재생 패러다임을 수용한 농촌중심지 활성화 정책의 추진, 포괄보조금제도 도입에 따른 효과적인 추진체계 구축 등의 기본전제에 대한 인식을 명확히 할 것을 지적하였다.

둘째, 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립 및 추진체계 개선방안을 제안하였는 바, 단기간에 관련법 개정이 쉽지 않으므로 국토계획법상의 시·군기본계획 항목에 '농촌중심지계획'을 설치하여 개발계획적인 성격의 지방소도읍종합육성계획과 거점면소재지마을종합개발계획 및 삶의 질 향상 계획상의 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항 등 관련사항을 통합하여 계획하도록 지침을 제시하는 방안을 우선적으로 추진할 것을 제안하였다. 이렇게 되면 시·군은 시·군기본계획을 상위계획으로 하는 '농촌중심지 활성화 종합계획'을 수립할 수가 있으며, 이 계획은 용도지역·지구, 도시계획시설, 도시개발사업, 지구단위계획을 포함하고 있는 시·군관리계획과 정합성을 유지하도록 할 필요가 있다. 따라서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상은 시·군기본계획의 하위의 개발계획이나, 시·군관리계획과는 동일한 수준에서 상호 정합성을 유지할 것을 제안하였다.

농촌중심지 활성화사업과 포괄보조사업과의 관계에 있어서, 단기적으로는 농촌중심

지 활성화 종합계획을 수립한 후 이를 근거로 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획에 반영하도록 하고, 중기적으로는 시·군 기초생활권발전계획에 농촌중심지활성화사업군을 추가하며, 장기적으로는 (가칭)도시재생지원법 개정과 연계한 지방소도읍육성지원법을 개정하는 방안을 제안하였다. 또한, 농촌중심지 활성화 종합계획의 효과적인 추진을 위하여 지방과 중앙 차원의 추진체계 개선방안을 제안하였다.

셋째, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식 및 수법 개선방안을 제안하였는 바, 농촌정주체계의 특성을 고려한 농촌중심지 정비방안, 농촌중심지의 콤팩트화와 복합·연계 방식에 의한 사업 추진방안, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화방안 등을 제안하였다. 또한, 농촌중심지와 주변지역과의 연계 강화방안으로서 농촌중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치방안, 광역적 생활서비스 기능 공동이용 방식의 도입·확대방안, 농촌 교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후 농촌지역간 연계 강화 방안 등을 제안하였다.

결론적으로 농촌지역의 서비스 중심지, 개발거점, 결절로서 매우 중요한 기능과 역할을 수행하고 있는 농촌중심지에 대해 지역주민과 지방정부가 중심이 되어 종합계획을 수립하고, 이를 근거로 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획에 반영하여야 하며, 계획체계의 안정화를 위해 국토계획법상 시·군기본계획의 하위계획이자 시·군관리계획과 동일한 수준에서 정합성을 확보하여야 할 것이다. 또한, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식도 도시·지역재생방식을 수용하고, 각종 사업을 최대한 연계·협력화, 복합화, 소프트화 하되, 배후 농촌지역과의 연계성을 제고하여야 할 것이다.

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	4
3. 연구 수행절차	10
제2장 선행연구의 검토 및 연구의 관점	11
1. 농촌중심지의 기능과 역할에 관한 연구	11
2. 농촌중심지의 내부 공간구조에 관한 연구	17
3. 농촌정주체계 설정 및 농촌중심지 개발에 관한 연구	19
4. 농촌중심지 관련 쟁점과 연구의 관점	24
제3장 농촌중심지 관련정책의 추진실태 분석	27
1. 지방소도읍육성사업	27
2. 거점면소재지마을종합개발사업	45
3. 기타 농촌중심지 관련사업	54
4. 소결	55
제4장 외국의 농촌중심지 관련 정책	57
1. 일본의 농촌중심지 관련정책	57
2. 영국의 농촌중심지 관련정책	75
3. 미국의 농촌중심지 관련정책	89
4. 외국 정책사례의 시사점	100

제5장 농촌중심지 활성화정책의 발전방안	104
1. 기본전제	104
2. 농촌중심지 활성화 계획의 위상 정립 및 추진체계 개선	108
3. 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식/수법 개선	116
제6장 결론 및 정책제언	126
1. 요약 및 결론	126
2. 연구의 한계와 향후과제	131
참고문헌	132
부 록 : 충남의 기초생활권 중심지 여건분석	141

표 차 례

<표 3-1> 지방소도읍육성사업 활성화를 위한 지원제도표	30
<표 3-2> 소도읍 관련 개발정책의 변화	31
<표 3-3> 전국 소도읍 육성사업 대상지역	33
<표 3-4> 전국 소도읍 육성사업의 연도별·지역별 선정현황	33
<표 3-5> 전국 소도읍육성사업 내역(2008)	34
<표 3-6> 전국 소도읍 육성사업의 계획 및 투자실적	35
<표 3-7> 전국 소도읍 육성사업의 재원별 투자실적	35
<표 3-8> 기초생활권발전계획의 부문과 포괄보조사업의 구성	40
<표 3-9> 사업군별 기초생활 기반확충 부문의 사업 구성	41
<표 3-10> 거점면소재지마을종합개발 대상사업의 구성	48
<표 3-11> 8개 거점면소재지마을종합개발 기본계획에 포함된 사업내용	50
<표 4-1> 지역재생사업의 유형과 적용 대상(예시)	73
<표 4-2> 부문별 주요 측정지표의 구성	83
<표 4-3> Spalding Town의 실태조사 항목	83
<표 4-4> 주민 및 방문자 대상 설문조사 항목	85
<표 4-5> 실행계획의 구조	88
<표 5-1> 생활권 규모별 복합 커뮤니티시설 예시	120
<표 5-2> 독일의 중심지 위계별 생활서비스 배치 기준(바이에른 주의 예)	122
<부표-1> 기초서비스 부문 해당 업종	142
<부표-2> 행정구역 유형별 중심지 계층 분포 비교	145
<부표-3> 충남의 중심지 계층별 해당 읍·면	146
<부표-4> 시·군당 중심지 계층별 해당 읍·면·동 수(기초생활권 유형간 비교)	147
<부표-5> 중심지 계층별 기초서비스 분야 기능 비교	149
<부표-6> 농어촌 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)	150
<부표-7> 농어촌 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(중심지 계층간 비교)	150

<부표-8> 농어촌 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)	151
<부표-9> 농어촌 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(읍·면간 비교)	152
<부표-10> 충청남도 읍·면·동의 중심지 계층	154
<부표-11> 충남권 중심지의 기초서비스 기능 변화 추이	159
<부표-12> 인구 규모 및 도시 접근성에 따른 유형별 해당 시·군 목록	164
<부표-13> 충남 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)	165
<부표-14> 충남 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(중심지 계층간 비교)	165
<부표-15> 충남 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)	166
<부표-16> 농어촌 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(읍·면간 비교)	166

그림 차례

[그림 1-1] 농촌지역의 중심지체계	5
[그림 1-2] 연구 수행절차	10
[그림 2-1] 읍·면 유형별 분포 현황	15
[그림 3-1] 거점면소재지마을종합개발사업 추진의 기본구도	47
[그림 3-2] 거점면소재지마을종합개발사업의 추진절차	52
[그림 4-1] 지역활성화 통합본부	57
[그림 4-2] 지역재생정책의 기본적 방침	61
[그림 4-3] 지역재생정책 추진의 틀	62
[그림 4-4] 지역재생협의회의 기능과 구성	63
[그림 4-5] 지역재생계획 지원체계	64
[그림 4-6] 지역재생기반강화교부금	66
[그림 4-7] 과세 특례조치	67
[그림 4-8] 지역재생 종합 프로그램	68
[그림 4-9] 지역기업연계에 의한 농산물 품질안정 및 특산가공품 판매	71
[그림 4-10] 마켓타운상과 중심시가지 상업환경개선 우수사례(Sleaford Town)	77
[그림 4-11] 마켓타운 프로그램 진행과정	79
[그림 4-12] 마켓타운 파트너십의 구조화	80
[그림 4-13] 마켓타운 파트너십 관련 기관	81
[그림 4-14] 마켓타운의 비전 수립	87
[그림 4-15] 실행계획 수립	88
[그림 4-16] 참여적 지역개발방식에 의한 이슈, 문제, 해법 파악	92
[그림 4-17] 메인 스트리트 활성화를 위한 4가지 접근방식	99
[그림 5-1] 노리노시 중심시가지활성화기본계획 수립과정에서 참여자의 역할(예시)	114
[그림 5-2] 일본의 통합적 지역활성화 추진체계	115
[그림 5-3] 시·군별 중심지 분포 유형 비교	117

[그림 5-4] 압축적인 농촌중심지의 이미지	118
[그림 5-5] 농어촌 중심지 재생을 위한 연계사업의 구성 이미지	119
[그림 5-6] 광역기능의 공동이용 유형	124
[부록 그림-1] 중심지 계층 구분 개념도	143
[부록 그림-2] 충남의 중심지 계층 분포	146

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

일반적으로 군청 및 일반읍 소재지를 비롯한 일정수준 이상의 규모 또는 중심기능을 수행하는 면소재지까지를 포함하여 농촌중심지라 칭할 수 있으며, 이들은 농촌지역 사회의 서비스 중심지기능, 개발거점기능, 도시와 농촌을 연결하는 결절기능을 수행한다.

이러한 농촌중심지는 1960년대까지 중심기능을 정상적으로 수행하였으나, 1970년대 이후 급격한 도시화로 인해 그 기능이 급속하게 약화되었다. 또한, 1990년대 말까지 대부분의 농촌중심지가 도시화·산업화 정책에서 소외되었고, 지속적인 인구감소와 산업기반의 붕괴로 인해 농촌중심지의 역할과 기능의 상당 부분을 상실하게 됨으로써, 농촌지역 전체의 자족성과 정주성이 약화되는 결과를 초래하였다.

행정안전부는 농촌중심지 중에서 상위 계층에 있는 읍급도시를 활성화하기 위해 2001년 ‘지방소도읍육성지원법’을 제정하고, 194개 읍을 지방소도읍으로 지정·고시함으로써 안정적인 ‘지방소도읍육성사업’의 추진기반을 마련하였다. 2002년 행정안전부는 지역간 건전한 경쟁을 통해 우수한 소도읍육성계획을 공모하여 지원하는 ‘상향식 공모제’와 개발잠재력이 높은 소도읍을 선정하여 사업비를 집중 지원하는 ‘선택과 집중’, 그리고 정부가 재정지원을 하고 자치단체장이 책임지고 추진키로 하는 ‘육성협약제도’라는 3대 원칙에 의해 추진되는 소도읍육성사업의 제안공모 지침을 마련하고, 2003년부터 매년 공모를 통해 지원대상 소도읍을 선정하여 4년간 총 50억원(2007년까지는 100억원)의 국비를 지원하였으며, 2010년 11월 현재 96개 소도읍에서 육성사업 추진을

완료(36개 읍)하였거나 추진 중에 있다.

지방소도읍육성사업은 앞에서 언급한 바와 같은 선진적인 사업추진방식을 도입하여 중앙정부의 각종 정책에서 채택하고 있는 혁신적인 지역정책의 모델로 평가받았으며, ‘국가균형발전위원회’와 국무총리 산하 ‘삶의 질 향상위원회’ 주관 중앙부처 지역개발 사업평가에서 4년 연속 최우수 또는 우수사업으로 선정되었다.

실제로 공모를 통해 지원대상으로 선정된 많은 읍지역에서 지역특성을 살린 사업추진, 관련사업간의 유기적 연계, 선택과 집중을 통한 투자효과 극대화, 자발적이고 협력적인 추진방식을 도입해 사업을 추진함으로써 다양한 지역발전효과를 거두고 있으나, 다른 한편에서는 계획수립 및 사업추진 방식, 모니터링과 평가, 추진체계 등의 면에서 개선과제들이 노정되기도 하였다.

농림수산식품부는 1990년 이후 배후 농촌지역의 주거환경개선, 마을정비, 생산 및 생활환경기반 정비 등을 중심으로 하는 농촌지역개발사업을 추진하여 왔으나, 2005년부터 농촌지역개발에서 있어서 농촌중심지가 갖는 기능과 역할의 중요성을 인식하게 되면서 2007년부터 면소재지급 중심지의 서비스 기능 강화를 목적으로 ‘거점면소재지 마을종합개발사업’을 추진하기 시작하였다. 농림수산식품부는 시·군당 평균 2~3개의 거점면소재지를 정비하여 2017년까지 총 200개를 정비할 계획이며, 2007년부터 2011년 사이에 8개 거점면소재지에 대한 시범사업을 추진하고, 2011년부터 192개로 확대할 예정이다.

이러한 이원적인 정책추진과 관련하여, 도농복합시와 군지역에 있어서 시청소재지(동부)와 군청소재지(읍)가 탁월한 제1계층 중심지의 기능을 수행하고, 일반읍과 거점면소재지(일정 규모·기능 이상인 면소재지)가 제2계층 중심지의 기능을 담당하고 있는 만큼, 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업은 거점기능을 담당하는 농촌중심지에 대한 개발사업으로서 사실상 동일하거나 유사한 사업이므로 정책·계획의 수립과 추진에 있어서 통합적인 접근이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(김정연·박종철, 2009).

다른 한편에서는 최근 기초생활권발전계획 및 포괄보조금제도가 도입됨으로써 농촌 중심지 활성화 정책의 제도적 환경이 전면 개편되었다. 다시 말해서 2010년부터 지방 소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업은 시·군이 자율적으로 수립하는 기초생활권발전계획 또는 포괄보조사업계획에 패키지 또는 단위사업 형태로 포함되게 되었다. 이에 따라 그간의 성과에도 불구하고, 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업이 농촌중심지를 대상으로 하는 종합개발사업으로 추진되지 못하고 다른 단위사업들과 더불어 ‘기초생활기반확충사업 부문’에 단위사업 형태로 포함되어 사업의 고유한 정체성과 독자성을 상실할 가능성을 안고 있다.

특히, 우려되는 것은 기존의 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업의 계획수립·추진 방법 중에는 포괄보조금제도 하에서도 여전히 유지되거나 참고해야 할 사항이 많음에도 이에 대한 진지한 검토가 이루어지지 않은 상태에서 단지 하나의 단위사업처럼 취급되고 있다는 점이다. 실제로 2010년의 각 부처 포괄보조사업계획 가이드라인에서 농촌중심지를 대상으로 하는 사업들이 하나의 기본계획/종합개발계획에서 통합적으로 다루어져야 한다는 점을 제시하지 않고 있을 뿐만 아니라 부처의 입장에 따라 각기 상이한 지침을 제시하고 있다.

따라서 농촌지역의 서비스 중심지, 개발거점, 결절로서 농촌중심지의 의미를 재검토하고 새로운 제도 및 정책의 틀 하에서 합리적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 다양한 논의와 연구가 필요한 시점이다.

2) 연구의 목적

앞에서 언급한 바와 같이, 기초생활권발전계획 및 포괄보조금제도의 도입 등 농촌중심지 관련 정책환경이 변화되고 있으나, 아직은 관련 부처마다 상이한 접근을 하고 있을 뿐만 아니라 농촌중심지 관련 사업계획의 성격·위상 및 계획의 수립과 추진방식이 명확히 정립되어 있지 못한 상태이다.

따라서 이 연구는 정책환경의 변화를 고려하여 농촌중심지 활성화 계획의 성격·위상, 추진체계, 접근방식과 수법 등에 대한 발전방안을 제시하는데 목적이 있다. 세부적으로는 다음과 같은 주제들을 다루고자 한다.

먼저, 농촌중심지 관련 선행연구에 대한 검토로서, 농촌중심지의 기능과 역할에 관한 연구, 농촌중심지의 내부 공간구조에 관한 연구, 농촌중심지의 발전 방향과 전략에 관한 연구들을 검토하여 그 함의점을 종합한다. 다음으로, 농촌중심지를 대상으로 이미 시행되고 있는 지방소도읍육성사업, 거점면소재지마을종합개발사업, 개별 단위사업들의 추진실태와 성과·과제를 분석한다. 다음으로 일본, 영국, 미국 등 선진국의 농촌중심지 관련 정책들의 대상, 추진체계, 적용 프로그램 등을 분석하여 시사점을 도출한다. 다음으로 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안에 대해서 논의한다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 농촌중심지의 개념과 범위

농촌중심지, 소도읍, 소도시라는 용어는 도농복합시의 시청소재지, 군청소재지(읍), 일반읍, 면소재지 등을 지칭할 때 사용되며, 개념상의 차이가 크지 않아 혼용되는 경우가 많으나, 용어 사용의 목적과 관점에 따라 다소의 차이가 있다.

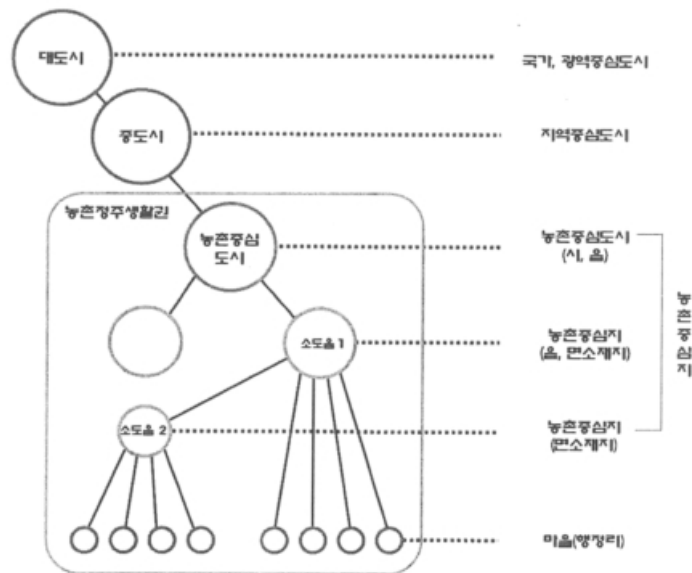
농촌중심지라고 할 때는 시·군·읍·면의 행정중심지를 배후지역에 대한 재화와 서비스 등의 중심기능(Central Function)을 제공하는 중심지(Central Place)¹⁾로 인식하며, 특히 배후지역이 농촌지역이라는 점에서 농촌중심지(Rural Center)²⁾라고 한다. 따

1) 중심지란 배후지역에 대해 각종 재화(goods)와 서비스를 제공하고 지역간 교환의 편의를 제공해 주는 장소를 의미하며, 배후지역(hinterland)은 그 중심지를 이용하는 주변지역을 의미한다.

2) 중심지는 저차 중심지(lower-order central place)에서 고차 중심지(higher-order central place)로 계층화되는 위계구조를 지니는데, 고차중심지로 갈수록 포괄하는 기능이 다양화, 복합화, 전문화 되며 넓은 배후시장을 포함하게 된다. 이러한 위계구조에서 차지하는 위치로 보면, 농촌 중심지는 저차 중심지에 해당한다. 즉, 농촌 정주생활권에서 배후지역에 대해 중심역할

라서, 도농복합시와 군지역에 있어서 주변 농촌지역에 대해서 중심기능을 수행하고 있는 일반읍과 면소재지뿐만 아니라 시청소재지(동부)와 군청소재지(읍)까지도 농촌중심지로 포함할 수 있다.

이때, 많은 연구자들이 시·군지역(농촌정주생활권)에 있어서 모든 시·군·읍·면 행정중심지가 농촌중심지가 되는 것은 아니라고 본다(최양부·정철모, 1984; 최수명, 1985; 이정환 외, 1990; 김정연, 1999; 박양호 외, 2003; 박윤희, 2008; 성주인 외, 2008, 김정연·박종철, 2009).



자료: 최양부·정철모, 1984, p.39.

[그림 1-1] 농촌지역의 중심지체계

농촌중심지에는 시·군청소재지(농촌중심도시, 수위중심지), 읍소재지는 전부 포함하
되, 면소재지의 경우는 일정 규모 또는 일정 수준 이상의 것만을 포함할 수 있는 것으
로 보지만 그 기준에 대해서는 연구자에 따라서 다소 차이가 있다.

소도읍 또는 소도시라고 하는 용어는 시·군·읍·면의 행정중심지의 농촌중심지로
을 하는 농촌 중심지라 일컫는다(성주인 외, 2008, p.5).

서의 기능보다는 도시형 취락으로서의 기능을 보다 강조할 때 주로 사용하는 편이다. 내무부(1977)의 소도읍기능화종합계획에서는 읍과 면소재지를 소도읍으로 정의하고 5~10만 도시를 소도시로 규정하였다. 한국농촌경제연구원(1984)은 인구 10만 이하의 시나 읍을 소도시로 간주하고, 인구 3천~2만 사이의 읍이나 면소재지를 소도읍으로 규정하고 있다.³⁾ 최근에는 농촌중심지 중에서 인구 5만 미만의 읍지역을 소도시로 보는데 대체로 의견이 모아지고 있다(노춘희, 1981; 박양호 외, 2003, p.13).

소도읍에 대한 정책적 개념으로서 2001년에 제정된 '지방소도읍육성지원법'에서는 ① 지방자치법 제3조의 규정에 의해 시·군에 설치된 읍지역과 ② 3km²이내 또는 도시계획구역 내에 3천명 이상의 인구가 거주하고 있거나 향후 5년 이내에 거주할 것으로 예상되는 면지역 중 시·도지사가 신청한 지역⁴⁾을 소도읍으로 정의하고 있으며, 이에 근거하여 194개의 소도읍이 지정되었다. 따라서 지방소도읍육성지원법에서의 소도읍 개념에는 일정 수준 이상의 규모 또는 중심기능을 수행하는 면소재지도 포함하고 있는 것을 알 수 있다.

2007년부터 추진되고 있는 거점면소재지마을종합개발사업에서는 인구 3천~1만명 수준으로 적정인구를 유지하고 있는 면으로서 면소재지를 중심으로 하는 1개 법정리 이상의 중심마을을 대상으로 하되, 대도시, 중소도시, 읍소재지 등과 연결하고 있어 인근 도시지역에서 기초서비스를 충족하는 면지역과 도시화가 상당히 진전된 면(1만명 이상) 및 인구과소지역(3천명 미만)은 제외하도록 하였다(농림부, 2006, p.4).⁵⁾

3) 특히, 소도읍에 대해서는 '사회경제적 및 행정적 관점에서 도시와 농촌배후지 사이의 중간적 지위를 가진 행정단위'(김안제, 1988, p.87), '행정상으로 준읍급(準邑級) 및 면급(面級) 중심지로서 농촌을 배후지로 한 농촌서비스 중심지'(박영한, 1974), '인구와 시설적 측면에서 대부분 농림형 및 이에 준하는 종합형으로 농촌취락의 중심지이며 중심지가지에서 반경 1~1.5km 이내에 최소한 1만명 내외가 모여 최소한의 도시시설을 갖춘 지역'(남궁용근·양병휘, 1974), '정주인구의 생태로 보아 도시라고 하기에는 그 규모나 형태 그리고 기능 면에서 아직 미흡하고 그렇다고 농촌이란 상태는 넘어버린 대취락(大聚落)'(내무부, 1977) 등으로 정의되어 왔다.

4) 관계 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 행정자치부 장관이 지정·고시한다.

5) 실제로 '07 거점면소재지 종합개발사업 예비타당성조사를 신청한 16개 면을 보면, 면소재지 인구는 평균 1,992명, 면 전체 인구는 평균 5,141명, 가구수는 평균 806호로 전국 면의 상위 14% 수준으로 나타났다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 농촌중심지라고 할 때는 시·군·읍·면의 행정중심지 중에서 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능을 중시하며, 시청소재지, 군청소재지, 읍소재지를 기본적으로 포함하며, 면소재지 중에서 일정 기능·규모 이상의 것까지를 포함하는 것으로 본다.⁶⁾ 반면, 소도읍이라고 할 때는 ‘읍급도시’와 ‘면소재지 중에서 비교적 큰 규모의 것’을 포함하는 개념이고, 소도시라고 할 때는 주로 읍과 시급도시까지를 포함하고 있음을 알 수 있다. 그러나 어떤 용어를 사용하든지 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 도시와 농촌을 연결하는 결절이라는 개념은 모두 포함하고 있어 내용상의 차이는 크지 않다.

이 연구에서는 현재 추진되고 있는 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업이 정책환경 변화에 따라 어떻게 개선되어야 할 것인가에 주된 관심이 있기 때문에 읍소재지와 일정 기능 이상의 면소재지를 대상으로 하되, 정책상의 용어와 혼란을 피하기 위해 농촌중심지라는 용어로 통일하여 사용하고자 한다.

2) 연구의 내용과 방법

(1) 연구의 내용

이 연구는 크게 다음과 같은 4가지 주제에 대해서 다루고 있다.

첫째, 선행연구의 검토에서는 크게 농촌중심지의 기능과 역할에 관한 연구, 소도읍의 내부 공간구조에 관한 연구, 농촌중심지체계 설정 및 중심지에 관한 연구 등으로 나누어 검토한다. 이를 바탕으로 농촌중심지 관련 쟁점을 정리하고 연구의 관점을 정립한다.

6) 면소재지 이하의 마을 중에서도 중심취락이 존재한다고 보는 입장이 있으며(이정환 외, 1989; 이상문, 1998; 윤원근, 1999), 최근 농어촌뉴타운사업의 추진과 농촌지역의 도시화 등으로 기존의 행정중심지 외에도 농촌중심지로 육성해야 할 취락이 다수 존재한다고 보는 입장도 등장하고 있다.

둘째, 농촌중심지 관련정책의 추진실태 분석에서는 포괄보조금제도 도입 이전의 지방소도읍육성정책의 성과와 문제점을 분석하고, 포괄보조금제도 도입 이후의 지방소도읍육성정책의 위상, 성격, 내용, 추진방식 등에 있어서의 변화와 그에 따른 문제점과 과제를 분석한다. 2007년부터 추진되고 있는 거점면소재지마을종합개발사업에 대해서도 동일한 관점에서 분석한다. 또한, 현재 농촌중심지에 적용되고 있는 다양한 단위사업들에 대해서도 검토한다.

셋째, 외국의 농촌중심지 관련정책을 비교 분석하고 시사점을 도출한다. 외국의 농촌중심지 관련정책은 일본(지역재생사업), 영국(Market Towns Regeneration), 미국(CDBG, BID, Main Street Program 등)을 대상으로 하여 정책대상, 주요 프로그램, 추진체계 등을 검토한다. 이를 바탕으로 각국의 농촌중심지 관련정책들의 시사점을 정리하고 종합적인 함의점을 도출한다.

넷째, 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안을 제시한다. 지방소도읍육성사업 및 거점면소재지마을종합개발사업 등의 추진실태로부터 도출된 개선과제와 도시재생 등 패러다임 변화 및 기초생활권발전계획·포괄보조금제도 도입 등의 정책환경의 변화를 고려하여 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안을 제시한다. 구체적으로 농촌중심지 활성화계획의 위상과 성격 재정립, 농촌중심지 종합계획의 수립 및 추진체계 개선, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식/수법의 개선 등에 대해서 제시한다.

(2) 연구의 방법

농촌중심지 관련 국내외 문헌연구를 통해 농촌중심지의 기능과 역할, 농촌중심지체계, 중심지 내부 공간구조, 발전방향과 전략 등에 대해서 검토한다. 이를 위해서 국내외 학술지, 단행본, 정책자료, 계획서, 웹사이트 등으로부터 정보를 확보하여 소도읍에 관한 이론적 논의를 진행한다.

지방소도읍육성사업 및 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태 분석을 위해, 행

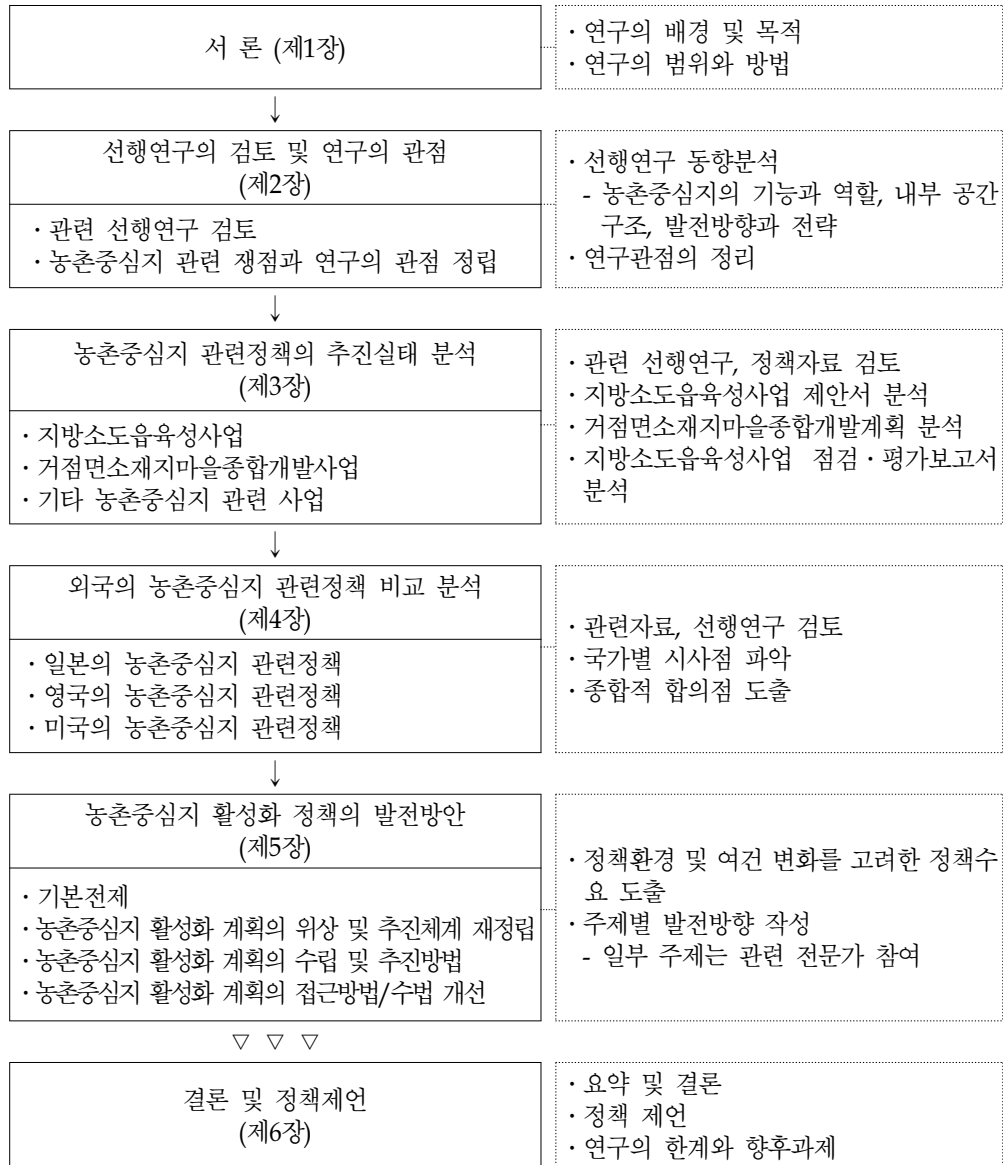
정안전부의 공모에서 선정된 지방소도읍육성사업 제안서와 거점면소재지마을종합개발사업 기본계획에 있어서의 계획수립 방법, 내용 등을 분석한다. 이외에 행정안전부의 '지방소도읍 지원사업 성과평가자료(2007, 2009)'와 충청남도의 '지방소도읍 지원사업 진단결과(2009)' 등을 토대로 성과와 문제점, 과제를 도출한다.

기초생활권발전계획 및 포괄보조금제도 도입 이후의 농촌중심지 관련정책 변화 분석을 위해 지역발전위원회의 '기초생활권 발전계획 수립 매뉴얼'과 농림수산물부, 행정안전부, 국토해양부 등의 '2010 광특회계 포괄보조사업 계획수립 가이드라인'을 분석한다.

외국의 농촌중심지 관련 정책 검토에서는 일본, 영국, 미국에 있어서 농촌중심지 관련정책의 대상, 목적, 접근방식, 주요 프로그램·사업, 지원제도, 추진체계 등을 검토하고, 그 각각의 시사점과 우리나라의 농촌중심지 활성화 정책에 대한 종합적 함의점을 도출한다.

농촌중심지 활성화 정책의 발전방안에서는 농촌중심지 관련사업의 추진실태 분석으로부터 도출된 개선과제를 바탕으로 정책환경의 변화를 고려하여 농촌중심지를 대상으로 하는 계획의 성격과 위상, 추진체계, 계획수립 및 추진방법, 주요 접근방법과 수법 등의 개선방안을 제시한다.

3. 연구 수행절차



[그림 1-2] 연구 수행절차

제2장 선행연구의 검토 및 연구의 관점

1. 농촌중심지의 기능과 역할에 관한 연구

농촌중심지는 인구규모가 작기 때문에 정주(도시)체계상 하위에 위치하고 있으나, 기능적으로는 중·대도시(中·大都市)들과 유사하게 다양한 역할을 복합적으로 수행하고 있다. 농촌중심지는 그 지역사회에 있어 도시·농촌의 교량으로서, 정치적·경제적·사회적·문화적 활동의 중심지로서 역할을 담당하고 있으며, 동시에 사람들이 모여 사는 곳으로서 도시적인 산업활동이 이루어지며, 이를 기반으로 하여 농촌중심지는 지역발전을 위한 거점으로서 기능하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(권오혁·황병천, 1996).

첫째, 농촌중심지는 지역사회의 중심지로서 역할을 수행한다.⁷⁾ 정치행정서비스, 문화활동을 포함한 지역주민들을 위한 각종의 서비스가 농촌중심지에서 공급된다. 둘째, 농촌중심지는 사람들이 모여 사는 도시형 취락으로서 주거, 위락, 교통 등 다양한 도시적 활동들이 수행된다. 농촌중심지는 규모가 비교적 작은 도시지만 농촌마을에 비하면 현저히 크고 이질적인 경관과 특성을 지니고 있다. 셋째, 농촌중심지의 산업기능은 중심기능 외에 농촌중심지의 인구를 부양하는 활동들이라 할 수 있다. 그것은 일반적으로 지역내의 수요자들에 대한 소상품생산과 공급으로부터 비롯되었다. 넷째, 농촌중심지는 주변 농촌지역에 대하여 개발거점기능을 가지고 있다. 개발거점이란 거점의 구축을 통하여 거점을 포함한 일대의 주변지역을 개발하는 전략적 개념이라고 할 수 있다.

7) 여기서 중심지라는 개념은 W. Christaller가 제안한 중심지이론에 토대를 둔 것이다.

농촌중심지의 기능과 역할에 관한 연구는 농촌중심지가 보유하고 있는 일정 기능⁸⁾의 보유패턴을 분석하여, 기능의 계층과 성립 한계, 그리고 중심지의 계층을 밝히려는 연구들로서, 농촌중심지의 기능과 관련한 실증연구는 1970년대부터 이루어지기 시작하였으며, 읍·면소재지가 보유하고 있는 기능의 유형과 시설수를 분석하거나 농촌주민들의 구매권 조사를 통하여 농촌중심지로서의 기능의 정도와 변화를 파악하기 위한 연구가 진행되어 왔다.

홍경희(1976)는 최초로 군·읍·면의 행정중심지를 대상으로 사분위 분석에 의해 업종(기능유형)별 보유율을 계산하여, 상위 계층의 업종 보유율은 크지만 하위 계층에서는 결여되거나 극히 낮은 업종을 기준으로 하여 기능의 계층을 구분하고, 그것들의 입지에 따른 중심지로서의 의미를 해석하였다.

여홍구(1986)는 1980년도 중반의 읍·면소재지의 인구를 기준으로 기능의 집적 성향을 분석하였다. 생필품 및 잡화, 슈퍼마켓 및 연쇄점, 미곡, 기계판매 및 수리, 음식점 및 주점, 다방 및 제과, 이발 및 미용, 교육시설, 공공시설, 약국 등은 중심지 인구규모가 작을수록 입지계수가 1이상인 읍·면소재지에 많이 나타나며, 인구 1,000인을 경계로 출현하는 업종의 유형이 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다. 인구 1,000~3,000인 미만의 읍·면소재지의 경우는 농산물, 소금, 양화, 양품, 가정용 기기 등 선매성을 띄는 업종들의 집적도가 높았으며, 가구, 레코드, 화장품, 목욕탕, 극장, 독서실, 인쇄업 등을 제외한 대부분의 업종이 출현하고 있었다. 인구 3,000인 이상의 읍·면소재지에서는 다양한 업종들이 많은 점포를 갖고 출현했으며, 특히 전선매품, 서비스업, 금융 및 업무 등의 업종들의 입지계수가 높게 나타났다.

김인(1987)은 경기도의 169개 군·읍·면소재지를 대상으로 224개 업종의 보유상태를 분석한 결과, 군청소재지읍, 일반읍, 면소재지의 평균 보유 업종수가 각각 93개, 75개, 33개로 행정소재지간 평균값이 큰 차이를 보였다. 이에 대한 변동계수의 값은 각각 17%, 29%, 70%로 면소재지간의 기능보유의 차이가 읍급도시에 비해 훨씬 큰 것으로

8) 주로 상업, 서비스업 중심의 3차 산업 기능을 분석대상으로 한다.

나타났다.

김정연과 김창석(1996)은 1974~1994년간 김제시에 있어서 중심기능의 종류와 수가 대폭 증가했으며, 중심기능의 성격에 따라 소멸, 감소, 증가, 그리고 새롭게 나타나는 등 다양한 변화가 진행되었음을 밝혔다. 20년 동안 기능의 다양화와 복합화가 진행되었으며, 고차 중심지에 입지한 전문적 상품이나 서비스의 경우는 과거에는 하나의 기능이었던 것이 여러 개로 분화되는 경향이 있으며, 저차 중심지일수록 하나의 시설 내에 몇가지 기능이 복합되는 경향이 있음을 밝혔다. 수요가 크지 않거나 계절성이 높은 기능인 경우, 유사한 기능들을 하나의 시설에 복합시킴으로써 경영효율을 높일 수 있기 때문이다. 이러한 경향은 과거 정기시장이 중요한 역할을 하던 때에, 일정한 간격으로 시장 개시일과 장소를 조정함으로써 수요밀도(demand density)를 유지했던 방법과 유사하다고 보았다.

이문종(1997)은 공주시 면소재지의 기능체 변화(1990~1996) 분석을 통해, 대부분의 면소재지 또는 배후지가 인구기반이 취약하기 때문에 개발 잠재력이 허약할 뿐만 아니라, 대부분 면소재지의 기능이 농촌중심지로서 갖추어야할 기본적인 수준에도 이르지 못하고, 영농 관련 시설은 감소하는 반면에 유흥과 오락기능들은 증가하고 있으며, 중심기능 업종이 지나치게 영세화되고 있음을 지적하였다.

김정연(1999)은 충남지역 175개 시·군·읍·면소재지와 대전광역시를 대상으로 기능적 특성, 계층구조, 상호관계에 대한 실증적 고찰을 하였다. 기능적 측면에서 행정중심지의 규모를 나타내는 지표를 중심으로 분석한 결과 행정중심지 계층이 높아질수록 기능규모의 격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 시·군 수준과 광역시·도 수준에서의 중심지 계층구조 분석 결과 행정중심지와 서비스 기능의 중심지계층과의 괴리가 갈수록 확대되고 있고 거의 모든 면소재지는 서비스 중심지로서의 의미를 상실했으며, 시·군청소재지도 일상 생활권 중심도시로서의 의미가 약화되고 있다고 지적했다.

최수명·이행옥·김홍균(2003)은 농촌지역의 인구감소에도 불구하고 사회 전체적인 서비스 수요 확대 추세가 반영되어 중심기능이 증가하고 있으나, 이는 수위 중심지인

군청이 소재한 읍급도시에 집중되고 면소재지는 대부분의 중심기능이 정체 또는 감소하고 있는 것으로 파악하였다. 또한, 지역 완결성 또는 폐쇄성이 비교적 강한 지역에서는 수위 중심지의 중심기능 집중도가 높아지는 반면에 개방성이 큰 지역에서는 집중도가 낮아지는 경향을 보이고 있는 점도 파악하였다.

농림부·한국농촌공사(2007)의 연구에서는 2000년부터 2005년 사이의 전국의 면 평균 인구증감률은 -1.66%이고, 2005년의 면당 평균 인구는 4,002명이며, W. K. D. Davies의 기능지수법에 의한 분석결과 대부분의 읍급도시 및 소수의 거점면소재지에 서비스 기능이 과도하게 집중되어 있는 것으로 분석하였다.

송미령 외(2008)는 기초생활권의 도시연계성(통근·통학 이동 기준)이 얼마나 높은가에 따라 거점 읍·면의 분포 양상에서 차이를 보이고 있다고 하였다. 다시 말해서, 대도시연계권⁹⁾이나 지방거점도시¹⁰⁾에 해당하는 시·군의 경우는 [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 중심성이 높은 A 및 B 유형 읍·면이 상대적으로 다수 분포하지만, 자체생활권¹¹⁾ 시·군에서는 중심성이 떨어지는 C 및 D 유형 읍·면이 다수를 차지하는 것으로 나타났다.

또한, 기초생활권별로 평균적으로 2~3개의 거점 읍·면이 분포하고 있는 것으로 파악하였다. 시·군청 소재지 외에 중심성이 높은 거점 읍·면이 2개 분포하는 것으로 파악되었으며, 특히 소생활권 중심으로 기능하리라 예상되는 유형 B 읍·면의 경우는 시·군당 약 0.9개가 분포하는 것으로 분석하였다. 그러나 이러한 거점 읍·면 분포 양상은 자체생활권 시·군은 0.5~0.9개인 반면, 대도시연계권 시·군에는 중심성이 높은 읍·면이 1.0~3.3개 분포하여 지역 유형별로 차이가 있었다(송미령 외, 2008, p.43, pp.79-81).

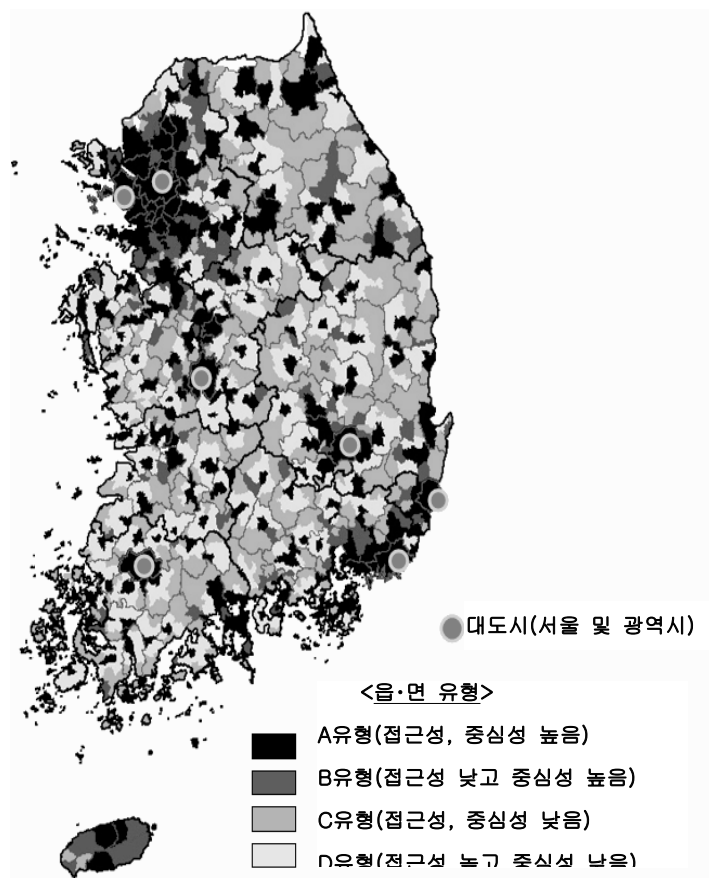
기초생활권 중심지 계층구조에 있어서 자체생활권 시·군은 전통적인 중심지 계층구조가 남아 있는 반면, 대도시권 시·군은 기초생활권 중심지를 넘어서는 광역적인 서비스 이용권이 형성되는 등 지역별로 차이가 있음을 밝혔다. 대도시나 거점도시 연계권

9) 서울특별시 및 광역시에 대한 연계성이 높은 시·군이 포함된 권역

10) 대도시권에 포함되지 않는 인구 20만 이상의 지자체

11) 타 시·군과의 유출입 이동이 타 유형에 비해 활발하지 않은 시·군

에서는 서비스 이용권의 광역화와 여러 계층 중심지 간 서비스 이용이 경합이 일어나며, 저차 서비스는 하위 중심지(면 이하)에서 이용하지만, 고차 서비스 이용권은 읍을 넘어 지방거점도시나 대도시가 이용권으로 나타나 기초생활권 경계가 약화되는 경향을 보였다. 반면에 자체생활권 시·군 주민들은 상당수 서비스를 읍이나 면 단위의 기초생활권에서 이용하고 있으나, 상당수 면소재지의 중심기능이 취약하여 기초 서비스 이용권이 면을 건너뛰어 읍으로 형성되기도 하는 것으로 나타났다.



송미령, 2008, p.80.

[그림 2-1] 읍·면 유형별 분포 현황

성주인 외(2008)는 농촌 중심지의 공간적인 세력권 형성에 영향을 미치는 요소를 명확히 찾아보고자 몇 가지 변수들에 대한 상관관계 분석 결과, 일정 읍·면이 시·군청 소재지에서 원격지에 위치해 있을 경우 독자적인 생활권을 형성하는 경향이 있는 반면, 시·군청 소재지와 근접해 있으면 그 영향권에 포함되는 경향이 있음을 확인하였다. 기초서비스 부문이 발달해 있거나, 읍·면 내에 고령인구 비율이 높으면 읍·면 자체 서비스를 이용하는 주민이 상대적으로 많으며, 다양한 변수들이 상호작용한 결과 지역별로 상이한 양상으로 농촌 정주체계가 형성되고 있음을 확인하였다. 또한, 생활권 광역화나 개인 기동성 증대 경향에도 불구하고 농촌 주민들의 기초적인 서비스 이용권역은 여전히 주거지와 가까운 읍·면 또는 시·군 범위 안에서 형성되고 있으므로, 농촌 중심지의 활성화는 배후 마을에 거주하는 주민들의 서비스 접근성 문제와 관련하여 대응해야 하며 특히, 고령화와 마을 기능 쇠퇴가 두드러지는 곳의 경우 가까운 읍·면 단위의 중심지 기능 강화와 더불어 마을 재편 전략이 마련되어야 할 것으로 보았다.

조은정 외(2009)는 거점면소재지마을종합개발사업 시범지역으로서 기본계획을 수립·추진 중에 있는 8개 면소재지¹²⁾의 중심기능 이용성향 분석에서, 거점면 소재지는 식품·기초생활필수품·중량상품 등의 지역유통 중심지로서의 기능은 충실한 편이나, 고급 및 내구재 상품의 지역이탈이 가속화되는 것으로 파악하였다. 또한, 거점면소재지는 기초·일상생활 서비스 공급 측면에서는 지역시장을 거의 장악하고 있고, 공공적·지역밀착적 서비스의 경우도 나름대로 이용자를 확보하고 있으나, 고급교육 및 의료서비스의 경우는 외부 의존적인 것으로 분석되었다. 지역사회활동은 지역 자체에서 활성화되고 있어 거점면소재지가 점차 쇼핑 및 서비스 기능 제공과 함께 지역사회의 다양한 사회적 활동의 허브로서 기능을 강화해야 할 것으로 보았다.

12) 여기에는 여주군 북내면소재지, 강릉시 옥계면소재지, 괴산군 청천면소재지, 서천군 한산면소재지, 임실군 관촌면소재지, 곡성군 옥과면소재지, 영천시 신녕면소재지, 하동군 진교면소재지 등이 포함된다.

2. 농촌중심지의 내부 공간구조에 관한 연구

농촌중심지가 지닌 도시형 취락으로서의 특성과 문제점에 대해 관심을 갖는 연구로서 농촌중심지의 공간구조 또는 토지이용 특성과 변화에 관한 연구들이 진행되고 있다. 이들 연구에서는 농촌중심지의 내부 구성요소를 활용하여 도시기능 및 도시활동과 공간구조와의 관계 등을 분석하는 경향이 있다.

여홍구(1981a)는 전국의 읍·면소재지 중에서 읍·면사무소가 소재하고 정기시장이 개설되어 있는 41개 소도읍(읍·면소재지)을 선정하여 그 기능과 구조를 분석하였다. 소도읍을 인구규모 1,000명 미만, 1,000명 이상 5,000명 미만, 5,000명 이상의 3개 유형으로 구분하고, 소도시 전체¹³⁾, 시가지¹⁴⁾, 정기시장¹⁵⁾에 대해서 각각적으로 분석하였으며, 이 연구는 이후의 소도읍 내부 공간구조 연구에 많은 영향을 미쳤다.

여홍구 등은 상기의 소도읍들을 대상으로 지속적인 조사·분석을 통한 공간구조 특성과 변화에 대한 분석을 진행해오고 있다(여홍구, 1981b; 여홍구, 1986; 여홍구, 1992; 여홍구, 2002; 여홍구 외, 2007; 양상언·여홍구, 2008a; 양상언·여홍구, 2008b).

13) 농촌중심지 전체에 대해서는 그 규모별로 도시의 형태, 시가지 규모, 이미지, 건축형태, 도시기능의 집적, 우세기능, 우세 사업기능, 도로변 시설분포 범위, 중심가로 주변기능, 가로망의 생태적 기능, 가로망의 형태, 가로공간 밀도, 가로공간의 이미지, 외부와의 연결도로, 중심도로의 수, 중심도로의 폭, 인구규모에 대한 시설수 상관성, 인구규모에 대한 총점포수의 상관성, 인구규모에 대한 총기능수의 상관성, 총점포수와 총기능수의 상관성을 비교 분석하였다.

14) 농촌중심지 규모별 시가지 특성 파악을 위해 상업시설, 공공시설, 교육문화시설, 공장시설, 주거시설, 중심시가지 형성과정의 위계, 중심시가지의 기능위계, 중심시가지의 형태적 위계, 인구규모에 대한 시설별 상관성, 인구규모에 대한 총점포수의 상관성, 인구규모에 대한 총기능수의 상관성, 총점포수와 총기능수의 상관성 등을 분석하였다.

15) 농촌중심지 규모별 정기시장 특성 파악을 위해 평균 업종수, 평균 점포수, 평균 정기시장 부지면적, 시가지 업종별로 점포수의 반 이상이 정기시장 주변에 집중된 업종(절대적인 집중성향), 정기시장 인접 구간에서 우세한 시가지 업종(절대적인 집중성향), 정기시장을 중심으로 구간별 업종별 분포경향 및 분포비율이 가장 높은 구간까지의 거리, 정기시장의 위치, 공간적 성격, 정기시장과 도로와의 관계, 농촌중심지 기능과의 관계, 인구 규모에 대한 시설별 상관성, 인구규모에 대한 총점포수의 상관성, 인구규모에 대한 총기능수의 상관성, 총점포수와 총기능수의 상관성, 정기시장의 총점포수와 시가지점포수의 상관성, 정기시장의 총점포수와 시가지 총기능수의 상관성 등을 분석하였다.

여흥구 외(2007)는 소도읍의 유형별 내부기능 특성분석에서 소도읍들은 그 도시계층 상에서의 지위와 중심지 인구규모에 따라 인구¹⁶⁾, 지가¹⁷⁾, 도시활동¹⁸⁾ 요소의 거의 전 부문에 걸쳐 집단간 차이를 보이고, 입지여건에 따른 인구 요소의 차이가 있음을 밝혔다. 그리고 소도읍의 도시구성요소가 소도읍의 유형별로 다른 결과를 나타내는 것은 결과적으로 소도읍 내부적으로 특정 기준에 따른 기능적 계층이 존재하는 것을 의미한다고 해석하였다.

양상언·여흥구(2008a)는 소도읍 중심시가지 범위의 변화 특성 분석에서 중심지 인구 5,000명 미만에서는 선형의 장방형태를 보이고, 중심지 인구 5,000명 이상의 소도읍은 대부분 장단비 1.5:1의 정방형태이며 인구증가에 따른 형태적 변화없이 시가지가 확장되는 경향을 보인다고 하였다. 또한, 인구와 시가지 규모와의 관계 분석에서는 소도읍의 인구와 중심시가지의 범위는 비교적 높은 상관관계를 보이며, 인구 규모가 증가함에 따라 중심시가지의 범위가 크게 증가하는 양상을 보이는 것으로 나타났다.

양상언·여흥구(2008b)는 읍·면지역의 공간구조 패턴 분석에서 10,000명 미만의 소규모 지역은 대체로 “一자형” 또는 “T자형”의 단순한 형태를 보이나, 인구 규모가 증가함에 따라 가로망이 복잡화되고, 공간적으로도 확산되는 것을 실증하였다. 정기시장의 경우, 소규모 지역에서는 중심시가지의 핵심공간으로서 시가지의 중심부에 위치하는 경향을 보이나, 인구 규모가 증가함에 따라 점차 시가지 외곽에 입지하여 중심시가지를 구성하는 보조공간의 역할을 수행하는 것으로 나타났다.

이들과 유사한 연구로서 소도읍 중심시가지의 토지이용 특성과 변화를 분석하려는 연구들도 진행되고 있으며(류상규, 2001; 지남석, 2008), 2007년부터 거점면소재지마을 종합개발사업이 도입됨에 따라 거점면 중심지의 공간구조 특성을 분석하는 연구도 등장하고 있다(임창수 외, 2009).

최근에는 중소도시 및 소도읍 중심시가지의 쇠퇴의 원인과 특성, 문제점 등을 밝히

16) 집중지수, 중심지인구 변화율, 중심지인구 변화량

17) 최고지가, 지가 증가율, 지가 증가액

18) 건축물 평균층수, 특화계수, 입지업종 규모

려는 연구들이 증가하고 있다. 김광중(2010)은 주로 농업, 광업 등 1차 산업을 기반으로 하고 있는 인구 20만 이하의 소도시들이 상대적 쇠퇴가 심화되고 있으며, 이들은 산업구조의 변화, 시장 개방, 자원의 고갈 및 경제성 저하 등과 같은 거시적 경제여건의 변화에 따라 공통적으로 쇠퇴를 경험하고 있는 것으로 해석하였다. 특히, 농업을 기반으로 하는 소도시의 경우, 도시쇠퇴 양상은 외면적으로 심각하게 드러나지 않으나, 전반적으로 완만하고 지속적인 쇠퇴의 양상을 나타내는 것으로 보았다(김광중, 2010, pp.48-49).

이러한 연구들의 대부분은 기존의 물리적 환경개선 중심의 도시개발(정비)로부터 도시의 사회·경제·문화 등의 보존과 복원까지를 통합적으로 고려한 도시재생(urban regeneration) 방식으로의 전환을 제안하고 있다(임준홍, 2006; 박병호·김준용, 2009; 이범현 외, 2009; 김광중, 2010).

3. 농촌정주체계 설정 및 농촌중심지 개발에 관한 연구

1) 농촌정주체계 및 농촌중심지 기능 설정에 관한 연구

1980년대부터는 농촌중심지체계 설정 및 농촌중심지 개발에 대한 연구가 진행되면서 읍·면소재지를 농촌중심지로서 적극 개발할 것을 제안하기 시작하였다.

최양부·정철모(1984)는 기능적 관계의 관점에서 '농촌중심도시(소도시)-농촌중심지(소도읍 I)-농촌중심지(소도읍 II)-마을'로 이루어지는 4계층의 농촌정주체계를 설정하고 중심지개발을 제안하였다. 여기서 제안된 농촌정주체계의 기본구조는 인구 2만 이상의 시·읍급 도시를 '농촌정주생활권 중심도시'로 하고, 인구 3,000명 이상의 읍·면소재지를 '소도읍 I'으로 하여 주변의 2~3개 면을 서비스 하도록 하고 이를 정주구라 하였다. 인구규모 1,000~3,000명인 오지·벽지의 면소재지나 중심취락은 '소도읍 II'로서 소규모의 하위 서비스 중심지로서 정책적으로 거점 개발할 것을 제안하였다. 또한, 인구

규모 1,000명 이하의 면소재지나 중심취락(또는 마을)은 배후지역에 대한 중심지로서 기능을 부여하기에는 어려움이 있으므로 자체의 생활환경 개선이나 생산기반 강화를 위하여 농촌중심지 개발이라는 차원보다는 주거환경개선과 경지기반 정비를 유기적으로 연계하는 마을종합개발 차원에서 개발토록 제안하였다. 이후 최양부 외(1985)는 도식적 방법에 의해 전국을 중심도시와 배후농촌이 통합된 144개의 정주생활권으로 구분하고, 중심도시의 성격(인구, 인구증가율, 경지율)에 따라 그 유형구분을 시도하였다.

김인(1987)은 면급도시를 대상으로 그 수의 과다, 면급도시 및 배후지 인구기반의 취약, 소도읍간 중심기능 격차가 크기 때문에 기존의 행정구역체계를 따를 경우 소도읍의 기능강화가 곤란하다는 점을 지적하면서, 2~3개 면을 통폐합하여 면행정구역을 확대함으로써 규모의 경제를 확보하는 방안을 제안하였다.

이정환 외(1990)는 면소재지 간에도 중심기능의 차이가 크다는 점을 감안하여 농촌 중심지로서 의미를 갖는 읍·면소재지를 제2계층 중심지로 하되, 그 배후지는 15,000명 내외의 인구규모가 되도록 주변 읍·면을 통합하고, 중심성이 있는 집단취락을 골라 제3계층의 중심취락으로 하는 방안을 제안하였다. 이들이 읍·면소재지가 아닌 마을에 대해서도 중심지로 육성할 필요가 있다고 본 점에서는 최양부·정철모(1984)의 제안과 차이가 있다.

농림부·농업기반공사(2005)는 면소재지 활성화 사업을 적극적으로 추진하되, 농촌 지역의 정주체계 변동에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 적절한 면소재지 활성화사업 대상지역을 정하고, 면소재지 활성화사업은 상가 및 시가지 정비 등의 하드사업과 소프트웨어사업을 병행 실시할 것을 제안하였다. 또한, 면지역은 생활환경 여건이나 정주체계 조건에 있어서 지역 간에 매우 큰 차이가 존재하므로 그 유형별로 사업방향을 달리하는 차별적 접근이 필요한 바, 인구 10,000명 이상인 면은 면소재지 활성화사업 대상에서 제외하고, 인구 5,000~10,000명인 면은 면소재지 활성화사업 대상으로 하며, 중심기능이 약한 인구 5,000명 이하인 면은 생활환경정비사업 위주로 추진할 것을 제안하였다.

농림부·한국농촌공사(2007)는 향후 농촌지역주민들의 집합적 활동 중심은 수직적 정주계층구조에서 네트워크(network)의 허브(hub)-노드(node) 구조로 이동할 것으로 예상하면서, 산업·서비스·문화·업무 등 다양한 영역에서 전국-광역-지역-소권역 수준으로 허브화가 가능한 부문을 지속적으로 발굴하여 집중 개발하는 방안을 제시하였다.

농림수산식품부·한국농촌공사(2008)는 현재 시범사업을 추진하고 있는 8개 면소재지에 있어서 소비자 이용성향(의존도)과 기능시설 보유 잠재력에 대한 유형화 결과를 결합하여 4개의 유형 즉, '지역 충성도가 높은 기능보완형', '지역충성도가 높은 기능강화형', '지역충성도가 낮은 기능보완형', '지역충성도가 낮은 기능강화형'으로 구분하여 개발전략을 제시하는 한편, 사업추진체계에 대해서도 개편방안을 제시하였다.

2) 농촌중심지의 개발방향과 전략에 관한 연구

도시형 취락으로서의 농촌중심지의 개발방향과 전략에 관한 연구는 2001년 지방소도읍육성지원법 제정과 행정자치부의 지방소도읍육성정책 도입에 따라 본격적으로 추진되었다.

권오혁·김정연 외(2002)는 소도읍 육성정책의 기본방향으로서 지방 주도성 확립과 주민참여를 통한 개발 추진, 사회·경제적 변화와 미래 지향성 중시, 중장기적·종합적인 육성전략과 지속적인 추진체계 구축, 도·농 통합적 접근 중시, 지역적 기반산업 육성에 정책의 중점, 선택적 집중 지원을 통한 자원의 효율적 투자 도모, 현실성의 중시(適疎戰略) 등으로 설정하고, 목표는 '경쟁력 있는 산업기능과 쾌적한 정주환경이 확보되어 자족적 발전역량을 갖춘 소도시로서, 이를 기반으로 인구의 유수지 기능, 지역의 중심지 기능, 개발거점 기능을 수행하는 생산적 전원도시 실현'으로 하였으며, 추진 전략으로서 개발거점화(농어촌 낙후지역의 개발을 선도하는 거점으로 육성), 산업기지화(산업경쟁력을 갖춘 생산기지로 발전), 전원도시화(쾌적하고 지속가능한 도시공간 창출), 지역중심화(수준 높은 문화와 서비스를 공급하는 중심지 기능의 강화)를 제안하였

다. 이를 바탕으로 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 정주환경 및 지역복지, 역사·문화·경관의 보존·활용과 장소 마케팅 등의 부문에 있어서 구체적인 사업추진 방안을 제시하였다.

박양호 외(2003)는 소도시의 도시화 정도 및 입지적 특성을 고려한 권역별 분류와 성장 잠재력 비교 분석을 통해 지역경제(지역산업형, 레저관광형, 교통물류형), 역사 및 문화(역사문화형, 휴양건강형, 연구교육형), 지역사회(생활거점형)를 기반으로 하는 7가지 소도시 개발모델을 제안하였다.

이를 위한 소도시 육성 추진체계의 개선방안으로 중앙정부와 지자체로 구분하여 제시하였다. 중앙정부 차원에서는 소관 부처별로 추진되는 업무를 연계하여 소도시 육성 사업의 추진할 수 있는 조정·연락기구를 신설할 필요가 있고, 지방소도읍종합육성계획을 비롯한 읍·면단위의 지역개발사업을 시·군의 도시기본계획과 계획내용 및 집행관리 측면에서 연계시킬 것을 제안하였다. 지방정부 차원에서는 광역지자체의 자체 조직 또는 산하기관을 활용하여 소도시 육성사업 계획 수립 및 추진을 지원하고, 기초 지자체는 소도시 개발을 담당할 추진기구를 설치하여 전략계획 수립후 장기적·효율적으로 추진하기 위해 소도시육성추진협의회와 소도시육성기획단 및 소도시육성추진단을 구성할 것을 제안하였다. 또한, 전국 차원에서의 전국소도시협의회를 결성하여 소도시 육성을 위한 정보와 지식의 공유와 기술혁신을 촉진하는 것이 필요하다고 보았다.

소도시 기능강화를 위한 새로운 전략으로는 중심소도시로 한정되어 있는 소도시 종합육성계획의 공간적 범위를 주변지역으로 확대, 지역별 경쟁우위 분야의 특성화를 위한 전략지역 및 부문의 중점지원, 각종 지역사회 집단과 수평적 조직으로 민관합동의 지역 파트너십을 형성하여 지역의 다양한 의견 수렴의 통로로 활용, 지방정부와 중앙정부간의 투자계획이 명시된 협약을 맺고 동반자적인 관계에서 협력하는 모델, 소관부처 중심의 한계에서 벗어난 범정부적 추진체계 확립을 제안하였다.

송미령 외(2008)는 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업 도입방안을 제안

하였다. 첫째는 시·군청 소재지를 대상으로 한 농어촌 중심시가지 활성화사업으로서 가능한 한 사업이 기존 시가지를 대상으로 이루어지도록 유도하고, 신개발 방식을 지양하며, 기존 시설의 외곽 이전 또는 신규 시설의 기성 시가지 외곽 입지를 되도록 피하되, 관련 주체의 참여를 통해 도시재생을 이루는 기존 시가지 재개발 수법을 적극적으로 시도할 것을 제안하였다. 이를 위해 기존 소도읍 육성사업 등을 바탕으로 하되, 중심지의 각종 시설이나 서비스 제공과 관련되는 여러 정부부처 사업들을 연계되도록 지원할 것을 제안하였다. 둘째로는 거점면 활성화 사업 추진으로서 시·군청 소재지를 제외한 거점면이 소생활권 중심으로 기능하도록 관련 사업의 연계 지원을 추진하되, 성장 잠재력이 높은 거점 읍·면을 선정하고 테마를 선정하여 집중 지원하는 ‘선택과 집중’ 지원 방식으로 추진할 것을 제안하였다(송미령 외, 2008, pp.90-91).

성주인 외(2008)는 중앙정부가 농촌 중심지 육성을 위한 계획수립지침을 마련하되, 지자체 차원의 중심지 관련 계획 수립 방향을 제시하고 사업 연계 지원의 근거를 제공하는 것으로 지역 차원의 시책에 대해 어떠한 지원을 제공할 것인가 하는 방향을 담아야 할 것과 농촌 서비스의 기준과 그에 따른 개선 목표를 정부 차원에서 갖추는 작업을 추진할 것을 제안하였다. 지자체 차원에서는 농촌 중심지 발전 방안을 포함한 기초생활권 발전계획, 농어촌정비법에 의한 생활환경정비계획, 도시기본계획 및 관리계획 등 제반 계획을 수립하고, 중심지 육성 사업의 연계 추진이 효과적으로 이루어지도록 지자체 차원에서 통합적인 추진체계를 갖추어야 함을 언급하였다. 또한 각종 소프트웨어 프로그램 연계를 통한 기존 시설의 효율적인 이용 사례라든지 농촌형 문화여가 프로그램 도입, 사회적 일자리 프로그램과 연계한 소재지 거점시설 운영 등을 시도해야 함을 지적하였다. 특히 배후 농촌지역 주민의 중심지 접근성 개선을 위해 커뮤니티 단위의 대안적 교통수단 운영이 필요하다는 점도 언급하였다.

이성근 외(2009)는 포괄보조금제도와 기초생활권발전계획제도 도입 등 정책환경의 변화가 지방소도읍육성사업에 미치는 영향을 검토하고, 지방소도읍육성사업의 효과적인 추진 방안을 제안하였다. 특히, 지방소도읍육성사업의 중요성을 고려하여 지자체의

기초생활권발전계획에 소도읍육성사업군을 추가하는 방안과 지자체의 기초생활권발전 계획에 소도읍육성사업계획을 반영하여 계획을 수립하는 방안 등의 대안을 제안하였다. 또한 바뀐 정책환경을 고려하여 기존의 계획수립지침을 수정 보완하는 방안 등을 제시하였다.

손상락(2010)은 소도읍육성사업이 포괄보조금제도 도입으로 기초생활권발전계획으로 흡수됨으로써 정책의 정체성 상실과 독자적 사업영역 확보가 어려워지고 있는 점을 지적하고, 소도읍을 가진 시·군의 재정 사정이 매우 열악하여 자체 재원으로 지역개발사업을 추진할 수 있는 여력이 없으므로 정부의 재정지원을 확대할 것과 민자사업은 신발전지역정책 등과 동일한 수준의 세제혜택을 부여하여 원활한 추진을 도모할 것을 제안하였다. 또한 소도읍육성사업과 기초생활권발전계획 기간을 일치시켜 정합성을 높일 것을 제안하였다.

4. 농촌중심지 관련 쟁점과 연구의 관점

1) 농촌중심지 관련 쟁점

이상의 선행연구 검토결과를 요약하면, 도농복합시와 군지역에는 하위 정주체계 즉, 농촌중심지체계가 형성되어 있고, 시·군청소재지, 읍소재지, 일정 규모·기능 이상의 면소재지는 농촌중심지로서 중심기능, 결절기능, 거점기능을 수행함으로써 배후 농촌지역 발전에 중요한 역할을 하고 있으며, 그만큼 농촌중심지 기능을 강화하는 것이 농촌지역 활성화를 촉진하는 데 있어서 중요한 역할을 할 것으로 보고 있다.

그러나 아직은 특정 주제에 대한 연구성고가 미진하거나 접근방법 또는 인식의 차이에 의해 다음에서 보는 바와 같은 쟁점과 과제가 있다.

첫째, 어디까지가 농촌중심지인가, 또는 어디까지가 농촌중심지로서 의미를 갖는가 하는 문제이다. 앞에서 밝힌 바와 같이 대체로 시·군청소재지, 읍소재지, 일정 기능·

규모 이상의 면소재지까지를 농촌중심지로 인식한다. 그러나 농촌중심지의 도시적 취락 기능을 중시하는 입장에서는 시청소재지를 도시개발 대상으로 인식하고, 읍·면소재지는 농촌지역으로 간주하는 반면에, 농촌중심지의 배후 농촌에 대한 중심기능 수행을 중시하는 입장에서는 읍·면소재지뿐만 아니라 농촌마을 중에서도 의미 있는 중심기능을 수행하는 곳이 있다고 본다.

둘째, 어디까지를 농촌중심지 활성화 정책의 대상으로 할 것인가의 문제이다. 이것은 어떤 농촌중심지까지를 정책의 대상으로 하는 것이 농촌중심지 자체와 배후 농촌지역의 활성화를 도모하는데 있어서 효과적일 것인가의 문제이다. 특히, 농촌지역뿐만 아니라 농촌중심지의 인구와 사회·경제적인 쇠퇴가 지속되고 있는 상황에서 개발거점 또는 정책대상으로서 의미를 가질 수 있는 농촌중심지는 어디인가의 문제에 있어서도 첫 번째 쟁점으로서와 같이 일반적인 합의에 이르지 못하고 있다.

셋째, 현재의 농촌중심지 개발방식과 추진체계가 적합한가의 문제이다. 제3장에서 검토하는 바와 같이 행정안전부는 읍을 대상으로 지방소도읍육성사업을, 농림수산식품부는 일정 규모·기능 이상의 면소재지를 대상으로 거점면소재지마을종합개발사업을 주관해오다가, 2010년부터 포괄보조금제도가 도입됨에 따라 이 사업들이 시·군 자율포괄보조사업으로 전환되면서 관리주체, 사업추진 방식이 변화되었다. 따라서 새로운 제도 도입에 따라 농촌중심지 개발이 효과적으로 추진될 수 있을 것인가에 대한 논의와 대안모색이 필요하다.

2) 연구의 관점과 방향

이 연구는 정책환경의 변화를 고려하여 농촌중심지 활성화 계획의 성격·위상, 추진체계, 접근방식과 수법 등에 대한 발전방안을 제시하는데 주된 목적이 있으므로, 다음과 같은 관점에서 연구를 진행하고자 한다.

첫째, 시·군청소재지, 읍소재지, 일정 기능 이상의 면소재지까지를 농촌중심지로 인

식하되, 현실적으로 농촌중심지 관련정책이 읍과 면소재지를 대상으로 하고 있으므로 실증적인 분석과 정책방안 모색에 있어서는 읍소재지와 일정 기능 이상의 면소재지를 대상으로 한다.

둘째, 농촌중심지의 중심지·거점·결절로서의 기능과 도시형 취락으로서의 도시개발 측면을 모두 고려하여 정책방안을 모색하되, 농촌중심지와 배후 농촌지역과의 연계성 제고에 대해서도 중요하게 고려하고자 한다.

셋째, 농촌중심지 활성화 방안 모색에 있어서 중심지 자체와 배후 농촌지역을 포괄하는 지역재생의 관점 즉, 중심지와 배후 농촌지역의 물리적 환경뿐만 아니라 경제, 사회, 문화까지를 통합적으로 활성화할 수 있는 방안을 모색하되, 장소 중심 또는 지역사회 중심의 통합적인 접근방안을 제시코자 한다.

제3장 농촌중심지 관련정책의 추진실태 분석

1. 지방소도읍육성사업

1) 포괄보조금제도 도입 이전의 지방소도읍육성사업

(1) 주요 내용과 특성

① 사업대상

지방소도읍육성지원법에서는 ‘지방자치법 제3조의 규정에 의하여 시·군에 설치된 ① 읍지역과 ② 면 지역중 일정 지역에 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있어 주변 농어촌의 중심거점지역으로서의 기능 회복 또는 정비가 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 바에 따라 광역시장·도지사가 지방소도읍의 지정을 행정안전부 장관에게 신청한 지역으로 정의하고 있다(법 제2조).

다시 말해서, 도시화된 읍지역을 지방소도읍육성사업의 기본적인 대상지역으로 하면서 도시화가 진행될 수 있는 면지역도 대상에 포함함으로써 지역여건의 변화에 따라 탄력적으로 대응할 수 있도록 정의한 것으로 볼 수 있다.

② 사업목적

지방소도읍육성사업의 목적은 첫째, 소도읍을 경제·사회·문화적 거점기능의 자족적 생산능력을 갖춘 중추소도시로 육성하고, 둘째, 읍지역의 특성을 발굴·개발할 수 있도록 테마별 전략사업 추진을 통해 지역경제 활성화 및 지역주민 삶의 질 향상을 도모하며, 도시·농어촌간 균형발전의 건강한 중심축으로서 읍지역의 역할을 제고함

으로써 사람을 모이게 하는 우수지로서의 도심지역 역할을 할 수 있는 읍지역을 육성하는데 있다.

③ 사업의 주요 내용

행정안전부장관으로 하여금 지방소도읍 지역에 대한 실태조사를 매 5년마다 실시하고, 그 결과에 따라 여건이 미비된 지방소도읍의 지정을 해제할 수 있도록 하고 있다(법 제3조). 지방소도읍육성계획(이하 종합육성계획)의 수립(법 제4조)과 연도별 사업계획(법 제5조)을 수립하도록 하고 있다. 법 제4조 내지 제8조에서는 지방소도읍지역에 대한 체계적 육성을 도모할 수 있는 방안으로 지방소도읍육성계획의 수립과 연도별 사업시행, 개발사업의 시행절차 등을 규정하고 있다.

종합육성계획은 소도읍이 배후 농어촌지역의 경제·문화·행정의 중심지역으로 육성해 나가는데 필요한 방안을 다각적으로 검토하여 시장·군수가 계획을 수립토록 한 것으로, 주요 내용은 ① 지방소도읍 육성을 위한 기본방침, ② 농림수산업, 광공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항, ③ 도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항, ④ 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지 증진에 관한 사항, ⑤ 지방소도읍 지역 안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항, ⑥ 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항 등을 포함하도록 하고 있다.

시장·군수는 종합육성계획(안)을 작성하여 시·도지사와의 협의를 거쳐 행정자치부에 제출하면 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의 후 승인하고 이를 고시하는 절차에 따라 종합육성계획이 확정된다.

따라서 종합육성계획이 지방소도읍 육성시책의 기본이 되고, 동 계획이 승인·고시된 후 연도별 사업계획이 확정되어야 중앙정부로부터 사업비가 지원되므로 지방소도읍지역을 관장하는 시장·군수는 지방소도읍육성사업을 추진하기 위해서는 종합육성계획을 수립하여야 한다.

종합육성계획이 수립되면 관할 시장·군수는 연도별 사업계획을 수립한다. 다시 말해서, 연도별 사업계획은 관할 시장·군수가 종합육성계획에 따라 매년 다음 연도 사업계획(이하 "연도별 사업계획"이라 한다)을 작성하여 관할 시·도지사에게 제출하면, 관할 시·도지사가 제1항의 규정에 의하여 관할 시장·군수가 제출한 연도별 사업계획을 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 확정하도록 하고 있다. 행정안전부장관은 관할시장·군수가 작성하는 연도별 사업계획의 작성에 필요한 지침과 기준을 정할 수 있다(법 제5조 제3항).

지방소도읍육성사업의 추진과정에서 보고 및 개발사업 결과의 분석·평가를 실시하도록 하고 있다. 먼저, 관할 시장·군수는 개발사업의 추진상황을 매년도 말일을 기준으로 작성하여 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 연도 2월말까지 관할 시·도지사에게 보고하면 관할 시·도지사는 3월말까지 행정안전부장관에게 보고하고, 행정안전부장관, 관할 시·도지사 및 관할 시장·군수는 당해 연도의 개발사업에 대한 결과를 분석·평가하여 그 평가 결과를 다음 연도의 연도별 사업계획 수립에 참고하며, 행정안전부장관은 분석·평가에 관하여 필요한 지침 및 기준을 정할 수 있도록 하고 있다(법 제22조 제3항).

다른 계획과의 관계(법 6조)에 있어서는, 지방소도읍육성지원법에 의한 종합육성계획과 연도별 사업계획은 다른 법령에 의한 개발계획과 연계하여 수립하도록 하고 있다.

지방소도읍육성지원법에는 민간참여를 통해 종합육성사업의 활성화를 도모하고 원활한 사업추진을 지원하기 위한 일련의 제도를 도입하고 있는데, 그 주요 내용을 정리하면 <표 3-1>과 같다. 특히, 조세감면이나 건축법상의 특례를 받은 기업체 등은 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 상시 고용인력을 지방소도읍 주민들 중에서 고용하도록 함으로써(법 제20조) 주민소득 향상과 함께 지역경제 활성화를 도모할 수 있도록 하고 있다.

<표 3-1> 지방소도읍육성사업 활성화를 위한 지원제도표

주요 지원제도	관련조항
① 그동안 정부나 자치단체에서만 시행하던 소도읍개발사업에 정부투자기관이나 지방공사, 민간인의 경우에도 시장·군수의 승인을 얻어 사업을 시행할 수 있도록 하여 민간참여를 제도화	법 제7조
② 개발사업의 시행이 승인되면 26개 개별법의 55개 인·허가, 승인, 신고, 고시사항을 일괄의제 처리토록 함으로써 원활한 사업추진을 도모	법 제9조
③ 국가 및 지방자치단체가 사업추진에 필요한 예산을 계상토록 의무화 하여 사업재원의 안정적 확보근거를 마련	법 제11조
④ 민간개발사업시행자나 지방소도읍 지역에 위치하는 일정 규모 이상의 기업과 시설(학교·문화시설 등을 포함하며, 시설의 종류·규모는 대통령령으로 정함)에 대하여 조세감면 등 세제상 지원과 금융지원 실시	법 제13조
⑤ 민간개발사업시행자나 기업 등에 대하여 공공시설의 점·사용허가나 수익성을 보장하는 범위 내에서의 주변 토지개발권 부여	제 14조
⑥ 종합육성계획에 포함되어 있는 국·공유지를 사업시행자에게 무상양여	
⑦ 지방소도읍 지역내 건축경기 활성화 등을 위하여 건축선에 의한 건축제한 등 건축법상의 제한규정과 주차장법에 의한 부설주차장 설치기준, 도시계획법에 의한 건폐율 및 용적률, 주택건설촉진법에 의한 국민주택채권 매입 등을 시·군조례로 완화	법 제98조 법 제21조

(2) 추진경위와 실적

① 추진경위

소도읍 개발정책은 1970년대부터 시작되어 추진되어 왔다. 1970년대의 도읍가꾸기는 새마을 사업의 일환으로 추진되었으며, 가로정비·상가정비 등 기초환경정비 위주의 사업이었다. 1980년대부터는 정주생활권 개념을 도입하면서 농어촌의 뒤떨어진 생활환경을 개선하기 위해 읍·면 소재지에 준(準)도시기능을 확충하고 농어촌 개발의 거점으로 육성하는 한편 도·농간 격차를 완화하려는 정책적 노력을 기울였다. 1990년대에는 읍·면 소재지를 배후 농촌지역의 경제·문화·행정 종합중심지로 개발하고 농어

촌 지역의 경제활성화 및 지방정주생활기반 조성을 도모하였다. 2000년대 들어 군청 및 읍사무소 소재지인 읍지역에 대한 개발에 한정되기는 하였으나, 공모제, 육성협약 제도 등을 도입하고 일종의 공모에 의해 선정된 지역에 대해 해당 소도읍의 계획내용에 근거하여 국·도비를 일괄지원하는 일종의 포괄보조방식을 적용함으로써 지방정부의 계획고권과 자율성을 신장시켰다. 참고로 농림수산물식품부는 지방소도읍육성사업과 유사한 방식으로 면소재지의 기초생활 중심지기능을 정비하기 위해 2007년부터 거점면소재지마을종합개발사업을 추진하고 있다.

<표 3-2> 소도읍 관련 개발정책의 변화

시책명	도읍가꾸기 (1972~1976)	소도읍가꾸기 (1977~1989)	소도읍개발 (1990~2001)	지방소도읍육성 (2003~2012)	거점면소재지 마을종합개발 (2007~2017)
목 표	거점생활권 형성	지역개발의 거점 준도시 기능 향상	행정·경제·사회· 문화 등 지역중심기 능 강화, 지역경제 활성화, 주민복지 증대	경제·사회·문화적 거점 기능 갖춘 중추소도시 육 성, 특성화·전문화 통합 읍지역 경쟁력 제고와 지 역경제 활성화, 농어촌지역 의 거점지역 육성 및 지역 간 균형발전	면소재지의 중심지 기능 정비와 정주서 비스기능 확충
전대 대상	1,505개 도읍 (소도시, 읍면 소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	194개 읍지역	거점면소재지(중심 마을) 200개 우선 대상
실적	397개 도읍	844개 소도읍	533개 소도읍	2009까지 98개 읍	
중점 사업	환경정비사업	환경정비사업, 생산유통시설	도시기반시설(도로, 상하수도), 생산유통 시설, 환경정비사업	지역특화산업 및 유통시설 현대화, 도시인프라 확충, 관광활성화 사업	생활편의, 문화·복 지, 경관개선, 상권 활성화 등

자료: 김정연·권오혁(2002), 송미령 외(2008).

이상의 내용을 시기별로 요약하면 다음과 같다.

- 70~80년대: 새마을운동 일환으로 「도읍가꾸기 사업」 추진
- 90년대: 농어촌 「소도읍가꾸기 사업」으로 전환
- 2001. 1. 8: 「지방소도읍육성지원법」 제정, 사업추진기반 구축
- 2001.11. 9: 지방소도읍지역 지정·고시(전국 194개 읍)

- 2002.12. : 지방소도읍육성정책 수립(10년간 12조원 투자)
- 2002.12. : 지방소도읍육성사업계획 ‘공모’ 설명회 개최
- 2003. 5. 9 : 2003년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(14개 읍)
- 2004 : 2004년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(22개 읍)
: 2005년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(7개 읍)
- 2006 : 2006년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(23개 읍)
: 2007년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(6개 읍)
- 2008 : 2008년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(20개 읍)
: 2009년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(6개 읍)
- 2010 : 2010년 소도읍육성사업 대상지역 심사·선정(20개 읍)
: 2012년 사업선정은 지역유형별 담당부처에서 타당성 심사

② 추진실적

당초 행정안전부는 전국 194개 읍지역('01. 11. 9 지정·고시)에 대해서 사업기간을 10년간(2003년~2012년)으로 하여, 총사업비 12조원(국비 2조, 지방비 2조, 타부처 국비·민자 등 8조)을 투입하되, 중앙정부는 지자체에 대해 자본보조(1개 읍당 4년간 100억원 지원)하고 지자체는 지방비를 50% 부담하도록 하였다.

그러나 안정적인 재원확보가 어려웠던 탓에 '03~'04년은 증액교부금 50억원과 특별교부세 50억원, '05년 이후는 균특회계 50억원과 보통교부세 50억원, '08년부터 감사원 감사결과 처분요구에 따라 교부세 50억원 지원이 불가능하게 되어 1개 읍당 4년간 균특 50억원(1년차 5억, 2년차 10억, 3년차 15억, 4년차 20억)을 지원하고 있다.

지방소도읍으로 지정·고시된 194개 소도읍 중에서 2009년말까지 98개 읍이 선정되어 사업을 추진하고 있다. 98개 선정지역 중에서 시지역의 읍은 24개이고, 군지역의 읍이 74개이다. 연도별로는 '03년 14개, '04년 22개, '05년 7개, '06년 23개, '07년 6개, '08년 20개, '09년 6개 읍이 선정되었다.

<표 3-3> 전국 소도읍 육성사업 대상지역

구분	계	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
대상읍수	194	1	2	1	4	23	24	13	22	14	30	34	19	7
선정읍수	98	1	1	1	1	9	10	8	12	9	16	16	11	3

자료 : 행정안전부 내부자료.

<표 3-4> 전국 소도읍 육성사업의 연도별 · 지역별 선정현황

시 도	'03~'06 (1회)	'04~'07 (2회)	'05~'08 (3회)	'06~'09 (4회)	'07~'10 (5회)	'08~'11 (6회)	'09~'12 (7회)
합 계 (누 계)	14 (14)	22 (36)	7 (43)	23 (66)	6 (72)	20 (92)	6 (98)
부산(1)			기장 장안읍				
대구(1)			달성 다사읍				
인천(1)	강화 강화읍						
울산(2)		울주 온양읍				울주 언양읍	
경기(8)		양평 양평읍 평택 팽성읍	연천 전곡읍	이천 장호원읍 가평 가평읍	여주 여주읍	안성 공도읍	포천 소흘읍
강원(10)	평창 평창읍	고성 거진읍 강릉 강릉읍 주문진읍	홍천 홍천읍	화천 화천읍 철원 갈말읍 영월 영월읍		삼척 원덕읍 인제 인제읍	양양 양양읍
충북(8)	영동 영동읍	괴산 괴산읍 단양 매포읍		제천 봉양읍 보은 보은읍	청원 내수읍	음성 음성읍	옥천 옥천읍
충남(12)	금산 금산읍 홍성 홍성읍	공주 유구읍 논산 강경읍 태안 태안읍		부여 부여읍 청양 청양읍 서천 장항읍 당진 당진읍		보령 웅천읍 논산 연무읍	홍성 평천읍
전북(9)	진안 진안읍	정읍 정읍읍 신태인읍 남원 운봉읍		완주 삼례읍 임실 임실읍 고창 고창읍		군산 옥구읍 익산 함열읍 장수 장수읍	
전남(16)	화순 화순읍 해남 해남읍 장흥 장흥읍 함평 함평읍	나주 남평읍 구례 구례읍 완도 완도읍 무안 무안읍		영암 영암읍 보성 별교읍 곡성 곡성읍	담양 담양읍	장흥 관산읍 장성 장성읍 신안 지도읍	진도 진도읍
경북(16)	영덕 영덕읍 봉화 봉화읍	고령 고령읍 청도 화양읍 울진 울진읍	청송 청송읍 예천 예천읍	영양 영양읍 성주 성주읍 의성 의성읍	영주 풍기읍 울릉 울릉읍	영천 금호읍 문경 문경읍 상주 함창읍	군위 군위읍
경남(11)	함안 가야읍 합천 합천읍	하동 하동읍 산청 산청읍	남해 남해읍	거창 거창읍 고성 고성읍 함양 함양읍		사천 사천읍 의령 의령읍 창녕 창녕읍	
제주(3)		제주 애월읍			서귀포 남원읍	서귀포 대정읍	

자료 : 행정안전부 내부자료.

국비지원 대상사업으로 선정된 98개 소도읍 중에서 2003년에서 2006년까지 선정된 43개 읍은 완료되었고, 55개 읍은 추진중에 있다. 2009년말 현재 55개 소도읍에서 계속사업 164개와 6개 소도읍에서 16개 신규사업을 추진하고 있다.

주요 사업내역은 특화산업 육성, 시장현대화사업과 같은 지역경제활성화사업이 가장 많은 62개 사업이고, 문화관광 진흥과 관련한 사업이 47개이며, 기반시설·정주환경 관련사업이 44개를 차지하고 있다.

이는 지방소도읍육성사업을 통해 특화산업과 관광산업 활성화를 통해 침체·낙후된 소도읍의 지역경제를 활성화시키고자 하는 소도읍 발전전략을 잘 나타내고 있다(손상락, 2010, p.29).

<표 3-5> 전국 소도읍육성사업 내역(2008)

(단위 : 개소)

합계	정주기반				지역경제				문화 관광 복지	환경	기타
	소계	도로 교통	주거 환경	기타	소계	특화 산업	시장 현대 화	기타			
181 (1000)	44 (24.3)	16 (8.8)	20 (11.0)	8 (4.4)	62 (34.0)	39 (34.3)	12 (6.6)	11 (6.1)	47 (26.0)	22 (12.2)	7 (3.9)

자료: 행정안전부 내부자료.

2009년까지 선정된 지방소도읍육성사업계획서에는 총 7조 700억원을 투자하는 것으로 되어있으며, 이 중에서 민자가 42.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

투자실적은 계획대비 31.8%의 진척률을 보이고 있고, 2004년과 2003년에 각각 계획 대비 84.8%, 80.2%의 실적을 보이고 있는 반면에, 그 이후에는 60%를 넘지 못하고 있는 실정으로 계획대비 투자실적이 저조한 것으로 나타나고 있다(손상락, 2010, p.20). 이는 2005년 이후 국비지원 대상으로 선정된 소도읍이 많아지면서, 착수단계, 중간진행단계에 있는 소도읍들의 비중이 높아졌기 때문으로 보인다.

<표 3-6> 전국 소도읍 육성사업의 계획 및 투자실적

(단위 : 억원, %)

연 도	투자계획				투자실적				비교 (투자율)
	계	국비	지방비	민자 등	계	국비	지방비	민자 등	
합 계	70,700 (100)	20,400 (28.9)	20,400 (28.9)	29,900 (42.2)	22,465 (100)	7,068 (31.5)	9,608 (42.8)	5,789 (25.8)	31.8
2003	1,200 (100)	350 (29.2)	350 (29.2)	500 (41.6)	962 (100)	300 (31.2)	453 (47.1)	209 (21.7)	80.2
2004	3,510 (100)	1,020 (29.1)	1,020 (29.1)	1,470 (41.8)	2,976 (100)	600 (20.2)	1,237 (41.6)	1,139 (38.3)	84.8
2005	6,240 (100)	1,830 (29.3)	1,830 (29.3)	2,580 (41.4)	3,245 (100)	874 (26.9)	1,303 (40.2)	1,068 (32.9)	52.0
2006	6,900 (100)	2,000 (29.0)	2,000 (29.0)	2,900 (42.0)	4,012 (100)	1,234 (30.8)	1,709 (42.6)	1,069 (26.6)	58.1
2007	6,900 (100)	2,000 (29.0)	2,000 (29.0)	2,900 (42.0)	3,932 (100)	1,584 (40.3)	1,791 (45.5)	557 (14.2)	57.0
2008	6,900 (100)	2,000 (29.0)	2,000 (29.0)	2,900 (42.0)	3,260 (100)	1,154 (35.4)	1,120 (34.4)	986 (30.2)	47.2
2009	6,900 (100)	2,000 (29.0)	2,000 (29.0)	2,900 (42.0)	4,078 (100)	1,322 (32.4)	1,995 (48.9)	761 (18.7)	59.1

주 : 국비는 행정안전부 지원비이고, 타부처 국비는 민자 등에 포함되어 자료가 없음

자료 : 손상락(2010), p.31.

<표 3-7> 전국 소도읍 육성사업의 재원별 투자실적

(단위 : %)

연 도	합 계	국비	지방비	민자 등
합 계	31.8	34.6	47.1	19.4
2003	80.2	85.7	129.4	41.8
2004	84.8	58.8	121.3	77.5
2005	52.0	47.8	71.2	41.4
2006	58.1	61.7	85.5	36.9
2007	57.0	79.2	90.0	19.2
2008	47.2	57.7	56.0	34.0
2009	59.1	66.1	99.8	26.2

자료 : 손상락(2010), p.31.

(3) 기존 지방소도읍육성사업의 성과와 문제점

지방소도읍육성사업은 4개년 동안 200억원 이상(2008년 이후는 100억원 이상)의 사업비가 투자되는 복수의 프로그램·사업에 대해 지자체가 지방소도읍육성계획(제안서) 내용에 근거하여 추진할 수 있게 됨에 따라, 사업의 선정, 사업간 연계, 선택과 집중 방식의 적용 등에 있어서 해당 소도읍의 자율성이 제고되어, 지역의 특성과 창의성을 잘 살릴 수 있을 뿐만 아니라 사업의 효과도 제고할 수 있었다.

다수의 읍지역에 있어서 지방소도읍육성사업을 기반으로 후속 연계사업을 용이하게 추진할 수 있어 지역이 원하는 사업을 지속적으로 추진할 수 있었다. 다시 말해서, 지방소도읍육성사업을 선도사업으로 추진한 다음, 이를 근거로 중앙부처가 지원하는 사업을 연계하여 추진할 수 있었다.¹⁹⁾

관련 사업을 연계·집적함으로써 거점지구를 형성하거나 일정 지구·가로(중심시가 지 등)를 복합적으로 정비함으로써 선택과 집중에 의한 투자효과를 극대화하였고,²⁰⁾ 소도읍육성사업이 중심시가지 활성화, 커뮤니티시설의 연계·복합 등을 중시하게 됨에 따라 그 운영 및 이용의 주체가 되는 주민의 참여와 역량 강화에도 기여하였다.

지방소도읍육성사업이 공모에 의해 대상지역을 선정하고, 선도·전략사업에 집중토록 함에 따라 소도읍육성사업계획을 수립하는 과정에서 공무원, 주민들이 적극적으로 모범사례를 견학·학습하고 혁신적인 사업계획 수립을 도모하였으며, 계획수립 및 사업추진 방법이 개선되었다. 이에 따라 지방소도읍육성사업 추진경험이 축적될수록 주

19) 지방소도읍육성사업이 계기가 되어 함평읍은 ‘아름다운 생태하천 및 전원경관조성사업’을 계기로 건교부의 ‘생태하천 시범지구’로 사업 확대와 더불어 2008년의 ‘세계나비·곤충엑스포’를 개최하였고, 장흥읍은 전국 최초의 ‘토요시장’ 성공으로 산자부의 ‘생약초특구’ 지정 및 농림부의 ‘산지유통시범사업’을 유치하였으며, 홍성읍은 ‘지역종합개발지구’로 지정되어 패키지형 연계개발을 도모할 수 있었으며, 금산읍은 인삼시장 일대와 인삼전시관 등을 정비하여 2006년에 ‘국제인삼엑스포’를 개최하였다.

20) 금산읍은 인삼약초 관련사업을 중심으로 거점지구 및 클러스터 형성을 도모하였고, 유구읍은 직물산업 중심의 산·학·연계 협력체계를 구축하였으며, 해남읍은 복합스포츠지구를 기반으로 스포츠 마케팅을 활성화 하였다.

민참여 또는 파트너십에 의한 협력적 개발방식²¹⁾과 전문가 참여²²⁾가 활성화되었다(행정자치부, 2007a; 행정자치부, 2007b; 행정자치부, 2008. 1; 행정안전부, 2009.10).

무엇보다도 지방소도읍육성사업은 공모방식 적용으로 기존의 나눠주기식 개발방식에 비해 개발행정에 경쟁원리를 도입하고 창의적인 사업²³⁾을 발굴·추진하는 사례가 증가하였고, 주변 농촌지역과의 연계개발효과를 제고하였으며,²⁴⁾ 농식품부가 2004년부터 도입한 농촌마을종합개발사업 등 지역개발사업의 추진방식의 발전적 변화에도 많은 영향을 미쳤다.

그러나 지방소도읍육성사업을 추진하는 과정에서 다양한 문제점과 과제도 노정되었으며, 이 중에는 그 방식 자체에서 기인하는 것도 있지만 우리나라의 사회적·제도적 환경에서 기인하는 것이 더 많으며, 따라서 정책환경이 변화된 이후에도 이러한 문제가 계속될 가능성이 크다. 지방소도읍육성사업 추진과정의 문제점과 과제는 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

중앙정부 차원의 문제점으로는 첫째, 지방소도읍육성사업 관련 부처간 협력체제 미비를 들 수 있다. 지방소도읍육성사업에는 행정안전부가 지원하는 사업 외에 다른 부처가 주관하는 사업도 연계해야 할 필요가 있고, 실제 지방소도읍육성사업계획에서는 연계사업계획을 수립하였지만 타 부처가 주관하는 사업은 대부분 예산을 확보할

21) 영덕읍과 봉화읍은 주민참여와 집단학습에 의한 재래시장 리모델링을 성공적으로 추진하였고, 함안읍은 주민 주도로 편입토지 보상협의회를 구성하고 원활한 사업추진을 도모하였으며, 영동읍은 용두근린공원사업에서 '화합의 벽'에 주민들의 작품전시 기회를 제공하여 주민참여를 유도하였으며, 강화읍은 주민참여에 의한 담장 허물기 및 깨끗한 상가만들기사업을 추진하였다.

22) 역사문화의 거리 조성사업을 위해 디자인공모제 시리(홍성읍), 도시미관 개선을 위한 전문디자이너 채용(평창읍), 금산인삼전시관 설계에서 설계경기공모 실시(금산읍), 사업장 명예감시판제도 도입·운영(함안읍) 등을 들 수 있다.

23) 홍성읍은 읍성도시로서의 특성을 살려 역사문화의 거리를 조성함으로써 역사도시 이미지를 제고 하였고, 완도읍은 그 일대의 해양경관뿐만 아니라 제주도까지 전망할 수 있는 '완도타워'를 건립하여 관광객의 급속한 증가를 가져와 음식점, 숙박업소, 특산물 판매 등에서 그 이전에 비해 2~3배의 매출이 신장되었다.

24) 정읍시 신태인읍에서는 포도체험센터를 건립·하여 포도영농조합에 위탁·운영토록 하여 주변지역 일대의 포도농가의 소득증대에 기여하였다.

수 없었다. 둘째, 지방소도읍육성사업 제안서 선정 방식에 있어서의 문제를 들 수 있다. 광역시·도가 시·군이 수립한 지방소도읍육성사업을 1차 심사하여 2배수를 선정하며, 행정안전부의 소도읍정책 심의회에서 최종 선정을 하였다. 최종 심사는 지방소도읍육성사업 제안서와 증빙자료 검토 및 해당 시·군 담당자에 대한 질의만을 할 수 있어, 광역시·도에서 각각의 사업계획의 타당성, 실현가능성 등에 대해서 구체적으로 확인하지 않았을 경우, 사업추진과정에서 계획변경 사례가 다수 발생하였다.

광역시·도와 시·군 차원에 있어서의 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체의 역할이 불분명하였다. 광역시·도는 일부 승인권한과 협의·보고·경유 권한을 보유하고 있으나, 광역시·도 차원의 지방소도읍육성사업계획 수립 및 추진과정에서의 지원 또는 관리 역할이 미흡하였다.

둘째, 시·군의 추진기획단이 형식적으로 구성·운영된 경우가 많았다. 그 구성원의 대부분이 공무원이고, 주민대표와 외부 전문가는 일부에 지나지 않았으며, 계획수립 과정에서 시장·군수의 지시를 받아 주관부서가 주도적으로 추진함으로써 추진기획단의 실질적인 협의·심의 역할이 미흡하였다. 특히, 사업추진 단계에서는 소관 부서별로 분리하여 개별사업을 추진하여 지방소도읍육성사업의 통합적 관리가 미흡하였다.

셋째, 시·군청 주도의 사업 추진으로 지역주민의 참여가 상대적으로 미약하였다. 대개의 경우 주민 설명회, 공청회를 주민참여의 전부라는 인식이 있었으며, 계획수립 과정에서 학습 등 역량강화를 위한 노력이 미흡하였다. 주민의 주도성이 약화될수록 전문가, 지역유지, 행정에 대한 주민의 불신이 높아지는 경향이 있었다.

넷째, 사업추진과정의 문제점으로서 그 대부분은 여건변화로 인해 애로가 발생하는 것이었다. 토지·지장물 보상 문제로 사업추진이 지연되거나 사업비가 증가하고, 사업추진과정에서 사업내용 변경이 필요하게 되었으며, 행정안전부 이외 부처 사업과의 연계 미흡과 민간투자 실적 저조로 사업기간 연장이 불가피한 사례가 다수 발생하였다.

다섯째, 현지 전문가의 모니터링 및 자문활동이 저조하였으며, 그 결과 정책개발 연구활동 또한 미흡하였다. 다시 말해서 계획수립 과정에서는 전문기관 또는 전문가의

개입이 활발한 편이나 사업추진 과정에서는 행정기관 주도로서 전문가의 활동이 미흡하였다. 특히, 설계 및 시행과정에서 전문성을 요하는 특정사업에 대한 맞춤형 자문이 미흡하였고, 다양한 자문 요구에 응할 수 있는 전문가 풀 형성 또한 미흡하였다.

2) 포괄보조금제도 도입 이후의 지방소도읍육성사업

(1) 지방소도읍육성사업의 위상, 정체성 변화

기존의 지방소도읍육성사업은 행정안전부가 균특회계(지역개발계정)로부터 사업예산을 배정받아 시·군을 대상으로 공모하여 선정하는 방식으로 운영되었다. 따라서 지방소도읍육성사업은 정체성과 독자적 영역을 확보하였으며, 행정안전부가 배타적 사업관리권을 가지고 있었다(이성근 외, 2009, 153).

그러나 지방소도읍육성사업이 기초생활기반확충 정책분야의 4개 지역 포괄보조사업의 일환으로 기초생활권 발전계획에 포함되어 추진되면서, 기존의 ‘종합계획(사업군 또는 패키지사업)’에서 ‘단위사업’ 수준으로 변화되었다.

기존의 지방소도읍육성사업계획은 4년을 계획기간으로 하여 2~4개의 전략사업계획(대부분 패키지사업 형태)을 작성·응모하여 선정되면, 국비지원액 50억원(2007년까지는 100억원)과 지방비 50억원(2007년까지는 100억원) 이상을 합한 사업비를 계획에 따라 투자되도록 하는 사실상의 포괄보조 방식이 적용되었다.

이와 같이 지방소도읍육성사업계획은 다양한 사업계획을 포함하고 있으나, 현행 제도 하에서는 7개 정책분야²⁵⁾ 24개 포괄보조사업군²⁶⁾ 중에서 기초생활기반확충 분야에

25) 문화관광체육, 농림수산, 산업경제, 보건·복지·교육, 환경, 수자원·교통, 기초생활기반 확충

26) 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설지원, 지역문화사업 육성지원(이상 문화부), 문화유산관광자원화(문화재청), 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비(이상 농식품부), 지역농촌지도사업 활성화(농진청), 산림경영자원 육성, 산림휴양·녹색공간 조성(이상 산림청), 지역특성화산업육성(지경부), 전통시장 및 중소유통물류기반 지원(중기청), 청소년 시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및

속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다.

이에 따라 지자체가 지방소도읍육성사업계획에 기초하여 패키지 형태로 추진하고 있는 세부사업들이 개별 사업으로 분해되어 추진될 가능성이 커졌으며, 종래 견지해온 거점적, 특화적, 연계적 특성에 기초한 정체성의 상실이 우려된다.

<표 3-8> 기초생활권발전계획의 부문과 포괄보조사업의 구성

부 문	부처	포괄보조 사업	사업재편 이전 세부사업
문화·관광·체육	문화부	문화시설 확충 및 운영 관광자원 개발 체육진흥시설 지원 지역문화산업 육성지원	· 박물관, 문예회관 등(18개) · 문화도시, 관광지 개발(8개) · 운동장, 수영장 등(11개) · 문화콘텐츠센터 등(8개) · 지역문화유산개발 등(5개)
	문화재청	문화유산 관광자원화	
농림·수산	농림부	농어촌자원복합산업화지원 농어업기반정비	· 도농교류활성화 등(13개) · 발기반 정비 등(13개)
	농진청	지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	산림경영자원 육성 산림휴양·녹색공간조성	· 임산물 수출촉진 등(3개) · 휴양림, 수목원 등(4개)
산업·경제	지경부	지역특성화산업 육성	· 섬유패션산업 등(10개)
	중기청	전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	· 전통시장 시설현대화 등(2개)
보건·복지·교육	복지부	청소년시설 확충	· 공부방, 수련시설 등(2개)
환경	환경부	상수도시설 확충 및 관리 자연환경 보전 및 관리	· 생활용수공급 등(4개) · 자연환경보전 등(2개)
	국토부	해양 및 수자원 관리 대중교통 지원 민자유치접속도로 지원 지역거점 조성지원	· 연안정비 등(3개) · 물류단지 지원 등(5개) · 가덕대교 건설 등(6개) · 국민임대산단 조성 등(2개)
기초생활 기반확충	국토부	성장촉진지역 개발*	· 개척지구 지원 등(3개)
	행안부	특수상황지역 개발*	· 접경지역 지원 등(15개)
	국토부	도시활력증진지역 개발*	· 주거환경 개선 등(16개)
	농림부	일반농산어촌 개발*	· 전원마을 조성 등(15개)
	환경부	도서지역식수원 개발*	· 도서지역 식수원 개발(1개)

수자원 관리, 대중교통 지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 지원(이상 국토부), 성장촉진지역 개발(국토부), 특수상황지역 개발(행안부), 도시활력증진지역 개발(국토부), 일반농산어촌 개발(농식품부), 도서지역 식수원 개발(환경부)

<표 3-9> 사업군별 기초생활 기반확충 부문의 사업 구성

사업군	사업목표	사업대상	기존사업(예시)
성장촉진지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기반시설확충지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역소득증대 기반시설 지원 ▪ 도서지역 기반시설 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개발촉진지구 ▪ 도서종합개발
특수상황지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 접경지역의 발전촉진 ▪ 도서지역의 발전촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회간접자본 확충관련 사업 ▪ 정주생활환경 정비관련 사업 ▪ 산업 등 소득증대 사업 ▪ 통일 및 국가안전보장사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 접경지역지원사업, 도서종합개발, 소도읍육성, 살기좋은 지역만들기, 어촌종합개발, 신활력지원, 농촌마을종합개발, 전원마을조성, 농촌생활환경정비, 농촌농업생활용수개발, 기계화경작로확포장, 소규모용수개발, 주거환경개선, 개척지구지원, 산촌생태마을조성
도시활력증진지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시주거생활의 질 향상 ▪ 도시환경의 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구도심 재활성화 등 공간이용 효율화 ▪ 주택, 도로 등 주거환경 고급화 도모 ▪ 기초생활기반확충 관련 사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도서종합개발, 소도읍육성, 지표수보강개발, 살기좋은 지역만들기, 어촌종합개발, 신활력지원, 농촌마을종합개발, 전원마을조성, 농촌생활환경정비, 농촌농업생활용수개발, 기계화경작로확포장, 소규모용수개발, 주거환경개선, 개척지구지원, 산촌생태마을조성, 살고 싶은 도시만들기
일반농산어촌개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산업육성 ▪ 생활여건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역산업 육성, 지역자원개발을 통한 부가가치 창출 관련 기능 ▪ 교육, 문화, 의료, 주거 등 생활여건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도서종합개발, 소도읍육성, 지표수보강개발, 살기좋은 지역만들기, 어촌종합개발, 신활력지원, 농촌마을종합개발, 전원마을조성, 농촌생활환경정비, 농촌농업생활용수개발, 기계화경작로확포장, 소규모용수개발, 주거환경개선, 개척지구지원, 산촌생태마을조성
도서지역 식수원 개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상수도확충 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농어촌 및 도서지역의 상수도 확보 기능 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농어촌·도서지역 상수도 확충사업

(2) 사업추진 방식 및 기획·관리 주체의 변화

지방소도읍육성사업계획은 행정안전부가 사업주관 부처로서 지자체를 대상으로 공모를 통하여 선정하여 사업을 추진·관리하는 방식을 택하고 있었으나, 최근 시군의 기초생활권발전계획 수립과정에서 지방소도읍육성사업은 기초생활기반확충 부문의 단

위사업 형태로 포함되고 있다.

이와 같이 지방소도읍육성사업이 기초생활권발전계획에 근거하여 추진되면, 기획 주체가 행정안전부에서 기초생활권발전계획을 수립하는 해당 지자체의 장으로 전환된 것이라고 할 수 있다.

지방소도읍육성사업의 관리주체도 행정안전부에서 기초생활기반확충 정책분야 4개 지역 유형의 포괄보조사업을 관할하는 부처로 변경되었다. 여기서 4개 지역 유형으로 일반농산어촌지역은 농림수산식품부가, 도시활력증진지역과 성장촉진지역은 국토해양부가, 특수상황지역은 행정안전부가 주관부서가 되어 인프라 및 기반시설 확충사업을 추진하도록 하고 있다.

따라서 지자체가 기초생활권발전계획에 지방소도읍육성사업을 패키지 형태 혹은 단위사업 형태로 포함시켜 추진하는 경우에, 그 관리주체는 성장촉진지역과 도시활력증진지역은 국토해양부, 특수상황지역은 행정안전부, 일반농산어촌지역은 농림수산식품부가 된다.

(3) 재원 조달 및 운영방식의 변화

기초생활권발전계획에 포함된 지방소도읍육성사업에 대한 재원은 광역·지역발전특별회계 지역개발계정으로부터 지원되나, 종래와 같이 지자체당 정액규모 지원이 아니라 해당 지자체가 사전배분된 재원한도(Ceiling) 안에서 자율적으로 정할 수 있다.

이 경우, 시·군의 지역개발계정 규모가 작은 상태에서 비교적 대규모 사업을 포함하는 지방소도읍육성사업계획을 그대로 반영하는 데는 어려움이 있다. 예를 들어 2010년 충남의 16개 시·군별 지역개발계정 예산규모는 평균 17,456백만원(최대 33,525백만원, 최소 4,297백만원)으로 많지 않다. 따라서, 지방소도읍육성사업에 대한 추진의지가 강한 지자체는 사전 재원한도 내에서 사업재원을 우선적으로 확보할 것이나, 그렇지 않은 경우에는 사업재원 확보가 용이하지 않을 것이다.

실제로 제1차 기초생활권발전계획 수립과정에서, 지방소도읍육성사업계획 내용 전반을 기초생활권계획에 그대로 반영하는 경우, 해당 시·군의 전체 포괄보조금에서 지방소도읍육성사업비가 차지하는 비중이 높아지기 때문에 다른 사업을 추진할 수 없게 되어 기피하는 경향이 있었다. 대부분의 시·군이 지방소도읍육성사업의 규모와 사업비를 축소하면 다른 사업에 포괄보조금을 배분할 수 있는 여지를 확보할 수 있기 때문에 지방소도읍육성사업계획 내용의 일부를 기초생활권계획에 반영하였다. 이에 따라, 지방소도읍육성사업의 장점인 연관사업의 융복합·연계·집적에 의한 선택적 집중 효과가 저하되는 측면이 있다.

(4) 사업관리방식의 변화

지방소도읍육성사업이 지자체의 자율적 선택에 따라 기획·추진됨으로써 기존 행정안전부 주도의 사업관리 방식이 변화되었다. 원칙적으로 지자체는 기초생활권 발전계획에 따라 지방소도읍육성 사업을 기획·추진하고, 중앙부처(4개 지역별 관할부처)는 지방소도읍육성 사업을 포함한 포괄보조사업별 가이드라인을 사전에 제시하고 사후 추진실적을 평가하여 인센티브 재원을 배분하도록 하고 있다.

각 부처는 관할하는 기초생활권 지역유형²⁷⁾을 대상으로 「포괄보조사업 가이드라인」²⁸⁾을 제시하고 있는데, 문제는 다음에서 보는 바와 같이 부처마다 농촌중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등에서 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 지역유형별로 농촌중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없을 것이다.

행정안전부는 「11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인(2010. 5)」에서 ‘지방소도읍육성지원법에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항’도 특수상황지역의 기초생활기반

27) 농림수산식품부는 일반농산어촌지역을, 국토해양부는 성장촉진지역과 도시활력증진지역을, 행정안전부는 특수상황지역을 관할한다.

28) 각 부처가 지역유형별로 「포괄보조사업 가이드라인」을 제시하면, 시·군은 포괄보조사업계획을 수립하여 시·도에 제출하고, 시·도는 해당 부처에 제출한다. 해당 부처는 시·군이 작성한 포괄보조사업계획서를 검토하고 기재부에 예산신청서를 제출한다.

확충사업으로 제시하고 있어, 소도읍 개발을 위해서는 지방소도읍육성지원법에 근거하여 계획을 수립하고, 그 내용 중에서 매년도 기초생활기반 확충사업의 하나로 포함하도록 하고 있다.

국토해양부는 2010년의 포괄보조사업 계획수립 가이드라인에서는 도시활력증진지역²⁹⁾ 개발사업의 16개 세부사업을 ‘도시활력재생사업’, ‘마을활력재생사업’, ‘기반시설 정비사업’으로 구분하고, 소도읍과 관련이 있는 살고싶은 도시만들기(지역만들기 포함), 주거환경개선, 개발촉진지구 지원, 신활력 지원, 소도읍 육성 등을 도시활력재생사업에 포함하였다. 이후 국토해양부는 「2011년도 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 지침(2010. 3)」에서 도시활력증진지역 개발사업의 주요 사업 형태를 ‘주거지 재생사업’³⁰⁾, ‘중심시가지재생사업’³¹⁾, ‘기초생활기반 확충사업’³²⁾, ‘지역역량 강화’³³⁾ 등으로 제시하고 있으며, 도시활력증진지역 내의 읍지역에 대해서는 이러한 사업들이 적용될 수 있을 것으로 보인다.

농림수산식품부는 농산어촌 거점지역 육성을 위해 일반농산어촌개발사업의 하나로 ‘읍·면소재지 종합정비사업’을 제시하고 있으며, 그 세부사업으로서 적절한 토지이용

-
- 29) 도시활력증진지역은 특·광역시, 인구 50만 이상 97개 시지역으로서 부산시 기장군, 대구시 달성군, 울산시 울주군 등은 그 내부에 읍·면지역을 포함하고 있다.
- 30) 기존 사업으로서 주거환경개선사업, 빈집정비사업, 주거환경개선사업과 연계된 도로, 상·하수도, 공동주차장 등 정비기반시설의 정비 및 복지회관 등 커뮤니티시설 설치, 주거환경개선사업을 위한 설계용역 등을 제시하고 있다.
- 31) 기존사업으로서 중심시가지 간판정비사업, 보행자 우선(전용)구역 조성사업, 중심시가지 주차장 조성사업, 다목적회관, 야외 소공연장, 시골장터 정비, 평생교육시설, 서비스 전달체계 개선(응급서비스, 교통서비스, 찾아가는 서비스 등), 문화시설 건립, 운동시설, 레포츠시설, 잔디광장 등을 제시하고 있다.
- 32) 기존 사업으로서 자전거도로 조성사업, 마을 수변공간 정비, 생태공원 조성, 녹색도시 인프라 조성, 문화·환경 등 테마마을 조성을 위한 기초생활기반 확충사업, 연결도로·마을안길·버스승강장·주차장·교량, 암반관정·농업기반시설·농산물 가공공장·건조시설·공동집합장·공동창고·선별시설·공동판매장·공동육묘장·저장고, 야영장·농촌체험시설·생태학습장·폐교임대활용·산책로, 농업기반시설(용수개발, 경작로 확포장, 폐교임대활용, 산책로 등)을 제시하고 있다.
- 33) 기존사업으로서 도시대학 운영, 도시(마을)닥터 운영사업, 도시재생프로그램 개발 운영, 거버넌스체계 구축·운영, 도시만들기지원센터 설치·운영, 주민역량 교육 및 마을해설사 양성, 지역문화교실, 마을홈페이지 구축 등을 제시하고 있다.

및 주요기반시설 조성, 거점지역 육성을 위한 기반시설 정비 및 공동이용시설, 생활편익·문화복지 등 서비스 기능 확충을 위한 사업, 읍·면소재지의 환경보전 및 중심으로 경관개선을 위한 사업, 그 밖에 농산어촌 거점지역 육성에 관한 사업 등, 읍·면소재지의 종합정비를 위해 필요한 정보화시설, 주민교육, 국내의 선진지 견학, 지역컨설팅, 문화복지 프로그램 지원, 마을 홍보 및 마케팅, 브랜드 개발 등을 위한 사업을 예시하고 있다(농림수산식품부, 2010, p.20).

2. 거점면소재지마을종합개발사업

1) 포괄보조금제도 도입 이전의 거점면소재지마을종합개발사업

(1) 사업대상

현재 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 지역 거점공간으로 기능을 수행할 수 있는 면소재지 중심마을을 1개 권역으로 설정하도록 하였다. 구체적으로 인구 3천~1만명 수준으로 적정인구를 유지하고 있는 면으로서 면소재지를 중심으로 하는 1개 법정리 이상의 중심마을을 대상으로 하되, 특히 도시관리계획이 수립되었거나 전통시장, 오일장, 중·고등학교, 대학 등 지역의 대표적인 커뮤니티 자원을 보유하고 면소재지를 적극적으로 포함토록 하였다. 그러나 대도시, 중소도시, 읍소재지 등과 연결하고 있어 인근 도시지역에서 기초서비스를 충족하는 면지역과 도시화가 상당히 진전된 면(1만명 이상)과 인구과소지역(3천명 미만)은 제외하도록 하였다(농림부, 2006, p.4).

이는 일반농촌지역에 소재한 면소재지 중에서 일정 수준 이상의 중심기능을 수행하거나 특장자원을 보유하고 있는 면소재지를 개발하도록 함으로써 면소재지와 그 배후지에 대한 개발 파급효과를 높이려는 의도로 볼 수 있다. 실제로 농식품부의 지침에

따라 '07 거점면소재지마을종합개발사업 예비타당성조사를 신청한 16개 면을 보면, 면소재지 인구는 평균 1,992명, 면 전체 인구는 평균 5,141명, 가구수는 평균 806호로 전국 면의 상위 14% 수준으로 기존의 연구들에서 제안하고 있는 인구규모를 대체로 충족하고 있다.

따라서 농식품부가 계획수립지침에서 제시하고 있는 거점면소재지 선정기준은 대체로 적절하다고 할 수 있다. 그러나 일정 시·군에 있어서 현재와 미래의 정주체계 안정화 또는 재편을 위해 개발할 필요가 있는 면소재지에 대해서는 상기의 기준을 다소 완화해서라도 거점면소재지로 선정할 필요가 있을 것이다.

(2) 사업목적과 접근방법

거점면소재지마을종합개발사업은 농촌마을종합개발사업의 일환으로서 면소재지 중심마을(1개 법정리 이상)을 1개 권역으로 선정하여 면소재지의 생활편의·문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충함으로써 농어촌주민들의 정주서비스기능의 충족과 농어촌지역 중심공간으로의 육성을 목적으로 하고 있으며(농림부, 2006, pp.3-4), 거점면소재지마을종합개발계획에서도 이러한 목적을 그대로 수용하고 있다.

이와 같이 농식품부의 거점면소재지마을종합개발의 목적은 배후농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능강화에 초점을 맞추고 있다. 그러나 면소재지 중에는 중심기능 외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지기능 등을 수행하고, 특정 있는 역사·문화·경관자원 등을 보유하는 경우도 있는 바(권오혁·황병천, 1996, pp.124-16), 이들 기능과 자원은 면소재지 및 배후농촌지역의 장래와 관련하여 중요하게 평가될 필요가 있으며, 따라서 거점면소재지마을종합개발사업의 목적도 점차 세분화·다각화할 필요가 있다.

다시 말해서, 면소재지 중에는 전원도시적 정주기능을 강화하여 귀농·귀촌인구의 유입뿐만 아니라 배후농촌 인구의 유출을 방지할 수도 있고, 이미 보유하고 있는 소상

품생산기능에 더하여 2차·3차·6차 산업으로 다각화 하는 새로운 농촌경제활동의 거점으로 육성할 수도 있으며, 이러한 가능성들은 정보통신 및 교통망의 발달에 의해 더욱 용이해질 수 있을 것이다.

거점면소재지마을종합개발사업계획은 '농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발에 관한 특별법' 제38조에 근거하고, 시행절차는 '농어촌정비법' 제29조 내지 제42조를 준용하고 있다. 따라서 거점면소재지마을종합개발사업의 계획수립 방법과 절차 등은 농촌마을종합개발사업계획의 경우와 기본적으로 동일하며, 농촌마을종합개발사업계획의 한 유형으로 다뤄지고 있다.

그러나 실제 거점면소재지마을종합개발사업계획의 대상집단은 농업인구와 상공업인구가 혼재하고, 농산업·농촌주거환경·농촌자원보다는 상공업·중심기능(행정, 사회·복지·문화·체육서비스)·도시적 편리성이 더 중요한 계획대상이 된다는 점에서 농촌마을종합개발사업과 차이가 있으며, 그런 만큼 거점면소재지마을종합개발사업계획에서는 2003년부터 추진되고 있는 지방소도읍육성사업의 접근방법을 원용하고 있다.



자료: 농림부, 2006, p.6.

[그림 3-1] 거점면소재지마을종합개발사업 추진의 기본구도

거점면소재지종합개발계획의 수립 및 사업추진의 원칙에 있어서도 첫째, 지역의 부존자원을 활용하여 지역특색을 살린 발전을 추구하고, 둘째, 면소재지종합개발계획을

수립하여 체계적으로 지원하며, 셋째, 지자체의 능동적 조정을 통해 분산 추진되는 각 부처 사업·시책을 종합적·유기적으로 연계하며, 넷째, 지역이 주체가 되어 주도적으로 참여하는 상향식 개발 추구하는 등 지방소도읍육성사업의 그것과 유사성이 크다.

(3) 사업의 구성과 내용

거점면소재지마을종합개발사업은 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 생활편익, 문화·복지, 경관개선, 상권활성화 등 농촌중심지로서 면소재지의 서비스 기능을 강화할 수 있는 시설 위주로 사업계획을 수립하되, 가급적 신규시설의 설치보다는 기존시설의 효율적 운영과 리모델링 등을 통한 주민편익 증진에 역점을 두도록 하고 있다.

이와 함께, 거점면소재지마을종합개발사업 이외의 타 부문 사업 중에서 거점면소재지마을종합개발사업과 연계 가능한 사업을 적극 발굴하여 기본계획에 반영하여 추진함으로써 시너지 효과를 높이도록 하고 있다. 이와 같이 거점면소재지마을종합개발사업과 연계 가능한 사업으로는 타 부문에서 지원하는 교육·의료·문화·복지 등 주민의 기초서비스를 향상시킬 수 있는 사업, 농산물유통시설, 가공시설, 생산기반 등 지역주민의 소득과 연계할 수 있는 사업, 상·하수도사업 및 기타 지역개발사업 등이 제시되고 있다(농림부, 2006, p.6).

<표 3-10> 거점면소재지마을종합개발 대상사업의 구성

부 문	주요 사업
생활편익시설	가로정비, 공동주차시설, 승강장시설, 공공화장실정비 등
문화·복지시설	다목적 복지회관, 건강관리시설, 보육시설, 운동·휴양시설 등
경관개선시설	마을숲 및 녹지정비, 가로경관정비, 경관저해시설정비, 불량간판정비, 경관조형물 등
지역상권시설	재래시장정비, 특산품홍보, 지역축제활성화 등
기획운영 S/W	주민문화활동, 지역홍보, 시설물 운영프로그램 개발, 추진위원회 및 마을개발협의회 활성화지원 등

자료: 농림부, 2006, p.6.

8개 시범지역³⁴⁾ 기본계획에서는 농식품부가 지원하는 보조금으로 투자하는 전략(또는 핵심사업)과 그 외의 재원으로 투자하는 연계사업으로 구분하고 있다. 8개 시범지역 기본계획에서 나타나는 전략사업은 농림수산식품부가 계획수립지침에서 예시한 것보다 훨씬 다양하며, 대부분의 사업이 해당 면소재지 및 배후농촌 주민들의 생활편익이나 사회·복지기능 증진뿐만 아니라 하위 농촌중심지(lower-order rural service center)로서 도농교류 기능의 강화를 도모하고 있다. 대부분의 시설계획이 시설조성·운영의 효율성 제고를 위해 다기능 복합개발을 지향하는 한편, 가급적 신규시설 설치보다는 리모델링을 도모하고 있다.

이러한 물리적 시설·공간의 조성사업계획에서는 계획대상지의 도시계획 및 관련법규 검토, 이용수요 예측 및 도입기능·시설규모 산정, 세부사업계획 내역(세부시설, 위치, 규모, 단가, 사업비 등) 작성, 시설배치도·토지이용계획내역·시설조성 이미지 등을 제시함으로써 설계 등 후속사업 추진의 용이성을 제고하고, 지역주민의 이해를 돕고자 하고 있다.

이 외에도 문화복지프로그램개발, 지역상권활성화컨설팅, 향토음식개발컨설팅, 축제프로그램개발 등을 포함하는 지역컨설팅 강화사업계획을 수립하고, 주민교육, 선진지견학, 지역브랜드개발, 경영운영화지원사업을 포함하는 지역혁신역량강화사업계획 등을 수립하고 있다. 이는 해당 면소재지 주민의 학습을 통한 거점면소재지마을종합개발에 대한 인식의 전환과 역량증진을 도모하는 한편, 사업추진 과정에서 중요 소프트 프로그램을 제공함으로써 사업의 효과를 높이기 위한 것이다.

그러나 현재의 거점면소재지마을종합개발사업계획에서는 직접적인 산업·경제 활성화사업은 거의 배제되어 있다. 다시 말해서, 거점면소재지의 핵심 사업체가 집중되어 있는 전통시장과 중심상점이 관련계획에 있어서도 테마형 가로정비나 시설개선사업은 있으나 마케팅계획이나 상인조직화 및 운영방안 등에 대한 사업계획은 제외되어 있으

34) 여주군 북내면, 강릉시 옥계면, 괴산군 청천면, 서천군 한산면, 임실군 관촌면, 곡성군 옥과면, 영천시 신녕면, 하동군 진교면

며, 유통·가공시설 설치·관리 등의 사업도 배제되어 있다. 따라서 거점면소재지마을 종합개발사업계획이 당해 면소재지 및 배후농촌지역의 경제적 활성화에 미치는 영향은 그다지 크지 않을 것으로 보인다.

<표 3-11> 8개 거점면소재지마을종합개발 기본계획에 포함된 사업내용

구 분	생활편의시설	사회·문화·복지·체육	경관·환경·여가	지역상권시설
북내면 (여주군)		당우행복센터 전통문화교류센터	금당천 정비, 테마가 로 조성, 자연학습장	주말장터(전통문화교 류센터와 복합)
옥계면 (강릉시)		옥계만남의집 조성, 주민도서관(옥계 초교)	주수천 산책로 정비, 해마을 상징조형물	테마가로 조성(안내관 및 조형물 포함)
청천면 (괴산군)	청천터미널복합공간	복지형커뮤니티센터	구룡천경관 및 휴게공 간 조성, 중심가로 및 경관정비사업	
한산면 (서천군)	한산통합교류공간 한산공영주차장	한산어메니티체험센터	한산경관가로 천년공원(소녹지공간) 경관형성 컨설팅	소곡주테마거리
관촌면 (임실군)		문화의집 리모델링,	관촌공원 조성	테마가로 정비 재래시장진입도로 정 비
옥과면 (곡성군)	休&樂테마공원 도시계획도로 정비	休&樂사또광장(다기능체 육·휴게시설)		休&樂사또골가로 정 비
신녕면 (영천시)		신녕교류센터 조성 근린공원 조성	중심가로경관 조성	신녕재래시장 정비
진교면 (하동군)		民多利복합커뮤니티센터, 民多利체육공원, 야외공연장	民多利마을숲, 경관형성 컨설팅	

주 1: 8개 거점면소재지의 기획운영소프트웨어사업의 하위사업은 지역컨설팅 강화사업, 지역혁신력 강화사업으로 동일하게 구분되고 있으므로 생략하였다. 그 각각의 세부사업내용은 지역특성에 따라 다소 차이가 있다.

주 2: 밑줄 표시는 도시관리계획에 의해 도시기반시설을 설치해야하는 시설임. 즉, 도시계획수립 절차를 거쳐 고시하여 도시계획사업으로 설치해야 하는 시설이다. 일반적으로 도시계획 수립절차를 거치는 데는 3~6개월 정도가 소요되기 때문에 사전에 도시계획을 검토할 필요가 있다.

(4) 거점면소재지마을종합개발사업의 추진체계

① 참여자와 역할

거점면소재지마을종합개발사업의 참여자는 지역주민, 시장·군수, 시·도지사, 한국

농어촌공사, 농림수산식품부 등이 있으며, 각각의 역할은 다음과 같다.

지역주민은 추진위원회 구성·운영, 개발협의회 참여, 예비계획 수립 참여 및 사업신청, 명예 공사감독 운영, 유지·관리를 담당한다.

시장·군수는 예정지 조사 및 예산 신청, 거점면소재지개발협의회 구성·운영, 기본계획 수립, 권역사무장 채용·운영, 시행계획 수립 및 사업시행, 유지관리를 담당하고, 필요할 경우 사업대상지를 마을정비구역으로 고시한다. 또한, 시장·군수는 사업시행의 주체로서 사업 전반에 대한 책임을 지고 계획수립, 사업추진 및 사후관리까지 종합적으로 관리한다.

시·도지사는 예산신청, 기본계획 및 시행계획 승인, 마을정비구역 지정 승인 신청(필요시), 사업추진상황 점검·평가, 보완대책 추진 등을 담당하고, 각종 개선사항에 대해 건의하도록 하고 있다.

한국농어촌공사는 예비타당성 조사, 기본계획안 작성 및 기술지원(설계, 감리, 사후관리), 지역발전 컨설팅, 사업시행(계획수립), 마을주민 교육 지원 등을 담당하도록 하였다.

농림수산식품부는 기본방침 시달, 대상지 선정, 예산 지원, 추진상황 점검·평가, 보완대책 추진, 마을정비구역지정 승인(필요시) 등의 역할을 담당한다.

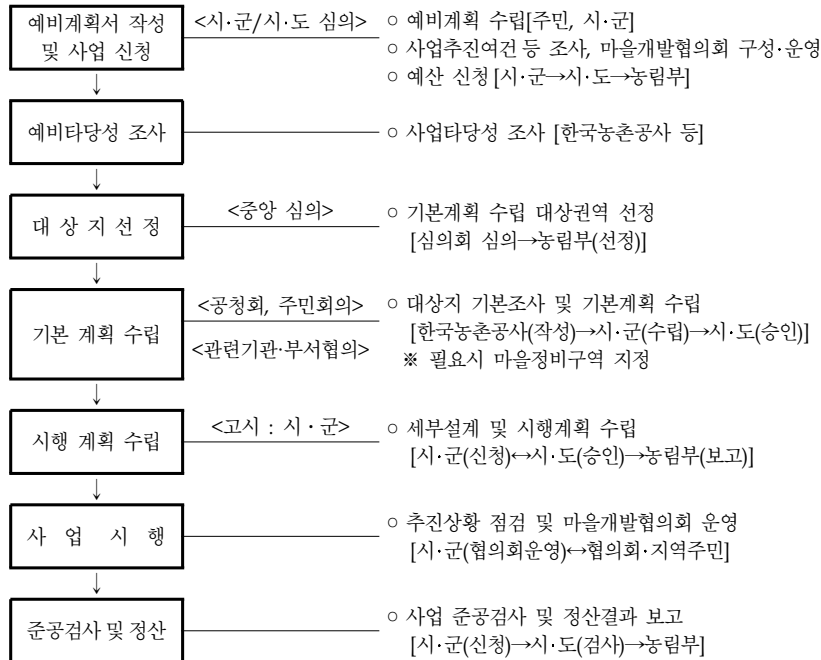
② 계획수립 절차

거점면소재지마을종합개발사업은 예비계획서 작성으로부터 시작된다. 예비계획서는 상향식 사업으로서 추진위원회³⁵⁾가 주관이 되어 작성토록 하고 있다. 권역별로 지역특성 및 중장기 지역개발방향에 맞도록 가장 필요하고 경쟁력을 확보할 수 있는 3~4개 분야에 집중토록 하고 있다. 시·군에서는 마을개발협의회를 구성하여 추진위원회의 예비계획서 작성 및 기술·행정·재정적으로 지원하도록 하고 있다.

시장·군수는 예비계획서에 대한 자체 심의 후 심의결과를 첨부하여 시·도지사에게

35) 사업추진위원회는 행정(면장), 마을대표, 면지역의 기업, 업종·직능단체, 농민·여성단체 등으로 구성된다.

신청하고, 시·도지사는 자체 심의를 실시하여 심의자료를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 신청하면, 농림수산식품부장관은 시·도지사가 신청한 권역을 대상으로 전문가로 구성된 평가위원회를 구성하여 예비타당성조사 대상권역을 선정한다[그림 3-2].³⁶⁾



자료: 농림부, 2006, p.9.

[그림 3-2] 거점면소재지마을종합개발사업의 추진절차

예비타당성조사 대상으로 선정된 권역에 대해서는 한국농어촌공사와 외부전문가를 팀으로 구성하여 예비타당성조사를 실시하고,³⁷⁾ 그 결과를 바탕으로 외부전문가로 구성된 평가팀이 현장평가를 실시하여 사업대상지를 선정토록 하고 있다.

사업대상지로 선정된 권역에 대해서는 시장·군수가 직접 기본계획을 수립하거나

36) 평가위원회는 대상지역의 적정성, 지역특성, 자원보유 여부, 예비계획의 타당성, 대상지역의 추진의지 및 역량, 사업시행 파급효과 등에 대해서 서면 심사한다(농림수산식품부, 2009, p.7)

37) 예비타당성 조사는 조사대상지의 적정성, 지역특성, 자원보유 여부, 예비계획의 타당성, 대상지역의 추진의지·역량, 사업시행의 파급효과 등을 주요 대상으로 한다.

한국농어촌공사, 민간전문업체(기관) 등에 위탁하여 수립할 수 있도록 하고, 이 사업에 대한 지역주민의 이해와 적극적인 참여를 촉진하기 위하여 기본계획 수립과정에서 주민교육 프로그램을 병행하여 추진토록 하고 있다.

기본계획의 승인이 이루어지면 사업시행자인 시장·군수가 원칙적으로 시행계획을 수립한다. 시행계획 수립이 완료되면 관련부서의 협의를 거쳐 도지사에게 승인 신청하고, 도지사는 시행계획 내용 검토 및 관련부서 협의 등을 거쳐 시행계획을 승인한다.

8개 시범지역의 기본계획 수립은 기본계획 수립 착수→주민대상 설명회→전문가 위촉(권역전담, 도시계획, 건축, 조경 등)→기본구상(안)에 대한 추진위원회 토론회 및 전문가 자문회의→기본계획 또는 기본구상(안)에 대한 추진위원회 토론회 및 전문가 자문회의→최종 주민설명회 등의 공식적인 과정을 거치고 있다.

2) 포괄보조금제도 도입 이후의 변화

앞에서 언급한 바와 같이 농림수산식품부는 120개의 일반농산어촌지역³⁸⁾에 대한 포괄보조사업 계획수립 가이드라인에서 농촌중심지 정비사업의 일환으로 면소재지와 읍소재지를 포괄하는 ‘읍·면소재지 종합정비사업’을 제시하고 포괄보조사업계획에 포함하도록 하고 있다.

일반농산어촌지역에 있어서의 읍·면 종합정비사업은 배후 농어촌지역에 대한 읍·면소재지의 중심지 기능을 중시하여 소재지 주민뿐만 아니라 배후 농어촌 주민이 함께 이용하는 공동이용시설, 생활편익, 문화·복지 등 서비스 기능 확충을 중시한다. 또한, 농어촌정비법에 의한 농어촌 생활환경정비사업으로서의 성격이 강하다.

일반농산어촌지역 이외의 도시활력증진지역, 성장촉진지역, 특수상황지역에 대한 포괄보조사업 가이드라인에서는 면소재지 정비에 대한 내용이 없다.

38) 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함) 및 군(광역시외의 군은 제외)으로 하되, 도농복합형태의 시 중 지방자치법 제3조 제3항에 따른 특별시·광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시(대도시)는 제외되며, 특수상황지역에 해당하는 지역도 제외된다.

3. 기타 농촌중심지 관련사업

지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업 외에는 농촌중심지에 대한 종합개발 또는 정비하는 사업은 시행되지 않고 있다. 그러나 주거환경개선사업, 문화, 보건·복지, 교육, 여가·체육 관련 시설의 조성·운영사업과 같은 단위 사업들이 일반 보조사업, 특별회계, 기금사업 등의 형태로 적용되고 있다.

특히 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법』에서 규정하고 있는 정부 부처별 보건·복지 및 교육 분야 사업들 중 상당수가 간접적으로 농촌중심지 기능강화 또는 활성화와 관련된다고 할 수 있다. 농어촌응급의료 인프라 구축, 지역거점 공공의료기관 육성, 농산어촌 보육시설 확충, 여성농업인센터 설치 확대 및 내실화, 농어촌복합체육시설 지원 등 농산어촌의 복지기반을 확충하기 위한 사업들과 농산어촌 우수고교 육성, 방과후 교육활동 활성화, 농산어촌 공립병설 유치원 신·증설, 학교도서관 및 장서 확충 등 농산어촌의 교육여건을 개선하기 위한 사업들을 그 예로 들 수 있다(성주인 외, 2008, p.95).

읍지역에서는 낙후 주거지 정비를 위하여 주거환경개선사업이 이루어지고 있다. 주거환경정비사업은 “저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설³⁹⁾이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”으로 정의되고 있다(도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호). 주거환경개선사업의 시행방법으로는 ‘현지개량방식’, ‘공동주택건설방식’, ‘환지방식’, 그리고 이들을 혼용하여 시행하는 ‘복합방식’ 등이 있는데, 읍지역에서는 거의 대부분이 현지개량방식에 의해 사업을 추진하고 있다.

그런데, 호수 20호 미만, 면적 1만 제곱미터 이하의 소규모 지역은 주택법 제2조 제6호의 ‘주택단지’로 인정받지 못하여, 건축법 제58조(대지안의 공지), 제60조(건축물의

39) 정비기반시설에는 도로, 사·하수도, 공원, 공용주차장, 공동구, 녹지, 하천, 공공공지, 광장이 있다.

높이 제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) 등의 규정을 필지로 준수하여야 하므로 현지개량방식으로는 사업을 수행할 수밖에 없다는 한계가 있다(이창호, 2010, p.2).

중소기업청의 전통시장 활성화 지원사업도 농촌중심지에 적용되고 있는 사업이다. 전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법에 근거하여 설치된 시장경영진흥원이 주관하고 있으며, 공동 마케팅 지원사업, 이벤트 및 시장 투어, 상인교육·연수, 상인정보화 교육, 시장자문·점포지도, 시장정비 및 시설 현대화, 특성화(문화관광형)시장 육성지원 등 다양한 사업이 진행된다.

4. 소결

행정안전부는 읍지역을 대상으로 2003년부터 지방소도읍육성사업을 추진하여 왔고, 농림수산식품부는 2007년부터 거점면소재지마을종합개발사업을 추진하여 왔으나, 2010년부터 포괄보조금제도 도입으로 정책환경이 변화하였다. 다시 말해서, 과거에는 지원 대상으로 선정된 읍·면소재지에 대해서 재원지원과 사업관리를 하였지만, 이제는 이 사업들이 시·군 자율 포괄보조사업으로서 해당 지자체가 자율적으로 사업을 추진할 수 있게 되었다.

정책환경 변화에 따라 지자체의 소도읍 및 면소재지 개발에 대한 자율성이 제고된 것은 바람직하나, 해결해야 할 과제도 다수 남아있는 실정이다.

첫째, 포괄보조금제도 도입 이전의 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업은 읍·면소재지에 대한 사업계획을 수립하여 공모에서 선정되면, 이를 토대로 3~4년간은 국비 지원 하에 선도사업 또는 전략사업을 추진하고, 그 이후에는 지자체가 자율적으로 후속사업을 추진하는 방식이었다. 그러나 포괄보조금제도로 전환된 이후에는 기초생활권발전 5개년 계획이나 매년 수립하는 포괄보조사업계획에서, 소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업에 포함되었던 단위사업들이 해체되어 도로,

공원 등의 단위사업과 유사하게 개략적인 사업계획만 제시되도록 하고 있다. 따라서, 지방소도읍육성지원법, 삶의질 향상 특별법, 농촌정비법 등에 의한 농촌중심지계획과 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획과의 관계 정립이 필요하다.

둘째, 각 부처는 2010년부터 각각 관할하는 지역유형을 대상으로 「포괄보조사업 가이드라인」을 제시하고 있는데, 문제는 부처마다 농촌중심지에 대한 개념 또는 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 기초생활권 지역유형별로 농촌중심지 개발전략과 접근방식이 달라질 수밖에 없는 실정이므로 효과적인 사업추진을 위해서는 관련부처가 통합 가이드라인을 작성하여 지자체에 제시할 필요가 있다.

셋째, 정책환경 변화에도 불구하고 농촌중심지에 대한 종합계획 또는 기본계획(master plan)의 수립이 여전히 필요하다는 점이다. 농촌중심지는 주변농촌지역에 대한 중심지, 개발거점, 결절지로서 중요한 역할을 할뿐만 아니라, 도시형 취락으로서 도시개발·계획적 접근이 필요한 지역으로서, 해당 시·군의 정주체계 또는 생활권 구성에 있어서 일정 농촌중심지가 차지하는 위치, 주변지역과의 관계, 주변지역사회와 산업·경제, 농촌중심지 내부의 물리적·경제적·사회적 여건과 과제 등을 통합적으로 고려하는 기본계획으로서 종합계획이 수립되고, 이를 바탕으로 기초생활권발전계획 또는 포괄보조사업계획에 반영할 필요가 있다.

넷째, 기존의 지방소도읍육성사업계획과 거점면소재지마을종합개발사업은 그것의 수립·추진하는 과정에서 노정되었던 다양한 성과와 수범사례, 문제점과 과제들을 종합적으로 재검토하여 장점을 수용하고 동일한 시행착오를 반복하지 않도록 하여야 할 것이다.

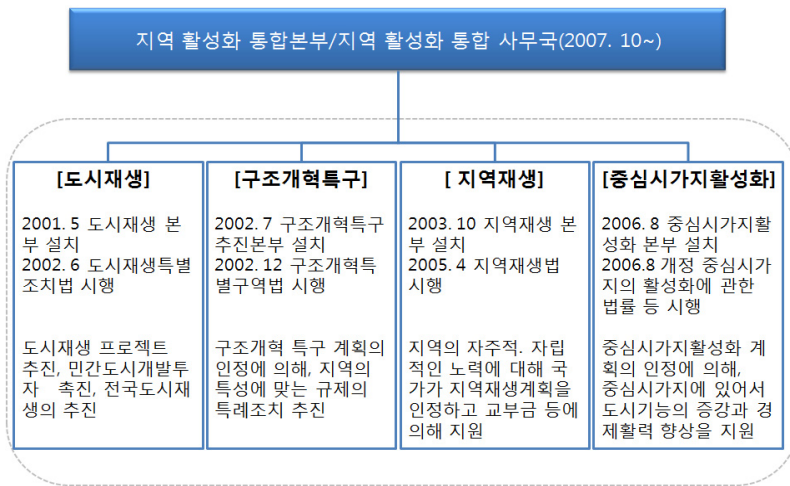
제4장 외국의 농촌중심지 관련 정책

1. 일본의 농촌중심지 관련정책

1) 정책대상

일본에서는 우리나라의 농촌중심지에 해당하는 공간단위 즉, 시정촌 중심지를 대상으로 하는 독자적인 지역 활성화 정책 또는 사업을 추진하고 있지는 않으며, 도시재생 정책, 중심시가지활성화정책, 지역재생정책 등의 지역 활성화 정책이 있다.

일본의 지역 활성화 관련 정책은 2007년에 내각부에 설치된 "지역활성화 통합본부⁴⁰⁾ 회합"으로 일원화 되어 추진되고 있는데, 도시재생, 구조개혁특구, 지역재생, 중심시가지활성화 정책의 4개의 본부가 통합된 것이다.



[그림 4-1] 지역활성화 통합본부

40) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html> 참고

4개의 지역 활성화 정책 중 구조개혁특구는 사업추진 대상지역을 도시의 규모에 의해 구분하고 있지 않고, 도시재생은 거대도시 및 지방중핵도시를, 중심시가지활성화는 지방중핵도시 및 30만 이상의 지방도시를, 지역재생은 지방중소도시 및 농촌지역을 사업추진 주요 대상으로 하고 있다.⁴¹⁾

4개의 지역활성화 정책 중 한국의 농촌중심지와 가장 유사한 공간적 범위를 대상으로 하는 정책은 지역재생정책이라 할 수 있다.

지역재생정책의 추진배경을 살펴보면 우선 중앙정부 주도의 지역개발정책의 한계를 들 수 있는데, 이것은 기존 정책들이 중앙정부가 정한 방침에 따라 지방정부가 계획을 작성, 신청, 승인을 받은 후 보조금을 교부받아 사업을 추진하는 방식으로, 지방정부의 자율성을 전혀 보장하지 못하는 보조금 시스템의 문제에 대한 인식에서 출발하였다(이민화, 2010).

이러한 한계를 극복하기 위한 노력으로 중앙집권적 정책형성 시스템 변화를 도모하고자, 사업을 주관하는 중앙부처의 입장이 아닌 제안자의 입장에서 담당부처와 조정하고 지원하는 조직을 내각부에 설치하여 추진하고자 하였다.

또한, 지역 자체의 혁신역량 제고 및 경쟁력 강화에 대한 중요성 인식을 바탕으로 지역 특성사업에 민간 활력을 활용하고 기존 지역개발사업과의 연계를 강화하여 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 제도적 여건 조성의 필요성이 제기 되면서 지역재생정책이 탄생하게 되었다.

2003년 10월에 내각총리를 본부장으로 하는 지역재생본부가 내각부에 설치되고, 12월에 지역재생 추진을 위한 기본방침을 결정하였으며, 2004년 2월에 지역재생추진을 위한 프로그램을 결정하여 12월에 교부금 제도를 창설한 이후, 2005년 4월에 지역재생특별법을 공포하였다.⁴²⁾

지역재생정책은 각 지역의 실정에 맞게 생활을 영위하고, 매력적인 마치즈쿠리, 산

41) 4개의 지역활성화 정책 근거법 및 추진사례를 통하여 판단

42) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/index.html> 참고

업 활성화가 필요하다는 인식하에 지역재생을 종합적이고 효과적으로 추진하고자 하는 정책이다.

지역재생계획의 추진은 지역의 창의력을 최대한 살려서 윤택하고 풍요로운 생활환경을 창조하고, 지역주민이 지역에 대한 긍지와 애착을 가질 수 있는 살기 좋은 지역사회의 실현을 도모하는 것을 목적으로 한다.⁴³⁾

또한, 지역의 지리적 특성 및 자연적 특성, 문화적 자산, 다양한 인재의 창조력을 최대한 활용하여 사업 활동을 구성하고, 취업기회의 창출 및 지역특성에 부합하는 경제기반의 강화, 쾌적하고 매력있는 생활환경 정비 추진을 기본이념으로 하고 있다.

지역재생정책이 기존 지역 활성화 시책과 다른 점은 지역의 요구와 독창성을 최대한 발휘할 수 있게 하고, 자주·자립·자고(自主·自立·自考)의 정신을 바탕으로 지역이 가지고 있는 지혜와 창의를 도출함으로써 지역의 잠재력을 이끌어 낼 수 있도록 국가규제완화 및 재정지원이 가능한 환경을 구축한다는 점이다.

지역재생계획은 시정촌만이 계획할 수 있는 것이 아니고, 도도부현 및 지방자치법이 정하는 사무조합 또는 광역연합 등이 지역재생계획을 작성할 수 있으며, 주로 지방중소도시와 농촌지역(町, 村)에서 시행되고 있다.

지역재생이란 지역의 산업, 기술, 인재, 관광자원, 자연환경, 문화, 역사 등을 유효하게 활용하여 그 지역의 기간산업인 산업재생 및 새로운 산업창출, 고용유발, 커뮤니티재생 등을 목표로 다양한 사업을 추진하는 과정을 말하며, 다음의 5가지 지역재생의 원칙을 제시하고 있다.

- ① 보완성의 원칙 : 지역의 실정에 가장 정통한 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되어, 지방자치단체와 연대하여 입안되어진 실현성이 높고 효과적인 계획에 대해 중앙정부가 집중적으로 지원한다.
- ② 자립의 원칙 : 지역의 자원 및 지혜를 활용하여 경제적, 사회적으로 자립을 향해 노력하고자 하는 계획에 대해 집중적으로 지원한다.

43) 지역재생법 제2조

- ③ 공생의 원칙 : 지방(농촌)과 도시가 人·物·金의 교류·연대를 통해 서로 떠받쳐 공생을 추구하는 계획에 대해 우선적으로 지원한다.
- ④ 종합성의 원칙 : 중앙정부는 지역의 창의를 기초된 계획을 종합적으로 지원한다.
- ⑤ 투명성의 원칙 : 지원의 대상이 되는 계획의 책정, 지원의 계속 및 계획 종료시의 평가에 대해서는 제3자의 입장에서 객관적인 기준에 의거하여 실시한다.

2) 추진체계

(1) 지역재생정책 추진의 틀

지역재생사업의 추진기관은 지역재생본부로서, 지역경제의 활성화 및 지역고용의 새로운 고용창출 등을 지역의 시점에서 적극적, 종합적으로 추진하기 위하여 2003년 10월 내각부에 설치되었다.

지역재생본부의 역할은 지역재생기본방침안의 작성에 관한 사무, 인정 신청을 한 지역재생계획의 의견에 관한 사무, 인정 지역재생계획의 원활하고 확실한 실시를 위해 시책의 종합조정 및 지원조치 추진에 관한 것이며, 지역재생본부장(내각총리대신), 지역재생부분부장(국무대신), 지역재생 본부원(모든 국무대신)으로 구성되어 있다.

지역재생법에는 지역재생을 종합적, 효과적으로 추진하기 위하여 기본이념 및 기본방침을 책정하고, 지방자치단체가 지역재생계획을 작성, 내각총리대신에 의해 그 계획이 인정받게 되면 지역재생사업을 추진하게 된다.

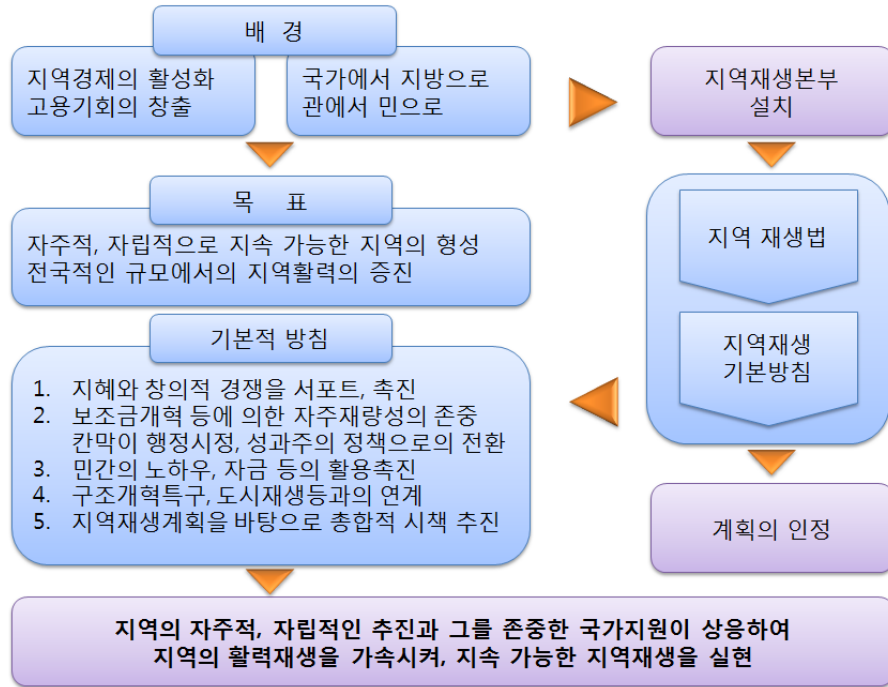
중앙정부가 지역재생에 필요한 시책을 종합적, 효과적으로 추진하기 위한 작성한 지역재생기본방침에 의거하여 지역(시정촌 등)에서는 지역재생계획을 작성하고 내각부에 신청하고 인정을 받는 절차를 거친다.

지역재생계획에는 지역재생계획의 구획, 지역재생계획의 목표, 목표를 달성하는데 필요한 사업, 계획기간 및 기타 지역재생계획을 실시하기 위하여 당해 지방자치단체가

필요하다고 인정하는 사항을 기재한다.44)

또한, 지방자치단체가 지역재생계획을 작성할 때에는 NPO, 지역주민, 관련단체, 민간사업자 등을 통해 지역의 요구를 충분히 반영하여야 하며, 다음 사항을 준수하여야 한다.

- ① 추진사업은 지역재생법 제13조 제2항의 교부금의 종류로 정해진 시설의 범위에 한정하여 작성
- ② 지방자치단체가 자주적으로 시행하여 사후평가가 가능한 목표 설정
- ③ 목표를 달성하기 위해 시행하는 사업의 효율성 등의 사항을 준수하여 작성

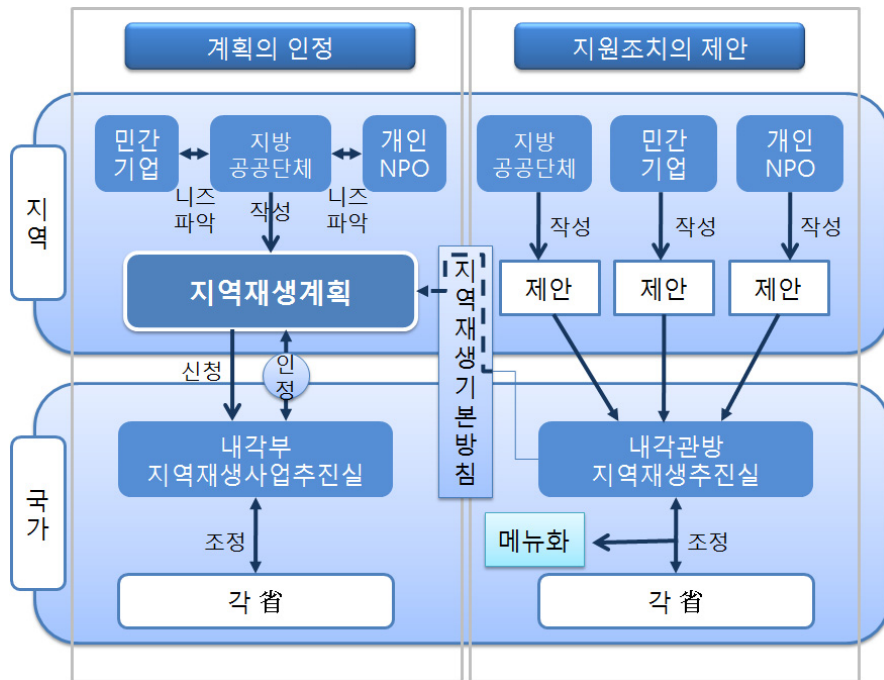


주: 지역재생기본방침을 참고로 작성

[그림 4-2] 지역재생정책의 기본적 방침

44) 지역재생법 제5조

내각총리대신은 지역재생사업 계획의 인정에 있어서, 지역재생기본방침에 대한 적합 여부, 해당지역이 지역재생에 어느 정도 기여할 것인지에 대한 여부, 사업이 원활하고 순조롭게 실시 될 수 있을 것인지에 대한 여부의 3가지 인정기준에 적합하다고 판단 되면 관련 행정기관장의 동의를 얻어 인정한다.



[그림 4-3] 지역재생정책 추진의 틀

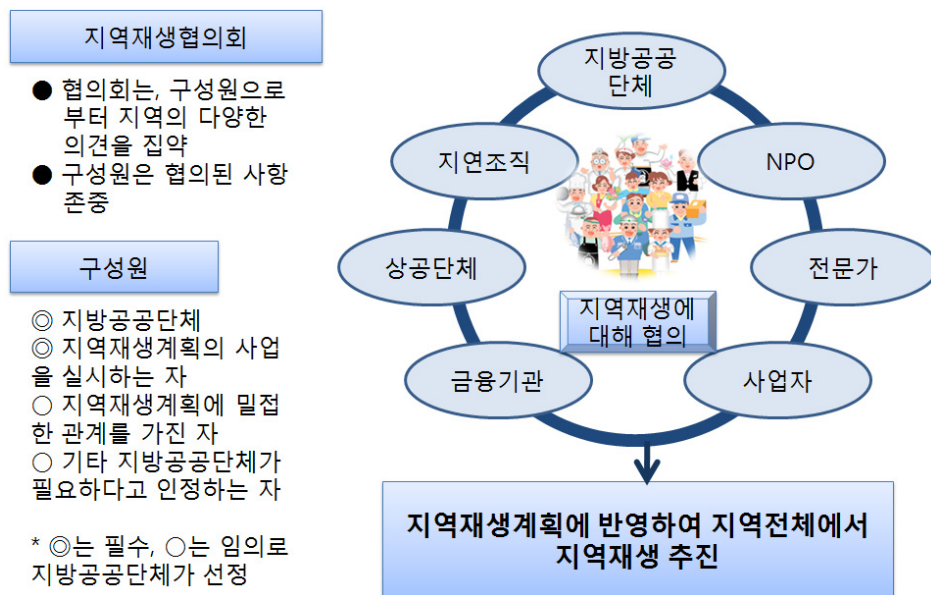
(2) 추진주체 : 주민참여

지방자치단체는 지역재생계획 및 실시에 필요한 사항, 그 외 지역재생의 종합적이고 효율적 추진에 필요한 사항을 협의하기 위하여 지역재생협의회를 조직할 수 있도록 되어 있다.

지역재생협의회는 지방자치단체와 지역재생사업을 실시 또는 실시하고자 하는 자를

포함시키고, 또한 지역재생계획 및 계획의 시행과 밀접하게 관련이 있는 자와 그 외 해당 지방자치단체가 필요하다고 인정하는 자로 구성된다. 지역재생협의회 구성원으로는 지방자치단체 및 관련성이 있는 다양한 주체를 포함시키고 있으며, 또한 구성원의 협의를 매우 중요한 사항으로 인정하고 다양한 의견이 적절히 반영될 수 있도록 하고 있다.

지역재생협의회의 역할은 구성원의 의견을 수렴하여 자치단체와 협의하고, 협의회에서 서의 내용은 지역재생계획서에 기재, 내각부에 신청할 때 반드시 첨부하여야 한다.

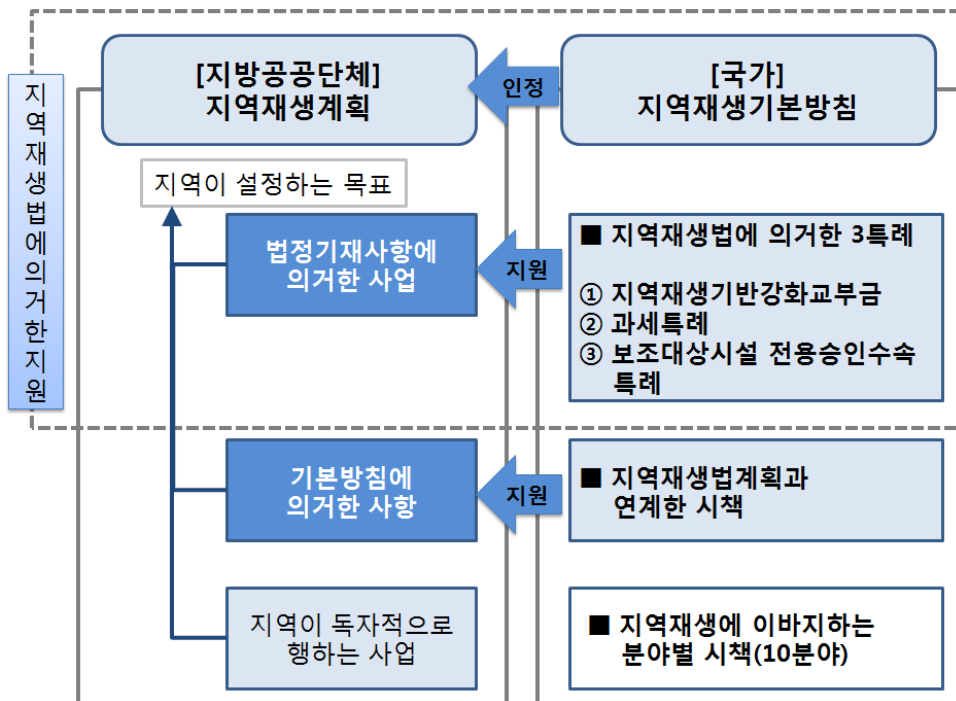


자료 : 内閣官房 地域再生推進室, 2007. 8, 地域再生のために-地域が主役

[그림 4-4] 지역재생협의회의 기능과 구성

3) 정책 프로그램 : 지원 프로그램

내각부는 각 지방자치단체가 작성한 지역재생계획서에 의한 사업의 실천성을 제고 시킬 수 있도록 지역재생법에 의거하여 3가지 특례를 비롯하여 다양한 지역재생 프로그램(지역재생계획과 연계한 시책 및 지역재생에 이바지하는 분야별 시책)을 통하여 지원한다.



[그림 4-5] 지역재생계획 지원체계

(1) 지역재생법에 의거한 3가지 특례

지역재생계획의 관리를 위하여 내각총리대신은 지방자치단체에 대하여 인정재생계획의 실시상황에 대한 보고를 요구할 수 있으며, 사업의 적절한 실시를 위해 필요하다

고 인정될 시에는 필요한 조치를 요구할 수 있다.

또한, 내각총리대신은 인정 지역재생계획이 적합하지 않게 작성되었을 경우에는 인정을 취소할 수도 있으며, 한편으로는 국가는 해당 인정된 지역재생계획이 원활하고 확실하게 실시될 수 있도록 필요한 정보, 조언 및 다양한 지원을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

지역재생법에 의거한 3특례 중 지역재생기반강화교부금은 지방이 계획하고 원하는 사업을 중앙정부가 효율적으로 도와주고자 하는 취지에서 실시하는 것으로 기존 교부금 시스템에 비해 융통성이 부여되었다.

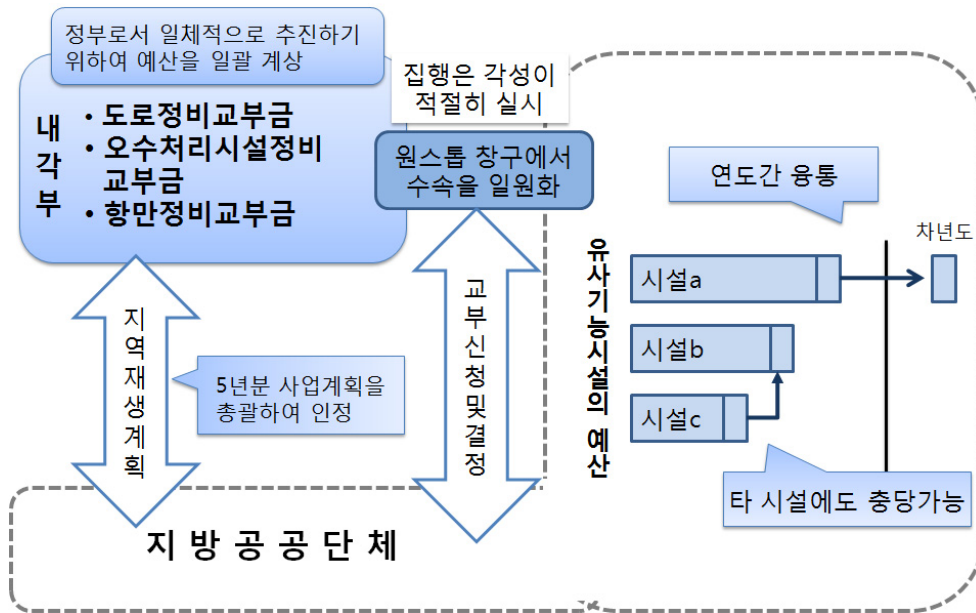
① 지역재생기반강화교부금

지역재생기반강화교부금은 도(道)정비교부금, 오수처리시설정비교부금, 항만정비교부금의 3종류가 있으며, 내각부에 일괄 계상되어 내각부가 예산을 배분하고 각 성청이 집행하는 방식으로 운영되고, 지역재량에 의해 사업간의 예산 융통 및 년도간의 사업량 변경이 인정되는 장점이 있다.

도(道)정비교부금은 시정촌도, 광역농도, 임도 가운데 다른 2가지 이상의 시설정비를 지원(국토교통성, 농림수산성)하고, 오수처리시설정비교부금은 생활환경정비를 위한 공공하수도, 집락배수시설, 정화조 등 오수처리시설 가운데 2가지 이상의 시설정비를 지원한다(국토교통성, 농림수산성, 환경성).

종래의 보조금과 달리 매년도마다의 보조율이 고정되어 있지 않아 일정 범위에서의 국비반환 및 이월 절차가 필요없고, 사업기간 전체의 국비 충당률이 적절하다면 단 년도의 충당률과 관계없이 탄력적으로 사업실시가 가능하다.

또한, 종래의 보조금과 달리 교부결정액의 1/2미만은 타 시설에 충당 가능하며, 도로, 오수처리, 항만 등 분야간의 융통은 불가능하고 시설별 최종적인 충당률은 전체 사업기간의 국비 충당률에 적정하다면 문제가 없다.



자료 : 内閣官房 地域再生推進室, 2007. 8, 地域再生のために-地域が主役

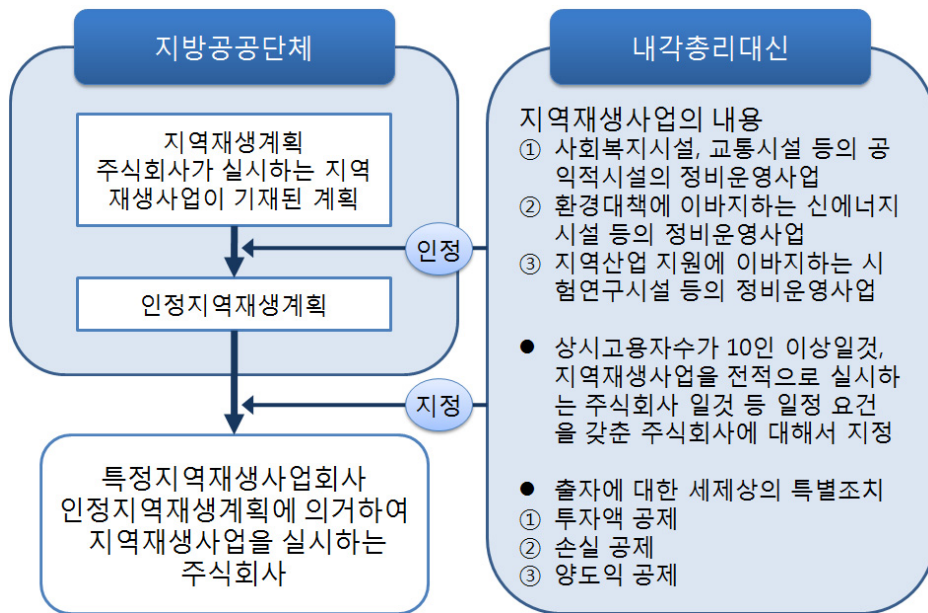
[그림 4-6] 지역재생기반강화교부금

② 지역재생에 이바지하는 민간 프로젝트에 대한 과세 특례

지역재생에 도움이 되는 사업을 실시하는 민간기업에 대한 투자에 대해서 세제상의 우대조치를 마련하여, 해당사업에 대한 민간자금을 유도함으로써 민간활력에 의한 지역재생을 촉진하고자 하는 조치이다.

일정 요건을 갖춘 특정지역재생사업회사에 개인 투자자들이 투자했을 경우, 세제상 특별조치로서 다른 주식양도에서 발생한 이익에 대하여 특정지역재생사업회사에 투자한 금액을 공제하고 과세가격이 되며, 매각에 의해 이익이 발생한 경우에는 양도이익을 1/2로 압축하여 계산하는 과세특례를 받을 수 있다.

특정지역재생사업회사가 되기 위해서는 주식투자 계약을 체결한 주식회사로서 지방공공단체가 발행한 주식총수의 5/100이상 1/3이하의 주식을 보유할 것, 비 상장회사일 것, 중소기업으로 대규모법인의 자회사가 아닐 것 등의 요건을 갖추어야 한다.



[그림 4-7] 과세 특례조치

③ 보조대상시설의 전용승인수속의 특례

교부금 등의 교부에 의해 정비된 학교 및 사회체육시설 등의 효과적인 활용을 통해 지역재생을 지원하는 제도로, 보조대상자산의 운용절차를 간소화 및 신속화(3개월 이내 처리)함으로써 지역 수요에 신속하게 대응할 수 있게 되고 추가적인 재정 부담을 억제할 수 있다.

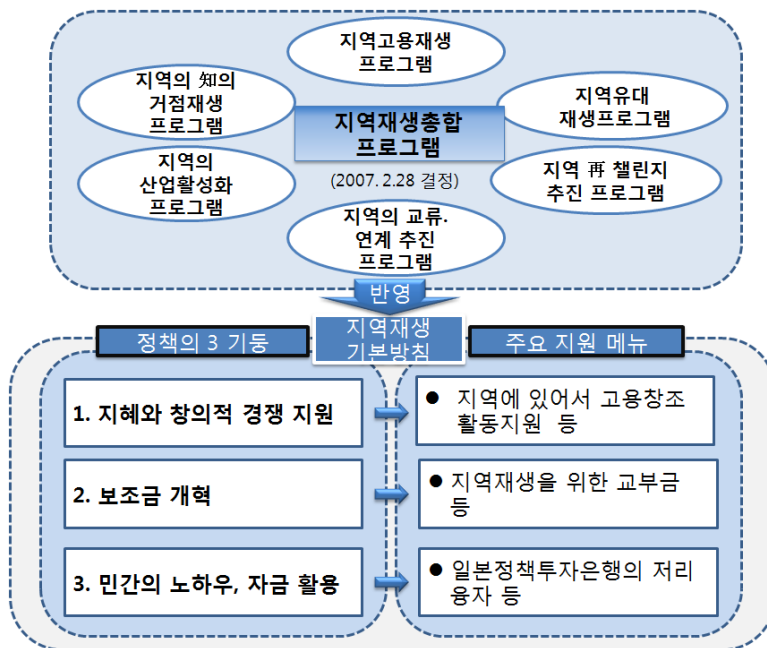
(2) 지역재생 총합프로그램

지역재생 총합프로그램은 지역에서 지역활성화시책을 선택하여 쉽게 이용할 수 있도록 국가가 지역재생계획과 연계하는 시책 및 지역재생에 이바지하는 시책을 정책분야 별로 체계적으로 메뉴화한 프로그램이다.

2007년 2월에 지역재생본부가 지역재생사업을 원활하고 효과적으로 추진하기 위하

여 다음 [그림 4-8]과 같이 6가지 지원 프로그램으로 구분하여 제시하였으며, 2008년에 지역온난화대책추진프로그램이 추가되어 2008년 3월 현재 7개 지원 프로그램에 53개의 세부 지원책이 마련되어 있다.

이와 같이, 지역재생총합 프로그램은 다양한 시책 메뉴를 지역이 선택·활용하기 쉽도록 체계화한 것으로, 필요에 따라 도시재생, 중심시가지 활성화 등 다른 지역활성화 시책을 조합하여 종합적으로 추진하면 효과적이다.



자료 : 地域再生のために-地域が主役

[그림 4-8] 지역재생 총합 프로그램

① 지역 고용재생 프로그램

지역 고용재생 프로그램은 지역재생 역량강화, 고용 창출을 통하여 지역 창조력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것을 중요 목표로 하고, 각 성청 연계에 의해 지역의 고용창출을 위하여 중점적·집중적으로 지원하기 위하여 다음과 같이 6가지 시책으로

구성된다.

- 자주·자발적인 지역고용의 재생
- 지역의 강점을 살린 기업입지 촉진, 외국기업 유치, 중소기업에 의한 지역자원의 활용
- 산지 경쟁력의 강화, 지역농업의 구조개혁, 삼림자원 등을 활용한 비즈니스 창출, 농림어업으로의 취업
- 지역의 관광진흥, 외국인여행자 방일 촉진, 광역적인 사람의 왕래, 물자의 유통을 통한 지역활성화
- 지역재생사업을 추진하는 기업, 再첼린지를 지원하는 기업에 대한 지원에 의한 새로운 고용의 창출
- 지역재생 프로젝트의 형성·사업화

② 지역유대재생 프로그램

지역유대재생 프로그램은, 커뮤니티 활성화 도모와 함께 민간기업, NPO, 사회적 기업가, 대학, 지역금융기관, 행정기관이 연계하여 다양한 사람들이 참가·협동하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다는 인식 하에 사회적 자본(social capital)을 활성화하기 위한 시책으로 다음의 5가지로 구성된다.

- 지역만들기에 있어서 다양한 주체 참가 추진
- 지역의 교육력, 문화력의 향상
- 젊은이의 자주성을 살린 지역활력 향상
- 농촌의 커뮤니티 재생에 의한 지역활력 향상
- 관광교류를 통한 지역활력 향상

③ 지역 再첼린지 추진 프로그램

국민 모두가 각각의 능력과 특성을 충분히 발휘하여 능력이 보장되어지는 공정사회

를 구축하기 위해서는 몇 번이고 다시 도전할 수 있는 사회체제가 필요하다는 인식 하에, 부·성·청 연계에 의한 지역 再챌린지 추진 프로그램을 시행하고 있다. 지역 再챌린지 추진 프로그램의 주요 시책은 다음과 같이 4가지로 분류할 수 있다.

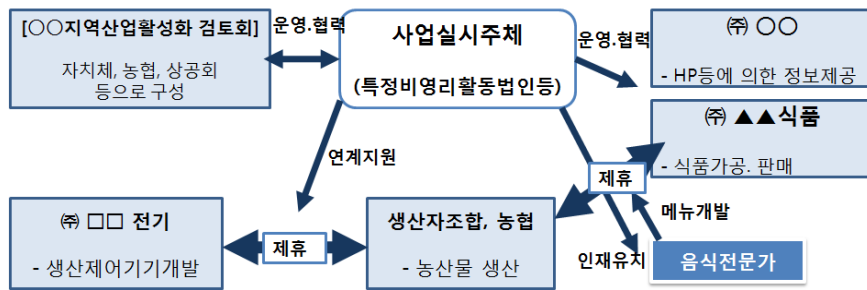
- 고령자, 장애인, 청년 등 再챌린지
- 농촌, 어촌 등 시설정비, 시스템 확립, 인재양성 등을 통한 再챌린지
- 농촌 등의 사업 창출 아이디어 등을 통한 再챌린지
- 지역의 자립을 위한 再챌린지

④ 지역의 교류·연계 추진 프로그램

최근 지역간 교류, 농산어촌으로의 정주 등에 대한 수요가 높아지고 있고, 또한 지역주도의 국제경쟁력 있는 관광산업에 커다란 관심이 모아지고 있는 점을 감안하여, 지역간 교류와 연계를 강화하기 위해 지역의 교류·연계 추진 프로그램을 다음과 같이 5가지의 시책으로 분류하고 있다.

- 농산어촌으로의 정주 촉진 등 및 지역간 교류 촉진
- 농산촌에 있어서 산지경쟁력의 강화, 거주환경의 정비, 삼림총합정비
- 외국기업 유치에 위한 외국기업의 발굴, 유치
- 철도, 도로 등의 총합적인 지역 공공교통체계의 활성화·재생, 광역적 지역 활성화
- 지역브랜드 개발 등 관광의 진흥, 해외로 향한 정보 발신 등

농산어촌으로의 정주촉진 등 지역간 교류촉진 시책 중 ‘농촌 커뮤니티 재생·활성화 지원사업(농림수산성)’은 도시로부터 농촌으로의 정주촉진이나 농촌과 지역기업과의 연계에 의한 새로운 사업창출 등 지역 활성화 추진을 지원하는 사업으로서 농촌 활력 증진에 기여할 수 있는 시책이다.



[그림 4-9] 지역기업연계에 의한 농산물 품질안정 및 특산가공품 판매

⑤ 지역 산업활성화 프로그램

지역의 산업활성화 프로그램에는 기업 입지의 촉진, 중소기업의 재생, 산업의 창출·활성화, 지역대학 등과 연계한 혁신 추진, 지역밀착형 금융의 강화 등이 중요하다는 관점에서 지역이 창조력을 발휘하여 작성하는 지역재생계획에 대해서 성·청 연계에 의해 일체적·중점적으로 지원을 행하기 위한 시책으로 구성된다.

- 지역에 있어서 투자가 교육, 중소기업의 재생·재기업 추진
- 지역산업 활성화에 기여하는 외국인 연구자 수용
- 지역재생 프로젝트의 형성·사업화
- 지역산업 발전을 위한 인재교육, 산·학·관 연계 촉진
- 지역바이오매스 이활용, 식품산지 브랜드 확립, 농어업의 진흥
- 지역의 강점을 살린 기업입지, 컨소시엄 연구개발, 신규 산업기술 개발, 자원활용
- 지역의 관광진흥, 외국인 여행자 방일 촉진, 광역적인 사람의 왕래, 물자의 유통을 통한 지역활성화

⑥ 지역의知的 거점재생 프로그램

지역의 知的 거점재생 프로그램은 대학이 지역의 인재, 지식이 집적하는 地의 거점이므로 지역을 재생시키기 위해서는 지역이 대학과 연계한 지역 만들기를 추진하여 가는 것이 중요하다는 점을 인식하고 대학과 연계한 지역재생의 추진을 성청이 연계

하여 지원하기 위한 시책으로 다음과 같이 분류할 수 있다.

- 지역에 공헌하는 인재 창출
- 지역 활성화 등에 공헌하는 체계, 연구개발 등
- 산업 활성화에 기여하는 외국인 연구자 수용
- 산학관의 연계(컨소시엄)에 의한 고도의 연구개발
- 벤처기업에 의한 신규창업, 학제영역 등에 있어서 건설기술 혁신, 현장에 밀착한 농림수산시험연구
- 노인보건건강증진 등의 사업 실시, 바이오매스타운 구상의 실시, 지역식재를 활용한 새로운 전략식품의 창출
- 지역 관광진흥, 외국인 여행자 방일촉진, 광역적인 사람의 왕래, 물자의 유통을 통한 지역 활성화
- 지역재생프로젝트의 형성·사업화

지역에 공헌하는 인재창출을 목적으로 하는 시책 중 과학기술진흥조정비에 의한 "지역재생 인재창출 거점의 형성" 프로그램은 과학기술을 활용하여 지역재생에 이바지하기 위하여 지역대학이 지역의 지자체와 연계하여 과학기술을 활용한 지역재생을 위한 인재양성을 목적으로 공모를 추진하여 문부과학성의 지원을 받게 된다.

4) 계획의 지속성 확보를 위한 평가·관리

지역재생계획의 관리를 위하여 내각총리대신은 지자체에 대하여 인정재생계획의 실시상황에 대한 보고를 구할 수 있고(법 제8조), 규정된 사업의 적절한 실시를 위해 필요하다고 인정될 시에는 필요한 조치를 요구할 수 있으며(법 제9조), 인정지역재생계획이 적합하지 않게 작성되었을 경우에는 인정을 취소할 수도 있으며(법 제10조), 국가는 인정된 지역재생계획의 원활하고 확실한 실시에 관한 필요한 정보, 조언, 그 외 지원을 위해 노력하도록 하고 있다(동법 제11조)(이성근 외, 2009, p.112).

<표 4-1> 지역재생사업의 유형과 적용 대상(예시)

대분류	중분류	소분류	공통	도시	농촌	집락
생활	의료	지역의료 종사자의 확보	○		○	○
		구급의료체제 등의 정비	○			
		공립병원 개혁 추진	○			
	복지	저출산에 대한 대응	○			
		고령화에 대한 대응	○			
		재해로부터 안전 확보	○			
		범재로부터의 안전 확보	○			
	환경	지구온난화 방지를 위한 산림 만들기			○	○
		지역의 자원	○			
		환경부하를 최소화하는 도시생활 추진		○		
		표류·표착쓰레기 대책 추진		○	○	
	교통	공공교통 활성화 종합지원 방향	○			
		기초조건이 열악한 마을 생활교통의 유지	○			○
	통신	인터넷 정비			○	○
		초고속인터넷의 정비	○			
		휴대전화 통화권 정비			○	○
		지상디지털TV방송 완전 이행			○	○
산업	지역산업의 재생	지역자원 활용	○		○	
		커뮤니티 비즈니스 진흥	○			
		IT를 활용한 지역산업 활성화	○	○		
	지역역량 재생	지역역량재생기구 설치		○	○	
	신산업창출, 신규기업유치 촉진	기업유치 촉진 등에 의한 산업 집적		○		
		지역 이노베이션 강화	○	○	○	
		지역클러스터 형성		○		
		ICT를 활용한 신산업 창출		○		
		지적재산 활용		○		
		농촌지역 공업 도입			○	

<표 계속>

대분류	중분류	소분류	공통	도시	농촌	집락
산업	지역산업 활성화	농산공연대		○	○	
	지역농업 재생	지역농업의 경영기반권 강화			○	○
		경작포기지의 해소			○	○
		조수해 방지			○	○
		농촌으로의 기업참가 촉진			○	○
	지역산림, 임업의 재생	산림정비 및 고용확대			○	○
	수산업의 재생	어선어업구조 개혁 및 후계자 육성			○	
	중소기업 재생	중소기업 생산성 향상		○		
	건설업 재생	건설업의 활력	○			
중심시가지 재생	상업기능 재생	○				
금융면 지역산업 재생	지역밀착형 금융 추진	○		○	○	
교류	관광	관광자원개발 및 교류 촉진		○	○	
	거주 교류	생활의 복선화	○		○	○
		농산어촌 정주 및 도시와 교류촉진			○	○
		간선통, 물류 네트워크	○	○	○	
지역	고용	고용기회 확대	○			
		산업담당자 확보	○			
	교육	인재육성	○	○		
		도서지역의 학교			○	○
	도시기능	도시기능 갱신, 시가지공동화 대응	○	○		
		다양한 주체의 마을만들기 추진		○		
		역사자원을 활용한 마을만들기	○	○		
		이주의 촉진	○			
지역 커뮤니티	커뮤니티 기능의 재생	○			○	
	지역문화의 진흥	○		○	○	

2. 영국의 농촌중심지 관련정책

1) 정책대상

영국에서는 마켓타운(Market Town)이 농촌중심지로서 농촌사회의 번영과 낙후지역의 재생을 지원하는 핵심역할을 하는 곳으로 인식하고 있다. 서비스 기능이 규모의 경제로 인해 더 큰 도시로 이전함에 따라 마켓타운의 역할이 약화되고 있고, 마켓타운 외곽에 입지하는 새로운 점포로 인해 마켓타운 중심부에 있는 점포들의 활력에도 부정적인 영향을 미치며, 더욱이 인터넷 기반의 서비스들이 은행, 부동산, 여행사 등과 같은 전통적으로 중심가로에 입지하는 활동기능들을 대체하게 될 것으로 보고 있다.⁴⁵⁾

따라서 이러한 마켓타운의 사업체나 커뮤니티는 물리적 구조, 경제적 활력, 마켓타운과 배후농촌 주민의 삶의 질을 양호하게 유지하기 위하여 변화된 환경에 다양한 방법으로 대응할 필요가 있다고 인식한다.

영국에서는 인구규모가 2,000명에서 20,000명 이하인 1,000개가 넘는 마켓타운을 정책 대상으로 하되, 마켓타운의 규모보다는 주변 농촌에 대한 서비스 기능을 더욱 중요시하며, 따라서 주변 농촌을 포함하여 계획을 수립·추진하고 있다.

마켓타운이라는 용어는 중세기에 시장 개설권을 가진 도시 또는 마을을 의미하는 것이었으나(http://en.wikipedia.org/wiki/Market_town), 오늘날에는 농촌지역과 관계가 큰 작은 도시를 의미하며, 영국의 마켓타운 정책에는 전통적인 농업중심지, 해변 리조트, 어업중심 소도읍, 광산소도읍, 제조업중심 소도읍 등을 모두 포함하고 있다.

마켓타운에 필요한 시설배치 기준 등에 있어서는 인구규모에 따라 10,000명에서

45) 영국을 비롯한 유럽의 소도읍들은 세계화·집중화 과정에서 소도읍의 기능이 더 큰 도시에 의해 잠식되고 있고, 소도읍 밖의 쇼핑 및 서비스 센터 입지로 중심상점가의 활력이 상실되고 있으며, 길거리와 공공공간이 과다한 교통량과 자동차 주차에 의해 고통받으며, 일부 소도읍은 현대적으로 개발되고 있는 인근 도시에 의해 흡수되고 있는 실정이다. 이에 따라 유럽연합에서는 인구 2,500~30,000 규모의 소도읍을 정책대상으로 하되, 과소지역이나 연담도시지역 등 다양한 차이를 인정하고 있다.

25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하기도 한다(<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>).

2) 추진체계

마켓타운 재생을 위한 추진체계⁴⁶⁾로서 중앙정부 차원에서는 DEFRA를 중심으로 ODPM, DTLR, DTI, RESD, HMT, Natural England⁴⁷⁾ 등이 정책조율을 통해 마켓타운 정책을 추진하고 있다. 특히, DEFRA는 농촌백서(Rural White Paper, 2001)에 의해

46) 유럽연합에 있어서는 대표적인 소도읍 관련 기구로 ECOVAST(European Council for the Village and Small Town)를 들 수 있다. ECOVAST는 농촌사회의 복지증진을 위해 1984년에 설립되어 범유럽적인 농촌의 사회·경제·문화적 활력증진을 도모하며, 특히 소도읍과 마을의 재생 및 개발을 관장하는 기구(NGO)로서 20개 국가에서 500개가 넘는 회원이 가입되어 있다.

농촌 소도읍과 그 배후 마을의 독특한 경제·사회·문화적 특성과 경관은 모든 유럽에 있어서 특별한 가치를 지니는 것이며, 특히 시장과 배후지의 생산물·생산자를 연결시킨다는 점에서 매우 중요한 자산으로 인식하고, ASSET(Action to Strengthen Small European Towns) 등 정부기구, NGO, 민간기관 등 각국의 소도읍 개발 관련 기관과 연계하여 유럽 소도읍의 기능 강화를 도모하고 있다(http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm).

ECOVAST는 유럽농촌의 주민복지와 유산 보호를 위한 사회운동 조직이자, 농촌을 위해 활동하는 회원들을 지원하고 그 상호간의 협력을 촉진하는 네트워크로 연결된 조직이며(http://www.ecovast.org/english/about_e.htm), 유럽의회와 집행위원회에 자문기관으로서 참여하고 있다.

두 번째로는 ASSET PROJECT(ACTION TO STRENGTHEN SMALL EUROPEAN TOWNS)를 들 수 있다. ASSET PROJECT는 2005년 11월에 오스트리아 Retz에서 있었던 ECOVAST 회의에서 시작되었다.

ASSET PROJECT는 다음과 같은 일들을 담당한다.

첫째, 유럽 전역에 걸쳐 소도읍을 지원하는 각국의 정부 및 관련기관들 사이에 협력과 모범사례(good practice)의 교환을 촉진한다. 둘째, 유럽 전역의 개별 소도읍간 접촉 및 모범사례의 교환을 촉진한다. 셋째, 유럽집행위원회, 유럽의회, EU의 지역위원회, 각국 정부, 지방과 지역당국의 의회 등에 영향을 미치기 위하여 소도읍들을 대변한다. 넷째, 소도읍의 복지를 강화하기 위해 입증된 근거에 기반을 둔 정책적 접근을 가능하게 하기 위한 연구의 제공을 용이하게 하고, 지원하며, 촉진한다. 다섯째, 유럽 소도읍의 당면문제를 파악하고, 비전 및 실행 도구를 제공하며, 역량강화를 위해 지원하며, 관련 정보를 제공한다. 여섯째, EU 차원의 경험을 소도읍 개발 각국의 지방당국으로 환류한다. 일곱째, 소도읍개발과 관련 기초연구를 수행하고, 유럽 농촌소도읍정책을 수립한다. 여덟째, INTERREG 프로그램 결과를 파악한다.

47) Natural England는 2005년 4월부터 Countryside Agency가 담당하던 마켓타운 관련 업무를 이관받아서 수행하고 있다.

마켓타운 정책을 주관하며, 마켓타운을 지속 가능한 서비스, 상업 및 레크레이션 중심지로 재정립하고, 기존 자산을 이용한 지속가능한 발전과 재생을 도모하며, 지역사회 기반의 재정지원 시스템을 개발하며, 기술센터와 커뮤니티 지원시설을 이용한 지역역량을 강화하며, 마켓타운과 주변 농촌간의 연계를 강화하는데 초점을 맞추고 있다.

전국적인 민간기구인 AMT(Action for Market Towns)는 웹사이트(<http://towns.org.uk/>)를 통해 마켓타운 소식과 전망, 정책, 모범사례, 훈련, 마켓타운 파트너십 등 마켓타운의 개발과 재생에 관련된 다양한 서비스를 제공한다.

AMT는 첫째, 중앙정부 및 각 지방기관과 연계하며, 일반정보는 자유 공개하지만 중요 사항에 대한 상세한 정보는 회원에게만 제공한다. 둘째, 마켓타운의 유지와 재생을 위해 Towns Alive 프로그램을 5년 동안 2백만 파운드를 투입하여 추진한다. 셋째, 마켓타운의 파트너십(Partnership)의 조직 구성과 계획 수립, 그리고 자원의 관리를 효과적으로 할 수 있도록 돕기 위해 온라인 코스를 포함하는 마켓타운 아카데미를 운영한다. 다섯째, 마켓타운 사이에 모범사례를 상호 공유하게 한다. 여섯째, 진행중인 중요 사업에는 슈퍼마켓, 마켓타운 관련 회의 개최, 마켓타운 활성화사업 추진, 컨설팅, 사례연구 등이 있다. 일곱째, 각 지역 및 전국 차원에서 매년 사회 및 커뮤니티, 파트너십 및 전략적 활동, 환경 및 문화, 사업 및 경제 등의 분야로 나누어 마켓타운상(Market Town Awards)을 시상하고 그 결과를 홍보한다.



[그림 4-10] 마켓타운상과 중심시가지 상업환경개선 우수사례(Sleaford Town)

영국은 1999년부터 지역 수준의 지역발전추진기구(RDAs; Regional Development Agency)를 두어 지방정부와 상호 협력 하에 지역경제 발전을 위한 시책과 사업을 추진하고 있다. 현재 잉글랜드에서는 9개의 RDAs가 있고, 웨일즈에서는 9개의 RDAs, 스코틀랜드에는 13개의 RDAs가 있다.

RDAs는 지역 내의 모든 관련기관 단체들과의 협력을 통해 경쟁력 있는 집적경제 단위로서 경제발전뿐만 아니라 지역의 물리적, 사회적 쇄신 및 재개발, 서비스 개선 등 지역사회의 전반적인 분야에 대한 전략을 수립하고 그 집행과정을 점검하는 기능을 수행한다.

RDAs는 해당지역의 지역포럼(Regional Forum)의 구성과 운영을 지원하며, 지역포럼은 개별 마켓타운의 파트너십들간, 파트너십과 다른 RDAs, English Heritage, AMT(Action for Market Town) 등을 연계하려는 목적과 더불어 마켓타운 재생을 위한 통합적·전략적 자원들을 제공한다.

이와 같이 지역포럼을 통해서 지역 수준에서 아이디어의 교환을 촉진함으로써 포럼 구성원들은 모범사례를 공유하고 추가적인 재원을 확보할 수도 있다. 또한 지역포럼은 마켓타운 진단(Healthcheck)에 의해 파악된 이슈에 대한 프로그램을 도입하는데 있어서 이해관계자에게 영향력을 미치기도 한다.

지방에서는 District나 Parish의 Market Town Partnership이 마켓타운 활성화계획의 수립과 추진의 주체가 된다.

3) 정책 프로그램: Market Town Project

(1) 마켓타운 개발계획의 진행과정

마켓타운 프로젝트 진행과정은 진단과정과 실행계획을 수립하는 과정으로 구성되어 있다. 그 과정은 마켓타운 파트너십 형성→지역사회의 참여 확보→마켓타운 진단 완료

→비전 설정→실행계획 수립→사업 추진→파트너십 유지 등 7단계의 과정을 거친다.



자료: Action for Market Towns, 2005, p.8

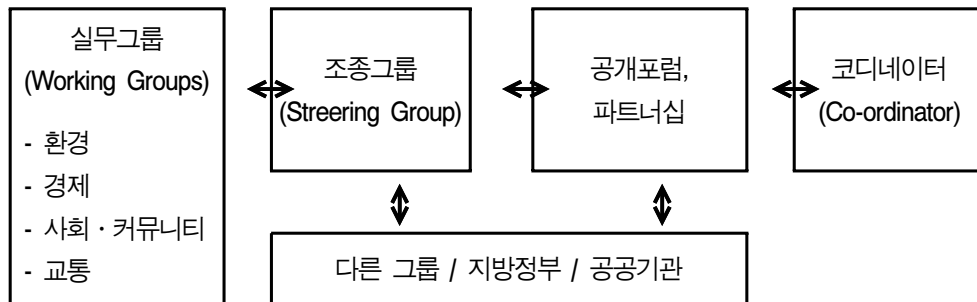
[그림 4-11] 마켓타운 프로그램 진행과정

(2) 파트너십(Partnership)의 형성 및 추진

파트너십은 마켓타운 계획수립 과정의 전제 조건으로서 마켓타운과 주변 농촌의 중요한 이해관계를 대변하기 위해 만들어지며, 마켓타운에 대한 분석·진단(Healthcheck), 비전 수립, 실행계획 수립 등의 후속작업 수행을 위한 조직이다. 즉, 파트너십은 마켓타운의 기본현황을 진단하고, 주민들에게 경험을 토대로 미래상을 그리게 하며, 궁극적으로 이를 실행하기 위한 조직체이다.

파트너십은 [그림 4-12]와 같은 세부조직들로 구성되는 데, 이는 마켓타운의 발전이 어느 한 집단에 의해서 좌우되거나 대표하지 않도록 하기 위하여 지역사회의 거의 모든 집단이 참여한다. 특히, 마켓타운과 주변농촌과의 상호관계를 위하여 주변농촌의 사회조직까지도 참여토록 하고 있다.

파트너십은 상하 위계가 있는 수직적 조직이 아니라 효과적인 마켓타운 개발 방법을 모색하기 위한 횡적 조직이며, 정기적으로 포럼을 개최하여 중지를 모으고 컨설턴트 그룹으로부터 조언도 받는다. 다시 말해서, 파트너십은 일련의 양립 가능한 공동의 목적을 위해서 함께 일하기로 한 조직과 개인들의 연합체라고 할 수 있으며, 그런 만큼 파트너십이 작동하는 핵심조건은 상호 협력적으로 일하는 회원들간에 자원과 책임을 공유하는 데 있으며, 투명성, 공개성, 상호 신뢰가 매우 중요한 덕목이 되고 있다 (Countryside Agency, 2005, p.11).



자료: The Country Agency(2002), p.7.

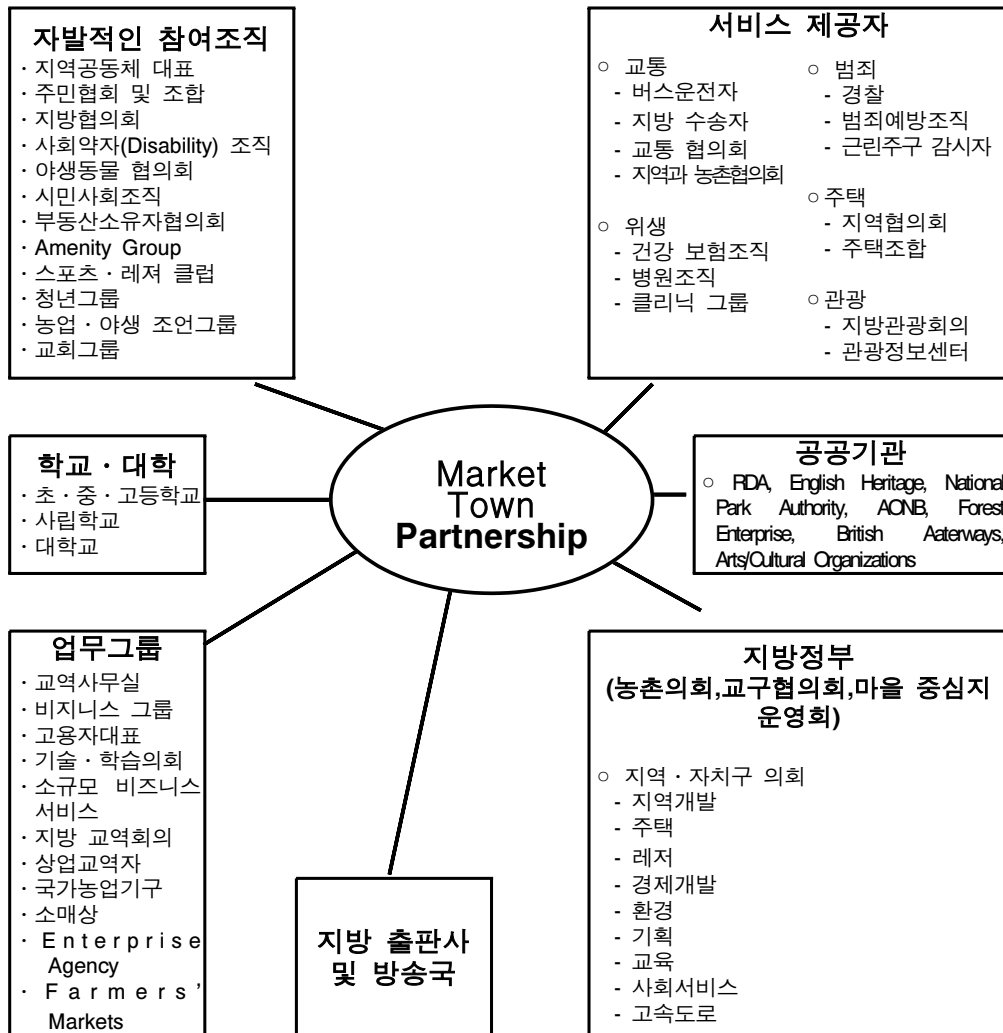
[그림 4-12] 마켓타운 파트너십의 구조화

마켓타운 개발을 위한 파트너십에는 Healthcheck을 수행할 협력자와 긴밀히 협조하여 일할 코디네이터(Co-ordinator)가 필요하다. 코디네이터는 분석·진단과 실행계획(Action Plan)을 준비하기 위해서 파트너십과 긴밀한 연계 하에 업무를 추진한다. 또한, 지역사회의 이벤트를 개최하며, 실무그룹과 연계하여 분석·진단을 진행하고, 그 결과를 토대로 파트너십과 함께 비전을 작성하여 마켓타운의 전체 지역사회로부터 실행계획에 대한 동의를 얻는다.

조종(선도)집단(Steering Group)은 의장과 회원으로 구성되며, 인원을 10~12명으로 제한하여 집단간 형평성을 고려하고, 현재의 이슈나 관심사항에 대해서 허심탄회하게 의사를 개진할 수 있으며, 파트너십과 실무그룹 사이에서 의견을 조정하여 최종적으로

실행계획을 준비하는데 도움을 주는 그룹이다.

실무집단(Working Group)은 실제로 지역의 특정 사항을 체계화하고 분석·진단 항목을 결정하여 그 결과를 지역사회에 배포하고 실행계획을 입안한다. 이때, 교통, 경제, 주변농촌, 사회적 이슈, 지역내 이슈에 대한 전문가의 자문을 받아 실행계획을 작성한다.



자료: The Country Agency(2002), p.6.

[그림 4-13] 마켓타운 파트너십 관련 기관

(3) 마켓타운 분석·진단(Healthcheck) 및 비전 제시

마켓타운 분석·진단(Healthcheck)은 마켓타운과 주변 농촌지역에 거주하는 주민들의 삶의 질의 모든 측면을 파악할 수 있는 질문들로 구성되어야 한다. 이를 위해서는, 먼저 마켓타운의 실상을 개략적으로 파악하는 일로부터 시작하여 환경, 경제·사회와 커뮤니티, 교통과 접근성 등의 주요 주제에 대해 아래와 같이 파악해 간다.

- 환경 : 타운의 특성과 활력, 역사·문화적 특징, 주변농촌, 타운과 주변농촌과의 관계
- 경제 : 고용자수, 소매업·중심시가지의 서비스들, 교육·훈련, 상업적·산업적 수요, 관광 및 방문객 서비스, 경영지원
- 사회·커뮤니티 : 인구, 주택, 건강 및 공공안전, 지방정부와 지역공동체 조직, 스포츠·레저·오픈 스페이스, 문화유산
- 교통·접근성 : 타 지방으로부터 접근성, 서비스에 대한 접근성, 마켓타운과 주변 농촌간 접근성

주요 측정지표는 환경, 경제, 사회·커뮤니티, 교통·접근성 등으로 구분하여 지역의 문제점, 과제, 장단점 등을 파악할 수 있는 지표로 구성한다. 특히, 분야별 측정지표는 다양하지만, 실질적인 질문내용은 해당 마켓타운의 사회현상이 나타나게 된 원인과 미래에 대한 발전전략을 세우기에 적합한 항목으로 구성된다.

이 과정에서 코디네이터는 마켓타운과 주변 농촌지역에 대한 기본정보를 출판물, 지방정부 및 유관기관에 보관된 보고서 및 연구결과들로부터 수집하여 체계적으로 정리할 수 있어야 한다. 실무집단(Working Groups) 역시 정보수집 과정에서 중요한 역할을 담당해야 한다.

코디네이터와 실무집단의 구성원들은 함께 분석표(Worksheets)에 해결책을 이끌어 내도록 하며, 분석·진단(Healthcheck)의 결과는 다양한 유형의 정보를 포함하게 된다. 이러한 정보로는 일자리수의 변화, 특정 서비스의 가용성과 이용실태 등과 같은 기초

적인 사실, 건축물의 상태 등과 같이 조직화된 조사로부터 수집된 정보, 지역사회의 태도와 기대 등과 같은 질적인 정보, 각 실무집단에 의한 해석과 평가 등을 포함하게 된다(The Country Agency, 2002, p.17).

<표 4-2> 부문별 주요 측정지표의 구성

구 분	주요 지표
환 경 (environment)	<ul style="list-style-type: none"> · 중요 보존지구 · 역사적 건물과 유산의 수 · 주변농촌과 연결되는 보행도로와 승마로 수
경 제 (economy)	<ul style="list-style-type: none"> · 과거 3년간 직업수의 변화 · 주민대비 경제인구 비율 · 실업률 · 중심지의 의류·장신구 상점 수 · 중심지의 빈 점포
사회·커뮤니티 (Social & Community)	<ul style="list-style-type: none"> · 사망률 · 1991년 이후의 나이별 인구변동 · 주택가격의 평균 변화 · 건설회사와 은행의 수 · 호텔의 침대수
교통·접근성 (Transport & Accessibility)	<ul style="list-style-type: none"> · 자가용이나 공공교통을 이용한 여행시간 · 자동차가 없는 가구의 비율 · 중심시가지지를 지원하는 공공 주차장의 수 · 마켓타운과 배후지를 연결하는 버스노선의 수

<표 4-3> Spalding Town의 실태조사 항목

환 경 (environment)	· 국립공원수	· 외곽에 위치한 Natural Beauty 수
	· 지역문화 유산	· 보전지역 수
	· 특별보호구역의 수	· 자연보존지구의 수
경 제 (economy)	· 지방 자연보전지구의 수	· 특정과학 관심지구의 수
	· 자연보존을 위한 중요지구	· 지역유산 및 건물의 수
	· 보행도로의 수	· 승마로 수
경 제 (economy)	· National Trail 수	· 자전거도로 수
	· 직업수	· 직업의 변화
	· 큰 기업에 의한 고용자 비율	· 제조업분야의 직종수

	<ul style="list-style-type: none"> · 호텔과 음식점의 취업률 · 6개월 이상인 실업률 · 경제활동인구중 전문직 비율 · 새로 등록된 사업수 · 새로운 사업체수 · 소매상 임대료 · 중심시가지에 입지한 생필품상점수 · 지난 1년 동안 폐쇄된 점포수 · 종합마켓수 · 최근 3년 동안 창업한 새로운 점포수 · 초등학교수 · 중등교육기관수 	<ul style="list-style-type: none"> · 실업률 · 경제활동 인구비율에 대한 직업수 · 고용센터 수 · 상공회의소 회원수 · 산업빌딩의 평균 임대료 · 임대료 변화 · 중심시가지에 입지한 전문상가수 · 1000m²이상의 슈퍼마켓수 · 중심시가지에 입지한 빈점포 수 · 공공교육 이후의 대학 수
사회 · 커뮤니티 (Social & Community)	<ul style="list-style-type: none"> · 사망율 · 1991년 이후의 인구변화 · 16세 이하 인구비율 · 거주 형태 · 노령 독신자 비율 · 주택임대를 기다리는 세대수 · 주택가격 변화 · 범죄비율 · 경찰서 수 · 시민회관 수 · 지방법률상담소 · 수영장 수 · 실외경기장 수 · 변호사사무실 수 · 병원수 · 치과의사수 · 여관수 · 호텔 침대수 · 영화관수 · 시민회관 및 커뮤니티센터 · 도서관수 	<ul style="list-style-type: none"> · 10년간 지속적으로 거주하는 인구수 · 고령인구 비율 · 신축 건축물 수 · 독신자비율 · 중앙난방이 안되는 비율 · 주택 평균가격 · 연방 및 지역의회 · 치안법원수 · 우체국수 · 소방서수 · 실내 스포츠센터수 · 건강센터수 · 회계사무소수 · 의사수 · 호텔수 · 레스토랑 또는 카페 수 · 극장수 · 박물관수 · 미술관수
교통 · 접근성 (Transport & Accessibility)	<ul style="list-style-type: none"> · 버스정류장 수 · 장거리 버스용 주차장수 · 중심지의 단시간용 주차장수 · 자전거도로수 · 마을과 기차역을 연결하는 버스노선 · 마을의 시내버스 노선 	<ul style="list-style-type: none"> · 기차역 수 · 자동차가 없는 세대수 · 중심지의 장시간용 주차장수 · 자동차나 공공교통을 이용하여 주변 의 큰도시로 이동하는 시간 · 중심지에서 사용하지 않는 주차장수

자료 : South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002. 2, pp.44-48.

<표 4-4> 주민 및 방문자 대상 설문조사 항목

일반사항	<ul style="list-style-type: none"> · 고용자 유무 · 성별/나이별 응답자 수 · 방문횟수(매일, 주간, 월간) · 방문목적(쇼핑, 공공서비스, 재정서비스, 업무, 건강의료, 레크리에이션, 기타) · 쇼핑품목(생필품, 의류·신발등, 모두) · 단순한 방문목적인가? · 또 다른 목적은?(영화, 이발, 술집, 도서관, 친지방문, 업무상) · Spalding의 좋은 점과 나쁜 점 <ul style="list-style-type: none"> - 좋은 점(편안함, 고용, 쇼핑 편리성, 조용함, 영화, 상점) - 나쁜 점(주된 상점가가 없음, 빈 점포, 젊은이가 없음, 주차장, 야간범죄) · 야간 방문 횟수(매일, 주간, 월간) · 야간 방문 이유(선술집, 영화, 외식, 친지방문, 클럽, Bingo) · 야간 방문을 앓하는 이유(외부거주, 자녀교육, 버스가 없음, 피로함, 일, 할 일이없어서, 필요치 않아서, 기차역과 멀어서, TV시청 때문에, Gang, 위험해서)
선호도 조사	<ul style="list-style-type: none"> · 매력요소에 대한 선호도 <ul style="list-style-type: none"> - 상점, 카페, 술집, 레저·스포츠시설, 오락시설, 서비스, 역사적 건물, 지역서비스, 청소년시설 · 불만족스러운 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 젊은이가 없음, 청년클럽 필요, 상점가 부족, 스포츠 시설 부족, 야간버스 운행 서비스가 없음, 오락시설이 없음, 중심술집이 없음 등 · Spalding에 필요한 매력요소 <ul style="list-style-type: none"> - 볼링장, 오락시설, 다양한 상점가, DIY shop 등등 · 극장이나 영화관을 연주회의 장소로 사용하면 방문하겠는가? · Amenity에 대한 선호도 <ul style="list-style-type: none"> - 가로경관, 상점가 입면, Street Furniture, 녹지공간, 나무 및 조경, 조명, 깨끗함, 안전 및 보안 · 불만족스러운 이유 <ul style="list-style-type: none"> - CCTV가 없음, 치안, 상점가 전면보수, 조명, Gang, Bench 부족 등 · 녹지공간의 확보 유무 <ul style="list-style-type: none"> - 확충해야할 시설(아이들을 위한 공간, 정원, 나무와 벤치, 화단 등) - 확충장소(주거지역 인근, 중심지 인근, 교외 등) · 치안부재를 느끼는 장소 <ul style="list-style-type: none"> - 어디든, 막다른 골목, 야간의 중심시가지 등 · 치안부재를 느끼는 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 난폭한 젊은이, 어두운 야간조명, 취객 등

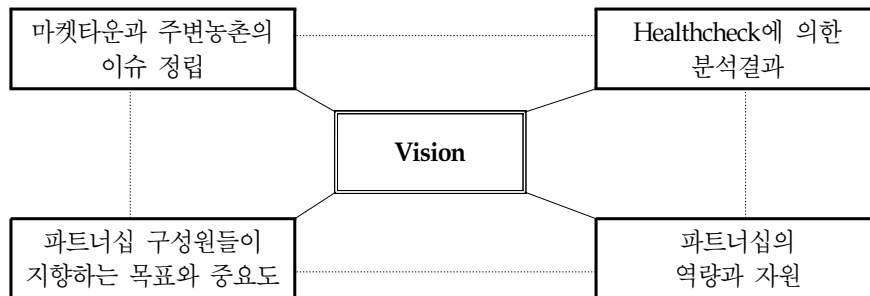
<p>선호도 조 사</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 교통수단(자가용, 버스, 자전거, 오토바이, 도보, Van, 택시) · 자동차 이용시 주차는 어디에?(주차장, 노상, 편한곳, 유료주차장) · 주차시간(30분, 1시간, 2시간, 3시간 등) · 평균 주차비 · 주차비에 대한 의견 · 주차요금 지불방법에 대한 의견 · 공공교통수단의 이용 유무 · 교통시설에 대한 선호도 <ul style="list-style-type: none"> - 마을 진입부, 내부 진입시 편의성, 주차장, 버스서비스, 자전거시설, 보행자도로, 안내표지판 · 불만족스러운 이유 <ul style="list-style-type: none"> - 버스서비스, 버스 배차간격, 주차장 부족, 교통장애물 등
<p>경쟁력 조 사</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 타지 방문 유무? · 타지 방문하는 곳? <ul style="list-style-type: none"> - Peterborough, Boston, King Lynn, Lincoln 등 · 타지에서 쇼핑하는 이유? <ul style="list-style-type: none"> - 주거지와 가까워서, 업무지와 가까워서, 일하러가는 길에, 다른 활동을 겸할 수 있어서 등 · 주로 타지에서 쇼핑하는 이유? <ul style="list-style-type: none"> - 더 많은 상점가, DIY shop 등 · 타지 방문시 교통수단은? <ul style="list-style-type: none"> - 자동차, 버스, 자전거, 오토바이, 도보, Van, 택시 · 타지에서 구입하는 물건은? <ul style="list-style-type: none"> - 생필품, 의류·신발류 · 도시별·품목별 구입비율 비교 <ul style="list-style-type: none"> - 생필품, 옷, 신발류, 가구, 직물, 가정용품 · 도시별 방문비율 비교 <ul style="list-style-type: none"> - 가격, 품질, 유행, 선택의 범위, 편안함 · 구입 품목별 비용 지출액 <ul style="list-style-type: none"> - 생필품, 옷, 신발류, 가구, 직물, 가정용품
<p>방문객 조 사</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 어디서 왔는가 · 체류기간(몇시간, 하루, 하루밤, 며칠) · 방문목적(쇼핑, 친지방문, 업무, 모임, 상품구입) · 방문경험

자료 : South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002. 2, pp.49-64.

마켓타운 분석·진단을 바탕으로 비전을 수립한다.

비전은 마켓타운과 주변지역의 이슈를 새로이 정립하고, 분석·진단에 근거한 SWOT 분석에서 힌트를 얻으며, 파트너십 구성원들이 지향하는 목적과 중요도를 고려하며, 이를 달성하기 위한 파트너십의 역량과 가용자원을 측정하며, 합의에 의한 의사 결정을 도출한다.

비전은 단기·중기·장기로 단계별로 제시하며, 하위계획의 목표를 분명히 할 수 있도록 일관성을 갖추어야 하고, 미래에 대한 지침적인 성격을 지녀야 한다.



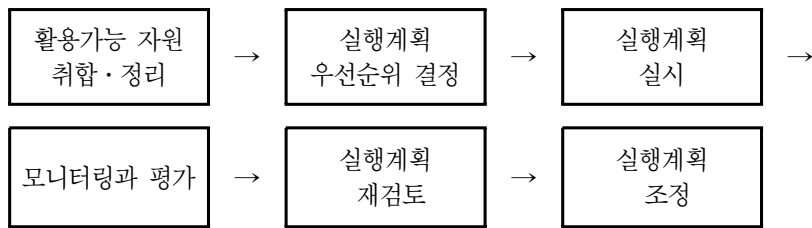
[그림 4-14] 마켓타운의 비전 수립

(4) 실행계획(Action Plan)

실행계획 수립의 원칙은 첫째, 실행계획 수립은 가능한 한 개방적이고 투명해야 하며, 가능한 한 많은 주민과 관련 기관을 참여시켜야 한다. 둘째, 회의는 최대한 공개적이어야 하고, 유용한 정보 역시 공식적으로 생성·유통되어야 한다. 셋째, 마켓타운에 필요한 전문가, 시설, 지원은 최대한 모든 지역으로부터 확보하여야 한다. 넷째, 기존 사업의 재개, 신규사업의 착수, 사업의 마무리를 중시하고, 기존의 유용한 연구결과도 최대한 활용하여야 한다. 다섯째, 계획수립 과정에서 지역에 대한 주민의 관심과 활력을 성숙시켜 지역에 대한 장기적인 전망을 소유하게 한다. 여섯째, 실행계획은 경직적이지 않아야 하고, 변화하는 수요에 대해 유연하게 대처하여야 한다. 일곱째, 혁신적이

되 실질적이어야 한다. 여덟째, 명확한 목적, 목표, 전략과 비전 달성을 위한 수단·행동을 명확히 설정하여야 한다.

파트너십은 실행계획 수립에 있어서 사업의 우선순위를 결정한다. 이어서 실행계획을 시행하고, 모니터링과 평가, 실행계획에 대한 재조사, 실행계획의 조정 단계를 거치게 된다.



[그림 4-15] 실행계획 수립

각각의 실행계획은 '환경', '지역경제·소도읍 중심시가지(Town Center)', '사회·커뮤니티', '교통·접근성' 등의 부문으로 나누어서 수립하게 되며, 그 각각의 사업에 대해서 사업명, 우선순위, 개요, 관련기관, 비용, 재원조달 등의 항목으로 기술한다.

또한 각각의 사업들은 연관된 사업들로 그룹화하며, 그룹화된 사업의 특징과 사업효과를 제시하되, <표 4-5>와 같은 구조로 작성한다.

<표 4-5> 실행계획의 구조

부 문	사업명	전략목표	우선순위	사업개요	관련기관	사업비	재원조달
환 경							
경제·도심							
사회·커뮤니티							
교통·접근성							

자료 : South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002. 2, p.5.

3. 미국의 농촌중심지 관련정책

1) 정책대상

미국에서 도시지역은 미국 통계청(U.S. Census Bureau)이 확정하는 등질지역으로서 인구 5만명 이상의 Urbanized Area와 인구 2,500~49,999명의 Urban Cluster가 있다.

2000년부터는 이러한 도시지역을 중심도시로 하는 도시권으로서 CBSA(Core Based Statistical Area)와 그 확정기준을 도입하였다. CBSA에는 인구 5만명 이상의 Urbanized Area를 중심으로 설정되는 Metropolitan Statistical Area와 인구 1만명 이상 5만명 미만의 Urban Cluster를 중심으로 설정되는 Micropolitan Statistical Area, 그리고 Metropolitan Statistical Area/Micropolitan Statistical Area간의 통합 권역인 Combined Statistical Area 등이 있다(김광익 외, 2007, pp.23-24).

미국 통계청은 2,500명 이하의 지역 즉, Urbanized Area와 Urban Cluster 이외의 지역을 농촌지역(Rural Areas)으로 정의하고 있으며, 전체 인구의 20% 정도를 차지하고 있다(<http://www.ers.usda.gov/Briefing/Rurality/WhatIsRural/>).

이러한 정의를 토대로 할 때 미국에 있어서 농촌중심지 또는 소도읍(Town, Small Town)은 인구 2,500명 이상 5만명 미만의 도시적 정주지라고 정의할 수 있다.

Town이라는 용어의 의미는 주마다 다르게 사용되고 있으며, 대부분의 경우에 있어서 인구 1만명 이하의 법인격을 갖거나 갖지 않은 지방자치단체를 일컬으며, 법인격을 갖는 소도읍은 도시(Cities)와 유사하다. 주에 따라서는 법인격을 갖지 못한 도시적 정주지를 Town이라고 하고⁴⁸⁾, 노스캐롤라이나와 같이 1,000명 이하의 인구를 가진 도시적 정주지도 정책대상으로 하고 있는 경우도 있다⁴⁹⁾.

따라서 미국에 있어서 소도읍은 매우 다양한 형태로 존재하며 일반적인 도시와 명

48) http://en.wikipedia.org/wiki/Town#United_States

49) <http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm>

확한 차이를 보이고 있지 않기 때문에 소도읍에 대한 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않고 있으나, 소도읍 개발과 관련하여 여러 가지 프로그램을 추진하고 있다.

미국에 있어서 많은 소도읍들이 경제기반의 상실, 소규모 농장의 쇠퇴, 중심가로의 점포 등 지역산업의 쇠퇴를 경험하고 있는 한편, 1990년대에 1,800만명이 대도시권에 서 소도읍 또는 농촌지역으로 이주한 것으로 나타났다. 그 주된 이유는 낮은 주거 및 생활비용, 낮은 범죄율, 좋은 교육여건, 짧은 통근거리, 여유롭고 스트레스를 덜 받는 생활양식 등과 같이 높은 삶의 질을 향유할 수 있기 때문인 것으로 나타났으며(Robert Schultz, 2004, p.9), 그만큼 소도읍 개발의 목적과 방법이 매우 다양하다.

2) 추진체계

미국의 경우 소도시 또는 소도읍만을 대상으로 한 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않으나, 해당 지방정부가 소도시 또는 소도읍에 적용 가능한 개발 프로그램을 다양하게 추진하고 있다.

현재 소도시 또는 소도읍 개발을 위해 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD), 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 내무부(Department of Interior), 중소기업청(Small Business Administration) 등이 다양한 프로그램들을 실시하고 있다.

이들 프로그램은 단일한 목표 하에 추진되는 것이 아니라 각각 다른 목적을 갖고 독립적으로 진행되고 있으나, 절차상에서는 다음과 같은 공통점을 갖고 있다(권오혁 · 김정연 외, 2002, p.56).

첫째, 거의 모든 소도읍 개발 프로그램에서 연방정부는 지원자의 역할만을 맡고 있으며, 실제 개발계획을 수립하고 또 개발을 주도하는 것은 지방정부이다. 즉 중앙정부가 필요한 법적·정치적 절차를 거쳐 프로그램을 수립하고 재원을 마련하여 필요한 가이드라인을 제시하면, 이 가이드라인을 바탕으로 지방정부들이 실정에 맞는 개발계

획을 수립하여 연방정부에 기금을 신청한다. 그리고 최종적으로 연방정부는 소정의 심사를 거쳐 지방정부에 자금을 지원한다.

둘째, 주정부 차원에서 주관하는 지자체 지원 프로그램은 대단히 많지만, 이들 프로그램들은 모든 지방정부에 ‘평등하게’ 기회가 주어져 있고, 소도읍 지역만을 지원하기 위해 따로 개발된 프로그램은 그리 많지 않은 실정이다.

소도읍지역 지방정부는 주정부가 정해놓은 가이드라인에 따라 정책을 추진해야 하기 때문에 사실상 주정부의 통제하에 있다. 소도읍지역 지방정부가 소도읍의 경제개발을 위해 취할 수 있는 전략은 판매와 판촉, 보조금 지급, 공장부지나 공장건물의 공급을 들 수 있다(권오혁·김정연 외, p.63).

지역사회는 다양한 방법으로 홍보, 광고, 판매 그리고 판촉활동을 하는데, 실제 지역사회는 자신을 하나의 상품으로 파악하고 이를 판매하기 위해 총체적인 노력을 경주하며, 대부분 지방정부 조직내부에 지역경제 관련 부서를 두어 기업유치에 주력한다.

보통 새로운 상업 혹은 공업 개발에 대해 재산세를 감면해 주는 형태로 개발보조를 하며, 그 외에 기업을 지원하기 위한 순환대출자금(revolving loan fund) 이나 각종 신용보증협약을 설치한다.

공장부지나 건물의 공급량은 새로운 상업활동을 끌어들이고 기존의 경제활동을 유지하는데 가장 중요한 조건이 되는데, 이를 위해 지방정부들이 공업단지를 직영하거나 지역사회가 직접 건물을 지어 기업에 임대한다(공공임대건물, shell building).

지방정부가 자유롭게 토지이용 규제를 할 수 있는 권한을 배경으로 지방정부가 민간과 교섭해 개발계획을 작성하며, 양자의 협력에 의해 개발을 진행시키는 사례가 '80년대부터 증가하고 있다. 구체적으로, 지방정부가 민간에 대한 인센티브로서 보조, 융자, 이자 제공, 토지의 집약·임가매각 등과 토지이용규제의 완화를 하는 한편, 민간은 개발의 질의 향상(디자인 조정, 역사적 건축물 보존을 위한 협력 등), 시민요구의 승낙(community시설 정비, 고용 기회 확보 등), 이익 일부의 지방공공단체로 환원(임대수입의 일부 반환 등) 등을 한다.

미국에 있어서 대부분의 도시·농촌 개발이 지역사회개발(Community Development) 과정으로서 해당지역 주민을 비롯한 민간부문의 참여가 다양한 형태로 이루어지고 있다.

중심시가지(Main Street) 활성화는 NPO(Non Profit Organization)에 의해 이루어지는 경우가 많다. 이러한 NPO를 지원하는 조직으로서 NMSC(National Main Street Center)가 있다. NMSC의 활동은 주로 중심시가지 재생에 관한 정보 제공이나 개별 지도, 조언, 세미나 개최 등이고, 많은 중소도시에 있어서 역사적 도시경관 보전 및 상업재생을 지원하여 성공을 거두고 있으며, 매년 전국 메인스트리트 대상을 수상하고 있다(김광우, 2002, PP.63-64).

CDC(Community Development Corporation)에 의한 주거지재생 활동이 확장되고 있다. 미국에서는 자조(Self Help), 자선(Charity) 등의 청교도 정신이 존중되고, 이는 "내 거리는 내가 만든다, 또는 이웃을 위해 봉사한다."는 행위로 표출되어 NPO에의 기부나 자원봉사자로서의 참여가 일상적으로 이루어지고 있다. 미국의 많은 도시에서 지역사회 기반의 중저소득층 주택공급과 중심시가지 활성화사업에 커다란 역할을 하고 있는 CDC도 그 대부분이 이와 같은 NPO의 일종이다. CDC의 전국 조직으로서 NCCED(National Congress for Community Economic Development)가 있다(김광우, pp.67-68).



주민참여에 의한 문제점 진단(Neighborhood Audit), 도보답사(Walking Tour) 모습
전반적인 이슈와 문제 제기(Slide Show), 문제점 파악, 우선순위 파악, 결과발표

[그림 4-16] 참여적 지역개발방식에 의한 이슈, 문제, 해법 파악

소도읍에 대한 연구, 교육, 경험의 교환 등을 위해 지역대학 등 전문기관의 참여가 활발하게 이루어지고 있다. 미시시피 주립대학교의 Carl Small Town Center, 미네소타대학교의 The Center for Small Towns와 The Center for Rural Policy & Development, 미시간 주립대학교의 Small Town Design Initiative 등이 활발하게 활동하고 있다.

민간단체, 기업 등에서도 소도읍에 대한 다양한 정보와 노하우를 교환하고 있다. Small Town America⁵⁰⁾, Rural Partners of Michigan⁵¹⁾, Save Our Small Town⁵²⁾, Small Town Oregon⁵³⁾ 등을 예로 들 수 있다.

3) 정책 프로그램

(1) 일반 지원 프로그램

일반 지원 프로그램으로서 커뮤니티개발포괄보조금(Community Development Block Grant, CDBG)이 있다. 이 커뮤니티개발보조금(CDBG)은 1974년 주택도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development)의 개별 보조금을 통합해 마련한 보조금으로서 주택 및 커뮤니티개발법(Housing and Community Development Act)에 의해 만들어졌으며, 비도시지역(non-entitled areas)에 있는 주와 지방정부에 있어서 주택 및 지역사회개발 수요를 충족토록 하기 위해서 제공되며, 이들 프로젝트는 저소득층에 혜택을 주는 것으로서 슬럼화를 방지하거나 커뮤니티의 긴급 필요(Needs)에 합치되는 것으로 한정된다.

이 보조금은 도로·공원·상하수도 등의 구조물 정비, 공공시설의 취득, 개수, 도시

50) <http://smalltown.freesevers.com/>

51) <http://www.ruralmich.org/>

52) <http://www.saveoursmalltown.com/>

53) [http://www. SmallTownOregon.com/](http://www.SmallTownOregon.com/)

개발에 필요한 권리의 취득, 건축물의 철거, 개수, 역사적 건축물 보전, 일일 탁아소, 고령자 지원, 소기업 지원 등 광범위한 용도에 사용되며, 기본적으로 지방정부의 재량에 의한다(김광우, 2002, p.77).

CDBG는 주택도시개발부(HUD)로부터 주정부로 교부되고, 주정부는 이것을 County 정부나 시 정부에 교부한다. 또한 CDBG를 보완하는 것으로서, CDBG를 담보로 해서 연방정부의 융자보증을 받을 수 있는 108조 융자보증프로그램(Section 108 Loan Guarantee Program), CDBG와 108조 융자보증프로그램 대상자에게 부가적으로 보조를 주는 경제개발 이니셔티브 보조금(Economic Development Initiative Grants) 등이 있다. 이 경우 연방정부에 의한 개별적인 상세한 심사를 폐지하고, 빈곤, 인구 동향, 주택 수준 등의 데이터에 의해 기계적으로 지방공공단체에 교부하며, 민간에 대한 공여와 기금설치에 의한 저리융자 등의 승인을 한다.

농무부의 연구, 교육, 평생교육 기구(Cooperative State Research, Education, and Extension Service, CSREES)는 소도읍의 경제개발을 위한 각종 연구와 교육프로그램 등을 기술적으로 지원하고, 농촌지역사회개선 프로그램(Rural Community Advancement Program, RCAP)은 폐수처리, 고형 폐기물 처리 등 환경관련 사업에 필요한 자금을 임대해 주거나 무상으로 지원해 주기도 하고, 소도읍 지역에 입지한 신생 기업이나 기존 기업을 지원해 주기도 한다.

상무부 산하의 경제개발국(Economic Development Administration, EDA)은 낙후지역의 경제개발 특히 일자리 창출을 위해 종합적인 지원을 담당하는 기관으로 성장이 정체되어 있는 소도읍지역 뿐만 아니라 쇠퇴하고 있는 도심을 포함한 낙후지역을 지원한다. 특히 여기서는 경제개발의 방향을 지역사회가 직접 결정할 수 있도록 한다.

(2) Enterprise Community / Empowerment Zone⁵⁴⁾

54) 권오혁·김정연 외, 2002, pp. 60-61.

종합적인 조정이 존재하지 않는 미국의 소도읍 정책 속에서 Enterprise Community /Empowerment Zone은 연방정부가 적극적으로 조정하고 지도하는 프로그램으로서, 대도시지역 EC/EZ는 주택 및 도시개발부에서 주관하고, 소도읍과 농촌지역 EC/EZ는 농무부에서 주관한다.

이 프로그램은 Omnibus Budget Reconciliation Act의 일환으로 1993년에 시작되었다. 세제혜택을 통한 간접적인 지원방식을 채택한 기존 기업특구 프로그램과는 달리 직접 눈에 보이는 혜택을 주고, 직접 측정할 수 있는 성과를 고무한다는 점에서 새로운 뿐만 아니라 장기 전략계획, 성과 측정, 종합 개발 등에 주민들의 직접적인 참여를 유도한다는 점에서 혁신적인 제도이다.

단순히 연방정부의 기금을 낙후된 지역사회에 나누어주는 것이 아니고, 지역사회의 주민, 주민단체, 지방정부가 힘을 합쳐 스스로 자활계획을 세우고 실천해 나가는 것을 연방정부가 지원하는 제도로서, 프로그램의 계획 연한인 10년이 지나고 나서도 유지될 수 있는 지역사회의 조직적, 인적 자생력을 키우자는 취지를 가진다.

지원은 기본적으로 오랜 기간동안 빈곤과 높은 실업률을 경험해 온 지역만을 대상으로 하는데, 구체적으로 관할 센서스 트랙 전체가 20% 이상의 빈곤률 갖고 있고, 또한 90% 이상의 센서스 트랙에서 25% 이상의 빈곤률, 그리고 50% 이상의 센서스 트랙에서 35% 이상의 빈곤률을 가진 소도읍만 지원한다.

EC/EZ 프로그램의 특징 중의 하나는 각 지역사회가 이 프로그램을 통하여 달성한 성과를 평가하는 기준이 경직되어 있지 않다는 점이며, 다음과 같은 네 가지 기준이 있다.

- ① 지역사회가 스스로 변화전략을 세워 실천하고 있는가: EC/EZ프로그램을 통해 자금 지원을 받은 지역사회들은 그 자금을 특정 사업에 사용해서는 안되고, 더 큰 자금을 끌어오는데 필요한 종자돈으로 사용하여야 한다.
- ② 지역사회 기반의 파트너십을 형성하고 있는가
- ③ 지속가능한 개발인가: 지역사회가 계획하고 실천하고 있는 사업들이 EC/EZ 프로그램을 통한 지원이 끊겨도 계획 지속될 수 있는, 자생력 있는 사업을 지속가

능하게 개발할 수 있어야 한다.

- ④ 경제적 기회를 창출하고 있는가: 직접적인 고용창출, 통근교통수단의 개선, 교육의 질 제고, 공공안전 등과 같은 사항에 대해 벤치마크를 수립할 것을 독려하여야 한다.

(3) BID(Business Improvement District)

1960년대는 자동차 보급의 증가와 고속도로의 발달로 인한 주거기능 및 상업기능의 교외화, 대형점 발달 등 교외화가 진전되어 도심기능이 쇠퇴하기 시작하였으며, 1970년대에는 업무기능이 교외화되어 중심시가지 공동화 현상이 발생하였다.

중심시가지에서 높은 공실률, 쓰레기, 범죄, 노숙자, 주차공간 부족, 환경오염 등의 여러 가지 사회문제가 발생하면서 재정악화와 교육의 질 저하 및 중심시가지 인프라 취약 등으로 연결되어 도시기능이 쇠퇴하였다(한국지방행정연구원, 2008, p.9).

이에 따라 1980년대 들어와 더욱 침체된 중심시각지를 활성화하기 위하여 BID(Business Improvement District)를 전국적으로 확대 실시하게 되었다.⁵⁵⁾

BID는 도시 또는 소도읍 중심시각지의 침체된 상권 또는 지역산업 활성화를 위해 환경정비를 추진하여 중심시각지가 경제성장 엔진으로서 지역사회의 구심적 역할을 수행토록 하는데 목적이 있다.

BID는 중심시각지의 일정 지구를 대상으로 지역내 부동산 소유자 및 사업자 대다수의 동의를 얻은 뒤, 그 지구의 부동산에 대해서 연상면적 또는 자산가치에 대한 일정 비율의 부담금을 특별세 또는 특별요금 형태로 부과하여 해당지역에서 필요로 하는 시설, 설비, 서비스 등의 상업활동 활성화 재원을 조달한다.⁵⁶⁾

55) 필라델피아에서 처음 도입된 BID는 1980년대부터 미국 전역의 대도시 및 중소도시로 확산되었고, 영국을 비롯한 유럽지역과 일본까지 확산되었다(한국지방행정연구원, 2008, p.9).

56) 이는 지역개선에 의한 자산가치 증가에 의하여 큰 이익을 얻는 부동산 소유자로부터 재원을 징수하는 것으로서 수익자 부담의 원칙에 해당하는 제도라고 할 수 있다(김광우, p.72).

BID 조직은 해당지역의 상권 활성화를 위해 지방정부의 허가에 의해 설립된 비영리 민간협의체로서,⁵⁷⁾ 주정부가 BID 형성에 대한 인가권한을 가지고 있다. 주별로 세부적인 사항은 다소 다르지만 대체적으로, 1) 현행법을 개정하여 지방정부로 하여금 BID의 형성을 인정하도록 하거나, 2) 특별법을 제정하여 BID를 형성하거나, 3) 지방정부 재량으로 BID가 형성되도록 포괄적인 법률을 제정한다.

BID의 다양한 사업추진·운영은 주민대표로 구성된 DMA(District Management Association)가 수행하도록 BID법에 명시하고 있다. DMA는 지방정부 공무원, 상인, 세입자, 토지주, 부동산회사 등의 대표로 구성되는 최고의사결정기관이다.

BID의 역할 및 사업내용은 첫째, 소비자(지역) 마케팅-홍보, 판촉, 이벤트, 고객안내 서비스 등, 둘째, 지구내 환경관리-거리 청소, 낙서제거, 조경 등, 셋째, 기반시설 개선-가로등, 쓰레기통, 이정표 등 설치 및 관리, 넷째, 안전관리-공공안전요원, 치안, 다섯째, 사업발전-상점 공실률 최소화, 테넌트 유치 및 관리, 여섯째, 조사 및 계획 수립-실태조사, 모니터링, 재개발 프로그램 계획 등이다.

BID의 재원은 첫째, 수익자 부담원칙⁵⁸⁾(부담금), 둘째, 사업기간(3-5년) 세금의 형태(자산세의 5~6%) 또는 운영주체 권한으로 확보, 셋째, 이벤트 수익금, 지자체 조성기금, 채권발행 등으로 확보 등을 통해 조달한다. 또한, BID는 범죄 감소, 청결도 향상, 방문객수 증가, 공실률 저하를 통해 지역의 자산가치를 상승시킴으로써 지역투자 및 양질 노동력 확보, 에너지 절약 및 친환경적인 도시개발에 기여하고 있다.

(4) Main Street Program

메인 스트리트 프로그램은 주로 인구 5,000~50,000명 규모의 도시와 소도읍의 쇠퇴

57) 지역에 따라 그 특성을 반영하여 여러 가지 이름으로 다양한 사업을 전개하며, DID(Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District), BIZ(Business Improvement Zone), SAD(Special Assessment District) 등이 있다.

58) 지구내 모든 부동산 소유자, 사업자 부담

를 방지하기 위하여 그 중심시가지지를 활성화하는 사업이다.

메인 스트리트 프로그램은 1920년대 미국의 농촌 및 중소도시의 시가지는 각종 상점들을 비롯하여 극장, 음식점, 교회, 은행, 의원 등이 즐비하였으나 1970년대 들어와서는 대부분의 상점들이 교외로 이전하면서 시가지의 공동화 현상이 일어나기 시작하였으며, 이에 따라 역사성과 건축물의 정체성을 다시 찾고 날로 쇠퇴해가는 중심시가지 상가지역의 경제활성화를 꾀하고자 1977년 3개 지역의 시범사업으로부터 시작되었다(황한철, 2009, pp.147-148).

메인 스트리트 프로그램은 중앙정부나 지자체 등의 행정 주도가 아닌 비정부기구가 주축이 되어 행정기관뿐만 아니라 민간과의 협력을 통한 파트너십에 의해 추진되는 사업이며, 주민 참여를 바탕으로 지역의 역사문화자원을 보존하고 활용하는 기본 이념 아래 지역의 경제, 문화, 사회, 관광 등 종합적인 발전과 활성화를 도모하고자 하는 사업이다. 다시 말해서, 미국 전역에 대해서는 내셔널 메인 스트리트 센터(National Main Street Center, NMSC)가 이 사업을 주도하고, 주(state) 단위에서는 주역사보존협회(State Historic Preservation Office)나 주정부의 경제국이나 관광국 등에서 사업을 담당하며, 지역에서는 대부분이 독립된 비영리 기구를 설치하지만, 기존의 지역개발공사(Community Development Corporation)나 기타 경제 관련 기구 등이 주도하는 경우도 있다. 사업의 주축은 주로 자원봉사자들이며 사업과 관련된 다양한 이해관계자들의 참여로 이루어진다(황한철, 2009, pp.150-151).

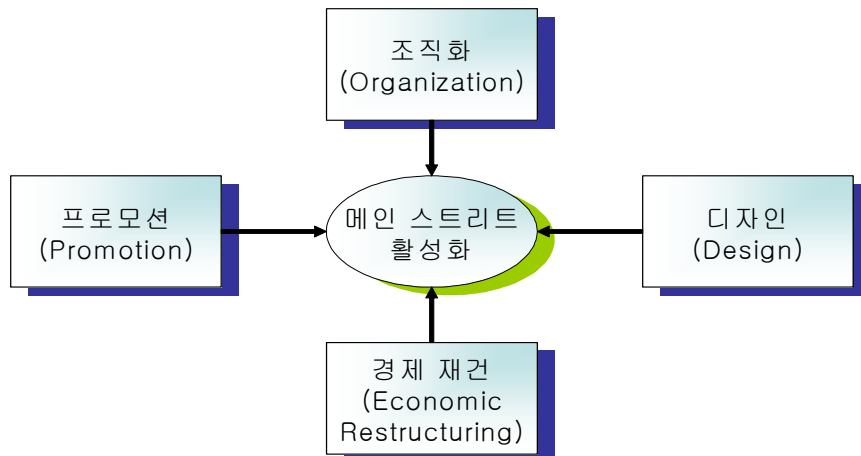
메인 스트리트 프로그램은 다음과 같은 4가지 접근방식(Four-Point Approach)이 상호작용토록 하여 지속가능한 지역활성화를 도모한다(황한철, 2009, pp.148-149).

첫째, 조직화(Organization)는 메인 스트리트 프로그램의 효율적인 실행을 위하여 적절한 인적자원과 재원을 조달하고 본 사업의 근간조직인 이사회나 상임(운영)위원회 등을 구성하는 것을 말한다. 또한 유급의 전문 프로그램 운영자(paid program director, 사무국장)를 두고 자원봉사자 등을 모집하고 분야별 업무와 책임 등을 정하는 과정이다.

둘째, 프로모션(Promotion)은 사업지구의 긍정적인 이미지를 살려 소비자나 투자자에게 사업지구 내에 생활, 근로, 쇼핑, 놀이 등을 유도하고 투자를 유치하는 활동을 말한다. 또한 거주자, 투자자, 사업가와 방문객들을 대상으로 홍보, 특별 이벤트, 마케팅 캠페인 등을 통하여 지역을 긍정적 이미지로 바꾸어 나가는 것이며, 이런 활동은 고객이나 투자자들에게 신뢰를 주고 나아가서는 투자를 유치하고 왕성한 상업 활동을 가능하게 한다.

셋째, 디자인(Design)은 중심시가지에 역사적 건조물이나 보행자 중심 가로 등 양호한 물리적 환경으로 조성하는 것을 말한다. 상가 디스플레이, 주차장, 건물, 신호등, 도로표지판 등의 정비를 통하여 매력적인 방문지가 되도록 환경을 조성해간다. 디자인 활동에는 역사적 건축물의 개보수나 유지관리, 건물의 신축, 디자인 관리시스템 구축과 장기계획 수립 등이 포함된다.

넷째, 경제재건(Economic Restructuring)은 경제기반을 확장하고 다양화하여 지역의 경제적 자산 가치를 높이고 경쟁력을 강화하기 위한 활동을 말한다. 또한 이 프로그램을 통하여 기존 사업자와 신규사업자간의 경쟁을 유도할 수 있고 최신 고객들의 수요에 부응할 수 있는 상업 지구를 구축한다.



자료: 황한철, 2009, p.148.

[그림 4-17] 메인 스트리트 활성화를 위한 4가지 접근방식

4. 외국 정책사례의 시사점

1) 농촌중심지를 중요한 정책대상으로 인식

국가마다 차이는 있으나 농촌중심지 개발이 그 자체의 활성화뿐만 아니라 배후 농촌발전을 견인 또는 지원한다는 점에서 중요한 정책대상으로 인식하고 있다.

특히, 영국에서는 마켓타운이 농촌경제 발전에 있어서 결정적으로 중요한 역할을 할 것으로 인식하고 있다. 그 이유는, 첫째, 마켓타운은 식품을 비롯한 주변 농촌지역 생 산품 시장을 포함한 경제발전과 재생에 있어서 초점(focus) 역할을 하고, 둘째, 마켓타운은 지역의 특성을 파괴하지 않고 주민들이 소매점, 전문점, 공공서비스 등에 폭넓게 접근하고자 하는 필요를 충족시켜주는 중심지이며, 셋째, 적합하게 계획되고 통합된 공공교통서비스의 중심지이며, 넷째, 훌륭한 역사유산과 역사적 건축물, 그리고 문화활동의 잠재적 중심지로서 역할을 할 수 있는 독특한 중심지이기 때문이라는 것이다.

일본이나 미국의 경우도 농촌중심지가 배후 농촌지역사회의 거점이라는 점에서 중요성을 인식하고 있으며, 농촌중심지만을 대상으로 하는 프로그램은 적은 반면에 다양한 프로그램을 농촌중심지에서 실정에 맞게 적용하고 있다.

2) 농촌중심지에 대한 다양한 전략적 프로그램 적용

일본의 지역재생사업과 영국의 마켓타운 프로그램은 종합계획 또는 기본계획을 수립하고 이를 근거로 개별 사업별로 원활하게 관련기관의 지원을 받으며 추진된다. 반면에, 미국은 종합대책이 아닌 경제, 사회복지, 교육, 주택 등 각 부문에 대한 개별 프로그램별로 사업이 진행되어 각 부문별로 체계적이고 전문적인 분석을 토대로 대안을 마련하여 추진하고 있다.

영국은 마켓타운 종합계획에서 제안된 사업을 지역개발청(Regional Development

Agency)와 관련 중앙부처의 지원 하에 다양한 사업을 추진하며, 일본은 지역재생사업에서 생활(의료, 복지, 환경, 교통, 통신), 산업(지역산업의 재생, 지역역량 재생, 신산업 창출, 신규기업유치 촉진, 지역산업 활성화, 지역농업재생, 지역산림·임업의 재생, 수산업의 재생, 중소기업 재생, 건설업 재생, 중심시가지 재생, 금융면 지역산업 재생), 교류(관광, 거주교류), 지역(고용, 교육, 도시기능, 지역 커뮤니티) 등의 메뉴에서 지역 실정에 맞는 사업을 선정하여 추진할 수 있다. 미국은 Community Development Block Grant, Enterprise Community, Enterprise Zone과 같이 농촌중심지만을 대상으로 하지는 않지만, 농촌중심지의 경제적·사회적 침체지역 활성화를 위해 지역이 주도가 되어 적용하는 프로그램과, Main Street Program과 같이 인구 5,000~50,000의 소규모 농촌중심지의 중심시가지 활성화를 위해 적용되는 프로그램 등을 다양하게 적용하고 있다.

각국은 다양한 프로그램 중에서 경제적인 프로그램을 중시한다. 일본의 지역재생사업의 세부 경제분야 사업, 영국의 마켓타운 프로그램, 미국의 BID 및 각종 경제적인 대부 사업 등에서 볼 수 있는 바와 같이 농촌중심지가 사회의 경제적 구심체로서 갖는 의미를 중시하여 단순한 물리적인 시설물정비만이 아니라 지역 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있다.

3) 범정부 차원의 통합적 추진체계

일본은 2000년을 전후해서 기존의 중앙정부의 부처별 보조금사업에 의한 사업 시행 방법은 지역의 필요성과 실정에 적합한 지역 활성화 전략을 추진하는 데 한계가 크다는 점을 인식하고, 지역이 원하는 사업을 중앙정부가 어떻게 도와줄 것인가의 관점에서 지역재생계획제도를 도입하였다. 다시 말해서, 일본은 성청별·사업별 보조금사업의 통합과 조정을 위해서 지역재생법에 근거하여 내각부에 관련기구를 설치하여 창구를 일원화하고, 지방으로부터의 지역재생계획에 기초하여 요구하는 다양한 사업을 관

런 중앙부처와 협의 조정하는 실질적인 역할을 하고 있다.

영국은 마켓타운 재생을 위한 추진체계로서 중앙정부 차원에서는 DEFRA를 중심으로 ODPM, DTLR, DTI, RESD, HMT, Natural England⁵⁹⁾ 등이 정책조율을 통해 마켓타운 정책을 추진하고 있다. 특히, DEFRA는 농촌백서(Rural White Paper)에 의해 마켓타운 정책을 주관하며, 마켓타운을 지속 가능한 서비스, 상업 및 레크레이션 중심지로 재정립하고, 기존 자산을 이용한 지속가능한 발전과 재생을 도모하며, 지역사회 기반의 재정지원 시스템을 개발하며, 기술센터와 커뮤니티 지원시설을 이용한 지역역량을 강화하며, 마켓타운과 주변 농촌간의 연계를 강화하는데 초점을 맞추고 있다.

미국의 경우 농촌중심지만을 대상으로 한 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않으나, 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD), 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 내무부(Department of Interior), 중소기업청(Small Business Administration) 등이 다양한 프로그램들을 실시하고 있다.

4) 지역주민 · 지방정부 주도, 다양한 지원체계

일본, 영국, 미국의 경우 농촌중심지를 포함한 지역개발에서 해당 지역이 계획의 수립과 추진에서 주도권을 쥐고 있으며 국가는 이에 대하여 간접적으로 지원하는 형태를 띠고 있다. 즉, 지역의 자주적인 계획수립과 추진을 통하여 지역개발에서 지역의 창의성이 적극적으로 발휘될 수 있도록 유도하고 중앙정부는 이에 대한 지원을 담당하는 체제가 주류를 이루고 있다(박양호 외, 2003, p.169).

일본은 지역재생사업 추진 시에 지역주민, 행정기관, 상점가, 기업, 전문가 등 지역주체들 간의 긴밀한 협조체계를 구축하여 추진 될 수 있도록 지역재생협의회와 같은

59) Natural England는 2005년 4월부터 Countryside Agency가 담당하던 마켓타운 관련 업무를 이관 받아서 수행하고 있다.

제도적 장치를 마련하고 있다.

영국은 지역주민의 자발적 참여와 파트너십을 중시하고 있으며, 이것이 지속가능한 마켓타운 개발을 담보하는 기제로 작용한다. 이 외에도 AMT(Action for Market Towns) 등과 같은 NGO 형태의 다양한 민간조직이 계획수립 및 추진을 위한 교육·훈련, 정보제공, 맞춤형 컨설팅을 실시하고, 모범사례를 발굴하여 전파하며, 이들 조직과 중앙 및 지방정부 간에도 광범위한 네트워크가 형성되어 협력하고 있다. AMT는 마켓타운에서 충실한 계획수립과 추진이 가능하도록 구체적인 핸드북을 마련하여 제공하고, 주기적으로 개정한다. Market Towns Healthcheck Handbook에는 파트너십의 형성, 지역사회 참여, 진단서 작성, 비전 설정, 실행계획 수립, 계획실행(사업추진), 파트너십 유지 등의 내용을 담고 있다.

미국에서는 대부분의 도시·농촌 개발이 지역사회개발(Community Development) 과정으로서 해당지역 주민을 비롯한 민간부문의 참여가 다양한 형태로 이루어지고 있다. 특히, 지역사회가 함께 참여하는 전략적 종합계획 수립 및 추진 과정을 중시하고, 성공적인 농촌중심지 개발을 위해서는 시민의 힘을 적극적으로 이용하며, 농촌중심지 개발을 위한 핵심인물(Key Person)이 등장할 수 있는 환경을 조성하고 충실한 리더 역할을 수행하게 한다.⁶⁰⁾ 이와 함께, 소도읍에 대한 연구, 교육, 경험의 교환 등을 위해 지역대학 등 전문기관의 참여가 활발하게 이루어지고 있으며, 민간단체, 기업 등에서도 소도읍에 대한 다양한 정보와 노하우를 교환하고 있다.

60) 이러한 관점에서 미국의 성공적인 소도읍 사례를 연구한 Robert Schultz는 소도읍의 번영은 결국은 사람이 하는 것으로서 “할 수 있다(can-do)는 자세를 가져라, 비전을 설정하라, 최대한 자원을 확보하라, 리더를 세워라, 기업가적 접근을 장려하라, 지방 스스로의 제어력을 유지하라, 자신의 브랜드를 만들어라, 긍정과 부정의 요소(teeter-totter)를 받아들여라”고 제안하고 있다.

제5장 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안

1. 기본전제

1) 농촌중심지의 중요성에 대한 재인식

농촌중심지는 농촌지역의 서비스공급 중심지(중심지 기능)로서의 기능이 더욱 중요해질 것이다. 촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 다양한 서비스(유통, 교육, 문화, 예술 등) 공급기능을 가지는 바, 농촌주민들의 삶의 질 향상을 위한 서비스 공급이 매우 중요하며, 이를 위한 중심기능 확충이 필요하다.

농촌중심지는 농촌지역의 효율적 개발거점(개발거점 기능)으로서 역할이 중요해지고 있다. 농촌의 낙후지역 문제의 해결에 있어서 소규모 산발 투자보다는 농촌중심지를 전략적으로 집중투자하는 것이 가장 실효성이 높은 접근이다.

농촌중심지는 지식기반경제에서의 새로운 산업거점(산업입지 기능)으로서 잠재력이 높아지고 있다. 새로이 전개되고 있는 산업체제에서는 기업들이 도시주변에 집적하려는 경향을 나타내는 바, 대도시권에 속한 농촌중심지 중에는 이러한 잠재력을 지닌 곳이 다수 있다. 디자인형 경공업, 지장산업, 새로운 형태의 사회적 기업 및 커뮤니티 비즈니스의 성장에 따라서 농촌중심지의 산업입지적 기능이 강화될 수 있으며, 특히 농촌경제활동 다각화를 견인하는 거점으로서 그 역할이 중요해질 것이다.

농촌중심지는 매력적인 정주공간(전원도시형 정주 기능)으로서 잠재력이 높아지고 있다. 도시적 요소와 자연적 요소를 결합한 농촌중심지 중에는 21세기형의 정주공간으로서 매력을 보유하고 있는 곳이 다수가 있다. 특히 노년인구의 지속적 증가, 베이비 붐세대의 대량 은퇴는 농촌중심지의 정주 수요를 높일 수 있다.

농촌중심지는 그간 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 중·대도시(中·大都市)보다 강하여 상대적으로 자연환경이 양호한 상태이다. 또한, 도시공간의 미분화, 전근대적인 기능의 濫存은 오히려 전통문화에 기초한 개성 있는 도시를 가꾸는 데 도움이 될 수 있다.

특히, 농촌중심지의 소규모성은 도시민의 사회적 만족도를 높이고, 도시의 개성적 특성을 표출하며, 과학적인 도시관리를 하는데 있어서 매우 유리한 조건이 될 수 있다. 또한, 농촌중심지는 주변의 배후지를 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강함. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있음. 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적으로나 물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있다.

2) 인구감소시대의 전개에 따른 축소형 농촌중심지 개발방식으로의 전환

우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 절대인구가 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있으며, 이에 따라 지방에서는 인구감소에 의해 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체가 심화되고, 경제활동가능연령층 감소에 의한 경제성장률이 저하되며, 사회인프라·생활기반 붕괴에 의한 편리성이 저하될 것으로 예상할 수 있다. 여기에다 경제활동의 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화의 진전은 대도시권으로의 인구·산업을 더욱 집중시켜 발전지역과 쇠퇴지역으로 전국토의 양극화가 더욱 심화될 것이다.

일본의 경우, 인구가 감소할지라도 생활을 유지할 수 있는 지방도시의 재생, 생활권의 재구조화 등을 중요한 목표의 하나로 설정하고, 이를 위한 수단으로 도시의 창조적 축소(compact city)와 연계·협력, 도시(중심지) 간 연계·협력을 가능케 하는 시스템 도입, 행정에만 의존하지 않는 지역주도의 지역활성화 등을 제시하고 있다(충남발전연구원 역, 2010).

따라서 농촌지역의 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 지금까지와 같은 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환해야 하며, 이제부터는 인구감소 시대에 예상되는 농촌지역의 다양한 변화상과 과제들을 심층적으로 검토해야 할 것이다. 특히, 농촌중심지체계의 재구조화, 농촌중심지의 기능과 역할 재정립, 개발전략의 전환 등은 매우 중요한 과제이다.

3) 도시·지역재생 패러다임을 수용한 농촌중심지 활성화 정책의 추진

21세기에 있어서 농촌중심지의 새로운 역할은 상업·서비스업, 공공서비스, 문화·체육서비스, 위락기능을 폭넓게 제공함으로써 지역 주민들의 수요를 충족하는 한편, 새로운 정주 거점인 전원도시로 재활성화될 필요가 있다.

이를 위해서 무엇보다도 중요한 것은, 농촌중심지의 미래가 농촌중심지 거주 주민/지역사회와 주변지역의 주민/지역사회에 의해 형성되어야 한다는 점이며, 주민들의 일상적 생활공간을 중시하여 삶의 질을 높여나가고 지속가능한 커뮤니티를 유지·보전해 나갈 수 있어야 한다는 점이다(Action for Market towns, 2005).

농촌중심지 정책·계획에 있어서, 영국의 마켓타운 재생(Market Regeneration), 일본의 지역재생, 미국의 지역사회개발(Community Development)에서 보는 바와 같이 선진국은 이미 도시·지역재생의 패러다임을 수용하고 있다. 여기서, 도시·지역재생은 기존의 물리적 정비 또는 환경개선이라는 최종 결과물에 주목하였다면, 지속가능한 도시·지역 커뮤니티의 보전·고양을 위한 과정적 산물을 중시하며, 이에 따라 이해관계자간의 합의 형성 및 기존 주민의 생활적 지속성 확보 등 의사결정시스템을 중시하며, 정주, 환경, 사업·경제, 사회, 문화적 관점을 동시에 고려하는 통합적 접근방식이다.

따라서, 도시·지역재생사업 방식은 그간 물리적 환경 정비 위주로 추진되어온 한계를 극복하고, 물리적 환경 개선뿐만 아니라 사회·경제·문화를 포괄하는 통합적 재생

사업을 추진함으로써 경쟁력 있는 도시경제, 지속가능한 도시환경, 통합적인 도시공동체 구현을 증시한다.

4) 포괄보조금제도 도입에 따른 효과적인 농촌중심지 활성화 추진체계 구축

포괄보조금제도의 도입은 오랫동안 지적되어 왔던 중앙부처간 유사 중복사업 실행으로 인한 행정효율성 저하 문제를 해결하는 것 외에도 지자체의 자율성을 신장시킴과 동시에 책임성 또한 강화하려는 의도에서 출발하였다.

지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업의 경우에는 포괄보조금제도 도입에 의하여 지자체가 자율적으로 다양한 사업을 복합·연계할 수 있게 되었으나, 실제로는 포괄보조금 총액의 감소 경향, 부처별로 상이한 포괄보조사업 가이드라인이 문제가 되고 있고, 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업의 자체의 성격, 위상, 다른 계획과의 관계 등이 모호한 상태에 있다.

따라서 포괄보조금제도에 따르면서도 기존의 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업이 지니고 있는 장점들을 살릴 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

이와 함께, 광역·지역발전특별회계 지역개발계정에 포괄보조금 지원방식이 도입됨으로써 지자체의 기획 역량을 강화해야할 필요성이 커졌다. 이 문제는 그간의 지방소도읍육성사업계획의 수립과 추진과정에서 누차에 걸쳐 지적되어 왔던 문제이다. 기존의 공모제 지원방식에서는 우선 중앙부처의 요구에 적합한 사업을 계획하는 능력이 중요했으나, 포괄보조금 지원방식에서는 지역에서 실행한 후 실제적인 성과를 거둘 수 있는 사업을 계획·추진할 수 있는 역량이 중요해졌다.

마지막으로, 포괄보조금제도 도입으로 신장된 지자체의 재량권을 활용하여 개별 사업들을 연계·복합하여 시너지를 낳는 통합적 정책기획 역량을 발휘할 필요성이 높다.

2. 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립 및 추진체계 개선

1) 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립

지방소도읍육성지원법에 근거하여 읍급도시를 대상으로 하는 지방소도읍육성사업이 2003년부터 추진되어 왔으며, 2007년부터는 면소재지를 대상으로 하는 거점면소재지마을종합개발사업이 2004년부터 추진되던 농촌마을종합개발사업의 한 유형으로 분화되어 시범사업 형태로 추진되고 있다.

이 두 개의 사업 대상인 읍·면소재지는 시·군지역에서 제1계층 또는 제2계층의 지위에 있는 농촌중심지이며⁶¹⁾, 1개 시·군내에 1~3개 정도가 된다.⁶²⁾ 또한, 이들간에는 중심성, 결절성, 거점성, 도시형 취락으로서의 조건 등의 면에서 정도의 차이는 있으나 농촌중심지로서의 본질적인 차이는 크지 않다.

따라서 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업이 하나의 농촌중심지 개발정책 틀 속에 포함되도록 하여 합리적인 정주체계 설정, 농촌중심지간 기능 분담, 농촌중심지별 전문화와 특성화, 관련 사업들의 연계 추진이 가능하도록 하여야 하며, 이렇게 할 경우 파트너십 또는 거버넌스체계 구축의 용이성, 계획수립 및 추진과 관련한 학습과 경험의 교환 등을 효과적으로 이루어낼 수 있을 것이다.⁶³⁾

영국에서는 앞에서 언급한 바와 같이 인구규모가 2,000명에서 25,000명 이하인 1,000개가 넘는 마켓타운(Market Town)을 정책대상으로 하되, 마켓타운에 필요한 시설배치 기준 등에 있어서는 인구규모에 따라 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하기도 하며⁶⁴⁾, 마켓타운의 규모보다는 주

61) 대부분의 시·군지역 내에서 군청소재지인 읍은 제1계층에, 일반읍소재지는 제2계층에, 면소재지에서 1~2개는 제2계층 또는 제3계층 중심지의 지위에 있으며, 대개의 경우 제2계층까지를 농촌중심지로 인정할 수 있다.

62) 구체적인 내용은 부록을 참고하기 바람.

63) 지방소도읍육성지원법에는 일정 수준 이상의 기능 또는 규모를 갖는 면소재지를 포함할 수 있도록 하고 있다(법 제2조).

변 농촌에 대한 서비스 기능을 더욱 중요시 하여 주변 농촌을 포함하거나 고려하여 계획을 수립·추진하고 있다.

그러나 우리나라의 농촌중심지 개발관련 제도는 국토기본법에 근거한 시·군종합계획, 국토계획법에 근거한 시·군기본계획(국토해양부), 지방소도읍육성지원법에 의한 지방소도읍종합육성계획(행정안전부), 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(법 제5조의2; 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항)과 농어촌정비법(법 제2조의10)에 근거한 거점면소재지마을종합개발계획(농림수산식품부) 등으로 다양하여 농촌중심지에 대한 통합적인 정책추진이 어려운 실정이다.

더구나 포괄보조금제도 도입으로 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업이 기초생활권발전계획과 지역유형별 포괄보조사업계획에서 시·군 자율사업인 기초생활기반구축 분야의 단위사업으로 다루어지고 있어 기존의 근거법에서 규정하고 있는 계획의 성격·위상과 달라졌으나, 관련 법규들간의 관계정립이 이루어지지 않고 있다.

따라서, 통합적인 농촌중심지 활성화사업을 추진하기 위해서는 부처별 사업추진의 한계와 관련제도 분산의 문제점을 극복하기 위한 계획수립체계의 정비가 필요하다. 그러나 농촌중심지 계획체계의 정립을 위하여 각 부처별로 분산된 농촌중심지 관련법의 규정을 하나로 통합 개정하거나 새로운 법을 만드는 것은 현실적으로 어려운 일이라고 판단된다.

따라서 현실적인 대안으로는 농촌중심지에 대한 계획적인 접근이 도시계획체계상에서 이루어질 수 있도록 국토계획법의 부분 개정이 필요하다. 이를 위해서는 1차적으로는 농촌중심지의 기능과 위계에 대한 개념과 기준 설정이 필요하다. 또한, 농촌중심지의 특성에 따라 어떠한 개발방식을 접목할 것인가에 대해서도 지방소도읍육성사업이나 거점면소재지마을종합개발사업과 연계하여 정합적인 정책대안을 모색하여야 할 것이다.

64) <http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>

이를 위해서는 시·군기본계획 항목에 ‘농촌중심지계획’을 설치하여 사업계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 거점면소재지마을종합개발계획 및 삶의 질 향상 계획상의 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항 등 관련사항을 통합하여 계획하도록 지침을 제시하여야 한다. 다시 말해서, 시·군기본계획의 ‘농촌중심지계획’에서 농촌중심지 활성화 계획의 내용에 포함할 ‘농촌중심지 활성화 방침,’ ‘도로·상하수도·주차시설 등 도시기반시설의 확충,’ ‘주거환경·도시공원·교육문화 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진,’ 그리고 삶의 질 향상계획상의 관련사항과 ‘지역산업과 상권재정비’ 등 농촌중심지의 발전에 필요한 계획분야를 기본적 사항에 포함하여 계획하도록 하여야 할 것이다.

이렇게 되면 시·군은 시·군기본계획을 상위계획으로 하는 ‘농촌중심지 활성화 종합계획’을 수립할 수가 있으며, 이 계획은 용도지역·지구, 도시계획시설, 도시개발사업, 지구단위계획을 포함하고 있는 시·군관리계획과 정합성을 유지하도록 할 필요가 있다. 따라서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상은 시·군기본계획의 하위의 개발계획이나, 시·군관리계획과는 동일한 수준에서 상호 정합성을 유지하여야 할 것이다.

이를 위해, 국토해양부와 행정안전부, 그리고 농림수산식품부 등 관련부처는 단계적으로 시·군기본계획상의 농촌중심지 활성화 종합계획에 대한 지침 및 농촌중심지 활성화 종합계획의 내용과 계획수립·추진방법에 관한 통합적인 가이드라인을 작성·제공하고, 장기적으로는 관련법들을 통합 정비할 필요가 있다.

농촌중심지 활성화 종합계획의 성격은 지방정부가 자율적으로 수립하는 계획인가, 정부의 정책 또는 관련법에 근거한 계획인가에 따라 달라질 수 있으나, 대체로 다음과 같은 성격을 지닐 것이다. 첫째, 해당 농촌중심지 활성화(재생)를 위한 기본계획(Master Plan)이지만 필요에 따라 실행계획(Action Plan)의 성격도 포함할 수 있고, 둘째, 물적·비물적계획 등 다부문을 포괄하는 종합계획의 성격을 지니며, 셋째, 다양한 주체들이 직접 참여하여 비전을 공유하고 공통된 합의를 도출하는 협력계획의 성격을 지닐 것이다.

2) 농촌중심지 활성화사업과 포괄보조사업과의 관계 정립

(1) 농촌중심지 활성화 종합계획 수립 후 포괄보조사업계획에 반영(단기)

2010년부터는 지방소도읍육성사업계획과 거점면소재지마을종합개발사업이 기초생활권발전 5개년 계획과 기초생활권 유형별 포괄보조사업계획에 단위사업 형태로 다루어지고 있다. 따라서 중장기 종합개발계획의 성격을 갖는 지방소도읍육성사업계획과 거점면소재지마을종합개발사업계획 수립이 전제되지 않는다면, 기초생활권발전 5개년 계획과 기초생활권 유형별 포괄보조사업계획에 포함되는 읍·면소재지 관련사업들의 필요성, 중요성, 타당성, 실현성 등을 명확히 파악하기 어려울 것이다.

따라서 앞에서 언급한 바와 같이, 정책환경 변화에도 불구하고 농촌중심지에 대한 종합계획의 수립과 추진이 여전히 필요하다는 점이다. 농촌중심지는 주변 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 결절지로서 중요한 역할을 할뿐만 아니라, 도시형 취락으로서 도시개발·계획적인 접근이 필요한 지역으로서, 해당 시·군의 정주체계 또는 생활권 구성에 있어서 일정 농촌중심지가 차지하는 위치, 주변지역과의 관계, 주변지역사회와 산업, 농촌중심지 내부의 물리적·경제적·사회적 여건과 과제 등을 통합적으로 고려하는 종합계획이 수립되고, 여기서 확인된 사업의 필요성, 타당성, 사업 추진 시기, 규모 등에 대한 판단을 바탕으로 기초생활권발전 5개년 계획 또는 매년도 포괄보조사업계획에 반영하도록 한다.

(2) 시·군 기초생활권발전계획에 농촌중심지활성화사업군을 추가(중기)

지방소도읍육성사업, 거점면소재지마을종합개발사업 등 농촌중심지 활성화사업이 지속적으로 포괄보조사업 기초생활기반 부문의 단위사업의 위치에 놓이게 된다면, 시·군은 농촌중심지에 필요한 개별사업들을 취사선택하여 기초생활권발전계획에 반영하

면 되기 때문에 굳이 농촌중심지 활성화 종합계획을 수립할 필요성을 느끼지 않게 될 것이다.

이렇게 되면 서비스 중심지·개발거점·결절로서 농촌중심지 자체가 갖는 종합개발 계획 대상으로서의 의미가 약화될 것이며, 기존 지방소도읍육성정책의 장점인 4년 동안 일정 규모 이상의 사업비를 선택과 집중 방식에 의해 투자하는 것이 어려워지게 될 것이다.

농촌중심지 활성화 종합계획을 수립하는 경우에도, 그 안에 포함된 각각의 사업계획을 기초생활권발전계획에 반영하는 과정에서 각 부문과 사업군으로 분산되어 농촌중심지 내에서 전략적 개발거점의 형성 및 사업간 연계·복합이 어려워질 수 있다.

따라서 기초생활권발전계획에 농촌중심지활성화사업군을 신설하고, 여기에서 농촌중심지종합계획의 내용을 충실히 반영토록 하여 계획간 유기적 연계성을 높일 필요가 있다.

(3) (가칭)도시재생지원법 개정과 연계한 지방소도읍육성지원법의 개정 (중장기)

국토해양부가 기존의 물리적 개선 중심의 도시개발로부터 도시의 사회·경제·문화 등을 아우르는 종합적 도시재생 전략으로 전환하면서 (가칭)도시재생지원법 개정을 추진하고 있다. (가칭)도시재생지원법은 ‘도시재생 연계사업’, ‘지역창조특구’의 도입, 다양한 지원강화방안의 도입 등을 주요 내용으로 하고 있다.

‘도시재생 연계사업’은 개별법에 의해 시행중인 도시재생과 관련된 사업 및 프로그램의 인정 또는 연계를 통해 사회·문화·복지·경제·환경 등의 포괄적인 도시재생을 추구하는 것으로서, 도시재생사업(가칭)과 연계하여 추진이 가능하도록 지방자치단체가 도시재생위원회(가칭)에 사업계획서를 제출하여 신청하면, 도시재생위원회(가칭)가 관계기관과의 협의를 거친 후 도시재생법(안)에 의해서 지원이 가능하도록 제도화

하려는 것이다.

따라서, 지방소도읍육성지원법 개정을 통해 (가칭)도시재생지원법과 같은 연계사업 방식을 도입하게 되면, 농촌중심지 재생을 위하여 포괄보조사업 외에도 일반회계에 의한 보조사업, 기금사업, 특별회계사업 등을 포괄적으로 연계할 수 있고, 지역창조특구 및 지원제도를 강화할 경우는 민간 활력의 도입 및 재생사업의 활성화를 도모할 수 있을 것이다.

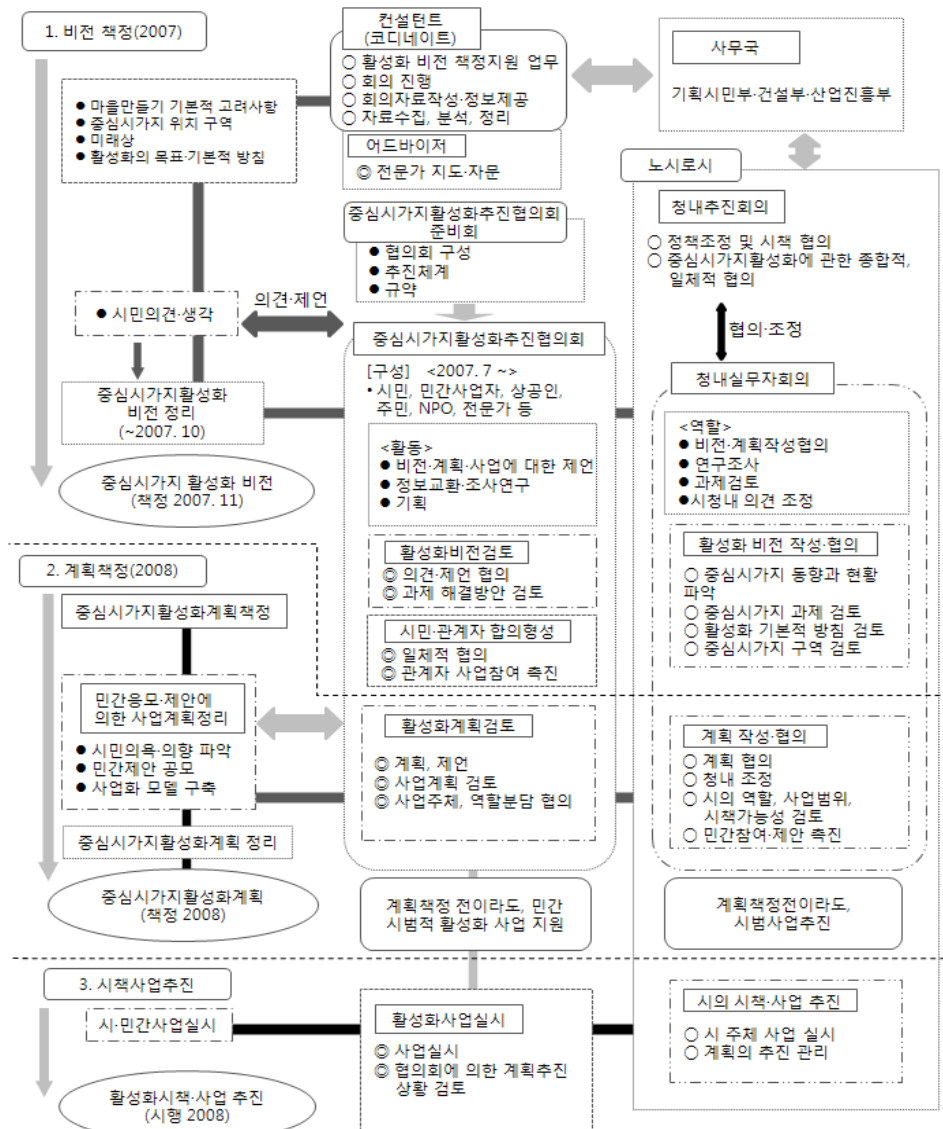
또한, 농촌중심지 재생에 관한 사항을 (가칭)도시재생지원법에 포함하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 아직까지는 국토해양부가 시급도시를 도시재생정책의 주요대상으로 하고 있고, 이미 행정안전부가 지방소도읍육성지원법에 의한 정책을 비교적 성공적으로 운영해온 경험이 있을 뿐만 아니라 동법에 의한 정책이 58% 정도 진행된 상태이며, 도농복합시와 군지역의 시급도시와 읍·면급都市는 그 규모, 위치, 기능, 배후지 및 주변도시와의 관계 등에 따라 차별성이 매우 큰 만큼, 우선은 영국의 예에서 보는 바와 같이 재생전략을 통합적으로 적용하되, 시급도시와 읍·면급도시의 정책을 분리하여 추진하는 것이 정책의 초점을 명확히 할 수 있을 것이다.

3) 농촌중심지 활성화정책 추진체계의 개선

향후 농촌중심지 활성화를 위한 추진체계는 지방 주도의 통합적 접근방식으로 실질적으로 전환되어야 하며, 무엇보다도 지방정부는 자율적·통합적으로 농촌중심지 활성화 종합계획을 수립·추진할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 먼저 시·군청 내의 실·과·소간 협력적 계획 수립·추진이 이루어져야 하며, 기존의 추진기획단이 실질적으로 운영되어야 한다. 그리고 행정, 주민, 사업체, 전문가 등 다양한 이해관계자와 파트너십 즉, 농촌중심지 활성화 협의회를 구성하여 체계적인 역할 분담을 통하여 계획단계별로 지속적으로 유지·작동될 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 컨설턴트(코디네이터), 전담 전문가 등이 함께 참여하여 계획

과정 전반의 합리적인 유도, 애로사항의 전문적인 해결, 합리적 대안선택, 계획의 완성도 제고를 도모할 필요가 있다.



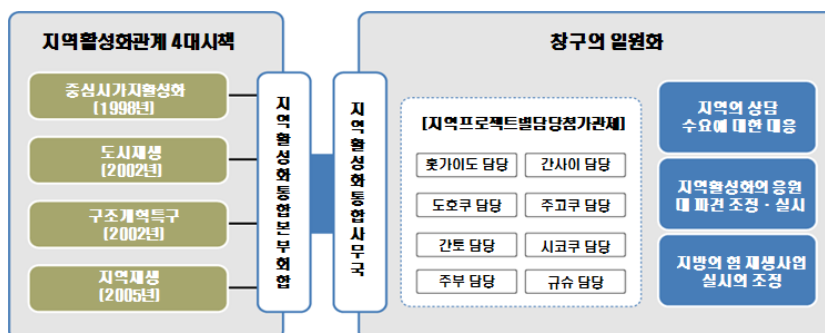
자료: 노리노시, 2008, 중심시가지활성화 기본계획.

[그림 5-1] 노리노시 중심시가지활성화기본계획 수립과정에서 참여자의 역할(예시)

중앙부처 간에도 협력적 거버넌스체계를 구축하고, 지방에서의 통합적 농촌중심지 활성화 종합계획의 수립·추진이 이루어지도록 중앙-지방 간 거버넌스체계가 구축되어야 할 것이다.

단기적으로는 관련 부처간 합의에 따라 운영지침을 만들어 중앙정부 차원에서의 통합적 농촌중심지 활성화사업을 유도할 필요가 있다. 이를 위해서, 농림수산식품부, 행정안전부, 국토해양부등 농촌중심지 활성화사업 관련 기관의 실무공무원 및 자치단체 담당공무원으로 협의회를 구성하여, 사업내용, 사업방식, 지원사항 등에 관한 부처간 협의·조정, 자치단체의 요구 수렴, 정보의 사전교류 등의 기능을 수행하도록 한다.

장기적으로는 앞에서 살펴본 바와 같이, 현재 일본에서 구축·운영하고 있는 중앙과 지방 차원의 통합적 지역·도시 활성화(재생)사업 추진방식을 벤치마킹할 필요가 있다. 일본은 종전의 중심시가지 활성화, 도시재생, 구조개혁특구, 지역재생을 통합하여 지역재생을 위한 전략을 입안하여 실시하는 “지역활성화통합본부회합”을 설치하여 운영하고 있다. 특히, 지역재생계획 추진에 있어서, 중앙정부가 기본방침을 제시하고, 시정촌은 관련법의 목적과 기본이념, 방침, 인정신청 매뉴얼을 참조하여 기본계획을 수립하여, 이를 내각총리대신이 인정하면, 관계 행정기관장은 법령상의 특례, 보조금, 세제감면, 융자 등의 지원조치를 함으로써 지방 주도의 통합적 사업추진을 가능하게 하고 있다.



[그림 5-2] 일본의 통합적 지역활성화 추진체계

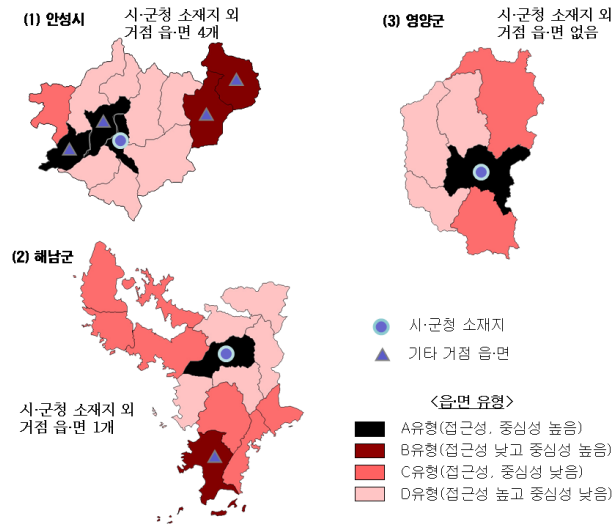
3. 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식 및 수법 개선

1) 농촌정주체계의 특성을 고려한 농촌중심지 정비

시·군별 정주여건에 대한 기초 조사를 바탕으로 하는 중심지체계 구상 및 중심지별 정비방향 설정이 필요하다. 어떤 시·군의 경우는 시·군청 소재지 이외에도 중심성이 강한 읍·면소재지급의 농촌중심지가 다수 나타나기도 하는 반면, 일부 시·군의 경우는 시·군청 소재지를 제외하고는 중심성이 높은 읍·면소재지급의 농촌중심지가 분포하지 않는 사실이 확인된다. 이처럼 지역특성(대도시 근교, 거점도시 연계지역, 독자적인 생활권 형성지역 등)과 사회·경제적 특성에 따라 농촌중심지 계층이 어떠한 양상으로 나타나는지 파악할 필요가 있다.

이를 위해서는, 지역별로 농촌중심지체계, 각 계층별 중심지의 기능과 역할에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다. 특히 소생활권 중심지 파악을 위해 지역별로 주민의 이동이나 생활권 실태, 각종 기능 집적 정도, 상위 중심지 접근성 등을 종합적으로 고려하여 계획에 반영하는 작업 필요하다.

이를 바탕으로, 농촌중심지 위계별 기능·역할 분담을 고려한 사업 추진이 필요하다. 시가지 형성이 두드러지는 시·군청 소재지나 읍소재지에 대해서는 기존에 형성된 상업기능 및 중심시가지의 활성화에 초점을 둔 재생사업을 추진하고, 면소재지급의 농촌중심지(읍·면 유형 구분에서 주로 B유형에 해당)는 시·군청 소재지에서만 담당하는데 제약이 있는 주요 서비스를 배후 농촌지역 및 도농교류 활동 지원에 보다 역점을 두는 방향으로 사업을 추진할 필요가 있다. 농촌중심지로서 기능이 약하거나 상실한 여타의 면소재지는 농촌 주민들이 일상적으로 이용하는 기초 서비스 제공의 기능이 유지되도록 지원할 필요가 있다.



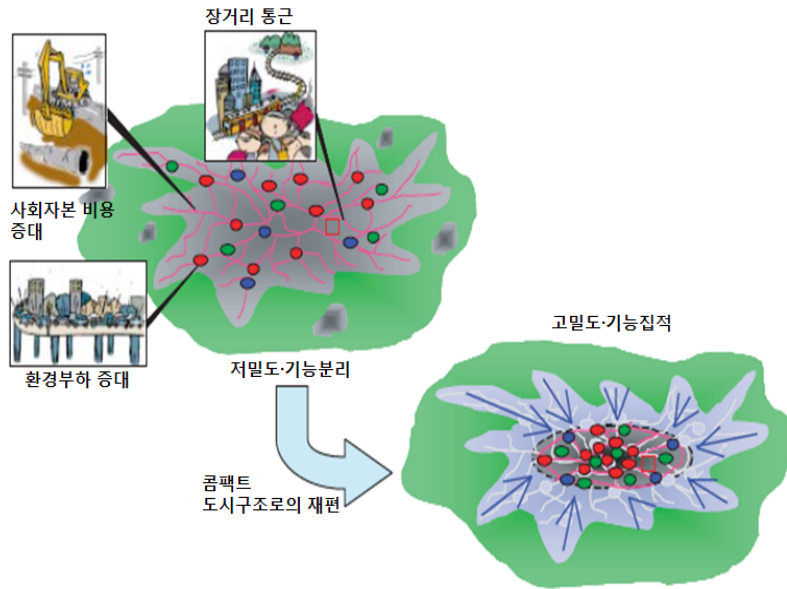
자료: 김정연, 2010. 6. 8, p.89.

[그림 5-3] 시·군별 중심지 분포 유형 비교

2) 농촌중심지의 콤팩트화와 복합·연계방식에 의한 사업 추진

수도권과 경부개발축에서 벗어난 시·군들은 절대인구 감소와 고령화를 이미 경험하고 있고, 우리나라의 인구가 감소세로 전환되는 2018년 이후에는 더욱 심각하게 과소화될 것이다. 이와 같이 인구가 감소하면 할수록 농촌중심지에 대한 수요밀도가 저하되어 각종 상업·서비스 기능은 존립하기 어렵게 되고, 농촌중심지 자체의 인구와 기능도 감소하게 될 것이다. 따라서, 농촌중심지와 농촌지역이 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환해야 할 것이다.

이를 위해서는 농촌중심지를 압축적(compact)으로 개발하는 방안을 지금부터 마련해갈 필요가 있다. 이 방안은 농촌중심지의 커뮤니티시설, 공공시설 등은 투자비가 다소 증가하더라도 시가지 외곽보다는 기존의 주요기능들과 근거리에 설치하여 연계되도록 하는 등 압축적(compact)인 정비를 지향하도록 하며, 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다.



자료: 龜村幸泰外, 2003, 都市再生に向けた新たな整備手法および評価手法の開発, 國總研アニュアルレポート 2003, p.46

[그림 5-4] 압축적인 농촌중심지의 이미지

첫째, 주요 관련 기능들이 하나의 지구를 형성할 경우 지구단위계획을 수립하여 제도적으로 뒷받침되도록 하며, 농촌중심지에 적합한 환경개선형 지구단위 계획수법을 개발하고 제도화함으로써 신개발이 아닌 부분적 환경정비사업을 복합적으로 추진하는 경우에도 적용되도록 한다.

둘째, 물리적 환경개선과 경제·사회·문화 부문의 활성화를 통합적으로 추구하는 재생(regeneration) 전략을 추진하되, 반드시 배후 농촌지역을 포함하도록 한다. 농촌중심지의 전통시장·정기시장과 중심상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌·도시와 연관된 사회적 기업 또는 커뮤니티 비즈니스 등의 신사업 육성을 추진하도록 한다.

셋째로, 소도읍중합계획 수립시에는 포괄보조사업뿐만 아니라 일반보조사업, 기금사업, 도비보조사업, 시·군 자체사업, 기타 재원에 의한 사업들을 최대한 연계하도록 한

다. 특히, 전통시장 활성화, 상점가 활성화, 향토산업 육성, 경관 정비 등 중심시가지 활성화를 위해 도입 가능한 제반 사업들을 적극적으로 연계할 필요가 있다. 이때, 신규 시설 조성 시에는 각종 시설들을 단지화하여 입지하도록 유도하여 주민 편의와 접근성을 제고토록 한다.



자료 : 주관수(2010), 지방도시재생 활성화를 위한 세미나, 충남발전연구원, p.4.

[그림 5-5] 농어촌 중심지 재생을 위한 연계사업의 구성 이미지

넷째, 농촌중심지는 주변 농촌지역 주민의 생활 및 문화활동과 각종 편익서비스의 중심지이며, 농산품의 유통중심지, 교통중심지로서 주변 농촌지역의 재생과 경제발전에 매우 중요한 역할을 하므로 최대한 주변농촌과 연계하여 계획을 수립하여야 한다. 특히, 농촌중심지는 그 자체의 주민들과 주변 농촌지역사회를 포함하는 커뮤니티 중심지로서의 기능과 역할이 매우 중요하므로 커뮤니티 활동을 다양화·고도화·활성화하는 프로그램이 지속적으로 개발·운영되도록 한다.

이를 위한 수법으로서 농촌중심지에 입지하는 관련 공공서비스들을 상호 연계하거나 일정 장소에서 복합화하여 공공서비스거점을 형성하여 운영효율과 이용효율을 제

고하도록 한다. 또한 다음에서 제시하는 바와 같이 배후농촌을 순회하는 교통서비스를 제공하여 이용효율이 더욱 제고되도록 한다.

이를 위해서는 커뮤니티시설 복합화 수법이 우선적으로 개발·적용되어야 할 것이다. 커뮤니티시설 복합화는 토지이용상의 제약 때문에 커뮤니티가 요구하는 수요를 충족시키지 못함에 따라 시설 또는 공간간의 특징을 고려한 복합화가 필요하게 된다.

<표 5-1> 생활권 규모별 복합 커뮤니티시설 예시

구 분		소 생활권형	중 생활권형	대 생활권형
복합목적		일상생활 서비스 향상 공동체생활 및 의식 향상	보호·보장적 생활 서비스 향상 복지 및 문화·여가생활의 중심	지역발전 서비스 향상 개별적 시설의 전문화 중심
주 요 시 설	공공행정 시설	주민자치센터, (동)주민센터	구청	-
	보건의료 시설	-	보건소	-
	교육시설	초등학교, 중학교	고등학교, 구립어린이집	-
	문화시설	작은 도서관, 근린공원	구민회관, 문화회관, 공공공연장	박물관, 미술관, 중앙도서관
	체육시설	-	문화체육센터	스포츠문화 Complex
복지시설		경로당, 아동(케어)센터, 아동센터	종합복지관, 청소년회관, 노인복지관, 장애인복지관	종합고용지원센터
복합형태 (예시)				

자료: 강동진 외, 2008.

이러한 커뮤니티시설의 복합화에 따른 가장 보편적인 결과물은 시설 단위에서의 복합체인 '복합커뮤니티시설'이라고 정의할 수 있다. 커뮤니티시설 복합화는 단순히 분산되어 있는 것을 집중 배치함으로서 발생하는 토지의 집적이익 보다는 생활서비스 자체의 편익을 도모하기 위한 것으로, 이러한 커뮤니티시설 복합화의 결과물을 '복합커뮤니티시설'로 재정의 할 수 있을 것이다(대한국토도시계획학회, 2008).

복합커뮤니티시설은 지역민의 교류 중심이자 사회적 장소로 사용될 수 있으며, 공간적 한계를 넘어 주변 환경과의 연계와 해당 지역의 특정 계층이 아닌 불특정 다수의 수용이라는 관점도 고려되어야 할 것이다.

3) 농촌중심지의 전원도시 기능 강화

귀농·귀촌의 증가에 대응하여 농촌중심지를 도농교류 관문(gateway)으로서 개발할 필요가 있다. 기존의 연구결과에서는 도시민의 귀촌지 선호지역으로 배후마을이나 시·군청 소재지보다는 배후마을과 연결해 있고 도시적 성격이 덜하면서도 기본적인 중심지기능이 확보된 거점 읍·면소재지급 소도읍을 선호하는 것으로 나타났다(고영배, 2009).

따라서, 적절한 중심기능의 확충과 농촌성의 유지를 통해 도농교류 및 귀촌을 활성화하기 위해서는 농촌중심지의 개발이 필수적이며, 역사·문화·경관자산을 잘 가꾸고, 이를 활용한 장소마케팅을 추진하며, 점진적으로 21세기형 전원도시로 발전시킴으로써 도농교류와 도농복합생활의 거점공간화를 도모할 필요가 있다.

4) 농촌중심지와 주변지역과의 연계 강화

(1) 농촌중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치

시·군지역의 중심지 위계[중소도시-소도읍(읍·면소재지)-마을권-마을]에 따라 적합한 공공시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달 체계를 확립함으로써 해당 농촌중심지와 배후 농촌지역 주민의 삶의 질을 향상할 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해서는 생활권 계층 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영하도록 한다.

<표 5-2> 독일의 중심지 위계별 생활서비스 배치 기준(바이에른 주의 예)

구 분			소규모 중심지	하위 중심지	중위 중심지	상위 중심지
중심성 판별 기준	소매 중심성	소매업매출액(백만 유로)	10	25	100	350
	고용 중심성	사회보험가입의무 근로자수 사회보험가입의무 통근자수	850 500	2,000 1,200	6,500 4,000	21,000 12,000
서비스 시설	일반 서비스	우체국 또는 취급소	1	1	1	1
		금융기관	1	1	1	1
	보건 의료	의사, 일반의	1	1	1	1
		치과의	1	1	1	1
		지역의(일반의 제외)	1	1	1	1
		약국	1	1	1	1
		병원 보급단계 II, III, 또는 IV 병원 보급단계 III 또는 IV			1	1 1
	사회 서비스	앰블런스 서비스 시설	1	1	1	1
		노령자보호원		1	1	1
	교육	초등학교	1	1	1	1
		중학교		1	1	1
		성인교육 시설			1	1
		실업학교			1	1
		인문계고등학교			1	1
		직업학교			1	1
		고등교육기관				1
	공공 교통	정류소(1일 3차례 왕복)	1	1	1	1
		철도역(주요역)		1	1	1
		승차권 판매하는 철도역 장거리철도역 연결			1 1	1 1
	관청 법원	행정타운	1			
		경찰지소, 경찰서		1	1	1
		군행정관청			1	1
		법원지소 또는 지원			1	1
		세무서			1	1
		노동사무소 주법원			1 1	1 1

자료 : 송미령 외, 2009, pp.29-30.

2010년부터 도입된 농어촌 서비스기준(Rural Service Standard)의 운영을 위해서라도 혁신적인 서비스 전달체계의 개발뿐만 아니라, 이를 효과적·효율적으로 달성할 수 있도록 중심지 위계별 서비스 공급방안이 구축되어야 한다.

중심지 위계에 따른 서비스의 적정배치 모델 개발에 있어서, 영국의 경우는 이동 수단에 서비스 접근을 위한 적정 거리 또는 시간을 Core National Accessibility Indicators로 측정하여 일상생활에 필수적인 서비스 공급시설의 적정한 접근성을 규정하고 있다. 독일의 경우는 헌법에 해당하는 기본법(Basic Law)에 '전 국토에 대한 등가적 생활조건 확립'(establishment of uniform living condition 또는 uniformity of living conditions)하고 <표 5-2>와 같이 중심지 위계에 따라 필수적인 서비스 공급 시설의 배치를 규정하고 있다.

(2) 광역적 생활서비스 기능 공동이용 방식의 도입·확대

교통체계 개선에 따라 인접 시·군 또는 읍·면간 시간거리가 대폭 단축되어 생활권은 더욱 확대될 것이며, 정보통신 혁신과 연계하면 다양한 자원의 복합 연계에 의한 시너지 효과를 창출할 수 있기 때문에 문화체육시설, 공공도서관, 쓰레기처리시설, 상수공급시설, 공설운동장 등의 광역시설을 시·군청소재지 또는 읍·면소재지마다 일률적으로 설치하는 방식은 비효율적이다. 특히, 하드웨어에 대한 추가투자를 하지 않고도 운영방식을 소프트화 함으로써 광역적 효율화를 기할 수 있는 대상이 많다(금성근 역, 1997, pp.151-156).

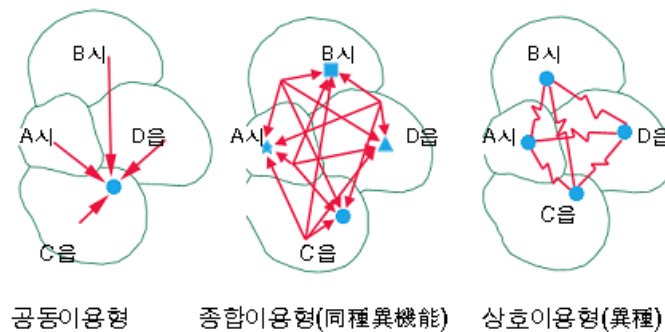
'광역적 도시기능의 공동이용 방식'은 행정구역을 조정하지 않고도 손쉽게 이러한 이점을 얻을 수 있으며, 여기에는 ① 공동이용, ② 상호이용이라는 두 가지 유형을 생각할 수 있다. 공동이용형은 폐기물처리시설(소각장), 매립장 등과 같이 하나의 시설을 복수의 도시가 공동으로 설치·이용하는 형태이며, 상호이용형은 ① 도서관 정보시스템과 같이 동일한 종류이면서 다른 기능을 지닌 도시시설을 네트워크화 하고, 개개의

시설로서는 실현할 수 없는 종합성을 발휘하도록 하는 유형과 ② 다른 종류의 도시시설을 관련 자치단체가 각각 정비하여 서로 이용하는 유형으로 나눌 수 있다.

이와 같이 ‘광역적 도시기능의 상호이용 방식’을 도입할 경우 ① 지역주민의 편의성 향상과, ② 활발한 역내의 교류, ③ 역외 인구유출 감소 등의 효과를 기대할 수 있다.

아래 그림에서 보는 바와 같이 A시에 다목적홀(문화), B시에 종합병원(의료) C읍에 운동공원(스포츠) D면에 연수시설(교육)을 배치하고, 이것들을 하나의 예약시스템으로 네트워크화 함으로써 지역의 독자성을 살리면서도 네 개의 소도시가 일정 규모의 도시시설을 설치하여 서비스 할 수 있다.

광역적 도시기능의 공동이용방식의 정착을 위해서는 인식의 전환과 공감대의 형성이 선행되어야 한다. 아직은 시·군의 광역행정에 대한 인식과 역량이 부족하므로, 기초생활권계획 운영과정에서 이러한 방식을 도입할 수 있도록 적극적으로 유도·조정하되, 충실한 기초연구와 지역간 협력 자세가 선행되어야 할 것이다.



[그림 5-6] 광역기능의 공동이용 유형

(3) 농촌 교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후농촌지역간 연계 강화

농촌중심지의 서비스기능을 충분히 확충하더라도 배후 농촌지역을 연결하는 교통서비스가 적절히 제공되지 않으면 배후 농촌지역 주민들의 접근성과 서비스시설 이용도

가 저하되어 삶의 질이 악화되게 된다. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 가장 기초적인 커뮤니티 중심인 읍·면소재지와 배후 농촌마을간 접근성을 개선할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민복지를 위한 교통공백 또는 불편지역 해소, 고령자 등의 외출 촉진, 공공시설 등의 이용촉진을 위해 지자체 등이 직접 주체가 되어 운행하는 커뮤니티버스를 우리 농촌 실정에 맞게 도입하여야 할 것이다.

대중교통 수단의 운행 노선과 시간을 현재와 같이 고정할 경우 심각한 운영 문제에 봉착하게 되는 교통과소지역에서는, 정보통신기술과 결합하여 운행 시간 및 노선이 수요에 따라 유연하게 변화되는 비관행적 대중교통수단 운행방식을 실험적으로 도입하고, 효과성이 입증되면 적용대상을 확대해가도록 한다. 특히, 다이얼어버스(Dial a Bus), 그룹하이버스(Group Hire, Minibus Hire) 등의 수요감응형버스의 도입을 검토할 필요가 있다.

제6장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

이 연구는 정책환경의 변화를 고려하여 농촌중심지 활성화 계획의 성격·위상, 추진체계, 접근방식과 수법 등에 대한 발전방안을 제시하는데 목적을 두고 아래와 같이 진행하였다.

첫째, 농촌중심지 관련 선행연구에 대한 검토로서, 농촌중심지의 기능과 역할에 관한 연구, 농촌중심지의 내부 공간구조에 관한 연구, 농촌중심지의 발전 방향과 전략에 관한 연구들을 검토하여 그 함의점을 종합하였다.

둘째, 농촌중심지를 대상으로 하는 정책사업으로서 추진되고 있는 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업을 포괄보조금제도 도입이전과 이후로 구분하여 추진실태와 성과·과제를 분석하고, 개별 단위사업들에 대해서도 파악하였다.

셋째, 일본, 영국, 미국 등 선진국의 농촌중심지 관련 정책들의 대상, 추진체계, 적용프로그램 등을 분석한 다음 우리나라의 농촌중심지정책에 대한 시사점을 정리하였다.

넷째, 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상과 추진체계, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식/수법개선을 중심으로 발전방안을 제시하였다.

먼저, 농촌중심지 관련정책의 추진실태 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 포괄보조금제도 도입 이전의 지방소도읍육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업은 읍·면소재지에 대한 사업계획을 수립하여 공모에서 선정되면, 이를 토대로 3~4년간은 국비 지원 하에 선도사업 또는 전략사업을 추진하고, 그 이후에는 지자체가 자율적으로 후속사업을 추진하는 방식이었다. 그러나 포괄보조금제도로 전환된 이후에는 기초생활권발전 5개년 계획이나 매년 수립하는 포괄보조사업계획에서, 소도읍

육성사업과 거점면소재지마을종합개발사업에 포함되었던 단위사업들이 해체되어 도로, 공원 등의 단위사업과 유사하게 개략적인 사업계획만 제시되도록 하고 있다. 따라서, 지방소도읍육성지원법, 삶의질 향상 특별법, 농촌정비법 등에 의한 농촌중심지계획과 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획과의 관계 정립이 필요하다.

둘째, 각 부처는 2010년부터 각각 관할하는 지역유형을 대상으로 「포괄보조사업 가이드라인」을 제시하고 있는데, 문제는 부처마다 농촌중심지에 대한 개념, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 기초생활권 지역유형별로 농촌중심지 개발전략과 접근방식이 달라질 수밖에 없는 실정이므로 효과적인 사업추진을 위해서는 관련 부처가 통합 가이드라인을 작성하여 지자체에 제시할 필요가 있다.

셋째, 정책환경 변화에도 불구하고 농촌중심지에 대한 종합계획 또는 기본계획(master plan)의 수립이 여전히 필요하다는 점이다. 농촌중심지는 주변농촌지역에 대한 중심지, 개발거점, 결절지로서 중요한 역할을 할뿐만 아니라, 도시형 취락으로서 도시개발·계획적 접근이 필요한 지역으로서, 해당 시·군의 정주체계 또는 생활권 구성에 있어서 일정 농촌중심지가 차지하는 위치, 주변지역과의 관계, 주변지역사회와 산업·경제, 농촌중심지 내부의 물리적·경제적·사회적 여건과 과제 등을 통합적으로 고려하는 기본계획으로서 종합계획이 수립되고, 이를 바탕으로 기초생활권발전계획 또는 포괄보조사업계획에 반영할 필요가 있다.

넷째, 기존의 지방소도읍육성사업계획과 거점면소재지마을종합개발사업은 그것의 수립·추진하는 과정에서 노정되었던 다양한 성과와 수범사례, 문제점과 과제들을 종합적으로 재검토하여 장점을 수용하고 동일한 시행착오를 반복하지 않도록 하여야 할 것이다.

외국의 농촌중심지 관련정책의 대상, 추진체계, 프로그램 등이 우리나라의 농촌중심지 정책에 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 국가마다 차이는 있으나 농촌중심지 개발이 그 자체의 활성화뿐만 아니라 배후 농촌발전을 견인 또는 지원한다는 점에서 중요한 정책대상으로 인식하고 있다. 특

히, 영국에서는 마켓타운이 농촌경제 발전에 있어서 결정적으로 중요한 역할을 할 것으로 인식하고 있다. 일본이나 미국의 경우도 농촌중심지가 배후 농촌지역사회의 거점이라는 점에서 중요성을 인식하고 있으며, 농촌중심지만을 대상으로 하는 프로그램은 적은 반면에 다양한 프로그램을 농촌중심지에서 실정에 맞게 적용하고 있다.

둘째, 농촌중심지에 대한 다양한 전략적 프로그램을 적용하고 있다. 일본의 지역재생사업과 영국의 마켓타운 프로그램은 종합계획 또는 기본계획을 수립하고 이를 근거로 개별 사업별로 원활하게 관련기관의 지원을 받으며 추진된다. 반면에, 미국은 종합대책이 아닌 경제, 사회복지, 교육, 주택 등 각 부문에 대한 개별 프로그램별로 사업이 진행되어 각 부문별로 체계적이고 전문적인 분석을 토대로 대안을 마련하여 추진하고 있다. 또한, 각국은 다양한 프로그램 중에서 경제적인 프로그램을 중시한다. 일본의 지역재생사업의 세부 경제 분야 사업, 영국의 마켓타운 프로그램, 미국의 BID 및 각종 경제적인 대부 사업 등에서 볼 수 있는 바와 같이 농촌중심지가 사회의 경제적 구심체로서 갖는 의미를 중시하여 단순한 물리적인 시설물정비만이 아니라 지역 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있다.

셋째, 범정부 차원의 통합적 추진체계를 구축하여 지방정부가 자율적으로 농촌중심지 활성화사업을 추진할 수 있도록 하고 있다. 일본은 성청별·사업별 보조금사업의 통합과 조정을 위해서 지역재생법에 근거하여 내각부에 관련기구를 설치하여 창구를 일원화하고, 지방으로부터의 지역재생계획에 기초하여 요구하는 다양한 사업을 관련 중앙부처와 협의 조정하는 실질적인 역할을 하고 있다. 영국은 마켓타운 재생을 위한 추진체계로서 중앙정부 차원에서는 DEFRA를 중심으로 ODPM, DTLR, DTI, RESD, HMT, Natural England 등이 정책조율을 통해 마켓타운 정책을 추진하고 있다. 미국의 경우 농촌중심지만을 대상으로 한 별도의 개발정책을 수립하고 있지는 않으나, 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD), 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 내무부(Department of Interior), 중소기업청(Small Business Administration) 등이 다양한 프로그램들을 실

시하고 있다.

넷째, 지역주민·지방정부가 주도하되, 다양한 지원체계에 의해 지원받고 있다. 일본은 지역재생사업 추진 시에 지역주민, 행정기관, 상점가, 기업, 전문가 등 지역주체들 간의 긴밀한 협조체계를 구축하여 추진 될 수 있도록 지역재생협의회와 같은 제도적 장치를 마련하고 있다. 영국은 지역주민의 자발적 참여와 파트너십을 중시하고 있으며, 이것이 지속가능한 마켓타운 개발을 담보하는 기재로 작용한다. 이 외에도 AMT(Action for Market Towns) 등과 같은 NGO 형태의 다양한 민간조직이 계획수립 및 추진을 위한 교육·훈련, 정보제공, 맞춤형 컨설팅을 실시하고, 모범사례를 발굴하여 전파하며, 이들 조직과 중앙 및 지방정부 간에도 광범위한 네트워크가 형성되어 협력하고 있다. 미국에서는 대부분의 도시·농촌 개발이 지역사회개발(Community Development) 과정으로서 해당지역 주민을 비롯한 민간부문의 참여가 다양한 형태로 이루어지고 있다.

이상과 같은 분석결과를 바탕으로 농촌중심지 활성화를 위한 정책방안을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 적실성 있는 농촌중심지 정책을 마련하기 위해서는 농촌중심지의 중요성에 대한 재인식, 인구감소시대의 전개에 따른 축소형 농촌중심지 개발방식으로서의 전환, 도시·지역재생 패러다임을 수용한 농촌중심지 활성화 정책의 추진, 포괄보조금제도 도입에 따른 효과적인 추진체계 구축 등의 기본전제에 대한 인식을 명확히 할 것을 지적하였다.

둘째, 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립 및 추진체계 개선방안을 제안하였는 바, 단기간에 관련법 개정이 쉽지 않으므로 국토계획법상의 시·군기본계획 항목에 ‘농촌중심지계획’을 설치하여 개발계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 거점면소재지마을종합개발계획 및 삶의 질 향상 계획상의 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항 등 관련사항을 통합하여 계획하도록 지침을 제시하는 방안을 우선적으로 추진할 것을 제안하였다. 이렇게 되면 시·군은 시·군기본계획을 상위계획으로 하는 ‘농촌중

심지 활성화 종합계획'을 수립할 수가 있으며, 이 계획은 용도지역·지구, 도시계획시설, 도시개발사업, 지구단위계획을 포함하고 있는 시·군관리계획과 정합성을 유지하도록 할 필요가 있다. 따라서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상은 시·군기본계획의 하위의 개발계획이나, 시·군관리계획과는 동일한 수준에서 상호 정합성을 유지할 것을 제안하였다.

농촌중심지 활성화사업과 포괄보조사업과의 관계에 있어서, 단기적으로는 농촌중심지 활성화 종합계획을 수립한 후 이를 근거로 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획에 반영하도록 하고, 중기적으로는 시·군 기초생활권발전계획에 농촌중심지활성화사업군을 추가하며, 장기적으로는 (가칭)도시재생지원법 개정과 연계한 지방소도읍육성지원법을 개정하는 방안을 제안하였다. 또한, 농촌중심지 활성화 종합계획의 효과적인 추진을 위하여 지방과 중앙 차원의 추진체계 개선방안을 제안하였다.

셋째, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식 및 수법 개선방안을 제안하였는 바, 농촌정주체계의 특성을 고려한 농촌중심지 정비방안, 농촌중심지의 콤팩트화와 복합·연계 방식에 의한 사업 추진방안, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화방안 등을 제안하였다. 또한, 농촌중심지와 주변지역과의 연계 강화방안으로서 농촌중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치방안, 광역적 생활서비스 기능 공동이용 방식의 도입·확대방안, 농촌 교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후농촌지역간 연계 강화 방안 등을 제안하였다.

결론적으로 농촌지역의 서비스 중심지, 개발거점, 결절로서 매우 중요한 기능과 역할을 수행하고 있는 농촌중심지에 대해 지역주민과 지방정부가 중심이 되어 종합계획을 수립하고, 이를 근거로 기초생활권발전계획 및 포괄보조사업계획에 반영하여야 하며, 계획체계의 안정화를 위해 국토계획법상 시·군기본계획의 하위계획이자 시·군관리계획과 동일한 수준에서 정합성을 확보하여야 할 것이다. 또한, 농촌중심지 활성화를 위한 접근방식도 도시·지역재생방식을 수용하고, 각종 사업을 최대한 연계·협력화, 복합화, 소프트화 하되, 배후 농촌지역과의 연계성을 제고하여야 할 것이다.

2. 연구의 한계와 향후과제

이 연구는 정책환경 변화에 따른 농촌중심지정책 및 그 추진체계의 발전방안 모색에 초점을 두었다. 그러다 보니 농촌중심지를 둘러싼 다음과 같은 쟁점들에 대한 탐구가 미흡하였으며, 향후 지속적으로 도전해야 할 연구과제로 남겨둔다.

첫째, 어디까지가 농촌중심지인가, 또는 어디까지가 농촌중심지로서 의미를 갖는가 하는 문제이다. 대체로 시·군청소재지, 읍소재지, 일정 기능·규모 이상의 면소재지까지를 농촌중심지로 인식하기는 하나, 이에 대한 실증분석 결과가 충분하지 못한 편이다. 본 연구에서 간접적인 방법에 의해 농촌중심지의 계층구조와 기능에 대해서 전국과 충남 차원의 분석을 실시하였으나 미흡한 편이다.

둘째, 어디까지를 농촌중심지 활성화 정책의 대상으로 할 것인가의 문제이다. 이것은 어떤 농촌중심지까지를 정책의 대상으로 하는 것이 농촌중심지 자체와 배후 농촌지역의 활성화를 도모하는데 있어서 효과적인 것인가의 문제이다. 따라서 농촌중심지의 기능, 역할, 변화의 특성과 문제점, 과제 등에 대해서 성격 특히, 농촌지역뿐만 아니라 농촌중심지의 인구와 사회·경제적인 쇠퇴가 지속되고 있는 상황에서 개발거점 또는 정책대상으로서 의미를 가질 수 있는 농촌중심지는 어디인가에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

셋째, 위와 같은 실증적인 연구성과를 바탕으로 농촌중심지 개발방식과 추진체계에 대한 대안모색이 필요하다.

참고문헌

- 국토해양부 도시재생과(2010. 3), 2011년도 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 지침.
- 국토해양부(2010. 2), 성장촉진지역 포괄보조사업 가이드라인(안).
- 권오혁·황병천(1996), 소도시개발의 전략과 추진체계 개선방안, 한국지방행정연구원.
- 권오혁·김정연 외(2002), 지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구, 행정자치부.
- 김광우 역(2002), 중심시가지활성화 : 미·영·독의 18개 도시 사례연구, 전남대학교 출판부.
- 김미경(2005), 영국의 상업개선지구(BID) 도입, 국토, 283, pp.98-105.
- 김안제(1988), 지역개발과 지방자치행정, 대명출판사.
- 김영기(2008. 6), 한국형 지역상권 개발제도의 도입방안, 중소기업청 시장경영지원센터.
- 김 인(1987), 농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구-지방시대를 위한 촌락정주공간-.
- 김정연(2000), 소도읍 개발방향 및 개발모델 연구, 시도·시군 소도읍개발 담당공무원 Workshop 주제발표논문(행정자치부), pp.39-71.
- 김정연·임명재, 지방소도시 활성화와 관광개발, 문화관광정책연구원, 문화관광의 눈으로 본 국가균형발전, 2004. 12. 3, pp.120-142.
- 김정연·권오혁(2003. 12), 지방 활성화와 소도읍 육성, 도시정보, 239, pp.3-15.
- 김정연·박종철(2009. 12), 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제, 한국지역개발학회지, 21(4), pp.19-40.
- 김정연(2010. 6. 8), 농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안, 국가 농어촌정책의 추진방향과 과제, pp.73-99.
- 남궁용근·양병희(1974. 4), 소도시의 생활환경개선방향, 도시문제.

내무부(1977), 소도읍기능화종합계획.

노춘희(1981), 한국의 소도시개발계획: 이론과 실제, 일조각.

농림부(2006), 농촌마을종합개발사업 추진계획(거점면소재지 중심마을개발 시범사업).

농림부 · 한국농촌공사(2007), 농촌마을리모델링 기법개발에 관한 연구-거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안(I).

농림수산식품부 · 한국농촌공사(2008), 거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진 방안.

농림수산식품부(2009), 2010년도 농촌마을종합개발사업 대상지 선정공모계획(거점면소재지 마을종합개발사업 포함).

농림수산식품부(2010. 8), 2010~2014 광특회계 포괄보조사업 계획수립 전문가 워크숍 자료.

대한국토도시계획학회(2008), 복합커뮤니티시설의 의미와 사례, 도시정보, 315.

류상규(2001), 공주시 읍·면 지역의 토지이용 변화에 관한 연구, 공주대학교 논문집, 36(2).

박병호 · 김준용(2009), 우리나라 중소도시의 쇠퇴유형 분석, 한국도시지리학회지, 12(3), pp.125-137).

박양호 · 이원섭 외(2003), 소도시 활성화를 위한 국토정주체계 구축방안, 영천시.

박영한(1974. 4), 우리나라에서의 소도시 현황과 개발, 도시문제.

박종철(2001), 일본의 중심시가지 활성화 패턴에 관한 연구-355개 市町村의 중심시가지 활성화기본계획을 중심으로-, 2001년 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집, pp.183-198.

성주인 외(2008), 국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.

손상락(2010), 경남지역 소도읍 육성사업의 추진실태와 정책과제, 경남발전연구원.

송두범 외(2003), 지방소도읍 육성을 위한 시책과제 개발 및 실현성 제고방안, 충남발전연구원.

- 송미령 외(2008), 시·군기초생활권 정책 발전방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2009), 기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2010), 국가 농어촌정책의 추진전략과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 양상언·여홍구(2008a), 읍·면지역의 공간구조 패턴 분석, 지리학연구, 42(3), pp.425-439.
- 양상언·여홍구(2008b), 소도읍 중심시가지 범위의 변화 특성 분석, 대한건축학회논문집 계획계, 24(12), pp.249-257.
- 여홍구(1981a), 한국 소도시 시장의 공간적 기능이 도시공간구조에 미치는 영향, 한양대학교 박사학위논문.
- 여홍구(1981b), 한국 40개 소도시의 공간구조에 관한 분석, 국토계획, 16(1), pp.20-27.
- 여홍구(1986), 한국 소도읍중심지의 기능분석에 관한 연구, 국토계획, 21(3), pp.75~96.
- 여홍구(1992), 소도읍 중심지 상업시설 규모변화 분석, 국토계획, 27(4), pp.189-205.
- 여홍구 외(2007), 소도읍 유형별 내부기능 특성 분석, 농촌계획, 13(4), pp.9-22.
- 여홍구·지남석(2007), 소도읍 중심부의 토지이용 변화 분석, 국토계획, 42(7), pp.25-41.
- 윤원근(1999), 한국농촌계획론, 대학출판사.
- 이민화, 지속가능한 지역재생정책 추진방향, 2010 한국지역개발학회 춘계학술발표대회 논문집.
- 이범현 외(2008), 중심시가지 환경개선을 위한 도시재생전략 연구, 국토연구원.
- 이범현 외(2009), 지방중소도시 중심시가지 유형설정에 관한 연구, 국토계획, 44(6), pp.65-78.
- 이상문(1998), 20세기 후반 한국농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이성근 외(2009), 사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업 효율화방안 연구, 행정안전부.

- 이정환 외(1990), 정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석, 한국농촌경제연구원.
- 이창호(2010), 주거환경개선사업의 문제점과 정책과제, 국회입법조사처, 이슈와 논점, 148호.
- 임준홍 외(2006), 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원.
- 임창수 · 최수명 · 심환휘(2009), 농촌 거점면 중심지의 공간구조 특성 분석, 농촌계획, 15(3), pp.33-45.
- 조은정 외(2009), 농촌 거점면 지역의 중심기능 이용성향 분석, 농촌계획, 15(4), pp.125-134.
- 지남석(2008), 소도읍 중심부의 토지이용 변화 특성 분석, 한양대학교 박사학위논문.
- 최수명 · 이행욱 · 김홍균(2003), 농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획 9(2), pp.39-47.
- 최양부 · 정철모(1984). 농촌지역 종합개발에 관한 연구 : 농촌지역의 정주체계와 중심지개발, 한국농촌경제연구원.
- 충남발전연구원 역(2010), 지방재생을 위한 시나리오: 인구 감소에 대한 정책대응, 미세움.
- 한국농촌경제연구원(1984), 2000년대를 향한 농촌 정주생활권 개발 기본구상.
- 한국지방행정연구원(2008), 지역활성화를 위한 지역상권제도(BID) 도입 방안, Focus, Vol. 29.
- 행정안전부 지역발전정책국(2009. 10), 지방소도읍육성지원사업 성과평가 결과보고.
- 행정안전부(2010. 5), 11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인.
- 행정자치부(2002), 소도읍 종합육성계획 수립지침.
- 행정자치부(2007), 소도읍육성사업 추진상황, 2007년도 소도읍육성사업 담당공무원 연찬회.
- 행정자치부(2007a), 지방소도읍육성사업 성과평가결과 종합보고서.
- 행정자치부(2007b), 지방소도읍육성사업('03-'06) 시군별 자체평가보고서.

행정자치부 지역발전팀(2008. 1), 2006년도 정주지원사업 추진실적 평가결과-소도읍육성사업, 주거환경개선사업-.

황한철(2009), 미국의 농촌개발사업 고찰과 시사점-메일 스트리트 프로그램을 중심으로-, 농촌계획, 15(4), pp.147-160).

內閣官房部(2006), 中心市街地の地活性化を 위한 基本的인 方針.

內閣府 地域再生事業推進室(2008), 地域再生計畫認定申請マニュアル.

內閣官房 地域再生推進室(2007. 8), 地域再生のために-地域が主役-.

內閣官房 地域活性化總合事務局(2009. 3), 地域の元氣は日本の元氣-特區・地域再生 事例集一.

內閣官房 地域活性化總合事務局(2009. 9), SAISEI ニュース, 第23号.

園慎一郎 等 2人 編著, 特區・地域再生のつくり方,ぎょうせい.

中心市街地の活性化に關する法律(<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>)

地域再生法

地域再生基本方針

額賀福志郎, 小澤一郎, 尾島俊雄編著(2001), 地方都市再生의 戰略, 早稲田大學理工總研 시리즈20, 早稲田大學出版部.

鶴岡市(2000), 鶴岡市中心市街地活性化基本計畫 (<http://www.city.tsuruoka.yamagata.jp/>).

Action for Market Towns(2005), Market Towns Healthcheck Handbook.

Jack, Schultz(2004), Boom Town USA: The 71/2 Keys To Big Success in Small Towns, Herdon : National Association of Industrial and Office Properties.

Jeong-Youn Kim & Chang-Seok Kim(Winter 1996), The Change of the System and Function of the Service Centers in Rural Areas: The Case of Kimje, *Journal of Rural Development*, Vol.19, pp.263-281.

Mike Jenks & Rod Burgess ed.(2000), Compact Cities, Spon Press, London & NY.

Small Towns Initiative(<http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm>)

South Holland District Council(2002), Market Towns Initiative Spalding : Action Plan.

The Countryside Agency(2002), Market Towns Healthcheck Handbook.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html>

http://en.wikipedia.org/wiki/Small_town

<http://smalltown.freesevers.com>

<http://towns.org.uk/>

<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>

http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/index.html>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>

http://en.wikipedia.org/wiki/Town#United_States

<http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm/>

<http://www.ruralmich.org/>

<http://www.saveoursmalltown.com/>

부 록

부록 : 충남의 기초생활권 중심지 여건 분석

□ 기초생활권 중심지 여건 분석 개요

○ 중심지 계층 분석 및 각급 소재지 이용 실태 파악

- 전국의 중심지 여건 파악을 위해 기초서비스 부문 사업체 분포 정도를 바탕으로 중심지 계층을 구분하고 전국의 농어촌 주민의 각급 소재지 이용 실태를 조사 분석

* 주민들의 중심지 이용 실태는 한국농촌경제연구원의 전국에 분포하는 현지 통신원 644명에 대한 설문조사 응답 결과를 집계

- 분석 단위는 전국의 읍·면·동 대상으로 하되, 편의상 도농복합시의 동부는 읍·면에 준하는 하나의 중심지로 간주
- 분석 자료는 성주인 외(2008) 연구에서 구축한 데이터를 활용⁶⁵⁾

□ 기초서비스 분야 사업체를 기준으로 한 중심지 계층 분류

○ 전국 중심지 계층 분석을 위한 기초서비스 분야 도출 <표 부록-1>

- 중심지 기능 측정을 위한 대상 업종은 기초생활권의 필수 서비스 분야를 중심으로 하며, 산업소분류 기준 28개 업종으로 한정
- 대도시 위주로 분포하는 고차 서비스나 생산자서비스 등과 일반 산업 부문은 분석 대상에서 제외

65) 성주인 외(2008), 국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.

<부표-1> 기초서비스 부문 해당 업종

구 분(대분류)	업종 명(산업 소분류 기준)	업종 수
도소매업	차량용 연료 소매업, 종합 소매업, 음·식료품 및 담배 소매업, 의약품·의료용 기구 및 화장품 소매업, 섬유·의복·신발 및 가죽제품 소매업, 가전제품·가구 및 가정용품 소매업, 기타 상품 전문 소매업, 중고품 소매업, 무점포 소매업	9
숙박 및 음식점업	음식점업	1
운수업	육상 여객 운송업	1
통신업	우편 및 소포 송달업	1
금융 및 보험업	통화 금융기관	1
공공행정, 국방 및 사회보장	입법 및 일반 정부 행정, 사회 및 산업정책 행정, 사법 및 공공질서 행정, 사회보장 행정	4
교육 서비스업	초등 교육기관, 중등 교육기관, 기타 교육기관	3
보건 및 사회복지사업	의료업, 수의업, 비수용 복지시설	3
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	기계장비 수리업, 자동차 및 이륜 자동차 수리업, 개인 및 가정용품 수리업, 미용·욕탕 및 유사 서비스업, 그 외 기타 서비스업	5
합 계		28

자료: 성주인 외(2008)

○ 읍·면·동 중심지별로 기초서비스 부문 사업체 수에 따라 농촌 중심지의 계층을 구분

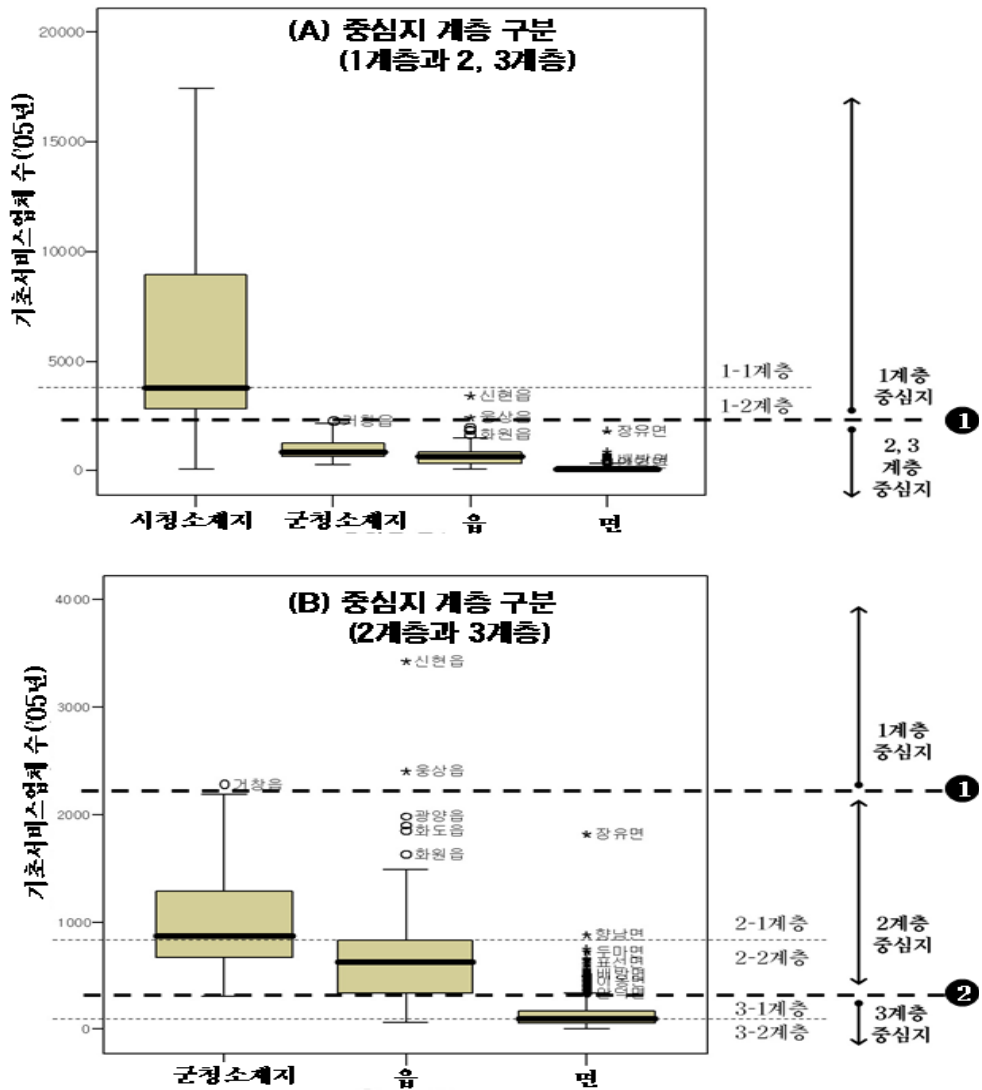
- 시청소재지와 군청소재지, 읍, 면 등 네 가지 집단으로 중심지를 구분한 후 기초 서비스 관련 사업체 수의 분포 정도를 상자그림(Box Plot)으로 표시하면, 각 집단 간에 뚜렷이 구분되는 양상(그림 부록-1)

○ 사업체 분포 형태를 기준으로 중심지 계층은 다음과 같이 분류

- 기초서비스 사업체 수가 군청소재지의 최대값(그림의 ①에 해당)보다 클 경우 제 1계층 중심지로 분류

- 읍의 제1사분위 값(그림의 ②에 해당)을 기준으로 그 미만일 경우 3계층 중심지로 분류

- 군청소재지와 읍은 상자그림의 분포도에서 다소 차이를 보이기는 하지만 분명히 구분되지는 않으므로 2계층으로 분류
- 각 계층 내에서도 중위수 값을 기준으로 두 계층을 구분(1-1과 1-2, 2-1과 2-1, 3-1과 3-2)



[그림-1] 중심지 계층 구분 개념도

□ 전국 및 충남의 중심지 계층 분포 현황

- 읍·면·동 행정구역 유형 간에 중심지 계층의 분포 특성을 비교(표 부록-2)
 - 시청소재지의 경우 90% 이상이 1계층으로 분류
 - 군청소재지의 95%는 2계층에 포함. 군청소재지가 아닌 일반 읍의 경우 73%가 2계층으로 분류되며 일부는 3계층에도 포함
 - 면은 93%가 3계층에 해당

- 충남의 경우 하위 중심지의 중심성이 타 시·도보다 상대적으로 높은 편(표 부록-2 및 표 부록-3 참조)
 - 천안, 아산, 서산의 동부는 1-1계층, 공주, 보령, 논산의 동부는 1-2계층으로 분류
 - * 예외적으로 도농복합시 중 계룡시 동부는 3-2계층에 해당
 - 군청 소재지의 경우 청양읍을 제외하고 모두 2-1계층으로 분류되어 타 시·도에 비해 상대적으로 상위 계층에 다수가 분포
 - 면의 경우에도 타 시·도에 비해 3-1계층 구성비율이 상대적으로 높음

<부표-2> 행정구역 유형별 중심지 계층 분포 비교

(단위: %)

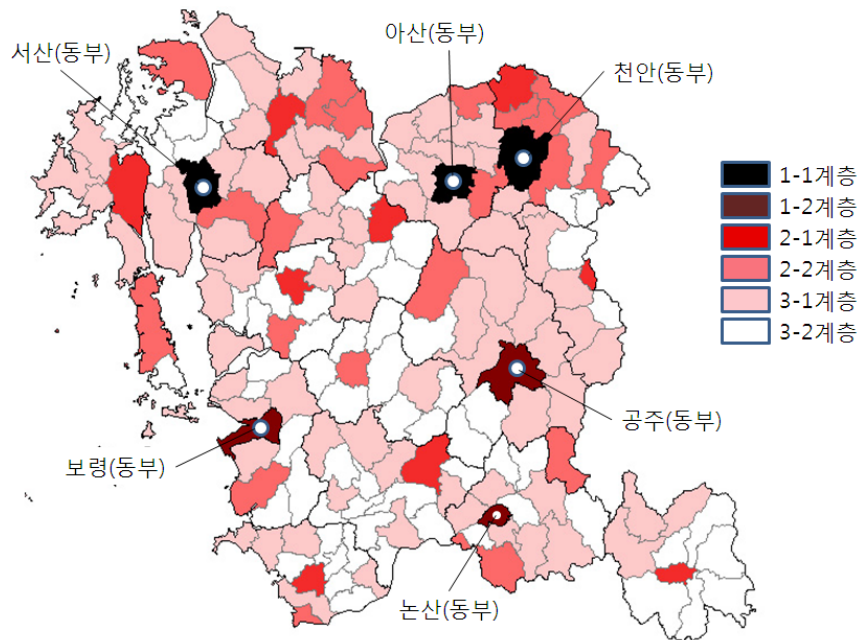
구 분	계 층	시청 소재지	군청 소재지	읍	면	전체
충남 외 타 시도	1-1계층	51.1	-	-	-	1.8
	1-2계층	40.0	1.4	1.8	-	1.6
	2-1계층	8.9	52.8	25.7	0.2	5.7
	2-2계층	-	41.7	46.9	6.5	11.8
	3-1계층	-	4.2	23.0	42.7	37.3
	3-2계층	-		2.7	50.6	41.7
	합 계	100.0 (n=45)	100.0 (n=72)	100.0 (n=113)	100.0 (n=1054)	100.0 (n=1284)
충남	1-1계층	42.9	-	-	-	1.7
	1-2계층	42.9	-	-	-	1.7
	2-1계층	-	88.9	6.7	-	5.1
	2-2계층	-	11.1	80.0	6.2	12.4
	3-1계층	-	-	13.3	49.3	41.8
	3-2계층	14.3	-	-	44.5	37.3
	합 계	100.0 (n=7)	100.0 (n=9)	100.0 (n=15)	100.0 (n=146)	100.0 (n=177)

주: 시청소재지인 도농복합시 동부(洞部)는 각 시별로 분포하는 복수의 동들을 합하여 읍·면과 같은 하나의 행정구역으로 처리

<부표-3> 충남의 중심지 계층별 해당 읍·면

중심지계층		해당 중심지	비 고
1계층	1-1계층	천안(동부), 아산(동부), 서산(동부)	
	1-2계층	공주(동부), 보령(동부), 논산(동부)	
2계층	2-1계층	성환읍, 금산읍, 조치원읍, 부여읍, 서천읍, 홍성읍, 예산읍, 태안읍, 당진읍	
	2-2계층	성거읍, 직산읍, 목천읍, 입장면, 병천면, 유구읍, 웅천읍, 배방면, 둔포면, 대산읍, 해미읍, 강경읍, 연무읍, 두마면, 장항읍, 청양읍, 광천읍, 덕산면, 안면읍, 합덕읍, 신평면, 송악면	
3계층	3-1계층	74개 면	염치읍, 삽교읍 포함
	3-2계층	66개 면	계룡시 동부 포함

주: 전체 충남 읍·면별 해당 중심지 계층은 부록 표에 제시



[그림-2] 충남의 중심지 계층 분포

- 시·군마다 분포하는 평균적인 읍·면·동 중심지 계층 수를 기초생활권 유형⁶⁶⁾간에 비교한 결과가 <표 부록-4>에 제시
- 전체적으로 볼 때 각 시·군에는 0.35개의 1계층 중심지와 1.79개의 2계층 중심지가 분포
- ※ 평균적인 시·군들의 경우 시·군청 소재지 외에도 거점기능을 발휘하는 읍·면이 1개소 가량 분포한다는 것을 시사
- 단, 이러한 중심지 분포 양상은 기초생활권 유형에 따라 차이가 나타나는데, 도시형 기초생활권의 경우 1계층 중심지는 시·군당 약 0.96개가 분포하는 것으로 집계
- 도농연계형 시·군 한 곳에는 평균적으로 1계층 중심지와 2계층 중심지가 각각 0.6개 및 1.9개 분포
- 반면, 농산어촌형 시·군에는 1계층 중심지가 거의 분포하지 않으며, 2계층 중심지만이 1.4개 분포

<부표-4> 시·군당 중심지 계층별 해당 읍·면·동 수(기초생활권 유형간 비교)
(단위: 개)

구 분	기초생활권 유형 구분			전 체
	도시형	도농연계형	농산어촌형	
1계층 중심지 수	0.96	0.59	0.01	0.35
2계층 중심지 수	2.71	1.92	1.40	1.79
3계층 중심지 수	6.14	8.08	8.77	8.08

66) 지역발전위원회에서는 기초생활권 유형을 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등 세 가지로 공식 분류하고 있으며, 여기에서도 이러한 구분을 기준으로 중심지 계층 및 농어촌 주민 조사 결과 등을 분석함. 유형별 해당 시·군 목록은 부표에서 제시

□ 중심지 계층 간 기능 비교

○ 충남과 타 시·도의 중심지 계층별 기초서비스 부문 사업체 현황을 비교

- 충남은 타 시·도에 비해 1계층 중심지의 평균 사업체 수가 적은 반면, 2계층 및 3계층 중심지의 사업체는 많은 것으로 집계 <표 부록-5>
- 타 시·도와 비교해서 충남권의 군청소재지 및 읍·면 등 하위 계층 중심지의 중심성이 높다는 것을 시사

○ 상위 계층 중심지의 기초서비스 기능 강화

- 전체 사업체 대비 기초서비스 부문(28개 업종) 사업체 분포 정도를 나타내는 특화계수(LQ) 집계 결과 상위 계층 중심지일수록 높은 수치를 기록⁶⁷⁾
- 특히 1계층 중심지는 1995년에 비해 2005년에 특화계수가 더욱 높은 값을 나타내는 반면, 3계층 중심지의 특화계수는 낮아지는 양상
- ※ 상위 중심지의 기초서비스 기능이 더욱 강화되는 반면 하위 중심지의 기초서비스 부문은 약화되는 것을 시사
- 충남의 경우 1계층 및 2계층 중심지의 기초서비스 부문 특화계수는 타 시·도보다 높고 10년간 증가 양상을 보이고 있어 시·군청 소재지의 배후 농어촌에 대한 지원 기능이 유지되고 있음을 시사

67) 특화계수는 입지계수로도 불리며, 전국 평균과 비교해서 어느 지역의 특정 산업 부문이 해당 지역에서 얼마나 큰 비중을 갖는지 나타내는 지표임. 여기서는 읍·면·동별로 기초서비스 부문 사업체에 대한 특화계수를 다음과 같은 산식에 의해 집계

$$LQ = \frac{X_{ij}/X_j}{X_{in}/X_n}$$

단, X_{ij} = j 지역의 i 산업(여기서는 기초서비스업) 사업체 수
 X_j = j 지역의 전체 사업체 수
 X_{in} = 전국의 i 산업(여기서는 기초서비스업) 사업체 수
 X_n = 전국의 전체 사업체 수

<부표-5> 중심지 계층별 기초서비스 분야 기능 비교

구 분	중심지 계층	중심지별 평균 사업체 수('05년)		기초서비스 분야 특화도	
		기초서비스 사업체(개)	전체 사업체 수(개)	LQ('95년)	LQ('05년)
타 시도	1계층	6,504.0	10,230.3	1.01	1.05
	2계층	778.9	1,328.6	0.97	0.99
	3계층	112.0	205.8	0.97	0.94
	전 체	447.9	746.1	0.97	0.95
충 남	1계층	5,520.2	8,679.2	1.03	1.08
	2계층	892.9	1,400.9	0.99	1.04
	3계층	118.9	214.5	0.93	0.91
	전 체	437.5	709.3	0.95	0.94

□ 주민들의 중심지 이용 실태 분석

○ 일상적인 서비스 거점으로서 기초생활권 중심지의 기능을 비교하기 위해 주민들의 중심지 방문 실태를 분석

- 2008년 한국농촌경제연구원에서 실시한 현지 통신원 조사 결과 활용⁶⁸⁾

○ 배후 농어촌 주민들의 시·군청 소재 중심지 이용 현황⁶⁹⁾

- 전체적으로 63%의 배후 읍·면 주민이 월 1~2회 이상 시·군청 소재지를 방문하는 것으로 집계<표 부록-6>

- 기초생활권 유형별로는 도시형 시·군보다 도농연계형 및 농산어촌형 시·군의 주

68) 한국농촌경제연구원에서 관리 중인 현지 통신원은 농업 종사자로서 전국적으로 약 2,000명이 분포함. 여기에서는 전국 현지 통신원을 대상으로 우편 발송한 1,200부의 설문지 중 유효응답 644부를 분석에 활용함. 특히 배후 농어촌 마을 주민들에 초점을 두어 중심지 이용 실태를 파악하고자 항목에 따라서는 시·군청 소재 읍 및 동부를 제외한 읍·면 거주 주민들의 응답 결과만을 집계

69) 충남 지역 응답자만을 대상으로 집계하기에는 표본 수가 충분치 않아 이하에서는 전국 거주 주민 응답 결과를 분석함. 참고적으로 충남권 주민의 응답 결과는 부록에 별도로 제시

민들이 방문 빈도가 높은 것으로 집계

- 중심지 계층간 비교 결과(표 부록-7)에서는 주로 시청 소재지인 1계층 중심지에 비해 군청 소재지가 많은 2계층 중심지일수록 배후 읍·면 주민들의 방문 빈도가 높은 것으로 집계

※ 사업체 분포 정도를 기준으로 한 중심기능 면에서는 군청 소재지보다 시청 소재지가 우세하지만, 군청 소재지 역시 배후 농어촌 주민들의 일상적인 서비스 이용 장소로 기능을 유지하고 있음을 시사

<부표-6> 농어촌 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)

(단위: %)

구 분	기초생활권 유형			전 체 (N=565)
	도시형 (N=83)	도농연계형 (N=169)	농산어촌형 (N=313)	
주 3·4회 이상 방문	7.2	13.6	10.2	10.8
월 1·2회 이상 방문	54.2	43.8	55.9	52.0
연 1·2회 이상 방문	30.1	36.1	28.4	31.0
거의 방문 않음	8.4	6.5	5.4	6.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 시·군청 소재지를 제외한 배후 읍·면 거주 주민(565명) 조사 결과 집계

자료: 성주인 외(2008) 데이터 재집계

<부표-7> 농어촌 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(중심지 계층간 비교)

(단위: %)

구 분	거주 시·군청 소재지 구분(중심지계층)			전 체 (N=565)
	1계층 (N=229)	2계층 (N=326)	3계층 (N=10)	
주 3·4회 이상 방문	10.9	11.0		10.8
월 1·2회 이상 방문	46.7	54.6	90.0	52.0
연 1·2회 이상 방문	34.5	29.1	10.0	31.0
거의 방문 않음	7.9	5.2		6.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 시·군청 소재지를 제외한 배후 읍·면 거주 주민 조사 결과 집계

자료: 성주인 외(2008) 데이터 재집계

- 가장 저차 중심지라 할 수 있는 읍·면 소재지 역시 기능 쇠퇴에도 불구하고 배후 마을 지원 기능이 여전히 작동(표 부록-8 및 표 부록-9 참조)
- 농어촌 주민들의 거주 읍·면 소재지 이용 현황을 보면 전체적으로 주 3~4회 이상 방문하는 비율이 34%, 월 1~2회 이상 방문하는 비율이 57%로 집계되어 시·군청 소재지보다 더욱 자주 방문
- 기초생활권 유형별로는 농산어촌형 시·군 주민일수록 도시형 시·군에 비해 거주 읍·면 소재지를 많이 이용
- 또한 읍부 거주자에 비해 면부 거주자가 소재지 방문 빈도 높음
- 상당수 읍·면의 기능이 저하되고 있지만, 주민들의 일상적인 서비스 이용권으로 읍·면 중심지의 기능이 유지되는 모습

<부표-8> 농어촌 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)

(단위: %)

구 분	기초생활권 유형			전 체 (N=567)
	도시형 (N=85)	도농연계형 (N=169)	농산어촌형 (N=313)	
주 3~4회 이상 방문	23.5	32.5	37.7	34.0
월 1~2회 이상 방문	64.7	56.8	54.3	56.6
연 1~2회 이상 방문	8.2	9.5	6.7	7.8
거의 방문 않음	3.5	1.2	1.3	1.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 시·군청 소재지를 제외한 배후 읍·면 거주 주민 조사 결과 집계

자료: 성주인 외(2008) 데이터 재집계

<부표-9> 농어촌 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(읍·면간 비교)

(단위: %)

구 분	응답자 거주지 구분		전 체 (N=624)
	읍부 (N=103)	면부 (N=519)	
주 3·4회 이상 방문	32.0	35.1	34.6
월 1·2회 이상 방문	52.4	56.5	55.8
연 1·2회 이상 방문	14.6	6.9	8.2
거의 방문 없음	1.0	1.5	1.4
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 성주인 외(2008) 데이터 재집계

□ 분석 결과 종합 및 시사점

- 최근의 농어촌 정주 여건 변화에 관해서는 대체로 상위 계층 중심지 기능이 강화되는 반면 하위 계층 중심지는 약화된다는 진단이 많았음
 - 생활권 광역화, 배후 마을 인구 과소화 등의 영향으로 일부 거점도시를 제외한 농어촌의 읍·면 소재지 등 하위 중심지 기능이 약화된다는 것이 그동안의 대체적인 진단
- 기초서비스 기능을 바탕으로 한 중심지 계층 분석 결과 대체로 위와 같은 경향이 확인
 - 상위 계층(1계층) 중심지의 경우 전체 사업체뿐 아니라 기초서비스 부문 사업체 분포에서도 중심성이 강화되는 양상
 - 그러나 충남의 경우 타 시·도보다 군청 소재지가 상위 계층에 분포하고 있으며, 기초서비스 기능도 상대적으로 우세한 양상
- * 시청 소재지가 1·2계층에 속하는 경우가 많고, 군청 소재지는 주로 2·1계층에 분포하고 있어 시·군 중심지의 기능 격차가 타 시·도보다 상대적으로 적음을 시사

- 실제 배후 마을 주민들의 중심지 이용 실태를 보면, 중심 기능 수준과 무관하게 거주지 인근의 소재지를 많이 방문하는 것으로 집계
 - 시·군과 읍·면 중심지 모두 배후 마을에 대한 지원 기능을 발휘하고 있음을 의미
 - 즉, 상당수 지역에서 거리마찰이 여전히 존재하는 상태에서 기초적인 생활권의 중심으로 하위 중심지들의 위상이 유지되는 모습

<부표-10> 충청남도 읍·면·동의 중심지 계층

시·군	읍·면·동	기초서비스업체 수(2005)	중심지 계층
천안시	성환읍	1,139	2-1계층
	성거읍	421	2-2계층
	직산읍	583	2-2계층
	목천읍	645	2-2계층
	입장면	381	2-2계층
	풍세면	143	3-1계층
	광덕면	150	3-1계층
	북면	122	3-1계층
	성남면	86	3-2계층
	수신면	80	3-2계층
	병천면	388	2-2계층
	동면	51	3-2계층
	동부	15,623	1-1계층
공주시	유구읍	406	2-2계층
	이인면	94	3-2계층
	탄천면	83	3-2계층
	계룡면	257	3-1계층
	반포면	269	3-1계층
	장기면	145	3-1계층
	의당면	131	3-1계층
	정안면	139	3-1계층
	우성면	137	3-1계층
	사곡면	113	3-1계층
	신평면	71	3-2계층
	동부	3,400	1-2계층
보령시	웅천읍	375	2-2계층
	주포면	55	3-2계층
	주교면	105	3-1계층
	오천면	178	3-1계층
	천북면	185	3-1계층
	청소면	82	3-2계층
	청라면	102	3-1계층
	남포면	98	3-1계층
	주산면	86	3-2계층
	미산면	46	3-2계층
	성주면	85	3-2계층
	동부	3,364	1-2계층
아산시	염치읍	153	3-1계층
	송악면	98	3-1계층

시·군	읍·면·동	기초서비스업체 수(2005)	중심지 계층
	배방면	518	2-2계층
	탕정면	240	3-1계층
	음봉면	283	3-1계층
	둔포면	413	2-2계층
	영인면	189	3-1계층
	인주면	233	3-1계층
	선장면	84	3-2계층
	도고면	177	3-1계층
	신창면	324	3-1계층
	동부	4,026	1-1계층
서산시	대산읍	583	2-2계층
	인지면	107	3-1계층
	부석면	233	3-1계층
	팔봉면	79	3-2계층
	지곡면	83	3-2계층
	성연면	82	3-2계층
	음암면	144	3-1계층
	운산면	163	3-1계층
	해미면	491	2-2계층
	고북면	131	3-1계층
	동부	3,853	1-1계층
논산시	강경읍	751	2-2계층
	연무읍	758	2-2계층
	성동면	104	3-1계층
	광석면	101	3-1계층
	노성면	82	3-2계층
	상월면	79	3-2계층
	부적면	83	3-2계층
	연산면	261	3-1계층
	별곡면	86	3-2계층
	양촌면	169	3-1계층
	가야곡면	105	3-1계층
	은진면	163	3-1계층
	채운면	61	3-2계층
	동부	2,855	1-2계층
계룡시	두마면	725	2-2계층
	남선면	218	3-1계층
	동부	62	3-2계층
금산군	금산읍	1,928	2-1계층
	금성면	49	3-2계층

시·군	읍·면·동	기초서비스업체 수(2005)	중심지 계층
	제원면	64	3-2계층
	부리면	51	3-2계층
	군북면	50	3-2계층
	남일면	40	3-2계층
	남이면	34	3-2계층
	진산면	119	3-1계층
	복수면	128	3-1계층
	추부면	299	3-1계층
연기군	조치원읍	1,966	2-1계층
	동면	74	3-2계층
	서면	166	3-1계층
	남면	222	3-1계층
	금남면	307	3-1계층
	전의면	250	3-1계층
	전동면	63	3-2계층
	소정면	99	3-1계층
부여군	부여읍	1,566	2-1계층
	규암면	264	3-1계층
	은산면	133	3-1계층
	외산면	117	3-1계층
	내산면	32	3-2계층
	구룡면	82	3-2계층
	홍산면	255	3-1계층
	옥산면	23	3-2계층
	남면	34	3-2계층
	충화면	28	3-2계층
	양화면	73	3-2계층
	임천면	130	3-1계층
	장암면	53	3-2계층
	세도면	77	3-2계층
	석성면	95	3-1계층
	초촌면	54	3-2계층
서천군	장항읍	743	2-2계층
	서천읍	1,191	2-1계층
	마서면	142	3-1계층
	화양면	42	3-2계층
	기산면	45	3-2계층
	한산면	191	3-1계층
	마산면	23	3-2계층

시·군	읍·면·동	기초서비스업체 수(2005)	중심지 계층
	시초면	20	3-2계층
	문산면	36	3-2계층
	판교면	101	3-1계층
	중천면	47	3-2계층
	비인면	168	3-1계층
	서면	195	3-1계층
청양군	청양읍	739	2-2계층
	운곡면	52	3-2계층
	대치면	71	3-2계층
	정산면	172	3-1계층
	목면	34	3-2계층
	청남면	52	3-2계층
	장평면	85	3-2계층
	남양면	65	3-2계층
	화성면	76	3-2계층
	비봉면	51	3-2계층
홍성군	홍성읍	2,191	2-1계층
	광천읍	771	2-2계층
	홍북면	80	3-2계층
	금마면	111	3-1계층
	홍동면	52	3-2계층
	장곡면	62	3-2계층
	은하면	60	3-2계층
	결성면	80	3-2계층
	서부면	233	3-1계층
	갈산면	180	3-1계층
	구항면	77	3-2계층
예산군	예산읍	2,039	2-1계층
	삼교읍	275	3-1계층
	대술면	68	3-2계층
	신양면	88	3-2계층
	광시면	124	3-1계층
	대흥면	46	3-2계층
	응봉면	104	3-1계층
	덕산면	482	2-2계층
	봉산면	37	3-2계층
	고덕면	217	3-1계층
	신암면	82	3-2계층
	오가면	158	3-1계층
태안군	태안읍	1,435	2-1계층

시·군	읍·면·동	기초서비스업체 수(2005)	중심지 계층
	안면읍	430	2-2계층
	고남면	69	3-2계층
	남면	130	3-1계층
	근흥면	193	3-1계층
	소원면	171	3-1계층
	원북면	133	3-1계층
	이원면	46	3-2계층
당진군	당진읍	1,983	2-1계층
	합덕읍	670	2-2계층
	고대면	104	3-1계층
	석문면	315	3-1계층
	대호지면	57	3-2계층
	정미면	118	3-1계층
	면천면	121	3-1계층
	순성면	119	3-1계층
	우강면	95	3-1계층
	신평면	511	2-2계층
	송악면	457	2-2계층
	송산면	237	3-1계층

<부표-11> 충남권 중심지의 기초서비스 기능 변화 추이

시·군	읍·면·동	1995년			2005년		
		기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ	기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ
천안시	성환읍	1,126	2,014	0.84	1,139	2,062	0.92
	성거읍	231	422	0.83	421	931	0.75
	직산읍	337	561	0.91	583	1,237	0.78
	목천읍	177	279	0.96	645	1,110	0.96
	입장면	332	518	0.97	381	713	0.89
	풍세면	138	241	0.87	143	346	0.69
	광덕면	126	216	0.88	150	269	0.93
	북면	87	120	1.10	122	203	1.00
	성남면	86	162	0.80	86	226	0.63
	수신면	78	135	0.87	80	186	0.71
	병천면	251	378	1.00	388	605	1.06
	동면	57	98	0.88	51	141	0.60
	동부	10,238	15,491	1.00	15,623	25,587	1.01
공주시	유구읍	542	990	0.83	406	696	0.97
	이인면	117	189	0.94	94	164	0.95
	탄천면	121	179	1.02	83	149	0.92
	계룡면	239	398	0.91	257	426	1.00
	반포면	229	350	0.99	269	428	1.04
	장기면	142	266	0.81	145	294	0.82
	의당면	89	148	0.91	131	241	0.90
	정안면	158	257	0.93	139	244	0.95
	우성면	142	237	0.91	137	237	0.96
	사곡면	137	210	0.99	113	183	1.03
	신풍면	91	151	0.91	71	136	0.87
	동부	3,194	4,719	1.02	3,400	5,002	1.13
보령시	웅천읍	472	750	0.95	375	694	0.90
	주포면	49	86	0.86	55	92	0.99
	주교면	108	165	0.99	105	204	0.85
	오천면	176	266	1.00	178	308	0.96
	천북면	87	128	1.03	185	227	1.35
	청소면	99	168	0.89	82	145	0.94
	청라면	138	204	1.02	102	176	0.96
	남포면	105	183	0.87	98	215	0.76
	주산면	112	190	0.89	86	135	1.06
	미산면	52	88	0.89	46	84	0.91
	성주면	102	151	1.02	85	128	1.10
	동부	2,970	4,320	1.04	3,364	5,272	1.06

시·군	읍·면·동	1995년			2005년		
		기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ	기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ
아산시	염치읍	213	396	0.81	153	345	0.74
	송악면	104	143	1.10	98	152	1.07
	배방면	404	657	0.93	518	933	0.92
	탕정면	86	144	0.90	240	377	1.06
	음봉면	117	234	0.76	283	619	0.76
	둔포면	394	617	0.97	413	821	0.84
	영인면	191	345	0.84	189	402	0.78
	인주면	178	284	0.95	233	424	0.91
	선장면	113	181	0.94	84	159	0.88
	도고면	270	391	1.04	177	292	1.01
	신창면	174	291	0.90	324	561	0.96
	동부	3,760	5,619	1.01	4,026	6,242	1.07
서산시	대산읍	622	1,006	0.93	583	924	1.05
	인지면	72	110	0.99	107	198	0.90
	부석면	186	265	1.06	233	343	1.13
	팔봉면	75	119	0.95	79	131	1.00
	지곡면	106	147	1.09	83	153	0.90
	성연면	67	96	1.05	82	147	0.93
	음암면	124	211	0.89	144	279	0.86
	운산면	189	293	0.97	163	259	1.05
	해미면	387	562	1.04	491	740	1.10
	고북면	141	230	0.93	131	228	0.95
	동부	3,206	4,633	1.05	3,853	5,749	1.11
논산시	강경읍	867	1,260	1.04	751	1,047	1.19
	연무읍	953	1,366	1.05	758	1,136	1.11
	성동면	111	180	0.93	104	209	0.83
	광석면	118	203	0.88	101	203	0.83
	노성면	91	147	0.94	82	147	0.93
	상월면	77	145	0.80	79	159	0.83
	부적면	79	155	0.77	83	226	0.61
	연산면	278	471	0.89	261	574	0.76
	벌곡면	89	156	0.86	86	188	0.76
	양촌면	247	323	1.16	169	273	1.03
	가야곡 면	138	241	0.87	105	224	0.78
	은진면	121	201	0.91	163	340	0.80
	채운면	64	98	0.99	61	128	0.79
	동부	2,742	4,011	1.03	2,855	4,223	1.12
계룡시	두마면	217	335	0.98	725	1,022	1.18

시·군	읍·면·동	1995년			2005년		
		기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ	기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ
금산군	남선면	138	161	1.30	218	242	1.50
	동부	.	.	.	62	124	0.83
	금산읍	2,228	2,940	1.15	1,928	2,793	1.15
	금성면	63	141	0.68	49	138	0.59
	제원면	93	136	1.03	64	119	0.89
	부리면	81	117	1.05	51	100	0.85
	군북면	51	89	0.87	50	112	0.74
	남일면	71	104	1.03	40	90	0.74
	남이면	40	69	0.88	34	75	0.75
	진산면	148	224	1.00	119	223	0.89
연기군	북수면	136	240	0.86	128	306	0.69
	추부면	271	513	0.80	299	592	0.84
	조치원	1,890	2,794	1.02	1,966	2,936	1.11
	읍						
	동면	96	176	0.82	74	160	0.77
	서면	164	279	0.89	166	348	0.79
	남면	235	404	0.88	222	446	0.83
	금남면	290	489	0.90	307	507	1.01
	전의면	275	427	0.97	250	430	0.97
	전동면	70	155	0.68	63	206	0.51
부여군	소정면	85	144	0.89	99	179	0.92
	부여읍	1,828	2,680	1.03	1,566	2,401	1.08
	규암면	285	482	0.89	264	461	0.95
	은산면	197	300	0.99	133	217	1.02
	외산면	164	246	1.01	117	177	1.10
	내산면	44	70	0.95	32	60	0.89
	구룡면	100	163	0.93	82	146	0.93
	홍산면	336	451	1.13	255	349	1.21
	옥산면	50	79	0.96	23	49	0.78
	남면	70	116	0.91	34	69	0.82
서천군	충화면	50	82	0.92	28	51	0.91
	양화면	99	143	1.05	73	112	1.08
	임천면	189	271	1.05	130	207	1.04
	장암면	72	127	0.86	53	109	0.81
	세도면	120	192	0.94	77	134	0.95
	석성면	114	180	0.96	95	182	0.87
	초촌면	67	123	0.82	54	113	0.79
	장항읍	976	1,435	1.03	743	1,075	1.15

시·군	읍·면·동	1995년			2005년		
		기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ	기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ
	서천읍	932	1,341	1.05	1,191	1,661	1.19
	마서면	128	202	0.96	142	270	0.87
	화양면	60	110	0.82	42	84	0.83
	기산면	62	88	1.06	45	68	1.10
	한산면	226	332	1.03	191	263	1.21
	마산면	35	58	0.91	23	40	0.95
	시초면	30	48	0.94	20	41	0.81
	문산면	49	85	0.87	36	62	0.96
	판교면	119	182	0.99	101	152	1.10
	중천면	51	95	0.81	47	106	0.74
	비인면	170	264	0.97	168	258	1.08
	서면	232	328	1.07	195	336	0.96
청양군	청양읍	774	1,165	1.00	739	1,102	1.11
	운곡면	61	96	0.96	52	100	0.86
	대치면	63	111	0.86	71	119	0.99
	정산면	167	253	1.00	172	279	1.02
	목면	43	68	0.96	34	70	0.81
	청남면	64	111	0.87	52	88	0.98
	장평면	105	158	1.00	85	126	1.12
	남양면	85	135	0.95	65	98	1.10
	화성면	91	143	0.96	76	130	0.97
	비봉면	58	105	0.83	51	100	0.85
홍성군	홍성읍	2,334	3,309	1.07	2,191	3,288	1.11
	광천읍	987	1,465	1.02	771	1,113	1.15
	홍북면	80	120	1.01	80	141	0.94
	금마면	106	237	0.68	111	228	0.81
	홍동면	75	164	0.69	52	94	0.92
	장곡면	79	195	0.61	62	119	0.87
	은하면	46	92	0.76	60	116	0.86
	결성면	82	124	1.00	80	125	1.06
	서부면	149	187	1.20	233	291	1.33
	갈산면	208	294	1.07	180	271	1.10
예산군	구항면	72	149	0.73	77	157	0.81
	예산읍	2,325	3,443	1.02	2,039	3,138	1.08
	삽교읍	379	569	1.01	275	441	1.04
	대술면	78	123	0.96	68	133	0.85
	신양면	108	168	0.97	88	148	0.99
	광시면	140	206	1.03	124	183	1.13
	대흥면	62	96	0.98	46	86	0.89

시·군	읍·면·동	1995년			2005년		
		기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ	기초서비스 업체 수	전체 사업체 수	LQ
	응봉면	90	121	1.12	104	165	1.05
	덕산면	442	625	1.07	482	676	1.18
	봉산면	50	81	0.93	37	86	0.71
	고덕면	250	367	1.03	217	328	1.10
	신암면	94	165	0.86	82	181	0.75
	오가면	142	228	0.94	158	282	0.93
태안군	태안읍	1,472	2,176	1.02	1,435	2,127	1.12
	안면읍	354	586	0.91	430	873	0.82
	고남면	84	145	0.88	69	147	0.78
	남면	150	262	0.87	130	253	0.85
	근흥면	174	341	0.77	193	356	0.90
	소원면	255	493	0.78	171	367	0.77
	원북면	129	245	0.80	133	278	0.79
	이원면	60	93	0.98	46	105	0.73
당진군	당진읍	1,740	2,722	0.97	1,983	3,005	1.10
	합덕읍	838	1,250	1.01	670	1,004	1.11
	고대면	116	199	0.88	104	195	0.89
	석문면	262	364	1.09	315	521	1.00
	대호지 면	66	92	1.08	57	102	0.93
	정미면	91	142	0.97	118	201	0.97
	면천면	133	200	1.00	121	201	1.00
	순성면	111	181	0.93	119	228	0.87
	우강면	89	151	0.89	95	165	0.96
	신평면	454	629	1.09	511	750	1.13
	송악면	291	439	1.00	457	815	0.93
	송산면	181	245	1.12	237	391	1.01

■ 전국 기초생활권 유형별 해당 시·군

<부표-12> 인구 규모 및 도시 접근성에 따른 유형별 해당 시·군 목록

시도	도시형	도농연계형	농산어촌형	계
인천		-	강화군, 옹진군 (2)	2
부산		기장군 (1)		1
대구		달성군149 (1)		1
울산		울주군164 (1)		1
경기	수원시1039, 성남시931, 의정부398, 안양시610, 부천시834, 광명시319, 안산시670, 고양시864, 과천시, 구리시187, 시흥시384, 군포시269, 의왕시144, 하남시122, 남양주시424, 용인시687, 파주시240, 김포시193, 광주시204, 평택시374, 화성시282, (21)	동두천시, 오산시132, 이천시188, 안성시158, 양주시150, 포천시139 (6)	여주군, 연천군, 가평군, 양평군 (4)	31
강원	춘천시260, 원주시284, 강릉시221 (3)	동해시, 태백시, 속초시, 삼척시 (4)	홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군 (11)	18
충북	청주시641, 충주시204 (2)	제천시132, 청원군112(2)	보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 증평군 (8)	12
충남	천안시518, 아산시207 (2)	보령시, 서산시144, 논산시125, 계룡시, 당진군112, 공주시126(6)	부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 금산군, 연기군 (8)	16
전북	전주시622, 군산시249, 익산시307 (3)	정읍시115, 남원시, 김제시, 완주군79 (4)	진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군 (7)	14
전남	목포시245, 여주시277, 순천시261 (3)	광양시136, 나주시87 (2)	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군, 담양군, 화순군, 장성군 (17)	22
경북	경산시240, 포항시488, 구미시382, 경주시266 (4)	김천시135, 안동시169, 영주시114, 영천시103, 상주시106, 문경시, 칠곡군108 (7)	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, (12)	23
경남	김해시429, 양산시216, 창원시499, 마산시427, 진주시336 (5)	진해시149, 통영시121, 사천시107, 밀양시106, 거제시193 (5)	의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 함창군 (10)	20
제주	-	제주특별자치도 (1)	-	1
합계	43	40	79	162

주 1: 밑줄 그은 지역은 도농복합시

2: 시·군명 옆에 숫자는 인구규모(천명)로서, 10만 이상만 기재함. 단, 일부 인구 10만 이하의 지역은 유형 구분 확인을 위해 기재

자료: 송미령 외(2008), 「시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상」, 지역발전위원회.

■ 충남권 주민의 기초생활권 중심지 이용 현황

<부표-13> 충남 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)
(단위: %)

구 분	기초생활권 유형			전 체 (N=85)
	도시형 (N=8)	도농연계형 (N=36)	농산어촌형 (N=41)	
주 3-4회 이상 방문	0.0	13.9	4.9	8.2
월 1-2회 이상 방문	62.5	36.1	51.2	45.9
연 1-2회 이상 방문	37.5	47.2	34.1	40.0
거의 방문 않음	0.0	2.8	9.8	5.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

<부표-14> 충남 주민들의 시·군청 소재지 방문 빈도(중심지 계층간 비교)
(단위: %)

구 분	거주 시·군청 소재지 구분(중심지계층)		전 체 (N=93)
	1계층 (N=41)	2계층 (N=52)	
주 3-4회 이상 방문	19.5	9.6	14.0
월 1-2회 이상 방문	36.6	50.0	44.1
연 1-2회 이상 방문	41.5	32.7	36.6
거의 방문 않음	2.4	7.7	5.4
합 계	100.0	100.0	100.0

<부표-15> 충남 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(기초생활권 유형간 비교)

(단위: %)

구 분	기초생활권 유형			전 체 (N=85)
	도시형 (N=8)	도농연계형 (N=36)	농산어촌형 (N=41)	
주 3·4회 이상 방문	25.0	33.3	29.3	30.6
월 1·2회 이상 방문	62.5	61.1	56.1	58.8
연 1·2회 이상 방문	12.5	2.8	12.2	8.2
거의 방문 없음	0.0	2.8	2.4	2.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

<부표-16> 농어촌 주민들의 읍·면 소재지 방문 빈도(읍·면간 비교)

(단위: %)

구 분	응답자 거주지 구분		전 체 (N=90)
	읍부 (N=14)	면부 (N=76)	
주 3·4회 이상 방문	50.0	28.9	32.2
월 1·2회 이상 방문	42.9	59.2	56.7
연 1·2회 이상 방문	7.1	9.2	8.9
거의 방문 없음	0.0	2.6	2.2
합 계	100.0	100.0	100.0

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 김정연 충남발전연구원 선임연구위원
공동연구 · 조수희 충남발전연구원 전임연구위원
 성순아 충남발전연구원 연구보조원
 이민화 (사)도시연구소 한울 대표
연구자문 · 정철모 전주대학교 부동산학과 교수
 송미령 한국농촌경제연구원 연구위원
 성주인 지역발전위원회 연구위원

기본연구 2010-02 · 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안

글쓴이 · 김정연, 조수희, 성순아, 이민화 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2010년 12월 31일 / 발행 · 2010년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)
전화 · 041-840-1141(직통) / 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1159
ISBN · 978-89-6124-136-6 03350

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

©2010. 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.