

충남발전연구원 소도시연구회 워크숍(2013-5)

농촌중심지 활성화 정책의 새로운 방향 모색

2013. 7. 29

충남발전연구원
[소도시연구회]

충남발전연구원 소도시연구회 워크숍(2013-5)
농촌중심지 활성화 정책의 새로운 방향 모색

□ 워크숍개요

- 일 시 : 2013. 7. 29(월) 14:00 ~ 16:30
- 장 소 : 농림축산식품부 회의실(464호)
- 개최목적 : 농촌지역의 여건변화 및 지역정책의 패러다임 변화와 연계하여
 농촌중심지의 기능·역할의 재정립, 접근방식의 전환 등을 논의
- 참 석 자 : 40명 내외(발표 및 토론자, 농식품부 및 지자체 공무원)

□ 세부 행사계획

시 간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
13:30	14:00	30	• 참가자 등록	-
14:00	14:10	10	• 개회 - 개회사 : 소도시연구회 회장 - 환영사 : 농식품부 지역개발과장 - 참석자 소개 : 사회자	(사회) 이상준 박사(충남발전연구원)
14:10	15:00	50	• 주제발표 - 1주제 : 농촌중심지 활성화의 방향과 정책과제 - 2주제 : 면중심지 활성화 사례와 정책적 시사점: 옥천군 안남면의 지역공동체 활동 사례	김정연 박사(충남발전연구원) 성주인 박사(한국농촌경제연구원)
15:00	16:30	90	• 토 론(지정 및 자유토론) - 농촌중심지 기능 및 역할 - 주민참여를 통한 농촌중심지 활성화 방안	(좌장) 윤원근(협성대학교 교수) (토론) 박종철(목포대학교 교수) 정철모(전주대학교 교수) 송미영(한국농촌경제연구원 연구위원) 김영희(농림축산식품부 지역개발과 과장) 이재식(농림축산식품부 지역개발과 서기관) 노정호(농어촌공사 기획처 차장) 유상건(농어촌농사 전문위원) 한상욱(충남발전연구원 연구위원)
16:30	16:35	5	• 폐 회	

목 차

I. 농촌중심지 활성화의 방향과 정책과제 1

- 주제발표) 김정연 박사(충남발전연구원)

II. 면중심지 활성화 사례와 정책적 시사점 : 옥천군 안남면 지역공동체 활동 사례 2

- 주제발표) 성주인 박사(한국농촌경제연구원)

[제 1주제]

농촌중심지 활성화의 방향과 정책과제

- 김정연 박사(충남발전연구원) -

1. 문제의 제기

- 농촌중심지에 대한 정책적 관심은 도농분리적 정책으로부터 도농통합적 정책으로 전환되면서 부각되기 시작하였으며, 그런 만큼 농촌중심지에 대한 이해는 도농통합(상생, 교류)에 대한 이해를 바탕으로 하여야 한다.
 - 여기서 말하는 도농통합발전의 개념은 ‘도시의 상공, 문화, 각종 편익과 농촌의 환경, 여가, 생산 등, 서로의 역할과 기능이 보완되도록 유기적으로 연계 개발하는 지역개발 전략’으로 사용되거나 또는 ‘농촌과 도시가 가지고 있는 여러 가지 강점과 약점을 도시와 농촌의 생활기반이나 산업기반 등을 기능적으로 분담, 연계, 의존, 조화시킴으로써 상호 발전적 결과를 도출하고자 하는 전략적 개념’으로 사용되었다(송미령 등, 2002).
- 이와 같은 개념 정의에 근거하여 지금까지의 도농통합 발전전략의 적용 범주는 일정 생활권 내에서의 농촌중심지와 배후 농촌지역 간 역할분담과 기능적 연계를 강화하는 것이 중심을 이루었다.
- 그러나 근래 들어 농촌정주체계의 약화와 중심기능의 상향이동이 지속되는 한편, 그린투어리즘, 귀농·귀촌, 농어촌유학, 체험학습, 로컬푸드, 농산물 직판장, 농민장터, 학교급식, 농가레스토랑 등과 같이 일정 생활권의 범위를 벗어나는 도시-농산어촌간의 교류가 다양하게 전개되면서 그 거점으로서 농촌중심지의 역할이 새롭게 부각되고 있다.
 - 다시 말해서 전통적인 농촌정주체계의 위축·차별화가 진행되는 동시에, 기존농촌정주(기초)생활권의 범위를 벗어나는 도농교류 및 사회적 경제활동이 증가하고 있어 도농통합, 순환, 교류 등 관련개념의 재정립과 공간범역에 대한 새로운 전망이 요구되고 있다.
- 따라서 본 고에서는 도시-농촌의 관계, 농촌 정주체계 및 농촌중심지의 기능·역할 등에 있어서의 새로운 변화를 검토해보고 나서, 그 발전방향과 추진과제를 정리해보고자 한다.

2. 농촌중심지 개발 관련 논의와 정책추진 실태

1) 농촌중심지 개발관련 논의: 전원도시론과 도농통합개발론

- 산업혁명 이후 자본주의 발전과정에서 도시와 농촌의 분리·대립이 현저하게 진행되어 왔다.¹⁾ 그 결과 도시와 농촌의 양 공간에 있어서 다양한 문제가 분출되어 왔고, 도시와 농촌을 포함하는 국가 및 지구 규모에서 다양한 문제가 산적해 있다. 도시-농촌간 공생 관계의 형성·강화 즉, 도농통합적 발전 방식으로의 전환이나 농촌중심지 육성 등에 관한 논의는 이러한 바탕에서 출발한다.
- 산업혁명 이후 공업화·도시화 과정에서 발생한 도시문제의 해결 수단으로 이 「**전원도시론(Garden Cities of Tomorrow)**」이 등장하였다(Howard, 1898).
 - 전원도시론에서는 도시의 환경 질 개선에 관심을 기울임. 특히 도시가 자연과 농업 등과 결합(도·농 통합)할 때 재생할 수 있다는 사고가 근저에 깔려 있다.
 - 도시 아니면 농촌이라는 이분법적인 선택문제가 아니고 양자의 장점을 포함하는 제3의 선택 가능성이 논의의 핵심이다.
 - “都市와 農村은 결혼하지 않으면 안된다. 즐거운 결합을 통해 새로운 희망과 새로운 생활과 새로운 문명이 탄생할 것이다.”
- 한편, 개별 경영체의 영농규모 확대와 농촌인구의 유지를 동시에 달성하기 위해서는 안정된 농외 취업 기회가 주변 중소도시에서 제공되지 않으면 안 된다는 차원에서 도·농 통합을 하나의 수단으로 제시하였다(Berner, 1972).
 - 이러한 농촌도시론적(agropolitan) 생각이 실제 정책으로 옮겨진 사례로 독일 “지역경제 구조개선” 정책이 있다.
- 프리드만과 더글라스(J. Friedmann & M. Douglas)는 기본수요 전략(basic needs strategy)을 구체적으로 실현하는 수단으로서 도시와 그 배후농촌이 서로 기능적 공생관계를 갖도록 하나의 권역으로 통합하여 개발하는 「**농도지구 개발론(Agropolitan Approach)**」을 제안하였다.
 - 이 개념은 일반적으로 중소규모의 도시에 이르기까지의 성장 중심지들이 기생적(parastic)이기 때문에 대도시의 경제와 최소한의 연계를 맺으면서 농촌경제를 자립시키는 개발전략이 모색되어야 한다고 본다.
 - 구체적으로 약 50,000~150,000명의 인구규모를 갖는 농촌의 지구(district)에 개발

1) 도시와 농촌은 원시공동체로부터 계급사회로의 이행과정에서 분리·대립이 시작되어 이 둘 간의 분리·대립은 현재에 이르기까지 전 역사를 통하여 나타나는 현상이다. 또한, 이 도시와 농촌간의 분리·대립·격차와 그에 따른 도시문제와 농촌문제의 동시 진행은 자본주의의 생성·발전과정에서 현저화 되고 확대되었다(橋本卓爾, “都市と農村の交流・連携の思想”, 橋本卓爾 等 編, 2011. 都市と農村: 交流から協働へ, 東京: 日本經濟評論社.. p.3.)

활동을 집중하도록 하되, 최소한 1개 이상의 중심지와 4만명~6만명 정도의 인구 규모를 가지면서 농가와 중심지간의 왕복 도보시간이 1일 이내인 공간범위를 갖도록 할 것을 제안하였다.

- 이를 위해 농도지구의 주민들 자신이 개발에 대하여 우선적인 책임을 지도록 계획과 의사결정권이 분산되어야 할 것과, 농촌지역과 더 큰 도시간의 상호작용이 가져오는 부정적 효과로부터 소도읍과 농촌주민을 보호하기 위한 방안으로서 선택적 공간폐쇄전략을 제안하였다.

○ 론디넬리(Rondinelli)는 농도지구 개발론에서와 같이 거점개발방식의 부적절성에 대한 비판으로부터 출발하나 대부분의 도시가 농촌개발에 본질적으로 이로운 기능을 수행한다고 본다. 다시 말해서, 도시와 농촌이 연계(linkages)될 때만이 도시와 농촌이 공생적으로 발전할 수 있다고 하는 「공간적-기능적 통합론(Spatial-Functional Integration)」을 주장하였다(D. A., Rondinelli, 1983)..

- 다시 말해서, 농촌지역의 발전은 도시로부터 고립된 상태에서는 달성될 수 없기 때문에 중소도시의 경제적 다양성과 농촌지역의 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 도시와 농촌의 연계에 초점을 두어야 한다고 본다.
- 그 이유로 ①농업생산품에 대한 주요 시장이 도시지역에 존재, ②농업투입재는 도시에서 구매, ③농업생산성 증대로 이농이 증가하고, 이농자들이 도시에서 취업, ④농촌지역에서 인간의 기본적 욕구 충족(보건, 교육 등)을 위한 서비스가 도시로부터 배분된다는 점에서 찾는다.

○ 1980년대에 정립된 「정주생활권(Human Settlement Area)」은 “하나의 중심지가 최소거리 내에서 갖는 자체의 생활권, 하나의 중심지를 생활의 중심으로 하는 모든 주민의 1일 생활권”으로 정의되었으며 도시정주생활권과 농촌정주생활권을 구분하였다(최양부 외, 1985).²⁾

- 도시정주생활권: 중심도시가 배후지에 의존하지 않고 독자적 성장을 할 수 있으며 배후지를 지배하고 있는 정주생활권(인구 10만 명 이상 되는 중심도시를 갖는 정주생활권)
- 농촌정주생활권: 중심도시의 성격과 기능이 그 배후지인 농촌에 경제적, 사회적, 문화적으로 의존하는 농촌성이 강한 정주생활권(인구 10만 명 이하 중심도시를 갖는 정주생활권)

☞ 결국 농촌중심지에 대한 논의의 이면에는 도시와 농촌 양편에 모두 도움이 되는 원원전략(공생전략) 즉, 도시·농촌간 기능의 발전적 상호보완작용을 전제로 한다.

2) 정주생활권론은 1970년대 이후 세계적인 조류를 형성하고 있던 상향적 개발(development from below)을 패러다임으로 하는 지역개발론, 인간중심 개발론, 지역주의적 개발전략(regionalism), 일본의 제3차 전국종합개발계획(1977)에서의 정주권 구상 등의 영향을 받아 국토개발(제2차 국토종합개발계획에서의 지역생활권 구상) 및 지방활성화 전략(내무부의 정주생활권)으로 채택된 것이다.

(2) 농촌중심지 개발 관련 국내의 연구

- 농촌중심지에 관한 연구는 최양부·정철모(1984)의 연구를 시작으로 하여, 농촌정주 체계의 설정, 중심지 계층별 중심기능의 확인 및 대안 제시, 농촌중심지의 개발방향과 전략 등을 중심으로 진행되어 왔다.
 - 이들은 농촌중심지체계 대안을 「농촌중심도시-소도읍(I, II)-마을」의 3단계로 구상하였다.
 - 여기서 농촌중심도시는 인구 20,000~100,000명으로서 농촌정주생활권의 중심이 되고, 인구 3,000~10,000명인 소도읍 I (읍·면소재지)은 농촌중심도시를 보조하는 기능을 수행하도록 하며, 이들 중심지로의 접근성이 낮은 특수지역에 있어서는 인구 1,000~3,000명인 면소재지나 그 이하의 중심지를 소도읍 II 즉, 농촌지역의 최하위 서비스 중심지로 상정하였다.
 - 또한, 인구 1,000명 이하의 면소재지나 마을은 농촌중심지로서 기능을 부여하기에는 어려움이 있으므로 농촌중심지 개발이라는 차원보다는 주거환경개선과 경지기반 정비를 유기적으로 연계하는 마을종합개발 차원에서 개발토록 제안하였다.
- 소도읍육성정책의 초기 형성과정에서, 김정연·권오혁(2002)은 소도읍과 배후농촌 주민의 Civil Minimum 유지를 위해 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하되, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 할 것을 제안하였다.
 - 이러한 바탕 위에서, 소도읍의 활성화를 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업을 발굴하여 특성화하되, 소도읍 재생(Small Town Regeneration)을 위한 전략적 요소를 선택하며, 처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발할 것을 제안하였다.
- 농림부·농업기반공사(2005)는 '면단위 정주권개발사업'에 면소재지 활성화 사업을 포함하여 추진하되, 인구 10,000명 이상인 거대면(巨大面)은 면소재지 활성화사업 대상으로 하거나 제외하고, 인구 5,000~10,000명인 면은 면소재지 활성화사업의 중점 대상지역으로 하며, 인구 5,000명 이하인 면은 그동안 추진되어온 생활환경정비사업 위주로 추진할 것을 제안하였다.
- 송미령 등(2008)은 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업방안을 제안하였다.
 - 첫째, 시·군청 소재지는 기존 시가지를 대상으로 하여 신개발보다는 재개발을 지향하며, 기존 시설의 외곽 이전 또는 신규 시설의 기성 시가지 외곽 입지를 되도록 피하도록 하였다. 이를 위해 정책사업인 지방소도읍육성사업 등을 활용하되, 정부

부처의 다양한 사업들이 연계되도록 지원할 것을 제안하였다.

- 둘째, 시·군청 소재지를 제외한 거점면이 소생활권 중심지로서 기능할 수 있도록 성장 잠재력이 높은 거점 읍·면을 선정하여 관련 사업을 연계하여 ‘선택과 집중’ 방식으로 추진할 것을 제안하였다(송미령 등, 2008, 90-91).

○ 성주인 등(2008)은 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 나누어 정책 추진방향을 제시하고 사업의 소프트화 방안을 제시하였다.

- 중앙정부는 농촌 중심지 육성을 위한 계획수립지침을 마련하되, 지자체 차원의 중심지 관련 계획수립 방향을 제시하고, 사업 연계 지원의 근거를 제공하는 것으로서 지역 차원의 시책에 대한 지원 제공 방향 및 농어촌 서비스의 기준과 그에 따른 개선 목표를 정부 차원에서 갖출 것을 제안하였다.
- 지자체 차원에서는 농촌 중심지 발전 방안을 포함한 기초생활권 발전계획, 농어촌 정비법에 의한 생활환경정비계획, 도시기본계획 및 관리계획 등 제반 계획을 수립하고, 중심지 육성 사업의 연계 추진이 효과적으로 이루어지도록 통합적인 추진체계를 갖추어야 함을 강조하였다.
- 또한 각종 소프트웨어 프로그램 연계를 통한 기존 시설의 효율적인 이용방안 및 농촌형 문화여가 프로그램 도입, 사회적 일자리 프로그램과 연계한 소재지 거점시설 운영 등을 시도해야 함을 제안하였다. 특히 배후 농촌지역 주민의 중심지 접근성 개선을 위해 커뮤니티 단위의 대안적 교통수단 운영이 필요하다는 점도 적시하였다.

○ 김정연·박종철(2009)은 시범사업으로 추진되고 있는 거점면소재지마을종합개발사업의 정착을 위한 추진과제를 제시하였다.

- 첫째, 거점면소재지마을종합개발사업과 지방소도읍육성사업이 하나의 농촌중심지 개발정책의 틀 속에 포함되도록 하여 합리적인 정주체계의 설정, 농촌중심지간 기능 분담, 농촌중심지별 전문화와 특성화, 관련사업의 통합·연계 추진이 가능하도록 하여야 하고,
- 둘째, 시·군 단위의 발전계획을 수립하는 과정에서 거점면소재지가 가지고 있는 배후농촌의 중심지이자 활성화 거점으로서의 특징을 살려서 시·군발전계획의 중요한 대상으로 자리 잡을 수 있도록 하며, 나아가서 거점면소재지 또는 주변농촌지역을 대상으로 하는 개별 사업과의 연계를 중시하는 사업계획은 도시계획과 연계 하에 수립되어야 하며,
- 셋째, 거점면소재지에 적합한 계획서의 구성과 사업내용의 유연화를 도모하며, 넷째, 파트너십에 의한 계획 수립 및 사업 추진을 강화하는 방안 등을 제시하였다.

○ 이재준 등(2010)은 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급을 위해 지역의 중

심지 계층과 지리적·사회적 특성을 고려하고, 고차서비스의 적절한 공급을 위해 물리적 시설과 더불어 다양한 소프트웨어 측면의 서비스 공급과 서비스 취약계층 읍·면을 고려한 적절한 서비스 공급이 필요함을 적시하였다. 이를 위한 구체적인 방안으로 관련서비스 시설의 복합화, 서비스 전달체계 개선, 서비스로의 접근성 강화를 위한 대안적 대중교통수단 운영방안 등을 제안하였다.

- 김정연 등(2010)은 포괄보조금제도 하의 농촌중심지 활성화 방안으로서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립과 추진체계의 개선, 농촌정주체계의 특성과 농촌중심지 위계에 따른 기초생활서비스의 적정 배치, 농촌중심지의 축소(compact)와 복합·연계방식에 의한 사업추진, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화, 광역적 생활서비스 기능의 공동이용방식 도입·확대, 농촌교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후 농촌지역간 연계 강화 방안 등을 제안하였다.
- 이상과 같이 농촌중심 개발에 관한 연구들은 어떤 중심지를 개발의 대상으로 할 것인가, 개발전략과 계획수법을 어떻게 적용할 것인가, 농촌중심지개발사업의 위상 및 타 계획과의 연계는 어떻게 할 것인가 등으로 구분할 수 있다. 그러나 아직은 어떤 주제에 대해서도 대안의 명확성이나 구체성을 지니지 못할 뿐만 아니라 일반적인 합의에도 이르지 못하고 있다.

2) 농촌중심지 정책의 추진 실태

(1) 농촌중심지 정책의 추진경위

- 1970년대의 도읍가꾸기는 새마을 사업의 일환으로 추진된, 가로정비·상가정비 등 기초 환경정비 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·면소재지를 배후 농촌지역의 경제·문화·행정 종합중심지로 개발하고 농촌지역 경제 활성화 및 지방정주생활기반 조성을 도모하였다.
- 2000년대 들어 군청 및 읍사무소 소재지인 읍에 대한 개발에 한정되기는 하였으나, 반면 공모제, 육성협약제도 등을 도입하고 일종의 포괄보조를 지향함으로써 지방정부의 계획고권과 자율성을 신장시켰다..
- 2000년대 말 들어 기존에 추진하던 농촌마을종합개발사업의 일환으로 거점면소재지마을 종합개발사업을 추진하여 면소재지의 기초생활 중심기능을 정비함으로써 농어촌주민들의 정주서비스 확충을 도모하였다.
- 2010년부터는 기초생활권 발전전략과 포괄보조금제도 도입에 따라 일반농산어촌지역을 중심으로 읍·면소재지종합정비사업을 추진하고 있다.

<표 1> 농어촌 중심지 개발정책의 변천

시책명	도읍가꾸기 (1972~1976)	소도읍가꾸기 (1977~1989)	소도읍개발사업 (1990~2001)	소도읍육성사업 (2003~2012)	거점면소재지 마을종합개발 (2007~2012)	읍면소재지종합 정비사업 (2012~현재)
목 표	거점 생활권 형성	지역개발의 거 점, 준도시 기 능 향상	행정·경제·사 회·문화 등 지 역중심기능 강화 지역경제 활성화, 주민복지 증대	농어촌지역의 경제· 사회·문화적 거점 육성, 특성화·전문화 통한 경쟁력 제고와 지역간 균형발전	거점면소재지의 중심지기능 정 비와 정주서비 스기능 확충	읍면소재지에 교육, 문화, 복지시설 등 을 적정 수준 확충 하여 거점 및 기초 서비스 기능 강화
대 상	전대상 (소도시, 읍면 소재지)	1,505개 도읍 (소도시, 읍면 소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	194개 읍지역	거점면소재지 우선 대상	120개 일반농산어촌 지역의 읍·면(동)소 재지
실 적	397개 도읍	844개 소도읍	533개 소도읍	124개 읍('03~'11)	8개 면소재지	
중점 사업	환경정비사 업	환경정비사업 생산유통시설	도시기반시설(도 로, 상하수도), 생 산유통시설, 환경 정비사업	지역특화산업 및 유 통시설 현대화, 도시 인프라 확충, 관광활 성화 사업	생활편의, 문화·복지, 경관개선, 상권활성화 등	·기초생활기반 ·지역소득증대 ·지역경관개선 ·지역역량강화

자료: 김정연·권오혁(2002), 송미령 외(2008)의 내용을 수정·보완.

(2) 포괄보조금제도 도입 이후의 농촌중심지 정책 추진실태

- 2010년 포괄보조금제도³⁾의 도입에 따라 농촌중심지 정비사업은 7개 정책분야⁴⁾ 24개 포괄보조사업군⁵⁾ 중에서 기초생활기반확충 부문에 속하는 하나의 단위사업의 위치에 있다.
 - 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 안전행정부 주관하는 특수상황지역개발, 국토교통부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.
- 각 부처는 관할하는 기초생활권 지역유형을 대상으로 ‘포괄보조사업 가이드라인’을 제시하고 있는데, 문제는 다음에서 보는 바와 같이 부처마다 농촌중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다.
 - 농림축산식품부는 농산어촌 거점지역 육성을 위해 일반농산어촌개발사업의 하나로 「읍·면소재지종합정비사업」을 채택하고 있으며, 그 세부사업으로서 생활편익·문화복지 등 서비스 기능 확충을 위한 사업, 읍·면소재지의 환경보전 및 중심가로 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 추진토록 하고 있다(농림축산식품부, 2010, p.20).
 - 안전행정부는 「'11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인(2010. 5)」에서 ‘지방소도읍 육성지원법에 따른 지방소도읍 육성에 관한 사항’도 특수상황지역의 기초생활기반 확충사업으로 제시하고 있으며, 소도읍 개발을 위해서는 지방소도읍육성지원법에 근거하여 계획을 수립하도록 하고 있다.
 - 국토교통부는 「2011년도 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 지침(2010. 3)」에서 도시활력증진지역 개발사업의 주요 사업 형태를 ‘주거지 재생사업’⁶⁾, ‘중심시가지 재생사업’⁷⁾, ‘기초생활기반 확충사업’⁸⁾, ‘지역역량 강화’⁹⁾ 등으로 제시하고 있으며,

3) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업 간 통합을 통해 관리부처를 단일화 하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.

4) 문화관광체육, 농림축산, 산업경제, 보건·복지·교육, 환경, 수자원·교통, 기초생활기반 확충

5) 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), 청소년시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및 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)

6) 기존 사업으로서 주거환경개선사업, 빈집정비사업, 주거환경개선사업과 연계된 도로, 상·하수도, 공동주차장 등 정비기반시설의 정비 및 복지회관 등 커뮤니티시설 설치, 주거환경개선사업을 위한 설계용역 등을 예시하고 있다.

7) 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 예시하고 있다.

도시활력증진지역에 속한 읍지역에 대해서도 이러한 사업들이 적용되고 있다.

- 이상과 같이 기초생활권 중심지 관련 사업 중에서 일반농산어촌지역의 읍면소재지 종합정비사업과 함께 특수상황지역의 지방소도읍육성사업은 농촌중심지 정비(활성화)사업이라고 할 수 있고, 도시활력증진지역의 도시활력증진사업은 대도시의 중심시가지·주거지 재생에 초점을 맞추고 있다. 이 중에서 읍면소재지종합정비사업과 지방소도읍육성사업은 동일한 정책대상에 대해 사업목적, 법적근거, 접근방법, 사업내용, 지원조건이 모두 상이하여 극복해야 할 많은 과제를 안고 있다.

○ 현재 농촌중심지 정책으로서 가장 중요한 의미를 지닌 것이 일반농산어촌지역의 읍면소재지종합정비사업이라고 할 수 있으며, 계속해서 진화하고 있는 중이다. 그러나 아직은 도농공생형 농촌공간정책의 한 축이라기보다는 단위 사업의 지위에 있으며, 다음과 같은 한계를 노정하고 있다.

- 읍면소재지종합정비사업은 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능강화 위주로 초점을 맞추고 있다.
- 읍면소재지종합정비사업은 일정 농촌중심지의 농촌중심지체계상의 위계 및 기능과 무관하게 추진되고 있다.
- 읍면소재지종합정비사업은 배후 농촌지역 주민의 생활서비스 충족을 위하여 복지·문화 등의 시설의 설치와 중심시가지 경관정비 등과 같은 하드웨어 중심의 사업으로 이루어진다.
- 계획수립 과정은 신규사업 사업성 검토, 기본계획 수립, 시행계획 수립, 사업시행, 준공검사 및 정산의 순서로 이루어지고 있으나, 계획수립에만 3년 정도의 장기간이 소요되면서 계획내용과 사업비의 변동이 빈번하게 발생하고 있다.

8) 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·공동집하장·공동창고·선별시설·공동판매장·공동육묘장·저장고, 야영장·농촌체험시설·생태학습장·폐교임대활용·산책로, 농업기반시설(용수개발, 경작로 확포장, 폐교임대활용, 산책로 등)을 예시하고 있다.

9) 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 예시하고 있다.

<표 2> 기초생활권 유형별 농촌중심지 관사업의 추진방식 비교

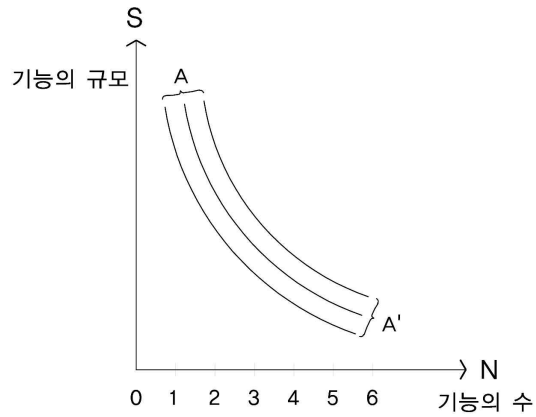
구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
적용지역	· 일반농산어촌지역	· 특수상황지역	· 도시활력증진지역
주관부처	· 농림축산식품부	· 안전행정부	· 국토교통부
사업목적	· 읍면소재지 거점기능 강화 · 기초서비스기능 강화	· 주변농어촌 중심거점 육성 · 지역소득증대· 생활복지향상	· 기초생활수준 보장 · 특색있는 지역발전 도모
법적근거	· 삶의질 향상법 39조 · 농어촌정비법 52조, 62조, 71조 준용	· 지방소도읍육성지원법	· 국가균형발전특별법: 예산 관련
접근방법 (사업추진방향)	· 핵심테마 발굴, 부존자원 활용한 명소화 · 선택과 집중에 의한 체계적 지원 · 지자체의 능동적인 조정으로 관련 사업의 연계추진 · 다양한 관계자 의견수렴	· 선택과 집중, 효율성 제고 및 사업효과 조기 가시화 · 지역특성 살린 창의적 사업 우선 선정 · 지역사업과 연계하여 시너지효과 큰 사업 우선 선정 · 지역공동체 주도 계획수립	· 통합적 사업계획 통한 지역발전사업 체계적 추진 · 지역사회와 협력을 통한 추진체계 구성 · 지역자원을 활용한 사업 추진전략 · 도화사업 극대화방안 마련
사업대상	· 읍·면소재지	· 읍소재지, 일정 기준 이상 면소재지	· 특별·광역시 시·군·구 · 인구 50만 이상의 시
사업내용	· 기초생활기반 · 지역소득증대(실제는 제외) · 지역경관개선 · 지역역량강화	· 지역산업진흥 · 도시기반시설 확충 · 생활환경개선· 복지증진 · 민간기업유치· 육성	· 주거지재생 · 중심시가지재생 · 기초생활기반 확충 · 지역역량 강화
지원조건	· 읍: 100억원 이내 국고보조 · 면: 70억원 이내 국고보조	· 100억원 국고보조, 100억원 이상 지방비 매칭('03-'07) · 50억원 국고보조('08-'10)	· 사업비 총액의 50% 국고보조(전체, 연간 1천억원)
추진절차	· 신규사업 검토 및 사업신청: 신규사업 검토 및 사업신청서 작성(시·군)→1차 검토(시·도)→2차 검토(농식품부)→신규사업 반영(농식품부·기재부 협의) · 기본계획: 시·군(수립)→도(승인·협의·보고)→농식품부(보고) · 시행계획: 시·군(수립)→도(승인·협의·보고)→농식품부(협의·보고) · 사업시행: 시·군(협의회 운영)→협의회·지역주민 · 준공검사·정산: 시·군(검사)→시·도(보고)→농식품부(보고) · 유지·관리: 시설물 유지·관리(시장·군수) · 점검·평가: 시·도, 농식품부	· 소도읍육성사업 제안서 작성(시·군)→1차심사 및 추천(시·도)→대상지역 선정(행안부)→협약체결(행안부, 시·도, 시·군)→사업시행(시·군)	· 예산신청 및 배분: 계획수립 지침(국토부, 기재부)→예산신청서(사업제안서) 작성 및 제출(시·군)→취합·제출(시·도)→검토의견서 제출(국토부)→예산확정 및 지자체별 예산내사(기재부) · 사업계획 수립: 계획수립 가이드라인제시→지자체교육(국토부)→사업계획 수립→사업계획서 취합제출·보완→국토교통부 · 사업시행: 사업착수보고·시행·완료보고(지자체)/사업관리지원(국토부) · 사업평가: 자율평가 및 보고서 제출(시·군)→취합제출(시·도)→추진실적평가(국토부)→인센티브결정, 차년도 예산반영(기재부)
추진체계	· 시·군: 계획수립·추진 · 도: 신규사업 신규사업검토, 계획 승인, 감독, 보고 · 농식품부: 기본방침, 신규사업검토, 예산지원, 점검·평가	· 시·군: 계획수립·추진 · 도: 제안서 1차 심의, 모니터링 · 안전행정부: 제안서 최종심의(소도읍선정위원회), 지침, 평가	· 시·군·구: 시행주체(계획수립·추진) · 광역시: 사업지원, 검토 · 국토교통부: 정책목표·성과지표 설정, 지원, 평가 · 헬프데스크 지원, 관리

3. 농촌중심지 정책방향 설정시 고려사항

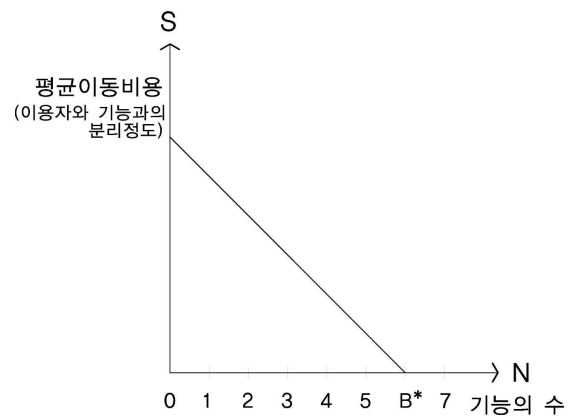
1) 농촌지역의 공간적 특성과 서비스 공급 원칙에 충실

- 토지의 생산성에 의해 인구수용이 결정되는 농촌공간은 2·3차 산업을 생산기반으로 하는 도시지역에 비해 인구와 각종 기능의 밀도가 지극히 낮다. 여기에다 지형·지세·수계 등과 같은 자연지리적인 제약 요건이 부가됨으로써, 농촌의 인구와 각종 기능은 소규모로 불규칙하게 분산 분포하게 된다.
 - 인구가 분산되어 있어 도시에 비해 사회·정치적으로 고립성이 강하고, 1인당 소득기반은 약한 반면에 1인당 서비스 제공비용은 훨씬 높다.
- 따라서 서비스 공급자의 입장에서 보았을 때 가장 효율적인 서비스 공급체계는 모든 농촌마을에 많은 수의 소규모 시설을 공급하기보다는 서비스를 공급받기 위해 농촌주민들이 더 많은 거리를 이동하지만 소수의 결절지(regional nodes)를 서비스 중심지로 하는 것이 가장 효율적인 서비스 공급체계가 된다.
 - 이러한 특성이 기본적인 중심지이론의 적용 필요성이 된다(중심기능, 임계인구(threshold population), 중심지의 규모와 분포 등)
 - 다시 말해서 상품과 서비스의 종류에 따라 수요량 또는 이용빈도가 다르기 때문에, 일상적인 수요를 충족시켜 주는 저차 중심지로부터 더욱 전문적이고 다양한 상품과 서비스를 제공해 주는 고차 중심지들이 계층을 이루면서 공간적으로 배열된다. 그리고 각 계층 중심지와 그 배후지로 이루어진 생활권은 중층적으로 형성된다.
- 그러나 서비스 중심지의 기능 집적도가 높아질수록 이용자인 농촌주민은 한 장소에서 다양한 서비스를 얻을 수 있어서, 거리 증가에 따른 교통비용 증가분보다 서비스 중심지에서 얻는 효용이 더 높을 경우는 농촌주민의 복지가 향상될 수도 있다. 따라서 농촌주민들의 적응전략은 통행빈도를 줄이고, 1회 통행으로 다양한 일을 처리하는 다목적 통행을 추구하게 한다.
- 이상과 같은 농촌중심지(rural center) 및 중심시설(central function)의 공급과 관련된 원리 또는 제약조건들로서는 다음과 같은 것들을 예로 들 수 있다.

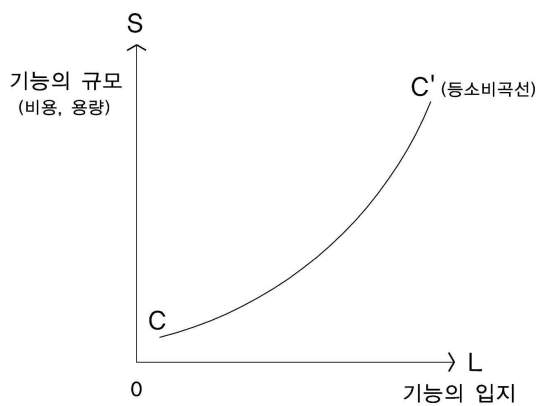
<그림 1> 중심기능의 규모, 수, 입지장소와의 관계



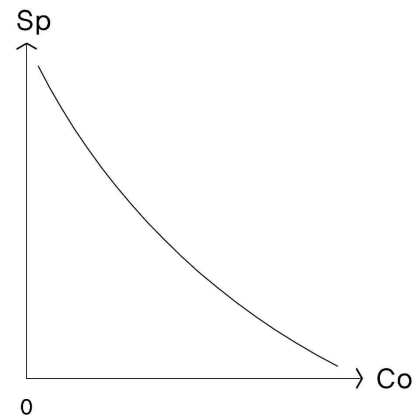
기능의 규모(S)와 기능의 수(N)와의 관계
(W-A)각기 다른 예산 수준에서의 가능한 관계



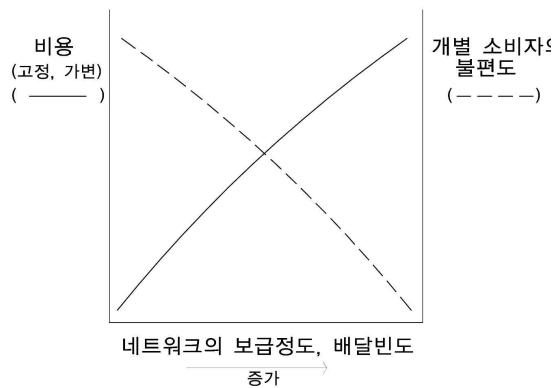
기능의 입지(L)와 기능의 수(N)와의 관계
B*에서 $L=0$, $N=0$ 이면 $L \rightarrow \infty$



기능의 규모(S)와 기능의 입지(L)와의 관계



기능의 전문화 정도(S_p)와 기능의 복합 정도(C_0)



비용, 개별이용자의 불편도, 네트워크 보급 정도와의 관계

2) 농촌 정주체계의 차별적 분화 현상에 대응

□ 도시화, 대도시권화에 따른 도시-농촌간 연계구조 변화

- 1990년 이후부터 서울 주변지역으로 거주지 교외화 현상이 심화되어, 주요 대도시의 인구가 감소하고 대도시 외곽지역의 인구가 증가하는 역도시화 국면에 진입하였고, 2000년 이후에도 이러한 경향은 지속되고 있는 것으로 나타난다(김상빈, 2010).
 - 절대인구의 감소가 나타나고 있는 서울·부산·대구에 인접하고 있는 경기도·경상남도·경상북도에 인구증가율이 높은 지역이 나타나고 있다.
 - 전국 읍·면 중 1990년부터 2005년 사이에 대도시권 읍·면을 중심으로 뚜렷한 인구 증가 추세를 확인할 수 있다. 역도시화 현상은 특히 수도권 읍·면에서 두드러진다.
- 대도시권을 중심으로 인구의 집중뿐만 아니라 통근·통학 연계권의 확대도 일어나고 있다(송미령 외, 2008b, pp.48-50).
 - 인근 시·군 간 연계권이 수도권을 중심으로 외연적으로 확대되는 반면에, 지방의 대도시나 거점도시를 중심으로도 연계권역이 형성되고 있지만 이동 비율을 기준으로 보았을 때 시·군 간 연계권역의 확대 현상은 일부 지역에 국한된다.
- 반면에, 전형적인 농촌지역이라고 볼 수 있는 자체생활권 지역은 타 시·군과의 유입·유출 비율이 낮다.
 - 반면에 대도시연계권 지역은 타 지역 이동(유입/유출) 비율이 높을 뿐 아니라 그 증가 추세도 자체생활권 시·군보다 더욱 급격히 증가하고 있다.
- 기초생활권 유형에 따라 주민들의 서비스 이용권이 달리 나타나고 있다(송미령 외, 2008b, pp.51-52).
 - 자체생활권 시·군은 전통적인 중심지 계층구조가 어느 정도 남아 있다. 이에 비해 대도시권 시·군은 기초생활권 범위를 넘어서는 광역적인 서비스 이용 양상이 나타난다.
 - 대도시나 거점도시 연계권에서는 서비스 이용권의 광역화와 여러 계층 중심지 간 서비스 이용의 경합이 일어나고 있다.
 - 자체생활권 시·군 주민들은 읍이나 면 단위의 기초생활권 내에서 주요 서비스를 더욱 많이 이용한다.
- 이러한 변화와 더불어 농촌중심지체계의 구조, 계층별 중심지의 기능 등이 다양한 형태로 변화하고 있다.

<표 3> 생활권 유형별 특징과 농촌 중심지 정책의 주요 대상

중심지 체계 도식화	특 징	농촌정책 대상 중심지
<p>■ 계층형(도시형)</p>	<p>-사군 소재지는 도시형 서비스 위주</p> <p>-근린 단위 서비스 기능 강화</p>	거점 읍면(소재지 제외)/ 일반 읍면 기초서비스
<p>■ 마을/읍면 중심형</p>	<p>-사군 소재지 구심력 약하며, 생활권 분산</p> <p>-고차서비스의 지역 외 이용</p> <p>-소규모 마을 분산 분포</p>	개별 읍면의 기초서비스
<p>■ 계층형(농촌형)</p>	<p>-전통적 중심지 구조 유지</p> <p>-중심지의 농촌 지원형 서비스 강화</p>	사군 소재지 및 서비스 중심지/ 개별 읍면 기초서비스
<p>■ 사군 단일 중심형</p>	<p>-사군 소재지 외 중심지 미약</p> <p>-기초서비스 접근성 불리</p> <p>-소규모 마을 분산 분포</p>	사군 소재지/ 읍면 기초서비스

주: 그림에서 점선으로 표시된 해당 장소의 서비스 기능이 약하여 주민들의 이용률이 상대적으로 낮음을 의미함. 단, 절대적인 기능 정도를 의미하는 것은 아님.

자료: 성주인 등(2008) 재구성

□ 농촌 정주체계와 중심지 기능 변화의 특성

○ 읍·면소재지 기능의 전반적 축소와 생활 중심지로서의 지위 유지

- 마을-읍·면소재지-중소도시의 농어촌정주체계가 마을-중소도시의 직결형 정주체계로 점차 변화되어 감에 따라 읍·면소재지의 중심지 기능은 지금보다 축소되거나 대체될 가능성이 크다. 그러나 농어촌지역사회의 가장 기초적인 중심지로서 읍·면소재지가 갖는 지위는 유지될 것이다.

○ 미래의 농어촌 읍·면소재지에서 멀티서비스 공간 증가

- 읍·면소재지가 서비스 공급의 효율성을 제고하면서도 농어촌지역 주민들에게 가장 의미 있는 기초생활서비스 공급지로서의 역할을 유지하기 위해서는 피할 수 없는 선택의 결과가 될 것이다.

○ 인구 증가지역에서는 읍·면소재지 외곽에 새로운 중심공간이 형성

- 역 주변, 주유소, 읍·면소재지 외곽의 쇼핑 아울렛 등이 부각될 것이다.
- 기존의 상가들보다 대형화되고 다품목의 상품과 서비스를 판매하는 통합형 소매점이 입지하게 될 것이다.

- 인구가 감소하는 지역에서는 최소한의 공공 서비스 기능과 민간 부문이 담당하던 생활 필수 서비스 기능을 통합하여 공공 서비스 아웃렛에서 담당하는 지역이 늘어날 것이다.
- 예를 들어, 농어촌지역 우체국과 같은 공공 서비스 아웃렛이 정보통신, 금융, 소매업 등의 업무를 겸하는 통합 창구로서 잔존할 수 있다.

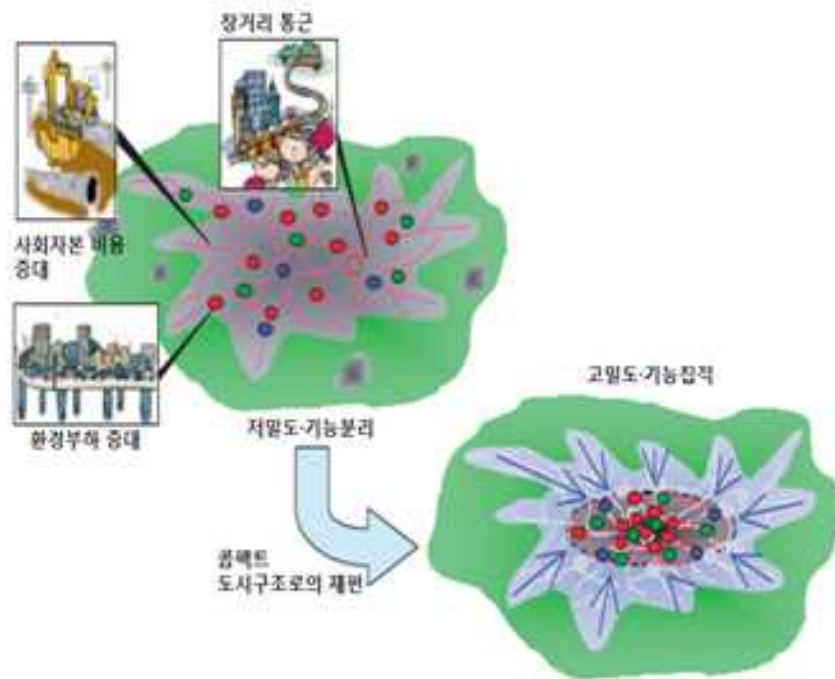
3) 인구감소시대의 전개에 따른 압축적 개발방식으로의 전환

- 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 절대인구가 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있으며,
 - 이에 따라 지방에서는 인구감소에 의해 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체화 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 것으로 예상할 수 있다.
- 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 농촌지역이 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 지금까지와 같은 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환해야 하며, 이제부터는 인구감소시대에 예상되는 농촌지역의 다양한 변화상과 과제들을 심층적으로 검토해야 할 것이다. 특히, 농촌중심지체계의 재구조화, 농촌중심지의 기능과 역할 재정립, 개발전략의 전환 등을 포함하는 농촌중심지의 압축적(compact) 개발 방안¹⁰⁾은 매우 중요한 과제이다.
- 농촌중심지의 압축적 개발 방안은 농촌중심지의 커뮤니티시설, 공공시설 등은 투자비가 다소 증가하더라도 시가지 외곽보다는 기존의 주요기능들과 근거리에 설치하여 연계되도록 하는 등 압축적인 정비를 지향하도록 하며, 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다.
 - 농촌중심지의 도심을 콤팩트화 하여 주택, 상업시설, 공공시설을 집적하고, 매력적인 주거공간, 상업공간, 비즈니스 공간으로 전환
 - 주변 농어촌지역을 포함한 광역적 생활권 구축을 위해 도심 접근성 확보

10). 시가지 구성, 구조, 형태, 문제 등을 조사해야 한다.

- 방치되어 있는 산림, 농지, 주택, 오피스빌딩, 상업시설, 공공시설 등을 해체하고, 도시의 축소를 아름다운 경관창조와 연계하여 생활의 질을 향상
- 도시를 창조적으로 축소시키면서 도시간, 도시와 농촌간 연계·협력에 의해 중심지 체계 전체의 최적화를 도모

<그림 2> 압축적(compact) 농촌중심지의 정비 이미지



4) 도시·지역재생 패러다임을 수용한 농촌중심지 활성화정책의 추진

- 21세기에 있어서 농촌중심지의 새로운 역할은 상업·서비스업, 공공서비스, 문화·체육 서비스, 위락기능을 폭넓게 제공함으로써 지역 주민들의 수요를 충족하는 한편, 새로운 정주거점인 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 관련 정책·계획에 있어서, 영국의 마켓타운 재생(Market Towns Regeneration), 일본의 지역재생, 미국의 지역사회개발(Community Development)에서 보는 바와 같이, 선진국은 이미 도시·지역재생의 패러다임을 수용하고 있다. 여

기서, 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 재생사업을 추진함으로써 경쟁력 있는 도시경제, 지속가능한 도시환경, 통합적인 도시공동체 구현을 중시한다.
- 특히, 최근 「도시재생 활성화 지원 특별법」이 제정과 도시재생 선도지역 또는 시범사업이 추진될 예정으로서 농촌중심지 정책도 이와 일정한 연관성 하에 사업을 추진할 필요성이 크다.

5) 농촌중심지의 기능변화와 새로운 역할 기대

- 농촌중심지는 농촌지역의 서비스공급 중심지(중심지 기능)로서의 기능이 더욱 중요해질 것이다. 농촌중심지는 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.
 - 이제부터는 공급과 이용의 효율성 제고를 위하여 관련 시설·프로그램의 복합·연계가 매우 중요한 기법개발 과제가 될 것이다.
- 농촌중심지는 농촌지역의 효율적 개발거점(개발거점 기능)으로서 역할이 중요해지고 있다. 농촌의 낙후지역 문제의 해결에 있어서 소규모 산발 투자보다는 농촌중심지를 전략적으로 집중 투자하는 것이 가장 실효성이 높은 접근이다.
- 농촌중심지는 지식기반경제의 고도화, 사회적경제로의 전환에 있어서 새로운 경제활동 및 산업거점(산업입지 기능)으로서 그 잠재력이 높아지고 있다.
 - 새로이 전개되고 있는 산업체제에서는 기업들이 도시주변에 집적하려는 경향을 나타내는 바, 대도시권에 속한 농촌중심지 중에는 이러한 잠재력을 지닌 곳이 다수 있다(제3이탈리아의 사수올로나 스위스의 쥐라지역 등).
 - 디자인형 경공업, 향토·지장산업, 새로운 형태의 비즈니스의 성장에 따라서 농촌중심지의 산업입지적 기능이 강화될 수 있으며, 특히 농촌경제활동 다각화를 견인하는 거점으로서 그 역할이 중요해질 것이다.
 - 로컬푸드 시스템, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업 등 도·농순환형 경제·사

회체제 시스템으로의 전환 거점으로서의 의미가 크다.

- 농촌 체험·휴양·관광 등을 매개·연계하는 honey pot으로서의 역할이 중시되고 있다.
- 농촌중심지는 매력적인 정주공간(전원도시형 정주 기능)으로서 잠재력이 높아지고 있다.
 - 농촌중심지 중에는 도시적 요소와 자연적 요소를 결합한 정주공간으로서 매력을 보유하고 있는 곳이 다수가 있다. 특히 노년인구의 지속적 증가, 베이비붐세대의 대량 은퇴는 농촌중심지의 정주 수요를 높일 수 있다.
 - 1970년대 중반 유럽지역에서의 이도향촌자들이 중소도시의 주변부에 집중적으로 몰려든 바 있다.
- 농촌중심지는 그간 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 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 배후 농촌지역을 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강하다. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있다. 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적·물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있다.

4. 농촌중심지 활성화 정책과제와 추진방향

1) 농촌중심지 정책의 개선

(1) (가칭)농촌중심지 활성화계획의 체계, 위상, 성격의 재정립

□ 상위·관련계획에서 '농촌정주체계 설정 및 중심지 발전방향'을 제시

- 「도시·군기본계획(국토계획법)」의 '생활권 설정 및 인구배분계획'에 대한 기존의 도시기본계획수립지침에 '농촌정주체계 설정'에 관한 세부 항목을 신설하고, “제6절 도심 및 주거환경”에서 농촌중심지로서의 계획수립 방안에 대한 내용을 보완하도록 한다.
- 현재는 “5-6-2. 도심 및 시가지 정비”에서 “(2) 농촌지역을 포함하는 시·군의 경우 도시와 농촌간의 상호 유기적인 균형발전을 위한 방안을 제시한다.”는 내용이 있다.
- 향후 개정할 「농어촌정비법」에 의한 ‘시·군 농업·농촌 종합발전계획’의 ‘중장기 비전과 전략’에서 ‘농촌정주체계 설정 및 농촌중심지 발전방향’을 제시
- 현재와 미래를 고려한 농촌중심지체계(농촌중심지 계층구조), 생활권/ 개발권을 설정하고, 주요 중심지별 발전방향과 전략과제를 제시

□ 읍면소재지종합정비사업(가칭 농촌중심지 활성화계획)의 위상, 성격, 목적의 명확화

- 위상
 - 도시·군기본계획 및 시·군 농업·농촌 종합발전계획의 하위계획
 - 개별 프로그램 및 사업계획의 상위계획
- 성격
 - 종합계획, 재생계획, 전략적 실행계획, 주민 주도의 협력적 계획(collaborative plan)
- 목적
 - 현재 읍면소재지종합정비사업의 목적은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위한 중심시설의 확충에 두고 있다. 그러나 읍면소재지는 중심기능 외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지 기능 등을 수행할 수 있고, 중심시가지·전통시장·역사·문화·경관자원 등의 기존 자산을 이용한 지속

가능한 발전과 재생(Regeneration)을 도모할 수 있으며, 최근 활성화되고 있는 6차 산업화의 가공·유통의 거점, 지역식품체계(Local Food system)의 거점, 도농교류의 거점, 귀농·귀촌인의 전원도시적 정주거점 등의 기능이 새롭게 기대되고 있다.

- 따라서 농촌중심지 정비의 목적에 서비스 중심로서의 기능 강화 외에, 중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권의 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 포함할 필요가 있다.

○ 계획서의 구성

- 이 사업은 포괄보조사업비를 사용하여 주어진 4년간 선택과 집중에 의해 전략사업에 집중 투자하는 전략적 실행계획(Strategic Action Plan)으로서의 성격이 강하다.
- 그런 만큼 계획서의 작성에 있어서 후술하는 바와 같이 핵심적인 내용을 중심으로 슬림화 할 필요가 있다.

(2) 계획 대상지역의 확대 및 중심지 계층별·지역별 차별적 접근

□ 계획 대상지역의 확대

- 도농복합시의 수위 중심지인 시청소재지도 군청소재지와 마찬가지로 배후 농촌지역에 대한 중심지로서 기능하고 있으므로 농촌 중심지 정책 대상으로 포함할 필요성이 크다(성주인 등, 2008, 102).¹¹⁾
- 그렇게 되면 도농복합시 정주체계의 합리적 재편과 개별 중심지의 기능분담 등이 효과적으로 이루어질 수 있다.
- 다만 시·군청소재지는 시·군 전체 인구의 40~60%에 달할 만큼 인구비중이 높은 만큼 사업추진의 대상이 소재지 자체의 주민을 대상으로 할 가능성이 크다.

□ 중심지 계층별 차별적 접근

- 읍면소재지 간 중심기능의 격차가 크게 벌어져 있는 상태에서(김정연, 1999; 성주인 등, 2008; 이재준 등, 2010), 모든 읍면소재지를 사업추진 대상을 할 것인지, 아니면 농촌중심지로서 의미 있는 역할을 하는 일정 계층 이상의 농촌중심까지를 대상으로 할 것인지에 대한 선택이 필요하다. 사업추진의 대상이 되는 중심지 계층이 낮아질수록 농촌주민들의 편의성과 수혜도는 제고될 수 있지만 정책투입의 효율성이 저하되는 경향이 있고, 중심지 계층이 높아지면 그 반대의 경우가 되기 때문이다.

11) 이렇게 되면 기존의 읍면소재지종합정비사업의 명칭을 ‘농어촌중심지종합정비사업’으로 변경할 필요가 있다.

○ 일반적으로 시·군에서 수위중심지인 시·군청소재지를 제외하면 1~2개의 읍·면소재지가 제2계층 중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있으므로 농촌중심지 정책추진의 초기 단계에서는 이들 중심지까지를 대상으로 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이 경우에도 제3계층 이하의 하위 중심지들은 기동성이 약한 고령자들이 대부분인 배후 농촌지역 주민들에 대한 기초생활서비스를 제공할 수 있도록 중심지 계층별 서비스기준(Service Standards)을 설정하여 골고루 배치하도록 하여야 할 것이다(성주인 등, 2008, 129-130).

※ 영국에서는 마켓타운의 인구규모를 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하여 시설배치 기준을 적용하고 있다(<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>).

□ 지역별 차별적 접근

- 시·군지역이 대도시 연계권, 지역거점도시 및 중소도시 연계권, 자체생활권 중 어디에 속하는가에 따라 중심지의 기능과 역할이 달라진다.
- 대도시 및 지역거점도시 등의 연계권인 지역의 중심지는 도시화 압력을 많이 받을 뿐만 아니라 상위 중심지 중에는 제1계층 중심지가 많이 분포하는 반면에, 자체생활권 지역의 상위 중심지는 주로 제2계층에 해당하고 배후 마을에 대한 지원기능이 보다 강하게 나타난다.
- 따라서 주변도시 연계권에서는 수위 중심지에 복합적인 기능의 고급시설을 복합하고, 자체생활권 중심지의 경우에는 경제활동 거점역할 강화와 도시민 유치 프로그램 등을 연계하는 등 차별화된 전략을 채택할 필요가 있다(송미령 등, 2008; 성주인 등, 2008, 132-133).

(3) 계획 대상사업의 재구성과 소프트화

□ 기본방향

- 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 교통결절로서의 기능을 충실히 수행할 뿐만 아니라 하나의 도시지역으로서 활성화하는 것이 중요하다.
- 이를 위해서는 시설의 설치·정비 중심으로 제한되어 있는 농촌중심지정비 대상사업을 **정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량 강화** 등으로 확대하여 재구분하고, 각각의 부문에 있어서도 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 모두 포함하여 상호 유기적으로 연계되도록 하여야 할 것이다.

□ 부문의 구성과 적용 가능한 사업군

○ 정주·환경 부문

- 주거지 재생사업, 주민 주도형 마을만들기사업, 도시주거환경개선사업, 사회적 기업방식의 주택관리사업(두꺼비하우징, 주거복지센터 등), 지역사회의 대안에너지 공급체계 구축사업, 지역사회의 환경개선 및 자원순환형 도시디자인사업(도시·옥상녹화, 재활용사업, 자원순환체계 구축사업 등)의 사업을 추가

○ 산업·경제 부문

- 중심상점가 및 전통시장 재생사업, 쇠퇴산업단지 재생사업, 업무·상업 거점지구 형성사업 등의 관행적인 사업뿐만 아니라 취로애로계층 고용·교육훈련, 기업지원 등

○ 사회·문화 부문

- 문화·평생학습(문화 바우처 사업, 평생학습원 등), 보건·의료사업(종합건강지원센터, 의료생활협동조합사업 등), 정보·커뮤니케이션(마을방송국, 마을신문 등) 등의 사업을 기존의 하드웨어 사업과 연계하여 추진

○ 배후농촌지역 연계 활성화 부문

- 농촌중심지 중심의 6차산업화, 지역순환형 경제체계의 구축, 지역식품체계(Local Food System) 구축, 체험·휴양마을의 네트워크화, 지역농산물 가공·유통 거점의 형성 등 배후 농촌지역의 새로운 변화를 수용하여 농촌중심지에 거점을 형성하는 방안 등을 포함

(4) 계획의 수립·추진방법 개선

□ 계획수립 및 추진 절차·단계의 유연화 또는 축소

- 신규사업 사업성 검토 제안서 작성에 있어서 상향식 사업의 취지를 살리고 지자체의 기획력을 향상하기 위해 주민의 제안서만으로 사업을 시작할 수 있도록 개편하는 방안을 고려해볼 수 있다(최수명, 2012, 36).

- 이 방안을 채택하게 되면 신규사업 사업성 검토 제안서 작성을 현재와 같이 계획수립자(용역사 등)가 주도하는 것보다 더 많은 시행착오를 겪을 수도 있다.
- 그러나 초기 단계부터 주민참여와 합의에 의해서 추진되기 때문에 기본계획 및 시행계획 수립단계에서는 사업계획의 수정·변경이 최소화되고 사업 추진기간도 단축될 수 있다.

- 다른 한 가지 대안은 지역에서 기본계획을 먼저 수립하여 제출하면 도와 농식품부가 기본계획에 대한 승인 및 예산반영이 필요한 신규사업에 대한 검토를 병행하는 방법이다.
- 이 방안을 채택할 경우 기본계획에서 담고 있는 전체 사업 가운데 신규사업의 위치·관계 등을 확인할 수 있고, 신규 사업계획을 구체적으로 수립하기 때문에 타당성을 명확하게 판단할 수 있으며, 시행계획 수립 및 사업추진 과정에서 수정·변경을 최소화 할 수 있을 것이다.
- 가장 소극적인 방법으로는 현재 일부 시·군에서 추진하고 있는 바와 같이 기본계획과 시행계획을 동시에 추진하는 방안이다. 어떤 방안이 가장 효과적인가에 대해서는 보다 다각적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

□ 전략적 실행계획으로서 계획내용의 슬림화

- 농촌중심지정비계획은 전략적 실행계획으로서의 성격이 강하다. 따라서 중장기적인 구상과 전략은 앞에서 언급한 바와 같이 그 상위계획에서 담당하도록 하고, 이 계획에서는 계획기간(4~5년)에 효과적으로 추진할 수 있는 전략적 실행계획으로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다.
- 다시 말해서 “2012년도 일반농산어촌개발사업 매뉴얼”에서 제시하고 있는 중장기 종합계획적인 내용구성을 핵심 내용을 중심으로 슬림화한 계획서의 구성이 되도록 하되, 계획의 구체성과 완성도를 제고하도록 한다.

□ 장소 중심의 통합적 사업계획(Area-based Integrated Planning) 방식으로 전환

- 현재의 기능중심의 개별화된 사업계획 수립방식으로부터 관련 사업을 장소 중심으로 통합하는 계획수립 방식으로 전환하여야 한다.
- 이를 위해서는 시설과 프로그램을 가급적 복합·융합·연계하여야 하고, 이들 시설이 집중되는 중심시가지에 대해서도 압축적인 개발방식을 적용하도록 하여야 할 것이다.
- 나아가서 하나의 중시지에 각종 기능시설을 모두 설치하기 보다는 주변 중심지와 기능 분담하여 공동 이용하는 방식으로 발전시켜 나가도록 하여야 할 것이다(김정연 등, 2010).

<그림 3> 장소중심적 통합적 사업계획 수립 이미지



□ 사업계획의 구체성과 완성도를 제고할 수 있도록 계획항목의 조정

- 현재는 각각의 사업에 대해 그 위치, 사업배경 및 필요성, 조성계획, 운영 및 관리 계획, 기대효과, 기능별 사업비 투자계획을 담도록 하고 있다.
- 사업내용의 구체성과 타당성을 제고하기 위해서는 사업의 개요, 사업의 필요성과 목적, 개발여건(해당 사업을 둘러싼 물리적, 제도적, 사회적 여건 등), 기본구상(필요한 경우 수요 예측, 도입기능, 도입시설의 규모 추정 등을 포함), 세부사업계획(세부사업내역과 그 산출 근거 제시), 추진 주체와 운영·관리계획(필요할 경우 이 사업의 근거법 조항도 제시), 기대효과 등으로 구성하도록 한다.

□ 실질적인 주민참여를 담보할 수 있는 추진체계의 개선

- 농촌중심지 주민들이 중심지 전체에 대한 논의를 할 수 있어야 하고, 주요 사안에 대해 이해관계자들이 참여하여 논의할 수 있어야 한다.
 - 이를 위해서는 읍면발전협의회 소위원회 중의 하나를 주민 중심으로 구성하여 추진위원회와 같은 역할을 하게 방안과,
 - 읍면발전협의회와 별도로 주민 자율의 추진위원회를 구성하여 운영하는 방안을 생각해볼 수 있다.
 - 중장기적으로 해당 농촌중심지에 있어서 파트너십, 포럼, TMO, 지역재생협의회 등을 조직하여 주도적으로 농촌중심지사업을 추진하도록 하되, 지역사회의 개입을 중시해야 한다.
- 농촌중심지 정책 추진을 위한 거버넌스체계의 구축·운영
 - 지방정부는 자율적·통합적으로 농촌중심지 활성화사업계획을 수립·추진할 수 있

어야 하며, 이를 위해서는 먼저 시·군청 내의 실·과·소간 협력적 계획 수립·추진이 이루어져야 한다.

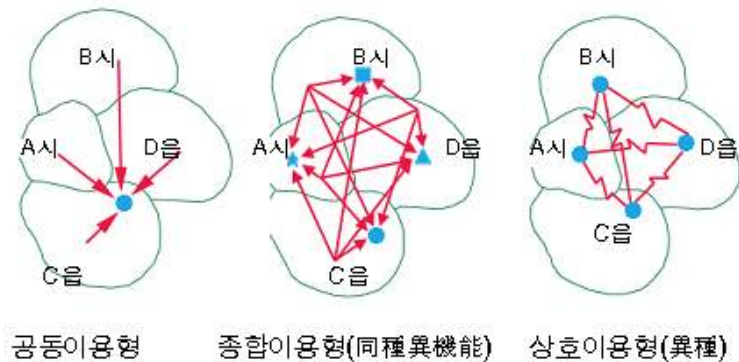
- 중앙부처 간에도 농촌중심지계획 수립, 집행, 평가, 추진체계의 구성 등을 규정하는 핸드북 또는 매뉴얼을 작성하여 배포하고, 여건변화에 따라 수정 보완함으로써 농촌중심지정책이 지속적 체계적으로 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다.
- 영국의 AMT(Action for Market Towns)나 지역포럼과 같이 광역적으로 정보 제공, 우수사례 전파, 재원 확보, 시범지역 연구를 수행하는 기구의 창설·운영도 중요하다.

2) 중심지간, 생활권간 광역서비스의 연계·협력 강화

(1) 광역적 생활서비스 기능의 공동이용 방식 확대

- 교통체계 개선에 따라 인접 시·군(또는 읍·면)간 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·군마다 각각 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.
 - **공동이용형**은 폐기물처리시설(소각장), 매립장 등과 같이 하나의 시설을 복수의 도시가 공동으로 설치·이용하는 형태이며, **상호이용형**은 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·조정할 필요가 있다. 이러한 변화를 도입하기 위해서는 충실한 기초연구와 지역간 협력 자세가 선행되어야 한다.

<그림 4> 광역기능의 공동이용 유형



(2) 농촌중심지-도시간 광역적 생활서비스 연계 강화

- 이웃 도시와의 다양한 서비스 협력체계 활용
 - 농촌 중심지 입지 수요를 초과하는 고차 서비스는 이웃 시·군과 협력 강화 및 서비스 전달체계 확립으로 해결
 - * 이동도서관, 의료 순회 서비스, 문화예술회관 셔틀버스 운행 등
 - 고차 의료서비스 등은 인접도시 연계 지원체계 구축
 - * 고령자·장애인 등 취약계층 서비스 접근성 제고를 위하여 ‘바우처 발행’, ‘찾아가는 서비스’ 등
 - 도시공원과 같은 PIMFY형 필요 시설을 농촌에 설치해 고급의 휴양 서비스를 도시민에게 제공하는 동시에 도농교류 촉진

3) 중심지와 배후 농촌지역간 연계 강화

(1) 농촌 교통시스템의 다양화·유연화

- 농촌중심지의 서비스기능을 충분히 확충하더라도 배후 농촌지역을 연결하는 교통서비스가 적절히 제공되지 않으면 배후 농촌지역 주민들의 접근성과 서비스시설 이용도가 저하되어 삶의 질이 악화되게 된다. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 농촌중심지와 배후 농촌마을 간 접근성을 개선할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.
- 교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민 복지를 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, 수요감응형 교통수단(Demand Response Transit) 등의 도입을 검토할 필요가 있다.¹²⁾
- 특히, 농촌지역 유형과 지역사회의 협력·실천의지를 고려하여 수년간 정책실험을 실시하고 점진적으로 확대해갈 필요가 있다.

<그림 5> 지역주민을 위한 교통수단 공급 우선순위(예시)

<div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;"> 수요 E ↓ 수요 D ↓ 수요 C ↓ 수요 B ↓ 수요 A ↓ 수요 </div>	수요 E 임의적인 사회적 대차 목적의 교통	(12)	(18)	(20)	(24)	(25)
	수요 D 관성적인 사회적 구립성 극복과 중요 한 개인적 용도	(7)	(13)	(17)	(22)	(23)
	수요 C 농산물품 구매 및 자 정호 편의 확보	(3)	(8)	(15)	(16)	(21)
	수요 B 장기적 직장 통근	(2)	(5)	(9)	(11)	(19)
	수요 A 응급적인 지근 및 거 장 문제 해결을 위한 통행	(1)	(4)	(6)	(10)	(14)
		규모 1 많은 승객이 동일한 시설로 장거리 통행	규모 2 자주 이용되는 중요 시설로 단거리 통행 (4.5km이하)	규모 3 자주 이용되는 중요 시설로 장거리통행 (4.5km이상)	규모 4 분산된 목적지로 단거리통행 (4.5km이하)	규모 5 분산된 목적지로 장거리통행 (4.5km이상)
		다수 인구 서비스		서니스 대칭 인구 규모		소수 인구 서비스

자료: Schauer, Peter, 1992, Rural Public Transportation, in George E. Gray & A. Hoel(eds), *Public Transportation*, Prentice Hall, p.444.

12). 디맨드버스는 전화예약 등 이용자의 요구(need)에 대응하여 노선과 시간을 유연하게 운행하는 공공교통의 형태로서 일본은 160개 이상 시정촌에서 운행중에 있으며, 정보통신기술과 결합되면서 비약적으로 발전하고 있다.

<표 4> 비관행적 교통서비스의 주요 유형

교통 서비스 유형	주요 내용
1. D/R diversion(Flexibus)	· 수요·응답에 의해 고정된 노선·운행계획을 변형시키거나, 이와 유사한 방식으로 가변적인 노선을 운행하는 승합버스
2. Multiple service bus	· 요일과 시간대별로 달라지는 교통 유형에 맞춰 운행노선을 변경하여 운행하는 승합버스
2. Contract bus	· 교통 관련 지방당국이 아닌 기관이 특정 서비스를 위해 비용을 지불하는 승합버스
1. Subscription bus(cooperative bus)	· 지방단체에 의해 계약되고, 기부금에 의해 재정지원을 받는 승합버스, 회원은 요금을 지불하지 않음
2. Free shoppers' bus	· 소비자를 쇼핑센터로 실어 나르기 위해 상인들이 비용을 지불하는 승합버스, 요금 없음
2. School bus	· 학생을 수송하기 위해 지방교육당국이 계약하거나 소유하는 승합버스, 성인에 대해서는 요금을 받고 수송
1. Post bus	· 우편물 수집·배달을 위해 우체국에 의해 운영되는 차량을 승객수송에도 이용
1. Community bus (CT)	· 다양한 장소, 수요·응답 서비스, 단체여행이나 근로자 수송 등에 이용되며, 자원봉사단체에 의해 소유·운영되는 소형차량
3. PSV dial-a-bus	· 첨단 통신제어 장비를 갖추고 전화 요청에 응하여 운영되는 공공 서비스 차량
2. Welfare dial-a-bus	· 휠체어를 들어올리는 보조장치 등을 갖추고 노약자, 불구자 등과 같은 특정인들을 위해 지역조직에 의해 운영되는 차량
1. Social car(CT)	· 필수적인 통행이지만 다른 교통수단으로는 수송이 불가능한 통행자들을 수송하기 위해 자원봉사자에 의해 운영되는 자가용, 모든 차량은 지방위원회에 의해 통제됨
2. Hospital car	· 환자를 병원으로 수송하기 위해 자원봉사자에 의해 운영되는 차량으로서, 앰블런스를 보완하기 위해 보건당국에 의해 조직되거나 환자수송만을 위한 사회복지 차량 등이 있음
2. Lift-giving scheme(CT)	· 환자 수송만을 위한 사회복지 차량 등이 있음
2. Car pooling	· 자가용 보유자에 의한 차 태워주기로서 비정형적이지만, 규칙적일 수도 있음. 지방 단위에서 광고는 하지만 중앙조직은 없음
2. Shared taxi/hire-car	· 규칙적인 통행(주로 통근)을 위해 자가용 소유자들 간에 교대로 운영하는 방식
1. Passenger/freight service (Courier)	· 승객이 각자의 요금을 부담하는 합승을 허용하는 택시
1. Demountable vehicle	· 화물·소포·잡화를 수송할 수 있도록 개량된 승합버스, 노선은 정규적인 화물배달 경로에 의해 결정됨
2. Rail bus	· 버스의 몸체를 분리하거나 화물 밴과 바꿀 수 있는 차량
	· 철로 위를 달리는 경전철

1 = 주로 농촌지역을 위해 고안된 형태

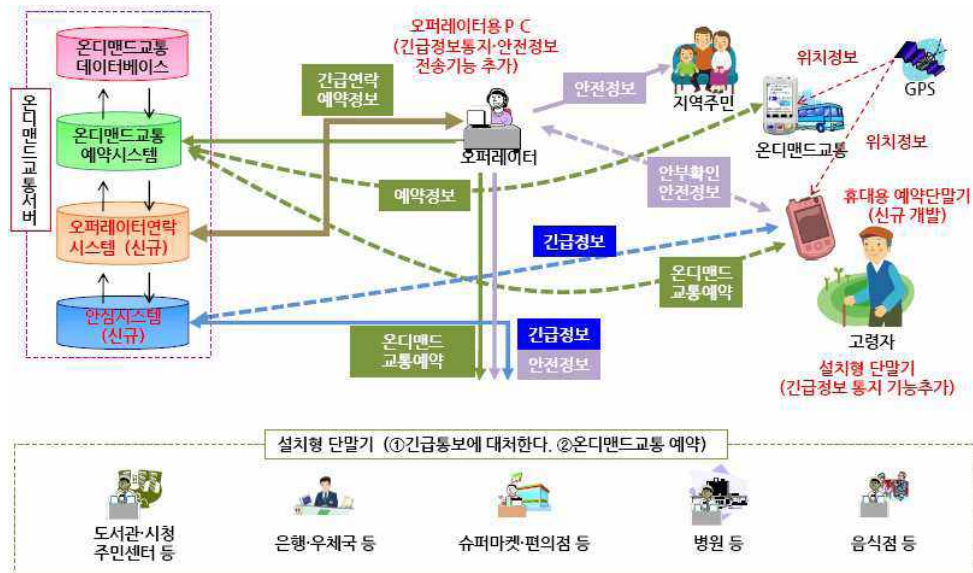
2 = 농촌지역 뿐만 아니라 도시지역에서도 발생하는 형태

3 = 농촌지역에서는 발생할 가능성이 적은 형태

CT = 지역사회 교통수단(community transport mode)

자료: Nutley, 1988, p.78.(Banister, 1985, p.154.; Banister and Norton, 1988; Shauer, 1992, pp415-419.; The Rural Development Commission, 1993, pp.9-12. 참조)

<그림 6> 수요응답형 교통수단 시스템과 관련 서비스 연계(예시)



자료 : 동경대학교 온디맨드교통팀, 2010. 10, 지속가능한 온디맨드교통.

참고문헌

- 국토해양부 · 한국토지주택공사, 2012. 3. 18, 2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회자료.
- 김정연, 1995, “도농통합과 농촌개발”, 토지연구, 한국토지개발공사.
- _____, 1999, 충남지역의 도시체계 분석, 충남발전연구원.
- _____. 권오혁, 2002, 지방활성화와 소도읍 육성, 국토정보.
- _____. 박종철, 2009. 12, 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제, 한국지역개발학회지, 21(4), 19-40.
- _____. 등, 2010, 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안, 충남발전연구원.
- 농림부 · 농업기반공사, 2005, 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안.
- _____, 2006, 농촌마을종합개발사업 추진계획(거점면 소재지 중심마을개발 시범사업).
- 농림수산식품부 · 한국농촌공사, 2008, 거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안.
- _____, 2012, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼.
- 성주인 등, 2008, 국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등, 2002, 도 · 농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- _____. 등, 2008, 시 · 군 기초생활권 정책 발전방안 구상, 한국농촌경제연구원.
- _____. 권인혜, 2011, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.
- 엄대호 등, 2008, 농촌마을리모델링 기법개발에 관한 연구-거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안(Ⅱ)-, 농어촌연구원.
- 이성근 외, 2009, 사업추진체계 개선 및 모니터링 · 평가 · 환류체계 구축을 통한 소도읍 육성사업 효율화방안 연구, 행정안전부.
- 이재준 등, 2010, 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안, 지역발전위원회.
- 장원봉, 2012, 근린재생을 통한 도시재생 사업의 정의와 사업 방식: 근린을 통한 새로운 도시재생의 길 모색, 새로운 도시재생의 구상, 한울, 196-231.
- 진영호, 1998, “도농통합, 지역생활권(정주권)”, 도시문제, 33(354), pp.120-125.
- 최수명 · 이행욱 · 김홍균, 2003, 농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획 9(2), pp.39-47.
- _____, 2012. 10. 9, 농산어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 연구-최종보고서, 지역발전위원회 지역상생포럼(살기 좋은 농촌분과).
- 충남발전연구원 역. 2009. 러빈 디자인: 도시와 농촌의 공생. 서울: 푸른길.
- 충남발전연구원 역. 2010. 지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책 대응. 서

울: 미세먼.

최양부·정철모, 1984. 농촌지역 종합개발에 관한 연구Ⅰ: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발, 한국농촌경제연구원.

한국토지주택공사, 2010, 도시활력증진지역 개발사업 효율성 제고를 위한 운영·관리용역, 국토해양부.

행정안전부, 2010, 11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인.

橋本卓爾 等 編. 2011. 都市と農村: 交流から協働へ. 東京: 日本經濟評論社.

都市・農業共生空間研究會 編. 2002. これからの國土・定住地域圏づくり: 都市と農業の共生空間をめざして. 東京: 鹿島出版會.

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

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

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

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

D. A. Rondinelli, 1985, Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy, Boulder and London : Westview Press.

Elena Vitkienè, Integrated rural development management, Rural development 2005.

Jack, Schultz(2004), Boom Town USA: The 7^{1/2} Keys To Big Success in Small Towns, Herdon : National Association of Industrial and Office Properties.

John Friedmann, 1988, Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning(New Brunswick : Transaction Books.

Tim Unwin, 1989, Urban-rural interaction in developing countries : a theoretical perspective, Robert B. Potter and Tim Unwin(eds.), the Geography of Urban-Rural Interaction in Developing Countries(London : Routledge.

The Countryside Agency, 2002, Market Towns Healthcheck Handbook.

Action for Market Towns, March 2005, Market Towns Healthcheck Handbook.

[제 2주제]

면중심지 활성화 사례와 정책적 시사점
: 옥천군 안남면의 지역공동체 활동 사례

- 성주인 박사(한국농촌경제연구원) -

면 중심지 활성화 사례와 정책적 시사점

: 옥천군 안남면의 지역 공동체 활동 사례

1. 도입

- 대청호 인근에 자리한 옥천군 안남면은 여느 농촌과 마찬가지로 고령화가 두드러지며 주민 다수가 농업에 종사하는 곳이다.
 - 12개 행정리로 이루어져 있으며, 전체 인구가 1천5백 명에도 못 미치는, 옥천군에서 가장 작은 면이다.
 - 2010년 전체 가구(648호) 중 농가가 382호로 59.0%를 차지한다.
 - 2013년 6월 기준으로 65세 이상 노인 주민 비율이 38%에 달하는 초고령 지역이기도 하다.¹³⁾
- 이처럼 안남면은 인구가 적고 특별한 관광 자원도 없는 전형적인 농촌지역이지만, 지역공동체 활동이 면 단위에서 활발히 수행되어 최근 들어 주목받고 있는 곳이다.
 - 전국적으로 농촌 마을의 공동화·과소화가 진행되는 상황에서도 마을별 분산 사업 추진으로 인한 비효율과 사업 효과 저해 문제가 상존하는 실정이다.
 - 이러한 상황에 대응해서 마을 간 연계와 네트워크를 통해 새로운 지역 공동체 형성 필요성이 제기되지만, 인구 고령화와 인적 자원 부족, 마을간 협력 경험 미비 등으로 인해 쉽지 않은 상황이다.
 - 하지만 안남면에서는 2000년 이전부터 진행되어온 지역사회 활동 경험에 바탕을 두어 면 단위의 새로운 공동체 형성의 가능성을 보여주고 있다.
- 특히 안남면에서 그동안 진행된 주요한 주민 활동 사례들의 무대가 대체로 면 중심지 단위에

13) 2010년 인구주택총조사 집계로는 면 전체 인구 중 46.7%가 65세 이상 노인으로 집계되어 고령화 정도가 더욱 심한 것으로 나타났다.

서 형성되고 있어 향후 지역개발사업의 추진 방향에 대해서도 시사점을 제공한다.

- 정책 대상으로 읍·면 중심지의 역할이 강조되면서 배후 마을과 중심지의 연계 아이템 개발 필요성이 제기되고 있지만, 실제 실천적 경험은 충분치 않은 것이 현실이다.
- 이런 점에서 안남면에서 진행된 경험들은 기존 지역개발사업의 방향 모색에 중요한 시사점을 제공하며, 농촌 마을 만들기 확산을 위해서도 참고할 점이 많으리라 판단된다.

2. 지역 공동체 활성화를 위한 안남면의 활동 사례

□ 면 단위의 공동체 활동 경험의 축적

- 안남면은 1990년에 젊은층이 중심이 되어 농민회가 창립되고 난 이후 지역 내에서 다양한 공동체 활동이 추진되었다.
 - 면민 체육대회, 연흥회(풍물패), 어버이날 행사와 작은음악회 등에 이르기까지 다양한 활동들이 진행되었다.
 - 이 과정에서 기존 지역 유지 등이 중심이 된 ‘기득권층’과 갈등 상황도 있었으나, 주민들 간 입장을 조정하고 논의하는 과정을 통해 안남면 지역 공동체를 유지·발전시키는 노력이 진행되었다.
 - 면민 체육대회나 풍물단 활동 등이 기존에 갈등을 겪던 주민들 간에 화합 장으로 승화되었다.
- 주민자치센터를 활용하여 다양한 프로그램을 시행하고자 시도하였다.
 - 2002년 주민자치센터가 출범할 당시 안남은 주민자치센터 시범지역이었다. 초기 주민자치센터는 문화프로그램을 운영하는 정도의 활동을 하게 돼 있었는데, 안남에서는 이러한 지침과 별도로 안남 식의 운영을 주장하였다.
 - 즉, 지역개발분과, 교육·문화분과, 여성·복지·환경분과를 구성하여 복합적이고 독립된 활동을 하고자 한 것이다. 지역개발분과에서는 농업과 관련된 활동을 하면서 지역에서 일어나는 일련의 행사들을 책임지고자 하였고, 교육·문화 분과에서는 스포츠댄스, 풍물교실, 발마사지교실, 어머니학교와 같은 프로그램을 운영하도록 하였다.
 - 이러한 시도 속에서 실질적인 활동은 크게 일어나지 않았으나, 그 과정에서 어머니학교,

작은음악회, 면민토론회 등이 자리매김을 하게 되었다.

○ 안남면에서는 2003년부터 자체적으로 ‘안남어머니학교’를 개설해서 운영하였다.

- 마을 노인들이 대상이며, 수업은 주 이틀 면사무소에 위치한 주민자치센터에서 주민들의 자원봉사로 진행되었다.
- 한글 교육부터 시작해서 다양한 프로그램 교육이 이루어졌는데, 매년 40~60명 가량이 학생으로 입학하였다. 어머니학교에 참여하면서 지금껏 지역의 일에 나서지 않던 할머니들이 새로운 자긍심을 갖는 계기가 되었다.

□ 지역 활성화를 위한 거점 시설 조성 및 전략사업 발굴 논의

○ 주민 활동의 구심이 되는 거점 시설이 소재지에 조성되었다. 2007년에 조성된 배바우작은도서관이 대표 사례이다.

- 도서관 건립은 면민 10인으로 구성된 ‘안남면 작은도서관 설립추진위’를 조직하여 진행하였다. 국립중앙도서관의 지원을 받아 시행되는 ‘책읽는사회문화재단’의 ‘작은 도서관 만들기 사업’의 일환으로 조성되었다.
- 2억 원의 사업비를 들여 시설을 건립하였으며, 지역농협 소유 부지를 무상으로 제공받았다. 주민들도 성금 1천5백만 원을 보태었다.
- 도서관에 들어갈 콘텐츠는 주민들의 의견을 적극 반영하여, 도서관이자 아이들의 방과후 놀이방, 아이들 먹거리를 만들 주방, 주민교육·토론회의 회의장 등으로 운영되고 있다.
- 오전 10시부터 오후 10시까지(일요일은 오후 5시까지, 월요일은 휴무) 열고, 안남면의 어머니 2명이 번갈아 가며 도서관을 맡아 운영한다.

그림 12. 배바우도서관 시설 내부



○ 배바우도서관과 연계해서 먼 내 마을을 순회하는 미니버스가 운행되고 시설의 이용도를 높이는 데 기여하고 있다.

- 버스를 도입하는 결정은 지역 내 숙원 사업에 대한 주민들의 의견 수렴 작업을 거쳐서 이루어졌다.
- 안남면은 대청댐 물이용부담금을 재원으로 하는 주민지원사업비를 매년 5억 원 가량 배정받는데, 이 자금으로 마을순환버스를 구입하였고 운영 비용도 여기에서 일부 충당하고 있다.
- 다른 지역에서는 주민지원사업비를 마을별 숙원 사업 시행에 투자하거나 물품 구입으로 소진하는 경우가 많지만, 안남면은 이 사업비를 지역의 중장기 발전에 도움 되는 일에 활용하고자 시도했다. 매년 지원금의 30~40% 상당을 떼어 먼 전체 발전사업에 투자해오고 있다.
- 2008년부터 마을순환버스를 운영하고 있는데, 지역 공동체 활성화를 도모하려는 목적으로 주민들이 결정한 일이었다.¹⁴⁾

○ 안남면은 주민지원사업비를 보다 전략적으로 활용할 방안을 모색하고자 2007년부터 2009년까지 먼 발전 방안에 관한 종합컨설팅을 실시하였다.

- 농촌 지역개발 현장에서 활동해온 (주)이장과 지역농업네트워크가 컨소시엄을 이루어 컨설팅을 실시하였으며, 총 1억5천만 원을 투자하였다.
- 주민지원사업비를 컨설팅 추진에 사용하겠다는 결정은 처음에 반대에 부딪혔다. 대청호 주변 지역의 주민지원사업은 금강수계관리위원회가 총괄 관리하는데, 컨설팅 비용으로 지원금을 사용할 수는 없다는 입장을 보였던 것이다.
- 안남면 주민들이 구성한 지역발전위원회가 중심이 되어 소관 관청에 꾸준한 협의와 설득을 거쳐 컨설팅 작업을 진행할 수 있었다.
- 마을순환버스를 도입하기로 결정한 것도 컨설팅 작업의 일환으로 이루어진 주민 수요조사 결과를 고려한 것이다. 주민 조사를 해보니 마을들을 순회하는 버스 운행이 필요하다는 요구가 가장 높게 나타났던 것이다. 기존 버스 노선은 간선도로 중심으로 편성되어 있어 교통 약자인 다수 노인들이 불편을 겪을 수밖에 없는 상황이었었는데, 이런 현실을 반영한 응답 결과이다.

14) 버스를 도입하는 일은 여러 가지 난관을 겪은 끝에 결정되었다. ‘여객자동차 운수사업법’에서는 여객자동차운송사업에 해당하지 않는 자가용 자동차의 노선 운행이 금지되어 있다. 따라서 구입한 버스를 일정 노선을 정해 운행하면서도 현행 법에 저촉되지 않는 방안을 마련해야 했던 것이다. 그래서 2007년에 개관한 배바우도서관 버스로 먼 내 마을들을 순회토록 하는 것이 타개책이 되었다. ‘여객자동차 운수사업법’에서는 자가용 자동차라 하더라도 학교, 학원, 유치원, 어린이집이나 교육·문화·예술·체육시설 이용자를 대상으로 하는 경우는 노선 운행을 허용하고 있기 때문이다.

그림 13. 안남면 마을순환버스와 배바우도서관 전경



□ 대의 기구로서 지역발전위원회 활동

- 지역의 장기 발전을 위한 컨설팅, 주민 의견 수렴, 버스 도입 시 각종 절차적 문제 대응 등 일련의 과정에서 주민 대표 조직인 안남면 지역발전위원회가 중요한 역할을 담당하였다.
 - 안남면 지역발전위원회는 2006년 이장단협의회가 주최한 면민토론회를 통하여 만들어졌다. 당초 12개 마을 이장과 마을총회에서 추천한 1명 등 당연직 24명으로 구성되었는데, 현재는 당연직 24명이 추천한 선출직 12명이 추가되어 36명으로 이루어져 있다.
 - 지역발전위원회는 매월 둘째/넷째 주 목요일 저녁 회의를 갖는다. 각 단위별 사업추진 협의가 이루어지며, 정기적인 월례회의를 한다.
- 지역발전위원회는 법적인 근거를 갖지는 않지만 주민 대의기구 역할을 수행하고 있다. 특히 대청댐 물이용부담금으로 추진되는 주민지원사업비 활용 계획을 수립하는 역할을 담당한다.
 - 원래 옥천군에서는 ‘옥천군 금강수계 주민지원사업 시행절차 등에 관한 조례’를 통해 읍·면장이 주민지원사업추진위원회를 구성해서 주민지원사업계획을 심의토록 하는데, 안남면의 경우 주민 자치기구 성격을 갖는 지역발전위원회에서 이 역할을 맡아서 매년 1억5천만 원 내지 2억 원 규모의 사업비를 집행하는 계획을 수립하고 있다.
- 지역발전위원회는 2007년부터 안남면 농업·농촌 발전계획 수립 컨설팅을 비롯한 다양한 활동과 산수화권역사업 추진 과정에서도 중요한 역할을 담당하였다.
 - 2007년 7월에 시작한 컨설팅을 통해 장기발전계획을 수립하였고, 2008년 3월에는 계획수립에 참여한 주민들과 외부 인사들이 모인 자리에서 안남면 비전선포식을 개최하였다. 마

을버스 운행, 안남면 브랜드 개발 작업도 주관하였다.

- 2010년에는 산수화권역(농촌마을종합개발사업), 에코빌사업(충북도 균형발전사업) 등을 추진했고 옥천군 참여예산 지역회의 역할도 맡고있다.

□ 산수화권역사업의 추진

- 안남면은 농업·농촌 발전계획 수립 과정의 논의 성과에 바탕을 두어 2010년에 권역사업 대상으로 결정되어 현재 5개 마을이 포함된 산수화권역사업이 진행되고 있다.
 - 산수화권역은 ‘친환경생산단지 조성 및 도농교류활성화로 로컬푸드 거점화’를 권역 발전의 비전으로 삼고 있다.
 - 2011년부터 2015년까지 시행되는 이 사업은 소재지 마을을 포함한 소재지권 5개 행정리가 참여하고 있다.
 - 읍·면 소재지 정비사업에 해당하지는 않지만, 지역발전위원회가 중심이 되어 면 주민의 의사에 바탕을 둔 사업 아이템 발굴을 통해 안남면 배후 마을과 소재지를 포괄하는 발전 방향 모색을 시도하고 있다.

표 12. 산수화권역사업 주요 계획

구 분	세부사업	내 용	
		1단계 (2011~13년)	2단계 (2014~15년)
기초생활 기반확충	운동휴양		둔주봉 탐방로정비, 거리가구(윅터)
지역소득 증대	소득기반		친환경 지원센터
	체험관광	배바우공동체험장	마을 상징물
지역경관 개선	마을경관		가로수 정비
	생태환경	신재생 에너지(태양광, 지열)	신재생 에너지(태양광)
	도시경관		간판정비 및 건물채색, 안내판, 가로등
지역역량 강화	지역역량 강화	교육, 홍보마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을경영지원	교육, 홍보마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을경영지원
	관리비등	세부설계비, 공사감리비, 사업관리비, 예비비 등	세부설계비, 공사감리비, 사업관리비, 예비비 등

자료: 옥천군청 내부자료

3. 지역 공동체 활동의 성과

□ 소재지의 서비스 이용 여건 개선

- 배바우도서관과 연계하여 마을순환버스가 운행되면서 무엇보다 주민들의 생활 불편 해소에 크게 기여하였다.
 - 명목은 도서관 차량으로 운행하지만 면 소재지와 안남면 관내 마을을 하루 9회 무료로 운행하고 있어 주민들이 소재지의 각종 시설을 전보다 용이하게 이용할 수 있게 되었다.
 - 무엇보다 교통 약자인 노인들의 불편 해소에 큰 기여를 하였다
- 면 소재지에 위치한 문화·복지시설의 활용도 제고에 기여하게 되었다.
 - 학생들은 보다 편리하게 도서관을 이용할 수 있게 되었다. 안남면에는 조손 가정 학생들이 많이 있다. 과거에는 이들이 방과 후에 시간을 보낼 수 있는 장소가 없었으며, 있다 하더라도 마을로 들어가는 차량이 일찍 끊어지므로 도서관 시설이나 학교 방과후 프로그램 등을 이용하는 데 제약이 있었다.
 - 배바우도서관과 연계하여 버스가 마을까지 운행하게 되면서 시간 보낼 곳이 없던 학생들도 도서관에 남아 책을 읽거나 친구들과 어울릴 수 있게 되었다. 마을순환버스 운행으로 도서관 프로그램을 활성화하는 효과도 얻게 된 것이다.
 - 노인들은 주민자치센터에서 운영되는 어머니학교 프로그램에 손쉽게 참여할 수 있게 되었다.

□ 주민의 경제활동 기회 창출

- 안남면은 전국 수준과 비교해서 마을(행정리) 단위의 경제활동 조직(작목반)의 구성 비율이나 도농교류사업(직거래, 체험관광 등) 참여 마을 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.
 - 2010년 행정리 단위 지역조사 결과에 입각할 때, 작목반 구성 마을 비율이 전국은 31.6%인데, 안남면은 58.3%로 나타나고 있다.
 - 도농교류활동 마을은 전국이 20.1%, 안남면이 33.3%로 집계된다.

표 13. 작목반 및 도농교류활동 현황

구 분	전체 마을	작목반 있는 마을	도농교류활동 마을
전 국	36,498	11,538 (31.6%)	7,333 (20.1%)
안남면	12	7 (58.3%)	4 (33.3%)

주: 2010년 통계청 농림어업총조사 지역조사 자료 집계

○ 농가 단위의 경제활동 상황도 변화하고 있다. 특히 농축산물 직판장 운영 및 직거래, 농축산물 가공, 농촌관광 등 농업 관련 사업에 참여하는 농가 비율이 증가하여 농가경제의 다각화가 진행되는 모습이 뚜렷이 확인된다.

- 안남면은 농업 관련 사업 참여 농가 비율이 2010년에 13.6%로 나타나고 있어 전국 평균 비율(11.2%)보다 높게 나타나고 있다.
- 특히 2005년 해당 비율이 2.8%였던 것에 비해 큰 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있다.

표 14. 농업 관련 사업 참여 농가 비율 변화

단위: %

구 분	2005년	2010년
전 국	7.8	11.2
안남면	2.8	13.6

주: 1) 통계청 농림어업총조사 원자료 집계

2) 2005년과 2010년 조사 결과 비교를 위해 원 데이터에서 2010년에만 포함된 '농기계 작업 대행' 활동은 농업 관련 사업 집계 항목에서 제외하였음

○ 안남면 농가들은 주로 직거래를 중심으로 한 사업에 참여하고 있다.

- 지명도 있는 관광 자원이 분포하는 지역과 달리 농가 민박이나 음식점 등과 같은 활동보다는 도시와 직거래 방식의 사업을 주로 수행하는 모습이다.
- 체험관광과 활동은 개별 농가 단위보다는 지역 단위로 수행되는 경향이 있다. 즉 지역 공동체 차원의 활동을 조직하여 개별 농가 단위의 소득 증대 및 경제활동 기회를 제공하는 데 초점을 둔다.

표 15. 안남면 농가의 농업 관련 사업 참여 현황

활동 구분	참여 농가 수(호)	비율(%)
직판장	1	0.3
직거래	47	12.3
농가식당	4	1.0
농산물 가공	2	0.5
농기계 작업대행	44	11.5
농촌관광	1	0.3
사업 참여 가구 계	87	22.8

주: 안남면 전체 농가 중 농업 관련 사업 참여 가구의 집계 결과를 분석

자료: 2010년 농림어업총조사 원자료 중 안남면 조사 결과 활용

○ 농산물 판매금액 변화 등을 통해 농가들의 소득 향상 효과가 나타나고 있다는 것을 간접적으로 확인하게 된다.

- 농림어업총조사 결과에 입각하여 농축산물 판매 금액 변화를 살펴보면, 2010년도의 경우에도 여전히 판매 금액 2천만 원 이하인 영세 농가 비율이 높게 나타나고 있다.
- 그러나 2005년에 비할 때 판매액이 5백만 원 이하인 농가 비율은 60.1%에서 51.6%로 감소하고 있으며, 판매액 5천만 원 이상인 농가 비율은 3.0%에서 7.1%로 증가한 것을 확인할 수 있다.

표 16. 안남면 농가의 농축산물 판매 금액 변화

단위: %

구 분	2005년	2010년
500만원 이하/ 판매 무	60.1	51.6
500-1천만원	15.7	17.5
1천-2천만원	10.4	12.3
2천-3천만원	6.7	6.8
3천-5천만원	4.1	4.7
5천-1억원	2.3	5.0
1억원 이상	0.7	2.1
합 계	100.0	100.0

자료: 통계청 농림어업총조사 원자료 집계

□ 지역사회역역의 역량 축적

- 지역 공동체 활동을 바탕으로 면 내에서 다양한 종류의 사회관계가 형성되는 계기가 마련되었다.
 - 안남면 지역발전위원회와 같이 면의 다양한 사안을 포괄하는 조직이 구성되어 정례적으로 활동할 뿐 아니라 품물단과 같은 동호회 모임도 활성화되고 있다.
 - 면민 체육대회나 작은 음악회 같은 행사를 개최할 때는 다양한 지역 단체들이 준비 과정에서 참여하고 있다.
 - 노인들(할머니)경우는 글을 읽고 쓸 수 있게 되어 자긍심이 높아졌을 뿐 아니라 사회관계도 변화하게 되었다. 이전에는 평생토록 가족과 이웃 주민들만 알고 지냈는데, 어머니학교에 입학하여 교육을 받으면서 면 전체로 사회관계를 넓힐 수 있게 되었다.
- 지역 공동체 차원이 활동 영역이 확대되면서 그에 동참하는 다양한 인적 자원을 발굴하게 되었다.
 - 어머니학교에서 학생들을 가르치고 배바우도서관을 운영하는 등 안남면의 각종 사업 추진을 지역 주민들이 담당하고 있다.
- 주민간 의견이나 마을 간 이해관계에서 차이가 존재하며 갈등이 발생하기도 하지만, 이를 지역 공동체 차원에서 풀어가는 구조를 마련하고 있다. 결과적으로 이는 사회자본의 축적에 기여하였다고 평가된다.
 - 공동체 활동 추진 과정에서 여러 가지 갈등(ex: 농민회 vs. 기존 이장단)이 대두하더라도 이런 과정을 공식적 논의 절차를 통해 적극적으로 수용하고자 시도해왔다. 면민 체육대회 등의 행사도 여러 단체간 갈등과 이견이 존재함에도 불구하고 통합 개최하는 전통을 형성하고 있다.
 - 대청댐 물이용부담금을 이용한 주민지원사업, 산수화 권역사업 등을 면 전체를 포괄하는 전략의 일환으로 추진하도록 방향을 잡을 수 있었던 것도 이런 전통이 자리잡고 있기 때문이다. 즉 지역 내에 협력의 문화를 정착시키고자 구성원들이 노력해왔고 그를 통해 사회자본이 자리잡았기 때문이다.

4. 정책적 시사점

□ 농촌 중심지 대상 사업의 기반이 되는 지역사회 역량 형성

- 지역 공동체 활성화를 위한 역량을 형성하는 데 오랜 기간이 소요된다는 것을 안남면 사례에서 살펴볼 수 있다.
 - 안남면은 주민들의 활동 성과가 오랜 기간 축적된 끝에 구성원들의 논의 과정을 거쳐 지역 비전을 담은 계획을 수립하게 되었으며, 이를 실현하는 수단으로 각종 지역개발사업 유치를 결정하게 되었다.
 - 권역사업이나 읍·면 소재지 정비사업 대상지의 상당수가 사업 지원을 계기로 주민 조직이 비로소 움직이기 시작한다. 그래서 주민들의 사전 논의나 역량 형성 과정이 없는 상태로 사업이 시행된다.
 - 반면 안남면은 정부 사업 지원과 분리된 준비 과정을 거쳐 지역사회의 현안을 발견하는 논의가 오랜 기간 이루어졌다. 그에 바탕을 두어 대규모 정부 지원 사업 유치에 이르게 되어 타 지역과 차별성을 갖는다.
- 따라서 안남면 사례는 읍·면 중심지 정책을 역점적으로 추진할 대상을 선정하는 문제와 관련해서 시사점을 제공한다.
 - 안남면은 인구가 1천5백 명에 불과하고 지표상 소재지의 중심성도 떨어지는 낙후한 곳이다. 하지만 이런 외형적 지표와는 달리 그동안 지역 공동체 활동을 거치면서 타 지역에 비해 구성원들의 사업 추진 역량은 더 높은 수준으로 형성된 곳이다.
 - 따라서 향후 단순히 인구 규모나 소재지 상업기능 분포 수준만으로 농촌 중심지 정책 지원 대상을 결정하기보다는, 지역사회 역량 수준이 갖추어진 곳을 선별하는 방안 마련이 필요하다는 점을 시사한다.
 - 중심지 역량 수준 진단 지표를 개발하고 이를 가이드라인 형태로 지자체에 제공하는 등의 방법을 고려해야 할 것이다.

□ 농촌 중심지 대상 사업의 추진 방식과 내용

- 지역 공동체 활성화를 위해서는 주민들의 활동을 매개할 거점공간의 역할이 중요하다. 단, 이때 거점공간은 소프트웨어 프로그램이 연계되는 장소여야 한다.
 - 안남면의 배바우도서관이나 면 사무소의 주민자치센터가 주민들의 활동이 모이는 거점공간의 역할을 하였다.
 - 이러한 거점공간은 마을 만들기 등에서 강조되는 ‘플랫폼’의 역할을 하는 시설이라 할 수 있다.
 - 향후 권역사업 및 읍·면 소재지 사업 등 지역개발사업의 일환으로 하드웨어 시설을 조성할 때는 해당 시설이 이처럼 주민들의 활동의 구심점 역할을 할 수 있도록 연계 프로그램이 운영될 수 있을지 여부를 중요하게 고려해야 한다. 그러한 프로그램을 이끌어갈 수 있고 수요자가 되는 주체들이 존재하는지도 판단해야 할 것이다.
- 읍·면 소재지 사업을 매개로 한 소재지와 배후 마을의 연계 방향에 대한 시사점을 얻을 수 있다.
 - 안남면에서 추진한 권역사업은 소재지 마을을 포함한 5개 마을이 대상지구이지만, 면 전체 마을의 의견 수렴을 통해 사업 방향과 아이템을 정하였다.
 - 사업 추진 결정 과정 자체가 안남면 지역발전위원회 논의를 통해 이루어졌기 때문이다.
 - 권역사업이기는 하지만 면 전체를 대상으로 하는 사업 아이템을 선정하고자 하였으며, 시설은 소재지 마을에 조성되지만, 이용 대상은 전체 주민이라는 공감대를 형성시키고자 하였다.
 - 배바우신문 발간 등과 같은 소프트웨어 활동도 면 내 전체 마을을 대상으로 진행되고 있다.

□ 민관협력과 자치에 바탕을 둔 농어촌 지역정책의 가능성

- 마을 단위가 아닌 읍·면 단위 나아가 시·군 단위에서 진행되는 정책 결정 과정에 주민들이 능동적으로 참여하는 민관협력 모델의 가능성을 제시한다.
 - 안남면 지역발전위원회는 주민들이 자생적으로 구성한 조직이지만, 지역사회의 현안을 논의하고 중요 정책 사업에 관한 의사를 결정하는 대의기구 성격으로 발전해왔다.
 - 나아가 안남면이 선도한 주민 자치 및 민관협력의 경험이 축적되어 옥천군에서는 농민단체와 생산자단체 등을 아우르는 ‘옥천군 농업발전위원회’가 발족하여 지역 농정의 현안을

논의하는 역할을 하고 있다.

- 이러한 옥천군과 안남면의 경험은 농업회의소를 비롯하여 지역 농정의 파트너이자 대의기구 성격으로 활동할 민간 주체 활동 방향과 관련해서 나름의 시사점을 제공한다.

○ 새로운 민간 주체를 지역 단위에서 조직하고 역할을 부여하는 일은 최근 논의되는 상향식 농촌계획제도 도입과 관련해서도 중요한 과제이다.

- 최근 검토되는 지방 농정체계 개편의 일환으로 상향식 계획을 제도화하는 과제가 논의되는데, 이때 중요한 것은 관련 계획 과정의 논의를 이끌어가고 계획을 승인하는 커뮤니티 단위의 절차를 마련하는 것이다.
- 특히 이는 주민 참여에 바탕을 둔 읍·면 단위의 정책적 역할 강화 필요성이 있다는 점을 시사한다.

○ 이와 관련하여 영국의 패리쉬 계획 도입·운영 경험과 같은 외국 사례도 참고할 필요가 있다.

- 패리쉬 계획은 2000년 농촌백서(Rural White Paper)을 통해 처음 제안되었다. 이는 전원청(Countryside Agency)이 제안한 개념으로, “활력있는 마을” 계획(“Vital Villages” scheme) 아래 패리쉬 계획을 지원하도록 하였다.
- 전원청은 2004년까지 1,000개 커뮤니티가 패리쉬 계획을 수립하는 것을 목표로, 최대 5,000파운드까지 자문 비용과 보조금을 지원하고, 농촌커뮤니티협의회(Rural Community Councils: RCCs)로 하여금 전문가 컨설팅을 실시하도록 하였다.
- 지역사회 근린계획으로서 마을/패리쉬계획(Village/Parish Plan)은 미래에 커뮤니티가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 그러한 발전상을 어떻게 실행시켜 나갈 것인지에 대한 구체적 실행계획(action plan)을 포함하는 계획으로, 근린의 다양한 이해관계자들로 구성된 운영위원회(steering committee)를 구성하여 수립한다.
- 이러한 패리쉬 계획의 활성화 과정에서 패리쉬 의회의 역할도 중요하다. 패리쉬 의회는 일상생활과 직결된 문제에 대해 주민 의사를 대표해서 상위의 관할 자치단체 의회에 제출하는 역할을 하며, 주민 행정서비스 제공 등 지역 사무의 자치적 처리 기능도 갖는다. 패리쉬 계획의 활성화를 위해서는 과세 권한 및 예산심의권 등이 없는 준자치단체인 패리쉬 의회의 역할도 중요하다.

○ 참고로, 풀뿌리 단위인 커뮤니티의 참여에 바탕을 둔 계획 수립과 정책 과정을 강조하는 흐름은 최근 들어 더욱 뚜렷해지고 있다.

- 영국의 패리쉬 계획을 이어 논의되는 근린계획(Neighbourhood Plan)의 사례가 이를 보여준다. Neighbourhood는 도시계획, 통계 등에서 이용되는 공동체의 단위(unit)로서 농어촌 정주공간 체계상으로 마을과 타운의 사이에 해당되는 크기라고 볼 수 있다.
- 따라서 Neighbourhood Plan은 대체로 기존 패리쉬계획보다는 좀 더 규모가 작은 수준의 계획을 의미한다.

- 현 연립정부에 의해서 기안된 Neighbourhood Plan은 공동체가 살고 있는 공간의 미래를 결정하는 새로운 방법으로 설명되고 있으며, Localism Act 2011(지역특성화법)에 의해서 이런 Neighbourhood Planning의 권한을 새롭게 부여하였다. 영국 의회의 승인과 관련 준비 과정을 거쳐서, 2012년 4월부터 공동체들이 Neighbourhood Planning을 시작하고 있다.

□ 마을의 여건 변화에 따른 지역 공동체 재구성

- 끝으로, 안남면 사례는 마을 공동화 등에 따라 향후 중요성이 높아질 마을 네트워킹과 새로운 지역 공동체 형성 가능성을 제시한다.
 - 그동안 개별 마을 수준의 공동체 활성화 시도가 갖는 한계를 기존 마을 단위 지역개발사업을 통해 경험한 바 있다. 인적 자원 부족 등으로 인해 개별 마을 수준에서는 농촌정책의 기초 단위로 역량을 형성해가는 데 한계가 있게 마련이다. 사업을 추진하더라도 소수 마을 리더에 의해 공공시설이 사유화되며, 일반 주민들의 의사결정 참여에도 제한이 있는 경우가 많다.
 - 반면, 안남면 사례에서는 개별 마을 단위 사업 추진 시 나타날 비민주적 의사결정 문제, 인적 자원 부족 등의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 발견할 수 있다. 안남면 사례를 통해 마을 네트워킹의 필요성을 살펴볼 수 있으며, 그러한 네트워크가 효과적으로 작동하는 조건이 무엇인지 시사점도 발견할 수 있다.

참고 문헌

- 성주인, 이동필, 권인혜. 2008. 「국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박시현, 김용렬, 윤병석, 남기천. 2012. 「농어촌 정주공간의 변화와 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박시현, 윤병석. 2012. 「해외 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 송미령, 윤정숙. 2012. 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 주교종. 2012. “자치와 협동의 지역공동체 만들기: 행복한 안남, 살맛나는 안남 이야기”. 「농어촌 활성화를 위한 귀촌-지역공동체 정책 연계 세미나」 자료집 67-77. 한국농촌경제연구원.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

