

전략연구 2014-07

농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구

조영재·윤정마·김두환·조은정

발 간 사

최근 농촌의 미래상을 전망한 연구결과를 보면 2020년경이 되면 국토의 95%가 도시화가 진행될 것이며, 2050년에 이르면 농촌과 도시의 구분이 무의미해 질 정도의 도시화, 혼재(混在)·혼주(混住)화 등이 진행되는 일명 ‘러바니제이션(Rurbanization)’ 현상이 심화될 것으로 전망하고 있습니다(국토연구원(2009), 농촌경제연구원(2010)). 이에 따라 가까운 장래에 농촌지역은 이제까지와는 다른 새로운 정주체계와 신주거문화가 형성될 것이 명백해 보입니다.

그러나 이러한 현상과 함께 간과해서는 안 될 중요한 사항은 중산간지역 오지마을 등 상대적으로 소외된 농촌지역에서는 과소화·고령화 등의 공동화 현상이 더욱 심화될 것이라는 점입니다. 즉, 농촌의 정책을 추진함에 있어 새로운 정주체계와 신주거문화 형성을 위한 공간개발과 발전정책도 필요하겠지만, 한편으로는 공동화가 심화되고 심지어 소멸되어가는 마을에 대비한 일명 ‘한계(限界)마을’에 대한 정책도 아울러 마련되어야 할 것입니다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 중앙정부를 비롯한 지방정부의 정책추진에 있어 갈수록 고령화되고 인구가 감소하는 지역 또는 마을에 대한 차별화된 대안을 마련하지 못하고 있는 게 사실이고, 오히려 정책적 관심에서 갈수록 소외되고 있는 실정이라 할 수 있습니다.

이러한 측면에서 충남발전연구원에서는 2013년 ‘과소화·고령화에 대응한 한계마을정책 도입을 위한 기초연구’를 수행한바 있으며, 동 연구의 후속과제로서 마을재편의 구체적인 방안을 마련하기 위해 본 연구가 수행되었습니다. 한계마을과 관련된 정책의 마련과 구체적인 추진방안을 도입하기 위해서는 더 많은 현장연구가 필요할 것으로 판단되지만, 아직까지 우리나라에서 한계마을 등에 관한 구체적인 정책연구가 진행된바가 없다는 측면에서 큰 의의가 있다고 할 수 있습니다.

아무쪼록, 본 연구를 위해 연구책임자로 수고하여 주신 조영재 책임연구원을 비롯한 많은 연구진의 노고에 깊이 감사를 드리며, 본 연구를 바탕으로 향후 후속과제가 지속적으로 이루어져서 우리나라 한계마을에 관한 새로운 정책도입의 초석이 되기를 기대합니다.

2014년 8월 31일

충남발전연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 배경 및 목적

농촌지역은 심각한 과소화·고령화가 진행되고 있으며, 머지않은 장래에 소멸의 가능성이 있는 마을과 실제 소멸하는 마을이 증가하고 있다. 이러한 추세에도 불구하고 중앙정부를 비롯한 지방정부의 정책추진에 있어 갈수록 고령화되고 인구가 감소하는 지역 또는 마을에 대한 차별화된 대안을 마련하지 못하고 있으며, 오히려 정책적 관심에서 갈수록 소외되고 있는 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 2013년 전략과제 “과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구”의 후속과제로, 2013년 전략과제에서 제시한 한계마을의 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 전략 중 농촌마을 재편방향을 구체적으로 제시하는 데에 목적이 있다.

특히 본 연구에서는 마을의 실태 및 유형에 따른 농촌마을의 재편방안을 마련하되, 기 연구에서 제시한 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’ 방안을 중심으로 마을재편의 기본방향과 추진전략을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 일본의 한계마을 관련 정책현황과 사례를 분석하여 우리나라에 적용가능한 시사점을 도출하고, 한계마을을 중심으로 하는 실제 농촌마을의 주민을 대상으로 의식조사를 실시하고 결과를 분석하였다.

2. 주요 연구내용

1) 일본의 정책현황과 사례 조사·분석

집락이전은 주거 이전 + 사회커뮤니티유지 +소득유지·공간관리 등의 측면에서 총체적 접근이 중요하다는 것을 알 수 있다. 집락이전은 주거 이전 뿐 만이 아니라 주거 이전 후의 ①안정적 취직 및 소득 유지 방법, ②이전 후의 구 집락의 농지 및 공간 관리·활용의 문제와 같이 총체적인 관점에서 진행하여야한다. 그러므로 탈 농업화를 전제로 하는 집락이전이 아니라 집

락이전 이후의 구 집락의 공간 및 농지 활용 방안을 검토하여 지역의 실정에 맞는 집락 이전을 시행하여야 한다.

행정적 재편에 있어서 새로운 커뮤니티 가꾸기 시책으로 연결되는 것이 중요하다. 행정이 재편을 강요하는 것이 아니라 주민이 자율적으로 재편하도록 유도하고 단계적으로 시행하는 것이 유효하고, 집락재편이 행정적 재편에 그치는 것이 아니라 재편 후 지역 가꾸기에 연결되는 방향으로 유도 정책을 시행하여야 함을 알 수 있다.

주민 스스로 다양한 마을과 함께 연계해 나가는 새로운 커뮤니티 형성이 중요하다. 대부분의 고령자는 자기가 태어나서 생활한 곳에 대한 애착으로 이전을 하기가 어려움 사람들이 많고, 이를 배려하여 이들이 자기들이 태어나서 살아온 취락에서 생활할 수 있을 때 까지는 생활 환경을 유진 관리해나갈 필요가 있다. 이러한 문제를 배경으로 가능한 다양한 주제 및 다수의 인근마을이 연계하여 새로운 커뮤니티를 형성하는 사례가 많다.

2) 농촌마을 재편에 관한 의식조사 및 분석

지속적인 인구감소 및 고령화에도 불구하고 주민들은 마을소멸을 염두에 두지 않고 있고, 마을소멸에 대비하여 내부 역량강화로 극복해야 한다는 의견과 함께 외부역량의 적극적인 지원이 필요하다는 양극화된 의견을 보이고 있다.

소멸 가능성이 높은 마을이라도 복지, 의료 등의 기초서비스에 대한 지원은 지속적으로 필요하다는 의견을 보였으며, 행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편(마을 재개발)에 대한 필요성은 공감하고 있으나 마을의 이주에 대해서는 상대적으로 낮은 의견을 보여 공간적 재편 중 마을의 이전 및 주민의 이주는 신중한 검토가 필요할 것으로 판단되었다.

행정적인 통합·합병(행정적 재편)은 소멸을 눈앞에 둔 최소한의 마을을 대상으로 이루어져야 한다고 생각하고 있으며, 새로운 마을로의 이주에 대해서는 과반수 이상이 불필요하다고 생각하고 있으며, 어떠한 경우에도 마을주민이 동의하지 않을 것이라는 의견이 대다수를 점유하였다.

조사결과로 알 수 있는 중요한 점의 하나로, 이제까지 마을소멸이나 과소화·고령화에 대한 논의가 전무한 상황으로 다양한 안에 대해 의견이 분분할 수밖에 없는 것으로 판단되었다. 즉, 향후 이러한 마을의 문제점을 공론화하고 다양한 의견과 대응책을 논의해 간다면 각각의 마을 주민들의 의견을 합의해 갈 수 있을 것으로 판단되었다.

3) 농촌마을 재편방안 제시

농촌마을 재편방안 마련을 위해 거주지를 이전하는가, 마을간 연계가 요구되는가, 기존 마을의 커뮤니티를 유지시키는가 등의 사항을 바탕으로 첫째, ‘커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)’, 둘째, ‘행정구역 합병 또는 편입형(유형②)’, 셋째, ‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)’, 넷째, ‘집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)’의 네가지 유형을 제시하였다.

우선, 첫째, 커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)은 기존 마을의 커뮤니티 조직을 그대로 유지하면서 커뮤니티의 리더나 대표가 되는 사람들을 중심으로 연합하는 조직(연합체 등)을 구성하여 이를 통해 마을별 기존 커뮤니티를 연계하여 운영하는 방법으로 ‘커뮤니티 연합형’과 커뮤니티 연합형과 유사하지만, 단지 새로운 커뮤니티 조직의 구성이 리더나 대표가 중심이 되는 것이 아닌 커뮤니티 구성원 전체가 대상이 되어 새롭게 커뮤니티를 구성하는 방법으로 ‘커뮤니티 통합형’을 제시하였다.

둘째, 행정구역 합병 또는 편입형(유형②)은 2개 이상의 마을이 하나의 행정구역으로 합병되어 새로운 마을을 구성하는 형태로 기존 마을의 커뮤니티의 잔존을 꼭 전제로 하지는 않고 전혀 새로운 커뮤니티를 구성하는 재편방법으로 ‘행정적 합병형’과, 다수의 마을이 아닌 주로 두 개의 마을을 대상으로 행정적 재편을 추진하는 경우(2개 마을 이상의 경우도 가능함)에 적용되며, 동일한 조건으로 마을이 합병되는 ‘행정적 합병형’과는 달리 거점기능이나 중심성 또는 상대적으로 더 나은 여건을 갖는 특정마을이 중심이 되어 그렇지 못한 마을을 행정적으로 편입시키는 방법으로 ‘행정적 편입형’을 제시하였다.

셋째, 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)은 마을전체를 리모델링 또는 재개발 등을 통해 새로운 마을을 조성하고, 이를 바탕으로 신규 커뮤니티를 조성하는 방법으로 ‘신규마을 조성 + 신규 커뮤니티 조성형’과, 마을 전체의 리모델링 또는 재개발이 아닌 마을의 일부만을 리모델링하는 방법으로, 역시 외부 인구의 전입을 통해 커뮤니티 새롭게 재구성 하는 ‘마을 일부 모델링 + 커뮤니티 재구성형’을 제시하였다.

넷째, 집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)은 마을 전체가 새로운 공간으로 전부 이전하는 방법으로, 한 개의 마을의 또는 다수의 마을의 이전을 통한 새로운 공간에 새로운 마을과 새로운 커뮤니티를 형성하게 되는 ‘집단이전형’과 마을 전체가 아닌 고령자나 케어가 필요한 주민 등을 대상으로 일부가 이전하는 방법으로, 역시 한 개의 마을 또는 다수의 마을에서 이전해

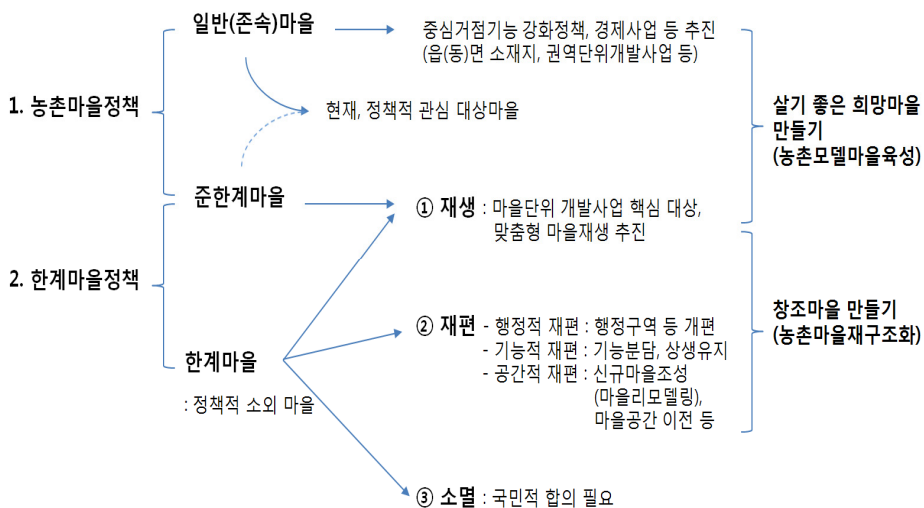
은 주민을 중심으로 새로운 마을과 새로운 커뮤니티를 형성하게 되는 ‘일부이전형’을 제시하였다.

3. 정책제언

과소·고령화(한계화)의 정도에 따라 농촌마을을 ‘일반마을’, ‘준한계마을’, ‘한계마을’로 구분하여 차별화된 정책이 추진되도록 한다. 이는 이제까지 대부분의 정책적 관심영역이 ‘일반마을’과 일부 ‘준한계마을’에 있었다면, 앞으로는 정책적으로 소외되었던 ‘한계마을’을 정책적 관심영역으로 끌어들이도록 한다.

즉, 마을발전에 대한 어느 정도의 역량과 재생 잠재력을 갖고 있는 마을은 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’를 적용하여 육성하고, 그렇지 못한 마을(자체 역량으로 재생이 힘들거나 불가능한 마을)은 ‘(가칭)창조마을 만들기’를 추진하도록 한다.

구체적으로, ‘창조마을 만들기’추진의 핵심은 과소·고령마을을 방치하지 않고 정책적 관심 대상으로 하여 지속적으로 관리하는데 있으며, 살기 좋은 희망마을 만들기 TF팀과는 별도의 TF팀이나 전문가 자문조직을 구성하여 운영하도록 하고, 특히 최근 논의되고 있는 ‘농촌마을 재구조화’를 ‘창조마을 만들기’의 개념으로 추진하도록 한다.



〈그림〉 농촌마을 만들기 기본구상

목 차

제1장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	4
3. 연구내용 및 방법	5
1) 연구내용	5
2) 연구방법	6
제2장 이론적 고찰	7
1. '13년 전략과제 주요 연구결과	7
2. 일본의 관련 정책현황 및 사례	11
1) 관련 용어 및 개념의 정리	11
2) 일본의 마을 재편 관련 정책 현황	14
3) 관련시책(사업) 및 추진 사례	22
4) 시사점	49
제3장 농촌마을 재편에 관한 의식조사	55
1. 조사개요	55
2. 조사결과	57
1) 조사대상자 현황	57
2) 마을 일반현황 및 마을 소멸에 대한 의식	59
3) 「행정적 재편」에 관한 의식	63
4) 「기능적 재편」에 관한 의식	67
5) 「공간적 재편」에 관한 의식	71
6) 소결	74
제4장 농촌마을 재편 방안	76

1. 기본구상	76
1) 기본원칙	76
2) 기본방향	78
3) 추진유형	82
2. 유형별 재편방안	84
1) 커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)	84
2) 행정구역 합병 또는 편입형(유형②)	85
3) 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)	87
4) 집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)	88
 제5장 결론 및 정책제언	90
1. 요약 및 결론	90
2. 정책제언	93
 참 고 문 헌	96
 부록 : 농촌마을 재편에 관한 주민의식 조사표	99

표 목 차

<표 1-1> 농어촌 마을(행정리 기준)의 규모별 구성 비율 변화	1
<표 1-2> 전국 읍·면 지역의 연도별 고령인구 증가 추이	2
<표 1-3> 충남 시·군별 농어촌 고령인구 전망(김정연 외, 2009)	2
<표 2-1> 마을 유형별 정책방향	9
<표 2-2> 일본의 과소관련 법·제도·사업의 흐름	15
<표 2-3> 집락 재편모델사업(1970년 시작) 대상지역	24
<표 2-4> 오오카마의 집락의 토지·산림에 대한 권리자 대표의 거주지 및 인원 수	34
<표 2-5> 시베차초의 집락 재편 현황	39
<표 3-1> 주민 의식조사 내용	55
<표 3-2> 주민 의식조사 대상마을 및 현황	56
<표 3-3> 마을별 조사대상자 수(총 230명)	57
<표 3-4> 조사대상자 일반현황	58
<표 3-5> 가족구성 및 마을 소멸가능성	59
<표 3-6> 인구규모 변화 및 마을 소멸가능성에 대한 집단간 유의성 분석	60
<표 3-7> 마을 소멸에 관한 의식 및 필요 대책	61
<표 3-8> 마을 소멸에 관한 의식 및 필요 대책에 대한 집단간 유의성 분석	62
<표 3-9> 행정리 규모 적합성 및 행정적 지원에 관한 의식	63
<표 3-10> 행정리 규모 적합성에 대한 집단간 유의성 분석	64
<표 3-11> 마을 통합·합병(행정적 재편)에 관한 의식	64
<표 3-12> 마을 통합·합병(행정적 재편)에 대한 집단간 유의성 분석	66
<표 3-13> 마을의 역량 및 인접마을과의 교류 현황	67
<표 3-14> 마을의 역량 및 인접마을과의 교류 현황에 대한 집단간 유의성 분석	68
<표 3-15> 마을의 기능적 재편에 관한 의식	69
<표 3-16> 마을의 기능적 재편에 대한 집단간 유의성 분석	70
<표 3-17> 향후 이주 계획 및 이주사유	71
<표 3-18> 뉴타운 조성에 관한 의식	72
<표 3-19> 뉴타운 조성에 대한 집단간 유의성 분석	72
<표 3-20> 소멸가능마을 주민 이주에 관한 의식	73
<표 3-21> 소멸가능마을 주민 이주에 대한 집단간 유의성 분석	73
<표 4-1> 농촌마을 재편의 기본방향	82

그림 목 차

<그림 1-1> 농어촌 마을(행정리 기준)의 규모별 구성 비율 변화	3
<그림 1-2> 연구 흐름도	6
<그림 2-1> 한계마을정책의 상세 프로세스	8
<그림 2-2> 집락 커뮤니티 재편의 유형	13
<그림 2-3> 정주촉진단지 개념도	30
<그림 2-4> 오오다이라쥬쿠의 민가 현황	31
<그림 2-5> 오오카마 마을 전경	34
<그림 2-6> K집락의 집락 이전 과정	35
<그림 2-7> K집락의 집단 이전 관련 사진	36
<그림 2-8> K집락의 재편에 따른 주민조직의 변화	39
<그림 2-9> 安芸高田市の 지역진흥조직 구역도 및 카와네 진흥협의회 조직도	43
<그림 2-10> 작은 거점 만들기 개념도	44
<그림 2-11> 공간적 측면 재편의 개념도	49
<그림 2-12> 행정적 측면 재편의 개념도	51
<그림 2-13> (사회)기능적 측면 재편의 개념도	52
<그림 4-1> 농촌마을 재편의 기본원칙	78
<그림 4-2> 농촌마을 재편의 추진유형	83
<그림 4-3> 커뮤니티 연합형/통합형 재편방안	85
<그림 4-4> 행정구역 합병형/편입형 재편방안	86
<그림 4-5> 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형 재편방안	88
<그림 4-6> 집단 이전형/일부 이전형 재편방안	89
<그림 5-1> 농촌마을 만들기 기본구상	94
<그림 5-2> (가칭)창조마을 만들기의 흐름	95

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

1990년대 이후 우리나라의 농정의 방향이 농업중심으로 농촌으로 확대됨에 따라 다양한 농어촌지역개발사업이 추진되어 왔으며, 농어촌주민의 삶의 질 향상 및 도농 간의 격차 해소를 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 또한, 최근 충청남도에서도 주민주도의 내발적 발전전략으로 '살기 좋은 희망마을 만들기'를 2012년부터 추진하고 있어, 다양한 측면에서의 농어촌지역에 희망을 주고 마을 발전에 대한 동기부여를 통한 활성화를 도모하고 있다.

그러나 이러한 노력과 정책투입의 대상은 대부분 마을발전 및 성장과 관련된 내부 잠재력과 역량이 어느 정도 보유하고 있는 마을이고, 즉 과소화 및 고령화가 심각하게 진행되어 노력을 기울이기 위한 인력역량이 극히 미약한 마을은 사실 정책적 관심에서 소외된 것이 사실이다.

실제, 전국적으로 농어촌마을을 중심으로 과소화·고령화가 지속적으로 진행되고 있어, 2005년 대비 2010년 20호 미만의 농어촌마을(행정리 기준)은 2,048호(5.7%)에서 3,091호(8.5%)로 증가하였으며, 65세 이상 인구 20% 이상의 초고령 읍면이 34.0%에서 39.7%로 증가추세에 있다(성주인, 2012).

〈표 1-1〉 농어촌 마을(행정리 기준)의 규모별 구성 비율 변화

구 분	20호 미만	20-59호	60-99호	100-149호	150호 이상	합계
2005년	2,048 (5.7)	17,780 (49.3)	8,174 (22.7)	3,253 (9.0)	4,786 (13.3)	36,041 (100.0)
2010년	3,091 (8.5)	19,281 (52.8)	7,291 (20.0)	2,525 (6.9)	4,308 (11.8)	36,496 (100.0)

자료 : 성주인, 2012

〈표 1-2〉 전국 읍·면 지역의 연도별 고령인구 증가 추이

구 분	고령인구(65세 이상) 비율			증감률 (2000-2010)
	2000년	2005년	2010년	
일반 읍·면	5.5	6.9	8.1	2.7
고령(화) 읍·면	12.7	16.0	17.9	5.1
초고령 읍·면	24.9	34.0	39.7	14.7
전체	15.3	19.1	21.0	5.7

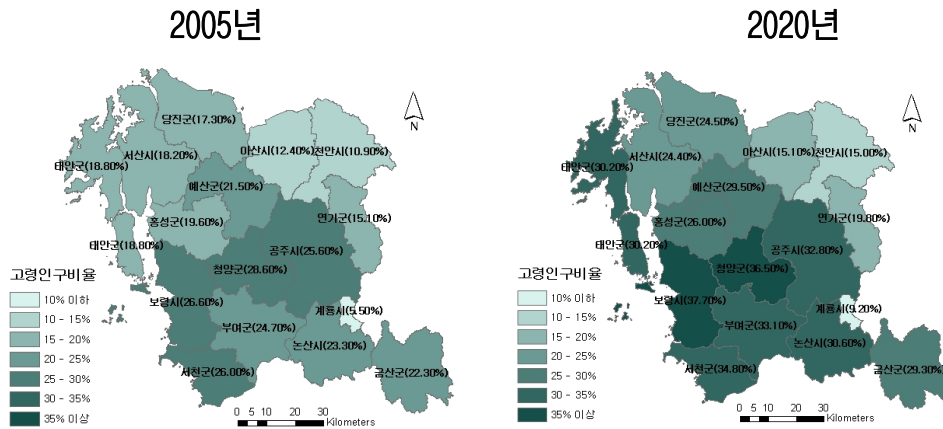
자료 : 성주인, 2012

충청남도의 경우도 크게 다르지 않다. 충남 농어촌지역(읍·면부)의 인구를 전망한 결과를 보면 2005년 1,177천명이었던 농어촌인구가 2020년에는 1,143천명 수준으로 감소할 것으로 전망되었으며, 농어촌의 65세 이상 고령인구 비율도 2005년 18.7%에서 2020년 24.8%로 크게 증가할 것으로 전망되었다(김정연 외, 2009).

〈표 1-3〉 충남 시·군별 농어촌 고령인구 전망(김정연 외, 2009)

(단위: 명, %)

구 분	2005년			2020년			연평균 증감률
	농어촌 인구	고령인구	비율	농어촌 인구	고령인구	비율	
계	1,177,820	220,735	18.7	1,143,970	283,747	24.8	1.69%
천안시	146,732	16,051	10.9	154,891	23,200	15.0	2.49%
공주시	58,025	14,856	25.6	52,180	17,096	32.8	0.94%
보령시	42,988	11,445	26.6	37,734	14,229	37.7	1.46%
아산시	118,684	14,733	12.4	129,293	19,585	15.1	1.92%
서산시	74,183	13,483	18.2	71,670	17,505	24.4	1.76%
논산시	79,552	18,543	23.3	73,973	22,607	30.6	1.33%
계룡시	26,854	1,467	5.5	28,627	2,621	9.2	3.94%
금산군	53,269	11,881	22.3	50,030	14,679	29.3	1.42%
연기군	80,389	12,147	15.1	81,939	16,246	19.8	1.96%
부여군	73,207	18,052	24.7	65,737	21,763	33.1	1.25%
서천군	57,659	14,975	26.0	51,041	17,747	34.8	1.14%
청양군	31,225	8,933	28.6	27,228	9,947	36.5	0.72%
홍성군	82,584	16,165	19.6	79,387	20,649	26.0	1.65%
예산군	81,623	17,534	21.5	76,298	22,544	29.5	1.69%
태안군	58,579	11,036	18.8	55,293	16,694	30.2	2.80%
당진군	112,267	19,434	17.3	108,648	26,634	24.5	2.12%



〈그림 1-1〉 농어촌 마을(행정리 기준)의 규모별 구성 비율 변화(김정연 외, 2009)

이러한 추세에도 불구하고 중앙정부를 비롯한 지방정부의 정책추진에 있어 갈수록 고령화되고 인구가 감소하는 지역 또는 마을에 대한 차별화된 대안을 마련하지 못하고 있으며, 오히려 정책적 관심에서 갈수록 소외되고 있는 실정이다.

일본의 경우, 65세 이상 인구의 비율이 50% 이상으로 고령화가 진행되어 공동체의 기능유지가 한계에 달한 상태의 마을을 ‘한계마을’이라는 정의하고, 학계뿐만 아니라 공공의 영역에서도 활발한 논의와 정책마련의 노력이 진행되고 있는 반면, 우리나라의 경우는 이러한 한계마을 보다는 일부 정책적 성과를 과시하기 위해 우수마을과 일명 스타마을을 육성에 많은 관심을 기울여 오히려 과소화되고 고령화되는 마을은 정책 대상에서 소외되고 있다는 측면에서 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 특히, 일본의 경우는 한계화의 진행에 따른 마을소멸에 대해 이를 어떻게 바라보고 어떠한 대응이 필요할 것인지에 대한 전 국민적인 관심과 함께 양성화된 논의가 활발히 진행되고 있는 반면, 우리나라는 아직까지 마을소멸을 공공연하게 논의한다는 자체에 대해 거부감을 갖는 경향이 있어 실제 현실로 눈앞에 다가오고 있는 수많은 마을의 소멸을 아무런 대응이나 준비조차 없이 그냥 당하고만 있어야 하는 안타까운 실정이다.

이러한 측면에서 조영재 등(2013)은 “과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구’를 진행한바 있으며, 동 연구를 통하여 일본의 한계마을정책에 대한 리뷰와 함께 우리나라에서의 한계마을정책 도입을 위한 한계마을정책의 개념을 재정립하고, 한계마을의 판단기준, 한계마을정책의 기본원칙 및 의의, 기본방향을 제시한바 있다. 그러나 실제 한계마을

정책이 우리나라에 도입되어 적용될 때까지는 아직도 다양한 측면에서의 연구와 정책적 논의가 진행되어야 할 것이며, 동 연구에서 향후 과제로 제시하고 있는 것처럼 한계마을정책의 전략인 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’에 대한 상세연구가 필요하다고 할 수 있다.

특히, 충청남도에서는 최근 3농혁신 핵심정책과제 중 하나로 주민이 중심이 되는 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’가 활발히 추진중에 있는데, 이의 일환으로 과소화·고령화 등으로 소외된 농촌마을의 실태와 변화를 지속적으로 모니터링 하여 마을의 실정에 맞는 차별화 된 정책을 추진할 수 있는 ‘농촌마을 재편’에 대한 관심이 높아지고 있는 상황으로 이에 대한 연구진행이 필요한 실정이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 2013년 전략과제 “과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’도입을 위한 기초연구”의 후속과제로, 2013년 전략과제에서 제시한 한계마을의 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 전략 중 농촌마을 재편방향을 구체적으로 제시하는 데에 목적이 있다.

특히 본 연구에서는 마을의 실태 및 유형에 따른 농촌마을의 재편방안을 마련하되, 기 연구에서 제시한 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’ 방안을 중심으로 마을재편의 기본방향과 추진전략을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 일본의 한계마을 관련 정책현황과 사례를 분석하여 우리나라에 적용가능한 시사점을 도출하고, 한계마을을 중심으로 하는 실제 농촌마을의 주민을 대상으로 의식조사를 실시하고 결과를 분석하였다.

3. 연구내용 및 방법

1) 연구내용

본 연구에서는 목적달성을 위한 주된 연구내용으로서 ① 이론적 고찰, ② 농촌마을 재편에 관한 의식조사 및 분석, ③ 농촌마을 재편방안의 제시, ④ 정책제언 등으로 구성되어 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 이론적 고찰

우선 2013년도에 진행된 연구결과를 본 연구의 연장선상에서 재 고찰하고 정리한다. 특히, 일본의 한계마을정책과 관련된 문헌과 실제적인 정책사례를 고찰하여 우리나라와 충남에 적용가능한 시사점을 도출한다.

② 농촌마을 재편에 관한 의식조사 및 분석

한계마을 또는 준한계마을에 해당되는 마을주민을 대상으로 마을소멸에 대한 의식, 행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편에 관한 현황 및 의식, 방법 등에 관한 의식조사를 실시하고, 마을재편 방안에 대한 아이디어와 의견을 조사·분석한다.

③ 농촌마을 재편방안의 제시

이론적 고찰, 일본의 정책사례로부터의 시사점, 주민의식 및 의견조사 결과 등을 바탕으로 마을재편의 기본방향(목적과 기본원칙, 의의, 기본추진방향 등)을 제시한다. 또한, 기본방향을 바탕으로 세부추진 전략을 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’의 관점에서 제시한다.

④ 정책제언

제시된 농촌마을 재편방안을 충청남도 3농혁신의 일환으로 민선6기에 추진할 수 있는 구체적인 틀과 정책 추진 방법을 제언한다.

2) 연구방법

① 현장밀착형 연구

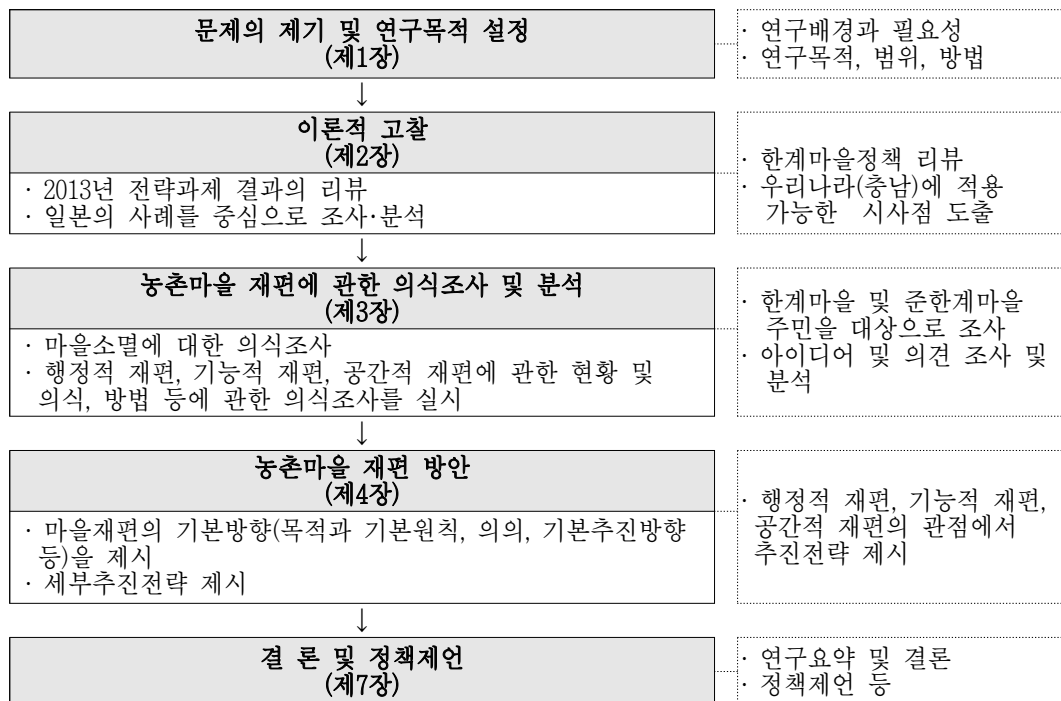
현장방문 및 인터뷰 조사 등을 통한 농촌지역에서 발생하고 있는 실태 및 문제점을 적극적으로 파악하고 분석한다.

② 관련 전문가의 참여 및 협력 연구

관련 국내 전문가 및 국외(일본 등) 전문가와의 협력연구를 통한 국내·외 정책 및 사례조사·분석을 실시한다.

③ 국외(일본) 사례의 심층고찰

일본의 한계마을정책 및 마을재편 사례를 심층 고찰하고, 우리나라(충남)에 적용가능한 시사점을 도출한다.



〈그림 1-2〉 연구 흐름도

제2장 이론적 고찰

1. '13년 전략과제 주요 연구결과

(1) 이론적 고찰

한계(限界)마을이라는 용어는 1990년대 초 일본에서 처음 등장하였고, 공동체의 기능유지가 한계에 달한 상태를 일컬어 제기된 용어이다. 기존의 다양한 정의를 바탕으로 '한계마을'의 개념을 정리하면 '고령화·과소화 등으로 인하여 생활적 기능, 생산적 기능 등의 마을의 기능유지가 한계에 달한 마을'이라 할 수 있고, '한계마을정책'은 '한계마을의 문제를 해결하기 위한 공공의 방침과 수단'으로 정의할 수 있다.

(2) 농촌마을 실태 조사 및 분석

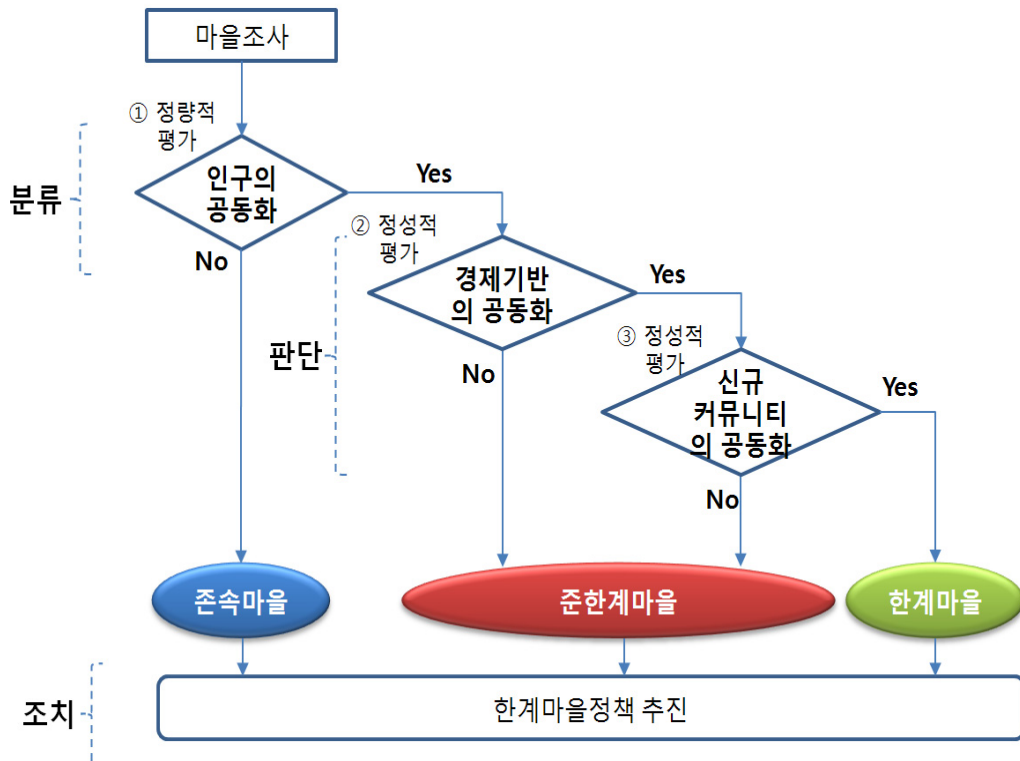
한계마을정책의 방향설정을 위한 시사점과 정책과제를 도출함을 목적으로, 충청남도의 농촌마을을 대상으로 실제 한계마을 관련 조사·분석을 실시함으로써 충청남도 금산군을 연구대상지역으로 선정하여, '사람의 공동화', '토지의 공동화', '공동체의 공동화'라는 측면에서 조사가 이루어졌다. 조사·분석의 결과, 각각의 마을에 따라 한계마을로 진행되는 원인과 내용이 천차만별이고, 이러한 모든 한계마을을 정량화되고 표준화된 기준으로 평가하기가 어렵다는 결론을 내렸다.

또한, 도출된 한계마을의 특징 및 문제점으로는 첫째, 소농 위주의 농업활동과 미약한 농의 소득구조를 갖고 있고, 둘째, 토지의 효율적 활용이 어렵다. 즉, 토지공동화의 직접적인 원인은 토지를 활용하고자 하는 사람으로의 순환이 되지 않기 때문이며, 이는 한계마을의 중요한 문제 중 하나이라 할 수 있다. 셋째, 한계마을은 도시기반시설이 부족하고 개별 공장 및 개발행위가 거의 없는데, 이는 도시기반시설이 부족한 마을이거나 개발행위가 거의 없어 인구유입이 어려운 입지적 특징을 갖는 것으로 도출되었다. 넷째, 마을별로 분석 시 한계마을은 접근성이 떨어지는 경우가 많으며, 다섯째, 역량을 갖춘 리더가 부재하고, 마지막으로 새로운 커뮤니티

가 형성되지 않고 있으며 한계마을은 인구유입의 부족으로 인한 새로운 주민 커뮤니티가 형성되지 못하고 있다.

(3) 한계마을 개념 재정립 및 마을 유형별 정책방향

이상의 연구를 바탕으로 본 연구에서는 ‘한계마을’은 “고령화·과소화 등으로 인하여 마을의 다양한 기능유지가 한계에 달한 마을로, 인구의 공동화, 경제기반의 공동화, 신규커뮤니티의 공동화가 발생하는 마을”이며, “한계마을을 둘러싼 다양한 문제를 해결하기 위한 공공의 방침과 수단”을 ‘한계마을정책’이라 제정의 하였다. 그리고 한계마을의 판단기준으로 1차(정량적 기준) 인구의 공동화(인구 50명 기준) 여부, 2차(정성적 기준) 경제기반의 공동화 및 신규 커뮤니티의 공동화 여부를 제시하였다.



〈그림 2-1〉 한계마을정책의 상세 프로세스

한계마을을 포함한 마을 유형별 정책 추진방향으로 먼저, 존속마을은 ‘지속가능한 유지·발전 및 거점기능강화’를 기본방향으로 기존의 잠재자원과 역량을 최대한 활용한 H/W 위주의 접근이 필요하고, 준한계마을은 농어촌 지역개발의 주요 타깃으로 ‘한계마을로의 진행을 방지하기 위한 인구유치, 정주여건개선, 공동체활성화’를 기본방향으로 한계마을로 진행되지 않기 위한 조직이나 활동, 프로그램의 마련 등 주로 S/W 위주의 접근이 필요함을 제시하였다. 그리고 한계마을은 ‘마을재생 및 재편’을 기본방향으로 때에 따라서는 마을재생, 신규마을 조성 등의 H/W 위주의 접근이, 때에 따라서는 신규 커뮤니티의 육성 및 활성화 프로그램 마련 등 S/W 위주의 접근이 필요함을 제시하였다.

〈표 2-1〉 마을 유형별 정책방향

구분	기준	기본방향
존속마을	인구 50명 초과 인구, 경제기반, 공동체의 기능 유지	- 지속가능한 유지·발전 - 거점기능 강화 - H/W적인 접근
준한계마을	인구의 공동화 (인구 50명 이하) 경제기반의 공동화	- 농어촌 지역개발의 주요 타깃 - 한계마을로의 진행 방지 - 인구유치, 정주여건 개선, 공동체 활성화 - S/W적인 접근
한계마을	인구의 공동화 경제기반의 공동화 신규 커뮤니티의 공동화	- 마을 재생, 재편 또는 소멸 - 신규마을의 조성 - 신규 커뮤니티의 형성

(4) 한계마을정책 방향

한계마을정책의 기본방향으로 ‘첫째, 한계마을의 판단은 몇 가지 지표로 단정해서는 안 된다.’, ‘둘째, 한계마을의 판단하는 완벽한 지표를 개발하더라도 항상 예외적인 경우가 존재함을 염두에 두어야 한다.’, ‘셋째, 한계마을 문제의 접근은 국토균형발전, 사회적 평등, 정책투입의 효율성 등 다양한 가치판단의 문제에서 시작하고, 기본적으로 전 국민적인 합의가 필요하다.’, ‘넷째, 한계마을의 미래를 결정하는 1차 주체는 해당마을 주민이다.’, ‘다섯째, 한계마을의 문제를 해결하는데 한계마을만 국한시켜 고려해서는 안 된다.’, ‘여섯째, 마을은 공간이 아니라 사회이고, 한계마을정책의 궁극적 관심은 사람(공동체)에 있다.’, ‘일곱째, 한계마을정책은 일반 마을정책과는 차별화되어야 한다.’, ‘여덟째, 한계마을의 개념과 한계마을정책 방향은 시대의

흐름과 패러다임의 변화에 따라 바뀔 수 있다.’ 등의 여덟 가지를 제시하였다.

구체적인 한계마을정책의 방향은 마을 재생과 재편을 기본방향으로 하되, 재생과 재편이 불가능한 마지막의 경우 바람직한 소멸방안을 고려하도록 제시하였다.

즉, 재생은 극도의 한계화가 진행되더라도 마을을 끝까지 포기하지 않고 어떠한 희생과 노력을 기울여서라도 회복시켜야 한다는 관점으로 마을자원과 관련주체의 협력에 의해 재생을 도모한다.

재편은 마을재생이 현실적으로 불가능하거나 사회적 비용의 투입이 어렵다고 판단되는 경우, 한계마을을 새로운 시각에서 공간적이나 기능적으로 다시 구조적 조정을 하는 방법으로, ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’ 등의 방법이 있다. 여기서 행정적 재편은 인근 마을과의 통합·합병을 추진하거나, 중심마을이나 거점기능을 수행하는 마을로 한계마을을 흡수시키고, 행정구역의 변경 등을 통하여 행정적 측면에서 재편성을 도모하는 방법이고, 기능적 재편은 인근 중심마을의 기능 강화하여 거점기능을 담당하도록 하거나, 초등학교 등 지역생활권을 단위로 하는 복수의 마을을 묶어 각각의 마을에 차별화된 기능을 분담하도록 하고 상호 협력과 상호 보완의 관계 속에서 기능적 측면에서의 재편을 도모하는 방법이며, 그리고 공간적 재편은 행정적 재편과 기능적 재편이 불가능할 경우, 마을의 공간적 이전 및 외부인구의 유입을 통한 신규마을 조성 등의 재편성을 도모하는 방법을 의미한다.

마지막으로 소멸은 어떠한 정책적 투입도 농어촌마을이 한계마을로 진행하는 것을 막는 것은 불가능하다고 판단되는 경우, 선택과 집중을 통하여 가능성이 있는 마을을 중심으로 재원과 노력을 기울이고 나머지는 자연스럽게 소멸을 맞이하도록 하는 방법으로 한계마을이 완전히 소멸되기 전까지는 다음과 같은 최소한의 노력이 필요하다고 할 수 있다.

2. 일본의 관련 정책현황 및 사례

이 장에서는 마을 재편에 관한 일본의 정책 현황과 사례에 관하여 논하고자 한다.

먼저 마을 재편 관련 용어의 개념을 정리한다. 한국의 ‘마을’과 유사한 개념으로 쓰이는 일본의 용어는 ‘부락’, ‘집락(集落)’ 등이 있다¹⁾(김두환,2014:p59). 본 연구의 일본 사례에서 ‘마을’을 ‘집락’으로 적는다.

‘집락 재편’은 ①공간적 측면, ②행정적 측면, ③(사회)기능적 측면(이하, 기능적 측면)의 재편으로 분류할 수 가 있다(守田秀則,2008). 일본의 경우 한계 집락에 대한 재편의 관심은 ‘집락 기능’의 유지·활성화에 있다. 집락 재편에서는 위의 세 가지 측면을 별개로 취급하는 것이 아니라, 집락의 기능 유지를 위하여 총체적으로 고려하여야 한다. 예를 들면 두 집락이 한 집락으로 행정적으로 재편되면 집락 안의 조직 및 기능도 재편되는 것처럼 위의 세 측면은 상호연계성이 있다.

그러므로 본 장에서는 각 측면의 재편 방법 (유의점 등)을 종합적으로 고찰하여 한국에 참고·적용할 때 고려해야 할 주안점을 제시하고자 한다.

1) 관련 용어 및 개념의 정리

(1) ‘집락 이동’, ‘집락 재편’, ‘집락 커뮤니티 재편’ 등의 개념

현재 일본의 농촌정책 중 과소정책에서 ‘집락 재편성’이란 용어가 사용되고 있다. 집락 재편성은 집락의 공간 이동을 수반하는 ‘집락 이전’과, 집락의 합병·통합 등으로 행정 구역의 설정이 변경되지만, 공간 이동을 수반하지 않는 ‘집락 재편’이 있다. 집락 재편에 관한 정책은 1965년 후반에 등장하였다. 당시 ‘집락 재편’이란 「생활의 편리성 등을 추구하기 위하여 집락 주민의 계획적·집단적 이전(거주지의 계획적 이동=‘집락 재편’)」이란 의미로 사용되었다(農村開發企畫委員會,2007:p.1). 당시 집락 재편에 관한 사업은 집락이동에 관한 사업을 의미하였다

1) 일본에는 한국의 ‘마을’과 유사한 개념의 용어로 ‘집락(集落)’이 있다. 또한 무라(村), 부락, 집락공동체(村落共同体), 오오야자(大字), 구 촌(旧村), 자연촌(自然村)이라는 집락과 유사한 용어가 있고, 각각의 개념은 차이가 있다. 한국의 마을과 일본의 집락은 유사해 보이지만, 마을 조직 구성, 전통 공간, 전통 제례에 대한 주민 참여 형태 등 다른 점도 있다(김두환,2014:p59).

하여도 과언이 아니다. 현재는 집락 재편성이란 용어보다 ‘(농촌) 집락 커뮤니티 재편’이란 용어가 주로 사용되고 있다. 현재 ‘집락 커뮤니티 재편²⁾’은 위에서 말한 거주지 이동을 수반하지 않는 집락의 합병·통합을 말한다. 이상으로 본 장에서는 일본의 집락 재편(집락 재편성)이란 개념을 「집락 재편(집락 재편성)= ①집락이동 + ②집락 커뮤니티 재편」으로 이해한다.

(2) 집락 커뮤니티 재편의 유형 및 주체간·지역간 연계

농촌개발위원회(農村開發企畫委員會,1992), 후쿠요(福与徳文,2011) 등은 ①거주지 이전 유무, ②여러 집락이 연계하는 지, ③재편하기 전의 집락(=구(舊)집락)의 자치 기능을 남기는지에 따라 ‘집락 재편’의 유형을 통합형 재편, 연합형 재편, 단독형 재편, 이전형 재편으로 구분하였다. 이를 참고하고 분석을 더하여 집락 재편 유형을 <그림2-2>에 정리하였다.

첫째, 통합형 재편은 구 집락의 자치 기능을 남기지 않는 경우 이고, ‘합병형’, ‘편입형’으로 분류할 수가 있다.

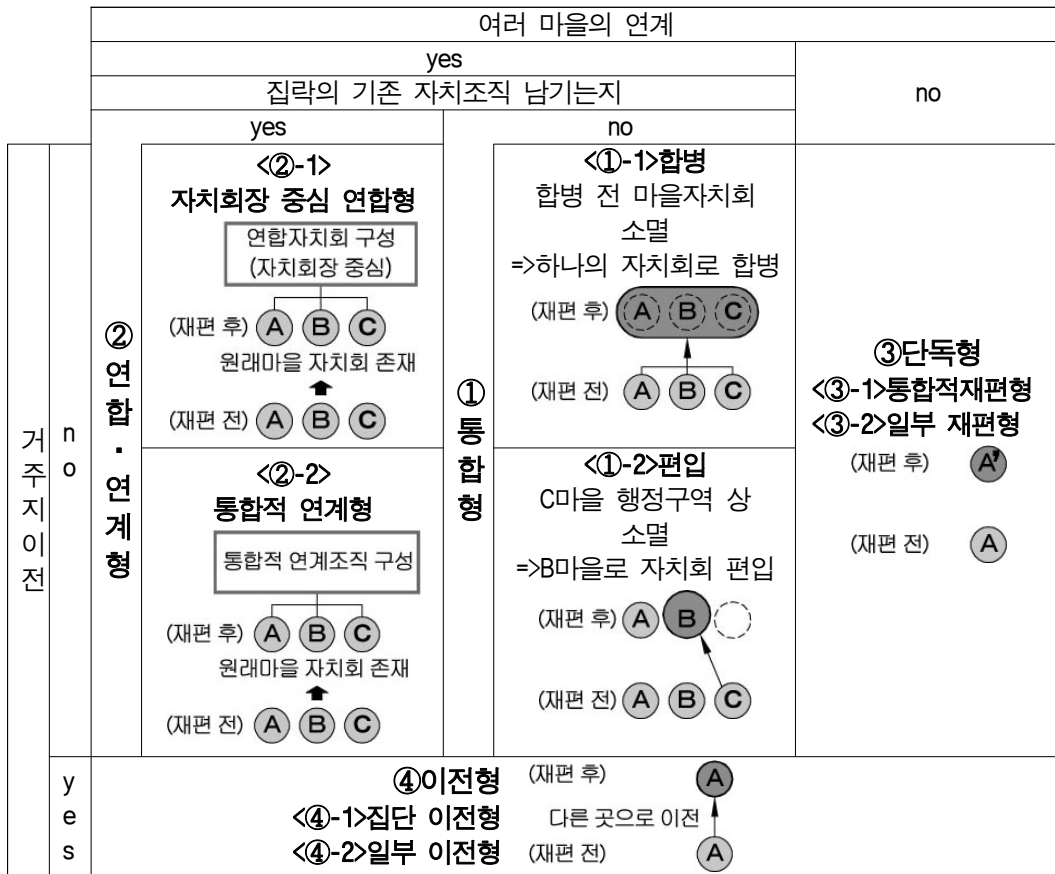
둘째, 연합형 재편은 구 집락의 자치 기능을 남기는 경우로, ‘자치회 중심 연합형’, ‘통합적 연합형’으로 분류할 수가 있다. 연합적 재편은 ‘집락 연계형’이라고 말할 수 있다.

셋째, 단독형 재편은 집락 단독으로 집락 안의 조직을 재편하는 경우이고, ‘통합적 재편형’, ‘일부 재편형’으로 분류할 수가 있다.

넷째, 이전형 재편은 주민이 집락에서 계속 거주하는 것이 불가능 혹은 어렵다고 판단한 경우로, ‘집단 이전형’, ‘일부 이전형’으로 분류할 수가 있다.

현재 일본의 농촌계획 및 정책 분야에서 ‘다양한 주체 간의 연계’를 통한 농촌지역 가꾸기가 활발히 진행되고 있다. 집락 커뮤니티 재편은 집락 자치회라는 주체(조직) 간의 통합·연합을 말한다. 그러므로 집락 커뮤니티 재편은 ‘주체 간 연계’의 한 방법이기도 하다. 한편, 집락은 한정된 공간영역이 있으므로 집락 커뮤니티 재편은 집락이라는 공간을 단위로 한 ‘지역 간 연계’이기도 하다. 그러므로 집락 커뮤니티 재편은 다양한 주체 간·지역 간 연계로 볼 수 있다(김두환,2014:p.19). 이처럼 농촌의 집락 커뮤니티 재편은 주체(사람·조직 등)적 측면과 공간적 측면을 동시에 내포하고 있고, 이점을 동시에 고려하여 집락 재편을 추진하여야 한다.

2) ‘커뮤니티 재편’은 여러 집락이 연계·연합·통합하여 보다 넓은 커뮤니티 조직 (지역진흥협의회, 지역커뮤니티협의회라는 명칭으로 불리는 것들)을 만들어, 기존 집락의 기능의 분담하여 집락의 기능을 유지하려는 것이다(農村開發企畫委員會2006).



자료 : 福与徳文,2011:p64를 참고하여 추가 분석 작성

〈그림 2-2〉 집락 커뮤니티 재편의 유형

(3) 지역 간 연계의 범위

일본의 경우 지역 간 연계의 범위는 ①여러 집락 간 연계, ②초등학교 구를 단위로 한 집락의 연계, ③쇼와(昭和) 행정구역 합병 후의 구 촌(旧村)을 단위로 한 집락 연계, ④시·정·촌의 연계, ⑤유역을 단위로 한 연계, ⑥도시와 농촌의 연계, ⑥국토레벨의 광역 연계 등이 있다.

집락 간 연계에는 농림수산성의 ‘집락 간 연계에 따른 새로운 농촌커뮤니티 형성에 관한 시책(農林水産省農村振興局企畫部·農村政策課農村整備總合調整室,2007)’, 시·정·촌의 연계에는 총무성의 ‘정주 자립권 구상(定住自立圏域構想實務研究會,2009)’이 있다. 유역단위 연계는

한계 집락의 개념을 제시한 오오노 아키라(大野晃)가 산촌 재생과 유역 공동관리 시점의 중요성을 논한 연구가 있다(大野晃,2005). 자지체 및 민간 단체 등이 유역에 포함된 시·정·촌이 연계하여 유역의 공간·환경·사회 및 주민생활을 유지·발전시키는 활동을 시행하는 곳도 있다(예: ‘미야카와 유역 르네상스 사업’ 등)(宮川流域ルネッサンス協議會,1997). 농수산성의 ‘전원 공간정비사업’으로 시행한 ‘전원공간박물관’(農林水産省,1998)에서는 사업 시행 범위가 시·정·촌 연계 단위, 마을 연계 단위 등으로 다양하다.

2) 일본의 마을 재편 관련 정책 현황

여기에서는 국토계획 및 과소 정책의 흐름 안에서 공간적 측면, 행정적 측면, 기능적 측면에서 집락 재편이 어떻게 전개되어 왔고, 제도화되어 왔는지에 대하여 설명한다. 이와 관련한 정책 제도를 참고문헌 및 전문가 인터뷰를 통하여 파악하여, 산간 지역에 큰 영향을 끼친 고도 경제성장 시기인 1960년 이후의 과소 문제와 집락 재편에 관한 시책 및 사업을 <표 2-2>에 정리하였다. 주요 참고 문헌은 「중산간 과소지역의 집락 소멸 및 농지 황폐 - 집락 재편에 관한 조사」(農村開發企畫委員會,1992)와 「농산촌 재생 한계마을을 극복하여」(小田切徳美,2009)이다. 전자는 1960년부터 1992년까지의 국토계획 및 과소 관련 정책, 집락 재편 정책이 시계열로 정리되어 있다. 후자는 1990년대 말부터 현재까지 과소문제와 관련한 농촌 커뮤니티 정책의 흐름이 정리되어 있다. 본 장은 이 자료들의 내용을 주로 인용하였고, 추가적으로 다른 문헌을 참고하여 정리하였다.

〈표 2-2〉 일본의 과소관련 법·제도·사업의 흐름

연도	국토 관련	과소지역 관련
1953	•정촌합병촉진법(시정촌 합병촉진 기본계획) (소와 대 합병 시작)	•이도(離島)진흥법 (10년 단위)
1956	•신 시정촌 건설촉진법	
1960	•국세(國勢)조사 DID설정(도시에대한 인식 증가) •국민소득 배증(倍增)계획	
1961		•산탄(産炭)지역진흥임시조치법
1962	•제1차전국총합개발계획 책정(거점개발방식)	•고설지대대책특별조치법
1963		•전국산촌진흥연맹, (재)산촌진흥조사회 설립
1964		•오지 등 산업개발도로정비 임시조치법
1965		•산촌진흥법/ •중심집락 정비
1966		•경제심의회 지역부회 중간보고(‘과소’ 용어 개념 도입)
1967		•고설산촌개발종합센터 계획(經企庁) -중심집락 정비노선 명확
1968		•과소지역대책추진협의회(전국지자체장회)등 과 소지역 진흥법(가칭)모양 시안 작성, 정부에 제출
1969	•신 전국토종합개발계획(풍부한 환경 창출)대 규모 프로젝트 방식 개발 전략)	
1970		•과소지역대책긴급조치법(구 과소대책법) -전국과소지역대책촉진연맹, (재)과소지역간문 제조사회설립 • ‘집락 재편모델사업’ 보조금제도(經企庁)
1971		• ‘과소지역집락정비’ 보조금제도(자치성→국토청) -과소백서(자치성) •(재)과소지역문제연구회(과소지역조사연구보 고서)⇒ ‘집락 재편성사업’ 제안
1972		•제2기산촌부흥계획=산촌지역농림업특별대책 (집락정비사업)
1977	•제3차전국토종합개발계획 (정주권구상, 인간거주의 종합적환경정비)	
1985		•반도진흥법(10년 단위)
1987	•제4차국토종합개발계획(다극분산형국토의 구축)	
1990		•과소지역활성화특별조치법(과소활성화법)(신과소법)
1998	•21세기국토그랜드디자인 (다축형국토구조형성 기초 만들기)	
1999	•헤이세이 대 합병 시작	
2000		•과소지역자립촉진특별조치법(과소자립촉진법) -과소지역집락 재편성정비 사업 (정주촉진단지정비사업, 집락등이전사업, 계절 주거단지정비사업, 정주촉진빈집활용사업)
2006	•농촌 소셜 · 케피털 연구회(농수산성)	
2007	•커뮤니티 연구회(총무성)	
2008	•국토형성계획	
2010		•과소지역자립촉진특별조치법 개정(2018년 까 지 5년간 연장)

자료 : 農村開發企畫委員會,2007:p.12, 小田切徳美,2009:p.18 및 그 외 문헌을 참고하여 작성

(1) 공간적 재편(집락 및 주거의 이전)

• ‘국민소득배증(倍增)계획(1960)’

표2-2의 서두 부분을 보면 1960년에는 ‘국민소득배증(倍增)계획’이 제창되어 고도경제성장에 돌입하였다. 이와 함께 주목할 것은 ‘국세(國勢)조사’(한국의 인구 주택 총 조사와 유사)에서 처음으로 ‘인구집중지구(DID)’가 설정된 부분이다. 시·정·촌 합병이 추진되면서 성격이 다른 여러 지구가 하나의 지자체에 속하게 되는 과정 중, 인구집중지구는 실질적인 시가지를 추출하는 의미로 사용되었다.

• ‘제1차 전국총합개발계획(1962)’ - 농촌인구 도시 유출

2년 후 1962년에는 1950년의 ‘국토총합개발법’ 제정 이래 12년을 경과하여 ‘제1차전국총합개발계획’(전총)이 만들어져, 국토계획의 이념과 틀이 최초로 제시되었다. 전총은 ‘신산업도시’, ‘공업정비특별지역’과 같은 ‘거점개발방식’을 전면에 내세웠다. 전총은 기존 공업지대의 과밀 혹은 공업지대 분산을 위한 기반정비를 시행하려는 등 지역에 대한 인식은 있었지만, 그 외 과소가능성이 있는 주변 지역에 대한 인식은 희박하였다. 과소화가 진행되고 있고 과소화가 더욱 심각한 ‘한계적 지역’에 대한 정책의 틀도 결여되어 있었다.

• ‘산촌진흥법(1965)’ 등 - 과소문제 해결위한 특수지역입법 출현

주변지역은 여러 가지 곤란한 상황이 발생하였고, 이에 대한 대책으로 다수의 ‘특수지역입법’이 책정되었다. 예를 들면, 1960년대 발전 에너지원이 ‘수주화중(水主火從)’에서 ‘화주수중(火主水從)’으로 전환되어 석유에너지 의존도가 높아졌다. 이로 인하여 일본 내 석탄 산업은 급속한 쇠퇴에 빠졌고, 이 문제를 해결하기 위하여 ‘산탄(産炭)진흥임시조치법’이 제정되었다. 중산간 지역의 경제를 지탱해온 제탄·석탄 산업이 타격을 받았고, 이것은 중산간 지역에서 도시로 인구가 유출된 한 요인이었다. 이러한 과정 중 특히 1965년에 시행된 ‘산촌진흥법’은 법의 대상이 되는 지역이 전국 일률 기준으로 설정하여, 당시 중산간 지역의 본격적인 진흥·정비를 위한 획기적인 수단이라 할 수가 있다. 그러나 특수지역입법으로 다양한 진흥조치를 해왔는데도 불구하고, 도시와 농촌의 격차가 좁혀지지 않았고 오히려 확대되었다. 그 결과 지방 중산간 지역의 청년층을 중심으로 도시지역으로 인구 유출이 지속되어 과소화 문제는 더욱 깊어졌다.

- 정주권(기초생활권 등) 도입과 중심 집락 정비 추진

이러한 과소문제의 심화를 배경으로 1967년에 우선 겨울철 생활유지가 곤란한 고설지역을 대상으로 ‘고설산촌개발종합센터계획’이 경제기획청에서 제시되었다. 이 센터계획에서 중요한 점은 이 시점에서 현재까지 지속되는 ‘중심 집락 중점정비 방식’이라 말 할 수 있는 노선이 명확해졌다는 것이다. 이후 중산간 과소지 등에서 공공시설정비, 학교통합 등을 통하여 중심 집락과 그 외 집락의 격차, 편리성에서 격차가 벌어졌다고 할 수가 있다. 중심 집락 정비에 관하여 잠시 언급하면, ‘제3차전국토종합개발계획’(1977)에서 인간 주거의 종합적 환경 정비를 위하여 ‘정주권 구상’이 도입되었고, 농촌지역의 ‘중심 집락’을 정비하기 위한 방책으로 정주 축진을 위한 공영주택이 건설되었다. 농촌지역의 정주환경 관련 정비 정책으로 중심 집락이 자리매김 되어 정비되어 왔고, 주변집락의 주민이 일부 이곳으로 이동하였다.

- ‘과소지역대책 긴급조치법(1970)’ 제정과 집락 이전 전개

과소문제에 대한 논의가 진행되면서 1969년 ‘대규모 프로젝트 방식 개발전략’을 채용하여 ‘신 전국종합개발계획(신전총)’이 내각 의결되었다. 여기에서 처음으로 과소지역의 생활 조건 보전을 위한 한 시책으로 ‘집락 재편’이 다루어졌다. 집락 재편을 언급한 부분은 계획서의 제1부(국토종합개발 기본계획), 제4(계획의 주요 과제), 3(환경보전을위하 계획), 3-6농산어촌의 환경보전을 위한 주요 계획 과제, (2)(인구 경감 산촌의 생활조건 보전)이고, 아래와 같이 과소지역의 생활조건 보전 시책이 기술되어 있다.

“……이렇게 인구가 격감하는 산촌지역에는 지역 주민의 의향에 대응하여, 더욱 높은 생활환경 시설 수준의 향유가 가능하도록 집락의 이전·통합, 이직자(移職者)를 위한 직업훈련 등을 원활히 시행함……”.

그리고 이듬해인 1970년에는 의원입법 형태로 ‘과소지역대책 긴급조치법(구 과소대책법)’(10년간 한시법)이 제정되었다. 동 법을 시행할 당시 776곳의 과소 시·정·촌이 공지되었고, 이것은 당시 시·정·촌 수 3,280곳의 4분의 1이었다. 구 과소대책법은 인구가 급격한 감소가 진행 중인 지역에 대한 긴급대책으로 생활환경의 최소 기준을 확보하면서, 개발 가능한 지역에서는 산업기반 시설을 정비하여 인구 감소를 방지하고, 지역사회의 기반 및 시·정·촌의 재정 붕괴를 방지하려는 목적으로 진행한 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위한 시책으로 신 전 총에서 말한 계획 과제에 대응하는 형태로, ①도로와 교통·통신 시설 등의 정비, ②교육·후생·

문화 시설의 정비 및 의료 확보, ③산업 진흥, ④집락 정비(집락 재편은 여기에 포함)라는 4영역에 걸친 사업이 제시되었다.

구 과소대책법이 시행된 1970년에는 산촌진흥조사 등의 연구 성과를 비롯하여 ‘집락재편모델사업보조금제도’(경제기획청)가 마련되었고, 이듬해 1971년에는 구 과소대책법의 제정을 계기로 ‘과소지역집락정비보조금제도’(자치성)가 마련되었다. 1972년에는 산촌진흥법을 기반으로 한 2기 산촌진흥법에서 ‘산촌지역농림어업특별대책사업’이 마련되어 있었고, 이 사업의 세부 사업에 집락 재편의 의미를 지닌 ‘집락정비사업’이 있다. 하지만 이렇게 마련된 집락 재편 관련 사업은 국토형성에서 마크로적인 구조적 외곽을 수정하며 유기적인 국토형성을 위한 시책을 전개하려는 시점은 부족하였다.

구 과소대책법 이후 1980년 과소지역진흥 특별조치법(구 과소진흥법)이 제정되어 중앙정부, 도도부현, 시정촌이 삼위일체가 되어 종합적이고 계획적인 과소대책 사업이 진행되어 왔다. 하지만 동경을 포함한 3대 도시권 중심으로 인구 집중 현상이 지속되는 한편, 과소지역은 ①젊은이가 감소하고 고령자가 증가하여 지역의 활력 저하, ②산업면에서의 낙후, ③재정기반 악화 등의 문제가 새롭게 대두되어 1990년에는 ‘과소지역활성화 특별조치법’(과소활성화법)이 제정되었다. 이전의 구 과소대책법, 구 과소진흥법과 차별화하여 과소활성화법을 ‘신 과소법’이라고 한다. 그러므로 신 과소법은 이전의 과소진흥법과는 목적, 과소지역의 요건, 목표, ‘과소채(過疎債)’(특별 지방채)의 대상의 내용이 변경되었고, 그 외 특별 조치의 내용도 확대되었다.

구 과소진흥법에서는 지역의 ‘진흥’을, 과소활성화법에서는 지역의 ‘활성화’를 도모한다. 지역의 활성화를 도모한다는 의미는 지역 사회가 원래부터 지내고 있던 여러 기능(경제, 행정, 문화 등에 관한 기능)이 침체되어있다고 생각되는 경우, 그 기능을 활발히 하여 지역사회 전체를 활력있게 만드는 것을 말한다. 과소활성화법에서는 ①지역의 개성을 살려, 지역 주체의 창의적 생각을 중심으로 하는 지역가꾸기를 중시하고, ②기초적 공공시설(H/W)뿐만 아니라 소위 소프트웨어(S/W)를 포함한 종합적인 지역발전을 중시한다. 특히 ‘민간’의 ‘능력·활력’을 활용하는 것을 중시하여 활성화라는 용어를 채용하였다.

이후 과소활성화법은 2000년 ‘과소지역자립촉진특별조치법’(과소자립촉진법)으로 이어지고, 2010년에는 과소지역자립촉진특별조치법이 개정되어 현재에 이르고 있다. 이전의 집락 이전 관련 사업과, 농촌지역의 정주 자립을 위한 정책은 현 과소자립촉진법에도 반영되어 있다.

과소화자립촉진법을 근거한 ‘과소지역집락재편정비사업’ 이 있다. 세부 사업으로 ‘정주촉진단지정비사업’, ‘집락이전사업’, ‘계절주거단지정비사업’, ‘정주촉진빈집활용사업’ 등이 있다(總務省自治行政局地域振興課過疎對策室,2014).

(2) 행정적 재편(행정구역 합병·병합)

• 메이지(明治) 대 합병

일본은 1888년(메이지 21년)에 근대적 지방 자체제도인 ‘시·정·촌 제도’를 시행하여 행정 상의 목적(교육, 세금 징수, 토목, 구제, 호적 사무 처리)에 맞는 규모의 지자체로 정·촌(에도시대부터 내려온 자연 집락, 메이지합병 전의 집락, ‘구 무라(집락)’간의 간격을 줄이기 위하여, 정·촌 합병 표준 제시에 근거하여 약 300~500호를 표준 규모로 하여 전국적으로 집락을 행정구역 상 합병하였다. 시·정·촌의 수가 합병 전 71,314개(1888년)에서 합병 후 15,859개(1889년)로 약 5분의 1로 감소하였다.

이는 여러 집락을 하나의 행정 구역으로 묶어 행정 구역 상 ‘연계 촌’을 형성한 것으로 실제로 구 집락이 통합·병합된 것은 아니다. 구 집락은 행정 구역 상 ‘구(區)’로 불러 지게 되었다. 한국과 비교하여 설명하면 현재 일본에서 말하는 행정 구역 상 ‘구(구 집락)’은 한국의 ‘행정리’와 유사하다고 할 수가 있다. 그리고 여러 개의 ‘구’가 연합하여 형성된 ‘연계 촌’은 한국의 ‘면’과 유사하다.

• 쇼와(昭和) 대 합병

2차 세계대전 후, 신 제도하의 중학교 설치·관리, 시·정·촌의 소방과 지자체 경찰 창설 업무, 사회 복지, 보건 위생 관계의 새로운 사무가 시·정·촌에 부여되었고, 행정 사무의 능률적 처리를 위하여 규모의 합리화가 요구되었다. 1953년 ‘정촌합병촉진법’ (제3조 정·촌에는 대략 8,000명 이상의 주민 기준)과 1956년 ‘신시정촌건설촉진법’ 으로 「정촌의 수를 3분의 1로 감소하는 것을 목표」로 하는 ‘시정촌합병촉진기본계획’(1953년)을 시행하였다. 약 8,000이라는 목표치는 신 제도하의 중학교 하나를 효율적으로 설치·관리하기 위하여 필요한 인구였다. 그 결과 1953년부터 1961년 사이 시·정·촌의 수는 9,868에서 3,472로 대략 3분의 1로 감소하였다. 이후 진행된 헤이세이 대 합병 후의 현재의 시정촌과 구별하기 위하여 쇼와 합병 후의 시·정·촌을 ‘구 시·정·촌’이라고 한다.

• 헤이세이(平成) 대 합병

쇼와 대 합병 후 일본은 고도경제성장을 거치며 국민 생활 양상이 변화하였지만, 그 후 약40년간 시·정·촌의 수는 거의 변하지 않았다. 그 사이 경제 성장과 함께 동경 일극 중심이 진행되었다. 또한 국민 생활 형태와 의식의 다양화 특히 지금까지 지역을 지탱하고 기능을 해왔던 가족 및 커뮤니티가 크게 변화하였으며, 공공 서비스의 담당 주체로 시·정·촌의 부담이 증가하였다. 더욱이 경제 성장이 둔화하면서 인구 감소·유년층 감소·고령화가 심화되어 중앙정부와 지자체에 부채가 생겼고, 심각한 재정 상황 안에서 복잡하고 다양한 주민서비스를 제공해야 하는 등 시·정·촌 운영 환경이 어려워졌다.

이러한 상황을 배경으로 지방분권의 주체인 기초 지자체에 적합한 행·재정 기반의 확립이 요구되었고, 1999년 이래 전국적으로 시·정·촌 합병이 적극적으로 추진되었다. 이것을 헤이세이 대 합병이라고 한다. 헤이세이 대 합병 이후 시정촌 수는 1,718(790시, 744정, 183촌)로 감소하였다.

• 지자체의 집락의 합병 및 재편 동향

후쿠요(福与徳文,2005)가 2002년에 시행한 설문조사 결과에 따르면, 최근 10년(2002년 기준)의 집락재편을 시행한 적이 있는 시정촌은 약7%에 그쳤다. 전국적으로 봐도 집락 재편을 시행한 적이 있는 시정촌은 상당히 적다. 지역별로 보면 홋카이도가 가장 많고, 시코쿠, 큐슈가 그 다음으로 많다. 집락 기능의 저하와 집락 재편의 시행 관계를 분석한 결과 「관혼상제의 시행이 곤란하다」라고 대답한 시정촌이 상대적으로 집락재편을 시행한 경향이 있다. 전국 규모의 설문조사 결과에서도 관혼상제의 시행의 문제가 집락재편의 한 원인이라는 것을 알 수가 있다(福与徳文,2005). 이처럼 집락 단위의 행정 구역 합병은 사례가 많지 않다. 이러한 이유는 주민이 자기 세대에서 수 백 년 동안 이어져온 마을 이름을 바꾸며, 집락의 자치 운영을 합치는 것을 받아들이는 것은 쉽지 않기 때문이다.

한편, 위에서 살펴 본 것처럼 일본은 시·정·촌 합병이 시행되어 왔다. 시·정·촌 단위의 합병은 지자체 단위의 큰 규모의 합병이다. 한편, 일본에는 ‘분촌합병’ (分村合併)이란 말이 있다. 이는 여러 집락으로 구성된 하나의 정·촌이 여러 개로 나누어져 주변의 시·정·촌에 편입되는 경우이다. 이러한 경우 여러 마을을 새롭게 하나로 뭉쳐 지구로 새로운 지구를 형성하는 경우가 있다. 이러한 경우에도 원래의 집락은 그대로 존재하고, 추가적으로 ‘지구 집락 연합자치회’

를 형성 한다. 이러한 시정촌 합병 과정 안에서 분촌 합병을 통하여 일부지역에서 집락 재편이 진행되어 왔다.

(3) (사회)기능적 재편(새로운 농촌커뮤니티 형성)

• ‘합병·이전’에서 ‘연계·협력’으로

앞서 살펴본 것처럼 일본은 행정적 재편 측면에서 시·정·촌 레벨의 행정 구역 합병, 공간적 측면에서 집락 및 거주 이전을 통하여 시·정·촌 레벨의 문제 및 집락(특히 소규모 분산 집락)의 문제 해결을 도모해 왔다. 반면 최근에는 합병이나 이전이 아닌 ‘연계·협력’에 중점을 ‘커뮤니티 관련’ 정책이 활발히 시행되고 있다.

• 제2의 커뮤니티 붐

행정에서 진행해온 커뮤니티 관련 논의를 살펴보면, 농림수산성은 2006년 12월에 ‘농촌 소셜 캐피털 연구회’를 조직하여 농촌커뮤니티³⁾의 ‘사회관계자본’에 관하여 검토하였다. 총무성에서는 거의 같은 시기인 2007년 2월에 ‘커뮤니티 연구회’를 만들어 도시를 포함한 폭 넓은 커뮤니티의 방향성이 논의 되었다. 이 연장선 상에서 총무성은 2008년 조직 개편에서 ‘커뮤니티 교류 추진 실’을 설치하였다.

이와 같은 커뮤니티 붐은 1960년대 말에서 1970년대 전반에도 한번 일어난 적이 있다⁴⁾. 현재는 과거의 커뮤니티 붐이 다시 도래하는 양상으로 ‘제2의 커뮤니티 정책 붐’이라 말할 수 있을 지도 모른다.

3) 현대화되기 전의 기존의 전통적(옛)형태의 농촌커뮤니티는 ‘집락공동체’이다. 집락 공동체인 혈연·지연적 조직이다. 경제 발전으로 농촌 주민의 삶의 방식이 현대화 되었고, 한편 농촌 지역은 과소화 현상이 발생했다. 이러한 상태에서 기존의 혈연·지연적 집락공동체의 형태로는 집락의 유지·발전이 용이하지 않았고, 근린 지역·사회 및 광역 지역·사회에 대응하는 형태로 집락의 사회가 변화해 나갈 필요성이 생겼다. 이러한 배경으로 하세가와(長谷川昭彦)는 기존의 집락 공동체에 대한 대조 개념으로 새로운 ‘농촌커뮤니티’란 개념을 사용하였다(長谷川昭彦2000). 현재 일본의 농촌정책에서 보이는 ‘새로운 농촌 커뮤니티’란 개념도 하세가와처럼 기존의 전통적 집락공동체의 사회·조직 등과 차별화한 개념으로 사용하고 있다.

4) 일본에서 ‘커뮤니티’의 개념은 ‘국민생활심의회조사부회’(1969)에서 행정적으로 처음 사용되었다. 국민생활심의회조사부회의 ‘커뮤니티조사 문제 소위원회 보고’의 제목은 ‘커뮤니티/생활의 장에서 인간성 회복’이다(長谷川昭彦2000). 당시 도시에서는 고도 경제성장으로 물질적 성장을 지향한 나머지 인간적 관계 및 생활이 삭막해 저가는 현상이 발생하였다. 이러한 도시의 사회적 현상을 배경으로 커뮤니티라는 용어가 사용되었다.

그러나 이번은 이전의 경우와 그 배경이 다르다. 다음 두 가지 사항을 지적하고 싶다. 첫째, 70년대 전후의 커뮤니티 붐은 도시지역의 커뮤니티 문제에 관심이 있었다. 그러나 이번의 붐은 소위 '한계 집락' 문제로 특징지어지는 농산어촌 커뮤니티 문제에 관심이 있다. 둘째, 이전의 붐에는 자치회 등 전통적인 지연조직이 상당히 건재했고, 지연 조직과는 다른 형태로 활발한 주민 운동이 전개되었다. 즉, 주민의 지역 활동 에너지 고양기에 커뮤니티가 논의되었다. 그러나 이번은 도시·농촌을 망라하고, 지역의 에너지의 쇠퇴기에서 새로운 커뮤니티의 방향성이 논의되고 있다.

특히 농촌의 경우 집락의 기능이 쇠퇴하고 있고 이러한 기능을 보완·유지 가능한 다양한 주체가 연계하는 새로운 형태의 커뮤니티 구축이 요구되고 있고, 이러한 활동이 공공 및 민간 차원에서 추진되고 있다. 다양한 주체의 연계 형태 중 '집락과 집락'이 연계하여 새로운 연합 조직을 형성하여 집락과 연계 권역의 기능을 보완하는 것은 집락 및 거주지 이동을 수반하지 않는 집락 재편 즉 집락 커뮤니티 재편의 한 방법이다.

3) 관련시책(사업) 및 추진 사례

(1) 공간적 재편

① 집락 재편모델 사업

집락 재편 관련 사업 제1호는 1970년에 창설된 '집락재편모델사업'이다. 사업의 취지는 다음과 같다. 최근 농산어촌 특히 산촌지역은 급속한 인구 유출로 지역의 사회기능이 현저히 저하되고 산업 기능의 저하도 발생하고 있다. 한편 산촌지역에서 주민 생활의 도시화와 광역화가 급속히 진행되고 있고 생활양식의 변화가 빨라지고 있다. 이러한 정세 변화에 대응하여 지역의 진흥을 도모하기 위해서는, 지역의 특성에 대응하여 토지이용을 재편·고도화 하여 주민 소득을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하고, 이것과 일체적으로 교통·통신망 정비하고, 집락 이전 등을 종합적으로 시행하여 주민 생활 조건 향상을 도모할 필요가 있다. 본 사업은 이를 위한 시책 일환으로 모델 사업 지역에 주민의 자주적 의향을 존중하여 수립된 '집락재편정비계획'에 기초하여, 산촌의 소규모 분산 집락의 이전·통합으로 생활 조건 향상을 도모함과 동시

에, 이것과 일체적으로 필요한 농림업 생산조건 정비를 종합적으로 시행하여 이후 집락 재편 정비에 관한 시책을 추진하는데 의의가 있다.

이러한 취지를 바탕으로 「산촌의 소규모 분산 집락의 주민이 주변 도시 주민과 균형적인 생활을 영위하는 것이 가능하도록, 주택 이전·환경시설 정비 등 주민 복지 향상을 도모하며 농림업의 정비·개발 등 산업진흥에 도움이 되도록 한다.」(실시 요령)는 목적을 지닌 사업이다. 집락재편모델사업의 계획은 ‘기본계획’과 ‘사업실시계획’ 2단계로 되어있다. 특히 사업실시 계획은 지역의 자연적·사회적 조건에 대응하여 관계 주민의 생활 향상과 소득 유지 확대를 도모하며 다음 조건을 모두 충족해야한다.

- 관계 주민의 전체 의견에 근거하여 작성 된 것이어야 함
- 관계 주민이 도시적·문화적 생활을 향유할 수 있는 주거·생활환경 시설 정비 대책이 명시 되어야 함
- 주택을 이전하는 모든 주민은 목표치 소득이 주변 도시주민의 평균이 되도록 그 대책이 명시되어야 함
 - 농림어업인은 생산 기반의 정비 및 기술 고도화 등으로 생산성 향상을 지향할 것
 - 전직자(轉職者)는 안정적인 취업을 확보하기 위한 대책이 명시 되어야 함

소규모 분산 집락을 대상으로 「주변 도시와의 생활환경 균형, 소득 균형」을 강하게 의식하고 있는 모습을 시행요령에서 짐작할 수가 있다. 하지만, 집락을 이전하는 것은 영세 농지가 있는 구 집락의 토지 이용과 농업 등 생산 기반 정비와 어떻게 결합하는지에 대한 점이 불명확하다. 실시 요령은 안정적인 취업을 근거로 한 소득 형성, 즉 탈농업화 방향성을 지니고 있었다고 하지 않을 수 없다. 이점에 관하여 ‘이농 전직형’ 집락 이전은 물론, 농업 지속을 전제로 한 ‘통근 농업형’ 집락 이전의 경우에서조차, 실질적인 농가의 완전 이농을 촉진하는 것 같은 힘이 작용하였다. 「이러한 지구에서는 이전하면 농가는 바로 농업 지속 의욕을 상실하고, 경작을 포기하고 겨우 1, 2년 안에 3분의 2가 실질적으로 완전히 이농하였다. 나머지 농가도 농업 지속 의지와 정반대로 집락 이전 등을 계기로 탈 농업화 길을 모색하고 있다. 집락 이전은 탈농하는 농가와 황폐한 농업에 새로운 바람을 불어넣는 것은 결코 아니며, 역으로 농업을 하며 살고 싶은 의사를 지닌 농민의 탈농을 조장하여 아직 ‘여명’이 있는 주변 농지의 황폐를 촉진하였다.」 라고 須永는 비판한 바 있다.

이사업 기간은 2년이며, 계획 작성비·사업비에 대한 국비 보조가 있다. 보조 대상이 되는

사업비의 내역은, 주택재건의 이자 보급, 신 주택 단지의 관련 공공시설 정비, 농림업 등 생산 조건 정비, 이농 촉진, 전직 원활화에 해당하는 경비이다. 1973년에 완료되기까지 다음의 도·현의 10곳 안의 정·촌 10곳에서 시행하였다.

〈표 2-3〉 집락 재편모델사업(1970년 시작) 대상지역

년도	대상 지역
1969 ~ 1970	北海道新十津川町
1970 ~ 1971	岩手県沢内村 `山形県小国町 `和歌山県大塔村
1971 ~ 1972	徳島県木頭村 `富山県山田村 `鳥取県八東町
1973 ~ 1974	青森県平賀町 `島根県美都町 `宮崎県東郷町

자료 : 農村開發企畫委員會1992p.17

② 과소지역집락정비사업의 집락 이전 사업

위의 모델사업이 시행되는 한편, 이것을 이어가는 방향으로 과소 지역의 적정규모집락 육성을 도모하고자 ‘지역사회의 재편성’을 촉진하는 것을 목표로 1971년부터 제도화된 ‘과소지역집락정비사업’이 시행되었다(당시는 자치성 소관, 후에는 국토청 소관). 이 사업은 시정촌 계획에 근거하여 원칙적으로 2년간 시행되며 ‘집락이전사업’과 ‘커뮤니티센터건설사업’으로 구성된다. 이 중 집락 이전 사업의 채택 기준은 다음과 같다.

- 교통 조건이 나쁘고, 의료·교육 등 기본적인 공공 서비스의 확보가 곤란한 집락 등 일 것
- 이전 대상 집락의 전 가구가 이전하고, 전체 이전 호수가 원칙적으로 20호 이상일 것
- 이전 가구 중 상당 수 가구가 이전 대상지역에 주거 단지를 형성할 것

이전하는 가구 기준은 당초 「원칙적으로 20가구 이상」이 「원칙적으로 10가구 이상」, 이후 「원칙적으로 5가구 이상」으로 변경되었다.

국비 보조(원칙적으로 2분의 1 이내)대상 경비에 대한 내용은 다음과 같다.

- 이전을 원활히 하기위하여 필요한 경비
 - 이전자의 이전 및 이농 등을 원활히 하기위하여, 이전자에게 지급하는 경비

- 주택용지 조성비
 - 이전에 필요한 주택용지 조성에 필요한 경비
- 이전 대상지 주택건설 등 조성비
 - 시·정·촌이 이전 대상지역으로 선정한 단지에서 이전자가 주택을 건설 혹은 구입하기 위하여 필요한 자금을 주택금융공고(公庫)에서 빌린 경우, 당해 대출 이자에 상당하는 금액 전부 혹은 일부를 조성하기 위하여 필요한 경비
- 관련 공공시설 정비비
 - 이전으로 수반되어 필요하다고 인정되는 도로, 공원, 녹지, 광장, 집회시설, 급수 시설 등 공공시설 정비에 필요한 경비
- 관련 공동시설 정비
 - 이전으로 수반되어 필요하다고 인정되는 공동작업소, 공동창고, 공동축사 등 농림어업 근대화를 위한 공동시설 정비에 필요한 비용

1983년 과소백서에 따르면 1983년 까지 사업 채택 시·정·촌은 68곳 이다. 이 후의 시행지역에 관해서는 과소백서에 기재되어 있지 않지만, 매년 사업을 시행한 시·정·촌의 수가 줄어든 것으로 보아 약 80~90(1992년 기준)곳 정도의 시·정·촌이 시행한 것으로 추정된다. 이사업은 1989년부터 ‘과소지역집락재편정비사업’으로 명칭이 변경되어 현재도 시행 중이지만, 사업 내용은 1991년 신 과소법 제정을 계기로 변경되었다. 그 내용은 다음과 같다.

가. 집락 이전사업

- 다음 요건을 모두 충족하는 집락
 - 교통조건이 나쁘고, 의료, 교육 등 기초적인 공공 서비스의 확보가 곤란 한 곳
 - 교통조건이 나쁘고, 인구가 현저히 감소한 곳
 - 교통조건이 나쁘고, 고령화가 현저한 곳
- 5호 이상의 가구가 같이 이전할 것
- 이전 대상 집락의 상당 수 가구가 이전 할 것
- 이전 가구 중 상당수가 이전 대상 지역에서 주거 단지를 형성할 것

나. 벽지점재주거이전사업(へき地点在住居移轉事業)

- 교통여건이 나쁘고 의료·교육 등 기초적 공공 서비스가 곤란한 지역에 있는 거주
- 이전 가수 수가 3호 이상 이고, 이전 대상 지역에서 단지를 형성할 것

이 사업은 사업 명칭에서 알 수 있듯이 이전 대상이 집락이 아니고, 주거 단위로 시행 되는 특징을 지닌다. 시·정·촌의 중심 부분에 주택 단지를 조성하여 특정 집락을 한정하는 것이 아니라, 시·정·촌 안에 점재하는 입주 조건이 불량한 주거를 희망에 맞추어 이전하는 사업이다.

③ 산촌지역농림어업특별대책사업의 집락정비사업

마을 재편 관련 사업으로는 위의 두 사업 외에 1973년에 시작한 농림수산성의 (당시 농림성) 소관의 '집락정비사업'이 있다. 이 사업은 산촌 진흥의 '제2기 대책'의 일환으로 시행된 '산촌 지역농림어업특별대책사업'에 해당한다. 이 산촌지역농림어업특별대책사업을 시행하는 경우, 우선 시·정·촌이 대상지역(지정 산촌)에 관하여 사업실시계획을 작성한다. 대상지역의 자연적·사회적·경제적 요건을 고려하여 ①근교산촌형, ②농업주체형산촌, ③입업주체형산촌, ④농림어업혼합형산촌, ⑤국민휴양주체형산촌, ⑥보존형산촌으로 구분한 후 각각에 적합한 '개발정비 프로젝트'를 계획하는 방식이다. 개발프로젝트에는 종합토지개발사업, 농림업경제시스템화사업 등 10개 사업이 마련되었고, 그 중 하나가 집락 재편과 관계가 있는 '집락정비사업 프로젝트'이다. 집락정비사업은 소규모 분산 집락의 농산어민 등 주민의 주택을 이전시키고, 농림어업 생산 조건 등의 정비를 종합적으로 실시하여 관련 농산어민의 생활 조건 향상을 도모하는 사업이다. 구체적으로 다음 내용을 포함하고 있다.

- 집락이전주택정비사업
 - 집락 이전을 진행하는 사람을 대상으로 하는 주택·택지의 취득 및 주거 이전을 동반하는 부담을 경감하기 위한 사업 및 집락 이전을 위한 새로운 주택 용지를 조성하는 사업
- 공공시설정비사업
 - 집락 이전을 위한 새로운 주택 단지를 조성하는데 필요한 시설 (연결 도로, 단지 내 도로, 집회소 등)을 정비하는 사업
- 농림업 등 생산조건정비 사업
 - 집락 이전으로 동반하는 농림어업 가구를 위한 농림어업 경영의 합리화를 도모하기 위

하여, 생산기반 정비, 개발 및 경영 근대화 시설의 정비를 이전 대상지 혹은 이전 후 공지에 시행하는 사업

- 간이급수시설 정비 사업

- 급수인구 50인 미만의 대상으로 하는 급수시설 정비 사업

산촌지역농림어업특별대책사업의 1지역 당 평균사업 규모는 1억2,000만 엔이고(국비 보조는 경비의 2분의1이내), 대략 4년에 걸쳐 시행되며, 본 사업은 1973년에서부터 1981년까지 추진되었다. 이 사업은 '지정 산촌'의 중에서 농림어업의 진흥을 도모하는 데 적당하다고 생각되는 1,100지역을 대상으로 시행하는 것으로 되어있지만, 이중 집락정비사업을 시행한 곳은 파악되고 있지 않고 있다. 단 1973년부터 1975년 까지 3년간 4지구가 시행했다는 데이터가 있는 점으로 미루어보아 사업 시행지역은 많지 않을 것으로 판단된다.

④ 과소지역문제조사회회의 집락재편성사업 제안

한편, 1971년에 (재)과소지역문제조사회회는 과소지역문제에 관한 조사연구 결과를 정리하였다. 이 중 실제로 시행되고 있는 집락 재편 사례를 토대로 집락의 재편성에 관한 사업을 제시하였다(全國過疎地域對策促進連盟·(財)過疎地域問題調査會, 1971). 이것은 집락 재편성에 관하여 계획적 시점에서 정리한 것으로 구체적으로 검토된 최초의 사례이므로 시행된 사업은 아니지만 간략히 소개한다.

우선 본 사업은 「집락 존립에 필요한 요건을 집락에서 노동 가능한 주민과 생활 및 소득의 장을 확보 가능한 자원이 존재하고, 집락공동체에서 활동이 가능한 상태일 것, 그리고 이것을 바탕으로 생활환경 시설이 정비되어 있고, 집락 주민이 일반적인 국민생활 수준을 유지 가능한 환경이 형성되어 있을 것 등으로 보고, 집락 존립을 위한 이러한 조건을 구비하고 있는지 없는지에 대한 판단을 기초로 필요에 따라 현존하는 집락을 폐지·이동·통합하는 것으로, 혹은 이러한 것을 하지 않고 현재의 생활 기반을 강화하여, 생활환경 시설을 정비하여 집락의 배치 및 규모의 적정화를 도모하는 시책」이라고 정의되어 있다. 집락의 배치 및 규모의 적정화라는 과제를 지니는 집락 재편성을 '완전 포기형', '통근 경작형', '개발형' 등 3타입으로 분류하고 있다.

- 완전 포기형

- 산간벽지, 고설지역 등 집락에 보이는 유형으로 집락을 완전히 포기하고 생업 및 소득의

장을 벽지 및 다른 지역에서 행하는 유형

- 근무 경작형

- 집락을 포기하는 것이 아니라 경지·산림 등을 남겨두고 그렇게 멀지 않은 곳으로 이전하며, 이전지에서 원 마을로 통근경작을 하며 이전지에서 겸업 수입을 구하는 타입

- 개발형

- 신규 자원개발 혹은 공장 유치 등으로 새로운 생산·소득의 장이 제공되는 경우, 그 주변에 형성되는 시설 혹은 통합 집락에 생활의 장을 마련하는 타입

집락 재편성의 타입에 따라 이전 대상지역의 선택·조성 계획·주택 건설 등의 내용이 달라지며, 이러한 항목에 대한 내용이 지침에 언급되어있다. 주목할 만한 부분은 ‘생활재건장치’와 ‘이전 후 집락대책’에 관한 항목이며, 이러한 항목은 ‘신 과소’가 가지는 과제와 일맥상통 하는 부분이 있다.

- 생활재건 장치

- 이전 주택 건설 등과 함께 다수의 이전자가 상당한 부채의 부담, 이전 대상지역에서의 생활양식(소비생활의 도시화)에 따른 가계지출의 필연적 증가에 대응하기위한 자금 조성의 필요성

- 안정한 직장의 확보

- 거주권역내에 새로운 기업 유치의 필요성
- 통근 농업의 경우, 통근 거리의 확대 등으로 인한 관리의 부실화, 수입원 감소 가능성, 이러한 대책으로 농지 교환·협력화 등을 추진. 농한기의 통근을 통한 현금수입 가능성 일자리 알선의 필요성

- 고령자 대책

- 고령자를 새로운 직장으로 알선하기 위한 직업 훈련 등 공공 기관의 유효적 이용
- 일, 생활 양면의 정신적인 보람을 가질 수 있는 조건 부여 검토
- 거주지의 이전으로 수반되는 생활양식 변화·환경 변화의 적절한 순응 유도

이전 후 집락이 관리에 관하여

- 이전자가 계속하여 이용·관리 하는 경우

- 농업종사를 최소한으로 하고 겸업 기회를 증대로 가계수입 증대
- 기반 정비로 생산성 향상, 기존의 농업경영 방식으로는 원격지가 되므로 소득 저하

발생. 소득을 확보하기 위해서는 토지개량사업, 도로정비사업 등이 필요

- 유휴 농지의 활용으로 경영 규모 확대 및 생산물의 특산물화
- 이전자가 계속하여 관리하려는 의지가 없고 오히려 처분하려는 경우
 - 이전 후 집락의 토지를 사려는 사람이 없는 경우, 시·정·촌이 적당한 가격에 매입하여 치산치수(治山治水) 측면에서 관리할 필요
 - 식림사업, 경관 활용, 관광 산업 개발 도입 검토
 - 이용 가치와 개발 가능성이 낮은 지역이므로, 시·정·촌뿐만 아니라 중앙정부 및 현(縣)단계 레벨에서 장기적인 전망 검토 필요

⑤ 과소지역 집락 재편 정비 사업(H/W)

- 사업 개요
 - 과소지역에서 분산·고립된 상태로 주거 및 집락을 이전하여 지역의 정주를 촉진하기 위한 주택단지를 조성하고, 이전 후 집락에 남아있는 빈집을 유효히 활용하여 주택을 정비하여 집락의 재편 정비를 도모함
- 근거법 - 과소지역자립촉진특별조치법
 - 제3조 : 과소지역의 자립촉진을위한 대책은……다음에서 말하는 목표에 따라 추진해야 한다. 5항 기간 집락의 정비 ……을 도모하는 것으로 지역사회 재편성을 촉진하는 것으로 ……
 - 제4조 : 중앙정부는 앞의 조·항에 명시된 사항에 대하여 그 정책 전반에 걸쳐 필요한 시책을 종합적으로 강구하여야 한다.
- 사업 주체 등
 - 사업 주체는 과소지역의 시·정·촌, 보조율은 50%이내, 사업 시행 기간은 2년 이내, 2007년도 사업 예산 178,147천 엔
- 사업내용

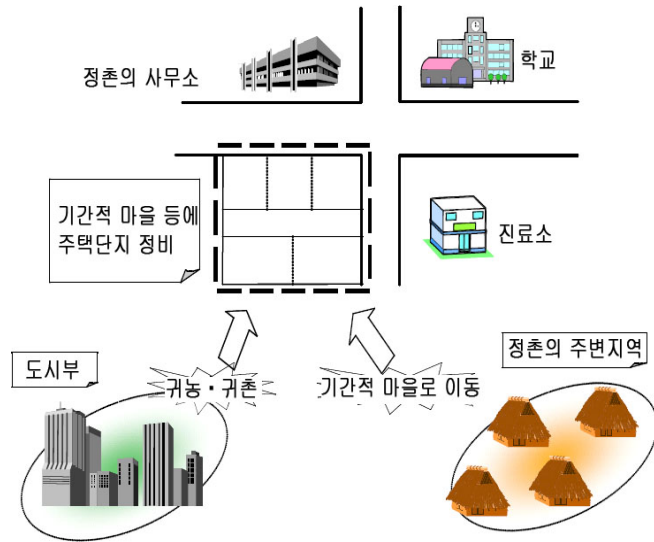
가. 정주촉진단지정비사업

- 지역의 정주를 촉진하기 위한 기간적(基幹的) 집락 등에 주택 단지를 조성하기 위한 보조를 시행
- 5호 이상이 단지를 형성

- 보조금(3,877천 엔×정비 호수)

나. 집락등이전사업

- 기본적으로 생활조건이 현저히 저하된 집락 혹은 고립·산재하는 거주를 기간적 집락으로 이동하는데 필요한 경비 보조를 시행
- 대략 5호 이상(집락이동) 혹은 3호 이상(벽지점재주거이전)가 이동하여 단지를 형성 할 것



자료 : 總務省自治行政局地域振興課過疎對策室, 2014

- 보조금(6,144천 엔×이전 호수)

다. 계절주거단지정비사업

〈그림 2-3〉 정주촉진단지 개념도

- 교통조건이 열악하고 기초적 공공서비스 확보가 곤란한 지역에 존재하는 주거
- 점진적으로 집락이동을 유도하기 위하여 겨울철에 거주하기 위한 주거단지를 조성하는데 필요한 경비에 대한 보조
- 단지로 3호 이상이 같이 이동
- 보조금(4,738천 엔× 단지 내 호수)

라. 정주촉진빈집활용사업

- 정주를 촉진하기 위하여 기간적 집락에 점재하는 빈집을 활용하여 정비하는데 필요한 경비 보조
- 보조금(3,500천 엔×정비 호수)

※ 사례1. 집락 집단 이전 후 구 집락의 활용

- 나가노현(長野縣), 이이다시(飯田市), 오오다이라쥬쿠(大平宿)

에도시대 飯田와 木曾를 연결하는 大平宿
 길(街道)의 고개에 여행자들이 잠시 머물러
 숙박하는 마을인 슈쿠바(宿場)로 변형한 오
 오다이라쥬쿠 집락에는 숲 만들기가 생업인
 집락이었다. 연료 혁명으로 집락은 급격히
 쇠퇴하여 1970년 전 주민의 함으로 200년
 이상 지속되어온 마을 떠나는 '집락 집단 이
 전'을 시행하였다.

그런데 집단 이전(집락 소멸) 후 3년 관광
지 개발계획이 발표되었고, 이 계획에 대한
주민의 반발을 계기로 슈쿠바 집락의 경관·
자연환경 보호를 주장하는 주민 단체가 만
들어 졌다. 이 단체는 이후 자발적 참여 단
체인 ‘오오다이라쥬쿠를 남기는 회’가 되었
고, 오오다이라쥬쿠의 16채의 집을 관리·유
지 하고 있다.

집의 소유자로부터 집을 빌려 많은 사람들이 옛 일본 민가의 생활 체험이 가능한 '우물형 화로(이로리(囲爐))의 고향 오오다 이라쥬쿠'로 정비가 되어, 이로리에 불을 지펴서 일본식 전통 아궁이인 카마도(かまど)를 공개하고 있다. 휴식의 경우 한 명 당 500엔 받고 있다.



자료 : 財團法人地方自治研究機構(2007):p.61

〈그림 2-4〉 오오다이라쥬쿠의 민가 현황

퍼서 일본식 전통 아궁이인 카마도(かまど)등을 사용하여 밥을 짓는 체험 등이 가능한 시설을 공개하고 있다. 휴식의 경우 한 명 당 500엔, 숙박의 경우 2,000엔의 협조금을 사용자로부터 받고 있다.

※사례2 : 산업폐기물 매립 최종 처리 시설 유치를 통한 집락 이전과 새로운 집락의 형성

• 이사와현(石川縣), 와자미시(輪島市), 몬젠마치(門前町), 오오카마(大釜) 집락

• 집락 이전 배경

오오카마 집락은 이사와현, 와자미시, 몬젠마치, 니기시지구(仁岸地區)에 있는 산촌 집락이다. 예전에는 17가구가 있었지만, 1970년에 8가구로 감소하였고 2010년 현재 60대에서 90대 4가구가 살고 있다. 시 버스가 집락에 다니지 않아서 차를 가지고 있는 주민이 생필품이나 병원에 갈 때는 옆집 어르신들을 모시고 함께 타고 나가고, 텃밭에서 채소 등을 수확하면 서로 나누어 주는 것이 일상화되어 있는 가족과 같은 집락이다. 이러한 가족과 같은 집락도 과소화의 물결에서 벗어날 수가 없었다.

과소화 물결 안에서 자치회장(60대 후반)의 결단과 주민 동의로 자체적으로 집락 이전을 추진하고 있다. “오오카마 집락을 이대로 두면 몇 년 뒤에는 집락이 소멸되고 그러면 집락은 쓰레기 불법 투기 장소로 전락해 버릴지도 모른다.” “오오카마 집락이 덩불에 덥혀버리게 되기보다 차라리 유용하게 사용했으면 좋겠다(北陸中日新聞2009).” 는 쪽으로 발상을 전환하여, 집락과 주변 산림에 ‘산업폐기물 최종 처리장’을 유치하여, 그 보상금으로 병원이 있고, 생필품도 구하기 쉬운 주변 마을로 전 주민이 이동하여 다시 새로운 오오카마 집락을 만들고자 하는 희망을 가지고 내린 결단이였다. 2010년 현재 환경영향평가를 시행하였고, 이사와현의 지사(知事)의 판단을 기다리고 있는 중이다.

• 집락 이전 추진 중 발생한 문제

가. 토지 권리자의 동의 문제

집락의 토지·산림에 대한 실소유자·상속자 등의 권리자만 약 230명에 달하였다. 법무사를 통하여 권리자를 파악하였다. 오오카마 자치회장은 마을의 실태와 집락 이전의 취지를 권리자에게 설명하여 동의를 구하였고, 토지·산림의 매각 동의를 받기 위하여 각 지역별로 권리자의 대표가 될 만한 사람을 찾아갔다. 지역별 대표는 권리자의 가족·친척, 오오카마에서 태어난 사람, 오오카마에서 태어나지 않았더라도 오오카마와 관계가 있는 사람들이었다. 이들을 통하여 권리자들에게 동의를 얻어 인감을 받았다.

특히 오오카마에서 태어나지 않았고, 오오카마에 대한 기억과 애착이 없는 손자 세대들에게서 인감을 받은 것이 어려웠다. 젊은 세대는 오오카마의 존재조차 모른 사람도 있었고, 오오카마의 집락 이전 문제에 무관심했고, 별로 관여하고 싶지 않은 태도를 보인 사람도 부지기수였다. 설명조차 들어주지 않는 사람도 있었다. 방문하기 전에 사전연락을 한 후 핫카이도로 찾아갔는데 부재중인 경우도 있었고 이동 경비만 낭비한 경우도 있었다. 이와 관련한 비용은 산업폐기물 최종 처리장을 건설하는 회사에서 부담하였다.

권리자 중에는 오오카마와 같이 깨끗한 곳에 산업폐기물 최종 처리장 유치하는 데 반대한 사람도 있었다. 오오카마 자치회장은 사전에 산업폐기물 최종 처리장을 여러 곳 견학하여 환경에 대한 안정성을 인지하고 있었고, 산업폐기물 최종 처리장은 환경을 해치는 곳이 아니라 오히려 환경을 보호하기 위한 시설이며 주변 환경에 영향을 미치지 않는 안정한 공법으로 건설한다는 것을 관련 자료를 가지고 설명하여 이해를 얻었다.

권리자의 동의를 구하는데 2005년에서 208년까지 3년이란 긴 시간이 걸렸다. 현재 권리자의 가동률이 완료된 상태이다. 이처럼 집락 이전은 토지·산림에 대한 권리자의 동의가 필수부가 결하며 이를 완료하는 데 많은 시간과 노력이 필요하다는 것을 알 수가 있다.

나. 집락 이전에 대한 지역의 반대 문제

오오카마는 오오카마 하천의 제일 상류에 위치한다. 예전에는 하류에 집락이 있었지만 과소화로 소멸되어서 현재는 하류에 집락이 없다. 하류에 집락이 없으므로 처음에는 산업폐기물 최종 처리장 유치를 반대하는 지역 주민은 적었다. 오히려 오오카마에 산업폐기물 최종 처리장을 유치하고 그 곳을 공원으로 조성하는 것은 지역 경제 발전에 도움이 된다고 판단하여 반기는 분위기였다. 하지만 오오카마의 하류는 바로 바다이므로 주변의 어촌 주민의 반대가 발생하였다. 그리하여 2010년 현재 어촌 주민의 반대가 있는 가운데 이사카와 현이 환경영향 평가를 시행하였고, 이사카와 현 지사(知事)의 판단을 기다리고 있는 중이다.

이처럼 집락 이전은 주변 집락·지역에 영향을 끼칠 가능성도 있으므로 이러한 부분까지 고려하여 집락 이전을 시행하여야한다는 것을 알 수가 있다.

〈표 2-4〉 오오카마의 집락의 토지·산림에 대한 권리자 대표의 거주지 및 인원 수

県外(현 내)		県内(현 외)	
거주지	대표자주 ¹⁾ 인원 (명)	거주지	대표자인원 (명)
大阪市 (오사카시)	6	志賀町 (시카마치)	4
横浜市 (요코하마시)	2	白山市 (하쿠산시)	1
静岡県 (시즈오카현)	1	金沢市 (카나자와시)	3
東京都 (동경도)	3	小松市 (코마츠시)	2
群馬県 (군마현)	1	七尾市 (나나오시)	1
和歌山県(와카야마현)	1	大釜 (오오카마 집락)	6
京都府 (쿄토부)	3		
富山県 (토야마현)	1		
北海道 (홋카이도)	3		
神奈川県(카나가와현)	1		
兵庫県 (효고현)	2		
山形県 (야마가타현)	1		
茨城県 (이바라기현)	1		

주1 : 대표자는 각 지역별 권리자의 대표를 말함, 예를 들면 하쿠산 시에는 권리자가 4명이고 이들과 연락가능한 대표자가 1명이다. 실제 권리자는 230명이다.

자료 : 오오카마 집락 구장



사진1: 마을 풍경

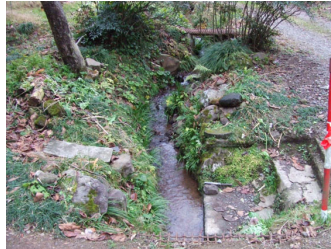


사진2: 마을 안의 개울



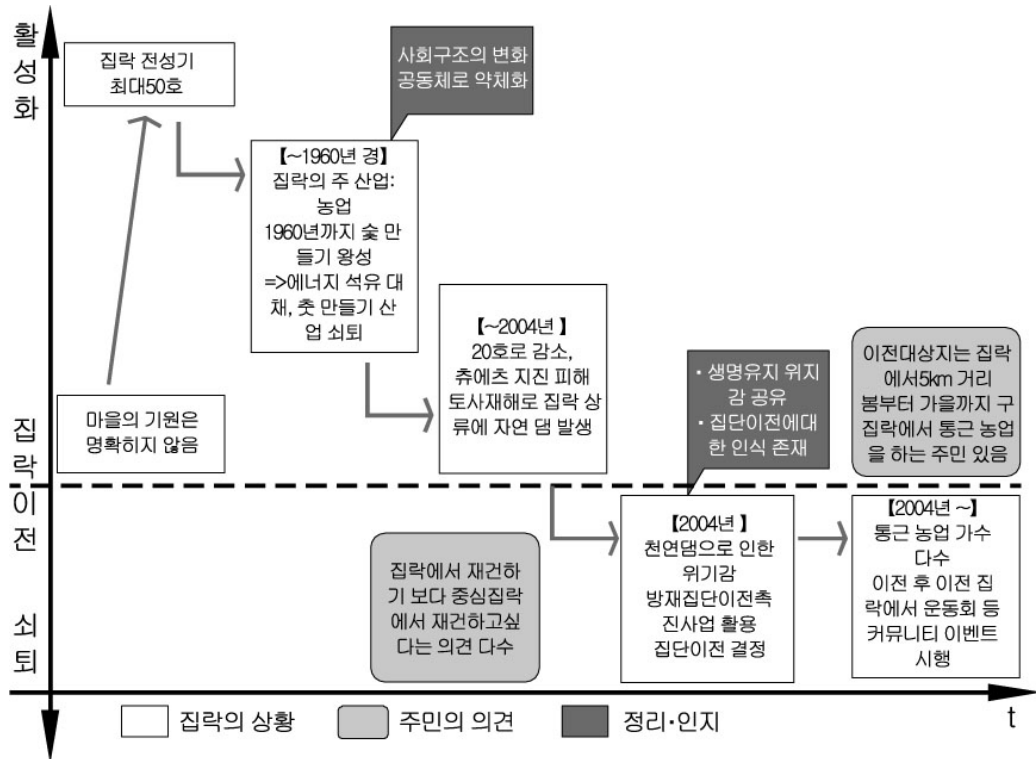
사진3: 집락 이전을 대비하여 주민 커뮤니티 유지를 위하여 만든 마을 공동묘지(오오카마 영원)

자료 : 2012년 현지조사 촬영

〈그림 2-5〉 오오카마 마을 전경

※ 사례3 : 집락 이전을 계기로 자연형 커뮤니티에서 테마형 커뮤니티로 변화

• 니가현(新潟縣), 나가오카시(長岡市), K집락



자료 : 石塚直樹·澤田雅浩, 2011: p.110

〈그림 2-6〉 K집락의 집락 이전 과정

K집락은 나가오카 시(구 카와구치 마치(川口町))에 위치한, 농촌 집락이다. 최 전성기에는 50호가 있었지만, 니가타 추에츠 대지진(이하, 지진)의 피해를 입은 2004년에는 25호로 감소하였다. 지진 피해로 집락 상류부 산의 토사 붕괴<그림 2-6 사진1>로 자연 담이 형성되었고, 이것이 무너지면 집락이 휩쓸려 내려가는 피해가 발생하므로 '방재집단이전촉진사업'을 활용

5) '방재집단 이전촉진사업'은 국토 교통성의 사업으로, 재해가 발생한 지역 및 위험지구 중, 주민이 거주하기에 적합하지 않다고 지정된 지역 안의 주거의 집단적 이동을 촉진하기 위하여, 해당 지역의 공공단체에 대하여 사업비를 일부 보조하는 사업이다.

하여 집락 집단 이전을 시행하였다. 지진 후 “이곳에서 집을 재건하기보다 중심 집락<그림 2-6 사진6>에 집을 재건하고 싶다”는 주민 의견이 많았다. 또한 이전을 검토할 때 K집락의 상류부에 있던 집락이 과소 고령화로 이전에 집락 집단 이전을 시행한 경험이 있었고, 집단 이전에 대한 사례를 주민이 실제로 알고 있었던 점, 이런 사례를 보면서 “언제라도 계기만 생기면 이전하고 싶다”라는 생각이 평소에도 있었다는 것이 집락 집단 이전에 영향을 주었다고 할 수가 있다.



사진1: 토사피해 현장



사진2: 집락 이전 후 구 지락의 모습



사진3: 집락 이전 후 구 집락의 묘지



사진4: 집락 이전 후 구 집락의 약사당의 터



사진5: 이전 집락으로 옮겨진 약사당의 모습



사진6: 이전 집락의 모습

자료 : 石塚直樹·澤田雅浩,2011:p.111

〈그림 2-7〉 K집락의 집단 이전 관련 사진

집단 이전 대상지역은 구 집락에서 5km떨어진 곳에 있다. 원래부터 집락에는 농지가 많지 않았지만, 집락 이전 후에도 농기구 보관 창고를 구 집락에 남겨두었고<그림 2-6 사진2>, 통근 농업을 지속하는 농가도 많다. 공공 교통수단이 없으므로 봄부터 가을사이에는 걸어서 구 집락에 다니면서 텃밭을 가꾸는 주민도 있다.

집단 이전한 집락에 ‘신사’를 이동하였고<그림 2-6 사진5>, 거기에서 구 집락에서 해온 집락 행사를 계속해서 시행하는 등, 새로운 집락에서 새로운 커뮤니티 만들기에 힘쓰고 있다. 특히

K집락뿐만 아니라 집단 이전을 한 지진 피해지역의 다른 집락에서도 집단 이전 후에 활동을 지속하고 있다. 활동의 특징은 '자연형 커뮤니티를 계승한 테마형 커뮤니티로의 전개'이다. ① 구 집락의 토지 이용을 포함한 커뮤니티 활동을 시행하고 있고, ② 구 주민과 더불어 새로운 외부 멤버가 커뮤니티 및 활동에 참여를 하고 있다.

K집락은 이전 후 집락의 한 반(班)으로 편입되었지만, 이전하기 전에도 구 집락을 단위로 해오던 운동회 등의 행사를 지속하고 있다. 이전 후의 집락에 적응하면서 동시에 이전 전의 집락의 자연형 커뮤니티를 계승한 커뮤니티형 활동의 전개에는 젊은 세대의 주민이 비교적 많다는 사실이 영향을 끼쳤을 것이라고 생각한다. 하지만 테마형 커뮤니티는 자연형 커뮤니티에 비하여 이전 전 집락의 공간 및 환경 관리 기능이 약하고, 또한 고정된 테마를 시행하므로 세대 간 교류가 어렵다. 그러므로 환경 관리를 주체로 한 커뮤니티를 만들고 유지해 하는 것이 과제라고 할 수가 있다.

(2) 행정적 재편(행정구역 합병·병합)

집락 단위의 행정적 재편관련 정책은 집락이동 및 집락 재편성에 관한 정책으로 포괄적으로 시행되었다. 하지만 그 사례는 드물다. 여기에서는 집락의 행정적 재편에 따른 집락의 자치 기능을 강화한 사례를 소개한다.

※ 사례1 : 집락의 행정적 재편에 따른 집락의 자치 기능 강화

• 홋카이도(北海道), 왓사무쵸(和寒町)

홋카이도의 '왓사무쵸'는 인구 4,238명(2005년 기준)의 소규모 지차체이다. 왓사무쵸에는 1989년에 41개 행정구(집락)가 있었다. 시가지에서 먼 행정구에서는 이농에 따른 인구유출이 진행되었고, 특히 장례식 등에서 상호부조 문화에 지장이 생기는 등 집락기능 유지가 어려워졌다. 또한 전 41행정구 중 30가구 미만의 구가 약70%, 약20%가 10가구 미만의 구였고, 소규모 행정구가 많았다.

이러한 배경으로 왓사무쵸에서는 1992년에 행정구 재편성에 관한 검토를 개시하여, 1993년에는 지역에 거주하는 전문가로 구성되는 '공구건설심의위원회(公區設置審議委員會)'에서 최

종적으로 28개 행정구로 통합하는 안이 마련되었다. 이를 기초로 행정구의 재편이 진행되었다. 단, 마치 행정에서는 어디까지나 지역의 자주성을 존중하여 재편성도 단계적으로 진행되었고, 2000년 4월에 36개 행정구로 재편되었다.

※ 사례2 : 집락의 행정적 재편에 따른 집락의 자치 기능 강화(福与徳文, 2005)

• 홋카이도(北海道), 시베차쵸(標茶町)

• 집락 재편의 배경

시베차쵸(標茶町)는 인구 8,936명(2005년 기준)의 소규모 지자체이다. 홋카이도의 '시베차쵸'의 최전성기(1959년)에는 1,551가구 농가가 1980년에는 768가구로 감소했다. 10가구가 되지 않는 집락(자치회)이 증가했다. 그래서 1980년 경 '집락정비사업'으로 집락 재편을 시행하여, 1981년의 110곳의 집락(자치회)이 39곳의 집락(지역 진흥회)으로 재편되었다. 집락 정비 사업은 시베차쵸가 독자적으로 시행한 사업이고, 재편을 시행한 집락에는 1호 당 3,000엔 이상을 상한으로 한 보조금이 지급되지만, 어디까지나 집락 재편은 주민의 자율성에 맡겼고 행정이 강제적으로 시행하지 않았다.

• 집락 재편의 유형

재편된 집락은 다음과 같은 재편 유형으로 정리할 수가 있다. ①하천과 계곡 등 지형적 조건으로 묶은 경우, ②세계2차 대전 전에 개척한 집락인지 이후에 개척한 집락인지에 따라 묶은 경우, ③초등학교구 단위로 묶은 경우이다. 예를 들면 니지베츠 지역(虹別)의 농촌부는 24 자치회를 초등학교 구로 묶어 4개의 지역진흥회로 재편되었다. 카미이소분나이 지역(磯分内)에서는 세계2차 대전 전에 개척한 두 집락이 카미이소분나이 중앙 지역(磯分内中央)에 편입되어, 전쟁 후 개척한 11자치회 중, 쿠시로 강(釧路川) 동쪽에 위치한 여섯 자치회는 카와 히가시(川東)지역진흥회로, 서쪽의 다섯 자치회는 카와 니시(川西) 지역진흥회로 재편되었다. 재편 가수 수를 보면, 대부분이 30~50가구로 재편되어 특히 40호 전후로 재편된 집락이 많다는 것을 알 수가 있다. 집락 재편 방법은 주민이 판단하여 시행하였고, 그 결과로 '40호 전 후' 규모가 되었고, 결코 행정으로부터 '4호 전 후'라는 가이드라인은 제시되지 않았다.

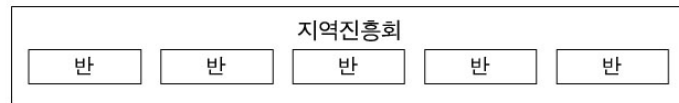
〈표 2-5〉 시베차초의 집락 재편 현황

지역 명	재편 연도	재편집락 명	재편 전 집락수	재편 전 집락의 평균 가구 수	재편 후의 가구 수(1999)
オソベツ	1983	中オソベツ ^{주1)}	1	45.0	45
	1983	上オソベツ	4	10.0	40
磯分内	1996	磯分内中央	3	17.0	34
	1995	川東	6	4.8	29
	1995	川西	5	8.4	42
虹別	1988	中虹別	4	10.0	40
	1990	上虹別	7	5.7	40
	1991	虹別	5	7.8	39
	1991	萩野	8	6.3	50
弥栄	1987	弥栄	1	46.0	46
茶安別	1986	上茶安別	6	4.8	29
	1995	中茶安別	8	12.5	100
久著呂	1989	久著呂	8	7.3	58
阿歴内	1988	阿歴内 ^{주2)}	15	11.1	166

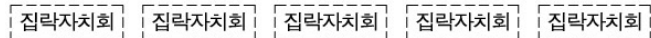
주1 : 합병하지 않았지만, 집락 조직은 재편됨. 주2 : 내부에 비교적 독립성이 강한 다섯 구가 있음.

자료 : 福与徳文,2005

<재편 후>



<재편 전>



자료 : 福与徳文,2005

〈그림 2-8〉 K집락의 재편에 따른 주민조직의 변화

• 집락 재편의 효과 - 집락 재편 전후의 장례식 운영의 방법

집락 재편 전후의 집락 사회 변화를 그림2-7에 나타내었다. 재편 전에는 집락 자치회(구 집락)가 독립해서 존재 하였으나, 재편 후에는 여러 집락이 지역진흥회(재편집락)로 합쳐, 구 집락 자치회는 ‘반’으로 지역진흥회의 하부 조직이 되었다. 재편 전 집락의 장례식에서 인원이 부족하면 부락의 유력인사로부터 선출된 장례위원장이 주변의 집락에 장례식 운영을 도와 줄 것을 요청하였다. 재편 후에는 일례로 반의 장(반장)이 장례위원장이 되고, 지역진흥회가 장례

부위원장이 된다. 위원장과 부위원장이 필요한 인원을 파악하여 지역진흥회의 주민에게 도움을 요청한다. 이러한 집락 재편으로 장례식에서 필요한 주민 확보가 시스템 상으로 가능하게 되었다.

• 집락 재편의 수준(규모)

시베차초는 아직까지 장례식을 집락 주민이 협동하여 집락 단위로 추진하는 문화가 남아있다. 인구 감소로 집락 주민의 힘으로 장례식을 진행하기가 어려워진 위기감이 집락 재편을 추진하게 된 주요한 동기였다. 우선 집락 재편의 필요성(집락이 직면한 문제에 대한 주민 의식)을 주민이 스스로 체감하고 있는지가 중요하다. 집락이 직면한 문제는 지역 별로 다르다. 그러므로 집락 재편을 추진할 때는 어떤 기능이 집락 운영의 중심핵이 되는지를 파악하여 최소한의 가수 구(인구)를 마련하는 것이 중요하다. 또한 과소화 농촌 지역은 계속하여 인구가 감소하고 있으므로 지속되는 인구 감소를 감안한 재편 규모를 선정할 필요가 있다.

• 집락 재편을 위한 시사점

일본에서 집락 재편을 시행한 시정촌의 수는 많지가 않다. 이것은 집락 재편의 필요성이 적다는 것을 의미하는 것보다, 집락 재편이 어렵다는 것을 나타내고 있다고 볼 수 있다. 시베차초의 사례에서 배울 만한 집락 재편의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 시베차초에서는 집락 재편을 추진하기 위한 ‘집락정비사업’이 뿐만 아니라, 집락 재편이 과도에 놓이고 더욱 발전시키기 위하여, 지역 제안형 사업을 준비하였다. 예로 ‘1A1P(1 Area 1 Pride)사업’이 있다. 이것은 지역(=재편 후 집락)에서 아이디어를 모집하여, 채택된 경우 재편 집락에 대하여 필요 경비의 4분의 3(상한 300만 엔)을 보조하는 사업이다.

둘째, 시베차초 행정은 재편을 장려하거나 지원하였지만, 집락 재편의 방법(범위 등), 조직·기구 체제는 주민에게 맡겼다. 즉 주민주도를 기본으로 집락 재편을 시행하였다.

셋째, 집락 재편의 핵심이 되는 문제로 중요한 것이 집락의 재산 등 합병과정에서 발생하는 상호 이해 충돌의 처리이다. 시베차초의 경우 합병하면서 발생한 곤란한 문제에 관해서는 무리해서 합병하는 것이 아니라 가능한 부분부터 통합하였다.

이처럼 행정으로부터 재편을 강요하지 않고, 집락의 재편의 방법, 조직·기구의 체제 등 어디까지나 지역 주민에게 맡기고, 재편 후의 지역 가꾸기를 위한 지원을 마련하는 등, 집락 재편

성 및 재편 후의 행정의 관심으로 주민 주도의 집락 재편을 실현하였다.

(3) 기능적 재편(새로운 커뮤니티 형성)

① 집락 연계를 통한 새로운 농촌커뮤니티 형성 시책(농림수산성)

일본의 농림수산성은 「집락 연계를 통한 새로운 농촌 커뮤니티 형성」이란 시책을 실현하기 위한 지침서를 발간했다(農林水産省農村振興局企畫部・農村政策課農村整備総合調整室, 2007). 이 지침서는 ①새로운 농촌 커뮤니티 및 커뮤니티 재편의 개념 및 유형, ②새로운 농촌 커뮤니티 형성의 유의점, ③새로운 커뮤니티 형성 사례로 크게 구성되어 있다.

새로운 농촌 커뮤니티 형성의 유의 사항은 ①새로운 농촌 커뮤니티 형성 단계, ②시정촌의 발의·시책 검토·전개 계기, ③새로운 농촌 커뮤니티의 가능성 검토, ④주민 합의 형성, ⑤새로운 농촌 커뮤니티 형성·활동 주체, ⑥고령화가 진행된 지역의 새로운 농촌커뮤니티 형성, ⑦새로운 농촌 커뮤니티의 활동과 개별 집락 활동과의 관계, ⑧새로운 농촌 커뮤니티 활동의 지속·충실 대책, ⑨새로운 농촌 커뮤니티에 대한 행정 지원으로 나누어 종합적으로 설명하고 있다.

「집락 연계를 통한 새로운 농촌 커뮤니티 형성」은 시책이지 구체적인 사업은 아니다. 국토청과 총무성에도 이와 유사한 개념의 시책이 이것과 같이 진행하는 것도 가능하다. 구체적으로 이와 관련한 예산 사업을 진행하면서 한편 새로운 농촌 커뮤니티 형성 개념을 도입하여 사업을 진행 할 수 있다.

예로, 농림 수산성의 2014년도 예산 사업의 시책 분류 중 ‘활력 있는 농산어촌 구축’의 ‘농산어촌 공생·대류종합 대책, 도시 농업의 추진 등’이라는 부문이 있다. 이 부문의 구체적인 사업 내용은 ①도시농촌 공생·대류 종합대책 교부금(21억 엔), ②농산촌 활성화 프로젝트 지원 교부금(65억 엔), ③아름다운 농촌 재생 지원 사업(10억 엔), ④농(農)이 있는 생활 만들기 교부금(6억 엔) 등이 있다. 이러한 예산 사업으로 지자체 혹은 집락이 지역 가꾸기 활동을 하면서 새로운 농촌 커뮤니티의 개념을 도입하여 추진하는 것이다.

※ 사례1 : 집락 연계를 통한 지구협의회 형성으로 집락의 기능 보완

- 히로시마현(廣島縣), 아키타카타시 (安芸高田市), 구 타카미야초(旧高宮町), 카와네 지구(川根地區)

• 카와네 지구의 지역진흥회 설립 배경

카와네 지구에는 18개 집락이 있다. 가구 수는 247호, 인구는 570명, 고령화율은 46.1%로 상당히 높다(2009년 기준). 카와네 지구는 일찍이 현저한 인구 감소와 고령화에 직면해왔다.

1972년 수해로 장기간 침수된 카와네 지구는 ‘지역진흥회’라는 주민 조직을 결성하여 피해 가족의 지원, 피해 집의 정리·복구 활동을 지원하였다. 이후 전 가구가 참여한 자치조직으로 발전하였다. 이러한 결성의 배경에는 “수해를 계기로 인구 유출이 많이 증가 했는데, 행정은 아무런 대응을 하지 않았다. 그래서 우리들 지역은 우리 스스로 지켜야 한다.” 라는 행정 불신이 존재하고 있다. 10년 이상 행정과 지속해서 대화와 의견을 제시해온 뛰어난 리더의 역할로 조직의 성격도 변했다. 처음에는 ‘저항 조직’이란 성격이 짙었지만 현재는 ‘건설적인 지역 가꾸기 조직’으로 변화하였다(星野敏, 1995).

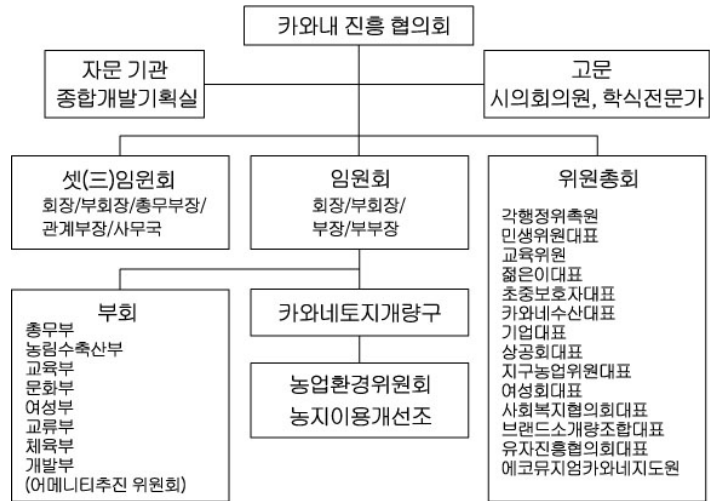
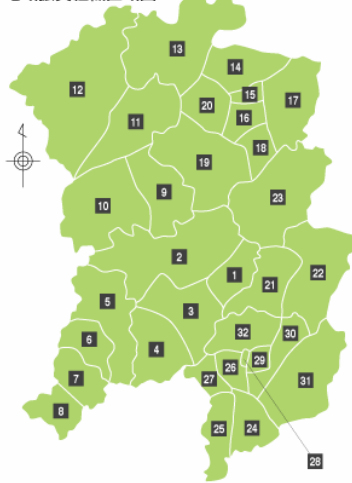
• 카와네 지역진흥회의 조직

카와네 지역진흥회는 총무부를 비롯하여 다양한 부서로 나뉘어 복지, 산업개발, 도시농촌 교류 등 종합적인 지역 자치 활동을 시행하고 있다.

특히 고령자 복지에 대한 주민 연대의 끈을 넓히기 위하여 ‘1일 1엔 복지 모금’을 1993년부터 시작하였다. 카와네 진흥협의회는 매년 대나무통 저금통을 제작하여, 매년 3월에 각 가구 및 사업소에 배포한다. 이 모금을 재원으로 고령자 복지 활동의 일환으로 75세 이상 홀몸노인(독거 노인)에게 급식(도시락 등)을 전달하는 방문 활동이 현재까지 진행되고 있다.

「지역의 장래를 명확히 설정하여 정말 필요한 주민 서비스는 무엇인가」를 주민 스스로 생각하여 같이 토론하고 협력하는 ‘자립형 집락·지역 경영’의 모델 사례이다. 또한, ‘작은 자치 시스템’(星野敏, 2004)의 건본이 되는 사례이다. 합병 후 아키타카타시에서는 카와네 진흥협의회를 모델로 한 ‘지역진흥협의회’를 시 전체 32지구에 설치하였다. 이러한 활동은 주변의 현으로도 파급되었다.

安芸高田市
地域振興組織区域図



자료 : 財団法人地方自治研究機構,2007:p.57

〈그림 2-9〉 安芸高田市の 지역진흥조직 구역도 및 카와네 진흥협의회 조직도

• 집락 연계를 통한 지구 단위의 지역 가꾸기 성공 요인

호시노(星野敏,1995)는 카와네 지구의 지역 가꾸기 전개 과정을 규명하여 다음과 같은 지역 활성화 비결(요인)을 말하였고 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 지역발전의 경위에는 순서가 있고, 적어도 수단을 도입하기 전에, 눈앞의 비전을 설정하는 것이 바람직하다. 둘째, 지역 발전의 계기가 되는 만남(=발전 계기) (사람, 사례 등)이 있다. 단 이러한 만남은 주어지는 것이 아니라 스스로 노력하여 찾아야하는 것이다. 셋째, 오늘날 행정의 측면에서 지역의 다양한 주체는 지역 가꾸기의 좋은 파트너이지만, 처음에는 그런 관계가 아니었다. 파트너 관계는 행정·주민이 장기간에 걸쳐 서로 노력하여 구축되는 것이다. 넷째, 지역의 비전은 한번 만들면 그것으로 끝나는 것이 아니라 지역 안에서 성장해 나가는 것이다. 다섯째, 지역 가꾸기의 3개의 싹(지역주체, 비전, 수단)을 소중히 키워나가는 것은 행정 실무자의 역할이다.

② 작은 거점 만들기 시책(국토교통성)



자료 : 國土交通省國土政策局,2013:p.4

〈그림 2-10〉 작은 거점 만들기 개념도

- 시책개요

국토교통성은 과소지역의 지역 재생을 목표로 한 새로운 시책으로 작은 생활과 희망을 연결하는 ‘작은 거점 만들기’(小さな據点づくり)를 시행하고 있다. ‘작은 거점 만들기’란 초등학교 구, 혹은 여러 마을로 형성된 지역에서, 상점, 진찰소 등 생활 서비스와 지역 활동을 걸어갈 수 있는 범위로 연결하여, 각 집락을 커뮤니티 버스로 연결하여, 지역 주민들이 모여, 교류하는 기회를 높이는 집락 재생의 한 방법이다(國土交通省 國土政策局,2013).

- 작은 거점 만들기의 역할

생활 서비스와 지역 활동을 연결하여, 각 집락을 교통수단으로 연결한 ‘작은 거점’은 집락이 분포한 지역의 생활 안심을 확보하고 ‘마음의 거점’이고, 지역의 미래를 열어가는 ‘희망의 거점’이기도 하다. 즉, 집락이 모인 지역의 사람, 자원, 활동을 연결하여 생활 안심과 미래의 희망을 가꾸어가는 거점이다.

작은 거점 만들기는 연결하는 것으로 지역 재생을 도모하는 방법으로 ①공간을 연결하고, ②역할을 연결하고, ③시간을 연결하는 것이다. 첫째, 공간의 연결이란 지역의 여러 곳에 점재하는 생활서비스와 지역 활동을 걸어갈 수 있는 범위로 재조합하는 것이고, 둘째, 역할 연결이란 개별적으로 채산이 맞지 않는 서비스와 활동을 통합하여 상승효과로 이용 확대를 도모하는 것이다. 셋째, 시간의 연결이란 배달을 마치고 돌아오는 길에 집하 하는 등 시간을 효율적으로 활용하여 다른 활동을 통합적으로 시행하는 방법이다.

※ 사례1 : 중심부의 집락의 기능 강화로 주변 집락의 기능 유지·보전 도모

- 작은 거점 만들기 사례
- 주민생활에 필요한 기능을 제공하는 시설(공간), 기능 재편적 측면
- 오카야마현(岡山縣), 니이미시(新見市), 구 텃세이쵸(旧哲西町)

오카야마현, 니이미시의 旧哲西町는 인구 3,243명(2000년 기준)의 지역이다. 1997년에 전 가구를 대상으로 앙케이트 조사를 시행하여 공공시설에 대하여 주민이 필요로 하는 부분을 파악하였다. 그 결과를 바탕으로 행정, 의회, 주민이 참여한 프로젝트 팀을 구성하여 2년 반을 검토한 끝에 지역 중심부에 다양한 시설과 기관을 한 곳에 집중한 종합시설 ‘열린 광장 텃세이’(き

らめき廣場・哲西)을 건설하는 구상을 결정하였다. 열린 광장 텃세이는 2001년 10월에 오픈하였다. 지역의 중심부에 기능을 집중 배치하여 생활 편리성을 높이고, 다양한 연령층의 교류의 장과 광역 교류 거점 기능을 담당하고 있다.

시설에는 미치노 에키(국도변 휴게소)가 인접해 있고, 지역의 운행 버스 전 노선이 이곳을 경유하도록 개편하였다. 다양한 기능과 교통 결점을 한 곳에 집중하여 '원스톱 서비스'를 실현하였다(國土交通省國土政策局, 2013).

※ 사례2 : 집락 주민의 생활을 제1로 생각하는 주민 출자형 공동 매점

- 작은 거점 만들기 사례
- 코치현(高知縣), 시만토시(四万十市), 오오미야 지구(大宮地區)

농협의 폐업을 계기로 80%의 주민이 출자 주식회사를 설립하여 농협의 시설을 매입한 후, 소규모의 상점, 주유소를 운영하고, 고령자를 위한 택배 서비스를 시행하고 있다(國土交通省國土政策局,2013).

③ 집락지원인 관련 제도(총무성)

- 한계 집락 주민에 대한 '관심 배려 기능'의 중요성

오다기리(小田切德美,2009)는 한계 집락 대책의 포인트로 '집락 주민이 우리 집락은 더 이상 유지할 수 없다.' 라는 체념을 방지하는 대책의 필요성을 주장하고 있다. 이러한 대책의 대안으로 '공무원의 지역 담당제', '출장 지정촌 사무소' 등 "공무원이 직접 집락에 찾아가서 주민과 행정 간담회를 개최하는 것이 중요하다."고 논하고 있다. 이렇게 함으로 주민들은 우리들이 마을에 홀로 남겨진 것이 아니라 주변이 우리에게 관심을 가지고 있다는 것을 느끼게 된다. 이러한 기능을 오다기리는 '관심 배려 기능(目配り機能)'이라 표현하고 있다. 이처럼 외부에서 한계 집락의 주민에게 관심을 보이는 것은 반드시 행정에 한정되어 있는 것이 아니라, 오히려 행정은 기동성이 떨어지므로 다양한 주체들이 참여하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 시작된 시책으로 ①지역부흥 지원인, ②집락 지원인, ③지역 활성화 협력대집락 등이 있다.

- 니가타 현(新潟縣), 츠에츠(中越) 대지진의 ‘지역부흥 지원인’

먼저 2004년 니가타 현(新潟縣), 츠에츠(中越) 대지진 피해 지역의 부흥을 목적으로 니가타 현 등에서 조성한 ‘니가타 현 츠에츠 대지진 부흥 기금’으로 ‘지역부흥 지원인’이 설립되었다(김두환,2013a). 지역부흥 지원인, 집락 주민, 컨설턴트, 전문가가 협력하여 지역 부흥 가꾸기 계획안을 책정하고, 집락의 복구와 부흥을 실천한다(김두환,2013b). 니가타 현 츠에츠 대지진의 지역부흥 지원인은 이후에 마련되는 ‘집락 지원인 제도’ ‘지역 활성화 협력대’ 시책의 선구적 역할을 하였고 할 수가 있다(小田切徳美,2009:p53). 이후 재해 지역이 아닌, 일반 한계 집락의 유지·활성화를 위하여 ‘집락 지원인’(총무성) 제도가 마련되었다. 유지·활성화 차원을 넘어 집락 지원인이 집락에 정주하며 집락 가꾸기 활동을 종합적으로 시행해 나가는 ‘지역 활성화 협력대’시책이 마련되었다.

- 집락 지원인 시책 개요

한편, 2008년 4월 ‘과소문제 간담회’에서 ‘과소지역 등 집락대책에 관한 재언’을 정리하였고, 같은 해 8월 총무성에 통지하였다. 주요 내용은 ①‘집락 지원인’ 설치, ②집락점검 실시, ③집락의 방향성에 대한 논의, ④지역의 실정에 대응한 집락의 유지·활성화 대책을 마련하는 것 등 이다. 집락지원인과 주민이 협력하여 마을 실태 파악, 점검, 협의하여 ①집락 단독으로 유지·활성화가 가능한지, ②연계·통합으로 유지가 가능한지, ③생활 지원을 통하여 계속 거주하는 것이 가능한지, ④이전을 해야 하는지에 대한 집락의 중기적 방향성을 검토 하려는 의도도 있다.

집락지원인은 지역의 실정을 잘 알고 있으며, 집락 대책을 추진하는데 노하우·지식을 가진 인제가 지자체의 위촉을 받아, 시정촌의 직원과 연계하여 마을 주민에 대한 관심 기능, 집락의 순회, 상황 파악 등을 시행한다. 2009년부터 모든 지자체에 도입되었다. 2013년 전임 집락지원인은 741명이다. 총무성이 지자체에 집락 지원인 1명당 350만 엔(다른 업무와 겸임의 경우 1명당 40만 엔)을 지급한다.

점검 내용은 「인구 및 가수 수의 동향」, 「통원, 생활물품 구입, 공동작업, 농지 상황」, 「지역자원, 집락 외부와의 교류, 귀농귀촌, 다른 집락과의 연계」 등이다. 이 점검 내용을 바탕으로 주민, 시정촌 공무원 등과 협의하여 「지역 교통의 확보」, 「전통문화 계승」, 「특산품을 활용한 지역 활성화」, 「고령자 생활환경 확보 서비스 시행」 등 에 관한 활동을 지원한다.

※ 사례 : 집락지원인과 시 공무원의 협력을 통한 집락 기능 유지

• 후쿠시마현(福島縣喜), 키타카타시(喜多方市)

• 개요 : 10개 집락에 집락지원인 5명을 설치

• 인재 : 지역에 실정을 잘 알고 있는 인재 (행정 경험자, 농업관계업무 경험자, 시의회 의원 경험자 등)

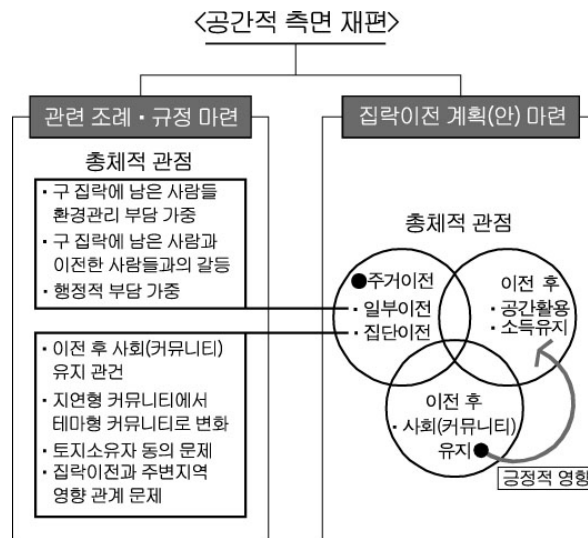
• 업무 내용 : 집락 순회, 집락 점검으로 집락의 상황과 과제 파악, 전통 축제 운영 (집락 출신자가 귀성하는 기회 마련 등 사람들 간의 교류를 강화하는 활동), 그린 투어리즘 실시, 다랭이논 정비 등, 대학생과의 교류 등

• 포인트 : 키타카타시 농산촌 집락 활기 강화를 시행하여 현역 집락 지원인의 역량을 높이고, 주민 스스로 다음 집락 지원인을 육성, 집락 지원인을 돌보는 집락 지원인을 설치하여 지원인 간의 조절 기능 강화

4) 시사점

(1) 공간적 재편 측면

- 집락 이전은 주거 이전 + 사회커뮤니티유지 +공간·환경관리+소득유지 등의 측면에서 총체적으로 접근하는 것이 중요하다.



〈그림 2-11〉 공간적 측면 재편의 개념도

집락 이전은 주거 이전 뿐 만이 아니라 주거 이전 후의 ①안정적 취직 및 소득 유지 방법, ②이전 후의 구 집락의 농지 및 공간 관리·활용의 문제 등 총체적인 관점에서 시행하여야 한다. 탈 농업화를 전제로 하는 집락 이전이 아니라, 집락 이전 이후의 구 집락의 공간 및 농지 활용 방안을 검토하여 지역의 실정에 맞는 집락 이전을 시행하여야 한다. 집락 이전을 시행한 후 구 집락의 환경이 관리되지 않을 가능성이 크므로 '집락 이전 계획안(가칭)'을 작성 하도록 하고 구체적 내용으로 '주민에 의한 환경 관리 보존 대책 방안과 실천 플랜'을 마련한 후 집락 이전을 추진하도록 하여야 한다. 주민에 의한 환경 관리가 이루어지지 않을 경우를 대비하여 '집락 이전 후 구 집락의 공간·환경 관리에 관한 조례(가칭)'를 만들어 구 집락의 공간·환경 사용을 제한, 유도하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

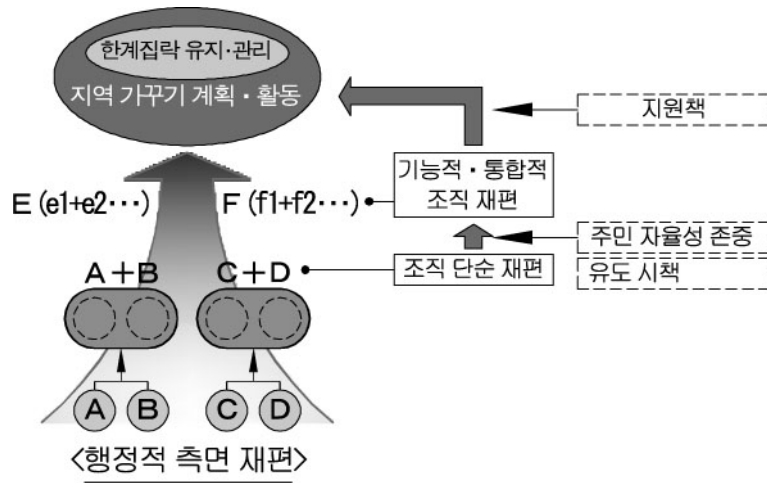
- 일부 이전의 문제

집락 이전 후 구 집락을 어떻게 관리하는 지에 따라 ①완전 포기형, ②통근 경작형, ③개발형 중 어떤 형태로 보전할 지에 대한 명확한 주민 합의가 형성된 후 집락 이전을 시행하여야 한다. 니가타 추에츠 대지진 피해 지역의 집락 이전 사례를 연구해온 니가타 조형예술대학의 사와다 교수(澤田雅浩)에게 시행한 인터뷰 조사로부터 「집락 이전 후 통근 경작을 하는 사람과 이전을 하지 않고 집락에 남은 일부 주민들 사이에 갈등이 발생하고 있다.」는 것을 알 수가 있었다. 사와다 교수의 말을 인용하여 구체적으로 설명하면, “우선 집락의 모든 주민이 집단 이전을 한 것이 아니라 일부 주민만 지역의 중심 집락의 단지로 이전하였고 이전하지 않은 주민은 여전히 구 집락에서 생활하고 있다. 이전 한 주민은 이전 후에도 통근을 하며 텃밭을 가꾸고 있다. 그러나 집락의 자치회 회의나 풀베기 작업, 전통 축제의 참여에 소극적이다. 그래서 집락에 남은 주민에 대한 환경 관리 부담이 증가하였다.”라고 지적하였다. 이에 대하여 사와다 교수는 “기본적으로 집락 이전은 이전 후에도 집락 커뮤니티 (주민 관계 및 사회조직)가 붕괴되지 않는 방향으로 진행해야 하며, 근본적으로 일부 이전 보다 전 주민이 집단으로 이전하는 것이 바람직하다.”는 점을 강조하였다.

- 이전 후 집락 커뮤니티 (주민 관계 및 사회조직)의 유지 과제

또한 사와다 교수의 말에 의하면 “한계 집락을 유지 관리하기 위한 행정비용의 증가로 열악한 지자체의 예산 측면에서 한계 집락을 이전하여 주민 생활환경 유지관리 비용의 효율성을 높이는 것이 취지인데, 일부 이전을 한 결과 이전을 위한 비용도 들고 남아 있는 주민을 위한 생활 환경 유지관리 비용도 필요하게 되어 오히려 역효과를 낳고 있다.” 그러므로 한계집락 이전을 시행 할 때는 먼저 ①집단 이전을 할 것인지, ②일부 이전을 할 것인지에 대한 깊이 있는 논의가 필요하다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 집단 이전이던 일부 이전이던 이전 전의 구 집락의 커뮤니티를 유지하는 것이 중요하다. 그러므로 일본의 집락 이전 정책에서 이전하는 주민은 같은 곳에 정착하여 단지를 형성해야 한다고 명시하고 있는 것이다. 이렇게 구 집락의 커뮤니티를 유지하는 것은 결과적으로 구 집락의 공간·환경 관리에 긍정적인 방향으로 연결된다. 앞에서 집단 이전의 사례로 제시한 오오다이라쥬쿠처럼 주민이 자발적으로 ‘오오다이라쥬쿠를 남기는 화’를 만들어 주민 커뮤니티(관계)를 유지하며 구 집락의 공간을 활용해 나가는 사례에서도 위에서 언급한 내용의 중요성을 엿볼 수 가 있다.

(2) 행정적 재편 측면



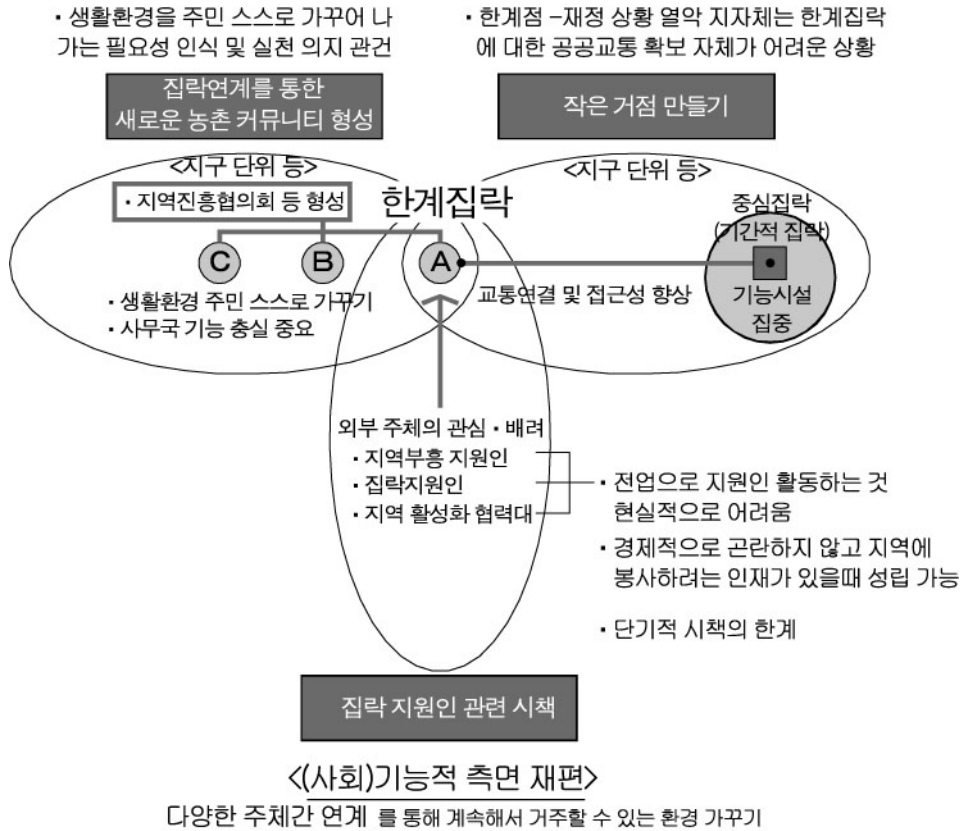
〈그림 2-12〉 행정적 측면 재편의 개념도

- 새로운 커뮤니티 가꾸기 시책으로 발전하는 행정적 재편이 중요

행정 구역 재편과 같은 시·정·촌 주도의 커뮤니티 재편은 조직을 단순히 재편하는 것이 아니라, 재편 후 광역적인 커뮤니티 조직이 제대로 기능하도록 ①금전적 지원(재편 조직의 지역 활동에 대한 교부금·보조금의 지급 등), ②인적 지원(지자체 직원에 의한 조언과 사무 지원 등), ③정보 제공(선진 사례 소개 등)이 제공되는 특징을 지닌다(廣田純一, 2008).

거주지를 이전하지 않는 행정적 재편은 홋카이도의 두지역의 사례에서 공통적으로 ①행정이 재편을 강요하는 것이 아니라 주민이 자율적으로 재편하도록 유도하고 단계적으로 시행하는 것이 유효하다는 것을 알 수가 있다. ②시베랴쵸의 사례에서는 집락 재편이 행정적 재편에 그치는 것이 아니라 재편 후 지역 가꾸기에 연결되는 방향으로 유도 정책을 시행하였다. 즉 집락 재편은 단순한 행정 구역 재편이 아니라 「행정 구역 재편을 통한 새로운 지역 가꾸기 시책」으로 발전시키는 방향으로 접근해야 한다는 것을 알 수가 있다.

(3) 기능적 재편 측면



〈그림 2-13〉 (사회)기능적 측면 재편의 개념도

• 과연 집락 이전만이 대책인가?

기능적 측면의 집락 재편은 「과연 이전만이 한계 집락의 대책인가?」 라는 질문과 관련이 있다. 과소화·고령화가 계속 지속되면 언젠가는 한계 집락이 무주(無住) 집락을 거쳐 소멸 집락이 된다. 주민 특히 고령자는 자신이 태어나서 생활한 곳에 대한 애착이 있으므로 쉽게 마을을 떠날 수 는 없다. 그러므로 이러한 사람들을 배려하여 태어나서 평생을 살아온 집락에서 생활할 수 있을 때 까지는 생활환경을 유지·관리할 필요가 있다. 이러한 문제를 배경으로 가능한 다양한 주체가 연계하여 집락을 유지하려는 것이다.

- 작은 거점 만들기 시책의 한계점

작은 거점 만들기는 기간적 집락 (중심 집락 등)에 생활 관련 시설을 정비하여, 주변의 주민이 이곳에 접근 가능한 교통을 확보하는 발상이다. 하지만 이 시책은 모순적인 부분이 있다. 현재 일본의 과소화 농촌지역 특히 한계 집락의 주민 생활에서 가장 큰 문제가 교통편이 불편하다는데 있다. 지자체의 재정 상태가 열악하므로 정부 보조금이 없이는 버스 노선이 운영하기 힘들 실정이다. 즉 교통을 확보하기 힘든 문제가 해결이 되고 있지 않은데 접근 가능한 교통을 확보한다는 것은 모순적이다. 이러한 발전 방식이 적용 가능한 곳은 교통 확보를 위한 재정 상태가 건전한 지자체에 적용 가능한 방법이라는 것을 명심하여야 한다.

- 주민 생활환경을 주민 스스로 만들어가는 새로운 커뮤니티 형성

카와네 지구 사례와 오오미야 지구 사례처럼 통합적인 새로운 조직(커뮤니티)를 구성하여 주민의 생활환경을 확보해나가는 노력이 중요하다. 외부로부터 큰 충격이 발생하고 주민의 그 충격으로부터 무엇인가 위기감·필요성을 느꼈을 때, 이것을 계기로 새로운 커뮤니티가 형성되는 경우가 많다. 카와네 지구의 경우 수해를 계기로, 오오미야 지구의 경우 농협의 폐업을 계기로 새로운 커뮤니티가 형성되었다.

과연 한국의 농촌 및 한계 마을 주민들이 주민 스스로 생활환경을 만들어나가는 필요성을 느끼고 행동으로 실천하려 하는가가 새로운 커뮤니티 형성을 통한 한계 마을 유지를 위한 첫 걸음이 된다고 할 수가 있다.

기존 집락 보다 넓은 범위의 새로운 통합적 조직이 만들어 지더라도 중요한 것이 지속적으로 활동을 해나가는 것이다. 이를 위해서는 히로타(廣田純一, 2008)는 재편 후의 커뮤니티 조직 사무국의 기능을 충실히 하는 것이 중요하다고 지적하였다. 예전에는 지역의 행정, 농협 등의 직원이 이러한 역할을 하였다. 그러나 조직의 합병과 인원의 정리로 최근 이러한 사무국 기능을 담당할 인재가 현저히 감소하였다. 사무국의 기본적인 역할은 진행관리와 연락조절이고 이것을 전제로 한 서류작성 등 사무능력이 필요하다. 또한 지역 커뮤니티의 자체적인 활동이 요구되는 현 상황에서 이에 더하여 다양한 사업의 기획능력과 지역주민이 하고자하는 의식을 끌어내는 능력이 요구된다. 문제는 광역적인 커뮤니티에서조차도 이러한 사무국의 기능을 담당할 만한 인재가 부족하다는 것이다. 사무국이 제대로 기능하지 않으면, 어떠한 시책을 투입하더라도 충분한 성과를 얻을 수가 없다. 이러한 의미에서 '사무국의 기능 충실'이 지역 커뮤니티 유지 및 지역 활성화를 위한 불가결한 대책이라 할 수가 있다(廣田純一, 2008:p.1076).

- 집락 지원인 관련 제도의 한계

집락 지원인 제도의 의도는 바람직하다. 그러나 현실적인 한계점이 있다. 집락 지원인을 전업으로 하는 것을 경제적으로 어렵다. 집락 지원인 뿐만 아니라 지역부흥 지원인, 지역 활성화 협력대도 마찬가지이다. 이들의 활동 기간은 2-3년간이므로 단기적인 시책에 지나지 않는다. 결국 한계 집락의 주민 생활환경을 지속적으로 만들어 나가기 위해서 필요한 인재는 '경제적으로 곤란하지 않고 지역에 봉사하려는 마음을 가지고 있는 사람'이다. 한국의 경우 이러한 조건을 가진 사람이 농촌 지역에 과연 몇 명이 있는지 확실히 파악 후 집락 지원인 관련 제도를 도입할 필요가 있다.

제3장 농촌마을 재편에 관한 의식조사

1. 조사개요

농촌마을 재편에 관한 의식조사는 실제 과소화·고령화된 농촌마을을 대상으로 관련된 의식을 파악함으로써 마을재편의 방향을 제시하는 시사점을 제시하는데 목적이 있다.

이를 위하여 기존 한계마을 관련 연구(조영재 외, 2013)에서 조사대상이 되었던 금산군을 대상으로 2014년 4월 16일부터 4월30일까지 15일 동안 조사가 이루어졌다.

대상마을은 행정리를 기준으로 20호 이하 또는 50명 이하의 마을, 그리고 65세 이상 인구 50% 이상의 과소·고령마을을 선정하였으며, 그 결과 7개 읍면에서 18개 마을이 대상마을로 선정되었다. 대상마을의 인구, 고령인구비율 등의 현황은 다음 표3-2와 같다.

조사내용은 피설문자 현황, 마을 일반현황 및 마을소멸에 대한 의식, 행정적 재편·기능적 재편·공간적 재편에 대한 의식 등에 대한 조사(표3-1)가 이루어졌으며, 마을 전체 인구의 20% 이상 주민의 조사를 목표로 총 230부의 조사가 이루어졌다.

〈표 3-1〉 주민 의식조사 내용

구 분	내 용
피설문자 현황	성별, 연령, 거주지, 거주기간, 직업, 마을내 역할, 생계유지 주요 수단
일반현황 및 마을소멸에 대한 의식	가족 구성원, 마을의 인구규모 변화, 소멸 가능성, 소멸 방지를 위한 노력 및 대책 등
행정적 재편에 대한 의식	마을규모의 적절성, 소멸마을에 대한 행정적 지원 적절성 및 지원 수준, 행정적 통합의 바람직한 형태 및 의사결정 주체 등
기능적 재편에 대한 의식	마을의 유지 역량 실태, 인접마을과의 교류 실태, 인접마을과의 상호공동 활용에 대한 의견, 기능분담 마을 선정 기준 등
공간적 재편에 대한 의식	향후 이주계획 및 이유, 새로운 마을 조성에 대한 의견, 마을이주에 대한 의견, 마을소멸 및 마을이전 등에 대한 건의사항 등

분석방법은 조사항목에 대한 빈도분석을 실시하였고, 이와 함께 과소화·고령화 마을 유형 집단별로 χ^2 검정과 유의성 분석을 실시하였다. 분석을 위한 통계프로그램으로는 SPSS v21.0을 활용하였다.

〈표 3-2〉 주민 의식조사 대상마을 및 현황

	읍면	마을명 (행정리)	인구수(명)	가구수(호)	고령인구 비율(%)	비고
과소· 고령마을	제원면	수당4리	36	18	18.33	과소/비고령
		명곡3리	48	19	19.00	과소/비고령
		길곡2리	43	23	41.49	과소/비고령
		용화2리	29	19	43.55	과소/비고령
	부리면	양곡2리	63	34	50.00	비과소/고령
		양곡3리	79	39	51.43	비과소/고령
		신촌2리	63	36	50.00	비과소/고령
		어재2리	29	22	48.44	과소/비고령
		예미2리	36	22	44.59	과소/비고령
	군북면	두두3리	29	16	62.90	과소/고령
		동편2리	50	26	47.62	과소/비고령
	남일면	마장2리	51	25	46.08	비과소/비고령
		덕천2리	46	23	53.26	과소/고령
		신동2리	45	30	22.22	과소/비고령
	남이면	구석2리	58	30	55.17	비과소/고령
	진산면	부암3리	41	25	33.04	과소/비고령
		오항2리	30	20	59.38	과소/고령
	복수면	백암3리	40	23	38.04	과소/비고령

* 인구수·가구수(2013년 기준), 고령인구비율(2011년 기준)

* 자료 : 금산군 내부자료

2. 조사결과

1) 조사대상자 현황

조사대상자는 제원면 44명, 부리면 75명, 군북면 23명, 남일면 40명, 남이면 16명, 진산면 21명, 복수면 11명으로 총 302명에 대한 조사가 이루어졌다.

〈표 3-3〉 마을별 조사대상자 수(총 230명)

읍면 (빈도)	마을명 (행정리)	빈도(명)	읍면 (빈도)	마을명 (행정리)	빈도(명)
제원면 (44)	수당4리	11	군북면 (23)	두두3리	9
	명곡3리	13		동편2리	14
	길곡2리	11	남일면 (40)	마장2리	14
	용화2리	9		덕천2리	13
부리면 (75)	양곡2리	17		신동2리	13
	양곡3리	21	남이면(16)	구석2리	16
	신촌2리	18	진산면 (21)	부암3리	12
	어재2리	9		오항2리	9
	예미2리	10	복수면(11)	백암3리	11

조사대상자 총 230명 중, 남성이 136명(59.1%), 여성이 94명(40.9%)로 조사되었고, 연령은 70대 이상이 61.7%로 가장 많았고, 60대가 20.9%를 차지하고 있어, 60대 이상의 노년층이 전체 조사대상자 중 80% 이상을 점유하였다. 거주기간은 10년 이하가 전체 대상자 중 19명(8.2%)에 불과하고 31년 이상이 194명으로 역시 80% 이상을 점유하고 있다.

대상자 중 221명(96.1%)이 농업 등 1차 산업에 종사하고 있는 것으로 조사되었으며, 1차 산업을 통한 소득이 생계를 유지하는 주요 수단이라고 응답한 경우도 216명(93.9%)로 가장 높게 나타나, 대부분의 조사대상자가 1차 산업에 종사하고 이를 통해 발생하는 소득이 주 소득원인

것으로 조사되었다. 현재 마을 내에서 맡고 있는 역할에 대한 조사 결과, 일반 주민 181명 (78.7%)을 제외한 나머지 21.3%가 이장, 노인회장, 부녀회장, 추진위원장, 새마을지도자로서 활동하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 3-4〉 조사대상자 일반현황

구 분			구 분		
		빈도(%)			빈도(%)
성별	남	136 (59.1)	직업	농업	221 (96.1)
	여	94 (40.9)		서비스업	4 (1.7)
연령	30대 이하	5 (2.2)		전문직	1 (0.4)
	40대	8 (3.5)		무직	3 (1.3)
	50대	27 (11.7)		기타	1 (0.4)
	60대	48 (20.9)	역할	추진위원장	7 (3.0)
	70대 이상	142 (61.7)		이장	14 (6.1)
거주기간	5년 이하	12 (5.2)		부녀회장	7 (3.0)
	6~10년	7 (3.0)		새마을지도자	8 (3.5)
	11~30년	17 (7.4)		일반주민	181 (78.7)
	31~50년	41 (17.8)		기타	13 (5.7)
	51~70년	95 (41.3)	생계유지 수단	농업	216 (93.9)
	71년 이상	58 (25.2)		2,3차 산업	9 (3.9)
				자녀송금 등	5 (2.2)

2) 마을 일반현황 및 마을 소멸에 대한 의식

현재 함께 거주하고 있는 가족 수를 조사한 결과 1가구당 2인 가족으로 구성된 경우가 응답자 중 140명(60.9%)이고, 1인 1가구인 경우가 48명(20.9%)으로 실 거주 가족구성원의 수가 2인 이하인 가구가 81.7%에 달하는 것으로 조사되었다. 그리고 실 거주 가족 구성원 중 65세 이상의 노령자 수를 조사한 결과 조사대상자 중 39명(17%)을 제외한 83%(191명)의 응답자 가구 내에 65세 이상 가족이 있는 것으로 나타났고, 노부부 또는 독거노인 가구가 많은 것으로 판단된다.

현재 거주하고 있는 마을의 인구규모 변화에 대해 조사한 결과, 인구규모가 증가한 마을은 없는 것으로 조사되었고, 응답자 중 73%(168명)은 마을의 인구규모가 감소했다고 응답하였다. 특히 22명(9.6%)는 급속한 감소 추세를 나타냈다고 응답하였는데, 집단간 차이를 분석한 결과 과소·고령 마을의 경우 마을 인구의 급속한 감소 추세가 더 높게 나타났다.

〈표 3-5〉 가족구성 및 마을 소멸가능성

구 분		빈도(%)	구 분		빈도(%)
실제거주 가족수	1명	48 (20.9)	마을 인구규모 변화	급속히 감소	22 (9.6)
	2명	140 (60.9)		서서히 감소	146 (63.5)
	3명	25 (10.9)		현재규모 유지	62 (27.0)
	4명	12 (5.2)		서서히 증가	0 (0.0)
	5명	5 (2.2)		급속히 증가	0 (0.0)
65세 이상 가족수	0명	39 (17.0)	마을 소멸가능성	5년내 소멸	0 (0.0)
	1명	72 (31.3)		10년내 소멸	10 (4.3)
	2명	118 (51.3)		10년후 소멸	92 (40.0)
	3명	1 (0.4)		소멸가능성 없음	128 (55.7)

향후 마을의 소멸 가능성에 대해서는 장래에 마을이 소멸될 것으로 생각하는 응답자는 44.3%(102명)에 그쳤으며 나머지 55.7%(128명)은 소멸가능성이 전혀 없을 것이라고 응답하여

마을의 인구 감소 및 정체 추세에도 불구하고 장래 마을의 소멸에 대한 전망은 다소 상이한 결과를 보였다. 이러한 차이는 집단간 분석 결과에서 극명하게 나타났는데, 과소·고령 마을은 응답자 중 71.0%가 마을이 소멸될 것으로 전망하는 반면, 비과소·비고령 마을 주민 응답자 중 85.7%는 마을이 소멸되지 않을 것이라고 전망하여 마을 유형에 따라 차이를 보였다.

〈표 3-6〉 인구규모 변화 및 마을 소멸가능성에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
마을 인구 규모 변화	급속히 감소	22 (9.6)	7 (6.2)	7(22.6)	0 (0.0)	8(11.1)	12.798 (0.046*)
	서서히 감소	146(63.5)	73(64.6)	21(67.7)	9(64.3)	43(59.7)	
	현재규모 유지	62(27.0)	33(29.2)	3 (9.7)	5(35.7)	21(29.2)	
마을 소멸 가능성	10년내 소멸	10 (4.3)	1 (0.9)	2 (6.5)	0 (0.0)	7 (9.7)	22.765 (0.001**)
	10년후 소멸	92(40.0)	44(38.9)	20(64.5)	2(14.3)	26(36.1)	
	소멸가능성 없음	128(55.7)	68(60.2)	9(29.0)	12(85.7)	39(54.2)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

인구감소, 고령화 등에 의한 마을 소멸에 대한 생각을 조사한 결과, 소멸되기 전까지는 소멸을 막기 위한 최소한의 투자와 노력이 필요하다는 의견이 48.7%(112명)으로 가장 많았고, 그 다음으로는 소멸되지 않도록 어떠한 노력과 투자도 아끼지 않아야 한다는 의견이 32.6%(75명)로 높게 나타났다. 집단간 분석 결과, 비과소·고령 마을의 경우 최대한의 적극적 노력과 투자의 필요하다는 응답자 비율이 가장 높게 나타난 반면, 비과소·비고령 마을에서는 최소한의 노력이 필요하다는 응답자 비율이 가장 높게 나타났다. 반면 어차피 소멸될 마을이라면 자연스럽게 소멸되도록 하여야 한다는 의견은 4명(1.7%)에 그쳐 현재 거주하고 있는 주민들은 마을의 소멸을 그저 수용하기보다 마을의 소멸을 막기 위한 노력과 투자가 필요하다는 인식이 큰 것으로 판단된다.

마을이 소멸되지 않도록 하기 위해 필요한 노력에 대해서는 무엇보다 마을주민 스스로가 마을 소멸을 막기 위한 다양한 노력을 기울여야 한다는 의견(47.7%, 110명)과 마을 소멸을 막으려면 반드시 공공의 지원과 투자가 우선적으로 필요하다는 의견(46.5%, 107명)이 대부분을 차지하였다. 즉, 주민 스스로의 내부역량에 의해 어려움을 극복해야 한다는 의견과 외부역량에 의해 극복해야 한다는 상반된 의견이 50:50의 비율로 대비를 보이고 있다.

〈표 3-7〉 마을 소멸에 관한 의식 및 필요 대책

구 분		빈도(명)	비율(%)
마을 소멸에 대한 생각	자연스럽게 소멸되도록 한다.	4	1.7
	다른 방향으로 개발시켜야 한다.	39	17.0
	최소한의 투자와 노력이 필요하다.	112	48.7
	어떠한 노력과 투자도 아끼지 않아야 한다.	75	32.6
소멸을 막기 위해 필요한 노력	마을 스스로 할 수 있는 것이 없으므로, 모든 것을 순리에 맡긴다.	8	3.5
	공공 지원과 투자가 우선적으로 필요하다.	107	46.5
	마을주민 스스로가 다양한 노력을 기울여야 한다.	110	47.8
	주민 개인의 재산을 투자해서라도 소멸을 막아야 한다.	3	1.3
곧 소멸될 경우 가장 필요한 대책 (재편방향)	인근 마을과 행정구역을 통합하여 행정적 낭비를 최 소화 시킨다.	62	27.0
	마을을 묶어 마을별로 필요한 기능을 분담하고 상 호공존의 관계를 갖는다.	75	32.6
	마을을 전면 재개발하고 외부 인구를 적극 유치하 여 새로운 마을을 만든다.	78	33.9
	마을주민을 인근마을로 이주시키거나, 인근에 새로운 마을을 조성·이주시킨다.	15	6.5

〈표 3-8〉 마을 소멸에 관한 의식 및 필요 대책에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
마을 소멸에 대한 생각	자연스럽게 소멸 되도록	4 (1.7)	4 (3.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	32.838 (0.000***)
	다른 방향으로 개 발	39(17.0)	20(17.7)	7(22.6)	4(28.6)	8(11.1)	
	최소한의 투자와 노력	112(48.7)	60(53.1)	18(58.1)	10(71.4)	24(33.3)	
	모든 노력과 투자 도 아끼지 않음	75(32.6)	29(25.7)	6(19.4)	0 (0.0)	40(55.6)	
곧 소멸될 경우 가장 필요한 대책 (재편 방향)	행정구역 통합	62(27.0)	32(28.3)	11(35.5)	4(28.6)	15(20.8)	16.510 (0.057*)
	기능 분담, 상호 공존 관계 형성	75(32.6)	39(34.5)	13(41.9)	4(28.6)	19(26.4)	
	전면 재개발, 새 로운 마을 조성	78(33.9)	31(27.4)	6(19.4)	5(35.7)	36(50.0)	
	인근마을로 이주	15(6.5)	11 (9.7)	1 (3.2)	1 (7.1)	2 (2.8)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

가까운 장래에 마을의 소멸이 예상될 경우 가장 필요한 대책(농촌마을 재편 방향)에 대한 조사 결과, 마을 전면 재개발 및 적극적인 인구 유치를 통해 새로운 마을을 조성하는 공간적 재편에 대한 의견(33.9%, 78명)과 여러 마을을 묶어 기능 분담 및 상호공존 관계를 형성하는 기능적 재편에 대한 의견(32.6%, 75명)이 높은 비율을 점유하였으며, 인근 마을과의 행정구역 통합을 통한 행정적 재편에 대한 의견은 27%(62명)로 그 뒤를 이었다. 반면, 마을 이주에 관해서는 상대적으로 낮은 의견을 보였다. 이러한 결과는 과소 vs 비과소 마을 유형에 따라 차이를 보였는데, 과소 마을에서는 여러 마을을 묶어 기능을 분담하고 상호 공존의 관계를 형성하는 기능적 재편을 더욱 선호하고, 비과소 마을에서는 마을 전면 새로운 마을을 조성하는 공간적 재편 방법을 더욱 선호하는 것으로 나타났다.

3) 「행정적 재편」에 관한 인식

현재 거주하고 있는 마을이 하나의 행정리로서 그 규모가 적합한지에 대해 조사한 결과, 응답자 중 절반 이상이 부적합하다고 생각하고 있으며 적합하다고 인식하는 응답자는 17.4%(적합 및 매우 적합)에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 인식은 마을 유형 집단별로 차이를 보였는데, 과소화 마을은 행정리 규모가 부적합(매우 부적합 포함)하다고 인식하는 응답자가 60%를 상회하는 반면, 비과소 마을은 약 30~40%만이 부적합하다고 인식하는 것으로 조사되었다.

소멸가능성이 높은 마을에 대한 행정적 지원 필요성과 적정 수준에 대한 조사 결과, 응답자 중 88.2%(203명)가 지속적인 행정적 지원이 필요하다고 생각하고 있으며, 지원 수준에 대해서는 복지·의료 등의 기초서비스에 대한 지원은 지속적으로 요구된다는 의견이 68.3%(157명)로 가장 많았다.

〈표 3-9〉 행정리 규모 적합성 및 행정적 지원에 관한 인식

내용		빈도(명)	비율(%)
행정리 규모 적합성	매우 부적합	13	5.7
	부적합	113	49.1
	보통	64	27.8
	적합	38	16.5
	매우 부적합	2	0.9
소멸가능마을 행정적 지원 필요성	매우 불필요	4	1.7
	불필요	6	2.6
	보통	17	7.4
	필요	176	76.5
	매우 필요	27	11.7
소멸가능마을 행정적 지원 수준	지원해서는 안 된다	1	0.4
	최소한의 지원 관리	31	13.5
	기초서비스에 대한 지원	157	68.3
	모든 부문에 대한 동일한 투자	41	17.8

〈표 3-10〉 행정리 규모 적합성에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
행정리 규모 적합성	매우 부적합	13 (5.7)	5 (4.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	8(11.1)	35.890 (0.000***)
	부적합	113(49.1)	65(57.5)	21(67.7)	5(35.7)	22(30.6)	
	보통	64(27.8)	27(23.9)	7(22.6)	9(64.3)	21(29.2)	
	적합	38(16.5)	16(14.2)	3 (9.7)	0 (0.0)	19(26.4)	
	매우 부적합	2 (0.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (2.8)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 3-11〉 마을 통합·합병(행정적 재편)에 관한 인식

내용		빈도(명)	비율(%)
마을 통합합병(행정 적 재편)에 대한 생각	매우 바람직하지 못함	16	7.0
	바람직하지 못함	83	36.1
	보통	38	16.5
	바람직	78	33.9
	매우 바람직	15	6.5
바람직한 통합합병 형태	모든 형태 바람직하지 못함	55	23.9
	소멸을 눈앞에 둔 최소한의 마을 대상	115	50.0
	소멸가능성 높은 모든 마을 대상	51	22.2
	주민이 원하면 어떤 마을이든지	9	3.9
통합합병 결정주체 (복수응답)	관련 전문가	41	17.8
	행정	66	28.7
	지역 주민	43	18.7
	대상마을 주민	196	85.2
	기타	2	0.8

행정적인 낭비를 줄이고 마을발전 역량을 확대시키기 위해 마을의 행정구역을 변경하여 인근 마을과 통합·합병하는 행정적 재편에 대한 인식을 조사한 결과, 바람직하지 못하다는 의견(매우 바람직하지 못함 포함)과 바람직하다는 의견(매우 바람직함 포함)이 각각 40% 내외로 응답자 의견이 이분되는 결과를 보였다. 집단간 분석 결과 과소화 마을은 행정적 재편이 바람직하다고 보는 경향이 높은 반면, 비과소 마을은 바람직하지 못하다는 견해가 더 많았다. 즉, 행정리 규모 적합성 분석 결과와 마찬가지로 비과소 마을들은 마을을 통합·합병하는 행정적 재편을 실시할 만큼 행정구역 범위가 적합하지 않거나 마을의 역량이 부족하다는 인식이 적지만, 과소화 마을은 행정규모의 부적합이나 마을발전 역량 부족 등을 이유로 행정적 재편이 필요하다는 인식이 더 강한 것으로 나타났다.

행정적 통합·합병의 바람직한 형태에 대해서는 소멸을 눈앞에 앞둔 최소한의 마을을 대상으로 행정적 통합·합병이 이루어져야 한다는 응답자 비율이 50%(115명)으로 전체적으로 가장 높았다. 어떠한 형태든지 마을의 행정적 통합·합병은 바람직하지 못하다는 의견(23.9%, 55명)과 소멸가능성이 높은 모든 마을을 대상으로 행정적 통합·합병이 이루어져야 한다는 의견(22.2%, 51명)이 그 뒤를 이었는데, 집단별로 볼 때 비과소·고령마을은 모든 행정적 통합·합병이 바람직하지 못하다는 의견이 높게 나타났고, 과소·고령마을에서는 소멸가능성이 높은 모든 마을을 대상으로 행정적 통합·합병이 이루어져야 한다는 의견이 높게 나타났다.

마을의 행정적 통합·합병을 결정하는 의사결정의 중요 주체(복수 응답)는 대상마을 주민들이 주체가 되어야 한다는 의견이 85.2%(196명)로 가장 높게 나타나 행정적 통합·합병 등의 마을재편은 반드시 실제 거주주민의 의견수렴이 중요함을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 마을 통합·합병(행정적 재편)에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
마을 통합 합병(행정적 재편)에 대한 생각	매우 바람직하지 못함	16 (7.0)	9 (8.0)	0 (0.0)	2(14.3)	5 (6.9)	23.160 (0.026*)
	바람직하지 못함	83(36.1)	32(28.3)	8(25.8)	6(42.9)	37(51.4)	
	보통	38(16.5)	23(20.4)	6(19.4)	2(14.3)	7(9.7)	
	바람직	78(33.9)	39(34.5)	15(48.4)	2(14.3)	22(30.6)	
	매우 바람직	15 (6.5)	10 (8.8)	2 (6.5)	2(14.3)	1 (1.4)	
바람 직한 통합 합병 형태	모든 행정적 통 합합병형태 바람 직하지 못함	55(23.9)	22(19.5)	1 (3.2)	3 (21.4)	29(40.3)	26.426 (0.002**)
	소멸을 눈앞에 둔 최소한 마을 대상	115(50.0)	63(55.8)	17(54.8)	7(50.0)	28(38.9)	
	소멸가능성 높은 모든 마을 대상	51(22.2)	24(21.2)	13(41.9)	3(21.4)	11(15.3)	
	주민이 원하면 어떤 마을이든지	9 (3.9)	4 (3.5)	0 (0.0)	1 (7.1)	4 (5.6)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

4) 「기능적 재편」에 관한 인식

현재 거주하고 있는 마을이 스스로 마을을 유지·발전시킬 수 있는 역량과 기능을 보유하고 있다고 인식하는 응답자는 28명(12.2%)에 불과하며 96명(41.8%)는 보유하고 있지 않다고 응답하였으며, 집단간 유의성 분석 결과에 비쳐볼 때, 비과소·비고령 마을에 비해 다른 마을 유형들은 마을 유지에 요구되는 역량 및 기능 보유 수준이 그리 양호하지 못한 것으로 판단된다.

인접한 주변마을과 교류활동 실태 정도에 있어서는, 약간의 교류가 있다는 응답이 51.3%(118명)로 가장 많았고 교류가 거의 없다는 응답도 45.7%(105명)에 달해 인접 마을과의 주민 교류 정도는 그리 활발하지 않은 것으로 나타났다. 인접마을과의 교류활동 정도는 비고령 마을이 고령 마을보다 다소 활발한 것으로 조사되었다.

〈표 3-13〉 마을의 역량 및 인접마을과의 교류 현황

내용		빈도(명)	비율(%)
마을유지발전역량	매우 아니다	2	.9
	아니다	94	40.9
	보통	106	46.1
	그렇다	23	10.0
	매우 그렇다	5	2.2
인접 마을과의 교류	거의 없다	105	45.7
	약간 있다	118	51.3
	매우 활발하다	7	3.0
인접 마을과의 공동사용시설 (복수응답)	전혀 없음	96	41.7
	수리시설	66	28.7
	창고	24	10.4
	가공시설	12	5.2
	생활체육시설	3	1.3
	건강관리시설	12	5.2
	커뮤니티시설	33	14.3
	기타(간이상수도)	17	7.4

인접 마을과의 공동사용시설이 전혀 없는 경우가 대다수(41.7%)이며, 공동으로 사용하더라도 저수지 등의 수리시설(28.7%), 마을회관 등의 커뮤니티 시설(14.3%), 농기계 및 농업창고(10.4%) 등으로 그 종류가 매우 제한적인 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 마을의 역량 및 인접마을과의 교류 현황에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
마을 유지 발전 역량	매우 아니다	2 (0.9)	1 (0.9)	1 (3.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	35.977 (0.000***)
	아니다	94(40.9)	56(49.6)	11(35.5)	2(14.3)	25(34.7)	
	보통	106(46.1)	46(40.7)	19(61.3)	12(85.7)	29(40.3)	
	그렇다	23(10.0)	10 (8.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	13(18.1)	
	매우 그렇다	5 (2.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (6.9)	
인접 마을 과의 교류	거의 없다	105(45.7)	41(36.3)	19(61.3)	4(28.6)	41(56.9)	16.493 (0.011*)
	약간 있다	118(51.3)	69(61.1)	12(38.7)	10(71.4)	27(37.5)	
	매우 활발하다	7 (3.0)	3 (2.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (5.6)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

2개 이상의 인접 마을을 묶어 각각의 기능 분담을 통해 차별화 되게 지원하고, 시설과 기능 등을 상호 공동으로 활용하는 기능적 재편에 대해서는 바람직하다는 의견(매우 바람직함 포함)이 48.3%(111명)로 바람직하지 못하다는 의견(매우 바람직하지 못함 포함) 35.7%(82명)보다 높게 나타났다. 기능적 재편 방법에 대한 의견은 마을 유형에 따라 달리 나타났는데, 과소·고령 마을은 바람직하다(매우 바람직함 포함)는 의견 비율이 58.1%를 차지하는 반면, 비과소·비고령마을은 그 비율이 35.7%에 불과하였다.

기능적 재편을 바람직하지 못하다고 생각하는 이유(복수응답)로는 상호 공동 활용이 현실적으로 불가능하다(21.7%), 상호 공동으로 활용해야 할 만큼 꼭 필요한 시설물과 기능이 없다

(12.6%), 모든 마을이 완벽한 기능을 다 갖추도록 지원되어야 한다(9.1%) 순으로 그 사유가 제시되었다.

2개 이상의 마을을 묶어 기능을 분담할 경우 여러 마을을 묶는 기준(복수응답)에 대해서는 주민들의 원활한 유대 관계 또는 정서적 친근함을 기준으로 해야 한다고 응답한 비율이 69.6%(160명)로 가장 높았고, 그 다음으로 동일 수계 또는 공간적으로 단절되지 않는 인접한 마을(40%)이 그 뒤를 이었다. 마을의 중심기능이나 학군 범위 등 마을이 지닌 기능적 측면보다 주민들 간의 관계성에 주안점을 두는 것으로 판단된다.

〈표 3-15〉 마을의 기능적 재편에 관한 인식

내용		빈도(명)	비율(%)
기능분담 및 공동활용(기능적 재편)에 대한 생각	매우 바람직하지 못함	9	3.9
	바람직하지 못함	73	31.7
	보통	37	16.1
	바람직	100	43.5
	매우 바람직	11	4.8
기능적 재편이 바람직하지 못한 이유(복수응답)	모든 마을이 완벽한 기능을 다 갖추도록 지원되어야 한다.	21	9.1
	현실적으로 불가능하다.	50	21.7
	상호 공동으로 활용할 만큼 꼭 필요한 시설·기능이 없다.	29	12.6
	인근 읍면소재지, 주변도시에서 충족하면 된다.	3	1.3
마을을 묶는 기준(복수응답)	동일 학군 내 마을	22	9.6
	동일 수계, 공간적 인접 마을	92	40.0
	주민 유대관계, 정서적 친근감	160	69.6
	마을 중심기능	28	12.2

〈표 3-16〉 마을의 기능적 재편에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
기능 분담및 공동 활용에 대한 생각	매우 바람직하지 못함	9 (3.9)	5 (4.4)	1 (3.2)	0 (0.0)	3 (4.2)	30.936 (0.002**)
	바람직하지 못함	73(31.7)	36(31.9)	6(19.4)	2(14.3)	29(40.3)	
	보통	37(16.1)	16(14.2)	6(19.4)	7(50.0)	8(11.1)	
	바람직	100(43.5)	51(45.1)	18(58.1)	2(14.3)	29(40.3)	
	매우 바람직	11 (4.8)	5 (4.4)	0 (0.0)	3(21.4)	3 (4.2)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

5) 「공간적 재편」에 관한 의식

향후 이주계획을 가지고 있는 응답자는 9명(3.9%)에 불과하며, 가족 또는 친인척과의 동거, 자녀교육 등을 사유로 이주를 계획하고 있는 것으로 조사되었다. 나머지 96.1%(221명)는 향후 다른 마을 또는 지역으로의 이주계획을 가지고 있지 않으므로 향후 소멸 가능성이 높은 마을에 대한 재편 방안이 반드시 마련되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 3-17〉 향후 이주 계획 및 이주사유

내용		빈도(명)	비율(%)
향후 이주계획	조만간 이주 계획	1	.4
	5년 이내 이주 계획	3	1.3
	5-10년 사이 이주 계획	5	2.2
	10년 이후 이주 계획	0	0.0
	이주 계획 없음	221	96.1
이주사유 (복수응답)	가족, 친인척과 동거	4	1.7
	더 나은 생활환경	1	.4
	더 나은 자녀교육	3	1.3
	직업활동, 소득원	2	.9

소멸을 앞둔 마을을 전면 재개발하고 적극적으로 외부 인구를 유치하여 외지인 중심의 새로운 마을(뉴타운 등)을 조성하는 방법에 대해서는 불필요하다(매우 불필요 포함), 보통이다, 필요하다(매우 필요 포함)는 의견이 각각 약 1/3씩 고루 차지하는 분포를 나타냈으며, 집단간 유의성 분석 결과 비과소·비고령 마을은 불필요하다는 의견이 높은 반면 나머지 유형 마을들은 필요하다는 의견이 높게 나타나는 차이를 보였다.

그리고 현재 거주하고 있는 마을이 소멸을 눈앞에 두고 있어 마을을 전혀 새로운 마을(뉴타운 등)로 조성하고자 하는 경우 마을 주민들의 동의에 대해서는 마을조성 방법 및 조건에 따라 동의할 가능성이 있다는 의견이 67%(154명)로 가장 높았고, 마을 유형 집단간에 유의한 차이는 나타나지 않았다. 응답자 중 30%(69명)는 절대 동의하지 않을 것이라고 응답하여, 향후 뉴타운 조성을 통해 마을의 공간적 재편을 시행할 경우 주민들의 합의 여부가 정책 추진에 영향

을 미칠 것으로 사료되며 이를 해결할 방안이 함께 마련되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 3-18〉 뉴타운 조성에 관한 의식

내용		빈도(명)	비율(%)
뉴타운 조성에 대한 생각	매우 불필요	12	5.2
	불필요	67	29.1
	보통	71	30.9
	필요	77	33.5
	매우 필요	3	1.3
뉴타운 조성에 대한 동의 여부	절대 동의하지 않음	69	30.0
	경우에 따라 동의	154	67.0
	무조건 동의	1	.4
	잘 모르겠음	6	2.6

〈표 3-19〉 뉴타운 조성에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
뉴타운 조성에 대한 생각	매우 불필요	12 (5.2)	8 (7.1)	1 (3.2)	1 (7.1)	2 (2.8)	24.986 (0.015*)
	불필요	67(29.1)	32(28.3)	9(29.0)	6(42.9)	20(27.8)	
	보통	71(30.9)	33(29.2)	10(32.3)	3(21.4)	25(34.7)	
	필요	77(33.5)	39(34.5)	11(35.5)	2(14.3)	25(34.7)	
	매우 필요	3 (1.3)	1 (0.9)	0 (0.0)	2(14.3)	0 (0.0)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

소멸을 앞둔 마을의 주민을 인근마을로 이주시키거나, 인근에 새로운 마을을 조성하여 이주시키는 방법에 대해서는 68.3%(157명)이 불필요(매우 불필요 포함)하다고 응답하여, 공간적 재편의 방법론적인 측면에서 볼 때 인근 마을로의 이주보다 마을의 전면 재개발을 통한 뉴타운 조성 방식에 보다 우호적인 것으로 조사되었다.

인근 마을로의 이주에 대한 주민들의 동의 가능성 또한 절대 동의하지 않을 것이라는 응답률이 60%로 높아 주민들의 동의 유도가 쉽지 않을 것으로 사료된다.

〈표 3-20〉 소멸가능마을 주민 이주에 관한 의식

내용		빈도(명)	비율(%)
소멸가능마을 주민이주에 대한 생각	매우 불필요	44	19.1
	불필요	113	49.1
	보통	35	15.2
	필요	37	16.1
	매우 필요	1	.4
주민이주 동의 여부	절대 동의하지 않음	138	60.0
	이주방법 및 조건에 따라 동의	92	40.0

〈표 3-21〉 소멸가능마을 주민 이주에 대한 집단간 유의성 분석

		빈도(%)	마을 유형 구분				χ^2 (p-value)
			과소/ 비고령	과소/ 고령	비과소/ 비고령	비과소/ 고령	
전체		230(100.0)	113(100.0)	31(100.0)	14(100.0)	72(100.0)	
소멸 가능 마을 주민 이주에 대한 생각	매우 불필요	44(19.1)	19(16.8)	8(25.8)	2(14.3)	15(20.8)	22.247 (0.035*)
	불필요	113(49.1)	62(54.9)	13(41.9)	6(42.9)	32(44.4)	
	보통	35(15.2)	14(12.4)	6(19.4)	4(28.6)	11(15.3)	
	필요	37(16.1)	18(15.9)	4(12.9)	1 (7.1)	14(19.4)	
	매우 필요	1 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (7.1)	0 (0.0)	

*p<0.1, **p<0.01, ***p<0.001

6) 소결

첫째, 지속적인 인구감소 및 고령화에도 불구하고 주민들은 마을소멸을 염두에 두지 않고 있다. 한편으로는 긍정적으로 생각한다는 측면에서 장점으로 볼 수 있지만, 결국 마을소멸을 마치 남의 일이고 먼 훗날이 일인 것처럼 생각하여 이에 대한 대비하지 않고 있다는 측면에서는 큰 문제점이라 할 수 있다. 향후, 마을소멸을 공론화 하고 이를 심각하게 받아들여 주민들이 해야 할 일들이 무엇이고 지역사회가 해야 할 일들은 무엇인지에 대한 다양한 대책 마련이 필요할 것이다.

둘째, 마을소멸에 대비하여 내부 역량강화로 극복해야 한다는 의견과 함께 외부역량의 적극적인 지원이 필요하다는 양극화된 의견을 보이고 있다. 물론, 내부역량과 함께 외부역량의 함께 집중된다면 가장 이상적인 형태가 되겠지만, 중요한 것은 내부역량이 없이 외부역량에 무조건적으로 의존한다는 것은 일본의 사례를 보더라도 결국 소기의 목적을 달성하기 힘이 들 것이다. 다시 말해, 가장 중요한 것은 실제 마을주민들의 의견합의와 함께 마을소멸 및 과소화·고령화를 극복하려는 마을주민들의 의지와 이를 위한 스스로의 역량강화가 바탕이 되어야 할 것이다.

셋째, 마을재편의 방법에 대해서는 비슷한 의견을 보이고 있다. 즉, 행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편(마을 재개발)에 대한 필요성은 공감하고 있으며, 단지 마을의 이주에 대해서는 상대적으로 낮은 의견을 보여 공간적 재편 중 마을의 이전 및 주민의 이주는 신중한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 소멸 가능성이 높은 마을이라도 복지, 의료 등의 기초서비스에 대한 지원은 지속적으로 필요하다는 의견을 보였다. 모든 부문에 대해 일반마을과 차별 없는 동일한 투자가 이루어져야 한다는 의견도 보였지만, 80% 이상이 최소한의 지원(관리), 최소한의 기초서비스의 유지 정도의 지원을 이야기 하고 있다.

다섯째, 행정적인 통합·합병(행정적 재편)은 소멸을 눈앞에 둔 최소한의 마을을 대상으로

이루어져야 한다고 생각하고 있다. 한편, 어떠한 형태의 마을 통합·합병이라도 바람직하지 못하다는 의견도 20% 이상을 점유한 반면, 소멸 가능성이 높은 모든 마을에 대해 통합·합병이 이루어져야 한다는 의견도 20% 이상을 점유하는 상반된 의견을 보였다.

여섯째, 인접하는 2개 이상의 마을을 묶어 기능을 분담하고 상호 공동의 커뮤니티를 구성하는 기능적 재편에 대해 과반수에 가까운 수가 바람직하다는 의견을 보였으나, 바람직하지 못하다는 의견도 40%에 육박하였다. 또한, 기능적 재편 자체가 현실적으로 불가능하다는 의견도 다수 보여 인근마을과 단절된 커뮤니티로 인한 기능적 재편의 어려움이 예상된다.

일곱째, 소멸을 앞둔 마을을 재개발하여 전혀 새로운 마을로 만드는 방법에 대해서도 역시 양분화된 의견을 보이고 있으나, 신규마을 조성의 방법이나 조건에 따라서 동의할 수 있다는 가능성을 보이고 있다.

여덟째, 새로운 마을로의 이주에 대해서는 과반수 이상이 불필요하다고 생각하고 있으며, 어떠한 경우에도 마을주민이 동의하지 않을 것이라는 의견이 대다수를 점유하였다. 반면, 40% 정도의 응답자가 이주의 방법 및 조건에 따라 동의할 가능성이 있음을 이야기 하였다.

아홉째, 조사결과로 알 수 있는 중요한 점의 하나로, 이제까지 마을소멸이나 과소화·고령화에 대한 논의가 전무한 상황으로 다양한 안에 대해 의견이 분분할 수밖에 없는 것으로 판단되었다. 즉, 향후 이러한 마을의 문제점을 공론화하고 다양한 의견과 대응책을 논의해 간다면 각각의 마을주민들의 의견을 합의해 갈 수 있을 것으로 판단된다.

제4장 농촌마을 재편 방안

1. 기본구상

1) 기본원칙

마을재편과 관련된 선행연구, 일본의 정책 및 사례, 관련 주민의 의식조사 등을 바탕으로 향후 농촌마을 재편정책에 관한 기본원칙을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 마을재편의 관심은 마을기능의 유지 및 활성화에 집중되어야 한다. 오랜 시간에 걸쳐 형성된 마을의 역사와 정체성 등을 최대한 존중하고 유지·발전시키도록 노력하고, 가능한 마을의 기능이 유지되고 활성화 될 수 있는 방법을 마련하는 데에 마을재편의 관심이 집중되어야 한다. 즉, 마을재편을 다른 경제적 논리나 이론적인 선택과 집중의 논리를 배제하고, 농촌마을 하나하나가 국토의 정주공간의 하나로 바라보는 전제하에 가운데 마을 재편에 대해 논의되어야 할 것이다.

둘째, 행정적·기능적·공간적 재편의 종합적인 측면에서의 접근이 필요하다. 즉, 행정적 재편과 기능적 재편, 공간적 재편이 각각 별개로 적용이 되는 개별 전략이 아닌 반드시 한꺼번에 종합적으로 논의되고 적용되어야 하는 방법론이다. 다시 말해, 행정적 재편을 추진하는 경우도 이후에는 반드시 기능적 재편을 고려하여야 하고, 이는 공간적 재편의 경우도 마찬가지다. 또한, 기능적 재편에 있어서도 일정한 형태의 공간적 재편을 함께 검토할 필요가 있다.

셋째, 마을 이전을 수반하지 않는 마을 커뮤니티 재편에 관심을 가져야 하며, 마을 이전은 최후의 방법으로 검토할 필요가 있다. 최근 일본에서는 집락커뮤니티 재편이라는 측면에서 다수의 마을 간의 연계와 교류를 통한 새로운 커뮤니티 형성시책을 활발히 진행하고 있으며, 이

는 마을재편에 있어 시사하는 바가 크고, 선부른 마을 이전은 오히려 탈농과 이농을 조장하는 역효과를 낼 수 있다. 주민주도의 협력사업의 발굴 및 추진, 지역주민주도의 마을만들기의 전개 등은 모두 커뮤니티 재편의 중요한 사례라 할 수 있다.

넷째, 마을재편의 가장 중요한 의사결정주체는 실제 거주하고 있는 마을 주민이다. 마을재편의 관심은 마을기능의 유지 및 활성화에 집중되어야 한다는 이야기와도 일맥상통하는 사항으로, 마을의 미래를 결정하고 이를 실현시킬 수 있는 궁극적인 주체는 바로 마을주민이지, 외부의 편협된 시각과 판단은 오히려 마을재편의 잘못된 결과를 낼 수 있다. 단, 마을주민들이 현실을 직시하고 올바른 판단을 내릴 수 있도록 다양한 정보를 제공하고, 바람직한 미래상을 만들어가기 위해 역량을 강화시키는 일들에 있어서는 마을주민 이외에 다양한 주체의 협력과 도움이 반드시 필요하다.

다섯째, 마을재편 이전에 마을에 대한 체계적인 분석과 차별화된 맞춤형 계획수립이 우선 필요하다. 한계마을 관련 선행연구(조영재 외, 2013)에서도 말하고 있듯이, 한계마을의 진행은 마을마다 다양하고 독특한 원인에 기인하고 있어, 이에 대응하기 위한 재편방안을 찾는 데 있어서도 마을 각각에 대한 충분한 분석과 분석결과에 따른 차별화된 계획 수립이 전제되어야 할 것이다. 이에 따라 마을의 특성과 잠재자원, 정체성 등에 합당한 차별화된 대응책 마련과 적용이 필요할 것이다.

여섯째, 농어촌지역개발사업, 마을만들기 등과의 연계가 필요하다. 마을재편 전략은 한계(限界)마을을 대상으로 하는 일반마을과는 구별되는 전략이지만, 그렇다고 일반 농촌지역개발사업의 추진과 별개의 전략은 아니고, 오히려 지역의 전체 농촌마을에서 해당마을이 차지하고 있는 위치와 역할 등을 고려하여 체계적인 농촌지역개발사업의 적용이 필요하다. 또한, 마을기능의 유지 및 활성화라는 마을재편의 궁극적인 목적을 위해서도 주민이 주도하는 내발적 역량강화를 통한 마을만들기 운동이 적용될 필요가 있다.

- 1 마을재편의 관심은 마을기능의 유지 및 활성화에 집중되어야 함
- 2 행정적·기능적·공간적 재편의 종합적 측면에서의 접근
- 3 마을 이전을 수반하지 않는 마을 커뮤니티 재편을 우선 고려
- 4 가장 중요한 의사결정주체는 실제거주 주민
- 5 재편에 관한 체계적 분석과 맞춤형 계획수립이 우선 필요
- 6 농어촌개발사업, 마을만들기 등과 연계 추진 필요

〈그림 4-1〉 농촌마을 재편의 기본원칙

2) 기본방향

(1) 행정적 재편

행정적 재편은 마을의 기능을 상실한 마을을 인근 마을과 합병을 추진하거나, 중심마을이나 거점기능을 수행하는 마을로 한계마을을 흡수·편입시키고, 행정구역의 변경 등을 통하여 행정적 측면에서 재편성을 도모하는 방법이다.

그러나 행정적 재편은 단순히 행정구역의 변경 및 개편에 국한하지 않고, 행정구역의 재편으로 인해 새로운 주민 커뮤니티 형성을 전제로 하여 추진되어야 한다. 즉, 행정적 편의성이나 효율성의 논리에 의한 단순한 행정구역 개편의 측면에서 접근하기 보다는, 오히려 마을의 기능유지 및 활성화라는 측면에서 새롭게 주민 커뮤니티를 창출하고 이러한 커뮤니티가 보다 활성화되기 위한 수단으로서 행정적 재편이 적용되어야 한다는 것이다.

일본의 경우도 시정촌 단위의 합병은 지속적으로 추진되어 왔으나, 실제 소규모 마을단위의 합병사례는 많지 않고, 오히려 최근에는 새로운 커뮤니티 형성에 치중하고 있거나, 커뮤니티 활성화의 수단으로써 행정적 재편이 적용되고 있다는 데에 주목할 필요가 있다.

행정적 재편의 추진 시 고려해야 할 점은 첫째, 마을이 하나의 행정단위로서의 기능과 역할을 충분히 수행하고 있는지를 파악하여야 한다. 단위 행정리로서 독립된 행정기능과 이를 뒷받침할 만 한 제반여건(인적 기반 등)을 갖추고 있는지, 마을의 경계(행정구역)가 마을 커뮤니티 등에 기반 하여 적합하게 그리고 합리적으로 구분되어 있는지 등을 파악한다.

둘째, 행정적 기능과 역할을 수행하는데 낭비적인 요인과 개선의 필요성이 있는지를 파악한다. 즉, 상당한 과소화·고령화(한계화)의 진행으로 독립된 행정구역 자체로 보기에는 무의미하고, 또한 마을단위의 다양한 행정적 지원자체가 독립된 하나의 단위마을과 동등하게 지원하는 것이 불합리하다고 판단되는 경우인지 등을 파악한다.

셋째, 인근마을과의 행정적 통합 및 합병의 가능성이 실제 있는지를 파악한다. 특히, 인근 마을의 인적자원 등에 의해 행정적으로 충분히 통합관리가 가능한지, 통합된 커뮤니티 형성의 필요성이 제기되고 있는지, 그리고 인근지역에 대상마을보다 마을의 기능과 역할이 충분히 유지되고 발전가능성이 있는 마을이 존재하는 지 등을 파악한다. 즉, 동일한 조건의 한계화가 진행된 마을과의 통합과 합병은 그리 긍정적인 결과를 얻기가 쉽지 않을 것으로 판단하기 때 문이지만, 물론 경우에 따라서는 동일 한계화가 진행된 두 개의 마을이라도 행정적 통합 및 합병의 가능성과 실효성의 여지는 있을 것으로 판단된다.

그리고 마지막으로 결정적으로 행정적 재편에 관해 합병이 되는 모든 대상마을의 주민이 동의하고 있는지, 정서적으로나 생활양식 등에 있어 하나의 커뮤니티를 구성하는데 무리가 없는지를 파악하여야 한다. 또한, 궁극적으로 커뮤니티 활성화로 연결시킬 수 있는지 등의 긍정적 효과를 거둘 수 있는지에 대한 최종적인 검토가 필요하다.

(2) 기능적 재편

기능적 재편은 중심마을의 기능 강화하여 거점기능을 담당하도록 하거나, 초등학교 등 지역 생활권을 단위로 하는 복수의 마을을 묶어 각각의 마을에 차별화된 기능을 분담하도록 하고 상호 협력과 상호 보완의 관계 속에서 기능적 측면에서의 재편을 도모하는 방법이다.

기능적 재편 역시 핵심적인 사항은 커뮤니티의 재구성 및 활성화에 있다. 특히, 행정적 재편

과공간적 재편과는 다르게 행정구역 개편이나 공간의 이전 등을 고려하지 않고, 단지 기존 마을의 커뮤니티를 유지시키면서 주변 마을의 커뮤니티와 어떻게 연계시키고 활성화시킬 것인가에 초점을 두고 있다.

행정적 재편에서 언급한바와 같이 최근까지 수많은 마을재편 방안을 시도해온 일본에서 궁극적으로 추구하는 재편의 방식이 곧 커뮤니티 유지 및 재창출, 활성화에 기반을 둔 기능적 재편이라 할 수 있으며, 마을재편에 가장 먼저 고려가 되어야 할 방법이라 할 수 있다.

기능적 재편의 추진 시 고려해야 할 점은 첫째, 마을 스스로 커뮤니티의 유지에 어려움을 느끼고 있는지를 파악한다. 만약, 열악한 인적자원의 커뮤니티 유지 자체가 불가능한 경우는 행정적 재편이 바람직하고, 커뮤니티의 유지는 하고 있지만 활성화가 잘 되지 못하고 있는 상황이라면 기능적 재편을 고려할 필요가 있다.

둘째, 행정적 재편의 경우와 마찬가지로, 인근마을과의 커뮤니티 연합이나 통합의 가능성이 실제 있는지를 파악한다. 인근마을에 기능적 재편의 대상이 되는 마을이 있는지, 정서적으로나 생활양식 등에 있어 거부감이 없고 공동체 형성의 동질성을 갖고 있는 마을이 있는지 등을 검토하여야 한다.

마지막으로 역시 가장 중요한 것은 기능적 재편에 대해 해당 주민이 동의하는지 파악하여야 한다. 행정적 재편과 다르게 기능적 재편은 기존의 커뮤니티를 가능한 유지하고 개선하는 형태로 다른 재편방법에 비해 주민들의 상대적 거부감이 적을 것으로 판단되나, 그렇더라도 사전에 주민 동의를 얻는 것은 반드시 선결조건이 되어야 한다.

(3) 공간적 재편

공간적 재편은 행정적 재편과 기능적 재편이 불가능할 경우, 마을의 공간적 이전 및 외부인구의 유입을 통한 신규마을 조성 등의 재편성을 도모하는 방법이다. 말 그대로, 재편의 방법중 가장 난해하고 쉽지 않은 재편의 방법이며, 많은 노력과 비용이 소요되는 최후의 경우에 고려가 되어야 하는 재편방법이라 할 수 있다.

앞에서 언급한바와 같이 실제 수많은 마을재편 방안에 대해 연구하고 검토한 일본에서조차 실제 소규모 마을단위의 공간적 재편 사례는 극히 드물고 또한 최근에는 공간적 재편 보다 새로운 커뮤니티 재편에 관심을 갖고 있는 것처럼, 공간적 재편을 위해서는 신중한 검토와 준비가 필요하다고 할 수 있다.

다른 재편방법과 달리 공간적 재편을 적용하는 방법에는 여러 유형이 제시될 수 있다. 공간적으로 마을 전체가 집단이주하는 방법, 일부 거주지만 이주하는 방법 등이 있고, 공간적으로는 거주지를 이주하지는 않지만 마을 자체적 리모델링 등을 통해 재편하는 방법이 있다. 단지, 공간적으로 다양한 재편에 있어 전제가 되어야 하는 점은 신규 커뮤니티의 조성을 반드시 고려하여야 한다는 점이다. 즉, 커뮤니티의 조성을 염두에 두지 않는 공간적 재편은 실패할 가능성이 크고, 공간적 재편만을 하더라도 결국 커뮤니티의 붕괴를 통해 농촌마을의 정체성 상실과 마을 한계화라는 악순환이 반복될 것으로 판단되며, 이는 농식품부 전원마을조성사업의 경험에서도 어렵지 않게 시사점을 찾을 수 있다.

공간적 재편의 추진 시 고려해야 할 점은 첫째, 마을의 한계화가 극도로 진행되어 행정적 재편 및 기능적 재편의 적용이 불가능한지를 파악한다. 즉, 심각한 고령화·과소화로 인해 마을의 커뮤니티 유지 및 재편이 불가능하고, 인근마을과의 커뮤니티 연계나 통합도 사실상 의미가 없다고 판단되는 경우인지를 파악한다.

둘째, 공간적 재편에 대한 실현 가능성을 고려한다. 마을의 집단이전이나 일부 이전 등의 마을의 공간적 이전과 함께 마을 리모델링 역시 적지 않는 비용을 수반하게 되고 이러한 비용의 조달이 가능한지, 또한 이전과 관련된 H/W적인 여건(토지확보 및 배분, 수요시설의 조성 등)과 S/W적인 조건(주민 동의 절차, 자부담 거출 등)이 모두 만족되는지를 검토하여야 한다.

마지막으로 역시 공간적 재편에 대해 주민이 동의하는지를 파악한다. 특히, 공간적 이전에 관련되어서는 오랜 기간 동안 마을에서 살아온 주민들의 정서상 상당한 거부감으로 받아들이는 경우가 많고 고령자의 경우는 대부분 본인의 의사보다는 자녀의 의사가 반영되는 경우가 많아 의사결정에 어려움이 예상되고, 마을을 이전하지 않고 단순히 리모델링을 하는 경우에도 개인의 자산의 소유와 관리에 관한 의사결정이 필요하다. 이러한 모든 사항에 대해 주민동의의가 이루어질 때 비로소 공간재편에 대한 구체적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

〈표 4-1〉 농촌마을 재편의 기본방향

기 본 방 향		
행정적 재편	개 념	인근 마을과의 합병, 흡수통합 등 행정구역 변경을 통한 마을재편
	주 안 점	<ul style="list-style-type: none"> - 행정적 편의성이나 효율성만의 단순한 논리는 지양 - 새로운 주민 커뮤니티 형성을 전제로 추진
	고려사항	<ul style="list-style-type: none"> - 행정단위로서의 기능과 역할을 충분히 수행하고 있는가? - 행정적 기능과 역할 수행에 낭비적 요인과 개선의 필요성이 있는가? - 인근마을과의 행정적 통합 및 합병의 가능성이 있는가? - 모든 대상마을 주민의 동의가 있는가?
기능적 재편	개 념	마을간 커뮤니티 연합, 마을간 기능분담, 상호협력 등을 통한 마을재편
	주 안 점	<ul style="list-style-type: none"> - 핵심사항은 커뮤니티 유지, 재창출 및 활성화 - 기존 마을의 커뮤니티 유지를 원칙
	고려사항	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 스스로의 커뮤니티 유지에 어려움이 있는가? - 인근마을과의 커뮤니티 연합 또는 통합의 가능성이 있는가? - 해당 주민이 동의하는가?
공간적 재편	개 념	마을의 공간적 이전 또는 기존 마을의 신규마을 조성을 통한 마을재편
	주 안 점	<ul style="list-style-type: none"> - 행정적 재편 및 기능적 재편이 불가능할 경우 검토 - 많은 비용과 노력이 요구되는 만큼 신중한 검토 및 판단 필요 - 새로운 커뮤니티 조성을 염두에 두어야 함
	고려사항	<ul style="list-style-type: none"> - 행정적 재편 및 기능적 재편이 불가능한가? - 공간적 재편이 실현 가능한가? - 주민이 동의하는가?

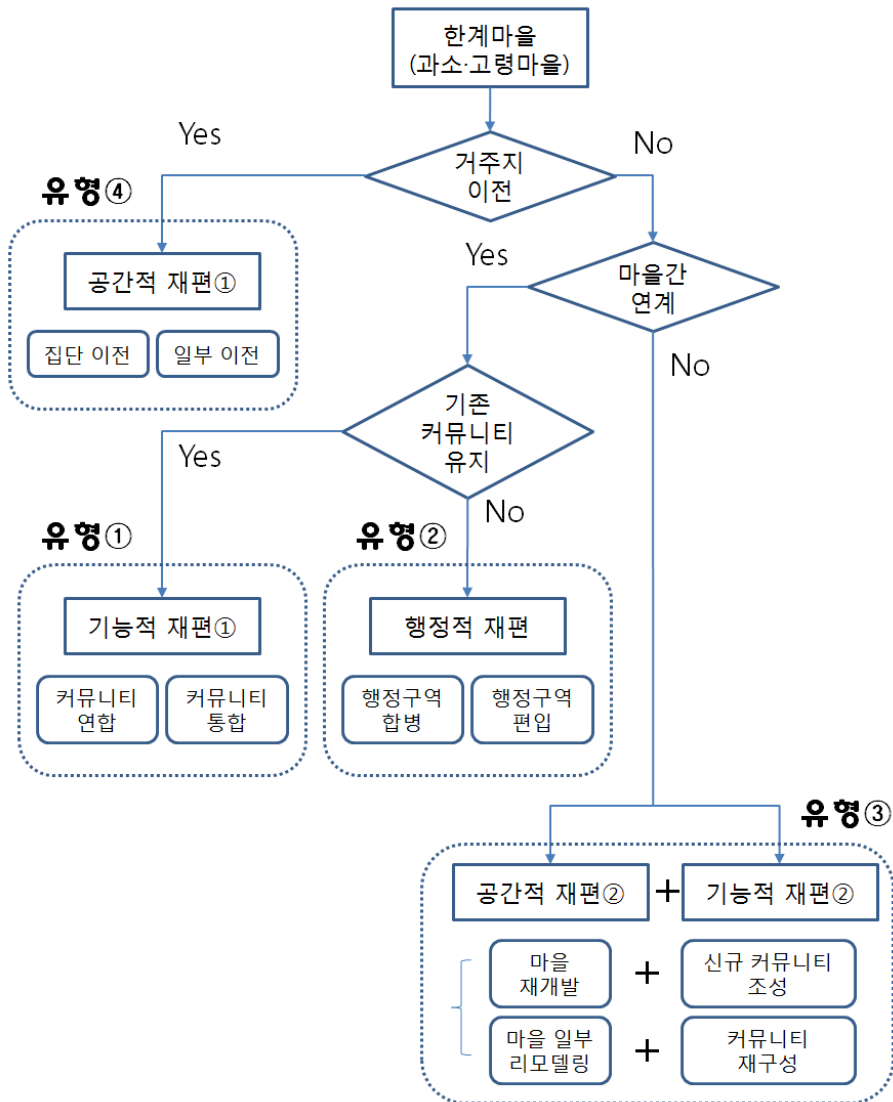
3) 추진유형

행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편을 방법론으로 하는 마을재편의 유형구분에 있어 고려되어야 할 사항은 거주지를 이전하는가, 마을간 연계가 요구되는가, 기존 마을의 커뮤니티를 유지시키는 가 등이 있다.

우선, 거주지 이전여부에 따라 거주지를 이전할 경우 공간적 재편의 집단이전 또는 일부 이전의 유형에 해당되며 이는 <그림 4-2>의 유형④에 해당된다.

거주지를 이전하지 않는 경우이면서 마을간 연계가 전제되지 않는 경우는 공간적 재편과 기능적 재편에 의한 신규마을 조성 또는 마을 일부 리모델링, 그리고 신규 커뮤니티 조성의 유형으로 이는 유형③에 해당된다.

또한, 거주지를 이전하지 않고 마을간 연계가 전제가 되는 경우 기존 커뮤니티를 유지하느냐의 여부에 따라 다음의 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째, 기존 마을 커뮤니티를 유지하는 경우는 기능적 재편의 커뮤니티 연합 또는 커뮤니티 통합 유형으로 유형①에 해당되고, 둘째, 기존 마을 커뮤니티를 유지하지 않고 새로운 커뮤니티를 만들 경우는 행정적 재편의 행정구역 합병 또는 행정구역 편입으로 유형②에 해당된다.



〈그림 4-2〉 농촌마을 재편의 추진유형

2. 유형별 재편방안

1) 커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)

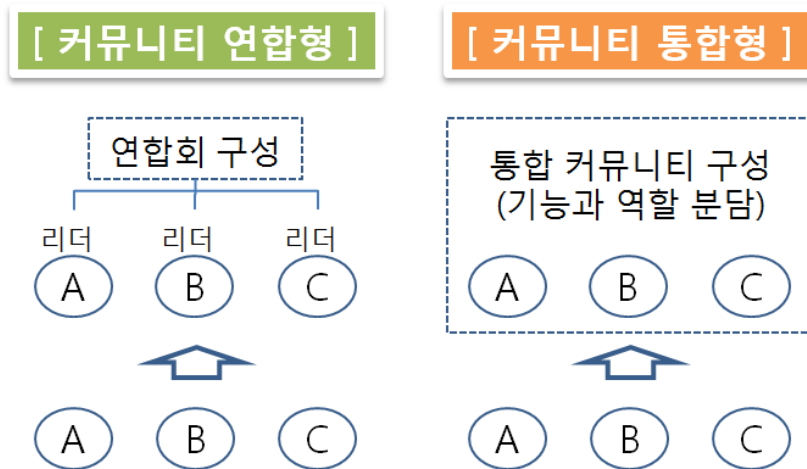
‘커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)’은 거주지를 이전하지 않고, 마을간 연계를 통해 마을의 기존 커뮤니티 유지를 전제로 하여 기능적 재편을 도모하는 유형으로, 기본적으로 여건이 비슷한 여러 마을을 동등한 조건으로 서로 연합 또는 통합하여 새롭게 커뮤니티를 재창출하는데 목적이 있다.

구체적으로 본 유형에는 기능적 재편의 방법으로 ‘커뮤니티 연합형’과 ‘커뮤니티 통합형’의 두 가지 방법이 있으며, 이 두 가지 방법의 차이는 커뮤니티 리더를 중심으로 연합하는 조직(커뮤니티 연합형)을 새롭게 만들 것인지 아니면 커뮤니티 조직 그 자체를 그대로 묶어 새로운 조직(커뮤니티 통합형)을 만들 것인지에 있다.

첫째, ‘커뮤니티 연합형’은 기존 마을의 커뮤니티 조직을 그대로 유지하면서 커뮤니티의 리더나 대표가 되는 사람들을 중심으로 연합하는 조직(연합체 등)을 구성하여 이를 통해 마을별 기존 커뮤니티를 연계하여 운영하는 방법이다. 본 유형은 주로 마을별로 각자의 미래상과 발전방향, 커뮤니티 수요 등은 다르지만 커뮤니티의 활성화를 위해 마을간 협력이 필요한 경우에 적용될 수 있으며, 기존의 커뮤니티 조직의 운영 및 활동에 큰 변화가 없는 관계로 리더를 중심으로 새로운 커뮤니티에 빠르게 적응할 수 있고 비교적 의사결정이 신속하게 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 반면, 마을간의 정서적·사회적 측면에서의 네트워크 형성이 더디게 진행될 수 있고, 자칫 마을별로 해당마을의 이익 추구를 위해 연합체의 의사결정상 갈등이 발생할 경우 새로운 커뮤니티가 와해될 수 있다는 단점이 있다.

둘째, ‘커뮤니티 통합형’은 커뮤니티 연합형과 유사하지만, 단지 새로운 커뮤니티 조직의 구성이 리더나 대표가 중심이 되는 것이 아닌 커뮤니티 구성원 전체가 대상이 되어 새롭게 커뮤니티를 구성하는 방법이며, 즉, 기존의 마을 커뮤니티는 유지를 하되, 각각의 마을별로 기능과 역할 등을 재구성하는 재편의 방법이라 할 수 있다. 본 유형은 주로 모든 대상마을이 미래상과 발전방향 등을 공유하여 공동의 대응을 위한 연계협력이 필요한 경우에 적용될 수 있으며, 커뮤니티 연합형에 비해 마을간 정서적·사회적 측면에서의 네트워크 형성이 훨씬 수월하고 인적 역량 활용을 극대화 할 수 있다는 점이 유리하다. 반면, 마을별로 기능과 역할 분담을 규정짓

기가 어렵고, 다양한 의사결정 과정이 지체되고 여전히 마을간의 갈등이 발생할 가능성이 있는 단점이 있다.



〈그림 4-3〉 커뮤니티 연합형/통합형 재편방안

2) 행정구역 합병 또는 편입형(유형②)

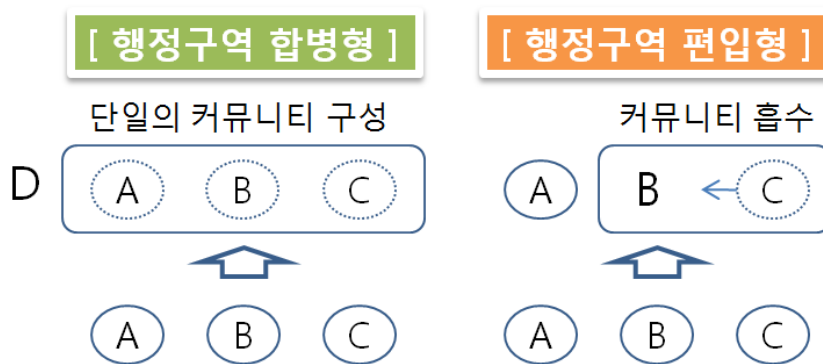
‘행정구역 합병 또는 편입형(유형②)’은 거주지를 이전하지 않고, 마을간 연계를 통해 기능적 재편을 도모한다는 측면은 유형①과 동일하나 단지 기존 마을 커뮤니티 유지를 전제로 하지 않고 행정구역 개편을 통해 커뮤니티 재창출이 이루어진다는 차이가 있다. 본 유형의 목적은 행정구역 개편으로 통해 새롭게 커뮤니티를 재창출하고 활성화 시킨다는 측면에서 궁극적으로 유형①과 동일하고, 단지 행정구역 개편 자체가 목적이 아닌 커뮤니티 활성화를 위한 수단임을 주목할 필요가 있다.

구체적으로 본 유형에는 행정적 재편의 방법으로 ‘행정구역 합병형’과 ‘행정구역 편입형’의 두가지 방법이 있으며, 이는 곧 행정적 재편의 대상이 되는 마을이 서로 동등한 조건으로 합쳐지거나 또는 특정 마을을 중심으로 다른 마을이 흡수되는 형태로 되는 차이가 있다.

첫째, ‘행정적 합병형’은 2개 이상의 마을이 하나의 행정구역으로 합병되어 새로운 마을을

구성하는 형태로 기존 마을의 커뮤니티의 잔존을 꼭 전제로 하지는 않고 전혀 새로운 커뮤니티를 구성하는 재편방법이다. 본 유형은 주변지역에 거점기능이나 흡수 편입할 만한 마을이 존재하지 않고, 3개 이상의 비교적 다수의 마을을 행정적으로 합병할 경우 적용될 수 있으며, 반드시 합병 이전의 마을 커뮤니티는 소멸되고 새로운 단일의 주민 커뮤니티(자치회 등) 구성 및 운영을 원칙으로 하여야 한다.

둘째, ‘행정적 편입형’은 다수의 마을이 아닌 주로 두 개의 마을을 대상으로 행정적 재편을 추진하는 경우(2개 마을 이상의 경우도 가능함)에 적용되며, 동일한 조건으로 마을이 합병되는 ‘행정적 합병형’과는 달리 거점기능이나 중심성 또는 상대적으로 더 나은 여건을 갖는 특정마을이 중심이 되어 그렇지 못한 마을을 행정적으로 편입시키는 방법이다. 주민 커뮤니티의 구성에 있어서도 편입되는 기존 마을의 커뮤니티의 잔존을 꼭 전제로 하지는 않고, 편입의 중심이 되는 마을의 기존 커뮤니티에 편입되는 마을의 커뮤니티가 흡수 편입되어 새롭게 주민 커뮤니티를 재구성하는 형태로 재편이 이루어진다.



〈그림 4-4〉 행정구역 합병형/편입형 재편방안

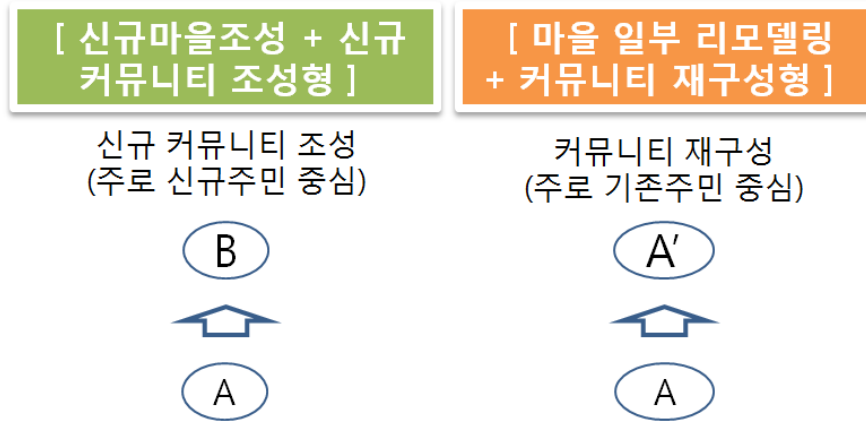
3) 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)

‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)’은 거주지를 이전하지 않고, 해당 마을 자체적으로 공간적 재편과 기능적 재편을 도모하는 유형으로, 주변 마을과의 연계를 고려하지 않는다는 측면에서 유형①, 유형②와는 차이가 있다.

본 유형에는 ‘신규마을 조성 + 신규 커뮤니티 조성형’과 ‘마을 일부 리모델링 + 커뮤니티 재구성형’의 두 가지 유형이 있으며, 이들 유형 모두 커뮤니티를 재편하는 동일한 목적을 갖고 마을의 리모델링 정도에 따라 구분된다. 커뮤니티의 재편은 기존 마을주민만으로 구성된 커뮤니티가 아닌 귀농·귀촌 등의 외부 인구 전입을 전제로 하는 새로운 커뮤니티를 의미하며, 또한 마을 리모델링이 없이도 신규 커뮤니티의 조성 및 커뮤니티 재구성은 가능하나 이 경우에도 일부 주택 등은 재정비될 것임을 감안하여 ‘마을 일부 리모델링 + 커뮤니티 재구성형’에 포함된다고 할 수 있다.

구체적으로 ‘신규마을 조성 + 신규 커뮤니티 조성형’은 마을전체를 리모델링 또는 재개발 등을 통해 새로운 마을을 조성하고, 이를 바탕으로 신규 커뮤니티를 조성하는 방법이다. 이는 마을의 공간적 입지는 그대로 활용하되, 주택 등의 거주지가 새롭게 정비되거나 재개발되는 경우이며, 이 때 기존의 마을주민이 마을에 지속적으로 거주를 하면서 신규 커뮤니티의 일원으로 구성되며, 주로 외부 인구에 의해 커뮤니티 구성원의 과반수이상을 점유하고 기존 주민은 소수의 구성원이 될 경우가 많을 것으로 판단된다. 만약, 신규마을 조성 과정상에 마을 주민이 외부로 이전할 경우라면 이는 이후에 설명될 유형④의 공간적 재편에 해당된다.

또한, ‘마을 일부 리모델링 + 커뮤니티 재구성형’은 앞에서 설명한 ‘신규마을 조성 + 신규 커뮤니티 조성형’과 거의 흡사하나 마을 전체의 리모델링 또는 재개발이 아닌 마을의 일부를 리모델링하는 방법으로, 역시 외부 인구의 전입을 통해 커뮤니티 새롭게 재구성 하는 데에 목적이 있다. 마을 일부 리모델링은 주로 빈집이나 공터 등을 활용하여 정비하거나 주거환경을 확충하고, 이를 통해 귀농·귀촌인을 유인하고 커뮤니티를 재구성 하되, 마을 전체 커뮤니티 구성원 중 외부 인구 전입자가 다수를 점유할 경우는 신규주민을 중심으로 커뮤니티가 새롭게 구성되고, 그 반대의 경우는 기존 주민의 커뮤니티에 신규주민이 참여·흡수되는 형태로 새로운 커뮤니티를 재구성하게 되지만, 주로 기존주민 중심의 커뮤니티 형성의 경우가 많을 것으로 판단된다.



〈그림 4-5〉 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형 재편방안

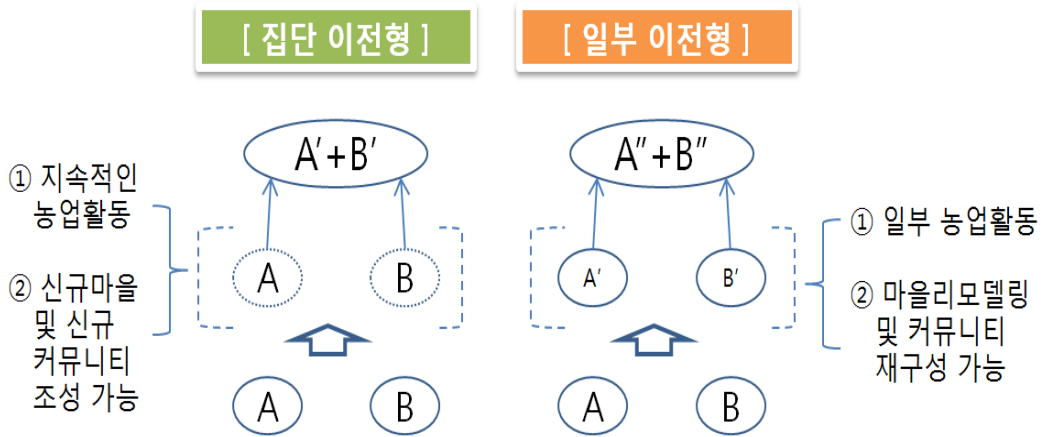
4) 집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)

‘집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)’은 행정적 재편과 기능적 재편이 불가능 하거나 애시 당처 처음부터 공간적 이전을 필요로 하는 마을을 대상으로 공간적 재편을 도모하는 유형으로, 기존의 마을공간이 아닌 새로운 공간에 마을전부 또는 일부가 이전을 통하여 새로운 공간에서 새로운 커뮤니티를 구성한다는 측면에서 유형③과는 약간의 차이가 있다.

우선 ‘집단 이전형’의 경우는 마을 전체가 새로운 공간으로 전부 이전하는 방법으로, 한 개의 마을의 또는 다수의 마을의 이전을 통한 새로운 공간에 새로운 마을과 새로운 커뮤니티를 형성하게 된다. 이때, 집단이전을 통해 남겨진 기존마을 공간의 활용에 대해서는 주거지역은 이전을 했지만 기존의 농업활동기능을 그대로 남겨두어 이전한 주민들이 왕래하면서 지속적으로 농업활동을 이어가거나, 유형③의 재편방법을 통하여 신규마을 조성 및 신규커뮤니티 조성 등이 검토될 수 있다.

또한, ‘일부 이전형’은 ‘집단 이전형’과는 다르게 마을 전체가 아닌 고령자나 케어가 필요한 주민 등을 대상으로 일부가 이전하는 방법으로, 역시 한 개의 마을 또는 다수의 마을에서 이전해 온 주민을 중심으로 새로운 마을과 새로운 커뮤니티를 형성하게 된다. 마찬가지로, 이전을 통해 공가나 공터로 남겨진 공간의 활용에 대해서는 역시 이주해 나간 주민들의 왕래를 통해

농업활동을 지속해 나가거나, 리모델링을 통해 외부 인구를 유입시켜 마을 커뮤니티를 재구성하는 방안 등이 검토될 수 있다.



〈그림 4-6〉 집단 이전형/일부 이전형 재편방안

제5장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

본 연구는 2013년 전략과제 “과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’도입을 위한 기초연구”의 후속과제로, 2013년 전략과제에서 제시한 한계마을의 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 전략 중 농촌마을 재편방향을 구체적으로 제시하는 데에 목적이 있다.

이를 위해 우선 일본의 관련 정책현황과 사례를 조사·분석하였으며, 그 결과를 통해 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 집락이전은 주거 이전 + 사회커뮤니티유지 +소득유지·공간관리 등의 측면에서 총체적 접근이 중요하다는 것을 알 수 있다. 집락이전은 주거 이전 뿐 만이 아니라 주거 이전 후의 ①안정적 취직 및 소득 유지 방법, ②이전 후의 구 집락의 농지 및 공간 관리·활용의 문제와 같이 총체적인 관점에서 진행하여야한다. 그러므로 탈 농업화를 전제로 하는 집락이전이 아니라 집락이전 이후의 구 집락의 공간 및 농지 활용 방안을 검토하여 지역의 실정에 맞는 집락이전을 시행하여야 한다.

둘째, 행정적 재편에 있어서 새로운 커뮤니티 가꾸기 시책으로 연결되는 것이 중요하다. 행정이 재편을 강요하는 것이 아니라 주민이 자율적으로 재편하도록 유도하고 단계적으로 시행하는 것이 유효하고, 집락재편이 행정적 재편에 그치는 것이 아니라 재편 후 지역 가꾸기에 연결되는 방향으로 유도 정책을 시행하여야 함을 알 수 있다.

셋째, 주민 스스로 다양한 마을과 함께 연계해 나가는 새로운 커뮤니티 형성이 중요하다. 대부분의 고령자는 자기가 태어나서 생활한 곳에 대한 애착으로 이전을 하기가 어려움 사람들이 많고, 이를 배려하여 이들이 자기들이 태어나서 살아온 취락에서 생활할 수 있을 때 까지는 생활환경을 유진 관리해나갈 필요가 있다. 이러한 문제를 배경으로 가능한 다양한 주체 및 다수의 인근마을이 연계하여 새로운 커뮤니티를 형성하는 사례가 많다.

또한, 실제 과소화·고령화된 농촌마을을 대상으로 관련된 의식을 파악함으로써 마을재편의 방향을 제시하는 데에 기초자료를 제시하는 목적으로 금산군의 과소·고령마을을 대상으로 농촌마을 재편에 관한 의식조사를 실시하였다. 그 결과, 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 지속적인 인구감소 및 고령화에도 불구하고 주민들은 마을소멸을 염두에 두지 않고 있고, 마을소멸에 대비하여 내부 역량강화로 극복해야 한다는 의견과 함께 외부역량의 적극적인 지원이 필요하다는 양극화된 의견을 보이고 있다.

둘째, 소멸 가능성이 높은 마을이라도 복지, 의료 등의 기초서비스에 대한 지원은 지속적으로 필요하다는 의견을 보였으며, 행정적 재편, 기능적 재편, 공간적 재편(마을 재개발)에 대한 필요성은 공감하고 있으나 마을의 이주에 대해서는 상대적으로 낮은 의견을 보여 공간적 재편 중 마을의 이전 및 주민의 이주는 신중한 검토가 필요할 것으로 판단되었다.

셋째, 행정적인 통합·합병(행정적 재편)은 소멸을 눈앞에 둔 최소한의 마을을 대상으로 이루어져야 한다고 생각하고 있으며, 새로운 마을로의 이주에 대해서는 과반수 이상이 불필요하다고 생각하고 있으며, 어떠한 경우에도 마을주민이 동의하지 않을 것이라는 의견이 대다수를 점유하였다.

마지막으로, 조사결과로 알 수 있는 중요한 점의 하나로, 이제까지 마을소멸이나 과소화·고령화에 대한 논의가 전무한 상황으로 다양한 안에 대해 의견이 분분할 수밖에 없는 것으로 판단되었다. 즉, 향후 이러한 마을의 문제점을 공론화하고 다양한 의견과 대응책을 논의해 간다면 각각의 마을주민들의 의견을 합의해 갈 수 있을 것으로 판단되었다.

마을재편과 관련된 일본의 정책 및 사례, 관련 주민의 의식조사 등을 바탕으로 농촌마을 재편방안을 다음과 같이 설정하였다.

우선 농촌마을 재편의 기본원칙으로 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 마을재편의 관심은 마을기능의 유지 및 활성화에 집중되어야 한다. 둘째, 행정적·기능적·공간적 재편의 종합적인 측면에서의 접근이 필요하다. 셋째, 마을 이전을 수반하지 않는 마을 커뮤니티 재편에 관심을 가져야 하며, 마을 이전은 최후의 방법으로 검토할 필요가 있다. 넷째, 마을재편의 가장 중요한 의사결정주체는 실제 거주하고 있는 마을 주민이다. 다섯째, 마을재편 이전에 마을에 대한 체계적인 분석과 차별화된 맞춤형 계획수립이 우선 필요하다. 여섯째, 농어촌지역개발사업, 마을만들기 등과의 연계가 필요하다.

그리고 구체적인 농촌마을 재편방안 마련을 위해 거주지를 이전하는가, 마을간 연계가 요구되는가, 기존 마을의 커뮤니티를 유지시키는가 등의 사항을 바탕으로 첫째, ‘커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)’, 둘째, ‘행정구역 합병 또는 편입형(유형②)’, 셋째, ‘마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)’, 넷째, ‘집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)’의 네가지 유형을 제시하였다.

우선, 첫째, 커뮤니티 연합 또는 통합형(유형①)은 기존 마을의 커뮤니티 조직을 그대로 유지하면서 커뮤니티의 리더나 대표가 되는 사람들을 중심으로 연합하는 조직(연합체 등)을 구성하여 이를 통해 마을별 기존 커뮤니티를 연계하여 운영하는 방법으로 ‘커뮤니티 연합형’과 커뮤니티 연합형과 유사하지만, 단지 새로운 커뮤니티 조직의 구성이 리더나 대표가 중심이 되는 것이 아닌 커뮤니티 구성원 전체가 대상이 되어 새롭게 커뮤니티를 구성하는 방법으로 ‘커뮤니티 통합형’을 제시하였다.

둘째, 행정구역 합병 또는 편입형(유형②)은 2개 이상의 마을이 하나의 행정구역으로 합병되어 새로운 마을을 구성하는 형태로 기존 마을의 커뮤니티의 잔존을 꼭 전제로 하지는 않고 전혀 새로운 커뮤니티를 구성하는 재편방법으로 ‘행정적 합병형’과, 다수의 마을이 아닌 주로 두 개의 마을을 대상으로 행정적 재편을 추진하는 경우(2개 마을 이상의 경우도 가능함)에 적용되며, 동일한 조건으로 마을이 합병되는 ‘행정적 합병형’과는 달리 거점기능이나 중심성 또는 상대적으로 더 나은 여건을 갖는 특정마을이 중심이 되어 그렇지 못한 마을을 행정적으로 편입시키는 방법으로 ‘행정적 편입형’을 제시하였다.

셋째, 마을리모델링 및 커뮤니티 재편형(유형③)은 마을전체를 리모델링 또는 재개발 등을 통해 새로운 마을을 조성하고, 이를 바탕으로 신규 커뮤니티를 조성하는 방법으로 ‘신규마을 조성 + 신규 커뮤니티 조성형’과, 마을 전체의 리모델링 또는 재개발이 아닌 마을의 일부만을 리모델링하는 방법으로, 역시 외부 인구의 전입을 통해 커뮤니티 새롭게 재구성 하는 ‘마을 일부 모델링 + 커뮤니티 재구성형’을 제시하였다.

넷째, 집단 이전 또는 일부 이전형(유형④)은 마을 전체가 새로운 공간으로 전부 이전하는 방법으로, 한 개의 마을의 또는 다수의 마을의 이전을 통한 새로운 공간에 새로운 마을과 새로운 커뮤니티를 형성하게 되는 ‘집단이전형’과 마을 전체가 아닌 고령자나 케어가 필요한 주민 등을 대상으로 일부가 이전하는 방법으로, 역시 한 개의 마을 또는 다수의 마을에서 이전해 온 주민을 중심으로 새로운 마을과 새로운 커뮤니티를 형성하게 되는 ‘일부이전형’을 제시하였다.

향후, 본 연구를 통해 제시된 유형별 농촌마을 재편모형은 현장적용 등의 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단되며, 특히 농촌마을 주민을 대상으로 하는 과소·고령마을의 실태 및 위기감에 대한 공감대 형성과 함께 과소·고령마을에 대한 대응방안 마련을 위한 전 국민적인 관심 유도 등이 필요할 것이다.

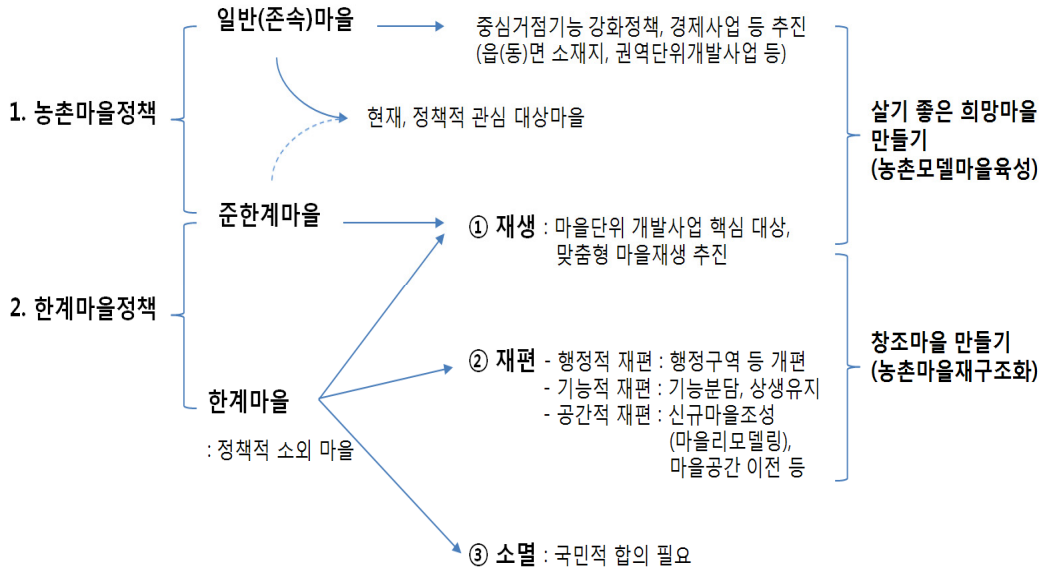
2. 정책제언

본 연구결과를 반영하여 충청남도 농촌마을 만들기의 틀을 과소·고령마을을 고려한 정책적 측면에서 다음과 같이 구상하고 제시하고자 한다.

우선, 과소·고령화(한계화)의 정도에 따라 농촌마을을 ‘일반마을’, ‘준한계마을’, ‘한계마을’로 구분하여 차별화된 정책이 추진되도록 한다. 이는 이제까지 대부분의 정책적 관심영역이 ‘일반마을’과 일부 ‘준한계마을’에 있었다면, 앞으로는 정책적으로 소외되었던 ‘한계마을’을 정책적 관심영역으로 끌어들이도록 한다.

즉, 마을발전에 대한 어느 정도의 역량과 재생 잠재력을 갖고 있는 마을은 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’를 적용하여 육성하고, 그렇지 못한 마을(자체 역량으로 재생이 힘들거나 불가능한 마을)은 ‘(가칭)창조마을 만들기’를 추진하도록 한다.

구체적으로, ‘창조마을 만들기’추진의 핵심은 과소·고령마을을 방치하지 않고 정책적 관심 대상으로 하여 지속적으로 관리하는데 있으며, 살기 좋은 희망마을 만들기 TF팀과는 별도의 TF팀이나 전문가 자문조직을 구성하여 운영하도록 하고, 특히 최근 논의되고 있는 ‘농촌마을 재구조화’를 ‘창조마을 만들기’의 개념으로 추진하도록 한다.



〈그림 5-1〉 농촌마을 만들기 기본구상

‘창조마을 만들기’의 구체적인 추진방안은 다음과 같다.

첫째, 농촌마을의 한계화 상황을 조사하고 DB로 구축한다. 충남 15개 시군의 행정리를 대상으로 한계마을 1차 조사(마을인구, 고령인구)를 실시하여 DB로 구축하고, 이후 자연마을 단위까지 세분화 하여 조사를 실시한다.

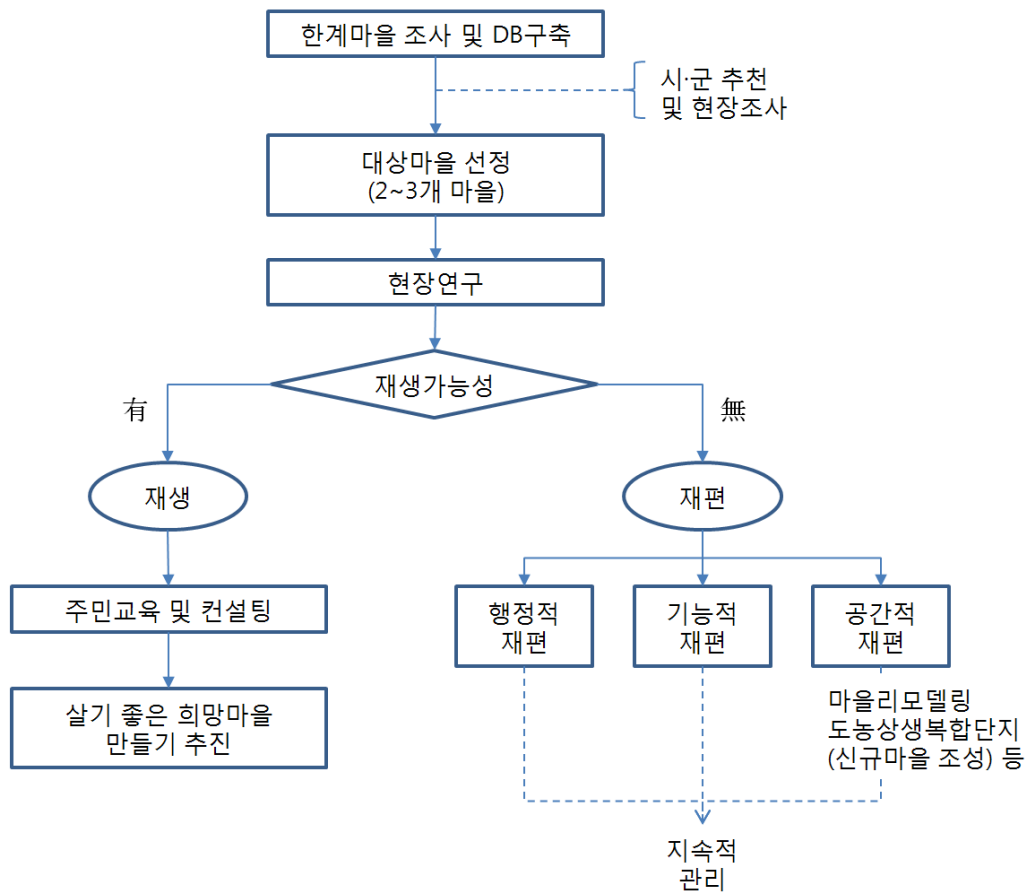
둘째, DB구축된 한계마을을 중 한계화가 가장 심하게 진행된 마을을 시군의 추천을 받거나 현장 조사를 통하여 판단 후 시범사업 대상마을로 선정(매년 2~3개 마을 선정, 마을에 따라 1년 이상의 마을만들기 추진)한다.

셋째, 전문가 그룹의 현장연구를 통하여 재생 가능성 여부 및 재편의 필요성 등에 대해 조사·분석한다.

넷째, 재생이 가능하다고 판단되는 마을은 주민교육(역량강화) 및 전문가 컨설팅을 중심으로 창조마을 만들기를 추진하고, 이후 살기 좋은 희망마을 만들기를 추진하도록 한다.

다섯째, 재생이 불가능하고 판단되는 마을은 마을의 실태 및 주민의견 등을 충분히 고려하여 유형별 마을재편을 도모하는 ‘창조마을 만들기’를 추진한다.

여섯째, 이후 창조마을에 대해 지속적인 관리가 이루어지도록 한다.



〈그림 5-2〉 (가칭)창조마을 만들기의 흐름

참 고 문 헌

- 김두환, 2013a, 오오타 지구의 부흥·활성 협의회와 마을 자치회의 연계를 통한 지역 가꾸기 계획안 책정 방법이 지속적인 지역 가꾸기에 미친 효과-일본 츠에츠 지진 피해지역 니가타 현, 나가오카 시, 지역부흥디자인책정지원사업 사례-Vol. 19, no. 3, pp.89-106
- 김두환, 2013b, 제5장 일본의 농어촌 정주공간 관련 정책 시사점 (성주인의 편, 해외 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점Ⅱ), 한국농촌경제연구원, pp.99-129.
- 김두환, 2014, 韓日の過疎地域における農村地域づくりに關する研究-主體間・地域間の連携に着目して-, 고베대학교 박사학위 논문
- 김정연 등, 2010, 충남의 농어가인구 및 농어업인력 전망과 정책과제, 충청남도
- 성주인·박시현, 2012, 농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향, 한국농촌경제연구원 제6차 농어촌지역정책포럼(2012.6.12), pp.3~48
- 송미령 등, 2009, 기초생활권 유형별 발전전략과 정책과제, 한국농촌경제연구원
- 송미령 등, 2010, 국가농어촌정책의 추진 방향, 한국농촌경제연구원
- 이병기, 2010, 농촌 과소화 실태와 전망, 농촌지도와 개발 제17권 4호, pp.773~797
- 조영재 등, 2013, 과소화·고령화에 대응한 '한계마을정책' 도입을 위한 기초연구, 충남발전연구원, 전략연구 2013-07
- 조준범, 2009, 농어촌지역 마을단위 과소화 특성에 관한 연구 - 전남 장흥군을 중심으로, 한국지역개발학회지 제21권 제3호, 2009.9/21(3), pp.163~182
- 한경원, 2012, 낙후지역 지역개발의 새로운 패러다임 - 유럽연합의 정책동향과 한국의 경험을 중심으로, 한국행정학회 2012년 하계학술발표논문집
- 황달기, 2004, 일본 농촌사회의 전통적 사회시스템의 붕괴와 재편 - 촌락공동체를 중심으로, 농촌사회 제14집 2호, pp.207~246
- 守田秀則, 2008, 條件不利地域における集落再編の課題と對策、農村計畫學會韓日本シンポジウム資料

農村開発企畫委員會, 1992, 中山間過疎地域における集落の消滅・農地の荒廢-集落再編に関する調査(1)-, 農村工學研究54.

農村開発企畫委員會, 2006, 2006年度農林水産省委託・新たなコミュニティ形成手法検討調査報告書

農村開発企畫委員會, 2007, 小規模・高齢化集落の存續, 農村工學研究, 財団法人農林統計協會

農林水産省, 1998, 田園空間整備事業實施要綱

農林水産省農村振興局企畫部・農村政策課農村整備総合調整室, 2007, 集落連携による新たなコミュニティの形成-その考え方・事例-

福与徳文, 2005, 集落再編の戸數と葬儀の出役人數-過疎地域における集落再編を計畫する視点の一つとして-, 農業と經濟2005(3), pp.68-74

福与徳文, 2011, 地域社會の機能と再生-農村社會計畫論-, 日本經濟評論社

小田切徳美, 2009, 農山村再生「限界集落」問題を超えて, 岩波ブックレットNO.768, 岩波書店

總務省, 2013, 集落支援員について

總務省自治行政局地域振興課過疎對策室, 2014, 過疎地域における集落の現状と總務省の取り組み-資料4

定住自立圏域構想實務研究會, 2009, 定住自立圏域構想ハンドブック, ぎょせい

大野晃, 2005, 山村環境社會學序説-現代山村の限界集落化と流域共同管理, 京都新聞出版センター

宮川流域ルネッサンス協議會, 1997, 宮川流域ルネッサンス協議會事業方針

長谷川昭彦, 2000, 農村コミュニティの現状, 日本建築學會建築雜誌, Vol.115, No.1461, pp.30-33

全國過疎地域對策促進連盟・(財)過疎地域問題調査會, 1971, 過疎對策, 第一法規出版株式會社

財団法人地方自治研究機構, 2007, 農山村地域におけるムラ機能の維持・保全に関する研究

國土交通省國土政策局, 2013, 集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな據点」づくりガイドブック-つながり、つづける地域づくりで集落再生-

北陸中日新聞, 2009.08.08. 限界集落-愛着地の将来は, p.32

石塚直樹・澤田雅浩, 2011, 中山間地域高齢集落の縮退過程における計画的リサイジング手法に関する研究 (復興プロセス研究会編, 「復興プロセスの研究」), 中越防災安全推進機能, p.99-p.130

廣田純一, 2008, 小規模・高齢化集落のコミュニティ再編、農業農村工學會誌, 第76巻第12号, pp.1075-1076

星野敏, 1995, 中山間農業地域の存続の条件-農村計画の立場から-, 日本農村計画學會誌 Vol.14, No.2, pp.75-79

星野敏, 2004, 小自治単位 (集落・旧村) における自治力の現状と再生方向, 農林業問題研究, 第153号, pp.26-38

부록: 농촌마을 재편에 관한 주민의식 조사표

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 사용하지 않습니다.

일련번호

농촌마을 재편에 관한 주민의식 조사표

안녕하십니까? 귀하의 무궁한 발전을 기원합니다.

저희 충남발전연구원에서는 「농촌지역의 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구」를 진행하고 있습니다. 이에 본 설문조사는 금산군의 일부 농촌마을을 대상으로 마을재편에 대한 주민의식 현황을 파악하는데 목적이 있습니다.

번거로우시더라도 설문에 응답하여 2014년 5월 2일까지 우편이나 팩스로 송부하여 주시길 부탁드립니다. 조사내용은 통계자료 이외의 다른 어떤 용도로도 사용되지 않고, 개인에 관한 사항은 일절 공개되지 않습니다.

※ 주의 : 모든 질문에서 이야기하고 있는 마을이란 귀하가 살고 있는 마을 이장님이 관할하는 행정리를 의미함을 염두에 두어 답변하시기 바랍니다.

2014년 4월

충남발전연구원장

※ 회답·문의처 : 충청남도 공주시 금흥동 101 충남발전연구원 조영재
Tel/Fax : 041-840-1202/1219, E-mail : choyj@cdi.re.kr

성 별	① 남 ② 여	연 령	만	세
거 주 지	금산군 읍/면 리 번지	거주 기간	년	
직 업	① 농업(1차산업 모두포함) ② 제조업 ③ 서비스업 ④ 공무원 ⑤ 기타 전문직 ⑥ 무직 ⑦ 기타:			
역 할	① 추진위원(장) ② 이장 ③ 청년회장 ④ 부녀회장 ⑤ 새마을지도자 ⑥ 영농후계자 ⑦ 일반주민 ⑧ 기타:			
생계유지 주요수단	① 농업소득(임업, 어업, 축산업 등 1차 산업 모두 포함) ② 농외소득(2,3차 산업) ③ 자녀송금·저축·연금 등 ④ 기타 :			

□ 일반현황 및 마을소멸에 대한 인식

1. 귀하를 포함하여 현재 함께 실거주하고 있는 가족 구성원 수와 65세 이상 구성원 수는?

▷ 실제 거주 가족 수 : _____ 명

▷ 실제 거주 65세 이상 가족 수 : _____ 명

2. 귀하가 거주하고 있는 마을(행정리)의 인구규모는 어떻게 변화되고 있습니까?

① 급속히 감소 ② 서서히 감소 ③ 현재규모 유지 ④ 서서히 증가 ⑤ 급속히 증가

3. 귀하가 거주하고 있는 마을이 장래 소멸될 가능성이 있다고 생각하십니까?

- ① 향후 5년 이내에 소멸될 가능성 있음
- ② 향후 10년 이내에 소멸될 가능성 있음
- ③ 향후 10년 이후에 소멸될 가능성 있음
- ④ 소멸될 가능성이 전혀 없음
- ⑤ 잘 모르겠음

4. 귀하는 고령화, 인구감소 등으로 인한 마을의 소멸을 어떻게 생각하십니까?

- ① 어차피 소멸될 마을이라면 자연스럽게 소멸되도록 하여야 한다.
- ② 어차피 소멸될 마을이라면 신규마을의 조성 등 다른 방향으로 개발시켜야 한다.
- ③ 소멸되기 전까지는 소멸을 막기 위한 최소한의 투자와 노력이 필요하다.
- ④ 소멸이 되지 않도록 어떠한 노력과 투자도 아끼지 않아야 한다.
- ⑤ 잘 모르겠음

5. 귀하는 귀하의 마을이 소멸되지 않도록 어떠한 노력이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 고령화 등으로 마을 스스로가 할 수 있는 것이 없고, 모든 것을 순리에 맡긴다.
- ② 마을 소멸을 막으려면 반드시 공공의 지원과 투자가 우선적으로 필요하다.
- ③ 무엇보다 마을주민 스스로가 마을 소멸을 막기 위한 다양한 노력을 기울여야 한다.
- ④ 마을주민 개인의 재산을 투자해서라도 마을 소멸을 막아야 한다.
- ⑤ 기타 : _____

6. 귀하의 마을이 가까운 장래에 소멸이 예상될 경우 가장 필요한 대책은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 인근 마을과 행정구역을 통합하여 행정적 낭비를 최소화 시킨다.
- ② 여러 마을을 묶어 마을별로 필요한 기능을 분담하고 상호공존의 관계를 갖도록 한다.
- ③ 마을을 전면 재개발하고 적극적으로 외부 인구를 유치하여 새로운 마을을 만든다.
- ④ 마을주민을 인근마을로 이주시키거나, 인근에 새로운 마을을 조성하여 이주시킨다.
- ⑤ 잘 모르겠음

□ 「행정적 재편」에 대한 인식

7. 귀하가 살고 있는 마을이 하나의 행정리로서 현재 규모가 적합하다고 생각하십니까?

- ① 매우 부적합하다 ② 부적합하다 ③ 보통이다 ④ 적합하다 ⑤ 매우 적합하다

8. 어떠한 노력에도 불구하고 소멸 가능성이 높은 마을에 대해서도 지속적인 행정적 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 불필요하다 ② 불필요하다 ③ 보통이다 ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

8-1 소멸 가능성이 높은 마을을 지원할 경우 어느 수준의 지원이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 어차피 소멸될 마을에 지원하는 것은 국민세금의 낭비이므로 지원해서는 안 된다.
 ② 마을이 소멸될 때까지 만이라도 최소한의 지원(관리)이 이루어지도록 한다.
 ③ 큰 금액이 투자되는 시설사업은 아니더라도 복지, 의료 등의 기초서비스에 대한 지원은 지속적으로 필요하다.
 ④ 기초서비스뿐만 아니라 도로, 상하수도 등 큰 금액의 시설사업도 일반마을과 차별 없이 투자되어야 한다.

9. 행정적인 낭비를 줄이고 마을발전 역량을 확대시키기 위해 마을의 행정구역을 변경하여 인근 마을과 통합·합병하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까? (※ 공간적 이주가 아닌 행정적으로만 통합 관리한다는 의미임)

- ① 매우 바람직하지 못하다 ② 바람직하지 못하다 ③ 보통이다
 ④ 바람직하다 ⑤ 매우 바람직하다

9-1 인근 마을과 행정적으로 통합·합병할 경우 어떠한 형태가 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 어떠한 형태이든지 마을의 행정적 통합·합병하는 것은 바람직하지 못하다.
 ② 소멸을 눈앞에 앞둔 최소한의 마을을 대상으로 행정적 통합·합병이 이루어져야 한다.
 ③ 소멸의 가능성이 높은 모든 마을을 대상으로 행정적 통합·합병이 이루어져야 한다.
 ④ 소멸의 가능성이 없더라도 주민이 원하면 어떠한 마을이든지 행정적 통합·합병이 이루어져야 한다.

9-2 행정적으로 2개 또는 그 이상의 마을을 통합·합병할 경우 이를 결정하는 의사결정의 중요주체는 누구라고 생각하십니까? (복수응답 가능)

- ① 관련 전문가 ② 행정 ③ 지역(시군 또는 읍면) 주민 ④ 대상마을 주민
 ⑤ 기타 : _____

□ 「기능적 재편」에 대한 인식

10. 귀하가 살고 있는 마을은 스스로 마을을 유지하고 발전시킬 수 있는 역량과 기능을 모두 갖추고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

11. 귀하가 살고 있는 마을은 인접한 주변마을(인접 행정리)과 교류가 있습니까?

- ① 교류가 거의 없다 ② 교류가 약간 있다 ③ 교류가 매우 활발하다

11-1 귀하가 살고 있는 마을의 시설을 인접 마을주민이 사용하고 있다든지, 반대로 인접 마을의 시설을 귀하의 마을주민이 공동으로 사용하고 있다면 주로 어떤 시설입니까? 단, 보건지소 등 공공시설은 제외. (복수응답 가능)

- ① 공동으로 사용하는 시설이 전혀 없다
 ② 저수지 등 수리시설 ③ 농기계 및 농업창고 ④ 정미소 등 가공시설
 ⑤ 공원 및 생활체육시설 ⑥ 안마기 등 건강관리시설 ⑦ 마을회관 등 커뮤니티 시설
 ⑧ 기타 : _____

12. 마을 유지의 역량과 기능이 부족한 마을의 문제를 해결하기 위해 인접하는 2개 이상의 마을을 묶어 각각의 기능 분담을 통해 차별화 되게 지원하고, 지원된 시설물과 다양한 기능 등을 상호 공동으로 활용하도록 하는 방법에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 바람직하지 못하다 ② 바람직하지 못하다 ③ 보통이다
 ④ 바람직하다 ⑤ 매우 바람직하다

12-1 바람직하지 못하다고 생각하는 경우 그 이유는 무엇입니까? (복수응답 가능)

- ① 낭비가 되더라도 어떻게든지 모든 마을이 완벽한 기능을 다 갖추도록 지원되어야 한다.
 ② 시설물이나 기능도입이 필요하지만 상호 공동 활용은 현실적으로 불가능하다.
 ③ 상호 공동으로 활용해야 할 만큼 꼭 필요한 시설물과 기능이 없다.
 ④ 필요한 시설과 기능이 있다면 인근 읍면소재지나 주변 도시 등에 가서 충족하면 된다.
 ⑤ 기타 : _____

13. 2개 이상의 마을을 묶어 각각의 기능 분담을 할 경우 여러 마을을 묶는 기준은 무엇이 되어야 한다고 생각하십니까? (복수응답 가능)

- ① 현재 또는 (폐교의 경우) 과거 동일 초등학교를 다녔던 동일 학군(學群)내의 마을
 ② 동일 수계 또는 공간적으로 단절되지 않는 인접한 마을
 ③ 주민들의 원활한 유대 관계 또는 정서적 친근함
 ④ 마을의 중심기능(즉, 중심기능이 높은 마을을 중심으로 그렇지 못한 마을이 묶여야 됨)

□ 「공간적 재편」에 대한 인식

14. 귀하는 향후 다른 마을이나 타 지역으로 이주해 나갈 계획이 있습니까?

- ① 조만간 이주할 계획 있음 ② 5년 이내 이주할 계획 있음
- ③ 5년 ~ 10년 사이에 이주할 계획 있음 ④ 10년 이후에 이주할 계획 있음
- ⑤ 이주할 계획이 전혀 없음

14-1 이주해 나갈 계획이 있다면 그 이유는 무엇입니까? (복수응답 가능)

- ① 외지에 있는 가족(자녀 등)이나 친인척과 동거하기 위해
- ② 더 나은 생활환경(주택, 복지, 서비스 등)을 위해
- ③ 더 나은 자녀 교육을 위해
- ④ 직업 활동이나 새로운 소득원을 찾기 위해
- ⑤ 기타 : _____

15. 소멸을 앞둔 마을을 전면 재개발하고 적극적으로 외부 인구를 유치하여 외지인 중심의 전혀 새로운 마을(뉴타운 등)을 조성하는 방법에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 불필요하다 ② 불필요하다 ③ 보통이다 ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

15-1 귀하가 살고 있는 마을이 소멸을 눈앞에 두고 있어 마을을 전혀 새로운 마을(뉴타운 등)로 조성하고자 하는 경우, 마을주민이 동의할 것으로 생각하십니까?

- ① 절대 동의하지 않을 것임 ② 마을조성 방법 및 조건에 따라 동의할 가능성은 있음
- ③ 무조건 동의할 것임 ④ 잘 모르겠음

16. 소멸을 앞둔 마을의 주민을 인근마을로 이주시키거나, 인근에 새로운 마을을 조성하여 이주시키는 방법에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 불필요하다 ② 불필요하다 ③ 보통이다 ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

16-1 귀하가 살고 있는 마을이 소멸을 눈앞에 두고 있어 외부로 마을주민을 이주시키고자 할 경우, 마을주민이 동의할 것으로 생각하십니까?

- ① 절대 동의하지 않을 것임 ② 이주방법 및 조건에 따라 동의할 가능성은 있음
- ③ 무조건 동의할 것임 ④ 잘 모르겠음

17. 마지막으로, 마을소멸이나 마을이전 등에 대해 전반적으로 하시고 싶은 말씀이나 행정에 바라는 정책 등이 있다면 자유롭게 기술해 주십시오.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 조영재 충남발전연구원 연구위원

공동연구 · 윤정미 충남발전연구원 책임연구원

김두환 교토대학교 농학연구과 교무보좌원

조은정 전남대학교 지역바이오시스템공학과 시간강사

전략연구 2014-07 · 농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구

글쓴이 · 조영재, 윤정미, 김두환, 조은정

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2014년 8월 31일 / 발행 · 2014년 8월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1202(농촌·농업연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-256-1 03350

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

© 2014. 충남발전연구원

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