

## 인구감소시대에 대응한 면소재지 정책개선 방안

한 상 욱

충남연구원 지역도시연구부 연구위원, hansw@cni.re.kr

임 형 빈

충남연구원 지역도시연구부 연구위원, hbyim@cni.re.kr

이 연구는 농촌지역 정주체계상 중요한 역할을 수행하고 있는 면소재지를 대상으로 현재 충청남도 실태 검토를 통해 인구감소시대에 대응하기 위한 정책방향과 개선방안을 제시하고자 함

### CONTENTS

1. 농촌지역 면소재지의 중요성
2. 기존 관련 정책 및 사업 과제
3. 충청남도 면소재지 실태
4. 정책개선 및 정비방안
5. 정책제언

### 요약

- ◀ 1990년대 농촌공간정비가 시작된 이후 마을, 권역, 소도시에 대해서는 상당한 노력을 기울였으나, 면급 중심지는 상대적으로 소홀하게 다루어짐
- ◀ 충청남도 면지역의 인구, 생산가능인구가 대부분 감소하고 있는데, 면지역 전체보다 면소재지 인구감소가 심각하게 나타나고, 전체 인구보다 생산가능인구의 감소율이 더욱 크며 고령화가 진행 중임
- ◀ 면소재지의 중심기능은 거점지역으로부터 반경 30~50m내에 집적화되어 있고, 농협, 보건소, 우체국, 치안센터, 초등학교 등이 입지하고 있음
- ◀ 정책적으로는 면소재지에 국한된 정책보다는 주변 읍면과 배후 농촌마을을 고려한 시설공급이 이루어져야 하며, 삶의 질 향상과 관련이 높은 서비스 공급기능이 대폭 확충되어야 함.
- ◀ 또한 면소재지의 개발·정비 시 활발한 활동과 유동량을 확보하기 위하여 다양한 시설의 집적화와 토지이용의 효율화가 요구됨
- ◀ 물리적 시설 공급중심의 계획·사업에서 탈피해 커뮤니티의 보전·활성화에 근거한 관련 사업계획의 통합적 추진이 요구됨



# 01

## 농촌지역 면소재지의 중요성

- 농촌지역 정주체계상 중간지역에 속하는 면소재지는 그 세력과 기능이 쇠퇴하고 있으며, 고령화로 인하여 생활의 불편과 심할 경우 농촌 커뮤니티의 붕괴를 초래할 우려 제기 (송미령 외 2002)
  - 1990년대 농촌공간정비가 시작된 이후 마을, 권역, 소도시에 대해서는 상당한 노력을 기울였으나, 면급 중심지는 상대적으로 소홀하게 다루어짐
  - 인구감소시대에 대응하여 사회적정책적 분위기가 형성되고 있지만 면소재지가 갖는 위상과 중요성에 대해서는 심각하게 고려되지 않고 있는 상황
- 최근 인구감소에 따른 지역발전정책이 속속 발표되고 있지만, 면소재지가 상대적으로 소홀히 다루어진 이유는 인구변화에 맞는 공간전략이 없었고, 공간적·기능적 연계를 재조율하고 새로운 생활서비스 전달체계를 구축하지 못했다는 점에서 한계를 노정
  - 효과적인 지역발전정책 추진체계의 부재, 주민의 균등한 생활여건 조성 미비, 인구구조 변화에 따른 공공생활서비스 공급체계 개선 노력 부재, 지역의 소득경제 유지를 위한 일정수준 이상의 일자리 미확보 등이 비판받고 있음
- 전통적으로 면소재지는 면급 중심지로서 시대적 여건변화에 따라 달라지더라도 정주체계상 그 중심역할을 수행할 것이라는 전제하에 면소재지의 중심기능 변화에 대한 실태를 검토·분석하여 적절한 대응방안 마련이 요구됨

## 02

## 기존 관련 정책 및 사업 과제

- 과거부터 추진되어 온 관련 정책·사업의 개선 과제를 요약하면 다음과 같음
  - 기존에 추진된 사업은 면소재지에 대한 생활환경 수준, 소득 수준 등 면에 대한 면밀한 검토와 진단 없이 추진되어서 전국적 차원에서의 면소재지 기능과 특성이 반영된 사업추진 미흡
  - 1개 면당 일정사업비를 지원하는 방식의 추진으로 인하여 전체 면지역에 투입되지 않아 면지역간 불균형을 심화시킨다는 우려가 제기되었고, 투입된 지역에서는 목적사업 외 총액 소진을 위한 끼워 맞추기식, 주민이 원한다는 명분하에 사업취지를 왜곡시키는 현상이 발생하게 됨
  - 면소재지에 추진되는 사업을 접근하는 지자체의 입장은 중앙부처의 정책목표보다는 국비확보를 위한 수단으로 왜곡되는 현상이 발생함
  - 사업내용적 측면에서 추진된 사업이 다른 정책사업과의 유사성 혹은 중복문제가 발생하고, 지나친 분산 투자로 인한 사업실효성 저하가 발생하였다는 비판을 받기도 함
- 사업적 측면에서 개선해야 할 과제는 다음과 같음
  - 거듭된 정책사업의 변화에 따라 최근의 농촌중심지 사업은 배후 농촌주민에 대한 원활한 서비스 공급을 위해 중심시설을 확충토록 유도하고 있으나, 실제 다양한 방법으로 배후마을 서비스를 지원하기 위한 시설과 프로그램 발굴에는 소홀
  - 여전히 기존의 농촌지역개발사업 양상을 답습하여 시설중심의 사업이 추진되고 있고, 상향식 주민참여에 대한 오해와 정책 목적에 대한 주민의 이해도 부족으로 다양한 문제점이 나타남

## 03

# 충청남도 면소재지 실태

## 1. 인구 및 기능지수<sup>1)</sup>

- 충청남도 면지역의 인구, 생산가능인구가 대부분 감소하고 있는데, 면지역 전체보다 면소재지 인구감소가 심각하게 나타나고, 전체 인구보다 생산가능인구의 감소율이 더욱 크며, 고령화가 진행 중임
  - 면지역 인구증가율은 연평균 -1.81%, 면 소재지 인구증가율은 연평균 -2.05%, 면지역 생산가능인구 증가율은 연평균 -3.02%, 면 소재지 생산가능인구 증가율은 연평균 -3.10%로 나타나 면지역보다 면소재지 지역의 인구감소가 심각함
  - 하위 계층으로 갈수록 인구가 감소폭이 심하게 나타나고 있으며, 특히 1계층에 연접한 4계층지역은 -2.97%~-4.70%로 그 폭이 더욱 심함
- 면지역 인구 대비 면소재지 인구는 평균 26.6%를 차지하지만, 1, 2, 3계층<sup>2)</sup>의 인구 집중률은 평균을 모두 상회
  - 평균 면소재지 인구집중률<sup>3)</sup>은 1계층 82.5%, 2계층 42.5%, 3계층 33.5%이지만, 4계층은 20.1%로 급격하게 하락함
  - 생산가능인구는 평균 28.6%를 보이고, 1계층 83.4%, 2계층 48.9%, 3계층 34.8%, 4계층 21.0%를 보여 인구수와 유사한 경향을 보임

1) 기능지수란 해당지역의 중심지시설의 입지계수를 이용하여 구체적인 수치를 통해 객관적으로 검증하기 위해 개발된 지수로 일정 장소에서 나타나는 기능의 중심성 양은 그 장소에 입지한 시설수에 비례하되, 특정기능 시설수가 많을 수록 중심성이 낮은 것으로 간주함

2) 지역별 기능지수를 군집분석을 통해 구분한 것으로 1계층이 가장 위계가 높은 지역을 뜻함. 예를 들어 충남지역 내 1계층은 홍성군의 홍성읍, 논산시의 동지역 등이며, 4계층은 위계가 낮은 지역으로 홍성군 홍북면, 예산군 봉산면 등으로 나타남

3) 면 소재지 인구집중률을 산출하기 위하여 소재지 중심가로와 세분된 가로를 중심으로 면 소재지의 면적을 산출하였으며 전체 면 지역 대비 산출된 소재지 면적에 거주하는 인구를 추계함

- 기능지수 상 충청남도 면소재지의 기능은 1,2계층이 견인하고 있으며, 3,4계층의 기능지수는 급격하게 하락
  - 면소재지의 기능지수는 평균 63.68이며, 1계층 5,094.41, 2계층 401.24, 3계층 47.34, 4계층 7.19로 1,2계층과 3,4계층의 계층 간 격차가 매우 심각함
  - 1계층에 연접한 4계층 면소재지의 경우 시지역은 8.09, 군지역은 5.01로 전반적으로 1계층의 세력권이 확대되고 있으며, 1계층과 연접한 4계층은 존립자체가 위협받고 있음

## 2. 노후주택, 독거노인

- 면 소재지의 노후주택비율은 22.6%이지만, 상위계층의 노후주택비율이 심각한 편이며, 노후주택증가율은 2, 3계층이 심각한 상황이고, 1계층에 연접한 4계층은 매우 심각
  - 노후 주택수의 증가율은 면지역 연평균 0.59%, 면소재지는 1.5%로 심각한데, 이중 제 1,2계층에 속하는 면소재지의 노후주택수 증가율이 15.2%, 6.0%로 매우 심각함
- 독거노인수는 면소재지중에 1계층, 2계층에 집적되어 있고, 그 증가율 역시 1계층, 2계층이 압도적으로 높음
  - 독거노인수는 면지역 평균 270.3명, 면 소재지 47.9명으로 면소재지 거주 비율이 17.7%를 보이지만, 계층별로는 1계층 79.8%, 2계층 24.3%로 상위계층일수록 독거노인의 거주 비율이 압도적으로 높음

## 3. 면소재지 규모 및 시설 현황

- 충청남도 면소재지의 규모는 140천㎡이고, 반경 500m내에 대부분의 시설이 집적되어 있음
  - 1인당 면적은 117.9㎡/인이고 장방거리는 약 740m, 단방거리는 약 310m로 세장비는 2.35임. 4계층의 경우 세장비가 2.57로 평균보다 상회하여 적극적인 토지이용이 아닌 가로를 따라 길게 늘어서는 형태를 보임

- 면소재지 내 주민의 유동량이 가장 많은 곳이라 할 수 있는 중심거점(R<50m)내 집적도가 높은 농협, 보건지소, 우체국, 치안센터 등임
  - 주민이 인지하고, 면소재지 내 실질적인 주민의 활동이 일어나는 거점에 주로 분포하는 시설은 농협 94.9%, 보건지소 91.9%, 우체국 89.7%, 치안센터 77.9%임
  - 한편, 중심거점에 입지하여 중심역할을 수행할 것으로 예상했던 면사무소는 20.6%, 시장은 5.9%에 불과하였고, 최근 주민수요 증가에 따라 조성되고 있는 복지회관은 7.4%에 불과함

## 04 정책 개선 및 정비방안

### 1. 기본방향

- 면소재지의 결절성 측면에서 면소재지에 한정된 시각을 탈피하여 과소화에 대응하기 위해 농촌지역의 특수성을 감안한 시설 공급이 이루어져야 함
- 중심성 측면에서 다양한 농촌지역의 수요에 적극적인 대응이 필요함. 농촌중심지는 배후 농촌지역에 다양한 서비스를 공급하는 기능을 갖는 바, 점차 증가하고 있는 주민의 삶의 질과 관련된 서비스 공급기능이 대폭 확충되어야 함
  - 배후 농촌마을의 특수성이 감안된 연계성이 고려되어야 함. 현재도 농촌중심지사업에서 배후마을에 대한 고려가 이루어지고 있으나, 이는 대부분 문화·복지시설의 이용과 관련되며, 그 계획내용도 배후 농촌마을의 참여·유도를 유인하는 데에 그치고 있고, 계획에 대한 행태와 실태가 어떻게 이루어지고 있는지는 과제로 남아있음
- 거점성 측면에서 면소재지의 개발·정비시에는 활발한 활동과 유동량을 확보하기 위한 다양한 시설의 집적화와 토지이용의 효율화가 요구됨
  - 아직 현장에서의 개발방식은 주민의 수요에 의거한 외연적 확장이 주를 이루고 있는 바, 향후에는 압축적 개발 방식으로 전환이 필요
- 물리적 시설 공급중심의 계획·사업에서 탈피, 커뮤니티의 보전·활성화에 근거한 관련 사업계획의 통합적 추진이 요구됨
  - 일례로 영국의 마켓타운 재생(Market Towns Regeneration), 일본의 지역재생, 미국의 지역사회개발



(Community Development) 등 선진국은 이미 지역재생의 패러다임 변화에 적극적으로 대응하고 있으며, 그 핵심은 물리적 정비에서 벗어난 커뮤니티의 보전과 더불어 결과보다는 과정을 중시하는 풍토의 정착임

## 2. 개선방안

### ● 면소재지 유형별 정비방안의 차별화

- 면소재지 대부분은 중심지수상 제3계층에 속하며 과소화, 고령화가 심각한 반면, 공동체성은 강하다는 측면에서 마을 간 네트워크에 기반한 커뮤니티 활동을 강화하는 역할 부여가 필요
- 일반 면소재지의 경우 자체적인 세력기반이 있으면서, 과거 농경사회의 중심거점으로서 기능하는 곳으로 대면접촉기능에 의거한 활동거점을 조성
- 동, 읍지역의 세력권에 포섭되지 않는 원격의 면소재지인 경우에는 특수 지역, 도농통합형태, 산업적으로 면소재지 외 지역이 활발하게 기능하는 지역으로 면소재지를 의도적으로 육성할 필요
- 면지역에 한계마을 다수 분포지역, 과소화 지역, 산촌지역의 경우에는 시군전체가 과소화될 가능성이 매우 크므로 공급시설의 결핍, 진단 등에 따라서 지역사회의 존립을 위해 최소한의 시설 보급이 요구됨
- 시군외의 광역적 영향력을 받는 면소재지의 경우에는 외부적인 요인을 내재화할 수 있는 중심거점로의 육성이 요구됨

### ● 서비스 전달 체계의 효율화 등 면소재지 유형별 서비스 기준의 설정

- 공공서비스를 포함한 생활서비스 시설에 대해서 공급현황 실태, 생활서비스 공급 및 소비, 과부족 등의 개선정도, 생활서비스 시설의 이용현황에 대해서 정확한 정보가 없는 것이 현실
- 생활서비스는 주민들의 일상생활을 영위하기 위해 필요한 기본적 서비스인데, 균등한 접근성 보장이 일차적으로 전제되어야 하고, 최소한의 편익을 제공하여야 함
- 효과적인 공급을 위해서는 서비스 제공 및 관련 시설의 배치에 중복, 부족함이 없어야 하며, 이를 보편적으로 공급하기 위해서는 서비스 공급 거점을 위계적으로 설정하고, 생활권별로 위계적으로 이루어지고 있다는 점을 고려해 계층적인 서비스 거점도 필요
- 면소재지와 관련해서는 정주체계 및 면소재지의 성격을 고려한 생활서비스의 규모와 종류에 따라 적정 시설을 배치함으로써 서비스 공급의 효율성을 극대화하는 방안이 필요한데, 이것은 광역적 차원

에서 거점별, 시설별 합리적 배치를 강구하고, 도시에 서비스 이용방식 등 전달체계를 개선하는 방안이 주목됨

### ● 주택 보급 및 토지이용 효율성 제고

- 면소재지에 나타나는 주택문제는 현재까지 정책적 사각지대에 놓인 것이 사실이며, 면소재지 정주인구 유지를 위한 최소한의 정책적 배려가 함께 고려되어야 함
- 개선해야 할 사항은 주택관리 부재와 외곽택지개발, 도로, 주차장 등 생활기반시설 부족, 주민의 사회경제적 빈곤 해결을 위해 필지단위 주택정비, 주거환경개선사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 등을 지역의 현실에 맞춰 추진할 수 있는 연구와 제도적 개선이 요구됨

### ● 단계적 역량강화 및 자립화 도모

- 지역역량강화 중심의 사업 추진절차 확립하기 위해서 사전 역량강화단계, 신규사업성 검토서 작성 단계 → 기본계획 수립 단계 → 시행계획 수립 단계 → 시행 단계 → 사후 관리·운영 단계 등 전 단계에 적절한 역량강화 사업과 더불어 모니터링·평가가 이루어져야 함
- 현재는 농촌중심지 사업을 중심으로 면소재지 사업이 추진되고 있고, 중간조직은 배후 농촌마을을 중심으로 마을만들기 센터가 동시에 운영중에 있으나, 장기적으로는 시군차원에서 이루어지고 있는 도시재생지원센터, 농촌중심지 활성화 지원센터, 마을만들기지원센터를 통합적으로 운영하는 방안이 고려되어야 함

한 상 욱

충남연구원 지역도시연구부 연구위원

041-840-1143, hansw@cni.re.kr

임 형 빈

충남연구원 지역도시연구부 연구위원

041-840-1164, hbyim@cni.re.kr

\* 본 글은 충남연구원 2017 전략연구과제 “인구감소에 대응한 면소재지 정책 개선 및 정비방안”을 수정, 재정리한 것임

- 김정연(2013), 농촌중심지 활성화 정책의 방향과 추진 과제, 국민공감농정위원회
- 농림축산식품부(2014), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략
- 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원(2016), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장  
실증연구3
- 성주인 외(2016), 한국 농어촌 마을의 변화실태와 중장기 발전 방향(2/5차년도), 한국농촌  
경제연구원
- 송미령 외(2002), 도·농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구, 한국농촌경제연구원.