

## 충남 농촌중심지 계층구조 변화와 정책방향

이 상 준

충남연구원 지역도시연구부 책임연구원 sky99@cni.re.kr

유 예 나

충남연구원 지역도시연구부 연구원 yooyena@cni.re.kr

이 연구는 농촌지역 활성화 거점으로서 중요한 역할을 수행하고 있는 농촌 중심지의 계층구조 변화 양상에 대한 비교분석을 통해 농촌지역 활성화의 정책방향을 제시하고자 함

### CONTENTS

1. 농촌중심지의 개념과 동향
2. 충남 농촌중심지 실태와 변화
3. 정책 제언

### 요 약

- ◀ 농촌중심지는 농촌지역 서비스 중심지이자, 지역 간(도시와 농촌, 중심지와 배후 농촌지역) 연계를 위한 거점지역임
  - 농촌중심지는 행정 및 문화, 경제의 중심지로 배후 농촌지역 주민에 대한 일상생활서비스를 제공하는 역할을 하는 곳으로, 주변지역에 비해 크고 도시적인 공간구조를 지니고 있음
- ◀ 농촌중심지는 기능과 시설의 수준에 따라 서로 다른 모습을 형성하게 되고, 이로 인해 농촌중심지 간에도 계층구조가 형성됨
  - 농림축산식품부 기준에 따른 2013년 선행연구 결과, 충남 농촌중심지는 4계층으로 구조화됨
- ◀ 중앙정부의 지속적인 지역균형발전정책, 지역 활성화 정책 등이 추진됨에 따라 농촌중심지의 위상이나 계층도 변화하고 있음
  - 2013년 대비 2018년에 36개 농촌중심지에서 계층구조의 변화가 발생하고 있는 것으로 분석됨
- ◀ 농촌중심지가 지닌 차이와 변화 가능성을 고려하여 농촌중심지 위상과 계층에 따른 차별화 전략 마련과 균형발전정책 등의 지원방안 개선 등이 필요함



# 01

## 농촌중심지의 개념과 동향

- 농촌중심지는 도농복합시와 시·군청 소재지, 읍·면소재지 등 농촌지역을 대표하는 중심지로서 배후농촌지역에 대한 행정과 문화, 복지, 경제 등 서비스 기능을 제공하는 역할을 수행함
  - 농촌중심지는 다양한 생활서비스 제공을 도모한다는 측면에서 배후농촌지역에 비해 크고 규모화된 도시적 공간구조를 갖추고 있음<sup>1)</sup>
  - 농촌중심지는 지역의 중심지로서의 역할과 더불어 지역 간(도시와 농촌, 중심지와 배후농촌지역)의 인적·물적 연계와 교류의 거점으로서도 역할하고 있음
- 농촌중심지는 입지하고 있는 지역의 규모, 요구되는 기능이나 시설 등에 따라 서로 다른 모습과 수준을 보이고 있음
  - 충청남도 농촌중심지에 대한 2013년도 선행연구<sup>2)</sup> 결과, 동일한 범주에 속하는 농촌중심지가 4개 계층으로 구분됨을 알 수 있음
  - 1계층은 “동”이나 “읍소재지”와 같이 시·군청 내 중심성 비중(예, 시설 밀집도)이 가장 높은 지역이며, 2~3계층은 대부분 시·군청 내 “읍소재지”, “면소재지”와 같이 시청 혹은 읍·면사무소 등이 입지하며 1계층에 비해 중심성은 낮지만 4계층보다는 중심지 기능이 강한 지역, 4계층은 대부분 면사무소가 입지한 “면소재지”로 중심지로서의 기능이 가장 약한 지역이지만 배후농촌지역의 거점 역할을 수행할 수 있음

1) 김정연, 충청남도 농촌중심지 활성화 정책 추진방안, 충남연구원, 2014, pp.1~3. 재정리

2) 충남발전연구원, 충청남도 중심지계층 구조 분석 결과, 2013: 농촌중심지에 대한 기능지수법에 따른 분석을 통해 충청남도 농촌중심지는 1~4계층으로 구분됨을 알 수 있었음

- 농촌중심지의 중심성은 고정된 것이 아닌 지역여건의 변화와 함께 농촌중심지가 지니고 있는 중심성 비중도 함께 변화되고 있음
  - 중앙정부의 지역균형발전정책이 지속적으로 추진되고, 농촌지역 등의 중심지 활성화(혹은 재생)를 위한 지원정책(국토부 도시재생 뉴딜정책, 농식품부 일반농산어촌개발정책 등)이 지속적으로 추진되고 있음
  - 이러한 농촌중심지 관련 지원정책의 지속적인 추진으로 인해 과거에 비해 활성화되거나 규모가 커지는 농촌중심지가 있는 반면, 그렇지 못하고 쇠퇴하는 중심지로 발생하고 있음
  - 이러한 농촌중심지의 변화는 결국 농촌중심지가 갖고 있는 기능과 위상 변화를 유발시킴으로써 농촌중심지의 중심성 비중도 함께 변화시키는 요인으로 작용하고 있음
  
- 농촌중심지는 농촌지역 발전을 선도하는 중심지이자, 지역 간 연계 및 교류의 거점이라는 측면에서 이러한 변화에 대한 실태와 양상에 대해 분석하고, 적절한 대응방안을 마련하는 것이 필요함
  - 농촌중심지의 중심성에 대한 2013년 연구결과와 비교하여, 현재 농촌중심지의 중심성 비중에 대한 실태를 조사·분석하고, 변화되는 농촌중심지를 도출할 필요가 있음
  - 농촌중심지가 갖고 있는 ‘차이’를 고려하여 농촌중심지 활성화에 대한 개선방안을 마련하고 제시할 필요가 있음

## 02

## 충남 농촌중심지 실태와 변화

## 1. 개요

- 농촌중심지 중심성 분석은 데이비스(W. K. D. Davies)의 기능지수법<sup>3)</sup>을 활용하여 실시함

[표 1] 농촌중심지 중심성 분석 지표(한국전화번호부 상 업종)

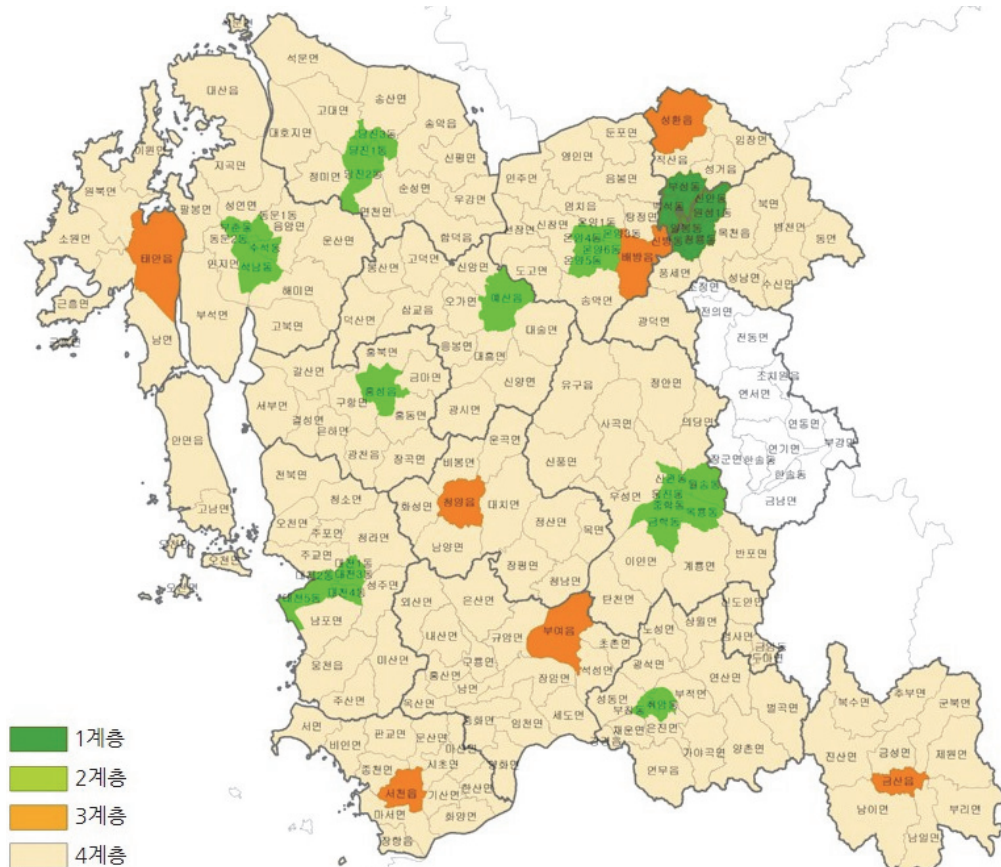
번호	전화번호부 시설명	번호	전화번호부 시설명	번호	전화번호부 시설명	번호	전화번호부 시설명
1	PC방	19	떡/한과/유과	37	신발판매	55	주방기구
2	가구	20	목공소	38	아동복/유아복	56	철물점
3	가전제품수리(전파사)	21	목욕탕/사우나/찜질방	39	안경점	57	침구류판매
4	가전제품판매	22	문구/사무용품	40	약국	58	카센터
5	건강식품제조/판매	23	미용실	41	예식장	59	커튼
6	건강원	24	방앗간/정미소	42	오토바이/부품-판매/수리	60	커피전문점
7	귀금속/시계/장신구/금은방	25	병원(일반)	43	우유/분유	61	컴퓨터/주변기기
8	금융업(새마을금고/신협/은행)	26	병원(종합)	44	운동기구/경기용품	62	컴퓨터수리
9	꽃집(화원)	27	병원/의원	45	유리/거울	63	통신/전화서비스
10	내의	28	보일러	46	음식점	64	통신관련서비스
11	노래방	29	사료	47	의류	65	패스트푸드
12	농기구	30	사무기기	48	이발소	66	편의점
13	농약판매	31	사진	49	자동차부품판매	67	피부미용
14	다방	32	사회복지시설	50	자전거	68	학교-초등학교
15	닭집/치킨센터	33	서점	51	잡화점	69	학교-대학교
16	당구장	34	세탁소	52	제과점	70	학교-중·고등학교
17	동물병원	35	술집	53	조명기구	71	화장품판매
18	등산용품/장비	36	슈퍼마켓	54	주방기구	72	관공서

자료 : 충남연구원, 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략, 2014, p.100.재구성

3) 김정연 외, 전거서, p.118: 중심지 계층구분은 ① 중심기능 시설의 분석방법(시설계층)이나 ② 중심지의 세력권을 분석하는 방법(세력관계층), ③ 앞의 두 가지를 병용한 것 등 여러 가지 분석방법이 이용됨. 중심조사법을 이용한 시설계층에 관한 객관적 분석방법은 베리와 바넘(Berry-Barnum, 1962)의 인자분석법(factor analysis), 데이비스(W. K. D. Davies, 1967)의 기능지수법(functional index method), 비본(Beavon, 1977)의 상대적 균등도(relative homogeneity)를 이용한 것 등이 있음

## 2. 충남 농촌중심지 중심성 실태

- 충남 농촌중심지의 중심성 실태 분석은 첫째, 충청남도 전체 대상 중심성 분석, 둘째, 지자체별 중심성 분석으로 구분하여 실시함
- 첫째, 충청남도 전체 대상 중심성 분석 결과 4계층으로 구분됨. 1계층은 천안시 동지역만 포함되고, 2계층은 아산시 동지역, 서산시 동지역 등 8개 지역, 3계층은 시·군 행정소재지 등 7개 지역, 나머지는 4계층으로 구분됨
  - 분석결과, 천안시 동부지역이 다른 중심지와 중심성 비중에서 큰 격차를 보이고 있음
  - 충남 중심지는 시·군 내 “동지역”과 “행정소재지(읍지역)”에 편중되어 있으며, 나머지 일반 면소재지 등은 주변지역에 대한 거점으로서만 역할하고 있음



[그림 1] 충청남도 전체 중심지 계층구조 현황

자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.30.

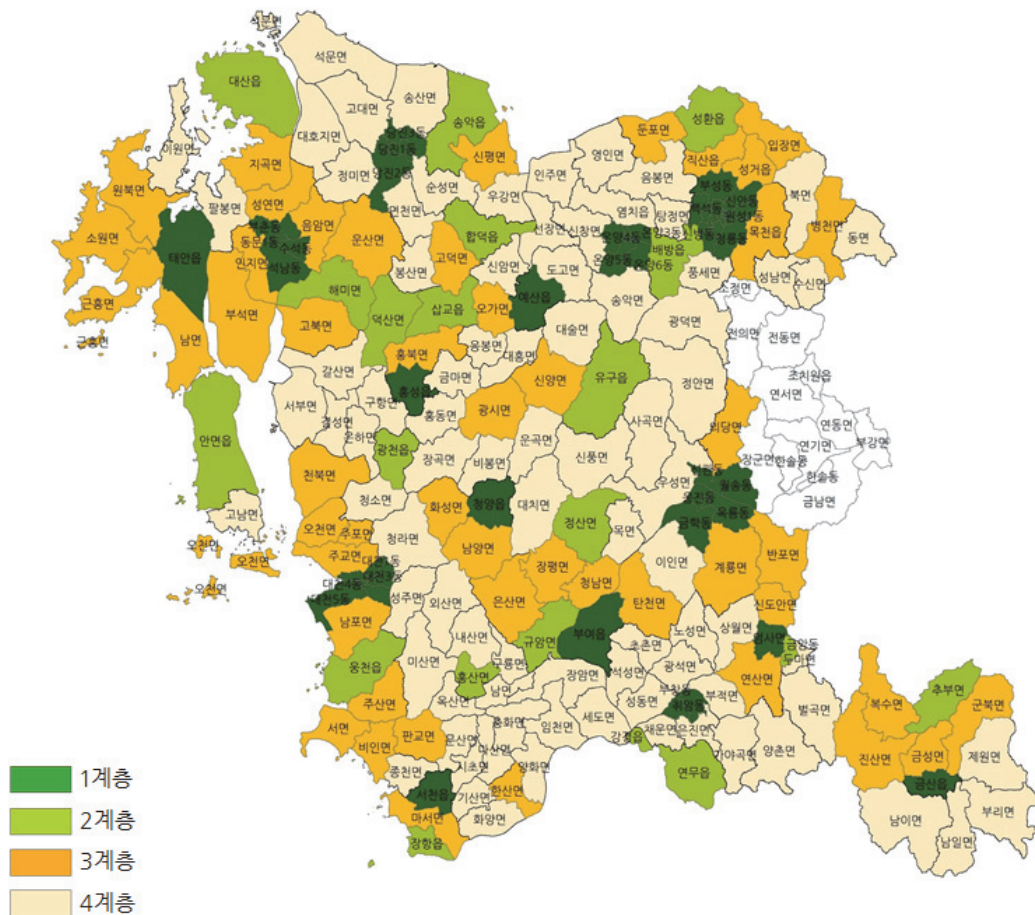


[표 2] 충청남도 중심지계층 구조 분석결과

계층	해당 중심지(총 169개 지역)	중심성 비중
1	천안 동부(19.96)	19.96
2	아산 동부(5.76), 서산 동부(5.26), 보령 동부(4.67), 논산 동부(4.46), 공주 동부(4.21), 당진 동부(3.81), 홍성 홍성읍(3.45), 예산 예산읍(3.34)	34.96
3	부여 부여읍(2.42), 금산 금산읍(2.37), 태안 태안읍(2.18), 서천 서천읍(1.66), 아산 배방읍(1.55), 청양 청양읍(1.37), 천안 성환읍(1.26)	12.80
4	홍성 광천읍(0.94), 논산 연무읍(0.88), 계룡 엄사면(0.87), 당진 합덕읍(0.81), 당진 송악읍(0.80), 아산 둔포면(0.78), 논산 강경읍(0.78), 서천 장항읍(0.73) 등 153개	32.28

자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.29.재구성

- 둘째, 지자체별 중심성 분석 결과, 동지역 혹은 행정소재지(읍지역 등)가 대부분 1계층에 포함되며, 나머지 일반 읍지역이나 면소재지가 2~3계층 혹은 4계층으로 구분되고 있음



[그림 2] 충청남도 지자체별 중심지 계층구조 현황

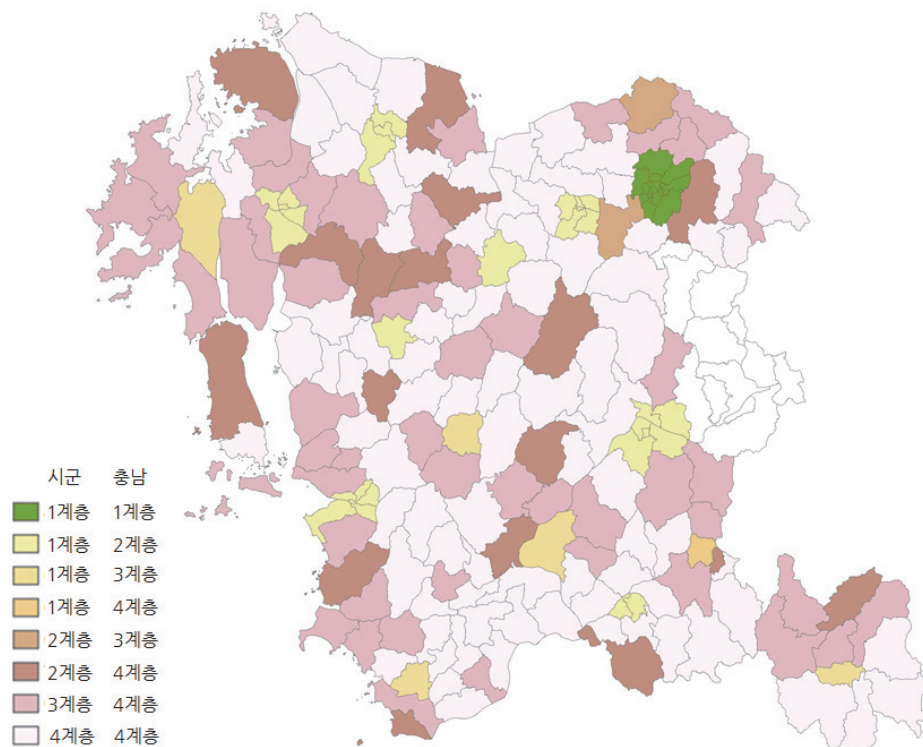
자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.35.

- 종합하면, 농촌중심지는 같은 계층이라도 분명한 차이가 있음을 알 수 있음
  - 지자체별 분석에서 천안시 동지역과 같은 1계층에 속한 농촌중심지가 충남 전체에서는 2~3계층, 심한 경우 4계층에도 속하는 것을 알 수 있음

[표 3] 충청남도 중심지계층 분석결과 비교

충남 시군별	1계층	2계층	3계층	4계층
1계층	천안 동부	예산 예산읍, 아산 동부, 서산 동부, 보령 동부, 논산 동부, 공주 동부, 당진 동부, 홍성 홍성읍	청양 청양읍, 서천 서천읍, 태안 태안읍, 금산 금산읍, 부여 부여읍	계룡 엄사면
2계층			천안 성환읍, 아산 배방읍	청양 정산면, 부여 홍산면, 계룡 금암동, 태안 안면읍 등 18개 지역
3계층				청양 남양면, 청양 청남면, 청양 장평면, 서산 팔봉면 등 50개 지역
4계층				부여 남면, 서천 시초면, 청양 대치면, 부여 내산면 등 84개 지역

자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.40.재구성



[그림 3] 충청남도 중심지계층 분석결과 비교 분석도

자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.41.



### 3. 농촌중심지 중심성 변화 현황

- 농촌중심지에 대한 2013년 선행연구 결과를 살펴보면, 천안시 동지역이 충남 전체의 1계층으로 도출되었음을 알 수 있음
  - 2계층은 서산시, 보령시, 공주시, 논산시 동지역 등 4개 지역이 포함되고, 3계층은 당진시 동지역, 아산시 동지역, 홍성군 홍성읍, 예산군 예산읍 등 8개 지역, 4계층은 서천군 서천읍 등 167개 지역이 포함됨을 알 수 있음
  - 1계층(천안시 동지역)이 다른 계층의 농촌중심지들보다 중심성 비중이 큰 것을 알 수 있음
- 농촌중심지 계층구조 변화에 대한 분석 결과, 2013년에 비해 많은 지역에서의 변화가 발생하고 있는 것을 알 수 있음
- 충청남도 전체에 대한 계층구조 변화 분석에서 천안시 동지역을 제외한 나머지 농촌중심지가 포함된 계층에서 변화가 발생했음을 알 수 있음
  - 농촌중심지 중심성 비중은 1계층과 3계층은 감소한 반면, 2계층과 4계층은 증가하고 있음
  - 농촌중심지 계층구조는 2계층에 속한 농촌중심지는 4개 증가한 반면, 4계층에 속한 농촌중심지는 4개가 감소한 것을 알 수 있음

[표 4] 충청남도 중심지계층 구조 변화

계층	2013년 기준	2018년 기준	비고
1	천안 동부(24.71) 등 1개 지역	천안 동부(19.96) 등 1개 지역	변화 없음
	중심성 비중 24.71(%)	중심성 비중 19.96(%)	
2	서산 동부(6.31), 보령 동부(5.54), 공주 동부(5.52), 논산 동부(4.91) 등 4개 지역	아산 동부(5.76), 서산 동부(5.26), 보령 동부(4.67), 논산 동부(4.46), 공주 동부(4.21) 등 8개 지역	4개 증가
	중심성 비중 22.28(%)	중심성 비중 34.96(%)	
3	당진 동부(4.44), 아산 동부(4.21), 홍성 홍성읍(4.14), 예산 예산읍(3.69), 금산 금산읍(2.77), 부여 부여읍(2.68), 태안 태안읍(2.04) 등 7개 지역	부여 부여읍(2.42), 금산 금산읍(2.37), 태안 태안읍(2.18), 서천 서천읍(1.66), 아산 배방읍(1.55) 등 7개 지역	변화 없음
	중심성 비중 25.39(%)	중심성 비중 12.80(%)	
4	서천 서천읍(1.42), 청양 청양읍(1.36), 천안 성환읍(1.33), 홍성 광천읍(1.17), 아산 배방읍(1.13) 등 157개 지역	홍성 광천읍(0.94), 논산 연무읍(0.88), 계룡 엄사면(0.87), 당진 합덕읍(0.81), 당진 송악읍(0.80) 등 153개 지역	4개 감소
	중심성 비중 27.62(%)	중심성 비중 32.28(%)	

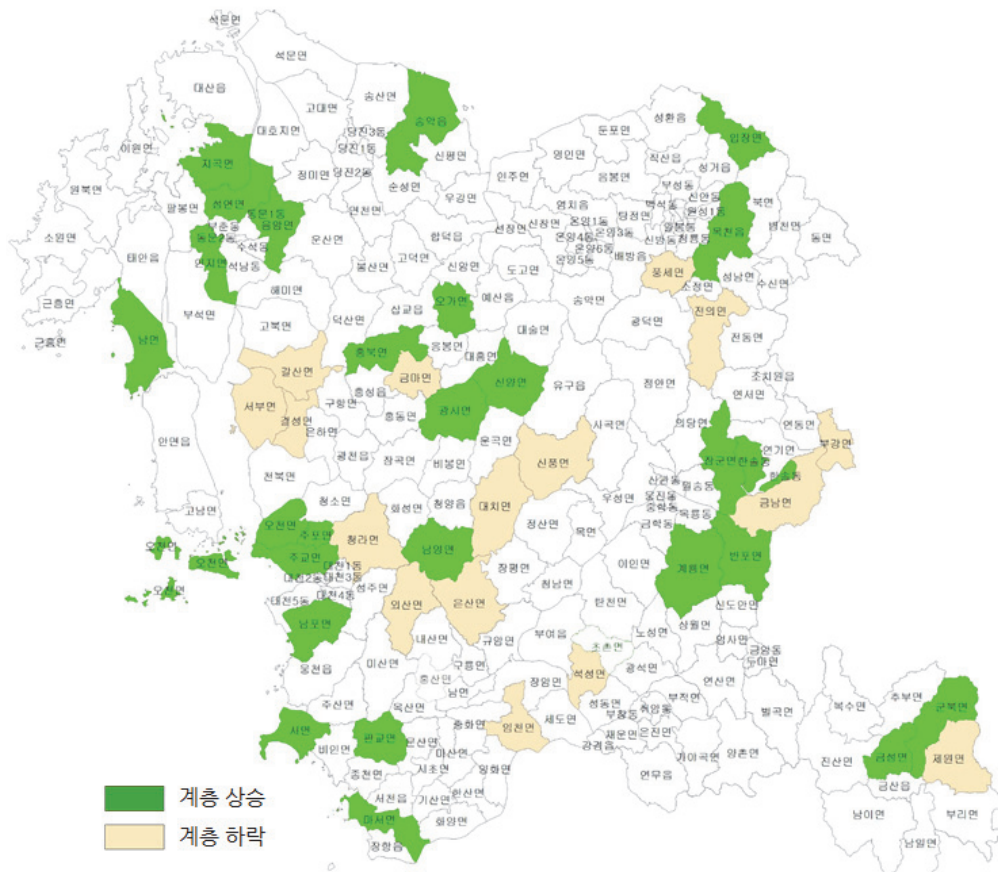
자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.33.재구성

- 지자체별 계층구조 변화 분석에서 3~4계층에서 변화가 크게 발생한 것을 알 수 있음
  - 지자체별 농촌중심지 계층구조 분석 결과, 총 36개 지역에서 변화가 발생하고 있음
  - 당진시만 2계층으로 계층상승이 발생하였으며, 나머지 3~4계층에서 상승과 하락이 발생함

[표 5] 충청남도 지자체별 중심지계층 구조 변화

구분	합계	계층상승	계층하락	변화없음	구분	합계	계층상승	계층하락	변화없음
총합계	169	24	12	133	당진시	12	1	-	11
천안시	13	2	1	10	금산군	10	2	1	7
공주시	11	2	1	8	부여군	16	-	3	13
보령시	12	4	1	7	서천군	13	3	-	10
아산시	12	-	-	12	청양군	10	1	1	8
서산시	11	4	-	7	홍성군	11	1	4	6
논산시	14	-	-	14	예산군	12	3	-	9
계룡시	4	-	-	4	태안군	8	1	-	7

자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.36.



[그림 4] 2013년 대비 2018년 지자체별 계층구조 변화지역 분석도

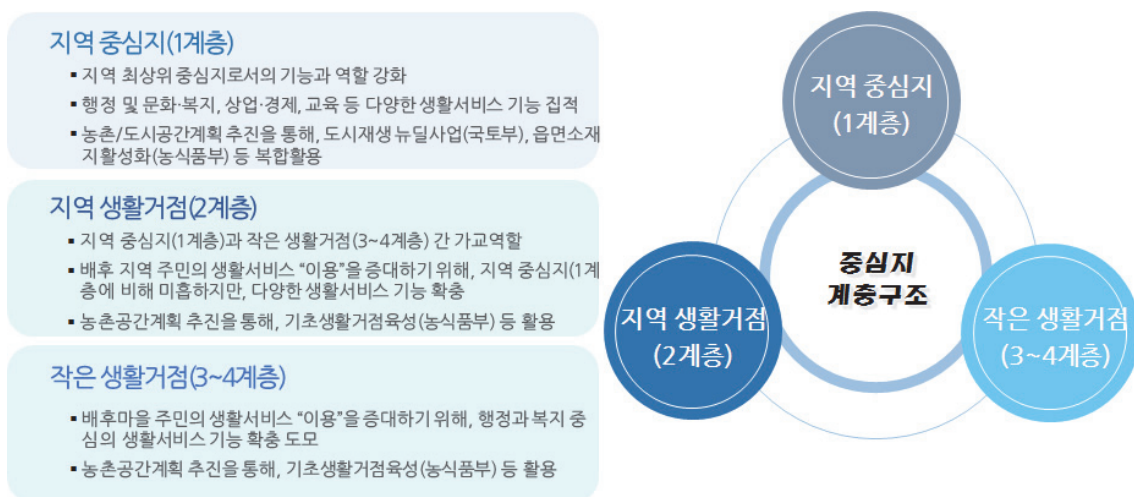
자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.37.

## 4. 종합

- 농촌중심지에 대한 중심성 및 계층구조 변화 분석 결과, 농촌중심지는 지역 중심지로서의 중심성을 보유하고 있지만, 농촌중심지 간에는 분명한 차이가 존재함을 알 수 있음
- 첫째, 농촌중심지는 같은 계층에 속하더라도 규모와 기능에 따라 분명한 차이가 있음
  - 지자체별로 동지역이나 행정소재지 등이 대부분 1계층에 포함되지만, 이를 충남 전체로 분석하면 천안 시 동지역만 1계층에 포함되고 나머지는 2~3계층, 심한 지역은 4계층으로 분류됨
  - 즉, 같은 계층에 속하더라도 실제로는 서로 다른 규모와 기능으로 인해 전혀 다른 계층에 포함될 수 있다는 것으로, 이는 농촌중심지를 차별적 기준을 갖고 지원해야 함을 의미함
- 둘째, 농촌중심지의 중심성 수준은 지속적으로 변화하고 있음
  - 농촌중심지에 대한 2013년 선행연구 결과와의 비교·분석을 통해 약 36개(전체 대비 21.3%) 중심지에서 계층구조 변화가 발생한 것을 알 수 있음
  - 이 중 24개 지역은 중심성 수준이 높아진 반면, 12개 지역은 중심성 수준이 하락하고 있음
  - 이러한 변화는 지역이 갖는 유동성, 즉 지속적인 발전과 쇠퇴의 영향으로 중앙정부의 지속적인 균형발전정책 및 지역발전전략이 추진됨에 따라 지속적인 변화가 발생할 것으로 예상됨
  - 중심성 수준에 대한 지속적인 연구와 이를 통한 중심지 간 상호발전 방안 모색이 필요함
- 셋째, 농촌중심지의 중심성 수준 차이는 점진적으로 축소되고 있음
  - 1계층에 속한 농촌중심지의 중심성 비중은 감소하고 있는 반면, 4계층에 속한 농촌중심지들의 중심성 비중은 점차 증가하고 있음을 알 수 있음
  - 특히 2계층의 중심성 비중이 크게 향상되고 있는데, 이는 다양한 중앙정부 지원정책의 영향으로 하위 계층에 속한 농촌중심지의 중심성 비중이 지속적으로 향상되어 농촌중심지 간 격차 해소에 기여하고 있다는 것을 의미함
  - 농촌중심지 간 격차가 해소될수록 지역 전반의 균형적 발전이 가능하다는 점에서 하위계층에 속한 농촌중심지에 대한 지속적인 지원방안 모색이 필요함

## 03 정책 제언

- 농촌중심지는 지역의 생활서비스 중심이자, 지역발전과 지역 간 연계·교류의 거점이라는 측면에서 농촌중심지를 활성화시키기 위한 다각적·지속적인 지원이 이루어질 것임
- 따라서, 농촌중심지는 중심성 수준에 따라 분명한 차이를 지니고 있다는 점에서, 농촌중심지 자체에 대한 차별적 계층화 전략이 제시될 필요가 있음
  - 1계층은 “지역 중심지”로 지역 전체를 아우르는 중심지로 강화시키는 전략이 필요함
  - 2계층은 “지역 생활거점”으로 1계층 및 하위계층과의 연계를 통해 주변지역 및 배후마을에 대한 생활서비스 제공 거점으로 조성할 필요가 있음
  - 3~4계층은 “작은 생활거점”으로 1계층 혹은 2계층과 연계하여 주변지역 및 배후마을 주민들에 대한 최소한의 생활서비스 ‘이용’ 거점으로 조성할 필요가 있음



[그림 5] 중심지 규모에 따른 계층화 전략

자료 : 충남연구원, 충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제, 2018, p.64.

- 더불어, 농촌중심지 간 차이를 고려하여 계층별 차별적 기능 강화 유형과 방안을 제시하고, 농촌중심지 간의 기능적 연계방안을 모색할 필요가 있음
  - 1계층(지역 중심지)은 행정, 의료, 복지, 문화, 상업·경제 등 '중규모 이상'의 종합적인 기능과 시설의 확충을 통해 지역 내 생활서비스 '제공' 중심지로서의 기능을 보완하고, 필요 시 지역 간 연계·교류 거점으로 활용하기 위한 방안도 함께 모색하며, 정책적으로도 국토부 도시재생 뉴딜사업, 농식품부 일 반농산어촌개발사업 등과의 연계를 위한 종합적인 전략을 마련함
  - 2계층(지역 생활거점)은 1계층에 비해서는 약하지만, 1계층의 기능을 보조하거나 필요 시 1계층의 기능을 대체할 수 있는 '중규모' 수준의 행정과 복지 중심의 일부 문화, 상업·경제 기능과 시설 확충을 도모하며, 정책적으로 농식품부 기초생활거점육성 등과의 연계를 모색함
  - 3~4계층(작은 생활거점)은 1~2계층과 연계하여 주변 마을 등에 대한 최소한의 생활서비스 '이용' 거점으로서 행정과 복지 중심의 기능과 시설 확충을 도모하며, 농식품부 기초생활거점육성 등과의 연계를 모색함
- 농촌중심지의 차별적 기능강화를 통해 지역 전반의 균형적 발전을 단계적으로 도모하며, 지역 간 연계와 교류를 통한 지역의 한계(예산, 인력, 조직 등)를 극복하고 광역적 활성화를 도모하기 위한 방안으로 활용할 수 있음

이 상 준

충남연구원 지역도시연구부 책임연구원  
041-840-1146, sky99@cni.re.kr

유 예 나

충남연구원 지역도시연구부 연구원  
yooyena@cni.re.kr

■ 본 글은 충남연구원 2018년 전략과제 “충남 중심지 간 연계협력 활성화를 위한 정책과제”를 요약하고, 수정·보완한 것임.

- 기정훈, 2011, 인구감소 지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책과제 연구, 국회입법조사처.
- 김정연 외, 2014, 충청남도 농촌중심지 활성화 정책 추진방안, 충남발전연구원.
- 김정연, 2013, 내포광역도시권 형성을 위한 기초연구, 충남발전연구원.
- 김현호, 2011, 지자체 간 연계협력 촉진을 위한 제도 개선, 지역발전위원회.
- 임형빈 외, 2014, 충청남도 지역생활권 실태 분석과 추진방향, 충남발전연구원.
- 지방자치발전위원회, 2016, 자치단체별 사회 인구구조 변화와 추계.
- 지역발전위원회, 2018, 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.
- 최양부 외, 1985, 농촌지역 정주생활권 설정 및 유형화, 한국농촌경제연구원.
- 충남발전연구원, 2013, 충청남도 중심지계층 구조 분석 결과.