

ChungNam Report+



충남 농촌소멸 대응, 농촌지역 거점마을 육성 필요

조영재

충남연구원 지역도시·문화연구실 선임연구위원
choyj@cni.re.kr

주요내용

농촌지역 거점마을 개념 및 필요성

- 거점마을이란 ‘읍·면소재지 이외의 마을단위에서 특정한 서비스 기능이 집적되어 있어 지역사회 거점기능을 수행하고 있는 마을(지역)’을 의미
- 농촌소멸에 대응하여 마을의 기능 확충, 기존 거점기능 강화정책 보완, 근거리 농촌생활서비스 전달체계 확충 등을 위한 거점마을 육성 필요

농촌지역 거점마을 육성 기본방향 및 방법

- 기존 거점기능 강화 정책을 마을단위까지 확대하고 복수의 마을이 연계·협력을 통한 근거리 농촌생활서비스 전달체계를 확립
- 육성방법 : ①인접 마을별 기능 분담/연계·협력, ②인접 마을중 1개 마을 선택 육성, ③다양한 유형의 거점마을 분산 육성, ④읍·면 단위에서 가장 여건이 양호한 마을 선택 육성

농촌지역 거점마을 유형 및 추진방안

- 유형(예) : ①생활서비스 거점마을, ②교육·육아 거점마을, ③의료·복지 거점마을, ④상업 거점마을, ⑤농촌커뮤니티 거점마을
- 기존 거점기능 강화정책과 연계하여 거점지구 범위를 일반 마을(행정리)까지 확대하거나 새로운 ‘(가칭)거점마을육성사업’ 추진
- 이미 거점기능을 수행하고 있거나 잠재력이 우수한 지역(마을)을 농촌 특화지구에 따른 ‘농촌마을보호지구’를 지정하여 거점마을 육성

충청남도 관련 정책과의 연계 추진방안

- 충남형 ‘농촌리브투게더’ 및 ‘공동생활홈(실버홈)’과 연계하여, 농촌생활 서비스 거점기능을 수행하는 거점마을을 중심으로 육성
- 충남형 마을만들기와 연계하여 중규모 이상의 마을만들기사업 추진역량을 보유하고 있는 마을을 중심으로 거점마을 육성 추진

농촌지역 거점마을 개념 및 필요성

■ 거점마을이란 읍·면 소재지 이외의 행정리 단위에서 일정한 거점기능을 갖는 마을(지역)을 의미

- 거점마을이란 '읍·면소재지 이외의 마을 단위(1개 또는 복수의 행정리)에서 특정한 서비스 기능 또는 시설이 집적되어 있어 해당 마을뿐만 아니라 주변 지역 주민이 이용하거나 직·간접적으로 수혜를 받는 등 일정한 거점기능을 수행하고 있는 마을(지역)'을 의미함
- 거점마을의 공간적 범위가 행정리 단위에 국한하지 않고 복수의 행정리에 걸쳐 형성될 수 있다는 측면에서 '작은 거점'의 용어도 동일하게 사용될 수 있으며, 읍·면소재지가 저차·기초서비스부터 중차·복합서비스 기능까지 다양한 역할을 수행하고 있다면 거점마을은 특정한 농촌생활서비스 기능을 수행한다는 점에서 구별됨

Ⅱ 농촌지역 정주계층에서 거점마을의 위계 Ⅱ

정주 계층	일반적 입지특성	서비스 위계	생활서비스 기능시설 (예)	차량 접근성 최저기준
중심지	사군청 소재지 및 인접지역, 동부 또는 읍소재지 (일부 면소재지) 및 인접지역	고차·복합 서비스	문화원·영화관, 실내체육관, 대형마트·백화점, 종합병원, 기차역 등	20~60분 이내
		중차·복합 서비스	장애인복지, 학원·교습소, 병원, 문화센터, 버스터미널 등	15~30분 이내
중간거점	읍면 소재지 및 인접지역	중차·기초 서비스	유치원, 이동청소년복지, 다문화복지, 도서관, 소규모 체육시설, 하나로마트, 은행, 행정기관, 초중학교, 전통시장 등	10~20분 이내
작은거점 (거점마을)	읍면 소재지 이외의 거점마을(행정리)	중차·기초 서비스	소규모 소매점, 버스정류장, 어린이집, 육아·돌봄, 주민자치센터, 노인복지, 보건소·지소, 약국, 미용실·목욕탕, ATM 등	5~15분 이내
배후마을	일반 행정리 (일반마을, 한계마을 등)	저차·기초 서비스		

자료: 조영재 외, 2021, 정주계층별 농촌생활서비스 기능 정립 및 개선방안 연구

■ 기존 읍·면소재지 중심의 거점기능 강화정책의 한계를 보완할 근거리 농촌생활서비스 중심의 재편 노력 필요

- 기존 농촌지역의 거점기능 강화의 노력에도 불구하고 과거 읍·면소재지가 수행하였던 다양한 기능과 역할이 오히려 약화 또는 상실되고 있는 실정으로, 향후 농촌지역 정주계층별 기능과 역할의 재정립하고, 근거리 농촌생활서비스 기능을 중심으로 하는 재편의 노력이 필요

■ 읍면소재지 이외의 행정리(마을) 단위에서도 거점지역 존재하고 있음에 주목 필요

- 농촌생활서비스 기능성 측면에서 읍면소재지 이외 마을(행정리) 단위에서의 거점지역(작은거점)이 존재(예: 보건지소 및 보건진료소, 농협&하나로마트, 어린이집 등)하고 있으나, 현재의 농촌거점기능 강화 관련 정책은 주로 읍·면소재지를 중심으로 하고 있어 정책의 대상과 개념을 새롭게 전환할 필요가 있음

■ 마을만들기사업 지방이양 이후 마을만들기정책 약화 및 농촌소멸 대응 필요

- 마을만들기사업 지방이양 이후 대부분 지자체는 마을만들기사업에 대한 관심이 축소되고 예산이 삭감되어 체계적으로 추진되지 못하는 문제해결이 필요하고, 특히 인구감소시대 지방소멸 위기의 선단에 위치하고 있는 농촌마을에 대한 차별화된 정책대응이 요구됨

■ 마을(행정리)의 기능 약화와 함께 마을단위 커뮤니티가 지역단위로 확대되고 있음에 주목 필요

- 과소화·고령화 등으로 기존 농촌마을의 기능이 약화됨과 동시에 귀농·귀촌인 등 신규주민이 유입됨에 따라 기존 마을 단위를 벗어난 지역단위의 새로운 커뮤니티가 형성되고 있어, 향후 마을단위를 넘어서는 지역단위의 연계·협력을 바탕으로 하는 정책대안 마련이 요구됨

■ 최근 농촌공간 재구조화법 제정 등으로 인한 마을단위의 정책대안 마련 필요

- 농촌공간 재구조화법(농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법)에 따라 농촌특화지구로 농촌마을보호지구 등을 지정·관리하여 농촌마을 주민의 거주환경을 보호하고 생활서비스시설의 입지를 촉진하는 등 정주기능을 강화하고자 하고 있으며, 이러한 취지에 대응하여 마을단위의 다양하고 새로운 정책모형을 개발하고 적용해 나갈 필요가 있음

농촌지역 거점마을 육성 기본방향 및 방법

■ 기존 거점기능 강화 정책을 마을(행정리) 단위까지 확대하여 근거리 농촌생활서비스 전달체계를 확립

- 읍·면소재지와 연계 속에서 생활서비스, 교육·육아, 의료·복지, 상업, 농촌커뮤니티 등 농촌지역의 수요에 대응한 다양한 기능의 거점마을을 각각 분산 육성하고 복수의 마을이 연계·협력을 통하여 농촌생활권 형성 도모
- 거점마을이 반드시 단일의 행정구역(행정리 마을)에 한정되어 나타나지는 않고 해당 행정구역을 넘어서 복수의 마을이 연계되어 거점이 형성된다는 측면에서 거점마을 육성시 행정구역의 경계를 넘어서는 공간설정이 필요
- 가능한 새로운 시설의 확충보다는 기존 유휴시설을 활용한 ①시설의 집적화 ②기능의 복합화 ③시설(마을) 간 연계화가 전제되어야 함

| 농촌지역 거점마을 육성 방법 및 장·단점 |

	거점마을 육성 방법	장 점	단 점
① 인접 마을별 기능 분담 및 연계·협력		<ul style="list-style-type: none"> - 가장 이상적인 근거리 서비스 전달체계 마련 - 지역사회 전체의 협력과 활성화 도모 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을의 기능 약화로 새로운 기능 부여의 한계 - 서비스 분산으로 인한 이용에 번거로움 존재 - 이상적인 거점마을 육성의 한계
② 인접 마을중 1개 마을 선택 육성		<ul style="list-style-type: none"> - 대상지 선정이 상대적으로 용이하고 복수의 서비스 집적화 가능 - 집적화를 통한 서비스 이용 편의성 향상 - 농촌지역(마을)의 기능적·행정적·공간적 재편 연계·활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 서비스 편차 발생 가능 - 입지에 따라 접근성 상이 - 몇 개의 기능 집적화는 가능하나 이상적인 거점육성은 한계
③ 다양한 유형의 거점마을 분산 육성		<ul style="list-style-type: none"> - 수요와 여건에 맞게 거점마을의 수 조정 가능 - 기존 농촌마을의 기능과 시설 활용 극대화 가능 - 다핵구조의 근거리 서비스 전달체계 형성 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 거점마을 개소수에 따라 서비스 편차 발생 우려 - 입지에 따라 접근성 상이 - 다수의 거점마을 육성에 많은 시간과 노력이 필요
④ 읍·면 단위에서 가장 여건이 양호한 마을 선택 육성		<ul style="list-style-type: none"> - 기존 읍·면 소재지 육성사업의 연계·활용 가능 - 국토 정주체계 콤팩트화에 부합한 선택과 집중 육성 가능 - 읍·면 소재지 수준의 마을이 존재하는 경우, 읍·면의 규모가 작거나 소재지가 한쪽에 편중되어 입지한 경우 등에 적용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 규모가 작은 읍·면의 경우 기존 읍·면 소재지의 기능 약화 우려 - 거점마을 육성에 많은 시간과 노력 필요 - 이상적인 근거리 서비스 전달체계 확립에 한계 존재

농촌지역 거점마을 유형 및 추진방안

| 농촌지역 거점마을 유형 |

거점마을 유형 (예시)	핵심 서비스 기능시설	특징 또는 세부유형
생활서비스 거점마을	다양한 농촌생활서비스 기능시설의 집적화	- 읍·면 소재지에 준하는 거점기능 수행 ① 읍면소재지 인접하여 대신 기능을 수행하는 유형 ② 양호한 접근성 및 입지조건으로 형성된 유형 ③ 2개 이상 행정리에 걸쳐 집적화된 유형
교육·육아 거점마을	초등학교, 유치원 및 어 린이집, 돌봄센터 등	- 초등학교, 유치원, 어린이집 등을 중심으로 거점기능 수행 ① 초등학교가 마을 중심에 입지하여 형성된 유형 ② 초등학교가 마을 외부에 입지하여 형성된 유형
의료·복지 거점마을	(노인)복지시설, 보건지 소 및 진료소 등	- 이상적인 형태는 (노인)복지·의료 + 주거 + 여가 등의 기능이 복합적으로 집적화 된 형태, 보건지소/진료소도 거점마을의 주요 자원
상업 거점마을	식당가, 편의점, 카페, 은행 및 편의시설 등	- 방문객을 위한 다양한 상업시설 중심의 거점 ① 상업시설과 이외의 기능이 집적화된 유형 ② 상업시설과 이외의 기능이 분리된 유형 ③ 국도변에 형성된 유형
농촌커뮤니티 거점마을	농촌커뮤니티 관련 기 능시설	- 농촌체험 및 동농교류센터, 농산물가공 및 로컬푸드센터, 귀농·귀촌(인큐베이팅) 인의 집, 작은도서관 및 커뮤니티 카페, 농촌커뮤니티센터 등 농촌커뮤니티 관련 기능 및 시설이 입지한 마을 모두 해당

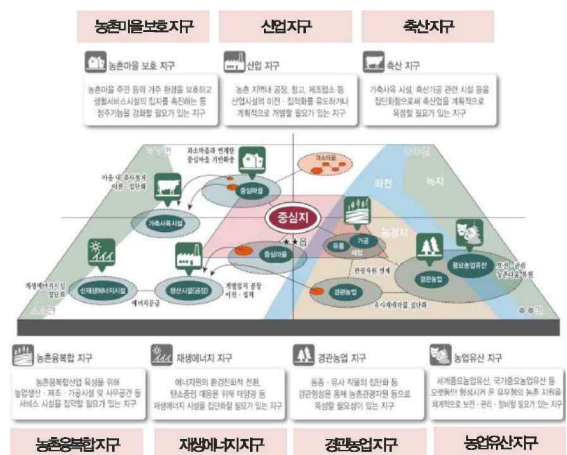
■ 기존 거점기능 강화정책과의 연계 추진

- 기존 중심지활성화 및 기초생활거점 등의 거점기능 강화정책의 추진에 있어 지역 인구변화 및 전망, 교통 접근성, 지역 내 기존 서비스 기능시설(생활SOC)의 집적도 등을 종합적으로 고려하여 거점지구를 설정하도록 하되, 거점 지구 내에 반드시 읍면 사무소가 포함되지 않더라도 가능하도록 지침과 가이드라인 개선 필요
- 또는, 기존 읍면 소재지로 거점지구 설정을 계속 한정하고자 한다면 정주계층상 중심지는 중심지활성화사업, 중간 거점은 기초생활거점사업을 추진하되, 그 하위계층의 작은거점(거점마을)은 새로운 정책대안으로 ‘(가칭)작은거점 (거점마을) 육성사업’을 제안

■ 농촌특화지구에 따른 농촌마을보호지구와 연계 추진

- 최근 제정된 ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법’에 따르면 농촌공간의 체계적/효율적 토지이용을 위한 7개 농촌 특화지구를 지정·운영하도록 하고 있으며, 이 중 ‘농촌 마을보호지구’는 농촌마을 주민 등의 거주환경을 보호하고 생활서비스시설의 입지를 촉진하는 등 정주기능을 강화할 필요가 있는 지역을 대상으로 함
- 이와 연계하여 농촌지역에서 다양한 서비스 기능이 집적 되어 이미 거점기능을 수행하고 있거나 거점지역으로서 잠재력이 우수한 지역(마을)을 대상으로 ‘농촌마을보호 지구’를 지정하고, 다양한 농촌생활서비스 기능과 시설을 확충하는 등 거점기능 강화를 통해 거점마을 육성을 정책 추진

| 농촌특화지구 종류 |



자료: 2022년 제2차 농촌다움포럼 토론회 자료집

충청남도 관련 정책과의 연계 추진방안

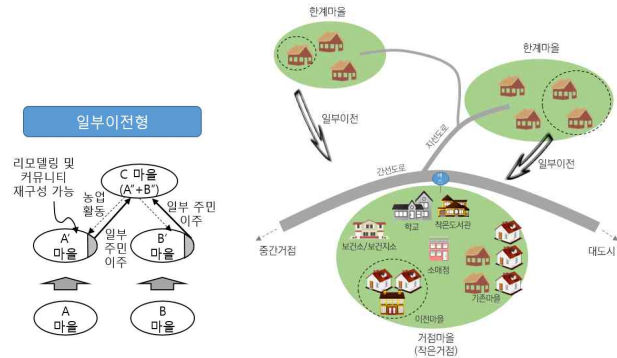
■ 충남형 '농촌리브투게더' 및 '공동생활홈(실버홈)'과 연계 추진

- 충청남도는 노후·불량 주택의 이전·집적화 등 농촌주거공간의 재구조화로 취약계층, 은퇴농 농가의 열악한 농촌 주거 환경 개선을 목적으로 하는 '충남형 농촌리브투게더'와 다양한 활동공간, 복지서비스 등 공동생활시설 확충을 통한 독거노인의 삶의 질 향상 및 농촌공동체 활성화를 위한 '충남형 공동생활홈(실버홈)'사업을 추진중에 있음
- 두 사업 모두 마을이전(농촌주민의 이주)과 관련된 농촌주거정책으로 반드시 농촌생활서비스 거점기능을 수행하는 거점마을(작은거점)이 중심이 될 필요가 있으며, 인구감소시대 농촌마을의 공간적 재편의 일환으로 지속적인 거점 마을 육성이 필요

| 충남형 실버홈 사업 개요도 |



| 충남형 농촌리브투게더 사업 개요도 |



자료: 조영재, 2022, 충남형 농촌 리브투게더 추진방안 연구, 충남연구원 현안연구

■ 주민참여 및 주민주도를 바탕으로 하는 충남형 마을만들기사업과 연계 추진

- 충청남도는 주민주도의 상향식 내발적 지역발전의 모델로 '충남형 마을만들기사업'을 추진중에 있으며, 마을의 역량을 단계별로 육성하는 체계 (현장포럼→선행사업→자율개발(소규모·중규모)→종합개발)를 기본틀로 하고 있음
- 거점마을 육성에 있어 하드웨어(H/W) 시설을 운영·관리하고 지속적으로 활용할 수 있는 주체를 양성하는 충남형 마을만들기사업(S/W)과 반드시 연계 추진하되 적어도 중규모 이상 마을 만들기사업 추진의 역량을 보유해야 할 것으로 판단됨

| 충남형 마을만들기사업과의 연계 추진방안 |

정주계층	충남형 마을만들기	관련 농촌공간정책 (예시)		
중심지	(중심지활성화)	농산어촌주거 플랫폼 / 청년 농촌 보금자리	충남형 임대주택 / 충남형 농촌 리브투게더 등	
중간거점	(기초생활거점)			
작은거점 (거점마을)	종합개발 마을만들기 중규모 마을만들기			
배후마을 (일반마을)	소규모 마을만들기 선행사업 현장포럼		충남형 공동생활홈 / 귀농·귀촌인 의집 등	체재형 주말농장 등

참고문헌

- 조영재 외, 2020, 인구감소시대에 대응한 지방정부의 농촌지역정책 구상 - 충청남도를 중심으로, 충남연구원 전략연구
 조영재 외, 2021, 정주계층별 농촌생활서비스 기능 정립 및 개선방안 연구, 충남연구원 전략연구
 조영재, 2022, 충남형 농촌 리브투게더 추진방안 연구, 충남연구원 현안연구
 조영재 외, 2023, 안정적인 정주체계구축을 위한 농촌지역 거점마을(작은거점) 육성방안, 충남연구원 전략연구