

C2002-37 / 2002. 12

도·농 통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구

■ 연 구 진 ■

송미령 부연구위원

박시현 연구위원

이규천 부연구위원

성주인 연구원

도·농 통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구
The Rural Settlement Development based on
Urban-Rural Interactions

머 리 말

농업·농촌 여건의 전반적 어려움과 함께 농업 생산 중심의 농촌발전전략은 근본적으로 재검토되어야 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 그러한 주장의 핵심은 농정이 양적 생산위주의 전략에서 질적 소비위주의 전략으로 변화하여야 할 뿐만 아니라, 나아가 농정의 중심이 농업 그 자체보다는 농촌지역 활성화라는 차원으로 변화해야 한다는 것이다.

특히 농촌지역 활성화를 위해서는 도시지역과의 기능적 연계 전략을 모색하는 것이 요긴할 것이며, 구체적으로 농촌지역에서 도시·농촌 통합형 정주기반을 구축하는 것이 필요하다는 데 초점이 맞추어지고 있다. 이러한 맥락에서 그 동안 다소 소홀히 다루어온 도시와의 관계를 통한 농촌발전전략이 농업·농촌 정책의 새로운 관심 분야로 대두되기도 한다. 농림부를 중심으로 도시자본 유입을 통한 농촌지역 활성화 방안 등이 검토되었는가 하면, 농어업·농어촌특별대책위원회의 작업을 통해 도시민에게 주거 및 여가 등의 다원적 기능을 제공하는 열린 공간으로서 농촌지역 정비방안 등의 모색이 활발하다.

그러나 도시와의 관계 속에서 농촌의 발전 가능성이나 전략을 종합적으로 파악하고 있는 기초적 연구는 거의 없을 뿐만 아니라, 특히 중심도시와 배후 농촌지역과의 기능적 연계 관계 혹은 통합적 현상 등을 파악하려는 시도도 최근에는 많지 않다. 따라서 이 연구는 농촌의 정주여건을 도시·농촌 통합이라는 관점에서 파악하고, 농촌의 정주기반을 도시와의 관계 속에서 새롭게 구축할 수 있는

전략, 즉, 도·농 통합적 농촌발전전략을 모색하는데 목적을 두고 수행되었다.

이를 위해 이론적 차원에서 도시·농촌 통합의 필요성과 개념을 정립하고, 실증적으로 농촌의 정주여건을 도시·농촌 통합적 현상 파악에 주력하여 살펴 보았다. 그리고 최종적으로 도시와의 관계 속에서 농촌의 정주체계 및 산업간의 연계체계 등을 효과적으로 구축하기 위한 전략을 제시하였다. 다만, 이는 광범위한 차원에서 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축에 고려되어야 할 요소를 도출하는 문제 제기의 성격으로 제한하였다. 그밖에 도시·농촌의 일원화된 공간계획체계 속에서 도·농 통합적 농촌발전전략을 구현할 수 있는 계획수법 마련의 과제도 포함하여 다루었다.

이 연구는 국토연구원과의 공동연구로 수행되었다. 한국농촌경제연구원이 도·농 통합이라는 관점에서 정주여건을 분석하고 광범위한 차원의 농촌발전 전략을 제시하면, 국토연구원에서는 이를 구체적으로 구현하기 위한 농촌 토지이용계획의 세부 실천 방안을 제시하는 체계로 구성되었다. 경제사회연구회 협동연구로 2001년에 수행한 바 있는 『제4차 국토종합계획 실천을 위한 농업·농촌종합발전계획 수립 연구』의 후속 과제 성격을 가지며, 2001년 연구는 우리 연구원의 주관으로 국토연구원이 공동 참여하였는데 반해 2002년 본 연구는 국토연구원이 주관하고 우리 연구원이 공동 참여하는 형태로 추진되었다. 따라서 이 보고서에는 우리 연구원의 연구결과만을 포함하였고, 두 연구기관의 연구결과를 모두 묶은 것은 국토연구원의 보고서로 발간될 것이다.

도시와의 관계를 통한 농촌발전전략의 모색이라는 관점에서 수행된 이 연구 진행에 여러 가지 도움을 주신 경기도 광주시, 충청남도 홍성군, 충청북도 제천시의 관련 공무원 및 주민 여러분에게 깊은 감사를 드린다. 모쪼록 이 보고서가 농업·농촌의 발전에 관심을 가진 연구자나 공무원에게 적잖은 소용이 되기를 기대한다.

2002. 12

한국농촌경제연구원장 이 정 환

차 례

제 1 장 연구의 개요	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
3. 연구의 추진 체계	5
제 2 장 농촌지역의 여건 변화와 도·농 통합	7
1. 농촌의 여건 변화와 전망	7
2. 농촌의 새로운 가치와 도·농 통합적 농촌발전전략	14
3. 외국에서의 도·농 통합적 발전전략	16
제 3 장 도·농 통합형 정주기반 구축의 의의	26
1. 도·농 통합형 정주기반 논의의 역사적 배경과 전개 과정	26
2. 도·농 통합형 정주기반 구축의 정의와 필요성	37
3. 도·농 통합형 정주기반 분석의 틀	44
제 4 장 지역 유형화와 농촌지역의 유형별 특성	45
1. 지역 유형화의 전제와 방법	45
2. 요인분석 결과의 해석	52

3. 각 지역 유형별 농촌 특성 비교	63
4. 소결	69
제5장 농촌지역의 정주 여건과 특성	72
1. 사례지역 선정과 접근 방법	72
2. 농촌지역 정주 여건의 주요 특징	75
3. 도·농 통합형 농촌 정주기반 형성과 농촌지역발전	111
제6장 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 방향과 과제	118
1. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축의 방향 설정	118
2. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 전략의 모색	124
3. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 계획적 과제	153
부록 I 시·군별 요인점수	159
부록 II 주민 대상 설문조사표	164
참고문헌	171

표 차 례

<표 1-1>	연구의 주요 내용	5
<표 2-1>	읍·면 지역의 인구 추이(1980~2000년)	8
<표 2-2>	농촌의 장래 인구 전망	8
<표 2-3>	농촌의 인구 감소지역 증가 추이	9
<표 2-4>	65세 이상 인구의 비율	11
<표 2-5>	시·도별 농가 현황(2000년 읍·면 기준)	12
<표 3-1>	정주생활권 유형화	30
<표 3-2>	유형별 농촌정주생활권(1985년)	31
<표 3-3>	농어촌지역종합개발계획 수립의 연차별 투자계획	34
<표 4-1>	지역별 읍·면 인구 증감 추이 비교	47
<표 4-2>	지역별 농가 관련 각종 현황 비교(2000년 읍·면 기준)	48
<표 4-3>	요인분석 변수 항목	51
<표 4-4>	각 요인에 대한 변수들의 요인부하량	52
<표 4-5>	각 요인별 요인점수 1.0 이상인 지역	53
<표 4-6>	인근 중심도시로의 통근·통학 비율이 높은 시·군 목록	57

<표 4-7>	유형별 해당 시·군 목록	62
<표 4-8>	유형별 인구 특성 비교	64
<표 4-9>	유형B 및 유형C 지역의 인구 증가지역과 감소지역 비교	65
<표 4-10>	지역 유형별 읍·면부 농가 및 전업농가 비율	66
<표 4-11>	유형C 지역의 읍·면 농가 비율 비교(2000년)	67
<표 4-12>	유형별 경지 면적 및 도시계획구역 면적 변화	68
<표 4-13>	사례지역의 요인별 점수 비교	71
<표 5-1>	사례지역 조사의 대상 및 내용	73
<표 5-2>	사례지역 조사대상 주민의 특성	74
<표 5-3>	광주시 및 도척면 인구 추이	77
<표 5-4>	도척면 행정리별 인구 현황(1993~2001년)	77
<표 5-5>	도척면 주민의 생활권	79
<표 5-6>	도척면의 농가 변화 추이	80
<표 5-7>	도·농 통합적 현상에 대한 동의 여부(도척면)	87
<표 5-8>	제천시 및 송학면 인구 추이	88
<표 5-9>	송학면 행정리별 인구 현황(1997~2002년)	89
<표 5-10>	송학면 주민의 생활권	91
<표 5-11>	송학면의 농가 변화 추이	92
<표 5-12>	도·농 통합적 현상에 대한 동의 여부(송학면)	98
<표 5-13>	홍성군 및 홍동면 인구 추이	100
<표 5-14>	홍동면 행정리별 인구 현황(2002년)	100
<표 5-15>	홍동면 주민의 생활권	102
<표 5-16>	홍동면의 농가 변화 추이	103
<표 5-17>	도·농 통합적 현상에 대한 동의 여부(홍동면)	108
<표 5-18>	사례지역의 인구 구성	111

<표 5-19>	사례지역의 산업적 특성	113
<표 5-20>	사례지역 주민의 주거 만족도와 공간 인식	116
<표 6-1>	정주공간으로서 농촌지역의 SWOT	121
<표 6-2>	농촌(마을)계획에 자주 등장하는 시설의 목록	131
<표 6-3>	국토법 상 용도지역 재편의 내용	155

그림차례

<그림 1-1>	연구의 추진 체계	6
<그림 2-1>	인구 2천 명 미만인 면의 증가 추이 및 분포도	10
<그림 3-1>	인간정주공간의 형성과 발전의 일반 모형	29
<그림 3-2>	농촌정주생활권의 유형 구분(1985년)	32
<그림 3-3>	도·농 통합형 정주기반 구축의 개념도	43
<그림 4-1>	요인1 점수의 공간적 분포 패턴	54
<그림 4-2>	요인2 점수의 공간적 분포 패턴	55
<그림 4-3>	요인3 점수의 공간적 분포 패턴	56
<그림 4-4>	주요 도시 통근·통학권 분포 및 2,3 요인 강세 지역	58
<그림 4-5>	각 요인별로 높은 득점을 기록한 시·군	60
<그림 4-6>	지역 유형 분류 과정에 대한 개념도	62
<그림 4-7>	전국 시·군(140개)에 대한 유형 구분도	63
<그림 5-1>	도척면 현황도	78
<그림 5-2>	도척면의 연도별 공장 수 증가 추이	81

<그림 5-3>	상림리의 도시민 전원주택 모습	83
<그림 5-4>	상림리의 잘 정비된 버스 정류장	83
<그림 5-5>	노곡리의 도시민 전원주택	84
<그림 5-6>	노곡리의 미정비 도로	84
<그림 5-7>	커뮤니티의 범위(도척면)	85
<그림 5-8>	도척면에 대한 공간 인식	86
<그림 5-9>	거주지로서 도척면의 장점	86
<그림 5-10>	거주지로서 도척면의 단점	86
<그림 5-11>	송학면 현황도	90
<그림 5-12>	기피시설 집단 입지 마을	96
<그림 5-13>	조성중인 문화마을	96
<그림 5-14>	공장, 주택, 농지가 혼재된 마을	96
<그림 5-15>	커뮤니티의 범위(송학면)	97
<그림 5-16>	송학면에 대한 공간 인식	97
<그림 5-17>	거주지로서 송학면의 장점	98
<그림 5-18>	거주지로서 송학면의 단점	98
<그림 5-19>	홍동면 현황도	101
<그림 5-20>	축사와 주택의 혼재	105
<그림 5-21>	도시민 대상 은퇴농장	105
<그림 5-22>	문당리의 도시민 숙소동	106
<그림 5-23>	문당리 환경농업교육관	106
<그림 5-24>	문당리 농업박물관	106
<그림 5-25>	커뮤니티의 범위(홍동면)	107
<그림 5-26>	홍동면에 대한 주민의 공간 인식	107
<그림 5-27>	거주지로서 홍동면의 장점	108
<그림 5-28>	거주지로서 홍동면의 단점	108

<그림 5-29>	수질관리협의체의 체계와 역할 분담	109
<그림 5-30>	홍동면의 농업용수로 쓰이는 홍동저수지 전경	110
<그림 5-31>	사례지역 주민의 생활권	115
<그림 5-32>	사례지역 주민의 도·농 통합에 대한 인식	117
<그림 6-1>	도시와의 관계에서 본 농촌지역의 다양한 위치	120
<그림 6-2>	문당리의 토지이용계획도	126
<그림 6-3>	문당리의 시설계획도	127
<그림 6-4>	정주체계상 공간레벨과 계획내용	139
<그림 6-5>	사과의 주산지 분포(2000년)	152

CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적

농업·농촌 여건의 전반적 어려움과 함께 농업 생산 중심의 농촌발전전략은 근본적으로 재검토 내지 수정되어야 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 그러한 주장의 핵심은 농정이 양적 생산위주의 전략에서 질적 소비위주의 전략으로 변화하여야 할 뿐만 아니라, 나아가 농정의 중심이 농업 그 자체보다는 농촌지역 활성화라는 차원으로 변화해야 한다는 것이다.

특히 최근에는 농촌지역 활성화를 위해서 도시지역과의 기능적 연계 전략을 모색하는 것이 요긴할 것이며, 구체적으로 농촌지역에서 도시·농촌 통합형 정주기반을 구축하는 것이 필요하다는 데 초점이 맞추어지고 있다. 이때 도·농 통합형 정주기반 구축이 의미하는 바는 농촌과 도시간의 원활한 기능적 연계 속에서 배후 농촌지역 주민의 삶의 질을 높일 수 있도록 하는 공간정비전략을 의미하는 것인 동시에, 농촌지역 내에서의 인적, 산업적, 물리적 제 측면의 도시적 요소와 농촌적 요소의 상호 조화를 의미하는 것이기도 하다. 이러한 상호 조화를 통해 기존 농촌주민과 농촌으로 유입한 도시주민이 상호 만족할 수 있

도록 농촌지역의 기반을 정비하는 것을 말한다.

이러한 논의의 맥락에서 마침 그 동안 다소 소홀히 다루어온 도시와의 관계를 통한 농촌발전전략이 새로운 농업·농촌 정책상의 관심 분야로 대두하고 있다. 농림부를 중심으로 도시자본 유입을 통한 농촌지역 활성화 방안 등이 구체적으로 검토되는가 하면, 농어업·농어촌특별대책위원회의 작업을 통해 도시민에게 주거 및 여가 등의 기능을 제공하는 열린 공간으로서 농촌지역의 정비방안 등의 모색이 활발하다.

그러나 도시와의 관계 속에서 농촌의 발전 가능성이나 전략을 종합적으로 파악하고 있는 기초적 연구는 거의 없을 뿐만 아니라, 특히 중심도시와 배후 농촌지역과의 기능적 연계 관계 혹은 통합적 현상 등을 파악하려는 시도도 최근에는 많지 않다.¹⁾ 더욱이 막연한 기대감 이외에는 사실상 “도·농 통합형 농촌 정주기반 구축이 필요한 것인지”, “도·농 통합형 농촌 정주기반을 무엇으로 보아야 하는지”, “도·농 통합형 농촌 정주기반 구축은 어느 정도 이루어지고 있는지” 등과 같이 근본적인 문제에 대해서 통일된 시각이 형성되어 있지 않다.

한편 2001년 12월 국토의 난개발, 보다 정확히는 준농림지역을 중심으로 하는 농촌지역 토지이용의 난개발 문제를 완화하고자 『국토의계획및이용에관한 법률』이 제정됨으로써 소위 도시지역과 농촌지역이 하나의 공간계획체계에 의해 정비될 수 있는 법률적 틀이 형성되었다. 그러나 그간 도시지역만을 대상으로 하던 도시기본계획 및 도시관리계획의 적용 범위가 농촌지역을 포함하는 행정구역 단위 전체로 확대되어 일원화된 계획체계는 형성되었으나, 도시·농촌의 통합적 발전을 위해 계획 대상으로서 도시·농촌의 간극을 메꾸어 줄 구체적인 계획수법 마련은 여전히 과제로 남아 있다.

따라서 이 연구에서는 농촌의 정주기반을 도시와의 관계 속에서 새롭게 구축할 수 있는 전략, 즉, 도·농 통합적 농촌발전전략을 제시하고자 한다. 이를 위

1) 과거 1980년대에는 정주생활권 개발을 중심으로 도시와 농촌의 관계, 통합적 개발 논의 등이 활발히 이루어진 바 있다.

해서는 먼저 이론적 차원에서 도시·농촌 통합의 필요성과 개념을 정립하며, 다음으로 농촌의 정주여건을 다양한 차원에서 분석하되, 도시·농촌 통합적 현상을 파악하는 데 주력하여 살펴보기로 한다. 그리고 최종적으로 도시와의 관계 속에서 농촌의 정주체계 및 산업간의 연계체계 등을 구축하는 방안을 모색하는 것으로 한다. 다만, 이는 구체적인 제도화, 정책화 방안을 제안하는 것이라기보다는 광범위한 차원에서 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축에 고려되어야 할 요소를 도출하는 문제 제기의 성격으로 제한한다. 한편 도시·농촌의 일원화된 공간계획체계 아래에서 도·농 통합적 농촌발전전략을 구현할 수 있는 계획수법 마련의 과제도 포함하여 다룰 것이다.²⁾

2. 연구의 범위와 방법

이 연구의 내용적 범위는 크게 다섯 가지로 구분된다. 첫째는 현재 우리나라 농촌지역 여건의 변화를 간략히 살펴보고, 외국의 농촌발전전략에 관하여 살펴보는 것이다. 비록 농촌지역이 인구의 감소와 노령화 등 어려운 여건에 처해 있는 것은 사실이나, 외국의 예를 참고하건대 향후 농촌지역의 가치가 주목받게 될 것이라는 점에 초점을 맞추므로써 그 가치를 극대화하기 위한 하나의 전략으로 도·농 통합적 농촌발전전략의 필요성을 제기하는 부분이다. 이는 제2장에서 다루어질 것이다.

둘째는 제3장에서 논의될 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축과 관련되는 이론적 논의의 전개와 개념 정의에 관한 것이다. 도·농 통합형 정주기반이란 개념이 등장하게 된 경위와 조작적 개념 정의 등을 통해 이 연구에서의 접근 방법과 시각을 분명히 제시하는 부분이다.

이처럼 이론적 맥락에서 도·농 통합의 필요성, 개념 등을 설정한 후에 실증

2) 이 연구보고서에서는 계획수법에 대한 문제 제기만을 다루고, 이를 받아 국토연구원과의 통합보고서에서는 구체적 계획수법의 안이 제시될 예정이다.

적으로는 도·농 통합적 현상이 나타나고 있는지, 그러한 현상이 농촌의 발전에 바람직한 결과를 보이는지 등을 살펴보고자 한다. 이는 크게 두 가지 부분으로 구성하였다.

제4장에서는 전국적 통계자료를 통해 국토공간 전체에서 농촌지역이 차지하는 위치와 미래 전망 등을 시도해 보고, 도·농 통합이라는 관점에서 의미를 가진다고 판단되는 변수들을 통해 농촌지역의 유형화를 시도하고자 한다. 물론 각 유형별로 특징을 살펴보는 것을 포함하였다.

제5장은 제4장에서 통계자료만으로 파악할 수 없는 부분들을 살펴보는 심층 사례연구이다. 비교적 뚜렷한 특징을 보이는 3개 유형의 사례지역을 대상으로 주민조사, 주요인사 면접조사(key personnel interview), 관찰조사 등을 수행하여 농촌지역의 정주여건을 비교 검토하였다. 특히 인구, 산업, 물리적 환경, 정주의식 등과 같은 측면들로 나누어 현재 우리 농촌지역의 도·농 통합이라는 현상이 나타내는 긍정적인 시사와 부정적인 시사를 균형 있게 다루고자 하였다.

끝으로 제6장에서는 위와 같은 이론적, 실증적 분석 결과를 토대로 할 때 도·농 통합형 농촌 정주기반이 지니는 의미가 무엇인지를 재조명하여 보고, 바람직한 농촌발전전략으로서 도·농 통합형 정주기반 강화를 위해서는 어떠한 방향의 접근이 필요한지, 어떠한 전략들이 모색되어야 하는지를 고려해보고자 하였다. 더불어 도시·농촌계획이란 측면에서 현재 제도상의 부족한 점들을 지적함으로써 도·농 통합형 정주기반 구축을 위한 계획과제를 제시하였다.³⁾

이러한 내용으로 구성되는 이 연구의 추진을 위한 주요 연구 방법론은 세 가지이다. 첫째는 문헌 및 이론 분석이다. 국토 공간구조 변화, 도·농 통합 현상의 등장 배경과 정의, 농촌지역 유형화 및 정주체계 분석 등에 직·간접적으로 관련되는 다양한 국내외 문헌을 분석하였다.

둘째는 통계 자료의 이용과 분석이다. 시·군 단위의 인구, 산업, 각종 생활환

3) 이는 국토연구원에서 진행하는 도·농 통합적 발전을 위한 도시·농촌계획의 수립 방향에서 다루어져야 할 부분을 미리 제안하는 것이기도 하다.

경 여건에 관한 통계를 이용하여 농촌지역 유형 구분을 시도하였으며, 전국 단위에서 도·농 통합형 연계권 설정을 위한 시·군간 통근·통학 기종점(O-D: Origin-Destination) 분석을 실시하였다.

셋째는 실증(사례) 분석이다. 농촌지역 유형별 사례 시·군의 면 단위 지역을 중심으로 정주체계, 정주여건 등에 대해 현지조사, 각종 관련 자료 조사, 관찰 조사 및 분석이 이루어졌다.

3. 연구의 추진 체계

이 연구는 국토연구원과의 공동연구로 수행되었다. 경제사회연구회 협동연구로 2001년에 수행한 바 있는 『제4차 국토종합계획 실천을 위한 농업·농촌종합발전계획 수립 연구』의 후속 과제 성격을 가지는데, 2001년 연구는 한국농촌경제연구원의 주관으로 국토연구원이 공동 참여하였는데 반해 2002년 본 연구는 국토연구원이 주관하고 한국농촌경제연구원이 공동 참여하는 형태로 추진되었다.

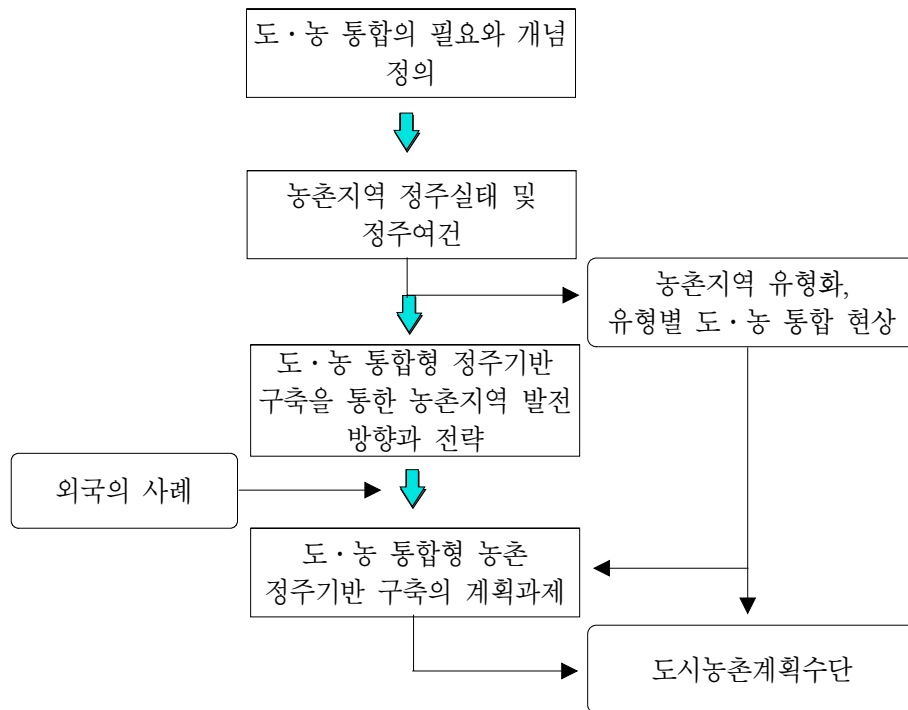
연구 내용상 2001년의 연구가 농업발전전략의 모색이 중심 주제였다면, 2002년의 본 연구는 주로 농촌발전전략에 초점을 맞추고 있다. 특히 이 연구는 한국농촌경제연구원이 도·농 통합이라는 관점에서 정주여건을 분석하고 농촌발전전략을 제시하면, 국토연구원에서는 이를 구체적으로 구현하기 위한 농촌 토지이용계획의 방안을 제시하는 구조로 구성되며, 연구기관간의 업무분담내역은 <표 1-1>과 같다.

<표 1-0> 연구의 주요 내용

기 관 명	참여기간	업무분담내역	비고
농촌경제 연구원	2002.5- 2002.12	○ 농촌지역 가치 재창조와 농촌 발전방향 ○ 농촌지역 정주실태 및 정주여건 분석 ○ 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축방안	50%
국 토 연구원	2002.1- 2002.12	○ 농촌지역 전출·입 인구의 전출·입 동기분석 ○ 도·농 통합 발전을 위한 도시·농촌계획 수립방향	50%

한편 지금까지 언급한 본 연구의 주요 내용과 추진 절차를 도식화한 것은 <그림 1-1>과 같다. 아래의 그림에서는 대체로 연구 전체의 진행 과정과 강조점을 보여 주고 있다. 바로 이어지는 제2장을 통해 왜 지금 도·농 통합이 필요하다고 할 수 있는지가 주로 선진국들의 경험에 기초하여 다루어질 것이다.

<그림 1-0> 연구의 추진 체계



2 CHAPTER

농촌지역의 여건 변화와 도·농 통합

1. 농촌의 여건 변화와 전망

1) 인구의 과소화와 노령화

본격적으로 산업화, 도시화가 진행된 1960년대 이후부터 많은 인구가 도시로 이동하기 시작했고, 그 결과 우리나라 농촌 인구는 지속적으로 감소하였다. 농촌을 행정구역상의 읍·면 단위 지역으로 잠정 정의하여 통계 수치로 살펴보면, 전국 대비 읍·면 인구의 비중이 1980년에는 42.7%에 이르렀으나, 2000년의 경우 20.3%로 대폭 감소하고 있는 것이 이를 잘 나타내 준다(표 2-1).

이처럼 농촌 인구가 급격히 감소한 데에는 과거 읍(또는 면)으로 분류되었던 곳 중 상당수가 시로 승격된 것이 원인이 될 수 있으나, 그보다는 주로 이농이라는 사회적 인구 이동 때문이다. 농촌에서는 소득기회가 충족되지 않았고 생활환경의 편의성도 도시에 비해 열악하였기 때문에 인구 유출이 가속화된 것이다.

<표 2-1> 읍·면 지역의 인구 추이(1980~2000년)

구 분	단위: 명				
	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
전국 (A)	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101
동 지역	21,434,116	26,442,980	32,308,970	35,036,473	36,755,144
읍·면 지역 (B)	16,002,199	14,005,506	11,101,929	9,572,253	9,380,957
읍 지역	4,539,666	4,817,236	3,603,647	3,484,148	3,755,782
면 지역	11,462,533	9,188,270	7,498,282	6,088,105	5,625,175
구성비 (B/A)	0.427	0.346	0.256	0.215	0.203

자료: 통계청, 해당 연도, 『인구주택총조사보고서』.

이러한 추세대로라면, 앞으로도 농촌의 인구 감소 추세는 지속될 것이다. <표 2-2>에 나타나 있듯이, 통계청의 추계에 의하면 읍·면 지역의 인구 비중은 2000년 현재 전국 인구 대비 20.3%에서 2011년에는 17.6%로 줄어듦 것으로 예상된다(성주인, 2002).

<표 2-2> 농촌의 장래 인구 전망

구 분	단위: 명		
	2000년	2006년	2011년
전 국 (A)	46,136,101	48,710,241	49,782,861
읍·면 지역 계 (B)	9,357,669	9,028,396	8,748,690
읍 지역	3,737,008	3,775,183	3,815,851
면 지역	5,620,661	5,253,213	4,932,840
구성비 (B/A)	0.203	0.185	0.176

주: 1) 장래 전국 인구는 통계청, 2002, 『시·도별 장래인구 추계』의 전망치를 이용함.

2) 농어촌 인구 추정은 2000년도 행정구역상 읍부와 면부의 인구를 기준으로 함.

자료: 성주인, 2002.

특히 면 단위 지역의 경우는 인구 감소가 더욱 심해질 것으로 예상된다. 면 단위 지역의 2000년 인구가 20년 전인 1980년에 비해 반 정도 규모로 줄어들 정도로 인구 감소세가 가파른 모습을 보이고 있을 뿐만 아니라, 인구주택총조사 결과에 의하면 인구 2천 명 미만의 면이 2000년 기준으로 170개에서 2010년

에는 무려 470개까지 늘어날 수 있는 것으로 추정되었기 때문이다.¹⁾ 이는 전체 면의 39%에 해당한다.

어떠한 중심지가 나름의 기능을 가지고 배후지역에 대해 서비스를 제공하기 위해서는 일정 규모 이상의 최소요구치(threshold)를 지니게 마련이다. 그런데 이처럼 인구가 급격히 줄어드는 면이 늘어나게 되면 해당 지역의 소재지는 그 배후 농촌에 대해 서비스를 제공할 만한 여건을 갖추지 못하게 되고 결과적으로 그 지역 전체적으로 안정적인 정주기반 자체가 무너지게 된다는 데 문제의 심각성이 있다. 물론 그러한 최소요구치가 되는 임계인구 규모를 어느 정도라고 단정짓기는 어려우나, 인구 2천 명 미만의 면이라면 이미 중심지로서의 기능은 거의 상실했다고 보아야 할 것이다.

<표 2-3> 농촌의 인구 감소지역 증가 추이

단위: 개

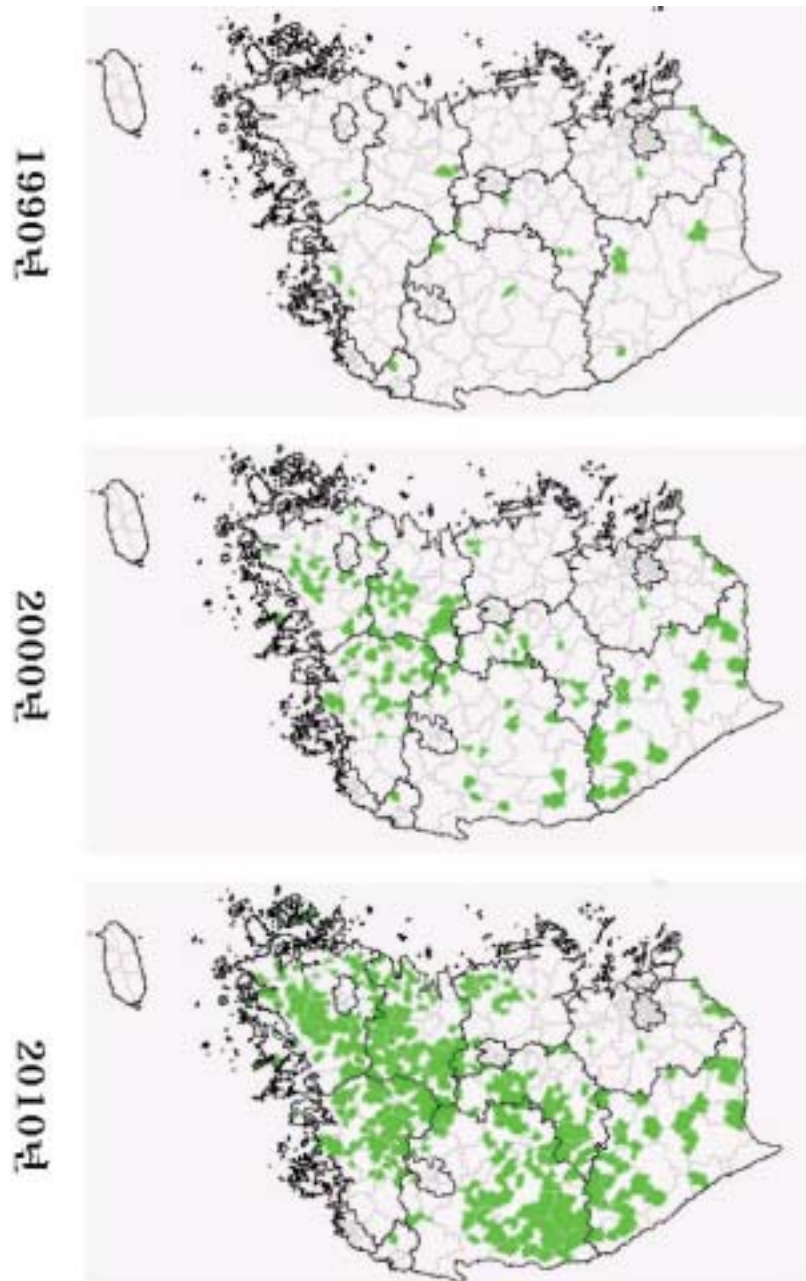
연 도 읍 · 면	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
인구 2천 명 미만	30	97	170	333	470
인구 1천 명 미만	3	10	17	46	109

주: 2005년 및 2010년의 수치는 현재의 읍·면별 인구 증감 추세가 지속되는 경우를 가정한 전망치임.

자료: 성주인, 2002.

1) 이는 1990년~2000년의 평균 인구 증감율이 이후에도 계속될 경우를 가정하여 산술적으로 집계한 수치이다. 이 경우, 면 단위 전체 인구가 1천 명 미만으로 줄어들 것으로 예상되는 면도 전체의 9%인 109개에 달한다.

<그림 2-0> 인구 2천 명 미만인 면의 증가 추이 및 분포도



한편 이동 인구의 연령별 선별성(selectivity)으로 농촌에서 도시로 빠져나가는 인구는 젊은 층이 주를 이루기 때문에 읍·면 지역에서는 고령자 비율 역시 높아지며, 결과적으로 이는 농촌지역의 활력 저하로 이어지고 있다. <표 2-4>에서 보는 바와 같이 65세 이상 고령자가 차지하는 비율이 농촌은 1995년의 11.8%에서 2000년에는 14.7%로 대폭 증가하고 있다. 이는 우리나라 전체 고령자 비율인 7.3%에 비해 2배에 가까운 수치이다. 이러한 추세 역시 앞으로도 계속 유지되어, 2010년에는 농촌지역의 고령자 비율이 20%를 상회할 것으로 전망된다.

<표 2-4> 65세 이상 인구의 비율

구 분	단위: %		
	1995년	2000년	2010년
전 국	5.9	7.3	10.7
동 부	4.3	5.4	-
읍·면부	11.8	14.7	-

주: 통계청, 2001, 2000년 인구주택총조사 보도자료(<http://www.nso.go.kr/>) 참조.

2010년 예측치는 통계청의 『시·도별 장래인구 추계(2002)』에서 인용.

자료: 성주인, 2002.

2) 농가 인구의 동반 감소

농업 여건이 어려워지면서 농가 인구는 더욱 감소하고 있다. 1990년에 57%이었던 읍·면 지역의 농가 인구 비율이 2000년에는 39%로 급격히 떨어지고 있다. 물론 이는 농촌의 비농업 인구 비중이 상대적으로 높아짐을 시사하기도 한다.

농가 인구 비율의 감소는 지역간에 차별적으로 나타나고 있다. 행정구역상 부산, 대구, 울산, 경기 등과 같이 광역시나 수도권에 속해 있는 읍·면 지역일수록 농가 인구 비율이 낮고, 전남·전북처럼 농업의 비중이 높은 지역에서는 아직도 상대적으로 높은 농가 인구 비율을 기록하고 있다.

<표 2-5> 시·도별 농가 현황(2000년 읍·면 기준)

해당 시·도	가구 수 (A)	농가 수 (B)	전업농가 수 (C)	농가 비율 (B/A)	전업농가 비율 (C/B)
읍·면 합계	3,079,570	1,211,401	840,669	0.393	0.694
부산	21,046	2,502	1,292	0.119	0.516
대구	43,909	6,950	4,392	0.158	0.632
인천	25,482	11,186	6,682	0.439	0.597
울산	49,135	8,762	5,219	0.178	0.596
경기	560,236	118,868	63,409	0.212	0.533
강원	203,348	67,551	44,590	0.332	0.660
충북	194,111	83,225	57,883	0.429	0.696
충남	402,969	170,614	115,525	0.423	0.677
전북	223,799	120,887	89,835	0.540	0.743
전남	418,773	223,005	162,598	0.533	0.729
경북	485,618	214,250	164,400	0.441	0.767
경남	401,557	159,209	112,541	0.396	0.707
제주	49,587	24,392	12,303	0.492	0.504

주: 해당 시·도의 동 지역을 제외한 읍·면·동의 수치임.

자료: 통계청, 2001, 『2000 인구주택총조사보고서』; 통계청, 2002, 『2000 농업총조사보고서』.

그러나 전반적으로 농가 인구 비율은 계속 감소할 것으로 전망된다. 농산물 시장 개방화의 영향을 반영하여 농업 부문 장기 지표를 예측한 한국농촌경제연구원(KREI-ASMO)모형(농어업·농어촌특별대책위원회, 2002)에 따르면, 우리나라 농가 호수는 2001년 약 135만 호이던 것이 2011년에 약 97만 호로 매년 3.5% 가량씩 감소할 것이라고 한다. 지역별로는 수도권이나 대도시 주변의 농가 수는 더욱 크게 감소하겠으나, 농업 의존도가 높은 전남·전북 지역 역시 정도는 덜 하겠지만 농가 수가 감소하기는 마찬가지일 것이다. 특히 이들 지역의 경우 농가의 감소는 곧 인구 유출을 의미하기 때문에 지역의 정주기반이 상대적으로 더욱 급격히 약화될 가능성이 높다.

3) 생활권의 광역화와 상위 계층 도시로 중심기능 이동

교통이 발달하고 사적 교통수단 소유가 보편화 됨으로써 농촌 주민의 기동성(mobility)은 급격히 향상되었다. 반면, 과소화로 인해 각종 시설 입지의 최소시장범위는 넓어지게 된다. 이러한 원인들이 복합적으로 작용하여 농촌지역의 생활권은 점차 광역화되고 있다.

1970년대 이후 농촌지역의 도로에 대해서 꾸준한 공공 투자가 이루어졌다. 그 결과 중심도시와 배후 농촌을 잇는 도로가 포장되어 대부분의 농촌마을에 자동차 통행이 가능해졌다. 또한 1990년대에 들어와 농촌에 자동차가 급격하게 보급되기 시작하여 농가 100호 당 자동차 보유대수가 1996년 35.5대에 서 1999년에는 47.4대로 증가하였다. 특히 청장년층의 자동차 보유율이 높다.²⁾

이와 같은 요인에 의해 접근성이 개선됨으로써, 배후 농촌지역은 보다 양질의 서비스를 제공하며 다양한 수요(multiple demand)를 동시에 충족시켜 줄 수 있는 수위 중심도시의 시장권역으로 포섭되어가고 있다. 수위 중심도시로의 시장권역 확대는 과소화로 인해 더욱 촉발되고 있는데, 농촌 인구가 감소함에 따라 시설입지의 최소시장범위(minimum market area)는 확대가 불가피하므로 시설의 입지점은 시·군의 수위 중심도시, 나아가서는 중·대도시로 이동하고 있는 것이다.

이처럼 생활권이 광역화됨에 따라 중심도시와 배후 농촌간 연계의 강화가 더욱 중요해지고 있다. 많은 지역에서 “중심도시(시·군청 소재지)-농촌기초중심지(읍·면소재지)-마을”로 이어지는 전통적인 3계층의 중심지체계가 무너지고 개별 가구와 중심도시가 직결되기도 한다. 특히 자족적인 시장기능을 발휘할 만한 임계규모 이하로 인구가 줄어든 일부 면 소재지는 농촌지역 기초중심지로

2) 김정연(2001)의 연구에 의하면, 농촌지역의 자동차 보유율은 45~49세의 연령층에서 35.7%, 승용차는 25~34세의 연령층에서 43.5%를 보유하고 있다.

서의 기능을 사실상 상실해 가고 있다. 즉, 중간 단계의 농촌 기초중심지가 수행하였던 중심기능이 상위 중심도시로 옮겨가고 있는 것이다.

이와 같이 시·군 내에서는 기초 중심지의 기능 약화와 상위 중심도시의 기능 강화가 동시에 진행되고 있지만, 대부분의 상위 중심도시에는 중·대도시에 의해 그 영향권을 잠식당함으로써(잠상효과), 농촌지역 전체적으로 중심기능의 충족률(또는 완결성)이 갈수록 낮아지고 있다. 이러한 추세는 중심지의 기능 약화, 상업·서비스업의 쇠퇴뿐만 아니라 배후 농촌주민들이 더 먼 거리를 이동하게 됨으로써 중심 기능 이용을 위한 교통비용의 증가, 생활의 불편을 초래하게 되고, 심한 경우는 원격지 농촌 커뮤니티의 붕괴를 가속화하게 된다.

2. 농촌의 새로운 가치와 도·농 통합적 농촌발전전략

이러한 상황에서 농촌지역이 활성화되고 사람이 정주할 수 있는 공간으로 존속되기 위해서는, 먼저 농촌지역이 농업생산 이외에도 다양한 기능을 수행할 수 있도록 변화되어야 한다. 농업·농촌의 다원적 기능이란 말로 대표되는 새로운 농촌의 기능을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농촌은 농업뿐만 아니라 다양한 산업이 공존하는 복합산업공간으로서의 기능을 하여야 한다. 둘째, 농촌주민뿐만 아니라 도시민에게도 개방된 양질의 주거 공간으로서의 기능을 하여야 한다. 셋째, 자연생태계의 순환 질서가 유지·보전되는 자연생태공간으로 기능을 하여야 한다. 넷째, 전 국민이 휴식을 통해 생활의 활력소를 얻을 수 있는 여가·휴양공간으로서의 기능을 하여야 한다. 마지막으로, 우리 고유의 문화를 간직하고 유지하는 전통 문화 유산의 전승·보전 공간으로서의 기능을 하여야 한다.

농촌이 이러한 다원적 기능을 수행하기 위해서는 농촌개발의 전략도 바뀌어야 한다. 첫째, 농촌이 도시민에게 열린 공간이 되어야 한다. 도시민을 위한 주거지 개발, 농촌관광, 도·농 교류 등 농촌개발의 정책 대상이 도시민에게까지

확대되어야 함을 의미한다. 지금까지 농촌은 농업에 종사하는 사람들이 모여 살면서 농업이라는 1차 산업을 영위하는 공간으로만 인식되었다. 따라서 농촌 개발 정책의 주 대상도 농업인들이었다. 심지어 농촌개발 정책의 시행으로 도시민이 이익을 향유하면, 그것은 잘못된 정책으로 평가되는 경우도 있었다.³⁾ 이러한 폐쇄적인 사고방식에서 벗어나는 것이 중요하다. 농촌지역의 활성화 전략은 도시와의 관계 속에서 모색할 수밖에 없는 것이 현실이다. 때문에 농정에서도 도시와 농촌의 교류, 도시 자본의 유치 등이 주요한 정책 과제로 등장하고 있다.

둘째, 중심도시와 배후 농촌을 하나의 권역으로 묶는 개발단위 설정이 필요하다. 이른바 권역적 혹은 통합적 개발이다. 이는 중심도시와 배후 농촌의 기능을 분담시켜 공간을 효율적으로 활용하기 위함이다. 이러한 전략은 과거 1980년대 초반부터 주장되어 왔고, 국토계획 등 중앙정부의 각종 정책에서도 이를 수용하고 있지만, 아직까지 구체적인 실천으로는 이어지지 못하고 있다. 농촌의 과소화가 갈수록 심화되는 상황에서 중심도시의 개발을 통해 배후 농촌의 정주기반을 강화하는 전략은 더욱 필요하다 할 것이다.

셋째, 지역 주민의 자발적인 참여 내지는 파트너십(partnership)에 바탕을 둔 농촌개발사업이 확대되어야 한다. 중앙정부 주도의 하향식 개발 방식에서는 시설물의 배치와 같은 하드웨어적인 사업은 효율적으로 추진될 수 있을지 몰라도 설치된 시설의 운용과 같은 소프트웨어적 사업의 추진은 비효율적이다. 특히 농촌 유희시설물의 활용, 주민 복지 프로그램의 개발 등과 같이 연성적인 사업에 대한 수요가 갈수록 증시되는 상황에서는 주민의 참여 내지는 주민과 행정, 그리고 관련 단체와의 파트너십 확보가 중요하다고 하겠다.

넷째, 경제적인 프로그램이 필요하다. 농촌의 활성화와 정주기반 강화는 궁극

3) 예를 들면, 문화마을 조성사업의 초기에는 문화마을에 입주할 수 있는 사람의 우선순위는 제1순위가 그 지역에 사는 농가로 토지를 제공한 자, 제2순위는 그 지역에 거주하는 자 등으로 그 지역밖에 거주하는 도시민은 제일 마지막 순위로 책정되었다(한국농촌경제연구원, 2000a).

적으로 농촌지역에서 얼마만한 소득을 올릴 수 있으며 어느 정도 고용기회가 확보되느냐에 달려 있다. 특히 농촌의 자원을 활용한 경제적인 이익의 실현이 농촌개발의 새로운 전략으로 채택되어야 한다. 이어서 살펴보게 될 미국 등에서 농촌개발의 핵심을 이루는 것이 지역의 중·소 기업을 대상으로 하는 각종 경제적인 대부 사업이라는 점에서 볼 수 있는 바와 같이, 농촌개발은 단순한 물리적인 시설물 정비만이 아니라 지역사회의 경제적 구심체로서 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되어야 한다.

3. 외국에서의 도·농 통합적 발전전략⁴⁾

1) 일본

일본에서는 1970년대 이후부터 지역주의(regionalism) 패러다임이 팽배해지면서, 인구 감소가 심한 시정촌(市町村)의 개발전략으로 지방 중소도시를 중심으로 중심시가지와 배후 농산어촌(農山漁村) 지역과의 공생적 관계를 구축하는 새로운 발전전략이 제시되었다. 이 전략에서는 도시와 주변지역과의 공생, 자연과 인간과의 공생을 강조하고 있다.

그러나 이 전략은 기대했던 만큼의 효과를 얻지는 못했던 것 같다. 그 이유는 지방 소도시의 산업이 독자적인 네트워크를 갖기가 어려웠고, 규모의 경제성(scale economies)이 확보되지 않았기 때문이다. 특히 지역계획 또는 지역정비의 단위로서 적정 규모에도 문제가 있었다.

지방 소도시에서는 특정의 사업 추진을 위한 조직, 인력, 정보 등의 시스템 자체가 취약하기 때문이다.

4) 제3절에서 정리하는 외국의 사례는 한국지방행정연구원·충남발전연구원(2002)을 토대로 재구성한 것이다. 다만, 이는 도·농 통합적 개발전략의 유사성을 짐작할 수 있는 용도 이외에, 각 국가들의 행정구역 체계나 규모가 워낙 상이하여 분석적 공통점을 찾아내는 것은 무리이다.

따라서 지방 소도시와 배후 농산어촌의 힘만으로는 독자적인 활로를 모색하는 데 현실적으로 한계에 부딪히고 있다는 경험을 바탕으로, 1998년에 확정된 제5차전국종합개발계획(일명 『21세기국토그랜드디자인』)에서는 대도시와의 네트워크를 통한 중소도시와 농산어촌의 공생 전략이 제시되고 있다. 『21세기국토그랜드디자인』에서는 농산어촌을 “다자연거주지역”으로 명명하고, 중소도시를 다자연거주지역의 거점으로서 프론티어 역할을 기대하고 있다. 그러나 지방 소도시의 산업이 독자적인 네트워크를 갖기가 어렵다는 한계 때문에 중추거점 도시권, 지방중핵도시권, 지방중심·중소도시권과의 접근성을 제고시켜 광역적인 네트워크를 형성시키는 데 중점을 두고 있다.

한편 농촌 인구의 과소 문제가 심각해지면서 시정촌 단독으로 독자적인 활로 모색이 어렵다는 점 때문에 시정촌간의 합병을 강력하게 추진하고 있다. 대체로 과거 행정구역상 군에 해당하는 시정촌이 합병되는 경우가 많다. 주민투표를 통해 합병하기로 결정한 시정촌에 대해서는 행정지원, 재정조치, 관계 부처를 통한 지원사업 등이 적극 추진된다. 시정촌이 합병되면 중심지역에 공공시설을 집중시킬 수 있어 시설물의 운영비를 절감할 수 있고 시설물의 유희화를 방지할 수 있어 결과적으로 정부 예산을 절감할 수 있다는 것이 합병의 취지이다. 이러한 이유 때문에 합병중점지원지역과 합병을 결정한 시정촌에 대해서는 시정촌사업 및 도도부현(都道府縣)사업을 대상으로 중점적인 지방재정조치를 취하는 합병특례사업을 추진하고 있다. 2002년도 합병특례사업비만도 2조 원에 달한다고 한다.

또한 중심도시와 그 주변 농산어촌을 통합된 생활의 장으로 묶어 지역주민의 일상생활을 고려한 지역정비를 추진하기 위하여 “신지방생활권계획(新地方生活圏計劃)” 수립을 장려하고 있다. 여기에서 “신”이란 용어가 붙은 이유는 1970년대의 제3차전국종합개발계획에서 제기한 정주생활권의 새로운 형태라는 뜻을 담고 있다. 신지방생활권은 1970년대의 정주생활권이 효과는 없었지만 중소도시와 농산어촌의 활성화 수단으로서 여전히 유효하다는 인식을 바탕으로 깔고 있

다. 1990년 이후 전국에 걸쳐 179개의 신지방생활권이 설정되었으며, 지금까지 32개 지역이 계획을 수립하여 지원을 받고 있다.

2) 프랑스

프랑스는 공간 체계상 22개의 레지옹, 95개의 데파르트망, 324개의 아론데스망, 36,551개의 꼼문으로 구성되어 있다.⁵⁾ 꼼문의 평균 인구 규모는 1990년을 기준으로 약 1천 5백 명 정도인데, 그 인구 밀도 및 규모에 따라 도시적 꼼문과 농촌적 꼼문으로 나뉘어진다. 농촌적 꼼문의 기준은 분류의 목적에 따라 약간씩 다른데, 보통 꼼문 소재지의 인구 2천 명을 기준으로 한다.⁶⁾ 이러한 기준에 의하면 프랑스의 36,551개 꼼문 가운데 농촌적 꼼문이 31,251개이고 도시적 꼼문이 5,300개에 해당한다.⁷⁾

이러한 지방행정제도 때문에 프랑스에서는 하나의 생활권이 다수의 꼼문으로 분리되어 있는 경우가 많다. 특히 농촌지역에서 더욱 그러하다. 따라서 이로 인해 발생하는 비효율성을 제거하기 위해 “꼼문간 연합체”를 형성해서 공동으로 개발사업을 수행하는 방식이 일반화되고 있다. 중심 꼼문의 개발을 위한 토지 부족, 공공시설 건설 및 운영에 있어서 규모의 경제성 추구 등은 광역화된 행정을 필요로 하지만, 수 차례에 걸친 꼼문통합정책이 실패로 끝나자 꼼문간 연합체를 통한 광역 행정체제 구축으로 해결점을 모색하고 있는 것이다. 가장 전통적인 협력 형

5) 프랑스의 공간 체계는 레지옹(Region), 데파르트망(Department), 아론데스망(Arondissement), 꼼문(Commune)으로 되어 있다. 22개의 레지옹은 행정구역 단위로 보기는 어렵고 지방이라고 하는 것이 적당하며, 데파르트망이 우리의 도 정도에 해당하고, 아론데스망은 우리의 시·군 정도에 해당하지만 자치체는 아니다. 또한 꼼문은 우리의 읍·면 정도에 해당하며, 프랑스의 기초자치단체이다.

6) 프랑스 국립통계경제연구소(INSEE)의 도시와 농촌을 통계적으로 구분하는 방법에 의하면 자치사무소 소재지 인구가 2천 명 이상인 꼼문, 그리고 복수의 꼼문이 연담 시가지를 형성해서 인구가 2천 명 이상의 시가지 인구를 형성한 지역, 혹은 공업화가 진행된 지역 및 베드타운(“공업적 도시인구구역”)을 도시라고 정의한다.

7) 1990년 인구 통계에 의하면 도시적 꼼문은 꼼문의 수로는 14%, 면적으로는 16.5%, 인구로는 74%를 점하고 있다.

태로서는 상·하수도, 전기, 쓰레기 수거나 처리 등을 쾰문간 연합체가 공동으로 생산, 공급하는 형태이다. 오늘날 쾰문간 연합체들은 재정을 공유하고, 광역 도시 계획(schéma de cohérence territoriale) 단위를 구성하며, 지역개발사업을 공동으로 계획·수행하고, 국가와 발전 계약을 맺는 주체로까지 나아가고 있다.

한편 1999년 제정된 국토 및 지역의 지속가능한 개발에 관한 법률(loi d'orientation relative à l'aménagement et le développement durable du territoire)에서는 국토 대부분을 차지하는 농촌 쾰문의 황폐화⁸⁾ 등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 기초자치단체 연합체인 뻬이(Pays)와 아글로머레이송(Agglomération)을 단위로 하는 개발제도를 도입한 바 있다. 뻬이와 아글로머레이송은 국가와 개발 계약을 체결할 수 있는 기본 공간단위인데, 아글로머레이송은 인구 5만 명 이상의 지리적으로 연속한 도시권(aire urbaine)으로 중심 쾰문의 인구가 1만 5천 명 이상인 공간단위이며, 뻬이는 인구 제한은 없으나 통상 작은 농촌 중심지와 그 배후지를 대상으로 한다.

뻬이와 아글로머레이송의 두 공간단위가 국가와의 개발 계약(Contrat)을 체결하여 지역 개발 계획을 수립하고, 이를 레지옹 및 데парта망과 논의하여 최종안을 작성하는 방식이다.

뻬이와 아글로머레이송이 프랑스의 국토 정책과 도시개발 및 농촌발전전략 논의에서 중요한 이유는, 프랑스의 미래 국토 구조를 대도시와 중·소도시를 중심으로 하여 재편하고 이들 도시권간의 원활한 연계를 도모함으로써 지방 분산화를 추진하겠다는 의지를 담고 있기 때문이다. 특히 프랑스의 공간개발전략에서는 농촌지역 황폐화 등의 문제를 해결하는 데도 농촌과 도시와의 연계가 중요하며, 일정 공간단위의 도·농 통합형 생활권 형성이 지방 분산화를 위해서도 효과적임을 잘 보여 주고 있다.

8) 전후 도시와 농촌의 인구 비율이 50:50에 이르던 것이 2000년에 이르러서 75:25의 비율로 떨어져, 면적 대비로 보면 국토의 약 83%를 차지하는 농촌 쾰문이 인구의 25%를 담당하고 있다. 더욱이 이 약 반세기간의 도시화 과정에서, 이에 준하는 행정구역 특히 쾰문 구조의 재조정이 거의 없었다는 점을 고려하면, 일반 농촌이 겪는 인구상, 재정상의 문제점들이 얼마나 심각한지를 쉽게 짐작할 수 있다.

3) 영국

영국은 일찍부터 도시화가 진행되어 1천 9백만 명을 넘는 인구가 모여 사는 런던대도시권(Greater London)과 중부 잉글랜드의 버밍엄(Birmingham), 맨체스터(Manchester), 셰필드(Sheffield), 리즈(Leeds), 뉴카슬(Newcastle) 등 수 개의 대도시권이 형성된 한편, 그 나머지 지역 특히 농촌 중심지들은 인구의 급격한 유출을 겪고 있다. 영국의 농촌 인구 감소는 수 차례에 걸친 엔클로저 운동의 결과이다. 즉, 15세기 말부터 19세기 중엽에 걸쳐서 이루어진 엔클로저 운동으로 농촌은 소농 중심의 마을에서 수십 헥타(ha) 규모를 갖는 대규모 농장의 집합체로서 변모하였으며 울타리로 둘러싸여진 경작지와 초지 그리고 여기에 대응하는 독립적 가옥들이 상당한 간격을 두고 위치하는 경관이 형성되었다.

영국에서 대도시를 제외한 중소도시들은 대개 인구 규모 20만 명 남짓이지만 마켓타운(market town)이라고 불리우는 농촌 중심지들은 대개 인구 규모 1만 명에서 3만 명 정도에 그치거나 그 이하인 경우도 많은데, 이와 같은 농촌 중심지가 농촌지역의 생활에서 대단히 주요한 역할을 수행한다.⁹⁾ 한편 마켓타운보다 더욱 작은 규모의 촌락, 즉, 우리나라의 읍 이하 면이나 행정리 정도에 해당하는 촌락은 영국에서 빌리지(village, 마을), 더 작게는 햄릿(hamlet, 꼬마마을)이라고 불리기도 하는데 이러한 촌락도 한정된 범위 내에서 농촌지역의 중심지 역할을 수행하고 있다.

블레어 정부는 파트너십에 기초한 개발계획을 수립하고 이를 실행에 옮기는 지역개발전략을 강조하고 있는데, 농촌개발 분야에서는 마켓타운과 그 배후 농촌지역의 개발전략을 수립하고 있다. 마켓타운 개발사업에는 중앙정부의 여러 부처와 지역개발청(Regional Development Agency), 농촌청이 관여하고 있다. 예를 들면, 지역개발청과 농촌청 공동으로 3천 7백만 파운드를 조성하여 계획이

9) 영국의 농촌백서에 따르면 명시적으로 농촌지역경제 번영의 중심지가 바로 읍(town), 마켓타운(market town)이라고 하고 있다.

수립된 100여 개 마켓타운의 진흥기금으로 활용하고 있다. 마켓타운 계획에서는 “환경”, “지역경제·소도읍 중심지(Town Center)”, “사회·커뮤니티”, “교통·접근성” 등의 부문이 중요한 계획 과제이다. 특히 지역의 인구 정착을 위해서 주택공사(Housing Corporation)의 농촌 주택(인구 3천 명 미만 규모의 촌락)의 연간 건설량을 증설하거나 기존 주택 활용을 극대화하는 시책, 그리고 고용 증대 정책 등이 추진되고 있다.

4) 독일

독일에서 인구 10만 명 이상의 도시에 살고 있는 인구는 총 인구의 3분의 1 정도에 불과하고, 인구 5천 명 이하의 행정구역(전체 면적의 80%)에 총 인구의 50% 정도(농촌 인구가 30%를 상회)가 분산적으로 정주하고 있다. 주민 대다수가 농촌적 환경에 일상적으로 접하면서 살아가고 농촌주민 대부분이 도시적 시설을 일상적으로 이용하고 있다. 따라서 독일에서는 도시와 농촌 구분이 별다른 의미를 가지고 있지 않다고 할 수 있다.

독일에서 지역정비의 골격을 정하는 법은 공간정비법(Raumordnungsgesetz)이다. 1965년에 제정된 이 법은 국토 정비의 기본법이면서 각 주의 계획법과 함께 독일 도시·농촌 개발의 기본 방향을 정한다. 이 법에 근거하여 공간정비의 기본원칙이 정해지는데 1968년 “중심지와 그 권역”에서는 중심지를 상위중심지, 중위중심지, 하위중심지, 소중심지 등 4단계로 구분하고, 권역의 종류를 기초적 공급을 보장하는 근린권역(인구 5천 명 이상), 고차의 수요를 충족하는 중위권역(중위 및 상위 중심지에 대응, 인구 2만 명 이상), 보다 고차의 수요를 충족시키는 상위권역(상위중심지에 대응, 인구 특정하지 않음)으로 구분하고 있다.

이러한 기준에 의하면 독일 농촌지역의 중심도시는 근린권역이나 중위권역의 중심도시와 관계가 깊다고 할 수 있다. 농촌 중심도시 특히 근린권역의 중

심도시 정비는 농지정비사업과 연계되어 추진되는 경향이 일반적이다. 왜냐하면 농지정비사업 속에 공장용지, 공공시설용지의 조달, 촌락의 정비 등이 포함되어 있기 때문이다. 1994년에 개정된 농지정비법에서는 농지정비뿐만 아니라 주택정책, 촌락재정비, 도시개발, 환경보호, 생태적 수리기술, 자연보호 및 경관보존, 마을의 전체 모습과 자연경관의 재형성 등이 중요한 사업으로 규정되고 있다.

독일에서도 역시 최근에는 농촌지역의 인구가 감소하고 있다. 특히 젊은층 인구 감소가 두드러지고 있다. 이를 방지하고 농촌지역의 생활여건을 향상시키기 위하여 농촌중심지에서 다양한 프로젝트가 진행된다. 주로 고용환경을 개선하거나 주거단지 개발, 공동체 시설 확충, 건축물의 재개발 등을 농촌중심지에서 수행하여 지역의 활력을 다시 되찾고자 하는 노력들이다.

예를 들어, 독일의 16개 주 중 하나인 바덴뷔르템베르크(Baden-Wuerttemberg) 주의 쉬테르넨펠츠 게마인데에서는 지역에서 서비스기관이 줄어드는 것을 막고 행정, 공공업무 및 경제활동이 함께 이루어질 수 있는 시설에 대한 주민들의 요구가 높다는 것에 착안하여 정보, 통신 및 서비스 제공의 중심시설인 “콤포인(Komm-in) 서비스센터”를 건립하였다. 또한 농촌중심지가 대도시에 비해 노인들에게 좋은 자연 조건을 제공하기 때문에 그간 유휴화되던 시설을 노인용 아파트로 개조하기도 하였다.

5) 미국

미국에서는 정책의 목적에 따라 도시와 농촌을 구분하는 여러 개의 기준을 사용한다. 1972년 농촌개발법에서 설정한 기준에 의하면 농촌은 인구가 1만 명을 넘는 시 또는 읍·면을 제외한 지역으로 일반적으로 정의되고 있지만, 농촌에 사업소를 두거나 정부기관의 우선 입지를 위한 측면에서는 인구 5만 명을 넘는 시가지 구역에 인접해 있으면서 시가화가 예상되는 지역 또는 단일 평방

마일 당 인구 1백 명 이상의 인구밀도를 가진 지역을 제외한 지역을 농촌으로 정의하고 있다.

역사적으로 미국의 농촌개발정책은 농촌의 중심지 개발과 밀접한 관련을 맺고 있다. 최초의 농촌중심지 개발 사례는 1910년 루즈벨트 대통령 재임시에 농촌생활위원회(Commission on Country Life)가 종합적인 농촌 진단을 시도하였는데, 이것이 중앙정부가 농촌중심지를 핵으로 농촌지역을 지원하려 한 최초의 사례라 할 수 있다.

현재는 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development), 상무부(Department of Commerce), 농무부(Department of Agriculture) 등의 정책사업을 통해서 다양한 농촌개발 프로그램들이 실행되고 있다. 이들 프로그램은 단일한 목표하에 진행되는 것이 아니라 각각 다른 목적을 갖고 독립적으로 진행되고 있지만 절차상에서는 다음과 같은 공통점이 발견된다.

거의 모든 개발 프로그램에서, 연방정부는 지원자의 역할만을 맡고 지방정부가 계획과 집행을 주도하고 있다. 즉, 중앙정부가 필요한 법적·정치적 절차를 거쳐 프로그램을 수립하고 재원을 마련하면서 필요한 지원 지침을 제시하고 있다. 이 지침을 바탕으로 지방정부들이 실정에 맞는 개발계획을 수립하여 연방정부에 기금을 신청하면 연방정부는 소정의 심사를 거쳐 지방정부에 자금을 지원하는 방식이다.

현재 미국의 농촌개발 프로그램 중의 일부를 소개하면 다음과 같다. 주택 및 도시개발부의 지역사회개발지원금(Community Development Block Grant: CDBG)은 대도시 및 소도시의 주택, 기반시설, 기업 등을 지원할 수 있다. 농무부의 연구, 교육, 평생교육 기구(Cooperative State Research, Education, and Extension Service: CSREES)에서 주관하는 각종 지원제도도 농촌지역 경제개발에 이용되고 있으며, 농촌지역사회개선 프로그램(Rural Community Advancement Program: RCAP)은 폐수처리, 고형 폐기물 처리 등 환경 관련 사업에 필요한 자금을 융자해주거나 보조 지원하고, 농촌지역에 입지한 신생 기업이나 기존 기업을 지원해주

기도 한다. 한편 상무부 산하의 경제개발국(Economic Development Administration: EDA)은 성장이 정체되어 있는 소도시뿐만 아니라, 쇠퇴하고 있는 도심을 포함한 낙후지역을 지원하고 있다.

또한 농촌지역에서 고용을 창출하고 경제기반을 다양화하기 위해 농무부 산하 기업지원국(Rural Business-Cooperative Service)에서 시행하는 프로그램으로는 기업보증및대부제도(Business and Industry Guaranteed and Direct Loan Program)와 기업지원금제도(Business Enterprise Grants Program), 중간재대부제도(Intermediary Relending Program) 등이 있다. 특히 농무부에서 시행하는 단독 주택 구입을 위한 자금을 지원하는 프로그램과 소도시지역 저소득 가구를 위한 주택 유지 보수 대부 프로그램, 소도시지역 저소득층을 위한 임대용 다세대 주택의 건설 구입 및 보수를 지원하는 대부 프로그램, 농촌지역 월세보조금 제도도 운영되고 있다. 주택 및 도시개발부에서 시행하는 지역사회개발기금 중 일부인 주 및 소도시 프로그램도 소도시지역 주택 문제 해결에 큰 기여를 하고 있다.

최근에는 지역개발의 새로운 방식으로 농촌 EC/EZ(Enterprise Community/Empowerment Zone) 프로그램이 활발하게 추진되고 있다. 이는 단순히 연방정부의 기금을 낙후된 농촌지역에 나누어주는 것이 아니고, 농촌지역의 주민, 주민단체, 지방정부가 힘을 합쳐 스스로 자활 계획을 세우고 실천해 나가는 것을 연방정부가 포괄적으로 지원하는 제도이다. 프로그램의 계획 연한인 10년이 지나고 나서도 유지될 수 있는 지역사회의 조직적, 인적 자생력을 키우자는 취지이다.

6) 선진국 사례의 시사점

각 국의 정주여건 차이, 지방행정조직의 상이 등에 따라 중심도시와 배후 농촌지역의 개념 및 개발 정책에 차이가 있으며 자료의 제약 등으로 인해 통일된 관점에서 각 국의 정책을 비교할 수 없는 한계점이 있지만 선진국 사례에서 다

음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 농촌이 과소화되고 있는 가운데 농촌중심지의 개발은 농촌의 정주여건을 개선하고 이촌향도를 막는 수단으로 유효하다는 것이다. 일본에서 취하고 있는 각종 사업들, 독일의 문화시설 설치 사업 등은 농촌중심지 기능을 활성화하여 농촌지역에 활기를 불어넣으며 특히 젊은이들이 농촌을 떠나지 않게 하려는 사업들이라고 판단된다.

둘째, 농촌지역의 과소화 등으로 농촌중심지의 인구 규모가 줄어들기 때문에 대부분의 국가에서는 규모의 경제성, 효율성을 추구하기 위해 여러 개의 자치단체가 연대하여 사업을 추진하고 있다. 일본의 시정촌 통합 사업, 프랑스의 뻬이와 아글로머레이송이라는 콤포지트 연합체 등이 대표적 예이다.

셋째, 지역주민의 자발적 참여와 파트너십을 강조하고 있다. 프랑스의 국가와 지방자치단체와의 계약, 미국의 농촌 EC/EZ 프로그램 등에서 볼 수 있듯이 농촌지역개발은 아래로부터의 개발을 중시한다. 특히 미국의 예와 같이 중앙정부가 정책 프로그램을 만들 경우에도 공모방식 등을 통하여 지역주민의 참여와 지역내의 파트너십을 강조하여 사업비를 지원하는 방식이 보편적으로 추진되고 있다.

넷째, 경제적 활성화 프로그램이 중요하다. 독일의 고용환경 개선사업, 미국의 기업 대상의 각종 경제적인 대부 사업 등에서 볼 수 있는 바와 같이 농촌지역의 개발은 단순한 물리적인 시설물정비만이 아니라 지역사회의 경제적 구심체로서 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있다.

3

CHAPTER

도·농 통합형 정주기반 구축의 의의

1. 도·농 통합형 정주기반 논의의 역사적 배경과 전개 과정

1) 1970년대: 공업화·도시화 위주의 지역개발 정책

1970년대까지 산업정책의 기조는 1962년부터 시작된 경제개발 5개년 계획을 통한 공업화 위주의 경제개발이었다. 국가의 개발투자재원이 부족한 상황에서 우선순위가 높은 부분에 가용재원을 집중 투자할 수밖에 없는 불가피성으로 불균형성장이론을 바탕으로 공업화 중심의 정책을 추진하였다. 이러한 산업정책의 기조 속에서 농촌지역에 대한 개발투자는 등한시되었다.

농촌지역은 단지 인력과 식량 등 자원을 도시의 제조업 부문에 공급하는 역할에 충실하였다. 반면에, 농업 부문에서는 영농규모의 확대와 선진농업기술의 도입, 도시 제조업으로부터 값싼 농용자재를 공급받아 생산성을 제고하는 농업발전이 기대되었다(농림부, 1999, p.2100).

그러나, 농업 부문의 인력과 자원이 지속적으로 비농업 부문으로 유출되는

이중적 경제구조가 형성되었으며 이로 인해 도시와 농촌간의 개발격차는 심화되었다. 도·농간 개발격차의 심화는 도·농간의 소득격차도 심화시켜 농민들의 불만을 가중시켰다. 또한, 급속한 이촌향도 현상은 도시 부문에서도 교통, 주택, 상하수도, 교육, 빈곤 등의 도시문제를 가중시키는 결과를 초래하였다.

농촌 인구의 감소가 토지의 인구 부양률을 높일 수 있는 장점은 있으나 공업화의 진행 속도보다 훨씬 빠르게 진행된 이농 현상은 도시와 농촌 양편에 부담으로 작용하였다. 따라서, 상대적으로 낙후된 농촌의 생활환경과 생산기반 정비, 사회간접자본의 조성 등이 도·농간 격차해소를 위한 주요 과제로 등장하였으며, 이에 정부는 농촌개발의 필요성을 인식하고 새마을운동을 적극 추진하였다.

농촌 중심지라 할 수 있는 읍 이상의 지역을 도시계획구역으로 지정하여 소도읍 가꾸기 사업을 추진하는 한편, 배후 농촌지역에 대한 개발은 1971년부터 시작된 새마을운동의 일환으로 추진하였다. 새마을운동은 농업과 공업, 수산업 등 관련 산업기반 정비도 포함되는 하나의 종합개발 방식이었으며, 마을 단위에서 수립한 개발계획이 읍·면과 시·군, 도, 중앙정부의 계획에까지 반영되었다.

2) 1980년대: 농촌종합개발의 필요성 인식 및 계획 수립 추진

1980년대 이전의 농촌개발은 약간의 소도읍 개발 이외에는, 농업개발과 마을 개발에 중점을 두었으며, 농촌자본의 도시이전을 억제하기보다는 허용하거나 적극 촉진한 채 부분적으로 나타나는 문제를 해결하는 방식으로 이루어졌다. 즉, 도시와 농촌간의 지역적 불균형을 발생케 한 근본적, 제도적인 원인에 대한 해결보다는 현상에 대한 부분적 개선에 초점을 두었다고 할 수 있다. 또한 농촌개발정책은 농업개발 특히 식량 증산에 치중됨으로써 농촌지역에서의 2, 3차 산업의 개발을 소홀히 한 측면도 있었다. 그리고 농민과 비농민을 포함하는 농촌지

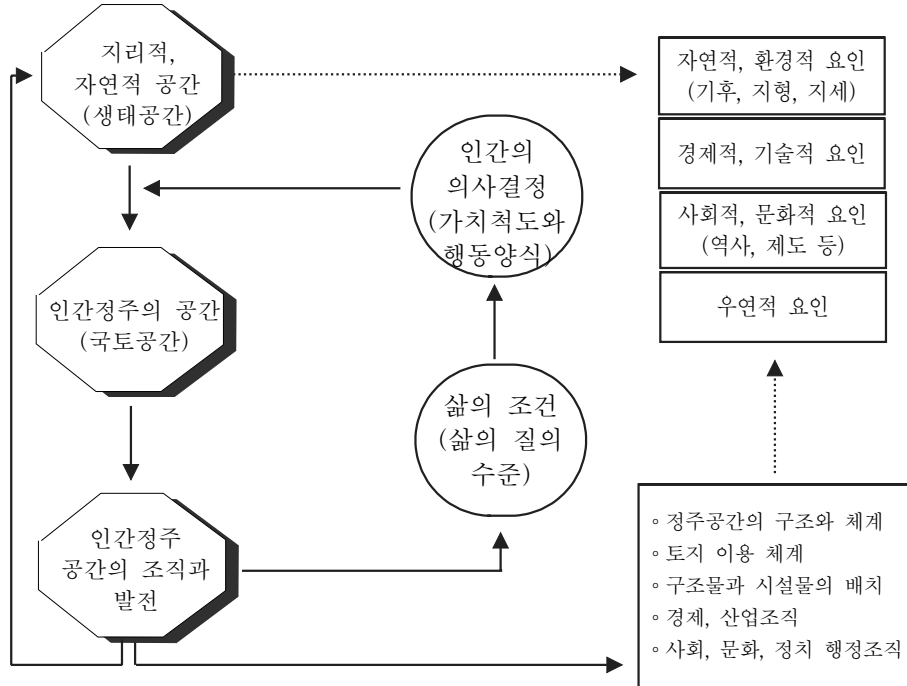
역에 거주하는 주민 전체의 소득, 고용, 생활안정, 복지 등의 문제를 포괄적으로 접근하지 못하고 농민 위주의 지원 정책에 한정하였다(최양부 외, 1982, p.9).

도시지역에 비한 농촌지역의 상대적 낙후성의 심화는 국토의 균형개발 필요성에 대한 논의를 활발하게 하였다. 당시 경제개발의 주요 정책 방향은 경제개발 5개년 계획으로 수립되었기 때문에 농촌 문제를 해결하기 위해 국토의 균형개발을 경제개발 5개년 계획에 포함시킴으로써 농촌에 대한 대책을 추진하게 되었다. 이 무렵 새마을운동을 통해 추진된 마을 중심의 농촌개발의 한계를 인식하고 농촌도시를 정주생활권으로 하는 종합적인 농촌지역개발이 이루어져야 한다는 인식이 확산되었다.

이를 계기로 한국농촌경제연구원에서는 1981년 UN/ESCAP과 공동으로 농촌중심지개발에 대한 국제세미나를 개최하여 농촌중심지 개발의 필요성과 이론 및 전략을 제시하였다. 이후 일련의 사례연구를 통해 농촌정주생활권의 개념화에 관한 논의를 시작하였다. 농촌정주생활권에 대한 개념 정립을 위해 이를 도시정주생활권과 구별하고 도·농 통합적 개발전략의 필요성을 강조하였다(최양부 외, 1982; 최양부 외, 1983).

도·농 통합적 정주생활권에 대한 종합적인 연구는 농촌지역 종합개발에 관한 연구(최양부 외, 1985)에 의해 집약되었다. 이 연구에서의 기본 전제는 국토를 인식함에 있어 자원 중심에서 인간 중심으로 계획의 초점을 전환한 것이다. 인간주의적 관점에서 국토를 인식한다는 것은 “국토 인식의 주체를 인간으로 설정하고 인간을 중심으로 하나의 생태계를 가진 자연적, 지리적 공간과 인간의 상호작용에 의해서 형성되는 것을 국토로 파악하는 것”을 의미한다(최양부 외, 1985, pp.15~16). 인간정주공간의 형성과 발전을 위한 일반 모형으로 <그림 3-1>을 설정하였다. 즉, 국토라는 공간에서 자연적 공간과 인간이 서로 영향을 주고받는 개방체제에서 인간은 자연적 공간 속에 인간의 삶을 위한 정주공간을 조직하고 발전시키는 모습을 정주생활권으로 보았다.

<그림 3-2> 인간정주공간의 형성과 발전의 일반 모형



자료: 최양부 외, 1985, p.15.

정주생활권의 유형화에 관한 초기의 연구에서는 중심도시(전국의 시·읍·면 소재지)의 인구규모 순서에 따라서 중심도시로부터 반경 16km 범위의 정주생활권을 설정하였다. 행정구역상 도 및 시·읍·면 경계에 따라 조정 과정을 통하여 전국을 155개 정주생활권으로 나누었고 도시정주생활권 32개 권역, 농촌정주생활권 132개 권역으로 구분하였다(최양부 외, 1982).

그 후 보다 구체적인 종합적인 연구를 통해 144개 정주생활권을 유형화하였다(최양부 외, 1985). 이 연구에서는 세 가지 분류기준에 따라 정주생활권의 유형화를 시도하였는데, 첫 번째 유형화는 중심도시 인구를 기준으로, 두 번째 유형화는 인구증가율을 기준으로, 세 번째 유형화는 경지율을 기준으로 하였다.

중심도시 인구를 중심으로 설정된 정주생활권은 도시형과 농촌형으로 구분

되었으며, 구분을 위한 기준으로 중심도시 인구를 10만 명으로 하여 그 이상을 도시형으로 하고 그 이하는 농촌형으로 하였다. 인구 10만 명 미만의 농촌중심 도시는 배후지역인 주변 농촌지역의 인구보다 적고 자생적인 도시성장이 크게 제한되고 있을 뿐만 아니라 정체되어 있는 도시로서 성장을 유도할 필요가 있다고 판단되었기 때문이었다. 도시형은 다시 인구 100만 명 이상이거나 1990년 대 이전에 100만 명 이상이 될 것으로 예측되는 광주와 대전을 포함하여 대도시로 설정하고 나머지를 일반 도시형으로 구분하였다. 그 구분의 결과는 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 대도시형 6개 권역, 도시형 33개 권역, 농촌형 111개 권역으로 나타났다.

<표 3-1> 정주생활권 유형화

구 분	유 형	중심도시 인구규모	합 계	
도시형	대도시형	100만 이상	6	33
	도시형	50만 이상	1	
		20~50만	9	
		10~20만	17	
농촌형	시 규모	5~ 10만	18	111
	읍 규모	2~ 5만	44	
	면 규모	2만 미만	49	
합 계			144	

자료: 최양부 외, 1985, p.59를 재구성.

인구증가율을 기준으로 한 지역 유형화에서는, 같은 기간의 전국 평균 인구증가율이 1.76%이고 정주생활권 전체의 평균이 -1.24%인 것을 참고로 하여 인구증가율이 2.5% 이상은 고성장형, 0~2.5% 미만은 성장형, -3.5~0%는 정체형, -3.5% 미만은 낙후형으로 구분하여 유형화하였다. 유형 구분의 결과는 고성장형 19개 권역, 성장형 26개 권역, 정체형 70개 권역, 낙후형 29개 권역으로 나타났다.

경지율을 기준으로 한 지역 유형화에서는 전국 평균 경지율을 27%로 하여 27% 이상을 평야형, 17~27%를 중간형, 17% 미만을 산간형으로 구분하여 평야형 46개 권역, 준평야형 32개 권역, 준산간형 30개 권역, 산간형 36개 권역으로 구분하였다.

농촌정주생활권으로 분류된 111개 권역을 지역의 여건에 따라 다시 세분하여 대도시근교농촌형, 일반농촌형, 특수지역농촌형으로 구분하였다. 대도시근교농촌형은 대도시형 정주생활권으로 분류된 6대 도시의 주변에 위치하는 농촌지역으로 대도시의 영향권에 속해 있고 잠재적인 대도시의 통근권내에 있는 지역이다.

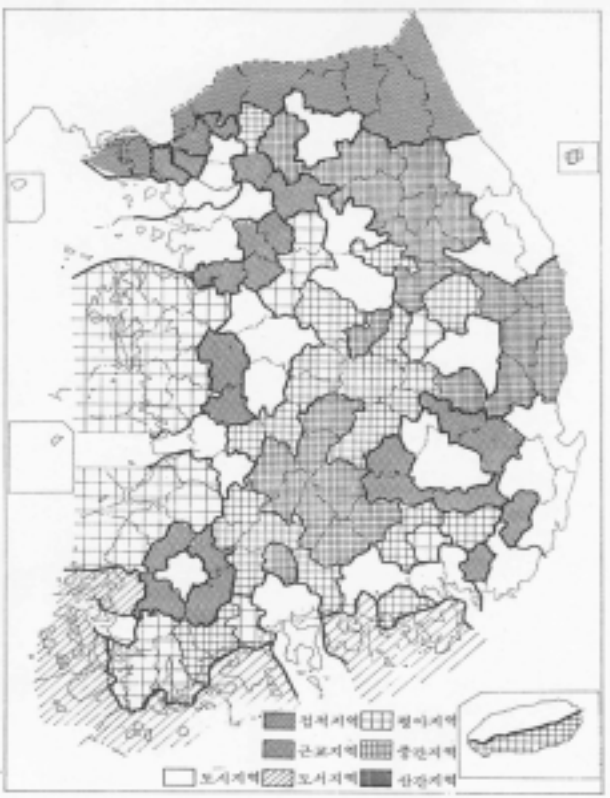
<표 3-2> 유형별 농촌정주생활권(1985년)

구 분		고 성 장	성 장	정 체	낙 후
대도시 근교 농촌형 (22)	수도권(9)	벽제, 미금, 용인(3)	김포, 이천, 평택, 동두천 (4)	양평, 안성(2)	
	부산권(2) 대구권(5) 대전권(2) 광주권(4)	영천(1)	김해(1)	연양(1) 청도, 고령(2) 공주, 논산(2) 장성, 담양, 나주(3)	군위, 청주(2) 화순(1)
일반 농촌형 (74)	평야형 (18)		온양(1)	여주, 장호원, 진천, 예산, 서산, 태안, 홍성, 대천, 부여, 서천, 김제, 부안, 정주, 해남, 벌교, 남지, 예천, 당진 (18)	고창, 영광(2) 영암, 강진(2)
	중간형 (27)		제천, 서귀포 포천(3)	괴산, 옥천, 상주, 청양, 금산, 봉동, 남원, 의령, 김천, 서산, 점촌, 밀양, 창녕, 울릉, 고성, 장흥 (16)	보은, 임실, 순창, 곡성, 보성, 안계, 영주, 하동(8)
	산촌형 (24)		정선(1)	가평, 홍천, 영월, 단양, 울진, 영덕, 청송, 의성, 영동, 거창, 산청, 구례, 문경 (13)	진부, 횡성, 평창, 춘양, 영양, 무주, 진안, 장수, 함양, 합천(10)
특수 농촌형 (15)	접경지역 (8)		문산, 연천(2)	강화, 갈말, 화천, 양구, 속초(5)	인제(1)
	도서지역 (7)	총무(1)		완도, 고흥, 남해(3)	안좌, 진도, 무안 (3)
계(111)		5	12	65	29

자료: 최양부 외, 1985, p.59에서 재구성.

특수농촌형은 주로 휴전선에 접하고 있는 접경지역과 많은 도서를 포함하고 있는 서·남해안 지역이다. 그 밖에 나머지는 일반농촌형으로 분류하였다. 유형별 농촌정주생활권은 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 대도시근교농촌형 22개 권역, 일반농촌형 74개 권역(평야형 18개 권역, 중간형 27개 권역, 산촌형 24개 권역), 특수농촌형 15개 권역(접경지역 8개 권역, 도서지역 7개 권역)이다. 또한, 고성장형 5개 권역, 성장형 12개 권역, 정체형 65개 권역, 낙후형 29개 권역으로 분류하였다. <그림 3-2>는 당시 유형별로 구분된 농촌정주생활권을 나타낸 것이다.

<그림 3-1> 농촌정주생활권의 유형 구분(1985년)



자료: 최양부 외, 1985, p.69.

이러한 분류에 의한 지역적 특성을 감안하여, 농업개발만을 중심으로 하는 기존의 농촌개발전략을 제조업, 서비스업, 교육, 문화, 관광까지 포함하는 종합적 전략으로 수정해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 대한 하나의 방안으로 중심도시와 배후 농촌지역을 통합적으로 개발하여 농촌 주민의 시장 접근, 농산물 유통, 농업 외 취업, 농촌지역의 교통, 문화, 교육의 개발을 통한 도시와 농촌의 균형 발전을 도모할 수 있는 개발전략의 필요성이 강하게 대두하였다. 이를 위해 하의상달식 개발방식, 지역 중심의 계획적 개발방식의 필요성이 대두되었다.

이러한 논의를 기초로 하여 1984년 예산정책심의회에서 농어촌종합개발방식을 공식적으로 도입하기에 이르렀다. 1985년부터는 3개의 실험지역을 선정하여 농어촌종합개발방식에 의한 농촌지역종합개발계획을 수립하고 소요재정은 중앙정부가 지원하기로 하였으며 전국적으로 확대하기로 하였다. 1986년 당시 부총리가 주관했던 농어촌대책반에서 농어촌종합대책의 일환으로 농어촌지역종합개발방식의 도입을 확고히 하였다. 농어촌지역종합개발계획은 경제성장과 소득목표, 인구 및 고용목표, 토지이용계획을 포함하는 총량계획, 산업개발계획, 생활환경개발계획, 사회복지개발계획을 포함하는 부문계획, 재원조달계획과 행정계획을 포함하는 투자계획으로 되어 있다. 경제기획원의 농어촌지역종합개발을 위한 계획내용은 다음과 같다.

○ 농어촌종합개발방식과 지역별 예산편성 방식의 도입

- 지역특성 및 주민의사를 반영하여 모든 개발사업을 체계적으로 추진하는 ‘종합개발 방식’으로 전환
- 지방정부는 농촌공업도입, 농업구조개선, 생활여건개선 등을 조화시킨 ‘군 단위 종합개발계획’을 수립
- 중앙정부는 단위사업별 계획을 지양하고 지역별 예산을 편성하여 지방자치단체에 예산운용의 융통성 부여

○ 군 종합개발계획 수립 추진

- 1987년부터 3개 실험지역에 대한 종합개발방식의 예산편성과 집행
- 1986~87년 중 5개 지역에 대한 계획 수립을 완료하고 1988년부터 종합개발방식에 의거하여 투자
- 제6차 경제개발 5개년 계획 기간에 전국의 군에 대해 개발계획을 수립하고 투자방식을 단계적으로 전환
- 연차별 투자계획 확대(표 3-3)

<표 3-3> 농어촌지역종합개발계획 수립의 연차별 투자계획

구 분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	계
군 수	3	5	16	24	24	32	35	131

자료: 경제기획원, 1986.

또한, 농어촌종합대책을 효율적으로 수행하기 위해 농어촌지역개발을 전담할 수 있도록 당시 농수산부의 직제를 개편하였다. 농지국을 농어촌개발국으로 개편하여 농어촌종합개발계획의 수립과 추진에 관련된 업무를 전담하도록 하였으며, 종합개발과를 신설하여 종전의 지정과가 담당했던 생산기반조성사업과 병행하여 농어촌지역개발 업무를 담당하도록 하였다. 농촌개발 업무가 농수산부의 고유 업무로 됨에 따라 농어민에 대한 금리 인하와 금융 지원 강화, 세제 지원, 기계화 영농단 육성, 농어민 자녀 학자금 지원, 농수산 소득원 확충, 농외소득원 개발 촉진, 사회간접자본 확충, 농어촌 관련기관 기능 강화 등 다양한 업무를 전담하게 되었다. 이러한 업무의 효율적 집행을 위한 후속 조치로서 도에 종합개발과를 두고, 군에는 농어촌종합개발계획을 예산과 연계하여 종합적으로 추진할 수 있도록 기획예산실을 신설하였으며, 종합개발계획의 실무 담당부서로 농어촌개발계를 신설하는 조직 개편도 단행되었다.

농어촌지역종합개발계획의 중요성이 인정됨에 따라 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)을 수정하게 되었다. 국토종합개발계획에 농촌정주생활권이라는 개

념이 수용되어 이를 국토종합개발계획에 포함시켰다. 즉, 국토공간을 5개 대도시생활권, 15개 중소도시생활권, 80~90개의 농촌정주생활권으로 구분하여 개발 방향을 제시하였다. 한편 제2차 국토종합개발계획은 성장거점이론에 기반을 두고 서울과 부산을 제외한 15개 도시를 집중적으로 육성하는 것을 기본 방향으로 하였다. 대전, 광주, 대구의 3개 대도시를 제1차 성장거점도시로 설정하고, 춘천, 강릉, 원주, 청주, 천안, 전주, 남원, 목포, 순천, 진주, 안동, 제주의 12개 도시를 제2차 성장거점도시(중소도시생활권)로 설정하였다.

제6차 경제개발 5개년 계획(1987~1991)에도 농어촌종합개발계획이 구체적으로 수용되었으며, 국토계획 부문과 지역개발 부문의 계획 내용은 다음과 같다(한국농촌경제연구원·농어촌지역종합개발연구단, 1986, pp.51~53).

- 농어촌지역을 군 행정구역 크기의 정주생활권으로 구분하여 광역적 개발
- 인구 10만 명 이하의 농촌도시를 도·농 통합적 개발의 거점으로 활성화 함으로써 농어촌 인구의 유출을 최소화
- 농외소득 개발을 위한 취업기회 제공과 생활편의시설 확충을 통해 도·농 간의 지역발전 격차를 완화
- 농수산업의 구조개선을 촉진하고 소득원을 다양화
- 지역문화의 창달과 주민의 지역발전 의식을 고취

이러한 농어촌종합개발방식이 도입, 추진되면서 도·농 통합적 개발방식이 중요한 논의의 초점이 되었다. 논의의 출발점은 군 단위의 중심도시가 성장하면 시로 승격되어 농촌 중심도시와 배후 농촌지역이 행정적으로 분리됨으로써 농촌지역의 개발을 저해하는 현상이 발생하였기 때문이며, 행정구역의 개편으로 농촌지역의 군과 시 단위를 통합하여 도·농 통합시가 출현함으로써 도·농 통합적 개발방식의 필요성이 강하게 대두되었다. 도·농 통합시의 출현은 새로운 시각에서의 농촌종합개발의 접근을 요청하게 된 것이다.

3) 1990년대: 농촌정주생활권 개발의 제도화 및 의미 변화

1990년대에 들어와서 농어촌발전특별조치법의 제정을 계기로 정주생활권 개발이 정부의 정책사업으로 본격 추진되었다. 농어촌발전특별조치법 제32조에서는 “정부는 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농업인의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌정주생활권을 개발하여야 한다”고 규정함으로써 정주생활권 개발을 정부의 의무로까지 규정하였다. 그러나 본래 취지의 정주생활권 개념과는 달리 정책사업화된 정주생활권 개발의 단위는 면으로 축소되었으며, 계획의 주체는 시장과 군수로 되었고, 계획의 내용은 하드웨어 중심의 개발이 추진되었다. 농어촌 취락 정비, 농어촌 도로 개발 및 정비, 문화복지시설 확충 등의 사업들이 농수산부의 사업으로 추가되게 되었다.

이어 1994년에 농어촌정비법이 제정됨으로써 농촌지역개발사업의 다양화가 촉진되었으며, 이에 해당하는 사업들은 다음과 같다. 농촌개발사업의 내용이 하드웨어 중심, 즉, 물리적 환경정비사업 위주로 축소된 것을 확인할 수 있다.

- 농어촌발전특별법에 의해 추진되어오던 정주생활권개발사업 중 생산기반 정비와 생활환경정비, 농촌휴양자원개발, 한계농지개발 사업
- 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등의 마을 건설사업
- 농어촌마을의 재개발 사업 및 정비사업
- 농어촌 수질오염방지 사업

4) 2000년대: 생활권의 광역화와 난개발 문제 완화를 위한 국토법 제정

교통·통신의 발달, 도시민과 농촌주민 생활권의 변화, 대도시 주변 농촌지역의 난개발 등과 같이 급격히 변화되는 환경 하에서 역동적이며 바람직한 도·농 통합형 정주기반 구축의 필요성이 부각되었다.¹⁾ 특히 교통·통신 발달,

도시민과 농촌주민 생활권의 급속한 확대로 기존의 정주생활권 개념에는 어느 정도 변화가 필요하게 되었다.

또한 도시화의 초기단계에 나타나는 점적 도시화 단계에서 벗어나 현재는 면적 도시화가 진행되는 과정에서 도시 주변의 농촌지역에서는 난개발의 문제가 심각하게 대두되어 계획적인 정주생활권을 형성시킬 필요성도 증대되고 있다. 특히 대도시 주변 준농림지역을 중심으로 한 난개발을 방지할 목적으로 「국토의계획및이용에관한법률(이하 국토법)」¹⁾이 제정되었다. 이는 토지이용의 용도를 제시하는 국토이용계획과 도시적 개발이 요구되는 지역에 대해 구체적인 개발행위를 규정하는 도시계획을 통합함으로써 전 국토에 도시계획적 기법과 수단을 확대하여 적용하려는 것이다. 또한, 새 국토법은 계획과 집행이 연계되는 도시계획 체계와 기법을 전 국토에 확대함으로써 농촌의 난개발을 통제하려는 목적을 가지고 있다. 새 국토법에서는 시·군을 중심으로 시·군 기본계획 및 관리계획을 수립하여 개발하도록 하였기 때문에 지방자치단체가 장기적 비전을 가지고 도시와 농촌이 연계된 도·농 통합형 정주기반을 조성하기 위한 계획과 개발을 하도록 되어 있다.

2. 도·농 통합형 정주기반 구축의 정의와 필요성

1) 도·농 통합의 시대적 상황

농촌 주민의 시설 이용권역 등을 기준으로 농촌의 정주생활권은 이미 하나의 마을, 읍·면, 시·군 단위를 넘어 광역화되고 있음이 여러 연구에서 나타나고 있다(이상문, 1998; 송미령·박시현, 2001). 동시에 교통·통신의 발달, 여유 있는 삶에 대한 도시민의 욕구 증가 등으로 인해 쾌적한 거주지로서 혹은 여가를

1) 제4차 국토종합개발계획에서는 도시와 농촌의 통합을 중요한 계획의 기조로 설정한 바 있다.

보내기 위한 장소로서 농촌지역을 찾는 경향도 나타나고 있다.²⁾ 도시민들의 이러한 성향은 농촌으로의 거주지 이동, 농촌관광 등으로 표출된다(구동회, 1998).

그런데 제2장에서도 살펴보았듯이 농촌지역의 지속적인 인구감소와 노령화는 농촌 지역사회의 기반이 붕괴될 수 있는 여러 사회문제를 등장시키게 된다. 따라서 농민 이외에도 다양한 직업에 종사하는 주민이 어울려 생활하는 농촌지역이 되지 않고는 지역사회가 유지되기 어려울 뿐만 아니라 국토의 균형발전이라는 국가적 목표를 달성할 수 없다는 문제 제기가 일어나게 되었다.

2) 도·농 통합형 정주기반 구축 필요

이와 같은 시대적 상황은 도·농 통합형 정주기반 구축의 필요성을 강하게 요구하고 있다. 그러나 도·농 통합형 정주기반 구축에 관한 논의는 그다지 새로운 것이 아니다. 고전이론이라고 할 수 있는 중심지이론(Central Place Theory)이나 기초수요이론(Basic Needs Theory) 등이 도·농 통합의 사고를 바탕으로 하였으며, 농촌정주생활권 논의의 핵심도 도·농 통합을 바탕으로 한 농촌발전 전략이었기 때문이다.

도·농 통합형 정주기반 구축의 필요성은 여러 연구에서 제기되고 있다. 일찍이 Howard(1898)는 ‘산업혁명 이후 공업화·도시화 과정에서 발생한 도시문제의 해결 수단’으로 도·농 통합이라는 개념을 사용하였다. 전원도시론을 통해 도시 환경의 질적 개선에 큰 관심을 기울였으며, 도시가 자연과 농업 등과 결합할 때 재생할 수 있다는 사고를 근저에 깔고 있다.

도·농 통합형 정주기반에 대한 주장의 핵심은 도시 아니면 농촌이라는 이분

2) 특히 도시 주변 농촌지역에서 도시와 농촌을 뚜렷하게 구분하기 어려운 인구 구성이나 물리적 현상도 찾아볼 수 있다. 도시도 농촌도 아닌 단순한 물리적인 혼합형태인 지역사회가 형성되고 있다. 이 경우 지역사회는 외형적 측면에서 동일 공간을 형성하고 있을 뿐 인간의 행복을 추구할 수 있는 진정한 의미의 생활공간으로서의 지역의 정체성은 찾아볼 수 없다.

법적인 선택 문제가 아니고 양자의 장점을 포함하는 제3의 선택이 가능함을 주장한 것이다. “도시와 농촌은 결혼하지 않으면 안 된다. 즐거운 결합을 통해 새로운 희망과 새로운 생활과 새로운 문명이 탄생할 것이다”라는 표현은 도·농 통합의 필요성에 대한 단적인 표현이다.

한편, 개별 경영체의 영농규모 확대와 농촌인구의 유지를 동시에 달성하기 위해서는 안정된 농외취업 기회가 주변 중소도시에서 제공되지 않으면 안 된다. 차원에서 도·농 통합이 하나의 수단으로 제시되기도 하였다(Berner, 1972). 이러한 농촌도시론적(agropolitan) 생각이 실제 정책으로 옮겨진 사례로는 독일 “지역경제구조개선정책”이 있다. 지역경제구조개선정책의 핵심은 다음과 같다.

- 경제력이 약한 농촌지역에 점재하는 중소도시를 중점지구로 설정하여, 이 지역에 자치단체가 행하는 기반투자에 대하여 연방정부와 주정부가 보조금을 지급하며, 당해 지역에서 기업의 확장 신설에 투자하는 금액의 15~20%를 보조하거나 세금을 감해 준다.

다른 한편, 농촌지역의 개발은 도시로부터 고립된 상태에서는 달성될 수 없기 때문에 중소도시의 경제적 다양성과 농촌지역의 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 도시와 농촌의 연계(urban-rural linkage)에 초점을 두어야 한다는 생각하에서 다음과 같은 도·농 통합의 성격이 규명되기도 하였다(Rondinelli, 1983).

- 농업생산품에 대한 주요 시장이 도시지역에 존재
- 농업투입재는 도시에서 구매
- 농업생산성 증대로 이농이 증가하고, 이농자들은 도시에서 취업
- 농촌지역에서 인간의 기본적 욕구충족(보건, 교육 등)을 위한 서비스가 도시로부터 배분

그밖에도, 비록 행정적 도·농 통합에 논의를 한정하는 문제가 있기는 하나, 행정구역 통합으로서 도·농 통합시 출현에 대해 그 필요성, 효과, 문제점 등을

다른 연구들에서 도·농 통합의 필요를 찾아볼 수 있다(김전기, 1996; 김명환, 1997; 부형근, 1998).

결론적으로 도·농 통합의 필요성에 관한 논의의 요체는 도·농 통합이 도시와 농촌 양 지역에 모두 도움이 되도록 하는 윈윈전략(공생전략)이고, 도시·농촌간 기능의 발전적 상호작용을 전제로 한다는 것이다.

3) 도·농 통합형 정주기반 구축의 개념적 정의

농촌정주생활권 논의에서는 정주체계상의 일정 중심지(농촌중심도시)를 농촌주민의 소득안정과 생활에 필요한 기초수요가 충족되는 거점으로 이해하기 때문에, 하나의 생활권 속에서 농촌과 도시의 통합을 전제로 하였다. 중심지이론과 기초수요이론을 결합하여 정주체계의 계층별 완결성을 상징하는 것이다. 그러나 이 연구에서 도·농 통합은 생활권의 광역화, 농촌토지의 도시적 이용에 따른 난개발 등의 상황 변화를 받아들일 때, 과거 농촌정주생활권 논의에서와 같은 지역생활권, 정주생활권, 정주구 등과 같은 일정공간범위 안에서 도시와 농촌의 통합을 바라보는 폐쇄적 입장을 따를 수는 없다.

물론 도·농 통합형 정주기반에 대한 일반화된 개념화는 용이하지 않다. 왜냐하면 이것이 사전적인 정의보다는 인간의 삶의 모습을 나타내는 현상적 특성으로부터 나온 개념이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 도·농 통합의 일반적 정의를 위해서는 주로 도시와 농촌적 성격이 공존하고 있는 지역의 특성이나 행정제도 등을 중심으로 이해하여 왔다. 따라서, 도시와 농촌의 행정구역 통합, 도시주변지역(urban fringe), 교외화(suburbanization) 및 교외지역(suburb), 혼주화(混住化) 등의 논의가 부분적으로는 모두 도·농 통합적 특성을 나타내고 있는 것이다.

교외화나 교외지역이라는 공간적 형상에서 찾는 도·농 통합적 정주의 특성으로 첫째, 중심도시로의 통근, 통학 등 중심도시와의 연계성을 가지고 있고,

둘째, 교외지역 자체가 지니고 있는 도시적 특성, 즉, 절대 다수의 주민이 비농업 부문에 취업하고 있고, 조밀한 인구밀도를 가지고 있으며, 인구 증가현상이 뚜렷하게 나타나는 것 등을 들 수 있다(권용우, 2001).

혼주화는 “농업을 주로 하는 농가와 도시적 직업에 종사하는 비농가가 동일 지역 안에 혼재”하는 현상을 말하며, 농촌 내부와 외부에서 이중적으로 진행되기에 도·농 통합이라는 현상을 일부 설명한다. 내부적으로는 농가의 가족이 2차 산업과 3차 산업에 취업하는 것과 같이 겸업화하거나, 외부적으로는 도시로부터 인구가 전입되는 현상을 모두 말한다. 혼주화가 이처럼 내부적 동기에 의한 것인지 외부적 동기에 의한 것인지에 따라 농촌의 주거 형태 등도 달라진다. 즉, 혼주화 유형에 따라 주거 형태, 토지이용, 지역사회와의 관계 등이 다르게 나타난다(石見 尙, 1985).

그러나, 도시적 토지이용의 확산이나 교외로의 거주지 이동 현상 등에 관심이 집중되었기 때문에 기존 농촌지역과 도시지역간의 기능적 연계나 사회경제적 관계 등에 대한 주제는 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 또한 주로 수도권과 같은 대도시 주변의 농촌에 대해 논의가 집중되었기 때문에 대도시의 영향으로부터 떨어져 있는 농촌에 대해서는 논의가 거의 이루어지지 않았다. 그리고, 주변 농촌지역으로의 도시적 경제활동의 입지 이전 문제에 대해서는 논의가 이루어졌으나, 전통적 농촌에서 농업의 복합산업화에 의한 2차·3차 산업 발전에 대해서는 상대적으로 논의가 부족했다.

기존의 도·농 통합에 관련된 연구들은 농촌주민의 일상생활 활동이 주변 도시를 포함하여 광역화되고 있고, 도시민도 농촌지역의 장점을 향유하고자 하는 경향이 강화되고 있음을 보여줌으로써 도·농 통합형 정주기반 논의의 의의와 적실성을 확보하려는 시도로 활용될 수 있다. 그러나 보다 구체적인 측면에서 도시·농촌간의 교류와 상호작용을 파악하거나 운용 가능한 전략과 수단을 모색하는 방향으로 전개되지는 못하였다.

그러나, 아직까지 뚜렷하게 도·농 통합을 정의할 수 있는 이론적 근거를 찾

지는 못하였다. 다만, 이 연구에서는 잠정적으로 도·농 통합이란 농촌과 도시가 가지고 있는 다양한 문제를 도시와 농촌의 생활기반이나 산업기반 등을 기능적으로 분담, 연계시켜 해결함으로써 상호 보완적 발전을 꾀할 수 있는 개념이라고 정의하려고 한다.³⁾ 상호보완적 역할과 기능 설정은 도시와 농촌이 가지는 기본적인 속성을 기초로 하여 기능적 분담과 연계 관계를 찾아내는 것이다. 도·농 통합을 위한 지역 역할론적 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 농촌은 도시가 충분히 가지지 못하는 풍부한 자연환경, 여가공간 등을 제공할 수 있는 자원을 보유하고 있기 때문에, 도시민의 자연향유욕구를 충족시키고, 도시민에게 거주공간을 제공하며, 도시적 산업을 위한 필요자원을 공급하는 역할을 한다.
- 도시는 농촌에 부족한 인간다운 삶을 영위하는 데에 필요한 직업기회, 시설 및 서비스 기능을 제공할 수 있는 기반을 제공함으로써 지역적 불평등을 완화하고, 농촌지역의 경제발전을 위한 촉매역할과 사회적 형평을 달성하는 중심적 역할을 한다.

이러한 지역적 역할의 특성에 따라 농촌지역은 도시와의 유기적 관계 속에서 상호보완적 기능을 하는 통합적인 생활공간으로서의 생활권, 즉 도·농 통합형 정주기반이 구축될 수 있다. 도·농 통합형 정주체계는 자족도시로서의 성격을 가지는 도심과 주변 농촌지역이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 측면에서 유기적으로 연계되어 하나의 생활권역으로 형성되는 것을 의미하며, 다음과 같이 일반적 특성을 지적할 수 있다.

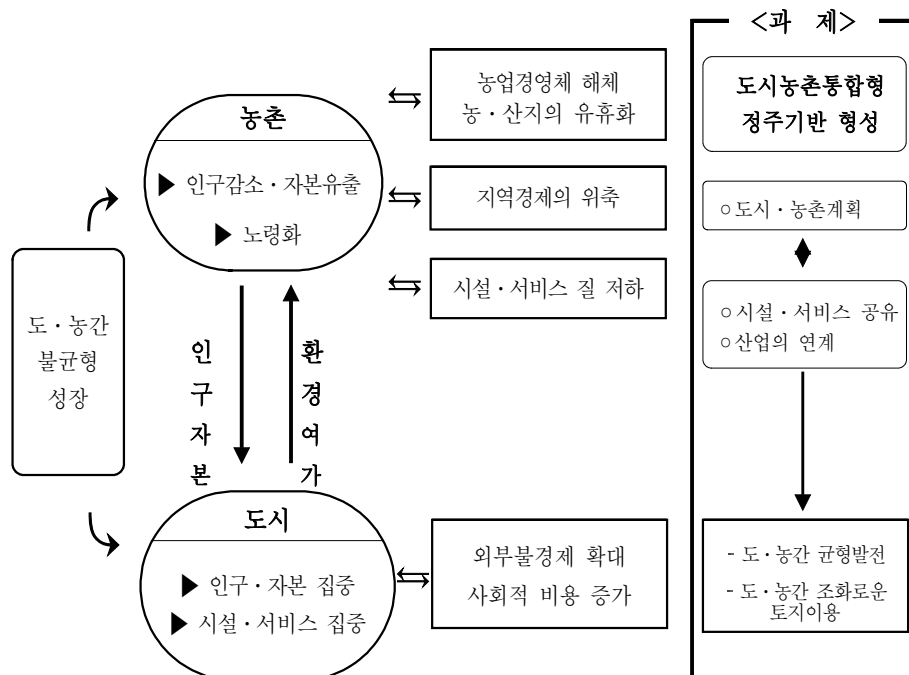
- 도시와 농촌의 사회경제적 특성의 혼합
- 작은 규모의 공장이나 회사(소규모 산업이나 회사)의 존재

3) Rondinelli(1983)는 도·농 통합형 정주체계를 “대도시 주변이 아니면서 자족도시로서의 성격을 갖고, 농업과 농촌 지역주민의 생활과 밀접한 관련을 가지는 중심지 도심과 그 주변 농촌, 즉, 자족적 도심과 주변 농촌지역의 상호의존적 관계로 연결된 지역 정주체계”로 보고 있다.

- 농업 관련 노동력의 비중이 큼
- 상업적 서비스활동과 농업과 농업관련 산업에 의해 움직이는 경제구조
- 제조업활동과 고용의 비중이 비교적 낮음

이러한 특성을 가진 지역적 공간에 인간다운 삶을 영위할 수 있는 정주기반을 구축한다는 차원에서 이 연구에서는 도·농 통합을 이론적 엄밀성을 갖춘 개념이라기보다는, 농촌과 도시가 가지고 있는 여러 가지 강점과 약점을 도시와 농촌의 생활기반이나 산업기반 등을 기능적으로 분담, 연계, 의존, 조화시킴으로써 도시와 농촌의 상호보완을 통한 발전적 공생관계를 지향하는 전략적 개념으로 정의한다. 이러한 관점에서 <그림 3-3>은 도·농 통합형 정주기반 구축의 과제 도출에 대한 개념의 흐름을 나타낸다.

<그림 3-2> 도·농 통합형 정주기반 구축의 개념도



3. 도·농 통합형 정주기반 분석의 틀

이 연구의 주요 과제는 도시와 농촌의 기능을 적절히 분담, 상호 연계시켜 도시와 농촌이 균형적으로 발전할 수 있는 기반을 형성하기 위해서 실현 가능한 수단과 방법을 도출하는 것이다. 따라서, 이론적 논의를 토대로 한 연구의 과제 및 진행 방향은 다음과 같이 크게 두 가지로 설정할 수 있다.

첫째, 여러 가지 각도에서 도·농 통합으로 볼 수 있는 현상을 보여 주는 사례를 조사, 분석함으로써 다음과 같은 현상을 탐색하고 검증하는 것이다.

- 도·농 통합이라고 할 수 있는 현상이 관찰되고 있는가?
- 도시와의 관계 속에서 그 정도에 차이가 나타나고 있는가?
- 도시와 농촌 상호간에 바람직한 방향으로 전개되고 있는가?

둘째, 현상의 탐색으로부터 도·농 통합 현상의 다양한 유형을 정립하고 그 효과를 증대시키기 위한 전략을 도출하기 위해 다음의 물음에 대한 해답을 구하는 것이다.

- 농촌의 정주여건에 비추어볼 때 도·농 통합형 농촌발전전략은 어떠해야 하는가?
- 도·농 통합형 농촌정주기반 구축을 위한 과제는 무엇인가?

4

CHAPTER

지역 유형화와 농촌지역의 유형별 특성

1. 지역 유형화의 전제와 방법

1) 농촌지역 유형화에 대한 선행연구 개요

지역을 일정한 기준에 따라 구분하고 유형화하여 특성을 파악하는 것은, 국토 공간상에서 매우 다양하게 관찰되는 공간적 현상들을 일목요연하게 파악할 수 있는 나름의 준거 틀을 마련하는 작업이라 할 수 있다. 나아가 각 유형에 따라 적합한 정책 대안들을 발견하여 바람직한 국토의 미래상을 실현시키는 데 밑바탕이 되는 작업이기도 하다.

그동안 우리나라에서도 주성분분석 및 요인분석, 군집분석이나 특정 지표에 의한 등급화 등 다양한 기법을 이용하여 지역을 유형화하려는 시도들이 있었다. 그 중 특히 농촌공간을 대상으로 진행되었던 지역유형 구분 사례들을 일부만 살펴보면, 우선 시·군 행정구역을 단위로 분석을 한 후 농촌지역에 해당되는 정주생활권에 대해 도시근교형, 일반농촌형, 특수농촌형 등으로 구분했던 연

구(최양부 외, 1985), 정주권 개발 대상 면을 공간단위로 삼고 주성분분석을 한 후 수도권근교촌, 내륙교통중심촌, 제조업중심촌, 내륙농업중심촌, 해안평야촌, 해안관광촌, 산지관광촌 등으로 구분했던 연구(신호철 외, 1993), 논의의 초점을 과소화 지역에 집중하여 인구 감소율 지표를 근간으로 하고 인구밀도, 노령인구 비율까지 감안하여 과소화지역을 선정한 후 이에 대한 등급화를 통해 과소화 산간지역, 과소화 중간지역, 과소화 평야지역으로 분류했던 연구(정기환 외, 1999) 등을 들 수 있다.

그 이외에도 다양한 목적으로 지역 유형화와 관련되는 연구들이 진행되었으며,¹⁾ 그 분석 단위 역시 시·군 행정구역뿐만 아니라 읍·면이나 행정리(자연마을)까지를 대상으로 하는 등 여러 각도에서 지역 특성을 구분하는 작업들이 이루어져왔다. 그렇지만 최근 들어서는 지역개발 분야에서 연구의 대상으로서 농촌공간에 대한 관심이 크게 줄어들면서 농촌지역의 유형화와 관련되는 연구는 그리 활발히 진행되지 않고 있는 편이다. 또한 그간 진행되었던 연구들의 경우에, 도시근교지역이나 산간지역, 중간지역 등의 구분법과 같이 일본 농촌지역에 전형적으로 적용되는 분류 기준을 무비판적으로 받아들였던 예가 많이 있었고, 농촌지역 분류에 흔히 사용되었던 몇몇 지표의 경우 최근 들어서는 현상을 설명하는 준거로서 적실성이 떨어지는 사례도 많이 있다.²⁾

최근에는 제2장, 제3장을 통해 살펴본 바와 같이 농업·농촌의 역할이나 비전 등을 새롭게 모색해야 하고 농촌이 국토공간상에서 과거와는 다른 모습으로 자리매김되어야 한다는 논의가 증가하고 있다. 여러 각도에서 이러한 논의들이 이루어지고 있으나 그 핵심은 결국 농촌의 미래는 도시와의 상호작용을 어떠한 방식으로 이루어내느냐에 따라 판가름난다고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 이

1) 특히 농촌공간과 직·간접적으로 관련되는 연구들을 연도 순으로 살펴보자면 대략 다음과 같은 것들을 들 수 있겠다. 이정환(1987); 정안성(1990); 유상건 외(1993); 장우환(1997); 김정연(1998); 박시현 외(2001); 건교부·국토연구원(2002) 등이다.

2) 예를 들어, 지역 유형 구분을 할 때 1980년대까지 즐겨 사용했던 전화 보급률이나 도로 포장율 등의 지표들은 오늘의 농촌 특성을 파악하는 데는 적당치 않은 지표라 할 수 있다.

러한 요구를 반영하여 현재 농촌지역을 어떠한 준거 틀에 따라 분류하고 특성을 파악함이 옳겠는가? 이에 대해 언급하기 전에 먼저 오늘날 농촌이 처해 있는 상황에 대한 간략한 서술이 필요하다. 이에 대해 제2장을 통해 서술이 이루어졌으나, 여기서는 지역 유형화와 관련되는 부분에 초점을 맞추어 살펴본다.

2) 도시와 농촌의 상호작용에 바탕을 둔 농촌 유형화의 필요성

농촌의 특성을 파악하는 데 있어 도시와의 관련성을 고려하는 것이 중요하다는 것은 다음의 표를 통해 간접적으로 시사점을 얻을 수 있다. 전국 읍·면의 인구 추이를 1985년부터 살펴보면, 전국적으로 대다수의 농촌에서 인구가 줄어들어 왔으나, 특히 전라남·북도나 강원도에서 인구 감소세가 두드러져 경기도의 경우와 극명한 대조를 보인다. 이들 지역에는 상대적으로 농촌의 인구를 흡입하거나 농촌주민에게 충분한 일자리를 제공할 만한 대도시가 발달하지 못했다는 점에서 이러한 결과가 나타나게 되었음을 알 수 있다.

<표 4-1> 지역별 읍·면 인구 증감 추이 비교

시·도	단위: 명				
	연도	1985년	1990년	1995년	2000년
		연평균 증감율 ('85-'00)			
합 계	11,942,699	10,535,886	9,219,834	9,357,669	-1.6%
경 기	1,420,029	1,508,663	1,549,973	1,910,275	2.0%
강 원	951,414	796,692	648,265	609,239	-2.9%
전 북	1,169,137	926,113	723,864	636,654	-4.0%
전 남	2,045,540	1,739,468	1,282,120	1,182,579	-3.6%

주: 시계열에 따른 추이 변화를 보다 엄밀하게 파악하기 위해 분석의 단위는 모두 2000년 행정구역을 기준으로 맞춤. 즉 2000년 당시 동부로 편입되어 있는 곳은 그 이전에 읍·면 행정구역에 속했다 할지라도 분석 대상에서 제외시킴.

자료: 통계청, 해당 년도, 『인구주택총조사보고서』.

특히 이러한 인구 감소 추세를 해당 지역의 경제적 여건과 관련지어 살펴보면, 인구 감소가 상대적으로 극심한 전라남·북도의 경우, 전체 가구 대비 농가 구성비가 높아서 지역경제가 농업에 많이 의존하고 있음을 알 수 있다. 또한 이들 지역에서는 전업농가 비율 역시 타 지역에 비해 높게 나타나고 있는데, 이는 이들 지역이 평야지대로서 규모화된 영농이 이루어지는 까닭도 있으나, 2·3차 산업 부문의 고용을 유발할 수 있는 중심도시가 상대적으로 발달하지 않은 것도 주된 원인이라 할 수 있다. 즉, 농업 이외에 고용의 중심이 되는 다양한 산업들이 뿌리내릴 만한 중심도시가 인근에 발달해 있지 않기 때문에 농촌의 침체를 가속화시키고 있는 것이다.

<표 4-2> 지역별 농가 관련 각종 현황 비교(2000년 읍·면 기준)

시·도	가구 수 (A)	농가 수 (B)	전업농가 수 (C)	단위: 호, %	
				농가 비율 (B/A)	전업농 비율 (C/B)
전국 읍·면	3,079,570	1,211,401	840,669	0.393	0.694
경 기	560,236	118,868	63,409	0.212	0.533
전 북	223,799	120,887	89,835	0.540	0.743
전 남	418,773	223,005	162,598	0.533	0.729

주: 해당 시·도의 동 지역을 제외한 읍부, 면부의 수치임.

자료: 통계청, 2001, 『2000 인구주택총조사보고서』; 통계청, 2002, 『2000 농업총조사보고서』.

이상의 내용은 인구 관련 지표들만을 중심으로 하여 간략하게 살펴본 것이기는 하나, 농촌에서 지역별로 정주여건에 있어 나타나는 차이는 주변에 자리잡고 있는 도시와의 관련 속에서 비롯된다는 것을 시사하고 있다. 또한 향후 농촌 발전의 향방이 도시와의 연계를 어떠한 방식으로 이루어내는가에 의해 좌우될 것이라는 최근의 인식을 비교적 뒷받침해 주는 것이기도 하다. 따라서 농촌의 유형화와 각 유형별 지역 특성 파악을 위한 지표들을 선정하는 데 있어서도 이러한 도시·농촌의 상호작용 정도를 중요하게 고려해야 할 것이다.

3) 농촌지역 유형화를 위한 전국 시·군 대상 요인분석

이상과 같은 문제의식에 바탕을 두고, 농촌지역의 유형화 작업에 있어서도 농업·농촌 부문의 지표들로 한정하는 좁은 시각에서 진행할 것이 아니라 도·농 연계와 관련하여 시사하는 바가 큰 변수들을 보다 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 농촌지역만을 분석의 대상으로 삼아 유형화를 시도하기보다는 도시와 농촌을 따로 구분하지 않고 전국의 시·군 행정구역을 단위로 지역을 몇 가지 특성에 따라 범주화하는 작업을 선행할 계획이다.

물론 농촌에 대한 분석 단위로서 시·군 행정구역 범위가 적절치 않다는 지적이 제기될 수 있다. 시·군의 지리적 범역은 무척 광범위하여 하나의 행정구역 내에도 다양한 성격의 농촌지역들이 혼재되어 있으며, 또한 비농업적인 토지이용과 2·3차 산업의 발달이 타월한 시·군 소재지 지역의 경우 도시로 분류함이 마땅하기 때문이다. 이에 비해 읍·면 행정구역은 농촌을 등질지역으로 구분해 낼 수 있는 보다 적합한 지리적 단위라는 점을 부인할 수 없다.

그러나 읍·면을 단위로 분석하는 데 가장 큰 걸림돌은, 무엇보다 읍·면 행정구역을 대상으로 하여 구축되어 있는 데이터가 인구, 가구 등 극히 일부에 한정되어 있다는 것이며, 또한 각 시·군별로 통계자료의 항목 및 구조가 달라 전국에 걸쳐 빠짐없이 구득할 수 있는 자료도 거의 없다는 점을 들 수 있다.

이러한 현실적인 한계를 감안하여 여기에서는 전국의 165개 시·군 행정구역을 대상으로 하여³⁾ 요인분석을 실시한 후 그 결과를 바탕으로 지역 유형 구분을 할 것이다. 그리고 그 이후에 농촌과 보다 밀접하게 관련되는 지표들을 이용하여 각 지역 유형별 농촌 특성들을 보다 세밀한 수준에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 필요할 경우 읍·면 행정구역 단위로 구축된 일부 데이터들을 활용하고자 한다.

다음으로 어떠한 변수들을 이용해서 어떠한 기법으로 요인분석을 시도할 것

3) 특별시와 광역시의 동 지역은 분석 대상에서 제외기로 한다.

이나 하는 문제가 남는다. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축이라는 이 연구의 주제와 관련지어 보면, 어느 지역의 인구 특성, 일상생활권, 산업구조, 자족성 정도 등 다양한 범주의 변수들이 모두 어떤 식으로든 이 같은 주제들과 연결된다고 할 수 있다. 그러한 변수들을 도·농 통합이라는 개념과 연결지을 수 있도록 엄밀하게 규정짓고 각각의 변수들이 함축하는 바를 연구 목적에 맞도록 포착해내는 작업이 필수적이라는 점을 염두에 두고, 여기에서는 인구 관련 특성, 통근·통학 특성, 지역경제 특성 등에 관련되는 14개 변수들을 주요 분석 대상으로 선택하였다. 이들 14개 변수는 대략 다음과 같이 범주화해서 살펴볼 수 있다.

첫째, 인구 특성과 관련되는 변수로서, 연평균 인구 증감율(1990~2000년) 및 통근인구 비율이다. 전자는 어느 지역의 활력을 보여주는 대표적인 지표라 할 수 있으며, 후자의 경우 전체 통근·통학 인구에서 통근 인구가 차지하는 비율을 의미하는 것으로 젊은 학생층 인구가 많은 도시지역에서 상대적으로 높은 수치를 나타내는 지표이다.

둘째, 통근·통학 관련 특성으로서 통근 및 통학 유입량, 시·군 내 통근 비율, 시·군 내 통학 비율의 네 가지 변수이다. 어느 지역으로 유입되는 통근 및 통학 인구가 많다는 것은 그곳의 중심성 정도가 높음을 의미하는 것이며, 또한 시·군 내 통근 및 통학 비율은 타 지역으로 유출되지 않고 해당 지역 내에서 통근·통학하는 인구의 비중을 뜻하는데, 이는 그 지역의 자족성 정도와 관련되는 변수이다.⁴⁾

셋째, 지역경제 규모를 나타내는 지표로서 사업체 수와 종사자 수의 두 가지를 들 수 있다. 이는 대체로 지역의 인구 규모와 밀접한 상관관계를 보인다.

넷째, 농림업 종사자 수, 겸업농가 비율, 2종 겸업농가 비율 등 농업적 특성을 나타내는 변수들이다. 겸업농가 및 2종 겸업농가 비율이 높게 나타나는 지역은

4) 시·군 내 통근·통학 비율이 높다는 것은 어느 지역의 경제구조가 자족성이 크다는 것을 뜻하기도 하지만, 다른 한편으로 어느 지역이 인접 지역들과 활발한 상호연계를 이루지 않고 침체되어 있음을 나타낼 수도 있다. 실제로 경제 규모가 크고 자족적인 성장 기반을 갖춘 도시뿐 아니라 농업에 치우쳐 있고 접근성이 불리한 낙후지역에서도 이 수치는 높은 비율을 나타내는 경우가 많다.

농업 이외에 제조업이나 서비스업의 고용 기회가 상대적으로 많음을 알려준다.

다섯째, 지역의 산업구조와 관련되는 변수로서 1차·2차·3차 산업 각각의 종사자 비율을 분석 변수로 이용한다.

이상과 같이 분석 대상이 되는 14개 변수들이 나타내고 있는 다양한 속성들을 종합해서 현상을 설명할 수 있는 준거 틀을 만들기 위한 다변량분석 기법으로서 요인분석을 진행코자 한다. 즉, 위의 14개 변수들 상호간의 상관성을 바탕으로 설명력 높은 몇 가지 요인을 도출하기 위해 탐색적인 요인분석을 실시한 후, 그 결과를 바탕으로 하여 농촌지역을 유형화하고 유형별로 특성을 파악하고자 하는 것이다.⁵⁾ 다음의 표는 분석에 활용되는 위의 14개 변수들과 그 각각의 산출 방법들에 대해 나타낸 것이다.

<표 4.3> 요인분석 변수 항목

변수 명	산 출 방 법
인구증감율	10년간 인구 증감율(1990년~2000년)
통근인구비	통근·통학인구 중 통근인구가 차지하는 비중
통근유입	해당 시·군으로 유입되는 통근인구
통학유입	해당 시·군으로 유입되는 통학인구
종사자 수	각 시·군별 사업체 종사자 수
사업체 수	각 시·군별 사업체 수
시군 내 통근 비율	타 시·군에 유출되지 않고 해당 시·군으로 통근하는 인구 비율
시군 내 통학 비율	타 시·군에 유출되지 않고 해당 시·군으로 통학하는 인구 비율
농림업 종사자 수	2000년 인구주택센서스 기준
겸업농가 비율	2000년 농업총조사 기준
2종 겸업농가 비율	2000년 농업총조사 기준
1차산업 비율	2000년 인구주택센서스 기준
2차산업 비율	2000년 인구주택센서스 기준
3차산업 비율	2000년 인구주택센서스 기준

5) 요인분석은 각 변수간의 단위가 서로 다르기 때문에 Z-score를 계산하여 변수간 표준화를 하고, 각각의 요인점수를 계산하며, 요인점수 계수와 각 변수의 표준점수를 곱해서 요인점수를 산출하는 3단계의 과정을 거친다. 전체 변수에 대해 요인분석을 하여 고유치(eigen value)가 큰 소수의 요인들을 찾아내어 의미를 해석하거나, 전체 변수들을 하위영역의 묶음으로 나누어 각각의 영역별로 요인을 분석하는 경우로 나눌 수 있다. 여기서는 전자를 채택하였다. 단, 어떤 경우를 채택하든 요인분석은 확정적인 의미를 갖기는 어렵고 탐색적인 유형 구분으로서의 의미가 있다. 어차피 선택된 변수들간의 상관관계에 의해 의미 해석이 좌우되기 때문이다.

2. 요인분석 결과의 해석

1) 분석의 결과

전국 165개 시·군을 단위로 하여 총 14개 변수를 대상으로 산출한 상관행렬을 바탕으로 하여 직교회전(Vaimax 회전)의 방법으로 공통요인을 구해보면 고유치(eigen value)가 1 이상인 요인은 모두 세 개로 나타난다. 이들 세 요인 중 제1요인이 전체 변동의 54.5%를 설명하고 있으며, 제2요인이 12.7%, 제3요인이 10.8%의 설명량을 지니는 것으로 나타났다. 그리고 이 세 요인을 모두 합한 누적 설명량은 전체의 78.1%이다.

<표 4-4> 각 요인에 대한 변수들의 요인부하량

변수 항목	요인 1	요인 2	요인 3
3차산업 비율	0.872	0.305	-0.072
2종 겸업농 비율	0.791	0.246	0.292
1차산업 비율	-0.769	-0.475	-0.328
겸업농가 비율	0.746	0.214	0.291
농림업종사자	-0.697	0.107	-0.312
통근인구비	-0.655	-0.454	0.064
종사자 수	0.252	0.920	0.157
사업체 수	0.307	0.912	-0.004
통학유입	0.119	0.812	0.104
통근유입	0.165	0.773	0.501
시군 통학비율	-0.009	0.029	-0.886
시군 통근비율	-0.450	-0.234	-0.728
2차산업 비율	0.331	0.464	0.634
인구증감율	0.465	0.486	0.537
고유치(eigenvalue)	7.635	1.785	1.519
개별 설명력(%)	54.5	12.7	10.8
누적 설명력(%)	54.5	67.3	78.1

2) 각 요인점수의 공간 분포 패턴 및 요인에 대한 해석

아래의 <표 4-5>는 요인분석 결과, 각 요인별로 1.0 이상의 높은 요인점수를 기록하고 있는 시·군들을 보여주고 있다. 각 요인별로 요인점수의 분포 패턴과 요인부하량이 높게 나타나는 변수에 대해 살펴봄으로써 분석의 결과를 해석할 수 있다.

<표 4-5> 각 요인별 요인점수 1.0 이상인 지역

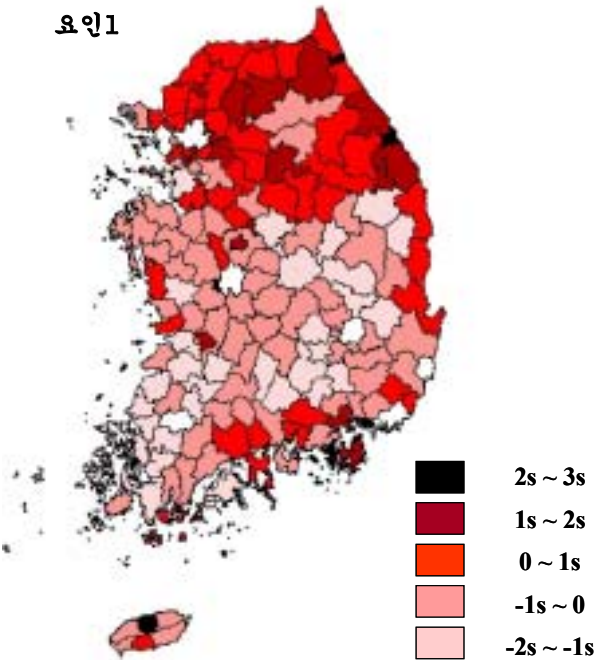
구 분	요인점수 1.0 이상인 지역
요인1 (비농업적 지역경제)	속초(2.8742), 제주(2.6462), 목포(2.3515), 동해(2.3409), 진해(2.1705), 통영(2.1129), 계룡출장소(2.0697), 동두천(1.9617), 과천(1.8323), 의정부(1.6373), 청주(1.6325), 의왕(1.6143), 태백(1.6087), 전주(1.5773), 오산(1.5295), 강릉(1.4907), 춘천(1.4855), 군포(1.4756), 원주(1.3851), 증평출장소(1.3485), 거제(1.2622), 하남(1.1631), 광주(1.0835), 가평(1.0660), 구리(1.0656), 마산(1.0544), 인제(1.0260), 삼척(1.0046)
요인2 (중심도시)	수원(5.2727), 부천(3.3705), 성남(3.1563), 안산(2.8838), 안양(2.7576), 창원(2.6053), 천안(2.5906), 경산(2.2655), 용인(2.0813), 청주(2.0337), 포항(1.8654), 마산(1.8029), 고양(1.7510), 구미(1.5719), 전주(1.5493), 진주(1.5388), 김해(1.5243), 익산(1.5097), 경주(1.3351), 평택(1.1767), 화성(1.0288)
요인3 (교외화)	의왕(2.6524), 시흥(2.6167), 양주(2.5734), 군포(2.4714), 달성(2.4478), 오산(2.1463), 칠곡(2.0406), 광주(2.0378), 화성(2.0127), 남양주(1.9285), 울주(1.9275), 기장(1.9194), 하남(1.9128), 용인(1.8735), 양산(1.8136), 광명(1.5515), 김포(1.5052), 과천(1.5019), 구리(1.4983), 고양(1.3931), 고령(1.2479), 의정부(1.2285), 안산(1.2236), 화순(1.1717), 완주(1.1591), 청원(1.1250), 함안(1.1205), 담양(1.0565)

우선, 요인1의 경우는 3차산업 종사자 비율, 겸업농가 및 2종 겸업농가 비율의 요인부하량이 크게 나타났으며, 1차산업 비율, 통근인구 비율에 대해서는 높은 부(-)의 값을 보이고 있다. 따라서 1차 산업 비중이 약하고 2·3차 산업 비중이 높은 성격의 요인이다. 공간적으로 보면, 평야지역보다는 농업 비중이 낮은 해안과 산간지역에서 요인점수가 높게 나타나는 편이며, 전통적으로 농업 우위의 지역에서는 요인점수가 낮은 모습을 보인다. 또한 춘천, 원주, 강릉, 청주, 목

포, 전주, 마산 등과 같이 지방중심도시에서 요인값이 높은 수치를 기록하고 있다.

요인1에서 높은 상관성을 보이는 변수들은 대체로 지역의 산업구조와 깊은 관련을 갖는 것으로서, 농업 이외에 제조업이나 서비스업 등 타 산업의 발달 정도를 시사하고, 농외소득 기회가 풍부한지의 여부를 가리키고 있다.

<그림 4-1> 요인1 점수의 공간적 분포 패턴
-비농업적 지역경제 요인-



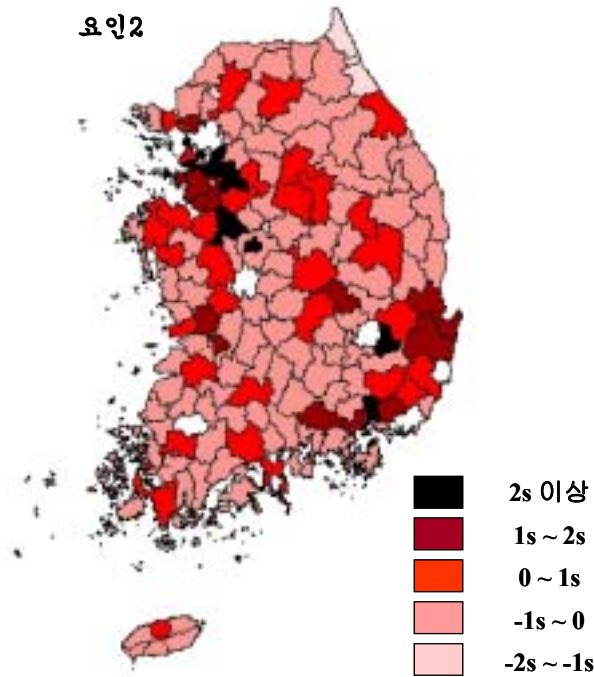
둘째, 요인2는 사업체 수와 종사자 수 그리고 통근·통학 유입 인구에 대해 높은 요인부하량을 보이고 있으며, 요인점수가 1 이상으로 높게 나타나고 있는 곳은 거의 시 지역으로서, 인구가 증가하고 있는 대도시 인접 지자체이거나 천안,

전주, 구미, 창원, 마산, 진주 등 지방중심도시로서의 기능을 발휘하는 곳이다.

사업체 수나 종사자 수와 밀접한 상관관계를 갖는다는 것은 그 지역이 충분한 고용기회를 제공할 수 있는 일정 규모 이상의 중심도시임을 암시한다. 이는 해당 시·군으로 유입해 들어오는 통근 및 통학 인구에 대해서도 높은 상관관계를 보이고 있다는 것에서 더욱 분명해진다.

<그림 4-2> 요인2 점수의 공간적 분포 패턴

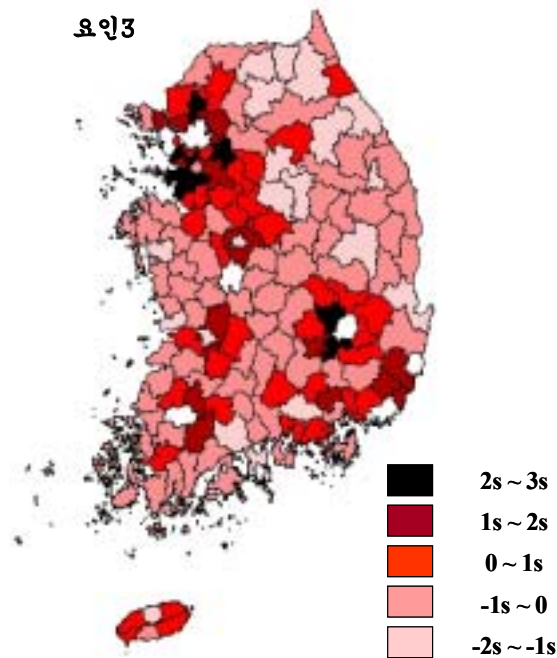
-중심도시 요인-



셋째, 요인3에서는 해당 시·군의 통근 및 통학 발생량 중 타 시·군으로 향하지 않고 그 자체를 목적지로 하는 통근·통학 비율에 대해 부(-)의 값이 높게 나타나고 있다. 이는 해당 지역 거주 인구가 다른 시·군으로 통근이나 통학을 하는 비율이 높다는 것을 뜻하는 것으로, 주로 수도권이나 대도시 주변 시·군에

서 높은 요인점수를 보이고 있다. 한편으로 2차산업 비율에 대해서도 요인부하량이 다소 높게 나타나는데, 제조업체가 대도시 외곽에 많이 분포하고 있는 것과도 관련이 깊은 것 같다. 이처럼 요인3의 경우는 대도시 주변의 주거 교외화라든가 사업체의 외곽 이전 등과 밀접한 연관을 갖고 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

<그림 4-3> 요인3 점수의 공간적 분포 패턴
-교외화 요인-



한편 이러한 요인2와 요인3에서 높은 점수를 얻은 시·군의 공간적인 분포 양상을 인구주택센서스조사의 통근·통학 목적지와 대조해보아도 의미 있는 시사점을 얻을 수 있다. 다음의 <표 4-6>에서는 각 시·군의 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 목적지로 삼고 있는 곳을 중심도시로 설정하고, 그 영향권에 있는

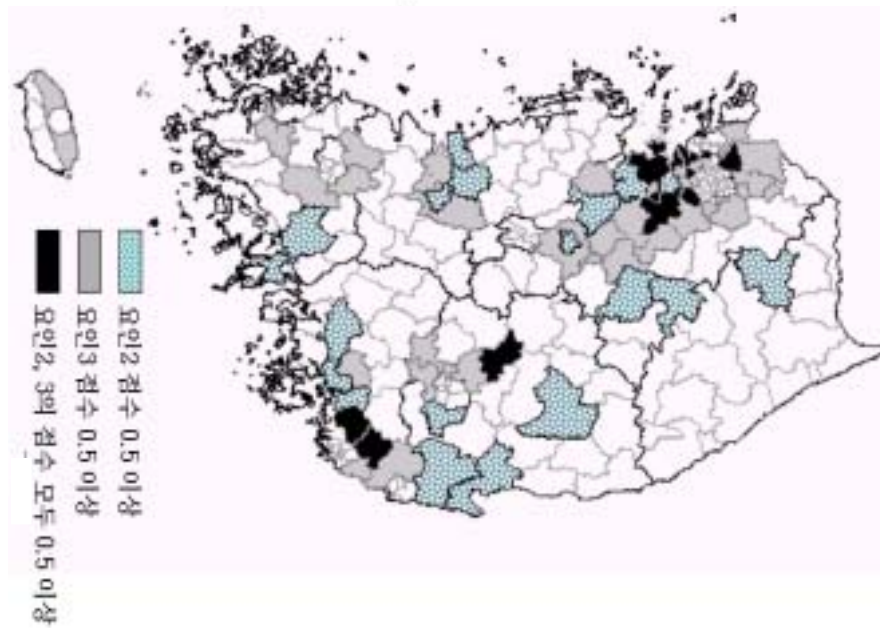
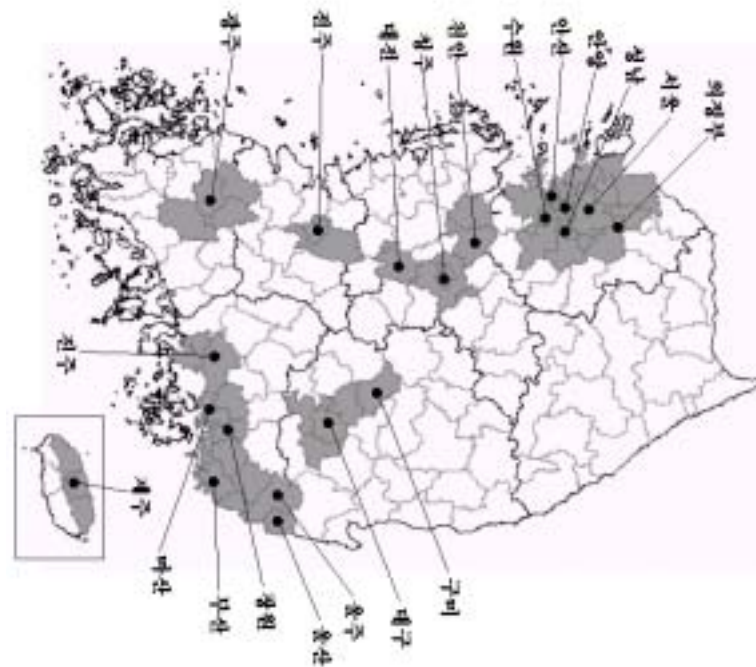
지역들을 나타내고 있는데, 표에서 확인할 수 있듯이 10% 이상 통근·통학 목적 지들은 모두 요인2의 중심도시 요인에서 요인점수를 높게 받은 지역인 반면, 중심도시 통근·통학권에 포함되는 곳들은 대부분 요인3의 교외화 요인의 점수가 높은 시·군들임을 알 수 있다.

이러한 사실은 요인2와 요인3의 점수가 높게 나타나는 지역들을 나타내고 있는 <그림 4-4>의 상단 그림과 주요 통근·통학 중심도시가 포괄하고 있는 권역(10% 통근·통학)을 보여주는 <그림 4-4>의 하단 그림을 비교해보아도 확인할 수 있다.

<표 4-6> 인근 중심도시로의 통근·통학 비율이 높은 시·군 목록

지역 구분	중심도시	통근·통학권 해당 지역
수도권	서울	과천(50.0), 광명(43.0), 고양(40.5), 하남(40.0), 구리(34.1), 의정부(33.2), 남양주(32.9), 성남(30.0), 부천(25.0), 안양(24.4), 군포(23.9), 의왕(21.2), 김포(19.9), 용인(16.1), 시흥(14.5), 광주(12.6), 양주(12.0), 파주(11.6), 인천(11.4)
	수원	화성(14.0)
	성남	광주(11.0)
	의정부	양주(14.9)
	안양	의왕(20.0), 군포(14.6)
	안산	시흥(11.4)
부산·경남권	부산	기장(20.5), 양산(19.0), 김해(15.3)
	울산	울주(22.3)
	울주	울산(14.2)
	창원	마산(16.6), 진해(13.4)
	마산	합안(10.6), 창원(10.4), 진해(10.0)
	진주	사천(12.8)
대구·경북권	대구	달성(29.9), 경산(19.6)
	구미	칠곡(27.4)
광주·전남권	광주	화순(24.0), 담양(18.4), 장성(11.9)
대전·충남북권	대전	계룡출장소(17.5)
	청주	청원(19.4), 증평출장소(17.3)
	천안	아산(12.1)
전북권	전주	완주(21.6)
제주권	제주	북제주(18.6)

주: () 안은 각 시·군의 통근·통학 인구 중 중심도시로 향하는 인구의 비율(%)임.
 자료: 2000년 인구주택총조사보고서 통근·통학편의 자료를 기초로 집계.



<그림 44> 주요 도시 통근·통학권 분포 및 2,3 요인 강세 지역

3) 지역 유형별 농촌 특성 파악을 위한 요인분석 결과 종합

이상에서는 도시·농촌을 특별히 구분하지 않고 전국의 시·군 행정구역이 각 요인별로 어떠한 분포 양상을 보이는가를 중심으로 살펴보았다. 이들 세 요인 각각에서 높은 점수를 기록하고 있는 지역들은 앞서 살펴본 바와 같이 비농업적 요소가 강하거나 중심성이 높은 곳, 교외화가 진행되는 곳 등으로 구분되는데, 이들은 모두 도시적인 성격이 강한 곳이라 할 수 있다. 그리고 우리나라의 보편적인 농촌지역은 이들 중 어디에도 포함되지 않는 시·군들 속에 상당 부분 자리잡고 있을 것으로 추정된다.

그러나, 이상의 결과는 도시·농촌을 따로 구분하지 않고 전국의 시·군을 통틀어 분석한 것이어서, 농촌 자체에 한정되는 보다 세부적인 작업이 요구된다. 이를 위해 여기에서는 현재까지의 요인분석 결과를 종합하여 농촌지역의 특성을 보다 상세하게 볼 수 있도록 나름의 유형 구분을 실시하고자 한다. 그리고 구분 대상으로는 수원, 안산, 하남 등과 같이 순수하게 동부로만 이루어진 곳들은 제외하고 행정구역상 도·농 복합시 및 군 지역으로 한정할 것이다.

앞의 분석 결과는 요인 1, 2, 3으로 대표되는 각기 다른 특성에 따라 전국 시·군이 어떻게 분류될 수 있는지 그리고 공간적으로는 각 요인별로 시·군들이 어떻게 분포하는지를 시사한다. 따라서 각 요인별로 높은 득점을 기록한 지역들이 중복되는 경우가 많아서 이러한 중복되는 요소들을 적절한 방법으로 가려내어 지역을 분류할 필요가 있다.

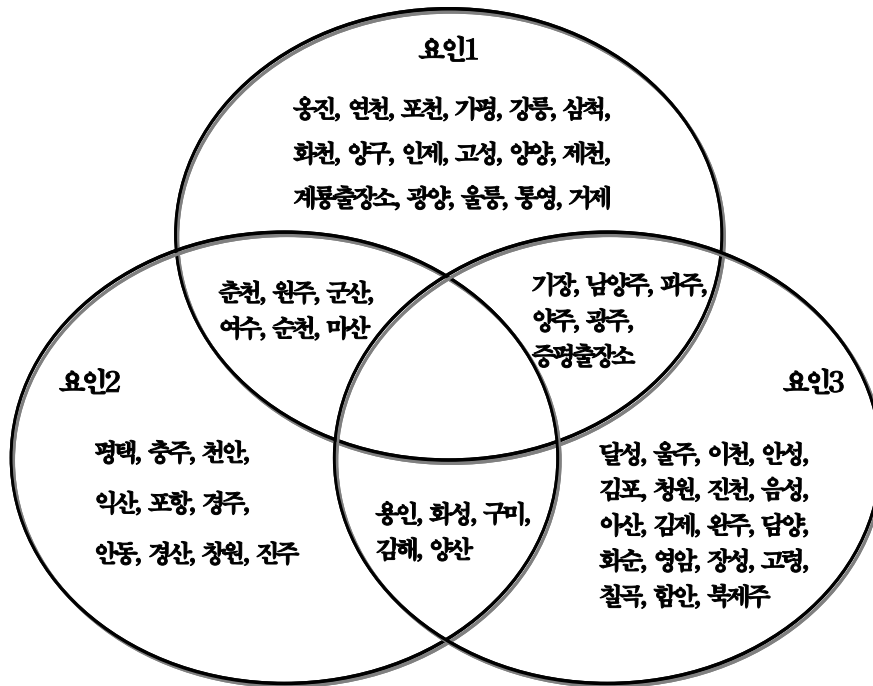
우선 비농업적 지역경제 요인이라 지칭할 수 있는 요인 1의 점수를 가지고 전체적으로 비농업적인 지역경제 구조가 우월한 지역들을 가려낼 수 있다. 요인 1에서 높은 득점을 얻은 곳을 크게 구분하면,⁶⁾ 첫째, 지방의 중심도시로서 2

6) 해당 요인에서 강세를 보인다고 판정할 수 있는 점수 값을 정확히 지칭하기는 어려우나 여기에서는 각 요인별로 0.5 이상의 득점을 기록하고 있는 시·군을 기준으로 강세지역과 그렇지 않은 지역을 구분짓고자 한다.

차, 3차 산업으로 복합적인 구성이 이루어져 있는 경우, 둘째, 농업 의존도가 여타 농촌지역에 비해 낮으며 농외소득 기회가 상대적으로 풍부한 경우의 두 가지로 구분할 수 있다.⁷⁾

이 중 전자의 경우처럼 지방의 중심도시 기능을 갖는 지역은 중심도시 요인이라고 지칭할 수 있는 요인 2에서도 높은 득점을 얻고 있는 것으로 나타났다(춘천, 원주, 군산, 여수, 순천, 마산). 또한 요인 1의 강세지역 중에는 교외화 요인이라 지칭할 수 있는 요인 3에서도 공통적으로 높은 점수를 얻고 있는 곳도 있는데(기장, 남양주, 파주, 양주, 광주 등), 이러한 곳은 대체로 대도시 주변에 위치하고 있음을 알 수 있다.

<그림 4-5> 각 요인별로 높은 득점을 기록한 시·군



7) 앞에서 살펴보았듯이, 요인1은 3차산업의 비율 및 제2종 점업농의 비율과는 높은 정(+)의 상관관계를 보이고 있으며, 1차산업의 비율 및 농림업종사자 수와는 부(-)의 상관관계를 나타낸다.

한편 요인 1의 강세지역 중에서 요인 2 및 요인 3과는 중복되지 않는 지역(즉, 요인 2, 3의 득점이 높지 않은 지역)만을 골라서 살펴보면 이들은 대체로 중심도시 발달은 미약한 편이지만,⁸⁾ 농업에 대한 의존도도 상대적으로 낮아서 우리나라의 대표적인 농촌지역과는 다소 구분되는 곳들임을 알 수 있다. 이들 지역처럼 순수하게 요인 1에서만 높은 점수를 얻고 있는 지역을 별도로 묶어서 하나의 유형으로 구분할 수 있겠다(유형A: 비농업 강세 유형).

요인 2의 경우는 도시의 중심성 정도와 관련이 깊은 요인인데, 이 중에도 역시 요인 3에서 높은 득점을 얻고 있는 지역이 나타나고 있다. 용인, 화성, 구미, 김해, 양산이 이에 해당된다. 이처럼 요인 3의 점수가 높게 나타나는 지역의 경우 요인 2의 득점 역시 높게 나타난다 할지라도 중심성이 강하거나 경제적 기반이 충분히 갖추어져 있다기보다는 대도시 주변이라는 입지적인 영향이 더 크게 작용하여 그러한 결과를 나타냈을 가능성이 크다. 따라서 일정 규모 이상의 세력을 지닌 중심도시들만을 순수하게 가려내어 하나의 유형으로 묶을 수 있도록 요인 2 강세지역 중에서 요인 3에서도 공통적으로 높은 득점을 기록하고 있는 지역은 제외하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그리고 순수하게 요인 2에서 높은 점수를 얻고 있는 곳만을 가려내어 또 하나의 유형으로 분류할 수 있다(유형B: 자체 중심성 강세 유형).

이상과 같은 방법으로 유형A와 유형B 지역을 분류하고 난 후, 요인 3에서 높은 득점을 얻은 30개 시·군을 별도로 묶어서 하나의 단일한 유형으로 구분할 수 있겠다(유형C: 대도시 지향 유형).

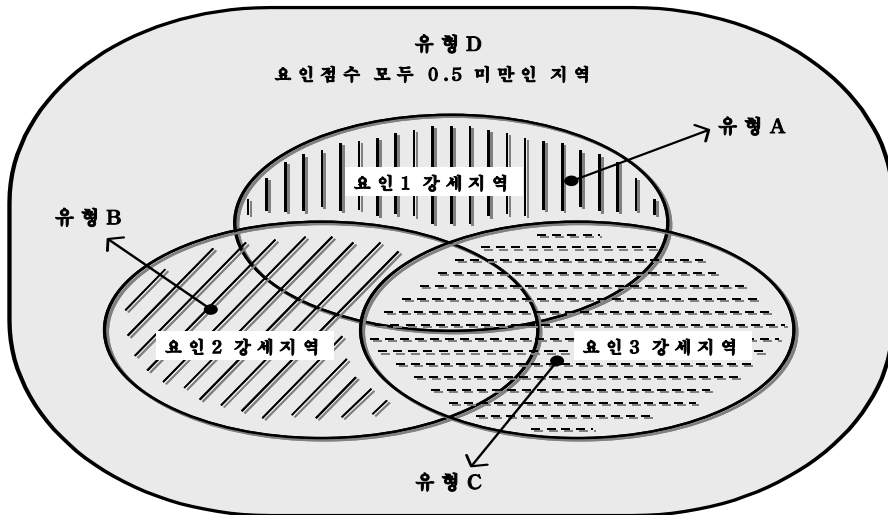
마지막으로는 이 세 가지 유형 어디에도 해당하지 않는 지역으로서 우리나라의 일반적인 농촌의 모습을 특징적으로 살펴볼 수 있으리라 짐작되는 곳들을 한데 묶어 제4의 유형으로 구분하도록 한다(유형D: 일반 농촌 유형).

<그림 4-6>에서는 이러한 유형 분류의 과정을 개략적으로 나타내고 있으며,

8) 2000년의 인구 규모가 20만 명을 넘고 있는 강릉시는 예외적인 경우라 할 수 있다.

이에 따라 각 유형별로 해당되는 시·군들의 목록은 <표 4-7>에 제시된 바와 같다.

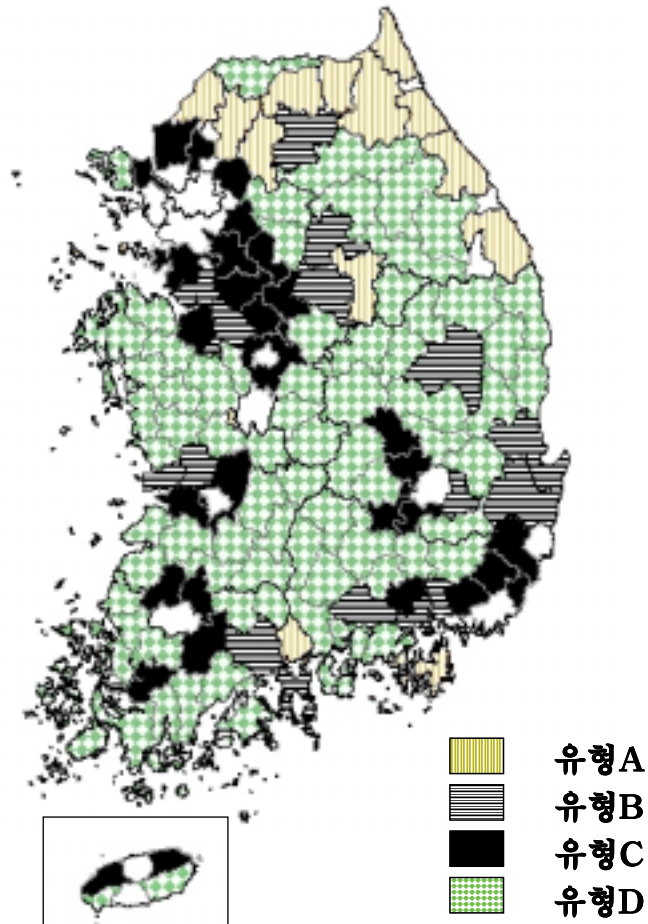
<그림 4-6> 지역 유형 분류 과정에 대한 개념도



<표 4-7> 유형별 해당 시·군 목록

구 분	시·군 수	유형별 해당 행정구역
유형A (비농업 강제)	시6, 군10, 출장소1	웅진, 연천, 포천, 가평, 강릉, 삼척, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양, 제천, 계룡출장소, 광양, 울릉, 통영, 거제
유형B (자체 중심성 강제)	시16	평택, 춘천, 원주, 충주, 천안, 군산, 익산, 여수, 순천, 포항, 경주, 안동, 경산, 창원, 마산, 진주
유형C (대도시 지향)	시11, 군18, 출장소1	기장, 달성, 울주, 남양주, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 양주, 화성, 광주, 청원, 진천, 음성, 증평출장소, 아산, 김제, 완주, 담양, 화순, 영암, 장성, 구미, 고령, 칠곡, 김해, 양산, 함안, 북제주
유형D (일반 농촌)	시14, 군63	강화, 여주, 양평, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양, 공주, 보령, 서산, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 당진, 정읍, 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 나주, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 무안, 함평, 영광, 완도, 진도, 신안, 김천, 영주, 영천, 상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 성주, 예천, 봉화, 울진, 사천, 밀양, 의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 함천, 남제주

<그림 4-7> 전국 시·군(140개)에 대한 유형 구분도



3. 각 지역 유형별 농촌 특성 비교

이와 같이 A, B, C, D의 네 가지 유형으로 분류된 전국의 시·군 행정구역을 대상으로 보다 직접적으로 농촌과 관련되는 몇 가지 지표들을 중심으로 유형간 비교 작업을 수행하여, 그 결과를 바탕으로 사례지역을 중심으로 이후 보다 심

충적인 논의를 진행하기 위한 단서를 찾아내고자 한다. 또한 각 유형에 따라 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위해서는 어떠한 차별적인 정책 목표가 요구되는지 개략적인 시사점을 찾아볼 것이다.

1) 인구 특성

각 유형별 인구 특성의 차이를 살펴보는 데 있어서는, 논의를 농촌지역에 관련되는 사항들로 한정시키기 위해 각 시·군의 읍·면부 인구 특성까지도 함께 살펴보았다. <표 4-8>에 나타난 바와 같이 읍·면부의 인구는 대도시 지향형인 유형C를 제외하고는 모두 감소하는 것을 알 수 있다. 특히 일반 농촌형이라고 할 수 있는 유형D의 경우가 인구 감소폭이 크며, 비농업 강세형인 유형A 지역 역시 인구가 지속적으로 감소하고 있는 점은 상식적으로도 짐작할 수 있는 현상이다.

<표 4-8> 유형별 인구 특성 비교

유 형	해당 시·군 평균 인구(2000년)	연평균 증감율 (각 시·군 평균)	연평균 증감율 (읍·면부)
유형 A	76,416명	-0.8%	-1.8%
유형 B	322,560	1.1	-0.2
유형 C	140,250	1.3	0.9
유형 D	65,701	-2.9	-3.1

주: 연평균 인구 증감율은 1990년에서 2000년에 이르는 10년간의 변화치를 기준으로 함. 인구 자료는 센서스 조사를 기초로 재구성.

여기서 주목해야 할 점은 자체 중심성 강세형인 유형B와 대도시 지향형인 유형C의 경우이다. <표 4-9>에 나타난 바와 같이 지방 중심도시 성격이 강한 유형B 지역에서 읍부 및 면부의 인구 증가 추이를 살펴보면, 지난 10년 동안 인구가 늘어난 곳과 줄어든 곳이 선명히 대비되는 것을 알 수 있다. 마산, 경산, 천안, 창원 등은 서울과 부산을 잇는 이른바 국가의 발전축 상에 놓여 있는데,

이들 지역은 농촌인 읍·면부에서도 예외적으로 인구가 늘어나고 있는 것이다. 이들과 마찬가지로 지방의 중심도시로서 기능하고 있기는 하나 지난 개발연대의 성장축에서 장기간 빗겨나 있었던 호남지역의 도시들은 농촌부만이 아니라 행정구역 전체적으로도 인구 감소를 면치 못하고 있음이 분명히 드러난다. 또한 이들 외에도 자체 중심성 강세형인 유형B에 속하는 지역들 중 많은 경우는 행정구역 전체적으로는 인구가 늘어나고 있으나 읍·면부에서는 인구가 줄어드는 경향을 발견할 수 있다.

<표 4-9> 유형B 및 유형C 지역의 인구 증가지역과 감소지역 비교

유형	구분	시군	전체인구 (명)	읍·면인구 (명)	전체 연평균 증감률 (%)	읍·면 연평균 증감률 (%)
유형B (자체 중심성 강세)	읍·면 인구 증가 지역	마산시	434,371	75,842	-2.0	7.3
		경산시	228,206	120,764	4.6	3.6
		천안시	417,835	131,862	2.9	2.6
		창원시	517,410	43,574	3.8	2.3
		원주시	268,352	58,028	2.3	1.1
	읍·면 인구 감소 지역	군산시	272,715	52,379	-0.5	-2.7
		익산시	323,687	78,466	0.5	-3.0
		여주시	303,233	49,671	-0.1	-3.2
		안동시	182,098	55,775	-0.8	-3.6
		순천시	265,930	68,356	-0.2	-4.1
유형C (대도시 지향)	읍·면 인구 증가 지역	용인시	386,124	309,025	7.5	8.2
		양산시	191,975	136,215	6.4	7.0
		남양주시	340,932	261,904	5.5	6.4
		광주군	125,943	125,922	5.1	5.1
		달성군	148,552	148,596	4.7	4.7
	읍·면 인구 감소 지역	북제주군	87,368	87,402	-2.2	-2.2
		장성군	49,703	48,954	-2.2	-2.3
		담양군	54,597	54,603	-3.0	-3.0
		김제시	102,589	58,969	-3.7	-4.6
		증평출장소	29,233	23,716	-3.2	-5.2

주: 1) 인구 증가 지역과 감소 지역은 해당 읍·면의 인구 증감율이 높은 곳과 낮은 곳 순으로 5개씩을 뽑은 것임.

2) 인구 증감율은 센서스 인구 기준으로 1990년에서 2000년까지의 변화율임.

대도시 경제권에 포섭되어 가는 것으로 볼 수 있는 유형C 지역 역시 해당 시·군들의 읍·면부 인구 증감 추이를 살펴보면, 동일 유형 내에서도 분명히 구별되는 두 범주가 존재한다는 것을 발견할 수 있다. 즉, 용인, 양산, 남양주, 광주 등과 같이 큰 폭으로 인구가 늘어나는 지역은 모두 서울 및 대도시 근교에 자리잡고 있어 인구 교외화 현상을 전형적으로 보여주고 있다고 판단할 수 있겠다. 반면, 장성, 담양, 김제, 북제주, 증평 등은 전체적으로 큰 폭으로 읍·면부의 인구가 줄어들고 있는 점이 주목된다. 이들 지역 역시 광주광역시나 전주시, 청주시 등 비교적 큰 규모의 도시와 인접해 있어 해당 중심도시로 출퇴근하는 인구 비율이 높게 나타나고 있음은 분명하다. 그러나 그러한 중심도시들의 경우에는 인접 시·군으로 주거지 교외화가 활발히 일어나 해당 지역의 인구 유입을 일으킬 만한 도시세력을 갖추지는 못했음을 시사하고 있다.

2) 농가 관련 특성

다음의 <표 4-10>은 각 시·군 읍·면부(동부는 제외)의 농가 관련 자료를 바탕으로 유형별 평균치를 나타내고 있다. 농업적 특성이 강하게 나타나는 일반 농촌형인 유형D에서 농가 비율이나 전업농가 비율 모두 가장 높은 수치를 기록하고 있는 것은 당연하다고 할 수 있겠다. 마찬가지로 지역경제의 비농업적 성

<표 4-10> 지역 유형별 읍·면부 농가 및 전업농가 비율

유 형	단위: %	
	읍·면부 농가 비율	읍·면부 전업농가 비율
유형 A	29.6	57.3
유형 B	40.8	64.5
유형 C	31.5	60.2
유형 D	50.7	73.8

주: 농가 및 전업농가 비율은 2000년 농업총조사의 각 읍·면별 잠정집계치를 기초로 산출.

격이 강한 유형A에 속하는 곳에서 농가 비율이 낮게 나타나는 것 역시 예상되었던 현상이다.⁹⁾

중요한 것은 대도시 지향형인 유형C에 속하는 시·군들의 경우, 농가 관련 수치에 있어 해당 유형 내에서 매우 큰 편차를 보이고 있는 점이다. 즉, 남양주, 양산, 용인 등 대도시와 인접해 있고 1990년대 이후 급격한 인구 유입을 경험한 지역에서는 농가율이 매우 낮은 수치를 기록하고 있으나, 담양, 장성 등은 대도시(광주광역시)와 인접해 있어 통근·통학 인구이동 면에서는 밀접한 연계를 맺고 있으나 경제적으로는 농업적 특성이 여전히 지배적임을 알 수 있다.

<표 4-11> 유형C 지역의 읍·면 농가 비율 비교(2000년)

		단위: %		
구 분		시·군 명	농가 비율	전업농가 비율
농가 비율 높음	↑	김제시	61.8	73.3
		담양군	58.6	69.4
		장성군	55.1	77.4
		영암군	53.8	81.7
		고령군	46.9	80.0
농가 비율 낮음		기장군	11.9	51.6
		광주군	11.5	39.6
		용인시	8.7	47.4
		양산시	8.2	52.3
	↓	남양주시	6.1	46.6

주: 유형 C에 해당하는 지역들 중 농가 비율 기준으로 상·하위 5개 시·군을 뽑은 것임.

3) 토지이용 관련 특성

토지이용에 관련되는 지표들도 지역 유형간 차이를 보여주고 있다. 지난

9) 그러나 제천시의 경우에는 유형 A에 속하고 있어 시 전체적으로는 지역경제의 비농업적 특성이 두드러지지만 읍, 면 지역만 놓고 보았을 때 55%에 이르는 높은 농가 비율을 기록하고 있는 곳이기도 하다. 동일한 행정구역 내에서도 중심지와 배후 농촌지역 간에는 지역경제적 특성에 있어 뚜렷이 구별될 수 있음을 말하는 것이다.

10년간(1990년~2000년) 도시계획구역 면적은 역시 수도권 및 대도시 주변에 자리잡고 있는 대도시 지향형인 유형C의 경우에 가장 크게 늘어난 것을 알 수 있다. 경지 면적의 경우는 유형에 관계 없이 전국적으로 모두 감소세를 기록하고 있는데, 특히 비농업적 강세형인 유형A에 해당하는 지역에서 많이 줄어들고 있음이 눈에 띈다. 이들 지역은 산간이나 해안에 위치하고 있는 경우가 많아 농업적 기반 면에서 다른 평야지대에 비해 불리하기 때문에 한계농지를 중심으로 경작을 포기한 사례가 많았을 것으로 짐작된다.

한편 이른바 난개발 문제가 사회적 쟁점으로 대두된 진원지라 할 수 있는 대도시 지향형인 유형C 지역들을 중심으로 토지이용 관련 특성을 살펴볼 필요가 있다. 1990년에서 2000년에 이르는 기간 동안 도시계획구역 면적이 가장 크게 증가한 지역들을 순서대로 살펴보면, 울주, 광주(경기), 화성, 담양, 양산, 장성, 칠곡, 김해 등으로 나타나는데, 수도권 이외의 지역에서 그 증가세가 뚜렷하다. 울주군의 경우 행정구역 개편과 더불어 지정 면적이 큰 폭으로 늘어난 것으로 판단되며, 여타 지역도 1990년대 이후 택지 개발이 잇따랐던 것이 그 배경이 되리라 생각된다. 경지 면적은 경기도 광주(-35%), 양주(-27%), 용인(-27%), 김포(-26%), 남양주(24%), 김해(-23%) 등의 순서로 큰 폭으로 줄어들고 있어 수도권에 위치한 시·군에서 단연 그 감소세가 두드러진다.

<표 4-12> 유형별 경지 면적 및 도시계획구역 면적 변화

구 분	시·군 평균 경지 면적 변화율(%)	도시계획구역 평균 증가 면적(km ²)
유형 A	-18.3	3.5
유형 B	-13.2	25.9
유형 C	-14.8	45.6
유형 D	-8.5	4.9

주: 1990년과 2000년의 자료 간 비교 수치임. 해당 년도 각 시·도 통계연보 참조.

4. 소결

1) 분석 결과의 시사점

이상의 요인분석 및 지역 유형화 작업은 공간적 측면에서 농촌만을 대상으로 한정된 것이 아니고 도시까지 포괄하는 전국의 시·군 행정구역 전체를 대상으로 하여 진행되었다. 그러나 이와 같이 도출한 각 유형에 대해 보다 세부적인 지표들을 이용하여 농촌과 직접 관련되는 특성들을 비교해볼 수 있었다. 이를 통해 각 유형별로 바람직한 농촌의 정주여건 발전 방향을 모색하는 데 나름의 시사점을 얻을 수 있으리라 생각된다.

우선, 요인분석 결과를 통해 국토공간상에서 농촌이 도시와의 상호작용을 통해 지역별로 다양한 모습으로 분화해나가고 있다는 것을 간접적으로 파악할 수 있었다. 즉, 지역별 요인점수 분포 패턴을 통해, 도시와 매우 밀접한 기능적 연계가 이루어지고 있는 교외화 지역을 찾아낼 수 있었으며, 또 한편으로 대도시와는 원거리에 위치해 있으나 농업 이외에 타 산업의 비중이 두드러지는 곳들을 확인하게 되었다.

통근·통학 등의 측면에서 인접 대도시와 비교적 활발한 상호연계가 이루어지는 근교지역의 경우에도 그것이 수도권에서 경부축으로 이어지는 국토의 성장축상에 놓여 있느냐 그렇지 않느냐에 따라 정주여건이 상당히 달라질 수 있다는 것도 중요한 발견이다. 지방중심도시와 인접한 농촌 역시 해당 모 도시와 더불어 역동적으로 변모하는 곳이 있는 반면에, 지속적인 침체를 면치 못하는 곳도 나타나고 있는데 이러한 차이점 역시 서울-부산으로 이어지는 대도시 회랑에 속해 있느냐 그렇지 않느냐에 크게 좌우되는 것으로 보인다. 요컨대, 국가발전의 견인차로서 대도시 성장축이 여전히 중대한 영향력을 발휘하고 있음을 알 수 있었는데, 이러한 점은 농촌의 미래상과도 밀접한 관계를 맺고 있다고 생각된다.

한편, 이러한 각각의 지역 유형에 따라 향후 농촌의 발전 방향 및 계획 과제 도 각기 달라져야 하리라 생각된다. 우선, 도시화의 압력을 강하게 받고 있는 교외화 지역의 경우 무질서한 개발행위를 제어할 수 있는 계획적이고 장기적인 토지이용규제의 수단을 찾는 것이 급선무일 것이다.

또 한편으로 중심도시와는 상대적으로 원거리에 위치해 있으면서 농업에 대한 의존도도 상대적으로 낮은 지역들은 관광이라든가 도시·농촌 교류 활성화를 위한 자연자원과 경관의 보전 등을 위한 제도적 뒷받침이 보다 중요하리라 생각된다.

그러나 비교적 자체 중심성이 높은 도시지역과 행정구역 통합을 이룬 도·농 복합 형태의 농촌에서는 각종 기반시설 및 편의시설, 혐오도 높은 광역시설의 입지와 관련하여 나타날 수 있는 여러 가지 이해와 갈등을 행정적으로 원활히 조정하는 문제가 중요한 과제라 할 수 있다.

마지막으로, 이상의 경우들에 해당하지 않으면서 우리 국토 공간에서 상당 부분을 차지하고 있는 일반 농촌지역은 요인분석에서 세 요인 각각에서 높은 점수를 보이고 있는 여타 지역과 비교할 때 농업 중심의 지역경제 특성이 탁월한 곳으로서 난개발을 억제한다거나 계획적인 토지이용 질서를 구축하는 과제 보다는 농촌의 정주기반이 흔들리는 상황에 대비한 지역의 활력을 갖추는 것이 무엇보다 중요한 과제라고 생각된다. 이를 위해서는 인근 중심도시와의 관계 형성이 중요한 전략이라 판단되는데, 이 과정에서 농업이라는 산업 자체의 기반 강화와 함께 전통적인 농촌 공동체에 기반해 있는 주민의 정주의식을 바탕으로 해당 지역의 정체성을 형성해 나아가는 것이 바람직할 것이다.

2) 심층적인 사례 연구의 필요성

이상의 지역 유형화 및 유형별 특성 비교 작업은 그 나름으로 의미를 지니고 있으며 시사하는 바도 적지 않으나 제한된 범위의 거시적인 통계자료에 바탕을

두고 있어 보다 세밀한 사례지역 연구를 통해 그 결과가 경험적으로 뒷받침될 필요가 있겠다. 따라서 제5장에서는 앞서 살펴본 각 요인별 특성들을 잘 대표하고 있으며 도·농 통합형 정주기반 형성과 관련해서 여러 가지 실천적인 함의를 보여줄 수 있는 세 군데 사례지역을 다음과 같이 선정하였다(표 4-13).

<표 4-13> 사례지역의 요인별 점수 비교

시·군	유형	요인 1 (비농업적 지역경제 요인)	요인 2 (중심도시 요인)	요인 3 (교외화 요인)
광주시	C(대도시 지향형)	1.083	-0.304	2.038
제천시	A(비농업 강세형)	0.691	0.111	-1.019
홍성군	D(일반 농촌형)	-0.082	0.058	-1.020

사례지역은 각각 광주시, 제천시, 홍성군이다. 이들 각각은 유형C와 유형A, 유형D에 포함되는 곳들이다. 우선, 광주시는 교외화가 탁월한 정도로 진행된 곳으로서 서울 등 타 중심도시에 대한 의존도가 높게 나타나며 지역의 자족적 기반은 강하지 않은 곳이다.

반면에 제천시와 홍성군은 인근에 밀접한 기능적 연계를 이룰 만한 대도시가 분포하지 않는다는 공통점을 지니고 있다. 이 중 제천시의 경우는 지역경제가 농업 이외에 다른 산업(시멘트산업)에도 상당한 정도로 의존하고 있다는 특징을 지니고 있어 이와 연관된 정주기반 형성의 문제를 고찰해볼 사례가 되며, 또 한편으로 도·농 복합시에서 나타나는 제반 행정적인 문제들을 파악할 만한 지역이라 할 수 있다.

홍성군의 경우 비농업적 지역경제 요인에서 부(-)의 값을 보이는 농업 위주의 지역으로서 우리나라의 일반적인 농촌지역의 특성을 살펴볼 수 있는 사례라 할 수 있다. 특히 오리농법으로 대표되는 친환경농업이 시행되는 대표적 지역으로서 향후 우리나라 농업의 발전 방향과 관련해서도 적지 않은 시사점을 찾을 수 있으리라 믿는다.

5 CHAPTER

농촌지역의 정주 여건과 특성

1. 사례지역 선정과 접근 방법

제4장에서는 전국적 통계자료에 의존하여 지역을 유형화하고 농촌 유형별 특성을 살펴보았다. 그러나 통계자료가 가지는 한계로 인하여 농촌지역의 미시적 정주 여건이나 특성까지 파악하지는 못하였기 때문에, 제5장에서는 사례지역을 중심으로 이를 살펴보기로 한다.

사례지역은 경기도 광주시, 충청북도 제천시, 충청남도 홍성군 등 3개 시·군에 속한 면(面) 단위 지역이다. 경기도 광주시는 수도권의 농촌지역으로서 급격히 도시화가 진행되고 있는데 광주시 중에서 농촌적 특성이 가장 많이 남아있는 도척면을 사례지역으로 택하였고, 도·농 통합시 지역의 하나인 충청북도 제천시에서는 제천시 면 지역 중 인구가 가장 많은 송학면을 사례지역으로 택하였으며, 가까운 주변에 대도시가 없고 농촌적 특성도 강한 편인 충청남도 홍성군에서는 도시민과의 교류를 선도하는 홍동면을 사례지역으로 택하였다.

이처럼 사례지역을 면 단위로 택한 것은 두 가지 장점을 취하기 위함이다.

하나는 사례지역을 시·군 단위로 하는 경우 하나의 시·군 내에도 여러 이질적 특성을 갖는 읍·면·동 지역의 특성이 복합적으로 나타남으로써 이 연구에서 초점을 맞추고자 하는 농촌지역의 정주 여건이라는 측면은 사상되어버릴 수 있다는 단점을 극복할 수 있기 때문이다. 다른 하나는 사례지역을 마을 단위로 할 경우 지나치게 미시적인 특성만을 가지고 농촌지역의 정주 여건을 대표하는 것으로 단순화해버릴 수 있는 단점을 극복할 수 있기 때문이다. 즉, 면 단위 지역은 농촌지역의 정주 여건을 살펴보는 데 비교적 적절한 공간 규모라 판단하였다. 그러나 동시에 해당 면이 속한 시·군의 특성, 해당 면에 속한 다양한 마을의 특성을 사상시키지 않으려 하였음을 밝혀둔다.

이와 같이 선정된 3개 시·군의 면 단위 사례지역을 대상으로 몇 가지 조사를 실시하였는데, 조사의 주 대상과 내용은 세 가지 정도로 압축될 수 있다. 각각의 조사 대상 및 항목은 다음 <표 5-1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 5-1> 사례지역 조사의 대상 및 내용

구 분	조사 대상	조사 내용	비 고
설문조사	• 주민	• 정주생활권 • 정주의식 • 이주 여부 및 동기 • 일반사항 등	• 구조화된 설문조사표에 의한 면접조사 • 조사대상 무작위 추출
인터뷰 조사	• 공무원(시·군, 면) • 이장 • 지도자 등	• 인구 특성 및 변화 • 산업경제 특성 및 변화 • 계획 및 개발 관련 쟁점 등	• 통계자료 구득 병행
관찰조사	• 마을 및 특정 시설	• 토지이용의 특징 • 난개발 현상의 종류 • 계획적 정비 가능성 등	• 사진촬영 병행

우선, 주민 대상의 설문 조사로서 조사의 주 내용은 통근·통학권, 통원권, 물품구매권, 편의시설이용권 등 정주생활권의 범위, 정주의식, 이주 여부 및 동기, 일반사항 등이다. 주민 대상의 설문조사표는 부록에 제시하였으며, 조사가 이루어진 기간은 2002년 10월 16일부터 11월 17일까지 한 달간이다. 조사에 응답한 주민 표본 수는 광주시 도척면 173명, 제천시 송학면 70명, 홍성군 홍동면 70명이다.

<표 5-2> 사례지역 조사대상 주민의 특성

		단위: 명 (%)		
구 분		광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
총 응답자		173 (100.0)	70 (100.0)	70 (100.0)
성별	남	95 (54.9)	36 (51.4)	27 (38.6)
	여	78 (45.0)	34 (48.6)	43 (61.4)
연령별	20대	15 (8.7)	-	1 (1.4)
	30대	27 (15.6)	7 (10.0)	3 (4.3)
	40대	49 (28.3)	9 (12.9)	3 (4.3)
	50대	35 (20.2)	19 (27.1)	16 (22.9)
	60대 이상	47 (27.2)	35 (50.0)	47 (67.1)
직업별	농업	50 (28.9)	32 (45.7)	62 (88.6)
	공장, 회사 취업	42 (24.3)	7 (10.0)	1 (1.4)
	자영업	44 (25.4)	14 (20.0)	4 (5.7)
	전문직	11 (6.4)	2 (2.9)	-
	기타*	26 (15.0)	15 (21.4)	3 (1.7)

* 기타에는 현직에서 은퇴한 경우를 포함한 무직과 무응답 등 포함.

둘째, 시·군 공무원, 면 공무원, 마을 지도자 대상 인터뷰 및 관련 자료 조사이다. 주로 해당 지역의 인구 구성 특성과 변화, 농업을 비롯한 산업 경제적 특성과 변화 등을 파악하고, 지역 내의 토지이용 및 시설 배치 등과 관련한 쟁점들을 파악하고자 하였다.

셋째, 각 사례지역의 몇몇 마을을 대상으로 관찰조사를 실시하였다. 관찰조사는 물리적 난개발 현상 파악뿐만 아니라 농촌지역 토지이용의 특징과 계획적

정비를 위한 제도화 가능성을 모색함에 함의를 얻을 수 있는 부분을 포함하도록 하였다.

결국 사례지역 조사의 대상과 내용의 상위에 관련 없이 조사의 공통된 초점은 농촌지역 주민들이 살아가는 모습을 공간적 측면에서 포착하고자 하는 것이다. 사례지역별로 조사된 내용은 각각 인구적 특성, 생활권 특성, 산업적 특성, 물리적 특성, 정주의식 등 5가지 영역으로 나누어 제2절에서 정리될 것이며, 제3절에서는 도·농 통합적 현상의 진행 정도와 의의라는 측면에서 이를 종합적으로 비교, 분석하게 될 것이다.

2. 농촌지역 정주 여건의 주요 특징

1) 도시화되는 농촌: 광주시 도척면

(1) 광주시의 개요

광주시는 2001년 3월 시로 승격된 도·농 복합시(431.94km²)로서, 1읍(오포읍), 6면(초월면, 실촌면, 도척면, 퇴촌면, 남종면, 중부면), 3동(경안동, 송정동, 광남동)의 행정구역으로 구성되어 있다. 2002년 현재 인구는 161,787명으로(2000년 현재 인구는 125,943명), 최근 10년간('90~'00) 연평균 5.1%의 높은 증가율을 기록중이다. 광주시의 인구 증가는 성남 등을 비롯한 수도권 지역으로부터의 인구 이동에 의한 사회적 증가에 기인하며, 이는 준농림지역 개발이 활발해진 시기와의 일치하고 있다.

광주시 내의 중심지는 경안동~고산리, 곤지암리 등으로 이분되나, 수도권지향형 도시로서 전반적인 자족 기능은 미약한 편이다. 특히 공간구조상 자연발생적 취락지역 형성으로 인해 지역 내 도·농간 연계, 기능간 연계가 미약하며, 이는 주요 간선도로와 집분산 도로간의 연계가 원활하지 못한 데서 잘 나타난다.

광주시는 2차 산업이 발달한 경제구조를 가지고 있다. 2000년 현재 광주시 산업별 종사자 수에 따르면, 1차산업 종사자가 7.1%, 2차산업 종사자가 49.3%, 3차산업 종사자가 43.5%로 나타나 2차산업 종사자 비중이 가장 높음을 알 수 있다. 한편 2000년 기준 사업체 수를 기준으로 1차산업 사업체 6개, 2차산업 사업체 2,370개, 3차산업 사업체 5,989개가 등록되어 있는 것으로 나타난다.

국토이용계획상 현재 토지이용은 도시지역 39.9%, 농림지역 37.2%, 준농림지역 18.1%, 준도시지역 4.8%로 구성되어 있다. 자연환경보전지역이 전혀 없는 것으로 나타나는데, 이는 개발제한구역 등이 도시지역에 포함되어 있는 탓이다. 광주시는 많은 면적의 개발제한구역과 함께 팔당호 수질보전특별대책지역 1권역으로 지정되어 있기도 하여 전반적으로 토지이용규제가 심한 편이나, 서울과 가깝다는 지리적 위치 때문에 준농림지역을 중심으로 소규모 주택 및 영세 공장 등이 난립하고 있다. 한편 광주시에서는 새 국토법 취지하에 광주시 전역을 “도시지역” 용도로 지정, 관리하려는 계획을 가지고 있다. 이 경우, 농업진흥지역 농지의 경우는 현행 도시계획법의 생산녹지로 분류되고 농지법의 규제도 따르게 됨으로써 농지의 보전을 보다 확실히 하고 난개발도 막을 수 있다는 것이 관계 공무원의 설명이다.

(2) 도척면의 정주 특성

① 행정구역과 인구

도척면은 총 면적이 52.22km²로 광주시 전체 면적 431.94km²의 12.1%를 차지하며, 2000년 기준 인구는 6,349명으로 같은 해 광주시 전체 인구 125,943명의 5.04%를 차지한다. 농지나 농가울 등과 같은 통계적 자료, 개발압력의 정도 및 경관적 측면 등에서 광주시 면 지역 중에서는 농촌적 특성이 가장 강하게 남아 있다고 이야기되는 곳이기도 하다.

<표 5-3> 광주시 및 도척면 인구 추이

연 도	1990년	1995년	2000년	단위: 명, %
				연 평균 증감율 (1990~2000)
광주시	76,593	86,156	125,943	5.1
도척면	4,477	5,183	6,349	3.6

자료: 통계청, 해당 년도, 『인구주택총조사보고서』.

농촌적 특성이 많이 남아 있기는 하나, 다른 일반 농촌지역과는 달리 도척면의 인구는 지속적 증가 추세를 보이고 있다. <표 5-3>에서 보듯이 1990년부터 2000년까지 10년간 연평균 3.6%의 높은 인구증가율을 보이고 있으며, 무작위 추출에 의한 주민조사 결과에서도 최근 5년 이내에 도척면으로 전입한 인구는 응답자 173명 중 28.9%인 50명에 달하고 있다.

<표 5-4> 도척면 행정리별 인구 현황(1993~2001년)

도척면 전체	단위: 명	1993년	1997년	2001년
		5,072	6,373	6,878
노곡리		940	1,140	1,109
유정1리		333	438	462
유정2리		258	281	303
방도1리		326	366	363
방도2리		149	218	266
추곡리		237	250	265
상림1리		156	165	194
상림2리		242	234	256
상림3리		211	228	218
도웅1리		268	299	285
도웅2리		269	347	355
궁평리		759	903	1,043
진우1리		430	870	1,198
진우2리		297	393	325
진우3리		197	241	236

자료: 도척면 내부자료.

이들의 이전 거주지는 주로 서울과 경기도였으며,¹⁾ 주요 전입 이유는 직장 주변으로의 주거지 이전, 양질의 자연환경을 가진 주거지로의 이전 등이라고 응답하고 있다.

도척면은 위의 <표 5-4>에서 알 수 있듯이 총 15개 행정리로 구성되어 있으며, 면 소재지는 노곡리이다. 면 소재지인 노곡리나 경관이 수려한 상림리는 도시민의 전원주택이, 고속도로 인터체인지가 있는 실촌면 곤지암으로부터 가까운 궁평리와 진우리를 중심으로는 공장 및 공장 근로자 주택 증가가 두드러진다. 특히 진우리의 인구 증가는 비약적 추세를 보인다.

<그림 5-1> 도척면 현황도



1) 응답자 중 최근 5년 이내에 도척면으로 이주하였다고 밝힌 50가구의 이전 거주지는 서울이 22명으로 압도적으로 많다. 다음은 경기도가 11가구인데 이 중 6가구는 성남시로부터 전입하였고, 광주시 내에서 도척면으로 이주한 가구도 10가구나 되었다.

② 주민의 생활권

도척면 주민의 일상생활권은 서울에까지 미치나, 광주시 내에서는 대체로 시 소재지인 경안동과 실촌면의 곤지암리로 양분되는데 특히 지리적으로 가까운 곤지암이 기초 중심지 역할을 수행하는 편이다. 173명의 도척면 주민조사 결과를 토대로 정주생활권의 범위를 나타낸 것이 <표 5-5>인데, 표에서는 각 활동이 이루어지는 공간적 범위를 숫자로 나타내고 있다.

<표 5-5> 도척면 주민의 생활권

구분	통근권	통학권		통원권	구매권		편의시설이용권		
		초등교	고등교		저차	고차	목욕탕	이미용	문화시설
공간 범위	1.48	2.25	3.27	3.13	1.82	3.0	2.41	2.21	3.91

주) 1이하=행정리 내; 1~2사이=도척면 내; 2~3사이=광주시 내; 3~4사이=타도시

우선, 통근권이나 간단한 생필품 구매권은 대체로 도척면 내에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다만, 통근권의 경우 응답자 상당수가 농업 종사자인 점을 감안하여 직업이 농업인 경우를 제외하면, 통근권 범위는 도척면의 공간 범위를 벗어나는 것으로 나타난다. 사실 통계자료상 광주시 전체 통근자 중 광주시 지역 외 통근자의 비율은 30.0%에 이르며, 이들의 통근 도착지는 서울이 12.6%, 성남이 11.6% 등이다.

다음으로, 목욕탕 및 이미용 시설 이용과 같이 일정 서비스 수준 확보가 필요한 품목은 곤지암을 많이 이용하는 것으로 나타난다. 그러나 고차상품의 구매, 문화시설, 병원, 고등학교 등의 공간 이용 범위는 광주시의 범위를 훨씬 벗어나는 것으로 나타나고 있다. 이는 대체로 서울에까지 미친다.

따라서 도척면의 기초 중심지로서 도척면 소재지의 기능은 상대적으로 미약하다. 도로망 발달과 사적 교통수단 소유의 보편화, 생활양식의 도시화 등의 영향으로 면 소재지는 농업을 주업으로 하는 기존 주민의 면사무소 및 보건지소

이용 공간, 생필품 구매공간 등과 같이 지극히 제한적 기능만을 수행하는 공간으로 축소되고 있다. 반면, 외부 지역과의 결절 지점으로 기능하는 곤지암과 같은 곳은 계속적 성장세를 보이며 지역의 영향력이 큰 기초 중심지로서 부상하고 있다.

③ 산업적 특성

도척면에서는 재촌탈농(在村脫農) 및 비농업 인구 유입 증가로 지역경제에서 농업 비중이 약화되는 추세가 뚜렷하다. 전업농가가 급속도로 줄어들었으며, 농업 이외의 부문에 종사하는 겸업농가, 겸업농가 중에서도 농업 외 소득이 농업 소득보다 큰 제2종 겸업농가가 큰 폭으로 증가하고 있다.

<표 5-6> 도척면의 농가 변화 추이

구 분	단위: 호, %		
	1980년	1990년	2000년
가 구	-	1,170	1,809
농가 계	849	654	543
전업농가	717	355	181
겸업농가	132	299	362
- 1종겸업농가	70	189	138
- 2종겸업농가	62	110	224
농가 비율	-	0.559	0.300
전업농가 비율	0.845	0.543	0.333

자료: 통계청, 해당 년도, 『농업총조사보고서』.

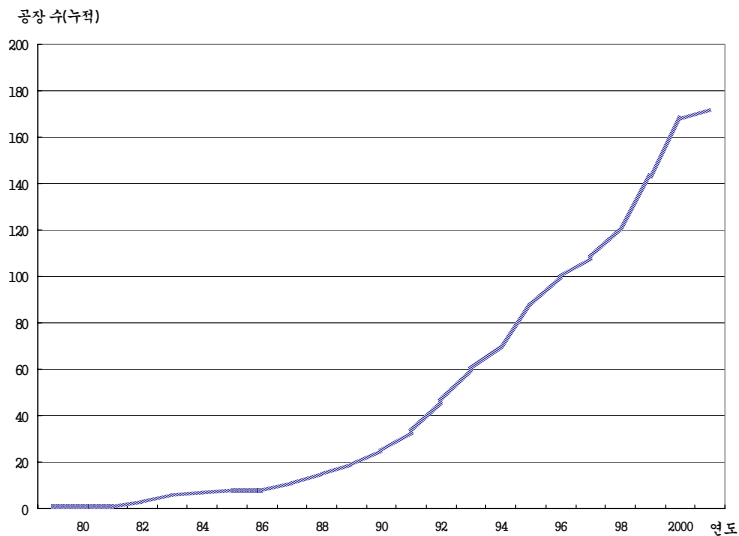
농업 비중의 약화는 재촌탈농이나 비농업 인구 유입 이외에 농지에 대한 도시적 토지 전용 압력에도 기인한다. 농지에 대한 타 용도로의 토지 전용 수요가 증가함으로써 농사짓는 것보다 창고나 공장부지 임대수입을 올리는 것이 소득률을 높이기 때문에, 농지 한 켠을 형질변경하여 세워진 창고나 공장 부지가 계속 증가하는 추세이다. 물론 초기에는 창고를 지은 후에 몇 년 지나면 완전

히 공장부지로 전환하여 임대 또는 매각하는 사례도 빈번하다. 그러나 이러한 농지 전용 압력이 곧바로 농지 매매로까지는 연결되지 않는다. 토지 소유에 대한 의지와 자녀에 상속하려는 의지가 작용하기 때문이다.

이렇듯 농지, 농업 종사자 등 농업 비중이 약화되는 한편으로는 지역 내 전반적 지가 상승으로 몇몇 젊은 농업 종사자들은 상대적으로 지가가 싼 강원도 등에 가서 3만 평 이상의 대규모 농지를 임대하여 특작(예, 토란)을 함으로써 높은 농업소득을 올리는 새로운 형태도 등장하고 있다.

도척면의 농업 비중은 감소하는 반면, 제조업 비중은 증가하고 있다. 준농림 지역을 중심으로 소규모 공장들이 상당수 들어서고 있는데, 2002년 현재 그 수가 약 200여 개에 달한다. 시청 공업계에서 파악하고 있는 500㎡ 면적 이상의 등록 공장은 84개소이나, 허가과에서 관할하는 소규모 근생시설을 포함하면 200개소를 넘는다.

<그림 5-2> 도척면의 연도별 공장 수 증가 추이



도척면 내 공장의 취업자 중에는 광주시 밖의 지역에서 통근하는 사람들도 상당히 많은 편이지만, 도척면으로 아예 이주하여 취업한 사람들과 도척면의 원 주민 상당수가 취업하는 경우도 많다. 도척면 원 주민 중 약 30% 이상은 공장이나 연수원 등의 시설에 여러 가지 형태로 취업하고 있다고 한다. 이처럼 도척면에서는 농외소득을 얻을 기회가 많은 까닭으로 전반적으로 농업에는 그다지 관심을 쏟고 있지 않다.

④ 토지이용 및 물리적 특성

도척면 내의 몇몇 마을들을 살펴보면, 비농업 인구의 유입이나 공장의 입지 등으로 인해 균질적이고 단순했던 농촌마을들이 다양한 양상으로 분화되는 대도시 근교 농촌지역 변화의 단면이 잘 나타난다. 노곡리, 상림리 등에서는 도시민의 전원주택이 급속도로 증가하는 한편, 궁평리와 진우리를 중심으로는 제조업 공장들과 공장 취업자들의 주택이 증가하고 있다.

이렇게 외부에서 유입되는 인구가 증가하면서 도척면은 전반적으로 활력 있는 지역의 모습을 형성해 나아가고 있지만, 동시에 난개발의 문제가 있다. 또한 일부 도시민 전원주택지에서는 기존 주민들과 이주해온 주민들 사이에 융화가 이루어지지 않으며, 이와 관련한 각종 민원 제기도 빈번한 편이다. 새로 유입한 도시민들은 도로를 비롯한 기반시설과 기초 서비스에 대한 요구를 많이 하는 반면에, 소수이기는 하나 기존 주민들은 도시민 주택이 들어옴으로써 가로의 보안등 설치로 인해 농작물피해가 있다는 등의 불만을 표하기도 한다.

◆ 상림리의 경우

약 5~6년 전부터 도시민 주택이 급격히 증가된 상림1리는 전체 80호 중 기존 가구는 9호뿐이고 나머지는 타 도시에서 이주한 가구로 구성되어 있다. 이주 가구 대부분은 사회경제적 지위가 높은 편이고 마을에 상주하면서 출퇴근하거나 은퇴한 도시민의 유형으로, 평범한 농촌마을이 도시민 전원주택으로 완전

히 전환된 형태를 보여준다. 특히 마을의 농지는 농지와 대지 구분 없이 지가가 비슷하며, 약 70%는 이미 외지인의 소유이다. 따라서 사실상 마을 내에 남아 있는 농지는 농업 생산요소로서의 의미보다는, 도시민 전원주택의 텃밭 혹은 주택의 쾌적성을 더해주는 녹지 정도로 위치한다.

상림리에서는 개방적인 마을 토박이가 중심이 되어 표면상으로는 농촌적 커뮤니티가 잔존되는 모습을 보인다. 예를 들어, 이 마을에 새로 이주하여 집을 지을 경우는 도로 파손 등으로 작으나마 마을에 피해를 주는 데 대한 비용으로 누구나 100만 원씩을 납부해야 하며, 마을 공동작업이 필요할 때 노동력을 제공하는 것이 여의치 못한 가구 역시 일정액의 비용을 납부해야 한다. 이렇게 조성된 공동기금으로 마을의 기반시설 정비 등을 체계적으로 설치토록 하며, 기존 주민과 이주 주민이 함께 마을 회의나 행사에 참여하기도 한다. 그러나 이러한 강제에 대하여 외부에서 유입된 가구들은 수용은 하고 있으나 그리 달가워하는 편은 아니다.

<그림 5-3> 상림리의 도시민 전원 주택 모습



<그림 5-4> 상림리의 잘 정비된 버스 정류장



◆ 노곡리의 경우

도시민 주택이 한두 동씩 들어오기 시작해 현재는 20여 호 정도의 주택이 신규로 조성된 노곡리 곤룡골은 농촌마을이 도시민 별장주택지로 바뀌는 과정에

있다. 대체로 이 마을에 이주한 도시민들은 주말이나 휴가철에 간헐적으로 주택을 이용하는 경우가 많다.

도시민 주택은 별 다른 기반시설 계획 없이 산발적으로 건축됨으로써 원 주민이나 이주 도시민 모두가 불편을 겪고 있다. 가령, 계곡 상류의 주택부터 오폐수 처리 등이 되어야 하는데도 대부분 주택에서는 별 다른 처리 없이 오폐수를 자연방류하고 있으며, 포장되지 않은 1~3m폭의 좁은 길에 자동차, 경운기, 행인 등이 교행해야 하기 때문에 모두가 불만을 가지고 있다.²⁾

현재 마을 내에 남아 있는 밭을 중심으로 기존 주민들이 고추, 깨 등의 농사를 짓고 있기는 하나, 가까운 장래에는 택지로 탈바꿈될 밭이 대부분이다. 이미 밭에는 대지경계선을 표시하는 선이 그어져 있어, 현재는 농사를 짓지만 임시방편의 자급 목적에 한하는 정도로 농사가 이루어질 뿐이다.

한편 기존 주민과 이주 도시민간에는 커뮤니티 일원으로서 어울림도 전혀 없는 상태이다. 기존 주민은 도시민 주택에 어떤 사람이 사는지도 잘 알지 못하며, 마을 회의나 행사는 사라진지 오래이다.

<그림 5-5> 노곡리의 도시민 전원주택



<그림 5-6> 노곡리의 미정비 도로

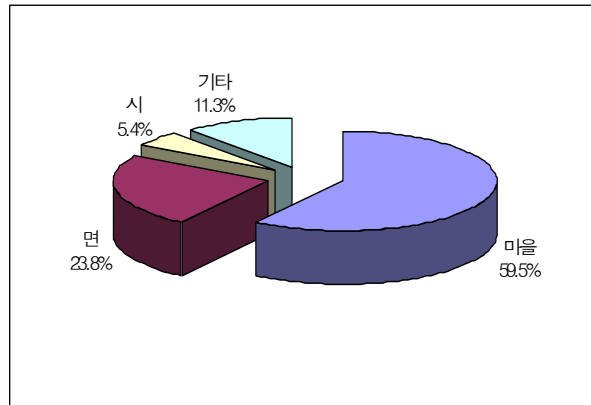


2) 한 공무원은 “경치 좋은 산 아래, 물 옆으로 경운기 정도 다니는 길이면 토지를 구입하여 한두 주택이 들어서는 경우가 매우 많은데, 이 사람들은 일단 주택부터 건축한 후 기반시설 설치 및 버스 배차 등에 대해 민원을 제기하곤 한다 ... 기본적으로 이런 상황이면 건축허가를 내주지 않아야 하는데, 현행 법제도 속에서는 그럴 만한 수단이 없다”고 토로한다.

⑤ 주민의 정주의식

도척면에 거주하는 주민은 이웃과 면식도 있고 자신의 이야기가 전달 가능한 커뮤니티의 범위에 대하여 약 60%가 “마을” 단위 정도라고 답하고 약 24%는 “도척면”이라고 답한다(그림 5-7). 이런 점에서 시설 이용이라는 측면에서 정주 생활권이 비약적으로 광역화되고 있으며 마을 공동체나 면 소재지의 기능이 약화되고 있다는 주장에도 불구하고, 아직은 주민에게 기초 커뮤니티로서 마을이나 면 단위의 공간 범위는 상당한 의미를 가지는 것으로 해석할 수 있다.

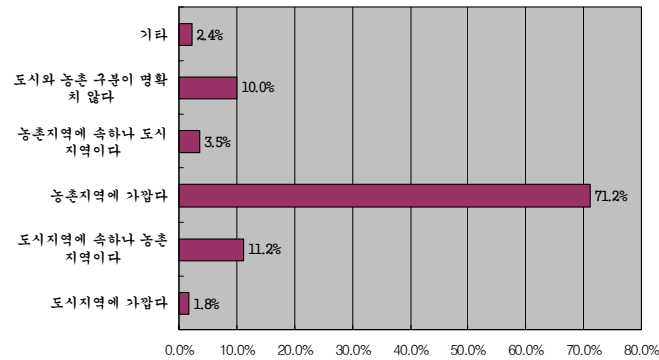
<그림 5-7> 커뮤니티의 범위(도척면)



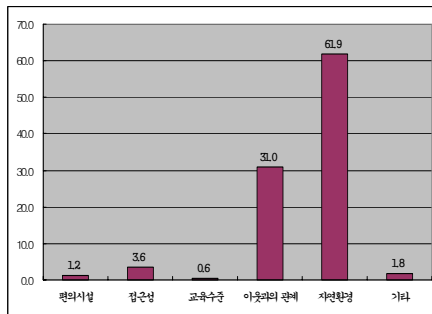
또한 도척면에 거주하는 주민의 71.2%는 광주시 도척면은 여전히 “농촌지역”이라고 인식하고 있으며(그림 5-8), 거주지로서 도척면의 가장 큰 장점은 “자연 환경이 좋은”것인 반면 가장 큰 단점으로는 대다수가 “교통 불편” 및 “생활편의시설 부족”이라고 생각한다. 특징적인 것은 마구잡이식 개발에 의한 경관훼손 문제를 큰 단점으로 지적한 비율이 13.3%에 달한다는 점이다.

도척면에 거주하는 주민의 주거만족도는 73.5%에 달하지만, 해당 문항 응답자 170명 중 21.2%가 향후 5년 내에는 주거지를 옮기겠다는 응답을 보인다.

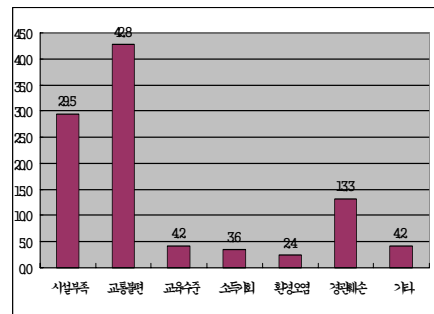
<그림 5-8> 도척면에 대한 공간 인식



<그림 5-9> 거주지로서 도척면의 장점



<그림 5-10> 거주지로서 도척면의 단점



특히 그 이유는 자녀의 교육문제 때문이라는 응답이 지배적이다. 한편 도척면 주민은 도·농 통합적 현상에 대하여 대체로 “환경 및 경관 손상”의 우려가 있다는 것과 “농업에 대한 관심 저하 및 농지의 감소”의 가능성이 있다는 것에 대해 높은 동의를 보인다.³⁾ 특히 농촌주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤

3) 여기서 예시하고 있는 도·농 통합적 현상은 도시 기능의 농촌으로의 침투, 도시적 기능과 농촌적 기능의 혼재, 농촌 커뮤니티의 혼주화 등으로서 이들을 도·농 통합이라고 이야기하는데 개념상의 혼란을 초래할 수도 있다. 그러나 제3장의 도·농 통합형 정주기반의 개념 정의에서 이미 밝힌 바와 같이 이 연구에서 바람직한 도·농 통합형 정주기반이라고 함은 규범적 지향 개념인 동시에 잠정적이고 유연한 개념으로 설정하였기 때문에, 다양하게 전개되고 있는 위와 같은 현상들을 모두 도·농 통합적 현상의 일부라고 보아도 큰 무리가 없으리라 판단하고 있다.

니티가 된다는 데 대해서는 그다지 동의하지 않는다.

<표 5-7> 도·농 통합적 현상에 대한 동의 여부(도척면)

질문 내용	동의정도 (만점=5)
일자리도 생기고 인구도 늘어나 지역발전에 도움이 된다.	3.09
지가가 상승하므로 바람직하다.	3.08
주택, 공장 입지가 증가함으로써 환경 및 경관이 손상된다.	3.41
전반적으로 농업에 관심이 없어지고 농지도 감소한다.	3.29
농촌 주민과 도시민간에 위화감이 생긴다.	3.01
농촌 주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤니티가 된다.	2.94

2) 정체 상태 도·농 통합시의 농촌지역: 제천시 송학면

(1) 제천시의 개요

제천시는 1991년 제천시와 제원군을 통합한 도·농 통합시(882.27km²)로서, 1개 읍(봉양읍), 7개 면, 9개 동의 행정구역으로 구성되어 있다. 제천시의 2000년 현재 총 인구는 143,710명으로 1990년부터 2000년까지 10년 동안의 기간에 연평균 0.4% 정도의 인구증가율을 기록함으로써 정체 상태를 보이고 있다.

제천시의 중심지 역할을 하는 곳은 제천시 소재지인데, 교통의 발달로 인해 과거보다 제천시의 상권, 중심성은 오히려 쇠퇴하는 추세라고 한다. 과거에는 수도권에서 영동지방 및 영남북부지방 등으로 연결되는 결절지의 역할을 수행하였으나, 도로망 발달로 이제 이용 빈도가 떨어지는 지역이 된 것이다. 또한 교통의 발달은 제천시민의 생활권도 확대시켜 제천시의 중심성을 약화시키는 요인으로 작용한다.

그러나 제천시는 주 산업이 3차산업인 소비지역이라고 할 수 있다. 2000년

현재 산업별 종사자 수 현황을 살펴보면, 1차산업 종사자 24.3%, 2차산업 종사자 19.9%, 3차산업 종사자 55.8%로 구성되어 3차산업 종사 인구가 월등한 비중을 차지한다. 또한 사업체 수를 기준으로 보면 1차산업 사업체 8개, 2차산업 사업체 1,005개, 3차산업 사업체 9,248개가 등록되어 있어 역시 3차산업 비중이 높은 것을 재확인할 수 있다.

한편 제천시는 현행 국토이용관리법상 농림지역 48.4%, 준농림지역 32.0%, 자연환경보전지역 12.6%, 도시지역 6.6%, 준도시지역 0.4%로 구성되어 있다. 현재는 농림지역이나 준농림지역 면적 비중이 월등히 높으나, 도시지역 및 준도시지역 면적이 약간씩 확장되는 추세에 있다. 특히 제천시에서는 자체 경관형성조례 등을 제정하여 운영하고, 준도시지역의 계획적 정비를 도모함에 있어 새 국토법과의 마찰은 없는지 등에 대하여 깊은 관심을 기울이고 있었다.

(2) 송학면의 정주 특성

① 행정구역과 인구

송학면의 총 면적은 7,194ha로 제천시 전체의 8.28%, 인구는 2000년 현재 6,503명으로 제천시 전체의 4.53%를 차지하며, 제천시 면 단위 지역 중에서 인구가 가장 많은 곳이다. 제천시 전체 인구는 1990년~1995년 기간에 -0.1%로 감소 추세를 보이다 1995년~2000년 기간에는 1.0% 증가 추세로 반전되었으나, 송학면의 인구는 1990년 이후 지속적 감소 추세를 보이고 있다.

<표 5-8> 제천시 및 송학면 인구 추이

연 도	1990년	1995년	2000년	단위: 명, %
				연 평균 증감율 (1990~2000)
제천시	137,765	137,070	143,710	0.4
송학면	8,291	7,087	6,503	-2.4

자료: 통계청, 해당 년도, 『인구주택총조사보고서』.

송학면에서는 도화2리를 제외하고는 모든 행정리에서 인구가 감소하고 있다. 도화2리의 인구 증가는 제천시 소재지와 연접한 대학 주변으로 소규모 연립주택들이 들어서는 한편 도화2리 주민의 거주지 이동이 적기 때문인 것으로 짐작된다.⁴⁾ 송학면에서는 65세 이상 인구 비중이 15.9%로 같은 항목에 대한 전국 평균이 8.0%임에 비추어 볼 때 노령화도 심한 편이다.

<표 5-9> 송학면 행정리별 인구 현황(1997~2002년)

송학면	1997년	2002년	비고
	7,261	6,505	
장곡리	303	260	*대학가 주변, 기피시설 입지
입석1리	704	610	
입석2리	248	208	
입석3리	770	616	
시곡1리	565	509	
시곡2리	631	551	
시곡3리	565	464	
시곡4리	309	301	
무도1리	621	562	
무도2리	441	392	
무도3리	160	146	
도화1리	469	407	
도화2리	347	448	
포전리	441	385	
송한1리	209	187	
송한2리	327	316	
오미리	151	143	

자료: 송학면 내부자료.

4) 뒤에서도 살펴보겠지만, 도화2리에는 각종 기피시설들이 집단적으로 입지하고 있는 터라 주민은 이주하고 싶어도 농지나 주택을 처분하지 못하기 때문에 이주자가 거의 발생하지 않는다.

송학면은 8개 법정리, 17개 행정리, 57개 자연마을로 구성되어 있다. 송학면의 현재 소재지는 시곡리인데 원래의 면 소재지는 무도리였다. 이처럼 소재지가 변화된 것은 기차길과 도로가 면을 관통하여 지나면서 거주 인구가 많은 쪽으로 소재지가 옮겨진 탓이다. 기본적으로 면 전체 인구는 6,505명으로 전국 면단위 지역의 평균 인구 등을 상정하면 적지 않은 편이나, 제천시 소재지와 위낙 지리적으로 가깝기 때문에 면 소재지의 중심지 기능은 미약하다.

소재지인 시곡리 이외에 송학면에서 특징적인 마을은 입석리, 도화리, 오미리 등이다. 입석리는 아세아시멘트라는 대규모 공장이 입지하여 있는 마을로 준도시지역으로 지정될 만큼 인구가 많으며, 도화리는 제천시의 각종 기피시설이 집단적으로 입지하여 있는 마을이고, 오미리는 낮은 인구밀도를 보이는 경관 좋은 산촌마을로 도시민 주택의 입지가 간헐적, 산발적으로 이루어지고 있는 마을이다.

<그림 5-11> 송학면 현황도



② 주민의 생활권

송학면 주민의 일상생활권은 대체로 제천시 내에서 형성된다고 할 수 있다. 특히 제천시 소재지가 송학면 주민에게는 지역 중심지 역할을 수행한다. 또한 송학면에는 제천시로의 통근인구도 꽤 많이 거주하는 편이며, 소재지에 새로 조성되는 문화마을 등의 입주자 역시 제천시에서 들어오는 사람들이 상당수로서 차츰 제천시의 배후 침상지역(bed town)으로 변화해 나아가는 양상이다. 다음 <표 5-10>은 송학면 주민 70명이 응답한 생활권을 숫자로 표현한 것이다.

<표 5-10> 송학면 주민의 생활권

구분	통근권	통학권		통원권	구매권		편의시설이용권		
		초등교	고등교		저차	고차	목욕탕	이미용	문화시설
공간범위	1.20	2.0	3.2	3.06	1.45	2.97	2.76	2.16	3.0

주) 1이하=행정리주변; 1~2사이=송학면내; 2~3사이=제천시내; 3~4사이=타 도시.

우선, 송학면 주민의 통근권은 대체로 마을을 조금 벗어나는 범위 내에서 형성되고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 조사 대상 주민 대부분이 농업 종사자이거나 송학면 내에서 가게 등을 경영하는 자영업 종사자이었기 때문에 다소 축소되어 나타난 결과라고 볼 수 있다.⁵⁾

둘째, 송학면 통학자들의 통학권은 초등학생의 경우에는 송학면 내에서 형성되지만, 고등학교 학생의 통학권은 제천시의 경계를 다소 넘어서는 범위로까지 확대되는 경향이다. 송학면 내에는 초등학교 2개소와 중학교 1개소가 있기 때문에 고등학교 통학권이 제천시로까지 확대되는 것은 매우 당연한 것이나, 최근에는 중학교 통학권마저 확대 추세에 있다고 한다. 즉, 송학면 내 2개 초등학교의 6학년 학생을 합하면 내년도에 송학면 내 1개 중학교의 한 학급 정원 정

5) 송학면 주민의 통근권은 대부분 제천시 범위에서 형성될 것이라 추측할 수 있다. 통계자료상 제천시의 통근발생량 중 92.7%는 제천시 자체 통근자이며, 2.6% 정도가 단양군으로, 0.8% 정도가 충주시로 향하고 있을 뿐이기 때문이다.

도에 불과한 숫자인데, 이마저 제천시내로 나가려는 학생들이 많은 탓에 교장 선생님이 학생과 학부모를 설득하는 작전을 펼 정도라는 것이다.

셋째, 물품 구매권은 저차상품의 경우는 송학면 내라고 하겠으나, 고차상품은 역시 제천시를 이용한다. 더불어 병원 이용권이나 문화시설 이용권은 제천시의 범위를 약간 벗어나는 것으로 나타난다. 송학면에 있어서도 면 소재지는 지극히 제한적 기능만을 수행하는 공간이라 볼 수 있다.

③ 산업적 특성

송학면 역시 도척면과 마찬가지로 재촌탈농 현상, 비농업 가구 유입 등으로 인한 급격한 혼주화 추세가 나타나고 있다. 1980년 송학면은 전 가구가 농가였으며, 76.8%는 전업농가였다. 비록 농업 종사자 비중이 감소하고는 있지만, 송학면에서는 여전히 농업이 중요한 비중을 차지한다. 2000년 현재 농가와 비농가 비율을 보면 총 2,336호 중 농가가 899호로 총 가구 중 38.5%가 농가일뿐만 아니라 전업농가 비율도 60.0%에 이르러, 지역경제에서 농업이 차지하는 비중이 도척면에 비해서는 월등히 높은 곳임을 알 수 있다. 그러나 이렇다 할 농특산물이 있거나 농업소득이 높은 것은 아니다. 송학면에서는 농업 이외에는 별다른 소득창출 기회가 없기 때문에 농업이 유지되는 것이라 볼 수 있다.

<표 5-11> 송학면의 농가 변화 추이

구 분	단위: 호, %		
	1980년	1990년	2000년
가 구	1,343	2,161	2,336
농가 계	1,343	1,210	899
전업농가	1,031	658	539
겸업농가	312	552	360
- 1종겸업농가	201	242	120
- 2종겸업농가	111	310	240
농가 비율	1.000	0.560	0.385
전업농가 비율	0.768	0.544	0.600

자료: 통계청, 해당 년도, 『농업총조사보고서』.

한편, 송학면에는 농업 이외에 제조업 공장들도 소수이지만 입주하여 활동중이다. 2002년 9월 기준으로 총 30개 사업체가 입주해 있고, 이 중 8개 업체는 송학농공단지에 나머지 22개 업체는 개별입지 방식으로 입주하여 있는 것으로 나타난다. 특히 입석리는 아세아시멘트라는 공장과 관련하여 주거지, 상가 등이 형성된 마을일 정도로 규모가 큰 개별입지 공장이 있는가 하면, 시곡리의 송학농공단지에 입주한 8개 업체는 매출액도 상당히 높은 우량 농공단지이다. 그러나 이러한 업체에 현지 주민이 고용된 비율은 5% 미만이다. 대체로 이러한 류의 큰 공장들인 경우는 기계화가 많이 진행되었고 숙련 노동자를 필요로 하는 업종이기 때문에 현지 주민 고용 비율이 낮을 수밖에 없기 때문이다.

④ 토지이용 및 물리적 특성

송학면은 제천시와 거리가 가까우면서도 도로망 형성의 패턴을 볼 때 향후 제천시의 배후 침상지역의 성격이 강화될 것으로 추측되고 주택의 증가가 예상된다. 그러나 현재 송학면에는 전반적으로 도로 및 시설 입지 등이 미래수요를 대비한 계획 없이 이루어지고 있어 주거지로서의 질, 농업지역으로서 질을 모두 저하시키는 측면이 나타나고 있다. 특히 면을 관통하는 도로 설치로 인해 소재지를 변경하고, 공장 입지시 주거지나 농경지 등과의 충분한 이격 거리를 확보하지 않으며, 환경 및 경관 부하 등을 고려함 없이 작은 농촌마을에 기피시설을 집단적으로 설치하는 등의 모습들이 관찰되었다. 물론 최근 부지 조성을 완료한 문화마을이나 송학농공단지 등은 그나마 계획적 입지를 통해 이러한 문제점을 완화시키고 있는 경우이다.

◆ 시곡리의 경우

송학면은 정주권개발면이라 현재 소재지인 시곡리에 47세대 규모의 문화마을이 입지하게 된다. 현재는 송학문화마을 조성사업 기반조성 및 택지분양이 완료된 상태인데, 제천시 소재지와 가까와 입지 여건이 유리한 편이고 지가는

제천시내에 비해 대단히 저렴하기 때문에 조기에 분양이 완료되었다.⁶⁾ 문화마을에는 제천시내 주민이 많이 입주하게 될 것으로 전망되어 향후 혼주화를 더욱 촉진할 것으로 전망된다. 문화마을의 주택 부지에 수반하여 어린이놀이터, 미니공원, 공동주차장 등이 조성됨으로써, 마을의 외관을 바꾸어가고 있는 것이 주목된다.

◆ 도화리의 경우

도화리에는 제천시 전체의 기피시설 다수가 입지함으로써 주거 및 농업적 토지이용과 충돌 현상이 첨예하게 나타나고 있다. 쓰레기매립장, 건설폐기물처리장(폐콘크리트 등 처리업체), 변전소, 공원묘지 및 화장터, 맹독성 농약공장 등이 도화리 취락지역으로부터 반경 1~2km 거리에 집단적으로 입지하여 있는 상태이다. 도화리는 벼농사 및 고추농사 등을 주로 하고 있는데, 주민은 여러 기피시설의 집단 입지로 인한 거주지로서의 부적합성, 가축 및 농작물 피해 등을 호소하고 있다.

◆ 입석리의 경우

입석리는 아세아시멘트 공장이 입지하여 있는 마을로 인구규모가 크고 취락밀집도가 높아 송학면에서는 유일하게 준도시지역 취락지구로 지정되었다. 그러나 취락지구로 지정만 되었을 뿐 개발행위가 따르지 않아 낙후한 건물, 비좁은 집분산도로, 부정형적 토지이용 등을 보이고 있다. 현재 477호가 거주하며 농가는 87호에 불과한 비농가 우세 지역이나, 주거지, 농지, 상업용지, 공업용지 등이 가까운 거리에 혼재되어 기능간의 충돌도 표출되고 있다.

무엇보다 주거지로서의 질적 개선을 위한 계획적 정비는 기반시설 정비의 기초 위에 주민의 주택 신·개축 등의 개발행위가 수반됨을 통해 달성되어야 하

6) 분양가는 평당 15만 원(제천시내에 평당 100만 원)인데, 개인이 농지를 매입하여 전용부담금 내고 부지 조성하는데는 최소한 15만 원은 더 들기 때문에 상당히 저렴한 편이라고 한다.

지만, 대부분 농촌지역 주민에게 주택 신·개축은 도시지역과는 달리 순수 지출이기 때문에⁷⁾ 개발행위가 쉽게 이루어지기 어렵고 기반시설 정비 재원도 우선 투자대상에서 밀리는 등 쉽지 않은 상황이다.⁸⁾ 그렇다보니 개발도 지지부진하고 주민 불편만 가중되는 문제가 있다.

◆ 오미리의 경우

송학면 내에서 가장 인구밀도가 낮은 전형적 산촌마을로 원주시(신림면)와 경계를 이루고 있다. 주변 경관이 수려하고 저수지 등의 관광자원이 있어 13가구가 민박용 황토방을 운영하고 있다.

그러나 오미리의 경관 좋은 계곡마다에는 도시민 전원주택이 산재된 형태로 속속 입지하고 있는 상태라 환경이나 경관 훼손의 문제가 나타난다. 더욱이 문제는 이렇게 산재된 형태로 주택이 입지하다보니 기반시설 설치비용 및 유지를 위한 행정비용이 과다하게 든다는 것이다.⁹⁾

이런 의미에서 도시민들의 농촌 입주는 산재된 형태의 개별입지보다는 시골리에 조성되는 문화마을 방식의 단지 조성이 바람직할 수도 있다는 판단이다. 이제 농촌지역에서는 공장의 개별입지만 문제되는 것이 아니라 주택의 무분별한 개별입지도 문제로 떠오르는 것이다.

7) 도시지역에서는 자산가치증식이라는 측면에서 일종의 “투자”로서 주택 신·개축이 이루어지지만, 후계세대가 불분명한 상황에서 주택 신·개축이란 “순수 지출”이기 때문에 자발적 개발행위의 유인이 적을 수밖에 없다(송미령·김홍상, 2001).

8) 계다가 주민들은 준도시지역 취락지구에 대하여 다음과 같은 문제를 지적한다. “도시계획구역으로 지정되면 도로 부지 등에 수용되는 토지에 대해서는 보상이 이루어지기 때문에 차라리 나온 편이나, 준도시지역 취락지구는 이러한 종류의 보상도 안 되면서 집을 지을래도 개인 토지소유자에게 일일이 사용승락서를 받아야 하는 등의 불편함이 있다”는 것이다.

9) 이러한 방식으로 도시민들이 농촌에 입주하는 것과 관련하여 한 공무원은 “산재된 주택과 간선도로까지의 도로 연장, 겨울철 눈 청소 등은 농촌지역으로서는 바로 행정비용으로 연결”되는 부분이라고 말한다. 더욱이 이런 식으로 입주한 도시민들일수록 민원 제기가 활발한 편인데, “30년 이상 존치된 묘지, 원래 부업축산으로 기르는 소와 돼지 등은 기존 농촌주민들로서는 아무 문제없는 것들이었으나, 도시에서 농촌으로 이주해온 주민들은, 그러한 사정을 알고 입주했음에도 불구하고, 이에 대해 문제를 삼으며 민원을 제기하고 있다”라고 한다. 더불어 “물론 마을 한가운데 대규모 축사를 넣는 것이야 곤란하지만, 부업 축산의 경우는 농촌에서는 매우 자연스러운 것”이 아니냐고 반문한다.

<그림 5-12> 기피시설 집단 입지 마을



<그림 5-13> 조성중인 문화마을



<그림 5-14> 공장, 주택, 농지가 혼재된 마을

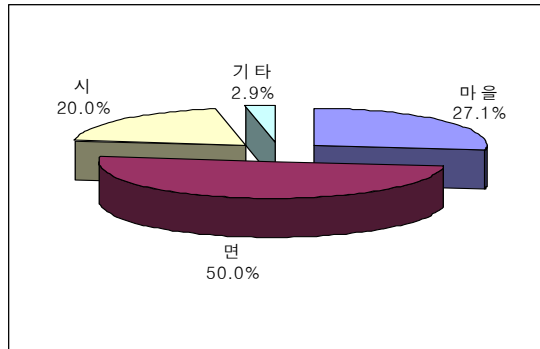


[5] 주민의 정주의식

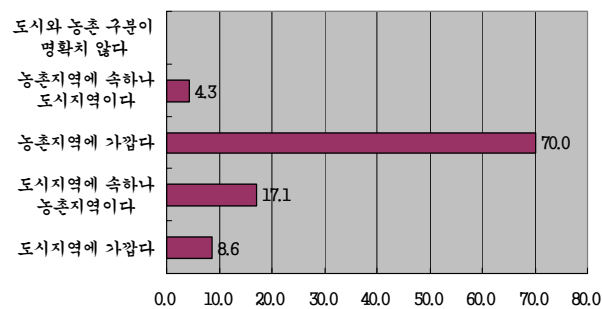
송학면에 거주하는 주민은 이웃과 면식도 있고 자신의 이야기가 전달 가능한 커뮤니티의 범위에 대하여 50.0%는 “송학면”, 27.1%는 “마을”이라고 응답하고 있다(그림 5-15). 광주시 도척면에 비해 커뮤니티의 공간 범위가 넓게 나타나는 것이 특징이다.

또한 송학면에 거주하는 주민은 제천시 송학면이 대체로 “농촌지역”이라고 인식하고 있다. 응답자의 70.0%는 농촌지역에 가깝다고 응답하고, 17.1%는 도시지역에 속하나 농촌지역이라고 응답하였다. 물론 소수이기는 하나 도시지역에 가깝다는 응답도 있다(그림 5-16).

<그림 5-15> 커뮤니티의 범위(송학면)



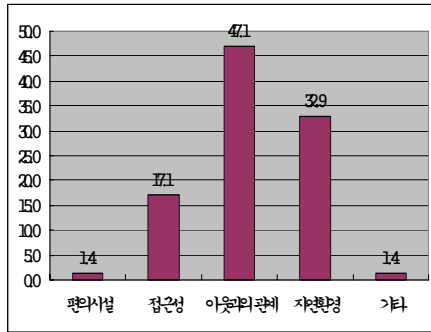
<그림 5-16> 송학면에 대한 공간 인식



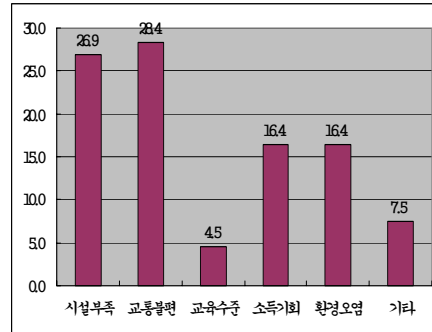
한편 거주지로서 송학면의 가장 큰 장점은 “이웃과의 관계가 돈독한 것”인 반면, 거주지로서 가장 큰 약점은 “교통이 불편”하고, “생활편의시설이 부족”한 것이라고 답하고 있다. 이는 도척면과 비교할 때 장점에 있어서는 차이가 있지만, 단점에 있어서는 공통되는 특성을 보이는 것이다. 그밖에 도척면과는 달리 소득기회가 부족하다는 점이 거주지로서의 단점으로 지적되고 있다.

송학면에 거주하는 주민의 주거만족도는 91.4%에 달하나, 해당 문항 응답자 70명 중 7.1%인 5명은 향후 5년 내에 주거지를 옮기겠다고 답하였다. 그 이유는 역시 “자녀교육 문제”때문이라는 응답이다. 이러한 경향은 광주시 도척면의 경우와 크게 다르지 않다.

<그림 5-17> 거주지로서 송학면의 장점



<그림 5-18> 거주지로서 송학면의 단점



한편 송학면 거주 주민은 도·농 통합적 현상에 대하여 대체로 “일자리도 생기고 인구가 늘어나 지역발전에 도움이 된다”는 데 가장 많이 동의하고 있으며, “농촌주민과 도시민간의 위화감이 생긴다”는 데 대해서는 동의 정도가 가장 낮다. 특히 송학면이 광주시 도척면에 비하여 실제의 도·농 통합의 정도는 낮다고 할 수 있음에도 불구하고 긍정적 기대가 더욱 높다는 것은 이에 대한 높은 기대감을 표하는 것이라 해석할 수 있다.

<표 5-12> 도·농 통합적 현상에 대한 동의 여부(송학면)

질문 내용	동의정도 (만점=5)
일자리도 생기고 인구도 늘어나 지역발전에 도움이 된다.	3.59
지가가 상승하므로 바람직하다.	3.57
주택, 공장 입지가 증가함으로써 환경 및 경관이 손상된다.	3.44
사람들이 농업에 관심이 없어지고 농지도 감소한다.	3.24
농촌 주민과 도시민간에 위화감이 생긴다.	2.73
농촌 주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤니티가 된다.	3.19

3) 침체 속 활로를 모색하는 농촌지역: 홍성군 홍동면

(1) 홍성군의 개요

홍성군은 2개 읍(홍성읍, 광천읍), 9개 면의 행정구역으로 구성되어 있다. 홍성군의 인구는 2000년 현재 90,658명으로 1990년 이후 연평균 -1.5%의 감소 추세를 기록중이다. 홍성군의 생활권 중심지는 홍성읍과 광천읍으로 양분되는데, 대체로 홍성읍을 중심으로 하는 홍성군 자체의 중심성이 높은 편이다.

홍성군의 산업구조는 1차산업 중심이라고 할 수 있다. 1차산업 종사자가 43.9%, 3차산업 종사자가 43.2%에 달하는 반면에 2차산업 종사자 비중은 13.0%에 불과하다. 사업체 수에 있어서도 1차산업 사업체 17개, 2차산업 사업체 6,102개, 3차산업 사업체 6,917개로 타 사례지역보다 1차산업 비중이 높게 나타난다.

홍성군의 토지이용은 경지가 16,251ha로서 37.5%를 차지하고, 임야가 19,984ha로서 46.9%를 차지할 만큼 대부분이 농림지로 구성되어 있다. 더욱이 홍성군은 인구가 10만 명이 되지 않아 새 국토법 적용을 당장 받는 것이 아니기 때문에 토지이용계획과 관련하여 별다른 구체적인 대응은 하지 않고 있다.¹⁰⁾

(2) 홍동면의 정주 특성

① 행정구역과 인구

홍동면의 면적은 38.52km², 인구는 2000년 현재 4,498명으로 홍성군 전체의 4.96%를 차지한다. 농업 의존도가 높은 다른 농촌지역과 마찬가지로 홍동면의 인구는 비교적 큰 폭으로 지속적으로 감소하는 추세이다. 홍동면의 인구는

10) 새 국토법상 시·군의 인구가 10만 명 미만인 곳은 시·군 기본계획이나 시·군 관리계획 수립이 임의사항으로 되어 있다.

1990년부터 2000년에 이르는 기간 동안 연 평균 3.3% 정도씩 감소하고 있는데, 이는 홍성군 전체보다도 매우 큰 폭의 감소율이다. 더욱이 인구의 노령화 추세도 타 사례지역에 비해 심한 편인데, 인구의 23.3%가 65세 이상의 노령화된 인구이다.

<표 5-13> 홍성군 및 홍동면 인구 추이

연 도	1990년	1995년	2000년	연 평균 증감율 (1990~2000)
홍성군	105,399	98,194	90,658	-1.5%
홍동면	6,279	5,203	4,498	-3.3%

자료: 통계청, 해당 년도, 「인구주택총조사보고서」.

<표 5-14> 홍동면 행정리별 인구 현황(2002년)

홍동면 합계 4,724					
운월1리	155	화신리	174	신기2리	154
운월2리	155	문당1리	195	신기3리	156
운월3리	109	문당2리	62	수란1리	101
운월4리	173	금평1리	99	수란2리	79
월현1리	118	금평2리	165	수란3리	93
월현2리	196	구정1리	173	금당1리	210
원천1리	170	구정2리	181	금당2리	106
원천2리	84	팔괘1리	121	금당3리	204
홍원1리	163	팔괘2리	103	효학1리	117
홍원2리	192	팔괘3리	77	효학2리	83
홍원3리	178	신기1리	195	대영리	183

자료: 홍동면 내부자료.

행정구역상 홍동면은 14개 법정리, 33개 행정리로 이루어져 있으며, 소재지는 운월리이다. 운월리를 중심으로 남쪽에 있는 홍원리는 축산업이 발달한 곳이며, 문당리는 오리농법 중심의 벼 재배가 활발한 곳이고, 팔괘리에는 친환경농업과 관련한 교육 및 농업을 통한 도시민과의 교류 등을 선도하는 풀무농업전문학교가 위치하고 있다.

<그림 5-19> 홍동면 현황도



② 주민의 생활권

주민의 생활권은 주로 홍성군 소재지인 홍성읍과 광천읍을 중심으로 형성된다. 홍성군 인근에 중심도시가 발달하고 있지 않으며, 서해안고속도로 개통 등으로 인해 원거리 접근성이 개선되면서 홍성군보다 상위 중심지는 같은 충청남도 내의 천안이나 대전 등을 건너뛰어 서울에서 형성되고 있다.

홍동면 소재지인 운월리는 차츰 그 중심성이 약화되는 추세라고 하나, 여전히 기초 중심지로서의 기능은 어느 정도 수행하고 있는 것으로 나타난다. 홍동면 주민 70명을 대상으로 한 주민조사 결과에 따르면, 광주시 도척면이나 제천시 송학면에 비하여 홍성군 홍동면 주민의 생활권은 해당 면과 해당 군 내에서 주로 이루어지고 있음을 알 수 있다(표 5-15).

<표 5-15> 홍동면 주민의 생활권

구분	통근권	통학권		통원권	구매권		편의시설이용권		
		초등교	고등교		저차	고차	목욕탕	이미용	문화시설
공간 범위	1.01	2.0	3.0	3.0	1.98	2.3	2.9	2.77	3.0

주) 1이하=행정리 주변; 1~2사이=홍동면내; 2~3사이=홍성군내; 3~4사이=타 도시.

우선, 통근권은 앞서 두 사례지역보다 매우 협소한 공간 범위에서 형성되고 있다. 이는 응답자 대부분이 농업 종사자이기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 초등학교 통학권 및 저차상품 구매권은 홍동면 내에서 형성되고 있다. 물론 고차상품 구매권이나 목욕탕 및 이미용 시설 이용권, 고등학교 통학권, 병원 이용권, 문화시설 이용권 등은 모두 면 단위를 벗어나 홍성군으로 확장되는 것으로 나타나지만 대체로 도척면이나 송학면에 비해서는 그 공간 범위가 협소하다.

③ 산업적 특성

홍동면은 2000년 현재 전체 1,476가구 중 농가가 1,157가구로 78.4% 가량을 차지하고 있고, 전업농가의 비율이 79.5%에 이르러 농업이 지역경제의 중심을 이루는 곳임을 알 수 있다. 더욱이 이러한 숫자는 20여년 동안 큰 변화가 없었다(표 5-16). 홍동면에서는 이처럼 농업이 지역경제의 절대적 기반을 이루고 있을 뿐만 아니라, 경지 대부분이 농림지역으로 지정되어 있으며 90% 이상 경지 정리도 이루어져 있다.

특히 오리농법 유기농 쌀 생산이 면 전역으로 확산되고 있는데, 홍동면 문당리에서 처음 시도한 오리농법을 홍동면의 많은 농가들이 도입하고 있다. 2002년 현재 홍동면 전체 농가 중 약 30%가 오리농법 유기농 쌀을 생산하고 있으며, 그 면적은 약 94만7천 평에 이른다. 오리농법은 홍동면을 넘어 인근의 금마면, 장곡면 및 청양군과 보령시로도 확산되고 있다. 2002년 오리농법 쌀 생산에는 홍동면 및 그 일대를 포함한 30개 작목반의 479농가(119만3천 평)가 참여하고 있다.

<표 5-16> 홍동면의 농가 변화 추이

구 분	단위: 호, %		
	1980년	1990년	2000년
가 구	2,052	1,591	1,476
농가 계	2,051	1,411	1,157
전업농가	1,805	1,082	920
겸업농가	246	329	237
- 1종겸업농가	190	192	147
- 2종겸업농가	56	137	90
농가 비율	0.999	0.887	0.784
전업농가 비율	0.880	0.767	0.795

자료: 통계청, 해당 년도, 『농업총조사보고서』.

축산업 역시 홍동면 지역경제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 459농가가 한우를 사육하고 있으며, 그 외에도 많은 축산농가들이 젓소, 돼지, 닭, 산양, 사슴 등 다양한 종류의 가축들을 기르고 있다. 농가 당 축산 규모도 큰 편이어서 한우의 경우 50두수 이상을 사육하는 대규모 농가가 여섯 호가 있다. 특히 축산이 가장 큰 규모로 이루어지는 곳은 홍동면 홍원리 일대인데, 이곳에서만 총 69호가 한우를 사육하고 있다. 이 중 5두수 미만의 이른바 부업축산 규모 농가는 13호에 불과한 반면, 50두수 이상 대규모 사육 농가가 홍원리 1개 마을에만 3호가 밀집해 있다. 축산업이 면 전역에 걸쳐 이처럼 큰 규모로 이루어지다 보니 하천 수질 및 토양 오염, 악취 등 여러 가지 부의 외부효과가 파생된다.

홍동면은 농축산업 이외 제조업이나 서비스업 기반은 매우 미약한 상황이다. 제조업 공장은 홍동면 내에 총 5개가 입지해 있을 뿐이며(홍성군 내부자료), 이나마도 영세 업체들이 주를 이루고 있기 때문이다.

④ 토지이용 및 물리적 특성

홍동면은 도시적 토지이용 압력이 높지 않고 농업이 중심을 이루는 곳이기

때문에 농지 전용이나 소규모 공장 난립 같은 문제는 심각하게 나타나지 않는다. 다만, 축산업 농가가 많은 까닭에 마을 곳곳에 대규모 축사들이 들어서 있어 그로 인한 각종 문제들이 발생하고 있다.

축사가 취락과 분리되지 않고 마을 내에 함께 입지해 있는 탓으로 악취가 심하며, 파리 같은 곤충이 들끓고 있고, 또한 축사에서 발생하는 가축 분뇨가 제대로 처리되지 않고 하천이나 저수지로 방류되는 일이 잦기 때문에 수질 오염 문제도 심각한 편이다. 더구나 축사로 인해 농업용수로 쓰이는 저수지가 오염되면서 하류의 오리농법 쌀 생산마저 심각한 타격을 받을 상황에 이르고 있다.

특히 오리농법 유기농 쌀은 청결함을 생명으로 하기 때문에 이와 같은 상류의 수질 오염은 친환경농업의 근저를 흔드는 문제라 할 수 있다. 또한 홍동면처럼 도·농 교류를 통한 지역발전을 도모하는 데 있어 이러한 축사 난립 문제는 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 문제는 농가마다 건축 제한을 받지 않는 범위 안에서 이러한 축사들을 개별적으로 지을 경우 법적으로 규제할 수 있는 방법이 전혀 없다는 것이다.

◆ 홍원리의 경우

홍원리는 축산업 비중이 높아 마을 전체의 경관은 다소 산만하며, 주택보다 축사의 절대면적 비중이 오히려 높은 특징을 보인다. 그러나 축사의 집단화 및 주택지와의 격리에 대하여 주민의 생각은 부정적이다. 기업형 축사가 아니고는 바로 옆에서 가축을 돌보아야만 하는 축산업의 특징 때문이다.

또한 홍원리에는 직장을 은퇴하고 전원생활을 하기 위해 입주하는 도시민 대상의 생활공간인 은퇴농장이 입지하여 있는데, 바로 인근에는 대형 축사들이 여럿 자리잡아 쾌적함을 생명으로 하는 은퇴농장 같은 시설의 매력도가 다소 손상되고 있다. 더구나 최근 은퇴농장 바로 인근에는 친환경적 방식으로 운영하는 대규모 기업형 축사가 입주할 예정인데, 친환경적 방식이라고는 해도 대형 축사들이 집중되면 은퇴 도시민들의 전원주거지로서의 질을 보다 훼손할 것으로 우려된다.

<그림 5-20> 축사와 주택의 혼재



<그림 5-21> 도시민 대상 은퇴농장



◆ 문당리의 경우

문당리는 오리농법을 통한 벼 재배 이외에도 도·농 교류를 통한 장소의 판촉 및 소득 증대를 위해 노력하는 마을로 알려져 있다. 오리농법에 관심을 가지고 있는 도시민이나 지역 외부의 관계자들을 마을에 유치하여 흥동면을 대외적으로 알리고 농산물을 직판하고자 하는 각종 이벤트 등의 프로그램 시도가 다양하게 진행되고 있다.

이를 위해 마을 내에 환경농업교육관이나 외부 방문객을 위한 숙소, 찜질방, 식당 등이 이미 운영되고 있으며, 최근에는 또 하나의 볼거리로 농업박물관이 개장되었다.

이 지역의 리더격인 문당리의 주형로 대표가 중심이 되어 향후에는 오리농법 작목회에서 생산한 유기농 쌀 5만 가마 정도를 현지에서 가공할 수 있는 미니 RPC 건설 계획, 장기적으로는 이 지역 전체의 문제라고도 할 수 있는 축사의 집단화, 도시민 공동주택단지 조성도 구상하고 있다.

특히 도시민 공동주택단지에 대한 구상은 농촌에도 농업에 종사하는 사람들 이외에 다양한 산업 종사자들이 함께 거주해야 하나, 현재 대부분의 농촌 마을 여건상 도시민들이 이주하여 살기에는 부적합한 측면이 있다는 데서 출발하였다.

<그림 5-22> 문당리의 도시민 숙소동



<그림 5-23> 문당리 환경농업교육관



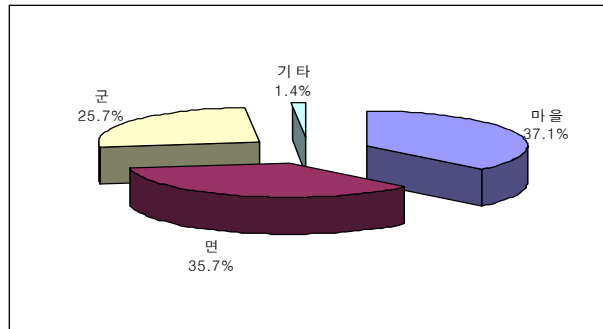
<그림 5-24> 문당리 농업박물관



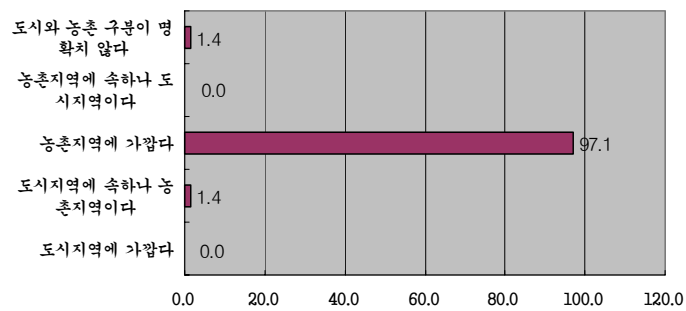
⑤ 주민의 정주의식

홍동면에 거주하는 주민은 이웃과 면식도 있고 자신의 이야기가 전달 가능한 커뮤니티의 범위를 “마을-면-군”의 순으로 응답하고 있다(그림 5-25). 그런데 앞서 광주시나 제천시의 경우, 면과 마을이라는 응답이 지배적이었던 것과 달리 홍동면에서 “홍성군”이라는 응답이 많은 편인데, 이는 홍성군이 상대적으로 농촌지역으로서의 특징이 강한 때문이라 짐작된다.

<그림 5-25> 커뮤니티의 범위(홍동면)



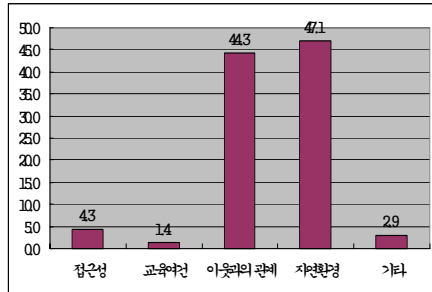
<그림 5-26> 홍동면에 대한 주민의 공간 인식



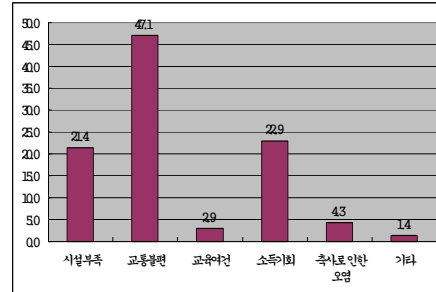
또한 홍동면에 거주하는 주민 거의 대부분은 홍성군 홍동면은 “농촌지역”이라고 인식한다. 당연한 결과이기는 하나, 앞서 도척면이나 송학면보다도 농촌지역이라고 인식하는 응답자의 비율이 압도적으로 높다(그림 5-26).

한편 거주지로서 홍동면의 가장 큰 강점은 “자연환경이 좋고”, “이웃과의 관계가 돈독하다”는 점인 반면, 거주지로서 가장 큰 단점은 “교통이 불편”하고, “소득기회가 부족”하며, 각종 “생활편의시설이 부족”하다고 지적하고 있다. 홍동면에서 특징적인 점은 비록 소수이기는 하나 거주지로서의 단점으로 축사로 인한 환경오염을 들고 있다는 것이다.

<그림 5-27> 거주지로서 홍동면의 장점



<그림 5-28> 거주지로서 홍동면의 단점



홍동면에 거주하는 주민의 주거만족도는 91.4%에 달하지만, 해당 문항 응답자 70명 중 6명에 해당하는 8.6%가 향후 5년 내에 주거지를 옮기겠다는 응답을 보였다. 그 이유는 직업기회를 찾아서, 자녀교육 여건이 좋은 곳으로, 의료·문화시설 부족, 교통 불편 문제 때문이라는 등의 다양성을 보이고 있다. 한편 홍동면 거주 주민은 도·농 통합적 현상에 대하여 주택, 공장 입지가 증가함으로써 “환경 및 경관이 손상”, “농업에 대한 관심 저하 및 농지 감소” 등과 같은 부정적 문항에 대한 높은 동의를 보임으로써 타 지역과는 다른 인식을 나타내고 있다.

<표 5-17> 도·농 통합적 현상에 대한 동의 여부(홍동면)

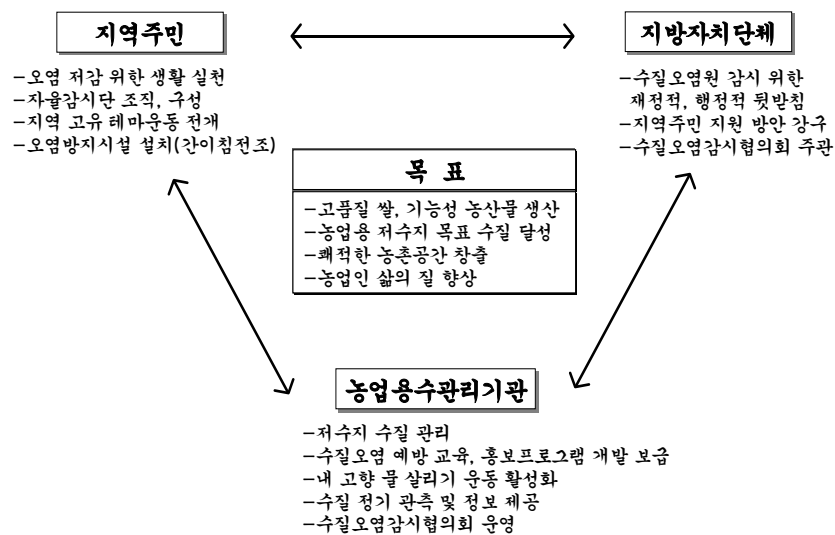
질 문 내 용	동의정도 (만점=5)
일자리도 생기고 인구도 늘어나 지역발전에 도움이 된다.	3.44
지가가 상승하므로 바람직하다.	3.17
주택, 공장 입지가 증가함으로써 환경 및 경관이 손상된다.	3.70
사람들이 농업에 관심이 없어지고 농지도 감소한다.	3.55
농촌 주민과 도시민간에 위화감이 생긴다.	2.82
농촌 주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤니티가 된다.	3.04

⑥ 기타: 홍동면 주민의 수질 오염 문제 해결 시도

홍동면에서는 주민 스스로 지역의 환경을 살리고 도시민과의 교류를 통해 지역발전을 실현하려는 다양한 시도들을 추진하고 있다. 이는 농촌의 계획적 정비를 논의함에 있어 중요한 단서를 제공하는 것으로 여겨진다.

고품질의 오리농법 쌀 생산을 통한 지역발전이 홍동면 발전의 가장 주요한 목표이기 때문에, 홍동면에서는 최근 관련 주체들이 협의체를 구성하여 축산업으로 인한 수질 오염 문제에 대응코자 한다. 이 지역의 중요한 농업용수 공급 원인 홍동저수지는 홍원리, 화신리 등 유역에 있는 마을의 축분으로 인해 환경 농업에 타격을 줄 정도로 수질 오염이 심각한 상태인데, 이러한 문제를 해결하기 위해 하류의 몽리구역 주민들과 저수지 관리를 담당하고 있는 농업기반공사, 지자체 및 축산농가 등 여러 관련 주체들이 참여하는 농업용수수질관리협의체가 주민 발의로 구성된 것이다.

<그림 5-29> 수질관리협의체의 체계와 역할 분담



<그림 5-30> 홍동면의 농업용수로 쓰이는 홍동저수지 전경



이 협의체는 환경농업과 연계한 종합적인 수질 관리를 목표로 활동하고자 하는데, 그 활동의 내용은 저수지 일대의 지구 전체를 단위로 하여 규제나 강제가 아니라 주민의 자율적 수질 정화에 대한 참여를 호소하고자 하는 것이다. “아름다운 저수지 만들기”라는 캐치프레이즈에서도 볼 수 있듯이 주민의 자율적 참여로 지역의 환경 보전과 경관 창출을 통해 매력을 높임으로써 도시민들이 찾아오는 농촌을 만들겠다는 것이다.

동시에 일부 농가들을 중심으로 지역순환형 유기축산 방식을 도입함으로써 현재의 축산업으로 인해 발생하는 오염원 문제 자체를 근본적으로 해결하고자 하는 시도 또한 나타나고 있다. 유기축산은 농가마다 개별적으로 가축 사육을 하면서 그에서 발생하는 외부효과를 공공으로 전가시켜 버리는 문제점을 개선해보려는 나름의 시도이다. 즉, 뜻을 같이하는 농가가 공동으로 참여하여 가축을 사육하고, 톱밥과 왕겨, 볏짚 등을 이용하여 분뇨를 현장에서 처리하는 등 축산업이 이 지역의 유기농업과 연계되는 순환농법 체계 속에서 이루어지도록 하려는 목적을 가진다.

이와 같은 협의체 조직이나 유기축산 등은 최근 들어 그 태동을 보이고 있는

시도이므로 현재까지는 그 성과를 평가하기에 이른 단계이다. 그러나 이해 당사자의 협약을 통한 자율 규제 등을 통해 당면한 문제들을 해결해보려는 움직임이라는 점에서 향후 그 추이를 주목해볼 필요가 있다. 특히 자신이 거주하는 가옥과 축사가 연접해 있는 것을 선호하는 축산농민의 특성을 감안한다면, 축사를 한 군데에 단지화하고 각종 처리시설을 공급해주는 방식으로 오염 문제에 대응코자 하는 정책의 실효성이 의심받고 있는 상황에서 주민자율적 협의체 구성을 통한 자율적 해결 방식은 나름의 유효한 대안으로 평가할 만하다.

3. 도·농 통합형 농촌 정주기반 형성과 농촌지역발전

1) 인구 구성의 변화

수도권의 농촌지역인 광주시 도척면의 인구는 지속적 증가, 비교적 젊은 인구구조, 상대적으로 뚜렷한 혼주화 추세를 잘 보여 주고 있다(표 5-18). 도·농 통합적 현상의 한 단면을 도시민들의 농촌지역 유입이나 혼주화 등으로 볼 수 있다면 광주시 도척면은 사례지역 중 그 정도가 가장 높은 편이며, 요인은 대도시 서울과 지리적으로 근접해 있다는 점 때문인 것으로 짐작된다. 즉, 도시의 영향, 도시와의 관계로 농촌의 인구 구조가 변화하는데, 도시와의 거리와 접근성은 농촌지역 인구 구조의 건전성을 담보하는 것으로 보인다.

<표 5-18> 사례지역의 인구 구성

구 분	광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
인구 (2000)	6,349명	6,503명	4,498명
인구 증감률 ('90~'00)	+3.6%	-2.4%	-3.3%
65세 이상 인구비	12.2%	15.9%	23.3%
농가 비율	30.0%	38.5%	78.4%
역외 통근 발생율	30.0%	8.7%	3.5%

그러나 도척면에서는 도시민의 유입에 따라 농업·농촌은 그 역할과 기능이 약화되어 가면서 도시민을 위한 택지와 녹지를 제공해주는 일방적 차원의 도·농 통합의 일면이 관찰된다. 도시와 농촌의 공생이라기보다는 도시화되어 가는 농촌지역, 전원도시지역으로의 변화가 나타나고 있는 것이다. 이에 반해 홍성군 홍동면을 떠올리면 인구 감소와 노령화라는 상황 속에서도 도시민들의 농촌 방문 및 농산물 판매 등을 도모하려는 다소 다른 차원의 도·농 교류를 통한 통합 가능성이 나타나고 있음을 주목해야 한다.

요컨대, 도시와의 관계 속에서 농촌지역의 발전을 도모함에 있어 도시민의 농촌지역으로의 유입은 상당히 긍정적 기대를 가지게 한다. 그러나 반드시 도시민들이 농촌지역에 유입되어 거주하는 형태만이 유일한 그리고 바람직한 도·농 통합적 농촌 정주기반이 된다고 볼 수는 없다는 것이다.

2) 산업(지역경제)구조의 변화

사레지역 중 산업적 측면에서 도시적 산업과 농업이 가장 혼재되어 있는 곳은 광주시 도척면이라 할 수 있으며, 도척면 주민의 농외소득 비중은 타 지역에 비해 높은 편이다. 광주시 도척면 주민의 30% 이상은 지역 내 공장 등에 다양한 형태로 취업하고 있으며, 농지의 일부를 공장용지 등으로 전환함에 따라 임대료 수입도 올림으로써 전반적인 소득수준이 크게 향상되었다.

도시적 산업이라 할 수 있는 제조업 공장 등이 농촌지역에 입지하면, 지역산업의 구조를 다양화함으로써 농촌 주민의 고용기회 확대, 농촌지역경제의 활력 증진에 하나의 기회요인으로 작용할 수 있다는 점에서 산업적 측면의 도·농 통합적 현상은 농촌지역발전에 긍정적이라고 기대할 만하다. 그러나 그것은 난개발로 인한 환경과 경관의 훼손, 농지의 감소, 농업에의 소홀함을 동반하는 경우도 있음을 배제할 수 없다. 심지어 어떤 경우는 공장 입지에 따라 정작 해당 지역 주민의 고용 창출에는 크게 기여하지 못한 채 해당 지역에 부담만을 지우

는 경우도 있다. 즉, 종업원 5~10명 정도의 영세공장이 특정 농촌지역에 입주해 저가에 토지를 점유하고, 비용 없이 오염을 발생시킨 후에 시장 여건 변화에 따라 타 지역으로 이동하는 것이다.

<표 5-19> 사례지역의 산업적 특성

구 분	광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
전업 농가율	33.3%	60.0%	79.5%
제조업체	-사업체수는 200개 (500㎡ 이상 공식 등록공장 수는 84개)	-사업체수는 30개, 8개는 농공단지 입주, 22개는 개별입주	-사업체수는 5개, 영세업체
가구 소득 관련 특성	-제조업 사업체 고용에 따른 농외소득, 창고임대업에 따른 소득이 높은 편 -일부 농가는 지가가 싼 타 지역에서 농업	-별 다른 소득 창출원 없는 상태	-오리농법 벼 계약재배, 축산업 등으로 소득 높은 편 -도농교류사업 추진 병행

특히 대도시 근교나 일부 교통여건이 좋은 중소도시 주변 농촌지역을 제외하고는 제조업체 등의 입지 수요는 높지 않은 것이 현실이다. 제천이나 홍성의 경우는 광주와는 전혀 여건 자체가 다르다는 것을 확인할 수 있다. 인위적으로 산업단지를 조성하거나 입지의 인센티브를 준다고 하여 도시적 산업의 입지가 이루어지는 것은 아니다.

그렇다면 어차피 대부분 농촌지역경제의 기반이 되는 것은 무엇보다 농업 부문이며, 얼마나 안정적으로 농가 소득을 창출하는가가 정주기반 구축과 관련한 핵심적 사항임이 분명하다. 즉, 오히려 어떤 종류의 공장이 입지하는 것이 그 지역 산업과의 연계나 파급 효과 등의 면에서 바람직할 것인가가 고려될 필요가 있다. 가령, 제천시의 경우는 화학약품 등 관련 업체가 주거지와 연접하여 입지한 사례가 있는데 이는 고용파급효과도 그다지 기대하기 어려울 뿐만 아니

라 농촌의 정주기반을 오히려 손상시키며, 홍동면의 경우는 도·농 교류사업 추진과 연계되면서도 축산업과의 관계도 고려할 때 햄, 소시지 등과 같은 가공 시설 및 판매시설을 도입하는 것이 바람직하다.

3) 물리적 생활환경 정비와 도·농간의 기능적 연계

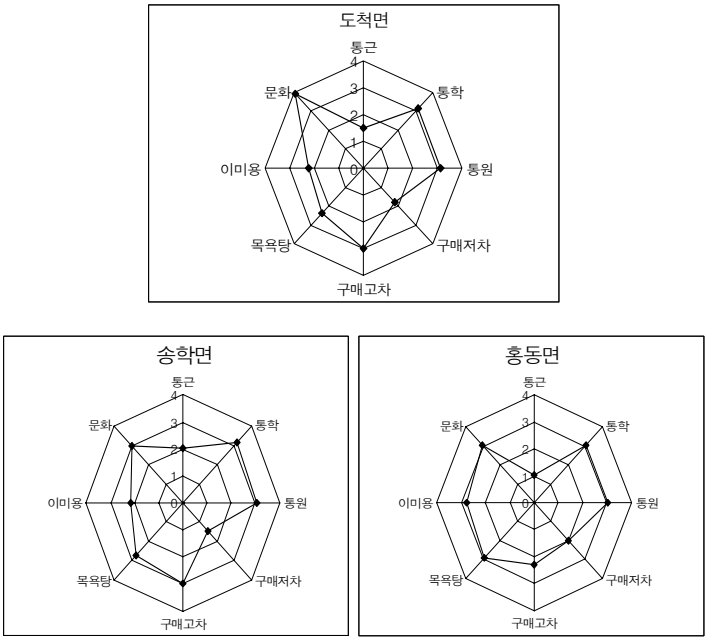
사례지역 주민의 정주생활권은 공통적으로 행정구역상 하나의 면 단위, 시·군 단위를 넘어서는 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 지역별로 정도의 차이는 있지만 면 단위의 기초 중심지는 지극히 제한적 기능만을 수행하고 있다.

이는 이중적 시사점을 내포하고 있는데, 현재와 같이 모든 마을 단위, 면 단위, 시·군 단위에 일률적으로 시설을 설치하는 것이 비효율적이라는 측면과 도시민이나 도시적 산업의 유치를 위한 수용태세를 갖추기 위해서는 무엇보다 도시적 수준의 시설 및 서비스를 제공해 주는 기초중심지에 대한 기반 조성이 필요하다는 측면의 대립이다. 사실상 모든 농촌지역에서 지적되는 거주지로서의 불편함은 공통적으로 교통의 불편함과 생활편의시설 부족 그리고 특히 질 높은 교육여건의 불비 문제였으며, 도시에서 유입된 도시민일수록 이에 대한 불만이 높았다. 따라서 농촌주민이 살아가는 데 필요한 도시적 기능과 도시주민이 원하는 전원적(농촌적) 기능을 광역의 공간적으로 분담하고 상호 보완하는 것이 효율적이되, 이는 기능의 네트워크를 통해 해결하는 것이 요체일 것으로 판단된다.

한편 광역적 기초 기반시설의 설치에 대체로 효율성이라는 잣대에 바탕을 두어 생활편의시설들은 인구밀도가 높은 도심에 입지하고, 도심 입지에 부담이 되는 기피시설들은 농촌에 입지하는 방식으로 진행된다. 또한 이것을 도·농간의 기능 분담이라고 오인하기도 한다. 예를 들어, 제천시의 경우는 농촌지역인 송학면의 한 마을에 여러 종류의 기피시설이 집단적으로 입지하고 있는데, 한 지역에 필요한 시설이나 도심 입지에 부담이 되는 시설을 일방적으로 농촌지역

에 수용하는 것이 도·농 통합 내지는 기능 분담이 되어서는 곤란하다. 도심에 입지하는 편의시설은 농촌주민에게도 필요한 시설이며, 농촌에만 반드시 필요한 농촌계획시설도 있기 때문에, 도·농 통합적 정주기반 형성을 위해서는 비단 효율성 이외에도 이에 대한 배려가 필요하다.

<그림 5-31> 사례지역 주민의 생활권



주: 0~1=마을 내, 1~2=면 내, 2~3=시·군 내, 3~4=타 도시.

4) 커뮤니티에 대한 주민의식과 도·농 통합의 가치

사례지역 세 곳의 주거 만족도는 도척, 송학, 홍동면 각각 73.5%, 91.4%, 91.4%로 상당히 높다. 그러나 세 곳 중 광주시 도척면의 주거 만족도가 가장 낮으며, 향후 5년 이내에 주거지를 옮기겠다는 비율도 가장 높았다.

사례지역 주민이 이웃과 면식도 있고, 자신의 이야기가 전달될 수 있는 커뮤니티의 공간적 범위로서 응답한 바에 따르면 도척면에서 가장 협소하고 홍동면에서 가장 광역적이다. 이는 도척면에서는 주민의 이동이 빈번하여 도시와 같은 익명성이 생겨나고 있는 반면 홍동면에서는 과거의 주민 구성과 별반 변화가 없는 전통성이 잔존하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

이러한 두 가지 사항은 계획을 수립하고 계획을 집행하는데 중요한 의미를 지닌다. 즉, 농촌지역일수록 공간계획의 주체로서 주민들의 통합적 역량 결집이 광범위하다는 것이다. 더욱이 앞서 살펴본 홍동면 주민의 자발적 협의체 구성의 시도는 농촌지역의 공간계획을 수립하고 집행함에 있어 커뮤니티가 주체가 되는 모델의 적용 가능성이 높다는 점을 시사한다.

<표 5-20> 사례지역 주민의 주거 만족도와 공간 인식

단위: %

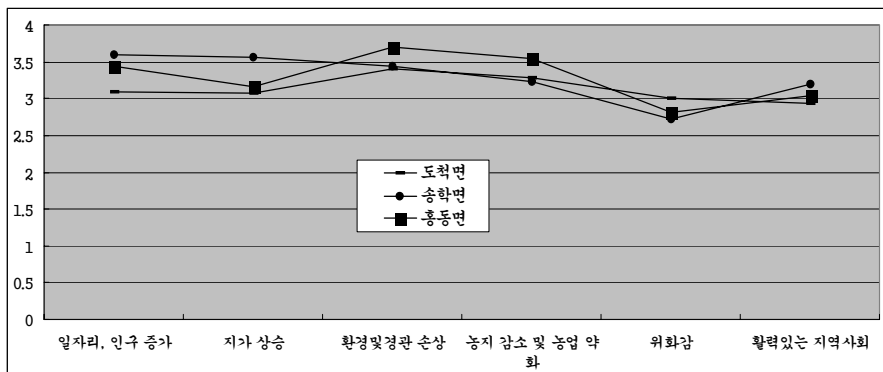
구 분		광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
주거 만족도		73.5	91.4	91.4
커뮤니티의 공간 범위 인식	마을	60	27	37
	면	24	50	36
	시·군	5	20	26

한편 도·농 통합적 현상에 대한 긍정적 인식 정도를 세 지역의 비교를 통해서 볼 때 제천시 송학면에서 가장 기대감이 높고, 홍성군 홍동면에서 가장 우려감이 높은 것으로 나타난다. 특히 농촌적 특성이 가장 강한 홍동면 주민이 도시민 유입, 도시적 산업 유입 등에 대해 “농촌적 환경 및 경관 손상”, “농지 감소 및 농업 약화” 등을 우려하고 있는 대목은 도·농 통합의 과정에서 물리적으로 농촌적 가치를 손상받지 않도록 하는 것이 상당히 중요함을 시사한다.

또한 “도시민과 농촌주민간의 위화감이 있을 것이다”와 오히려 “활력 있는 커뮤니티가 될 것이다”에 대하여 송학면과 홍동면과는 달리 이미 상당한 혼주

화가 진행된 도척면에서는 위화감이 있을 것이라는데 대해 더욱 긍정도가 높은 것이 이채롭다.

<그림 5-32> 사례지역 주민의 도·농 통합에 대한 인식



5) 토지이용상 난개발 문제와 계획적 과제의 다양성

세 지역은 저마다 상이한 토지이용상의 난개발 문제와 계획적 과제를 안고 있다. 광주시 도척면의 경우는 도시민 전원주택, 공장수요 등을 체계적인 기반 시설 정비와 연동시켜 흡수할 필요를 안고 있으며, 제천시 송학면의 경우는 도시와 농촌의 균형 개발 및 기능적 연계가 주요 과제인 것으로 보인다. 또한 홍성군 홍동면은 마을 단위의 축사 등의 난개발 문제 해결, 농업 차원에서 축산과 수도작을 친환경 방식으로 진행하기 위한 지역 단위의 순환형 체계 구축을 위한 계획, 농촌주민이 중심이 되는 도·농 교류 사업 추진을 위한 계획 등이 최우선 과제이다. 이렇게 지역마다 상이한 난개발 문제와 계획적 과제는 일률적으로 해소할 수 있는 차원이 아니지만, 새 국토법의 당위성과 실천력이 확보되기 위해서는 하나의 계획적 틀을 통해 수용해야 한다.

6 CHAPTER

도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 방향과 과제

1. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축의 방향 설정

1) 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축의 필요

과거에는 도시와 농촌, 공업과 농업이 분리되거나 대립적인 관계에 있지 않았으나 도시의 확대, 공업의 확대 과정을 거치면서 양자간의 불균형 발전이 문제로 제기되었고 상호 분리와 대립의 관계로까지 인식되면서 급기야 “통합”을 논의하기에 이르렀다. 경제성장을 위한 농업의 역할론이라는 관점에서 농촌은 도시 중심의 공업화를 위하여 필요한 값싼 노동력과 식량의 공급기지로 파악되어 “인간정주의 공간”이 아닌 “식량생산의 공간”이 되어왔다(최양부·윤원근, 1988, p.45)는 반성이 이를 잘 반영한다.

그러나 본질적으로 도시와 농촌은 상호 의존관계, 상호 보완관계를 형성하고 있다고 할 수 있다. 도시지역은 산업입지, 주거지역, 옥외레저공간의 확장을 위하여 농촌지역에 새로운 토지를 필요로 하고, 농촌지역은 도시가 공급하는 공

공서비스의 편의를 제공받고 또 도시가 생산하는 생산품을 구매하기 때문이다 (최양부·윤원근, 1988, p.67). 이처럼 상호 의존 및 보완적 관계를 형성하는 도시와 농촌의 기능적 연계를 보다 원활히 함으로써 도시와 농촌의 정주여건을 개선하는 것이 도·농 통합 전략의 요체이다.

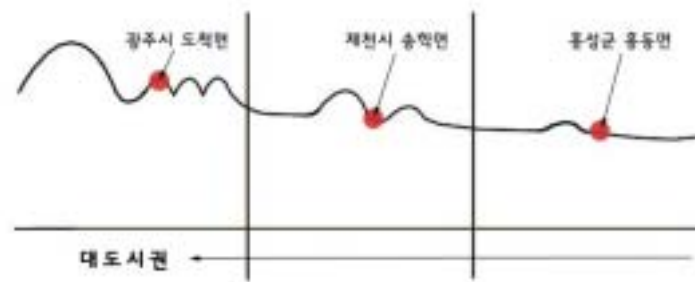
따라서 도·농 통합이란 도시 편에서는 농촌지역의 넓은 녹지와 어우러진 저밀도의 쾌적한 택지 확보, 도시적 산업의 발전에 필요한 저가의 토지와 인력 확보, 나아가 여가휴양공간의 수요를 충족시킬 수 있는 가치 있는 개념이 된다. 또한 농촌 편에서 보아도 도·농 통합이란 도시가 제공하는 물리적 편리성의 기능을 공유하도록 하는 가치 있는 개념이다. 분명히 농촌은 농업에 종사하는 사람들만의 거주지, 농업을 하는 농지로서의 기능 이외에도 다원적 기능을 수행하는 공간으로서의 잠재력을 보유하고 있으며, 이러한 기능은 다양한 도시적 기능을 갖춘 중심지 혹은 중심도시 등과의 연계를 통해 잘 발현될 수 있다. 더욱이 교통의 발달과 개인 교통수단 소유의 보편화, 인구 과소화에 의한 최소시장범위의 확대로 농촌지역의 생활권이 비약적으로 광역화되고 있고 도시민의 전원지향 이동 성향도 가속화되고 있어 도시와 농촌의 통합적 정주기반 구축은 불가피한 상호 공생 전략이다.

다만, 문제는 모든 농촌지역이 균질적으로 도시민 인구가 유입되고 제조업 공장이 입지하며 여가휴양공간으로서 매력을 갖고 있지 않다는 데 있다. 현실적으로는 특정 지역에 한해서만 도시적 개발압력이 존재하거니와, 그러한 농촌 지역으로의 도시민 인구 유입이나 공장 입지 등은 사실상 바람직한 형태의 도·농 통합형 정주기반 구축의 모델을 보여주기보다는 농촌지역의 일방적 도시화 과정, 토지이용상 난개발 등이 문제가 되곤 한다. 한편 전혀 도시적 개발압력이 존재하지 않는 농촌지역에서는 사람, 산업, 물리적 시설 등의 측면에서 도시와의 기능적 연계가 지역발전의 중요한 의미를 가지게 되나, 아직까지 별다른 대안이 모색되지 않고 있다. 이처럼 농촌지역의 다양한 정주여건으로 인해 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축의 방향은 대단히 다양한 스펙트럼을 가

질 수밖에 없다는 점을 염두에 두어야 한다.

이는 앞서 제4장과 제5장의 분석에서도 뒷받침되는 바이다. 예를 들어, 광주 시 도척면처럼 대도시 영향권 하에 놓여 있어 개발압력이 증대하는 곳이라면, 토지이용의 세분화 등을 통한 쾌적한 공간 기능 창출이 도·농 통합형 정주기반 구축을 위해 중요한 계획 요소인 반면, 홍성군 홍동면과 같이 중심도시와의 상호작용이 약한 곳에서는 해당지역 주민의 정주여건 개선을 위한 자체 중심지 육성, 농업과 연계한 산업의 육성, 이를 바탕으로 한 도시민과의 교류 등이 도·농 통합형 정주기반 구축을 위해 더욱 중요한 계획 요소인 것이다.

<그림 6-33> 도시와의 관계에서 본 농촌지역의 다양한 위치



요컨대 도·농 통합형의 발전전략은 도시와 농촌 상호간의 기능적 역할 분담과 연계, 상호의존과 상호보완 관계를 다양한 차원에서 모색하는 것이며, 특히 농촌 정주여건의 개선을 위해서는 필수적 전략이다. 그러나 여기에 전제되어야 할 것은 일방적인 기능의 흡수나 수용이 아니라 농촌지역이 처한 다양한 여건에서 그 자체의 정주기반을 강화할 만한 모티브를 도시민, 도시적 산업, 도시적 시설, 도시 계획 등을 통해 제공하는 것을 지향해야 한다는 것이다.

2) 농촌의 미래상과 도·농 통합형 정주기반 구축의 지향 가치

그렇다면 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축에 있어 중요한 지향 가치를 어떻게 설정해야 하는가? 이는 농촌의 미래 모습이 어떻게 변화될 것인가를 전망해 보는 데서 그 답을 구할 수 있다.

현재 농촌은 도시지역에 비하여 강·약점 및 기회·위협요인들을 가지고 있다. 가장 큰 강점은 도시지역보다는 쾌적한 자연, 생태공간을 풍부하게 제공할 수 있다는 점이다. 반면 가장 큰 약점은 생활에 필요한 기초 시설이 도시지역에 비해 열악하고 고급의 교육, 의료, 문화 서비스 등을 받을 기회와 일자리가 제한되어 있다는 점이다. 도시지역이 지닌 편리한 정주여건의 편익이 당분간 지속될 것이라는 점은 농촌지역의 공동화(空洞化)를 부추키는 하나의 위협요인이 될 수는 있으나, 교통 및 정보통신기술(ICT)의 발전과 더불어 기초 시설 및 서비스 수준 제고가 이루어진다면 농촌지역이 전원생활공간으로서, 신산업공간으로서, 여가·휴양공간으로서 충분한 각광을 받게 될 것이라고 짐작해 볼 수 있다. 특히 고속교통시대로의 진입, 정보통신기술의 혁신 등은 농촌지역의 약점과 위협요인을 상당 부분 해소할 것으로 기대된다.

<표 6-1> 정주공간으로서 농촌지역의 SWOT

강점(Strength)	약점(Weakness)
○ 상대적으로 생태환경, 자연경관 우수 ○ 여유있고 쾌적한 주거공간 확보 가능 ○ 주거 이외에도 경작, 여가 등 다채로운 활동 향유가 가능 ○ 공동체적 커뮤니티 특성	○ 기초 생활시설 부족 ○ 교육, 의료, 문화 서비스 수준 열악 ○ 소득기회 제한 ○ 외지인에 대해 배타적이면서, 프라이버시 확보가 어려운 커뮤니티 특성
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
○ 환경보전 및 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 관심, 인식 확대 ○ 도시민의 전원지향 이주 증대 ○ 교통, 정보통신기술 발달로 공간제약 극복	○ 시장개방, 지역 간 경쟁의 여파로 농업 여건은 지속적으로 악화 ○ 대도시의 입지적 편익이 단시일 내에 사라지는 양상 전망

결국, 농촌의 발전적 미래상으로 기대할 수 있는 바는 농촌지역의 강점을 강화하고 약점을 약화시킴으로써 도시민과 농촌주민 모두에게 살 만한 정주공간을 조성한다는 것으로 압축될 수 있다. 구체적으로는 첫째, 도시지역에 비해 비교우위를 가지고 있는 환경과 경관의 쾌적함이 유지되는 정주공간, 둘째, 도시지역만큼 시설 및 서비스 향유가 자유롭고 편리한 정주공간, 셋째, 도시지역과 유기적 연계를 갖는 산업들이 어우러져 다양한 소득기회가 존재하는 정주공간이다. 이러한 정주공간의 기반 마련을 위해서는 다음과 같은 방향으로 접근이 이루어져야 한다.

(1) 환경과 경관을 고려한 환경친화적 정비

농촌지역의 가장 큰 잠재적 강점인 양호한 생태환경과 자연경관의 유지·보전을 위해 환경친화적 정비를 추진하여야 한다. 농촌지역의 환경과 경관을 훼손하지 않으며 나아가 좋은 환경과 경관을 복원, 창조할 수 있는 정비 제도, 정비 기술 및 정비 사업이 구상되고 적용되어야 한다. 특히 농촌지역은 생활공간, 산업공간, 자연공간 등이 중첩, 누적되는 공간이므로 이러한 공간적 특성들이 제 기능을 발휘할 수 있도록 일체적 정비를 지향함으로써 농촌적 환경 및 경관의 장점을 취할 수 있다는 점이 고려되어야 한다.

(2) 농촌지역 정비에 대한 지속적 투자 확대와 도·농간 네트워크 강화

기초 시설 공급과 서비스 수준 향상을 위해서 농촌지역 정비에 대한 지속적 투자 확대는 불가피하다. 이는 농촌지역의 정주공간으로서 약점을 극복하면서 도시지역의 외부불경제를 흡수하는 수단이기도 하다. 왜냐하면 농촌지역에 매력적인 정주기반을 구축함으로써 인구 및 산업의 분산, 여가휴양기능을 제고할 수 있기 때문이다.

그러나 농촌지역의 정주체계가 급격히 변화하고 있는 상황에서 모든 농촌지역에 대한 균질적 투자는 비효율성, 하향평준화를 가져올 뿐이다. 따라서 특성

있는 대안을 가지고 있으며 미래에도 존치 가능한 제한된 수의 농촌지역만을 중심으로 지원하고, 그 효과를 파급하는 방식을 채택하는 것이 효율적이다. 다만, 중심지와 배후지역과의 네트워크 체제를 형성하는 것을 간과해서는 곤란하다.

(3) 지역 특성에 적합한 정비 내용의 다양화, 차별화, 소프트화

농촌지역의 차별적 특성과 농촌지역에 대한 다양한 수요를 반영, 전국 농촌에 일률적인 정비로부터 탈피하여 내용, 방식, 규모 면에서 다양화와 차별화를 지향해야 한다. 특히 물량 위주의 획일적 시설 공급식 농촌지역 정비는 지양해야 한다. 그래야만 그 지역에 적합한 정주기반, 산업기반 형성이 가능하며, 이를 통해 활발한 도·농교류 등이 실현될 수 있다.

이를 위해서는 지방의 거버넌스(governance), 파트너십(partnership) 등의 구축이 중요할 것인 바, 중앙정부의 부처별 사업간 연계, 기능별 단위사업간 연계, 권역별 개발사업과 단위사업간 연계·조정이 가능한 계획적, 정책적 추진 체계를 조성하는 한편 자치단체의 재량 확대가 수반되어야 한다.

(4) 농촌개발정책 대상의 확대

도시민에게 열린 공간으로서 농촌 정주기반이 되기 위해서는 주거지 개발, 농촌관광 개발 정책의 대상이 확대되어야 한다. 정책 향유의 대상을 농업인뿐만 아니라 도시민에까지 확대 설정하는 것이 필요하다.

(5) 농촌 자원을 이용한 경제적 이익 실현

농촌지역개발의 중요 목표를 생활환경 및 생산환경 정비와 자연환경 보전 등으로부터 확대하여, 그러한 농촌의 자원을 통해 경제적 이익이 발생할 수 있도록 재조직하여야 한다.

제2절에서는 이러한 농촌 정주기반 구축의 방향 아래, 몇 가지 전략에 대해

여 고려해 보기로 한다. 여기 제시하는 전략은 구체적인 프로그램이라기보다는 적어도 도·농 통합형의 농촌 정주기반 구축을 위해서 이러한 측면들이 고려되어야 한다는 문제제기의 성격이 강하다. 특히 도·농 통합형 공간계획 개념과 수단의 문제, 농촌지역 중심지와 배후지의 체계 설정 및 네트워크 문제, 환경과 경관을 고려한 계획내용의 문제, 소득기반 형성 등의 문제를 내용으로 포함한다.

2. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 전략의 모색

1) 도시계획적 수단의 농촌 적용, 농촌계획적 목표의 도시 적용

현재 도·농 통합형 지역계획의 범주에는 농촌의 마을 단위 계획부터 면 단위 정주권개발계획, 시·군 단위 비법정 발전계획, 그리고 도시계획구역에 적용되는 도시계획까지가 모두 포함될 수 있다. 그리고 도·농 통합형의 정주지역 개발을 위한 계획이라면 공간적으로 하나의 행정구역 혹은 계획단위지역 내에서 위와 같은 다양한 수준의 공간계획을 포괄하는 범용적 접근이 확립되어야 한다고 판단된다. 그렇게 되면, 도·농 통합형 공간계획은 시설·산업·환경·교육·문화·복지 등 지역발전의 방향을 제시하는 광범위한 계획으로 귀결되지만, 그 세부 내용에 있어서는 상세 정도와 실천 수단이 공간 레벨별로 다소 불균형적인 계획으로 되기 쉽다. 따라서 도시계획적 수단을 농촌지역에 적용하기 위해서는 현재의 도시계획적 목표를 탄력화·유연화하는 것이 불가피하고, 농촌지역 활성화 수단으로서 계획이 작동되기 위해서는 현재의 농촌계획적 수단이 도시계획의 수단처럼 다양성을 가질 필요가 있다. 또한 도시계획시설과 농촌계획시설의 범주 등에 대한 재설정도 필요하며, 계획의 주체에 대한 검토도 필요하다.

(1) 도시계획적 목표의 탄력화와 유연화

일반적으로 도시계획은 성장과 팽창을 전제로 개발이 요구되는 공간에 대해

여 구체적 개발행위를 규정하는 것이다. 도시계획구역내에서는 주거, 상업, 공업, 녹지지역 등과 같은 토지의 용도구분을 하여 용도간 혼합과 상충을 방지하며, 각각의 토지 용도에 부합하는 시설 설치를 하게 된다. 그러나 농촌공간은 개발보다는 보전과 관리에 대한 수요가 높은 공간으로서 주거, 생산, 자연지역 등의 용도가 명확히 구분되거나 그에 적합한 시설 설치가 도시와 같이 이루어지기 어려운 성격을 가지고 있다.¹⁾ 예를 들어, 농업생산기반으로서 설치되는 도수로·배수로나 농로는 굳이 단일한 용도를 구분할 필요가 없이 생산, 생활, 자연공간적 기능을 함께 가지는 일체적 성격을 갖는다.

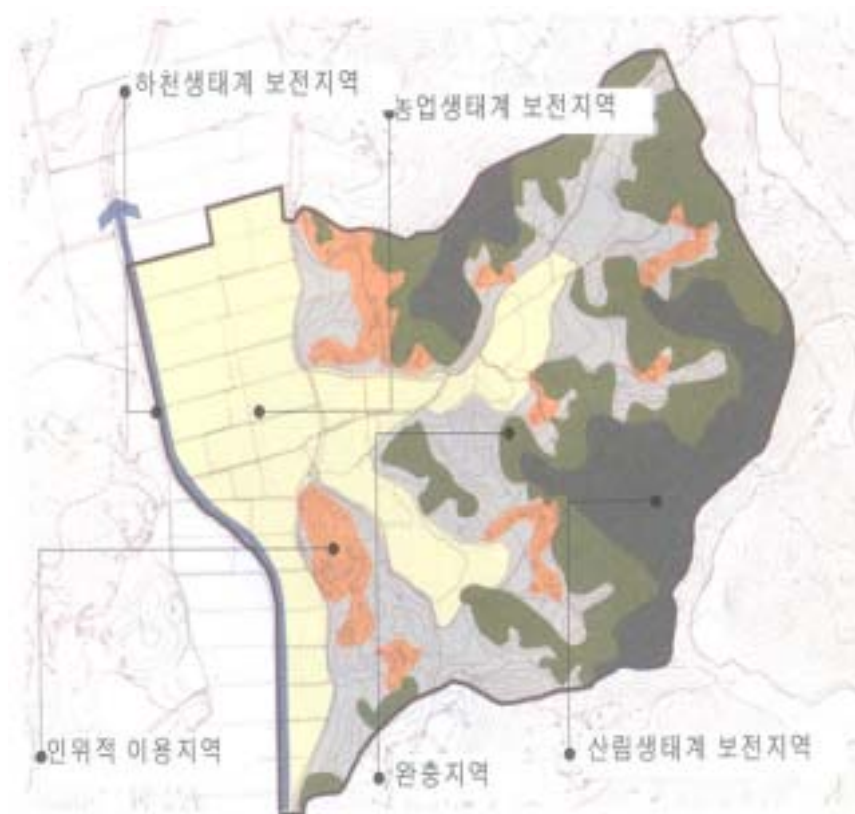
다음의 <그림 6-2>와 <그림 6-3>은 홍성군 홍동면 문당리의 주민이 제안하는 마을계획도이다. 마을의 개발용도와 보전용도를 구분하는 토지이용계획과, 마을에 필요한 시설을 담고 있는 시설계획으로 구성되어 있다. 그런데 이 계획도상의 공간과 시설을 살펴보면, 토지이용상 생산, 생활, 자연공간 영역이 상호 중복되고 있으며 그러한 토지상에 입지하는 시설들도 토지용도와 의 정확한 용도 일치가 이루어지지 않는 것을 알 수 있다. 또한 계획된 시설들은 마을회관이나 주차장과 같은 커뮤니티시설부터 오리농법에 필요한 오리원이나 농산물 가공장과 같은 생산시설, 생태통로 및 생태연못과 같은 경관형성시설, 생태학습원과 같은 도·농 교류시설 등을 망라하고 있다. 즉, 도시계획구역에 설치되는 시설의 범주와는 내용과 성격이 매우 다른 특징을 보인다.

더욱이 이러한 계획의 내용은 농촌지역과 마을에 따라 상이하다. 공간의 생김새가 다르고, 토지의 쓰임새가 다르며, 저마다 상이한 생산활동을 하고 커

1) 농촌의 생산과 소비의 주체는 엄격한 구분이 불가능한 농가가 대부분으로, 이들의 생산과 소비가 이루어지는 삶의 공간인 농촌은 도시처럼 명확히 토지의 용도구분을 하기 어려운 특성을 지닌다. 넓은 관점에서 농용지, 취락지, 공공시설용지 등을 구분할 수도 있겠지만, 농용지와 같은 생산공간의 부속 시설들이 입지하여 있는 곳이 곧 취락지이거나 공공시설용지이며, 또 취락지에서도 주택내에 혹은 주택과 연결하여 농기구 보관창고, 딸의 작업장, 축사 등과 같은 생산공간이 함께 존재하고, 텃밭과 같은 공간은 생산공간이면서 자연공간 역할을 하는 일체형 공간활용을 추구한다. 즉, 농촌공간은 생활공간과 생산공간, 나아가 자연공간이 누적적, 중첩적인 특성을 지니고 있으며, 도시처럼 토지이용상 단일기능의 달성에 집착할 경우 타 기능의 정상적인 발휘에 저해요인으로 작용할 우려가 있어 여러 용도와 기능이 조화되도록 하는 공간활용이 중요하다(송미령·김홍상, 2001, p.61).

뮤니티 주체의 성격이 다르기 때문에 토지이용계획의 구상이나 필요한 시설의 종류나 규모가 다르지 않을 수 없는 것이다.

<그림 6-2> 문당리의 토지이용계획도



자료: 홍성 환경농업마을 영농조합법인, 2000, p.49.

<그림 6-3> 문당리의 시설계획도



자료: 홍성 환경농업마을 영농조합법인, 2000, p.32.

따라서 일단의 농촌지역에서 도·농 통합적 계획이 실현되기 위해서는 현재의 도시계획적 성격의 용도 분리나 시설 배치 등의 정형화된 목표는 보다 탄력적이고 유연하게 농촌지역에 적용될 필요가 있으며, 지구단위의 상세계획을 위해 농촌공간의 특성에 적합한 새로운 틀이 마련되어야 한다. 농촌공간에서 용도구분의 어려움, 개발수요의 다양성, 커뮤니티의 특성 등을 고려할 때, 계획틀의 수준은 지나치게 상세하거나 경직적일 필요는 없다. 다만, 문당리의 경우처럼 커뮤니티 차원에서 계획된 내용이 실현될 수 있도록 하는 수단을 제공하고, 계획과 다른 무분별한 개발행위를 규제할 수 있는 구속력을 부여할 필요가 있다.

(2) 농촌계획 수단의 다양화

도·농 통합형 농촌 정주기반을 구축하는 데는 계획이 수립되고 계획을 뒷받침할 수 있는 현실적인 수단들이 확보되어야 한다. 주거단지 개발사업을 예로 들면, 도시지역에서는 『도시재개발법』에 의한 주택재개발사업, 『주택건설촉진법』에 의한 재건축사업, 『도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법』에 의한 주거환경개선사업 등과 같은 다양한 수단으로 개발사업이 이루어진다. 또한 각각의 사업 내에서도 주택재개발사업의 경우는 자력재개발, 차관재개발, 위탁재개발, 합동재개발 등으로, 주거환경개선사업의 경우는 현지개량방식, 공동주택방식 등과 같이 다양한 방식이 존재한다.

그러나 농촌지역에서 (재)개발사업 등을 위한 수단은 상대적으로 한정적이다. 대개 농촌지역의 개발사업은 중앙정부가 사업 내용을 정하고, 사업물량과 사업비를 확보한 뒤, 지역별로 사업비를 배분하여 시행하는 단순한 방식이 지배적이다. 이러한 방식으로는 개발수요의 수렴이나 토지확보 문제 등으로 사업 추진이 지연되는 경우도 많고, 투자수요 자체의 위축으로 개발사업이 효과적이지 못한 경우도 많이 발생한다. 이를테면, 농촌마을 도로 확·포장 사업을 위해 사유지 매수가 해결되지 않아 사업이 지연된다거나, 하수처리시설과 같은 기반시

설 정비는 이루어졌음에도 개별 주택 개량이 수반되지 않아 투자의 효과가 반감되는 경우를 흔히 볼 수 있다. 도척면과 같이 도시와의 상호작용이 큰 농촌 지역에서는 주택의 신·개축이 자산가치 증식이라는 측면에서 일종의 투자가 되기 때문에 개발수요가 존재하는 반면에, 홍동면과 같은 농촌에서 주택의 신·개축은 순지출로 될 수 있으므로 자발적 개발수요를 기대하기도 어렵다.

따라서 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위해서는 농촌지역의 여건에 따라 다양한 개발 수단이 확보되어야 한다. 예를 들어, 도척면과 같이 도시민들의 전원주거지 등에 대한 수요가 높은 농촌지역에서는 도시지역에서 행해지는 주택재개발사업이나 주거환경개선사업 등의 수단을 도입하여 적극적으로 계획적 정비를 도모할 수 있도록 할 수 있다.²⁾ 또한 송학면의 경우처럼, 도척면 정도의 도시민의 투자수요가 있는 것은 아니나, 현지주민의 주택개량 수요 및 인근 도심 거주민들의 유입 수요가 어느 정도 존재하는 지역에서는 『농어촌주택개량촉진법』을 활용하여 농촌주민과 도시민이 농어촌주택조합을 결성하는 등의 방식으로 개발사업을 시행할 수 있다. 그러나 홍동면처럼 당장의 투자수요가 높지 않으면서 도·농교류사업을 추진코자 하는 일반 농촌지역에서는 정비 방식 자체가 그에 적합한 부분재정비, 전면재정비 등으로 다양하게 추진될 수 있어야 하고, 공적 인센티브 등을 통해 투자수요를 유발시킬 필요가 있다.

특히 농촌지역에서는 대규모의 개발사업보다는 소규모 재정비의 수요가 높기 때문에, 그에 적합한 사업 추진 방식 및 사업 추진 주체 등에 대한 다양한 메뉴를 개발하여 선택적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 개발사업 추진 방식 및 추진 주체의 다양화는 곧 도시민을 사업 추진 참여자로서, 그리고 주택 등의 개발사업의 수혜자로서 수용하게 된다. 한편 기존 취락, 농지, 임지 등과의 관련성을 훼손하지 않는 정비 내용을 채택함과 함께 농촌지역에 적합한 정비 메뉴얼 등을 개발하여 활용토록 유도하는 것도 필요하다.

2) 현재 농촌에는 도시와 달리 재개발사업지구가 없다.

(3) 도시계획시설의 재배치 및 농촌계획시설의 구상, 도입

하나의 시·군 지역을 주민의 동일 생활권으로 한정할 때, 생활권 내의 중심지인 시·군 소재지의 시가지를 형성하는 지역은 극히 일부분에 불과하다. 대개 평균적인 면적상으로 전체의 5% 정도에 불과한 이 시가지를 중심으로 지역 주민이 이용하는 편의시설들이 집중 배치된다. 인구의 밀도가 높은 도심에 이용빈도가 높은 시설을 설치함으로써 접근성을 제고하고 효율성을 높이기 때문이다.

그러나 도·농 통합적 계획을 통해 오히려 도시에 필요한 편의시설 혹은 도시계획시설을 저밀도의 농촌지역에 배치하여 도시민이 농촌지역에 와서 이용하도록 하고, 역으로 농촌에 필요한 시설은 도시지역에 배치하도록 발상을 전환함으로써 전체적인 지역 발전을 유도할 수 있다. 가령, 일본 하마마쓰(浜松)시의 도시공원을 예로 들면, 푸르츠파크(Fruits Park)와 플라워파크(Flower Park)라는 이름으로 시가지로부터 자동차로 30분 이상 떨어진 거리의 배후 농촌지역에 분산 배치함으로써 도시민들에게는 저밀도의 여가휴양공간으로 활용되도록 하고, 농촌주민에게는 소득증대시설로서 활용되도록 하고 있다.³⁾ 또한 천안시 성거읍의 경우는 도시민들이 주로 이용하는 시립도서관을 배후 농촌지역에 입지 시킴으로써 도시민들이 농촌지역에 와서 이용케 하고 농촌주민도 함께 편익을 보게 하기도 한다(송미령·박시현, 2001).

한편 도시에 필요한 시설을 도시계획시설이라 칭할 수 있다면 도시에 도시계획시설이 있는 것처럼, 농촌에는 농촌계획시설이 있다. 농촌계획시설이라고 하면, 농촌주민의 생활·생산·소득 증대를 위해 필요한 시설 정비 항목으로서 위의 문당리 계획도에서 보듯이 대단히 그 범위가 다양하다. 예컨대, 도시공원이 도시의 쾌적성을 위해 필요한 시설인 것처럼 노인들이 많은 농촌에는 게이트볼장과 같은 소규모 체육공원이 농촌계획시설의 일부가 될 수 있을 것이다.

3) 하마마쓰시의 푸르츠파크의 경우는 지역민들에게 여가휴양공간을 제공하면서 지역의 과일농업을 진흥시킬 목적으로 조성된 시설로 전체 토지의 40%만을 시가 매입하고 나머지 60%는 농가 소유 그대로 두어 매년 임대료를 지급한다. 도시민들은 과일따기 등의 체험, 주변 농가에서 생산한 농산물을 파는 파머스마켓 방문 등을 위해 이곳을 이용한다(한국농촌경제연구원, 2000b).

물론 이 게이트볼장은 농촌주민뿐만 아니라 도시민에게도 열린 시설이다. 또한 일정 인구 미만의 농촌 마을 단위에는 도시와는 달리 자연정화형 소규모 분산형 하수처리시설을 설치, 슬러지를 유기퇴비화하여 농사에 활용토록 하는 시스템 구축과 같이 지극히 농촌계획적 범주가 되는 시설도 있다. 더불어 도시민 숙박시설, 놀이시설, 주차장, 소규모 가공시설, 농산물 판매시설 등이 갖추어진 종합적 도·농 교류 거점시설은 도시주민이 이용하여야 하는 시설이지만 농촌 지역에 입지해야 할 필요가 큰 농촌계획적 시설이다.⁴⁾

이러한 농촌계획시설들은 다음과 같이 몇 가지 범주로 유형화할 수 있으며, 다양하게 계획에 반영되어 메뉴화할 수 있다. 물론 각 시설의 규모나 종류는 대단히 탄력적인 것이 특징이며, 그 용도도 중복되기 때문에 유형 구분의 경계가 분명하지는 않다. <표 6-2>에서 예시해 놓은 것처럼 농촌의 텃밭은 주택의 부속시설로 분류될 수 있지만, 도시 주택의 정원과 같은 역할, 생산시설로서의 역할, 경관형성시설로서의 역할, 자연보전시설로서의 역할을 함께 수행한다. 그리고 이러한 시설들은 모두 도시주민에게도 공유되는 시설이다.

<표 6-2> 농촌(마을)계획에 자주 등장하는 시설의 목록

구 분	시설의 예
주 택	담장, 텃밭, 민박용건축물, 생태건축물 등
공동시설	마을회관, 찜질방, (생태)주차장 등
공급처리시설	자연정화형 연못, 생태연못 등
생산기반시설	농로, 용배수로, 소류지, (생태)저수지, 농업용창고, 가공시설, 저장시설, 오리원 등
도농교류시설	가판대, 마을직판장, 주말농장, 파머스마켓, 박물관, 인포메이션센터, 탐방로, 전망대, 찜지공원 등
경관형성시설	노거수, 상징수, 친수형 하천, 지붕, 담장, 꽃길, 마을숲 등
자연보전시설	생태통로, 산림보전구역, 산림보호공간, 자연형 하천 등

주: 2001년도 행자부 아름마을가꾸기시범사업의 마을계획 3종을 분석.

4) 현재 이러한 류의 시설 설치에 각 부처별 지원사업을 자치단체에서 엮어야 하나, 도시행정 중심의 자치단체 예산 구조상 실현이 어려울 뿐 아니라, 예산이 있다 하더라도 립섬 예산이 아닌 상황에서 하나의 지점에 두 부처의 시설을 넣게 되면 책임 소재 문제 때문에 어느 부서도 거부하는 형태라 실현이 불가능하다.

(4) 새로운 마을 공동체의 형성

농촌개발의 효율적, 지속적 추진을 위하여 농촌 마을 단위 공동체의 역할이 중요하게 부각되고 있다. 농촌개발의 공간 단위가 1980년대의 시·군에서 1990년대에는 읍·면, 2000년대에는 마을로 변화하고 있는 추세가 이를 잘 반영한다. 특히 농촌개발의 단위를 마을로 변화시켜야 한다는 주장에서는, 농촌지역 정주의 최소 공간 단위이자 공동체의 최소 기본 단위로서 마을이라는 공간의 적절성이 주목되고 있다. 이는 마을이라는 정주 단위에서부터 다양한 주민간의 유대감과 주민조직들의 활발한 활동이 이루어질 때 그만큼 사회적 자본(social capital)의 양도 많아져 커뮤니티의 역량이 높아질 것이라는 이론적 기반과도 부합한다.

과거 우리 농촌에는 마을마다 가지고 있는 높은 공동체의식, 유대관계, 상호 신뢰 등을 바탕으로 주민 공동체가 마을일에 참여함으로써 지역발전을 이루기 위한 귀중한 사회적 자본으로서 기능해왔다. 가령, 농촌 마을 주민들은 구성원 간에 전통적으로 누적된 신뢰를 바탕으로 공동체적인 연대를 구축하고, 마을의 대소사를 함께 논의하여 결정하고, 필요한 경비를 구성원 스스로 염출하여 충당하고, 각자 주어진 역할을 수행함으로써 마을이라는 커뮤니티를 효율적으로 운영해 왔다.

그러나 농촌 공동체를 구성하는 인적 구성원이 절대적으로 감소·노령화되고, 중앙정부가 주도하는 정책사업의 절차들이 보편적으로 받아들여지면서 농촌 주민의 자율적 개발역량이 퇴색하고 마을 공동체도 약화되어 왔다. 더욱이 최근에는 농촌마을에 도시민이 거주를 위해 입주하거나 교류하기 위해 방문하는 등 전통적인 농촌 마을 공동체에 외부로부터의 변화와 적응에 대한 압력이 가해지고 있는 상황이다.

현재 농촌의 마을 공동체는 마을이라는 사회를 구성하고 있는 구성원들의 사회적 연계에 따라 다양한 형태를 보인다. 경기도 광주시와 같이 도시화되고 있는 한 농촌마을에서는 개방적인 마을 토박이로 인해 농촌 마을의 공동체가 형

식상 잔존되면서 물리적 기반정비도 어느 정도 이루어지고 있는 반면에, 이웃한 다른 한 마을에서는 이질적 문화를 가진 기존 주민과 이주 도시민이 갈등하고 융화하지 못함으로써 전통적인 농촌 마을의 공동체는 해체되는 모습을 보이고 있다. 이에 반해 비교적 동질적 마을 공동체가 유지되는 홍성군 홍동면 문당리에서는 마을 지도자의 헌신적 노력과 주민의 호응으로 친환경농업, 도·농 교류 등을 활발히 전개하고 있을 뿐만 아니라 외부에서 유입될 인구를 수용하기 위한 물리적 계획도 주민 자율적으로 구상하고 있다. 다른 한편 양평군 서종면, 양양군 서면 등에서는 도시에서 새로 이주한 주민이 마을의 홈페이지를 관리하는 등의 주도적 역할을 담당하며 기존 마을 주민들과 함께 그린투어리즘 관련 사업을 추진중인 경우도 있다.⁵⁾

요컨대, 마을 공동체의 유대나 역량은 마을마다의 여건과 변화의 속도에 따라 다양하지만, 그것을 좌우하는 것은 리더의 유무, 기존 마을 공동체의 외지인이나 혁신 등에 대한 수용성, 이주한 도시민의 적응 노력 등과 깊은 관련이 있어 보인다. 즉, 마을의 리더 혹은 리더집단이 미래의 마을발전에 대한 비전을 가지고 있으며 외지인에 대해 얼마나 개방적인가에 따라서, 마을 주민들의 외지인에 대한 수용태세가 어느 정도 갖추어져 있느냐에 따라서, 또한 농촌마을에 유입코자 하는 도시민의 적응 노력 여하에 따라서 마을 공동체의 유대나 역량이 달라지게 되는 것이다.

특히 도·농 통합형 농촌지역의 계획 및 개발의 기초는 농촌의 최소 정주 단위인 마을의 공동체적 특성에 달려 있다 해도 과언이 아니다. 일반적인 차원의 계획 및 개발의 주체로서 마을 공동체의 유대나 역량이 중요한 탓도 있지만, 상호 이질적 특성을 가진 도시민과 농촌주민이 함께 거주하고 교류하는 데 있어 주민의식적, 문화적 측면의 기반 구축 여하에 따라 도·농 통합의 가능성과

5) 최근 우리나라 농촌마을들에도 도시민이 이주해 와 기존 주민과 그린투어리즘, 도·농교류 등 공동의 사업을 추진하는 경우가 많이 관찰되고 있다. 이 경우 이주 도시민들은 기존 주민에 비해 외부와의 인적, 정보 등의 네트워크가 튼실하고, 교육이나 기술 측면에서도 비교우위에 있어 마을의 혁신 전파자(innovator), 동기부여자(motivator)로서의 역할을 수행하는 경우가 많다.

잠재력이 달려있기 때문이다. 분명한 것은 전통적 농촌 공동체의 무조건적 유지나 복원보다는, 농촌이 가지고 있는 공동체적 연대와 역량이라고 하는 막강한 사회적 자본의 측면을 상황에 맞게 계속 변형 확대하고, 마을의 발전적 계기로 삼는 것이 중요하다는 것이다. 즉, 도시민의 농촌으로의 이주(rurbanization)에 적합한 새로운 농촌 마을 공동체 구축에 대한 고려가 필요하다고 판단된다.

우선, 대부분의 농촌에서는 마을 공동체를 유지하는데 있어 감소된 구성원, 노령화된 구성원을 메워줄 신규 구성원이 새로운 공동체 일원으로 편입되는 것이 절대적으로 요구되는 상황이다. 이를 촉진하기 위해서는 기존 구성원들이 새로운 구성원들에 대한 배타성을 극복하는 것이 전제가 되어야겠지만, 전통적 마을 공동체에 도시민이 어우러질 수 있는 발전된 제3형태의 공동체가 모색되어야 한다.⁶⁾ 가령, 도시민이 정주나 교류를 희망할 만큼 해당 마을만의 개방적인 문화적 정체성, 소속감을 창출하는 것을 비롯하여, 농촌 마을의 이장이나 새마을지도자 등 공식적이고 관료적 리더 이외에 마을발전에 대한 남다른 열의와 사명 의식을 가진 실천적이고 개방적인 신행 리더를 육성하는 것도 필요하다. 이른바 마을의 개방적인 인적 자원의 발굴, 동기화가 필요하고, 이때 외지에서 유입된 인구는 경우에 따라 결정적 역할을 수행할 수 있다.

더불어, 전통적으로 농촌 마을 공동체가 지녀온 자율적인 개발 역량을 복원하기 위해 농촌개발 정책을 주민과 지역사회 위주로, 그리고 주민과 파트너십을 결성하여 추진하게 함으로써 지역사회 조직을 활성화하고 지도력을 강화하는 데 기여토록 조장해야 한다. 이는 주민의 참여를 이끌어냄으로써 지도력 양성뿐만 아니라 주민 공동체 강화, 자율적 개발역량의 제고와 같은 마을의 사회적 자본력의 향상을 이룰 수 있다는 것을 의미한다.

6) 제3형태라고 한 것은 농촌 마을의 전통적 주민 공동체를 제1형태라 하고, 도시지역의 공동주택 등에 나타나는 주민 공동체를 제2형태라 할 수 있으므로 그와 구분하기 위함이다.

2) 농촌지역 정주체계에 적합한 시설 및 서비스 기반 정비

(1) 농촌 중심지, 마을의 기능과 역할

사람이 정주하는 데에는 최소한의 기초 시설과 서비스가 필요하다. 따라서 과거 농촌정주생활권 계획을 논의할 당시와는 여건이 변화하였음에도 불구하고,⁷⁾ 농촌 생활·문화의 거점이고, 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 거점이며, 주변 농촌마을과 농업의 지원거점으로서 면모를 갖춘 최단거리에 있는 농촌기초중심지 육성은 여전히 유효한 도·농 통합형의 농촌발전을 위한 효과적 전략이 된다.

그러나 제5장의 분석 결과에서도 나타나듯이 현실적으로 농촌기초중심지 역할을 수행할 것으로 기대되었던 면 소재지의 기능은 전반적으로 약화되고 있으며, 도척면처럼 대도시 주변의 기초중심지, 송학면처럼 도심 통근자의 침상지역 기능을 수행하는 기초중심지, 흥동면처럼 농촌적 기초중심지 등으로 다소간 기능적 차별화가 나타나고 있다. 더욱이 앞에서 언급하였듯이 향후 고속교통망의 구축으로 접근성이 비약적으로 향상되면, 대부분의 농촌 소도시로부터 고속국도까지는 10~20분이면 도달할 수 있고 상위 대도시까지도 1시간 이내에 도달할 수 있게 된다(김정연·전영노, 2001). 즉, 이웃한 차상위중심지나 중심도시에서 중심지 기능을 대체하게 됨에 따라 현재 다수의 면 소재지들은 농촌기초중심지로서의 기능이 소멸하게 될 가능성이 높을 것으로 보인다. 반면에 어느 정도의 배후인구를 확보한 면 소재지나 읍 소재지 등은 농촌지역의 기초중심지로서 각종 기능의 입지 잠재력이 매우 크다.

따라서 농촌지역의 기초중심지 중 중심도시와의 관계와 배후 농촌지역의 변화를 파악하여 잠재력이 있는 기초중심지를 선택하여,⁸⁾ 이러한 기초중심지를

7) 과거 농촌정주생활권에서는 지역생활권이라는 한정된 공간범위내에서 주민의 일상생활이 이루어지는 것으로 설정하였으나, 이제 일상생활권의 공간적 범위는 비약적으로 광역화되었다. 1985년 우리나라의 정주생활권은 165개로 구분되었으나, 현재 정주생활권의 범위는 당시 3~4개 생활권을 묶은 정도로 확대되었다고 할 수 있다.

위주로 도시 기반시설 개선과 함께 쾌적한 전원도시적 환경을 조성함으로써 이 농을 억제하고 도시민의 유입을 촉진하는 방식은 상대적으로 적은 투자비로 빠른 국토의 균형발전 촉진, 도·농 통합형 정주기반 구축의 효과를 얻을 수 있을 것이다. 특히 농촌 기초중심지의 “소규모성”은 해당 지역 거주민의 사회적 만족도를 높이고, 지역의 개성적 특성을 표출하며, 과학적 지역계획과 관리를 하는 데 매우 유리한 조건이 될 수 있다(김정연·한상욱, 2002). 동질적인 커뮤니티의 형성 가능성이 그만큼 높기 때문이다.

이와 관련하여 지난해 우리나라에도 『지방소도읍육성지원법』이 제정되어 계획 수립이 본격화되고 있다는 점은 매우 고무적이다. 소도읍종합육성계획의 주요 내용은 지역산업진흥계획, 도시기반시설확충계획, 생활환경및복지증진계획, 민간기업유치및육성계획, 기타 경제활성화계획을 부문별 기본계획으로 포함하도록 하고 있으며, 각 소도읍의 특성과 실정을 고려하여 융통성 있게 계획을 수립하여 지원한다. 이는 그 자체가 하나의 소도시로서 해당 지역 고유의 전략적 요소를 채택하여 집중 개발함으로써 경쟁력을 확보하는 한편, 배후 농촌지역의 기초중심지 역할을 하는 데 필요한 기초조건을 충실히 정비하여 배후 농촌지역의 안정적 성장을 견인하는 역할을 수행할 수 있다는 점에서 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축에 크게 기여할 것이라 판단된다.

다만, 농촌기초중심지로서 소도읍 정비가 일반적 도시개발과 구별되는 점은 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 지역 주민의 실질적 생활편익 향상에 기여토록 하고, 소도읍 그 자체의 활성화 및 재생을 촉발하기 위한 전략사업의 소재를 그 지역 고유의 자산으로부터 테마화 하여야 한다는 것이다. 따라서 농촌기초중심지는 중심도시와의 관계 및 배후 농촌지역의 변화 과정에 따라 그 성격을 달리 해야 한다. 가령, 인구 1000만에 달하는 서울과 하나의 생활권을 형성하고 있는 광주시(도척면)의 경우는

8) 제한된 재원으로 과도하게 분산 투자하기보다는 전략적 가치가 높고 자발적인 발전 의지가 강한 소도읍을 선별하여 집중 육성하는 것이 바람직하다.

이미 대도시 영향권 혹은 도시화의 과정에 편입된 지역으로서 개발압력의 관리에 치중하면서 주로 상업적 중심지의 역할을 담당하고 있는 기초중심지로서의 계획적 관리를 도모할 필요성이 강하게 요구된다. 그러나 가까운 곳에 이렇다할 중심도시가 발달하고 있지 않으며, 자체 인구도 10만 명이 채 안 되면서 감소하고 있는 홍성군(홍동면)과 같이 농업이 지역경제의 기반을 이루고 있는 농촌지역에서는 인위적으로 성장을 유도하기 위한 소도읍육성계획 등을 통한 전략사업으로서 농업적 기능의 강화를 지원하는 하드·소프트 프로그램이 꾸준히 병행되어야 한다.

영국의 마켓타운 전략(Market Town Planning)

- 최근 영국에서는 파트너십에 기초한 개발계획을 수립하고 이를 실행에 옮기는 지역개발전략으로 인구 1만에서 3만 정도 규모의 중심지와 배후 농촌지역을 대상으로 하는 마켓타운(Market Town) 개발 사업을 실행함.
 - － 마켓타운 개발 사업에는 중앙정부의 각 부처와 지역개발청(Regional Development Agency), 농촌청이 관여. 예를 들면, 지역개발청과 농촌청 공동으로 3700만 파운드를 조성하여 계획이 수립된 100여 개 마켓타운의 진흥기금으로 활용하고 있음.
- 마켓타운 계획에서는 '환경', '지역경제·소도읍 중심지(Town Center)', '사회·커뮤니티', '교통·접근성' 등이 중요한 계획 과제로 다루어짐.
 - － 특히 지역의 인구 정착을 위해 주택공사의 농촌주택(인구 3,000명 미만 규모의 취락) 연간 주택건설량 증가, 기존 주택 활용 극대화 시책, 고용증대 정책 등이 함께 추진되고 있음.

자료: 한국지방행정연구원·충남발전연구원, 2002.

일본의 중심시가지 활성화 지원시책

- 농촌 중심시가지 활성화 사업은 1998년 『중심시가지활성화법』이 제정되면서 활성화됨.
 - － 주요 내용은 도시기능의 증진 및 경제활력의 향상을 위한 시가지 정비 및 상업 등의 활성화를 일체적으로 추진
 - － 주요 특징은 중심시가지 문제의 복합성 때문에 사업추진의 원활한 수행을 위하여 특별법의 성격으로 운영
 - － 사업의 추진은 중앙부처의 11개 省廳과 연계하여 추진하며, 보조·융자·세제특례까지도 중앙정부에서 지원

- NPO의 일종인 TMO(Town Management Organization)가 지역주민의 의견을 충분히 반영하여 중심시가지 활성화 기본계획을 수립하며, 중심시가지의 일체적인 업종이나 점포배치, 기반정비, 주요 대책을 관리 운영
- 『중심시가지활성화법』에 의한 기본계획을 우리나라의 소도읍과 유사한 町을 중심으로 살펴보면, 크게 역사문화자원활용, 자연환경활용, 교통중심정비, 상업지정비로 나눌 수 있음.
- 역사문화자원 활용과 자연환경 활용의 공통점은 지역자산을 중심시가지와 연계하여 개발한다는 것이며, 이를 발전시켜서 관광상품화 하여 관광수익으로 지역산업 활성화에 기여
- 상업지 정비의 경우, 단일 상업기능의 활성화가 아닌 지역의 얼굴로써 제 기능을 발휘할 수 있도록 중심시가지 전반에 걸쳐서 조직적 개발
- 교통중심 정비의 경우, 교통거점인 중심시가지의 교통체계를 전면적으로 개편
 - 중심시가지의 상업지 정비를 목적으로 일정 구역의 보행자 몰(Pedestrian Mall)을 조성하며, 이 곳으로의 원활한 접근을 지원하기 위하여 Park & Walk 개념 도입
 - 보행자 몰과 주변 자원을 연계하여 이용자의 체제시간을 연장하기 위한 순회성 루트 조성

자료: 앞의 책

한편 소도읍 자체만의 개발이 아니라 배후 농촌지역 전체의 개발을 유도하는 도·농 통합적 접근방식을 추구하기 위해서는 농촌기초중심지 배후의 다양한 농촌마을들의 정비도 고려해야 한다. 특히 확대되는 기존 마을의 재정비 및 신규 마을 조성 등을 포함한 기초 커뮤니티로서 마을 단위 종합 계획 및 정비는 농촌주민의 최소 거주지로서 그 중요성이 크다. 이때 마을 단위 계획 및 정비는 비단 취락 정비만을 의미하는 것이 아니라, 생활환경, 생산기반, 자연환경을 종합적으로 정비하는 차원을 의미한다.

농촌 어메니티 증진을 위해서는 모든 농촌 마을 단위를 대상으로 법적 구속력을 갖는 미시적 토지이용계획을 수립하고 이에 기초하여 개발행위를 제한하면서 개발에 대한 지원이 뒤따라야 하나, 이를 일시에 도입하는 것은 제도적 부작용 및 투자의 제한성이 따를 것으로 보인다.

따라서 전국의 모든 마을에 유사한 지원이 아니라 미래수요가 있는 마을을 우선하는 선택과 집중의 논리를 적용하여 마을공동체를 기반으로 한 계획 수립비를 지원하고 계획이 수립된 마을에 우선 지원을 하는 유인조치를 강구하는 방식을 채택할 수 있다. 이러한 마을계획이 작동되기 위해서는 종합적 마을 단

위 계획이 제도화되고 그에 따른 정비사업이 연차적으로 실현될 수 있는 구속력 있는 공적 프로그램 마련이 필요하다.

(2) 정주체계의 재설정

중심도시, 기초중심지, 마을로 연결되는 하나의 생활권내 정주체계는 현 단계에서 다음과 같이 잠정 설정하고 각각의 기능에 적합한 정비 내용을 구상해 볼 수 있다. 특히, 하나의 생활권을 형성하는 중심도시와 배후 농촌, 혹은 기초 중심지와 배후 농촌을 단일 권역으로 설정하여 계획을 수립하고 연계함으로써, 정주에 필요한 일상 수요를 충족시킬 수 있다.⁹⁾ 도·농 통합적 생활권 계획을 통해 효율성과 형평성을 함께 담보할 수 있다.

<그림 6-4> 정주체계상 공간레벨과 계획내용

계획내용	공간레벨	인구
	대도시	인구 50만
·지역 발전 방향 및 토지 수급 계획 ·경제·사회·문화·행정 중추 기능	중심도시 대도시 영향권 중도시 영향권 소도시 영향권	인구 5만 ~20만
·기초 시설 및 서비스, 경 제활성화 등	기초중심지 도시근교형 일반농촌형 특수기능형	인구 3천~5만
·개발 및 보전 용도 ·생산·생활 기초 시설	마을 개발압력 높은 마을 주민의지 높은 마을 소멸하는 마을 등	

9) 이 생활권의 공간적 범위는 중심도시와의 거리, 교통시간, 중심지의 기능 등에 따라 달라진다.

(3) 생활권의 광역화와 도·농간 연계성 강화

사례지역 분석에서도 나타났듯이 면 소재지와 같은 기초 생활권 중심지의 중심성은 지역적으로 정도의 차이는 있으나 차츰 약화되고, 보다 광역적 생활권으로 확대되는 추세가 뚜렷하다. 따라서 농촌지역의 중심도시, 기초중심지, 배후 마을로 이어지는 정주체계 속에서 중심도시나 기초중심지가 제공하는 시설 및 서비스를 효과적으로 향유하기 위해서는 중심지와의 연계성 향상이 무엇보다 중요한바 이를 위한 방안으로 도·농간의 도로망 연계, 교통체계 구축, 그리고 정보통신망 확충과 지원을 들 수 있다.

첫째, 광역 국토 축 이외에도 소규모 농촌기초중심지와 배후 농촌지역의 집분산 도로간의 원활한 연계가 중요하다. 특히 도·농간 접근성 강화를 위한 농촌 도로망의 경우는 정비의 내용에 대한 배려가 필요한데, 송학면과 같이 하나의 면 단위 지역의 소재지와 배후지를 나누는 식의 도로망 개설은 지양해야 하며,¹⁰⁾ 도로망의 종류도 자동차도로, 자전거도로, 보행자도로 등으로 다양화하고 도로의 종류에 따라 시공 재료도 다양화하는 등과 같은 배려를 통해 비단 물리적 접근성뿐만 아니라 장소의 매력증대를 통한 심리적 접근성도 증대할 수 있기 때문이다. 일본의 중심시가지 활성화 사업 등에서 보행자 몰이나 Park&Walk, 순회성 몰 등을 도입하는 것을 보아도 알 수 있듯이, 중심지이건 배후 마을이건 농촌의 도로는 단지 물리적 접근성 향상이라는 차원을 넘어 장소의 이미지 제고, 방문자에 대한 깊은 인상을 남기는 역할도 수행한다.

둘째, 도로망이 완벽하게 정비되었다 하더라도 그에 적합한 교통체계가 작동되지 않는다면 무용지물로 될 수밖에 없다. 농촌의 인구가 감소하고 주민의 사적 교통수단 확보율이 높아지면서 대중교통을 이용해야 하는 사람들에게 농촌의 교통 접근성은 열악하기 짝이 없다. 농촌의 교통수요 감소에 따른 운송업체의 경영수지는 앞으로도 더욱 악화될 전망이다. 이에 따라 운행 기피 노선도 증

10) 제5장에서 언급한 바와 같이 송학면에서는 철도의 개설과 함께 면이 이분되어 소재지도 배후 인구가 많은 쪽으로 이전한 바 있다.

가할 것으로 예상된다. 사례지역인 도척면과 송학면 등의 농촌지역에서 면 소재지까지는 도보로 40분 이상이 소요되나 마을에 버스가 들어오지 않는 경우를 볼 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 기피노선의 준공영화나 주민자치조직으로의 운행주체 변화 등을 고려할 수 있다. 민간 운송회사가 기피하는 적자 노선에 대해서는 버스회사에 보조금을 주는 대신, 자치단체나 주민 단체 등에 운영권과 재원 보조를 통해 교통수단의 운영 효율을 높이는 방안 등을 적극 모색할 필요가 있다.

셋째, 교통의 발달과 함께 도·농간 접근성을 강화하는 수단이 정보통신이다. 그러나 유럽의 전자마을(telecottage) 등의 선도적 사례와 같이 정보통신을 통해 저밀도의 산재된 공간구조를 가진 농촌지역의 시설 및 서비스에 대한 접근성 문제가 완화될 것으로 기대되었으나,¹¹⁾ 최근에 발생한 정보통신혁명은 거대 메트로폴리탄 중심의 국토공간 형성, 지역공간의 재편성, 광범위한 단위공간의 기능강화 등을 촉진하고 있어, 그러한 기대가 빗나가고 있는 것처럼 보인다. 도·농간의 정보격차(digital divide)가 상당한 정도로 존재하고 있을 뿐 아니라 여전히 농촌지역에는 정보통신의 하드웨어 접근에 대한 기회가 제한적이다. 가령, 연간 상당한 수의 도시민이 방문할 뿐 아니라 도·농 교류사업을 추진코자 하는 흥동면 문당리는, 최근 정보화시범마을로 지정되기는 하였으나 초고속통신망은 물론 얼마전까지는 휴대전화도 불통인 지역이었다.

요컨대, 농촌지역에 정주하면서 최소한의 기초 시설 및 서비스를 향유하기 위해서는 농촌기초중심지나 중심도시에의 교통·통신의 접근성이 제고되어야 한다. 동시에 농촌지역에는 사적 통행수단을 확보하지 못하여 기동성이 낮은

11) 정보통신기술이 농업·농촌에 여러 순기능을 하리라 기대되었다. 우선, 기후, 농산물가격, 품목별 재배면적과 작황에 대한 정보를 입수하여 지능형 농업(intelligent farming)을 할 수 있으며, 온라인상에서 농업투입요소를 구입하고 소비자와 직거래를 함으로 유통비용도 절감하는 등 갖가지 혁명적 과정에 의해 농가소득증대를 도모할 수 있다고 기대되었다. 또한, 행정, 문화, 경제, 교육, 의료, 구매활동 등 전에는 누릴 수 없었던 다양한 서비스에 대한 접근을 정보통신기술을 통해 농촌지역에서 향유할 수 있을 것으로 기대되었다(장 옥·송미령, 2001, pp.258~259).

노인, 부녀자 등이 많이 거주하고 있음을 감안할 때, 잉글랜드 농촌지역에 도입하고 있는 공공서비스협약제도를 참고할 만하다. 서비스를 제공하는 주체에 공공에서 보조금을 주어 “찾아가는 서비스”를 구현함으로써 시설 및 서비스에의 접근도를 제고하는 방식이다. 결국 농촌지역이 농촌주민 나아가 도시주민이 생활하는 데 매력적인 정주기반을 구축한다는 것의 핵심은 학교, 보건의료시설, 우체국, 상점, 은행, 영화관 등과 같은 서비스에 대해서 구성원 모두가 접근이 용이해야 하고, 그러한 서비스들이 유연하게 운영될 수 있어야 하는 것이다.

3) 환경과 경관을 고려한 농촌 계획 및 정비의 추진

농촌지역은 기존 농촌주민 및 도시민들에게 열린 생활공간인 동시에 도·농 교류와 농촌관광 등이 이루어지는 공간이다. 도시민들의 정주를 위한 유입, 교류를 위한 유입 등을 촉진하는 데 기본이 되는 것은 바로 농촌지역을 누구나 오고싶어 할 만한 매력적인 장소로 만드는 것이다. 사실상 이러한 매력이야말로 농촌지역의 소득기반이 되기도 하기 때문에 도·농 통합형 농촌 정주기반 강화의 초석이 된다. 이는 한마디로 농촌을 아름답게, 쾌적하게, 농촌답게 정비하는 것을 의미한다. 즉, 생활의 편리성을 확보하면서도 환경과 경관 등을 배려한 농업·농촌 정비가 적극 추진되어야 한다.¹²⁾

그러나 현재 많은 농촌지역은 상하수도의 상대적 미비와 하수종말처리장·폐수 및 폐기물처리장 등 환경기초시설 부족, 이에 따른 하천과 토양의 오염, 도로 등의 건설로 인한 환경과 경관의 파괴, 산업시설의 입지에 따른 각종 환경오염, 하천의 복개 및 직강화에 따른 자연형 하천의 소멸, 무계획적 주거지의

12) 농촌의 환경과 경관을 보전하고 복원·창조하는 것은 농촌 커뮤니티의 형성과 환경친화적 국토발전을 위해서 필수적이다. 농촌다운 환경과 경관은 주민에게 자신이 살고 있는 마을에 애착심을 부여하고, 주민 스스로 농촌에 대한 귀속성을 높일 수 있으며, 역 내·외 주민의 정주화를 촉진시키는 데 기여할 수 있기 때문이다.

개발 등으로 환경과 경관이 과거에 비해 악화되는 경험을 하고 있다(변병설, 2001). 특히 수도권 농촌지역에서의 난개발은 그 정도가 더욱 심한 편이다.

이러한 문제를 완화하기 위해서는 다양한 전략이 요구된다. 첫째, 농촌지역 계획과 실제 정비 과정에서 환경친화성 강화가 중요한 정책 목표로 재설정되어야 한다. 그간 농촌지역 계획 및 정비의 주요 목표는 도시적 생활 편의성 제고 일변도이었다. 그러나 농촌이 가진 풍부한 자연과 생태적인 특징을 최대한 살리기 위해서는 계획과 정비의 목표 자체가 수정되어야 한다.

둘째, 현재 추진되고 있는 많은 농촌정비사업에서 농촌의 환경과 경관을 훼손하지 않도록 배려하는 요소를 도입하여야 한다. 농림부와 행자부를 주축으로 이루어지는 소지역 종합개발사업, 주택개발사업, 생활용수개발사업, 도로개발사업, 환경오염방지사업 등은 물리적 편의성 추구라는 데에 무게를 두고 있어 농촌지역 고유의 환경과 경관을 유지, 복원, 창조하는 데에까지 미치지 못한다.¹³⁾ 물론 이러한 사업들은 모두 여전히 필요한 사업들이기는 하지만, 농촌지역의 환경과 경관을 배려하여 그 매력을 제고한다는 차원에서는 환경친화적 요소를 도입한 주택, 도로,¹⁴⁾ 하수처리시설¹⁵⁾ 등의 정비를 장려하고 설계-시공-감리 과정에서 이것이 적극 반영될 수 있도록 장치를 마련하여야 한다. 이러한 환경친화적 기술 요소를 도입하는 경우에 한해서는 일반적인 경우와는 보조지원조건을 달리하여 인센티브를 제공하며, 농촌정비사업의 설계 단계에서 소규모 농촌 환경성 평가를 별도로 강제하는 프로그램을 도입할 수 있다.

13) 이를테면, 도로의 정비는 콘크리트와 아스팔트로 포장하는 데 주력하고, 주택의 정비는 조적식 벽돌과 슬라브 지붕으로 건축하는 데 주력하며, 환경오염방지사업은 인공적 오염물질처리시설 설치에 주력하는 식이다. 전국이 일률적이고 획일적이다.

14) 가령, 도시지역에 비해 차량이 많지 않은 농촌지역의 도로는 자동차 바퀴가 닿는 부분을 제외하고는 잔디블럭이나 흙포장 등 포장 수준과 재료를 달리할 수 있다. 이는 농촌정비사업의 대부분을 차지하는 것이 도로정비사업이라 하여도 과언이 아니기 때문에, 농촌지역의 환경과 경관적 매력을 제고하는데 상당히 결정적 요소이다.

15) 소규모 농촌마을인 경우는 기계식 하수처리시설의 설치보다는 소규모 자연정화형 하수처리방식을 도입할 수 있다. 이미 독일의 농촌지역에서는 보편적으로 채택하고 있으며, 우리나라에서도 여러 곳에서 성공적으로 도입에 성공한 사례가 관찰되고 있다.

셋째, 보다 강력하게 농촌 환경과 경관을 보전, 복원, 창조하기 위한 신규 프로그램을 전략적으로 제도화할 필요도 있다. 예를 들면, 농촌지역에 다양한 형태의 생물서식지를 보전·창출하는 프로그램으로 농촌비오톱네트워크조성사업, 마을연못조성사업 등을, 경관형성사업으로 생물타리조성사업, 아름다운지붕꾸기사업, 마을쌈지공원조성사업 등을 추진할 수 있다.

넷째, 크고 작은 단위 사업의 추진도 중요하지만, 보다 근본적으로 농촌지역의 환경과 경관을 관리하기 위해서는 종합적인 공간계획으로서 환경 및 경관 분야를 통합한 농촌계획이 수립되고, 그것이 실현될 수 있는 제도적 환경이 마련되어야 한다. 새로 제정된 국토법에서는 시·군 기본계획-시·군 관리계획-지구단위계획의 체계를 유지하는 농촌계획체계를 도입하고 있으며, “시·군 기본계획”과 “시·군 관리계획”의 수립에 있어서 환경계획이나 경관계획을 포함하고는 있으나 일정 규모 이하의 농촌지역에 관련되는 내용은 간과하고 있다. 또한 농업·농촌기본법이나 농어촌정비법에서도 농촌지역의 환경이나 경관 관련 계획의 내용은 의미 있게 다루어지고 있지 않다. 단지, 자연환경보전법에 의해 자치단체에 위임하여 『경관형성 및 자연경관보전조례』를 작성하도록 하고 있는데, 이를 통해 자치단체는 그 지역의 경관형성계획 및 자연경관기본계획을 수립하고 자연경관보전지역을 지정할 수 있다. 그러나 조례 자체는 어떤 구속력이나 인센티브를 부여하고 있지 않기 때문에 농촌지역의 환경 및 경관 관리 수단으로는 불충분한 경우가 많다.

특히 농촌지역의 환경 및 경관 관리와 관련하여서는 주민의 역할에 대해 재삼 주목될 필요가 있다. 앞서 사례지역 분석에서도 다양한 환경과 경관 관리상의 난점이 발견된 바 있다. 도척면과 송학면에서는 도시민들의 산발적 주택의 개별 입지가, 흥동면에서는 축사와 취락의 혼재가 농촌의 환경과 경관을 훼손하는 주 요인으로 나타났다. 그러나 현재 법률이나 계획으로는 사실상 이러한 류의 농촌지역 난개발을 막는 것이 쉽지 않기 때문에 주민의 자율적 규제를 기대할 수밖에 없다. 흥동면에서 추진하는 “아름다운 저수지 만들기”운동에서도

나타나듯이 농촌의 환경이나 경관의 관리는 주민의 생활, 생산 활동과 밀접한 관련을 가지기 때문에 실상 법률적 강제로는 실효성을 기대하기 쉽지 않다.

따라서 자치단체가 『경관형성 및 자연경관보전조례』를 통해 차별화된 환경 및 경관 관리를 추진하되, 주민현장의 채택, 건축협정의 활용, 자치단체와 주민 간의 경관협약 체결 등의 방식을 도입할 수 있다. 특히 주민과 행정과의 경관 협약체결은 해당 지역 주민들이 자신이 살고 있는 마을의 경관을 어떻게 지키겠다는 구체적인 내용에 대해 주민과 자치단체가 협정을 체결함으로써 필요한 예산을 지원 받을 수 있거나 외지인의 무분별한 개발로부터 해당 지역을 지킬 수 있는 유효한 수단으로 작동할 수 있을 것이다.

일본의 전원공간정비사업

도시민이 찾아 올 수 있는 전원공간을 조성하여 지역의 활성화를 꾀하는 것을 목적으로 농촌이 가지고 있는 풍부한 자연, 전통, 문화 등의 다원적 기능을 재평가하여 전통적 농업 시설이나 아름다운 농촌 경관 등을 보전, 복원하며, 이것들을 서로 연결하는 산책길 등을 정비하는 것을 주 내용으로 한다. 이는 기존의 편리성 추구의 농업·농촌정비사업에서 탈피한 것으로 농촌관광을 고려한 농업·농촌정비사업이라 할 수 있다. 오이타현의 경우에는 10세기에 형성된 논두렁 모습을 그대로 살리면서 생산기반 정리를 하여 농촌관광과 농작업의 편의성을 확보하고자 하는 노력을 기울이고 있다(김정호 외, 2001).



전원공간박물관 정비 이미지

한편 환경과 경관을 관리하는 것은 그곳에 사는 사람들의 일상생활과 밀접하게 관련지어진 일이기 때문에 자치단체와 주민의 역할이 중요하지만 국가는 이를 조장하고 지원하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 구체적으로 『농촌환경 종합정비사업(가칭)』, 『농촌경관정비사업(가칭)』 등을 중앙정부 차원에서 신설하여 지역 단위에서 환경, 경관을 유지 및 조성하는 데 보조금을 지급하는 틀을 마련하고, 환경과 경관을 배려한 농촌정비사업실시 지침 등을 작성함으로써 각종 물리적인 정비사업 시행시 환경과 경관을 배려한 사업 시행을 유도할 수 있을 것이다. 여기에 더해 마을가꾸기 경진대회, 경관콘테스트 등과 같은 캠페인식의 소프트한 사업들을 개최하여 이러한 분야에 대한 관심을 불러일으키고 인식의 전환을 꾀하는 계기로도 활용할 수 있다.

영국의 Countryside Stewardship 관리계약제도		
• 사업의 목적은 방치 혹은 과다 방목 상태로 두면 황폐위기에 처할 수 있는 지역의 경관, 야생동식물 서식지, 역사적 유물의 보전 및 증진과 국민의 레크리에이션 기회를 제공하기 위함. 이는 동시에 농가경제 지원의 목적도 수행하게 됨. 1991년부터 추진됨. — 경관의 미와 다양성 유지 — 야생동식물 서식지 증진 및 확장 — 고고학적으로 가치 있는 지역과 역사적 유물의 보전 — 국민의 레크리에이션 기회 증진 — 방치된 토지와 경관형상의 복원 — 새로운 야생동식물 서식지와 경관 조성		
경관관리의 계약 내용		
경관의 형태	관리내용	연 지불액(파운드/ha)
• 석회암의 초지 경관	• 기존 영구초지의 관리 • 영구초지의 재생	50 250
• 저지대 히스(heath) 경관	• 기존 히스의 관리 • 저지 히스의 재생	50(유지20+증진30) 275+50
• 초지	• 기존영구초지의 관리	70
• 수변경관	• 전통적인 수변경관의 재생	225
• 해안경관	• 염수습지(salt marsh)관리	20
	• 벼랑녹지대 및 사구 관리	50
	• 반-자연식생의 재생	225
• 고지대경관	• Enclosed Moorland에서 농민-식생의 성숙 촉진	15+50 (최초 5년간)
	• 농경지에서 Heather Moor의 재생	50+50
	• 전통적인 목초지 및 건조 목초지(Hay Meadows)의 재생과 유지관리	(최초 5년간) 50

자료: 박시현 · 송미령, 2000.

4) 농촌의 자원을 활용한 소득창출 기반 조성

농촌 정주기반 구축은 단지 생활환경 개선만으로 달성되는 것이 아니다. 농촌의 소득이 높아지면서 파급효과로 달성되는 부분이 오히려 더 많다. 소득기회를 찾아 인구의 이동이 이루어진다는 고전 이론뿐 아니라, 공장 입지 증가와 맞물려 인구가 증가하는 도척면의 사례가 이를 잘 반영한다. 그간 농촌지역의 소득기회를 창출하여 정주기반을 강화하기 위해 농촌 공업화 전략이 추진되었으나 그다지 큰 실효를 거두지는 못하였다. 이에 대한 반성으로 최근에는 농촌지역의 잠재자원, 어메니티를 소득창출의 기회요인으로 활용하자는 논의가 활발해지고 있다. 특히 농촌의 산업경제에 있어 핵심적 위치에 있는 농업의 경우, 도·농 통합형 정주기반 구축에서의 지향 가치는 환경농업, 지역지원형 농업, 관광농업이라고 할 수 있다.

(1) 환경친화적 농업

농촌지역의 정주생활과 교류활동에 있어 농업은 중요한 위치를 차지한다. 농촌지역 주거지의 도시지역과의 차별적 매력은 바로 주거지 가까이에서 농업생산활동이 이루어진다는 점이며, 교류활동에 있어서 절대적 상품이라 할 수 있는 농사 체험프로그램, 농산물, 자연체험 등과 같은 프로그램이 모두 농업에 기초하고 있기 때문이다. 이처럼 농업이 도시민들에게 깨끗한 자연, 아름다운 경관 등을 제공하면서도 생산적으로 토지를 활용하는 매력을 제공한다는 측면에서의 가치는 매우 높다고 할 수 있다. 그런데 생산성 제고를 위해 농약, 화학비료 등을 뿌려대는 집약적 농업으로는 이러한 가치와 기능을 살릴 수 없다. 따라서 당연히 도·농 통합형 정주지에서의 농업은 환경친화적으로 추진되어야 한다.

이는 광주시 도척면처럼 도시화되어 가는 농촌지역이건, 홍성군 홍동면처럼 농업이 지역경제의 중요한 비중을 차지하는 지역이건 마찬가지이다. 도척면의 전원주택지 인근에서 농약이 뿌려지고 제초제가 살포되는 생산환경이 공존한다

면 주거지로서의 매력은 상실하게 될 것이며, 홍동면처럼 도·농교류를 통한 지역 활성화를 모색하는 지역에서는 더군다나 환경친화적 생산활동이 절대적으로 요구되어진다. 따라서 지역의 농업을 환경친화적으로 추진하는 것은 도·농 통합형의 농촌 정주기반을 강화하는 대단히 중요한 토대가 되는 작업이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

영국의 ESA 제도

- 수백년 동안 전통적 농업에 의해 형성되어 국가적으로 중요한 경관, 야생동식물, 역사적 유산을 가지고 있는 농촌을 집약적 농업의 피해로부터 보호하기 위한 것이며, 영농활동을 지속하면서 환경보호를 위한 활동을 하도록 농가와 자율적 계약(10년 계약, 5년 후 재조정)을 하고 계약활동에 대한 보조금을 지급
- 주요 활동: 경작지를 초지로 전환, 초지의 전통적 관리, 습지 서식지의 수심 유지, 경작지 마진의 설치, 가축방지 벽과 수풀벽 유지, 히더 습지 증대, 일반의 접근 증진.
- 보조금은 지역의 경제적 조건에 따라 다르며, 농민과의 계약에 따라 22개 지역의 보조금이 정해져 있음.
- South Downs의 경우

– Tier 1:백악지역에서의 영구초지	50파운드/ha
– Tier 2:강계곡에서의 영구초지	60파운드/ha
– Tier 3A:경작지를 백악초지로 전환	330파운드/ha
– Tier 3B:경작지를 영구초지로 전환	250파운드/ha
– Tier 4A:씨뿌린 상태의 겨울 그루터기만 남은 밭	110파운드/ha
– Tier 4B:씨뿌리지 않은 상태의 그루터기만 남은 밭	90파운드/ha
– Tier 4C:히더랜드 보전	90파운드/ha
– Public Access Tier	170파운드/ha
- 야생동물 서식지 증진 및 보호 목적을 위한 활동
 - 생태적으로 중요하면서도 가장 파괴되기 쉬운 초지(hey meadows)를 유지(제조작업 억제, 풀베기 시기조절, 비료사용 억제)
 - 수로와 주변 초지의 유지(도랑의 수심유지)
 - 개간되지 않은 초지(경운금지, 배수로 설치 금지)
 - 경작지 주위의 비경작 부문 유지
 - 저지대의 heath(황무지) 유지
- 경관유지 목적을 위한 활동
 - 백악층 저지대지역(chalk downland)의 보전
 - 히더가 무성한 습지대 보전
 - 강계곡 초지 보전
 - 숲지역 유지
 - 산울타리, 벽, 농장헛간 유지
- 역사적 유산 보전목적 활동
 - 고대 유적과 유물 보전
 - 고대 농장체계 보전
 - 지층 보전

자료: 이규천 · 이우신, 2001.

16) 이와 관련하여 화천의 신대리, 홍천의 명동리, 홍성의 문당리와 같이 환경농업지구로 지정된 마을 중에 농촌관광마을로 성과를 올리고 있는 마을이 많다는 점은 시사하는 바가 크다.

친환경농업 육성을 위해서는 IPM, INM 기법의 개발과 확산을 비롯하여 여러 가지 관련 기술 개발, 기반 정비, 지원 사업 등이 이루어져야겠지만, 요체는 자연의 자정능력과 인위적 정화능력을 고려하여 환경부하가 장기적으로 축적되지 않을 수 있는 정도의 생산규모와 생산방식을 설정해야 한다는 것이다. 따라서 전국적인 생산규모와 생산방식보다는 각 지역의 환경권역별로 그 지역에서 순환 시스템이 이루어질 수 있도록 조장하는 것이 더욱 중요하게 된다. 특히 홍동면에서는 주민 스스로 지역 단위의 유기축산 시스템을 도입하고자 하는 자율규제를 시도하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 시도들을 촉진하고 장려하고자 유럽에서는 농업인들이 작성한 환경친화적 토지 사용에 관한 계획서를 근거로 국가와 협약을 체결하고 계획서 내용의 실행을 전제로 보조금이 지원되는 제도가 보편화되고 있는 추세이다.

(2) 지역지원형 농업

고품질 농산물, 환경친화적 농산물이 생산되고도 판로를 확보하지 못하여 농가소득 증대에 실패하는 경우는 흔히 찾아볼 수 있다. 이러한 유통 문제를 해결하고자 일본에서는 지산지소(地産地所)운동, 미국에서는 CSA(Community Supported Agriculture)라는 형태로 지역 단위의 도시민·농촌주민간 농산물 계약재배 및 판매 네트워크가 구축된다. 지역지원형 농업은 일정 지역별로 농촌지역의 농업인은 연간 생산계획과 생산비용을 제시하고, 도시지역 소비자는 그 비용을 분담하여 제공함으로써 매주 “지역에서 생산된(locally grown) 신선한(fresh) 유기(organic) 농산물”을 생산자로부터 직접 공급받는 시스템이다. 이는 농민들에게는 농지의 보전과 안정적 수입을 보장하고 도시민들에게는 안전하고 신선한 농산물을 공급하는 일석이조의 효과를 지닌 수단으로 평가된다.

따라서 도·농 통합형의 정주기반을 구축함에 있어 지역지원형 농업 네트워크는 하나의 요소가 될 수 있다. 지역 단위에서 생산되는 농산물을 그 지역 내의 도시민들이 소비함으로써 농업인들이 집약적 농업 대신 환경친화적 농업을

지속하도록 하고 농업생산공간의 유지를 통한 환경과 경관 창출을 도모할 수 있도록 하는 연결고리 역할을 하기 때문이다. 즉, 지역지원형 농업은 농산물을 통한 도시와 농촌의 교류 모형인 것이다.

지역지원형 농업을 조장하는 데는 물리적 시설 정비가 필요한 것은 아니다. 지역 단위에서 생산자 조직 육성과 함께 생산자 조직과 소비자 조직 등을 주도할 인적자원을 구성하고, 이들을 네트워킹하는 소프트한 전략이 요구될 뿐이다. 예를 들어, 지역지원형 농업이 가능하도록 지역신문, 공공장소 등의 입간판, 키오스크, 지역정보센터 등을 통한 적극적 홍보와 “도농간 인연맺기”를 자치단체, 시민단체, 생산자단체, 소비자단체 등에서 주도하거나, 5일장, 아침시장, 정기적 파머스마켓 등을 개최하는 방법도 있을 것이다. 도심의 아파트단지 등 공동주거단지의 경관가꾸기 일환으로 창가에 꽃상자 내놓기 운동을 전개하면서 농촌 지역의 화훼생산자가 꽃상자 유상순환공급계약을 통해 꽃이 시들 무렵 교환해주는 프로그램 등을 지역 단위에서 시도할 수도 있다. 여기에는 지역의 역량에 따라 무궁무진한 아이디어를 창출해낼 수 있다.

(3) 농촌관광, 도·농 교류 프로그램의 확대 추진

농업소득을 보완하고 농촌인구를 유지하기 위해서는 농촌지역에 농업 이외에도 다양한 소득기회가 존재하여야 한다. 따라서 많은 농촌 자치단체는 경쟁적으로 2·3차 산업 유치를 위해 다각도의 전략을 모색한다. 그러나 선호입지나 시장조건이 균일하지 않아, 모든 농촌지역에 2·3차 산업의 유치가 이루어지기는 어렵다. 더구나 농촌지역에 2·3차 산업이 입지하였다 하더라도 그로 인해 농촌 지역 주민이나 그 지역경제에 어느 정도의 기여를 하는가는 다른 차원의 문제이다. 이는 제4장의 분석에서나 제5장의 송학면 사례에서도 잘 나타나고 있다.

따라서 최근에는 농촌지역의 새로운 대체 소득원은 농촌의 잠재자원을 활용하되 농업과 관련을 맺음으로써 농가의 소득으로 직접 연계될 필요가 있다는

문제 의식이 보편화되기 시작하였다. 외지 자본에 의한 대규모 개발사업은 농촌의 자원만을 일방적으로 사용하면서 개발이익은 외지로 유출되고, 과다한 자원 사용으로 농촌의 지속성도 저해할 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 새로운 농외 소득원으로 농촌관광, 도·농 교류 등은 상당히 유력한 대안으로 제시된다. 특히 농업의 다원적 기능에 대한 가치 부여와 주 5일 근무제 도입에 따라 농촌관광 및 도·농 교류 수요는 증가할 것으로 기대되지만, 아직까지 이러한 산업의 기반은 취약하여 단기간에 농외소득 증대로까지 연결되기는 어렵다.

농촌관광이나 도·농 교류 프로그램을 확대 추진하여 하나의 산업으로서 확고한 시장을 형성하기 위해서는 도시민의 수요를 확대하는 전략과 함께 공급자라고 할 수 있는 농촌 편에서의 공급 기반 조성이 이루어져야 한다. 농촌관광의 공급 기반 조성은 제도적인 차원의 각종 규제 완화나 지원정책 이외에도, 농촌지역을 도시민과 농촌주민 공동의 정주공간으로 바라보면서 주민 스스로 물리적 환경 및 경관 정비 차원의 노력들을 기울이는 것이 핵심적이다. 농촌관광은 대중관광(mass tourism)과는 달리, 농촌주민과 도시민들의 교류를 통한 농촌지역의 활성화를 목적으로 하기 때문이다.

따라서, 농촌관광 기반시설의 저변 확대를 위해 주말농원, 농업·농촌 관련 테마파크, 도시민숙소, 간이 스포츠시설 등을 설치하는 데 따른 계획과 지원, 이농 등으로 유향화된 농촌지역의 주택이나 공동시설을 다목적으로 재활용하여 농촌관광 활성화 시설로 전환하는 데 따른 계획과 지원 등이 필요할 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 농촌지역을 아름답고, 쾌적하고, 농촌다움이 있는 도시민에게 열린 전원공간으로서 종합적 환경 및 경관 정비를 추진하는 데 대한 계획과 지원이다.

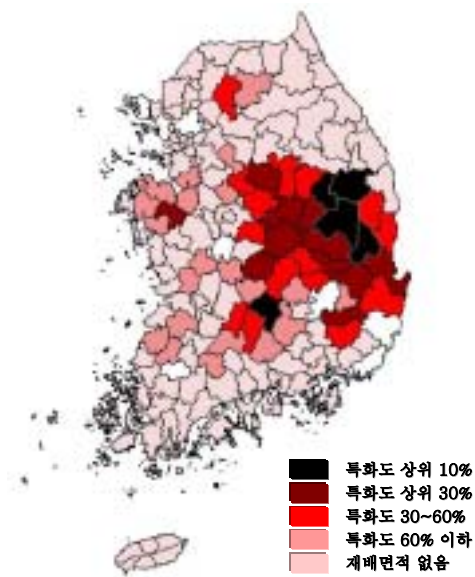
(4) 특화 농산물과 연계된 산업간 연계 강화

농촌지역경제의 활성화를 위해서는 그 지역의 농업과 관련을 맺는 2·3차 산업이 육성되어야 한다. 특히 주산지를 중심으로 지역 농업과 제조업, 관광업 등

을 연계시켜 복합산업화를 추진하는 것이 농촌지역경제 활성화에 바람직하며, 이는 농촌 정주기반 구축에도 큰 기여를 하게 된다.

가령, 경북 북부 내륙 지역은 오랜 사과 재배 역사를 지니고 있으며, 사과 과수원이 집중 분포되어 있다. 이러한 지역에서는 사과의 가공, 판매, 시험 및 연구 기능을 집적시킴으로써 농업과 타 산업의 연계 발전을 도모할 수가 있다. 예를 들면, 지역의 고용 창출 및 지역소득 증대에 기여할 수 있도록 사과와 관련된 술, 음료, 식초 등 다양한 가공산업을 육성하면서 사과농원 체험 프로그램의 개발 및 사과나무 분양사업 등 농가 단위로 이루어질 수 있는 농촌관광 프로그램을 개발할 수도 있다. 아울러 사과를 테마로 하는 관광 명소(사과복합단지)를 조성하고, 사과의 시험 및 연구, 생산, 가공, 판매, 체험, 전시, 학습, 여가 활동(숙박 및 식사, 기타 놀거리) 등이 종합적으로 이루어질 수 있도록 하여 사과산업의 진흥과 지역 관광이 동시에 가능케 하는 것이다.

<그림 6-5> 사과의 주산지 분포(2000년)



3. 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 계획적 과제

도시민에게 열려 있고 농촌주민에게도 활력 있는 정주공간, 농촌의 자원을 바탕으로 소득이 창출되는 공간으로서 농촌의 정주기반을 조성하는 데는 여러 가지 전략이 필요하다. 그 전략들은 상당 부분 계획에 의한 개발과 보전을 통해 달성되는 부분이 많다. 그러나 현실적으로 공간 계획 자체가 가진 한계도 적지 않다.

1) 커뮤니티 중심의 토지이용 계획 및 개발 방식의 도입과 구속력 확보

농촌지역에는 다양한 형태의 난개발이 존재하고 있다. 특히 수도권 주변 농촌지역 이외에 대부분 농촌지역 난개발의 특징은 점(點)적으로 이루어지는 소규모 난개발이나, 법제적 수단으로 제어할 방법이 마땅치 않다는 것이다. 설사 새 국토법이 도입된다 할지라도 이처럼 농촌지역에 산발적으로 개별입지하는 주택, 농지에 들어서는 근린생활시설과 공장 같은 소규모 시설의 난립, 취락지와 연결하여 들어서는 축사 등과 같은 행위를 제어할 만한 수단은 갖고 있지 않다.

결국 농촌지역에서 점적으로 이루어지는 소규모 난개발은 어떤 식으로든 규제될 필요가 있고, 이를 위해 계획에 의한 행위제한이 불가피하다.¹⁷⁾ 이 계획은

17) 사례지역 주민과 공무원은 농촌지역의 난개발에 대한 질문에 대하여 다음과 같은 의견을 보이고 있다. “현재 농촌의 난개발 문제를 해소하는 데 법률은 구속력이 거의 없다. 준농림지역에 대한 행위제한을 보면 할 수 없는 행위는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. ... 농촌에도 취락지역을 정해 서, 취락지역 내에서만 집을 지을 수 있도록 해야 한다. 현재는 골짜기마다 토지소유자이면 집을 지을 수 있도록 하고 있는데, 도로 포장·기반시설 설치·눈 청소 등과 같은 비용이 수반되어 대단히 비효율적이다 ... 그러나 농지에 농사에 필요한 창고 짓고, 시설 짓는 것을 난개발이라고 할 수 없다. 이 때는 다른 기준이 적용되어야 한다.” 농촌 소규모 지역에서의 난개발, 계획의 필요, 계획의 특성 등에 대한 인식이 보편적으로 자리잡고 있음을 보여준다.

해당 소규모 지역의 문제와 미래상에 대해 가장 지식이 많고 관심이 높으며 행위제한을 할 수 있는 주체가 수립하는 것이 바람직하다는 점에서 주민 주도의 계획(Community Planning)이 필요하다고 할 수 있다. 주민이 계획을 수립하고, 수립된 계획에 의해 주민 스스로 규율하는 커뮤니티 계획을 제도적으로 도입하는 것이 농촌지역의 소규모 난개발을 방지하는 가장 실효성 높은 방법이라고 판단되기 때문이다.

물론 커뮤니티 단위의 계획을 전국 모든 마을에서 수립하기는 무리이기 때문에, 당장에는 개발압력이 높은 마을, 성장이 예견되는 마을, 주민의 자율적 개발의지가 있는 마을, 일정 규모 이상의 마을(50호 이상의 집단 취락) 등이 일차적으로 그 대상이 될 수 있다. 계획 수립 및 관리 비용을 최소화하면서 효과를 거둘 수 있기 위해서는 계획의 내용은 단순하면서도 큰 방향에 대한 구속력을 갖출 수 있어야 한다. 가령, 주택지, 공공시설용지, 농업용지, 도로용지 등에 대한 토지이용계획과 필요한 시설 계획을 수립하고, 이 계획이 기초자치단체와 광역자치단체의 계획으로 반영되는 수순을 밟도록 함으로써, 구속력을 확보토록 하는 것이 핵심적이다. 특히 생산공간으로서 농지정비가 주를 이루었던 농촌계획의 내용을 생활공간을 축으로 재형성하도록 유도하는 것도 필요하다.

이러한 계획 수립 및 자율 규제 가능성은 이미 흥동면 문당리에서 찾아볼 수 있다. 또한 사례지역 주민의 정주의식에서도 나타나듯이, 농촌주민이 생각하는 사회, 문화적인 유대관계는 도시지역에 비해 훨씬 넓은 특징이 있으므로 커뮤니티 계획의 범위는 적어도 일단의 취락, 농지, 임지를 포함하는 공간으로 설정할 수 있다.

이러한 커뮤니티 계획의 제도화는 계획 수립비의 일부를 보조해 주고, 계획이 수립된 마을의 계획 실현을 위해 우선 지원하는 등의 유인조치가 강구됨으로써 탄력을 얻을 수 있을 것으로 보인다. 나아가 시·군 단위의 기본계획 및 관리계획 등과 연결을 가능케 하는 법률적 조치도 필요하다.

2) 새 국토법상 용도지역 구분의 한계

새 국토법에서는 현행 5개 용도지역을 4개 용도지역으로 구분하고 다시 9개 지역으로 세분하게 된다(표 6-3). 그런데 재편되는 내용을 살펴보면, 세부 소분류 용도지역인 ‘생산관리지역’과 ‘보전관리지역’은 현재 대분류 용도지역인 ‘농림지역’, ‘자연환경보전지역’과 어떤 차별성이 있는지 모호하고, ‘관리지역’ 중에서도 ‘계획관리지역’은 과도하게 지정될 가능성이 대단히 높을 것으로 보인다. 지방자치단체에서는 세수증대 등에 영향을 받아 실제 수요보다 많은 면적의 토지를 개발 가능 용도의 토지인 ‘계획관리지역’으로 편입시킬 가능성을 배제하기 어렵기 때문이다.

용도지역은 보전이 필요한 토지는 보전할 수 있는 용도로 정하여 두고, 개발이 가능한 토지를 중심으로 개발 용도로 정하여 개발하게 함으로써 토지를 관리하고 지가를 안정시키려는 목적으로 지정된다. 그런데 이렇게 되면 규제 수준이 상이한 토지시장이 발생되므로 수요가 집중되는 용도지역에서는 지가가 상승하거나 난개발이 발생하는 문제를 피하기 어렵다. 용도지역을 정해놓고 지

<표 6-3> 국토법 상 용도지역 재편의 내용

현 행		재 편		건폐율 (%)	용적율 (%)
대분류	소분류	대분류	소분류		
도시지역	주거지역	도시지역	주거지역	70	500
	상업지역		상업지역	90	1500
	공업지역		공업지역	70	400
	녹지지역		녹지지역	20	100
준도시지역		관리지역	보전관리지역	20	80
			생산관리지역	20	80
준농림지역			계획관리지역	40	100
농림지역		농림지역		20	80
자연환경보전지역		자연환경보전지역		20	80

구를 지정하여 개발사업을 추진하는 방식으로 지가 상승, 개발차익을 노린 변칙적 용도변경, 국토의 난개발 등이 노정되는 것이다.

따라서 장기적으로는 용도지역 자체에 대한 재검토가 필요하다. 즉, “계획이 없이는 원칙적으로 개발이 없다”는 원칙을 따른다면, 굳이 미래의 개발용도를 정하여 두는 용도지역을 정해 놓을 필요가 없다는 것이다. 즉, 국토 전체를 보전용도로 둔 채 계획에 의해 개발을 할 수 있도록 하는 것이다.

3) 새 국토법상 제2종 지구단위계획의 유연화

새 국토법에서는 제2종 지구단위계획을 도입하고 있다. 이는 계획관리지역과 개발진흥지구에서 제2종 지구단위계획구역을 지정하여 단계별 관리계획을 수립하고 이에 따라 개발행위를 집단화하기 위한 제도이다. 그러나 현재 제2종 지구단위계획은 30만 m² 이상 규모의 신개발지만을 대상으로 하고 있어 실질적으로 농촌지역의 발전전략으로서의 유효한 수단으로 활용하는 데 한계가 있다.

따라서 농촌지역의 다양한 개발여건을 탄력적으로 반영하기 위해서는 지역에서 결정된 내용을 받아줄 수 있도록 그 규모나 수법 등이 더욱 다양화, 유연화되어야 한다. 가령, 제2종 지구단위계획의 대상은 신개발지구에만 한할 것이 아니라, 완전개선형 정비지구, 부분개선형 정비지구 등으로 다양화될 수 있고, 정비의 유형도 개발촉진형, 난개발억제형 등으로 다양화될 수 있으며, 개발 면적 규모 역시 자치단체의 선택에 따라 다양화될 수 있어야 한다.

4) 지역 특성에 적합한 도·농 균형개발 실현 보장

현재 농촌지역의 개발사업 추진은 지역 단위에서 장기적 지역발전상을 근거로 해당 지역의 토지이용·시설·사업 계획에 바탕하여 이루어지기보다 관련 중앙부처별 사업계획에 따라 단위사업 위주로 개발사업이 집행되고 있다. 개발

사업 계획수립 및 집행주체가 다원화되다 보니, 사업간의 수직적·수평적 연계와 조정이 부족하여 자치단체 차원의 통합적 지역개발 추진은 곤란하다. 읍·면 단위 개발, 마을 단위 정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비 등 유사한 사업내용, 다양한 공간단위 개발사업이 각 부처별로 분산 시행되어, 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 유사한 사업이라도 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 비효율성이 나타난다.

또한 대부분 개발사업의 사업내용, 사업방식, 사업지구 선정 등이 관련 중앙부처의 획일적 계획 또는 지침에 따라 이루어지기 때문에 자치단체 나름의 특성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 거의 없다. 중앙부처의 사업구상이나 내용이 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있고 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지기 때문에 자치단체에서는 독자적 계획의지나 특성있는 개발구상을 적용할 여지가 많지 않기 때문이다. 이렇다 보니 지역 특성을 살리는 장소판촉, 이벤트, 지역문화, 관광개발, 경관형성, 향토자산 등 소프트한 개발은 극히 소홀히 취급된다.

따라서 실질적으로 자치단체가 해당 지역의 계획을 수립하고 자치단체 나름의 상황에 맞는 정책적 정비 목표 확립을 기반으로 부처별, 기능별로 분산된 사업들을 지역 단위에서 각기 특성에 맞게 배치, 상충·중복되는 내용 조정, 사업간 위계와 우선순위 등을 부여할 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다. 다기화된 단위 사업을 지역 특성에 적합하게 지역에서 종합할 수 있는 체계를 형성할 수 있을 때 도·농 통합적 계획 실현도 가능할 것이다.

5) 계획 토대로서의 정보 기반 구축 및 전문가의 계획 역량 제고

농촌지역에서 도·농 통합적 계획이 수립되기 위해서는 그에 대한 지식과 기술 수준을 갖춘 계획 전문가, 계획 수립에 필요한 정보 기반 등이 축적되어야 한다. 그러나 현실적으로 농촌공간의 특성에 대해 지식과 기술 수준을 보유한 계획 전문가는 거의 전무한 상태이며, 농촌공간에 대한 정보 기반 역시 불충분

한 상태이다. 농촌공간계획과 관련한 소지역 통계는 아예 생산되고 있지 않으며, GIS와 RS자료도 체계적으로 구축되어 있지 못하고, 구축된 자료조차도 통합되어 있지 않다.

이러한 상태에서는 중앙에서 지나치게 상세한 지침을 내려줌으로써 지역의 여건에 따라 탄력적으로 반영하지 못하는 계획을 수립하게 되거나, 혹은 소수의 역량을 갖춘 계획 전문가들이 도시와 농촌을 막론하여 계획을 수립함으로써 주어진 ‘팽들’에 의해서 전국에 걸친 획일적 (용역)계획이 수립될 우려가 크다. 따라서 도·농 통합적 계획을 수립하는 데에 필요한 정보 기반의 구축과 계획 전문가의 역량 제고가 선행되어야 할 것으로 보인다.

6) 도시·농촌에 대한 국민적 인식의 변화

현재까지 국민 일반에게 농촌이란 국토 전체에서 필수적이며 고유한 기능을 가진 보전해야 할 대상이라기보다는 도시화 이전 단계의 낙후지이거나 개발후보지 정도로 인식되어 왔다. 국토 전체의 관점에서 도시와 농촌이 대등한 수준에서 논의되기보다는 농촌 보전의 논리는 항상 수세적 입장을 견지하여 왔다.

그러나 도·농 통합적 정주기반 구축 논의의 전제를 상기할 때, 도시와의 관계에서 농촌이 수행하는 다원적 순기능과 긍정적 역할에 대한 가치 재평가를 바탕으로 국민적 공감대가 형성될 수 있도록 지속적인 국민 홍보가 필요하며, 국토이용과 관련한 법제에도 이러한 사고를 충분히 반영하여야 할 것이다. 특히 도시, 도시에서의 삶이 농지와 농촌의 유지·보전으로부터 풍요로울 수 있다는 사고가 일반적인 규범으로 정착할 수 있도록 노력이 필요하다고 본다.¹⁸⁾ 이것이야말로 도·농 통합의 기본 바탕이다.

18) 한 연구에 따르면 영국 국민의 91%는 전원지역(농촌지역)을 미래세대를 위해 보전해야 한다는 도덕적 의무(moral duty)를 느낀다고 한다(Shaw, 2000). 이러한 인식은 결코 단시일내에 저절로 생겨난 것이 아님을 명심할 필요가 있다.

부 록 I

시·군별 요인점수

시도	시군	요인1	요인2	요인3
부산	기장군	0.6090	-0.8239	1.9194
대구	달성군	-0.4163	-0.0615	2.4478
인천	강화군	-0.0429	-0.4167	-0.4498
인천	옹진군	0.7259	-1.2769	-0.6210
울산	울주군	-0.4362	0.0883	1.9275
경기	수원시	-0.0881	5.2727	-0.0956
경기	성남시	0.6131	3.1563	0.5689
경기	의정부시	1.6373	0.3547	1.2285
경기	안양시	0.5617	2.7576	0.9822
경기	부천시	-0.0167	3.3705	0.7359
경기	광명시	0.9587	-0.1488	1.5515
경기	평택시	0.3417	1.1767	0.0835
경기	동두천시	1.9617	-1.0326	0.5540
경기	안산시	-0.0023	2.8838	1.2236
경기	고양시	0.7556	1.7510	1.3931
경기	과천시	1.8323	-1.0246	1.5019
경기	구리시	1.0656	-0.3436	1.4983
경기	남양주시	0.8319	-0.0235	1.9285
경기	오산시	1.5295	-0.7743	2.1463
경기	시흥시	0.4207	0.8130	2.6167
경기	군포시	1.4756	-0.1198	2.4714
경기	의왕시	1.6143	-1.1718	2.6524
경기	하남시	1.1631	-0.8615	1.9128
경기	용인시	-0.0845	2.0813	1.8735
경기	파주시	0.6685	-0.0484	0.6516
경기	이천시	0.0085	0.3480	0.6691
경기	안성시	0.0454	0.2348	0.5971
경기	김포시	0.3014	0.3425	1.5052
경기	양주군	0.6112	-0.6141	2.5734
경기	여주군	0.1405	-0.2298	0.0657
경기	화성군	-1.2318	1.0288	2.0127
경기	광주군	1.0835	-0.3041	2.0378
경기	연천군	0.5570	-0.7781	-0.2544
경기	포천군	0.6476	0.4192	0.1123
경기	가평군	1.0660	-0.8440	-0.1159
경기	양평군	0.3185	-0.4714	-0.5208

시도	시군	요인1	요인2	요인3
강원	춘천시	1.4855	0.6109	-1.8928
강원	원주시	1.3851	0.6465	-1.3271
강원	강릉시	1.4907	0.2282	-1.3807
강원	동해시	2.3409	-0.7827	-0.8241
강원	태백시	1.6087	-0.7130	-1.2205
강원	속초시	2.8742	-1.0971	-0.5687
강원	삼척시	1.0046	-0.4744	-0.9497
강원	홍천군	-0.0789	-0.4100	-0.6244
강원	횡성군	-0.2430	-0.6061	0.0145
강원	영월군	0.2634	-0.6878	-0.2962
강원	평창군	0.1048	-0.5495	-1.0274
강원	정선군	0.1660	-0.5659	-0.9016
강원	철원군	0.2791	-0.5787	-0.8509
강원	화천군	0.6183	-0.8508	-1.0238
강원	양구군	0.5995	-0.8521	-1.2092
강원	인제군	1.0260	-0.8910	-1.0699
강원	고성군	0.5735	-1.0031	-0.1080
강원	양양군	0.8171	-1.0669	0.0937
충북	청주시	1.6325	2.0337	-1.2954
충북	충주시	0.3060	0.6564	-1.1641
충북	제천시	0.6911	0.1107	-1.0187
충북	청원군	-0.5508	-0.0571	1.1250
충북	보은군	-0.5065	-0.5684	-0.4220
충북	옥천군	-0.1711	-0.4813	-0.0221
충북	영동군	-0.3849	-0.3633	-0.4263
충북	진천군	0.1241	-0.5318	0.8174
충북	괴산군	-1.1051	-0.5275	0.0853
충북	음성군	-0.5614	-0.0761	0.6764
충북	단양군	0.1597	-0.7447	-0.1381
충북	증평출장소	1.3485	-1.2769	0.7105
충남	천안시	-0.2209	2.5906	-0.3920
충남	공주시	-0.1873	0.2968	-0.6139
충남	보령시	0.1164	-0.2597	-0.7184
충남	아산시	-0.3661	0.4424	0.8761
충남	서산시	-0.5358	0.3501	-0.7443
충남	논산시	-0.3806	0.2864	-0.5425
충남	금산군	-0.3409	-0.2925	-0.4139
충남	연기군	0.2163	-0.2602	0.3703
충남	부여군	-1.0002	-0.0672	-0.4396

시도	시군	요인1	요인2	요인3
충남	서천군	-0.2107	-0.4544	-0.4946
충남	청양군	-0.7595	-0.4809	-0.4599
충남	홍성군	-0.0825	0.0581	-1.0199
충남	예산군	-0.6668	-0.0443	-0.5151
충남	태안군	-0.3552	-0.4420	-0.5745
충남	당진군	-0.6892	0.2294	-0.7370
충남	계룡출장소	2.0697	-1.0189	-0.2033
전북	전주시	1.5773	1.5493	-1.6256
전북	군산시	0.9076	0.6137	-1.0197
전북	익산시	-0.2471	1.5097	-0.8764
전북	정읍시	-1.0218	0.2615	-0.6112
전북	남원시	-0.5172	0.0042	-0.7808
전북	김제시	-1.2853	-0.0643	0.5252
전북	완주군	-0.6438	-0.3842	1.1591
전북	진안군	-0.9945	-0.6809	0.0063
전북	무주군	-0.3054	-0.7414	-0.5263
전북	장수군	-0.7562	-0.6658	-0.5171
전북	임실군	-1.0343	-0.7284	0.2164
전북	순창군	-1.0824	-0.6340	-0.1250
전북	고창군	-1.4630	-0.0940	-0.6673
전북	부안군	-0.4399	-0.4384	-0.5640
전남	목포시	2.3515	0.0901	-1.1199
전남	여수시	0.9438	0.5427	-1.2111
전남	순천시	0.5489	0.8041	-1.3356
전남	나주시	-1.4706	0.3032	-0.0410
전남	광양시	0.6131	-0.1452	-0.1389
전남	담양군	-1.0052	-0.6060	1.0565
전남	곡성군	-0.9293	-0.4839	0.0728
전남	구례군	-0.3449	-0.7570	-0.4321
전남	고흥군	-1.5075	-0.0255	-0.6120
전남	보성군	-0.8874	-0.3720	-0.6623
전남	화순군	-0.9357	-0.6181	1.1717
전남	장흥군	-0.4211	-0.4856	-0.8391
전남	강진군	-0.7207	-0.4338	-0.7098
전남	해남군	-1.4261	0.1036	-0.7465
전남	영암군	-1.3436	-0.2362	0.6806
전남	무안군	-1.2180	-0.1193	-0.0185
전남	함평군	-1.1806	-0.5048	-0.0851
전남	영광군	-1.0317	-0.1508	-0.3988

시도	시군	요인1	요인2	요인3
전남	장성군	-0.7999	-0.6910	0.7391
전남	완도군	0.4130	-0.7730	-0.7551
전남	진도군	-0.6256	-0.6221	-0.7644
전남	신안군	-1.8985	-0.3023	-0.7549
경북	포항시	0.4310	1.8654	-1.3251
경북	경주시	-0.3075	1.3351	-0.7150
경북	김천시	-0.6666	0.3585	-0.5093
경북	안동시	-0.4527	0.6900	-1.3396
경북	구미시	-0.2115	1.5719	0.5468
경북	영주시	-0.0810	0.0540	-0.7726
경북	영천시	-1.0744	0.0851	0.4244
경북	상주시	-1.4686	0.4812	-0.8812
경북	문경시	-0.2156	-0.2948	-0.5385
경북	경산시	-0.4480	2.2655	0.4372
경북	군위군	-1.1325	-0.6765	0.2105
경북	의성군	-1.7865	-0.0218	-0.3522
경북	청송군	-0.8471	-0.6018	-0.4514
경북	영양군	-1.0302	-0.7583	-0.1707
경북	영덕군	0.0984	-0.7528	-0.4982
경북	청도군	-0.9740	-0.5663	0.3346
경북	고령군	-1.0036	-0.6277	1.2479
경북	성주군	-1.5099	-0.3060	0.3969
경북	칠곡군	-0.0922	-0.4447	2.0406
경북	예천군	-1.5010	-0.2837	-0.2547
경북	봉화군	-1.3183	-0.4655	-0.1920
경북	울진군	0.0566	-0.5509	-0.5846
경북	울릉군	0.9786	-1.0547	-0.6805
경남	창원시	-0.2454	2.6053	0.2008
경남	마산시	1.0544	1.8029	-0.7559
경남	진주시	0.3634	1.5388	-1.6362
경남	진해시	2.1705	-0.9390	0.4086
경남	통영시	2.1129	-0.7697	-0.8707
경남	사천시	0.2357	-0.4146	0.4594
경남	김해시	-0.2577	1.5243	0.9736
경남	밀양시	-0.7029	0.2523	-0.8400
경남	거제시	1.2622	-0.1232	-0.2543
경남	양산시	0.4569	0.5217	1.8136
경남	의령군	-1.3308	-0.6712	0.3398
경남	함안군	-0.7974	-0.3864	1.1205

시도	시군	요인1	요인2	요인3
경남	창녕군	-1.0414	-0.1872	-0.3015
경남	고성군	-0.4636	-0.5583	0.1310
경남	남해군	-0.5726	-0.4589	-0.7959
경남	하동군	-0.4227	-0.5644	-0.2129
경남	산청군	-1.3583	-0.5603	0.3368
경남	함양군	-1.0715	-0.4051	-0.5377
경남	거창군	-0.5318	-0.3190	-0.5243
경남	합천군	-1.4775	-0.1861	-0.5365
제주	제주시	2.6462	0.4601	-1.6409
제주	서귀포시	0.8342	-0.5852	-0.4530
제주	북제주군	-0.4285	-0.5107	0.5443
제주	남제주군	-0.8270	-0.5654	0.4454

부 록 II

주민 대상 설문조사표

안녕하십니까?

우리나라 국토 전체의 장기적인 발전을 도모하기 위해서는 도시와 농촌의 균형된 발전이 필요합니다. 그러나 현실은 도시는 도시대로 농촌은 농촌대로 여러 가지 해결해야 할 문제점을 안고 있습니다.

이에 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원과 국토연구원은 “도·농통합형 정주기반 형성과 농촌의 계획적 정비”라는 제목하에 공동으로 연구를 수행하게 되었습니다. 이 조사표는 해당 연구의 일환으로 _____주민의 생활여건을 조사하기 위해 작성된 것입니다.

바쁘시더라도 한 문항 한 문항 빠짐없이 응답하여 주시면 고맙겠습니다. 응답하신 내용은 연구 이외의 목적으로는 절대 사용하지 않겠습니다.

2002년 10월

※ 조사자:

※ 응답자: (현재 거주지) 시·군 면 리

● 생활권

1. 귀하가 주로 일하시는 곳(직장/경작지 등)의 위치는 어디입니까?

 시·군 읍·면·동 리

2. 일하시는 곳까지 주로 이용하는 교통수단은 무엇입니까?

- ① 자가용 ② 버스 ③ 도보 ④ 자전거
⑤ 오토바이 ⑥ 경운기 ⑦ 기타 ()

3. 일하시는 곳까지는 매일 가시는지요?

- ① 그렇다 ② 가끔씩 간다 ③ 기타 ()

※ 이하 4번 문항부터 8번 문항까지의 “위치”는 아래를 참고로 적어 주십시오.

- ① 거주하고 있는 ○○리 내
- ② 거주하고 있는 면지역 내
- ③ 거주하는 시·군 내 (어디인지를 기입)
- ④ 거주하는 시·군 밖 (어디인지를 기입)

4. 귀택의 자녀중 학교에 다니는 학생이 있는지, 학교 위치는 어디인지를 적어 주십시오.

구 분	자녀 유무	학교 위치	함께 거주
	있으면 ① 없으면 ②	위의 상자 참고	함께 거주하면 ① 따로 거주하면 ②
초등학교 재학			
중학교 재학			
고등학교 재학			
대학교 재학			

5. 귀하와 귀하 가족이 주로 이용하는 의료시설과 그 위치는 어디인지 적어 주십시오.

구 분	이용 가부	시설 위치
	이용하면 ① / 이용안하면 ②	위의 상자 참고
보건진료소		
보건지소		
보건소		
약 국		
일반 병원		

6. 귀하와 귀하 가족은 아래 물건 구입을 위해 주로 어느 지역의 상점을 이용하십니까?

구 분	구매처 위치 (위의 상자 참고)
과자, 술, 담배 등 간단한 일상용품	
곡물, 육류, 채소, 과일 등 식료품	
의류, 신발류, 전자제품 등 가끔 구입하는 큰 물건	

7. 기타 아래의 시설들 중 이용하시는 시설에 대해서는 각각 어디에 있는 시설들을 이용하시는지 적어주십시오.

구 분	위 치 (위의 상자 참고)
① 은행 등 금융기관	
② 목욕탕/사우나	
③ 이용실/미용실	
④ 영화관/극장 등의 여가문화시설	
⑤ 체육관	
⑥ 도서관	

- 7-1. 평소 가장 많이 이용하는 시설 유형의 번호를 적어주십시오. _____

• 도시와 농촌에 대한 인식

1. 귀하의 현재 거주지역은 도시지역에 가깝습니까? 농촌지역에 가깝습니까?

- ① 도시지역에 가깝다. ② 도시지역에 속하나 실질적으로 농촌지역이다.
 ③ 농촌지역에 가깝다. ④ 농촌지역에 속하나 실질적으로 도시지역이다.
 ⑤ 도시와 농촌을 구분하기 어려운 지역이다. ⑥ 기타 ()

2. 귀하의 현 거주지의 거주지로서 가장 큰 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생활에 필요한 편의시설이 잘 갖추어져 있다.
- ② 교통이 편하여 다른 지역과의 접근성이 좋다.
- ③ 학교 교육 수준이 상대적으로 높은 편이라 자녀 교육에 적합하다.
- ④ 직업 기회가 풍부하다.
- ⑤ 이웃들과의 관계가 돈독하고 정이 깊다.
- ⑥ 물, 공기, 산 등 자연환경이 좋다.
- ⑦싼 가격에 넓은 토지, 양질의 주택 확보 등이 가능하다.
- ⑧ 기타 ()

3. 귀하의 현 거주지의 거주지로서 가장 큰 단점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생활에 필요한 편의시설이 부족하다.
- ② 교통이 불편하여 출타에 어려움이 있다.
- ③ 학교 교육 수준 문제로 자녀 교육에 어려움이 있다.
- ④ 소득기회를 얻기가 쉽지 않다.
- ⑤ 이웃들과 별 다른 교류가 없는 편이다.
- ⑥ 물, 공기 등 환경이 오염되어 있다.
- ⑦ 작은 면적의 토지, 주택에 오밀조밀 답답하게 산다.
- ⑧ 마구잡이 개발이 이루어져 어지러운 경관을 보인다.
- ⑨ 기타 ()

4. 귀하는 이웃과 어느 정도 면식도 있고 귀하의 의사 등이 반영될 수 있는
지역사회의 범위가 어디까지라고 생각하십니까?

- ① 마을 ② 면 전체 ③ 시·군 전체 ④ 기타 ()

5. 농촌지역도 차츰 도시화가 진행되고 있습니다. 지역에 따라서는 공장도 많이 들어오고, 도시민 주택도 많이 생기고 있습니다. 이에 대한 선생님의 생각은 어떠신지요?

문 항	매우 그렇 다	그런 편이 다	보통 이다	그렇 지는 않다	전혀 안그 렇다
① 일자리도 생기고 인구도 늘어나기 때문에 농촌지역 발전에 도움이 된다고 생각한다.					
② 땅값이 올라감으로 바람직하다고 본다.					
③ 주택, 공장 등의 입지가 증가함으로써 환경 및 경관이 훼손된다고 생각한다.					
④ 전반적으로 농업에 관심이 없어지고 농지도 줄게 된다.					
⑤ 농촌 주민과 도시민간에 서로 왕래도 없고 약간 위화감도 생기는 것 같다.					
⑥ 농촌 주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤니티가 된다.					

• 농업을 주업으로 하시는 가구

1. 주로 재배하는 작목은 무엇입니까?
2. 농사에 필요한 원료 조달처의 위치는?

구 분	위 치 (앞의 상자 참고)
비료·농약 등 구입	
종자 구입	
농기계 수리	
농사에 필요한 정보를 얻기 위한 교육, 회의	

참고문헌

- 건설교통부·국토연구원, 2002, 『국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가방안』 공청회 자료집.
- 권용우, 2001, 『교외지역: 수도권 교외화의 이론과 실제』, 서울: 아카넷.
- 구동희, 1998, “대도시 주민의 전원지향 이주과정과 생활양식”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김명환, 1997, “도농통합시의 바람직한 발전방향”, 『도농통합시의 바람직한 도시모델 방향정립을 위한 학술 토론회』, 강원개발연구원.
- 김선기, 1996, 『도농통합형태시의 도시개발 방안』, 한국지방행정연구원.
- 김정연, 1998, 『충남지역의 도시체계 분석』, 충남발전연구원.
- 김정연, 2001, “과소농촌지역의 교통체계개선에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』 제13권 제2호.
- 김정연·전영노, 2001, “서해안고속도로 개통과 영향권지역 개발”, 『한국지역개발학회지』 제13권 제3호.
- 김정연·한상욱, 2002, “소도읍 종합육성계획 수립방안”, 소도읍 육성방향 모색을 위한 세미나 『소도읍 개발, 어떻게 할 것인가』 자료집.
- 김정호 외, 2001, 『새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 정비방향』, 한국농촌경제연구원.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2002, 『신 농어업·농어촌특별대책연구단 워크샵 자료』.
- 대통령 자문 정책기획위원회, 1997, 『농촌 정주생활권 개발사업의 평가와 과제』.
- 박시현·송미령, 2000, 『유럽의 환경친화적 농촌정비: 영국, 프랑스, 독일, EU의 경험』, 한국농촌경제연구원.
- 박시현 외, 2001, 『제4차 국토종합계획 실천을 위한 농업·농촌종합발전계획 수립 연구』, 한국농촌경제연구원·국토연구원.

- 변병설, 2001, “친환경적 농촌경관 관리”, 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』, 한국농촌경제연구원.
- 부형근, 1998, “도농통합의 효과에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 성주인, 2002, 『농어업 · 농어촌특별대책위원회 자료집: 농어촌 미래상』.
- 송미령, 2001, “농어촌지역의 기초생활여건 정비, 어디까지 할 것인가: 현황과 쟁점”, 한국개발연구원 『Vision 2011』 토론회 자료집.
- 송미령 · 김홍상, 2001, 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 · 박시현, 2002, “주민자율적 마을 가꾸기의 현황과 성과 분석”, 대한민국토 · 도시계획학회, 『국토계획』 제37권 제1호.
- 송미령 · 박시현, 2001, 『농촌 공동시설의 효율적 활용방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 신호철 외, 1993, 『농촌마을 및 주택에 관한 연구』, 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
- 양병화, 1998, 『다변량 자료분석의 이해와 활용』, 서울: 학지사.
- 유상건 외, 1993, 『농어촌마을 종합개발방안 연구(I)』, 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
- 이규천 · 이우신, 2001, 『생물다양성 관리계약 시행체계에 대한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 이상문, 1998, “20세기 후반 한국 농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이정환 외, 1987, 『농촌정주생활권의 특성비교 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 이정환, 1987, “한국농촌지역의 유형구분”, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 이해중, 1998, 『인천광역시 도농통합형 도시발전에 관한 연구』, 인천발전연구원 연구보고서 98-08.
- 장우환, 1997, “한국 중산간지역의 구분과 특성에 관한 실증분석”, 경북대학교 대학원 박사학위논문.
- 정기환 외, 1999, 『농촌 인구과소화지역의 유형별 특성과 대책』, 한국농촌경제연구원.
- 정안성, 1990, “농촌개발계획 수립을 위한 지역유형구분에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 박사학위논문.
- 최양부 외, 1982, 『2000년대를 향한 농촌정주생활권개발기본구상: 전남 강진권

- 사례연구』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외, 1983, 『2000년대를 향한 농촌정주생활권개발기본구상: 경기 안성권 사례연구』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외, 1984, 『농촌지역의 정주체계와 중심지개발』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외, 1985, 『정주생활권 설정 및 유형화』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부 · 윤원근, 1988, 『행정구역의 합리적 조정방안: 정주체계에 따른 도 · 농통합적 행정구역의 모색』, 한국농촌경제연구원.
- 통계청, 각년도, 『인구주택총조사보고서』.
- 통계청, 2001, 『2000 인구주택총조사 보도자료』 (<http://www.nso.go.kr>).
- 통계청, 2002, 『시 · 도별 장래인구 추계』.
- 통계청, 2002, 『2000 농업총조사보고서』.
- 한국농촌경제연구원, 1999, 『한국농정 50년사』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원, 2000a, 『농어촌구조개선사업백서』.
- 한국농촌경제연구원, 2000b, 『무주군 농업개발계획 수립연구』.
- 한국농촌경제연구원 · 농어촌지역종합개발연구단, 1986, 『농어촌지역종합개발방식과 정책 방향』.
- 한국지방행정연구원 · 충남발전연구원, 2002, 『지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구』.
- 한국지방행정연구원, 1996, 『소도시개발의 전략과 추진체계 개선방안』.
- 홍성 환경농업마을, 2001, 『21세기 문당리 발전백년계획』.
- Cherry, Gordon E. and Alan Rogers, 1999, *Rural Change and Planning*, London: E & FN Spon.
- DETR, 1999, *Rural England, a Consultation Paper* (London: DETR).
- DETR, 2000a, *Our towns and cities: The future: Delivering an Urban Renaissance* (London: The Stationery Office).
- DETR, 2000b, *Our Countryside, The Future: A fair deal for rural England* (London: DETR).

- DTI, 1998, *Our Competitive Future: Building the Knowledge-Driven Economy* (London: The Stationary Office).
- DTI, 2001, *Business Clusters in the UK: A First Assessment* (London: The Stationary Office).
- Rondinelli, Dennis A. eds., 1989, 김수욱 등 번역, 『지역분석의 이론과 실제』, 서울: 범론사.
- Rondinelli, Dennis A., 1983, *Secondary Cities in Developing Countries*, Beverly Hills: SAGE Publications.
- USDA Rural Development Office of Community Development, 2001, *Rural Empowerment Zones and Enterprise Communities*.
- DATAR, 2000, *Aménager la France de 2020*, mettre les territoires en mouvement, La documentation française, Paris.
- 地域活性化センター, 1998, 『地域政策の動向』.
- 石見 尚, 1985, 『日本型 田園都市論』, 최외출 등 번역, 1994, 『전원도시개발론』, 대구: 지역발전연구센터 출판부.

C2002-37

도·농 통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구

찍은날 2002년 12월 일 펴낸날 2002년 12월 일

발행인 이정환

펴낸곳 한국농촌경제연구원(02-3299-4000)(www.krei.re.kr)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

찍은곳 동양문화인쇄포럼 02-2242-7120(E-mail:Dongyp@chollian.ne)

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.