

경제·인문사회연구회 협동연구 총서
**경제·생활권 광역화에 따른
 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)**

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
10-22-01	경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)	한국농촌경제연구원
10-22-02	농어촌 지역 농식품산업 활성화 전략	한국농촌경제연구원
10-22-03	농어촌 지역경제 다각화 전략	한국농촌경제연구원
10-22-04	농어촌 지역 자족기반 실태와 확충 전략	한국농촌경제연구원

2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	한국농촌경제연구원	이동필 선임연구위원 (총괄책임자)	황의식 연구위원 송미령 연구위원 김정섭 부연구위원 홍준표 부연구위원 김영단 연구원 김광수 초청연구원
협력 연구 기관	산업연구원	김선배 연구위원	
	배재대학교	정강환 교수	
	직업능력개발원	박천수 연구위원	
	농어촌연구원	박윤희 책임연구원	

연구보고 R606-3 | 2010.10.

경제·생활권 광역화에 따른 농어촌 경제 활성화 방안(2/2차연도)

농어촌 지역 자족기반 실태와 확충 전략

송 미 령 연구 위원

김 영 단 연구 원

한국농촌경제연구원

연구 담당

송 미 령 연구위원

김 영 단 연구원

연구총괄, 제1장~제5장 집필

제2장, 제4장 집필

머 리 말

농어촌에서는 경제활동 위축, 인구 감소, 생활 서비스의 양과 질 저하 등의 악순환이 반복되고 있다. 도시 지역을 중심으로 인구 및 고차 서비스 기능의 집적이 이루어지면서, 상대적으로 정주 여건이 열악한 농어촌에서는 인구의 과소화와 고령화, 그리고 각종 정주 서비스 기능의 쇠퇴가 보다 광범위하게 일어나는 것으로 확인되었고 이는 농어촌 지역의 자족기반을 훼손하는 결정적인 요인이다.

이러한 악순환의 고리를 끊기 위한 여러 가지 접근이 가능하다. 농어촌 지역경제 활성화를 위한 직접적인 일자리 창출부터 농어촌의 정주 여건 개선을 위한 간접적인 접근 혹은 농어촌의 인구를 증대시키는 것 등이다. 그 간에도 이러한 노력이 이루어졌지만 그 성과가 두드러지지 못하였다. 더구나 경제권 및 생활권의 광역화에 따른 농어촌의 경제·사회 여건의 큰 변화는 이전과는 다른 방식의 정책적 접근을 필요로 한다.

이에 이 연구는 농어촌 지역의 자족기반 실태를 분석하고 농어촌 지역의 자족기반 확충을 위한 다양한 활동 사례들을 검토하여, 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 문헌 고찰, 통계 자료 분석, 설문 조사와 분석, 사례 지역 조사와 분석 등 다양한 연구 방법을 동원하여 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략을 제시하였다.

연구 기간 동안 각종 조사에 협조해주시고 소중한 의견을 제시해주신 중앙정부 및 지자체 담당 공무원, 지역 주민, 전문가들께 감사드리고 연구자들의 노고도 치하한다. 부디 이 연구 보고서가 농어촌 지역의 자족기반이 확충될 수 있는 정책 개발의 기초 자료로 활용되고 이로 인해 농어촌 주민의 삶의 질이 향상되기를 기대한다.

2010. 10.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구의 주요 목적은 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략을 제시하는 것이다. 세 가지의 세부 목적을 갖고 있다. 첫째, 농어촌 지역의 자족기반 실태를 파악한다. 인구, 고용, 생활 서비스 등의 측면에서 그리고 각각의 관계에서 농어촌 지역이 얼마나 자족기반을 갖추고 있는지를 파악한다. 둘째, 농어촌 지역의 자족기반 확충을 위한 다양한 활동 사례들을 검토하고 시사점을 도출한다. 셋째, 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략을 모색한다. 중앙정부 기존 정책의 개선 방향을 비롯하여 지방자치단체의 대응 과제를 등을 모색한다.

이러한 연구 목적 달성을 위해 연구의 주요 내용은 크게 다섯 가지로 구분하였다. 첫째, 선행연구 검토이다. 관련되는 선행연구들을 검토함으로써 이 연구의 분석 과제를 명확히 하였다. 둘째, 농어촌 지역의 인구, 고용, 생활 서비스 등을 파악할 수 있는 통계자료를 수집, 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 농어촌 지역의 자족기반 정도를 파악할 수 있었는데, 상대적으로 농어촌 지역의 자족기반은 모든 측면에서 충분하지 못하였다. 셋째, 농어촌 지역의 서비스 공급과 수요 기반 확충을 위한 정책 성과와 문제점을 분석하는 동시에 넷째, 농어촌 지역의 자족기반 확충과 관련해 다양한 활동 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 끝으로, 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략과 정책 과제를 제시하였다.

농어촌 지역의 자족기반이란 농어촌 지역에 거주하는 주민들이 경제활동 및 서비스 활동 등을 지역 내에서 충족시킬 수 있는 기반을 의미한다. 경제활동의 경우는 고용기회의 충분성, 구매활동 기회의 충분성 등을 통해 살펴볼 수 있으며 서비스 활동의 경우는 교육, 의료, 복지, 문화 등 지역 내 서비스 소비활동의 조건 충족도를 통해 살펴볼 수 있다.

통계자료를 통해 살펴본 농어촌 지역의 자족기반은 그리 충분치 않다. 그럼에도 불구하고 자족기반 확충을 위한 다양한 시도가 이루어지고 있다.

농어촌 지역의 인구 증대를 위한 전원마을 조성, 중심지 활성화를 통한 자족기반 확충, 지역 교육·의료·복지·문화 서비스 확충을 위한 다양한 시도, 지역 내의 순환적 경제활동 촉진을 통한 자족기반 확충 시도 등을 살펴볼 수 있었다.

농어촌 지역의 자족기반 확충을 위해서는 몇 가지 전략적 접근이 이루어져야 한다. 우선, 지역 내 소득의 외부유출 최소화 조건을 형성해야 한다. 지역 농산물을 지역 주민들에게 지역 내에서 직접 공급할 수 있는 시장을 형성하거나 지역 주민들의 일상생활에 필요한 서비스 공급의 중심지를 효과적으로 정비하는 등의 정책 수단을 들 수 있다. 둘째, 지역 여건과 특성에 적합한 서비스 공급이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 이를 실현하기 위해서는 올해부터 개편된 광역·지역발전특별회계의 포괄보조금 제도 등의 단계적 개선이 추가되어야 한다. 셋째, 공공정책이 지역 일자리 창출을 제고할 수 있도록 방향을 선회해야 한다. 직접적으로 일자리 창출에 기여하는 재정 투융자뿐만 아니라 정책의 기조나 방식을 바꾸는 것으로 가능하다. 넷째, 농어촌의 생활환경 정비와 지역경제 다각화 사업 간의 통합적 추진이 필요하다. 다섯째, 농어촌 서비스 기준 등의 실효성 제고를 위한 정책 개선을 비롯하여 정책 부문 간, 지역 간 연계·협력을 촉진해야 한다.

ABSTRACT

Analysis of Self-sufficiency in Rural Areas and Policy Suggestions for its Improvement

Depressed rural economy is a prime determinant of declining population in rural areas. Apparently rural Korea, with no exception, is locked in a vicious spiral that depressed rural economy causes rural population decrease, which, in turn, leads to lower demand for public and commercial services and therefore to fewer and lower quality services, and that eventually this drop in number and quality of rural services will result in rural population decrease, causing further economic depression.

There are number of ways to prevent declining rural population and depressed rural economy from reinforcing each other. One of them is to increase the number of, and improve the quality of, rural services so that rural areas become nicer place to live and that more jobs are created in the service sector. Especially it is essential to improve the levels of educational, medical and cultural services in order to stop income leakage. These service improvements will put a halt to rural population from declining, will create more service sector jobs, and will invigorate rural economy and rural areas eventually.

The aim of this study is to suggest a number of strategies for rural areas to achieve self-sufficiency. For this, literature and policy reviews are carried out, and relevant data are collected and analyzed. Especially policies aimed at improving rural self-sufficiency and a number of case areas are carefully examined to sort out policy attainments and problems.

From this analysis five policy strategies are suggested. They are (1) developing local conditions to minimize income leakage, (2) improving ru-

ral services in terms of their numbers and qualities, (3) rural job creation through public policy programs and projects, (4) integrated approach to restructuring and improvement of rural setting and living environment and economic diversification, and (5) upgrading and improving public policy programs and projects and their functional-regional coordination.

Researchers: Mi-Ryung Song and Young-Dan Kim

Research Period: 2010.1 ~ 2010.10

E-mail Address: mrsong@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구 배경과 필요성 1
- 2. 연구 목적 3
- 3. 연구 주요 내용과 방법 3

제2장 선행연구 검토와 분석 과제

- 1. 관련 선행연구 검토 7
- 2. 분석 과제와 분석 방법 13

제3장 농어촌의 자족기반 실태와 과제

- 1. 자족기반 실태 분석의 관점 17
- 2. 농어촌의 인구, 고용, 생활 서비스 간의 관계 18
- 3. 농어촌의 자족기반 실태 29
- 4. 분석 결과의 종합과 과제 39

제4장 농어촌 자족기반 확충 사례와 시사점

- 1. 인구 유치를 통한 농어촌의 자족기반 확충 41
- 2. 중심지 활성화를 통한 자족기반 확충 45
- 3. 교육, 복지, 문화 서비스 여건 개선을 통한 자족기반 확충 46
- 4. 순환적 경제 활동 촉진을 통한 자족기반 확충 52

제5장 농어촌의 자족기반 확충 전략

- 1. 지역 내 소득의 외부유출 최소화 조건 형성 55
- 2. 지역 여건과 특성에 적합한 서비스 공급 57
- 3. 공공정책 사업 추진을 통한 지역 일자리 창출 58

4. 생활환경 정비와 경제 다각화 사업 간 통합적 추진	61
5. 공공정책 사업 개선과 기 능간·지역 간 연계협력 장려	62
참고 문헌	65

표 차례

제3장

표 3- 1.	유형별 기초생활권 시·군의 미래 인구 전망	19
표 3- 2.	고용 증가/감소 읍·면 지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 비교(2000~2008)	22
표 3- 3.	인구 및 고용, 서비스 양 증감별 지역 수	28
표 3- 4.	인구 및 고용, 서비스 양의 변화(2000~2008)	29
표 3- 5.	시·군별 통근 인구	30
표 3- 6.	시·군 취업 인구 대비 통근 인구	30
표 3- 7.	주민들의 서비스 항목별 이용 장소 비교	33
표 3- 8.	읍·면 중심지의 서비스 공급 기능 현황과 변화 전망	35
표 3- 9.	시·군 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율 전망 ..	36
표 3-10.	도시와 비교한 농어촌의 정주환경 실태	38

제4장

표 4- 1.	제천 애련 마을과 서천 산너울 마을 개요	41
---------	------------------------------	----

제5장

표 5- 1.	일본 2008년도 ‘향토고용재생특별교부금’ 교부지역과 사업내역 ..	60
---------	---------------------------------------	----

그림 차례

제1장

그림 1-1. 연구의 주요 내용과 방법	5
-----------------------------	---

제2장

그림 2- 1. 분석의 개념도	14
------------------------	----

제3장

그림 3- 1. 인구 증가 시·군과 고용 증가 시·군(2000, 2005)	20
그림 3- 2. 농어촌 지역의 인구와 고용 변화 특성	21
그림 3- 3. 총인구 변화의 지역 분포(2000~2008)	23
그림 3- 4. 총고용 변화의 지역 분포(2000~2008)	23
그림 3- 5. 생활 서비스산업 변화의 지역 분포(2000~2008)	23
그림 3- 6. 농어촌 인구와 생활 서비스산업 종사자 수의 관계 (2000, 2005)	24
그림 3- 7. 인구 성장과 생활 서비스 분포의 지역적 차이	25
그림 3- 8. 인구와 생활 서비스 분포의 지역적 차이의 주요 특성	25
그림 3- 9. 생활 서비스 종합공급지수의 분포	27
그림 3-10. 총사업체 종사자 수와 기초 생활 서비스 시설과의 관계	28
그림 3-11. 통근 유형의 지역별 분포	31
그림 3-12. 직장-주거지 비율로 본 농어촌 지역의 특성	31
그림 3-13. 충남도 주민의 저차 및 고차 상품 구매권의 범위	32

제4장

그림 4- 1. 입주민 가족 구성	42
그림 4- 2. 농어촌 이주에 따른 평균 투자비	43
그림 4- 3. 생활 서비스 이용 실태	44

그림 4- 4.	화천군 학습관 전경, 로비, 교실 내부 모습	48
그림 4- 5.	옥천 안남면 배마우 작은도서관	51
그림 4- 6.	원주 새벽시장 전경	53
그림 4- 7.	안덕 마을 농가 레스토랑과 농산물 꾸러미의 예	54

제5장

그림 5- 1.	일본 ‘향토고용재생특별교부금’ 사업집행 개요	60
그림 5- 2.	중심지 활성화를 위한 통합적 개발 이미지	62
그림 5- 3.	서비스 공급 시설의 광역적 이용 유형	64

1. 연구 배경과 필요성

농어촌 지역경제의 침체는 농어촌 인구 감소의 가장 큰 원인이다. 농어촌에는 ‘경제활동 위축 ↔ 인구 감소 ↔ 생활 서비스(공공서비스와 상업적 서비스)의 양과 질 저하 ↔ 내수 서비스 인구 감소 ↔ 지역경제 침체’ 등의 악순환이 누적적으로 나타나고 있다. 경제활동의 위축은 고용기회의 부족과 소득의 저하를 말하는 바, 젊고 생산성 높은 인구가 더 나은 일자리를 찾아 농어촌 지역을 떠나게 되어 농어촌은 인구 감소와 고령화가 심화된다. 인구 감소와 고령화의 심화는 생활 서비스 공급 비용을 높이는 주된 요인으로 작동함으로 농어촌의 생활 서비스의 양과 질은 상대적으로 저하된다. 이러한 악순환이 반복되어 농어촌의 지역경제는 지속적으로 침체되어 왔다. 1차년도 연구에서도 도시 지역을 중심으로 인구 및 고차 서비스 기능의 집적이 이루어지면서, 상대적으로 정주 여건이 열악한 농어촌에서 인구의 과소화와 고령화, 그리고 각종 정주 서비스 기능의 쇠퇴가 광범위하게 일어나는 것으로 확인되었다.

이러한 악순환의 고리를 끊기 위한 여러 가지 접근이 가능할 것이다. 우선, 가장 직접적인 방법으로는 농어촌 지역경제 활성화를 위해 농림어업 중심의 경제활동을 다각화함으로써 다양한 일자리를 창출해야 한다. 전통적인 농림어업 생산만으로는 일자리 창출에 한계가 있으므로 농공단지뿐만 아니라 산업단지의 조성, 농산물 등을 활용한 가공산업의 활성화, 농어촌

2 서론

유무형 자원을 활용한 관광의 촉진 등을 정책적으로 추진해왔다. 이와 더불어, 농어촌 지역 내의 생활 서비스 공급의 양과 질을 건전화하여 주민 생활의 편리성을 확보하는 동시에 지역 내 생활 서비스 소비 확대에 기반한 일자리를 만드는 방식으로 농어촌 지역을 활성화해야 한다. 정책적으로 농어촌 지역의 정주 여건 개선을 도모해온 것은 농어촌 주민을 대상으로 하는 복지적 차원의 배려이기도 한 한편 농어촌으로의 귀농·귀촌을 촉진해 내수 인구를 증가시키기 위한 목적도 있었던 것이다. 따라서 앞으로도 지역주민 소득의 역외 유출을 최소화하고 지역 내에서의 소비가 활성화될 수 있도록 교육, 의료, 복지, 문화 서비스 수준을 향상시키는 일이 요구되며, 동시에 도시민의 농어촌 지역 정착을 유도하기 위해 전원주택이나 도농교류 프로그램을 개발하는 것도 필요하다.

그간에 농어촌의 지역경제 활성화, 농어촌의 생활 서비스 개선, 농어촌의 인구 증대를 위한 각종의 정책이나 노력이 부분적으로 이루어졌지만 그 성과가 두드러지지 못하였다. 더구나 경제권 및 생활권 자체의 광역화에 따른 농어촌 경제·사회 여건의 큰 변화는 이전과는 다른 방식의 정책적 접근을 필요로 하고 있는 만큼, 농어촌의 자족기반 확충을 위한 다양한 기존 정책이 보다 효과를 발휘할 수 있도록 정책의 성과와 문제점을 면밀히 파악하여 개선 방향을 모색하여야 한다. 이론적 접근 역시 지역 내 정주 서비스 기반 확충을 통한 일자리 창출이나 지역 활성화 등에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 정책 부문별로 상호 연계성을 확보하지 않은 채 추진됨으로써 시너지 효과를 거두지 못하였다고 판단된다. 농어촌 지역 내의 정책 부문별 연계뿐만 아니라 지역 간 연계를 통한 효과 창출 방안도 고려할 필요가 있다. 유사한 조건하에서 농어촌 지역의 자족기반을 확충하기 위해 노력한 다양한 지역의 사례들을 살펴보고 그 시사점도 참고할 필요가 있다.

2. 연구 목적

이러한 관점에서 이 연구의 주요 목적은 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략을 제시하는 것이다. 세 가지의 세부 목적을 갖고 있다. 먼저, 농어촌 지역의 자족기반 실태를 파악하는 것이다. 인구, 고용, 생활 서비스 등의 측면에서 그리고 각각의 관계에서 농어촌 지역이 얼마나 자족기반을 갖추고 있는지 그 정도를 파악해야 한다. 둘째, 농어촌 지역의 자족기반 확충을 위해 벌이고 있는 다양한 활동 사례들을 검토해보고 시사점을 도출한다. 셋째, 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략을 모색한다. 중앙정부의 기존 정책의 개선 방향을 비롯해 지방자치단체의 대응 과제 등을 제시한다.

3. 연구 주요 내용과 방법

이러한 연구 목적 달성을 위해 연구의 주요 내용은 크게 다섯 가지로 구분한다. 첫째, 선행연구 검토이다. 관련되는 선행연구들을 검토함으로써 이 연구의 분석 과제를 명확히 하고자 한다. 둘째, 농어촌 지역의 인구, 고용, 생활 서비스 등을 파악할 수 있는 통계자료를 수집, 분석한다. 이러한 분석을 토대로 농어촌 지역의 자족기반 정도를 파악할 수 있다. 셋째, 농어촌 지역의 서비스 공급과 수요 기반 확충을 위한 정책 성과와 문제점을 분석한다. 넷째, 농어촌 지역의 자족기반 확충과 관련해 다양한 사례 분석과 시사점 도출 등을 추진한다. 끝으로, 농어촌 지역의 자족기반 확충 전략과 정책 과제를 제시한다.

연구의 주요 방법은 문헌 및 자료 수집과 분석, 통계자료 수집과 분석, 사례지역 조사와 분석, 설문조사와 분석 등이다. 통계자료의 경우는 인구 및 주택 총조사, 사업체 기초통계조사 등과 같은 1차 자료 이외에 농어촌 서비스 기준 설정을 위해 시·군별 서비스 수준을 지수화하였던 2차 자료

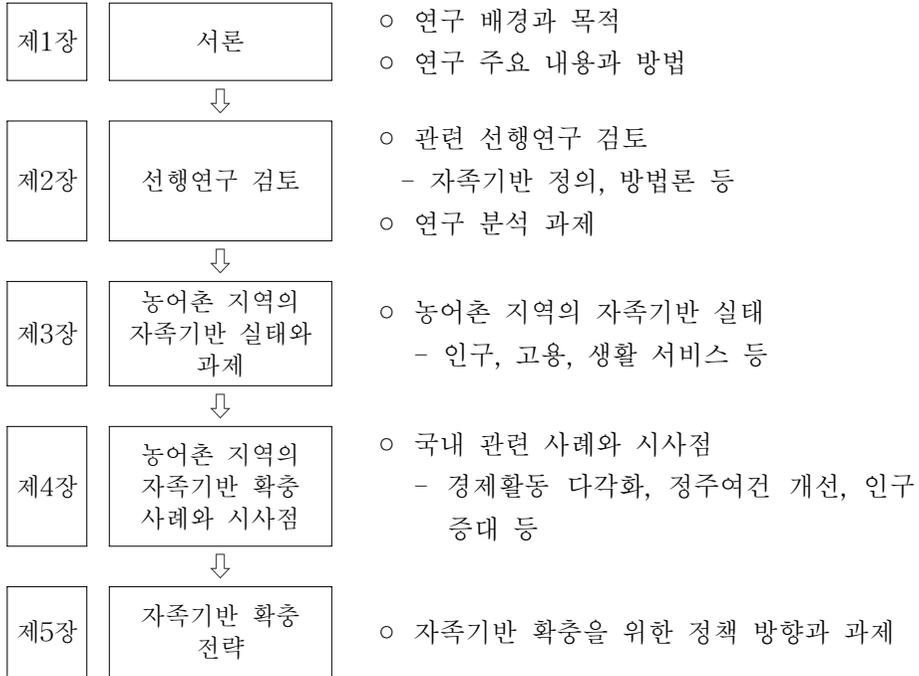
4 서론

및 농어촌 중심지 기능 파악을 위해 전화번호부를 분석한 자료 등을 함께 활용하였다. 사례지역 조사와 분석의 경우는 농어촌 지역의 자족기반 확충과 관련되는 정책이 투입된 지역들의 성과나 문제점이 가시화된 지역들을 위주로 하였고, 필요한 경우에 한하여 주민 대상의 설문조사를 추진하는 한편 공무원 등을 대상으로 인터뷰를 추진하였다.

다만, 연구의 범위에 있어 최소한 두 가지는 한정하여야 한다. 우선, 농어촌 지역의 범위에 관한 것이다. 특별시와 광역시를 제외하고 163개 시·군 기초 지방자치단체를 통계자료 수집 및 분석의 단위로 삼았다. 이 중 농어촌 시·군은 기초생활권 정책의 지역 유형 구분을 기준으로 삼았다. 기초생활권 정책은 지역 유형 구분을 두 가지 차원으로 하고 있다. 도시와의 거리 및 서비스 확충 정도에 따라 도시형, 도농통합형, 농산어촌형 시·군으로 구분한다. 기능별 정책 투입 밀도와 지역 특성을 고려하여 도시지역, 특수상황지역, 일반 농산어촌 시·군으로 구분한다. 전자에 따르면 도농통합형 시·군과 농산어촌 시·군이 모두 농어촌 지역에 속하고 후자에 따르면 특수상황지역 시·군과 일반 농산어촌 시·군이 모두 농어촌 지역에 속한다고 할 수 있다. 통계자료의 특성에 따라서 이러한 두 가지 차원을 모두 고려하여 농어촌 지역의 범위를 설정하였으며 상황에 따라 어떠한 차원의 유형 구분을 적용하고 있는지 밝혀둔다.

또한, 관련 정책의 범위는 다른 세부과제와의 조화를 고려해서 인구 증가 및 생활 서비스 등의 정주여건 개선을 도모하는 데 주요한 목적이 있는 사업에 한정하였다. 가령, 마을 단위의 종합적 개발을 목표로 하는 농촌마을종합개발사업, 농어촌 중심지 정비를 목표로 하는 소도읍 육성사업, 농어촌 지역 인구 유치를 목적으로 하는 전원마을 조성사업, 지자체 도시민 농촌유치 지원사업 등이 대표적이다. 더불어 재래시장 정비사업 및 경관보전 직불제, 혹은 농어촌 서비스 기준 등과 같이 관련되는 사업들을 그때그때의 필요에 따라 함께 다루었다.

그림 1-1. 연구의 주요 내용과 방법



1. 관련 선행연구 검토

1.1. 자족기반 개념과 분석 방법

농어촌 지역의 자족기반 확충 문제를 접근하기 위해서는 두 가지 측면에 대한 고민이 먼저 요구된다. 첫째는 자족기반을 어떻게 정의할 것인지에 대한 것이며,¹ 둘째는 자족기반 정도를 파악하기 위한 분석 방법론을 구체화시키는 것이다. 이를 통해 농어촌 지역의 자족기반을 충족시킬 수 있는 조건과 범위에 대한 관점이 명확하게 될 수 있고 무엇을 분석해야 하는가에 대한 과제도 뚜렷해질 것이다.

자족성이라는 용어는 하워드(E. Howard)의 전원도시인 1920년 건설된 영국의 신도시 웰윈(Welwyn)의 홍보용 팸플릿에서 공식적으로 사용되었다.² 초기 자족도시는 일정 도시 범역 내에서 고용, 주택, 교육 등의 시설

1 자족(自足)의 사전적 의미는 다른 곳에서 구함이 없이 필요한 것을 스스로 충족시키는 것으로 자족성(自足性)이란 이러한 성질 또는 정도라고 할 수 있다.

2 18세기 말 영국에서 시작된 산업혁명은 영국 사회구조의 엄청난 변화를 일으켰다. 전통적인 농업과 공업의 불균형을 가져와 도시와 농촌의 조화가 붕괴되었고, 급격한 도시 인구의 팽창으로 인한 주택 부족 현상은 과밀화 현상과 함께 슬럼화 현상을 낳았다. 지하의 주거로 인해 급격히 사망률이 증가했으며, 1832년에는 비위생적 정주 여건 탓에 콜레라가 유럽 전역을 휩쓸기도 하였다.

충족을 추구하는 것이었으나(Ogilvy, 1968), 점차 그 공간적 개념이 확장되어 일정 범역에서 일하고, 쇼핑하고, 여가를 즐기는 것을 의미하게 되었다(Burby and Weiss, 1976). 클랩(J. A. Clap)은 자족적 또는 자기만족적인 도시는 그 노동력을 고용할 때 모도시에 전적으로 의존하지 않는 지역사회를 의미한다고 주장하였으며, 롭슨(William A. Robson)은 자족성이 있는 도시란 가능한 모도시 혹은 대도시에 대해서 독립적으로 주택, 산업, 기타 편의시설들을 포함한 모든 시설들이 해당 도시 내에서 자체적으로 공급하여 충족할 수 있는 도시여야 한다고 주장하기도 하였다.

우리나라의 경우, 자족도시 개념을 ‘인구규모에 어울리는 기능을 보유하고 적절한 경제활동과 기반시설을 확보함으로써 지속적 성장의 잠재력과 활력을 갖춘 도시’라는 정의가 있다(안건혁, 1995). 도시의 자족성이란 지역 내에서 이루어지는 주민들의 다양한 활동이나 욕구를 외부에 전적으로 의존하지 않고, 일정 부분 이상을 해당 지역 자체에서 수용하는 정도이며, 나아가 지역 내의 다양한 취업기회뿐만 아니라 지역사회 전체를 위한, 교육, 사회, 문화, 휴양서비스 그리고 쾌적성까지 포괄하는 것을 의미한다(전원형, 1998). 이와 같은 도시의 자족성 개념은 주로 신도시 개발에 있어 위성도시(또는 침상도시)의 반대적 개념으로 사용되어왔다고 할 수 있다.

전통적으로 영국과 미국 등을 중심으로 논의하고 있는 자족성은 경제활동의 자족성, 제반 도시생활 기반시설의 자족성, 환경적 자족성 등을 주요 요소로 분류(Ogilvy, 1968; Golany, 1974)하였다. 국내의 경우는 이와 유사한 틀을 활용하되 변수를 단순화하여 경제활동, 기반시설, 환경적 측면으로 접근하였다(전원형, 1998). 결국은 공통적으로 충분한 고용기반, 편리한 생활기반, 쾌적한 환경기반이 균형적으로 갖추어지는 것을 의미한다. 일정 도시지역 내 경제활동인구를 수용할 수 있는 취업기회를 확보하고, 그 도시에서 생산한 재화나 용역을 다른 도시나 배후지역에 이출(移出)할 수 있

1840년경 영국 국민의 평균 수명은 29세에 불과했다. 이러한 도시문제를 피해 당시 중산계층은 과밀화된 도심에서 벗어나 교외로 이사하기 시작했는데, 이처럼 도시로부터 교외지역으로의 인구 이동이 하워드의 전원도시(운동)를 태동하게 만들었다고 할 수 있다.

는 정도의 기반산업을 갖추고 있으며, 교육, 문화, 의료, 구매시설 등의 각종 도시기반시설이나 서비스를 도시의 인구규모나 도시민의 기본수요만큼 확보하고 제공하는 것을 의미한다.

보다 다양한 자족성의 의미를 수용하기 위하여 대한국토도시계획학회(2001)의 연구에서는 자족성의 유형을 경제적 자족성, 생활환경 자족성, 환경적 자족성, 기반시설 자족성으로 구분하여 제시한 바 있다. 도시의 자족성 정도를 판단하는 대표적인 지표는 직주근접비(職住近接比, 이하 직주비)이며, 이 지표는 해당 도시에서 완전 고용이 이루어지는 정도를 의미한다고 할 수 있다. 직주비 1.0이 달성되면, 통근시간의 감소로 노동효율성이 증가하고 일자리와 서비스 접근성이 향상되며, 재투자 증가로 보다 넓은 공공공간과 여가기회가 창출되어 삶의 질의 향상, 자동차에 대한 의존이 감소하여 대기오염과 토지소비를 감소시킬 수 있는 것으로 보였다.

그러나 농어촌 지역의 자족성 내지 자족기반에 대한 연구는 사실상 국내 또는 국외에서 잘 다루어지지 않았다. 이는 농어촌 지역의 성격 자체를 도시에 자원을 공급하고 도시에서 직업이나 서비스를 구하는 배후지역으로 보기 때문이다. 그 자체로서 자족성을 갖출 여력이나 필요가 없다는 인식이 기저에 깔려있는 것이다. 또한 농어촌 개발의 경우, 도시화·산업화에 따른 인구유출, 고령화 등의 문제로 지역경제가 쇠퇴하는 현상을 파악하면서 특정 부문별로 농어촌의 발전을 위한 정책 발굴에 보다 초점을 맞추어왔기 때문이다. 아직까지 농어촌 지역을 중심에 두고 자족성 내지 자족기반 정도를 파악한 연구는 미흡하다. 따라서 농어촌 지역의 자족성에 대한 명확한 해석이나 판단지표도 설정되어 있지 않으며, 자족성 정도에 기반한 지역 특성에 관한 연구도 이루어지지 못하였다. 이렇다 보니 농어촌 지역의 자족성이란 무엇인지, 어느 수준까지 자족성을 지녀야 하는지, 어떤 부문에서 자족성을 지녀야 하는지, 자족성 확보에 따른 기대효과는 무엇인지 등에 대한 논의도 이루어지지 않았다.

다만, 도시의 자족성 개념을 농어촌 지역에 적용하면 경제활동의 자족성, 서비스 공급을 위한 기반시설의 자족성 등을 기준으로 삼아 그동안의 농어촌 개발 분야 선행연구에 견주어 이 연구가 강조점을 두어야 할 연구

영역과 방법을 분명히 하는 것이 필요하다.

1.2. 농어촌 지역의 자족기반 문제

농어촌 지역의 자족성 내지 자족기반에 대한 연구는 사실상 국내 또는 국외에서 잘 다루어지지 않았다. 농어촌 지역의 자족성에 대한 명확한 해석이나 판단지표도 설정되어 있지 않으며, 자족성 정도에 기반한 지역 특성에 관한 연구도 이루어지지 못하였다. 이렇다 보니 농어촌 지역의 자족성이란 무엇인지, 어느 수준까지 자족성을 지녀야 하는지, 어떤 부문에서 자족성을 지녀야 하는지, 자족성 확보에 따른 기대효과는 무엇인지 등에 대한 논의도 이루어지지 않았다. 이는 농어촌 지역의 성격 자체를 도시에 자원을 공급하고 도시에서 직업이나 서비스를 구하는 배후지역으로 보기 때문이다. 그 자체로서 자족성을 갖출 여력이나 필요가 없다는 인식이 기저에 깔려 있는 것이다. 그 결과 농어촌 개발은 도시화·산업화에 따른 인구유출, 고령화 등의 문제로 지역경제가 쇠퇴하는 현상을 파악하면서 특정 부문별로 농어촌의 발전을 위한 정책 발굴에 보다 초점을 맞추어 진행되었다.

특히 농어촌 지역 배후 마을의 쇠퇴와 함께 읍·면 소재지나 시·군청 소재지 같은 농어촌의 중심지가 동반해서 침체하는 과정을 겪으면서, 최근 농어촌 지역의 중심지역에 생활 서비스를 확충함으로써 중심기능을 강화하려는 정책적 노력이 진행 중에 있다.³ 농어촌 지역의 중심지 강화에 관한 연구도 다양하게 진행되었는데, 송미령·박시현(2001) 등은 국토 광역화 경향 속에서 주민들이 이용하는 주요 서비스 기능이 기초적인 생활권 단위에서 이루어진다는 점을 보여주었다. 송미령 등(2007)은 여전히 상당수 읍·면 중심지가 주민 생활의 거점으로서의 역할을 발휘하고 있으며, 고령

3 행정안전부에서는 2003년부터 읍지역을 대상으로 소도읍 육성사업을 추진해 왔으며, 농림수산식품부에서도 2007년부터 기존 농촌마을종합개발사업의 한 유형인 거점면소재지개발사업을 추진해왔다.

층이 다수 분포하는 농어촌의 현실을 고려할 때, 기초적인 서비스를 손쉽게 이용할 수 있도록 지원해야 한다고 주장하기도 하였다. 최근 성주인 등(2008)은 광역화 등 국토공간의 변화라는 거시적 맥락 속에서 농어촌 중심지의 실태와 문제를 규명하고, 향후 중심지의 발전을 위한 정책 추진 방안을 제시하였는데, 특히 자체생활권 시·군의 하위 계층 중심지는 배후 마을의 공동화, 고령화 등에 더욱 영향을 크게 받기 때문에 찾아가는 서비스를 확충하고 마을 재편과 연계한 중심지 육성정책을 추진할 것을 제안하기도 하였다.

이와 같이 농어촌 지역의 자족기반 확충 문제를 다루는 데 있어, 간과할 수 없는 부문이 바로 중심지역(또는 배후지역)에 시행되고 있는 다양한 개발 사업이라고 할 수 있다. 농어촌 지역의 중심지를 강화하기 위한 정책 사업 이외에도 전원마을 조성사업⁴, 농어촌 뉴타운 조성사업⁵ 등 농어촌 지역 내 복합생활공간을 마련하여 도시민의 유입을 촉진함으로써, 농어촌 지역에 새로운 활력을 불어 넣으려는 정책을 추진 중에 있다. 아직까지 이에 대한 연구는 활발하게 이루어지지 않고 있으나, 정중술 등(2010)은 그동안 추진된 정책사업 대상지의 사례분석을 통해 전원마을 조성사업의 성과와 개선방안을 제시하였다. 사례지역 분석결과, 주택기반 마련을 통한 농어촌 지역의 인구 유입, 읍·면의 중심성 강화, 그리고 지역 활성화라는 측면에서 소기의 성과가 있었다고 언급하였다. 다만 공동체 의식 형성을 위한 노력, 지역적 차원에서의 종합적인 접근 등 향후 노력이 필요하다고 지적하기도 하였다.

4 농림수산식품부는 2005년부터 전원마을 조성사업을 통해 농어촌에 도시의 편리함과 전원의 쾌적함을 갖춘 정주공간을 마련하고자 전원마을 조성사업을 추진해왔다.

5 농림수산식품부는 2009년부터 30~40대 젊은 신규 농업인의 유입을 목적으로 한 농어촌 뉴타운 조성사업(시범사업, 3개년) 5개 지역을 대상으로 선정·발표하였으며, 시범 사업이 완료되는 2012년 이후 48개 지구를 추가적으로 지원할 예정이다. 농어촌 뉴타운의 규모는 50~200세대로 구성되며, 면적은 139,908㎡(약 4만 평)에서 198,000㎡(약 6만 평)으로 조성될 계획이다.

1.3. 인구와 일자리, 그리고 기반시설 간 관계

농어촌 지역의 자족기반의 문제는 지역경제 활성화와 관련된다. 농어촌 지역이 당면한 경제 침체는 근본적으로 농어촌 지역의 일자리와 인구 감소에 가장 큰 원인이 있다. 이는 일자리와 인구 감소가 서비스(공공서비스와 상업적 생활서비스)의 양과 질을 저하시키고, 다시 인구 감소를 유발하여 결국에는 지역경제를 침체시키는 악순환을 이루고 있기 때문이다. 그러나 이들 관계에 대한 과학적 분석, 특히 농어촌 지역에 관한 분석은 많지 않다.

여준호(2009)는 시·군 자료를 기초로 지역계량영향 분석 모델을 이용하여 각 시·군별로 5% 일자리 수 증가가 지역의 인구, 경제활동인구, 전입자, 실업률, 그리고 지방재정자립도에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 취업자 수 증가가 지역의 인구 유입에는 비교적 큰 영향을 미치지만 지방재정자립도 제고에는 큰 효과가 없는 것으로 나타났으며, 이러한 효과는 농어촌 지역(군지역)이 도시 지역보다 큰 것으로 나타났다. 반면, 이영성(2009)은 인구와 일자리의 인과관계에 관한 지금까지 충분하게 검증되지 않은 상념과 상론을 객관적으로 검증하고자, 인구와 총일자리, 인구와 산업별 일자리, 산업별 일자리들 사이의 인과관계에 대해 동태적 패널모형으로 분석하였다. 분석 결과, 인구와 총일자리 사이에서는 인구가 원인으로 나타났으며, 일자리는 인구의 유의미한 원인이 되지 못했다. 일자리가 늘면 실업에 따른 병폐를 해소하고 개인·가정·도시·지역의 경제력을 향상시키더라도 인구증가와 거리가 있는 것으로 나타났다.

김제안(2010)은 농촌마을종합개발사업의 시행이 전남지역의 지역경제에 미치는 파급 효과를 사전적으로 분석하였는데, 하드웨어 부문의 지출에 따른 고용창출 효과는 약 3,753명, 소프트웨어 부문의 지출에 따른 고용창출 효과는 약 52명인 것으로 추정하였다. 송진근(1989)은 성장요인별로 농촌 지역의 유형을 구분하고, 전국 139개 군을 대상으로 농어촌 지역 투자에 대한 지역소득, 인구증대 효과를 회귀분석을 통해 측정하였는데, 성장여건이 가장 좋은 지역(20개 군)의 경우에는 단기적으로 100만 원 투자에 따라 지역 소득(GRP)은 1,040원, 지역 인구는 6명이 증가하는 것으로 분석하였다.

2. 분석 과제와 분석 방법

2.1. 농어촌 지역의 자족기반 분석 관점

도시의 자족성 개념을 농어촌 지역에 적용하면 경제활동의 자족성, 서비스 공급을 위한 기반시설의 자족성 등을 기준으로 삼아 그동안의 농어촌 개발 분야 선행연구에 견주어 이 연구가 강조점을 두어야 할 연구 영역과 방법을 분명히 하는 것이 필요하다.

경제활동의 자족성은 고용 기회의 충분성, 구매활동 기회의 충분성 등을 통해 살펴볼 수 있을 것이다. 서비스 제공 기반시설의 자족성은 교육, 의료, 문화 등 역내 서비스 소비활동의 조건 충족도를 살펴볼 수 있을 것이다. 특히 농어촌 서비스 기준에 의한 8대 부문의 31개 항목의 충족도가 농어촌의 서비스 자족성 정도를 측정하는 것으로 볼 수 있을 것이다.⁶ 그런데 농어촌의 경우, 경제활동이든 서비스 공급이든 넓은 면적에 적은 인구가 분산 분포하는 것이 도시와의 큰 차이이자 문제의 원인으로 지적되어왔다. 따라서 농어촌의 지역경제 자족기반 확충의 요소를 인구, 고용, 서비스로 단순화하는 경우, 몇 가지 분석이 선행되어야 한다.

첫째, 인구 증가가 지역 고용 증대 및 서비스 여건 개선에 긍정적 영향을 미치는가 하는 것이다. 유럽(스코틀랜드)에서는 경제활동 능력을 지닌 가구 하나가 지역에 유입할 경우 0.52개의 일자리가 농어촌에 만들어진다는 실증 연구 결과가 있는 만큼 이를 우리나라의 ‘전원마을 조성사업’이 이루어진 지역을 중심으로 검증할 필요가 있다.

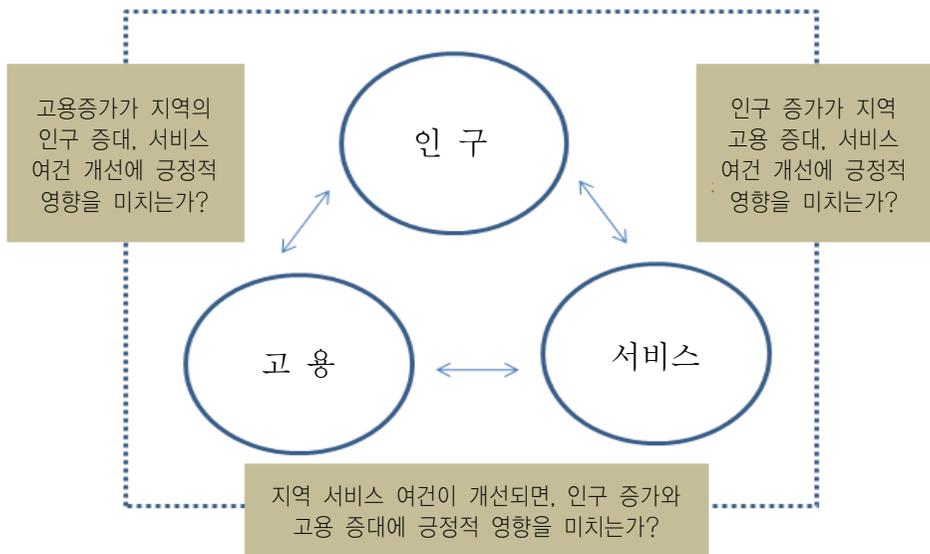
둘째, 고용 증가가 지역 인구 증대 및 서비스 여건 개선에 긍정적 영향을 미치는가 하는 것이다. 이는 다양한 형태의 사업체 입지가 이루어지는

6 농어촌 서비스 기준(rural services standard)은 주거, 교통, 교육, 보건, 응급, 복지, 문화여가, 정보통신 등 8대 서비스 항목별로 농어촌 지역이 최소한의 조건을 갖추어야 하는 것으로 설정하고 있다(송미령 등, 2009).

지역을 중심으로 검증이 필요하다.

셋째, 지역 서비스 여건이 개선되면, 인구 증가와 고용 증대에 긍정적 영향을 미치는가 하는 것이다. 교육, 복지, 문화 서비스 여건 개선 사업을 시행한 지역과 ‘소도읍 육성사업’ 등 중심지 활성화 사업이 이루어진 지역을 중심으로 검증이 필요하다.

그림 2-1. 분석의 개념도



이러한 분석을 전제로 농어촌의 인구, 고용, 서비스 수준의 각각의 측면에서 농어촌의 자족기반 정도를 파악한다. 또한 인구, 고용, 서비스 수준의 관계를 분석한다. 이에 더하여 국내외의 다양한 사례를 참고로 역내 경제 활동 및 서비스 소비 활동을 충족시킬 수 있는 방안과 조건 등을 찾도록 한다. 다만, 경제·생활권의 공간 범위를 시·군, 읍·면으로 분석하되 폐쇄경제시스템이 아니라는 점을 고려하면, 서비스 부문별로 조건과 범위는 조정 불가피할 것이다.

2.2. 주요 분석 과제

이러한 측면에서 이 장의 주요 분석 과제이자 내용상의 구성은 크게 네 가지 부분으로 나눌 수 있다. 우선, 농어촌 지역의 자족성 수준 분석에 관한 것이다. 농어촌 지역 경제활동의 자족성 정도를 다양한 평가지표를 구성하여 분석한다. 가령, 시·군 단위 경제활동인구 대비 일자리 수, 직주비, 통근통행률 등과 함께 정주 서비스 수준 등을 활용할 수 있다.

둘째, 농어촌 지역의 서비스 공급과 수요 기반 분석에 관한 것이다. 서비스 공급 주체의 서비스 부문별 공급에 필요한 최소 인구, 치달 거리, 공급 인력 등을 파악하고 서비스 수요자의 서비스 수요를 파악함으로써 서비스 공급과 수요의 불일치 현상을 살펴봄과 함께 그 극복 가능성을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 국내 관련 사례 분석과 시사점 도출에 관한 것이다. 전원마을 조성 사업 완료 지역으로 제천시와 서천군의 2개 마을, 소도읍 육성사업 완료 지역, 로컬 푸드를 활용한 커뮤니티 비즈니스 활성화 지역으로서 원주시와 완주군, 교육·복지·문화 서비스 여건 개선 사업 지역으로서 안성시, 옥천군, 봉화군, 하동군, 화천군 등의 경험에서 시사점을 찾고자 한다.

넷째, 농어촌 서비스 확충을 통한 지역경제 자족기반 확충 전략을 구상한다. 소득의 외부유출 최소화 조건 형성과 일자리 창출 방안, 농어촌 지역 자족기반(서비스 유형별) 확충 방안, 관련 정책의 개선 방안과 연계성 확보 방안 등을 제안한다.

2.3. 주요 연구 방법

주요 연구 방법은 네 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 1·2차 통계자료 수집 및 분석이다. 인구 및 주택 총조사, 사업체 기초통계조사 등을 비롯해 각종 통계자료를 수집, 표준화, 지수화하여 경제활동인구 대비 일자리율, 직주비, 통근률 등을 제표 분석하고 충남도의 구매권 조사자료를 활용하며

서비스 기준 충족도 등과 교차 분석한다. 둘째, 전원마을 조성사업 등의 성과 파악을 위해 도시에서 전원마을로 입주한 주민 대상 만족도 및 경제활동 내용을 설문 조사한다. 셋째, 다양한 사례지역을 방문하여 서비스 충족성 제고와 지역경제 활성화 효과에 대한 조사 분석을 시행한다. 넷째, 인터뷰 조사를 추진한다. 특히 농어촌 서비스 공급 주체 대상 서비스 부문별 자족기반 충족 조건과 범위를 조사 분석하는 동시에 서비스 소비자로서 농어촌 지역주민(중심지역과 배후지역)에 대한 수요를 조사하여 분석한다.

1. 자족기반 실태 분석의 관점

농어촌 지역의 자족기반 실태를 분석하기에 앞서 제2장에서 관련되는 선행연구를 검토함으로써 자족기반을 조작적으로 정의한 바 있다. 농어촌 지역의 자족기반이란 ‘농어촌 지역에 거주하는 주민들이 경제활동 및 서비스 활동 등을 지역 내에서 충족시킬 수 있는 기반’을 의미한다고 할 수 있다. 그러한 조작적 정의에 따라서, 정량적으로 선을 그을 수 있는 것은 아니지만, 농어촌 지역의 자족기반을 인구, 고용, 생활 서비스 등을 중심으로 파악할 수 있다고 보았다. 즉, 경제활동의 경우는 고용기회의 충분성, 구매 활동 기회의 충분성 등을 통해 살펴볼 수 있으며 생활 서비스 활동의 경우는 교육, 의료, 복지, 문화 등 지역 내 서비스 소비활동의 조건 충족도를 통해 살펴볼 수 있겠다. 제3장에서는 통계자료 분석을 토대로 농어촌 지역의 자족기반 실태를 파악하고자 한다.

통계자료를 중심으로 농어촌 지역 시·군의 인구, 고용, 생활 서비스 등이 도시 지역에 비하여 어느 정도인지 파악하고 동시에 인구, 고용, 생활 서비스 간의 상호 관계에 대해서도 살펴볼 것이다. 경제권 및 생활권의 광역화에 따라서 이촌향도형 인구 이동으로 농어촌 인구가 감소하고 있음은 주지의 사실일 뿐만 아니라 사람들의 라이프스타일에 있어서도 농어촌에 거주는 하지만 고용이나 생활 서비스의 구득은 대부분 도시에서 이루어진다. 인구가 몇 명 이상이고, 고용이 몇 명 이상이면 자족기반이 갖추어져 있다

고 말할 수 있는 명확한 기준이 있는 것은 아니다. 다만, 도시 지역 시·군과 비교하여 농어촌 시·군은 상대적으로 어떠한 정도인지, 인구와 고용과 생활 서비스의 자족성 정도가 상호 관계맺음을 어떻게 하고 있는지를 파악함으로써 특정 목적의 정책이 농어촌 자족기반 확충과 얼마나 밀접히 연계되어 있는지를 알 수 있다.

또한 본격적인 자족기반 실태 분석은 세 가지 측면의 분석을 중심으로 하였다. 먼저, 직장과 주거지의 비율을 살펴보아 특정 지역에 거주하는 주민들에게 충분한 일자리를 제공하는 여건을 갖추고 있는 것이지 살펴보았다. 둘째, 구매권의 광역화 현상을 살펴봄으로써 경제권 및 생활권의 광역화로 인해 농어촌 지역의 상업적 기능의 자족성 정도를 가늠하고자 하였다. 특히 읍·면 소재지 중심지는 농어촌 지역의 교육, 의료, 복지, 문화 서비스의 거점인 만큼 농어촌 지역의 중심지 기능의 실태를 살펴보았다. 셋째, 생활 서비스의 자족성 정도를 서비스 기준 종합지수를 중심으로 살펴보았다.

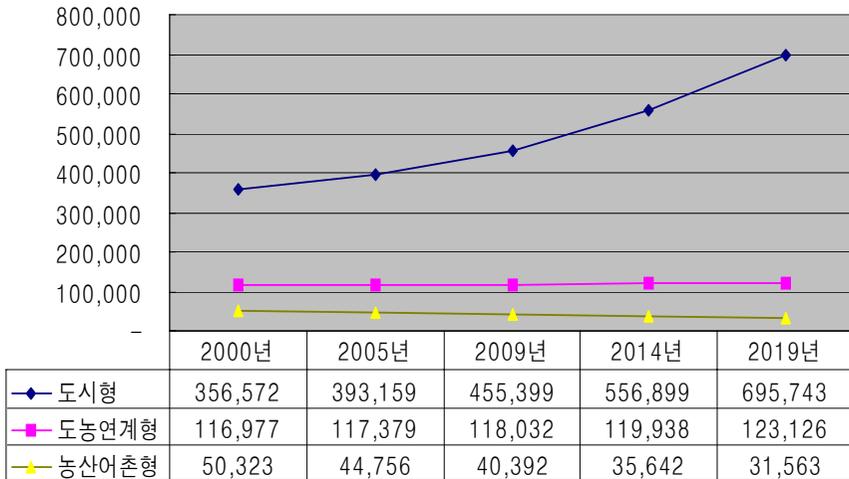
2. 농어촌의 인구, 고용, 생활 서비스 간의 관계

2.1. 농어촌의 인구와 고용

통상 우리나라 인구는 인구 및 주택 총조사 자료를 중심으로 한다. 2005년 인구 및 주택 총조사 자료 기준으로 농어촌 지역의 인구는 우리나라 전체 인구의 18.5%를 차지한다. 면적으로는 국토의 90%에 해당하는 농어촌 지역에 20%에도 채 미치지 못하는 인구가 거주하고 있다. 이때 농어촌이란 행정구역으로 읍·면·동 중에서 읍·면을 말한다. 다른 한편 163개 기초생활권을 기준으로 인구의 분포를 살펴보면 농어촌 기초생활권 시·군에는 18.2%의 인구가 거주한다. 추세로 살펴보면 도시형 시·군은 지속적으로 인구가 증가하는 반면, 농어촌형 시·군은 지속적으로 인구가 감소하고 있다.

더욱이 미래 전망 자료에 의하면 별다른 정책적 개입이 없는 한 이러한 인구변화의 추세는 앞으로도 지속될 것이라고 한다.

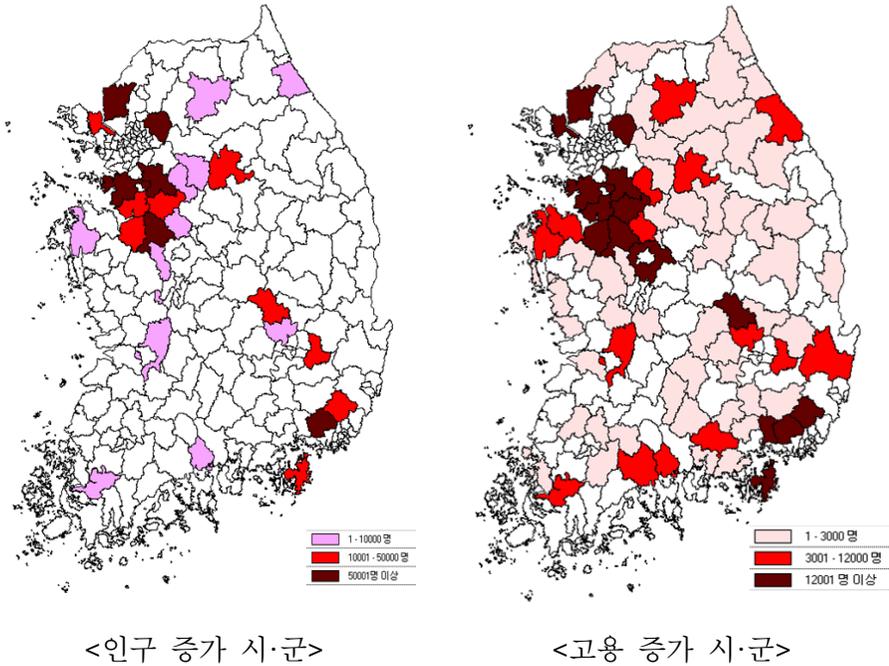
표 3-1. 유형별 기초생활권 시·군의 미래 인구 전망



주: 각 유형별 시·군 평균 인구 규모가 현재 추세대로 성장(감소)한다고 가정함.
 자료: 송미령 외(2009).

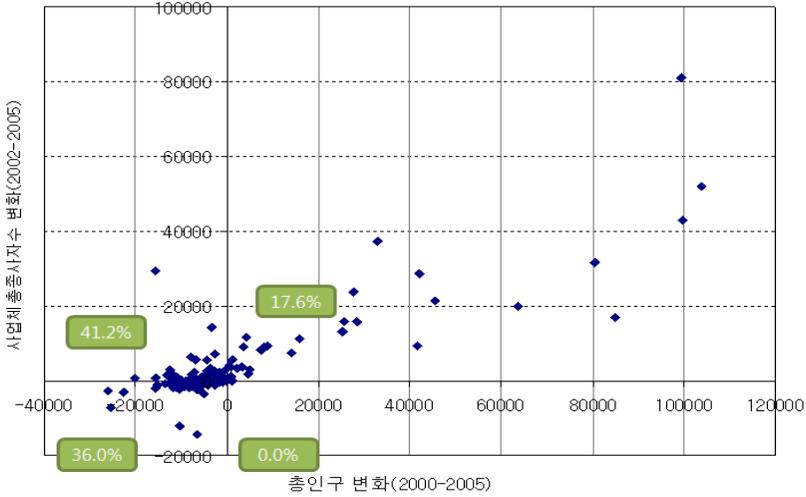
그런 한편 우리나라 전체 일자리 중에서 농어촌 지역에 일자리가 분포하는 비중은 18.4%를 차지한다. 전체 인구 대비 농어촌 인구 비중과 비슷하다. 다만, 18.4%의 일자리를 농어촌 주민이 모두 충당하고 있는 것은 아니다. 농어촌 시·군을 중심으로 2000년부터 2005년까지 5년 동안 인구가 증가한 지역과 고용이 증가하는 지역을 지도상에 표시해보았다. 그 공간적 분포가 대체로 일치하고 있는 것으로 나타났다.

그림 3-1. 인구 증가 시·군과 고용 증가 시·군(2000, 2005)



좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 인구와 고용의 변화 추세를 기준으로 4개 유형으로 구분해보았다. 인구와 고용이 모두 증가한 지역이 17.6%를 차지했고, 인구는 감소하였지만 고용이 증가한 지역이 상당수(41.2%) 존재하는 것으로 나타났다. 이는 대체로 도시 근교 지역이다. 인구와 고용이 함께 감소한 지역은 36%를 차지하는 것으로 나타났다.

그림 3-2. 농어촌 지역의 인구와 고용 변화 특성



한편, 시·군 차원이 아니라 읍·면 차원으로 고용이 증가하는 지역들을 추려보았다. 대체로 그 위치는 도시 주변의 읍·면 지역으로 나타났다. 또한 고용이 증가하는 읍·면에서도 성장이 두드러지는 업종은 도시내부 입지 경쟁에서 밀려나온 것으로 보이는 성격의 업종이거나 도시 지원형 업종이 주를 이룬다. 가령, 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업, 하수·폐기물 처리업, 원료재생 및 환경복원업, 건설업, 부동산업, 임대업 등이 대표적이다. 반면에 고용이 감소하는 읍·면의 경우에 가장 드라마틱한 감소를 보인 업종은 농림어업이다. 그 밖에 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 도소매업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 등이 특히 감소하였다. 다만, 인구가 감소하는 곳이다 보니 주민들의 기초 서비스 분야 사업체 위축 경향 속에서 농어촌 어메니티 자원을 연계한 활동이 다소 증가하는 경향을 보이고 있다. 그렇다면 향후 농어촌에서는 지역에 따라 차이가 있지만 어메니티 자원에 기반한 활동, 사회적 서비스에 기반한 경제활동은 다소 증가할 가능성이 있는 것으로 전망된다.

표 3-2. 고용 증가/감소 읍·면 지역의 업종별 연평균 사업체 증가율 비교(2000~2008)

사업체 분류	읍면 구분	읍·면 형태별 사업체 증가율			전 국 증가율
		고용 성장 읍·면	고용 감소 읍·면	전체	
A. 농업, 임업 및 어업		-11.5	-57.2	-34.8	-29.6
B. 광업		-27.3	-19.3	-12.8	-15.0
C. 제조업		55.4	-18.0	27.4	4.0
D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업		30.6	7.1	18.4	-0.7
E. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업		98.1	54.0	92.7	50.6
F. 건설업		88.4	1.2	48.1	42.1
G. 도매 및 소매업		11.5	-24.4	-7.7	-6.2
H. 운수업		72.9	2.4	39.6	30.1
I. 숙박 및 음식점업		22.3	-13.0	7.6	2.7
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업		11.8	-20.3	-4.5	0.5
K. 금융 및 보험업		-0.7	-18.3	-9.2	6.4
L. 부동산업 및 임대업		81.9	-10.0	50.6	31.3
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업		32.0	-17.5	9.2	29.5
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업		123.3	25.6	80.7	74.0
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정		5.0	-1.7	2.0	-2.8
P. 교육 서비스업		65.1	4.9	33.2	55.3
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업		69.6	2.3	35.2	47.6
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업		3.3	-35.6	-11.6	-12.7
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업		21.7	-6.5	7.6	12.2
전 체		32.7	-14.7	10.4	8.3

주: 1. 2008년 표준산업분류를 기준으로 세세분류 단위로 2000년 사업체 통계를 비교함.
 2. 고용 증가 상·하위 30% 읍·면에 대해 산업 대분류 기준 사업체 수 증가율을 집계하여 비교함.
 3. 전국 평균치에 대비하여 특히 증가(또는 감소) 추세가 두드러지는 업종은 음영으로 강조 표시함.

그림 3-3. 총인구 변화의 지역 분포(2000~2008)

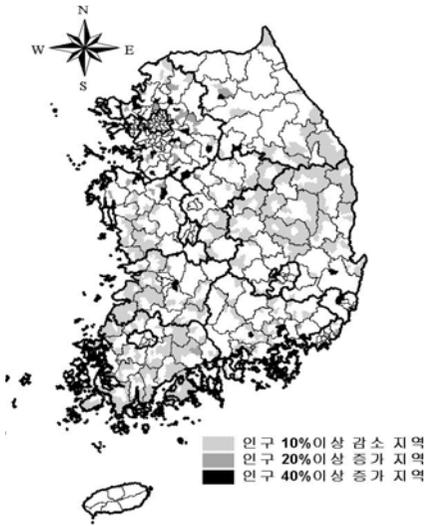


그림 3-4. 총고용 변화의 지역 분포(2000~2008)

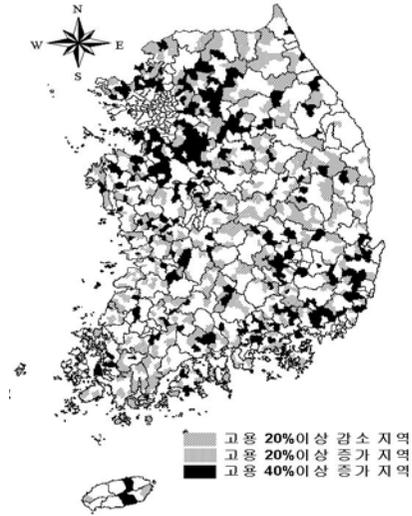


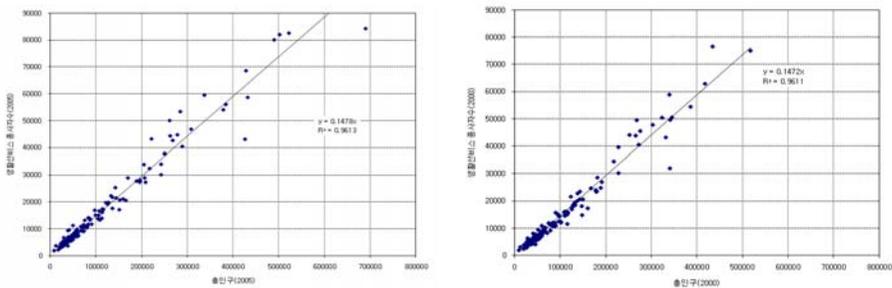
그림 3-5. 생활 서비스산업 변화의 지역 분포(2000~2008)



2.2. 농어촌의 인구나 생활 서비스

인구가 많은 곳은 생활 서비스를 소비할 내수 인구도 풍부하다고 할 수 있다. 그래서인지 인구가 많은 곳에는 주민들에게 생활 서비스를 공급하는 생활 서비스산업이 풍부하고 생활 서비스산업 부문 종사자⁷, 즉 관련 일자리가 깊은 상관관계를 보인다. 어느 정도의 인구가 있어야 인구 대비 내수 서비스가 활성화될 수 있다는 것이다(2000년과 2005년 동일(기울기 S2005년=0.1478, S2000년=0.1472)).

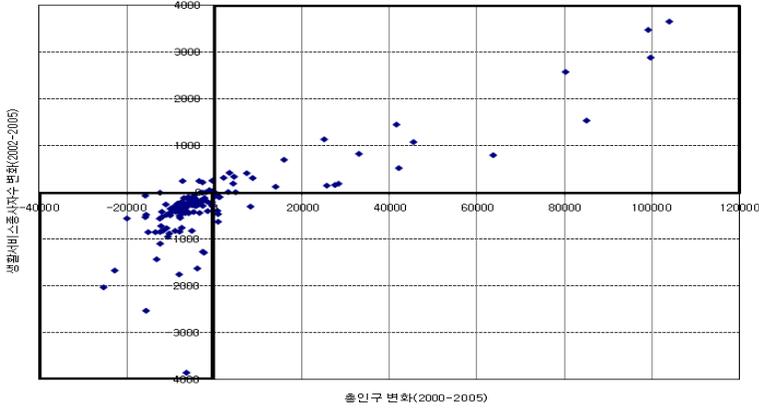
그림 3-6. 농어촌 인구나 생활 서비스산업 종사자 수의 관계(2000, 2005)



농어촌 인구나 생활 서비스산업 부문 종사자 수 변화를 토대로 농어촌 지역을 4가지로 유형화하는 것이 가능하다. 대다수 농어촌 시·군은 3사분면(71.3%)과 1사분면(17.6%)에 위치한다. 3사분면은 인구도 감소하고 생활 서비스산업 종사자도 감소하는 지역으로 71.3%의 농어촌 지역이 3사분면에 속하고 있다. 1사분면은 인구도 증가하고 생활 서비스산업 종사자도 증가하는 지역으로 17.6%의 농어촌 지역이 이에 속한다.

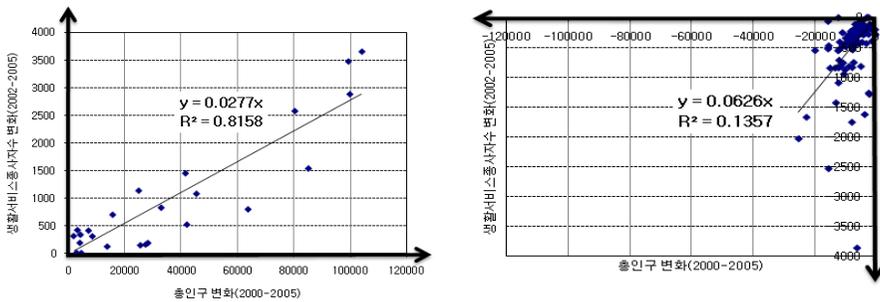
7 생활 서비스산업 종사자 수는 사업체 기초통계조사 내용 중 중분류 기준 19개 부문 종사자수를 집계한 것이다.

그림 3-7. 인구 성장과 생활 서비스 분포의 지역적 차이



그런데 주목할 것은 인구와 생활 서비스산업 부문이 모두 성장하는 지역(1사분면)에서의 기울기에 비해 인구와 서비스산업 부문이 모두 쇠퇴하는 지역(3사분면)의 기울기가 약 2배 정도 높은 수치를 나타내고 있다(성장지역 0.03, 쇠퇴지역 0.06)는 것이다. 즉, 인구와 서비스산업 부문이 모두 쇠퇴하는 대부분의 농어촌 지역은 평균적인 수준의 생활 서비스도 제공받지 못할 가능성이 높고 그것은 다시 인구의 감소에 부정적 영향을 미치기 쉽다는 것을 의미한다.

그림 3-8. 인구와 생활 서비스 분포의 지역적 차이의 주요 특성

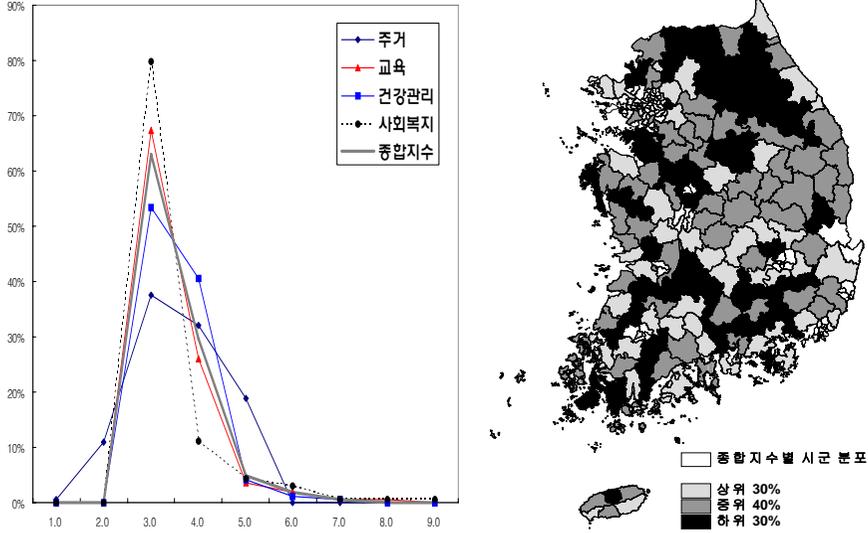


2.3. 농어촌의 생활 서비스와 고용 수준의 관계

시·군별로 생활에 필요한 핵심 서비스 수준이라 할 수 있는 농어촌 서비스 기준상의 교육, 복지, 의료, 문화 등 기초 생활서비스 수준을 Z-Score로 표준화하였다.⁸ 기본적으로 농어촌 지역에서의 서비스 공급이 상대적으로 열악한 상황임을 확인할 수 있다. <그림 3-9>에서 (a)의 부문별 공급지수 분포를 보면 주요 서비스 부문마다 각 기초생활권 시·군이 평균(5.0) 이하에 주로 집중되어 분포하는 것을 확인할 수 있다. 농어촌 시·군의 상대적으로 열악한 서비스 공급 실태가 이러한 결과에 크게 기여하고 있다. 생활 서비스 8개 부문의 공급지수를 부문 간 균등 가중치를 부여해 합산한 ‘서비스 종합공급지수’를 도출하여 (b)의 종합공급지수 분포로 도식화한 것을 살펴보면, 서비스 종합공급지수 하위 30%인 50개 시·군 중에 군이 47곳, 도농복합시는 3곳만이 포함되고 있다. 이들 하위 30% 지역은 태백산맥이나 소백산맥 인근 지역, 지리산권 지역, 접경지역, 일부 도서지역 등 기초생활권 시·군 중 대표적인 낙후지역들로 구성되고 있다.

8 농어촌 생활 서비스 기준은 2009년 주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신 등 8대 생활 서비스 부문별로 국민들이 누려야 할 최소한의 서비스 수준을 설정한 것을 말한다. 농어촌 시·군들의 서비스 수준을 비교하기 위해 관련 통계 구득이 가능한 37개 서비스 항목에 대해 서비스 공급 분포밀도를 구하고, 각 항목별로 %, 회/일, 개소/km², 명, 인구 1천명 당 개소수 등 다양한 단위로 표시되는 통계자료를 표준화시켜 ‘서비스 공급지수’를 도출하였다(송미령 외, 2009).

그림 3-9. 생활 서비스 종합공급지수의 분포



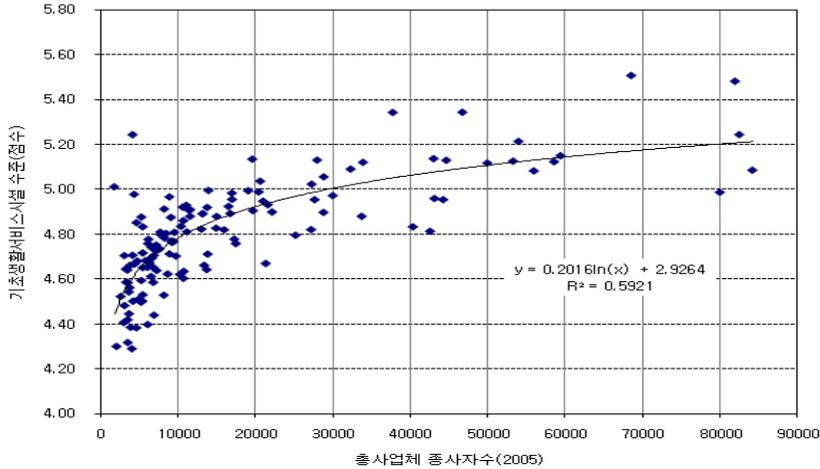
(a) 부문별 공급지수 분포

(b) 종합공급지수 분포

자료: 송미령 외(2009).

이를 시·군의 고용 수준을 나타내는 총사업체 종사자 수와 비교한 결과 상호 비례하는 결과를 나타낸다. 즉, 고용 수가 많은 지역일수록 기초 생활 서비스 인프라도 잘 갖추어져 있거나, 기초 생활 서비스 인프라가 잘 갖추어져 있는 지역일수록 고용 수도 많다고 해석해볼 수 있다. 특히 통계적 분석 결과 이 두 자료 간에는 로그선형의 관계가 존재하는데, 이는 일자리가 부족한 지역일수록 기초 생활 서비스 수준이 더욱 악화될 우려가 있음을 의미한다.

그림 3-10. 총사업체 종사자 수와 기초 생활 서비스 시설과의 관계



이처럼 농어촌의 인구, 고용, 서비스 간의 관계를 종합하면 대체로 상호 호응하는 관계가 있다고 할 수 있다. 특히 도시와 원거리에 있으면서 인구, 고용, 서비스의 양이 모두 급격히 감소한 면지역들은 경북과 전남에 집중 분포한다.

표 3-3. 인구 및 고용, 서비스 양 증감별 지역 수

단위: 명, 개(%)

구분		인구 변화	고용 변화	생활서비스 산업 종사자 변화
평균 변화	전체(명)	-123	436	126
	읍(명)	1,461	1,176	478
	면(명)	-408	305	64
읍	증가 지역 수	60(28.6)	139(66.2)	120(57.1)
	감소 지역 수	150(71.4)	71(33.8)	90(42.9)
면	증가 지역 수	126(10.6)	654(54.9)	554(46.5)
	감소 지역 수	1,065(89.4)	537(45.1)	637(53.5)

표 3-4. 인구 및 고용, 서비스 양의 변화(2000~2008)

단위: 천 명, %

구분	총인구			사업체 종사자 수			생활 서비스산업 종사자 수			
	2000	2008	증감	2000	2008	증감	2000	2008	증감	
전국	47,732	49,540	3.8	13,604	16,288	19.7	7,670	9,232	20.4	
농 어 촌	읍	3,838 (8.0)	4,145 (8.4)	8.0	1,090 (8.0)	1,336 (8.2)	22.6	546 (7.1)	646 (7.0)	18.4
	면	5,618 (11.8)	5,132 (10.4)	-8.6	1,233 (9.1)	1,596 (9.8)	29.5	507 (6.6)	582 (6.3)	15.0
	소계	9,457 (19.8)	9,278 (18.7)	-1.9	2,323 (17.1)	2,933 (18.0)	26.3	1,053 (13.7)	1,229 (13.3)	16.7

3. 농어촌의 자족기반 실태

3.1. 농어촌의 인구 대비 고용기회

163개 기초생활권 기준으로 농어촌 시·군과 도시 시·군의 인구 대비 15세 이상 경제활동 인구 비중은 각각 58.2%, 71.0%이다. 경제활동 인구 대비 사업체 종사자 수를 해당 시·군의 고용기회로 나누어 보면 각각 0.47, 0.41로 나타난다. 이 숫자만으로는 농어촌의 자족성이 도시보다 더 높다고 오해할 수 있다. 그런데, 통근 유출입 인구 비율상, 농어촌은 유출인구가 작고 유입인구가 많게 나타난다. 즉, 농어촌 사업체에서 제공하는 일자리는 도시로부터 통근하는 이들이 채우는 셈이다.

표 3-5. 시·군별 통근 인구

단위: 명

구분	취업인구 평균	지역 내 통근인구 평균	유출인구 평균	유입인구 평균
군(86개)	25,424	20,725	2,196	5,054
도농복합시 (52개)	92,914	69,534	16,146	18,729
일반시(25개)	148,159	78,166	61,974	36,837
전체(163개)	652,90	44,810	15,650	14,179

- 주: 1. 지역 내 통근인구는 거주하고 있는 시군 내로 통근하는 인구임.
 2. 유출인구는 거주 시군에서 타 시군으로 통근하는 인구임.
 3. 유입인구는 타시군에서 해당 시군으로 통근하는 인구임.

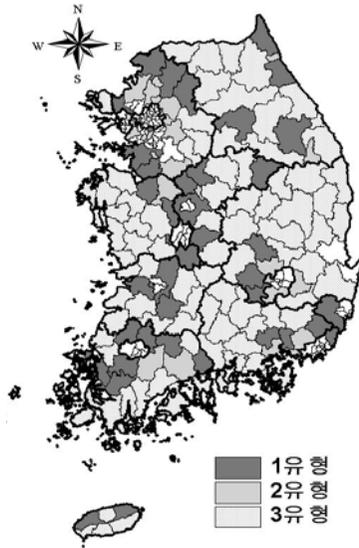
표 3-6. 시·군 취업 인구 대비 통근 인구

단위: 명, %

구분	취업인구 평균	취업인구 대비 지역 내 통근인구 평균	취업인구 대비 유출인구 평균	취업인구 대비 유입인구 평균
군(86개)	25,424	0.82	0.07	0.18
도농복합시 (52개)	92,914	0.77	0.14	0.19
일반시(25개)	148,159	0.53	0.40	0.27
전체(163개)	652,90	0.76	0.14	0.19

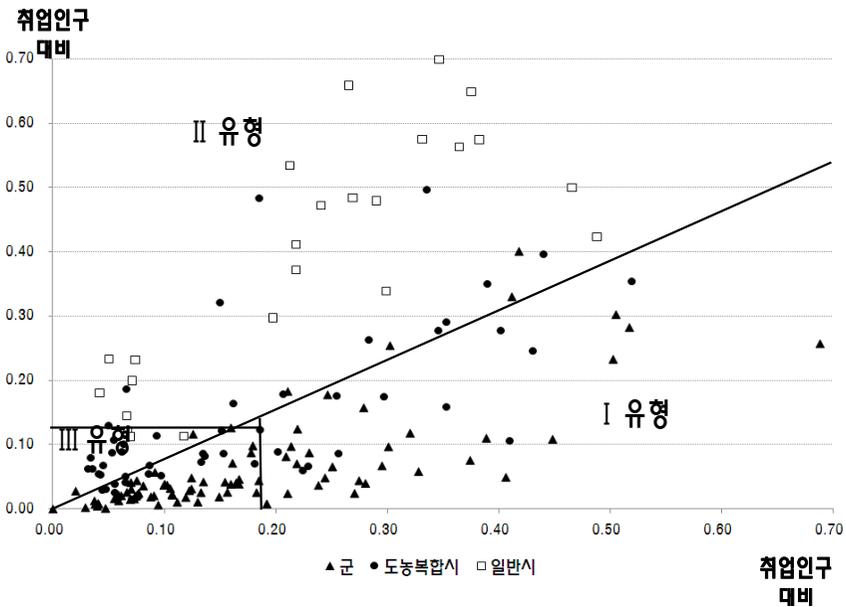
- 주: 1. 지역 내 통근인구는 거주하고 있는 시군 내로 통근하는 인구임.
 2. 유출인구는 거주 시군에서 타 시군으로 통근하는 인구임.
 3. 유입인구는 타시군에서 해당 시군으로 통근하는 인구임.

그림 3-11. 통근 유형의 지역별 분포



- * 1유형
농어촌: 통근량 多, 유출 多
- * 2유형
농어촌: 통근량 多, 유입 多
- * 3유형
농어촌: 통근량 少, 유입 多

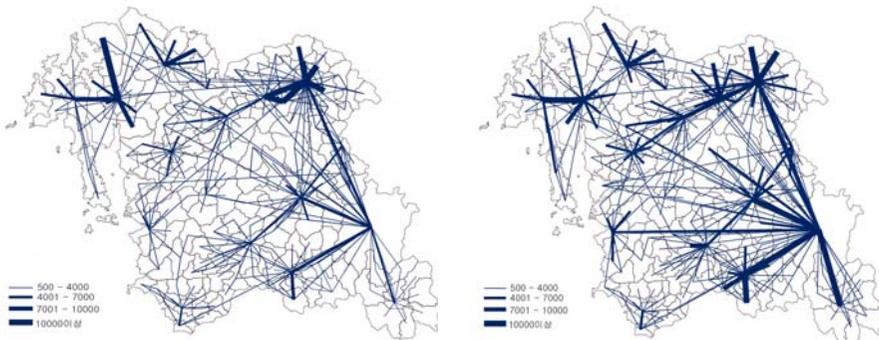
그림 3-12. 직장-주거지 비율로 본 농어촌 지역의 특성



3.2. 구매활동의 자족기반

이미 2000년대 초반부터 구매활동권의 광역화 내지는 농어촌 중심지의 기능 약화에 대한 지적이 있었다. 충남도 주민 1,500명을 대상으로 상품 및 서비스의 구매권을 조사한 적이 있다. 저차 상품 및 서비스의 경우조차도 해당 지역 내에서 구매활동을 충족시키지 못하고 이미 도 전역으로 광역화되고 있음을 볼 수 있다.

그림 3-13. 충남도 주민의 저차 및 고차 상품 구매권의 범위



자료: 충남발전연구원, 2000년 충남도 거주자 1,500명에 대한 구매권 조사 원자료

2008년 한국농촌경제연구원에서 수행한 전국 4개 시·군 1,200명의 농어촌 주민 대상 조사에서도, 면 지역 거주자의 서비스 이용권은 근린 단위 서비스에서는 읍·면 소재지에서 충족시키는 반면에 고차 서비스의 경우 그 활동권이 광역적으로 나타나고 있다. 특히 음식료품 구입, 목욕탕 이용, 금융기관 이용, 노인여가시설 이용, 운동이나 여가활동, 자녀 보육 및 유아 교육, 초등학생 교육, 간단한 약 조제와 진료 등은 가능한 한 거주지 주변에서 제공되어야 할 서비스임에도 불구하고, 도시와 원거리에 있는 시·군 일수록 이러한 구매활동을 충족시킬 조건을 갖추고 있지 못하다는 점이다.

표 3-7. 주민들의 서비스 항목별 이용 장소 비교

서비스 종류		응답자 거주지역 구분				합계
		A시 (경기)	B군 (강원)	C군 (전남)	D군 (경북)	
일상적 서비스	간단한 일용품 구입 지역	<u>1.94</u>	<u>1.72</u>	<u>1.87</u>	2.00	<u>1.87</u>
	음식료품 구입 지역	2.29	<u>1.88</u>	2.11	2.27	2.12
	의류, 신발류 구입 지역	2.72	2.58	2.38	2.75	2.55
	시계, 귀금속류 구입	2.84	2.77	2.48	2.98	2.69
	이.미용실 이용 지역	2.39	2.04	2.10	2.39	2.19
	가구, 가전제품 구입 지역	2.83	2.88	2.64	2.95	2.77
	목욕탕, 사우나 이용 지역	2.46	<u>1.96</u>	2.41	2.40	2.32
	은행 및 금융기관 이용 지역	2.19	<u>1.89</u>	2.07	2.12	2.06
문화 여가 활동	노래, 춤, 풍물 등 취미강좌 수강 지역	2.45	2.35	2.21	2.73	2.36
	도서관 이용 지역	2.54	2.40	2.38	2.81	2.46
	헬스장, 수영장 등 체육시설 이용 지역	2.64	2.08	2.49	2.77	2.48
	영화관람 지역	<u>3.34*</u>	<u>3.58*</u>	<u>3.17*</u>	<u>3.65*</u>	<u>3.38*</u>
	연극, 음악회, 전시회 등 문화행사 관람	<u>3.71*</u>	<u>3.38*</u>	<u>3.00*</u>	<u>3.75*</u>	<u>3.37*</u>
	복지회관, 노인의집 등 노인여가시설 이용 지역	<u>1.87</u>	<u>1.60</u>	<u>1.84</u>	<u>1.77</u>	<u>1.78</u>
	운동이나 야외의 여가활동 지역	<u>1.95</u>	<u>1.73</u>	<u>1.68</u>	2.05	<u>1.80</u>
	외식 및 지역 내 각종 모임의 회식	2.39	2.06	2.15	2.51	2.23
보건 의료 교육	취학 전인 자녀 보육 및 유아교육 지역	2.03	<u>1.79</u>	<u>1.87</u>	2.16	<u>1.92</u>
	초등학생 자녀 학교 교육	<u>1.84</u>	<u>1.72</u>	<u>1.76</u>	2.10	<u>1.81</u>
	중고등학생 자녀 학교 교육	2.43	2.21	2.30	2.44	2.33
	자녀의 학원 수강과 과외 지역	2.33	2.17	2.24	2.67	2.29
	간단한 약의 조제 및 의약품 구입 지역	2.27	<u>1.88</u>	2.10	2.30	2.12
	병의원 및 보건기관의 간단한 진료 지역	2.36	<u>1.96</u>	2.07	2.19	2.13
	전문 진료를 위한 종합병원, 전문병원 이용 지역	<u>3.26*</u>	<u>3.38*</u>	2.87	<u>3.58*</u>	<u>3.16*</u>
	응급환자 발생 시 응급의료기관 이용 지역	2.80	2.54	2.49	2.77	2.60

- 주: 1. 응답자의 서비스 이용 장소를 중심지 유형별로 수치화하여 시·군별로 평균값을 집계함. 각 값이 나타내는 중심지 유형은 다음과 같음(1: 마을 권역, 2: 거주하는 읍·면 소재지, 3: 시·군청 소재지, 4: 인근 시·군, 5: 대도시)
2. 조사 문항으로 '시·군 내 타 읍·면' 및 '해당 서비스를 이용하지 않는다'는 항목도 있었으나, 수치화하여 경향치를 나타내기 위해 이들 문항 응답은 결측값으로 처리함.
3. 전체 평균값 또는 시·군별 평균값이 2 이하로서 이용권이 읍·면 내로 나타난 서비스는 밑줄로 강조 표시

자료: 성주인 외(2008).

3.3. 농어촌 중심지 기능의 자족성

읍·면 중심지는 주민에게 필요한 기초적 생활 서비스를 공급하는 거점으로 농어촌 지역경제의 자족기반 확충을 위해 관심이 필요한 지역이다. 중심지 기능 쇠퇴는 인구가 감소되는 농어촌에서 주민들의 서비스에 대한 접근성을 더욱 악화시키고 지역경제도 위축시킬 것이기 때문이다.

우리나라 읍·면 중심지에 소재하는 생활 서비스 제공 사업체 수는 2008년 현재 기준으로 약 7만 8,139개이다. 현재까지처럼 그 감소 추세가 이어지고 아무런 정책 개입이 없다고 가정하는 경우, 2019년에는 5만 5,382개 정도로 약 29.1% 감소할 전망이다(표 3-8). 농어촌 인구 감소에 따라서 상점, 금융기관, 음식점, 주점, 이·미용실, 찻집 등 주로 상업적 거래를 매개로 서비스를 제공하는 사업체 수가 특히 감소할 전망이다. 공공서비스 부문에서는 특히 초등학교, 중학교, 보건소 등이 감소할 것으로 예상된다.

현재 추세가 그대로 이어지고 아무런 정책 개입이 없다고 가정할 경우, 2019년경에는 거의 모든 분야에서 공급 사업체가 하나도 없는 읍·면이 지금보다 더 많아질 것이다. 특히 전형적인 농산어촌형 시·군에서 이러한 현상이 가장 두드러진다. 슈퍼마켓이나 편의점이 전혀 없는 읍·면 비율은 2008년 29.7%에서 2019년 47.5%까지 크게 증가할 수 있을 것으로 보인다. 음식점이 하나도 없는 읍·면 비율도 2008년 현재 3.7%에서 17.6%로 크게 증가할 전망이다. 공공서비스 부문에서는 읍·면 중심지 중 초등학교가 없는 곳의 비율이 24.0%에서 40.8%로 크게 높아질 전망이고, 보건진료소나 보건지소를 포함한 병의원이 없는 읍·면 중심지 비율은 30.4%에서 37.9%로 증가할 것으로 보인다. 약국의 경우 그 비율은 50.2%에서 59.9%로 증가할 전망이다.

표 3-8. 읍·면 중심지의 서비스 공급 기능 현황과 변화 전망

사업체 종류		전국 추정/전망치						증감율 '98~'08
		1998년 (N=1,419)		2008년 (N=1,420)		2019년 (N=1,420)		
		읍면 평균	합계	읍면 평균	합계	읍면 평균	합계	
공공 서비스	초등학교	1.2	1,711	0.8	1,116	0.5	689	-34.8%
	중학교	0.6	858	0.8	643	0.3	466	-25.1%
	고등학교	0.4	517	0.2	313	0.1	177	-39.5%
	치안행정기관	1.1	1,565	1.1	1,616	1.2	1,674	3.3%
	소방서	0.6	809	0.6	821	0.6	834	1.5%
	우체국	0.7	1,001	0.8	1,195	1.0	1,450	19.4%
	보건소	0.6	899	0.6	803	0.5	709	-10.7%
	유치원	0.4	584	0.5	690	0.6	828	18.2%
상업적 서비스	버스터미널	0.4	549	0.2	318	0.1	171	-42.1%
	상점	6.6	9,332	4.1	5,768	2.4	3,345	-38.2%
	금융기관 (우체국 제외)	2.6	3,653	1.7	2,448	1.1	1,560	-33.0%
	세탁소	1.3	1,874	1.2	1,630	1.0	1,397	-13.0%
	음식점	26.4	37,525	23.1	32,829	19.9	28,310	-12.5%
	주점	5.2	7,387	3.4	4,836	2.1	2,999	-34.5%
	이·미용실	5.1	7,256	4.1	5,776	3.2	4,480	-20.4%
	목욕탕	0.5	698	0.5	645	0.4	591	-7.6%
	잡집	6.4	9,075	3.6	5,066	1.8	2,604	-44.2%
	치과의원	0.4	584	0.4	570	0.4	555	-2.4%
	약국	1.6	2,234	1.3	1,847	1.1	1,495	-17.3%
	병의원	2.3	3,273	2.6	3,699	3.0	4,229	13.0%
	유아교육기관 (유치원 제외)	2.3	1,498	2.3	1,198	0.7	934	-20.0%
	학원	3.1	4,450	2.7	3,807	2.3	3,202	-14.4%
	문화여가시설	0.1	161	0.1	114	0.1	77	-29.2%
	총계	67.3	95,523	52.0	73,827	39.0	55,382	-22.7%

주: 1. 음영 처리된 부분은 총량 면에서 전국 읍·면중심지에서 해당 서비스 공급량이 감소할 것으로 예상되는 서비스 기능을 뜻함.

2. 읍·면사무소가 소재한 행정리를 중심지라고 잠정 정의함.

3. 서비스 공급량은 사업체 수를 기준으로 한 것임.

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도; 송미령 외(2009).

별다른 정책적 개입이 없다면, 그리고 과거부터 현재까지의 추세가 이어질 것이라고 가정하면, 농어촌에서는 (1) 공동체적 기능을 수행할 수 없을 만큼 인구가 과소화되는 곳이 증가할 수 있고, (2) 읍·면 중심지의 서비스 공급 수준이 더욱 위축되며 따라서 (3) 파격적인 일자리 증가도 기대하기 어려울 수 있다. 이는 농어촌의 침체를 더욱 가속화시키게 될 것이다.

표 3-9. 시·군 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율 전망

단위: %

	도시형		도농연계형		농산어촌형	
	2008년	2019년	2008년	2019년	2008년	2019년
슈퍼마켓/편의점	26.7	36.7	15.4	32.7	29.7	47.5
우체국	23.3	23.3	13.5	13.5	16.1	17.3
금융기관 (우체국 포함)	10.0	30.0	1.9	11.5	5.2	19.3
세탁소	60.0	60.0	61.5	67.3	70.3	74.8
음식점	3.3	6.7	0.0	3.8	3.7	17.6
주점	50.0	56.7	38.5	53.8	47.5	60.6
이·미용실	30.0	36.7	23.1	36.5	33.9	46.0
목욕탕	66.7	66.7	75.0	76.9	77.0	80.2
찻집	33.3	50.0	17.3	40.4	27.0	55.0
치과의원	83.3	83.3	80.8	82.7	83.4	85.4
약국	46.7	53.3	36.5	46.2	50.2	59.9
병의원 (보건소 포함)	20.0	20.0	19.2	25.0	30.4	37.9
유아교육기관 (유치원 포함)	33.3	36.7	25.0	28.8	44.1	48.5
초등학교	30.0	36.7	19.2	26.9	24.0	40.8
중학교	56.7	56.7	57.7	59.6	55.7	58.9
고등학교	80.0	83.3	73.1	78.8	80.2	85.6
학원	36.7	56.7	44.2	65.4	61.6	71.5
문화여가시설	93.3	96.7	90.4	90.4	94.1	94.1
치안행정기관	26.7	26.7	11.5	19.2	11.1	20.5
소방서	53.3	53.3	28.8	34.6	47.8	50.5

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도; 송미령 외(2009).

3.4. 교육, 복지, 의료, 문화 등 생활 서비스의 자족성

163개 기초생활권 시·군을 농어촌과 도시로 나누어 정주환경 실태를 비교해보면 주택, 기초생활 여건, 교육, 복지, 의료, 문화 등 모든 측면에서 농어촌 시·군의 수준이 명백히 낮다. 인구 대비 평균 정도임을 감안하더라도 상대적으로 농어촌은 서비스의 자족기반이 충족되어 있다고 말하기 어렵다.

<표 3-10>에 나타난 바와 같이 주택의 경우 건축된 지 20년이 안된 주택비율은 도시가 83.7%인데 비해 농어촌은 67.2%이다. 상수도 보급률, 하수처리율, 도로율 등 그야말로 기초생활여건에 있어서도 도시와 농어촌의 격차는 심각하다. 교육 여건에 있어서 초중고교나 사설학원의 분포에 있어서도 농어촌은 상대적으로 자족성을 갖추고 있다고 말하기 어렵다. 특히 의료 여건의 격차는 심하다. 단적으로 인구 1천 명당 의사 수에 있어 도시는 평균 6.69명인 반면에 농어촌은 4.73명에 불과하다. 그밖에 의료 인프라 역시 농어촌은 상대적으로 부족하다. 문화시설이나 체육시설의 분포에 있어서는 도시보다 농어촌에 더 풍부하고 그 소프트웨어만이 부족하다는 지적이 있었다. 그러나 넓은 면적에 인구가 분산 분포하는 농어촌의 특성상 인구 1천 명당 시설 분포를 살펴보면 이 역시 도시에 비해 충분하다고 말하기 어렵다.

표 3-10. 도시와 비교한 농어촌의 정주환경 실태

부분	세부 내용	단위	농어촌 지역 평균 (138개 시·군)	도시 평균 (25개 일반시)	
삶터	주택여건	20년 미만 주택비율	%	67.2	83.7
	기초생활여건	상수도 보급률	%	63.4	98.1
		하수처리율	%	48.2	89.9
		도로율	%	2.5	6.6
	교육여건	초중고교 수(1km ² 당)	개	0.08	0.63
		시설 학원 수(1천명당)	개	1.08	1.50
	복지여건	노인복지시설 수(1km ² 당)	개	0.01	0.05
	의료여건	의사 수(1천명당)	명	4.73	6.69
		병상 수(1천명당)	개	8.04	8.05
	문화체육여건	문화시설 수(1천명당)	개	0.14	0.10
체육시설 수(1천명당)		개	0.94	1.08	
일터	산업기반	사업체 수	개	7,843	21,891
		고용기회*	회	0.47	0.41
	소득수준	소득세할주민세(1인당)	천원	28.19	44.4
지자체 재정	재정자립도	%	22.2	46.2	
쉼터	녹색휴양기반	공원면적(1인당)	천m ²	0.94	0.11
	녹지기반	녹지율	%	69.2	53.6
공동 체터	인구변화	연평균인구증가율(최근5년)	%	-0.6	1.4
	인구구조	경제활동인구 비중	%	58.2	71.0
		대졸이상 인구 비중	%	7.1	15.5

주: 고용기회는 15세 이상 경제활동인구 대비 사업체 종사자수의 비율임.
 자료: 송미령 외(2008) 수정.

4. 분석 결과의 종합과 과제

이 장에서는 농어촌 지역의 자족기반 실태를 통계자료 중심으로 분석해 보았다. 농어촌 지역 시·군의 인구, 고용, 생활 서비스 공급 수준과 각각의 관계를 살펴본 결과, 절대적으로 정량화할 수 있는 기준이 있는 것은 아니지만, 농어촌 지역의 인구, 고용, 생활 서비스 공급 수준은 도시지역 시·군에 비하여 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 더욱이 인구, 고용, 생활 서비스 수준 간에는 상호 호응하는 관계가 있고, 각각이 성장하는 지역보다는 각각이 축소되는 지역에서 그 감소 폭이 급격한 것으로 나타났다. 인구가 감소하면 고용도 감소되고 생활 서비스 수준도 낙후되는 지역이 일치하는 것이다.

또한 거주 인구 대비 지역 내의 고용기회, 구매활동을 지역 내에서 충족시킬 수 있는 기반, 농어촌의 교육, 의료, 복지, 문화 서비스의 집적 기능을 수행하는 중심지의 특성, 생활 서비스 기능의 충족도 측면에서, 역시 절대적인 기준이 있는 것은 아니지만, 농어촌 지역은 자족기반이 상대적으로 충분하지 못하다고 분석되었다. 더욱이 이는 경제권 및 생활권의 광역화에 따라 별다른 정책적 개입이 없는 한 미래에는 더욱 확대될 가능성을 안고 있었다.

그간 농어촌 지역의 인구 증가, 경제활동 다각화, 정주여건 개선 등을 통한 고용기회 증대, 생활 서비스 수준 향상 등을 위해 여러 가지 정책을 추진한 바 있다. 이는 각각의 주요 정책 목적의 강조점은 달리 주어졌지만 어떤 측면에서는 농어촌 지역의 자족기반을 확충하는 것과 모두 관련된다 할 수 있다. 따라서 농어촌 지역의 인구를 증가시키기 위한 정책, 보다 많은 고용기회를 창출하기 위한 정책, 생활 서비스 수준을 확충시키기 위한 정책 등은 여전히 유효하다고 할 수 있다. 그러나 그러한 정책들에도 불구하고 농어촌 지역이 상대적으로 자족기반이 취약하다는 것은 정책의 개선 및 새로운 접근의 필요성을 요구한다고 할 수 있다.

또한 경제권 및 생활권의 광역화가 촉진될수록 농어촌 지역을 대상으로

하는 인구, 고용, 생활 서비스 향상을 위한 각종의 정책은 더욱 중요한 의미를 가지지 않을 수 없다. 그렇다면 농어촌 지역의 자족기반 확충을 위해 인구 증대, 중심지 육성, 정주 여건 개선 등을 도모하는 각종의 정책은 어떠한 측면을 개선해야 하는 것인지 모색해야 하는 과제가 남아 있다. 다만, 농어촌 지역의 유형에 따라서 정책의 강조점을 어디에 두어야 할 것인지 달라질 수 있을 것이며 각 부문별 정책 간의 통합적 추진을 통해 그 효과를 더욱 높일 수 있을 것이다. 이는 제4장에서 다양한 측면의 사례들을 통해 재확인할 수 있을 것이다.

농어촌 자족기반 확충 사례와 시사점

1. 인구 유치를 통한 농어촌의 자족기반 확충

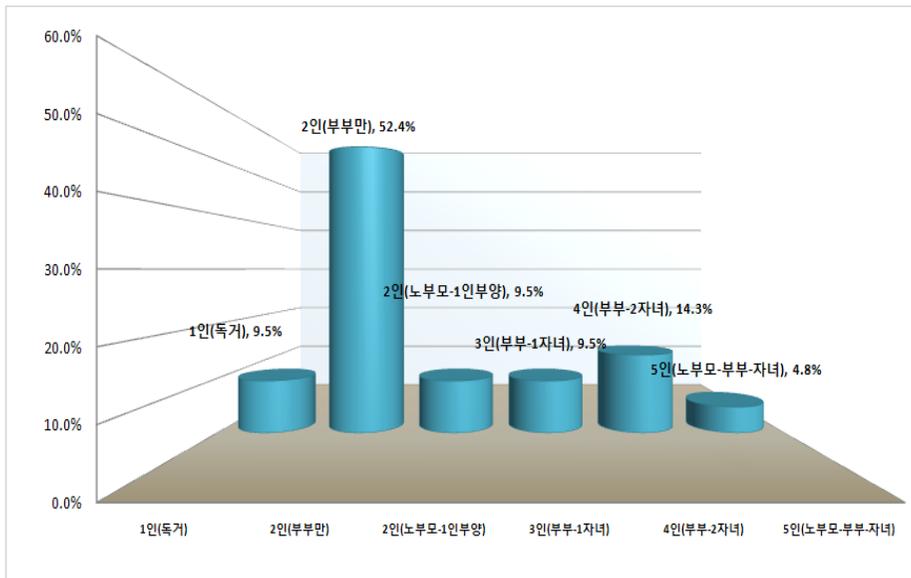
농어촌 인구 증대를 위하여 정책적으로 추진하는 대표적인 정책 사업이 ‘전원마을 조성사업’과 ‘지자체 도시민 농촌유치 지원사업’이라고 할 수 있다. 특히 전원마을 조성사업을 통해 농어촌의 자족기반 확충에 어떤 성과를 나타내고 문제점이 있는지 살펴보았다. 제천시와 서천군의 전원마을 2 곳을 사례로 조사했다.

표 4-1. 제천 애련 마을과 서천 산너울 마을 개요

위 치	충북 제천시 백운면 애련리 일원	충남 서천군 판교면 등고리
면 적	45,153m ² (1만 3,670평)	29,749m ² (약 9,000평)
사업유형	입주자 주도형	입주자 주도형
조성기간	2006.1~2009.12	2005.1~2008.5
시설계획	필지수: 30필지(350평) 주택규모: 20~50평	필지수: 36필지 주택규모: 18평, 26평, 32평
조감도		

전원마을 입주자의 가족구성형태는 5가지로, 부부 가족형태가 가장 많다. 1인(독거생활) 9.5%, 2인(부부만) 52.5%, 2인(노부모를 모시고 있는 1인 가족) 9.5%, 3인(부부와 1명의 자녀) 9.5%, 4인(부부와 2명의 자녀) 14.3%, 5인(노부모와 자녀와 함께 생활하고 있는 부부) 4.8% 등의 구성을 보였다. 자녀 동거 여부를 기준으로, 28.6%의 세대만이 자녀와 동거하고 있다.

그림 4-1. 입주민 가족 구성

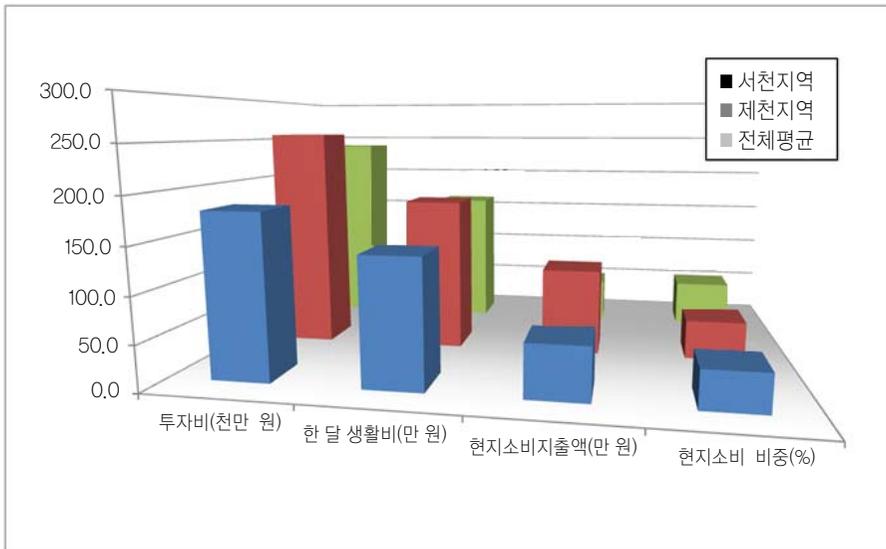


입주자 연령은 남자 평균 56세, 여자 평균 54세로, 50대가 대부분을 이루고 있는 것으로 나타났다. 입주자 직업은 은퇴에 따른 여가생활이 주를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이전과 동일한 직업이나 유사업종에 종사하는 경우가 28.6%로 나타났다. 아직은 입주 초기 단계이라 탐색기에 있다고 할 수 있다.

입주자 평균 농어촌 이주에 따른 투자비는 약 2.4억 원인 것으로 나타났고, 한 달 생활비는 약 163만 원, 이 중 현지 소비(지출)액은 약 85만 원(생

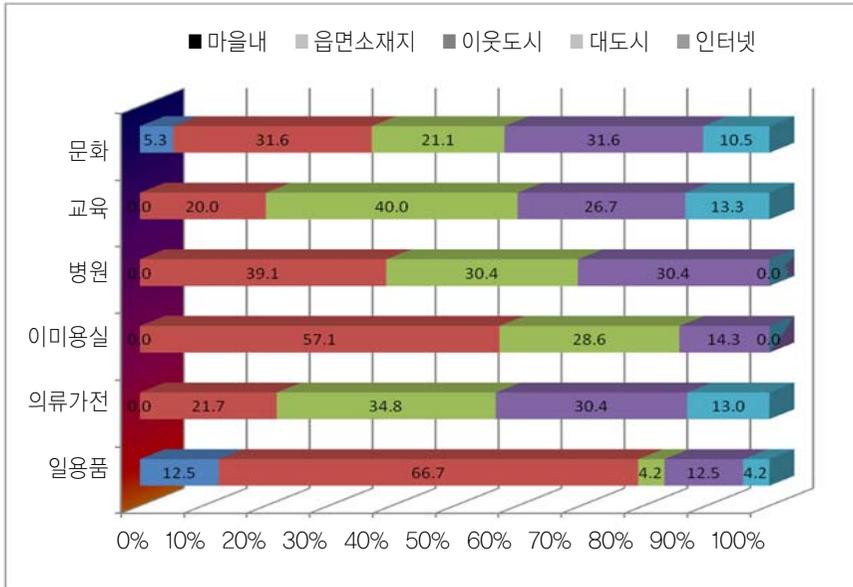
활비 약 52.1%) 정도인 것으로 나타났다. 가장 많이 지출되는 항목은 주로 식료품비, 난방비 등 일상생활에 필요한 비용으로 한 달 생활비의 약 53.6%를 차지한다.

그림 4-2. 농어촌 이주에 따른 평균 투자비



생활 서비스 이용 실태에서는 서비스 종류에 따라 이용 패턴의 차이가 나타났다. 간단한 일용품 구입의 경우 주로 읍·면 소재지(66.5%), 병원 이용의 경우에는 읍·면 소재지(39.1%), 이웃도시(30.4%), 대도시(30.4%) 등에서 균등하게 서비스 공급을 받고 있다. 교육, 학원 등의 경우에는 주로 이웃도시(40.0%), 대도시(26.7%) 등에서 서비스 공급을 받고, 일부 인터넷을 통한 서비스(13.3%)도 이루어지고 있다. 문화 서비스의 경우에는 주로 읍·면 소재지(31.6%)와 대도시(31.6%)를 중심으로 공급되고 있다.

그림 4-3. 생활 서비스 이용 실태



도시민이 농어촌에 이주함에 따라 한 세대당 연간 평균 62명의 방문객이 증가하는 것으로 분석되었다. 한 세대 당 작게는 연간 5명에서 많게는 350명의 방문객을 유입시키는 데 기여하는 것으로 분석되었다. 농수산물 판매의 알선 등은 그리 활발히 이루어지지 않는 것으로 보이며, 지역사회 참여활동도 아직 미진한 것으로 나타났다.

전원마을 2곳에 대한 조사로 미루어볼 때 전원마을에 이주하는 도시민 1호를 통해 발생하는 효과는, 평균적으로 총 투자액 2.4억 원, 총 일자리 0.5개, 연간 총 지역내 지출액 1,020만 원(총 지출액 1,956만 원), 62명 외부 방문객을 유발시키는 것으로 요약할 수 있다.

전원마을 입주자들은 농어촌의 정주환경으로 생필품 구입거리가 멀고 의료시설과 및 교육·문화시설과의 접근성이 나쁘다는 것을 문제로 지적하고 있다. 도시민의 농어촌 이주에 따른 효과를 고려하면, 그들이 농어촌 정주환경의 문제로 지적하는 부분들을 개선하는 것이 농어촌 자족기반 확충 전략으로서도 의미가 있다고 하겠다.

2. 중심지 활성화를 통한 자족기반 확충

농어촌 중심지 활성화를 위한 대표적 정책 사업의 하나가 소도읍 육성사업과 마을종합개발사업의 일환인 면소재지 활력증진사업이다. 특히 소도읍 육성사업 추진 당시 행정안전부(구, 행정자치부)에서는 전국 201개 읍 중에서 194개 읍을 대상지역으로 선정·고시(2001)하였으며, 2003년부터 소도읍 육성사업을 위한 지자체를 선정하여 단계적으로 사업추진을 해오고 있다. 현재는 광특회계의 포괄보조금 사업으로 통합되었다.

2009년 말 기준으로 29개('04년 선정 22개, '05년 선정 7개)의 소도읍 육성사업이 완료되어 지역발전의 계기를 마련하는 등 소기의 성과를 거두었다고 그간 사업 주무부처였던 행정안전부는 자체 평가하고 있다. 유통시설 현대화, 관광기반시설 구축 등 지역경제 활성화에 기여하였고, 복지시설, 주변 환경 개선 등을 추진하였으며, 대형마트 입주, 주택건설사업 승인 등 인구 유입과 일자리 창출이 이루어짐에 따라 중심지로서의 면모를 갖추는 데 일조하였다는 것이다.

행정안전부가 선정한 우수사업의 예를 들면 다음과 같다. 우선, 작물산업 고급화를 위한 산·학·연 협력체계 구축(충남 공주) 사례이다. 천안시 소재 상명대학교 산학 협력단과 자카드 직물디자인, 디자이너 양성 프로그램 등을 개발하고, 작물산업정보 등 직물제품 고급화를 위한 협력체계를 구축했다. 둘째, 폐교를 활용한 '웰빙 샵터 네트워크 단지' 조성(전북 정읍) 사례이다. 폐교 건물을 리모델링하여 노인복지센터, 건강증진센터, 보건소 등으로 활용하였고, 구 보건소 건물을 리모델링하여 청소년 도서관으로 활용했다. 셋째, 도시기반시설 구축으로 인구 유입 및 일자리 창출(제주 제주시) 사례이다. 초등학교, 공원, 주차장, 아파트 등 도시기반시설 확충을 통해 인구 유입효과가 있었으며, 대형마트의 입주로 지역주민 일자리 창출에 기여했다. 넷째, 유통시설 현대화로 주민 소득 증대(전북 남원) 사례이다. 유통시설 현대화로 유통단지 매출액이 2005년 15억 6천만 원에서 2007년 26억 9천만 원으로 72% 증가했다. 다섯째, 포도영농조합 위탁을 통한 소

득 창출 기여(전북 정읍) 사례이다. 신축한 포도체험센터(사우나시설, 회의장, 체험장 등)를 포도영농조합에 위탁하여 지역 농가의 소득 창출에 기여했다. 여섯째, 관광객 유입 등 경제과급 효과 극대화(전북 완도) 사례이다. 특별기획드라마 ‘해신’촬영 세트장을 설치하는 등 설치 이후 1,472만 명의 관광객 유입이 있었으며, 이로 인한 직접적인 경제 과급효과는 479억 원, 간접효과는 1,120억 원으로 추정되었다. 일곱째, 관광타워 설치로 관광객 유입(전북 완도) 사례이다. 해상전경과 제주도를 관망할 수 있는 완도타워를 설치하여 관광객을 유입하였으며, 이로 인해 지역상권의 활성화에 기여했다. 2008년 개장 이후 연간 20만 명의 관광객이 방문하여 음식점, 숙박업소, 특산품 판매 등 지역상권의 매출이 2~3배 증대했다.

소도읍 육성사업은 사업비가 크기 때문에 많은 지자체가 상당히 선호하는 사업 중 하나였다. 그런데 2009년에 선정한 우수 사업의 사례에서 보듯이 농어촌 중심지 활성화라는 원래의 사업 목적에는 충실하지 못하고, 그 성과에 있어서도 하드웨어 설치 실적이 대다수를 차지하는 데다 소도읍 육성사업의 효과라고 보기 어려운 것들이 그 성과로서 꽤 많이 포함되어 있는 편이다. 해당 시·군의 공간구조, 인구분포, 정주여건 등에 비추어 중심지 정비를 어떤 방식으로 해야 하는지에 대한 성찰이 부족한 채 행정구역상 소도읍 중심으로 우선순위를 정하여 비슷비슷한 내용의 사업들을 추진해 온 문제가 있다. 그 밖에 일부 사업에서는 시·군의 기획 능력 한계, 운영능력 부족, 주민참여 부족 등의 문제도 지적되었다.

3. 교육, 복지, 문화 서비스 여건 개선을 통한 자족기반 확충

3.1. 화천군의 지역 교육 서비스 확충

화천군에서는 지역인재 육성, 정주의식 고취, 인구유출 방지 등을 위해 지역학습관을 건립하여 운영 중이다. 연면적 1,650㎡(지상3층, 지하1층) 규

모로 2008년 8월 개관하였고 건립비는 33억 원(국비·도비·군비)에 달하였다. 연간 운영비는 8억 원 정도로 집계되고 있다.

관내 중·고교 재학생 중 상위 8% 내 성적 우수학생을 선발하여 총 64명의 학생이 월요일부터 일요일까지 방과 후 1일 5시간의 강의를 듣는다. 월 2회 휴관하기는 하지만 기본 교육과정으로 상시 교육과정(국·영·수)과 선택 교육과정(사회탐구 및 과학탐구), 기타 교육과정으로 인성교육과 특강 운영 등을 병행하고 있다.

현재까지 운영 성과로는 지역 발전 및 교육 발전에 대한 기여도가 상당히 높은 것으로 평가되고 있다. 주민들의 지역에 대한 애착 및 정주의식이 고취되었다. 1인 1인재 육성 후원계좌 가입인원이 358명으로 1계좌 당 매달 1만 원을 납입하는 610계좌가 조성되었다. 지역학습관 입교자 전원이 관내 고등학교에 입학함과 더불어 타 지역에서도 지역학습관 입교를 목적으로 전학 오는 경우가 발생하여 관내 학생 수가 1.5% 증가하였다. 구체적으로 화천군의 인구가 2008년 3월말 22,780명에서 동년 12월말 24,111명으로 1,331명이 증가하였다. 또한 관내 학교 및 학부모의 교육발전 참여 증대와 사교육비 경감 효과도 있다. 64명 입교자들의 학원수강료와 학원이 소재한 춘천까지의 교통비 등을 고려하면 최소 5천여만 원의 사교육비를 경감시키는 효과가 있었던 것으로 평가할 수 있다. 이에 더하여 지역 내 일자리 창출 효과도 있는데, 파트타임 종사자 1명을 포함해 16명의 신규 일자리를 발생시켰다. 구체적으로는 학습관 강사 8명, 식당 종사자 3명, 직원 4명(사감2, 직원1, 영양사1), 파트타임(청소) 1명 등이다.

그러나 그동안은 신활력사업을 통해 지역학습관의 운영비를 조달해왔으나 신활력사업이 광특회계의 포괄보조사업으로 통합됨에 따라 지역학습관의 정상적인 운영 경비로서의 활용이 어려운 상태이다. 지역의 여건과 특성에 맞추어 자족기반 확충을 위해 정책사업비를 활용할 수 있는 유연한 접근이 필요해 보인다.

그림 4-4. 화천군 학습관 전경, 로비, 교실 내부 모습



3.2. 안성시의 지역 의료 서비스 확충

농어촌 생활환경 여건 중 무엇보다 보건의료 서비스가 문제가 되는데, 주민들이 협동조합 조직으로 이러한 문제에 직접 대응코자 하는 사례로서 안성시 의료생협의 경우를 주목할 만하다. 전국적으로 9개의 지역의료생협이 활동을 벌이고 있거나 사업을 준비 중인데, 이 중 안성의료생협은 가장 앞서서 출범했고 활성화된 의료생협으로 꼽힌다. 또한 대체로 도시에 그 사업 기반을 두고 있는 다른 의료생협에 비해 안성의료생협은 의료의 사각지대인 농어촌에서 벌인 활동이 그 뿌리를 이루고 있다는 점이 특징이다. 안성의료생협은 의료부에 농민의원과 농민한의원, 생협치과의원, 우리생협 의원이 개설되어 있으며, 그 밖에 운영위원회와 사무국을 중심으로 진료활동 이외에 보건·복지 관련 다양한 사업들을 벌이고 있다.

안성의료생협 발단은 1987년으로 거슬러 올라가는데, 연세대 의대·치대·간호대 기독학생회에서 당시 안성군 고삼면 가유리 청년회와 연계하여 가유리에 열었던 주말진료소가 모태이다. 그러나 주말진료소 활동 자체가 한계가 있으므로 안성에 직접 의료기관을 설립하여 1차 보건의료활동을 벌이자는 제안이 나오게 되었다. 이에 따라 1992년 이후 학교 동아리의 범위를 넘어 뜻을 함께 하는 의료인들을 중심으로 안성진료회가 결성되었다.

안성진료회에서는 1992년 의료인과 일부 주민들이 공동으로 자본 출현을 하여 운영하는 안성한의원을 먼저 설립하였다. 그리고 미양면, 고삼면, 양성면 농민회 회원과 주민과 의료인을 중심으로 안성공동의원 설립을 위

한 추진위원회가 1993년 결성되었다. 추진위원회에서는 “지역주민과 의료인이 함께 운영하는 내 병원” 설립을 위해 그 방식을 의료생활협동조합으로 구체화하였다. 이러한 노력이 결실을 맺어 281명의 조합원을 중심으로 1994년 “안성농민의원”이라는 이름으로 의료생협이 설립되었다.

농민의원 설립 이후 농민회 활동이 활발하였던 일부 지역을 중심으로 편중되었던 조합원은 안성시 전역으로 점차 확대되기 시작하였으며, 조합원 수는 2006년 기준 약 2천 가구에 이르고 있다. 2001년 1월에는 생협치과가 개원하였으며, 2003년에는 안성3동 지역에 있던 연세가정의원을 인수하여 우리생협의원이 설립되었다. 2002년에는 가정간호사업소가 개소하여 방문진료 활동을 벌이고 있으며, 2004년 6월부터는 노동부의 사회적 일자리 지원을 받아 재가간병사업단이 출범하여 중증 환자나 치매노인, 장애인, 독거 노인 등의 가정을 방문하여 돌보는 지역복지 활동을 벌이고 있다.

의료생협은 협동조합 원리에 따라 운영되는 조직인 만큼 조합원 활동이 그 근간을 이룬다. 조직 구성과 역할은 다음과 같다. 조합원은 출자금 1구좌당 1만 원, 1인 1투표 원칙으로 가입하며, 10구좌 가입에 대한 배당으로 조합원 무료 건강검진 혜택이 주어진다. 대의원은 조합원의 투표로 선출되며 조합원 수에 따라 지역별로 적정 인원이 배분된다. 대의원은 조합원을 대표하여 대의원총회나 운영위원회 등에서 활동을 벌이게 된다. 이사회에서는 조합의 운영에 대한 여러 가지 논의와 의결을 거치게 되며, 조직교육위, 보건위, 지역복지위, 경영이용위, 우리생협운영위 등의 운영위원회는 조합원 교육과 각종 복지 관련 사업, 조합원 건강관리 활동, 지역사회 활동, 조합 경영 관련 사항 등에 대해 논의하고 다양한 실천활동을 펼쳐나간다. 사무국에서는 각종 실무 지원과 사업 추진을 담당한다.

일찍이 고령화 사회를 맞이한 일본의 경우 우리에게 비해 의료생협이 훨씬 활성화되어 있는데, 이는 우리의 농어촌에도 시사하는 바가 있다. 무엇보다 우리의 농어촌은 이미 고령사회에 진입한 상황이어서 의료생협과 같이 보건·복지·의료를 연계한 서비스의 필요성은 갈수록 높아지고 있다. 특히 기존 공공 부문에서 제공하는 보건·의료가 만족스럽지 못한 농어촌 지역에서는 의료생협과 같이 민간과 주민 자율적인 동력을 적절하게 활용하는

것이 필요하다. 이러한 활동들을 사회적 기업과 연계시켜 그 효과를 높여 가야 한다는 논의도 늘고 있다. 지역 연고가 없던 의료인과 주민들이 뜻을 같이 하여 이루어온 안성의료생협의 모델은 농어촌에서 보람 있는 활동을 하면서 살아가고자 하는 의료인력 및 도시민들에게도 참고가 될 만한 사례가 될 수 있다. 다만 이러한 안성의료생협의 활동이 가능할 수 있었던 것은 의료인력만의 노력 때문만은 아니다. 안성시의 경우 농민회 활동이 지역에 탄탄히 자리잡고 오랜 기간 친환경농업과 주민의 권익 보호를 위해 노력해온 밑거름이 있었기 때문이다. 무엇보다 의료생협 활동은 주민이 중심이 되어 지역사회를 건강하게 만들어가는 운동으로서 의미를 갖는다.

3.3. 옥천군의 배바우 작은도서관의 셔틀버스 운영

농어촌 지역 내 교통 여건을 개선하고자 옥천군 안남면내 셔틀버스를 운행하여, 면소재지내 상가 등 시설에 대한 이용률을 높이고 결과적으로 면소재지가 보다 살아날 수 있도록 지역주민들이 계획하였다.

안남면의 각 마을을 거쳐 면소재지까지 연결·순회하는 버스가 있어야 한다는 필요성이 배바우 작은도서관 셔틀버스 운영사업을 추진시키는 이유가 되었다. 기존에 운행하는 농어촌 버스의 경우, 버스 노선이 각 마을까지 들어오지 않아 일부 마을만이 소재지와 연결되어 주민들이 불편함을 겪고 있었다. 기존에는 학생들의 학교 방과후 활동(배바우작은도서관)이나 어머니학교를 마치는 시간에는 이미 버스가 끊겨 면 지역에 사는 주민들은 수요가 상당히 있음에도 이용 가능한 이동 수단이 없는 형편이었다.

주민들은 마을순회버스를 구입하고 운행하고자 했으나 그에 필요한 경비 조달이 가장 큰 문제였다. 옥천군 안남면의 경우는 대청호 주민사업지원비를 활용하고자 했으나 그에 적합한 지목이 없고 마을순회버스 운영이 운수사업법에도 저촉되는 등 장애가 많았다.⁹ 그러나 안남면지역발전위원

9 자가용 노선운행시 병원, 학원, 도서관 등의 예외 조항에서만 가능하다.

회 위원장이 군청 및 환경부 관계공무원을 계속적으로 설득하는 노력으로 지역의 삶의 질을 높이기 위한 활동이 정착하게 되었다.

그림 4-5. 옥천 안남면 배바우 작은도서관



3.4. 하동군의 문화자급 운동

경남 하동군 악양면의 귀농·귀촌자 중심으로 구성된 동네밴드 활동이 주목을 받고 있다. 농어촌의 부족한 문화적 공백을 주민들 스스로 메우기 위해 주민, 공무원, 어린이 등이 직접 오디션을 거쳐 동네밴드를 구성하여 연습하고 공연활동도 벌임으로써 주민들로부터 큰 호응을 받고 있는 것이다.

말 그대로 자급운동임으로 공공 부문의 예산투자는 거의 ‘0’에 가깝다. 그러나 그 성과는 농어촌의 문화적 활동 확대, 마을공동체 회복, 귀농·귀촌자들의 지역적응, 지역마케팅 등 상당한 것으로 평가되고 있다. 거창한 정책이나 많은 예산이 투입되지 않더라도 문화적 수요를 주민의 신선한 자발적 참여로 충족시키고 있다. 반드시 경제적 직접적 성과로 계량화할 수는 없지만 지역의 자족기반을 지역 스스로 강화해 나가고 있는 좋은 예이다.

4. 순환적 경제 활동 촉진을 통한 자족기반 확충

4.1. 원주시의 새벽시장

원주시 새벽시장에서는 지역 농산물을 지역 소비자에게 직거래한다. 그래서 로컬 푸드(local food)를 이야기하는 경우에도 자주 언급된다. 원주시의 농업인이 직접 생산한 각종 농산물을 소비자들에게 신선하면서도 저렴한 가격에 공급하고 있어 인기가 매우 높다. 농업인들이 직접 재배한 농산물을 전달이나 당일 수확해 팔기 때문에 품질이 매우 우수하다. 새벽시장에서 판매되는 모든 농산물은 생산자 실명제와 원산지 표시제를 의무화하고 불량 농산물에 대해서는 리콜제를 실시하고 있다. 소비자 조사결과에 따르면, 소비자의 86%가 새벽시장 농산물에 만족하는 것으로 나타났다(농업인새벽시장협의회, 2009).

새벽시장은 1994년부터 원주시 중앙시장 주변에서 자연스럽게 형성된 시장을 정비하여 원주천 둔치로 자리를 옮기면서 현재와 같은 규모로 확대되었다. 매년 4월 하순부터 12월 상순까지 원주천 주차장부지(6,250㎡)를 활용하여 새벽 4시부터 오전 9시까지만 운영되고 있다.

농산물 직거래 새벽시장은 생산자의 소득 향상뿐만 아니라 지역 내 생산-소비의 공급체계를 강화시켜 지역경제 활성화에 기여하고 있다. 개장 16년째를 맞고 있는 새벽시장은 하루 평균 800~1,000명(연간 22만여 명)이 찾고 있으며, 연간 약 75억 원의 매출을 기록하였다(2009년 한 해). 원주 새벽시장은 현재 농업인새벽시장협의회(2009년 구성, 회장 원종선)에 의해 운영·관리되고 있으며, 약 500여 명의 지역 농업인들로 구성되어 있다. 원주시에서는 농약잔류검사를 실시하고 농업인들에게 포장재 비용의 50%를 보조해주는 등 다양한 지원책을 마련하여 시장 활성화에 기여하고 있다.

그림 4-6. 원주 새벽시장 전경



4.2. 완주군 지역경제순환센터와 커뮤니티 비즈니스

완주군에서는 군청 조직에 다른 시·군에는 없는 ‘농촌활력과’를 신설했다. 기존의 산업 측면에서의 ‘농업’ 문제는 기술센터에서 담당하고, 마을회사육성계, 로컬 푸드계, 도농순환계, 지역 일자리계, 커뮤니티 비즈니스계로 구성했다.¹⁰ 고산면에 있는 중간지원조직인 ‘지역경제순환센터’가 농촌 활력과를 행정적으로 보조하는 기능을 수행하는 동시에 공공정책 사업을 통한 일자리 창출도 하고 있다.

농촌활력과가 중심이 되어 주민의 삶의 질도 높이고 소득도 높이기 위한 다양한 사업을 추진하기 시작했다. 그것은 맛있는 마을 만들기 사업 → 참살기좋은마을만들기사업 → 파워빌리지 육성사업 → 마을(공동체) 회사 육성사업 → 농촌형 사회적 기업 등으로의 발전 경로를 따라 구성되어 있다.

‘마을(공동체) 회사 육성사업’은 마을 전체 주민이 주주로서 참여하는 것으로 매년 10개의 회사를 중점 육성해 최종 100개의 회사를 육성할 계획이다. 1개 회사당 20명이 고용될 것으로 추정하여 2,000개의 지역 내 일자리를 만들고 주민 소득을 증가시키는 목표를 세우고 있다. ‘농촌형 사회적 기업’은 지속가능한 일자리 창출, 취약계층 고용, 그리고 고용안정을 통한

10 농촌활력과의 1년 사업 예산은 마을만들기사업(30억 원(지역경제순환센터 20억 원)), 로컬 푸드 및 시설사업(20억 원), 도농순환(10~15억 원), 커뮤니티 비즈니스(10억 원) 등으로 구성되어 있다.

지역경제 활성화를 도모하기 위한 사업이다.

완주군의 새로운 도전을 대표하는 모델 마을로서 “구이 안덕 파워빌리지”가 있다. 53명 조합원(60가구)이 1억 3천만 원을 출자하여 만든 영농조합이다. 죽염된장, 깻잎 등의 1차 농산물이 ‘꾸러미’ 형태로 판매된다. 또한, 주민들이 직접 찜질방과 농가레스토랑 등을 운영한다. 군 지원금은 고작 3천만 원뿐이었으나 1년 소득은 1억 8천만 원에 달한다. 2007년 ‘소풍 가고 싶은 마을’로서 안덕마을이 완주군 파워빌리지로 선정되고, 2008년 4개 마을로 구성된 ‘안덕리 발전협의회’가 구성되었다. 2009년 1월 23일 최초 23명으로 이루어진 ‘안덕파워영농조합법인’이 구성되어, 2009년 9월 22일 53명이 참여한 임시총회에서 조합원 및 출자금 증액을 결의했다.

안덕 마을과 같은 마을을 완주군에서는 적어도 100개를 만들겠다는 야심찬 목표를 세우고 있다. 그야말로 지역의 여건과 특성을 고려한 커뮤니티 비즈니스를 활성화함으로써 고용 창출, 소득 증대, 인구 유지 등을 도모하여 지역의 자족기반을 확충하고자 한다.

그림 4-7. 안덕 마을 농가 레스토랑과 농산물 꾸러미의 예



1. 지역 내 소득의 외부유출 최소화 조건 형성

농어촌 지역의 자족기반 확충을 위해서는 무엇보다 지역 내에서 소비활동이 촉진될 수 있는 환경을 형성해야 한다. 물론 이때 ‘지역’의 공간적 범위가 어디인가는 논란이 될 수 있다. 마을, 읍·면, 시·군 등과 같은 행정구역 범위와 경제권 및 생활권의 범위가 일치하지 않을 뿐만 아니라 경제권 및 생활권의 광역화로 인하여 구매권이 전국적인 수준까지 확장되고 있기 때문이다. 그러나 적어도 일상생활에 필요한 저차 소비물품이나 서비스라면 읍·면이나 시·군에서 구득할 수 있는 환경이 조성되는 것이 바람직하다고 하겠다.

원주시의 새벽시장 사례에서 보듯이 적어도 지역에서 생산되는 먹거리의 지역 내 유통이 활발히 이루어질 수 있도록 해야 한다. 원주시의 새벽시장은 특정한 정책사업과는 관련 없이 16년 전에 자생적으로 시작되어 정착된 사례이지만 이러한 사례를 정책사업과 연계지어 고려할 수 있다. 여타 시·군에서 지역경제 활성화를 위해 재래시장 정비 사업을 추진하는 경우, 재래시장 내의 상인 중심으로만 프로그램을 구성하기 때문에 그리고 물리적으로 시장환경을 정비하는 것만을 고려하기 때문에 정작 지역 내에서 생산한 농식품은 외부로 나가고 지역 외부에서 생산한 농식품(특히 중국산 농식품)이 지역 재래시장에서 거래되는 모순이 발생하는 것이 현실이다. 지역 활성화를 위한 사업의 취지가 흐려지는 것이다. 물리적 시장 정비

에 국한하고 운영의 소프트웨어는 충실히 고려되고 있지 못한 것이다. 더욱이 도시의 재래시장 정비사업과 농어촌의 재래시장 정비사업은 상호 다른 특수성이 있음을 사업 추진에 감안할 필요가 있다. 농어촌 지역의 공무원 인터뷰에서는 재래시장 정비사업과 농어촌 마을종합개발사업이 연계성을 가지고 추진된다면 개선 가능성이 있다는 지적이 있었다.

농어촌 주민에게 교육, 의료, 복지, 문화 서비스를 공급하는 프로그램의 경우도 전국 일률적인 시설을 시·군에 1개씩 혹은 인구 비례로 공급하는 방식이기보다는 지역 주민들의 욕구와 지역의 형편 등을 고려해 유연한 내용과 방식으로 접근할 필요가 있다. 특히 공공과 민간이 협력해서 지역 내에서 소비활동이 촉진되고 지역 외부로의 의존도가 줄어들 수 있도록 해야 한다. 이때 이러한 각종 서비스 기능이 집적되어 있는 농어촌 중심지 개발은 지역 주민에게 근거리에서 필요한 지역 밀착형 서비스를 공급하는 핵심적 거점이라는 측면에서 중심지 개발 여하에 따라 서비스 소비를 위한 지역 외로의 유출을 방지할 수 있는 중요한 요인일 것이라고 판단된다.

그동안 소도읍 육성사업 및 면소재지 활력증진사업을 통해 농어촌 중심지를 육성하는 사업을 추진해 왔다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 농어촌 주민에게 필요한 서비스 중심지로서의 역할을 수행할 수 있도록 그 기능을 강화하는 데 충분치 못한 측면이 있었다. 농어촌 지역별로 지역마다 필요한 다양한 창의적 활동 프로그램을 보다 확대하고, 특히 도시와 원거리에 있는 농어촌 시·군일수록 읍·면 중심지 기능 확충에 더욱 주력해야 한다.

도시와 근거리에 있는 농어촌 시·군은 도시와의 접근성이 좋아 교육, 의료, 복지, 문화 서비스 기능을 수행하는 농어촌 중심지가 있다 하더라도 서비스 품질이 열위에 있을 수밖에 없는 농어촌 중심지에서의 서비스 소비 창출에는 한계가 있다. 그러나 도시와 원거리에 있는 농어촌 시·군의 중심지는 약간의 배려만 추가된다면 지역 내 소득의 외부유출을 차단하는 역할을 수행할 수 있는 가능성이 매우 높다. 전원마을 입주자 조사 분석 결과에서도 나타났듯이 지역 내 교육, 의료, 복지, 문화 서비스의 충족도 여하에 따라 지역 내 소비 지출액을 2배 이상 늘릴 수가 있다.

2. 지역 여건과 특성에 적합한 서비스 공급

사람들의 정주에 필요한 자족기반 확충을 위해 대부분의 농어촌 지역들은 중앙정부의 정책사업을 바탕으로 하는 공공부문의 재원 투입에 절대적으로 의존하게 된다. 그야말로 민간 투자만에 의존해서는 필수적인 서비스 공급을 원활히 받기 어렵기 때문이다. 그러나 농어촌 지역마다 자족기반 정도가 다르고 주민들의 수요가 다르기 때문에 구체적인 서비스 확충 방안의 마련은 전국 일률적인 사업 추진으로만 해결될 수는 없는 측면이 크다. 농어촌 지역의 서비스 수준에 따라 지역별로 부족한 곳에 투자할 수 있는 정책 환경을 정비하도록 해야 한다.

이를 위해 과거의 국가균형발전특별회계의 200여 개 사업을 광역·지역발전특별회계로 개편하면서 24개의 사업으로 통폐합한 바 있다. 특히 시·군 자율편성 예산 사업의 경우는 포괄보조금으로서 일반 농산어촌 개발의 경우 마을정비, 소득증대, 기반정비, 역량강화 등과 같은 사업들을 지역 여건과 특성에 맞게 추진할 수 있도록 정책 환경이 변화하였다.

그러나 아직까지 포괄보조금 제도에 대한 이해가 부족한 데다 중앙정부의 가이드라인을 지나치게 엄격하게 해석함으로써 지역 여건과 특성에 적합한 서비스 자족성을 확충하는 데 효율적으로 활용하지 못하는 측면이 있다. 가령, 마을종합개발사업을 하는 경우라도 도시와 통합적인 성격이 강한 곳에서는 비용이 과다하게 드는 물리적 정주환경 정비는 지역 간 연계 협력을 통해 해결하는 방식을 확대할 수 있도록 유도해 나아가야 한다. 반면에 도시와 원격지의 농어촌 지역인 경우라면 그러한 부분에 비용이 쏠리는 현상이 나타나더라도 주민들의 삶의 질 제고를 위해서 보다 과감한 투자가 필요하다.

따라서 지역 특성과 여건에 맞는 자족기반 확충을 위해 광역·지역발전특별회계의 포괄보조금 제도를 단계적으로 정비할 필요가 있다. 가령, 광역계정과 지역계정 간 사업 배치에 있어 시·군의 의견을 감안하여 조정하고, 시·군 지자체의 재정여건을 감안한 차등보조율 적용이 필요하다. 더불어

현재의 시·군 지자체 쉐어링 산정 방식을 재조정할 필요가 있으며 시·군 지자체 자율편성 내역사업을 과감하게 유연화해야만 한다.

3. 공공정책 사업 추진을 통한 지역 일자리 창출

농어촌 지역의 자족기반 확충을 위해서는 지역 자원 발굴, 사업 계획 수립, 정책 사업비를 활용한 시설 및 프로그램의 유지와 관리 전 과정에 지역 주민이 직접 참여할 수 있도록 해야 한다. 이는 지역 주민 참여 확대를 통한 풀뿌리 민주주의의 확대 차원뿐만 아니라 직접적으로 그 과정에서 파생되는 다양한 일자리, 소득기회 등에 대한 기대감 때문이다. 공공정책 사업의 직접적 파급효과를 높이는 방식으로 일을 추진하자는 것이다.

예를 들면, 공공 자금을 가지고 일회적인 공공근로사업 등을 펼치기보다는 지역 주민들에게 핵심 서비스를 제공하거나 지역의 유무형 자원을 활용하여 경제활동과 연계시킬 수 있는 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업 창설 등을 통해 지역의 서비스 수준 제고에도 기여하고 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업에의 고용 및 소득 증대 효과도 도모할 수 있도록 한다.

기존의 정책사업 중 소도읍 육성사업, 농촌마을종합개발사업, 전원마을 조성사업, 경관보전직불제 등과 같이 사실상 농어촌을 대상으로 하는 거의 모든 정책사업은 주민들의 참여에 바탕을 두고 있는 만큼 사업 과정 자체에서 일자리 창출이 이루어질 수 있는 여지를 안고 있음은 주지의 사실이다. 2000년대 후반에 농어촌 지역정책 사업 과정에 주민이 참여하는 기획, 집행, 평가를 강조하는 정책 기조로 인하여 마을 사무장이라는 새로운 직업이 창출되고, 민간 컨설팅회사라는 새로운 시장이 형성되어 일자리 창출을 도모한 바 있다.¹¹ 이러한 정책 기조와 과정을 지속적으로 확대해 나아

11 2004년도에 0명이던 마을 사무장이라는 새로운 직업이 2009년에는 465개로 증가하였다. 또한 컨설팅 및 교육훈련 제공 민간업체는 2002년 30개소에 불과

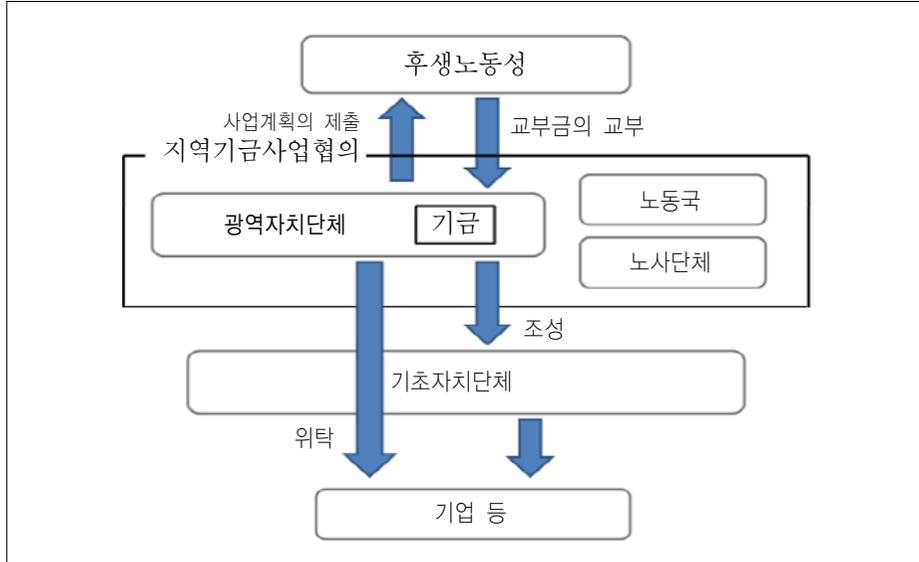
가는 것이 농어촌 지역의 일자리 창출에 기여할 수 있는 하나의 방안이다.

일본의 경우처럼 아예 지역의 고용 창출을 목표로 하는 정책사업을 추진할 수도 있다. 일본은 심각한 경기 침체를 극복하기 위하여 수상을 본부장으로 하는 ‘긴급고용·경제대책본부’를 내각부에 설치(2008. 12. 24)하고, “지자체에서 고용기회를 확대하도록 하여 고용 안정화를 도모한다”는 정책목표 하에 다양한 고용대책을 추진하고 있다. 각 지자체 단위에서 실질적으로 참고할 수 있도록, 206개 일자리 사례를 포함하는 ‘긴급고용대책 참고사례’를 정리하여 발표하였는데 이는 우리에게 시사하는 바가 크다.¹² ‘향토고용재생특별교부금’ 2,500억 엔(한화 3.4조 원)을 비롯한 9,000억 엔의 규모로 대책비를 마련한 바 있다. 광역자치단체가 특별교부금을 재원으로 기금을 조성하도록 하여 기초자치단체의 고용창출사업 실시를 실효성 있게 지원하도록 하고 있는 것이다. 특히 2008년도 ‘향토고용재생특별교부금’ 교부지역과 사업내역 중에서 교육, 의료, 복지 등 정주 서비스 향상과 관련한 일자리 창출 사례를 예시하면 다음과 같다.

하였으나 2009년에는 124개소로 증가하였다. 1개 업체 당 10여 명이 근무하는 것으로 감안하더라도 전국적으로 최소한 1천여 명이 넘는 젊은이들이 농어촌에서 일자리를 창출한 것이다.

12 돌봄 서비스, 육아·의료, 농림수산업, 환경·저탄소 등 10개 분야에서 206개 일자리 모델을 제시하여 참고하도록 하였다.

그림 5-1. 일본 ‘향토고용재생특별교부금’ 사업집행 개요



자료: 박인화 외(2009).

표 5-1. 일본 2008년도 ‘향토고용재생특별교부금’ 교부지역과 사업내역

실시 지역	사업내용	고용 창출
에히메현	교환원을 설치하여 독거노인이나 고령자가구를 대상으로 생활상의 여러 문제에 관한 전화서비스를 제공	2
	도우미를 배치하여 신체부자유아동 및 지적장애특별지원학교의 유아아동학생의 개개인의 상태나 요구에 대응하고 세밀하게 교육	32
후쿠오카현	24시간 대응방문간호 사업소 정비(방문간호사 확보)	12
	지역의료서비스 향상을 위하여 의료기관 간호보조원 확보	504
	수발서비스 향상을 위하여 사회복지시설 간호보조원 확보	402
	사업소 내 탁아소 설치를 촉진(보육사 취업)	24

4. 생활환경 정비와 경제 다각화 사업 간 통합적 추진

제3장에서 통계자료를 활용한 농어촌 지역의 자족기반 분석에도 나타났듯이 지역의 인구, 고용, 서비스 간의 관계는 밀접하고 상호 호응하는 관계가 있다. 그런 만큼 인구를 증대시키기 위한 대책, 고용을 증대시키기 위한 대책, 서비스의 질을 향상시키기 위한 대책을 분절적으로 추진하기보다는 통합적으로 추진함으로써 시너지 효과를 높일 수 있을 것으로 보인다.

특히 그간 급격히 변화해온 농어촌 지역의 인구·사회적 구조와 다양성을 감안하여 그에 걸맞은 정책 개발과 추진이 필요하다. 농어촌은 이미 초고령 사회로 진입하기는 하였지만, 동시에 미시적으로는 귀농·귀촌을 통해 새로운 젊은 인력들이 점진적으로 충원되고 있다. 이러한 농어촌의 새로운 인구 구성과 지역사회 수요에 대응하고, 넓은 면적에 인구가 분산 분포하는 농어촌의 공간구조적 특성을 감안할 때 문화, 예술, 체육, 사회·복지, 보건·의료 부문 등의 서비스 공급에 있어서 신규 시설의 추가적 공급보다는 기존 시설의 리모델링, 서비스 전달체계의 혁신을 통해 서비스 접근성을 개선하고 서비스 질을 높이는 것이 필요하다. 서비스 간 결합이나 지자체 간 통합적 서비스 공급·운영, 사회적 기업 창출을 통한 서비스 제공 등 다양한 대안들이 적용 가능하다.

이러한 측면을 소도읍 육성사업이나 면소재지 활력증진사업과 같은 중심지 정비를 추진할 때 적용할 수 있을 것이다. 각 부문별 사업들은 일정한 공간 단위를 매개로 추진되며, 현재 농어촌 실태를 고려하면 각 지역적 특성을 고려한 중심지 개발·정비와 맥을 같이 하여 통합적으로 추진할 필요가 있기 때문이다. 배후지 마을 단위의 기초생활환경 정비 역시 도농교류나 농어촌관광 등과 같은 소프트웨어 사업과 연계하여 통합적으로 추진할 수 있을 것이다.

그림 5-2. 중심지 활성화를 위한 통합적 개발 이미지



자료: 주관수(2010).

5. 공공정책 사업 개선과 기능 간·지역 간 연계·협력 장려

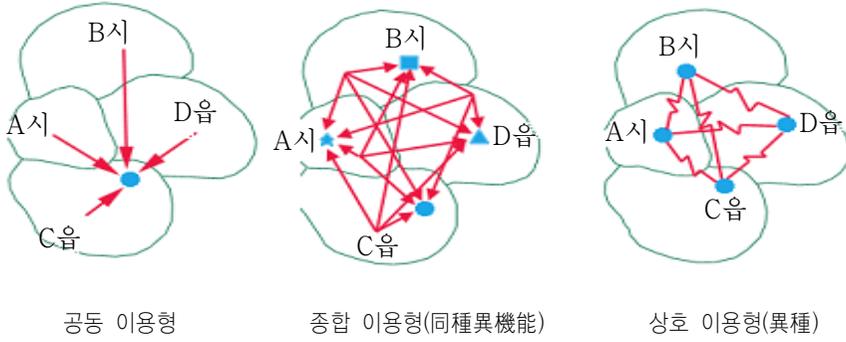
농어촌 지역의 여건과 특성을 감안한 자족기반 확충에 필요한 현재 정책 사업의 개선 사항을 다음과 같이 몇 가지 측면에서 제안할 수 있다. 첫째, 국민 최저한의 수준에서 농어촌 지역에도 정주 서비스의 자족기반을 확충하겠다는 취지로 농어촌 서비스 기준이 제정된 바 있다. 8대 서비스 부문의 31개 항목이 제시되었고 시·군 간의 격차가 있는 상태이다. 대부분의 항목에서 농어촌 지역들은 불리한 여건을 가지고 있고 경제권 및 생활권의 광역화와 더불어 이러한 불리성은 더욱 심화될 가능성이 있다. 그러나 서비스 기준만이 있을 뿐이고 그것이 달성 가능할 수 있도록 보장하는 어떤 조치도 마련되고 있지 않다. 농어촌 서비스 기준에 도달하지 못한 시·군들

에 대한 추가 지원 수단이 실질적으로 강구되어야 한다.

둘째, 시·군 여건에 적합하고 특화도를 제고할 수 있도록 국비 예산사업의 융통성 있는 통합 추진 여건이 마련되어야 한다. 광역·지역발전특별회계 포괄보조금 예산 이외에 기존 정책 간 연계성 확보를 통한 시너지 효과 제고가 필요하다. 가령, 주민의 복지 수준을 제고하기 위해 여러 부처의 사업들을 활용해 다락원이라는 시설을 건축하고 자체적인 프로그램을 운영하고 있는 금산군의 모델처럼 부처와 사업을 넘나들 수 있는 다양한 가능성이 자리 잡도록 해야 한다. 그 밖에 재래시장 정비를 위한 문화부 문전성시 사업, 중소기업청 테크노파크 사업, 소상공인진흥센터 프로그램 등의 경우는 농어촌 지역으로의 적용 확대가 요구된다. 위치나 기능 자체가 도시 중심으로 편재되어 있어 농어촌 지역에서의 접근 및 활용이 불리한 상태이기 때문이다.

셋째, 지역 간 연계·협력 프로그램을 통한 농어촌 지역의 자족기반 개선, 지역마다의 서비스 특화가 필요하다. 서비스 공급과 같은 지역기능의 공동이용 방식은 행정구역을 조정하지 않고도 손쉽게 이러한 이점을 얻을 수 있으며, 여기에는 공동이용, 상호이용 등의 유형을 고려할 수 있다. 공동이용은 폐기물처리시설(소각장), 매립장 등과 같이 한 시설을 복수 지역이 공동으로 설치·이용하는 형태이며, 상호이용은 ① 도서관 정보시스템과 같이 동일한 종류이면서 다른 기능을 지닌 시설을 네트워크화하고, 개개의 시설로서는 실현할 수 없는 종합성을 발휘하도록 하는 유형과 ② 다른 종류의 시설을 관련 지자체가 각각 정비하여 서로 이용하는 유형으로 나눌 수 있다. 이처럼 ‘서비스 공급 등 지역기능의 상호이용 방식’을 도입할 경우 ① 지역주민의 편의성 향상, ② 활발한 역내 교류, ③ 역외 인구유출 감소 등의 효과를 기대할 수 있다. 서비스 공급의 광역화를 도식화하여 예시하면 <그림 5-3>과 같다. 이 경우 A시 다목적홀(문화), B시 종합병원(의료), C읍 운동공원(스포츠), D면 연수시설(교육)을 배치하고 특화시키며, 이것들을 하나의 예약시스템으로 네트워크화함으로써 지역의 독자성을 살리면서도 4개 지역이 일정 규모의 서비스 질을 담보할 수 있다. 각 지역 간의 이동거리가 그리 크지 않은 경우에는 충분히 실현 가능한 방식이다.

그림 5-3. 서비스 공급 시설의 광역적 이용 유형



자료: 금성근 역(1997).

참고 문헌

- 계기석, 전영옥. 2004. 「자족적 신도시개발을 위한 기업의 참여방안 연구」. 국토연구원.
- 권혁정. 2007. “거점면 소재지 중심마을개발 시범사업 소개.” 『농어촌과 환경』 제94권.
- 금성근 역. 1997. 「소프트 인프라스트럭처」. (재)동북아산업활성화센터·부산발전연구원.
- 김광익 외 8인. 2007. 「도시권 확정」. 통계청.
- 김정연, 박종철. 2009. “거점면 소재지 마을종합개발사업의 추진 실태와 개선 과제.” 『한국지역개발학회지』 제21권 제4호. 한국지역개발학회.
- 김제안. 2010. “농촌지역개발사업의 지역경제 파급효과 분석.” 『산업경제연구』 제23권 2호.
- 김창현, 강호제, 이종열. 2006. 「농촌이주 인구의 공간적 분포특성과 국토정책과제」. 국토연구원.
- 김창현, 박종택, 박경현. 2007. 「농촌지역 특성의 진단지표 개발과 정책적 활용방안」. 국토연구원.
- 김창현, 이순자, 이성수. 2007. 「지역특성을 고려한 농촌활성화 방안 연구」. 국토연구원.
- 김창현, 박영호, 박인권. 2003. 「정주공간의 구조적 변화와 대응방향」. 국토연구원.
- 김현수. 2002. “수도권 신도시의 자족성 확보방안에 관한 연구.” 『대진논문』 제10호. 대진대학교.
- 김현수. 2005. “수도권 신도시의 자족기반 실태분석과 강화방안.” 『국토계획』 제40권 제6호. 대한국토·도시학회.
- 대한국토·도시계획학회. 2001. 「자족성확보 및 도시활성화 전략: 화성신도시 기본구상」. 한국토지공사.
- 박인화, 김봉주, 서세욱, 조혜정. 2009. 「일본의 지역 중심 고용대책 사례와 시사점」. 국회예산정책처.
- 박주영, 김정섭. “농촌 지역의 인구 변화와 3차산업 분포” 『농촌경제』 제30권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 이동필, 권인혜. 2008. 「국토 공간구조 변화에 대안한 농촌 중심지 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.

- 송미령. 2010. “농어촌 삶의 질 향상대책의 성과와 새로운 도전.” 경제·인문사회연구회. 제3회 국정과제 공동세미나 발표자료.
- 송미령, 김광선, 박주영. 2009. 「기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 김정섭, 박주영. 2009. “농어촌 기초생활권의 전망과 정책 과제.” 『농업전망 2009』. 한국농촌경제연구원.
- 신정철, 김의식, 김형진. 2004. 「지방중소도시 활성화 방안 연구」. 국토연구원.
- 안건혁. 1997. “자족적 신도시의 적정규모에 관한 연구.” 『국토계획』. 제3권 제4호.
- _____. 1995. “자족적 도시개발.” 『도시문제』. 대한지방행정공제회. 대한국토·도시계획학회.
- 안국현. 2005. 「수도권 도시의 자족도에 관한 연구: 통근통행 패턴을 중심으로」. 한양대학교 도시대학원 석사학위논문.
- 안국현·이명훈. “수도권 도시의 자족도에 관한 연구: 수도권 신도시 소재 도시를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』 제18권 제3호. 한국지역개발학회.
- 여준호. 2009. “일자리 증가가 지역 인구유입과 재정자립도에 미치는 영향 분석.” 『농업경제연구』 제50권 4호.
- 오동훈. 2006. “미국 기존 도시사례 비교분석을 통한 도시자족성 증대 가능요소 분석.” 『한국지역개발학회지』 제18권 제1호. 한국지역개발학회.
- 이영성. 2009. “인구, 총일자리, 산업별 일자리 사이의 인과관계.” 『국토연구』 제62권.
- 조재성, 권원용 역. 2006. 「내일의 전원도시」. 한울아카데미.
- 주관수. 2010. “도시재생 연계사업 도입 방안.” 『도시재생 활성화 방안:지원수단 및 연계사업 도입을 중심으로』. 도시재생사업단·서울시립대학교.
- 전원형. 1998. “수도권 신도시의 자족성 제고 방안.” 『한국지리학회지』 제4권 제2호.
- 정중술, 김강섭, 강병환, 이상정. 2010. “전원마을 조성사업의 성과와 개선방안 연구.” 『한국농촌건축학회 논문집』. 제12권 2호. 한국농촌건축학회.
- 최혁재, 지대식, 김승중. 2007. 「농촌 활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리 방안」. 국토연구원.
- Burby and Welss. 1976. *New Communities U.S.A.* Lexington Books.
- Clap, J. A. 1956. *New Town Policy*.
- Clap, J. A. 1971. *New Town and Urban Policy: Planning Metropolitan Growth*. The Dunllen Publishing Co.

- Golany, Gideon. 1974. *New Town Planning: Principles and Practice*. Wiley Interscience.
- Howard, E. 1898. *Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform*.
- Howard, E. 1902. *Garden Cities Londoni Swan Sonnenschein of Tomorrow: being the second Edition of Tomorrow: A peaceful Path to Real Reform London: Swan Sonnenschein*.
- Ogilvy, A. A. 1968. "The Self-Contained New Town: Employment and Population." *Town Planning Review*. Vol.38 no.1
- Robson, William A. 1955. *Great Cities of the world; Their Government, Politics and Planning*. The Macmillan Co.
- Tomas, Ray. 1969. *London's New Towns: A Study of Self-Contained and Balanced Communities*. London: PEP.

연구보고 R606-3

경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안(2/2차연도)

세부과제③ 농어촌 지역 자족기반 실태와 확충 전략

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2010. 10.

발 행 2010. 10.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 (주)문원사

전화 02-739-3911~5 E-mail: munwonsa@chol.com

ISBN 978-89-6013-193-4 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.