

전략연구 2017-32

# 인구감소에 대응한 면소재지 정책 개선 및 정비방안

한상욱

충남연구원 연구위원  
hansw@cni.re.kr

임형빈

충남연구원 책임연구원  
hbyim@cni.re.kr



## 연구 요약

전국적인 경향보다 인구감소, 과소화가 선행하여 뚜렷하게 나타날 면소재지에 대해서는 중앙정부의 인식 변화와 구체적인 사업 추진이 이루어져야한다는 전제하에 면소재지의 특성, 기능뿐만 아니라, 배후농촌마을을 포섭하고, 지원하는 정주체계상의 중요한 영역으로서 그 개발, 정비상 체계적인 접근방안을 모색코자 하였다.

충청남도 면소재지의 실태를 요약하면 다음과 같다.

전체 면지역의 인구수 평균은 약 4,472명, 가구수는 1,807호를 보이고, 증가율은 인구는 -1.81%, 가구는 0.08%씩 증가하고 있다. 시지역과 군지역의 편차가 심하게 나타나고 있으며, 면지역에 대한 소재지의 비중은 1계층 면은 82.5%로 절대적이며, 나머지 2,3,4계층의 인구는 각각 50%를 넘지 않고 있다. 평균보다 소재지 인구가 적은 면은 4계층에 속하는 면이고, 과소화가 심각하게 나타나고 있는 것으로 예상된다.

충청남도 면지역의 노후주택수는 22,119동에서 98,899동으로 1.1% 증가하였고, 면당 노후주택수는 648동에서 723동으로 증가하였다. 면소재지의 노후주택수는 16,921동에서 22,258동으로 2.78% 증가하였는데, 면지역의 노후주택 증가수보다 열악하다. 계층별로 살펴보면, 하위 계층으로 갈수록 면지역의 노후주택 증가율은 지속적으로 감소하는 추세로 나타나 면지역의 주택문제는 2계층에 집중되고 있으며, 특이할만한 사항은 1계층과 연접한 3계층, 4계층은 노후주택 증가율이 지속적으로 감소하고 있으며, 소재지의 경우 1계층과 연접하지 않은 지역중 3계층은 노후주택 비율이 감소하고 있다.

충청남도 면지역의 독거노인수는 21,102인에서 36,759인으로 5.71%씩 급격하게 증가하고 있는 추세이며, 면당 독거노인수는 155명에서 270명으로 급격하게 상승하는 추세이다. 면 전체의 독거노인의 수가 지속적으로 증가하는 지역은 1계층, 2계층이며, 1계층의 증가율이 훨씬 높다. 1계층의 경우, 독거노인수가 79.84%가 면소재지에 거주하는 것으로 나타나고 있다.

한편, 1계층 비연접지역에서는 시지역의 1계층이 면지역, 소재지의 독거노인수 증가율이 10.44%, 11.69%로 매우 높게 나타나고 있다.

면의 기능지수는 평균 63.68인데, 계층에 따라서 그 편차가 심각하게 나타나고 있다. 1계층 평균은 5,094, 2계층은 401.24로 평균을 훨씬 상회하는 반면, 3계층은 47.34, 4계층은 7.19로 나타나고 있다. 이중 1계층과 2계층은 5개소이고, 3계층 25개소, 4계층이 106개소인 것을 감안하면, 대부분 면지역의 과소화가 심각하다.

충청남도의 면소재지의 면적은 평균 140천㎡이며, 1계층은 761천㎡, 2계층은 371천㎡, 3계층은 239천㎡, 4계층은 743㎡의 규모를 보인다. 4계층의 면소재지 규모가 상대적으로 규모화되지 않음을 알 수 있다. 소재지의 규모대비 장방향, 단방향의 거리는 평균 740여m, 단방향은 310여m로 나타나고 있다.

면소재지에 국제법상 도시지역으로 지정된 곳은 총 30개소이며, 1계층 1개소, 2계층 4개소, 3계층 13개소, 4계층 12개소가 지정되어 있다. 도시지역으로 지정되지 않은 곳의 대부분은 계획관리지역으로 지정되어 있다.

소재지내 일반 주민의 활동이 많이 발생하고, 사회적인 통념상 주민이 인지하는 곳을 거점지구로 통칭할 경우, 그 거점지구내에 위치하는 시설의 빈도상 가장 많은 시설이 분포하는 시설은 농협 94.9%, 보건(지)소 91.9%, 우체국 89.7%, 치안센터 77.9%, 초등학교 69.1%로 나타났다. 이것은 주민이 면소재지에서 이용하는 대부분의 활동이 금융, 통신, 보건, 교육 기능 중심으로 인식하고 있음을 말하는 것이며, 여기서 주목하여야 것은 농협이 금융업 외에 판매업이 함께 이루어지면서, 면소재지의 중심기능으로 자리잡고 있다는 점이고, 이러한 대부분의 시설은 반경 30~50m내에서 이루어지는 집적화되어 있다.

한편, 주민에 대한 대민 행정서비스 기능의 중심적 역할을 수행하는 면사무소(자치센터)는 중심지역에 위치하는 경우가 20.6%, 시장기능이 5.9%로 주민의 실질적인 활동 유발에 한계가 있음을 알 수 있다.



면소재지의 지가 변동현황을 살펴보면, 상업지, 주거지, 농경지의 최근 5년간 평균 상승률은 3.55%이고, 최근 10년간 연평균상승률은 2.98%로 나타났으며, 면소재지의 지가 상승을 견인하는 지목은 과거에는 주거지였지만, 현재는 농경지가 지가 상승을 견인하고 있고, 이중 군지역의 2계층은 상업지, 주거지, 농경지가 모두 상승하는 추세에서 농경지의 지가 상승이 두드러지게 나타나고 있다.

면소재지 정책 개선 및 정비의 기본방향에 있어서는 첫째, 결절성 측면에서 면소재지에 한정된 시각에서 탈피하여 주변 읍면과의 광역·중복 광역시설에 대한 고려와 더불어 과소화에 대응하기 위해서는 농촌지역의 특수성을 감안한 시설 공급이 이루어져야 한다.

둘째, 중심성 측면에서 다양한 농촌지역의 수요에 적극적인 대응이 필요하다.

농촌중심지로서 기능하기 위해서는 농촌지역에 대한 이해가 선행되어야 하며, 농촌중심지는 배후 농촌지역에 다양한 서비스를 공급하는 기능을 갖는 바, 점차 증가하고 있는 주민의 삶의 질과 관련된 서비스 공급기능이 대폭 확충되어야 한다.

셋째, 거점성 측면에서 면소재지의 개발·정비시에는 활발한 활동과 유동량을 확보하기 위한 다양한 시설의 집적화와 토지이용의 효율화가 요구된다. 아직 현장에서의 개발방식은 주민의 수요에 의거한 외연적 확장이 주를 이루고 있는 바, 향후에는 압축적 개발 방식으로의 전환이 필요하다.

넷째, 물리적 시설 공급중심의 계획·사업에서 탈피한 커뮤니티의 보전·활성화에 근거한 관련 사업계획의 통합적 추진이 요구된다.



# 목 차

제1장 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	5
1) 연구의 범위 .....	5
2) 연구의 방법 .....	6
제2장 관련 연구 및 정책 동향 .....	9
1. 정주체계 관련 연구 .....	9
1) 정주체계관련 이론 .....	9
2) 정주체계, 정주공간으로서의 미래 동향 관련 연구 .....	11
2. 면소재지 관련 연구 .....	17
1) 면소재지 정의 관련 연구 .....	17
2) 면소재지의 기능 관련 연구 .....	19
3) 면소재지 발전 방향 관련 연구 .....	21
3. 관련 정책 동향 .....	23
1) 포괄보조금제도 도입 이전 정책 .....	23
2) 포괄보조금제도 도입 이후(MB정부) 관련 정책 추진 실태 .....	27
3) 기존 관련 정책의 성과와 문제점 .....	34
4. 사례 조사 .....	37
1) 영국의 마켓타운 정책 .....	37
2) 일본 지역재생정책 .....	40
3) 일본의 작은거점 만들기 .....	42
5. 쟁점과 연구의 관점 .....	45
제3장 충청남도 면소재지 실태 .....	47
1. 면, 소재지 특성 .....	47

1) 인구 및 가구 .....	47
2) 생산가능 인구 .....	50
3) 노후주택수 .....	52
4) 독거노인수 .....	54
2. 면소재지 공간·시설 실태 .....	56
1) 기능 .....	56
2) 형태 .....	60
3. 소재지내 중심거점내 입지시설 .....	66
4. 지가 변동 현황 .....	71

## 제4장 면소재지 정책 개선 및 정비방안 ..... 74

1. 기본방향 .....	74
2. 정책적 개선방안 .....	77
1) 면소재지 유형별 정비방안의 차별화 .....	77
2) 서비스 전달 체계의 효율화 등 면소재지 유형별 서비스 기준의 설정 .....	78
3) 주택 보급 및 토지이용 효율성 제고 .....	84
4) 단계적 역량강화 및 자립화 도모 .....	91
3. 면소재지 정비 및 제도적 개선방안 .....	94
1) 목적 명확화 및 추진대상사업의 세분화 .....	94
2) 정주체계가 반영된 시군 생활환경정비계획 수립의 내실화 .....	94
3) 계획위상 확보 및 생활권을 고려한 공공시설의 재배치 .....	97
4) 관련 사업의 유연화 및 SW사업의 우선 추진 .....	101

## 제5장 결론 및 정책 제언 ..... 107


1. 요약 및 결론 .....	107
2. 정책 제언 및 연구의 한계 .....	110

## 참고문헌 ..... 112

## 표 목 차

<표 1> 지역 유형별 인구가 증가하는 마을 비율(시기별 비교) .....	15
<표 2> 연도별 20호 미만 과소화 마을 구성 비율 .....	15
<표 3> 농촌중심지와 배후농촌의 인구적 특성 비교(2010) .....	18
<표 4> 소도읍가꾸기 사업의 개발체계상 위치 .....	24
<표 5> 거점면소재지마을종합개발 대상사업의 구성 .....	28
<표 6> 읍·면 소재지 종합정비사업 지원메뉴 .....	30
<표 7> 면소재지 관련 개발정책의 변천 .....	30
<표 8> 농촌중심지 활성화사업 개편 전·후 비교 .....	32
<표 9> 영국 마켓타운의 인구규모별 필요 시설 .....	38
<표 10> 마켓타운 부문별 주요 측정지표의 구성 .....	39
<표 11> 면, 소재지 지역 계층별 인구·가구수 .....	48
<표 12> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 인구·가구수 비교 .....	49
<표 13> 면, 소재지 생산가능인구수 및 증가율 .....	50
<표 14> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 생산인구수 비교 .....	51
<표 15> 면, 소재지 노후주택수 및 증가율 .....	52
<표 16> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 노후주택수 비교 .....	53
<표 17> 면, 소재지 독거노인수 및 증가율 .....	54
<표 18> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 독거노인수 비교 .....	55
<표 19> 분야별·계층별 기능 지수 .....	57
<표 20> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 계층별 기능지수 비교 .....	58
<표 21> 계층별 소재지 규모 .....	60
<표 22> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 계층별 소재지 규모 비교 .....	61
<표 23> 계층별 도시지역 지정 현황 .....	63
<표 24> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 도시지역 지정 현황 .....	64
<표 25> 계층별 토지이용 실태 .....	65
<표 26> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 토지이용 실태 .....	65
<표 27> 면소재지내 중심거점 입지 시설 .....	67

<표 28> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 면소재지내 중심거점시설 실태 .....	68
<표 29> 면소재지내 계층별 표준지 지가 변동 현황 .....	71
<표 30> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 면소재지내 표준지 지가 계층별 변동 현황 .....	72
<표 31> 독일 브란덴부르크 주의 생활서비스 표준 .....	81
<표 32> 생활서비스 별 계획 및 관련부처 현황 .....	83
<표 33> 주거지 정비사업 사업방식간 비교 .....	85
<표 34> 영국 HMR 지역에서 실행된 주거지 정비유형 .....	90
<표 35> 마을·읍·면·시·군 단위 반드시 필요한 시설 배치(안) .....	98
<표 36> 농촌 유형별 공동시설 기능복합화 수요 .....	99
<표 37> 동일사업 내 H/W와 S/W 복합화 방안 예시 .....	101
<표 38> 지역역량강화 지원 내용 예시 .....	105
<표 39> 적용가능한 사업(예시) .....	106



## 그림 목 차

[그림 1] 연구의 주요내용과 수행방법 .....	8
[그림 2] 농촌 인구 변화 추이 .....	13
[그림 3] 귀농귀촌가구 변화 추이 .....	14
[그림 4] 2040년까지의 농촌인구 추계 .....	16
[그림 5] 농촌중심지와 배후농촌마을의 상호보완적 기능 .....	33
[그림 6] 일본의 밀집주택시가지정비형 예시 .....	88





# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

농촌지역 정주체계상 중간지역에 속하는 면 소재지는 그 세력과 기능 등이 쇠퇴 일로에 있다. 산업화 시대를 거치면서 도시세력이 지속적으로 확장, 광역화되고, 경제발달에 따른 국민 소득 증가 등의 영향으로 면급 중심지는 그 세력이 지속적으로 약화되고 있다. 농촌중심지의 계층구조상 중심지의 기능약화, 상업·서비스업의 쇠퇴 뿐만 아니라, 고령화 층의 이동거리 증가로 인하여 생활의 불편, 심한 경우 농촌 커뮤니티의 붕괴를 초래 할 수 있다는 우려(송미령 등, 2002)되고 있다.

이러한 면소재지에서 지원되는 사업은 “거점면소재지 정비사업”을 거쳐 “농촌중심지 활성화사업(일반지구)”을 추진하고 있으나, 면소재지의 정확한 진단없이 국비확보를 위한 기초 생활서비스 공급형태를 답습하는 상태이다.

90년대 본격적인 농촌공간정비 시작 이래 이를 주도하는 농림축산식품부는 마을, 권역, 소 도시에 대해서 상당한 정비노력을 기울여 왔으나, 면급 중심지에 대한 지자체의 사업은 상대적으로 소홀하였다. 과거 읍면소재지 정비사업의 경우, 거점면소재지를 인구규모 3,000-10,000인 수준이 적정인구를 유지하고 있는 면소재지로 정의하고, 마을종합개발사업을 추진 하였으나, 기본적인 정확한 진단없이 읍면급 중심지를 주민들에게 필요한 기초적인 생활서비스를 공급하는 거점으로서 기초생활권 정책에 관심을 집중(고영배, 2009)하였다.

기본적으로 농촌지역의 중심지에서 수행하는 상하관계상의 결절기능, 사회문화적 중심기능,

기능과 활동 전개의 거점기능 등을 배후 마을과 연계하여 정비하는 새로운 정비사업을 추진하고 있으나, 그 계획되는 양태를 살펴보면, 면소재지의 실정에 맞고, 미래를 준비하기 보다는 거점면소재지 정비사업처럼 기초생활서비스를 공급하는 형태를 답습하고 있다.

중심지 활성화 사업은 통합지구, 선도지구, 일반지구로 유형이 구분되며, 중심지 지수에 따라 1-2등급은 통합지구, 선도지구사업을 추진하고, 3등급 이하는 일반지구로 추진하고 있다. 통합지구(120억원)는 읍면소재지와 배후마을을 포함하는 통합적 개발하는 사업, 선도지구(80억원)는 중심성이 높은 지역에 대한 배후마을과의 연계를 통한 중심성 강화 사업, 일반지구(60억원)는 선도지구 외의 일반 면소재지를 대상으로 하는 기초시설 등의 확충 사업이다.

한편, 인구 감소시대에 대응하여야 한다는 사회적·정책적 분위기 형성되고 있지만, 아직 면소재지가 갖는 위상과 그 중요성에 대해서는 심각하게 고려되지 않고 있는 상황이다. 인구 성장률과 생산가능인구의 감소현상을 살펴보면, 총인구는 2031년을 정점으로 감소하고, 생산가능 인구는 2017년부터 감소할 것으로 통계청은 전망하고 있으나, 농어촌의 인구 과소화 현상은 전국보다 훨씬 심각할 것으로 전망되어, 최근 지방 소멸 가능성까지 대두되고 있다. 농어촌 인구 비중은 지속적으로 감소하여 2040년 기준 약 8%에 불과할 것으로 전망(UN, 2015)하고 있으며, 고령인구비율은 농어촌지역은 37.8%로 진행 중(통계청, 2016)이다. 고용정보원은 시군구 중 84곳(37%), 3,482개 읍면동 중 1,383곳(40%)이 소멸할 것으로 전망(고용정보원, 2016)<sup>1)</sup>하고 있기도 하다.

이러한 지역 인구의 위축, 감소, 쇠퇴는 주민의 삶의 질의 지역적 양극화, 지자체 행정비용 급증, 지역경제 쇠퇴 등 사회전반에 미치는 영향이 클 것이며, 이는 국가경제성장의 저하로 이어질 것이라는 위기감이 고조됨에 따라 인구감소지역발전을 특별법<sup>2)</sup>을 제정·운영(행자부, 2017)하려는 정책까지 도입 예정이다. 인구감소시대에 대응한 지역발전정책<sup>3)</sup>을 추진하지

1) 소멸위험지수(=20-39세 여성인구 수(가임기 가능 여성 세대) / 65세 이상 고령인구 수)가 0.5 미만인 지역

2) 행자부는 인구감소지역발전특별법 제정을 통해 인구감소지역 지정체계와 지원방안에 대한 근거를 마련토록 노력중이며, 인구와 재정부문의지표를 활용하여 지자체가 스스로 인구 분석을 할 수 있도록 비교적 단순하고 측정이 가능한 기준을 마련하고, “인구감소위험지역”, “우려지역”을 단계별로 지정 예정. 또한 지원시책은 지역 중심지 개발을 위한 각 부처 인프라 지원사업의 통합 지원, 공공시설의 공동 설치, 교육·의료·교육 등 생활인프라 지원 특례, 일자리 창출을 위한 기업지원 특례등을 구상중임(2017. 2)

3) 지역균형발전을 위하여 1970년대 새마을 운동부터, 참여정부의 지역균형발전특별법 제정 시행 및 지역발전위원회의 노력 등이 있었으며, 최근에는 지역행복생활권을 추진하였고, 시군구 대상 마을단위사업은 도시활력증진지역(국토부,

않은 것은 아니지만, 효과적인 지역발전정책 추진체계의 부재, 주민의 균등한 생활여건 조성 미비, 인구구조변화에 따른 공공생활서비스 공급체계 개선 노력 부재, 지역의 소득경제 유지를 위한 일정수준 이상의 일자리를 확보하지 못하였다는 비판도 있다.

지역발전정책이 부처별 칸막이식 사업추진으로 인하여 유사중복사업이 난립하였다는 측면과 더불어 사업적으로는 단순 시설개선 위주의 사업추진, 공공서비스 공급 부족 및 접근성 취약, 농촌지역 취업자수 증가폭의 상대적 미흡 등이 거론되고 있다.

인구감소시대에 미대응한 시책의 핵심은 인구변화에 맞는 공간전략이 없었고, 공간적·기능적 연계를 재조율 하고, 새로운 생활서비스 전달체계를 구축하지 못했다는 것이 한계로 지적되고 있다.

농촌지역 정주체계상 중요한 면소재지는 그 기능, 양태, 인식 등에 대한 종합적인 연구가 빈약하여, 향후 정책의 사업화시 주민의 삶의 질 제고 향상을 위한 정주공간을 조성이라는 목적 달성보다는 공공주도의 공급자적 입장에서 사업을 단순 투입하는 형태로 전략할 가능성을 배제할 수 없다. 현재 사업투입 지역구분상 면소재지는 일반농산어촌개발사업을 중심으로 이루어지며, 이중 중심지활성화사업의 일반지구가 해당된다. 그러나, 일반지구는 전술한 바와 같이 기존의 거점면소재지사업과 유사하게 지역의 정확한 진단 없이 기초생활서비스를 공급하는 데에 국한될 가능성이 높다.

한편, 중심지 활성화사업은 통합지구, 선도지구는 농림축산식품부에서 직간접적으로 관여를 하여 계획수립, 모니터링, 평가를 진행하고 있지만, 일반지구의 경우, 사업지구 선정외의 업무를 광역지자체가 전담함에 따라 농림축산식품부의 사업 목적이 반영되는 데에 구조적인 한계가 있다. 또한, 현장에서는 시군 행정의 인식 부재, 계획수립자의 이해도 및 계획역량 부족, 사업관련 주민 등의 민간 이해관계자의 인식 전환 부족 등이 현실로 나타나고 있다.

현장의 지자체는 인구감소에 따른 한계마을, 소멸마을의 대두에 대해 위기감을 느끼고 있으나, 이를 만회개선하기 위한 정책적 수단이 없다는 시각이 우세하며, 이러한 한계마을, 소멸마을의 지원기능을 갖는 쇠퇴 면소재지에 대한 인식은 미흡한 실정이다.

충청남도의 경우 소멸위기 시군은 청양(16위), 서천(24위), 부여(34위), 태안(46위), 금산(47위),

---

143개 시군), 특수상황지역(행자부, 15개시군 및 185개 도서), 일반농산어촌지역(농식품부, 122개 시군), 성장촉진지역(국토부, 70개 시군, 187개 도서)으로 구분하여 개별사업을 추진

예산(54위), 보령(74위)로 15개 시군중 7개 시군(한국고용정보원, 2016)이 이에 해당하며, 충청남도 10,830개 자연마을 중 인구 20명 이하의 자연마을은 3,512개(32.4%)이며, 시급은 5,643개 마을중 1,725개(30.6%), 군급은 5,187개 마을 중 1,787개(34.5%)로 전체 마을의 1/3이 위험 상태(윤정미, 2016)이다.

충청남도의 읍면동 인구 추계상 2040년까지 25%이상 감소지역을 살펴보면, 동지역은 13개소, 읍지역은 14개소, 면지역은 123개소로 면지역에 90.4%가 감소할 것으로 예상(임준홍외, 2014) 되고 있다.

따라서, 전국적인 경향보다 인구감소, 과소화가 선행하여 뚜렷하게 나타날 면소재지에 대해서는 중앙정부의 인식 변화와 구체적인 사업 추진이 이루어져야한다는 전제하에 면소재지의 특성, 기능뿐만 아니라, 배후농촌마을을 포섭하고, 지원하는 정주체계상의 중요한 영역으로서 그 개발, 정비상 체계적인 접근방안을 모색코자 한다.

첫째, 전통적으로 면소재지는 면급 중심지로서 농촌마을의 존재이유이었고, 시대적 여건변화에 따라 달라지더라도 정주체계상 그 중심역할을 수행할 것이라는 전제하에 면소재지의 중심기능 변화 실태를 검토분석하여 면소재지의 유형을 제시코자 한다.

특히, 인구감소 과소화라는 측면에 초점을 맞출 경우, 면소재지가 갖추어야할 최소한의 유지 기능을 설정하기 위한 실태 분석에 초점을 맞추고자 한다. 이는 기초중심지로서 기능하기 위해서 매우 중요하다고 할 수 있으며, 향후, 공공의 재원 투입시 면소재지의 개발, 정비방향을 설정함에 있어서 그 개념, 범위, 역할 등을 검토·재정의 하는 데에 기초자료로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 면소재지가 향후 기능, 시설이 압축된 일정 부지내에서의 집적화(콤팩트화)되어야 한다는 전제하에 현재 면소재지의 규모, 관련 시설의 입지, 사회문화적 잠재력 등과의 관련성을 검토하여 개발유형을 검토코자 한다. 현재까지의 면소재지 자체만의 기능, 공간적 형태와 관련된 연구가 대부분이었고, 공공의 재원 투입은 면소재지 중심거점 외에 주변부의 기초생활시설기반 확충을 위한 시설입지 형태를 보이고 있다.

한편, 면소재지의 공간특성, 시설입지와 관련된 연구는 매우 미흡하며, 기능과 공간을 연계

하여야지만, 정책 적용, 사업 투입, 계획시 이론과 현실의 간극을 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 면소재지의 나아갈 방향 중에 유효하게 작용할 수 있는 관련분야 내용을 정리하여 면소재지의 활성화를 위한 실현가능한 정비 및 발전방향을 제시코자 한다. 면소재지의 정책적 방향 설정을 위해서 고려해야할 대상은 배후 농촌지역과의 연결성 문제와 사회변화에 따른 기회요인의 흡수 노력이었으나, 이러한 연구는 개별 분야에서 이론상으로 과제와 정책방향만을 제시하는 형태에 그치고 있다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 공간적으로는 충청남도의 전체 136개소의 면소재지를 대상으로 하며, 정책, 사업적 측면에서는 과거 면소재지 정비사업과 현재의 농촌중심지 활성화(일반지구)에 해당하는 사업을 그 범위로 한다.

연구의 내용은 아래와 같은 사항을 포함한다.

첫째, 면소재지 관련된 총론적 부분에서는 관련 논의 검토와 본 연구의 관점을 정리한다. 면소재지를 포함한 농촌정주체계상의 논점, 면소재지의 기능과 관련 사항, 면소재지를 둘러싼 인구감소 대응방안 등의 패러다임 변화에 따른 주요 쟁점을 정리하고, 이를 본 연구에 적용하기 위한 틀을 제시한다.

둘째, 충청남도 면소재지를 중심으로 인구, 가구, 노후주택수, 생산인구, 기능지수, 중심입지 시설, 지가 등의 실태를 조사한다.

셋째, 충청남도 면소재지에서 이루어진 공공재원의 투입이라고 할 수 있는 사업적 영역에서 면소재지 정비사업과 농촌중심지 활성화사업 일반지구의 사업을 검토하여 정책적, 사업적, 제도적 영역에서의 과제와 개선방안을 도출한다.

## 2) 연구의 방법

### (1) 기본적인 연구수행방법

우선, 외부 전문가와의 협력연구 및 Network 강화로 연구수행의 효율성·완성도 제고한다. 면소재지와 관련되어서 농촌중심지 활성화사업의 관련 전문가 인터뷰(FGI)를 시행하여 정책적 개선과제를 도출하고, 연구 방향을 설정한다.

면소재지에 대한 정책방향을 제시하는 것은 충청남도의 면소재지에 대한 실태와 현재의 정책·사업에 대한 검토를 동시에 시행함으로써 현장의 실태 대비 얼마나 정책·사업이 투영되고 있는 지에 대한 검증은 실시함으로써 그 실효성에 대한 개선과제 도출을 주목적으로 한다.

연구단계별 방향 설정을 비롯하여 주요 분야별로 다단계적 연구를 수행함에 있어 필요에 의해 관련자료 및 전문가 FGI를 실시하여 연구의 질을 제고토록 하였다. 그 주요내용은 충청남도 면소재지의 인구, 가구, 토지이용, 기능지수 등의 관련 실태를 분석함하고, 정책적 시사점 도출하고, 관련 계획을 검토하여 과제를 도출한다.

실천적인 측면에서 면소재지 정책과 직접적으로 활동하고 있는 농림축산식품부 중앙계획지원단을 중심으로 자문을 시행하여 도출된 과제에 대한 타당성을 높이고자 하였다. 그 주요내용은 관련이론연구 및 정책 시사점 도출로 정책적 함의 도출, 실태분석 결과의 해석, 정책화를 위한 과제 및 기본방향의 설정 등이며, 이를 세분화하여 면소재지 정비 방안을 제안하였다.

### (2) 연구수행방법

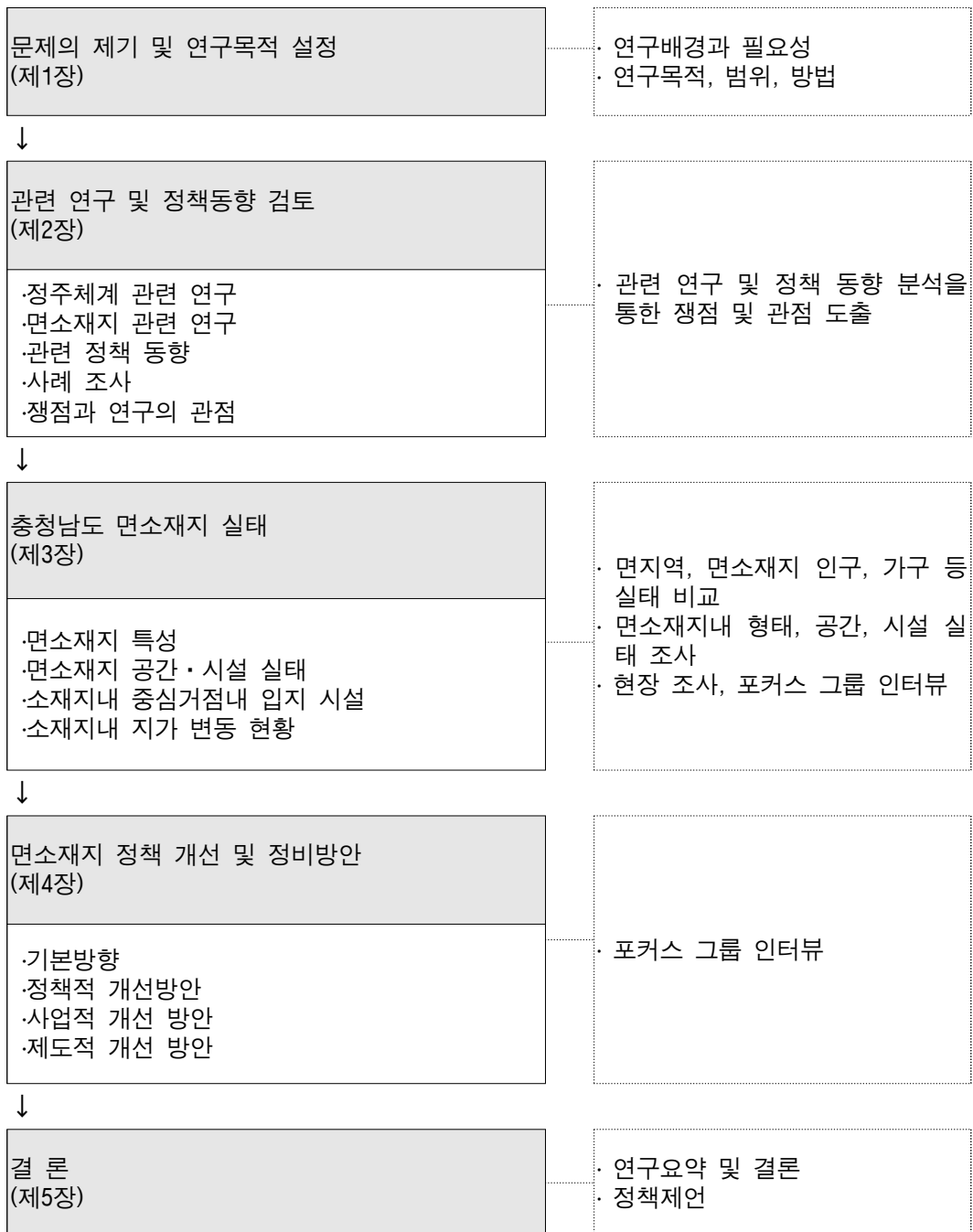
첫째, 면소재지와 관련된 정책, 동향, 이론적 근거 등을 검토하고 주요 쟁점과 본 연구의 관점을 정리 하였다. 면소재지 관련 정책은 과거 70년대부터 그 뿌리가 깊고, 농촌정주체계의 확립과 함께 본격적으로 논의되면서 농림축산식품부의 면소재지 정비사업, 현재의 농촌중심지 활성화 사업(일반지구)에까지 이루어지고 있다. 이러한 일련의 정책변화에 따라 그 흐름과 주요내용의 변천사를 개괄함으로써 면소재지를 둘러싼 정책적, 사업적 영역에서의 논의 전개를 위한 쟁점을 도출하였다.

둘째, 충청남도 면지역에 전체에 대하여 면소재지의 실태를 계량적으로 검토 분석한다.  
이를 위해서 인구, 가구, 증가율, 독거노인, 노후주택 등을 검토하며, 면지역과 면소재지와의  
비교, 시군내 계층 분석에 따른 비교·검토를 시행한다.

셋째, 면소재지 내부의 실태에 대해서는 기능지수, 1계층 연결여부에 따른 기능의 양태를  
비교하고, 형태·입지적 측면에서는 규모, 토지이용현황, 가로 형태, 면소재지내 중심거점의  
집적시설 등을 조사하며, 대표 지목을 선별하여 지가 변동 추이를 조사한다.

넷째, 면소재지의 정책 방향과 개선방안을 제시하였다. 면소재지 관련 정책, 사업의 위상 확보,  
사업 추진방식의 다양화, 관련 사업과의 연계 등에 대해서는 본 사업에 지속적으로 참여하여  
온 전문가를 중심으로 FGI를 시행하였다.

[그림 1] 연구의 주요내용과 수행방법





## 제2장 관련 연구 및 정책 동향

### 1. 정주체계 관련 연구

#### 1) 정주체계관련 이론

농촌지역의 정주체계는 일반적으로 농촌지역에서 삶을 이어가는 주민의 거주공간에 대하여 규모와 기능에 따라 일정한 원리에 의해서 조직된 전체를 지칭한다.(정철모 · 유응교, 1994) 이를 수직적 · 수평적 관례를 해석하고 종합한 체계를 정주체계라고 한다. 이러한 수직적인 계층 구조를 단순 도식화하면, 농촌중심도시-면소재지-마을(자연부락)로 나타낼 수 있는데(유유익, 1988), 이는 최근 중앙정부의 관련정책에서 제시하는 내용과 그 궤를 같이 한다.

다양한 요인에 의한 사회현상의 다양화, 급격화에 따라 이러한 정주체계는 하위계층의 중심 기능은 점차 쇠퇴하는 반면, 상위중심계층의 기능이 상대적으로 강화되는 상향편중현상이 일어나고(김정연, 1996) 있다고 1990년대부터 관련 연구에서 언급하였다.

본 연구와 관련이 높은 면소재지의 경우도 그 중심기능이 현저하게 쇠퇴하여 일반 취락지의 마을과 유사할 정도로 그 기능을 상실할 것이며, 이로 인하여 농촌을 떠나 상위 중심지 또는 상위 도시로 인구가 이탈할 것이라는 예측도 함께 거론되었다.

1990년대부터 예측된 농촌 정주체계의 개선을 위하여 그 근거 이론이 중심지이론<sup>4)</sup>과 성장

---

4) 중심지 이론(Central Place theory)은 1932년 독일 지리학자인 Walter Christaller가 발전시킨 이론으로, 정주체계를 구성하고 있는 정주지 상호간의 수익분포관계, 거리관계 및 상호계층간의 지역구조에 관한 현상을 중심지 개념에 비추어 원리적으로 설명하려는 이론이다.(한상욱, 2006)

거점이론<sup>5)</sup>이고, 이를 정책적으로 추진하는 방안으로 분산적 집중화 전략<sup>6)</sup>을 취하였다.

중심지이론은 현재 지역발전 정책에서 공간구조적 측면, 계획적 측면의 양 분야에서 다루어지고 있는데, 공간구조적 측면에서는 정주체계상의 위계, 배후지와의 상호관계, 중심기능의 특성과 유형 등의 그 해당지역의 실태와 관련성이 높다.

계획적 측면에서는 정주체계상의 관계성에 초점을 둔 해당 중심지와 관련 중심지간의 수직·수평관계의 파악함에 따른 자원의 분배, 투자의 효과, 서비스 전달을 위한 배후지역의 범위등을 주 영역으로 한다.

해당 중심지가 갖고 있는 기능과 관련하여 중요하게 대두되는 것이 그 기능에 대한 정의이다. 중심지는 배후지역에 대해 각종 재화(goods)와 용역(service)을 제공하고, 지역간 교환의 편의를 도모해주는 장소이며, 이러한 기능을 갖춘 정주공간을 일반적으로 결절지(node) 또는 중심지(Central place)라고 정의한다(김인, 1986). 그 기능을 여러기능 중 도소매업, 교통·통신업, 행정·교육, 기타 서비스업과 같은 3차 산업의 기능을 말하고, 중심지가 보유하고 있는 3차 산업의 기능 정도를 그 중심지의 중심성(centrality)이라고 한다(김인, 1986)

신고전공간경제학에 이론적 근거를 두는 성장거점이론(Growth center theory)은 특정지역에 집중적으로 투자하여 그곳을 중심축으로 지역을 발전시키는 이론으로서 규모의 경제성, 외부 및 내부 경제효과를 통한 집적경제의 이익, 개발의 파급효과(spread effect), 낙후지역의 인구감소 억제 등에 근거한 농촌정주체계 합리화를 위한 체계적 개발전략으로 삼고 있다.(김정연, 1999)

정주체계와 관련된 연구는 1970년대 후반부터 활발하게 연구가 진행되었는데, 박찬석(1982)은 1980년대 초 지방정주생활권 구상과 함께 생활권 계층에 따라서 그 사업내용이 달라야함을 제시하며, 공간체계 구성을 읍면단위의 소도읍-마을협동권<sup>7)</sup>-자연부락으로 제시하였다.

5) 성장거점이론은 Perroux와 프랑스·벨지움학파에 의해 경제공간상에서 이론이 전개되었으며, Boudeville에 의해 지리적 차원에서 확립된 이론이다(한상욱, 2006). Boudeville에 의한 성장거점지역이란 선도적 산업복합체를 가지는 도시이며, 규모 경제와 집적경제를 제공할 만큼 성장하고 있는 도시를 의미한다. 이후 Hirshman(1958)의 극화효과(Polarization)와 파급효과(trickle-down effect) 개념, Myrda(1957)의 역류효과(backwash effect)와 파급효과(spread effect)의 개념, J.Friedman의 중심-주변지역모형(Center-periphery model)로 발전되어 온다.(최경은, 1999, 김정연, 1999)

6) Haywood. L(1985), "Settlement planning and developing countries : The Gezira experience in Sudan", Ekistics 313, pp. 332-337.

7) 몇개의 마을을 묶는 형태이다.

그러나, 인간의 이동 범위를 고려하지 않은 비합리적인 권역의 설정과 행정구역단위의 체계로 묶음으로서 그 기능적 관계를 상대적으로 고려하지 않았다는 비판을 받았다(유유익, 1988)

최양부정철모(1984)는 기능적 관계라는 관점에서 농촌정주체계를 4계층으로 설정 제안하였다. 그 체계는 인구 2만 이상 시읍급도시 - 농촌정주생활권 중심도시, 인구 3천이상 읍면소재지 - 정주구 - 소도읍 I(주변의 2-3개면을 서비스), 접근성이 불리한 산간지대 - 소정주구 - 소도읍 II(벽오지를 서비스)으로 제시하였다. 이러한 농촌정주체계를 4계층으로 설정함에 있어서는 현 실태와의 적합성 여부에 대해서 새롭게 보완되어야 한다는 의견도 있다.

김인(1987)은 면지역을 대상으로 한 연구에서 면지역은 전국적으로 그 수가 많고, 면과 배후지와의 관계에서 정주기반이 취약하다는 점을 언급하면서 수직적 정주체계상 그 기능적 격차가 크다는 데에 주목하며, 행정구역단위의 기능적 고려 및 공급자적 시각의 시설배치는 한계에 봉착할 것이라 지적하였다.

김정연(1999)은 충남의 중소도시의 기능보유 특징을 분석하였는데, 요인분석을 시행한 기준은 생산성, 고용성, 기능 규모, 성장 추세, 수요 기반, 기능의 다양성·구성 등이며, 이를 기반으로 읍면소재지간 기능유형을 구분하였다.

분산적 집중화 전략의 분산적이라는 것은 넓은 농촌지역이라는 광역적 특성에 기인한 거상고, 집중이라는 것은 정책 지원시 다분포하지 않고, 집중지원함을 말한다. 농촌 정주체계를 개선하기 위해서는 효율성 측면에서 분산투입 보다는 집중투자하는 전략을 말하는 것이다. 분산적 집중화 전략이 가지는 특성은 면지역의 중심마을(구역)에 집중 투자하고, 중심마을(구역)을 육성·재정비하는 한편, 주변의 배후마을적 성격을 갖는 자연부락에게는 더 이상 투자하지 않음으로서 공간적 투자의 차별화를 두는 것이다(한상욱, 2006).

## 2) 정주체계, 정주공간으로서의 미래 동향 관련 연구

미래의 동향과 관련하여 최대 고려요인은 인구이다. 농촌지역에서 이루어지는 변화양상에 대하여 대부분 인구고령화, 전국적인 인구감소를 전망하고, 그 변화양상을 진단하는 연구가 최근 이루어지고 있다.

성주인외(2013)는 마을에서 고령화와 공동화의 심화로 상당수의 농촌 마을의 장래 존속이 불투명하다는 전망을 제기하고, 4개 사례지역<sup>8)</sup> 12개 마을을 조사한 결과, 고령 독거가구는 17.1%이며, 향후 공폐가가 예상되는 가구는 10.9%에 달하고 있는 실정이고, 특히 20호 미만인 마을의 경우, 고령 독거 가구가 30.4%로 나타났고, 향후 공폐가화가 예상되는 가구 비율도 30.9%에 이를 것이라고 예측하였다.

정책적인 측면에서 농촌 지역은 전통적인 단계적 정주체계가 약화되고 주민들의 생활권 광역화가 진행되는 등 전반적인 국토 공간 변화의 영향을 받고 있으며, 동시에 농촌 중심지 분포 상황이나 주민 구성, 사회·경제 활동 등 농촌 정주공간 내에서의 고유한 특성에 대한 이해도가 바탕이 되어야 효과적인 정책 대응이 가능하며, 국가 차원의 거시적인 지역발전정책과 정합성을 이루면서도 농촌생활권 고유의 정책 요구를 충족할 수 있는 지역개발정책 추진 필요성 제기(심재현, 2016)하고 있다.

선진국의 경우 지역의 특성에 따라 차별화된 정책 수요를 반영하기 위하여, 다양한 기준을 활용한 농촌 지역의 유형 분류와 지역별 현황 조사, 차별적인 지원 사업이 추진되고 있으므로, 농촌 지역의 유형 분류를 위해 지역 간 배타적 경계를 설정하기 보다는, 정책의 목적과 수단에 맞게 지역의 특성을 고려한 유연한 형태의 농촌 지역 분류와 정책 추진이 나타나고 있다.

인구감소에 대응하여 중소도시의 발전요구는 커지고 있으며, 이를 위해서는 다른 도시와 영향을 주거나 받으며 변화한다는 점을 고려하여야 하고, 지방중소도시의 발전방향은 내부 속성 보다는 오히려 관계적 속성에 근간을 두어야(변필성, 2015)한다는 주장도 있다.

최근의 인구·기능관련 연구의 동향은 면지역의 인구감소세가 상대적으로 도시화된 읍지역 보다 그 감소추세가 심각하며, 최근 들어서 주목하는 사항은 면지역의 귀농귀촌인의 증가와 외국인의 증가이다.

귀농귀촌인구 동향을 포함한 인구동향을 읍면별로 제시한 연구에서는 최근 농촌 인구는 전체적으로는 증가한 것으로 나타나나, 지역별로 증감의 추세가 상이하게 나타난다.

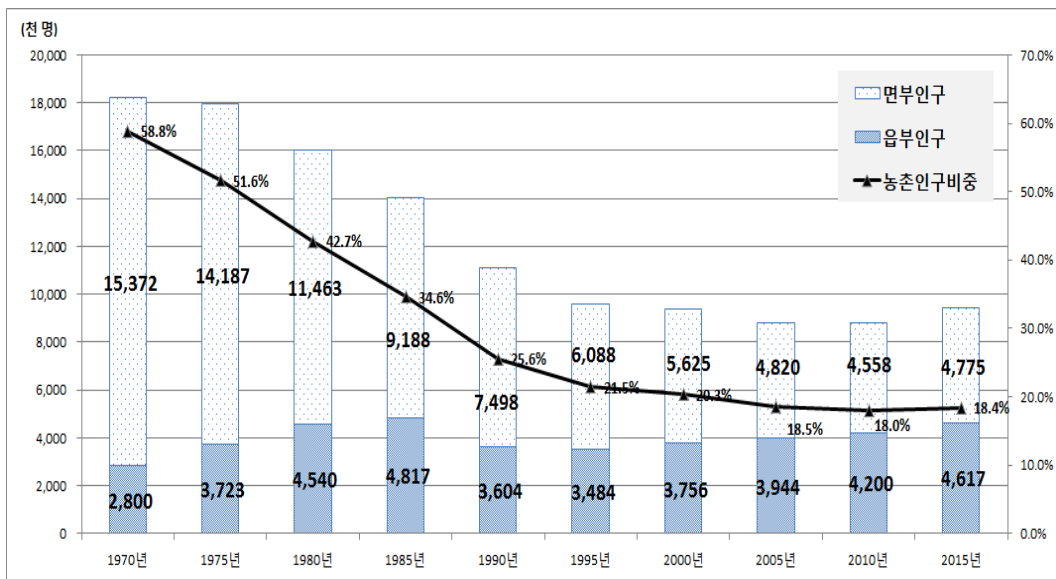
읍부 인구는 1970년 280만 명에서 2015년 약 462만 명으로 지속적으로 증가하였으나, 면부 인구는 1970년 1,537만 명에서 2010년까지 456만 명으로 지속적으로 감소하였으나 2015년에

8) 사례지역은 경기 양평, 충북 진천, 전북 부안, 경북 청송이다

이르러 478만 명으로 증가하였다.(심재현, 2017)

주목할 만한 사항은 늘어난 인구 중 39.0%는 외국인 증가에 따른 것이라는 점이다. 2015년 인구총조사 기준으로 전국적으로 외국인 비율이 2.7%인 것에 반해 농촌은 외국인 비율이 4.0%(도시는 2.4%)에 다다르고 있어 농촌 지역의 다문화의 영향이 더욱 커질 것으로 보인다. 이것은 농촌 지역(읍·면) 외국인 수가 2010년에는 122천명에서 2015년에는 377천명으로 189.8% 증가하는 추세를 보이고 있다.(심재현, 2017)

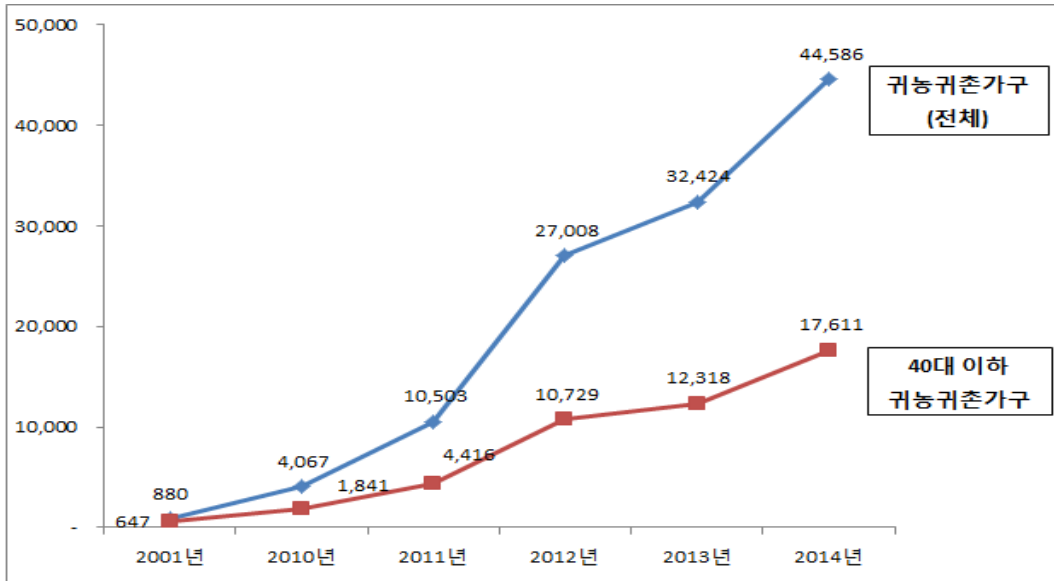
[그림 2] 농촌 인구 변화 추이



자료 : 심재현외(2017.01), 통계청(각년도), 인구총조사(내국인, 외국인 포함),

귀농·귀촌은 매년 증가하고 있으며 40대 이하의 귀농·귀촌도 증가 추세를 보이고 있다. 최근의 귀농·귀촌 가구는 2001년 880가구에 불과했으나 2014년 기준 44,586가구로 연평균 35.2%가량 증가 추세이다.

[그림 3] 귀농귀촌가구 변화 추이



자료 : 농림축산식품부.2015

이에 따라 과거 인구 감소가 두드러졌던 전통적인 농촌 지역에서도 순전입 우세지역이 나타나고 있다는 점이 주목할 사항이며, 그 양상은 2000년대 초반까지 수도권과 대도시 주변에 우세하던 순전입이 2010년 이후 전국적으로 확산되고 있으며 전국적으로 향촌 인구가동이 증가하고 있다. 2000년 초중반까지 인구 증가 마을이 원격지 면부의 경우 8.2%에 불과했으나, 2010년 이후 30%가 넘는 마을에서 인구 증가가 나타나고 있다.

한편, 대도시로부터 멀리 떨어진 원격 시군의 면부, 과소화 마을의 인구감소 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이것은 지역에 따라 차별적인 인구변화가 나타나고 있다는 점인데, 대도시 접근성을 기준으로 멀리 떨어진 원격 시군의 면부 마을에서 인구 감소가 가장 크게 나타나고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

<표 1> 지역 유형별 인구가 증가하는 마을 비율(시기별 비교)

(단위: %)

구 분		2000-2005년	2005-2010년	2010-2013년
읍부	근교지역	23.0	26.7	28.9
	원격지역	13.4	29.0	31.2
	일반지역	9.3	18.8	36.3
	읍부 소계	14.1	23.9	32.9
면부	근교지역	21.2	32.6	36.6
	원격지역	8.2	22.9	30.5
	일반지역	11.5	22.2	35.4
	면부 소계	12.6	24.5	34.4
전 체		12.9	24.4	34.1

주) 전국 45개 시·군 통계연보 참조

자료: 성주인 외(2016).

20호 미만의 과소화 마을은 전국적으로 비슷한 수준을 유지하고 있으나 원격 지역의 면부 마을에서 증가하는 추세이다. 행정리 단위 통계 분석 결과 유형별로는 읍부 근교 마을에서는 2005년 3.0%에 1.5%로 줄어든 반면, 원격 지역의 면부 마을에서는 3.8%에서 4.3%로 증가하였다. (성주인 외, 2016)

<표 2> 연도별 20호 미만 과소화 마을 구성 비율

단위: %

구 분	연도	시·군 유형			전 체
		근교	일반	원격	
읍부	2005년	3.0	1.8	3.2	2.5
	2013년	1.5	1.6	2.5	1.9
면부	2005년	4.3	4.4	3.8	4.2
	2013년	4.4	4.6	4.3	4.5
전체	2005년	4.0	4.0	3.6	3.9
	2013년	3.7	4.1	3.9	3.9

주) 전국 10,787개(2013년 기준) 행정리의 인구 통계자료를 집계하였으며, 분석 대상 행정리 수는 연도별로 다소 차이가 있음.

자료: 성주인 외(2016).

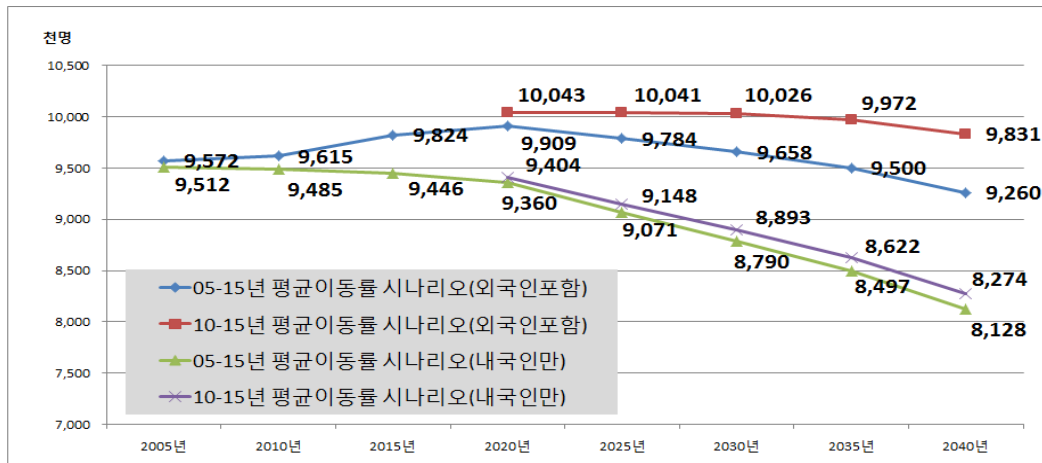
정도채·심재현(2017)에서는 코호트 요소법을 사용한 시나리오별 2040년까지의 인구 전망 결과를 다음과 같이 제시하였다.<sup>9)</sup>

외국인을 포함하고 최근 5년간 인구 이동률을 고려하면, 인구가 증가하다가 2020년까지는 감소하여 농촌 인구는 2040년 경에는 9,831천 명이 될 것으로 추계하였다. 이중 내국인만을 고려하고 동일한 인구 이동률을 가정하면 2040년 경 농촌 인구는 8,274천 명이 될 것으로 추계 되어 외국인의 인구 비중이 더욱 커질 것이라는 점이다.(정도채·심재현, 2017)

외국인을 포함하고 최근 10년간 인구 이동률(평균 성장 시나리오)을 고려하면 마찬가지로 2020년까지 농촌 인구가 증가하다가 감소하기 시작하여 2040년경에는 9,260천 명이 될 것으로 추계하였다.(정도채·심재현, 2017) 내국인만을 고려하고 평균 성장 시나리오를 적용하면 인구는 현재 수준에서 지속적으로 감소하여 2040년 경 농촌 인구는 8,128천 명이 될 것으로 추계 하였다.(정도채·심재현, 2017)

즉, 현재 봄으로 형성되고 있는 귀농·귀촌의 열풍이 앞으로 지속되지 못한다는 가정하의 평균 성장 시나리오상으로도 농촌의 인구는 외국인을 포함하고 포함하지 않을 경우 모두 현재 인구 수준 보다 낮게 될 것으로 전망이다.

[그림 4] 2040년까지의 농촌인구 추계



주) 주민등록 연앙인구를 사용했기 때문에 '05년, '10년, 15년 인구수는 인구총조사 인구수와 다름.

자료: 정도채·심재현. 2017 농업전망.

9) 인구 추계에 관련한 사항은 정도채·심재현(2017)의 연구를 인용하여 재구성하였다.



한편, 농촌지역에서 심각한 고령화와 관련해서는 농촌의 65세 이상 인구 비율은 2005년 16.5%에서 2015년 21.0%로 크게 증가하였다. 특히 면부의 고령인구 비율은 27.1%로 전국 평균치인 13.1%를 크게 상회한다. 2015년 인구총조사 기준 65세 이상 인구 비중을 살펴보면 동부가 11.8%인데 반해 읍부 14.8%, 면부는 30.0%에 달하고 있는 실정이다.

평균 성장 시나리오를 적용하여 2040년까지 연령대별 인구 구성은 15세 미만 인구 및 15세-65세까지의 생산가능인구는 지속적으로 감소할 것으로 예견되며 65세 이상 고령인구는 지속적으로 증가할 것으로 전망이고, 2040년 경 농촌 지역의 고령화율은 현재 21.4%에서 38.0%까지 상승할 것으로 전망이다.(정도채·심재현, 2017)

## 2. 면소재지 관련 연구

### 1) 면소재지 정의 관련 연구

면소재지를 살펴보기에 앞서 이루어진 소도읍, 농촌중심지에 대한 검토가 필요하다. 유사한 용어로 사용되기도 하는 소도읍과 농촌중심지는 연구시기에 따라 관점과 개념이 변화하여 왔다. 특히, 1980년대 이전에는 행정단위와 규모적인 측면에서, 1990년대 이후에는 점차 기능적 측면에서, 2000년대 이후부터 최근에 이르러서는 면소재지와 배후마을에서 제공되는 기능 및 서비스 측면이 고려되고 있어서 시대에 따라 그 개념이 변화하고 있다.

농촌중심지라는 개념은 농어촌 행정·경제의 중심지이며, 지리적으로는 도시와 농촌을 연결하는 중간지대(홍영기, 1977), 배후지역에 대해 각종 재화와 서비스를 제공하고 지역간 교환의 편의를 도모해주는 장소이며, 크리스탈러에 의해 정교화된 개념으로서, 배후지역에 거주하는 주민에게 서비스와 상업기능을 제공하는 장소(김인, 1986), 도시적 정주체계의 최하단에 위치한 중심지인 동시에 농촌적 정주체계상의 최상에 위치한 중심지(이정환 1989), 재화와 용역의 시장이 겹치는 공간으로서, 어떠한 지역의 중추적인 기능을 갖는 취락이며, 그 주변지역의 주민들에게 재화와 용역을 공급해 주는 정주 공간(이희연, 1996), 사람들이 모일만한 매력이 있는 곳으로서 모든 사람이 동일 수준으로 이용할 시설이 있는 지역으로 중요기능은 3차 서비스

산업을 적절하게 공급하는 것이며, 농촌 정주생활권에서 배후농촌지역을 가지며 중심역할을 하는 소도읍(이동훈, 2000), 도시와 마찬가지로 주변 지역의 주민들을 위한 서비스 제공을 수행하는 지역(김학훈, 2001), 주민들에게 필요한 기초적인 생활서비스를 공급하는 거점으로서 기초생활권 정책에 관심을 집중해야할 공간(송미령, 2008) 등의 연구가 있다.

면소재지의 규모와 관련된 연구로는 행정상으로 준읍급, 면급 중심지로서 농촌을 배후로한 농촌서비스 중심지를 읍면지역으로 설정(박영한, 1972)하고, 규모적 측면에서 인구 1만 내외가 모여 최소한의 도시시설을 갖춘 지역(남궁용근, 1972), 도시와 농촌의 중간지대에 속한 영역으로 농촌중심지의 성격이 강한 지역(고영구, 2003)으로 인구 2천-5만을 제시하기도 하였다.

면급 중심지는 거점면 소재지 마을종합개발사업에서는 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있는 면소재지 중심마을로서 인구 3천-1만명 수준으로 적정 인구를 유지하고 있는 면(농식품부, 2007)이라고 정의하고 있다.

농촌 정주체계상 위계에 따라 수행하는 중심지의 기능이 상이하므로 배후마을과 연계한 농촌중심지 활성화 방안도 기본적으로 해당 중심지의 위계에 따라 차별화하여 제시한다. 앞서 정주체계에서 검토한 바와 같이 4단계도 있지만, 현재는 우리나라 농촌지역 생활권의 중심지 체계는 2-3 단계로 구성되어 있다.

<표 3> 농촌중심지와 배후농촌의 인구적 특성 비교(2010)

구 분		읍부 (농촌중심지)	면부 (배후농촌)
총인구수		4,149,215 (100.0)	4,478,173 (100.0)
성별	남자	2,086,063 (50.3)	2,195,964 (49.0)
	여자	2,063,152 (49.7)	2,282,209 (51.0)
	성비	101.1 %	96.2 %
연령별	15세 미만	765,410 (18.4)	521,082 (11.6)
	15~64세	2,824,149 (68.1)	2,710,367 (60.5)
	65세 이상	559,656 (13.5)	1,246,724 (27.9)
	평균연령	38.4 세	47.6 세

자료 : 인구총조사(2010), <http://kosis.kr/>

이를 종합하여 조작적으로 정의하면, 면소재지는 공간상으로는 행정구역상 면사무소가 위치한 법(행)정리를 최소단위로 하고, 그 규모는 인구 1만명 이하의 과소화를 겪고 있는 지역으로서, 배후지역에 대한 기초 생활서비스를 공급하는 거점이자, 정주체계상 상위중심지와 농촌지역을 매개하는 연결기능을 수행하는 지역을 조작적으로 정의할 수 있다.

## 2) 면소재지의 기능 관련 연구

면소재지의 기능과 관련된 연구는 면소재지에 특정하여 면소재지만의 실태와 분석을 통해 그 기능을 정리하는 연구는 찾기 어려우며, 소도읍, 중심지 연구의 일환으로 면소재지의 기능을 정리하고 있다.<sup>10)</sup>

면소재지의 기능은 다음의 3가지로 정리하고 있다.

첫째, 연결기능은 농촌지역 정주체계상 중간에 위치하여 차상위 계층과 배후농촌지역을 유기적으로 연결·매개하는 교류기능에 초점이 맞춰진다.

차상위계층과 배후 농촌마을간의 연결성을 중시하는 기능으로는 수위 계층으로부터 상품을 공급받고, 배후 농촌마을에서 생산된 농수축산물을 도시지역으로 판매하며, 상업서비스등을 지역내 주민에게 제공하는 기능이다. 최근에는 이러한 상품의 공급, 판매하는 기능이 교통정보통신등의 발달로 인하여 축소 또는 폐업상태로 전환되고 있으며, 지역내 주민에게 서비스를 제공하는 기능은 차상위지역과 과소지역과의 뚜렷한 격차를 보이고 있다.

둘째, 중심기능은 배후농촌지역의 중심지로서 역할 수행하는 기능으로서 공공서비스 뿐만 아니라 지역사회서비스를 총칭한다.

---

10) 관련 연구는 다음과 같다.

내무부(1977), 농촌중심지의 수행기능을 지원, 보완, 거점, 문화기능으로 분류

권오혁(1996), 강병수(2003)은 소도읍의 기능을 지역사회에 대한 중심지기능, 개발거점기능, 산업기능으로 분류

고영구(2003)은 지역사회의 중심기능(유통, 서비스, 행정, 교육, 문화 등), 다양한 도시적 화동 수행기능, 농어촌 낙후 지역의 개발거점 기능

한상욱(2006)은 상업, 행정, 제조업, 교육, 금융, 사회복지, 종교, 농사관계 기능을 수행

송미령(2008)은 기초적인 생활서비스를 제공하는 공공서비스와 상업적 서비스 기능

중심기능은 배후지역과의 관계상에서의 면소재지의 역할에 초점을 맞춘 기능으로 배후지역 주민들에게 기본적인 서비스인 행정, 의료, 문화, 복지 등의 공공서비스 기능을 제공하고, 배후지역 주민들의 금융, 정보통신, 상업서비스 등을 제공하는 기능을 말한다.

최근에는 배후지역의 공공서비스 기능도 교통의 발달로 인하여 차상위중심지에서의 다목적 통행이 보편화되고 있다.. 이로 인하여 일정수준 주민의 눈높이에 맞는 일정 수준 이상의 질적 서비스를 보유하지 못한 면소재지는 과소화를 겪고 있다.

셋째, 거점기능은 농촌정주생활권의 사회경제적 발전을 자극하거나 촉진시키는 기능으로 사회경제적 측면에서의 활동중심지 역할을 수행하는 기능을 말한다.

농촌 정주생활권상 배후지역의 농림수산업을 자극 촉진하는 활동의 중심지를 말하는 데, 배후지역의 경제적 지탱산업을 지원하는 기능으로 통작권, 농협권 등이 이에 포함된다. 그러나, 이러한 기능도 앞의 결절기능, 중심기능의 쇠락과 함께 그 사회경제적인 목적에 따라 그 범위가 확대됨에 따라 차상위 중심기능으로 흡수되는 현상이 나타나고 있다.

이러한 중심지 기능의 보유 변화는 국가적 상황, 지역사회의 여건변화, 경제적 여건변화, 주민의식의 변화에 따라 상당한 변화를 겪고 있음을 알 수 있다.

1970-1980년대 까지는 행정중심지로서의 보유기능의 종류와 수로 분석하고, 입지계수에 따른 업종의 유형을 구분하고, 계층이 존재한다는 연구(홍경희 1976, 여흥구 1986, 김인 1986)가 대다수이고, 1990-2000년대에 들어서면서는 그 기능의 변화와 관련하여 소멸, 감소, 증가와 관련된 기능수, 점포수, 중심성 지수 비교분석을 통한 증감소에 관한 연구가 있다.(김정연 1996, 최수명등 2003, 한상욱 2006)

이러한 연구는 최근의 국토연구원, 한국농촌경제연구원에서 전국의 도시, 읍, 면을 중심으로 기능의 변화를 분석하는 형태로 나타나고 있다.(변필성 2015, 심재현외 2016)

### 3) 면소재지 발전 방향 관련 연구

면소재지의 사업은 정주체계상 저차위에 해당하는 면소재지 정비사업에 대한 당위성, 필요성을 생활최소기준 유지를 위한 생활환경 정비사업 중심으로 제안하였으며, 2010년 이후에는 면소재지의 기능과 관련된 배후농촌지역을 고려하는 제안하였다.

이정환외(1990)은 면단위 농촌공간에 대하여 생활환경을 개념적으로 정의하고, 구체적인 시설범위의 설정, 개별 시설의 배치 기준과 방향을 제시하였다. 농어촌진흥공사 농어촌연구소(1992)는 면소재지를 배후 농촌지역의 중심지로 설정하고, 마을적 측면에서의 정주체계의 개발과 정비모델을 제시하였다. 여기서는 공공투자의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서는 마을내의 거점기능 수행이 가능한 곳에 집중투자가 이루어져야 한다고 언급하였다. 정철모·유응교(1994)는 농촌지역의 분산입지 특성을 고려하되, 통합된 정주지로 개발하기 위해서 6개의 대안모델을 제시하였다.

이문중(1997)은 충청남도공주시를 사례로 기능체 변화연구를 시행하면서, 4개의 정비방안을 제안하였는데, 첫째, 면중심지 또는 배후지의 자체 인구기반이 취약해서 개발잠재력이 허약하므로 최소한의 절대인구가 확보되어야 하고, 둘째, 면중심지의 기능이 농촌중심지로서 갖추어야 할 기본적인 수준에도 매우 부족하므로 일상생활에 필요한 최소의 기능을 제공하는 장소로서 부양해야한다. 셋째, 농사와 관련된 기능들은 조장시켜야 하지만, 유흥과 오락기능들은 행정적인 조치를 강구해서라도 제한해야 하며, 넷째, 중심기능의 Threshold size<sup>11)</sup>인구가 작아야 바람직한 업종도 있지만 많아야하는 업종도 있으므로, 면중심지가 최소한의 업종수를 확보하고 재화와 용역을 제공하는 중심지가 되기 위해서는 중심기능 업종의 지나친 영세화는 도리어 그 발전을 약화시킬 수 있음을 주장하였다.(한상욱, 2006)

이러한 연구는 계속되어 김정연·권오혁(2002)은 소도읍과 배후농촌 주민의 Civil Minimum 유지를 위해 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하되, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 soft program을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 할 것을 제안하였다.(농림축산식품부, 2014)

11) Threshold size : 어떤 기능이 존재하기 위해서는 최소한의 수요가 있어야 하며, 이것이 최소요구치(Threshold size)의 개념임. 최소요구치를 구하는 방법으로는 일반적으로 최소한의 수요를 인구규모로 간주하여 구하는 Reed-Muench법이 사용된다.(한상욱, 2006)

중앙정부에서는 농식품부·농업기반공사(2005)는 ‘면단위 정주권개발사업’에 면소재지 활성화 사업을 포함하여 추진하되, 인구 10,000명 이상인 거대면은 면소재지 활성화사업 대상으로 하거나 제외하고, 인구 5,000 ~ 10,000명인 면은 면소재지 활성화사업의 중점 대상지역으로 하며, 인구 5,000명 이하인 면은 그동안 추진되어온 생활환경정비사업 위주로 추진할 것을 제안하였다.(농림축산식품부, 2014)

이희연(2006)에 의하면, 일반적으로 저차위 중심지의 경우 그 기능은 그대로 유지되며 오히려 그 수가 늘어갈 수가 있으나, 중차위 중심지의 기능은 매우 약화되며 때로는 중차위 중심지가 사라지고 보다 고차위 중심지의 상권이 훨씬 넓어지며, 고차위 중심지가 더욱 성장하게 되는 경우가 나타난다(박윤희, 2008). 그러나 농촌지역의 경우 소비자들이 저차위 재화를 구입하기 위해서 이동해야 하는 거리가 도시소비자들에 비해 상대적으로 훨씬 멀 경우 오히려 이와 반대의 패턴이 형성될 수도 있다(박윤희외, 2014).

우리나라 농촌지역의 중심지 계층성을 보면 저차위중심지로서의 면소재지가 갖고 있는 기능은 점차적으로 약화되어 가고 있는 반면에 중차위 중심지에 해당하는 읍소재지나 보다 고차위중심지인 시급 도시들의 중심지 기능이 더욱 강화되고 있다고 지적하였다.(박윤희외, 2014)

박윤희(2008)는 농촌지역의 정주체계가 상향편중 되는 현상속에서 농촌지역개발사업의 효율성이 농촌지역의 정주체계와 관련성이 있음을 실증분석하여 정주체계를 고려한 차별적인 중심지 정비가 필요함을 제시하였고, 송미령 등(2008)은 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업방안을 제안하였고, 성주인 등(2008)은 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 나누어 정책 추진방향을 제시하고 사업의 소프트화 방안을 제시하였다.

김정연 등(2010)은 포괄보조금제도 하의 농촌중심지 활성화 방안으로서 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립과 추진체계의 개선, 농촌정주체계의 특성과 농촌중심지 위계에 따른 기초생활서비스의 적정 배치, 농촌중심지의 축소(compact)와 복합·연계방식에 의한 사업추진, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화, 광역적 생활서비스 기능의 공동이용방식 도입·확대, 농촌교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후 농촌지역간 연계 강화 방안 등을 제안(한상욱, 2015)하였고, 이것이 최근의 농촌중심지 활성화사업으로 반영 추진을 제안하였다.

이재준 등(2010)은 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급을 위해 지역의 중심지 계층과 지리적·사회적 특성을 고려하고, 고차서비스의 적절한 공급을 위해 물리적 시설과 더불어 다양한 소프트웨어 측면의 서비스 공급과 서비스 취약계층 읍면을 고려한 적절한 서비스 공급이 필요함(충남발전연구원, 2012)을 제시하였다.

### 3. 관련 정책 동향

#### 1) 포괄보조금제도 도입 이전 정책<sup>12)</sup>

##### (1) 도읍가꾸기사업(1972-1976), 소도읍 가꾸기 사업(1978-1989)

새마을가꾸기사업<sup>13)</sup>, 농촌새마을운동<sup>30)</sup>을 지나 “소도읍 도시계획기준 및 원단위”에 관한 연구(건설부, 1971)를 바탕으로 1974년 “면급도시에 대한 도시계획 수립지침”을 마련하였다. 면지역을 도시계획의 대상지역으로 포함시킴으로서 면소재지도 계획적 개발을 하기 위한 도시계획수립이 가능하게 되었고, 이로서 소도읍 관련 연구가 본격적으로 시작되었다. <sup>31)</sup>

도읍가꾸기 사업<sup>32)</sup>은 1972년부터 1976년까지 내무부에서 추진한 사업으로, “도읍을 농촌 생활, 문화의 중심지이고 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 중심지이며 주변농촌지역의 중심지로서의 면모를 갖추도록 가꾸기 위한 사업” <sup>33)</sup>이다. 이러한 도읍가꾸기가 소도읍 가꾸기(1977-1989)<sup>34)</sup>로 이름을 바꾸어서 추진되기 시작하였다.

소도읍을 농촌과 도시를 연결하는 도읍으로서 뒤떨어진 생활환경을 개선하여 지역개발의 거점으로 준도시기능을 담당케 함으로써 도농간의 지역생활 수준을 평준화시켜 나갈 수 있도록 육성하는 사업이다(농림축산식품부, 2014).

이것은 급속한 경제성장에 따른 인구 집중·산업화·도시화에 따른 도농간 불균형의 심화 등의 문제 해결을 위한 정주생활권론에 기반하고 있으며, 그 방식에 있어서는 총량적 거점개

12) 농림축산식품부(2014), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략, 이하 재정리

13) 1972년부터 시작된 농촌새마을가꾸기사업은 우선 유능한 농촌지도자를 발굴·육성하고, 지원사업과 대상마을을 선별하여, 환경개선사업, 정신개발, 생산·소득사업 등을 종합적 개발사업이다

30) 황인정 외(1979), 한국의 농촌개발 1970-1979, 한국농촌개발연구원.

31) 대표적으로 『도시문제』지의 특집호를 들 수 있다. 1972년 4월 『소도시개발』, 1974년 1월 『소도시계획에 관한 연구』를 특집으로 실고 있다.

32) 도읍가꾸기 사업의 주요 내용은 다음과 같다

- 대상 : 주요 도로변의 소도시, 읍면소재지 1,505개의 도읍
- 투자 : 397개 도읍에 대해 도읍 당 평균사업비 25,620천 원, 평균지원비 10,262천원
- 추진사업 : 기초환경정비사업으로 도로, 하천, 불량건물, 간판, 주차장, 측구, 뒷골목, 전선·전주의 정비 등의 미관 중심 가꾸기 사업

33) 내무부(1976), 새마을운동(시작에서 오늘까지), p.261.

34) 소도읍가꾸기 사업의 내용은 다음과 같다(농림축산식품부, 2014, 이하 재정리)

- 대상 : 1,458개 도읍(도읍가꾸기와는 달리 소도시가 제외된 읍과 면소재지 지역)
- 사업 : 가로정비, 시장정비 등 기초환경정비사업. 자체생산능력을 가진 지역사회의 경제적 거점지역, 주변농촌에 대한 사회, 문화, 행정 등의 종합기능중심지역 개발 등을 추진하였다.

발방식에서 탈피한 지역균형개발로의 전환에 따르고, 상향식 개발과 지역 주체성을 강조하는 지역주의적 개발전략이 도입되기에 이른다.

소도읍가꾸기 사업은 정주생활권, 읍면권, 마을권으로 권역을 구분하였고, 각 권역별 분담 기능과 개발체제를 달리하였다.

정주생활권은 경제·사회·문화적 활동의 통합기능, 정보·교통·유통 등 도농간 연계기능을 담당 하였으며, 군단위에서 개발토록 하였고, 읍면권은 일상생활을 위한 2차적 기본수요 충족, · 교육·교통·유통 등을 위한 중심기능을 수행하며, 소도읍개발, 협동권사업을 추진하였다. (행정자치부, 2002). 마을권은 일상생활을 위한 1차적 기본수요 충족, 영농권, 협동생활권단위의 발전기반구축의 역할을 하였고, 새마을사업을 추진하였다.(농림축산식품부, 2014)

〈표 4〉 소도읍가꾸기 사업의 개발체계상 위치

권역별	분담기능	개발체제
정주생활권 (시·군 단위)	· 경제·사회·문화적 활동의 통합기능 · 정보·교통·유통 등 도농간 연계기능	군단위 개발 ↓
읍면권 (읍·면 단위)	· 일상생활을 위한 2차적 기본수요 충족 · 교육·교통·유통 등을 위한 중심기능	소도읍개발 협동권사업
마을권 (리 단위)	· 일상생활을 위한 1차적 기본수요 충족 · 영농권, 협동생활권단위의 발전기반구축	↑ 새마을사업

지역  
개발  
새  
마을  
운동

자료 : 한국농촌경제연구원(1984), 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, p.104.



## (2) 소도읍개발사업(1990-2001), 소도읍 육성사업(2003-2010)

소도읍가꾸기사업의 이름을 바꾼 소도읍 개발사업은 1990년부터 추진되었다. 소도읍개발사업은 종합중심지개발, 정주생활기반조성, 도농격차 완화라는 3대 목표를 제시하고 개발효과가 큰 지역을 지방자치단체가 자율적으로 선정하여 추진하였다. 세부내용은 첫째, 읍면소재지를 배후 마을의 경제, 문화, 행정 등의 중심지로 개발, 둘째, 지역경제활성화와 지방정주생활기반을 조성하여 주민의 삶의 질과 관련성이 높은 복지의 균형을 도모, 셋째, 도농간의 개발격차 완화이다. 추진된 주요사업은 도로확장포장, 하수도시설 등 기반시설 정비, 주택의 개량 등 주거환경정비, 중심 상점가를 포함한 시장유통시설의 정비이다.

그러나 1990년대 이후 소도읍에 대한 정책의 중요성과 인식이 줄어들면서 위축되다가 기존 정책의 한계점을 극복하기 위하여 2000년에 「지방소도읍육성지원법」이 제정되었고, 2003년부터 소도읍 육성사업이 본격적으로 시행되었다.

소도읍 육성사업은 지방자치법에 의한 읍지역과 도시계획구역 또는 3km<sup>2</sup>이내에 인구 3천명 이상인 면지역을 대상으로 하고, 목적과 주요내용은 다음과 같다(한상욱, 2006)

지방소도읍육성지원법은 전국의 194개 소도읍을 대상으로 기반시설 확충, 지역산업 진흥 등을 포함하는 「종합육성계획」을 수립하고, 이를 연차적으로 시행토록 하고 있다.

종합육성계획은 지역내 소도읍의 자체 생산능력을 갖춘 경제 거점지역으로 육성하고, 생활편익과 문화기반시설 확충을 통한 지역 정주여건을 조성하는 등 정주여건과 관련된 종합적·체계적 개발을 도모하기 위한 일련의 마스터플랜이다.

궁극적으로는 종합육성계획을 실현함으로써 지방소도읍을 농어촌지역의 중심거점지역으로 조성·육성함으로써 주민의 소득증대와 생활복지 향상을 기하고 국토의 균형있는 발전에 이바지 하는 것을 목표로 하고 있다.

또한 종합육성계획에 포함되어야 할 사항은 「지방소도읍육성지원법」 제4조에서 정하고 있는 사항은 다음과 같다.

- 지방소도읍 육성을 위한 기본방침에 관한 사항
- 농림·수산업, 상공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
- 도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항

- 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 관한 사항
- 지방소도읍 안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항
- 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항

소도읍 육성사업이 주목해야할 사항은 ‘선택과 집중’, ‘상향식 공모제’, ‘육성협약제도’로 요약된다.<sup>35)</sup>

첫째, 선택과 집중은 개발잠재력이 높고, 거점 역할이 가능한 읍지역을 선정·집중 지원하고, 사업의 내용적인 면에서도 지자체에서 추진가능한 소수의 분야에 집중하고 있다.<sup>36)</sup>

- 1) 지역대표성이 있고 경쟁력이 높은 지역 특화사업을 육성
- 2) 일일시장, 5일시장, 중심 상점가의 현대화·전문화사업을 지원
- 3) 쾌적한 생활기반조성을 위한 도시 인프라를 확충
- 4) 전통문화와 역사자원을 복원 및 보존
- 5) 관광활성화 사업

둘째, 전국의 계획과 사업을 추진주체로서 기능하는 기초지자체를 대상으로 경쟁체제를 도입하여 지역안배가 아닌 상향식 공모제를 채택·추진하였다. 상향식 공모제란 지역주민과 기초자치단체(행정), 전문가가 해당 소도읍의 발전방향에 부합하는 콘텐츠를 발굴하여 테마로 설정하고, 이를 구체화한 종합육성계획을 복수로 공모하면, 중앙정부의 관련 전문가로 구성된 민간심의·자문위원회에서 종합육성 계획을 심사한 후, 지원 대상지역과 사업을 선정하여 지원하는 방식이다. 이로 인하여 기초지방자치단체는 계획과 사업 추진에 대한 지역내 특수성을 감안한 자율성이 확보되었고, 종합계획을 수립함에 있어서는 과거와 다른 이해관계자가 참여함에 따른 협력적 계획으로서의 계획역량에 제고되는 효과가 있었다.

셋째, 지원대상 지역에 선정된 기초지자체장의 책임성을 부여하고, 안정적인 재원을 지원하기 위한 중앙정부간 「육성협약제도」를 도입하여 시행하였다.

35) 한상욱(2006), 농촌지역 활성화를 위한 면소재지 기능강화 방안, 충남발전연구원, p56이하 요약 정리

36) 정책의 실현을 위하여 행정자치부에서는 각 시책과제에 맞추어서 적용가능한 시책을 지방자치단체에 배포·교육하여 소도읍 육성사업의 이해도를 제고하였다.

## 2) 포괄보조금제도 도입 이후(MB정부) 관련 정책 추진 실태

포괄보조금의 정책의 도입은 농촌개발을 비롯한 지역발전사업에 대하여 하나의 전기를 마련한다. 2010년 포괄보조금제도<sup>37)</sup>의 도입에 따라 면소재지와 관련성이 높은 정비사업은 7개 정책분야<sup>38)</sup> 24개 포괄보조사업군<sup>39)</sup> 중에서 기초생활기반확충 부문<sup>40)</sup>에 속하는 하나의 단위사업으로 전환되고, 면소재지와 관련된 중요한 정책이 일반농산어촌지역의 읍·면소재지 종합정비사업이라고 할 수 있다.

### (1) 거점면소재지마을종합개발(2007-2012)

거점면소재지마을종합개발사업은 종합계획적인 사업 형태가 아닌 농촌마을종합개발사업의 일환으로서 면소재지의 생활편의·문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충함으로써 농어촌 주민들의 정주서비스기능의 충족과 농어촌지역 중심공간으로의 육성을 목적으로 하고 있다. (농식품부, 2006, pp.3-4)

그 대상은 현재 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 지역 거점공간으로 기능을 수행할 수 있는 면소재지 중심마을을 1개 권역으로 설정하도록 하였다. 면소재지의 고유한 기능에 부합하도록 생활편의, 문화·복지, 경관개선, 상권활성화 등의 사업을 중점적으로 추진토록 하였으며, 이를 지원하는 시설 중심으로 사업계획이 수립되었다. 또한, 가급적 신규시설의 설치보다는 기존시설의 효율적 운영과 리모델링 등을 통한 주민편의 증진도 중점을 두도록 하였다.

37) 포괄보조지원제도는 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리부처를 단일화 하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.

38) 7개 분야는 1) 문화관광체육, 2) 농림축산, 3) 산업경제, 4) 보건·복지·교육, 5) 환경, 6) 수자원·교통, 7) 기초생활기반 확충이다.

39) 24개 포괄보조사업군은 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설지원, 지역문화사업 육성지원(이상 문화부), 문화유산관광자원화(문화재청), 농어촌자원복합산업화지원, 농어업기반정비(이상 농식품부), 지역농촌지도사업 활성화(농진청), 산림경영자원 육성, 산림휴양·녹색공간 조성(이상 산림청), 지역특성화산업육성(지경부), 전통시장 및 중소유통물류기반 지원(중기청), 청소년시설 확충(복지부), 상수도시설 확충 및 관리, 자연환경 보전 및 관리(이상 환경부), 해양 및 수자원 관리, 대중교통 지원, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 지원(이상 국토부), 성장축진지역 개발(국토부), 특수상황지역 개발(행자부), 도시활력증진지역 개발(국토부), 일반농산어촌 개발(농식품부), 도서지역 식수원 개발(환경부)

40) 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 행정자치부가 주관하는 특수상황지역개발, 국토교통부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장축진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.

<표 5> 거점면소재지마을종합개발 대상사업의 구성

구분	주요 사업
생활편익시설	가로정비, 공동주차시설, 승강장시설, 공공화장실정비 등
문화·복지시설	다목적 복지회관, 건강관리시설, 보육시설, 운동·휴양시설 등
경관개선시설	마을숲 및 녹지정비, 가로경관정비, 경관저해시설정비, 불량간판정비, 경관조형물 등
지역상권시설	재래시장정비, 특산품홍보, 지역축제활성화 등
기획운영 S/W	주민문화활동, 지역홍보, 시설물 운영프로그램 개발, 추진위원회 및 마을개발협의회 활성화지원 등

자료: 농식품부(2006), p.6.

거점면 소재지사업은 시범사업<sup>41)</sup>을 추진하였는 바, 시범지역에 대하여 기본계획을 수립하고, 농식품부가 지원하는 사업과 그 외의 재원을 투자하는 사업으로 구분하여 추진하였다.<sup>42)</sup>

시범사업을 통하여 얻은 성과는 당초 농식품부가 제시한 예시사업보다 지역의 특수성과 자원성, 수요성에 기인한 다양한 사업들이 계획추진되었고, 특히, 해당 면소재지 및 배후농촌 주민들의 생활편익이나 사회·복지기능 증진뿐만 아니라 하위 농촌중심지(lower-order rural service center)로서 도농교류 기능의 강화를 도모하고 있다는 점이다.(농림축산식품부, 2014, p23)

구체적인 사업계획에 있어서는 단순한 시설조성에서 탈피하여 조성된 시설에 대한 운영 효율성 제고를 위하여 취하는 개발방식이 복합개발을 지향하고 있다는 점과 시설의 신축보다는 리모델링을 지향하고 있다는 점에서 의미하는 바가 크다.

시설외에 주민의 삶의 질과 직접적으로 관련성이 높은 프로그램사업, 역량강화사업에 대한 높은 의지를 계획에 담고 있다. 이러한 비물리적 계획에는 주민의 수요가 높게 나타나는 문화 복지프로그램, 지역내 경제를 활성화시키기 위한 지역상권활성화컨설팅, 지역 고유의 자원을 식품화하기 위한 향토음식개발컨설팅, 외지인, 관광객을 유치 하여 소득 향상을 도모하기 위한 축제프로그램개발 등에 대한 요구가 많으며, 이를 전반적으로 지원하는 교육·컨설팅·선진지

41) 여주군 북내면, 강릉시 옥계면, 괴산군 청천면, 서천군 한산면, 임실군 관촌면, 곡성군 옥곡면, 영천시 신녕면, 하동군 진교면

42) 농식품부가 지원하는 보조금으로 투자하는 사업은 전략(또는 핵심사업)이라고, 농식품부외의 재원으로 투자하는 사업을 연계사업으로 구분하였다.

견학 등의 사업과 지역을 하나의 경영체로서 작동하기 위한 지역브랜드개발, 경영운영화지원 사업등이 포함되어 하나의 지역혁신역량강화사업으로 나타난다.

## (2) 읍·면소재지종합정비사업(2012-2013)

읍·면소재지종합정비사업은 농어촌지역의 거점공간인 읍·면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모하고, 읍·면소재지에 생활편익, 문화복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써, 농어촌 주민들의 정주서비스 기능의 충족과 농어촌 지역의 중심거점 공간으로 육성하여 지역주민의 삶의 질 향상에 기여코자 하는 사업이다.(농림축산식품부, 2013, p.23).

그 대상은 다음과 같다<sup>43)</sup>

- 1) 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제3조에 의한 농산어촌지역의 읍·면 지역 중 읍·면소재지의 중심지역,
- 2) 국토의계획및이용에관한법률, 자연환경보전법, 농지법, 산지관리법, 자연공원법 등 타법에 의하여 개발행위 등에 제약요인이 없거나 해제가 가능한 지역,
- 3) 현재 지역 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나, 사업시행을 통해 지역거점공간으로 서비스기능 향상이 가능한 읍·면소재지 지역,
- 4) 읍·면소재지 종합정비사업으로 기 선정된 지역으로 하고 있으며, 지역실정에 따라 기능별 사업을 참고하여 시행가능하나, 읍·면소재지 기초서비스 기능향상을 위한 기초생활기반 확충 및 지역경관개선사업을 중심으로 시행한다.

사업비는 지구당 4년간 100억원 범위에서 국고 70%, 지방비 30%의 비율로 지원하고, 신규 시설의 설치 보다는 기존 시설을 최대한 리모델링 하여 주민편익을 증진토록 하였다.<sup>44)</sup>

43) 이하 내용은 농림축산식품부, 2013을 재정리함

44) 포괄보조사업으로 개편된 이후 120개 시·군에 7,098억원을 투입하여 농산어촌지역의 읍·면소재지 개발을 추진하고 있다.

<표 6> 읍·면 소재지 종합정비사업 지원메뉴

구분	세부사업	세부내용
기초생활 기반확충	도로교통	도시계획도로, 공용주차장, 주거환경정비 등
	복지시설	다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설 등
	문화시설	야외공연장, 어린이놀이터 등
	운동휴양	레포츠시설, 근린공원조성, 체육공원조성 등
지역경관 개선	소득기반	재래시장 시설개선, 향토(5일)시장정비 등
	도시경관	경관계획수립, 가로경관정비, 간판정비사업, 경관저해시설 정비 등
지역역량 강화 (S/W)	교육·훈련	주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학 등
	마을홍보	지역축제 활성화, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원 등
	부대비용	기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세부설계비 등

자료 : 농림축산식품부(2013), 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료, p.25.

<표 7> 면소재지 관련 개발정책의 변천

구분	도읍가꾸기 (1972-1976)	소도읍 가꾸기 (1977-1989)	소도읍 개발사업 (1990-2001)	소도읍육성사업 (2003-2012)	거점면소재지 마을종합개발 (2007-2012)	읍면소재지 종합정비사업 (2012-2013)
목표	거점생활권 형성	지역개발의 거점, 준도시 기능 향상	행정·경제·사회·문화 등 지역중심기능 강화, 지역경제 활성화, 주민복지 증대	농어촌지역의 경제·사회·문화 적 거점 육성, 특성화·전문화 통한 경쟁력 제고와 지역간 균형발전	거점면소재지 의 중심지기능 정비와 정주서비스 기능 확충	읍면소재지에 교육, 문화, 복지시설 등을 적정 수준 확충하여 거점 및 기초서비스 기능 강화
대상	1,505개 도읍 (소도시, 읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	194개 읍지역, 규모화된 면지역	거점면소재지 우선 대상	120개 일반농산어촌 지역의 읍면(동)소재지
중점 사업	환경정비사업	환경정비사업, 생산유통시설	도시기반시설 (도로, 상하수도), 생산유통시설, 환경정비사업	지역특화산업 및 유통시설 현대화, 도시인프라 확충, 관광활성화 사업	생활편의, 문화·복지, 경관개선, 상권활성화 등	기초생활기반 지역소득증대 지역경관개선 지역역량강화

자료: 김정연·권오혁(2002), 송미령 외(2008)의 내용을 수정·보완.

### (3) 농촌중심지 활성화 사업

농림축산식품부는 기존의 읍면소재지 종합정비사업을 개편하여 농촌중심지 활성화사업을 2015년부터 추진 중이다. 농촌중심지 활성화사업의 기본방향을 다음과 같은 5가지로 압축된다.<sup>45)</sup>

- 소프트웨어에 대한 지원강화 : 기존의 읍면 소재지 정비사업이 하드웨어 위주로 추진된 한계를 극복하기 위해 교육, 문화, 복지, 의료 등 기본수요 충족을 위한 프로그램에 대한 지원 강화와 배후 농촌지역에서 요구하는 기본수요 충족을 위해 중심지에 거점 시설 및 프로그램 개발
- 콤팩트 시티 개념의 거점기능 강화 : 인구감소와 저성장 기조에 따른 압축적 개발방식으로 전환하여 중심지의 중심지역에 관련 시설의 집중화 유도를 통해 집약형 중심지 구조 구축 하고, 중심지와 배후지, 중심지 간의 기능 연계와 협력을 통한 거점기능 강화와 의료, 복지, 상업 등의 기능 집약을 통해 입지 적정화 유도
- 중심지-배후마을 서비스 전달체계 강화 : 콤팩트 시티의 개념과 연계해서 행복꾸러미, ICT 활용 등 배후마을과의 네트워크 구축, 강화를 통해 서비스 전달체계 강화하고, 고령자 등에 대한 이동수단 확보와 중심지와 배후마을을 연계하는 공공 교통 네트워크를 연결 정비
- 지속가능한 농촌중심지 정비 방안 : 지속가능성을 세부사업 선정의 중요한 기준으로 활용, 사업기간 이후에도 지속적이고 점진적인 농촌중심지 기능 유지를 위한 중장기적 관점의 대응방안 마련
- 경제활동 다각화 및 일자리 창출 : 6차산업, 지역농업계획 등 지역의 연관사업과 연계한 지역특성화 전략 강화, 경제활동 다각화도 농촌중심지의 위계에 따라 차별적으로 접근, 중간지원조직 등에 청년 일자리 창출등과 연계한 조직화 추진

---

45) 농림축산식품부 · 한국농어촌연구원(2015), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증연구, 이하 재정리

<표 8> 농촌중심지 활성화사업 개편 전·후 비교

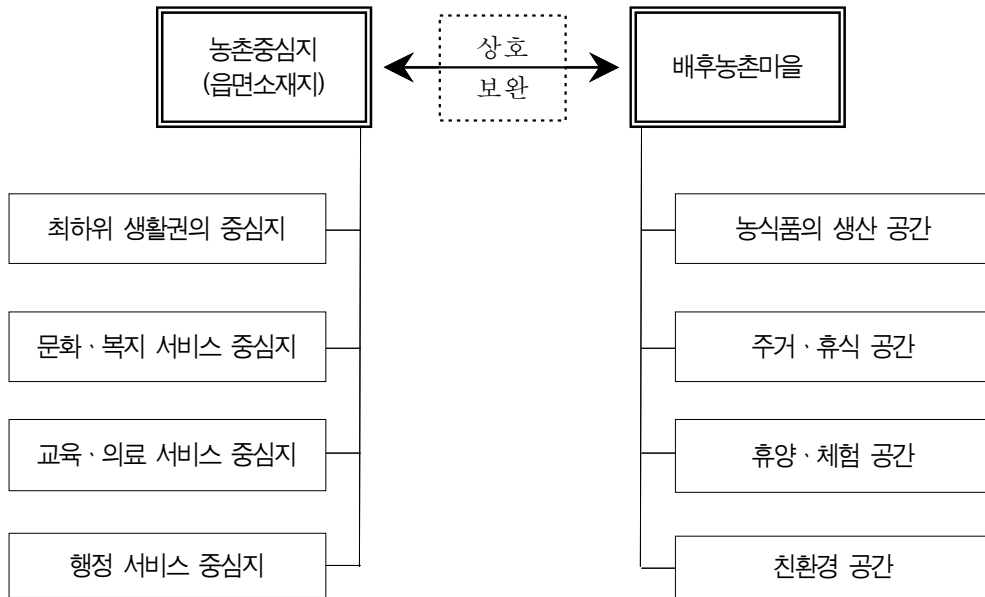
구 분	개편 전	개편 후
사업명	읍(동)면소재지종합정비사업	농촌 중심지 활성화
지원내용	시설 및 인프라 중심	지역 활성화 및 재생 중심
사업비	읍(동) : 100억원 면 : 70억원	통합지구 120억원 선도지구 80억원 일반지구 60억원 * 중심성 지수 및 배후마을과의 관계 등을 고려해 개별 사업별로 조정 가능
사업기간	3년	5년 이하 *신규사업 신청시 지자체가 지정
추진체계	관 주도 읍면 개발	주민주도성 및 지속가능성 강조

농촌중심지가 갖는 주요한 기능은 결절기능, , 중심기능, 거점기능을 포괄하여 제시하고 있으며, 면소재지 결절기능과 관련하여서는 농촌중심지와 배후마을과의 기능과 역할은 연계성을 확보·제고하고, 각각의 기능을 상호보완적 기능으로 제시하고 있다. 농촌중심지와 배후농촌과의 연계성은 농촌중심지와 배후농촌은 각각의 기능을 수행하며 상호 보완적인 관계를 형성하고, 농촌중심지와 배후 농촌마을은 상호 보완적인 관계에 있으며, 농촌중심지는 국토정주체계상의 최하위 생활권의 중심지로서 문화·복지, 교육·의료, 행정 서비스의 거점 기능을 수행하고, 배후 농촌마을은 농식품의 생산 공간으로서, 주거·휴식, 휴양·체험, 친환경 공간의 기능을 수행토록 하고 있다.

농촌중심지 정비의 목적에 서비스 중심으로서의 기능 강화 외에, 중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권의 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 포함하고 있다.(농림축산식품부, 2014) 이것은 농촌지역에 대한 서비스 공급의 중심지(service center) 및 전달의 결절(node) (서비스 중심지·결절), 농촌중심지와 배후 농촌지역의 경제적 활력의 회복을 견인하는 개발거점(경제활동 거점), 사회·문화적으로 일체화된 생활권 유지 및 공동체 활동의 거점(공동체활동 거점), 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화(교통·정보 결절)을 말한다.(농림축산식품부, 2014)



[그림 5] 농촌중심지와 배후농촌마을의 상호보완적 기능



자료 : 농림축산식품부(2015), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증연구(II),p20

농촌중심지사업을 추진하기 위한 추진방법에 있어서는 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 종합적, 통합적 계획수립이다. 시·군 농발계획의 하위계획으로서 선도지구 농촌중심지 활성화 기본계획 수립시에는 시·군 단위의 거시적 관점에서 배후 읍·면을 고려한 농촌중심지 활성화 계획을 접근. 농촌중심지 사업비에 국한하지 않고 연계 사업을 발굴하여 종합계획하에서 농촌중심지 사업과 타 연계사업을 구분, 연계하여 계획수립 및 점진적 정비 추진토록 하고 있다.

둘째, 주민수요에 의한 상향식 발전과 지자체 단위의 전략계획의 조화이다. 농촌중심지 선도지구는 시·군 정주계층상 1-2계층 중심지로서 마을단위의 상향식 추진체계를 바탕으로 농촌중심지의 경우 시·군단위의 전략계획이 중요하므로 주민들의 상향식 계획이 PM단으로 구성된 전문가들의 하향식 전략계획과 조화되면서 농촌중심지 계획 수립 및 사업추진하고 있다.

셋째, 추진주체의 조직화 및 지역역량강화 내실화이다. 농촌중심지 활성화를 위한 예비단계의 역량강화를 충실히 시행하고 사업시행 후까지 지속적이고 다양한 지역역량강화 방안 추진, 중간지원조직 구성을 통해 지역역량강화와 연계하고 지역활성화 프로그램의 지속가능한 운영 방안 마련하고 있다.

넷째, 지역자원을 활용한 보전적 지역개발이다. 농업유산, 문화유산, 산업유산 등 지역의 전통적 자원에 대한 보전을 강화하면서 지역의 특성을 강화하고 주민들의 자긍심을 고취할 수 있는 보전적 지역개발 추구. 지역고유의 자원에 기반한 지역의 특성을 강화하도록 하고 있다.

### 3) 기존 관련 정책의 성과와 문제점

#### (1) 추진성과

다분야를 포함하는 종합적·통합적 계획으로 진화하였다. 포괄보조제도의 도입 이후, 기초 지방자치단체의 자율성이 확대됨에 따라 해당 지자체의 현실에 부합하는 중기적인 계획의 도입과 관련사업을 동시에 추진이 가능해짐으로서 중심지에 대해서도 중장기적으로 추진할 수 있는 밑그림을 그리고, 효율성을 제고하기 위한 통합적 사업 추진이 가능하여 단일 영역의 계획·사업추진이 아닌 종합적인 추진기반을 마련하였다.

공공주도의 지침에 의한 획일적·수동적인 계획수립 및 시행에서 벗어나, 예비계획단계-기본계획-시행단계에 이르기 까지 전과정에 대해서 주민의 직접적인 참여기회를 확보하였다. 그 채널은 읍·면발전협의회, 추진위원회 등 주민이 참여하는 추진체계를 정립하였다는 점에서 의미가 크다. 이러한 추진위원회를 통한 주민의 참여는 계획단계부터 시행단계까지 계속적으로 이루어지도록 하였다. 이를 통해 지역사회 구성원 간의 상호 교류와 협력을 통해 상호발전과 활성화를 기반을 마련하였다.

상향식계획의 지속적인 추진에 따라 지역내의 자원을 발굴·활용함이 적극적으로 이루어지고, 미처 인식하지 못했던 독특하고, 차별성이 확보된 사업을 발굴함에 따라서 농촌지역의 체험 관광등이 활성화되는 전기를 마련하였고, 이는 도농교류의 거점기능을 강화하는 계기로 작용하게 되었다.

최근 농촌중심지사업에서는 사업추진방법과 관련하여 관련 사업을 연계·집적하여 시설을 거점지구에 집적시키는 콤팩트시티 개념을 도입하고, 중심지와 주변지역이 함께 성장할 수 있도록

하는 다양한 형태의 복합 개발을 도모하고 있다. 또한, 중심시가지 활성화, 커뮤니티시설등에 대해서는 다양한 기능을 연계복합함으로써 그 효율성과 효과성을 제고하는 등 성과도 나타나고 있다.

## (2) 문제점

우선 정책적인 측면에서의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 생활환경수준이나 소득수준에 대한 면밀한 검토와 진단 없이 면당 일정사업비를 지원함으로써 면지역간 불균형을 심화할 우려가 있다. 이러한 현상은 사업지구내에서 정책취지에 부합하는 목적사업 외에 총액 소진을 위하여 사업을 끼워맞추는 식으로 이루어지고, 불필요하거나 주민이 원한다는 명분하에 사업취지를 왜곡시키는 현상이 발생하게 된다. 이것은 면별로 개발수준과 수요가 다르고, 농촌지역간 차이가 반영되지 않은데서 그 원인을 찾을 수 있다. 통상적으로 이러한 경우에는 그 방법적인 측면에서 면별 지원액은 개발수요를 감안하고, 광역지자체별로 투자한도를 설정하는 한편, 면별 투자우선순위와 규모를 고려하는 차등지원제도를 도입하여 운영한다.

둘째, 중앙부처의 정책목표에 견주어 지방자치단체에서는 정책목표보다는 국비확보를 위한 수단으로 왜곡되는 현상이 발생하였다. 중앙정부의 대부분의 계획은 10년을 목표로 단계별 추진전략을 세우고, 각 단계별 사업 구성과 내용을 변화해나가고 있지만, 실제 현장에서의 단계별 추진전략을 따르지 않고, 지자체의 사업의 필요성, 민원성, 형평성 등의 차원에서 공간계획, 정주체계 등을 무시한 국비확보를 위한 사업 추진이 허다하다. 이러한 사업추진에 대한 중앙과 지방의 인식차가 발생할수록 해당사업의 효과를 평가함에 있어서 정책, 계획, 사업의 추진 자체에 대한 무용론까지 불러 일으킬 가능성이 높다.

셋째, 추진된 사업의 내용대상사업에 있어서 다른 중앙부처에서 추진하는 정책사업과의 유사성 문제 심하게는 중복 문제가 발생하기도 하였다. 포괄보조금제도 이전까지의 사업에서는 이러한 논란이 많았는데, 이는 대부분의 면소재지 관련사업이 그 사업내용적인 부분에서 종합 계획적인 성격을 띄기에 발생하는 현상이다.

넷째, 중심지사업으로 진화하면서 나아지기는 하였지만, 지나친 분산 투자로 인한 사업실효성 저하가 거론되고 있다. 기초지자체 내의 정주체계상 중심거점을 우선 개발하고, 순차적으로 주변 연계된 거점과 마을을 추진하여야 함에도 불구하고, 지자체와 주민에게는 사업과 대상지역의 선정 추진에서의 고려 요인은 지역내의 형평성과 민원성이다. 이러한 현상은 사업지구내에서의 사업대상지의 선정에서도 동일하게 나타나고 있다.

사업계획 내용상 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농촌중심지 사업으로 전환되면서 배후 농촌주민이 참여하여 서비스 공급을 원활하게에 추진 하기 위한 중심지내 사업(시설 확충)이 요구되고 있지만, 실제, 중심기능 확충 외에 다양한 방법으로 배후마을 서비스를 지원하기 위한 시설과 프로그램의 발굴·적용에 있어서는 미흡한 점이 거론되고 있다.

둘째, 농촌지역개발사업 추진시 지속적으로 지적되는 H/W 중심의 사업 추진이다. 이중에서 신규의 대규모 시설사업을 지양하고는 있으나, 현장에서는 여전히 시설사업 중심으로 이루어지고 있다. 시설 운영적인 면에서도 개선은 되고 있으나, 고령화 등 농촌지역의 현실을 감안할 경우, 지역주민의 역량과 추진의지를 강화시키는 데에 한계를 노정하고 있으므로, 지역의 지속가능한 발전 기반을 위해서는 지역내외의 협력이 필요하다.

셋째, 상향식 주민참여에 대한 오해와 정책 목적에 대한 주민의 이해도 부족으로 다양한 문제점이 나타나고 있다. 사업추진시 주민역량강화를 위한 사업이 전제되는 한편, 추진 위원회가 요구하는 사업을 모두 행정에서는 수용해야한다는 오해가 나타나고 있다. 사업의 대상지 또한 사유재산과 밀접한 관련이 있는 중심시가지를 대상으로 하고 있어, 주민들의 이해도 부족과 참여 부족은 사업 추진에 가장 큰 문제점 중의 하나로 작용하고 있다.(농림축산식품부, 2014)

## 4. 사례 조사

### 1) 영국의 마켓타운 정책

영국은 마켓타운(Market Town)이 농촌사회의 활성화와 저발전지역의 재생을 지원하는 핵심정책으로 인식하고 있으며, 인구규모가 2,000명에서 20,000명 이하인 1,000개가 넘는 마켓타운을 정책대상으로 하고 있다.

마켓타운 재생을 위한 추진체계<sup>46)</sup>는 중앙정부 차원에서는 DEFRA를 중심으로 ODPM, DTLR, DTI, RESD, HMT, Natural England<sup>47)</sup> 등이 정책조율을 통해 마켓타운 정책을 추진하고, 전국적인 민간기구인 AMT(Action for Market Towns)는 웹사이트(<http://towns.org.uk/>)를 통해 마켓타운 소식과 전망, 정책, 모범사례, 훈련, 마켓타운 파트너십 등 마켓타운의 개발과 재생에 관련된 다양한 서비스를 제공한다.

영국은 1999년부터 지역 수준의 지역발전추진기구(RDAs; Regional Development Agency)를 두어 지방정부와 상호 협력 하에 지역경제 발전을 위한 시책과 사업을 추진하였고, 지방에서는 District나 Parish의 Market Town Partnership이 마켓타운 활성화계획의 수립과 추진의 주체가 된다.(농림축산식품부, 2014)

사업의 내용적인 면에서 보면 규모보다는 주변 농촌에 대한 서비스 기능을 중요시하고 있으며, 주변 농촌을 포함하여 계획을 수립·추진하고 있다.(김정연, 2010)

특히, 마켓타운에 필요한 시설배치 기준 등에 있어서는 인구규모에 따라 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하여 상점, 금융 서비스, 교육·사회서비스, 문화시설, 자연환경, 일할 장소, 취업기회, 육아, 공공기관, 관광 등에 대해서 필요한 시설을 제시하고 있다.

---

46) 유럽연합에 있어서는 대표적인 소도읍 관련 기구로 ECOVAST(European Council for the Village and Small Town)를 들 수 있다. ECOVAST는 농촌사회의 복지증진을 위해 1984년에 설립되어 범유럽적인 농촌의 사회·경제·문화적 활력증진을 도모하며, 특히 소도읍과 마을의 재생 및 개발을 관장하는 기구(NGO)로서 20개 국가에서 500개가 넘는 회원이 가입되어 있다.

농촌 소도읍과 그 배후 마을의 독특한 경제·사회·문화적 특성과 경관은 모든 유럽에 있어서 특별한 가치를 지니는 것이며, 특히 시장과 배후지의 생산물·생산자를 연결시킨다는 점에서 매우 중요한 자산으로 인식하고, ASSET(Action to Strengthen Small European Towns) 등 정부기구, NGO, 민간기관 등 각국의 소도읍 개발 관련 기관과 연계하여 유럽 소도읍의 기능 강화를 도모하고 있다([http://www.ecovast.org/english/strategy\\_e.htm](http://www.ecovast.org/english/strategy_e.htm)).

47) Natural England는 2005년 4월부터 Countryside Agency가 담당하던 마켓타운 관련 업무를 이관받아서 수행하고 있다.

〈표 9〉 영국 마켓타운의 인구규모별 필요 시설

구분	10,000-25,000명	2,000-10,000명
상점	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초생활에 필요한 상점(지역상점, 전국체인점)</li> <li>우체국, 농산물 시장, 지역특산물시장, 가축시장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우체국을 포함한 편의점</li> <li>전문회의 왕진이 필요</li> <li>농산물 시장, 지역특산물시장, 가축시장</li> </ul>
금융서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심가에 은행들이 있으며 24시간 현금서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>적어도 한 개의 은행은 있으며 24시간 현금서비스</li> </ul>
교육, 사회서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>성인교육시설, 청소년센터, 상급교육 기반(원거리교육), IT 시설, 2차교육기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차교육기관(청소년을) 위함, 성인교육, 공공기관 근무시간에 ICT를 이용한 원거리 교육가능</li> </ul>
문화시설 (스포츠, 예술, 레저)	<ul style="list-style-type: none"> <li>도서관, 문화시설, 레저센터(수영장등), 극장, 술집과 레스토랑, 청소년을 위한 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도서관, 문화의 광장, 여윌공간을 바꾸어 스포츠장으로 함, 스포츠홀, 주말극장, 술집과 레스토랑, 레크레이션 공원</li> </ul>
자원환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>나무와 산림지역, 주거지와 열린 공간이 어우러져 있음, 수로·홍수 방제프로그램 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>나무와 산림지역, 주거지와 열린 공간이 어우러져 있음, 수로·홍수 방제프로그램 강화</li> </ul>
일할수 있는 장소	<ul style="list-style-type: none"> <li>넓은지역, 부동산이 일할수 있는 공간제공, 건물을 재사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>넓은지역, 부동산이 일할수 있는 공간제공, 건물을 재사용</li> </ul>
취업기회	<ul style="list-style-type: none"> <li>전일근무센터, 개별적인 정보제공 및 훈련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>파트타임근무센터, 개별적인 정보 제공 및 훈련</li> </ul>
사업지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>소규모사업 지원기반시설, 주민상담소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소규모사업 및 주민상담의 출장지원</li> </ul>
육아	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양시설 및 휴일클럽, 항시적 육아시설과 시간외 육아</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>적어도 하나의 시설과 휴일클럽 이용가능, 시간외 육아</li> </ul>
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치기관상주, 자치의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치기관의 지소 운영</li> </ul>
관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광정보센터, 24시간 편의시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 기능이 혼재된 기관서 관광정보를 얻을 수 있음. 24시간 편의시설 있음</li> </ul>
경찰, 소방서, 법원	<ul style="list-style-type: none"> <li>차량검사, 경찰서, 소방서나 다기능복합 센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통합응급센터, 파트타임 경찰, 소방서</li> </ul>
공공교통시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>town 과 농촌을 연결하는 공공교통 시설(매일운행), 유동적 버스정류장, 택시서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규칙적으로 town과 농촌 운행</li> <li>오후와 주말서비스는 major town 으로 운영</li> </ul>
환경개선을 위한 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>역사적건물, 교통대책, 도보여행 자편의시설에 대한 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경개선을 위한 건물집단 및 특화된 개인건물에 대한 제안</li> </ul>
거주	<ul style="list-style-type: none"> <li>사거나 임대할 수 있는 건물, 건물 이용에 대한 상담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사거나 임대할 수 있는 건물, 건물이용에 대한 상담</li> </ul>

마켓타운 개발계획의 진행과정은 진단과정이 우선 선행되고, 실행계획을 수립하는 과정으로 이어지는데, 우선, 사업시행을 위해서 파트너십 형성 - 지역사회의 참여 확보 - 진단 - 비전 설정 - 실행계획 수립 - 사업 추진 - 파트너십 유지 등 7단계의 과정을 거쳐 추진한다.

중요한 것은 사업추진을 위한 공통의 목적을 공유하고, 사업추진을 위한 참여자를 모집하기 위해서 파트너십(Partnership)이 매우 중요한 역할을 수행한다는 점이다.

이러한 파트너십은 전제 조건이고, 마켓타운과 배후 농촌과의 관계를 중요시하고 있다. 어느 한 집단에 의해서 좌지우지되지 되도록 하지 않기 위해서 지역사회의 모든 집단이 참여한다는 점이다. 여기서 역시 마켓타운과 주변농촌과의 상호관계를 위하여 주변농촌의 사회조직도 참여한다.

<표 10> 마켓타운 부문별 주요 측정지표의 구성

구 분	주요 지표
환 경 (environment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중요 보존지구</li> <li>○ 역사적 건물과 유산의 수</li> <li>○ 주변농촌과 연결되는 보행도로와 승마로 수</li> </ul>
경 제 (economy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과거 3년간 직업수의 변화</li> <li>○ 주민대비 경제인구 비율</li> <li>○ 실업률</li> <li>○ 중심지의 의류·장신구 상점 수</li> <li>○ 중심지의 빈 점포</li> </ul>
사회·커뮤니티 (Social & Community)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사망률</li> <li>○ 1991년 이후의 나이별 인구변동</li> <li>○ 주택가격의 평균 변화</li> <li>○ 건설회사와 은행의 수</li> <li>○ 호텔의 침대수</li> </ul>
교통·접근성 (Transport & Accessibility)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자가용이나 공공교통을 이용한 여행시간</li> <li>○ 자동차가 없는 가구의 비율</li> <li>○ 중심시가지지를 지원하는 공공 주차장의 수</li> <li>○ 마켓타운과 배후지를 연결하는 버스노선의 수</li> </ul>

자료 : 김정연 외(2010), 『정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안』, 충남발전연구원, p.83.

## 2) 일본 지역재생정책

### (1) 정책대상

일본은 시정촌 중심지를 대상으로 일련의 정책을 추진하지는 않으나, 지역 활성화 정책은 2007년에 내각부에 설치된 “지역활성화 통합본부<sup>48)</sup> 회합”으로 일원화 되어 추진되고 있는데, 이중 우리나라의 면소재지를 대상으로 사업과 공간적으로 유사한 정책이 지역재생정책이다.

지역재생계획의 추진은 지역의 창의력을 최대한 살려서 윤택하고 풍요로운 생활환경을 창조하고, 지역주민이 지역에 대한 긍지와 애착을 가질 수 있는 살기좋은 지역사회 실현을 도모하는 것을 목적으로 한다(일본 지역재생법<sup>49)</sup>).

여기서 지역재생이란 지역의 산업, 기술, 인재, 관광자원, 자연환경, 문화, 역사 등을 효과적으로 활용하여 그 지역의 기간산업인 산업재생 및 새로운 산업창출, 고용유발, 커뮤니티 재생 등을 목표로 다양한 사업을 추진하는 과정을 말하며, 다음의 5가지 지역재생의 원칙을 제시하고 있다(농림축산식품부, 2014, 이하 동일).

- 보완성의 원칙 : 지역의 실정에 가장 정통한 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되어, 지방자치 단체와 연대하여 입안된 실현성이 높고 효과적인 계획에 대해 중앙정부가 집중적으로 지원한다.
- 자립의 원칙 : 지역의 자원 및 지혜를 활용하여 경제적, 사회적으로 자립을 향해 노력하고자 하는 계획에 대해 집중적으로 지원한다.
- 공생의 원칙 : 지방(농촌)과 도시가 人·物·金의 교류·연대를 통해 서로 떠받쳐 공생을 추구하는 계획에 대해 우선적으로 지원한다.
- 종합성의 원칙 : 중앙정부는 지역의 창의에 기초된 계획을 종합적으로 지원한다.
- 투명성의 원칙 : 지원의 대상이 되는 계획의 책정, 지원의 계속 및 계획 종료시의 평가에 대해서는 제3자의 입장에서 객관적인 기준에 의거하여 실시한다.

---

48) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html> 참고, , 도시재생, 구조개혁특구, 지역재생, 중심시가지활성화 정책의 4개의 본부가 통합된 것이다.

49) 지역재생법 제2조



지역재생사업은 지역재생본부에서 담당하며, 종합적 사무와 시책의 종합조정 및 지원을 하고, 지방자치단체가 지역재생계획을 작성할 때에는 NPO, 지역주민, 관련단체, 민간사업자 등을 통해 지역의 요구를 충분히 반영하여야한다<sup>50)</sup>.

- 추진사업은 지역재생법 제13조 제2항의 교부금의 종류로 정해진 시설의 범위에 한정하여 작성한다.
- 지방자치단체가 자주적으로 사업을 시행하여 사후평가가 가능한 목표를 설정한다.
- 목표를 달성하기 위해 시행하는 사업의 효율성 등의 사항을 준수하여 작성한다.

지방자치단체는 지역재생계획 및 실시에 필요한 사항, 그 외 지역재생의 종합적이고 효율적 추진에 필요한 사항을 협의하기 위하여 지역재생협의회를 조직할 수 있도록 되어 있다. 지역재생협의회 구성원으로는 지방자치단체 및 관련성이 있는 다양한 주체를 포함시키고 있으며, 또한 구성원의 협의를 매우 중요한 사항으로 인정하고 다양한 의견이 적절히 반영될 수 있도록 하고 있다.

지역재생법에 의거한 3가지 특례를 두고 있는데, 지역재생기반강화교부금, 과세특례, 시설 전용 승인절차 특례이다. 지역재생기반강화교부금은: 도(道)정비교부금, 오수처리시설정비교부금, 항만정비교부금의 3종류가 있으며, 내각부에 일괄 계상되어 내각부가 예산을 배분하고 각 성청이 집행한다. 지역재생에 이바지하는 민간 프로젝트에 대한 과세 특례 : 지역재생에 도움이 되는 사업을 실시하는 민간기업에 대한 투자에 대해서 세제상의 우대조치를 마련하여, 해당사업에 대한 민간자금을 유도한다. 보조대상시설의 전용승인수속의 특례 : 교부금 등의 교부에 의해 정비된 학교 및 사회체육시설 등의 효과적인 활용을 통해 지역재생을 지원하는 제도이다.

지역재생 종합프로그램은 지역에서 지역활성화시책을 선택하여 쉽게 이용할 수 있도록 국가가 지역재생계획과 연계하는 시책 및 지역재생에 이바지하는 시책을 정책분야별로 체계적으로 메뉴화한 프로그램을 수립한다.

지역 고용재생 프로그램은 지역재생 역량강화, 고용 창출을 통하여 지역 창조력을 충분히

---

50) 농림축산식품부(2014), 이하 재정리

발휘할 수 있도록 하는 것을 중요 목표로 하고, 지역의 고용창출을 위한 지원 시책을 마련한다.

지역유대재생 프로그램은 커뮤니티 활성화 도모와 함께 민간기업, NPO, 사회적기업가, 대학, 지역금융기관, 행정기관이 연계하여 다양한 사람들이 참가협동하는 네트워크를 구축하는 것이 중요하다는 인식 하에 사회적 자본(social capital)을 활성화하기 위한 시책을 제시한다.

지역 再챌린지 추진 프로그램은 국민 모두가 각각의 능력과 특성을 충분히 발휘하여 능력이 보장되는 공정사회를 구축하기 위해서는 몇 번이고 다시 도전할 수 있는 사회체제가 필요하다는 인식 하에, 부·성·청 연계에 의한 지역 再챌린지 추진 프로그램을 실시한다.

지역의 교류·연계 추진 프로그램은 지역간 교류, 농산어촌으로의 정주 등에 대한 수요가 높아지고 있고, 지역주도의 국제경쟁력 있는 관광산업에 커다란 관심이 모아지고 있는 점을 감안하여, 지역의 교류·연계 추진 프로그램을 제시한다.

지역 산업활성화 프로그램은 기업입지 촉진, 중소기업의 재생, 산업의 창출활성화, 지역밀착형 금융의 강화 등이 중요하다는 관점에서 지역이 창조력을 발휘하여 작성하는 지역재생계획에 대해서 성·청 연계에 의해 일체적·중점적으로 지원을 행하기 위한 시책을 제시한다.

지역의 知의 거점재생 프로그램은 대학이 지역의 인재, 지식이 집적하는 地의 거점이므로, 지역을 재생시키기 위해서는 대학과 연계한 지역 만들기를 추진하여 가는 것이 중요하다는 인식하에, 대학과 연계한 지역재생의 추진을 성청이 연계하여 지원하기 위한 시책을 제시한다.

### 3) 일본의 작은거점 만들기

일본의 작은거점 만들기 정책 경위<sup>51)</sup>는 2008년 7월 국토형성계획(전국계획)에서 「지역에 따라 인구 감소와 고령화가 현저하고, 유지·존속이 위험한 집락이 존재하고 있다.」고 지적함에 따라 2008년 당시 작은 거점 만들기 관련 국토교통성 예산 사업을 거쳐 「집락 활성화 추진 사업」(2008~현재)이 추진되고, 2015년부터 「작은 거점을 핵으로 한 고향 집락 생활권 형성 추진 사업」으로 명칭 변경되었다.

이중 중요한 것은 2012년 일본 재생 전략 중 「지속가능한 활력 있는 국토·지역 형성~국토·지역 활력 전략~」에서 「집락 지역에서 일상생활 서비스를 효과적으로 지속해서 제공하는

51) 国土交通省(2014), 「小さな據点」づくりに關する国土交通省の取り組み를 재정리

작은 거점 형성을 촉진하고 관계 부처 간의 연계를 강화한다。」라고 제시됨에 따라 국토교통성은 「어린이와 손자 세대에게 훌륭한 국토를 남기기 위한 지속 가능하고 활력 있는 국토·지역 만들기를 향한 주요 정책」을 정리하였다. 「섬 및 과소지역 등의 생활 경제 기능 유지 확보」 부분에서 일상생활 서비스 기능을 집약한 작은 거점 만들기를 추진하며 동시에 택시·버스의 화물 운송 실현 등 생활 교통 확보를 위한 규제 완화를 검토한다.」라고 제시한다.

또한, 2012년 일상생활 서비스 기능을 집약한 작은 거점 사례집을 제시하면서 국토 교통성 사업과 밀접한 「길의 역」에 인접한 진료소와 병간호 시설 등 일상 서비스 기능을 집약한 작은 거점 만들기 사례를 정리한다.

2014년에 국토교통성은 작은 거점 만들기 실천에서 활용 가능한 중앙 정부의 관련 시책을 관계 부처와 협력하여 정리하였다.

이와 관련된 중앙정부의 관련시책을 정리하면 다음과 같다.<sup>52)</sup>

○ 종합적 시책

- 국토교통성, 「작은 거점을 핵으로 한 고향 집락 생활권 형성」
- 내각부, 「특정 지역 재생 사업비 보조금」
- 총무성, 「과소대책 사업 채」
- 총무성, 「과소 집락 등 자립 재생 대책 사업」(과소지역 등 자립 활성화 추진 교부금)
- 국토 교통성, 「이도 활성화 교부금」

○ 거점 시설 정비 관련

- 문부과학성, 「~미래를 연결하자~우리들의 학교 프로젝트」
- 경제산업성 자원에너지청, 「지역 에너지 공급 거점 정비 사업」
- 국토 교통성, 「집락 활성화 추진 사업」
- 총무성, 「과소 지역 유희 시설 재정비 사업」(과소지역 등 자립 활성화 추진 교부금)
- 총무성, 「과소 지역 집락 재편 정비 사업」(과소지역 등 자립 활성화 추진 교부금)
- 총무성, 「변지(辺地) 대책 사업 채」

---

52) 国土交通省(2014b), 集落地域における「小さな拠点」づくりに係る国の関連支援一覧 (平成26年度)

○ 의료·복지 서비스 관련

- 후생노동성, 「의료 시설 등 시설 정비 보조금」, 「의료 시설 등 설비 정비 보조금」
- 후생노동성, 「벽지 보건 의료 대책비」
- 후생노동성, 「지역 돌봄·복지 공간 정비 등 시설 정비 교부금」, 「지역 돌봄·복지 공간 설비 추진 교부금」
- 내각부, 「벽지 보육 사업」

○ 생필품 구입 정비 사업

- 경제산업성, 생필품 구입 약자 등원 매뉴얼 ver.2.0
- 경제산업성, 2015년도 지방 공공 단체에서 생필품 구입 약자 지원 관련 제도 일람

○ 농산어촌 활성화 관련

- 농림수산성, 「농산어촌 활성화 프로젝트 지원 교부금」
- 농림수산성, 「도시 농촌 공생·대류 종합 대책 교부금」
- 농림수산성, 「집락 기반 정비 사업」(농산어촌 지역 정비 교부금)
- 농림수산성, 「중산간 지역 종합 정비 사업」(농산어촌 지역 정비 교부금)

○ 지역 교통 관련

- 국토교통성, 「지역 공공 교통 확보 유지 개선 사업」
- 국토교통성, 「초소형 모빌리티 도입 촉진」
- 국토교통성, 「지역 교통 그린화로 전기 자동차 가속적 보급 촉진」
- 국토교통성, 「간선 철도 등 활성화 사업비 보조」(연계 계획 사업)
- 환경성, 「지방 공공 단체 실행 계획 실시 추진 사업」(선진적 소멸 대책 검토 모델 활용)

○ 지역 활동 담당 지원 관련

- 총무성, 「지역 활성화 협력대」
- 총무성, 「집락 지원인」
- 총무성, 「지역·학 연계 지역 만들기 시책」

## 5. 쟁점과 연구의 관점

문헌 검토 결과 본 연구의 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 고령화, 인구 감소(절벽) 등의 인구 변화에 따른 농촌중심지 계층별 여건을 고려한 정책 추진이 필요하며, 면소재지의 기능과 역할에 대한 정립 관련 연구는 현재까지 매우 빈약하다. 농촌의 읍지역 인구는 지속적으로 증가할 수 있을 것으로 예상되는 반면, 면단위의 농촌 하위 중심지 및 주변지역 과소화에 따라 기능 축소가 현실화되고 있으나, 아직 저차 하위 중심지로서 기능하는 면소재지와 관련된 연구는 매우 빈약하다.

따라서, 정주체계상 면소재지의 기능(결집기능, 중심기능, 거점기능)을 재정립하기 위한 실증적인 연구 필요하고, 그 기능의 조사시 유형화하고, 그 기능상 주민의 일상생활서비스 공급하는 기능은 필수 기능인 바, 이를 충족하기 위한 관련 기능 및 시설에 대한 실태를 조사가 요구된다.

둘째, 인구감소시대에는 시설의 외연적 확산을 지양하고, 콤팩트시티로서 조성하기 위한 현실태에 대한 조사 필요하고, 각 면소재지 내의 기능, 시설의 입지 형태를 고려할 필요성이 있다.

기초 생활서비스와 관련성이 높은 행정 시설 - 상업 시설 - 문화복지시설은 그 분포 및 집적 형태가 매우 다르게 나타나고 있으며, 이를 콤팩트시티의 개념에 맞춘 인구의 유동량이 많고, 시설이 집적된 곳에 기능, 시설을 계획적으로 유도하기에는 장기간의 시간이 소요된다. 그러나, 향후 면소재지 활성화를 위한 사업 추진시 관련 연구 없는 상태에서 행정상의 가이드라인이 없는 경우에는 혼선을 빚을 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.<sup>53)</sup>

따라서, 실제 면소재지의 유형별 기능, 시설 입지 형태에 대한 특성을 조사분석하고, 이를 정책, 방향 설정의 주요 가이드라인의 기초 자료로 활용이 가능할 것이다.

---

53) 현재, 농촌중심지 일반지구의 경우를 살펴보면 기초지방자치단체 행정은 인구감소, 과소화에 대응한 콤팩트 시티에 대한 개념이 매우 미흡하며, 사업 추진형태는 주민(추진위원회)의 의견을 일방적으로 수용하는 형태로 추진됨에 따라 과거의 행태를 답습하는 형태로 나타날 가능성이 높다.

셋째, 면소재지에 추진되고 있는 계획, 사업이 인구감소 과소화에 대응하고 있는 지에 대한 실태 분석 필요하다.

면소재지에 투입되는 사업은 빈약한 것이 사실이고, 일반농산어촌사업의 경우, 대표적으로 추진되는 사업이 “농촌중심지 활성화사업(일반지구)” 사업이다. 농촌중심지 활성화 사업을 추진하면서 농림축산식품부에서는 콤팩트시티로서의 개념을 적용시킨 “거점지구” 개념을 계획적으로 유도하고 있고, 일반지구라 하더라도 배후 농촌마을과의 연계서비스 고려를 유도하고 있다. 현재, 추진되고 있는 계획과 사업의 재편을 고려할 경우, 그 진단적 측면에서 계획 내용에 대한 실태 분석 필요<sup>54)</sup>하다.

넷째, 본 연구는 실태분석을 바탕으로 면소재지 유형별로의 정비방안을 제시하는데 목적이 있는 바, 정책적 측면에서의 실태조사는 계획과제를 설정하는 데에 의미가 있으나, 이를 실현성 제고 및 방향 설정에 있어서는 관련 정책 이해관계자에 대한 인식을 조사하는 등 최소한의 객관성이 담보되어야 한다.

---

54) 농림축산식품부에서는 일반지구의 계획, 사업추진 절차상에서 직접적으로 관여하지 않고, 광역자치단체에 업무를 일임함에 따라 실질적인 모니터링이 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

## 제3장 충청남도 면소재지 실태

### 1. 면, 소재지 특성

#### 1) 인구 및 가구

충청남도에는 136개의 면지역이 분포하고 있으며, 면소재지에 해당하는 법정리는 178개이고, 인구수는 최근 10년간 669,082명에서 608,303명으로 감소하여 연평균 -0.95%의 감소세이다. 가구수는 최근 10년간 2000년 229,522호에서 2010년 245,776호로 연평균 0.69%의 증가세로 나타났다.

면소재지의 인구는 165,958명에서 161,582명으로 -0.27%의 면지역에 비해서는 다소 낮은 감소세를 보이고 있고, 가구수도 0.87%로 가구수의 증가세는 면지역보다 다소 높게 나타나고 있다.

면지역과 소재지와와의 인구, 가구적인 특성은 다음과 같다.

첫째, 전체 면지역의 인구수 평균은 약 4,472명, 가구수는 1,807호를 보이고, 증가율은 인구는 -1.81%, 가구는 0.08%씩 증가하고 있다.

둘째, 시지역과 군지역의 편차가 심하게 나타나고 있다. 시지역은 1계층이 면지역 전체 인구의 약 53%를 차지하고, 군지역은 2계층인구가 면지역 인구의 87%를 차지한다. 면지역에 대한 소재지의 비중은 1계층 면은 82.5%로 절대적이며, 나머지 2,3,4계층의 인구는 각각 50%를 넘지 않고 있다. 이것은 농촌지역적 특성을 보이는 면지역은 소재지의 인구의 비중이 그리 크지 않다는 것을 말하는 것으로 평균보다 소재지 인구가 적은 면은 4계층에 속하는 면이고, 과소화가 심각하게 나타나고 있는 것으로 예상된다.

셋째, 면지역의 인구증가율은 감소하고 있는 반면, 가구 증가율은 증가하는데, 특히하게 군지역의 4계층에서 인구, 가구가 모두 감소하고 있다. 소재지의 경우는 이 양상이 더욱 복잡 한데, 전체적으로는 인구와 가구가 모두 감소하고 있는 경향으로 나타나나, 인구가 증가하는 곳은 시부의 1계층, 3계층이고, 가구 증가율이 감소하는 곳은 군지역의 3계층, 4계층에서 심각 하게 나타나고 있다.

넷째, 시지역중 1계층에 연접한 지역이라 하더라도, 1계층의 중심지수를 보이는 곳이 있다. 이것은 동지역의 파급효과가 큰 곳이 대부분이며, 인구는 16,999명이며, 가구수는 6,137호로 나타났고, 인구는 지속적인 증가추세에 있다. 이러한 면지역은 면소재지의 비중이 인구 82.49%, 가구 83.8%로 주변 농촌마을에 대하여 절대적인 비중을 보이고 있다.

둘째, 1계층에 연접한 면지역은 전체적으로 3계층, 4계층의 인구, 가구가 절대적인 감소 추세에 있고, 소재지내의 비중도 전체 평균에 미치지 못하는 실정이다.

셋째, 1계층에 연접하지 않는 면지역은 전체적으로 인구, 가구가 감소하고 있는 추세이며, 시지역보다는 군지역의 감소세가 뚜렷하게 나타나고 있다.

<표 11> 면, 소재지 지역 계층별 인구·가구수

(단위 : 인, 호, %)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
면 (A)	인구수	4,472.8	16,999.0	7,249.5	6,929.5	3,700.9
	가구수	1,807.2	6,137.0	2,809.0	2,601.9	1,551.0
	인구 증가율	-1.81%	0.97%	-0.33%	-1.10%	-2.05%
	가구 증가율	0.08%	2.19%	1.29%	0.56%	-0.09%
소재 지 (B)	인구수	1,188.1	14,023.0	3,078.8	2,323.3	742.9
	가구수	437.6	5,143.0	1,204.3	726.5	300.1
	인구 증가율	-2.05%	0.03%	-0.53%	-0.58%	-2.45%
	가구 증가율	-0.14%	1.41%	1.10%	0.70%	-0.39%
B/A	인구수	23.31%	82.49%	42.15%	34.01%	19.51%
	가구수	22.63%	83.80%	40.88%	31.92%	19.17%

주) 계층은 해당 시군내의 계층임  
자료 : 인구주택총조사(각년도), 통계청



<표 12> 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 인구·가구수 비교

(단위:인,호,%)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	면(A)	인구수	4,472.8	16,999.0	9,634.4	4,776.2	7,249.5	3,142.7	2,645.6
		가구수	1,807.2	6,137.0	3,469.0	1,915.7	2,809.0	1,388.0	1,193.0
		인구증가율	-1.81%	0.97%	0.22%	-1.29%	-0.33%	-2.95%	-2.79%
		가구증가율	0.08%	2.19%	1.62%	0.58%	1.29%	-0.93%	-0.74%
	소재지(B)	인구수	1,188.1	14,023.0	3,267.6	1,042.8	3,078.8	1,001.2	448.5
		가구수	437.6	5,143.0	947.9	405.4	1,204.3	416.5	196.8
		인구증가율	-2.05%	0.03%	1.38%	-1.83%	-0.53%	-3.33%	-3.06%
		가구증가율	-0.14%	1.41%	2.28%	0.24%	1.10%	-1.53%	-1.02%
	B/A	인구	26.56%	82.49%	33.92%	21.83%	42.47%	31.86%	16.95%
		가구	24.21%	83.80%	27.32%	21.16%	42.87%	30.01%	16.50%
1계층 연접면	면(A)	인구	4,939.6	16,999.0	12,403.3	4,986.2	10,475.0	3,175.5	2,873.3
		가구	1,978.7	6,137.0	4,426.5	2,009.4	3,718.0	1,461.0	1,280.2
		인구증가율	-1.49%	0.97%	1.89%	-0.91%	1.28%	-3.05%	-2.73%
		가구증가율	0.37%	2.19%	2.90%	0.99%	1.67%	-0.75%	-0.68%
	소재지(B)	인구	1,442.5	14,023.0	4,234.8	1,386.7	2,163.0	937.5	485.1
		가구	507.2	5,143.0	1,078.0	525.1	826.0	412.5	210.6
		인구증가율	-1.34%	0.03%	5.30%	-0.85%	-2.62%	-3.35%	-2.97%
		가구증가율	0.44%	1.41%	5.01%	1.09%	-1.15%	-1.07%	-0.89%
	B/A	인구	29.20%	82.49%	34.14%	27.81%	20.65%	29.52%	16.88%
		가구	25.63%	83.80%	24.35%	26.13%	22.22%	28.23%	16.45%
1계층 비연접면	면(A)	인구	4,081.7		7,557.6	4,615.1	6,174.3	3,134.5	2,381.4
		가구	1,663.5		2,750.9	1,843.9	2,506.0	1,369.8	1,091.9
		인구증가율	-2.07%		-1.03%	-1.58%	-0.86%	-2.93%	-2.87%
		가구증가율	-0.15%		0.66%	0.27%	1.17%	-0.97%	-0.81%
	소재지(B)	인구	975.0		2,542.3	779.1	3,384.0	1,017.1	405.9
		가구	379.2		850.4	313.7	1,330.3	417.5	180.8
		인구증가율	-2.64%		-1.56%	-2.58%	0.16%	-3.33%	-3.17%
		가구증가율	-0.64%		0.24%	-0.41%	1.84%	-1.64%	-1.17%
	B/A	인구	23.89%		33.64%	16.88%	54.81%	32.45%	17.04%
		가구	22.80%		30.91%	17.01%	53.08%	30.48%	16.56%

주) 계층은 해당 시군내의 계층이고, 1계층에 연접한 면은 시군내 기능지수 군집상 1계층 읍·동지역에 연접한 면지역임  
 자료: 인구주택총조사(각년도), 통계청

## 2) 생산가능 인구

생산가능인구는 노령화의 반대개념으로 지역의 활력정도를 가늠하는 지표이다. 충청남도 면지역의 생산가능인구는 424,054명에서 367,541명으로 최근 10년간 지속적인 감소추세이며, 1개 면당 생산가능인구는 3,118명에서 2,703명으로 지속적인 감소추세이다.

면소재지의 경우 108,286명에서 105,176명으로, 1개 면당 생산가능인구는 796명에서 773명으로 감소하고 있다.

최근의 생산가능인구는 면당 약 2,702명이며, 면소재지는 773명으로 약 24.66%를 차지하고 있다. 인구 증가율에서는 면지역 생산가능인구는 -3.02%로 나타났고, 하위계층으로 갈수록 인구 감소율 편차는 심각하게 벌어진다. 한편, 1계층의 생산가능인구는 1.40%로 증가하고 있다.

면소재지의 생산가능인구는 773명이며, 최근 10년간 -3.1%의 감소세를 보이고 있으며, 이를 주도하는 계층은 -3.68%를 차지하는 4계층이다.

1계층의 경우 생산가능인구가 면소재지에 83.4%, 2계층에 46.07%, 3계층에 36.33%가 집중되어 평균치인 24.66%를 상회하고 있으나, 4계층의 경우 20.54%로 평균치를 밑돌고 있다.

<표 13> 면, 소재지 생산가능인구수 및 증가율

(단위 : 인, %)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
면 (A)	생산가능 인구수	2,702.5	11,713.0	4,689.8	4,672.7	2,102.1
	생산인구증가율	-3.02%	1.40%	-0.58%	-1.89%	-3.40%
소재지 (B)	생산가능 인구수	773.4	9,771.0	2,291.5	1,626.8	441.1
	생산인구증가율	-3.10%	0.52%	-0.54%	-1.09%	-3.68%
B/A		24.66%	83.42%	46.07%	36.33%	20.54%

주) 계층은 해당 시군내의 계층이고, 1계층에 연접한 면은 시군내 기능지수 군집상 1계층 읍, 동지역에 연접한 면지역임  
자료: 인구주택총조사(각년도), 통계청

시지역·군지역과 1계층 연결여부에 따른 세부적인 특성을 살펴보면 다음과 같다.

면지역의 생산가능인구수중 평균 이하인 곳은 4계층에 속하는 면지역이 주도하고 있고, 시지역 2,902인 군지역 1,343인으로 생산가능인구수가 적게 나타나고 있다. 소재지의 비중도 평균 24.66%를 보이는 데, 1계층의 월등히 83.4%로 매우 높고, 4계층은 시지역이 22.75%, 군지역이 18.41%로 시지역보다는 군지역이 적게 나타나고 있다.

생산가능인구의 증가율도 4계층이 주도하고 있으며, 시지역이 -2.62%, 군지역 4계층이 -4.7%로 심각한 편이다.

한편 1계층 연결여부에 따라서는 1계층지역은 전체와 관련성이 없으나, 생산가능인구의 면소재지 비중은 하위계층으로 갈수록 비중이 적어지며, 특히 4계층의 경우 시지역은 19.72%, 군지역은 18.87%로 매우 낮게 나타나고 있다.

<표 14> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 생산인구수 비교

(단위:인,%)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	면	생산인구수(A)	2,702.5	11,713.0	6,829.4	2,875.1	4,689.8	1,653.2	1,343.4
		증가율	-3.02%	1.40%	0.01%	-2.18%	-0.58%	-4.55%	-4.60%
	소재지	생산인구수(B)	773.4	9,771.0	2,360.7	645.9	2,291.5	599.2	240.0
		증가율	-3.10%	0.52%	1.25%	-2.64%	-0.54%	-4.36%	-4.70%
	B/A		28.62%	83.42%	34.57%	22.47%	48.86%	36.24%	17.87%
1계층 연결	면	생산인구수(A)	3,070.2	11,713.0	9,351.3	3,028.5	6,189.0	1,690.5	1,493.2
		증가율	-2.64%	1.40%	1.82%	-1.65%	0.74%	-4.49%	-4.47%
	소재지	생산인구수(B)	953.6	9,771.0	3,221.2	870.4	1,308.0	589.5	259.3
		증가율	-2.44%	0.52%	5.34%	-1.60%	-3.22%	-3.72%	-4.70%
	B/A		31.06%	83.42%	34.45%	28.74%	21.13%	34.87%	17.37%
1계층 비연결	면	생산인구수(A)	2,394.5		4,938.0	2,757.5	4,190.0	1,643.9	1,169.6
		증가율	-3.33%		-1.34%	-2.59%	-1.02%	-4.56%	-4.75%
	소재지	생산인구수(B)	622.3		1,715.4	473.8	2,619.3	601.6	217.7
		증가율	-3.65%		-1.82%	-3.44%	0.36%	-4.52%	-4.70%
	B/A		25.99%		34.74%	17.18%	62.51%	36.60%	18.61%

주) 계층은 해당 시군내의 계층이고, 1계층에 연결한 면은 시군내 기능지수 군집상 1계층 읍·동지역에 연결한 면지역임  
자료: 인구주택총조사(각년도), 통계청

### 3) 노후주택수

충청남도 면지역의 노후주택수는 22,119동에서 98,899동으로 1.1% 증가하였고, 면당 노후주택수는 648동에서 723동으로 증가하였다.

면소재지의 노후주택수는 16,921동에서 22,258동으로 2.78% 증가하였는데, 면지역의 노후주택 증가수보다 열악함을 알 수 있고, 면당 노후주택수는 124동에서 164동으로 급격한 증가추세를 보이고 있는데, 이는 면소재지의 주거환경이 지속적으로 악화되고 있음을 알 수 있다.

계층별로 살펴보면, 면지역의 1계층의 노후주택수는 617동으로 평균을 상회하고, 2계층 1,238동이 매우 높게 나타나고 있으며, 증가율이 2.60%로 급속하게 증가하고 있는 추세이다. 하위 계층으로 갈수록 면지역의 노후주택 증가율은 지속적으로 감소하는 추세로 나타나 면지역의 주택문제는 2계층에 집중됨을 알 수 있다.

소재지의 경우 2계층의 노후주택수가 높게 나타나고 있으며, 노후주택증가율은 1계층에서 심각하게 나타나고 있다. 하위계층으로 갈수록 노후주택 증가율은 낮아지고 있다.

면소재지와 면지역의 노후주택비율은 하위계층으로 갈수록 그 비율이 감소하는 것으로 나타났다.

<표 15> 면, 소재지 노후주택수 및 증가율

(단위 : 동, %)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
면(A)	노후주택수	722.8	617.0	1,238.5	1,006.1	640.9
	노 후 주 택 증 가 율	0.59%	5.65%	2.60%	1.78%	0.21%
소재지(B)	노후주택수	163.7	401.0	635.3	269.9	120.0
	노 후 주 택 증 가 율	1.5%	15.2%	6.0%	1.6%	1.2%
B/A		22.6%	65.0%	51.3%	26.8%	18.7%

주) 계층은 해당 시군내의 계층임  
자료: 인구주택총조사(각년도), 통계청

시지역·군지역과 1계층 연결여부에 따른 세부적인 특성을 살펴보면 다음과 같다.

면지역의 노후주택수 중 평균이하인 곳은 시지역 1계층, 군지역 3계층, 4계층으로, 노후주택수가 문제시 되는 곳은 시지역 3계층가 군지역 2계층으로 나타났다.

증가율 측면에서는 시지역 1계층, 3계층, 군지역 2계층은 평균을 상회하고 있다.

1계층 연결 면의 노후주택수는 779동이며, 이를 상회하는 곳은 시지역 3계층, 군지역 2계층이 각각 1,544동, 1,369동으로 매우 높게 나타나고 있다. 노후주택증가율은 평균 0.84%인데 시지역 1계층, 3계층이 높게 나타나고 있고,

한편 1계층 연결여부에 따라서는 1계층지역은 전체와 관련성이 없으나, 생산가능인구의 면소재지 비중은 하위계층으로 갈수록 비중이 적어지며, 특히 4계층의 경우 시지역은 19.72%, 군지역은 18.87%로 매우 낮게 나타나고 있다.

특이할만한 사항은 1계층과 연결한 3계층, 4계층은 노후주택 증가율이 지속적으로 감소하고 있으며, 소재지의 경우 1계층과 연결하지 않은 지역중 3계층은 노후주택 비율이 감소하고 있다.

<표 16> 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 노후주택수 비교

(단위:동,%)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	면	노후주택수(A)	722.8	617.0	1,253.4	762.3	1,238.5	659.9	521.8
		증가율	0.59%	5.65%	2.88%	0.65%	2.60%	0.34%	-0.22%
	소재지	노후주택수(B)	163.7	401.0	328.9	150.3	635.3	187.3	90.3
		증가율	1.54%	15.25%	2.34%	1.79%	6.05%	0.53%	0.72%
	B/A		22.65%	64.99%	26.24%	19.72%	51.30%	28.38%	17.31%
1계층연접	면	노후주택수(A)	779.1	617.0	1,544.5	839.1	1,369.0	724.0	562.3
		증가율	0.84%	5.65%	6.16%	1.22%	3.43%	-0.90%	-0.70%
	소재지	노후주택수(B)	148.6	401.0	274.8	161.6	444.0	112.0	95.8
		증가율	1.68%	15.25%	4.19%	2.16%	5.66%	-0.33%	0.32%
	B/A		19.07%	64.99%	17.79%	19.26%	32.43%	15.47%	17.04%
1계층비연접	면	노후주택수(A)	675.6		1,035.1	703.4	1,195.0	643.9	474.9
		증가율	0.38%		0.07%	0.21%	2.32%	0.66%	0.34%
	소재지	노후주택수(B)	176.3		369.4	141.6	699.0	206.1	83.9
		증가율	1.43%		0.75%	1.50%	6.17%	0.75%	1.17%
	B/A		26.10%		35.69%	20.13%	58.49%	32.01%	17.67%

주) 계층은 해당 시군내의 계층이고, 1계층에 연결한 면은 시군내 기능지수 군집상 1계층 읍·동지역에 연결한 면지역임  
 자료: 인구주택총조사(각년도), 통계청

#### 4) 독거노인수

충청남도 면지역의 독거노인수는 21,102인에서 36,759인으로 5.71%씩 급격하게 증가하고 있는 추세이며, 면당 독거노인수는 155명에서 270명으로 급격하게 상승하는 추세이다.

면소재지의 독거노인수는 3,693인에서 6,517명으로 5.84%의 증가율을 보이고 있고, 면당 독거노인수도 27명에서 48명으로 급격하게 증가하고 있다. 이러한 경향은 도시지역보다 농촌 지역이 높게 나타나고 있어서 사회적인 배려가 필요하다.

독거노인수는 면소재지에 약 18.13%를 차지하고 있으며, 1계층, 2계층, 3계층이 면소재지내의 비중이 높게 나타나고 있다.

독거노인수 증가율은 전체적으로 면단 약 5.7%대를 유지하고 있는데, 이를 견인하는 것은 1계층의 증가율이 10.44% 11.69%로 면소재지의 증가율이 약간 상회한다.

계층별로 살펴보면, 면 전체의 독거노인의 수가 지속적으로 증가하는 지역은 1계층, 2계층이며, 1계층의 증가율이 훨씬 높다. 1계층의 경우, 독거노인수가 79.84%가 면소재지에 거주하는 것으로 나타나고 있다.

<표 17> 면, 소재지 독거노인수 및 증가율

(단위 : 인, %)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
면(A)	독거노인수	270.3	367.0	343.8	268.5	267.0
	증가율	5.77%	10.44%	6.46%	5.82%	5.69%
소재지(B)	독거노인수	47.9	293.0	83.5	42.4	47.9
	증가율	5.68%	11.69%	7.10%	5.52%	5.68%
B/A		17.72%	79.84%	24.29%	15.79%	17.94%

주) 계층은 해당 시군내의 계층임  
자료:인구주택총조사(각년도),통계청

시지역·군지역과 1계층 연결여부에 따른 세부적인 특성을 살펴보면 다음과 같다.

면지역의 독거노인수 중 평균 이상인 곳은 시지역의 1계층, 3계층이 월등히 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 소재지내에서도 동일한 양상을 보이고 있다. 증가율 측면에서는 시지역 1계층이 평균을 훨씬 상회하고 있다.

1계층 연결지역 면소재지의 독거노인수는 평균 5.51%인데, 군지역의 2계층의 독거노인수 증가율이 8.09%로 나타나고 있다.

한편, 1계층 비연접지역에서는 시지역의 1계층이 면지역, 소재지의 독거노인수 증가율이 10.44%, 11.69%로 매우 높게 나타나고 있다.

〈표 18〉 시·군지역, 1계층 연결 여부에 따른 독거노인수 비교

(단위 : 명, %)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	면	독거노인수(A)	270.3	367.0	277.8	277.5	343.8	255.6	256.7
		증가율	5.77%	10.44%	6.12%	5.94%	6.46%	5.43%	5.45%
	소재지	독거노인수(A)	47.9	293.0	57.4	48.3	83.5	55.1	36.6
		증가율	5.68%	11.69%	6.30%	5.85%	7.10%	5.38%	5.19%
	B/A		17.72%	79.84%	20.66%	17.41%	24.29%	21.56%	14.26%
1 계층 연결	면	독거노인수(A)	275.0	367.0	265.0	271.2	498.0	262.5	270.1
		증가율	6.00%	10.44%	7.08%	5.55%	6.00%	6.81%	5.93%
	소재지	독거노인수(A)	52.2	293.0	70.3	52.8	99.0	37.5	39.1
		증가율	5.88%	11.69%	6.67%	5.63%	4.14%	8.91%	5.56%
	B/A		18.98%	79.84%	26.53%	19.47%	19.88%	14.29%	14.48%
1 계층 비연접	면	독거노인수(A)	266.3		287.4	282.4	292.3	253.9	241.2
		증가율	5.58%		5.30%	6.24%	6.61%	5.08%	4.90%
	소재지	독거노인수(A)	44.3		47.6	44.9	78.3	59.5	33.6
		증가율	5.51%		5.97%	6.03%	8.09%	4.49%	4.76%
	B/A		16.64%		16.56%	15.90%	26.79%	23.43%	13.93%

주) 계층은 해당 시군내의 계층이고, 1계층에 연결한 면은 시군내 기능지수 군집상 1계층 읍·동지역에 연결한 면지역을 말함  
 자료: 인구주택총조사(각년도), 통계청

## 2. 면소재지 공간·시설 실태

### 1) 기능

면의 기능지수는 평균 63.68인데, 계층에 따라서 그 편차가 심각하게 나타나고 있다. 1계층 평균은 5,094, 2계층은 401.24로 평균을 훨씬 상회하는 반면, 3계층은 47.34, 4계층은 7.19로 나타나고 있다. 이중 1계층과 2계층은 5개소이고, 3계층 25개소, 4계층이 106개소인 것을 감안하면, 대부분 면지역의 과소화가 심각함을 알 수 있다.

주민의 기초적인 삶을 지원하기 위한 기초적인 시설과 관련하여 세부적으로 살펴보면, 전 계층에 공급되어져 있는 시설은 초등학교 초등학교는 평균 1.89이며, 전 계층에 고루 분포하고 있는 기능은 초등학교, 우체국(취급소), 슈퍼마켓 등으로 나타났다.

하위계층으로 갈수록 주변 농촌지역과의 관계상 주목해야할 기능인 농기구, 농약판매시설의 경우 4계층에 0.53, 0.48로 절반만 입지하고 있고, 주민의 삶의 질과 관련된 민간영역의 의료보건, 복지 등의 기능은 하위계층으로 갈수록 매우 열악한 수준을 보이고 있다.

음식·판매업의 경우, 슈퍼마켓은 1개면에 1개, 편의점은 0.25개가 위치하여 주민의 물품 구입에 많은 영향을 미치고 있고, 음식점은 1계층, 2계층, 3계층까지는 평균을 상회하나, 4계층은 9.58로 매우 열악한 것으로 나타났다.

이러한 기능지수의 양극화 현상하에 시지역과 군지역을 구분하여 살펴보면, 면지역에 보급 시설의 결핍되었다고 할 수 있는 기능으로는 금융업, 농기구, 농약판매, 사회복지시설, 목욕탕, 의원, 약국 등의 기능은 3,4계층의 하위계층에서 그 보급현황이 매우 낮게 나타나고 있다. 이것은 주민의 기본적인 생활을 영위하기 위한 서비스업이 불충분하다는 것을 의미한다.

1계층과 연결하는 면과 비연접면과의 관계를 살펴보면, 3계층의 경우 평균 기능지수는 시지역 42.03, 군지역 54.76이고, 연결 면지역은 시지역 47.65, 군지역 24.39, 비연접면은 시지역 37.82, 군지역 62.35로 나타났다. 시지역의 3계층의 경우에는 평균과 편차가 그리 크지 않지만,



공통적으로 1계층 연접한 면지역의 기능지수가 비연접지역보다는 낮게 나타나고 있다. 주목할 만한 사항은 군지역의 연접지역이 비연접지역에 비해 절반 정도의 기능을 보유하고 있다는 점이다.

4계층의 경우, 전체적으로 쇠퇴하고 있음을 알 수 있으며, 1계층에 연접한 4계층 면의 경우 전분야에서 매우 열악한 것으로 나타나고 있고, 특히, 4계층의 연접한 면은 5.01로 매우 열악한 것으로 나타나고 있고, 존립자체가 위협받고 있는 상황이다.

<표 19> 분야별 · 계층별 기능 지수

(단위 : 개)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
면수		136	1	4	24	107
면당 기능지수		63.68	5,094.41	401.24	47.34	7.19
교육	초등학교	1.88	2.00	2.00	1.50	1.95
	중.고등학교	1.20	1.00	1.75	2.08	0.98
	대학교	0.09	-	0.25	0.33	0.03
금융	금융업	0.49	4.00	1.25	0.88	0.35
농업지원	농기구	0.63	-	1.25	1.04	0.52
	농약판매	0.65	1.00	2.00	1.21	0.48
복지	사회복지시설	0.49	4.00	1.00	0.71	0.38
	목욕탕/사우나/찜질방	0.18	3.00	0.75	0.25	0.12
의료 보건	의원	1.24	23.00	6.25	3.00	0.45
	일반 병원	0.07	-	-	0.17	0.06
	종합 병원	-	-	-	-	-
	약국	0.94	8.00	4.25	1.46	0.64
우편	우체국/우편취급소	1.20	1.00	1.25	1.21	1.20
음식 · 판매	슈퍼마켓	1.68	11.00	5.75	3.42	1.06
	편의점	0.39	5.00	2.75	0.46	0.24
	음식점	16.44	191.00	75.25	30.33	9.50

주) 계층은 해당 시군내의 계층임

<표 20> 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 계층별 기능지수 비교

(단위 : 개)

구분		평균	시지역			군지역		
			1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	면수	136	1	14	53	4	10	54
	기능지수	63.22	5,094.41	42.03	8.16	401.24	54.76	6.12
	교육	초등학교	1.88	2.00	1.29	2.00	2.00	1.80
		중.고등학교	1.20	1.00	2.36	0.92	1.75	1.70
		대학교	0.09	-	0.57	0.02	0.25	-
	금융	금융업	0.49	4.00	1.00	0.42	1.25	0.70
	농업지원	농기구	0.63	-	0.79	0.58	1.25	1.40
		농약판매	0.65	1.00	0.86	0.68	2.00	1.70
	복지	사회복지시설	0.49	4.00	0.93	0.57	1.00	0.40
		목욕탕/사우나/찜질방	0.18	3.00	0.29	0.17	0.75	0.20
	의료보건	의원	1.24	23.00	3.57	0.68	6.25	2.20
		일반 병원	0.07	-	0.14	0.08	-	0.20
		종합 병원	-	-	-	-	-	-
		약국	0.94	8.00	1.43	0.75	4.25	1.50
	우편	우체국/우편취급소	1.20	1.00	1.29	1.11	1.25	1.10
	음식판매	슈퍼마켓	1.68	11.00	3.79	1.28	5.75	2.90
		편의점	0.39	5.00	0.57	0.26	2.75	0.30
		음식점	16.44	191.00	32.21	12.47	75.25	27.70
1계층 연접	면수	62	1	6	23	1	2	29
	기능지수	94.73	5,094.41	47.65	8.09	112.70	24.39	5.01
	교육	초등학교	1.97	2.00	1.33	2.09	-	2.00
		중.고등학교	1.03	1.00	1.83	0.91	1.00	-
		대학교	0.10	-	0.50	0.04	-	0.07
	금융	금융업	0.32	4.00	0.50	0.17	1.00	0.50
	농업지원	농기구	0.58	-	1.00	0.65	2.00	0.50
		농약판매	0.37	1.00	1.17	0.39	1.00	0.50
	복지	사회복지시설	0.56	4.00	1.17	0.52	2.00	1.00

(단위 : 개)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
		목욕탕/사우나/찜질방	0.16	3.00	0.50	0.13	-	-	0.03
	의료 보건	의원	0.85	23.00	2.50	0.30	3.00	0.50	0.14
		일반 병원	0.03	-	-	0.09	-	-	-
		종합 병원	-	-	-	-	-	-	-
		약국	0.8	8.0	1.0	0.7	3.0	1.5	0.4
	우편	우체국/우편취급소	1.13	1.00	1.33	0.96	1.00	1.50	1.21
	음식 판매	슈퍼마켓	1.35	11.00	4.00	1.17	4.00	3.00	0.41
		편의점	0.39	5.00	0.67	0.39	1.00	-	0.17
		음식점	14.98	191.00	34.00	12.48	43.00	15.00	6.00
1 계 층 비 연 접	면수		74		8	30	3	8	25
	기능지수		36.82		37.82	8.21	497.42	62.35	7.41
	교육	초등학교	1.80		1.25	1.93	2.67	1.75	1.72
		중.고등학교	1.34		2.75	0.93	2.00	2.13	1.04
		대학교	0.08		0.63	-	0.33	-	-
	금융	금융업	0.64		1.38	0.60	1.33	0.75	0.32
	농업 지원	농기구	0.68		0.63	0.53	1.00	1.63	0.52
		농약판매	0.89		0.63	0.90	2.33	2.00	0.44
	복지	사회복지시설	0.42		0.75	0.60	0.67	0.25	0.12
		목욕탕/사우나/찜질방	0.20		0.13	0.20	1.00	0.25	0.12
	의료 보건	의원	1.55		4.38	0.97	7.33	2.63	0.32
		일반 병원	0.11		0.25	0.07	-	0.25	0.08
		종합 병원	-		-	-	-	-	-
		약국	1.1		1.8	0.8	4.7	1.5	0.6
	우편	우체국/우편취급소	1.26		1.25	1.23	1.33	1.00	1.36
	음식 판매	슈퍼마켓	1.96		3.63	1.37	6.33	2.88	1.32
		편의점	0.39		0.50	0.17	3.33	0.38	0.28
		음식점	17.66		30.88	12.47	86.00	30.88	7.24

## 2) 형태

### (1) 규모

충청남도의 면소재지의 면적<sup>55)</sup>은 평균 140천㎡이며, 1계층은 761천㎡, 2계층은 371천㎡, 3계층은 239천㎡, 4계층은 743㎡의 규모를 보인다. 4계층의 면소재지 규모가 상대적으로 규모화되지 않음을 알 수 있다.

소재지의 규모대비 장방향, 단방향의 거리를 산출하여 보면, 전체 평균은 장방향은 740여m, 단방향은 310여m로 나타나고 있으며, 1,2,3계층은 평균보다 약 500m내외에서 크고, 4계층이 700여m로 나타나고 있다.

1인당 면적을 살펴보면 하위 계층으로 갈수록 1인당 면적이 크게 나타나고 있으며, 특이할 만한 점은 2계층보다 3계층의 1인당 면적이 더 집약적으로 나타난다는 데에 주목할 점이다. 보편적으로 살펴보면, 토지이용에 대해서는 계층과 상관없이 집약적인 토지이용이 뚜렷하게 나타나고 있지 않다.

<표 21> 계층별 소재지 규모

(단위: 개소 인, ㎡, m)

구분	평균	1계층	2계층	3계층	4계층
면수	136	1	4	24	107
소재지 인구	1,188.1	14,023.0	3,078.8	2,323.3	742.9
면적	140,055	761,537	371,850	238,949	103,400
장방향	738	1,201	1,183	809	701
단방향	314	890	632	422	273
1인당면적	117.9	54.3	120.8	102.8	139.2

55) 면적의 산출은 실제 이루어지고 있는 토지이용상의 현황을 산출하기 위해서, 법정리, 행정리등의 경계를 기준으로 하지 않고, 수치지형도상 시가화된 지역을 기준으로 작성자의 자의적인 판단에 근거하여 산출하였다. 이는 면소재지의 경우, 지역지구에 의거한 토지이용보다는 필지단위의 용도가 혼재되어 있는 양상이 강하게 작용한다는 점에 착안하여 토지이용상 연결하여 이루어진 일련의 집적지를 그 대상으로 하였다. 또한, 장방향, 단방향의 거리는 산출된 면적하에서 주요 중심가와로 세분된 가로를 중심으로 수치지형도상에서 산출한 수치이다.

전체 평균 면적, 장·단방향의 거리 대비 시·군지역을 계층별로 살펴보면, 규모면에서 뚜렷한 현상을 보이는 곳이 군지역의 4계층 만이 전체 평균면적보다 하위에 있는 것으로 나타났다.

이러한 현상 한편으로 토지이용의 집적도 측면을 간접적으로 살펴보면 군지역의 2, 3, 4계층이 평균 이하인 것으로 나타나 이것은 시설의 공급이 일련의 토지이용보다는 가로변을 따라서 선적으로 밀집되는 형태를 보이는 것으로 해석된다.

1계층에 연접하는 면과 아닌 면과의 차이에서는 이러한 현상이 더 세분화되어 나타나는데, 1계층에 연접하는 면은 전체 대비 94㎡/인으로 전체 117.9㎡/인보다 극히 적으며, 1계층 비연접면 147.4㎡/인보다도 적게 나타나고 있다.

한편, 1계층 연접면중에서 3계층과 4계층은 그 양상이 세분화되는데, 1인당 면적에서 군지역의 2계층, 4계층이 두드러지게 높게 나타나고 있고, 시지역은 이러한 현상이 나타나지 않고 있다. 한편, 1계층 비연접 면에서는 군지역의 3계층, 4계층의 토지이용이 비집약적인 것으로 나타나고 있고, 2계층의 경우는 토지이용이 매우 집적화되어 나타나고 있다.

<표 22> 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 계층별 소재지 규모 비교

(단위 : 개소, 인, m<sup>2</sup>, m, m<sup>2</sup>/인 )

구분		평균	시지역			군지역		
			1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	면수	136	1	14	53	4	10	54
	인구수	1,188.1	14,023.0	3,267.6	1,042.8	3,078.8	1,001.2	448.5
	면적	140,055	761,537	260,883	113,709	371,850	208,241	93,282
	장방향 거리	738	1,201	849	630	1,183	753	770
	단방향 거리	314	890	434	293	632	406	254
	1인당면적	117.9	54.3	79.8	109.0	120.8	208.0	208.0

(단위 : 개소, 인, m<sup>2</sup>, m, m<sup>2</sup>/인 )

구분		평균	시지역			군지역		
			1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
1계층연접면	면수	62	1	6	23	1	2	29
	인구수	1,442.5	14,023.0	4,234.8	1,386.7	2,163.0	937.5	485.1
	면적	135,634.3	761,537.0	229,041.0	120,910.4	615,887.0	89,926.5	92,995.3
	장방향 거리	827.2	1,201.0	877.8	640.5	1,475.0	615.0	944.3
	단방향 거리	296.6	890.0	346.2	289.0	941.0	224.0	254.6
	1인당면적	94.0	54.3	54.1	87.2	284.7	95.9	191.7
1계층비연접면	면수	74		8	30	3	8	25
	인구수	975.0		2,542.3	779.1	3,384.0	1,017.1	405.9
	면적	143,759.4		284,764.9	108,188.7	290,504.0	237,820.0	93,613.6
	장방향 거리	662.7		827.9	621.9	1,085.3	787.3	568.3
	단방향 거리	329.3		500.3	295.2	529.3	451.4	252.4
	1인당면적	147.4		112.0	138.9	85.8	233.8	230.6

## (2) 토지이용

면소재지에 국제법상 도시지역으로 지정된 곳은 총 30개소이며, 1계층 1개소, 2계층 4개소, 3계층 13개소, 4계층 12개소가 지정되어 있다. 도시지역으로 지정되지 않은 곳의 대부분은 계획관리지역으로 지정되어 있다.

앞에서 면소재지의 규모, 토지이용상의 집적도를 고려할 경우, 3계층, 4계층에 도시지역으로 지정되어 있는 곳은 과거부터 국토계획상 도로 개설을 위한 도시지역으로 지정된 곳이 대부분으로 나타나고 있으며, 이는 인구감소시대의 축소도시와 관련해서는 4계층까지 도시지역으로 지정하여 계획적인 토지이용을 유도하여야 하느냐는 또다른 과제로 남는다.

이러한 양상은 1계층과 연접한 지역을 살펴보면, 시지역은 8개소가 지정되어 있고, 군지역은 1개소가 지정되어 있고, 1계층과 연접되지 않은 지역을 살펴보면 시지역은 3계층 6개소, 4계층 4개소가 지정되어 있으며, 군지역은 2계층 3개소, 3계층 4개소, 4계층 3개소가 지정되어 있는 것으로 나타났다.

도시지역으로 지정되어 도시기능과 토지이용의 원활화를 도모하여, 일련의 자립적 형태로 발돋움하고자 하는 근본적인 목적에 비추어 과도한 도시지역이 지정되어 있음을 알 수 있고, 이것은 도시지역뿐만이 아니라, 농촌적 토지이용을 위한 하위의 용도지역 배분, 도시계획시설의 배분, 주민의 민원성과 긴밀하게 관련성이 높은 부분이라 할 수 있다.

〈표 23〉 계층별 도시지역 지정 현황

(단위 : 개소)

구분	소계	1계층	2계층	3계층	4계층
도시지역	30	1	4	13	12
비도시지역 (계획관리지역)	106			11	95
합계	136	1	4	24	107

〈표 24〉 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 도시지역 지정 현황

(단위 : 개소)

구분		소계	시지역			군지역		
			1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
합계		136	1	14	53	4	10	54
1계층 연접	도시지역	10	1	3	4	1		1
	비도시지역 (계획관리지역)	52		3	19		2	28
1계층 비 연접	도시지역	20		6	4	3	4	3
	비도시지역 (계획관리지역)	54		2	26		4	22

이러한 용도지역이 아닌 실제 토지이용 현황을 살펴보면 다음과 같다. 도시지역으로 지정되어 있다 할 지라도, 실제 토지이용이 원활하게 이루어지지 않는 곳은 2계층 1개소, 3계층 1개소, 4계층 3개소 나타났다.<sup>56)</sup>

이를 해석하는 방법은 여러 가지의 경우로 볼 수 있는 데, 1계층에 연접한 시지역 중 2개소의 경우는 계획적인 토지이용보다는 가로, 시설물의 입지, 토지이용의 혼합 현상이 그대로 나타나고 있고, 이는 도시지역 지정의 목적을 제대로 반영하고 있지 못하다고 할 수 있다. 1계층 비연접지역중에서도 이러한 현상은 그대로 나타나고 있는 데, 도시지역내의 토지이용을 현실화하고, 도시적 토지이용과 농촌적 토지이용과의 관계를 정립하여 재지정할 것인지는 후속 과제로 남겨두고, 본 연구에서는 현실태에 대한 사실만을 적시하는데에 의미를 둔다.

56) 실제 토지이용은 관측자의 개인적인 의견임을 밝혀둔다. 토지이용의 용도가 혼합되어 있는지, 정형화 되어 있는지의 판단기준은 지역지구대비 집적되어 있는 곳은 정형화로 판단하였고, 그렇지 않은 곳의 농지분포를 기준으로 하여, 시가지내 중심 가로변의 농지 분포, 가로변 이면의 농지분포에 따른 용도 현재 등이 심각한 곳을 보수적으로 판단하였다.



<표 25> 계층별 토지이용 실태

(단위 : 개소)

구분		소계	1계층	2계층	3계층	4계층
합계		136	1	4	24	107
도시지역		30	1	4	13	12
	용도 혼합	5		1	1	3
	용도 정형화	25	1	3	12	9
비도시지역(계획관리지역)		106			11	95
	용도 혼합	55			6	49
	용도 정형화	51			5	46

<표 26> 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 토지이용 실태

(단위 : 개소)

구분		소계	시지역			군지역		
			1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
합계		136	1	14	53	4	10	54
1계층 연접	계	62	1	6	23	1	2	29
	도시지역	10	1	3	4	1		1
	용도혼합	3			2	1		
	용도정형화	7	1	3	2			1
	비도시지역(계획관리지역)	52		3	19		2	28
	용도혼합	30		2	6			22
	용도정형화	22		1	13		2	6
1계층 비연접	연접없음	74		8	30	3	8	25
	도시지역	20		6	4	3	4	3
	용도혼합	2		1	1			
	용도정형화	18		5	3	3	4	3
	비도시지역(계획관리지역)	54		2	26		4	22
	용도혼합	25		1	12		3	9
	용도정형화	29		1	14		1	13

### 3. 소재지내 중심거점<sup>57)</sup>내 입지시설

소재지내 일반 주민의 활동이 많이 발생하고, 사회적인 통념상 주민이 인지하는 곳을 거점지구로 통칭할 경우, 그 거점지구내에 위치하는 시설의 빈도를 살펴보면 다음과 같다.

거점지구내에 가장 많은 시설이 분포하는 것은 농협 94.9%, 보건(지)소 91.9%, 우체국 89.7%, 치안센터 77.9%, 초등학교 69.1%로 나타났다. 이것은 주민이 면소재지에서 이용하는 대부분의 활동이 금융, 통신, 보건, 교육 기능 중심으로 인식하고 있음을 말하는 것이며, 여기서 주목하여야 하는 것은 농협이 금융업 외에 판매업이 함께 이루어지면서, 면소재지의 중심기능으로 자리잡고 있다는 것이고, 이러한 대부분의 시설은 반경 30-50m내에서 이루어지는 집적화된 시설이라는 점이다.

한편, 주민에 대한 대민 행정서비스 기능의 중심적 역할을 수행하는 면사무소(자치센터)는 중심지역에 위치하는 경위가 20.6%에 불과하여, 압축성장기를 거치면서 면사무소가 외곽으로 이전하여 이제 더 이상은 활동이 이루어지는 거점기능을 행하지 못하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 또한, 도시의 기능적 발달을 주도해온 시장기능이 5.9%로 주민의 실질적인 활동 유발에 한계가 있음을 알 수 있다.

한편, 다양한 기능이 중심거점내에 입지하고 있는데, 치안·재난(안전)에서의 치안센터, 119지역대가 높은 빈도를 보이고 있다는 점에 대해서는 향후, 계획적인 토지이용, 시설의 연계, 복합화 시 고려해야할 시설로 보인다. 주민의 문화, 복지와 관련된 시설은 그 빈도수가 낮게 나타나고 있으며, 가장 높은 입지율을 보이는 곳이 복지회관, 도서관으로 나타나고 있다.

이를 해석하고, 압축적 토지이용을 유도하기 위한 중요시설이라는 점에 착안할 경우, 금융, 치안, 재난, 보건, 교육시설이 중심으로 하는 복지, 문화, 체육시설을 복합화, 연계하여야 하고, 향후 면사무소의 내구년한 도달시 새로운 입지를 모색시에는 중심거점으로서의 이전을 검토하는 것도 하나의 대안으로 고려 할 수 있다.

---

57) 중심거점이라는 표현은 현재 “농촌중심지 활성화사업”에서 소재지내의 지리적, 활동적, 기능적 중심지로서, 각종 시설의 집적도와 주민의 이용도가 높은 지역을 말하는 곳을 거점지구라고 지칭하는 바, 본 연구에서는 주민의 일반적인 인식하에서 이루어지는 활동의 거점역할을 담당하는 장소를 통칭하여 중심거점이라는 표현을 사용함. 일반 주민에게 현장조사시 그 장소를 질의하고, 주민이 생각하는 중심지로서 기능이 가능한 지구로 설정토록 하였다. 그 범위는 특정하여 지정할 수가 없음을 밝혀둔다.

<표 27> 면소재지내 중심거점 입지 시설

(단위 : %)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
교육	초등학교	69.1	100.0	100.0	75.0	66.4
	중학교	23.5	100.0	50.0	33.3	19.6
	고등학교	5.9		50.0	16.7	1.9
보건	보건(지)소	91.9		75.0	95.8	92.5
통신	우체국	89.7	100.0	100.0	87.5	89.7
금융	농협	94.9	100.0	100.0	95.8	94.4
	신협	11.8		25.0	33.3	6.5
	새마을금고	9.6	100.0	50.0	8.3	7.5
치안	의용소방대	22.1			8.3	26.2
	치안센터	77.9	100.0	100.0	70.8	78.5
재난	119지역대	26.5		50.0	20.8	27.1
복지	복지회관(센터)	7.4		25.0	25.0	2.8
	평생교육센터	0.7			4.2	
	노인복지회관	2.2		25.0		1.9
체육	게이트볼장	2.2				2.8
	체육관	0.7				0.9
	체육센터	3.7			12.5	1.9
경제	시장	5.9		25.0	16.7	2.8
	창업보육센터	1.5			4.2	0.9
	농기계수리센터	0.7				0.9
문화	문화센터	0.7				0.9
	도서관	5.9	100.0	50.0	12.5	1.9
행정	면사무소(자치센터)	20.6			25.0	20.6
	기타공공기관	2.2			4.2	1.9

<표 28> 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 면소재지내 중심거점시설 실태

(단위 : %)

구분			평균	시지역			1군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전체	교육	초등학교	69.1	100.0	71.4	71.7	100.0	80.0	61.1
		중학교	23.5	100.0	21.4	15.1	50.0	50.0	24.1
		고등학교	5.9		14.3	1.9	50.0	20.0	1.9
	보건	보건지소	91.9		100.0	94.3	75.0	90.0	90.7
	통신	우체국	89.7	100.0	85.7	88.7	100.0	90.0	90.7
	금융	농협	94.9	100.0	92.9	94.3	100.0	100.0	94.4
		신협	11.8		42.9	5.7	25.0	20.0	7.4
		새마을금고	9.6	100.0	7.1	7.5	50.0	10.0	7.4
	치안	의용소방대	22.1			15.1		20.0	37.0
		치안센터	77.9	100.0	57.1	71.7	100.0	90.0	85.2
	재난	119지역대	26.5		21.4	37.7	50.0	20.0	16.7
	복지	복지회관(센터)	7.4		35.7	5.7	25.0	10.0	
		평생교육센터	0.7		7.1				
		노인복지회관	2.2			1.9	25.0		1.9
	체육	게이트볼장	2.2			5.7			
		체육관	0.7			1.9			
		체육센터	3.7			1.9		30.0	1.9
	경제	시장	5.9		7.1	3.8	25.0	30.0	1.9
		창업보육센터	1.5		7.1	1.9			
		농기계수리센터	0.7			1.9			
	문화	문화센터	0.7						1.9
		도서관	5.9	100.0	14.3		50.0	10.0	3.7
	행정	면사무소(자치센터)	20.6		21.4	20.8		30.0	20.4
		기타공공기관	2.2					10.0	3.7
1계층	교육	초등학교	69.4	100.0	66.7	73.9	100.0	100.0	62.1

(단위 : %)

구분			평균	시지역			1군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
연 접		중학교	14.5	100.0	16.7	8.7			17.2
		고등학교	4.8		16.7		100.0		3.4
	보건	보건지소	87.1		100.0	91.3		100.0	86.2
	통신	우체국	85.5	100.0	83.3	87.0	100.0	50.0	86.2
	금융	농협	93.5	100.0	100.0	95.7	100.0	100.0	89.7
		신협	6.5		16.7	4.3			6.9
		새마을금고	8.1	100.0		4.3			10.3
	치안	의용소방대	29.0			26.1		50.0	37.9
		치안센터	75.8	100.0	33.3	78.3	100.0	100.0	79.3
	재난	119지역대	27.4		50.0	30.4	100.0		20.7
	복지	복지회관(센터)	8.1		33.3	13.0			
		평생교육센터							
		노인복지회관							
	체육	게이트볼장	1.6			4.3			
		체육관							
		체육센터	3.2			4.3			3.4
	경제	시장							
		창업보육센터							
		농기계수리센터							
	문화	문화센터	1.6						3.4
		도서관	6.5	100.0	16.7				6.9
	행정	면사무소(자치센터)	19.4		16.7	17.4		50.0	20.7
		기타공공기관	3.2						6.9
1계 층	교육	초등학교	68.9		75.0	70.0	100.0	75.0	60.0
		중학교	31.1		25.0	20.0	66.7	62.5	32.0

(단위 : %)

구분			평균	시지역			1군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
비 연 접		고등학교	6.8		12.5	3.3	33.3	25.0	
	보건	보건지소	95.9		100.0	96.7	100.0	87.5	96.0
	통신	우체국	93.2		87.5	90.0	100.0	100.0	96.0
	금융	농협	95.9		87.5	93.3	100.0	100.0	100.0
		신협	16.2		62.5	6.7	33.3	25.0	8.0
		새마을금고	10.8		12.5	10.0	66.7	12.5	4.0
	치안	의용소방대	16.2			6.7		12.5	36.0
		치안센터	79.7		75.0	66.7	100.0	87.5	92.0
	재난	119지역대	25.7			43.3	33.3	25.0	12.0
	복지	복지회관(센터)	6.8		37.5		33.3	12.5	
		평생교육센터	1.4		12.5				
		노인복지회관	4.1			3.3	33.3		4.0
	체육	게이트볼장	2.7			6.7			
		체육관	1.4			3.3			
		체육센터	4.1					37.5	
	경제	시장	10.8		12.5	6.7	33.3	37.5	4.0
		창업보육센터	2.7		12.5	3.3			
		농기계수리센터	1.4			3.3			
	문화	문화센터							
		도서관	5.4		12.5		66.7	12.5	
	행정	면사무소(자치센터)	21.6		25.0	23.3		25.0	20.0
		기타공공기관	1.4					12.5	

## 4. 지가 변동 현황

면소재지의 지가 변동현황을 살펴보면, 상업지, 주거지, 농경지의 최근 5년간 평균 상승률은 3.55%이고, 최근 10년간 연평균상승률은 2.98%로 나타났으며, 지목상 주거지가 최근의 상승률을 주도하고 있고, 농경지의 경우 꾸준하게 지가 상승을 지탱하고 있다. 충남의 경우 평균 표준지 공시지가의 상승률이 3.61%인 점을 감안하면, 주거지와 농경지의 지가상승률이 평균을 상회하고 있다.

상업지의 경우, 1계층에서는 지속적인 하락세를 보이고 있고, 3계층의 경우 평균 증가율보다 낮게 나타나고 있는 반면, 2계층과 4계층이 지가 상승을 주도하고 있다.

주거지의 경우 1계층은 지속적인 하락추세이며, 상업지와 같이 2계층, 4계층이 지가 상승을 주도하고 있으며, 농경지의 경우 최근 2계층의 지가 상승률이 6.02%로 대폭 상승하고 있는 것으로 나타났다.

<표 29> 면소재지내 계층별 표준지 지가 변동 현황

(단위 : 원/㎡, %)

구분		평균	1계층	2계층	3계층	4계층
상업지	공시지가	266,015	905,000	703,750	427,542	205,760
	증가율(5년)	2.75%	-0.11%	↑ 3.43%	1.96%	↑ 2.96%
	증가율(10년)	2.21%	-0.99%	↑ 2.48%	1.60%	↑ 2.40%
주거지	공시지가	98,237	285,000	175,250	187,083	73,453
	증가율(5년)	4.21%	-0.82%	↑ 4.31%	4.09%	↑ 4.29%
	증가율(10년)	3.44%	-1.46%	↑ 3.93%	↑ 3.60%	3.44%
농경지	공시지가	39,597	99,000	87,333	71,022	30,949
	증가율(5년)	3.69%	0.83%	↑ ↑ 6.02%	↑ 3.78%	3.63%
	증가율(10년)	3.30%		↑ 4.85%	↑ 3.56%	3.19%

주1) 기준시점 2017년 표준지 공시지가<sup>58)</sup>이고, 사업필지는 면소재지내 중심거점에 해당하는 필지를 선정하였음

주2) 5년은 최근5년간, 10년은 최근 10년간 연평균 증가율임

주3) ↑는 평균보다 높은 치수임

면소재지의 지가 상승을 견인하는 지목은 과거에는 주거지였지만, 현재는 농경지가 지가 상승을 견인하고 있고, 그중 군지역의 2계층은 상업지, 주거지, 농경지가 모두 상승하는 추세에서 농경지의 지가 상승이 두드러지게 나타나고 있다.

지가상승의 기회적 요인이 적은 1계층 연접지의 경우 과거 시지역의 3계층에서는 주거지역이 지가 상승이 평균보다 상회하였고, 군지역의 경우 상업지, 주거지, 농경지가 지가 상승이 크게 이루어지고 있다.

1계층 비연접면소재지의 경우 2계층에서는 상업지, 주거지, 농경지가 고루 평균보다 상회하는 양태를 보이고 있고, 이를 견인하는 것은 농경지의 상승세가 두드러진다. 한편 지가상승의 기회요인이 빈약한 4계층의 경우도 주거지, 농경지를 중심으로 최근 5년간 상승률이 평균보다 높게 나타나고 있음은 면소재지에 대한 유무형의 개발 압력 등이 작용하고 있음을 알 수 있다.<sup>59)</sup>

〈표 30〉 시·군지역, 1계층 연접 여부에 따른 면소재지내 표준지 지가 계층별 변동 현황

(단위 : 원/㎡, %)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
전 체	상 업 지	공시지가	266,015	905,000	↑↑487,867	272,311	↑↑↑703,750	↑343,100	136,598
		증가율(5년)	2.75%	-0.11%	2.06%	↑2.64%	↑3.43%	1.83%	↑3.28%
		증가율(10년)	2.21%	-0.99%	1.94%	2.12%	↑2.48%	1.26%	↑2.69%
	주 거 지	공시지가	98,237	285,000	↑↑246,250	97,453	↑↑↑175,250	104,250	49,453
		증가율(5년)	4.21%	-0.82%	4.11%	3.94%	↑4.31%	4.07%	↑4.67%
		증가율(10년)	3.44%	-1.46%	↑3.85%	3.25%	↑3.93%	3.28%	↑3.63%
	농 경	공시지가	39,597	99,000	100,038	43,538	87,333	33,300	18,593
		증가율(5년)	3.69%	0.83%	3.46%	3.05%	↑↑6.02%	4.28%	4.27%

58) 표준지 공시지가는 전국 개별공시지가를 산정, 각종 조세부담금 부과 기준 및 건강보험료 등 복지수요자 대상 선정 기준으로 활용되는 중요한 지표로서, 매년 조사와 이의신청, 재조사·평가, 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 공시된다.

59) 이렇게 기술한 사유는 보통 농어촌의 경우 공시지가 1만원·1백만원 이하의 경우가 대부분이고, 그 상승률이 전국적으로 1% 이내인 점을 감안할 경우, 면소재지내 공시지가의 상승세는 농어촌지역 전체와 큰 차이를 보인다고 예측하는 것은 비객관적이고, 비합리적이라는 관련 전문가의 자문을 받았다.

면소재지의 개발 호기·압력이 없는 상태에서 기대수요에 기인할 경우가 있을 수 있고, 면소재지의 경우 도시와는 달리 주민의 지가 상승에 대한 기대 심리, 재산 가치 증가를 바라는 기대심리가 의외로 크고, 외연적 확산 개발에 대한 부동산 개발 기대심리 또한 작용할 것으로 예측하였다. 또한, 그동안 상대적으로 저개발되었다는 측면에서의 사회 심리적 상황이 반영되었다고 볼 수 있다는 의견도 있었다.

이와 관련된 정확한 실태와 원인에 대한 실증연구, 그 매커니즘을 규명하는 일련의 연구가 빈약한 상태에서 현재의 연구 결과를 보편화하기에는 그 설명력에 한계가 있을 수 있고, 단지 현상만을 기술하는 데에는 의의가 있다고 할 수 있다. 따라서, 지가 상승의 원인과 매커니즘에 대한 연구는 본 연구의 한계이자, 향후 연구과제로 남겨둔다.



(단위 : 원/㎡, %)

구분			평균	시지역			군지역		
				1계층	3계층	4계층	2계층	3계층	4계층
	지	증가율(10년)	3.30%		3.65%	2.95%	↑4.85%	3.46%	3.43%
1계 총 연 접	상 업 지	공시지가	253,102	905,000	503,167	297,326	↑↑480,000	229,500	124,288
		증가율(5년)	2.95%	-0.11%	2.19%	↑2.80%	0.42%	1.90%	↑3.65%
		증가율(10년)	2.39%	-0.99%	1.87%	2.17%	0.00%	2.05%	↑3.08%
	주 거 지	공시지가	96,426	285,000	↑261,000	↑94,587	↑154,000	104,000	53,339
		증가율(5년)	4.36%	-0.82%	↑4.71%	4.50%	1.92%	2.02%	↑4.62%
		증가율(10년)	3.50%	-1.46%	↑4.02%	3.96%	1.33%	2.44%	3.37%
	농 경 지	공시지가	37,467	↑99,000	↑77,583	48,109		23,250	19,586
		증가율(5년)	3.80%	0.83%	3.71%	3.14%		3.16%	↑4.60%
		증가율(10년)	3.75%		3.59%	3.66%		3.42%	3.86%
1 계 총 비 연 접	상 업 지	공시지가	276,311		↑↑476,375	253,133	↑↑↑778,333	371,500	149,400
		증가율(5년)	2.62%		1.94%	2.53%	↑↑4.43%	1.81%	2.96%
		증가율(10년)	2.10%		2.00%	2.09%	↑3.30%	1.06%	2.37%
	주 거 지	공시지가	99,730		↑↑235,188	99,650	↑182,333	104,313	45,100
		증가율(5년)	4.09%		3.59%	3.49%	↑5.11%	↑4.58%	↑4.73%
		증가율(10년)	3.40%		3.71%	2.74%	↑4.79%	3.39%	3.96%
	농 경 지	공시지가	41,377		↑119,286	40,033	↑87,333	35,813	17,440
		증가율(5년)	3.59%		3.16%	2.98%	↑↑6.02%	↑4.72%	↑3.92%
		증가율(10년)	2.94%		3.77%	2.47%	↑↑4.85%	↑3.47%	2.97%

주1) 기준시점 2017년 표준지 공시지가이고, 사업필지는 면소재지내 중심거점에 해당하는 필지를 선정하였음

주2) 5년은 최근5년간, 10년은 최근 10년간 연평균 증가율임

주3) ↑는 평균보다 높은 치수임

## 제4장 면소재지 정책 개선 및 정비방안

### 1. 기본방향

농촌지역의 인구 감소와 더불어 면소재지에 대해서도 그 개발방식의 전환이 요구받고 있다. 일반적으로 농촌지역에서의 인구감소는 고차 서비스 기능의 쇠퇴·소멸로 이어지고, 중층 정주 체계의 축소, 생활권의 재구조화로 나타난다. 이러한 현상에 대응하기 위해서는 외연적 확장에서 창조적 축소로, 조성방식은 연계·협력적 방식으로, 외부의존 방식에서 지역주도의 활성화 방식으로의 전환이 요구된다.

첫째, 면소재지가 갖는 결절성 측면에서는 기존의 면소재지내에만 한정하던 시각에서 탈피하여 면소재지와 관계를 맺고 있는 주변 읍면과의 광역·중복시설에 대한 고려가 필요하고, 과소화에 대응하기 위해서는 배후 농촌마을의 수요·타당성에 기반한 시설을 공급할 필요가 있다.

농촌지역은 도시지역과 다르게 인구와 시설 밀도가 상대적으로 매우 낮은 곳으로서, 소규모로 불규칙하게 분포하는 특성을 지닌다. 이로 인하여 사회적·문화적으로 고립성이 강하게 나타나는 반면 1인당 서비스 제공 비용은 훨씬 높은 것이 사실이다.

가장 효율적인 서비스 공급체계를 설정하기 위해서는 공급자의 시각이 아닌 농촌주민의 수요자 시각에서 시간·공간거리를 최소화시킬 수 있는 방안이 마련되어야 하고, 관련시설의 계획적 입지를 유도할 필요성이 있다. 이를 위해서는 연접한 읍면의 광역서비스 시설에 대한 입지와 서비스 종류에 대한 검토 등 규모의 경제성을 담보하기 위한 타당성이 전제된 시설공급이 필요하다.

상품과 서비스 종류가 수요와 빈도가 상이한데, 면소재지의 1차적인 수요인 저차서비스 기능에 대해서는 Civil Minimum차원에서 지속적인 확충이 요구되고, 중·고차 서비스 기능에 대해서는 면소재지 외의 연접지역과의 관계를 고려한 서비스 범위의 조정도 고려되어야 한다.

이를 이동거리에 대한 비용 지출 대비 면소재지내에서의 서비스 이용이라는 효율성 측면에서 바라보기 보다는 면소재지에서 이루어지고 있는 일련의 통행 행태인 다목적 통행을 고려한 시설 공급이 필요하다. 이것은 면소재지 이용 거리에 대해 비용 지출이 있더라도, 면소재지내 이용시설을 다양하게 구축하는 것이 그 효과성은 높을 것이다.

둘째, 면소재지 중심성 측면에서 다양한 농촌지역의 수요에 적극적인 대응이 필요하다. 중심지로서 기능하기 위해서는 농촌지역에 대한 이해가 선행되어야 하는 바, 농촌중심지는 배후 농촌지역에 다양한 서비스를 공급하는 기능을 갖고 있고, 증가하고 있는 주민의 삶의 질에 대한 요구를 수용하기 위해서는 관련된 수요기반 서비스 공급기능이 대폭 확충되어야 한다.

현재까지 이루어진 중앙정부의 정책·사업에서 간과되었던 부분이 면소재지의 배후 마을에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않았다는 점이다. 현재 농촌중심지사업에서는 배후마을에 대한 고려와 지원이 이루어지고 있으나, 이는 대부분 문화·복지시설 이용과 관련되고, 그 계획 내용도 배후 농촌마을의 참여·유도를 유인하는 데에 그치고 있고, 계획에 대한 실태와 추진이 제대로 이루어지는지에 대한 검토·판단은 향후의 과제이기도 하다.

셋째, 면소재지 거점성 측면의 면소재지의 개발·정비시에는 활발한 활동과 유동량을 확보하기 위한 다양한 시설의 집적화와 토지이용의 효율화가 요구된다. 현재 관련 계획에서 살펴 보았듯이, 아직 현장의 개발방식은 주민의 수요에 의거한 외연적 확장이 주를 이루고 있는 바, 향후에는 압축적 개발 방식으로의 전환이 필요하다.

면소재지뿐만 아니라 배후 농촌마을 중 그 과소화로 인한 존립에 위협을 받는 한계마을이 정책영역으로 부상하고 있는 상황에서 기존 면소재지 내의 부족·결핍된 기능을 충족하기 위해서 면소재지 외곽에 산발적으로 입지하고, 투자하는 것에 대한 효과가 낮다는 것을 경험한 바 있다.

또한, 전반적인 토지이용과 관련하여 문제시 되는 것은 도시형태적 측면에서 보면 면소재지는 계획적 방식이 아닌 가로를 중심으로 발달된 토지이용 형태를 보이고 있지 않다는 점에서 도 보권 내에 공급시설의 집적화가 필요하고, 시가지내의 주택 및 농경지의 활용을 위한 수법의 개발이 요구된다.

경제·사회적 측면에서 면소재지의 기능을 다양화 위해서는 농촌지역이 갖는 특수성에 기반한 디자인형 경공업, 향토·지장산업, 로컬푸드 시스템, 사회적 경제영역, 농촌 관광 등을 매개하는 역할이 중시되고 있다. 또한, 정주환경적 측면에서는 매력적인 정주공간의 잠재력을 높이기 위해서 전원도시형 정주 기능으로서 잠재력도 고려 대상이다.

넷째, 물리적 시설 공급중심의 계획·사업에서 탈피한 커뮤니티의 보전·활성화에 근거한 관련 사업계획의 통합적 추진이 요구된다.

마켓타운(영국), 지역재생(일본), 지역사회개발(Community Development, 미국) 등의 외국의 사례에서와 나타나듯이 지역재생의 패러다임 변화의 핵심이 물리적 정비가 아닌 커뮤니티의 보전으로 전환되고 있고, 협력적 계획과 시행을 위해서 추진되는 다기간에 걸친 과정을 중시하는 풍토가 정착되고 있는 점은 시사하는 바가 크다.

이를 위해 주민생활의 지속가능성 확보, 의사결정시스템의 중시 등이 요구되며, 이를 해당 면소재지의 1개 사업에 국한하기 보다는 면 전체의 의사결정시스템이 작동하는 파트너십 구축과 운영이 요구된다. 이로 인하여 경제·사회·문화·복지 등을 포괄하는 종합적이고도 통합적인 개발방식 전환이 뒤따라야 한다.

## 2. 정책적 개선방안

### 1) 면소재지 유형별 정비방안의 차별화

정주체계상 인구규모 및 중심기능 수행의 격차가 크다는 점이 면소재지도 고려되어야 한다. 하위의 정주체계에 속하는 면소재지의 경우 주민의 편의성과 수혜도는 시설 보급에 따라서 제고될 수 있지만, 그 효과성은 저하되는 경향을 보인다.

면소재지의 경우 대부분 중심지수상 제3계층 이하에 속하며, 과소화, 고령화가 심각한 반면, 공동체성은 강하다는 측면에서 마을간의 네트워크에 기반한 커뮤니티 활동을 강화하기 위한 역할 부여가 필요하다. (성주인 외, 2013, p.48).<sup>60)</sup>

이를 위해서는 면소재지가 발전의 거점으로서 기능하여야 하는지, 기초생활중심지로서 기능하여야 하는지에 대해서는 세심한 검토와 판단이 요구된다.

첫째, 일반적으로, 중심지수가 높은 동,읍지역의 세력권내에 있는 면소재지는 대부분의 경제, 문화, 복지 등의 기능이 상위계층의 중심지에서 이루어지고 있고, 가장 기초적인 시설 공급을 필요로 한다.

1-2계층에 연접한 면소재지의 경우, 기존의 정책·사업상 수위 중심지에만 집중투자되면, 상대적으로 면소재지의 기능이 약한 곳은 안락사 시키는 비판을 받게 되고, 주민의 삶의 질 격차가 심화될 가능성이 있다는 점을 간과해서는 안된다. 현실적으로 정책 추진을 위해서는 1-2계층 연접 면소재지의 공유 기능인 행정 및 공공서비스 기능을 수행하되, 1-2계층으로부터 서비스를 제공받는 형태로 전환되어야 한다.

둘째, 일반 면소재지의 경우<sup>61)</sup> 자체적인 세력기반이 있으면서, 과거의 농경사회의 중심거점으로서 기능하는 곳으로 대면접촉기능에 의거한 활동거점을 조성할 필요성이 있다.

60) 영국에서는 마켓타운의 인구규모를 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분하여 시설배치 기준을 적용하고 있다(<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>).

61) 일반 면소재지는 시군내 1계층의 세력권에 포섭되지 않는 면소재지와 유사한 형태를 보인다.

이를 위해서는 지역 유지를 위한 기초생활기반 및 행정서비스를 유지하고, 새로운 수요에 의한 시설은 가능한 상위중심지로 이전하거나 상위중심지로부터의 전달서비스를 체계화·효율화 할 필요성이 있다.

셋째, 동, 읍지역의 세력권에 포섭되지 않는 원격의 면소재지인 경우에는 특수 지역, 도농 통합형태, 산업적으로 면소재지 외지역이 활발하게 기능하는 지역으로 면소재지를 의도적으로 육성할 필요가 있다.

이러한 곳은 과거 거점면소재지에 해당하는 곳이라 볼 수 있으며, 농촌지역 거점으로 정비할 필요성이 있다. 이를 위해 수요가 지속적으로 상승하고 있는 사회·문화·복지 서비스 활성화와 더불어서 정주환경 재고를 위한 관련 사업의 통합적 추진이 요구된다.

넷째, 면지역에 한계마을 다수 분포지역, 과소화 지역, 산촌지역의 경우에는 시군전체가 과소화될 가능성이 매우 크므로, 공급시설의 결핍, 진단 등에 따라서 지역사회의 존립을 위해 최소한의 시설 보급이 요구된다.

다섯째, 시군외의 광역적 영향력을 받는 면소재지의 경우에는 외부적인 요인을 내재화할 수 있는 중심거점으로서의 육성이 요구된다.

특광역시에 연접한 면소재지의 경우 도시화의 압력을 강하게 받고 있을 뿐만 아니라, 생활권은 시군내가 아닌 특광역시에서 이루어지고, 시군내 중심지수는 높게 나타나는 경향을 보인다. 또한, 일부의 경우 그 기능을 상실한 곳도 보이는 바, 이러한 면소재지의 경우에는 기초생활 서비스 공급 위주의 정비, 생활환경 정비에 한정한 접근이 필요하다.

## 2) 서비스 전달 체계의 효율화 등 면소재지 유형별 서비스 기준의 설정

전술한 바와 같이 공공서비스를 포함한 생활서비스 시설에 대해서 공급현황 실태, 생활서비스 공급 및 소비, 과부족 등의 개선정도, 생활서비스 시설의 이용현황에 대해서 정확한 정보가 없는 것이 현실이며, 서비스의 소비 특성이 읍면등의 행정구역단위를 벗어나 거점별로 소비되고 있는 점을 고려한 준거 틀이 없고, 그 비교대상이 없는 것도 현실이다. 다만, 문화·복지 서비스와

관련해서는 맞춤형 생활서비스, 찾아가는 서비스라는 정책 방향하에 시군에게 생활서비스 공급을 일임하는 형태이며, 이 역시 공공차원에서 공평성, 형평성에 근거한 수혜적 복지서비스가 이루어지지는 않고 있다.

생활서비스는 주민들의 일상생활을 영위하기 위해서 필요한 기본적인 서비스인데, 균등한 접근성 보장이 일차적으로 전제되어야 하고, 최소한의 편익을 제공하여야 한다. 또한, 효과적인 공급을 위해서는 서비스 제공 및 관련 시설의 배치에 중복, 부족함이 없어야 한다. 이를 보편적으로 공급하기 위해서는 서비스 공급 거점을 위계적으로 설정하고, 생활권별로 위계적으로 이루어지고 있다는 점을 고려하면, 계층적인 서비스 거점도 필요하다.<sup>62)</sup>

생활서비스와 관련하여 고려해야한 부분은 양적, 수적, 질적인 다분야를 고려해야하는데, 현재 농어촌 지역의 서비스 공급은 기초지자체의 계획서를 근간으로 하여 중앙부처별로 산발적으로 추진함에 따라 유사내용 사업을 중복추진하거나 종합적인 성과와 일관성이 결여된다는 지적을 받고 있다.

면소재지와 관련해서는 정주체계 및 면소재지의 성격을 고려한 생활서비스의 규모와 종류에 따라 적정 시설을 배치함으로써 서비스 공급의 효율성을 극대화하는 방안이 필요한데, 이것은 광역적 차원에서 거점별, 시설별 합리적 배치를 강구하고, 도시에 서비스 이용방식등의 전달체계를 개선하는 방안이 주목된다. 이를 실현하기 위해서는 각 중앙부처의 지역개발사업 등을 통합조정하고, 광역지자체는 자율권을 확대하여 추진하는 방식으로 개편될 필요성이 있다.<sup>63)</sup> 이러한 점에서 현재 대표적으로 논의 되고 있는 것이 포용적 지역발전<sup>64)</sup>이다.

생활서비스의 균등한 공급과 여건 개선은 일상적인 삶을 전개해 나아가는데 필수적인 각종 편의 서비스와 시설들은 교육, 의료, 통신, 법률, 고용 등의 제 분야에 걸쳐 빠짐없이 일정한

62) 우리나라의 마을 - 면소재지 - 군청소재지로 이어지는 국토공간의 하위 거점체계가 현재의 개방적 산업사회, 시장 경제체제하에서 적절하지 못하다는 비판도 있으며, 이런 체제하에서 서비스의 공급이 매우 비효율적이라는 지적도 있다. 이것은 면소재지의 경우 농촌지역의 특성상 생활서비스 기능의 입계치 확보가 어렵고, 고도의 생산기술을 투입하기가 어려우며, 시장유통과정에서 경쟁력을 갖출 공동체의 구성이 어렵다는 한계를 보이기 때문이다.

63) 주택, 도로, 상하수도, 교통, 교육, 의료, 문화, 복지 시설 등 국민의 기본권과 직결되는 사업은 최소한의 범위내에서 중앙정부가 통합적으로 관리하고, 예산을 포괄적으로 지방자치단체에 위임하는 형태의 논의가 이루어지고 있다.

64) 포용적 지역발전은 '공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전·쾌적·편리하게 살아갈 수 있고, 모든 사회적 계층·지역간 격차·배제·갈등을 최소화할 수 있으며, 그 기회의 균등, 잠재능력 증진과 행복을 추구하는 사회의 모든 구성원이 적극적 권리 추구하고 자발적 참여를 실천하는 삶의 터전'이라 할 수 있다.

표준(services standard)으로 설정하여 공급함이긴요한데, 한마디로, 어디에 거주하더라도 지역 주민들의 삶의 질이 여타 지역에 비해 뒤떨어지거나 상대적인 박탈감을 느끼지 않도록 하는 것이 중요하다고 할 수 있다(김현호외, 2008). 이를 위해 사회적 약자에 대한 공공서비스 접근성 요소가 우선적으로 고려되어야 하며, OECD의 포용적 공간정책 사례처럼 ‘장소 중심을 기본으로 하면서 사람 중심의 정책을 보완하는 통합적 공간정책 접근 필요(국토연구원, 2016)하다. 그 영역은 교육, 의료, 문화, 복지, 환경, 주거, 주거, 인프라 등의 영역이 될 수 있고, 공급방향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.(한국지방행정연구원, 2017,p162)<sup>65)</sup>

① 교육은 지역사회에서 적절한 교육환경을 체계적으로 정비하는 것은 무엇보다도 중요한데, 주민의 수요가 높은 평생교육에 대해서는 장기적으로 학습거점을 조성하고, 그 기능 향상과 질적 제고를 위한 노력이 지속적으로 뒤따라야 한다.

② 의료(보건)은 전달체계상 권역별로 설정·지원되어 왔으나, 농어촌 지역의 의료보건의 질적 수준은 여전히 빈약한게 사실이다. 특히, 고령화 진전에 따라 도시와는 다른 양상의 케어서비스가 필요한 데, 가가호호를 방문하여 고령자를 안정·안심하고 생활할 수 있는 사회적 기반 마련이 요구된다.

③ 문화·체육은 그 수요가 상승하고 있는 영역으로 그 동안 지속적으로 시설 정비가 진행되고 있다. 현재의 체육시설은 시설 공급의 객관적 기준이 미흡하고, 생활체육시설에 대한 요구도는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 따라서, 시설공급의 기준과 더불어서 시설 공급시에는 다양한 활동을 수용할 수 있도록 다목적으로 이용가능한 시설을 공급하되, 그 이용수요와 관련하여 생활권별로 체계적인 정비가 요구된다. 또한, 기존 시설의 노후화·관리 미흡으로 인한 재난발생을 방지하기 위해서는 해당 시설을 리모델링하고 복합활용하는 방안도 필요하다.

④ 교통은 도로의 위계상 일상생활을 지원하기 위해서는 지역 간선도로망과 연결되는 도로망을 정비하고, 추진하되, 농촌지역의 배후마을에서 소재지로의 접근성에 불편함이 없도록 하고, 지역내 통근, 통학, 의료복지 등의 접근성 향상을 위해서 정비한다. 또한, 지역경제의 활성화 등을 위해 지역교류를 지원하는 도로도 정비한다. 특히 정주체계상 거점과 거점을 연계하는 도로의 정비를 적극적으로 추진한다.

65) 한국지방행정연구원(2017), 인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스 지원체계 개선방안, p162



⑤ 상업 및 기타 서비스는 실질적으로 공익적 지원은 필요 없으나 생활권을 유지하기 위해서는 준공익적인 성격을 갖는다. 향후 상위의 중심지에 민간의 서비스영역을 의지할 가능성이 높으므로, 기초생활서비스를 보장한다는 측면에서 정주체계상 적정 상업서비스를 유지할 수 있도록 하기 위한 배려가 필요하다.

<표 31> 독일 브란덴부르크 주의 생활서비스 표준

구분	소중심지	하위중심지	중위중심지	상위중심지	비고
인구수	1,000명 이상	3,000명 이상	20,000이상	100,000이상	
세력권 인구수	최소 5,000명 이상	최소 7,000명 이상	최소 35,000명 이상	최소 200,000명 이상	
교육 청소년 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>초등학교</li> <li>유치원</li> <li>유소년 센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중고등학교</li> <li>전학년개설 초등학교</li> <li>사회복지사 자격자 운영 유소년 여가시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정신장애자를 위한 학교</li> <li>시민대학</li> <li>음악학교</li> <li>교육보조센터</li> <li>청소년 센터 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대학</li> <li>전문대학</li> <li>각종 장애자 학교</li> <li>직업학교</li> </ul>	
문화 시설		<ul style="list-style-type: none"> <li>강당</li> <li>도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다목적 강당</li> <li>영화관</li> <li>박물관</li> <li>도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>극장</li> <li>회의장/콘서트홀</li> <li>다수의 박물관</li> <li>학술 도서관</li> </ul>	
스포츠 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>대소의 운동장</li> <li>스포츠 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교스포츠시설 (육상가능)</li> <li>체육관</li> <li>대소의 운동장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관중석구비 스포츠시설</li> <li>대운동장 및 육상시설</li> <li>관중석 구비 체육관</li> <li>테니스장</li> <li>수영장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관중석 구비 스타디움</li> <li>가타 여러 스포츠 종목을위한 특성 시설</li> </ul>	
보건 사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>의사</li> <li>약국</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다수의 의사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정규 및 기초진료 가능 병원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중환자진료병원</li> <li>전문 클리닉</li> </ul>	

구분	소중심지	하위중심지	중위중심지	상위중심지	비고
시설			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문의</li> <li>· 공공보건시설</li> <li>· 양로원</li> <li>· 각종 장애인 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다수의 전문의</li> </ul>	
기타 서비스 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초수요소매점</li> <li>· 우체국 지소</li> <li>· 은행 출장소</li> <li>· 음식점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양질의 기초수요를 위한 소매점</li> <li>· 우체국</li> <li>· 은행지소</li> <li>· 음식점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고차 수요를 위한 구매 및 서비스점</li> <li>· 호텔</li> <li>· 금융기관 지부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 백화점</li> <li>· 고차전문수요를 위한 대형 소매점</li> <li>· 은행 및 금융기관</li> </ul>	
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정사무소</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하위 주관청 또는 지법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상위 주관청 및 주법원</li> </ul>	
교통시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방 및 주교통로와 연계</li> <li>· 공공교통수단과 연계</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방 교통로와 직접 연계</li> <li>· 철도와 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방고속도로와 연계</li> <li>· 철도 정치역</li> </ul>	

자료: Land Brandenburg, 1995, Landesentwicklungsplan Brandenburg: Zentraloertliche Gliederung LEPI, 10-11.  
한국지방행정연구원(2008)에서 재인용

<표 32> 생활서비스 별 계획 및 관련부처 현황

구분		관련계획	관련부처	근거법
교육	평생교육	제3차 평생교육진흥기본계획	교육부	평생교육법
	지방대학	제1차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획	교육부	지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률
	도서관	도서관발전 종합계획	문체부	도서관법
의료	응급	응급의료기본계획	보건부	응급의료에 관한 법률
	의료기관	국민건강증진종합계획	보건부	국민건강증진법
		지역보건의료계획	보건부	지역보건법
문화	다문화	제2차 다문화가족정책 기본계획	여가부	다문화가족지원법
	문화	지역문화진흥 기본계획	문체부	지역문화진흥법
		공연예술진흥기본계획	문체부	공연법
		박물관 및 미술관 진흥을 위한 기본시책	문체부	박물관 및 미술관 진흥법
	체육	국민체육진흥에 관한 기본시책	문체부	국민체육진흥법
복지	청소년	청소년정책 기본계획	여가부	청소년기본법
		청소년보호종합대책	여가부	청소년보호법
	영유아	제2차 중장기보육 기본계획	보건부	영유아보육법
	고령화	제3차 저출산 고령화 기본계획	보건부	저출산고령사회기본법
	장애인	장애인 정책종합계획	보건부	장애인복지법
		자활지원계획	보건부	국민기초생활보장법
		제4차 편의증진 국가종합계획	보건부	장애인 노인 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률
	노인등	지역사회복지계획	보건부	사회복지사업법
경제	여성	제2차 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 기본계획	여가부	경력단절여성 등의 경제활동 촉진법
	사회적경제	제2차 사회적기업 육성 기본계획	고용부	사회적 기업육성법
	전통시장	시장 및 상점가 활성화 기본계획	중기청	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
주거	주택	주택종합계획	국토부	주택법
	주거	주거종합계획	국토부	주거기본법

주) 충청남도에서 수립한 법정계획을 정리함

### 3) 주택 보급 및 토지이용 효율성 제고

면소재지에 나타나는 주택문제는 현재까지 정책·사업상 사각지대에 놓인 것이 사실이며, 면소재지 정주인구 유지를 위한 최소한의 정책적 배려가 함께 고려되어야 한다.

현재 포괄보조사업이 하나로 빈집정비, 임대주택 공급 및 관리, 주택개량사업이 이루어지고 있다. 농어촌주택개량사업은 도시민 유치 촉진 및 농어촌활성화를 도모하기 위한 사업으로 노후·불량주택 개량자금 융자지원이 이루어지고 있고, 농어촌 리모델링사업은 시범추진되었으나 현재는 미추진상태이고, 새뜰사업은 불량주거지에 대한 개선사업을 추진중에 있다.

엄밀하게 말하면, 면소재지를 중심으로 하는 주택공급사업은 시장성, 효율성에 따라서 정책적 사각지대이며, 공공에서의 역할도 매우 제한적이다. 또한 면소재지를 포함한 지방 중소도시의 주거지 정비계획 자체가 없다는 점에 주목할 필요가 있다.

우리나라에서 주택 및 주거지 정비에 관한 계획적 영역을 담당하는 부서는 국토교통부인데, 정비기본계획을 인구 50만 미만시에는 임의 수립대상지역으로 분류하였고, 수립된 지역도 시지역을 중심으로 하는 일부 지자체에 불과한 현실이다. 또한 지방중소도시의 경우 계획수립을 위한 인식이 미흡하며, 예산, 인력도 부족한 현실이다.

한편, 중소도시를 대상으로 하는 관련 연구에서 주택의 실태와 문제점을 요약하면 다음과 같다.(국토해양부, 2013, p56)<sup>66)</sup>

첫째, 주택관리 부재 및 외곽 택지개발이다. 면소재지는 외곽지역 개발로 인한 도심지역의 주거지는 급속도로 쇠퇴하였다. 신개발 지향적 도시정책이 추진되고 공동주택 중심의 주택시장이 형성되면서, 주거지주택정비에 대한 수요가 감소하였다. 이에 외곽지역의 택지개발 및 신시가지 개발이 이루어지고, 도심지역(면소재지 해당) 주거지가 급속도로 쇠퇴하면서 주택관리 부재로 주택 품질 및 사업성이 저하되고 있다.

둘째, 공폐가 등 주택의 노후·열악화이다. 면소재지의 경우 기초생활수급자 등 빈곤층의 밀집하는 경향을 보인다. 지방중소도시는 기초생활수급자 등 빈곤층이 밀집하여 있고, 구시가지

66) 국토해양부(2013), 지방 중소도시 노후 주거지 정비방안 연구. p.35 요약 정리

생활환경이 열악해지면서 이주수요가 가속화되어 공폐가가 증가하였다. 또한 주택가격 및 거래 저하로 주택관리가 부실하여 범죄, 안전 등 사회문제가 발생한다.

셋째, 도로, 주차장 등 생활기반시설이 부족하다. 제약적인 토지이용 및 도시·도로 형태로 인하여 기반시설에 대한 충분한 보급이 이루어지지 않고 있다. 지방중소도시는 비정형 도시조직 및 경사지에 자연발생적으로 주거지가 형성되어 왔으며, 주택이 밀집되면서 진입도로, 소방도로 등이 협소하고 도시가스, 상하수도 등 미개설로 기반시설이 현저히 부족열악한 상태이다. 하지만 도로개설 등 기반시설 정비가 부족하고 협소한 기반시설로 사업성이 저하되어 정비사업 추진여건이 불량하다.

넷째, 주민의 사회경제적 빈곤이다. 새로운 인구유입을 창출할 수 있는 요인 자체가 부족하다. 지방중소도시는 신규 인구유입은 부재하며, 노령화가 급속하게 진행되어 고령화와 상주인구가 감소하는 실정이다. 주거환경 노후화와 열악한 주택이 밀집되어 있으나 정비를 할 수 있는 여건의 거주자가 많지 않기 때문에 주택의 신·개축이 어렵다.

이러한 현실을 감안하면 중앙정부의 지원이 필요한데, 이는 사업성이 절대적으로 부족한 면소재지의 경우, 직접적인 보조와 더불어 귀농귀촌자 등을 면소재지내로 유인할 수 있는 민간자금 유입을 촉진할 재정적 지원과 추진체계, 사업방식에 대한 면밀한 정비가 요구된다.

면소재지의 경우 필지단위 주택정비, 주거환경개선사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업 등을 지역의 현실에 따라서 추진할 수 있는 연구와 제도적 개선이 요구된다.

〈표 33〉 주거지 정비사업 사업방식간 비교

구분	필지단위 주택정비	주거환경개선사업	주거환경관리사업	가로주택정비사업
시행주체	· 건축협정위원회 토지소유자 및 인접 토지 소유자 협정 체결	· 시장군수·기반시설, 공동주택건설 · 토지건물소유자 : 현지개량사업 · 주택공사 : 공동 주택건설 및 긴급 사업 시행시	· 시장군수 : 정비 기반시설과 공동 이용시설건설 · 토지건물소유자 : 주택 보전·정비 · 주택공사 : 토지 소유자 과반수 동의	· 시장군수·주택공사 및 공동시행자 : 조합과반수 동의 받아 공동시행 · 토지건물소유자 : 조합구성하여 주택건설

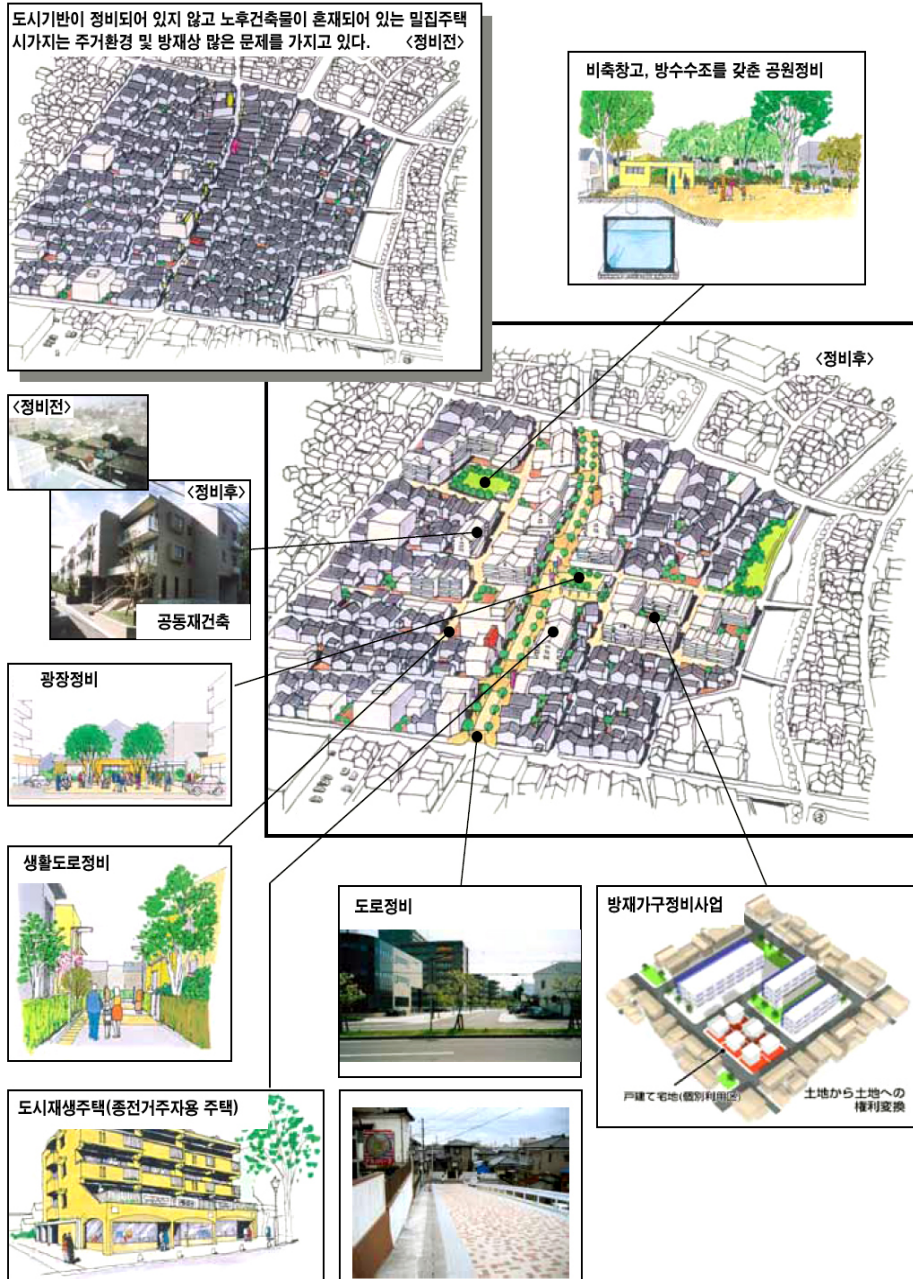
구분	필지단위 주택정비	주거환경개선사업	주거환경관리사업	가로주택정비사업
시행 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축협정체결</li> <li>-대상지역, 건축에 외조항, 제재사항으로 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정비기반시설 설치</li> <li>정비구역일부 주택건설 후 토지등 소유자우선공급/환지</li> <li>관리처분계획에 따라 주택·부대·복리시설 설치공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업시행자: 시장·군수가 직접시행, 주택공사는 정비구역에서 정비기반시설 및 공동이용시설 새로 설치</li> <li>토지건물소유자: 스스로 주택을 보전·정비하거나 개량</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관리처분계획에 따라 주택 등을 건설하여 공급하거나 보전 또는 개량</li> </ul>
시행 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축협정서 작성 → 시장군수구청장 인가 → 건축위원회심의 → 주민 열람공고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조합설립, 관리처분 계획절차에서 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조합설립, 관리처분: 계획절차에서 제외</li> <li>전문가 등으로 구성된 사업협의회 구성·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본정비계획 및 추진위원회 구성 안함 → 조합설립 → 사업시행인가 → 착공·공사 → 관리처분계획 → 분양</li> </ul>
사업 규모	2-20필지 내외	제한없음	제한없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>1만㎡이하</li> <li>도로로 둘러싸인 구역</li> </ul>
주택 규모	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토부고시</li> <li>수도권과 밀역제 권역내 85㎡이하 90% 이상, 임대주택 30% 이상</li> </ul>	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 호수·세대수 합한 수 이상 공급</li> </ul>
공공 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축협정서 작성 등의 자문, 기술 재정상의 지원</li> <li>기반시설정비의 일부비용 지원</li> <li>동시에 주택정비시설계획과 철거의 1/2범위 내에서 조례로 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정비기반시설 및 임시수용시설의 건설에 소요되는 비용의 일부를 보조하거나 용자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정비기반시설 및 임시수용시설의 건설에 소요되는 비용의 일부를 보조하거나 용자</li> <li>공동이용시설 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정비기반시설 및 임시수용시설의 건설에 소요되는 비용의 일부를 보조하거나 용자</li> </ul>
주민 동의	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축협정체결 토지소유자 전원 합의 (2필지 이상)</li> <li>폐지시과반수 합의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시행자 지정: 토지등 소유자의 2/3이상, 세입자 세대수의 1/2이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해제구역에서 50%이상 동의시</li> <li>토지등 소유자 및 토지소유자 3/4이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지소유자의 9/10 이상 및 토지면적의 2/3이상 동의</li> </ul>

구분	필지단위 주택정비	주거환경개선사업	주거환경관리사업	가로주택정비사업
세제지원	없음	-대체 부동산 취득시 취득세·등록세 면제	없음	없음
토지수용	불가능	가능	가능	불가능(매도청구 가능)
건축특례사항	(81조)맞벽건축허용, 1·2층 일반주거지역 및 건축협정구역 (86조)9미터 이하인 부분 별도로 정함 공동지하층 설치(주차장), 공동조경시설 설치,	소방활동에 지장이 없는 경우 : 「건축법」 제44조의 규정에 의한 대지와 도로의 관계 공동주택을 건설·공급하는 경우 「건축법」 제60조 및 제61조의 규정에 의한 건축물의 높이제한	없음	「건축법」 제55조에 따른 건폐율 산정기준, 제58조에 따른 대지안의 공지기준, 제60조 및 61조에 따른 건축물의 높이제한 「주택법」 제21조 제1항제2호 및 제3호에 따른 부대시설 및 복리시설의 설치기준 대통령령으로 정하는 사항

자료 : 건축도시공간연구소(2012), 가로주택정비사업 적용을 위한 제도방안 연구

일본의 경우 주택시가지 주택시가지 정비 종합지원사업과 밀집주택시가지정비촉진사업을 2004년에 주택시가지 종합정비사업으로 통합하고 도심공동주택공급사업 및 도시재생주택 등을 시행하고 있다. 그 유형은 거점개발형, 연도 등 정비형, 밀집주택 시가지 정비형, 내진개수축진형의 사업이 있으며, 시행주체는 공공단체, 도시재생기구, 지방주택공급공사, 민간사업자 등이 시행하고 있고, 각 항목별로 다양한 공공의 보조가 이루어진다.

[그림 6] 일본의 밀집주택시가정비형 예시



자료 : 국토해양부(2013), 지방 중소도시 노후 주거지 정비방안 연구. p.57



영국의 경우, 행정주도형에서 파트너십에 의한 지역재생정책의 발전을 도모하면서, 1998년 NDC를 도입하여 지역의 쇠퇴와 결핍규모가 큰 제한된 특정지역을 집중적으로 지원하는 정책을 도입하여 운영하고 있다. NDC에서의 프로그램은 공공임대주택 현대화, 주거환경 리모델링, 민간부문 주거수준 개선, 지역 이슈와 협력적 해결, 공공공간과 공동체 시설확충 및 주택 신축 등의 사업을 추진하고 있다.

2002년 도입된 HMR은 잉글랜드 북부와 중부의 주택가격 하락, 임대수요 하락, 공가율의 증가 문제가 발생하면서, 주택시장 개선을 위해 규모별로 소규모 정비, 중규모 정비, 전면 정비의 형태를 띄고 있다.(국토해양부, 2013)

우리나라의 면소재지에 적용가능한 영국의 소규모 정비의 경우 주택외관과 주택의 인접한 외구공간에 대한 간단한 재단장과 보수, 대규모 오픈스페이스 공급, 범죄, 안전 관리 조치 등을 시행하며, 가로환경과 주요 접근로, 광장, 녹지 등 공공공간에 대한 개선, 교통 정온화를 위한 주거지역 개선 지역을 대상으로 한다.

<표 34> 영국 HMR 지역에서 실행된 주거지 정비유형

구분	특징	세부 유형 또는 내용
소규모 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 환경과 공공공간, 근린지역 관리에 대한 질적인 개선 추구</li> <li>- 단일 사업 또는 사업들의 혼합 방식</li> <li>- 대부분 경우 자금은 오직 재생 예산이나 공공자금에 의존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택외관과 주택의 인접한 외부공간에 대한 간단한 재단장과 보수*</li> <li>- 거리환경과 사업지구 주접근로, 광장이나 녹지 또는 공공정원 등 공공공간에 대한 개선, 교통 정온화(traffic calming)를 위한 Home zone 작업</li> <li>- 대규모 오픈스페이스 및 운동시설 개선작업</li> <li>- 커뮤니티의 범죄, 안전 등을 위한 관리조치 등</li> </ul>
중규모 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생을 위한 보다 통합된 접근을 취하는 방식</li> <li>- 건물의 외부와 내부에 대한 개선작업, 주택개조와 같은 상당 수준의 개보수, 때로는 선별된 철거와 주택보충 등을 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Group Repair : 지역 내 가구주에 대한 재정적 지원과 결합하여 지역의 일반적인 외관 개선(지붕, 이중창문 설치, 잠금 및 경보시스템, 펜스와 후면 외벽 등). 가구주 참여 강제되지 않으나 참여시 무이자 대출, 보조금, 또는 직접보조 등 지원</li> <li>- Block Improvement : 주택에 대한 선택적인 개선 또는 보수. 대상지역 지정시 모든 개보수 비용이 재생펀드에 의해 충당</li> <li>- 주택개조와 철거</li> <li>- Decent Home Standard</li> </ul>
전면 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생을 위한 상당한 변화를 수반</li> <li>- 상대적으로 광범위한 철거 후 주택 또는 복합용도 개발 이루어지는 방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복잡하고 상당한 공용취득, 종합계획 수립과정 포함</li> <li>- 커뮤니티 허브, 복합용도 신규 주택 등 새로운 서비스, 시설 공급(지속가능한 도시지역 실현 목적)</li> <li>- 기존 거주가구 이전, 재정착 재정지원 패키지 포함</li> <li>- 철거 재원은 재생펀드, 재개발 재원은 민간투자자와 주택임대업자 등으로부터 조달</li> </ul>

주) 벽돌에 대한 청소와 수선, re-pointing, 주택 경계부에 대한 유지보수(주택의 전면 또는 후면의 railing, 출입구, 펜스, 외벽 등), 주택과 주택사이 통로 부분의 마감과 관리 또는 주택 후면 통로에 대한 단장 등

자료 : 국토해양부(2013), 지방 중소도시 노후 주거지 정비방안 연구. p.66

#### 4) 단계적 역량강화 및 자립화 도모

##### (1) 지역역량강화 중심의 사업 추진절차 확립<sup>67)</sup>

우선 추진해야할 단계는 사전 역량강화 단계(1-2년)이다. 주민과 담당공무원, 컨설턴트 등의 역량을 제고하기 위함이며, 역량강화 교육 및 워크숍, 도시재생사업의 수준에 준하는 주민의 역량강화가 요구된다.

추진주체 및 공동체 형성, 지원조직 구성한다. 이를 추진하기 위해서는 계획 수립에 필요한 컨설팅, 교육, 용역비 등 일반농산어촌사업 중 지역역량강화사업비를 선투입하여 활용토록 한다. 1-2년 내 수준에 도달하지 못하면, 차순위 중심으로 지원대상을 전환하며, 이를 위해 매년 사군 및 도 단위 평가 실시한다.

2단계로는 신규사업 사업성 검토서 작성 단계이다. 사전 역량강화 과정에서 도출된 발전 계획에 대한 전략계획적 성격이 강하다. 지역 특성을 부각시키면서, 지역에 대한 발전을 선도할 수 있는 자체사업과 연계사업으로 구분하여 수립하되, 주민 참여형 신규사업 사업성 검토(1차-도 심의, 2차-농식품부 평가)를 단계적으로 추진한다.

3단계에는 기본계획 수립 단계(6개월-8개월)이다. 신규사업 사업성 검토를 토대로 한 구체적이고 실현가능한 기본계획 수립한다. 지역에 적합한 운영 프로그램을 먼저 개발하여 수요와 공급측면에서 적정규모의 시설 도입등을 고려한다.

4단계는 시행계획 수립 단계(10개월-1년)이다. 추진 리더 및 핵심 경제주체 구성원에 대한 전문교육 및 지역주민들의 소양교육 시행한다. 모니터링과 컨설팅 등을 통해 기본계획에 대한 변경계획 수립하고, 프로그램의 운영 및 유지관리 계획의 구체성 확보한다.

5단계는 사업시행 단계(1-2년)이다. 지원조직(면발전협의회 및 추진위원회, 농촌활성화지원센터 등)을 통한 갈등관리가 주요내용이다. 모니터링과 컨설팅 등을 통해 사업추진에 대한 방향 제시하고, 사업 기간 내 H/W사업을 종료하지 못한 경우 사업비 지원 유보한다. 단, 조기 집행 등으로 인해 무리한 사업 추진이 이루어지지 않도록 한다.

---

67) 농촌중심지 육성 및 정비사업이 성과 분석과 향후 추진전략의 내용을 이하 요약 정리

마지막으로 사후 관리·운영 단계(1-2년)이다. 사업계획 내에 S/W사업비를 배분하여 사후지원하고, 전문가를 활용한 프로그램 운영 컨설팅하며, 우수사례에 대한 중앙정부 차원의 경진대회를 정례적으로 개최하여 추가적인 인센티브 지원 방안 모색한다.

## (2) 다양한 형태의 중간지원조직 통합 및 영역 확대

중장기적으로 면소재지와 관련이 높은 사업을 중심으로 중간지원조직을 구성·운영하는 방안 모색이 필요하다, 현재는 농촌중심지 사업을 중심으로 면소재지의 사업이 추진되고 있고, 중간조직은 배후 농촌마을을 중심으로 마을만들기 센터가 동시에 운영 중에 있다.

면소재지를 대상으로 하는 농촌중심지 사업의 경우, 계획수립 및 시공의 단계별 추진시 별도의 중간지원조직을 둔다는 것은 현실적으로 동일기능을 다수의 기관에서 공간적 영역을 달리하여 추진한다는 중복성 문제가 대두되고 있기도 하다. 따라서, 장기적으로는 시군차원에서 이루어지고 있는 도시재생지원센터, 농촌중심지 활성화 지원센터, 마을만들기 지원센터를 통합적으로 운영하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

통합센터 운영시 그 내용적 측면에서 정주체계상의 기능과 특수성을 감안하여야 하고, 특히 공간적 고려와 더불어 인적 자원에 대한 전반적 검토가 필요하고, 각각의 면소재지에서 추진되고 있는 중앙부처의 관련 계획을 검토하여 적용가능한 계획을 수립하는 역할의 수행이 필요하다. 이러한 기반하에 주민 참여, 리더 발굴, 공동체 활성화, 주민 수요에 기반한 운영 프로그램 수립, 필요 시설계획 수립, 시설·프로그램 시행중의 점검·모니터링 등 기반마련 - 조직구성 - 계획 - 시공 - 운영 등 전반을 총괄하는 조직이 필요하다.

한편, 현재까지 간과되었던 부분이 도농교류부분인데, 이러한 통합센터 내에 이주교류추진기구를 두어 침체된 농촌지역의 활력 요인으로 작용할 수 있도록 하기 위한 노력이 요구된다.

일본의 경우 지역활성화센터(JCRD, Papan Center for Regional Development)내에 이주교류추진기구를 두고 있다. 지역활성화센터에서는 정보수집·분석·제공, 인재 육성, 지역활동지원의 역할을 추진하는데, 이주교류추진기구(JOIN: Japan Organization for Internal Migration)은 총무성 산하 일반 사단법인 형태를 띠고, 도농간 교류와 도시에서 농촌지역으로의 이주를

장려하고, 인구감소 문제를 겪는 지역의 활성화에 기여하는 역할을 수행하고 있다. 여기서 주로 하는 업무는 지자체-민간기업-개인간의 매칭, 지역진흥 협력대 관리, 지역정보 원스톱 제공(일본 이주 교류 내비게이션, 박람회 개최 등)을 시행한다.

시각을 달리해보면 대부분 도시지역에서는 도농교류의 필요성에 대한 인지도가 낮고, 정책적 지원은 농촌지역의 지자체를 중심으로 경쟁하는 형태를 띄고 있는바, 도시지역과 농촌 지역의 교류협력을 동시에 추진하는 시책 마련도 필요하다.

일본의 경우 도쿄 도심에 지방이주·취직·생활지원 등의 관련 정보제공 및 상담을 원스톱으로 시행하는 창구로 이주정주교류가든이 설치되어 있고, 여기서 지자체 및 관련 부처와 연계한 일자리, 거주지, 생활환경, 교통 등의 정보를 제공하고 있고, 지자체는 지자체의 관광정보, 이주자 체험담, 홍보 동영상 등을 제공하고 있다.

최근 이러한 유사한 형태의 사업으로 최근 논산시-시흥시가 도농교류 업무협약이 지자체간의 노력으로 나타나는 점에서 시사하는 바가 크다.<sup>68)</sup>

---

68) 최근 이러한 활동은 논산시-시흥시간 업무협약을 통해 단순한 도농교류나 귀농귀촌을 넘어 저출산 고령화, 인구절벽이라는 심각한 문제인식을 가지고, 시흥시에서는 사람 선발, 교육, 귀농에 따른 빈집관리등을 추진하고, 논산시는 농촌의 빈집을 간단 집수리 후 연결, 실비로 거주할 수 있도록 정착을 도우는 역할을 한다. 이를 위해 귀농인이 농촌으로 이주시 도시에서 살던 집을 셰어하우스 등의 다양하게 활용하여 청년이나 저소득층에게 저렴한 가격으로 제공할 수 있도록 하는 종합적인 대책이 마련되고 있다.

### 3. 면소재지 정비 및 제도적 개선방안

#### 1) 목적 명확화 및 추진대상사업의 세분화

현재 면소재지 개발과 관련된 사업 중 대표적인 사업이 농촌중심지 활성화 사업이다. 이 사업은 면소재지의 삶의 질과 관련이 높은 기초적인 시설을 공급하고, 배후 마을에 대한 원활한 서비스 공급을 도모하고 있다. 그러나 농촌중심지는 중심기능 외에도 농촌지역의 개발 거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지 기능 등을 수행할 수 있고, 최근 들어 그 기능이 크게 다양화되는 경향이 나타나므로, 이를 농촌중심지 활성화의 정책목적에 반영하여 보완할 필요성이 있다.(성주인, 2008; 성주인, 2013; 김정연, 2013).

농촌중심지 활성화사업의 일련의 계획-사업 추진프로세스상 면소재지의 경우, 광역지자체에서 대부분의 사업을 검토하고, 시군 승인과정에서 농촌중심지 활성화사업의 배후 마을에 대한 고려와 지원에 소홀한 경우도 나타나는데, 이는 중앙정부에서 배후 마을과 면소재지와의 관계가 강화될수록 면소재지는 도농교류의 거점으로서 그 역할이 증대된다는 것을 인지하고 현장의 인식을 전환유인할 필요성이 있다.

다시 말하면, 면소재지는 그 특성상 시가화가 진행되는 지역과 농촌적 특성을 보유한 지역으로 크게 나눌 수 있는 데, 최근 농촌경제활성화의 일환으로 추진되고 있는 지역식품체계(Local Food system)의 거점, 향토산업 유통 거점, 6차 산업 가공유통 거점, 사회적 경제활동의 거점으로서 충분히 그 역할수행이 가능하다고 할 수 있다.

면소재지의 정비 목적이 기존의 서비스 중심기능 강화 외에, 배후 마을을 고려하는 통합적인 거점으로 기능토록 하고, 여기에는 경제 활력 회복, 일체화된 사회·문화적 생활권 형성, 도농결절지로서의 기능강화 등이 포함되어야 한다.

#### 2) 정주체계가 반영된 시군 생활환경정비계획 수립의 내실화

저출산 고령화로 인한 인구 감소시대에는 선진국에서 볼수 있듯이 도시확장 정책이 한계에 봉착할 것이라는 사실은 널리 알고 있는 바이나, 우리나라의 인구감소에 대응한 정주공간

개발이라는 측면에 있어서는 최근 도시재생 뉴딜 정책외에 농촌지역은 거의 찾아 볼 수 없는 것이 현실이다.

또한, 정주권 개발과 관련된 계획과 사업은 적용범위가 협소하고, 구체성이 미흡하다는 지적을 받고 있고, 개별사업 중심으로 추진하고, 또한 추진되는 사업대상지가 전 지역에 산포되어 그 효율성과 효과성이 미흡하다는 지적을 받고 있다.

이것은 인구감소에 대응한 전략이 매우 미흡하고, 계획적 측면에서 정주체계의 위계별 계획과 사업추진 전략이 없이 유사한 인프라 정비 사업에 매몰되고 있다는 지적을 받고 있다.

최상위의 법은 농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 농어업인 삶의 질 특별법)인데, 목적은 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진코자 하고 있으며, 그 주요 내용은 농어촌기초생활여건개선(제29조), 농어촌 문화예술 진흥(제33조), 농어촌 문화복지시설의 설치 및 운영(제34조), 농어촌 지역종합개발계획의 수립 시행(제38조), 농어촌 거점지역 육성(제39조), 조건불리지역에 대한 특별지원(제40조) 등이다. 이에 근거하여 중앙정부는 기본계획을 5년마다 수립하고, 각 부처·광역지자체·기초지자체는 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립토록 하고 있다.

농업·농촌 및 식품사업 기본법(이하 농업식품기본법)은 농업·농촌의 발전과 식품의 안정적 공급을 위해 제정된 법으로 주민의 의료, 교육, 주택, 상하수도 등 삶의 질 향상과 관련된 복지혜택을 누릴 수 있도록 기본방향을 제시하고 있다.

이와 관련된 영역은 농촌지역발전시책을 수립(제48조)하고, 소득 균형(제49조), 조건불리지역 지원(제49조의 2), 농촌지역산업의 진흥 및 개발(제50조), 도농교류활성화(제51조), 정보화 촉진(제52조), 교육여건개선(제53조), 주민 복지 증진(제54조) 등이 있으며, 특히, 제54조의 주민복지증진은 정책을 세우고 시행하도록 강제로 규정하고 있다.

이를 위한 사업법적인 성격을 갖는 농어촌정비법은 농업생산기반 정비사업, 농어촌마을의 신규 건설, 빈집 정비 등의 생활환경 정비사업, 농어촌산업 육성사업, 농어촌 관광휴양자원 개발사업, 한계농지 등의 정비사업 등 5가지를 구분하고 있다. 이중 농어촌 생활환경정비사업은 생활환경정비계획의 수립을 통해 사업을 시행할 수 있도록 하고 있다.

그러나, 현장에서는 이와 관련된 계획 수립이 이루어지지 않고 있으며, 설령 계획이 수립되었다 하더라도 계획 따로 사업 따로의 방치되는 수준에 머물고 있다는 비판이 있다. 중앙정부에서는 관련된 계획을 수립하여 추진하더라도 향후 지방분권체제의 가속화에 기인한다면 광역지자체의 역할 증가를 고려할 수 있다.

일례로, 면소재지와 직접적인 관련성이 높은 농촌중심지활성화사업을 포함한 일반농산어촌 개발사업만 보더라도, 광역지자체는 예비계획 수립·선정단계부터 이러한 정주체계를 고려한 계획·선정이 이루어지지 않고, 기초지자체의 공모 제안을 그래도 수용하고 있다고 해도 과언이 아니다.

따라서, 광역지자체는 최소한 농어업인 삶의질특별법과 농업식품기본법상에 근거하고, 광역지자체가 계획 승인권자인 생활환경정비계획에 대해서는 시군의 정주체계를 고려한 중기적인 계획을 마련하고, 이에 근거한 공모 사업의 공모권을 부여하는 방안도 고려할 수 있다.



### 3) 계획위상 확보 및 생활권을 고려한 공공시설의 재배치

현재 추진되고 있는 농촌중심지 활성화사업은 일반농산어촌개발사업중의 하나로 통합지구는 120억원, 선도지구는 80억원, 일반지구는 60억원이 지원되고 있으나, 면소재지 개발사업의 대부분인 일반지구는 그 사업내용이 기초인프라 확충에 역점 추진되고 있다. 과연 면소재지가 기초 인프라 확충만으로 제 기능을 다할 수 있을 것인지에 대한 근본적인 질문에 대해서 사업 내용 측면에서 그 범위를 다양화하고 통합적으로 추진할 필요성이 있다.

우선 합리적인 면소재지의 정비 사업계획의 수립·추진을 위해서는 상위·관련계획에서 해당 면소재지의 정비방향에 대한 총괄적인 제시가 필요하다. 기초지자체에서 최상위 계획에 면소재지의 정비방향을 제시토록 하는 방안이다. 우선, 국계법에 의거한 “시·군기본계획”은 시군의 최상위법정계획으로서 유효하고, 군기본계획을 수립하지 않은 군지역에 대해서는 2014년부터 추진되는 “시군 농업농촌 종합발전계획”에 그 내용을 제시토록 하는 것이다.

최근, 국토교통부에서는 인구감소시대에 맞춘 도시기본계획 수립지침을 변경<sup>69)</sup>하면서 목표연도 대비 계획인구를 대폭 축소하고 생활권 단위의 인프라를 공급하는 방향으로 선회하고 있다. 이중 생활권 단위 계획(생활권 설정 및 인구 배분계획)은 시군내 농촌지역 정주체계를 구상하는데에 근간을 이룰 것으로 예상되므로, 생활권 계획을 구체화하는 계획이 필요하고, 면소재지의 적정 시설 공급을 위해서는 “제6절 도심 및 주거환경”에서 면소재지에 대한 계획수립 방향에 대한 내용을 보완한다.<sup>70)</sup>

도시기본계획을 수립하지 않은 군지역에서는 “군 농업·농촌 종합발전계획”의 “중장기 비전과 전략”에 도시기본계획의 생활권계획과 궤를 같이 하는 ‘정주체계 설정 및 소재지별 발전방향’을 제시한다. 현재와 미래를 고려한 중심지 계층구조, 생활권/개발권을 설정하고,

69) 광역지자체의 종합발전계획, 시군의 도시기본계획상의 과대추정된 목표연도 대비 계획인구를 특별한 사유가 없는 한 통계청 인구 추정치의 5%이상 초과하는 것을 불가토록 하고 있다.(2017. 5. 30. 도시기본계획 수립지침 입법 예고)

70) 현재는 “5-6-2. 도심 및 시가지 정비”에서 “(2) 농촌지역을 포함하는 시·군의 경우 도시와 농촌간의 상호 유기적인 균형발전을 위한 방안을 제시한다.”는 내용이 있다.

주요 소재지별 발전방향과 전략과제 제시토록 한다.

이를 근간으로 농촌 주민들이 실제 필요한 시설을 공급하는 방안이 마련되어야 하며, 이를 긴밀히 복합화시키려는 노력도 동시에 추진되어야 한다.

〈표 35〉 마을-읍면-시군 단위 반드시 필요한 시설 배치(안)

구 분	마을 단위 시설	읍면 단위 시설	시군 단위 시설
공공시설	-	농협 또는 은행	우체국
커뮤니티 시설	마을회관, 경로당, 정자, 공원, 공동주차장, 정보화센터	주민자치센터	시장(장터), 공동주차장
건강·운동 관련시설	건강관리실·목욕탕, 기타 소규모 운동시설, 보건진료소	보건지소	보건소, 체육공원
문화·여가 관련시설	-	도서관	박물관·전시관·미술관, 문화·예술회관
교육·보육 관련시설	-	보육시설, 평생교육시설, 초등학교	중학교, 고등학교, 대학교
농업생산 관련시설	공동 농기계 창고, 공동 농산물 창고, 공동 집하장, 공동 육묘장, 공동 저온저장 및 예냉시설, 공동 작업장	-	공동 산지유통센터, 공동 전시 및 판매시설, 미곡종합처리시설, 공동 가공시설, 축산물 종합처리시설
수산업 관련시설	공동 어구보관소, 수산물 위판장	공동 냉동창고, 종묘생산시설 및 수자원 육성시설	수협시설
기타 소득시설	민예품·공예품 등 공동 제작실	체험관 및 체험학습장, 체험시설 내 숙소, 관광농원, 안내센터	휴양 단지

자료: 김광선·이규천(2012), 농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안, 한국농촌경제연구원.

이러한 공동시설의 설치시에는 기존의 유희시설을 조사하고 이를 적극 활용토록 하여야 하며, 시설의 복합화를 유도할 필요성이 있는데, 그 기능 복합화 연결망을 고려한 시설군을 도출하면 다음과 같다. (김광선·이규천, 2012)

〈표 36〉 농촌 유형별 공동시설 기능복합화 수요

구분	성장농촌(link ≥ 5)	정체농촌(link ≥ 5)	침체농촌(link ≥ 5)	낙후농촌(link ≥ 5)
계층별	1-2계층	2계층-3계층	2-3계층	4계층
다 기 기능 복 합	읍면사무소, 우체국, 농협 또는 은행			
	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 공동주차장, 정보화센터	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 공동주차장, 어린이놀이터, 정보화센터	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 정보화센터	마을회관, 경로당, 복지(회)관, 주민자치센터, 정보화센터
	체육공원, 체육관, 게이트볼장, 기타 소규모운동시설, 건강관리실·목욕탕	체육공원, 게이트볼장, 기타소규모운동시설, 건강관리실·목욕탕	체육공원, 체육관, 게이트볼장, 기타 소규모운동시설	
	보육시설, 유치원, 초등학교			
	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 저온저장고 및 예냉시설, 공동가공시설, 공동전시 및 판매시설	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 저온저장고 및 예냉시설, 공동가공시설, 공동전시 및 판매시설	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 공동전시 및 판매시설	공동농기계창고, 공동농산물창고, 공동작업장, 공동집하장, 공동선별장, 공동포장장, 공동전시 및 판매시설
	관광농원, 휴양단지, 승마장, 민예·공예품 공동제작실, 오페수처리시설	관광농원, 휴양단지, 승마장, 민예·공예품 공동제작실		관광농원, 휴양단지, 승마장

구분	성장농촌(link ≥ 5)	정체농촌(link ≥ 5)	침체농촌(link ≥ 5)	낙후농촌(link ≥ 5)
계층별	1-2계층	2계층-3계층	2-3계층	4계층
두 기 능 복 합	사군청&읍면사무소	사군청&읍면사무소	읍면사무소&농협 또는 은행	읍·면 사무소 & 농협 또는 은행
	공원&정자	읍면사무소&우체국	마을회관&정자	건강관리실·목 욕탕&보건지소
	골프연습장&게이 트볼장	읍·면 사무소&농협 또는 은행	공원&정자	문예회관&도서관
	건강관리실·목욕탕 &보건진료소	마을회관&정자	보육시설&유치원	보육시설&유치원
	농어업인교육장& 주민평생교육장	골프연습장&게이 트볼장	농어업인교육장& 주민평생교육장	유치원&초등학교
	박물관·전시·미술관 &도서관	건강관리실·목욕탕 &보건진료소	관광농원&휴양 단지	매립장&기차역 등 건물 형태 철도시설
	매립장&기차역 등 건물형태 철도시설	보육시설&유치원	관광농원&축산 물종합처리장	매립장&철도
		유치원&초등학교	매립장&철도	
		공동집하장&미곡 종합처리장		
		매립장&기차역 등 건물형태 철도시설		

자료: 김광선·이규천(2012), 농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안, 한국농촌경제연구원.

#### 4) 관련 사업의 유연화 및 SW사업의 우선 추진

전술한 바와 같이 면소재지에 해당하는 농촌중심지 중 일반지구사업은 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 주민의 기초생활을 지원하는 활동 거점 등으로서 기능하기 위해서는 현재의 기초생활기반 확충, 지역경관 개선, 지역역량 강화로 국한된 사업내용을 정주환경, 산업경제, 사회문화, 지역역량 강화 등으로 확대할 필요가 있다.

이것은 그동안 시설중심의 사업추진, 책임성 없는 운영관리와도 관련된 사항으로 건축물·시설물의 운영관리를 공공이 떠안게 됨으로서 나타나는 시설사업과 운영관리의 분리문제를 보완하기 위해서 다양한 주체가 참여하는 협력적 계획을 수행하되, 그 근간에는 현실적인 주민수요조사에 기초하여야 한다는 점과 시설사업과 프로그램사업이 유기적으로 연동되는 구조를 만들어야 한다.

〈표 37〉 동일사업 내 H/W와 S/W 복합화 방안 예시

구분	주민참여 역량강화	하드웨어 (예시)	소프트웨어 (예시)
교통	소규모 커뮤니티 구성  지역 의제 발굴  사업 주체 조직화  참여형*종합형 계획	교통시설 개선	교통 시스템 개선
교육		통학로, 교육지원 시설 개선	학생의 지역관리 참여
상권		시장 시설 개보수	상가 마케팅, 로컬푸드센터 조직
문화		문화여가 시설 조성	시민참여 문화활동 프로그램 개발
행정		열린 관공서 개선	찾아가는 서비스 시스템 개발
산업		가공 센터 조성	향토산업 조직화, 마케팅
관광		관광시설 조성	관광 체험프로그램 개발, 체험지도사 육성
주거환경		안전한 마을골목길조서	경관협약, 마을경관가꾸기 활동

자료 : 오형은, 『농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서』, 2013, p.1.

## (1) 정주환경 부문

정주환경 부문에서는 기존의 기초생활기반시설 공급 외에 소재지와 배후농촌지역간 대중교통 연계 강화가 요구되며, 이러한 논의는 수요응답형 교통, 커뮤니티버스, 개별 수요자에 즉각적으로 찾아가는 연계교통 시스템 운영이 함께 모색되어야 한다.

또한, 현재까지 간과되었던 주거환경 정비사업에 계층별로 소재지별 특성에 따라서 사업을 다양화할 필요성이 있다. 앞장에서 전술한 바와 같이 2계층, 3계층에는 임대주택공급이나 주거환경 개선사업을 병행하여 추진하고, 3계층, 4계층에는 마을만들기차원의 사회적 기업방식의 주택관리사업(예: 두꺼비하우스, 주거복지센터 등), 주거지 재생사업, 주택리모델링이 필요할 것으로 예상된다.

또한, 소재지내 중심거점에 대해서는 정주환경개선과 귀농귀촌 정주 활성화를 위해 귀농귀촌자 유치를 위한 빈집 정비, 공유주택의 보급, 귀농 연계 프로그램도 함께 고려할 수 있다.

## (2) 비즈니스(지역경제) 부문

농촌중심지 일반지구 사업중 면소재지에서 특히 간과되었던 부분이 산업·경제 부문의 사업으로 이에 대해서는 유연적으로 대응할 필요성이 있다.

2계층, 3계층 등 전통시장이 분포하는 지역은 중심상점가 및 전통시장 활성화사업(상권과 시장 활성화)을 사업내역에 포함시켜 생활서비스 상권 육성할 필요가 있으며, 이를 위해 시설 개선 뿐만 아니라 상인회 조직 역량강화, 상인회와 지역사회와의 교류 증진, 상인회와 주변 산업(농공)단지와의 교류 증진 등도 적극 고려할 필요가 있다.<sup>71)</sup>

이를 위해서 주민의 일자리 창출, 소득제고를 위한 다양한 방법의 커뮤니티 비즈니스 사업을 적극 육성하는 것도 하나의 방안이다. 이를 위해서는 리더, 조직의 발굴과 육성이 전제되어야 하며, 이러한 리더, 조직 발굴, 재구조화를 사업추진 전단계에 이루어져야 한다.<sup>72)</sup>

71) 중기부의 전통시장활성화, 상권활성화사업 등은 규모화되지 않았거나, 생산활동이 미흡한 면소재지의 경우, 재정 투입대비 사업효과가 미흡하다는 측면에서 사각지대로 방치되고 있으며, 시군에서의 인식도 상대적으로 미흡한 것이 현실이다.

72) 현재의 농촌중심지 활성화 사업은 인제 발굴, 조직 발굴, 재조직화와 관련된 지원이 이루어지지 않고 있으며, 주민 역량강화 사업에 대기권이 소요되지만, 일반주민과 시설중심의 운영관리에 초점이 맞추어지다보니, 그 지속가능성을 담보하지 못한다는 현장에서의 목소리에 귀기를 필요가 있다.

면소재지에 가능한 사업으로는 생협, 사회적기업형 미이용실, 학부모가 운영하는 공부방, 시니어클럽이 운영하는 로컬푸드 식당 등, 취로애로 계층 고용·교육훈련, 기업지원, 지역 자조 금융 등의 사업, 생활자 중심의 공동체형 홍보마케팅(작은 지역축제와 연계 주민참여 이벤트 개최)등이 있을 수 있고, 이러한 행위는 소수 주체들이 참여하여 제한적인 효과만을 창출하는 사업을 탈피하여 면지역 내 다수 주민들에게 파급이 기대되는 아이템을 개발하고, 특히, 인근 상위계층의 읍면소재지와와의 순환경제 형성에 기여할 수 있는 사업을 적극 유도할 필요가 있다.<sup>73)</sup>

### (3) 도농교류부문

대부분의 중심지 활성화사업 일반지구의 경우, 사업추진에 있어서 관광객을 활용한 사업을 제안하지만, 실제적으로 사업계획에 포함되어 구체적인 사업을 운영하는 경우는 극히 드물다.<sup>74)</sup>

향후에는 도농 연계 경제활동 거점으로 면소재지가 기능하기 위해서는 지역순환경제센터 설립·운영, 로컬푸드 직매장, 로컬푸드, 6차 산업 관련 중간지원조직 또는 민간조직의 활동주체 구성 및 협력사업 운영 등의 사업이 고려되어야 하고, 배후마을과의 관계상에 있어서는 농산물가공유통시설의 설치·운영도 고려되어야 한다.

지역 농산업을 기반으로 하는 생산·집하·선별·가공·유통 등의 일련의 공정을 수용하기 위해서는 비교적 넓은 부지가 필요하므로, 면소재지 내의 지가가 높은 중심상업지역 보다는 외곽의 주변부가 입지적으로 적합하다. 입지 선정시에는 농산물 특성에 부합하도록 주변의 IC 근처, 간선도로변을 고려하되, 사군 전체의 농산물 유통망을 고려할 필요성이 있다. 또한 배후농촌 마을에서 생산된 상품은 면소재지내의 로컬푸드, 생협등의 각종 매장에서 전시가 가능토록 통합적으로 추진될 필요성이 있다. 또한 이를 지원하기 위해서 면소재지내로 관광객을 유인하고, 집분산하기 위한 도시관광측면의 방문자센터의 통합설치도 고려되어야 한다. 여기서의 방문자 센터는 단순히 관광객에게 단순 정보를 제공하는 안내 기능에서 벗어나 소재지 및 배후 농촌마을의 관광프로그램 등의 정보를 제공하는 홍보기능, 더 나아가서는 관광활동을 지원하기 위한 예약서비스, 정보제공, 수화물 택배서비스 등도 제공될 수 있도록 한다.

73) 프랑스는 2005년부터 시작한 농촌우수거점정책에서도 지역 발전의 잠재력을 키우는 경쟁력을 강화하는 사업 분야를 발굴하도록 지원하고 있으며, 특히 2009년부터 시작된 제2기 사업(150개)은 경제개발 부문과 서비스 부문으로 크게 구분하여 사업을 추진하고 있다.

74) 이러한 사유는 농촌중심지활성화사업 일반지구사업의 경우, 경영수익사업을 추진하지 못하도록 제시되기 때문이다.

#### (4) 사회·문화 부문

현재 가장 수요가 높은 분야가 문화·복지 분야의 복합커뮤니티 사업이다. 이것을 단순한 주민 수요에 대한 공급차원이 아닌 일자리와 사람이 연계되는 활동거점으로 연계시킬 필요성이 있는데, 지역문화거점 육성(지역문화원, 주민자치센터 등), 주민참여 문화프로그램 개발 운영, 노인일자리·주민 일자리 관련 문화상품 개발, 지역문화축제 기획·운영, 문화 바우처 사업, 평생학습원, 도서관, 주민교육, 방과후 학교, 복지지도 서비스(횡성군, 복지지도사협의회), 주민들을 위한 문화 프로그램과 강사 파견 등의 서비스 전달체계를 마련토록한다(원광희, 2014).

입지적인 측면에서 공공시설중 가장 소재지 중심거점에 위치하는 시설(보건지소, 농협, 금융, 우체국 등)과의 연계·복합화는 향후 적극 고려되어야 할 부분이다. 이와 더불어 보건·의료사업에는 종합건강지원센터, 의료생활협동조합사업 등, 정보·커뮤니케이션분야는 마을 방송국, 마을신문 등을 고려할 수 있다.

향후 역량강화 및 주민의 사회적 참여가 증가할 경우, 그 사무실 등을 중심거점에 입지토록 유도하여 문화적 활동의 지속성을 담보하여야 한다. 이를 위해 사람의 이동을 발생하고, 만남이 증가할수 있는 부분에 대한 사회문화조직 - 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 농민단체, 문화단체 등 -의 창조적 활동공간을 조성할 필요가 있다.

#### (5) 지역역량강화사업의 내실화

현재의 대부분의 교육 형태는 실내에서의 집체 교육, 강사에 의한 일방적 컨설팅이 주를 이루고 있다. 이로써 발생하는 소수의 참여를 극복하기 위해서는 지역사회의 다양한 주민 활동을 촉진하고 참여 유도할 수 있는 프로그램이 추진이 요구된다.

현행 농촌중심지사업에서 간과되고 있는 중심지 기능 중 공공서비스 전달체계 운영을 위한 사업비 지원이 가능하도록 개선이 필요하다. 현재 농촌 중심지 활성화 일반지구 사업 중 대부분 시설 설치에 대한 것이고, 공공서비스 전달체계의 노드로서 기능하도록 육성하는 지원은 강화될 필요성이 있다. 이것은 역량강화사업에 대해서 그 범위를 대부분은 교육, 컨설팅, 홍보 등의 차원에 국한시키고 있고, 실제 프로그램 운영에는 소홀하게 다루어지고 있다.



이것은 각종 운영위원회의 조직과 운영을 지원하자는 것이 아니라, 실제 프로그램 추진을 지원이라는 점에서 고려되어야 한다.

〈표 38〉 지역역량강화 지원 내용 예시

구분	세부 내용
교육·훈련	주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학, 전문성 강화를 위한 맞춤형 교육, 시설운영관리 전문 인력 육성비, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농귀촌자 교육 등
지역 활성화	지역축제 지원, 문화·복지 P/G, 시설물 운영관리 P/G 지원, 지역 맞춤형 체험 프로그램 개발 및 운영 지원, 지역맞춤형 교육 프로그램 개발, 지역 내외 네트워킹 지원, 지역 경제 활성화를 위한 홍보 마케팅, 지역 산업의 6차산업화, 기타 지역 활성화를 위한 부문별 컨설팅 지원, 다문화 가정 지원, 귀농·귀촌자 정주기반을 위한 프로그램 개발 지원 등
경영 지원	사무장 또는 시설 관리 및 운영 전문 인력 인건비, 회의비 등
부대비용	농어촌경관계획수립비, 기본계획수립비, 문화재지표조사, 환경영향평가, 재해영향평가, 세부설계비, 일반농산어촌사업지원비 등

자료 : 유상건(2013), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서, p.5.

<표 39> 적용가능한 사업(예시)

구 분		주 요 내 용
정주·환경	기초생활기반 정비	중심지-배후마을 수요응답형 교통체계, 커뮤니티버스, 공용주차장, 보행자도로, 마을 연계 버스와 마을택시 승하차장 등
	경관·환경·에너지 정비	주민참여형 경관협약 및 경관가꾸기 활동, 깨끗한 농촌마을 만들기, 건물옥상녹화, 안전한 마을안길, 깨끗한 하천, 가로경관 정비, 간판정비, 소규모 근린공원 등
	공동체 생활거점 구축	커뮤니티 활성화 프로그램, 귀농귀촌자를 위한 빈집정보 및 연계 프로그램 운영, 커뮤니티공간 및 다목적회관, 청소년·청년 이용시설, 가족센터, 지역사회자원·학습센터 등
산업·경제	중심상점가 및 전통시장 활성화	상인회조직 육성, 상인회 중심의 지역 참여 활동 등, 전통시장과 중심지 생활서비스 상권 육성을 위한 시설 개선, 간판 정비, 방문객 주차장, 휴게공원 등
	커뮤니티 비즈니스	생협, 사회적기업형 이미용실, 학부모가 운영하는 공부방, 시니어 클럽이 운영하는 로컬푸드 식당, 공동체형 홍보마케팅 등
	도농 연계 경제활동 거점	농촌관광 프로그램 운영 및 방문자 안내센터 설치, 지역순환 경제센터 설치, 로컬푸드 직매장 설치, 농산물가공·유통시설 설치(중심지 주변부) 및 관련 프로그램 운영 등
사회·문화	사회·문화	복합서비스센터 구축, 농촌공동 아이돌봄사업, 방과후 학교, 문화프로그램 개발·운영, 지역문화축제 기획·운영, 찾아가는 문화 서비스 운영 등
	보건·의료	작은 목욕탕, 작은 빨래방, 의료생활협동조합사업, 어르신 건강강좌, 요가, 수지침, 무료건강검진 등
	정보·커뮤니케이션	마을방송국, 마을신문 발간, 홈페이지 구축 등
지역·역량 강화	교육·훈련	지역리더양성, 국내외 선진지 견학, 시설 운영관리 전문인력 양성 교육, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농·귀촌자 교육 등
	지역 활성화	시설물 운영관리 프로그램 지원, 체험 프로그램 운영 지원, 지역 내외 네트워킹 지원, 홍보·마케팅, 지역 산업의 6차산업화 등을 위한 부문별 컨설팅 지원 등

## 제5장 결론 및 정책 제언

### 1. 요약 및 결론

전국적인 경향보다 인구감소, 과소화가 선행하여 뚜렷하게 나타날 면소재지에 대해서는 중앙정부의 인식 변화와 구체적인 사업 추진이 이루어져야한다는 전제하에 면소재지의 특성, 기능뿐만 아니라, 배후농촌마을을 포섭하고, 지원하는 정주체계상의 중요한 영역으로서 그 개발, 정비상 체계적인 접근방안을 모색코자 하였다.

충청남도 면소재지의 실태를 요약하면 다음과 같다.

전체 면지역의 인구수 평균은 약 4,472명, 가구수는 1,807호를 보이고, 증가율은 인구는 -1.81%, 가구는 0.08%씩 증가하고 있다. 시지역과 군지역의 편차가 심하게 나타나고 있으며, 면지역에 대한 소재지의 비중은 1계층 면은 82.5%로 절대적이며, 나머지 2,3,4계층의 인구는 각각 50%를 넘지 않고 있다. 평균보다 소재지 인구가 적은 면은 4계층에 속하는 면이고, 과소화가 심각하게 나타나고 있는 것으로 예상된다.

충청남도 면지역의 노후주택수는 22,119동에서 98,899동으로 1.1% 증가하였고, 면당 노후주택수는 648동에서 723동으로 증가하였다. 면소재지의 노후주택수는 16,921동에서 22,258동으로 2.78% 증가하였는데, 면지역의 노후주택 증가수보다 열악하다. 계층별로 살펴보면, 하위 계층으로 갈수록 면지역의 노후주택 증가율은 지속적으로 감소하는 추세로 나타나 면지역의 주택문제는 2계층에 집중되고 있으며, 특이할만한 사항은 1계층과 연결한 3계층, 4계층은

노후주택 증가율이 지속적으로 감소하고 있으며, 소재지의 경우 1계층과 연접하지 않은 지역 중 3계층은 노후주택 비율이 감소하고 있다.

충청남도 면지역의 독거노인수는 21,102인에서 36,759인으로 5.71%씩 급격하게 증가하고 있는 추세이며, 면당 독거노인수는 155명에서 270명으로 급격하게 상승하는 추세이다. 면 전체의 독거노인의 수가 지속적으로 증가하는 지역은 1계층, 2계층이며, 1계층의 증가율이 훨씬 높다. 1계층의 경우, 독거노인수가 79.84%가 면소재지에 거주하는 것으로 나타나고 있다.

한편, 1계층 비연접지역에서는 시지역의 1계층이 면지역, 소재지의 독거노인수 증가율이 10.44%, 11.69%로 매우 높게 나타나고 있다.

면의 기능지수는 평균 63.68인데, 계층에 따라서 그 편차가 심각하게 나타나고 있다. 1계층 평균은 5,094, 2계층은 401.24로 평균을 훨씬 상회하는 반면, 3계층은 47.34, 4계층은 7.19로 나타나고 있다. 이중 1계층과 2계층은 5개소이고, 3계층 25개소, 4계층이 106개소인 것을 감안 하면, 대부분 면지역의 과소화가 심각하다.

충청남도의 면소재지의 면적은 평균 140천㎡이며, 1계층은 761천㎡, 2계층은 371천㎡, 3계층은 239천㎡, 4계층은 743㎡의 규모를 보인다. 4계층의 면소재지 규모가 상대적으로 규모화되지 않음을 알 수 있다. 소재지의 규모대비 장방향, 단방향의 거리는 평균 740여m, 단방향은 310여m로 나타나고 있다.

면소재지에 국제법상 도시지역으로 지정된 곳은 총 30개소이며, 1계층 1개소, 2계층 4개소, 3계층 13개소, 4계층 12개소가 지정되어 있다. 도시지역으로 지정되지 않은 곳의 대부분은 계획관리지역으로 지정되어 있다.

소재지내 일반 주민의 활동이 많이 발생하고, 사회적인 통념상 주민이 인지하는 곳을 거점 지구로 통칭할 경우, 그 거점지구내에 위치하는 시설의 빈도상 가장 많은 시설이 분포하는 시설은 농협 94.9%, 보건(지)소 91.9%, 우체국 89.7%, 치안센터 77.9%, 초등학교 69.1%로 나타났다. 이것은 주민이 면소재지에서 이용하는 대부분의 활동이 금융, 통신, 보건, 교육 기능 중심으로

인식하고 있음을 말하는 것이며, 여기서 주목하여야 것은 농협이 금융업 외에 판매업이 함께 이루어지면서, 면소재지의 중심기능으로 자리잡고 있다는 점이고, 이러한 대부분의 시설은 반경 30~50m내에서 이루어지는 집적화되어 있다.

한편, 주민에 대한 대민 행정서비스 기능의 중심적 역할을 수행하는 면사무소(자치센터)는 중심지역에 위치하는 경우가 20.6%, 시장기능이 5.9%로 주민의 실질적인 활동 유발에 한계가 있음을 알 수 있다.

면소재지의 지가 변동현황을 살펴보면, 상업지, 주거지, 농경지의 최근 5년간 평균 상승률은 3.55%이고, 최근 10년간 연평균상승률은 2.98%로 나타났으며, 면소재지의 지가 상승을 견인하는 지목은 과거에는 주거지였지만, 현재는 농경지가 지가 상승을 견인하고 있고, 이중 군지역의 2계층은 상업지, 주거지, 농경지가 모두 상승하는 추세에서 농경지의 지가 상승이 두드러지게 나타나고 있다.

면소재지 정책 개선 및 정비의 기본방향에 있어서는 첫째, 결절성 측면에서 면소재지에 한정된 시각에서 탈피하여 주면 읍면과의 광역·중복 광역시설에 대한 고려와 더불어 과소화에 대응하기 위해서는 농촌지역의 특수성을 감안한 시설 공급이 이루어져야 한다.

둘째, 중심성 측면에서 다양한 농촌지역의 수요에 적극적인 대응이 필요하다.

농촌중심지로서 기능하기 위해서는 농촌지역에 대한 이해가 선행되어야 하며, 농촌중심지는 배후 농촌지역에 다양한 서비스를 공급하는 기능을 갖는 바, 점차 증가하고 있는 주민의 삶의 질과 관련된 서비스 공급기능이 대폭 확충되어야 한다.

셋째, 거점성 측면에서 면소재지의 개발·정비시에는 활발한 활동과 유동량을 확보하기 위한 다양한 시설의 집적화와 토지이용의 효율화가 요구된다. 아직 현장에서의 개발방식은 주민의 수요에 의거한 외연적 확장이 주를 이루고 있는 바, 향후에는 압축적 개발 방식으로의 전환이 필요하다.

넷째, 물리적 시설 공급중심의 계획·사업에서 탈피한 커뮤니티의 보전·활성화에 근거한 관련 사업계획의 통합적 추진이 요구된다.

## 2. 정책 제언 및 연구의 한계

본 연구는 인구 감소, 기능 쇠퇴 등으로 어려움을 겪고 있는 면소재지라는 특정 대상지에 대해서 결절기능, 중심기능, 거점기능 측면에서 정책동향을 검토하고, 충청남도의 실태를 조사하여 정책적 개선과제를 제시하는 데에 목적이 있다.

본 연구에 있어서 정주체계상 면소재지는 최하층에 속하며, 쇠퇴를 겪고 있다는 데에 착안하여 결절기능, 중심기능, 거점기능을 수행함에 있어서 인구 이탈이 심각하고, 기능 감소에 따른 존폐위기가 하위의 4계층을 중심으로 이루어지고 있다는 점을 감안하였다.

면소재지의 기능에 확충을 위해서는 포괄보조금내의 사업으로 계획의 입안 및 추진의 주체인 기초지자체·주민이 인구감소시대에 위기의식을 공유하고, 사업 추진 방식과 요구 조건을 바꾸지 않는 한 활성화될 수 있는 가능성은 희박하다. 또한, 당장에는 그 추진상 농식품부의 관련 지침에 의거하여 추진되어야 하므로, 광역지자체나, 기초지자체에서 제도권 내에서 운영할 수 있는 폭이 넓지 않다는 한계를 안고 있다.

정책적인 부분에서 도시화의 확대에 따라서 면소재지는 정주체계상 연접한 1계층과의 관계를 고려해야 할 것이며, 개별 면지역이 아닌 주변지역과의 관계성이 고려된 시군의 생활권 계획하에서 기본틀 마련과 면소재지와 연접면, 면소재지와 1계층 읍면동과의 관계 해석에 따른 기능분담과 시설공급이 요구된다.

면소재지 내에서 사업을 투입시에는 소재지내 활동이 발생하는 중심거점을 대상으로 압축할 필요성이 있다. 이를 위해서 중심거점을 대상으로 사업을 집적하고 유도하는 정책이 필요하다. 또한, 농촌경제의 다각화를 위해서는 현재 농촌중심지 활성화사업 일반지구에서 지침상 추진할 수 없는 비즈니스(지역경제)활성화사업을 유연하게 대응할 필요가 있다. 과거 운영 관리의 폐해를 들어서 비즈니스부문을 제외시키는 것을 보완하기 위해서는 면소재지의 시설 관리 운영을 폐해를 줄이기 위해서 역량강화를 통해서 준비된 곳만 사업을 시행하는 조건부

사업시행을 행하는 방안을 고려할 수 있다. 또한, 기존의 정책과 계획이 극복해야할 기초생활 기반시설 중심의 사업을 극복하기 위해서도 이는 절실히 고려될 필요가 있다.

본 연구의 한계는 제시한 내용들을 현장에서 바로 접목하기에는 어려움이 있고, 충청남도의 사례를 전국으로 보편화하기에는 어려움이 있으며, 관련된 실태조사가 그 원인과 메커니즘을 밝히는 데에 좀 더 많은 연구가 후속으로 이어질 필요가 있다.

본 연구에서 계층별, 1계층 연접 여부별로 양태적인 측면을 검토하였지만, 인구 감소함에도 불구하고, 지가의 상승하는 등의 사회·문화적 측면의 농촌지역 특수성에 기반한 연구는 후속 연구가 필요하다.

또한, 정책적인 부분에서 관련 분야와의 통합적인 추진을 위해서는 필요 공급시설의 적정성, 유용성, 효과성 측면에서 통일된 기준을 정할수없다는 한계가 있으며, 이를 전체 면소재지로 확장하는 것 또한 매우 어려운 과제이다.

따라서, 계층별 공급시설에 대해서는 외국사례 등의 벤치마킹을 통한 적용가능성의 검토와 시범사업이 전제되고, 시험 검증과정을 거쳐 그 장단점을 보완하여야지 사업화가 가능하리라 판단된다.

## 참 고 문 헌

- 강병수(2003), 소도읍의 개발모형 설정과 발전전략, 지역개발논총 15
- 건축도시공간연구소(2012), 가로주택정비사업 적용을 위한 제도방안 연구
- 고영구·김광남(2003), 충북지역 소도읍 육성방안, 충북개발연구원.
- 고영배(2009), 거점면 소재지 활성화를 위한 기능설정 및 유형화 모델 정립, 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 國土交通省(2014a), 「小さな據点」づくりに關する國土交通省の取り組み
- 國土交通省(2014b), 集落地域における「小さな據点」づくりに係る國の關連支援一覽(平成26年度)
- 국토해양부(2013), 지방 중소도시 노후 주거지 정비방안 연구
- 권오혁·황병천(1996), 소도시개발의 전략과 추진체계 개선방안, 한국지방행정연구원.
- 김광선·이규천(2012), 농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안, 한국농촌경제연구원.
- 김성록(2013), 읍면소재지 종합정비사업 대상지역 선정에 관한 연구, 농촌계획 제19권 제4호
- 김인(1986), 현대인문지리학, 법문사
- 김인(1987), 농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구, 학술진흥재단
- 김정섭외(2015), 농촌지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안, 한국농촌경제연구원.
- 김정연(1996), 농촌취락개발의 문제점과 개선방향, 농촌계획 제1권 제1호,
- 김정연(1999), 충남지역의 도시체계분석, 충남발전연구원
- 김정연(2003), 지역공동체 활동 지원시설의 효율적 설치 운영방안, 충남발전연구원
- 김정연(2013), 농촌중심지 활성화 정책의 방향과 추진과제, 국민공감농정위원회
- 김정연·권오혁(2002), 지방활성화와 소도읍 육성, 국토정보.
- 김정연외(2010), 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안, 충남발전연구원
- 김현호외(2008), 지역생활여건개선사업 기본계획 마련
- 남궁용근·양병이(1972), 소도시의 생활환경개선과 개발방향, 도시문제, 제7권 4호
- 남상호외(2013), 인구구조의 장기전망 및 고령화의 경제적 영향 분석, 한국보건사회연구원.
- 내무부(1976), 새마을운동(시작에서 오늘까지)
- 내무부(1977), 농촌중심지의 수행기능을 지원, 보완, 거점, 문화기능으로 분류
- 농림수산식품부·한국농촌공사(2008), 거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안.
- 농림축산식품부(2013), 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료



농림축산식품부(2014), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략

농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원(2014), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증연구1

농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원(2015), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증연구2

농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원(2016), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증연구3

농식품부(2007), 농촌마을종합개발사업 추진계획

농식품부·농업기반공사(2005), 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안.

박영한(1972), 우리나라에서의 소도시 현황과 발전, 도시문제 제7권 2호

박용진(2004), 과소화 농촌지역의 중심기능 변화, 전남대학교 석사학위 논문

박윤희외(2014), 시군단위 농업농촌발전 기본계획 수립 시범계획 평가 및 개선방안 연구

변필성외(2015), 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향 연구, 국토연구원

성주인외(2008), 국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.

성주인외(2012), 농어촌정주공간의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.

성주인외(2016), 한국 농어촌 마을의 변화실태와 중장기 발전 방향(2/5차년도), 한국농촌경제연구원

송미령·권인혜(2011), 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.

송미령외(2002), 도·농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구, 한국농촌경제연구원.

송미령외(2008), 살기좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편방안, 한국농촌경제연구원

송인성(1982), 농촌중심지와 농촌개발, 통합된 공간개발 전략으로써 농촌개발, 도시문제 제17권 제2호

심재현외(2017), 미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발 정책 추진방안 연구, 한국농촌경제연구원.

양도식(2013), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서

오형은(2013), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서

원광희(2014), 인구감소시대의 도래와 농촌중심지 기능제고방안, 충북발전연구원.

유상건(2013), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략 연구 서면자문요청서

유유익(1988), 농촌중심도시 및 취락의 정비방안, 「21세기 농정발전 방향구상을 위한 기초연구(II)」, 한국농촌경제연구원

윤정미외(2016), 충남 자연마을(소지역) 차원의 인구가구주택 특성분석 및 정책과제, 충남연구원

이동훈(2000), 농촌중심도시의 중심성지수와 정주생활권체계에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문

이재준외(2010), 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안, 지역발전위원회.

이정환외(1989), 정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석, 한국농촌경제연구원

이정환외(1990), “농촌생활환경 정비와 면단위 정주권 개발방안”, 한국농촌경제연구원.

이희연(1996), 인구지리, 법문사

인구주택총조사(각년도), 통계청, <http://kosis.kr/>

임준홍외(2014), 충남의 미래예측과 대응과제, 충남연구원,

정도채·심재현(2017), 늘어나는 곳과 줄어드는 곳: 농촌인구와 농촌개발과제. 2017 농업전망.

정철모·유응교(1994), 농촌정주체계의 확립을 위한 농촌취락의 정비방안에 관한 연구,  
한국지역개발학회지 제6권 제1호

최경은(1999), 농촌취락체계 개선책으로서 문화마을 조성사업의 실효성 평가, 서울대학교  
대학원 석사학위논문,p15.)

최수명(2012), 농산어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 연구-최종보고서, 지역발전위원회  
지역상생포럼(살기 좋은 농촌분과).

최수명·이행욱·김흥균(2003), 농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획 9(2), pp.39-47.

최수명외(2003), 한국 농촌의 정주여건 개발 전략에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문

최장부·정철모(1984), “농촌지역종합개발에 관한 연구 1 농촌지역의 정주체계와 중심지개발,  
한국농촌경제연구원.

표준지 공시지가(각년도), 국토교통부

한국농촌경제연구원(1984), 「농촌지역의 정주체계와 중심지개발」

한국지방행정연구원(2017), 인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스 지원체계 개선방안

한상욱(2006), 농촌지역 활성화를 위한 면소재지 기능강화 방안, 충남발전연구원

한상욱외(2015), 소도시와 주변지역을 연계한 통합적 지역재생 방안에 관한 기초연구, 충남연구원

행정자치부(2017), 인구감소지역 신발전방향 마련 지자체 공무원 워크숍 회의자료

홍경희(1976), 한국 면군중심도시의 기능-대구주변 8군의 경우, 국토계획 제11권 제1호.

홍영기(1977), 소도시의 실태와 발전방향, 도시문제 제12권 5호

황인정외(1979), 한국의 농촌개발 1970-1979, 한국농촌개발연구원

Haywood. L(1985), “Settlement planning and developing countries : The Gezira  
experience in Sudan”, Ekistics 313

Land Brandenburg(1995), Landesentwicklungplan Brandenburg:  
Zentraloertliche Gliederung LEPI

<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 한상욱 충남연구원 연구위원

공동 연구 · 임형빈 충남연구원 책임연구원

전략연구 2017-32 · 인구감소에 대응한 면소재지 정책 개선 및 정비방안

글쓴이 · 한상욱, 임형빈

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2017년 12월 31일 / 발행 · 2017년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26

전화 · 041-840-1143(지역도시연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-428-2 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2017. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 이 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.