

## 국토공간 상의 농촌지역 변화트렌드와 정책적 시사점

- 국토공간 상에서 농촌지역의 역할은 ① 국토어메니티 자원의 거점기지, ② 미래의 신산업공간, ③ 국민활력에너지의 재충전공간임
- 그러나 농촌지역은, 급속한 산업화·도시화 과정 속에서 ‘인구감소·고령화·지역경제 침체·소득수준 악화’ 현상을 연결고리로 하는 쇠퇴문제 지속
- 최근 도시적 토지수요 및 도농교류 등 ‘외적 수요변화’와 팜스테이 및 겸업농 증가 등 ‘내적 다변화’ 현상이 상호 복합적으로 연계되는 질적 변화를 시현
  - 주거·산업·공공용지 등 도시적 토지수요의 농촌지역으로의 확산이 지속되고 생태·체험·관광·휴양 등 도·농교류 공간이 급속하게 확대
  - 이에 대응하여 팜스테이·겸업농 증가 등 농촌 내부에서의 다변화가 진행
- 이러한 과정에서, 면단위 이하 상당수 농촌지역의 지역공동체 와해우려, 복합적 생활공간으로의 변모, 입지적 특성 등 농촌의 여건과 내적 대응능력 등에 따른 지역간 차별성의 확대 등이 정책적 대응과제로 대두
- 아파트·전원주택 등 주거수요, 산업입지, 생태·휴양·체험·관광 등 도·농교류수요 등 농촌에 대한 외적 수요는 입지적 특성 등 농촌의 여건, 내적 대응 등에 따라 차별적으로 작용하는 바, 국토전체 차원에서 도시와 농어촌을 통합한 스마트성장 유형의 국토관리 전략이 필요

# 1. 국토공간 속에서의 농촌의 기능과 역할

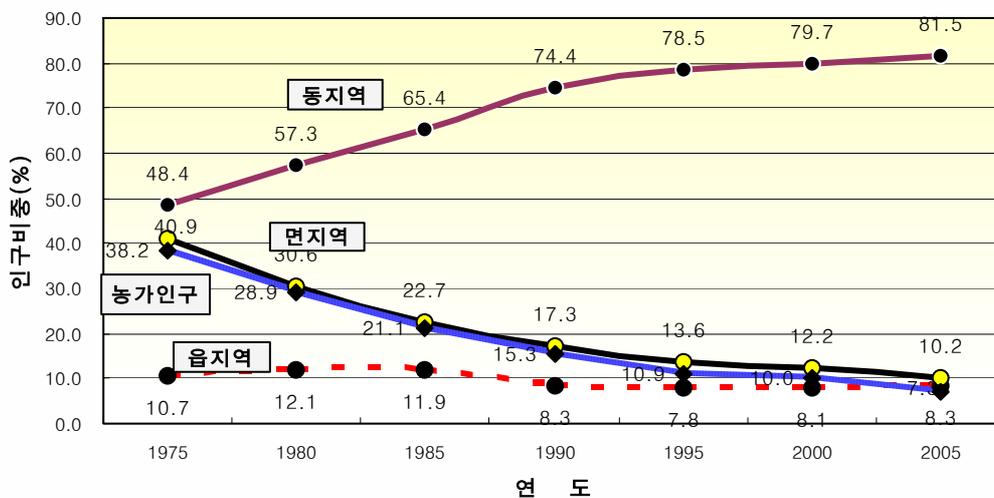
- 농어촌지역은 국토어메니티자원의 거점기지, 미래의 신산업공간, 국민활력에너지의 재충전공간임
  - 환경·문화·여가 등 새로운 국토어메니티 자원의 거점기지
  - 미래의 새로운 생명·환경·문화, 산업 융합·복합화를 창조하는 신산업지역
  - 도시민과 농어민의 교류거점이며, 국민활력에너지의 재충전공간
- 농어촌지역의 건전화는 국토발전의 균형성·지속가능성·안전성 확보와 직결

# 2. 농촌지역의 변화트렌드

**트렌드 1** 농어촌인구 및 농가인구의 지속적인 감소와 절대인구 감소의 한계수준 근접: 전형적인 농어촌지역인 면(面) 인구는 1975년 40.9%에서 2005년 10.2%로 지난 30년에 걸쳐 30% 포인트 이상 감소

- 농가인구의 경우 1975년 38.2%에서 2005년 7.3%로 급격히 감소
  - 전형적 도시지역인 동(洞) 인구는 같은 기간에 48.4%에서 81.5%로 증가
- 1995년 이후 농어촌 및 농가인구의 한계수준 도달로 인구감소세가 둔화

[그림 1] 인구분담비중 변화추이의 지역간 비교

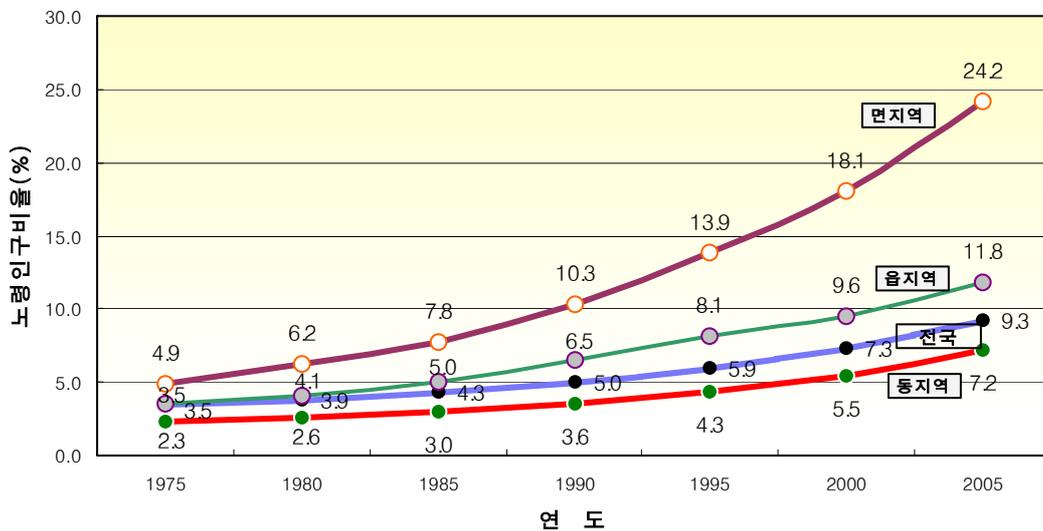


주: 2005년 현재 우리나라 총인구(인구주택총조사 기준)는 4,727만 8,951명임  
 자료: 통계청(www.nso.co.kr). 인구주택총조사, 농업기본통계조사. 각 연도

**트렌드 2** 농어촌인구의 급속한 고령화로 농어촌의 지역사회는 이미 초고령사회로 전환: 면(面)지역 인구의 고령화가 급속히 진행되어 65세 이상 인구비중이 1975년 4.9%에서 2005년에는 24.2%로 급속하게 증가

- 면(面)지역의 경우 UN에서 정의한 초고령사회를 이미 4% 포인트 이상 초과
- 반면 동(洞)지역은 1975년 2.3%에서 2005년 7.2%로 인구고령화가 완만히 진행됨으로써 인구고령화의 도·농간 격차는 장기적으로 확대
- 이는 농어촌 및 농가인구의 감소가 특히, 경제활동인구에서 집중되고 있음을 의미

[그림 2] 인구고령화 추이의 지역간 비교

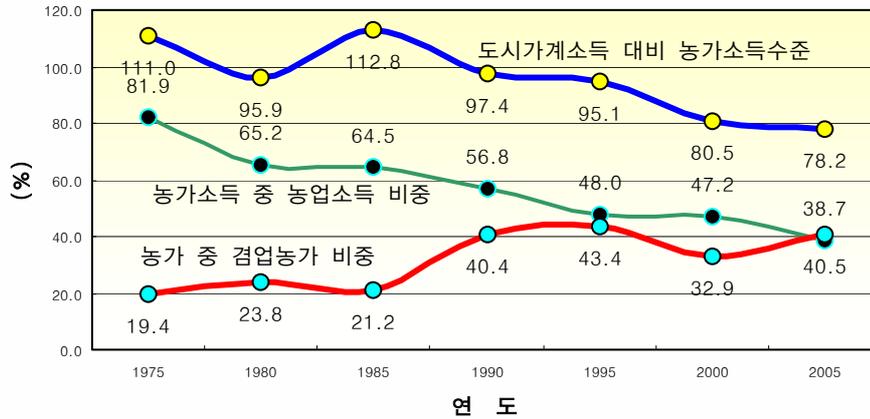


자료: 통계청(www.nso.co.kr). 인구주택총조사. 각 연도

**트렌드 3** 국민경제에 대한 농림어업 비중의 지속적 감퇴와 도농간 소득격차의 확대: 국민 총부가가치에 대한 농림어업의 비중은 1975년 27.1%에서 2005년 3.3%로 급격하게 감소한 반면, 서비스업 등의 비중은 49.3%에서 67.9%로 증가

- 1975년에는 전체 취업인구 중 45.7%를 농림어업에서 흡수하였으나, 2005년에는 7.9%만이 농림어업에 종사함으로써 고용비중 역시 지속적이고도 급속하게 감소
  - 서비스업의 경우 취업인구의 비중이 1975년 35.2%에서 2005년 73.5%로 증가
- 농업쇠퇴로 인하여 도시근로자가구에 대한 농가소득의 상대적 수준이 1975년의 111%에서 2005년에는 78.2%로 급격히 하락

[그림 3] 농가소득 수준과 농업소득 및 겸업농가 비중의 변화추이



자료: 통계청(www.nso.co.kr). 농가경제조사. 각 연도

- 이는, 경제발전에 따른 산업구조의 고도화 과정에서 농촌지역의 경제력 축소와 쇠퇴를 반영하는 것임

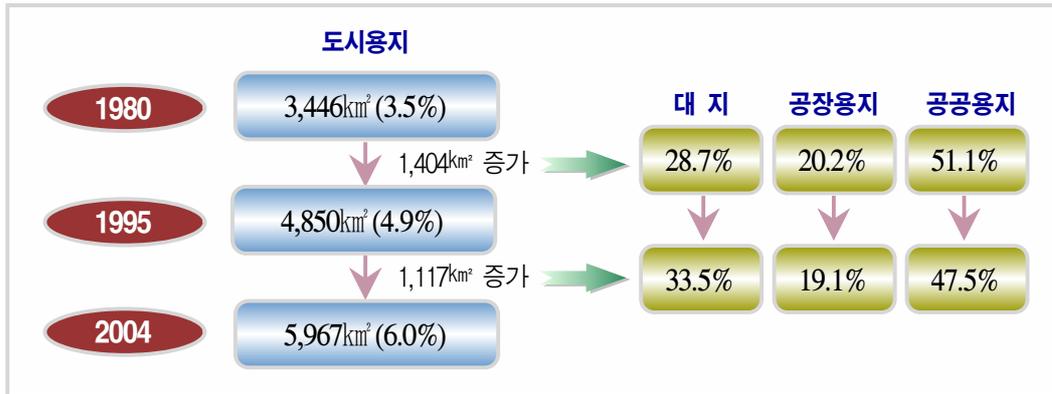
**트렌드 4** 농가소득에 대한 농업소득비중의 지속적 하락과 농가구조의 다변화: 농가소득 중 농업소득의 비중이 1975년 81.9%에서 2005년에는 38.7%로 감소

- 농가소득원 다변화와 함께 겸업농가의 비중이 증가하여 농가구조 역시 다변화
  - 겸업농가의 비중은 1975년 19.4%에서 2005년 40.5%로 증가
- 이는 농업이 더이상 농촌지역의 주축 소득원이 되지 못함을 의미

**트렌드 5** 주거산업공공용지 등 도시적 토지수요 팽창으로 농경지의 용도전환 확대: 지난 24년 동안에 도시용지의 면적은 2,521km<sup>2</sup>가 늘어나 전체 국토면적에 대한 비중이 3.5%에서 6.0%로 2.5% 포인트 증가

- 대지의 경우 1980년 1.7%에서 2004년 2.5%로 면적비중 증가(777km<sup>2</sup> 면적 증가)
- 공공용지(학교용지·도로·철도용지)는 1.6%에서 2.9%로 그 비중이 증가(증가 면적 1,247km<sup>2</sup>)
- 도시용지의 증가는 주로 공공용지와 대지의 증가에 기인하고 있음
  - 도시용지 증가분 중 대지의 경우 28.7%(1980~1995년 평균)에서 33.5%(1995~2004년 평균)로 그 차지하는 비중이 증가
  - 공공용지의 경우 그 비중이 하락추세이나 도시용지 증가분의 절반 가까이 차지

[그림 4] 토지이용구조의 변화추이: 지목기준



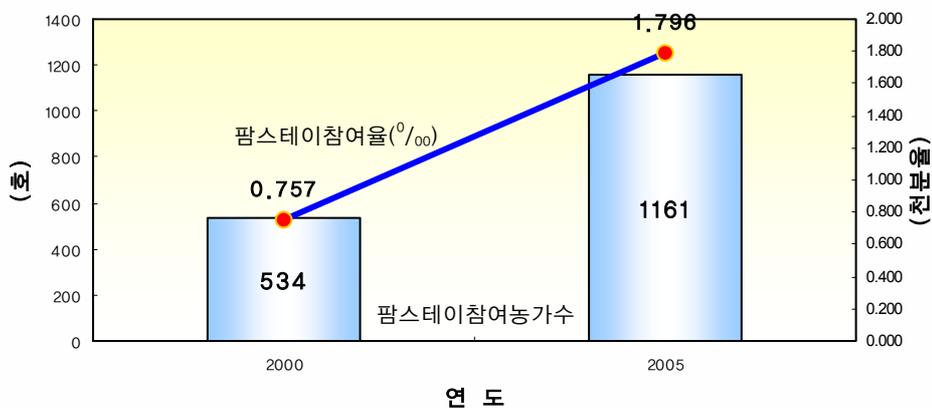
주: ( )는 전체 면적에 대한 비율을 나타냄, 자료: 각 시도, 시도 통계연보, 각 연도

- 이러한 도시용지의 주요 공급원은 농촌지역의 농경지·임야임
  - 1980년과 2004년 사이에, 농경지의 경우 1.3% 포인트, 임야의 경우는 1.7% 포인트 면적비중이 감소

**트렌드 6** 도시민의 수요확대와 농촌 소득원의 다변화로 도·농교류를 위한 공간이 확대: 농가의 팜스테이 참여율이 2000년 0.08% 정도에서 2005년 0.2% 수준으로 급증함에 따라 팜스테이 참여농가 수 역시 같은 기간에 2배 이상 증가함

- 주5일 근무제 도입 등에 따른 외적 수요 확대와 농가의 소득원 다변화라는 내적 욕구의 증대로 도농교류활동과 이를 위한 공간이 확대
- 이러한 추세는 앞에서 살펴본 겸업농의 증가 및 농가소득의 다변화와 연계된 한 일면이라고 할 수 있음

[그림 5] 농촌지역의 팜스테이 참여정도 변화



주: 팜스테이는 1999년 5월부터 농협에서 추진해오고 있는 ‘팜스테이(Farm Stay)마을’사업을 기준으로 함  
 자료: 농협, 『농촌체험관광 -내고향 쉼터로-』, 각 연도

### 3. 정책적 대응과제와 시사점

○ 우리나라 농촌의 변화모습은 다음과 같이 종합될 수 있음

- 지난 30여 년 동안의 급속한 산업화·도시화 과정 속에서 ‘인구감소와 고령화’, ‘농업 쇠퇴와 농가소득 수준의 악화’ 현상이 상호 연결고리가 되어 쇠퇴문제가 지속됨
- 최근 도·농교류 등 ‘외적 수요변화’와 겸업농 증가 등 ‘내적 다변화’ 현상이 상호 복합적으로 연계되어 질적 변화를 겪고 있음

○ 그러나 국토공간상에서 농촌지역이 ① 국토어메니티 자원의 거점기지, ② 미래의 신산업공간, ③ 국민활력에너지의 재충전공간으로 기능을 제대로 하기 위해서는 다음과 같은 정책적 과제와 시사점을 도출할 수 있음

- 첫째, 농촌의 인구감소와 급속한 고령화는 면단위 이하 상당수 지역에서 지역공동체 자체가 와해될 우려가 있음을 경고하는 것인 바, 살기좋은 지역 만들기 차원에서 이에 대한 면밀한 조사·분석·진단을 바탕으로 하여 고령화 정도에 대응하는 선별적인 정책대응이 필요함
  - 인구감소와 고령화, 농업쇠퇴와 소득구조 다변화, 외적 수요변화와 내적 대응 등의 상호간 인과성·연계성·복합성에 의거한 거시적 차원의 종합대책 마련 필요
- 둘째, 농촌경제뿐만 아니라 농가구조 역시 다변화되고 있음은 농촌이라는 공간이 농업·농민만이 아니라 다양한 경제활동과 다양한 분야의 주민들이 혼재된 복합 생활공간으로 변모되고 있음을 말해주는 것인 바, 기존 정책대응 방향의 전환이 요구됨
  - 고령화 정도, 경제구조의 다변성, 입지적 특성과 외적 수요특성, 내적 대응능력 등의 지역간 차이를 감안한 미시적 차원의 선택적 세부전략의 구사 필요
- 셋째, 아파트·전원주택 등 주거수요, 산업입지, 생태·휴양·체험·관광 등 도·농교류수요 등 농촌에 대한 외적 수요는 입지적 특성 등 농촌의 여건, 내적 대응 등에 따라 차별적으로 작용하는 바, 차별성을 고려하는 선택적 정책대응이 필요함
  - 국토전체 차원에서 도시와 농어촌을 통합한 스마트성장 유형의 국토관리 전략이 필요

● 국토연구원 국토계획·환경연구실 김창현 연구위원 (chyunkim@krihs.re.kr, 031-380-0155)