

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 455

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

도농교류시대의 농촌지역 유형별 정책대응방안

김창현 국토연구원 연구위원, 구형수 국토연구원 연구원

요 약

- ① 우리나라 농촌 정주공간은 도농 간 인적 교류, 일자리 구조, 공공서비스 이용의 편의성, 도농교류활동 내용 등에 따라 크게 세 가지 유형으로 차별화가 진행되고 있음
- ② 「도시·농촌 혼합지역」에서는 농촌으로의 유동인구 유입 증가와 순인구유입이 증가하면서 정주민구가 지속적으로 확대되는 선순환 구조가 형성
- ③ 「농업·농촌 중심지역」에서는 농촌으로의 유동인구 유입이 정체·감소하고 인구유입의 감소 및 인구유출이 지속되는 지역정체 과정을 반복
- ④ 「인구과소 낙후지역」에서는 통근, 농촌 방문·체류 등 유동인구 유입이 저조하고 정주민구의 유출이 확대되는 침체 현상이 심화

정 책 대 응

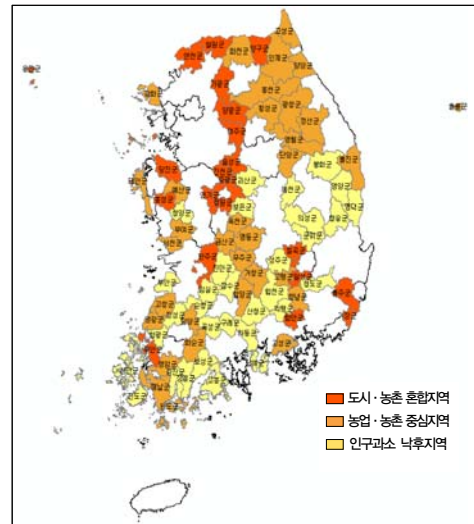
- ① 농촌 정주공간의 유형화에 대응하여, 도시·농촌 통합적 교통체계 및 토지이용체계 구축 등 도시·농촌 통합적 공동발전[정비]계획의 수립 및 공동 추진
- ② 공공서비스 이용권, 농업의 6차산업화와 순환형 경제시스템 구축 등 집약화·전문화를 통한 지역 간 기능·역할 분담과 광역적 연계 강화
- ③ 이동식·원격방식·수요대응형 보건·의료·문화·교통 서비스 제공을 위한 네트워크형 공공서비스 공급체계, 중요 국토자산에 대하여 국민적인 참여를 통한 국토자산의 유지·관리·복원체계 구축
- ④ 국가적 차원에서, 복수 지자체 간 광역적 연계·협력과 사업예산의 통합운용, 지자체 공간단위에서의 다양한 사업들의 통합적 추진 등을 위한 제도 정비, 범부처 차원의 국토관리정책의 수립과 추진체계 확립

1. 농촌유형의 구분과 특성차이

● 농촌 정주공간의 유형화

- 우리나라는 도시와 농촌, 농촌 상호 간의 쌍방향의 인적 교류가 활발하게 이루어지는 가운데 도농 간 인적 교류가 공간상에서 다중적으로 연계되는 네트워크 형태로 진행
 - 도농 간 인적 교류의 기저에는, 도시화 과정에서 도시주변의 농촌지역을 중심으로 발생하고 있는 산업입지의 이전·확산과 주거지의 외연적 확산
 - 농촌지역의 인구 과소화·고령화 진행으로 인한 공공서비스 수요의 감소, 기존 공공서비스 시설의 노후화와 기능상실, 이에 따른 공공서비스 이용범위의 광역화
 - 사람들의 가치관 변화와 농촌 전원에 대한 욕구가 높은 베이비붐 세대의 은퇴 등으로 인해 도시주민을 중심으로 농업·농촌·전원 지향성이 확대되는 등의 현상이 작용

그림 1 인구정주 기준의 농촌지역 유형화



주: 2010년도의 군(郡) 행정구역을 기준(市 제외).

- 도시와 농촌 간 쌍방향의 인적 교류는 입지나 지역자원 등 농촌 특성에 따라 서로 차별적으로 작용하고 그 영향이 지역 선별성을 지니므로써 농촌 정주공간은 그 특성이 서로 차별화되고 분화됨

- 인구정주 실태를 기준으로 우리나라의 농촌지역은 “도시·농촌 혼합지역”, “농업·농촌 중심지역”, “인구과소 낙후지역”으로 유형화 가능

표 1 농촌유형별 인구정주 실태

구분	도시·농촌 혼합지역		농업·농촌 중심지역		인구과소 낙후지역	
	평균	z-값	평균	z-값	평균	z-값
인구규모(2010)	83,588	1.04	45,055	-0.16	33,445	-0.52
인구변화율('05~'10)	1.78	1.33	-1.17	-0.27	-1.76	-0.59
노령화지수(2010)	111.2	-1.15	199.7	-0.25	323.1	1.01
고령인구변화율('05~'10)	3.37	1.15	2.17	0.06	1.20	-0.82
순이동률(2010)	1.54	0.82	-0.29	-0.14	-0.77	-0.39

- 도시·농촌 혼합지역은 유입 유동 인구가 많으면서 정주민구가 계속 해서 증가하고 노령화지수는 가장 낮은 지역으로, 광역시 혹은 도청 소재지 인근에 위치하는 비율이 상대적으로 높음
- 농업·농촌 중심지역은 인구감소가 심하지는 않지만 노령화지수가 비교적 높은 지역으로, 입지상 주변 농촌지역의 중심지 역할을 하는 비율이 상대적으로 높음
- 인구과소 낙후지역은 인구규모가 작을 뿐만 아니라 인구유출로 인한 정주민구의 감소가 심하고, 특히 유소년인구의 유출이 두드러져 노령화지수가 높은 지역으로, 도시지역과 떨어져 입지하는 비율이 상대적으로 높음

● 농촌유형에 따른 도농 간 인적 교류의 특성¹⁾

■ 도시·농촌 혼합지역

- 상대적으로 2차, 3차 산업 일자리 비중이 높고 일자리가 계속 증가하고 있어, 이로 인한 통근 유입이 많음
- 대체로 공공서비스시설에 대한 공급 및 이용편의성이 양호하고, 특히 학원시설과 은행 등 금융시설에 대한 서비스 수준이 높음
- 영농기반조직으로는 농업회사가 분포하며, 주말농원 임대 및 분양을 중심으로 도농교류활동이 급격히 증가하고 있어 농업·농촌·전원 체험을 목적으로 방문하는 사람들이 많음

■ 농업·농촌 중심지역

- 1차 산업과 더불어 3차 산업 일자리 비중이 높으며, 이로 인한 통근 유입이 일정 수준 존재
- 전반적으로 교육·의료·금융시설과 도서관 등 일부 문화복지시설에 대한 공급 및 이용편의성이 양호하여 주변 농촌지역의 중심지 역할을 수행할 수 있는 여건을 구비
- 영농조합, 어촌계, 산림계를 중심으로 영농기반조직이 운영되고 있으며, 농어촌체험관광, 음식물 판매 및 숙박, 농림수산물 직거래, 자매결연 등 다양한 분야에서 도농교류활동이 산발적으로 전개

표 2 농촌유형별 인적 교류의 특성

구분		변수	도시·농촌 혼합지역	농업·농촌 중심지역	인구과소 낙후지역
통근과 일자리	통근	순통근유입인구	▲	▽	▽
		주간인구지수	▲	▲	▽
	일자리	총 일자리비율	▽	▽	▲
		1차 산업 일자리비율	▽	▲	▲
		2차 산업 일자리비율	▲	▽	▽
		3차 산업 일자리비율	▲	▲	▽
		총 일자리변화율	▲	▽	▽
공공 서비스 시설	교육시설의 공급률 및 접근성	유치원	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
		초등학교	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
		중학교	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
		고등학교	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
	학원시설의 공급률 및 접근성	보습학원	▲(▲)	▽(▽)	▽(▽)
		예능학원	▲(▲)	▽(▽)	▽(▽)
		체육도장	▲(▲)	▽(▽)	▽(▽)
	의료시설의 공급률 및 접근성	약국	▲(▲)	▲(▽)	▽(▽)
		보건소	▲(▽)	▲(▲)	▽(▽)
		의원·한의원	▲(▲)	▲(▽)	▽(▽)
		종합병원	▲(▲)	▲(▽)	▽(▽)
	문화복지시설의 공급률 및 접근성	어린이집	▲(▲)	▽(▽)	▽(▽)
		영화관	▽(▲)	▲(▽)	▽(▽)
		도서관	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
	금융시설의 공급률 및 접근성	협동조합	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
		우체국	▽(▽)	▲(▲)	▽(▲)
		새마을금고	▲(▲)	▲(▽)	▽(▽)
		은행	▲(▲)	▲(▲)	▽(▽)
도농 교류 활동과 영농 기반 조직	농촌방문	방문통행량	▲	▽	▽
		도농교류활동 참여마을비율	▽	▲	▽
	도농교류활동 유형별 참여마을비율	농어촌체험관광	▽	▲	▽
		음식물판매 및 숙박	▽	▲	▽
		농림수산물직거래	▽	▲	▲
		농림수산물직판장	▽	▽	▲
		주말농원 임대 및 분양	▲	▽	▽
		자매결연	▲	▲	▽
	영농기반조직 유형별 운영마을비율	도농교류활동 참여마을변화율	▲	▽	▽
		작목반	▽	▽	▲
		영농조합	▽	▲	▽
		농업회사	▲	▽	▽
		어촌계	▽	▲	▽
		산림계	▽	▲	▽

주: '▲'는 평균 이상, '▽'는 평균 이하를 나타내며, 2010년도 현황과 최근 5년 동안의 변화율을 기준으로 하고, 공공서비스시설 항목에서 괄호 안은 접근성지수(이용편의성)를 나타냄.

1) 도농 간 인적 교류를 구성하는 통근과 공공서비스 이용, 전원체험 등 도농교류활동을 위한 인구유동과 이러한 인구유동의 기반이 되는 일자리, 공공서비스 시설, 도농교류활동 참여율조직의 지역 분포 등을 농촌유형 간에 비교·분석한 결과임.

■ 인구과소 낙후지역

- 1차 산업 일자리의 비중이 높은 반면에 2차, 3차 산업 일자리의 비중이 낮아 통근 유입이 적음
- 공공서비스시설 전반에 대하여 공급 수준이 낮고 이용편의성도 떨어져 지역주민들의 삶의 질적 수준이 전반적으로 낮음
- 영농기반조직으로 작목반이 많이 활동하고 있으며, 이와 연계하여 농림수산물 직거래나 농림수산물 직판장 운영 등을 중심으로 도농교류활동이 일부 전개

2. 도농 간 인적 교류와 농촌유형화 메커니즘

● 도농 간 인적 교류와 농촌활성화²⁾

■ 통근 및 일자리와 농촌활성화의 관계

- 현재 일자리가 많거나 향후 일자리의 증가가 예상되는 지역일수록 인구유입이 많음
- 산업별로는 2차, 3차 산업 일자리가 인구유입과 밀접한 관련을 맺고 있으며, 특히 3차 산업 일자리가 규모와 변화율 측면 모두 가장 큰 관련을 맺고 있음
- 통근유입이 많은 지역일수록 인구유입도 많은 것으로 나타남

■ 공공서비스 이용 및 공공서비스 시설과 농촌활성화의 관계

- 공공서비스 공급 측면에서는, 교육시설은 유치원·초등학교, 학원시설은 예능학원·체육도장, 의료시설은 약국, 문화복지시설은 어린이집, 금융시설은 협동조합·은행의 서비스 수준이 인구유입과 유의미한 관계를 지님
- 접근성과 이용편의성 측면에서는, 교육시설은 유치원·초등학교, 학원시설은 보습학원·예능학원·체육도장, 의료시설은 약국, 문화복지시설은 어린이집·영화관, 금융시설은 은행에의 접근성과 인구유입이 유의미한 관계를 지님

■ 전원체험 등 도농교류활동 및 도농교류활동 참여율·조직과 농촌활성화의 관계

- 농업·농촌·전원체험을 위한 농촌 방문·체류의 증가는 인구유입을 촉진하고 3차 산업 일자리를 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타남
- 주말농원 임대 및 분양의 경우, 특히 인구유입효과가 높지만 2차 혹은 3차 산업에 대한 고용창출효과는 상대적으로 낮음
- 농림수산물 직판장을 운영하는 경우에는 농림수산물 가공 등의 ‘2차 산업’에 대한 고용창출효과가 일부 존재함

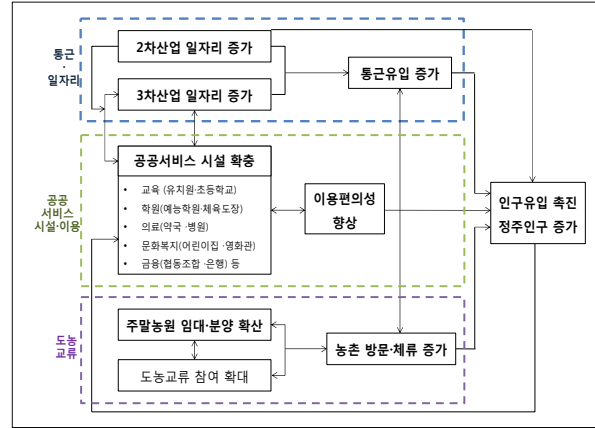
2) 도농 간 인적 교류와 농촌활성화 간의 관계는 인구유입과 도농 간 인적 교류를 구성하는 변수와의 상관관계를 기준으로 함.

● 농촌유형별 정주공간 변화의 메커니즘

- 도시·농촌 혼합지역에서는 지역활성화 선순환 구조가 작동

- 제조업 및 서비스업 일자리 집적에 따른 통근, 공공서비스 시설의 확충에 따른 이용편의성의 향상, 그리고 주말농원 임대·분양을 중심으로 한 활발한 도농교류 활동이 전개
- 이로 인하여 농촌으로의 유동인구 유입 증가와 인구유입이 증가하면서 정주민구가 지속적으로 확대되는 메커니즘이 형성

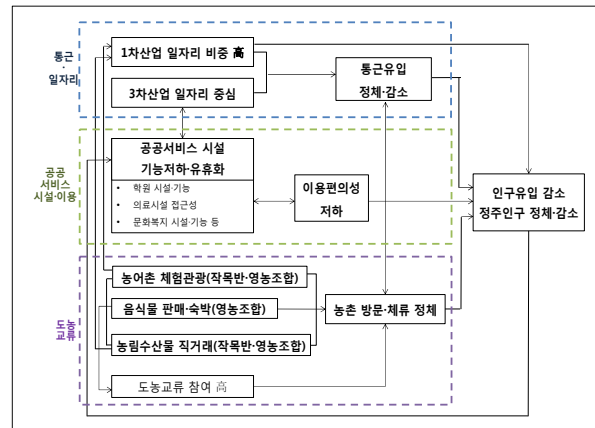
그림 2 도시·농촌 혼합지역의 지역활성화 과정



- 농업·농촌 중심지역에서는 지역정체의 과정이 지속적으로 반복

- 1차 산업 일자리의 높은 비중과 공공행정서비스 등을 중심으로 한 서비스업 일자리로 인해 통근 유입인구가 정체·감소, 수요 부족에 따른 기존 공공서비스 시설의 기능저하와 이에 따른 서비스 수준 하락, 수익성이 낮고 도시민 방문·체류 효과가 낮은 도농교류활동이 산발적으로 전개
- 이로 인하여 농촌으로의 유동인구 유입의 정체·감소와 인구유입의 감소 및 인구유출이 지속

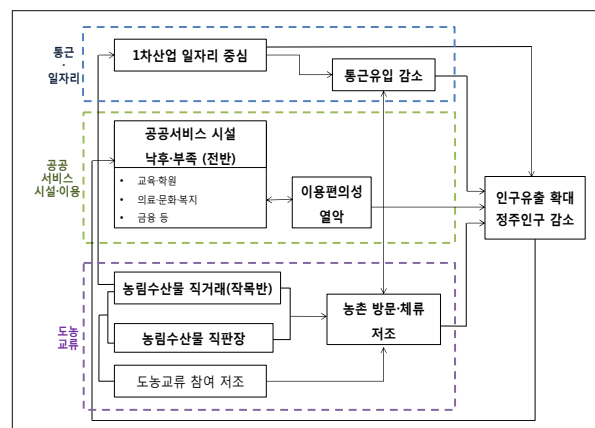
그림 3 농업·농촌 중심지역의 지역정체화 과정



- 인구과소 낙후지역에서는 지역쇠퇴가 심화

- 1차 산업 중심의 일자리 구조 심화, 공공서비스 전반의 시설 부족과 낙후화에 따른 이용 편의성의 열악성, 도시민 방문·체류 효과가 매우 낮은 농림수산물 생산·판매 위주의 도농교류활동 전개와 참여율 저조
- 이로 인하여 통근, 농촌 방문·체류 등 유동인구 유입이 저조하고 정주민구의 유출이 확대되는 악순환이 작동

그림 4 인구과소 낙후지역의 지역쇠퇴화 과정



3. 농촌유형화에 대응한 정책방안

● 도시·농촌 혼합지역의 정책대응방안³⁾

■ 정책방안

- 지역활성화의 선순환 메커니즘을 더욱 강화하고 고착화할 필요
- 도시와 농촌이 통합적 공동발전·정비계획을 수립하고 공동의 추진 체계를 구축할 필요

■ 실천방안

- 도시와 농촌지역의 통합적인 토지이용계획하에서 도시외곽 농촌지역으로의 주거지나 제조업 입지 등의 확산에 대응하는 도시·농촌 통합의 계획적 관리체제를 구축
- 도시와 농촌을 통합한 대중교통 연계와 환승시스템을 구축하여 도시와 농촌 간 지역주민들의 심리스(seamless)한 이동성을 보장
- 도시·농촌 통합적 공간정비와 토지이용 구도 속에서 주말농원 등 농업·농촌·전원 체험을 위한 공간이나 시설, 더 나아가 도시민을 위한 전원주택단지 등을 농촌지역에 배치하는 상호 기능분담 체계를 구축
- 도시지자체와 농촌지자체 간 협약을 통하여 도시의 공공서비스 시설과 농촌의 전원휴양 관련 공공시설 등을 공동으로 활용할 수 있는 방안을 도입
- 도시·농촌 간의 지리적 인접성을 활용하여 파머스 마켓 등 로컬푸드 체계를 구축

● 농업·농촌 중심지역의 정책대응방안⁴⁾

■ 정책방안

- 농업·농촌 중심지역에서 반복되고 있는 지역정체의 악순환 과정을 벗어나 지역활성화를 위한 구조적 전환을 견인하는 정책방안을 도출할 필요
- 집약화·전문화를 통하여 지역 간에 기능·역할을 분담하고 광역적인 연계 체계를 구축할 필요

■ 실천방안

- 적정 수준 이상의 수요 확보를 통하여 공공서비스 시설과 기능이 유지될 수 있도록 복수 지자체가 광역적으로 연계하여 기능·역할 전문화와 공동이용 체계를 구축

3) 도시·농촌 혼합지역을 위한 정책방안은 군(郡) 단위의 농촌지역보다는 도시와 연결하고 있으며, 주거지역, 제조업 입지, 교통체계 등이 도시지역과 고도로 연계되어 있는 읍·면 지역에 적합함.

4) 농업·농촌 중심지역과 관련한 정책방안은 농촌지역의 중심지로서 기능과 역할을 담당해오던 지역으로서 배후 농촌지역 및 해당지역의 정주민구 감소와 그에 따른 지역수요의 감소로 각종 기능이 점차 약화되고 있는 읍·면 지역에 적합함.

- 각 지자체의 공공서비스 시설 이용실태와 서비스 수준의 전문성 등을 파악하여 지역별 기능 및 역할 분담관계를 설정하고 공공서비스 기능의 전문화·특화를 도모
- 일정 수준 이상의 부가가치를 창출하여 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 도농교류활동과 농림수산물 생산·판매에서 복수 지자체가 광역적으로 연계하여 특화·전문화 체계를 구축
- 농림수산업의 6차 산업화와 부가가치의 역내 순환 및 역외로부터의 부가가치 환류 등을 유발하는 순환형 농촌경제시스템을 구축하기 위해 농산업복합단지를 조성
- 도시와 농촌지자체가 직접적인 연계·협력을 통하여 도농교류의 지속성과 규모성을 확보할 수 있도록 각종 투자사업 실시 등

● 인구과소 낙후지역의 정책대응방안⁵⁾

■ 정책방안

- 쇠퇴일로를 걷고 있는 인구과소 낙후지역에서 마을 등 지역사회 붕괴에 따른 피해를 최소화하고 국토의 인구정주기반을 유지·관리할 수 있는 정책방안을 도출할 필요
- 네트워크형 공공서비스 공급체계를 구축하고, 국민적인 참여를 통한 국토자산 유지·관리·복원 체계를 구축할 필요

■ 실천방안

- 정보통신망을 이용한 원격지 대응, 셔틀버스를 활용한 순환이동식 대응, 대중교통수단의 수요대응형 도입 등을 통하여 네트워크형 공공서비스 공급체계를 구축
- 교통공백과 불편지역 해소, 고령자 등 교통약자의 이동, 과소지역 주민의 공공서비스 이용 등을 위하여 지자체가 직접 커뮤니티버스를 운영
- 대중교통수단의 정기적 운행이 현실적으로 어려운 지역에 대해서는 수요에 따라 운행시간과 운행노선을 유연하게 변경할 수 있도록 수요대응형 교통수단을 도입
- 산림자원 보전·유지와 이를 통한 식수원 함양 등을 위하여 유역권을 단위로 상·하류 지자체와 주민들의 참여방안을 마련
- 농어촌 지역의 인구정주기반과 관련된 국토자원이나 기반시설 등을 보전하여야 할 중요 국토자산으로 지정하여 국가차원에서 유지·관리를 담당하거나 해당 지자체 혹은 지역주민에게 유지·관리를 지원하는 방안을 도입
- 국토자원과 생태계의 보존·유지·관리 등을 통해 편익을 향유하는 기업이나 도시민 등의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 제도 마련

5) 인구과소 낙후지역과 관련한 정책방안은 도시와의 인접성과 접근성이 매우 낮고, 농업·농촌 기반 등이 부족하여 도농·농농 간 인적 교류에서 소외되어 인구무정주화가 진행되며, 각종 지역자원 및 기반시설이 방치·멸실되고 있는 마을 등이 소재하는 농촌 면 단위지역에 효과적.

표 3 농촌유형별 주요 실천방안

농촌유형	주요 실천방안
도시·농촌 혼합지역	• 농촌으로의 주거지나 제조업 입지 등의 확산에 대응하는 도농 통합의 계획적 관리체제 구축 • 도시와 농촌을 통합한 대중교통 연계와 환승시스템의 구축 • 주말농원, 전원주택단지 등을 농촌지역에 배치하는 도농 간 기능분담 체계의 구축 • 지자체 간 협약 등을 통해 도시 공공서비스 시설, 농촌 전원휴양시설 등을 공동으로 활용 • 글로벌푸드 체계에 대응한 로컬푸드 체계의 구축 등
농업·농촌 중심지역	• 복수 지자체가 공공서비스 이용권을 결성하여 기능역할 전문화와 공동이용 체계를 구축 • 도농교류활동과 농림수산물 생산·판매의 광역적인 특화·전문화 체계를 구축 • 농업의 6차 산업화와 부가가치의 역내 환류·순환형 경제시스템 구축을 위한 농산업복합단지 조성 • 도시·농촌 지자체가 직접적인 연계·협력을 통하여 도농교류의 지속성과 규모성을 확보하는 투자사업의 실시 방안 등
인구과소 낙후지역	• 정보통신망을 이용한 원격지 대응, 셔틀버스를 활용한 순환이동식 대응, 수요대응형 대중교통수단의 도입 등 네트워크형 공공서비스 공급체계의 구현 • 교통불편 해소, 지역주민의 공공서비스 이용 편의성 등을 위해 커뮤니티버스를 도입 • 수요에 따라 운행시간과 운행노선을 유연하게 변경 가능한 수요대응형 교통수단을 도입 • 유역권을 단위로 상류지역의 산림자원 보전·유지에 하류지역 지자체나 주민들의 참여 • 중요 국토자원 및 기반시설 등을 요(要)보존 국토자산으로 지정하여 국가차원에서 유지·관리를 담당하거나 지자체 혹은 지역주민에게 유지·관리비를 지원 • 국토자원과 생태계의 보존·유지·관리 등에 대한 기업이나 도시민 등의 적극적인 참여 유도 등

● 농촌유형화에 대응하는 국가적 차원의 정책추진과 뒷받침

- 농촌 정주공간의 차별화 현상에 대응하여 농촌 읍·면을 단위로 한 도시지역과의 통합성, 공공서비스 이용 실태와 기존 공공서비스 시설의 낙후도, 국토자원과 국토기반시설의 유지·관리 실태 등을 국가차원에서 종합적으로 조사하고 범부처 차원의 국토관리정책을 수립하여 추진
- 도농 통합성의 제고, 복수 지자체 간의 광역적 기능 전문화와 시설 집약화, 국토의 인구정주기반 유지·관리·복원 등을 위한 제도적 지원방안을 마련하여 시행

※ 본 브리프는 김창현 외, 2013, 「도농교류시대의 농촌지역의 특성과 정책방안」에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임.

김창현 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원 (chyunkim@krihs.re.kr, 031-380-0155)

구형수 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구원 (hskoo@krihs.re.kr, 031-380-0247)