



농어촌 과소화마을, 어떻게 할 것인가? 특성별 유형 분석과 차별화 전략

Contents

1. 농어촌마을의 과소화, 공동화, 이대로 좋은가?
2. 과소화마을 증가 및 문제점
3. 농어촌 과소화마을 특징
4. 과소화마을 개선 방안 정책제언

Issue Briefing



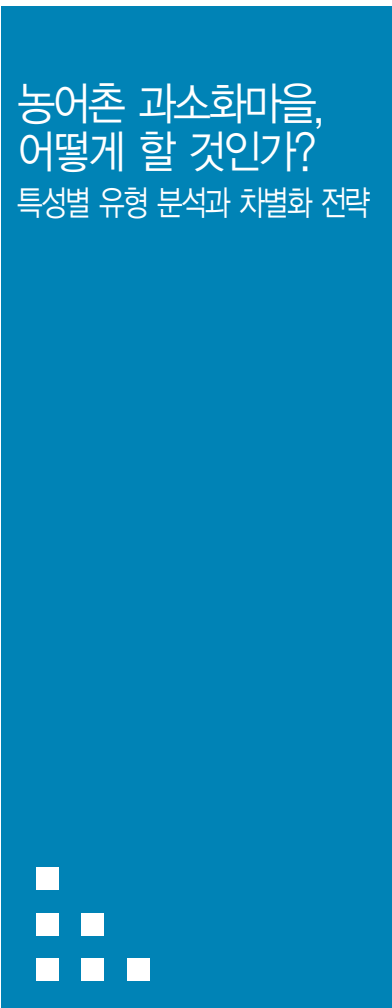
전북발전연구원

연구진

이창우 (새만금지역개발연구부 부연구위원)

Jeonbuk Development Institute Issue Briefing

C O N T E N T S



I. 농어촌마을의 과소화, 공동화, 이대로 좋은가?

II. 과소화마을 증가 및 문제점

- 1. 농어촌 과소화마을 증가 5
- 2. 농어촌 과소화마을 정주여건 열악..... 6

III. 농어촌 과소화마을의 특징

- 1. 농어촌 과소화마을을 노령인구와 노후도 여건으로 유형분류 8
- 2. 과소화마을 유형별 특징 9

IV. 과소화마을 개선 방안 정책제언

- 1. 소프트웨어와 하드웨어를 연계한 패키지 사업 9
- 2. 과소화마을 특성별 차별화된 추진전략 수립..... 10
- 3. 인접 마을과 연계를 통한 정주여건 개선 12

참고문헌

전북발전연구원 이슈브리핑 2013년 5월 15일 vol.106 발행처 : 전북발전연구원 발행인 : 김경섭 전북 전주시 완산구 콩쥐밭길로 1696(효자동3가 1052-1)
 TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206
 ※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
 ※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

농어촌 과소화마을, 어떻게 할 것인가? 특성별 유형 분석과 차별화 전략

■ 농어촌마을의 과소화, 공동화, 이대로 좋은가?

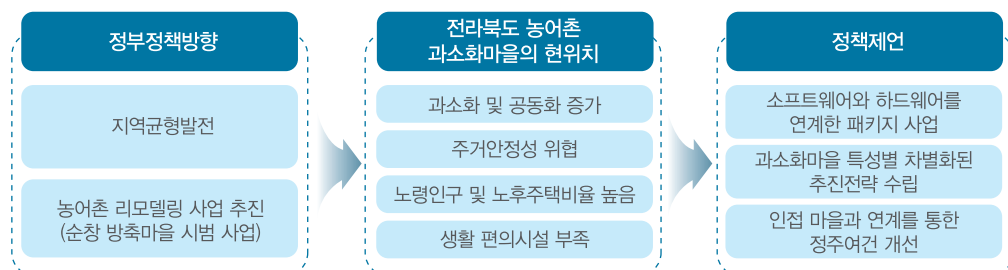
- 전국 인구의 성장이 정체되어 있는 시점에서 인구이동의 양극화 현상이 뚜렷한 가운데, 농어촌 인구 감소세는 악화되고 있으나, 마을 단위 인구의 과소화·공동화는 심화되고 있음
- 인구의 외부 유출로 인한 농어촌 마을의 과소화·공동화 문제는 농어촌 지역정책의 중요한 쟁점으로 대두됨

■ 과소화마을의 증가 및 문제점

- 전라북도의 과소화마을은 전체 전라북도 마을수의 20.1%인 1,027개의 마을로서 전국 전체 과소화마을 3,091개의 33.2%를 차지하는 매우 높은 비중을 나타내는 실정임
- 농어촌의 주거여건은 빈집 및 슬레이트지붕으로 인하여 주거의 안전성이 위협받고 있으며, 노후한 주택 등의 문제가 제기되고 있어 정책마련이 필요한 현실임
- 농어촌 마을이 지속적으로 과소화 되지 않기 위해서는 단기 대책과 함께 중장기적인 정책 마련을 통해 거주하는 농어민의 주거안정으로 외부인구가 유입될 수 있는 살기 좋은 여건 조성이 필요한 시점

■ 과소화마을 개선을 위한 정책제언

- 주거여건 개선사업과 수익사업 등을 연계한 패키지 사업으로 시너지효과 극대화 필요
- 노령인구와 노후주택비율로 4가지 유형으로 분류하여 노령인구가 많은 유형은 소프트웨어 중심의 사업, 노후주택비율이 높은 유형은 하드웨어 중심사업을 적용하여 과소화마을의 정주여건 개선을 통한 과소화 해결 및 활성화 도모 필요
- 개별 마을 차원으로만 과소화마을 문제의 해법을 찾는 것은 근본적인 한계가 있으므로 복수의 마을들을 연계하여 공동체 기능 확충 방안 등이 강구된 정주여건 개선정책 전개 필요



I. 농어촌마을의 과소화, 공동화, 이대로 좋은가?

■ 농어촌 인구 감소세는 악화되고 있으나, 마을 단위 인구의 과소화 및 공동화 증가

- 2010년 기준으로 전국의 20호 미만 과소화마을 수는 총 3,901개소로 전체 농어촌 마을(36,496개소)의 8.5%를 차지
- 과소화마을은 2005년에 2,048개소(5.7%) 마을에서 2010년까지 5년간 1,000개소 이상이 증가

〈표 1〉 농어촌 마을의 규모별 구성 비율 변화

(단위: 개소, %)

구분	20호 미만	20-59호	60-99호	100-149호	150호 이상	합계
2005년	2,048	17,780	8,174	3,253	4,786	36,041
	(5.7)	(49.3)	(22.7)	(9.0)	(13.3)	(100.0)
2010년	3,091	19,281	7,291	2,525	4,308	36,496
	(8.5)	(52.8)	(20.0)	(6.9)	(11.8)	(100.0)

자료: 통계청, 인구주택총조사, 농림어업총조사, 2005, 2010

■ 인구의 외부 유출로 인한 농어촌 마을의 과소화 · 공동화 문제는 농어촌 지역정책의 중요한 쟁점으로 대두

- 소득문제, 기초적인 서비스 여건 취약 등의 이유로 인구의 외부 유출이 일어나면서 농어촌의 마을 과소화 현상이 대두
- 농어촌 마을의 과소화 문제 심화는 농어촌의 어메니티 보전과 활용, 주민 참여를 통한 상향식 농어촌 정책, 귀농 · 귀촌 장려 등과 같은 최근의 정책 기조와도 배치되는 것으로 향후 농어촌의 발전방향을 모색하기 위해 면밀한 관찰 필요

※ 과소화마을의 정의

- 과소(過疎)는 사전적으로는 어느 지역의 인구 따위가 지나치게 적음을 의미하는 것으로 과밀과 상대적인 어휘임. 일정 지역의 인구가 점차적으로 줄어들어 다른 지역보다 적은 상태를 의미하는 결과론적 개념(정기환 외3, 1999)
- 과소화 지역은 과소한 상태로 진행되는 과정에 놓여져 있는 지역을 의미, 과소지역을 판단하는 기준은 연구자마다 다양하고 조작적이며, 통상 정량적인 지표를 사용함
- 본 연구에서는 최근 전국 조사에 기초한 관련 연구에서 기준으로 삼았던 20호 미만 가구수를 과소화마을의 기준으로 분석함

II. 과소화마을 증가 및 문제점

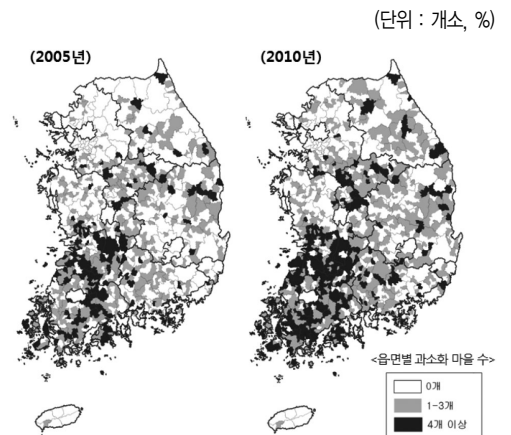
1) 농어촌 과소화마을 증가

■ 전라북도, 전라남도, 충청북도의 순으로 과소화마을이 많이 분포하는 것으로 나타남

- 전라북도의 과소화마을은 전체 마을수의 20.1%인 1,027개소로, 이는 전국 전체 과소화마을 3,091개소의 33.2%를 차지하는 매우 높은 비중을 나타내는 실정임
- 시·군별로 살펴보면 진안군이 전체 마을수의 38.8%가 과소화마을로 나타났고, 순창 28.9%, 정읍 24.7%, 임실 23.0% 순으로 동부 산악권역의 마을 여건이 더욱 열악한 실정

〈표 2〉 과소화마을의 시·도별 분포 변화

구 분	2005년		2010년	
	과소화마을	마을수	과소화마을	마을수
광역시	15 (1.6)	998	60 (6.0)	
경기도	82 (2.1)	4,042	148 (3.7)	
강원도	87 (4.0)	2,195	114 (5.2)	
충청북도	164 (5.8)	2,897	258 (8.9)	
충청남도	106 (2.4)	4,517	158 (3.5)	
전라북도	714 (14.1)	5,108	1,027 (20.1)	
전라남도	505 (7.7)	6,650	780 (11.7)	
경상북도	161 (3.1)	5,167	223 (4.3)	
경상남도	212 (4.4)	4,752	322 (6.8)	
제주도	2 (1.2)	172	1 (0.6)	
전 체	2,048 (5.7)	36,498	3,091 (8.5)	

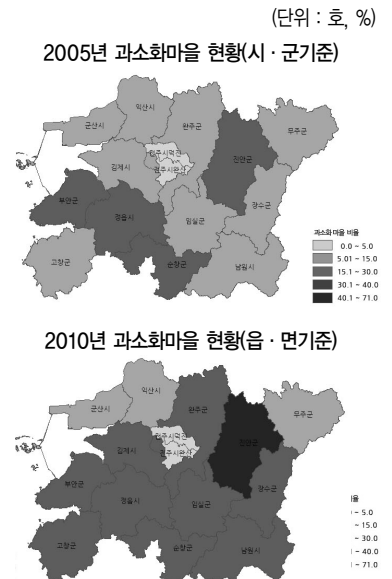


주: ()안은 시도별 마을 수 대비 과소화마을 수 비중
 자료: 통계청, 인구주택총조사, 농림어업총조사, 각 연도, 성주인·채종현, 농어촌의 과소화마을 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2012, 6

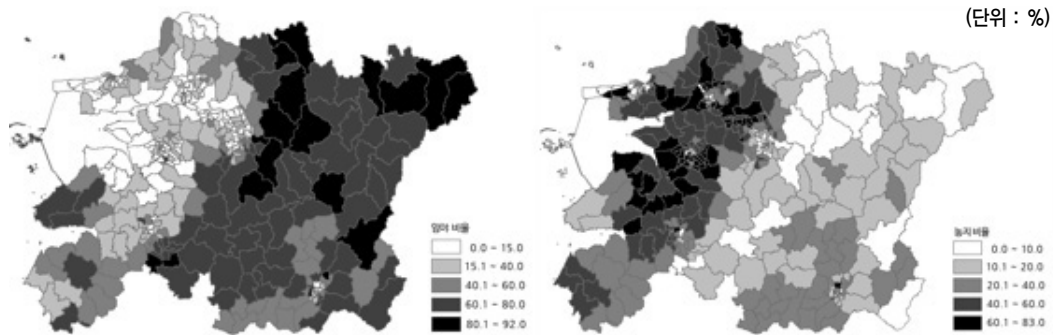
〈표 3〉 전라북도 시군별 과소화마을 현황

구 분	2005			2010			증감률('05-'10)
	마을수	과소화마을수	과소화 비율	마을수	과소화마을수	과소화 비율	
전 국	36,041	2,048	5.7	36,498	3,091	8.5	2.8
전라북도	5,065	714	14.1	5,108	1,027	20.1	6.0
군산시	337	33	9.79	335	50	14.9	5.1
익산시	577	48	8.32	574	84	14.6	6.3
정읍시	555	102	18.38	559	138	24.7	6.3
남원시	334	49	14.67	334	54	16.2	1.5
김제시	546	80	14.65	542	115	21.2	6.6
완주군	481	66	13.72	490	75	15.3	1.6
진안군	274	67	24.45	294	114	38.8	14.3
무주군	149	21	14.09	150	12	8.0	-6.1
장수군	197	22	11.17	199	44	22.1	10.9
임실군	255	38	14.90	256	59	23.0	8.1
순창군	300	63	21.00	304	88	28.9	7.9
고창군	557	49	8.80	563	88	15.6	6.8
부안군	503	76	15.11	508	106	20.9	5.8

자료: 통계청, 농림어업총조사, 2005, 2010



- 전라북도는 산악권역(동부)과 해안권역(서부)이 지형적 여건 차이로 다른 과소화 양상
 - 진안군, 장수군, 임실군, 순창군과 같이 임야 비율이 높은 지역에서 과소화마을 분포 비중이 높은 실정
 - 산악권역과 해안권역의 마을 여건이 다르므로 과소화마을 해결을 위해서는 지형적 입지 여건에 따라 차별화된 정책 마련 필요

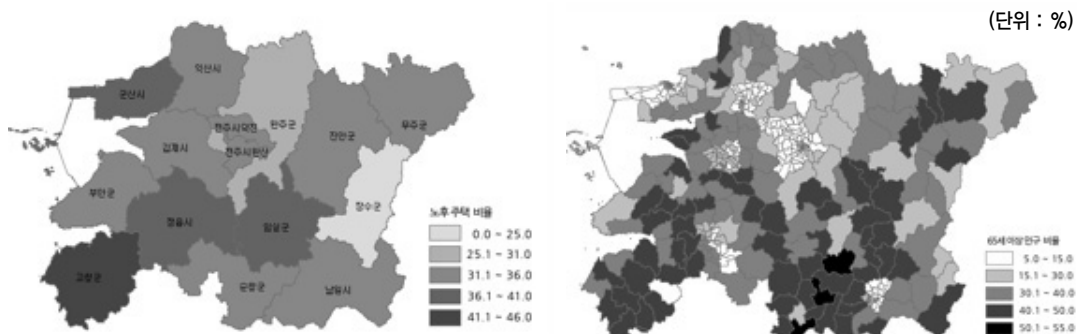


자료: 국토해양통계누리, www.index.go.kr

〈그림 1〉 시군별 임야 및 농지 비율(2010)

2) 농어촌 과소화마을 정주여건 열악

- 상대적으로 높은 노령인구 비율과 노후주택 비율
 - 전라북도 노령인구(65세 이상) 비율은 전국의 11.3%보다 높은 16.4%로 나타났으며, 그 중에서도 임실군과 순창군이 매우 높게 나타남
 - 전라북도의 노후주택(79년 이전 건축 단독주택)의 비율(34.91%)은 전국(30.64%)에 비해 매우 높은 실태로 그 가운데에서도 고창군과 정읍시의 노후 단독주택 비율이 매우 높음



자료: 국토해양통계누리, www.index.go.kr

〈그림 2〉 시군별 노후주택 및 노령인구



〈그림 3〉 과소화마을 빈집 실태

■ 농어촌 주거여건 개선을 위한 정책마련 필요

- 농어촌의 주거여건은 빈집 및 슬레이트지붕으로 인하여 주거의 안전성이 위협받고 있으며, 노후한 주택 등의 문제가 제기되고 있어 정책마련이 필요한 현실임
- 기존 주택들은 정비되지 않고 노후한 상태로 방치되어 있으며, 기반시설 정비가 체계적으로 이루어지지 않아 생활환경이 열악한 실정임
- 기반시설이나 생활환경도 체계적으로 정비되지 않은 경우가 많음
- 농어촌 주거환경을 개선하기 위한 여러 정책들이 시행중에 있으나, 아직까지 효율성이 낮은 것이 현실임

〈표 4〉 농어촌 주거공간 조성사업별 비교

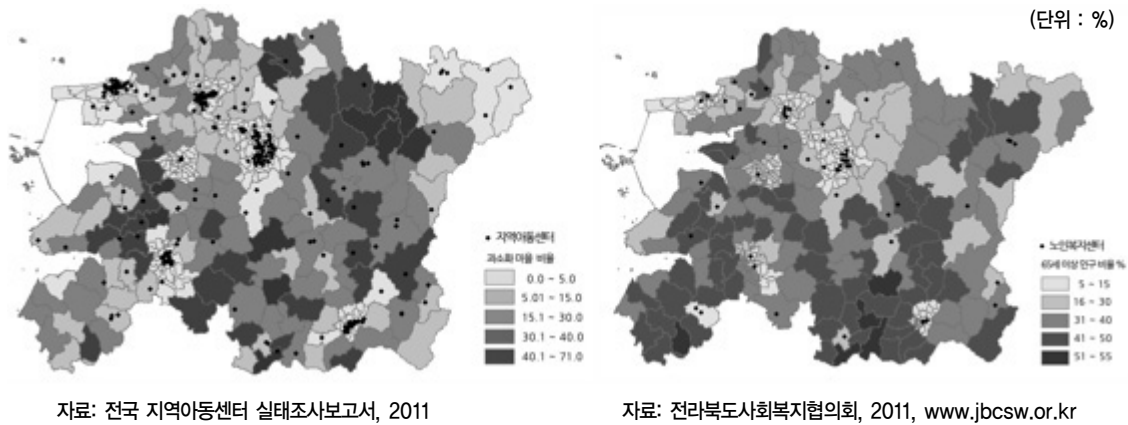
구분	농어촌주거환경개선사업	정주권개발사업	문화마을조성사업	전원마을조성사업	농촌마을종합개발사업
사업목적	주거환경개선	농어민의 복지향상을 위한 면 단위 종합개발	정주공간 재편 분산마을 집단화	도시민의 농촌유입 촉진	살고 싶고, 찾고 싶은 정주공간 조성
공간범위	자연마을	면	중심마을 이상	자연마을	3~5개 마을의 소권역
사업대상	택지조성 주택개량 마을내 도로정비 상하수도 정비	마을기반정비 농촌산업개발 문화복지시설 환경보전시설	택지조성 주택건축 공동이용시설 상하수도 정비	택지조성 주택건축 마을기반시설 공동이용시설	마을경관개선 기초생활시설 소득기반시설 지역역량강화
사업규모	20호 이상(대부분 소규모)	면 전체	100~300호~50호 이상	20호 이상	3~5개 마을의 소권역
사업주체	시장·군수	시장·군수	시장·군수	시장·군수·구청장, 농어촌공사, 마을정비조합 등	시장·군수
사업비	10~14억원/마을	45억원/면	30~50억원/마을	10~30억원/마을	40~70억원/권역
도입시점	1976년	1990년	1991년	2004년	2004년
추진실적	5445개 마을 (1976~1991)	795개 정주권 면 (1990~2007)	197개 마을 (1991~2004)	123개 마을 (2004~2010)	301개 권역 (2004~2010)

자료: 최혁재 외, 농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안, 국토연구원, 2010

■ 농어촌의 의료시설, 복지시설, 보육시설 부족

- 농어촌 마을이 현재와 같이 과소화가 되지 않게 하기 위해서는 단기간 대책을 지양하고, 젊은층과 귀농·귀촌인이 유입될 수 있는 마을 환경 조성이 궁극적으로 과소화마을 증가를 억제

- 과소화마을은 지역에 아동이 적은 지역이기 때문에 보육시설이 적게 분포하고 있지만, 역설적으로 보육시설이 열악하기 때문에 현재로서는 그러한 지역에 젊은층의 인구유입이 어려운 상황
- 농어촌 마을의 노년층이 도시지역으로 빠져나가지 않고 농어촌 마을에서 지속적으로 거주하기 위해서는 의료시설 및 노인복지시설이 매우 중요함. 노인복지 시설의 경우 노령인구비율이 높은 지역에 노인복지시설의 필요성이 절실하나, 노령인구비율이 높은 지역보다는 도시지역에 많이 분포하고 있음



〈그림 4〉 시군별 지역아동센터 및 노인복지센터

III. 농어촌 과소화마을 특징

1) 농어촌 과소화마을을 노령인구와 노후도 여건으로 유형분류

■ 과소화마을의 노령인구(65세 이상)와 노후도(노후주택) 여건으로 마을분류

- 과소화마을을 노령인구비율 50% 이상, 이하와 노후주택비율 50% 이상, 이하를 기준으로 4가지 유형으로 분류

	65세 인구 50% 이상	65세 인구 50% 이하
노후주택 50% 이상 A 유형	• 사업 추진을 위한 젊은 사람이 부족함 • 전반적인 마을의 주거환경이 노후됨	C 유형 • 사업 추진을 위한 사람들이 있음 • 전반적인 마을의 주거환경이 노후됨
노후주택 50% 이하 B 유형	• 사업 추진을 위한 젊은 사람이 부족함 • 전반적인 마을의 주거환경이 양호함	D 유형 • 사업 추진을 위한 사람들이 있음 • 전반적인 마을의 주거환경이 양호함

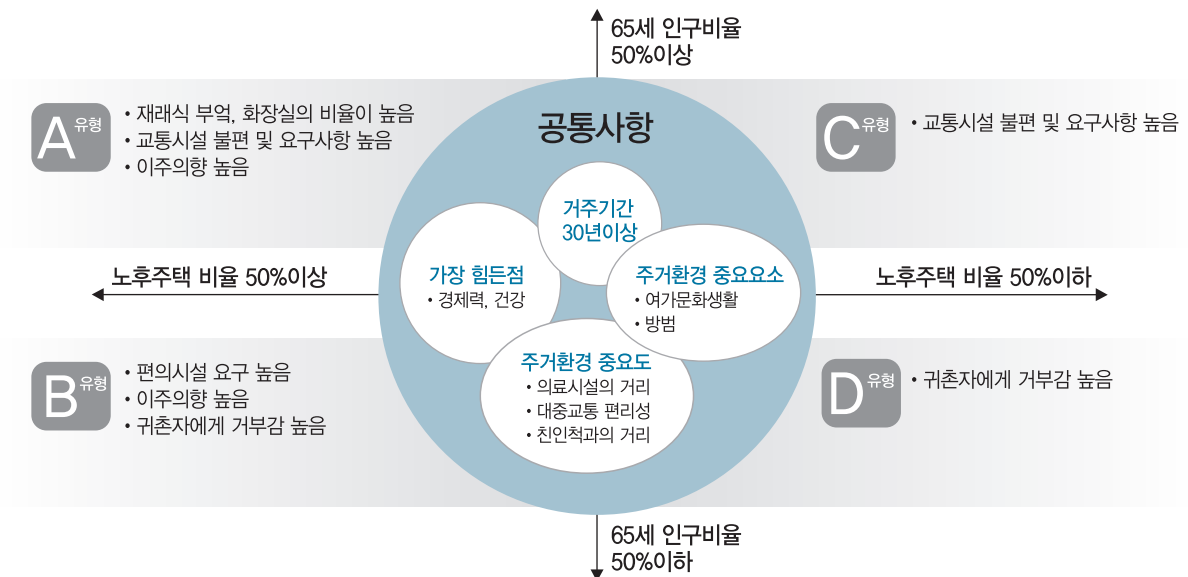
※노후주택: 30년 이상 주택 기준

〈그림 5〉 과소화마을 유형 분류 기준

2) 과소화마을 유형별 특징

■ 과소화마을의 실태조사(설문)에서 나타난 유형별 경향

- 과소화마을은 공통적으로 거주기간이 길었으며, 의료시설과의 거리, 대중교통 편리성, 친인척과의 거리를 주거환경에서 중요하게 여김
- 노령인구가 많을 수록 교통시설에 대한 불편 및 요구사항이 높고, 노령인구 비율이 마을에서는 귀촌자에 대한 거부감이 높게 나타남. 노후주택비율이 높은 마을에서는 편의시설에 대한 요구사항이 높게 나타남



IV. 정주여건 개선 방안 정책제언

1) 소프트웨어와 하드웨어를 연계한 패키지 사업

- 하드웨어인 주거여건 개선사업과 소프트웨어 사업인 수익사업 등을 연계한 패키지 사업으로 시너지효과 극대화 필요
- 농어촌 마을에서는 주거환경의 개선도 중요하지만 주거환경개선에 선행하여 소득원 개발, 작목반 구성 등의 요소 또한 중요한 요소임

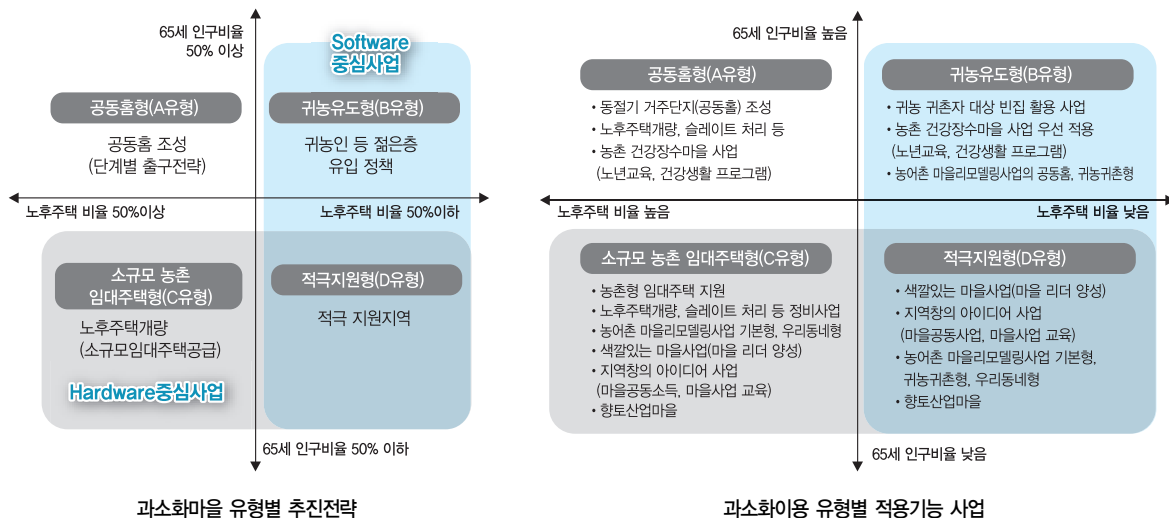
■ 농어촌마을 유형별 소프트웨어 사업 및 하드웨어 사업의 추진

소프트웨어 부문	하드웨어 부문
<ul style="list-style-type: none"> · 마을기획 컨설팅 · 홍보 마케팅 · 마을리더 양성 · 주변 교육 및 마을 사업 교육 · 노년 교육 : 노인대학, 한글교육, 실버컴퓨터 교실 등 · 건강생활 프로그램 : 생활체조, 건강관리시설, 영화상영관 등 · 마을 상품 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 체험시설 · 마을경관 조성 : 소공원 조성, 담장정비, 꽃길 조성 등 · 농작물 환경개선 : 가공시설, 생산기지지원 · 마을기반정비 : 도로, 주차장, 상·하수도, 전가·통신 · 노후주택·빈집 정비 · 페슬레이트 철거 · 환경보존시설지원 : 쓰레기처리·마을 하수도처리시설 · 임대·분양주택 조성 · 생활편의시설 조성 : 마을회관 개·보수, 정자, 주차장 등

- 농어촌마을의 정주여건 개선을 위한 소프트웨어 사업으로 노년 교육, 건강생활 프로그램이 필요함. 하드웨어 사업의 경우 공통적으로 마을경관조성, 환경보존 시설지원, 생활 편의시설 조성 사업들이 필요하며, 노후주택 비율이 높은 경우 노후주택 빈집 정비와 슬레이트 철거 필요 제시

2) 과소화마을 특성별 차별화된 추진전략 수립

- 노령인구가 많은 A유형과 B유형은 소프트웨어 중심의 사업을 통하여 과소화마을을 해결 및 활성화가 필요하고, 노후주택비율이 높은 A유형과 C유형의 경우 마을 인프라 여건이 열악하여 노후주택개량, 슬레이트 처리, 빈집정비사업 등의 하드웨어 중심사업으로 과소화마을 해결 및 활성화가 필요함.
- 노후주택비율도 낮고, 노령인구 비율도 낮은 D유형은 과소화 해결을 위하여 가장 적극적 사업 추진이 필요한 유형으로, 마을리더 양성, 마을 공동소득 창출을 위한 교육 및 마케팅 등 적극적인 사업추진이 필요한 유형으로 사료됨

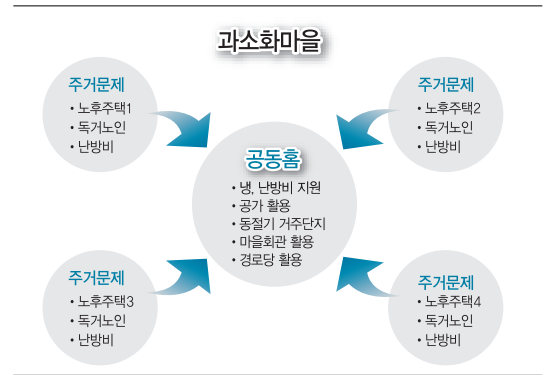


■ **공동홈형(A유형, 노령인구 多, 노후주택 多)**

- 기존시설(마을회관, 경로당, 공가 등)의 특성을 고려하여 마을회관 등을 리모델링하거나 기존시설을 연계·확장하여 소규모(5~10호) 중심으로 부엌, 식당 등 일부 공용공간을 활용하면서 공동 거주하도록 물리적·기능적 연계
- 공동홈 또는 동절기 거주단지를 조성하여 겨울철 등 동절기에 일시적으로 따뜻한 곳으로 거주지를 이주하도록 함
- 과소화마을 유형중 여건이 가장 나쁜 유형으로서 선택과 집중을 통하여 확대되는 것을 최대한 억제시키고, 장기적인 계획 수립을 통하여 과소화마을 단계적 출구전략 수립 및 지속적인 모니터링 필요



마을회관 리모델링형



과소화마을 공동홈 조성(안)

〈그림 7〉 마을회관의 공동홈 활용방안

■ **귀농유도형(B유형, 노령인구 多, 노후주택 少)**

- 노후주택은 적으나, 노령인구가 많은 마을로 귀농인 등 젊은층 유입 정책 및 소프트웨어 중심의 개선정책을 통하여 과소화마을 해결 및 마을활성화 필요
- 젊은 귀농인의 경우 농사를 지을 수 있는 논이나 밭을 확보하고 마을의 기존주택을 개보수하여 생활하고자 하는 수요가 많기 때문에 빈집을 귀농인들에게 제공할 수 있는 활용형과 개선이 불가능하여 마을 경관 개선을 위한 제거형으로 구분하여 데이터베이스 구축



과소화마을 공동홈 조성(안)

- **소규모 농촌 임대주택형(C유형, 노령인구 少, 노후주택 多)**
 - 노령인구는 적으나, 노후주택이 많은 마을로서 인프라 여건이 열악하여, 노후주택 개량, 농촌 임대주택(4~10호 내외의 소규모) 공급 등 하드웨어 중심사업으로 과소화마을 해결 및 활성화가 필요
- **적극지원형(D유형, 노령인구 少, 노후주택 少)**
 - 노령인구도 적고, 노후주택도 적은 양호한 마을로서 과소화 해결을 위하여 가장 적극적으로 과소화마을 축소를 위하여 집중이 필요한 유형
 - 수요대응형 버스시스템(DRT, Demand Responsive Transportation), 찾아가는 은행, 보건소, 도서관 등 찾아가는 서비스 확대를 통한 생활편의시설의 접근성 해소
 - 귀농유도형과 소규모 농촌 임대주택형의 사업적용

3) 인접 마을과 연계를 통한 정주여건 개선

- 개별 마을 차원으로만 과소화마을 문제의 해법을 찾는 것은 근본적인 한계가 있으므로 복수의 마을들을 연계하여 공동체 기능 확충 방안 등의 노력 요구
- 인접 농어촌 과소화마을을 연계하여 정주여건 개선을 위한 편의시설(문화시설, 커뮤니티 시설 등) 공급



- 국토연구원(2012), 강미나 외, “농촌지역의 주거 품격 향상을 위한 농촌 주택정책 방안 연구”
- 한국농촌경제연구원(2012), 김정섭 · 임지은, “귀농 · 귀촌과 주거환경정책”
- 한국농촌경제연구원(2012), 성주인 · 채종현, “농어촌의 과소화마을 실태와 정책과제”
- 대통령직속 지역발전위원회(2012), 성주인, “일본의 귀농 · 귀촌 정책 동향”
- 국토연구원(2010), 최혁재 외, “농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안”
- 농어촌연구원(2008), 박윤호, “농촌마을 정비사업 추진실태 분석 및 발전방안 연구”