



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2018년 2월
박사학위논문

인구감소시대의 농촌중심지
기능변화와 삶의 질 향상에 관한 연구

조선대학교 대학원
행정학과
노세희

인구감소시대의 농촌중심지 기능변화와 삶의 질 향상에 관한 연구

An Empirical Study on the Functional Changes
and the Quality of Life Improvement of Rural Center
in the Age of Population Reduction

2018년 2월 23일

조선대학교 대학원
행정학과
노세희

인구감소시대의 농촌중심지 기능변화와 삶의 질 향상에 관한 연구

지도교수 강 인 호

이 논문을 행정학 박사학위 신청 논문으로 제출합니다.


2017년 10월


조선대학교 대학원


행 정 학 과


노 세 희


노 세 희의 박사학위논문을 인준함.

위원장 조선대학교 교수 이 계만 (인) 

위 원 전남대학교 교수 이 영철 (인) 

위 원 조선대학교 교수 염 래봉 (인) 

위 원 조선대학교 교수 박 성진 (인) 

위 원 조선대학교 교수 강인호 (인) 

2017년 12월

조선대학교 대학원

목 차

ABSTRACT

제1장 서론 -----	1
제1절 연구의 목적 -----	1
제2절 연구의 범위 -----	3
제3절 연구방법 -----	4
제4절 논문의 구성 -----	5
제2장 이론적 논의 -----	6
제1절 인구감소와 농촌중심지 기능 변화 -----	6
1. 농촌지역 중심지의 기능 -----	6
2. 인구감소에 따른 농촌지역 중심지의 기능 변화 -----	10
3. 농촌지역 중심지의 집약화 -----	13
제2절 농촌지역 중심지 삶의 질 제고와 공공정책 -----	18
1. 농촌지역 중심지 삶의 질 제고 정책 -----	18
2. 농촌지역 삶의 질 관련 공공기능 특성 -----	32
제3절 농촌중심지 삶의 질 제고를 위한 중심지 기능 변화 -	34
1. 농촌중심지 삶의 질 제고와 중심지 기능변화 -----	34
2. 사례연구 -----	35

제3장 조사 설계	45
제1절 조사대상 지역 및 설문지 구성	45
1. 조사대상 지역	45
2. 설문지 구성	48
제2절 적합도 검증 및 자료분석방법	51
1. 표본추출방법	51
2. 조사대상자의 인구통계학적 특성	51
3. 자료분석방법	54
제4장 연구결과 분석	56
제1절 농촌중심지 기능	56
1. 농촌중심지 기능에 관한 일반현황	56
2. 인구감소에 따른 농촌중심지 변화	58
3. 농촌지역 중심지 집약화에 대한 인식분석	59
제2절 농촌지역 중심지의 삶의 질과 생활만족도 분석	61
1. 공공서비스 시설 만족도	61
2. 농촌지역 중심지 삶의 질과 농촌중심지 기능 중요도	66
3. 농촌지역 중심지 재정비 방향에 대한 인식분석	75

제5장 결론	79
제1절 연구결과 요약	79
제2절 정책제언	82
제3절 연구의 한계	85

참고문헌

부 록

1. 부록표
2. 설문지

표 목 차

<표 2-1> 선행연구에서 분류한 농촌중심지 기능	8
<표 2-2> 압축도시 정책의 목적과 배경	14
<표 2-3> 기초생활권 유형별 중심지 활성화 사업관련 비교	19
<표 2-4> 농촌중심지의 삶의 질을 평가항목	25
<표 2-5> 제3차 농어촌 삶의 질 향상 기본계획의 분야별 주요정책과제	26
<표 2-6> 농촌 공공서비스 기준 부문의 항목별 세부내용	27
<표 2-6 계속> 농촌 공공서비스 기준 부문의 항목별 세부내용	28
<표 2-7> 농어촌 생활 부문별 지표와 세부내용	29
<표 2-8> 주민이 중시하는 생활영역	30
<표 2-9> 농촌중심지 공공시설 유형	32
<표 2-10> 와지마시 중심지 활성화 계획 기법	41
<표 3-1> 조사대상지역 인구, 경제, 공공시설에 대한 통계자료(기준 2015년 말) ..	46
<표 3-2> 설문지 구성항목	49
<표 3-3> 설문응답자의 인구통계학적 특성	52
<표 4-1> 인구감소와 저출산에 대한 주민 인식도(n=720)	57
<표 4-2> 농촌지역 중심지 정비방안에 대한 주민선호도(n=720)	59
<표 4-3> 공공서비스 전반에 대한 만족도(n=720)	60
<표 4-4> 공공서비스 만족도 요인구조(n=720)	63
<표 4-5> 농촌지역 거주자의 공공서비스 만족도 영향요인(n=720)	64
<표 4-6> 농촌지역 정주환경에 대한 응답자 생활 만족도(n=720)	65
<표 4-7> 주민생활의향의 요인구조 (n=720)	71
<표 4-8> 농촌지역 거주자의 생활의향이 거주자 생활 만족도에 미치는 영향	73
<표 4-9> 거리 척도를 활용한 공공서비스 시설 중요도 (n=720)	76

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름도	4
<그림 2-1> 농촌 생활중심지 - 소 생활권 연계형 발전계획 구상도	9
<그림 2-2> 도시기능의 집약화와 공공교통이용 중심의 압축형 도시에 대한 이미지 16	
<그림 2-3> 와지마의 행정구역 및 중심지, 중심집락 위치	40
<그림 3-1> 분석 프로세스	54
<그림 4-1> 현재 살고 있는 지역에서 지속 거주에 대한 생각	55
<그림 4-2> 응답자의 공공서비스 시설 이용실태	56
<그림 4-3> 공공서비스 구성요인별 만족도	61
<그림 4-4> 공공서비스 형평성 세부항목별 만족도	61
<그림 4-5> 공공서비스 제공환경 세부항목별 만족도	62
<그림 4-6> 공공서비스 특성 세부항목별 만족도	62
<그림 4-7> 지역정체성 영역 세부항목별 중요도	66
<그림 4-8> 고용영역 세부항목별 중요도	67
<그림 4-9> 보육환경 영역 세부항목별 중요도	67
<그림 4-10> 공공편의 영역 세부항목별 중요도	68
<그림 4-11> 보건의료 영역 세부항목별 중요도	68
<그림 4-12> 커뮤니티 영역 세부항목별 중요도	69
<그림 4-13> 생활편의 영역 세부항목별 중요도	69
<그림 4-14> 여가/문화 영역 세부항목별 중요도	69
<그림 4-15> 교육환경 영역 세부항목별 중요도	70
<그림 4-16> 농촌중심지 기능 영역별 중요도	70
<그림 4-17> 마을 소멸 시 최후까지 유지되어야 한다고 생각하는 공공서비스 기능 75	
<그림 4-18> 공공서비스 시설 중요도	77

ABSTRACT

An Empirical Study on the Functional Changes and the Quality of Life Improvement of Rural Center in the Age of Population Reduction

Noh Sehee

Advisor : Prof. Kang Inho. Ph. D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University

How the study should start to refine the function of rural centres to provide good public service to local populations, while minimizing the financial burden in rural areas where populations are declining and underestimating. To that end, the Act reflected changes in the functions of rural centers and centralization in response to the social changes of population reduction and low birth rates, and further discussed how to improve the quality of life of residents in rural areas and improve their public services. Based on the four rural areas in South Jeolla Province, four local governments(Hwasun, Hampyeong, Gokseong, and Jangheung) were selected and surveyed. Statistics on local status, population, economy and public services were obtained in the field survey, and residents were asked to comment in a self-administered questionnaire. The questionnaire collected a total of 720 copies each of 180 copies from each of the four areas surveyed and was used for the final analysis. The results analysis used the SPSS PC program and calculated the reliability coefficient to verify the reliability

of the measuring tools, including importance of the functional areas in rural central areas and satisfaction with public services. Frequency and percentages were calculated to identify demographic characteristics of the areas to be surveyed, and a factor analysis was carried out to identify central function and the structure of the public service satisfaction factor. We then used regression analysis to identify the satisfaction of life and the influencing factors of public services.

The results of the study show the functions of rural centers and directions for the repair of public services as follows : First, rural areas are large in size and with few residents, and the aging problem of the rural areas is accelerating. Beyond the previously constantly promoted geographic accessibility issues in rural areas, face-to-face services at public facilities need to change their locations and approaches. In other words, intensive development should be carried out focusing on the urban areas, the rural core, for the provision of public services, local governments' financial burden, and sustainable rural development.

Second, it is necessary to check which services and facilities can respond to the public demands of life services required by rural residents according to the social changes of population reduction. Overlapping and reducing public facilities by economic logic, without examining what kind of living desires, functions, or services that residents value, hinders rural sustainability. The priority should be given to the maintenance of program-based software, not the spatial and hardware maintenance of the rural areas. Measures shall be made to ensure the sustainability of the agriculture and rural areas based on the national industry by providing residential environment and public services to rural residents.

Third, readjustment of rural centers should be carried out with education facilities, that is, elementary schools, in place, to combine the functions of the central districts that can reflect the needs of residents and the value of living. To effectively restructure the operation without making additional investment in hardware to effectively re-architect the functions of rural centres, so that local

residents can divide the functions by their central areas to reflect their needs.

Fourth, it was necessary to consider accessibility to reinforce the linkage between central areas, the areas behind them, and the central areas. Policies to improve the transportation system and accessibility should precede those who are vulnerable to traffic, considering the rural characteristics with many elderly citizens. To improve the quality of life of the residents, efforts to reduce diversity and accessibility of public transportation should be made in the mid – to long-term perspective.

Finally, local governments should anticipate how such changes will change the lives of residents and improve the quality of their lives when they plan and present their visions for the long term. Find and consistently practice ways to improve the local life quality by maintaining local identity and to have diverse entities involved and establish a long vision for the future of the region.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

한국의 농어촌 인구 비중은 1970년 총인구의 57.4%였으나 이후 지속적으로 감소하여 2040년에는 8%에 불과할 것으로 UN에서 전망하고 있다. 현재 면단위 지역 중 24개 지역은 초등학교가 없고 읍·면 412개 지역은 보육시설이 전무하다. 이런 상황에서 전남 지역은 2017년 7월 기준 광역자치단체 중 유일하게 인구소멸 위험단계(0.48)로 진입한 것으로 나타났다(NEWS KOREA, 2017, 10, 1). 저출산·고령화로 인해 광역 수준에서도 실질적인 인구위험이 도래한 것이다. 통계청(2016)에서 발표한 장래인구추계를 보면 2020년대부터 연평균 30만명 이상씩 감소가 시작될 것이라고 예측하고 있다. 이상호(2017)의 「한국지방소멸에 관한 7가지 분석 보고서」에서도 비수도권의 모든 도 단위의 광역자치단체가 소멸주의 단계로 진입하여 이런 상황이 지속될 경우 향후 30년 내에 전국 84개 군의 37%인 69개 지역과 3,482개 읍·면·동 중 40%인 1,383개 지역이 소멸할 것이라고 예측하고 있다.

많은 매체에서 인구위기에 대한 문제의 심각성을 경고하고 있다. 특히 2000년대 이후 농촌지역은 인구감소와 배후마을에 대한 공공서비스를 담당했던 면소재지의 과소화로 공공서비스의 전달체계의 문제 등이 발생하고 있다. 인구감소는 지역의 경제 활동 뿐만 아니라 그 지역의 생활기반에 관한 여러 활동에 영향을 미친다. 인구감소로 인한 재정기반 약화로 기반시설과 공공서비스 공급의 질이 하락한다면, 더 나은 서비스를 원하는 주민들은 도시로 이동하여 인구유출이 가속화되는 악순환이 형성될 것이다. 이러한 상황에서 자치단체의 성장 중심 정책들은 미래 농촌사회를 대비하지 못하고 궁극에는 농촌이 소멸되는 상황에 직면하게 될 것이다. 인구감소와 축소를 인정하며, 주민 삶의 질을 향상하면서 어떻게 감축하고 지역을 유지해 나갈 것인지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 그러나 현재 추진 중인 다양한 농촌중심지 관련 정책들은 대상지역이 가지고 있는 상황의 차이에도 불구하고 중앙정부 정책에 의해 일률적으로 적용되고 있다. 따라서 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서 농촌중심지의 역할과 기능을 재조정하고, 주민의 삶의 질을 높이고 수요를 반영할 수 있는 농촌중심지 정비방안에 대한 연구가 필요하다.

농촌중심지는 이미 형성된 공간구조, 자본의 문제, 주민 생활 등의 현실적인 문제로 인해 명확한 방향성을 제시하기 어려운 상황이다. 따라서 농촌의 지역성과 주민요구를 중심으로 점진적 접근이 필요하다. 공간이 재편되는 과정에서도 주민의 삶은 지속되며, 주민 생활환경이 유지되어야 하기 때문이다.

쇠퇴하고 있는 지역에서 현재와 같은 인구성장을 전제로 하는 도시기본계획 및 관리계획 수립은 바람직한 방향이 아니다. 지방자치단체가 각종 종합발전계획을 추진하기 위해 무엇보다 중요한 변수는 인구감소를 주시하면서 농촌지역을 어떤 모습으로 변화시켜 나갈 것인가 하는 것이다. 많은 농촌지역 지자체에서는 인구감소와 재정악화, 사회기반의 노후화, 거주환경의 악화와 공공서비스수준의 저하, 사회기반시설의 유지보수에 의한 재정 부담이 심각해지고 있다. 재정 부담을 완화하면서 공공서비스의 질을 제고하고, 안전한 생활환경을 유지하기 위해서는 공간구조의 확대를 억제하는 것뿐만 아니라 인구규모에 적절한 집약형 공간구조로 농촌중심지를 조성할 필요가 있다. 그러나 단순히 자치단체 재정문제로 인한 비용절감과 효율성만을 목적으로 한 공공시설물의 통폐합이나 정비를 진행한다면 주민들의 이해와 협조를 구하기 어려울 것이다. 농촌중심지 기능 집약화를 추진하기 위해서는 주민의 이해와 참여가 바탕이 되어야 한다. 이는 행정에 의한 하향식(top-down) 계획에서는 실현할 수 없다. 주민요구를 상향식(bottom-up)으로 반영하여 지역에 적합한 미래상이 도출되어야 한다. 따라서 인구위기의 문제를 인정하고 과소지역화 되어가는 농촌지역 중심지에서 주민생활의 질을 향상시킬 수 있는 공공시설과 서비스는 무엇이며 어떻게 관리되어야 할 것인가, 단순히 인구감소에 따른 단편적인 시설의 축소나 감축이 아닌 고품질의 서비스를 제공할 수 있는 적절한 정비방안에 대해 고민할 필요가 있다.

향후 농촌중심지는 농촌지역 서비스 공급의 중심지로서의 기능이 더욱더 중요해질 것이다. 농촌중심지는 배후지역(hinter land)에 대한 다양한 공공서비스 공급 거점으로 주민들의 삶의 질과 관련한 서비스를 공급하는 기능이 매우 중요하며 이를 위한 중심기능을 확충하는 것이 필요하다. 공급과 이용의 효율성 제고를 위하여 관련 시설, 프로그램의 복합과 연계는 정비의 키워드라고 할 수 있다. 즉, 농촌지역의 효율적 개발 거점으로서 낙후지역 문제 해결을 위해 소규모 산발 투자보다 농촌중심지를 전략적으로 집중 육성하는 것이 실효성이 높다(김정연, 2013).

이에 본 연구에서는 인구가 지속적으로 감소해 가고 있는 농촌지역을 대상으로 인구 감소에 따른 농촌지역 공공서비스의 공급지인 농촌중심지 정비와 관련하여 농촌중심지 공공서비스의 중요도와 생활만족도간의 인과관계와 농촌중심지 정비구조 등을 실증적으로 밝힘으로서 향후 인구감소에 따른 농촌중심지의 대응 방향을 모색함을 연구의 목적으로 한다.

제2절 연구의 범위

1. 연구의 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 인구감소 및 고령화로 인해 소멸의 위기에 직면한 국내 농촌지역 중, 전라남도 농촌의 읍·면지역을 중심으로 현지조사와 설문조사를 진행하였다. 또한 농촌소멸 양상이 한국과 가장 유사한 일본을 중심으로 사례연구를 실시하여 공공서비스 시설 재편에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 현지조사는 전남지역을 중심으로 실시했다. 전남지역은 1990년대 중반부터 인구가 감소하여 지역쇠퇴를 경험하고 있다. 1995년 전남지역 인구는 218만 명에서 2014년에는 190만 명으로 연평균 0.72%씩 감소하고 있다. 22개 시·군을 기준으로 순천시(0.52%)와 광양시(0.17%)를 제외하고 20개 시·군에서 인구가 지속적으로 감소하고 있다.

2. 연구의 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 우선 인구감소와 농촌중심지 정비 정책에 대해 고찰하고, 농촌지역 거주자 삶의 질 향상을 위한 농촌중심지 기능과 공공서비스 제공방안 등을 논의하였다. 본 연구는 설문조사를 통해 농촌중심지역 주민의 삶의 질을 평가하기 위해 생활만족도를 조사하였고, 주민이 중요하게 생각하는 중심지 기능과 공공서비스 시설 이용현황, 거리 척도를 활용한 공공서비스 시설 중요도, 공공서비스 만족도 등을 살펴보았다. 또한 분석결과를 바탕으로 지방정부가 한정된 자원 하에 어떤 공공서비스를 중심으로 정비해 갈 것인가 방향성을 모색하였다.

제3절 연구방법

본 연구는 문헌조사, 현지조사(field survey), 설문조사를 병행하였다. 즉 국내·외 선행연구를 통해 농촌중심지 기능 변화에 대해 고찰하고, 주민 삶의 질 향상을 위한 농촌중심지 기능과 공공서비스 정비 방향성을 모색하고자 하였다. 또한 국내연구동향 및 정책추진 실태와 일본의 중심지 정비 사례 등을 정리하였다. 그리고 전남 농촌지역을 대표할 수 있는 기초자치단체를 조사대상지역으로 선정하여, 선정된 지역의 중장기 발전계획 및 주요업무계획 등을 검토하였고 통계자료 수집 및 현지방문조사를 실시하였다. 본 연구에서는 농촌중심지 기능 영역별 중요도와 거주자 생활만족도, 공공서비스 시설 이용 및 중요도, 공공서비스 만족도 등을 측정할 수 있는 질문지를 구성하여 설문조사를 실시하였다. 현장조사 지역 주민을 대상으로 자기보고식으로 응답하는 구조화된 설문지를 사용하여 자료를 수집하였다. 조사는 예비조사와 본조사로 나누어 시행하였고, 본 조사용 설문지는 예비조사 결과를 근거로 신뢰도와 타당도를 일부 검증한 후, 질문지 문항을 수정·보완하였다.

표본추출은 조사대상지역의 읍·면지역 거주자 세대수의 1% 내외를 목표로 조사의 편의와 현실적인 이유로 비확률 표본 추출방법인 할당표본추출(quota sampling)방법을 사용했다. 또한 연구결과의 구성개념의 타당성(construct validity)확보를 위해 인구 감소 및 마을 소멸 등의 문제에 대해 향후 20년 이내에 직접적인 경험을 받는 연령층인 청장년층을 중심으로 자료를 수집하고자 노력했다. 즉 조사대상자 선정 시 65세 이상 주민비율을 일부 제한했다. 본 설문조사에 참여한 고령층의 경우 자기기입식 설문에 의한 응답이 어려워 미리 교육한 조사가원이 면접을 통해 자료를 수집하였다. 본 조사는 조사대상 지역 읍·면지역 거주자를 중심으로 각 180부씩, 부실응답 자료를 제외하면서 목표부수에 도달할 때까지 실시하여 총 720부의 설문지가 최종분석에 사용되었다(총 786부 배포, 회수율 91.6%).

제4절 본 논문의 구성



<그림 1-1> 연구의 흐름도

제2장 이론적 논의

제1절 인구감소와 농촌중심지 기능 변화

1. 농촌지역 중심지의 기능

농촌개발에 대한 방법론의 전환이 필요하다는 논의가 본격적으로 시작된 때는 1981년이다. 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)에서는 지역생활권 계획이 도입되었고, 수정계획에서는 종래의 성장거점 전략에 근거한 단핵구조의 국토 공간 형성에서 탈피해 지역성을 강조하고 지방의 정주성을 제고시키기 위해 정주생활권(Human Settlement Area)개념이 도입되었다(윤원근, 1999; 임형백 2013에서 재인용). 연구자들의 목적에 따라 정주환경의 공간적 범위는 매우 다양하다. 정주환경의 공간 범위가 개인에서부터 자연취락, 대도시 또는 세계도시까지 포함되기 때문이다(김홍배, 2011). 1980년대에 정립된 정주 생활권¹⁾은 하나의 중심지가 최소거리 내에서 갖는 자체의 생활권, 하나의 중심지를 생활의 중심으로 하는 모든 주민의 1일 생활권으로 정의되었다. 즉 도시 정주생활권과 농촌정주생활권으로 구분된다. 도·농 간 경제적 격차가 심화되면서 국토의 불균형 개발로 인한 농촌 생활환경 개선에 사회적 비용이 증가되면서 마을중심 개발론에 대한 비판이 대두되었다. 새로운 대안적 개발방식으로 지방 정주 생활권 개발론, 농촌 중심권 개발론이 제기되었다. 농업이 쇠퇴하고 농촌지역의 인구가 감소하면서 농촌의 유지와 지향을 위해 지역 간 격차해소에서 지역경쟁력 강화, 농촌의 지속 가능성을 위해 농촌중심지로 하는 새로운 정비정책들이 모색되기 시작했다.

농촌중심지는 농촌지역의 ‘거점’ 지역이다. 여기서 거점이란 사전적으로 어떤 활동의 근거가 되는 중요한 지점을 의미한다. 즉 지역의 발전을 촉진하는 주요지점이라고 해석할 수 있다. 농촌중심지에 관한 연구는 최양부·정철모(1984)의 연구를 시작으로

1) 송미령 외(2008)는 정주 생활권의 영역을 주민의 생활패턴(시장이용, 통학, 각종생활편익시설 이용 등 생활기준), 지역 내 주요 생산물이나 자원의 분포특성을 분석하여 동질적 성격이 강한 동질생활권 기준, 지형·지세·수계 등 자연환경조건, 개발의 효율성 기준, 현행 행정구역 기준 등을 바탕으로 당시 보편적 교통수단인 버스를 이용했을 때 대략 1시간권이 거주지와 중심지 간의 바람직한 거리임을 감안해 중심지에서 반경 16km에 이르는 지역으로 보았다.

하여, 농촌정주체계의 설정, 중심지 계층별 중심기능의 확인 및 대안 제시, 농촌중심지의 개발방향과 전략 등을 중심으로 진행되어 왔다. 이들은 농촌중심지체계 대안을 「농촌중심도시-소도읍(Ⅰ, Ⅱ)-마을」의 3단계로 구상하였다. 여기서 농촌중심도시는 인구 20,000~100,000명으로서 농촌정주생활권의 중심이 되고, 인구 3,000~10,000명인 소도읍Ⅰ(읍·면소재지)은 농촌중심도시를 보조하는 기능을 수행하도록 하며, 이들 중심지로의 접근성이 낮은 특수지역에 있어서는 인구 1,000~3,000명인 면소재지나 그 이하의 중심지를 소도읍Ⅱ 즉, 농촌지역의 최하위 서비스 중심지로 상정하였다. 또한, 인구 1,000명 이하의 면소재지나 마을은 농촌중심지로서 기능을 부여하기에는 어려움이 있으므로 농촌중심지 개발이라는 차원보다는 주거환경개선과 경지기반 준비를 유기적으로 연계하는 마을종합개발 차원에서 개발토록 제안하였다. 선행연구에서는 농촌중심지를 일정지역 안에서 발전의 핵이 될 수 있는 기능들이 집적되고 이로 인해 주변 지역의 발전을 촉진시킬 수 있는 지역(김태만 등, 2004)으로 정의되어 진다. 학자들에 따라 농촌중심지에 대한 정의는 다양하다. 홍영기(1977)는 농어촌 행정·경제의 중심지이며, 지리적으로는 도시와 농촌을 연결하는 중간지대라고 정의 하였다. 김인 등(1986)은 배후지역에 대해 각종 재화와 서비스를 제공하고 지역 간 교환의 편의를 도모해 주는 장소이며, 배후지역에 거주하는 주민에게 서비스와 상업기능을 제공하는 장소라고 정의하였다. 즉 농촌중심지를 서비스 제공과 같은 교역기능에 초점을 맞추고 있다. 이정환 등(1989)은 도시적 정주체계의 가장 마지막에 위치한 중심지인 동시에 농촌적 정주체계의 최상에 위치한 중심지라고 정의하여 정주계층 구조상의 지위를 강조하였다. 이희연(1996)은 시장이 겹치는 공간으로서 어떠한 지역의 중추적인 기능을 갖는 취락이며 그 주변지역의 주민들에게 재화와 용역을 공급해주는 정주공간으로 정의하였다. 이동훈(2000)은 사람들이 모일만한 매력이 있는 곳으로 모든 사람이 동일 수준으로 이용할 시설이 있는 지역으로 중요기능은 3차 서비스 산업을 적절하게 공급하는 것이며, 농촌정주생활권에서 배후농촌지역을 가지며 중심역할을 하는 소도읍이라고 정의하여 중심지 기능과 역할에 대해 강조하였다. 송미령 등(2008)은 주민들에게 필요한 기초적인 생활서비스를 공급하는 거점으로서 기초생활권 정책에 관심을 집중해야 할 공간으로 분류하여 거점지역으로서 역할을 부각시키고 있다. 이와 같이 농촌중심지에 대한 개념은 1990년대 이전에는 행정단위와 인구규모 측면에서 정의하고 있으나 1990년대 이후에는 서비스와 같은 기능적인 측면과 중심지 기능에 대한 부분이 강조되는 경향을 보인다.

농촌중심지는 대부분 도·농복합시와 군청소재지, 읍소재지, 그리고 면소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하고, 도시와 농촌 간을 연결하는 교통결절이자 개발거점으로서 역할을 하는 곳이라고 할 수 있다. 결론적으로 농촌중심지는 해당지역의 거주 주민뿐만 아니라 배후 농촌지역 주민이 함께 이용하는 생활편익, 문화·복지와 같은 공공서비스를 제공하는 종합적인 기능을 담당하며, 농촌의 정주서비스 기능을 충족시킴으로서 주민들의 삶의 질 향상을 도모하는 지역이라고 할 수 있다.

이와 같은 개념을 통해 농촌중심지가 농촌지역에서 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 선행연구를 통해 살펴보면 다음과 같다. 여흥구(1986)는 경제기능, 문화기능으로, 전석홍(1994)은 행정, 경제, 거점기능, 권오혁 등(1996)과 강병수(2003)는 중심기능, 개발거점, 산업기능, 고영구 등(2003)은 지역사회의 중심지 기능인 유통, 서비스, 행정, 교육, 문화, 등의 기능과 다양한 도시적 활동 수행기능, 농어촌 낙후지역의 개발거점 기능으로 분류하고 있다. 대부분의 연구자들은 농촌중심지 기능에 대해 결절기능, 중심기능, 거점기능을 중심으로 논의하고 있다. 여기서 결절기능이란 도시적 계층의 중간규모에 해당되어 상위도시와 배후농촌지역을 유기적으로 연결시켜주는 매개적 기능이라고 할 수 있다. 중심기능은 배후농촌지역의 중심지로서 역할을 수행한다는 뜻이다. 그리고 거점기능이란 농촌 정주생활권의 사회경제적 발전을 자극하거나 촉진시키는 지역을 의미한다. 본 연구에서는 기능적인 측면에서 배후지역 주민들에게 행정, 보건의료, 복지, 교육, 등 기본적인 공공서비스와 금융, 문화, 상업 등 생활편익 서비스 제공 측면에 집중하여, 농촌중심지가 수행하는 거점기능 시설의 효율적인 배치는 무엇인지 논의하려고 한다.

최근 지속적으로 인구가 감소하고 있는 시·군 지역에서는 농촌중심지를 스마트하게 정비·관리해야할 필요성이 증대하면서 농촌중심지의 기본 기능인 생활서비스의 원활한 공급뿐만 아니라 배후 농촌지역사회의 활력 유지와 다양한 농촌경제활동의 중심지로서의 역할에 중요성을 부여하고 있다. 즉 오늘날 농촌중심지는 단순한 생활서비스 공급 중심지가 아니라 농촌공동체활동의 거점, 농촌경제활동 다각화의 거점, 로컬 푸드의 거점, 사회적 경제활동의 거점, 도·농 교류 활동 다각화의 거점으로서 그 기능을 강화시키고 있다. 또한 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지, 개발거점, 교통결절로서의 기능을 충실히 수행할 뿐만 아니라 하나의 거점으로서 활성화 하는 것

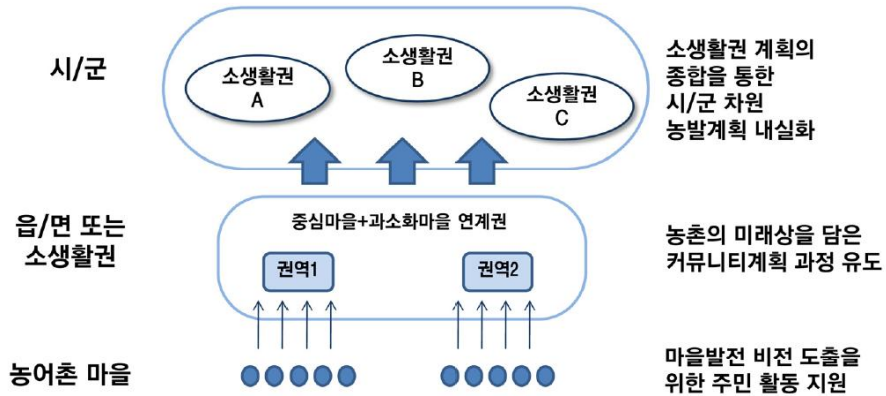
이 중요하다. 이를 위해서는 기존의 중심지 기능 관련 기초생활기반 확충, 지역경관 개선과 같이 시설 중심에서 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량 강화 등으로 그 기능을 확대할 필요성이 제기되고 있다.

<표 2-1> 선행연구에서 분류한 농촌중심지 기능

연구자	기능과 주요지표
강병수(2003)	역사문화, 지역산업, 연구교육, 휴양건강, 레저관광, 교통물류, 생활거점
이상호(2008)	지역경제 및 인구, 교육, 복지, 생활환경, 문화·여가
송미령 등(2008)	기초서비스(상업, 공공행정, 국방/사회보장, 교육, 보건, 복지 등) 주요서비스(행정/치안, 일상생활, 교육, 의료, 여가/문화)
한상욱 등(2006)	상업기능, 행정기능, 제조업, 교육, 금융, 사회복지, 종교, 농사관계 기능

출처: 고영배(2009: 12에서 재정리).

향후 농촌지역의 인구감소가 지속적으로 진행되고 있는 시점에서 농촌 중심지는 일상생활 및 공공서비스 기능의 중심지로 기능이 더욱 강화될 것이다. 농촌중심지를 전략적으로 집중 투자하여 배후 농촌지역에 대한 다양한 서비스를 공급하는 등 실효성을 증진시키고, 공공서비스의 공급과 이용의 효율성을 제고하기 위한 거점기능 시설의 효율적인 배치는 무엇인지 논의되어야 한다.



<그림 2-1> 농촌 생활중심지 - 소 생활권 연계형 발전계획 구상도
출처: 심재한·정문수(2016: 31에서 재인용).

2. 인구감소에 따른 농촌중심지 기능 변화

국가의 장래비전에 대해 논의할 때 가장 먼저 파악해야 하는 것이 인구에 관한 통계이다. 미래 인구 추이는 국토 발전과 산업정책, 고용, 사회보장 정책 등 국가의 전반적인 정책을 좌우하는 기준이 되기 때문이다. 2016년 통계청에서 발표한 장래인구추계 자료를 살펴보면, 2015년 대한민국 인구는 총 5,101만명에서 2031년 5,296만명으로 증가하여 정점을 이룬 후 2065년 4,302만명(1990년 수준)으로 감소할 것으로 전망하고 있다. 2032년부터 인구성장률이 마이너스로 전환되어 2065년에는 -1.03% 수준으로 감소한다는 것이다. 생산가능 인구를 살펴보면, 베이비붐 세대가 고령인구로 진입하는 2020년에는 연평균 34만명, 2030년대에는 44만명씩 감소하여 2016년 3,763만명을 정점으로 2065년에는 2,062만명 수준으로 감소할 것으로 예측되고 있다. 이에 따라 생산가능 인구 1백명 당 부양할 인구비율인 총부양비를 보면 2015년 36.2명(노인 17.5명)에서 계속 증가하여 2065년에는 108.7명(노인 88.6명)까지 3배가량 증가한다. 노령화 지수도 지속적으로 증가하여 2065년 유소년 인구 1백명 당 고령인구는 2017년 100명대에서 442.3명으로 4.4배 이상 증가할 것이라고 분석되고 있다.

고령화와 함께 저출산에 대한 문제도 심각하게 나타나고 있다. 2015년 출생아 수는 43만명에서 2035년 36만명 수준으로 떨어져, 2065년에는 26만명까지 감소할 것으로 예측되고 있다. 저출산에 따른 인구감소 현상은 평균수명이 증가하면서 고령자 수가 지속적으로 증가한 것에 따른 고령화 문제에 가려져 인구문제의 심각한 측면으로 부상되고 있지 않았다. 실제로 대부분의 정부정책기관은 고령화에 따른 문제와 대책에 초점을 맞춰 고령자의 보건의료, 복지 등의 문제에 집중해 최근까지도 저출산에 대한 위기감을 공유하지 못하고 있었다.

고령화와 저출산으로 인한 인구감소 문제는 농촌지역에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 제17차 농어촌지역정책포럼(2016) 보고서에 따르면 2040년경 농촌지역 총인구는 900만명 수준으로 감소할 것이며, 2018년경 ‘읍’ 지역의 인구가 ‘면’ 지역의 인구를 추월함으로써 배후지역의 마을이 소멸되고 면지역도 축소될 것으로 예측하고 있다. 2000년대 이후 인구가 감소한 읍·면지역은 전체의 88.6%로 집계되고 있다. 5천명 미만으로 구성된 읍면지역의 90% 이상이 인구감소지역에 해당한다. 또한 2010년을 기준으로 인구 3천명 미만인 읍·면은 전체의 47.4%이며, 5천명 미만인 지역까지 포함하면 70.8%로 농촌지역의 인구감소는 상당히 심각한 수준으로 가시화되고 있다.

충남발전연구원(2014)은 인구가 감소함에 따라 농촌중심지 기능이 3가지 측면에서 변화될 것이라고 설명하고 있다. 첫째, 마을-읍·면소재지-중소도시의 농어촌정주체계가 마을-중소도시의 직결형 정주체계로 점차 변화되어 감에 따라 읍·면소재지의 중심지 기능은 지금보다 축소되거나 대체될 가능성이 크다. 그러나 농어촌지역사회의 가장 기초적인 중심지로서 읍·면소재지가 갖는 지위는 유지될 것이다. 그러기에 농촌중심지는 농촌지역의 서비스공급 중심지(중심지 기능)로서의 기능이 더욱 중요해질 것이다. 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 다양한 서비스(유통, 교육, 문화, 예술 등) 공급 기능을 가지는 바, 농촌주민들의 삶의 질 향상을 위한 서비스 공급이 매우 중요하며, 이를 위한 중심기능 확충이 필요하다. 이제부터는 공급과 이용의 효율성 제고를 위하여 관련 시설·프로그램의 복합·연계가 매우 중요한 기법개발 과제가 될 것이다.

둘째, 면소재지가 서비스 공급의 효율성을 제고하면서도 농어촌지역 주민들에게 가장 의미 있는 기초생활서비스 공급지로서의 역할을 유지하기 위해서는 농촌중심지는 농촌지역의 효율적 개발거점(개발거점 기능)으로서 역할이 중요해지고 있다. 농촌의 낙후지역 문제의 해결에 있어서 소규모 산발 투자보다는 농촌중심지를 전략적으로 집중 투자하는 실효성 높은 접근과 멀티서비스 공간의 증가는 피할 수 없는 선택의 결과가 될 것이다.

셋째, 인구 증가지역에서는 읍·면소재지 외곽에 새로운 중심공간이 형성되어 교통결절점 주변, 주유소, 읍·면소재지 외곽의 쇼핑 아웃렛 등이 부각될 것이다. 그리고 기존의 상가들보다 대형화되고 다품목의 상품과 서비스를 판매하는 통합형 소매점이 입지하게 될 것이다. 인구가 감소하는 지역에서는 최소한의 공공 서비스 기능과 민간 부문이 담당하던 생활 필수 서비스 기능을 통합하여 공공 서비스를 아웃렛에서 담당하는 지역이 늘어날 것이다. 예를 들어, 농어촌지역 우체국과 같은 공공 서비스 아웃렛이 정보통신, 금융, 소매업 등의 업무를 겸하는 통합 창구로서 존존할 수 있다.

토지의 생산성에 의해 인구수용이 결정되는 농촌공간은 2·3차 산업을 생산기반으로 하는 도시지역에 비해 인구와 각종 기능의 밀도가 낮다. 여기에다 지형·지세·수계 등과 같은 자연·지리적인 제약 요건이 부가됨으로써, 농촌의 인구와 각종 기능은 소규모로 불규칙하게 분산 분포하게 된다. 또한 인구가 분산되어 있어 도시에 비해 사회·정치적으로 고립성이 강하고, 1인당 소득기반은 약한 반면에 1인당 서비스 제공비용은 훨씬 높다. 따라서 서비스 공급자의 입장에서 볼 때 가장 효율적인 서비스 공급체계는 모든 농촌마을에 많은 수의 소규모 시설을 공급하기보다는 서비스를 공급받기 위해 농촌주민들이 더 많은 거리를 이동하지만 소수의 결절지(regional nodes)를 서비스 중심지로 하는 것이 가장 효율적인 서비스 공급체계가 된다. 즉 서비스의 종류에 따라 수요량 또는 이용 빈도가 다르기 때문에, 저차 중심지에서는 일상적인 수요를 담당하고, 고차 중심지에서 더욱 전문적이고 다양한 서비스를 제공해 주는 형태로 공간이 계층 배열되고, 각 계층 중심지와 그 배후지로 이루어진 생활권은 중층적으로 형성되는 것이다.

인구가 지속적으로 감소하고 있는 읍·면지역의 농촌중심지의 새로운 역할은 상업·서비스업, 공공서비스, 문화·체육서비스, 위락기능을 폭넓게 제공함으로써 지역 주민들의 필요로 하는 수요를 충족하는 한편, 새로운 정주거점으로 재활성화 해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 농촌중심지의 미래가 농촌중심지 거주 주민, 지역사회와 주변 지역의 주민, 그리고 지역사회에 의해 형성되어야 한다는 점이다. 즉 주민들의 일상적 생활공간을 중시하여 삶의 질을 향상시켜 나가고, 지속가능한 커뮤니티를 유지·보전해 나갈 수 있어야 한다는 점이다(Action for Market towns, 2005).

농촌중심지 관련 정책과 계획에 있어서, 영국의 마켓타운 재생(Market Towns Regeneration), 일본의 지역재생, 미국의 지역사회개발(Community Development) 정책 등을 살펴 볼 때, 선진국들은 이미 도시·지역재생의 패러다임을 수용하고 있다(김정섭, 2013). 선진국에서 수용하고 있는 새로운 도시·지역재생 패러다임은 기존의 도

시·지역재생이 물리적 정비 또는 환경개선이라는 최종 결과물에 주목하였다면, 지속가능한 도시·지역 커뮤니티의 보전·고양을 위한 과정적 산물을 중시하며, 또한 이해관계자간의 합의 형성 및 기존 주민의 생활적 지속성 확보 등 의사결정시스템을 중시하고, 정주, 환경, 사업·경제, 사회, 문화적 관점을 동시에 고려하는 통합적 접근방식이다. 즉 주민요구를 고려하지 않고 정책결정자에 의해 일방적으로 서비스를 제공하는 방식인 프로덕트 아웃(product-out) 발상이 아닌 지역주민 요구에 따라 서비스가 제공되는 마켓 인(market-in)의 사고방식을 적용하여, 지역주민에게 어떤 중심지 기능이 도움이 되는지, 지역주민의 생활 만족을 증대시키기 위해 어떻게 조정되어야 하는지 파악하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 측면에서 지역주민의 편의와 만족도를 높이는 것이 필요하며, 지역주민이 중요하게 생각하는 농촌중심지 기능과 공공행정서비스 구성요인을 고려해야 할 필요가 있다. 또한 농촌중심지 기능정비에 대한 주민의 요구와 자치단체의 정책 실행의 부적합을 조정하여 집약 거점 구역의 전체 상을 그려가는 것이 필요하다.

3. 농촌지역 중심지의 집약화

농촌지역은 수도권과 충청권 일부지역을 제외하고는 전반적으로 인구감소와 고령화가 심각한 수준에 있다. 이러한 현상은 수도권 등의 지역에서도 멀지 않은 미래에 나타날 현상이라 예측된다. 따라서 농촌중심지를 농촌지역 거주자의 삶의 질 향상을 위한 공공서비스 공급의 중추적 역할을 담당할 수 있도록 읍·면소재지를 실질적인 중심지를 육성할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이, 농촌지역은 도시지역에 비해 인구와 각종 기능의 밀도가 낮고, 분산되어 있기 때문에 1인당 소득기반은 약한 반면에 1인당 서비스 제공비용은 훨씬 높다. 따라서 서비스 공급자의 입장에서 볼 때 가장 효율적인 서비스 공급체계는 서비스를 공급받기 위해 농촌주민들이 더 많은 거리를 이동하지만 소수의 결절지(regional nodes)를 서비스 중심지로 하는 것이 가장 효율적인 방법이다. 그러나 고령화로 농촌 배후지역의 주민들이 이동의 제약을 받기 때문에 농촌지역의 중심지의 집약화 즉 압축적 도시구조를 통한 집약화가 필요하다.

압축적 도시구조를 통한 집약화 관점에서 농촌중심지 정비방안에 접근하기 위해서는 현대 도시 정책에서 가장 많이 논의되고 있는 압축도시(compact City)개념을 이해해

야 한다. 지속 가능성이라는 개념이 1980년대 후반 도입된 이후 압축도시의 개념은 서구 선진국에 널리 퍼졌다(Fulford, 1996). 특히 유럽에서 도시 지속 가능성 목표를 달성하기 위한 방법으로 1990년대 광범위하게 논의되었다. 압축도시의 궁극적인 목적은 삶의 질 제고²⁾를 통한 지역의 지속 가능성을 이루는 것이다. 압축都市는 공간 구조의 압축성(compactness)을 특징으로 한다. 압축도시에 대해서는 많은 정의가 있다. OECD 보고서(2012)는 i) 고밀·근접 개발 패턴 ii) 대중교통을 통한 도시 공간 연계 그리고 iii) 지역 공공서비스와 일자리에 대한 접근성을 압축도시의 주요 특징으로 들고 있다.

압축도시라는 용어는 Dantzig & Saaty(1974)가 처음 사용했다. 그들은 지름 8,840 피트의 원형 도시와 계단식 경계를 제안했다. 도시는 30피트 간격으로 떨어진 8개의 층 또는 플랫폼으로 구성되었으며, 250,000명을 수용 할 수 있으며 지름과 높이를 두 배로 확장하면 200만까지 수용할 수 있었다. 도심부(central core)에는 상업·산업·엔터테인먼트·서비스 시설이 입지한다. 도시의 최상위 층은 대형 오락공원이 입지하고, 도심부 지역은 아파트와 주택이 입지한 주거지역으로 둘러싸여 있다. 주거 지역 가운데에는 "중앙광장(mid-plaza)"이라고 불리는 원형의 고리가 있으며 학교, 병원, 상점, 놀이 공간 등 편의시설이 마련되어 있다. 최대 규모의 도시는 256대의 엘리베이터 시스템이 작동하고, 중앙광장과 방사형 도로를 따라 운행하는 대중교통 시스템이 구축되어 있다. 주요 대중교통 시스템은 공용 전기 자동차로 구성된다(OECD, 2012: 28). "이원규(2014)는 압축도시를 도시 내부 고밀도 개발을 통해 현대도시의 여러 문제 해결을 도모하면서 동시에 경제적 효율성 및 자연환경보전을 추구하는 도시개발형태"로 정의한다. 김승운과 이주형(2011)은 TOD개념을 활용한 콤팩트 시티를 설명하면서 대중교통을 중심으로 하는 용도의 집적화와 압축개발을 통한 공적 공간의 확보로 간주하고 있다. 일본의 내각부(2012)는 압축도시 형성이란 도심으로의 거주와 각종 기관의 집약에 의해 인구밀도가 고밀도인 지역을 형성하는 것으로 정의하고 있다“(심재승, 2014: 201에서 재인용). 선행연구를 근거로 압축都市는 확산된 도시기능을 집약시키는 고밀·근접개발, 대중교통을 통한 도시 공간 연계, 공공서비스와 일자리의 접근성이 강화된 도시 형태라고 정의할 수 있다.

2) 압축도시의 논의에서 삶의 질 제고에 대해서는 논란이 제기되고 있다. 많은 연구는 압축도시의 고밀도로 인해 공공용지(open space)와 레크리에이션 공간을 잃을 수도 있다고 주장하고 있다. 또한 사생활 침해, 상실, 제한된 사회적 상호 작용 등으로 삶의 질이 저하될 수도 있다는 것이다(OECD, 2012).

ODED 보고서(2012)에서 인용되고 있는 사례연구에 따르면 압축도시의 정책의 성공은 농촌지역의 경제적 기회를 보호하고 육성하는 데 있다고 한다. 전남의 농촌 중심지인 읍·면지역은 고령인구의 증가와 젊은 인구의 감소로 활력을 잃고 있다. 2014년 12월 말 현재 고령화 비율은 20.1%로 전국에서 가장 높다. 전남지역은 인구가 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 도시면적은 계속해서 증가하고 있다³⁾. 농촌 중심지역의 인구감소는 중심지의 사회적·경제적·물리적인 쇠퇴와 교통 편리성의 저하, 토지이용의 효율성 저하 등을 발생시키고 있다. 이로 인해 기반시설 유지·관리 비용이 증가하고 농촌 자치단체의 재정 부담이 증가하고 있다. 인구감소에도 불구하고, 외곽의 신규 개발과 원 도심에 위치하고 있는 공공기관의 외곽이전 등은 중심지 공간구조를 변화시켜 도시 관리의 효율성을 저하시키고 있다. 제기되고 있는 이러한 문제점들을 해결하기 위해 공간집적화에 따른 효율적 공간이용과 압축도시를 중심으로 하는 효율적인 농촌 중심지 관리가 필요하다. 향후 농촌 중심지역인 읍·면 소재지에 압축도시 이론을 적용한 거점지구를 설정하고, 중심지 기능 분석을 실시하여 중심지에 부족한 기능을 강화시키고 중심지의 교통·문화·복지 등 서비스 기능을 확충시켜야 할 것이다. 읍·면소재지의 거점 지에는 가능한 지역주민들이 필요로 하는 시설물들을 집적시켜 도보로 이용할 수 있도록 정비하여 지역주민의 편리성을 도모해야 할 것이다. 또한 배후마을(hinter land)의 서비스 전달체계 구축을 위해 인구감소로 인해 발생하는 잉여 공공시설을 통폐합하고 기능전환을 통해 지역주민이 원하는 기능에 맞게 용도를 변경해야 할 것이다⁴⁾.

압축적 도시구조를 지향하는 목적은 <표 2-2>와 같이 중심시가지 활성화, 인프라 및 공공시설의 효율화, 커뮤니티 재생, 고령화 대책, 지구환경문제, 역사·문화유산 유지, 근교 녹지 보전 등 다양하다. 이러한 목적을 달성하기 위해 압축도시에서는 인구와 도시구조를 집약화해야 한다고 주장한다.

3) 1990년~2000년 전남인구는 연평균 0.75% 감소하고 있는데 비하여 도시면적은 연평균 1.82% 증가하고 있다. 또한 2000년~2014년 인구는 연평균 0.01% 감소하고 있으나 도시면적은 연평균 2.19% 증가하여 시가지 면적이 확산되고 있다(조상필·신동훈, 2016).

4) 일본의 압축도시 추진배경은 초 고령화 시대(2013년 기준, 고령자 비율 24.1%)를 맞아 각 지방자치단체가 지역주민들이 흩어진 상태로는 중심시가지나 행정서비스를 유지하기 어렵다는 인식에서 출발했다.

<표 2-2> 압축도시 정책의 목적과 배경

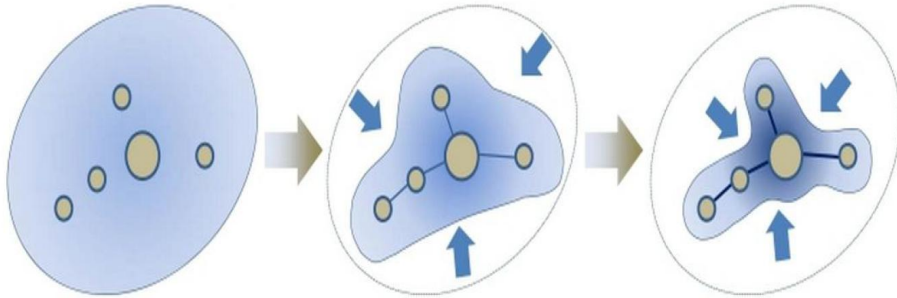
목적	배경
중심시가지의 활기 부활	인구감소, 중심상점가 쇠퇴
인프라·공공시설의 효율화 (행정서비스 비용의 절감)	인구감소, 지방재정난
커뮤니티 활동 장려	인구감소, 지역커뮤니티의 쇠퇴
교통 약자인 고령자가 살기 좋은 마을 (손 달는 곳에 무엇이든지 다 있음)	고령화
환경부하저감 (에너지 소비량 억제)	자동차화, 지구환경문제
역사적, 문화적 자원의 유지와 활용	인구감소, 중심시가지의 공동화
도시근교 녹지의 보전	자연보호, 생물다양화

內藤信広(2017: 127에서 재인용).

일본은 2006년부터 「도시계획법 및 중심시가지활성화법」 개정을 통하여 본격적인 압축형 도시계획을 추진하고 있다. 즉 교외지역의 개발을 억제하고 기성시가지에 집중적으로 정비하는 것을 원칙으로 하고 있다. 「저탄소마치즈쿠리실천핸드북(2013)」과 「도시계획운동지침(2014)」, 「중심시가지활성화 핸드북(2013)」에서는 교외화로 인한 재정지출의 비효율화, 확장형 도시로 인한 고령자 배려부족, 어린이 양육환경 악화, 에너지 과소비로 인한 환경파괴 등의 문제를 완화시키기 위해 도시를 집약화하고 압축하는 방안이 바람직하다고 결론짓고 있다.

이상에서 언급한 농촌중심지의 집약화의 전략을 논의하면 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 교외지역의 난개발을 억제하는 것, 둘째, 기성 시가지 내 미개발지 혹은 저개발지를 대상으로 하는 개발, 셋째, 기성 시가지 내에서도 거점(중심거점, 혹은 생활거점, 각 거점은 도시기능이 집중된 곳으로 도보로 이동 가능하여 원스톱서비스가 가능해야 함)을 집중적으로 정비하여 행정, 의료, 문화, 복지, 상업, 업무 등 도시기능 및 주거기능을 집중시킬 수 있어야 한다. 넷째, 거점과 거점은 대중교통으로 연계하고 거점 내에서는 보행교통로를 정비해야 하며, 다섯째 생활거점, 도심거점, 내외부의 집약화, 공공교통축의 정비를 선행하고, 다음 단계에서 전체도시의 압축화(기능이 쇠퇴

한 생활거점 축소, 폐지를 포함한 거점간 기능배분, 도시계획 구역축소)를 추진해야 한다(박윤호, 2014에서 재인용).



<그림 2-2> 도시기능의 집약화와 공공교통이용 중심의 압축형 도시에 대한 이미지
 출처: 「低炭素まちづくり実践ハンドブック」(2013: p3).

한국의 농촌중심지는 읍소재지와 면소재지 2개 유형으로 구분된다. 농촌중심지 활성화를 위해 면 소재지는 작은 거점으로, 읍 소재지는 중심거점으로 구분하여 추진할 필요가 있다. 이를 위해 최소한의 인구규모를 갖추도록 하여, 최소한도의 생활서비스를 받을 수 있도록 배려해야 한다, 공공부문 서비스만으로는 한계가 있기 때문에 민간부문에 의한 서비스를 제공받기 위해 최소한도의 지지인구(threshold population)가 필요하다. 농촌 중심지 안에 중심거점을 형성하면 사업과의 연계성을 도모하는 장점이 있다. 특히 고령화에 대응할 수 있고, 교통에너지 및 관리운영비를 절감하는 효과를 보일 것이다. 농촌지역이 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 지금까지와 같은 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환되어야 할 것이다. 이러한 창조적 사고의 하나가 농촌중심지체계의 재구조화, 농촌중심지의 기능과 역할 재정립, 개발전략의 전환 등을 포함하는 농촌중심지의 압축적 개발 방안일 것이다. 즉 커뮤니티 시설, 공공시설 등은 투자비가 다소 증가하더라도 시가지 외곽보다는 기존의 주요기능들과 근거리에 설치하여 연계되도록 하는 등 압축적인 정비가 시행되어야 한다.

제2절 농촌중심지 삶의 질 제고와 공공정책

1. 농촌중심지 삶의 질 제고 정책

1) 농촌중심지 삶의 질 제고 정책

인구감소 등 사회적·인구통계학적 변화에 대응하기 위한 농촌중심지 기능과 역할 강화와 관련한 농촌중심지 관련 정책 및 정비 사업은 그 지역에 거주하는 주민뿐만 아니라 배후 농촌지역 주민에게 필요한 생활편익과 공공서비스를 종합적으로 확충함으로써 기초생활권의 정주서비스 기능 충족과 삶의 질 향상을 목적으로 한다. 농촌중심지에 대한 정책은 행정안전부가 2003년부터 읍 지역의 도시를 대상으로 하는 ‘지방소도읍 육성사업’으로 시작하였다. 2007년 농림수산식품부가 면소재지를 대상으로 하는 ‘거점 면소재지 마을 종합개발사업’을 도입함에 따라 이원적으로 추진되었다. 2010년부터 기초생활권 발전정책과 포괄보조금제도가 도입되면서 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역 등의 지역유형별 주관부처에 의해 각기 다른 방식으로 농촌중심지 정비사업이 추진되었다(김정연·박종철, 2009). 일반농산어촌지역에 있어서 주된 농촌중심지 정비사업은 읍(동)면소재지 종합정비사업이다. 이 사업은 120개 일반농산어촌지역을 대상으로 하는 시·군 자율포괄보조사업의 유형별 세부사업의 하나로서 모든 읍(동)면소재지를 대상으로 하고 있다. 이 사업은 일반농산어촌지역에 대한 배타적인 권리권을 가지고 있는 농림축산식품부가 기초생활권발전정책 및 포괄보조금제도 도입 이전부터 추진되어 온 ‘거점면마을종합개발사업’도 함께 관리하고 있어 사실상 모든 유형의 기초생활권 중심지정비사업이 동시에 진행 중이라고 할 수 있다. 특히 인구감소가 지속되고 있는 많은 시·군에서는 농촌중심지를 스마트하게 정비·관리할 수 있는 여건이 마련되어 그 기본기능인 생활서비스의 원활한 공급뿐만 아니라 배후 농촌지역사회의 활력을 유지하고 농촌의 경제활동 거점으로서 역할이 더욱 부각되고 있는 실정이다.

2010년 포괄보조금제도⁵⁾의 도입에 따라 농촌중심지 정비사업은 7개 정책분야 22개

5) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련사업 간 통합을 통해 관리부처를 단일화 하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성절차를 간소화하였다.

포괄보조사업군 중에서 기초생활기반확충 부문에 속하는 하나의 단위사업 위치에 있다. 기초생활기반확충 부문은 농림축산식품부가 주관하는 일반농산어촌개발, 행정안전부가 주관하는 특수상황지역개발, 국토해양부가 주관하는 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다. 각 부처는 각각 관할하는 지역을 대상으로 ‘포괄보조사업 가이드라인’을 제시하고 있지만, 중심지에 대한 인식, 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르고, 지역유형별로 중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없다. 기초생활권 중심지 관련 사업 중에서 일반농산어촌지역의 읍·면소재지종합정비사업과 함께 특수상황지역의 지방소도읍육성사업은 농촌지역을 배후지로 하는 중심지 정비사업이라고 할 수 있고, 도시활력증진사업은 대도시의 중심지가 지, 주거지 재생에 초점을 맞추고 있다. 이 중 읍면소재지종합정비사업과 지방소도읍육성사업은 동일한 정책대상에 대해 사업목적, 법적근거, 접근방법, 사업내용, 지원조건이 모두 상이한 사업이다.

읍면소재지종합정비사업의 목적은 “농어촌지역의 거점공간인 읍면소재지에 교육, 문화, 복지시설 등 불특정 다수 주민이 이용가능한 적정수준의 시설을 확충함으로써 읍면소재지의 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능향상을 도모” 하는데 두고 있다(농림축산식품부, 2013: 23). 이러한 목적 달성을 위해 지역특성을 살린 핵심테마 발굴 및 지역의 부존자원을 활용한 명소화의 추진, 읍면소재지발전계획의 수립, 선택과 집중에 의한 체계적인 지원, 지자체의 능동적인 조정에 의해 분산적으로 추진되는 각 사업들의 유기적인 연계 추진, 지역주민·지역리더·전문가 집단 등의 의견 수렴과 사업추진에서 지자체의 주도성 확보 등 구체적인 사업추진 방향을 제시하고 있다. 이 사업에서는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서 기능강화에 초점을 맞추고 있는 반면, 경제적 활성화와 지역공동체 활성화의 거점 및 교통·정보의 결절로서의 기능 강화에 대해서는 다루고 있지 않다. 사업적용 대상지역은 「농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발촉진에관한특별법」 제3조에 의해 농산어촌지역 읍, 면소재지를 중심지역으로 하되, 현재 농촌의 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 거점공간으로서 기능이 가능한 지역을 포함하도록 하였다(농림축산식품부, 2013).

농식품부 및 국토부가 기존에 추진하여 온 농촌중심지 정책인 농촌중심지활성화사업(2015), 읍면소재지종합정비사업(2011), 거점면소재지 종합정비사업(2007), 지방소도읍육성사업(2003) 등을 기본으로 현행 농촌중심지육성정책은 인구규모에 따라 읍급 지역 중심지와 면급 지역중심지를 구분하여 각각 요구되는 중심시설 정비기법을 마련하고, 중심지 안에서도 거점지역을 설정하여 중심기능을 설치하는 등 지속가능한 중심지

및 중심시설에 대한 정비방안을 마련하고 있다.

<표 2-3> 기초생활권 유형별 중심지 활성화 사업관련 비교

	읍·면소재지 종합정비사업	지방소도읍 정비육성사업	도시활력증진 지역사업
법적근거	국가균형발전특별법 제40조 삶의질 향상법 제39조 농어촌정비법 제52조, 63조, 71조 준용	국가균형발전특별법 제 40조 지방소도읍육성지원법	국가균형발전특별법 제40조
세부사업	기초생활기반 확충 지역경관 개선 지역역량 강화		주거지 재생사업 중심시가지재생사업 기초생활기반확충사업 지역역량강화
기초생활권 유형	일반농산어촌지역	특수상황지역	도시활력증진지역
지원조건	읍 :100억원이내 국고보조 면 :70억원이내 국고보조	30억원 국고보조	사업비 총액의 50% 국고보조
주관부처	농림축산식품부	안전행정부	국토교통부
사업목적	읍면소재지 거점기능강화 기초서비스기능 강화	주변농어촌 중심거점 육 성 지역소득증대, 생활복지 향상	기초생활수준보장 특색있는 지역발전 도모
사업추진 방향과 성과	핵심테마발굴, 부존자원을 활용한 명소화 선택과 집중에 의한 체계 적 지원 지자체의 능동적인 조정으 로 관련사업의 연계추진 다양한 관계자 의견 수렴	선택과 집중, 효율성제고 및 사업효과조기 가시화 지역특성을 살린 창의적 사업 우선선정 지역사업과 연계하여 시 너지 효과 큰 사업 우선 선정 지역공동체 주도의 계획 수립	통합적 사업계획을 통한 지역발전사업의 체계적 추진 지역사회와 협력을 통한 추진체계 구성 지역자원을 활용한 사업 추진전략 도합사업 극대화 방안 마 련

출처: 김정연·이상준(2013: 52~54에서 재구성).

그러나 이러한 사업들은 농촌 중심지의 인구감소 및 고령화 현상에 대한 충분한 대응을 하지 못하고 있다. 대응책 또한 지역적이며 무엇을 어떻게 계획해야 하는가에 대한 구체적인 방안을 제시하지 않고 있다. 사업의 목적은 거점기능 확충, 대상지는 읍면급 소재지의 중심지역이라고 명시하고 있으나 실제 사업 내용을 보면 기초기반시설을 위주로 나열하고 있어 소재지 거주민의 삶의 질 향상을 위한 구체적인 방안이 부족하다. 거점시설은 기초생활기반(도시계획도로, 주거환경정비 등)과 지역경관개선(경관계획수립, 지붕과 담장정비, 가로경관정비 등)으로 구분하고 지역경관사업비 중 일부가 상가활성화 및 재래시장활성화 사업에 투입되고 있으나 거점기능 및 중심시설에 대한 개념이 미흡하고 사업비 규모도 전체 사업비의 20% 정도에 그치고 있다. 2015년도 농촌중심지활성화사업 가이드라인에서는 기존의 문제점을 분석하여 계획내용, 총괄계획가 등에 대한 추진체계 부분을 대폭 개선하였으며, 농촌중심지 배후지역에 대한 경제, 문화, 복지, 공동체 중심지 기능으로서 역할 및 도농교류 결절지로서 거점개발을 추진하고 있다. 그러나 거점기능을 강화하기 위해 필수적이라 할 수 있는 중심지역에 대한 고려가 부족하고 이들 시책을 어디에서 전개해야 바람직한 것인지 알 수 없다. 거점시설은 복합서비스센터(도농교류센터 등)를 위시하여 의료복지시설, 경제부문, 교육시설, 문화시설 등이며 시설들 간 동선, 프로그램 연결 등에 대해서만 다루고 있다. 농촌중심지 정비에 의해 서비스 중심지의 기능 집적도가 높아질수록 이용자인 농촌주민은 한 장소에서 다양한 서비스를 얻을 수 있다. 즉 이동 거리 증가에 따른 교통비용 증가분보다 서비스 중심지에서 얻는 효용이 더 높을 경우 농촌주민의 복지가 향상되는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 거점지역은 통행빈도를 줄이고 1회 통행으로 다양한 일을 처리할 수 있는 다목적 기능의 집적이 이루어져야 할 것이다.

김정연(2010)의 연구에 따르면 하나의 시·군지역에서 1~3개의 읍면소재지가 제 1, 2계층을 형성하면서 농촌중심지로서 의미 있는 기능을 수행하고 있는 반면, 제3계층 이하의 면소재지들은 중심기능을 거의 수행하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 기존의 중심지의 인구규모와 기능격차를 고려하지 않고 동일한 방식으로 시행되는 일괄적인 정비는 배후마을지역에 생활서비스를 제공한다는 원래의 목적에도 어긋나며, 예산의 낭비를 초래할 수 있다. 농촌지역 거주자의 삶의 질 향상이나 고품질의 공공서비스 제공을 위해 인구규모와 중심지 기능의 차이와 특성을 고려한 맞춤형 정비방안에 대한 고민이 필요한 것이다. 특히 전남지역은 인구가 감소하고 있음에도 불구하고 저밀도로 확산하는 도시구조가 형성되고 있다. 즉, 주거·상업·공업 등의 도시 기능이 저밀도로 도시외곽으로 확산되고 있는 것이다(조상필, 2016). 이러한 현상이 심화될 경우 도

시외곽으로 소규모의 이동수요가 지속적으로 발생할 것이며, 이러한 수요를 모두 충족시킬 만큼 대중교통체계를 유지하는 일은 지자체 재정에 큰 부담을 줄 것이다. 또한 도시기능의 확산은 자동차에 의한 이동에 의존하는 결과를 초래할 것이며 자동차에서 발생하는 이산화탄소 배출은 환경에 악영향을 미치고, 무분별한 외곽지역 개발은 자연환경을 훼손시키는 2차적인 문제를 발생시킬 것이다. 저밀도 확산과 중심지 쇠퇴는 향후 농촌 중심지 상권 침체와 고용 및 세수의 감소, 생활환경의 악화 등 도시 관리를 위한 사회적 비용을 증가시킬 것이며 비효율을 초래하는 원인으로 작용한다. 따라서 농촌지역에서 인구감소에 대응하는 바람직한 개발방향은 기존 시설과 기개발지를 유효하게 활용할 수 있도록 대안을 모색하는 것이다.

2) 농촌중심지 삶의 질 제고 관련 연구동향

김정연·권오혁(2002)은 소도읍과 배후농촌 주민의 최소 기준(Civil Minimum) 유지를 위해 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하되, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 할 것을 제안하였다. 이러한 바탕 위에서, 소도읍의 활성화를 촉발·지속하기 위한 선도·전략사업을 발굴하여 특성화하되, 소도읍 재생(Small Town Regeneration)을 위한 전략적 요소를 선택하며, 처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발할 것을 제안하였다. 송미령 등(2008: 90-91)은 농어촌 중심지 유형별로 차별화된 활성화 사업방안을 제안하였다. 첫째, 시·군청 소재지는 기존 시가지를 대상으로 하여 신개발보다는 재개발을 지향하며, 기존 시설의 외곽 이전 또는 신규 시설의 기성 시가지 외곽 입지를 되도록 피하도록 하였다. 이를 위해 정책사업인 지방소도읍육성사업 등을 활용하되, 정부부처의 다양한 사업들이 연계되도록 지원할 것을 제안하였다. 둘째, 시·군청 소재지를 제외한 거점면이 소생활권 중심지로서 기능할 수 있도록 성장 잠재력이 높은 거점 읍·면을 선정하여 관련 사업을 연계하여 ‘선택과 집중’ 방식으로 추진할 것을 제안하였다. 성주인 등(2008)은 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 나누어 정책 추진방향을 제시하고 사업의 소프트화 방안을 제시하였다. 중앙정부는 농촌 중심지 육성을 위한 계획수립지침을 마련하되, 지자체 차원의 중심지 관련 계획수립 방향을 제시하고, 사업 연계 지원의 근거를 제공하는 것으로서 지역 차원의 시책에 대한 지원 제공 방향 및 농어촌 서비스의 기준과 그

에 따른 개선 목표를 정부 차원에서 갖출 것을 제안하였다. 지자체 차원에서는 농촌 중심지 발전 방안을 포함한 기초생활권 발전계획, 농어촌정비법에 의한 생활환경정비계획, 도시기본계획 및 관리계획 등 제반 계획을 수립하고, 중심지 육성 사업의 연계 추진이 효과적으로 이루어지도록 통합적인 추진체계를 갖추어야 함을 강조하였다. 또한 각종 소프트웨어 프로그램 연계를 통한 기존 시설의 효율적인 이용방안 및 농촌형 문화 여가 프로그램 도입, 사회적 일자리 프로그램과 연계한 소재지 거점시설 운영 등을 시도해야 함을 제안하였다. 특히 배후 농촌지역 주민의 중심지 접근성 개선을 위해 커뮤니티 단위의 대안적 교통수단 운영이 필요하다는 점도 적시하였다.

김정연·박종철(2009)은 농촌중심지 삶의 질 제고를 위해 시범사업으로 추진되고 있는 거점면소재지마을종합개발사업의 정착을 위한 추진과제를 제시하였다. 첫째, 거점면소재지마을종합개발사업과 지방소도읍육성사업이 하나의 농촌중심지 개발정책의 틀 속에 포함되도록 하여 합리적인 정주체계의 설정, 농촌중심지 간 기능 분담, 농촌중심지별 전문화와 특성화, 관련사업의 통합·연계 추진이 가능하도록 하여야 한다고 했다. 둘째, 시·군 단위의 발전계획을 수립하는 과정에서 거점면소재지가 가지고 있는 배후농촌의 중심지이자 활성화 거점으로서의 특징을 살려서 시·군발전계획의 중요한 대상으로 자리 잡을 수 있도록 하며, 나아가서 거점면소재지 또는 주변농촌지역을 대상으로 하는 개별 사업과의 연계를 중시하는 사업계획은 도시계획과 연계 하에 수립되어야 한다고 했다. 셋째, 거점면소재지에 적합한 계획서의 구성과 사업내용의 유연화를 도모하며, 파트너십에 의한 계획 수립 및 사업 추진을 강화하는 방안 등을 제시하였다. 이재준 등(2010)은 농촌중심지의 삶의 질 제고를 위한 구체적인 방안으로 관련서비스 시설의 복합화, 서비스 전달체계 개선, 서비스로의 접근성 강화를 위한 대안적 대중교통수단 운영방안 등을 제안하였다. 김정연 등(2010)은 농촌중심지 활성화 종합계획의 위상 정립과 추진체계의 개선, 농촌정주체계의 특성과 농촌중심지 위계에 따른 기초생활서비스의 적정 배치, 농촌중심지의 압축화(compact)와 복합·연계방식에 의한 사업추진, 농촌중심지의 전원도시 기능 강화, 광역적 생활서비스 기능의 공동이용방식 도입·확대, 농촌교통서비스의 유연화를 통한 농촌중심지와 배후지역 간 연계 강화 방안 등을 제안하였다.

농어촌 삶의 질 실태와 주민만족도 조사(2014)에서 도시주민의 만족도는 62.8%였으나 농촌주민은 47.5%로 15.3%의 격차를 보였다. 농촌중심지의 삶의 질은 여전히 도시

에 비해 생활 인프라, 주거여건 등이 낙후되어 있는 것이다. 향후(2018년) 읍지역의 인구가 면지역을 추월할 것으로 전망되고 있어 면지역의 삶의 질은 더욱더 악화될 것으로 전망된다. 면지역의 경우 인구 2명 중 1명이 65세 이상 노인일 것으로 추정되고 있다. 이러한 농촌중심지의 삶의 질 제고를 위해 정부는 2010년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법)」을 제정했다. 이 법은 농촌과 도시 지역 간 생활 격차를 해소하고, 교류를 활성화함으로써 농어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 할 수 있도록 하고, 농어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 지자체에서는 5년 단위로 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획’에 근거해 시행계획을 수립하여야 한다. 그러나 농촌중심지의 삶의 질 향상을 위한 범정부적인 투자에도 불구하고 농촌지역의 활력 저하와 공공서비스 공급 및 삶의 질에 있어 도시와 격차는 지속적으로 심화되고 있는 실정이다. 이와 더불어 농촌의 여건 변화와 특수성에 대한 정책적인 고려가 부족한 일률적인 투자로 인해 공공서비스 공급의 효율성과 효과성이 저하되어 왔다. 이에 따라 농촌중심지의 삶의 질 향상 증대를 위한 정책 수단으로 ‘농촌 공공서비스 기준’에 대한 필요성이 대두되고 있다. 영국⁶⁾, 독일⁷⁾ 등 선진국들과 OECD 역시 농촌의 공공서비스 공급을 주요정책의제로 선정하여 10대 농촌 공공서비스 이슈를 제시하고 있다(심재헌 등, 2014). 농촌지역 공공서비스 기준은 농어업인 등이 일상생활을 하는데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 항목별 목표치를 의미한다. 또한 삶의 질 향상 기본계획 수립 시 계획 내용에 이러한 농촌지역 공공서비스 기준에 관한 사항을 포함하도록 규정하고 있다.

정부정책과 선행연구를 통해 농촌중심지의 삶의 질을 측정하기 위해 일상생활 전반을 평가하는 생활환경 세부항목들을 살펴보면, 보건/의료부문, 보육/교육환경, 커뮤니

6) 영국은 1980년대와 90년대 광우병 창궐로 인해 사회적 고립과 경제적 쇠퇴 문제가 심화되면서 지속 가능한 농촌지역사회를 구축해야한다는 인식이 증가하였고, 2000년 농어촌백서(Our Countryside: the future)를 발간하여 농촌발전의 비전을 제시하고 이를 달성할 수 있는 중요한 정책수단으로서 농촌서비스 기준을 제정, 2004년 8개 부문 11개 기준항목으로 개편하여 어떤 지역에서도 공평한 서비스 접근성을 보장받게 하는 것을 주요목적으로 제시하였다. 이는 농촌주민들의 삶의 질 제고와 복지서비스 향상을 위해 달성해야할 주요 서비스의 국가적인 최소수준을 지정한 것이라 할 수 있다.

7) 독일은 1949년 헌법에 해당하는 기본법에 ‘전 국토에 대한 등가치적 생활조건 확립(establishment of uniform living condition)을 명시하였고, 이는 국민 모두가 어디에 거주하든 균일한 삶의 질을 누릴 수 있는 권한을 헌법에 명시한 것이다. 전 국토에 대한 등가치적 생활조건이라는 원칙하에 각 주에서는 지역서비스의 균등한 제공을 위해 3단계(기초, 중간, 상위) 또는 4단계(소규모, 하위, 중위, 상위)의 중심지 별로 주요 공공서비스 시설 배치 기준을 제시하고 있다.

티, 공공행정, 여가/문화, 경제/고용, 지역성, 안전 등의 분야로 구분할 수 있다. 농촌 공공서비스 기준(심재헌 등, 2014)에서는 삶의 질 향상 제 2기 계획의 일환으로 주거, 교통, 교육, 보건의료, 복지, 응급, 안전, 문화, 정보통신의 9개 부문으로 구성, 총 32개 기준항목으로 구성되어 있다. 이러한 농촌 공공서비스 기준은 전국 농어촌 어디에 살더라도 최소한의 공공서비스를 누릴 수 있도록 8개 영역에 대하여 국가적 기준을 설정하고 그 기준에 도달할 수 있도록 노력한다는 취지를 담고 있다(송미령 외 8인, 2013). 또한 제3차 삶의 질 향상 기본계획에서는 활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌이라는 비전을 제시하고 이에 맞춰 보건·복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전으로 생활영역을 구분하고 7대 생활부문별 목표를 제시하고 있다(성주인 등, 2014). 경제성장을 보여주는 지표들이 삶의 질을 반영하지 못한다는 한계가 확산되면서 통계청(2017)에서 국민 삶의 질을 수치로 나타내기 위해 한국 삶의 질 학회와 공동으로 발표한 국민 삶의 질 종합 지수는 교육, 안전, 소득·소비, 시민참여, 주거, 고용·임금, 사회복지, 건강, 문화·여가, 환경, 가족·공동체, 주관적 웰빙 등 12개 영역의 80개 세부 지표로 구성되어 있다. 일본의 경우 농촌중심지의 삶의 제고를 위한 평가영역으로 의료복지, 육아, 편의성, 커뮤니티, 여가, 생활환경, 경제, 지역성 등을 구분하고 있다(瀬戸口剛 등, 2014).

농촌중심지의 삶의 질의 저하는 농촌지역의 공공서비스 수준과 밀접한 관련을 맺고 있다. 한국 농촌중심지역 공공서비스 수준은 국내 도시나 선진국의 농촌에 비해 높다고 할 수 없다. 일부 농촌 지자체에서 거주민의 삶의 질 향상을 위해 지역특성에 맞는 공공서비스를 기획하고, 전달체계를 개선하기 위한 창의적인 아이디어와 노력을 진행하고 있으나 넓은 면적에 인구가 분산 거주하는 농촌의 정주여건 특성 상 정책적 자원 배분의 양을 대폭 증가시키지 않는 한 농촌지역 공공서비스 여건이 도시지역에 비해 크게 개선될 가능성은 높지 않을 것이다. 특히 인구가 지속적으로 감소하고 초고령 사회에 진입한 면소재지에서는 대규모 재정 투입과 같은 정책적인 자원배분을 늘리는 방법 이외에 공공서비스 전달 방식을 바꾸거나 지역 특성에 맞는 공공서비스를 제공하는 등 지자체에서는 어떤 부문에 우선순위를 두고 공공서비스를 정비해야 할 것인가, 지역주민이 중요하게 생각하는 생활영역은 무엇이며, 이러한 주민의향을 존중하면서 삶의 질을 향상시키기 위한 공공서비스의 종류와 제공방식은 무엇인지 점검해야 할 것이다.

<표 2-4> 농촌중심지의 삶의 질을 평가항목

분류	항목
제3차 농어촌 삶의 질 향상 기본계획 (김정섭, 2017)	보건복지, 교육여건, 정주생활기반, 경제활동/일자리 문화/여가, 환경/경관, 안전
농촌 공공서비스 기준 부문 (심재현 등, 2014)	주거(주택, 난방, 마을공동시설, 상수도, 하수도) 교통(대중교통, 여객선, 인도) 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 폐교, 방과후 학교, 의견수렴, 평생교육) 보건의료(진료서비스, 순회방문, 의약품 구입) 복지(노인, 청소년, 아동, 영유아, 다문화가족) 응급(응급서비스, 도서·벽지에 대한 응급서비스) 안전(경찰순찰, 방범설비, 경찰출동, 소방출동) 문화(독서, 문화시설 및 프로그램, 찾아가는 문화프로그램) 정보통신(초고속망)
농어촌 생활부문별 지표 (농림축산식품부, 2013)	보건복지, 교육, 생활환경, 지역경제, 문화/여가, 환경, 지역사회
주민생활의향 (瀬戸口剛 등, 2014)	의료복지, 육아, 편의성, 커뮤니티, 여가, 생활환경, 경제, 지역성
국민 삶의 질 종합지수영역 (통계청, 2017)	교육, 안전, 소득/소비, 시민참여 주거, 고용/임금, 사회복지, 건강, 문화/여가, 환경, 가족·공동체 주관적 웰빙(전반적인 삶에 대한 만족도)

<표 2-5> 제3차 농어촌 삶의 질 향상 기본계획의 분야별 주요정책과제

	과제(정책군)	세부과제수
보건복지(31)	농어업인에 특화된 사회안전망 구축	6
	보건의료서비스 확충 및 의료취약지 해소	10
	대상그룹별 복지서비스 강화	11
	농어촌 복지전달체계 구축	4
교육여건(14)	농어촌 특성 반영 공교육 서비스 확충	3
	농어촌 맞춤형 교육 프로그램 지원 및 학교 활성화 주체 육성	4
	농어촌 학생복지 확대	4
	농어촌 지역과 학교의 연계강화	3
정주생활기반(28)	정주공간 활성화 및 농어촌 생활권 구현	9
	공동체 주도의 상향식 지역개발 확산	8
	농어촌의 기초생활 인프라 확충	7
	농어촌 고령자 등 취약계층 주거 여건 개선	4
경제활동, 일자리(34)	향토자원을 활용한 6차 산업화 기반 마련	10
	농어업인 창업 촉진 및 사업화 지원 강화	5
	농어촌 관광 체계화 및 품질 제고	14
	농어촌 일자리 지원	5
문화/여가(20)	문화, 여가 인프라 및 인적 기반구축	10
	생활 속 문화참여확대	3
	소외지역 문화, 여가 지원강화	5
	전통, 향토 문화의 전승 활용	2
환경/경관(29)	농어촌 어메니티의 체계적 관리	8
	농어촌 주민을 위한 쾌적한 생활환경 조성	7
	지속가능한 농어업 생활환경 조성	14
안전(26)	자연재해 및 기후변화 대응체계 강화	8
	재해에 안전한 영농활동 기반 조성	10
	생활안전 사각지대 해소	4
	안전한 보행교통 환경 조성	4

*농어업인의 삶의 질 향상 위원회(2016), 김정섭(2017), 제3차 농어촌 삶의 질 향상 정책 시행 2년의 성과와 과제, 한국농촌경제연구원, p5

<표 2-6> 농촌 공공서비스 기준 부문의 항목별 세부내용

부문	항목	세부내용
주거	주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 한다
	난방	읍 지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 하고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선추진한다.
	마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을 공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.
	상수도	면 지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 한다. 지자체는 원수의 수질을 검사하고, 먹는 물 수질 기준에 따른 수질관리를 해야 한다.
	하수도	하수도 보급률은 71% 이상으로 한다.
교통	대중교통	도보15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.
	여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운영된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	인도	읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.
교육	유치원, 초등학교, 중학교	지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다.
	고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	폐교	폐교 시 학생들의 통학 및 폐교시설의 활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	방과후 학교	교과과목, 특기 적성 등 방과 후 프로그램 참여비율을 70% 이상으로 한다.
	의견수렴	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.
	평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점 시설을 1개 이상 운영한다.
보건 의료	진료서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사진료가 가능하다.
	순회방문	의료 접근성이 낮은 마을에서는 마을별로 월 1회 이상 보건소 등 전문인력의 순회방문을 받는다.
	의약품구입	자동차로 20분 내 거리에서 일반의약품 구입이 가능하다.

<표 2-6 계속> 농촌 공공서비스 기준 부문의 항목별 세부내용

부문	항목	세부내용
복지	노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.
	청소년	자동차로 30분 내에 청소년 센터에 도달 할 수 있다.
	아동	자동차로 20분 내에 초등학교를 위한 아동센터 등 방과 후 돌봄 시설에 도달 할 수 있다.
	영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 어린이집에 도달 할 수 있다.
	다문화 가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형 서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통 불편으로 센터이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.
응급	응급서비스	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련된 구급차가 30분 내에 도착하여 응급처치를 한다.
	도서·벽지에 대한 응급서비스	낙도·벽지에 헬기, 선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
안전	경찰순찰	범죄 취약지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.
	방범설비	절도 강도, 등 범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요진입로에 방범용 CCTV를 설치한다.
	경찰출동	112 신고 시 출동시간을 10분 이내로 한다.
	소방출동	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.
문화	독서	읍·면 내에서 도서 열람 및 대출이 가능하다.
	문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달 할 수 있고, 월 1회 이상 문화 프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
	찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 프로그램과 지역 자체 문화프로그램 등을 통하여 연 2회 이상 찾아가는 문화 프로그램을 향유할 수 있다.
정보통신	초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고 IPTV 시청이 가능한 광대역통합망 구축률을 80% 이상으로 한다.

심재현 외 5인(2014), 2014 지역발전지수(RDI)를 통해서 본 농어촌 삶의 질 실태, 한국농촌경제연구원, pp76-78 참고

<표 2-7> 농어촌 생활 부문별 지표와 세부내용

구분	지표
보건/복지	인구 천 명당 의료인 수
	1km ² 당 의료기관 수
	영유아 천 명당 보육시설의 수
	고령인구 천 명당 장기요양기관 전문인력 수
	인구 천명 당 전문의 의원 수
교육	1km ² 학교 수(초등, 중등 고등학교)
	교원 1인 당 학생 수
	대학 진학률
생활환경	노후 주택(준공 30년 초과 주택) 비율
	상하수도 보급률
	인구 천 명당 생활서비스(슈퍼마켓, 약국, 목욕탕, 미용실, 등 일상생활에 필요한 서비스) 종사자 수
지역경제	고용률
	15세 이상 인구 대비 총 사업체 종사자 수
	1인당 소득세할 주민세
	$\text{재정자주도} = ((\text{자체수입} + \text{자주재원}) / \text{자치단체 예산규모}) \times 100$ - 자체수입 : 지방세+세외수입 - 자주재원 : 지방교부세+조정교부금 및 재정보전금 - 자치단체 예산규모 : 자체수입+자주재원+보조금+지방세 및 예치금회수(세입기준)
문화/여가	문화기반시설 수 : 공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관, 지방문화원
	인구 천 명당 공원조성면적 : 어린이공원, 소공원, 근린공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 기타공원 등
환경	주민 1인당 생활폐기물 배출량
	단위면적당 대기오염물질 배출량
지역사회	고령화율(65세 이상 인구비율)
	인구 천 명당 순인구이동
	전출률
	연평균 인구성장률
	인구 10만 명당 자살률

농림축산식품부(2013), 농어촌의 삶의 질 실태와 주민만족도 p78 재구성

<표 2-8> 주민이 중시하는 생활영역

분류	항목
의료복지	생활권 내에서 간단한 의료와 양호·복지를 받을 수 있다.
	시내에서 정밀한 의료를 받을 수 있다.
	근처에서 생활을 서로 돕는다.
육아	육아와 교육 환경이 잘 되어있다.
	아이들의 놀이터가 있다.
	보육 시설이 있다.
편의성	일상생활의 편의가 있다.
	일상생활에서 필요한 수속절차가 용이하다.
커뮤니티	주민들과의 교류가 있다.
	가까운 곳에 친구와 지인들이 산다.
	주민들의 모이는 장소와 회의가 있다.
여가	주민의 취미활동이 활발하다.
	휴일을 지낼 장소가 있다.
생활환경	제설이 잘되어져 겨울에도 살기 편하다.
	치안이 좋아서 안심하며 생활할 수 있다.
	쾌적하고 살기 좋은 주택에 산다.
경제	시내에 일할 수 있다.
	안정된 수입을 얻을 수 있다.
	하는 일에 보람을 느낄 수 있다.
	생활비의 부담을 줄일 수 있다.
지역성	역사와 문화를 존속시킨다.
	풍부한 자연을 느낄 수 있다.

瀬戸口剛 외(2014), 集約型都市へ向けた市民意向に基づく将来都市像の類型化, 日本建築学会計画系論文集 第79巻 第698号 p952

2. 농촌중심지 삶의 질 관련 공공기능 특성

공공서비스라는 용어는 어원적으로 ‘공공’이라는 개념과 ‘서비스’라는 개념이 합쳐져서 생성된 것으로 결국 공공서비스의 개념을 정립하기 위해 공공과 서비스 두 개념을 모두 파악해야 한다. Lucy, Gilbert & Birkhead(1977)는 사회적 기능에 따라 공공서비스를 일상적 서비스, 보호적 서비스, 발전적 서비스, 사회적 최저수준보장 서비스로 분류하였다. 일상적 서비스는 대부분의 사람들에게 의해 일상적으로 이용되는 것으로 상하수도, 쓰레기 수거 및 처리, 도로와 교통 등의 서비스를 의미한다. 이러한 서비스는 사용료 때문에 서비스 이용이 제한될 수도 있으며 또한 서비스가 개인적으로 제공되기도 하기 때문에 순수한 의미의 공공재는 아니다. 보호적 서비스는 사람과 재산을 보호하며 공공의 질서를 유지하는 서비스로 경찰, 소방, 법의 집행, 행정 등이 포함된다. 발전적 서비스는 개인의 육체적, 지적, 정신적 잠재력 향상을 목적으로 하는 서비스로 교육, 도서관, 공원, 위탁시설 등의 서비스가 이에 속하며, 거의 모든 사람에게 제공된다. 사회적 최저수준보장 서비스는 주로 경제학자들에 의해 주장되고 있는데 정부 정책에 의해 제공되는 공적 부조, 병원, 공중보건, 식량보호, 공공주택 프로그램 등이 이에 속한다고 할 수 있다.

농촌중심지의 공공서비스 확충은 지자체 재정에 큰 부담이 소요되는 내용으로 필수적인 대규모 공공재 조성을 제외하고는 주민들이 큰 불편함 없이 생활할 수 있는 생활환경 수준을 구체적으로 파악하고, 각 부문에서 보다 적은 예산으로 유연하게 운영할 수 있는 대안을 찾는 것이 중요하다. 농촌중심지를 집약화하면서도 주민들의 생활환경의 질을 유지하기 위해 지역주민이 중요하게 생각하는 삶의 가치나 생활의향을 파악하는 것은 지역주민에 의한 주체적인 생활권 구성의 가능하게 할 것이다.

공공서비스 수요증대와 다양화로 사회기반시설로 공공시설의 중요성은 점점 증대되고 있다. 최근에는 공공시설이 지역경쟁력의 상징이자 공공서비스 수준을 나타내는 지표로 인식되면서 정부와 자치단체는 공공건축물 조성에 지대한 관심을 표출하고 있다⁸⁾. 농촌 중심지의 공공서비스(중심기능) 관련 공공시설들을 다룬 연구는 매우 제한적이다. 기존 연구에서 농촌 공공시설의 개념은 다양한 관점과 방식으로 정의되어 왔

8) 2014년 기준 전국에 12,630건의 공공건축 사업이 계약되었으며 여기에 투입된 예산은 무려 16조 4천억원에 이른다(공공건축지원센터, 2015).

다. 그렇기 때문에 용어 또한 공동시설, 공공기반시설, 공공시설 등 다양한 형태로 존재하며, 각각에 포함되는 시설의 종류와 범위의 설정 역시 다양하게 시도되어 왔다. 이들은 크게 공동시설을 공공성 측면에서 접근하는 연구와 공용성 측면에서 접근하는 연구로 대별되고 있다. 송미령·박시현(2001)은 공동시설을 ‘사람들이 공동으로 이용하는 시설’ (communal facilities)로 정의한 후 연구의 목적에 따라 생활관련 공동시설과 생산관련 공동시설로 구분했다. 여기서 생활관련 공동시설은 상업시설, 공공시설, 건강관련시설, 교육시설, 수요발생시설, 커뮤니티시설로 보다 세분화된다. 그리고 공동시설을 공공성과 함께 공동이용의 관점에서 정의하고 있으며, 각 공동시설을 마을, 읍·면, 시·군 등의 공간적 이용 범위에 따라 배치하여 제시하고 있다. 박재현 등(2007)은 농촌마을 공동시설을 주로 공공기관에서 제공 가능한 시설에 한정하고 연구 대상을 공공시설, 건강관련 시설, 교육시설, 생산관련 시설, 커뮤니티시설로 구분하고 있다. 그리고 공동시설을 주민 이용의 공간 범위에 따라 마을 단위, 읍·면 단위, 시·군 단위 공동시설로 재분류하여 공간단위별 공동시설의 배치 방안을 제시하였다. 반면, 연구 결과 생산관련 공동시설에 대한 주민들의 요구가 높다는 사실이 이를 포함하였다.

<표 2-9> 농촌중심지 공공시설 유형

연구자	공공시설 유형 구분
송미령·박시현 (2001)	상업시설, 공공시설건강 관련시설, 교육시설수요 발생시설 커뮤니티 시설생산 관련시설
박재현 (2007)	공공시설, 건강 관련시설, 교육시설 커뮤니티 시설생산 관련시설
성은영·임강륜 (2011)	공공시설, 교육시설보건의료, 관련시설 복지시설문화시설, 생활체육, 관련시설공원
김광선·이규천 (2012)	공공시설, 건강 운동 관련시설, 문화여가 관련시설 교육보육, 관련시설커뮤니티 시설 농업생산 관련시설, 기타 소득시설, 기타 공동시설

출처: 박성진 외(2016에서 재인용).

농촌경제연구원(2012)에서는 이러한 농촌중심지의 공공시설을 “농촌 주민들의 일상 생활 및 경제활동 유지를 위해 공공서비스를 제공하는 시설이나 주민들이 공동으로 사용하는 건축물 형태의 시설(일부 비건축물 포함)”로 정의하였다. 그리고 농촌중심지의 공공시설의 유형을 다음과 같이 구분하였다. 공공시설(행정서비스나 금융서비스를 제공), 커뮤니티 시설(지역사회 내에서 공동체 생활의 영위를 위해 이용), 건강·운동 관련시설(건강 유지와 운동 활동을 위해 이용), 문화·여가 관련시설(문화·여가 활동의 영위를 위해 공공에 의해 제공), 교육·보육시설(아동 및 청소년의 보육과 공교육, 일반 주민의 평생교육, 농어업인의 교육 등 관련 서비스를 제공), 농업생산 관련시설(농촌의 전통적인 주요 경제활동인 농업활동을 위해 주민들이 공동으로 이용), 수산업 관련시설(어촌 지역의 주요 경제활동인 어업 또는 수산업 활동을 위해 주민들이 공동으로 이용), 기타 소득시설(농어업생산 외 농촌체험관광, 노동교류, 전통 민·공예품 생산 등을 위해 공동으로 이용), 기타 공동시설(지역 주민들의 이용에 한정되지 않지만 농촌에 분포하는 건축물 또는 비건축물 형태)로 구분하였다.

제3절 농촌중심지 삶의 질 제고를 위한 중심지 기능변화

1. 농촌중심지 삶의 질 제고와 중심지 기능변화

소위 잃어버린 20년을 경험한 일본은 한국보다 앞서 인구절벽을 경험하고 있다. 일본의 인구는 2008년 1억2800만 명을 정점으로 감소하기 시작해 2016년에는 1억2709만 명으로 감소하였다. 일본의 인구감소 원인은 출생아 수 감소이다. 2016년 일본의 출생아 수는 97만6976명으로 1899년 인구통계를 작성한 이후 처음으로 100만 명 선이 무너졌다(매경이코노미, 2017.6.28. ~7.4). 즉 결혼하지 않은 젊은이의 증가, 결혼 연령의 상승이라는 결혼행태의 변화가 합계출산율 감소를 불러온 것이다. 이러한 합계출산율 저하는 일본 기초지방정부의 몰락과 농촌중심지의 기능변화를 불러오고 있다. 현재 일본의 대다수 농촌중심지들은 오랜 경제 불황으로 경제활동뿐만 아니라 다양한 사회·문화 활동 및 소매 활동이 감소하면서 역동성이 사라지고 있다. 지속적인 인구감소로 인구밀도가 낮아지면서 사회적 인프라와 사회적 서비스 공급수준을 감소시키고 지역주민들의 삶에 불편함을 초래하고 있다. 이러한 문제점들을 보완하고 해결하기 위

해 일본의 농촌중심지는 기능변화와 중심지의 집약화(압축도시)를 꾀하고 있다(강인호·노세희, 2017). 압축된 거점 사이를 교통·정보 네트워크로 연결하는 지역 구조를 구축함으로써 행정, 의료·복지, 상업 같은 서비스업의 질과 효율성을 높이고 있다. 이것을 통한 농촌중심지 삶의 질 제고에 노력하고 있다. 지속 가능한 도시 만들기를 목표로 내걸고 각종 토지이용 규제 유도나 도시계획 사업의 활용 등을 진행하고 있다(川上光彦·木谷弘司·持正浩, 2013: 294-306). 저출산으로 인한 인구감소, 고령화의 진전 등에 의해 기초적인 생활환경이 현저하게 떨어진 농촌중심지와 공공서비스 확보가 어려운 지역주민의 삶의 질을 유지하면서 어떻게 정비해 갈 것인가를 고민하고 있다. 따라서 한국과 도시계획 및 도시재생 체계가 유사한 일본의 소멸가능성 높은 농촌중심지 집약화 및 정비사례는 한국적 상황에서 정책적인 대안을 도출하는데 참고사례가 될 수 있다.

2. 사례 연구

일본은 1965년 「산촌진흥법」으로 농촌의 중심지 및 중심 집락을 정비하기 시작했다. 1967년에는 「고설산촌개발종합센터계획」에서 중심 집락 정비노선을 명확화 했다. 이후 「신전국종합개발계획, 1969」에서 광역생활권 개념을 도입하여 국토를 효율적으로 재편하고자 하였고, 당시 자치성은 ‘광역시정촌권’, 건설성은 ‘지방생활권’이란 개념을 도입하여 각각의 광역생활권 관련 시책을 추진하였다. 지방생활권에 대한 구상은 “지방생활권-2차 생활권-1차 생활권-기초 집락권” 순의 위계로 정비되었는데 현재는 중심 집락의 기능이 소멸된 곳이 많고 2차 생활권은 당시 시정(헤이세이 합병 전의 구 시정) 정도의 범위에 해당된다고 할 수 있다. 1970년대 들어 「과소지역대책 긴급 조치법」(과소대책법)으로 「집락재편모델사업」을 시행하였는데 이는 집락이전 혹은 집락 안 일정가구에 대한 집단이전에 관한 사업이다. 「제3차국토종합개발계획」(1977)에서 정주권 개념을 바탕으로 인간 거주의 종합적 환경정비를 시행하기 시작하였고, 농촌의 정주구(촌, 초등학교 구에 해당)를 선정하여 정주구 안에서 중심 집락의 기능 향상을 도모하고자 하였다. 2000년에 들어 「고소지역자립특별조치법(과소자립촉진법)」 실시를 통해 정주촉진단지정비사업, 집락 등 이전정비사업, 계절주거단지정비사업, 정주촉진빈집활용사업 등 과소지역집락재편성정비사업이 시행되었고,

중심 집락에 대한 직접적인 정비보다 주변 한계집락의 유지, 지역 정주민구 유지를 위한 주거 정비를 위한 사업이 시행되고 있다. 국토형성계획(2008)에서는 NPO법인 등 민관 연계를 통한 “마치츠클리(마을만들기)”를 추진하면서 중심지와 중심 집락에 시설을 정비하는 접근방법에서 기존 시설을 활용하면서 다양한 주체가 연계하여 지역을 유지 활성화 하는 농촌정비계획을 시행하고 있다. 국토교통성은 과소지역의 지역재생을 목표로 한 새로운 시책으로 작은 생활과 희망을 연결하는 ‘작은 거점 만들기’를 시행하고 있다. 작은 거점 만들이란 초등학교 구, 혹은 여러 마을로 형성된 지역에서 도보가 가능한 거리, 혹은 마을버스로 연결되는 가까운 거리 내에서 쇼핑, 의료 등 생활 서비스와 지역 활동이 가능하게 하는 것이다.

1) 가미시호로 정의 중심지 정비계획

일본 홋카이도에 위치한 가미시호로 정은 삿포로에서 차로 약 3시간 30분, 북쪽 대지의 한 가운데 위치한 작은 자치단체이다. 국립공원으로 일본 제일의 규모를 갖고 있는 다이세츠 산 국립공원의 동쪽 기슭에 위치하고 있으며, 일본에서 제일 넓은 공공육성 목장인 나이타이 고원이 있다. 지역의 약 76%가 산림지대로 이루어진 마을이며, 지목별 토지이용을 보면, 택지는 0.6%로 1%에도 미치지 않는다. 주로 낙농업과 임업 등 1차 산업과 온천관광 등의 산업에 집중하고 있다.

가미시호로 정도 다른 홋카이도의 자치단체와 마찬가지로 급속한 인구감소에 직면하고 있다. 1965년에는 10,309명에서 2010년에는 그 절반인 5,080명까지 감소하였고, 2040년에는 약 3,222명으로 줄어들 것으로 추산되고 있다. 가미시호로 정의 2012년 일반회계 예산은 약 56억 엔으로 같은 인구규모 지자체와 비교해 심각한 재정 상황은 아니지만 미래에도 유지될 것이라 기대되지는 않는다. 2012년 가미시호로 정에서는 “5,000명의 마을 만들기”를 목표로 제5기 가미시호로 종합계획의 10가지 주제를 정하고 그 첫 번째 과제로 ‘공공시설의 배치 등 그랜드 디자인 작성’ 계획을 작성하였다.

공공시설의 개편에 대해 보통 시설 수 조절에 따른 재정적 압박을 개선하는 것이 주된 목적이었지만, 가미시호로 정의 계획에서는 시설관리, 재정 부담과 인구감소의 균형을 취하는 것뿐만 아니라 인구 1만 이하의 작은 마을에서 어떤 풍요로운 생활이 가능할 것인지, 그것을 위해 공공시설이 어떤 역할을 담당해야 할 것인지 탐구하는 것부터

터 시작한다. 인구 3할 감소시대를 맞이하여 미이용, 저이용 되고 있는 공공시설 개편을 통해 지방 도시의 적정규모화를 도모하는 것이다.

가미시호로 거리의 공공시설 조정을 위한 계획지침을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 역사성을 유지하는 지역을 선정하고, 사회적·문화적, 풍토적·경제적 측면 등을 조사하였다. 지역 내에 건축된 건물들은 모두 거리 전체의 구조 속에서 역사적 의미를 갖고 있으며 이러한 특징을 이해해야 한다. 둘째 미이용지를 재평가하는 것이다. 미이용지의 평가는 재정 부담 평가에서만 활용되는 경향이 있지만, 주민 생활의 질을 향상시키는 관점에서 건물의 사용 가능성과 잠재 역량을 통찰하는 것이 중요하다. 셋째, 공공 서비스의 시너지 효과를 생각해야 한다. 공공서비스 시설에서 개편의 합리화와 효율화는 필수적이지만, 단순한 장소의 집약화에는 주의가 필요하다. 예를 들어 최근 서비스의 원스톱화는 효율성 면에서 주목 받고 있지만, 기존 서비스가 한 건물에 집약되어 제공되는 것만으로는 의미가 없다. 공공 서비스 자체의 고품질화 및 최적화를 목표로 진행되어야 한다. 넷째, 조직과 건물을 분리하여 생각하는 것이다. 대부분 조직의 부서(소프트웨어)가 위치한 건물(하드)을 소유하는 방식이 기존 시설 관리의 통념이다. 그러나 공공서비스 시설의 효과적인 활용을 위해서는 소프트웨어와 하드웨어의 일대일 함수 관계를 재검토해 보아야 한다. 예를 들어 한 건물을 각각의 부서가 임차하여 이용하는 등 변화에 유연하게 조정할 수 있는 구조를 지향하고, 공공시설들을 일괄 관리하는 부서를 설치하는 등의 노력이 필요하다. 다섯째, 세대 간 소통을 위한 공간을 배려해야 한다. 시설은 특정 서비스를 이용하기 위한 공간을 제공하는 것이지만, 지방 소도시에서의 공공시설은 단순히 서비스의 수급을 위한 장소제공 뿐만 아니라 이용자 이외에도, 특히 세대가 다른 주민이 편안하게 접근할 수 있는 장소가 되어야 한다. 여섯째, 단순교류를 위한 공간에 대한 계획이 필요하다. 공공서비스 시설이 서비스 제공만이 목적인 장소라면 서비스가 필요하지 않은 주민은 시설을 활용할 필요가 없다. 서비스 제공만을 위한 시설은 서비스 미이용 주민들을 배제할 것이다. 주민 커뮤니티 형성을 위한 장소는 목적 없이 볼썽 들 수 있는 가벼움이 중요하다. 일곱째, 생활과 연속되도록 공공서비스 시설이 배치되어야 한다. 쇼핑을 하러 가는 길이거나 학교에서의 귀가 길이거나, 시설 밖에서의 생활과 서비스 이용이 자연스럽게 연결되도록 생활의 시퀀스를 고려하는 것이 중요하다. 마지막으로 공공서비스 시설 간 이동시 즐길 수 있는 공간이 배치되어야 한다. 특히 노인에게 이동은 큰 부담이지만, 그렇다고 시설에 계속 머무는 것은 정신적, 신체적 건강에 문제를 야기 시킨다. 공공시설이 효율적으로 이용되기 위해서는 건물 자체 계획 이상으로 시설까지 이동 환경의 준비가 중요하다.

2) 유바리시의 의료서비스 중심 정비사례

일본은 2025년을 목표로 고령자가 지역에서 안심하고 생활할 수 있는 "지역 포괄 관리 시스템"을 구축하기 위해 지역의 과제와 요구, 사회 자원의 파악하고, 과소 지역에 사는 노인 의료·복지·주거의 총체적인 서비스 체계를 검토하고 있다. 복지, 의료, 주택관련 부서는 조직 내부에서 각각 독자적인 정보를 보유하고 각각 독자적인 정책을 추진하기 때문에 이러한 정보를 공유, 협력하여 계획을 입안 하는 것은 어려운 일이다.

유바리 시(夕張市)는 홋카이도 소라치 지청에 위치한 도시이다. 홋카이도의 중앙부에 위치하고 있으며, 한때 이시카리 탄전의 중심도시로 번영했었으나 2006년의 심각한 재정난 여파로 2007년 3월 6일, 재정 재건 단체로 지정되어 사실상 파산했다. 유바리 시는 새로운 도시재생을 위해 '탄광에서 관광으로'라는 슬로건을 내걸고 약 10년 동안 호텔, 놀이공원, 스키장 등에 무려 176억 엔을 쏟아 붓는 대규모 프로젝트를 추진하였다. 유바리 시는 약 4천 800억 원이 넘는 빚을 지게 되었고, 결국 12만 명에 달하던 인구가 만 명도 채 되지 않는 도시로 전략하게 되었다.

과소 지역 의료·복지·주거의 총체적 서비스의 구조를 살펴보면, 의료서비스, 고령자에 대한 복지, 케어 하우스 및 생활 지원 시설 등의 거처는 모두 재정문제로 인해 단독으로 서비스를 제공할 수 없는 상황이다. 그러므로 지역별로 미이용되는 기존시설의 활용에 대한 검토는 필수적이다. 재정적으로 특정 시설 유지 관리비는 부담이 되기 때문에 재택 서비스를 중심으로 간호 계획 등 재가 서비스를 검토하고 있다. 거주 시설 이용에 대한 경제적 부담, 기초 연금에만 의존하는 저소득 노인이 이용할 수 있는 공영 주택 계획에 빈집 이용 등 기존 시설 활용이 검토되어야 한다.

유바리 시의 의료서비스는 지정 관리자에 의해서 관리 운영이 이루어지고 있으나 재정적인 문제와 인구감소로 인해 광역 연합에서 관리 운영을 실시하지 않을 수 없는 상황에 있다. 광역 연합에 의해 의료 인력 로테이션 체계를 구축하면 도시부의 핵심적 병원이 중심이 되어 연합된 지역까지 지속적인 서비스가 가능하다.

이러한 의료 서비스의 운영 조직과 함께 복지 서비스에 대해서도 지역 포괄 관리 모델을 구축하여 활용할 수 있다. 과소 지역에 있어서는 다양한 서비스를 종합적으로 제공하는 운영 본부가 필요할 것이다. 광역 지역 전체의 의료·복지·거주 서비스를 종합적으로 운영하는 것이, 과소 지역에서는 필요하다.

그런 선례로, 도쿄도 코다이시 시의 "케어 타운 샹오핑"과 그 위에 만들어진 "이쯔프

크 미소"이 꼽힌다. 이 시설은 1층에 진료소와 데이 서비스 및 방문 간호 서비스·식사 서비스가 설치되어 2층 3층에 공영은 아니지만 임대 주택이 설치된 복합 시설이다. 의료와 간병 등 복지 서비스는 방문으로 이루어지며, 요양 공간은 주택으로 제공된다.

총체적 서비스를 제공하려는 경우 건축적 환경은 생활 권역에서 갖추는 것이 바람직하지만, 역시 운영은 광역에서 담당해야 한다고 생각한다. 어디 하나의 부서가 단독으로 생기는 것이 아니라 다양한 차원에서 협동적 검토가 필요하다.

3) 아이치현 동부지역의 고령자중심 서비스 정비

일본 아이치 현 동부의 산간 지역은 과소화가 진행되고 있는 지역으로 산간 지역에 생활하는 노인 생활 실태를 고려하여 과소지역에서 고령자 복지서비스가 어떻게 정비되어야 하는지 제시하고 있다. 방문 간호, 데이 서비스 그룹 홈 소규모 다기능형 주택 개호 등 재택 서비스로 분류되는 오피스 건물은 "복지 거점"이다. 이러한 복지 거점·시설은 개호 보험이라는 공적 보험을 배경으로 하지만 설치하는 사업자에게 위임하여 시장 원리에 의해 운영되기 때문에 지역에 존재하는 복지 거점 수의 격차가 매우 크다. 도시에서는 간호 보험의 모든 복지 거점 시설들이 지역 안에 모인 것이 당연하지만, 과소지에서는 복지 거점이 없는 경우가 많다. 각 복지 거점은 각각 사업 유지에 필요한 이용자 수가 있었는데 그 지역의 인구 밀도와 경제상황에서 충분한 이용자를 수급할 수 없는 경우 시장경제의 논리에 의해 복지 거점은 설치 운영되지 않는다.

아이치 현 동부 산간지역에 위치한 거점의 경우 사회복지협의회의 후원으로 운영되고 있으나 적자인 상황이다. 산간 지방의 인구밀도는 낮고, 광역 지역을 담당하지 않으면 경영이 유지되는 이용자 수를 채울 수 없다 또한 산간지역 내 고령자 가정까지 접근성이 떨어지며, 산길이기 때문에 이동 경비가 늘어나 같은 서비스를 제공하더라도 도시지역 보다 서비스 단가가 상승한다. 예를 들어 1시간 서비스를 하는데 편도 40분의 이동 시간을 요한다. 도시 지역에서는, 1시간 서비스를 하는데 5분 만에 방문할 수 있는 것과 비교하면, 채산성이 극단적으로 나쁘다고 할 수 있다.

대부분 과소지역에서 복지 거점을 유지하는 것은 새로운 복지 거점을 생성하는 것보다 한정된 복지 거점에서 어떻게 고령자에게 최대한의 서비스를 유지할 것인가에 집중해야 한다. 산간지역의 고령화율은 빠르게 상승하여 50%에 근접하고 있지만 사실은 고령자 수는 줄어들고 있다. 고령화율이 증가하여 고령자 수가 늘고 있는 것은 교외

지역이다. 고령자 수가 줄어든다는 것은 복지 거점의 이용자가 줄어들 것이며, 갈수록 복지 거점의 유지가 어려워진다는 것을 의미한다. 해당 지역의 상당수는 과소화가 진행되어 상점 등 생활 시설이 도보 권 내에서 사라졌으며, 생활의 대부분이 자동차를 이용한 이동에 의존하고 있다. 자가운전에 제한이 있는 고령자의 경우 신체적으로는 자립하는 시기라도 쇼핑이나 이발 등 일상생활이 유지되지 않아 생활 곤란에 직면해 있다. 자급을 통해 밭에서 식재료를 확보하는 등 노력하고 있으나 과소화와 지리적 접근성의 문제 등으로 고령자가 어떤 형태로든 고립된 생활을 할 수밖에 없는 상황도 존재했다.

그렇다면, 과소지역에서 고령자 서비스를 어떻게 정비해야 할 것인가에 대해 다음에 제시한 고려사항과 지침을 충족시키면서 정비를 추진한다. 첫째, 과소지역에 정원 수가 큰 간병 보험 시설을 신설하는 것은 바람직하지 않다. 둘째, 시설의 입지는 시내 중심부 되도록 공공시설에 가까운 지역으로 정하고 고령자가 일상적 쇼핑 등을 위해 방문하는 지역으로 한다. 셋째, 필요 호수는 최소한 기준을 사용한다. 다섯째, 건물 및 시설을 정비할 때, 사용하지 않은 스톡(폐교되면서 빈집 공영 주택)을 활용한다. 여섯째, 재택 서비스 거점은 방문 간호·개호 거점, 소규모 다기능 거점 등과 중첩시켜 복합거점으로 활용한다.

4) 와지마시의 중심지활성화 계획

와지마시는 제1차 와지마시 종합계획 후기 기본계획을 책정하여 와지마시 미래모습을 설정하고 마치즈쿠리 시책을 추진, 중심지 활성화만을 위한 시책이 아니라, 주변 집락 등을 포함한 와지마시 지역 전체를 활성화하기 위한 큰 틀을 설정하고 지역 내에서 중심지가 해야 할 역할이 무엇인가 고민하였다. 지역 간 협력, 건강증진, 문화유산의 개발과 전승, 지역산업 발전, 지역주민 간 교류와 활력 증진, 살고싶은 마을, 자연환경, 시민과 행정의 협력 등 마을만들기를 위한 8개 기본 이념을 수립하여 진행하고 있다. 집락지역의 작은거점 만들기 가이드북(2013)에 따르면 ‘작은거점’이란 초등학교 구역 등 복수의 집락이 모인 지역에서 상점, 진료소 등 생활서비스 시설이나 지역 활동시설을 보행권 내에 집합·연결시키고, 각 집락 간 커뮤니티 버스 등으로 연결시켜 사람이 모이고 교류하는 기회를 증대시켜 나가는 거점을 말한다.



<그림 2-3> 와지마의 행정구역 및 중심지, 중심집락 위치

일본의 농촌 중심지 정비사업의 가장 큰 특징은 1970년대 농촌 정주구 구상을 통하여 구체적인 농촌 생활권을 설정하여 생활환경 시설을 정비하였다는 점이다. 와지마시의 경우에도 자동차 이동을 중심으로 한 생활권이 아닌 고령자를 대상으로 각지구의 공민관이 있는 촌 단위의 일상 생활권을 설정하였는데 이러한 실질 생활권을 구체적으로 설정하여 세분화된 목표에 접근하는 방식이 주민들의 삶의 질 향상에 직접적으로 기여할 수 있다. 더불어 주민 참여를 적극적으로 유도하고, 주민과 지속적인 의사소통, 협의 과정을 통해 계획단계에서 주민의 의견을 명확히 반영할 수 있어야 한다.

농촌은 도시와 비교하여 거주체계, 이동환경, 커뮤니티 등 많은 부분에서 다른 특성을 가지고 있다. 배후마을 지역은 인구감소와 고령화로 인해 한계마을이 증가하고 있고 이들 마을을 유지하기 위한 사회적 비용도 열악한 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다.

저출산, 고령화 등 인구감소에 따른 농촌지역의 한계마을 발생, 마을 소멸의 문제 등은 우리의 다음세대가 아닌 현재의 문제이다. 특히 주거계획 측면에서 소멸가능성이 있는 한계마을 주민들을 중심지의 공영주택 등을 통해 계획적으로 이동시키고, 콤팩트 시티 개념을 적용하여 중심지를 개발, 지역주민의 생활환경을 정비해 가는 기법은 기간산업인 농업과 농촌을 유지하기 위해 앞으로 추진되어야 하는 필수적인 지역개발계획이라고 사료된다.

<표 2-10> 와지마시 중심지 활성화 계획 기법

분야	계획 기법 포인트
계획적 토지이용	<ul style="list-style-type: none"> ·도시계획구역 설정 - 도시계획 마스터플랜에 기초한 중심지정비 ·도시계획 구역 내 ‘시가지화 구역’, ‘시가지화 조절구역’ 미설정 ·12종류의 용도지역 중 6종류의 용도지역 설정 ·특별용도지구를 설정하여 지역 전통산업 보호, 육성 ·중심시가지의 활성화와 매력 있는 지역 가꾸기를 위해 시가지 정비 개선과 상업 등 활성화 전략을 일체적으로 추진 ·건축협정 등 각종 마치즈쿠리 제도를 활용하여 컴팩트하며 양호한 시가지 형성에 집중
주거정비	<ul style="list-style-type: none"> ·중심지와 중심집락에 공영주택을 설치하여 지역 내의 고령자 주거, 주변의 한계집락 주민을 위한 새로운 주거, 지역 내의 젊은 가구 거주를 유도(양질의 주택, 택지제공에 관한 기본방침) ·지역의 특성을 고려하여 모자주택, 심신고령자 주택, 노인페어주택, 노인동거주택 등 특정 목적의 주택 마련 ·니세 공영주택: 복지시설을 병설, 실버하우스 유형 ·오오쿠라 공영주택 : 사전 수요조사 후 지역특성에 맞는 공영주택 건설(초등학교 활용), 전원풍경거리 등 풍부한 경관과 주변 민가와 조화를 고려, 방화, 단열, 내진 성능 향상 ·소후다이 공영주택 : 중심 집락인 토우게 집락과 공영주택 주민이 커뮤니티를 형성하여 공영주택 주민의 생활 환경 및 삶의 질 향상
지역공공교통 (교통네트워크 정비)	<ul style="list-style-type: none"> ·버스정류장 : 구철도 역사를 재생하여 광장 등 복합적 정비 ·노란케 버스 : 와자마 지구 주민의 공공교통 확보와 중심시가지 활성화라는 두 가지 역할을 융합(지구 내 공공교통 + 관광명소 연결) ·아이노리 버스 : 스쿨버스를 이용, 일반주민 운송도 가능 ·오테카케 버스 : 교통불편 집락을 위한 커뮤니티 버스 운행
지역커뮤니티 활성화 (공공시설 기능 전환과 재이용으로 시민 커뮤니티 활동의 장 제공)	<ul style="list-style-type: none"> ·중심시가지와 중심집락에 교류 거점(공민관 등)을 정비하여 주변 지역 혹은 주변 집락 주민을 포함한 지역 주민 교류 활성화를 도모 ·시설 정비와 이를 활용한 프로그램, 즉 커뮤니티 활동 개발에 집중 ·지역주민의 필요성에 따라 자발적으로 커뮤니티를 활성화(양육, 고령자 복지, 문화 예술 등) ·행정 및 지역의 다양한 주체가 협력하여 지원

지역 문화·관광 경제활성화	<ul style="list-style-type: none"> ·와지마 산업진흥계획 : 산업과 관광 진흥을 일체적으로 추진, 주변 지역 및 주변 시정촌의 자원을 연계 ·중심지 상업 활성화 시책 : 단순한 점적 정비가 아닌 회유성을 고려한 선적 정비를 기본으로 개별점포 활성화 정책, 소매점 육성 및 경영활성화를 위한 융자제도, 경영활동지도 등 소프트웨어 지원시책, 시민 교류의 장으로 상점가 정비 ·지역의 다양한 관광자원, 경관보전과 연계한 산업진흥시책
고령자 복지	<ul style="list-style-type: none"> ·지역포괄케어시스템⁹⁾ 구축 : 고령자 및 치매 고령자를 위한 복지정책 추진(고령자 인간성, 본인 의사와 희망 존중, 폭 넓은 주민 참여) · ‘일상 생활권’ 설정, 기존의 중심지 및 중심 집락의 초등학교 등을 활용하여 복지시설로 재활용, 필요한 시설을 일상 생활권 안의 중심 집락 혹은 주변 집락에 설치하여 고령자가 계속해서 지역에서 생활할 수 있는 거주지속환경을 조성 ·시설 정비뿐만 아니라 시민의 능력을 활용하기 위하여 공조정신을 보급, 관련 인재를 육성하는 소프트웨어 개발을 중요시 함(서포터 및 자원봉사자 육성사업 등)

출처: 박윤호 외(2014: 43-111)에서 내용을 요약하여 표로 재정리 함.

5) 정책 시사점

일본 사례를 통해 도출된 정책시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 저출산, 고령화 시대에 농촌중심지에서 주민들이 요구하는 공공서비스의 공공성은 무엇인지, 그러한 공공성에 대응할 수 있는 서비스와 시설은 무엇인지 생각해볼 필요가 있다. 오늘날 농촌중심지 공공서비스가 사회변화와 주민의 요구에 충분히 대응하지 못하고 있는 것은 모두가 인지하고 있다. 주민들이 중요하게 생각하는 생활욕구

9) 지역포괄케어시스템은 ①재택 서비스 및 주거계 서비스 강화 ②개호예방 및 중도화 예방 ③치매증 대응 추진 ④의료와 개호 연계-강화를 종합적으로 시행하여 고령자가 익숙한 지역에서 계속하여 안심하며 생활하는 것을 지원하고 와지마시는 지역포괄케어시스템의 중추적 역할을 담당하는 지역포괄센터를 시 직영으로 설치하였고, ‘와지마 넷’이라는 연결조직을 설립하여 고령자 개호 및 복지 시책을 추진하고 있다. 특히 치매환자가 익숙한 환경에서 생활할 수 있도록 재택 서비스 및 주거관련 서비스를 강화하고 와지마시의 각 권역에서 지역밀착형 서비스를 추진하고 있다(박윤호, 2014).

나 기능, 원하는 공공서비스는 무엇인지 검토되고 있지 않은 채 지방자치단체의 경제성 논리로 단순히 시설을 증척시키고 축소시키는 것은 농촌의 지속가능성을 저해하는 방식이다. 농촌의 작은 거리, 작은 거점 정비에서는 주택 이외의 큰 건물이 거의 공공시설이며, 민간의 대규모 상업시설이나 업무시설은 많지 않다. 농촌 중심지에서 인구감소에 대응하여 공공서비스 시설 규모의 적정화를 위해서는 우선 주민들이 어떤 장소에서 어떤 활동을 하고 싶은지, 어디에 어떤 공간과 서비스가 있으면 좋을지, 그들이 중요하게 생각하는 중심지의 기능과 가치는 무엇인지 파악하는 것이 중요하다.

둘째, 중앙정부에서 일률적으로 추진되는 정책이 아닌 지방정부 단위에서 지역성과 주민요구를 반영한 차별화된 농촌중심지 정비계획이 필요하다. 농촌중심지 기능을 정비하기 위해서는 토지이용, 경관, 주거 및 정주환경에 대한 정비, 지역의 공공교통체계, 커뮤니티, 지역경제 활성화와 고용분야, 고령자 및 다양한 계층을 위한 복지정책 등 생활에 관한 다양한 분야가 고려되어야 한다. 지방정부에서는 중장기 발전계획과 관련하여 농촌의 공간적 하드웨어적 정비가 아닌 프로그램을 중심으로 한 소프트웨어에 대한 정비를 우선적으로 계획해야 한다.

셋째, 농촌중심지 정비에서 성공적인 일본 사례의 공통점은 주민참여를 적극적으로 유도하고 민·관 협력을 통한 협의 시스템을 구축했다는 점이다. 계획단계에서부터 주민의 요구를 명확하게 반영하여 추진체계를 구성할 필요가 있다.

마지막으로 농업은 국가기간산업 임에 틀림이 없고 농업의 유지를 위해 농촌이 존재하며 농업종사자들의 일정의 정주여건 확보차원에서 정주를 위한 공공서비스 제공의 실효적 지속성 확보를 위한 정책과 고민이 필요할 것이다.

제3장 조사 설계

제1절 조사대상 지역 및 설문지 구성

1. 조사대상 지역

본 연구의 공간적 범위는 한국고용정보원(2016)이 제시한 소멸위험 순위¹⁰⁾가 가장 높은 전라남도 농촌자치단체 중 화순군, 곡성군, 함평군, 장흥군의 농촌중심지이다. 조사대상지역들은 2014년 정부가 발표한 지역행복생활권¹¹⁾ 중 전남지역에 소재한 농어촌생활권이다. 또한 이들 지역은 2015년 광주전남연구원의 전라남도 권역별 발전구상에서 구분된 4개 농촌생활권이기도 하다. 즉 조사대상지역은 각 권역별 인구소멸지수가 높은 지역으로 상대적으로 전라남도 농촌중심지의 대표성을 가장 많이 띄고 있는 지역이기도 하다.

조사대상 지역의 일반적 인구통계학적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 화순군은 해남군과 순천시 다음으로 전남도 내에서 큰 면적(787km², 전남의 6.6%)을 차지하고 있다. 1967년 15만명을 정점으로 현재(2015.12월 기준) 65,848명으로 44.8% 감소하였다. 현재 화순읍 인구는 40,260명이며, 면단위 지역인구는 25,588명이다. 장흥군은 현재 인구는 43,513명으로, 읍지역 인구(장흥읍·관산읍·대덕읍)는 24,987명이다. 면지역인구는 18,526명이다. 곡성군의 인구는 2013년 31,009명에서 2015년 30,672명, 2016년 말 기준 30,400명으로 꾸준히 감소하고 있는 추세이다. 읍지역 인구수는 8,321명이며, 면단위 인구는 22,351명이다. 곡성군은 저출산과 고령화가 지속적으로 진행되고, 교육 인프라 부족으로 학령기 및 청년인구가 지속적으로 유출되고 있는 지역이다. 함평군의 인구는 34,876명으로 읍지역은 9,062명이고 면지역 인구수는 25,814명이다. 조사대상 지역의 65세 이상 고령자 인구 비율은 고성과 함평이 32.2%로 가장 높게 나타났고, 장

10) 전남지역에서 인구소멸 위험지역으로 분류된 지역은 총 17곳이다. 이들 지역은 신안(0.22), 함평(0.24), 보성(0.24), 곡성(0.25), 진도(0.26), 구례(0.27), 장흥(0.29), 완도(0.29), 강진(0.31), 해남(0.33), 담양(0.34), 장성(0.35), 영광(0.37), 나주(0.40), 영암(0.44), 화순(0.45)이다.

11) 지역행복생활권은 선진국의 새로운 경향인 소지역 단위의 생활권으로 주민의 일상생활이 이루어지는 실질적 생활권을 의미하는데 전남지역은 나주+화순, 담양+곡성+구례, 장성+영광+함평, 영암+장흥+강진+완도로 4개 권역으로 구성된다.

흥(29.1%), 화순(23.4%)순으로 조사대상 지역 모두 초고령 사회에 해당된다. 기초생활 보장 수급자 비율은 화순(4.9%)이 가장 낮고, 함평(5.7%), 곡성(6.2%), 장흥군(6.8%) 순이다. 의료수급자의 경우 화순(5.2%)에 비해 상대적으로 장흥(6.9%)이나 곡성군(6.4%) 비율이 높다.

공공서비스 시설 현황을 살펴보면 다음과 같다. 지역별 어린이집 수는 화순 68개소, 장흥 18개소, 곡성과 함평이 각각 12개, 13개소이다. 조사대상지역의 어린이집 수와 아동수를 보면 정원율을 초과하고 있는 지역이 없다. 교육시설 중 초등학교는 화순이 16개소, 장흥이 15개소, 함평이 11개소, 곡성이 8개소가 있었으며, 의료시설은 화순 69개소, 장흥 44개소, 곡성 31개소, 함평에 31개소가 분포하고 있었다. 읍/면 지역수에서 장흥의 경우 읍이 3개가 있었는데 나머지 3개 군은 1개의 읍과 다수의 면지역으로 구성되어 있다. 주민자치센터 수는 화순이 1개소로 가장 적었으며 장흥 10개, 함평 7개, 곡성 3개소가 분포하고 있다. 조사대상지역의 중장기 종합발전계획과 업무계획을 살펴보면 인구감소와 저출산, 고령화에 대한 심각성을 지적하고 있지만, 화순과 함평은 여전히 경제성장과 부흥을 중심으로 인구증가를 위한 동력을 마련하려고 하고 있다. 곡성과 장흥군은 현재 인구유지를 위해 총력을 기울이고 있다.

조사대상지역은 농촌중심지 기능재편시책으로 읍·면사무소를 중심으로 하는 공공서비스 허브화 정책, 거점 서비스 시설의 확충, 쾌적하고 안전한 정주환경 조성 등을 통한 생활권 중심의 준비를 추진하고 있다.

<표 3-1> 조사대상지역 인구, 경제, 공공시설에 대한 통계자료(기준 2015년 말)

구분		화순군	장흥군	곡성군	합평균	
인구	주민등록인구	65,848	43,513	30,672	34,876	
	남자	32,363	21,091	14,948	17,237	
	여자	33,485	22,422	15,724	17,639	
	세대수	29,405	20,890	14,994	17,547	
	농가수 (농가인구수)	6,213 (13,885)	5,402 (11,539)	5,424 (11,322)	5,906 (13,335)	
	65세이상 고령인구 (비율)	15,409 (23.4%)	12,641 (29.1%)	9,862 (32.2%)	11,263 (32.2%)	
	독거노인	5,301	4,520	3,468	4,156	
	기초생활보장수급자 (인구수 대비 수급률)	3,248 (4.9%)	2,775 (6.8%)	1,892 (6.2%)	1,993 (5.7%)	
	의료급여 수급자 수 (인구대비 수급률)	3,431 (5.2%)	2,836 (6.9%)	1,978 (6.4%)	2,055 (5.9%)	
	장애인 인구수 (비율)	5,091 (7.6%)	4,189 (9.7%)	3,310 (10.8%)	3,926 (11.2%)	
	경제	예산규모(백만원)	409,848	327,019	283,181	321,983
		자체수입(백만원)	67,949	20,732	20,532	21,880
재정자립도		18.4%	6.6%	7.8%	7.7%	
도내 자립도 순위		5	16	12	13	
수출현황(백만불)		18	11	11	15	
주요품목(비중)		농산물 (22.7%)	수산물 (45.3%)	철강제품 (40.8)	요업제품 (28.8%)	
사업체수		4,292	3,408	2,026	2,552	
중사자수		22,274	12,203	10,939	10,535	
자동차 등록현황		30,836	19,021	14,016	16,213	
주택보급 (보급률)		35,433 (118.5%)	19,058 (91.6%)	14,418 (96.2%)	18,528 (105.9%)	
공공	어린이집(아동수)	68(1,920)	18(799)	12(502)	13(609)	
	초등학교(학생수)	16(3,279)	15(1,606)	8(1,046)	11(1,080)	
	중학교(학생수)	10(2,157)	9(1,103)	3(649)	8(705)	
	고등학교(학생수)	4(2,375)	4(1,118)	4(1,084)	6(1,349)	
	도시공원과 놀이터	46개소	11개소	12개소	33개소	
	공공체육시설	37개소	21개소	13개소	11개소	
	복지시설 수	73개소	46개소	29개소	53개소	
	의료시설	69	44	31	34	
	읍/면 수	1/12	3/7	1/10	1/8	
	주민자치센터 수	1	10	3	7	

전라남도(2016). 도정 주요통계, 각 시군 통계연보에서 추출하여 재구성함

2. 설문지 구성

본 연구를 위한 설문지는 농촌중심지 시설 이용과 관련된 일반현황(3문항), 주민 삶의 질과 관련된 중심지 기능 영역별 중요도(46문항)와 생활만족도(1문항), 공공서비스 만족도(22문항), 인구감소와 저성장에 대한 주민인식(8문항), 인구감소에 따른 공공서비스 중요도(12문항), 주민들이 선호하는 향후 농촌중심지 정비방향(1문항)으로 구성되었다. 사용된 변수 중 농촌 주민 삶의 질과 관련된 중심지 기능별 중요도, 생활만족도, 공공서비스 만족도를 측정하기 위해 5점 리커트 척도를 사용하였다(전혀 그렇지 않다' 1점, '매우 그렇다' 5점). 조사도구의 신뢰도 측정을 위해 항목의 응답내용을 기준으로 내적 일관성법(internal consistency reliability)을 이용하여 신뢰도 계수(Cronbach's Alpha)를 검정하여 신뢰성을 판명하였다.

농촌지역 공공서비스 이용실태를 알아보기 위해 송미령·박시현(2001), 박재현(2007), 성은영·임강륜(2011), 김광선·이규천(2012), 박성진·염대봉·강인호(2017)의 연구에서 분류한 농촌중심지 공공시설 유형 중 공공시설, 커뮤니티 시설, 건강·운동관련 시설, 문화·여가관련 시설, 교육·보육시설, 농업생산관련시설 등으로 분류하여, 해당 공공시설 유무를 파악하고, 이를 통해 주로 이용하는 시설이 무엇인지 조사하였다.

삶의 질 향상 측정을 위해서는 농어촌 공공서비스 기준 항목(농림축산식품부, 2013)과 지역발전지수 구성지표(심재현 2014), 지역주민 생활영역 중요도 항목(瀬戸口剛 외, 2014), 국민 삶의 질 지수 영역(통계청, 2017)을 바탕으로 농촌중심지 기능 부문을 영역별로 추출하고 일상생활에서 해당영역이 얼마나 중요한지를 5점 척도를 활용하여 질문했다. 보건의료(6문항), 교육환경(3문항), 보육환경(5문항), 생활편의(4문항), 커뮤니티(6문항), 여가·문화(4문항), 공공편의(8문항), 경제·고용(6문항), 지역 정체성(4문항) 등은 9개 카테고리 46개의 합성측정 척도를 구성하여 물어보았다.

공공서비스 만족도 평가는 일본 건축학회(2016)의 행정요구평가 항목(공공서비스의 질, 적절성)과 이용자 관점의 평가 항목인 설비관리, 입지, 시설활용 부분을 차용하여 사용했다. 서비스 수혜자 관점에서의 공공서비스 품질평가 항목은 황혜신 외(2010)의 연구에서 사용된 공공서비스 특징, 제공환경, 주민권리 등을 본 연구에 적합하게 수정하여 4개 영역으로 구분한 후 동의 정도를 체크하도록 했다. 서비스 특성차원은 주민 욕구에 대한 충족성, 서비스 수준, 제공시간의 적시성과 서비스의 신뢰성, 형평성, 서

비스의 효과 등 9개 문항으로 구성했다. 서비스 제공자와 주민과의 관계는 공무원의 친절도, 능력, 의사소통 등을 포함한 6개 문항을 설정하였다. 서비스 환경은 건물 설비, 지리적 접근성 등 3개의 문항을, 주민 권리 차원에서는 참여권한 명시, 더 나은 선택권 유무, 정당한 시정요구 절차 등 4개 문항을 구성하여 측정하였다. 인구감소와 저성장에 대한 인식은 저출산, 고령화, 사회적 비용 부담, 인구유출과 귀농인구, 지역 소멸에 대한 위기감 등을 5점 척도를 활용하여 측정하였다. 인구 감소 지역의 주민이 공공서비스를 이용하면서, 지역에 계속 거주하기 위해서는 공공서비스 시설이 어디에 위치하고 있는지를 알아야 한다. 이를 위해 보가더스(Bogardus)의 사회적 거리 척도를 활용하여 중요도를 측정했다. 공공서비스 시설은 교육시설, 보육시설, 사회복지시설, 보건의료시설, 안전 및 긴급구조시설, 생활체육기능시설, 커뮤니티 센터, 공공행정 기능 시설, 문화 및 여가시설, 쇼핑 및 상업시설·편의시설, 금융시설 총 11개로 구분했다. 이러한 각각의 공공서비스 시설은 각 시설들이 ‘도보 10분이내’, ‘읍내’, ‘같은 군’, ‘인접한 타 군지역’, ‘전남 도 내’로 서열화 하여 응답하게 하였다. 11개 공공서비스 시설 중 인구감소로 마을이 소멸된다면 마지막까지 존재해야 할 기능이 무엇인지를 알아보는 다중응답 질문을 추가하였다. 마지막으로 현재 거주지역의 인구가 지속적으로 감소하여 배후지가 소멸되고, 농촌 중심지의 기능과 구조가 재정비 되어야 한다고 하면 농촌중심지, 즉 거점의 형태와 배치는 어떤 방식으로 변화되어져 하는지를 알아보기 위해 内藤信広(2017)와 瀬戸口剛 등(2014)의 연구에서 활용된 정비방향의 다섯 가지를 예시(거점형성 이주촉진형, 거점형성 지역연계형, 지구 내 자립형, 도시 내 교통망 구축형, 광역연계형)하여 그 선호도를 조사했다.

<표 3-2> 설문지 구성항목

구분	측정치표	Cronbach's Alpha
인구통계학적 특성	성별, 연령, 교육수준, 직업, 월 소득, 거주년 수, 가족 수 및 자녀 수	-
농촌중심지 기능 이용관련	본인과 자녀의 지속거주의사 ¹²⁾ , 농촌중심지 공공서비스 이용실태	-
주민 삶의 질과 관련된 중심지 기능 영역별 중요도(46문항)	보건의료(6문항), 교육환경(3문항), 보육환경(5문항), 생활편의(4문항), 커뮤니티(6문항), 여가·문화(4문항), 공공편의(8문항), 경제·고용(6문항), 지역 정체성(4문항)	.940
주민 생활 만족도	정주환경과 생활환경에 대한 만족정도	-
공공서비스 만족도 (22문항)	공공서비스 특성(9문항), 서비스 제공자와 주민과의 관계(6문항), 서비스 환경(3문항), 주민권리(4문항)	.944
거리 척도를 활용한 공공서비스 중요도 (11문항)	교육시설, 보육시설, 사회복지시설, 보건의료시설, 안전 및 긴급구조시설, 생활체육기능시설, 커뮤니티 센터, 공공행정기능 시설, 문화 및 여가시설, 쇼핑 및 상업/편의시설, 금융시설	-
인구감소와 저성장예 대한 인식(8문항)	저출산, 고령화, 사회적 부담증가, 인구유출, 귀농인구, 농촌지역 인구감소에 대한 심각성, 인구감소에 대응한 계획의 부재, 지역소멸에 대한 위기감	-
농촌중심지 정비방향 선호(1문항)	농촌중심지 정비 방법에 대한 주민 선호	-

12) 에이징 인 플레이스(aging in place: 자신이 살던 장소에서 계속해서 늙어가기를 원하는 것 (www.aginginplace.com)을 의미한다. 이러한 개념은 오랫동안 편안하게 익숙한 지역사회와 정주환경에서 살 수 있는 능력에 관한 것이다. 여기서 환경은 물리적인 환경뿐 아니라 의사소통, 고용, 보건, 건강, 안전, 보안, 학습, 복지 부분까지 포괄하는 개념이다(강희선, 2017). 농촌지역의 지속가능성과 인구감소 전망을 예측해보기 위해 현재 살고 있는 지역에 대한 본인의 지속거주 의사를 조사하였고, 향후 응답자 본인의 자녀가 계속 거주하기를 원하는지 여부도 파악했다.

제2절 적합도 검증 및 자료분석 방법

1. 표본추출방법

본 연구는 전라남도 4개 군 지역(화순, 장흥, 곡성, 함평)의 농촌중심지인 읍·면지역에 거주하고 있는 720명을 대상으로 자기보고식으로 응답하는 구조화된 설문지를 사용하여 자료를 수집하였다. 조사는 예비조사와 본조사로 나누어 시행되었다. 예비조사는 2017년 7월 화순군 거주자 20명을 대상으로 실시했다. 본 조사(2017년 9월)용 설문지는 예비조사 결과를 근거로 신뢰도와 타당도를 일부 검증하고, 질문지 문항들을 수정·보완했다.

표본추출은 조사대상지역의 읍·면지역 거주자 세대수의 1% 내외를 목표로 조사의 편의와 현실적인 이유로 비확률표본 추출방법인 할당표본추출(quota sampling)방법을 사용했다. 또한 연구결과의 구성개념의 타당성(construct validity)확보를 위해 인구 감소 및 마을 소멸 등의 문제에 대해 향후 20년 이내에 직접적인 경험을 받는 연령층인 청장년층을 중심으로 자료를 수집하고자 노력했다. 즉 조사대상자 선정 시 65세 이상 주민비율을 일부 제한했다. 본 설문조사에 참여한 고령층의 경우 자기기입식 설문지에 의한 응답이 어려워 미리 교육한 조사원이 면접을 통해 자료를 수집하였다. 본 조사는 조사대상 지역 읍·면지역 거주자를 중심으로 각 180부씩, 부실응답 자료를 제외하면서 목표부수에 도달할 때까지 실시하여 총 720부의 설문지가 최종분석에 사용되었다(총 786부 배포, 회수율 91.6%).

2. 조사대상자의 인구통계학적 특성

설문응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면 <표 3-5>와 같다. 전체 응답자의 52.9%는 남자 47.1%는 여성으로 나타났고, 연령은 30세 이하가 7.7%, 31-40세가 16.9%, 41-50세가 27.7%, 51-65세가 39.5%, 만65세 이상이 8.2%로 분포하고 있다. 조사대상자 평균 연령은 49.04세이다. 소득 범주를 살펴보면 101-200만원, 201-300만원 301-400만원 사이가 각각 22.1%, 23.6%, 24.9%로 유사하게 분포하고 있었고 100만원 이하는 5.3%, 501만원 이상은 8.3%로 조사되었다. 현재 지역의 거주년수는

5년 미만이 9.6%, 5년-10년이 16.2%, 20-30년이 15.3%, 30-40년이 11.2%, 40-50년이 15.0%, 50년 이상 거주한 경우가 16.0%로 분포하고 있다. 설문응답자의 교육수준은 대졸이상과 고졸이 각각 44.7%, 43.5%로 과반수를 차지하고 있었으며 중졸 이하는 11.8%에 불과했다. 현재 거주하고 있는 지역에서의 계속거주여부는 66.9%의 응답자가 '그렇다'고 응답하였다. 그러나 응답자 본인 자녀가 현재 거주지에 계속 살았으면 좋겠느냐 하는 질문에 대해서는 그렇지 않다고 응답한 비율이 75.4%로 높게 나타났다. 직업부에서는 사무직과 자영업이 각각 22.1%, 25.0%로 높게 나타났고 다음으로 임업, 농업 축산업에 관한 직업으로 14.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 가족원 수는 2명이하가 37.5%로 가장 많았고, 3명인 경우가 28.4%로 나타났다. 평균 가족원 수는 2.97명으로 3명이 채 되지 않았으며, 자녀수에서는 자녀가 없다고 응답한 사람은 전체의 30.8%, 1명은 33.1%, 2명은 28.3%로 자녀 수 평균은 1.14명이고 농촌지역에도 핵가족화가 급속히 진행되고 있는 것으로 보여 진다.

<표 3-3> 설문응답자의 인구통계학적 특성

변인		f(%)	변인		f(%)
성별	남자	326(52.9%)	장래 계속 거주 여부	예	482(66.9%)
	여자	290(47.1%)		아니오	238(33.1%)
	전체	616(100.0%)		전체	720(100.0%)
연령	30세 이하	48(7.7%)	자녀 거주 여부	타지역 거주	543(75.4%)
	31-40세	105(16.9%)		같은 지역 거주	165(22.9%)
	41-50세	172(27.7%)		기타	12(1.7%)
	51-65세	246(39.5%)	전체	720(100.0%)	
	만65세 이상	51(8.2%)	직업	무직	40(6.5%)
	전체	622(100.0%)		주부	48(7.9%)
	M(SD)	49.04(12.48)		농업/임업/축산	90(14.7%)
		생산관련/운전		37(6.1%)	
소득 (원)	100만원 미만	24(5.3%)	전체	서비스업	24(3.9%)
	101-200만원	101(22.1%)		판매직	48(7.9%)
	201-300만원	108(23.6%)		사무직	135(22.1%)
	301-400만원	114(24.9%)		자영업	153(25.0%)
	401-500만원	72(15.8%)		전문직	25(4.1%)
	501만원 이상	38(8.3%)		기타	11(1.8%)
	전체	457(100.0%)		전체	611(100.0%)
	M(SD)	3,503,800(378,770)			
거주 년수	5년 미만	58(9.6%)	가족수	2명이하	221(37.5%)
	5-10년	98(16.2%)		3명	167(28.4%)
	10-20년	93(15.3%)		3-5명	192(32.6%)
	20-30년	101(16.7%)		6명이상	9(1.5%)
	30-40년	68(11.2%)		전체	589(100.0%)
	40-50년	91(15.0%)		M(SD)	2.97(1.236)
	50년 이상	97(16.0%)	자녀수	자녀없음	149(30.8%)
	전체	606(100.0%)		1명	160(33.1%)
교육 수준	중졸이하	72(11.8%)		2명	137(28.3%)
	고졸	266(43.5%)		3명이상	38(7.8%)
	대졸이상	273(44.7%)	전체	484(100.0)	
	전체	611(100.0%)	M(SD)	1.14(.953)	

3. 자료분석 방법

본 연구의 결과분석은 SPSS/PC 프로그램을 사용하여 다음과 같은 통계분석방법을 활용하였다.

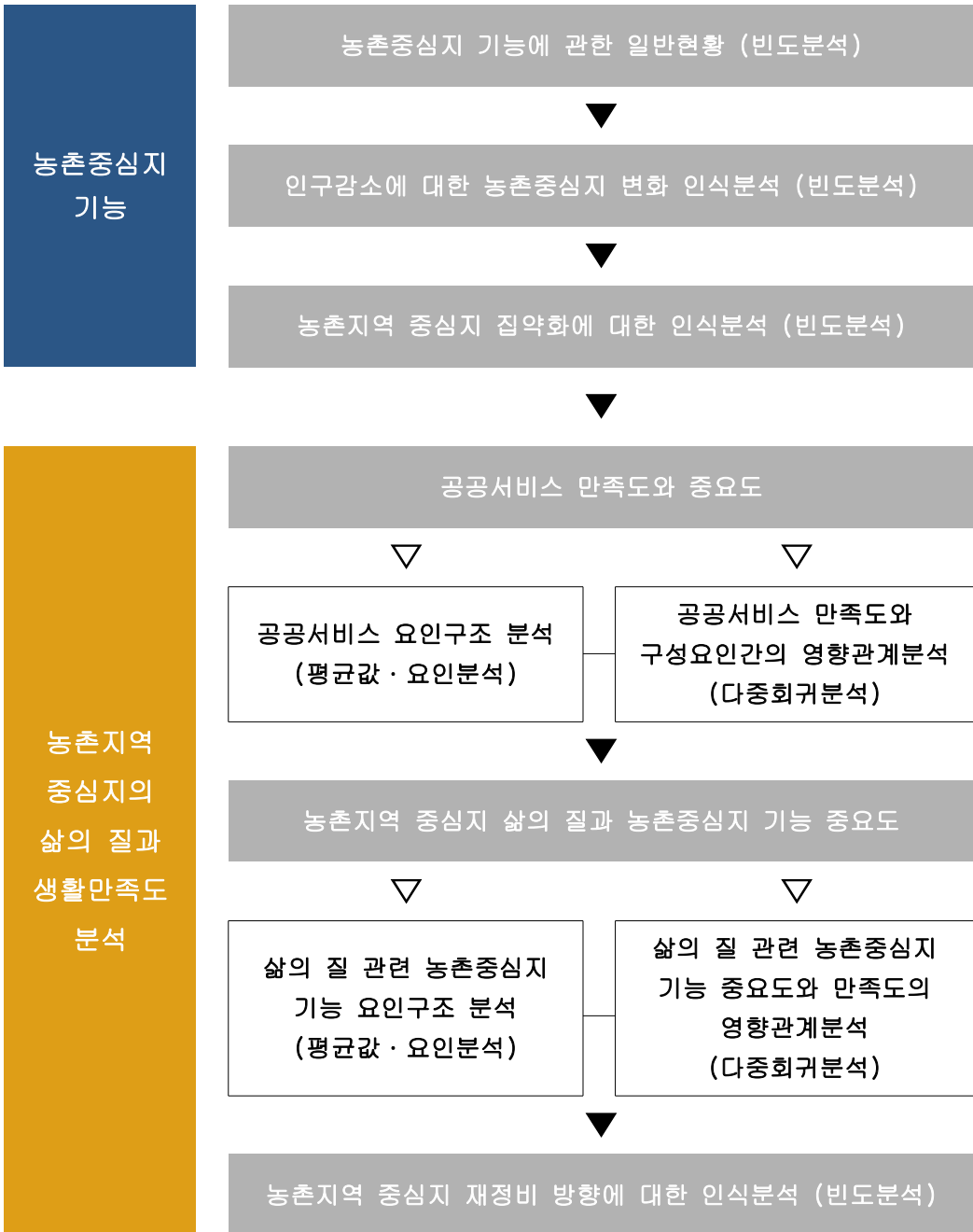
첫째, 조사대상자의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 교육수준, 소득수준, 거주년수, 직업, 가족 수, 자녀수 등)과, 본인과 자녀의 현 지역에서의 지속거주 여부를 알아보기 위해 빈도, 백분율을 활용하였다.

둘째, 거주자의 삶의 질과 생활만족도에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보기 위해 농촌중심지 기능 세부항목에 대해 요인분석을 실시하여 요인구조를 분석하고, 구분된 요인구조 항목과 생활만족도의 영향관계를 파악하기 위해 회귀분석을 실시하였다.

셋째, 농촌중심지 공공시설 이용 경향, 거리 척도를 활용한 공공시설 중요도 분석을 위해 평균, 표준편차를 구하였다. 공공행정서비스 항목에 대해 요인분석을 실시하여 요인구조를 분석한 후 그 결과를 공공서비스 만족도 영향요인을 추출하기 위한 회귀분석에 이용하였다.

넷째, 인구감소와 저성장에 대한 인식, 중심지 정비방향에 대한 선호도를 알아보기 위해 평균, 표준편차, 빈도, 백분율 등을 활용하였다.

마지막으로 농촌중심지 기능 영역별 중요도와 공공행정서비스 만족도를 조사하기 위한 측정도구의 신뢰도를 검증하기 위하여 Cronbach' α 계수를 산출하였다.



<그림 3-1> 분석 프로세스

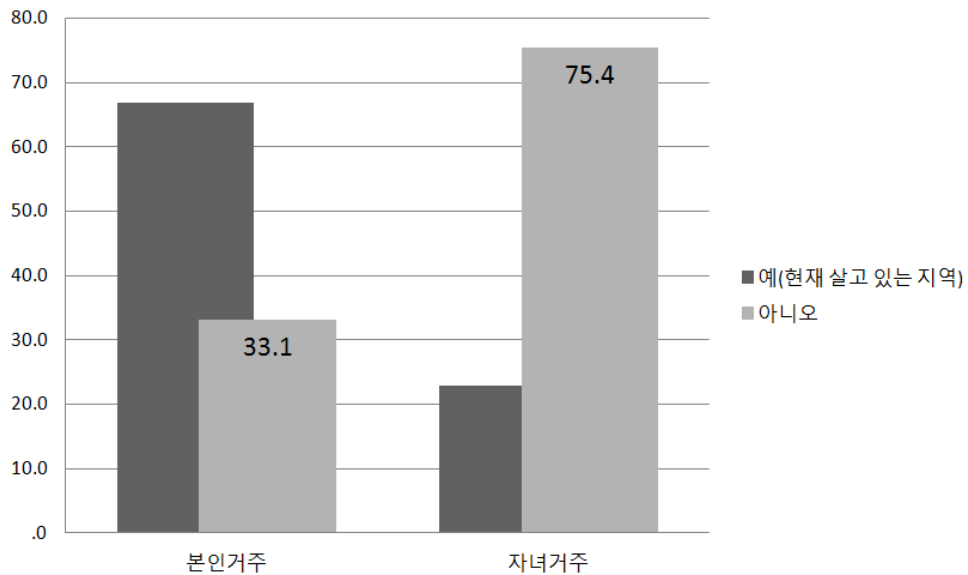
제4장 연구결과 및 분석

제1절 농촌중심지 기능

1. 농촌중심지 기능에 관한 일반 현황

1) 현재 지역의 지속 거주 여부

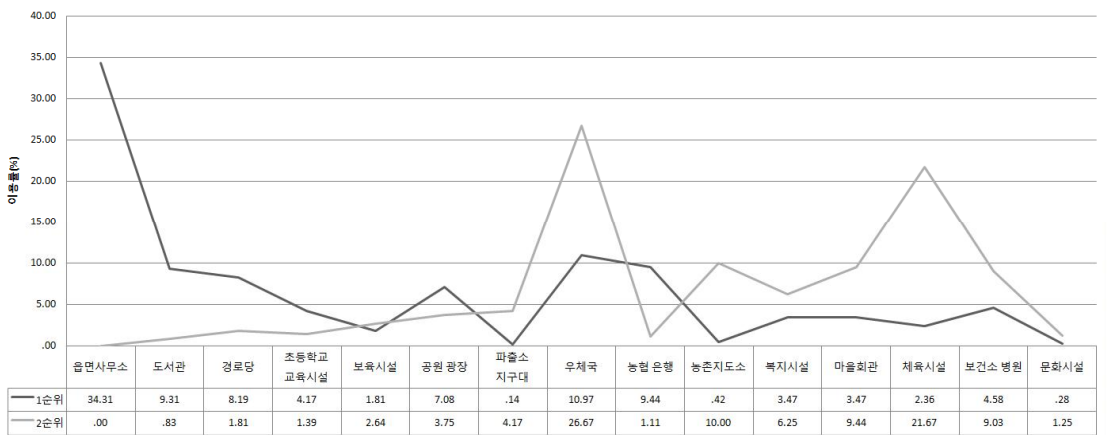
현재 살고 있는 지역에서 지속거주에 대한 의견을 물어본 결과 본인 지속거주에 대해서는 66.9%가 긍정적으로 응답하였다. 그러나 자녀가 현재 살고 있는 지역에서 계속 살기를 원하느냐는 질문에서는 75.4%가 ‘부정적으로 응답하였다. 즉 본인 다음 세대의 농촌거주에 대해서는 부정적인 것으로 나타났다.



<그림 4-1> 현재 살고 있는 지역에서 지속 거주에 대한 생각

2) 공공서비스 시설 이용현황

지역 내에 위치한 공공서비스 시설, 읍면사무소, 도서관, 경로당, 교육/보육시설, 공원 및 광장, 파출소, 우체국, 농협(은행), 복지시설, 마을회관, 보건소 등의 시설 중 가장 빈번하게 이용하는 시설을 2가지 순서대로 고르게 하여 현재 공공서비스 시설 이용실태를 파악했다. <그림 4-2>을 보면, 1순위로 가장 빈번하게 이용하는 시설은 읍면사무소였다. 2순위는 우체국으로 조사되었다. 농촌지역에서는 읍·면사무소를 중심으로 대면서비스 방식의 행정 및 생활서비스가 제공되기 때문에 읍·면사무소는 주민 이용 빈도가 높게 조사되었다. 조사대상 농촌지역의 경우 많은 공공서비스 시설이 있지만 읍·면소재지와 우체국이 가장 많은 이용 빈도를 보인 것은 교통과 통신의 발달로 인한 상위 중심지로의 이용인구 유출로 인해 중심지에서의 제공되는 서비스 중 상위 중심지에서 해결하지 못하거나 동일한 서비스를 받을 수 있는 행정과 금융서비스의 이용 빈도가 높은 것으로 보인다. 즉 우체국의 경우 농촌과 도시 모두 동일한 서비스를 제공하기 때문에 지역우체국의 이용이 높다고 볼 수 있다. 인근 도시로 이동했을 때 더 나은 서비스를 받을 수 있는 경우에 먼 지역일지라도 고품질의 서비스를 받기 위해 이동을 감수하는 것이다. 이러한 주민들의 공공서비스 이용현황 조사결과를 기준으로만 살펴보면 농촌지역 공공서비스 공급은 이용 빈도가 가장 높은 읍·면사무소(행정기능)와 우체국(금융기능) 중심의 원스톱 서비스 제공이 필요하다고 사료된다.



<그림 4-2> 응답자의 공공서비스 시설 이용실태

2. 인구감소에 따른 농촌지역 중심지 변화

농촌지역 거주자들의 인구감소와 저출산에 대한 인식을 조사한 결과는 <표4-1>과 같다. 응답자의 71.6%가 저출산에 대해 심각성과 위기감을 느낀다고 응답하였다. 농촌지역 중심지의 고령화에 대해서도 응답자의 73%가 심각하게 인지하고 있는 것으로 나타났다. 농촌지역 인구감소의 두 가지 핵심적 원인으로 지목되고 있는 저출산과 고령화에 대해 심각성있게 인식하고 있었다. 유사한 맥락에서 고령화로 인한 사회적 비용 부담의 증가, 대도시로 인구유출현상, 인구감소에 대한 위기감, 농촌소멸에 대한 가능성에 대한 인지도가 매우 높은 편이었다.

<표 4-1> 인구감소와 저출산에 대한 주민 인식도(n=720)

	전혀 그렇지 않다 f(%)	비교적 그렇지 않다 f(%)	보통이다 f(%)	대체로 그렇다 f(%)	매우 그렇다 f(%)	M(SD)
저출산에 대한 위기	1(.1)	16(2.2)	187(26.0)	327(45.5)	188(26.1)	3.95(.788)
고령화 문제의 심각성	1(.1)	32(4.4)	162(22.5)	328(45.6)	197(27.4)	3.96(.829)
고령화로 인한 사회적 비용 증가	1(.1)	75(10.4)	233(32.4)	267(37.1)	144(20.0)	3.66(.917)
인근 대도시로의 인구유출	1(.1)	81(11.3)	185(25.7)	256(35.6)	197(27.4)	3.79(.974)
귀농인구 감소	94(13.1)	206(28.6)	222(30.8)	163(22.6)	35(4.9)	2.78(1.089)
농촌지역 인구감소에 대한 위기감	3(.4)	74(10.3)	273(37.9)	244(33.9)	126(17.5)	3.58(.909)
인구감소와 저성장을 대비한 지자체의 계획 수립	72(10.0)	171(23.8)	263(36.5)	198(27.5)	16(2.2)	2.88(.994)
농촌 소멸에 대한 가능성 인식정도	21(2.9)	58(8.1)	252(35.0)	250(34.7)	139(19.3)	3.59(.982)

조사대상 지역주민들 역시 인구감소에 따른 농촌중심지의 지속성에 대해 의구심을 가지고 있다는 것을 확인 할 수 있었다. 또한 세부적으로는 현재를 살아가는 고령화 인구들의 향후 삶의 질에 대한 고민과 농촌지역의 지속성을 위해 가임기 여성의 유입 즉 가족단위의 유입의 방안 및 이들의 적주성(livability) 확보에 대한 고민이 농촌중심지의 삶의 질을 담보하는 지속성 유지의 해결방안의 중심이며 이를 토대로 한 인구감소지역 농촌중심지의 재정비가 이루어져야 할 것이다.

조사대상 지자체는 4 지역 모두 전체 군 인구가 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 다. 하지만 이들 지자체의 중장기 종합발전 계획을 살펴보면 인구감소에 대한 위기나 대응책에 대해 언급한 지자체는 2 지역(장흥과 곡성)이었다. 그러나 이 부분도 단순히 인구유출을 억제하여 현재상태의 인구를 유지하기 위한 노력 정도에 그치고 있었다. 인구가 감소하고 있으나 여전히 양적 확장과 성장을 추구하는 경향을 보였다. 지역주민들이 인구감소에 대해 위기감을 가지고 있지만 이 문제에 대해 어떻게 대응할 것인가에 대한 방향성은 지방정부가 제시하고 이끌어가야 한다. 이를 위해서는 인구감소라는 사회적 변화와 주민 삶의 질을 유지할 수 있는 현명한 도시축소에 대한 지자체장과 담당공무원들의 인식변화가 선행되어야 할 것이다.

어떻게 생활의 쾌적성을 유지하면서 인구감소에 효과적으로 대응할 수 있을 것인가에 대한 계획을 수립하고 중장기적 지역 청사진을 지역 거주자에게 제시하면서 농촌중심지를 중심으로 공공서비스와 시설을 왜 재정비해야 하는지 그리고 그 당위성을 이해시키고 주민들의 동의를 얻는다면 공공서비스의 양적 부분이 감소되더라도 질적 부분을 충족시킨다면 농촌중심지의 삶의 질을 제고시킬 수 있을 것으로 사료된다.

3. 농촌지역 중심지 집약화에 대한 인식분석

인구감소에 따른 농촌중심지 재정비 방향에 대한 주민의식 조사결과를 살펴보면 거점형성 지역연계형, 도시 내 교통망 구축형, 거점형성 이주촉진형, 지구내 자립형 등의 순으로 선호도를 보이고 있다. 이들 중 거점의 연계를 중심으로 하는 방향이 과반을 넘는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 추후에 설명되는 제4장 제2절의 분석결과와 일치된다. 즉 제4장 제2절에서 논의될 농촌지역 중심지 정비방안에 대한 주민인식도 결과를 토대로 인구감소에 따른 농촌중심지의 지속성과 삶의 질 유지·강화를 위한 재정비 방향을 모색해 보면 다음과 같다. 첫째, 교육시설을 중심으로 한 중심지

공공서비스의 재정비 즉 초등학교를 중심으로 한 다양한 공공서비스 기능 및 시설의 통폐합 및 재배치 후 부족한 공공서비스에 대해서는 인접 상위 거점 중심지의 공공서비스 시설을 이용하는 방향이다. 둘째, 현재의 상위 거점 중심지에 대한 공공서비스의 집중적 강화를 한 후 하위 거점과의 교통연계 강화를 통한 삶의 질 유지 및 강화를 모색하는 방향이다.

농촌지역 중심지 집약화를 위한 정책적 측면에서 농촌중심지 정비는 다극형으로 진행되어야 할 것이다. 즉 도보로 이동 가능한 범위에 모든 지역구성원이 거주하고 편의 시설을 이용할 수 있어야 한다는 것이다. 좁은 중심지구 안에 인구가 고밀도로 주거하는 단심형의 집중구조는 삶의 질을 하락시킬 수 있기 때문에 다극형 거점 중심으로 정비가 진행되는 것이 보다 더 현실적인 접근법이라고 판단된다. 농촌중심지의 연계·협력력을 통해 다심형 집약화 모델을 구상하고 필요한 도시기능 및 공공서비스 제공에 대해 각 지자체가 역할과 기능을 분담하여 합의할 수 있다면 효율적이고 경제적인 공공서비스 운영이 가능해 질 것이다.

<표 4-2> 농촌지역 중심지 정비방안에 대한 주민선호도(n=720)

	f(%)
거점형성 이주촉진형 : 거점지역을 설정하고 지역주민을 이주시켜 집약화 하는 방법	139(19.3)
거점형성 지역연계형 : 인구감소 지역도 공공서비스를 유지하면서 점진적으로 연계하는 방식	274(38.1)
지구 내 자립형 : 현 상태를 유지	125(17.4)
도시 내 교통망 구축형 : 교통 결절점을 중심으로 서비스 시설 배치	155(21.5)
광역연계형 : 인근의 타도시와 연계	27(3.8)
합 계	720(100.0)

제2절 농촌지역 중심지의 삶의 질과 생활만족도 분석

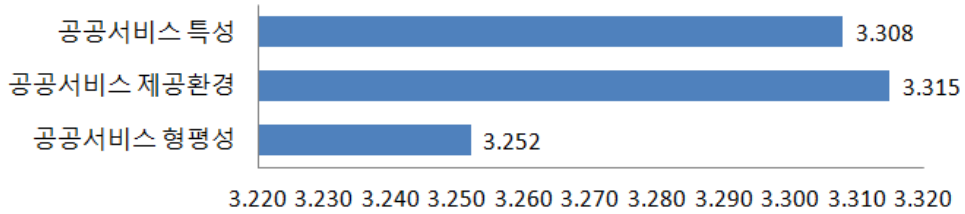
1. 공공서비스 만족도

현재 살고 있는 지역에서 제공되고 있는 공공서비스 전반에 대한 만족도를 조사하기 위해 농촌지역에 제공되고 있는 공공서비스 전반에 대해 어떻게 생각하는지 질문하였다. 그 결과 ‘그저 그렇다’는 응답이 45.1%로 가장 많았다. 평균 3.28로 중간정도의 만족도를 보이고 있다.

<표 4-3> 공공서비스 전반에 대한 만족도(n=720)

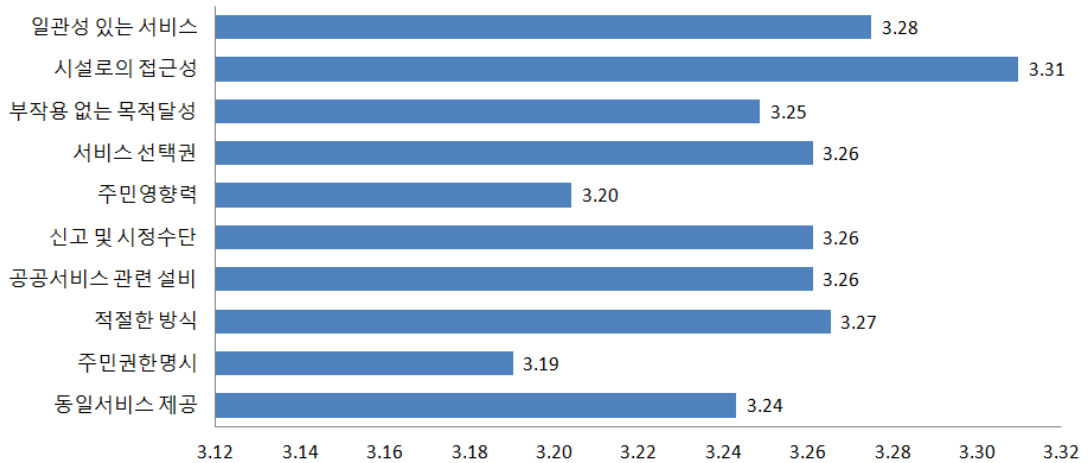
	f(%)	
전혀 불만족한다.	8	(1.1)
비교적 불만족한다.	126	(17.5)
그저 그렇다.	325	(45.1)
대체로 만족한다.	179	(24.9)
매우 만족한다.	82	(11.4)
평균(표준편차)	3.28(.920)	

농촌중심지 기능에 대한 만족도를 높이기 위해서 공공서비스를 구성하는 기능적 부분뿐만 아니라 운영·관리의 효율적 방향을 모색하기 위해 공공서비스 만족도를 조사하였다. 공공서비스 만족도의 하위요인을 규명하기 위하여 Varimax 회전법을 사용한 주성분 요인분석을 실시하였다. 요인분석에서 내용에 적합하지 않거나, 요인적재치가 낮은 문항 1개를 제외하고 총 21개의 문항으로 <표4-4>와 같이 공공서비스 형평성, 공공서비스 제공환경, 공공서비스 특성의 3개의 하위항목이 구성되었다. 만족도는 평균 값이 높을수록 고품질의 서비스를 제공하고 있음을 의미한다.



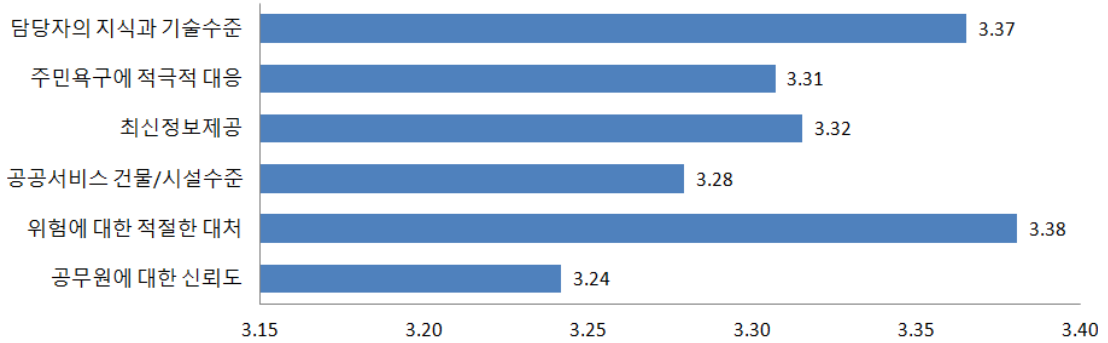
<그림 4-3> 공공서비스 구성요인별 만족도

공공행정서비스 하위요인 중 공공서비스 제공환경에 대한 만족도가 비교적 높았고 형평성 부분에 대한 만족도가 가장 낮게 나타났다. 이는 공공서비스 제공항목인 공무원에 대한 신뢰도나 공공서비스 제공 건물, 시설의 수준, 담당자의 지식과 기술 수준 등에 관한 부분보다 같은 조건의 주민에게 동일한 서비스가 제공되는지, 주민의 권리나 영향력, 시정수단의 존재여부, 일관성 있는 서비스, 서비스에 대한 주민의 선택권과 같은 주체적 권리에 대한 부분이 확장되어야 한다는 것을 의미한다.



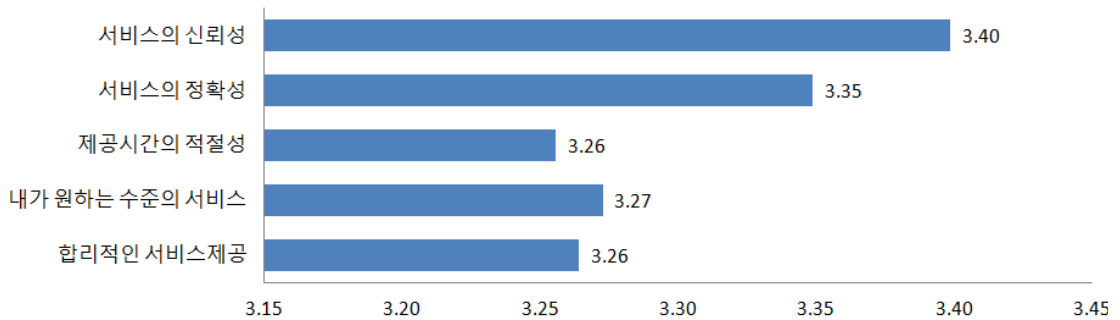
<그림 4-4> 공공서비스 형평성 세부항목별 만족도

공공행정서비스 형평성 세부항목 중 만족도가 비교적, 높은 항목은 시설로의 접근성(3.31)이었으며, 다음으로 일관성 있는 서비스(3.28), 공공서비스 관련 설비(3.27) 부분이였다. 반면 주민권한명시(3.19), 서비스에 대한 주민의 영향력(3.20) 등 주민 권한과 관련된 항목에서 만족도는 상대적으로 낮게 조사되었다.



<그림 4-5> 공공서비스 제공환경 세부항목별 만족도

공공서비스 제공항목의 세부항목에서 만족도가 가장 높은 항목은 위험에 대한 적절한 대처(3.38), 담당자의 지식과 기술의 수준(3.37)이었다. 반면 공무원에 대한 신뢰도(3.24), 공공서비스 건물/시설의 수준(3.28)은 상대적으로 만족도가 낮았다.



<그림 4-6> 공공서비스 특성 세부항목별 만족도

공공서비스 특성 세부항목 중 비교적 만족도가 높은 항목은 서비스의 신뢰성(3.40)과 서비스의 정확성(3.35)이었으며, 제공시간의 적절성(3.26), 합리적인 서비스 제공(3.26) 부분은 만족도가 비교적 낮은 편이었다.

<표 4-4> 공공서비스 만족도 요인구조(n=720)

		1	2	3	공통성
공공 서비스의 형평성	동일서비스 제공	.720	.127	.249	.597
	주민권한명시	.701	.298	.207	.623
	적절한 방식	.691	.141	.287	.580
	서비스 관련 설비	.684	.285	.216	.596
	신고 및 시정수단	.654	.402	.186	.624
	주민 영향력	.633	.375	.214	.587
	서비스 선택권	.632	.391	.229	.605
	부작용 없는 목적달성	.606	.201	.313	.506
	시설로의 접근성	.536	.400	.229	.500
일관성 있는 서비스	.511	.226	.426	.493	
공공 서비스 제공환경	공무원 신뢰	.207	.816	.218	.756
	위험에 대한 적절한 대처	.233	.740	.200	.642
	공공서비스 건물/시설 수준	.272	.718	.192	.627
	최신 정보 제공	.481	.541	.179	.556
	주민욕구에 적극적 대응	.429	.533	.305	.561
	담당자의 지식과 기술 수준	.448	.525	.233	.531
공공 서비스 특성	합리적인 서비스 제공	.263	.149	.833	.786
	내가 원하는 수준의 서비스	.208	.139	.822	.739
	제공시간의 적절성	.325	.212	.699	.638
	서비스의 정확성	.253	.347	.651	.608
	서비스의 신뢰성	.279	.407	.579	.579
초기고유값		10.244	1.401	1.088	
%분산		48.783	6.671	5.179	
%누적		48.783	55.454	60.633	

* Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy = .929 (Bartlett's Test of Sphericity Chi-Square = 9,761.006, Sig=.000)

** 요인추출방법 : 주성분분석, 회전방법 : Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

3개 영역 전체 합계에 대한 평균치를 구성하여 품질평가 총점을 구성하였고 공공서비스 품질 만족도 하위요인들이 공공서비스 만족도에 어떤 영향을 미치는지 알아보기 위해 회귀분석¹³⁾을 실시하였다. 공공서비스 만족도에 영향을 미치는 영향 요인은 공공서비스 형평성($\beta=.177, p>.01$)과 공공서비스 특성($\beta=.262, p>.001$)으로 나타났다. 공공행정서비스 형평성은 같은 조건의 주민에게 동일한 서비스가 제공되는지 정도, 주민 권한과 영향력, 시정수단 등에 대한 부분, 서비스 제공과 관련된 설비시설의 적합성, 서비스 시설로의 접근성 등이 포함되며, 공공서비스 특성은 서비스의 합리성, 고품질 서비스 제공, 정확성과 신뢰성 부분에 관한 내용이다. 이러한 부분에 대해 긍정적으로 평가할수록 공공서비스에 대한 만족도가 높은 것을 알 수 있다. 즉 공공행정서비스 만족도를 높이기 위해서는 서비스 제공환경(공무원의 신뢰도, 공공서비스 시설 건물외관, 최신정보제공, 담당자 능력 등)보다 서비스 특성과 형평성에 더 집중해야 한다는 것을 알 수 있다.

<표 4-5> 농촌지역 거주자의 공공서비스 만족도 영향요인(n=720)

	공공서비스 만족도	
	B	β
공공서비스 형평성	.253	.177**
공공서비스 제공환경	.081	.059
공공서비스 특성	.354	.262***
C	1.017	
R ²	.205	
Adjust R ²	.202	
F-value	61.592***	
D. W.	1.533	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

13) 회귀분석에 앞서 회귀식 가정진단 결과 분산확대인자(VIF)는 1.076~1.768의 범위로 모두 10이하로 산출되었으며, Durbin Waston 계수(D. W.) 역시 1.533으로 2에 근접하고 있어 다중공선성과 잔차간 자기상관이 없는 것으로 밝혀져 본 자료의 회귀가정이 충족되었음을 확인하였다.

인구가 감소되더라도 농촌지역 주민들의 삶의 질을 유지하고 강화하기 위해서는 공공서비스를 제공하는 형태, 즉 제공자, 제공 장소 등 하드웨어적인 부분보다 주민들에게 서비스 수혜에 대한 균등한 기회와 지속적이고 일관적인 공공서비스를 받을 수 있도록 형평성과 지속성 등 소프트웨어적인 부분 중심으로 공공서비스의 실효성을 높이는 방법이 바람직하다는 것을 보여주는 결과라고 하겠다. 그리고 공공서비스의 특성 또한 행정 중심의 하향식 서비스(product-out¹⁴)가 아닌 지역주민 중심의 상향식 서비스(market-in¹⁵)의 관점에서 적정한 맞춤형 공급에 대한 고민이 필요 할 것이다. 특히 공공서비스 만족도에 대해 공공서비스의 제공환경이 유의한 영향을 미치지 않은 이유는 경제적 여건의 개선과 교통·통신의 발달로 인해 공공서비스 받을 수 있는 영역 확장으로 인한 선택의 폭이 넓어졌기 때문으로 사료된다.

지방정부와 정부기관들은 수치적으로 집계되는 사업실적을 위해 많은 수의 공공서비스 제공 사업들을 시행하고 있으나 수혜자 입장에서는 서비스 제공횟수(동일서비스를 여러 번 받는 것 보다 한 번에 필요한 서비스를 확실하게 받는 것이 더 효과적이며, 수혜자의 자기부담금도 줄일 수 있기 때문에 서비스 대상 확대에도 도움이 될 것임)나 지원기관이 어딘가에 대한 것보다 서비스의 내용과 질적인 부분을 향상시키는 것이 실효성을 높일 수 있을 것이다. 칸막이 행정을 지양하고 부처 간 통합 서비스를 통해 수혜자에게 직접적인 실효가 있는 서비스를 제공할 수 있어야 할 것이다.

2. 농촌지역 중심지 삶의 질과 농촌중심지 기능 중요도

1) 농촌지역 중심지 삶의 질에 대한 생활만족도

농촌지역의 현재 정주환경 및 생활 만족도에서는 응답대상자의 54.0%가 부정적으로 응답하여 불만족이 높았다. 만족도 평균은 2.41로 농촌지역 정주환경에 대해서는 부정적인 의견이 많았다.

14) 시장의 요구를 고려하지 않고 일방적으로 제품이나 서비스를 제공하는 경영방식을 의미한다(150).

15) 시장의 요구에 따라 제품과 서비스를 제공하는 것을 의미한다(150).

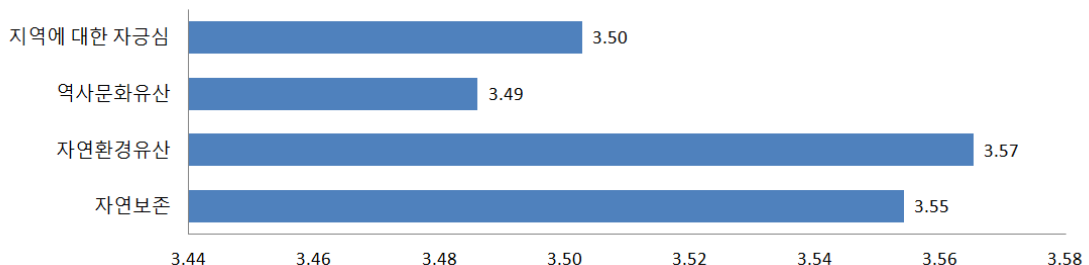
<표 4-6> 농촌지역 정주환경에 대한 응답자 생활 만족도(n=720)

	f(%)	
전혀 불만족한다.	139	(19.3)
비교적 불만족한다.	250	(34.7)
그저 그렇다.	252	(35.0)
대체로 만족한다.	58	(8.1)
매우 만족한다.	21	(2.9)
평균(표준편차)	2.41(.982)	

2) 농촌중심지 기능 영역별 중요도 요인구조와 생활만족도 영향요인

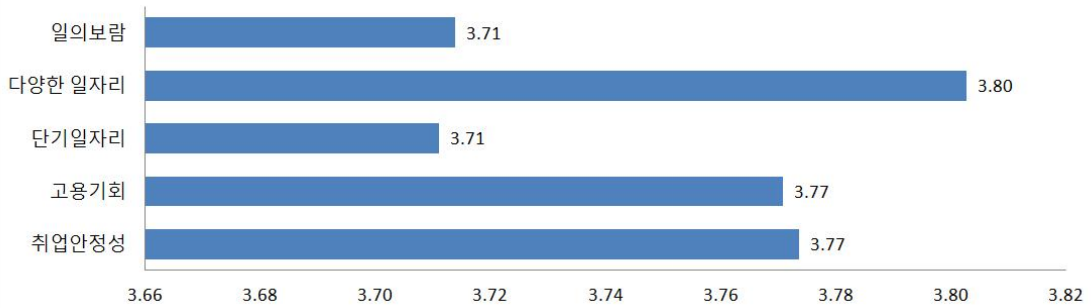
본 연구에서 인구감소에 따른 농촌중심지 기능 정비의 방향을 모색하기 위해 농촌지역 삶의 질과 관련된 중심지 기능에 대한 항목별 중요도를 조사하였다. 변수의 축약을 위해 Varimax 회전법을 사용한 주성분 요인분석을 실시하고, 요인분석에서 내용에 적합하지 않거나, 요인적재치가 낮은 문항 6개를 제외한 총 40개의 문항으로 <표4-7>와 같이 지역정체성, 고용, 보육환경, 공공편의, 보건의료, 커뮤니티, 생활편의, 여가/문화, 교육환경이라는 9개 하위요인을 구성하였다.

9개로 구조화된 각 영역에 대해 상대적인 중요도를 비교하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역정체성 영역으로 구분된 항목 중 주민의 중요도가 가장 높은 항목은 자연환경유산(3.57)이었고 역사문화유산(3.49)은 비교적 낮았다.



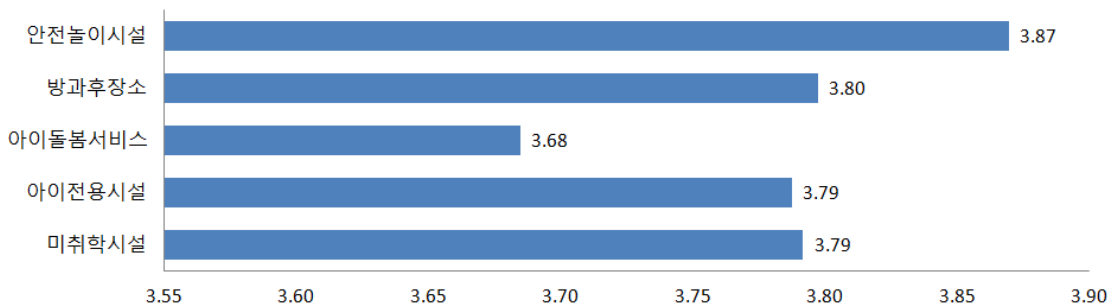
<그림 4-7> 지역정체성 영역 세부항목별 중요도

둘째, 고용과 관련된 세부항목 중 다양한 일자리(3.80)에 대한 중요도가 가장 높게 나타났고, 일의 보람(3.71)이나 단기일자리(3.71) 부분은 상대적으로 낮았다. 조사대상자들은 일의 보람과 같은 정신적 만족감 부분이나, 시급과 고용지속성이 낮은 단기 일자리 보다 정규적이고 안정된 고용상태에 대해 상대적으로 중요하게 생각하는 것으로 보인다.



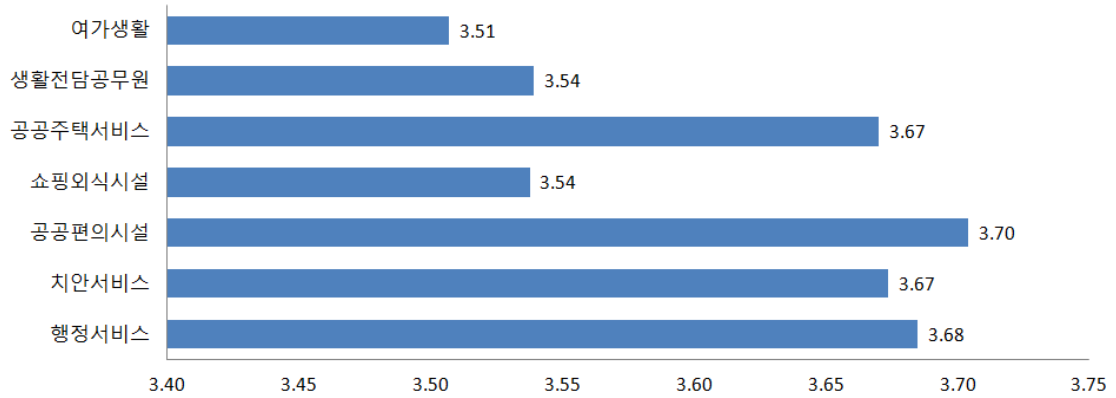
<그림 4-8> 고용영역 세부항목별 중요도

셋째, 보육환경 영역에서는 안전놀이시설(3.87)에 대한 중요도가 가장 높았고, 상대적으로 아이 돌봄 서비스(3.68)에 대한 중요도는 비교적 낮은 편이었다.



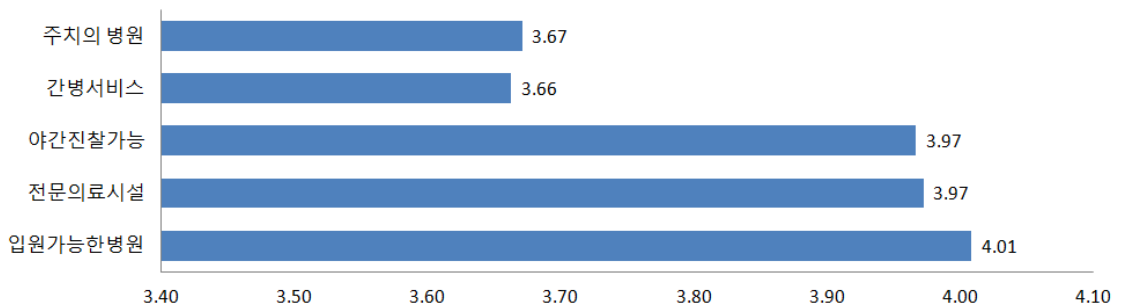
<그림 4-9> 보육환경 영역 세부항목별 중요도

넷째, 공공편의 영역에서는 공공편의시설(3.70), 행정서비스(3.68), 공공주택 서비스(3.67), 치안서비스(3.67)에 대한 중요도가 높았고, 여가생활(3.51) 부분은 상대적으로 낮은 경향을 보였다.



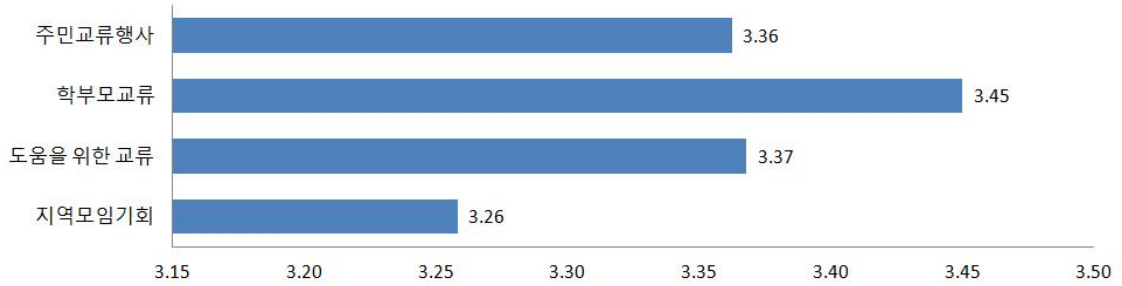
<그림 4-10> 공공편의 영역 세부항목별 중요도

다섯째, 보건의료 영역에서는 입원 가능한 병원(4.01), 야간진찰가능(3.97), 전문의료시설(3.97)에 대한 중요도가 높았다. 반면 간병서비스(3.67)나 주치의가 있는 병원(3.66)에 대한 중요도는 상대적으로 낮은 편이었다.



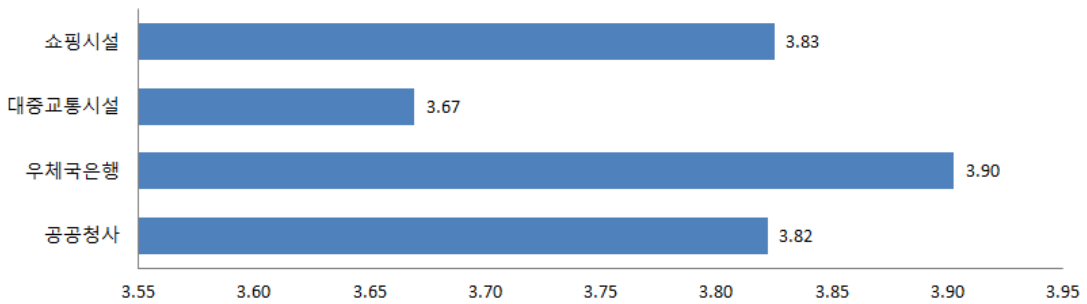
<그림 4-11> 보건의료 영역 세부항목별 중요도

여섯째, 커뮤니티 영역에서는 학부모 교류(3.45)를 중요하게 생각하였으며, 지역모임기회(3.26)에 대한 중요도는 비교적 낮았다.



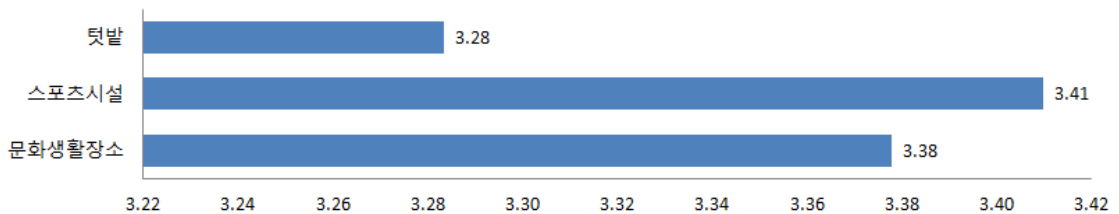
<그림 4-12> 커뮤니티 영역 세부항목별 중요도

일곱째, 생활편의 영역에서는 우체국, 은행(3.90)에 대한 중요도가 높았고, 대중교통시설(3.67)은 상대적으로 중요도가 낮았다.

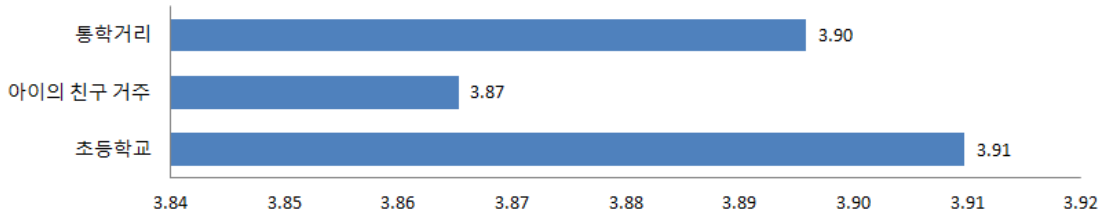


<그림 4-13> 생활편의 영역 세부항목별 중요도

여덟째, 여가/문화 영역에서는 스포츠 시설(3.41)에 대한 중요도가 상대적으로 높았고, 자택 내 텃밭(3.28)에 대한 중요도는 낮은 경향을 보였다.

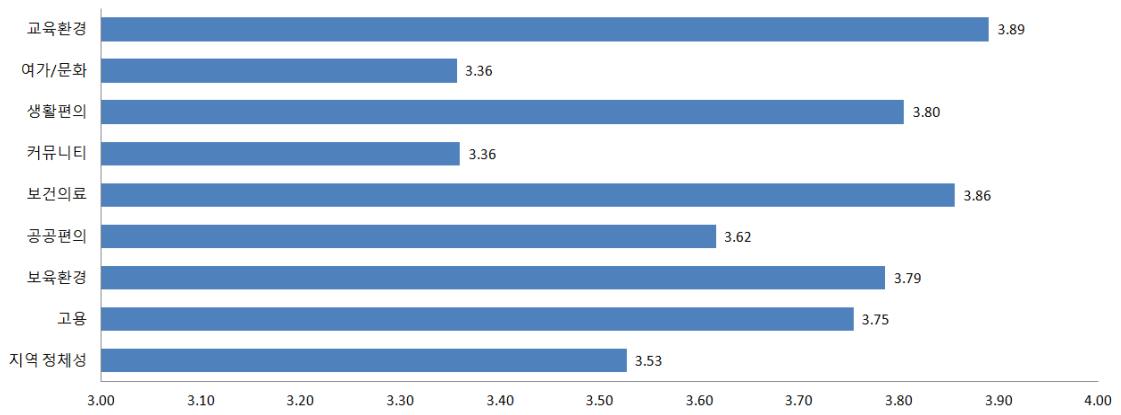


<그림 4-14> 여가/문화 영역 세부항목별 중요도



<그림 4-15> 교육환경 영역 세부항목별 중요도

마지막으로 교육환경 영역의 중요도는 모든 항목에서 다른 영역보다 높게 나타났는데 특히 초등학교(3.91)와 통학거리(3.90) 부분을 중요하게 생각하는 것을 알 수 있다.



<그림 4-16> 농촌중심지 기능 영역별 중요도

9개의 중심지 기능 부문 중 조사대상 주민들이 가장 중요하게 생각하는 기능은 교육환경 분야이다. 다음으로는 보건의료, 공공편의시설, 육아환경, 고용 순으로 높게 조사되었다. 농촌 중심지의 기능 중 육아환경, 고용, 보건의료, 교육환경, 생활편의와 직접적으로 관련되고, 필수적인 서비스에 대한 영역의 중요도가 높았으나, 상대적으로 비일상적이고 탄력적인 영역에 해당하는 여가/문화, 커뮤니티, 공공편의, 지역정체성의 경우의 중요도가 낮았다.

<표 4-7> 주민생활의향의 요인구조 (n=720)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	공통성
지역 정체성	자연보존	.868	.139	.071	.097	.107	.050	.083	.087	.087	.823
	자연환경유산	.836	.097	.079	.114	.110	.076	.075	.094	.121	.775
	역사문화유산	.813	.115	.060	.096	.049	.110	.096	.156	.009	.735
	자긍심	.712	.166	.024	.081	.069	.131	.103	.180	-.019	.607
고용	취업안정성	.149	.794	.126	.133	.154	.087	.119	.033	.144	.754
	고용기회	.025	.768	.115	.238	.107	.055	.147	-.007	.235	.753
	단기일자리	.378	.689	.089	.094	.085	.102	.073	.087	.020	.665
	다양한일자리	-.009	.665	.092	.243	-.005	.143	.190	.083	.225	.624
	일의보람	.300	.548	.141	.178	.131	-.020	.097	.242	.117	.541
보육 환경	미취학시설	.020	.139	.761	.136	.022	.134	.066	-.004	.110	.652
	아이전용시설	-.013	.151	.748	.106	.069	.045	.067	.090	.242	.672
	아이돌봄서비스	.211	.027	.697	.004	.010	.238	.090	.049	-.104	.609
	방과후장소	-.024	.108	.637	.129	.093	.005	.183	.173	.260	.574
	안전놀이시설	.147	.107	.534	.231	.133	-.095	.218	.058	.322	.552
여의 편의	행정서비스	.041	.091	.082	.650	.126	.220	.190	-.082	.208	.590
	치안서비스	.162	.172	.029	.624	.091	.008	.172	.138	.262	.572
	공공편의시설	.102	.292	.256	.571	-.101	.090	.017	.154	.135	.548
	쇼핑외식시설	.039	.157	.138	.545	.124	-.081	.024	.508	-.116	.636
	공공주택서비스	.149	.364	.147	.537	.089	.194	.065	.027	.125	.530
	생활전담공무원	.052	.229	.073	.509	-.016	.486	.023	-.052	.016	.560
	여가취미생활	.127	.047	.247	.476	.083	.251	.029	.340	-.312	.590
보건 의료	입원가능병원	.010	.155	.004	.113	.782	.004	.075	.108	.077	.672
	전문의료시설	.015	.126	.147	.140	.770	.115	.085	.008	.116	.685
	야간진찰가능	.008	.003	.022	.105	.706	-.028	.163	.200	.069	.582
	간병서비스	.353	.082	.076	-.142	.592	.201	.025	-.020	.016	.549
	주치의 병원	.276	.026	.026	-.070	.538	.210	.251	-.026	.084	.488
커뮤니티	지역모임기회	.157	.081	.080	-.033	.104	.821	.088	.148	-.034	.755
	도움을위한 교류	.103	.093	.049	.140	.088	.695	.068	.224	.051	.589
	학부모 교류	.009	.118	.158	.224	.132	.580	.142	.075	.198	.508
	주민교류행사	.150	-.084	.129	.246	.105	.531	.144	.389	.035	.573
생활 편의	공공청사	.102	.186	.143	.140	.180	.075	.813	.057	.135	.805
	우체국은행	.068	.160	.085	.083	.243	.040	.776	.048	.172	.740
	대중교통	.151	.055	.172	.228	.036	.253	.622	.125	.056	.579
	쇼핑시설	.188	.378	.264	-.064	.164	.095	.517	.042	-.066	.562
여가/ 문화	문화생활장소	.186	.112	.112	.048	.105	.239	.109	.770	.152	.759
	스포츠타시설	.201	.020	.108	.081	.152	.177	.133	.676	.215	.635
	텃밭	.230	.172	-.002	.022	-.015	.390	-.061	.606	-.166	.634
교육 환경	초등학교	.092	.227	.186	.110	.093	.045	.071	.078	.718	.643
	아이 친구거주	.033	.224	.242	.131	.137	.103	.102	.067	.712	.678
	통학거리	.119	.217	.287	.211	.192	.060	.199	.015	.543	.563
초기교류값		10.922	3.065	2.440	2.165	1.786	1.426	1.268	1.169	1.120	
%분산		27.306	7.663	6.100	5.413	4.465	3.564	3.170	2.922	2.800	
%누적		27.306	34.969	41.069	46.482	50.947	54.511	57.682	60.604	63.404	

* Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy = .883 (Bartlett's Test of Sphericity Chi-Square = 14,530.784, Sig=.000)

** 요인추출방법 : 주성분분석, 회전방법 : Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

이상의 분석결과는 농촌중심지의 기능에 대해 상시적이고 필수적인 영역을 강화하는 방식의 정비가 필요하다는 것을 의미한다. 즉 교통이 발달하고 자동차를 이용한 이동이 일상화되면서 상위중심지로의 이동이 용이해진 상황에서 비상시적이고 탄력적인 서비스 영역의 중요도가 높았다. 즉, 상시적이고 필수적인 서비스들과 연계하여 원스톱화하거나 인접중심지와와의 공유 필요성이 제기되고 있다.

주민이 생각하는 농촌중심지 기능 영역별 중요도가 생활만족도에 미치는 영향을 알아보기 위해 회귀분석¹⁶⁾을 실시하였다. 농촌지역 거주자 생활 만족도에 영향을 미치는 중심지 기능 중요도는 공공편의($\beta=-.163, p>.01$), 보건의료($\beta=-.177, p>.001$), 여가문화($\beta=-.093, p>.05$), 교육환경부분($\beta=-.194, p>.001$)으로 나타났다. 공공편의, 보건의료, 여가/문화, 교육환경에 대해 중요도가 높을수록 생활만족도는 낮은 것으로 분석되었다. 즉 농촌지역 거주자들의 생활만족도에 가장 큰 영향을 미치는 생활 영역은 공공편의, 보건의료환경, 여가/문화, 교육환경이라고 해석할 수 있다. 이 4가지 부문이 농촌지역 거주자의 삶의 질을 향상시키기 위해 가장 우선적으로 개선되어야 하는 생활 영역이라고 할 수 있다. 즉 농촌지역의 인구가 감소되더라도 삶의 질을 유지하기 위해서는 배후지역의 중심지에는 최소한 보육/교육환경, 보건의료, 공공편의가 지속되어야 하며, 또한 이를 중심으로 한 재정비의 방향이 설정되어야 한다는 것이다. 최근 농촌지역의 경우 중심지의 중요한 공공서비스 기능을 하던 초등학교가 운영효율화 및 경제성에 입각하여 폐교되고 있다. 이에 대해서는 초등학교와 중학교의 통합 또는 초등학교와 보건의료, 공공/편의시설들 간의 통합을 통해서라도 유지되는 방향으로 정책을 모색하는 것이 필요하다.

16) 회귀분석에 앞서 회귀식 가정진단 결과 분산확대인자(VIF)는 1.236~1.724의 범위로 모두 10이하로 산출되었으며, Durbin Waston 계수(D. W.) 역시 1.690으로 2에 근접하고 있어 다중공선성과 잔차간 자기상관이 없는 것으로 밝혀져 본 자료의 회귀가정이 충족되었음을 확인하였다.

<표 4-8> 농촌지역 거주자의 생활의향이 거주자 생활 만족도에 미치는 영향(n=720)

	거주자 만족도	
	B	β
지역정체성	.102	.074
고용	.073	.050
보육환경	.177	.108*
공공편의	-.293	-.163**
보건의료	-.300	-.177***
커뮤니티	.077	.047
생활편의	-.022	-.014
여가/문화	-.131	-.093*
교육환경	-.281	-.194***
C	4.668	
R ²	.114	
Adjust R ²	.103	
F-value	10.152***	
D. W.	1.690	

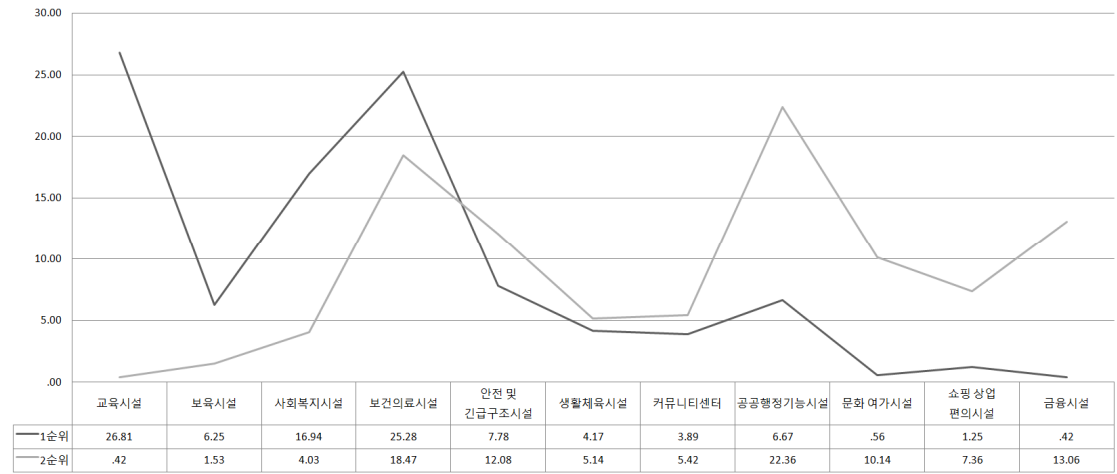
*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2. 농촌지역 중심지 재정비 방향에 대한 인식 분석

1) 인구감소에도 유지되어야 하는 최소한의 공공서비스

<그림 4-5>는 인구의 지속적인 감소로 지금 거주하고 있는 마을이 소멸된다고 하더라도 꼭 유지되어야 할 공공서비스 시설은 무엇인지를 질문한 결과이다. 순위별로 2가지 응답을 요구했다. 그 결과 1순위로 가장 최종적으로 남아있어야 한다고 생각하는 시설은 교육시설과 보건의료시설이었다. 2순위는 공공행정기능시설과 보건의료시설, 금융시설에 대한 응답이 높게 나타났다. 교육시설, 보건의료시설, 공공행정 기능시설, 금융시설은 농촌지역 중심지에 거주하는 주민에게 필요한 최소기준의 공공서비스 시설이라고 생각된다. 교육, 의료보건, 행정, 금융은 농촌중심지역 거주자에게 대면서비스로 제공되어야 하는 최소한의 공공서비스 시설로 마을 유지를 위한 핵심적인 공공서비스 기능인 것이다.

농촌지역 소멸과 관련하여 최후까지 유지되어야 하는 시설로 교육시설, 보건의료시설, 공공행정기능시설 순로 조사된 연구결과는 인구감소기 농촌지역에 대한 주민인식도 조사와 맥을 같이 한다. 즉 지역의 지속성 확보를 위한 주요한 해결책인 저출산과 관련한 가임기 여성의 가정이 농촌지역에 거주할 수 있는 가장 중요한 요인인 교육시설, 고령화와 관련해서는 노인인구의 건강한 삶의 질 강화를 위한 보건의료시설 강화, 그리고 삶의 질 관련 국가 및 지자체의 다양한 공공서비스 혜택을 위한 공공행정기능 시설이 농촌중심지 유지를 위한 최소요건으로 인식되고 있는 것이다.



<그림 4-17> 마을 소멸 시 최후까지 유지되어야 한다고 생각하는 공공서비스 기능

2) 거리 척도를 활용한 공공서비스 중요도 분석

조사대상자들이 중요하게 생각하는 공공서비스 시설을 구체적으로 파악하고 인근지역과 연계해서 이용할 수 있다고 생각하는 서비스는 어떤 분야인지 살펴보기 위해, 공공서비스를 11개 분야로 구분하여 이러한 시설들이 주민들이 거주하고 있는 집에서 어느 정도 거리에 있어야 한다고 생각하는지 물었다. 거주지로부터 가깝게 있어야 한다고 생각할수록 중요도가 높은 시설이라고 할 수 있다.

<표 4-9>를 살펴보면, 거주지와 가장 가까워야 한다고 생각하고 있는 시설은 교육 및 보육시설로 나타났다. 특히 교육시설, 보육시설, 사회복지시설, 보건의료시설, 생활체육시설, 커뮤니티 센터, 공공행정기능 시설, 금융시설은 ‘읍·면 중심지역’ 안에 위치해야 한다고 생각하고 있다. 안전 및 긴급구조시설, 문화 및 여가시설, 쇼핑 및 상업 편의시설은 ‘같은 군 내에 위치’ 해야 한다고 응답하였다. 제시된 공공서비스 시설에 대해 인접 타군이나 전남 도내에 위치해도 괜찮다고 응답한 수는 미미했다.

인구감소에 따른 농촌중심지 공공서비스 재정비의 방향은 상시접근이 가능한 최소단위로 교육시설을 중심으로 한 공공서비스 정비, 그리고 그 외 시설의 경우는 교통과 통신의 발달로 인한 읍내 또는 군내도 이용에 무리가 없는 것으로 분석된다. 이러한 분석 결과를 토대로 살펴볼 때 농촌중심지의 정비는 공동이용방식과 교통 접근성을 강

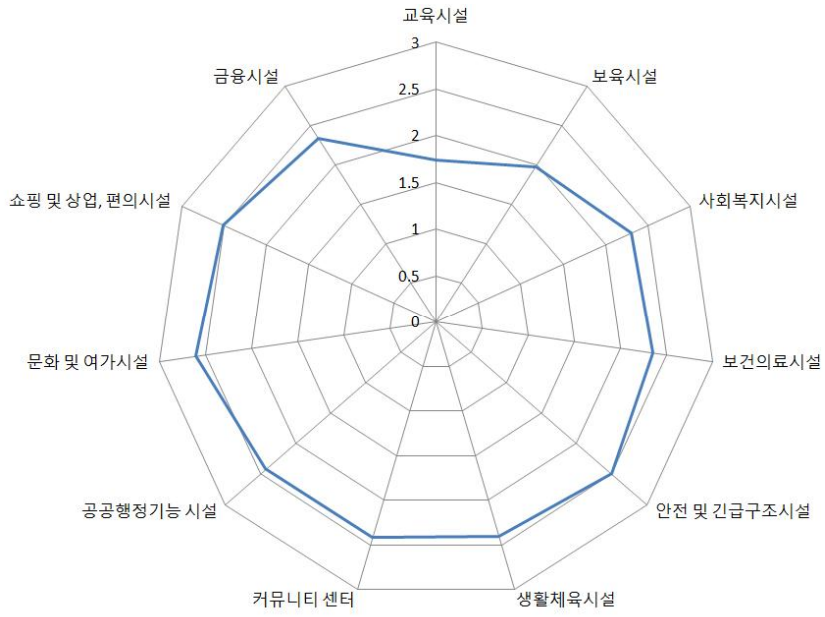
화시키는 집약화 방향으로 추진되어야 한다. 면적은 넓고 인구밀도가 낮은 농촌지역의 교통 접근성을 높이기 위한 방안으로 최근 서천군과 아산시, 보성군에서 시범사업으로 진행하고 있는 마중택시, 희망택시, 100원 택시와 같은 수요대응형 교통수단¹⁷⁾이 고려되고 있다. 배후마을의 경우 버스운행이 하루에 2~3번 정도만 운행되는 곳이 많으며, 이러한 수요대응형 교통수단은 버스의 정규운영시간 이외에 농촌주민의 이동권을 보호하는데 도움이 될 것이다(기명성 등, 2016).

연구결과에서 교육시설에 대한 중요도가 높은 점을 고려할 때, 우선 공공서비스 시설은 교육시설을 중심으로 다기능·복합화가 진행되어야 한다. 그리고 다음으로 상위 거점지역의 공공서비스를 집중화하여 공동 이용하는 방식으로 검토되어야 할 것이다.

<표 4-9> 거리 척도를 활용한 공공서비스 시설 중요도 (n=720)

	도보 10분 이내 f(%)	읍 내 f(%)	군 내 f(%)	인접 타 군 f(%)	전남 도내 f(%)	M(SD)
교육시설(초등학교 등)	295(41.4)	319(44.3)	105(14.6)	1(.1)	-	1.74(.703)
보육시설	162(22.5)	415(57.6)	141(19.6)	2(.3)	-	1.98(.657)
사회복지시설	57(7.9)	393(54.6)	262(36.4)	7(1.0)	1(.1)	2.31(.632)
보건의료시설 (보건소, 병원, 약국 등)	70(9.7)	340(47.2)	301(41.8)	9(1.3)	-	2.35(.668)
안전 및 긴급구조시설	58(8.1)	278(38.6)	359(49.9)	24(3.3)	1(.1)	2.49(.686)
생활체육시설	63(8.8)	339(47.1)	286(39.7)	30(4.2)	1(.1)	2.40(.724)
커뮤니티 센터	76(10.6)	307(42.6)	294(40.8)	43(6.0)	-	2.42(.758)
공공행정기능 시설	45(6.3)	338(46.9)	327(45.4)	10(1.4)	-	2.42(.630)
문화 및 여가시설	22(3.1)	282(39.2)	372(51.7)	44(6.1)	-	2.61(.650)
쇼핑 및 상업, 편의시설	42(5.8)	294(40.8)	360(50.0)	24(3.3)	-	2.51(.659)
금융시설(은행 등)	79(11.0)	329(45.7)	298(41.4)	14(1.9)	-	2.34(.696)

17) 수요대응형 교통수단은 「농업농촌기본법」에 의거한 공공투자사업의 일환으로서 비용의 상당 부분을 지방정부가 부담한다. 농촌의 교통약자 보호라는 공익을 추구하더라도 국민의 세금이 투입된다면 효과적으로 목표를 달성하기 위해 노력할 필요가 있다. 경제적으로 가장 효율적인 방법은 이용자들이 수요대응형 교통수단의 편익만큼을 비용으로 부담하고, 그 비용과 시장에서 형성된 실제 이용료의 차이를 지방정부가 보조하는 것이다(기명성 등, 2016).



<그림 4-18> 공공서비스 시설 중요도

제5장 결론 및 정책제언

제1절 연구결과 요약

본 연구는 인구감소와 저출산이라는 사회적 변화에 대응하여 농촌중심지의 기능 변화와 집약화에 대해 고찰하고, 농촌지역 중심지의 주민들의 삶의 질 향상을 위해 농촌지역의 공공서비스와 시설을 어떻게 재구성해야 하는가에 대해 논의하였다. 이를 위해 전라남도 농촌지역중심지 거주자를 대상으로 농촌중심지 기능 별 중요도와 생활 만족도, 공공서비스 이용실태와 중요도, 공공서비스 만족도를 파악하였다. 전남지역 4개의 농어촌생활권을 기준으로, 지방소멸지수를 고려하여 각 권역별로 1개씩 총 4개의 지자체(화순, 함평, 곡성, 장흥)를 선정하여 현장조사와 설문조사를 진행하였다. 현장조사에서는 지역현황과 인구, 경제, 공공서비스에 대한 통계를 파악하였으며, 설문조사에서는 자기기입식 설문지를 통해 주민의견을 물었다. 설문지는 4개의 조사대상지역에서 각 180부씩 총 720부를 수거하여 최종분석에 활용되었다. 결과분석은 SPSS/PC 프로그램을 활용하였고 농촌중심지 기능 영역별 중요도, 공공서비스 만족도 등 측정도구의 신뢰도를 검증하기 위해 Cronbach의 α 계수를 산출하였다. 조사대상지역의 인구통계학적 특성을 파악하기 위해 빈도와 백분율을 산출하였고, 중심지 기능과 공공서비스 만족도 요인구조를 파악하기 위해 요인분석을 실시하였다. 그리고 생활만족도와 공공서비스 영향요인을 알아보기 위해 회귀분석을 사용했다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 과거와 연속적인 환경에서 생활하는 것이 거주자의 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 관점에서 현재 살고 있는 지역에서 계속 거주하길 원하는가에 대한 질문에 응답자의 67% 정도가 긍정적인 태도를 취했다. 반면 본인의 자녀가 지금 살고 있는 농촌지역에서 거주하길 바라는가에 대해서는 약 75%의 응답자가 그렇지 않다고 응답하였다. 이러한 경향은 2020년대부터 연평균 30만명 이상씩 감소될 것으로 예측한 장래인구추계(통계청, 2016)와 향후 30년 내에 군지역의 37%와 읍·면·동 중 40% 지역이 소멸할 것이라는 예측(이상호, 2017)을 뒷받침 하는 결과인 것으로 보인다. 현재 내가 살고 있는 지역은 지금 시대를 사는 나에게는 괜찮지만 시대의 변화에 맞춰 후속 세대는 발전된 정주환경과 생활편의 등 더 나은 삶을 영위했으면 하는 바람인 것이다. 또한 지역

내 공공서비스 시설 이용현황에서 가장 빈번하게 이용하는 시설에 1순위에서는 읍·면 사무소, 2순위에서는 우체국과 체육시설로 조사되었다. 여전히 대면서비스가 주로 이뤄지고 있는 농촌지역의 공공행정서비스 담당기관인 읍면사무소에 대한 이용 빈도는 매우 높았으며, 우체국의 경우 상위중심지와 기능이 동일하기 때문에 지역 내 이용이 높은 것으로 사료된다. 상위중심지로 이동할 경우 더 나은 서비스를 받을 수 있는 시설의 경우 고품질의 서비스를 받기 위해 이동을 감수하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 농촌지역 주민들은 인구감소와 저출산에 대한 위기감을 심각하게 인지하고 있었다. 인구감소와 저출산, 고령화, 사회적 비용부담의 증가, 그리고 미래 농촌소멸에 대한 가능성에 대한 인지도도 높은 편으로 나타났다. 그러나 조사대상지에 해당하는 지방정부 정책들을 보면 여전히 확장적 성장계획을 중심으로 중장기 계획들이 수립되고 있고, 인구감소에 대한 위기감을 언급하고 적극적인 대책을 세워 중요성을 부각시키고 있는 지역은 1개 군(장흥)에 불과했다. 지방정부는 지역주민에게 지역의 미래에 대한 구체적인 청사진을 제시하고 발전을 도모해야 하는 정책주체라고 할 때, 지역주민에게 저출산과 고령화에 대한 사회적 변화와 인구감소에 대한 위기상황을 인지시키고, 그에 대응하여 지역의 중심지를 어떻게 정비하고, 주민들에게 제공되는 공공서비스의 양적, 질적 수준과 제공방식 등을 결정하여 주민들의 이해를 구하고 지역공간과 시스템, 모든 측면에서 현명한 축소를 통해 지역민의 삶의 질을 제고해야 할 것이다.

셋째, 농촌지역 중심지 주민들이 선호하는 중심지 기능 정비방안은 거점형성 이주축 진형, 거점형성 지역연계형, 지역 내 자립형, 도시 내 교통축 연계형, 광역연계형 중 거점형성 지역연계형과 도시 내 교통망 구축형에 대한 선호도로 나타났다. 거점형성 지역연계형은 거점을 형성시킨다는 점에서는 이주축진형과 유사하나 중심지 이외의 지역도 생활을 유지할 수 있도록 최소한의 공공서비스를 제공하면서 점진적으로 통합시키면서 지역의 커뮤니티를 존중하는 중도적인 모델이다. 도시 내 교통축 연계형은 같은 도시 내에 교통축을 중심으로 지역을 연결하고자 하는 방법으로 교통중심지에 상업 시설과 의료, 주민시설 등 공공서비스 시설을 집중시키는 형태이다. 이 두 가지 정비방안은 거점을 중심으로 거점 간 이동이 편리하게 하는 교통망을 구축하는 정비방안으로 현재 농촌 거주민의 생활양식을 유지하면서 인구감소라는 변화에 대응할 수 있는 점진적인 방안으로 사료된다.

넷째, 공공서비스 만족도 하위요인은 공공서비스 특성, 공공서비스 제공환경, 공공서비스 형평성이라는 3가지 범주로 구조화되었으며 이 중 공공서비스 제공환경에 대한 만족도가 가장 높았고 공공서비스 형평성에 대한 만족도가 낮게 나타났다. 특히 공공서비스 만족도에 영향을 미치는 변수로 공공서비스 형평성 항목인 일관성 있는 서비스, 같은 조건에서 동일한 서비스가 제공되는지 정도, 주민권한과 시정수단과 같은 영향력, 서비스 선택권 등의 부분에서 만족할 때 공공서비스에 대한 만족도가 증가하는 결과를 보였다. 이는 공공서비스에 대한 주민 만족도를 높이기 위해 서비스 제공환경보다 서비스 내용과 형평성에 집중해야 한다는 것을 의미한다.

다섯째, 농촌지역 주민들의 생활 만족도는 비교적 낮은 것으로 나타났고, 생활 만족도에 영향을 미치는 농촌중심지 기능 영역은 지역정체성, 고용, 보육환경, 공공편의, 보건의료, 커뮤니티, 생활편의, 여가/문화, 교육환경이라는 9가지 요인으로 구조화되었다. 중심지 기능 중 가장 중요하게 생각하는 영역은 교육환경과 보건의료, 공공편의 기능으로 나타났다. 중심지 기능 영역별 중요도가 생활만족도에 미치는 영향을 보면 공공편의, 보건의료, 교육환경 기능으로 중요도가 높을수록 생활만족도는 낮은 것으로 나타났다. 다시 말해 인구가 지속적으로 감소되더라도 주민 생활을 유지하기 위해 농촌중심지에 최소한 공공편의, 보건의료, 교육환경 기능은 존재해야 한다는 것이다.

마지막으로, 농촌중심지 정비 방향에 대한 기본안을 구상해보기 위해 지역주민에게 거리의 접근성 측면을 고려하여 중요 공공서비스 시설은 무엇인지 조사하였고, 그 결과 주민들은 교육과 보육시설, 보건의료 및 사회복지시설에 대한 중요도가 높게 나타났다. 대부분의 공공서비스 시설에 대해 같은 군단위에서 공유 사용하는 것에 동의하고 있는 편이었으나 인접 타군이나 전남 도 내 공유사용에 대해서는 부정적인 것으로 조사되었다. 또한 인구감소가 가속화되어 현재 살고 있는 지역이 소멸된다 할지라도 최후까지 남아있어야 하는 공공서비스는 교육, 보건의료, 공공행정기능으로 나타났다. 이러한 시설들은 농촌거주에서 주민에게 필요한 최소기준의 공공서비스 시설로 판단된다. 따라서 인구감소에 대응하여 농촌중심지는 교육시설과 공공행정기능을 중심으로 기타 중심지 기능을 연계하는 방안으로 정비되어야 하며, 동일 읍·면 내, 나아가 같은 군 단위 시설 공유에 대해 긍정적인 응답을 근거로 거점형성을 통해 중심지 기능을 재배치하는 형태로 추진되는 것이 바람직한 것으로 보인다.

제2절 정책제언

본 연구는 인구가 감소하여 과소화가 진행되고 있는 농촌지역에서 재정부담을 최소화 하면서 지역주민에게 양질의 공공서비스를 제공하기 위해 농촌중심지 기능을 어떻게 정비해야 하는가라는 문제를 토대로 시작했다. 지방자치단체는 부족하고 한정된 재원으로 주민에게 양질의 공공서비스를 제공하고, 공공시설을 유지하며 관리할 것인가에 대해 끊임없이 고민하고 답을 찾고자 노력하고 있다. 그러나 농촌지역을 중심으로 한 자치단체에서 지속적으로 나타나는 인구감소 현상은 부족한 지방재정 상태를 더욱 악화시킬 것이며, 이러한 재정부족 상태는 자치단체가 양질의 공공서비스를 위해 투자하거나, 다양한 주민 서비스를 제공하는 공공시설을 운영하고 유지관리 하는데 제약요인으로 작용할 것이다. 자치단체의 공공시설 문제는 단순히 시설 운영 및 관리의 문제가 아니라 주민생활과 복지에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 지방정부의 적극적인 대책이 필요하다.

연구결과를 중심으로 정책제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 1960년대 이후 고도 성장기에 확산과 팽창을 계속한 시가지의 구조를 그대로 두고 인구감소가 지속된다면 인구밀도가 낮아져 공공서비스 제공 효율이 떨어질 것이고 궁극적으로 도시경제가 유지되지 못할 것이다. 특히 농촌지역은 면적은 크고 거주 인구는 적으며, 거주인구의 고령화 문제까지 가속화되고 있다. 기존에 농촌지역에서 끊임없이 제기되어 온 지리적 접근성의 문제를 넘어, 그동안 공공시설에서 이루어졌던 대면 서비스도 장소와 방식의 변화가 필요한 시점이다. 즉, 공공서비스 제공과 지자체의 재정부담, 환경적인 측면에서 지속가능한 농촌개발을 위해 농촌 중심지인 읍·면 지역을 중심으로 한 집약적 개발이 이루어져야 한다. 따라서 거주자의 생활요구에 따라 농촌지역의 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위해 어떤 영역이 우선시 되어야 하며 어떤 형태로 재배치되어야 하는지에 관한 연구는 농촌지역이 중장기적으로 목표하는 방향성과 정합성을 담보하기 위한 중요한 연구라고 사료된다.

둘째, 인구감소라는 사회적 변화에 따라 농촌 주민이 요구하는 생활서비스의 공공성에 대응 할 수 있는 서비스와 시설은 무엇인지 점검해보아야 한다. 주민들이 중요하게

생각하는 생활욕구나 기능, 원하는 공공서비스는 무엇인지 검토되지 않고, 경제성 논리에 의해 공공시설을 중첩시키고 축소시키는 것은 농촌의 지속가능성을 저해하는 방식이다. 농촌중심지 기능을 정비하기 위해서는 토지이용, 경관, 주거 및 정주환경, 지역의 공공교통, 커뮤니티, 지역경제, 복지정책 등 주민 생활에 관한 다양한 분야가 고려되어야 한다. 즉 농촌의 공간적 하드웨어적 정비가 아닌 프로그램을 중심으로 한 소프트웨어에 대한 정비를 우선적으로 고려되어야 하는 것이다. 농촌지역 주민에게 살기 좋은 정주환경 및 공공서비스를 제공함으로써 국가기반산업인 농업과 농촌의 지속성 확보를 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 농촌중심지 정비는 교육시설 즉 초등학교를 거점으로 주민요구와 생활가치를 반영할 수 있는 중심지 기능들을 접목시키는 방향으로 전개되어야 한다. 즉 초등학교+커뮤니티 시설, 초등학교+보건의료시설, 초등학교+체육시설 등 초등학교를 중심으로 비밀상적이고 탄력적인 중심지 기능을 복합화 시키고 연계하여 지역주민들과 공유하는 방식을 취해야 할 것이다. 이는 김정연(2013)이 농촌중심지 정비방안으로 제안한 “장소중심의 통합적 정비”와 맥락을 같이 한다. 현재 기능 중심의 개별화된 시설 건축이 아니라 시설과 프로그램을 가급적 복합적으로 연계하고, 융합시켜 집약화 하는 것이다. 하나의 중심지에 각종 시설 기능을 모두 설치하는 것은 지방재정 여건상 효율성이 저하되는 방법이다. 농촌중심지 기능을 효과적으로 재정비하기 위해 하드웨어에 대한 추가적인 투자를 하지 않고 운영방식을 재구성함으로써, 지역주민 요구를 반영하여 기능을 중심지별로 분담배치 하고, 지역 내 주민들이 이를 공동으로 이용하는 방식을 고려해야 한다. 이러한 방식이 비록 양적측면에서 주민 수요에 대응하지 못할 수 있다. 그러나 본 연구의 결과 공공서비스 만족도에 영향을 미치는 부분은 제공환경보다 서비스 제공에서 주민의 권리나 형평성 부분이었음을 볼 때, 시설과 서비스의 질적 측면을 향상시켜 주민 욕구를 충족시킬 수 있다면 지역주민의 편의와 삶의 질을 향상시킬 수 있고, 지역 내 활발한 교류를 발생시켜 지역경제와 커뮤니티를 활성화시킬 수 있으며, 나아가 지역 내 인구유출 감소 효과를 기대할 수 있을 것으로 사료된다.

넷째, 중심지와 배후지역, 중심지간 연계를 강화하기 위해서는 접근성에 대한 고려가 필요하다. 농촌중심지의 서비스 기능을 확충한다 하더라도 배후 농촌지역과 연결, 중심지간 교통서비스가 적절히 제공되지 않으면 배후 농촌지역 주민들의 접근성과 서비스 시설 이용도가 저하되어 실효성이 떨어지기 때문이다. 특히, 교통약자인 고령자

가 많은 농촌 특성을 고려한 교통체계, 접근성 개선을 위한 정책이 선행되어야 할 것이다. 일본에서는 수요대응형 교통수단¹⁸⁾이 확산되고 있다. 한국사회도 농촌 실정에 맞는 커뮤니티 버스 등 다양한 공공교통 수단이 마련되어야 할 것이다. 최근 전남지역에서 100원 택시와 같은 프로그램들이 시범운영 되고 서비스 접근성을 개선하기 위한 노력들이 일부 이루어지고 있다¹⁹⁾. 그러나 실제로 실효성 있는 체계적 접근은 아직 부족하다. 농촌중심지 정비가 주민 삶의 질 향상과 직결되기 위해서는 중장기적 관점에서 공공교통에 대한 다양성과 접근성 해소 노력이 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 지방정부는 도시의 중장기 계획을 세우고 비전을 제시할 때 사회변화에 민감하게 대응하고 그러한 변화가 주민의 삶을 어떻게 변화시킬 것인지 예측하고, 주민의 삶의 질을 제고할 수 있는 방향으로 움직여야 한다. 지역의 문제를 주민과 공유하고 지역의 미래에 대한 청사진을 공유하고 발전방향을 함께 만들어 가는 것이 지방정부의 역량이라고 한다면, 현재 인구감소가 진행되고 있는 농촌지역 지방정부는 쇠퇴를 인정하고 이를 해결하기 위한 다양한 방법들을 모색하고 논의해야 한다. 지역의 정체성을 유지하며 지역민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방식을 찾아 일관되게 실천하고, 지역의 미래를 위한 장기적 비전을 수립해 다양한 주체가 참여할 수 있는 토대를 구축해야 한다. 지방정부가 중앙정부, 전문가, 시민단체, 주민의견 사이에서 균형을 유지하며 주민이 지향하는 방향으로 이끌어 갈 수 있는 역량을 갖춰야 하는 것이다.

“~로부터의 교훈(Learning from~)”이라는 표현은 행정과 정책분야에서 자주 인용되는 말이다. 이는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 조건이 다르지만 정책에서 발생하는 일련의 현상에는 분명한 공통점이 있고, 선행 사례를 살피는 것은 행정에서 유사한 시행착오를 줄일 수 있기 때문이다. 지역의 정치, 경제상황에 대한 정확한 인식과 이를 타개하려는 일관된 전략을 수립하려는 노력들이 필요한 시점이라고 하겠다.

18) 전화예약 등 이용자 요구에 대응하여 노선과 시간을 유연하게 운영하는 공공교통의 형태로 일본은 160개 이상 시·정·촌에서 운행 중에 있으며, 정보통신기술과 결합되면서 비약적으로 발전되고 있다(김정연, 2013).

19) 서천군(2013. 6)의 희망택시, 아산시(2013. 9)의 마중택시와 마중버스를 시작으로 2014년과 2015년에는 농림축산식품부가 농촌지역의 교통여건 개선을 위한 농촌형 교통모델 발굴사업을 시행하였다. 13개 시·군에 총 10억 원이 지원되는 사업으로 2014년에는 7개 시·군이, 2015년에는 고창군, 장영군, 봉화군 등 6개 시·군이 지원받아 운행 중이며, 강원도, 전라남도, 경기도가 각각 행복택시, 100원 택시, 따복택시라는 이름으로 시행하고 있다(기명성 등, 2016).

제3절 연구의 한계

본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 연구결과를 일반화하기 위해서는 좀 더 광범위한 지역 표출을 통해 연구 결과를 검증할 필요가 있다. 또한 자료수집 과정에서 부실기재로 인한 조사대상자 누락에 대한 고려와 해석상의 주의가 요구된다.

둘째, 연구에 사용된 모든 자료(data)들이 설문지 조사에 대한 응답자들의 개인의 신념이나 지각 등을 바탕으로 했다는 것이다. 즉 응답자들이 정확하게 그들의 행태인식에 대해 기술하였다고 확인할 수 가 없다.

셋째, 본 연구는 농촌주민의 삶의 질을 제고하기 위해 한정된 지방정부의 재정으로 농촌중심지를 어떻게 정비해야 하는가에 대한 방향성을 설정하기 위해 주민의 의견을 조사하고 이를 정책에 어떤 방식으로 반영시킬 것인가 도출한 탐색적 연구이다. 따라서 농촌중심지 기능 부문별 하위요인과 시설의 재정비에 대한 구체적인 연구가 필요할 것이다.

마지막으로 공공서비스 제공기관은 양적 사업실적 확대를 위해 공공서비스 제공 사업들을 시행하고 있으나 칸막이 행정을 지양하고 부처 간 통합 서비스를 통해 수혜자에게 직접적인 실효가 있는 서비스를 제공할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 관련부처 간 통합적 서비스 제공을 위한 조율방안에 대한 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

1) 서적

광주전남연구원(2015), 전라남도 권역별 발전구상, 광주전남연구원
 김인 등(1986), 현대인문지리학, 법문사
 内藤信広(2017), 임준홍 등 역, 인구감소시대의 공공시설개혁, 한울아카데미
 大西隆(2009), 충남발전연구원 역, 인구감소시대의 도시계획, 한울아카데미
 이희연(1996), 인구지리, 법문사
 이희연·한수경(2004), 길 잃은 축소도시 어디로 가야하나, 국토연구원
 임형백(2013), 한국국토 공간구조의 형성과 변화, 한울아카데미
 전석홍(1994), 소도읍 개발론 ; 발전과정과 육성전략, 박문각
 増田寛也(2015), 지방소멸, 와이즈베리

2) 논문 및 보고서

강병수(2003), 소도읍의 개발모형 설정과 발전전략, 지역개발농촌 15, pp.7-32
 강인호·노세희(2017), 인구소멸시대의 일본 축소도시가 추구하는 스마트 수축 전략, 한국정책과학학회 21(3), pp.173-197
 강희선(2017), 에이징 인 플레이스(Aging in Place) 개념을 고려한 공공임대아파트 커뮤니티 시설의 노인공간 계획, 한국주거학회논문집, 28(4), pp55-63
 고영구·김광남(2003), 충북지역 소도읍 육성방안, 충북개발연구원
 고영배(2009), 거점면 소재지 활성화를 위한 기능설정 및 유형화 모델정립, 전남대학교 박사학위논문
 권오혁·황병천(1996), 소도시 개발의 전략과 추진체계 개선방향, 한국지방행정연구원
 기명성 등(2016) 수요대응형 교통수단 서비스의 지불용의액 추정에 관한 연구, 농촌경제 39(3), pp123-142.

- 김광선·이규천(2012), 농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안, 한국농촌경제연구원
- 김승운·이주형(2011), 컴팩트 시티 개념을 통한 지방도시 구도심 도시재생 활성화 방안-군포시 구도심 역세권 도시재생을 중심으로, 디자인융합학회, 10(5), p95
- 김정연 등(2010), 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안, 충남발전연구원.
- 김정연·권오혁(2002), 지방활성화와 소도읍 육성, 국토정보.
- 김정연·박종철(2009). 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제, 한국지역개발학회지, 21(4), 19-40.
- 김정연·이상준(2013), 농촌활성화를 위한 중심지 개발정책의 방향, 제12차 농어촌지역 정책포럼 자료집, 한국농촌경제연구원
- 김태만 등(2004), 거점공간조직에 따른 중심지 개발 패턴에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 20(9), pp253-264
- 농림부·농업기반공사(2005), 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안. 한국농촌경제연구원.
- 박성진·염대봉(2016), 농촌지역 중심지 기능 및 시설에 대한 주민 인식도 조사-전라남도 화순군 면소재지를 중심으로, 한국농촌건축학회 18(2) pp.19-28
- 박윤희 외(2014), 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증 연구, 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원
- 박재현 등(2007), 농촌마을 리모델링 기법 개발에 관한 연구, 농림부·한국농촌공사
- 성은영·임강륜(2011), 단독주택지 내 생활중심시설 공급 방안 연구, 건축도시공간연구소
- 성은영 등(2015), 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구, 건축도시공간연구소
- 성주인 등(2008), 국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.
- 성주인 등(2013), 농촌 공간 재편에 대응한 전략모색 포럼자료집, 제12차 농어촌지역 정책포럼, 한국농촌경제연구원
- 송미령 등(2008), 살기 좋은 농촌만들기를 위한 정책재편 방안, 한국농촌경제연구원
- 송미령 등(2008), 사군 기초생활권 정책 발전방안 구상, 한국농촌경제연구원.

송미령 등(2013), 농어촌의 삶의 질 실태와 주민만족도, 한국농촌경제연구원·농림축산식품부

송미령 등(2013), 농어촌 삶의 질 향상을 위한 21개 공공서비스 전달체계 개선 사례, 한국농촌경제연구원

송미령·권인혜(2014), 농촌 마을 주민의 삶의 질 만족도, 한국농촌경제연구원

송미령·박시현(2001), 농촌 공동시설의 효율적 활용방안 연구, 한국농촌경제연구원

심재승(2014), 콤팩트시티(Compact City)와 지방도시 재생-일본의 토야마(富山)시를 중심으로- 한국지적정보학회지 16(3), pp197-215

심재현 등(2014), 2014 지역발전지수(RDI)를 통해서 본 농어촌 삶의 질 실태, 한국농촌경제연구원

여흥구(1986), 한국 소도읍중심지의 기능분석에 관한 연구, 국토계획 21(3), pp.75-96.

오성훈(2013), 보행중심도시 조성정책 및 제도 연구, 건축도시공간연구소

원광희 외2인(2010), 인구감소시대 축소도시 활성화 전략, 충남발전연구원

이동훈(2000), 농촌중심도시의 중심성지수와 정주생활권 체계에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문

이상민 외3인(2008), 도시 공공공간의 통합적 계획을 위한 제도개선방안 연구, 건축도시공간연구소

이상호(2016), 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석, 지역고용동향브리프, 한국고용정보원

이원규(2014), 도심활성화를 위한 컴팩트 시티 개발, BID포커스, 3월 21일(제246호)

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

이정환 등(1989), 정주체계에 따른 농촌중심지 기능분석, 한국농촌경제연구원

임현성·엄운진(2013), 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구, 건축도시공간연구소

조상필(2016). 인구감소시대에 대응한 도시·군 기본계획 및 관리계획의 효율적 수립방안 연구, 광주전남연구원

조상필·신동훈(2016), 인구감소시대 압축형(Compact) 도시정책 필요성 제안 -일본 도야마시 압축도시 개발사례, 광전리더스인포, 제8호, 광주전남연구원

조준배 등(2008), 장소가치향상을 위한 공공건축 통합화 방안, 건축도시공간연구소

차미숙 등(2014), 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계 협력 활성화 방안 연구, 국토연구원

- 최양부·정철모(1984). 농촌지역 종합개발에 관한 연구[1]: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발, 한국농촌경제연구원.
- 충남발전연구원(2014), 농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진 전략, 농림축산식품부
- 한국농촌경제연구원(2015), 현장의 협업과 주민참여에서 찾는 농촌 삶의 질 향상 해법 : 삶의 질 3기 계획 1년차 성과 그리고 남은 4년의 과제, 농어촌 삶의 질 향상 정책 대토론회, 한국농촌경제연구원
- 한국농촌경제연구원(2016), 변화하는 농촌, 중앙과 지방이 함께 준비하는 미래. 제19차 농어촌지역정책포럼
- 한국농촌경제연구원(2016), 중장기 농촌 지역개발의 새로운 틀을 마련한다(2), 미래 농촌 정주공간의 진단과 정책방향, 제17차 농어촌지역정책포럼
- 한국농촌경제연구원(2017), 제3차 삶의 질 계획 부문별 성과·한계 및 정책 과제, 농어촌 삶의 질 향상 정책컨퍼런스, 농림축산식품부·한국농촌경제연구원
- 홍영기(1977), 소도읍의 실태와 발전방향, 도시문제 12(5), pp 6-15.
- 황혜신 등(2010), 수요자 중심의 행정시스템 구축방안, 한국행정연구원

3) 기타자료

- <http://www.gokseong.go.kr/> (곡성군청 홈페이지)
- <http://www.hampyeong.go.kr/> (함평군청 홈페이지)
- <http://www.jangheung.go.kr> (장흥군청 홈페이지)
- <https://www.hwasun.go.kr> (화순군청 홈페이지)
- 곡성군(2017), 2026 중장기 종합발전 계획, 곡성군 농림축산식품부 홈페이지, <https://www.mafra.go.kr>
- 도시재생네트워크(<http://www.urn.or.kr/index.asp>)
- 장흥군, 2017년 주요업무 시행계획, 2017
(<http://www.jangheung.go.kr/Data/20170321.pdf>)
- 전라남도(2016), 전남의 사회지표, 전라남도
- 전라남도, 도정 주요통계, 2016
- 통계청(2016), 장래인구추계: 2015~2065년, 통계청

함평군(2016), 함평통계연보, 함평군

화순군(2015), 화순군 종합개발 중장기 발전계획(2016-2030), 화순군

2. 국외문헌

1) 서적

Dantzig & Saaty(1974) "Compact city; a plan for a liveable urban environment".

OECD(2014), 「Compact City Policies: Towards Sustainable and Inclusive Growth」

Skelcher, Chris.(1992). 「Managing for Service Quality」. U.K.: Longman.

根田 克彦(2016), まちづくりのための中心市街地活性化(地域づくり, 古今書院,

南 学(2016), 先進事例から学ぶ 成功する公共施設マネジメント, 学陽書房,

森 裕之(2016), 公共施設の再編を問う—「地方創生」下の統廃合・再配置, 自治體研究社,

矢作 弘(2014), 縮小都市の挑戦, 巖波書店,

玉川英則編(2008), コンパシティ再考, 学藝出版社

衣川 惠(2011), 地方都市中心市街地の再生, 日本評論社,

日本建築學會(2016). 公共施設の再編. 森北出版,

中山 徹(2017), 人口減少と公共施設の展望, 自治體研究社,

川上 光彦 外8人(2010), 人口減少時代における土地利用計画, 学芸出版社,

2) 논문

瀬戸口剛, 長尾美幸, 岡部優希, 生沼貴史, 松村博文(2014), 集約型都市へ向けた市民意向に基づく将来都市像の類型化 —タ張市都市計画マスタープラン策定における市街地集約型ブランニング— 日本建築学会計画系論文集 第79巻 第698号, pp949-958

川上光彦・木谷弘司・持正浩(2013). 地方都市の再生戦略. 川上光彦(編) 「地方都市の再生戦略」: 294-306. 東京: 學藝出版社.

3) 기타자료

低炭素まちづくり実践ハンドブック(2013), 저탄소마치즈쿠리실천핸드북, 국토교통성

부록표

<표 1> 농촌지역 주민 삶의 질 중요도 측정을 위한 영역과 세부항목

분류	항목
보건의료	지역에 주치의가 있는 병·의원 / 대중교통 활용 통원치료 가능 간병서비스 지원기관 / 전문의료시설 입원 가능한 병원 / 야간진찰 가능
교육환경	지역 내 초등학교 유무 / 자녀의 친구들이 인근에 거주 아이들이 도보 혹은 대중교통을 이용하여 스스로 통학할 수 있다
보육시설	가까운 곳에 아이들이 안전하게 놀 수 있는 놀이터가 있다 방과 후에 놀 수 있는 장소 / 아동 전용 놀이시설 미취학 어린이 돌봄 시설(단기보호서비스 등) 이웃에 자녀를 잠깐 맡고 맡길 수 있다
생활편의	생필품에 대해 상시 구매가 가능한 시장 존재 택배가 아닌 오프라인에서 필요한 물건 구매 다양한 물품을 지역 내 시장에서 구매할 수 있음 대중교통을 이용하여 쇼핑이 가능
커뮤니티	학부모 교류가능 / 마을회의 등 지역모임 참가 어려울 때 서로 도와주는 사회적 관계망 형성 가까운 곳에 친구와 지인 거주 / 주민회의나 교류를 위한 장소 주민이 교류할 수 있는 정기적인 행사와 지역 이벤트
여가/문화	지역 내 스포츠를 즐길 수 있는 시설과 장소 존재 지역 내에 문화생활을 위한 장소 텃밭유무 / 쇼핑·외식·스포츠 시설 등
공공편의시설	공공 행정서비스 / 생활서비스 전담공무원 유무 안전한 거주·생활을 위한 치안서비스 / 공공주택서비스 공공편의시설(공중목욕탕, 상하수도 설비 등) 공공시설 쾌적성 / 행정서비스를 위한 시설·설비 우체국, 은행 등 금융서비스 시설
경제/고용	다양한 일자리 존재 / 고용기회 / 고용안정성 / 단기일자리 일의 보람 / 생활비 절약(부담가능한 생활비)
지역성	지역에 대한 자긍심 / 다수의 역사문화 유적지 지역 자연환경 보호 / 풍부하고 우수한 자연환경

<표 2> 공공서비스 만족도 평가를 위한 구성요소

구성요소	문항
공공서비스 특성	주민이 원하는 서비스 제공 합리적인 수준의 서비스 서비스 제공시간의 적절성 서비스의 정확성 / 서비스의 신뢰성 서비스의 일관성 /서비스에 대한 정보제공방식 같은 조건의 주민들이 같은 서비스를 제공받는지 형평성 부작용 없이 서비스의 목적이 달성되고 있는지
서비스 제공자와 주민과의 관계	공무원이 친절하며 고객을 독립적인 인격체로 취급해주는지 공무원이 주민 욕구에 즉각적으로 대응하는지 여부 공무원이 서비스 전달에 필요한 지식과 기술을 지니고 있는지 정도 주민의견을 경청하는 공무원의 태도 주민이 위험에 노출되지 않도록 하는지 정도 공무원의 진실성 정도
서비스 환경	건물 설비 외관의 단정함 지리적인 접근성 장비와 시설이 적절하게 작동하는지 여부
주민권리	서비스와 시설의 이용에서 주민권한이 보장되는 정도 주민이 정책과 서비스에 효과적인 권한을 행사할 기회 더 나은 서비스에 대한 선택권 부적절한 수준의 서비스를 고발하거나 시정할 수단의 여부

설 문 지

안녕하십니까?

본 조사는 인구감소 및 저성장 시대에 대응하여 주민 삶의 질 향상을 위한 농촌중심지 기능과 공공서비스 제공 방향을 도출하기 위한 설문조사입니다. 조사 결과는 농촌지역 주민 삶의 질과 관련된 농촌중심지 기능을 파악하고 인구감소라는 사회적 변화에 대해 효과적인 공공서비스 정비를 위한 방향성을 설정하는데 도움이 될 것입니다.

귀하의 솔직한 응답을 부탁드립니다. 본 설문은 연구목적 이외에 다른 어떤 목적으로도 사용되지 않을 것이며, 통계법 제13조(비밀의 보호)에 의거하여 엄격히 보호됨을 약속드립니다.

귀하의 귀중한 시간에 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

조선대학교 대학원 행정학과 박사과정
노세희

2017. 10

② 살고 있는 지역의 기능에 대한 서술에서 본인이 중요하다고 생각하는 정도에 V표 해주십시오.

	구분	전혀 안중요	비교적 안중요	보통	대체로 중요함	매우 중요함
1	지역에 주치의가 있는 병원이 있다.	①	②	③	④	⑤
2	대중교통을 이용해 통원할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
3	간병서비스 시설과 인력의 지원이 있다.	①	②	③	④	⑤
4	시내에 전문 의료시설이 있다.	①	②	③	④	⑤
5	시내에 입원할 수 있는 병원이 있다.	①	②	③	④	⑤
6	시내에 야간진찰을 받을 수 있는 병원이 있다.	①	②	③	④	⑤
7	근처에서 이웃교류를 통해 생활을 돕고 만날 수 있다.	①	②	③	④	⑤
8	지역 내에 초등학교가 있다.	①	②	③	④	⑤
9	아이들의 친구들이 가까운 곳에 산다.	①	②	③	④	⑤
10	아이들이 걸어서 또는 대중교통을 이용해 스스로 통학할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
11	가까운 곳에 아이들이 안전하게 놀 수 있는 공원이 있다.	①	②	③	④	⑤
12	방과 후에 놀 수 있는 장소가 있다.	①	②	③	④	⑤
13	아이들을 위한 시설이 있다.	①	②	③	④	⑤
14	미취학 어린이를 맡길 수 있는 시설이 있다.	①	②	③	④	⑤
15	근처의 교류를 통해 아이들을 맡길 수 있다.	①	②	③	④	⑤
16	지역 내에서 일상생활에 필요한 물건을 살 수 있다.	①	②	③	④	⑤
17	택배가 아닌 직접 물건을 골라 살 수 있다.	①	②	③	④	⑤
18	지역 내에 다양한 물품을 취급하는 가게가 있다.	①	②	③	④	⑤
19	지역 외에서도 대중교통을 이용해 쇼핑이 가능하다.	①	②	③	④	⑤
20	지역 내에 공공행정서비스를 받을 수 있는 장소가 있다.	①	②	③	④	⑤
21	지역 내에 우체국과 은행이 있다.	①	②	③	④	⑤
22	학부모회나 아이의 활동을 통해 보호자의 교류가 있다.	①	②	③	④	⑤
23	마을회의 등 지역의 모임에 참가하는 기회가 있다.	①	②	③	④	⑤
24	곤란할 때에 서로 돕는 교류활동이 근처에서 있다.	①	②	③	④	⑤
25	지역 내에 친구와 지인이 살고 있다.	①	②	③	④	⑤
26	주민이 편안하게 모여 이야기 할 수 있는 장소가 있다.	①	②	③	④	⑤
27	주민이 교류할 수 있는 행사와 이벤트가 있다.	①	②	③	④	⑤
28	지역 내에 스포츠 시설과 장소가 있다.	①	②	③	④	⑤
29	지역 내에 문화생활의 장소가 있다.	①	②	③	④	⑤

구분		전혀 안중요	비교적 안중요	보통	대체로 중요함	매우 중요함
30	주택에 텃밭 등이 있다.	①	②	③	④	⑤
31	휴일을 보낼 수 있는 쇼핑, 외식, 스포츠 시설이 있다.	①	②	③	④	⑤
32	행정서비스를 이용하기 편리하다.	①	②	③	④	⑤
33	생활관련 전담인력이 배치되어 있다.	①	②	③	④	⑤
34	치안서비스가 잘 되어 있다.	①	②	③	④	⑤
35	공공주택 등 지역 거주를 위한 적정주거서비스가 있다.	①	②	③	④	⑤
36	공공편의시설이 잘 되어 있다.	①	②	③	④	⑤
37	시내에 일할 수 있는 곳이 있다.	①	②	③	④	⑤
38	시내에 고용의 기회가 있다.	①	②	③	④	⑤
39	시내에서 취업을 통해 안정된 일이 가능하다.	①	②	③	④	⑤
40	시내에 아르바이트 등의 단기 일자리가 있다.	①	②	③	④	⑤
41	일에 보람을 가질 수 있다.	①	②	③	④	⑤
42	생활비 절감을 위한 정책이 있다.	①	②	③	④	⑤
43	내가 살고 있는 지역의 역사를 배우고 지켜나갈 수 있다.	①	②	③	④	⑤
44	우리지역의 역사와 문화를 느낄 수 있다.	①	②	③	④	⑤
45	우리지역의 풍부한 자연을 보존시킬 수 있다.	①	②	③	④	⑤
46	자연을 느낄 수 있는 장소가 가까이 있다	①	②	③	④	⑤

③ **우리지역의 인구가 지속적으로 감소된다면 마을 구조가 어떤 방식으로 재편되어야 한다고 생각하는가?**

_____ ()

- ① 거점지역을 설정하고 지역주민을 이주시켜 집약화 한다(거점 형성 + 이주촉진형)
- ② 인근 마을끼리 통합이 필요하다(거점 형성 + 지역연계형).
- ③ 인구가 감소하더라도 현 상태를 유지하여 모든 마을을 존속시킨다.
- ④ 교통망 구축을 통해 도시 축을 형성하여 마을을 연결시킨다.
- ⑤ 대규모 비용이 드는 공공서비스 중 일부(의료, 상업 등) 기능을 인근 타 도시에서 해결하도록 한다.
- ⑥ 기타(_____)

④ 인구가 감소하더라도 주민이 공공서비스를 이용하면서 지역에 계속 거주하기 위해 다음의 시설이 최소한 어디에 위치되어야 한다고 생각하는지 V표 해주세요.

구분	도보 10분 이내 지역	읍내	같은 군	인접한 타 군지역	전남 도내
① 교육시설(초등학교 등)					
② 보육시설					
③ 사회복지시설					
④ 보건의료시설 (보건소, 병원, 약국 등)					
⑤ 안전 및 긴급구조시설					
⑥ 생활체육기능 시설					
⑦ 커뮤니티 센터 등					
⑧ 공공행정기능 시설 (읍·면 사무소, 군청 등)					
⑨ 문화 및 여가시설					
⑩ 쇼핑 및 상업, 편의시설					
⑪ 금융시설(은행 등)					

⑤ 다음의 공공서비스 기능 중 인구감소로 마을이 소멸되기 직전까지 유지되어야 하는 가장 중요한 기능은 무엇이라고 생각하는지 2가지를 고르시오.

- _____ ()
- ① 교육시설(초등학교 등) ② 보육시설 ③ 사회복지시설 ④ 보건의료시설
 ⑤ 안전 및 긴급구조시설 ⑥ 생활체육기능 시설 ⑦ 커뮤니티 센터 등
 ⑧ 공공행정기능 시설 ⑨ 문화 및 여가시설 ⑩ 쇼핑 및 상업, 편의시설
 ⑪ 금융시설(은행 등) ⑫ 기타(_____)

⑥ 현재 장주환경과 생활에 대해 만족하십니까? _____ ()

- ① 전혀 불만족한다 ② 비교적 불만족한다 ③ 보통이다
 ④ 대체로 만족한다 ⑤ 매우 만족한다

⑦ 현재 제공되고 있는 공공서비스에 대해 만족하십니까? _____ ()

- ① 전혀 불만족한다 ② 비교적 불만족한다 ③ 보통이다
 ④ 대체로 만족한다 ⑤ 매우 만족한다

⑧ 현재 우리지역의 공공기관에서 시행되고 있는 공공서비스를 평가하여 해당되는 칸에 V표 해주세요.

구분	전혀 그렇지 않다	비교적 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	①	②	③	④	⑤
2	①	②	③	④	⑤
3	①	②	③	④	⑤
4	①	②	③	④	⑤
5	①	②	③	④	⑤
6	①	②	③	④	⑤
7	①	②	③	④	⑤
8	①	②	③	④	⑤
9	①	②	③	④	⑤
10	①	②	③	④	⑤
11	①	②	③	④	⑤
12	①	②	③	④	⑤
13	①	②	③	④	⑤
14	①	②	③	④	⑤
15	①	②	③	④	⑤
16	①	②	③	④	⑤
17	①	②	③	④	⑤
18	①	②	③	④	⑤
19	①	②	③	④	⑤
20	①	②	③	④	⑤
21	①	②	③	④	⑤
22	①	②	③	④	⑤

⑨ 다음은 귀하의 가구와 사회·인구학적 특성에 관한 질문입니다.

1. 다음의 질문에 응답하여 주시기 바랍니다.

연령	만(_____)세
성별	① 남 ② 여
학력	① 중졸이하 ② 고졸 ③ 대졸이상
거주 기간	① 5년 미만 ② 5년-10년 ③ 10년-20년 ④ 20년-30년 ⑤ 30년-40년 ⑥ 40년-50년 ⑦ 50년이상
직업	① 무직(정년퇴임 포함) ② 주부 ③ 농업·임업·축산업·수산업 ④ 생산 관련직/운전직 ⑤ 서비스업(아파트 및 건물 경비 등) ⑥ 판매직(마트 등) ⑦ 사무직(공무원, 일반회사원 등) ⑧ 자영업(상업·공업) ⑨ 전문가/기술직(교사, 약사 등) ⑩ 기타(_____)

2. 귀하 가정의 **월 평균 소득**은 얼마입니까?

----- 월 평균 (_____)원

3. **현재 함께 살고 있는** 가족 수(본인포함)는 모두 몇 명입니까?

----- (_____)명

4. **현재 함께 살고 있는 자녀의 수**는 몇 명입니까?

----- (_____)명

※ 바쁘신 가운데 본 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다.