

세종시 과소화 위기마을 분석과 정책적 함의¹⁾

이자는 세종연구실 연구위원

논의 배경

농촌지역은 오랜 시간에 걸친 공업화와 도시화로 이농과 탈농이 이어져 왔다. 이로 인해 농촌 마을의 공동화 현상이 발생하고, 최근에는 거주인구가 없는 지방소멸 위기가 거론되고 있다.

세종시 농촌지역의 인구는 신도심과 장군면을 제외하고 모든 지역에서 감소세를 보였으며, 특히 면지역은 2012년 대비 약 11.2%로 크게 감소하였다. 인구감소는 농촌지역의 유희토지를 증가시키는데, 이는 빈집이나 빈 건축물, 그리고 유희농지 등의 증가와 교외거주 등으로 인한 비용증가로 토지이용의 비효율을 야기할 수 있다. 또한 물리적 환경의 쇠퇴뿐 아니라, 농촌인구의 감소와 고령화의 심화로 지역 공동체의 최소단위인 농촌 마을의 사회경제적 변화를 가지고 올 수도 있다.

세종시는 신도심과 농촌지역의 양극화가 극명하게 나타나는 곳이며, 특히 주거환경, 일자리, 생활서비스 등에서 큰 차이가 발생하고 있다. 인구의 자연 감소와 고령화, 도시로의 청년인구 유출은 농촌지역의 심각한 쇠퇴를 가져와 농촌소멸에 대한 문제로 확산되고 있다. 이러한 문제는 여러 방면으로 지역에 부정적 영향을 초래하고 있다.

세종시는 공동화와 고령화의 심화로 인구가 지속해서 감소하여 소멸위기에 처한 마을이 나타나기 시작했으며, 소멸위기 마을들은 향후 자족적인 발전을 기대하기 힘들 것이라는 전망이 제기되고 있다.

세종시 출범 이후 급속도로 성장하고 다양한 변화를 경험하는 신도심에 비해, 인구감소, 저출산, 고령화, 공동체 해체 등의 사회적 문제를 겪고 있는 세종시 농촌지역의 과소화 문제를 제기하고 정책적 함의를 도출하고자 한다.

과소화 마을 도출을 위한 분석방법²⁾

■ 1단계 : 인구 및 고령화 비율, 공간 단위 설정

먼저 세종시의 과소화 마을을 도출하기 위해 과소화 마을을 정의하고 기준을 설정하였다. 이를 위해 농촌 마을 공동체의 최소단위인 행정리를 공간적 범위로 설정하고, 인구 50명 이하이면서 65세 이상 인구 비율이 50% 이상인 마을로 설정하였다.

2012년과 2021년의 행정리명이 일치하는 데이터만 추출했으며, 그 결과 189개의 행정리를 추출하여 대상으로 분석하였다. 9개 각 면사무소에서 행정리 단위의 주민등록인구 데이터를 제공받았으며, 이를 기준으로 분석하였다.

■ 2단계 : 과소화 마을 유형화

인구와 고령비율을 기준으로 과소화 마을과 과소화 위기마을로 구분했으며,

과소화 위기마을은 고위험지역(고령마을, 인구과소마을)과 위험지역으로 구분하였다.

과소화 마을은 인구 50명 이하이면서 65세 이상 인구 비율이 50% 이상인 마을이며, 고위험지역은 인구 50~100명 이하이면서 고령비율이 50% 이상이거나, 인구 50인 이하이면서 고령비율이 20~50%인 지역, 마지막으로 위험지역은 인구 50~100명 이하이면서, 고령비율이 20~50%인 지역으로 설정하였다.

[표 1] 과소화 마을 기준 및 유형화

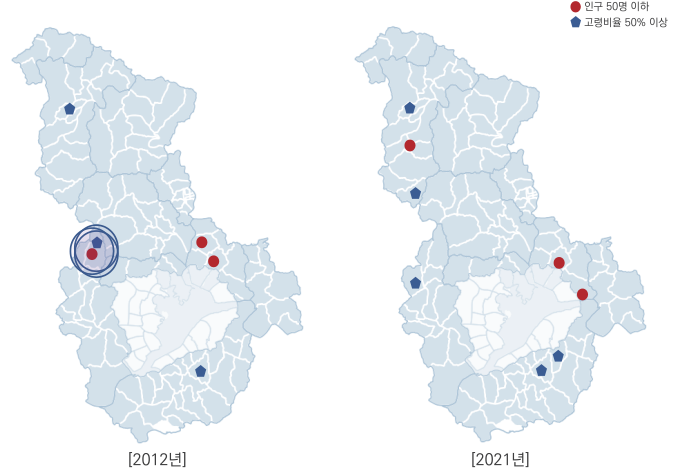
구분		인구 기준	
		50인 이하	50~100인 이하
고령 비율 기준	50% 이상	과소화 마을	과소화 위기마을 (고위험 : 고령마을)
	20~50%	과소화 위기마을 (고위험 : 인구과소마을)	과소화 위기마을 (위험지역)

■ 3단계 : 고위험지역 특성³⁾

과소화 위기마을 중 고위험지역으로 구분된 지역의 용도 및 건축물 용도, 인구 및 고령비율, 농가 및 임가 수, 생활기반시설, 기초생활인프라, 도농교류 및 마을공동체 활동, 농·임업 경영 형태 등을 살펴보고 특징을 도출하였다.

과소화마을 및 과소화 위기마을 도출

[그림 1] 2012년 vs 2021년 세종시 과소화 마을



1) 이 글은 2023년 수행한 기본과제 (세종시 과소화 위기마을 분석과 정책적 함의)에 기반하고 있음.

2),3) 분석기준에 대한 자세한 내용은 본 보고서 참조.

■ 과소화마을

분석기준을 토대로 과소화마을을 도출한 결과, 2012년에는 장군면 용암2리가 인구 50인 이하이면서 고령비율 50.0% 이상으로 나타나 과소화 마을로 도출되었으며, 2021년에는 해당 기준으로는 도출되지 않았다. 장군면 용암2리는 약 10년 동안 인구 3명이 증가하여 2021년에는 53명이 되었고, 고령비율은 47.2%로 2012년 대비 약 5.8% 감소한 것으로 나타났다.([그림 1] 참조)

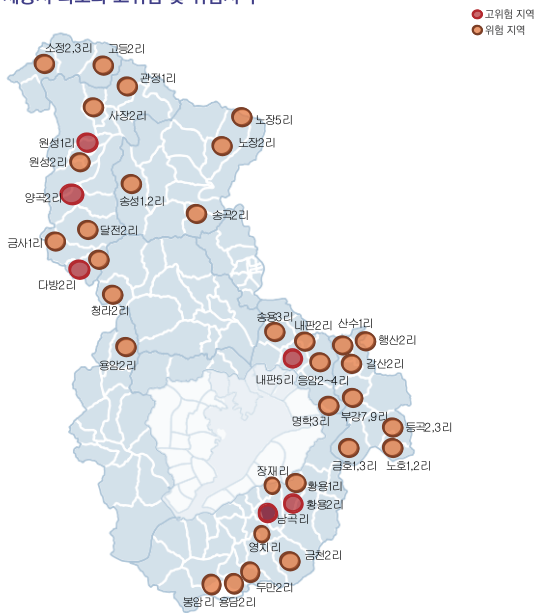
■ 과소화 위기마을(고위험과 위험지역)

현재 과소화마을은 아니지만 향후 과소화 마을로의 진입 위험 정도에 따라 과소화 위기마을(고위험, 위험)으로 구분하였는데, 분석 결과 고위험은 총 6개, 위험은 42개로 도출되었다. 특히 고위험으로 도출된 6개 중 4개 마을은 고령마을에 속했으며, 2개는 인구과소마을로 구분되었다. 6개의 행정리 중 고령마을에 속한 지역은 고령비율이 최소 53.8%에서 최대 67.7%까지 고령화가 매우 심하게 나타났으며, 인구과소마을은 최소 35명에서 최대 38명으로 인구감소가 심각하였다.

자세히 살펴보면, 고령마을은 금남면 남곡리(84명, 54.8%)와 황용2리(94명, 53.2%) 2개와 전의면 다방2리(65명, 67.7%), 원성1리(65명, 53.9%) 2개로 총 4개 행정리로 도출되었다. 다음으로 인구과소마을은 연동면 내판5리(35명, 34.3%) 1개와 전의면 양곡2리(38명, 34.2%) 1개로 총 2개의 행정리로 도출되었다. 2012년과 비교하면 고령마을은 2개→4개, 인구과소마을은 0개→2개로 증가하였다.

다음으로, 위험지역 기준에 따라 2021년 과소화 마을로의 진입위험 정도를 구분하면, 8개 면지역에서 총 42개(전체 행정리의 약 22%)의 행정리가 도출되었다. 2012년과 비교하면 위험지역은 28개→42개로 14개 증가했으며, 금남면이 4개→8개로 가장 크게 증가하였다.

[그림 2] 2021년 세종시 과소화 고위험 및 위험지역



정책제언과 과제

분석 결과를 토대로 향후 세종시가 과소화 마을에 대응하기 위해 필요한 정책 방향을 다음과 같이 제안하였다.

■ 농촌지역 과소화 문제인식 및 행정리 단위 데이터 구축

세종시는 농촌지역의 인구감소와 고령화로 인한 지역공동체 해체 및 활력 저하 등의 문제를 바탕으로 이를 해결하기 위한 다양한 정책을 지역에 반영하고 있다. 하지만 단편적인 정책이 대부분이며, 지역의 특징을 파악하고 그 위험성을 도출하기 위한 세부적 분석과 기초연구는 부재한 실정이다.

특히 농촌 공동체 활동의 기초단위라고 할 수 있는 행정리 단위에서 인구의 증감과 고령비율뿐 아니라 토지특성, 공동체 특징 등을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해서는 농촌마을의 기초 데이터를 분석해야 하지만 마을단위 즉, 행정리 단위의 데이터가 부족하기 때문에 현황을 명확히 파악하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 체계적인 마을 관리를 위해서는 데이터 구축을 위한 연구를 통해 꾸준히 분석하면서 마을의 상황을 추적하는 것이 중요하다.

■ 과소화 마을에 따른 행정, 기능, 공간적 정책 대응

과소화 위기마을은 인구수가 적거나 고령비율이 높은 특징을 보이는데, 공동체 활동의 변화나 농지 이용 및 관리, 농가 및 임가 수의 변화, 주민수요 등을 함께 살펴보고 특징을 도출하여 위기마을 특성별로 차별성을 두는 정책으로 대응할 필요가 있다.

예를 들어 농가 수가 늘거나 농지 이용이 활발한 지역의 경우에는 과소화 위기마을에 해당되더라도 농지의 특성이 잘 드러나는 여건에 맞춘 관리방향으로 정책을 전환하여 마을의 과소화를 방지할 수 있다.

과소화 위기마을은 일반마을과 구별된 점이 존재하기 때문에 일반적인 지역개발사업 등 유사 수준의 사업을 투입하면 큰 효과를 보지 못할 수 있다. 때문에 과소화 위기마을 중 재생이 가능한 마을과 그렇지 않은 마을에 대한 대응에 차별성을 두어야 하는데, 먼저 재생이 가능한 마을은 주민 주도의 마을재생이 바람직할 것이고, 공동체 해체 등 재생이 어렵다고 판단될 경우에는 행정 및 기능 통합을 고려할 수 있다. 최후의 수단으로는 공간적 통합이나 재편에 대한 검토가 이루어질 수 있을 것이다.

조영재·윤정미(2018)에 따르면 행정적 재편은 마을의 기능을 상실한 마을을 인근 마을과 합병하거나, 중심마을을 수행하는 마을과 흡수·편입시키고, 행정구역을 변경하여 행정적 측면에서 재편성을 도모하는 방법이 있다. 기능적 재편은 중심마을의 기능을 강화하여 거점기능을 담당하도록 하거나, 복수의 마을을 하나로 통합하고 마을별로 차별화된 기능을 분담하도록 하는 방법이다. 공간적 재편은 행정적 재편과 기능적 재편이 불가능할 경우, 마을의 공간적 이전 및 외부 인구의 유입을 통한 신규마을 조성 등의 재편성을 도모하는 방법으로 많은 노력과 비용이 소요된다.

이처럼 마을의 실정에 맞는 정책을 투입하는 것이 필요하며, 과소화마을 또는 과소화마을 진입위험 정도에 따라 세종시의 차별화된 정책 대응이 필요할 것이다.

■ 주거환경, 생활서비스 시설 공급의 전략적 고민

과소화 위기마을의 주민의 기본적 생활서비스를 유지하기 위해서는 이를 지원한 생활서비스 시설의 접근성을 전략적으로 고민할 필요가 있다.

농촌마을에서의 생활서비스 시설의 공급은 생활권 반경 내에 있는 마을들의 과소화 수준과 시설 운영 등의 관계를 고려하여 차별적으로 다루는 것이 필요하다.

■ 농촌지역의 통합적·체계적 관리를 위한 공간 재구조화

2023년 3월 28일 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」이 제정되면서 장기계획을 바탕으로 농촌공간을 체계적으로 관리할 수 있는 법적 토대가 마련되었다. 주요 내용은 체계적·효율적 토지이용이 가능하도록 농촌의 일정 지역을 주거, 산업, 에너지, 경관 등 용도에 따라 구획화(zoning)하는 농촌특화지구로 도입하는 것이다.

과소화 마을이나 위험지역을 대상으로 면밀한 실태조사를 실시하여 농촌특화지구 등으로 공간 재구조화가 필요한 부분을 도출해 공간을 정비할 수 있을 것이다.

이에 따라 세종시는 중앙정부의 농촌공간 정책에 대응함으로써 세종형 농촌 정주환경을 만들기 위한 노력이 필요하며, 농촌마을의 특성에 따라 기본계획과 농촌재생 활성화 계획 등을 수립할 필요가 있다.

참고문헌

조영재·윤정미, 2018, 한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 동향 연구, 농촌계획 24(1): 21-32, 농촌계획학회.