

제21호(2012. 6. 8)

## 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제

성 주 인 채 종 현

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. 농어촌의 과소화 마을 분포 .....     | 3  |
| 2. 과소화 마을의 공동체 활동 실태 .....  | 9  |
| 3. 과소화 마을의 기초생활서비스 여건 ..... | 12 |
| 4. 시사점과 정책 과제 .....         | 15 |

한국농촌경제연구원

감 수: **박시현** 선임연구위원 02-3299-4343 shpark@krei.re.kr  
내용 문의: **성주인** 연구위원 02-3299-4199 jiseong@krei.re.kr  
자료 문의: **원동환** 전문원 02-3299-4274 wondh@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

## ◇ 요 약 ◇

최근에 농어촌 인구의 감소세가 둔화되고 있으나, 농어촌 마을의 과소화는 심화되는 경향임. 전국 36,496개 행정지 중 가구 수 20호 미만의 과소화 마을이 지난 5년간 약 1천 개 정도 증가하여 2010년 현재 전체 농어촌 마을의 8.5%(3,091개)로 집계됨. 과소화 마을에서는 물리적 환경의 저하, 마을 공동체 단위의 기능 축소, 공공시설의 유지·관리 어려움 등 다양한 문제가 예상됨.

농어촌의 인구 과소화 현상은 읍·면 소재지 주변보다는 원격지 마을에서 두드러짐. 과소화 마을들은 농업에 기반을 둔 전통적 경제구조를 지닌 경우가 많지만 자매결연, 체험관광, 농림수산물 직거래, 음식물 판매 및 숙박 등의 도농교류 활동이 취약하여 경제 다각화 수준이 낮음. 또한 작목반, 농업법인 등 생산자조직의 구성이 부진하게 나타나는 등 전반적으로 마을 공동체 기능이 취약함. 이처럼 마을의 소득 기반이 약하여 인구 유출이 지속되는 등 악순환이 나타날 수 있음.

기초적인 생활서비스 시설들에 15분 이내에 접근할 수 없는 ‘서비스 접근성 취약 마을’은 전국 마을 중 10.3%인 3,753개로 파악되는데, 특히 과소화 마을일수록 서비스 접근성이 취약한 비율이 높음(18.3%). 대중교통편(도보 15분 이내에 이용 가능한 시내버스 기준)이나 쓰레기 수거와 같은 공공서비스 여건 역시 과소화 마을이 더욱 불리한 것으로 집계됨.

과소화 마을의 문제를 타개하기 위해 공동체 기능의 확충 방안을 다각도로 모색할 필요가 있음. 개별 마을 차원으로만 과소화 마을 문제의 해법을 찾는 것은 근본적인 한계가 있으므로 복수의 마을들을 연계하여 공동체 기능을 확충하는 등의 방안을 모색할 필요가 있음. 또한 과소화 마을은 서비스 기능이 취약하고 대중교통 여건도 불리하므로 농어촌 서비스 기준 모니터링을 비롯한 삶의 질 향상 정책의 충실한 추진이 각별히 요구됨.

마을 과소화와 공동화, 도시민의 정주 수요 증가 등 향후 예상되는 복합적인 변화에 대응하도록 농어촌 마을의 리모델링 방안을 모색하고 본격적인 사업화를 추진해야 함. 마을단위 공동시설 설치에 초점을 두었던 최근의 마을개발사업 내용을 재설계할 필요가 있으며, 주민의 주거환경 개선을 중심으로 한 생활환경 정비사업을 중점적으로 추진해야 함. 농어촌정비법 등 현행 법률에 근거해서 이러한 사업을 추진하는 데 제약이 있을 경우 관련 법령 제·개정을 비롯한 제도 개편 방향도 본격적으로 모색할 필요가 있음.



## 1. 농어촌의 과소화(過疎化) 마을 분포<sup>1)</sup>

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

- 소득 문제, 기초적인 서비스 여건 취약 등의 이유로 인구의 외부 유출이 일어나면서 농어촌의 마을 과소화 현상이 나타나고 있으며, 이는 공동체 기능의 저하와 지역개발 투자의 효율성 저하 등의 문제를 야기
  - 과소화 마을은 인구 규모가 마을 공동체 기능을 유지할 수 있는 수준 아래로 떨어진 곳을 의미. 단, 과소화 마을의 임계 규모에 대한 별도 기준이 정해져 있지 않아 본 원고에서는 편의상 행정리 당 가구 수가 20호 미만에 해당할 경우 과소화 마을로 분류
  - 빈집 증가로 인한 마을의 물리적 환경 저하, 과거 마을에서 수행했던 각종 공동체 기능의 축소, 공공시설의 유지·관리 어려움 등 다양한 문제가 과소화 마을 증가로 인해 나타날 것으로 예상
  - 농어촌 마을의 과소화 문제 심화는 농어촌의 어메니티 보전과 활용, 주민 참여를 통한 상향식 농어촌 정책, 귀농·귀촌 장려 등과 같은 최근의 정책 기조와도 배치되는 것으로 향후 농어촌의 발전 방향을 모색하기 위해 면밀한 고찰이 필요

### □ 농어촌 인구 감소세는 둔화되고 있으나 과소화 마을은 증가

- 농어촌(읍·면) 인구는 2010년 875만 8천 명으로 2005년(876.4만 명)에 비해 다소 줄었지만, 전체적인 농어촌 인구의 감소세는 둔화되는 추세

1) 이 내용은 통계청에서 주관하여 「2010 농림어업총조사」의 일환으로 실시한 지역조사의 원자료(raw data)를 바탕으로 농어촌 마을의 정주 여건을 분석한 것임. 지역조사 대상은 전국 읍·면에 소재한 36,498개 행정리임. 이 연구에서는 유효 데이터로 집계된 36,496개 마을 조사 결과를 분석하였음. 농림어업총조사 지역조사는 2005년부터 이루어졌는데, 이 연구에서는 일부 항목에 대해 2005년 조사 자료도 함께 활용하여 2010년 집계 결과와 비교함

- 전국 인구 대비 농어촌 인구 비율은 2005년 18.5%에서 2010년 18.0%로 줄어들고 있지만, 과거에 비해 감소세가 약화<sup>2)</sup>
- 농어촌의 인구 감소세 완화는 귀농·귀촌 가구가 늘어나는 등 전체적으로 향촌형 인구이동량이 향도형 인구이동보다 우세해지는 등의 변화에서 기인하는 것으로 판단

표 1. 도시와 농어촌의 인구 변화

단위: 천 명, %

| 구 분     | 1990년  | 1995년  | 2000년  | 2005년  | 2010년  | 연평균<br>증감율 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 전국(A)   | 43,411 | 44,609 | 46,136 | 47,279 | 48,580 | 0.56       |
| 도시      | 32,309 | 35,036 | 36,755 | 38,515 | 39,823 | 1.05       |
| 농어촌(B)  | 11,102 | 9,572  | 9,381  | 8,764  | 8,758  | -1.18      |
| 비중(B/A) | 25.6   | 21.5   | 20.3   | 18.5   | 18.0   |            |

주: 1) 각 연도의 도시, 농어촌 구분은 해당연도 읍면동 행정구역 기준

2) 총인구 기준(외국인 포함)

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도

- 전체적으로 농어촌 인구 감소세는 약화되고 있으나, 마을 단위(읍·면의 행정리 기준)로 집계하면 인구의 과소화·공동화는 지속되는 상태
  - 2010년 기준으로 20호 미만의 과소화 마을의 수는 총 3,091개로 전체 농어촌 마을(36,496개)의 8.5%를 차지
  - 과소화 마을은 2005년에 2,048개(5.7%)로 집계되었는데 5년간 1,000개 이상이 증가
- 과소화 마을이 주로 분포하는 읍·면은 대도시 주변을 제외한 농어촌 지역 전반으로 확대되는 경향
  - 2005년에는 과소화 마을이 한 개 이상 분포하는 읍·면이 전체 읍·면 중 약 47%인 661개였는데, 2010년에는 전체의 63%인 884개 읍·면에 과소화 마을이 있는 것으로 집계

2) 특히 2010년 행정구역을 기준으로 2005년 이전 데이터 중 최근 동으로 승격한 곳을 제외한 후 읍·면 인구를 재집계할 경우 농어촌 인구의 감소세는 더욱 약화되는 것으로 나타남

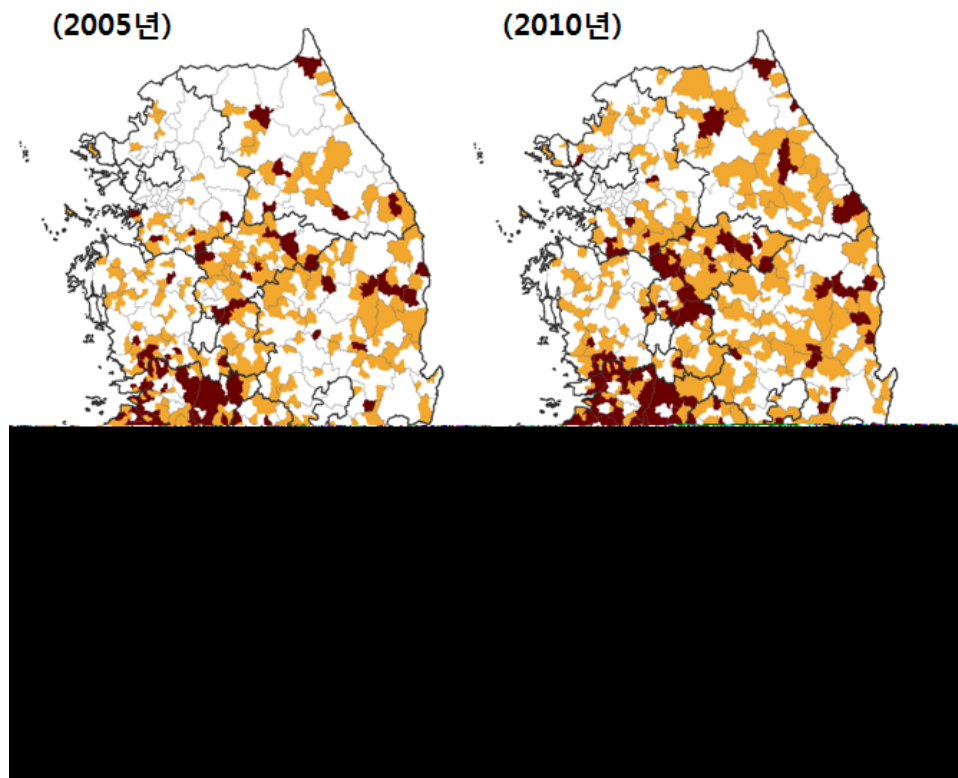
표 2. 농어촌 마을의 규모별 구성 비율 변화

단위: 개, %

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

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도

그림 1. 읍·면별 과소화 마을의 변화 추이



### □ 면 지역의 원격지 마을에서 과소화 진행이 두드러지는 양상

- 인구 과소화 마을의 증가 추세는 도농복합시와 군에서 공통적으로 확인되지만, 도농복합시보다는 군에서, 읍보다는 면에서 더욱 두드러짐
  - 전체 과소화 마을 중 59.1%인 1,827개는 군부의 면 지역에 분포하는 것으로 나타나 지역 입지 여건에 따라 농어촌의 과소화·공동화 정도에서 차이를 확인할 수 있음

- <표 3>에 집계된 바와 같이 군부의 면 지역은 전체 마을 중 10.3%가 과소화 마을로 분류되는 등 다른 읍이나 도농복합시 지역에 비해 농어촌 공동화가 더욱 빠르게 진행

**표 3. 인구 과소화 마을(20가구 미만) 현황**

단위: 개, %

| 구 분   | 도농복합시 지역    |              |              | 군 지역         |                 |                | 전체             |
|-------|-------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|----------------|----------------|
|       | 읍           | 면            | 소계           | 읍            | 면               | 소계             |                |
| 2005년 | 59<br>(1.9) | 639<br>(5.6) | 698<br>(4.8) | 111<br>(2.5) | 1,239<br>(7.3)  | 1,350<br>(6.3) | 2,048<br>(5.7) |
| 2010년 | 99<br>(3.3) | 879<br>(8.4) | 978<br>(7.2) | 286<br>(5.5) | 1,827<br>(10.3) | 2,113<br>(9.2) | 3,091<br>(8.5) |

주: ( )안은 해당 지역 전체 마을 수 대비 과소화 마을 수 비중

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도

- 중심지와 의 접근성을 기준으로 마을을 유형화해서 살펴보면, 과소화 마을은 읍·면 소재지에서 멀리 떨어진 원격지일수록 더욱 많이 분포
  - 예를 들어 면 지역의 소재지에서 20분권 바깥에 위치한 마을 중 16.2%가 과소화 마을에 해당
  - 반면, 읍 지역의 소재지에서 5분 미만 권역 내에 위치한 마을(소재지 마을 포함) 중 67.0%가 100호 이상 규모로 집계
  - 농어촌으로 분류되는 읍과 면 내에서도 일부 소재지권 마을들은 도시적인 밀집 정주 형태가 나타난다는 것을 시사하며, 분산형 정주 패턴이 우세한 원격지 마을과 차이를 보인다는 것을 알 수 있음
- 시·도별로는 전라북도, 전라남도, 충청북도의 순으로 과소화 마을이 많이 분포하는 것으로 나타남
  - 전북은 전체 농어촌 마을 중 20.1%가 과소화 마을로 집계되어 전국 평균보다 높게 나타났으며, 전남도 11.7%가 과소화 마을로 집계

- 이처럼 전남·북이 과소화 마을 비율이 높은 데는 여러 가지 요인이 작용하고 있다고 판단됨. 인구 유출로 인한 고령화와 마을 공동화 자체가 타 지역보다 빠르게 진행되기도 하였지만, 전남·북은 행정리 자체가 다른 시·도보다 작은 규모로 설정되기도 하였음. 일례로 전북은 읍·면당 평균 행정리 수가 32.1개, 전남은 29.0개로 집계되

표 4. 읍·면 소재지까지의 시간 거리별 마을 분포

단위: %

| 구 분 |          | 소재지   | 4분 이하 | 5-9분  | 10-19분 | 20분 이상 | 합계    |
|-----|----------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 읍   | 20호 미만   | 1.4   | 2.0   | 3.7   | 5.6    | 10.6   | 4.7   |
|     | 20-59호   | 7.5   | 17.9  | 25.9  | 45.0   | 46.0   | 32.9  |
|     | 60-99호   | 11.2  | 15.5  | 19.1  | 20.4   | 24.4   | 19.3  |
|     | 100-149호 | 14.5  | 13.5  | 11.4  | 8.3    | 8.6    | 10.4  |
|     | 150호 이상  | 65.4  | 51.1  | 39.8  | 20.7   | 10.5   | 32.7  |
|     | 합 계      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0  | 100.0 |
| 면   | 20호 미만   | 1.7   | 7.3   | 8.7   | 10.7   | 16.2   | 9.6   |
|     | 20-59호   | 20.7  | 54.8  | 60.0  | 62.1   | 61.6   | 58.6  |
|     | 60-99호   | 31.6  | 21.9  | 20.0  | 19.4   | 15.6   | 20.2  |
|     | 100-149호 | 21.8  | 7.1   | 5.3   | 4.6    | 4.5    | 5.9   |
|     | 150호 이상  | 24.3  | 8.9   | 6.0   | 3.2    | 2.1    | 5.7   |
|     | 합 계      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0  | 100.0  | 100.0 |

표 5. 인구 과소화 마을의 시·도별 분포 변화

단위: 개, %

| 구 분     | 2005년        | 2010년        |
|---------|--------------|--------------|
| 광역시     | 15 ( 1.6)    | 60 ( 6.0)    |
| 경기도     | 82 ( 2.1)    | 148 ( 3.7)   |
| 강원도     | 87 ( 4.0)    | 114 ( 5.2)   |
| 충청북도    | 164 ( 5.8)   | 258 ( 8.9)   |
| 충청남도    | 106 ( 2.4)   | 158 ( 3.5)   |
| 전라북도    | 714 (14.1)   | 1,027 (20.1) |
| 전라남도    | 505 ( 7.7)   | 780 (11.7)   |
| 경상북도    | 161 ( 3.1)   | 223 ( 4.3)   |
| 경상남도    | 212 ( 4.4)   | 322 ( 6.8)   |
| 제주특별자치도 | 2 ( 1.2)     | 1 ( 0.6)     |
| 전 체     | 2,048 ( 5.7) | 3,091(8.5)   |

주: ( )안은 시도별 마을 수 대비 과소화 마을 수 비중

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도

는 등 타 시·도보다 많은 수치를 보임(전국 평균 마을 수가 읍·면당 26개). 반면 과소화 마을 비율이 비교적 낮은 경북과 강원도의 경우 읍·면당 마을 수가 각각 21.7개 및 19.4개로 전국 평균보다 적은 값임. 이는 시·도에 따라 행정리의 공간적 범위에서 차이가 있다는 것을 말해줌. 과소화 마을 분포 상황을 해석할 때 이러한 점도 감안할 필요가 있음

## □ 농업 의존도가 높은 마을일수록 과소화가 더욱 빠르게 진행

- 과소화 마을일수록 농가 비율이 높으며, 농업 중심의 경제적 기반을 유지하는 실정
  - 과소화 마을 중 농가 비율이 60% 이상인 곳은 약 57%(80% 이상인 곳은 19.5%이며, 60~80%인 곳은 37.5%)를 차지
  - 반면, 대규모 마을(150호 이상)의 80.7%가 농가 비율 20% 미만이며, 또한 농가 비율이 60% 이상인 마을은 1%에 불과
  - 요컨대 농어촌의 배후 지역은 농업이 중심이고 상당수 마을에서 과소화가 진행되는 반면, 소재지 주변 지역은 비농가가 많고 혼주화가 진행되는 등 동일 읍·면 내에서도 마을 유형 간의 차이가 큰 상황

표 6. 농가 비율을 기준으로 한 마을 구성 비율

단위: %

| 구 분             |           | 과소화 마을 | 일반 마을 | 대규모 마을 | 전 체   |
|-----------------|-----------|--------|-------|--------|-------|
| 마을의<br>농가<br>비율 | 20% 미만    | 2.5    | 6.4   | 80.7   | 14.9  |
|                 | 20~40% 미만 | 10.6   | 15.8  | 14.1   | 15.2  |
|                 | 40~60% 미만 | 29.8   | 37.0  | 4.3    | 32.6  |
|                 | 60~80% 미만 | 37.6   | 34.3  | 1.0    | 30.6  |
|                 | 80% 이상    | 19.5   | 6.5   | 0.0    | 6.7   |
| 합 계             |           | 100.0  | 100.0 | 100.0  | 100.0 |

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도

## 2. 과소화 마을의 공동체 활동 실태

□ 도농교류 활동에 농어촌 마을의 약 20%가 참여하고 있으며, 비교적 도농교류가 활성화된 마을은 1천 개 미만

- 2010년 농림어업총조사 지역조사에 의하면, 자매결연, 체험관광, 농림수산물 직거래, 음식물 판매 및 숙박 등의 도농교류 활동에 참여하는 마을은 전국적으로 20.1%로 집계
  - 도농교류 활동이 비교적 활발히 이루어진다고 평가<sup>4)</sup>되는 마을은 전체의 2.4%인 877개 마을로 집계

표 7. 시도별 농어촌 마을의 도농교류활동 비교(2010년)

단위: 개, %

| 구 분     | 마을당 평균<br>도농교류활동 수 | 총마을 수  | 도농교류 참여 마을   |             |
|---------|--------------------|--------|--------------|-------------|
|         |                    |        |              | 도농교류 활성화 마을 |
| 특광역시    | 0.40               | 998    | 266 (26.7)   | 32 ( 3.2)   |
| 경기도     | 0.30               | 4,040  | 775 (19.2)   | 105 ( 2.6)  |
| 강원도     | 0.64               | 2,195  | 701 (31.9)   | 195 ( 8.9)  |
| 충청북도    | 0.36               | 2,897  | 712 (24.6)   | 75 ( 2.6)   |
| 충청남도    | 0.29               | 4,517  | 826 (18.3)   | 105 ( 2.3)  |
| 경상북도    | 0.33               | 5,167  | 1,224 (23.7) | 98 ( 1.9)   |
| 경상남도    | 0.31               | 4,752  | 1,102 (23.2) | 83 ( 1.7)   |
| 전라북도    | 0.19               | 5,108  | 637 (12.5)   | 88 ( 1.7)   |
| 전라남도    | 0.21               | 6,650  | 1,008 (15.2) | 78 ( 1.2)   |
| 제주특별자치도 | 0.86               | 172    | 82 (47.7)    | 18 (10.5)   |
| 전 체     | 0.30               | 36,496 | 7,333 (20.1) | 877 (2.4)   |

주: 1) 농림어업총조사 지역조사의 7개 도농교류 항목 중 3개 이상의 활동을 하고 있는 마을을 도농교류 활성화 마을로 분류

2) ( ) 안은 시·도별 전체 마을 수 대비 도농교류 참여 마을의 비율

4) 농림어업총조사 지역조사표에는 자매결연, 농어촌 체험관광, 농림수산물 직거래, 음식물 판매 및 숙박, 주말농원 임대 및 분양, 기타(농림어업 전시관, 학습관, 청소년 수련시설 등) 등 총 7개의 도농교류 활동이 제시되어 있음. 이 중 3개 이상의 활동을 수행 중이라고 답한 마을을 '도농교류 활성화 마을'로 분류하였음

- 시·도별로는 제주도와 강원도에 속한 마을이 도농교류에 참여하는 비율이 각각 47.7% 및 31.9%로서 타 시·도보다 높은 경향
  - 도농교류가 활성화된 마을 비율도 각각 10.5% 및 8.9%로 전국 평균 (2.4%)보다 높게 나타남
  - 광역시 마을들도 도농교류 활동 참여 비율이 높는데, 대도시권에 포함되어 중심도시와 교류를 하는 데 유리하다는 점이 작용한 결과라고 판단됨

□ 과소화 마을의 상당수가 도농교류, 생산자조직 활동이 취약하여 농가의 소득 여건도 불리함을 시사

- 농어촌의 과소화 마을은 도농교류 활동에 참여하는 비율이 11.2%로 일반 마을(22.0%)에 비해 저조한 수준
  - 과소화 마을 중에는 도농교류가 활발한 마을 비율도 0.8%에 머무는 것으로 나타나 2.7%인 일반 마을에 비해 낮은 수준임.<sup>5)</sup>
  - 과소화 마을들은 가구 수가 적어 주민들의 적극적인 역할이 필요한 도농교류 활동을 수행할 역량을 갖추는 데 한계가 있음을 시사
  - 또한 과소화 마을은 농수산물 판매나 농어촌관광 등에 활용할 수 있는 마을 단위의 인터넷 홈페이지를 갖추고 있는 비율도 3.2%로서 일반 마을에 비해 낮은 것으로 나타남

표 8. 마을 규모별 도농교류 활동 참여 수준 비교

단위: %

| 구 분    | 도농교류<br>미참여 | 도농교류 참여 마을 |             | 전 체   |
|--------|-------------|------------|-------------|-------|
|        |             |            | 도농교류 활성화 마을 |       |
| 과소화 마을 | 88.8        | 11.2       | 0.8         | 100.0 |
| 일반 마을  | 78.0        | 22.0       | 2.7         | 100.0 |
| 대규모 마을 | 86.3        | 13.7       | 1.6         | 100.0 |
| 전 체    | 79.9        | 20.1       | 2.4         | 100.0 |

주: 과소화 마을은 가구 수 20호 미만, 대규모 마을은 150호 이상인 곳을 의미

5) 가구 수 150호 이상인 대규모 마을도 일반 마을에 비해 도농교류 활동 참여 비율이 상대적으로 낮는데, 대규모 마을들은 소재지에 위치하여 도시적인 정주 특성을 갖는 곳들이 상당수 있기 때문이라 판단됨

표 9. 농어촌 마을 유형별 홈페이지 활용 현황 비교

단위: %

| 구 분    | 홈페이지 없음 | 홈페이지 있음 | 농림수산물 | 농어촌 | 마을  |
|--------|---------|---------|-------|-----|-----|
|        |         |         | 판매    | 관광  | 안내  |
| 과소화 마을 | 96.8    | 3.2     | 1.5   | 0.8 | 1.2 |
| 일반 마을  | 92.5    | 7.5     | 3.8   | 1.9 | 3.8 |
| 대규모 마을 | 92.5    | 7.5     | 2.2   | 0.7 | 4.6 |
| 전 체    | 92.8    | 7.2     | 3.4   | 1.7 | 3.7 |

- 각종 생산자조직의 유무를 마을 유형에 따라 비교해 보면, 과소화 마을이 일반 마을에 비해 조직 구성 비율이 낮은 것으로 나타남
  - 과소화 마을은 영농조합이나 농업회사, 작목반 등 생산자조직의 구성 비율이 25.8%로서 일반 마을(42.4%)보다 낮은 수준
  - 비농업적 성격이 강한 대규모 마을 역시 생산자조직 구성 비율이 일반 마을보다 낮은 것으로 집계
- 과소화 마을 중 상당수가 소득 여건이 열악하여 앞으로도 인구 유출이 지속될 가능성이 있다는 것을 시사
  - 농업에 의존하는 경제 여건을 지녔음에도 생산자조직이 미비한 경우가 많음. 체험관광, 직거래 등 교류활동도 취약하여 전반적인 소득 여건이 열악한 상황임을 짐작할 수 있음

표 10. 마을의 생산자 조직 구성 현황

단위: 개, %

| 구 분    | 총 마을 수 | 생산자 조직 구성 마을  |
|--------|--------|---------------|
|        |        |               |
| 과소화 마을 | 3,091  | 798 (25.8)    |
| 일반 마을  | 29,097 | 12,341 (42.4) |
| 대규모 마을 | 4,308  | 864 (20.1)    |
| 전 체    | 36,496 | 14,003 (38.4) |

주: 1) 생산자조직에는 ‘영농조합법인, 농업회사법인, 작목반(논벼, 채소, 특용·약용 작물, 화초·관상 작물, 과수, 기타(축산)) 등이 포함

2) ( ) 안은 마을 유형별로 집계한 생산자조직 구성 마을의 비율

### 3. 과소화 마을의 기초생활서비스 여건

#### □ 농어촌 마을 중 10.3%는 기초생활서비스 접근성이 취약한 마을로 분류

○ 마을에서 15분 이내에 접근할 수 없는 기초생활서비스 시설 수가 70% 이상(20개 서비스 항목<sup>6)</sup> 중 14개 이상)인 마을을 ‘서비스 접근성 취약 마을’로 분류<sup>7)</sup>

- 전국 농어촌 마을 중 10.3%에 해당하는 3,753개 마을은 ‘서비스 접근성 취약 마을’에 해당하는 것으로 집계
- 반면, 15분 이내에 모든 서비스 시설로 접근 가능한 경우 ‘서비스 접근성 우수 마을’로 분류하여 전체의 15.8%인 5,783개 마을이 해당

표 11. 기초생활서비스 접근성에 따른 마을 유형 구분

단위: 개소

| 구 분 | 서비스 접근성에 따른 마을 구분 |        |       | 합 계    |
|-----|-------------------|--------|-------|--------|
|     | 취약                | 보통     | 우수    |        |
| 개소  | 3,753             | 26,960 | 5,783 | 36,496 |
| 비중  | 10.3%             | 73.9%  | 15.8% | 100%   |

- 주: 1) 서비스 접근성 취약 마을: 15분 내에 접근할 수 없는 생활서비스 시설이 전체 필요 서비스 시설의 70% 이상인 마을  
 2) 서비스 접근성 우수 마을: 모든 생활서비스 시설에 15분 내에 접근할 수 있는 마을  
 3) 각 마을의 필요 서비스 시설 산정 시 ‘이용 안 함’으로 응답한 시설은 제외

- 6) 기초생활서비스시설로서 교육(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교), 학원(입시보습학원, 예능학원, 체육도장), 의료(약국, 보건소, 병원·한의원), 문화 복지(어린이집), 금융(협동조합, 우체국, 새마을금고, 은행), 기타 생활편의시설(재래시장, 이미용실, 목욕탕, 119안전센터, 파출소) 등임
- 7) 시간거리를 15분으로 정한 것은 다음 이유에서임. 전국의 읍·면 평균 면적(2005년 행정구역 기준)은 약 63.4km<sup>2</sup>임. 이러한 읍·면을 원으로 가정했을 때 경계부에서 중심까지의 반경은 약 4.5km로 계산됨. 따라서 도로 여건을 감안하더라도 15분권이라는 공간적 범위는 평균적으로 단일 읍·면 행정구역을 넘어선다고 볼 수 있음. 즉 주민들이 서비스 이용을 위해 거주하는 읍·면을 벗어나야 한다는 의미임

## □ 과소화 마을일수록 기초생활서비스 시설 접근성도 불리

- 과소화 마을 중 18.3%는 기초생활서비스 접근성이 취약한 것으로 집계되며, 접근성이 우수한 비율은 8.2%에 불과
  - 대규모 마을 중 서비스 접근성이 취약한 비율은 1.9%이고 우수한 비율이 42.4%로 나타나 과소화 마을과 대조

표 12. 마을 유형별 서비스 접근성 비교

단위: %

| 구 분    | 서비스 접근성 |      |      | 전 체   |
|--------|---------|------|------|-------|
|        | 취약      | 보통   | 우수   |       |
| 과소화 마을 | 18.3    | 73.4 | 8.2  | 100.0 |
| 일반 마을  | 10.7    | 76.6 | 12.7 | 100.0 |
| 대규모 마을 | 1.9     | 55.7 | 42.4 | 100.0 |
| 전 체    | 10.3    | 73.9 | 15.8 | 100.0 |

주: 1) 20개 서비스 시설 중 15분 내에 접근할 수 없는 시설이 70% 이상일 경우 ‘취약’, 모든 시설에 도달할 수 있을 경우 ‘우수’, 그 외의 경우 ‘보통’으로 분류함  
 2) ( ) 안은 마을 유형별 마을 수 대비 서비스 접근성의 각 항목별 마을 수 비중임

## □ 대중교통 운행, 쓰레기 처리 등의 공공서비스 여건 역시 마을 유형에 따라 차이 뚜렷

- 과소화 마을은 주요 서비스에 대한 접근성이 불리할 뿐 아니라 대중교통 운행 회수 역시 다른 마을에 비해 적은 것으로 나타나 주민 생활에 불편이 클 수밖에 없음
  - 과소화 마을 중에는 대중교통편이 없거나 5회 이하 운행하는 비율이 절반 가까운 49.0%로 집계
  - 반면, 대규모 마을 중에는 해당 비율이 13.7%로 차이를 보이며, 일일 20회 넘게 버스가 운행되는 비율이 59.5%에 달함

표 13. 마을 유형별 일일 대중교통(시내버스) 운행 회수 비교

단위: %

| 구 분       | 과소화 마을 | 일반 마을 | 대규모 마을 | 전체    |
|-----------|--------|-------|--------|-------|
| 이용 못함(0회) | 15.6   | 8.6   | 8.6    | 9.2   |
| 5회 이하     | 33.4   | 28.1  | 5.1    | 25.8  |
| 6-10회     | 26.2   | 28.0  | 10.1   | 25.7  |
| 11-20회    | 14.8   | 19.2  | 16.6   | 18.5  |
| 20회 초과    | 10.0   | 16.1  | 59.5   | 20.7  |
| 합 계       | 100.0  | 100.0 | 100.0  | 100.0 |

주: 주민들이 걸어서 15분 내에 이용 가능한 대중교통을 대상으로 집계함

- 쓰레기 수거와 같은 공공서비스 여건에서도 과소화 마을이 다른 마을 유형에 비해 열악한 것으로 나타남
  - 과소화 마을 중에는 음식물 쓰레기를 수거하는 비율이 28.3%인 반면, 대규모 마을은 해당 비율이 90.1%로 집계
  - 일반 생활 쓰레기의 쓰레기 분리 수거 비율도 과소화 마을은 66.5%인 반면, 일반 마을과 대규모 마을은 각각 72.9% 및 93.8%로 나타나 뚜렷한 차이를 보임

표 14. 마을 유형별 쓰레기 분리 수거 비중 비교

단위: %

| 구 분         | 과소화 마을 | 일반 마을 | 대규모 마을 | 전체   |
|-------------|--------|-------|--------|------|
| 음식물 쓰레기     | 28.3   | 37.7  | 90.1   | 43.1 |
| 일반 생활 쓰레기   | 66.5   | 72.9  | 93.8   | 74.8 |
| 농림어업 관련 쓰레기 | 74.6   | 75.5  | 73.3   | 75.2 |

주: 1) 쓰레기 처리 방법은 ‘분리수거’, ‘매립’, ‘소각’, ‘기타’로 구분할 수 있음. 이 중 분리수거 여부만을 서비스 접근성에 따라 비교하였음

2) ( ) 안은 마을 유형별 마을 수 분리수거 마을 수 비중임

## 4. 시사점과 정책 과제

### □ 최근 농어촌 인구의 감소세 둔화 현상과는 대조적으로 정주 여건이 열악한 과소화 마을은 계속 증가할 전망

- 도시민의 농어촌 정주 수요 증가 등의 영향으로 농어촌의 인구 감소 추세가 대체로 완화되는 모습이지만, 원격지의 배후 마을들을 중심으로 인구 과소화는 지속적으로 진행되는 양상임
  - 특히 소재지 접근성이 불리한 원격지(특히 면 지역)에 과소화 마을이 다수 분포하는데, 이러한 마을들은 각종 서비스 접근성이 불리할 뿐 아니라 대중교통 여건도 열악하여 주민들의 불편이 더욱 큰 상황
  - 경제 여건은 농업에 기반을 두고 있지만, 경제 다각화를 위한 도농교류 활동이나 생산자 단체 구성 등에서도 저조한 마을이 많아서 다른 마을에 비해 소득 여건도 열악할 것으로 예상
- 농어촌의 고령화 추세를 감안할 때 과소화 마을은 앞으로도 더욱 확산될 것으로 전망됨
  - 기초생활서비스 여건이 불리하고 소득 기반도 취약하며, 현재 상황을 타개할 마을 단위의 공동체 기능 활성화도 기대하기 어려운 마을이 많아 앞으로도 원격지 농어촌을 중심으로는 과소화 마을의 증가세가 지속될 전망

### □ 과소화 마을의 상황을 감안하여 새로운 공동체 형성을 위한 노력이 요구되는 시점

- 과소화 마을에서 기존 주거지의 생활환경은 퇴락한 채 방치되는 반면, 산간계곡부를 중심으로 이주 도시민의 주택 개발은 분산적으로 진행될 경우 농어촌 지역개발 정책에도 부담이 됨
  - 기존 주민과 신규 유입 인구 간 갈등의 소지가 높아지고 마을 공동체 단위의 활동에 제약이 될 가능성이 있음
  - 빈집 증가로 마을의 물리적 환경이 악화되는 등 농어촌의 어메니티

보전에도 부정적인 영향 우려

- 정부에서 투자한 각종 공공시설의 유지·관리가 어려워지는 등 투자 효율성 저하와 같은 문제도 파생

○ 과소화 마을의 문제를 타개하기 위해 공동체 기능의 확충 방안을 다각도로 모색해야 할 시점임

- 과소화 마을은 일반 마을에 비해 절대적인 가구 수가 부족하여 도농 교류를 비롯한 마을 단위 공동체 활동을 추진할 동력이 약함
- 따라서 개별 마을 차원으로만 과소화 마을 문제의 해법을 찾는 것은 근본적인 한계가 있으므로 복수의 마을들을 연계하여 공동체 기능 확충 방안을 모색하는 등의 노력이 요구
- 또한 과소화 마을은 서비스 기능이 취약하고 대중교통 여건도 불리하므로 농어촌 서비스 기준 모니터링을 비롯한 삶의 질 향상정책의 충실한 추진이 각별히 요구

#### □ 농어촌 마을 리모델링 등 하드웨어 분야의 신규사업 추진 방안에 대해서도 본격적인 모색 필요

○ 하드웨어 분야에서는 농어촌 주민의 주거환경 개선을 중심으로 한 생활환경 정비사업을 중점적으로 추진하도록 기존 마을개발사업의 내용을 재설계할 필요가 있음

- 최근의 지역개발사업을 통해 개별 마을 단위로 소득 및 도농교류를 위한 공동시설을 설치하는 사례가 많았음. 하지만 과소화 마을이 늘고 있는 상황에서 앞으로 시설의 유지·관리가 제대로 이루어지기 힘든 문제가 예상되므로 기존 마을개발사업의 재편이 요구
- 경관 개선 시책도 지금까지는 기존 주택을 배제한 채 제한적으로만 추진되었지만, 앞으로는 농어촌 경관의 수준을 실질적으로 높이도록 마을 주거지를 대상으로 이루어질 필요

○ 최근의 귀농·귀촌 추이를 감안할 때도 농어촌 마을의 물리적 환경을 개선하는 새로운 사업 수단 도입이 요구됨

- 기존 마을의 주거환경이 낙후된 채 방치된 상태에서는 귀농·귀촌 가

구의 신규 주택 조성이 이루어지더라도 원활한 공동체 형성을 이루는 데 제한이 있음

- 마을의 생활환경 정비와 신규 주택지 조성이 병행해서 이루어짐으로써 주민 만족도를 높이고 인구 유입 효과도 얻는 것이 필요하지만, 이러한 사례가 드문 실정(예외적으로 상주시 녹동마을에서 이러한 방식을 시도한 바 있음)

○ 주거 부문 사업의 확대 추진을 골격으로 하는 농어촌 마을 리모델링 등 새로운 정책 사업의 추진 방안을 마련할 시점임

- 마을 과소화와 공동화, 도시민의 정주 수요 증가 등 향후 예상되는 복합적인 변화에 대응하도록 농어촌 마을의 리모델링 방안을 모색하고 본격적인 사업화를 추진
- 농어촌정비법 등 현행 법률에 근거하여 이러한 사업을 추진하는 데 어떠한 제약이 있을지 분석하고 관련 법령 제·개정을 비롯한 제도 개편 방향도 본격적으로 모색할 필요

## 「KREI 농정포커스」 발행 목록

### 2012년

- 제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
- 제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
- 제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
- 제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
- 제16호 건고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
- 제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대회)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회 적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

### 2011년

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과  
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

---

KREI 농정포커스 제21호

농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2012. 6. 7

발 행 2012. 6. 8

발 행 인 이동필

운영위원 김정호, 박준기, 이명기

발 행 처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 문원사

02-739-3911

[munwonsa@hanmail.net](mailto:munwonsa@hanmail.net)

- 
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-