

수도권 농촌의 기능 변화와 지역구조

조 영 국

협성대학교 교수

Changing Rurality of the Countryside in Seoul Metropolitan Area

Young Kug Joh

Professor, Hyupsung University

Summary

Since 1990s, the countrysides in Seoul Metropolitan Area have been exposed to the unprecedented forces like developing telecommunication technology, the boom of exurban housing, increasing concern about food quality. While these new forces are restructuring the social and spatial pattern of countryside, a legal regulation can be assumed as exerting an overarching moulding power. This paper shows how the legal regulation works in the restructuring rurality.

Key Words : Rurality, Legal Regulation, Seoul Metropolitan Area

I. 서 론

수도권 농촌을 둘러싸고 있는 제반 여건이 급격히 변화하고 있다. 서비스 산업 중심의 산업구조 재편, 전원주거 수요의 급증, 환경 문제에 대한 사회적 갈등의 빈발에서부터 농지제도의 개편, 개발제한구역의 해제에 이르는 구체적인 제도적 환경에 이르기까지 제반 환경이 급변하고 있다. 그러나 무엇보다도 농촌지역에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 것은 농업 기능의 축소라고 할 수 있다. 농업기능의 축소는 농업의 전반적 수익성 악화, 산업구조의 변화 등으로 인해 오랜 시간에 걸쳐 점진적으로 진행되어 왔다. 최근에는 국제 무역환경이 크게 변하고 이에 따라 농산물 수입개방이 불가피하고 농업에 대한 국가 지원의 축소, 구조정책의 변경 등 외적 환경이 농업기능의 축소를 더욱 가속시킬 것으로 예상되고 있다.

한편 이러한 농업기능의 축소는 농촌기능을 새롭게 재편하는 작용을 하고 있다. 농촌공업화, 농촌 서비스 산업의 발전이 이루어지는가 하면, 다른 한편으로 농업적 토지이용의 친환경적 기능, 역사문화 보전 기능 등 농업활동으로부터 파생되는 부가적 긍정적 기능을 활용한 농촌의 지속가능한 발전을 도모하는 전략이 추구하고 있다. 개별 농촌은 각각 상이한 발전 경로를 거치면서 농촌의 기능적 다양성은 과거에 비해 훨씬 두드러지고 있다.

유럽위원회는 유럽 역내 농촌의 미래를 전망하면서 개별 농촌은 국가의 거시적 사회 경제 체제와의 통합 정도에 따라 그 성격이 분화할 것으로 진단하였다(European Commission, 1988). 즉 유럽의 농촌들은 경제적으로 통합된 농촌지역(economically integrated rural area), 중간 농촌지역(intermediate rural area), 원격 농촌지역(remote rural area) 중의 하나로 분화, 발전할

이 논문은 2002년도 협성대학교 교내 학술연구비 지원을 받아 수행된 것임.

것으로 예상하였다. 개별농촌이 국가경제와 통합되는 정도는 단순히 발전된 대도시와의 상대적 입지만으로 설명되기 어렵다. 다양한 제도적, 정치적 요인도 무시할 수 없을 것이다.

요컨대, 개별농촌의 성격은 거시적 사회경제시스템의 변화 요인과, 이 요인이 개별 농촌에 미치는 영향을 제어하는 입지적 요인과 제도적 요인에 의해 결정되고 있음을 의미한다. 이러한 분석들은 최근 수도권 농촌기능을 공간적 맥락에서 고찰하고자 할 때도 유효한 분석틀이라고 생각되어진다.

수도권 농촌은 다른 지역의 농촌과 달리 여러 가지 제도적 규제를 받고 있다. 그 가운데 대표적인 것이 수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획을 꼽을 수 있다. 수도권 정비계획은 수도권 집중을 억제하고 국토의 균형적 발전을 도모하면서 동시에 수도권 공간을 체계적으로 관리하기 위해 수립되는 계획으로 1977년 수도권 인구재배치계획을 바탕으로 두고 1984년과 1994년 두 차례에 걸친 수정되었다. 이 계획은 수도권의 공간구조를 짜는 지역개발 전략이지만 동시에 수도권에서의 토지이용행위를 결정하는 규제적 성격이 강한 계획이다(최상철, 1996). 이처럼 수도권 정비계획은 수도권 각 농촌의 기능변화의 방향을 직접적으로 영향을 미치는 제도적 요소라고 할 수 있겠다. 결국 위에서 언급한 거시적 환경 변화요인은 수도권 농촌에 전일적으로 영향을 미치지만 그것의 구체적 발현은 수도권 정비계획이라는 제도적 틀을 통해 이루어지고 있다고 하겠다. 이러한 구조적 요인이 최근 수도권 농촌의 기능 분

화와 상대적 격차로 이어지고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 최근 수도권 농촌성의 지역적 특성을 살펴보고 이를 통해 농촌적 입장에서 수도권 정책의 바람직한 수립방안을 모색하고자 한다.

II. 인구학적 구조의 변화

경기도 면부 지역의 인구는 1990년 1,165천명에서 2000년 1,070천명으로 소폭 감소한 것으로 나타났다. 그러나 이 기간 동안 다수의 면이 시로의 편입, 읍 승격 등 행정구역 변경이 이루어졌는데, 이를 제외하고 2000년 현재 경기도 면부 지역만을 고려한다면 1990~2000년 기간에 약 35,000명이 순 증가 하였다. 이처럼 경기도의 면부 인구가 순 증가한 것은 1990년대에 들어서 비로소 나타난 현상이다. 이는 같은 기간 동안 전국의 면부 지역은 인구가 급속히 줄어들었다는 점을 감안한다면 주목할 만하다.

경기도 면부 지역의 인구 변동을 인구 유·출입을 구분하여 살펴보면, 이 기간 동안 이루어진 인구 변화의 질적 특성을 좀더 명확하게 파악할 수 있다. 예를 들어 5세 이상 인구 중 5년 전에도 동일한 지역에 거주했던 인구의 비율은 인구 유입의 정도를 나타낸다. 1995년의 이 비율은 58.9%로 1990년의 70.8%에 비해 크게 줄어들었다. 특히 1995년에는 이 비율이 읍부 지역과 거의 비슷한 수준으로까지 높아졌다. 이는 경기도 면부 지역으로 인구 유입이 빠르게 증가하고 있음을 의미한다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 5세 이상 인구의 5년前 거주지 분포(1990~2000년) (단위: %)

		현재 거주지역	같은 군내 다른 읍·면 거주	다른 시·군 거주	계
읍 부	1990	46.9	28.6	24.5	100.0
	1995	41.4	35.5	23.2	100.0
면 부	1990	70.8	13.3	15.8	100.0
	1995	58.9	19.8	21.3	100.0

출처: 인구 및 주택총조사 2% 표본, 각년도.

한편 경기도 면부 지역의 인구의 연령구조도 크게 변화하였다. 청장년층(25~44세 인구)과 노년층(65세 이상 인구)은 1990년 각각 약 29%와 8%에서 2000년 현재 34%와 11%로 상대적으로, 절대적으로 증가하였다. 이러한 연령구조는 전국 면부 지역의 연령구조와 큰 차이를 보여준다. 일반적으로 25~44세 인구는 경제활동 참가율이 높으며, 여자의 경우 가임연령층에 해당하는 등 상대적으로 잠재력이 높은 연령집단이라고 할 수 있다. 이처럼 경기도 면부 지역에 있어 이 연령층의 인구가 증가하는 점은 향

후 인구구조뿐만 아니라 지역의 성격 변화를 예고해주는 것이라 할 수 있다.

이상과 같은 인구의 절대적 증가, 연령 구조의 변화는 새로 경기도 면부 지역으로 유입해오는 인구집단의 특성과 관련이 있다. 이 점을 자세히 알아보기 위해 1990년과 1995년의 인구를 각각 1990년과 1995년 현재를 기준으로 5년 전에 거주하였던 인구(이하 기존 인구)와 5년 이내에 현재의 거주지역으로 이주해온 인구(이하 유입인구)로 구분하고 그 연령 및 경제활동 참여 여부 등을 살펴보았다(〈표 2〉, 〈표 3〉참조).

〈표 2〉 유입인구의 연령 분포(경기도 면부 지역)

(단위: %)

	1990년				1995년			
	남 자		여 자		남 자		여 자	
	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구
5~14세	17.9	18.4	17.5	18.4	16.7	25.4	17.3	23.2
15~24세	15.1	19.0	17.7	18.2	12.8	14.3	13.8	14.3
25~34세	37.2	17.5	40.2	13.6	34.8	14.3	38.0	11.8
35~44세	15.2	12.8	9.6	12.0	20.8	15.1	14.2	13.7
45~54세	7.3	13.4	5.8	13.8	7.5	10.9	6.9	11.3
55~64세	4.2	10.3	4.4	12.3	4.4	11.5	5.0	12.9
65세이상	3.1	8.5	4.7	11.6	3.0	8.4	4.8	12.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* 주) 유입인구는 5년전 거주지가 현 거주 시·군과 다른 인구.

기존인구는 5세이상 인구 중 현 거주지역과 5년전 거주지역이 같은 인구. 같은 군의 다른 읍,면에서 현재의 면으로 이주해온 경우도 기존인구에 포함하였음.

출처: 인구 및 주택 총조사 2% 표본, 각년도.

〈표 3〉 경제활동인구 중 취업자비율(경기도 면부 지역)

(단위: %)

	1990년				1995년			
	남 자		여 자		남 자		여 자	
	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구
15~24세	65.1	25.2	36.6	27.9	51.9	30.4	38.7	32.9
25~44세	95.7	90.5	28.9	42.5	94.5	92.2	31.1	50.8
45~54세	87.5	93.8	35.4	53.8	90.8	90.4	44.9	62.0
55+	46.4	70.2	12.6	27.3	52.3	70.4	16.4	37.2
계	85.0	71.1	29.2	36.7	83.9	74.2	31.7	44.6

* 주: 표의 수치는 각 유형별 인구 집단 중 취업자가 차지하는 비율임.

출처: 인구 및 주택 총조사 2% 표본, 각년도.

1990년과 1995년 각 연도를 기준으로 유입인구는 기존 인구에 비해 상대적으로 평균연령이 낮은 것으로 나타났다. 즉 유입인구 가운데 25~44세 인구가 차지하는 비율은 남녀 모두 50%를 넘고, 이 연령대의 비율은 기존 인구에 비해 훨씬 높다. 이 연령대를 제외한 나머지 연령대의 비율은 모두 기존 인구가 유입인구에 비해 높았다. 한편 경제활동 참가 여부 측면을 보면, 25~44세 남자인구를 제외하고, 나머지 연령대, 특히 여성 인구의 경제활동 참가율은 기존 인구집단에서 높았다. 즉 25~44세 여자 유입인구는 약 30% 내외만이 경제활동에 참가하는데 비해 같은 연령대 여자 기존 인구의 경우 그 비율은 1990년 42.5%, 1995년 50.8%로 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이 양상은 45~54세 여자 연령집단에서도 그대로 나타나고 있다. 여자 기존 인구들은 주된 경제활동은 역시 농업인 것으로 나타났다.

한편 유입 인구 가운데 55세가 넘는 인구가 차지하는 비율은 전체 유입인구의 7~8%인데

이들의 경제활동참가 정도는 같은 연령대 기존 인구에 비해 크게 낮다. 특히 이 연령대의 남자 유입인구 조차도 경제활동에 참가하는 비율이 약 50% 내외에 머무르고 있다. 물론 가구의 세대구성까지 동시에 고찰해야만 정확히 판단할 수 있으나, 3세대 가족의 비율이 도시 농촌 할 것 없이 급격히 줄어들고 있는 사회적 추세를 감안한다면 55세 이상 유입인구들 가운데는 농촌 생활을 동경하여 이주해온 은퇴인구, 이른바 환류인구(repopulation)에 해당하는 경우도 적지 않을 것으로 판단된다.

1990~1995년 사이 5년이라는 짧은 기간에 경기도 면부 인구의 직업 분포도 농어업종사자의 비율이 남녀 모두 크게 줄어든 반면에 전문직(준전문직 포함)의 비율이 현저하게 증가하는 등 많은 변화를 확인할 수 있다(표 4) 참조). 또한 기능직·생산직의 비율도 크게 늘어났다. 한편 산업별 분포를 보면 역시 1차 산업의 비율이 줄어들고 서비스 관련 분야에 취업한 인구비율은 크게 증가하였다. 특히 도소

<표 4> 취업자의 직업 및 산업별 분포(경기도 면부 지역) (단위: %)

	1990년		1995년	
	남 자	여 자	남 자	여 자
<직업별>				
전 문 직	3.5	3.3	8.5	1.9
준전문직			5.4	4.8
사무관매직	16.3	26.0	14.7	29.1
농어업종사자	52.7	51.4	35.4	42.0
기 능 직			14.4	6.8
생 산 직	27.6	19.3	15.1	7.7
단순노무직			6.4	7.6
<산업별>				
1차산업	52.9	51.3	36.4	42.8
제 조 업	21.7	23.1	26.7	22.0
전기가스, 건설업	5.2	1.3	8.2	1.5
도소매, 음식숙박	7.6	13.2	11.0	18.7
운수창고, 통신	2.4	0.6	3.8	0.7
금융보험, 부동산 및 사업서비스	2.4	2.2	4.0	3.8
사회, 개인서비스	7.6	8.1	9.8	10.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 인구 및 주택 총조사 2% 표본, 각년도.

〈표 5〉 인구특성별 취업자의 직업 분포(경기도 면부 지역) (단위: %)

	1990년				1995년			
	남 자		여 자		남 자		여 자	
	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구	유입인구	기존인구
전문직					18.0	5.6	8.4	0.7
준전문직	7.8	2.6	8.7	2.5	8.0	4.6	9.2	4.0
사무판매직	22.9	15.0	42.5	23.5	21.1	12.8	43.1	26.5
농어업종사자	16.8	59.8	20.7	56.1	7.9	43.9	13.2	47.3
기능직					19.3	12.9	9.2	6.4
생산직	52.5	22.6	28.1	17.9	20.8	13.4	8.0	7.7
단순노무직					4.9	6.8	9.0	7.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 인구 및 주택 총조사 2% 표본, 각년도.

매·음식숙박 업종, 사회·개인서비스 업종에 취업한 인구비율의 증가가 두드러졌다. 그런 반면에 의외로 제조업에 취업한 비율은 같은 기간 동안 큰 변화가 나타나지 않고 있다. 그러나 이것이 경기도 농촌지역에 있어서 제조업체의 입지가 크게 증가하지 못한 것을 의미하는 것이 아니라, 농촌에 입주한 제조업체들의 종사자들이 주변 도시 지역에서 역통근하는 경우가 여전히 많다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

위의 산업별, 직업별 분포의 변화 양상은 더욱 가속화될 것으로 판단된다. 왜냐하면 그 변화의 배경에는 취업산업, 직업에 있어서 기존

인구와 이질적인 인구의 유입이 계속 늘어나기 때문이다. 물론 기존인구의 직업 분포나 취업한 산업의 분포도 1990~1995년 사이에 빠르게 변화하고 있으며, 유입인구와 같은 방향으로 변화가 이루어지고 있다. 그러나 유입인구의 직업 분포와 산업별 분포의 변화 정도는 이보다 훨씬 커 두 인구집단의 차이가 더욱 벌어지는 양상을 보여준다(〈표 5〉 참조). 예를 들면, 1990년 남자 전문직(준전문직 포함)에 있어서 유입인구와 기존인구의 비율이 각각 7.8%와 2.6%이던 것이 1995년에는 그 비율이 각각 26.0%와 11.2%로 그 격차가 더욱 벌어졌다. 이처럼 성격이 다른 유입인구가 늘어나는 것이

〈표 6〉 산업별 취업자의 통근유형(경기도 면부 지역) (단위: %)

	1990년				1995년			
	통근목적지				통근목적지			
	비통근	면내 통근	시·군내 통근	시·군외 통근	비통근	면내 통근	시·군내 통근	시·군외 통근
1차산업	97.3	2.2	0.3	0.2	19.2	78.5	1.9	0.4
제조업	16.1	52.3	13.8	17.7	6.7	53.2	20.9	19.3
전기가스, 건설업	37.5	31.3	14.0	17.3	7.4	38.7	24.4	29.5
도소매 음식숙박	57.8	20.3	5.3	16.6	27.2	36.3	14.9	21.6
운수창고, 통신	8.7	33.7	20.7	36.7	11.6	33.7	16.1	38.6
금융보험, 부동산 및 사업 서비스	11.8	39.4	15.8	33.0	3.8	34.9	26.3	34.9
사회, 개인서비스	21.2	42.7	17.1	19.0	10.9	49.6	20.9	18.6
전체	63.6	20.8	6.4	9.3	14.8	58.2	13.0	13.9

출처: 인구 및 주택 총조사 2% 표본, 각년도.

농촌 지역의 취업구조가 변화하게 되는 주요 인이라고 할 수 있다.

한편 수도권 농촌 주민 가운데 통근 인구, 그 가운데 시·군 경계를 벗어난 통근 인구가 빠르게 증가하는 것으로 나타났다. 취업자 중에 시·군내 읍·면 경계를 넘어서 통근을 하는 인구의 비율과 시·군 경계를 넘어서 통근을 하는 인구의 비율이 1990년 각각 6.3%와 9.3%에서 1995년에는 각각 13.0%와 13.9%로 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 자가용 보급이 늘어나고, 교통 여건이 대폭 개선되면서 통근이 광역적 범위에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 다른 각도에서 본다면, 산업구조가 변화하고 그에 맞춰 농촌주민의 직업구조도 바뀌고 있으나 고용기회는 여전히 편재되어 있어 광역적 통근이 늘어나고 있다고도 설명해볼 수 있다.

III. 농촌 유형 분화와 지역구조

1. 분석자료 및 분석 방법

이 절에서는 기능적 특성을 기준으로 농촌 지역의 유형을 찾아내고, 유형별 분포를 파악

하고자 한다. 지역의 기능 혹은 지역성은 여러 가지 요소가 복합적으로 작용하여 발현되는 것이므로 한 지역의 기능적 특성을 파악하기 위해서는 여러 가지 측면을 고려해야 할 것이다. 농촌 지역의 기능적 특성을 반영하는 변수는 여러 가지가 있을 수 있으나 여기서는 주민의 인구학적 특성, 입지적 특성 그리고 농업인구의 특성 등에 관련된 12개의 변수를 선정하였다(〈표 7〉 참조). 이 변수들은 크게 두 차원으로 나누어진다. 하나는 농촌성(rurality) 혹은 도시화 정도 차원과 관련된 변수들이고, 다른 하나는 농업인구 구조의 질 차원과 관련된 변수들이다. 후자는 농업의 잠재력 혹은 지속가능성을 판단해볼 수 있는 변수들이라고 볼 수 있다. 이와 같이 2개 차원의 12개 변수를 선정한 것은 현재 수도권 농촌지역의 기능적 성격을 ‘어느 정도 농촌적 특성을 유지하고 있는나?’와 ‘잔존하는 농업이 사회경제적으로 얼마나 지속가능한가?’ 두 측면에서 파악해보고자 함이다. 이를 통해 수도권의 각 농촌지역을 유형 구분해보려는 것이 본 분석의 의도이다. 따라서 본 분석은 수도권 농촌이 가지는 특성을 현실에 있는 모습 그대로 총체적으로 파악하는 것이 아니라 사전적 기준에

〈표 7〉 변수 리스트

구 분	변 수 명	내 용
입지 특성	DIS1	서울 중심으로부터의 직선 거리
	DIS2	시(군)청 소재지로부터의 거리
인구학적 구조	POPCH	1985 ~ 1990년 / 1990 ~ 1995년 인구증가율
	POP2544	총인구 중 25~44세 인구비율
	POP4559	총인구 중 45~59세 인구비율
	POP60	총인구 중 60세 이상 인구비율
	M_AGRJ	25~54세 전체 남자 인구 중 농업 주종사 비율
	F_AGRJ	25~54세 전체 여자 인구 중 농업 주종사 비율
농업인구 구조	M_F_2554	남자 농업 주종사 인구 중 25~54세 비율
	F_F_2554	여자 농업 주종사 인구 중 25~54세 비율
	M_NFARM	25~54세 남자 농가인구 중 비농업 주종사 비율
	F_NFARM	25~54세 여자 농가인구 중 비농업 주종사 비율

입각해서 제한된 범위에서 기능을 파악하고 유형구분을 시도하는 것이 된다. 그러나 농촌성의 잔존, 농업의 지속가능성 두 기준은 현재 수도권 각 농촌지역들이 가지는 다양한 특성 가운데 가장 핵심적 특성이며 또 각 농촌지역의 차별성을 묘사하는데 가장 적합한 기준이라고 판단되기 때문이다. 다만 두 기준을 파악하는데 더 많은 변수가 고려될 수 있으나 자료 확보상의 어려움을 감안하여 12개 변수로 한정하였다. 자료는 농업센서스 원자료를 이용하여 읍·면단위로 집계한 자료와 농업총조사 보고서, 인구 및 주택총조사 보고서 각 년도를 사용하였다.

한편 선정된 12개 변수를 이용, 농촌 유형을 구분하기 위해 요인 분석에 적용하였다. 요인 분석은 이런 복잡한 변수들 간의 상호관계에 내재된 구조적 차원을 추출해줌으로써 지역의 특성을 파악하고 지역을 유형화하는데 효과적인 분석방법으로 알려져 있으며, 실제로 요인 분석을 적용하여 도시기능을 분류하거나 지역구분을 실시한 연구들이 많이 이루어졌다. 본 연구에서는 위에서 언급한 두 개의 차원을 지칭하는 요인들이 추출되기를 기대하고, 각 요인점수를 이용하여 농촌지역 유형 구분을 시도하였다.

2. 분석결과

1) 1990년

12개 변수, 149개 읍·면을 대상으로 한 최초 요인분석을 실시한 결과, 두 입지 변수, 서울로부터의 거리와 군청 소재지로부터의 거리 변수의 communality가 매우 낮게 나타났다. 이 두 변수를 제외한 나머지 10개 변수를 대상으로 한 2차 요인 분석에서 고유치가 1 이상인 요인이 2개 추출되었고 이 두 요인이 전체 변량의 73.2%를 설명하는 것으로 분석되었다. 이와 같이 2개의 요인에 대하여 베리막스 직교회전을 시켜 지역별로 각 요인의 요인특점을

구하여 표준화하였다. 아래 <표 8>은 회전하기 이전의 요인들에 대하여 각 변수들의 요인 부하량을 정리한 것이다.

요인 I은 전체 변량의 58.8%를 설명한다. 45~59세 인구 비율(pop4559), 60세 이상 인구 비율(pop60), 25~54세 남자 인구 중 농업종사 인구비율¹⁾(M_AGRI)과 25~54세 여자 인구 중 농업종사 인구비율(F_AGRI)과 매우 강한 양의 상관관계를 보이는 반면, 1985~1990년 기간의 인구변화율(popch), 25~44세 인구비율(pop2544), 25~54세 남자 농가인구 중 비농업 주종사(겸업주종사) 비율(M_NFARM) 그리고 25~54세 여자 농가인구 중 비농업 주종사(겸업 주종사) 비율(F_NFARM) 변수와는 강한 음의 상관관계를 보여준다. 즉 요인 I은 장·노년층 비율과 농업인구 비율이 높은 반면에 인구 감소율이 상대적으로 크고 농가의 겸업화가 상대적으로 미약한 특성을 시사한다는 점에서 '농촌성(rurality)의 정도'를 반영하는 것이라고 해석된다. 따라서 요인 I의 값이 클수록 상대적으로 농촌적 특성이 강한 지역임을 의미하고 반대로 그 값이 작을수록 농촌적 특성이 희박한 또는 도시적 성격이 강한 지역임을 의미한다.

1) 농업종사인구의 수는 농업총조사 원자료 상의 농업주종사수로 하였다. 따라서 영농활동에 참여하지만 비농업활동에 주로 종사하는 인구(농업총조사 상의 겸업주종사)는 농업인구 수에서 제외하였다. M_AGRI와 F_AGRI 두 변수는 남녀 각각 경제활동인구 중에 농업인구 비중을 파악하기 위한 변수이다. 다시 말해 비농업 인구의 비율을 통해 해당지역의 농촌성의 일단을 파악하려는 의도에서 선정된 변수이다. 그런데 읍·면단위로 전체 인구의 직업을 제공해주는 자료가 없기 때문에 부득이 자료 이용이 가능한 25~54세 연령 전체 인구 수와 25~54세 농가 인구 중 농업주종사 수 두 자료를 이용하여 농업인구 비율을 구한 것이다. 한편 경제활동인구 중 25~54세 인구로 제한한 이유도 이 연령층은 경제활동 참가 가능성이 크다는 점과, 취업구조를 통해 해당지역의 사회경제적 특성을 파악하기 위해선 주 연령대의 취업구조가 보다 중요하다는 점을 고려하였기 때문이다.

<표 8> 회전하기전의 요인부하량

변수명	1990년		1995년		
	요인 I	요인 II	요인 I	요인 II	요인 III
DIS1	-	-	0.618	- 0.016	0.234
DIS2	-	-	0.387	0.126	- 0.545
POPCH	- 0.791	0.214	- 0.091	0.209	0.806
POP2544	- 0.806	0.164	- 0.893	0.304	- 0.054
POP4559	0.921	- 0.103	0.845	- 0.282	- 0.030
POP60	0.902	- 0.303	0.877	- 0.388	- 0.013
M_AGRI	0.939	0.167	0.940	0.102	0.099
F_AGRI	0.914	0.137	0.959	0.029	0.060
M_F_2554	0.016	0.911	0.025	0.903	- 0.039
F_F_2554	- 0.131	0.709	0.044	0.900	- 0.071
M_NFARM	- 0.741	- 0.228	- 0.803	- 0.487	- 0.033
F_NFARM	- 0.810	- 0.365	- 0.729	- 0.349	0.060
고유치	5.880	1.740	5.803	2.378	1.030
설명변량	58.80	17.40	48.36	19.82	8.59

요인 I의 요인특점의 분포패턴을 살펴보면, 요인특점이 -0.5 미만인 지역, 즉 농촌적 특성이 약한 지역은 과천, 의왕, 수원, 하남, 의정부, 부천 등 1990년 당시 서울의 경계와 인접해있는 도시들의 외곽에 남북 방향으로 집중되어 있다. 반면에 요인 특점이 +0.5 이상인 지역, 즉 농촌적 특성이 상대적으로 강한 지역은 경기도 외곽에 주로 위치한다. 전체적으로 농촌성의 지역패턴은 서울로부터의 거리에 의해 크게 지배되고 있음을 알 수 있다. 즉 농촌성의 수준은 서울로부터 멀어질수록 체계적으로 높아지는 양상을 보여준다(〈그림 1〉 참조).

그러나 가평, 양평, 이천 등 경기도 동부 지역에 속한 농촌지역은 서울로부터 비슷한 거리 대에 있는 포천, 연천, 평택, 안성의 읍·면에 비해 높은 요인특점을 나타내어 서울로부터 거리에 따라 체계적으로 높아지는 기본 패턴에서 벗어나 있다. 대략 두 가지 측면에서 이 왜곡의 배경을 찾아볼 수 있다. 첫째 이 지역들이 비록 서울로부터 거리는 그리 멀지 않다고 하더라도 경부 축에서 상대적으로 떨어져 있어 그만큼 개발압력을 덜 받을 수

있었다는 점이다. 둘째 이 지역은 1982년 제1차 수도권 정비 계획에서부터 자연보전권역에 해당되어 각종 개발이 억제되어 왔으며, 여러 개별 법에 의해서도 개발행위에 대한 강력한 규제가 이루어져 왔다는 점이다. 두 측면 가운데 아무래도 후자의 측면이 더 큰 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 왜냐하면 포천, 연천, 남양주 등에 속한 읍·면도 이 동부지역에 속한 읍·면과 마찬가지로 경부 축에서 떨어져 있음에도 불구하고 동부 지역의 읍·면에 비해 농촌성이 약한 것으로 나타났기 때문이다. 결국 1990년 현재 경기도 읍·면에 있어서 농촌성의 정도는 서울 및 도시지역으로부터의 상대적 입지와 정책 요인에 의해 결정되었다고 하겠다.

요인 II는 전체 변량의 17.4%를 설명한다(앞의 〈표 8〉 참조). 요인 II와 강한 양의 상관관계를 보여주는 변수는 남자 농업주종사 인구 중 25~54세 비율(M_F_2554)와 여자 농업주종사 인구 중 25~54세 비율(F_F_2554) 변수이며, 비록 상관정도는 낮지만 25~54세 남자 농가인구 중 비농업주종사(겸업주종사) 비율(M_NFARM) 그리고 25~54세 여자 농가인구 중

〈그림 1〉 1990년 요인특점의 분포

비농업주종사(겸업주종사) 비율(F_NFARM)과는 음의 상관관계를 가진다. 요인Ⅱ는 농업에 주로 참여하는 인구가 청장년층(25~54세)으로 주로 구성되어 있고, 노동 잠재력이 높은 청

장년층의 농가 인구들이 비농업에 참여하는 경향이 낮은 것을 설명해준다. 따라서 요인Ⅱ는 농업인구의 질 측면에서 파악된 「농업의 지속가능성」을 반영하는 것으로 해석될 수 있

다. 요인 II가 농업인구의 질 측면에서 농업의 지속가능성을 판단하였다는 점은 농촌지역에서 농업이 사회경제적으로 지속가능하려면 농지 조건 보다 젊고 진취적인 농업인력의 보유 조건이 우선되어야 한다고 판단되었기 때문이다²⁾. 실제로 우량한 농지를 확보하고 있으면서도 소득이 낮은 때에는 보유 농지를 활용하는 수준의 농업경영이 이루어지는 사례가 많다. 이는 우량한 농지보전이 농업의 지속가능성을 갖추는데 우선 조건이 아님을 보여준다. 결국 요인II의 요인 특점이 높은 지역일수록 농업의 지속가능성이 크며 반대로 요인 특점이 낮은 지역일수록 농업 인구가 취약하여 농업의 지속가능성이 낮다는 해석이 가능하다.

각 단위지역별로 요인II의 요인특점을 산출하여 지도한 결과를 보면, 요인 I의 요인특점이 높은 지역일수록 요인II의 요인특점도 높음을 알 수 있다(앞의 <그림 1> 참조). 서울과 그 주변도시에 접해있는 읍·면들은 농업 인구의 질이 취약하여 사회경제적으로 건전한 형태의 농업이 지속될 가능성이 낮은 반면에, 개발압력이 적고 대안적 소득기회가 많지 않은 경기도 외곽의 농촌지역에서는 상대적으로 우수한 노동력이 농업에 투입되고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 농촌성의 정도와 농업의 지속가능성 사이에는 관련성이 높을 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있는 결과라

2) 전통적 농업에서 자본주의적 농업으로의 구조 전환을 지칭할 때, 가장 우선적으로 고려되는 것은 바로 농업담당주체의 성격 변화이다. 즉 농업인구의 중심이 인습적 농업경영을 지향하는 인구 위주에서 진취적이고 상업적 경영을 지향하는 젊은 인력 중심으로 재편되는 것을 농업구조전환의 핵심적 지표로 간주하고 있다(이정환, 1997). 그러므로 요인II는 고령의 농업 인력이 탈농을 하고 젊고 진취적 인력들이 이를 승계하는 과정을 거치면서 농업구조재편의 진행을 암시해준다고도 볼 수 있다. 일반적으로 농업구조재편은 복합영농, 생계농업에서 농업전문화(the specialization of farming), 농업의 산업화(the industrialization of agriculture)로의 진행을 의미한다.

하겠다.

요인II의 요인특점 패턴도 요인 I의 경우와 마찬가지로 서울로부터의 거리에 의해 지배되는 것이 기본적 패턴이지만, 두 부분에서 이 기본패턴에서 벗어난 지역들이 나타나고 있다. 첫째 서울과 주변도시에 바로 인접해 있는 광주, 남양주, 양주의 일부 읍·면들이다. 이들 지역은 농촌성이 비교적 약하면서도 잔존하는 농업인구가 농업에 전적으로 종사하는 청장년층 위주로 구성되어 있다. 이들 지역은 대부분 서울의 개발제한구역에 속한 지역이라는 것이 특징적이다. 따라서 개발억제로 인해 우량 농지가 확보될 수 있었고, 입지적 이점을 활용한 집약적 농업에 유리한 지역이어서 우수한 인력이 농업에 종사하고 있는 것으로 해석된다. 기본패턴에서 벗어난 또 하나의 지역은 가평, 양평, 여주, 이천 등 경기도 동부지역의 읍·면들이다. 이들 지역은 개발이 강하게 억제되면서도 농업 종사 인력도 취약하여 농업의 활력도 그다지 높지 않은 지역이라고 해석할 수 있다.

2) 1995년

12개 변수, 134개 읍·면을 대상으로 한 요인분석을 실시한 결과, 고유치가 1 이상인 요인이 3개 추출되었고 이 3요인이 전체 변량의 76.8%를 설명한다(앞의 <표 8> 참조). 그런데 요인III은 비록 고유치가 1.19이지만, 이 요인에 대한 각 변수의 요인부하량을 보면, 1990~1995년 인구변화율(popch)과 군청소재지로부터의 거리(dis2)를 제외한 나머지 변수의 요인 부하량이 매우 낮다. 통상 요인 분석에서 고유치가 1 이상이더라도 3개 이상의 투입변수와 의미가 있는 상관관계를 가질 때 요인으로 추출함이 적합하다(이영준, 1991: 72). 더구나 요인 III은 상관성이 높은 두 변수가 인구변화, 입지적 특성과 관련되지만 지역의 사회경제적 특성을 설명해주는 변수가 전혀 포함되지 못하므로 의미를 해석하기가 어

렵다. 따라서 요인Ⅲ을 제외하고 나머지 두 요인만을 대상으로 지역별 요인특점을 구하였다.

요인 I 은 전체 변량의 48.4%를 설명한다. 45~59세 인구 비율(pop4559), 60세 이상 인구 비율(pop60), 25~54세 남자 인구 중 농업종사 인구비율(M_AGRI)과 25~54세 여자 인구 중 농업종사 인구비율(F_AGRI) 그리고 서울로부터의 거리와 매우 강한 양의 상관관계를 보이는 반면, 25~44세 인구비율(pop2544), 25~54세 남자 농가인구 중 비농업주종사(겸업주종사) 비율(M_NFARM) 그리고 25~54세 여자 농가인구 중 비농업주종사(겸업주종사) 비율(F_NFARM) 변수와는 강한 음의 상관관계를 보여준다. 변수들의 요인부하량 분포를 보면, 서울로부터의 거리를 제외하고는 1990년의 결과와 거의 유사하다. 따라서 1990년의 분석에서와 마찬가지로 요인 I 은 장·노년층 비율과 농업인구 비율이 높은 반면에 인구감소율이 상대적으로 크고 농가의 겸업화가 상대적으로 미약한 특성을 시사한다는 점에서 '농촌성(rurality)의 정도'를 반영하는 것이라고 해석된다. 역시 요인 I 의 값이 클수록 상대적으로 농촌적 특성이 강한 지역임을 의미하고 반대로 그 값이 작을수록 농촌적 특성이 희박한 또는 도시적 성격이 강한 지역임을 의미한다.

요인Ⅱ는 전체 변량의 19.8%를 설명한다(앞의 <표 8> 참조). 요인Ⅱ와 강한 양의 상관관계를 보여주는 변수는 남자 농업주종사 인구 중 25~54세 비율(M_F_2554)와 여자 농업주종사 인구 중 25~54세 비율(F_F_2554) 변수이며, 비록 상관정도는 다소 낮지만 60세 이상 인구비율(pop60)과 25~54세 남자 농가인구 중 비농업주종사(겸업주종사) 비율(M_NFARM) 그리고 25~54세 여자 농가인구 중 비농업주종사(겸업주종사) 비율(F_NFARM)과는 음의 상관관계를 나타내 이 역시 1990년과 유사한 결과를 보여준다. 따라서 1990년과 마찬가지로 요인Ⅱ는 농업에 주로 참여하는 인구가 청장년층

(25~54세)으로 주로 구성되어 있고, 노동 잠재력이 높은 청장년층의 농가 인구들이 비농업에 참여하는 경향이 낮은 것을 설명하므로 요인Ⅱ는 농업인구의 질 측면에서 파악된 「농업의 지속가능성」을 반영하는 것으로 해석될 수 있다. 그리고 요인Ⅱ의 요인 특점이 높은 지역일수록 농업의 지속가능성이 크며 반대로 요인특점이 낮은 지역일수록 농업 인구가 취약하여 농업의 지속가능성이 낮다는 해석이 가능하다.

요인 I 의 요인특점의 분포패턴은 1990년의 상황과 거의 유사한 결과를 보여준다(<그림 2> 참조)3). 1990년의 패턴과 마찬가지로 서울로부터의 거리에 따라 요인특점이 대체적으로 증가하는 패턴을 보여주고 있다. 또한 서울로부터의 거리와 요인특점 사이의 규칙적 관계가 경기도 동부지역에서는 나타나지 않는 점도 1990년의 경우와 같다. 따라서 1995년의 경우도 농촌성의 정도는 서울로부터의 상대적 입지와 정책 규제 두 요인에 의해 결정되는 양상을 여전히 보여준다. 한편 요인Ⅱ의 요인특점의 분포패턴도 요인 I 의 패턴과 거의 흡사한 패턴을 보여준다. 즉 서울로부터의 거리에 따라 규칙적으로 증감하고, 경기도 동부지역에서는 기본 패턴에서 벗어난 왜곡된 양상이 나타난다. 또한 이러한 패턴은 1990년의 패턴과 대체로 유사하다고 할 수 있다. 다만 농업 인구의 질이 우수한, 즉 농업지속성이 높은 지역유형(요인특점 +0.5이상)이 1990년에 비해 다소 줄어들었다. 이는 전반적인 농업의 위축과 관련이 있을 것으로 판단된다.

요인특점으로 파악한 지역패턴이 1990년과 1995년 두 시점에 그다지 큰 차이를 보여주지

3) 1995년의 경우 1990년과 달리 평택과 남양주의 읍·면이 분석에서 제외되었다. 본 연구를 위해 구한 1995년 농업총조사 원자료에서 두 지역의 자료가 누락되었기 때문이다. 1995년의 분포패턴이 1990년과 다른 것처럼 보이나, 두 지역이 누락된 것을 고려하면 크게 차이가 나지 않는다.

〈그림 2〉 1995년 요인특점의 분포

못하는 것은 지역구조의 변화가 나타나기에는 짧은 기간이기 때문이라고 생각된다. 또한 지역구조에 영향을 미칠 수 있는 각종 제도의 내용이 크게 바뀌지 않은 원인도 작용했을 것으로 판단된다.

3. 농촌유형 구분과 분포 특성

1) 농촌 유형 구분의 기준

각 단위 지역을 상기한 두 요인의 요인 특

점, 즉 '농촌성의 정도'와 '농업의 지속가능성' 요인의 요인 특징을 기준으로 한 구분을 시도하였다. 물론 위에서 살펴본 것처럼 각 단위 지역의 두 요인 특징 분포는 유사한 패턴을 보여주었지만, 각각의 패턴에서 서로 다른 교란 요소가 확인되었다. 따라서 두 요인 특징을 축으로 특징적인 지역유형을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

단위 지역을 묶는 방법으로 통상 군집분석과 같은 통계적 방법이 사용되고 있으나, 본 연구에서는 논리적 구분을 시도하였다. 즉 먼저 요인 I(농촌성의 정도) 요인특점을 이용하여 요인특점이 -0.5 미만인 지역과 -0.5 ~ +0.5인 지역 그리고 +0.5 이상인 지역 세 지역유형으로 구분하였다. 후자로 갈수록 농촌성이 강한 지역에 해당한다. 반대로 전자로 갈수록 농촌성이 약한 즉 도시화된 지역에 해당한다. 이와 같이 요인 I의 요인특점에 따라 구분된 각 지역 유형에 속한 단위 지역을 다시 요인 II의 요인특점을 이용하여, 요인특점이 +0.5 미만인 지역과 -0.5 ~ +0.5인 지역 그리고 -0.5 이상인 지역 세 지역 유형으로 세분하였다. 세분된 3지역 유형 가운데 전자로 갈수록 농업의 지속가능성이 높은 지역유형에 해당한다. 이러한

구분방법을 적용해서 전체 단위 지역을 9개 지역유형으로 구분하였다. 자세한 구분 기준과 구분된 지역유형에 대한 설명은 아래 <표 9>와 같다.

2) 유형별 특성과 분포(1995년)

농촌성이 강한 지역일수록 농업인구의 질이 양호하여 농업의 지속가능성이 높고 농촌성이 약한 지역 - 다시 말해 도시화된 지역 -의 경우 농업의 지속가능성이 낮을 것이라는 예상이 가능하다. 이러한 예상은 지역간 기능 분화 이룰 통한 지역의 균형발전 측면에서 판단해보면 다른 경우보다 바람직하다 할 수 있다. 왜냐하면 농촌성이 강하다는 것은 농업의존성이 상대적으로 높은 지역이므로 농업인구의 질이 양호하여 농업의 지속가능성이 높다면, 정반대의 경우보다 더 바람직하다고 할 수 있다. 또한 도시화된 지역의 경우 지역경제에서 농업이 차지하는 비중이 상대적으로 낮기 때문에 농업인구의 취약성은 그다지 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 그러나 이와 같은 농촌성 지표와 농업의 지속가능성 지표 사이의 정합관계에서 벗어나는 경우가 있다면 이런 지역유형을 중심으로

<표 9> 지역구분 기준과 지역유형의 성격

지역유형	구분 기준		비 고
	요인 I 요인특점	요인 II 요인특점	
I 유형	-0.5 미만	+0.5 이상	상대적으로 높은 도시화 및 농업지속성
II 유형	-0.5 미만	-0.5 ~ +0.5	상대적으로 높은 도시화
III 유형	-0.5 미만	-0.5 미만	상대적으로 높은 도시화, 상대적으로 취약한 농업지속성
IV 유형	-0.5 ~ +0.5	+0.5 이상	상대적으로 높은 농업지속성
V 유형	-0.5 ~ +0.5	-0.5 ~ +0.5	평균적인 지역
VI 유형	-0.5 ~ +0.5	-0.5 미만	상대적으로 취약한 농업지속성
VII 유형	+0.5 이상	+0.5 이상	상대적으로 강한 농촌성 및 상대적으로 높은 농업지속성
VIII 유형	+0.5 이상	-0.5 ~ +0.5	상대적으로 강한 농촌성
IX 유형	+0.5 이상	-0.5 미만	상대적으로 강한 농촌성 및 상대적으로 취약한 농업지속성

보다 구체적인 검토를 해보는 것이 지역문제를 진단하는데 효과적이다. 이러한 취지로 9개 지역 유형 가운데 도시화 수준이 높으면서(즉 농촌성이 약하면서) 농업의 지속가능성이 높은 I지역유형, 도시화 수준이 높은 반면에 농업의 지속가능성이 상대적으로 낮은 III지역유형, 농촌성이 강하면서 농업의 지속가능성이 높은 VII지역유형 그리고 농촌성이 강하나 농업의 지속가능성이 상대적으로 낮은 IX지역 유형을 중점적으로 고찰하려 한다. 그리고 1990년과 1995년의 지역유형별 특성은 큰 차이가 있지 못하기 때문에 1990년의 지역유형에 대한 설명은 일단 제외하고 1995년의 지역유형별 특성을 중심으로 논의하기로 한다.

(1) 유형 I

농촌적 특성이 약하나, 다시 말해 도시화의 영향을 많이 받으면서도 농업종사인구의 질이 우수하여 농업의 지속가능성이 큰 지역유형이다. 이 지역은 1990~1995년 기간 동안 빠른 인구 증가가 이루어진 지역이다. 평균 인구증가율이 30%를 넘어 다른 유형과 현격한 차이

를 보인다. 25~54세 전체인구 가운데 농업에 종사하는 비율이 남녀 각각 약 11%와 13%로 농업인구비율은 높지 않다. 또 25~54세 농가인구 중에 비농업 부문에 취업한 비율(M_NFARM, F_NFARM)도 비교적 높은 편이다. 그만큼 농촌적 특성을 잃어가고 있음을 보여준다. 그러나 남아있는 농업인구의 질은 상대적으로 우수한 편이다. 즉 농업종사인구 가운데 청·장년층(25~54세)의 비율이 50%를 상회한다(〈표 10〉 참조). 이처럼 우수한 인력이 농업에 참여함으로써 농업소득이 높은 농가가 다른 지역유형에 비해 훨씬 많은 것으로 나타났다. 즉 농업소득이 3,000만원 이상의 고소득 농가의 비율이 14.4%로 다른 지역유형에 비해 압도적으로 높다. 그럼에도 불구하고 농가 호당 경지면적은 평균 0.93ha로 가장 영세하여 집약적 농업이 이루어지고 있음을 알 수 있다(〈표 11〉). 그러나 연 농업소득이 500만원 미만인 한계농가 혹은 취미농가의 비율도 50%에 육박하여 다른 지역 유형에 비해 결코 낮다고 할 수 없다. 따라서 이 지역의 농가는 집약적 농업을 행하는 상업농과 취미 혹은 보유경지를 활용하는 수준의 농업을 행하는 취미농으로 양극화되

〈표 10〉 농촌유형별 특성(1995년) (단위: 평균)

변 수	지 역 유 형									전 체
	I 유형	II 유형	III 유형	IV 유형	V 유형	VI 유형	VII 유형	VIII 유형	IX 유형	
POPCH	30.35	7.86	3.56	3.33	- 5.39	9.74	- 21.05	21.53	- 11.26	3.80
POP2544	36.36	35.05	36.33	31.76	29.89	30.35	26.80	25.56	25.34	30.87
POP4559	12.75	13.26	13.47	16.45	16.92	16.54	19.34	19.49	19.30	16.30
POP60	9.80	10.51	10.19	14.33	16.21	15.83	18.41	20.98	22.76	15.34
M_AGRI	10.77	9.40	5.46	20.41	24.38	16.18	49.74	38.22	32.44	22.82
F_AGRI	12.78	9.78	5.93	22.51	25.63	19.50	51.17	44.89	37.74	25.17
M_F_2554	52.03	45.24	38.78	48.47	46.47	39.61	52.22	44.39	39.54	45.26
F_F_2554	56.81	50.30	45.13	54.86	49.69	43.56	56.21	49.70	44.64	50.01
M_NFARM	51.01	54.58	65.77	39.25	48.13	54.63	28.73	37.93	46.64	47.81
F_NFARM	30.99	36.57	41.26	23.38	34.79	34.78	15.88	21.11	25.52	30.29
읍·면 수	11	24	13	9	26	10	13	17	12	135

*주) 변수에 대한 설명은 앞의 〈표 7〉을 참조.

<표 11>

농촌유형별 농가의 소득분포와 경지면적(1995년)

단위: 평균

지역유형	농산물판매액별 농가비율						호당경지면적 (ha)
	500만원 미만	500~ 1,000만원	1,000~ 3,000만원	3,000~ 5,000만원	5,000만~ 1억원	1억 이상	
I 유형	49.6	15.8	20.0	9.4	3.8	1.3	0.93
II 유형	51.0	21.5	21.0	4.4	1.4	0.7	1.14
III 유형	60.6	17.2	16.8	3.7	1.2	0.4	1.14
IV 유형	40.3	21.6	27.4	7.1	2.7	1.0	1.43
V 유형	50.0	21.7	21.8	4.6	1.4	0.5	1.26
VI 유형	63.2	18.3	15.0	2.3	0.9	0.3	1.11
VII 유형	30.1	21.6	34.9	9.5	3.1	0.6	2.32
VIII 유형	40.3	23.6	28.0	5.6	1.8	0.6	1.39
IX 유형	57.1	21.6	19.1	1.9	0.3	0.1	1.16
전 체	49.0	20.7	22.7	5.2	1.8	0.6	1.31

출처: 농업총조사 보고서 1995년.

는 양상을 보여준다. 문제는 집약적 농업을 행하는 농가 가운데 상당수는 도시민 소유의 농지를 임차하여 거의 약탈적 농업을 행하는 임차농인 것으로 알려지고 있다(조영국, 1999). 이 경우 사실상 경관을 해치고 여러 가지 수질과 토양 오염을 일으킴으로써 도시적 토지이용만큼이나 환경문제를 야기하기도 한다.

이 유형에 속하는 지역은 양주군 대부분 지역(6개 면), 용인의 일부 면(3개면)을 포함하여 11개 읍·면이다. 1990년의 12개 읍·면에 비해 숫자상으로는 거의 변화가 없지만, 1990년 당시 경기도 전역에 점재하던 패턴에서 서울에 인접한 지역으로 집중하는 분포 양상을 보여주고 있다(그림 3) 참조). 1990년 당시 이 유형에 속했다가 다른 유형으로 바뀐 지역들은 대부분 농업종사인구의 질이 1990년에 비해 취약해진 지역들이다. 즉 도시화의 영향을 받아 젊은 농업인구들이 탈농을 하거나 겸업 쪽으로 전환하였음을 의미한다.

(2) 유형 III

농촌적 특성이 약할수록(즉 도시화될 수록)

농업의 지속가능성도 줄어드는 게 일반적이라고 볼 수 있다. 지역유형 III은 바로 이 관계가 성립되는 지역에 해당한다. 인구 증가율은 그리 높지 않지만, 25~44세 인구비율이 상대적으로 높은 편이고 반면에 60세 이상 인구 비율은 낮은 지역이다. 또한 25~54세 인구 중에 농업에 종사하는 비율은 남녀 각각 5.5%와 5.9%에 불과하여 다른 지역유형에 비해 현저히 낮은 지역이다(표 10) 참조). 그만큼 주민의 취업구조가 비농업 부문으로 기울어져 있음을 보여주는 농촌지역이다. 한편 농업인구의 구조도 매우 취약한 것으로 나타났다. 농가 인구 중에 비농업 부문에 취업을 한 비율이 남녀 각각 약 66%와 41%로 매우 높고, 농업종사인구 중에 청·장년층의 비율이 남녀 각 약 39%와 45%로 다른 지역유형에 비해 훨씬 작다. 취약한 농업인구의 구조는 그대로 농가소득으로 반영된다. 즉 농업 연소득이 500만원 미만인 농가의 비율이 60%를 상회하며, 농업 연소득이 3,000만원 이상인 농가의 비율은 5%를 약간 넘는 수준이다(표 11)). 거의 전체 농가가 도시가구 수준에 육박하는 농업소득을 얻지 못한다는 사실은 이 지역 농업의 지속가능성이

〈그림 3〉 유형 I, III, VII, IX 의 분포

불투명함을 보여준다.

1995년 이 유형에 해당하는 지역의 분포를 보면, 일정한 패턴을 확인하기는 어렵다. 전체적으로 지역유형 I 과 접해있는 읍·면들이 많다. 최근 도시개발이 집중되고 있는 파주의 일

부 읍·면지역, 용인의 일부 면지역을 포함하여 일부 읍이 이 유형에 해당한다(〈그림 3〉).

(3) 유형 VII

농촌적 특성이 상대적으로 강하면서 농업인

구의 구조도 양호한 지역유형이다. 인구가 빠르게 감소하고, 60세 이상 인구비율이 높은 편이며 25~54세 인구 중에 농업에 종사하는 비율(M_AGR1, F_AGR1)이 매우 높다. 이러한 점은 농촌 특성이 상대적으로 강함을 보여준다. 그러나 농업종사인구 중에 노동력이 우수한 25~54세 비율이 다른 지역유형에 비해 훨씬 높고 청·장년층 농가인구 중에 비농업 부문에 종사하는 비율이 가장 낮다. 따라서 상대적으로 젊고 잠재력이 큰 농업인구가 남아 있는 지역유형이다(앞의 <표 10> 참조). 그 결과 농가소득 분포도 다른 지역에 비해 높은 편이다. 즉 농업 연소득이 500만원 미만의 취미농가 혹은 한계농가의 비율이 다른 지역 유형에 비해 훨씬 낮은 30%에 불과한 반면에, 농업 연소득이 3,000만원 넘는 농가의 비율은 13%를 넘는다. 또 호당 경지면적이 2.32ha로 다른 지역에 비해 훨씬 크다(앞의 <표 11> 참조). 따라서 넓고 우량한 농지를 이용한 기계화 영농이 이루어지고 있음을 시사한다.

이 유형에 속한 지역은 연천, 이천, 안성, 화성 등에 위치한 먼 지역으로 대체로 도시개발 압력으로부터 떨어져 있는 농촌지역이다(<그림 3> 참조). 대체로 평탄한 논이 발달해있어 경지조건이 양호한 지역으로 판단된다.

(4) 유형 IX

농촌 특성이 많이 남아 있는 지역이면서 농업인구 구조도 취약한 지역유형에 해당한다. 1990년~1995년 기간에 평균 -11.3%에 이르는 인구 감소가 나타난 지역이다. 60세 이상 인구 비율이 전체 인구의 ¼에 이르는 고령화된 지역이며, 핵심 경제활동인구이라고 볼 수 있는 25~54세 인구 가운데 약 ½이 농업에 종사하는 농업인구 비율이 비교적 높은 지역이다. 한편 농업종사인구 중에 청·장년층의 비율이 상대적으로 낮아 취약한 농업인구 구

조를 보여준다(앞의 <표 10> 참조). 그 결과 전체 농가의 57% 정도가 농업 연소득이 500만원 미만의 한계농가인 것으로 나타났다. 특히 도시가구 수준에 육박하는 연 3,000만원 이상의 농업소득을 올리는 농가는 전체 농가의 2.3%에 불과하다(앞의 <표 11> 참조). 적어도 현재의 농업소득으로 판단해볼 때, 대부분의 농가가 농업을 지속하게 될 전망이 불투명한 상태에 있다. 일부 농가에서는 상대적으로 젊은 농가인구들을 중심으로 비농업 부문에 취업을 하기도 하지만(M_NFARM, F_NFARM), 다른 지역유형에 비해 그 비율이 결코 높다고 볼 수 없다. 결국 다수의 농가가 고령 노동력을 중심으로 조방적 농업을 행하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 유형의 지역은 양평과 여주 등 경기도 동부지역에 집중적으로 나타나고 있으며, 1990년의 경우도 비슷한 분포 패턴을 보여준다(앞의 <그림 3> 참조). 이들 지역은 수도권 정비계획의 자연보전권역, 팔당 상수원 보호 구역 등의 토지이용 규제를 계속해서 받아온 지역들이다. 따라서 일부 서비스업을 제외하고는 다른 취업기회가 많지 않을 뿐만 아니라 경지조건도 다른 지역에 비해 불리하여 인구가 빠르게 감소하고 농업도 계속 쇠퇴하고 있는 것으로 판단된다.

3) 농촌유형의 분포 패턴

수도권 농촌의 기능적 특성과 그 공간적 분포에서 확인된 특징들을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 수도권 농촌의 기능적 특성은 기본적으로 도시화의 정도와 밀접한 관련이 있다. 그러므로 농촌유형별 분포도 도시화 양상과 일치된 양상을 보여준다. 즉 쉽게 예상되는 바와 같이 도시화되는 지역일수록 농업의 지속가능성도 취약한 기능적 특성을 나타낸다. 그런데 도시화의 정도가 상대적으로 높은, 다시 말해

수도권인구재배치계획(1978) 수도권정비계획 5개권역(1984) 수도권정비계획 3대권역(1994)

<그림 4> 수도권의 권역 구분

농촌으로서의 특성이 상대적으로 약한 지역의 분포가 서울을 중심으로 동심원상으로 발달하고 그 범위가 크게 확대되는 추세에 있다. 즉 1995년 현재 인구학적 지표, 농업취업을 그리고 농가의 겸업화 양상 등의 측면에서 농촌으로서의 기능이 매우 취약한 지역들이 서울 중심에서 반경 40~50km에 이를 정도로 확대되었다. 수도권의 단핵적 발달을 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

둘째, 도시화 정도와 농업의 지속성간의 기본적인 상관성과 배치되는 지역유형이 수도권 동부 지역에 집중되어 나타나고 있다. 가평, 양평, 여주, 이천 등 경기도 동부 지역은 상대적으로 농촌으로서의 특성이 강하면서도 농업의 경쟁력은 다른 지역에 비해 오히려 낮다. 더구나 농업 이외의 취업기회도 그리 양호하지 못한 것으로 나타나 상대적 낙후된 지역이라 할 수 있다. 그런데 이 지역들은 바로 수도권 정비 계획상의 자연보전 권역과 대체로 일치한다.

셋째, 결국 수도권 농촌의 기능적 분화와 그 공간구조는 서울로부터의 거리 요인과 수도권 정비계획과 같은 정책적 요인에 의해 형성되고 있음을 시사한다. 즉 기본적으로는 서울로부터

의 거리에 따라 농촌 특성의 잔존 정도와 농업 노동력의 질(즉 농업의 지속가능성 정도)이 체계적으로 변화하는 양상을 띠고 있지만, 이 패턴은 수도권 정비계획상의 권역 구분에 의해 일정하게 왜곡되는 패턴을 보여준다. 예를 들면 수도권 정비계획상의 성장관리구역 내의 농촌 지역은 외곽으로 갈수록 농촌으로서의 특성과 농업의 지속성을 높아지는 거리 경사 패턴이 나타나지만, 자연보전권역 내의 농촌 지역은 거리와 상관없이 농촌으로서의 특성을 상대적으로 유지되고 농업의 쇠퇴가 예상된다. 이는 결국 그간의 수도권 정비계획이나 토지이용 관련 제도가 현재의 수도권 농촌의 공간구조를 조장한 측면이 있음을 시사하는 것이라고 하겠다.

사실 수도권 정비계획은 국토의 균형발전을 이룩한다는 차원에서 수도권 집중 현상을 방지하기 위해 수도권을 몇 개의 권역으로 나누고 권역별 개발수요를 관리하고자 하는 계획이다(부표 참조). 이 계획은 1978년 인구재배치계획의 연장선 상에서 이루어졌으며 1984년 1차 계획 때부터 서울, 인천, 경기도 전역을 대상으로 하는 공간계획으로 수립되어졌다. 그러나 인구 재배치계획 이후 현재까지 대상

지역이 확대되고 권역의 수를 일부 조정하였지만, 최근의 계획은 기존 계획을 일부 조정을 한 것일 뿐 기본적으로는 동일한 연장선상에 있다고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다(〈그림 4〉 참조). 더구나 이 계획들은 수도권 공간구조를 전향적으로 개편하는데 근본 목적이 있는 것이 아니라 개발수요를 관리하는데 그 근본 목적을 두고 있다. 이 때문에 새로운 계획수립에서 공간구조 구상은 기존 공간구조 현실을 추인하는 것에서 크게 벗어나지 못한다는 인상을 지울 수가 없다. 이와 같은 강력하고 현실 추인적 정비계획의 영향을 받는 수도권 내 개별 농촌들은 지역 고유의 능력을 활용하면서 새로운 거시적 여건 변화에 충분히 조응하면서 발전을 도모하는 것은 사실상 어렵다고 볼 수 있다. 그 결과 수도권 농촌들 사이의 격차가 수도권과 지방의 격차만큼이나 크고, 수도권 내에는 '난개발' 혹은 '낙후' 라는 완전히 다른 문제를 가지는 농촌이 혼재하게 되었다.

IV. 결 론

본 연구는 최근 수도권 농촌을 둘러싼 거시적 환경의 변화 속에서 수도권 농촌의 기능 변화와 그 지역적 특성을 밝히고자 하였다. 농촌의 기능적 성격과 관련이 있다고 판단되는 12개 변수에 관한 자료는 인구센서스 원자료에서 구했다. 분석의 단위는 읍·면으로 하였다. 분석시점은 1990년과 1995년을 주로 하였다. 2000년 자료를 활용하는 것이 더욱 의미있는 결과를 도출해낼 수 있겠지만, 연구가 진행되는 시점에 2000년 원자료를 구할 수 없어 부득이 2000년의 상황을 밝히지 못했다. 이러한 한계점에도 불구하고, 다음에서 언급 하듯이 수도권의 농촌의 기능분화는 기본적으로 입지요인과 정책요인 두 요인에 의해 이루어지는 것으로 밝혀지는 바, 2000년의 상황도 1995년 상황과 현격한 차이를 가지지 않을 것

으로 추정된다. 따라서 본 연구는 자료 상의 한계에도 불구하고 어느 정도 의미를 가질 것으로 판단된다.

수도권 농촌의 기능적 특성에 있어서 지역 간 차이는 도시화의 영향 정도와 밀접한 관계가 있다. 즉 도시화의 정도와 농업쇠퇴가 동일한 방향으로 작용하고 있어 도시화된 지역일수록 농업의 지속가능성도 취약한 것으로 드러났다. 다만 수도권 동부 지역을 중심으로 이러한 도시화 정도와 농업의 지속성간의 기본적 상관성과 배치되는 지역유형이 집중적으로 나타나는 것으로 밝혀졌다. 이 지역들은 바로 수도권 정비 계획 상의 자연보전 권역과 대체로 일치한다. 결국 수도권 농촌의 기능적 분화와 그 공간구조는 서울로부터의 거리 요인과 수도권 정비계획과 같은 정책적 요인에 의해 형성되고 있음을 시사한다. 그리고 농촌의 기능 분화와 이를 바탕으로 보여주는 수도권 농촌의 공간구조는 수도권이 여전히 단핵적 특성을 가지고 있음을 시사하고 있다.

향후 수도권 계획의 방향은 다양한 성격의 농촌이 일정한 공간범위 내에 병존하는 공간구조를 목표로 해야 할 것이다. 흔히 대도시권내 농촌은 환경적 가치, 문화적 가치, 농업적 가치 등 다면적 가치를 가진다고 한다. 그런데 하나의 농촌공간이 다양한 가치를 모두 지닐 수 없을 것이다. 다만 도시민들이 농촌이 가지는 다양한 기능을 일상적으로 향유할 수 있도록 서로 다른 가치를 가지는 농촌공간들이 인접하게 있을 수 있도록 하는 것이 최선이다. 반대로 모든 농촌주민들은 거리 제약을 이유로 도시적 생활기회로부터 소외되지 않도록 해야 할 것이다. 다핵적 공간구조는 이러한 요구를 실현하는 방법이다. 이를 실현하기 위해 '과도한 정부 개입', '계획의 참사(planning disaster)'라고 까지 평가받는 수도권 정비계획을 전향적으로 폐지하는 것도 고려해볼 수 있으나(최상철, 1996), 폐지가 현실적으로 어렵다면 수도권 정비계획

수립을 할 때 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 권역을 보다 세분화할 필요가 있다. 기존의 3개 권역을 몇 개의 소권역으로 다시 각 소권역에는 세부 권역으로 구분할 필요가 있다. 예를 들면, 기존의 성장관리권역 가운데서도 농촌경관과 기능이 많이 남아 있는 지역이 하나의 소규모 권역으로까지 형성될 수 있다면, 이 소권역을 「농촌환경 정비권역」으로 지정하여 성장관리권역 내의 다른 지역에 비해 상대적으로 행위제한을 강화할 필요가 있다. 반대로 자연보전권역 내에서도 보전의 필요성이 상대적으로 약한 소권역에 대해서는 행위제한을 완화하여 도시적 개발수요를 흡수할 필요가 있다.

둘째, 새로운 수도권 정비계획에서는 소극적 규제가 아닌 적극적 계획 개념이 도입되어야 할 것이다. 특히 수도권의 다핵화를 실질적으로 유도할 수 있도록 적극적 계획 개념을 받아들여야 할 것이다. 현재의 권역구분과 권역별 행위제한은 일정한 규모 이상의 도시개발이 이루어질 수 없도록 하고 있다. 특히 공업단지, 택지 등 한 두 가지 기능을 수행하는 개발이 이루어질 뿐 동일한 장소에서 다양한 직업기회를 제공하는 도시개발을 어렵게 한다. 결국 현재의 권역구분과 권역별 행위제한은 공간적으로 분리된 농촌 지역과 도시지역을 고착화하고 통근이 불가능한 농촌지역은 이러한 직업기회로부터 소외된다. 농촌 경관과 농촌사회를 유지하기 위해서는 농가들이 농업소득 이외 적정 소득을 올릴 수 있어야 할뿐만 아니라 특히 농업 이외의 직업을 얻고자 하는 청장년층 가구원들이 농촌지역에 잔류할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이는 장차 농촌가구의 계승이나 농가 계승이 자연스럽게 이루어지게 하는데 중요하기 때문이다.

V. 참고 문헌

1. 권용우, 2001, 교외지역: 수도권 교외화의

이론과 실제, 서울: 아카넷.

2. _____, 2002, 수도권 공간 연구, 서울: 한울.
 3. 김용웅·차미숙, 1998, 지역개발정책의 이론과 실제, 국토개발연구원.
 4. 농림부, 각년도, 농업총조사 보고서.
 5. 이영준, 1995, 다변형분석, 서울: 석정.
 6. 이정환, 1997, 한국 농업의 구조적 변화, 서울: 한국농촌경제연구원.
 7. 조영국, 1999, 수도권 시설농업의 생산구조 변화와 공간분화, 서울대학교 대학원 박사 학위 논문.
 8. 최상철, 1996, "경기 2020: 21세기를 향한 대응," 21세기 수도권 정책에 관한 국제 심포지움 발표문, 경기개발연구원.
 9. 통계청, 각년도, 인구 및 주택 총조사 보고서.
 10. Cloke, P., 1977, "An Index of Rurality for England and Wales," *Regional Studies*, 11: 31-46.
 11. _____, 1986, "Rurality in England and Wales 1981," *Regional Studies*, 20(4):289-306.
 12. Dahms, F. and J. McComb, 1999, "'Counterurbanization', Interaction and Functional Change in a Rural Amenity Area-a Canadian Example," *Journal of Rural Studies*, 15(2): 129-46.
 13. European Commission, 1988, *The Future of Rural Society*, Brussel.
 14. Halfacree, K., 1995, "Talking About Rurality: Social Representation of the Rural as Expressed by Residents of Six English Parishes," *Journal of Rural Studies*, 11(1):1-20.
 15. Hoggart, K., 1997, "The Middle Classes in Rural England, 1971-1991," *Journal of Rural Studies*, 13(3):253-273.
 16. Ilbery I (ed.), 1997, *The Geography of Rural Change*, Harlow: Longman.
- (2003년 4월 20일 접수, 심사후 수정보완)

〈부표〉 수도권 정비계획 상의 각 권역에 대한 규제 내용

구 분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역	
인 구 집 중 유 발 시 설	대 년 제	4 신설	• 금지(단, 개방대학, 전문대학만 허용, 서울제외)	• 금지(단, 개방대학, 전문대학·입학정원 50인 이내 대학 허용)	• 금지(단, 입학정원 50인 이내 심의 후 허용, 첨단 전문분야는 100인 이내)
		중원	• 총량규제		
	학 제	이전	• 동일권역내 이전만 심의 후 허용	• 수도권내 이전은 심의 후 허용	• 동일권역 내에서 전문대학 50인 이하 대학 심의 후 허용
		2년제	• 전국 증가의 20% 이내 허용(20% 이상은 심의 후 허용)		
공 공 기 관	연 수 시 설	• 기존시설: 10% 이내 증축(1회) 허용 • 임차 공공청사의 임대용도변경 허용 • 주요기능 수행기관만 심의 후 허용 • 과밀부담금 부과(서울)	• 기존시설: 20% 이내 증축(1회) 허용 • 신·증축: 심의 후 허용(수도권내 이전은 심의 없이 허용) • 임차공공청사의 임대용도변경 허용	• 기존시설: 10% 이내 증축(1회) 허용 • 신·증축: 연면적 20% 범위내 심의 후 허용 • 임차공공청사의 임대용도변경 심의 후 허용	
		• 금지(단, 학원은 서울도심지역 금지)	• 기존시설: 20% 이내 증축(1회) 허용 • 신·증축: 심의 후 허용(수도권내 이전은 심의 없이 허용)	• 기존시설: 20% 이내 증축(1회) 허용 • 신·증축: 연면적 10% 범위내 심의 후 허용	
대 규 모 개 발 사 업	공 업 용 지	• 신규조정 금지(기존면적 범위내에서 위치 변경만을 심의 후 허용)	• 기계화된 공업지역과 수도권정비계획에 반영된 공업지역 허용	• 인구정체지역 시·군당 6만 ² 이하 심의 후 허용	
	택 지 조 성	• 100만 ² 이상 심의 후 허용	• 100만 ² 이상 심의 후 허용	• 3만 ² 미만 허용 • 6만 ² 미만 심의 후 허용	
	관 광 지 조 성	• 10만 ² 이상 심의 후 허용	• 10만 ² 이상 심의 후 허용	• 3만 ² 미만 허용 • 6만 ² 미만 심의 후 허용	
대 형 건 축 물		• 과밀부담금 부과(서울지역)	• 규제 폐지	• 금지	
공 장		• 총량 관리			