

한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 동향 연구

조영재 · 사카시타아키히코* · 신동철*

충남연구원 농촌농업연구부 · *홋카이도대학대학원 농학연구원

A Study on the Recent Discussion and Policy Trends of Japan for the Development of Marginal Village Policy

Cho, Young-Jae · Sakashita, Akihiko* · Shin, Dong-Cheol*

Dept. of Rural & Agricultural Research, Chungnam Institute

**Research Faculty of Agriculture, Hokkaido University*

ABSTRACT : This study is a basic research for the development of ‘Marginal Village Policy’ in response to the hollowing-out of rural areas. For this purpose, the viewpoint of “Regeneration” & “Reconstruction” of the “Marginal Village Theory” and the recent “Rural Planning Theory of Evacuation” in Japan were reviewed. The background and trends of Marginal Village policy in Japan were also investigated. And based on this, the implications and future tasks for Korea were summarized as follows; ①It is necessary to be interested in the disappearance of villages and marginal villages and to form positive discussions and social consensus. ② Continuous field investigation and management of changes in population and village functions at regional and village level are required. ③In addition to increasing the importance of depopulation problems, it is necessary to establish ‘marginal villages’ as a public policy target. ④It is necessary to review and consider the viewpoint of reconstruction along with regeneration. ⑤It is necessary to pay attention that the software project is expanded, and the regeneration & reconstruction policies of the rural villages are aimed at revitalizing the rural community. ⑥It is necessary to consider the possibility of applying ‘spacial construction’ along with the expansion of the academic debate on the ‘rural planning theory of evacuation’. On the basis of this, in this study, rural villages were classified into ‘continuous villages’, ‘semi-marginal villages’ and ‘marginal villages’ according to the degree of marginalization, and the basic framework of ‘Marginal Village Policy’ was proposed, which is to encourage the differentiated policies of ‘continuous villages’ by ‘rural village policy’, ‘semi-marginal villages’ and ‘marginal villages’ by ‘marginal village policy’.

Key words : Rural Village, Marginal Village Policy, Japan, Regeneration, Reconstruction, Extinction, Rural Planning of Evacuation.

1. 서 론

일본의 농촌지역에 있어 과소화·고령화 현상은 우리나라와 마찬가지로 전후(戰後) 고도경제성장기의 전개와 함께 소득, 일자리, 복지 및 교육 등의 영역에서 도시와 농촌의 격차가 확대되고, 이에 따라 농촌마을 구성의 기본단위라 할 수 있는 세대원의 유출과 고령 세대화가 진행되어온 결과이다. 일본의 경우, 이러한 과소화·고령화

현상에 대한 관심의 결과로 1990년대 ‘한계집락(限界集落)’이라는 용어의 등장과 함께 이와 관련된 다양한 논의(일명 ‘한계집락론’)가 진행되어 왔으며, 또한 2000년대 중반 이후에는 지역과 마을의 소멸로 연결될 수 있다는 조사 및 전망 결과(일명 ‘지방소멸론’)가 발표됨에 따라 국가적·사회적 위기감이 팽배해지고 국가차원에서 과소문제 해결을 위한 노력이 진행되게 되었다.

그러나 우리나라의 경우도 이미 과소화·고령화의 문제는 인지하고 있는 것은 사실이나, 일본의 ‘한계집락론’과 같은 다양한 논의가 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 국가적인 위기감의 형성을 바탕으로 하는 국가차원의 노

Corresponding author : Cho, Young-Jae

Tel : 041-840-1202

E-mail : choyj@cni.re.kr

력이 아직 구체적으로 진행되지 못하고 있는 것 또한 사실이다. 특히, 무엇보다 일본의 과소화·고령화의 추세와 실태를 그대로 답습하는 형태를 보이고 있는 우리나라에 있어, 일본의 과소화 실태에 따른 논의와 대응 노력 등을 파악하고 고찰하는 것은 매우 중요한 의의가 있다고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 농촌지역 공동화에 대응한 ‘한계마을정책’ 개발을 위한 기초연구로, 최근 일본의 한계집락 관련 논의와 관련 정책의 추진 동향을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 비춰 주목할 만한 시사점과 향후 과제를 도출하고자 하였다. 그리고 이를 기초로 본 연구에서는 ‘(가칭)한계마을정책’의 기본틀을 제안하고자 하였다.

II. 최근 일본의 한계집락 관련 논의

1. ‘한계집락론’의 ‘재생’과 ‘재편’의 관점

‘한계집락(限界集落)’이라는 용어는 오노아키라(大野晃)가 1990년 전후에 최초로 제기한 개념으로, 이는 이후 ‘한계집락론(限界集落論)’ 등장 of 중요한 계기가 되었다. 오노아키라(大野晃)는 ‘65세 이상의 고령자가 마을 인구의 절반을 넘어 관혼상제를 시작으로 농업활동, 마을관리 등 사회적 공동생활의 유지가 곤란한 상태에 놓인 마을’을 ‘한계집락’으로 정의하였으며(大野晃, 2005), 또한 그는 마을을 한계화 정도에 따라 ‘존속집락’, ‘준한계집락’, ‘한계집락’, ‘소멸집락’으로 구분하였다(大野晃, 2008).

Table 1. Classification of villages according to marginalization degree (大野晃, 2008 / 조영재 외, 2015)

	Criterion	Status
Continuous villages	The ratio of people under 55 is over 50%.	- Inheritors are secured. - Community function is inherited.
Semi-marginal villages	The ratio of people over 55 is over 50%.	- Community function is maintained. - Securing inheritors is difficult. - The marginalization of villages is expected.
Marginal villages	The ratio of people over 65 is over 50%.	- The aging phenomenon is proceeding. - Maintenance of community function reaches the limit.
Extinct villages	The number of population and households is 0.	- No one lives. - Villages are completely extinct.

이후, 오타키리도쿠미(小田切德美, 2009)는 마을의 ‘한계화’의 프로세스를 ‘사람의 공동화(人の共同化)’와 ‘마을의 공동화(ムラの共同化)’를 거쳐 결국 ‘한계집락화(限界集落化)’ 및 소멸에 이르는 것으로 제시하였다. Figure 1은 오타키리도쿠미(小田切德美, 2009)가 카사마츠히로키(笠松浩樹, 2005)가 제시한 도식화를 바탕으로 수정·재정리한 ‘집락한계화의 프로세스’ 도식화로, ‘a’는 ‘사람의 공동화’가 시작되는 시기로 인구수가 급감하나 집락의 기능은 어느 정도 유지되는 시기이고, ‘b’는 ‘마을의 공동화’가 시작되는 시기로 집락의 기능이 약화되는 시기이다. 그리고 ‘c’는 ‘한계집락화’의 시기로 집락의 기능이 급속하게 약화되어 결국 집락기능의 소멸과 무주화가 진행되는 시기로 정의하였다. 특히, 오타기리도쿠미는 오노아키라가 제시한 한계집락의 외형적인 지표(인구, 고령화율)에 대해 실제의 집락의 실태와는 괴리감이 있음을 지적하였고, 또한 집락기능 저하의 ‘임계점’에 이르기 전에 최대한의 노력(정책 등)을 기울여야 함을 주장하고 있다.

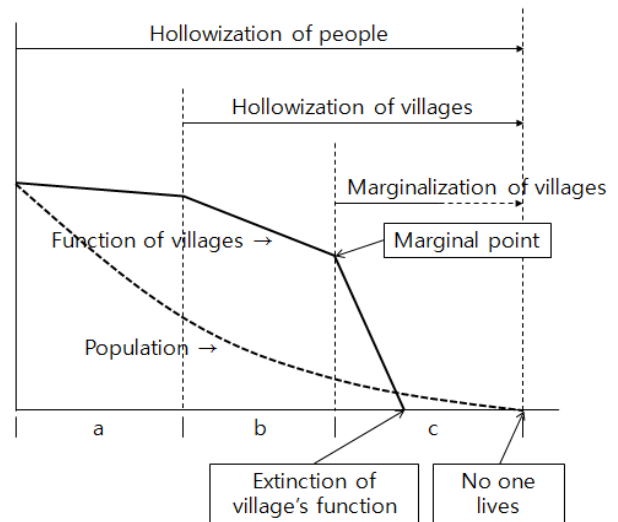


Figure 1. The process of marginalization of villages (小田切德美, 2009)

이러한 한계집락 관련 논의는 2000년대 중반에 들어 활발히 진행되고 있으며, 주로 ‘재생’과 ‘재편’의 두 가지 관점에서 논의가 진행되고 있다. 선행연구에서 조영재 등(2015)은 일본의 한계집락 관련 논의를 ‘재생’, ‘재편’, ‘소멸’의 세 가지 관점으로 구분한바 있으나, ‘소멸’의 관점은 결국 ‘재편’의 관점에 포함되는 하나의 개념으로 이해될 수 있어, 본 연구에서는 ‘재생’과 ‘재편’의 두 가지 관점으로 관련 논의를 구분하였다.

우선, ‘재생’의 관점은 근대 농촌마을의 쇠퇴와 함께

과거부터 꾸준히 제기되고 있는 전통적인 농촌계획의 관점이라 할 수 있다. 관련하여 오모리켄이치(大森けんいち, 2005)는 ‘집락의 소멸은 곧 화폐가치로 환산될 수 없는 소중한 전통과 고향의 소멸을 의미’하며 집락재생의 필요성을 강조하고 있으며, 타카노카즈요시(高野和良, 2005)는 집락의 유지를 위해 ‘중간집단의 재구축에 의한 사회연대의 재생이 필요함’을 제안하였다. 오타키리도쿠미(小田切徳美, 2009)는 ‘한계집락화 억제’를 위한 정책이 필요함을 주장함과 동시에 ‘내발적 발전에 의한 지역진흥’ 등의 농산촌 재생의 몇 가지 방법을 제안한바 있다. 오노아키라(大野晃, 2015) 역시 ‘준한계집락의 단계에서 존속집락으로의 재생이 무엇보다 중요하다’고 역설하고 관련된 한계집락정책을 제안하였다.

특히, 이러한 ‘재생’의 개념은 흔히 ‘진흥’의 개념과 혼재되어 사용되곤 하는데, ‘재생’은 과소화고령화가 진행되는 한계집락을 대상으로 하고 있다는 측면에서 비한계집락(非限界集落)을 대상으로 하는 ‘진흥’의 개념과 구별된다고 할 수 있다. 이와 관련하여 후쿠요나루후미(福与徳文, 2011)는 “집락이 원래부터 보유하고 있는 기능의 수준을 제로(zero)라 하면 제로로부터 마이너스(-)가 된 집락기능을 다시 제로로 되돌리는 것은 ‘집락기능의 재생’인 반면, 집락기능을 현재의 수준(제로)에서 보다 향상(+시키는 것은 ‘지역진흥’이다”라고 그 개념을 명확히 하고 있다. 또한, ‘재생’의 개념은 해당 한계집락이 보유하고 있는 주민커뮤니티와 공간 등을 대상으로 하고, 그 원래의 기능이나 형태를 그대로 유지 또는 향상시키려 한다는 측면에서 ‘재편’의 개념과도 구별된다.

한편, ‘재편’의 관점은 기존의 ‘재생’의 관점이 갖는 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 비교적 최근에 제기되고 있다. 물론, 후쿠요나루후미(福与徳文, 2005)는 저하된 집락기능 재생 방법의 하나로 집락재편을 언급하기도 하였다. 그러나 모리타히데노리(守田秀則, 2008)는 ‘집락의 독자적인 재생은 어려운 실정이며, 많은 집락에서 기능을 보완하는 방향의 재편이 필요함’을 주장하면서 ‘재생’과 ‘재편’의 관점을 구별 하였으며, 재편의 방법으로 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’을 제시하였다¹⁾. 또한, 농촌개발기획위원회(農村開発企画委員会, 2003)도 새로운 개념의 농촌재편의 필요성을 제기한바 있고, 주거 이전과 기존 조직의 존속 여부에 따른 집락재편의 유형을 제시하였다. 이와 함께 2007년 보고서(農村開発企画委員会^b, 2007)에서는 집락한계화 억제전략과 함께 한계화 집락의 철퇴(撤退)전략(소멸전략)을 최초로 언급하기도 하였다. 이후, 후쿠요나루후미(福与徳文, 2011)는 2003년 농촌개발기획위원회가 제시한 집락재편의 유형을 바탕으로 복수집락의 연계 여부, 기

존 조직의 존속여부, 주거의 이전 여부 등에 따라 ‘이전형 재편’, ‘단독형 재편’, ‘통합형 재편’, ‘연합형 재편’ 등 집락재편의 유형을 새롭게 재정리 하였다(Figure 2).

		Connection of multiple villages		
		Yes		No
		Maintenance of organization		
		Yes	No	
Chang of residence	No	Associated type	Unified type	Independent type
	Yes	Migrant type		

Figure 2. Types of village reconstruction (福与徳文, 2011)

이러한 ‘재편’의 관점은 해당 한계집락이 보유하고 있는 주민커뮤니티와 공간뿐만 아니라 외부의 복수의 커뮤니티나 공간 등을 아울러 그 기능이나 형태를 새롭게 변화시킨다는 측면에서 ‘재생’의 관점과 구별되며, 최근 일본에서 이슈가 되고 있는 ‘(농촌)집락커뮤니티 재편’의 사례도 ‘재편’의 한 유형(기능적 재편)이라 할 수 있다.

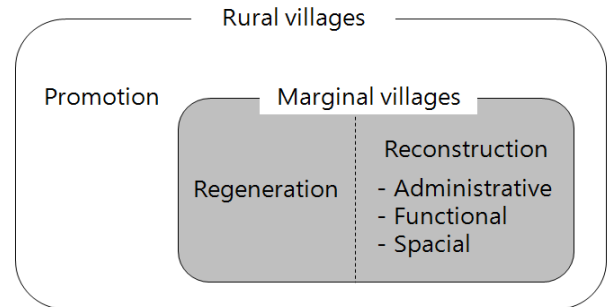


Figure 3. Concept of promotion, regeneration and reconstruction of rural villages

2. ‘철퇴(撤退)의 농촌계획론’의 등장

최근, 한계집락과 관련된 논의에 있어, 새롭게 제기된 ‘재편’의 관점이 과거부터 제기되어온 ‘재생’의 관점의 학자들로부터 비판을 받고 있는 실정이며, 특히 기존 농촌개발기획위원회가 언급한 ‘한계화 집락 철퇴전략’을 바탕으로 보다 구체적으로 정립된 ‘철퇴(撤退)의 농촌계획론’이 2010년에 등장하면서 학계에 더 큰 파장을 불러 일으키고 있다.

‘철퇴의 농촌계획론’(이하 철퇴론)은 하야시나오키(林

直樹, 2010) 등이 주장한 ‘한계집락 재편’의 논리로, 이들은 ‘대다수의 과소집락이 아무것도 하지 않은 채 그대로 소멸될 가능성이 높다’고 주장하면서 ‘미래를 위한 선택적인 철퇴(撤退)’의 방법으로 ‘철퇴론’을 제안하였다. 특히, 아무것도 하지 않은 채 그대로 소멸 시키는 ‘소극적인 철퇴’보다 집락의 이전 등의 의한 ‘적극적인 철퇴’가 필요함을 강하게 주장하였다. 이러한 ‘철퇴론’의 주장을 뒷받침하는 가장 큰 논리로는 첫째, ‘행정투자의 효율성’이다. 인구감소사회의 도래와 더불어 행정예산이 감소하고 있는 열악한 상황에 행정투자의 효율성 측면을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 둘째는 ‘삶의 합리성’으로, 집락주민의 입장에서는 거주지를 인근 중심지 등으로 이전하게 되면 보다 나은 삶을 영위할 수 있다는 것이다. 단, ‘철퇴론’은 두 가지의 전제조건으로, 첫째는 ‘집락이전’은 반드시 주민의 자주적인 의사결정을 바탕으로 ‘집락단위로 이전’함을 전제로 하여 기존 커뮤니티의 소실을 최소화한다는 것과, 둘째는 조건이 매우 열악한 집락만이 그 대상이 된다는 것을 제시하고 있다.

한편, ‘철퇴론’이 제기됨에 따라 ‘재생’의 논리를 주장하는 학자들 사이에 ‘철퇴론’은 뜨거운 논쟁의 이슈가 되었고, 이 후 ‘철퇴론’의 문제점과 반박의 논리를 제시하기 시작하였다. 야마시타유스케(山下祐介, 2012)는 2007년 일본정부의 국제조사(国土交通省·総務省, 2007)에서 적어도 191개 집락이 과거 7년간 소멸하였다는 발표에 대해, “이를 자세히 살펴보면 댐건설을 통한 이동, 재해로 인한 이동, 행정에 의한 집락재편 등 인위적인 작용에 의한 소멸이 대부분으로 과소화로 인한 소멸은 포함되어 있지 않았다.”면서, “집락은 그렇게 간단히 소멸되지 않는다.”고 주장하였다. 이와 함께 그는 ‘한계집락론’에서 이제까지 상정 되어왔던 ‘고령화 → 한계화 → 소멸’이라고 하는 시나리오가 현실과 괴리감이 있음을 지적하고 근본적인 검토가 필요함을 주장하고 있다. 또한, 야마시타유스케는 한계집락을 효율성의 잣대로 평가하는 것은 “누구에 있어서의 효율성이며, ‘안심·안전·안정의 가치’를 ‘효율성의 가치’에 비교할 수 있을지” 의문을 제기 하면서 ‘철퇴론’의 문제점에 대해 역설하였다.

아키히코모토키(秋津元輝, 2013)는 ‘행정투자의 효율성’을 중시하는 도시거점의 대중매체와 이의 영향을 받은 도시민과 행정이 철퇴론의 내용과 과소화의 실정을 충분히 검토하지 않은 채 거주지 재편을 논의하고 있다’고 비판하면서 ‘철퇴하지 않는 농촌을 지지하는 논리’를 내세웠다. 즉, ‘철퇴론’의 논리인 ‘행정투자의 효율성’에 대해서는 행정예산의 부족문제는 결국 행정의 정책 실패로부터 야기된 결과로, 이는 정책의 개선이나 혹은 공적자금 이외의 자금을 마련하는 등의 방법으로 해결해야 한

다고 주장하였다. ‘삶의 합리성’에 대해서는 마을에 거주하고 있는 주민들이 이농·이촌 현상에도 불구하고 현재까지 삶을 지속하고 있는 이유는 ‘삶의 합리성’보다는 그 곳에서의 삶을 중요하게 여기는 ‘삶의 철학적성’이 있기 때문임을 강조하였다. 마지막으로 ‘집단지전’에 대해서는 이는 그나마 여력이 남아있는 집락에서 생각할 수 방법이지만 ‘삶의 철학적성’의 측면에서 볼 때 과연 여력이 있는 마을이 집단이전을 결정할 것인가에 대한 현실적인 의문을 들어 반론을 제기하고 있다.

그리고 오타키리도쿠미(小田切徳美, 2014)는 후술한 ‘지방소멸론’을 반박하면서 ‘농산촌은 소멸하지 않음’을 주장하고 있다. 그는 집락의 현장조사를 바탕으로 농산촌의 ‘사람·토지·마을의 공동화’는 부정하지 않지만 실제 농산촌은 소멸하지 않으며, 특히, 농산촌의 집락은 미래를 향해 존속하려고 하는 힘이 강하게 움직이고 있다고 하는 소위 ‘집락의 강인성(強靱性)’을 주장하면서, ‘철퇴론’에서 제기하고 있는 집락의 소멸을 부인하는 논리를 전개하고 있다.

이렇듯 최근 일본에서 ‘한계집락’을 둘러싼 ‘재생’과 ‘재편’의 논의는 2000년대 이후 비교적 활발히 진행되어 왔고, 특히 ‘철퇴론’이 제기되면서 더욱 뜨거운 논쟁의 이슈가 되고 있으며, 당분간 이러한 논쟁은 계속 진행될 것으로 보인다.

III. 한계집락 관련정책 추진 동향

1. 한계집락 관련정책 추진 배경

일본에 있어 ‘한계집락’이라는 용어는 앞서 설명한바와 같이 1990년대에 제기되면서 당시 그 중요성에 대한 공감대는 형성되었으나, 과소문제를 해결하고자 하는 특별한 움직임이 없었던 것이 사실이다. 그러던 중, 2000년대 중반에 들어서야 ‘한계집락론’이 비로소 다시 주목을 받게 되었고, 특히 정치적으로도 큰 이슈가 되고 있는데, 이는 크게 다음의 두 가지 이유를 들 수 있다.

첫째는, 과소고령화의 진전에 따른 지방과 집락의 실제 소멸에 대한 위기의식의 고조이다. 즉, 기존에 막연하게만 생각되었던 과소화에 대한 문제의식이 현장조사와 분석을 통해 지방과 집락이 실제 소멸될 수 있다는 위기의식으로 팽배해진 것이다. 농촌개발기획위원회의 2005년 농촌집락 조사결과(農村開墾企画委員会, 2006)에 따르면 조사대상 시정촌의 57,016개 집락 중 향후 10년 이내에 소멸될 것으로 예측되는 집락이 218개 집락(0.4%)으로 발표되었다. 또한, 국토교통성의 2006년 조사결과

(国土交通省·総務省, 2007)에서는 2000년에 파악한 48,689개 집락 중 191개 집락(0.4%)이 기 소멸된 것으로 보고되었고, 이후, 2010년 수행한 조사결과(国土交通省·総務省, 2011)에서도 과소지역 64,954개 집락 중 향후 10년 이내에 소멸가능성이 있는 집락이 454개 집락(0.7%), 언젠가는 소멸될 것으로 인정되는 집락이 2,342개 집락(3.6%)으로 발표되어 집락소멸에 대한 위기의식을 불러일으키기 시작하였다.

그러나 무엇보다 일본에서 가장 큰 위기의식을 야기한 계기가 되었던 사건은 2014년에 발표된 일명 ‘마스다 보고서(増田レポート)’의 발표이다. 본 보고서(増田寛也, 2014)에서는 향후 일본이 급격한 인구감소로 인하여 2040년까지 전체의 49.8%에 해당하는 896개 지자체(시구정촌)가 소멸가능성이 있고, 이 중 전체의 29.1%에 해당하는 523개 지자체는 이대로 가면 소멸가능성이 매우 높은 것으로 전망하는 소위 ‘지방소멸론’을 제기하였다. 이는 ‘마스다쇼크’라 불릴 정도로 일본사회에 큰 충격과 지방소멸에 대한 위기의식을 불러일으켰고, 이를 기초로 하여 일본의 아베정부는 ‘마을·사람·일자리 창생본부(まちひととしごと創生本部)’를 설치하고 인구감소시대의 일본창생을 도모하기 위한 ‘지방창생전략’을 추진하게 된다.

둘째, ‘한계집락론’의 이슈화는 한편 지방소멸의 위기의식 이외의 정치적·행정적 목적이 반영된 것도 사실이다. 2007년 일본 참의원의원선거 당시 민주당이 농촌지역에서 약진하고 있었고, 집권여당이었던 자민당으로서 농촌으로부터 지지를 획득할만한 대책이 필요하였던 상황이었다. 이에 자민당은 2000년에 시작한 ‘삼위일체 개혁(三位一体改革²⁾)’의 결과인 ‘지역간 격차문제’를 주목하여, 이의 상징인 ‘한계집락의 문제’를 선거공약의 이슈로 부각시켰다(山下祐介, 2012, 佐藤信, 2012). 물론, 선거의 결과는 자민당의 참패로 끝이 나고, 이로 인해 역사적인 정권교체가 이어졌지만, 이 후 2010년 참의원 의원선거에서 민주당이 참패하고 다시 자민당으로 정권이 교체되어 현재에 이르기까지 ‘한계집락론’은 정치적으로 큰 이슈가 되어 왔다.

또 하나의 ‘행정적’ 목적과 관련된 이유로는 2010년 과소법 연장을 둘러싼 행정기관의 물밑작업을 들 수 있다. 일본의 과소법³⁾은 한시법으로 2010년 새로운 개정의 시기를 앞두고 있었을 때, 당시 상황이 지방으로의 재원이양 원칙이 강하여 과소법이 없어질 것으로 예상되고 있었다. 그러나 행·재정개혁으로 정부의 예산이 삭감되고 성청(省庁)간 예산 확보가 치열했던 상황에서 담당 성청은 과소법의 존속이 절실하였고, 이를 위해 물밑작업을 진행하게 된다. 즉, ‘한계집락’의 논의를 중심으로 정부

의 정보수집, 간담회 등의 연구회 개최와 실태조사 등의 다양한 노력이 진행되었으며, 이를 통해 결국 과소법 개정을 통한 6년 연장이 결정되고 2010년 4월 1일부터 시행되게 된다. 또한, 이는 원래 국토청 담당이었던 과소문제가 성청 재편으로 국토교통성과 총무성이라는 거대 성청의 담당으로 전환되는 중요한 계기가 되었다.(山下祐介, 2012)

2. 관련정책 동향 및 부성(府省)별 정책 현황

최근 일본에서는 한계집락 관련 다양한 정책이 활발히 추진되고 있으며, 본 연구에서는 기존에 지속적으로 추진되어 온 지역 및 집락의 ‘진흥’과 관련된 정책보다는 가능한 최근 새롭게 시도되고 있는 ‘재생’과 ‘재편’의 정책을 중심으로 정책 동향을 정리하고, 그에 따른 구체적인 현황을 살펴보았다. 특히, 정책 현황조사는 ‘한계집락’과 관련된 정책이라는 측면에서 최근 ‘지방창생전략’을 주도하고 있는 내각부와, 이와 함께 과소문제를 주도적으로 담당하고 있는 총무성과 국토교통성, 그리고 농촌과 직접적 관련이 있는 농림수산성 등 4개 부성(府省)을 중심으로 하였다.

최근 일본의 한계집락 관련정책의 동향을 살펴보면, 첫째, 인구감소의 문제가 본격적으로 일본정부의 주요 정책대상으로 자리매김 되고 있음을 알 수 있다. 즉, 일본정부(내각부)는 앞서 설명한 ‘마스다보고서’를 기초로 하여 ‘마을·사람·일자리창생법’을 제정하고 이를 근거로 2014년 9월 ‘마을·사람·일자리창생본부(이하 창생본부)’를 설치함으로써 일본의 인구감소와 초고령화 문제를 해결하고자 하는 움직임이 본격적으로 시작되었다. 이후, 창생본부는 2014년 12월 ‘마을·사람·일자리 창생 장기비전 및 종합전략(이하 지방창생전략)’을 발표하여 국가는 2060년 1억 명 정도의 인구를 확보하는 비전을 바탕으로 하는 종합전략을 제시하고, 지방은 각 지역의 인구동향과 미래인구 추계를 바탕으로 하는 지방판종합전략을 제시하도록 하고 있다. 종합전략에서 집락의 재생·재편과 관련된 시책으로는 ‘작은 거점(다세대 교류 및 다기능형)의 형성지원’, ‘정주자립권 형성 촉진’ 등이 제시되었으며, 현재 ‘작은거점 만들기’는 국토교통성이 ‘정주자립권 형성’은 총무성이 주도적인 역할을 담당하고 있다. 이후, 지방창생전략은 2016년 개정을 거쳐 2017년 ‘마을·사람·일자리 창생 기본방침’을 발표하는데, 이는 ‘로컬 아베노믹스 추진의 촉진’, ‘동경 일극집중의 시정’, ‘동경권의 의료·개호문제, 출산율 감소 문제의 대응’, ‘지방창생 심화정책의 추진(정책 패키지)’ 등을 주요 골자로 하고 있다. 한편, 이러한 지방창생전략과 관련하여 지방이 자립

적으로 전략을 수립하고 추진할 수 있도록 중앙정부는 지역경제분석시스템 개발·제공을 통한 ‘정보지원’, 지방창생 인재를 육성하고 전문가 파견 등을 지원하는 ‘인재지원’, 지방창생교부금 등의 ‘재정지원’의 체계를 갖추고 있다.

둘째, 과소문제가 거대성청의 담당으로 재편될 정도로 그 중요성이 확대되고 있다. 특히, 과소문제는 총무성이 가장 주도적인 역할을 담당하고 있는데, 총무성은 ‘과소지역자립촉진특별조치법’에 근거한 과소대책으로 ‘과소대책에 관한 소프트사업’, ‘과소지역 자립활성화 추진사업’, ‘과소지역 집락네트워크권 형성 지원사업’ 등을 추진하고 있다. ‘과소대책에 관한 소프트사업’은 과소지역 시정촌이 지역의료의 확보, 생활교통의 확보, 집락 유지 및 활성화, 산업의 진흥 등에 필요한 소프트웨어 사업을 지원하고, ‘과소지역 자립활성화 추진사업’은 역시 과소지역 시정촌을 대상으로 산업진흥, 생활의 안심·안전 확보대책이나 정주촉진 대책 등 긴급을 요하는 소프트 사업에 대해 사업당 최대 1,000만 엔까지 교부한다. ‘과소지역 집락네트워크권 형성 지원사업’은 지방창생전략의 ‘작은 거점의 형성’과 관련된 사업으로 거점집락을 중심으로 주변의 복수의 집락이 묶여진 ‘집락네트워크권(작은 거점)’에 있어 주민 생활지원시스템의 구축이나 농업후계자 육성 등을 지원하며, 사업당 최대 2,000만 엔까지 교부한다.

셋째, 다양한 집락재생의 노력이 지속적으로 추진되고 있다. 우선, 내각부는 ‘지역재생법’에 근거한 ‘지역재생제도’를 운영 중에 있다. 지방공공단체는 지역재생계획을 작성하여 내각총리대신의 인정을 받게 되면 해당 지역재생계획에 포함된 사업추진을 위한 재정, 금융 등의 지원을 받을 수 있으며, 내각부뿐만 아니라 국토교통성, 후생노동성, 농림수산업성 등이 연계하여 관련시책을 추진하고 있다. 농림수산업성은 ‘농산어촌 활성화 정비대책(농산어촌 진흥교부금)’을 통하여 농촌복지, 소득향상 및 고용촉진, 정주촉진 등 농산어촌의 활성화를 도모하고 있고, ‘도시농촌 공생·교류 및 지역활성화대책’을 통하여 지역자원 및 인재활용 대책, 광역네트워크 추진대책 등을 추진하고 있다. 또한, 농림수산업성은 최근 일본을 찾는 외국인 여행자를 포함한 농산어촌으로의 여행자가 큰 폭으로 증가하고 있음에 따라 일본 전통의 생활체험이나 농산어촌 지역의 사람들과의 교류를 즐길 수 있는 체재형 ‘농박’을 지속적인 관광 비즈니스로 추진하는 ‘농박추진대책’을 새롭게 창설 추진하고 있다. 이외 농림수산업성의 ‘직접지불제도’ 또한 농촌집락의 유지·활성화 시키고자 하는 집락재생의 사례라 할 수 있는데, 직접지불제도는 중산간지역 등의 조건불리지역에 대한 직접지불과 함께 친

환경농업 등을 장려하기 위한 환경보전형농업직접지불, 농지유지나 경관형성 활동 등을 지원하는 다면적기능지불이 운영되고 있다.

넷째, 집락재편의 차원에서 주변지역과의 연계·협력을 바탕으로 자립된 정주공간을 새롭게 창출하고자 하는 노력이 진행되고 있다. 총무성은 중심시의 도시기능과 인근 시정촌의 농림수산업, 자연환경, 역사, 문화 등을 활용하고 상호 역할분담과 연계·협력에 의해 지역주민의 삶의 질을 유지하고 권역 전체에 필요한 생활기능을 확보하는 ‘정주자립권구상’을 추진하고 있다. 권역형성의 수순으로는 첫째, 인구 5만 명 이상, 주야간 인구비율이 1 이상의 거점지역이 주변 시정촌의 연계를 바탕으로 ‘중심시’를 선언하고, 둘째, 경제, 사회, 문화, 주민생활 등에 밀접한 관계가 있는 인접한 시정촌과의 ‘정주자립권형성협정’을 통해 ‘정주자립권’을 형성을 도모하고, 셋째, 정주자립권의 미래상과 협정을 바탕으로 향후 나아가 갈 구체적인 방향을 담은 ‘정주자립권 공생비전’을 선포하게 된다.

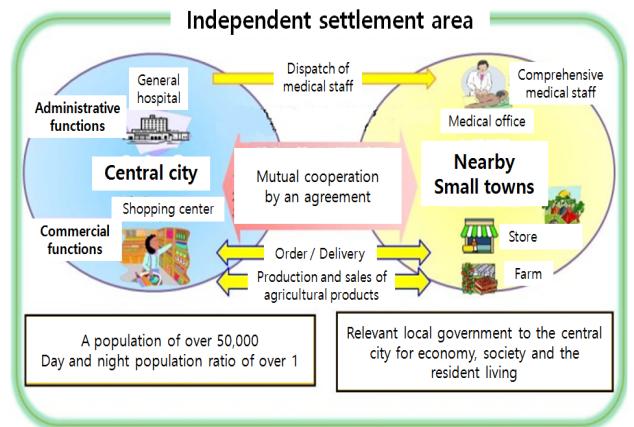


Figure 4. Image of ‘Independent settlement area’

한편, 국토교통성은 인구감소가 진행되는 지역에 있어서 ‘콤팩트화’ 및 ‘네트워크화’를 기본전략으로 ‘작은 거점 만들기’를 핵심시책으로 추진하고 있다. ‘작은 거점 만들기’는 초등학교 통학구역 등 복수의 집락이 모인 기초적인 생활권 중에서 분산되어 있는 다양한 생활서비스나 지역활동 등을 연결하여 사람이나 물자, 서비스의 순환을 도모함으로써 생활을 지탱하는 새로운 지역운영의 대책을 만들려고 하는 일종의 집락재편정책이다. 이 ‘작은 거점’과 주변 집락을 커뮤니티버스 등의 이동수단으로 연결함으로써 이동이 불편한 고령자 등도 안심하고 살아갈 수 있는 생활권, 즉 ‘후루사토(ふるさと)집락생활권’이 형성되고, 집락지역뿐만 아니라 도시권도 포함

하여 각각의 실정에 맞게 만들어진 다양한 규모의 거점이 복합적·중층적인 네트워크를 형성하는 것으로 각각의 특성을 활용하고 상호의 기능을 보완하며 지역에서의 삶을 종합적으로 지탱할 수 있는 대책을 수립할 수 있도록 하고 있다. ‘작은 거점 만들기’는 국토교통성뿐만 아니라, 내각부, 총무성, 문부과학성, 경제산업성, 후생노동성, 농림수산업성, 환경성 등의 다양한 부서가 연계하여 관련 시책을 추진하고 있는 대규모 정책이라 할 수 있다. 이와 유사하게 농림수산업성은 집락의 네트워크화 등을 통해 농촌지역의 유지·활성화를 목표로 ‘농촌집락활성화지원사업’을 최근 새롭게 추진하고 있다.

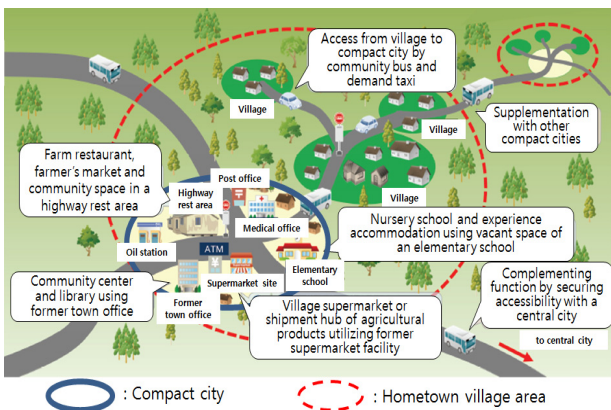


Figure 5. Image of ‘Compact city’ and ‘Hometown village area’

다섯째, 지역의 커뮤니티 유지·활성화를 위한 인구유치 및 인적자원에 대한 지원이 국가차원에서 확대되고 있다. 내각부는 동경권을 중심으로 중고령자가 희망에 따라 지방으로 이주하고 필요한 의료·개호 서비스를 받을 수 있도록 지역만들기를 추진하여 지역주민과 교류하면서 건강하고 활력 있는 생활을 보내도록 하는 도시민 이주정책인 ‘생애활약 마을의 형성’을 지원하고 있으며, 또한 마을만들기협의회, NPO 법인 등의 민간이 주체가 되어 마을만들기나 지역경영을 주도할 수 있도록 지원하는 ‘지역 매니지먼트 활동’을 지원하고 있다. 총무성 역시 과소지역의 커뮤니티 활성화, 인구유치 등을 목적으로 ‘지역오코시협력대(地域おこし協力隊)’, ‘집락지원원(集落支援員)’의 운영을 지원하고 있다. ‘지역오코시협력대’는 도시지역에서 과소지역으로 이주한 사람을 대상으로 지자체가 ‘지역오코시협력대원’으로 임명하고 일정기간 동안 지역재생을 지원하거나 지역협력활동을 수행하고, 그 지역으로의 정주 및 정착을 도모하는 정책으로, 대원 1인당 연 최대 400만 엔까지 지원하고, 대원이 창

업할 경우 최대 100만 엔까지 지원하고 있다. ‘집락지원원’은 지역의 실정을 잘 알고 집락대책의 추진에 관하여 노하우 및 지식을 보유하고 있는 인재가 지방자치단체로부터 위탁을 받아 시정촌 직원과 연계하여 집락을 관리하고 다양한 논의의 촉진을 도모하도록 하는 정책으로, 지원원 1인당 연 최대 340만 엔(타 사무와 겸임하는 경우 40만 엔)까지 지원하고 있다.

Table 2. Overview of ‘Regional development cooperation’ and ‘Village support workers’

	Regional development cooperation	Village support workers
Objective	Regional regeneration / Attraction of population	Village management and revitalization
Activity range	Regional areas	Villages / Community
Activities	Regional cooperation activities	Check for the status of village / Promotion of discussion
Financial benefits	4 million yen for a year	3.5 million yen for a year

이외 총무성은 인적자원의 육성 및 강화, 인적자원의 상호교류와 네트워크 강화, 인적자원을 보완하기 위한 지원을 목적으로 ‘인재력(人才力)활성화프로그램’을 운영하고 있으며, 농림수산업성은 ‘신규취농제도(新規就農制度)’운명을 통해 농업후계자의 확보, 경영체 육성 등을 지원하고 있다.

여섯째, 공간적 재편은 적극적인 이주정책보다는 주로 시설정비 및 리모델링, 공간 및 시설의 집약화 등의 소극적인 공간재편정책을 중심으로 이루어지고 있다. 국토교통성의 ‘작은 거점’을 핵으로 하고 있는 ‘후루사토집락생활권’형성추진사업에서는 공공서비스기능을 유지·확보하기 위해 폐교 등의 유휴시설을 활용한 기존 공공시설의 재편·집약에 필요한 비용을 지원하고 있다.

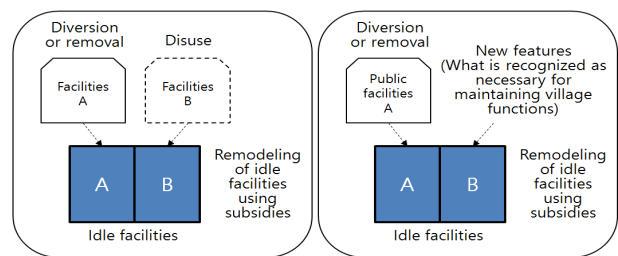


Figure 6. Examples of reconstruction and concentration of facilities

또한, 농림수산성은 ‘농산어촌활성화프로젝트지원교부금’과 ‘농산어촌지역정비교부금(농촌집락기반재생·재편사업, 중산간지역종합정비사업)’ 등을 통하여 농업생산기반 및 시설의 정비, 생활환경시설의 정비 등을 지속적으로 추진하고 있으며, ‘농지중간관리기구제도’를 통하여 농지의 집적·집약화 및 농업후계자의 농지의 효율적 이용촉진 등을 도모하고 있다.

특히, 집락재편에 관한 정책의 경우, 1960년대 처음 등장하였을 때에는 ‘생활의 편리성등을 추구하기 위한 집락주민의 계획적·집단적 이전(거주지의 계획적인 이동 = 집락재편)’과 관련된 정책이 주로 추진(農村開發企画委員會*, 2007)되었으나, 최근에는 거주지를 이동하지 않고 집락의 합병·통합을 시도하는 소위 ‘(농촌)집락커뮤니티 재편정책’이 중심이 되어 추진되고 있음을 알 수 있다.

이상 4개 부성(府省)을 중심으로 추진되고 있는 한계 집락 관련 정책동향과 현황을 재생과 재편의 측면에서 정리하면 Table 3과 같다.

IV. 시사점 및 과제

본 연구에서는 최근 일본의 한계집락 관련 논의와 관련 정책 추진 동향을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 비춰 주목할 만한 시사점과 향후 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한계마을 및 마을 소멸 등에 대한 관심과 양성

화된 논의, 그리고 사회적 공감대 형성과 확산이 필요하다. 일본의 경우, 1990년대 ‘한계집락’이라는 용어의 등장과 함께 한계집락과 마을 소멸에 관련된 다양한 논의가 진행되어 왔던 것에 비해 우리나라의 경우, 아직까지도 마을 소멸을 공공연하게 드러내 이야기하는 것조차도 꺼려하는 사회적 분위기 등으로 인해 이슈화 되지 못했던 것이 사실이다. 물론, 일본의 경우도 한계마을에 대한 논의와 노력이 성숙되고 정착된 단계라기보다는 아직은 다양한 가능성에 대해 논의하고 시도해보는 과도기적인 단계라 할 수 있지만, 이는 아직까지 사회적 관심조차 불러일으키지 못한 우리나라에 시사하는 바가 크다. 또한, 한계마을과 관련된 논의는 무엇보다 사회적 공감대 형성과 확산이 필요한데, 가령 ‘마을의 소멸’을 어떻게 바라볼 것인가가 문제제기의 좋은 예라 할 수 있다. 즉, 앞서 일본의 재생·재편의 관점에 대한 논의에서도 일부 언급되었지만, 마을의 소멸을 ‘국가적·사회적 위기와 손실로 여겨 어떠한 노력과 투자를 기울여서라도 마을이 소멸되지 않도록 할 것인가’, 아니면 ‘어차피 소멸될 마을이라면 더 이상의 노력과 투자는 낭비이며 자연스럽게 소멸되도록 할 것인가’ 등의 논의는 사안의 옳고 그름의 차원을 떠나 국가적·사회적 합의가 필요한 사항이며, 문제점과 필요성 등에 대한 공감대 형성과 확산이 무엇보다 중요하다 할 수 있다.

둘째, 인구감소 시대에 대비한 지역 및 마을 단위의 인구 및 마을 기능 등의 변화에 대한 지속적인 현장조사와 관리가 필요하다. 농촌마을을 계획할 경우 기본적으로

Table 3. Recent policy trends and status of marginal villages in Japan

Recent policy trends	Regeneration policies	Reconstruction policies
① Positioning as a policy target for the issue of population decline	Regional revitalization strategy	-
② Concentration on the depopulation problems	Software project for depopulation problems / Depopulated Regions activation project	Village network area formation support project
③ Continuous effort for regional regeneration	Regional regeneration system / Improvement measures for rural community activation / Urban-rural coexistence and exchange measures / Rural homestay measures / Direct payment system	-
④ Creation of new settlement space based on linkage with neighboring areas	-	Independent settlement area / Compact city / Hometown village area / Rural village activation support project
⑤ Expanding support for human resources	Regional development cooperation / Village support workers / Human Capacity Activation Program / New agricultural employment system	Formation of life activity village
⑥ Spatial reconstruction focused on facility maintenance and spacial concentration	-	Hometown village area / Grant support for rural village activation project / Agricultural Land Management Organization System

로 의사결정에 필요한 인구변화, 마을의 유·무형 자원, 경제, 커뮤니티 실태 등의 다양한 기초자료가 요구되지만, 우리나라의 경우 아직까지 마을단위 데이터가 매우 빈약한 것이 사실이다. 일본의 경우, 정기적인 센서스 조사와 함께 2000년대 들어서는 농촌집락 및 과소집락에 대한 집락단위 조사를 지속적으로 실시하고 있으며, 이를 통하여 집락의 실태, 집락기능의 변화, 소멸여부 및 소멸가능성 등에 대한 분석과 전망을 지속적으로 발표하고 있다. 또한, 이러한 조사와 분석결과는 일본 내에서 한계집락 및 집락 소멸 등에 대한 위기감 형성과 사회적 관심을 증대시키는 계기가 되었고, 또한 다양한 논의와 정책적 시도에 대한 기초자료가 되고 있다는 데에 큰 의의를 찾을 수 있다. 이는 우리나라에서 한계마을에 대한 공감대 형성 및 관련 정책의 추진에 앞서 반드시 선행되어야 할 것이며, 특히 시계열적으로 변화하는 모든 농촌마을을 지속적으로 모니터링하고 관리할 수 있는 시스템의 마련이 요구된다.

셋째, 과소문제에 대한 중요성 확대와 함께 상대적으로 소외된 ‘한계마을’을 공공정책 대상으로 자리매김 할 필요가 있다. 우리나라에서 한계마을은 일반마을에 비해 다양한 측면에서 소외된 것이 사실이며, 정책적으로도 농어촌지역개발사업 등에 있어 공모사업에 의해 보다 역량이 우수한 마을을 선정하는 경쟁방식을 채택함으로써 상대적으로 역량이 부족한 한계마을은 더욱더 소외될 수밖에 없는 악순환이 반복되고 있다. 또한, 한계마을의 문제가 정책대상으로 적극적으로 다루어지지 못하는 또 다른 이유로는 한계마을 관련 정책은 중앙정부의 최고 의사결정자나 지방자치단체장의 임기 내에 소기의 성과를 거두기가 어렵다는 측면과 함께 한계마을과 관련된 실제 거주주민이나 직접적인 이해당사자가 일반마을에 비해 수적으로 소수에 불과하여 다수의 의견을 우선 반영하는 우리나라의 정책 의사결정 구조에서 한계마을은 정책적으로 소외될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 최근 일본에서 인구감소 문제가 본격적으로 일본정부의 주요 정책대상이 되고, 과소문제가 거대성청의 담담으로 재편될 정도로 그 중요성이 확대되고 있다는 점을 주목하여, 우리나라에서도 한계마을의 문제와 심각성이 마을이나 지역의 차원을 넘어 국가차원에서 중요한 이슈로 다루어지고, 한계마을이 공공정책의 영역에서 일반마을과 구별되는 정책대상으로 당당하게 자리매김 될 필요가 있다.

넷째, 재생과 함께 재편의 관점에 대한 검토와 심도 깊은 고찰이 요구된다. 앞서 언급한 바와 같이 농촌마을 재생의 논의와 노력은 일본뿐만 아니라 우리나라에서도 근대 경제성장기 이후 지속적으로 이루어져 왔다. 농업

등 1차산업 중심의 경제구조가 도시화·산업화를 거쳐 2·3차산업 중심으로 전환됨에 따라 농촌지역에서는 이농과 탈농 현상과 함께 쇠퇴의 길을 걷게 되었고, 이를 저지하고 농촌을 다시 활성화시키기 위한 재생의 노력이 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 농촌은 계속 쇠퇴되어 가는 현실에 직면하고 있고, 이제 기존의 재생의 관점에 대한 한계와 문제점을 검토하고 마을재편과 같은 새로운 방식의 접근에 대한 심도 깊은 고찰과 노력이 필요한 때가 아닌 가 사료된다. 즉, 일본의 사례와 같이 단순히 마을의 범위를 넘어서 지역사회에서 한계마을을 바라보고 행정적으로나 기능적·공간적으로 마을을 재편하는 방법 등에 대한 검토와 연구가 필요하다. 물론, 이는 농촌마을의 재생이 더 이상 실효성이 없다는 의미라기보다는, 농촌 및 마을 계획의 다양한 수법 중 마을의 특성과 실태에 따라 재생 가능한 마을은 ‘재생’을, 재생이 불가능하다고 판단되는 마을은 ‘재편’을 적용하는 등 선택지를 다양화하여 접근할 필요가 있다는 것을 의미한다.

다섯째, 대규모 개발과 하드웨어(H/W)사업 보다는 인구유치, 인적자원 육성·지원 등의 소프트웨어(S/W)사업이 확충되고, 특히, 농촌마을의 재생·재편정책은 결국 ‘주민커뮤니티 활성화’를 지향하고 있음에 주목할 필요가 있다. 우리나라에서도 소프트웨어사업에 대한 중요성은 이미 일반적으로 인지되고 있는 상황이지만, 일본이 과거 집단적 거주지 이전 등의 대규모 개발에 의한 집락재편을 추진해 오다가 최근에는 거주지 이전이 없는 집락커뮤니티재편으로 전환한 사례나 중앙정부가 직접 전문가 풀(pool) 관리 및 파견, 인적자원의 유치 및 육성을 지원·관리하는 등의 소프트웨어사업을 확충하고 있는 사례를 보다 자세히 들여다 볼 필요가 있다. 이는 곧 대규모 개발과 하드웨어사업만으로는 침체되는 농촌마을을 근본적으로 활성화시키기 어렵고, 결국 관련된 소프트웨어사업 등을 통한 마을 내·외부의 인적자원 유치 및 육성 등의 주민커뮤니티 활성화의 노력이 선행되어야 한다는 경험에서 비롯된 결과라 할 수 있다. 다시 말해, 농촌지역 및 마을과 관련된 재생·재편의 정책과 사업은 궁극적으로 ‘주민커뮤니티 활성화’를 염두에 두어야 함을 시사하고 있다.

마지막으로, ‘철퇴의 농촌계획론’에 대한 학술적 논의의 확대와 함께 ‘공간적 재편’의 적용 가능성에 대한 고찰이 요구된다. 최근 일본에서 제기된 ‘철퇴의 농촌계획론’은 마을 소멸에 따른 주민들의 공간적 이전, 즉, 공간적 재편을 주장하고 있고, 이는 일본의 많은 학자들이 비판하고 있는 것처럼 근본적인 문제점을 내포하고 있는 것은 사실이다. 그러나 철퇴론에서 “반드시 주민들의 합

의형성이 바탕이 되어야 하고, 조건이 매우 열악한 마을만이 그 대상이 된다.”는 전제조건을 제시하고 있다는 점에서 농촌계획수법의 다양한 선택지의 하나로 검토될 필요성이 있는 것으로 판단된다. 실제, 조영재 등(2014)의 연구에서 농촌마을의 조사대상 주민의 40%가 ‘공간적 이전의 방법과 조건에 따라 이전에 동의’한다는 응답을 보여 ‘공간적 재편’의 적용 가능성을 확인한바 있다. 물론, 앞 단락에서 언급한 것처럼 우리나라보다 앞서 시행착오를 거친 일본의 경우 공간적 재편에서 커뮤니티재편으로 방향을 전환했던 사례를 비취볼 때, ‘공간적 재편’은 반드시 학술적 논의와 연구가 선행되어야 할 것이며, 실제 적용 가능성에 대한 농촌현장에서의 검증과 충분한 고찰이 우선적으로 요구된다고 할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 ‘한계마을정책’ 개발을 위한 기초연구로 최근 일본의 한계집락 관련 논의와 관련 정책 추진 동향을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 비취 주목할 만한 시사점과 향후 과제를 정리하였다. 이상의 연구를 기초로, 본 연구에서는 ‘(가칭)한계마을정책’의 기본틀을 다음과 같이 제안하고자 한다.

우선, ‘한계마을정책’의 도입에 앞서 전제되어야 할 사항으로 한계마을 및 마을 소멸에 대한 사회적 관심과 합의·공감대 형성의 지속적인 노력이 필요하며, 정책대상의 명확화를 위한 한계마을의 개념과 기준, 판단지표에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 또한, 정책의사결정을 위한 기초자료로 정기적으로 전체 농촌마을에 대한 실태조사와 시계열 분석(인구전망 등)을 실시함과 동시에 농촌마을의 공동화와 한계화의 진행 상황을 지속적으로 모니터링하고 관리할 필요가 있다.

이를 바탕으로 농촌마을을 한계화의 정도에 따라 ‘존속마을’, ‘준한계마을’, ‘한계마을’로 구분하고 ‘존속마을(일부 ‘준한계마을’ 포함)’은 ‘농촌마을정책’으로, ‘준한계마을’과 ‘한계마을’은 ‘한계마을정책’으로 각각 차별화된 정책을 추진하도록 한다. 특히, 이제까지 정책적 관심영역이 ‘일반마을’과 일부 ‘준한계마을’이었다면, 앞으로는 ‘한계마을정책’을 통하여 상대적으로 소외되었던 ‘한계마을’을 정책적 관심영역으로 끌어올리도록 하고, ‘준한계마을’에서 ‘한계마을’로의 진행을 막는 것을 ‘한계마을정책’의 핵심타깃으로 한다.(조영재 외, 2014)

이에 따라, ‘존속마을’은 ‘진흥정책’을 중심으로 중심거점기능 강화 정책, 경제개발사업 등을 추진하고, ‘준한계마을’은 ‘재생정책’을 중심으로 위기의식에 대한 공감

대 확산, 인구유치 및 인력육성, 공동체 활성화, 정주여건 개선 및 경제기반 확충 등의 농어촌지역개발사업을 집중 추진하도록 한다. 또한, ‘한계마을’의 경우는 재생이 가능하다고 판단되는 마을에 대해서는 주민역량강화 등을 통해 ‘재생정책’을 추진하되, 재생이 불가능하다고 판단되는 마을에 대해서는 마을의 실태, 주민의견 등을 충분히 고려하여 행정적·기능적·공간적 재편 중 마을에 최적인 ‘재편정책’을 발굴하여 추진하도록 한다. 그러나 이러한 재생·재편의 노력에도 불구하고 한계마을의 소멸을 막는 것이 불가능하다고 판단되는 경우에는 ‘소멸정책’을 검토하되, 이는 무엇보다 해당 마을 주민을 포함한 전 국민적인 합의가 반드시 선행되어야 할 것으로 사료된다.

이상의 ‘한계마을정책’에 관련된 기본구상을 정리하면 Figure 7과 같다. 한편, 한계마을의 개념과 기준, 판단지표, 그리고 구체적인 한계마을정책의 내용에 대해서는 향후 연구과제로 진행하고자 한다.

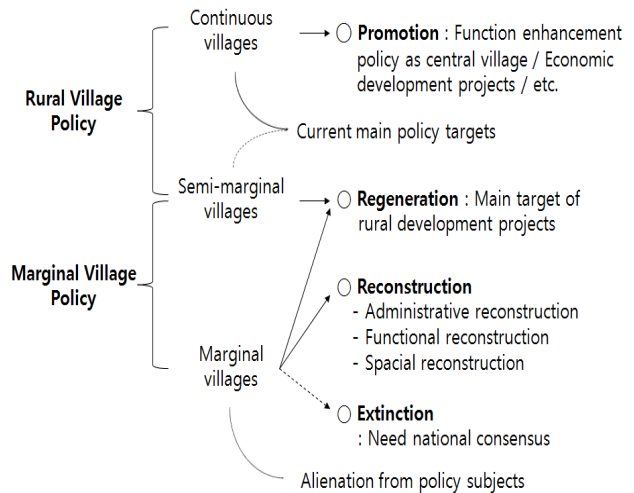


Figure 7. Basic framework of ‘Marginal Village Policy’ (조영재 외, 2014)

주1) ‘행정적 재편’이란 인근 집락끼리 통합·합병이나 중심집락으로 기초집락의 흡수, 전체적인 행정구의 개편·변경 등 시정촌 행정구역의 재편을 의미하고, ‘기능적 재편’은 초등학교 통학군 등으로 복수의 집락이 새로운 광역적 조직을 형성하고 집락기능을 분담하거나 복수의 집락에서 자치회를 통합하는 등의 재편을 의미하며, 그리고 ‘공간적 재편(이전)’은 댐 건설 등 공공공사에 의한 집단이전 등 집락의 공간적 이전을 의미함(国土交通省·總務省, 2016).

주2) 삼위일체개혁(三位一体改革)은 2001년 출범한 일본 고이즈미(小泉)내각의 국가와 지방공공단체에 관한 행정시스템의 3대

개혁으로 ‘국고보조부담금 폐지·축소’, ‘세재원의 이양’, ‘지방교부세의 일체적인 개편’을 의미함.

주3) 일본의 과소법은 1970년 ‘과소지역대책긴급조치법’이 제정된 이래 1980년 ‘과소지역진흥특별조치법’, 1990년 ‘과소지역활성화특별조치법’, 2000년 ‘과소지역자립촉진특별조치법’이 시행되어 왔고, 2010년과 2017년 과소법 개정을 통해 현재까지 시행되고 있음.

본 연구는 충남연구원 전략연구(2013-07, 2014-07) 결과의 일부가 반영되었음

References

1. 조영재 외, 2013, 과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구, 충남연구원 전략연구 2013-07.
2. 조영재 외, 2014, 농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구, 충남연구원 전략연구 2014-07.
3. Cho, Young-Jae, 2015, A Study on the Relation between the Hollowization and the Phenomenon of Decreasing and Aging Population in Rural Villages - Focused on Geumsan-gun, Journal of Korean Society of Rural Planning, 21(4): 85-94.
4. 秋津元輝, 2013, 「撤退」しない農村を支える論理、農業と経済、第79巻1号、pp.36-45.
5. 大西隆 外, 2011, これで納得! 集落再生 - 「限界集落」のゆくえ、ぎょうせい.
6. 大野晃, 2005, 限界集落—その実体が問いかけるもの、農業と経済、第71巻3号、pp.5-13.
7. 大野晃, 2008, 限界集落と地域再生、北海道新聞社.
8. 大野晃, 2015, 山・川・海の流域社会学 - 「山」の荒廃問題から「流域」の環境保全へ、文理閣.
9. 小田切徳美, 2009, 農山村再生 - 「限界集落」をこえて、岩波書店.
10. 小田切徳美, 2011, 農山村再生の実践、農文協.
11. 小田切徳美, 2014, 農山村は消滅しない、岩波新書.
12. 大森けんいち, 2005, 集落消滅の社会的損失、農業と経済、第71巻3号、pp.25-34.
13. 笠松浩樹, 2005, 中山間地域における限界集落の実態、季刊中国総研、3号.
14. 国土交通省・総務省, 2007, 平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査.
15. 国土交通省・総務省, 2011, 過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査.
16. 国土交通省・総務省, 2016, 過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書.
17. 佐藤信, 2012, 「限界集落」論と北海道の農村社会、開発論集(89)、pp.65-76.
18. 高野和良, 2005, 「限界集落」過疎地域の生活と国土資源の持続性 - 極小化する家族と農山村高齢化の現状、農業と経済、第71巻3号、pp.14-24.
19. 農村開発委員会, 2003, 平成14年農村集落組織づくり支援検討調査報告書.
20. 農村開発委員会, 2006, 平成17年度限界集落における集落機能の実態に関する調査報告書.
21. 農村開発委員会^a, 2007, 小規模・高齢化集落の存続、農村工学研究、財団法人農林統計協会.
22. 農村開発委員会^b, 2007, 平成18年度限界集落における集落機能の実態に関する調査報告書.
23. 林直樹 外, 2010, 撤退の農村計画 - 過疎地域からはじまる戦略的再編、学芸出版社.
24. 福与徳文, 2005, 集落の再編戸数と葬式の出役人数 - 過疎地域における集落再編を計画する視点の一つとして、農業と経済、第71巻3号、pp.68-74.
25. 福与徳文, 2011, 地域社会の機能と再生 - 農村社会計画論、日本経済評論社.
26. 増田寛也, 2014, 地方消滅、中公新書.
27. 守田秀則, 2008, 条件不利地域における集落再編の課題と方策、農村計画学会日韓セミナー、2008年11月.
28. 山下祐介, 2012, 限界集落の真実 - 過疎の村は消えるか?、ちくま新書.

-
- Received 22 December 2017
 - First Revised 4 January 2018
 - Accepted 6 January 2018