

합리적 농촌지역정책 추진을 위한 지역선정방법 개선방안

송두범* · 김남선**

*충남발전연구원 · **대구대학교 지역사회개발학과

The Improvement of Planning Area Specifying Method for Rational Rural Policy Implementation

Song, Doo-Bum* · Kim, Nam-Shun**

*Chungnam Development Institute

**Dept. of Community Development, Taegu University

Abstract

The objective of this study is by analyzing villages("Ri" units) to specify the proper unit of the area that the rural development policy is suitable for, and to examine whether the current rural development policy considers the characteristics of community and region.

The study included twelve districts(in Korean "Eup" or "Myun") and one hundred one villages(in Korean ri) in Poryong-si, Chungchungnam-do. Twelve and fifteen variables are respectively employed for the analysis of Myun's and Ri's. Using Factor Analysis, Cluster Analysis, and Z-Score Analysis, the study examines the degree of disadvantage and the process of growth pattern of each Myun or Ri. The Ri's are also classified according to their functional characteristics.

The results of this study could be summarized as follows; 1) There exist some problems in the current rural development policy because it does not take into consideration the characteristics of community and region. 2) Except a few distinct of areas, the proper unit of the area for the rural development policy should be set being based on regional characteristics rather than the administrative units. 3) The spatial boundary of rural development policy should be sets from villages(ri) to beyond the unit of administrative units("Si" or "Gun"), according to the village unit analysis. 4) It is needed that community and region data should be consistently accumulated after specifying Standard Statistical Districts. 5) The application of indicators should be in accordance with the characteristics of the policy.

I. 서론

현행 정주권 개발계획과 오지개발계획은 대상지역의 선정기준이 법률규정상 특별히 마련되어 있지 않다. 오지개발면은 개발 및 소득수준이 전국 면지역 평균수준 이하 지역, 정주권개발면은 오지개발면과 도서개발면을 제외한 면지역을 사후적으로 일괄 지정하였기 때문에 구체적이고 객관적인 구분지표에 의해 체계적, 일관적으로 설정된 것이 아니라 다분히 추상적이고 애매한 구분기준으로 규정되어 있다. 개발촉진 지구 개발도 5개 지표를 기준으로 대상 시군을 선정하고 있지만, 실제 계획단계에서는 지구지정기준이 마련되어 있지 않다.

이와 같이 농촌개발정책의 대상지구 선정기준이 모호하여 지역특성에 적합한 계획을 수립할 수 없기 때문에 중앙부처의 일률적인 계획수립 지침만을 계획수립의 기준으로 하고 있다. 대상지 선정의 기준이 없거나, 있다 하더라도 시군 단위의 거시적인 지표를 기준으로 할 수밖에 없는 이면에는 미시적 지역단위 통계의 열악함이 자리잡고 있다.

따라서 이 연구에서는 현행 농촌개발정책의 대상지 선정이 정책·계획의 성격·목표, 지역특성을 반영하고

있는지를 면단위 분석과 미시적인 마을단위 분석을 통해 검증하고, 농촌개발정책이 지역 적합성을 지니기 위한 대상지의 적정규모 등 주로 지역선정을 위한 방법개선을 목적으로 한다.

II. 연구범위 및 방법

1. 연구범위

공간·시간 범위는 1997년 현재 보령시 12개 읍면과 101개 마을(법정리)를 분석대상지역으로 하였으며 일부자료는 1990년과 비교분석 하였다. 내용 범위는 연구목적에서 언급한 바와 같이 현행 농촌개발정책인 면단위 정주권개발, 오지개발, 개발촉진지구 개발 대상지 선정의 적절성, 지정규모의 적절성, 지표선정의 적합성 등을 중심으로 한 계획대상지역 선정방법 개선에 두었다.

2. 연구방법

현행 시군, 읍면단위 농촌개발정책 대상지역 선정의 타당성을 검증하고, 지역특성과 대상지의 적정규모 등을 파악하기 위해 면단위 및 마을(법정리)단위 분석을 실시하였다.

첫째, 면단위 농촌개발계획 대상지역 선정의 타당성을 검증하기 위하여 자연지리·사회경제 측면의 읍면 간 낙후도 및 불리성을 분석하였다.

둘째, 지역의 자연지리·사회경제적 특성을 좀더 미시적인 마을단위로 분석하기 위해 동부를 제외한 101개 법정리를 기준으로 마을의 낙후 및 불리정도, 마을성장 특성, 마을유형 구분을 행하였다.

분석방법은 Z-Score, 다변량 지역분석기법인 주성분 분석(principal component analysis)과 군집분석(cluster analysis)을 이용하였다.

III. 연구결과 및 해석

1. 읍면 단위

사례지역 읍면단위 자연지리·사회경제적 낙후 및 불리정도를 분석한 결과, 현행 정주권 개발 및 오지개발 대상 읍면과 완전하게 일치하지 않았다. 다시 말해 현행 오지개발면은 “개발 및 소득수준이 전국 면지역 평균수준 이하 지역”을 지정대상으로 하고 있다. 그러나 사례지역의 경우 상대적으로 조건이 더 불리한 지역이 정주권 개발면으로 지정되어 있는 반면, 조건이 덜 불리한 지역이 오지개발면으로 지정되어 있다. 따라서 현행 농촌개발정책은 대상지역의 지역적 특성을 반영하지 않고 있으며, 이는 명확한 지정기준에 의해 지정되지 않았다는 것을 의미한다.

2. 마을단위

첫째, 마을들의 성격이 동질적이어서 특성이 뚜렷하게 구분되는 중산간 지역은 면 단위 분석과 마을 단위 분석이 어느 정도 일치한 반면, 그 외의 지역은 동일한 면 지역 내에서도 마을별로 낙후 및 불리성의 차이를 보이고 있다. 따라서 특성이 뚜렷한 지역은 대부분의 마을이 읍면 단위로 분석했을 경우와 낙후 및 불리 정도가 일치하기 때문에 읍면 단위의 대상지 선정을 해도 무리가 없다. 그러나 관광지가 입지한 지역, 읍면 소재지, 간선도로 통과지역, 도시와 인접한 지역 등에서는 현행 읍면 단위 개발방식이 동일한 면 지역 내에 존재하는 이질적인 마을들의 특성을 반영할 수 없고 읍면 행정구역단위의 지역구분이 가지는 문제점을 극복할 수 없다.

둘째, 대부분의 동일한 읍면에서도 성장특성이 다양한 마을들이 혼재하여 분포하고 있다. 즉 마을성격에 따라 인구변화 및 2·3차 산업체의 창업이 차별적으로 이루어지고 있다. 따라서 읍면 행정구역 단위의 획일

적인 지역선정은 지역 내 마을의 차별적인 성장추세를 반영하지 못함으로써 마을들의 성장특성을 무시하는 결과를 초래할 가능성이 있다.

셋째, 마을단위 낙후도 및 불리성 분석결과 가장 낙후된 면의 경우 비교적 동질적인 유형의 마을이 군집 형태를 이루어 분포하고 있지만, 대부분의 읍면 내에는 각기 다른 유형의 마을들이 혼재하여 분포하고 있다. 따라서 조건이 불리한 지역은 대부분의 마을이 동일한 유형에 속해있기 때문에 읍면단위의 범위선정을 해도 무방하다. 그러나 그 외의 지역은 동일한 유형에 속하는 마을들이 때로는 군집형태로, 때로는 개별적으로 분산분포하기 때문에 읍면 행정구역단위의 대상지 선정은 농촌지역사회가 지닌 기능적인 특성을 반영하기 어렵다.

IV. 결론

첫째, 현행 농촌개발정책의 단위인 시군과 읍면내에는 성격이 이질적인 마을들이 분산 또는 소군집을 이루면서 혼재하고 있기 때문에 일률적으로 시군과 읍면 단위로 범위선정을 하는 것은 마을들이 지닌 특성을 왜곡하거나 반영하지 못할 가능성이 있다. 따라서 개발촉진지구 개발, 정주권개발, 오지개발사업 등 시군, 읍면 행정구역 단위로 추진되고 있는 사업들은 일부 특징이 분명한 지역을 제외하고는 행정구역이 다르더라도 동질적 마을특성에 근거한 공간범위 선정으로 전환하여야 한다.

둘째, 농촌개발정책의 공간규모는 미시적인 마을단위 분석이 전제된다면 현행 시군보다 광범위한 규모에서 마을단위 규모까지 다양하게 정할 수 있다. 즉 개발의 공간범위는 개발사업이 지향하는 목적과 주요 개발사업 내용, 자연지리·사회경제적 특징이 무엇인가에 따라 결정되는 것이 바람직하며, 시군이나 읍면 행정구역 단위를 고집할 필요는 없다. 그러나 적실한 마을단위 분석을 통해 공간단위의 자연지리, 인문사회 전반의 정태적 특성·구조와 변동상황에 대해서 해석, 예측할 수 있지만, 일반적이지 않는 특수자원, 새로운 산업입지 등과 같은 지역의 자원잠재력 등은 또 다른 측면에서의 분석이 요구된다.

셋째, 현재 생산 및 공포되는 통계자료를 이용한 분석은 지역사회 특성을 설명할 수 있는 것보다 없는 것이 더 많기 때문에 농촌개발정책을 위한 시군·읍면·마을 단위 표준 통계지역과 생산·통계구조의 통일을 통해 대상지역 선정의 타당성을 높일 수 있도록 해야 한다. 즉 현행 시군, 읍면단위 농촌개발정책은 대상지역 선정을 위한 명확한 기준이 없거나 있다 하더라도 타당성이 없는 지표위주로 구성되어 있기 때문에 지역특성에 입각한 범위선정을 한다는 것은 불가능하다. 따라서 일본의 DID지구, 집락지구와 같은 표준통계지역을 선정하여 지속적인 지역자료를 축적함으로써 정책 대상지역 선정기준에 부적절한 지표를 선정함으로써 일어날 수 있는 지역간 갈등을 미연에 방지해야 한다.

넷째, 현행 농촌개발정책에서 대상지역 선정을 위해 적용하는 지표체계는 개발정책의 성격에 관계없이 거의가 비슷한 구조이다. 따라서 개발정책이 지역(땅), 주민(사람), 산업 등 어디에 초점을 두고 있는지에 따라 각각 지표를 선정하는 기준이 달라야 하기 때문에 정책성격에 따라 다양한 지표체계를 개발하기 위한 노력이 필요하다..