

농촌 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성 평가

최 경 은

서울대 지리학과 박사과정

1. 문제제기 및 연구목적

농촌지역 개발정책에 있어서 취락체계의 중요성이 인식되기 시작한 것은 최근의 일이다. 낙후된 농촌지역을 발전시키기 위해서 부문적 관점(sectoral perspective)에서 농촌 지역을 생산공간으로 파악하고 농업부문에 치중하는 경향이 강하게 나타났으나, 농촌 지역을 농촌주민들의 정주공간으로 인식하기 시작하면서 공간적 관점(spatial perspective)에서 접근하는 방식의 중요성이 점점 더 부각되고 있다.

농촌 지역이 직면한 문제는 '문화마을 조성사업'이라는 공간정책을 낳았고, 이 정책은 공간적 관점에서 접근하는 농촌 취락체계 개선정책 중에서 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 그리하여 이 공간정책이 의도한 목표가 공간상에 제대로 투영되고 있는지에 대한 연구는 매우 중요한 의의를 가지고 있으나, 이에 대해 분석한 기존의 논의는 상대적으로 부족하다.

본 논문은 이러한 문제 의식 하에 강원도 횡성군 우천면 우항 1리, 충청북도 단양군 대강면 두음리, 그리고 충청남도 청양군 목면 대평 1리에 조성된 문화마을을 사례로, '문화마을 조성사업'의 실효성을 평가하는 것을 연구 목적으로 한다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 세 사례지역의 문화마을 조성과정과 그 과정을 통해 문화마을이 가지는 사회경제적 및 공간적 특성을 파악하고, 둘째, 입지의 타당성 측면과 면 지역 주민의 입주를 측면에서 접근하여 목표와 실행 결과간의 차이를 고찰하고, 셋째, 목표달성의 제약요인들을 실행과정의 각 단계별로 분석하여, 마지막으로 이상의 결과를 토대로 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성 제고를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. '문화마을 조성사업'의 일반 현황

1) '문화마을 조성사업'의 정책 배경 및 목표

농촌 지역에 실행되어온 농촌 취락구조¹⁾ 개선정책은 역사적으로 살펴보면 자연부락 단위에서 지붕 및 주택개량, 마을 안길 확·포장에서부터 마을 전체의 환경개선 등에 이르기까지 주로 취락의 내부구조(생활환경)의 개선에 중점을 두었다.

그러나 농촌 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 농촌 취락구조 개선정책의 방향이 취락구조 중에서 취락의 내부구조보다 취락체계의 개선을 우선하여 지향되어야 하는데 그 현실적·이론적 배경은 다음과 같다.

우리 나라의 농촌 공간구조는 영세한 규모와 여러 필지로 분산·분포되어 있는 농경지, 그리고 소규모 자연부락단위로 산재한 마을 공간으로 구성되어 있어, 생산활동과 소비활동에 있어서 규모의 경제를 달성하는데 제약조건이 되고 있어 농촌 지역의 낙후와 밀접한 관련을 맺고 있다. 따라서

1) 취락구조는 취락체계와 취락의 내부구조로 나누어진다. 본 연구에서는 취락의 내부구조라는 용어와 유사한 개념인 생활환경이라는 용어를 병행하여 사용하고자 한다.

농촌 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 규모의 경제를 획득하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 농촌 공간구조의 개선에 역점을 두어야 한다. 그리고 이것은 취락체계의 개선을 중심으로 이루어져야 하는데, 그 이유는 취락체계가 공간구조의 기본골격에 해당하기 때문이다.

1990년대에는 이를 반영하여 취락의 내부구조뿐만 아니라 취락체계의 개선을 우선하여 추구하는 공간정책들이 추진되고 있는데, 그 대표적인 정책이 바로 '문화마을 조성사업'이다.

'문화마을 조성사업'은 면단위 취락체계 개선책으로서 투자의 공간적 차별화 전략을 통해 중심마을에 집중투자함으로써 중심마을을 육성하고, 이를 통해 주변의 배후마을 주민들을 중심마을로 이주하도록 유도하여 취락체계를 개선하려는 것이 주 목표이다.

농촌 취락체계를 개선하기 위해서 중심마을²⁾에 집중 투자하는 이유는 다음과 같다.

우리 나라의 농촌 취락체계는 농촌 중심도시 - (소도읍) - 면소재지 - 자연부락의 계층구조를 형성하고 있으나, 이는 형식적인 계층구조일 뿐 현재 면소재지가 면 전체의 상위 중심지로서 그 기능이 약화됨에 따라 면소재지가 면소재지의 하위 중심지에 해당하는 중심마을의 수준에 불과하여 농촌 중심도시 - 중심마을(면소재지) - 자연부락의 농촌 취락체계가 형성되어 가고 있기 때문이다.

결국 '문화마을 조성사업'은 농촌의 이러한 현실을 수용하여 중심마을에 집중투자하여 취락체계를 개선함으로써, 소비활동과 생산활동에 있어서 규모의 경제를 달성하여 정주공간으로서 농촌 지역의 매력을 회복하려는 취지를 가지고 있다.

2) '문화마을 조성사업'의 개요

1991년부터 추진되어온 '문화마을 조성사업'은 사업 초기에는 면단위 정주권개발사업의 일환으로 추진되었으나, 1994년에 제정된 「농어촌 정비법」을 통해 법적 근거를 획득하여, 이 법에 명시된 '농어촌 생활환경정비사업'에 기초하여 사업을 추진하게 되었다. 사업 착수 초기에는 분산된 마을의 집단화를 도모한다는 뜻에서 사업명칭을 「집단마을」로 사용하여 왔으나, 집단이란 용어의 어감이 좋지 않다는 지역주민의 여론에 따라 사업명칭을 「문화마을」로 변경하여 사용해 오고 있다. '문화마을 조성사업'은 재정을 지원하는 중앙정부가 주도하는 사업으로, 실제 사업시행주체는 지방자치단체이나, 대부분의 지구에서 농어촌 진흥공사가 위탁시행하고 있다. 한 지구당 보조 20억원, 용자 30억원의 비용이 소요되며, 현재 채택되고 있는 개발방식은 신규마을 조성과 기존마을 재정비이나, 신규마을 조성 개발방식이 월등하게 많이 나타나고 있다. 강원도 횡성군 우천면과 충청남도 공주시 계룡면에 조성된 문화마을을 시범지구로 하여, 1998년 현재 106개 지구에 추진중이다.

3. '문화마을 조성사업'의 경험적 분석

1) 우천 문화마을

우천 문화마을은 1991년에 사업지구로 선정이 되어, 충청남도 공주시 계룡 문화마을과 함께 '문화마을 조성사업'을 통해 계획적으로 조성된 시범 농촌마을이다. 취락체계 내에서 면소재지(중심마을)

2) 여기서 중심마을이란 행정적인 계층구조에 의한 개념이 아니라 농촌 취락체계 내에서 존재하는 하위 중심지의 개념으로, 기존의 면소재지보다는 떨어지지만 주변의 촌락에 대해 상당한 중심성을 행사하고 있는 마을을 의미하며, 하나의 면에 보통 3개 내외로 존재한다.

인 우항 1리에 입지해 있는 우천 문화마을은 개발 유형상 신규마을 조성형으로, 1998년 8월 현재 단독주택 55세대, 빌라 96세대가 거주하고 있다. 우천 문화마을 주민들의 이전 거주지 현황을 살펴보면, 우천면 거주자가 51.8%의 비율을 차지하고 있다. 우천 문화마을에는 기반시설은 물론 공공시설 및 근린생활시설이 조성되어 있어, 주민들의 기본수요를 일정 정도 충족시켜 주고 있는 것으로 나타났다.

2) 대강 문화마을

대강 문화마을은 1992년에 지구로 선정이 되어, 충청북도 내에서는 처음으로 조성된 마을이다. 취락체계 내에서 자연부락인 두음리에 입지해 있는 대강 문화마을은 개발 유형상 신규마을 조성형으로, 1998년 8월 현재 단독주택에 62세대가 거주하고 있으며, 근린생활시설이 일부 조성되어 있다. 대강 문화마을 주민들의 이전 거주지 현황을 살펴보면, 대강면 거주자가 38.3%의 비율을 차지하고 있다.

3) 목면 문화마을

목면 문화마을은 1995년도에 사업지구로 선정이 되어, 사업 유형상 처음으로 기존마을 재정비가 이루어진 세 지구중의 하나이다. 취락체계상 자연부락인 대평 1리를 재정비한 목면 문화마을에는 총 39호중 공가 2호를 제외한 37가구가 거주하고 있으며, 외부 인구의 유입은 아직 나타나고 있지 않다. 목면 문화마을에 도로를 비롯한 기반시설과 공동이용시설이 새로 조성되어 이전보다 생활환경이 개선되었다.

4) '문화마을 조성사업'의 실행 결과

'문화마을 조성사업'의 목표와 실행 결과간의 관계를 고찰하기 위해서는, 문화마을이 면단위 취락체계 내에서 어디에 입지하였는가에 대한 입지의 타당성 여부와, 신규마을을 조성하거나 기존마을을 재정비하여 주민들의 이주를 유도하는데 있어서 면 지역 주민들이 얼마나 많이 문화마을에 입주했는지에 대한 면지역 주민들의 입주율에 의거하여 살펴보아야 한다. 이 두 지표를 토대로 살펴본 결과, 세 지역 모두 생활환경의 개선은 강하게 나타나지만, 일부 지역에서 입지의 타당성 결여와 면지역 주민들의 저조한 입주율에 의해 목표와 실행 결과간에 차이가 나타나고 있었다.

이는 '문화마을 조성사업'의 목표는 중심마을의 육성을 통한 취락체계의 개선으로 기존의 농촌 생활환경 개선사업과 차별성을 지닌다고 할 수 있으나, 실행 후 나타나는 효과는 생활환경의 개선에 그치는 경향이 있어 취락체계 개선책으로서 실효성의 문제가 제기된다고 할 수 있다.

'문화마을 조성사업'이 추구하는 목표와 실행 결과간에 이와 같이 차이가 나는 이유는 정책의 목표는 공간적 틀을 제시할 뿐이고, 정책의 결과에 실제로 영향을 미치는 것은 실행 과정에서 개입되는 여러 가지 현실적 변수들이 존재하기 때문이다.

4. 정책 실행상 문제점과 개선책

1) 실행 과정 단계별 목표달성 제약 요인

먼저 사업 형성 단계에서는 크게 네 가지 제약요인이 있는 것으로 나타났다: 불명료한 사업 지침

사업의 의미를 흐리게 하는 '문화마을'이라는 사업 명칭의 애매모호성, 지역특성을 고려하지 않은 개발방식의 획일성, 대상집단(농촌 주민)의 낮은 경제력과 고령화라는 특성.

사업이 중앙정부에서 지방자치단체로 전달되는 단계에서는 사업시행자의 공간정책에 대한 비전문성뿐만 아니라 사업의 불충분한 전달 과정으로 인해, 사업시행자가 사업의 목표에 대해 정확하게 인식하지 못하고 있어 목표달성의 제약요인이 되고 있다.

사업의 실행 단계에서는 입지 선정과 입주자 선정에 있어서 사업 시행자가 각 지역마다 존재하는 외적 제약요인들을 극복하지 못하고 편의주의적·성과주의적으로 사업을 실행하고 있는 것으로 나타났다.

또한 대상지역만 분할된 채 '문화마을 조성사업'과 유사한 농촌 생활환경 개선사업들을 여러 부처가 동시에 추진하고 있는 정책 환경이 투자의 공간적 차별화 전략의 효율성을 저하시켜 목표달성의 제약요인으로 작용하고 있었다.

결국 '문화마을 조성사업'의 실행 과정에 있어서 각 단계별로 나타나는 제약요인들이 누적되어 정책의 실행결과에 부정적인 영향을 미침으로써, '문화마을 조성사업'이 추구하는 목표와 실제효과 간에 차이가 나타나고 있다.

2) 실효성 제고를 위한 개선책

위에서 살펴본 실행 과정의 각 단계별로 나타나는 제약요인들이 해결되지 않은 채, 현재와 같은 방식으로 계속해서 사업이 추진될 경우, 공간 정책 투입의 비효율성을 초래하고, 투자의 공간적 차별화 전략에 따른 중심마을의 육성과 자연부락의 점진적 소멸에 의한 취락체계의 개선이라는 목표를 달성하는데 한계가 있을 것으로 판단된다.

그리하여 이러한 제약요인들을 극복하기 위해서는 사업지침의 명확성 제고, 사업수단(개발방식)의 다양화, 사업실행에 전문가 참여 제도화, 사업시행자의 실행 능력 강화, 농촌 취락구조 개선정책들의 연계화 방안 등의 대안들이 요구된다.

5. 결론

이상에서 살펴보았듯이, '문화마을 조성사업'은 투자의 공간적 차별화 전략을 통해 중심마을의 육성을 통한 취락체계의 개선을 지향하고 있으나, 나타나는 실제 효과는 취락의 내부구조(생활환경) 개선에 그치는 경향이 있어 취락체계 개선책으로서 실효성의 문제가 제기된다고 할 수 있다. 이는 실행 과정의 각 단계별로 나타나는 제약요인들이 부정적 누적효과를 초래하여 목표와 실행 결과간의 차이를 유발하고 있기 때문이며, 또한 대상지역만 분할된 채 '문화마을 조성사업'과 유사한 농촌 생활환경 개선사업들을 여러 부처가 동시에 추진하고 있는 정책 환경 때문이다. 이러한 제약요인들을 극복할 수 있는 방안들로, 사업지침의 명확성 제고, 사업수단의 다양화, 사업실행에 전문가 참여 제도화, 사업시행자의 실행능력 강화, 농촌 취락구조 개선정책들의 연계화 방안 마련 등을 제시하였다.

면단위 취락체계 내에서 중심마을에 집중 투자함으로써 새로운 인프라를 제공하고 이를 통해 중심마을로 주민들의 이동을 유발할 수 있다면, 이 공간정책이 추구하는 목표가 굴절 없이 현실에 투영되어 농촌의 정주여건이 향상될 것으로 판단된다.