

# 현행 농어촌 정주권개발사업의 문제점과 개선방안

조영국

협성대학교 교수

## A Study on Revising the Program for Enhancing Rural Living Environment in Korea

Young Kug Joh

Professor, Hyupsung University

### Summary

Since 1990, the Korean Ministry of Agriculture and Forestry(MAF) has implemented the program for enhancing rural living environment (Jungjookunkaebal program) to stabilize rural population and community. The program has focused on providing rural areas with various social infrastructure facilities. But, because the program has been done without appropriate consideration on rural settlement system and the unevenness of rurality, people has discredit its necessity and efficacy. This paper discussed desirable strategies and tools to overcome criticism on the program.

**Key Words** : Program for Enhancing Rural Living Environment, Jungjookunkaebal Program, Rural Settlement System, Unevenness of Rurality.

## I. 서 론

정주권개발사업은 1990년에 시작되어 2004년에 이르기까지 15여년간 농촌구조개선을 위한 핵심사업으로 실시되어 왔다. 이 기간동안 정주권개발사업에 의해 전국의 945개 면을 대상으로 생활환경의 개선, 농촌산업개발 등을 위해 1개면 당 약 45억 원(보조 30억 원, 융자 15억 원)씩 총 3조 원에 육박하는 투자가 이루어졌다. 이러한 투자로 농촌의 생활환경여건은 크게 개선되었다는 평가를 받고 있다.

그러나 앞으로 정주권개발사업을 계속 추진하는 것과 관련해서 적지 않은 장애요소가 있다. 첫째, 정주권 사업의 실효성 자체를 의문시하는 시각이 커지고 있다. 그동안 정주권 사업은 물리적 시설 위주의 투자, 주민수요와 지역

특성을 고려하지 않는 획일적 사업 선정 및 집행, 행정기관이 주도하는 일방적 사업추진, 사업물량 배정 및 집행 확인 등 사업관리 측면에 치중하면서도 농촌의 실질적인 잠재력 구축 측면을 상대적으로 소홀히 한 점 등 여러 가지 비판을 받아 왔다. 이는 막대한 예산 투입에 대한 사회적 정당성 시비로 이어지고 있다.

둘째, 지역개발 패러다임의 변화로 물리적 시설 투자 위주의 정주권개발사업에 대한 부정적 시각이 커지고 있다. 농촌다움을 살리는 개발, 문화·역사자원을 활용하는 어메니티 접근 등 소프트한 지역개발전략이 각광을 받음으로써 이러한 개발전략을 추구하는 각종 정부사업이 실시되거나 도입이 추진되고 있다. 이 와중에 정주권개발사업은 구태의연하고 비현실적이며 지역발전효과가 적다는 식의 인식이 무비판적

으로 확산되고 있다.

셋째, 참여정부에 들어와 농촌개발에 관련된 제도적 환경이 급격하게 변화하고 있다. 실질적인 투자 효과를 담보하기 위해 사업대상지역이 소규모이면서 투자 금액은 훨씬 많은 이른바 각종 패키지 사업이 실시되고 있다. 지역의 입장에서 보면 투자효과를 가시화할 수 있는 정부사업을 지원받는데 관심과 노력을 집중하고 있다. 특히 정부는 이러한 패키지 사업 위주로 농촌개발을 추진할 목적으로 여러 부처에 산재된 유사 사업들을 통합하려는 시도가 이루어지고 있다.

이상의 비판은 결국 정주권개발사업 자체에 대한 비판이라기보다 이제까지 정주권개발사업을 추진하는 방식에 있어서 드러난 문제점에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 농촌지역의 전반적인 생활여건의 개선, 지역사회의 안정적 유지발전을 통해 도시와 농촌간 격차를 해소하는데 주 목적을 두는 정주권개발사업의 의의를 무시할 수 없다. 다만 향후 정주권개발사업을 계속 추진함에 있어서 다음과 같은 사항을 점검하고 바람직한 추진방향을 모색해 보는 것이 절대적으로 필요한 시점이다. 첫째, 과연 정주권개발사업을 계속해서 실시할 필요성은 존재하는지 객관적으로 한번 파악해볼 필요가 있다. 즉 정주권개발사업의 소기의 목표는 무엇이고 현재 그 목표를 달성했는가라는 점과 그간의 추진과정에 몇 가지 한계가 있었다고 하더라도 사업 자체에 대한 수요가 여전히 존재하는지 있다면 어느 정도인지 두 측면에 대해 면밀하게 파악해봄으로써 계속 추진의 필요성을 가늠해볼 수 있다. 둘째, 이와 같이 그 필요성이 인정된다면, 이제까지의 추진과정에서 나타난 문제점이 무엇인지를 정확히 진단하는 것이 필요하다. 셋째 새로운 여건과 환경 변화를 고려하여 정주권개발사업의 사업내용과 사업방식을 어떻게 조정을 해야 하는지에 대한 검토가 필요하다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 기존에 추진한 정주권개발사업의 성과와 문제점을 체

계적으로 분석함과 동시에 정주권개발사업의 독자적인 위상과 역할을 확립하고 사업의 실효성을 높일 수 있는 추진방안을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다.

이러한 연구목적 하에 본 연구에서 다룬 구체적인 연구 내용은 다음과 같다. 2장에서는 먼저 정주권개발사업의 개략적인 내용과 이제까지 추진된 사업내용 및 사업추진방식 등을 정리하려 한다. 3장에서는 면 지역의 사회경제적 특성, 생활환경 실태, 정주체계적 특성을 분석함으로써 정주권개발사업의 사업대상지역인 면의 정확한 실태를 분석하고자 한다. 4장에서는 시군 담당자를 대상으로 현행 정주권개발사업의 사업내용과 추진방식 및 개선 방안에 대한 의견을 정리하였다. 마지막으로 5장에서는 앞의 장에서 분석한 결과를 토대로 현행 정주권개발사업의 문제점을 파악하고 그 개선방안에 대해 논의를 하였다.

한편, 본 연구는 문헌조사, 통계자료분석, 현장 조사, 설문조사 등의 연구방법을 통해 수행되었다. 먼저 기존 논문과 보고서 등의 문헌조사를 통해 이론적 기초와 논의 방향을 도출하였으며 농림부의 내부 행정자료를 통해 정주권개발사업의 추진실적을 파악하였다. 농촌지역의 정주환경실태를 파악하기 위해 다음과 같은 통계자료 분석을 실시하였다. 먼저 인구 및 주택총조사 자료와 농업총조사 자료를 이용하여 전국 1,270여 개 읍면단위로 사회경제적, 생활환경관련 변수들로 이루어진 데이터베이스를 구축하고 이를 토대로 농촌지역 유형별 사회경제적 특성과 생활환경 특성을 비교 분석하였다. 이 통계분석은 SPSS를 이용하여 평균비교분석 등을 실시하였다. 다른 한편 2000년 충청남도 사업체기초조사 원자료를 이용하여 읍면 단위로 존재하는 모든 서비스 업종 현황과 업종별 분포 패턴 및 농촌지역 유형별 중심기능의 보유 실태를 파악하였다. 이를 통해 현재 농촌지역의 정주체계 실태를 파악함으로써 향후 정주권개발사업을 추진하는데 있어서 바람직한 사업대상지역과 사업방향을 도출하는데 시사점을

언고자 하였다.

설문조사는 전국 시군의 정주권개발사업 담당자를 대상으로 사업메뉴별 수요, 사업추진 방향의 개선안에 대한 평가 등을 조사하기 위해 이루어졌다. 농림부 담당자의 협조를 받아 155개의 유효 설문을 수집, 분석하였다.

## II. 현행 정주권개발사업의 개요 및 추진실적

### 1. 정주권개발사업의 개요

정주권개발사업은 농어촌지역의 기초생활환경, 문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하여 농어업인의 삶의 질 향상과 지역 균형 발전을 도모하고자 1990년부터 실시되기 시작하여 2013년을 목표로 추진하고 있다. 정주권개발사업의 모태가 된 것은 1986년부터 도농간의 격차 해소를 위해 실시된 시군단위의 농어촌지역종합개발계획이다. 그러나 시군단위의 종합개발계획은 투자재원의 확보가 어려워 실제 투자가 되지 못하다가 1990년부터 면 단위의 농어촌 중심생활권 개발을 위한 정주권개발사업이 실시하게 되었다.

정주권개발사업의 법적 근거는 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」이다. 그리고 UR협상에 따른 농산물 개방과 그로 인한 농촌의 활력저하를 방지하고 새로운 전기를 마련하기 위해 1992년부터 도입된 42조 투자계획과 1993년부터 조성된 「농어촌특별세」 등의 재원이 마련됨에 따라 사업추진은 본격화되었다. 이에 따라 1990년의 16개 시범면을 필두로 1991년 137개면, 1992년 136개면, 그리고 1993년 195개면 등 정주권개발사업이 전면적으로 추진되기 시작하였다.

정주권개발사업은 사업실시 초기에 우리나라 면 전체 1,257개면 중 오지개발사업 403개면과 도서개발사업 53개면 그리고 주민비거주지역 10개면을 제외한 790개면을 대상으로 하였다. 사업이 진행되면서 당초 790개 정주권개발사업대

상면 중에 읍으로 승격되거나 오지면으로 변경된 면을 제외하고 반대로 오지면에서 정주권개발대상면으로 새로 편입되는 등 대상면의 변동이 있었다. 2004년말 현재의 기준으로는 15개 광역시 자치구를 포함하여 790개면이 정주권개발사업 대상면으로 되어 있다.

정주권개발사업은 정주권개발계획이 수립된 면을 대상으로 농촌정주기반 여건조성에 필요한 최소한의 기초생활환경 등 편의시설을 정비하는 사업 위주로 추진되는 사업이다. 주요 사업내용으로 마을기반정비, 농촌도로정비, 농촌경관개선, 문화복지시설, 환경보전시설, 주택정비 등의 물리적 사업으로 구성된다. 최근에는 과거에 없던 농촌경관개선사업, 환경보전시설사업 등이 추가되어 사업내용이 점차 다양해지고 있다.

면지역을 역할과 기능에 따라 중심마을과 배후 마을로 구분하여 사업을 시행하되 중심마을을 우선 개발하고 점차 면지역 전체로 확대되는 단계별 추진 전략 하에 시행되었다. 그리고 각 사업대상면은 2단계로 사업이 추진되며, 각 단계별로 면당 30억원을 배정받아 가급적 3년에 사업이 종료되도록 하고, 최종적으로는 2013년에 모든 사업대상면이 2단계 사업까지 완료하는 방향으로 사업이 추진되고 있다.

정주권개발사업은 개발계획수립면 선정 → 개발계획수립 → 대상사업의 선정 → 사업시행 → 사후관리의 5단계로 추진된다. 계획수립 단계에서는 시군의 농정심의회에서 심의와 주민의견 수렴 과정을 거치며, 대상사업 선정단계에서는 시도지사의 검토조정을 거치게 되어 있다. 그리고 사업시행 시기에 있어서는 사업비 배정관계로 원칙적으로 계획이 수립된 익년도에 사업시행으로 이어지는 경우도 있지만, 계획수립 이후 몇 년이 지난 후 사업이 시행되는 경우도 다수 있다.

한편 정주권개발사업은 사업대상지와 대상사업의 선정과 관련하여 몇 가지 대략적인 가이드라인이 있을 뿐 다른 정부사업과 달리 구체적인 지침이 마련되어 있지 않다. 또한 시군의

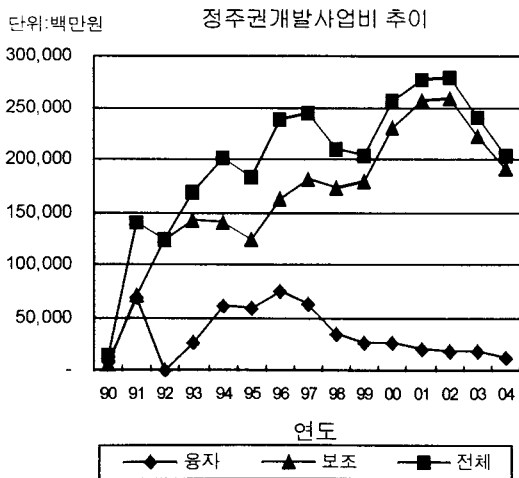
사업대상지와 대상사업의 선정에 대해 시·도, 혹은 농림부 차원에서 사전 검토나 사후 평가 절차가 명확하게 마련되어 있지 않다. 그래서 시군은 정주권개발사업을 실시함에 있어서 거의 자율권을 갖고 있다고 해도 과언이 아니다.

## 2. 정주권개발사업의 추진실적

### 1) 사업비 추이

정주권개발사업은 1990년부터 전국의 770개 면을 대상으로 사업이 실시되었고, 2013년을 목표로 추진하고 있으며, 2004년말 현재 총 투자 금액은 약 2조 9,659억 원에 이르고 있다. 이 가운데 국비와 지방비에서 지원하는 보조금이 2조 4,427억 원(국고 1조 8,731억 원, 지방비 4,762억 원)으로 전체 투자액의 82%를 차지할 정도로 보조금 비중이 압도적으로 높다. 용자사업은 농촌 주민의 주택 신·증축을 지원하기 위해 실시되며 2004년말까지 약 5,231억 원이 투입되었다.

1990년 이후 연도별 투자실적은 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있고, 특히 용자사업비는 감소하는 추세인 반면 보조금 사업비 규모는 최근에 올수록 크게 증가하여 사업초기 연도에 비해 약 2배에 이르고 있다. 다만 2002년을 정점으로 다소 사업비 규모가 감소되는 추세이다 <그림 1 참조>.



<그림 1> 정주권개발사업비의 연도별 추이

### 2) 사업추진실적

2004년 말 현재, 극소수 예외적인 경우를 제외한 거의 모든 사업대상면에서 개발계획 수립 및 1단계 보조사업이 추진되었고, 1단계 사업이 완료된 면은 743개면으로 전체 대상면의 약 93%에 달한다<표 1 참조>. 여기서 말하는 사업 완료란 개발계획서에 반영된 단계별 추진계획 내용 모두를 다 실시하였던 것을 의미하는 것이 아니라 면당 보조사업비 30억 원을 투입 완료되었다는 것을 의미한다. 한편 2004년말 현재 기준으로 기왕의 30억 원 투자 이외에 추가적으로 보조사업비가 투입된, 즉 2단계 정주권개발사업이 착수되었던 대상면은 196개면으로 전체 대상면의 약 25%에 해당한다. 이 가운데 소수이지만 2단계 사업까지 완료한 경우도 있다.

사업이 완료된 면의 사업기간을 살펴보면, 사업기간이 평균 4.7년으로 대개 3~4년내 보조사업이 집중적으로 이루어지는 방식으로 추진되었다<그림 2 참조>. 당초 각 사업대상면에 대해 사업시점으로부터 3년내에 보조금(면당 약 30억 원)을 포함한 사업비 전액을 집중적으로 투자할 계획이었고 현재에도 이러한 사업방식을 목표로 하고 있다. 그러나 매년 시군별로 배정되는 전체 사업비가 유동적이었던 점과 시군에서의 사업추진방식으로 인해 6년 이상 장기간에 걸쳐 사업이 추진된 경우도 적지 않았다. 특히 대상면이 적은 시군의 경우 시군에 배정되는 사업비 총규모 자체가 작아 면별 완료 위주의 순환 투자 자체가 어려워 사업이 장기간에 걸쳐 추진되는 대상면도 불가피하게 발생할 가능성이 높다. 지역별로 살펴보면 강원도, 전북, 경남 등의 경우 사업기간이 긴 경우가 상대적으로 많았다.

### 3) 사업부문별 투자실적

1990년 이후 2004년까지 투자가 집중되었던 사업부문은 농촌도로정비, 마을기반정비, 농촌 주택정비 그리고 생산기반정비 부문인 것으로 파악되고 있다. 구체적 세부사업별 투자내역을 살펴보면, 마을기반정비부문의 여러 사업들 중

〈표 1〉 정주권개발사업 추진실적(2004년말 기준)

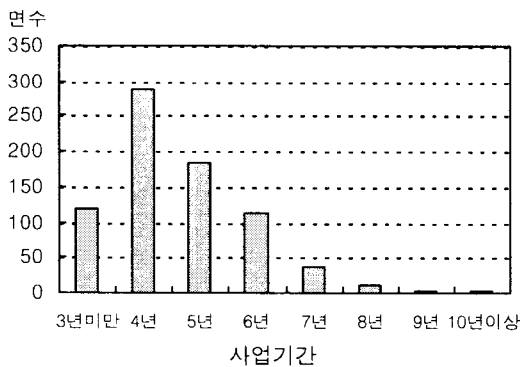
단위: 면수

시 도	대상	계획수립 <sup>주1)</sup>	사업착수 <sup>주1)</sup>	사업완료 <sup>주1)</sup>	2단계 사업실시 <sup>주2)</sup>
부 산	6	6	6	3	1
대 구	10	10	10	7	1
인 천	9	9	9	9	0
광 주	3	3	3	0	0
대 전	3	3	3	0	0
울 산	11	11	11	9	2
경 기	117	116	116	108	20
강 원	43	39	39	39	15
충 북	56	56	56	55	8
충 남	102	102	99	96	17
전 북	92	92	92	80	6
전 남	87	87	87	87	28
경 북	128	128	128	128	56
경 남	125	125	125	119	39
제 주	3	3	3	3	3
전 체	795 <sup>주3)</sup>	790(99%)	790(99%)	743(93%)	196(25%)

주1: 1단계 보조사업의 착수 혹은 완료를 기준으로 사업착수 혹은 완료라고 구분함.

주2: 2단계 사업실시는 1단계 보조사업비(면당 30억 원)를 집행 완료한 이후에 새로 보조사업비가 집행된 경우를 말함.

주3: 대상면수는 1990년 이후 2004년말 기간 동안 읍 승격, 오지면으로 변동 등이 있었던 경우까지를 포함한 수치임.



〈그림 2〉 1단계 정주권개발사업 완료면의 사업기간별 분포

에 마을간 도로 정비와 교량건설의 2개 사업에 사업비를 집중 투자하였으며, 생산기반정비 부문의 경우도 농로정비에 사업비를 집중 투자한

것으로 조사되었다. 이처럼 마을기반정비부문과 생산기반정비 부문의 사업 역시 도로 관련 사업이라고 간주할 수 있다. 결국 대부분의 시·도에서 농촌도로정비 사업 이외에 마을기반정비 사업과 생산기반 정비 사업까지 포함한 도로관련 사업에 전체 사업비의 약 2/3를 투입하였던 것으로 파악된다. 한편, 농촌산업개발부문, 농촌경관개선부문, 환경보전시설부문의 경우 대부분의 시·도에서 투자가 거의 이루어지지 않았던 것으로 나타났다.

이 점은 시군 단위에서의 사업추진실적에서도 그대로 나타나고 있다. 시군 단위에서의 사업추진 방식을 분석하기 위해, 1994년에 사업이 완료된 8개 시범사업지구, 1998년에 사업이 완료된 경상북도의 6개 지구 그리고 2004년에 사업이 완료된 경상북도의 10개 지구의 사업부문

〈표 2〉 주요 시도의 부문별 투자 비중 (1990~2004년)

단위: 구성비

	대 구	울 산	경 기	강 원	충 남	경 남	제 주
마을기반정비	7.8	23.1	22.3	29.8	29.2	41.4	23.1
농촌도로정비	47.3	40.1	20.6	12.6	35.0	18.2	16.4
농촌산업개발	-	-	2.1	1.0	0.4	0.3	1.5
생산기반정비	15.3	2.3	14.6	8.3	11.0	13.7	18.5
문화복지시설	1.6	17.2	9.8	6.8	2.6	4.0	4.7
농촌경관개선	-	-	-	3.8	0.8	1.5	-
환경보전시설	-	-	0.0	-	0.8	-	0.2
재해방지시설	14.4	1.7	12.1	7.8	2.2	2.8	19.6
농촌주택정비	12.0	15.0	17.5	15.2	16.9	16.9	15.0
기타	1.6	1.1	1.1	0.8	0.8	1.1	1.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농림부 내부 자료

별 사업비 투입내역을 분석해보면<sup>1)</sup>, 사업추진시기와 상관없이 일관되게 마을기반정비, 도로정비 등에 집중 투자하였던 것으로 밝혀졌다. 마을기반정비 사업의 경우 대부분 마을안길 사업이 주를 이루었으며, 생산기반정비 사업의 경우도 농로정비 사업이 대부분이었다. 결국 시군에서는 정주권개발사업 예산으로 도로 투자에 집중된 것으로 나타났다. 실제로 전체 사업비의 90% 이상을 도로 사업에 집중된 사례 면도 있으며 80% 이상 투자한 사례도 많았다. 한편 24개 사례면에서 추진된 사업 종수를 살펴보면, 각 대상면은 최소 3종, 최대 10종, 평균 7종의 사업만을 실시한 것으로 나타나 비교적 한정된 종류의 사업만을 실시하였던 것으로 파악되었다. 정주권개발사업에 대한 기존 비판 가운데 다기한 사업을 추진하여 사업실효성을 떨어뜨

린다는 주장들이 제기되고 있지만, 실제에는 반드시 그렇다고 볼 수 없는 사례도 많은 것을 알 수 있다. 상대적으로 집중 투자가 이루어진 도로 관련 사업들은 단위사업비가 많이 소요되는 사업이기 때문에 시급한 도로관련 사업에 집중 투자를 하다 보니 한정된 사업비로는 다양한 사업 추진이 불가능하였기 때문으로 추정된다.

이상과 같이 그동안 정주권개발사업은 도로 사업 위주로 실시되었다고 할 수 있다. 도로 여건의 상대적 불리는 농촌주민의 다양한 생활수요를 누릴 기회를 제약해왔을 뿐만 아니라 도시와 농촌의 교류 촉진 및 농산물 유통개선을 통한 농업수익의 향상을 억제하는 기본 요인이라고 볼 수 있다. 따라서 도로 여건의 개선을 요구하는 개발수요가 클 수밖에 없었고, 그만큼 도로 사업은 정주권개발사업의 대표적인 사업으로 추진되었던 것이다.

1) 분석된 사례지구들은 각각 다음과 같다.

'94년 사업완료지구: 양주 은현, 횡성 우천, 영동 심천, 공주 계룡, 장수 심내, 강진 마량, 거창 위천, 남제주 안덕 등 8개 지구.

'97년 사업완료지구: 김천 남면, 김천 구성, 상주 화서, 의성 안계, 성주 용암, 예천 풍양 등 6개 지구.

'04년 사업완료지구: 김천 봉산, 경주 강동, 안동 풍천, 영천 대창, 상주 외남, 군위 우보, 의성 단밀, 청송 진보, 영덕 병곡, 성주 대가 등 10개 지구.

4) 면지역내 공간적 투자실적

1단계 정주권개발사업은 원칙적으로 면지역을 중심마을과 배후마을로 나누고 중심마을에 우선 집중 투자하는 방식으로 추진되었다. 그러나 한 연구에 따르면, 전체 투자액의 90% 이상을 1개 마을에 집중 투자하는 중심마을 집중

개발 방식으로 추진된 경우는 극히 일부에 불과한 것으로 알려지고 있다. 반면에 면 전체 마을별로 골고루 투자를 한 경우는 전체 조사지역의 72%에 달할 정도로 마을별 분산투자가 일반적이었던 것으로 조사되었다(표 3 참조).

### Ⅲ. 농촌정주환경실태 분석

#### 1. 면 지역의 유형구분

인구규모는 일반적으로 어떤 지역의 생태적 조건뿐만 아니라 이를 기반으로 구축된 사회경제적 조건을 잘 반영해주는 지표라고 볼 수 있다. 특히 면 지역의 거주 인구 규모는 해당 면의 사회경제적 특성을 개괄적으로 보여줄 뿐만 아니라 바람직한 정책적 수요 내용과 접근 방식을 결정하는데 반드시 고려할 필요가 있다.

이러한 입장에서 전국 면 지역을 2000년 현재 인구규모를 기준으로 유형 구분을 시도하였

다. 2000년 기준으로 우리나라 면 지역의 평균 인구규모는 약 4,600명이나 최소 237명에서 최대 32,974명에 이를 정도로 면 인구규모의 편차가 크다. 인구규모 하위 5%에 해당하는 인구규모 기준은 1,480명이었고 하위 10%는 1,825명이었으며, 반대로 상위 5%에 해당하는 최소 인구규모는 10,876명이었고 상위 10%는 8,231명으로 나타났다.

보다 합리적인 유형 구분을 위해, 다른 면 지역에 비해 지나치게 인구가 희박하거나 과밀한 지역, 즉 인구가 일천 명에 못 미치거나 일만 명을 넘는, 분포상의 이상 케이스에 해당하는 면을 제외한 평균 인구규모는 약 3,900명이며, 하위 25%에 속하는 인구규모 상한이 약 2,500명, 상위 25%에 속하는 인구규모의 하한이 약 4,900명으로 나타나 이를 감안하여 면 지역의 유형구분을 실시하였다.

즉 인구규모를 기준으로 농촌 면 지역은 우선 인구 2,500명 미만의 면, 인구 2,500명 이상

〈표 3〉 정주권 개발면의 공간적 투자유형 구분

유 형	특 성	면 수
중심마을 집중개발형	· 전체 투자의 90% 이상을 1개 마을에 투자	14개면(11.6%)
절충형	· 전체 투자의 70% 이상을 2~3개 마을에 투자	20개면(16.5%)
분산투자형	· 면 전체에 골고루 투자	87개면(71.9%)
전체		121개면(100.0)

출처: 박시현 외, 1997, 농촌생활환경 정비 정책의 효율적 추진방안, 한국농촌경제연구원

〈표 4〉 인구규모별 면의 분포

구 분	전체	정주권면	오지면	도서면	광역시	통합시	군지역
인구 2,500명 미만	321 26.4%	106 13.8%	192 48.3%	23 43.1%	10 23.3%	71 16.6%	240 32.1%
인구 2,500 ~ 5,000명	544 44.7%	346 45.2%	174 43.5%	24 47.1%	16 37.2%	189 44.3%	339 45.4%
인구 5,000 ~ 10,000명	272 22.4%	234 30.5%	33 8.3%	5 7.8%	11 25.6%	124 29.0%	137 18.3%
인구 10,000명 이상	80 6.6%	80 10.4%	-	-	6 14.0%	43 10.1%	31 4.1%
전체	1,217 100.0%	766 100.0%	399 100.0%	52 100.0%	43 100.0%	427 100.0%	747 100.0%

주1: 이 구분은 2005년 새로 조정되기 이전의 구분에 의함.

주2: 오지면과 도서면은 각각 오지종합개발사업과 도서종합개발사업 1차 10개년 계획에서 오지면 혹은 도서면으로 지정된 면임.

5,000명 미만의 면 그리고 인구 5,000명 이상의 면 3가지 유형으로 구분하고 인구 5,000명 이상 대규모 면은 다시 인구 10,000명을 기준으로 그보다 큰 거대 면과 보다 작은 대규모 면으로 구분하여 최종적으로 4가지 유형으로 구분하고 편의상 각각 소규모 면, 평균 면, 대면, 거대 면으로 지칭한다<sup>2)</sup>. 최종적으로 분석대상 1,217개면(2000년 행정구역 기준) 가운데 소규모 면, 평균 면, 대면, 거대 면은 각각 26.4%, 44.7%, 22.4%, 6.6%이다.

인구 2,500명 미만 소규모 면 321개면 가운데 오지개발촉진법 상의 오지면과 도서개발촉진법 상의 도서면에 해당하는 경우는 각각 192개면과 23개면으로 이 두 경우를 합치면 전체 소규모 면의 67%가 오지면 혹은 도서면에 해당되었으며, 또한 소규모 면의 약 1/4 정도가 통합시 혹은 광역시에 속하는 것으로 나타났다. 반대로 인구 5,000명 이상 대규모 면(대면+거대면) 352개면의 대부분(약 90%)가 일반면이며 이는 대부분 농어촌정비법 상의 정주권면에 해당된다.

한편 통합시의 경우 인구규모별 면 유형 분포가 군 지역의 그것에 비해 소규모 면의 비율이 다소 낮고 대규모 면의 비율이 다소 높은 것으로 나타났지만, 차이가 두드러진다고 판단하기가 어렵다. 이는 통합시라고 하더라도 중심도시가 충분한 잠재력을 가지지 못할 경우 배후 농촌의 면 지역도 일반 군 지역의 면 지역과 마찬가지로 활력이 저하되고 있는 사례가 적지 않음을 시사한다.

## 2. 면 인구규모 유형별 사회경제적 여건과 생활환경 수준 비교

### 1) 면 인구규모 유형별 사회경제적 특성 비교

인구규모를 기준으로 면 지역 유형에 따라 그 사회경제적 특성은 체계적인 차이를 보이는

2) 참고로 2000년 인구규모를 기준으로 읍 지역 하위 25%에 속하는 최대 인구규모가 9,100명에 미치지 못하였음.

것으로 파악된다. 인구규모가 작은 면일수록 인구감소 속도가 빠르고, 65세 이상 노인 인구 비율이 높으며, 농업 이외에 다른 산업에 종사하는 비율이 낮은 것으로 분석된다.

이러한 차이는 집계 평균의 차이에 그치는 것이 아니라, 분포 패턴에 있어서 차이로 존재하는 것으로 분석된다. 즉 각 지역유형의 사회경제적 특성 값의 95% 신뢰구간들이 대부분 중첩되지 않은 점이 이를 입증한다(표 5 참조). 따라서 지역의 인구규모와 사회경제적 특성 사이에 뚜렷한 통계적 상관성이 존재한다고 결론을 지을 수 있다.

한편 거대면의 경우 사회경제적 특성 측면에서 읍 지역 평균적 수준에 육박하거나 경우에 따라서는 읍 수준을 상회하는 경우도 나타난다. 따라서 적어도 거대면의 경우 정주권개발사업의 대상으로 정당성을 갖기 어렵고 나아가 제1차 정주권개발사업에서와 같은 내용과 접근 방식으로서는 정책 효과를 얻기도 어렵다고 볼 수 있다.

### 2) 면 인구규모유형별 생활환경 특성 비교

자료 제약 상 생활수준과 관련된 다양한 지표에 대해 분석을 시도하지는 못하였지만 구득이 가능한 몇 가지 생활환경 지표에 있어서도 면 인구규모와 생활환경 수준 사이에 통계적인 상관성을 확인할 수 있었다. 특히 전체 가구를 대상으로 집계한 것이 아니라 농가만을 대상으로 한 농업총조사 자료를 이용하였기 때문에 면 전체의 실상과는 다소 거리가 있다고 볼 수 있지만 대부분의 지역에서 농가 비율이 50%를 넘고, 생활환경수준은 농가 여부와는 직접적으로 관계가 없다고 볼 수 있으므로 농가를 대상으로 구한 지표가 지역의 전체 가구의 생활환경 수준을 대변한다고 보아도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

면의 인구규모와 생활환경 수준 사이에도 사회경제적 특성 비교에서와 마찬가지로 체계적인 차이를 발견할 수 있다. 인구규모가 작은 면일수록, 상수도 보급 수준 특히 광역상수도 보



〈표 5〉 면 인구규모와 사회경제적 특성

단위: 개수, %

구 분	지역수	평 균	표준편차	95%신뢰구간	
				하 한	상 한
인구변화율(1990~2000년)					
면 2,500명 미만	321	-37.3	11.4	-38.6	-36.1
2,500 ~ 5,000명	544	-29.9	12.8	-31.0	-28.8
5,000 ~ 10,000명	272	-15.0	23.4	-17.9	-12.2
10,000명 이상	80	36.6	53.3	24.2	49.0
읍	193	0.8	65.1	-8.8	10.4
65세이상 인구비율(2000년)					
면 2,500명 미만	321	27.0	5.0	26.4	27.6
2,500 ~ 5,000명	544	22.8	4.6	22.4	23.2
5,000 ~ 10,000명	272	17.1	4.5	16.5	17.6
10,000명 이상	80	9.5	2.9	8.8	10.2
읍	193	12.3	4.9	11.6	13.1
농가율(2000년)					
면 2,500명 미만	321	69.9	10.4	68.7	71.0
2,500 ~ 5,000명	544	62.5	12.4	61.5	63.6
5,000 ~ 10,000명	272	49.1	15.0	47.2	50.9
10,000명 이상	80	24.1	11.0	21.6	26.7
읍	193	26.6	15.5	24.3	28.9

자료: 인구주택총조사 1990, 2000년, 농업총조사 2000년.

급수준이 낮고, 컴퓨터보유 농가비율과 자동차 보유 농가비율에 있어서도 상대적으로 저조한 것으로 나타났다(표 6 참조). 컴퓨터보유 농가비율의 높고 낮음은 거주 인구의 인구학적 특성과 직접적으로 관련되는 사항이지만 인구학적 특성 이외에도 광통신망 공급 여부, 비용문제 등과도 관련이 있을 것으로 판단된다.

그리고 소규모 면의 입지조건에 대한 정보가 없기 때문에 명확한 언급이 어렵지만 소규모 면일수록 입지조건이 상대적으로 열악하고 동시에 대중교통체계도 상대적으로 낙후될 가능성이 높기 때문에 자동차를 보유하지 못한 농가가 많다는 사실은 지역주민의 공간적 기동성(mobility) 총량 역시 매우 낮음을 의미하며 따라서 접근성 불리 문제가 더 심각할 것이다. 반면에 인구규모가 상대적으로 큰 대규모 면(인구

5,000명 이상인 대면과 거대면)은 분석대상 생활환경 지표 측면에 있어서 읍의 경우와 큰 차이를 보여주지 않고 있다.

### 3. 면의 인구규모와 정주체계 특성 비교: 충청남도 사례분석

#### 1) 면지역 중심기능의 종류와 계층

표준산업분류에서 따르면 도소매업, 숙박·음식업 등 서비스업에 해당하는 업종은 503개에 이른다. 2000년 사업체 총조사 원자료에서 유사한 업종을 통합한 뒤 충남 면 지역에 존재하는 기능은 약 105개 업종으로 파악되었다. 이들 업종 가운데 일부는 충청남도 전체 146개면 모두에 존재하는 것이 있는가 하면 극히 일부 면에서만 존재하는 것도 있다.

<표 6> 면 인구규모와 생활환경 특성(2000년)

단위: 개수, %

구 분	지역수	평 균	표준편차	95%신뢰구간	
				하 한	상 한
상수도보급농가율					
면 2,500명 미만	321	64.7	27.5	61.6	67.8
2,500~ 5,000명	544	53.7	28.7	51.2	56.1
5,000~10,000명	272	48.1	25.4	44.6	51.6
10,000명 이상	80	43.1	24.9	37.2	49.0
읍	193	58.9	28.5	55.2	62.6
상수도보급농가율(간이상수 제외)					
면 2,500명 미만	321	6.6	14.2	5.0	8.2
2,500~ 5,000명	544	14.5	18.5	12.9	16.1
5,000~10,000명	272	15.8	19.6	13.4	18.2
10,000명 이상	80	15.8	17.6	11.7	19.9
읍	193	31.6	20.0	28.7	34.6
컴퓨터보유농가율					
면 2,500명 미만	321	14.0	7.3	13.2	14.8
2,500~ 5,000명	544	18.7	8.3	18.0	19.4
5,000~10,000명	272	24.2	10.4	22.9	25.4
10,000명 이상	80	37.4	9.6	35.2	39.7
읍	193	27.7	11.5	26.0	29.4
자동차보유농가율					
면 2,500명 미만	321	30.7	10.9	29.5	32.0
2,500~ 5,000명	544	36.0	10.4	35.1	36.9
5,000~10,000명	272	43.1	11.8	41.6	44.5
10,000명 이상	80	56.2	8.8	54.1	58.2
읍	193	44.3	13.0	42.4	46.3

자료: 인구주택총조사 2000년, 농업총조사 2000년

원칙적으로 중심기능의 계층은 그 기능이 커 버하는 서비스 권역의 크기로 구분된다. 하나의 시군 단위를 넘어서는 지역 단위에서는 이와 같은 서비스 권역의 조사로 중심기능 계층을 분석하기는 매우 어렵다. 특히 도 단위에서 존재하는 모든 업종에 대한 서비스권역의 파악은 사실상 불가능하다. 이에 본 연구에서는 김인의 경기도 중심지 계층 연구(1987)에서 사용한 방법을 적용하여 중심기능의 계층을 구분하였다. 즉 배후지 인구규모를 기준으로 하는 통상적인 기능계층 구분방법 대신에 면 지역에 존재하는 빈도를 기준으로 중심기능의 계층을 구분하였다.

분석대상 146개 면을 대상으로 25% 미만의

면 지역에만 존재하는 기능은 상대적으로 넓은 배후지역을 기반으로 하는 기능이라고 볼 수 있으며, 이를 최상위 계층에 속하는 기능으로 간주하였다. 같은 논리로 해당 기능을 보유한 면 비율이 50% 미만, 75% 미만 그리고 75% 이상을 기준으로 하여 각각 제 2계층, 제 3계층, 제 4계층으로 구분하였다. 다소 자의적인 구분 방법이라고 할 수 있지만, 본 연구는 중심기능의 계층 및 중심지 구조 자체를 연구하는 것에 목적이 있는 것이 아니라 면 지역의 중심지 활성화 정도를 대체적으로 가늠해보는데 주된 목적이 있기 때문에 다소간의 자의성은 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단하였다.



〈표 7〉에 따르면 총 105개 기능 중 38개 기능이 1계층에 해당한다. 이 계층에는 대형할인점, 자동차 판매, 여행사, 예식장 등 기능 존속을 위한 최소인구규모가 큰, 따라서 넓은 배후지역을 요구하는 기능들이 포함되어 있다. 다만 목욕탕이나 의류수선, 안경점 등 기초생활서비스에 해당하는 일부 기능들이 포함되어 있는 것은 의외라고 할 수 있다. 2계층에 해당하는 기능은 29개 업종에 이르고 있다. 벽지페인트, 가공식품판매, 의류점, 신발 등의 업종은 과거 거의 모든 면 단위에서 제공되던 기초생활서비스 기능이라고 볼 수 있는데 이 기능들조차 지역 내에서 자족할 수 없는 면이 절반을 넘는다는 점은 면 지역의 중심기능 쇠퇴를 보여주는 한 단면이라고 할 수 있겠다. 물론 교통여건의 개선, 인터넷 쇼핑이나 통신판매 등 새로운 서비스 공급방식의 대두도 이들 기초생활서비스 공급시설의 위축을 초래하는데 적지 않은 영향을 미쳤을 것이다. 그러나 이러한 새로운 공급방식의 도입은 농촌주민 전체에 똑같은 긍정적 영향을 미치는 것이 아니라 인터넷접근 능력, 교통 능력이 취약한 계층은 상대적으로 더 불리해진다는 사실을 간과할 수 없다. 3, 4계층에

해당하는 업종은 각각 15개 기능과 22개 기능으로 조사되었다. 이 기능들은 주민생활에 일상적으로 필요한 재화와 용역에 해당하며 따라서 구매빈도가 높은 기능들이다. 대체로 과거 면소재지 등에서 공급되던 서비스 기능들이 대부분이며, 다만 자동차수리 등과 같이 과거에는 상당히 고차기능들로 분류되던 것도 일부 존재한다.

**2) 면 특성과 중심기능 보유 실태**

면 인구규모에 따라 중심기능의 보유실태는 분명한 차이를 보여주는 것으로 분석되었다(표 8 참조). 인구 2,500명 미만의 소규모 면은 평균 24개 기능으로 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 16개 기능이 최하위 기능에 해당하는 4계층 기능들이다. 따라서 소규모 면은 주로 최하위계층 위주의 서비스 공급이 이루어지며 이 지역의 주민들은 상당수 고차 기능들을 공급받기 위해 외부로의 이동이 불가피한 상황이다. 소득수준의 향상으로 새로운 소비수요가 발생되고 있는 상황에서 인구감소로 과거에 공급되었던 기능들조차 존립기반을 잃어 소멸되었음을 알 수 있다.

〈표 8〉 면 유형별 중심기능 보유 실태(2000년) 단위: 평균 수

구 분	해당 기능수	면 지역 전체평균	소규모 면 (2,500명 미만)	평균 면 (2,500~5,000명)	대 면 (5,000~10,000명)	거대 면 (10,000명 이상)
중심기능 수						
1계층 중심기능	38	6	1	4	7	17
2계층 중심기능	29	10	3	8	13	23
3계층 중심기능	15	10	3	9	11	13
4계층 중심기능	22	20	16	20	21	21
전 체 중심기능	104	46	24	41	52	74
중심시설수						
1계층 중심기능	-	8	1	5	10	30
2계층 중심기능	-	22	3	14	27	71
3계층 중심기능	-	26	5	16	34	83
4계층 중심기능	-	144	52	103	182	353
전 체 중심기능	-	200	61	138	253	536

자료: 인구주택총조사 2000년, 전국사업체 총조사 2000년 충청남도 자료

인구 2,500~5,000명의 평균 면과 인구 5,000~10,000명의 대면은 대체로 3, 4 계층에 속하는 기능을 대부분 보유하고 있으며, 일부 상위계층도 존재하는 것으로 분석된다. 특히 대면은 2계층 중심기능의 약 45% 정도를 보유하고 있어 대면은 상당수의 고차 기능을 자체적으로 수행하고 있음을 알 수 있다. 그리고 인구 10,000명 이상의 거대 면은 2, 3, 4 계층에 속하는 중심기능 대부분과 최상위 중심기능의 약 절반 정도(45%)를 수행하고 있는 것으로 나타나 거의 읍과 유사한 기능을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

4. 면 정주환경 실태 분석 요약

면의 사회경제적, 생활환경여건 및 정주체계적 특성을 고려한 개발수요는 다음과 같이 정리해볼 수 있다<표 9 참조>. 인구 2,500명 미만 소규모 면은 인구감소와 노령화 현상이 뚜렷하고 생활환경여건이 불리하며 수요기반의 붕괴로 면 중심지도 체 기능을 못하는 등 장차 지역사회의 유지가 불투명한 면으로 낙후로 인한 개발요구는 클 것으로 생각되나 투자의 실효성은 의문시된다.

인구 2,500명 이상 5,000명 미만의 평균 면은 소규모 면과 유사한 특성을 보이지만 지역사회의 해체가 발생할 가능성은 상대적으로 작아 투자실효성 문제가 소규모 면만큼 심대하지는 않

을 것으로 판단된다. 인구 5,000명 이상 10,000명 미만의 대면은 인구감소와 노령화가 상대적으로 완만하게 진행되며 생활여건이 읍 수준에 육박하고 중심지도 어느 정도 활력을 갖추고 있어 자족적 정주단위로서 기능을 하고 있기 때문에 기초생활여건에 대한 투자의 시급성은 그리 높지 않지만, 일단 투자과급효과는 높을 것으로 추정된다.

인구 10,000명 이상 거대 면은 여러 측면에서 읍 수준을 상회하는 특성을 가지고 있어 상대적으로 자생능력을 갖추고 있기 때문에, 다른 면과 동일한 내용과 수준의 투자를 하는 것에 대한 정당성이 의문시된다.

IV. 정주권개발사업 개선방안에 대한 시군 담당자의 의견

1. 사업품목에 대한 수요 의견

먼저 종전의 정주권개발사업에서 주로 실시된 사업들에 대해 향후에도 계속 투자할 필요성이 있는지 여부를 질문한 결과, 마을간 연결도로 개선, 농로 개설 및 확장, 마을 내 도로 개선, 하수시설 및 배수시설 확충 등 몇 가지 사업을 제외하고는 대부분 사업들에 대해 계속 투자의 필요성을 낮게 평가하였다.

계속 투자가 필요하다고 판단한 사업들은 제 1차 정주권개발사업을 실시할 때도 각 시군에

<표 9> 면 지역의 정주환경실태 요약

	사회경제적 여건	생활환경실태	정주체계 특성
소규모 면 (2,500명 미만)	· 심각한 인구감소·노령화 · 지역사회 존속 위기	· 생활환경여건 낙후	· 면 중심지 쇠퇴 · 중심기능 취약
평균 면 (2,500~5,000명)	· 인구감소·노령화 · 지역사회 존속 위기	· 생활환경여건 낙후	· 면 중심지 쇠퇴
대면 (5,000~10,000명)	· 상대적 인구 안정	· 읍 수준 생활여건	· 중심지 발달 · 정주단위의 자족성 유지
거대 면 (10,000명 이상)	· 인구 증가 혹은 안정	· 읍 수준 생활여건	· 읍 수준 중심기능

<표 10> 기존 사업품목들을 계속 추진할 필요성에 대한 평가

사업 부문	사업 명	평균	표준편차
마을기반정비	· 마을 안길 확포장 사업	3.48	1.29
	· 가로등 설치 사업	2.35	1.10
	· 상수시설 개선 사업	3.07	1.28
	· 하수시설 개선 사업	3.61	1.21
농어촌도로정비	· 마을간 도로 확포장 사업	4.01	1.08
	· 버스승차장 시설 보급 혹은 개선사업	2.34	1.10
문화복지시설	· 마을회관 건립 혹은 시설 개선 사업	2.61	1.20
	· 복지회관 건립 혹은 시설 개선 사업	2.66	1.24
	· 소공원 설치 혹은 시설 개선 사업	3.17	1.30
	· 체육시설 설치 혹은 시설 개선 사업	3.24	1.27
산업기반정비	· 농산물집하장 건립 혹은 시설 개선 사업	2.59	1.28
	· 보관창고 건축 혹은 시설 개선 사업	2.41	1.13
	· 저온저장고 건립 혹은 시설 개선 사업	2.44	1.25
	· 특산단지 조성 혹은 시설 개선 사업	2.81	1.35
생산기반정비	· 농로 개설 혹은 확장	3.97	1.07
농어촌용배수시설	· 농업· 생활용수 이용시설 개선 사업	3.05	1.23
	· 지역배수시설 설치 혹은 시설 개선 사업	3.52	1.15
	· 배수지 확장	2.66	1.23
환경보전시설	· 쓰레기처리장 설치 혹은 시설 개선 사업	2.43	1.29
	· 하수처리장 설치 혹은 시설 개선 사업	2.68	1.34
재해방지시설	· 하천정비 사업	3.45	1.17
농어촌주택 신개축	· 주택신축· 개량 지원 사업	2.55	1.13
기 타	· 개발계획수립 사업	3.22	1.22

주: 필요성에 대한 인식태도는 5점 척도로 측정하였음. '전혀 필요하지 않다'를 1점으로, '매우 필요하다'를 5점으로 측정하였으므로 평균값이 높을수록 향후에도 계속투자를 할 필요성이 큰 사업임을 의미함.  
 자료: 설문조사

서 역점을 두고 추진해왔던 사업들이다. 그럼에도 불구하고 이 사업들은 소요사업비가 큰 사업들이기 때문에 제 1차 정주권개발사업비로는 필요한 사업량을 충족하기 어려워 계속해서 투자할 필요성이 여전히 있기 때문으로 판단된다. 더구나 이 사업들은 사업 수혜가 주민 대다수에게 미칠 수 있을 뿐만 아니라 사업효과도 장기적으로 발휘될 수 있다는 점도 고려된 결과라고 여겨진다.

한편 문화·복지시설 중 일부, 산업기반정비

부문의 사업들, 환경보전시설 부문의 사업들에 대해서는 계속 투자를 할 필요성을 낮게 평가하고 있다. 계속 투자의 필요성을 낮게 평가한 사업들은 이미 필요한 사업량이 충족되었거나 당초 기대되었던 사업효과를 제대로 거둘 수 없다는 판단이 고려되었을 것으로 생각된다. 또한 과거 이 사업들을 실시하였더라도 사업의 시급성 보다 배정된 예산의 소진 차원에서 혹은 마을간 형평성을 맞추기 위해 선정된 사업일 가능성도 배제하기 어렵다.

그리고 향후 정주권개발사업에서 집중 투자를 할 필요성이 큰 사업들을 제시하고 그 의견을 질문한 결과, 농업생산 및 유통 환경에 대한 투자나 관광산업 혹은 전략 산업개발에 대한 투자에 대한 수요가 가장 높았다(표 11 참조). 소득증대 사업적 성격이 강한 이 두 사업에 대한 수요가 많았다는 사실은 과거와 같은 생활환경여건 개선을 위한 각종 사업의 시급성이 앞으로는 그리 크지 않음을 우회적으로 시사한다고도 볼 수 있다.

## 2. 사업추진방식에 대한 의견

시군의 정주권사업 담당자들은 다기한 사업의 여러 곳에 분산 투자를 하던 현행 방식에 대해 개선 필요성이 있다고 보는 의견이 다수를 차지하였다. 현행 사업방식의 기본 틀을 유지하자는 의견은 전체 응답자의 36%인데 비해

특정 장소에 집중 투자를 하거나 혹은 특정 부문 사업에 집중 투자를 하는 식으로 현행 방식을 바꾸자는 의견이 전체 응답자의 약 2/3에 이른다.

특정 장소에 집중 투자할 경우, 적합한 사업 대상지역으로 상대적으로 낙후된 마을을 꼽는 경우가 거의 과반수를 차지하였다. 제 2기 정주권개발사업을 추진할 때 사업추진방식이 특정 장소에 집중 투자를 선호한 응답자들조차도 상당수가 낙후마을에 집중투자해야 한다는 의견이 상대적으로 더 많았다.

이는 다수의 정주권개발사업 담당자들은 정주권개발사업의 주목적이 농촌정주여건을 개선하여 도농격차 완화에 있다는 인식을 갖고 있으며, 도농격차를 해소하기 위해서는 우선적으로 농촌 마을간 격차부터 해소해나가는 것이 바람직하다는 생각을 하고 있는 것으로 판단된다. 또한 이러한 응답결과의 이면에는 담당자들이 당장의 사업추진과정에서 제기될 수 있는

〈표 11〉 향후 정주권개발사업에서 집중투자의 필요성이 큰 사업

집중투자가 필요한 부문	응답수	비율
· 교육환경 개선을 위한 투자	11	4.4
· 의료복지 서비스 개선을 위한 투자	6	2.4
· 관광 혹은 전략적으로 육성할 필요가 있는 분야에 대한 투자	53	21.2
· 농업육성 및 농산물유통여건 개선을 위한 투자	85	34.0
· 교통여건 및 서비스 개선을 위한 투자	28	11.2
· 상하수도 시설 개선을 위한 투자	19	7.6
· 주거 여건 개선을 위한 투자	46	18.4
· 기타	2	0.8
합 계	250	100.0

자료: 설문조사

〈표 12〉 사업추진방식의 변화 방향에 대한 의견

	1안: 현행사업 방식유지	2안: 특정 장소에 집중 투자를 하는 방식	3안: 특정 부문에 집중 투자를 하는 방식	4안: 2안과 3안의 조합	계
응답자수	53	31	23	42	149
구성비	35.6	20.8	15.4	28.2	100.0

자료: 설문조사

정당성 시비 문제를 크게 우려한다는 점도 반영되었을 것으로 추정된다.

그러나 사업담당자들이 농촌정주체계의 장기적 변화 전망에 대한 충분한 인식이 없이 형평성 문제나 정당성 시비 문제에 지나치게 의식하는 태도에 대해서는 다소 비판적인 접근이 필요하다고 생각된다. 특히 사업의 구체적인 추진과정이 거의 시군에 맡겨진 상태에서 형평성 측면이나 정당성 시비 문제를 지나치게 중시할 경우 정주권개발사업의 실효성문제가 대두될 수 있다.

이러한 개발수요에 대한 설문결과는 향후 정주권개발사업을 계속 추진할 경우, 사업내용 혹은 사업추진방식에 대한 대폭적인 수정이 필요하다는 것을 시사한다. 첫째, 농림부 차원에서 몇 가지 적실한 사업메뉴를 제시하고 그 범위 내에서 시군이 자율적으로 선택하도록 하는 방안과, 둘째, 사업비 배정 전에 사업비 규모를 감안한 시군의 사업계획서를 받아 타당성을 검

토할 수 있는 절차를 거치도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다고 본다.

이는 종래와 같이 시군에서 자율적으로 사업내용을 결정하도록 할 경우 위에서 본 것처럼 주민 민원과 마을간 형평성을 고려하여 일부 타당성이 낮은 사업까지 실시될 우려를 완전히 배제하기 어렵기 때문이다. 이 두 방안은 정주권개발사업이 자치단체장의 치적 사업처럼 활용되는 것을 방지하고, 정주권개발사업 본래의 목적을 실현하기 위한 최소한의 장치라고 판단된다.

그리고 시군 담당자들은 현재 800여 개에 가까운 사업대상면을 축소함으로써 대상면 당 투입 사업비를 증대하고자 하는 것에 대해 의견이 엇갈리고 있다. 축소가 바람직하다는 의견이 38.4%인데 비해 바람직하지 않다는 의견도 46.4%로 바람직하지 않다는 의견이 다소 많지만 대립된 두 의견 사이에 현저한 격차는 존재하지 않는다(표 14 참조). 또한 정주권개발사업 대상 면과 오지종합개발대상 면의 분리에 대해

<표 13> 향후 정주권개발사업이 특정 장소에 집중 투자하는 방식으로 추진될 경우 적합한 마을

구 분	모든 면소재지 마을	발달된 일부 면소재지의 마을	상대적으로 낙후된 마을	기타 전략적으로 육성할 필요가 있는 마을	계
응답자수	21	27	62	22	132
구 성 비	15.9	20.5	47.0	16.7	100.0

자료: 설문조사

<표 14> 향후 정주권개발사업 추진방식 변경안에 대한 의견 단위: %

	매우 바람직하지않음	약간 바람직하지않음	그저 그렇다	어느정도 바람직함	매우 바람직함	계
· 사업대상 면 지역의 축소에 대한 의견	29.8	16.6	15.2	25.8	12.6	100.0
· 정주권개발사업대상 면과 오지종합개발사업대상 면의 분리에 대한 의견	26.3	23.7	8.6	23.7	17.8	100.0
· 정주권개발사업과 오지종합개발사업의 사업내용 차별화에 대한 의견	22.5	11.3	17.2	34.4	14.6	100.0

자료: 설문조사



서도 바람직하지 않다는 의견이 50%나 바람직하다는 의견도 41.5%로 나타나 절대적인 의견의 편중이 나타나지 않고 있다. 학계와 중앙정부 차원에서는 두 사업이 대상 면 분할을 통해 추진되는 데에 대해 부정적 의견이 지배적인데 비해 현장의 의견은 이와 다소 차이가 있음을 보여준다. 바람직하지 않다는 의견을 제시한 시군담당자들은 일부 면에 두 사업이 동시에 추진될 경우 지역간 형평성 문제가 커질 것이란 점을 반대하는 근거로 제시하고 있다. 형평성 시비가 일어나 지역내 갈등이 야기되면 오히려 사업추진이 지장을 받을지 모른다는 점을 비중 있게 고려한 결과라고 볼 수 있다. 그러나 정주권사업과 오지사업간의 사업내용 차별화에 대해서는 차별화가 바람직하다는 의견이 49%인데 비해 바람직하지 않다는 의견이 33.8%로 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

## V. 현행 정주권개발사업의 문제점과 개선방안

### 1. 현행 정주권개발사업의 문제점

앞에서 논의한 농어촌지역의 정주환경실태와 현행 정주권개발사업의 사업방식에 대한 시군담당자의 의견을 고려해볼 때, 현행 정주권개발사업에 대해 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 그동안 정주권개발사업은 지나치게 생활환경시설 공급 위주로 추진되어 사업의 목적이 무엇인지 모호하다는 비판을 면하기 어렵다. 정주권개발사업의 법적 근거가 되는 「농어촌정비법」에 의하면, 법 제정 취지가 ‘농어촌생활환경의 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지함에 두고 있음(법 1조)’을 밝히고 있다. 따라서 농어촌생활환경 개선의 궁극 목적이 국가 균형발전에 이바지함에 있음을 분명히 하고 있다. 농어촌생활환경개선이 국가균형발전에 기여한다 함은 농어촌생활환경을 개선함으로써 농촌주민의 정주

여건을 향상시켜 농촌 인구의 안정화를 도모한다는 의미를 함축한다고 해석해볼 수 있다. 그런데 정주여건의 향상은 단순히 주거시설 수준의 개선을 의미하는 것은 아니다. 노동, 의료, 여가활동, 교육 등 기초생활서비스에 대한 접근 기회가 개선될 때 정주여건이 개선되었다고 할 수 있을 것이다. 따라서 정주여건의 개선을 위해서는 일정한 수준 이상의 각종 기초서비스가 적절한 도달 범위 내에 입지하도록 하는 정주체계적 접근이 필요하다. 경우에 따라서 면 지역 범위를 넘어서 하나의 시군 전체적 관점에서 정주체계의 정비라는 공간 전략이 필요하다. 그러나 기존의 정주권개발사업은 이러한 거시적 관점을 고려하지 않은 채 면 지역 내에 생활환경시설의 개선에 주력함으로써 사업의 궁극 목표와는 다소 거리가 먼 사업들이 추진되어 왔다.

둘째, 면 지역의 현저한 개발수준 격차를 고려하지 않고, 모든 대상 면에 대해 동일한 사업비와 사업메뉴를 획일적으로 적용함으로써 면 지역간 불균형을 심화할 우려가 있으며, 특히 일부 면에 대해서는 투자의 정당성 시비를 야기할 수 있다. 같은 정주권대상 면이라고 하더라도 생활환경수준이나 소득수준에 있어서 현격한 차이가 나타나는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 정주권개발사업은 사업비를 면당 일정액(면당 약 30억 원)을 획일적으로 배분함으로써 지역별 개발수준과 투자 수요에 있어서 농촌 지역간 차이가 반영되지 않아 농촌지역 내부에 있어서 격차 문제가 심화될 가능성이 높다.

셋째, 다른 정책사업과 사업내용이 유사하여 정주권개발사업의 필요성 시비를 불러 일으키고 있다. 앞에서 살펴본 사례 시군의 정주권개발사업 내역에 따르면, 사례 시군은 정주권개발사업 예산으로 전체 39개 사업메뉴 가운데 평균 7종의 사업을 실시하였고, 사업비 비중을 따져 본다면 도로 사업이 압도적 비중을 차지할 정도로 도로 사업 위주로 시행되었다. 이처럼 정주권개발사업이 현장에서는 마치 도로사업처럼 시행됨으로써 면도·리도·농도의 개선을

목표로 시행되는 「농어촌도로 정비사업」과 일단 외형적으로 유사하다는 인식을 줄 가능성이 높다<sup>3)</sup>. 한편 농촌지역을 공간적으로 분할하여 별도로 추진되는 오지종합개발사업과 정주권개발사업이 실제 현장에서는 거의 차별성 없이 시행되고 있는 점도 큰 문제이다. 두 사업은 사실상 사업추진체계와 사업메뉴에 있어서 거의 차이점을 발견할 수 없으며, 시군 담당자들도 명칭과 대상지역의 차이이외엔 그 차이점을 제대로 인식하지 못하고 있는 듯하다. 오지종합개발사업과의 유사성 문제도 정주권개발사업의 지속성을 위협하는 요인으로 작용할 가능성이 짙다.

넷째, 지나친 분산 투자로 인해 사업실효성이 낮다. 사례 지역의 공간적 투자 실태를 보면, 다수의 사례지역에서 여러 마을에 걸쳐 분산하여 사업이 집행되는 경향이 나타나고 있다. 이는 중심마을 우선개발이라는 본래의 사업추진 계획에서 벗어났을 뿐만 아니라 분산 투자로 인해 사업의 완성도를 떨어뜨리게 될 가능성이 많다. 시군의 담당자들은 정주권개발사업의 사업목표에 대한 충분한 이해가 부족하여 정주권개발사업을 마을별 투자라는 인식을 갖고 있다고 판단된다. 그렇다보니 사업과 대상지역의 선정에 있어서 형평성과 민원을 고려하여 안배식 투자가 일반화되고 있다.

3) 물론 현장에서 「농어촌도로정비사업」과 정주권개발사업이 각각 사업대상으로 하는 도로가 구분되어 있기는 하다. 정주권개발사업의 투자 대상이 되는 도로는 마을안길, 마을내도로 등 법정 농어촌도로가 아닌 도로들이다. 그러나 법정 농어촌도로와 비법정 도로에 대한 투자가 시기적으로 내용적으로 조정되지 않는다면 도로개선 효과가 저감되거나 도로여건의 왜곡현상이 발생할 우려가 있다. 예를 들어 마을 안길은 확포장되어 있는데 그것을 연장하여 외부로 연결하는 리도는 좁고 비포장의 도로인 경우 마을 안길에 대한 투자효과는 크게 손상될 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 시군에서 사업시기와 사업내용의 조정 지혜가 요구된다. 그렇지 않고 민원해소 차원에서 각기 사업이 이루어진다면 정주권개발사업의 실효성, 타당성에 대한 의문이 계속해서 제기될 수밖에 없다.

## 2. 개선방안

첫째, 면 소재지 활성화 사업을 적극적으로 추진하여야 한다.

그동안 정주권개발사업은 초기의 의도와 달리 면 소재지 개발을 사실상 소홀히 하여왔다고 해도 과언이 아니다. 그러면서도 면 소재지는 다른 정책사업들이 사업대상지역으로 고려되지 않는 사실상 정책적 공백지대에 속한다. 이처럼 면 소재지가 정책 대상에서 배제됨으로써 많은 면 소재지가 제 기능을 못한 채 쇠락하고 있다. 면 소재지 쇠퇴는 배후 지역주민의 각종 서비스 접근에도 문제가 되지만 시군 전체의 관점에서 마을-읍 소재지 2계층 공간구조로의 재편을 의미하기도 한다. 이는 도시의 공간구조가 점점 중층적 구조로 재편되고 있는 추세에 비춰볼 때 역행하는 것이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 시군의 정주권개발사업 담당자의 다수가 향후의 정주권개발사업은 기존 방식을 탈피하여 면 소재지를 위시한 특정 장소에 대한 집중 투자를 하는 방향으로 개편해줄 것을 제기하고 있기도 하다. 이상과 같은 측면에서 면 소재지 활성화 사업은 시급히 도입될 필요가 있다.

그러나 면 소재지 활성화 사업을 모든 면 소재지를 대상으로 하는 것은 사업비 부담을 고려할 때 가능하지도 않고, 시군 공간구조 개편이라는 관점에서도 바람직하지 않다. 따라서 일부 면 소재지를 대상으로 활성화 사업을 전개함이 타당한데 그 대상지역의 성격 및 적절한 수에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다. 다만, 몇 가지 대략적인 근거를 통해 시군별로 대략 3개면 당 하나의 면 소재지 활성화 사업 대상지역을 선정하는 것이 바람직해 보인다. 이는 농촌지역의 중요한 중심지 기능을 하는 정기시장 분포를 참고 할 때 시·군별로 평균 3개 정도의 정기시장이 존재하고, 1개 정기시장이 3~4개 면 지역을 서비스 지역으로 한다는 점 <표 6-1 참조>과 행정구역 개편과 관련한 대면주의(大面主義) 주장에 따르면 현재 2~3개면을 통

합한 대면(大面)으로 개편하는 것이 바람직하다고 알려지고 있는 데서 그 근거를 찾아 볼 수 있다.

둘째, 지역특성에 따라 사업방향을 차별화할 필요가 있다.

3장에서 분석된 바와 같이 면 지역은 모두 하나의 지역 유형으로 보기에는 생활환경여건이나 정주체계 조건에 있어서 지역간에 매우 큰 차이가 존재한다. 특히 인구규모가 큰 면의 경우 여러 가지 지표에서 읍 평균 수준을 상회할 정도로 제반 여건이 양호한 것으로 밝혀졌다. 이러한 면에 대해 매우 낙후된 소규모 면과 마찬가지로 생활환경시설의 공급 위주로 정주권개발사업을 시행한다는 것은 사회적 낭비라는 비판과 형평성 시비를 불러일으킬 가능성이 높다. 따라서 면 지역의 유형별로 사업방향을 달리 하는 차별적 접근이 필요하다.

이와 관련해서 다음과 같은 개략적인 기준이 고려될 수 있다. 인구 10,000명 이상인 거대 면은 면 소재지 활성화 사업대상지역으로 하거나 아예 사업대상에서 제외하는 것도 고려될 수 있다. 그리고 인구 5,000~10,000명인 면은 면 소재지 활성화 사업대상지역으로 중점적으로 추진되는 것이 타당하다. 반면 인구 5,000명 이하의 면은 그동안 추진되어온 생활환경정비사업을 위주로 추진하는 방향이 적절할 것으로 판단된다. 그러나 서로 다른 사업방향을 적용하는 면 지역 유형은 모든 지역에 걸쳐 일률적으로 적용하기 보다는 시군의 실정에 맞게 탄력적으로 조정될 수 있도록 여지를 주어야 할 것이다.

셋째, 일부 사업은 광역단위로 추진되도록 유도할 필요가 있다.

시군의 담당자에게 있어서 정주권개발사업은 은연중에 마을별로 투자되는 사업으로 인식되고 있는 듯하다. 지침에도 마을 단위로 투자를 하도록 하는 뉘앙스가 뚜렷하다. 실제로 현장에서는 점적 사업, 선적 사업 혹은 면적 사업 등 사업메뉴의 속성과 상관없이 동일한 잣대로 사업대상지역과 대상사업이 선정되어 왔다. 그 결과 여러 마을에 분산 투자되어 왔으며 사업내

용도 도로 그것도 마을 내 도로와 농로 중심으로 이루어져왔다. 그러나 도로, 하천정비, 용배수시설, 경관사업 등의 일부 선적 혹은 면적 사업들은 일정한 지역에 걸쳐 동시에 추진될 때 사업효과를 높일 수 있는 사업들이다. 가능하다면 다른 단위사업들과 연계하여 추진할 경우 사업효과는 더욱 극대화될 수 있다. 그럼에도 불구하고 암묵적으로 인식되어온 마을별 투자 방식의 고수로 인해 이러한 사업의 선정에 아예 어렵게 하거나, 추진되더라도 충분히 사업효과를 달성하지 못한 채 때로는 주어진 예산을 소진한다는 식의 소극적으로 추진되는 경우도 적지 않다.

이러한 점을 억제하기 위해서는 사업시행지침에 면 소재지 인근마을, 동일한 들 혹은 계곡에 인접한 마을들을 묶어 광역적 단위를 설정하고 일부 사업에 대해서는 이러한 광역단위로 추진될 수 있도록 하는 제도적 장치 마련이 필요하다. 아울러 광역단위 사업에 대해서는 우선 시행이 될 수 있도록 유도하는 것도 필요하다. 이와 같이 광역단위의 사업추진이 도입되면, 그 간의 도로 위주 사업에서 탈피하여 여러 가지 선적, 면적 사업이 활발하게 추진되고 해당 사업의 사업효과도 제고할 수 있는 장점이 있다. 또한 중심 마을과 배후 마을의 연계가 자연스럽게 추진되고 그 결과 중심마을을 간접적으로 육성하는 효과도 기대할 수 있다.

넷째, 위와 같은 개선방안을 실천하기 위해서는 이러한 방안을 담은 훨씬 구체화된 사업지침 마련이 요구된다.

현재 매우 간략한 지침 이외에 별도의 지침이나 사업관리 체계가 마련되어 있지 않고 사업추진과 관련된 거의 모든 권한이 시군에 위임되어 있다. 이점이 시군 자율사업으로서 높은 평가를 받는 요인이 되기도 하지만 반대로 사업이 그 목표를 벗어나 추진될 수 있는 여지를 제공하는 부작용도 심각하다. 더구나 시군담당자들도 정주권개발사업의 궁극적 목표가 무엇인지 이해가 충분하지 않다고 볼 수 있다. 그 결과 마을 단위의 분산투자, 민원성 사업 위주

의 추진 사례가 적지 않다. 사업지침에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 할 것이다. 해당 면의 사업기본방향 설정에 관한 내용(면 소재지 활성화 사업대상 면, 생활환경사업 대상 면), 주민협의체 구성과 역할에 관한 내용, 사업우선순위 결정원칙에 관한 내용, 광역적 사업지구의 구성에 관한 내용, 다른 사업과의 연계 추진에 관한 내용, 기왕의 정주권개발사업 진척 상황을 고려한 사업추진 방안에 관한 내용 등이 포함될 필요가 있다.

## VI. 참고 문헌

1. 권오혁 외, 2002, 『지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구』, 행정자치부
2. 김인, 1987, 『농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구』
3. 김정호 외, 2001, 『환경과 에메니티 그리고 농업·농촌 정비』, 한국농촌경제연구원
4. 김종진, 1997, 농어촌생활환경정비사업 추진 시책, 『정주생활권개발사업의 효율적 추진 방안』, 농어촌진흥공사
5. 김주호, 1996, 농어촌정주생활권 개발사업 추진체계 및 추진현황, 『농촌계획』 제2권, 제2호
6. 박시현 외, 1997, 『농촌 생활환경 정비정책의 효율적 추진방안』, 한국농촌경제연구원
7. \_\_\_\_\_ 외, 2003, 『농촌마을종합개발사업의 추진방향과 사업화 방안』, 농업기반공사
8. 박종철 외, 2001, 일본의 중심시가지 활성화 유형에 관한 연구, 『한국지역개발학회지』, 제13권 제2호
9. 박진도 외, 2004, 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』, 농정연구센터
10. 송미령 외, 2001, 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』, 한국농촌경제연구원
11. \_\_\_\_\_ 외, 2002, 『도농통합형 농촌정주기반 구축방안 연구』, 한국농촌경제연구원
12. \_\_\_\_\_ 외, 2004, 『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원
13. 오현석, 2002, 외국의 농촌 에메니티 정책 동향, 『농촌 에메니티 보전 및 관광자원화 방안』, 농촌생활연구소·한국농촌계획학회
14. 유우익, 1987, 농촌 정주생활권개발사업의 평가와 향후과제, 『지방화시대의 농어촌종합개발전략』, 농어촌진흥공사
15. 윤원근, 2002, 우리나라 농촌 에메니티 개발 정책과 과제, 『농촌 에메니티 보전 및 관광자원화 방안』, 농촌생활연구소·한국농촌계획학회
16. \_\_\_\_\_, 2003, 『국토정책과 농촌계획 - 일본과 한국의 농촌계획체도의 비교』, 보성각
17. \_\_\_\_\_, 2004, 농어촌지역 종합개발계획 수립 및 추진방안, 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료
18. \_\_\_\_\_ 외, 1995, 정주계층간 사회경제 및 공간관계 변화에 대응한 농촌공간정책 방향 모색, 『농촌사회』 제5집, 농촌사회학회
19. \_\_\_\_\_ 외, 1998, 농촌생활환경정비 대상 시설항목의 선정: 정책적 대안, 『농촌계획』, 제4권 제2호
20. 이정환 외, 1990, 『농촌생활환경 정비와 면 단위 정주권 개발방안』, 한국농촌경제연구원
21. \_\_\_\_\_ 외, 1992, 『농어촌 정주생활권 개발의 장기방향』, 한국농촌경제연구원
22. 임상봉, 1997, 농어촌지역개발의 종합적 접근을 위한 정책 과제, 『농촌계획』, 제3권 제2호
23. 조영국 외, 1998, 농촌 생활환경 정비구역의 설정, 『농촌계획』, 제4권 제1호
24. 최병선, 2002, 『각국의 도시 및 농촌공간 관리체계 비교연구』, 국토연구원
25. 최수명, 1995, 농어촌지역개발의 추진체계, 『지방화시대의 농어촌 종합개발전략』, 농어촌진흥공사
26. 최양부 외, 1984, 『농촌지역의 정주체계와 중심지개발』, 한국농촌경제연구원
27. 충남대 지역개발연구소, 1994, 『농어촌 정주생활권 개발 시범사업 평가』, 농어촌진흥공사
28. 하성규, 1986, 『영국의 지역개발계획과 농촌개발정책』, 한국농촌경제연구원

29. 한표환, 1997, 통합적 농촌개발의 계획적 접근과 정책과제, 『국토계획』, 한국국토도시계획학회
30. 甲斐道太郎·見上崇洋, 2000, 『新農基法と21世紀の農地・農村』, 法律文化社
31. 谷野 陽, 1994, 『國土と農村の計劃』, 農林統計協會
32. 國土廳地方振興局, 1978, 『定住構想と農村整備: 農村地域の定住環境整備』
33. Cloke, P., 1979, Key Settlements in Rural Areas, Methuen, London
34. FAO, 1985, Toward Improved Multilevel Planning for Agricultural and Rural Development in Asia and the Pacific, FAO Economic and Social Development Paper, 52
35. Flora, Cornelia B. and James A. Christenson, 1991, Rural Policies for the 1990s, Boulder: Westview Press
36. Johnston, Bruce F. and William C. Clark, 1982, Redesigning Rural Development: A Strategic Perspective, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
37. Lowe, P. et al., 1999, Participation in Rural Development, Europe Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
38. MAFF, 2000, England Rural Development Programme
39. Moseley, Malcolm J., 1979, Accessibility: the Rural Change, Methuen, London 2003, Rural Development: Principles and Practice, London: SAGE Pub
40. Patton, Carl V. and David S. Sawichi, 1993, Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2nd edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall
41. Singh, Katar, 1986, Rural Development: Principles, Policies and Management, London: Sage Publications
42. Woods, Michael, 2005, Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring, London: Sage Publications  
(2005년 10월 7일 접수, 심사 후 수정 보완)