地理學論叢 第33號(1999. 2), 107-127.

농촌 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성 평가

최 경 은 *

An Evaluation for 'Munhwa-Maul Project's Effectiveness as Rural Settlement System Improvement Policy

Kyung-Eun Choi *

요약: 본 연구는 농촌 취락체계 개선정책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성을 평가하는 것을 목적으로 한다. 강원도 횡성군 우천면우항 1리, 충청북도 단양군 대강면두음리, 그리고 충청남도 청양군 목면 대평 1리에 조성된 문화마을을 연구지역으로 하였으며, 크게 4가지 측면에 대해 살펴보았다. 첫째, 세 사례지역의 문화마을 조성과정과 그 과정을 통해 문화마을이 가지는 사회경제적 및 공간적 특성을 파악하고, 둘째, 입지의 타당성 측면과 면 지역 주민의 입주율 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 제시하였다. '문화마을 조성사업'은 중심마을의 육성을 통한 취락체계의 개선을 지향하고 있으나, 실행과정에서 나타나는 여러 가지 제약요인들로 인하여 나타나는 실제 효과는 취락의 내부구조(생활환경) 개선에 그치는 경향이 있어 취락체계 개선책으로서 실효성의 문제가 제기된다고 할 수 있다.

주요어 : 취락체계, 취락의 내부구조(생활환경), '문화마을 조성사업', 중심마을, 실효성, 목표달성 제약요인, 개선방안.

Abstract: The purpose of this study is to evaluate the effectiveness of 'Munhwa-Maul Project' as rural settlement system improvement policy and to attempt to find the guiding directions for enhancing the effectiveness of this policy. The Woochŏn project site in Kangwon Province, the Daegang project site in Chungchŏng North Province, and the Mok-Myeon project site in Chungchŏng South Province were selected for case study. For this purpose, first, the process of the project's implementation and the socio-economic, spatial characters of three sites made by the process, second, on the basis of the above results, the gap between goal and outcome of 'Munhwa-Maul Project' in that where the project site is located in the Myeon settlement system and how many residents of Myeon moved in, third, the constraints of goal achievement by each step of implementation process, and fourth, the guiding directions to enhance the effectiveness of 'Munhwa-Maul Project' as settlement system improvement policy, are examined. 'Munhwa-Maul Project' is intended as rural settlement system improvement policy, but the effect caused by outcome tends to be focused on improvement of inner structure of settlement(or living environment). This means that 'Munhwa-Maul Project' has resulted in some ineffectiveness as rural settlement system improvement policy.

key word : settlement system, inner structure of settlement(living environment), 'Munhwa-Maul Project', key village(rural service center), effectiveness, constraints of goal achievement, guiding directions.

* 서울대학교 대학원 석사과정 졸업

Ⅰ. 서 론

1. 문제제기 및 연구목적

농촌지역 개발정책에 있어서 취락체계의 중요성이 인식되기 시작한 것은 최근의 일이다. 정부는 낙후된 농촌지역을 발전시키기 위해서 꾸준히 정책적 지원을 해왔으나, 부문적 관점(sectoral perspective)에서 농촌지역을 생산공간으로 파악하고 농업부문에 치중하는 경향이 강하게 나타났다. 그러나 최근에 들어와서 농정의 범위가 식량생산 영역에 국한되지 않고, 농촌 정책 기조의 무게 중심이 농업의 구조를 개혁하는 동시에 농촌 지역의 취락체계를 개선하여 농촌 주민들의 삶의 질을 향상시키는 방향으로 점점 더 이동하고 있다(유우익, 1998a: 175-176). 공간적 관점에서 접근하는 농촌 취락체계 개선정책 중에서 '문화마을 조성사업'은 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 1991년부터 추진된 '문화마을 조성사업'은 투자의 공간적 차별화 전략을 통해, 면단위 중심마을에 집중 투자하여 중심마을을 육성함으로서, 궁극적으로 주변의 분산된 배후마을 주민들을 중심마을로 이주하도록 유도하여 농촌의 취락체계를 개선하려는 공간정책이다.

본 연구는 구체적인 경험 연구를 토대로 하여 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 목표와 실행 결과간의 관계를 고찰하고 차이를 유발하는 요인들을 실행 과정의 각 단계별로 분석하여, 공간정책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성을 평가하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구방법 및 내용

연구방법으로는 문헌연구, 자료분석, 심층 인터뷰 및 설문조사 등을 이용하였다. 문헌연구를 통해서는 '문화마을 조성사업'의 현실적·이론적 배경과 '문화마을 조성사업'에 대한 기존의 논의들을 검토하였고, 정책의 실행과정에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 선행 연구들을 검토하였다. 자료 분석을 통해서는 먼저 '문화마을 조성사업'의 일반 현황과 각 사례지역의 '문화마을 조성사업' 추진과정에 대해 살펴보았다. 사례지역은 입지의 타당성, 사업의 유형, 사업의 완료 여부를 기준으로 하여 강원도 횡성군 우천면 우항 1리에 조성된 문화마을, 충청북도 단양군 대강면 두음리에 조성된 문화마을, 그리고 충청남도 청양군 목면 대평 1리에 조성된 문화마을을 선정하였으며, 사례지역의 군청과 면사무소를 방문하고, 이장과 '문화마을 조성사업' 관계자들과의 인터뷰를 통해 개략적인 현황 파악을 하였다. 설문조사는 2차에 걸쳐 수행하였는데, 1998년 8월 20일~28일 사이에 사례지역의 문화마을과 기존마을 주민들을 대상으로 1차 설문과 인터뷰를 실시하였으며, 1998년 9월 15일~18일 사이에 보충 설문 및 인터뷰를 실시하였다.

Ⅱ. '문화마을 조성사업'의 일반 현황

1. '문화마을 조성사업'의 정책 배경 및 목표

1) 정책 배경

정책 배경을 살펴보기 위해서는 농촌 취락체계 개선의 필요성과 우리 나라의 취락구조[1] 개선정책에 대한 역사적 고찰을 하는 것이 필요하다.

먼저 공간적 관점에서 볼 때, 우리 나라의 농촌 공간구조는 농업생산의 단위(경지규모)가 작고, 소규모 자연부락들이 분산되어 있어 생산활동과 소비활동에 있어서 규모의 경제를 달성하는데 제약조건이 되고 있어 농촌 지역의 낙후와 밀접한

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

관련을 맺고 있다. 따라서 농촌 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 규모의 경제를 획득하는 것이 중요하며, 이것은 취락체계의 개선을 중심으로 이루어져야 하는데, 그 이유는 취락체계가 공간구조의 기본골격에 해당하기 때문이다(유우익, 1998a: 181-182).

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 있다(민말순, 1994: 153-154; 이정환 외, 1990: 4-6).

이러한 농촌 취락체계의 변화를 수용하여, '문화마을 조성사업'은 취락체계를 개선하기 위해 중심마을에 집중투자하는 정책이다.

한편, 우리 나라의 취락구조 개선정책을 역사적으로 살펴보면, 1960년대부터 1970년대 농촌 새마을 사업에 이르기까지, 농촌 지역에 실행되어온 농촌 취락구조 개선정책은 지붕 및 주택개량, 담장 보수, 마을 안길 확·포장 등 주로 취락의 내부구조(생활환경)의 개선에 중점을 두었다. 1980년대에는 과거의 농촌 개발에 대한 반성으로부터 정주생활권개발 전략과 지역계획적 접근방식이 농촌지역 개발방식의 새로운 대안으로 대두되기 시작하였는데, 정주생활권의 기본 공간단위를 군단위로 하는 공간체계를 구상하였다. 이러한 농촌 정주생활권론에 입각한 군단위 농어촌 지역종합개발사업은 1985년 농림수산부의 주도로 충남 공주군, 전남 강진군, 경북 청송군의 3개 군에 실험사업으로 착수되었으나, 첫해의 시범사업으로 끝나고 투자는 더 이상 지속되지 못했다(김성호 외, 1992: 78-84). 이에 농림수산부는 정주생활권 개념에 입각한 농어촌 지역종합개발을 새롭게 정립할 필요하에 농어촌 발전특별조치법(1990. 4. 7)을 제정하여, 실제 사업의 성격을 띤 면단위 정주권개발계획을 수립하였다. 한편 내무부도 1986년도에 도서개발촉진법을 제정하고 1988년도에 오지개발촉진법을 제정하여 면단위 개발사업을 추진해 오고 있다. 그리하여 1990년대에는 1980년대 후반부터 시작된 면단위 개발사업을 주축으로, 본격적으로 농촌 취락구조 개선정책들이 다양한 부처에서 추진되고 있는 시기이다.

그러나 무엇보다도 1990년대에 추진되고 있는 농촌 취락구조 개선정책의 의의는 농촌의 정주 여건을 향상시키기 위해서, 취락의 내부구조(생활환경)뿐만 아니라 취락체계의 개선을 우선하여 지향한다는 점이다. 그 대표적인 정책이 바로 면단위 농촌 정주권개발사업으로, 다시 일반 정주권 개발사업과 '문화마을 조성사업'으로 나뉘어 진다. 과거의 농촌 취락구조 개선정책들이 취락체계의 개선에 대한 논의 없이 주로 자연부락인 마을단위에서 추진되어 왔다는 점을 감안할 때, 면단위 정주권개발사업은 취락체계를 개선하기 위하여 중심마을에 실제 사업투자가 이루어진 최초의 공간정책이라 할 수 있다.

2) 사업 목표

이러한 정책적 배경을 가지고 있는 '문화마을 조성사업'은 농촌 취락체계 개선책으로서 면단위 정주권개발사업의 일환으로 1991년부터 추진되고 있는 사업이다. 사업 초기에는 면단위 농촌 정주권개발사업의 일환으로 「농어촌발전특별조치법」에 명시만 되어 있었을 뿐, 추진과정은 농림수산부의 행정지침에 의거하였기 때문에 그 법적 근거가 명확하지 않았다. 그러나 1994년 12월에 「농어촌 정비법」이 제정됨에 따라 법적 토대를 마련하게 되었고, 「농어촌 정비법」에 명시된 '농어촌 생활환경정비사업'에 기초하여 사업을 추진하고 있다. 사업 착수 초기에는 농촌의 중심마을을 대상으로 분산된 마을의 집단화를 도모하여 취락체계를 개선한다는 뜻에서 사업명칭을 『집단마을』로 사용하여 왔으나, 집단이란 용어의 어감이 좋지 않다는

지역주민의 여론에 따라 사업명칭을 『문화마을』로 변경하여 사용해 오고 있다.

'문화마을 조성사업'은 면단위 취락체계 개선책으로서, 투자의 공간적 차별화 전략을 통해 면단위 취락체계 내에서 중심마을에 집중 투자함으로써, 중심마을을 육성하여 주변의 배후마을 주민들을 중심마을로 이주하도록 유도하여 취락체계를 개선하려는 것이 주 목표이다. 이와 같은 취락체계의 개선을 통해 소비활동과 생산활동에 있어서 규모의 경제를 달성하여, 정주공간으로서 농촌지역의 매력을 회복하려는 취지를 가지고 있다.

그러나 여기서는 사업 지침서에 나와 있는 목적과 추진방향에 대해 살펴보면 다음과 같다. (농림사업시행지침서, 1998).

"이 사업의 목적은 농촌생활권의 중심마을생활권의 거점마을(중심마을)을 대상으로 집중지원하여 생활환경을 현대적으로 정비하고, 생산기반정비사업과 소득증대사업을 병행·연계 추진함으로서 생활환경과 소득이 조화된 농촌마을로 정비하는 것으로, 장기 사업목표는 2004년까지 전국 정주생활권개발대상면에 대하여 면당 1개 마을에 생활환경정비사업을 시행하는 것이다.

그리고 사업의 추진방향은 발전가능성이 큰 면단위 정주생활권의 중심마을을 대상으로 마을기반정비(마을내도로, 상·하수도, 전기·통신시설 등), 공동이용시설(어린이 놀이터, 마을회관, 공동작업

표 1. 농촌 취락구조 개선정책의 변천 과정[2]

연도	정책 기조	주요 정책	주관부서	의의
1970년대	기초환경 개선	새마을 사업 (마을전체의 환경개선사업 농어촌 주택개량사업 취락구조 개선사업)	내무부	농촌 생활환경 정비에 관한 정부정책의 시초
1980년대	종합개발	군단위 농어촌지역 종합개발 (정주생활권 개념의 도입) (그러나 계획수립으로 종료)	농림수산부	추진방식의 전환 (단위사업방식→ 종합개발방식)
1990년대	면단위 개발	일반 정주권 개발사업*	농림부	절대적 예산규모 확대 사업의 다양화 주관부서의 다양화 취락체계 개선 지향*
		문화마을 조성사업*	농림부	
		농가 주거환경개선사업	농촌진흥청	
		오지 종합개발사업	행정자치부	
		도서 종합개발사업	행정자치부	
		농어촌 주거환경 개선사업	행정자치부	
		패키지마을 조성사업	행정자치부	
		산촌 종합개발사업	산림청	
		어촌 종합개발사업	해양부	
		농어촌 도로 정비 사업	행정자치부	
		암반지하수 개발사업	농림부	
		마을 하수처리시설사업	농림부	
		오염 소하천 정비사업	행정자치부	
		지방 상수도 개발사업	환경부	
		면 단위 하수도 정비사업	환경부	
		농어촌 폐기물 종합처리시설사업	환경부	

2) 이 표는 박시현(1997)의 글을 참고, 보완한 것이다.

장, 공동주차장, 농기계보관소 등), 환경기초시설(마을하수도시설), 농촌 주택정비 등을 종합정비하고, 농업생산기반 조성 및 소득원 개발 등을 병행·연계 추진하고자 한다."

2. '문화마을 조성사업'의 개요

1) 사업시행자

'문화마을 조성사업'은 중앙정부가 주도하는 사업이지만[3], 지방자치단체가 계획'을 수립하고 실행하는 것으로 되어 있어, 사업시행주체는 기초 자치단체장(시장이나 군수)이며, 사업을 담당하는 부서는 각 시·군의 건설과이다. 그런데 사업시행주체인 지방자치단체는 사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 경우 기본계획 수립, 실시계획 수립, 사업시행 등 사업의 일부 또는 전부를 농어촌 진흥공사 등 전문기관에 위탁하여 시행할 수 있는데, 현재 대부분의 사업지구에서 농어촌 진흥공사가 위탁시행하고 있다. 농어촌 진흥공사가 위탁시행할 경우, 사업시행주체인 지방자치단체는 대상지구 선정과 공청회 개최, 그리고 사업비 관리를 포함한 행정사항 처리 등의 업무를 담당한다.

2) 사업추진체계

'문화마을 조성사업'은 중앙정부가 주도하는 하향식 개발방식으로, 사업의 추진과정에서 지방자치단체는 중앙정부가 제시한 지침에 따라 사업 대상지구를 선정하고, 중앙정부의 재정으로 투자하여 사업 완료 후에 그 결과를 보고한다. '문화마을 조성사업'의 사업추진체계는 크게 사업대상지구 선정 → 기본계획 및 실시계획 수립 → 공사수행 및 택지 분양의 3단계로 구분할 수 있으며, 세부적으로 살펴보면 다음과 같다(농림사업시행지침서, 1998).[4]

사업 추진의 첫 번째 단계는 사업대상지구 선정으로, 선정기준은 다음과 같다. 우선 면 정주권 개발계획이 수립된 면 중에서 개발계획서상의 중심마을(도시계획구역 제외)중 다음 요건에 합치되는 마을 중에서 선정한다: 교통·경제·문화 등 중심생활권으로서 발전가능성이 크며, 50호 이상으로 규모화가 가능한 마을/ 농업생산기반정비, 농공단지 등 산업기반정비, 농업진흥지역 정비사업 등과 연계하여 농촌마을의 정비가 필요한 지역/ 주민들의 적극적인 참여와 개발의지가 있는 마을/ 타부문 개발계획과 연계성이 높은 마을/ 향후 도시화가 가능한 마을은 대상지 선정에서 제외(ex. 도시근교지역, 주변땅값이 비싼 지역 등)/ 신규택지조성시 기반정비가 완료된 우량농지 및 농업진흥지역은 제외.

사업추진의 두 번째 단계는 기본계획 및 실시계획 수립으로, 사업시행자는 사업예정지로 확정된 지구에 대하여 기본계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하고, 시·도지사는 기본계획을 검토한 뒤 농림부 장관에게 생활환경정비구역지정 승인을 신청한다. 생활환경정비구역 지정 승인이 되면, 사업시행자는 실시계획을 수립한다.

사업추진의 세 번째 단계는 공사수행 및 분양단계로, 수립된 기본계획과 실시계획에 따라 공사를 착공하게 되며, 신규마을 조성일 경우 단지조성이 완료되면 택지를 분양순위에 의거하여 분양을 한다. 택지분양 우선 순위는 다음과 같다. 1순위는 본 사업에 가옥을 제공한 자, 2순위는 본 사업에 토지를 제공한 자, 3순위는 분양공고일 현재 1년 이상 해당리에 실거주한 세대주, 4순위는 분양공고일 현재 1년 이상 해당읍·면에 실거주한 세대주, 5순위는 분양공고일 현재 1년 이상 해당 시·군에 실거주한 세대주, 그리고 6순위는 기타 지역에 거주하는 세대주로, 3순위에서 5순위까지 경합이 있을 경우 무주택자, 농어민, 비농어민 순

3) 중앙정부는 사업의 지침을 제시하고, 사업 실행을 위해 재정을 지원해 주는 역할을 한다.
4) 분양은 신규마을 조성 유형일 경우에만 해당된다.

으로 분양한다. 우선 순위에 따라 택지분양가격이 더 저렴하다. 그리고 주택은 택지 분양자들이 자유로이 건축가능하며, 사업시행자는 건축시 농어촌주택 표준설계도를 적극 활용하도록 권장하고 있다.

3) 재정 조건

'문화마을 조성사업'은 지구당 3년 내외로 50억원 수준의 재정이 지원되고 있다. 이는 다시 보조금 20억원과 융자금 30억원으로 구성되어 있는데, 이러한 재정 지원은 기존의 생활환경 정비사업과 비교해 볼 때, 농촌개발을 위한 투자 규모가 크다고 할 수 있다. 보조금 20억원(지방양여금 70%, 지방비 30%)은 택지 조성을 비롯하여 도로, 상·하수도 등의 기반시설 조성과 같은 마을기반정비와 공동이용시설에 소요되며, 융자금 30억원의 대상은 크게 둘로 나뉘어 진다. 첫 번째 융자 대상은 사업시행자로 문화마을을 조성하기 위한 용지 매수 및 보상에 지구당 연리 3%, 2년거치 2년 상환 조건으로 융자 지원 받는다. 두 번째 융자 대상은 문화마을에 입주할 주민으로, 주택을 신축할 경우 연리 5%, 5년 거치 15년 상환 조건을 호당 2000만원을 융자받으며, 주택을 개량할 경우에는 연리 3%, 3년거치 7년 상환으로 호당 500만원을 융자받는다. 이러한 융자 조건은 수혜자 부담의 원칙을 적용한 것이라 할 수 있다.

4) 개발유형

1991년부터 추진된 '문화마을 조성사업'은 중심마을로 주변의 배후마을 주민들을 이주하도록 유도하려는 취지에서 신규마을을 조성하는 개발방식을 채택하여 왔다. 그러나 1994년에 제정된 「농어촌 정비법」에 의해 법적 근거를 획득하면서, '문화마을 조성사업'의 개발 유형은 세 가지 유형으로 다양화되었다. 즉, 「농어촌 정비법」에 명시된 '농어촌 생활환경 정비사업'이 기존의 '문화마을 조성사업'을 수용하면서 기존마을 재정비 유형과 분산 마을 정비 유형을 새로이 규정하였는데, 그 내용은 다음과 같다(농어촌 정비법 제2조 7항).

- ㅇ 집단화된 농어촌주택, 공동이용시설 등을 갖춘 농어촌 마을의 건설사업.
- ㅇ 기존마을의 토지·주택 등의 합리적인 재배치를 위한 농어촌 마을의 재개발 사업.
- ㅇ 분산된 마을의 정비사업.

첫 번째 유형이 기존에 수행해 오던 신규마을 조성 개발방식으로, 재정의 한도 내에서 평균 20,000평 규모의 주택단지를 조성하고 나서, 우선순위에 입각하여 면 지역 주민들에게 택지 분양권의 기회를 먼저 제공하고 남는 택지는 타 지역 주민들에게 분양하는 방식으로, 공급 우선의 특성을 가지고 있다. 분산된 마을 정비 유형의 개발 방식은 구체적인 사업 내용이 확정되지 않아 아직 실제로 실행된 바가 없으며, 다만 「농어촌 정비법」에서 개략적인 방향만 규정해 놓은 유형이다. 그리하여 현재 '문화마을 조성사업'의 개발 유형은 크게 신규마을 조성과 기존마을 재정비로 양분되나, 일부 지역만 기존마을 재정비 방식을 채택하고 있을 뿐, 대부분의 지역에서 신규마을 조성의 개발방식을 채택하여 사업을 추진하고 있다.

3. '문화마을 조성사업'의 경과와 현황

문화마을 조성사업'은 1991년도에 강원도 횡성군 우천 문화마을과 충청남도 공주시 계룡 문화마을 두 지구를 시범지구로 추진되기 시작하였으며, 1998년 현재 106개 지구에서 사업이 실행되고 있다. '문화마을 조성사업'이 전국에 추진되고 있는 현황에 대하여 (표 2)로 정리하였다.[5]

5) '문화마을 조성사업'이 전국적으로 106개 지구에 추진되고 있으나, 98년 7월을 기준으로 기본계획이 수립되어 사업유형을 구분할 수 있는 지구는 100개 지구이다. 100개 지구는 106개 지구 중에서 횡성 공근, 음성 삼성, 부여 규암, 담양 수북, 고성 상리, 거제 장목 지구를 제외한 것임을 밝혀둔다.

표 2. 문화마을 조성사업 추진현황

(98년 7월 현재)

도별	계	공사완료		공사중		계획수립	
		분양완료	분양중	98분양예정	공사중	실시설계	기본계획
계	106	35	11	8	23	16	13
경기	8	양평 용문 이천 설성 〈가평 설악〉	화성 우정		양평 옥천	평택 고덕 안성 일죽	이천 백사
강원	14	횡성 우천	평창 대화 철원 와수 〈횡성 둔내〉 인제 남면		강릉 구정 화천 사내 삼천 근덕 원주 호저 양양 손양	정선 북평 원주 지정 평창 도암	횡성 공근
충북	16	영동 심천, 단양 대강 제천 금성, 진천 이월 청원 북이, 음성 대소 보은내속리	충주 동량	괴산 사리	제천 청풍 청원 북일 옥천 이원 단양 가곡 제천 한수 충주 금가		음성 삼성
충남	13	공주 계룡, 공주 의당 〈부여 초촌〉 〈청양 목면〉 〈부여 석성〉	서산 고북 금산 추부	천안 목천	〈논산 부적〉 공주 우성	홍성 홍북	연기 송담 부여 규암
전북	19	고창 고수, 군산 나포 익산 오산, 김제 만경 완주 소양, 진안 용담 남원 이백		장수 장계 고창 흥덕	정읍 입암 정읍 태인 진안 정천 진안 상전	군산 성산 군산 서수 남원 주천	군산 회현 남원 금지 부안 계화
전남	12	함평 나산 순천 서면 강진 군동 〈영암 군서〉	고흥 과역		나주 노안 순천 상사	담양 금성 영암 도포 함평 월야 여천 율촌	담양 수북
경북	10	김천 어모 구미 무을 안동 와룡	의성 봉양	구미 도개	경산 남천 봉화 봉성 예천 감천	상주 공성	영주 이산
경남	11	창녕 도천 밀양 무안 고성 동해 사천 사남		마산 진전 하동 횡천 산청 시천		김해 한림 창녕 길곡	고성 상리 거제 장목
제주	3	남제주 표선	〈남제주안덕〉				북제주한경

※ 〈 〉는 군에서 직접 시행하는 지구 ※ 고딕체는 기존마을 재정비 지구

Ⅲ. '문화마을 조성사업'의 경험적 분석

1. 취락체계 내에서 문화마을의 입지 현황

'문화마을 조성사업'의 궁극적인 목표는 취락체계의 개선이므로, 각 면의 취락체계 내에서 문화마을이 어디에 입지해 있는지를 파악하는 것은 중요하다.[6] 각 면의 취락체계는 면단위 정주권개발계획서상의 취락체계도를 참고하였다.[7]

1) 우천면

강원도 횡성군의 중앙에 위치해 있는 우천면의 취락체계는 다음과 같으며, 우천 문화마을은 취락체계 내에서 면소재지(중심마을)인 우항 1리에 입지해 있다(그림 1).

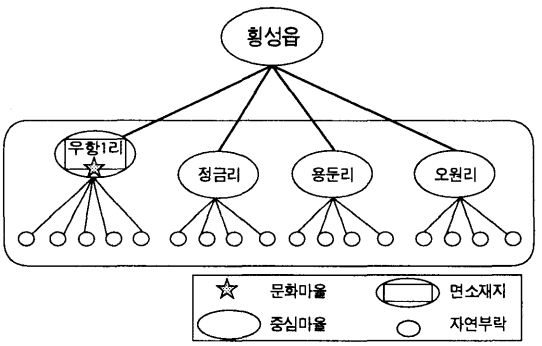

그림 1. 우천면 취락체계와 문화마을 입지

2) 대강면

충청북도 단양군의 동남부에 위치해 있는 대강면의 취락체계는 다음과 같으며, 대강 문화마을은 취락체계상 자연부락인 두음리에 위치해 있다(그림 2).

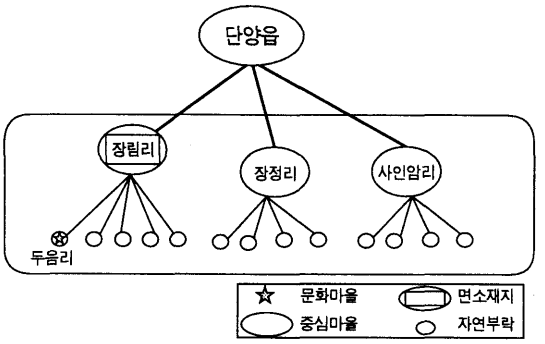

그림 2. 대강면 취락체계와 문화마을 입지

3) 목면

충청남도 청양군의 동쪽 끝에 위치한 목면의 취락체계는 다음과 같으며, 목면 문화마을은 취락체계상 자연부락인 대평 1리에 속한다(그림 3).

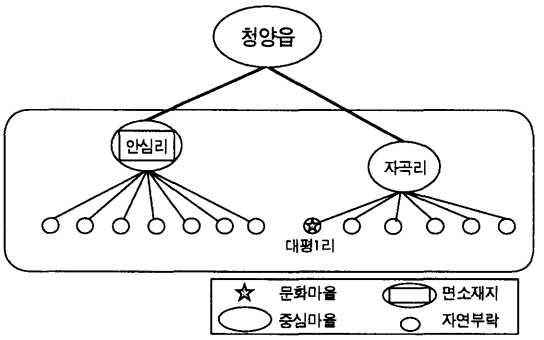

그림 3. 목면 취락체계와 문화마을 입지

2. 문화마을 조성과정과 토지이용특성

1) 우천 문화마을

우천 문화마을은 1991년에 사업지구로 선정이 되어, 충청남도 공주시 계룡 문화마을과 함께 '문화마을 조성사업'을 통해 계획적으로 조성된 시범

6) Pacione에 의하면, 각 취락의 생존가능성을 분석한 후 이에 의거하여 취락들을 구분하는 것이 희소자원의 할당에 있어서 의사 결정자들에게 중요한 가이드라인을 제공한다고 한다.(Gilg, 1985: 51).

7) 목면은 정주권개발대상면에 해당하나, 98년 현재 아직까지 면 정주권 개발계획서가 수립되지 않았기 때문에, 계획서를 참고하여 목면의 취락체계를 파악하는 것이 불가능하였다. 따라서 연구자가 현지 답사를 통해 공공서비스 유무, 인구규모 및 교통 발달 정도, 지역의 민간 서비스 수준 등을 고려하고, 최종적으로 지역주민의 의견을 수렴하여 중심마을을 선정하였음을 밝혀둔다.

농촌마을이다. 우천 문화마을은 사업 유형상 새로이 조성된 마을로, 중심마을과 연접하여 뒤편에 위치해 있다. 편입된 토지의 특성을 살펴보면, 기존가옥이 일부 포함되고 임야지 및 농경지가 대부분을 차지하고 있다. 우천 문화마을은 횡성군이 사업시행주체이나 농어촌 진흥공사에서 위탁시행하였으며, 1998년 8월 현재, 우천 문화마을에 단독주택 55세대, 빌라 96세대가 거주하고 있다. 우천 문화마을의 토지이용특성은 다음과 같다(표 3).

2) 대강 문화마을

대강 문화마을은 1992년에 지구로 선정이 되어, 충청북도 내에서는 처음으로 조성된 마을이다. 대강 문화마을은 사업 유형상 새로이 조성된 마을로, 기존마을과 연접해 있다. 편입된 토지의 특성을 살펴보면, 농경지가 100%를 차지하고 있다. 대강 문화마을은 단양군이 사업시행주체이나 농어촌 진흥공사에서 위탁시행하였으며, 1998년 8월 현재 단독주택에 62세대가 거주하고 있다. 대강 문화마을의 토지이용특성은 다음과 같다(표 4).

3) 목면 문화마을

목면 문화마을은 1995년도에 사업지구로 선정이 되어, 사업 유형상 처음으로 기존마을 재정비가 이루어진 세 지구중의 하나이다. 목면 문화마을은 현황 조사 및 기본계획 수립은 농어촌 진흥공사에서 하였으나, 사업 실행은 사업시행주체인 청양군에서 직접 하였으며, 1998년 8월 현재, 목면 문화

표 3. 우천 문화마을 토지이용특성

우천 문화마을(20,824평)			
분양용지	필지수		비 고
	분양	건축	
단독주택용지	55	55	55필지 55세대 건축 및 입주 완료
공동주택용지	3	1	1필지 3동 96세대 건축 및 입주 완료
공공시설용지	5	5	유아원, 우체국, 면청사, 교회, 농협
근린생활시설용지	8	4	상가 8필지 중 4필지 건축 완료
분양제외용지	노인정, 소방서, 주차장, 공원, 놀이터, 녹지 및 사면, 정감물(황소상)		
기반시설	마을내부도로, 가로등, 상·하수도, 오·폐수처리시설		

표 4. 대강 문화마을 토지이용특성

대강 문화마을(13,435평)			
분양용지	필지수		비 고
	분양	건축	
단독주택용지	69	62	69필지 62세대 건축 및 입주 완료
근린생활시설용지	1	-	1필지 미건축
분양제외용지	마을회관, 주차장, 공원, 놀이터, 녹지, 기념물		
기반시설	도로, 가로등, 상·하수도, 오·폐수처리시설		

표 5. 목면 문화마을 토지이용특성

목면 문화마을(16,762평)	
단독주택	97년 5동, 98년 8동 신축
공동이용시설	복지회관, 농기계창고 및 농산물 집하장, 주차장, 공원, 기념물
기반시설	도로, 가로등, 상·하수도, 오·폐수처리시설

마을은 총 39호중 공가 2호를 제외한 37가구가 거주하고 있다. 목면 문화마을의 토지이용특성은 다음과 같다(표 5).

3. 문화마을 주민들의 사회경제적 특성

1) 직업 및 이전 거주지 현황

(그림 4-1)과 (그림 4-2)는 세 지역 문화마을 주민들의 직업 및 이전 거주지 현황을 보여준다. 그림에서 직업 변수는 농촌 주민의 대다수를 이루고 있는 농가가 문화마을에 입주한 정도를 보여주고, 이전 거주지 변수는 각 면 지역 주민들이 문화마을에 얼마나 많이 입주했는가를 보여준다. 특히, 이전 거주지 변수는 면 지역 주민들이 중심마을로 이주하도록 유도하여 취락체계를 개선하려는 '문화마을 조성사업'의 목표를 얼마만큼 달성했는지를 보여주는 하나의 지표가 된다고 할 수 있다.

먼저 직업에 대해 살펴보면, 크게 농가와 비농가로 나누어 볼 때 신규마을 조성형과 기존마을 재정비형의 직업 특성이 상반되게 나타남을 알 수 있다. 즉, 신규마을 조성형인 우천 문화마을과 대강 문화마을의 경우 비농가의 비율이 각각 80%, 88.3%로 높은 반면, 기존마을 재정비형인 목면 문화마을은 농가의 비율이 88.5%로 높게 나타나고 있다. 이전 거주지 현황에 대해 살펴보면, 우천 문화마을은 우천면 거주자가 51.8%, 대강 문화마을은 대강면 거주자가 38.3%의 비율을 나타내고 있어, 대상집단인 면 지역 주민들보다는 타 지역에서 더 많이 이주하였음을 알 수 있다. 문화마을에 입주하기 위해 드는 비용은 평균 6,000만원 정도로 어느 정도 경제력이 바탕이 되어야 입주가 가능하기 때문에, 이로 미루어 볼 때면 지역의 농촌 주민들보다는 타 지역 주민들의 경제적 능력이 상대적으로 우위에 놓여 있다고 할 수 있다. 그리고 우천 문화마을이 대강 문화마을보다 기존마을에서의 입주비율이 높게 나타나는 요인은, 우천 문화마을이 조성되면서 가옥이 철거된 기존 농가가 대부분 문화마을에 입주하였기 때문인 것으로 볼 수 있다. 다음에서 살펴볼 입주동기는 이전 거주지 현황의 특성을 설명해 주는 하나의 지표가 된다.

2) 입주동기

(표 6)은 문화마을 주민들의 입주동기를 나타낸 것으로, 두 사례지역에서 인구의 공간적 이동을 유발하는 incentive가 무엇인지를 보여주는 지표이다.

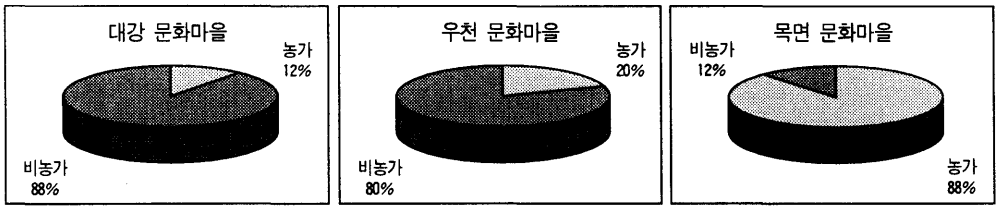

그림 4-1. 문화마을 주민의 직업 현황

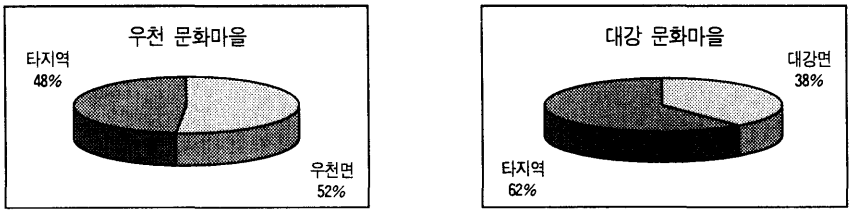

그림 4-2. 문화마을 주민의 이전 거주지 현황

표 6. 입주동기

동 기	우천 문화마을		대강 문화마을
	단독주택	빌라	
직장·일터가 이곳에 있어서	15	19	15
주거환경이 좋아서	10	5	15
이전에 살던 지역이어서	10	1	9
내집장만	7	1	7
집값이 싸서	4	1	8
깨끗한 자연환경이 좋아서	2	4	7
친구·친척 등의 권유를 받아서	5	1	3
이곳에 소유하고 있던 토지가 있어서	4	-	-
친구·친척 등 아는 사람이 있어서	1	1	1
기타	3	9	5

자료: 설문조사, 복수응답가능

4. '문화마을 조성사업'의 실행 결과

지금까지 세 문화마을에서 나타나는 특성들을 크게 공급과 수요의 측면에서 살펴보았다. 이를 바탕으로, '문화마을 조성사업'의 목표와 실행 결과간의 관계를 고찰하기 위해서는, 크게 '어디에'와 '누가'의 측면에서 접근할 수 있다. 다시 말해서 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'이 추구하는 목표를 얼마만큼 달성했는지를 파악하기 위해서는, 문화마을이 면단위 취락체계 내에서 어디에 입지하였는가에 대한 입지의 타당성 여부와, 신규마을을 조성하거나 기존마을을 재정비하여 주

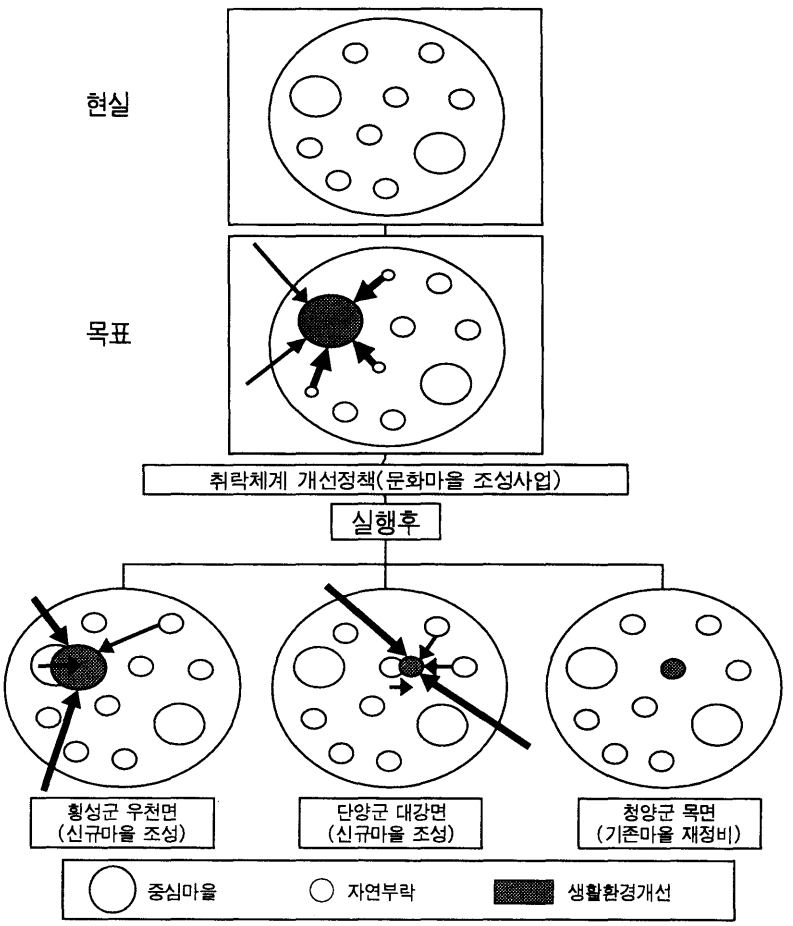

그림 5. '문화마을 조성사업'의 목표와 실행 결과간의 관계
(화살표의 굵기는 입주율 정도를 표시)

민들의 이주를 유도하는데 있어서 면 지역 주민들이 얼마나 많이 문화마을에 입주했는지에 대한 면 지역 주민들의 입주율에 의거하여 살펴보아야 한다. 이 두가지 지표를 토대로 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 목표와 실행 결과간의 관계를 나타낸 것이 (그림 5)이다.

세 지역에서 실행된 '문화마을 조성사업'이 각 지역에 미친 영향은 지역마다 다르게 나타났는데, 이를 종합해 볼 때 '문화마을 조성사업'은 크게 두 가지 공간적 의의를 가지고 있는 것으로 파악되었다. 첫째, 세 지역 모두 생활 환경이 개선되어, 농촌 지역이 가지고 있는 낙후된 이미지를 향상시키는데 가시적인 효과가 뚜렷하게 나타났다는 점이다. 둘째, 우천 문화마을과 대강 문화마을은 신규마을 조성형으로 각 지역의 인구를 증가시키고, 또한 도시민들의 유입을 도모했다는 점이다. 그러나 세 지역에 조성된 문화마을이 위와 같은 공간적 의의를 가지고 있음에도, (그림 5)를 통해 알 수 있듯이 '문화마을 조성사업'이 추구하는 목표와 실행 결과간에 차이가 나타나고 있었다. 즉, 세 지역 모두 생활환경의 개선은 강하게 나타나지만, 중심마을을 육성하여 취락체계를 개선시키려는 목표는 지역마다 차이가 있을 지라도, 입지의 타당성 결여와 면 지역 주민들의 저조한 입주율에 의해 달성하는데 한계를 나타내고 있었다.

이를 토대로 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성을 검토해 보면, 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 결간에 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. 그리하여 다음 장에서는 '문화마을 조성사업'의 목표를 달성하는데 있어서, 실행 과정에서 나타나는 제약요인들을 밝혀보고자 한다.

Ⅳ. 정책 실행상 문제점과 개선책

1. 실행 과정 단계별 목표달성 제약 요인

1) 사업 형성 단계

① 불명료한 사업 지침

사업 지침은 사업시행자가 구체적으로 활동을 할 때 따라야 할 내용을 잘 이해할 수 있도록 세밀하게 지시하는 것이다. 따라서 투자의 공간적 차별화 전략에 의한 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 목표가 사업 지침에 분명하게 나와 있어야 한다. 특히, 과거 우리 나라 대부분의 농촌지역 개발정책들이 농촌의 생활환경 즉, 취락의 내부구조를 개선하는데 주력해왔기 때문에, 사업시행자가 과거의 정책들에 비해 '문화마을 조성사업'이 가지는 차별성을 충분히 이해할 수 있도록 사업 지침의 내용이 이를 뒷받침해 줄 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 사업시행지침의 내용을 살펴보면, 취락체계의 개선이라는 사업목표가 불명료하게 표현되어 있다.[8]

> "'집단마을 정비사업'은 농어촌 주민의 기초생활권의 중심이 되는 거점마을(중심마을)을 대상으로 마을의 취락구조를 재정비 개발하고 신규택지를 조성하여 분산된 마을을 집단화하며, 생활편익시설과 공동이용시설을 일괄 조성해 주는 농어촌 마을의 종합적인 구

8) 시행지침의 내용은 매년마다 조금씩 변경되어 왔기 때문에,지침 내용을 연도별로 제시하였다. 다만 93년부터 97년까지는 내용이 거의 유사하기 때문에, 사례지역인 목면 문화마을의 입지가 선정된 95년의 지침내용을 대표로 제시하였음을 밝혀둔다.

조개선사업이다(농어촌 정주기반조성사업 실시요령, 1991)"

"'집단마을 정비사업'은 농어촌 주민의 기초생활권의 중심이 되는 마을을 근간으로 정부지원을 집중하여 농어촌 취락구조를 재정비 개발하고, 분산된 마을의 집단화를 위한 택지 개발로 현대적 생활환경을 조성함과 동시에, 집중생산시설, 유통·가공시설을 구비하는 등 농어업의 생산성 향상과 농어촌 소득증대사업을 추진함으로서 소득과 생활환경이 조화된 농어촌의 사회공간을 조성하는데 있다(농어촌 정주생활권개발사업 실시요령, 1992).

"'집단마을 조성사업'은 농어촌생활권의 중심마을을 근간으로 지원을 집중하여 기존마을정비와 분산된 마을의 집단화를 도모하고 농어촌 주택단지를 조성, 현대적 생활환경을 정비하여 생산기반정비사업과 소득증대사업을 병행·연계 추진함으로써 생활환경과 소득이 조화된 미래지향적 농어촌 마을 조성에 목적이 있다(농어촌정주기반조성사업 실시요령, 1995)"

"'문화마을 조성사업'은 농촌생활권의 중심마을생활권의 거점마을(중심마을)을 대상으로 집중 지원하여 생활환경을 현대적으로 정비하고, 생산기반정비사업과 소득증대사업을 병행·연계 추진함으로서 생활환경과 소득이 조화된 농촌마을로 정비하는 것을 목적으로 한다(농림사업시행지침서, 1998)."

위의 내용에 의하면, 취락체계 개선책으로서 사업의 목표가 불분명하게 표현되어 있어 사업 목표의 우선 순위가 취락체계의 개선인지, 취락의 내부구조(생활환경)의 개선인지가 분명하지 않다. 다시 말해서, 취락체계를 개선하기 위해 중심마을의 입지 우위를 이용하여 중심마을에 투자를 집중시키는 것인지, 아니면 생활환경을 개선하기 위한 대상지역으로 단순히 중심마을에 투자하는 것인지에 대하여 뚜렷하게 구분되지 않고 있다. 91년도의 시행지침에는 취락구조를 재정비 개발한다는 내용을 담고 있으나, 취락체계와 취락의 내부구조 중에서 사업목표의 우선 순위가 정확하게 표현되어 있지 않으며, 시간이 흐를수록 사업의 목표가 생활환경의 개선에 치우치는 경향을 보이고 있다.

결국 '문화마을 조성사업'을 실행하는데 이용되는 사업 지침의 이러한 불명확성은, 사업의 실행을 원천적으로 어렵게 하는 것으로, 사업시행자가 '문화마을 조성사업'의 핵심인 입지선정의 중요성을 인식하지 못한 채, 이 사업을 단순히 생활환경 개선사업으로 받아들여 실행할 가능성을 초래하고 있어, 사업의 전달단계와 실행단계에 부정적인 영향을 미치고 있다.

② 사업 명칭의 애매 모호성

'문화마을 조성사업'은 사업 초기에는 분산된 마을을 집단화시키고, 농어촌의 중심마을을 대상으로 하여 취락체계를 확립한다는 뜻에서 사업명칭을 『집단마을』로 사용하여 왔으나, 집단이란 용어의 어감이 좋지 않다는 지역주민의 여론에 따라 사업명칭을 『문화마을』로 변경하여 사용하고 있다. 그러나 『문화마을』이라는 명칭은 취락체계의 개선보다는 오히려 생활환경의 개선을 시사하고 있어, 사업의 의미를 흐리게 하고 있다. 실제로 사례 지역 주민들 대부분이 '문화마을 조성사업'의 의미를 정부에서 도시와 거의 동일한 수준으로 농촌의 생활환경을 개선시켜 주는 사업으로 인식하고 있었으며, 일부 주민들은 『문화마을』을 도시민들을 위한 전원주택단지나 문화적 혜택을 제공하는 마을 등으로 오해하고 있었다.

한편 '문화마을 조성사업'은 「농어촌 정비법」에 '농어촌 생활환경 정비사업'이라는 법적 명칭을 가지고 있는데, 이 법적 명칭 또한 사업의 목표를 취락체계의 개선보다 생활환경의 개선 쪽으로 규정짓고 있어, 시사하는 바에 의해서 생활 환경의 개선에 치중하는 결과를 초래할 가능성이 크다. 이와 같은 사업 명칭의 애매 모호성은 사업 명칭으로서의 기능을 수행하는데 방해요인이 되고 있기 때문에, name value가 상실되었다고 할 수 있다.

③ 사업 수단의 획일성

'문화마을 조성사업'은 사업 초기에 취락체계

개선이라는 목표를 달성하기 위한 사업 수단으로서 신규마을 조성방식을 채택하여[9], 중심마을로 배후마을 주민들을 이주시키려는 의도를 가지고 있었다. 그러나 1994년에 '문화마을 조성사업'의 사업 수단이 3가지 유형으로 다양화되었는데, 여전히 전국적으로 신규마을 조성의 개발방식이 월등하게 많이 나타나고 있다.

사업 수단으로서 신규마을 조성방식은 주민 수요를 반영하여 수요에 맞는 규모로 마을을 조성하는 것이 아니라, 재정에 맞추어 마을을 먼저 조성하고 주민들의 입주 신청을 받는 공급 우선의 방식이라고 할 수 있다. 그런데 지역의 특성, 미래 예측의 불확실성, 그리고 사업수단이 내포하고 있는 사업의 실행 가능성 등의 측면에서 볼 때, 취락체계를 개선하기 위한 사업 수단으로써 전국에서 획일적으로 공급 우선의 신규마을 조성방식을 채택하는 것은 오히려 목표를 달성하는데 장애 요인이 될 가능성이 크다. 다음의 예는 이러한 세 가지 측면에서 사업수단의 획일성이 초래한 부정적 효과를 잘 보여준다.

"농촌집단마을 형성을 목적으로 정부에서 추진중인 '문화마을 조성사업'이 난항을 겪고 있다. 정부지원금과 지방비 등 수십억원에서 수백억원씩의 예산을 들여 조성한 택지가 제대로 분양되지 않기 때문이다... 강원도 내에는 지난 92년 횡성군 우천 시범 문화마을을 시작으로 지금까지 13곳 21만 7,000 여평에 657억여원의 사업비로 농촌 '문화마을 조성사업'이 추진되어 왔다. 그러나 시범 문화마을로 지정됐던 횡성군 우천면만 분양이 끝났을 뿐 대부분의 문화마을이 당초 예상과는 달리 택지를 조성한 지 2년이 되도록 분양율 50%에도 미치지 못하고 있다... 철원군 서면 문화마을(16,940평)은 71필지 가운데 3필지만 분양돼 마을 형성 자체가 안되고 있는 실정이다. 96년말 일찌감치 택지조성을 끝낸 평창군 대화면(19,109평)은 2년이 다 되도록 82필지 가운데 47필지(57%) 분양에 그치고 있다. 이같은 미분양 사태를 해결하기 위해 사업주체인 각 자치단체는 분양 1순위인 현지 농촌주민들 외에 외지인에게까지 분양 범위를 확대, 건축비 중도금 납부시기 연장 등을 내걸고 있으나 교통여건 등을 이유로 외면 당하고 있다. 철원군은 최근 미봉책으로 1세대 1필지 분양이라는 당초 취지를 없애고 여러 필지 분양을 허용하고 있어 자칫 외지인들의 투기대상이 될 지 모른다는 우려마저 낳고 있다. 평창군 도암면 등 용지매입이나 택지조성 단계인 자치단체에서도 조성시기를 늦추는 등 대책마련에 부심하고 있다(서울신문 1998년 10월 22일)."

결국 위의 예에서 볼 수 있듯이, 신규마을 조성의 개발방식을 전국 대부분의 지구에서 채택하는 사업수단의 획일성으로 인해, 일부 지구에서 사업의 취지가 왜곡되거나 장기간 미분양 사태가 발생하고 있다. 이는 사업 목표와 사업 수단간의 인과관계가 적절하지 못함을 의미하며, '문화마을 조성사업'이 취락체계의 개선책으로서 기능하지 못하고, 택지개발사업으로 변질될 가능성을 유발하고 있다.

④ 대상집단의 특성

'문화마을 조성사업'은 면 단위 사업으로, 입주자 우선 순위에서도 알 수 있듯이 면에 거주하는 주민들이 중심 대상집단이다. 그런데 농촌 주민들은 대부분 경제력이 낮고, 연령 구조가 고령화되어 있어 가옥과 토지에 대한 애착이 강하고, 생활환경 개선과 이주에 대한 열의가 적다. 따라서 현재의 정주지에 안주하는 경향이 있어, 대상집단의 특성상 사업에 대한 호응도가 저조할 가능성이 높다. 이러한 대상집단의 특성은 '문화마을 조성사업'의 목표를 달성하는데 있어서 하나의 제약요인이 될 수 있다.

사업 형성 단계에서 나타나는 제약요인들은 사

9) 정책실행 수단이란 정책실행 기관이 정책 목표를 달성시키기 위해서 사용하는 물질적·비물질적 방편을 의미한다(김병준, 1984: 496). 여기서는 사업수단을 개발방식과 동일한 의미로 간주하여 분석하고자 한다.

업을 실행하는데 원천적인 어려움을 초래하는 것으로, 사업 전달 단계와 사업 실행 단계에 누적되어 부정적인 영향을 미치고 있다.

2) 사업 전달 단계

① 사업시행자의 특성

'문화마을 조성사업'의 사업시행자는 크게 사업시행주체인 지방자치단체와 위탁사업시행기관인 농어촌 진흥공사로 나누어지나, 본 연구에서는 그 중에서 지방자치단체의 특성을 살펴보도록 하겠다.[10] '문화마을 조성사업'은 취락체계를 개선하기 위해 추진되고 있는 공간 정책으로서, 전문 행정의 성격이 강하다. 그러나 사업시행자는 일반 행정 중심의 업무를 담당하는 지방자치단체의 공무원들이기 때문에, 이 분야에 대한 전문성이 부족하다고 할 수 있다. 또한 공무원 순환 보직제에 의해 사업의 실행과정에서 담당자가 계속 교체되고 있었다. 실제로 현재 세 사례지역의 '문화마을 조성사업' 담당 공무원들 대부분이 처음부터 이 사업에 관여한 공무원들이 아니라, 중간에 사업을 인수인계 받아 담당하고 있는 공무원들이었다. 이러한 잦은 인사 이동은 담당 인력의 전문화를 저해하여 실행능력을 약화시키고, 사업 실행의 효율성과 지속성의 저하를 초래하기가 쉽다.

② 불충분한 전달 과정

중앙정부에서 지방자치단체로 사업이 전달되는 과정에 있어서, 사업 실행의 내용을 파악할 수 있는 공식적인 전달 매체는 지침서와 관련 법규 조항이 전부로, 체계화된 전달 과정이 운영되고 있지 않고 있는 것으로 나타났다. 한 사업 시행자에 의하면, 사업을 인수인계 받았을 때는 '문화마을 조성사업'에 대해 잘 몰랐으나, 전 담당자의 설명, 사업 지침서, 현장 경험, 관련자들과의 대화 등을 통해 사업의 내용을 파악하였다고 한다. 사업 시행자의 전문성 부족과 잦은 인사 이동을 고려할 때, 취락체계 개선책으로서의 '문화마을 조성사업'에 대한 정확한 이해를 돕기 위해서 사업시행자를 위한 지속적인 교육과 훈련 절차가 필요함에도 불구하고, 이러한 절차가 마련되어 있지 않다는 것은 사업의 목표를 달성하는데 제약 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 사업시행자와의 인터뷰 결과, '문화마을 조성사업'을 국가에서 막대한 재정을 지원하여 농촌의 생활환경을 개선시켜주는 사업으로 인식하고 있었으며, 신규마을의 조성을 취락체계 개선책으로서 중심마을의 중심성을 강화시킨다는 의미로 인식하기 보다는, 주민들이 한곳에 모여 살 수 있도록 집중성을 강화시킨다는 의미로 받아들이고 있었다. 이는 사업 시행자가 '문화마을 조성사업'의 목표를 정확하게 인식하지 못하고 있음을 반영한다. '문화마을 조성사업'은 기존의 농촌 생활환경 개선사업에 비해, 중심마을의 입지 우위에 의한 투자의 공간적 차별화 전략이 매우 중요한 의미를 지니고 있으나, 이에 대한 사업시행자의 정확한 이해가 부족하여, 다음의 사업 실행 단계에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이는 근본적으로 불명료한 사업 지침과 사업 명칭의 애매 모호성으로부터 기인하는 것이다.

3) 사업 실행 단계

사업 실행은 바라보는 관점에 따라 여러 가지 측면이 있을 수 있으나, 본 연구에서는 목표 달성과 직접적으로 관련 있는 입지 선정과 입주자 선정을 중심으로, 입지가 잘못 선정되는 요인과 면지역 주민들의 저조한 입주율을 초래하는 요인을 밝혀보고자 한다.

① 입지 선정

'문화마을 조성사업'의 대상지구는 면단위 취락체계 내에서 중심마을(rural service center)이다. 이

10) 위탁사업시행기관의 특성을 논외로 하는 이유는 궁극적으로 사업 실행의 책임은 사업시행주체인 지방자치단체에게 있기 때문이며, 또한 조사 결과 위탁사업시행기관 역시 사업의 목표를 정확하게 인식하지 못하고 있음을 파악할 수 있었기 때문이다.

사업은 취락체계를 개선하기 위한 공간정책이기 때문에, '어디에' 입지를 선정할 것인가의 문제는 사업의 성패를 좌우할 만큼 매우 중요하다고 할 수 있다. '문화마을 조성사업'의 입지가 잘못 선정되는 요인들을 사례지역을 중심으로 상세히 살펴보도록 하겠다.[11]

먼저 우천 문화마을은 사업의 시범지구로서 중심마을에 입지하여, 입지의 타당성을 가지고 있으며, 우천면의 취락체계를 개선하는데 기여했다고 할 수 있다. 대강 문화마을은 취락체계 내에서 자연부락인 두음리에 입지해 있는데, 두음리는 면소재지인 장림리로부터 약 1km 떨어져 있다. 대강 문화마을이 두음리에 입지하게 된 외적 제약요인은 지가와 분양율의 밀접한 관계이다. 즉, 사업시행자가 사업의 목표를 정확하게 이해하지 못하고 있는 상황에서, 지가와 분양율의 밀접한 관계에 의해 사업시행자가 사업의 목표를 달성하려고 하기보다는 사업수단 자체를 충실히 실행하려는 성과주의적 성향을 보였다는 점 등이 결합되어 대강 문화마을의 입지가 잘못 선정되었다고 할 수 있다. 또한 대상집단의 특성과 분양가능성을 고려하여 잘못된 입지를 선정했다는 것은 개발방식, 즉 사업수단의 문제이기도 하다. 목면 문화마을은 취락체계 내에서 자연부락인 대평 1리(개미마을)를 재정비한 마을로, 개미마을이 '문화마을 조성사업' 대상지구로 선정된 외적 제약요인은 사업을 유치하기 위해 지역 유지를 중심으로 지역주민들이 적극적인 움직임을 보였기 때문인 것으로 나타났다. 즉, 사업시행자가 사업지침에 의거하여 목면의 중심마을 중에서 사업지구로 적합한 지역을 선정한 것이 아니라, 면으로부터 사업대상지구를 신청 받아 사업을 유치하기 위해 적극적인 움직임을 보였던 개미마을을 대상지구로 선정한 것이다. 이는 사업시행자가 사업의 목표를 정확하게 이해하지 못한 상황에서, 편의주의적으로 사업을 실행한 결과라 할 수 있다.

② 입주자 선정

두 번째 사업 실행은 신규마을 조성시 입주자 선정으로[12], 우선 순위에 입각하여 입주자를 선정하며, 순위별 분양 일자가 있다. '문화마을 조성사업'은 면단위 사업이므로, 이러한 입주자 선정 과정을 통해 각 사례지역에서 면 지역 주민들이 얼마나 많이 입주했는가를 살펴보기로 한다. 우천 문화마을은 이전 거주지가 우천면인 주민의 비율이 51.8%이고, 면소재지인 우항 1리를 제외한 우천면 거주자의 비율은 24.7%이다. 대강 문화마을은 이전 거주지가 대강면인 주민의 비율이 38.3%, 사업대상지구인 두음리를 제외한 대강면 거주자가 16.7%를 차지하고 있어, 두 사례 지역 모두 면 지역 주민들의 입주율이 다소 낮게 나타나고 있다.

면 단위 사업으로서 면 지역 주민들의 저조한 입주율을 초래한 요인은 크게 대상집단의 특성과 사업시행자의 편의주의적·성과주의적 성향에서 파악할 수 있다. 먼저 대상집단인 농촌 주민들 대부분은 경제력이 낮고 고령화된 인구 구조를 가지고 있어 이주에 대한 열의가 적다. 사업시행자의 편의주의적·성과주의적 성향은 두 가지 측면에서 접근할 수 있는데, 하나는 사업시행자가 대상집단에게 사업의 목표를 정확하고 충실하게 전달하거나 홍보하지 못하고 있다는 점이고, 다른 하나는 사업시행자가 자신의 이해관계를 정책의 목표보다 우선시하여 사업을 실행할 가능성이 높다는 점이

11) Pacione(1983: 199)는 농촌 지역에서의 자원 할당(resource allocation)에 있어서 입지 결정의 대부분이 공식적인 계획 과정의 외부에서 일어난다는 것을 인식할 때 이에 대한 평가의 중요성은 명백하나, 농촌 지역에서 실제로 발생하는 현상이 대개는 이러한 과정에서 이루어질 지라도 이에 대하여 과소평가 되어왔다고 주장한다.

12) '문화마을 조성사업'의 초기 사업수단은 신규마을 조성 방식이었으나, 1994년 이후 그 개발 유형이 3가지로 다양화됨에 따라 좀 더 유연한 접근방식이 가능해졌다. 그러나 1998년 현재 대부분의 지구에서 신규마을 조성 유형을 채택하고 있으므로, 입주자 선정을 전체 사업의 실행 과정으로 간주하여 살펴보고자 한다.

다. 즉, '문화마을 조성사업'을 추진하는데 있어서 사업시행자는 택지 분양을 통해 자금을 회수하여 용지 매수시 지원되는 융자금을 상환기간 내에 상환해야 하기 때문에, 장기간 미분양 사태가 일어날 경우, 사업시행자의 자체 재정으로 이를 상환해야 한다. 그리하여 면 지역 주민들의 입주율이 높아야 한다는 것에는 동의를 하면서도, 분양이 원활히 이루어지지 않을 경우 면 지역 주민들의 입주를 유도하기 위해 능동적으로 나서기 보다는, 택지분양 완료라는 사업시행자의 이해관계를 더 중요시하여 타지역 주민들의 유입을 적극 유도하고 있다.

4) 정책 환경

'문화마을 조성사업'은 정책이 형성될 1991년 당시, 이 사업과 유사한 생활환경 개선사업들이 대상지역만 분할된 채 각 부처별로 추진되고 있었다. 또한 현재까지도 '문화마을 조성사업'뿐만 아니라 이와 유사한 사업들이 일관적으로 연계되어 추진되지 아니하고, 여러 정부 부처와 지방자치단체 여러 개 실무과에 분산된 채 각종 법령과 사업명칭으로 제각기 추진되고 있는데, 이러한 정책환경은 취락체계의 개선이라는 사업 목표를 달성하는데 제약 요인으로 작용하고 있다.[13] 즉, '문화마을 조성사업'이 이용하는 투자의 공간적 차별화 전략의 효율성을 저하시키고 있으며, 또한 사업시행자와 대상집단인 농촌 주민들에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 사업시행자의 사업 목표에 대한 정확한 인식이 부족한 상황에서 이러한 정책환경은 '문화마을 조성사업'을 생활환경 개선사업들 중의 하나로 인식할 소지를 제공하고 있어, 취락체계 개선책으로서 갖는 차별성을 파악하는데 더욱 불리한 여건을 만들고 있다. 또한 대상집단인 농촌 주민들은 이러한 정책 환경으로 인해 '문화마을 조성사업' 이외에도 유사한 타 사업들에 의해서 충분히 혜택을 받을 수 있기 때문에, 주민들이 문화마을(중심마을)로 이주해야 할 필요성을 느끼지 못하는 요인중의 하나로 작용하고 있다.

2. 실효성 제고를 위한 개선책

지금까지 경험적 사례연구를 토대로, '문화마을 조성사업'이 추구하는 목표가 공간상에 얼마만큼 투영되고 있는지를 살펴보고, 목표와 실행 결과간에 차이를 유발하는 요인들이 무엇인지 실행과정의 각 단계별로 분석하였다. 이를 도식화한 것이 (그림 6)으로, 이 그림을 통해 알 수 있듯이, '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. 그리하여 위에서 살펴본 실행과정의 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.

따라서 이러한 제약요인들을 극복할 수 있는 대안들을 중심으로, '문화마을 조성사업'의 실효성 제고를 위한 개선책을 간단하게 제시하면 다음과 같다.[14]: (1) 사업지침의 명확성 제고, (2) 사업수단의 다양화, (3) 사업실행에서 전문가 참여 제도화, (4) 사업시행자의 실행 능력 강화, (5) 농촌 취락구조 개선정책들의 연계화 방안 마련.

---

13) 이에 대한 자세한 내용은 2장에서 살펴본 '문화마을 조성사업'의 정책배경과 (표 1)을 참조.

14) 개선책은 유우익(1998b: 131-153)의 글을 일부참고하였음을 밝혀둔다.

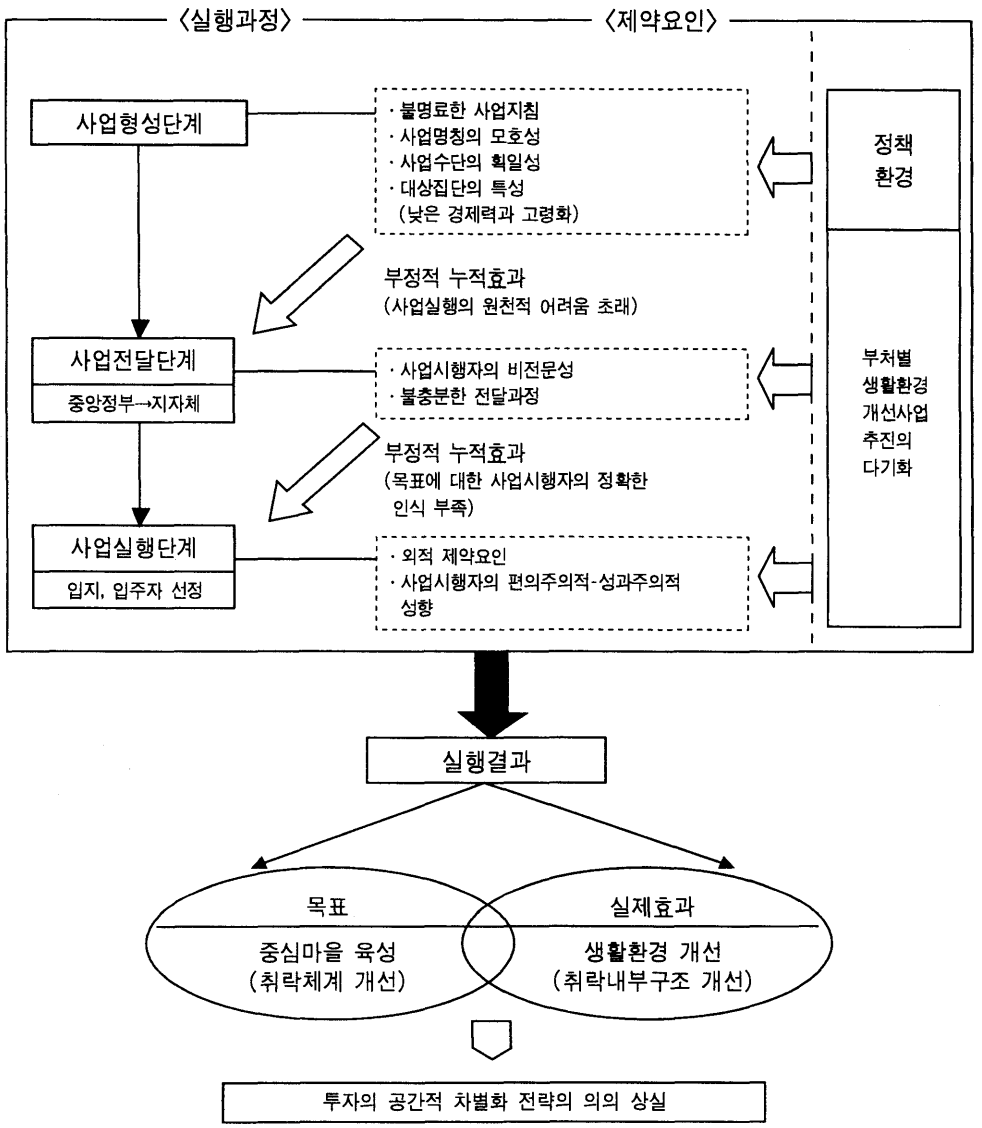

그림 6. '문화마을 조성사업'의 목표와 실제 효과간의 차이

Ⅴ. 요약 및 결론

본 연구에서는 농촌 취락체계 개선정책 중에서 '문화마을 조성사업'을 중심으로, 사례 연구를 통하여 목표와 실행 결과간의 차이를 확인하고 차이를 유발한 요인들을 실행 과정의 각 단계별로 분석하여, 이를 토대로 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 실효성을 평가하고자 하였다. 1991년부터 추진되어온 '문화마을 조성사업'은 낙후된 농촌 지역을 개발하기 위해 공간적 관점에서 접근하는 공간정책으로, 투자의 공간적 차별화 전략을 통해 면단위 취락체계 내에서 중심마을에 집중 투자하여 중심마을을 육성하는 한편, 자연부락

에는 더 이상 투자를 하지 않음으로써 주변의 분산된 배후마을 주민들을 중심마을로 이주하도록 유도하여 취락체계를 개선하려는 공간정책이다. 이와 같은 취락체계의 개선을 통해 소비활동과 생산활동에 있어서 규모의 경제를 달성하여, 정주공간으로서 농촌 지역의 매력을 회복하려는 취지를 가지고 있다. 즉, '문화마을 조성사업'은 농촌의 제반 문제들, 즉, 인구유출, 생활환경의 낙후, 농업규모의 영세성 등을 취락체계의 개선을 통해 포괄적으로 해결하려는 공간정책이다.

연구 지역은 강원도 횡성군 우천면 우항 1리, 충청북도 단양군 대강면 두음리, 그리고 충청남도 청양군 목면 대평 1리에 각각 조성된 문화마을이며, 사례연구 결과를 토대로 입지의 타당성 측면과 면 지역 주민의 입주율 측면에서 접근하여 세 지역에서 실행된 '문화마을 조성사업'의 결과를 검토해 볼 때, 생활환경의 개선과 신규마을 조성시 인구 증가라는 긍정적 효과를 초래했을 지라도, '문화마을 조성사업'의 목표와 실행 결과간에 차이가 나타나고 있었다. 즉, 투자의 공간적 차별화 전략을 이용하여 중심마을의 육성에 의한 취락체계의 개선이 목표이나 제대로 이루어지지 않고 있으며, 실행 결과에 의해 나타나는 효과는 생활환경의 개선에 그치는 경향이 있었다.

그리하여 목표와 실행 결과간에 차이를 유발하는 요인들을 실행 과정의 각 단계별로 분석하였다. 먼저, 사업의 형성단계에서 크게 네 가지 제약요인이 있는 것으로 나타났다: 불명료한 사업 지침, 사업 명칭의 애매 모호성, 사업수단의 획일성, 대상집단의 낮은 경제력과 고령화라는 특성. 사업의 전달단계에서는 사업시행자의 공간정책에 대한 비전문성과 사업의 불충분한 전달과정으로 인해, 사업시행자는 사업의 목표에 대해 정확하게 인식하지 못하고 있었다. 사업의 실행단계에서는 입지선정과 입주자 선정을 중심으로, 입지가 잘못 선정되는 요인과 사업 대상면 주민들의 입주율이 저조한 요인에 대하여 살펴본 결과, 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.

결론적으로, '문화마을 조성사업'의 목표는 투자의 공간적 차별화 전략을 통해 중심마을의 육성을 통한 취락체계의 개선을 지향하고 있으나, 나타나는 실제 효과는 생활환경의 개선에 그치는 경향이 있어 취락체계 개선책으로서 '문화마을 조성사업'의 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 방안들로는 사업지침의 명확성 제고, 사업수단의 다양화, 사업실행에 전문가 참여 제도화, 사업시행자의 실행능력 강화, 농촌 취락구조 개선정책들의 연계화 방안 마련 등을 제시하였다.

그리하여 중심마을에 집중 투자함으로써 새로운 인프라를 제공하고 이를 통해 주민들의 이동을 유발할 수 있다면 중심마을에 의한 발전이 가능하다고 판단된다. 이 공간정책이 추구하는 목표가 굴절 없이 현실에 투영되어 농촌의 정주여건이 향상되었을 때, 국토공간의 효율적 이용이 가능해 질 수 있을 것이다.

참고문헌

김병준, 1984, 「정책집행연구의 비판적 고찰」, 『한국행정학보』 제18권 제2호, pp. 479-492.

김성호 외, 1992, 촌락구조변동과 농업구조전환에

관한 연구, 한국농촌경제연구원.
김인, 1986, 현대인문지리학, 법문사.
김정연, 1995, 「농촌 취락개발의 문제점과 개선방향」, 『농촌계획』, 제1권 제1호, pp. 89-98.
농어촌 연구원, 1992, 농어촌 중심마을 정주체계의 개발 및 정비(Ⅰ): 중심마을의 공간적·기능적 체계를 중심으로, 농어촌 진흥공사.
대한국토·도시계획학회, 1991, 지역계획론, 형성출판사.
민말순 외, 1993, 농촌마을 및 주택에 관한 연구, 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
민말순, 1994, 「농촌사회 변동과 농촌개발 방향」, 『농촌사회』, 제4집, pp. 141-165.
박시현 외, 1995, 지역특성을 고려한 농어촌마을 정비방안, 한국농촌경제연구원.
박시현·박병오, 1997, 농촌 생활환경정비정책의 효율적 추진방안, 한국농촌경제연구원.
유영옥, 1996, 지역정책론, 법문사.
유우익, 1988a, 「농촌중심도시 및 취락의 정비방안」, 『21세기 농정발전 방향 구상을 위한 기초 연구 Ⅱ』, 주제논문, 한국농촌경제연구원.
유우익, 1988b, 산촌지역의 정주체계 정비방안 연구, 농업진흥공사.
유우익 외, 1998a, 21세기 국토와 환경, 삶과 꿈, pp. 151-210.
유우익, 1998b, 농촌지역개발 제도개선방안, 농어촌진흥공사.
윤원근, 1995, 「정주계층간 사회경제 및 공간관계 변화에 대응한 농촌공간정책의 방향모색」, 『농촌사회』, 제5집, pp. 319-354.
이재근, 1995, 「농촌 문화마을 조성계획과 사업방향에 관한 연구」, 『농촌계획』, 제1권 제1호, pp. 75-87.
이정환 외, 1990, 농촌 생활환경 정비와 면 단위 정주권 개발방안, 한국농촌경제연구원.
이정환 외, 1991, 시범마을종합정비계획: 2000년대를 향한 농어촌지역 종합개발구상, 한국농촌경제연구원.
임승빈 외, 1995, 「문화마을과 기존농촌마을의 비교평가에 관한 연구」, 『농촌계획』, 제1권 제1호, pp. 49-63.
하성규, 1986, 영국의 지역개발계획과 농촌개발정책, 한국농촌경제연구원.황명찬, 1992, 지역개발론, 법문사.
Jeong-youn Kim · Chang-seok Kim, 1996, 'The change of the system and function of the service centres in rural areas: the case of kimje', *Journal of rural development*, vol. 19, pp. 263-281.
Cloke, P., 1979, Key settlements in rural areas, Methuen.
Cloke, P. & Little, J., 1986, 'The implementation of rural policies', *Town planning review*, vol. 57, no. 3, pp. 265-284.
Cloke, P., 1988, Policies and plans for rural people, Hyman.
Gilg, 1985, An introduction to rural geography, Arnold.
Gilg, 1996, Countryside planning, Routledge.
Haywood, I., 1985, 'Settlement planning and developing countries: The Gezira experience in Sudan', *Ekistics* 313, pp. 332-337.
Hoggart and Buller, 1987, Rural development, Croom helm, pp. 203-217.
Hornby, W. & Jones, M., 1991, An introduction to settlement geography, Cambridge.
Pacione, M., 1983, Progress in rural geography, Barnes & Noble.
Sillince, J., 1986, 'Why did warwickshire key settlement policy change in 1982? an assessment of the political implications of cuts in rural services', *The geographical journal*, vol. 152, no. 2, pp. 176-192.
농림부, 농림사업시행지침서(1991-1998).

농어촌진흥공사, 1997, 문화마을조성사업 종합평가.
강원도 횡성군 우천면 농어촌정주생활권개발계획서.
충청북도 단양군 대강면 농어촌정주생활권개발계획서.
대강 문화마을 기본계획 및 실시설계서.
목면 문화마을 기본계획 및 실시설계서.
우천 문화마을 기본계획 및 실시설계서.
중앙 일간지.