

Study Note

비도시지역 배후마을 서비스전달체계 활성화방안 연구

정해천* · 양희승**

로컬마스터*, 계명문화대학교 플라워·가드닝과**

A Study on Way to Revitalize the Service Delivery System in the Hinterland Villages in Non-Urbanized Area

Haechun Jung* · Heeseung Yang**

Local master co., LTD*

Dept. of Flower&Gardening, Keimyung College University**

요약: 농림축산식품부는 농촌 중심지의 기능(문화·복지·경제·교육 등)을 강화하고, 중심지의 서비스가 배후마을로 전달되어 연계시키는 정책을 추진해왔다. 이러한 정책목적을 위해 일반농산어촌개발사업 내 농촌중심지활성화사업, 기초생활거점조성사업을 추진중에 있지만 실제 사업을 추진하는 과정에서 농촌 중심지의 기능 강화에 초점이 맞춰져 배후마을과의 서비스 전달 및 연계 등은 활성화되고 있지 않은 실정이다. 따라서 본 연구에서는 무주군 적상면에서 기 수행했던 사업과 지역현황을 분석하여 배후마을 서비스가 연계 및 활성화되지 못한 이유를 분석하여 앞으로 수행하게 될 기초생활거점조성 2단계사업의 추진방향을 제시하고자 하였다. 배후마을 서비스가 활성화되지 못한 원인을 분석한 결과, 농촌의 분산거주 및 지형구조의 한계성으로 나타나는 서비스 접근의 불리함과 배후지역의 수요 발굴을 위한 서비스 전달 체계의 미확보 등이 문제점으로 나타났으며 그에 따른 개선방안을 다음과 같이 도출하였다. 첫 번째로, 지형적 한계를 극복하고자 제안한 디딤거점 조성계획이다. 서비스 중간 터미널 기능을 담당할 디딤거점을 설정하여 효율적인 서비스전달이 이루어지도록 한다. 두 번째로, 합리적 의사결정구조를 위해 중심지 및 배후마을 주민 그리고 다양한 계층이 포함된 주민위원회의 효율적 구성과 함께 다양한 소규모 커뮤니티를 운영하여 지역의 견을 촘촘하게 수렴할 수 있는 소통창구 배치계획을 제안하였다. 세 번째로, 지역주민을 전문강사로 양성하는 선순환 지역인력 양성계획이다. 서비스 전달에서 가장 중요한 서비스 전달자, 즉 활동가를 양성하여 지속 가능한 주민 주도 서비스 공급체계를 완성하고자 한다.

주요어: 농촌중심지, 배후마을, 서비스전달체계, 디딤거점

Abstract: The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs has been promoting policies to strengthen the functions of rural centers (culture, welfare, economy, education, etc.) and to ensure that services from the centers are delivered to and connected to hinterland villages. For this policy purpose, the rural center revitalization project and the basic living base creation project within the

rural development projects are being promoted. However, in the process of carrying out the actual project, as the focus is on strengthening the functions of rural centers, service delivery and connection with hinterland villages are not being actively promoted. therefore, in this study, we analyze the projects previously carried out in Jeoksang-myeon, Muju-gun and the regional status, analyze the reasons why hinterland village services were not connected and activated, and propose a direction for the second phase of the basic living base creation project to be carried out in the future. As a result of analyzing the reasons for the failure of hinterland village services to be activated, problems such as disadvantages in accessing services due to dispersed residence in rural areas and limitations in topographical structure, and the lack of a service delivery system to develop demand in hinterland areas were found to be problems. Improvement measures were derived as follows. First, it is a stepping stone construction plan proposed to overcome topographical limitations. Establish a stepping base that will function as a service intermediate terminal to ensure efficient service delivery. Second, for a rational decision-making structure, we proposed a plan for deploying communication channels that could closely collect local opinions by operating various small-scale communities along with the efficient composition of a resident committee that includes residents of the central and hinterland villages and various classes. Third, it is a virtuous cycle of local manpower training plans that train local residents into professional instructors. We aim to complete a sustainable, resident-led service supply system by nurturing the most important service deliverers, that is, activists, in service delivery.

Keywords : Rural Center, Hinterland Village, Service Delivery System, Stepping Point

I. 서론

지난 2020년까지 농촌인구는 소폭 상승했지만 2021년도부터 감소하기 시작하였다. 농촌지역에 인구 감소함에 따라 주민의 경제, 교육, 의료, 교통 등 생활하는데 필요한 기초생활서비스의 수요를 감소시키고, 서비스의 양적·질적 저하를 초래하기 시작하였다. 이는 농촌의 중심지 기능을 쇠퇴시키면서 지역 경제 활력 저하, 타 지역으로의 생활권 이동 등의 문제점을 일으켜 다시 인구감소가 진행되는 악순환을 발생시킨다. 또한, 농촌지역 상당수의 배후마을이 인구감소 뿐만 아니라 고령화로 인해 과소화 정도가 심화되어 마을 소멸이 실제 일어나지 않더라도 공동체로서 주민활동이 거의 남지 않고 개별 주거의 군집 정도로만 기능을 하게 될 가능성이 있다. 따라서 농촌 중심지와 배후마을을 연계한 새로운 공동 활동 추진 단위를 형성하는 시도가 필요하다(Seong & Min 2016).

정부는 이러한 문제점에 대응하고자 읍·면소재지

를 중심으로 지속적인 농촌중심지 기능강화를 위한 정책을 추진해 오고 있다. 특히, 소도읍개발사업(1990~2001), 소도읍육성사업(2003~2012), 거점면소재지마을종합개발(2007~2012), 읍면소재지종합정비사업(2012~2014), 농촌중심지활성화사업(2015년~진행중) 등을 도입하여 농촌중심지에 부족한 생활서비스 기능을 보완 및 강화하고 있으며 최근에는 배후마을과의 연계를 통한 중심지-배후마을의 네트워크 활성화를 구축하여 배후마을 서비스 전달 프로그램을 강화하고 있다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 실제 사업을 추진하는 과정에서 농촌중심지의 기능 강화에 초점이 맞춰져 배후마을과의 서비스 전달 및 연계 등은 활성화되고 있지 않은 실정이다. 도시와 농촌의 생활서비스 양적·질적 격차가 벌어지는 것처럼 면 단위를 중심으로 중심지와 배후마을과의 서비스 이용 및 편의성 등의 격차가 커지고 있으며 배후마을의 소외 현상은 지속되고 있다. 최근 농촌지역 개발 방향이 농촌협약사업을 통한 통합적 농촌개발 추진으로 지자체

내 읍·면 간, 중심지와 배후마을 간, 마을과 마을 간 네트워크를 통한 농촌 365생활권을 구축하는 것이 목표임에 따라 중심지의 서비스가 광역적으로 배후마을과 연계될 수 있는 전략이 무엇보다도 중요할 것이다.

본 연구의 대상으로 선정한 무주군 적상면에는 1단계 사업인 적상면 농촌중심지활성화사업을 통해 적상면 주민들과 적상면 외 인접 주민들도 이용 가능한 오색단풍 이야기센터, 작은 목욕탕 증축, 주민체육쉼터 등을 통한 중심지 기능 향상을 목표로 추진했으나, 중심지 기능 향상에 집중하여 배후마을 서비스 전달 체계가 구축되지 않았다. 따라서 무주군 적상면에서 기 수행했던 사업(농촌중심지활성화사업)과 지역 현상을 분석하여 배후마을 서비스가 연계 및 활성화되지 못한 이유를 도출하고 앞으로 수행하게 될 기초생활거점조성 2단계사업의 추진방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 연구 범위

1. 선행연구 검토

우선 농촌중심지 이론에 대한 많은 연구가 진행되어 왔는데 송미령 외(2008)은 농촌중심지는 주민들에게 필요한 기초적인 생활서비스를 공급하는 거점으로서 기초생활권 정책에 관심을 집중해야 할 공간으로 정의하였다. 또한, 김정연 외(2013)는 농촌 중심지를 배후지역 주민들에게 생활서비스를 제공하고, 도시와 농촌을 연결하는 교통 결절이자 개발 거점의 기능을 하는 곳으로 통합적 측면에서 정의하였으며, 박성진 등(2016)은 거주민이 생활하는데 필요한 교육과 복지 등 공공서비스를 제공하고, 교육기관과 지역사회조직 등이 밀집하여 농촌마을을 발전시키는 거점으로서 기능을 담당한다고 하였다.

특히, 전라북도 내 농촌중심지활성화사업의 5개 사업지구를 분석하여 중심지와 배후마을 연계 특징 및 문제점을 분석하고 개선방안을 제시한 『농촌중심지활성화사업의 배후마을 연계현황 및 개선 방안 연구』(Lee & Jang 2019)에서는 배후마을의 사업에 대한 이해 및 사업참여 미흡, 중심지 내 핵심시설의 활용이 저조한 문제, 주요 분야별 배후마을과의 연계 콘텐츠 부족, 서비스에 대한 접근성 취약이라는 4가지

문제점을 도출하고 개선방향을 제시하고 있다. 첫째 사업 취지에 대한 이해 제고 및 배후마을 주민의 참여를 촉진시켜야 한다. 둘째, 중심지 내 시설 활용도 제고 및 수요 맞춤형 프로그램 확대가 필요하다. 셋째, 중심지와 배후마을과의 연계 콘텐츠 확대는 상대적으로 자원이 풍부한 농업과 관광 분야에서 검토되어야 한다. 넷째, 서비스에 대한 접근성 개선을 위해서는 중심지 내 주요 기관 차량을 활용한 이동 편의 제고, 중심지 내 자원봉사센터 차량 활용, 배후마을과 중심지의 보행동선 정비 등이 검토되어야 한다. 여섯째, 휴먼웨어·공동체 분야의 개선방향은 중심지와 배후마을이 함께하는 월장(月場)개최, 재능나눔 공동체 활동 지원, 지역 활동가 조직화 및 사업 지원 등도 검토되어야 한다는 개선방안을 도출하였다. 하지만 추진지구의 기본계획 및 예비계획서 등 보고서 중심으로 분석되었기 때문에 실질적으로 발생된 문제점을 제시하기에는 어려움이 있다. 따라서 사업 완료지구의 사업추진 시 발생된 실질적 문제점을 분석하여 대상지의 지역 현안이 고려되지 못한 점을 분석할 필요가 있다.

2. 일반농산어촌개발사업 고찰

1) 사업추진방향의 흐름

소도읍육성사업, 읍면소재지종합정비사업 등을 통해 농촌중심지의 개발이 육성되기 시작했으며 최근에는 농림축산식품부는 일반농산어촌개발사업이라는 범주 아래 농촌중심지를 계획할 때에는 중심성과 계층구조에 따라 농촌중심지활성화사업, 기초생활거점조성사업으로 구분하였다. 2015년부터 시작했던 농촌중심지활성화사업은 중심지 계층에 따라 사업유형을 일반지구, 선도지구, 통합지구로 구분하여 추진되었다가 세부사업들이 복잡하고 지자체의 자율성을 저해한다는 의견이 있어 사업유형을 통합하였다. 2020년부터 추진되는 사업부터 농촌협약 추진, 중심성과 계층구조의 세분화 등으로 인해 농촌중심지 개발은 농촌중심지활성화사업(1·2계층만)과 기초생활거점조성사업(1·2계층 외 또는 이외의 지역거점 신청가능) 1·2단계로 구분됐다.

2) 중심지-배후마을 서비스 연계방안 확대

사업 초기에는 행정구역 단위 중심으로 인구규모를 고려한 개발에 중점을 두었다가 최근에 생활권 단위의 농촌협약 정책을 추진하면서 생활권간의 서비스 및 중심지와 배후지역을 고려한 생활서비스 연계 등을 강조하고 있다. 이러한 정책 변화에 따라 중심지에 편중되는 생활서비스를 해결하기 위해 배후마을에 대한 사업비 배정을 의무화하고 서비스 전달 프로그램 종류를 확대하였으며, 총 사업비 중 일정 비율(최소 10% 이상)을 배후마을에 대한 서비스 전달 프로그램 의무화하였다. 특히 중심지-배후마을의 연계사업 추진 및 지속성을 강화하기 위해 기초생활거점조성사업의 단계별(1·2단계) 지원 방식을 도입하였는데 상위 서비스 거점인 농촌중심지의 기능을 보완하면서, 농촌중심지 접근성이 제한된 배후마을 주민들에게 서비스 공급 거점을 마련하고자 하며 1단계 사업이 완료 후 2단계 사업에는 배후마을 연계사업 신청 시 추진할 수 있도록 구분되었다.

3. 연구 범위

본 연구의 목적은 비도시지역의 배후마을 서비스 전달체계에 대한 연구로 면단위 내 서비스 소외지역인 배후마을에 좀 더 효율적으로 서비스가 공급될 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 따라서 지형적 특징 등으로 서비스 공급의 한계가 명확한 비도시지역인 전라북도 무주군 적상면 일원을 연구의 범위로 선정하

였다(중심지는 사천리, 사신리, 배후마을은 북창리, 포내리, 괴목리, 삼기리, 삼유리, 방이리). 또한, 도출된 방안이 적용될 기초생활거점조성사업 2단계사업은 지역주민의 자발적 참여가 중요한 사업임에 따라 일반적인 사업 추진 시 이행되는 물리적 시설 조성으로 공간의 구조 등을 해결하기보다는 사업의 참여하는 지역주민의 참여율을 향상시키는 방안 위주의 제안을 제시하고자 한다.

III. 대상지 분석 및 종합

1. 대상지 공간구조

1) 상위 및 관련계획 검토

무주군 기본계획, 무주군 종합발전계획, 무주군 도시재생 전략계획 등 관련 계획을 검토한 결과, 연구대상지인 적상면은 역사·관광, 정주거점의 위상을 가진 하위거점으로서 남북 산업물류 발전축의 중심에 위치해 있다. 하지만 발전축 안에서 각 읍·면 간의 연계성이 낮아 남북으로 위치한 무주읍(상위거점)과 안성면(중위거점)에 의존한 종속관계 구조로 보인다.

2) 입지여건 및 지역특징

과거 남북으로 길게 뻗은 산맥이 자연적 경계가 되어 유가면과 상곡면으로 분리 형성되었던 것이 1914년 행정구역 개편에 따라 적상면으로 통합되었으나, 지역적 공동체의 교류 없이 과거의 생활관습 그대로

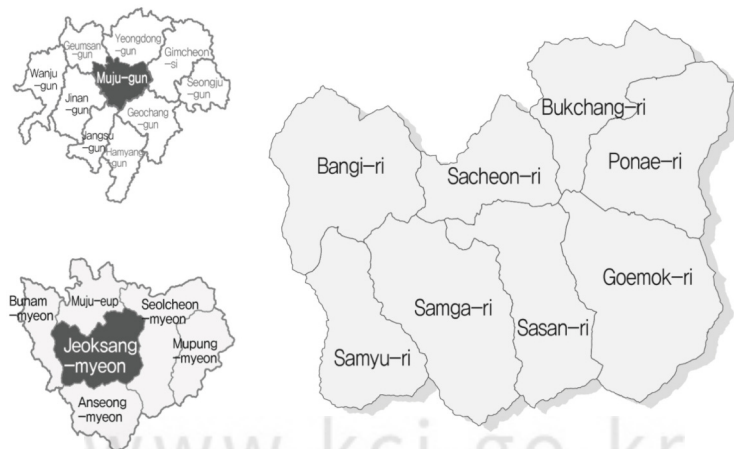


Figure 1. Spatial Extent.

생활하다 보니 적상면으로서 하나의 생활권이 아닌 여전히 분리된 생활권으로 인식하여 살아가고 있다.

기초적으로 농촌은 도시와 달리 분산거주하는 특성 때문에 각종 서비스 접근성이 불리하다. 이러한 분산거주 성향은 각종 서비스 접근 및 전달 체계 확보에 어려움을 유발한다(심재현 외, 2023). 특히, 적상면은 남북으로 뻗은 2개의 산맥이 도로망과 마을 분포 또한 남북으로 펼쳐지게 하여 내천(川)자 형태로 형성됐다. 이는 남북에 위치한 무주읍과 안성면과 종속 관계가 있는 적상면으로서 내부적 교류보다는 타 생활권으로의 유출을 가속화시켰을 것이다. 또한, 동서를 연결하는 터널 개통(조그재터널, 치목터널) 이전까지는 동서교류 없이 단절되게 만들었으며, 2003년 터널 완전 개통으로 물리적 연결은 이루어졌지만 적상면의 공간구조 변화 속에서도 공간적, 관계적, 정서적 단절은 지속되고 있다.

3) 중심성 분석 및 주민이동 패턴

중심성 및 주민이동 패턴분석 결과도 적상면 생활권은 주변 읍·면에 의존·종속된 것으로 나타났다. 그 근거로 적상면은 무주읍 서비스를 주로 이용하다 보

니 무주군 내 6개의 읍·면 중 자족지수 5순위로, 내부 이용이 낮은 지역이며, 적상면과 남쪽 도심지역(무주읍, 안성면) 간 높은 기능 시설 격차 발생으로 인구 유출 및 쏠림 현상이 심화되고 있는 실정이다.

공간 단절로 형성된 남북생활축(삼유천/적상천/상곡천)은 도심지역(무주읍/안성면)으로의 의존성 심화로 지속적인 인구 유출 및 배후마을 생활권 이탈 현상을 발생시키고 있다. 동서 내부교류는 어려운 반면, 남북 외부유출은 편리한 구조이기 때문인데 인구추계만 보더라도 지난 20년간 10% 이상의 인구가 감소가 되었다. 또한 IPA 분석 결과, 배후마을 주민들의 도심지역 중차, 고차 서비스 수요가 증가하고 있어 배후마을 생활서비스 공급이 낮아질수록 인구감소가 점차 심화될 것으로 보고 있다.

2. 지역주민의 사업참여 현황

1) 지역적 특성이 고려되지 않은 프로그램 운영

도심지역으로의 인구 유출을 막고자, 농촌중심지 활성화사업(2018~2022) 추진을 통해 생활서비스 복합거점 조성으로 문화·복지·체육기능이 강화되었다. 사업 추진 당시 배후마을 서비스 전달체계가 구축되

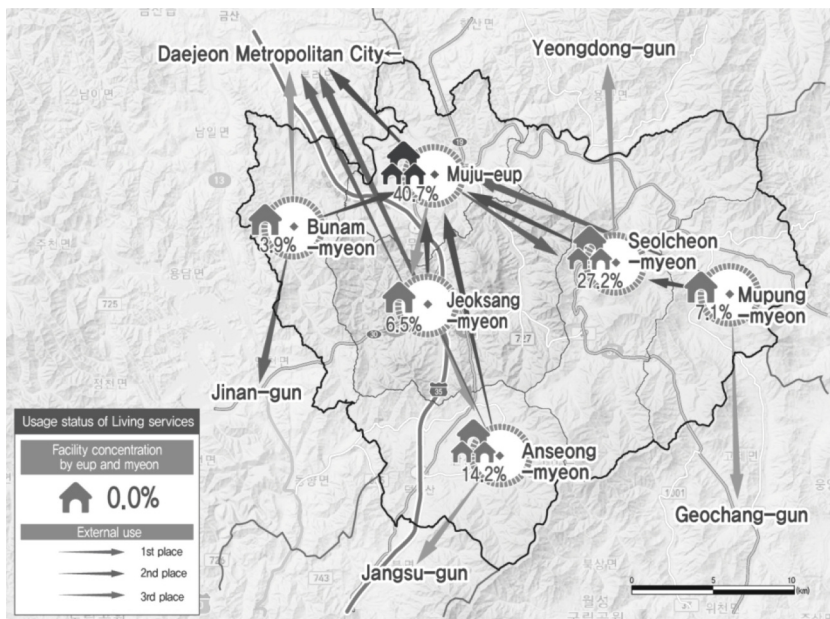


Figure 2. Movement characteristics by eup and myeon in Muju-gun: Utilization of mobile communication data in 2019.

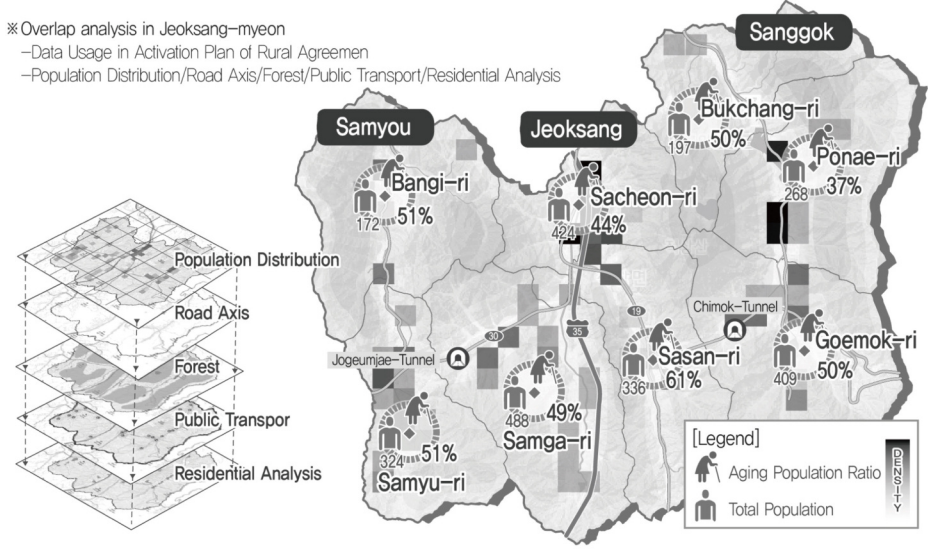


Figure 3. Analyze of Settlement Environments in Jeoksang-myeon

Table 1. Program operation status after project completion

Assortment	Program	Number of Operations	Number of participants		
			Total number of people	Center	Hinterland village
Myeon Office	Leather craft	Once a week	10	10	0
Story Center	Line dance	Once a week	20	16	4
	Samulnori	Once a week	20	18	2
Jeoksang Sports Park	Gate ball	3 times a week	20	14	6
	Ground Golf	Once a week	20	16	4
	Nanta	Once a week	20	20	0
Seochang Village	Wood burning	Once a week	20	12	8
Total number of users			130	106	24

지 않았으며, 선택과 집중을 통한 동아리 양성보다 단발성·소모성 프로그램 운영과 배후마을 주민들의 맞춤형 프로그램 부재로 인해 거점지 주민들의 역량강화 프로그램 참여율은 81.5%로 나타났으나 적상면의 지형적 한계성 및 한정적인 서비스 제공 범위로 인해 배후마을 주민들의 참여율은 18.5%에 그쳤다. 따라서 단절된 생활권, 지역공동체 및 마을간 교류 부재 등 앞서 도출된 문제점들에 대한 근본적인 문제해결 방안이 필요하다.

2) 배후마을 주민의견 (지역사회 참여현황)

배후마을 주민의견 인터뷰 결과, 적상면 소재지 및 그의 타 읍면 주민들까지도 적상면 거점지 프로그램

에 대한 호응도가 높게 나타나지만, 배후마을 주민들은 사업 공감대 및 접근성 부족 등으로 기 추진사업에 대한 인지도 및 이용률이 떨어져 있었다. 적상면 거점지에서 방과 후 마을학교 프로그램을 운영 중이나, 적상면 학생계층보다는 무주읍·안성면 학생들의 이용률이 높았으며 적상면 배후마을 주민들은 오히려 무주읍(상위거점)과 안성면(중위거점)의 시설들을 이용하고 있는 실정이다. 또한, 기추진된 사업의 운영주체(주민위원회)에서 사업에 대한 홍보가 부족하다 보니 사업의 추진과정과 결과를 전혀 알지 못하는 지역주민도 많았다. 이러한 일이 발생한 원인 중 하나로 주민위원회 21명 중 배후마을 주민이 한명도 없어 배후마을 주민에 홍보 및 의견반영이 부족했다는 의

건이 많았다. 따라서 운영주체(주민위원회)는 합리적인견 반영 및 지역주민의 참여 등을 담보할 수 있는 조직체계로서 보완할 필요가 있다.

3) 지역공동체 현황

16개의 지역사회단체(주민자치위원회 등)가 있으나, 단체 간 연계협력 활동이 부재하며 내부 교류 없고 동일성이 부족한 적상면 공동체는 각개약진하고 있는 실정으로, 적상면의 통합적 발전과 촘촘한 서비스 공급을 위해서는 연대와 협력의 공동체 기반 마련이 필요하다.

3. 종합분석 및 과제도출

무주군 적상면의 역사·지리·공동체 등의 주요 현안을 살펴보고 문제점을 분석하여 중심지와 배후마을 간 활성화할 수 있는 개선방향 과제를 도출하였다. 특히 이러한 개선방향은 추후 대상지에 시행될 적상면 기초생활거점조성사업 2단계 사업의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

1) 대상지 공간구조

적상면은 외부 유출(남-북)은 편리하고, 내부교류(동-서)는 불편한 내천(川)자 공간구조로 지역 내부 교류에 한계가 있는 특징이 있다. 기본적으로 분산 거주하는 특성 때문에 더욱더 서비스 전달의 한계로 배후마을 주민들의 서비스 제공이 어려움을 겪고 있다. 따라서 불리한 지형적 구조의 극복을 위한 공간 재구조화가 필요함에 따라 배후마을을 지역 내 작은거점(디딤거점) 활용하여 서비스 전달 전진기지로서 서비스 공급 범위를 확대하고자 한다.

2) 지역주민 사업참여

중심지에 치우친 기 추진사업, 배후마을 의견수렴 부재, 배후마을 주민들의 저조한 참여 등으로 주민 공감대가 약화되고 있다. 따라서 배후마을 사업참여의 확대와 촘촘한 주민수요 도출을 위해 적상면 주민위원회에 대한 재구성하고 함께 주민참여를 위한 새로운 장치를 마련해야겠다.

3) 지역공동체

과거 유가면과 상곡면으로 분리되었던 적상면은 1914년 행정구역 개편에 따라 통합되었지만 여전히 지역주민의 생활권 인식은 분리되었다. 그러한 인식 속에서 적상면 농촌중심지활성화사업을 진행하여 배후마을과의 연계 및 지원을 시도하였지만 사업 완료 후 생활권 이용 형태 및 인식 변화가 없는 것으로 보아 적상면의 입지 등의 한계를 극복하지 못한 것으로 판단된다. 또한, 연계협력 활동이 부재한 지역공동체, 행정주도의 일방적 서비스 공급의 운영 등으로 기존 지역공동체의 자생력이 약화되고 있다. 따라서 연대와 협력의 공동체 기반을 마련하여 같은 생활권으로서 공동체의 유대감 향상과 지속 가능한 서비스 지원 구조를 마련할 필요가 있다.

IV. 사업추진 기본방향

1. 적상면 2단계사업 추진방향

내부적 교류 침체로 주변 읍면부(무주읍, 안성면, 설천면)로 생활권이 유출되고 주민수요 감소로 인해 적상면 공간 재구조화 및 재정립이 필요함에 따라 추후 사업(적상면 기초생활거점조성사업 2단계)을 통해 일상생활서비스 만큼은 무주읍 의존 심화 및 쏠림 현상을 해결하고, 타 지역으로 유출되는 저차 서비스에 대한 주민 수요를 적상면에서 공급하여 해결할 수 있도록 적상면 내부 서비스 공급 활성화 통해 적상면 생활서비스 수요 공급 관계망 구축을 목적으로 설정해야 할 것이다. 거점지의 서비스가 배후마을로 전달될 수 있도록 전달 체계(디딤거점, 주민위원회 재구성 등) 및 인력을 구축하고, 다양한 콘텐츠 및 배후마을 서비스 전달을 활용하여 지역 활성화를 이루는 발판을 마련하고자 한다.

2. 적상면 2단계사업 기본구상 (비전 및 추진전략)

추후 사업인 적상면 기초생활거점조성사업(2단계)을 통해 주민들의 역량을 향상시키고, 서로 교류 및 확산으로 배후마을 서비스 전달체계를 구축 및 적상면 내부 활성화를 이루어내야 함에 따라 일상생활 자

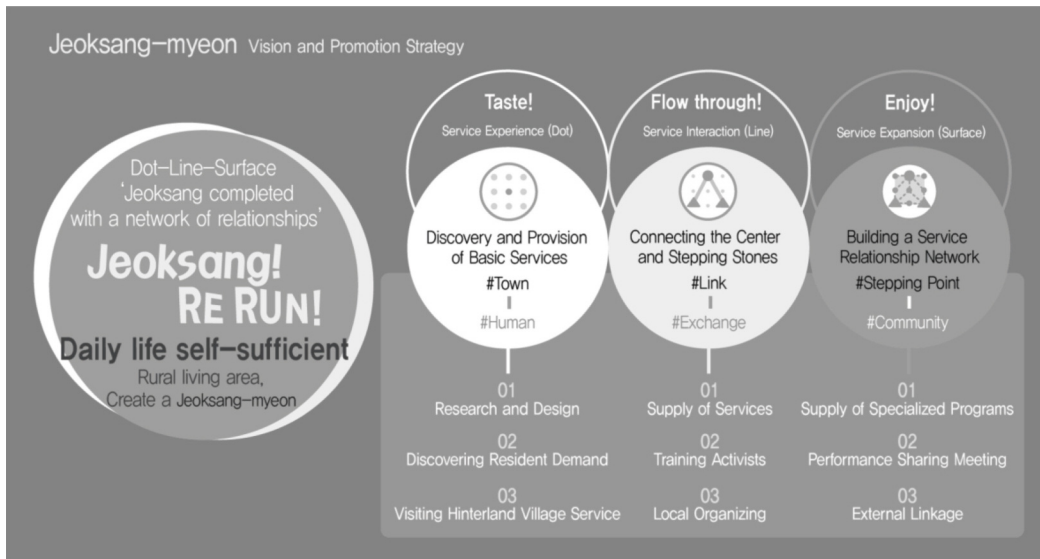


Figure 4. Vision and Promotion Strategy of Jeoksang-myeon.

축형 농촌생활권 적상면 만들기 달성을 위해 ‘서비스 경험(접)하는 맛보다!’, ‘서비스 교류(선)하는 적상 통하다!’, ‘서비스 확장(면)하는 적상!’을 추진전략으로 설정하여, 점-선-면 관계망으로 작동하는 적상면을 만들고자 한다.

V. 배후마을 서비스전달체계 활성화방안

1. 디딤거점을 활용한 일상생활 서비스의 공백없는 공급실현

적상면은 남북으로 길게 뻗은 산지축을 경계로 계곡부(수계축)에 주거축이 형성되어 있는 공간구조를 가지고 있으며, 내천(川)자 공간구조로 크게 3개 축으로 분리된 구조이다. 또한, 국도와 지방도를 따라 버스정류장이 위치해 있으나, 적상면 대부분의 자연마을이 대중교통 불편마을(마을과 버스정류장의 거리가 300m 이하이지만, 버스 운행이 하루 10회 미만)에 해당되는 등 대중교통으로도 배후마을과 중심지간 서비스 교류가 어려운 상태이다. 따라서 적상면 인구분포, 도로축, 산림축, 대중교통, 주거지, 활용 가능한 시설을 분석하여 디딤거점을 설정하여 디딤거점에서 서비스를 직접제공 또는 배후마을로 찾아오는 테마별 서비스를 제공하는 것을 계획하였다.

배후마을 ↔ 중심지간 접근성이 취약한 점을 고려, 배후마을 주민들이 가까운 곳에서 이용할 수 있는 시설 자원에 역할을 부여하고, 서비스 중간 터미널 기능을 담당할 디딤거점을 설정하여 효율적인 서비스 전달이 이루어지도록 한다. 디딤거점 설정 시 고려 사항은 접근성을 위한 버스노선 결절부, 유희시설과 같은 활용 가능한 시설, 보건지소 등 주변 연계시설의 인접지, 참여율을 담보할 수 있는 높은 인구가 분포 되는 곳이다.

이러한 디딤거점(중간거점)의 활용목적은 서비스 체감도, 공급 효율성, 효과 지속성의 향상으로 크게 세가지이다. 첫째, 디딤거점을 활용한 배후마을은 접근성의 향상으로 서비스를 체감하는 정도가 향상될 것이다. 둘째, 문화복지 프로그램 실행 시 마을마다 농번기·농한기 시기가 비슷하여 서비스를 원하는 날짜 및 시간대가 겹친다. 따라서 프로그램 사업량의 효율적 집행을 위한 수단으로서 디딤거점은 공급의 효율성을 높여준다. 셋째, 사업 종료 후에도 구축된 디딤거점을 중간 관계망으로서 계속적으로 활용이 가능함에 따라 배후마을 서비스 전달 효과가 지속된다. 특히, 배후마을 ↔ 중심지뿐만 아니라 디딤거점 ↔ 배후마을의 효율적 전달이 가능하여 서비스 전달효과가 소속된 배후마을까지 전달이 가능하다.

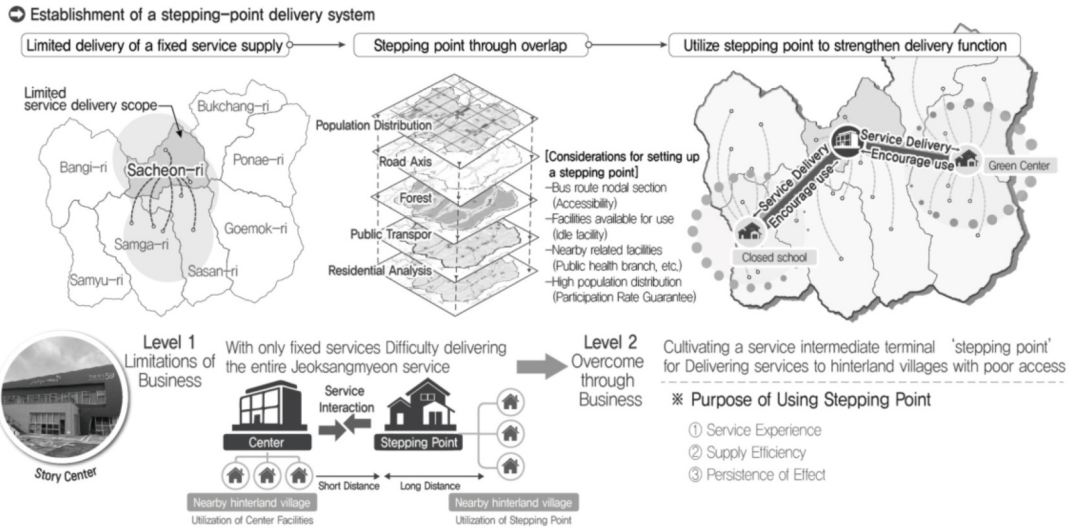


Figure 5. Promotion Strategy of Stepping point in Jeoksang-myeon

배후마을 주민들이 중심지로 가지 않는 이유 중 또 하나는 “중심지의 다양하고 질 좋은 프로그램을 접해 보질 않았기 때문에 배후마을 주민들이 중심지에 가려는 동기가 없다” 라고 지역리더들은 인터뷰 시 이야기한다. 따라서 다양하고 질 좋은 프로그램이 선행되어 경험해 보는 것이 중요하다고 판단된다. 배후마을 ↔ 중심지간 교류 활성화 및 관계망 형성을 위해 디딤거점 조성뿐만 아니라 디딤거점에서 우선적으로 서비스를 경험하고 교류하는 실현 과정이 중요하며, 실천을 위한 위한 세 가지 전략을 계획하였다.

첫 번째, 서비스를 배후마을 지역주민이 우선 경험(접)하는 계획이다. 중심지에 물리적으로 고정된 서비스 공급만으로 적상면 전체 배후마을에 서비스를 공급한다는 것은 한계가 있으며 실제로도 좁은 서비스 전달 범위로 중심지 주변부만 전달되고 있다. 또한, 면지역 배후마을 지역주민은 오랜 기간 서비스 공급 단절과 참여 기회 부족으로 일상생활에서 최소한의 공공서비스 수준에 미치지 못하는 상황에 장기간 노출되다 보니 그로 인해 지역주민의 생활서비스 욕구는 현저하게 떨어져 있고, 개선의지조차 상실되어 있는 실정이다. 이를 해결하기 위해서는 디딤거점을 먼저 조성하는 것보다는 배후마을 주민이 실질적으로 체감하는 찾아가는 서비스(ex, 오고 가는 동네 빨래방, 찾아가는 정원 만들기, 찾아가는 건강관리 교육 및 문

화배달 서비스 등)를 공급받는 선제적 대응이 무엇보다 필요하겠다. 이러한 대응은 한번 맞본 서비스를 계속 찾는 맛집 탐방처럼 지역주민을 적극적 참여자로 이끌어내어 배후지역에 상실된 서비스 욕구를 회복되게 할 것이며 디딤거점 조성의 필요성에 대한 공감대 형성 및 인식을 이끌어줄 것이다.

두 번째, 배후마을 ↔ 중심지간 서비스를 교류(선)하는 계획이다. 서비스 경험을 통한 인식의 변화 후, 적상면 각 개별축(적상, 삼유, 상곡)의 대중교통 결절부, 연계시설 및 유희시설 활용 여부 등을 검토하여 디딤거점을 설정하고자 한다. 마을로 찾아가는 서비스와 중심지·디딤거점으로 찾아오는 서비스를 구분하여 차별화된 디딤거점의 역할을 부여하며 배후마을 지역주민이 디딤거점으로 방문 시 차별화된 문화복지 서비스를 누릴 수 있게 계획한다. 특히, 농촌 중심지에서 지원해 줬던 문화배달부(찾아가는 서비스 활동가)는 디딤거점에서도 양성할 수 있게 하되, 각 프로그램의 심화과정 및 자격증 과정 서비스는 중심지에서 진행할 수 있도록 한다. 서비스 수준이나 단계에 대한 차별화를 설정하지 않으면 오히려 중심지와 배후마을의 교류를 억제시킬 수 있으며, 디딤거점의 운영은 소외된 배후마을의 서비스 공급과 확산이기도 하지만 중심지 시설 이용을 유도하는 역할이기 때문이다. 중심지에서는 저·중·고차 서비스 제공, 디딤거

점에서는 각 거점별 서비스 테마화로 각 공간마다의 서비스를 차별화하여 중심지와 배후마을의 교류를 활성화하고자 한다.

세 번째, 서비스를 우선 경험(점)하여 맛보고, 교류(선)를 통해 지역공동체가 통하면서 중심지-디딤거점-마을간의 서비스 공급 관계망이 구축되어 적상면 서비스가 확장(면)되는 계획이다. 행정 및 외부기관 중심의 서비스 공급체계는 지속적이지 않고 공급-수요의 미스매칭과 중복 전달 등 다양한 문제로 효율적이지 못함에 따라 주민이 주도하는 서비스 전달 공급체계 구축이 필요하다. 주민의 대표성과 함께 다양성이 담보된 주민위원회 구축이 되어야 하며, 주민참여 확산을 위해 다양한 발표회 및 성과 공유회를 중심지-디딤거점 등에서 상시적으로 개최해야 한다. 또한, 서비스 전달 공급체계 안에서 안정적인 공급자(활동가) 양성이 필요하되, 전문적 활동가 발굴 양성은 최소화하고 공급자(활동가)의 고유 생업활동과 함께 다중 경제 활동의 하나로 수행하는 인력 풀을 구성해야 지속 가능한 주민 주도 서비스 공급체계가 완성될 것이다.

2. 합리적 주민위원회 구성 및 의견수렴구조 개선

합리적 운영을 위해 첫 번째 검토되어야 할 것이 기존 주민위원회 검토이다. 기 추진된 사업인 적상면 농

촌중심지활성화사업에서 구성된 주민위원회는 총 21명이며 이중 배후마을 주민이 포함되지 않았다. 따라서 배후마을 주민의 수요를 반영하고 활동 주체자로 육성되기 위해서는 주민위원회 보완이 필요하다.

주민위원회 구성을 기존 주민위원회 30%로 재구성하고, 배후마을의 디딤거점(삼유, 상곡) 내 지역위원을 추천제로 선정하여 배후마을 대표 주민을 40%로 포함하여야 하며, 나머지 30%는 찾아가는 서비스 등을 수행할 활동가를 중심으로 모집하여 구성한다. 특히 활동가는 주민참여 사업의 이해가 부족할 수 있기 때문에 사업에 대한 교육 이수 수료 후 참여가 가능하도록 해야 한다.

특히, 의견수렴 구조는 주민위원회에서만 운영하는 방식을 탈피해야 한다. 다양한 계층과 배후마을 주민들의 의견을 수렴하고 수요를 반영하기 위한 커뮤니티를 운영하여 주민들의 소통창구 역할을 수행하고자 한다. 다계층(학부모, 노년층, 청장년층, 동아리 등) 커뮤니티 및 각 디딤거점(삼유 및 상곡의 마을이장, 부녀회장, 개발위원장, 배후마을 주민 등) 커뮤니티를 구성하여 거점 주변의 배후마을 및 다계층 주민들의 수요와 의견을 모아 주민위원회에 효과적으로 전달할 필요가 있다. 매달 정기적으로 다계층 및 디딤거점 커뮤니티 회의를 개최하면서 워크숍, 포럼, 설문조사 등을 함께 진행하며 동시에 다양한 행사를 통

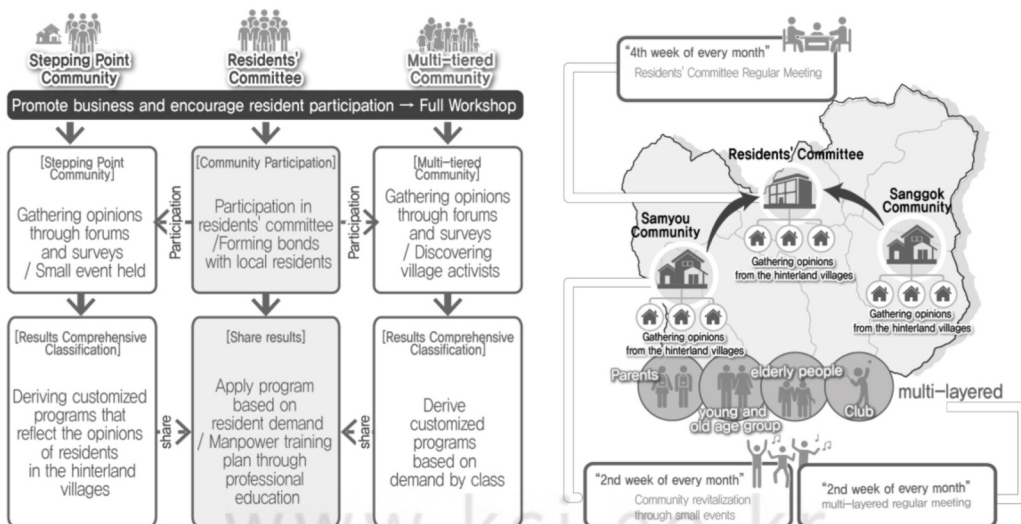


Figure 6. Opinion Gathering Structure of Jeoksang-myeon Residents' Council.

한 지역주민 참여와 커뮤니티 활성화를 극대화하고자 한다.

3. 지역 내 전문강사양성을 통한 선순환

적상면 주민 대부분은 가까운 무주읍을 통해 생활 서비스를 해결하고 있지만 그럼에도 불구하고 생활편의 및 보건 의료 저차서비스에 대한 요구치가 높으며 특히, 대중교통 불편마을 비중이 평균을 훨씬 웃도는 지역으로 배후마을 서비스 공급의 보완이 시급하다. 따라서 지역주민 활동가 양성 과정을 추진하여 문화 배달, 건강 복지 프로그램 등 배후마을 문화 공급 서비스를 지속하고자 한다.

전문강사와 연계한 선순환 인력 양성구조 구축에는 크게 5가지 내용이 있는데 ① 지역강사 모집 공모로 지역강사 발굴, ② 전문강사가 주도하는 찾아가는 프로그램 운영 시 모집된 지역강사는 보조강사로서 전문강사의 노하우 습득, ③ 전문적 지역강사를 위한 전문 자격증 과정 수료, ④ 전문강사와 동행하여 지역강사가 주도, ⑤ 지역강사가 주도하는 찾아가는 프로그램 운영이다. 지역강사는 모집할 수도 있지만 프로그램 운영 시 적극적으로 참여하는 지역주민을 지역강사로 유도하여 지역강사가 지역 내에서 계속 배출될 수 있도록 선순환 구조를 갖게 하는 것이 중요하다.

VI. 결론

본 연구에서는 비도시지역 농촌지역의 중심지와 배후마을과의 서비스 연계 및 활성화 방안을 연구하고자 하였다. 따라서 관련 정책에 대한 이론적 고찰, 기추진된 사업의 추진현황, 연구대상지의 지역적 현황 분석 등을 통해 중심지와 배후마을이 연계되지 못한 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하였다.

도출된 문제점은 첫째, 농촌의 기초적 입지 특장인 주거지의 분산거주와 함께 연구대상지 지형이 내천(川)자 구조로 지역 내부교류에 한계가 발생하여 타생활권과의 의존성 및 인구 이탈 심화가 진행되는 불리한 지형적 구조를 가지고 있다. 둘째, 배후지역의 수요 발굴을 위한 의견수렴 구조가 불합리하다. 셋째, 아직도 다른 생활권 인식을 가진 지역주민이 다수 존

재하며 지역공동체의 연계협력 활동 부재한 점이다. 이러한 문제점은 각종 서비스 접근 및 전달 체계 확보에 어려움을 유발한다. 도출된 문제점을 중심으로 배후마을과의 연계를 위한 개선방안은 다음과 같다.

첫 번째로, 지형적 한계를 극복하고자 제안한 디딤거점 조성계획이다. 배후마을 ↔ 중심지간 접근성이 취약한 점을 고려, 배후마을 주민들이 가까운 곳에서 이용할 수 있는 시설자원에 역할을 부여하고, 서비스 중간 터미널 기능을 담당할 디딤거점을 설정하여 효율적인 서비스 전달이 이루어지도록 한다. 특히, 생활권 이용패턴, 인구이탈 정도, 유희부지 활용 가능 여부 등에 따라 디딤거점의 위치, 개소수, 규모, 서비스의 차별화 등을 계획하여야 한다.

두 번째로, 합리적 의사결정구조를 위한 주민위원회의 효율적 구성 및 다양한 소통 창구 배치계획이다. 중심지 및 배후마을 주민 그리고 다양한 계층이 포함된 주민위원회 구성을 통해 편중된 의사결정 구조를 개선하고자 한다. 또한, 학부모, 노년층, 청장년층, 각종 동아리 등의 다계층 커뮤니티와 각 디딤거점 간의 소규모 커뮤니티를 운영하여 대표성을 가진 주민위원회 뿐만이 아닌 다양한 지역 의견을 촘촘하게 수렴할 수 있는 구조를 계획하여야 한다.

세 번째로, 지역주민을 전문강사로 양성을 하는 선순환 지역 인력 양성계획이다. 서비스 전달에서 가장 중요한 것은 서비스 전달자, 즉 활동가를 양성하는 것이다. 외부 전문강사에 의존한 공급 방식은 지속성이 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 전문강사와 연계하여 지역강사를 지속적으로 배출하되, 전업적 활동가 보다는 고유 생업활동과 함께 다중 경제 활동의 하나로 수행하는 인력 풀을 구성하여 지속 가능한 주민 주도 서비스 공급체계를 완성하고자 한다.

농촌에서 살아도 도시와 큰 차이가 없이 생활서비스가 필요하지만, 농촌의 서비스 수준은 도시에 비해 낮다. 농촌지역의 인구가 감소함에 따라 서비스 공급도 줄어들어 농촌에서의 삶은 더욱 힘들어지고 있는 상황이며 비수도권 면 단위 지역의 인구감소가 크며 노령화 등으로 인해 지역의 서비스 공급이 위축되고 있다(Sim & Min 2023). 이러한 지역의 서비스 공급 위축은 상대적으로 생활서비스 수준이 좋은 타 지역

으로의 인구이탈을 야기하고 있는 악순환을 반복하고 있다. 특히, 기초적인 생활서비스 공급이 필요한 면 단위 배후마을로의 서비스 공급 위축은 지역의 소멸을 더욱 심화시킬 전망이다. 따라서 농촌의 불균형적 인구 분포, 분산거주, 지형적 한계 등에 대응하는 중심지와 배후마을의 서비스 전달 체계 및 활성화 방안은 농촌지역 주민들에게 서비스 체감도를 향상시켜 지역의 자생력을 강화시키고 인구 이탈 등을 감소시켜 농촌지역의 지속성을 향상시킬 것이다. 향후에는 본 연구에서 제시된 개선방안을 연구대상지에 실제 적용하여 모니터링한 다음, 배후마을 지역주민의 인구 및 생활서비스 이용행태의 변화를 분석하는 후속 연구가 진행되어야 할 것이다.

References

- Han YC, Lee SM, Jeong HK, Park DS, Ahn KM. 2022. Measures to Expand Basic Living Services in Depopulated Rural Areas. Korea Rural Economic Institute. [Korean Literature]
- Kim JY. 2013. Performance analysis and future implementation strategy of the rural center development and maintenance project. ChungNam Institute. [Korean Literature]
- Kim JY. 2016. Policy implementation plan for revitalizing rural centers in Chungcheongnam-do. ChungNam Institute. [Korean Literature]
- Lee SJ, Jang SH. 2019. A Study on the Around Towns's Linkage Status and Improvement Plan of Rural Center revitalization project. Jeonbuk Institute. [Korean Literature]
- Park SJ, Kim JG. 2016. A study on residents' awareness of functions and facilities of the rural centers- Myeon locations in Hwasung-gun, Jeollanam-do Province. Korean Institute of Rural Architecture. 18(2): 19-28. [Korean Literature]
- Seong JI, Min KC. 2016. Changing rural villages: preparing future residential spaces. Korea Rural Economic Institute. [Korean Literature]
- Sim Jh, Min KC. 2023. Innovation in rural living services in response to the crisis of rural extinction. Korea Rural Economic Institute. [Korean Literature]
- Song MR, Lee DP, Park JY, Choe YB, Yu HY, Cho YJ. 2008. Planning for development of Basic Settlement Area` policies. Korea Rural Economic Institute. [Korean Literature]
- Song MR, Seong JI, Jung MS, Kim TW, Na HS. 2021. Research on the direction of reform of the rural center revitalization projec. Korea Rural Economic Institute. [Korean Literature]
- Rural Area Information Service (www.raise.go.kr) 2023 General Agricultural and Fishing Village Development Project Implementation Guidelines.