

농어촌도로사업이 지역사회 주민의 사회·경제 활동에 미치는 영향

Impacts of Rural Road Project on the Social and Economic Activities of Community People

홍 찬 선* · 임 상 봉 · 허 유 만 (농업기반공사 농어촌연구원)
Chan Sun Hong* · Sang Bong Im · Yoo Man Huh

Abstract

The objectives of the study are to analyze the impacts of rural road project on the social and economic activities of community people, offer basic data to perform evaluation of the project, and suggest future directions of the project. Research methodology adopted is a questionnaire method. There were interviewed 281 adult residents selected from 34 villages in Yeongdong-gun(mountainous), Miryang-si(middle), and Gochang-gun(plain).

Results of the study are as follows: 1) Increase of income and land prices in mountainous and middle regions by the rural road project is higher than in plain; 2) Most inconvenient road expressed by the interviewee is the one linking farm and residence; and 3) The problems of rural roads derived are narrowness, unpavement and partial pavement, unreliable maintenance, and long construction time.

In order to meet the community needs on rural roads, it may be necessary that community people participate in the process of the project. And it is desirable to put priority on expanding and paving existing roads rather than constructing new one.

I. 서론

사회간접자본에 대한 투자는 경제성장과 삶의 질 향상에 기여한다. 경제 성장에 대한 기여는 생산비 절감과 경제의 다각화를 가능케 하며, 여타 생산요소를 효율적으로 이용함으로써 이루어진다. 거시경제 측면에서 볼 때, 도로를 포함한 인프라의 구축과 1인당 GDP 나 경제성장률과는 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 밝혀지고 있다. 삶의 질 향상은 사회간접자본에 대한 투자를 통하여 물리적인 환경의 쾌적성을 창출하고 그 본연의 가치인 수송과 통신을 촉진함으로써 이루어진다(Grootaert, 2002:9).

농어촌도로는 농어촌 주민의 일상생활, 농업생산 및 농어촌지역의 발전을 이끄는 기본적인 사회간접자본이다. 농어촌 지역에서 농어촌도로의 확충되면 소도시·읍과 광역생활권을 형성하는 상위도로와 연계된 유기적인 통합체계가 구성되고, 주민들의 생활환경개선과 영농·상업 활동 등이 촉진되어 지역사회 발전에 많은 영향을 미친다. 또한 농어촌도로는 낙후된 농촌지역의 생활기준을 향상시키는데 매우 중요한 요소로도 밝혀졌다(Gannon & Liu, 1997).

우리나라의 농어촌도로 사업은 70년대 새마을사업, 80년대 소득원도로사업, 90년대 농어촌도로사업 등의 이름으로 추진되었다. 농어촌도로의 평가에 관한 연구는 계량화할 수 있는 자료가 미비하고, 또한 자료입수가 쉽지 않은 등의 이유로 지금까지 매우 미진하게 추진되었다. 현재 추진되고 있는 농어촌도로정비사업 역시 사업추진 기간이 10년이 넘었지만, 사업에 대한 평가 연구가 없어, 무엇보다 관련 분야 연구가 절실하게 요청되고 있다.

그러므로, 본 연구에서는 농어촌도로 평가 및 발전방향 모색을 위한 기초 자료와 연구 방향을 제시하고자, 농어촌도로정비사업이 지역사회 주민의 사회·경제 활동에 미친 영향을 조사·분석하여 시사점을 제시하고자 한다.

II. 연구방법 및 범위

Table 1. Scope of the study

도로구분	관련법규	관련기관	비고
고속도로	고속국도법	건설교통부	
일반국도	도로법	건설교통부 특별·광역시 시·도지사 시장·군수	
특별·광역시도			
지방도			
시도			
군도			
농어촌도로	면도	농어촌도로 정비법	행정자치부 ←연구범위
	리도		
	농도		
농도	간선도로	농어촌정비 법(2조4항)에 의한 농도 및 미고시 농도	농림부 농어촌도로 적용범위
	지선농도 경작로		
기계화경작로			

1. 연구범위

본 연구의 범위는 91년 농어촌도로정비법에 의해 추진된 농어촌도로로 한정하였고(표1 참조), 사례지역은 지대별, 행정구역별로 3개 지역을 선정하였다. 사례지역의 농어촌도로 현황은 표2와 같다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌조사, 행정기관 자료조사, 그리고 주민면접 및 현장조사를 통해 수행하였고, 주요 결과는 주민의견 분석을 토대로 제시하였다.

현장조사와 주민의견 조사는 3개 시·군, 20개 읍·면, 34개 마을에서 수행되었다.

전 구간이 완공되어 이용되는 도로가 통과하는 마을의 주민 281명을 조사, 설문지 281부(영동: 97부, 고창: 102부, 밀양: 82부)를 회수하고, 통계패키지 SPSS프로그램을 이용하여 분석하였다.

Table 2. Current status of research areas

사례 지역	지대 구분	도로 포장률	노선수				비고
			농도	리도	면도	계	
계			20	37	12	69	
충북 영동	산간	27%	3	20	6	29	군
전북 고창	평야	22%	14	4	1	19	군
경남 밀양	중간	33%	3	13	5	21	시

III. 거주자에 대한 농어촌도로 평가 결과

1. 농어촌도로사업에 대한 이용자의 만족도

조사대상 지역 주민들의 농어촌도로 개발에 대한 평가는 지대별로 차이가 있는 것으로 분석되었다(교차분석결과 $P < 0.05$). 산간지대에서는 뒤떨어졌다는 의견이 44.4%(다소 뒤떨어져 있다 28.9%+많이 뒤떨어져 있다 15.5%)로 잘되었다는 의견보다 우세하게 조사되었다. 평야지대는 비슷하다는 의견(61명, 59.8%)이 가장 많았고, 다음으로 비교적 잘되었다(22명, 21.6%), 다소 뒤떨어져 있다(17명, 16.7%)로 조사되었다.

- 1) 본 연구에서 지대구분은 도시근접성과 지형적 조건에 의해, 도시근교, 산간, 중간, 평야, 해안으로 분류하였다. 임야율을 기준으로, 70%이상을 산간지대, 55~70%미만을 중간지대, 50%미만을 평야지대로 분류하고(농어촌연구원, 2002), 본 연구는 산간, 중간, 평야지대를 연구범위로 제한하였다
- 2) 주민의견 조사는 예비조사(충북 영동군)를 2003. 6. 17~20, 본 조사를 8.2~8.10(1차, 충북 영동군), 8.16~8.31(2차, 전북 고창군·경남 밀양시) 기간에 걸쳐 추진되었다.

중간지대는 비교적 잘되었다는 의견이 가장 우세한 것으로 조사되었다(비교적 잘 되어 있다(39.0%)>비슷하다(29.3%)>다소 뒤떨어져 있다(18.3%)>많이 뒤떨어져 있다(13.4%)).

현재, 이용하고 있는 도로의 편리성은 지대별로 차이가 있다고 분석되었다(교차분석결과 $P<0.05$). 지대 모두 편리하다고 분석되었고, 평야지대가 응답 61명(59.8%), 중간지대 응답 35명(42.7%), 산간지대 응답 36명(37.9%)으로 조사되었다.

조사대상 주민들의 지역생활에 대한 만족도는 지대별로 차이가 없었고, 중립적인 생각을 하는 사람들이 가장 많았고(그저그렇다, 54.1%), 불만족스럽다(15.4%)보다 만족스럽다(30.5%)는 의견이 우세하게 나타났다. 이용자가 제시하는 농어촌도로의 가장 편리함 점 세 가지를 조사한 결과 산간지대에서는 1순위 농산물 반출입, 2순위 영농작업, 3순위 이웃 간 교류로 조사되었고, 평야지대는 농산물 반출입, 영농작업, 시장·병원이용 순으로, 중간지대는 농산물 반출입을 1,2순위로 이웃도시와의 교류를 3순위로 응답하였다.

2. 이용자가 평가하는 농어촌도로의 효과

농어촌도로가 정비(확장, 포장) 후 주민들이 느끼는 효과는 지대별로 다르게 나타났는데(교차분석결과 $P<0.05$), '시간절약'은 어느 지대에서나 가장 큰 효과로 분석되었다(산간지대 65.9%, 평야지대 54.0%, 중간지대 46.8%). 두 번째는 농기계파손 감소(산간 27.7%, 중간지대 23.7%), 먼지가 없어짐(평야지대 29.9%)으로 조사되었다. 세 번째 효과는 농산물 깨짐 방지와 영농편의(산간지대 각 22.8%), 농산물 깨짐 방지(평야지대 34.0%), 먼지가 없어짐(중간지대 25.0%)으로 나타났다.

농어촌도로 정비가 농산물 유통의 원활화 등으로 마을의 소득증대에 미친 영향은 산간지대와 중간지대에서 평야지대보다 높게 조사되었고, 지가에 미친 영향을 살펴보면 산간지대>중간지대>평야지대 순서로 도로사업이 지가 상승에 미치고 있음을 보여주고 있어, 도로사업으로 유발되는 소득 및 지가 상승 효과는 산간지대와 중간지대가 평야지대보다 크게 조사되었다.

3. 농어촌도로의 발전방향

현재, 주민들이 가장 불편하게 생각하는 도로는 농로로 조사되었고(평야지대 72.8%, 산간지대 60.7%, 중간지대 42.5%), 다음으로 산간지대(23.8%)와 중간지대(32.9%)에서 마을진입로를 평야지대는 면도의 이용(14.1%)이 불편한 것으로 조사되었다.

농어촌도로의 문제점에 대한 주민들의 의견은 지대구분에 대한 차이가 없고(교차분석결과 $P>0.05$). 도로 폭이 좁음(약49%)>포장상태 불량(약20%)>유지관리 문제(약8%) 등으로 분석되었다.

3) 농어촌도로정비사업이 소득증대에 미친 영향은 지대별로 차이가 있다고 분석되었다(교차분석결과 $P<0.05$). 산간과 중간지대는 '소득증대에 도움이 되었다'는 응답이 각각 68명(70.8%), 46명(58.2%)로 나타나 도로정비사업의 영향이 매우 크게 나타난 반면, 평야지대는 66명(65.3%)이 '그저그렇다'는 응답을 하였고, 25명(24.8%)이 도움이 되었다고 응답했다.

4) 사업시행이 지가상승에 미친 영향은 지대별로 다르다(교차분석결과 $P<0.05$), 조금 오른 것 같다는 응답이 산간지대는 23명(23%), 중간지대 17명(21.3%), 평야지대 13명(13.5%)으로 나타났다. '그대로이다'는 응답은 평야지대 77명(80.2%)>중간지대 58명(72.5%)>산간지대 53명(60.9%)이다.

농어촌도로정비사업 시행상의 문제점은 지대별로 차이가 있지만(교차분석결과 $P < 0.05$), 주민의 요구가 반영되지 않는 점(평야 42.1% > 중간 38.6% > 산간 31.9%)과 행정기관의 일방적 추진(평야 38.2% > 산간 23.1% > 중간 21.4%)이 주민들이 느끼는 가장 큰 문제점으로 나타나 사업 추진 단계에서 주민 참여 방법을 도입해야 할 필요성을 시사하였다. 다음으로 사업비 부족(중간 15.7%), 공사기간이 길다(산지 15.4%, 중간 10.0%, 평야 9.2%)와 분할사업 추진(산간 19.8%, 중간 11.4%)으로 조사되었다.

향후 농어촌도로의 개발방향에 대한 의견은 지대구분별로 차이가 없으며(교차분석결과 $P > 0.05$), 기존도로 확·포장을 해야 한다는 의견이 56.6%, 기존도로를 보수하면 된다는 의견이 20.6%, 도로를 신설해야 한다는 의견이 17.7%, 기존도로만으로도 충분하다는 의견이 6.1%로 조사되어, 이용자는 향후 농어촌도로정비사업의 추진방향은 기존도로 확·포장과 기존도로 보수 위주로 설정하는 것이 바람직하다고 생각하고 있는 것으로 조사되었다.

IV. 결론

주민의견 분석결과 농어촌도로정비사업 추진으로 영농 및 농산물 유통 등 소득활동이 편리하게 되어, 지역경제활성화에 도움을 준 것으로 조사되었고, 소득 및 지가상승 효과는 산간지대와 중간지대의 주민들이 평야지대 주민보다 크게 나타났다. 주민들이 가장 불편을 느끼는 도로는 마을과 경작지간도로로 응답하여 이에 대한 정비수요가 있음을 알 수 있었다. 현재 이용하는 도로의 문제점으로는 도로의 폭, 포장상태, 유지관리, 분할시행과 공사기간이 길다는 의견 등이 제시되었고, 사업추진방식에서는 행정기관의 일방적인 추진과 주민의 의견이 반영되지 않는 점을 문제점으로 지적하여 사업 추진 시 주민참여 과정이 필요함을 시사하였고, 향후 농어촌도로정비사업은 기존도로의 확·포장과 보수 위주로 추진하는 것이 적합한 것으로 사료된다.

제기된 문제점의 해결을 위해 사업추진 체계에 대한 검토 및 보완, 농어촌도로정비사업에 대한 효과의 계량화 등의 후속 연구가 필요하며, 현실적으로는 제한된 사업비를 가장 효과적으로 배분할 수 있는 우선순위 판단 기준의 보완이 가장 필요할 것으로 사료된다.

<참고문헌>

- 경기도, 「지방도로사업의 추진실적 평가 및 발전방안」, 2001.
- 농업기반공사, 2002년 농어촌도로 사업계획 수립을 위한 기초자료 조사 및 평가 종합보고서, 2002
- World Bank, Impact Evaluation of a Rural Road Rehabilitation Project, 2002
- Gannon, Colin and Zhi Liu, "Poverty and Transport", TWE discussion papers, TWE-30, World Bank, Washington, DC., 1997
- Grootaert, Christiaan. 2002. Socioeconomic Impact Assessment of Rural Roads: Methodology and Questionnaires. Washington D.C.: World Bank

※ 본 연구는 2003년 농업기반공사 자체지원 연구비로 수행된 결과의 일부임

5) 농어촌도로사업 1개 노선의 완료 시까지 평균 2.8년이 소요되며('98년부터 2002년 사업실적 기준), 1개 노선이 계속사업으로 추진되지 않는 경우가 많아 주민 불편과 사업 추진의 효율성 저하와 함께 사업비의 과다 지출이 불가피한 결과를 초래하고 있다. 또한 '98~'02년 사업의 연평균 노선당 연장은 0.96km이고, '02년에는 0.80km에 불과하고, '02년의 경우 1km 이하가 526개로 전체노선의 78.3%를 차지하고 있으며 2km를 초과하는 경우는 2개 노선으로 전체의 0.3%에 불과하다.