

농촌마을종합개발사업 준공 권역의 운영 실태에 관한 고찰 - 수문·오봉·모평권역을 중심으로 -

양원식 · 최영완* · 김영주**

한국농어촌공사

*경상국립대학교 농업생명과학연구원 선임연구원

**경상국립대학교 지역시스템공학과(농업생명과학연구원) 교수

Study on the Operational Status of the Comprehensive Rural Village Development Project Completion Area - Focused on Sumun, Obong and Mopyeong Areas -

Yang, Won Sik · Choi, Young-Wan* · Kim, Young-Joo**

Korea Rural Community Corporation (KRC)

**Senior Researcher, Institute of Agricultural and Life Science, Gyeongsang National University (GNU)*

***Professor, Department of Agricultural Eng. (Insti. of Agri. & Life Sci.), Gyeongsang National University (GNU)*

ABSTRACT : The Comprehensive Rural Village Development Project, a resident-led bottom-up regional development project, began in 2004. This study investigated difficulties and problems in the operation process after the completion of the project, and future improvement plans, through in-depth interviews with the former and current chairman of the steering committee, steering committee members, and office managers, targeting three regions in Jeollanam-do, 15 years after the completion of the project. As a result of the survey and analysis, it was effective in improving the living environment and characteristics of each village and revitalizing the area. And while there were well-run facilities depending on the type of project, there were also many idle facilities. In the case of communal facilities, there was a high possibility of problems in operation and management when the scale of the new building was large. Conflicts occurred between villages in the process of independently operating the area after the completion of the project. Therefore, it is necessary to provide an S/W project program to prepare for after completion. Local governments need to utilize City and County Capacity Enhancement Projects to support regional leaders to participate in educational programs after completion and provide guidance and supervision for village operations.

Key words : Rural Development Project, Bottom-up Development, Completion Area, Performance Analysis

I. 서 론

주민주도의 상향식(Bottom-Up) 농촌지역개발사업인 농촌마을종합개발사업은 주민들의 공동체 형성과 리더십 함

양과 기금조성, 정부 지원 등에 의해 생활환경을 개선하고 농가소득을 증대시키기 위해 추진한 사업으로, 2004년 36개 권역을 선정하여 기본계획을 수립하면서부터 시작됐다. 이후 농촌지역개발사업은 다양한 여건 변화와 정부예산 제도 변경에 따라 사업 명칭과 지원 범위, 규모가 계속 발전하며 변천하고 있다.

이에 따른 산·학·연의 연구는 정부 주도의 사업과 관

Corresponding author : Kim, Young-Joo

Tel : 055-772-1935

E-mail : yjkim7171@gnu.ac.kr

런해서 추진 과정의 문제점을 발굴하여 제도개선과 발전 방향 제시에 관한 내용 등이 주로 진행되고 있다. 그러나 사업 준공 후 10년 혹은 15년 등 장기간 경과한 지구를 대상으로 하여 운영 실태 조사를 통한 새로운 시사점 등을 도출하는 데에는 다소 소홀한 것이 현실이다.

Yang(2012)은 2010년까지 사업이 완료된 전국 56개(2005년 착수 36개, 2006년 착수 20개) 농촌마을종합개발 사업 시행권역을 대상으로 하여 사업성과를 분석하고 성공적으로 사업을 수행하기 위한 소득사업 추진모델과 정책제언을 제시했다. Choi et al.(2016)은 2013년 일반농산어촌개발사업으로 개편 전의 읍면소재지종합정비사업과 마을권역단위종합정비사업(농촌마을종합개발사업과 거점면소재지 종합개발사업 포함)을 완료한 150개 지구를 대상으로 하여 완료지구의 시설물 운영관리 실태 분석을 통해 완료지구 활성화 방안을 제시했다.

그러나 준공 이후 10여 년이 지난 현재, 권역들이 어떻게 운영되고 있는지, 어떠한 모습으로 변모하였는지 등은 관심 대상에서 벗어나 있다. 또한, 2020년 농림축산식품부 일반농산어촌개발사업의 마을단위 사업이 지방이양 됨에 따라 완료권역이 주민주도의 자발적이고 지속 가능하게 운영하게끔 하는 시·군의 운영관리 방안에 대한 연구가 필요하다.

따라서 이 연구는 당시 연구대상지였던 56개 권역 중 기본계획 수립에 참여하여 권역의 세부 사항을 잘 파악하고 있고, 분석할 자료가 있는 3개 권역을 대상으로 하여 현황 조사와 인터뷰 등 분석을 통해 시사점을 발굴하고, 앞으로 농촌지역개발사업 추진 시 장기적인 시각으로 접근하는 방안을 제시하는 것이 목적이다.

II. 연구방법 및 내용

1. 선행 연구

농촌지역개발사업은 농촌마을종합개발사업 이후 사업의 명칭과 규모, 예산 등이 변화하면서 다양하게 사업이 추진되고 있다. 최근에는 중앙정부 주도의 농촌중심지활성화사업과 기초생활거점조성사업 등이 시행되고, 마을 단위 사업은 지방정부에서 시행하고 있다. 이 과정에서 다양한 시설물이 조성되어 농촌 지역 주민들의 정주생활 만족도 향상에 일정 부분 기여하고 있다.

농촌지역개발사업에 대한 선행 연구는 효율적인 사업운영을 위한 체계구축과 평가에 관한 연구(Kim et al., 2007; Lee et al., 2007; Park et al., 2008)나 사업추진 상의 문제

점과 개선방안에 관한 연구(Cho, 2009; Chai and Seo, 2011; ; Choi et al., 2011) 등 사업준비나 추진과정에 대한 연구가 다양하게 수행됐다(Hwang et al., 2015). 이 연구들은 사업 준비나 추진과정에 대한 연구로 사업 완료 후 주민들이 지속적·자발적으로 시설을 유지관리할 수 있는 방안을 제시하는데 한계가 있다.

한편, 농촌 지역 곳곳에 많은 예산을 들여 조성한 시설임에도 수요와 맞지 않거나(Lee et al., 2021), 필요 이상으로 조성되어 활용도가 낮거나 방치되는 등 유휴 시설물이 많아지고 있다(KRIHS, 2018). 이러한 유휴시설·저이용 시설은 농촌사회에 또 다른 문제로 대두되고 있으며(RIG, 2014), 농촌경관 훼손의 요인으로 작용(Seo et al., 2012)하고 있다. 이는 주민이용시설에 대한 비합리성과 주민 간 마찰, 이용 목적과 다른 용도로 활용 등의 이유로 지역사회 내 갈등 요인으로 작용하면서 새로운 문제로 부각되고 있다(Jeong, 2015). 또한, 수요에 맞지 않는 불필요한 시설물이 급하게 도입되어 운영관리에 어려움이 있다(Lee et al., 2021).

Kim and Lee(2004)는 성공적인 사업추진을 위해서는 정책의 수혜자인 지역주민의 실질적인 참여가 중요하지만, 실제 사업추진 과정에서 주민 참여는 형식적인 수준에 머무는 실정이라고 했다. 이는 사업추진 과정에서 지역주민 간 갈등으로 진화되고 사업추진의 지속성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다고 보았다. 따라서 바람직한 농촌지역개발사업을 추진하기 위하여 지역주민의 실질적인 참여를 보장하기 위한 제도적인 지원의 필요성을 제시했다.

Kim and Lee(2023)는 농촌 지역 공동시설 활성화 방안으로 다음과 같이 제안했다. 첫째, 주민의 역량 부족이 큰 문제로 인식됨에 따라 주민 주도적으로 공동시설 활성화를 도모하기 어렵다. 따라서 각 시설의 현황을 가장 잘 아는 지자체에서 각 지역에 적절한 조례를 제정함으로써 사회적 문제의 발생 등 특수한 상황에 맞게 적용할 필요성이 제기된다. 또한, 지원에 있어 조성과 계획에 비용을 다소 모하는 것이 아닌 운영관리 측면의 비용 마련이 가장 중요한 것으로 파악됐다. 이는 공과금은 자체적으로 마련이 가능한 곳이 많으나 인건비 마련까지 이루어지는 지역이 거의 없는 것으로 도출되어 인적자원의 확보가 가장 필요할 것으로 판단된다. 둘째, 실태조사 등을 통해 유휴·저이용 시설로 도출되었을 경우, 이를 재활용할 수 있는 방안에 대한 가이드 라인 수립이 필요하다. 연구 결과 공동시설의 수요자인 운영 주체와 농촌주민이 공동시설 운영을 포기함에 따라 방치되는 경우가 많으며, 해당 수요자가 운영을 원치 않음에도 운영권을 강제로 부여하는 것은 오히려 역효과를 발생시키는 것으로 도출됐다. 따라서 유휴 공동시설에 국한하여 타 주체에게 시설의 운영관리를 양도하거

나, 용도변경, 폐쇄 등 처분을 자율화할 필요가 있을 것으로 고려된다. 또한, 부문별한 재활용을 방지하기 위해 해당 하는 공동시설에 대한 기준을 명확하게 정립하고, 운영관리계획을 세움으로써 이를 승인할 수 있는 절차의 필요성을 제시했다.

2. 연구방법

선행 연구와 정책자료 등을 분석하여 농촌지역개발사업으로 조성된 시설물의 운영 실태에 따른 시사점 등을 정리했다. 이어서 3개 연구대상지역의 사업계획서와 현재 행정자료를 바탕으로 하여 인구변화 등을 분석하고, 2023년 11월 현장 방문을 통해 운영 실태와 인터뷰 조사를 진행했다. 운영 실태는 3개 권역의 부문별 준공 시설물의 운영 상황을 5점 척도(매우 좋음(5), 좋음(4), 보통(3), 부족(2), 매우 부족(1))로 조사했다. 현장 인터뷰조사는 전·현임 운영위원장과 운영위원, 사무장 등을 대상으로 사업 준공 이후 권역 운영 과정에서의 애로사항과 문제점, 앞으로 개선방안 등에 관한 심층 면접조사를 수행했다. 이를 바탕으로 하여 농촌마을종합개발사업 준공 권역의 운영 실태에 대해 고찰했다.

3. 연구대상지역

이 연구의 대상지역은 전라남도 장흥군 안양면 수문권역과 보성군 득량면 오봉권역, 함평군 해보면 모평권역 등 3개 권역이다(Figure 1). 이들 권역은 2004년 기본계획을 수립하고 2005년 사업에 착수했다. 1단계(3년) 사업종료 연도인 2007년에 중간평가를 받았으며, 사업 준공 다음 해인 2010년에 종합평가를 받았다.

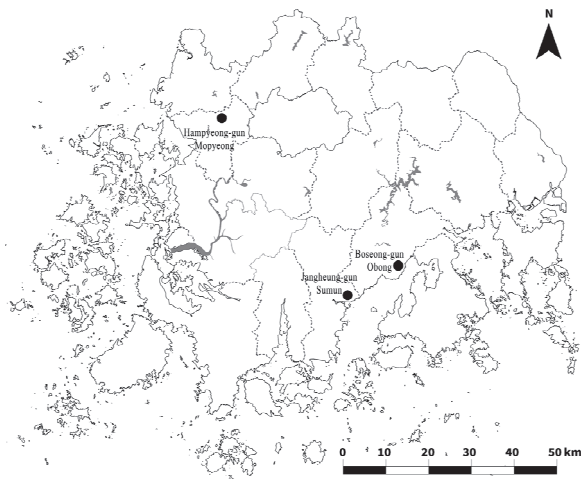


Figure 1. Study sites

Table 1. General status

Categories		Area (ha)	Haengjeong-ri (ea)	Natural villages (ea)
District	Areas			
Average		1,289.3	2.7	6.7
Jangheung	Sumun	690	3	5
Boseong	Obong	2,350	3	11
Hampyeong	Mopyeong	828	2	4

Source: Master Plan for Comprehensive Rural Village Development Project(2004)

3개 권역의 평균 면적은 1,289.3ha이고 평균 2.7개 법정리에 자연마을은 6.7개이다. 오봉권역은 자연마을이 11개로 가장 많고, 면적은 3개 권역 중 면적이 가장 좁은 수문권역(690ha) 보다 1,660ha 더 넓다(Table 1).

III. 연구결과 및 고찰

1. 권역 현황

가. 사업비 분석

종합(준공)평가 보고서(KRC, 2010)에 제시된 3개 권역의 시설 사업비는 수문권역이 추가사업비를 포함하여 6,368백만 원으로 가장 많았고, 모평권역이 3,588백만 원으로 가장 적었다(Table 2). 3개 권역의 부문별 사업비 투자금액 합은 문화·복지 분야가 6,182백만 원(42.1%)으로 가장 많았고, 다음으로 농촌관광 분야가 2,714백만 원(18.5%)으로 전체의 약 60%를 차지했다. 그리고 재해대비 분야에 141백만 원(1.0%)으로 가장 적은 사업비가 투입됐다. 주민들의 생활환경 개선을 위한 문화·복지 분야와 권역 활성화를 위한 농촌관광 분야에 사업비가 집중되어 있다.

각 권역별로 특성을 살펴보면, 수문권역은 다른 두 권역과 달리 소득기반 분야 17.5%, 경관시설 분야에 10.8%의 예산이 투입됐다. 오봉권역은 환경시설 분야에 27.6%가 투입됐고, 소득기반 분야 사업은 추진하지 않았다. 모평권역은 유일하게 재해대비 분야 포함 8개 전 분야 사업을 추진했다.

한편, 농촌마을종합개발사업은 도입 초기 중간평가와 종합평가 결과에 따라 인센티브 예산을 지원했으며, 2010년 포괄보조금제도가 도입되면서 폐지됐다. 연구대상 3개 권역의 중간평가(2007년)와 종합평가(2010년) 결과(Table 3), 수문권역은 중간평가 최우수 권역으로 모평권역은 종합평가 우수 권역(장려)으로 선정되어 각각 국비로 권역발전기금 3천만 원과 지자체 인센티브 예산 6억 원, 권역발전기금 2천만 원과 지자체 인센티브 예산 2.11억 원을 지원받

Table 2. Investment details by sector (unit: million Won (%))

Categories	Sum	Budget		
		Sumun	Obong	Mopyeong
Sum	14,680 (100)	6,368 (100)	4,724 (100)	3,588 (100)
Basic infra	178 (1.2)	- (0)	24 (0.5)	154 (4.3)
Cultural welfare	6,182 (42.1)	2,776 (43.6)	2,123 (44.9)	1,283 (35.8)
Income base	1,516 (10.3)	1,116 (17.5)	- (0)	400 (11.1)
Rural tourism	2,714 (18.5)	1,245 (19.6)	648 (13.7)	821 (22.9)
Landscape facilities	968 (6.6)	688 (10.8)	197 (4.2)	83 (2.3)
Exercise recreation	616 (4.2)	126 (2.0)	427 (9.0)	63 (1.8)
Environment facilities	2,365 (16.1)	417 (6.5)	1,305 (27.6)	643 (17.9)
Disaster preparation	141 (1.0)	- (0)	- (0)	141 (3.9)

Source: Internal Data of the Korea Rural Community Corporation (2010)

Table 3. Results of intermediate and comprehensive evaluation (unit: million Won)

Areas	Evaluation result		Incentive	
	Interim	Comprehensive	Additional budget	Development fund
Sumun	Best of all	General	600	30
Obong	General	Sluggish	-	-
Mopyeong	General	Best	211	20

Source: Yang(2012)

Table 4. Estimation of population change

Areas	2004 (A)		2023 (B)		2024 (C) (Estimate)		Rate of increase/ decrease ((B-A)/A) (%)		Difference between estimate and actual population	
	Household	Population	Household	Population	Population	Rate (%) ((C-A)/A)	Household	Population	Population (B-C)	Rate (%) ((B-C)/C)
Sum	1,567	3,785	1,483	2,402	1,897	-49.9	-5.4	-36.5	505	26.6
Sumun	537	1,367	518	850	748	-45.3	-3.5	-37.8	102	13.6
Obong	865	2,046	783	1,249	962	-53.0	-9.5	-39.0	287	29.8
Mopyeong	165	372	182	303	187	-49.7	10.3	-18.5	116	62.0

Source: Master Plan for Comprehensive Rural Village Development Project(2004), 3Study Sites Administrative Data(2024)

았다. 오봉권역은 주민협의 과정 등 사업 시행에 어려움을 겪으면서 다수의 시설물 준공이 늦어져 종합평가에서 좋은 평가를 받지 못했다.

나. 인구 변화

기본계획서(2004년)와 각 지역 행정자료(2024년)를 기초로 하여 인구를 비교·분석했다(Table 4).

기본계획서에 제시된 2004년 연구대상지역의 인구는 오봉권역이 11개 마을 865가구 2,046명으로 가장 많았다. 다음으로 수문권역으로 5개 마을 537가구 1,367명, 모평권역은 4개 마을 165가구 372명 순이다. 코호트 생존율법(Cohort Survival Method)에 의한 2024년 장래인구는 수문권역은 45.3% 감소한 748명, 오봉권역은 53% 감소한 962명, 모평권역은 49.7% 감소한 187명으로 추계됐다.

2004년 대비 2023년 인구는 오봉권역이 783가구 1,249명으로 가장 많이 감소(-39.0%)했다. 수문권역은 518가구 850명으로 37.8% 감소하여 오봉권역과 비슷한 감소율을 보였다. 그러나 모평권역은 182가구 303명으로 가구 수는 10.3% 증가하였고, 인구는 18.5% 감소하여 다른 두 권역에 비하여 현저히 낮게 감소했다. 3개 권역 모두 예측치보다 낮은 인구 감소율을 보였다.

2. 운영 실태

연구대상 3개 권역의 부문별 준공 시설물의 운영 실태 분석 결과, 중간평가 최우수 권역으로 선정된 장흥군 수문권역의 시설물 운영상황(3.38)이 가장 양호했다(Table 5). 종합평가 우수 권역(장려)인 함평군 모평권역은 3.20으로 나타났다. 반면, 종합평가에서 부진 권역으로 평가된 보성군 오봉권역의 시설물 운영상황(2.86)이 가장 낮게 나타났다. 관리 소홀로 화재가 발생한 시설물도 있고 유휴시설도 다수 존재했다. 따라서 사업 추진과정이 준공 후 시설 운

농촌마을종합개발사업 준공 권역의 운영 실태에 관한 고찰

Table 5. Business Operation Status by Categories (Cost unit: million Won)

Categories	Sumun			Obong			Mopyeong			Remark
	Program name	Cost	Condition	Program name	Cost	Condition	Program name	Cost	Condition	
Sum		6,368	3.38		4,724	2.86		3,588	3.20	3.15
Basic infra	-	-	-	Village Entry road maintenance	24	◇	Ecological parking lot Well maintenance & parking lot	8 146	● ●	3ea 3.67
Cultural welfare	Community center Literary museum Multipurpose square Beach walk Square maintenance Culture property maintenance	1,368 515 417 140 193 143	◇ ● ● ○ ● ◇	Pond restoration Nodudol restoration Dolmens around maintenance Seokjangseung park Rural heritage museum Village park Community space Health care office (2)	25 5 16 285 477 93 712 510	◇ ◇ ◇ ● ◎ ◇ ◎ ◇	Forests area maintenance Village shelter maintenance Mulberry park Historical resources improvement Dolmens around maintenance Waterwheel restoration	120 156 196 649 19 143	● ◇ ◇ ○ ● ●	21ea 3.35
Income base	Marine products distribution Marsh snail fish farm Water playground	336 30 750	● ◎ ◎	-	-	-	Fermented housing Silkworm processing plant Korean traditional cookie factory	147 135 118	◎ ◎ ◎	6ea 1.50
Rural tourism	Festival square maintenance Sunrise observatory Beach campground Wetland observatory Information board	407 236 291 158 153	○ ◇ ◎ ○ ◇	Green tour center Information board	589 59	○ ◇	Multipurpose welfare center Information board	645 176	◇ ◇	9ea 3.44
Landscape facilities	Lodge foundation Village entrance maintenance Landscape sculpture	483 17 188	○ ◇ ●	Street tree Stone wall maintenance Fence maintenance	50 13 134	◇ ◇ ◇	Pomegranate street Fence maintenance	46 37	◎ ○	8ea 3.38
Exercise recreation	Sports park Hiking trail maintenance Hydrophilic park	65 4 57	◇ ○ ●	Hiking trail maintenance (2) Create trail (2) Simplified observatory	186 227 14	● ◇ ◎	Hiking trail maintenance Trail maintenance	35 28	● ◇	10ea 3.10
Environment facilities	Sewage plant	417	●	Reeds ecological park Separate collection container	1,284 21	○ ○	Pond purification Village sewer maintenance	44 599	● ●	5ea 3.20
Disaster preparation	-	-	-	-	-	-	Drainage maintenance	141	◇	1ea 3.00

* Condition: ○ Very good(5), ● Good(4), ◇ Normal(3), ○ Insufficient(2), ◎ Very insufficient(1)

영에도 영향을 미치는 것으로 판단된다.

3개 권역을 종합한 부문별 운영관리 상황은 기초생활 분야(3.67)가 가장 양호했고, 농촌관광 분야(3.44), 경관시설 분야(3.38), 문화·복지 분야(3.35), 환경시설 분야(3.20), 운동·휴양 분야(3.10), 재해대비 분야(3.00) 순으로 나타났다. 한편, 사전 준비가 다소 부족했던 소득기반(1.50) 분야의 운영 현황이 가장 미흡했다.

가. 장흥군 수문권역

1) 권역 운영 현황

수문권역은 2003년 예비계획 수립 당시 지역주민과 향

우회의 모금과 노력 봉사, 군비가 투입되어 안양면 횡단 도로인 국도 제18호선(남부관광로)에 난대수종인 종려나무를 가로수로 약 10km 구간에 심었다. 그 후 20년이 넘어 현재 이국적인 경관을 형성하고 있다.

수문권역은 사업추진으로 해수욕장에 무분별하게 난립한 민박 시설의 이전을 통해 마을 경관이 개선됐고, 그린투어커뮤니티센터를 활용하여 갯벌 체험과 도자기 체험을 했다. 또한, 한승원 문학관과 한승원 시비와 어우러진 해변 문학 산책로를 연계하는 문학기행 코스를 개발하여 문학인들의 방문이 이어졌다. 권역 운영위원회 주관으로 매년 키조개축제를 개최하고 습지 관찰장을 활용한 ‘달너울 작은 음악회’ 개최, 권역 내 식당(방문객-키조개 생산자와의

매개체 역할)을 통한 지역경제 활성화 등 주민들이 적극적으로 참여했다. 이를 계기로 2007년 중간평가에서 최우수 권역에 선정됐다.

사업 준공 후에는 지역역량강화(S/W)사업이 종료돼 전문가 참여 중단 등 외부 지원이 중단됐다. 그러나 후발 권역들의 견학지 역할을 하며 활발하게 자체 운영을 이어 가던 중 2015년 중동호흡기증후군(Middle East Respiratory Syndrome; MERS) 발생으로 방문객이 단절되어 어려움을 겪었다. 이어 2019년 12월 중국 우한에서 최초 보고된 호흡기 감염병인 코로나바이러스감염증-19(코로나19; COVID-19) 확산 이후로 의욕이 저하되어 공동체 활동이 느슨해졌다. 2023년 현재 초기 운영위원 중 사망하거나 노령으로 운영위원에서 은퇴한 분도 있다. 운영위원회인 ‘은비치 영농조합법인’은 5개 마을에서 2명씩 총 10명의 구성원으로 운영하고 있으며, 권역 사무장은 무급으로 활동하고 있다.

2) 시설물 운영

수문권역의 문화·복지 분야는 6개 사업에 2,776백만 원의 사업비로 추진했다. 현재 ‘그린투어커뮤니티센터’는 권역 사무장이 개별 체험과 수산물(낙지, 주꾸미 등) 판매 등으로 본인 인건비와 시설운영비, 권역 기금(40만 원/월)을 마련하고 있다. 또한, 전문 도예인이 운영하는 도예 체험장에서도 권역 기금(15만 원/월)을 마련하고 있다. 한편, ‘한승원 문학관’은 한승원 작가의 문학 강의실과 접견실, 집필실 등을 활용하여 문학기행을 위한 문학인들이 지속적으로 방문하고 있다. ‘해변 산책로’는 사업추진 당시 군비를 추가 투입하여 한승원 작가의 문학 시비 30개를 약 600m 산책로를 따라 설치하여 ‘해변 문학 산책로’가 되면서 문학 탐방객과 주민들의 휴식처로 활용되고 있다. 그리고 사촌마을의 ‘다목적광장 정비’와 수락마을의 ‘마을 광장 정비’, ‘문화재 주변 정비’ 등으로 조성된 시설은 주민들의 생활 공간으로 활용되고 있다.

소득기반 분야는 3개 사업 1,116백만 원으로 추진했다. ‘농수산물유통센터’는 용곡마을 어촌계가 시설을 운영하여 초기에는 연 150만 원의 권역 기금을 조성했다. 현재는 준공 10년이 지나 어촌계로 소유권이 이전되면서 기금조성은 중단됐다. ‘다슬기양식장’ 사업은 다슬기 개체 번식에는 성공했으나 성장하지 않아 사업성 저하로 중도에 사업을 포기했다. 중간평가 최우수 권역으로 선정되어 추가사업비로 추진한 ‘은비치 실내 물놀이장’도 준공 10년 경과 후 개별사업자로 소유권이 이전됐다.

농촌관광 분야는 5개 사업 1,245백만 원으로 추진했다. ‘키조개축제장정비사업’은 축제행사장을 정비하고 키조개 조형물을 세워 매년 5월 장흥 키조개축제 장소로 활용되고

있다. ‘습지관찰장’은 염생식물 자생지를 관찰하기 위한 데크시설로 사업 기간 중 5월에서 10월까지 매달 보름에 자체적으로 ‘달너울 작은 음악회’를 개최하여 지역주민들의 문화 욕구를 채워 주는 장소로 활용됐다. 준공 이후에는 몇 차례 중단이 있었으나 2023년에는 4차례 음악회와 주민 장기자랑 대회 등을 개최하는 등 지속적으로 활용하고 있다. 사촌마을의 장재도에 설치한 ‘해맞이전망대’는 정남진대교 개통 등 주변 환경의 변화로 활용도가 낮아졌다. ‘해변 야영장’은 수문해수욕장 주변에 신설된 사설 야영장의 영향으로 방치되고 있다. 또한 권역 안내를 위해 설치한 ‘안내판’은 노후화되어 정비가 요구된다.

경관시설 분야에는 3개 사업(688백만 원)을 추진했다. ‘경관 민박촌 기반조성’은 수문해수욕장 백사장에 무분별하게 난립한 노후 가옥 33채를 철거하고, 17가구 민박집을 조성하여 주민들의 이주를 목적으로 한 주택단지 기반조성 사업이다. 기반조성 후 주민들의 부지 기부체납(4,290㎡)과 군비 투입, 자부담 등으로 이전을 완료했다. 그리고 ‘경관조형물’ 설치와 ‘용곡마을 입구 정비’사업을 통하여 마을 입구에 방치되어 경관을 저해하는 곳을 정비했다.

운동·휴양 분야에는 3개 사업(126백만 원)을 추진했다. ‘친수공원조성’사업은 수락마을의 4계절 내내 흐르는 개울에 휴식 공간을 조성하여 주민들과 고향 방문객들에게 휴식처를 제공하고 있다.

환경시설 분야는 ‘생활오수처리장’ 1개 사업(417백만 원)으로 마을 생활하수를 100% 처리하게 됐으며, 장흥군 직영으로 운영하고 있다.

한편, 수문권역은 기초생활 분야와 재해대비 분야의 사업은 시행하지 않았다.

3) 추가 사업과 네트워크 운영

수문권역은 장흥군의 지속적인 지원으로 권역 사업 기간에 정보화 마을사업과 어촌체험마을사업 등을 연계해서 추진했다.

사촌마을은 2019년 해양수산부의 어촌개발 권역 단위 거점사업인 ‘장재도 권역개발사업(2019~2023, 95억 원)’과 2021년 ‘수문항 어촌뉴딜300사업(2021~2023, 90억 원)’으로 어촌·어항 기반 정비와 키조개 테마공원 등을 조성하고 있다. 2022년에는 장흥군의 ‘장흥형 지역 활력 특성화 사업’에 ‘추억을 담을 수 있는 수문해수욕장 경관 조성사업’이 선정되어 장재도 권역개발사업과 수문항 어촌뉴딜300사업과 연계하여 추진하고 있다. 이어 전라남도에서 지원하는 2023년 남도특화경관 조성사업으로 ‘바다와 산 그리고 빛이 어우러진 정남진대교 경관 조성사업(10억 원)’이 선정되어 앞으로 야간경관을 조성할 계획이다.

한편, 권역 기금은 권역의 지속적인 운영에 필수적인 요소이다. 수문권역의 소득사업법인 중 농수산물유통센터는 사업 운영 초기에는 권역 기금조성에 참여했으나 소유권 취득 후에는 독립 운영체제로 들어가면서 기금조성을 중단했다. 그린투어커뮤니티센터의 운영수익으로 소액이지만 기금을 계속 마련하고 있으나, 권역의 주민참여형 수익은 코로나19 이후 발생하지 않고 있다. 장흥군은 달너울 작은음악회 개최 비용(연 900만 원)과 필요한 경우 시설물 유지보수비를 지원하고 있다.

지자체와 주민들의 노력으로 다수의 사업에 선정됐으나 사업별로 추진위원회를 각각 구성하여 추진하고 있어 인적 연계가 미흡하다. 한편, 농촌마을종합개발사업 추진 기간 중 인적 네트워크 형성과 교류를 통하여 사업추진 활성화를 모색하기 위해 구성된 장흥군 관내 5개 권역 협의체는 현재까지 연 1회 정기모임과 수시모임을 하고 있다.

4) 기타 의견

지역주민들은 그린투어커뮤니티센터 설계 시 주민들의 의견이 충분히 반영되지 않았으며, 부실 공사로 인해 활용상 불편함을 호소했다. 한편, 사업부지 중 절반가량 지역주민이 기부제납(1,798㎡) 했음에도 불구하고 소유권(준공 후 10년 경과, 이후 5년 추가 연장)이 장흥군에 있어 시설 활성화를 위한 사업추진에 제약이 있다고 한다.

5) 시사점

2009년 사업 준공 후 15년이 경과 한 현장조사에서 도출된 수문권역의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지자체의 적극적인 사업 참여가 사업성과에 큰 영향력을 미치고 있다. 그러나 사업 준공 이후 지자체는 신규사업에 더 관심을 두고 있고, 사업종료 지역의 공동체에 대한 관심이 줄어들면서 공동체의 결속력이 낮아지는 문제점이 발생하고 있다.

둘째, 장흥군 관내 농촌마을종합개발사업을 추진했던 5개 권역 협의체의 활성화와 지자체 내 농촌 지역개발사업 지구를 대상으로 워크숍 개최 등을 통한 리더들의 결속력 강화가 필요하다.

셋째, 준공 이후 전문가들의 참여가 중단되어 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

나. 보성군 오봉권역

1) 권역 운영 현황

오봉권역은 득량만 간척지를 일부 포함하고 있으며, 득량면 오봉·해평·비봉리 일원 11개 마을을 사업 권역으로 설정하여 사업 선정부터 시행까지 협의체가 원활하게 이

루어지지 않았다. 이에 따라 다수의 시설물 준공이 늦어져 2010년 시행한 종합평가에서 부진 권역으로 평가받았다.

그러나 준공 이후 농촌 폐교 정비를 통해 조성한 그린투어센터를 ‘하늘 물고기 학교’라는 체험프로그램을 운영하여 2013년 ‘농어촌인성학교’에 지정됐다. 이어 광주와 순천, 광양의 지역아동센터와 연계하여 농촌체험학교로 자리 잡았다. 한편, S/W사업 종료로 전문가 참여 중단 등 외부 지원이 단절되고 권역 운영위원회는 유명무실하며 위원장만 현재까지 활동하고 있다.

2) 시설물 운영

오봉권역은 기초생활 분야에 ‘마을진입로 정비’ 1개 사업(24백만 원)을 추진했다.

문화·복지 분야는 8개 사업 2,123백만 원으로 추진했다. 가장 많은 사업비(712백만 원)가 소요된 ‘마을커뮤니티공간’은 계획과 다르게 건물을 신축했으나, 2014년경 이른 새벽 원인불명의 화재로 인명피해 없이 전소됐다. ‘농촌유물관’은 마을주민이 소장하고 있는 151점을 전시하도록 계획됐다. 그러나 사업부지 선정 등의 갈등으로 부지를 옮겨 건립되어 현재까지 방치되고 있다. 한편, 강골전통마을의 ‘연못 복원’과 ‘노뚝돌 복원’, ‘고인돌 주변 정리’ 등은 체험마을 운영에 활용되고 있다. 또한, ‘석장승 공원’과 ‘마을 소공원’, ‘건강관리실’은 마을별 생활 공간으로 활용하고 있다.

농촌관광 분야는 2개 사업(648백만 원)을 추진했다. 농촌 폐교 정비를 통해 조성한 ‘그린투어센터(589백만 원)’는 한빛영농조합법인(구성원 15명)이 ‘하늘 물고기 학교’로 운영하고 있다. 이 센터는 100여 명을 동시에 수용할 수 있는 숙박시설과 식당, 세미나실 등의 시설이 있으며, 운영 초기에는 권역 할머니들을 대상으로 문해교육을 했다. 2013년 농어촌인성학교로 지정되어 도심지의 초·중·고 학생과 학부모, 교사 등을 대상으로 득량만 갯벌 생태 체험, 보성 녹차 씨앗·묘목 심기, 보성 녹차 아이스크림 만들기, 토마토·회천감자 수확 체험 등을 운영했다. 상근 3명과 비상근 5명의 직원으로 활발하게 운영하여 1,700여 명의 체험객을 유치했다. 그러나 2015년 5월 MERS 발생으로 인한 방문객 단절로 어려움을 겪었다. 2018년 ‘농어촌인성학교 도농교류 협력사업’과 ‘농촌 교육·문화·복지 지원사업’에 선정되어 활성화를 위해 노력했음에도 불구하고 2020년 코로나19 확산 이후로는 의욕이 저하되어 체념상태에 있다. 권역 안내를 위해 설치한 ‘안내판’은 오랜 시간 경과로 노후화되어 정비가 요구된다.

경관시설 분야는 3개 사업(197백만 원)으로 ‘마을 입구 가로수 조성’과 전통 ‘돌담 정비’, 일반 ‘담장 정비’사업을 시행했다.

운동·휴양 분야는 5개 사업(427백만 원)을 추진했다. 보성의 명산인 오봉산 ‘등산로’ 2개소를 정비하여 현재 많은 방문객이 찾고 있다.

환경시설 분야에 2개 사업(1,305백만 원)을 추진했다. 간척지 배수갑문 내측 조류지에 설치한 ‘갈대군락지 생태공원’은 보성방조제 해안도로와 산책로, 주변 소공원들과 연계하여 조성했다. 그러나 조망용 이동 경로 데크 일부가 노후되어 출입을 통제하고 있다.

한편, 오봉권역은 소득기반 분야와 재해대비 분야의 사업은 시행하지 않았다.

3) 추가 사업과 네트워크 운영

2013년 그린투어센터가 농어촌인성학교에 선정됐고, 2017년 보성군의 ‘시군역량강화사업 완료권역 활성화 컨설팅’을 통하여 프로그램 개발과 신규사업 창출, 홍보·마케팅 방안 등 주민 스스로 사업을 계획할 수 있는 역량을 키웠다. 이를 통해 2018년 ‘농어촌인성학교 도농교류 협력사업(20백만 원)’에 선정되어 체험사업을 강화했다. 또한, ‘농촌 교육·문화·복지 지원사업(30백만 원)’에 선정되어 청암마을 주민들을 대상으로 인문학 강의와 우리 동네 놀이터, 생활영어 교실, 남도 역사·문화 알아가기 등을 실시했다. 한편, 보성군은 필요한 경우 시설물의 유지·보수비와 농어촌체험휴양마을 지정을 통한 사무장 인건비 등을 지원하고 있다.

사업추진 기간 참여했던 전문가들의 지원은 준공 후 끊겼으며, 비정기적으로 전남농촌활성화지원센터(목포대학교)의 교육 장소로 그린투어센터가 활용됐다.

4) 기타 의견

인터뷰 조사에서 위원장은 ‘사업추진 당시 어설프게 접근했던 것’, ‘즉 더디게 농촌을 유지하는 방향으로 사업을 추진했으면 훨씬 가치를 높였을 것’이고 ‘내 돈 가지고 하면 이렇게 사업을 했을까’라고 ‘후회스럽다’고 했다.

한편, ‘앞으로는 농촌의 개별마을에 투자하는 사업보다는 같은 특량면 내 예당권역(목욕탕)처럼 주민의 활용도와 만족도가 매우 높고 수요가 많은 시설을 조성하여 농촌지역 주민들의 생활의 편의성을 높이는 사업을 추진하여야 한다’고 했다.

5) 시사점

오봉권역 현장조사에서 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 유희시설인 농촌유물관의 활용방안 마련이 요구된다. 또한, 갈대군락지 생태공원 이동 데크와 안내판 등 노후 시설물에 대한 유지보수가 필요하다.

둘째, 사업 추진 당시 상향식 사업인 농촌마을종합개발

사업에 대한 지자체 담당자의 이해도가 낮아 권역 설정부터 사업 시행까지 역할이 다소 미흡했다. 또한, 주민협의 지원으로 세부 사업들의 준공이 늦어지고 주민들이 구심점을 찾지 못해 사업 추진에 어려움이 있었다. 따라서 새로운 사업을 추진할 때는 주민들을 이끌 수 있도록 지자체 담당자와 농촌리더 등의 사업 이해도를 높이는 역량강화가 선행되어야 한다.

셋째, 세부 사업 배분 등 마을리더들의 의견이 서로 다른 상태에서 권역 단위의 사업을 추진하여 마을 간 갈등이 발생했다. 따라서 이후 정부의 농촌지역개발사업이 사전 역량강화에 중점을 두고 단계별 지원과 마을 단위 지원으로 사업을 전환한 것은 적절한 것으로 판단된다.

다. 함평군 모평권역

1) 권역 운영 현황

모평권역은 과거 모평현 터였던 전통마을로 파평윤씨 집성촌이다. 사업 초기에는 주민들의 사업 이해도 부족으로 어려움을 겪었으나 행정의 적극적 지원과 주민역량 강화를 통한 적극적인 주민 참여로 2010년 종합평가에서 우수 권역(장려)으로 선정됐다.

준공 후에도 권역 주민들의 화합과 농번기를 앞두고 재충전의 시간을 갖기 위해 ‘모평권역 마당 음악회’를 주민들 자체적으로 준비하여 주민화합을 이루며 공동체 활성화를 위한 노력을 했다.

상모마을의 한옥 57채를 활용한 민박과 전통 찻집 운영, 녹차 케이크 만들기, 장 담그기, 오디 따기, 누에 먹이 주기 등 지역자원을 활용한 체험프로그램을 진행하고 있다. 또한, 한옥으로 신축한 다목적복지센터는 주민들을 위한 문해교육과 외부 방문객을 위한 시설로 활용하고 있다.

그러나 원활하게 운영되던 모평권역은 위원장이 교체되면서부터 운영 투명성 등의 문제가 발생했다. 사업 초기부터 권역 운영을 주관했던 사무장이 위원장과의 갈등으로 그만두게 되고, 이후 지속적으로 리더 사이의 갈등이 깊어지면서 위원장과 사무장 교체가 반복됐다. 이와 더불어 마을 사이의 갈등도 깊어져 권역의 기능은 없어지고 마을별로 각각 운영되고 있다.

2) 시설물 운영

모평권역은 기초생활 분야 2개 사업(154백만 원)을 추진했다. ‘주차장’ 2개소를 설치하고 ‘우물 정비’사업을 추진하여 주민과 방문객의 편의 공간으로 활용되고 있다.

문화·복지 분야에 6개 사업(1,283백만 원)을 추진했다. 방치된 전통마을 복원을 위하여 ‘역사자원 정비’와 ‘물레방아 복원’, ‘고인돌 주변 정비’, ‘천연보호림 주변 정비’

등을 추진했다. ‘마을 쉼터’와 ‘뽕나무공원’ 등 주민 생활 편의 시설도 확충되어 주민들과 체험객들의 문화·생활 공간으로 활용되고 있다.

소득기반 분야는 3개 사업(400백만 원)을 추진했다. 하모마을은 ‘모평골장류영농조합법인’을 구성(5명)하여 ‘장류단지’사업을 추진했고, 권역 체험사업 운영에도 적극적으로 참여하여 메주와 된장 만들기, 딸기·토마토 따기 체험 등을 진행했다. 그러나 마을 사이 갈등으로 체험사업이 중단되고, 장류단지는 8년간 운영하다 인건비와 재료비 등 원가 상승으로 운영을 중지하고 현재 방치 상태에 있다. 또한, 원산마을에서 추진한 ‘누에 가공공장’과 ‘한과 작업장’사업은 오디 따기, 누에 먹이 주기 체험 등 권역의 체험 사업을 병행하며 진행했다. 그러나 2015년 MERS 발생으로 인한 방문객 단절로 어려움을 겪었고, 이후 회복을 위해 노력했으나 코로나19 확산 이후 운영을 중지하고 현재 2개 사업의 영농조합법인까지 해산했다. 따라서 소득사업으로 건립된 시설에 대한 활용 방안 마련이 필요하다.

농촌관광 분야는 2개 사업(821백만 원)을 추진했다. 전통마을 특성을 살려 한옥 형태로 건립한 ‘다목적복지센터’는 인근에 있는 뽕나무공원과 누에 가공공장, 한과 작업장 등과 연계한 체험프로그램을 진행하고 세미나, 교육장 등으로 활용했다. 그러나 마을 사이 갈등 발생 이후 방치되다가 최근 함평군에서 외부인에게 사무실로 임대하고 있다. 권역 안내를 위해 설치한 ‘안내판’은 노후화되어 정비가 요구된다.

경관시설 분야는 2개 사업(83백만 원)을 추진했다. 하모마을 진입 구간에 ‘석류나무’를 심었으나 생육 불량으로 경관개선 효과를 보지 못했다. 한편, ‘담장 정비’는 마을 경관개선에 기여했다.

운동·휴양 분야는 2개 사업(63백만 원)을 추진했다. 운곡마을의 월양산 ‘등산로 정비’사업으로 트레킹 코스를 조성하여 해보친 물놀이 체험과 연계하여 운영하고 있다. 또한, 마을 ‘산책로’는 주민들과 방문객들의 휴양코스로 활용되고 있다.

환경시설 분야는 2개 사업(643백만 원)을 추진했다. 상모마을 랜드마크라 할 수 있는 송산제의 ‘연못 정화’사업은 경관개선 효과까지 있다. 그리고 마을 오수처리를 위해 ‘마을하수도’를 정비했다.

재해대비 분야는 ‘배수로 정비’ 1개 사업(141백만 원)을 추진하여 함평군에서 관리하고 있다.

3) 추가 사업과 네트워크 운영

모평권역은 농촌마을종합개발사업으로 고건축물 정비와 담장 정비 등 기반이 조성되면서 2007년 전라남도 ‘한옥시범마을’ 선정을 시작으로 2008년 전라남도 ‘행복마을조성

사업’으로 15채의 한옥이 신축되어 한옥체험마을로 자리 잡아 경관개선의 대표적인 권역이 됐다.

이어서 2008년 농협중앙회의 ‘팜스테이마을’과 2009년 환경부의 ‘자연생태복원 우수마을’에 선정됐으며, 2010년에는 한국관광공사의 ‘가볼만한 한옥마을’로 선정됐다. 그리고 정보화 마을과 농어촌체험휴양마을 등 다수의 사업과 함평군 주도로 권역에서 생산한 한과 사주기 등의 지원이 이루어졌다.

교육 전문가인 권역의 2대 사무장은 갈등으로 권역 운영을 그만두고 상모마을에 오래된 집을 정비하여 정착했다. 이후 2019년 ‘농부의 책집, 해보편’을 개관하여 봉사활동으로 주민과 외부인들을 대상으로 전문가 초청 강연 등 인문학 교육을 하고 있다. 또한, 2021년 한옥마을과 마을 주변 자원을 활용하여 ‘전남농산어촌유학사업’을 운영하고 있으며, 지역 청소년 교육을 위해 함평군교육지원청과 협력하여 ‘사람 책 농촌공간 마을학교 해봄’을 열어 마을 학교도 운영하고 있다.

현재 권역 내 하모·운곡마을에는 ‘취약지역생활여건개조사업’을 추진 중이며, 원산마을에는 함평군에서 57가구 규모의 전원주택사업 기반 공사를 추진하고 있다.

한편, 함평군은 필요한 경우 시설물의 유지·보수비를 지원하고 있으며, 농어촌체험휴양마을로 지정하여 사무장 인건비를 지원해 왔으나 최근 운영위원장과 사무장의 법적 다툼으로 인건비 지급이 중단되고 있다.

다른 두 권역과 같이 사업추진 기간 참여했던 전문가들의 사업 준공 후 지원이 끊겼으며, 다목적복지센터는 비정기적으로 전남농촌활성화지원센터에서 진행하는 교육 장소로 이용됐다.

4) 기타 의견

기타 의견으로 ‘권역 내 폐교에 계획된 다목적복지센터의 위치가 사업 추진 과정에서 변경됐고, 이후 폐교에 스티로폼 공장이 들어와 소음과 악취로 마을환경 저해시설이 된 점이 가장 아쉽다’고 했다. ‘운영과정에서 위원장과 사무장이 교체되면서 갈등이 발생하고 있어 이들에 대한 지속적인 교육과 지자체의 관심과 지도’를 원하고 있다. 또한, ‘마을 학교’ 운영과 관련하여 농촌지역 청소년들을 위한 공간이 필요하다는 의견이다. ‘면소재지에 농촌지역 청소년들의 정서 함양을 위하여 상시 목공과 재봉, 노래방, 컴퓨터, 책, 휴게 등의 기능을 제공하는 별도의 공간 마련하여 청소년들이 자유롭게 이용할 수 있도록 하여야 한다’고 했다.

5) 시사점

모평권역 현장조사에서 도출된 시사점은 다음과 같다. 첫째, 2004년 기본계획 수립 당시 장래인구추계에 의한

감소율 50%보다는 훨씬 완화된 19%로 분석됐다. 대도시와 상대적으로 가까운 지리적 특성과 이 사업을 통한 전통마을 복원, 경관개선으로 권역 내에 한옥이 신축되면서 인구가 유입되고 방문객이 증가하는 등 민박 사업이 활발해져 가구 수는 증가하고 인구 감소가 20% 이내로 유지되고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 사업 준공 후 지자체의 관심이 줄어들면서 권역 공동체가 무너지는 문제점이 발생했다. 리더가 교체되면서 사업 이해도가 부족해 역량 강화를 위해 사업 준공 이후에도 교육 등을 통한 사업 이해도 제고와 동기부여 등 지자체의 지속적인 지원과 지도·감독이 필요하다.

셋째, 소득·체협사업에 대한 사전 준비가 부족한 상태에서 ‘될 것 같다’는 의미만으로 사업을 추진해야 하는가와 소득사업 폐업으로 유희시설이 된 건물에 대한 활용방안 마련이 필요하다.

넷째, 교체된 운영위원장의 운영 투명성과 역량 부족 등으로 결속력이 약해지면서 마을 사이 갈등으로 이어졌다. 따라서 앞으로는 마을별로 특성화 사업을 시행하고 이후 네트워크를 통해 연계하는 방향으로 사업을 추진하는 것이 타당하다 판단된다.

3. 고찰

가. 권역 운영 현황

연구대상 3개 권역은 처음 시작한 사업에 참여한 권역들로 사업 진행 과정에서의 시행착오 등이 후발 권역들에 길잡이 역할을 하기 때문에 의미가 있다. 따라서 15년이 지난 현재까지 지속적인 권역 운영이 이루어지고 있다면 그 자체로 존중받을 가치가 있다. 조사·분석을 통한 권역의 운영 상황을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 모든 연구대상 권역에 중심기능을 담당하는 공동시설이 도입됐다. 시설 운영비를 자체적으로 마련하는 곳이 있으나, 운영비 절감을 위한 태양광 또는 지열시스템 반영 등을 검토할 필요가 있다. 한편, 운영 인력의 인건비 확보가 가장 큰 문제이며 지자체에서 사무장 인건비가 지원되는 경우 관리에 도움이 되지만, 지원받지 못하는 권역 중 일부는 무급으로 운영하는 등 어려움을 겪고 있다.

둘째, 권역단위로 사업을 추진한 농촌마을종합개발사업은 시설을 운영하면서 수익 발생 또는 발생하지 않아도 투명성 문제와 잠재적 경쟁의식으로 공동체 결속력이 약해지면서 마을 사이 갈등이 발생했다. 이는 농촌 마을의 특성을 무시하고 규모의 경제에 입각한 사업추진으로 태생부터 문제점을 내포하고 있었다.

셋째, 연구대상 3권역은 2004년 기본계획에 착수한 이

후 20년이 지나면서 운영위원들의 사망 또는 노령화로 일부 세대교체가 됐다. 그러나 사업 준공 이후에는 S/W사업 종료로 교육과 홍보, 컨설팅 등의 지원이 종료되고, 지자체의 관심 저하 등 외부 지원 또한 중단됐다. 따라서 권역 운영위원회는 경영 경험이 없는 상태에서 독립적으로 마을 운영을 하게 됐다. 잦은 위원장과 사무장 교체와 기금조성·사용 등의 문제점이 발생하면서 권역 공동체가 와해되기도 했다. 한편, 이 사업을 통하여 자체적인 운영 능력이 배양된 마을이 다수 존재했다. 따라서 지자체에서는 시군 역량강화사업 등을 활용하여 준공 이후 권역에도 리더가 교육프로그램에 참여할 수 있도록 지원하고 마을 운영에 대한 지도 감독이 필요하다. 또한, 세대교체에 대비 지속적으로 차세대 리더를 양성하여 연속성을 마련하여야 한다.

넷째, 일부 지자체 담당자는 상향식 사업인 농촌마을종합개발사업에 대한 이해도가 낮아 권역 설정부터 사업 시행까지 제대로 역할을 하지 못했다. 또한, 설계과정에서 주민들의 의견이 반영되지 않아 실제 사용하면서 불편함을 호소하고 있는 곳이 있으며, 시공 과정에서의 부실 공사도 있었다. 한편, 일부 담당자들은 상향식 사업임에도 불구하고 주민 의견 수렴과정 없이 사업추진 또는 사업계획을 변경하거나 예산 집행에만 급급했다. 따라서 새로운 정책사업을 추진할 때 주민뿐만 아니라 지자체 담당자의 사업 이해도를 높이는 교육도 선행되어야 한다.

다섯째, MERS나 코로나19 등 외부적 요인에 따른 침체기 이후 농촌 지역이 새롭게 활성화될 수 있도록 동기부여를 위한 중앙정부 차원의 지원 대책이 필요하다.

나. 시설물 운영 현황

세부 분야별로 시설물 운영 현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초생활 분야는 2개 권역에서 소규모 주차장과 마을진입로 정비 등 3개 사업을 시행하여 가시적 효과는 다소 적으나 주민들의 생활에 편익을 제공하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 문화·복지 분야는 가장 많은 3개 권역에서 21개 사업을 시행했다. 사업비 투입 비율(평균 42.1%)도 가장 높음에 따라 잘 운영되고 있는 시설물이 있는 반면에 일부 유희시설도 있다. 모평권역은 오랜 기간 방치되어 훼손된 역사·문화자원을 복원하고 주변을 깨끗하게 정리하여 사업효과가 확연히 드러났다. 오봉권역의 마을커뮤니티공간은 화재로 소실되었고, 농촌유물관은 준공 이후 한 번도 사용하지 않고 방치되고 있어 대책이 필요하다.

셋째, 소득기반 분야는 수문권역과 모평권역이 각각 3개 사업을 추진했다. 수문권역의 농수산물유통센터는 어촌계에서 현재까지 운영하고 있다. 그러나 다른 소득사업은 사

전 준비 과정 부족으로 다수의 시행착오를 겪으면서 운영 중지 또는 폐업에 이르고 있다. 한편, 소득사업 법인에서 권역 기금조성을 위해 납부하는 협약 체결에 있어 소득사업 ‘지원금’의 일정 부분으로 협약을 해야 했음에도 불구하고 ‘수익금’의 일정 부분으로 협약하여 수익이 없다는 이유로 권역 기금을 납부하지 않는 경우도 있다.

넷째, 농촌관광 분야는 3개 권역에서 9개 사업을 시행했는데, 사업비 투입 비율 평균 18.5%로 두 번째로 높다. 오봉권역의 그린투어센터는 위원장의 노력으로 현재까지 잘 운영하고 있다. 한편, 수문권역의 습지관찰장은 주 목적 외에 추가적으로 공간을 활용한 ‘달너울 작은 음악회’를 주기적으로 개최하여 지역주민과 방문객들의 문화 욕구를 채우는 시설로도 활용되고 있다. 한편, 초기에 잘 운영되던 센터가 운영위원장과 사무장의 갈등으로 운영에 문제가 발생하기도 했다.

다섯째, 경관시설 분야는 담장 정비와 가로수, 마을 입구 경관 정비 등 8개 사업을 시행하여 마을의 경관개선과 경관 위해 부분을 제거하여 사업효과가 뚜렷했다. 그러나 나무의 생육이 좋지 않아 사업효과를 보지 못한 경우도 있어 나무 등을 심는 경우 수종 선택 시 토양분석이나 기후 등 사전 여건 확인이 필요하다.

여섯째, 운동·휴양 분야는 산책로·등산로 정비와 체육공원 등 10개 사업을 추진했다. 산책로와 등산로는 주민과 방문객의 수요를 예측하여 이용도가 높은 곳에 사업을 추진해야 하며, 체육공원은 유지보수 계획수립이 요구된다.

일곱째, 환경시설 분야는 오수처리장과 하수도 정비 등 5개 사업을 시행했다. 모평권역의 연못정화사업은 환경개선과 경관개선에 효과 있었다.

여덟째, 재해대비 분야는 모평권역의 배수정비 1개 사업이 있으며, 시설은 현재 합평군에서 관리하고 있다.

V. 결론 및 제언

이 연구는 사업 준공 후 15년이 경과 한 권역을 대상으로 하여 권역 운영 과정의 시사점과 발전 방향을 도출하여 앞으로 농촌지역개발사업 추진 시 장기적 안목으로 접근하는데 필요한 기초자료를 제공하는데 목적이 있다. 이를 위해 도출된 결과는 다음과 같다.

첫째, 인구 감소는 국가적인 문제이고 농촌사회의 인구 감소는 더욱 심각하게 진행되고 있다. 연구대상 3개 권역은 2004년 계획수립 당시 20년 후 약 50%의 인구 감소를 예측했다. 그러나 두 개 권역에서는 약 40%의 인구가 감소하여 감소율이 10%p 정도 낮았으나 심각성은 매우 크다.

그러나 모평권역의 경우 가구 수는 10% 증가하고 인구 감소율이 19%로 나타났다. 이는 오랫동안 방치되어 있던 마을의 전통 자원을 복원하고 마을 경관개선, 생활환경 정비, 민박 사업 활성화로 귀농·귀촌 인구가 꾸준히 증가했기 때문이다. 아름다운 마을에서 외부 사람들과 어울리고 소득도 올리면서 살 수 있는 공간으로 바뀌면서 인구가 유지될 수 있었던 것으로 판단된다. 따라서 농촌마을은 지역 특성에 맞게 주민들이 살기 편안한 마을로 개선하면 인구 유지에 도움이 될 수 있다고 판단된다.

둘째, 권역 운영 실태를 사업 부문별로 종합해 보면, 소득사업 분야가 가장 문제가 많아 신중하게 접근해야 하는 것으로 나타났다. 사업비 투자 대비 가장 효율이 높은 분야는 기초생활 분야(3.67)였다. 이어서 농촌관광 분야(3.44)와 경관시설 분야(3.38) 순으로 사업의 효과가 있는 것으로 나타났다. 한편, 농촌관광과 문화·복지 분야는 사업의 종류에 따라 잘 운영되는 시설이 있는 반면에 유휴시설도 다수 있었다. 사업비가 많이 투입되고 건축물을 신축하는 경우 운영관리에 어려움이 있었다. 따라서 유지관리 측면에서 가능한 시설물 신축보다는 기존 시설물을 증·개축하는 것을 고려할 필요가 있다. 그리고 준공 후 10년이 지난 유휴시설은 다른 주체에게 시설 운영관리를 양도하거나 용도변경, 매각, 폐쇄 등 운영 방안을 다각화할 필요가 있다.

셋째, 이미 고령화가 진행된 농촌사회에서 가능한 농촌관광 목적의 시설보다 현지 주민들을 위한 생활 서비스 개선을 위한 시설이 필요하다. 급격한 인구 감소로 소재지(중심지) 마을의 생활 서비스 시설 중 병·의원과 세탁소, 목욕탕 등이 가장 먼저 사라져 배후마을 주민까지 불편이 가중되고 있다. 한편, 농촌 지역 청소년들 또한 소외되고 있는 것도 현실이다. 따라서 주민 생활서비스 시설과 청소년들의 정서 함양을 위한 공간 마련을 위해 현재 추진하고 있는 농촌중심지활성화사업이나 기초생활거점조성사업 등을 통하여 세대별 수요에 따라 맞춤형 생활 서비스 제공에 중점을 두고 추진해야 한다. 또한, 시설과 서비스 운영에 참여하는 인력에 대한 인건비 등 운영비 지원도 필요하다.

넷째, 농촌마을종합개발사업은 동일한 생활권·영농권을 가진 행정리(마을)을 권역으로 묶어 사업을 추진했다. 현재 연구대상 권역들의 운영 실태를 분석한 결과, 각 마을의 환경개선과 특성을 살리고 지역에 활력을 불어넣는 효과가 있었다. 그러나 권역 공동체 형성과 이기심 극복이 최우선임에도 불구하고 각 마을의 세부 사업 배분부터 마을 리더들의 의견이 서로 다른 상태에서 사업을 추진하면서 마을 사이 갈등이 발생했다. 따라서 농촌지역개발사업 추진 함에 있어 사전 역량강화에 중점을 두고 단계별 사업 추진과 마을 단위로의 사업전환은 적절한 것으로 판단된다.

다. 앞으로 마을별로 특성화 사업을 시행하고 이후 네트워크를 통해 연계하는 방향으로 사업을 추진하는 타당할 것으로 판단된다.

다섯째, S/W사업 준공 이후 외부 지원이 중단되어 운영 위원회는 자립적인 경영 경험이 없는 상태에서 시설을 운영했다. 잦은 위원장과 사무장 교체와 기금조성·사용 등의 문제점이 발생하면서 마을 사이 공동체가 와해 되기도 했다. 따라서 S/W사업은 사업추진 기간에 준공 후를 대비할 수 있는 구체적인 운영관리 계획과 프로그램을 제공하여야 한다. 또한, 지자체에서는 시군역량강화사업 등을 활용하여 준공 후에도 리더들이 꾸준히 교육프로그램에 참여하도록 지원하고 사업 운영에 대한 지도·감독도 필요하다. 사업이 완료된 지구와 진행 지구, 그리고 앞으로 사업을 추진할 지구들을 대상으로 주기적으로 전문가가 함께하는 교육이나 워크숍을 개최하여 사례발표와 정보교환 등을 통한 자체적인 문제해결 능력을 키워주어야 한다.

여섯째, 사업이 발전함에 따라 창의적 사고에 기초한 사업수행 능력이 요구되고 있음에도 불구하고 일선 지자체 담당자들은 업무 수행 역량이 갖추어지지 못한 점도 있다. 특히, 포괄보조금제의 도입으로 사업계획과 추진 능력은 장기적인 농촌지역개발 성공의 관건이다. 현재에도 농촌지역개발사업 지자체 담당자 교육이 다양하게 추진되고 있으나 인사 발령 등 구조적 문제 또한 상존한다. 따라서 지방공무원의 교육은 정부 정책의 이해 차원에서 중앙정부가 지원할 필요가 있고, 또한 사업수행이 우수한 담당자에 대한 표창과 인사 우대 등 사기진작도 필요하다.

이 연구는 준공 후 15년이 지난 권역을 대상으로 하여 조사·분석을 추진했다. 대부분 관심의 대상에 벗어나 있고 운영위원회가 조직적으로 운영되고 있지 않아 정량자료를 확보하는데 다소 어려움이 있었고, 일부 정성적으로 조사가 이루어진 한계가 있다. 따라서 이 연구를 바탕으로 하여 앞으로 연구대상지를 확대하고, 행정조사로 정량적 자료를 수집하여 연구한다면 장기적인 시각으로 우리나라 농촌지역개발에 활용할 수 있는 다양한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

References

1. 3Study Sites (Sumun, Obong and Mopyeong) Administrative Data, 2024.
2. 3Study sites (Sumun, Obong and Mopyeong) Master Plan for Comprehensive Rural Village Development Project, 2004 (in Korean).
3. Chai, J.H. and Seo, J.W., 2011, Analysis on the economic achievement factor of the comprehensive rural village development project in Jeollanam-do area, Journal of The Korean Regional Development Association, 23(3), 107-126.
4. Cho, J.S., 2009, Performance and Problem Analysis of Comprehensive Rural Village Development Project-Case Study of the Income Project in Gurye Banggwang Villages, Journal of Korea Society of Rural Planning, 15(4), 109-124.
5. Choi, Y.W., Park, J.W., Yoon, Y.C., Kim, Y.J., 2011, Improvement and Evaluation of Resident Satisfaction Degree on Rural Village Development Project by Rural Territory, Journal of Institute of Agriculture & Life Science, 45(6), 227-235.
6. Choi, Y.W., Kim, K.H., Eun, H.C., Lee, Y.K. and Kim, Y.J., 2016, A Study on Maintenance Actual Condition and Revitalization of Rural Development Project, Journal of the Korea Society of Rural Planning, 22(2), 1-8.
7. Hwang, H.C., Roh, Y.S., Park, J.S., 2015, Operational Management System and Characteristics Analysis on the Rural Experience Programs: the Case of Comprehensive Rural Village Development Projects, Journal of Korea Society of Rural Planning, 21(2), 103-114.
8. Jeong, K.S., 2015, A Study on the Establishment and Operation of Community Social Economic Asset Bank in Rural Idle Facilities to Support the Policy of the Return Village Community Business Cooperation Group, 2015, The Korea Rural Sociological Society, 41-59 (in Korean).
9. Kim, E.S. and Lee, J.H., 2023, Comparing Stakeholder Perceptions on the Reasons for Rural Underutilization of Common Facilities, Journal of the Korea Society of Rural Planning, 29(1), 59-68.
10. Kim, K.R., Kim, J.Y., Choi, Y.S., 2007, Development of An Interim Evaluation System for Integrated Rural Village Cluster Development Project, Journal of Korea Society of Rural Planning, 12(2), 65-73.
11. Kim, K.S. and Lee, S.J., 2004, A Study on the Change Process and Characteristic of the Development Policy in Rural Area, Journal of the Korean Institute of Rural Architecture, 6(18), 25-38.
12. Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS), 2018, Efficient Use of Vacant Public Facilities for Regional Development.

13. Korea Rural Community Corporation (KRC), 2010, Internal Data (in Korean).
14. Lee, J.K., Ji, B.K. and Y.O., Kim, 2021, The Categorization of Vacant Spaces in Declining Areas for Allocating Disaster Relief Shelters, *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 37(1), 25-34.
15. Lee, M.H. and Lim, S.S., 2007, Agriculture and Agricultural Policy Trend of EU, *Agricultural Outlook*, Korea Rural Economic Institute, 431-454.
16. Park, H.S., Hwang, G.S. and Kim, Y.T., 2008, Contents Analysis on the Rural Village Development Projects; With Focus on Project Regions during 2004-2007, *Journal of Korea Society of Rural Planning*, 14(4), 121-128.
17. Research Institute for Gangwon (RIG), 2014, A Plan to Revitalize Government-Supported Common Facilities in the Rural Areas of Gangwon Province - with a Focus on Comprehensive Rural Village Development Project.
18. Seo, Y.J., Park, J.U., Choi, J.Y., Jo, L.H. and C.W., Cho, 2012. Active use method of idle facilities in rural areas, *Journal of Korean Society of Rural Tourism*, 19(2), 65-88.
19. Yang, W.S., 2012, Performance Analysis on Income Generation Works in Rural Clustered Villages Development Project by Their Implementation, Doctoral Thesis, Graduate School of Chonnam National University.

-
- Received 31 January 2024
 - Accepted 13 February 2024