

# 농촌마을종합개발사업의 문제점 및 효율적인 이용에 관한 연구



안 중 호  
한양대학교 도시개발경영학과 박사과정  
ancity@hanmail.net



이 주 형  
한양대학교 도시개발경영학과 교수  
anlee10@lycos.co.kr

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

한국의 농업은 지난 10여 년간 그렇게 외쳐왔던 세계화, 개방화의 조류 속에 제대로 안착하지 못하고 FTA 협상 타결과 함께 또다시 위기감에 빠져 있으며 또한, 쌀시장 개방에 따른 농촌 주민의 소득감소와 소외감으로 어려움을 겪고 있다. 그동안 농업생산성 증대를 위한 지원정책으로 인해 농업생산량은 증가하였으나, 투입재 가격 상승 및 수입증가에 따른 농산물 가격 하락 등 교역 조건 악화로 농업소득이 정체되었을 뿐만 아니라 의료, 생활여건, 교육환경 등이 도시와 비교했을 때 미흡한 실정이다.

농촌지역이 식량생산공간, 농촌 정주공간, 생활공간이 아니라 새로운 일자리, 전원주거지역, 휴양 및 농촌 체험지역 등 농촌의 성격이 크게 변화하여 새로운 공간으로 인식되고 있다. 농촌은 도시에 비해 각종 지역개발

사업에서 상대적으로 소외되어 왔으나 국토의 균형발전 측면과 주민소득 증가, 주5일 근무제, 교통망의 확충 등 사회적 여건이 여러 가지로 크게 변화하면서 농촌개발이 과거와 다른 새로운 형식과 내용을 선보이고 있다.

2000년대 이전까지의 농촌개발사업은 주로 기반시설 조성 등 하드웨어(H/W)부문에 집중적으로 투자하여 하향식 개발이 주를 이루었으며 주민참여가 형식에 그치는 경우가 많았다. 따라서 주민 스스로 참여의지가 부족했으며 행정의 편의를 위해 주민 참여를 차단하는 경우가 있었으며 그 결과 농촌주민들은 정부가 시행하는 보조사업에만 익숙해져 있어 주민들의 자발적인 참여를 이끌어내는 일은 쉽지가 않았다.

정부는 이러한 새로운 변화에 대응하여 농촌다움의 유지·보전, 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하는 농촌마을종합개발을 추진하여 지역 주민의 “삶의 질 향상과 국토의 균형발전을 도모키 위하여 농어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특

Table 1. The study of the flow

I	Introduction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Background and purpose of the study</li> <li>- Scope and methodology of the research</li> <li>- Previous studies, and studies of differentiation</li> </ul>
II	Development projects in rural areas of the transition process	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rural community development project by year</li> </ul>
III	Rural village development projects	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprehensive development project of the content of the rural villages</li> <li>- Comprehensive development project of the nature of the rural villages</li> <li>- Comprehensive development project of the rural village change</li> </ul>
IV	Rural village comprehensive development of the business case analysis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- General information about the case study regions</li> <li>- Content analysis plan for the case study regions</li> <li>- Problem identification and improvement plan</li> </ul>
V	Conclusion	

별법”이 2004년 3월 5일에 제정·공포되어 이 법에 근거하여 농촌마을을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌 생활편익과 문화기반 및 안정된 소득이 구비된 마을로 조성함으로써 농촌주민의 삶의 질 확보와 농촌지역 활성화 등 침체된 농어촌에 활력을 불어넣고 농업·농촌에 대한 위기감을 극복하여 새로운 도약의 계기를 마련할 수 있도록 농촌마을종합개발사업을 진행하였다.

농촌마을종합개발사업은 2017년까지 전국적으로 약 496개소의 권역을 선정하여 사업을 추진하고, 권역당 약 40~70억 원의 사업비가 투입되는 전국적인 국책사업이다. 앞으로 추진되는 농촌마을종합개발사업의 문제점을 분석하고 이에대한 개선방안을 제시할 필요가 있다. 사업이 성공적으로 농촌마을에 적용되어 살기 좋은 마을, 경쟁력 있는 마을로 육성되도록 하는데 목적이 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 농촌마을종합개발사업이 완료된 지역에

한해서 실태조사와 문제점을 분석하여 앞으로 농촌개발의 효율적인 계획을 위하여 방안을 제시하는데 의의가 있다.

연구방법은 농촌마을종합개발사업에 대한 각종 전문서적과 연구논문 자료를 통한 문헌연구, 관련기관 조사와 설문조사, 현지조사 등을 병행하였으며, 농촌종합개발사업에 대한 현황과 사업내용 등에 대해서는 문헌조사를 위주로 하였다.

사업이 2009년에 완료된 사례대상지를 선정하여 비교·분석하여 농촌마을종합개발사업의 문제점 및 효율적인 이용에 관한 연구를 진행하였다.

## 3. 선행연구 및 연구의 차별성

본 사업에 대한 선행연구는 김강섭 외(2009)는 2004년에 선정된 36개 권역 중 16개 권역을 조사대상으로 선정하여 농촌마을종합개발사업의 내용 변화와 문제점, 성과, 개선방안 등에 대해서 고찰하였으며, 농촌마을종합개발사업의 문제점으로 소득, 소프트웨어, 공동이용

시설로 분류하여 실태분석을 통하여 세부적인 항목을 제시하여 개선방안을 제시하였다.

김경량 외(2006)는 사업시행 후 1~3년차를 1단계, 4~5년차를 2단계로 구분하여 체계적인 사업추진으로 성과를 극대화하기 위해서 사업성과를 종합적으로 평가하여 지속성 여부를 결정하기 위한 객관적인 평가지표를 연구하여 마을종합개발사업에 투입된 자금이 효율적으로 사용되는지, 동시에 성과로 인한 효과가 얼마나 극대화 되었는가를 평가하는 객관적인 지표를 포함한 평가기법을 제시하였다.

채중훈(2010)은 2009년 농촌마을종합개발사업이 완료된 36개 권역 중 10개지역을 표본으로 추출한 후, 경제적 성과와 관련된 설문조사를 실시하여, 사업의 객관적 및 주관적 성과를 포함한 포괄적인 경제적 성과분석과 함께 국민경제에 미치는 파급효과까지 분석하였다.

기존 연구에서는 농촌마을종합개발사업의 문제점과 개선방안을 포괄적인 개념으로 문제점과 개선방안 및 성공요인을 제시한 반면에 본 연구에서는 농촌마을종합개발사업이 완료된 사례대상지를 선정하여 성공 및 실패사례를 비교분석하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시함으로써 기존의 다른 논문과 비교해 차별성이 있다고 볼 수 있다. 그리고 앞으로 농촌마을종합개발사업의 효율적인 계획을 통하여 농촌사업의 발전에 기여할 것으로 판단된다.

## II. 농촌지역개발사업의 변천과정

### 1. 농촌지역개발사업의 도입(1960년대)

농촌지역개발사업의 도입이라 할 수 있는 1950년대 후반 이후 1960년대까지 농촌지역개발사업은 공간적

범위를 중심으로 하나의 부락에서 지리적, 사회경제적 유사성이 있는 수 개의 부락으로 묶는 등의 변화를 통한 사업을 거듭하는 등의 생활의 동질적 여건을 바탕으로 마을을 기본 단위로 하였다는 특징을 나타낸다. 또한, 지도원이 마을에 상주하면서 주민과 함께 해당 마을의 문제를 발견하고, 혁신을 전파하고, 계획을 수립 집행하는 등 중요한 역할을 담당했다.

### 2. 농촌지역개발사업의 확산(1970년대)

1960년대 도시화와 산업화 과정을 거치면서 도시와 농촌간의 격차가 확대되고 이러한 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요한 시기였다. 새마을운동은 근면, 자조, 협동을 기본정신으로 실천을 통한 국가발전을 이룩하려 하려는 1970년대 농촌지역개발사업을 대표하는 사업이라 할 수 있으며, 중앙정부의 강력한 추진에 의해 이루어졌다. 그러나 각 행정리별 사업 추진은 철저히 주민참여를 바탕으로 이루어졌으며, 새마을운동 자체의 목적 및 기초를 근간으로 하여 새마을운동은 주민의 정신혁명을 촉진하여 도·농간 소득균형을 달성하되 주민 스스로에 의한 사업의 조직화와 지역개발을 추진하고자 하였다.

이처럼 새마을운동은 새마을 가꾸기 사업이라는 기초 환경개선사업, 농촌지도자 발굴 육성사업, 생산 및 소득 증대사업을 포괄하는 마을 단위의 종합개발사업으로 확대 추진되었다.

### 3. 농촌지역개발사업의 정착(1980년대)

1980년대에 접어들면서 농촌지역개발사업은 큰 전환기를 맞는다. 제2차 국토종합개발계획에서는 중앙정부 주도의 하향식 개발의 단점을 반성하고 지역이 주체가

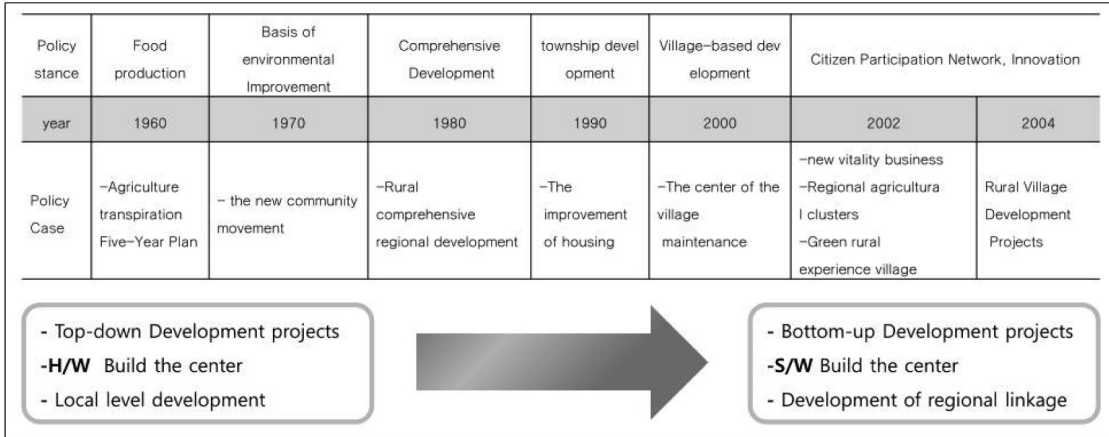


Fig. 1. Changes of Rural development

되고 주민이 참여하는 개발전략을 강조하기 시작하였다. 이를 뒷받침하기 위한 논거로서 기존 중심지이론을 적용한 지역생활권개발 개념을 채택하였다. 군 행정구역을 정주생활권으로 설정하고 그 중심지를 도·농 통합의 거점으로 하는 농촌지역종합개발방식이 주장되었다. 이러한 1980년대 농촌개발정책의 추진 과정을 살펴보면 지역개발계획 수립 및 집행의 주체를 군 단위의 지방자치단체로 설정하고 군에서 주민의 개발수요를 수렴하여 중앙정부에 필요한 예산을 지원받도록 하고 있다. 이는 주민의 의견과 수요가 반영될 수 있는 경로를 담아 놓은 것은 아니지만, 모든 것이 결정된 틀 속에 형식적인 절차로만 주민참여를 위치시킴으로써 1970년대에 비교하면 주민의 역할은 크게 축소된 것으로 보인다.

#### 4. 농촌지역개발사업의 팽창(1990년대)

1990년대 농촌지역개발사업은 공간적으로는 군 단위에서 면 단위로 그 범위가 축소되었고, 사업 내용은 도로개설, 용수개발, 상하수도정비 등 물리적 정비사업 위

주로 변화되었으며, 상향식 추진방식을 표방하였음에도 불구하고 지방의 자율성이나 주민참여는 형식적인 것이 되었다. 시대의 변화에 따라 농촌지역개발정책은 예산이 대폭 증대되었고, 사업의 수와 종류도 다양해졌으며 관련 부처도 많아졌던 것과는 대조적으로 주민참여 측면에서는 과거에 비해 점차 퇴보되어 온 것으로 평가할 수 있다. 농촌지역개발사업에서 주민이 점차 수동적인 수혜 대상으로만 존재하게 됨으로써 주민의 관에 대한 의존도가 심화되었다.

#### 5. 농촌지역개발사업의 패러다임 변화(2000년대)

2000년대 들어서 신(新)사업을 추진하거나 이전부터 시행되어온 사업들은 새롭게 추진하는 경우가 많았는데, 1990년대 중반부터 시작된 사업은 정주권개발사업과 오지종합개발사업이었던 반면에 2000년대에 시작된 사업은 신활력사업, 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등이었다. 농촌개발 대상지역은 면뿐만 아니라 군, 읍, 리도 포함되며 사업내용에 있어서도 생활환경뿐만

아니라 소득증대를 위한 생산활동 부문의 포함과, 개발 방식의 분산 중심에서 일부 지역과 중심지를 대상으로 이루어지는 선택과 집중의 형태를 띠고, 사업주체로서 지방의 역할이 확대되었다.

농촌다움이나 농촌이 갖는 다면적 가치가 강조되면서 농촌의 물리적 개발 이외에 다양한 종류의 사업들이 등장하고 지역의 개성과 창의, 주민의 참여 등을 강조하는 새로운 정책 추진방식이 도입되었다. 이미 많은 농촌정책 사업 기획과 실행 속에는 소프트웨어 사업 강화, 지역의 역량과 책임 강화, 주체로서 주민의 역할 강조와 참여자의 외연 확대 등을 중시하는 경향이 반영되기 시작하였다.

### III. 농촌마을종합개발사업

#### 1. 농촌마을종합개발사업의 내용

농촌마을종합개발사업은 2004년도부터 농촌정책으로 도입된 사업이다. 농어촌 정비법 및 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법을 근

거로 하여 쾌적하고 활력이 넘치는 살기 좋은 농촌모델을 창출하기 위하여 2004년부터 2017년까지 전국 496개 권역을 목표로 추진되었다. 목표연도는 2013년에서 2017년으로 연장되었으며, 추진목표는 1,000개 권역에서 496개 권역으로 축소되었다. 즉 2004년~2009년도까지는 농촌마을종합개발사업이었으나 2013년 현재는 권역단위 종합 정비 사업으로 변경되면서 추진목표와 목표권역이 변경되었다.

사업내용은 농촌경관 및 생활환경개선사업, 소득기반 확충시설사업 등의 물리적 사업과 역량강화 및 도농교류활성화사업과 같은 비 물리적 사업을 병행하고 동일한 생활권·영농권을 갖는 발전 잠재력 있는 마을들을 1~3개 이상 연계해 추진하는 권역사업이다. 그리고 1단계와 2단계로 구분하여 5년간 시행되는 장기사업이다. 사업비는 권역 당 40~70억 원을 국고 70%, 지방비 30%로 권역사업 규모에 따라 차등 지원한다.

#### 2. 농촌마을종합개발사업의 성격

농촌종합개발사업의 성격을 정의하는 가장 중요한 점

Table 2. Rural Village Development Projects Current Status

Year	Business application domains	Master plan	The detailed design	Project implementation		Remark
				Construction Consignmen	Cities and counties	
Total	584	301	117	217	84	
'05	69	36	33	24	12	
'06	50	20	15	14	6	
'07	30	40	36	33	7	
'08	93	40	34	33	7	
'09	110	40	34	33	7	
'10	90	45	37	38	7	
'11	142	80	38	42	38	

Korea Rural Community Corporation Press kit(2010), Re-edit

은, 공간단위가 마을단위라는 점이다. 즉 과거의 면단위의 사업범위가 아니라 행정리를 대상으로 사업이 추진된다는 것이다. 이는 지역주민들의 의견을 적극적으로 반영하여 실효성 있는 결과를 도출하겠다는 이 사업의 궁극적인 목적을 잘 나타내고 있다. 이를 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 사업추진 방식이 상향식 개발이다. 농촌종합개발사업은 지역주민들이 주도적으로 사업에 참여할 수 있도록 사업대상지 선정단계에서 사후유지관리 단계까지 지역주민들이 직접 참여할 수 있도록 제도적으로 명시하고 있다. 따라서 사업대상지 선정단계부터 주도적으로 주민들이 참여함으로써 과거의 형식적인 주민참여를 방지하고 협력적인 개발방식을 취하고 있다.

둘째, 주민들이 소득증대에 기여할 수 있는 사업을 광범위하게 포함하고 있다. 과거의 한정된 사업메뉴에서 탈피하여 지역자원과 지역특성에 맞게 개발방향을 설정한다.

셋째, 지역주민을 중심으로 관련학계, 민간단체, 관련 전문가, 관련공무원 등의 네트워크를 구성하여 사업을 추진하는 계획이며, 다양한 분야의 전문가를 적극 참여시켜 종합적인 계획을 수립하고 있다.

### 3. 농촌마을종합개발사업의 변화

농촌마을종합개발사업은 2004년부터 2009까지 사업이 진행된 사업에서 사용하는 명칭이었으며, 2010년 이후에 '권역단위 종합정비사업'으로 통합 변경되어 앞으로 추가적으로 신규 또는 계획 중인 지역들은 권역단위 종합사업으로 진행하고 있다.

따라서 기존에 농촌마을종합개발사업과 권역단위 종합정비사업을 비교분석을 한 결과 다음과 같다.

첫째, 사업목적 및 방향은 통합 후에는 지속 가능한 생활터전의 유지와 최소한의 기초생활수준 보장과 같은 주민 삶의 질 개선 측면의 목적이 강조된 것 외에 큰 차이는 없었다. 하지만 사업방식 변화에 따라 인센티브 및 패널티 제도와 같은 평가체제가 생략되었다.

둘째, 세부사업내용은 기존처럼 다양하지 않고 통합된 세부사업내용은 간단하게 정리하였다. 내용으로는 크게 기초생활·기반확충, 소득증대, 경관개선, 역량강화로 구분되어 있으며 세부적으로 내용이 나누어져 있다. 하지만 외형적으로는 간략해 졌지만 H/W와 S/W사업은 기본적으로 유지하고 있다.

셋째, 기존에는 농림부가 예비계획서에 대한 서면심사를 통해 예비타당성조사 대상권역을 선정하고, 농어촌공사 등이 예비타당성조사를 실시해 최종 사업대상지를 선정하였다. 그러나 통합 후에는 사업대상지가 아닌 사업내용이 평가대상이 되었고, 1차로 시도 심의회가, 2차로 중앙심의회가 신규 사업에 대한 사업성검토를 실시해 반영여부를 심사한다. 그 이후의 절차는 같다.

넷째, 기존에는 시·도지사가 기본계획 수립 및 승인, 시장·군수가 시행계획 수립 및 승인을 담당하였다. 하지만 통합 후에는 기본계획과 시행계획 모두 시장·군수가 수립하고 이에 대한 승인만 시·도지사가 하도록 변경되었다. 따라서 시장·군수의 자율성을 보장하여 지역실정에 맞는 기본계획을 유도하려는 것으로 볼 수 있다.

위 내용과 같이 비교해본 결과 내용적인 측면에서는 큰 변화가 없었으며, 권역단위종합정비사업은 신규 사업이 아닌 기존의 사업들을 통합하면서 명칭이 변경된 것이라고 볼 수 있다.

#### IV. 농촌마을종합개발사업의 사례분석

##### 1. 강원도 용대권역 농촌마을종합개발사업

###### 가. 일반현황

용대권역은 강원도 인제군 북면 용대리에 위치한 권역으로서 행정리 용대1리, 용대2리, 용대3리를 통합하여 하나의 권역으로 계획한 지역이다. 면적은 21.04km<sup>2</sup>이고, 가구수는 573호가 살고 있으며, 총인구는 1,532명이다.

지역자원으로는 황태덕장, 백담사, 십이선녀탕, 매바위 인공폭포, 용대자연휴양림 등이 있으며, 특성으로는 설악산국립공원, 백담사 등 천혜의 관광자원을 보유하고 있다. 그리고 전국 황태 생산량 70% 이상을 생산하는 황태덕장을 보유하고 있으며, 계곡, 기암·괴석, 폭포 등 천혜의 자원을 토대로 년 중 다양한 축제가 이루

어지고 있다.

###### 나. 사업내용

용대권역 하드웨어사업을 크게 3가지로 분류하여 지역특화계획, 소득기반계획, 경관생태환경계획으로 구분하여 사업을 진행하였으며 2005년부터 시작하여 2007년도까지 1단계이고, 2008년도부터 2009년도까지 2단계사업으로 진행하였다. 총사업비는 약 4,605백만원이 투입된 사업이다. 지역특화계획 및 소득기반계획은 주민소득증대와 체류형 관광을 유도하고 관광산업에 대한 주민의식 전환이 기대되며, 경관생태환경계획은 청정하천인 북천을 친환경적으로 개발하여 오염되지 않은 상태에서 체험활동을 할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 따라서 하드웨어적인 측면에서는 사업비에 따라서 시설물이나 경관을 정비하는 사업이기 때문에 사후관리가 그만큼 중요하다.

Table 3. The details of the hardware business

Division	Facility Status	Facility area	Completion
Yongdae-ri 1	Multipurpose cultural exchange center	2,116m <sup>2</sup>	'09
	Forestry production experience only		
Yongdae-ri 2	Waterfront recreation facilities Landscape maintenance	-	'07
	Sauce experience program	-	'07
	Camping and a camp maintenance	86m <sup>2</sup>	'09
	Wetland ecological nature learning	2,375m <sup>2</sup>	'09
	Cucurbit landscape park	2Km	'09
	Aralia elata and raspberries Owner's experience center	1,802m <sup>2</sup>	'09
Yongdae-ri 3	Hwangtae experience Promotional exhibition	546m <sup>2</sup>	'08
	Hwangtae dry storage facilities	1,660m <sup>2</sup>	'07
	Eco-friendly campsites	-	'09
	Wild nature learning	-	'09
	Maebawi poor landscape maintenance	-	'09

### 다. 용대권역에 대한 문제점 분석

첫째, 통합홈페이지 구축이다. 용대권역은 용대1리, 용대2리, 용대3리를 통합하여 하나의 권역으로서 계획을 하여 그에 따른 홈페이지를 통합하여 개설하였으나 실정은 각각 마을별로 홈페이지들이 각각 운영되고 있어 소비자들의 혼란만 가중시키고 있다. 따라서 효과적으로 홈페이지를 운영하기 위해서는 하나의 통합적인 홈페이지를 활용하여 홍보 및 판매를 하는 것이 효과적이라고 볼 수 있다.

둘째, 시설물에 대한 관리 및 운영방안이다. 각 행정리 별로 특성에 맞춰 농촌문화체험권, 황태경관체험권, 역사문화체험권으로 각각 핵심전략사업에 따라 시설물을 2007년부터 2009년까지 완료하였다. 하지만 기본계획 상 기대효과량 다르게 실질적으로 시설물의 관리 및 이용수준은 미흡하였다. 참고 같은 경우에도 공동으로 사용하는 창고를 개인적인 수단으로 사용하는 경우도 있으며, 용도와 맞지 않게 다르게 사용하기도 하고 있다. 따라서 대부분 초반에 기본적인 시설물의 관리와 운영에 대한 대책이 없이 건축되어 이러한 문제가 발생되었다. 따라서 시설물에 대한 사후 관리에 대한 운영방안이 제대로 갖춰야 될 것 같다.

셋째, 권역단위사업에 대한 한계이다. 농촌마을종합개발사업의 사업추진 기본방향은 생활권·영농권 등이 같은 발전 잠재력이 있는 마을들을 상호 연계하여 3~5개의 법정리를 하나의 단위로 개발하는 것이다. 용대권역 같은 경우에도 법정리 3개를 하나의 권역단위로 계획하였으나 그만큼 사업 참여 마을 간에 갈등도 크다고 볼 수 있다. 주민 개개인의 가치관 및 행동은 모두 다르기 때문에 언제든지 의견충돌이나 갈등요소는 존재한다. 따라서 사업 초기의 기존 의도와 다르게 시설물이

배치되거나, 기본계획 및 실시설계 수립과정에서 사업 내용을 변경하는 경우가 늘어나며, 마을간 대립이나 갈등이 발생하여 사업추진이 지연된다. 현재 추진되고 있는 권역 대부분에 이러한 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 마지막으로 가장 중요한 주민참여이다. 상향식 개발로서 주민이 제안하는 사업으로서 주체는 주민이다. 그러나 초반에 소프트웨어적인 주민들의 주민역량 강화를 형식적인 계획으로 여기고 몇몇의 핵심주민들의 구성으로 진행하다보면 향후에 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 초반에는 시설물 사업에 집중적으로 투자하여 시설물을 갖춰진다 하더라도 시설물을 운영 및 관리할 수 있는 주체가 없으면 시설물은 방치되기 마련이다. 따라서 초반 계획부터 마을주민들의 역량강화를 위한 지속적인 교육이 필요하다.

### 라. 용대권역에 대한 개선방안

용대권역은 2005년 사업에 착수하여 2009년에 완료된 농촌마을종합개발사업으로 현재까지도 지속적으로 권역의 발전을 위해서 노력하고 있으나 시간이 흐를수록 많은 문제점이 발생되고 그에 따른 개선방안이 필요하다.

첫째, 용대권역을 대표하는 홈페이지를 하나로 통합해야 한다. 따라서 기존의 개별적으로 개설한 것들은 마을주민들과 협의를 통하여 폐지한 후 용대권역의 대표성을 가지고 있는 홈페이지를 개설하여 권역을 소개하며 자원현황과 주변 관광 정보 제공 및 방문객을 위하여 교통정보, 민박 및 숙박정보, 상품을 판매할 수 있는 쇼핑몰 등을 한눈에 알아볼 수 있도록 제작하고 방문후기 및 방명록을 통해 커뮤니티 형성 및 재방문을 유도하도록 해야 한다.



둘째, 시설물에 대한 운영은 기본적으로 공공자산의 성격을 갖는 시설로서 유지 및 관리의 주체는 권역주민 중심으로 이루어 져야 한다. 그리고 시설물에 특성에 맞게 유지관리담당을 선정하여 정기적으로 체크리스트를 만들어 확인사항을 주기적으로 점검하며 사전에 미리 문제점을 차단해야한다.

셋째, 권역단위 사업은 행정리 3~5개 마을을 통합하여 계획하다보면 의견충돌이 많으며 갈등도 발생된다. 따라서 기본적으로는 소규모로 시작하여 주민들의 역량을 집중적으로 교육하여 사업의 이해와 중요성을 바탕으로 주민들의 역량에 맞게 계획해야 한다. 농촌마을종합개발사업은 5년 계획이지만 역량에 맞춰 계획을 할 경우에는 좀 더 길수도 있고 짧을 수도 있다. 즉 한정된 계획년도에 치우치지 않아야 한다고 생각한다. 따라서 마을주민역량에 맞게 소규모로 계획하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

넷째, 초반에 하드웨어사업에 집중적으로 투자하다 보면 초반에 주민들의 참여와 주민들의 역량을 놓칠 수 있다. 따라서 기존에 하드웨어사업에 집중적인 예산을 계획하는 것 보다는 주민들의 역량을 우선으로 집중적으로 교육하는 것이 필요하며, 앞으로 소프트웨어사업에 예산을 집중적으로 편성하여 사업초기에 권역주민들의 역량을 높이는 것이 효율적인 농촌마을종합개발사업이라 생각한다.

## 2. 충청남도 문당권역 농촌마을종합개발사업

### 가. 일반현황

문당권역은 충청남도 홍성군 홍동면 문당리, 금평리, 화신리에 위치한 권역으로서 문산, 동곡, 김애, 상하중,

Table 4. The details of the hardware business

Division	Facility Status	Division	Facility Status
Basic Living	Driveway stops The village car park Village water supply Drainage maintenance	Exercise Facilities	Springwater restore Trail maintenance Health administration office Village shelter Cherry blossom promenade
	Farm roads · Driveway paving		
Income Business	Gristmill Dry storage facility Environment-friendly agricultural products small packages center	Landscape Improvement	Village comprehensive guide
	Environment agriculture applicant reproduction facilities Rice processing and packaging facilities		
Culture Welfare	Environmental agricultural Research center Multipurpose community hall Traditional living pavilion	Environment Facility	Waste collection facilities Ecology experience facilities Education center · sauna aolar equipment
	Ecology experience learning center Environmental agricultural History center Traditional houses · Ecological Energy experience center Village of information and sculptures		Etc

화신 5개 마을이 통합하여 하나의 권역으로 계획한 지역이다. 면적은 660ha 이고, 가구 수는 248호가 살고 있으며, 총인구는 617명이다.

#### 나. 사업내용

8개부문에 33개사업(기초생활, 문화복지, 소득기반, 농촌관광, 운동휴향, 환경시설, 지역역량강화, 기타)으로 구분하여 사업을 진행하였으며 총 73억 원이 투입돼 지난 2005년 시작해 2009년에 사업이 완료된 문당권역은 농촌마을 종합개발사업으로 전국 최대 규모인 약 660만㎡의 친환경오리농법 쌀단지를 바탕으로 농촌관광시설, 휴양시설, 소득기반시설 등을 고루 갖춘 선진국형 농촌체험마을로 부상했다.

#### 다. 문당권역에 대한 성공요인 분석

문당권역은 2005년 사업에 착수하여 2009년에 완료된 농촌마을종합개발사업으로 2005년 친환경농업쌀이 전국적으로 과잉 생산되어 판매단가 하락, 판매부진(재고량 급증)으로 벼를 수매한 농협과 풀무생협은 상당한 금액의 적자가 발생되었다. 그러나 절망하거나 포기하지 않고 문당권역 종합개발사업의 일환으로 권역 내 협동조합 및 풀무생협과 연계하여 설치한 건조·저장시설과 도정시설을 한곳에 배치하여 벼건조 및 운반편리, 지역에서 생산된 벼의 안정적인 전량수매를 실시함에 따라 물류, 유통비용을 절감하는 등 생산자인 농민의 편익을 우선 도모하였다. 즉, 안정된 생산은 농민이 하고 가공, 판매는 협동조합과 풀무생협이 하는 체계를 구축하고 권역주민들이 하나로 뭉쳐 농촌마을종합개발사업을 성공적으로 이끌었던 성공요인을 알아보도록 하자.

첫째, 권역에 필요한 지도자 리더십이다. 리더는 주민

들 간의 갈등이나 문제를 해결하고 다양한 주민들의 의견을 수렴하여 농촌개발 방향을 수립하게 된다. 그리고 농촌을 찾는 도시민을 대상으로 다양한 활동을 담당하며, 고령화 되어가는 농촌사회의 변화는 지역사회 리더들에게 새로운 역할이 요구되고 있다. 문당권역 지도자 또한 풀무농업학교를 졸업하고 30여 년 전부터 유기농업을 실천하여 문당마을과 인근마을의 주 생산수단인 오리농법을 주도했으며 문당권역을 전국에서 친환경농업의 메카로 발전시켰다. 이러한 지도자와 주민들의 헌신적인 노력이 마을발전을 성공적으로 이끌었다고 볼 수 있다.

둘째, 소득사업의 활성화이다. 농촌체험시설의 특성상 상향식 주민 참여적 계획인 점을 고려할 때 주민참여가 적극적으로 이루어지지 않을 경우 사업효과를 기대하기는 어렵다. 또한 소득사업이 없거나 활성화가 되지 않을 경우에는 2차적인 문제로 각종 계획된 시설물의 유지관리비를 조달하기 또한 어렵다. 그렇게 되면 예산을 들여 설치한 시설물들이 방치되는 또 다른 문제점을 일으킬 수 있다. 따라서 문당권역은 주민참여가 높으며 주민들을 고용하여 일을 하고 있으며, 실질적으로 고용을 창출하고 주민소득을 발생시키고 외부인과의 교류를 통해 홍보효과도 크다고 볼 수 있다.

셋째, 외부 네트워크 형성이다. 농촌마을지역의 활용을 통한 마을 활성화에 있어서 기본적으로 외부 인적자원과 네트워크를 통한 상호교류가 필수적이다. 실질적으로 문당권역에서는 농민, 협동조합(풀무생협), 유통업체와 3자 계약을 통해 어려움 중에도 100% 판매 될 뿐 아니라 흥동 지역의 친환경 농산물 생산 단지와 작목반 구성·협동성이 잘 되어 있어 권역 내에 안정적이고 안전한 생산기반을 갖추게 되었고, 소비자들의 오리입식행

사, 나눔의 축제, 가을걷이 행사 등 현장 교류를 통하여 신뢰를 쌓았을 뿐만 아니라 안정된 판로와 안정된 공급으로 지속가능한 친환경농업을 할 수 있는 조건을 갖추고 있어 벼농사의 어려움에도 경쟁력이 있는 권역으로 자리 잡게 되었다.

#### IV. 결론

한국의 농업은 지난 10여 년간 그렇게 외쳐왔던 세계화, 개방화의 조류 속에 제대로 안착하지 못하고 FTA 협상 타결과 함께 또다시 위기감에 빠져 있으며 또한, 쌀시장 개방에 따른 농촌 주민의 소득감소와 소외감으로 어려움을 겪고 있다. 정부는 이러한 새로운 변화에 대응하여 농촌다움의 유지·보전, 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하는 농촌마을종합개발사업을 추진하였으며 본 연구에서는 전국적인 국책사업으로 농촌마을종합개발사업의 문제점을 분석하고 파악하여 성공적인 사업으로 진행될 수 있도록 문제점에 대한 개선방안을 제시할 필요가 있으며 사업이 성공하여 살기 좋은 마을 경쟁력 있는 마을로 육성되도록 하는데 목적이 있다.

이러한 연구배경 및 목적 하에 사업에 대한 이해를 위해 농촌지역개발사업에 대한 변천과정과 농촌마을종합개발사업 내용을 확인하였다. 특히 2010년 포괄보조금 제도가 도입되면서 농촌마을종합개발사업이 권역단위 종합정비사업으로 통합되어 사업내용별로 비교분석하여 변경된 내용을 확인하였다.

2009년에 완료된 사례대상지를 선정하여 분석함으로써 문제점과 성공요인을 파악하였다. 먼저 용대권역

의 문제점으로 첫 번째는 통합으로 운영될 수 있는 홈페이지가 미흡하고, 두 번째로는 시설물에 대한 관리 및 운영방안 미흡하였고, 세 번째로는 권역단위사업에 대한 한계이고, 마지막으로는 주민참여가 부족한 점이다. 이에 따른 개선방안은 첫 번째로 용대권역을 대표하는 홈페이지를 통합하여 관리, 두 번째로는 시설물에 대한 관리주체를 명확히 하고 체크리스트를 작성하여 주기적으로 점검관리하며, 세 번째로는 여러 마을을 묶는 권역 단위사업을 마을주민역량에 맞게 소규모(마을단위)로 계획하여야 하며, 네 번째로는 하드웨어 가입이전에 소프트웨어사업인 주민역량강화사업 즉 마을 리더나 하드웨어를 관리 할 수 있는 주체를 형성하는데 집중적으로 투자해야한다고 제시하였다.

대표적인 성공 사례대상지인 문당권역을 분석한 결과, 첫 번째로 권역에 필요한 지도자 리더십이며, 두 번째로 마을소득사업의 활성화이며, 세 번째로는 외부 네트워크 형성이 성공적인 요소로 분석되었다.

따라서 사례분석을 통해 농촌마을종합개발사업의 중요한 부분은 주민의 참여와 역할이 중요하다. 농촌마을종합개발사업이 효율적으로 사업을 진행하기 위해서는 사업초기부터 주민이 사업의 도입 취지와 내용 및 방법에 대해 깊이 이해하고 무엇보다 무조건적인 예산편성 보다는 주민들의 지역역량 교육과 프로그램을 통해 리더십을 고취하고 역량을 충분히 가진 주민들을 양성하여 조직을 만들고 사업목표를 마을의 특성에 맞게 계획하고 그 계획을 계획대로 진전시켜 나간다면, 무분별한 예산낭비나 마을별 갈등의 문제 및 하드웨어의 유지관리 등의 모든 문제들로부터 자유로워질 것이다.

## 참고문헌

1. Choi, Y., S. S. Yoon, S. H. Rhee, 2005. Classification of Rural village of Eum-Seong Gun by Amenity investigation base on village. The Korean Society of Agricultural Engineers p.473 (in Korean).
2. Cho, J. S., 2009. Performance and Problem Analysis of Comprehensive Rural Village Development Project - Case Study of the Income Project in Gurye Banggwang Villages. Korean Society of Rural Planning p.11-15(in Korean).
3. Chai, J. H., 2010. Analysis on the Economic Accomplishment and Spill-Over Effect of Comprehensive Rural Village Development Project p.20-25(in Korean).
4. Kim, K. S. and T. K. Jun, 2009. A Study on Improvement Method of Rural Community Development Project. Korean Institute of Rural Architecture p.59-66 (in Korean).
5. Ko, Y. K., 2010. A Study on the Analysis of Seokyeong Rural Area Characteristics and its Development Directions - The Case of Comprehensive Rural Village Development Project. Korea Regional Economics Association p.38-42 (in Korean).
6. Kim, H. S., R. C. Kyung, Y. S. Choi, H. D. Jung, T. K. Jun, and C. S. Hong, 2005. Development of An Evaluation Index for Intermediate Outcomes from Rural Village Development Project. The Korean Society of Agricultural Engineers p.429 (in Korean).
7. Lee, H. J., 2009. Changes in Rural Policy Paradigm and Rural Development Project in Korea -A Study based on Integrated Rural Village Development Project. Korean Rural Tourism Association p.33-35 (in Korean).
8. Korea Rural Community Corporation, Major Projects. <http://eng.ekr.or.kr>
9. Ministry for Food, Agriculture. <http://www.mifaff.go.kr>
10. INJE COUNTY. <http://www.inje.go.kr>
11. HONG SEONG. <http://www.hongseong.go.kr>

기획: 맹승진 [maeng@chungbuk.ac.kr](mailto:maeng@chungbuk.ac.kr)