

총괄계획가 시범사업에서 주민참여 기본계획 사례연구 - 홍성 오누이권역을 대상으로 -

정남수

공주대학교 지역건설공학전공

A Case Study on Resident Participative Primary Design of Integrated Rural Development Project with Master Planner - Onui Area in Hong Seong -

Jung, Nam Su

Dept. of Rural Engineering, Kongju Nat'l Univ.

ABSTRACT : The aim of this study is to establish resident-participative primary design of integrated rural development project with master planner by setting principals of open competition and transparent decision-making about village-to-village or business-to-business unit enterprise in Onui area, Hong-seong Gun. For effective processing, software projects such as residents education and rural landscape planning are simultaneously conducted for enhancing project understanding and comprehensive development plan including related post project. Above all, competition teams for individual project were organized to establish the resident-participative primary design using survey tables of residents demand. In 6 months resident-participative processing of primary design, continuous education and visiting to advanced area are conducted in team unit. Strengthened ability of team unit can be used in management and maintenance after project development. To do this, residents with the same opinions gathered as one competition team and identified business plans such as village asset, business location, size, program, and method for land securing. Favorable decision-making process by residents who are audience in project presentation of competition team has conducted. After selecting competition teams, continuous consulting are operated for establishing operation and management for developed or remodeled facilities through repetitive education and visiting advanced area. In this process, unit project suggested by competition team are completed. Preliminary selection was conducted by experts who were entrusted by residents. After residents agreement of project main stream such as major facilities and location, final detailed cost of projects are work out. Suggested process in this study which choose the final project by residents would improve residents' voluntary participation in integrated rural development project through open competition in establishing primary design.

Key words : Integrated Rural Development Project, Residents' Participation, Primary Design¹⁾

1. 서 론

농촌마을종합개발사업은 경관개선, 생활환경정비 및 주민소득 확충 등을 통해 쾌적한 농촌정주공간 조성을 목적으로 한다(MFRA, 2010). 사업추진은 발전잠재력을 가진 동일한 생활권의 마을을 권역으로 설정하여 지역실

정에 적합한 경관개선, 기초생활환경 정비, 소득기반 확충, 역량강화를 위한 교육 등의 사업을 주요내용으로 하며, 지역주민주도의 상향식 개발방식을 지향하고 있다 (Park & Hwang & Kim, 2008).

주민주도의 상향식 개발은 주민의 참여와 관심을 유도하여 물리적 공간개발이라는 물량위주의 사업으로 변질되지 않도록(Pang, 2005), 관련 활동의 활성화 및 운영 관리방안의 수립이 병행되는 것을 목적으로 하며, 공모제 형식을 취하여 지자체의 관심을 유도하는데는 성공하

Corresponding author : Jung, Nam Su
Tel : 041-330-1265
E-mail : ruralplan@kongju.ac.kr

였으나, 추진위원이나 지자체 담당 공무원의 의지에 비하여, 일반주민의 의지와 참여는 상대적으로 부족하다는 한계가 지적되고 있다(Park, 2004).

특히 사업비를 확보하는 예비타당성 단계에는 지역 간 경쟁에 의해 법인참여의향서, 토지활용 동의서 등 사업추진 전반에 필요한 각종 협조가 원활한데 비해, 사업비가 확보된 기본계획 단계부터는 권역 내 마을간의 이해관계, 사업의 성격별 지침에 따른 용지매수 가부와 지가산정에 대한 불만, 각종 인허가 문제 등 지역별로 특수한 다양한 문제에 대한 합의를 도출하기가 어렵고 (Bae, 2010), 사업선정에서 완료시까지 일관되게 사업에 관여하여 당초에 설정된 목적에 부합되게 완성시킬 주체가 부족하여, 권역 내 마을간, 지도자와 주민간 갈등을 심화시켜 사업이후 권역공동체의 정체성이 오히려 약화되는 부작용을 발생시킨 사례도 보고되고 있다.

농림축산식품부는 이러한 한계를 극복하고 사업의 원활한 진행을 위하여 2012년부터 기본계획 수립지구에 대한 총괄계획가제도를 도입하여 지역별 특수성을 반영한 사업지침의 해석 및 시행, 중앙부처와의 협의진행, 지자체의 요구사항 반영, 지역주민의 의견수렴 및 갈등조정 등의 역할을 수행하도록 하였다(MFRA, 2013). 총괄계획가는 그 필요성이 인정되는 시군의 수요조사를 통해 농림부에서 지원자를 공모하여, 지원자의 전문성 및 업무수행계획을 평가하여 선정하였으며, 기본계획 등 관련용역의 발주, 선정, 관리감독 등에 참여할 권한과 책임을 부여하여, 획일화된 사업진행 보다는 총괄계획가의 철학과 기술 등을 도입한 다양하고 창의적인 사업진행이 될 수 있도록 하였다.

본 연구에서는 사업발주 및 진행을 유연하게 운영할 수 있는 총괄계획가 시범지구에서 주민참여를 통한 농촌마을종합개발사업의 기본계획수립이 보다 원활하게 진행될 수 있다고 가정하고, 마을간 사업주체간 단위사업에 대한 공개경쟁과 투명한 의사결정이라는 원칙을 정하고, 과업 간 연계방안과 주민공모제 시행방안을 설정하며, 충청남도 홍성군 오누이권역을 대상으로 기본계획 수립 단계별 결과와 도출된 기본계획 및 계획수립과정에서 나타난 문제점 등을 정리하여 기본계획에서 올바른 주민참여방안을 제시하고자 한다.

II. 농촌마을개발과 주민참여

농촌마을종합개발사업은 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법” 제38조에 의거하여 농산어촌 지역종합개발계획을 수립하고 시행하도

록 규정하고 있으며 사업시행을 위한 절차는 농어촌정비법 제29조 내지 제42조를 준용하도록 규정하고 있다(MFRA, 2010). 본 사업은 2004년도 기본계획수립을 시작으로 2005년부터 시행계획수립과 함께 본격적으로 착수된 사업이다. 농촌마을종합개발사업으로 2010년까지 전국적으로 277개 권역을 선정하여 시행중에 있으며, 포괄보조제도 도입으로 16개의 어촌마을 개발과 87개소의 산촌생태마을을 통합하였으며, 일반농산어촌개발사업 중 권역단위 종합정비로 262개소를 선정하여 2012년 말 현재 642개 권역사업을 추진 중에 있다(MFRA, 2013).

관련연구 또한 2009년 말 36개 권역이 완료되면서 시작되었다. 채종훈과 서정원(2010)은 이중 10개 지역을 표본추출 하여, 경제적 성과와 관련된 설문을 실시하여 경제적 성과분석과 함께 국민경제에 미치는 영향을 분석하였으며, 양원식과 최수명(2013)은 2010년 말까지 완료된 56개 권역으로 확장하여 소득사업 단계별 과정을 점검하고, 추진성과를 분석하였으며, 성공적인 사업추진을 위한 모델을 제시한 바 있다(Yang & Choi, 2013).

박진욱과 엄봉훈(2012)은 지역 관광자원을 활용한 권역단위종합정비사업의 기본계획을 정형화 하였으며, 한성미와 엄봉훈(2013)은 장소의 문화화를 주제로 농촌마을 권역종합정비사업 모델을 제시하였고, 백승원 등(2013)은 권역사업 중 경관계획의 수립과정을 정형화 하였다. 반면, 배승중(2010)이 기존의 15개 연구문헌을 분석하여 제시한 바와 같이 주민주도형 사업임에도 주민의 참여가 부족한 것을 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 구체적으로 허주열과 이성근(2009)은 준비단계, 계획단계, 추진체계구축단계로 나누어 주민참여특성을 분석하여 추진위원 이외의 일반주민의 참여를 활성화 할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 주장하였으며, 특히 기본계획 단계에서 마을비전에 대해 주민전체가 공유할 수 있어야 하고, 세부사업 선정 시 투표제도 등의 도입방안을 제시하였다.

주민참여는 스스로가 자신의 이해관계에 대한 최선의 판단자라는 것과, 주민은 현재보다 더 나은 결정능력을 보유하고 있다는 원칙에 근거하고 있다(Choi et al., 2011). 농촌마을개발에서 주민참여의 연구는 2000년 이후에 다양한 연구들이 나타났다. 황한철과 최수명(2001)은 영국의 마을평가사업을 중심으로 마을개발계획의 주민참여를 통한 의사결정방법을 제시한바 있으며, 이재준과 이상문(2003)은 국내에서 주민참여가 활성화 되어 있다는 마을들을 사례분석하여 지속가능한 발전을 위한 주민참여 활성화 요인을 도출하였으며, 이관희 등(2003)은 마을환경개선을 위한 주민참여 지표를 개발하였다.

김혜민(2006)은 농촌마을개발사업 전개과정에서 주민

참여가 어떠한 형식과 수준으로 이루어지고 있는지에 대한 조사를 통해 문제점과 정책적 시사점을 제시한 바 있으며, 정봉섭(2010)은 관광개발에서 지역주민참여 유형을 구분한 바 있다.

그러나, 아직까지 주민참여는 마을테마결정, 자원찾기, 예비계획 등과 같이 사업비를 확보하기 전단계나 사업시행 이후에 시설물 유지관리나 운영 등을 위해 유도된 단계가 있으며, 본 연구와 같이 사업비 확보 이후 주민들의 이해관계가 상충되는 단계에서 접목할 수 있는 주민참여방안은 부족한 실정이다.

III. 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 대상지역인 오누이권역은 충남 홍성군 장곡면 도산2리, 신동리, 지정1리, 지정2리를 포함하여, 총3개의 법정리, 4개의 행정리, 15개의 자연마을로 구성되어 있으며, 동쪽으로는 서해안고속도로, 서쪽으로는 대전-당진간 고속도로가 인접해 있어 지리적 접근성이 뛰어나다. 총면적 734ha, 인구수 576명(255가구)이며, 오디, 누에, 냉이 등이 주요농산물이다.

대상권역의 효율적 사업추진을 위해 해당권역의 기본

계획과 지역역량강화사업, 경관형성계획을 통합적으로 진행하였다. 본 계획에서는 권역 특성에 맞는 사업방향을 도출한 후 마을, 작목반, 영농법인 등 권역의 다양한 주체들이 해당사업을 공모하도록 유도하였고, 책임자와 참여자가 결정된 사업을 바탕으로 지역역량강화사업에서 각 팀별 선진지견학과 교육, 개략적인 경영컨설팅을 실시하여 주민스스로 각 팀별 사업제안서를 작성하도록 하였다. 사업제안 평가를 통해 7개팀 11개 사업을 선정하여 세부 사업계획을 진행하였다.

2. 연구방법 및 진행과정

농림부 권역사업 총괄계획가는 시장군수의 위촉을 받아 농어촌마을개발사업 계획수립의 전 과정을 총괄 진행·조정하는 전문가를 말한다. 2012년에 권역단위종합정비사업에 한정하여 6개소를 운용하였고 2013년에는 시군 단위 농산어촌개발사업 및 면단위종합정비사업 등에도 확대하여 총 8개 지구를 선정하였다.

오누이권역은 총괄계획가 대상 권역으로 기본계획, 경관형성계획, 역량강화사업을 동시에 발주해 시행하였다. 총괄계획가는 이 3개의 과업을 3차에 걸친 통합워크숍과 주민공청회를 통해 협의 조정 관리하였다. 이 중에서 본 연구의 범위인 기본계획과 역량강화의 흐름도를 나타내면 Figure 1와 같다.

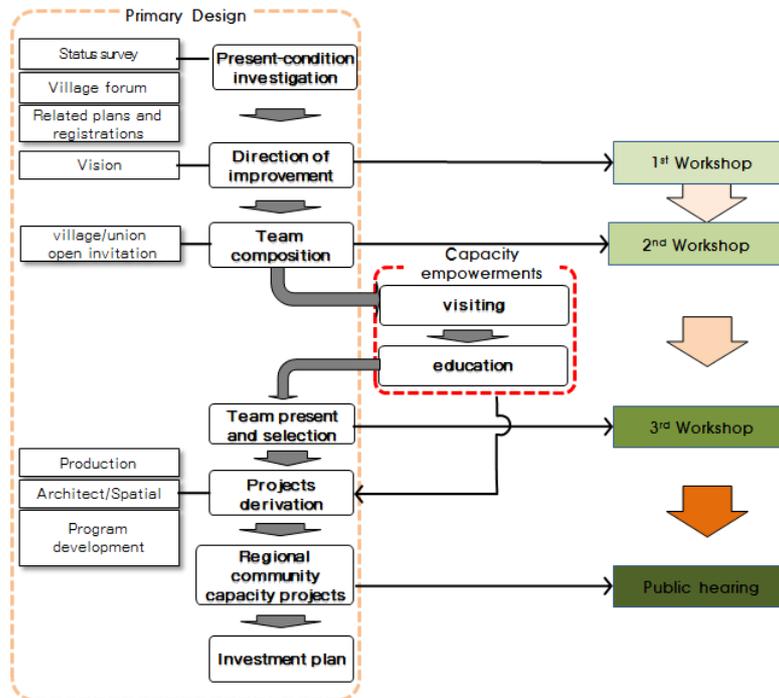


Figure 1. Flowchart of primary design

기본계획에서 일반주민의 참여를 활성화하기 위하여 (Heo & Lee, 2009), 마을별 농촌어메니티자원에 대한 설명과 자원찾기를 진행한 이후에 권역의 비전을 재설정하여 이를 주민전체가 공유할 수 있도록 하였으며, 예비계획의 내용을 참조하여 마을별, 작목반별, 조합별 자유공모를 실시하여 유사한 사업끼리 공모팀을 구성하였으며, 역량강화사업에서는 기존의 방식과 같이 주민전체를 대상으로 하는 사업 이외에 팀별 역량을 강화하기 위한 사업을 진행하였으며, 평가와 선정 또는 전문가에 의한 것과 주민투표에 의한 것을 혼합하여 마지막까지 주민들의 관심을 유도하였다. 이 이외에도 주요단계마다 통합워크숍을 추진하여 갈등을 완화시켰다.

IV. 흥성 오누이 기본계획

1. 자원 및 수요조사

공모팀을 구성하기에 앞서 각 마을별 사업설명회와 주민 자원 찾기와 주민수요조사(설문조사, 퍼실리테이팅 주민참여 자원 발굴, 숙원사업, 예비계획서 검토)를 실시한 후 각 사업을 종합적으로 검토하여 Figure 2과 같이

공모대상사업을 27개 사업으로 정리하였다. 예비계획은 리더 중심의 계획으로 8가지 사업이었으나 주민 참여형 수요조사 결과는 생활환경, 경관개선, 소득사업 등의 체감형 사업으로 약 3배가 많은 26개 사업이 발굴되었다.

2. 주민공모제(공모사업) 시행

주민공모제 시행과정은 각 마을별 자원 및 수요조사를 실시하여 정리된 26개 사업을 대상으로 1차 통합 워크숍에서 권역주민 모두가 참여하여 26개 사업을 농림부 사업지침과 권역 발전방향에 맞추어 11개 사전공모팀으로 분류하였다. 2차 통합 워크숍에서는 각 공모팀별 개략적 사업내용과 투자비를 발표하고 주민들이 참여하고 싶은 사업에 투표하도록 하여 참여자가 1인인 두개팀을 제외하고 총 10개 예비공모팀을 확정하였다.

이어서 총 10개 예비공모팀에 대한 맞춤형 지역역량 강화 사업을 실시하였다. 공모사업별 사업계획 및 운영 관리방안 등에 대한 6번의 강의와 실습형 컨설팅을 시행하고 중간에 선진지 견학을 기초생활정비와 지역경관개선 두팀으로 나누어 별도 시행하였다. 각 공모팀들은 제안사업의 필요성, 사업내용, 수요예측, 운영 및 유지관리 방안 등에 대한 세부사업계획을 직접 작성하였다.

Category	Preliminary plan	Proposed projects	Yes/No
Infrastructure facilities	Onui cultural complex	• Onui cultural complex	Yes
	Onui story house	• Onui etiquette training center	Part
	Remodeling of village community center	• New and remodeling of village community center	Part
	Onui garret	• Village museum	Part
	Null	• Village road and bridge equipment • Parking lot and canal equipment • Forge equipment(School) • Pavillion • But platform • Common well • Sunlight generation • Aged welfare center • Onui health center	New
Income-based facilities	Null	• Agricultural processing plant	New
		• Union processing facilities(silkworm, mulberry)	
		• Cold warehouse	
		• Agricultural products • Farm lodging • Fishing place	
Improvement of village scenery	Onui road equipment	• Flower road, dulle-gil course	Part
	Ecology plaza	• Null	No
	Reservoir edge	• Reservoir trail equipment	Yes
	Onui signboard	• Onui symbolic sculpture	Part
	Null	• Roof equipment • House remodeling • Eco-stream equipment • Mill equipment	New

Figure 2. Preliminary design and needs by each villages

3차 통합 워크숍에서 준비과정에서 스스로 포기한 2개팀을 제외한 8개팀에 대해 6명의 평가위원이 사업적정성 우선순위를 평가하여 최종 7개 사업에 대해 우선순위를 부여한 다음 권역발전 방향에 따라 경관사업 등을 추가하여 총 11개 사업을 도출한 후 주민동의 투표를 실시하였다.

1) 1차 통합 워크숍

1차 워크숍에서 26개 사업을 농림부 사업지침과 권역발전방향에 맞추어 11개 팀으로 분류하는 작업을 주민들

과 함께 진행했다. 그 결과 Figure 3와 같이 기초생활시설 4개, 소득증대 3개, 경관개선 3개, 기타 컨설턴트에 의한 신규사업 제안 1개 총 11개 사전공모팀이 구성되었다.

2) 2차 통합 워크숍

2차 워크숍에서는 각 공모팀별 개략적 사업내용과 투자비를 발표한 후 주민들이 참여하고 싶은 사업에 투표하도록 했다. 1개 공모팀당 최소 3인이상 참여하지 않은 협동조합 가공시설과 BM활성수 사업은 탈락되었다. 최종 기초생활시설 5개팀, 소득증대 2개팀, 지역경관개선 3개팀 총 10개 예비공모팀이 Figure 4과 같이 확정되었다.

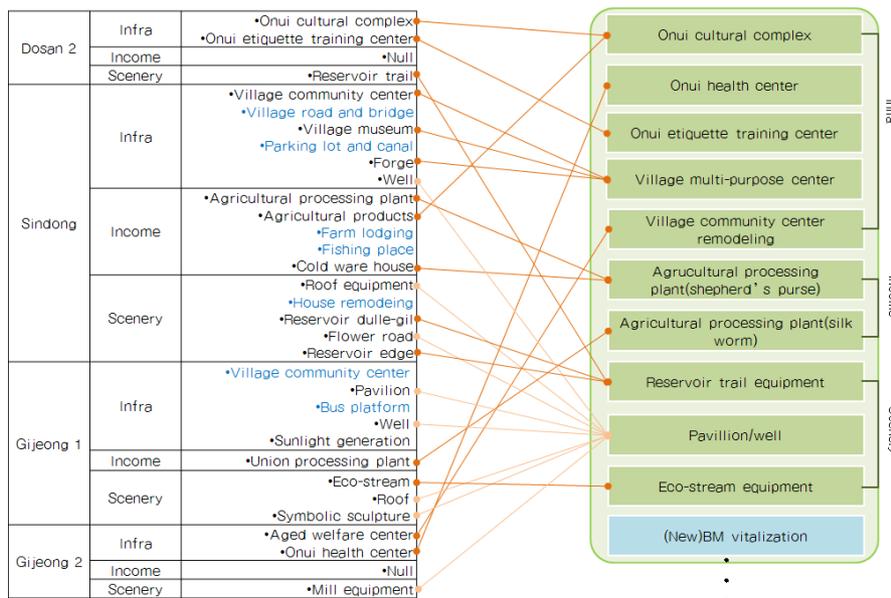


Figure 3. Merging results of suggested projects

Team	Project	Participants
Infra	1-1 Onui cultural complex	Cho, Yoo, Lee, Kim, Son, Lim
	1-2 Onui cultural complex	Oh, Kim, Lee
	2 Onui cultural complex	Sim and Yang
	3 Onui etiquette training center	Cho, Lee, Yang
	4 Village multi-purpose center	Ye and Lee
Income	5 Village center remodeling (Gijeong 2)	Cheon, Hwang, Jang
	6 Agricultural proessing plant(Sindong)	Kim
	7 Union processing plant(Gijeong 1)	Kim
Scenery	8 BM vitalization	Cho
	9 Reservoir dulle-gil	Lim, Kim, Lee, Back, Jeong
	10 Pavillion/well	Jeong, Cheon, Kim, Cho
	11 Eco-stream	Choi

Figure 4. Main participations in each project

특히 오누이권역센터의 경우 도산2리 주민들과 신동리 주민들의 의견이 달라서 2개팀을 별도로 운영하여 발표를 준비하도록 하였다.

3) 맞춤형 역량강화(교육 및 견학)

이어서 10개 예비공모팀에 대한 맞춤형 역량강화 사업을 Figure 5과 같이 실시하였다. 공모사업별 사업계획 및 운영관리방안 등에 대한 6번의 강의와 실습형 컨설팅을 시행하고 중간에 선진지 견학을 기초생활정비/지역소득 증대와 지역경관개선 2팀으로 나누어 별도 시행하였다.

각 공모팀들은 교육과 견학을 다녀와서 제안사업의 필요성 및 목적, 대상지현황, 사업대상지 주변 여건, 세부사업 시설의 운영프로그램 및 시설수요 조사, 세부사업 시설을 이용한 자립형 사업모델, 시설운영계획, 운영

주체 및 협력단체, 조직현황, 마케팅 및 홍보방안, 사업 관리방안, 향후계획 등 11가지 항목에 대해 팀별작업을 통해 사업계획서를 작성하였다. 용역수행기관을 중심으로 한 컨설턴트들은 이때 관련자료를 제공하고 사업방향이 권역사업의 큰 방향과 맞는지 체크하면서 최종 사업비까지 산출하도록 도움을 주었다.

4) 3차 통합 워크숍

총 6명(총괄계획가1, 실무기획가1, 권역위원장1, 군관계자1, 한국농어촌공사 담당자1, 컨설팅업체1)의 평가위원이 참여한 3차 통합 워크숍에서 각 공모팀별 사업계획에 대한 발표와 4가지 평가기준, 14개 평가항목에 의한 사업적정성 우선순위가 결정되었다.

평가순위를 정하기 위한 공모사업 평가표는 Figure 6



Figure 5. Education and visiting for empowerment by each team

Criteria	Items
General purpose	Rural Amenity
	Linkage with other project
	Residents participant
	Accessibility
Uniqueness	Utilize of rural amenity resources
	Conformity with development direction
	Conformity with upper development plan
Executability	Land allocation
	Farming cooperation
	Self allotment
Effectiveness	People in-migration
	Income increase
	Benefit peoples
	Maintenance

Modification of Lee(2005)'s suggestion

Figure 6. Project score card

과 같이, 이한성(2005)이 제안한 농촌마을종합개발사업 투자우선순위 평가기준을 근거로, 개발사업의 평가에 필요한 접근성 및 중심성, 토지확보 여부, 영농법인 구성, 자부담 가능성 등의 내용을 일부 보완하여 사용하였다.

평가결과는 Table 1과 같이 오누이 다목적회관을 유치하고자 하는 2개팀 경쟁에서 1-1팀이 최종 선정되었다. 오누이체육센터 또한 토지구입의 문제와 향후 운영관리의 어려움 때문에 사업 적정성이 낮게 나타났고, 소득사업은 참여자 모집과 경영타당성 분석에서 사업의 효과가 떨어져 발표를 하지 않아 자동 탈락되었다. 나머지 최종 7개 팀에 대한 사업적정성 평가 순위가 매겨졌다.

V. 기본계획 수립과정에 대한 고찰

과업에 따른 주민참여의 유기적 연계를 위하여 기본계획과 경관형성계획, 지역역량강화사업을 동시에 진행한 결과 역량강화와 기본계획수립은 주민참여가 활발한 것에 비해 경관형성계획은 상당한 기간이나 전문적인 지식을 필요로 하므로 주민참여라기 보다는 주민설명에 가까운 사업진행이 된 것으로 판단되나, 결과적으로는 주민들이 기본계획수립과정에서 지속적으로 경관형성계획에 대한 설명으로 들음으로써 사업을 명확하게 이해하게 되었다.

주민공모제 사업방식은 권역주민들의 역량에 따라 성과의 차이가 많이 날 수 있지만, 용역추진 이전에 위탁 시행기관인 한국농어촌공사에서 4개 마을의 개별적인 자원조사와 사전설명회, 수요조사를 실시하여 26개의 초기 사업을 발굴한 것이 이후의 과정에서 주민참여가 활발하

게 이루어진 가장 큰 원인인 것으로 판단된다.

또한, 용역수행사가 주민참여 기본계획수립에 대해 충분히 동기화됨으로써 26개 초기사업을 진행 가능한 11개 사업으로 묶어 낼 수 있었으며, 수행과정에서 예산집행의 해석상의 문제에 대해 관련기관의 적극적인 토론과 검토가 이루어진 것도 성공적인 사업진행의 중요한 요인이었다. 예를 들어 10개의 예비공모팀에 대해 맞춤형 역량강화를 실시해야 하는데 계약체결 시 설정된 교육인원이나 횟수만으로는 이를 적절히 수행하기가 어려웠기 때문이다.

초기에 설정된 원칙에 따라 1차 평가는 사전에 공개된 공모사업평가표를 이용하여 주민이 발표한 내용을 바탕으로 진행되었으며, 획득한 점수에 따라 선정유무가 결정되었다. 이후 맞춤형역량강화 컨설팅 등으로 진행하여 사업의 규모, 사업비, 활용 및 운영관리방안 등 사업내용들을 완성하였으며, 2차 평가는 총 33명이 참여한 주민설명회에서 개별사업에 대한 주민동의자 수를 바탕으로 사업추진의 우선순위를 결정하였다. 반면 사업비의 경우 주민주도로 결정하기가 어려워 주민이 과반수 찬성하는 사업에 대해 용역수행사를 중심으로 결정하였다.

주민공모제 사업방식은 권역 주민들의 역량에 따라 성과의 차이는 많이 날 수 있지만 다음과 같은 장점을 가진다. 첫째, 주민공모를 추진하기 위해 충분한 설명이 이루어져야 하므로 주민들의 사업 이해도가 높아진다. 둘째, 높아진 이해를 바탕으로 주민들의 사업 참여도가 높아진다. 셋째, 공모과정에서 본인이 관심을 갖지 않은 사업에 대해서도 이해하게 되므로 갈등요인이 줄어든다. 넷째, 공모사업이 선정되기 위하여 현실적인 제안이 이루어져야 하므로 사업실행 가능성과 성공확률이 높아진

Table 1 Priority order of each project

Team	Project	Participants	Score	Project ranking	Yer/No
1-1	Onui cultural complex	Cho, Yoo, Lee, Kim, Son, Lim	273	1	Yes
1-2	Onui cultural complex	Oh, Kim, Lee	270	-	No
2	Onui cultural complex	Sim and Yang	-	-	No
3	Onui etiquette training center	Cho, Lee, Yang	192	7	Yes
4	Village multi-purpose center	Ye and Lee	246	5	Yes
5	Village center remodeling (Gijeong 2)	Cheon, Hwang, Jang	258	3	Yes
6	Agricultural proessing plant(Sindong)	Kim	-	-	No
7	Union processing plant(Gijeong 1)	Kim	290	2	Yes
8	BMvitalization	Cho	249	4	Yes
9	Reservoirdulle-gil	Lim, Kim, Lee, Back, Jeong	212	6	Yes

다. 다섯째, 선정되지 못하거나 사업비가 줄어든 사업이 존재하므로 선정된 사업에 대한 지속적 책임감을 갖는 점이다.

강화되거나 보완되어야 할 점은 첫째, 우선 공모제사업에 대한 정확한 규칙을 공유하고 사전 홍보가 충분히 이루어져야 한다. 사업진행 중 시간이 부족하여 일부 규칙에 대해 추진위원회에서 승인받지 못하고 주민들에게 공표되어 어려움을 겪은 일이 있었다. 둘째, 컨설턴트들에 의한 충분한 사전 정보제공과 결론에 대한 합리적인 평가가 이루어져야 한다. 특히 주민들이 제안한 사업을 타사업과 통합하거나 취소할 경우 그 근거가 충분한 설명이 수반되어야 한다. 셋째, 대상지 분석이나 기본설계 과정에 대한 참여형 교육이 수반되어야 한다. 특히 홍동저수지와 같이 주민스스로는 자원이라기 보다 축사규제의 원인, 외부인이 버린 쓰레기를 치우는 장소로 인식되는 자원이 있는 경우 참여형 교육을 통해 그 가치를 다시 일깨워주어야 한다. 넷째, 주민들의 경쟁이 심화됨에 따라 갈등이 고조되므로 팜파티 등 이를 적절히 관리할 수 있는 행사가 병행되어야 하며, 이러한 유연한 사업진행이 가능하려면 컨설팅업체, 행정의 협조 뿐만 아니라 관련 규정이나 지침에 대해 적극적으로 해석할 수 있는 총괄계획가 제도가 유리한 것으로 판단된다.

VI. 결론 및 제언

농촌마을종합개발사업은 지역주민 간 동질성과 유대감을 가진 소규모의 권역을 묶어서 해당권역의 특성에 맞도록 추진하는 사업이다(농림수산식품부, 2010). 일반농산어촌개발사업(면소재지, 권역단위 등)은 그동안 권역(대상지)전체를 위한 사업이지만 마을 간의 갈등으로 개별마을사업으로 국한되거나, 몇몇 마을대표 위주의 발언이나 회의진행이 이루어져 대다수의 주민들이 소외되는 문제점이 제기되었다.

오누이권역은 홍성군에서 두 번째 크기를 자랑하는 홍동저수지를 중심에 두고 도산2리, 신동리, 지정1리, 지정2리 4개의 마을이 모여 친환경농업과 오디·누에·냉이라는 장곡면 특산물의 약자를 따 사업을 신청한 권역으로, 2013년 기본계획 수립에 있어 총괄계획가 시범지구로 선정되었다. 대상지는 홍동저수지수변개발사업이 시행되었으며, 홍동면과 더불어 친환경농업의 생산, 교육, 체험 등이 권역 내에서 이루어지고 있으며, 각 마을마다 특화자원이 존재하고 있어, 권역주민, 장곡면 내 기업, 홍성군 단체, 관광객을 위한 편의시설 등 사업시행의 효과가 클 것으로 기대되나, 사업비 배분에 대한 불만과,

홍동저수지 수질문제의 원인과 해결책에 대한 마을 간 입장차이가 뚜렷한 점 등 사업이 구체화 된 이후 갈등의 소지가 다분하였다.

본 연구에서는 사업의 창의적인 진행이 가능한 총괄계획가 지구인 오누이권역을 대상으로 주민참여에 의한 기본계획수립이 보다 원활하게 진행될 수 있는지를 알아보기 위하여 총괄계획가의 권한으로 기본계획수립과정에서 지역역량강화, 경관형성계획을 통합적으로 진행하고, 주민공모제에 의한 마을간 사업주체간 단위사업에 대한 공개경쟁과 투명한 의사결정이라는 원칙을 정하며, 주민참여를 통한 농촌마을종합개발사업 기본계획을 수립하였다.

마을자원 및 사업수요조사를 실시하여 주민의 참여와 관심을 유도하고 권역의 비전을 공유하도록 하였으며, 유사한 사업추진 의지를 가진 주민들이 하나의 공모팀으로 구성되어 마을자원, 사업위치, 규모, 프로그램, 토지확보방법 등 주민스스로 사업(안)을 도출하였으며, 수차례 교육과 선진지견학 등을 통해 향후 시설물의 운영관리까지 고려된 계획이 수립되었다. 또한, 기본계획이 진행되는 6개월간 지속적인 교육과 선진지 견학을 통해 공모팀 스스로 향후 유지관리계획까지 수립할 수 있도록 역량을 강화하였다. 최종사업은 전문가들의 평가와 주민투표를 병행하여 우선순위를 선정하였다.

본 연구를 통하여 총괄계획가 제도가 용역사업의 제안요청서를 검토 변경할 수 있으므로 기본계획수립과정의 유연성을 확보할 수 있고, 합리적인 계획수립이나 주민참여가 충분하지 않을 경우 사업을 변경 취소할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 주민참여를 강제해 낼 수 있는 등 주민참여형 기본계획 수립에 유리하다는 것을 밝힐 수 있었고, 시범지구인 오누이 권역에서 주민참여형 기본계획수립과정을 정리하였으며, 이를 고찰하여 진행된 사업방식의 장점과 강화되거나 보완되어야 할 점을 제시하였다. 비록 경관형성계획, 사업비 결정 등의 과정에서 주민참여를 충분히 이끌어내지 못한 한계를 가지고 있으나, 자원조사, 사업의 수요조사, 입지 및 규모의 설정, 프로그램개발, 운영관리까지의 과정에 포괄적으로 주민을 참여시켜 자발적 참여의식을 높이고 권역의 공동체성을 강화시키는 과정을 다루었다는데 의의가 있다고 할 수 있다.

References

1. Kim, H. M., 2006, A Study on the Residents' Participation in the Development Process of Rural Village - Focused on the Namsa Traditional Theme

- Village, Journal of Korean Society of Rural Planning 12(3): 1-11.
2. Ministry of Food and Rural Affairs(MFRA), 2010, Project Guideline of Food and Rural Affairs.
 3. Ministry of Food and Rural Affairs(MFRA), 2013, Master Planner Manual of Rural Development.
 4. Bae, S. J., 2010, Quantitative Analysis for Problems and Improvement Directions of the Comprehensive Rural Village Development Projects using DEMATEL and Contents Analysis, Journal of Korean Society of Rural Planning 16(3): 173-184.
 5. Park, S. H., 2004, Monitoring of Comprehensive Rural Village Development Projects, Korea Rural Economic Institute.
 6. Park, J. W., Eum, B. H., 2012, Rural Village Development Project based on Local Tourism Resources -Focused on Namsunghyun area, Cheongdo-gun, Journal of Korean Society of Rural Planning 18(3): 187-200.
 7. Park, H. S., Hwang, G. S., Kim, Y. T., 2008, Contents Analysis on the Rural Village Development Projects: With Focus on Project Regions during 2004-2007, 14(4): 121-128.
 8. Baek, S. W., Min, H. K., Moon, Y. S., Jeong, K. H., 2013, A Study on the Rural Landscape Planning in Rural Village Development Projects - Yesan O-chon District, 19(1): 179-188.
 9. Pang, H. Y., 2005, Appropriate Rural Activation Policies, Review of Architecture and Building Science 49(6): 33-37.
 10. Yang, W. S., Choi, S. M., 2013, Performance Analysis on Income Generation Works in Comprehensive Rural Village Development Project by Their Implementation, Journal of Korean Society of Rural Planning 19(1): 55-70.
 11. Lee, K. H., Park, J. W., Kwon, S. K., Kim, Y. P., 2003, Development of Inhabitant Participation Index for the Village Environment Improvement, Journal of Korean Society of Rural Planning 9(2): 13-17.
 12. Lee, J. J., Lee, S. M., 2003, Analysis on the Factors Motivating the Residents' Participation in Sustainable Rural Village Program, Journal of Korea Planning Association 38(3): 39-55.
 13. Lee, H. S., 2005, An Analysis on Priority Determining Criteria among Integrated Development Projects in Rural Villages Using AHP, Agricultural Management and Policy 33(1): 183-197.
 14. Jeong, B. S., 2010, A study on the Types of Resident Participation in Tourism Development, Journal of Gyeonggi Tourism 15: 87-105.
 15. Che, J. H., S대, J. W., 2011, Analysis on the economic achievement factor of the comprehensive rural village development project in Jeollanam-do area, Journal of Korean Regional Development Association 23(3): 107-126.
 16. Choi, S. M., Lee, S. H., Kim, K. S., Hwang, H. C., Kim, D. S., Kim, Y. J., Jeong, N. S., , 2011, Rural Planning, DongMyungSa 46-47.
 17. Han, S. M., Eum, B. H., 2013, Rural Village Development Project Model on Target for Strengthening Culture of Place, Journal of Korean Society of Rural Planning 19(1): 165-177.
 18. Heo, J. Y., Lee, S. K., 2009, A Study on the Characteristics of Residents' Participation for the Comprehensive Rural Village Development Project -With Reference to the Gyeongbuk Rural Village Development Projects, Journal of Korean Regional Development Association 21(3): 45-70.
 19. Hwang, H. C., Choi, S. M., 2001, Aspects of the Decision Making Process in Village Planning with Participatory Approaches - A Review on the British Experience of the Village Appraisals, Journal of Korean Society of Rural Planning 7(2):41-53.
-
- Received 28 November 2014
 - First Revised 6 December 2014
 - Second Revised 2 February 2015
 - Third Revised 19 March 2015
 - Finally Revised 1 April 2015
 - Accepted 1 April 2015