

농촌지역 공동시설 저활용 원인에 대한 이해관계자별 인식비교 연구

김은솔* · 이재호**

*서울시립대학교 조경학과 대학원생 · **서울시립대학교 조경학과 조교수

Comparing Stakeholder Perceptions on the Reasons for Rural Underutilization of Common Facilities

Kim, Eun-Sol* · Lee, Jae-Ho**

*Graduate Student, Dept. of Landscape Architecture, College of Urban Science, University of Seoul

**Assistant Professor, Dept. of Landscape Architecture, College of Urban Science, University of Seoul

ABSTRACT : Despite the serious problem of idle communal facilities in rural areas, previous studies focused on determining their status and grasping their current status rather than proposing fundamental solutions. The purpose is to suggest a direction for activating these facilities. To identify the key factors hindering the use of idle and under-utilized facilities in rural areas, a survey was conducted on three groups of interested parties, public officials, operators, and rural residents, to identify items that were effective and examine significant cognitive differences between the groups. Based on the results of the research analysis, it was concluded that although there are differences between the groups in the level of awareness, the causes of preventing facility utilization appear to be similar. Although local governments desire to avoid criticism for idleness, it was found that they are most aware of the limitations of administrative support. Even within the village, residents do not recognize the need for additional facilities unconditionally but do realize their own inadequacies. Thus, despite the differences among stakeholders, it was found that there is a consensus regarding the problem of idle communal facilities in rural areas. As a result, the operating entity is delegated to an individual rather than a joint entity so as to allow the facility to be operated responsibly, and local ordinances are enacted by a group of local officials in order to overcome administrative guidelines limitations. It is suggested that the main issue is securing manpower.

Key words : Rural facilities, idle facilities, stakeholder analysis, common facilities, underutilization

I. 서론

농촌지역의 개발을 위해 국내에서는 녹색농촌체험마을 (2002년)을 시작으로 공공예산을 투입하여 체험시설, 가공시설, 농촌관광시설 등 새로운 종류의 공동시설을 공급해왔다(KREI, 2012). 최근까지도 창조적 마을만들기, 농촌중심지 활성화사업 등을 통해 조성된 시설물이 지속해서 증가하고 있으며, 이는 농어촌 주민들의 삶의 질 향상 및 정주 만족도에 증가했다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다(Jeong, 2018). 하지만 농촌 지역 곳곳에 우후죽순

으로 사업이 시행되면서 많은 예산을 들여 조성된 시설임에도 실제 수요와 맞지 않거나(Lee, et al., 2021), 필요 이상으로 조성됨에 따라(KRIHS, 2018), 활용도가 매우 저조하거나 방치되는 등 원활히 활용되지 못하는 시설물이 많아지고 있다. 이러한 유휴·저이용 시설은 농촌사회의 또 다른 문제를 낳고 있으며(RIG, 2014), 농어촌 지역경관 훼손의 주요인으로 작용하거나 (Seo et al., 2012), 주민 이용시설에 대한 비합리성, 주민 간 이해관계의 마찰, 이용목적과 다른 용도 활용 등의 이유로 지역사회 내 갈등요인으로 작용하면서 농촌지역의 새로운 문제로 부각되고 있다(Jeong, 2015).

이렇듯 유휴·저이용 시설이 심각한 사회적 문제로 발전하는 양상을 보임에 따라 시설의 재활용에 대한 수요

Corresponding author : Lee, Jae-Ho
Tel : +82-2-6490-2842
E-mail : jaeho19@uos.ac.kr

및 관심이 증가하고 있다. 중앙 및 지방정부에서는 이를 지원하고, 다양한 정책 및 사업을 진행하고자 농촌지역 시설물의 실태조사 연구를 진행하고 있으나 대부분 형식적인 시설물 점검 및 현황 파악에 그치고 있는 경우가 대부분이다(BAI, 2019). 또한, 시설의 활용에 있어 많은 이해관계자가 존재하나, 선행연구에서 도출한 유휴화 원인의 경우 대개 수요자인 농촌주민을 대상으로만 진행하고 있어, 실제로 시설을 운영하는 공무원이나, 운영 주체에 대한 의견 조사는 미흡하다.

따라서 본 연구에서는 농촌지역 유휴·저이용 시설의 지속가능한 운영을 목표로 시설물 이해관계자별 이용을 저해시키는 원인에 대한 비교를 목적으로 한다. 구체적으로 농촌지역 공동시설 운영 및 관리의 대표적 집단인 공무원, 운영 주체, 농촌주민, 세 집단을 대상으로 유휴화를 가속시키는 원인별 중요도에 관한 설문조사를 전국단위로 실시하고자 하였으며, 이를 통해 유휴화를 발생시키는 원인에 대한 인식을 파악 및 소속 집단 간의 유의미한 차이를 추출하여 향후 농촌지역 시설물 관리에 대한 정책 방안을 제공하고자 한다. 본 연구는 기존의 농촌 유휴시설 원인에 관한 선행연구를 넘어 이해관계자별 인식의 차이를 통계적으로 검증 했다는 점에서 학술적으로 의미가 있으며, 연구 결과를 통해 향후 유휴화 방지를 위해 우선순위로 해결해야 할 행정적이고 실무적인 대안을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 선행연구

시설의 유휴화를 발생시키는 원인은 매우 다양하며, 선행연구에서는 시설의 조성단계나 목적 및 유형 등 다양한 특성에 따라 유휴화 원인이 달라짐을 언급하고 있다. 초기의 연구인 MAFRA et al. (2007)에서는 시설의 유휴 요인에 따라 정량적으로 수치를 제공하고 있는데, “시설의 노후화(29.8%)”, “주민 수 감소에 따른 이용객 감소(28.6%)”, “신축시설 설치(21.4%)”, “접근성 불편(6.0%)”, “관리·운영비 부족(4.8%)”, “주민의 비협조적 태도(1.2%)” 등을 제시하고 있다. 반면, 2010년 이후의 연구인 RDA (2013)에서는 물리적인 노후화보다는 “운영 및 관리 미비”가 유휴시설 발생 원인으로 가장 높게 나타나며, 다음으로는 “인구감소”와 “기타(농산물 수확량 감소 등)”요인을 지목하고 있다.

이렇듯 농촌지역 공동시설의 유휴화 원인에 관한 초기 2000년대의 연구에서는 주로 시설의 노후화나, 위치 선정이 부적절해 접근성이 떨어지는 등 물리적인 요인을 우선순위로 뽑고 있는 것으로 나타났다. 하지만 2010년

이후 진행된 연구에서는 다른 경향이 도출되고 있는데 물리적인 요인에 비하여 프로그램이나, 운영 주체의 갈등, 운영관리비 감당 불가 등의 주민역량에 대한 요인을 많이 다루고 있으며, 용도변경 및 위탁 불가 등의 행정적인 요인이 새롭게 대두되고 있는 것으로 나타난다. 이는 농촌개발사업이 확대되면서 실제 수요와 맞지 않는 불필요한 시설물이 급하게 도입되거나(Lee et al., 2021), 수요를 정확히 예측하지 못해 필요 이상의 시설물이 조성되면서(KRIHS, 2018), 점차 운영관리에 어려움이 발생하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

최근의 연구에서는 도시에서 발생하는 유휴시설과 유휴공간의 발생에 대해서도 다루고 있는데, KRIHS(2018)에서는 2개의 광역시 및 18개의 시를 대상으로 유휴 공공시설에 대한 유휴화 원인을 파악하였으며, 이는 “새로운 시설의 조성으로 인한 시설 이전(42%)”, “지역인구 감소가(25%)”, “적절하지 않은 입지 조건이(17%)” 등의 순서로 나타났다. Pyo et al.(2021)의 연구에서도 비슷한 결과가 나타나는데, 특징적으로 시설의 유휴화 정도에 따라 원인을 분류하고 있다. 이중 방치시설은 “해당 역할을 하는 시설의 이전”이 가장 큰 원인으로 고려되며, 미이용은 “초기 계획의 부재나. 행정 혹은 관리상의 문제”를 원인으로 제시하고 있다. 이렇듯 도시에서 발생하는 유휴시설의 원인 역시 농촌 지역과 비슷하게 나타남을 알 수 있으며, 따라서 선행연구를 모두 종합적으로 파악하기 위해 Table 1과 같이 정리하였다.

결과적으로 매우 다양한 유휴화 원인이 도출되었으나, 선행연구를 살펴보면 대개 특정 주체에 초점을 맞추어 조사를 시행함에 따라 각 집단에서 인식하고 있는 시설의 유휴화 원인을 반영한 연구는 미비함을 알 수 있다. 이와 관련하여 KREI(2012)는 자료수집을 위해 1차로 전국 읍·면에 거주하는 농촌주민을 대상으로 설문조사를 시행하였으며, 2차 검증에서도 행정리의 이장만을 대상으로 연구를 진행한 것으로 파악되었다. 반면, 공동시설의 관리 운영자와 공무원에 대한 조사를 병행한 연구도 존재하나, 농촌주민을 대상으로만 설문 조사를 시행하고 나머지 집단은 별도의 면담 조사로 그치거나(KREI, 2001), 공무원을 대상으로는 한계와 제도, 주민에게는 인식 정도와 활용방안을 질의하는(KRIHS, 2018) 등 조사항목이 상이하여 인식의 차이를 살펴보기에는 한계가 있었다. 이외에도 공통 설문조사를 실시했음에도 특정 지역에 한정하여 연구가 진행되는 등(kim. et al., 2019) 유휴화 원인을 종합적으로 고려한 연구는 미비함을 알 수 있다. 즉, 대개 선행연구에서 파악한 유휴화 원인은 특정 이해집단만의 의견을 반영하고 있어 다양한 이해관계자들이 생각하는 인식은 살펴보기 어려운 실정이다. 따라서 본 논문은

Table 1. Causes of low use of common facilities in rural areas derived from previous studies

Idle factors	MAFRA et al. (2007)	KREI (2012)	KRIHS (2018)	Pyo et al. (2021)
Inappropriate location	○	○	○	
Inappropriate size	○	○		
Creating redundant facilities	○		○	○
Decrepit facilities	○	○	○	○
Insufficient equipment (Break down)	○	○		
A decrease in population			○	
Lower utilization rate	○		○	○
Burden of usage cost		○		
Lack of program operation		○		
A rift between the inhabitants		○		
A legal dispute		○		
Lack of maintenance costs	○	○		
A lack of expertise		○		
A lack of residents' participation	○			
Absence of plan for use				○
An administrative problem				○
Lack of management				○
Lack of functional complexity		○		

서는 다양한 유휴화 원인에 대해 이해관계자를 세분화하여 각 집단에서 인식하고 있는 원인을 파악함으로써 유휴화 원인을 파악하고자 하였다.

III. 연구 방법

1. 대상지선정 및 자료수집

본 연구에서는 시설 운영 이해관계자의 유휴화 원인에 관한 인식을 파악하기 위해 설문조사를 실시하고자 하였으며, 그 대상으로 공무원, 운영 주체, 농촌주민 3개 집단을 선정하였다. 먼저, 공무원은 각 지자체에서 농촌지역 개발사업을 담당하는 부서를 대상으로 하였다. 지역에 따라 시설 운영 주체와 농촌주민이 동일 집단인 경우도 있지만, 본 연구에서는 시설 운영 주체는 농촌시설의 운영을 담당하고 있는 운영위원회, 추진위원회, 조합법인, 비영리단체 등에 소속된 구성원만을 대상으로 하며, 농촌주민은 그 외 농촌 지역에 거주하는 시설 이용자로 정의하였다.

설문 조사지는 선행연구를 종합하여 도출한 유휴화 원인에 대해 각각 대응하는 질문을 작성하였으며, 사용항목은 참여자의 이해를 도울 수 있도록 전달력을 높이

기 위해 용어를 풀어서 사용하였다 (Table 2). 응답에 대한 선택지는 리커트 5점 척도를 사용하여 참여자가 특정 항목에서 얼마만큼의 중요도로 인식하고 있는지 파악하기 위해 각각 “전혀 아니다(①)”, “아니다(②)”, “보통이다(③)”, “그렇다(④)”, “매우 그렇다(⑤)”로 설정하여 참여자가 인식하고 있는 정도에 따라 응답하도록 설정하였다.

이후 온라인 설문 조사를 통해 전국의 농촌지역을 대상으로 결과를 수집함으로써, 전반적인 인식을 보고자 하였다. 결과적으로 총 98부를 수집하였으며, 이 중 개인정보 활용에 동의하지 않은 3명의 자료를 제외한 95부를 활용하고자 하였다. 참여자의 사회인구학적 특성을 살펴보면, 연령대는 20대부터 60대 이상까지 모두 분포하고 있으며, 농촌지역의 특성상 40대 이상의 연령층이 가장 많은 것으로 나타났다. 소속 집단 역시 농촌지역 구성원의 대부분을 차지하는 농촌주민에 비하여, 담당 공무원과 운영 주체는 소수이므로 참여자의 비율에 차이가 발생한 것으로 파악되었다.

따라서 이러한 소속 집단의 편향성을 보완하기 위해서 ‘농촌협약’ 대상지인 상주시와 밀양시에 각각 2022년 7월 28일과 8월 8일, 2022년 8월 19일과 8월 20일에 방문하여, 심층 면담을 함께 진행하였다. 결과적으로 지자체 공무원 10명, 운영 주체 10명, 마을주민 5명의 응답 내용에 관한 세부적인 원인을 함께 수집함으로써, 결과 해석 시

Table 2. Survey Questionnaire Based on the Compilation of Previous Research

I think it is because of _____ that rural facilities are idle.
 (Please substitute each Survey Questions in the sentence _____ above.)

Idle factors	Survey Questions						
Decrepit facilities	Q1	Natural deterioration of facilities over time	①	②	③	④	⑤
Insufficient equipment (Break down)							
Creating redundant facilities	Q2	Continuous supply of redundant facilities	①	②	③	④	⑤
Inappropriate location	Q3	Inadequate location of facilities (ex. far)	①	②	③	④	⑤
Inappropriate scale	Q4	Difficulty in management due to the large size of facilities	①	②	③	④	⑤
Lower utilization rate	Q5	An overall decline in rural tourism demand	①	②	③	④	⑤
Lack of program operation	Q6	The obsolescence of existing experience programs	①	②	③	④	⑤
Burden of usage cost	Q7	Decrease in economic efficiency due to changing trends	①	②	③	④	⑤
A decrease in population	Q8	Less competitive than private facilities	①	②	③	④	⑤
A legal dispute	Q9	Conflicts among Residents in Income Distribution Process	①	②	③	④	⑤
	Q10	Differences in contributions between villages	①	②	③	④	⑤
A legal dispute	Q11	A conflict of opinion among residents on a project plan	①	②	③	④	⑤
A rift between the inhabitants	Q12	Conflicts with non-participants (large farmers, returnees)	①	②	③	④	⑤
Lack of maintenance costs	Q13	Deterioration of operation method (absence of articles)	①	②	③	④	⑤
A lack of expertise	Q14	A lack of expertise of residents for the operation	①	②	③	④	⑤
A lack of residents' participation	Q15	A lack of willingness of residents to participate	①	②	③	④	⑤
Absence of plan for use	Q16	Absence of Operation and Management Plan for Facilities	①	②	③	④	⑤
An administrative problem	Q17	Unable to use for other purposes due to legal restrictions	①	②	③	④	⑤
Lack of management	Q18	Differences in responsible departments by region	①	②	③	④	⑤
Lack of functional complexity	Q19	Lack of status surveys and management systems	①	②	③	④	⑤
	Q20	An unclear position of responsibility	①	②	③	④	⑤

Table 3. Demographic characteristics of the sample

Category		Frequency	Percentage
Affiliation	Public official	16	16.8
	Operating entity	17	17.9
	Rural resident	62	65.3
Age	20's	6	6.3
	30's	9	9.5
	40's	22	23.2
	50's	41	43.2
	over 60's	17	17.8
Area	Gyeongsang-do	24	25.3
	Chungcheong-do	6	6.3
	Jeolla-do	59	62.1
	Gyeonggi-do	6	6.3
All		95	100%

이를 추가하여 보완하고자 하였다.

심층 면담 시 세부적으로 파악한 내용으로는 시설의 사후 운영에 있어 중요한 “핵심리더 및 운영조직 구성, 시설물 활용도 및 관리도, 수익 구조 및 분배의 적절성, 경제 활성화, 초기목적과의 부합성, 주민참여도 및 의지, 공동체의 역량”의 7가지 부문으로(Yang et al., 2021), 농촌지역에서 발생하는 실질적인 시설 운영의 문제점을 파악하였다.

2. 분석 절차

결과에 대한 통계 분석은 ‘IBM SPSS Statistics 27’ 프로그램을 활용하여 진행하였으며, 본 연구의 설문조사는 총 20개의 항목으로 구성되어 있어 개별 요인에 대한 인식의 차이를 해석하기에는 어려움이 있을 것으로 파악하여, 복잡한 요인을 최소한의 정보손실을 통해 압축할 수 있는 탐색적 요인분석을 활용하고자 하였다. 선행연구를

통해 유희화 원인에 대한 대략적인 유형분류를 시도하였지만, 유희화를 발생시키는 요인 (예: 물리적 노후화)의 조합이 시설물이 위치한 지역 및 시설물의 성격에 따라 (예: 복지시설, 수익시설 등) 다르기 때문에 선행연구에서 도출된 요인들을 탐색적 요인분석을 이용하여 재분류를 하였다. 수집된 자료의 적합성을 파악하기 위해 변수들의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명될 수 있는지 나타내는 KMO 검정과 분석 모형의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett 구형성 검정을 시행하였다(No, 2014). 결과적으로 KMO 측도는 0.827으로 나타나 약간 높은 상관관계를 갖는다고 결론을 내릴 수 있었으며, Bartlett의 구형성 검정 또한 유의 확률이 0.000으로 유의수준 0.05보다 작게 나타나 본 연구의 모형은 탐색적 요인분석에 적합한 것으로 도출되었다.

집단 간 차이를 보는 방법으로는 집단의 자료 중 30개 미만인 자료가 존재하므로 비모수적 통계 방법을 사용하고자 하였다. 비모수적 방법론은 원래의 데이터에 대한 분포를 문제로 하지 않고 정규모집단이라고 하는 대전제 없이 실시할 수 있어 우수한 검정법이라 할 수 있다(No, 2015). 비모수적 통계방법 중 3개 집단 이상의 평균치 차이를 볼 수 있는 Kruskal- Wallis 검정을 본 연구에

서는 사용하였으며, 3개의 집단 표본수가 동일하지 않아도 사용할 수 있다는 장점이 있다. 이때 어느 두 그룹 사이에 차이가 있는지 자세하게 살펴보기 위해 사후검정인 Mann- Whitney 검정을 함께 시행함으로써, 두 개의 소속 집단끼리 다중비교를 진행하였으며 이는 Bonferroni(본페로니) 수정값 (No, 2015)으로 확인하였다.

IV. 연구결과

1. 탐색적 요인분석을 통한 요인 축소

선행적으로 각 변수가 얼마나 설명되는지를 파악하기 위해서 공통성 표를 추출하였다. 공통성 값이 1에 가까울수록 해당 변수를 잘 설명하고 있다는 것을 의미한다. 이때 공통성 값이 낮은 변수는 분석에서 제외하는 것이 좋는데 보통 0.4보다 낮으면 제외하는 것이 좋으며 (Hair et al., 2006), 본 자료에서는 모든 요인에서 0.4를 넘어 어떠한 변수도 제외하지 않고 진행하였다. 이후 가장 적절한 주성분의 수를 결정하기 위해 총분산을 도출하였으며, 대부분 결과 요인에 대해 60% 정도의 분산을 가지는 성분

Table 4. Component matrix rotated through principal component analysis and verimax

Detail category	Principal component				
	1	2	3	4	5
Deterioration	-.103	.261	.322	.362	.598
Duplicate facility	.301	-.092	.603	.015	.187
Inappropriate location	.540	.213	.217	-.049	.420
Inappropriate scale	.527	.059	.171	.167	.549
Reduced demand	-.041	.023	.089	.794	.310
Program Obsolescence	.214	.403	.298	.544	-.241
Reduced economic efficiency	.103	.142	.158	.814	.034
Decreased competitive	.246	.512	.091	.393	.194
Differences in Income	.830	.188	.145	.085	-.063
Differences in investment	.789	.179	.174	.198	-.084
Disagreement	.842	.018	.107	.028	.005
Differences in affiliation	.723	.342	.007	-.017	.282
Absent operation plan	.186	.720	.252	.139	.062
Insufficient expertise	.102	.874	.129	.052	.122
Insufficient participation	.153	.740	.006	.104	.084
Operational decrepit	.216	.421	.330	.422	-.087
Legal sanctions	.060	.553	.584	.098	-.161
Absence of Department	.024	.150	.826	.205	.198
Insufficient management system	.175	.235	.807	.251	.000
Insufficient responsibility	.226	.458	.595	.121	.269

을 적합한 것으로 판단한다(Kang et al., 2007). 본 논문에서도 이를 적용하고자 하였으며, 결과적으로 누적된 분산은 주성분1부터 주성분5에 대해 전체 67.305%의 정보를 설명할 수 있는 것으로 나타나, 적정 성분의 수는 5개로 결정되었다.

결과적으로 주성분 분석을 통해 성분행렬을 추출하였으며, 각 항목이 어느 성분에 속하는지 더 명확히 분류하기 위해 베리맥스 (Varimax) 회전 방법을 사용하여 다시 추출하였다(Table 4 참조), 결과적으로 Table 5와 같이 20개의 항목이 5개의 주성분으로 분류되었으며, 포함된 요인들의 공통적인 특성에 따라 명칭을 선정하고자 하였다.

주성분 1은 시설의 위치나 출자금, 소득분배 등 마을 간의 갈등이나, 외부인과 주민 등 집단 간의 갈등을 발생하게 하는 내용들로 갈등 요인으로 다시 재구성하였다. 주성분 2는 마을에서의 운영방안 부재, 주민의 전문성 결여와 참여 의지 부족에 관한 내용으로 이는 농촌 공동시설을 이용·관리하는 주민들과 관련한 내용이므로 역량 요인으로 재구성하였다. 주성분 3은 중복시설의 조성, 관리체계 및 담당 부서의 부재와 같은 행정상의 한계나, 책임소재 불분명, 법적제재 등 제도에 따른 원인으로 행정·제도 요인으로 명명하였다. 주성분 4는 농촌관광에 대한 수요감소, 프로그램의 진부화, 경제성 저하, 운영방식의 노후화 등 당시의 수요를 반영하여 시설을 조성하였으나, 시대적 상황의 변화로 인해 유희되는 것으로 사회·경제

요인으로 명명하였다. 마지막으로 주성분 5는 시간에 따른 노후화와 규모의 부적절로 시설과 직접적으로 관련된 물리 요인으로 재구성하였다. 또한, 각 주성분의 중요도 값은 해당하는 항목들의 설문조사 결과에 대해 평균값을 구하여 새로운 자료로 도출하였다.

2. 비모수 검정을 통한 집단 간 인식비교

비모수 검정을 통해 소속 집단별로 각 5가지 요인의 중요도에 어떤 유의미한 차이가 있는지 살펴보고자 하였다. 본 연구에서 사용한 Kruskal-Wallis 검정의 경우 유의수준은 0.05로 이보다 낮을 시 유의미한 차이가 있는 것으로 분석할 수 있다 (Table 7 참고).

가설검정 결과 갈등요인, 역량요인, 물리요인에 대해서는 세 그룹에서 모두 비슷한 인식이 나타나는 것을 확인하였으며, 행정·제도요인은 ‘0.041’, 사회·경제요인은 ‘0.003’으로 집단에 따라 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 따라서 두 요인(행정·제도, 사회·경제)을 대상으로 어떤 집단 간에 유의미한 차이가 발생하는지 보기 위해 다중비교를 실시하였다. 결과적으로 두 요인 모두 농촌주민과 공무원 집단의 인식 간에 차이가 발생하고 있는 것으로 나타났으며, 운영 주체는 두 집단의 중간값을 가지고 있는 것으로 도출되었다.

Table 5. Reconfigure factors according to principal component properties

	Detail category	Large category
1	<ul style="list-style-type: none"> Inappropriate location Differences in Income Differences in investment Disagreement Differences in affiliation 	Factor of Conflict
2	<ul style="list-style-type: none"> Decreased competitive Absent operation plan Insufficient expertise Insufficient participation 	Factor of competency
3	<ul style="list-style-type: none"> Duplicate facility Legal sanctions Absence of Department Insufficient management system Insufficient responsibility 	Administrative and institutional factor
4	<ul style="list-style-type: none"> Reduced demand Program Obsolescence Reduced economic efficiency Operational decrepit 	Social and economic factor
5	<ul style="list-style-type: none"> Deterioration Duplicate facility 	Physical factor

Table 6. Mean of importance surveys by five factors

Affiliation	1	2	3	4	5
Public official	3.0750	3.7187	3.2250	3.2656	2.9687
Operating entity	2.8941	3.7647	3.5647	3.4412	2.5294
Rural resident	3.3355	3.8710	3.7419	3.8669	3.1774
All	3.2126	3.8263	3.6232	3.6895	3.0263

Table 7. Kruskal-Wallis test hypothesis test

The distribution of _____ is the same throughout the category of belonging

Null Hypothesis	p-value	Decision
Factor of Conflict	.232	Selection
Factor of competency	.388	Selection
Administrative and institutional factor	.041	Rejection
Social and economic factor	.003	Rejection
Physical factor	.092	Selection

Table 8. Comparison of administrative-institutional factor by Affiliation Response

Comparison between two groups	Adjustment p-value	
	administrative-institutional	social-economic
Public official- Operating entity	.432	1.000
Operating entity- Rural resident	.035	.006
Public official - Rural resident	1.000	.123

V. 논 의

위 연구결과를 바탕으로 각각의 요인인 갈등요인, 역량요인, 행정제도요인, 사회경제요인, 물리요인인 다섯가지 요인별 이해관계자의 의견 차이 결과 (Figure 1) 및 집단별 차이점을 제시하였다.

1. 갈등요인

갈등요인은 ‘위치부적절, 소득분배 차이, 출자금 차이, 의견대립, 소속차이’와 같이 마을 내부에서 갈등을 유발하는 요인이다. 이와 관련하여 선행연구에서는 공동시설이 조성된 후에도 마을 간 갈등으로 방치되면서 예산이 낭비되고 있음을 언급하고 있다. 하지만 본 연구에서 조

사된 바에 의하면 세 집단의 모두 유희화에 있어 갈등요인의 중요도가 낮은 것으로 인식하고 있다. 이를 면담결과와 함께 살펴보면 소득을 추구하는 시설이 아니거나, 시설 내부에서 활동이 거의 없는 경우에는 주민 간의 갈등이 큰 문제로 나타나지 않는 것으로 파악되었다. 따라서 농촌관광 시설과 같이 소득사업이 존재하는 경우 오히려 시설의 운영이 어려워 내부에서 수익 창출이나 활동이 부재한 경우에 주민들의 관심이 저하되면서 갈등이 발생하지 않는 것으로 나타난다. 또한, 최근에는 수익 창출을 기반으로 한 소득사업의 한계를 인식하고, 주민복지에 중점을 두는 정책사업의 비율이 높아짐에 따라, 과거와 비교해 내부 갈등 문제가 중요한 원인으로 부각되지 않음을 확인할 수 있었다.

2. 역량요인

역량요인은 ‘경쟁력 저하, 운영방안 부재, 전문성 결여, 참여의지 부족’으로 공동시설의 운영·관리 주체인 운영주체와 농촌주민의 역량과 관련된 요인이다. 가설검정 결과 집단 간 차이는 발생하지 않았지만, 세 집단에서 모두 중요도에 대한 평균값이 가장 높게 나타났다는 점에서 시설의 이용을 저해하는 가장 큰 원인으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 공무원뿐만 아니라 해당 집단인 운영주체와 농촌주민까지도 본인의 전문성과 참여가

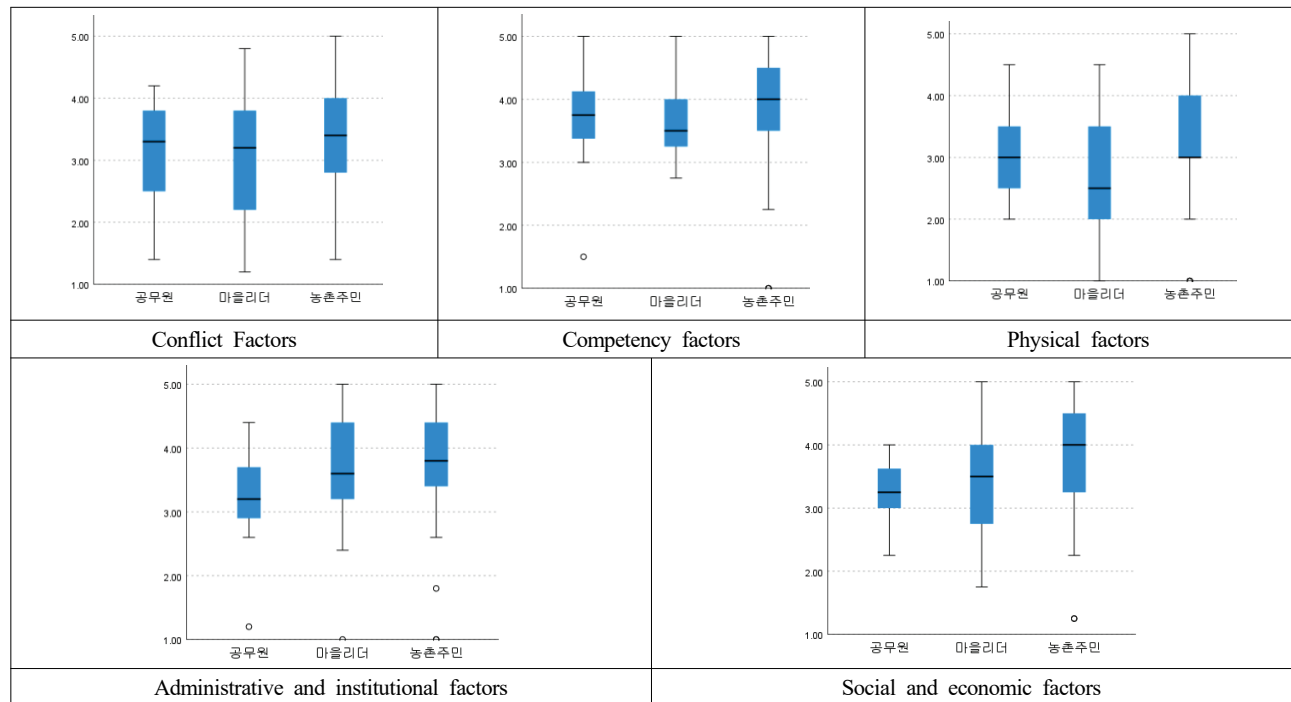


Figure 1. Differences in center position by factor derived from independent sample Kruskal-Wallis test

부족해 시설의 운영관리가 잘 이루어지지 않는 것에 공감하고 있는 것을 파악하였다.

다시 말하면, 선행연구와 달리 행정집단에 책임을 전가하는 것이 아닌, 마을 내부에서도 스스로 역량의 한계에 대해 인지하고 있다는 점에서 주요한 발견이라고 할 수 있다. 자세하게는 면담 결과 운영 주체와 주민집단에서는 농촌지역의 고령화가 점차 심각해지는 상황에서 노년층의 경우 방문객의 수요를 즉각적으로 반영하기가 어려워 민간시설과 비교해 경쟁력이 떨어지고 있음을 언급하고 있었다. 최근에는 코로나19와 같이 사회적 문제가 동시에 발생함에 따라 마을이 자체적으로 시설 운영에 어려움을 겪는 경우 정부 지원이 이루어져야만 지속가능한 것으로 파악되어 유희시설이 발생하더라도 이를 재활성화할 수 있는 역량 역시 부족함을 확인하였다. 이로 인하여 실제 운영 주체에서는 모든 시설에 대한 지원이 불가능한 경우에는 유희시설의 폐쇄까지 고려할 필요가 있는 것으로 언급함에 따라, 조성 후 마을의 주민에게만 운영권을 맡기는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요할 것으로 고려된다.

3. 행정·제도 요인

행정·제도요인은 ‘중복시설, 법적제재, 담당 부서의 부재, 관리체계 미비, 책임소재 불분명’과 같이 공동시설의 운영관리에 있어 지자체나 정부 등 행정의 역할과 관련된 요인이다. 다중비교를 통해 공무원과 농촌주민의 인식에 차이가 존재함을 알 수 있었으며, 이는 두 집단이 공급과 수요의 반대 위치에 존재함에 따라 발생하는 것으로 파악되었다.

세부적으로는 두 집단 모두 제도적으로 지원이 필요함을 인식하고 있으나, 공무원의 경우 시설을 공급하는 주체로서, 사업추진 시 담당 부처의 지침을 준수해야 하므로 시설의 운영·관리에 있어서는 지원이 불가하다는 한계점이 존재하는 것으로 파악되었다. 반면, 농촌주민은 사업의 수혜자로 정확한 사업 체계를 모른 채 단편적인 결과만을 인식함에 따라, 행정에서 성과 도출을 위해 대대적인 홍보만 진행한 후 지원은 뒤따라오지 않지 않는 것으로 이해하고 있다. 따라서 지자체에서 주민에게 운영권을 떠넘긴 것으로 인식하고 있으며 수혜 대상임에도 오히려 손해를 보는 것으로 언급하고 있다.

이러한 관점에서 운영 주체는 실질적인 운영을 담당하는 역할로 민·관의 중간다리이므로, 두 집단의 입장을 모두 이해하고 있는 것으로 파악되었다. 즉, 행정·제도상의 지원을 바라고 있기는 하나, 이에 대한 한계도 함께 경험한 집단으로 두 집단 간의 중간값을 보이는 것으로

해석된다. 이러한 행정상의 한계를 보완하기 위해 특정 지자체에서는 조례제정을 통해 운영에 필요한 일부 비용을 지원하고 있으나, 법적 제도 및 기준이 미비하여 보편화되지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 실제 시설의 수요자인 운영 주체와 농촌주민이 행정 지원에 쉽게 접근할 수 있도록 법적 제도를 보완할 필요가 제기된다.

4. 사회·경제 요인

사회·경제 요인은 ‘관광 수요감소, 프로그램 진부화, 경제성 저하, 운영노후’와 같이 시대적 변화로 인해 바뀌는 사회적, 경제적 상황과 관련된 요인이다. 다중비교를 통해 살펴본 결과 행정·제도적 요인과 같이 공무원과 농촌주민의 인식이 다른 것으로 도출되었으며, 이는 각 집단에서 체감하는 사회·경제적 요인의 영향력에 차이가 발생하기 때문으로 파악된다.

농촌주민 집단은 농촌관광의 경제성이 점차 감소하고 있다는 것을 스스로 인식하고 있으며, 이에 따라 운영방식도 또한 변화해야 한다는 것을 강조하고 있는 것으로 판단된다. 본 연구에서 도출한 내용으로는 시설을 운영하기 위해서는 최소한의 운영비나 인적자원의 확보가 매우 중요하나, 사회·경제적 문제가 발생함에 따라 (예: 코로나19) 자체적인 운영이 점점 더 어려워지는 것으로 판단하고 있었다. 따라서 농촌 지역 공동시설의 경제성이 저하되면 해당 농촌시설을 이용하는 주체인 농촌주민과 운영 주체가 직접적인 손해를 보게 되는 구조로 운영됨에 따라 주민집단에서 중요도가 높게 나타나고 있는 것으로 파악된다. 예를 들어 농촌체험휴양마을의 코로나 19 발생 전후(2019년/2020년) 실적이 방문객은 80.2%, 매출액은 78.1%가 감소하였는데 (Choi et al., 2021), 이는 사회적 문제로 인해 소득사업이 중단되면 매출액의 감소와 같이 경제적인 손해까지 발생시킴을 알 수 있다. 또한, 최근에는 관광수요가 급격하게 변화하면서 농촌 휴양시설을 지속적으로 운영하기가 어려운 상황에 더해 마을역량이 점차 감소함에 따라 지자체의 지원이 어느 때보다 중요하다고 할 수 있음에도 불구하고 앞서 언급한 행정·제도적 요인과 같이 지침에 따라 사업의 시행과정까지만 관여할 수 있으며, 사후 시설의 경쟁력 확보나, 프로그램 운영에 있어 완전히 마을에 운영권을 맡기고 있어 두 집단 간에 인식이 다른 것으로 고려되었다.

5. 물리요인

물리적 요인은 ‘노후화’와 ‘규모 부적절’을 포함하고 있으며, 선행연구의 변화 동향과 비슷하게 본 연구에서도

가장 중요도가 낮은 것으로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 최근 농촌 지역의 인프라가 확충되고 낙후된 지역이 감소하면서, 노후화나 장비 부족으로 인한 문제 발생이 감소한 것으로 파악된다. 또한, 시청담당자 인터뷰 결과 대규모 시설의 경우에는 수리비 등에 대한 지원은 가능한 것으로 언급함에 따라, 오히려 행정적 지원이 불가능한 운영이나 인적자원 확보에 대한 인식이 높아진 것으로 파악되었다. 이에 따라 유휴시설의 근본적인 문제는 시설의 노후화가 아닌 시설의 운영·관리가 잘 이루어지지 않아 발생하는 문제로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

VI. 결 론

본 연구는 농촌 공동시설의 유휴화가 심각해지면서 최근 정부의 지속적인 시설물 공급이 정당인가에 대한 문제의식에서 시작하였다. 이를 확인하기 위해 전국을 대상으로 온라인 및 대면 설문조사를 시행하였으며, 이를 비모수 통계 분석을 활용하여 각 집단에서 발생하는 유의미한 인식의 차이를 도출하고자 하였다. 또한, 상주시와 밀양시를 대상으로 이해관계자 심층 면담을 함께 시행함으로써 결과에 대한 해석을 보완하고자 하였다.

본 연구 결과를 종합해보면, 농촌 지역 공동시설의 활용도 저해 원인에 있어 세 집단 모두 인식하고 있는 중요도가 다르게 나타나며, 특히, 행정·제도적, 사회·경제적 요인에서 유의미한 차이가 존재하는 것으로 도출되었다. 공무원 집단은 법적 기준 미비로 인해 공동시설 운영에 있어 지원이 불가함을 강조하고 있으며, 주민은 코로나19나 고령화와 같은 사회·경제적 요인으로 인해 시설의 경쟁력 확보에 어려움을 겪음에 따라 자체적인 운영에 문제가 있는 것으로 나타났다. 특히, 운영 주체 집단은 중립적인 인식을 보였는데, 이는 실제 운영을 담당하는 역할로 행정과 주민의 두 입장을 모두 이해하기 때문으로 판단되었다. 이렇듯 본 연구에서 언급한 바와 같이 각 집단의 관점에 따라 공동시설의 활용도 저해 원인에 있어 인식이 다르게 나타남을 파악하였으며, 이는 시설의 운영에도 영향을 끼치고 있음을 도출하였다.

그러나, 세 집단 모두 운영방식에 변화가 필요함을 인식하고 있으며, 특히, 주민의 역량 부족 문제를 가장 중요하게 언급하고 있다는 점에서 시사점을 제시하고자 한다. 이는 외부에서 바라본 역량의 부족뿐만 아니라, 지역 주민 스스로가 사업을 운영하거나 시설물을 운영하는 것에 한계를 느끼고 있다는 점에서 농촌에 지속적인 시설물의 공급이 필요한지 논의할 필요성이 제기된다. 또한, 지자체에서도 무작정 유휴화 원인에 대한 비판을 회피하

고 싶어 하기보다는 지원이 필수적임을 인정하고 있다는 점에서 선행연구와 차별점을 보인다. 즉, 세 집단 모두 근본적인 문제는 동일하게 인식하고 있음에도, 현재 공동시설의 운영방식을 통해서만 마땅한 해결책을 찾기 어려워 인식에 차이가 나타나는 것으로 파악된다.

따라서 본 연구에서 도출한 결과를 반영하여, 우선순위의 농촌지역 공동시설 활성화 방안을 제안하고자 한다. 첫째, 현재 주민역량 부족이 가장 큰 문제로 인식됨에 따라 주민 자체적으로 공동시설의 활성화를 도모하기 어려우므로, 지원에 있어 제도상의 한계를 극복할 필요가 있다. 이는 국가적인 노력도 필요하나, 특히 각 시설의 현황을 가장 잘 아는 행정집단인 지자체에서 각 지역에 적절한 조례를 제정함으로써 사회적 문제의 발생 등 특수한 상황에 맞게 적용할 필요성이 제기된다. 또한, 지원에 있어 조성 및 계획에 비용을 다 소모하는 것이 아닌 운영관리 측면의 비용 마련이 가장 중요한 것으로 파악되었다. 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 가이드라인 수립이 필요할 것으로 고려된다. 연구 결과 공동시설의 수요자인 운영 주체와 농촌주민이 공동시설 운영을 포기함에 따라 방치되는 경우가 많은 것으로 도출되었으며, 해당 수요자가 운영을 원치 않음에도 운영권을 강제로 부여하는 것은 오히려 역효과를 발생시키는 것으로 도출되었다. 따라서 유휴 공동시설에 국한하여 타 주체에게 시설의 운영관리를 양도하거나, 용도변경, 폐쇄 등 처분을 자율화할 필요가 있을 것으로 고려된다. 또한, 무분별한 재활용을 방지하기 위해 해당하는 공동시설에 대한 기준을 명확하게 정립하고, 운영관리계획을 세움으로써 이를 승인할 수 있는 절차 역시 필요할 것으로 고려된다.

본 연구는 기존의 선행연구들과 달리, 이해관계자 다수를 대상으로 각 집단에서 인식하고 있는 다양한 관점의 원인을 파악했다는 점에서 차별성이 존재하며, 실질적인 현장의 의견까지 종합적으로 고찰했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 세 집단의 표본 수가 고르지 않으며, 면담 진행 시 전국이 아닌 두 지역만을 대상으로 했다는 점에서 모든 지역에서 동일 인식을 보인다고 하기에는 한계가 있다. 또한, 코로나19로 인해 농촌관광이 부진한 시점에 연구가 진행되었기 때문에 타시기에 연구된 선행연구보다 시설의 유휴화가 심각하게 나타났을 가능성이 존재하는 것으로 보인다. 따라서 본 연구의 설문 조사를 적용하거나 추가적인 개발을 통한 자료수집이 추가로 진행되어야 할 것으로 고려된다.

이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회 분야 신진연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5A8051481)

References

1. Choi, C.W., Choi, J.M., 2021, A Study on the Rural Tourism Type Characteristics and Contents Development for Responding Covid 19, *Journal of Korea Intitute of Spatial Design*, 16(1), pp. 375-386.
2. 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, pp. 41-59.
3. Kang, M.G., Jung, C.Y., Lee, K.M., 2007, Extraction of Primary Factors Influencing Dam Operation in the Han River Basin Using Factor Analysis, *The Korea Water Resources Association*, 40(10), pp. 769-781.
4. Kim, H.Y., Na, S.H., Shin, Y.G., Cho, J.H., 2019, A Study on The Operational Activation of the Facilities in the Rural Development Project - A Focus on the IPA on The Project Selection Factor and The Operation of a Business -, *Journal Of The Korean Society Of Rural Planning*, 25(1), pp.89-97.
5. Lee, J.K., Ji, B.K., Kim, Y.O., 2021, The Categorization of Vacant Spaces in Declining Areas for Allocating Disaster Relief Shelters, *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 37(1), pp. 25-34.
6. Pyo, S.H., Choi, I.S., 2021, A Study on the Use of Urban Idle Spaces Considering Living Area Range of Local Residents in Neighborhoods, *Journal of Korea Intitute of Spatial Design*, 16(7), pp. 251-262.
7. Seo, Y.J., Park, J.U., Choi, J.Y., Jo, L.H., Jo, C.W., 2012. Active use method of idle facilities in rural areas, *Journal of Korean Society of Rural Tourism*, 19(2), pp. 65-88.
8. Korea Research Institute for Human Settlements, 2018, *Efficient Use of Vacant Public Facilities for Regional Development*.
9. Korea Rural Economic Institute, 2001, *A Study on the Efficient Utilization of Rural Community Facilities*.
10. Korea Rural Economic Institute, 2012, *A Study on the Actual Conditions and Improving Utilization*.
11. Ministry of Agriculture and Forestry, Korea Rural Community Corporation, 2007, *Development Techniques for Rural Villages Renewal -An Exploratory Study on the Communal Facilities in Rural Areas and Effective Utilization*.
12. Research Institute for Gangwon, 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*.
13. Rural Development Administration, 2013, *A study on actual condition and conjugation of Idle Facilities*.
14. The Board of Audit and Inspection of Korea, 2019, *Audit Report on Climate Status of Agricultural and Mountainous Village Support Projects such as Rural and Mountain Village Development*.
15. No, H.J., 2014, *Principal component analysis & factor analysis using SPSS*, Hanol, Seoul.
16. No, H.J., 2015, *Nonparametic Statistical Analysis and Correspondence Analysis using SPSS*, Hanol, Seoul.
17. Hair, J. F. & Black, W. C. & Babin, B. J. & Anerson, R. E. & Tatham,R, 2006, *Multivariate data analysis*, Upper Saddle River, N.J: PearsonPrentice Hall.

-
- Received 9 January 2023
 - Finally Revised 5 February 2023
 - Accepted 24 February 2023