

# 주민참여를 통한 도시재생의 가능성

주택도시연구원 조승연

## 1. 머리말

### 도시재생의 등장

1960년대 이후 우리나라는 한강의 기적이라고 불릴 정도의 높은 경제성장률을 기록하면서 산업화가 진행되었고 직업을 찾아 농촌에서 도시로의 유입인구도 급증하였다. 그 결과 1960년도의 33.8%였던 도시화율이 2003년에는 89.0%로 크게 늘어나 이제 국민 열 명 중 아홉 명은 도시에 거주하는 시대를 맞이하고 있다. 또한 현재 우리나라의 1인당 국민소득은 1만 4천불(2004년)로 세계 30위 수준이며 경제성장률도 2000년 이후 약간 둔화되기는 하였으나 여전히 4%대를 유지하고 있다. 이는 OECD 국가 중에서 터키(8.9%), 폴란드(5.5%), 슬로바키아(5.5%)의 뒤를 잇는 높은 수준으로 국내 총생산도 전년대비 11.9%가 증가한 6,800억 달러로 세계 11위 규모(2004년 기준)를 기록하는 등 앞으로도 경제 성장은 계속될 것으로 기대된다.

이러한 경제적 성장과 함께 급증하는 도시인구와 산업화의 수요에 대처하기 위해 중앙 정부가 중심이 되어 도시지역의 도로 및 주택 확충 등 물리적 시가지 정비가 활발히 진행되어 왔다. 그 결과 우리의 도시 공간은 세계2차대전과 남북전쟁 등 연이은 전쟁으로 인해 국토의 대부분이 파괴되었던 기억을 딛고, 근대적 도시계획 기준에 적합한 간선 도로나 공원 등의 도시 기반과 현대식 설비의 중고층 공동주택을 갖춘 현대적 도시 공간의 모습으로 탈바꿈하게 되었다.

그러나 지난 40여 년 동안 급속한 산업화, 도시화 과정에서 신속한 대응이 강조된 결과 과정을 통한 삶의 질이나 다양성 등에 대한 배려가 상대적으로 소홀하여 2006년 4월 국제적 컨설팅 업체인 머서 휴먼 리소스

컨설팅(Mercer Human Resource Consulting)이 세계 215개 도시를 대상으로 한 삶의 질 평가에서 미국이나 독일, 호주 등의 국가를 대표하는 도시들 대부분이 100위권 안에 포함되었으며 같은 아시아내에서도 동경, 요코하마, 오사카, 고베, 싱가포르가 50위안에 든 것에 비해 서울은 겨우 89위에 머무르는데 그쳤다.<sup>1)</sup> 또한 한국의 대표적인 대도시권이라 할 수 있는 수도권의 국제 경쟁력도 뉴욕, 런던, 파리 및 동경 등 선진 대도시권에 비해 무척 낮은 상황으로 중국의 상해권이나 북경 권과의 경쟁에서도 그다지 앞서있지 못한 것으로 나타나 도시의 경쟁력 확보가 중요한 과제라 할 수 있다. 내부적으로도 국민의 소득수준이 향상되면서 기성시가지의 환경의 질적 수준에 대한 요구가 커지고 있다는 점에서 향후 소득수준이 2만 불, 3만 불 수준에 이를 경우, 도시환경도 이에 걸맞게 주민들이 일상적으로 편안하고 쾌적하게 살아갈 수 있는 공간으로 바꾸어가는 노력이 시급하다.

그러나 우리나라의 경우, 일부 대도시를 제외한 대부분의 지역이 급속한 경제성장으로 농촌으로부터 대규모 인구유입이 이루어지면서 도로나 공원 등의 기반시설의 정비가 미처 이루어지지 않은 채 시가지화가 진행된 결과, 개개 건축물의 현대화에도 불구하고 도시 인프라 부족 및 열악이라는 문제는 여전히 남아 있는 한계를 안고 있었다. 또한 대도시 기성시가지의 경우 건축물이 물리적·기능적 노후화로 인해 재정비·재건축 시기를 맞이하여도 복잡한 권리관계, 영세필지, 부정형 도로 등 구조적인 문제로 인해 재정비사업이 진행되기 힘든 지역이 대부분이라는 점에서 주민들의 삶의 질 향상에 대한 요구에 적절히 대응하기 힘든 한계를 갖고 있다.

최근에는 주택문제를 해결하기 위하여 도시 외곽에 건설된 신도시로 기성시가지(구도심 지역)의 인구·자본이 계획적 개발을 통해 우수한 도시기반과 주거환경 및 IT와 같은 첨단기술에 대응 가능한 도시 기능을 갖춘 신도시나 신시가지 지역으로 이전하면서 구도심의 쇠퇴현상이 한층 더 현저해지고 있다. 특히 지방 중소도시는 산업구조의 변화, 도시기능의 이전 등 외부적 요인까지 더해지면서 도시전체의 사회·경제적 쇠퇴로 이어지고 있다.

---

1) 한국건설교통기술평가원(2006), 재인용

그 동안 기성시가지의 재정비는 신규개발에 비해 대규모 면적 정비를 위한 토지 확보, 권리관계 조정 등이 어려워 개발에 따른 비용과 시간이 증가한다는 점에서 회피되어 왔다. 그나마 진행된 기존의 도시정비사업도 물리적 환경정비를 중심으로 이루어지면서 지역의 침체된 경제를 활성화시키거나 황폐화된 구 시가지를 회복시키는데 한계가 드러나면서 이러한 문제에 대한 정책적 대안으로 “도시재생”이라는 개념이 등장하게 되었다. 특히 1990년대 이후 환경문제에 대한 관심이 증대되면서 도시 교외의 신개발로 인한 자연환경 훼손에 대한 비판적 인식이 확산되면서 도시 내 기성시가지의 재활성화 및 고도 이용을 통한 도시문제 해결이 장기적인 관점에서는 경제적 효용성이 더 높을 수 있다는 관점에 따라 지속가능개발이나 성장관리론 시점에서도 기성시가지 정비가 주목을 받게 되면서 도시재생에 대한 관심이 증가하고 있다<sup>2)</sup>.

## 도시재생이란?

생물학적으로 재생(Regeneration)은 잃어버리거나 성장한 세포의 재성장 혹은 초기 상태로 그 시스템을 복원하는 것을 의미한다는 점에서 도시재생(Urban Regeneration)은 새로운 공간에 대한 개발이나 계획보다는 기존의 도시공간에 대한 관리(Management)와 계획(Planning)을 강조하는 관점이다<sup>3)</sup>. 따라서 도시재생은 기존의 시가지에 대한 계획적인 관리를 통해 물리적 측면 이외의 도시를 둘러싼 사회경제적 변화를 고려한 도시공간의 질 향상을 추구함으로써 지구화시대에 참여해지는 도시경쟁을 이겨내기 위한 도시경쟁력 향상을 이루기 위한 종합적 수단이라는 관점에서 중요한 의미를 갖는다. 즉, 도시재생은 지역사회 구조와 생활양식 등 생활환경의 연속성을 유지하면서 자연환경의 훼손을 최소화함으로써 미래세대의 배려를 유지할 수 있는 지속가능한 도시개발방식으로 중요성한 의미를 갖는다<sup>4)</sup>.

우리나라의 경우, 참여정부 출범이후 국토의 균형발전과 함께

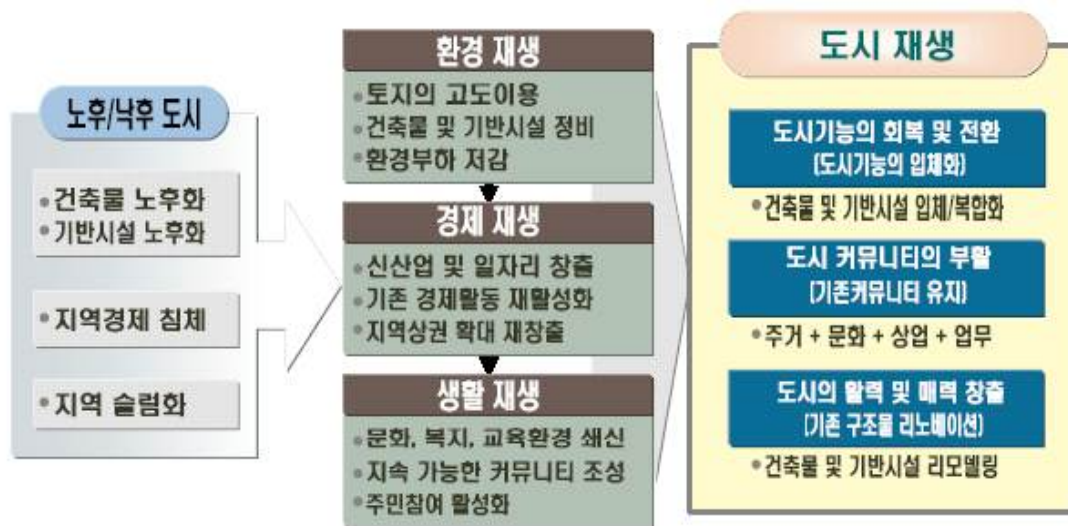
---

2) 한국건설교통기술평가원(2006)

3) Cris Couch외(2003)

4) 김영환(2000)

기성시가지의 재정비를 통한 지역 활성화는 도시계획분야의 새로운 화두로서 등장하였다. 특히 이 과정에서 단순히 물리적 환경 정비만이 아니라 사회·경제적 측면의 지역 활성화 수단을 포함하는 새로운 도시 정비의 패러다임으로서 도시재생이 강조되고 있다. 여기서의 도시재생이란 정비사업을 통해 물리·환경, 산업·경제, 사회·문화적 측면을 부흥시킨다는 포괄적 의미가 강조된 개념이다.



<그림 1> 도시재생의 정의

자료: 한국건설교통기술평가원(2006), p. 6

## 2. 도시정비 패러다임의 변화에 따른 주민참여의 강조

### 2.1 도시정비 패러다임의 변화

#### 물리적 도시정비에서 종합적 도시재생으로

기존의 도시 정비는 주택의 대량 공급을 위해 진행되어 왔다. 특히 1990년대 이전은 주로 중앙정부의 정책에 의해 전국 일률적인 규제가 적용되면서 주택공급이라는 시급의 문제를 해결하기 위하여 과정이나 주민참여보다는 효율성이 우선시 되었다. 특히 민간 주도의 정비사업이

활성화되면서 투기성 자본 유입으로 인한 부동산 가격상승과 수익성 확보를 위한 고밀개발의 원인이 되었다.

기존의 정비사업은 개별법에 따른 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경 정비사업 등 개별 사업 단위의 사업진행과 높은 민간 의존도 등으로 인해 종합적·포괄적인 도시재생보다는 사회·경제적 요인이 결여된 물리적 환경개선 중심의 도시정비사업 전개되어 왔다. 그 결과, 민간 기업의 과다 이윤추구로 인한 공공성 약화, 지역 특성을 무시한 고밀 개발로 인한 장소성 파괴, 원주민 정착률 저하, 지역 커뮤니티 해체 등이 과제로 지적되어 왔다. 특히 민간 건설사나 시행사가 최대한의 개발이익 확보를 위해 주변 및 지역 여건을 고려하지 않고 과도한 개발을 추구하면서 기반시설 부족, 고밀 개발, 환경 악화의 원인이 되어 왔다.

<표1> 도시정비 패러다임의 변화



자료: 박태원 · 양윤제(2004) 재구성

따라서 기존의 단기적, Top Down, 자본(개발)중심의 도시 패러다임에서 장기적, Bottom Up, 커뮤니티를 강조하는 새로운 도시 패러다임의 등장과 함께 지속가능하며 경제, 사회, 환경, 문화의 종합적인 관점의 도시 재활성화를 위한 포괄적 정책방향이 필요하게 되었다. 이러한 배경에서 2003년 도시 및 주거환경정비법 및 2005년의 도시재정비촉진을 위한 특별법(이하 재정비촉진법) 제정<sup>5)</sup>이 이루어지면서 도시재생, 주민참여, 환경이 도시정비의 주요 테마가 되어 오고 있다.

## 도시재생과 주민참여

도시재생의 등장은 1990년대 이후의 분권화, 주민참여, 규제완화라는 도시계획을 둘러싼 변화와도 맥락을 같이 한다. 1992년 지방의회 선거 및 1995년 지방자치단체장 선거 재개와 함께 점차 중앙정부의 사무의 지방위임이 추진되면서 중앙정부의 규제에서 벗어나 비교적 독립된 정책 전개를 위한 토대가 정비되어 왔다. 특히 도시계획 분야에서는 2000년의 도시계획법 전면 개정 등을 통해 지방자치단체는 각기 조례를 통해 지역지구의 세분, 용적률이나 건폐율 기준 등에 대한 재량권을 갖게 되었다. 이러한 지방분권화는 전국 이률적인 규제에서 벗어나 지방 독자적인 토지이용 규제를 통해 도시정비를 추진하기 위한 제도적 기반이 마련되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 이러한 정치적인 분권화 및 민주화·자유화의 움직임은 도시계획 분야에서 제한되어 오던 개인의 권리가 주목받게 되었다. 주민의 재산권을 크게 제한하던 개발제한구역 제도의 수정이나, 각종 규제 및 행정 절차들의 축소·개편 등 규제완화가 대폭 추진되는 한편, 국가의 권위에 의해 풀어가던 공공문제 해결방식은 지역 주민의 동의 없이는 무력화 되는 사례도 점차 늘어나고 있다. 최근에는 기존의 새마을 운동과 같은 관주도적 주민참여에서 벗어나 지역 주민 스스로가 거주하고 생활하고 있는 지역을 보전 혹은 활성화하기 위한 움직임들이 나타나기 시작하면서 이러한 지역 커뮤니티 활동을 도시계획 분야에서 어떻게 활용하여 나갈 것인가가 새로운 과제로 대두되어 오고

---

5) 시행은 2006년 7월 1일

있다.

일반적으로 기성시까지 정비 정책은 정부의 재정에 의해 움직이는 공공부문, 영리 추구의 장인 시장부문, 그리고 공공부문과 시장부문 어디에도 속하지 않으며 공동체의 이익을 추구하는 시민사회부문으로 구분되며 이들 각 부문은 각자 고유의 영역과 목표와 선호를 가지며 자신을 표출하며, 때로는 독자적으로, 때로는 타 부문과 상호작용을 하며 어우러져서 정책을 계속적으로 생성되어 왔다<sup>6)</sup>. 과거에는 정책 형성에 공공부문이 미치는 영향이 절대적이었다. 하지만 점차 시장부문이 미치는 영향이 커졌으며, 최근에는 시민사회 부문의 영향력이 커지고 있다는 점에서 도시재생에 있어서도 주민참여를 통한 정책방향 설정이 강조되고 있다.

기존의 정비사업은 도로, 공원 등 도시기반시설이 절대 부족할 뿐만 아니라 주변지역 공공시설과의 연계도 이루어지지 못해 신규 개발을 통한 건축물 자체의 질은 개선하였으나 도시환경의 질은 오히려 악화되어 왔다. 또한 지역주민이 배제된 채 수익성 위주로 이루어지면서 주민과 주민, 주민과 공공, 주민과 민간 개발업자 간의 갈등을 야기해 왔다. 특히, 이러한 정비사업의 명목상 주체는 주민조합이나 현실적으로는 사업비용을 조달하는 건설사에 의해 주도될 뿐만 아니라 주민들이 사업에 대한 경험과 지식이 부족하여 사업추진 과정에서 주민 소외로 인한 상호불신, 사업지연 등이 발생되어 왔다. 또 대부분의 도시정비사업들이 기존 주민의 재정착과 커뮤니티 유지 보다는 사업성 위주로 추진되면서 중·대형 위주로 건설되면서 당해 지역의 저소득층 원거주자들은 다른 지역으로 이주할 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다<sup>7)</sup>.

도시재생은 지속가능한 도시 커뮤니티의 보전, 고양을 위한 과정을 중시하고 있다는 점에서 이해관계자간의 합의 형성 및 종전 권리자의 생활

---

6) 한국건설교통기술평가원(2006)

7) 실제 원거주민 재정착률은 사업시행인가일을 기준으로 1998년 이후 현재 까지 평균 26.4%로 저소득층의 주거안정성을 위해 도입된 주거환경개선사업도 46%에 불과하며, 재정착률이 가장 낮은 지역은 1%에 불과한 것으로 나타났다. 2006년 주택공사가 공동주택건설방식으로 시행한 주거환경개선사업의 경우 재정착률이 가장 높은 지역은 인천 송림의 85%였으나, 군산 동흥남 1%, 군산 창성 3%, 영천 문내 4% 등으로 2004년의 80%에서 점차 하락하여 2006년에는 46%에 불과함. (주택공사 내부자료 및 연합뉴스 2007년 10월 16일 기사. 건설교통부 국정감사 자료 재인용)

지속성 확보 등을 중시하는 개념<sup>8)</sup>이라는 점에서 주민참여는 불가결한 요소이다.

## 도시재생을 통한 도시의 다양성과 정체성 회복

기존의 정비사업은 대도시 혹은 중소도시 등 그 위치에 관계없이 고층 아파트를 양산해왔다. 인구집중에 의한 도시 문제를 해결하기 위한 수단으로서 도시정비가 진행되어 오면서 보다 많이, 보다 빨리, 보다 값싸게 주택공급을 가능하게 하는 사업방식이 정비되어 왔다. 그 결과 대량생산 소비의 정비방식으로 인한 몰개성 도시가 창출되어 온 것이다. 그러나 이러한 대량생산 소비시대를 지나 다품종·소량생산 소비시대가 도래하면서 ‘다양성’이 시대의 중요한 화두로 떠오르고 있다<sup>9)</sup>. 과거 대량생산 소비 시대에는 공급자가 일방적으로 양산한 획일적 도시환경을 소비자에게 강요했다면, 다품종·소량생산 소비시대에는 다양한 도시환경의 메뉴에 따라 스스로 살고 싶은 도시환경을 선택할 수 있는 소비자의 권리가 중시되면서 공급자 위주의 시장에서 소비자 위주의 시장으로 변화하고 있다.

전국의 모든 도시가 획일화된 도시환경을 제공한다면, 결국 소비자가 선택하는 도시의 조건은 대량생산 소비시대에서와 마찬가지로 양적 지표에 의해서만 결정될 것이다. 이러한 상황에서는 도시경쟁력이 규모의 경쟁력에 의해 결정될 수 밖에 없고 이에 따라 규모의 경제에 의해 양적으로 보다 많은 것을 공급해 줄 수 있는 큰 규모의 도시가 소비자의 선택을 받게 된다. 그러나 모든 도시가 각자 고유의 특성에 따라 다양한 도시환경을 제공한다면, 소비자는 각자의 선호에 따라 자기에게 맞는 도시를 선택할 것이다. 이러한 상황에서는 도시경쟁력이 특정 도시의 고유자원과 특성에 기초하게 된다. 그 도시의 특성을 선호하는 소비자들이 찾아들면, 이를 통해 도시의 활력을 제고할 수 있는 다양한 경제적 기회를 발견할 수 있을 것이다<sup>10)</sup>.

---

8) Robers and Shkes(2000)

9) 최막중(2007)

10) 전개서

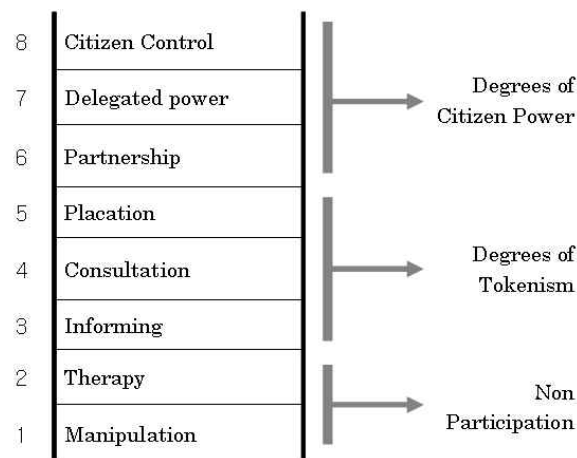


특히 이러한 도시의 다양성 및 정체성 발굴은 지역 주민의 의견이나 소요를 반영하는 과정에서 도출될 수 있다는 점에서 주민참여는 도시재생의 방향 설정을 위해서도 중요한 요소가 된다.

## 2.2 주민참여에 대한 이론적 고찰

### 주민참여의 형태

Sherry Arnstein<sup>11)</sup>의 사다리 모형에 의하면 주민참여는 8단계로 나누어진다.



<그림 3> 시민참여의 사다리

1단계의 여론조작이나 2단계의 대처요법은 참여라기보다는 참여자를 교육하거나 치유하는 단계의 행정 주도적 참여단계라 할 수 있다. 공공의 필요에 의해 형식적인 참여의 형태를 취하고 있을 뿐이다. 그리고 3단계의 정보제공 단계는 법률상의 최소한의 참여로서 일방적 정보전달로 이에 대한 피드백이 이루어지지 못하는 단계이다. 다음의 4,5 단계에도 역시 혹은 행정의 필요에 따라 법률에 규정된 조사나, 주민 모임을 통한 정보수집의 단계로서 최종 결정권은 여전히 행정에 있어 형식적인 주민참여로 볼 수 있다. 6단계로 파트너십은 공공과 주민이 동등한 위치에서 계획 책정 및

11) S.R. Arnstein(1969)

결정을 책임을 갖고 함께 만들어 나가는 단계이다. 이후 위원회나 정책 결정에 있어 시민의 위치가 강해짐에 따라 권한의 위치에 따라 각 7, 8단계로 구분할 수 있다고 정의하고 있다.

Arnstein의 개념에 따르면 현행 우리나라에서 주로 이루어지고 있는 주민참여의 모습은 5,6단계로 이행하고 있으나 여전히 법적 의무나 행정의 필요에 따른 형식적인 참여의 단계에서 주로 이루어지고 있다. 특히 대부분이 의사결정권이나 집행에 있어 실질적인 힘을 가지고 있지 못할 뿐 아니라 이러한 주민참여가 조직적으로 이루어지지 못하고 개별적으로 이루어지고 있다는 점에서 제한적인 참가에 그칠 수밖에 없는 원인이 되고 있다.

<표2> 주민참여의 구분

단계		주민참여의 특징	대표적 모습
1	Manipulation (여론조작)	시민참가의 미명을 얻기 위한 참가	통·반장 등이 주민대표로 참여
2	Therapy (대처요법)	주민에게 대안(처방전) 제시	
3	Informing (정보제공)	주민에게 정보 전달	개발사업에 관한 주민설명회
4	Consultation (상담)	주민으로부터 의견 청취	공청회
5	Placation (관여)	정책결정과정에 참여 (주민은 권고적 참여)	지구협의회, 시민위원회 등
6	Partnership (파트너십)	주민, 행정이 동등한 입장에서 정책 결정 지역에 주민을 대표하는 조직이 존재	도시계획 입안제도 고베 마노(眞野)지구 세타가야구 미슈쿠(三宿)지구
7	Delegated Power (부분적 권한이양)	주민이 행정측보다 우위의 입장에서 정책결정 지역에 주민의 대표조직이 존재	가나가와 쓰지도우남부(辻堂南部) 지구
8	Citizen Contol (시민 컨트롤)	주민이 최종 결정권을 획득	직접참여

자료: 장준호·김주현(1996), p.228 재정리

우리보다 앞서서 지방자치를 전개해 온 일본 역시 대부분이 4,5 단계라 할 수 있으나 일부 선진 지구를 중심으로 대표성을 갖는 주민조직이 주체가 되어 각종 계획이나 행정시책 결정에 주도적 역할을 담당해 나가고 있다.

현재 우리나라에서 이루어지고 있는 주민참여의 형태를 보다 구체적으로 살펴보면, 홍보활동, 공청활동, 자치활동으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 홍보활동은 주로 관련 정보를 주민에게 제공시켜 주민의 이해와 협력을 얻기 위한 것으로 다른 주민참여를 활용하기 위한 수단으로서 활용되는 경우가 많다. 또한 현재 각종 정책을 결정 및 전개에 있어 대표적인 주민참여 형태인 공청 활동의 경우 주민 요구 및 의사를 파악하고 이를 행정에 반영시키고자 하는 것으로 역시 최종 결정자는 행정이다. 일부 행정 주도형 주민자치활동을 제외하면 아직까지 주민들이 스스로 문제 의식을 느끼고 이를 해결하기 위해 조직적으로 나타나는 주민 자치 활동은 소극적이고 국지적이거나, 혹은 직접적 이해관계에 당면한 경우에 나타나는 것이 일반적이다. 그러나 최근 보다 실질적인 주민참여의 필요성이 논의되면서 주민들의 자치활동에 대한 관심이 높아지고 있어, 향후 이러한 주민자치가 각종 공공계획 책정 및 전개에 있어 적극적인 참여로 이어지기 위한 노력이 필요하다.

<표3> 현행 주민참여의 형태

	내용
홍보활동	주민생활에 관한 행정서비스와 행사 통보 주요시책 및 각종 시설에 관한 설명 주민과 지역사회에 대한 각종 정보 제공 행정상 문제에 대한 정보 제공 공개 설명회, 세미나, 심포지엄 등
공청활동	행정에 대한 주민의 의견, 요구, 제언 등의 청취 및 행정에 반영 주민고충 처리 및 조희, 주민 애로 사항에 대한 상담 진정, 투서, 전화 혹은 직접방문 여론조사, 주민모니터링, 집회, 주민회의
자치활동	행정의 일환으로 이루어지는 자치활동과 주민의 자발적인 발의에 의해 이루어지는 활동으로 구분

자료: 건설교통평가원(2006) p.208 표2-78을 재정리

## 주민참여의 의의와 한계

주민참여가 활성화된다면 주민들의 요구와 희망을 분명히 파악하여 대의

정치를 보완하고, 효과적인 정책 집행은 물론 이익상충의 조정 및 타협, 소수자의 권리 보호 및 이해증진 기반 마련 등이 가능하다. 또한 지속적인 주민참여는 주민들이 평소 인식치 못했던 지역 사회의 문제와 해결에 관심을 갖게 되며, 계획가와 행정은 주민참여의 과정을 통해 주민의 입장을 이해하게 되어 보다 바람직한 계획 책정, 집행이 가능해 질 것으로 기대되고 있다.

그러나 주민참여에 있어 가장 큰 문제점으로 주민의 전문적인 지식과 경험 및 참여 비용의 한계가 지적되고 있다. 특히 복잡적이고 종합적인 문제에 대해 장기적인 관점에서 대처하기 위한 대응이 이루어지지 못하거나, 지역 이기주의에 의한 이기적 주장이 대두될 우려도 있다. 또 주민참여를 활성화 할 경우 결정시간이 장기화 되면서 시간과 경비가 증가하는데 비해, 효과는 적다는 점에서 비판적인 입장도 있다. 그러나 주민의 활동이 결정의 수용을 통한 효율적 행정 추진을 촉진하며, 민주적 분위기 형성에 기여한다는 점에서 중·장기적 관점에서는 주민참여가 기여하는 바가 크다고 볼 수 있다.

또한 현행 우리나라의 제도에서 일반적으로 활용되고 있는 주민참여의 수단인 공청회나 공람은 계획전문가 집단 및 행정에 의해 일방적으로 운영될 수 있거나 그 시기도 일방적이라는 단점을 갖는다. 그 결과 계획안이 완성된 단계에서 공청회나 공람이 이루어지면서 주민의견 수렴보다는 고시의 성격이 강하다.

주민참여에 있어 가장 큰 한계점은 적극적으로 주민참여 기회를 활용하고 의견을 제시하는 주민이 대다수 주민을 대표하고 있는 것이 아니라 특별한 이해 그룹을 대표하는 경우가 있을 수 있다는 점이다. 그 결과 주민참여과정이 일반 주민 전체를 대표하는 것이라기보다는 특정 집단의 이익이나 관심을 대변하는 데 불과하게 된다. 따라서 주민참여를 통해서 도출된 결과가 대다수 주민의 의사에 반하는 결과를 불러올 수도 있다는 점에서 대표성을 갖는 주민 조직의 형성이 주요한 과제라 할 수 있다.

## 2.3 현행 제도상의 주민참여

## 도시 및 주거환경정비법 상의 주민참여

도시정비와 관련된 제도적 측면에서도 주민참가에 대한 요구가 높아지면서 2003년 제정된 도시 및 주거환경정비법에서는 주민동의 및 주민공람 부분을 법적으로 강화하는 동시에 정비사업에 있어 주민이나 세입자 대책에 대한 법적 의무를 강화하였다.

사업 시행에 있어 필요한 주민동의 사항의 강화 및 조합설립을 위한 정관 작성을 의무화나 사업 시행계획서 작성시 주민 이주나 세입자 대책을 반영하도록 하는 규정은 주민 참가라기보다는 주민의 의사에 반하는 정비사업의 강행을 제어하기 위한 최소한의 장치라 할 수 있다. 따라서 도시 및 주거환경정비법의 제정에도 불구하고 여전히 주민참가의 수단은 공람을 통한 소극적인 의견 개진을 통해 행정 혹은 사업자의 의사에 따라 반영여부가 결정되어 왔다.

<표4> 도시및주거환경정비법 개정사항

		구 법 (도시재개발법 등)	도시및주거환경정비법
조합 설립	주민 동의	재개발: 토지 등 소유자 2/3 재건축: 전체 4/5 (동별 2/3)	재개발: 토지 등 소유자 4/5 재건축: 좌동 (단, 주택단지가 아닌 곳이 포함되는 경우 토지 등 소유자 4/5 및 토지면적 2/3이상)
	정관	재개발: 토지 등 소유자 5인 이상이 작성, 인가 재건축: 조합원 전원이 동의한 조합 규정 작성 및 인가	재개발: 추진위원회가 작성 및 인가 재건축: 추진위원회가 작성 및 인가
주민 공람		재개발: 사업시행인가를 하고자 할 경우 관련서류 30일 이상 공람	모든 정비사업에 대하여 인가권자가 사업시 행인가를 하고자 할 경우 관계서류 30일 이 상 공람
시행 계획서 작성		재개발: 사업시행 인가 신청 시 사업 시행계획서 작성 주거환경개선 및 재건축: 사업계획승 인 신청 시 건축도서 작성	모든 정비사업 사업시행인가 신청 시 사업 시행계획서 작성 - 주민이주대책, 세입자 주거대책, 임대주택 건설계획, 폐기물 처리계획 등 (단 재건축 은 주민이주, 세입자, 임대주택 부문 제외)

자료: 김호철(2004) 참조

## 재정비촉진법 제정과 주민참여 규정의 강화

2005년에 책정된 도시재정비촉진을 위한 특별법 및 2007년의 재정비촉진계획 수립지침에서는 주민참가를 법적으로 명시하면서 보다 적극적으로 주민의 의사를 반영할 것을 의무화 하고 있다. 구체적으로 주민참가는 재정비촉진지구 지정, 촉진계획수립, 재정비촉진사업 시행 단계별로 명기되어 있다.

## 가. 재정비촉진지구

재정비 촉진지구는 도시의 낙후된 지역으로서 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복이 필요하여 광역적인 계획을 통해 체계적으로 정비되어야 할 필요성이 있는 지역에 지정한다. 특히 기존의 개별 사업지구 단위의 개발로 인한 주변 지역 도시 인프라의 과부하 발생, 지역간 불균형, 경관 파괴 등의 문제를 개선하기 위하여 도시 전체적인 측면에서 권역간·지역간 형평성 등을 고려하여 결정된다.

재정비 촉진지구는 시장·군수·구청장 등의 신청을 받아 시·도지사가 지정 혹은 변경할 수 있으나, 이 경우 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 신청하도록 법에 규정하고 있다.(재정비촉진법 제4조3) 이 경우 공람의 요지 및 장소를 지방자치단체의 공보 및 인터넷 홈페이지 상에 공고하고, 관계 서류를 비치하여야 하도록 하고 있다. 특히 도시재정비촉진을 위한 업무 매뉴얼<sup>12)</sup>에서는 기존의 도시환경정비 사업들이 지정된 채 사업이 진행되지 않아 장기 미집행 지구로 남으면서 주민의 재산권 침해는 물론, 도시 미관상 문제 등이 제기되었던 만큼, 원활한 사업 추진을 위해서도 주민의 촉진사업 추진 의지 및 공람 등에서 나온 주민 의견이 충분히 수렴하여, 이를 반영하도록 규정하고 있다.

## 나. 재정비촉진계획

재정비촉진계획은 당해 촉진지구를 광역적으로 계획하여 각종 촉진사업이

---

12) 건설교통부(2007)

상호 유기적이며 효율적으로 정비될 수 있는 체계를 확립하고 축진지구의 토지이용 및 기반시설의 설치 등에 관한 계획을 구체화 하는 법정계획이다<sup>13)</sup>. 특히, 기존 주택재개발사업 등에 비해 선계획 후개발을 통해 사업지구단위로 이루어지던 주택위주의 물적·점적 정비에서 벗어나 다양한 계층과 세대가 함께 살 수 있는 인간 중심의 커뮤니티를 조성으로 도시를 재생시키는 것을 그 목적으로 하는 광역적이고 종합적인 계획이다.

시장·군수·구청장은 축진계획 수립권자로서 축진계획의 수립과정에서 지역에 거주하는 주민들의 다양한 의견을 반영하기 위해서 주민대표들과의 간담회, 공람 이전의 주민설명회, 설문 및 인터뷰, 홈페이지 등 다양한 형태의 주민참여 방법을 활용하여야 한다.

재정비축진계획 수립지침에 의해 축진계획 수립권자는 다음과 같은 의무를 갖는다.

- 축진계획 수립권자는 축진계획 수립과정에서 다양한 지역주민의 의견이 반영될 수 있도록 하여야 한다.
- 축진계획 수립권자는 축진계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 듣고, 공청회를 개최하여야 한다.
- 축진계획 수립권자는 계획수립과정에서 주민대표들과 간담회를 개최하거나 주민공람 이전에 주민설명회를 개최하는 등 주민의견을 수렴하기 위한 다양한 형태의 주민참여 방안을 시행하여야 한다.
- 축진계획 수립권자는 축진지구내 혹은 그 인접지역에 입지하고 있는 대학교, 주요 공공기관(이전대상기관 포함) 등이 축진계획수립과 사업시행에 상호연관성이 크다고 판단되는 경우 계획수립과정에서 충분한 의견수렴이 될 수 있도록 하여야 한다.

결정된 계획안에 대하여 14일 이상의 주민공람 및 공청회를 개최<sup>14)</sup>하고, 그 결과는 시·도지사에게 축진계획 결정 신청시 첨부 하도록 함으로써 공청회 효과를 계획에 반영할 수 있는 최소한의 조치가 마련되었다.

한편, 시장·군수·구청장 등은 축진지구내 다양한 개발주체와 개발행위, 개발시기 등을 조정함으로서 기반시설, 환경, 경관 등의 문제를 해결할 뿐만

13) 재정비축진계획 수립지침

14) 개최 목적, 개최 예정 일시 및 장소, 재정비 축진계획의 개요 및 기타 필요사항을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 일간 신문에 공청회 개최 예정일 14일 전까지 1회 이상 공고해야 함

아니라 축진지구의 특화된 테마를 도출·계획하는 등의 계획적 개발을 위해 축진계획 전과정을 총괄·진행하는 도시계획·도시설계·건축 분야의 전문가를 총괄계획가로 위촉할 수 있다. 총괄계획가 업무지침에 의해 총괄계획가는 축진계획 수립단계에서 주민의 의견을 청취하여 계획에 반영할 수 있으며, 필요한 경우 계획의 주요내용을 주민에게 설명하고 의견을 청취할 수 있도록 규정하고 있다. 특히, 용도지역 조정, 기반시설 설치비용의 분담 등 논쟁을 야기할 수 있는 사안에 대해 총괄계획가는 주민들에게 계획의 목표와 내용을 설명하고 주민들의 의견을 수렴할 수 있도록 하고 있다.

#### 다. 재정비축진사업의 시행

마지막으로 재정비축진법에서는 축진지구 내 기반시설 설치, 개별 축진사업의 관리, 부진사업구역의 우선사업시행, 축진계획에 대한 자문 등 지방자치단체장의 업무를 대행하여 효율적이고 원활한 축진사업의 추진이 가능하도록 하기 위하여 전문성과 경험을 갖춘 공공기관<sup>15)</sup> 중 총괄사업관리자를 시장·군수·구청장이 지정할 수 있도록 규정하고 있다<sup>16)</sup>.

축진사업의 효율적 시행방안 수립·시행을 위해 총괄사업관리자 업무지침에서는 총괄사업관리자의 주요 업무로서 주민참여방안 모색, 축진사업에 대한 주민 이해력 제고 등을 명기하고 있다. 구체적으로 총괄사업관리자는 당해 지방자치단체의 장이 요청하는 경우 지방자치단체의 장의 협조를 받아 주민설문조사 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴하고, 부진한 축진구역에 대하여 주민설명회를 개최하는 등 사업 추진을 독려하여 축진사업이 원활히 시행되도록 하여야 한다. 또한 당해 지방자치단체의 장이 요청하는 경우 지역주민의 의견 수렴방안, 축진사업의 효율적인 시행방안 등을 마련하여 축진사업이 원활히 시행되도록 노력하여야 한다. 이외에도 총괄사업관리자는 관련 자료 제공을 통하여 토지소유자 등 이해관계를 가진 주민들이 축진사업 방식에 대한 이해를 도와야 한다. 따라서 총괄사업관리자는 기반시설 설치 등 그가 수행하는 축진지구의

15) 지방공사, 대한주택공사, 한국토지공사

16) 재정비축진법 제14조 1항, 2항 및 시행령 제16조, 제17조 1항



사업시행 내용에 대하여 촉진사업의 참여자에게 정보공개와 관련된 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 이를 제공할 수 있어야 한다. 마지막으로 총괄사업관리자거 우선사업시행 대상구역에 대한 사업시행자로 지정된 경우 수립·시행하는 사업계획 및 촉진대책에는 주민이주 및 세입자 주거안정 대책 제시 및 주민설명회 개최, 주민대표회의 구성 등 주민참여를 통한 민원저감 방안을 마련해야 한다.

### 재정비촉진법상의 주민참여의 의의와 한계

재정비촉진법은 본 법 및 시행령과 각 업무 매뉴얼 등을 통해 기존의 설명회나 공청회 수준에서 이루어진 형식적인 주민참가를 보다 실질적인 것으로 하기 위하여 적극적으로 주민의 의견을 계획안이나 사업 시행에 반영하도록 의무화 하고 있다.

특히 이상에서 논의한 주민의 전문성 및 비용 부족이라는 한계점을 극복할 수 있도록 전문가로서 총괄계획가 및 총괄사업관리자를 활용하고, 이들은 주민이 필요로 하는 정보를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 또 특기할 만한 사항으로 총괄계획가는 간담회, 공람 이전에 주민설명회, 설문 및 인터뷰, 홈페이지 등 다양한 방법을 활용하여 주민참여를 촉진하도록 규정함으로써 계획이 확정된 후의 제한적이고 형식적인 주민의견 수렴이 아니라 책정 단계에서부터 적극적으로 주민의 의견을 반영할 수 있도록 하고 있다는 점이다.

그러나 실제 계획 책정 과정이나 사업진행 과정에서 주민들의 인식 부족 및 주민참여 경험 부족으로 인해 일부 주민 조직의 집단 민원 제기, 총괄계획가에 대한 직접적인 반발, 사업구역내 주민조직들의 난립 및 대립으로 인한 민·형사 소송과 주민혼란, 사업지연이라는 문제가 발생하는 경우도 나타나고 있다. 그러나 이러한 문제를 해결하기 위하여 총괄계획가가 참여하여 설문지를 통한 의견을 취합하는 등 주민참여를 적극적으로 추진함으로써 각종 민원 방지, 주민분쟁 해소, 신속한 계획 수립이 가능할 수 있었다는 평가를 내리고 있다<sup>17)</sup>.

아직 대부분의 재정비촉진계획이 책정단계에 있으며, 촉진사업 역시 시작단계에 있어 결론을 내리기에는 이르나 재정비촉진법의 제정은 기존의 형식적으로 행해지던 주민참여를 계획책정 전반 및 사업전반으로 확대하고, 또 주민에 대한 충분한 정보 제공을 통해 주민참여형 도시재생을 위한 법적 토대를 만들었다는 점에서 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다. 특히 계획 신청시 공청회 결과 등을 첨부하게 한 것 역시 주민 의견에 대한 적극적인 대응을 의무화 한 것으로 생각된다.

그러나 아직 공청회 등을 제외하면 주민 설명회나 의견 청취 등은 의무사항이 아닌 가능사항으로 되어 있으며, 이를 위한 구체적인 수단의 검토가 동반되지 않아 소극적인 수준의 주민참여가 이루어질 수 밖에 없다. 또한 여전히 주민참여는 사업의 원활한 진행을 위한 수단으로서의 참여가 이루어지고 있어, 주민 의견의 반영 여부 등은 공공에게 있어 동등한 수준의 동반자로서의 참여가 이루어지지 못하고 있다.

## 2.4 실질적 주민참여를 위한 대안 검토

### 주민참여의 시점

도시재생 사업에서 지역주민의 참여가 가장 필요한 단계에 대해 선행연구<sup>18)</sup>에서는 정책수립단계가 가장 높게 나타나고, 그 다음으로 도시계획 및 사업계획 단계로 계획 수립단계에서의 주민참여가 높게 요구되고 있는 것으로 나타났다. 계획 수립단계에서의 주민참여는 도시재생의 방향과 대상을 결정짓는 다는 점에서 사업 진행 단계에 있어서도 주민의 합의 도출이 용이하며, 지역의 소요를 충분히 반영하여 시의 적절한 정책방향 설정이 가능하다는 장점을 갖는다.

---

17) 배기택 외(2006)

18) 형시형·민현정(2005)

&lt;표5&gt; 도심활성화 사업과정의 참여

(단위: 명, %)

구 분	자영업종사자	지역주민	관련공무원	전체
정책수립단계	28 (23.1)	56 (46.4)	51 (42.1)	135 (37.2)
도시계획단계	50 (41.3)	28 (23.1)	19 (15.7)	97 (26.7)
사업계획단계	12 (9.9)	16 (13.2)	33 (27.3)	61 (16.8)
사업시행단계	21 (17.4)	19 (15.7)	16 (13.2)	56 (15.4)
관리처분단계	10 (8.3)	1 (0.8)	2 (1.7)	13 (3.6)
기 타	0 (0.0)	1 (0.8)	0 (0.0)	1 (0.3)
합 계	121 (100.0)	121 (100.0)	121 (100.0)	363 (100.0)

자료: 형시형 · 민현정(2005), p. 124, &lt;표 12&gt; 재인용

## 주민참여의 수단

선진국들의 경우 보다 다양한 지역 주민의 의견을 수렴하고, 주민참여의 효율성을 높이기 위해 일찍부터 다양한 수단들을 도입, 활용해 왔다. 특히 주민참여는 정책이나 계획 계획에 있어 공공성을 확보하기 위한 수단으로서 더욱 중시되고 있어 우리에게 시사점을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

영국의 경우 대부분의 지자체들이 연간 9회 이상의 서비스 만족도 조사를 실시하고 있으며, 이 외에도 지역주민들의 제안을 적극 활용하고 있음을 알 수 있다. 이 외에도 각종 관계자를 대상으로 하는 온-오프 라인의 포럼, 설명 및 상담 자료들을 활용하는 등 다양한 방법으로 주민참여를 실시하고 있다<sup>19)</sup>.

19) 각 지방자치단체들은 이러한 개별적인 수단들을 단독으로 사용하기 보다는 복합적으로 사용하여 주민의 의견을 보다 정확하고 직접적으로 정책이나 계획결정에 반영하기 위하여 노력하고 있다. (OPDM, 2002)

<표7> 주민참여 방법

	2001년 실시 지자체		연간 실시 횟수	
	응답횟수	비율*(%)	평균실시횟수**	비율***(%)
시민 패널	153	71	3	71
이해집단 관련 포럼	83	38	8	38
사용자 매니지먼트	38	18	3	18
지역 포럼	138	64	15	64
서비스 만족도 조사	199	92	9	92
웹사이트	112	52	4	52
이슈 포럼	95	44	10	44
불만, 제안 등	185	86	10	86
위원회, 참여 등	104	48	10	48
설명 및 상담 자료	181	84	6	84
시민 배심원	14	6	1	6
포커스 그룹	175	81	7	81
사용자 포럼	158	73	8	73
투표	21	10	1	10
질의 응답 시간	110	51	12	51
커뮤니티 계획 (분석)	126	58	3	56
공청회	169	78	11	78
기타 의견 풀	121	56	3	56
전시 등	81	38	3	38

\* 전체 응답대상 216 지자체 중 응답한 비율

\*\* 응답한 지자체 별 연평균 실시 횟수

\*\*\* 각 지자체가 사용한 주민참여 방법중에서 차지하는 비율

자료 : ODPM(2002)

구체적으로 각 참여수법이 사용된 내역을 살펴보면, 도시 전체를 대상으로 할 때에는 투표나 시민 배심원 혹은 패널 제도를 활용하고 있으나 개별 그룹이나 지구 레벨에서는 주로 포커스 그룹이나, 지역 포럼 등을 활용하여 소그룹의 주민참여를 활용하고 있었다.

<표8> 각 그룹별 주민참여 방식

	전체 대상		시민 그룹		지구 레벨	
	지자체	비율(%)	지자체	비율(%)	지자체	비율(%)
시민 패널	88	58	19	12	1	1
이해집단 관련 포럼	6	7	28	34	6	7
사용자 매니지먼트	0	0	8	21	3	8
지역 포럼	8	6	9	7	54	39
서비스 만족도 조사	94	47	56	28	16	8
웹사이트	45	40	10	9	2	2
이슈 포럼	11	12	27	28	10	11
불만, 제안 등	35	19	7	4	0	0
위원회, 참여 등	12	12	28	27	8	8
설명 및 상담 자료	68	38	39	22	24	13
시민 배심원	8	57	0	0	0	0
포커스 그룹	49	28	71	41	21	12
사용자 포럼	16	10	54	34	9	6
투표	13	62	1	5	14	67
질의 응답 시간	23	21	12	11	13	12
커뮤니티 계획 (분석)	33	26	12	10	24	19
공청회	38	22	21	12	47	28
기타 의견 풀	62	51	16	13	9	7
전시 등	10	12	12	15	17	21

참고: 기존에 1회 이상 사용한 지자체 수

비율은 기존에 사용했던 방식을 2001년에도 또 다시 사용한 지자체의 비율  
 자료: ODPM(2002), p.20, 표5 재구성.

이러한 다양한 범위의 주민참여 수법은 개별적으로 이루어지기 보다는 중첩적으로 이루어진다는 것이 일반적이다.

미국의 포틀랜드나 세인트 폴·미네아 폴리스 등의 경우, 근린지구 단위<sup>20)</sup>로 합의형성을 진행하고, 이를 바탕으로 광범위한 레벨에 대한 합의를 통해 마스터플랜을 책정하고 있다. 책정된 마스터플랜은 다시 소단위에서 개별적으로 합의를 이루기 위한 틀로 작용하면서 서로 다른 단위에서의 주민참여의 상호작용을 통해 보완해 가도록 되어 있다. 특히, 주민참여의 결과로 결정된 사항에 대해서는 실제 정책에 직접적으로 연계되도록 함으로서 정책의 공공성을 확보하고자 하고 있다.

20) 3000~5000 인

이러한 주민참여 수법을 통한 지역에 대한 공통 인식이나 목표 이미지 등을 공유하는 계획의 초기 단계부터 참여하여 기본적인 합의를 도출할 수 있도록 하는 것이 형식적이고 제도적인 주민참여에 그치지 않고 실질적인 주민참여로 이어지기 위해 중요한 요소가 된다.

#### 4. 주민참여를 통한 도시재생의 가능성

도시재생은 단순히 해당지역에 존재하는 기능의 복원이나 해당지역을 완전히 다른 지역으로 변화시키는 것을 시도하고자 하는 것은 아니다. 오히려 지역 고유의 특성을 활성화시켜서 해당지역의 도시기능의 부활과 지역 활성화로 이어지게 하여, 기존의 거주민(지역 주민)이 보다 나은 환경에서 보다 높은 사회경제적 환경을 구가하면서 지역 문화적 정체성을 향유하도록 하고자 하는 것이다<sup>21)</sup>. 따라서 도시재생의 근본적인 목적과 방향은 지역 주민의 삶의 질 향상이라는 점에서 도시재생의 논의 과정에서 주민참여는 필수불가결하다고 할 수 있다.

특히, 중요한 사항이나 계획이 결정된 다음의 자문 형식의 주민 참여가 아니라 시작단계에서부터 주민들이 제안한 다양한 아이디어를 반영하여 도시재생의 방향을 결정하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 계획과정의 진행과 정도에 따라 각 참여자의 역할과 참여시기, 전체 과정 내에서의 참여자 간의 관계를 명확히 하고, 주민들에게 이를 인식시켜야 한다. 그리고 주민들의 참여를 유도하기 위한 적극적인 방안을 검토하고, 전문적인 분야라 할지라도 주민들이 잘 이해할 수 있도록 다양한 표현 방식을 활용하여 주민들이 지역에 대한 공통 인식이나 목표를 공유하고, 이를 바탕으로 도시재생의 방향과 수단을 결정할 수 있도록 해야 한다.

특히 이상에서 검토한 바와 같이 대상 그룹과 상황에 적절히 다양한 주민참여의 수법들을 활용하여 주민의 의견 및 제안을 반영하여 방향을 설정해 나가는 것이 도시재생의 공공성을 확보할 수 있는 방법이라 할 수 있다.

---

21) 박환용 (2007)

## 5. 참고문헌

- 건설교통부, 도시재정비 촉진을 위한 특별법 업무매뉴얼, 2007
- 김호철, 도시 및 주거환경정비론, 지샘, 2004.
- 대한주택공사 정책토론회 2004.
- 한국건설교통기술평가원, 도시재생사업단 사전기획연구, 2006.
- 김영환, 영국의 지속가능한 도시재생정책 및 개발사례, 충북리포트, 2000.
- 배기택 · 양우혁 · 신중진, 뉴타운 사업에서의 갈등해소를 위한 참여주체 간 역할 연구 - 아현지구 사례를 중심으로 -, 한국도시설계학회 2006년 추계학술발표대회 논문집, 2006, pp. 333-344.
- 최막중, 도시재생: 균형발전에서 특화발전으로, 토지이용연구회, 2007
- 박태원 · 양운재, 기성시가지 도시개발방식 결정 모형연구, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집, 2004, pp. 331-348.
- 박환용 · 고철, 도시정비사업의 재평가와 커뮤니티 도시정비, 주택연구, 2000
- 박환용, 도시재생을 통한 공간구조 개편방향, 도시설계학회 심포지움 자료, 2007
- 장준호 · 김주현, 개선형 도시가꾸기 사업이 등장하게된 배경에 관한 연구 - 일본의 자치단체를 중심으로 -, 자연과학연구 Vol 3., 1996, pp. 223-235
- 형시형 · 민현정, 민 · 관 중심주체들의 시각에서 바라본 지방 대도시 도심재  
생사업 평가 - 광주광역시, 도시행정학보 Vol 18. No.2, pp. 106-131, 2005.
- Aggens, L.. "Identifying Different Levels of Public Interest in Participation", the Institute of Water Resources. U.S. Army Corp of Engineers, 1983
- Chirs Couch · Charles Fraser · Susan Percy(ed), Urban Regeneration in Europe, Blackwell, 2003.
- Connor, D. M., "A new ladder of citizen participation", National Civic Revies, Vol. 77 No. 3, 1988, pp. 249-257
- Dorcey, A., et al., "Public Involvement in Government Decision-making: Choosing the Right Model, Government of British Columbia, 1994
- P. Robert · H. Sykes(ed), Urban Regeneration Handbook, SAGE Publications Ltd., 2000

Arnstein, S.R., "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Planning Association, Vol. 35. No.4 July 1969, pp. 216-224.

ODPM(Office of Duty Prime Minister), Public Participation in Local Government – A survey of local authorities, London, 2002

小泉秀樹・村山頭, “都市民主主義の再生 – アメリカ都市再生政策の歴史的展開に学ぶ –”, (小泉秀樹・矢作弘(編), 持続可能性を求めて海外都市に学ぶ, 日本経済評論社, 2005), pp. 20-39.

高見沢実(編), 都市計画の理論-系譜と課題, 学芸出版者, 2006



새국토연구협의회  
2007년 제2차 포럼  
2007. 10. 22.

## 일본 농촌지역 개발주체에 관한 연구 -민관(民官)협동에 의한 마을 만들기의 실태 및 특징-

### 목 차

- I 연구의 배경 및 목적
- II 관련이론 검토
- III 민관협동 마을 만들기의 실제

유학열 · 조영재 · 김정연

## I 연구의 배경 및 목적

최근 일본 농촌지역의 기초자치단체는 심각한 재정위기와 고도로 다양해지는 행정수요에의 대응책 마련 등 많은 문제점과 어려움을 안고 있다. 예전처럼 행정주도에 의한 개발 방식으로는 이러한 문제점과 어려움을 해결할 수 없고, 새로운 환경변화에 능동적으로 대처하는데도 한계를 드러내고 있다.

다른 한편 농촌지역에서도 주민들의 학력수준이 높아지고 여가시간이 늘어나며 가치관이 다양해지자 지역주민 스스로가 지역의 문제를 찾아내고 해결해 나아가려는 움직임들이 나타나기 시작하였다. 지금까지는 행정주도형 공공정책의 객체(客體)로서 여겨져 왔던 지역주민이 스스로 주체(主體)가 되어 행정기관과 함께 지역사회의 현안문제를 해결하고 각종 마을 만들기(무라쥬꾸리: むらづくり) 사업 등에도 적극적으로 관심을 갖고 참가할 수요와 필요가 늘어나고 있는 것이다. 이러한 배경에 의해 오늘날 지역주민, 행정기관, NPO<sup>1)</sup>, 기업 등 다양한 지역주체사이의 협동(연대)에 의한 마을 만들기 사업이 모습을 드러내고 있다.

우리나라도 1990년대 말부터 하향식에서 상향식으로, 행정주도에서 지역주민주도로 하는 농촌지역 경영 방법과 주체의 변화를 모색하고 있으며 지역주민과 지방자치단체의 연대, 자율, 창의에 기초를 둔 상향식·內發的(內生的) 개발을 강조하고 있다(박경, 2006:1). 또한 참여정부의 역점정책인 국가균형발전을 위한 각종 정책의 추진방식으로써 ‘주민 주도형,’ ‘지역주민과 지자체간의 파트너십’이 요구되고 있다.

본 연구에서는 특히 일본 농촌지역의 개발주체에 대한 관련이론을 검토한 후 지역주체 협동체제의 하나인 민관협동(民官協同)에 의해 마을 만들기 사업이 추진되고 있는 나가노현 오가와무라(長野縣小川村<sup>2)</sup>)의 사례로 그 실태 및 특징, 성과에 대해 심층적으로 살펴보고자 한다. 아울러 민관협동 마을 만들기 과정의 도입기에 드러난 과제에 대해서도 검토함으로써 우리나라 농촌지역에 적용할 수 있는 시사점을 모색하고자 한다.

---

1) NPO는 말 그대로 비영리단체로, 경상이익을 분배하지 않으면서 공익활동을 하는 시민단체라고 정의할 수 있다. 일본에서는 1998년 ‘특정비영리활동촉진법’의 시행을 계기로 급증하여 2006년 2월 현재 약 25,000개에의 NPO단체가 설립되어 있다.

2) 村은 일본의 행정구분 체계의 하나로서 우리나라의 면(面)에 가깝다.

## II 관련이론 검토

### 1. 지역개발주체 개념 정리

농촌지역사회를 구성하는 주체는 지역주민 및 주민조직, 농협, 지방자치단체, 그리고 다양한 이익단체를 모두 포함한다. 따라서 지역개발주체는 이러한 다양한 주체를 포괄하는 개념이다(김태곤, 2006:11). 여기서 지역주민은 그 지역사회에 거주하면서 그 개발에 대한 마지막 책임을 지고 있으며 개발의 성과에 대한 직접적인 수혜자라는 점에서 볼 때 지역개발에서 핵심적인 존재라고 할 수 있다(정지웅, 1999:328). 또한 외부주체는 지역 내 주체 이외의 중앙정부나 광역자치단체, 외부지역의 시민단체, 비영리조직 등이 있으며 이러한 외부주체는 농촌지역개발에 있어 재정적, 기술적, 전문적 컨설팅 등을 지원하는 역할을 한다.

본 연구에서는 지역개발주체를 다음과 같이 정의 한다.

지역개발주체란, 일정지역에서 지역의 문제를 발견, 해결을 위해 행동하는 주민 또는 조직(집단). 행정기관, 기업 등을 말하며 이러한 주체들은 마을 만들기 사업 등 지역발전정책에 있어 의사결정권 및 주도권이 주어지는 중핵적인 역할을 한다.

### 2. 일본 농촌지역 개발주체 변화

#### (1) 1960년대

- 중앙정부, 자치단체 등 행정기관이 개발주체.

#### (2) 1970년대~1980년대

- 행정주도, 행정의존에서 탈피하려는 움직임이 도시지역에서부터 나타나기 시작함.
- 시민제안에 의한 마을 만들기(마찌쭈꾸리, 무라쭈꾸리)모델사업 실시.
- 일부 선진농촌지역에서 주민 참여형 마을 만들기 사업 추진.

#### (3) 1990년대

- 주민 참여형 마을 만들기 사업의 본격화
- 개발주체: 지역주민(지역사회)

#### (4) 2000년 이후

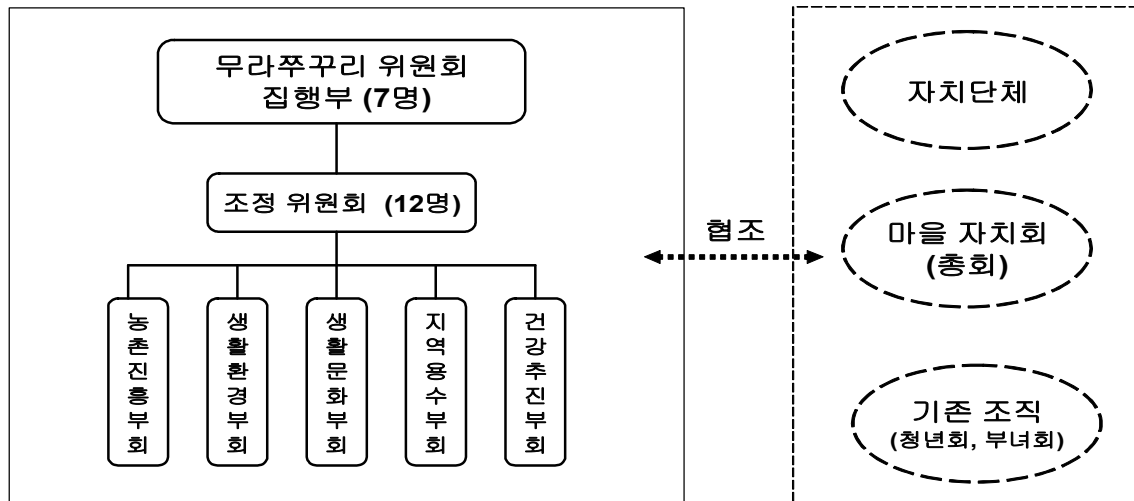
- 민관협동을 비롯한 다양한 지역주체간의(지역주민, 자치단체, 기업, NPO, 농협, 대학 등) 협동에 의한 마을 만들기 사업 추진.
- 개발주체: 다양한 지역주체간의 파트너십

### 3. 일본 농촌지역 개발주체 유형

#### (1) 유형A - 단독형

##### 1) 주민조직체 (주민주도형)

지역주민들이 주체가 돼 새로운 조직을 결성하여 각종 마을 만들기(무라쥬꾸리) 사업을 총괄적으로 추진하며 주민에 의해 공통적으로 인식된 지역문제를 주민 스스로가 해결해 나가는 형태이다. 따라서 주민의 의견이 최대한 반영되고 지역리더가 활발히 육성될 수 있다는 장점이 있다. 우리나라의 마을 개발위원회와 유사한 기능을 가지고 있지만 일본의 경우 우리나라처럼 마을 총회(대동회)의 하부조직이 아닌 상부조직 또는 하나의 독립된 조직으로 결성되어있다는 점이 다르다. 이러한 형태는 지역 내의 인적, 물적 자원만으로 마을 만들기 사업이 추진 가능한 커뮤니티레벨(마을규모)에서 주로 나타나고 있다(그림1, 사례지역: 滋賀縣甲良町北落集落).



주) 현지조사를 토대로 필자가 작성.

그림1 주민조직체에 의한 지역경영 형태

## 2) 기초자치단체 (행정주도형)

상기의 1)과 같은 마을 만들기 위원회라는 독립된 주민조직이 존재하지 않으며 자치단체가 일괄적으로 마을 만들기 사업을 추진하는 형태를 말한다. 이런 경우 지역주민은 마을 만들기 사업에 직접 관여하지 않으며 행정 측의 요구가 있을 때만 참여하는 수동적인 입장에 있다. 이러한 방식은 주로 주민의 자발적 참여를 얻기 어렵거나 자치능력이 뒤떨어진 지역에서 채택되고 있다.

## 3) 지역진흥지원형 제3섹터

지역진흥지원형 제3섹터란 일본 농촌지역의 기초자치단체인 정·촌(町·村)레벨에서 지역 활성화 또는 마을 만들기 사업을 지원, 추진하기 위해 설립된 민관공동사업체(地域づくり公社)이다. 대부분이 자치단체, 농협, 주민 등이 출자하여 만든 사업체이며 주로 하드적인 시설물 관리·운영 및 특산품 개발, 생산, 판매를 하고 있다.

## (2) 유형B - 협동(연대)형

### 1) 지역주민 + 자치단체 (민관협동형)

일본에서는 1990년대 후반부터, 행정과 지역주민의 새로운 관계로서 『민관협동(民官協同)』이 주목을 받기 시작하였다. 민관협동이란 지역주민과 행정기관(자치단체)이 힘과 지혜를 모아 서로 도와가며 지역의 현안 문제들을 해결하는 동시에, 각종 지역 활성화 사업 등을 양 주체가 협력하여 추진해 나아가는 것을 의미한다. 굳이 영어로 표현하자면 공공-민간 파트너십(PPP: Public Private Partnership)을 일본에서는 「公民協働: こうみんきょうどう」이라고 표현하고 있다.

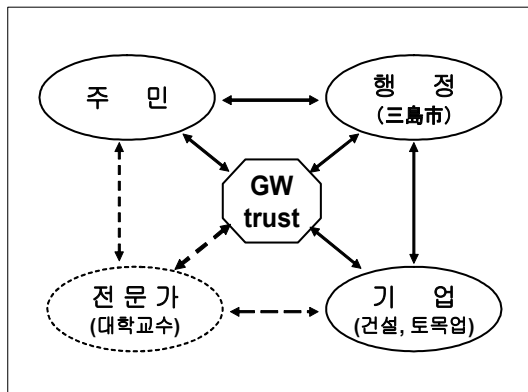
### 2) 지역커뮤니티(주민) + 행정 + 기업 + GW trust (groundwork 형)

Groundwork는 지역커뮤니티(주민)·행정·기업이 파트너십을 통해 지역 환경 개선 및 지역 활성화, 지역재생을 목적으로 만들어진 조직이며 1981년 영국에서 최초로 등장하였다. 일본에서는 1994년에 「일본그라운드워크협회」가 발족돼 전국적으로 활발한 활동을 보여주고 있다.

groundwork의 특징은 지역주체(주민, 기업, 행정)간의 파트너십이라는 개념과 이러한 시스템을 원활하게 기능시키기 위해 groundwork-trust 라는 민간의 공익단체가 설치된다는 점이다.(그림2, 사례지역: 静岡県三島市).

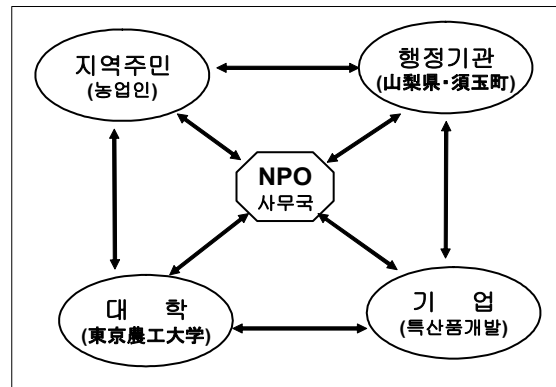
### 3) NPO (Non Profit Organization) + 주민 + 행정 + 기업 + 대학 (복합협동형)

NPO가 지역개발·경영을 총괄하는 코디네이터 역할을 하며 지역주민, 행정기관, 기업, 대학 등 다양한 주체들과 긴밀한 연대를 통해 마을 만들기 사업을 추진하는 형태로 최근에 들어 도시지역은 물론 농촌지역에서도 급증하고 있다. NPO의 역할로서는 비영리분야의 management, 지역커뮤니티 재생, 시민들에게 새로운 자기실현의 장소 제공, 사회적 기업의 운영 등을 들 수 있다(그림3, 사례지역: NPOえがおつなげて).



주) 현지조사를 토대로 필자가 작성.

그림2 groundwork형 지역개발



주) 현지조사를 토대로 필자가 작성.

그림3 다양한 지역주체에 의한 지역개발

## 4. 민관협동(民官協同)의 원칙

### (1) 상호이해의 원칙

지역주민과 행정기관은 서로 다른 입장과 특성을 가지고 있다. 그런데 협동이라 함은 서로 다른 성질을 가지고 있는 양자의 장점은 살리고 단점은 서로 보완해 주는 것을 의미한다. 이렇듯 민관협동 마을 만들기를 추진하는 데 무엇보다 중요한 것은 민(民)과 관(官)이 상대를 서로 이해하는 상호이해라고 할 수 있다.

### (2) 대등한 관계의 원칙

민관협동 마을 만들기를 추진할 때는 민(民)과 관(官) 양자가 대등한 입장에서 일을 추진해야 한다. 그러기 위해서는 먼저 지역주민들과 행정기관은 종래의 「행정의존형」·「행정주도형」에서 완전히 탈피하여야 한다. 양자는 상하의 수직적 관계가 아니라 서로 공평한 수평적 파트너 관계로서 신뢰되어야 하며 공통의 목적과 책임을 가진 주체로서의 대등한 관계를 맺어야 한다.

### (3) 정보공개의 원칙

민관협동 마을 만들기는 민(民)과 관(官)의 협조와 신뢰에 의해서 이루어지는 것이다. 마을 만들기 사업의 계획단계부터 진행과정, 그리고 평가과정에 이르기까지의 전 과정에서 양자 관계의 투명성이 확보되어야만 한다. 그러기 위해서는 행정의 숨김없는 정보공개와 더불어 지역주민들의 적극적인 관심이 요구된다.

## 5. 민관협동(民官協同)의 기본적 영역

주민과 행정 두 지역주체에 의해 마을 만들기 사업을 추진할 경우 표4와 같이 각 주체의 사업 관여 정도에 따라 주민주체, 주민주도, 동등, 행정주도, 행정주체 라는 5가지의 영역으로 나누어 볼 수 있다. 이 가운데 민관협동 영역은 주민이 주도하되 행정의 협력이 필요한 영역인 ‘주민주도’, 주민·행정이 동등한 입장에서 협력하는 ‘동등 영역’, 그리고 행정이 주도하되 주민 참여를 요구하는 영역인 ‘행정주도’ 3영역을 가리킨다.

<주민 영역>		민관협동 영역		<행정 영역>	
주민주체	주민주도	동 등	행정주도	행정주체	
지역주민이 자발적, 자주적으로 행동하는 영역	주민이 주도하되 행정의 협력이 필요한 영역	주민, 행정이 동등한 입장에서 협력하는 영역	행정이 주도하되 주민 참여를 요구하는 영역	행정이 단독적으로 책임을 지며 추진하는 영역	
자치회활동 주민조직활동	보조금을 활용한 마을 만들기 사업	자치회와 행정이 공동으로 주최하는 사업	행정사업의 위탁	법령을 따른 사회보장 사업 공공시설 관리	

그림4 민관협동 영역

### Ⅲ 민관협동 마을 만들기의 실제

#### 1. 조사대상지 개요

##### (1) 지리 및 인구

일본 혼슈(本州)의 중앙에 위치하는 나가노현(長野縣) 오가와무라(小川村)는 급경사지가 많고 평지가 적은 일본의 전형적인 농촌지역이다.

오가와무라의 인구는 1950년에 약 9,500명에 이르렀지만 2005년 현재 1,257세대, 3,452명으로, 과거 50년간 약 3분의 1 수준까지 줄었고 65세 이상의 인구 비율을 뜻하는 고령화비율은 약 40%이다. 이렇듯 오가와무라도 다른 농산촌지역과 마찬가지로 과소화, 고령화가 진행되고 있다.

표1. 오가와무라의 인구·세대수의 추이

	1950년	1960년	1970년	1980년	1990년	2000년	2005년
인구	9,438	8,283	6,163	5,132	4,133	3,620	3,452
세대	1,639	1,628	1,520	1,391	1,314	1,295	1,257

오가와무라의 각 地區<sup>3)</sup>(이하, 마을이라고 칭함)에는 구(區)회<sup>4)</sup>, 청년회, 노인회, 부인회 등 다양한 주민조직체가 있으며 마을별로 다소 차이는 있지만 이러한 조직들이 대체로 활발한 활동을 보이고 있다. 또한 「神樂」(가구라), 「引燈籠」(히끼도우로우) 등으로 불리는 전통문화가 마을별로 잘 계승되어 있는 편이다.

##### (2) 산업 및 토지이용

오가와무라의 주요 산업은 농업이지만, 총 농가의 88.6%가 제2종 겸업농가이고 그 가운데 60.4%가 자급적 농가로 이루어져 있다. 농가 수는 전 세대수의 52.2%이고 농사일을 전담하고 있는 층은 60대, 70대로 대단히 고령화되어 있다. 토지이용 측면을 살펴보면, 약 65%가 산림이고 경작지는 14.6%에 불과하다. 산간지역인 관계로 경작지의 약 80%를 밭이 차지하고 논은 20%로 적은 편이다.

3) 地區는 우리나라 행정단위의 리(里)에 가까우며 오가와무라는 21개의 地區로 편성되어 있다.

4) 자치회라고도 하며 우리나라의 마을총회(대동회)와 비슷한 조직이다.



## 2. 민관협동 마을 만들기의 추진배경

오가와무라(小川村)가 오늘날처럼 민관협동 마을 만들기 체계를 갖추게 된 배경은 오가와무라가 처한 노령화, 농림업의 쇠퇴, 그리고 자치단체의 재정 위기 등에 대하여 행정공무원과 지역주민들이 같은 위기의식을 갖게 된 점을 들 수 있다. 이러한 가운데 2002년에 실시된 오가와무라 촌장 선거에서 「주민주체 마을 만들기」를 선거공약으로 내세운 K촌장이 선출되었다. 그 후, 촌장은 전(全) 행정공무원을 대상으로 행정개혁 토론회를 열어, 대형 공공시설의 적자경영 및 주민의견이 반영되지 않는 마을운영 등 지금까지의 「행정주도형」 지역경영에 대한 반성과 더불어 앞으로 지역주민과 행정 어떻게 협력해 가면서 지역을 만들어 갈 것인가를 진지하게 검토, 의논하였다.

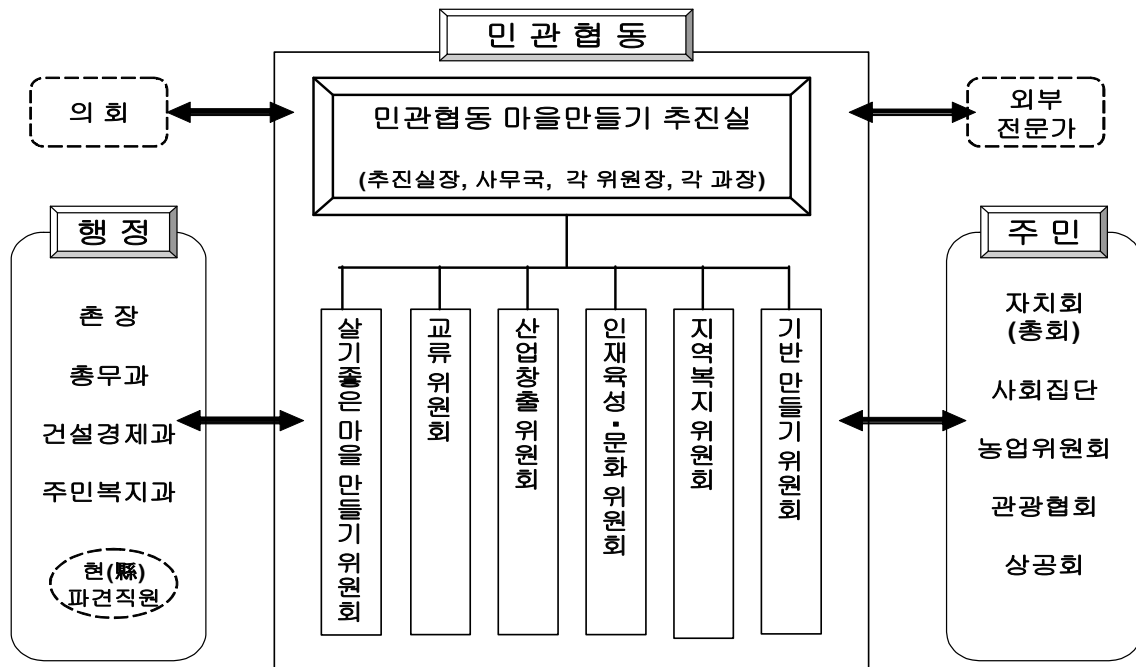
2003년 6월, 오가와무라의 21개 모든 마을에서 마을주민 스스로가 마을 만들기 사업을 기획·실행하는 「민관협동 마을 만들기」 사업을 추진하게 되었다. 이 사업의 첫 단계로서 관(官)에 해당하는 행정 공무원이 21개 전(全) 마을에 파견되어 마을주민들과 여러 차례의 토론회, 워크숍 등을 열고 민관협동 마을 만들기 사업에 관하여 협의하였다.

## 3. 민관협동 마을 만들기 추진 조직 및 절차

### (1) 추진 조직

오가와무라에서는 민관협동 마을 만들기를 효율적으로 추진하기 위해서 다음과 같은 조직체를 결성하였다. 2004년 6월에 결성한 「민관협동 마을 만들기 추진실」을 중심으로 다양한 분야에서 마을 만들기를 추진할 수 있도록 「살기 좋은 마을 만들기 위원회」, 「산업창출 위원회」 등 6개 위원회를 구성하였다. 명실 공히 민(民)과 관(官)이 함께 참여하는 조직체이다(그림5). 민관협동 마을 만들기 추진실은 정·부실장, 각 위원회 위원장, 행정부서 과장으로 구성되어 있으며, 그 이외에 필요에 따라 촌장, 의회, 주민, 외부 전문가들과 연대하여 민관협동 마을 만들기의 중추적인 역할을 하고 있다. 매월 1회 정례회를 개최하고 있다.

6개 위원회는 오가와무라에서 가장 절실히 논의와 해결이 필요한 과제들을 중심으로 구성된 분과 조직에 해당한다. 각 위원회를 구성하는 위원은 행정공무원과 마을주민들로 약 15~25명씩 구성되어 있고, 행정공무원과 마을주민의 구성 비율은 위원회에 따라 차이는 있지만 대체적으로 균형을 이루고 있다. 위원회 위원은 응모제이며, 마을주민이라면 누구든 참여할 수 있다. 각 위원회의 활동내용 및 구성원형태는 표2와 같다.



주) 현지조사를 바탕으로 필자가 작성.

그림5 민관협동 마을 만들기를 위한 조직

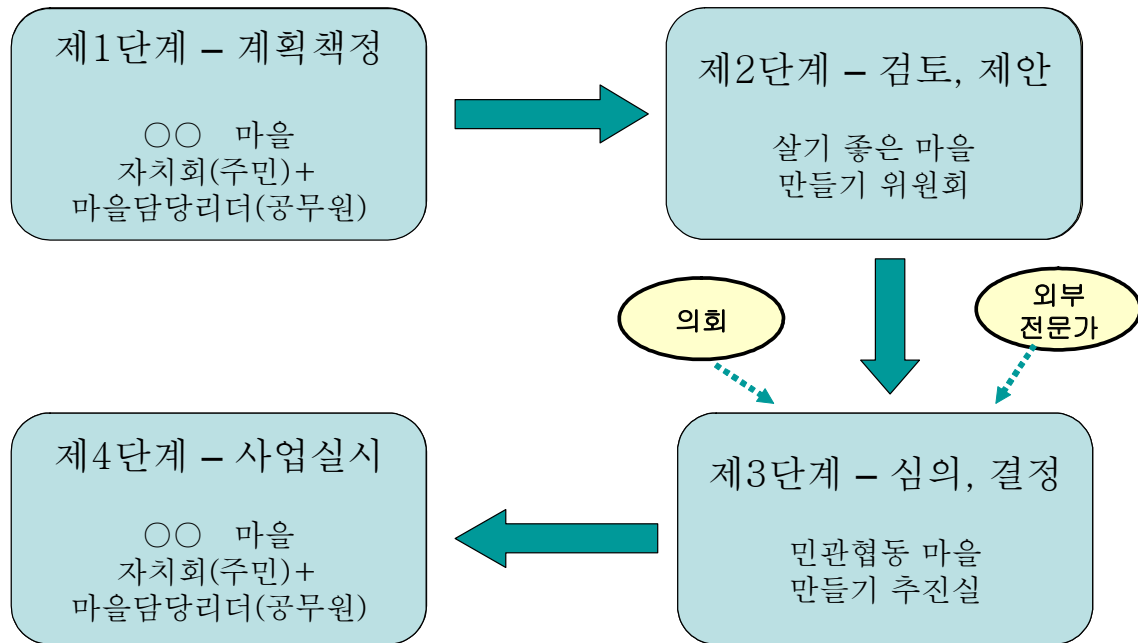
표2 각 위원회의 활동내용 및 구성원

위 원 회 명	활 동 내 용	구성원(명)
살기 좋은 마을 만들기 위원회	마을단위의 마을환경정비, 삶의 질 향상	민(11) 관(4)
교류 위원회	주민교류, 도농교류, 출신자와의 교류	민(6) 관(9)
산업창출 위원회	특산품개발, 농촌관광개발	민(7) 관(11)
인재육성·문화 위원회	어린이교육지원, 아동공원건설, 문화재보전	민(10) 관(13)
지역복지 위원회	복지기업센터건설, 사회복지교육	민(14) 관(12)
기반 만들기 위원회	주민자치조직체지원, 주민역량강화	민(13) 관(4)

## (2) 추진 절차

6개 위원회 중 「살기 좋은 마을 만들기 위원회」에서 추진하고 있는 사업들이 어떠한 절차에 의해 추진되고 있는지 알아보자(그림6).

우선, 마을주민과 해당 마을 담당리더(공무원)의 합의에 의해 작성된 마을 만들기 계획안이 「살기 좋은 마을 만들기 위원회」에 제출되고(제1단계), 제출된 계획안은 「살기 좋은 마을 만들기 위원회」에서 검토하여 타당성이 있는 계획안에 대해서는 「민관협동 마을 만들기 추진실」에 제안한다(제2단계). 그 후 「민관협동 마을 만들기 추진실」에서 최종 심의과정을 통해 사업시행 여부를 결정하며(제3단계) 결정된 사업은 다음 해에 실시하게 된다(제4단계).



주) 현지조사를 바탕으로 필자가 작성.

그림6 민관협동 마을 만들기 추진 절차

이러한 절차를 거쳐 2004년부터는 몇 개 마을을 제외하고 전 마을에서 민관협동 마을 만들기 사업이 실시되었다. 표3은 2005년도에 실시된 살기 좋은 마을 만들기 사업의 일부 내용이다.

표3. 마을 만들기 사업의 주요내용

마을명	사업명	사업내용	사업비(엔)
오네야마(小根山)	메밀국수 체험	메밀재배 및 체험프로그램개발	30,290
시오자와(塩尺)	마을도로 정비	마을 간선도로 환경 정비	98,292
조와(上和)	휴경지 활용	휴경지를 활용하여 농산물재배	45,000
기타오(北尾)	마을경관 정비	꽃길 및 꽃밭 조성	0
나쓰와(夏和)	마을공원 조성	마을입구에 공원 조성	340,000
조쥬(成就)	마을공원 조성	마을공터에 공원 조성	265,780
우에노(上野)	마을경관 정비	꽃길 및 꽃밭 조성	463,000
이나오까(稻丘)	반딧불마을 조성	하천 및수로 환경 정비	100,000
세도가와(瀬戸川)	마을경관 정비	꽃길 및 꽃밭 조성	158,865

#### 4. 오가와무라의 민관협동 마을 만들기 특징

(1) 민(民)과 관(官)대표자로 구성된 「민관협동 마을 만들기 추진실」이 행정기관 각 부서 및 각종 위원회보다도 상위에 위치하고 있다는 점이다. 즉, 실질적으로 논의가 실현될 수 있는 결정권한을 행정기관이 아닌, 「민관협동 마을 만들기 추진실」에 부여하고 있는 것이다. 여기서 앞에서 살펴 본 민관협동 3원칙의 하나인 ‘민(民)과 관(官)의 대등한 관계’를 엿볼 수 있다.

(2) 「살기 좋은 마을 만들기 위원회」, 「산업창출 위원회」 등 6개의 위원회에서 민(民)과 관(官)이 마을 만들기의 계획단계부터 긴밀한 협조관계를 맺고 있다는 점이다. 마을의 문제점을 찾아내고, 자원을 발견하고, 누가 무엇을 할 것인지를 결정하는 계획단계에서부터 공무원과 주민이 함께 논의함으로써 상호 이해와 신뢰를 도모하고 그 실현 가능성을 높이게 되는 것이다. 이러한 점은 마을 만들기 사업의 계획단계부터 진행과정, 평가관정에 이르기까지 전 과정에서 양자 관계의 투명성이 확보되어야 한다는 민관협동 3원칙의 ‘정보공개 원칙’에 해당된다고 볼 수 있다.

(3) 민관협동 마을 만들기 사업이 마을 단위로 계획되었고, 실제로 예산을 뒷받침하여 사업이 시행되고 있다는 점이다. 예산은 기본적으로 오가와무라의 자체기금으로 충당하며 사업 성격상 필요하다면 縣 또는 中央政府의 보조금을 사용하고 있다.

(4) 형식에 구애받지 않고 주민, 공무원의 자주성을 중요시하고 있다는 점이다. 행정이 추진하는 사업은 조례, 규칙 등이 미리 정해져 있는 틀 안에서 이루어지는 것이 일반적이다. 하지만 오가와무라의 민관협동 마을 만들기 사업에서는 최대한 주민과 공무원의 자주성을 최우선시 한다는 관점에서 역으로 사업을 추진해 가면서 그 사업내용에 필요한 ‘룰’을 설치한다는 방식을 채택하고 있다.

#### 5. 오가와무라의 민관협동 마을 만들기 성과 및 과제

##### (1) 성과

1) 행정기관과 지역주민들 사이의 불신 해소

오랜 기간 동안 오가와무라에서는 행정기관과 지역주민들 간의 불신의 벽

이 높게 쌓아졌고, 누가 먼저 그 벽을 무너뜨리려 하지 않았다. 다시 말하면 행정기관은 지역주민들의 의견을 귀 담아 듣지 않았고 지역주민들도 행정기관이 추진하는 일들에 대한 믿음이 없었다는 것이다. 하지만, 민(民)과 관(官)이 서로 입장을 이해해가며 협동으로 마을 만들기 사업을 추진함으로써 조금씩 양 주체간의 불신의 벽이 무너져가고 있고, 새로운 파트너십 관계가 구축되어 가고 있다는 점이다. 이렇듯 지역주민과 행정기관과의 상호이해, 신뢰가 깊어지면 공공(公共)영역에서 지역주민과 행정기관의 역할 분담이 확실하게 될 수 있으므로 보다 효율적인 지역경영이 가능하다.

## 2) 주민자치의식의 함양 및 주민혁신역량 강화

이전의 오가와무라 주민들 사이에는 마을 만들기 사업이라고 하면 행정기관 주도로 시행하는 것이며 주민들은 행정기관으로부터 협조 의뢰가 있을 때 뚜렷한 의식 없이 그저 참가만 하면 된다는 안이한 생각들이 만연되어 있었다. 이렇듯 「행정의존형」 마을 만들기 사업에 익숙해진 지역주민들이 스스로의 의지로 마을 만들기 사업에 참가 하게끔 하는 것은 그리 쉬운 문제는 아니다. 그러나 최근 오가와무라 주민들은 민관협동 마을 만들기를 위한 주민토론회, 설명회, 학습회 등에 참석하고, 마을 만들기 사업에 자율적으로 참가함으로써 마을 만들기 사업에 자신감을 갖게 되었고, 이로 인해 더욱 적극적, 자주적으로 마을 일에 관여하게 되었다.

## 3) 지역에 대한 애착과 관심

지역 활성화의 중요한 요인 중 하나는 지역에 대한 애착과 관심을 들 수 있을 것이다. 민관협동 마을 만들기를 추진함으로써 지역주민들은 물론 행정기관 공무원들도 그동안 무관심 했던 자기 지역에 대해서 관심을 보이기 시작했다. 예를 들면, 전통적으로 내려오던 문화, 음식, 축제 등에 대해 새로운 인식을 갖게 되었고, 지역에 있는 돌 하나 풀 한 포기에도 애정과 관심을 두는 주민들이 늘어가고 있다는 사실 속에서 공민협동 마을 만들기 사업의 성과를 찾아 볼 수 있다.

## 참고 문헌

- 김태곤·정기환·송미령. 2006. 「농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일간 비교연구」 한국농촌경제연구원.
- 박경·정재호·유정규·송두범·조수희. 2006. 「충청남도 농촌지역 리더육성 프로그램 실태 및 개발방안」 충남발전연구원.
- 윤원근. 2003. 「국토정책과 농촌계획 - 일본과 한국의 농촌계획제도의 비교」 보성각.
- 유학열. 2006. 「민관협동 마을 만들기의 실태 및 특징」 건국대학교 농축대학원 농촌마을종합개발 전문가과정 강의자료.
- 정지웅·임상봉. 1999. 「지역사회개발학」 서울대학교 출판부.
- 허장·정기환. 2002. 「농촌마을의 리더십 구조와 역할에 관한 연구」 한국농촌경제연구원.
- 千賀裕太郎. 1996. 「イギリスへのグラウンドワークと日本への適用」農村開発企画委員会. pp.43-56.
- 三橋伸夫·김준호. 1997. 「自治体とコミュニティにおけるまちづくりパートナーシップ」日本都市計画學會學術研究論文集. pp.235-240.
- 田村明. 1999. 「まちづくりの實踐」岩波文庫
- 藤本信義·三橋伸夫. 2000. 「行政·住民の協同による山村地域の振興方策に関する研究」日本都市計画學會學術研究論文集. pp.115-120.
- 岩田智. 2001. 「地域振興にかかわる第三セクターの最近の動向」農村計畫論文集. Vol.3 pp.109-114.
- 熊谷智義·廣田純一. 2001. 「市町村總合計畫における住民參加システムの評価」.農村計畫論文集. Vol.3 pp.247-252.
- 本庄宏行·三橋伸夫·藤本信義. 2002. 「まちづくりにおけるNPOとコミュニティ団体の活動連携に関する研究」農村計畫論文集. Vol.4 pp.97-102.
- 유학열·千賀裕太郎. 2002. 「住民主導型集落づくりの起動期の實態に関する考察」農村計畫論文集. Vol.4 pp.193-198.
- 小島康太郎. 2002. 「市民の自律的まちづくり提案活動を支援する情報提供に関する研究」日本都市計畫
- 김준호·三橋伸夫·藤本信義. 2003. 「NPOによる流域環境の保全と活用に関する研究」農村計畫論文集. Vol.5 pp.199-204.
- 粉川紀子·千賀裕太郎·유학열. 2005. 「中山間地域における公民協働むらづくりの實態と課題」農村計畫學會 學術研究發表會要旨集. pp.41-42.
- 粉川紀子·유학열·千賀裕太郎. 2006. 「長野縣小川村における公民協働むらづくりの實態と課題」農業土木學會誌. Vol.74. No.1 pp.23-26.
- 渡辺豊博·加藤正之·松下重雄. 2006. 「グラウンドワークによる地域參加のプログラムへの取組み」農村計畫論文集. Vol.25 pp.383-387.

# 농촌의 현실 진단과 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 과제

송미령 연구위원 · 성주인 전문연구원  
(한국농촌경제연구원)

## 1. 도입

### □ 논의의 배경과 목적

- 그간 추진된 ‘농촌정책’은 절대적으로 부족하였던 농촌의 시설과 서비스 수준 등을 끌어올리는 데 기여하였음. 최근에는 물리적 시설 정비뿐만 아니라 지역 역량 강화와 주민참여 촉진 등을 위한 새로운 농촌정책의 필요와 가치가 강조됨.
- 이런 맥락에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’라는 정책 의제가 논의되고 있으며, 일부는 정책 사업화됨. ‘쾌적하고, 아름답고, 특색있는 지역공동체 (community)’를 목표로 설정하고 주민참여를 강조하는 것이 요체임.
- 그러나 과연 무엇이 ‘살기 좋은 농촌’인가에 대해서 개념 규정과 진단이 필요하고, 이전의 농촌정책과 뚜렷이 구분되는 새로운 전략을 확보하고 있는가에 대해서는 추가 논의가 필요함.
  - 이 화두를 계기로 거시적, 중장기적 관점에서 농촌을 둘러싼 여건을 진단해 보고 미래 농촌정책의 방향을 설정하는 기회로 삼을 필요가 있음.
- 이런 맥락에서 이 연구에서는 주로 다음의 내용을 다루고자 함.
  - 객관적 지표를 통해 농촌의 현실이 과연 어떠한지 진단하여 어떠한 곳이 살기 좋은 농촌인지 검토
  - 농촌 주민 및 도시민이 인식하는 살기 좋은 농촌이란 어떠한지 주관적인 인식 조사를 통해 확인하고 일리 객관적 현실 진단 결과와 대조해봄.
  - 농촌정책 추진에 귀감이 될 만한 관련 정책의 추진 사례를 검토하고 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 향후 과제를 도출함.

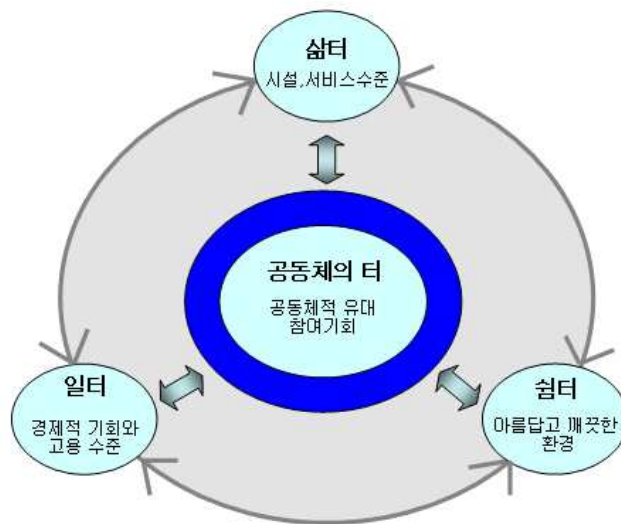
### □ 살기 좋은 농촌의 개념화

- 농촌을 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 개념화함. 살기 좋은 농촌이

란 ① 정주에 필요한 시설 및 서비스가 충분히 제공되고, ② 고용기회가 풍부하여 경제적 활력이 있으며, ③ 아름답고 깨끗한 환경과 경관을 보유하고 있고 매력있는 지역자원도 풍부하고, ④ 주민간의 공동체적 유대감이 높고 주민참여 기회가 다양한 곳이라고 정의함.

- 삶터: 정주에 필요한 시설 및 서비스의 충분성이 보장되어야 함 → **편리한 농촌**
- 일터: 고용기회 및 소득수준 측면에서 경제적 활력성이 있어야 함 → **일하는 농촌**
- 쉼터: 아름답고 깨끗한 자연환경과 경관을 보유하는 것을 비롯하여 지역 자원의 매력이 풍부하여야 함 → **쾌적한 농촌**
- 공동체의 터: 주민간의 공동체적 유대감이 높으며 주민참여 기회 다양성도 보장되어야 함 → **열린 농촌**

그림 1. '살기 좋은 농촌' 개념도



## 2. 객관적 지표를 통한 농촌의 현실 진단

### □ 시·군 단위로 '살기 좋은 농촌' 진단

- 140개 시·군 (52개 도농복합시, 88개 군) 대상의 가칭 농촌발전지수(RDI: Rural Development Index)를 구성하여<sup>1)</sup> 살기 좋은 농촌 발전 정도를 중



합적이고 객관적으로 분석

○ 농촌발전지수의 구성 과정

- 선행연구에서 사용한 변수 목록화 → 충돌되거나 중복되는 것을 취사선택 → 전문가조사(100명 중 49명 유효 응답) → 중요도 높은 변수 채택

○ 농촌발전지수 구성

- 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수, 삶의여유공간지수 등으로 구성<sup>2)</sup>
  - 일터: 지역경제력지수로 측정하였으며, 산업구조, 소득수준, 지자체 재정력 지표로 구성
  - 공동체의 터: 주민활력지수로 진단하였고, 인적자원과 주민활력 지표로 구성
  - 삶터: 공공서비스충족지수를 이용하였으며, 교육여건, 생활환경, 의료/복지 지표로 구성
  - 쉼터: 삶의여유공간지수로 나타냈으며, 녹색공간의 질, 문화공간의 질, 주거공간의 질 지표로 구성

표 1. 농촌발전지수 변수

지수	부문	지표	세부변수
지역경제력 지수	산업구조	농업 비중 산업기반 고용기반 도소매업기반 서비스업기반 제조업기반	농가인구 비중 총사업체수 경제활동인구 대비 총사업체 종사자수 비중 도소매업종사자수 서비스업종사자수 제조업종사자수
	소득수준	소득기반 고소득 농가	1인당 주민세 3천만원 이상 농산물 판매 농가수
	지자체재정력	재정기반 재정건전성 경제개발 투자력 사회개발 투자력	재정자립도 총세입중 지방세 수입 비중 경제개발비 지출액 사회개발비 지출액
주민활력 지수	인적자원	인적기반 경제적 유출 인구 경제적 유입 인구 인구유입 정보활용	연평균 인구 증가율(최근 5년간) 지역밖으로 통근·통학자수 지역안으로 통근·통학자수 타 시군에서 전입해 온 전입자수 컴퓨터 활용 농가 비중
	주민활력	고령화율 경제활력인구	65세이상 인구 비율 주민등록인구 대비 경제활동인구 비중

- 1) 농촌지역발전지수를 구성하는 각종 지표는 전문가 조사를 통해 재조정되었음.
- 2) 김영수, 변창욱(2006)에서 지역발전지수를 “지역의 경제력과 생활여건 등 지역발전을 구성하는 제반 요인을 포괄하여 지역의 발전 정도를 종합적으로 파악하고 평가하기 위한 지표체계”로 정의하고 지역경제력지수와 주민활력지수로 구성하였음.

		교육수준 커뮤니티 활력	주민등록인구 대비 대졸이상 인구 비율 공모사업대상 마을수
공공서비스 충족지수	교육여건	교원확보율 사교육기반 유치원교육기반 공교육 교육기반	교원1인당 학생수 주민 1천명당 사설학원수 주민 1천명당 유치원수 주민 1천명당 초등학교, 중학교, 고등학교 수
	생활환경	식수 보급 현대화 하수 처리 현대화 이동 편리성 기피 시설 접근성	상수도 보급율 하수처리율 자동차 보급률 오염물질배출시설 수 대도시 및 중심도시와의 거리
	의료/복지	생활안정 노후안정 의료인 확보율 의료시설 기반	국민기초생활보장수급자수 국민연금지급액 의료인 1인당 주민수 주민 1천명당 병상수
삶의여유 공간지수	녹색공간의 질	도시공원 확보율 녹지확보율 녹색휴양공간	1인당 공원면적 녹지율 국립,도립,군립공원 및 지정관광지수
	문화공간의 질	역사문화공간 여유공간 사서공간 체육공간	무형문화재, 국가지정문화재, 지방지정문화재수 주민 1천명 당 영화관, 공연장, 전시실,시군민회관수 도서관수 주민 1천명 당 체육시설수
	주거공간의 질	주택노후정도 주거기반 주택의 현대화	20년 이상 노후주택 비율 주택보급율 현대식난방시설을 갖춘 농가주택의 비율

### ○ 가중치 설정

- AHP(Analytic Hierarch Process) 기법을 이용한 전문가 조사<sup>3)</sup>를 통해 가중치를 설정하였음.
- 지수간 가중치: 지역경제력지수(38%), 공공서비스충족지수(26%), 주민활력지수(21%), 삶의여유공간지수(14%)
- 지수내 부문간 가중치
  - 지역경제력지수: 산업구조(29%), 소득수준(44%), 지자체재정력(27%)
  - 공공서비스충족지수: 교육여건(38%), 생활환경(30%), 의료/복지(32%)
  - 주민활력지수: 인적자원(37%), 주민활력(63%)
  - 삶의여유공간지수: 녹색공간의 질(18%), 문화공간의 질(34%), 주거공간의 질(48%)

### ○ 농촌발전지수 산출 결과

- 지역경제력지수(2005년)

3) 가중치 설정을 위해 전문가 조사 응답자 49명중 일관성지수가 유효(10% 이내)한 응답자 24명의 결과를 반영함.

- 일터로서 농촌이 얼마나 살기 좋은지를 살펴보기 위한 지역경제력지수는 산업구조, 소득수준, 지자체 재정력 지표로 구성됨.
- 특징: 상위권은 모두 도농통합시이며, 경기 4개 지역, 경남 3개 지역, 경북 2개, 충남 1개 지역임. 도농통합시가 일반 군에 비해 일터로서 살기 좋은 지역이라고 할 수 있으며 지역별로 호남지역은 열악한 여건을 가지고 있다고 할 수 있음.
- 공공서비스충족지수(2005년)
  - 삶터로서 농촌이 얼마나 살기 좋은지를 보여주는 공공서비스 충족지수는 교육여건, 생활환경, 의료/복지 지표로 구성됨.
  - 특징: 일터와는 달리 일반 군지역의 여건이 좋은 편이며 농촌성이 강한 군지역이 도농복합시와 대등한 위치에 있음.
- 주민활력지수(2005년)
  - 공동체의 유대와 참여기회 등을 반영하는 주민활력지수는 인적자원과 주민활력 지표로 구성됨.
  - 특징: 도농통합시가 군지역에 비해 비교위위에 있음. 다만, 최상위 지역에 강원도 지역의 3개 도농통합시가 포함됨으로써 지역경제력지수에 보다 지역적으로 좀 더 다양화되었음.
- 삶의여유공간지수(2005년)
  - 쉼터로서 농촌이 얼마나 살기 좋은지를 나타내는 삶의여유공간지수는 녹색공간의 질, 문화공간의 질, 주거공간의 질 지표로 구성됨.
  - 특징: 공공서비스충족지수에서처럼 도농통합시와 군 지역간의 차이가 거의 없을뿐만 아니라 최상위 지역 분포를 보면 오히려 군지역이 도농통합시보다 비교 우위에 있음을 알 수 있음.
- 농촌발전지수(2005년도, 종합)
  - 농촌발전지수는 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수, 삶의여유공간지수의 가중치를 적용한 종합 지수임.
  - 특징: 최상위 지역에는 도농통합시가 9개 지역, 군지역으로는 대도시에 인접한 1개군으로 나타나 도시와의 연계 기능이 긴밀한 지역이 발전지수가 높은 지역으로 나타났음. 군지역은 지역경제력과 주민활력에 더 많은 투자가 필요하며, 도농통합시는 공공서비스와 삶의여유공간 창출에 더 많은 노력이 필요함. 또한 최하위 지역에 전남지역에 속하는 군이 6개에 달해 전남지역이 상대적으로 발전지수가 낮아 낙후된 지역으로 평가됨.

표 2. 농촌발전지수 상위 10개 지역(2005년 기준)

구분	시군	농촌지역발전지수			
		2000		2005	
		지수	순위	지수	순위
경기	용인시	4.6387	1	4.8795	1
경기	화성시	4.3027	9	4.6112	2
경남	창원시	4.5345	2	4.6100	3
충남	천안시	4.5083	4	4.5857	4
경남	김해시	4.3213	8	4.5256	5
경남	진주시	4.3421	7	4.4998	6
경북	구미시	4.5213	3	4.4506	7
경북	포항시	4.4022	5	4.4455	8
경기	평택시	4.3476	6	4.3881	9
울산	울주군	3.9996	24	4.2303	10

표 3. 농촌발전지수 하위 10개 지역(2005년 기준)

구분	시군	농촌지역발전지수			
		2000		2005	
		지수	순위	지수	순위
전남	고흥군	3.4747	98	3.2235	131
전남	구례군	3.3045	127	3.2186	132
경북	군위군	3.2694	134	3.1799	133
전남	함평군	3.2108	136	3.1543	134
전남	완도군	3.3760	117	3.1536	135
전남	신안군	3.4031	110	3.1505	136
경북	봉화군	3.3634	118	3.1498	137
전남	곡성군	3.2909	131	3.1461	138
전북	순창군	3.2253	135	3.1448	139
경북	울릉군	3.1887	139	2.8269	140

○ 농촌 유형별 농촌발전지수

- 특징:

- 대도시연계권, 지방거점도시연계권에 속하는 농촌지역은 살기 좋은 농촌을 진단할 수 있는 모든 부문의 지표에서 평균 이상의 점수를 보이고 있음.
- 그러나 지역경제력지수에서는 대도시연계권과 지방거점도시연계권에 속하는 농촌지역간의 차이가 큼. 이는 대도시권과 지방도시권간의 지역경제력 차이가 크다는 것을 시사함.
- 전체적으로 농촌지역 유형간의 차이가 가장 큰 부문이 지역경제력지수와 주민활력지수임. 특히 대도시연계권과 지방거점도시연계권에 위치한 지역과 소도시연계권과 자체생활권간의 경제적 활력 정도와 인적자원

보유 수준은 현격한 차이를 보임.

- 공공서비스충족지수와 삶의여유공간지수에서는 농촌지역 유형간 차이가 크지 않음. 이는 그간의 농촌정책으로 인한 성과라고 할 수 있음.

그림 2. 농촌지역 유형별 평균 지수 분포

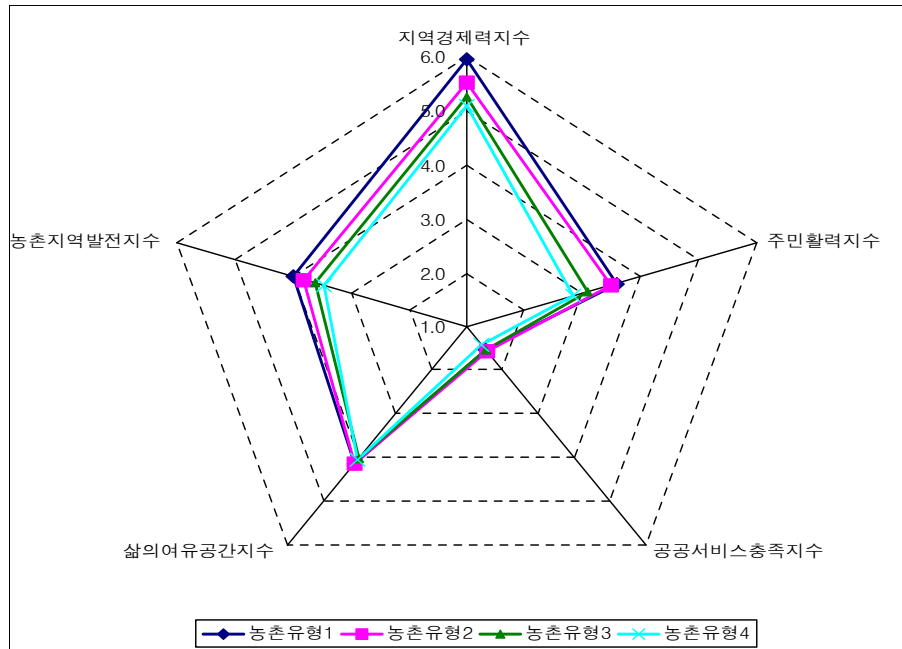
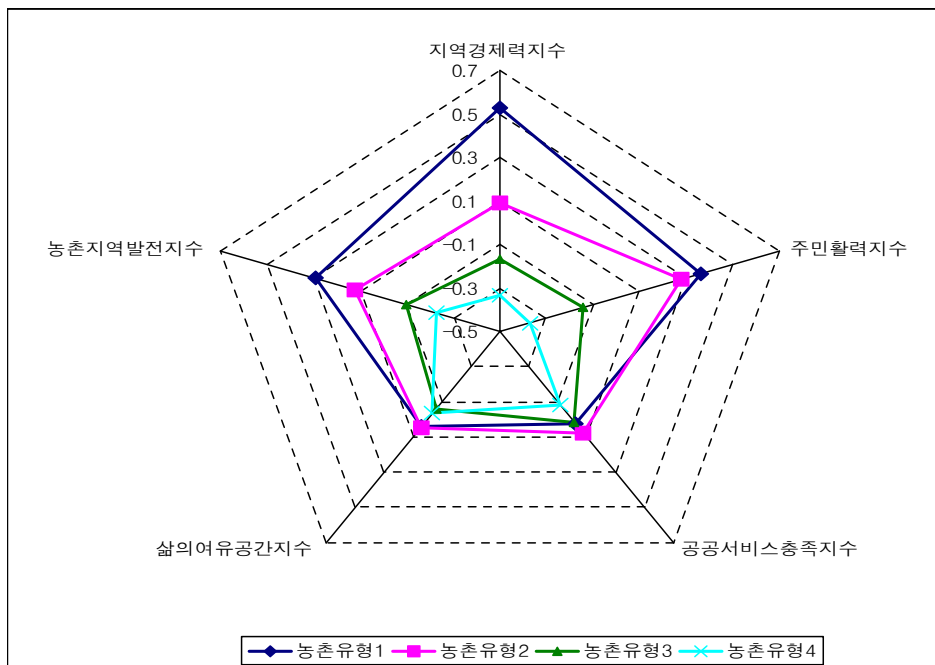


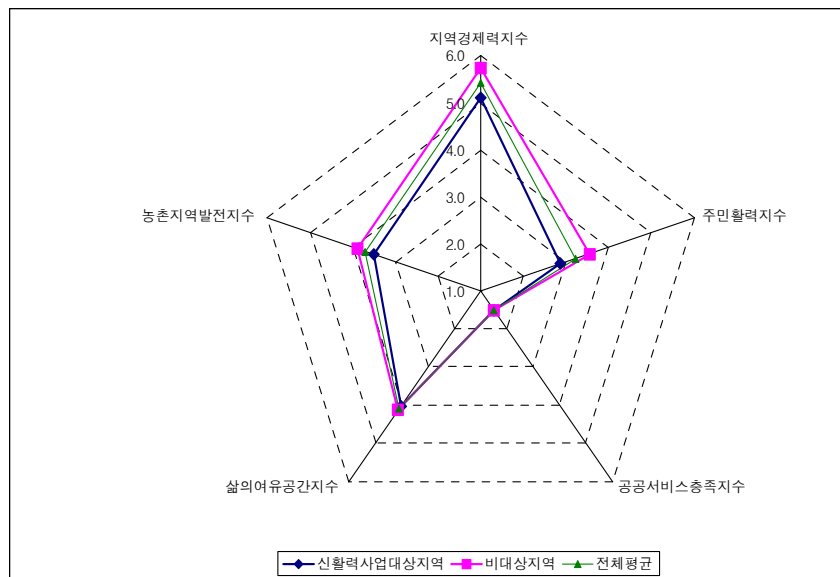
그림 3. 농촌지역 유형별 전체평균지수와와의 차이 분포



○ 신활력사업 대상지역의 농촌지역발전지수

- 농촌지역을 신활력사업 대상지역과 신활력사업 비대상지역으로 구분하여 농촌지역발전지수를 살펴보았음.
- 낙후지역으로 일컬어지고 있는 신활력사업 대상지역은 '지역경제력지수', '주민활력지수', '공공서비스충족지수', '삶의여유공간지수' 모두에서 전체 평균보다 낮아 낙후탈피를 위한 대책이 시급한 것으로 판단됨.
- 신활력사업 대상지역은 '공공서비스충족지수'에서만 거의 대등한 수치를 보이고 있음.

그림 4. 신활력사업 대상지역의 평균 지수 분포



#### ○ 도시지역과 농촌지역의 비교<sup>4)</sup>

- 교육환경을 살펴본 결과 교원 1인당 학생수와 인구 1천명당 초·중·고등학교 수 모두에서 농촌지역인 군지역과 도농통합시가 도시지역인 대도시와 일반 시에 비해 수치적으로는 좋은 것으로 나타났음. 그러나 교육의 질과 서비스 접근성이 반영되지 않았기 때문에 농촌지역이 도시지역에 비해 교육환경이 우월하다고 판단하기에는 무리가 따름.
- 생활환경의 경우 상하수도 보급률은 농촌지역이 도시지역에 비해 월등히 낮은 수준에 머물러 있고, 오염물질배출시설수도 도시지역에 비해 농촌지역이 4-5배 가량 많은 것으로 나타났음. 더 우려스러운 부분은 2000년에 비해 2005년에 농촌지역의 오염물질배출시설수가 늘었다는 것임. 따라서 농촌지역에 대한 유해환경시설 배치 증가에 대한 경각심이 요구됨.

4) 도시와 농촌지역간의 경제력, 인적자원 등의 격차는 이미 널리 알려진 사실이기 때문에 여기서는 다루지 않았음.

- 의료환경을 살펴보면, 의료인 1인당 주민수는 농촌지역도 지속적으로 감소하고 있으나 도시지역에 비해 그 감소속도가 떨어지고 인구감소를 감안하면 도시지역에 비해 훨씬 열악한 수준임을 알 수 있음. 주민 1천명당 병상수에 있어서는 농촌지역인 도농통합시가 가장 많은 것으로 나타나 도시형 농촌지역의 양적 의료환경은 좋은 것으로 나타남. 또한 군지역도 도시지역에 비해 병상수가 적은 수이긴 하지만 거의 비슷한 수준을 유지하고 있음.
- 문화시설은 군지역이 가장 많은 것으로 나타나 도시지역보다 우월한 것으로 나타나고 있음. 그러나 숫자적으로는 많지만 활용도나 접근성, 질적인 측면이 고려되지 않아 도시지역보다 문화환경이 좋다고 하기에는 무리가 있음.
- 주거환경의 경우 20년 이상 노후주택 비율이 농촌지역인 군지역이 가장 높고, 그 다음이 도농복합시로 나타나 주택환경 또한 도시지역에 비해 열악한 것으로 분석됨.

표 4. 농촌지역과 도시지역간의 생활하부구조 비교

(단위: 명, 수, %)

구분		농촌				도시			
		군		도농통합시		대도시		일반시	
		2000년	2005년	2000년	2005년	2000년	2005년	2000년	2005년
교육	교원1인당 학생수	39.7	17.4	53.6	14.0	25.3	21.6	26.2	22.2
	인구1천명당 초, 중, 고등학교 수	0.57	0.61	0.30	0.32	0.15	0.16	0.17	0.18
생활환경	상수도보급율	46.8	55.0	69.8	78.0	96.3	97.9	96.3	98.1
	하수도보급율	14.9	36.6	48.4	68.3	80.4	89.5	85.8	93.7
	주민 1천명당 오염물질배출시설수	4.1	4.7	4.4	5.2	0.6	1.0	1.7	1.4
의료	의료인 1인당 주민수	437.0	360.5	255.7	187.1	175.6	133.6	230.1	166.5
	인구 1천명당 병상수	4.5	7.3	6.8	9.3	5.8	8.0	6.0	7.9
문화	주민1천명당 여가시설수	0.11	0.14	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.09
주거	20년이상노후 주택비율	35.9	38.3	22.0	23.3	14.5	18.0	11.2	16.3

#### ○ 시계열별 농촌발전지수

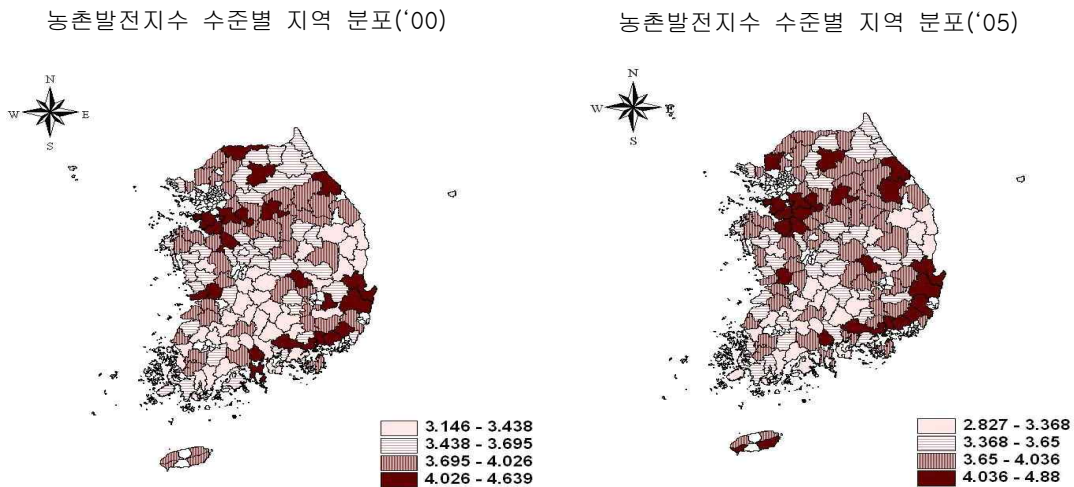
- 농촌발전지수의 2000년과 2005년도를 비교하면 삶의여유공간지수를 제외하고 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수에서 상위 지역일수록 시간이 지나면서 점점 더 발전해 가는 모습을 보이고 있음. 반면,

하위지역의 경우는 모든 개별 지수에서 2000년에 비해 낮은 것으로 나타나 지역이 더욱 낙후되어 가는 것으로 판단됨.

표 5. 상하위지역간 지수 평균 비교<sup>1)</sup>(2000년과 2005년 비교)

구 분	지역경제력 지수	주민활력지수	공공서비스 충족지수	삶의여유공간 지수	농촌지역발전 지수
2000년 상위지역	6.7467	4.1643	1.5183	4.1969	4.4206
2005년 상위지역	6.9576	4.1992	1.5746	4.1966	4.5227
2000년 하위지역	4.7591	2.5251	1.2710	4.0183	3.2318
2005년 하위지역	4.7480	2.4839	1.1229	3.6928	3.1348

그림 5. 농촌발전지수 수준별 지역 분포(2000년과 2005년 비교)



#### ○ 시사점

- 살기 좋은 농촌을 만들기 위해서는 농촌지역간의 발전격차 해소가 필요한 바, 무엇보다도 일터로서의 기능인 농촌지역의 경제활동 기회 확대가 가장 중요
- 도농복합시가 농촌성이 강한 군지역에 비해 지역경제력이 월등히 높음.
- 대도시와 연계권에서 제외되어 있는 농촌지역, 특히 소도시연계권 및 자체생활권 유형에 속하는 농촌지역의 지역경제력이 현격히 낮음.
- 신활력사업 대상지역도 지역경제력 부문에서 큰 차이를 보이고 있어 낙후된 농촌지역에 대한 지역경제력 향상을 위한 정책들이 더욱 풍부해져야 함.
- 삶터와 쉼터의 기능에 있어서는 농촌지역간의 차이가 거의 없음. 특히



삶터로서 농촌의 기능과 쉼터로서 농촌의 기능은 도시지역에 비해 비교 우위에 있을 수 있으므로 질적 향상과 접근성 개선에 노력이 필요함.

·오염원배출시설의 농촌 배치 증가에 대해 정책적 고려 필요

·주거환경의 경우 농촌지역이 20년 이상 노후주택이 많아 개선할 필요가 있음. 그러나 한편으로는 60-70년대 건축물이 많이 남아 있다는 반증이기도 함. 따라서 이러한 노후주택을 선별하여 자원화할 수 있는 방안 필요

- 살기 좋은 농촌을 만들기 위해 인적자원의 활력은 매우 중요한 변수임. 특히 농촌지역의 인적자원 활력 정도가 상대적으로 취약하기 때문에 이 역시 향후 정책적으로 관심을 가져야 할 필요가 큼.

- 농촌발전지수를 통해서 살펴본 농촌지역은 도시지역에 비해 경제적으로는 살기 좋다고 할 수 없지만 다른 부문에 있어서는 큰 차이가 없음. 그러나 문제는 시간이 지남에 따라 그 격차가 확대되고 있다는 점임. 따라서 농촌지역의 현황 진단을 통해서 그에 걸맞는 정책 투입이 이루어져야 하며 농촌지역의 적실한 중심지에 발전을 견인하는 역할을 할 수 있도록 함.

※ 농촌발전지수 활용 방안 → 지자체 수준에서 평균 수준과의 격차를 고려한 지역 진단, 시계열별 지자체의 변화 수준 가늠, 지수간 관계 분석을 통해 결정적인 정책 투입 분야 발굴 등

### 3. 농촌의 현실에 대한 농촌 주민과 도시민의 인식<sup>5)</sup>

#### 가. 농촌 주민의 주관적 인식에 의한 농촌 진단

##### ☐ 살기 좋은 농촌에 대한 주민의 인식

- 농촌의 생활에 대해 주민들은 경제적으로는 부정적인 인식이 강하나 자연·경관, 공동체 등은 긍정적으로 인식

5) 제3장의 분석 결과는 2007년 한국농촌경제연구원에서 전국의 농촌 주민 1천 명과 도시민 2천 명을 대상으로 실시한 설문조사 내용에 바탕을 두어 정리함.

표 6. 농촌의 생활에 대한 주민 인식

단위: %

구 분	매우 공감	대체로 공감	별로 공감 않음	전혀 공감 않음	모름/ 무응답	계
농촌이 도시보다 살기 좋다	11.3	<b>33.4</b>	<b>35.9</b>	19.1	0.2	100.0
농촌도 도시만큼 편리하게 살 수 있다	12.5	<b>37.7</b>	<b>35.7</b>	13.8	0.2	100.0
농촌의 삶은 이웃간 공동체 유대가 크다	<b>37.8</b>	<b>41.4</b>	17.8	2.7	0.3	100.0
농촌은 경제적 활동기회가 풍부하다	4.0	11.8	<b>54.6</b>	<b>29.5</b>	0.2	100.0
농촌의 자연과 경관이 도시보다 좋다	<b>63.3</b>	<b>28.3</b>	7.1	1.3	-	100.0

- 농촌의 정주 여건에 대한 주민들의 주관적 인식 내용과 해당 주민들이 거주하는 시·군의 객관적인 발전 정도 간에 연관성 존재
- 농촌의 지역발전지수에 따라 응답자의 거주 시·군을 크게 상, 중, 하 세 개 집단으로 구분한 후,<sup>6)</sup> “농촌이 도시보다 살기 좋다”고 인식하고 있는 주민들의 비율을 집단별로 비교함.
  - 지역경제력지수와 주민활력지수, 삶의여유공간지수 및 종합지역발전지수에서 상위로 분류되는 시·군 거주자의 경우 하위 시·군에 비해 농촌 생활에 대해서도 긍정적인 인식 비율이 상대적으로 높음.
- ⇒ 지역의 객관적인 발전 정도와 주민들의 주관적인 농촌 생활 만족도 간에는 일정한 연관성이 있음을 시사함.

표 7. 농촌이 살기 좋다고 답한 주민 비율(지역 유형별 비교)

단위: %

응답자 거주지역 부문별 지수	지역발전지수에 따른 응답자 거주 지역 구분		
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군
지역경제력지수	48.5	41.7	42.1
주민활력지수	46.0	46.1	39.0
공공서비스충족지수	39.1	46.9	46.8
삶의여유공간지수	49.8	44.2	40.0
지역발전지수(종합)	47.4	43.0	42.1

주: 140개 시·군에 각각에 대해 발전지수별로 상위 30%, 중간 40%, 하위 30% 등 세 개 집단으로 구분하고 각 응답자의 거주 지역을 이에 따라 재분류하여 비교함.

## □ 주민들의 향후 농촌 정주 의향

○ 농촌주민의 향후 농촌 정주의사는 67%로 나타남. 주변 중소도시나 대도

6) 전체 140개 도농복합시 및 군 지역에 대해 각각의 발전지수 면에서 ① 상위 30%인 집단(42개 시·군), ② 하위 30%인 집단(42개 시·군), ③ 중간 집단(56개 시·군) 등 세 범주로 분류함.

시로 이주하겠다는 응답률은 각각 16%와 12%를 기록함.

- 이러한 응답 결과는 객관적인 지역발전지수와는 별 관련이 없는 것으로 나타남. 종합발전지수 상위권에 해당되는 시·군 거주자가 하위권 시·군 거주자에 비해 현 거주지를 떠나겠다는 답변 비율이 더욱 높음.
- 반면 응답자의 주관적 인식과 비교해보았을 때는, “농촌이 도시만큼 편리하다”는 데 대해 긍정적인 인식을 지니고 있는 응답자일수록 농촌 정주 의향이 높은 것으로 나타남.

표 8. 향후 농촌 거주 의향(지역 유형 및 응답자 유형별 비교)

단위: %

거주지역 정주 의향	거주지역의 발전지수 수준 <sup>1)</sup>			농촌생활 인식 <sup>2)</sup>		전체
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군	긍정적인 응답자	부정적인 응답자	
계속 살 것 같다	61.8	70.8	72.1	75.0	58.9	67.0
대도시지역으로 이주	13.6	10.5	8.5	8.3	14.9	11.6
주변 중소도시로 이주	18.4	13.2	15.2	11.5	20.2	15.8
다른 농어촌으로 이주	3.0	1.5	2.4	2.4	2.4	2.4
기타	1.8	3.0	1.8	2.0	2.4	2.2
모름/ 무응답	1.4	1.0	-	0.8	1.2	1.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 140개 시·군에 각각에 대해 발전지수별로 상위 30%, 중간 40%, 하위 30% 등 세 개 집단으로 구분하고 각 응답자의 거주 지역을 이에 따라 재분류하여 비교함.

2) “농촌 생활이 도시만큼 편리하다”는 문항에 대한 주민들의 찬·반 여부에 따라 응답자를 구분하여 비교함.

- 현 거주지를 떠나고자 하는 동기는 자녀 교육과 직업기회 획득이 가장 주된 요인으로 나타남.
- 농촌을 떠나는 동기를 연령별로 살펴보면 집단별로 매우 다른 결과가 확인됨. 20대 연령층은 직장 취업, 30대와 40대는 자녀 교육이 주된 동기이며, 60대는 가족과 함께 거주하려는 동기가 주요하게 나타남.

표 9. 농촌을 떠나고자 하는 동기

단위: %

구 분	수입이 더 좋은 사업을 하기 위해	직장에 다니려고	가족과 함께 거주 하기 위해	자녀교육 때문에	농어촌을 떠나고 싶어서	기타	계
20대	4.8	<b>60.8</b>	5.0	13.7	5.5	10.2	100.0
30대	2.3	17.1	2.3	<b>66.5</b>	3.5	8.2	100.0
40대	9.4	12.3	13.3	<b>52.6</b>	4.1	8.3	100.0
50대	18.1	10.1	20.2	10.2	13.4	<b>28.0</b>	100.0
60대	0.0	5.4	<b>34.6</b>	8.1	29.1	22.8	100.0
전체	6.2	<b>29.6</b>	9.1	<b>37.0</b>	6.5	11.5	100.0

□ 농촌의 정주 여건에 대한 만족도와 서비스 실태 평가

- 생활환경, 소득, 자연, 공동체 등 부문별로 주민 조사를 통해 집계한 농촌 생활 만족도 평가 결과를 지역의 객관적 발전지수에 따라 비교
  - 지역발전지수에서 상위인 시·군의 응답자일수록 하위 시·군 응답자에 비해 주택, 생활환경, 소득기회 등에서 만족도가 높음.
  - 그러나 자연환경·문화 여건, 공동체 활동 참여 기회 면에서는 반대로 지역발전지수 하위 집단에서 더욱 만족도가 높게 나타남. 객관적 지표에서 낙후한 지역이라도 자연경관이나 전통 문화, 공동체 활동 등은 우위

표 10. 농촌생활에 만족하는 응답자 비율(거주지역 유형별 비교)

단위: %

응답자 거주지역 농촌생활 부문	지역발전지수에 따른 응답자 거주 지역 구분			전체
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군	
거주하는 주택	<b>79.9</b>	73.1	70.9	75.7
전반적 생활환경	<b>67.5</b>	67.1	62.4	66.5
가구 소득	<b>54.1</b>	50.2	52.7	52.3
농촌의 자연환경과 문화	48.8	54.9	<b>64.6</b>	53.9
공동체 활동 참여 기회	38.5	49.4	<b>55.8</b>	45.7

주: 140개 시·군에 각각에 대해 발전지수별로 상위 30%, 중간 40%, 하위 30% 등 세 개 집단으로 구분하고 각 응답자의 거주 지역을 이에 따라 재분류한 후, 각 부문별로 “만족한다”는 응답을 하고 있는 주민 비율을 집계하여 집단 간 비교를 함.

- 농촌의 주요 서비스 부문별로 주민들의 불만족도를 집계한 결과 전반적으로 여가·문화시설, 교육, 의료 부문 서비스에 대해 불만족하다고 평가한 응답자 비율이 높게 나타남.

- 지역발전지수 하위 시·군 거주자일수록 모든 기초 서비스 부문에 대해 불만족스럽다는 응답 비율이 상대적으로 높음. 객관적인 지표에서 불리한 곳일 경우 주민들이 평가하는 서비스의 수준 역시 낮음을 시사

표 11. 주요 서비스에 대한 불만족 평가 비율

단위: %

정주 의향	거주지역의 발전지수 수준			전체
	상위 시·군	중간 시·군	하위 시·군	
교육시설	56.1	60.3	70.3	60.1
의료시설	60.1	57.1	76.5	61.6
여가문화시설	72.0	70.8	81.7	73.1
생활편의서비스	50.6	51.3	58.8	52.2
대중교통 여건	58.4	52.2	66.9	57.3
정보통신시설	27.9	28.8	33.3	29.2

#### □ 주요 서비스의 이용 권역

- 농촌 주민들은 대개의 기초 서비스에 대해서는 읍·면 소재지 권역에서 이용하고 있음.
  - 교육이나 보건의료, 생활편의시설 등은 읍이나 면 소재지 권역의 서비스 이용률이 높아 기초 생활권으로서 읍·면 중심지의 의의를 보여줌.
  - 그러나 문화·여가 분야 서비스는 70% 가까운 응답자들이 대도시나 인근 지방도시 권역에서 이용하고 있음.
- 농촌 주민들의 기초 서비스 이용 지역은 해당 시·군의 도시 연계 특성에 따라 차이를 보임.
  - 대도시나 지방거점도시 연계권역 시·군의 거주자일수록 농촌 중심지보다는 인근 지방도시나 대도시의 서비스를 상대적으로 많이 이용

표 12. 주요 서비스 부문별 이용 지역(시·군 유형별 비교)

단위: %

서비스 부문	서비스 이용 위치	응답자의 거주 시·군 유형(통근·통학 연계권역 기준)				전체
		대도시 연계권	지역 거점 도시연계권	소도시 연계권	시·군 자체 생활권	
교육시설	읍 소재지	35.8	41.2	36.2	48.7	<b>40.6</b>
	면 소재지	22.4	18.4	24.3	20.3	21.1
	인근 지방도시	29.6	26.8	22.4	18.0	24.7
	대도시	8.4	9.2	13.2	10.3	9.8
	모름/무응답	3.9	4.4	3.9	2.7	3.7
보건의료 시설	읍 소재지	40.4	44.8	42.8	52.9	<b>45.1</b>
	면 소재지	21.7	23.2	19.1	20.3	21.3
	인근 지방도시	31.5	27.2	30.3	18.4	26.8
	대도시	6.5	4.8	7.9	8.4	6.8
생활편의 서비스	읍 소재지	44.5	48.4	50.3	54.8	<b>49.1</b>
	면 소재지	23.7	24.4	24.2	23.8	24.0
	인근 지방도시	28.5	23.6	19.6	16.1	22.7
	대도시	2.7	3.6	5.9	5.4	4.1
	모름/무응답	0.6				0.2
문화여가 시설	읍 소재지	17.0	18.3	20.3	26.1	20.2
	면 소재지	6.6	8.0	8.5	6.5	7.2
	인근 지방도시	54.0	52.2	48.4	41.4	<b>49.4</b>
	대도시	18.5	18.3	19.6	21.1	19.3
	모름/무응답	3.9	3.2	3.3	5.0	3.9

주: 표의 분류는 2005년 인구주택총조사의 시·군별 통근·통학 목적지와 통행량 자료를 기초로 네트워크 분석을 실시하여 설정한 전국의 도시권역 분류 결과에 기초함.

## □ 도시민의 농촌 이주에 대한 인식

- 대다수 농촌 주민들은 도시민의 농촌 체재·정주에 대해 긍정적으로 인식
  - 농촌 인력의 고령화를 해결하고 농촌을 살기 좋은 곳으로 만들기 위한 방안으로 도시민들의 농촌 체재와 농촌 정주에 대해서 대다수가 찬성
  - 농촌지역 경제적 활성화(62.0%), 도시민의 경험의 농촌에 도움(52.3%), 농촌 생활환경 개선(54.3%) 등을 찬성이유로 꼽는 한편, 위화감과 갈등(52.8%), 부동산 투기(58.5%) 등을 우려하기도 함.

표 13. 도시민의 농촌 체재 및 정주에 대한 농촌 주민의 인식

단위: %

구 분	매우 찬성	대체로 찬성	반대	매우 반대	모름/무응답	계
농촌 체험을 위한 도시민 체재	23.7	56.4	16.1	3.0	0.8	100.0
도시민의 농촌 이주와 정착	27.3	50.5	18.6	3.2	0.4	100.0

표 14. 도시민 농촌 이주의 영향에 대한 농촌 주민 인식

단위: %

구 분	매우 공감	대체로 공감	별로 공감 않음	전혀 공감 않음	모름/ 무응답	합계
농촌 활성화에 기여	17.9	44.1	32.6	5.0	0.4	100.0
도시 이주민의 경력·기술이 도움됨	13.5	38.7	39.4	8.1	0.2	100.0
농촌의 생활환경이 나아짐	14.8	39.5	38.8	6.5	0.4	100.0
농촌의 일손 부족이 해소	12.4	33.3	41.5	12.2	0.6	100.0
농촌 주민과 이주민간 위화감 발생	11.5	41.4	38.2	8.5	0.5	100.0
농촌의 생활방식에 안 좋은 영향	3.7	26.0	50.8	18.6	0.8	100.0
부동산 투기가 발생 우려	21.8	36.7	30.6	10.1	0.8	100.0

□ 농촌의 어메니티 자원 평가와 마을 가꾸기 사업에 대한 인식

- 농촌 주민의 44%는 자신의 지역에 어메니티 자원이 풍부하다고 응답.  
특히 농촌 특성이 두드러진 곳일수록 어메니티 자원에 대해 높게 평가
- 지역발전지수 하위 집단에 포함되는 지역일수록 주민들이 지역 어메니티 자원에 대해 높게 평가함.
- 주민의 주관적인 특성을 기준으로 보았을 때 농촌 생활에 대해 긍정적인 인식을 지닌 집단일수록 지역에 어메니티 자원이 풍부하다고 인식
- 어메니티 자원 보전 필요성에 대해서는 주민의 92%가 긍정적으로 답변

표 15. 응답자 거주 지역 유형별 어메니티 자원 평가

단위: %

지역자원 평가		매우 많다	대체로 많은 편이다	별로 없다	전혀 없다	모름/ 무응답	합계
거주지역 유형							
지역	상위 30%	9.7	30.6	50.6	9.0	0.2	100.0
발전	중간	13.5	34.2	42.9	9.0	0.5	100.0
지수	하위 30%	13.9	33.3	44.8	7.3	0.6	100.0
전 체		11.8	32.5	46.6	8.6	0.4	100.0

표 16. 농촌의 어메니티 자원 관련 인식(응답자의 인식 유형별)

단위: %

구 분	응답 내용	농촌생활 인식		전 체
		긍정적인 응답자	부정적인 응답자	
거주 지역의 농촌 어메니티 자원 분포	매우 많다	14.8	9.5	11.8
	대체로 많은 편이다	35.6	30.2	32.6
	별로 없다	41.8	50.2	46.6
	전혀 없다	6.9	10.2	8.7
	모름/ 무응답	0.9		0.4
	합 계	100.0	100.0	100.0

## 나. 도시민의 정주 실태와 농촌 정주 의향

### □ 살기 좋은 농촌에 대한 도시민의 인식

- 도시민들의 34.9%는 농촌이 도시보다 살기 좋은 곳이라고 인식
  - 체험관광 목적으로 농촌을 방문한 경험이 있는 응답자나 과거 농촌에 살았던 적이 있는 응답자가 농촌의 생활에 대해 보다 긍정적으로 인식
  - 농촌의 자연환경이나 경관에 대해서 높이 평가하는 반면, 경제적인 측면에 대해서 낮게 평가
  - 농촌의 생활 편리성에 대한 긍정적 인식 비율은 44.1%
  - 농촌의 경제적 활동기회에 대해서는 15.7%
  - 농촌의 자연환경이나 경관에 대해서는 92.9%
  - 농촌의 공동체적 유대감 87.6%

표 17. “살기 좋은 농촌”에 대한 도시민 인식 비교(응답자 유형별)

단위: %

응답 내용	농촌관광 경험		농촌 거주 경험		전체
	있다	없다	있다	없다	
매우 긍정적	9.0	5.7	7.9	5.5	7.0
대체로 긍정적	31.3	25.8	29.3	26.2	27.9
대체로 부정적	42.9	48.0	43.6	51.5	46.1
매우 부정적	16.7	20.3	19.2	16.7	18.9
모름/ 무응답	-	0.2	-	0.2	0.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: “농촌이 도시보다 더 살기 좋다”는 문항에 대한 도시민의 찬·반 정도를 바탕으로 집계한 결과임.

### □ 농촌 체재 및 정주 경험과 의향

- 도시민의 37.6%는 농촌관광을 위해 농촌을 방문한 경험을 가지고 있음.
  - 또한 과거 농촌관광 경험이 거의 없는 도시민이라 하더라도 그 중 61.0%는 향후 농촌관광 참여 의향을 나타냄.
- 도시민의 56.3%는 향후 농촌 정주할 의향을 가지고 있음.
  - 농촌 이주 의향은 농촌의 생활에 대해 긍정적인 인식을 지니고 있는 응답자일수록 높게 나타남. 또한 과거 농촌 체험관광 참여 경험이 있는 응



답자가 그렇지 않은 경우에 비해 더욱 높은 이주 의향을 보임.

표 18. 도시민 특성에 따른 농촌 이주 의향

단위: %

이주 의향	응답자 구분	농촌생활에 대한 인식		농촌 체험관광 경험		전체
		긍정적인 응답자	부정적인 응답자	많거나 있는 응답자	별로 없거나 없는 응답자	
농촌에 이주할 의향이 아주 많다		21.4	8.3	19.3	9.0	12.9
농촌에 이주할 의향이 약간 있다		52.9	38.3	47.1	41.3	43.5
농촌에 이주할 의향이 별로 없다		18.4	32.1	23.9	29.3	27.3
농촌에 이주할 의향이 전혀 없다		7.2	21.2	9.7	20.2	16.3
모름/ 무응답		0.1	0.1	-	0.2	0.1
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 농촌에 정주할 의향을 갖고 있는 이유

- 은퇴후 여가생활(34.1%), 농촌적 생활이 더 좋아서(29.8%), 나와 가족의 건강(12.9%), 도시생활이 싫어서(3.9%) 등으로 나타남.

○ 농촌 정주를 방해하는 이유

- 농촌생활의 불편함(38.2%), 도시적 생활이 더 좋아서(20.7%), 직업기회(16.7%), 교육기회(12.4%)의 순임.
- 정주 방해 이유가 해소된다면 이주 의향이 없다고 응답한 872명의 59.4%는 농촌으로 이주할 수 있다고 응답함.

○ 농촌 이주 의향을 갖고 있는 56.3%에 해당하는 1644명 중 25.8%는 농촌 이주를 위해 이미 구체적인 준비를 하고 있음. 연령과 소득수준이 높은 계층이 구체적인 준비를 적극적으로 하고 있는 것으로 나타남.

- 1644명 중 28.0%는 10년 이내에 농촌 이주를 하려고 한다고 응답

표 19. 농촌 이주 시기와 이주를 위한 준비

단위: 명, %

농촌 이주를 위한 준비	농촌 이주 계획 시기에 따른 응답자 구분			전 체
	10년 이내	10년 이후	시기 안 정함	
아주 구체적으로 준비하고 있다	30 (6.5)	13 (1.7)	5 (1.2)	49 (3.0)
어느 정도 준비는 하고 있다	201 (43.5)	140 (18.7)	34 (7.9)	375 (22.8)
별로 준비하고 있지 않다	168 (36.4)	340 (45.4)	177 (41.3)	686 (41.8)
전혀 준비하고 있지 않다	63 (13.6)	256 (34.2)	213 (49.7)	533 (32.4)
계	462 (100.0)	749 (100.0)	429 (100.0)	1643 (100.0)

## □ 이주를 희망하는 농촌지역 여건

- 이주 희망 지역 요건으로는 자연경관을 가장 높게 평가함.
  - 도시민들이 이주하고 싶은 농촌지역으로 자연환경이나 경관이 좋은 지역(61.5%), 일자리 여건이 좋은 지역(13.7%), 주민 공동체의 유대와 활동이 활발한 지역(7.3%) 등의 순으로 응답이 나타남.
- 도시민들이 농촌 이주 후 계획하는 활동의 내용이 어떠한지에 따라 이주 지역 결정 요건은 달리 나타남.
  - 전체적으로 자연환경·경관 등을 중시하지만, 이는 경제활동에 종사하지 않고 여가생활을 즐기고자 하는 도시민일 경우 가장 두드러짐. 반면 농림어업에 종사하고자 하는 도시민들은 농사 여건을 상대적으로 중요하게 평가

표 20. 농촌 이주를 희망하는 지역의 특성

단위: %

이주 희망 지역의 입지적 특성	농촌 이주 후 활동계획에 따른 응답자 구분			전 체
	농림어업 종사	농림어업 외 타 직업 종사	경제활동 안 함 (여가생활)	
농사 여건이 좋은 지역	15.4	2.5	2.6	4.4
자연환경과 경관이 좋은 지역	51.5	57.3	73.5	61.4
숲이 있는 지역	8.7	6.1	5.7	6.4
전통문화가 잘 보전되어 있는 지역	3.7	4.5	3.6	4.1
산업 활동이나 사업여건이 좋은 지역	7.5	21.5	3.4	13.7
주민 공동체의 활동이 활발한 지역	10.8	5.9	8.1	7.3
기타	2.1	2.0	2.8	2.3
모름/ 무응답	0.4	0.1	0.4	0.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

## □ 도시민이 생각하는 농촌 정주 환경의 문제점

- 도시민들은 농촌에서 생활할 경우 겪게 될 문제점으로 의료 서비스의 불편함을 가장 높은 빈도로 답하고 있음.
  - 그 밖에 불편함이 예상되는 부문으로는 교육 서비스, 생활편의 시설, 문화 서비스 등을 답하고 있음.
  - 한편 이러한 문제점 인식에서도 응답자 연령에 따라 차이를 나타냄. 20

대의 경우 생활편의시설 부족을 중요한 문제로 지적한 반면, 30대는 교육환경, 40대 이상은 의료시설 부족 문제를 중요하게 인식하고 있음.

표 21. 농촌 생활에서 예상되는 문제점에 대한 도시민 인식

단위: %

구 분	생활편의 시설 부족	병원 약국 등 의료시설 부족	자녀를 위한 교육환경 부족	여가나 문화시설 부족	인터넷 등 정보 통신시설 부족	기타	모름/ 무응답	계
20대	<u>25.6</u>	19.8	23.0	22.3	5.7	3.6	0.0	100.0
30대	18.4	25.0	<u>38.8</u>	13.9	2.3	1.7	0.0	100.0
40대	15.1	<u>40.1</u>	22.9	15.7	2.0	3.6	0.6	100.0
50대	12.7	<u>52.4</u>	10.9	16.0	3.2	4.3	0.6	100.0
60대	9.8	<u>59.9</u>	6.8	14.3	2.5	5.1	1.7	100.0
전체	17.7	<u>34.5</u>	24.3	16.7	3.2	3.3	0.4	100.0

#### 다. 농촌 주민 및 도시민 조사 결과의 시사점

- 주민들이 농촌의 정주 여건에 대한 만족도를 평가한 결과를 보면 대개의 서비스 분야에서 통계지표를 바탕으로 파악한 객관적 발전 수준과 주민의 주관적 만족도 간에는 상응하는 관계가 있음.
  - 객관적 지표를 통해 파악한 지역발전지수가 높은 지역일수록 주민들의 정주 만족도도 다소 높게 나타남.
  - 주민들이 자신의 지역이 살기 좋은 곳이라는 인식을 하기 위해서는 기초 서비스 부문에서 일정한 수준을 달성하는 것이 기본적인 과제임.
- 통근·통학 이동량을 기준으로 도시 연계권역을 설정하여 권역별로 해당되는 시·군을 파악하고 유형화한 결과에서도 지역의 입지적 여건에 따라 정주 여건에서 차별성이 나타난다는 점을 알 수 있음.
  - 대도시나 지방거점도시 연계권역에 포함되지 않고 전통적인 농촌 정주권에 해당하는 시·군의 경우 상대적으로 정주 만족도 등에서 낮게 나타나고 있어 이들 지역에 대한 차별적인 정책 접근이 필요함을 시사함.
  - 특히 국토 연계권역 설정 결과와 주민의 서비스 이용 실태 조사 결과 등을 대조해보면 접근성이 불리하고 농촌 특유의 분산적 정주 패턴이 두드러지는 상당수 지역들에서는 여전히 읍·면 중심지가 농촌 주민들의 일상생활 구심점으로 기능하고 있음을 알 수 있음.
  - 국토 전반적으로 도시 통합 가속화에 따라 생활여건이 향상되는 지역들이 늘어나기도 하지만, 반대로 도시 연계권역에서 벗어나 있는 많은 지

자체에서는 지역사회의 구심점 역할을 하는 전통적 농촌 중심지에 대한 지속적인 육성과 지원이 요구됨.

- 농촌 인구의 도시 이주 의향과 주민의 정주 만족도 간에 반드시 반비례 관계가 성립하는 것은 아님.
  - 정주 여건이 나은 지역일수록 주민들의 정주 만족도가 높게 나타나지만, 주민들의 도시 이주 의향 역시 그러한 지역에서 더욱 높은 수치를 기록하기도 함. 대개 젊고 소득 높은 계층이 대도시 이동을 계획하는 경향을 보이며, 때로는 농촌에서의 생활에 대해 긍정적으로 인식하는 응답자들도 이주 의향이 높게 나타나기도 함.
  - 결국 최근 농촌 주민들의 도시 이주에는 농촌의 압출요인(pushing factor)도 작용하지만, 대도시의 흡인요인(pulling factor)이 보다 강하게 작용하고 있음.
  - 따라서 농촌의 인구 유치를 위해서는 도시와 유사한 수준의 정주 기반을 갖추는 것도 중요하지만 농촌만의 고유한 정주 특성과 강점을 살리는 작업을 병행해야 함.
- 이와 관련하여 객관적 지표에서 낙후한 지역이라도 자연경관이나 전통 문화, 공동체 활동 등의 여건에서는 상대적인 우위에 설 수 있음. 이는 어메니티 자원에 기반한 지역개발의 필요성이 높음을 시사함.
  - 접근성이 불리하고 도시 발달이 미약한 지역일수록 자연환경이나 공동체 문화 등에서 강점을 지니고 있으므로 이를 잘 보전하고 활용하는 것이 필요함.
  - 따라서 대도시나 지방거점도시 연계권역에서 벗어나 있는 지역일수록 경관이나 지역 어메니티 자원 관리가 중요한 과제로 대두되며, 이를 위한 정책 지원 방안 마련도 필요함.
- 도시민의 정주 유도를 위한 기반 마련이 지속되어야 함.
  - 농촌의 활성화를 위해 농촌 주민들은 도시민이 농촌에 이주하여 지역사회에서 나름의 역할을 발휘하기를 기대하고 있음. 이처럼 도시민의 정주 유도를 위해서는 농촌관광 등의 기회 제공을 통해 지속적으로 농촌의 문화와 가치를 접하도록 하는 작업이 필요함.
  - 실제로 농촌 체험관광이 있는 도시민일수록 농촌의 생활에 대해 긍정적인 인식을 지니며 그러한 긍정적 인식이 자연스레 농촌 정주로 이어질

것임.

- 농촌 주민 역시 농촌의 생활이 가치 있는 것이라는 긍정적 인식이 바탕이 되었을 경우 지역 가꾸기 등에서 더욱 적극적인 역할을 발휘하고자 함을 주민 조사 결과에서 알 수 있었음.
- 따라서 도시민과 농촌 주민 공통적으로 농촌 지역사회의 제반 사안에 대해 관심을 갖고 참여할 수 있는 기회를 제공하는 일이 필요함.

#### 4. 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 농촌정책의 현장 적용 실태

##### 가. 현장에서 살펴본 농촌정책의 성과와 문제점

###### ① 시·군 종합계획 등에 기초한 계획적·체계적 사업 수행 미흡

- 각각의 계획들이 큰 밑그림 하에서 체계적으로 연계성을 갖추어야 함에도 불구하고, 제 각각 수립되어 서로 연계되지 않고 계획의 시기도 맞지 않음.
- 후속조치가 제대로 이루어지지 않아 계획 자체로 방치되는 경우가 상당함.
- 중앙에서 추진하는 사업들에 대응하여, 단발적인 프로젝트 차원에서 사업이 수행됨.
- 필요에 따라 사업예정지를 선정하여, 지역 전체적인 연계가 제대로 이루어지지 않는 경우가 상당함. 지역민이 골고루 이용하여야 할 복지기반시설 등이 접근성이 현저히 떨어지는 위치에 입지하는 등의 사례가 다수 발견됨.

###### ② 통합 기획의 부재

- 시·군에서 수행하는 농촌정책 사업에 대한 기획·조정기능이 없어, 여러 부서에서 동시에 추진되는 사업 간 유기적 연계성은 찾기 어려움.
- 지방에서는 광역자치단체를 통해 전달되는 중앙정부의 다양한 정책 프로그램에 수동적으로 대응하는데 급급함.
- 게다가 현재 기초자치단체에는 농촌정책을 총괄적으로 기획, 관리하는 주체가 제대로 설정되어 있지 않아 중앙 부처의 사업이 각 사업 부서별로 분절된 채 집행됨. 심지어 각 과내에서조차 업무 조율이 제대로 이

루어지지 않는 경우도 있음.

- 농촌마을종합개발사업과 신활력사업 등 종합개발 방식의 사업은 이를 종합하고 조정할 수 있는 추진체계와 관련부서 간 유기적인 네트워크 시스템이 중요. 하지만 사업을 총괄할 만한 추진체계가 제대로 갖추어지지 않았으며, 부서 간 형식적 수준의 협의에 그치거나 그마저도 없는 경우가 많음.

### ③ 부서 간 경쟁, 협력 체계 미약

#### ○ 관련 부서 간 협력체계 부족

- 중앙의 각 부처별 사업 간 연계성 부족은 지방(시·군 단위)에도 그대로 이어져 소관 부서별로 분산적으로 사업을 추진
- 일반적으로 지방에서 농촌개발 관련 사업은 농정기획, 기반조성, 환경, 건설, 문화관광 부서에서 담당하며, 각 부서별 업무 정보에 대한 공유도 원활하지 않음.
- 심지어 해당 지역의 사업 담당 부서가 정해지면 다른 부서의 사업을 추진할 기회를 갖기 어려우며, 타 부서의 지원을 받기도 어려운 실정임.

#### ○ 일부 지자체에서 종합적 기획과 업무 조정, 협조 등의 역할을 담당할 TF팀을 구성하기도 하였으나 크게 실효를 거두지는 못함.

- J군에서는 마을만들기 사업과 관련된 부서들을 중심으로, 행정 TF팀을 조직하여 사업의 종합적 기획과 부서 간 업무 조정 등을 꾀함.

그림 6. J군 마을개발사업 TF팀 구성 사례



④ 사업 담당 부서의 역량(적절성) 미흡

- 시·군에서 중앙의 사업에 대한 업무 분담 시 사업내용에 따른 분담보다는 사업 주무부처에 따라 기존에 분담되었던 대로 업무가 분담되고 있어 담당부서의 적절성 문제가 제기됨.
- ‘중앙부처-도-시·군’으로 이어지는 현행 추진체계는 사업집행자와 사업내용의 불일치를 야기함.
- 최근에 추진되는 지역개발사업의 주요 특징이 종전과 달리 소프트웨어와 관련된 부분을 강조하는 것인데 반해, 지역의 사업집행자들은 대부분 하드웨어 분야(도로나 건물의 설계, 토목사업 등)의 전문가이기 때문에 사업내용을 제대로 이해하지 못하는 경우가 많음.

⑤ 농촌정책 추진 주체로서 다양한 구성원을 연결하는 지방 거버넌스 미구축

- 지역주민의 정책 수용 능력 부족
- 주민 역량 강화를 위한 교육이나 학습 기회가 충분하지 못함. 주민들의 역량이 미흡한 상황에서 전문가 및 행정 주도로 사업이 집행됨으로써 사업의 지속성을 보장하기 어려운 사례가 다수 발견됨.
- 일부 지역에서 지역 어메니티 자원의 발굴과 활용 등을 위해 다양한 주체들이 참여하는 거버넌스 구축 사례가 나타남. 그러나 가시적으로 성과가 없기 때문에 참여 주체의 피로감 내지 동원 자원의 부족 등으로 지속되지 못할 우려가 있음.

나. 농촌정책에 대한 새로운 수요 확대

- 전문가 조사 결과에서는 “살기 좋은 농촌 만들기”를 위해 필요하다고 생각되는 새로운 사업으로서 다음과 같은 사업들이 제안된 바 있음.
- 지역역량 강화사업: 주민 역량 강화 프로그램(주민의식변화 및 자생력 증진 교육 등), 지역커뮤니티 증진 프로그램
- 인적자원 육성사업: 단순한 공교육 기회의 증대가 아니라 지역 내 여러 분야에 걸쳐 전문가를 양성할 수 있는 기반을 확충하는 사업, 그리고 해당 지역 출신 고교, 대학졸업자가 지역 내 잔류할 수 있도록 하는 일자리 기회의 확충을 위한 사업
- 지역경제 활력 증진사업: 지역특화작물 생산자조직의 기업화 지원 및 투자 확대 유도 프로그램, 투자자에 대한 인센티브 도입 및 인센티브에

기반을 둔 펀드(예: 영국 CITR 및 CDFI) 설립

- 인구 증대 사업: 도시민 유치 및 정착 지원 사업으로서, 농업 및 농촌사업에 대한 기술지도 및 보육, 농가주택임대 및 리모델링 지원 등

○ 현장에서 조사, 파악된 새로운 수요는 ① 지역 어메니티 자원 발굴 및 상품화, ② 인적자원 육성 및 역량 강화, ③ 자치적 복지기능을 메꾸는 내용의 일자리 창출, ④ 인구 유입 촉진 및 새로운 농촌 공동체 형성 등으로 요약됨.

○ 지역 어메니티 자원 발굴 및 상품화

- 마을종합개발사업과 같은 종합개발사업의 일환으로 지역의 어메니티 자원을 발굴, 상품화하는 일을 할 수 있다고는 하지만, 현행 농촌정책 추진 체계와 방식 하에서는 단기적 소득창출형 사업에 밀릴 수밖에 없음.
- S군의 '자원지도와 생활지도 만들기'나 J군의 한 면을 중심으로 일어나고 있는 "지붕없는 박물관 만들기"를 위한 주민의 노력 사례는 직접적으로 이러한 영역의 기회들이 보다 확장되어야 함을 시사함.

·특히 이러한 종류의 사업을 통해 일자리가 창출되기도 한다는 데 주목할 필요가 있음.



◎ 지평선은 자연현상인 지구유지법  
개념도

天上  
대미

물, 산, 사람, 동물, 식물...  
그 길들의 길목마다  
크고 작은 문화유산 배치. - 구름전망대

심산암 600리

마을유지책 : 그 마을에서 나는 들 귀기  
그 마을사람 글씨로  
그 마을 정서 그대로

큰 것은 더 크게  
작은 것은 더 작게

문화관광안내서

동네이(더미), 들 이야기  
조각과 바둑판  
민초, 사슴 이야기  
선비가 예루살렘  
마을, 마을 이야기  
함양사학 신정일



▶ 면소재지 간판 정비

- 대부분의 단위사업이 해당지역 주민 또는 지방자치단체의 자발적 참여를 전제로 하면서 공모제라는 상향식 추진방식을 채택하고 있음. 하지만 여전히 중앙정부가 정책 수립에서 실시까지 관여하고 있는 실정이라 주민들의 참여 폭을 좁히는 경우가 많을 뿐 아니라 농촌의 자발적 또는 내생적 역량 강화에 걸림돌로 작용하기도 함.
- S군에서는 '어메니티 마을 가꾸기 사업'을, J군에서는 주민주도 상향식의 '으뜸마을 가꾸기 사업'을 추진함으로써 주민들이 행정 의존주의에서 점차 탈피하고 마을 발전을 위해 직접 참여하려는 의지가 생겨나고

있다고 증언하고 있음. 이들 지역에서는 지역의 인적자원 육성과 역량 강화를 위해서 이러한 종류의 사업이 타 지역에도 권장될 필요가 있다는 주장과 더불어 공무원 교육에 대한 강화를 제안함.

#### 으뜸마을 가꾸기 개요

- 전국 농촌 지자체 최초(2001년)의 상향식 마을만들기 사업
- 마을주민들의 합의를 통해 읍면 경유, 군에 마을 단위 사업을 제안하는 체계
- 11개 읍면별 발전가능성이 높은 1개 지구 선정: 선택과 집중 지원
  - 진안 사양, 안천 노채, 동향 능금·학선, 백운 동창, 성수 중길, 부귀 황금, 주천 무릉(이상 '01 지정), 용담 와룡, 상전 용평, 마령 신동, 정천 봉학(이상 '03)
  - 사업내용은 교육과 훈련이 중심
- 국도비 예산의 확보를 통해 소액 예산 사업 지원
  - 2006년 예산 도비 5억 원
  - 2005년 12월 “으뜸마을가꾸기 추진위원회”(조례) 심의·통과
  - 지구별 예산: 약 6천만 원(자부담 1천5백만 원 포함)

#### ○ 인구 유입 촉진 및 새로운 농촌 공동체 형성

- 농촌지역 지자체의 최대의 현안 과제는 ‘인구 늘리기’이며, 거의 모든 지자체에서 인구 늘리기 시책을 시도하고 있음.
- 그러나 주민등록상의 형식적인 인구 확보를 위해 특정 대상에게 현금을 지원하는 방식의 시책을 추진함으로써 실효를 거두지 못함.
- 인구 유입을 촉진하는 것은 넓게 보아 농촌발전을 위한 인재 확보의 중대한 전략으로 고려할 수 있으며 도농복합생활공간 조성 전략의 일환으로 이해할 수 있으므로 지속 추진하되 지역발전에 기여할 수 있는 인재를 유치하고 새로운 도농공동체 형성을 위한 지역 문화를 조성하는 방향으로 선회할 필요가 있음.

#### ○ 자치적 복지 기능을 메꾸는 일자리 창출

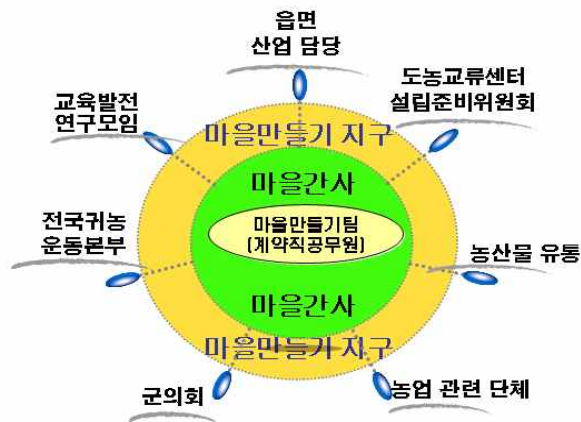
- 농촌지역의 인구가 감소하고 고령화되면서 농촌지역의 전통적이고 자치적으로 이루어졌던 복지 서비스를 기대하기 어려운 지역이 증가하고 있음.
- 따라서 이러한 복지 서비스를 주민들이 자발적으로 참여하여 충족시키되 최소한의 재원을 공공부문에서 지원하는 방식의 사업을 추진함.
- 이는 많은 사회적 일자리 창출 사업의 효과도 낼 수 있음.

- H군에서는 젊은 농업인과 귀촌자들을 중심으로 지역봉사단을 구성, 지역내의 독거노인들을 일정 간격으로 순회하면서 복지 서비스를 연계해주는 역할을 하도록 하고, 그들에게 일정 정도의 활동비를 지급할 구상을 함. 이는 젊은 농업인 및 귀촌자들에게 일자리 기회와 소득제고의 기회를 제공하면서 지역내의 고령화된 인구에게는 복지 수준을 높일 수 있을 것으로 평가되고 있으나 적합한 재원의 부족으로 미실현 상태임.
- J군에서 시도한 마을 간사 제도는 외부 귀농·귀촌자를 지역에 유치함으로써 마을 만들기 활동을 보완하고 귀농·귀촌자의 지역사회에의 원활한 적응 및 일자리 창출을 지원하여 지역 인재로 육성하는 데 그 목적이 있음. 지역 내에는 마을 간사 중심의 클럽활동이 활발해지는 한편 마을 만들기 활동의 활성화, 새로운 아이디어의 도출 등이 이루어지고 있음.
- 지역축제의 주제를 정하는 일, 지역 활성화를 위한 새로운 사업을 개발하는 일, 지역에 필요한 외부와의 네트워킹의 매개자로서 귀농·귀촌자의 활동

그림 8. J군의 마을간사 역할과 사업 체계도



그림 9. J군의 마을간사를 매개로 한 네트워킹



- 시·군단위의 다양한 정책집행 조력자 그룹 형성 및 네트워크 구축
  - 농촌지역에서는 지역 내·외의 다양한 주체들의 협력과 네트워킹을 지역 발전을 위해 필수적인 사항으로 보고 있음. 특히 지역 외부 주체의 조력 및 네트워크 구축을 통해 지역 전체로서 정책의 효율성을 높일 수 있는 합리적 활동의 기반이 강화될 것으로 기대함.
  - S군에서는 지역의 통합적 사업 기획과 조정, 새로운 아이디어 발굴 등을 위해 지역개발 전문회사를 지역에 유치. 이들은 당초 목적과 같은 활동은 물론 실무 과정에 주민 및 공무원 교육, 외부와의 네트워크 형성 등 지역에 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있으나 소지역간의 이해 다툼으로 지역 내 체재에 어려움을 겪고 있음.
  - 각종 정책 사업들에 대한 아이디어 제안 및 사업간 통합 방안 제안, 공동체 카페 개설, 귀농·귀촌자를 위한 생활지도 제작 등
  - J군에서는 다양한 네트워크 구축을 위한 실험적 시도
    - 마을 만들기 지구에서 생산된 농특산물의 효과적인 직거래 유통을 위해 군 단위 직매장을 시범 개설하여 운영. 향후 성과를 모니터링하면서 군 단위 연합사업단, 대도시 안테나숍 등과 연계하여 확대
    - 마을 만들기 지구의 도농교류 활동을 지원할 수 있는 (가칭)도농교류센터 설립 준비. 2006년 5월에 준비 학습모임을 구성하여 지속적 활동을 통해 2007년 2월에 설립준비위원회 발족. 11월 중 농업기술센터의 체험지역네트워크 구축 시범사업(농진청) 및 농촌관광대학 개설과 연계하여 정식 발족 예정
    - 직접적으로 도시민들을 유치하고 일자리를 창출하기 위해 (가칭)귀농귀촌활성화센터를 설립하기 위한 조례 제정 절차 이행. 11월중에 상근자 모집 및 센터 개설 예정

## 5. 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 과제

### □ 살기 좋은 지역 만들기 의제의 신선성, 그러나 정책 사업은 식상

- 농촌정책의 변화 궤적에서 2006년 살기 좋은 지역 만들기라는 정책 의제가 던졌던 쾌적하고 아름답고 특색있는 지역 공동체 형성이라는 목표와 주민참여 전략의 강조는 유용한 틀을 제시
- 그러나 정책 사업화된 '살기 좋은 지역 만들기 사업' 등은 기존의 농촌정책과 크게 차별적이지 못한 전략으로 평가

### □ 기존 정책 추진 방식의 중심 잡기와 조정 기능 강화 필요

- 농촌정책을 둘러싼 많은 비판에도 불구하고 중앙부처간의 유사사업, 중복사업 문제는 해결되지 않고 있음. 살기좋은지역만들기사업, 참살기좋은지역만들기사업 등이 만들어지는 과정에서 생겼던 문제는 이를 잘 대변함. 전혀 기존 농촌정책 사업과 차별성이 없는 내용임에도 불구하고 부처의 이해관계 때문에 사업을 생성하였으나 예산 미확보와 타부처의 비협조 등으로 사업 추진이 제대로 이루어지지 않고 있으며 지자체의 불만이 가중되고 있음.
- 이러한 문제의 해결을 위해서는 중앙정부 여러 부처간 사업 조정이 보다 강력한 원칙 하에서 이루어져야 하며, 삶의 질 특별법에 의하여 농촌정책의 주무부처로서 부각된 농림부 및 삶의 질 특별법 위원회의 역할이 강화되어야 함.
- 그러나 농촌정책의 영역이 계속 확장되어지고 있는 상태에서 한 부처가 모든 정책을 관리할 수 없으므로 조정할만한 제도적 기반이 필요함. 이는 선진국의 농촌정책에서도 잘 나타남.
- 중앙정부 정책 환경 조정과 함께 지방자치단체의 역량이 강화가 필요함.

### □ 살기 좋은 농촌을 만들 수 있는 전략적 접근

- 농촌은 지역의 특성에 맞추어 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 여러 가지 기능의 균형있는 발전이 요구됨.
- 지역의 자율성을 높이는 분권화의 진전과 지역밀착형 정책 목표 설정
- 정책 집행 과정의 추진 주체 다양화

- 시대적 수요, 현장 수요를 충족시키는 포괄적 대상 부문 포괄
- 기존 농촌정책의 성과로 농촌지역의 시설 정비 수준은 도시와 큰 차이가 없는 정도로 개선됨. 그러나 그를 통한 서비스의 질에 있어서는 차이가 나는 만큼 삶터로서 농촌지역의 시설 정비보다는 서비스 수준 제고로 농촌정책의 방향을 선회함.
- 특히 농촌정책은 일터로서의 기능과 공동체의 터로서의 기능이 획기적으로 제고될 수 있는 방향의 새로운 전략 개발에 주력해야 함.
- 농촌지역에 부족한 인적자원 유치를 통한 일자리 창출 및 도농공동체 형성이 가장 큰 과제

#### □ 농촌 현장에 적실한 정책 투입

- 지자체 지역 진단 결과를 상기하면 지역마다 주어진 여건이나 처한 상황이 다름에도 불구하고 중앙정부의 정책 사업 메뉴와 내용은 거의 전 지역에 무차별적으로 투입되고 있음.
- 물론 중앙정부의 정책 사업 메뉴를 효과적으로 지역에 배치하면 지역마다 특색있고 차별적인 정책 적용이 이루어질 수 있겠으나 공적 사업 집행 과정과 감사 과정 등의 현행 추진 체계에서는 중앙정부가 디자인한 정책이 거의 전 지역에 유사한 형태로 투영될 가능성이 높음.
- 이는 농촌정책의 효과성과 효율성을 저하시킬 수밖에 없으므로 지역 스스로의 지역 진단에 의한 목표 설정, 목표에 맞는 정책 기획 및 실행이 가능한 정책 환경을 개발함.

#### □ 정책의 효과적 집행에 필요한 현장의 지원세력(정책 현장 파트너) 양성

- 농촌지역 현장에서는 새로운 시대적 수요, 새로운 주체의 출현 등이 이루어지고 있으며, 이는 더 이상 공공 부문 단독으로의 사업 집행을 곤란하게 하는 요소 중 하나임.
- 더구나 기존의 양적인 서비스 공급에 머무르지 않고 주민들의 다양한 수요에 맞도록 차별적이고 창의적인 서비스가 제공되도록 하려면 공공 부문 일변도의 사업 집행에서 탈피해야 함.
- 농촌정책에 있어 지역 특성을 살린 창의적 아이디어가 기획, 실행되기 위해서는 공공 부문 이외에 다양한 사업 주체가 연계되어야 함. 더욱이 그러한 사업 주체가 단일 프로젝트 기반으로 생성, 소멸되기 보다는 지

역내의 활동 주체로서 기능할 수 있도록 양성할 필요가 있음.

#### □ 시대적 수요에 부응하고 미래를 내다보는 새로운 농촌정책

- 지역주민이 참여하는 지역자원 조사, 발굴, 보전 사업
- 농촌지역 강점을 살리는 어메니티 자원을 활용한 지역개발 사업
- 지역 일자리 창출을 위한 사업
  - 자치적 복지 기능 보완함으로써 지역 복지 수준 제고에도 기여
- 전통적인 농촌 중심지 지속 육성
- 도시농촌통합형 서비스권 설정 및 서비스배달체계 확립
  - 서비스 공급 기준 명시
- 도시민 유입 촉진 및 도농공동체 형성

#### □ 과학적 농촌정책 추진의 기초 마련

- 농촌지역 기초통계 기반 구축
  - 전국에 걸쳐 일률적으로 정비가 필요한 농촌지역 기초통계 분야를 가려 내어 구축함. 특히 농촌의 특수한 실태를 반영하는 지표에 대해서는 도시와 구분하여 구축
  - 이와 더불어 지자체 차원에서도 지역의 특수한 여건을 반영하여 서비스 접근성 취약 지점 등을 보다 면밀히 가려낼 수 있도록 통계자료를 재구성하는 작업을 추진
- 도시민의 농촌 체험관광 및 정주 수요 등과 같이 시계열상의 변화 추이를 꾸준히 파악하여 정책적인 대응할 필요가 있는 분야에 대해서는 일관된 방식으로 정례적인 수요조사를 실시
- 지역별 서비스 수준 진단, 도시민에 대한 농촌지역 정보 제공, 농촌정책 사업 추진 현황 파악 등을 신속하고 투명하게 알 수 있는 서비스맵 구축
  - 서비스맵 구축과 병행하여 서비스 종류에 따라 원칙과 기준을 설정하여 그에 맞추어 서비스 공급이 이루어질 수 있도록 목표 설정. 시대적 여건에 따라 지속적으로 변화하는 주민들의 서비스 수요와 서비스 이용 실태 등에 대한 꾸준한 모니터링 작업을 필요로 함.

# 도농교류 활성화를 위한 농촌어메니티 정책 방향

한국농촌공사 농어촌연구원

농촌지역정비연구팀장

엄 대호 박사

## 1. 서론

어떤 생명이나 조직이 살아가고 유지발전되어 간다는 것은 순환이 이르기 때문이다. 순환이 일어나지 않으면 죽어가는 것이나 다름이 없다. 농촌이라는 생명체가 시들어가고 있는 것이다. 그러한 징조는 어디에 있는가, 농촌에서는 생명이 잉태하는 경우가 더물다. 젊은 사람은 대부분 빠져나오고 나이들어 거동을 잘 할 수 없는 사람들의 인구는 증가하고 있다. 어떤 조직이든 퇴직하는 사람이 있고, 신입사원이 있어 퇴직한 만큼 신입사원으로 채워져야 그 조직의 미래는 신입사원들이 책임을 지게 된다. 그런데, 농촌이라는 조직은 신입사원이 없어 농촌이라는 조직, 생명체를 유지할 수 있는 동력을 만들어내지를 못하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상이 농촌이라는 조직이 무너지고 있는 징조라고 할 수 있으며, 농촌이라는 생명체가 시들고 있는 징조라고 할 수 있다.

이러한 현실을 인식한다면, 농업·농촌을 살리기 위한 범국가적인 특단의 조치가 필요하다는 것을 공감할 수가 있을 것이다.

농업·농촌을 살릴 수 있는 획기적인 정책이 도농교류 활성화를 위한 농촌어메니티 정책이라고 할 수 있을까? 필자가 생각하기에는 현재로서는 하나의 좋은 대안이 될 수가 있다고 생각된다. 농촌어메니티는 유럽등 선진국에서 농촌개발의 논리 및 수단으로서 발전시킨 정책으로 우리나라에서도 우리의 실정에 맞게 잘 개발하여 추진한다면 농촌의 활력을 되찾을 수 있고 도농교류도 활성화될 수 있을 것으로 생각된다.

농촌어메니티는 유럽에서 유럽의 단일시장화와 세계화로 인적, 물적자원의 집중화로 집중화로 인한 역기능들을 순화시키기 위해서 농촌공간이 보유한 자연적, 환경적, 문화적 자원의 잠재적 가치들을 발현시키기 위한 노력들이 다양한 차원에서 전개되어 1980년 초부터 일부 농촌지역에서 나타나기 시작한 농촌부흥으로 인한 인구 역전 현상은 농촌인구의 사회학적 구성의 변화를 수반하면서 지역사회가 농촌공간을 이용하는 방식에도 큰 변화를 가져오게 한 정책개발논리 및 수단이 될 수 있었다는 점에서 가능성이 보인다고



할 것이다.

그리고, 1990년대에 들어 “농촌지역의 자연적, 문화적 유산들을 보호하고 그 질을 유지하는 것이 농촌개발정책의 주된 목적이 되어야 한다”는 국제적인 공감대가 형성되면서 농촌어메니티에 대한 논의가 본격적으로 시작되었으며, 주로 OECD를 통해 진행된 농촌어메니티 담론은 20여년을 지속해 오면서 그 두께와 지평을 꾸준히 확장시켜 왔다.(김정섭, 2001). 이러한 농촌어메니티가 지금 우리나라에서도 농촌개발의 핵심화두로 등장을 하고 있으며, 다양한 관련 연구와 정책·사업들이 시행되고 있으나, 우리나라 실정에 맞는 새로운 접근과 제도적 기반이 부족한 상황이다. 범국가적 차원에서 다양한 정책개발, 추진조직 및 시스템을 확립해 나간다면 농촌의 활력을 되찾을 가능성도 있다고 사료된다.

필자는 본고에서 농촌어메니티 개발에 의한 도농교류 활성화 사례를 고찰하고 도농교류 활성화를 위한 농촌어메니티 정책 방향들을 제시하여 향후 농촌어메니티 정책의 새로운 추진 방향 정립에 도움이 되고, 농촌의 활력을 되찾는데 도움을 주고자 한다.

## 2. 농촌어메니티 개발에 의한 도농교류 활성화 사례

### 2.1 보성녹차

보성녹차가 농촌어메니티 개발에 의한 농촌지역을 활성화한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 보성녹차가 활력을 찾기 시작한 것은 아름다운 녹차밭이 일반인들에 알려지면서 군의 주도하에 농가, 산업체, 대학 등이 협력하여 기술개발 및 품질관리, 마케팅 노력으로 성공할 수 있었다고 판단된다.

녹차재배면적만으로 볼 때도 2002년도 190호였으나, 2004년도에는 537농가(646ha), 2006년도에는 1,358호(1,111ha)로 급격하게 늘어났다. 그런데, 2005년까지는 급격한 증가를 하였으나, 2005년도 후반부터 수입 현미녹차의 영향등으로 가격이 급락하면서 재배면적 증가에 있어서도 정체상태에 있으며, 유사 녹차 수입 물량 증가로 일정한 가격조정과 재배면적의 정체는 지속될 것으로 사료된다.

2007년 현재, 녹차가공공장은 64여개에 달하며, 그중 자동화공장은 12개(2004년도 7개), 수제차 가공등 기타 캔녹차 가공공장을 합하여 64여개에 달한다. 가공시설도 2004년에 비해 2년사이에 약 2배가 증가했다. 가공능력에 있어서도 1일에 2005년도에 32.8ton 생산할 수 있었으나, 2007년 현재, 54.3톤

을 생산할 수 있는 처리능력을 갖출 수 있었다.

녹차농업클러스터사업으로 지원되는 예산으로 연구개발, 기반시설, 가공시설 등에 투자되어 영세한 생산농가도 공동으로 가공할 수 있는 기반을 갖출 수 있었다.

재배면적 증가는 산지의 개간 여건이 어려워 주로 논과 밭에서 이루어졌다. 녹차산업의 활성화로 쌀재배면적 감소, 밭작물 재배 면적 감소 등으로 농산물의 수급안정에도 큰 기여를 할 수 있었다.

그리고, 현재 녹차의 가격이 일본에 비해서는 비싸고, 수입 유사 녹차의 증가 등으로 가격이 2006년도부터 급격하게 떨어지고 있으며 앞으로도 가격이 더 떨어질 가능성도 있다. 이러한 현상이 하나의 녹차파동으로 봐도 될 것이다.

녹차밭이 어메니티가 증진된 경관자원이라면, 주변의 해수탕은 관광객의 휴양욕구를 충족시켜줄 수 있어 관광객의 증가에 기여를 하고 있다. 그리고, 녹차만들기 체험을 농가에서 진행을 함으로서 체험관광객이 증가하고 있어 녹차를 가공한 제품과 녹차체험, 녹차밭 관광, 해수탕등 관광기반 등으로 녹차로 형성되는 어메니티로 인해 2006년도에는 연간 600만명이나 보성군을 찾았다. 2004년도에 비해 관광객도 폭발적으로 증가하였다고 할 수 있다. 보성에는 봄의 철쭉으로도 유명하다. 아름답게 물들인 철쭉은 녹차밭과 함께 훌륭한 어메니티를 연출하여 관광객들의 매력이 되고 있어 관광객들은 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

## 2.2 봉평 메밀

봉평은 이효석 문학관, 무이예술관, 이효석 생가터, 덕거 연극인촌, 흥정계곡 및 허브나라 등 주변의 경관이 좋은 곳과 함께 매년 관광객이 증가되고 있다. 봉평은 이효석이라는 문학과 문학속의 메밀꽃 향기가 어우러져 어메니티를 잘 발현시킴으로써 가장 모범적인 어메니티를 활용하여 지역을 활성화한 사례라고 할 수 있다.

이 지역은 매년 가을에 개최되는 효석문화제축제로 전국적으로 유명한 마을이 되었는데, 대부분의 관광객들은 메밀을 보러온다는 것이다. 물론 메밀꽃을 테마로 하는 이효석의 소설 “메밀꽃 필 무렵”의 낭만적인 정감을 느끼기 위해서이다.

이 지역이 성공적으로 활성화되는 데 큰 역할을 한 것은 마을주민들이다. 마을주민들이 주체가 되어 효석문화제축제위원회를 조직하고, 스스로 자발적

으로 전주민들이 참여하는 효석문화축제를 개최하면서부터이다. 그렇게 시작을 하면서, 평창군에서는 메밀을 심는데 대한 비용에 대해 예산지원을 하게 되고, 문화관광부에서도 효석문화관 건립, 무이예술관 건립 등 문화기반시설 조성에 지원을 농림부에서는 경관보전직불제 대상지로 지정하여 직불금을 지원함으로써, 1999년도에 관광객이 35천명이던 것이 2005년도에는 572천명으로 6년동안 16배가 증가되었으며, 2006년도에는 약 1백만명이 방문한 것으로 추정된다.

지역경제에 미치는 효과로는 2005년도를 기준으로 관광객들이 총 230억원 정도를 지역에 방문하여 지출하였으며, 지역의 생산유발효과는 329억원, 소득유발효과는 86억원, 고용유발효과는 1000여명으로 나타났다.

이 지역의 성공에는 지역주민들의 적극적인 참여와 어떻게든 지역을 활성화 시킬려는 리더가 있었기 때문이다. 물론, 그러한 지역주민들의 노력으로 정부의 예산지원을 이끌어낼 수 있었다고 사료된다.

이러한 지역도 활성화가 되면서 토지의 가격이 상승하고, 그럼에 따라 부동산 투기의 대상이 되고, 무분별한 개발이 일어날 가능성도 많다. 지금까지 서울등 타지역에 있는 사람들의 농지를 임차하여 임차료를 지불하고 메밀작물을 재배하고 있지만, 지가의 상승으로 재배지역을 옮겨야 할 상황이 올 것으로 예상된다. 지역이 활성화되는 측면에서는 좋지만, 현재, 많은 농지가 부재지주라서 지가의 상승으로 인한 이득을 지역주민들이 보지 못하는 경우가 봉평과 같이 타 지역에서도 일어날 것이다. 주민들의 노력으로 지역활성화에 대한 편익을 주민들에게 돌아가게 할 수 있는 계획적·체계적 어메니티 활성화 노력이 필요하다고 할 것이다.

## 2.3 함양 하고초

이 지역에서 하고초를 2001년도부터 재배하기 시작했다. 하고초라는 풀꽃이 과거부터 한방과 민간에서 고협압, 자궁염, 혈을 통하게 하는 눈병 등에 효과가 있어 한방이나 민간요법으로 사용되고 있는 하고초를 이용하여 벌꿀을 생산하기 위해서다. 2001년부터 하고초꿀을 영농조합법인을 설립하여 주민들이 참여, 개발하여 생산에서 가공·판매까지 함으로써 상당한 소득을 올리고 있다. 2005년부터는 경관보전직불제 대상지로 지정되어 보조금을 지원함으로써 농촌어메니티증진과 농가소득향상에 큰 기여를 하고 있다. 2006년 현재 하고초 관련 16종에 대해 의장, 상표 등 특허를 출원한 상태이며, 2004년부터 한해에 5,000 되나 생산하여 서울 강남 등 대도시에 전량 판매를 하

고 있어 참여 17농가의 순수익은 약 225백만원에 이른다. 그리고, 2006년부터 하고초 축제를 개최하고 있어 관광객도 꾸준히 증가하고 있고, 하고초꿀의 브랜드도 높아져 수요가 많아져 가격도 올라가고 있다.

본 마을도 마을주민들의 노력으로 하고초라는 건강초를 농업기술센터로부터 추천 및 지원을 받아 자발적인 영농조합법인을 설립하여 매출 및 소득을 늘리고, 경관보전직불금을 지원받아 우수한 경관을 조성하여 어메니티를 증진시켜 관광객을 끌어들이어 지역경제 활성화에도 기여하고 있다.

앞으로도 하고초꿀 축제기간 연장, 하고초 엑기스 개발 및 약리성분 임상 실험실시 등 하고초 건강식품 개발을 통해 하고초꿀의 증산과 하고초라는 우수한 경관조성으로 꿀의 매출 증대, 관광객의 증가로 지역경제활성화에 기여할 것이다.

농촌어메니티의 가치를 높이고, 주민들의 소득도 올릴 수 있는 함양의 하고초마을은 어메니티를 활용하여 지역을 활성화시킬 수 있는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그런데, 도시민의 휴양과 휴식을 위한 쉼터로 발전하기 위해서는 체험프로그램 개발, 하고초 전원 음식점, 가족 휴가 쉼터 등의 농촌 관광 기반조성이 필요하다.

본 마을은 하고초라는 건강식물을 소재로 아름다운 경관과 소득을 올릴 수 있는 가공식품의 개발을 주민이 자발적으로 추진하여 소득화시킨 좋은 사례라고 할 수 있으므로 농촌어메니티를 활용한 지역활성화 정책에 도움을 줄 수 있을 것으로 사료된다.

### 3. 농촌어메니티에 대한 새로운 개념적 접근

#### 3.1 농촌어메니티는 생명이다.

농촌어메니티는 즐거움, 정감, 평온 등으로 표현된다. 이러한 단어는 생명인 사람의 감성으로 느끼는 것을 의미한다. 사람의 감성으로 느끼는 것 중에서 가장 심오하게 느끼는 것이 생명에 관한 것이다. 아기가 태어날 때 신비로운 감동을 주고, 사계절이 바뀌면서 봄이 되어 만물이 소생할 때 사람은 소생하는 생명들을 보면서 감명과 즐거움, 인생의 의미 등을 느낀다. 사람이 살아 있다는 것 자체가 삼라만상의 생명체가 있기 때문에 그러한 생명체를 기반으로 살아갈 수 있는 것이다.

농촌어메니자원중 생명과 관련된 것으로서는 농작물이 으뜸이다. 겨울을 지나면 땅속에서 쉬었던 만물이 소생하는데, 그러한 생물들중에 인간

의 먹거리가 있으며, 많은 사람들이 먹을 수 있는 먹거리를 생산하기 위해 먼 옛날부터 먹거리를 생산하는 농업이 시작되었다. 농업과 관련된 기술의 발달로 우리의 경우 주식인 쌀의 자급자족을 이룰 수 있었고, 이러한 성과와 세계화·개방화로 먹거리를 생산하는 농민들의 생활이 점점 어려워지게 되었다.

그러나, 지금까지 농업은 먹거리를 생산하기 위한 개념이었으나, 이젠 인간의 새로운 욕구중의 하나인 자아실현, 휴양 욕구를 해결할 수 있는 대상으로 전환되고 있다. 이러한 개념의 접근이 농촌어메니티의 개념이다.

농촌어메니티는 생명이며, 그러한 생명중 인간의 먹거리를 해결하는 농업이 농촌어메니티의 핵심으로 자리잡아 나가야 할 것이다.

### 3.2 농촌어메니티는 조직체(Organization)이다.

조직체는 유기체라고도 한다. 살아서 움직일 땐 움직이더라 생명이 다하면 죽을 수 있기 때문이다. 하나의 조직은 처음엔 태동을 하기 위해 몇사람이 모이고 그러한 사람을 이끌 수 있는 리더가 생기고, 리더를 축으로 하여 조직은 운영되고 발전한다. 농촌어메니티도 인간이 평온하게 즐겁게 느낄 수 있는 농촌에 존재하는 여러 가지 실체(entity)라고 할 수 있다. 이러한 어메니티 실체 들은 각각이 그대로 존재한다면 어메니티로서의 가치가 없다. 최소한 사람들이 보고 느낄 수 있든지, 식생활에 올려져 음미할 수 있을 때 어메니티가 되며, 어메니티 가치를 잘 발현시키기 위해서는 사람들이 즐거움을 느낄 수 있도록 가꾸든지, 가공하든지, 필요할 경우는 가꾸고 가공한 것을 아름다운 포장지로 포장하여 사람들이 필요한 시점에 필요의 욕구가 있을 때 사람에게 전달되어질 때 어메니티 가치가 느껴지는 것이다.

조직체도 마찬가지로 하나의 목표를 가지고 구성원들이 모여 각자의 활동을 하고 그러한 활동이 조직의 성과와 연결되기 위해서는 조직의 활동을 원하는 수요자들에게 제품이든, 서비스가든 가장 필요한 시점에 필요한 사람들에게 제공될 수 있는 활동을 해야 하는 것이다. 조직도 구성원이 흩어지면 망하듯이 어메니티와 관련된 요소도 각각이 흩어져 있으면, 가치 발현이 어려워 어메니티로서 기능을 하기가 어렵다. 농촌어메니티의 가치를 높이고 기능을 하기 위해서 그러한 인간의 활동이 필요하고, 인간의 활동은 어메니티의 가치를 잘 발현할 수 있도록 하는데 있다. 어메니티 증진을 위한 활동 중의 가장 대표적인 것이 농업활동이고, 그리고 그린투어리즘 활동이라고 할 수 있다.

### 3.3 농촌어메니티는 서비스산업이다.

인류사회는 농경사회를 거쳐 산업사회에서 정보화사회로 발전하였다. 정보화사회에서 우리나라의 경제는 선진국 반열에 들어서게 되고 서비스산업이 60%이상을 차지하게 되어 서비스산업이 국가경제에서 차지하는 비중이 갈수록 높아지고 있다.

농촌어메니티의 현시화(顯示化)와 관련 정책은 그린투어리즘이 대표적이다. 그린투어리즘은 농촌관광이라고 표현할 수 있으며, 농촌관광은 2002년부터 우리나라에서는 본격적으로 추진되고 있다고 할 수 있다. 그린투어리즘의 발달이 농촌어메니티의 가치를 잘 발현시킬 수 있으며, 그린투어리즘은 관광산업의 하나로 분류할 수 있으므로 농촌어메니티는 서비스산업으로 볼 수 있다.

농촌관광서비스는 사회경제학적인 가치측면에서 고찰하면, 우리의 경제사회는 유형·무형의 다양한 가치물과 유용재들이 유통되고 있는데, 이 중에서 유형의 가치물을 재화라고 부르고 있다. 반면에 무형의 가치라 함은 관광객을 안내하고, 사람이나 재화를 수송하기도 하고, 정보를 수집·조사하기도 하고 통신하기도 하는 등 그 자체로는 물재(物財)가 될 수 없고, 다만 이동, 정보의 창조, 정보의 전달 및 제공이라고 하는 기능과 가치로 형성되는 무형의 가치 또는 그 용역으로서 이를 총칭하여 서비스라 말할 수 있다.(박성수, 2006)

산업의 종류를 농업, 제조업, 서비스업 등으로 구분하면, 제조업은 제품상품으로 차지하는 비중이 서비스보다 높은 경우이고, 서비스업은 서비스가 제품에서 차지하는 비중이 높은 산업이다.

농촌어메니티는 사람이 즐거움, 평온, 정감 등을 느낄 수 있어야 하고, 그린투어리즘으로 현시화가 되고 있으며, 서비스비중이 높으므로 서비스산업이라고 볼 수 있다.

### 3.4 농촌어메니티는 품질관리가 필요하다.

농촌어메니티가 인간사회에 경제적 기여를 하게 하기 위해서는 자원으로 개발을 해야 한다. 자원으로 개발을 하기 위해서는 자원으로써 부가가치가 높은 자원이 있는 반면 그렇지 못한 자원도 있다. 그리고, 수요자의 니즈(needs)가 어떠냐에 따라 어메니티 자원의 가치가 달라진다. 어메니티 자원

으로서 부가가치를 높이기 위해서는 농촌어메니티에 대한 품질관리가 필요하며, 품질의 질을 높이기 위한 활동으로서 관리가 필요하다. 농촌어메니티는 사유재의 성격보다는 공공재의 성격이 강하므로 품질관리 활동은 정부, 지자체, 공공기관 등의 개입이 필요하다. 농촌어메니티의 증진으로 수혜를 받는 쪽은 도시민, 해당 어메니티를 느끼는 사람이므로 공공재의 보전·관리적 접근이 더욱 필요하므로 어메니티관련 정책과 사업을 정부차원에서 적극적으로 추진되어야 한다. 물론 개인이 소유한 사유재인 경우에는 개인의 자산가치 증진과 소득증대를 위해 소유자가 어메니티를 활용할 수도 있으나, 지역전체, 국가전체에 기여하는 기능이 우세하므로 국가차원의 정책, 사업, 지원이 특히 중요하다고 할 것이다.

농촌어메니티의 품질관리를 위해서는 어떤 어메니티가 자원으로써 가치가 높은지 자원발굴을 해야 하며, 발굴된 어메니티 자원은 잘 관리할 수 있는 정책을 추진해야 한다. 어메니티 자원이 부족한 지역에서는 어메니티 증진을 위한 노력을 통해 지역활성화와 지역 이미지, 브랜드 개선에 노력해야 할 것이다.

### 3.5 농촌어메니티는 농촌다운 마케팅 전략이 필요하다.

오늘날 마케팅에 대한 개념정의는 “기업(개인 또는 비영리조직도 포함)이 자신의 욕구를 충족시키기 위해 다른 개인이나 집단들과 가치 있는 제품을 교환하는 과정을 촉진하는 활동”이라고 할 수 있다. 쉽게 말해서 기업이 고객에게 가치 있는 제품(또는 서비스)을 제공하고, 고객은 기업이 필요로 하는 금전을 지불하는 교환과정을 활성화시키는 것이 마케팅이다.(조원길 등, 2004)

시장을 소유하기 위해 역사적으로 기업들은 무수한 시행착오를 하면서 오늘날의 마케팅을 확립해왔다. 이런 과정에서 사람들은 마케팅을 판매, 광고 또는 유통과 혼동하는 경우가 많이 있었고, 마케팅에 종사하는 실무자들 중에도 이들의 관계를 분명하게 구분하지 못하는 사람들이 있다. 간단히 말하면 판매, 광고, 유통은 현대마케팅의 존재를 가능케 한 역사적 궤적이라고 할 수 있다. 오늘날에도 마케팅은 판매와 분리할 수 없는 개념이다. 마케팅 철학이나 기법이 과거와는 많이 달라졌지만, 궁극적으로 마케팅의 존재이유가 판매 증진에 있다는 사실은 부인할 수 없는 것이다.(조원길 등, 2004)

이러한 마케팅을 농촌어메니티에 적용하기 위해서는 일반적으로 T.V, 인터넷, 신문광고, 세일즈직원 고용 등에 의한 마케팅으로는 농촌어메니티의

본질을 흐리게 하여 도시 및 타산업과 관련 제품과 차별화를 하기 어려워 역효과가 날 가능성도 있다. 농촌어메니티를 농촌다움으로 표현하기도 한다. 농촌다움이란 농사를 짓는 농민, 먹거리를 생산하는 농업, 인심, 깨끗한 자연, 순수한 정서 등으로 표현할 수 있으므로 이러한 이미지를 마케팅하기 위해서는 일반적으로 대중들에게 많이 알리는 일반적인 마케팅으로는 부족하다고 할 것이다.

농촌다운 마케팅 전략은 농촌어메니티는 그 지역의 기후, 자연, 그 지역문화전통 등에 관련되므로 이러한 특성은 다른 곳으로 옮길 수 없기 때문에 장소마케팅, 감성마케팅 전략으로 접근하기도 한다.

그래서, 농촌어메니티의 마케팅 전략을 농촌다운 마케팅 전략이 필요하다고 할 것이다.

순수함이 살아 있다는 것을 알리고, 오염되지 않은 농민이 정성들여 지은 농산물이고, 청정한 자연, 인간미가 있는 우리 마을이라는 것을 잘 알리는 네트워킹 마케팅 전략이 필요하다.

성급하게 많은 대중들에게 알릴 필요는 없다. 지속적으로 한번 찾아온 고객을 정성으로 관리를 하는 단골 고객의 확보를 위한 마케팅이 필요하다고 할 것이다.

#### 4. 도농교류 활성화를 위한 농촌어메니티 정책 방향

EU등 선진국은 농산물의 과잉으로 농업·농촌의 발전을 위해 1990년부터 농촌어메니티의 개념을 농촌정책에 도입하여 성공적으로 농촌을 가꾸어가고 있다.

우리나라는 2001년부터 농촌어메니티의 개념이 도입되고, 농촌어메니티 및 그린투어리즘 정책·사업을 적극 추진하였다. 그러한 정책·사업중 대표적인 것이 녹색농촌체험마을사업, 농촌마을종합개발사업, 경관보전직불제 등이다. 이러한 사업들이 이젠 정착기에 접어들고 있는 시점에 있으며, 농촌어메니티도 개념 도입 차원을 넘어 활기차게 적극적으로 정책 및 사업에 담아야 할 시점에 와 있다.

농촌어메니티는 농촌에 있는 농지, 산림, 마을내 자원, 하천, 역사문화 등의 자원을 사람이 평온하고 즐겁게 느낄 때 농촌어메니티 자원이 되어 농촌 발전에 기여할 수 있다.

농촌어메니티는 생명과 직결되고, 하나의 조직체로서 역량이 갖추어질 때 우리 인간들에게 효용의 가치로 다가올 수 있는 것이다.



본 고에서는 이러한 농촌어메니티를 살려 도농교류를 활성화 할 수 있는 방향들을 제시코자 한다.

#### 4.1 효용 가치가 높은 어메니티의 발굴

농촌어메니티자원은 자연자원, 문화자원, 사회자원 등으로 구분하고, 자연자원에는 수자원, 지형자원, 식물자원, 동물자원, 환경자원 등으로, 문화자원에는 전통자원, 경관자원 등으로, 사회자원에는 시설자원, 경제자원, 공동체자원 등이 있다(정남수, 2005). 이러한 자원은 정책사업의 목적과 특성에 따라 자원별로 비중이 다르게 다루어질 것이다. 그렇더라도 농촌어메니티가 자원으로서 역할을 하기 위해서는 효용가치, 교환가치가 높아야 한다. 그러한 자원을 발굴하여 농촌개발에 활용하는 것이 지역개발 및 지역활성화의 성패를 좌우할 수 있다.

효용가치가 높은 어메니티자원을 발굴하기 위해서는 어메니티의 가치평가가 필요하다. 가치평가는 다양한 방법으로 할 수 있다. 제주도의 돌담에 대한 가치평가에서 농진청 이상영(농진청, 2007)은 4,371억원(2006년 기준)을 제시한 바 있다. 이상영(농진청, 2007)의 연구와 같이 어떤 특정자원에 대한 가치평가를 통해 가치를 확인하고 활용가능성과 활용정책을 개발해야 한다.

농촌어메니티의 가치평가는 다양한 방법이 있으나 필자는 다음과 같은 하나의 방법을 제안한다.

최근 정부, 공기업 등의 경영평가에서 활용되고 있는 BSC(균형성과표)에 의한 가치평가이다.

BSC(균형성과표)에 의한 평가는 4가지 관점, 즉 재무적관점, 고객관점, 내부프로세스관점, 학습 및 성장관점으로 나누고, 재무적관점을 투자효과관점, 내부프로세스관점은 사업의 추진과정에 대한 관점으로 그대로 내부프로세스관점으로, 고객관점은 방문객관점, 학습 및 성장 관점은 마을주민 관점으로 전환하여 평가하는 방법을 제안한다. 투자효과 관점은 경제효과, 인구유입효과, 홍보효과 등으로 구분하여 계량적으로 측정할 수 있으며, 내부프로세스관점은 인적요소, 시설적 요소, 체험프로그램, 고객관리 및 마케팅 측면에서 평가하고, 방문객관점은 마을경관, 숙박시설, 프로그램,接客능력, 농산물의 신뢰도, 전체적인 만족도 등에 대해 방문객 관점에서 평가를 하며, 마을주민 관점은 사업의 영향, 마을주민간 관계, 마을주민과 방문객 관계, 주민역량 등에 관하여 마을주민 관점에서 평가를 하여 투자효과관점의 가치가 높은 자원부터 그린투어리즘 정책 추진의 일환으로 적극 개발한다. 내부프로세스관

점은 사업화가 되어 추진이 될 때 얼마나 효율적으로 추진될 수 있을 것인지를 평가하는 것이며, 방문객 관점, 마을주민관점에서 평가점수가 높은 어메니티자원을 개발하면, 효과적으로 어메니티 자원을 발굴하여 현시화할 수 있다고 할 수 있다.

농촌어메니티 자원에 대해 각 관점별로 평가를 실시하여 합리적인 발굴 및 사업화 시킬 수 있는 방안을 찾는다면, 유형별, 종류별로 각 관점별 점수의 비교를 통해 도농교류 및 지역활성화의 바람직한 방향을 찾을 수 있을 것이다.

## 4.2 농촌어메니티자원의 계량화에 의한 소득화

농촌어메니티자원은 효용가치가 얼마인지를 알기 위해서는 경제적으로 얼마의 가치가 있으며, 경제적 가치를 찾아내기 위해서는 소득화에 대한 계량화 기법이 필요하다. 농촌어메니티 자원의 소득화에 대한 계량화기법에 관한 연구가 미진하나, 하나의 방법으로 제시하면 다음과 같다.

어메니티 자원은 특성에 따라 관광객에게 주는 매력의 형태를 분석하고, 이러한 매력의 극대화를 통한 정비방향을 제시할 수 있다.

어메니티자원의 가치 창출형태를 고려하여, 예를 들면 유기농업은 도시민들이 직접체험을 할 수 있으며, 이를 통한 농산물의 구매가 가능하고, 최종적인 농촌관광소득은 직접 구매를 통하여 생기는 것으로서 활성화를 위한 개발 주체는 마을주민이며, 전문가 또는 연구자들의 역할은 유기농업의 지도와 농산물의 판매량을 구축해주는 것으로 요약할 수 있다. 또한 나머지 어메니티자원들에 대하여 체험, 구매, 여가, 관찰, 관람 등 다양한 형태의 매력을 가지며, 각각에 대한 소득발생 형태와 활성화를 위한 노력의 형태에 따라 체계화할 수 있다. 엄대호·김대식(2006)은 어메니티자원이 관광객에게 주는 매력의 형태 측면에서 체험, 구매, 여가, 관찰, 관람, 휴양, 체류 등 7가지의 농촌관광의 유형을 분류하였으며, 이러한 분류형태는 농촌마을이 가지는 관광형태가 아니라, 농촌마을의 농촌관광소득 추정을 위한 하부 기능별 함수로 구현이 가능하도록 한 것이다.

## 4.3 농촌어메니티의 클러스터 개념의 접근

클러스터의 개념은 학자들마다 개념 정의를 조금씩 다르게 하고 있으며, 광의의 의미로는 실제적, 잠재적으로 핵심 산업과 구매·판매의 연관관계를

갖고 연결된 모든 산업들의 산업체의 군집을 의미하며 특히 네트워크를 통해 밀접하게 연결되어 지역적인 근접성을 갖고 있는 사업체들의 군집을 말한다(Porter, 1998). 또한, 클러스터는 기업, 연계조직 및 지식조직이 작동하고 혁신되는 가변적 선택환경(variation and selection environment)를 가지고, 네트워크 체계에 기반을 두고 있으며, 클러스터도 세계 시장을 상대로 활동하기도 하며 국지적인 시장이라 할지라도 전 세계적인 가치사슬(value chain) 기반을 가진 클러스터에 의해 공급받기도 한다. 클러스터 내부적으로는 국제적인 요소와 지역적인 요소, 그리고 국지적인 요소가 공존하여 발견되기도 하므로 클러스터는 공간적으로 지리적인 수준을 초월하는 개념이다.<sup>1)</sup>

농촌어메니티의 클러스터의 사례로는 보성녹차클러스터가 한 예라고 할 수 있다. 녹차는 단순히 차잎을 채취하여 상품으로 가공하여 판매하는 것에만 국한된 소재가 아니라 다양한 2차·3차 산업으로의 연계가 가능하도록 녹차잎을 섞은 사료를 먹인 녹우·녹돈프랜차이즈 사업, 해수탕을 활용한 관광지, 녹차밭의 경관조성에 의한 농촌관광, 지리적 표시제 등록에 의한 장소마케팅 등을 보성군, 대학(전남대, 순천대), 산업체 등이 참여한 클러스터 추진위원회를 구성하여 지역산업을 성공적으로 이끈 사례라고 할 수 있다.

클러스터는 생산·가공·유통의 전과정에 있어 관·산·학·연 연계를 통해 이루어진다. 농촌어메니티의 생산은 농민이 하고, 가공·유통도 농민 참여에 의한 사업이 추진되어야 농가소득에도 큰 기여를 할 수 있다.

클러스터의 개념을 도입하여 성공한 예가 보성 녹차 클러스터이다. 유통도 인터넷의 발달로 농민이 직접 참여할 수 있게 되었다. 인터넷 마케팅의 활성화가 되면 자연스럽게 농민들의 참여에 의한 유통사업이 이루어질 수 있다. 지금은 정보화사회이다. 전국 어디에서도 인터넷공간상에 있는 정보를 활용할 수 있고, 마케팅도 네티즌을 위해 세계 어디에 있든지 가능하게 되었다. 인터넷의 발달은 농산물의 유통혁명을 가져올 수도 있다.

클러스터 개념에 의한 생산·가공·유통 전 과정에 농민이 참여하더라도 농민 혼자만으로 안된다. 관·산·학·연의 네트워크에 의한 지역의 각 대학의 역할이 중요하고, 새로운 어메니티 활용 기술을 개발하기 위해서는 각 지역의 연구기관의 역할이 또한 중요하다.

#### 4.4 농촌어메니티의 조직적 접근

---

1) 과학기술정책연구원, 2003, 지역혁신을 위한 지식클러스터 실태 분석, p42 참고하여 일부수정 정리

농촌어메니티는 생명이며, 조직체라고 필자는 정의하였다. 인간이 살아가는 밑바탕이 되는 것은 다른 생명체가 있기 때문이고, 다른 생명체들과 먹이사슬 속에서 살아가기 때문에 인간이 살 수 있는 것과 같이 농촌어메니티도 자연속에 있는 자체만으로 가치를 발현하는 것이 아니라 인간이 참여하고 활용할 때 가치를 발현할 수 있다. 농촌어메니티도 농촌에 존재하는 생명체속에 존재하기 때문에 농촌어메니티를 생명이라고 정의하였다.

농촌어메니티를 조직체라고 정의한 것은 조직은 어떤 목적을 향해 구성되고 조직의 목적을 달성하기 위해 조직구성원들은 하나의 조직 구성요소로서 조직의 목표를 향해 공동으로 노력을 할 때 조직이 유지·발전되는 것이다. 농촌어메니티도 어메니티 자원 각각이 그냥 존재하는 것만으로 가치를 발현하지 못한다. 서로 연관이 있는 요소들끼리는 연관을 시키고, 무형의 가치를 부여할 것은 부여하고, 관광객들이 원하는 요소를 잘 발굴하여 이용하거나 즐길 수 있게 하여 하나의 조직체로 만들 때 농촌어메니티의 가치가 발현될 것이다.

조직은 조직을 이끌 수 있는 리더가 필요하듯이 농촌어메니티로 가치를 잘 발현시킬 수 있는 주체가 필요하다. 조직이 공동 목표로 향하여 각 구성원들이 활동을 하듯이 농촌어메니티도 각 자원별로 각각의 색깔을 내더라도 그 지역의 특색을 잘 나타낼 수 있는 방향으로의 현시화가 되어야 지역의 특색 있는 농촌어메니티가 형성되어 농촌어메니티의 가치가 높아 지는 것이다. 이렇듯 농촌어메니티도 조직적인 접근이 있을 때 유·무형의 가치를 잘 발현시킬 수 있다고 할 수 있다.

#### 4.5 농촌어메니티의 종합적·체계적·계획적 개발

농촌어메니티와 관련된 정책·사업은 아주 다양하다. 그러한 다양한 사업들이 농촌공간이라는 하나의 공간에서 이루어지고 있다. 대부분 공모 방식에 의해 주민참여라는 명분아래 이루어지고 있다. 그러다보니, 몇 개 사업이 하나의 마을에 중첩하여 들어가는 것 같은 인상을 준다. 사업의 성격과 목적이 달라 중첩된 사업이 없다고 할 지라도 많은 사업이 들어가는 마을에는 들어가고 그렇지 않는 마을은 들어가지 않는다. 물론, 농촌지역이 너무 넓어 투자되는 예산에 비해 효과는 늦게 나타나고 하나의 사업만으로는 가시적인 효과가 나타나지 않아 몇가지 사업이 들어갈 때 효과가 잘 나타날 수 있기 때문이다. 그런데, 이러한 문제점은 해당 농촌지역을 종합적으로 체계적으로 계획하지 않은 채, 사업효과가 높은 마을부터 우선적으로 지원하다보니 그러

한 문제가 발생한다. 정책실행자들은 자신이 담당하는 사업의 성과가 빨리 나타나는 방향으로 업무를 추진할 것이고, 그렇다보니 성과가 잘 나타날 수 있는, 이미 타 사업이 들어간 마을이 선정된다.

마을을 체계적·종합적으로 계획하기 위해서는 농촌계획론적인 접근이 필요하다. 이젠, 농촌어메니티의 효율적인 발전을 할 수 있는 방향으로의 체계적·종합적인 농촌계획론적 접근이 필요하다.

중심지로 개발할 지역은 성장거점이론에 의해 집중 투자를 하고, 중간지역으로 개발할 지역은 그러한 목적대로 개발하고, 마을을 합쳐야 할 마을은 합치고, 학교가 들어서고, 편의시설, 문화시설이 들어서야 할 곳은 들어서게 하는 계획을, 전원마을로 육성할 마을은 전원마을로 육성하고, 일정한 보조금만의 지원으로 농촌에 살 사람은 보조금을 지원하고, 대규모 영농으로 농촌에 살 사람은 영농의 편의를 위한 지원을 하면 된다.

이러한 농촌계획론적인 접근이 필요하며, 그러기 위해서는 농촌계획법의 제정이 필요하다. 농촌계획법에는 토지이용계획, 경관계획, 용도지역 계획 등의 내용이 포함된다. 보전해야 할 지역은 보전하고, 보전지역은 규제를 받게 되는데에 대한 대가를 지불해야 한다. 개발을 해야 할 지역은 적극적인 개발을 법적 계획에 의해 추진되어야 할 것이다.

농촌마을의 새로운 개발을 위해서는 농업진흥지역제도의 검토가 필요하다. 현재에도 농업진흥지역내의 농지에 농민이 농가주택, 농업시설을 설치할 수 있도록 되어 있다. 그렇게 되면, 농업진흥지역내 무분별한 시설이 들어설 수도 있다. 그런데, 농가주택을 짓기 위해서는 도로, 상하수도 등 생활기반시설이 갖추어져야 함에도 법에 허용한다고 되는 것이 아니다. 농업진흥지역이라도 주거생활 적합지역은 주거단지로 개발할 수 있도록 한다. 이러한 개발은 법적 계획에 의해 종합적·체계적·계획적으로 추진될 필요가 있다.

#### 4.6 기존의 생산기반정비사업등도 어메니티 증진 사업으로의 정책 전환

경지정리, 배수개선, 용수개발, 간척사업 등의 생산기반정비사업에 있어서 다원적 기능 증진 효과가 크게 나타나는 것으로 연구결과 나타났듯이 이러한 사업도 농촌어메니티 증진을 위한 사업으로 업그레이드를 할 필요가 있다.

경지정리사업은 지금까지는 들녘에 농사일을 한 후에 쉴 수 있는 공간도 없이 농도, 용수로, 배수로만으로 짜여져 있다. 가을 들녘에 펼쳐지는 황금물

결은 농촌마을, 산림 등과 함께 우리나라만이 가지는 종합적 농촌어메니티를 연출한다. 이러한 농촌어메니티를 증진시키기 위해서는 방문객을 위한 쉼터, 농사일을 하다 지친 농민들을 위한 쉼터, 농업어메니티와 어울리는 문화공간 조성, 친환경농업을 위한 시설 등이 함께 조성될 필요가 있다.

용수개발은 농업용수위주로 개발되다가 생활용수, 환경용수 개념을 추가하여 농촌용수개념으로 개발을 추진하고 있다. 물론 농업을 위한 용수가 가장 많은 양을 차지하고 있지만, 앞으로는 농촌의 어메니티의 기능을 높일 수 있도록 수질정화용수, 위락용수, 농촌관광용수까지 포함한 개발이 필요하다. 기존에 개발된 용수도 이러한 용수개념을 포함하여 추가적인 개발이 필요하다. 도시주변의 저수지가 유원지로 탈바꿈되면서 방문객의 증대로 도시주변의 좋은 휴양지로 변모하는 지역을 많이 볼 수 있다. 지금까지 농업용으로 개발된 저수지가 관광지로서 훌륭한 장소를 제공한다는 것은 기존에 개발된 저수지등을 잘 활용할 수 있는 기술·사업을 개발하고, 농촌지역의 생활환경을 개선시키는 목적으로 농촌어메니티자원을 잘 개발한다면, 기존 생산기반사업이 한단계 업그레이드 될 수 있을 것이다.

과거 서해안 간척사업으로 시행된 대호방조제를 보더라도 이제 훌륭한 관광지로 변모하여 많은 관광객들이 방문함으로써 지역경제에 활력을 불어넣고 있으며, 조성중인 새만금지구도 세계적인 관광지가 될 것으로 예상된다. 생산·가공·유통이 함께 어울어지는 농산업혁신클러스터형으로 조성하면, 괄목할만한 농업의 혁신을 가져오고, 지역농업의 발전, 농업의 국제적 경쟁력도 확보할 수 있을 것이다.

배수개선사업도 홍수의 배제만을 목적으로 추진할 것이 아니라 친수공간 조성, 생태공간조성 등을 추가하여 친환경적인 어메니티생산공간으로 가꾸어 나가야 할 것이다.

#### 4.7 농촌어메니티 박물관조성사업 등 신규사업의 도입

지금까지 필자가 기술한 바와 같이 농촌어메니티는 농업생산공간과 농촌공간, 농촌사회공동체 모두에 걸쳐 자원으로 존재하기 때문에 이러한 자원을 가장 잘 효율적으로 경제적 가치를 발휘할 수 있는 농촌어메니티 박물관 조성이 필요하다. 농촌어메니티 박물관 조성 사업은 기존의 생산기반정비사업으로 시행된 농지, 수리시설과 농촌마을내 어메니티자원 등을 종합하여 농촌어메니티를 잘 발현할 수 있도록 사업을 추진하는 것이다. 본 사업에는 시설적 차원의 H/W와 직불제, 주민역량강화, 농촌문화교류 등 S/W가 함께 어울

어진 사업을 말한다. 본 사업의 추진을 위해서는 법의 제정이 필요하다고 할 것이다. 계획적·체계적 개발을 위한 법적 근거와 기존의 사업을 복합적·종합적으로 추진할 수 있는 법적 근거가 필요하다.

#### 4.8 농촌어메니티 조직을 운영할 인력 육성

농촌어메니티는 조직체에 비유할 수 있다. 이러한 조직체는 잘 이끌 수 있는 리더가 필요하고, 조직을 구성하는 어메니티자원을 잘 활용할 수 있는 인력도 필요하다. 현재, 일반적인 농촌마을의 인력구조는 65세 이상의 인력이 50%나 되고 대부분 60세 부근에 있다. 그렇다면, 농촌어메니티를 활용할 수 있는 인력이 절대적으로 부족하다고 할 수 있다. 어떤 조직이나, 지속적인 성장과 유지발전을 위해서는 신입사원이 들어와서 잘 길러져 선배들이 퇴직을 하더라도 그 조직은 지속적으로 유지 발전될 수 있다. 그런데, 농촌어메니티에도 이러한 인적자원의 순환구조가 형성될 때 지속적인 발전이 있지만, 현재 그런 순환구조가 형성되어 있지 않아 농촌어메니티의 발전이 어려운 실정이다. 농촌어메니티 조직을 이끌 수 있는 인력의 육성을 위해 농업농촌관련 대학 졸업생의 농촌정착시 대폭적인 지원, 농업농촌관련 기업의 육성 및 농촌지역 유치, 농촌정착을 위한 기술 습득 교육 지원, 기존 농민들의 역량강화를 위한 교육 지원, 농촌어메니티 교육 강화, 농촌어메니티 교육 인증시스템 도입, 일정 교육 및 자격자에 대한 농촌정착 지원 등을 통한 농촌어메니티 조직을 유지발전 시킬 수 있는 인력 육성에 대한 지원이 대폭적으로 이루어져야 할 것이다.

#### 4.9 농촌어메니티를 종합적·효율적으로 추진할 조직 육성

앞에서 기술한 바와 같이 농촌어메니티는 자연자원, 문화자원, 사회자원 등의 어메니티 자원과 어메니티자원을 발굴 및 현시화할 수 있는 인력이 필요하고, 그리고 이러한 일을 종합적·효율적 추진을 위한 조직이 필요하다고 할 수 있다. 사업적인 측면에서 중앙정부 조직은 농림부, 농진청, 산림청, 행정자치부, 환경부 등의 중앙부처에서 농촌어메니티 관련 사업을 추진하고 있다. 각 부처에서 나름대로의 정책과 사업을 개발하여 추진하다보니 사업의 효율적이고 계획적인 추진이 되지 않고 농촌어메니티 증진에 어떠한 사업이 얼마나 기여하는 지도 잘 나타나지 않는다. 그래서, 지역개발업무의 통합적 조정을 위해 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특

별법(이하 ‘삶의질향상특별법’이라 함)”을 제정하여 범국가적인 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회”를 구성되어 운영중이다. 본 위원회에서는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 시행계획” 수립·점검, 지역개발·교육·복지 관련 삶의질 증진 사업의 점검·평가·조정을 통해 농촌어메니티의 효율적 증진을 도모하고 있다.

외국, 영국의 경우에서도 DEFRA(Dept. for Environment, Food and Rural Affairs, 환경·식품·농촌성)라는 조직을 만들어 농촌어메니티의 종합적·효율적·체계적 추진을 도모하고 있다. 그런데, 우리의 경우는 산발적이고, 분산된 정책 및 사업을 추진하다보니 가시적인 성과를 기대하지 못하고 있다. 그래서, 농촌어메니티 관련 정책·사업을 종합적·체계적·효율적 추진을 위한 조직이 필요한 시점이다. 조직의 설치는 새로 설치하는데 있어서는 많은 예산이 들어가므로 기존 조직을 활용하는 방법이 효율적이라 판단된다. 새로운 조직을 탄생시키기 위해서는 법의 제정이 필요하다. 법의 제정을 통해서라도 농촌을 살릴 수 있는 농촌어메니티 추진 조직이 필요한 시점이라 판단된다.

#### 4.10 거버넌스적인 농촌어메니티 조직 운영

우리나라의 경우 거버넌스 관련 연구는 정치 및 행정학계에서 1990년대 후반부터 크게 주목받아오면서 많은 학자들 사이에서 다소 포괄적인 합의를 이룬 거버넌스의 개념으로 “사회의 다양한 이해관계자들(stakeholders)이 공동의 문제를 해결하기 위해 상호협력, 경쟁, 대립하는 과정”이 일반적인 개념이다(Pierre, 2000; UNDP, 1997; Rhodes, 2000), 일반적으로 거버넌스의 개념은 정부의 역할, 운영체제 또는 사회문제의 해결방식 등의 변화를 의미하며(이명석, 2002), 과거처럼 관료들이 일방적, 수직적으로 의사결정을 하는 것이 아닌 정책커뮤니케이션내의 이해관계자들인 국가, 지방자치단체, NGO, 일반시민, 직능단체 등을 정책과정에서 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 형태이다(염일열·설성현, 2003). 거버넌스는 확실히 공공의 이해관계를 나타내는 정책, 프로젝트, 프로그램을 촉진시키기 위해 다른 이해관계 집단을 통합시키기 위한 능력으로서 정의된다. 공공의 관여, 제도적 발전, 의사결정의 투명성, 관심의 표현, 갈등의 해결, 권력의 제한, 리더십 책임은 거버넌스의 중요한 이슈들이다(Frischtak, 1994 ; 김진동(2005)에서 재인용)



농촌개발에도 대표적으로 농촌마을종합개발사업과 같이 주민, 전문가, 토지소유자, 정부, 공공기관, 지자체, 학계, 연구소, 전문업체 등이 공동으로 참여하여 사업을 추진중이다. 물론 주민의 참여가 중요하며, 주민들의 의사결정은 주민 스스로 결정하는 것과 전문가, 지자체 공무원 등의 자문으로 의사결정을 한다. 그렇더라도 주민들의 적극적인 참여와 사업 추진 역량이 농촌개발사업 성공을 위해서는 중요하다. 주민들의 역량을 높이기 위해서는 지속적인 주민역량강화사업이 필요하며, 거버넌스적 접근에 의한 사업 추진이 필요하다. 상향식이라고 주민들이 만들어 내는 것은 아니다. 주민들의 적극적인 참여에 의해 전문가, 지자체, 공공기관, 정부 등의 의사결정에 기여하면 거버넌스적인 접근에 의한 사업 추진이라고 할 수 있다. 이러한 사업 추진체계를 잘 이끌고 나가는 주체는 물론 중앙정부, 지자체, 공공기관이 수행해야 할 것이다.

이젠, 농촌어메니티 관련 사업을 추진하는 주체 및 참여자는 이러한 거버넌스적인 접근에 의한 조직 운영이 필요하며, 중앙정부, 지자체 등 정부는 이러한 거버넌스적 조직 운영에 필요한 비용에 대한 대가 지급이 필요하다는 것을 인지하여야 지속적으로 성공적으로 농촌어메니티를 살릴 수 있는 지역개발 및 지역활성화가 가능할 것으로 사료된다.

#### 4.11 지역리더 및 지역주민에 의한 농촌어메니티의 개발

앞장에서 제시한 봉평메밀, 보성 녹차, 함양 하고초 사례는 지역주민이 자발적으로 적극적인 참여에 의한 어메니티를 활용한 지역 활성화 사례라고 할 수 있다. 물론, 군, 중앙정부의 적극적인 지원이 있었다. 어떤 조직이든 사물이든 주인이 필요하다. 주인이 없으면, 조직은 무너지고 사물은 망가지고 만다. 지역개발과 지역활성화의 주인은 농촌주민이 되어야하며, 주민들을 조직적으로 역량을 발휘할 수 있도록 하는 지역리더가 필요하다. 우수한 지역리더를 육성하기 위해 지역리더에 대한 교육, 해외연수, 이벤트 등의 적극적인 지원이 요구된다고 할 것이다.

#### 4.12 IT, BT 등 첨단기술의 효과적인 활용

유비쿼터스화가 이루어지면 가정·자동차는 물론, 심지어 산 꼭대기에서도 정보기술을 활용할 수 있고, 네트워크에 연결되는 컴퓨터 사용자의 수도 늘어나 정보기술산업의 규모와 범위도 그만큼 커지게 된다. 그러나 유비쿼터스

네트워크가 이루어지기 위해서는 광대역통신과 컨버전스 기술의 일반화, 정보기술 기기의 저가격화 등 정보기술의 고도화가 전제되어야 하지만, 아직까지 일반화는 되어 있지 않으나, 세계적인 개발 경쟁이 일고 있어 멀지 않아 일반화가 될 것이다.

농촌도 정보화마을조성사업, 녹색농촌체험마을 등의 사업시행으로 홈페이지 구축, 인터넷 마케팅 및 농산물 판매 등 정보기술에 의한 농촌개발이 이루어지고 있다. 인터넷의 발달로 도시와의 이격된 거리가 얼마가 되든 상관없이 농촌의 어메니티에 대해 누구나 접할 수가 있다. 그래서, IT 기술의 발달로 농촌개발의 가능성이 보이는 점도 있다.

GIS시스템에 의한 농촌어메니티 자원도 구축사업도 진행중이다. 농촌에 존재하는 다양한 농촌어메니티자원을 GIS시스템에 축적함으로써 수요자가 원하는 어메니티의 혜택, 효용을 누릴 수 있게 된다.

생명공학기술의 발달로 농업의 부가가치가 증대되어 경쟁력을 높일 수 있는 가능성도 있다. 인간의 먹거리가 생명공학의 기술로 해결될 가능성도 있으나, 유전자변형으로 인한 인체에 악영향을 주는 점도 있다. 그런데, 생명공학기술의 발달로 약초, 농특산물의 효능을 검증할 수 있고, 인체에 유용한 성분추출에 의한 웰빙, 장수산업을 육성할 수도 있다. 이러한 활용기술이 농업의 새로운 전환점이 될 수 있다.

IT, BT 기술의 진보는 농업·농촌에 있어서도 큰 변화를 가져올 가능성이 많다. 따라서, IT, BT 기술과 결합된 농촌어메니티를 활용한 농촌개발 기술·사업·정책 분야에 대해서도 착실한 준비를 해나가야 할 것이다.

#### 4.13 어메니티 농업 육성

어메니티 농업은 필자가 제안하는 농업의 한 형태라고 할 수 있다. 유채, 메밀 등 경관작물을 식재하여 농촌어메니티 증진과 농가소득증대에 기여하는 경관보전직불제 시행으로 경관농업에 대한 논의와 개념적 접근이 이루어지고 있다. 대표적인 사례로 전북 고창지역에 경관농업지구로 지정하여 경관농업을 위한 조례제정, 경관보전직불제 등으로 청보리밭과 메밀밭을 조성하여 관광객들에게 아름다운 볼거리, 체험거리를 제공하여 농촌관광이 활성화되고 있다. 수확물의 판매로 인한 소득은 떨어지지만, 청보리밭 및 메밀밭 경관을 보러오는 방문객들에게 음식판매등으로 주변지역이 활성화되고 있다. 고창의 청보리밭과 같이 어메니티 증진에 의해 관광객을 유도하여 방문객들에게 관광지출을 유도하여 지역경제에 도움을 줄 수 있는 농업을 어메니티

라고 필자는 정의한다.

야생화, 코스모스 등 현재 경관보전직불제 대상 작목뿐만 아니라 청보리, 화훼류 등 수확물의 판매에 의한 소득으로는 농가경제에 큰 기여를 하지 않지만, 어메니티 증진에 의한 관광객의 방문으로 음식판매, 숙박, 체험 등 농촌관광으로 지역경제에 기여하는 작목을 재배하여 지역의 활성화를 유도할 수 있다. 어메니티 농업은 경관농업과 유사한 측면이 있으나, 어메니티 증진으로 인한 경제적 효과를 계량화해 나간다면 경관보전직불제와 같이 정부의 보조금 지원으로 농촌관광에 의한 지역활성화가 가능할 것으로 사료된다.

어메니티 농업은 농산물 개방으로 농업의 경쟁력을 확보할 수 있고, 쌀재배 면적의 조정 유도도 쌀문제를 해결할 수 있으며, 농촌관광산업의 발전으로 지역의 활성화를 가져올 수 있으므로 어메니티 농업 육성 정책은 세계화·개방화에 대응할 수 있는, 지역활성화를 위한 하나의 대안이 될 수 있다고 사료된다.

#### 4. 14 농촌어메니티 자원을 활용한 친환경 에너지 농업 육성

미래는 에너지 전쟁시대가 될 전망이다. 화석연료의 매장량도 현재 상태로 인류가 화석연료를 사용한다면 50년도 남지 않았다고들 한다. 그래서, 선진국에서는 미래의 에너지에 대한 많은 투자를 해나가고 있다.

농촌어메니티자원, 즉 유채, 옥수수, 콩 등의 어메니티 자원은 바이오에너지원으로서 각광을 받음으로 인해 국제적으로 옥수수 가격이 폭등하는 등 인간의 먹거리이면서 에너지 생산원으로서 가치가 높아지고 있다. 우리 농업도 미래의 에너지와 관련된 농업을 육성해 나간다면, 새로운 희망을 찾을 수도 있다. 그리고 농촌어메니티의 증진을 위한 농업이 될 수 있기 때문이다.

친환경 에너지는 바이오, 태양광, 풍력 등 자연에 의한 에너지를 말한다. 이 중 바이오에너지는 최근에 세계적으로 상용화 기술에 개발되어 미래의 에너지 문제, 환경오염 문제를 해결하기 위해 각 나라마다 적극적인 정책 추진을 하고 있다. 우리의 경우도 유채 재배에 의한 바이오에너지 시범단지조성계획이 확정되어 올 연말부터 3년간 당 170만원의 보조금이 지원될 예정이다. 태양광에너지도 전력공급 기반시설 비용이 많이 드는 농촌지역에서는 효과적이라고 할 수 있다. 태양광의 집적 기술의 발달로 점점 실용성이 높아질 전망이다.

농촌어메니티의 증진을 유도하기 위해서는 친환경에너지에 의한 냉난방, 온실농업 등을 저렴하게 할 수 있다면 농업·농촌의 경쟁력 확보가 용이해

질 수 있다. 주거생활, 시설농업에 있어 에너지 사용에 대한 적은 비용이 소요된다면 경쟁력도 갖출 수 있으므로 환경 에너지 활용을 위한 적극적인 정책적 지원이 필요하다고 할 것이다.

바이오에너지를 활용한 바이오연료를 자동차연료인 경유에 5%를 혼합하여 사용을 할 수 있도록 하는 정책이 추진중이다. 그렇게 되면, 기후변화협약에 의해 이산화탄소 배출량 규제를 덜 받게 되고, 이산화탄소 배출이 억제되어 대기오염이 적게 발생하고 석유가 전혀 나지 않는 우리나라로서는 수입이 용이하면서, 우리의 농토에서 생산이 가능한 유채, 콩, 옥수수 등을 활용하여 친환경에너지를 얻을 수 있어 국제석유시장의 변동에도 일정 기여를 할 수 있고, 미래의 에너지 전쟁에도 대비할 수 있다. 우리나라는 에너지의 대부분을 수입에 의존하고 있는 점을 감안하면, 바이오에너지의 생산농업은 미래의 에너지 문제 해결에 도움을 줄 수 있으며, 유채등의 에너지 작물은 어메니티 증진에도 큰 기여를 하므로 친환경에너지의 농촌마을에 활용할 수 있는 정책 추진은 농촌의 어메니티 증진과 친환경 이미지의 브랜드를 높일 수 있어 농촌활성화에도 큰 기여를 할 것이다.

따라서, 친환경에너지를 활용할 수 있는 농촌지역을 활성화시킬 수 있는 정책·사업 추진, 그리고 농촌개발모델이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

## 5. 결론

우리보다 선진국인 유럽에서 1980년대에 농촌부흥을 위한 정책개발 논리로 도입된 농촌어메니티 개념이 이제 우리나라에서도 본격적으로 우리나라의 기후, 지리적 여건, 역사문화전통 등을 고려한 지역별 특색에 맞는 정책으로 자리 잡을 때가 되었다.

그런데, 유럽의 여건과 우리의 여건은 기후, 지리적, 역사문화적 측면에서 상당한 차이가 있기 때문에 우리의 실정에 맞는 새로운 개념적 접근이 필요하며, 그러한 개념적 접근하에 유럽의 정책을 참고하여 새로운 추진 조직, 법·제도 정비, 새로운 정책·사업의 개발 및 추진에 의한 도농교류 활성화 및 지역활성화가 필요하다.

지금까지 추진한 직불제, 지역개발, 생산기반 등의 정책·사업이 농촌어메니티와 관련된 사업이 많은 부분을 차지하고 있지만, 어메니티 지향적 개념으로 잘 디자인되었다고 하기에는 미흡하고, 지역활성화 사례도 보성 녹차, 봉평 메밀, 함양 하고초 등 몇몇 지역에 불과하다.

따라서, 보성녹차 등 농촌어메니티 개발에 의한 도농교류 활성화 사례 분석을 통해 농촌어메니티 개념에 대해 새로운 접근을 시도하고, 그러한 접근에 의해 도농교류활성화를 위한 농촌어메니티 정책 방향을 다음과 같이 제시하였다.

1. 효용가치가 높은 어메니티를 발굴
2. 농촌어메니티자원의 계량화에 의한 소득화
3. 농촌어메니티의 클러스터 개념에 의한 접근
4. 농촌어메니티의 조직적 접근
5. 농촌어메니티의 종합적·체계적·계획적 개발에 의한 지역활성화
6. 기존의 생산기반사업도 어메니티 증진 사업으로의 전환
7. 농촌어메니티 박물관 조성사업 등 신규사업의 도입
8. 농촌어메니티 조직을 운영할 인력 육성
9. 농촌어메니티를 종합적·효율적으로 추진할 조직 정비
10. 거버넌스적인 농촌어메니티의 조직 운영
11. 지역리더 및 지역주민에 의한 농촌어메니티의 개발
12. IT, BT 등 첨단기술의 효과적인 활용
13. 어메니티 농업 육성
14. 농촌어메니티 자원을 활용한 친환경 에너지 육성

우리나라의 경우 2000년대부터 농촌어메니티의 논의가 시작되었으나, 아직도 농촌어메니티에 관한 법적·제도적 기반이 미흡한 상황에서 한미 FTA체결로 농촌부흥을 위한 논리·수단으로서 농촌어메니티가 부각되는 것은 당연하다고 할 수 있다. 각 국가간의 FTA는 시대적 조류로 인식되어지는 상황에서 FTA 반대로 우리의 농업을 보호한다고 장기적으로 농업·농촌이 살아남는 것은 아니다. 얼마 있지 않아 우리 농업도 외국의 농업과 무한경쟁을 해야할 상황이 올 것이다. 농업의 대내외여건은 더욱 어려워 질 것은 자명하다. 그러나, 이러한 미래의 상황을 예측한다면, 농업·농촌에 관여된 모든 정책담당자, 공공기관종사자, 학계, 관련 연구기관, 관련 단체, 농민, 농촌주민 등은 머리를 맞대어 어려운 상황을 극복할 수 있는 대안적 논리와 수단을 개발해야 할 것이다. 이러한 상황에서 필자는 농촌어메니티가 하나의 대안이 될 수 있다고 생각되며, 그러한 접근으로 농촌어메니티에 대한 새로운 접근에 의한 도농교류 활성화를 위한 농촌어메니티 정책 방향을 필자의 관점에

서 제시해 보았다.

농촌이라는 생명체, 조직체가 성장동력인 젊은 인력, 지역리더 등이 부족하여 시들고 있다. 직불제, 지역개발사업, 생산기반사업 등도 지역활성화를 위해 보완할 점이 많다.

FTA등 국제적 협상을 잘 이끌기 위해서도 지역개발 및 지역활성화 논의가 필요하다. 농촌이 살아숨쉬는 생명체로 만들기 위해서 타분야에 있는 사람들의 관심과 참여를 유도하기 위해서도 새로운 논리와 정책 수단이 필요하다.

본 고에서 제시한 농촌어메니티에 대한 새로운 접근과 도농교류 활성화할 수 있는 농촌어메니티 정책 방향은 새롭게 펼쳐지는 우리의 미래를 준비하는 기초가 될 수 있고, 농촌어메니티의 새로운 접근에 의한 도농교류 및 지역활성화가 범국가적 운동으로 발전하는데 있어 조그만 단초가 되길 바라마지 않는다.

## 【참고문헌】

1. 과학기술정책평가연구원, 2001, 지역혁신을 위한 지식클러스터 실태분석
2. 김대식, 2005, 농촌관광기반의 지속가능한 마을정비 유형의 설정, 한국농촌계획학회지, 11(1), pp.45-53
3. 김진동, 2005, 지역관광개발에 있어 관광거버넌스 형성에 관한 연구-지속가능한 관광의 관점을 중심으로, 한양대학교 대학원 박사학위논문
4. 대한국토·도시계획학회 편저, 1998, 지역계획론 : 이론과 실제
5. 류선무등, 2003, 그린투어리즘 이론과 실제, 경북대학 청농관광농업연구소
6. 문동신, 2005, 농산어촌 어메니티의 자원화 방안 연구, 중앙대학교 대학원 박사학위논문
7. 박상수, 2006, 관광서비스관리론, 백산출판사
8. 박덕병, 2005, 농촌 어메니티 자원을 활용한 외국의 농촌개발정책, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소
9. 박석희, 2002, 농촌관광 활성화를 위한 농촌 어메니티자원 활용기술, 농업과학기술원 농촌생활연구소·한국농촌계획학회, 농촌 어메니티 보전 및 관광자원화 방안 심포지엄자료집, pp.57-81
10. 박시현외, 2006, 농촌의 미래 모습, “농촌공간 2020”, 한국농촌공사·한국농촌경제연구원
11. 석희진, 2007, 농촌지역개발사업의 발전 방향, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp.75-81

12. 엄대호, 2007, 어메니티 가치 제고를 위한 경관보전직불제, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp37-49
13. 엄대호, 2006, 농촌마을의 그린투어리즘 성과지표 개발 및 수익추정, 충남대학교 대학원 박사학위논문
14. 엄대호, 2005, 농촌관광 클러스터 육성 전략, 한국농공학회지 전원과 자원, pp.54-58
15. 엄대호 · 김대식 · 김태철 · 김은순, 2006, BSC에 의한 농촌마을 그린투어리즘 성과지표 개발에 관한 연구, 한국농촌계획학회, 12(3), pp.43-55
16. 엄대호 · 김태철 · 김은순, 2006, 요인분석에 의한 농촌마을의 그린투어리즘 수익추정 모형 개발, 한국농촌계획학회, 12(4), pp.23-32
17. 엄대호 · 김대식등, 2006, 농촌관광마을의 평가와 농외소득 증대방안 연구, 한국농촌공사 농어촌연구원
18. 엄대호, 2004, 삶의 향상을 위한 물자원의 관광개발전략, 한국관광개배수, 12(2), pp.24-31
19. 엄대호, 2004, 향토산업클러스터 육성에 의한 농촌활성화 전략, 한국농촌공사 농어촌연구원 · 한국지적재산관리재단, 삶의 질 높임과 향토산업 심포지엄 · 전시회 자료집
20. 윤대순등, 2006, 관광경영학원론, 백산출판사
21. 윤원근, 2002, 우리나라 농촌어메니티 개발정책과 과제, 농업과학기술원 농촌생활연구소 · 한국농촌계획학회, 농촌 어메니티 보전 및 관광자원화 방안 심포지엄자료집, pp.3-28
22. 이상영, 2007, 제주 돌담 문화자원의 가치평가 및 보전 방안, 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소, 농촌자원과 생활 109호, pp37-49
23. 정남수, 2005, 농촌어메니티 자원의 평가를 위한 조사표와 항목 개발, 한국농촌계획학회지, 11(4), pp.9-15
24. 정남식, 2003, 이용자 만족요인 분석을 통한 농촌어메니티 자원평가-농촌관광 이용자를 대상으로-, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문
25. 조원길 · 박철영 · 노환주 · 조용환 공저, 2004, 전자상거래마케팅 전략, 연화사
26. 최수명, 2002, 농촌어메니티 자원화 방안, 농업과학기술원 농촌생활연구소 · 한국농촌계획학회, 농촌 어메니티 보전 및 관광자원화 방안 심포지엄자료집, pp.3-28
27. 황한철외, 2005, 농림어업인 삶의 질 시행계획 점검 · 평가 · 방안 연구, 농림부
28. OECD, 오현석 · 김정섭역, 2002, 지역개발과 어메니티, 새물결