

# 2016 보조사업 모니터링: 일반농산어촌개발사업



1. 일반농산어촌개발사업 현황 .....	1
2. 현장점검 방식 .....	5
3. 점검 결과 .....	7
4. 정책 제언 .....	11

감 수 황 의 식 선임연구원 061-820-2234 eshwang@krei.re.kr  
내용·자료 문의 국 승 용 연 구 위 원 061-820-2275 gouksy@krei.re.kr

- 「KREI 현장브리프」는 농업·농촌의 주요 이슈를 점검·분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

## 요 약

- 일반농산어촌개발사업의 세부사업에는 농촌중심지 활성화, 권역단위와 마을단위 사업이 있는 창조적 마을만들기, 시군역량강화 사업 등이 있음.
  - '04년 농촌마을종합개발사업이라는 명칭으로 36개 마을을 선정하여 '05년부터 사업을 시행한 이래 3~5개 마을을 권역으로 하는 권역개발 사업이 추진
  - 매년 국고 약 8천 7백억 원, 지방비 3천 7백억 원, 총 1조 2천억 원 규모의 재정 투입이 이루어지는 사업
  - 농촌개발사업에 투입되는 재정은 기초생활인프라의 비중이 줄고 창조적 마을만들기와 농촌 중심지 활성화 사업의 비중이 증가하는 추세
  
- 일반농산어촌개발사업 중 권역사업에 대하여 현장점검을 실시
  - 우수 마을 관련 수상실적이 있는 3개 권역과 무작위 7개 권역 등 10개 마을에 대하여 현장 점검 실시
  - 무작위 권역 선정 과정에서 권역 사업 담당자가 없어 연락이 되지 않거나 권역 사업이 원활하게 추진되지 않아 방문을 기피하는 등 권역이 원활하게 운영되고 있지 않은 사례가 다수 존재함을 확인
  - 마을 단위로는 경영이 안정된 사례가 다수 있으나 사업 계획, 시행, 사업 완료 후 경영 등의 측면에서 권역 단위 사업이 성과를 내는 사례는 드물어
  - 사업 시행 과정은 투명하게 관리되고 있으며, 시설물에 대한 사후관리도 비교적 체계적이나 권역 운영에 대한 점검 및 지원 체계는 미흡
  
- 활성화된 권역의 경우 일자리 창출 등으로 권역의 인구가 증가하고, 방문객 증가로 지역경제가 활성화되는 등의 성과
  - 안정적으로 운영되고 있지 못한 다수 권역이 존재하므로 종합 점검과 활성화 방안을 마련하여 다수의 권역에서 사업 성과가 나타날 수 있도록 대책 마련
  
- 사업 계획과 사업 대상자 선정, 사후 관리 측면의 개선 필요
  - 권역 사업 내실화를 위해 마을 단위 사업에서 성과를 거둔 경험이 있는 마을이 참여하는 경우에만 권역사업에 선정되도록 지침 개정
  - 시군에서 사업시행자 선정 시 이해관계자는 배제하도록 관리체계 개선
  - 사업 성과가 우수한 권역에 추가적인 지원이 가능하도록 인센티브 사업 마련
  - 농산물품질관리원이 선정관리와 사후관리를 통합 추진하도록 사업체계를 개선하여 사업의 선정부터 사후 관리까지 일관되고 통합적인 관리·지원 체계 수립



# 1. 일반농산어촌개발사업 현황

## □ 사업 연혁과 내용

- '04년 농촌마을종합개발사업이라는 명칭으로 36개 마을을 선정, '05년부터 첫 사업 추진
  - 동일한 생활권, 영농권, 수리권 등으로 같은 특성을 가지며, 주민간 유대감을 갖는 인근 3~5개마을(법정리, 예시적규모)로 구성되는 소규모 권역 대상
- '10년 시행지침부터 사업명을 일반농산어촌개발로 변경
  - 권역 종합개발, 읍거점면 소재지 종합개발, 마을정비 및 재개발, 기초인프라 정비, 주민역량 강화 및 소득 향상 기반구축 등으로 사업 다각화
  - '11년 시행지침에서 읍면소재지 종합 정비, 권역단위 종합정비, 신규마을 조성 및 재개발, 기초생활 인프라 정비 등으로 세부사업 재편
- '15년 시행지침부터 현행 세부 사업 체계 운영
  - 읍면소재지 종합개발은 농촌 중심지 활성화사업으로 사업명을 변경하였고, 권역단위 종합정비 사업은 창조적 마을 만들기로 사업명과 내용을 변경함. 창조적 마을 만들기 사업은 권역사업과 마을 사업으로 구분되었으며, '04년부터 시행된 농촌마을종합개발사업은 창조적 마을만들기 사업의 권역단위 종합개발 사업으로 사업명이 변경되고 사업 내용이 부분적으로 수정되어 추진됨.
  - 농촌 중심지 활성화 사업은 중심성 분석을 통해 중심성이 높은 지역은 거점기능 활성화 중심의 선도지구로, 중심성이 낮은 지역은 기초인프라 중심의 일반지구로 추진(2016년 시행지침)
  - 창조적 마을만들기 사업의 마을 단위 사업은 권역단위 사업에 비해 대상 지역의 범위를 축소한 것으로 종합개발·복지·경제·환경·신규마을 등의 내역 사업으로 추진
- 창조적 마을만들기 사업은 농촌 마을의 다양한 개발 수요를 충족할 수 있도록 사업 지침 마련
  - 기초생활기반확충 사업으로 도로·교통, 상하수도, 재해대비, 복지시설, 문화시설, 운동휴양 등 지역 주민이 공동체적 삶을 영위하는데 필요한 기반시설 설치 가능
  - 지역소득증대 사업으로 소득기반시설(특산물 가공시설, 선별·집하장, 공동저온저장고 등), 체험관광시설(폐교활용, 체험시설, 야영장 등) 등의 지역자원 및 특산물을 활용한 지역의 공동소득 증대를 위한 기반시설 설치 가능
  - 지역경관개선 사업으로는 지역경제 활성화기반, 마을경관, 생태환경 등 쾌적한 주거공간 조성 및 자연경관 유지를 위한 시설 설치 가능
  - 지역역량강화 사업으로는 주민 교육훈련, 마을홍보, 부대비용 지출 등 지역주민의 역량강화 및 효율적인 사업추진을 위한 부대비용 등의 추진 가능

〈표 1〉 일반농산어촌사업 유형별 주요 사업 내용

사업명	주요 내용	
농촌중심지활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:선도지구 80억 원 이내, 일반지구 60억 원 이내(국비70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 농촌 중심지에 교육·문화·복지·경제 등 중심기능 활성화, 네트워크를 통한 배우 지역 서비스 제공 등</li> </ul>	
창조적 마을만들기	권역단위	종합개발 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:40억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 인근마을을 포함한 종합개발사업으로 기초생활기반확충, 지역소득증대,지역역량강화를 위한 사업</li> </ul>
	마을단위	종합개발 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:10억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 마을단위 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선 및 지역역량강화를 위한 사업</li> </ul>
		공동 문화 복지 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:5억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 공동 문화복지 프로그램 운영 및 시설 지원</li> </ul>
		경제 (체험 소득) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:5억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 지역에서 생산된 농특산물의 부가가치를 높이기 위한 제조·가공 시설 및 브랜드 개발, 공동마케팅, 교육 등</li> </ul>
		환경 (경관 생태) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:5억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 마을의 경관개선 및 생태보전을 위한 사업</li> </ul>
		신규 마을 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:3~36억원(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> <li>○ 마을기반조성, 공동이용시설 설치비 및 마을 운영·관리 프로그램 개발비</li> </ul>
사군 역량	사군 창의 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:20억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:5년이내 자율</li> </ul>	
	역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업비:1.5억 원이내(국비 70%, 지방비 30%)</li> <li>○ 사업기간:1년</li> </ul>	

자료 : 김영주 외, 2014.12. 농촌지역개발사업 완료지구 활성화 방안 연구(재구성)

□ 사업 예산

- 일반농산어촌개발 사업 예산은 최근 매년 1조 2천억 원 수준을 유지
  - 국고 약 8천 7백억 원, 지방비 약 3천 7백억 원

〈표 2〉 일반농산어촌개발 사업 연도별 재정투입 계획

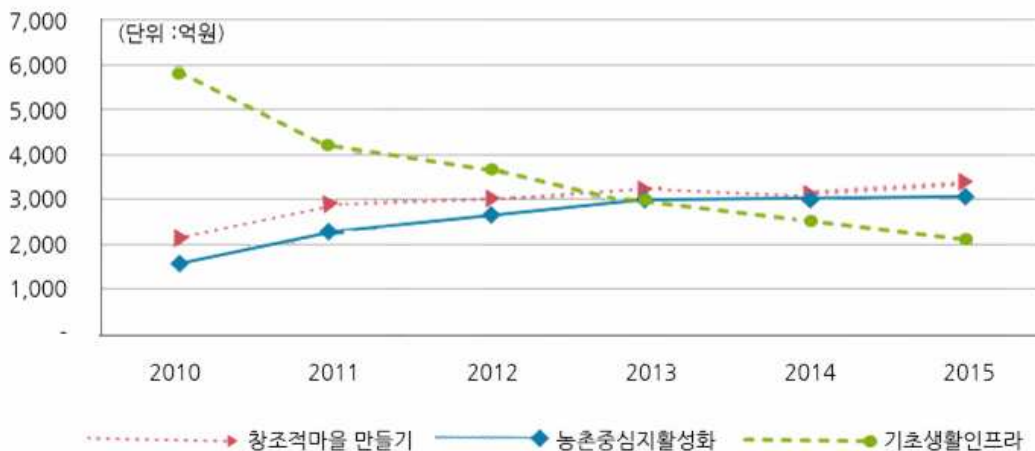
단위: 백만 원

구 분	2013년까지	2014년	2015년	2016년
합 계	5,362,200	1,246,192	1,247,620	1,246,191
국 고	3,753,540	872,334	873,334	872,334
지방비	1,608,660	373,858	374,286	373,857

자료: 농림축산식품부 일반농산어촌개발사업 시행지침.

- 농촌 지역 개발 예산 중 기초생활 인프라의 비중은 줄고 일반농산어촌개발 사업의 비중은 증가하는 추세
  - 2010년 기준 농촌 중심지 활성화 사업과 창조적 마을만들기 사업의 예산을 합한 금액이 기초 생활 인프라 예산에 미치지 못하였으나 2015년 기준 앞의 2가지 예산을 합한 금액이 기초 생활 인프라 예산의 3배에 달함.
  - 농촌 중심지 활성화, 창조적 마을만들기 등 일반농산어촌개발 사업의 정부의 농촌 지역 개발 사업의 주요한 위치를 차지함.
  - 창조적 마을만들기 사업 예산이 농촌 중심지 활성화 사업보다는 많으나 2010년에 비해 2015년 예산의 차이가 감소함.

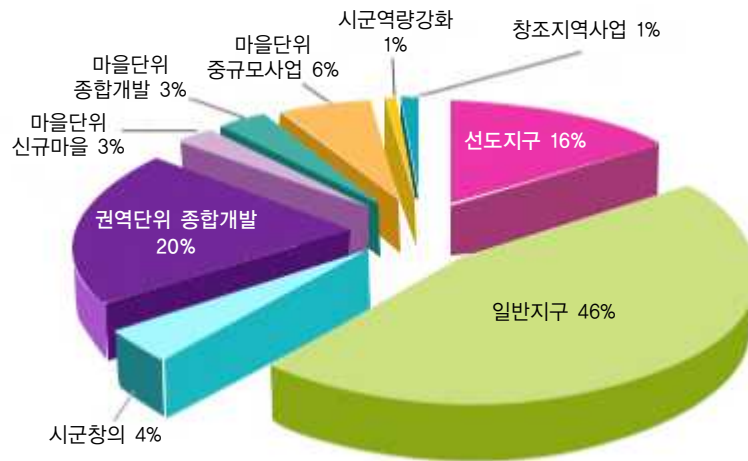
〈그림 1〉 농촌개발사업 재정 투입 추이



자료 : 농촌지역개발통계(www.raise.go.kr, 2016.10.)

- 신규 사업 측면에서는 농촌 중심지 활성화 사업에 투입되는 예산 비중이 상대적으로 크게 증가
  - 2015년 신규사업 기준으로는 총 사업비의 61%가 농촌 중심지 활성화 사업에 투입됨.
  - 농촌 중심지 활성화 사업 중 일반지구 사업 예산의 비중 46%, 선도지구 16%, 권역단위 종합개발 사업 비중 20%, 마을단위 종합개발과 중규모사업의 비중은 각각 3%, 6%

〈그림 2〉 일반농산어촌사업 세부사업별 신규 사업 예산 비중



자료 : 농촌지역개발통계(www.raise.go.kr, 2016.10.)

#### □ 권역사업 현황

- ‘14년까지 농촌마을종합개발사업 221개소, 권역단위 종합개발 사업 332개소 등 총 553개 권역 사업이 추진
  - 농촌마을종합개발사업은 매년 최대 45개 마을을 신규 선정하였으며, 권역단위 종합개발 사업은 ‘12~‘13년 기간 동안 매년 85개 이상의 마을을 선정
  - 일반농산어촌개발 사업명과 내용이 바뀌면서 권역당 보조금 지원 한도는 70억 원에서 40억 원으로 감소한 반면 신규 사업 권역 수는 약 2배 증가



〈표 3〉 농촌마을개발 권역사업 추이

연도(착수기준)	마을 수 누계	농촌마을종합개발사업	권역단위종합개발사업
2005	36	36	-
2006	56	20	-
2007	96	40	-
2008	136	40	-
2009	176	40	-
2010	221	45	-
2011	309	-	88
2012	395	-	86
2013	480	-	85
2014	553	-	73
계	553	221	332

자료 : 김영주 외, 2014.12. 농촌지역개발사업 완료지구 활성화 방안 연구

## 2. 현장점검 방식

- 일반농산어촌개발 사업의 여러 가지 세부 사업 중 권역사업에 대하여 현장점검을 실시
  - '15년 신규 사업 기준으로는 농촌 중심지 활성화 사업의 예산 비중이 크지만 총 사업비 기준으로는 창조적 마을 만들기 사업의 비중이 높고, 창조적 마을 만들기 사업 중 권역사업의 비중이 크며 다수의 마을에서 사업 시행
  - '05년부터 시행된 농촌마을종합개발 사업과 일반농산어촌개발 권역단위 종합개발 사업은 맥을 같이 하는 사업이며, 농촌마을종합개발 사업은 사업이 완료되어 활용되고 있는 곳이 많으므로 사업 완료 권역을 대상으로 현장 점검을 실시
- 현장 점검 대상 권역 선정
  - 농촌마을종합개발사업관련 보고서, 언론 보도 자료, 홈페이지 등을 검색하여 점검 대상과 연락처를 파악함. 포상 등의 실적이 있어 운영 실적이 우수한 것으로 평가받는 권역 3개소를 포함하여 전국 10개소의 점검 대상 권역을 선정함.
  - 무작위로 점검 대상을 선정하여 방문 일정을 협의하는 과정에서 전화 연결이 되지 않거나, 담당자가 점검에 응할 시간이 없다거나, 사업이 운영되지 않아 임시 운영위원회를 구성하고 있다거나, 수익이 없어 점검을 받기 원하지 않는다거나, 권역 내 관계자들 간의 불화로 점검에 응할 수 없다는 등의 이유로 방문을 거절하는 권역이 다수 존재하였음.
  - 사업이 완료된 권역 중 권역사업 담당자가 존재하고 권역사업이 운영되고 있는 권역 10개소를 방문점검 대상으로 선정함. 상당수의 권역이 정상적으로 운영되고 있지 못하거나 담당자가 권역 사업에 역량을

집중하기 어려운 여건에 처해 있어 점검이 가능했던 권역은 상대적으로 운영이 안정된 권역으로 볼 수 있음.

○ 현장 점검 시기와 점검반

- 우수 마을 관련 수상 실적이 있는 단양 한드미, 청양 칠갑산, 완주 경천애인 등 3개 권역과 무작위로 선정된 7개 권역 등 10개 권역에 대해 현장 점검을 실시함.
- 시군에서 고시한 권역 사업계획서를 통해 당해 권역의 기초 사항을 확인하고 권역을 방문하여 마을 사무장 등 사업 담당자에 대한 면접조사를 실시하였고 가능하면 권역 대표자에 대한 면접 조사도 실시하여 사업 계획과 사업 내용, 운영 현황 등을 확인함.
- 권역 선정 과정에서 전화 연락이 되지 않거나 권역에서 방문을 거부하여 점검할 수 없었던 상황을 설명하고 그와 같은 현상이 나타나고 있는 원인에 대한 의견을 조사함.

〈표 4〉 점검 대상 권역과 점검반 편성

시도	시군	권역명	점검일자	점검반
경기	양평	산수유권역	9.23	김미복, 전영현, 이병훈
	이천	서경권역	10.10	김미복, 전영현
충북	단양	한드미권역	10.4.	국승용, 최예준, 이실
	단양	샘양지권역	10.4.	국승용, 최예준, 이실
충남	청양	칠갑산권역	9.27.	김정섭, 김윤진
	당진	검은들권역	9.30.	김정섭, 김윤진
경남	산청	어서권역	9.28.	국승용, 이실
전북	완주	경천애인권역	9.27.	심재현, 최예준
	익산	웅포권역	9.27.	심재현, 최예준
전남	강진	녹향월촌권역	10.12.	황의식, 최예준, 박영상

### 3. 점검결과

#### □ 사업 계획 수립

- 녹색농촌체험마을 등 마을단위 사업 경험이 있거나, 마을 리더의 제안, 시군 담당자의 제안 등이 사업 계획 수립의 계기
  - 농촌마을종합개발사업의 경우 권역이 기본 사업 단위였기 때문에 단위 마을 차원에서 사업계획을 추진 하였으나 사업 지침의 요건을 충족하기 위해 인근 마을로 권역<sup>1)</sup>을 확대하여 사업계획을 변경하여 추진 한 경우가 많음.
  - 시군 담당자의 제안으로 사업이 시작된 경우에는 처음부터 권역 단위로 사업이 추진되었으나 권역의 여건, 시군 담당자의 역량 등에 의해 권역 단위 전반의 종합적인 사업계획이 수립된 경우도 있고, 참여 하는 개별 마을의 요구에 따라 사업을 배분하고 이를 종합하여 권역 사업을 추진한 경우도 있음.
- 일부 권역의 경우 권역 단위 사업 계획을 수립하는 과정에서 참여 마을간 의견 상충하는 경우도 존재
  - 마을 단위로 사업계획을 시작하였으나 권역 단위로 사업 계획을 확장한 후 마을 간 협력 체제를 유지하 며 원만하게 사업계획을 수립한 경우도 있음.
  - 마을 단위로 사업 추진을 시작한 경우 다수의 마을이 하나의 권역으로 묶이면서 사업에 대한 이해가 부족하거나 상호 이계관계가 엇갈리는 등의 상황이 발생하기도 함. 합의를 통해 이견을 해소한 경우도 있으나 참여 마을 별로 주요 시설을 분산 설치하고 개별적으로 운영하는 등의 방식으로 이견을 해소한 경우도 있음.
- 사업 계획 수립은 외부 전문 컨설팅 업체의 도움을 받아 작성
  - 권역 사업에 참여하는 모든 마을의 요구를 담아야 하는 사업의 특성 때문에 전문 업체의 도움을 받지 않고서는 종합적인 사업계획을 수립하기 곤란

#### □ 사업 시행

- 사업시행자가 시장·군수로 비교적 투명하게 사업 시행
  - 농촌마을종합개발사업부터 사업시행자는 시장·군수로 지정되어 있어 시군 행정기관이 비교적 투명하게 사업을 관리

1) 농촌마을종합개발사업에서는 지역에 따라 마을 수는 탄력적으로 적용하되 소권역을 동일한 생활권, 영농권, 수리권 등으로 같은 특성을 가지며, 주민 간 유대감을 갖는 인근 3~5개마을(법정리, 예시적규모)로 구성되는 소규모 권역으로 규정

- 일반농산어촌개발 사업 지침에서는 계획수립, 시행, 준공 등의 절차에 대해 비교적 상세하게 규정
  - 사업 계획수립과 변경, 사업 시행, 사업 준공 등의 전과정에 대해 시장·군수의 책임있는 역할을 규정
  - 사업 시행에 대하여 입찰, 토지 매입 및 보상 시 법령에 의한 감정 평가, 소득사업 민간 보조에 대한 시장·군수의 사업입찰 및 자금집행 대행 등 투명한 사업 집행 체계가 마련됨.

## □ 시설 및 사업 운영

- 시설이나 사업은 법인을 설립하여 운영
  - 권역 사업 전반을 종합적으로 운영하는 법인은 없었으며, 개별 사업별로 법인을 구성하여 운영하는 것이 보편적
  - 시행지침에 의하면 소득기반사업은 10가구 이상의 주민이 참여한 소득법인 구성, 체험관광사업은 권역 법인 또는 마을법인에서 관리하도록 하는 등 법인에 의한 운영을 명시하고 있으며 이와 같은 시행지침이 준수되고 있음.
  - 권역 사업은 경우 체험, 숙박, 가공 등 다양한 시설이나 사업이 종합적으로 추진되며, 대부분은 개별 사업별로 영농법인 등을 결성하여 독립적으로 운영되고 있음. 개별 법인의 수익 중 일정액을 권역 사업을 위해 적립하거나 체험 수익의 일부를 권역 기금으로 적립하여 권역의 관리나 운영을 위한 비용을 마련하고 있음.
  - 사업 완료 이전까지는 권역 단위의 사업 관리가 불가피하나 사업이 완료된 이후에는 개별 사업 단위로 사업이 수행되고 있음. 권역 상근자, 권역 단위 시설 관리, 권역 예산 관리 등 권역 단위 사업에 대해서 권역 단위 법인을 설립·운영하는 경우도 있고, 개별 법인 중의 하나가 권역을 대표하여 상근인력 및 제반 권역 사업을 운영하는 경우도 있음.
- 가공 관련 사업보다는 체험, 숙박 등의 사업 운영이 상대적으로 원활
  - 체험이나 숙박은 비교적 꾸준히 운영되고 있으나, 가공관련 사업은 가동률이 높지 못함. 농촌 마을에서 생산되는 가공품은 소비자 인지도가 높지 못하여 판로 개척에 어려움을 겪고 있고, 지역 특산물을 활용한 가공사업은 대부분 수확기, 명절 등 특정 시기에 운영이 집중되어 가동률이 높지 못함.
  - 단체 및 기업연수와 연계된 숙박, 가족 및 교육 프로그램과 연계된 체험 활동은 비교적 꾸준히 이용되고 있음. 권역 사업 중 체험과 숙박이 비교적 안정적인 것으로 판단됨.
- 인지도 높은 일부 권역을 제외하고는 경영 안정화가 당면 과제
  - 농촌 숙박은 펜션, 민간 리조트나 연수원 등과 마을 숙박 시설이 경쟁 관계를 형성하고 있어 숙박 시설만으로는 안정적인 경영이 어려움. 마을단위 숙박시설은 대부분 민간 숙박 시설과 경쟁하기 위해서 저렴한 가격 정책을 취하고 있음. 휴가철 등 성수기를 제외하고는 가족단위 관광객을 유치하기 어려워 숙박시설의 가동률이 높지 않기 때문에 연중 상근 인력을 운영하는데 따르는 경영 부담도 적지 않음.
  - 숙박 부분에서 안정적으로 수익을 창출하는 마을은 차별화된 교육연수체험 프로그램, 인지도 높은 축

제나 관광자원을 보유하고 있는 등 숙박 시설 이외의 집객(集客) 요소를 가지고 있음.

- 마을 사무장 등 상근자 활동비의 일부나마 정부에서 지원을 받는 권역은 비교적 안정적인 운영이 가능하지만 수익 기반이 안정되지 않은 상황에서 상근 인력에 대한 활동비를 전액 권역 내에서 마련해야 하는 경우에는 권역 사업을 위한 상근 인력을 확보하기 어려움. 수익이 창출되지 않아 상근 인력을 확보하지 못하면, 권역의 일상적인 운영이 곤란해져 수익 창출이 더욱 어려워지는 악순환이 지속적으로 발생할 수 있음.
- 사업 운영 초기에는 시설 유지·보수 비용이 크지 않으나 시일이 경과됨에 따라 시설이 노후화되고 유지·보수 비용이 발생하면서 추가적인 경영 부담이 발생함. 상근자 활동비, 시설 유지·보수비 등을 확보하는 것이 권역 사업을 지속할 수 있는 필요 조건이나 상당수 권역이 기본적인 경영 비용을 확보하는 것조차 쉽지 않은 실정임.
- 사업 초기에는 권역에 대한 인지도가 낮아 수익이 원활하게 창출되지 않는 반면, 신규 사업에 따른 비용 부담은 상대적으로 클 수밖에 없어 사업 초기 권역의 경영부담을 완화하고 신속한 경영 정상화를 위한 지원 대책이 필요함.

○ 완료된 권역의 안정화를 위한 사업은 미흡한 반면 권역의 양적 확대는 지속

- 상당수의 권역이 정상적인 운영에 어려움을 겪고 있고, 운영되고 있는 권역 중에서도 경영이 안정되지 않은 곳이 적지 않을 것으로 추정됨. 사업 완료 후 일정 기간이 경과하면 국비는 물론 지자체 차원의 지원도 이루어지지 않고 있어 사업 초기 경영이 안정되지 못한 권역은 경영 개선이 이루어지기 어려움.
- 적지 않은 권역이 안정적으로 경영되고 있지 못한 상황에서 권역의 양적 확대가 지속되고 있어 이에 대한 대책 마련이 필요함. 상근 인력을 확보하지 못하고 시설 가동률도 낮아 권역 사업 정상화를 모색하고 있는 지역 인근에 신규 권역이 조성되고 있는 사례도 있어 일반농산어촌개발 사업에 대한 종합적인 개선이 요구됨.

□ 사후 관리와 환류

○ 부동산과 기계·설비에 대해서는 사후 관리 지침 명기

- 시행지침에 부동산과 종물은 준공일로부터 10년, 기계·장비는 구입일로부터 5년간 재산처분을 제한하는 등의 관리를 하고 있음.
- 시설물은 시장군수가 투자비용에 따라 단독 또는 공동 등기하도록 하고 있으며, 10년 이후 공유재산관리법령에 의거하여 해당 법인에 소유권 양도가 가능하도록 하고 있음.
- 사도는 반기별 1회이상, 사군은 월 1회 이상 현장점검을 실시하도록 하고 있음.

○ 권역의 운영과 관련된 사후 관리 체계는 미흡

- 시행지침에는 사무장 활동비는 사업기간 내에 지급할 수 있도록 하고 있음. 사업이 완료된 이후 권역 사업이 활성화되지 못하여 권역에서 자체적으로 상근자 활동비를 확보하기 어려운 상황이 되면 권역 사업 전반의 운영이 어려워지는 상황이 발생할 수 있음.

- 시설물에 대해서는 비교적 상세한 사후 관리 지침이 존재하는 반면 권역의 운영 상황을 모니터링하고 권역의 경영이 안정될 수 있도록 컨설팅·지원을 하는 체계는 미흡함.
- 2016년부터 농산물품질관리원이 지역개발사업에 대한 사후관리 강화사업을 시행
  - 2016년 시범사업을 시작으로 단계적으로 지역개발사업에 대한 농산물품질관리원의 모니터링과 사후관리 사업을 강화할 계획임.
  - 사업 이행 실태 점검, 완료 사업 점검 등을 실시할 예정이며, 693개 농산어촌 권역사업을 포함하여 마을, 읍면, 시군 등 총 2,166개소에 대해 농촌진흥청, 산림청 등과 협력하여 사후관리를 추진할 계획임.
  - 118개 농산물품질관리원 사무소(지원)별로 점검반을 편성하여 점검을 실시하고 점검 결과는 농산어촌 지역개발 공간정보시스템(RAISE)에 입력하여 통합관리 할 예정임.
  - 권역 선정과 관련된 지원업무는 농어촌공사에서 담당하고 있고 농산물품질관리원은 사후관리 업무만을 담당하게 되어 선정관리와 사후관리가 이원화되어 있음.

## □ 사업 성과

- 대부분의 권역에서 일자리 창출과 지역 인구 순유입 성과가 나타남.
  - 대규모 투자를 필요로 하기 때문에 독립적으로 확보하기 어려운 시설이나 설비를 확보함으로써 소득 사업이 가능한 여건이 조성됨. 마을 단위 소득 사업 기반이 마련되고, 체험 프로그램도 지역 인력을 필요로 하는 분야로 권역 사업을 통해 지역 단위 일자리가 창출됨.
  - 상근 인력은 아니지만 체험·숙박 시설 주변 환경 정비, 시설 청소, 식사 제공 등 권역 사업과 관련된 일자리가 만들어 짐.
  - 마을 사무장 등 귀농·귀촌 인력에 대한 일자리가 만들어지는 등 지역에 거주하는 인구가 증가하거나 지역 인구 감소세가 멈추고 인구가 유지되는 현상도 나타남.
- 운영이 활성화된 권역을 중심으로 지역 경제 활성화
  - 교육연수체험 등에 참여하는 외지인의 방문이 증가하면서 인근 지역의 경제 활성화를 유발하는 현상도 나타남. 권역 내 숙박시설이 부족하여 인근 지역의 숙박 시설을 이용하거나 방문객들이 소매·외식 등 권역 인근에서 소비 활동이 이루어지면서 활성화된 권역 인근으로 경제 활성화 효과가 확대되는 사례도 나타나고 있음.
- 거주 여건 개선
  - 도로 등 마을 환경 개선, 산책로 조성, 마을회관 정비 등 마을 거주 여건이 개선되어 주민들의 만족도가 향상된 것도 이 사업의 주요 성과 중의 하나임.

## 4. 정책 제언

### □ 사업 개선 대책 마련을 위한 종합 점검

- 사업이 활성화된 권역에서 일자리 창출, 인구 증가, 지역경제 활성화 등 사업의 긍정적 효과가 나타나고 있음.
  - 사업이 활성화된 권역에서는 이 사업의 목적인 ‘주민 소득과 기초생활수준 제고, 인구 유지, 지역특화 발전’ 등이 현실화되고 있어 유의미한 정책 사업임.
  - 지역에 일자리가 창출되어 더 이상 인구 유출되지 않거나 외부 인구가 유입되고 있는 효과가 나타나고 있고, 방문객의 수가 증가하면서 권역 주변 지역의 경제에도 긍정적인 영향을 미치는 사례도 있음.
- 운영이 활성화된 권역과 그렇지 못한 권역을 종합적으로 비교하여 운영 활성화 요인을 분석하고 사업의 효과성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요함.
  - 정상적으로 운영되지 않은 권역이 다수 존재하고, 운영되는 권역의 상당수가 경영이 안정화되어 있지 못하므로 이를 개선할 수 있는 방안이 마련되어야 하며 이를 위해서는 권역 전반에 대한 종합적인 조사와 점검이 필요함.
  - 중심지, 권역, 마을 등이 농촌지역 공간을 구성하는 각각의 단위이므로 개별 사업별로 독립적으로 진단하는 것보다는 중심지, 권역, 마을 등을 종합적으로 고찰하여 농촌지역에 대한 종합적인 개발 대책을 수립하는 것이 바람직함.

### □ 권역 단위 사업에 대한 재평가

- 사업 추진 단위로서 권역의 적정성에 대한 평가 필요
  - 농촌마을종합개발사업은 권역단위로 추진된 사업이고, 일반농산어촌개발사업은 권역사업과 마을사업이 구분되어 있으나 권역사업의 비중이 적지 않으므로 이미 추진된 사업에 대한 평가를 바탕으로 사업 단위로서 권역의 적정성에 대한 검토가 필요함.
  - 사업 계획 수립이나 운영 초기 계획 변경이나 갈등 소지가 발생하였으나 권역 차원에서 문제점을 해소하고 생산체협·숙박 등을 효율적으로 연계하여 권역 단위 사업을 활성화시키고 있는 사례가 있으나 그 비중은 크지 않음.
  - 현장 점검을 실시한 권역 중 다수의 권역에서 사업계획 수립과정에서 권역 사업에 참여한 마을 간의 갈등이 있었다고 하며, 사업이 운영되고 있는 현 시점에서조차 갈등이 완전히 해소되지 못한 사례가 있음. 또한 사업이 마을 또는 법인 단위로 이루어지고 권역 사업이 존재하지 않는 사례, 권역 단위 법인은 결성되어 있으나 일상적인 사업은 없이 관리 비용 마련이나 수익금 배당 등의 협의만 수행하는 사례 등 실질적인 권역 사업이 존재하지 않는 경우도 있음.
  - 인적 자원이 충분하지 못하여 마을 단위 사업도 안정적으로 운영하기 어려운 실정에서 권역 단위 사업을

운영하는 것은 실효성이 낮다는 지적도 있음.

○ 역량과 여건이 확인된 지역을 대상으로 권역사업 추진

- 권역 사업이 활성화된 사례도 있고, 인접한 마을의 협력 체계를 구축하고 농촌개발의 성과가 상대적으로 넓게 확산될 수 있는 등 권역 사업의 취지의 타당성은 인정됨. 권역 사업을 추진할 수 있는 여건을 갖춘 곳에서는 권역 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이 바람직하나 준비가 부족한 상황에서 외부의 권유 등으로 준비없이 권역사업을 추진하게 되면 부실이 발생할 수 있음.
- 마을 단위 사업과 같이 상대적으로 규모가 작은 사업을 먼저 추진하여 경험과 역량을 쌓은 후 사업 범위와 규모를 확대한 권역 사업을 추진할 수 있도록 하는 것이 권역 사업의 성과를 극대화할 수 있는 방법임. 마을 단위 사업을 통해 경험을 축적하고 사업 운영 역량이 검증된 지역에 한하여 상대적으로 규모가 큰 종합개발 사업을 할 수 있도록 자격을 제한함으로써 사업이 내실을 기할 수 있음. 이를 위해서는 권역 종합개발 대상 권역을 선정할 때 마을 단위 소득 사업이나 종합개발사업의 경험이 있는 마을이 반드시 사업대상 권역에 포함되도록 사업 지침 개정이 필요함<sup>2)</sup>.

□ 양적 확대 지양, 질적 제고 모색

○ 기본계획이 확정되어 사업이 추진 중인 권역을 포함하면 600개가 넘는 권역이 운영되고 있거나 운영될 예정

- 일반농산어촌개발 사업 대상 시군은 122개로 대상 시군 당 평균 5개의 권역이 운영될 예정으로 그 수가 적지 않음.
- 사업 완료된 권역 중 상당수가 안정적으로 권역 사업을 운영하고 있지 못한 상황이므로 권역을 신규 지정하여 양적으로 확대하는 것은 사업성이 입증된 곳으로 최소화하고, 각각의 권역이 내실있게 운영될 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함.

○ 권역의 경영 안정을 위한 대책 필요

- 사업 경험, 인적 자원, 주변 여건 등이 사업 활성화에 영향을 미치는 주요 요인으로 볼 수 있으며, 이들은 단기간에 확보하기 쉽지 않은 요소들임. 권역 사업을 통해 설치되는 시설장비 등은 사업시행 기간 내에 확보될 수 있으나 경험, 인력, 여건 등은 짧은 기간 동안 확보되기 어려운 요소임. 시설장비 등은 외부 전문 기관에게 발주하여 확보하는 것이 가능하지만, 사업 노하우나 전문성 있는 인력 등은 비교적 오랜 시일에 걸쳐 내부에서 양성되어야 함. 또한 차별화된 자연 환경이나 문화 자원 등의 여건도 짧은 시일 내에 확보하기 어려운 요소임.
- 사업계획서의 적정성 평가만으로는 권역을 안정적으로 운영할 수 있는 역량과 여건을 갖추고 있는지 판단하기 어려움. 작은 사업부터 경험을 쌓고, 상대적으로 큰 사업을 운영할 수 있는 역량을 갖춘 후에 권역 사업과 같은 대규모 사업을 운영할 수 있도록 장기적 관점에서 단계적인 접근이 필요함.
- 사업 완료 이후 운영 활성화를 위한 지원 대책이 필요함. 사업 완료 직후 일정 기간 동안 마을 사무장

2) 현재 사업설명회 등에서 권역사업을 위해서는 마을단위 사업을 추진한 경험이 있는 마을이 반드시 포함되어야 함을 공지하고 있고, 선정과정에서도 이를 적용하고 있으나 지침에는 반영되어 있지 않으므로 지침 개정이 필요함.



활동비를 지원한다면 사업의 성과에 중요한 영향을 미치는 시기 사업 활성화에 상당한 도움을 줄 수 있을 것임. 또한 상당수의 권역에서 시군 담당자나 전문 지원 기관의 역할이 중요하다고 인식하고 있으므로 사업 운영을 점검하고 지원할 수 있는 체계가 필요함.

#### ○ 우수 권역/마을에 대한 인센티브

- 경영 실적이 우수한 소수의 권역을 제외하면 권역 사업의 수익금으로 시설 유지·보수를 위한 재원을 충당하는 것도 쉽지 않음. 권역 사업의 경험이 없는 상황에서 사업 계획을 세우기 때문에 필요한 시설을 확보하지 못하거나 시설이 부족해 사업 활성화를 제약하는 경우도 있음. 사업완료 후 일정 기간이 경과한 우수 권역/마을이 추가 사업을 할 수 있는 기회를 준다면 운영 역량을 갖춘 마을이 사업 성과를 확대할 수 있음.
- 시행 지침에도 사업 완료 권역의 추가 사업에 대한 언급이 없으며, 일부 지자체는 권역 사업이 시행된 마을을 타 마을 관련 지원 사업 대상에서 배제하도록 하고 있어 권역사업에 참가한 것 때문에 불이익을 받는 사례도 조사됨.
- 인센티브 사업을 도입하는 등 운영 역량과 성과가 검증된 마을이나 권역이 추가 사업을 추진할 수 있도록 지원한다면 이 사업의 성과를 확대할 수 있으며, 마을이나 권역이 이 사업에 적극적으로 참여할 수 있는 유인책으로 활용될 수 있음.

### □ 선정관리와 사후관리 체계 정비

#### ○ 선정관리와 사후관리 업무를 농산물품질관리원으로 일원화

- 일반농산어촌개발 대상 지역의 선정과 관련된 업무 지원은 농어촌공사가 수행하고 있음. 기존 사후 관리 체계는 시도나 시군 위주로 되어 있었으나 2016년부터 농산물품질관리원이 시행 점검 및 완료 지역에 대한 사후관리 업무를 시작함.
- 농산물품질관리원이 시행점검과 사후관리를 원활하게 수행하기 위해서는 당해 사업에 대해 많은 정보를 보유하고 있는 것이 효과적이므로 선정관리와 시행점검, 사후관리를 일괄적으로 수행하는 것이 관리업무의 효과성·효율성을 높일 수 있음.
- 농어촌공사가 공공기관으로 일반농산어촌개발에 대한 풍부한 경험과 노하우를 가지고 있고, 선정 지원 업무와 관련된 전문성을 보유하고 있음. 하지만 농어촌공사는 상당수의 마을 및 권역 사업의 계획, 시행, 감리 등의 사업 시행을 담당하고 있는 기관이며 권역 사업 시행에 대한 평가를 받는 위치의 기관임을 감안하면 선정관리 업무를 농산물품질관리원에 이관하고 시행업무에 집중하는 것이 바람직함.

#### ○ 시군 사업대상자 선정과정에서 투명성 제고

- 사업대상자 선정 시 이해당사자가 시군 선정위원이 될 수 없도록 한다면 사업 선정과정의 투명성을 제고하는데 기여할 것으로 사료됨.







---

KREI 현장브리프 제2호  
2016 보조사업 모니터링: 일반농산어촌개발사업

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)  
인 쇄 2016. 11.  
발 행 2016. 11.  
발행인 김창길  
발행처 한국농촌경제연구원  
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601  
전화 061-820-2000 <http://www.krei.re.kr>  
인쇄처 동양문화인쇄포럼  
전화 061-332-7120 e-mail: [dongyt@chol.com](mailto:dongyt@chol.com)

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-

