

농산어촌 개발사업 분석을 통한 공공디자인 적용방안 연구

Research on the Application of Public Design through Analysis of Rural Development Projects

주 저 자 : 채완석 (Chai, Wan Seok) (주)투엔티플러스 부대표
staff21_nave@hongik.ac.kr

공 동 저 자 : 장영호 (Jang, Young Ho) 홍익대학교 산업미술대학원 공공디자인전공 교수

<https://doi.org/10.46248/kidrs.2025.1.178>

접수일 2025. 02. 07. / 심사완료일 2025. 02. 25. / 게재확정일 2025. 03. 10. / 게재일 2025. 3 30.

Abstract

The declining birth rate in rural areas is directly related to the decline of the local population, and the ageing of the population is a major factor in accelerating the disappearance of rural areas. To curb this, various development projects are being promoted in rural areas, but spatial design related projects are biased towards architectural and civil engineering oriented facility improvements, which do not properly reflect local characteristics. Therefore, the purpose of this study was to examine the current status and limitations of development projects in rural areas and to derive ways to apply public design. After reviewing the laws and policies related to rural development projects and the current status of projects, 92 projects were analysed using Public Procurement Service. As a result, the study identified inappropriate procurement methods, biased project costs, and restrictions on bidding qualifications as problems in rural development projects, and suggested ways to improve the procurement method and directions for future development projects. The conclusion was reached by suggesting the development direction of rural development projects and the application of public design.

Keyword

Rural areas(농산어촌), Development project(개발사업), Public design(공공디자인)

요약

농산어촌의 저출산 문제는 지역인구 감소와 직결되고, 고령화 심화는 지역소멸을 가속화하는 중요한 요소이다. 이를 억제하기 위해 농산어촌을 대상으로 다양한 개발사업이 추진되고 있으나, 공간디자인 관련 사업은 건축, 토목 위주의 시설개선에 편중되어 지역 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 농산어촌 개발사업의 현황과 한계점을 살펴 보고, 공공디자인 적용방안을 도출하는 데 연구의 목적을 두었으며, 농산어촌 개발사업 관련 법령과 정책, 사업 현황을 검토한 후 나라장터 입찰정보를 통해 92건의 사업을 분석하는 과정을 거쳤다. 연구결과, 부적절한 계약방법, 편중된 사업비 편성, 입찰참가자격의 제한을 농산어촌 개발사업의 문제점으로 도출하고, 발주방식 개선방안과 향후 개발사업의 지향점을 제시하였다. 이를 통해 농산어촌 지역 개발사업의 전개방향과 공공디자인 적용방안을 제안함으로써 결론에 도달하였다.

목차

1. 서론

- 1-1. 연구의 배경 및 목적
- 1-2. 연구의 범위 및 방법

2. 농산어촌 개발사업 고찰

- 2-1. 개발사업 현황과 한계
- 2-2. 개발사업 발주현황 분석

3. 농산어촌형 공공디자인 적용을 위한 개선 방향

- 3-1. 발주방식의 문제점
- 3-2. 개선방안
- 3-3. 농산어촌 개발사업의 추진방향
- 3-4. 농산어촌 지역의 공공디자인 적용방안

4. 결론

참고문헌

1. 서론

1-1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 2024년 기준 합계출산율¹⁾이 0.74명으로 2023년 0.72명²⁾에 비해 소폭 반등하였으나, 65세 이상 인구는 20%를 넘어서 UN 기준에 따른 초고령 사회로 진입하였다. 이는 현재 인구 유지를 위한 최소 기준인 2.1명에 못 미치는 수치로 저출산과 고령화 문제는 결국 데모크라이시스(democrisis)³⁾ 상황을 맞이할 수밖에 없다는 것을 의미한다. 따라서 세금을 내는 인구는 줄고, 세금을 쓰는 인구만 늘면서 사회생활을 하는 생산연령인구의 부담이 치솟을 것이라는 비관적인 전망을 동반할 수밖에 없다.

특히, 농산어촌 지역의 저출산 문제는 고령화를 심화하고, 지역의 활력을 저하하며, 경기 침체에 따른 지자체의 세수 감소와 복지혜택 축소로 이어져 결국 인구 유출로 인한 지역소멸로 이어지는 연결고리를 형성하게 되므로 심각하게 받아들여야 한다.

이와 같은 문제로 인해 농산어촌 소관 중앙부처인 농림축산식품부와 해양수산부에서 지역소멸을 억제하고, 정주환경 개선을 위해 다양한 개발사업을 추진해 왔다. 그러나, 개별 법령에 따라 농산어촌을 대상으로 추진되어 온 다양한 사업은 주로 건축, 토목 등 인프라 확충과 생활환경 개선에 목적을 두고 있으며, 하드웨어 중심의 토건사업과 행정주도형 하향 방식의 사업추진으로 인해 관제사업의 틀을 벗어나지 못한 채, 판박이식 결과물을 양산하는 결과를 초래하고 있다.

따라서 농산어촌을 대상으로 개별법에 따라 추진되어 온 개발사업의 현황과 한계점을 살펴보고, 나라장터를 통해 입찰 공고된 사업을 분석함으로써 농산어촌을 대상으로 한 개발사업에 공공디자인을 적용하기 위한 방안을 모색하는 데 연구의 목적을 둔다.

1-2. 연구의 범위 및 방법

연구는 농촌과 어촌을 대상으로 추진된 지역 개발사

- 1) 한 여성이 가임기간(15세~49세) 동안 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 측정하는 통계를 말하는데, 실제로는 5세 기준으로 구분한 연령별 출산율을 계산한 후 이를 합한 개념이기 때문에 합계출산율(total fertility rate)이라고 지칭함
- 2) 국가통계포털. (2025.2.3.). URL: <https://kosis.kr>
- 3) 인구변동을 뜻하는 데모그래피(Demography)와 위기를 뜻하는 크라이시스(Crisis)의 합성어로, 인구감소에 따른 사회·경제적 위기를 뜻함

업 중 법령 또는 추진근거를 확인할 수 있는 중앙부처와 산하기관의 추진 사업을 대상으로 진행한다.

또한, 연구의 목적인 공공디자인과의 접목을 고려하여 2023년 5월 말부터 8월 말까지 3개월간 조달청 나라장터를 통해 입찰 공고된 개발사업 중 공공디자인 대상을 포함하는 사업으로 범위를 한정하여 자료를 검토하였으며, 분석대상 92건의 과업이행요청서 분석을 통해 농산어촌 지역의 공공디자인 적용방안을 제시함으로써 결론에 도달하였다.

2. 농산어촌 개발사업 고찰

2-1. 개발사업 현황과 한계

2-1-1. 농촌지역 개발사업

농촌지역 개발사업은 농림축산식품부에서 도·농간 소득 격차 해소와 국토의 균형발전, 주민 삶의 질 향상을 목표로 2004년부터 ‘농업·농촌 종합대책’에 따라 추진되어 왔다. 사업의 성격상 생활환경 정비, 주택 신·개축이나 소득시설에 대한 투자에 집중되었고, 점차 경관개선이나 마을공동체 활성화 등으로 관심이 전환되었으나, 여전히 건축물과 시설물 조성이 사업의 핵심사항이었다. 이에 정책 취지에 부합하는 다양한 사업이 오늘날까지 시행되고 있으나, 지역에서는 정책 취지보다 사업 자체에만 관심이 집중됨으로써 농촌의 공간 특성에 대한 충분한 검증과정 없이 개별적인 사업으로 추진되었고, 이 때문에 사업의 실효성이 저하된다는 평가를 받고 있다.(표 1 참조) 특히, 하드웨어 위주의 사업추진과 마을 단위의 중복·산발적 개발 등으로 사업 간 시너지 효과가 저조하다는 문제점은 농촌지역 개발사업의 한계로 나타나고 있다.

2-1-2. 어촌지역 개발사업

어촌지역 개발사업은 「수산업·어촌 발전 기본법(약칭, 수산업기본법)」에 근거하여 바다에 인접한 76개 시·군·구의 534개 읍·면·동을 어촌으로 구분하여 추진하고 있다. 1988년 ~ 1992년에는 어촌종합개발사업이 시범사업으로 추진되었고, 1994년 ~ 2008년에는 어촌종합개발사업 1단계로 소득원 개발 및 수산업 생산기반시설 확충 등의 사업이 추진되었다.

그 후, 2008년부터 어촌종합개발사업이 농림축산식품부로 이관되었고, 2009년부터 유사한 15개 지역개발사업이 일반농산어촌개발사업으로 통합되었다.

2013년 해양수산부가 부활하면서 2016년부터는 일

[표 1] 농촌개발 정책 및 사업

정책	사업	특징				경관개선 방향
		생산	주거	자연	경관	
농촌근대화촉진법('70)	지역사회개발사업	●	-	-	-	환경개선
	새마을운동	●	○	△	△	↓
	취락구조개선사업	○	○	-	△	
농어촌발전종합대책('89)	농어촌주거환경개선사업	-	●	-	-	생산향상, 주거편의
	농가주거환경개선사업	-	●	-	-	↓
	도서종합개발사업	○	○	-	-	
농어촌구조개선대책('91) 농어촌발전대책('94) 농업·농촌발전계획('98)	정주기반촉진사업	-	○	○	-	주거편의
	문화마을조성사업	○	○	-	△	↓
	오지종합개발사업	○	○	-	-	
농업·농촌종합대책('04) 농어촌경관개선종합대책('06)	아름마을가꾸기사업	-	○	○	○	정주환경
	녹색농촌체험마을조성사업	○	-	○	○	↓
	농촌전통테마마을사업	○	△	-	○	
	소도읍육성사업	△	●	-	△	↓
	접경지역개발사업	●	○	○	-	
	농촌마을종합개발사업	○	○	○	○	아메니티
	문화역사마을가꾸기사업	-	○	△	○	
	농촌정주기반확충사업	-	○	△	-	↓
	농촌건강장수마을사업	-	○	△	△	
	살기좋은지역만들기사업	-	○	○	○	↓
농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법('13) 농어촌정비법('14) 농촌다움 제고를 위한 오감 경관추진 대책('11)	경관보전직불제	△	-	-	●	농촌다움
	농어촌관광휴양단지사업	-	○	△	○	↓
	농촌마을리모델링사업	△	●	△	○	

● : 많음, ○ : 보통, △ : 적음, - : 해당없음

자료 출처 : 김상범, '농어촌경관 정책 및 사업추진 현황', 농어촌과 환경(통권 145호), 한국농어촌공사

반농산어촌개발사업 중에서 어촌지역을 분리하여 추진되었고, 현재는 어촌지역의 주민소득과 기초생활 수준을 높이고, 어촌의 어메니티 증진 및 어촌의 인구 유지, 지역별 특화 발전을 도모하기 위해 '어촌분야 일반농산어촌개발사업'이 추진되고 있다.

어촌분야 일반농산어촌개발사업은 기능에 따라 정주여건 개선을 위한 기초생활기반 확충, 지역특화개발을 통한 지역소득 증대, 경관 및 환경개선을 통한 지역경관 개선, 그리고 역량 강화를 통한 지역주민 경쟁력 강화를 목적으로 권역 단위 거점개발사업(어촌종합개발, 어촌테마마을, 어울림마을)과 역량강화사업으로 구분되어 추진되고 있다.

한편, '어촌뉴딜300사업'은 2019년부터 공동사업(기반시설), 특화사업(관광레저 등), S/W사업(역량강화) 등을 기본적으로 포함하여 추진되고 있으며, 2023년부터 어촌 경제플랫폼 조성, 어촌 생활플랫폼 조성, 어촌 안전인프라 개선의 3가지 유형으로 '어촌신활력증진사업'이 추진 중이다.(표 2 참조)

[표 2] 어촌 지역개발사업⁴⁾

사업명	사업내용	지원대상
일반농산 어촌개발사업 (어촌분야)	- 권역 단위 거점개발(어촌종합개발, 어촌테마마을) - 사군 역량강화	31개 사군 124개 읍면
취약지역 생활여건 개조사업	- 안전확보(재해예방, 노후위험시설 보수, CCTV설치 등) - 휴먼케어(일자리문화복지 등) - 생활인프라 지원, 주택정비, 주민역량강화 등	
어촌뉴딜 300사업	- 공동사업(기항지 개선, 어항 시설 정비, 안전시설 정비) - 특화사업(정주환경 개선, 관광 진흥) 및 S/W사업	법정어항과 소규모 항포구 및 배후어촌(국가어항을 제외)
어촌 신활력 증진사업	(유형1) 어촌자원 활용 기업 육성, 자동화·스마트시설 도입 등	국가어항, 지방어항 및 배후지역
	(유형2) 청년여성 친화형 복합 주거단지 조성, 위험안전시설 개선 등	법정어항, 소규모 항포구(국가어항을 제외)
	(유형3) 기상시설 개선 및 주민관광객 교통편의 증진 등	어촌정주어항, 소규모 항포구 및 어촌마을

4) 연구자 작성(한국농어촌공사 자료 참조)

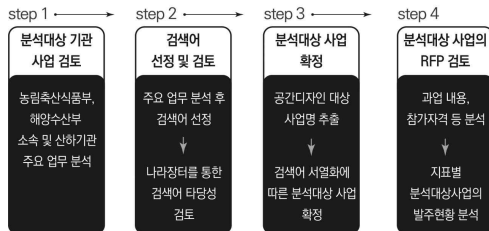
어촌은 바다라는 특수한 공간을 품은 자연경관을 통하여 수산자원, 해양레저 등의 다양한 해양 관광자원을 보유하고 있어 성장 잠재력은 풍부하다. 다만 고령화와 정주여건 악화로 2045년 전체 어촌지역의 81.2%가 소멸 고위험지역⁵⁾이 될 것으로 전망되고 있다는 것이 리스크로 작용할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

2-2. 개발사업 발주현황 분석

2-2-1. 분석 개요

조달청 나라장터를 통해 입찰 공고되는 공공디자인 관련 농산어촌 개발사업의 발주현황 분석은 다음의 과정을 거쳐 진행되었다.

첫째, 검색어를 추출하기 위해 농산어촌 관련 중앙 부처인 농림축산식품부와 해양수산부 소속기관의 주요 업무를 분석한다. 둘째, 업무 분석을 통해 도출된 검색어의 적용 타당성을 조달청 나라장터를 통해 검토한다. 셋째, 분석대상 사업명을 추출한 후 서열화된 검색어에 따라 분석대상 사업 목록을 확정한다. 넷째, 분석대상 사업의 과업이행요청서 등을 검토하여 농산어촌 개발사업의 주요 내용을 검토한다.(그림 1 참조)



[그림 1] 사업 발주현황 분석 체계도

2-2-2. 분석대상 기관 사업 검토

분석대상 기관은 농산어촌 생활환경 관련 계획의 수립 또는 사업 등을 소관 업무로 두고 있는 농림축산식품부 소속 한국농어촌공사와 해양수산부 소속 한국어촌어항공단을 대상으로 하고, 두 기관에서 추진하는 주요 사업을 분석하였다.

한국농어촌공사는 농어업생산기반 조성 및 정비, 농어촌용수관리, 농어촌지역개발 등을 위한 기관으로, 전국에 9개 지역본부, 93개 지사를 설치하고 관계 법령에 따라 추진하도록 한 사업과 국가 및 지자체 등으로

부터 위탁받은 사업을 추진하고 있다. 공공디자인 관련 사업은 마을만들기사업, 농촌공간정비사업, 농촌중심지 활성화, 기초생활거점조성사업, 시·군 역량강화사업 등이 대표적이다.(표 3 참조)

[표 3] 한국농어촌공사의 공공디자인 관련 개발사업⁶⁾

사업 구분	사업내용
마을만들기 (마을개발)사업	지역 역량에 맞는 사업을 통한 마을공동체 활력 제고 및 정주여건 개선
농촌공간 정비사업	유해시설의 철거 또는 이전으로 주거환경 및 농촌경관 개선
농촌중심지 활성화사업	읍면 소재지에 교육복지문화경제서비스 공급 기능 확충과 배후 마을로의 서비스 전달 활성화를 통하여 중심지 및 배후 마을 주민 삶의 질을 함께 향상
기초생활거점 조성사업	농산어촌지역 주민의 소득과 기초 생활수준을 높이고, 인구유지와 지역별 특화방안 모색 위해 생활SOC 시설 확충과 배후마을 주민까지 이용할 수 있는 서비스체계 마련
농어촌취약 지역생활여건 개조사업	안전위생 등 생활 인프라 확충 및 주거환경 개선을 위한 주택정비 및 일자리, 휴먼케어, 주민역량강화 등
어촌신활력 증진사업	어촌 일자리 창출을 위한 경제거점 조성, 의료복지문화 등을 위한 생활환경 개선

한국어촌어항공단은 어촌 및 어항의 개발 및 관리, 어장의 효율적인 보전 및 이용, 관련 기술의 개발·연구, 관광 활성화 등을 효율적으로 수행하기 위한 기관으로, 조직은 크게 어촌해양본부, 어항본부, 어장양식본부, 어촌어항재생사업단으로 구성되어 있다. 공공디자인 관련 사업은 어촌관광활성화, 어촌개발, 기항지개선, 정주개선, 관광진흥 등이 대표적이다.(표 4 참조)

[표 4] 한국어촌어항공단의 공공디자인 관련 개발사업⁷⁾

추진 부서	사업구분	사업내용
어촌 해양 본부	어촌관광활성화	어촌체험휴양마을 육성
	어촌개발	기초생활기반 확충 : 정주여건 개선
		지역소득증대 : 지역특화개발을 통한 소득증대
		지역경관개선 : 경관 및 환경개선
어촌 어항 재생 사업 단	지역역량강화	지역주민 경쟁력 강화
	기항지개선	여객편의시설
	안전시설정비	안전시설
	정주개선	주거개선, 문화복지

5) 소멸위험지수는 섬(0.234) > 어촌 읍면(0.303) > 일반 농촌지역(0.341) > 도시지역(1.208) 순으로 나타남

6) 연구자 작성(한국농어촌공사 자료 참조)

7) 연구자 작성(한국어촌어항공단 자료 참조)

관광진흥	경관개선, 관광레저
------	------------

2-2-3. 검색어 선정 및 검토

한국농어촌공사 및 한국어촌어항공단의 공공디자인 관련 개발사업의 분석을 통해 검색어를 도출하였다. 도출된 검색어는 나라장터 입찰 정보에 대입한 후 다빈도 순에 따라 검색어를 선정하였고, 2023년 5월 말부터 8월 말까지 3개월간 용역으로 발주된 사업명과 비교하여 검색어 선정의 타당성을 검증하였다.

나라장터의 입찰 정보 대입 결과, 취약지역생활여건 개선사업 > 기초생활거점조성사업 > 어촌뉴딜사업 > 마을만들기사업 > 농촌중심지활성화사업 > 어촌신활력증진사업 순으로 나타났으며, 이에 따라 최종 검색어로 취약지역생활여건, 기초생활거점, 어촌뉴딜, 마을만들기, 농촌중심지활성화, 어촌신활력증진의 6개 검색어를 선정하였다.(표 5 참조)

[표 5] 나라장터 검색어별 노출 건수⁸⁾

검색어	검색 건수	연관검색어	비고
마을만들기사업	82	창조적마을만들기사업	선정
농촌공간정비사업	24		
농촌중심지활성화사업	48		선정
기초생활거점조성사업	105	기초생활거점육성사업	선정
읍면소재지종합정비사업	0	거점면소재지, 소도읍육성사업	
권역단위종합정비사업	5	농촌마을종합정비사업, 어촌종합개발사업, 산촌마을조성사업, 녹색농촌체험마을조성사업, 어촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을	
지역경관개선사업	3	지역창의아이디어사업, 지역공동체사업	
지역개발사업	15	일반농산어촌개발사업	
어촌신활력증진사업	38		선정
어촌뉴딜사업	94		선정
취약지역 생활여건 개선사업	128	생활여건개조사업, 새마을사업	선정
11개 사업	542		

2-2-4. 분석대상 사업 확정

입찰 정보 중 취약지역 생활여건 등 6개 검색어가 포함된 총 542건을 표본집단으로 설정하고, 이 중 폐기물 처리, 업무용 차량 임차, 선박 수리 등 단순 용역과 지역역량 강화(s/w)용역, 재해예방 기술지도 용역

등 공공디자인과 관련성이 없는 용역을 제외한 총 246건을 유효사업으로 추출하였다. 또한, 최종 분석대상 사업을 추출하기 위해 각 사업의 기본계획으로 범위를 압축하여 총 92건을 확정하였다.

2-2-5. 분석대상 사업의 RFP 검토

분석대상 사업 총 92건 중 발주기관이 한국농어촌공사인 사업은 50건이며, 한국어촌어항공단이 3건, 지자체 및 산하기관이 39건으로 나타났다. 각 사업의 기본계획 수립을 위한 용역비는 어촌신활력증진사업이 평균 548백만원으로 가장 많았으며, 기본계획 수립 용역이 없는 어촌뉴딜사업을 제외하면 마을만들기사업이 평균 49백만원으로 가장 적은 것으로 나타났다.(표 6 참조)

[표 6] 분석대상 사업의 평균 용역비

구분	평균 용역비
취약지역생활여건개선사업	72,684,568원
기초생활거점조성사업	365,515,245원
마을만들기사업	49,763,333원
농촌중심지활성화사업	212,583,142원
어촌신활력증진사업	548,471,235원

계약방법은 협상에 의한 계약이 40건, 수의계약이 34건, 가격입찰이 18건(일반경쟁 9건, 제한경쟁 6건, 지명경쟁 3건)으로 나타났다. 과업의 범위 내 공공디자인 요소는 포괄적으로 지역경관 개선 항목에 포함되어 있으며, 구체적으로 시설물, 오픈 스페이스, 안내판, 간판 등이 반영되었다.

입찰참가자격은 학술연구용역(업종코드 1169)으로 단독이거나 공동수급인 경우가 33건이고, 그밖에 사업의 특성을 고려하여 건축사, 엔지니어링, 측량, 지질 등 다양한 자격이 요구되었으며, 공동수급업체로 산업디자인(업종코드 4444)이 포함된 경우가 3건으로 나타났다. 반면, 공동수급(공동이행, 분담이행 포함)을 불허하는 경우는 36건이고, 2개 사부터 7개 사까지 참여하도록 한 경우가 56건으로 나타났다. 지역 제한은 광역단위의 관내 업체로 제한한 경우가 29건, 지역 제한이 없는 경우가 63건으로 나타났다.

기본계획과 지역역량강화가 하나의 용역으로 입찰 공고 의뢰된 경우, 기본계획 수립은 전체 용역비의 약 30%를 차지하고, 나머지는 지역역량 강화 비용으로 편성된 것으로 나타났다. 기본계획의 내용적 측면에서 공공디자인 관련 주요 사업내용을 살펴보면 과거에는 읍면 단위의 기초생활 인프라 개선과 서비스 기능 확충을 위한 도로 및 시가지 정비 등 하드웨어 조성이

8) 나라장터(<https://www.g2b.go.kr/index.jsp>)

중심이었으나, 취약지역 생활여건 개조사업(표 7 참조) 및 기초생활거점조성사업(표 8 참조) 등에서 이를 개선한 것으로 분석되었다. 이는 개별 사업마다 시행지침 또는 가이드라인을 통해 사업계획을 수립하도록 한 발주기관의 의지가 반영된 결과로 분석된다.

[표 7] 취약지역 생활여건 개조사업 주요내용 분석(n=19)

구분	주요 사업내용	세부내용	빈도
생활·위생·안전·인프라 경비	마을안길 정비	아스콘포장, 도색	8
	재해위험지정비	소화전, 축대, 우수관거정비	10
	위생여건개선	재래식화장실 철거, 분리수거장 설치	9
	마을공동이용시설 조성	마을회관 리모델링, 소공원 조성, 운동기구설치	12
	공공시설물 설치	태양광가로등, 지능형CCTV	5
주택 경비	빈집정비	철거	10
	집수리	기초생활수급자, 일반계층	11
	슬레이트 지붕개량	철거 및 개량	11
마을 환경 개선	귀농주택 리모델링		2
	담장정비	철거 후 재설치	10
	마을경관개선	안내판 설치	2
	공공디자인	셉테드	1
휴먼 케어	급식지원		2
	클린서비스		2
	의료복지	노인돌봄케어	8
	노인문화 프로그램		9
	귀농귀촌 프로그램		1
주민 역량 강화	선진지 벤치마킹		10
	전문가 초청 교육		6
	아카이빙	영상제작, 준공백서 제작	3

[표 8] 기초생활거점 조성사업 주요내용 분석(n=22)

구분	주요 사업내용	세부내용	빈도
기초 생활 기반 확충	도로교통	연결도로, 마을안길, 공용주차장, 주거환경정비 등	18
	복지시설	다목적회관, 마을도서관, 건강관리 시설 등	17
	문화시설	아외공연장, 어린이놀이터 등	10
	운동휴양	레포츠시설, 근린공원조성, 체육공원조성 등	11
지역소득 증대	소득기반	재래시장현대화, 향토(5일)시장정비 등	13
지역경관 개선	도시경관	경관계획수립, 가로경관정비, 간판 정비사업, 경관저해시설 정비 등	8
주민 역량 강화 (S/W)	교육훈련	주민교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 지역리더양성, 국내외 선진지 견학 등	17
	마을홍보	지역축제활성화, 홈페이지구축, 문화·복지 P/G, 시설물운영관리 P/G 지원 등	12

	부대비용	기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세 부설계비 등	11
--	------	---	----

3. 농산어촌형 공공디자인 적용을 위한 개선 방향

3-1. 발주방식의 문제점

농산어촌 대상 개발사업의 발주방식에는 크게 3가지의 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 품질을 담보하기 어려운 계약방식을 적용하고 있다는 점이다. 이는 수의계약 비중이 높고, 과업의 범위에 비해 사업금액이 낮다는 데에서 기인한다. 실제 농산어촌 대상 개발사업에 있어서 수의계약 비중이 전체 대비 36.96%를 차지하고 있는데, 이는 협상에 의한 계약 공고 이후 1개 사 응찰로 인해 수의사(답9)으로 전환하여 계약한 사례를 포함한 수치이며, 이를 제외한 수의 계약 평균 금액은 30,977,483원에 불과하다.

또한, 제안서 평가를 거치지 않는 가격입찰 비율이 38.04%이고, 이 중 100백만 원을 초과하는 고액 입찰 사례가 가격입찰 비율의 51.43%를 차지하여 적합한 사업자가 선정되지 못하는 문제를 발생시키고 있다. 수의계약 및 가격입찰 비율이 높다는 것은 제안서 평가 등 전문가의 판단이 배제된 상태에서 용역 수행사가 선정된 것으로, 최종 성과품의 수준이나 적절한 사업의 방향을 확보하기 어려운 결과로 이어진다. 근본적으로 사업의 기본계획 수립 또는 기본계획과 실시설계를 동시에 수행하는 용역임에도 불구하고 배정된 사업금액이 지나치게 낮아 수의계약에 의존할 수밖에 없는 구조인 것이다.

둘째, 특정 영역에 집중된 사업비 편성과 선언적 의미의 경관개선 사업만을 과업의 범위로 반영하고 있다는 점이다. 기본계획 수립 용역비가 전체 사업비의 30%에 불과하고, 주민역량 강화 등에 많은 예산이 반영되어 합리적 계획수립에 한계가 따를 수밖에 없으며, 마을만들기사업 등 많은 사업에서 지역 경관개선을 과업의 범위로 포함하고 있으나, 그 대상이 구체적이지 않고 시설물, 오픈 스페이스, 안내판, 간판 등 개별 아 이템에 편중하고 있어 농산어촌 공간의 특성을 종합적으로 반영할 수 없다는 것이 현실적 한계이다.

셋째, 기술용역 중심으로 입찰참가자격을 제한하여 창의적 계획수립에 한계가 발생한다는 점이다. 기본계획 및 실시설계 용역의 경우 입찰참가자격을 엔지니어링 및 건

9) 수의계약을 체결하기 위해서 최종적으로 금액을 협상하는 과정을 말함

축, 전기 및 측량 등 기술용역에서 필요로 하는 범위로 한정하고 있어 특정 영역으로 편중된 계획수립이 될 수밖에 없는 구조이다. 실시설계가 포함되지 않는 기본계획 수립용역의 내용을 살펴보면, 공공디자인 관련 분야의 과업 내용이 포함되어 있음에도 지자체 및 산하기관, 한국농어촌공사 및 한국어촌어항공단 등 공공기관이 발주하는 사업에 공공디자인 전문회사는 원천 배제되고 있고, 그나마 입찰참가자격에 공동수급업체로 산업디자인 전문회사가 포함된 경우도 3.26%에 불과하다. 실제 디자인 전문회사가 배제된 기본계획 수립용역은 학술과 컨설팅의 성격이 강해질 수밖에 없어 디자인의 접목을 통한 창의적인 공간계획을 수립하는 데 한계를 지니게 되며, 지역적 특성을 반영하지 못한 텍스트 중심의 유사한 기본계획 수립이 반복되는 결과로 나타날 수밖에 없다.

3-2. 개선방안

농산어촌 대상 개발사업의 문제점을 개선하기 위해 다음과 같은 방안을 고려해볼 수 있다.

첫째, 결과물의 품질을 담보하기 위한 입찰 및 계약 방법을 검토해야 한다. 제안서 평가를 통해 사업 수행자를 선정하는 ‘협상에 의한 계약’을 기본으로 하고, 가급적 수의계약을 지양하여 결과물의 품질을 담보해야 한다. 사업 수행 업체의 역량을 평가하기 어려운 가격 입찰로 사업을 추진할 경우, 자격 요건을 갖춘 사업 수행자를 대상으로 지명경쟁을 유도하는 것이 바람직할 것이며, 마을만들기, 농촌중심지활성화, 기초생활거점조성, 어촌신활력증진, 취약지역생활여건개조사업 등은 기본적으로 공간을 다루는 사업임을 고려하여 입찰참가 자격에 공공디자인 및 산업디자인 전문회사가 포함되도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 합리적인 사업비 편성과 지역 경관개선을 위한 전문성을 강화해야 한다. 선진지 연수 등 시혜성 사업을 합리적으로 조정하고, 농산어촌 거주민이 체감할 수 있는 공간디자인 결과물을 도출하여 실질적 방향의 계획이 수립되도록 유도해야 할 것이다. 또한, 지역경관 개선의 대상을 구체화하고, 이를 디자인 방법을 통해 농산어촌 공간 특성에 맞게 적용할 수 있도록 전문회사의 참여 기반을 확대해야 한다. 사업비를 충분히 확보할 수 있는 경우에는 선제적으로 농산어촌 지역의 경관계획을 수립하도록 유도하고, 이를 근거로 공공디자인 요소가 되는 대상 시설을 발굴하여 개선할 수 있도록 하는 방안도 검토되어야 한다.

셋째, 지역의 특성이 반영된 창의적 계획이 구현될

수 있도록 공공디자인의 적용방안을 모색해야 한다. 마을만들기사업 등 농산어촌을 대상으로 하는 다양한 개발사업은 내용상 중복되는 요소가 상당수 발생하는데, 이는 읍면 소재지 또는 생활거점을 중심으로 배후마을까지 대상 공간의 물리적 특성에 변화를 추진하고자 하는 사업의 특성상 규모의 차이를 제외하면 중복 요소가 강하게 드러날 수밖에 없는 구조이기 때문이다.

따라서 농산어촌의 공간적 특성을 먼저 파악하고, 규모에 맞는 디자인 방법이 적용되어야 할 것이다. 또한, 농산어촌의 공통적 문제인 고령화 및 인구 유출, 빈집 방치 등의 구조적 모순을 해결하기 위해 유니버설디자인 및 범죄예방 환경디자인을 적극적으로 반영해야 한다. 유니버설디자인 및 범죄예방 환경디자인은 상위 법령이 없어 현행 「공공디자인의 진흥에 관한 법률(약칭, 공공디자인법)」을 준용하고 있으므로 법률을 근거로 선정된 공공디자인 전문회사가 창의적으로 계획수립에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

3-3. 농산어촌 개발사업의 추진방향

최근 삶의 공간인 농산어촌의 가치를 높리고, 여유롭고 쾌적한 생활을 보장하여 농산어촌 주민뿐만 아니라 국민 전체와 미래세대가 누리는 행복한 농산어촌을 추구하는 방향¹⁰⁾으로 정책 기조가 변하고 있으며, 대표적으로 농림축산식품부, 해양수산부 등 8개 관계부처가 합동으로 추진하는 지역활력타운¹¹⁾ 조성사업 등 중앙 부처간 협력사업이 추진되고 있다.



[그림 2] 지역활력타운 개념도

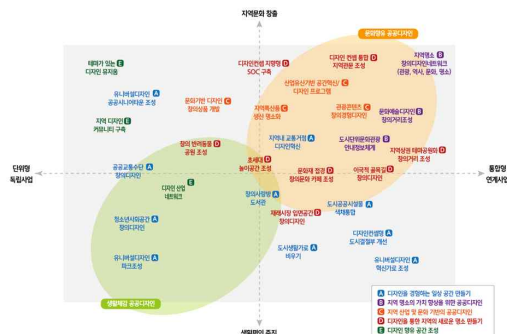
10) 성주인 외 5, 농산어촌 활성화 전략과 과제, 한국농촌경제연구원, 2022, p.165.

11) 지역 정착을 희망하는 은퇴자, 청년층 등의 수요를 고려하여 주거·문화·복지·일자리 등이 복합 지원되는 주거단지를 조성하는 사업임

그러나 각 부처별로 추진해야 하는 사업의 내용은 명확히 규정하고 있으나, 이를 조율하여 공간으로 구현하는 방법에 대한 논의는 이루어지지 않는 것이 현실이다.

따라서 공공디자인이 그 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 공공디자인은 법제상 위상이나 대상이 정립되지 못한 한계를 가지므로, 농산어촌 지역을 대상으로 한 공공디자인 사업을 전개하기 위해서는 ‘생활 속에서 체감하는 공공디자인’을 목표로 수립된 공공디자인 진흥 종합계획의 내용을 적용하는 것이 현실적 대안이 될 수 있다. 이는 「공공디자인법」 제10조 공공디자인사업 시행의 원칙에서 제시하는 방향이 공공성을 바탕으로 주변 환경과 조화되며, 지역의 정체성이 반영된 공공시설물 등을 통합적 관점에서 계획하여 모든 국민이 동등하게 사용할 수 있도록 하는 농산어촌 개발사업의 목표와 다르지 않기 때문이다.

지금의 농산어촌은 지역적 특성을 고려하여 비전을 제시하고, 지역주민의 생활편의 증진, 안전 향상 등 생활 체감형 디자인 적용을 위한 명확한 방향 설정이 필요한 시점이다. 특히 규모, 인구 및 산업구조 등 지역 특성을 고려한 지역 맞춤형 공간디자인 적용 모델을 선제적으로 개발할 필요성이 제시된다. 또한, 인구증가 시기에 조성된 공공공간, 공공시설의 기능이 노후화됨에 따라 농산어촌 지역의 인구특성을 반영하여 고령자 맞춤형 공간으로 변화해야 하고, 고령자 친화 환경 조성 및 사회적 소외 방지를 위한 대안도 디자인 측면에서 검토되어야 한다. 이에 따라 도시 기반 공공디자인 사업과 차별화하여 디자인을 경험할 수 있는 생활공간 조성, 지역 산업 및 문화 기반의 디자인 적용, 디자인을 통한 지역의 새로운 명소 만들기, 디자인 향유 공간 조성 등 생활 체감형, 문화 향유형 디자인 적용이 필요하다.(그림 3 참조)



[그림 3] 도시 기반 공공디자인 사업의 유형과 특성 12)

3-4. 농산어촌 지역의 공공디자인 적용방안

농산어촌에 접목 가능한 공공디자인은 도시지역 디자인과 맥락은 같을 수 있으나, 내용 차원에서 일관성과 표준성을 강하게 도입하려는 도시지역과 달리 정주 환경과 지역의 아이덴티티를 최대한 활용하는 방향으로 전개되는 것이 바람직할 것이다.

도시지역의 공공디자인은 도시를 이루는 각종 요소에 질서를 부여하는 성격이 강하므로 각 요소의 영역을 재구획하는 차원에서 도시계획, 교통 등과 도시건축 패러다임에 의한 재개발·재건축 및 환경·재난 대응 등 공간의 전반적 조율이 필요한 방향으로 디자인이 전개되고 있다. 그에 비해 농산어촌 지역은 지역의 특색을 살린 관광디자인과 농어촌 재생디자인을 통해 지역경제와 연결되도록 해야 하고, 귀농·귀어인, 다문화 이주민 등 다양성을 유지하기 위한 커뮤니티디자인, 상대적으로 열악한 공공건축디자인 및 안전안심디자인을 우선 전개할 필요가 있다. 다만, 유니버설디자인과 범죄예방 디자인은 기본적으로 도시지역과 농산어촌 지역에 공통으로 적용해야 할 필수 요소라 할 수 있다.(그림 4 참조)



[그림 4] 도시와 농산어촌 공공디자인 전개 분야

4. 결론

우리나라는 전 국토의 12%에 불과한 수도권에 총 인구의 52%가 거주하고 있다. 이에 따라 비수도권 지역의 삶의 질 만족도는 꾸준히 감소하고 있으며, 이중 농산어촌 지역은 저출산, 고령화 문제로 인해 고립화가 심화되고 있다. 농산어촌 지역의 저출산 문제에 민감한 이유는 출산 감소가 고령화 심화, 활력 저하, 경기 침체, 세수 감소, 복지혜택 축소, 인구 유출로 이어져 결국 지역소멸이라는 결과로 귀결되기 때문이다.

12) 한국공예디자인문화진흥원, 2022, 공공디자인 기반 조성 전략 기초 연구, p.59.

이에 대응하기 위해 비수도권 지역을 대상으로 다양한 정책과 사업이 추진되고 있으나, 실효적 결과를 거두지 못하는 실정이다. 이중 농산어촌을 대상으로 하는 개발사업을 분석해 보면 주로 생산성 향상과 경주 환경 개선을 목적으로 한 하드웨어 조성에 집중하고 있어 농산어촌 지역의 공간관리 차원에서 자연환경과 경관의 부조화를 초래하는 등의 문제점이 드러나고 있다. 특히 공간디자인 관련 사업은 주로 건축, 토목 등 기초 생활 기반시설 확충에 필요한 시설개선 사업에 편중됨으로써 농산어촌 지역의 공간 특성을 충분히 반영하지 못하는 현상이 반복되고 있다.

이와 같은 현상은 기존 농산어촌 대상 개발사업의 발주방식에서 기인한 것으로 다음과 같은 문제점을 내포한다.

첫째, 최종 결과물의 품질을 담보하기 어려운 수의 계약이나 가격입찰 방식으로 용역 수행사가 선정되는 비율이 높아 공간 및 디자인 전문가의 판단이 배제된 상태에서 대부분 사업이 추진되고 있다.

둘째, 사업 실행 이전 단계에서 추진되는 기본계획 또는 디자인이 포함된 실시설계의 배정 예산이 지나치게 낮아 수의계약에 의존할 수밖에 없는 구조적 모순을 가지고 있다.

셋째, 주민역량 강화 등 시혜성 사업비의 비중이 높고, 경관개선을 위해 시설물, 오픈 스페이스, 안내판, 간판 등 농산어촌 지역의 공간적 특성을 반영할 수 없는 일부 품목만이 과업의 범위에 포함되고 있다.

넷째, 입찰참가자격을 엔지니어링 기반의 관련 분야로 제한하여 디자인 전문회사가 참여할 수 없는 상황에서 사업이 추진되고 있다.

따라서 결과물의 품질을 담보하기 위해서는 제안서 평가를 통해 사업자를 선정하는 협상에 의한 계약을 기본으로 하고, 입찰참가자격을 디자인 전문회사가 참여할 수 있도록 구조를 바꿔야 한다. 또한, 벤치마킹 등 시혜성 사업비를 절감하는 등 합리적으로 사업비를 편성하여 거주민이 체감할 수 있는 결과물이 도출되어야 하고, 디자인 방법을 통해 농산어촌 지역의 경관개선에 필요한 대상을 구체화하여야 한다.

이를 위해 농산어촌의 공간적 특성을 파악하여 규모에 맞는 디자인 방법이 적용되어야 하고, 고령화, 인구 유출 등 구조적 모순을 해결하기 위해 유니버설디자인과 범죄예방 환경디자인 도입을 검토해야 할 것이다. 다만 법률적 근거가 부족한 유니버설디자인과 범죄예방 환경디자인을 농산어촌 지역에 접목하기 위해서는 공공

디자인 분야가 역할을 해야 할 것이며, 「공공디자인법」을 근거로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 기존 농산어촌 개발사업에 공공디자인을 적용하기 위한 다양한 방안을 모색하여 지역주민의 생활편의 증진은 물론 안전과 관련된 관심도를 향상함으로써 지역 경쟁력을 제고할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

결국, 지역의 특색을 살린 관광디자인과 농어촌 재생디자인을 통해 지역경제와 연결되도록 하고, 커뮤니티 활성화를 유도할 수 있는 디자인 방법과 유니버설 디자인, 범죄예방 환경디자인이 적용되어야 하며, 이를 포함하고 있는 공공디자인이 역할을 할 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 김상범, 농어촌경관 정책 및 사업추진 현황, 농어촌과 환경(통권 145호), 한국농어촌공사, 2019
2. 성주인 외 5, 농산어촌 활성화 전략과 과제, 한국농촌경제연구원, 2022
3. 한국공예디자인문화진흥원, 공공디자인 기반 조성 전략 기초 연구, 2022
4. kosis.kr
5. www.ekr.or.kr
6. www.fipa.or.kr
7. www.g2b.go.kr
8. www.law.go.kr