

# 2000년대를 향한 복지농촌모델개발에 관한연구

## 서산군 인지면 주민의 참여개발모델

림영철\* · 정지웅\*\* · 박덕병\*\*

(\* 제1가나안농학교장, \*\* 서울대 농생대 농촌사회교육전공)

### A model for community-based rural welfare towards the 2000s participatory planning in Inji Myon, Seosan, Korea.

Lim, Young-Chul\* · Cheong, Ji-Woong\*\* · Park, Duk-Byung\*\*

\*Ganaan Farmer School, Hanam 465-170, Korea

\*\*Dept. Agricultural Education Coll. of Agri & Lifescience, Seoul National Univ., Suwan 441-744, Korea.

#### Abstract

In order to create a model for rural welfare community at sub-district level(Inji Myon of Seosan County) towards the 2000s, participatory planning approach through community seminar was made on July 16-17, 1993 at the Hansuh University located in Seosan County in central-western Korean, with 38 participants including 28 Inji Myon residents representing from different local communities, three organizational heads, three rural development agents who are from or interested in Inji community, and four Seminar facilitators.

As a result, a viable model for building rural welfare community was created in line with the public development strategies like rural structural improvement and resettlement plan. It includes the following in order of priority : (1) putting up community-based collection facilities of agricultural products for directly linking to consumer group, (2) improving residential housing conditions, (3) building up the cold storage system, (4) vitalizing farmers organizations, (5) developing special agricultural and off-farm commodities, (6) building up factory for processing agricultural products, and (7) consolidating lands and developing underground water.

#### I. 서론

##### 가. 문제 제기

1960년대 우리나라의 경제개발정책은 농공병진정책(農工並進政策)을 표방하고 있었지만 실은 도시화, 산업화를 추진하였으며 그 결과 고도한 경제성장이 이루어졌고 그 과정 속에서 급격하고 폭넓은 변화를 가져 왔다. 그 변화를 보면

농업구조에서 공업구조로 변하였고 대도시를 중심으로 하는 도시지역의 급격한 성장이 주류를 이루면서 도농간의 균형은 깨어지고 농업, 농촌은 상대적으로 침체하였다.

도시 공업부문에 비해 농촌, 농업정책의 상대적 빈곤은 농가경제의 악순환을 가져와 농가부채의 누증현상을 가속화시켰으며 청장년층의 도시로의 누증적 이동을 중심으로 진행된 농촌인구의 유출은 농업노동력의 부족현상을 심화시켰다.

그런데 이와 같은 외형적인 현상보다 더욱 심각한 문제는 농민들이 계속해서 농사를 지어야 할지와 농촌에 남아 있어야 할 것인지 그리고 나아가 앞으로 농업이 어느 정도 전망이 있는지에 대한 회의로 인하여 심각한 불안감을 농민 모두가 가지고 있다는 것이다.

특히 우리 농업을 둘러싼 대외적인 여건 역시 심각한 상황인데 1980년대 이후 본격화되기 시작한 개방화, 국제화 물결과 함께 최근에 이르러서는 GATT의 UR무역협정의 타결결과 WTO의 탄생, 한미통상압력 그리고 북방정책에 따른 1차 상품의 대량수입 등 농산물 개방압력이 점차 증대되고 있는 실정이다.

더욱이 1980년대 이후 우리의 공산품 수출의 비교 우위가 높아짐에 따라 국제간의 공정거래를 이유로 하여 한국의 농산물 시장개방을 요구하게 되었고 우리는 그 개방의 준비가 되어 있지 않아서 진퇴양난이 되고 말았다. 즉 개방하자니 한국농업에 대단한 타격을 주게 되고 개방안하자니 국가경제의 중요한 수출이 문제가 되기 때문이다.

이제 세계 여러나라들은 EC나 북미자유무역지대(NAFTA) 등의 무역 장벽을 쌓고 있으며, 이러한 세계자본주의 새로운 질서 재편에 따라서 국제무역질서가 새롭게 구축되는 와중에서 한국의 농촌과 농업·농민은 희생양이 될 수도 있는 엄청난 위기에 직면해 있다.

정부는 UR농산물 수입개방을 정면으로 돌파해 나가기 위하여 기술농업, 고품질 농업, 수출농업 및 환경보전에 기여하는 지속농업을 발전시키자고 하고 있으며, 이를 위해 정부는 앞으로 생산기반정비와 기계화 등 구조혁신과 교육혁신, 인력혁신, 기술혁신, 시장혁신에 집중투자할 것이라는 계획을 밝힌바 있고 또 농민들은 정부에 의존하는 자세에서 벗어나 1호1품(1戶1品) 홀로서기와 유통혁신을 위한 협동조합 운동 등을 통하여 자구적 운동을 펼치도록 유도할 방침을 세워놓고 있다.

그리고 다른 한편 정부는 농정을 개혁한다는 의미에서 대통령 직속 특별기구로 농촌발전위원회라는 민간인을 중심으로 하여 농정을 심의하고 제안하는 기구를 세우고 정부안과 함께 혁신적인 새농정의 기틀을 마련하고 있다.

격변하는 국내외의 농업 및 농촌환경의 변화와 새로운 요구에 부응하기 위하여는 우리 농촌 농업문제를 좀 더 적극적으로 종합적이며 복지적인 차원에서 접근하지 아니하면 안될 시점에 와 있다. 본 연구에서는 이러한 때를 맞이하여 새로운 복지농촌 모델을 개발하여 농민과 농정입안자에게 기여하고 제2, 제3의 모델 개발에 선도적 역할을 할 것으로

믿고 있다.

#### 나. 연구범위

복지농촌의 모델을 개발하는 데는 지역적 특성과 국가의 국토개발계획 등 제반 여건이 지역마다 다르므로 하나의 모델개발이 모든 지역에 적용될 수는 없으나 유사한 지역에는 모델이 될 수 있을 뿐만 아니라 더 중요한 것은 모델개발의 선례가 되어 그 방법론과 접근의 편의를 제공할 수 있다는 데 있다. 본 연구에서는 우선 충청남도 서산군 인지면 지역을 선정하여 이 지역을 심층적으로 조사 연구할 것이다.

#### 다. 연구내용

인지면지역을 복지농촌으로 개발한다는 목표를 가지고 대개 ①농업의 단지화(특화작물), ②농산물의 가공과 유통의 체계화 ③농업기계화 ④농정기반조성 ⑤농촌주거생활개선, ⑥농촌전통문화의 보존 ⑦농민교육과 첨단기술의 보급, ⑧협동조합과 행정기관 및 농민조직의 개선 등을 연구하기 위하여 제반 기초 조사를 하고 그 기초위에 개선안을 마련하기로 한다.

#### 라. 연구방법

인지면 지역의 제반 사회적 여건과 주민의 의식을 조사, 분석하고 그 결과를 토대로 하여 연구하는 학자와 인지면 농민들의 토론을 거쳐 구체적이고 체계적인 모델을 개발하고 이를 한국복지농촌 연구회의 농정토론회에 부의하여 의논된 후, 이 연구의 모델을 성안하기로 한다. 따라서 여기에서 중요한 결정자는 그 지역농민이고 그들이 이 연구에 참여하여 연구하는 참여연구(參與研究)방법을 본 연구에서 택한 것은, 그간 정부의 농정결정이 농민과는 무관하게 탁상에서만 성안되었다는 비난을 의미있다고 생각했기 때문이다.

## 2. 복지농촌 건설을 위한 참여계획

근래에 지역사회개발이나 사회교육의 연구방법으로서 참여연구법(participatory research approach)이 한국에서도(정지웅, 최병익, 농촌사회복지론, '1992) 새로운 시각을 가지고 연구하는 방법이라고 하여 부각되고 있다.

이 접근방법은 그 사회의 소외된 집단의 구성원들이 민주적이며 자조적(自助的)인 방법으로 자신의 문제를 해결해 나가는 데 있어서 실천적 프로그램을 작성하여 이를 실천하

는 접근방법이다. 그래서 본 연구에서는 철저하게 소외되었던 한국 농민의 문제를 해결하고 나아가 복지농촌을 건설하는데는 농민들의 자발적이고 적극적인 참여없이 불가능하다는 판단하여 참여연구법을 택하기로 하였다. 본 연구법의 구체적인 내용으로 참여교육, 참여조직, 참여개발, 참여계획, 참여평가 등의 도전적 용어가 시사하듯이 그 사회에서 소외된 계층의 사회문제는 그들 스스로 계획되고 수행되어야 하며, 평가되어야 한다. 한국 복지농촌의 꿈을 실현할 수 있을 것이라는 전제하에서 본 참여연구법이 본 연구의 기본적인 틀이 될수 밖에 없는 당위성이 있다.

이제까지 전통적으로 연구의 대상이 되지만 하던 농민이라는 소외집단을 연구의 주체로, 그리고 참여자로하여 그들의 시각에서 연구를 수행해 나가는 연구방법이 참여연구법이다. 그래서 본 연구에서는 양적인 분석보다는 질적인 탐구를 중요하게 생각하고, 연구물이 실천을 통한 개발활동으로까지 실용적으로 사용되길 기대하며, 인간주의를 이념으로 하는 민주적 연구로 1978년 캐나다 토론토에 본부를 둔 국제사회교육협회(ICAE)가 정리하여 제창한 방법이다. 그리고 더 나아가 1980년대에는 세계사회과학계에 새로운 바람을 일으킨 연구방법이었다.

이와 맥락을 같이하여 복지농촌건설을 위한 참여계획은 모든 복지개발계획 과정에 농민을 참여시키도록 하는 것을 전제로 한다. 이렇게 계획에 참여한 농민은 자발적이며 최선을 다한 계획이기 때문에 그들이 세운 복지농촌건설 계획을 성취하는데 그만큼 최선을 다할 뿐만 아니라 책임의식을 갖게 될 것이라는 것을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

이러한 참여계획의 단계별 과정으로 세계신용협동조합(WOCCU)이 적용한 바 있는 계획세미나와 함께 참여연구의 한 방법으로 ICAE가 제시한 지역사회세미나의 두 방법을 연관시켰고 나아가 본 연구자들은 주어진 시간과 경비에 알맞는 지역단위 참여계획 세미나의 과정을 다음과 같이 편성하였다.

- 1) 지역사회발전을 위한 관련 지역인사자원(地域人士資源)들의 활동을 소개하고 안목과 의견을 제시
- 2) 지역주민들의 복지, 개발요구를 수렴 및 문제해결을 위한 사업 제시
- 3) 우선순위의 결정
- 4) 구체적으로 복지, 개발 목표를 설정
- 5) 목표달성을 위한 실천활동계획을 수립

이 과정의 첫째 단계는 다음 제II장에서 "인지면의 현황과 개발전망"에서 요약하여 제시할 것이고 둘째단계에서

다섯째 단계까지는 그 다음 제III장에서 "인지면의 복지농촌개발계획 모델"로 정리하여 제시할 것이다.

### 3. 인지면의 현황과 개발전망

#### 가. 행정구역

인지면(仁旨面)은 충청남도 서산군(瑞山郡) 104개 읍면(1개읍 9개면) 중의 하나로서, 1989년에 군으로 부터 독립하여 시로 승격한 서산시의 남부에 위치한 시군교지역이다. 10개의 법정리(성리, 차리, 화수리, 풍전리, 남정리, 둔당리, 애정리, 야당리, 모월리, 산동리)와 20개의 행정리로 구성되어 있으며 총면적 33.47Km<sup>2</sup>에 1,573세대와 인구 6,128명(1993년말 현재)을 가진 비교적 적은 면으로 행정구역도를 보면 다음 Fig. 1과 같다.

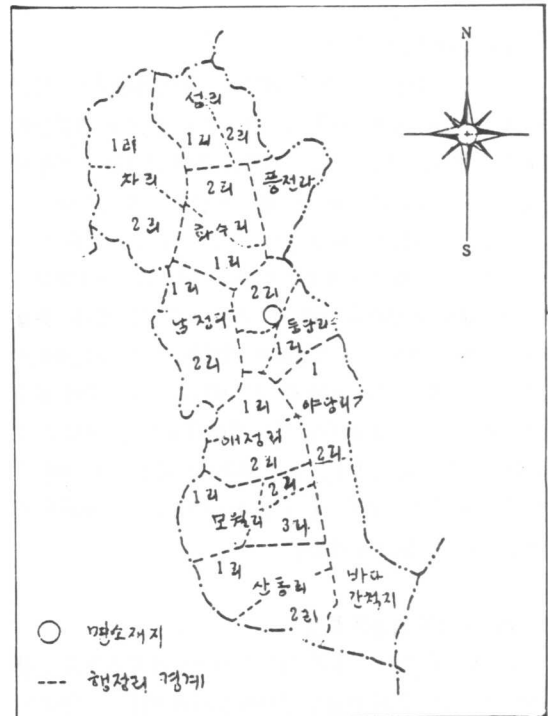


Fig. 1. 인지면 행정구역도

앞으로 농어촌진흥공사의 정주생활권(定住生活圈)개발지역으로 지정된 인지면은 멀지 않아서 서산시에 편입될 수도 있는 지역인데 그렇게 되면 많은 변화를 가져올 가능성을 가지고 있다.

그러면 구체적으로 자연환경의 특성과 경제사회적 특성 및 지역의 기능별 특성을 나누어 살펴보기로 하자.

#### 나. 자연환경적 특성

인지면은 충청남도의 서북부에 위치한 서산군의 중심지역에 위치해 있으며 지리적으로는 서산시에 인접하여 있어서 도로교통망이 서산시와 가까이 연결되어 있고, 그래서 사회, 경제, 문화적으로 서산시의 영향을 강하게 받고 있다.

그리고 군전체 면적의 5.9%에 불과한 인지면은 33개의 자연부락으로 구성되어 있다. 기후는 년평균 11.6℃의 기온이고 바람이 많으며 강우량도 연평균 1,258mm로 우리나라 연평균 강우량 1,274mm과 비슷한 수준이다. 북으로는 비룡산, 서에는 토성산, 남에는 도비산이 각자 자리잡고 있어서 농경지가 넓지 않은 편이나 토질이 비옥하여 마늘과 생강의 주산지가 되었다. 그리고 근래 천수만을 막아 조성된 간척농지가 넓지만 주민들과는 무관한 현대건설 농장으로 기업화되었다.

#### 다. 경제사회적 특성

시장 및 후생복지시설이 빈약하고 서산자활정착사업단 주거지역(모월3구)이 현재 44세대(원주민 22세대, 전입22세대)가 거주하고 있는 지역은 바다를 막아 조성된 간척농지를 정부에서 불하하여 비교적 넓은 농도를 가지고 있다.

주민들의 주소득원은 농업이며, 발농사의 대부분은 마늘과 생강이고 그의 특작물로는 양란을 중심으로 하여 화훼가 있는데 주로 애정리와 성리 지역에서 재배되고 있다. 화훼는 기후와 토질여건이 적합하여 지역주민의 고소득작목으로 발전될 전망이다. 특별히 서산지역은 기후조건이 화훼에 적합한 지역으로 평가된 것은 화란의 화훼전문가들에 의하여 인정되었다. 그리고 풍전 저수지를 중심으로 하여 주위에 경치가 좋은 관광자원이 있어서 앞으로 관광농원의 개발도 가능하리라고 보여진다.

#### 라. 지역의 기능적 특성

군소재지와 가장 인접한 면으로 서산시가 인지면의 생활권이며 도로, 교통의 발달로 인하여 도시의 배후 근교농촌지역으로 발전될 전망이다. 앞으로는 화훼가 성장작목으로 발전될 가능성이 높은 지역으로 주거환경이 청결하고 농업지세의 특성을 갖춘 전원주거권(田園住居圈) 역할을 담당하도록 개발되어야 할 것이다. 서산시 지역의 문화, 관광, 휴양지, 기능을 담당하고 산업경제와 상호작용을 건전하게 확충하도록 개발될 수 있을 것이다.

서산군청이 제시하고 있는 장기발전계획과 인지면 정주생활권 개발사업계획에 의하면 서산군은 이웃 군인 당진,

태안군들과 함께 도시와 접근성이 양호하며 서해안 고속도로 개통에 따른 서북부 해안권으로 서해안 개발의 요충지로서의 역할이 점차 확대될 전망이다. 그리고 인지면은 서산 지역 정주생활권 중에서 부석면이나 팔봉면과 함께 서산 서부권에 속한 지역이고 대산면에 이어 서해안 산업화 지역으로 변할 가능성이 있다.

그리고 둔당리, 야당리, 남정리는 인지면의 중심생활권으로 행정서비스 기능, 도시근교 기능, 주거와 급양 및 고용기능을 담당하고 농산물 가공 기타 산업의 중심지가 된다. 그리고 성리 화수리 및 차리와 풍전리는 인지면 북부지역 기초 생활권으로 기초서비스 기능, 주거 및 급양기능을 보존하며 애정리, 산동리, 모월리의 남부 기초생활권은 주거 및 급양기능과 관광 및 농업기능을 담당하고 그의 자연부락은 주거기능을 담당하도록 개발한다고 계획되어 있다.

북, 중, 남부 등 3개지역의 각각 중심이 되는 지역은 북부의 경우 화수리가 되고 중부는 둔당리, 남부의 경우는 모월리가 된다.

## II. 본 론

### 인지면 복지농촌모델 개발 계획

앞에서 지적한대로 본 연구의 방법은 연구대상 지역인 인지면의 농민들이 참여하여 계획을 세우는 참여연구법을 중심으로 하여 그 지역 인사의 참고조언을 듣고 그 지역 밖의 인사를 초청하여 참여연구의 성공사례를 들으며 나아가 한국복지농촌연구회의 농정토론회의 토론을 거쳐 연구자의 안목을 첨가하여 본 연구를 완성하려고 한다.

본 연구는 인지면이라는 한개의 면을 단위로 하여 그 지역의 농민들로 하여금 그 농촌의 문제점을 제시하고 그 문제를 해결해 나아가는 방법을 통하여 그 지역의 복지농촌을 건설하는 하나의 모형을 개발하려는 것이다. 그렇게 하기 위하여는

첫째, 그 대상지역은 충청남도 서산군 인지면을 택하였고 둘째, 인지면과 관련된 정부당국의 복지농촌 건설계획을 분석하였으며

셋째, 인지면 농촌개발과 관련이 있는 그 지역의 여러 기관들과 단체들의 활동을 살펴본 후

넷째, 인지면 농민들의 중지를 모아 살기좋은 복지농촌으로 만들기 위한 모형을 개발하는 것을 목표로 하여



인지면의 각기관과 참석한 농민대표들의 토론을 거쳐 합의에 이르도록 하는 이른바 '참여연구'방법을 본 연구에 도입하기로 하였고

다섯째, 참여연구방법으로 복지농촌모델을 개발하기 위하여 인지면 농민들의 세미나를 갖기로 하였다.

### 1. 참여연구(參與研究) 세미나

위와 같은 합의에 따라 1993년 7월 16~17일 간에, 서산군 해미면에 위치한 한서대학교에서 참여연구 세미나를 개최하였다. 2000년대를 향하여 인지면의 농촌이 달성해야 할 복지농촌을 설계하는 작업에 착수한 것이다. 이 세미나는 인지면내에 거주하는 대표적인 농민지도자와 면내의 각 소지역의 주민대표 및 영농후계자 대표 등 30명을 면장과 상의하여 선발하였고 그들은 세미나의 처음부터 끝날때까지 참여하여 소기의 목표와 계획을 세우기 위하여 거의 쉬는 시간도 없이 토론하고 공동으로 작업하였다.

인지면개발 참여계획세미나는 먼저 프로그램에 따라 연구책임자(임영철)의 사회로 참석자의 소개가 있었고, 참여연구 세미나 개최의 의의와 목적 그리고 과정을 소개하였다. 그다음 인지면장과 농협장, 지도소상담소장의 순으로 인지면 개발 방향을 소개하였다.

인지발전을 위한 모든 정보와 의견을 들은 후 첫날 저녁식사 직전에 세지역(북,중,남)을 소집단으로 나누어 분임조(分任組)를 형성하고 그들의 힘을 모아 복지농촌을 건설하기 위한 계획을 세우기로 다짐하는 결의를 하였다. 그 첫번째 단합과 화합활동의 하나는 각 지역의 발전된 모습을 자랑하는 노래를 지어 함께 부르게 하였다. 인지면 노래로는 한시(漢詩)한편과 마늘생강가의 작편곡이 있었는데 투표한 결과 한시가 수상하게 되었고 그 노래를 다함께 불렀다.

저녁식사 후 부터 이튿날 오후에 이르기까지 본격적인 참여계획방법으로 요구를 수렴하고 문제를 해결해 나아가는 방향으로 미래사업을 제시하고 그 사업의 실천 우선순위를 정하며 구체적인 목표를 설정하고 실천활동계획을 수립하는 공동작업을 각 소집단별로 하기도 했으며 전체협의 과정을 거쳐서 진행해 나갔다.

### 2. 문제의 제기

인지농민들의 참여개발계획을 수립하는데 있어서 효과적

인 작업수행을 위하여 인지면 내외의 인사들을 초청하여 그들의 안목과 의견을 제시하도록 하므로 문제를 제기하게 하고 또 정부나 다른 농민단체들의 의견을 종합할 수 있는 기회를 마련하였다. 그것은 복지농촌의 건설은 정부와 농민(주민)간의 대립관계를 벗어나서 협력해야 한다는 기본의식에서 출발하였기 때문이다.

1) 첫번째로 인지면장(조철호)은 인지면 정주생활권개발 계획의 내용과 현재 추진상황을 소개하였다. 주거환경개선과 도로포장, 하수도 설치와 복지회관 건립 및 시편입문제에 대한 전반적인 상황을 종합적으로 소개하였다.

2) 다음에는 인지면 농협조합장(김수웅)은 정부의 농촌 종합개발계획을 예시하면서 농지소유문제와 농업정책의 일관성 문제, 추곡수매관계, 농촌복지 등 우리나라 농업전반에 대한 문제점을 발표하였다.

3) 농촌지도소 인지상담소장(진대섭)은 인지면 지역 농업 개발방향과 그 특성, 영농회사, 농산물의 품질 고급화의 방향을 발표하였다.

4) 발표가 끝난후 토론에서 인지면에서의 마늘, 생강의 특수조합 가능성을 묻는 질문에 조합장의 답변은 군단위의 큰 조합은 가능하나 면단위조합은 재정적으로 어려울 것이라고 설명하였다. 그리고 가공공장을 설립해 보았는데 판로와 유통 등의 문제가 많이 발생하여 실패한 사례가 있음을 교훈 삼아야 한다고 경고하였다.

5) 그리고 도로문제, 주택개발문제, 경지정리 등 다른 개발 사업들은 정주생활권 개발사업과 밀접히 연관되어 있어서 그것은 이창식 교수(한서대)로 하여금 서산지역의 정주생활권 개발사업을 정리하여 다음과 같이 발표하였다.

#### 6) 복지농촌연구회의 농정토론회

1992년에 창립한 본 연구회는 복지농촌의 연구, 설계 및 실천을 위한 관심있는 이들의 모임이다. 1993년 본 연구 이후에 제4~5차 농정토론회는 본 연구에 자료를 제공하는 주제를 선택하여 세미나를 가졌다.

제4차 농정토론회는 1993년 10월 22일 제1가나안농군학교에서 "2000년대를 향한 농촌생활구조개선"이었다.

- ① 제1발표: 정금주(농촌진흥청 생활개선과, 사무관) 농촌 생활실태와 여성의 역할변화
- ② 제2발표: 이길순(신구전문대 교수) 농촌주거환경의 개선방향
- ③ 제3발표: 최상호(농협대 부학장) 2000년대를 향한 농촌 사회복지의 과제와 개선방향 발표가 끝나고

심도있는 토론이 있었다.

제5차 농정토론회는 1994년 4월 29일 농협중앙회에서 “새 농촌건설의 문제점과 대책”이란 주제로 개최되었다.

1 제1발표 : 심재성(배재대학교 산업대학장)

UR타결과 한국농업의 국제경쟁력

2 제2발표 : 최민호(서울대학교 농생대 교수)

영농후계자 육성의 문제점과 대책

3 제3발표 : 최상호(농협대 부학장)

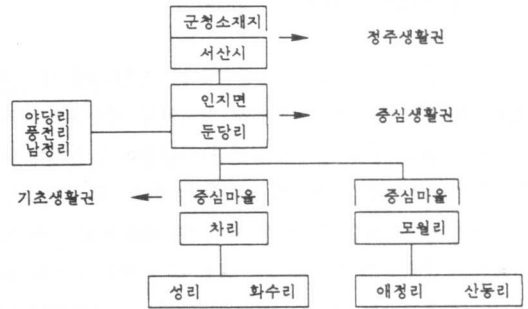
농촌협동조합의 문제점과 대책

발표가 있는 뒤에 진지한 전원 참가 토론이 있었고 그 내용은 요약하여 관계기관에 건의문으로 제출되었다.

가 서산군 농어촌 정주생활권 개발계획과 인지면, 서해안 종합개발계획과 충남권지역 개발계획에 따라 서산지역은 서해안권 종합개발계획상 태안군과 함께 포함되어 생활권이 설정되어 있다. 인지면은 서산시 중심지역의 배후 농촌 지역이며, 도시권과의 공간체계상으로 구분되어 질때, 당진군, 태안군과 함께 서북부 해안권에 속한다. 그리고 인지면은 군청소재지 및 서산시와 가장 가까운 면으로서 국도 32번 및 지방도 649번 도로 등 도로교통이 발달되어 서산시의 생활권에 속하는 배후 농촌지역이다. 또 서산지역이 인근 태안과 당진 등의 도시와 인접성이 양호하고 서해안 고속도로 개통에 따라서 서해안 개발의 요충지로서 역할이 점차 확충될 전망이다.

이런 정주생활권 개발계획은 인지면 지역의 정주생활권 체계 구분과 개발에 따른 정주체계별 기능을 설정함으로써 지역상호간의 연계성이 강화되고 지역이 균형있게 개발되

는 촉진제가 되고 나아가 지역의 주된 목적사업을 발전시키게 하며 자연효율을 높이는데 기여하려고 하는 것이다. 군청소재지를 중심으로 한 인지면의 정주생활권을 구분해 보면 다음 Fig. 2과 같다.



자료: 서산군, 1993. 농어촌정주생활권개발계획서, p. 86

Fig. 2. 정주생활권 구분

8) 서산시-인지면의 정주생활권 기능분담

인지면은 크게 3개의 중심정주생활권으로 나누어 볼 수 있다. 즉 둔당리, 남정리, 야당리를 포괄하는 중심생활권과 차리, 성리, 화수리, 풍전리를 포함한 북부 기초생활권과 애정리, 산동리, 모월리를 포괄하는 남부 기초생활권으로 나누고, 이들 지역상호간의 연계성과 상호보완적 발전을 고려하여 개발되어야 한다. 각 생활권역별 지역구분과 중심지, 주요기능, 인구를 보면 다음 Table 1과 같다.

Table 1. 서산시와 인지면의 정주생활권의 기능분담

생활권구분	중심권	주요기능	인구	비고
정주생활권	서산시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공서비스 중심기지</li> <li>• 주거급여, 고용기능</li> </ul>		
중심생활권	면소재지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정서비스 기능</li> <li>• 도시학교 기능</li> <li>• 주거, 급여, 고용기능</li> </ul>	663명	
기초생활권 (중심마을)	모월리권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초서비스기능</li> <li>• 주거 및 급여기능보조</li> <li>• 농업기능</li> </ul>	675명	
	차리권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초서비스기능</li> <li>• 주거 및 급여기능보조</li> <li>• 관광 및 농업기능</li> </ul>	537명	
마을	자연부락(33개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거기능</li> </ul>	3,955명	

자료: 서산군, 1993. 농어촌정주생활권개발계획서, p. 87

### 3. 문제해결을 위한 사업제시

복지농촌을 건설하는 데는 먼저 그 사회가 가지고 있는 문제를 파악하고 이를 해결해나아가는 발전적 노력이 선결되어야 한다. 그리고 나아가 좀더 높은 복지농촌의 건설목표를 실현하는데 필요한 발전적인 과제가 제시되어야 할 것이다.

그래서 인지면의 세미나 참여 농민들이 그들의 숙원사업들을 제시하고 그들 모임들이 해결해 나갈수 있는 사업을 분류하여 이를 정리 하였다. 그리고 이들 사업중에는 우선적으로 해결해야 할 사업이 무엇인가에 대하여 의논하였고 그 순서를 정하였다.

대부분 숙원사업에서 발전적으로 확대되면 복지농촌건설의 기초가 되지만 경우에 따라서는 새로운 사업의 제시가

있어야 했다. 그런데 세미나에 참석한 농민들 한테서 그 충분한 사업제시를 기대하는 것은 무리일 수도 있었다. 그런 부분은 앞에서 소개한 외부인사의 의견제시를 통하여 보충하였다.

세미나에 참석한 농민들은 북부, 중부, 남부의 3개지역별로 나누어 그 지역의 제반 사회여건을 고려하여 각각의 문제점을 제시하고 그 위에 발전과제를 추출해 내었다. 그리고 그들의 의논 그룹은 북부 7명, 중부 11명, 남부 12명으로 구성된 소집단(小集團)이었고, 그 분위기는 자유스러웠고 화기애애했으며, 대부분이 열성적이었다. 그래서 그들 속에서는 비교적 좋은 문제의 제시와 발전적 과제의 제시가 있었다. 각 지역별로 제시된 과제와 제안한 사람의 수는 다음 Table 2와 같다.

**Table 2. 인지면의 지역별 발전/우선해결과제**

북부지역

일련번호	우선해결과제	과제제시자수	비고
1	저온저장고	5	
2	다세대 연립주택	3	
3	유통구선	3	
4	환경개선	1	
5	가공공장	1	
6	특미음식개발	1	
7	지하수개발	1	

중부지역

일련번호	우선해결과제	과제제시자수	비고
1	복지회관(경로당, 목욕탕)건립	2	
2	경지정리, 지하수개발	2	
3	주거환경 개선(집단취락)	2	
4	면민버스 구입	1	
5	생강, 마늘 저장시설	1	
6	면단위 영농단	1	
7	농한기 농민교육	1	
8	소득사업(원예 또는 축산)개발	1	
10	경제작목 개발, 선택	1	
11	폐수처리	1	
12	도로 확장 포장	1	
13	대학교 유치	1	
14	유원지 개발(저수지를 중심으로)	1	
15	농민자생조기(활성화)	1	

남부지역

일련번호	우선해결과제	과제제시자수	비고
1	농한기를 이용할 수 있는 업종전환	2	
2	지구별 농산물 집하장 설치	2	
3	청소년 정신교육 및 야영교육장	2	
4	축산단지 조성	1	
5	관광농장 설치	1	
6	저온저장고 운영	1	
7	농산물 가공사업 추진	1	
8	현대건설 매립지 개인 불하	1	
9	지역 특작화 작목	1	

각 지역에서 추출된 과제를 통합한 결과 다음의 Table 3으로 정리할 수 있었다.

Table 3. 인지면개발 사업의 제안사항의 종합

사업번호	우선해결과제	비고
1	농산물(마늘, 생강)저온저장 시설	
2	농산물(마늘, 생강)가공공장 설치	
3	농산물 집하장/직매장설치(유통개선)	
4	농민자생조직(활성)화	
5	주거환경개선(집단취락/폐수, 오물처리)	
6	특화작물 및 농외소득원 개발	
7	유원지/관광농업개발	
8	지역특산물/특미음식(계쪽지)개발	
9	경지정리/지하수개발/도로확장	
10	복지(종합)회관 건립/야영장 설치	
11	농민 교육강화	
12	전문대학 유치	
13	면민버스 구입	

4. 우선순위의 결정

여러가지 사업 중에서 어떤 사업이 더 시급하게 추진되어야 하는가에 대한 경증을 참여자의 격론을 거쳐 정하였다. 우선적으로 개발해야 할 사항을 그 순위에 따라 1점에서 13점까지 점수를 주어 우선순위를 결정하였다. 이 결정은 이 지역 농민들이 가지고 있는 문제의 심각한 정도를 반영한 것이지만 어떤 점은 논리적이지 못한 것도 있다. 예컨대 새로운 사업의 추진에 있어서 시급한 것은 사업시행의 주체를 결정하는 작업인데 그것이 우선순위 4번으로 밀려나 있는 것이다. 그리고 대학을 유치하는 일은 이들 농민들이 관심을 두어도 실상 실현가능성이 대단히 적은 사업이다. 순위점수를 Table 4로 제시하면 다음과 같다.

Table 4. 지역별 순위점수

사업번호	지역별 순위점수						계	순위
	북부	순위	중부	순위	남부	순위		
1	30	3	40	6	24	3	94	3
2	55	8	46	7	18	2	119	6
3	36	4	18	1	14	1	68	1
4	28	2	38	5	30	4	96	4
5	21	1	24	2	38	5	83	2
6	36	4	38	5	44	8	118	5
7	55	8	47	10	48	9	150	9
8	54	7	42	8	41	7	137	8
9	53	6	32	3	39	6	124	7
10	59	10	36	4	58	11	153	10
11	68	12	62	12	53	10	183	12
13	79	13	68	13	78	13	225	13
계	637		546		546		1,729	

### 5. 구체적 복지농촌개발 목표의 설정

개발사업의 우선순위가 결정된 뒤에, 각 지역별로 그 지역에서 가장 많은 관심이 있는 개발과제를 그 지역의 특성

에 맞게 3지역으로 나누어서 구체적인 목표를 세우도록 하였다. 그것은 다음 Table 5에 나타난 것처럼 지역별로 분담하여 의논하기로 하였다.

**Table 5. 지역별로 분담하여 목표를 세우게 한 발전과제**

지역	우선순위	일련번호	우선문제
북부지역	2	5	주거환경개선(집단취락/폐수, 오물처리) 농민자생조직(활성)화 특화작목 및 농외소득원 개발 지역특산물/특미음식(계곡지)개발
	4	4	
	5	6	
	8	8	
중부지역	6	2	농산물(마늘, 생강)가공공장설치 유원지/관광농업개발 경지정리/지하수개발/도로확장 복지(종합)회관 건립/야영장 설치
	9	7	
	7	9	
	10	10	
남부지역	1	3	농산물집하장/직매장 설치(유통개선) 농산물(마늘, 생강)저온저장시설 전문대학유치 농민교육 강화 면민버스 구입
	3	1	
	11	12	
	12	11	
	13	13	

위 표에 나타난 바와 같이 각지역별로 분임조(分任組)가 형성되어 그들의 개발과제의 목표와 중간단계의 개발계획을 구체적으로 설정하도록 하고 그것을 다시 전체회의에서 검토하는 순서를 가졌다

본 연구에서는 이들 인지면의 세미나 참여 농민들의 안목과 의견제시를 최대한 존중하고 그것을 기초로 하였다. 그러나 연구자가 판단하기에 부족한 부분이 있다고 생각된 경우에는 부분적으로 이미 복지농촌건설에 성공적인 사례가 있다고 하면 그상업을 추진해온 경험자의 성공사례와 전문가의 비판과 의견이 상당한 부분 추가되어 인지면 복지농촌계획을 세우는데 참가하게 되었다. 이런 참가된 의견은 개발계획의 논리적인 정리과정이나 조금더 객관적이고 넓은 안목을 갖게 하는데 도움이 되었지만 지나치면 현실과 유리된 공론에 빠지기 쉽다는 것을 고려 하였다.

각 지역별 분임반의 개발과제 토의과정에서 참여자들은 우선순위에 대한 새로운 인식의 전환이 왔고 그 변화된 순위내용을 전체회의에서 다시 토의한 결과 그들은 다음과 같은 순위를 정하였다.

- 순위 1) 농산물 집하장 및 직매장 설치  
2) 주거환경개선(집단취락, 폐수, 오염처리)  
3) 농산물 저온저장 시설  
4) 농민자생조직 활성화

- 5) 특화작목 및 농외소득원 개발  
6) 농산물 가공공장 설치  
7) 경지정리, 지하수개발, 도로포장  
8) 지역특산물, 특미음식(계곡지)개발  
9) 유원지(관광농업)개발  
10) 복지회관건립, 야영장 설치  
11) 전문대학 유치  
12) 농민교육강화  
13) 면민버스구입

그러나 위의 과제를 서술의 편의상 유사한 내용끼리 조합하여 제목을 붙이고 그 순서를 약간 바꾸어 체계화해 보면 다음과 같이 정할 수 있을 것이다.

- 1) 농산물 유통구조의 개선  
- 농산물 집하장, 직매장 설치  
- 농산물 저온저장 시설  
2) 주거환경개선  
- 집단취락, 폐수, 오물처리 시설  
- 도로포장  
- 면민버스 구입  
- 복지회관 건립  
3) 농민자생조직의 활성화  
- 농민협업조직

- 작목회 조직
- 4) 농민소득원개발
  - 특화작목 개발
  - 농외소득원개발
- 5) 농산물 가공
  - 가공공장 설치
  - 지역특산, 특미음식(계곡지)개발
- 6) 농업기반의 조성
  - 경지정리
  - 지하수 개발
- 7) 관광농업개발
  - 유원지 개발
  - 도시인 휴식처 제공
- 8) 농민교육 강화
  - 전문대학 유치
  - 농민교육
  - 야영장 설치

## 6. 인지면 복지농촌모델의 구체적 제시

### 가) 농산물 유통구조의 개선

#### 제1순위: 농산물 집하장, 직매장 설치

일반적으로 농업기술이 발전하던가 전업농이 육성되면서 자연적으로 농산물의 생산량이 증가하고 그것은 곧 운송과 보관 및 가공 등 유통구조의 개선을 요구하게 된다. 만약 이런 유통상의 개선이 이루어지지 않으면 기술정보에 따라 농업생산량이 증가될 때 흔히 가격하락이 따르게 되고, 따라서 농가소득이 떨어지면 복지농촌의 건설을 저해하는 중요한 요인으로 작용된다.

다른 한편, 유통구조의 개선은 농산물의 수급물량을 적절히 조절하여 가격의 안전성을 보장하고 농가소득의 향상을 가져오게 한다. 뿐만아니라 유통비용을 최소화하고 시간적으로나 공간적으로나 가격변동을 축소하여 마지막에는 생산자와 소비자의 이익에 기여할 수 있게 되는 중요한 의미를 가지고 있다.

인지면의 농민들에게 가장 절실한 것은 생산의 증가에 있지않고 판매 즉유통개선에 관한 문제가 제1순위로써 절실하게 요구되고 있다. 아무리 고품질의 농산물을 저렴하게 다량으로 생산한다해도 제값을 받지 못하는 경우가 허다하였기 때문에 가장 큰 관심을 보여주고 있다. 과거 입도선매에서 부터 시작하여 오늘날 대형 중간도매상의 황포에 이르기

까지 중간상인들에 의한 농산물 유통상의 모순은 이제심각한 지경에 이르렀다. 그래서 앞으로 복지농촌을 건설하는데 필요한 제1차적 조건은 농민의 의욕에 있고 그 의욕은 유통구조의 개선이라고 그들은 판단하게 된 것이다.

일반적으로 생산규모가 영세하고 시장정보와 그 교섭력이 약한 농민들은 그들의 생산물을 흔히 수집상이나 5일 시장에 내다 팔았다. 그래서 농협은 작목반(作目班)을 육성하여 공동출하를 유도하였고 그것은 산지 집하장의 확충을 요구하였으나 실제로 농협이 농민들 사이에서 자기들의 공동이익을 위한 농민의 조합이라는 신뢰가 결여되어 있다는 근본적인 문제가 내재되어 있어서 그 유통기능을 다하고 있지 못하였다. 턱없이 부족한 농산물 도매시장이 대부분 법정도매시장이 아닌 유사도매시장에서 불공정하게 거래되고 있으며, 유통마진의 절반이상을 차지하는 소매시장 역시 그 경영이나 시설 등이 낙후되어 있는 형편이다. 그래서 생산자의 농산물이 소비자의 식탁에 오르기까지는 보통 5~9단계의 중간상인들의 마진이 첨가되어야하기 때문에 그 마진이 지나치게 비대하여 졌다. 그것은 생산자인 농민이나 소비자에게도 모두 희생을 강요하는 것이다. 그래서 근래에는 생산자와 소비자의 직거래 운동이 민간차원의 농민, 소비자 보호운동으로 확산되고 있다. 그러나 아직도 그 규모는 전체물량에 비하여 극히 영세한 편이다.

인지면 농민들의 농산물 유통에 관한 인식은 매우 높아져 집하장의 설치가 소농(小農)의 소량판매에서 오는 불이익을 극복하는 수단으로 인식하고 있다. 즉 집하장에 모여 대량판매가 이루어질때 수송비나 선별, 포장 그리고 홍수출하시에는 유익하다는 것을 알고 있었다

더욱이 직매장이 개설될경우 농산물의 수익효율은 훨씬 증가했다. 그 직매장이 소비자의 주거지역에 설치되었을 때는 더욱 효과적 이지만 생산자에게 있어도 유익하다. 최근 농민들이 협동하여 조직을 구성하고 그 조직이 도시의 슈퍼마켓을 경영하는 사례가 점차 확산되고 있다. 이경우 농민이 그 운영에 있어서 미숙하다는 문제점이 있지만 그 결점만 보완하면 중간상인의 큰 마진을 제거 할 수 있고 또 경우에 따라서는 농산물의 가공효과까지 생길수 있으므로 그만큼 고부가 가치가 형성된다.

인지면 농민들에게는 우선 최소한 집하장 1개소당 5천만원 정도의 예산이 소유되고 직매장은 약 1억 5천만원이 소요되는데 문제는 그 재원의 출처였다. 그들은 그 재원을 농협이 지원하고 마을유지가 성금을 내어 놓고 그리고 중요한 것은 농민들이 새로이 조직할 작목회는 다른 지역에서

이미 성공적으로 운영되고 있는 기존의 집하장과 직판장을 조사, 연구하여 참고하고 그것을 다시 인지면 실정에 맞도록 새로운 모델을 만들어 실시하기로 하였다.

#### 제3순위; 농산물 저온저장 시설

농산물은 흔히 대풍일때 홍수출하되고 또 계절에 따라서는 출하가 조절되지 않아서 가격의 등락폭이 심할 뿐만 아니라 쉽게 부패하기 때문에 그 보관에 어려움이 있으므로 농산물 유통에서 저장시설은 중요한 기능을 하게 된다.

해방후 농업저장시설은 주로 농협이 농협창고를 운영하는 것이 고작이었으나 1968년 최초로 청과물 저온저장창고가 도입된 이래 1982년 까지 증가하였으나 근래에 와서는 냉동냉장시설이 민간기업에 의하여 주도되었고 확충되었다. 그러나 시설이 노후화 되었고 저장규모가 영세하기 때문에 저장비용이 높은 편이다. 특히 공공저장기능을 가진 시설이 부족하여 상인들이 투기의 수단으로 저장하는 문제가 있고 그래서 그것은 농가소득과 직접적으로 무관하고 오히려 불합리한 농산물 가격형성에 도움을 주고 있다. 따라서 저장시설은 생산자인 농민이 직접운영하는 것이라야 바람직한데 문제는 농민들에게 저온저장시설을 설치할 만한 막대한 경제적 부담능력이 없다는 것과 그 경영능력이 부족하다는데 문제가 있다.

인지면 농민들은 저온저장시설의 설비비용이 많이 소요될 것이므로 자력으로 시설을 하기에는 어렵다고 판단하여 우선은 지하에 저장고를 파서 이용하고, 점차적으로 향후 저온저장시설 설립계획을 세우기로 하였다.

#### 나) 주거환경개선

##### 제2순위; 집단취락, 폐수, 우물처리시설

인지면 기성 농민들의 가장 큰 걱정 중의 하나는 우리가 죽으면 누가 이 고장을 지킬 것인가 하는 영농후계자 문제였다. 농민의 소득이 도시인보다 높으면 자연히 농촌으로 역류하여 올 것이라고 하는 예측은 잘못되었다는 것이다. 농촌에서 수익이 높으면 농촌은 직장이 되고 살림은 도시에서 하는 이중생활자를 만들 것이기 때문이다. 따라서 농촌에서 정착하면서 그 농촌의 발전을 위하여 일할 일꾼은 농촌의 생활환경이 생리적으로 좋고 그 직업이 좋아서 택하는 사람이라야 한다. 그런 농민이 농촌에 정착하도록 하기 위하여는 농가소득도 높아야 하지만 어떤 의미에서는 주택이나 도로, 교통 기타 문화생활에 필요한 제반 서비스가 갖추어져야 하는 것이 더 중요한 의미를 갖는다. 즉 농민의 '삶의 질'을 높이기 위해서는 도시민과 같은 수준의 소득과 그

소득이 그 지역에서 소비될 수 있는 여건이 충족되어야 한다.

예컨대 의식주와 관련된 기본적인 생활시설들 외에도 교육, 의료, 문화, 오락, 교통 등의 생활편의 시설들이다. 부엌과 난방, 화장실과 가옥외에도 상, 하수도, 오물처리시설, 도로와 교통 등 어느 하나 도시와 비교할 수 없을 정도로 낙후되어 있다. 더욱이 주로 도시지역에서 공급되는 교육이나 의료, 오락 등은 농촌주민에게는 훨씬 비싼 값에 공급되고 있다.

그래서 정부에서는 '농어촌을 쾌적하고 편리한 정주생활 공간'으로 조성하여 '농어민의 삶의 질'을 향상시키기 위하여 '정주권 개발사업'을 시행하고 있으며 인지면도 그 대상 지역으로 선정 되었다. 그런데 그 사업내용을 간략하게 살펴보면 마을안길, 용수, 상하수도 등의 취락정비사업과 승강장, 공동화장실 등 문화복지시설, 부락간 도로와 교량 건설사업, 하천정비사업, 농어가 주택의 신축 및 개량 등의 사업이 포함되었다.

그런데 문제는 이런 개발사업으로 젊은 영농후계자가 도시로 떠나지 아니하고 농촌에서 살아갈 수 있겠느냐하는 것이다. 현재 계획, 추진되고 있는 투자가 또 다른 낭비적인 투자가 되지 않기 위하여서는 앞으로 크게 변화되지 않으면 안 될 미래의 농촌을 구상하고 그 위에서 농민들의 요구에 맞는 서비스에 대한 분명한 이해가 요구된다.

즉 앞으로 우리의 농촌은 양지바른 산기슭에 20~30호가 웅기종기 모여사는 마을은 모든 경제, 사회적 여건으로 보아서 존립이 허용되지 않을 것이며 이제는 우리 농촌도 큰 도로에 인접하여 상당히 큰 규모의 주민이 함께 사는 집단화, 도시화된 모습을 띄게 될 것이다. 농가의 주택은 아파트나 연립주택 형태의 공공주택이나 단독주택을 지어 분양되는데 최소한도 생활편의 시설과 생산보조시설이 갖추어져야 한다. 따라서 새로 구성될 농촌취락은 기존 취락들을 지역별로 합병하여 그 중심지에 건설하되 모든 문화의 중심생활권이 되는 배후도시와 쉽게 접근할 수 있는 도로와 교통이 참고되어야 한다.

그런 의미에서 인지면은 장차 북,중,남부 등 3으로 나누어 그 중심지역을 그 지역의 국민학교가 위치해 있는 곳으로 하며 그곳을 정주생활 중심지역으로 개발한다. 북부는 차리, 중부는 둔당리, 남부는 모월리가 될 것이다. 그리고 그 3개의 중심집단 취락지역에는 현재 각각 국민학교와 교회가 있어서 지역 농민을 선도하는 기관으로서 역할을 담당할 수 있을 것이다.



이런 사업은 농민의 힘으로 할 수 있는 일이 아니고 국가 적 대사업으로 추진될 것이나 중요한 것은 먼저 주민의 이

해와 의지가 선행되어야만이 성공할 수 있을 것이다.

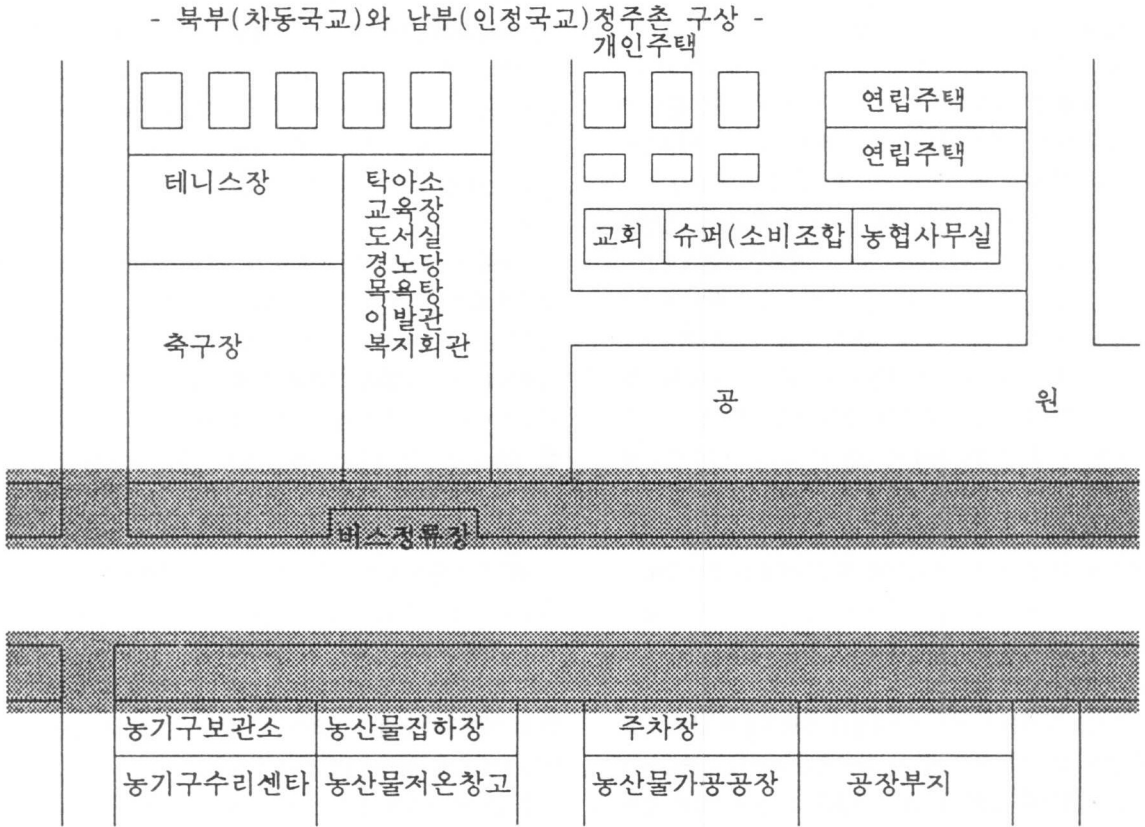


Fig. 3. 인지 중심정주생활권 모형도

인지면 농민들이 집단취락의 문제와 함께 같은 순위로 중 요시했던 사업은 환경문제였다. 공장이 없는 인지면지역에 도 도로변의 각종 쓰레기와 소비형태의 변화에 따라서 오는 주민의 생활쓰레기와 오물의 처리문제가 제기되고 있다. 그리고 폐비닐과 같은 영농자재의 자연환경 파괴도 이제는 간과할 수 없는 형편이다. 더욱이 무공해 먹거리를 요구하 는 도시인의 요구도 있지만 앞으로 밀어 닦쳐 올 외국 농산 물에 대하여 국제경쟁력을 갖자면 무공해 유기농법으로 재 배해야 한다는 요구도 역시 농촌의 환경문제와 깊은 관계가 있다.

이제 농촌은 단순히 먹거리를 생산하는 기능으로 만족할 수 없다. 오히려 각종 공해에 시달리고 과다한 업무에 지친 도시인들에게 마치 어머니의 품처럼 심신을 휴식할 수 있게 하는 기능이 중요하게 부상되고 있다. 이렇게 환경문제에 깊은 관심을 갖는 인지농민들은 비교적 높은 의식을 가지고

있다고 할 것이다.

정부에서 부락구조개선 사업으로 지원하는 금액은 화장 실 개량에 50만원, 부엌개량에는 100만원을 보조하여 주는 데 실제 비용은 500만원정도가 소요되는 데다가, 지원대상 자도 매년 2가구 내외이므로 실제로 환경개선에 크게 도움 이 되지 않는다. 그리고 이 사업은 정주생활권 개발사업의 일환으로 추진되고 있으므로 이 개발사업의 추진주체인 행 정기관에서 주민의 요구가 반영되도록 하여야 하며, 더 나 아가 앞에서 언급한대로 인지면을 3개중심 취락구조로 대개 편을 추진할때 이 정주생활권 개발사업으로 인한 낭비를 막 기 위하여 그 사업자체를 재고하여야 할 것이다. 그러고 앞 으로 세워질 3개 중심주거생활구조에서는 오물이나 폐수, 쓰레기, 기타 농촌의 자연환경을 해치는 것이나 고품질의 무공해 농산물을 생산하는데 방해가 되는 모든 공해물질의 수거처리시설을 하는데 깊이 고려되어야 할 것이다.

제8순위 : 도로포장

교통과 통신문제는 모든 개발사업의 기초가 되는 사업으로서 중요한 의미를 가지고 있기 때문에 정주생활권 개발사업에도 계획되어 있지만 벌써 오래 전부터 마을 안길 포장사업으로 이미 얼마간의 진척이 있었다. 인지면은 국도 32번, 지방도 649번, 군도11번이 산동리 2Km를 제외하고는 모

두 포장되었고 이와 연결되는 마을간 도로도 부분적으로 포장되어 있어서 도로교통은 비교적 양호한 편이나 아직 비포장 도로가 있고 폭은 4m미만이 대부분이어서 이후 포장계획을 세울때는 도로의 선형확장등 기술적인 기능을 감안한 시설계획을 세워야 할 것이다. 그 구체적인 계획은 다음 Table 6과 같다.

Table 6. 연결도로 개발계획

(단위 : 백만원)

노선명	구분	노 선 번 호	구 간		규 모			사업비
			시 점	종 점	연 장	폭	구 조	
계		(5조)			15,800m	m		2,812
농어촌도로		201	차 리	성 리	4,200	6.5	Asphalt	840
농어촌도로		202	남 정	화 수	4,400	5.5	con'c	704
농어촌도로		203	애 정	야 당	4,300	5.5	con'c	688
차 2		1	국 도	하나울재	900	6.0	con'c	180
성 2		2	큰 들	풍전리국도	2,000	6.0	con'c	400

자료:농어촌진흥공사, 1992, 농어촌정주생활권개발계획서, 서산군, p. 125

문제가 되는 것은 마을안 농로가 앞으로 새로운 경지정리 계획과 3개 생활권 중심취락계획에 따라서는 아무런 쓸모없는 무계획적인 임시 방편의 사업이 될 수도 있기 때문에 또 다른 난비의 한 예가 될 수 있을 것이다.

제13순위 : 면민버스 구입 · 운영

면민버스의 구입의 필요성은 현재 고려되고 있는 인정국민학교와 차동국민학교가 폐교가 되고 그 취학아동들이 인지국민학교로 통학하게 될때를 대비하여 학생들의 운송에 쓰고자 하는 것이 그 주된 이유였다.

농촌 젊은이들의 이농이유 중 가장 중요한 것 중의 하나가 자녀교육 문제이기 때문에 영농후계자들이 농촌에 정착하자면 이런 문제를 깊이 고려해야 한다는 의견이었다. 그래서 학생의 수나 시설이 적은 위의 두학교를 빨리 폐교하고 인지국민학교로 통합하기를 원하고 있었다. 그러나 그것은 폐교와 함께 교육청에서 해결할 사안이고 또 비교적 종종 정기 노선 버스가 있기 때문에 학생들의 통학문제는

큰 불편이 없을 것으로 생각된다.

단지 어차피 폐교가 될 것이면 이들 학교를 그 지역사회에 유용하게 쓸 수 있도록 계획하고 싶어한다. 예컨대 그 지역의 사회교육센터로 활용한다든가 농산물 가공공장이나 복지회관 등으로 전용할 수 있을 것이다.

제10순위: 복지회관 건립

이 사업은 정주생활권 개발사업에 포함되어 있으므로 이를 보완하여 반영하기로 하였다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

즉 지역주민이 영농생활에 관련한 각종 집회활동을 할 수 있어야 하고 정보화시대의 추세에 따라 지역주민들이 정보에 대한 욕구가 날로 증가하고 있으므로 이를 위하여 1층에는 전시실, 자료실, 미용실 및 관리실을 두고, 2층에는 회의실을 계획하고 있으며, 3층에는 학생들이 이용할 수 있는 도서실을 설치하여 작목반의 영농 교육을 할 수 있도록 하였다. 그 자세한 것은 다음 Table 7에서 밝히고 있다.

Table 7. 복지회관 설립계획

(단위 : 백만원)

구 분	위 치	규 모			수용인원	시 설 내 용					사업비	비 고
		부 지	건 물	기타시설		회의실	도서실	경노당	이, 미용실	기 타		
면소재지	둔당리	300평	300평	30평조경	200명	1	1	1	1	1식	546	

자료 : 농어촌진흥공사, 1992, 농어촌정주생활권개발계획서, 서산군, p. 130

그런데 현재 면 내에는 부락마다 거의 마을회관이 설립되어 있다. 국가보조와 마을주민 및 출향재외 마을 출신들의 성금 등으로 건립되었는데 마을회관마다 차이는 있으나 대개는 난방시설에서부터 어떤 회관에는 도서실까지 마련되어 있어서 비교적 좋은 시설을 가지고 있는데도 실은 그 이용자가 거의 없는 형편이다.

그래서 앞으로 정주생활권 개발사업에 따라서 새로 세워질 마을회관은 인지면의 북, 중, 남부 중심지역에 세워야 하며, 앞에서 언급한대로 가능하면 폐국민학교 건물을 개수하여 이용하도록 하고 면소재지(중부생활중심지역)는 면공회당을 이용한다.

단지 이 복지회관의 역할은 예컨대 경로당, 결혼식장, 탁아소, 보건소, 체육센터, 도서실 및 열람실 그리고 강연회실 등으로 사용할 뿐만 아니라, 이발소, 목욕탕, 비디오 상영실, 다방 등의 시설을 갖추어 놓을 수 있을 것이다.

그리고 기존의 마을회관은 그 지역의 작물 관리소나 창고로 이용할 수 있을 것이다.

#### 다. 농민자생조직의 활성화

##### 제4순위 <농민협업조직>

이제는 국제화, 개방화 시대를 맞이하여 우리 농업이 지구촌에서 경쟁력을 가질 수 있으려면, 다른 모든 산업이다 그러한 것처럼 농업이 대형화, 전문화 그리고 분업화가 이루어지지 않으면 안된다는 것은 상식에 속한다. 그런데 그것은 한두 사람이나 한두 가정에 맡기어 감당하기에는 너무 힘이 들기 때문에 불가능하다. 각 분야별로 전문기술을 가진 사람이 협력하여 계획적으로 사업을 추진할 때만 대형화된 사업도 가능하다. 더구나 영세한 농업규모를 가진 농민이 국제경쟁력이라는 큰 벽에 부딪칠때 이를 극복할 수 있는 길은 이들 소규모 농민들이 하나가 되어 큰 농민이 되는 길 밖에 없다. 바로 이들 농민들의 결집력은 농민들이 자발적으로 결집한 조직에서 얻을 수 있다. 그런데 불행하게도 한국의 농민조직은 그들의 필요에 따라서 주체적이고 자발적으로 만들어 본 예가 별로 없다. 거의가 통치자의 필요에 따라서 관주도적으로 만들어졌기 때문에, 또 그것이 농민들에게 오랫동안 길들여 졌기 때문에 농민의 협업 협동이 어렵다. 그렇다고 하여 대부분의 농민들이 기업농의 농업노동자로 전락되어야 할 것이냐? 여러가지 기업농의 장점에도 불구하고 농업구조개선의 이상형은 협업농이다. 그럼에도 불구하고 우리 농민은 협업적 생활에 훈련되어 있지 않았다. 또 정부의 정책이나 제도에서도 마련된 바가 없

다. 그래서 농민들에게는 협업의 필요성에 대한 자각과 의식이 결여되어 있다고 하는 것이 가장 큰 걸림돌이라 할 수 있다.

일반적으로 협업은 이스라엘의 기브즈나 모샤브와 같은 전면 협업형태와 양계, 양돈, 과수 등 어떤 특정 작목에만 협업하는 부분협업 형태가 있다. 그러나 우리 농촌, 농민에게 주어질 여러조건을 고려하여 현실과 이상을 조화시켜야 할 것이다.

##### <인지작목회>

인지면 농민들에게 협업농에 관한 교육과 인식은 농협의 작목반에서 가장 강하게 발견되었다. 그들은 작목반을 좀더 활성화하여 이들 조직의 연합체인 '작목회'를 구성하기로 하였다. 이들이 고도한 협업농체제로 성공하려면 많은 교육과 토론, 기술과 투자가 있어야 할 것으로 생각한다.

작목반 외에도 인지면 관내에는 새마을지도자회, 영농후계자회, 축우회, 4H회가 있다. 인지면 농민들은 이들 조직 중에는 농민의 비자발적인 필요에 의하여 만들어진 것이 대부분이지만 오랜 역사를 거치면서 오늘날에 와서는 거의 순수한 민간주도형으로 변질 되었으므로 새로운 조직을 만들지 말고 기존의 이 조직들을 잘 키워 나가는 것이 바람직하다고 결론지었다. 그러나 인지면 협업농 체제의 핵심은 소위 "인지작목회"가 주관하게 될 것이다. 특별히 인지면 농민들의 이런 계획은 한국농협의 대개혁의 길을 제시해 줄 것이라고 기대하고 또 그럴때 농업을 통한 한국인의 협업농체제가 정착될 수 있으리라 생각된다.

#### 라. 농민 소득원 개발

##### 제 5 순위 : 특화작목개발

UR이후 국제화, 개방화시대를 갑자기 맞이하게 된 농민들에게 가장 어려운 과제 중의 하나는 개방에 대응할 수 있는 작목의 선정이다. 즉 국제경쟁력이 있는 작목의 선정이 어려운 것은 일반적으로 국내 농산물 가격이 국제 농산물 가격에 비해 상당히 높다는 것과 고소득 작목에 대한 국내 농민들의 재배 집중으로 인하여 과잉생산과 가격 폭락의 위험 때문이다.

일반적으로 개방대응작목의 요건은 다음 두가지로 요약할 수 있다. 첫째는 품질과 가격면에서 외국농산물과 경쟁할 수 있어야 하며, 둘째는 국내 또는 국제시장에서 해당 농산물의 수요가 상당한 수준이라야 한다. 대개 곡물이나 특용작물은 외국농산물에 비하여 4~6배나 높은 가격인데 비하여 과일, 채소, 화훼류와 같은 원예작물과 축산물의 가격

은 같거나 1~2배 높은 정도이어서 경쟁력면에서는 상대적으로 유리한 입장이다.

더욱이 원예작물일 경우 한국의 기후풍토가 세계 어떤 나라에 비하여 좋기 때문에 그 맛과 향기가 매우 뛰어나서 고품질의 농산물을 생산하는 데 유리한 자연적 조건을 가지고 있다. 또 한국은 일본에 비하여 공해로 인한 오염이 덜한 지역이므로 일본 수출용 작목의 선택도 고려해 볼 만하다. 한국의 기후풍토가 모두 좋지만 특별히 서산지역은 전국에서도 화훼적으로 알려져 있다. 그리고 이미 태안지역과 음암, 부석지역에서는 많은 화훼재배농가가 있고 그 기술 축적도 높은 수준에 있다. 그래서 인지면 농민들은 앞으로 인지면 지역의 특화작목으로 화훼를 들고 있으며 그것은 다음에 있을 관광농업과 깊은 관계를 가지고 있다.

그리고 현재 인지면은 이웃 부석면과 함께 마늘과 생강 주산지역으로 알려져 있다. 오랫동안 기술 축적이 이루어졌고 또 시장에서 그 품질의 우수성이 알려지기도 했다. 그러나 이들 작목이 국제경쟁력이 약할 뿐 아니라 국내에서는 가격의 등락폭이 심하여 불안한 작목이라서 작목을 전환하는 농민이 많이 있다. 그러나 뒤에 언급될 고부가 가치의 가공이 가능하면 오히려 가공원료의 현지조달과 국산 농산물이라는 유리한 조건을 제공하는 작목이 될 것이다.

그외에도 서산 한우 협동조합의 성공사례를 배워서 이를 본면에 적용하면 좋을 것이라는 의견도 제시되었다. 비교적 낮은 산이 많고 또 버려진 전답을 목초지로 전환한다면 한우 사육에 유리한 조건이 되지 않을까 생각한다.

#### 제 5 순위 : 농의 소득원 개발

70년대 중반이후 15~20% 수준이었던 농의 소득 비율은 빠른 속도로 증가하여 지금은 35%를 상회하고 있는 형편이다. 대개 농의소득은 농민의 농외취업으로 인한 임금이 주종을 이루고, 따라서 농공단지나 공업지역 부근의 농촌에는 그 비율이 더욱 높다.

서산의 경우 대산공업단지에 대규모 공장이 건설되었고 단기적으로 인지의 농민들이 임시고용의 기회가 있어 농의 소득을 올리는 때가 있었지만 실제로 인지면 지역에는 농업 외에는 다른 농외소득이 별로 없었다. 따라서 인지면 농민의 농외소득을 높이는 방법으로는 첫째, 단순한 육체 노동력의 일시적 제공으로 얻는 임금보다는 숙련공으로 정기적인 높은 임금을 받을 수 있도록 기술훈련이 요구된다. 둘째로는 인지면이 생산하는 농산물을 원료로 하여 고부가 가치의 상품을 생산해 내는 가공업을 연구하여 실천하는 길이

다. 그리고 셋째로는 농산물 가공이 아닌 다른 산업공장을 유치하는 방법이 있을 것이다. 그러나 이들 중 제 2의 방법이 가장 장려할 만한 농외소득 농정이 될 것이다. 인지면의 농민들의 경우 발전방향에 대한 인식은 있었으나 무엇을 어떻게 가공할 지에 대한 지식과 의지가 결여되어 있었다.

#### 마. 농산물 가공

##### 제 6 순위 : 농산물 가공공장 설치

인지면의 농민들이 주로 많이 생산하는 농산물 중 마늘과 생강을 도시 소비자들이 먹기 좋도록 분말을 만들어 소량으로 포장한다면 가공하지 않은 것보다 좀 높은 부가가치가 있을 것이다. 그런데 만약 마늘 속에 들어있는 마늘기름(Garlic oil)이라는 인체건강에 아주 좋은 물질을 추출하여 캡슐에 넣어 먹기에 편리하도록 가공한다면 더욱 높은 부가가치가 생길 것이다. 비록 그것은 높은 수준의 기술이 요구되어 인지면만이 하기는 어렵지만 옛날 덴마크인들이 협동조합을 만들어 그 집결된 힘으로 높은 기술을 가진 자와 협력하였고, 드디어 고품질의 베이콘을 생산하였던 사례를 알고 있는 우리에게는 도전해 볼만한 가치가 있다.

인지면 농민들은 농산물 가공공장 설립의 필요성에 대한 인식과 의지는 있었으나 구체적으로 그 가공품목을 선정하지 못하였고 또 그 기술과 경영에서 자신감이 결여되어 있었다.

##### 제 8순위 : 지역특산의 특미음식, 계곡지 개발

한때 우리는 망국의 충격으로 우리 문화에 대한 부정적 시각과 서양 문화에 대한 지나친 선망으로 우리가 가지고 있는 훌륭한 유산을 사장시키어 왔었다. 그러나 근래 이를 반성하고 각계 각층에서 훌륭한 전통문화를 계승 발전시켜야 한다는 목소리가 드높아졌고 농정에도 일부 도입되었다. 이런 시대적인 흐름으로 각성된 인지면 농민들은 향토음식을 개발하여 상품화 함으로써 일석이조의 효과를 보고자 하였다. 즉 인지면 남부지역(산동리, 모월리)에는 옛날부터 늘 먹어왔던 “계곡지”라는 음식이 있었다. 바다게를 담갔던 간장을 가지고 김치를 담갔다가 이것을 찌서 먹는 일종의 전김치다. 이 음식을 캔에 넣어 시중에 판매하도록 하는데, 먼저 서산이 고향인 사람에게 보급하고 나아가 그들을 통하여 널리 보급한다는 계획을 세웠다. 단지 식품위생에 대한 관의 허가를 받는 일이 있는데 군청에서는 오히려 적극 권장하고 있는 형편이다.

이 계곡지가 성공하느냐 여부가 중요하지만 더 중요한 의

미는 이런 발상과 노력이 농민들 사이에 있다는 것이다. 제 2, 제 3의 이런 아이디어는 새로운 지역 개발에 긍정적인 힘의 원천이 될 것이다.

**바. 농업기반의 조성**

제 9 순위 : 경지정리, 지하수 개발

경지정리는 농업기반 조성의 제 1보이기 때문에 정부의 농정계획 중에 가장 많은 예산이 투입되는 사업이다. 또 그

것은 농민 개인이나 농민 단체가 할 수 있는 적은 사업도 아니다.

인지면은 정주생활권 개발사업 지역이므로 그 사업계획 속에는 경지정리 계획이 들어 있다. 즉 인지면의 경지정리 대상면적은 584.6ha 중 현재 474.3ha가 완료되어 전체의 81%의 경지정리율을 보이고 있으며(93년말) 앞으로 경지정리계획을 보면 다음과 같다.

**Table 8. 경지정리계획**

(단위 : ha, 백만원)

구 분	부 락	대 상 면 적				사 업 비	비 고
		계	답	전	水源工		
계		293	298	4		4,392	
차리중심	차 리	31.5	31.5		관 정	472	정주권비대상
모리중심	모월리	5	5		관 정	75	정주권대상
기존마을	야당리	78.7	78.7		관 정	1,181	정주권대상
	애정리	12	12		관 정	180	정주권대상
	남정리	13	9	4	관 정	195	정주권대상
	성 리	6	6		관 정	90	정주권대상
	산동리	146.6	146.8		관 정	2,202	정주권비대상

자료 : 농어촌진흥공사, 1992, 농어촌정주생활권개발계획서, 서산군, p. 141

경지정리 대상지에서 제외된 농지의 활용방안으로 첫째, 시설농업의 농지로 활용하든가 둘째 초지를 조성하는 방안이 있을 것이며 셋째 수원이 풍부하면 양어시설을 조성할 수 있을 것이다.

제 9 순위 : 지하수 개발

인지면은 대부분 간이 상수도를 이용하고 있으나 상수도의 혜택을 받지 못하고 있는 배후지역은 우물물이나 지하수

를 이용하고 있어서 수량 및 수질에 있어서 문제가 되고 그래서 근본적인 대책이 요구되고 있다. 특별히 문제가 되는 것은 식수가 아니고 농용수가 부족하여 한밭에 어려움을 겪고 있다. 정주 생활권 개발사업의 지하수 개발 사업을 보면 아래 Table 9과 같다. 그러나 농도가 넓은 둔당리, 야당리의 경우는 풍전 저수지의 혜택을 받고 있어서 별로 문제가 되지 않는다.

**Table 9. 용수이용시설계획**

(단위 : ha, 백만원)

구 분	부 락	수 원 공	급 수 인구(인)	시 설 내 용				사업비	비 고
				취 수	정 수	송수관로	부대시설		
계		7개지구	1,048		700m <sup>3</sup>	3.5km		538	
중심마을	모월 1	일반관정	150	15HP×50mm	100	0.5	울타리	79	
	모월 2	일반관정	158	15HP×50mm	50	0.5	울타리	79	
기존마을	야당 1	일반관정	100	10HP×50mm	50	0.5	울타리	52	
	화수 2	일반관정	70	10HP×50mm	100	0.5	울타리	52	
	모월 3	일반관정	270	15HP×75mm	200	0.5	(TANK)	118	
	애정 1	일반관정	150	15HP×50mm	100	0.5	울타리	79	
	남정 1	일반관정	150	15HP×50mm	100	0.5	울타리	79	

자료: 농어촌진흥공사, 1992, 농어촌정주생활권개발계획서, 서산군, p. 122

**사. 관광농업개발**

제 10 순위 : 유원지 개발

인지면의 풍전저수지에는 낚시하러 오는 사람이 많고 또 저수지와 인접한 계절산에는 사찰과 아름다운 산세가 형성되어 있어서 이들을 결합하여 관광농업으로 개발하면 성공할 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다. 그런데 관광농업은 이상의 자연적 조건 외에는 비교적 고급스런 침식 등 편의 시설과 무공해 농산물 및 교육농장을 준비해야 한다. 그러기 위하여는 장기적인 투자와 노력이 필요하고 또 정주권 개발사업에도 포함되어 있으므로 적극적으로 추진함이 좋을 것이다.

이 사업을 추진하기 위하여는

1. 추진위원회를 구성하고
2. 사업참여자를 선정하며
3. 전문가를 초청하여 설계를 해야 하고
4. 그외 다른 준비는 다음 절을 참고하기 바란다.

〈 도시인을 위한 휴식처 : 도농이웃하기 사업 〉

1950년대 오스트리아 농민들의 농촌 살리기 운동은 오늘날 우리들에게 시사하는 바가 많다. 즉 젊은이들은 모두 도시로 떠나고 빈 집이 점차 많아지는 농촌의 경제사정은 대단히 어려웠다. 그때 농촌을 부흥시켜야 하겠다고 결심한 교회지도자들은 도시인이 어떻게 하면 농촌에 돈을 가지고 와서 쓰게 할 수 있을까를 생각한 끝에 좋은 생각을 해냈다. 그 생각은 오늘날 우리나라에 그대로 적용할 수 있을 것이다. 즉 일과 공해에서 시달리고 있는 도시인들에게는 휴식처가 필요하다고 하는 것과 안심하고 먹을 수 있는 무공해 식품과 신선한 공기와 물을 절실하게 요구하고 있음을 발견하고, 이를 농촌이 공급하기로 하고 다음과 같이 준비하였다.

- ①사업의 주체 : 교회 또는 중심정주생활지역 모임
- ②숙박시설 : 여러 방 중에 하나를 도시수준의 고급숙소로 개조하고 그의 비품을 마련해 놓는다.
- ③요리강습 : 그 지역 특미의 요리 외에도 몇 가지 특수한 요리를 마련하여 대접하도록 부너자 요리강습을 실시한다.
- ④교육농장 : 가족과 함께 오도록 어린이를 위한 농장실습장이 필요하다. 그 외에도 교육 프로그램을 마련하면 좋다.
- ⑤무공해 농산물 : 찾아오는 도시인에게 좋은 농산물을 요리해 주고 구입해 가도록 준비한다.

⑥손님을 받을 계획 : 매주말마다 1가정씩 와서 쉬도록 하되 1가정이 3개월에 한번씩 오도록 하자면 12가정과 계약을 체결해 두면 된다. 찾아오는 사람은 처음에는 그 고장 출향 도시인을 초청하는 것이 효과적이다.

⑦기대효과 : 도시인들은 농촌에 돈을 떨구었다. 농민들은 숙박비를 받았고 또 앉아서 그들의 농산물을 팔 수 있었으며 도시인과의 접촉은 농민의 문화적 상승을 가져다 주었으며 농촌 어린이들은 자부심을 갖게 되었다.

이상과 같은 도시-농촌 이웃하기 운동은 한국에서도 그대로 수용할 수 있을 것으로 생각한다. 주거환경의 개선과 함께 이러한 운동이 인지면에서 먼저 실천되길 바란다.

**아. 농민교육계획**

제 11 순위 : 전문대학유치

인지면 애정리에 전문대학이 세워질 것이라는 믿을 수 없는 소문에 자극된 농민들은 상당히 적극적인 반응을 일으켰다. 아마도 그것은 그들의 고장에 대학이 세워진다는 자체가 자랑스럽고 또 그 지역이 그만큼 교육적인 지역으로 변할 것이라는 막연한 기대 때문일 것이다. 그러나 그것은 농민들의 노력여하에 따라 성패가 결정될 것이 아니라는 판단으로 취급하지 않았지만 농민들의 고등교육에 대한 선망은 이렇게 대단하다는 것을 보여주고 있다. 따라서 앞으로 농민교육은 질적 충실에도 역점을 뒀야 하지만 학력에 대한 충족감도 충분히 고려해야 할 것으로 생각되어 농민을 위하여 개방대학과 같은 체제가 효과적일 것으로 생각된다.

제 12 순위 : 농민교육강화

한국이 가지고 있는 농업, 농촌의 가장 크고 시급한 문제 중에는 영농후계자의 양성과 고도한 농업기술이 포함되어 있는데 이들은 모두 주로 농민교육을 통하여 성취되는 것인데도 최하위로 순위가 정해진 것은 문제의식이 약하거나 아니면 현재 그들에게 충분한 교육이 실시되고 있음을 의미한다. 그러나 충분한 교육은 없는 형편이고 보면 전자가 그 원인이라고 생각된다.

나이가 많은 농민들은 새로운 변화에 대한 적응력이 약하고 몹시 부담이 되므로 흔히 포기하는 경향이 있다. 그들은 스스로 배우기를 도모하지 아니하고 누가 와서 가르쳐 주길 원하는 소극성도 가지고 있다. 그들은 변화로 인한 위협을 부담할 자신이 없어서 심지어는 변화의 모델을 통하여 보여

취도 용기를 내지 못하는 경우가 많다. 그래서 젊고 유능한 농민이 선구자적 역할을 감당하면 그 농촌은 자연적으로 교육되어지는 효과가 있다.

인지면 농민들의 교육에 관한 관심은 크지는 않았지만 다음과 같은 관심을 보여 줌으로써 그 가능성을 보여주고 있다.

첫째, 교육의 주체는 그들이 조직할 작목회가 되기로 하였다. 이 조직은 농민들의 필요에 의하여 자발적으로 조직될 것이므로 교육의 주체가 될수 있는 충분한 자격이 있다. 단지 이 주체세력에 대한 정부나 농협의 압력이 배제되어야 하고 오히려 상호협력하는 관계를 유지해야 할 것이다.

둘째, 교육내용은 주로 첨단농업기술과 농업경영이고 그의 농민의 의식 및 가치관의 새로운 정립과 나아가 변화하는 국내외의 각종 정보 및 컴퓨터에 대한 교육도 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

셋째, 교육방법으로는 주로 준비하기 쉬운 강연회가 많겠지만 선진지 견학은 가장 좋은 프로그램이 될 것이다. 더욱이 각 작목반별로 분임토의를 효과적으로 할수 있도록 훈련하여 집단창의력을 심분 발휘하도록 훈련하고 상부상조하는 협동적 분위기를 조성하여 신명나고 살맛나는 역동적인 사회를 형성하는데 기여해야 할 것이다.

넷째, 교사(敎師)는 폐교되는 국민학교를 좀 개수하여 쓸수 있도록 하고 그리고 면사무소 소재의 면 공회당을 이용한다.

다섯째, 교사(敎師)는 인지면 농민중에서 발굴하고 없으면 서산 태안지역이나 그의 다른 지역에서 자원봉사할 강사를 초빙한다.

여섯째, 재정은 주로 작목회가 자부담 할 것을 원칙으로 하고 부족한 것은 정부나 교회 및 독지가의 후원을 구하기로 한다.

일곱째, 파견교육은 각대학이나 농민단체 및 사회 교육기관에서 열고 있는 특별한 농민교육프로그램에 파견하여 교육을 받을 수 있도록 도와준다.

#### 제10순위 : 야영장 설치

인지면 농민들이 자신들을 위한 교육에는 높은 열성을 가지고 있지 않지만 대학을 유치한다든가 청소년야영장을 세우기로 하는 것과 같은 지역의 사업으로서 교육적 분위기를 조성하는 것은 자녀교육에 대한 다른 열정으로 풀이할 수 있다.

산동리에는 도비산이라는 해발 500m의 높은 산이 있어서 이 마을에 청소년을 위한 야영장을 세우는데 좋은 입지적 여건이라고 판단하여 이를 추진하기로 하였다. 그 야영장의 목적은 주로 서산 태안 지역의 청소년들의 야영교육장으로 활용하지만 경우에 따라서는 성인들의 휴식이나 교육시설로 이용할 수 있다.

그런데 그 야영장의 설치는 많은 자금이 요구되므로 국가의 보조가 있던가 아니면 인지작목회의 여유자금이 충분히 확보되었을 때 가능하리라 생각된다.

#### 자. 요약정리

이상에서 인지면의 복지개발과제에 대한 의미와 구상을 들어 설명하였다. 이들 내용을 간결하게 요약, 정리하면 다음 표와 같다.

위에서 보여준 인지면 농민들과 몇몇 전문가들의 인지면 복지개발과제들은 매년 참여연구세미나를 개최하여 새로운 과제를 첨가할 수도 있고 또 기존과제를 수정하거나 보완해 나가는 작업을 계속하게 될 것이다.

#### 차. 개발계획의 실천활동을 위한 계획수립

인지면의 복지농촌개발은 인지농민들이 의견을 수렴하여 결정해 놓은 개발계획의 우선순위에 따라 그 사업을 수행하여 나아갈 것이지만 문제는 그 사업을 추진해 나갈 주체가 있어야 한다. 개발계획에도 나타나 있지만 그 주체는 작목반이 발전적으로 연합하여 조직될 인지작목회가 되겠지만 그것은 제4순위로 되어 있다. 즉 자생적인 조직인 작목회를 사업의 주체로 정착시키기 위하여는 그 이전에 이 옥동자를 낳을 산모가 필요하다는 전원 합의 의견에 따라서 인지작목회 조직준비위원회를 조직하고 그 활동계획을 민주적인 결정과정을 거쳐 다음의 Table 11과 같이 구체적으로 계획을 세웠다.



Table 10. 인지면 복지개발과제 요약

생활권	북부 생활권 (차동국교지역)	중부 생활권 (인지국교지역)	남부 생활권 (인정국교지역)	비고
농산물 집하장 농산물 직매장 농산물저온저장시설 정주생활중심지역 주거환경개선 폐수 오물처리시설 도로포장 면민버스 구입 복지회관건립 협업적 작목반 특화작목 특화축산 농외소득 공장설치 특미음식개발 농업기반의 조성 지하수개발 유원지개발 도농이웃하기사업 전문대학유치 농민교육장 야영장설치	소규모 지하저장고차리 전지역 전지역 국도, 마을안길 1대 1개소 2~3개 마늘, 생강, 화훼 한우 농산물가공공장 1개  과수농업위주 농용수, 식수 1개지역 전지역  1개소	1개소 1개소 대규모 시설 1개소 둔당리 전지역 전지역 마을안길  1개소 2~3개 마늘, 생강, 화훼 한우 공장유치 1개  시설농업위주 식수  전지역  1개소	소규모 지하저장고 모월리 전지역 전지역 국도, 마을안길 1대 1개소 2~3개 마늘, 생강, 화훼 한우 공장유치 1개 계곡지 시설농업위주 농용수, 식수  전지역 1개소 1개소 1개소	소비자 1개소

\*인지면을 북부, 중부, 남부의 3개 정주생활권으로 나누고 그 중심지역은 현재 국민학교가 위치해 있는 곳으로 했다.

Table 11. 인지작목회 조직 준비위원회 조직계획

실천단계	마감일	책임자	비고
준비위구성	94. 7. 17.	김현수	위원:북부-이천우, 조민엽 중부-조재훈, 유영근 남부-서기동, 유병근
발기인구성(조직)	94. 8. 15.	임시의장:연장자	
제1차 발기인대회	94. 8. 31.	발기인1~2명 선정	
제2차 발기인대회	94. 9. 30.		1마을당 5명이상 2차 발기인대회 일정계획
제3차 발기인대회			부락단위로 5명이상 조직 정관초안작성
창립 총회	94. 12. 3.		발기위원장 임원선출 정관통과

결국 본 준비위원회는 뒤에 조질될 '인지작목회'의 모체가 될 것이고 앞으로 사업을 추진할 주체가 될 것이다. 그러나 그 조직의 모든 임원의 선정과 기능 및 사업의추진 과정은 민주적이며 자발적이고 참여적으로 이루어질 것이다.

또 인지작목회 조직준비위원회가 먼저 탄생하여 그가 해야 할 작목회를 먼저 조직하게 된다는 것은 실제적으로 제4순위였던 '농민자생조직의 활성화'가 제1순위로 부상하게 됐음을 의미한다. 작목회가 결성되고 이어서 점차로 다른 자생조직들을 그 기능에 맞도록 특화하고 활성화해야 할 것이다.

카. 각 개발사업의 구체적인 실천계획 사례

순위를 정하여 추진하기로 결정한 각종개발 사업은 사업마다 특수하고 전문적인 추진조건이 있을 것이므로 각각 다른 추진계획을 수립하지 않으면 안된다.

본 연구보고서에서는 그 한 사례를 예시하기로 하고 다른 계획은 한사례에 준하여 사업시행시마다 조직하고 계획될 것이다. 다음의 실천계획은 개발과제 제8순위인 특미음식(계곡지)개발을 위한 계획이다.

**Table 12. 서산계곡지 개발계획**

실 천 단 계	마 감 일	책 임 자	비 고
사업추진여건성숙	94. 5. 31	서기동	주로 부녀자들과 상의함
산계곡지사업단조직	94. 6. 30	추진위원장과 임원	추진위원장은 부녀회장이 하고 서기동은 보조함
시장성 조사	94. 8. 31	서기동위원장	
식품허가 받음	94. 9. 30	서기동	군청에서 권장하고 있음
장담그기	94. 10. 15	추진위원장	
계곡지시식(외지인)	94. 11. 30	추진위원장	소비자에게 시식해 보임
계곡지 생산	94. 11. 30	추진위원장	김장철에 맞추도록
포장용기마련	94. 11. 30	추진위원장	
계곡지출하	94. 12. 30	전회원	서산출신부터 확산

위의 사업을 성공적으로 추진하기 위하여는  
 첫째, 기술문제가 있다. 즉 가정에서 계곡지를 담가 먹던 것  
 과는 달라서 대량으로 생산하여 상품화 할때는 그 맛  
 이 균일하게 생산되어 나오겠는지와  
 둘째, 장기간 보관할 수 있는 저장성 문제 및  
 셋째, 시장성 문제 등  
 넷째, 가장 중요한 것은 경영상의 문제다.  
 다섯째, 더욱 중요한 것은 일을 추진하다가 어떤 벽에 부딪  
 치더라도 낙심하거나 쉽게 포기하지 말고 끝까지 추  
 진해 나아갈려는 의지와 정열 및 확신이 추진주도자  
 에게 있어야 한다.

### Ⅲ. 요약 및 결론

이 연구는 특정한 한 지역 즉 충청남도 서산군 인지면을 대상으로 하여 이 지역을 2000년대의 복지농촌으로 개발하  
 기 위한 한 모델을 만들어 보고자 설계된 실천프로그램이  
 다. 본 연구의 목적이 학문적 기여에 있지 않고, 오히려 큰  
 변화와 대개혁을 시도하지 않으면 안될 한국농촌의 새로운  
 모습을 복지농촌건설이라는 목표아래 이를 실천할 개발모  
 형을 창출해 보겠다는 시도였다. 없었던 것을 있게하는 창  
 의적 작업이므로 그것은 쉬운 작업이 아닐 뿐 아니라 앞으  
 로 꼭 이루어지지 않으면 안될 복지농촌, 그러나 지금으로  
 박서는 지나치게 이상사회로 보이는 목표점이 있는가 하면  
 다른 한편으로는 그것이 현실적으로 지역적 조건에서 실천  
 가능성이 있다는 제2의 제약조건이 있기 때문에 이들간의  
 조화가 이루어지지 않으면 안된다는 어려움이 있었다.

그래서 본 연구에서는 인지면 농촌사정을 가장 잘 아는

농민과 농민단체 및 정부기관이 참여하였고, 장래 한국농촌  
 이 지향해야 할 복지화에 대하여 잘 아는 연구자들과 지역  
 대학이 함께 참여하여 복지농촌건설을 위한 계획 수립에 집  
 중적인 협의 과정을 거쳤다. 그 결과 다음과 같은 내용의  
 개발모형을 창출해 낼 수 있었다.

그러나 이 모형이 아직도 심히 불완전하여 실천에는 아직  
 두려움이 많으나 이런 연구가 앞으로도 계속 이루어진다면  
 한국농촌의 새로운 변화에 훌륭한 길잡이가 될 것으로 확신  
 한다.

#### 1. 자료수집

먼저 인지면 지역사회개발과 관련된 연구물과 실적에 대  
 한 모든 자료 및 정보를 수집하여 이를 종합적으로 검토, 분  
 석하였다. 그리고 인지지역사회의 기관 및 단체들의 활동  
 계획에 관한 정보교류를 위해서 지역사회외의 기관 또는 단체  
 로 부터 인지면 지역단위의 개발사업계획에 대한 개요를 들  
 었다. 그런데 여기에서 조심해야 할 것은 혹시라도 기관이  
 나 단체가 가지고 있는 계획이 실천가능성이 없는 사업이거  
 나 또 단견에 빠져 있어서 실천되어도 무의미하거나 아니면  
 주민의사와 무관하게 관주도로 집행되어 나가는지를 조사  
 해 보았다.

#### 가. 지리적 조건

- 1) 서산시에 인접하여 도로교통망이 좋고 시와의 접촉이 빈번하되 근교농업과 전원주거권의 역할을 담당할 수 있다.
- 2) 서해안 고속도로가 서산을 지나가게 되었다.
- 3) 저수지와 명산이 있어서 관광휴양지 개발이 가능하다.

### 나. 기후조건

- 1) 서해안 기후특성은 온난하고 바람이 많으며
- 2) 연간 강우량은 1,258.4mm
- 3) 연평균 기온은 11.6℃

### 다. 경제적 조건

- 1) 주산물은 미곡외 마늘과 생강
- 2) 성장작목으로 기대되는 것은 화훼이다. 현재도 양란재배가 확산되고 있으며 이웃 태안과 부석에는 대단위 화훼단지 가 세워지고 있다.
- 3) 도로와 농업기반조성은 비교적 잘되었지만 아직도 시장 및 후생복지시설은 빈약하다.
- 4) 정부의 정주생활권 개발계획은 목하 진행중에 있으나 재고할 여지가 많이 있다.

## 2. 인지면 복지농촌모델 개발계획

### 가. 인지면 농민대표자들의 모임

1993년 7월 16일 서산군 해미읍에 소재한 한서대학에서 30명의 농민대표와 영농후계자 대표가 모여 본 연구의 계획에 따라서 인지면의 농촌과 농민의 제문제점들을 발굴하여 그 원인을 분석하였고 다음에는 그 문제점에 대한 해결방안을 제시하였으며 마지막에는 구체적인 실천계획을 세우는데 적극적으로 참여하여 주었다.

### 나 문제의 제기

인지면 참여농민들의 토의를 시작하기 전에 먼저 정부기관의 대표와 민간농민단체의 대표 그리고 그의 관련 외부인사의 발표가 있었고 토의 중간에도 성공사례와 경험담이 발표되었다.

### 다. 참여연구방법에 의한 개발계획 수립과정

처음에는 참여농민들의 친목과 단합을 위하여 오락과 자조개시공간을 갖는 등 준비과정이 있었다. 자유롭고 활기찬 분위기가 성숙되자 참여자들은 문제점과 그 문제의 해결에 대한 의견을 제시하여 이를 수렴하였고, 드디어는 개발과제의 사업이 제시되었다. 그리고 그들은 이들 사업의 우선순위를 결정하였고 구체적인 목표를 설정하여 이것들을 실천해 낼수 있는 계획을 수립하였다.

이런 작업은 먼저 소집단별로하여 의견이 수렴되면 전체 회의에서 토론하여 결정하는 과정을 반복하였다. 이러한

과정의 중요성은 그 과정자체가 이들 참여자에게 상당한 의식의 변화를 가져다 줄 뿐만 아니라 새로운 집단창의력을 창출해 내는 브레인스토밍적 효과를 가져다 주었다.

본 연구에서 주요하게 생각하는 것은 이들 참여자들의 좋은 개발계획의 수립에 있지만 그 결과 못지않게 중요한 것은 참여자들이 스스로 그들의 문제점을 찾아내어 스스로 해결해 나아갈 줄 아는 능력의 배양이다. 그들의 이 문제해결 능력은 언젠가는 한국복지농촌을 만든다는 본 연구의 목적을 성취시키고야 말 것이기 때문이다.

### 라. 인지면 복지농촌을 위한 개발과제 결정

개발과제 13가지를 선정하여 이들의 우선 순위를 정하였는데 그것을 정리하면 아래와 같은 순서에 따라 실시되어야 할 것이다.

1) 먼저 이 개발사업을 추진할 담당조직이 결정되지 않으면 안된다. 그런데 그 조직은 작목반과 여러 자생적인 농민조직이 합하여 '인지작목회'로 통합되고 이 조직이 주체가 된다. 그리고 그 조직을 설립하기 위한 준비위원회가 조직되었다.

2) 인지면 전체의 취락구조를 크게 3개의 생활권으로 나누고 각 생활권에 중심주거생활지역을 정하여 2000년대의 농촌복지, 문화생활을 향유하도록 하였다. 즉 3개 국민학교가 위치해 있는 지역을 중심주거생활지역으로 하여 ①개량주택을 짓고 ②도로를 개설하며 ③교육과 의료시설을 갖추며 ④오락과 편의시설을 갖추고 ⑤상하수도를 마련하고 ⑥ 기타 각종 복지시설을 갖춘다.

이 작업은 농촌의 대변혁을 가져오지 아니하면 안되기 때문에 주민의 의식의 변화와 용단이 따르지 않으면 성공할 수 없다는 제약점이 있다.

3) 농산물 유통구조개선을 위한 농민들의 결심은 농산물 집하장과 직매장을 면의 중심지에 각각 1개씩 설치한다는 계획이었다. 그리고 많은 자금이 소요되어 어렵겠지만 농산물 저온저장시설이 필요하여 면의 중부지역에 1개소를 설치하도록 하였다. 단지 그 시설이 설립되기 전까지는 지하저장고를 이용하도록 하였다.

4) 깨끗한 농촌을 만들기 위한 노력은 폐수와 오물 등 공해물질의 처리시설을 요구하고 있다. 특별히 도시인의 휴식처가 되고 무공해 농산물을 생산하며 국제경쟁을 제고하기 위하여도 농촌의 환경정화문제는 의미가 있다.

5) 도로를 포장하고 면민버스를 운영하여 학생들의 통학을 편리하게 하고 학교는 인지국민학교만 두고 다른 두 학

교는 폐교하여 다른 용도로 유용하게 쓰도록 하자.

6) 3개 중심거주생활지역에는 복지회관이 마련되어 주민이 잘 이용할 수 있도록 유도해야 한다. 현재 각 마을마다 있는 마을회관은 그 지역의 작물관리소로 이용할 수 있을 것이다.

7) 농가소득원개발은 실상 가장 중요한 문제다. 인지면 농민들은 지금까지 주된 소득작목으로 수도작외에 마늘과 생강을 재배하여 왔다. 그러나 앞으로는 화훼가 유망하며 그외에도 과수도 고려해 볼만한데 아직 단지가 될만큼 규모가 크지 못하다. 그리고 축산으로는 한우비육의 성공사례가 있어서 관심이 많고 시설원예로는 느타리버섯을 시작한 농민이 몇몇 있을 뿐이다.

8) 농업소득원으로 농외취업소득이 좀 있을뿐 뚜렷한 것이 없어서 앞으로 권장할 것은 마늘, 생강의 가공공장을 1개소 설립하고 그의 산업체 공장을 2개소 유지하는 계획을 세웠다. 그러기 위하여는 농민들의 농외교육도 실시해야 할 것이다.

특별히 인지면의 남부지역에서 별미로 많이 먹어왔던 개꼭지(일종의 찐 김치)를 개발하여 상품화 하기로 하였다.

9) 농업의 기반의 조성사업은 주로 경지정리와 지하수 개발에 초점이 모아졌고 그 사업은 정주생활권 개발사업으로 추진되고 있다. 단지 경지정리의 대상이 되지 못하는 농토는 초지조성, 시설농업 및 양어 시설을 할 수 있을 것이다.

10) 관광농업의 개발사업으로는 풍전저수지와 계절산을 중심으로한 개발권역을 설정하고 전체면의 어떤지역에서도 격무와 공해에 찌든 도시인의 휴식처를 제공할 수 있는 '도농이웃하기' 사업을 추진할 수 있다.

11) 농민교육은 작목회가 주관하여 고도의 농업기술과 농업경영 및 각종정보와 교양교육을 실시하기로 하고 선진지 견학 및 파견교육과 작목반의 분임조를 중심으로 하여 참여연구식 교육을 하기로 하였다. 교사는 면공회당과 폐교된 두 국민학교가 좋고 선생은 지역의 인적자원과 특수한 경우 외래강사를 초빙하기로 하였다.

그리고 남부지역에는 도비산이 있어서 그곳에 청소년을 위한 야영교육장을 설립하여 운영하기로 하였다.

이상의 모든 사업을 실천하는데는 많은 재정이 요구되는데 그것은 상당한 부분 정주생활권 개발사업비로 정부가 보조하고 그렇지 않은 것은 주민의 힘으로 서서히 일을 추진한다. 따라서 먼저 수익이 높은 사업부터 해나가고 여유가 생기면 다른 사업으로 확산한다.

사업의 주체는 '인지작목회'라는 민간주도기관이 하지만

모든 일은 관·민 합동으로 추진하고 모든 농민단체가 각각 자기의 일을 수행하면서도 서로 협동적으로 일을 추진해 나가기 위하여 작목회의 조직으로 모두 흡수한다.

작목반은 작목회의 구성단위로써 활발한 활동을 기대하고 있으며 그의 각종 개발사업을 추진하기 위하여는 전문가로 구성된 위원회나 작목반이 추진계획을 세워서 시행한다.

그리고 앞으로 계속될 개발사업은 주민들이 능동적으로 참여하는 참여계획 세미나에서 오늘 우리에게 직면한 농촌 문제를 실제적인 삶의 현장에서 해결하고 농촌을 개발하여 복지농촌에 이르게 하는데 중요한 도구가 될 것이므로 이후 계속하여 많은 참여연구가 인지면민에 의하여 사용되어져야 할 것을 거듭 강조한다.

그런데 이상의 모든 사업의 성공적 추진은 적극적이며 희생적인 지도자의 탄생을 통하여 결정된다. 인지면에는 능력이 있고 훌륭한 자질을 갖춘 지도자가 많이 있다. 단지 그가 그 능력을 발휘하고 있지 않기 때문에 보이지 않을 뿐이다.

## 참고문헌

1. 김문식, 1980, 한국의 농업문제, 서울:평민사
2. 김영철외, 1991, 한국농업 이길로 가야한다. 서울:비봉출판사
3. 김성수의, 1991, 농촌, 농업교육의 방향, 서울: 교육과학사
4. 박현채외, 1988, 한국농업농민문제 연구, 서울:연구사
5. 서산군, 1992, 농어촌정주생활권 개발계획서
6. 정지웅, 1990, 복지농촌건설과 지역사회개발, 서울: 교육과학사
7. \_\_\_\_\_, 1989, 한국의 농촌: 그 구조와 개발(전정판), 서울대학교 출판부
8. \_\_\_\_\_, 1984, 참여계획세미나 보고서, 서울대학교 새마을운동 종합연구소
9. 정지웅, 최병익, 1992, 농촌사회복지론, 서울대학교 출판부
10. 정지웅, 최상호, 1987, 지역사회개발론, 교학연구사
11. 서울대학교 새마을운동 종합연구소, 1984, 참여계획세미나 보고서, 정지웅
12. 유인호외, 1979, 농업경제의 실상과 허상, 서울:평민사
13. 인지면 면세일람, 1963, 1973, 1993

14. 최문성의, 1989, 한국농업 농민문제 연구II, 서울:연구사
15. 최민호외, 1989, 종합농촌개발론: 요구분석적 접근의 이론과 실제, 서울대 출판부
16. 크리스 듀크편, 정지웅역, 1987, 비교사회교육론, 서울대학교출판부
17. 한국교육학회 사회교육연구회편, 1988, 사회교육방법론, 형설출판사
18. 한국교육학회 사회교육연구회편, 1991, 사회교육학 서설, 교육과학사
19. Laura Spencer, 1989, Winning Through Participation, Kendall/hunt publishing company
20. Shrivastava, Om and Rajesh Tandon, eds., 1982, Participatory training for rural development, New Delhi,India: Society for Participatory in Asia
21. Tobias, Kaatheen Jo, ed., 1981, Participatory research: A handbook for fieldworkers, Toronto: International Council for Adult Education
22. Interagency Committee on Intergrated Rural Development for Asia and the Pacific, 1990, Participatory Rural Development in Selected Countries