

연구보고 R482 / 2004. 12.

주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립

송 미 령 부 연구위원
성 주 인 전문 연구원

연구 담당

송 미 령 부연구위원 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장, 제6장 집필
성 주 인 전문연구원 제3장, 제4장, 제5장 집필

머 리 말

이 연구는 마을개발사업에서 주민참여는 어떠한 형식과 수준으로 이루어지고 있는지, 주민참여 정도와 마을개발사업의 성과는 관련성이 있는지 등을 분석하고자 하였다. 이는 마을개발사업에서의 주민참여 실태 파악이라는 효용 이외에, 지금껏 당위적으로 논의되는 수준에 머물러 온 주민참여의 유용성에 대한 본격적인 검증, 마을개발사업 자체의 평가와 문제점 개선, 나아가 주민참여가 필수적인 정책들의 타당성 및 실행 기반에 대한 논거 제공 등의 측면에서 유용성을 갖는다.

연구 수행을 위해 2000년 이후 주민참여를 강조하며 등장한 마을개발사업 대상지 중 9개 시·군 20개 마을을 중심으로 지도자 대상 면담조사와 주민 대상 설문조사를 하였다. 마을개발사업에서의 주민참여는 사업 단계에 따라 다양한 형태로 촉진되고는 있지만, 아직은 소수 주민 위주의 참여이고 경제적 보상을 바라는 왜곡된 형태도 나타나는 등의 문제가 있었다. 그러나 주민참여가 활발한 마을일수록 사업 성과가 높다는 연구의 분석 결과는 상당히 주목할 만한 것이다.

제한된 사례 마을만을 대상으로 수행된 연구인지라 향후 후속 연구가 뒤따라야 할 것으로 보이나, 이론검토와 실증분석이 균형을 이루고 정책사업에 대한 현장 평가로서 일단의 시사점을 제공하고 있다고 생각한다. 연구 수행 과정에 도움을 주신 여러 마을 지도자와 주민께 감사드리며, 모쪼록 이 연구가 관련 분야에 종사하는 공무원과 연구자, 마을 지도자 및 주민에게 도움이 되기를 기대한다.

2004. 12.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

요 약

이 연구의 목적은 마을개발사업에서의 주민참여 실태를 분석하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 마을개발모형(안)을 제시하는 것이다. 이를 위해 관련된 선행 연구 검토를 시작으로, 마을개발사업 대상지 중 20개 사례 마을의 지도자 및 134명의 주민을 대상으로 한 면접조사와 설문조사, 관찰조사 등을 병행하였고, 관련 전문가 의견 수렴 등을 통해 연구를 수행하였다.

먼저, 제2장에서는 2000년대 이후 마을개발사업이 정책적으로 본격화된 배경과 특징을 살펴보았다. 공통적으로 공간 단위, 사업 내용, 추진 방식 전반에서 주민참여를 강조하고 있다는 점에 주목하여, 이 시기에 등장한 일단의 농촌개발사업을 ‘주민참여형 마을개발사업’이라 명명하였다.

둘째, 제3장에서는 선행 연구들의 논의에 토대를 두어 연구의 관점과 분석의 방향을 분명히 하였다. 특히 주민참여와 마을개발사업의 성과 간에는 긍정적 상관관계가 있을 것이라는 관점에서 이를 실증적으로 검토하는 것이 중요하다고 판단하였다. 마을개발사업 단계별로 주민참여 실태를 파악하고, 마을개발사업의 성과를 평가하며, 주민참여와 사업 성과 간 관계를 분석하되, 정성적 분석이 가지는 선행 연구의 한계를 극복하기 위해 지수화하는 방법을 적용기로 하였다.

셋째, 마을개발사업 단계별로 주민참여의 형식과 수준에는 차이가 나타났다. 착수 단계에는 정보력을 갖춘 소수 주민만이 참여하고 계획 단계에는 단순히 회의에 참석하는 등의 활동이 주민참여의 대부분 내용을 구성하지만, 시행 단계에 이르면 노동력과 지식 제공 등의 활동으로 참여 방식과 수준이 다양해지고 관리운영 단계에는 주

민 간 역할 분담이 뚜렷해지고 있다. 마을개발사업의 성과에 있어 목표 적합성 측면에서는 각 사업별 목표 설정 차이에도 불구하고 사업 내용이 도시민을 겨냥한 소득사업 중심으로 이루어지고 있고, 과정 합리성 측면에서는 사업 단계별로 주민참여를 실현하기 위한 형식을 갖추고 있으나 주민 간 갈등이 적지 않으며, 성과 충족성 측면에서는 경제·환경·사회적 측면에서 어느 정도 성과가 있는 것으로 보았다. 한편, 주민참여지수와 사업성과지수의 상관계수를 파악한 결과, 그 값이 0.67로 매우 높게 나타났으며 주민참여지수와 사업성과지수를 축으로 하는 산포도는 선형에 가까운 분포를 보여 주었다. 즉, 주민참여가 마을개발사업의 성과에 긍정적 영향을 미친다는 것이며 이 연구에서의 분석 관점을 지지해 주는 결과이다.

넷째, 분석 결과를 바탕으로 주민참여형 마을개발의 모형을 제안하였다. 주민참여형 마을개발 모형은 ① 리더십을 갖춘 지도자의 존재, ② 외부로부터의 관심과 지원, ③ 적절한 보상기제의 작동이라는 조건에서 주민 간 역할 분담과 사업 단계의 성숙에 따른 주민참여 수준이 제고되어 스스로 역량을 갖추어가면서 전권을 행사하는 형태라고 할 수 있다. 이러한 모형 현실화를 위해서는 지도자와 주민의 ‘마을개발’과 ‘주민참여’에 대한 인식 전환이 전제되어야 하며, 이를 촉진할 수 있는 정책적 자극도 요구된다.

현재 마을개발사업은 사업 대상지 선정에서 주민의 사업 의지가 있는 마을을 양성하는 준비 기간이 필요하다. 또한 마을개발사업의 내용은 지나치게 외지인을 겨냥한 소득사업 위주에서 주민의 복지향상을 위한 사업, 국토관리라는 거시적 안목에서 마을의 자원 관리 등을 위한 사업을 보다 강화할 필요가 높다. 더불어 사업비 낭비를 줄이기 위해 소득사업을 담당하는 법인이 사업비 집행을 직영하도록 하되 주민공동체의 감사를 받는 체계를 구상, 시도할 수 있다. 그 밖에 마을개발사업으로 인한 난개발을 방지할 수 있도록 경관보전

직불제 등을 마을개발사업과 연계하는 것도 필요하다. 한편 마을개발사업의 향후 발전을 위해서는 1개 마을의 공간적 한계를 극복하면서 지역 전체로 마을개발의 성과를 확산시킬 수 있는 지역 내의 연계 프로그램 및 전문가풀 구성에 의한 마을개발사업의 후속 지원 등이 요구된다. 끝으로, 주민참여 촉진을 위해서는 주민의 교육훈련 기회 확대와 실질화가 필요하며, 계획 과정의 장기화와 주민참여의 제도화가 필요하다.

ABSTRACT

Evaluation of Rural Village Development Programs and Suggestions for Participatory Village Development Model

The aim of this study is to delve into rural villagers' participation in rural village development programs and projects and evaluate their successes and failures, and barriers, and to suggest a better model for participatory rural village development programs. For this, interview and questionnaire surveys of a number of key actors and 134 villagers in 20 sample villages were carried out. In addition, observation studies and an opinion survey of experts in the field were also conducted.

First, after the year 2000, major emphasis on villagers' participation in the contents and campaign of rural village development programs and projects has been noted, and therefore, the rural village development programs and projects in this period are designated as 'participatory rural village development programs and projects'. Following the designation, the positive correlation between their successes and villagers' participation was construed, and in return, its analysis was judged to be in due order and carried out, using various indices in order to avoid the pitfalls of previous qualitative studies.

It was found that, at each stage of village development programs and projects, there were differences in the form and level of villagers' participation. At the early stage of initiation and planning, while only a limited number of villagers were actively participated in planning and preparation, the rest played a very passive role, at most attending the meeting and so on. However, at the implementation stage, the division of labor and

roles was emerged and the forms and levels of participation were diversified, e.g., some offering knowledge and expertise and others, labor. Clearly, while villagers' participation bore anticipated successes, up to a certain degree, in various aspects economic, social and environmental, in many cases, conflicts among villagers were observed also. Statistical analysis clearly revealed the positive correlation, i.e., the correlation coefficient of 0.67.

From this analysis, it became clear that the participatory model requires the existence of a mobilizer, outside support and interests, and an appropriate incentive and compensation mechanism. With these requirements satisfied and conditions set in motion, a better participatory model implies that, as a rural village development program and project being implemented, a level of participation and a division of labor and roles will increase and progress toward villagers' self-empowerment.

Current rural village development programs and projects immediately need to reorient their focus so that, approaching more slowly to the selection process of a program village, villagers' will to self-empowerment and entrepreneurial spirit can be encouraged and nurtured. In addition, the contents of the village development programs and projects also need to shift their orientation from income-doubling programs and projects targeting outsiders toward the improvement of villagers' own welfare and toward long-term management and preservation of village resources from the macro perspective of national settlement planning and management. Also, in order to reduce wastes and costs, a separate entity must oversee budget and expenditures, and in turn village representatives can audit this entity for its effectiveness and any impropriety. For the further enhancement and improvement of rural village development programs and projects, not only a post-op support program of a pool of experts but also a continuous training and education program of villagers must be included. Finally, in order to extend beneficial results

and effects of a rural development program and project beyond the concerned village into a surrounding region, a mechanism to link the development program and project to other related programs and projects in the region must be devised and built into the very program and project.

Researchers: Song, Mi-Ryung and Seong, Joo-In

E-mail Address: mrsong@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성 1
2. 연구의 목적 4
3. 연구의 주요 내용과 방법 4

제2장 농촌개발정책의 전개와 마을개발사업의 등장

1. 농촌개발정책의 전개 7
2. 마을개발사업의 등장 16

제3장 주민참여형 마을개발사업의 평가를 위한 이론적 논의와 분석의 방향

1. 마을개발 관련 논의의 제 동향 24
2. 주민참여 관련 논의의 쟁점 25
3. 마을개발사업 평가의 단계와 기준 32
4. 분석의 관점과 방향 설정 36

제4장 주민참여형 마을개발사업의 성과 평가

1. 조사의 개요 41
2. 마을개발사업의 추진 현황과 특징 44
3. 사업 단계별 주민참여 현황 및 참여도 53

4. 마을개발사업의 성과 69

제5장 주민참여형 마을개발 모형과 정책 과제

1. 주민참여형 마을개발사업의 모형 89
2. 마을개발사업의 개선 방안 93
3. 주민참여 촉진을 위한 방안 107

제6장 요약 및 결론 113

부록: 사례조사 대상 마을 주민 조사표 119
참고 문헌 127

표 차 례

제2장

표 2- 1. 농촌개발정책의 변화	8
표 2- 2. 중앙정부 마을 단위 농촌개발사업 개요	19
표 2- 3. 마을개발사업의 주요 내용	20
표 2- 4. 농촌 지역개발사업 현황과 마을개발사업 범위	23

제3장

표 3- 1. 개발사업 추진의 단계 구분	37
표 3- 2. 주민참여의 수준별 활동 구분	37
표 3- 3. 정책사업 평가의 영역과 기준	38
표 3- 4. 통상적 개발사업 단계별 주민참여 수준	39
표 3- 5. 마을개발사업 단계별 주민참여 모형	39

제4장

표 4- 1. 조사 대상 마을	42
표 4- 2. 사례 마을 응답자 개요	43
표 4- 3. 주민이 생각하는 마을개발사업의 목표(응답자 특성별) ·	45
표 4- 4. 주민참여에 대한 태도(응답자 특성별)	47
표 4- 5. 조사 대상마을의 주요 추진 사업	49
표 4- 6. 마을개발사업 대상지 선정 동기(지도자 응답)	54
표 4- 7. 응답자 특성별 마을개발사업 인지 시점	55
표 4- 8. 마을회의 참석 여부(응답자별)	57
표 4- 9. 사업 단계별 주민참여 활동	61

표 4-10.	사업 단계별 주민참여 활동 항목	63
표 4-11.	응답자 인적 특성별 참여지수 비교	64
표 4-12.	사업 목표에 대한 응답자 분류와 참여지수 비교	66
표 4-13.	주민참여에 대한 가치별 응답자 분류와 참여지수	66
표 4-14.	마을별 사업 과정의 주민참여지수	68
표 4-15.	마을개발사업 유형별 주민참여지수	69
표 4-16.	전통테마마을의 사업 성과 예시	72
표 4-17.	마을개발사업 후 마을에 나타난 변화 평가	75
표 4-18.	마을개발사업의 개인별 영향	76
표 4-19.	마을 발전에 도움이 되는 사업(마을 유형별)	77
표 4-20.	응답자의 참여 수준별 사업의 영향 평가 결과 비교	79
표 4-21.	사업성과지수 측정	81
표 4-22.	마을별 사업성과지수 비교	82
표 4-23.	마을개발사업 유형별 사업성과지수	83
표 4-24.	마을별 주민참여지수와 사업성과지수 비교	84
표 4-25.	마을별 사업비 투자 규모와 참여지수 및 성과지수	87
표 4-26.	마을별 시행된 정책사업의 수와 참여지수 및 성과지수	87

제5장

표 5- 1.	지도자가 생각하는 마을개발사업 개선 방안(복수응답)	94
표 5- 2.	지도자가 생각하는 주민참여 활성화 방안(복수응답)	108
표 5- 3.	주민참여 활성화 방안 비교(참여도별)	109
표 5- 4.	주민참여 활성화 방안 비교(주민참여에 대한 태도별)	109

그 립 차 례

제1장

- 그림 1- 1. 연구의 흐름도 6

제3장

- 그림 3- 1. 분석 단계의 도식화 40

제4장

- 그림 4- 1. 지도자들이 생각하는 마을개발사업의 목표 45
- 그림 4- 2. 지도자들이 생각하는 주민참여의 의의 47
- 그림 4- 3. 마을개발사업으로 설치된 도시민 대상 숙박시설 48
- 그림 4- 4. 마을개발사업 추진시 세부 사업 내용의 결정
(지도자 응답) 50
- 그림 4- 5. 마을개발사업을 위한 주민교육 프로그램(지도자 응답) ... 52
- 그림 4- 6. 사업실행 과정에서 주민의 역할(지도자 응답) 58
- 그림 4- 7. 시설의 관리운영 방식(지도자 응답) 59
- 그림 4- 8. 마을개발사업에 대한 자체 평가(지도자 응답) 71
- 그림 4- 9. 주민참여지수와 사업성과지수에 따른 마을 분포도 ... 85
- 그림 4-10. 마을에 투입된 사업비 규모별 참여지수와 성과지수 .. 88
- 그림 4-11. 시행된 정책사업의 수에 따른 참여지수와 성과지수 .. 88

제5장

- 그림 5- 1. 마을개발사업 단계별 주민참여 내용의 확대 92
- 그림 5- 2. 참여의 사다리 92
- 그림 5- 3. 서천군 어메니티마을 심사에 참여하고 있는 주민들 .. 96

그림 5- 4.	주민의 주택 겸 외지인 민박시설의 1·2층 구조	99
그림 5- 5.	성공적 마을들의 공통적 운영구조	103
그림 5- 6.	마을개발사업 이후 외지인이 마을 입구에 조성한 민박시설	106
그림 5- 7.	계획과정의 주민참여 방법들	111

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경 및 필요성

농촌개발에서 주민참여에 대한 논의는 이미 오래전부터 있어왔던 다소 진부한 주제에 속한다. 그것은 당연히 추구해야 할 가치 있는 원칙으로 전제되었으며, 농촌개발정책에서도 주민의 참여와 역할에 대한 고려가 배제되지 않았다.

하지만 농촌개발사업의 제도화가 진전되고 양적으로 확대되면서 주민참여는 오히려 저하되었다는 문제가 제기되었다. 예컨대 전통적 농촌사회에서는 주민 공동체의 참여가 지역사회개발의 중요한 축을 형성하였고, 1970년대의 대표적 농촌개발정책이라 할 만한 새마을사업의 경우에도 주민 공동체의 적극적 참여를 바탕으로 사업이 추진되었다.¹ 그러나 1980년대 이후 농촌개발사업에서 주민은 참여자(주

¹ 새마을사업에서 주민은 노동력을 제공했을 뿐 아니라 몇몇 마을들의 경우 토지나 자원을 기증하는 등 적극적으로 자원 동원 역할을 담당하였다. 당시 취약한 정부의 재정 여건을 주민 스스로가 보완했던 것이

체)가 아닌 수혜자(객체)로 취급되었으며, 이전 새마을사업에 비해 투자비는 증가하였으나 주민참여가 상대적으로 저조하여 농촌개발사업의 효율성이 저하되었다는 것이다(박시현 등 2000, 9-12). 실제 많은 농촌지역에서 “어차피 전부 관에서 해 줄 것인데 왜 우리가 직접 하겠는가?”와 같은 식의 방관자적 자세를 보이는 주민의 태도가 흔히 관찰된다. 그리고 과거에는 수월하였던 주민 소유 토지확보가 원활히 이루어지지 않아 농촌개발사업이 제대로 수행되지 못하는 경우도 쉽게 찾아볼 수 있다.

이러한 문제 인식의 일단으로 2000년을 전후하여 농림부, 행정자치부 등의 농촌개발사업 입안에서는 주민참여를 촉진하고자 하는 원칙이 이전보다 훨씬 강조되었다. 특히 이러한 농촌개발사업에서는 그 공간적 범위를 마을 단위로 구상하고 시도하게 되었다. 마을이라는 기초 공동체 단위로 농촌개발사업의 공간적 범위를 설정함으로써 주민참여를 보다 촉진할 수 있고 그만큼 사업 성과도 높일 수 있다는 기대가 내포되었다.

하지만 정책적으로 강조하고 기대한 바와 달리 마을개발사업에서 주민참여는 마을회의에 참석하는 정도에 그칠 뿐 아니라 농촌사회의 변화된 현실에서 전통적 주민 공동체 단위로 사업을 추진하는 것에는 한계와 부작용이 있다는 목소리도 없지 않다(송미령 등 2002, 177). 다른 한편, 농촌개발에서 주민참여를 절대적 명제 내지 금과옥조처럼 삼고 있지만, 사업의 성과에 대한 평가와 연관 짓는다면 오히려 비-전문가인 주민이 참여함으로써 농촌개발정책의 성과를 낮추

다. 물론 이에 대해서는 다른 목소리도 존재한다. 형식 면에서 볼 때 자발적인 참여의 모습을 취하고 있었으나, 실질적으로는 정부에 의한 주민 동원 체제였다는 것이다(김홍순 2000). 그러한 강요된 자발성의 결과 1980년대 이후 운동으로서의 구심점이 사라지면서 새마을사업은 급속히 약화되었다고 평가된다.

는 요인이 된다는 지적도 있다(조영국 2003).² 실제 공적 보조사업의 일환으로 사계절 썰매장을 설치하고 운영하였던 한 마을의 경우, 해당 사업의 입안·집행·사후관리 전 과정을 주민이 주도하였으나 그 결과는 부정적이었던 사례가 있다. 그렇다면 과연 주민참여를 강조하며 도입된 마을개발사업에서 주민참여는 어떠한 형식과 수준으로 이루어지고 있는지, 마을개발사업의 개선해야 할 바는 무엇인지, 주민참여 정도와 마을개발사업의 성과는 어떤 관련성이 있는 것인지 등에 대해 주목할 필요가 있다.

이는 단지 마을개발사업에서의 주민참여 실태 파악이라는 효용 이외에, 지금까지 당위적인 수준에서만 논의되어온 주민참여의 의의와 기능에 대한 본격적인 검증, 마을개발사업 자체의 평가와 문제점 개선, 나아가 주민참여가 필수적인 정책들의 타당성 및 실행 기반에 대한 논거 제공 등의 측면에서의 유용성을 가진다. 최근 각종 농촌 지역개발 정책 논의의 주축이 주민참여의 문제와 직간접적 관련을 가지는 만큼, 마을개발사업에서 주민참여의 실태 및 성과 파악은 상당히 중요한 의미를 가진다고 하겠다.³

² 이러한 주장은 계획가들이 주민참여를 반대할 때 흔히 하는 주장이다. 계획 과정에 비전문가인 주민의 비-합리성이 소개되어 계획과정에서의 병목 현상만을 유발하고 비-효율성이 개입하게 된다는 전형적인 주장이다.

³ 국가균형발전 차원의 정책 구상에서도 농산어촌형 지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System) 구축에 관한 논의가 활발할 뿐만 아니라, 농촌 경관협정제도 등과 같이 주민참여를 실질화하고 제도화하려는 일단의 논의도 진행 중이다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농촌 마을개발사업에서의 주민참여 실태를 분석하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 마을개발모형(안)을 제시하는 것이다. 세부 목적은 크게 세 가지로 대별될 수 있다.

첫째, 마을개발사업에서 주민참여의 실태를 파악하는 것이다. 과연 대다수 주민의 참여는 회의나 참석하는 정도에 머물고 있는지 아니면 주민 스스로 전적인 권한을 행사하는 정도인지 주민참여의 형식과 수준을 확인하고자 한다.

둘째, 정책적으로 추진되고 있는 마을개발사업의 성과를 평가하는 것이다. 주민참여를 강조하면서 도입된 마을개발사업이 당초의 기대대로 잘 진행되고 있는 것인지, 나타나고 있는 문제점은 무엇인지 등을 평가함으로써 그 개선 방안에 대하여 고려하고자 한다.

셋째, 주민참여의 정도와 마을개발사업의 성과는 어떤 관련성이 있는지를 분석하는 것이다. 이를 통해 주민참여가 농촌개발에서 강조해야 할 타당한 이유가 있는 것인지 바람직한 현실적 모형은 어떤 것인지 등을 밝히고자 한다.

3. 연구의 주요 내용과 방법

연구의 주요 내용은 크게 네 부분으로 구성되었다. 마을개발사업의 등장 배경과 특징 검토, 주민참여와 관련한 이론적 논의 검토, 주민참여 실태 분석 및 마을개발사업의 성과 평가, 주민참여형 마을개발사업의 모형 정립 등이다.

먼저, 제2장에서는 현재 추진되는 마을개발사업이 정책적으로 본격화된 배경과 특징에 대하여 간단히 살펴보고자 한다. 농촌개발정책의 전개 과정에서 공간 단위, 사업 내용, 주민의 위치 등의 변화를 살펴봄으로써 이 연구에서 다루고자 하는 ‘주민참여형 마을개발사업’의 범위와 특징을 구체화할 수 있다.

둘째, 제3장에서는 주민참여의 의의와 기능 등에 관한 이론적 논의에 토대를 두어 분석의 관점과 방향을 정립하고자 한다. 선행 연구들을 마을계획 및 개발과 관련되는 연구, 주민참여의 의의와 기능 등에 관련되는 연구, 정책사업 평가에 관련되는 연구 등으로 나누어 살펴볼 것이다. 선행 연구들로부터의 시각을 참고하고 그 한계점은 교정하여 이 연구의 분석 관점과 방향을 정립할 수 있다.

셋째, 제4장에서는 마을개발사업에서의 주민참여 실태를 파악하고 사업 성과와의 관계를 분석하고자 한다. 이 부분은 마을개발사업의 대상지 중 9개 시·군 20개 사례 마을의 지도자와 134명의 주민을 대상으로 한 조사 결과에 바탕을 두며, 사업 추진 단계별 주민참여 실태, 마을개발사업 자체의 성과, 주민참여와 사업 성과와의 관계 등으로 나누어 분석하게 될 것이다. 특히 사업 성과와 주민참여 정도를 지수화하는 시도를 통해 정성적 평가가 가질 수 있는 한계를 보완하는 데 주력하였다.

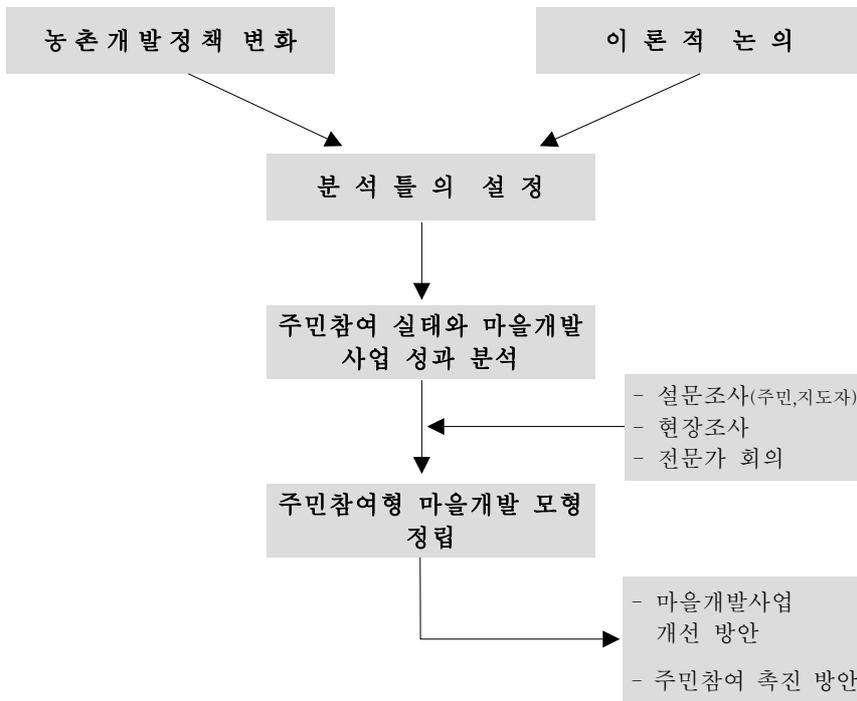
넷째, 제5장에서는 주민참여형 마을개발모형을 제안하고자 한다. 분석 결과에 바탕을 두어 바람직한 주민참여형 마을개발의 모형을 정립한 후, 주민참여형 마을개발의 모형을 달성하기 위해 요구되는 현재 추진 중인 마을개발사업의 개선 방안과 주민참여를 촉진할 수 있는 방안을 함께 고려할 것이다.

이와 같은 내용의 연구를 추진하는 데 주로 사용하는 방법은 관련 선행 연구 검토를 비롯하여, 사례 마을의 지도자 및 주민을 대상으로 한 면접조사와 설문조사, 사례 마을 관찰조사, 전문가 의견 수렴

등이다. 연구의 주요 내용과 방법을 요약한 것은 <그림 1-1>과 같다.

한편 이 연구는 사례 마을의 범위를 주민참여를 강조하면서 최근에 추진된 마을개발사업의 대상마을 중 일부로 한정하고 그 중 사례 지역 마을의 지도자 및 주민 일부를 대상으로 조사하였기 때문에 표본의 범위와 대표성, 규모의 충분성 측면에서 약점이 있다. 그럼에도 불구하고 이론적 논의와 정책적 함의 그리고 농촌 현장의 미시적 사례 분석과 통계적인 분석의 장점 등을 균형 있게 취하고자 하였음을 미리 밝혀 둔다.

그림 1-1. 연구의 흐름도



제 2 장

농촌개발정책의 전개와 마을개발사업의 등장

1. 농촌개발정책의 전개

우리나라 농촌개발정책은, 다음의 <표 2-1>에서 볼 수 있듯이, 공간 단위, 사업 내용 및 관련 부처 등의 측면에서 변화를 거듭하며 전개되었다. 공간적으로는 주택 단위 사업, 읍·면 단위 사업, 마을 단위 사업 등이 다양하게 추진되었고 사업 내용에 있어서도 주택의 부분개량사업부터 소지역의 종합적 정비사업에 이르기까지 변모되었다. 또한 관련 부처 역시 초기에는 행정자치부와 농촌진흥청에 한정되었지만, 최근에 이르러서는 농림부 등을 비롯한 10여 개 부처로 확대되었다.

표 2-1. 농촌개발정책의 변화

연도	분류	주택단위사업		마을단위사업		읍·면단위사업
		행자부	농진청	행자부	농림부	
1965	시범농촌 건설사업	지붕개량사업(67)				
1970	새마을 운동					소도읍개발(72)
1975		불량주택개량 사업(76)		취락단위개선 사업(76)		
1980	농촌종합 개발사업	불량화장실 개량사업(80)	농가주거환경 개선사업(83)			
1985		입식부역개량 사업(83)				도서종합개발(88)
1990	군 농어촌 지역발전 계획 (면단위 정주권 개발)				문화마을조성사 업(91)	오지종합개발 (90) 정주권개발(92)
1995		주택개량사업 농어촌주택개량 촉진법 제정(95)		농어촌주거환경 개선사업 (패키지마을 포함)(96)		신촌종합개발 (95) 어촌종합개발 (95)
2000	마을 단위 사업			아름마을가꾸기 사업 (01)	전통테마마을 사업(02) 녹색농촌체험 마을사업(02) 마을종합개발 사업(04)	

농촌개발정책의 전개 과정과 그 특징은 다양한 각도에서 살펴볼 수 있겠지만, 여기서는 마을개발사업의 등장 배경과 주민의 위상 등에 주목하고자 한다. 특히 1950년대 후반 이후 1960년대까지를 정책의 도입단계, 1970년대는 확산단계, 1980년대는 정착 단계, 1990년대는 양적 팽창단계라고 지칭하여 관련되는 사항을 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1.1. 1950~60년대: 농촌개발정책의 도입

1950년대는 전쟁을 겪은 후 한국 사회 전 부문에서 절대적 낙후와 빈곤을 해결하기 위한 근대화가 절실히 요구된 시기였다. 특히 농촌 지역에 대한 근대화 작업의 일환으로 ‘지역사회개발사업(Community Development Program)’이 1958년에 도입되었다.⁴ 이 사업의 추진을 위해 ‘부흥부’ 산하에 지역사회개발 중앙위원회가 설치되었고 시범부락으로 선정된 도와 군에는 지역사회개발 지방위원회가 설치되었다. 각 시범부락에는 부락개발계가 조직되었고 시범부락에는 지역사회개발사업을 지도할 지도원이 파견되어 마을에 머물면서 지도사업을 추진하였다.⁵ 지역사회개발사업의 주요 사업 내용은 자조사업과 보조사업으로 구분되는데, 자조사업은 개간, 도로 및 교량, 수리 및 제방, 공동 시설, 퇴비 증산, 생활 개선 등 외부의 지원 없이 마을

⁴ 지역사회개발사업은 제2차 세계대전 이후에 개발도상국의 농촌개발을 위해 UN과 ICA(International Cooperative Administration)가 개발한 농촌 지역개발사업이다. 지역사회의 주민이 계획을 수립하고 사업을 추진할 수 있도록 자신들을 조직화하고, 개발수요를 찾아내고, 문제를 해결하도록 하는 프로그램으로서 지역사회가 지닌 자원이 부족할 때 정부나 외부에 지원을 요청하는 사회 운동적 성격을 기조로 하였다.

⁵ 마을에 파견된 지역사회개발 지도원은 농사지도, 사회복지, 보건위생, 부녀지도 등 각 분야별 전문지도원 1명과 2~3개 시범부락을 담당하는 지역상담원 4명으로 구성되었다(정기환 2002).

내의 자원과 노력으로 시행하는 사업을 말한다. 보조사업은 산업경제, 보건위생, 사회문화, 토목건설, 생활 개선 등 외부로부터의 기술이나 자재 지원을 받아 추진하는 사업이다.

우리나라 최초의 농촌개발정책이라 할 수 있는 지역사회개발사업의 특징은 ‘마을’ 단위에서 소득개발, 생활환경개선을 위한 사업을 주민이 결정하고 추진하는 방식이었다. 물론 이를 지원하기 위해 마을에 파견되는 지도원의 역할이 병행되었다.

이러한 지역사회개발사업은 1960년대에 들어와 ‘시범농촌건설사업’으로 개편되었다. 1962년에는 1개 자연부락이 아니라 지리적, 사회적, 경제적 여건이 유사한 5~10개 부락을 하나의 개발단위로 설정한 733개 농촌진흥시범지역이 선정되고, 사업 내용도 농사기술 개량 및 주민조직화, 산업경제개발, 교량 건설, 소하천 정리, 도로·농로 개발, 저수지 축조, 생활 개선, 보건위생 개선 등을 포함하는 종합개발 형태로 확장되었다. 1965년에는 지역사회개발사업이 33,100개 리·동으로 확산되었고, 1966년에는 당초 설정한 733개 농촌진흥시범지역을 722개 농촌진흥자조지역으로 재편하고 전국의 마을을 대상으로 부락자조개발 6개년계획을 수립하였다.⁶ 1969년에는 지리적, 사회적, 경제적 여건이 유사한 2~3개 리·동 단위로 317개 주재지도지역을 선정함으로써 지도원이 부락에 주재하는 ‘주재지역개발 지도사업’으로 발전되었다.

농촌개발정책의 도입기라 할 수 있는 1950년대 후반 이후 1960년대까지 농촌개발정책의 공간적 범위는 하나의 부락에서 지리적, 사회·경제적 유사성이 있는 수 개의 부락으로 묶는 등의 변화를 거듭하였으나 핵심은 생활의 동질적 여건을 기반으로 하는 ‘마을’을 기

⁶ 이 계획은 주민의 개발수요를 바탕으로 수립되었으나 1970년대 본격화된 새마을운동으로 흡수됨으로써 계획으로 그치고 만다.

본 단위로 하였다는 특징을 나타낸다. 사업 내용은 주민교육과 계몽 사업, 소득개발사업, 생활환경개선사업 등이 망라된 것으로 나타난다. 또한 지도원이 마을에 상주하면서 주민과 함께 해당 마을의 문제를 발견하고, 혁신을 전파하고, 계획을 수립·집행하는 등 중요한 역할을 담당하였다는 점에서 ‘전문가의 조력이 뒷받침된 주민참여’를 그 특징으로 한다.

1.2. 1970년대: 농촌개발정책의 확산

1960년대 도시화와 산업화 과정을 거치면서 도·농, 농·공간의 격차가 확대되고 이는 사회적 쟁점으로 부각되었다. 따라서 이러한 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요하였다.

이러한 필요에 의해 대두하게 된 ‘새마을운동’은 1970년대 농촌개발정책을 대표하는 사업이라 할 수 있다. 이는 중앙정부의 강력한 추진에 의해 이루어졌다. 근면, 자조, 협동이라고 하는 그 기본이념이 대통령에 의해 제기되었고, ‘시·도-시·군-읍·면-행정리’로 이어지는 일사불란한 지방행정조직을 장악하고 있는 내무부에 의해서 사업이 추진되었다는 점에서 그렇다. 내무부 및 각 지방행정조직별로 새마을운동을 담당하는 특별기구가 설립되었을 뿐만 아니라 중앙에 ‘새마을운동본부’와 ‘새마을지도자교육원’, 지역별 민간기구도 설립되었다.

그러나 각 행정리별 사업 추진은 철저히 주민참여를 바탕으로 이루어졌다. 이는 새마을운동 자체의 목적 및 기조와 무관치 않았는데, 새마을운동은 주민의 정신혁명을 촉진하여 도농 간 소득균형을 달성하되 주민 스스로에 의한 사업의 조직화와 지역개발을 추진하고자 하였다. 가령, 마을의 기초생활환경 개선을 위해 추진된 ‘새마을가꾸기사업’의 일환으로 1970년부터 1971년 전국의 33,000여 개 마을에 335포대의 시멘트와 철근이 지급되었고, 각 행정리별 마을개

발위위원회의 주도로 주민의 토지와 노동력을 제공하여 각 마을에 필요한 사업을 추진하였다. 1972년에는 기초생활환경 개선뿐 아니라 ‘농촌지도자 발굴·육성사업’을 전개하면서 마을간 경쟁을 촉구하기 위해 추진 실적에 따라 지원사업과 대상마을을 선별적으로 지원하는 방식도 시도되었다. 1973년부터는 마을 발전 수준에 따라 기초마을, 자조마을, 자립마을로 분류하고 각 마을 성격에 맞추어 기본사업, 지원사업, 소득사업으로 구분한 사업을 추진하였다.

이처럼 새마을운동은 ‘새마을가꾸기사업’이라는 기초환경개선사업, 농촌지도자 발굴·육성사업, 생산 및 소득증대사업을 포괄하는 마을 단위의 종합개발사업으로 확대 추진되었다.⁷ 이것이 기반이 되어 새마을금고설치사업(1976), 취락구조개선사업(1977), 농촌주택개발사업(1978), 소도읍기능화사업(1979) 등이 이어졌다.

비록 중앙정부의 강력한 배후 추동이 있기는 하였어도 사업 내용의 선정 및 추진 방법 등을 주민이 결정하고 실제 사업도 주민이 직접 참여하여 집행하는 방식이었기 때문에 이 시기 주민참여는 ‘동원된 적극성’을 그 특징으로 한다. 농촌개발의 공간적 범위는 행정리라고 하는 ‘마을’을 기본 단위로 하였다.

1.3. 1980년대: 농촌개발정책의 정착

1980년대에 접어들면서 농촌개발정책은 큰 전환기를 맞는다. 제2차 국토종합개발계획에서는 중앙정부 주도의 하향식 개발의 단점을 반성하고 지역이 주체가 되고 주민이 참여하는 개발전략을 강조하기 시작하였다. 이를 뒷받침하기 위한 논거로서 기존 중심지이론

⁷ 1974년부터는 도시새마을운동으로 확산됨으로써 범국민적 운동으로 확대되었고, 1975년부터는 이른바 ‘인보운동’을 통해 주민조직을 강화함으로써 새로운 사회구조를 구축코자 하는 등 다분히 이념적인 사회운동의 성격으로 전환되어 나아갔다(정영일 1988).

(central place theorem)을 적용한 지역생활권개발 개념을 채택하였다. 특히 군 행정구역을 정주생활권으로 설정하고 그 중심지를 도·농 통합의 거점으로 하는 농촌 지역종합개발 방식이 주창되었다.

1984년부터 1986년까지 농촌 지역종합개발 방식의 정착을 위한 시범사업으로 공주군, 청송군, 강진군을 대상으로 하는 군 단위 계획 수립과 중앙부처간 협의기구인 ‘농어촌지역종합개발 중앙지원단’을 설치하는 등의 시도가 있었다. 군 단위 농촌 지역종합개발 계획에서는 농산물 유통, 농외취업, 교육, 문화, 교통, 복지, 자원보전과 환경정비 등 지역별로 당면한 과제의 종합적 개발을 사업 내용으로 포함하였다. 그러나 이는 사업 계획의 구체성 미비, 과도한 소요예산, 기존 투자방식을 고수하는 관련 부처들의 반대 등의 문제로 계획으로 그치고 만다.

주목할 만한 것은 농촌 지역종합개발 계획을 계기로 중앙정부 정책의 변화와 제도화가 시도되었다는 점이다. 즉, 1984년 당시 경제기획원과 농림수산부의 예산정책협의회에서 지역종합개발 방식의 도입을 공식화하고 그 후속 조치로서 1986년 농어촌종합대책이 발표되었다. 여기서는 농업을 중심에 둔 농촌개발에서 지역의 개념을 전제한 종합정책으로의 전환을 천명하고 있다. 같은 해에는 농촌 지역종합개발을 뒷받침하기 위해 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』을 통해 지역별 예산편성 방식의 채택과 보조금 신청주의가 주창된 바 있다.

1980년대에는 1970년대 후반에 도입된 취약구조개선사업을 비롯하여 농촌소득원도조사사업, 보건의료시설현대화사업, 농공단지조성사업, 농촌휴양단지개발사업 등이 새롭게 추진되기 시작하였다. 그러나 이러한 사업에 있어 사업 내용, 사업비, 대상 지역 등이 중앙정부에서 결정되고 지방에서는 그를 기초로 삼아 집행만을 담당하는 방식이 정착되었다. 특히 중앙정부의 각 부처별로 유사한 사업들을 경

쟁적으로 추진함으로써 비효율성 문제와 지역이 필요로 하는 중요한 사업이라도 각 부처가 인정한 사업이 아닌 것은 실시되지 못하는 사업 내용의 경직성 문제를 노출하기도 하였다(박시현 등 2000, 6).

이러한 1980년대 농촌개발정책의 추진 과정을 들여다보면 지역개발계획 수립 및 집행의 주체를 군 단위의 지방자치단체로 설정하고 군에서 주민의 개발수요를 수렴하여 중앙정부에 필요한 예산을 지원받도록 하고 있다. 이는 주민의 의견과 수요가 반영될 수 있는 경로를 닫아놓은 것은 아니지만, 모든 것이 결정된 틀 속에 ‘형식적인 절차’로서만 주민참여를 위치시킴으로써 1970년대에 비교하면 주민의 역할은 크게 축소된 것으로 보인다. 이러한 방식으로 중앙정부 여러 부처가 주도하는 사업들이 추진됨에 따라 주민의 관에 대한 의태심은 더욱 고착화되었다.

1.4. 1990년대: 농촌개발정책의 양적 팽창

1990년대에는 UR 협상 등을 계기로 이른바 42조원의 농어촌구조개선사업 및 15조원의 농특세사업 등으로 인해 농촌에 대한 정부 투융자 규모가 급격하게 증대되었다. 이에 편승하여 농촌개발정책의 사업비 또한 대폭 증대하였다. 재원의 안정적 확보를 통해 중앙정부가 주도하는 농촌개발정책이 양적으로 팽창된 시기라고 할 수 있다.

농촌개발정책 사업비 증대와 더불어 『농어촌정비법』, 『도서개발촉진법』, 『오지종합개발촉진법』, 『농어촌도로정비법』 등이 제정되었으며, 면이나 마을을 대상으로 하는 소지역 종합개발사업이 법률을 근거로 본격 추진되기 시작하였다. 그런데 이는 농촌개발정책의 사업 내용을 인프라 정비에 집중시키는 결정적 계기로 작용하였다. 1970년대까지 농촌개발행정의 주류를 이루었던 주민지도, 계몽, 건설자재 지원 등은 그 비중이 매우 작아졌다. 또한 1980년대 중반에 시도되었으나 투자가 수반되지 못하였던 농촌 지역종합개발 방식을

면 단위로 축소된 ‘면단위정주권개발사업’과 ‘문화마을조성사업’이 시작되었다.⁸

사업 내용의 변화와 함께 사업 추진 방식도 변화하였다. 1970년대의 경우, 새마을사업의 예에서 볼 수 있듯이, 주민의 자발적 사업 추진을 전제하고 정부가 자재 지원 등 간접적 지원 방식을 채택한 데 비해, 1990년대 농촌정주생활권개발사업 등은 면 단위로 개발계획을 수립하고 계획과 예산에 따라 관이 직접 사업을 발주하고 감독하는 방식을 채택함으로써 주민참여는 상대적으로 저조하였다. 물론 ‘면단위정주권개발사업’의 경우에도, 주민의 사전협의와 ‘기획기술지원단’의 사전 검토를 거치도록 되어 있으며 계획안에 대한 공청회 과정과 군 심의회를 통한 유관 기관 및 주민의 의사 반영 통로를 마련하는 등의 형식을 취하고 있다. 그러나 개발재원의 대부분을 중앙정부가 장악하고 있는 상태에서 주민참여는 형식적인 것일 뿐 구체적인 사업 내용이나 방식은 중앙정부가 제시한 지침에 충실할 수밖에 없었다.

1990년대 농촌개발정책은 공간적으로는 군 단위에서 면 단위로 그 범위가 축소되었고, 사업 내용은 도로 개설, 용수 개발, 상하수도 정비, 환경처리시설 설치 등 물리적 정비사업 위주로 변화되었으며, 상향식 추진 방식을 표방하였음에도 불구하고 지방의 자율성이나 주민참여는 형식적인 것이 되었다.

요컨대 시대의 변화에 따라 농촌개발정책은 예산이 대폭 증대되었고 사업의 수와 종류도 풍부해졌으며 관련 부처도 많아졌던 것과는 달리 주민참여 측면에서는 과거에 비해 점차 퇴보되어 온 것으로

⁸ 면단위정주생활권개발사업 및 문화마을조성사업 추진을 위해 1994년 『농어촌정비법』이 제정됨으로써 농촌 생활환경정비사업의 법적 근거가 마련되었다.

평가할 수 있다. 농촌개발사업에서 주민이 점차 수동적인 수혜 대상으로만 존재하게 됨으로써 주민의 의타심도 강화되었다.⁹

2. 마을개발사업의 등장

2.1. 농촌개발정책에 대한 반성

기존 농촌개발정책에 대한 비판은 여러 측면에서 이루어질 수 있다.¹⁰ 우선, 사업 내용 측면에서 물리적 인프라 정비를 지나치게 강조하게 되었다. 농촌개발정책의 초기 단계에는 농촌의 절대적 낙후와 빈곤을 탈피하기 위해 도시화, 근대화를 지향해 온 터라 농촌개발사업의 내용이 도로 정비, 주택 개량, 공동 시설 정비 등과 같이 주로 시설 정비를 중심으로 구성되었지만, 그와 더불어 주민지도와 계몽 등이 농촌개발사업의 중요한 내용을 구성하고 있었다. 하지만 중앙정부 부처별로 추진하는 농촌개발사업이 양적으로 확대되고 제도적으로 정착되는 과정에서 사업 내용은 예산 집행에 따른 실적 파악에 용이한 물량 위주의 사업으로 그 무게 중심이 변하게 되었다. 그러다 보니 농촌의 환경관리, 소득개발, 주민교육 등과 괴리된 채 도시화, 생활의 편리성 향상을 위한 개발사업이 농촌개발정책의 주류를 형성하게 되었다. 특히 이러한 물량 위주의 사업은 주민의 의

⁹ 단적으로 현재 마을개발사업에서는 2억원 이상의 현금이 투입되고 있지만 과거 1970년대 새마을사업에서는 시멘트와 철근이 현물로 지급되고 주민의 토지 기부 및 노동력 제공 등에 의해 대부분의 마을개발사업이 이루어졌다.

¹⁰ 농촌개발정책의 추진 체계에 대한 비판, 공간범위의 축소에 대한 비판 등도 존재한다(김정연 2004; 윤원근 2004).

식 계몽, 조직화 등과 같은 사업을 상대적으로 축소시켰다.

둘째, 사업 추진 방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 주류를 형성함으로써 지방의 자율성은 저하되었다. 1950년대 후반 이후 일관된 농촌개발정책의 흐름은 중앙정부가 농촌개발사업을 정책화하고, 지방에 지침을 내려 주어 집행하는 방식으로 제도화되었다. 이 과정에서 중앙과 지방간의 파트너십(partnership), 지방의 창의와 특성 등은 발휘될 기회가 별로 없었고 지방은 그저 중앙정부가 기획한 사업을 대행하는 역할만을 수행하게 되었다.

셋째, 주민참여의 형식화와 역량의 약화에 대한 것이다. 시기별로 다소간의 차이에도 불구하고 주민참여는 동원된 것이거나 형식적인 수준으로 머물게 되었다.¹¹ 주민은 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획 과정이나 집행 과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못하였다. 그러다 보니 주민의 역량과 의식도 점차 약화되었다.

2.2. 마을개발사업의 재등장

기존 농촌개발정책에 대한 반성, 변화된 시대적 요구 등을 내세우며 2000년을 전후로 새로운 농촌개발정책이 등장하였다. 이들은 모두 사업의 공간 범위를 ‘마을’로 설정하고 있어 마을개발사업이라 통칭할 수 있다.

행자부는 2001년 아름마을 가꾸기 시범사업을 도입한 바 있다. 농촌의 역할과 기능이 다변화되어야 할 시대에 적합한 농촌개발사업

¹¹ 혹자들이 새마을운동의 경우도 주민의 역할이란 ‘동원된 참여’ 수준에 지나지 않았다고 비판하는 중요한 근거 중 하나로, 실제 운동의 결과가 주민의 실질적인 역량 강화로 이어지지 못했다는 점을 들곤 한다. 1980년대 이후 그 구심점이 무너지자 새마을운동도 흐지부지되고 만 것이 그 점을 잘 보여 준다는 것이다(김홍순 2000).

으로서 주민이 중심이 된 마을 가꾸기 계획서를 토대로 시범마을을 선정하고 교부세 10억원을 제공함으로써 마을 가꾸기 계획 실현을 도모하는 것을 주 내용으로 하였다.¹²

농림부는 2001년도 대통령 업무보고를 통해 그린투어리즘(green tourism)을 농림부의 주요 업무 영역으로 채택할 것을 천명하고 2002년도부터 녹색농촌체험시범마을을 선정하여 지원하기 시작하였다. 이 역시 마을을 단위로 공모 방식을 통한 대상 지역을 선정하고 선정된 마을에 2억원의 사업비를 제공하는 추진 방식을 채택하였다.

그 밖에도 유사한 취지와 목적을 가지고 농촌진흥청이 농촌전통 테마마을사업을 2002년부터 시작하였으며, 해양수산부가 어촌체험 마을조성사업 등을 추진하였다. 그뿐만 아니라 이전부터 추진되고 있던 산촌종합개발사업 등도 그 밖의 사업들과 유사하게 사업계획과 내용 등의 변화를 도모하였다. 특히 의미 있는 것은 중앙정부 여러 부처들의 변화된 정책사업이 사실은 지방에서의 정책 모델을 통해 구체화되었다는 점이다. 바로 강원도 새농어촌건설운동이 중앙정부 정책 변화의 모델이었는데, 1999년부터 추진된 새농어촌건설운동의 근본 이념은 세 가지로서, 주체가 변해야 된다는 취지에서 정신 개혁, 농촌다움의 유지·보전을 위한 환경정비, 농산어촌 생활안정을 위한 소득기반 조성 등을 강조하였다. 마을 주민의 사업 계획과 참여 실적을 중심으로 사전 평가를 통해 대상마을을 선정하고 선정된 마을에는 5억원의 상사업비를 지급함으로써 주민에 의한 마을계획을 실현할 수 있도록 조장하는 방식이었다.

¹² 2001년도에 도별로 1개 마을씩 9개 마을이, 2002년도에 광역시 5개 마을 및 도별로 1개 마을 등 14개 마을이 시범마을로 선정된 바 있다. 그러나 현재는 중단된 상태이다.

표 2-2. 중앙정부 마을 단위 농촌개발사업 개요

사업명	주관 부처	근거법	출발 연도	사업비 규모 및 보조율	추진 기간 (년)	사업대상 범위	주 사업 내용	비고
농촌마을 종합개발	농림부	농어촌정비법 삶의 질특별법(2004)	2004	-70억원	3-5	-마을권역 (3~5개 법 정리)	-정주기반 확충 및 지역 특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	공모방식
녹색농촌 체험마을	"	농업농촌기본법 농어촌정비법	2002	-2억원 -50% 보조	1	-마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	공모방식
산촌종합 개발	산림청	산림기본법 임업및산촌진흥촉진에 관한법률	1994	-14억원 -70% 보조	3-4	-193개 산촌마을	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -사전설계비 포함
어촌체험 관광마을 조성	해수부	농어촌정비법 해양수산발전기본법	2002	-5억원 -50% 보조	1	-연안 시·군 60개의 1개 마을	도농교류사업	-제한적 공모방식 -어촌계 지원 및 자부담 5%
농촌전통 테마마을	농진청	농업농촌기본법 농촌진흥법	2002	-2억원 -50% 보조	2	-(157개) 마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	-공모방식 -추진 과정 독 특성(생활지도사)
아름마을	행자부		2001	-10억원	2	-마을	-정주기반 확충 -도농교류사업 -소프트웨어 사업	-공모방식 -현재 중단

표 2-3. 마을개발사업의 주요 내용

사업명	주 사업내용	비고
농촌마을 종합개발 사업*	기초생활, 문화·복지, 소득, 경관·환경, 농촌체험·휴양시설 건립, 생태주차장·소공원·수변공원, 전통문화체험·습지정화·정보화시설, 역사탐방산책로, 향토박물관, 마을경관형성, 마을 숲 등 종합정비, 컨설팅, 교육훈련비 등	2004년 신규
녹색농촌 체험마을 사업*	생활편의시설, 농촌체험기반시설, 마을경관조성지원, 컨설팅, 설계비, 교육훈련·홍보비	
산촌종합 개발사업	임업생산기반정비, 소득원개발, 주거환경개선	
어촌체험 관광마을 사업	주차장, 마을안길정비, 산책로, 종합안내센터, 다목적광장, 어촌진입로, 진입도로포장, 가로등, 조경식재 및 시설, 수상레저편의실, 해변광장, 먹을거리장터, 야영장	
농촌전통 테마마을 사업*	체험·학습시설, 숙박 및 편의시설정비, 프로그램 개발 및 보급, 교육(마을전문가 양성), 전문가 컨설팅, 홍보 및 마케팅, 캐릭터 개발 등	
아름마을 가꾸기시 범사업	주거환경 개선, 생산소득기반 정비, 농촌체험·휴양시설, 전통문화시설 관리, 자연환경 및 경관보전, 홈페이지 구축, 마을축제 등	현재 중단

* 사업은 소프트웨어 사업을 추진.

2.3. 마을개발사업의 특징

새롭게 등장한 농촌 마을개발사업은 몇 가지 공통된 특징을 나타낸다. 우선, 언급한 바와 같이 사업 추진의 공간 단위가 마을로 내려갔다는 점이다. 이는 주민 공동체의 연대와 참여를 동원하기 위해서는 농촌의 가장 기초적 공동체인 마을 단위가 사업의 공간적 범위로서 적합하다는 이유와 함께 사업의 내용이 사후 유지관리를 필수적

으로 동반할 수밖에 없다는 이유와도 맞물려 있다.

둘째, 사업의 목표와 내용 측면에서 생활의 편리성, 물리적 현대화보다는 농외소득 증대를 강조하고 있다. 특히 예시된 사업 내용들을 보면 도시민을 유치하기 위한 시설들이 주류를 형성하고 있다. <표 2-3>에서 알 수 있듯이, 마을개발사업의 예시된 주 사업 내용은 단순히 마을 주민을 위한 생활환경 개선사업을 넘어 그 외연을 확장하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 사업 추진 방식의 변화이다. 마을개발사업 대부분은 공모 과정에 의한 대상지 선정 방식을 취하고 있다. 과거와 같이 사업 대상지가 중앙정부가 제시하는 일정 기준에 의해 사전적으로 결정되고 순차로 투자가 이루어지는 방식이 아니라, 사업에 대한 계획과 노력 등을 갖대로 경쟁을 통한 대상지 선정 후에 예산을 투자하는 방식이다. 공모 방식을 통해 마을간, 자치단체 간의 선의의 경쟁 체계를 조성하고자 함이다.¹³

넷째, 주민참여의 강조이다. 이는 사업의 공간적 범위, 사업 내용 및 추진 방식의 변화와 상호 밀접한 관련을 가진다. 사업의 공간적 범위를 마을로 설정하였던 이유에 더하여, 과거와 같이 전국 일률적으로 이루어지던 도로 정비나 주택 개량 등의 사업이 아닌 방문객을 위한 관광시설 설치사업의 경우 추후 관리운영이 필수적이라는 점 등에서 주민의 참여를 강조하지 않을 수 없었다. 더욱이 추진 방식에 있어 사업 내용을 계획하는 단계부터 집행 단계에 이르기까지 주민참여는 필수적인 심사 항목이자 성공의 요건이라고 인식되었다. 물론 공모라는 사업 추진 방식 자체가 주민참여를 촉발시키는 요인

¹³ 그러나 올해부터 적용되는 국가균형발전특별회계의 예산 편성 방식에서는 선의의 경쟁, 선택과 집중 등 공모방식이 도모했던 본래 취지를 잘 살려 내기 어렵게 되었다.

이 되기도 하였다. 즉 인센티브 제공을 통해 마을간 경쟁을 유도하게 되면 그 자체로 주민참여를 이끄는 효과를 가지는 것이다. 새농어촌건설운동이 대표적으로 이러한 효과를 노리고 출발하였는데,¹⁴ 이처럼 경쟁 구도 조성을 통해 주민참여를 유도하는 것은 일찍이 새마을운동에서 취한 방식이기도 하다(권태준, 김광웅 1981).

따라서 이 연구에서는 이와 같은 공통된 특징을 나타내는 마을개발사업을 ‘주민참여형 마을개발사업’이라 지칭하며,¹⁵ 이 사업들이 추진되고 있는 마을에 한정하여 마을개발사업 자체의 성과 평가와 더불어 주민참여의 실태를 살펴보고자 한다.

¹⁴ 새농어촌건설운동에서는 주민의 자율적 개발 역량과 의지가 높은 마을에 인센티브형 지원을 함으로써 주민의 참여도를 제고시키고, 타 마을로의 시범효과를 확산시킨다는 것을 정책의 목표로서 명시하고 있다(김경량 등 2003).

¹⁵ 2004년을 기준으로 아릅마을(2001-02) 23개 마을, 녹색농촌체험마을(2002-04) 72개 마을, 농촌전통테마마을(2002-04) 45개 마을, 어촌체험마을(2002-04) 31개 마을, 산촌종합개발마을(1995-04) 113개 마을 등이 정책 대상마을로서 지원되었다.

표 2-4. 농촌 지역개발사업 현황과 마을개발사업 범위

시 군	도시(군) 기본계획/관리계획					
	농업농촌발전계획					
읍 면	지역특화발전 특구계획		접경지역종합 계획		농지이용계획	
			정주권개발사 업		오지,도서중 합개발사업	
마 을	문화마을조성 사업	자연생태우수 마을	녹색농촌체험 마을	농촌마을종합 개발('04)		
	농어촌주거환 경개선사업		농촌 전통테마 마을	산촌 종합개발 사업		
			어촌체험마을	어촌 종합개발 사업		
			아름마을가꾸 기			
			정보화시범마 을			
단 위 시 설	농어촌도로정 비	아름다운마을 숲조성사업	청소년수련마 을지원사업	농촌용수개발	미곡종합처리 장설치운영	
	소하천정비			경지정리	가축계열화사 업/한우사업	
	상수도/하수 도사업			배수개선	농산물표준규 격화	
	폐기물종합처 리시설			수리시설개보 수	농산물산지유 통기반확충	
	부엌,목욕실, 화장실개선			기계화경작로 확포장	농산물유통시 설지원	
	오지교통지원 사업			방조체개보수	농기계구입지 원	
	농어촌다목적 광장조성			발기반정비	농업종합자금	
생활환경개선	자연환경보전	도농교류확대	지역종합개발	생산기반정비	소득기반지원	

주: 마을개발사업 중 음영처리된 부분이 연구 범위의 사업.

자료: 조원량 2004, 13을 수정.

제 3 장

주민참여형 마을개발사업의 평가를 위한 이론적 논의와 분석의 방향

1. 마을개발 관련 논의의 제 동향

우리나라에서 마을개발과 관련하여 이루어지고 있는 논의 중 상당수는 마을정비의 세부 수법이나 물리적 환경 개선 등과 관련되는 것이다(임승빈 등 1996; 임승빈 등 1998). 이들 연구는 대체로 농촌 지역개발의 정책적인 맥락이나 사회·경제적 측면에 대해서는 깊이 있게 다루지 않지만, 마을개발사업에 요구되는 물리적 계획 항목, 기준, 모형 등을 제시한다.

한편 실제 정부 투자로 사업이 추진되는 마을들을 대상으로 한 개발계획 수립 역시 마을개발에 관련한 논의의 한 축을 형성한다. 대표적으로 2002년 행정자치부의 아름답마을가꾸기시범사업 추진 마을로 선정된 바 있는 강원도 양양군 송천리와 충북 보은군 구병리에 대한 개발계획(박시현 등 2002; 송미령 등 2002) 및 녹색농촌체험마을과 전통테마마을을 대상으로 한 개발계획(오형은 등 2004a; 2004b)

등이 존재한다. 이들은 마을의 자연적, 물리적, 사회·경제적 현황을 분석하고 주민의 수요를 조사하여 마을개발의 테마를 설정한다. 그리고 테마에 맞추어 마을에 필요한 시설, 프로그램 등을 기획하며 마을운영 방안을 제안하는 내용을 포함하고 있다. 이러한 연구들을 통해 정책적 투자가 이루어진 마을들에서 추진하는 사업 내용과 운영구조 등의 경향을 유추할 수 있다.

보다 포괄적인 사회·경제적 지속성 문제에 대해 다루고 있는 관련 연구로 박시현 등(2000), 송미령·박시현(2002) 등이 있다. 특히 이들 연구는 마을개발사업이나 주민참여에 대한 본격적인 논의는 아니지만 농촌마을의 지속성 문제라든가 주민 자율적 마을개발의 사례 등을 다루면서 공모 방식에 의한 마을개발정책 확산에 일정 정도 영향을 준 바 있다.

이처럼 마을개발과 직접 관련되는 논의들은 아직까지 공학적 정비 수법, 물리적 개발계획, 정책의 방식 등의 측면에 초점이 맞추어져 있다. 물론 이러한 연구에서도 일부 마을개발사업과 관련된 현실을 관찰하고 문제를 제기하는 부분들이 발견되기는 하지만 미시적, 분석적 수준에서 주민참여 문제를 접목하여 다루지 못하였다.

2. 주민참여 관련 논의의 쟁점

2.1. 주민참여의 의의와 기능

계획 과정에 주민이 참여한다는 것이 어떠한 의의를 지니며 그 기능은 무엇인지에 대해서는 주로 계획이론 분야를 중심으로 논의들이 진행된 바 있다. 그 중 고전적인 것으로서 스미스(Smith 1973)의 참여적 계획(participatory planning)에 대한 논의를 들 수 있겠는데,

그는 ① 합리성의 측면, ② 합의 형성의 측면, 그리고 ③ 개인 및 사회에 미치는 영향의 측면에서 주민참여가 가지는 복합적인 의의에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

첫째, 무엇보다 계획의 합리성을 높인다는 차원에서 참여적 계획의 실천적인 의의를 찾을 수 있다. 계획 과정에 참여하는 개인이나 소그룹의 경우 주변 환경 여건에 대해 더 깊고 풍부한 정보와 판단을 제공해 줄 수 있으며, 그를 통해 어느 시스템에 다양성을 불어넣고, 사회가 변화에 적응하는 과정(adaptive processes)을 개선시키는 데도 기여한다. 또 주민과 전문가 사이에 쌍방향 의사소통(two-way communication)이 이루어지도록 하여 의사결정이 각종 내·외적인 변화에 민감하게 반응할 수 있게 한다. 변화에 적응하기 힘든 중앙집중화된 계획이 나타내기 마련인 경직성과 계획가의 제한적 합리성(bounded rationality) 문제를 극복할 수 있다는 것이다.¹⁶

둘째, 참여적 계획은 합의 형성을 통해 정당성을 확보한다는 차원에서도 의의를 찾을 수 있다. 지역사회 구성원의 참여가 바탕이 되지 않은 상태에서 중앙에서 만들고 추진하는 계획은 권위(authority)에 바탕을 두지 않은 단순한 권력(power)의 행사일 뿐이다. 이에 반해 참여적 계획은 계획과정의 목표와 수단을 개인 및 사회집단 스스로가 결정함을 의미한다. 따라서 계획의 정당성은 위로부터 주어지는 것이 아니고 지역사회 안에 존재한다. 요컨대 내·외적인 권력의 행사를 위해서는 그로 인해 영향을 받을 수 있는 특정 집단들의 합의가 바탕을 이루어야 한다는 것이 참여적 계획의 요체인 것이다.

셋째, 개인 및 사회의 발전이라는 차원에서 참여적 계획은 중요한 의의를 가진다. 개개인은 계획 과정에 참여함으로써 자신의 주변 환

¹⁶ 계획이론의 중심에서 계획가 개인의 제한적 합리성을 비판하고 있는 논의로는 장 옥(1992)이 대표적이다.

경에 효과적으로 영향을 행사하는 능력(competence)을 발전시킬 기회를 얻는다. 목적 달성을 위해 필요한 일련의 행동을 찾아내어 실천하고 또 지역사회를 효과적으로 이끄는 데 필요한 가치가 무엇인지 인식하게끔 되는 것이다.

특히 스미스가 언급한 세 번째의 주제는, 최근 들어 여러 분야에서 강조되고 있는 역량형성(empowerment)에 대한 논의와도 밀접히 관련되는 대목이다. 즉 참여를 통해 개인 및 조직, 사회의 발전이 일어난다는 것은 결국 역량형성의 과정이요 결과라 하겠다. 여기서 역량형성이란 한 마디로 ‘개인, 조직, 사회가 자신의 생활에 대한 지배력(mastery)을 획득하는 과정’이라 정의할 수 있다.¹⁷ 그것은 개인의 수준에서 삶에 대한 통제력을 확대시키는 과정일 뿐 아니라, 조직적 수준에서 구성원의 참여를 증대시키고, 목표 달성을 위한 조직의 효과성을 개선하는 과정을 의미하기도 한다. 나아가 사회적 수준에서 한 사회의 삶의 질을 개선하기 위한 집합행동(collective actions), 조직들과 공공기관 간의 연계를 포함하는 개념이다(남원석 2001).¹⁸

¹⁷ Rappaport, J. 1984. "Studies in Empowerment: Introduction to the Issue." in J. Rappaport & R. Hess(eds.), *Studies in Empowerment: Step toward Understanding and Action*. The Haworth Press. pp.1-7; 남원석(2001) 재인용.

¹⁸ 최근 들어 지역개발 분야에서도 이러한 역량형성의 관점에서 주민 주도의 계획 과정의 사례를 분석한 연구 결과들이 나타나고 있다. 대표적으로 태백시 철암동에서 지역쇠퇴에 대한 돌파구로서 마을실천계획을 수립하고 실천하는 과정을 분석하면서 성찰역량, 참여역량, 통합역량의 세 측면에서 지역사회 역량형성에 대해 논의한 심재만(2004)의 연구가 있다. 양주군 봉암리의 마을 만들기 과정을 살펴본 박혜련(2002)의 연구에서는, 주민의 바람을 실현하기 위한 제도의 구축 및 마을 공간 가꾸기 그리고 협력과 신뢰의 문화 형성이라는 세 가지 축이 상승작용을 이루어온 과정으로 마을 만들기를 이해하고 있다.

이론적 뿌리로 볼 때, 이처럼 주민참여를 강조하는 계획은 과학적 지식을 중시하는 전통적 계획이론과 달리 사회학습(social learning)이론의 계열에 속 있다고 하겠다.¹⁹ 지식이란 경험에서 파생되어 실제(또는 실천)에서 그 타당성이 입증된다고 주장하는 사회학습이론에서는 행하면서 배우는 것(learning by doing)을 강조한다. 이러한 이론에 바탕을 둔 계획모형은 참여하는 사람 내지는 집단들 간의 빈번하고 밀접한 대화라는 상호거래를 기초로 하며, 이때의 대화는 계획가와 주민 간의 상호 학습(mutual learning)을 가능케 하는 것이다. 상호 학습을 통한 계획을 주창한 대표적인 이론가인 프리드만(J. Friedmann)은 그래서 이를 상호교환거래적 계획(transactive planning)이라 지칭하고 있다.

2.2. 농촌개발 분야의 주민참여적 접근

관심의 초점을 농촌개발로 좁혀보았을 때, 주민참여가 중요하게 대두되는 데는 도시계획 분야와는 구별되는 나름의 특수한 사정이 놓여 있다. 논의의 대상이 유럽의 경험에 맞추어져 있기는 하지만, 우리에게도 중요한 시사점을 제공하는 것으로서 Lowe et al(1999)의 연구가 있는데, 여기에서는 농촌개발에서 주민참여 접근이 중요하게 떠오른 배경과 그 의미 등에 대해 다루고 있다. 무엇보다 유럽의 경우 전통적인 외생적(exogenous) 농촌개발전략에 대한 반성으로 나타난 내생적(endogenous) 접근법과 관련하여 주민참여가 강조되고 있음이 특징인데, 그 내용을 간단히 요약하면 다음과 같다.

외생적 농촌발전전략(exogenous model of rural development)으로 지칭되는 전후의 유럽 농촌개발정책은 농촌의 근대화를 목표로 한

¹⁹ 사회학습이론과 그에 바탕을 둔 계획이론에 대한 자세한 논의는 Friedmann(1987)을 참조할 수 있다.

발전전략(modernist development)이라 할 수 있으며, 농촌의 주변성(marginality) 극복을 주된 관심으로 하였다. 그래서 국가의 지원에 의해 농업생산을 근대화하고 농촌의 각종 서비스를 개선하는 것이 주된 농촌정책의 기초였다. 대규모 농가의 육성, 관개 등을 통한 생산기반 정비, 농가 관련 하부구조 개선 등을 위한 정책 등이 그러한 기초하에 추진된 바 있다.

그러나 그 결과 농업 분야에서 노동력이 압출되도록 했고 동시에 농촌의 인구 유출을 낳았다는 비판에 직면하게 되면서, 농업생산 이외에 다른 부문으로도 농촌정책의 초점이 확대되기에 이르렀다. 즉 기반시설 정비와 교통통신망 개선, 용지 공급 등으로 제조업을 농촌에 끌어들이고 관광개발 등으로 소득원을 개발하고자 시도한 것이다. 그러나 이 역시 여러 가지 면에서 한계가 나타났다. 경기 침체에 따라 외부의 자본을 많이 끌어들이는 지역일수록 더 큰 어려움을 겪게 되었으며, 대규모 관광개발이 이루어진 곳도 경기 변동과 계절적인 요인에 따라 부침을 거듭했을 뿐 아니라 지방 고유의 문화와 환경의 훼손이라는 부작용을 얻었던 것이다.

외부의 자원에 의존하는 농촌정책이 안고 있던 이러한 문제들이 1980년대 이후 내생적 접근(endogenous approaches)을 낳게 만들었다. 지속 가능한 발전을 위해서는 각 고장 고유의 자연적·인적·문화적 자원들을 이용하는 것이 핵심이라는 것이 이러한 접근의 기본 시각이다.²⁰ 특히 과거와 같이 1차산업 부문의 생산성 증대와 인프라

²⁰ 유럽의 경우에 내생적 발전을 강조하는 논의들은 크게 나누어 세 가지의 연원을 가지고 있다(Lowe et al. 1999). 첫째, 과거에는 주목받지 않았던 몇몇 농촌지역들(예: 제3이탈리아)이 경제재구조화와 함께 새로이 경제적 활력을 보이는 데 주목하는 입장이다. 둘째, 유럽의 주변부 낙후지역에서 많이 나타났던 움직임으로 지역주의(regionalist movements)와 상향식 접근법을 강조한 시도이다. 셋째, 농촌의 환경적 측면과 경제적

의 개선에 역점을 둔 정책들은 내생적인 개발의 잠재력을 고려하지 않고 농촌을 단지 외부의 경제적 영향력이 작용하는 곳으로만 여겼다는 문제의식이 바탕을 이루는 것이다.

그런데 이러한 유럽의 주민참여형 농촌개발에 대해서도 그 강조점을 어디에 두느냐에 따라 크게 두 가지의 입장이 대별되고 있다. 첫째로, 주민참여형 농촌개발이란 농촌의 주민이 더욱 효과적으로 외부의 시장에 통합될 수 있도록 개발 과정에 참여할 기회를 제공하는 것이라는 입장이다. 둘째로, 농촌 주민의 자조(self-help)를 더욱 중시하는 입장으로서 여기에서는 뒤쳐진 농촌사회의 역량형성을 보다 중시한다. 지구화되는 경제에서 외부시장과의 통합은 불가피하게 농촌 하층 집단의 빈곤과 중속을 강화하고 만다는 것이 이러한 자조를 강조하는 입장에서 내세우는 문제의식인 것이다.

주민참여와 농촌개발에 대한 유럽의 교훈들이 우리의 현실에 온전히 들어맞지는 않겠으나, 몇 가지 시사점을 제공하는 것으로 보인다. 특히 그간 우리나라에서 진행된 마을개발사업의 경우에는 시장통합과 주민의 자조 중에서 어느 방향에 강조점이 맞추어져 있는지 농촌개발 분야에서 중요하게 탐구할 쟁점 중 하나라 하겠다.

2.3. 관련 연구 동향과 주민참여 논의의 쟁점

이처럼 지금까지의 연구들은 주민참여의 의의나 그 중요성은 강조하고 있지만 정작 주민참여가 사업의 성과와 어떠한 관련을 맺는지에 대한 것을 실증적으로 검토하지는 않았다. 그동안 주민참여의 관점에서 농촌개발에 대해 다루고 있는 몇 가지 연구 사례들을 들면, 우선 농촌의 마을재정비사업을 대상으로 주민참여제도 자체에 대해 고찰하고 있는 윤원근(1999)의 연구라든지 마을 가꾸기 사업들

측면에서의 지속 가능성을 중시하는 입장이다.

의 사례를 들어 그 성과와 과제를 다룬 임경수(2001), 송미령·박시현(2002) 등의 연구가 있다. 이들 연구는 주민참여의 법제도 자체로 논의가 한정되어 있거나, 지자체 및 전문가 등의 지원하에 마을개발사업이 시범적으로 진행되는 단계에서 이루어진 정성적 평가에 머무르고 있다.

주민참여의 의의에 대해 좀 더 본격적으로 다루고 있는 것으로는 송미령(2003)의 연구를 들 수 있다. 여기에서는 주민이 마을의 특성에 대해 가장 깊은 이해를 하고 있고, 주민에 의한 마을개발사업이 어야만 부존자원(인적자원)의 최적 활용을 통해 사업의 효율성을 증대할 수 있음을 근거로 들어 주민참여가 농촌 마을개발사업의 성패를 좌우할 가장 중요한 요인임을 주장하고 있다. 그러나 이 역시 다소 규범적인 차원에서 제기되고 있는 주장으로서 우리나라의 특수한 농촌개발 여건까지 감안한 주민참여의 의의 자체에 대해 충분한 실증적 접근을 하고 있지는 않다.

그 밖에 주민 개개인이나 마을별로 참여 수준에 어떠한 차이가 나타나며 그 요인은 무엇일지 탐구하는 연구들을 몇 가지 찾을 수 있다. 우선, 이재준·이상문(2003)의 연구에서는 주민참여를 활성화시키는 요인으로서 ① 마을지도자 선도와 주민의 적극적인 참여, ② 마을 자원의 개발을 통한 소득증대, ③ 장단기 비전을 담은 마을계획, ④ 외부로부터의 지원과 관심 등 크게 네 가지를 들고 있다. 한편, 사회자본과 주민참여의 상호 관련성에 대해 다루고 있는 조록환(2002)의 연구에서는 농촌관광마을들을 사례로 하여 주민의 관광사업 참여에 영향을 미치는 변인들에 대해 규범과 신뢰, 네트워크로 이루어진 사회자본의 관점에서 측정할 바 있다.²¹ 이와 유사한 맥락

²¹ 주민참여에 대한 독립변인으로서 주민참여 영향 요인(농촌관광에 대한 긍정적/부정적 인식, 농촌관광개발계획에 대한 정보 인식), 매개요인으

에서 안동 하회마을을 사례로 하여 지역 주민의 인적 특성과 마을에 대한 애착도 등이 관광개발에 대한 태도에 어떠한 영향을 미치는지 분석한 연구도 있다(강신겸 2001).

이들 연구들의 경우 나름의 실증조사를 근거로 해서 농촌의 마을 개발사업 또는 관광개발사업에 대한 주민참여에 영향을 주는 요인들이 무엇인지 모색하고 있는 점에서 의의가 있다. 또 몇몇 연구는 주민 개인의 인적 특성과 참여 태도 간의 관련성에 대해 본격적인 탐구를 시도하고 있기도 하다.

그러나 주민의 참여 수준 자체를 계량적으로 측정하려는 시도는 없었으며, 나아가 주민참여와 사업의 성패 간의 관련성에 대해 분석하는 논의는 아직까지 나타나지 않고 있다. 이에 대해 살펴보기 위해서는 사업 단계별로 다양하게 나타나는 주민의 참여 내용과 그 수준에 대해 보다 분석적으로 파악해야 하며, 사업 성과에 대해서도 나름의 기준으로 측정해야 할 것이다.

3. 마을개발사업 평가의 단계와 기준

일반적으로 정책 평가는 최적 대안 선택을 위한 합리적 의사 결정과 성과의 분석을 실시하기 위한 일련의 자료 수집 활동이라고 정의되며 사전 평가(ex ante policy evaluation)와 사후 평가(ex post policy evaluation)로 나뉜다. 그러나 사후평가는 정책 개선을 위한 정보를 제공한다는 의미에서는 어차피 사전평가에 포함되고, 사업 타당성

로서 사회자본(신뢰, 규범, 네트워크), 종속변인으로서 주민참여(참여의 범위, 주민참여 프로그램, 참여도)의 상호관계에 대해 상관관계분석 및 공변량구조분석을 실시하여 농촌관광사업 참여 요인과 사회자본이 농촌관광사업 참여에 미치는 영향에 대한 모형을 도출하고 있다.

분석에 사업의 효율성이나 효과성을 감안하게 되므로 사전평가와 사후평가간의 차이에 지나치게 얽매일 필요는 없다(Patton and Sawicki 1993, 22-24).

정책평가의 목적은 목표의 달성도 측정, 정책의 성공과 실패의 원인 규명, 성공적 정책이나 프로그램의 원칙 발견 등이며, 통상 정책 사업을 대상으로 조작 가능한 변수를 선정하여 진행한다. 경제학적 차원의 평가는 주로 사업 목표치에 대한 사후적 달성 정도 측정을 강조하였으나, 최근에는 질적, 정성적 평가를 포함해야 한다는 주장이 일반화되고 있고 이러한 평가 수단의 하나로서 수혜자들의 만족도를 포함하는 경향이 강하다.

우리나라의 경우 정책사업 평가 시 그 단계는 형성단계-집행단계-집행이후단계로 나누고, 목표 설정의 적합성, 집행 과정의 효율성 및 효과성, 사후 성과 정도 등을 측정하는 것이 일반화되어 있다. 한편 직접 정책사업 평가를 위한 용도는 아니지만, Hamdi와 Goethert(1997)의 연구에서는 개발사업의 단계를 5단계로 구분하고 있다(Hamdei and Goether 1997, 63-80). 즉, 착수(initiation), 계획 수립(planning), 사업 세부설계(design), 사업 시행(implementation), 유지관리(maintenance) 단계이다. 현재 추진되는 마을개발사업 역시 개발사업으로 볼 수 있으므로 이러한 사업 단계별 구분도 고려할 만하다.

특히 박시현·박병오(1997)의 연구에서는 농촌지역 생활환경정비사업 중 농림부의 ‘농촌정주생활권개발사업’에 한정하여 정책 평가를 시도한 바 있다. 평가의 단계와 주요 항목은 정책 목표의 적합성, 추진 과정의 합리성, 사업 효과의 충분성으로 설정하였고, 각각 세부 기준을 제시하였다. 이 연구에서는 평가 결과를 토대로 마을계획제도의 도입 및 주민주도형 농촌마을정비사업에 대한 지원 등을 주장하였다.

참고: 정부업무 심사평가 지침(국무조정실 정책평가위원회 1999)

- 정책형성:
 - ① 정책의 적시성
 - ② 정책 목표의 명확성
 - ③ 목표와 전략적 수단의 연계성
 - ④ 계획 수립을 위한 여론수렴 여부
 - ⑤ 추상적 정책 목표의 지속성
 - ⑥ 추진계획이나 수단의 정비 여부
- 정책집행:
 - ① 계획한 투입요소와 수단의 집행 여부
 - ② 추진일정의 적시성
 - ③ 상황 변화에의 대응성
 - ④ 타 부처와의 협조
 - ⑤ 고객요구 반영도
 - ⑥ 국민과 이해관계자에게 주지 여부
- 정책효과:
 - ① 정부 입장에서의 목표 달성
 - ② 국민 입장에서의 정책 목표 달성
 - ③ 정책 성과의 환류

농촌정주생활권개발사업의 주요 평가 항목(박시현, 박병오 1997)

- 정책 목표의 적합성
 - 중심마을 집중개발방식의 현실 적합성
 - 종합개발방식의 현실성
- 추진 과정의 합리성
 - 계획된 사업과 실제 투자된 사업과의 괴리 및 그 원인
 - 사업 추진을 저해하는 요인 (토지매수 및 보상문제 등)
- 사업 효과의 충분성
 - 현행 예산 범위 내에서 가능한 정비의 범위
 - 당초 의도한 연계 사업의 투자실적
 - 중심마을 정비의 과급효과

‘문화마을조성사업’이나 ‘산촌종합개발사업’ 등 농촌마을을 대상으로 한 관련 정책사업들을 평가한 연구도 있다(홍찬선 등 1999; 장우환 등 2002). 그러나 홍찬선 등(1999)의 연구는 문화마을의 물리적 환경에 대한 거주자들의 만족도 조사만을 중심으로 하고 있어 직접 이 연구와 관련되는 큰 시사점을 얻기 어렵다. 장우환 등(2002)의 연구에서는 산촌개발사업의 계획 수립과 사업 추진 과정, 사후 관리, 사업의 효과와 만족도 등에 대해 주민 및 지자체 관계자를 대상으로 종합적인 평가를 하고 있으며, 주민참여와 관련된 내용들도 조사 항목의 상당 부분을 이루고 있다. 그러나 분석적 관점을 결여한 채 현행 사업의 지역적인 문제점들을 지적하는 데 그치고 있고 이를 발전적으로 해석하여 향후 산촌개발정책이 나아가야 할 보다 큰 그림을 제시하는 데는 미흡하다.

산촌개발사업의 주요 평가 항목(장우환 등 2002)

- 사업의 추진 주체
- 주민 공동체의 활동
- 계획 수립 및 사업 추진 주민 의견 수렴
- 타 지역과 사업계획의 차별성
- 예산 규모, 예산 지원 방식의 적정성
- 사업 추진 과정의 공정성
- 추진 과정에서의 갈등(주민, 지자체, 시공업체 등)
- 투자 실적 및 계획 대비 집행액 비율
- 사후관리 상태
- 사업 종류별 주민 만족도
- 산촌개발사업에 따른 마을의 구체적인 변화
- 계획 수립, 예산 지원, 향후 추진 방식 등의 개선 방향

4. 분석의 관점과 방향 설정

지금까지 마을개발, 주민참여, 정책사업 평가 등으로 구분하여 몇 가지 선행 연구들의 흐름을 살펴보았다. 선행 연구로부터 도출할 수 있는 쟁점은 주민참여가 사업의 효과성을 높이고 주민의 역량 강화를 도모하는 과정이자 결과로서 기능한다는 선언적이고 당위적인 수준에서 주장되기는 하였지만, 정작 주민참여와 사업 성과 간의 관계를 검증한 경우는 발견되지 않고 있다는 것이다. 따라서 이 연구에서는 주민참여와 마을개발사업의 성과 간에는 긍정적인 상관관계가 있을 것이라는 관점에서 마을개발사업 단계별로 주민참여의 실태를 파악하여 보고, 마을개발사업을 평가하며, 주민참여와 사업 성과간의 관계를 밝히는 것이 필요하다고 판단하였다. 다만, 선행 연구에서 나타나는 정성적 분석이 가지는 단점을 보완할 필요가 있다.

우선, 마을개발사업 과정에서의 주민참여 실태를 파악하기 위해서는 개발사업에 대한 단계 설정이 필요한바, 이는 Hamdi와 Goethert(1997)에 의한 5단계 구분을 준거로 하되, 마을개발사업에서 계획 수립단계와 세부설계단계는 그 구분이 모호하므로 통합적으로 고려한다. 따라서 마을개발사업의 단계를 준비단계, 계획단계, 사업 시행단계, 유지관리단계로 설정할 수 있다.

한편 주민참여의 수준도 개념화가 필요하다. 가령, 전혀 참여하지 않는 것부터 단순 회의 참석, 적극적 의견 제시, 공동의 권한 행사, 주민의 전적인 권한 행사 등으로 구분하여 개념화할 수 있다. 물론 이는 어디까지나 개념화를 위한 활동의 예시일 따름이며, 마을개발 사업의 과정을 미시적으로 분석하는 데서 다양한 참여 활동들이 발견될 것이라 본다.

표 3-1. 개발사업 추진의 단계 구분

단계	추진 사업
착수단계(initiation)	마을개발사업 응모 준비 및 대상지 확정
계획 수립단계(planning)	마을 발전 방향 및 사업 내용 등 구상
사업세부설계단계(design)	세부계획, 시행계획 등 작성(전문적 영역)
사업시행단계(implementation)	각종 건축물이나 기반시설 건설
유지관리단계(maintenance)	시설 운영과 관리, 각종 행사 개최

표 3-2. 주민참여의 수준별 활동 구분

주민참여 수준	참여 수준을 나타내는 활동
참여 없음(none)	
간접 참여(indirect)	단순 회의 참석
적극 참여(consultative)	정보, 의견 등의 제시
공동 권한 행사(shared control)	토지, 자본, 노동력 등 제공
자율적 권한 행사(full control, empowerment)	기획, 관리, 운영

다음으로, 마을개발사업의 평가는 통상 정책사업 평가의 경우와 마찬가지로 목표 적합성, 과정 합리성, 성과 충분성이라는 일련의 절차를 따를 수 있다. 다만, 정책사업 평가의 단계와 기준은 차용되 하나 하나의 개별 정책사업에 대한 계량적 총량 평가는 배제한다. 그러나 사업 성과 및 주민참여 수준의 지수화를 시도함으로써 분석적 관점을 견지한다<표 3-3>.

가설적으로 전망해 볼 수 있는 것은 통상적 개발사업의 단계별 주민참여는 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 사업의 준비단계에서 가장 활발하다가 사업의 유지관리단계에 접어들면 소수 주민을 제외하고는 거의 관심이 없어지는 형태가 될 것이다. 그러나 바람직한 마을 개발사업의 주민참여 모형은 사업단계가 누적될수록 참여의 수준이 높아져서 관리운영단계에 이르면 주민 스스로 전적인 권한을 행사하는 단계에 이를 것이다<표 3-5>.

표 3-3. 정책사업 평가의 영역과 기준

영역	기준	비고
목표의 적합성	-목표 설정의 현실 적합성 -계획 목표 대비 투자 실적	
과정의 합리성	-사업 추진의 효과성 및 효율성	사업 단계별 주민참여
성과의 충분성	-사후 관리 상태(사업 지속성) -경제적, 환경적, 사회적 성과	

표 3-4. 통상적 개발사업 단계별 주민참여 수준

사업 단계 참여 수준	착수 (initiate)	계획,설계 (plan)	사업시행 (implement)	유지관리 (maintain)
none	■	■	■	■
indirect	■	■	■	
consultative	■	■		
shared control	■			
full control	□			■

표 3-5. 마을개발사업 단계별 주민참여 모형

사업 단계 참여 수준	착수 (initiate)	계획 (plan)	사업시행 (implement)	유지관리 (maintain)
none				
indirect				
consultative				
shared control				
full control				

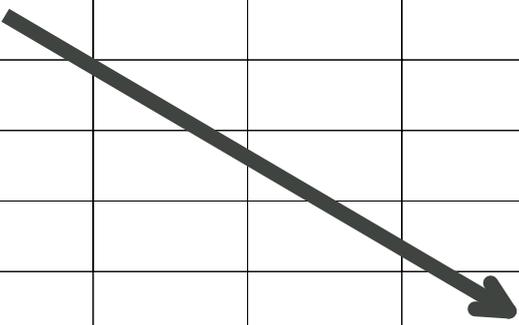
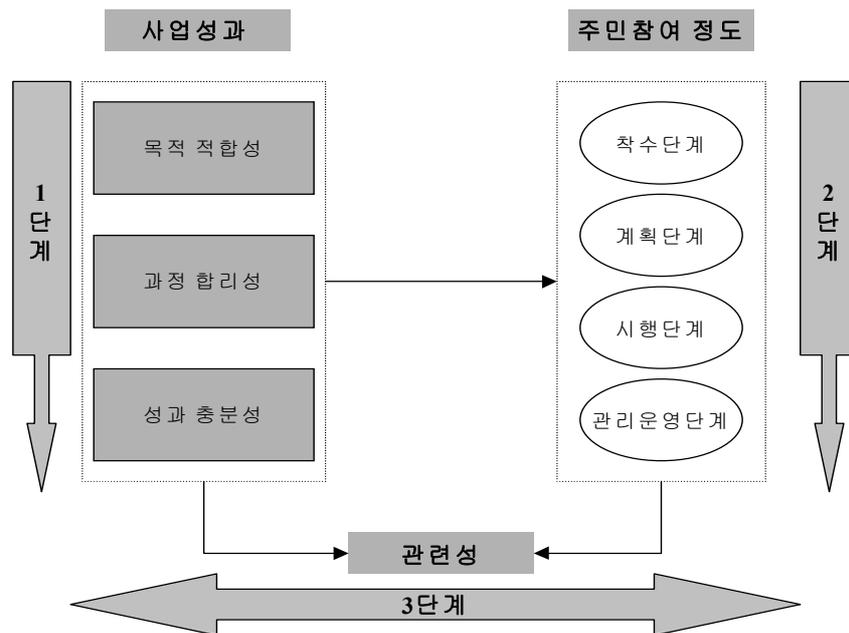


그림 3-1. 분석 단계의 도식화



이러한 관점과 방향으로 제4장을 통해 분석할 내용은 크게 4가지로 요약된다. 우선, 마을개발사업의 전반적 추진 현황과 특징을 파악한다. 둘째, 마을개발사업에서의 주민참여 실태를 파악한다. 마을개발사업 추진 단계별로 주민참여 수준을 분석한다. 특히 사업 추진 단계는 착수, 계획, 사업 시행, 사후관리로 구분하며, 주민참여 수준은 조사 결과를 바탕으로 하되 사업단계별 주민참여 활동에 따른 지수화를 시도한다. 셋째, 마을개발사업을 평가한다. 일반적 정책사업 평가에서와 같이 목적 적합성, 과정 합리성, 성과 충분성의 수준으로 파악하되 성과 파악을 위해서는 역시 지수화를 시도한다. 넷째, 마을개발사업의 성과와 주민참여 수준의 관계를 검증한다. 이와 더불어 주민참여에 영향을 미치는 요인도 검토한다.

제 4 장

주민참여형 마을개발사업의 성과 평가

1. 조사의 개요

마을개발사업의 성과와 주민참여 실태를 실제 사업이 이루어졌던 마을을 사례로 파악하고자, 마을 지도자 및 일반 주민으로 그 대상을 나누어서 조사를 실시하였다. 그에 따라 조사표 역시 2종으로 구분하였는데, 주민을 대상으로는 구조화된 설문조사표를 갖추어 조사하였고, 지도자에 대해서는 정성적 파악이 가능한 체크리스트 형식의 면담조사표를 이용하였다.

주민 조사표의 문항은 ① 마을개발사업과 주민참여에 대한 인식, ② 사업의 추진 단계별 참여 방식, ③ 사업 후 나타난 변화(마을·개인)와 만족도, ④ 마을 및 개인의 특성 등의 내용을 중심으로 구성하였다. 지도자 조사표는 ① 마을의 현황과 일반 개요, ② 마을개발사업에 대한 자체 평가, ③ 사업 추진 단계별 주민참여 실태 등에 대해 심층적으로 알아보는 문항들로 이루어졌다.

조사 대상 지역은 1999년부터 2003년 사이에 마을개발사업이 진행된 9개 시·군의 20개 마을을 선정하였다. 사례 마을들은 농림부의 녹색농촌체험마을(4곳), 농촌진흥청의 농촌전통테마마을(4곳), 산림청의 산촌종합개발마을(2곳), 행정자치부의 아름마을(4곳), 강원도의 새농어촌건설운동마을(4곳), 제천시 자체 사업인 친환경민속마을(1곳) 등이다. 이 중 9개 마을은 두 가지 이상의 사업이 약간의 시차를 두고 실시된 곳이다. 다음 <표 4-1>에서는 사례 마을 목록과 진행된 사업 내역을 보여 주고 있다.

표 4-1. 조사 대상 마을

마을명	녹색농촌 체험마을	농촌전통 테마마을	산촌종합 개발마을	아름 마을	정보화 시범마을	새농어촌 건설운동	기 타
양양군(5)	송천리			●('01)	●('04)		
	죽정자리					●('99)	
	어성전2리	●('02)	●('99)			●('04)	
	용천리					●('00)	
	석교리					●('03)	
화천군(3)	신대리	●('03)			●('04)	●('02)	●
	동촌리		●('01)			●('03)	
	팡덕리*					●('02)	
철원군(1)	양지리*	●('04)			●('03)		
이천시(2)	자재방야마을	●('02)					
	부래미마을	●('02)			●		
양평군(2)	양수리*	●('02)					●('02)
	신론리*	●('03)			●('04)		
제천시(4)	학현리			●('02)			
	하천리		●('03)				
	상천리						●('01)
	옥전2리		●('03)				
충주시(1)	상대촌리*	●('04)		●('01)		●	
보은군(1)	구병리			●('01)			
울진군(1)	은정1,2리*	●('03)					

* 지도자만 조사.

한편 이들 20개 마을 중 6곳에 대해서는 지도자 조사만을 실시하였으며, 일반 주민 대상 조사는 총 14개 마을에서 141명을 대상으로 이루어졌다. 이 중 분석에 이용된 응답자 134명의 거주 마을을 비롯한 인적 특성은 다음 <표 4-2>와 같다.

표 4-2. 사례 마을 응답자 개요

구 분	세부 분류	응답자 수
조사 대상 마을	이천 부래미마을	9 (6.7)
	이천 자채방아마을	10 (7.5)
	화천 동촌리	10 (7.5)
	화천 신대리	10 (7.5)
	양양 석교리	11 (8.2)
	양양 송천리	11 (8.2)
	양양 여성전2리	9 (6.7)
	양양 용천리	12 (9)
	양양 죽정자리	9 (6.7)
	제천 상천리	10 (7.5)
	제천 하천리	8 (6)
	제천 학현리	9 (6.7)
	보은 구병리	7 (5.2)
	제천 옥전2리	9 (6.7)
연령	20~30대	11 (8.2)
	40대	19 (14.2)
	50대	24 (17.9)
	60대	49 (36.6)
	70대 이상	31 (23.1)
성별	남	77 (57.5)
	여	57 (42.5)
마을 거주 기간	5년 미만	8 (6)
	5~10년	11 (8.2)
	11~20년	9 (6.7)
	21~30년	12 (9)
	31년 이상	94 (70.1)
소득원	농사 전업	76 (56.7)
	마을 내 농외활동	31 (23.1)
	마을 외 취업	8 (6)
	기타 또는 무직	19 (14.2)
마을 내 직책 경험	직책 맡은 적 없다	71 (53)
	직책 맡은 적 있다	62 (46.3)
응답자 총계		134 (100)

주: () 안은 전체 응답자 대비 백분비임.

2. 마을개발사업의 추진 현황과 특징

사례 마을에서 설정된 마을개발사업의 목표, 사업 내용, 추진 과정의 특징 등에 대해 주민 및 지도자 조사에서 얻어진 결과를 바탕으로 파악하여 마을개발사업의 현황을 살펴본 후, 사업 단계별 주민 참여 실태 및 사업성과를 본격적으로 분석하기로 한다. 특히 몇 가지 항목에 대해서는 주민과 지도자의 응답 내용을 상호 비교해서 살펴볼 것이다.

2.1. 마을개발사업의 목표 인식

마을개발사업의 목표에 대해 지도자와 주민은 다른 인식을 보이고 있다. 마을 지도자들의 다수는 마을개발사업의 목표를 “도시민들이 방문할 수 있도록 숙박시설, 체험장, 음식점을 조성”(44.4%)한다거나, “농특산물의 판로를 개척하고 소득작목을 개발”(27.8%)하는 것이라고 응답하였으며, “마을이 가진 자원을 발굴, 보전, 관리”하는 것이라는 응답은 소수에 그치고 있다<그림 4-1>.

반면 주민들은 도로나 주택, 상하수도 등 마을의 기반시설을 개선하는 것으로 사업 목표를 이해(40.3%)하는 비율이 높았으며, 지도자들과 달리 도시민을 위한 여가·휴양시설을 조성하는 것으로 답변빈도는 가장 적게 나타났다(10.4%). 주민의 개인적 특성에 따라서도 사업 목표에 대한 응답에서 의미 있는 차이를 보인다는 점이 흥미롭다. 예를 들어, 마을에서 어떠한 직책을 맡은 적이 있는 주민들은 그렇지 않은 주민에 비해 “도시민 숙박시설, 체험장 및 음식점 조성”을 답한 경우가 눈에 띄게 많아 사업 목표 인식에 있어 지도자와 비슷한 경향을 보여주었다. 한편 연령별로도 60~70대는 기반시설 정

비라는 응답이 월등히 높은 반면, 20~30대는 마을의 농촌다운 모습을 살리는 개발이라고 답하고 있었다<표 4-3>.

그림 4-1. 지도자들이 생각하는 마을개발사업의 목표

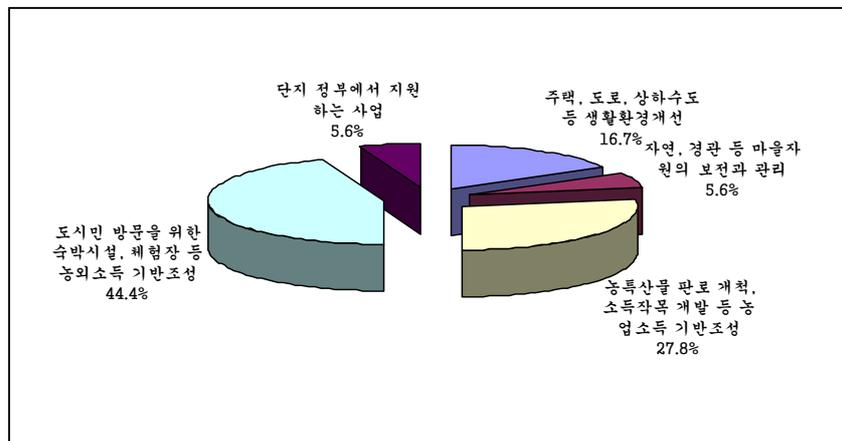


표 4-3. 주민이 생각하는 마을개발사업의 목표(응답자 특성별)

단위: %

응답자 구분		사업 목표		농산물 판로 개척 및 소득작목 개발	도시민 위한 여가휴양 시설 조성	기 타
		마을의 기반시설 정비와 개선	마을의 농촌다운 모습 살림			
연 령	20 ~ 30대	27.3	63.6	9.1	0.0	0.0
	40대	26.3	10.5	52.6	10.5	0.0
	50대	25.0	20.8	25.0	25.0	4.2
	60대	53.1	12.2	22.4	10.2	2.0
	70대 이상	45.2	25.8	22.6	3.2	3.2
소득원	농사 전업	38.2	21.1	26.3	11.8	2.6
	마을내 농외활동	32.3	22.6	29.0	12.9	3.2
	마을외 취업	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
	기타 및 무직	57.9	5.3	31.6	5.3	0.0
직책 경험	없다	40.8	26.8	28.2	2.8	1.4
	있다	38.7	14.5	24.2	19.4	3.2
전 체		40.3	20.9	26.1	10.4	2.2

2.2. 주민참여 방식의 사업 추진에 대한 의견

마을 지도자들과 주민은 사업 목표에 대해서만이 아니라 주민참여에 대한 가치 평가에서도 차이를 보인다. 지도자 상당수(50.0%)는 “일의 진행이 느리고 효율성은 떨어지지만, 마을 일이니까 주민이 함께 참여하는 것이 바람직”하다고 주민참여의 의의에 대해 당위적인 성격의 응답을 했으며, 주민참여가 마을개발에 효율적, 효과적인 수단이라는 의견은 11.1%에 불과했다. 게다가 지도자들은 대체로 자기 마을의 주민들이 사업 과정에 참여하는 것은 단지 자신의 이해관계 때문에 혹은 남의 이목도 있고 지도자가 하라고 하니까 하는 것 뿐이라고 생각하고 있었다<그림 4-2>.

이와 대조적으로 주민들은 참여의 가치에 대해 긍정적 답변이 우세했다<표 4-4>. 주민참여가 사업 성공을 위한 가장 효과적인 방법이라는 응답이 많았으며(50%), 효율이 떨어져도 주민들이 함께 해야 한다(31%)는 의견까지 합칠 경우 주민참여에 대해 긍정적으로 생각하는 사람들이 압도적으로 많은 것이다.

다만, 주민들의 경우에도 응답자의 특성에 따라 참여의 의의에 대한 답변에서 다소 다른 양상을 보이고 있음은 주목할 필요가 있다. 예를 들어 마을 내에서 농외활동을 하는 사람들의 경우 마을대표 몇 명이 주도해서 하는 편이 효율적이라는 응답 비율이 농사를 전업으로 하는 사람에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 마을에서 어떤 직책을 맡은 적이 있는 사람들의 경우에도 몇 사람이 주도하는 것이 효율적이라는 답변 비율이 상대적으로 높았다. 이들 중에는 마을에서 차지하는 위치로 볼 때 일반 주민 쪽보다는 마을 지도자에 가까운 경우가 다수 있으리라는 점이 이처럼 답변의 차이를 낳았으리라 짐작된다.

그림 4-2. 지도자들이 생각하는 주민참여의 의의

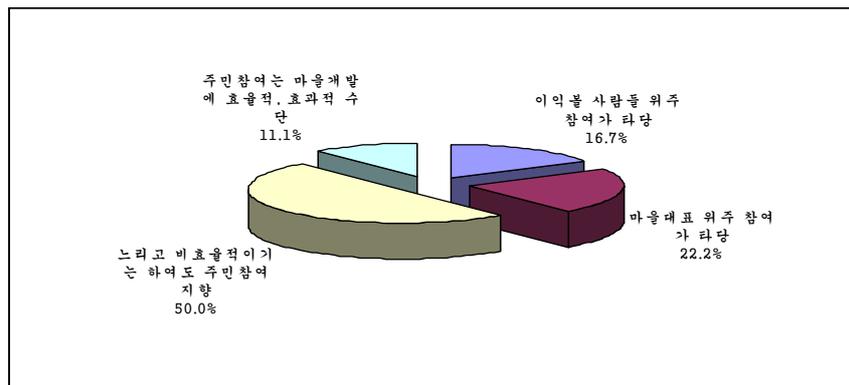


표 4-4. 주민참여에 대한 태도(응답자 특성별)

단위: %

주민참여 태도		실제 이익을 얻을 사람이 주도한다	마을 대표 몇이 주도하면 된다	효율 낮아도 주민이 함께 해야 한다	주민참여가 가장 효과가 큰 방법이다	기타
응답자 특성	농사 전업	3.9	11.8	27.6	55.3	1.3
	마을내 농외활동	3.2	22.6	29.0	41.9	3.2
	마을외 취업	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	기타 및 무직	0.0	21.1	57.9	21.1	0.0
직책 경험	없다	2.8	12.7	26.8	56.3	1.4
	있다	3.2	17.7	35.5	41.9	1.6
전 체		3.0	14.9	30.6	50.0	1.5

2.3. 사업내용의 차이와 마을 유형

조사 대상 마을에서 눈에 띄는 중요한 특징의 하나는, 마을개발사업의 주요한 세부 아이템들이 마을 주민보다는 외부인을 겨냥한 시설 설치 위주로 이루어져 있다는 점이다. <표 4-5>에 나타나는 바와 같이 대부분 마을에서 펜션이라든가 체험장, 식당 같은 마을 방문객

을 위한 시설들이 한두 가지 이상 조성되었다. 반면 전통적으로 농촌 마을개발에서 주요 사업 내용을 이루었던 마을안길이나 마을 창고, 마을회관 등의 공동시설 정비 사업은 상대적으로 소수로 나타나고 있다.

이와 관련해서 짚고 넘어가야 할 또 다른 사항은, 사업의 종류와 주관 부처는 달라도 그 사업 내용은 별다른 차별성이 없다는 것이다. 사업의 종류가 무엇이든, 사업이 어느 부처(또는 지자체)에서 주관한 것인지와 큰 관련 없이 사업 내용들은 마을 방문객 대상 시설 조성으로 수렴되는 경향이 뚜렷해지고 있다. 예컨대, 새농어촌건설운동의 경우, 정책 도입 초기인 1999-2000년에 사업이 추진된 죽정자리와 용천리에서는 기반시설 정비가 주요 사업 내용을 구성하였는데, 2003-2004년에 사업이 실시된 석교리나 어성전2리에서는 펜션 등과 같이 관광시설을 정비하는 데 사업비 전액을 투자하였다.²²

그림 4-3. 마을개발사업으로 설치된 도시민 대상 숙박시설



주: 양양군 어성전2리(좌) 및 제천시 학현리(우)의 마을 펜션.

²² 비슷한 경향은 산촌종합개발사업에서도 나타난다. 사업 도입 초창기에는 마을안길이나 상·하수도 정비, 버섯 재배사나 산채 단지 조성 등의 사업 위주였으나, 최근 들어서는 숲속의 집 같은 산림휴양시설 투자가 늘고 있다.

이처럼 마을개발사업을 통해 조성된 주요 시설과 증점적으로 운영하는 프로그램 등을 고려해 14개 마을들을 ① 농특산물 판매·체험 연계형, ② 마을공동시설 사업형, ③ 도시민 휴양시설 조성형 등 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 몇몇 마을들의 경우 여러 성격의 사업이 복합적으로 진행되어 그 유형을 분명히 구분하기 어려운 점도 있으나, 농특산물 판매·체험형이 5곳, 마을공동시설 사업형이 3곳, 도시민 휴양시설 조성형이 6곳인 것으로 분류되었다.

표 4-5. 조사 대상마을의 주요 추진 사업

마을	주요 사업내용	유형
양양 송천리	떡체험장, 떡가관대, 논독산책로, 안내판, 마을회관 등	농특산물 판매·체험 연계형
양양 죽정자리	장뇌밭, 소형방앗간, 마을회관 증축, 소공원, 지방도색, 텔레비전 난시청 해소 등	마을공동시설 사업형
양양 여성전2리	펜션, 탁장사체험장, 숲 속의 집 등	농특산물 판매·체험 연계형
양양 용천리	마을회관 증축, 농산물저장고 등	마을공동시설 사업형
양양 석교리	펜션, 주차장	도시민 휴양시설 조성형
화천 신대리	마을회관 증축(건강관리실, 정보화실), 노인정, 오리입식행사, 폐교 리모델링, 공폐가 정비, 정미소, 펜션 등	농특산물 판매·체험 연계형
화천 동촌리	펜션, 화천민체험장, 폐교 리모델링(체험장), 조경식재, 장승공원, 체육공원 등	도시민 휴양시설 조성형
이천 자채방아	원두막, 장치기체험장 등	농특산물 판매·체험 연계형
이천 부래미	녹색학교, 안내판, 체험농장, 생태공원 등	농특산물 판매·체험 연계형
제천 학현리	펜션, 식당 등	도시민 휴양시설 조성형
제천 상천리	황토민박, 숯불가마, 식당 단지	도시민 휴양시설 조성형
제천 하천리	식당, 황토민박, 안내판 등	기타*
제천 옥전2리	상수도, 마을안길, 특산물판매장, 문화마당, 산림휴양시설, 표고·장뇌제배사 등	마을공동시설 사업형
보은 구병리	펜션, 찜질방, 주차장, 안내판	도시민 휴양시설 조성형

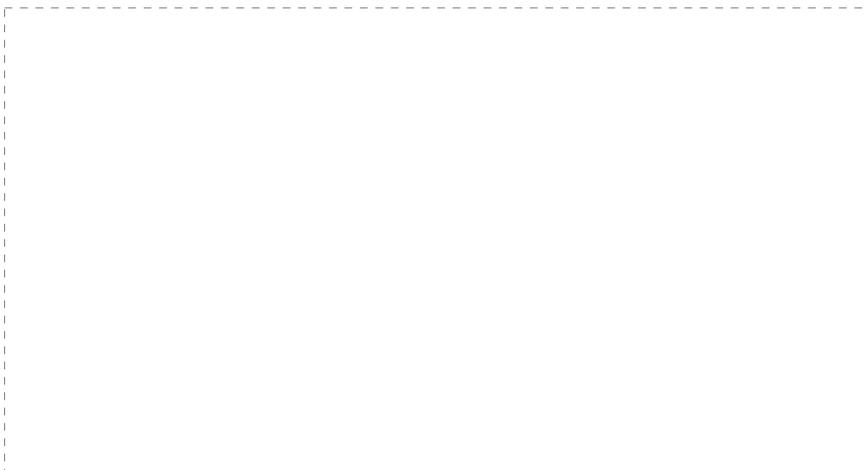
* 사업량이 적고 사업 내용도 명확치 않아 기타 유형으로 분류.

2.4. 세부 사업 내용의 결정 방식

이상과 같은 마을개발사업의 구체적인 내용은 어떻게 결정되는지 마을 지도자에게 질문한 결과, 주민 중 일부가 관심을 가지고 있던 아이템이 사업 결정 시에 그대로 수용된 편이라고 답한 경우가 절반을 차지했다(50.0%). 그밖에 전문가와 주민이 토론하여 사업 내용을 결정했거나, 전문가가 몇 가지 사업 아이템을 제시한 후 주민이 선택했다는 응답도 제시되었다.

그러나 그 결정 방식이야 어쨌든 간에 실질적으로 사업 방향과 내용을 결정하는 데는 마을 지도자 등 주민 소수의 관심이 더 크게 반영했으리라 짐작된다. 이미 살펴본 바 있듯이, 마을 지도자의 상당수가 일반 주민과 달리 ‘도시민 유치를 위한 숙박시설, 체험장, 음식점 조성’을 사업 제일의 목표로 인식하고 있는데, 실제 마을개발사업을 통해 이루어진 세부 사업들을 보면 이들의 그러한 입장이 주되게 반영되었으리라는 것이다. 마을의 의사결정 방식에 대한 지도자

그림 4-4. 마을개발사업 추진 시 세부 사업 내용의 결정(지도자 응답)



들의 응답 역시 이러한 해석을 뒷받침해준다. 즉 마을 일은 개발위원과 같은 임원급 주민이 논의하고 결정하면 대부분 주민이 큰 이견 없이 동의하는 방식이라는 것이다.

한편 일반 주민들은 60% 가까이가 마을의 중요 의사결정 방식에 대해 ‘의견이 다른 주민들이 자유롭게 토론하고 표결로 정한다’고 답하고 있으며, 몇몇에 의해 마을 일이 결정된다는 의견은 소수이다. 그러나 실제 사업 과정에서 주민참여 수준을 살펴보면 이러한 표면적 응답 내용과는 다른 양상을 발견하게 된다. 예를 들어, 마을 개발사업의 추진을 위해 진행된 마을회의에 참석해서 자기 의견을 표현하지 않고 다른 사람의 이야기를 주로 듣고만 있었다는 주민이 상당수를 차지하고 있는 것이다.²³

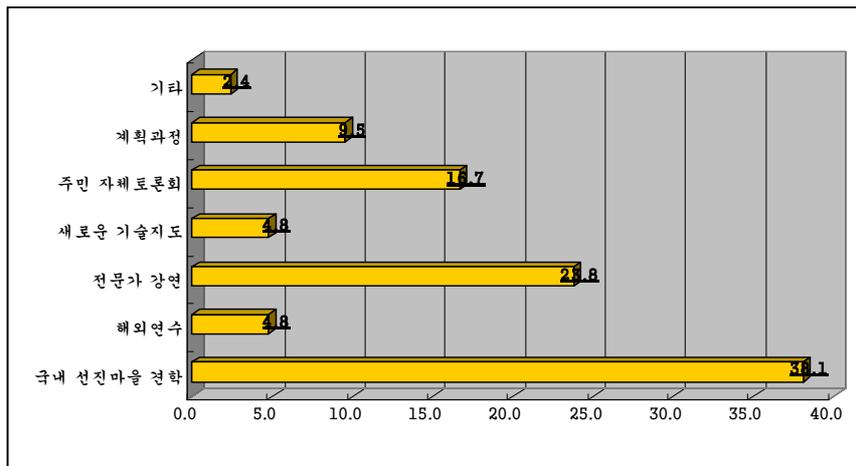
2.5. 기타 사업 추진 과정에서 나타나는 특성

사업의 목표, 세부 사업 내용, 의사결정 등에서 나타나는 이상의 사항 이외에 사례 마을에서 나타나는 몇 가지 특징들을 살펴볼 수 있다. 첫째, 계획 수립 과정에서 전문가들이 많은 영향을 발휘하고 있다는 점이다. 단순한 컨설턴트의 조언이든, 계획서 작성이든 간에 전문가가 어떤 식으로든 개입하고 있는 것이다.

보다 구체적으로 이들 전문가들은, 계획 과정에서 주민 전체 회의를 통해 충분한 토론과 의견 교환을 유도하거나(52.9%), 마을 대표급 주민의 의견을 주로 수렴하고 대부분 주민에게는 통보하거나(35.3%), 혹은 주민 대상으로 설문조사를 하는 등의 방식으로 계획

²³ 마을회의의 의사결정 과정에서 별다른 역할을 하지 않았다는 응답은, 70대 이상 고령자층(88%), 여성(77%), 마을에서 직책을 맡은 적 없는 사람(66%), 마을에 거주한 지 10년이 안 된 사람(67%)일수록 두드러진다. 다시 살펴보겠지만, 이들은 마을개발사업의 여타 의사결정 과정에서도 소외되어 있는 집단이다.

그림 4-5. 마을개발사업을 위한 주민교육 프로그램(지도자 응답)



수립에 관계했던 것으로 나타났다. 그런데 계획 과정에 참여했던 전문가와 이후에도 지속적으로 관계를 유지하는 마을은 40% 정도였으며, 그 관계 역시 상당히 느슨한 수준이어서 마을에 실질적인 도움이 된다고 보기는 어렵다.

둘째, 사업의 성공적인 진행을 위해서는 지자체의 역할이 중요한데, 크게 볼 때 지자체 공무원은 주민을 리드해가면서 지도하는 부류와 큰 문제가 생기지 않도록 사후 감독만을 하는 부류로 양극화되는 경향이 있었다. 그리고 그것이 사업 성과와도 무관치 않았다. 물론 자치단체 공무원이 이 두 가지 경우 중 어느 쪽이 되느냐는 것은, 사업별로 차이가 있는 것이 아니라 공무원의 개인적 성향이 좌우하는 것으로 보인다.

셋째, 사례 마을에서는 세부 사업건별로 주민이 직접 예산을 집행하여 사업을 추진하는 방식이 공통적이었다. 주민의 재량이 늘어났다는 점에서 의미 있는 변화이겠는데, 다만 이 같은 방식을 취할 경우 현 제도상 세부적으로 나타나는 문제점도 지적되었다. 예컨대 주

민이 예산을 집행하다 보니 사업비 지출 확인을 위한 영수증 발급을 관련 부서에서 요구하고 있어 사업비의 1/3 정도가 부가가치세 등으로 낭비되고 있다는 것이다.²⁴

넷째, 마을개발사업 과정에서 나름의 주민교육 프로그램이 보편적으로 운영되었다. 그러한 교육 프로그램으로 가장 일반적인 형태는 “국내 선진마을 견학”, “전문가 강연” 등으로 나타났다. 그런데 흥미로운 것은, 이러한 프로그램도 효과가 있겠으나 오히려 주민의 자체 토론회 및 계획 수립 과정 자체가 좋은 교육 과정이 되었다는 응답이 상당수 나왔다는 점이다<그림 4-5>.

3. 사업 단계별 주민참여 현황 및 참여도

3.1. 사업 단계별 주민참여 실태

3.1.1. 착수 단계

사례 마을들은 많은 경우 별다른 준비가 되어 있지 않은 상태에서 공무원 등으로부터 독려를 받거나 사업비에 대한 욕심 등이 맞물려서 마을개발사업 대상지 선정 과정에 응모하는 것으로 나타났다. 또 일부 지역의 경우 딱히 주민들이 나서는 마을이 없는 상황에서 공무원들이 대상지를 발굴하기 위해 앞장서기도 하였다. 이는 마을간 경쟁 구도 조성을 통해 주민참여를 유도한다는 공모 방식의 당초 취지

²⁴ 부가가치세는 사업비의 10% 정도이지만, 실제 주민이 사업을 직접 하 고도 영수증만을 발급받는 경우 그 대가로 지급되는 사업비가 10% 정도가 된다. 물론 이는 합법적인 일은 아니나 대부분의 마을개발사업에서 실제로 일어나는 방식이다.

가 충분히 살아나지 못하고 있음을 의미한다. 마을간 경쟁이 되기보다는 중앙정부 사업비를 받기 위한 지자체간 경쟁으로 사업의 양상이 바뀌어버린 것도 그 한 가지 이유 중 하나이다. 그 결과 각 지자체에서는 주민들의 참여의지가 높은 마을을 사업 대상으로 선정하기보다는, 단지 개발 여건이 좋다거나 빼어난 경관 자원을 지닌 마을을 사업 대상으로 중복해서 추천하는 예들이 나타나는 것이다<표 4-6>. 주민참여 방식을 중시한다는 정책사업의 이념이 실제 대상지 선정 작업에서부터 어긋나고 있는 것이다.

사정이 이러하다 보니 사업 대상지 선정 과정 역시 마을의 몇몇 사람들의 주도로 진행될 수밖에 없다. 이는 사업 인지 시점에 대해 주민에게 질문한 결과에서도 분명하게 드러난다. 즉 마을개발사업 대상지로 선정되기 전부터 그에 대해 알고 있던 사람들은 마을의 의사결정에 주도적으로 참여하는 일부 계층의 주민(40~60대, 남성, 마을에 오래 거주한 사람, 직책 경험 있는 사람)으로 한정되는 것이다. 반면 20~30대 청년층이나 70대 이상 고령자, 여성, 최근 마을에 이주해온 응답자, 마을에서 별다른 직책을 맡지 않았던 사람들의 다수는 대상지 결정후 주민의견 수렴 단계에 이르러서 또 심지어는 공사에 들어갈 무렵이나 사업에 대해 알게 되었다고 답하고 있다.

표 4-6. 마을개발사업 대상지 선정 동기(지도자 응답)

항 목	응답자 수(%)	비 고
자치단체 등 외부의 자극으로	9명(45.0%)	
자체 목적 달성을 위해	6명(30.0%)	
사업비 욕심 때문에	2명(10.0%)	
기타	3명(15.0%)	사업 대상지 선 지정
총 계	20명(100.0%)	

그렇지만 마을개발사업 대상지로 확정되기 위해서는 거의 대부분의 주민이 동원되고 있다. 마을청소, 꽃심기, 주민회의, 교육참석 등이 그러한 동원의 형태가 되는데, 대상지 확정을 위한 마을 평가 항목에 “주민참여” 관련 조건들이 중요하게 반영되기 때문에 그것에서 높은 득점을 얻고자 마을 전체적인 실천이 일어나는 경향이 있는 것이다.²⁵

표 4-7. 응답자 특성별 마을개발사업 인지 시점

단위: %

응답자 구분	사업 인지 시기	사업 대상으로 선정되기 전	선정 후 주민 의견 수렴 때	계획이 수립되고 공사에 들어간 후
	연령	20~30대	27.3	54.5
	40대	47.4	52.6	0.0
	50대	54.2	33.3	12.5
	60대	44.7	42.6	12.8
	70대 이상	32.3	41.9	25.8
성별	남	52.0	37.3	10.7
	여	29.8	50.9	19.3
마을 거주 기간	5년 미만	25.0	12.5	62.5
	5~10년	36.4	54.5	9.1
	11~20년	12.5	50.0	37.5
	21~30년	25.0	58.3	16.7
	31년 이상	49.5	41.9	8.6
직책 경험	없다	35.2	42.3	22.5
	있다	50.0	45.0	5.0
전 체		42.4	43.2	14.4

²⁵ 사업 선정 과정에서뿐만이 아니라 이후 단계에서도 주민 전체적인 협조가 필요한 작업에 대해서는 매우 높은 참여율을 보이고 있다. 주로 마을 전체 행사에 일손을 돕는 형태인데, 이러한 일들은 여타의 활동에 대한 주민의 참여 수준과는 무관한 경향을 보인다.

3.1.2. 계획 단계

사업의 계획 단계에서 이루어지는 주민참여 형태로 가장 두드러지는 것은 마을회의 참석이다. 주민 조사 결과 응답자의 66%가 마을개발사업을 위해 개최된 회의에 참석했다고 답하고 있다. 그러나 앞서 다른 항목에서도 살펴본 바 있듯이, 연령, 성별, 거주기간 등에 따라 일부 계층의 참여도는 저조한 것으로 나타났다<표 4-8>.26

실질적인 참여 내용이나 수준 측면은 차치하고, 마을 지도자 조사 결과 주민들이 모여서 어떤 사업을 할 것인지 논의하는 형식 자체는 사례 마을 모두가 갖추고 있었다. 다만, 모든 마을에서 계획서 형태로 마을개발계획을 작성한 것은 아니었다. 또한 이러한 사업 결정을 위한 논의 과정에서는 전문가들의 역할이 큰 것으로 나타났다.27

마을회의 참석 이외에 사업의 계획 단계에서 주민들의 참여도가 높았던 활동으로는, 다른 마을 견학(45%), 설문조사 응답(43%) 등을 들 수 있다<표 4-9>. 그러나 새로운 사업 아이디어를 제시하거나 마을의 역사, 자원에 대한 정보를 제공하는 등 보다 적극적인 기여를 했다는 주민은 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

²⁶ 여성들의 경우는 마을회의는 원래 남편들이 참석하는 것이어서 본인은 빠졌다고 응답하고, 노인들은 회의 참석은 젊은 사람들이 하는 일이라서 참석하지 않았다고 말하는 경우가 많다.

²⁷ 전문가나 공무원이 제시하는 사업안 자체에 대해 반대 의견이 제시되었다고 응답한 주민이 전체의 16.4%인 22명에 머물렀다. 실제 세부 사업안 작성과 확정 과정에서 전문가의 비중이 크다는 것을 보여주는 결과이다.

표 4-8. 마을회의 참석 여부(응답자별)

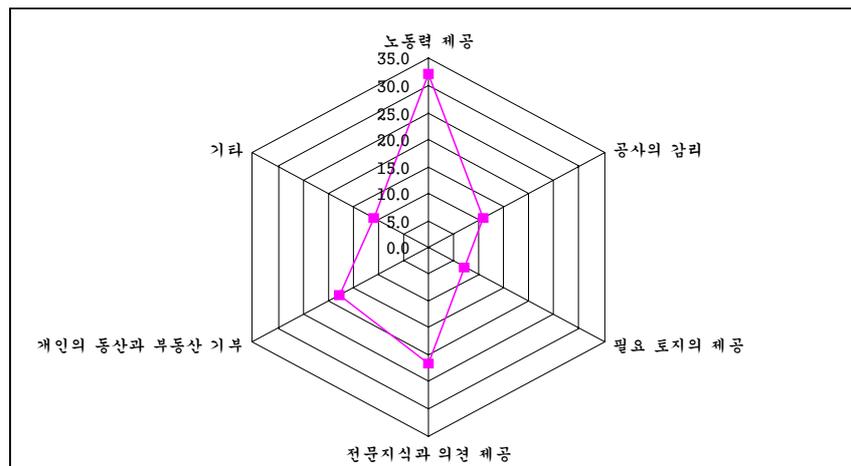
단위: %

응답자 구분		회의 참석 여부	
		마을회의에 참석했다	마을회의에 참석 않거나 못했다
연 령	20~30대	36.4	63.6
	40대	73.7	26.3
	50대	69.6	30.4
	60대	75.5	24.5
	70대 이상	54.8	45.2
성 별	남	81.6	18.4
	여	45.6	54.4
마 을 거 주 기 간	5년 미만	25.0	75.0
	5~10년	70.0	30.0
	11~20년	66.7	33.3
	21~30년	66.7	33.3
	31년 이상	69.1	30.9
직 책 경 험	없다	57.1	42.9
	있다	75.8	24.2
소득원	농사 전업	69.7	30.3
	마을내 농외활동	76.7	23.3
	마을외 취업	37.5	62.5
	기타 또는 무직	47.4	52.6
전 체		66.2	33.8

3.1.3. 시행 단계

마을 지도자 조사에 의하면, 시행 단계에서는 주민들이 공사가 필요한 사업 추진 과정에서 “노동력을 제공”했다는 응답이 가장 많았고, “공사에 필요한 전문 지식과 의견을 제시”하고, “자신이 보유한 자원을 제공”하는 등의 역할을 한 것으로 나타났다<그림 4-6>. 주민의 응답 역시 마을청소나 꽃심기 등에 힘을 보탤다는 비율이 88%에 이르고 있다. 그러나 사업에 필요한 토지나 기타 자원을 제공하는

그림 4-6. 사업실행 과정에서 주민의 역할(지도자 응답)



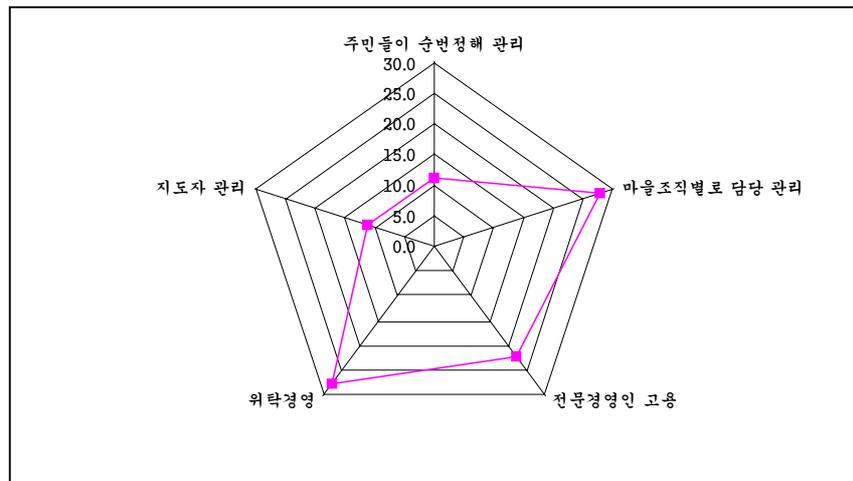
등의 적극적인 역할을 했다는 주민은 소수에 머무르며, 꽃심기와 같은 활동은 무보수로 하지만, 건축공사시에는 노임을 받고 활동한 것으로 집계되었다.

한편 계획한 사업을 시행하는 데 있어서 가장 걸림돌이 되는 것은 “토지 확보”라는 것이 지도자들의 공통된 의견이었다. 해당 토지 소유자들이 조금이라도 더 비싼 값에 땅을 팔기 위하여 토지 양도를 거절하는 사례들이 나타나면서, 사업에 적합한 최선의 후보지를 포기하고 차선의 토지를 선택하거나 사업 진행 시간이 늦추어지는 경우가 많았다.

3.1.4. 관리운영단계

사업이 실제 관리·운영 단계에 이르면, 주민은 마을행사 때 청소나 음식 장만(83%), 방문객에게 자신이 재배한 농특산물 판매(46%), 마을 공동시설 관리(40%) 등의 형태로 참여한다고 응답하였다. 혼자

그림 4-7. 시설의 관리운영 방식(지도자 응답)

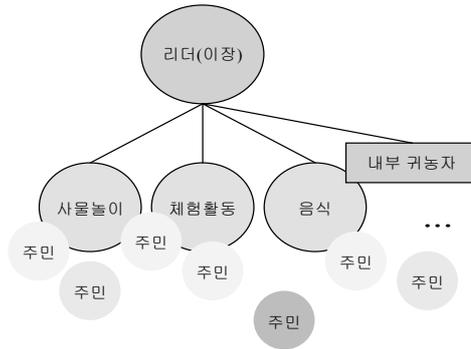


빠지기 어려운 마을 공동의 활동(마을회의, 마을청소 등)에는 참여율이 높지만, 보다 적극적인 역할이 요구되는 사업은 몇몇 사람으로 한정되어 진행되는 모습이었다.

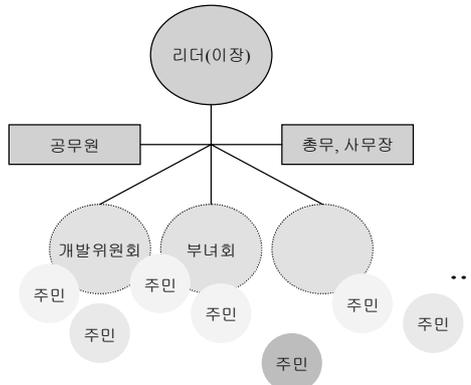
한편 마을개발사업의 세부 사업 중 소득사업의 경우는 보다 적극적인 관리와 운영이 필요하기 때문에 마을별로 상이한 운영구조가 만들어지고 있다. 그것을 몇 가지 형태로 나누어볼 수 있는데, ① 이장이 중심이 되고, 마을조직이 시설별로 담당 관리 및 운영하는 형태(5마을), ② 일종의 전문경영인(대개 마을주민)을 마을에서 고용하여 관리하는 형태(4마을), ③ 외지인 혹은 마을주민에게 위탁경영을 맡기고 마을은 임대료를 받는 형태(5마을) 등이다. 이들 3개 형태 모두 규모 있는 마을행사 등에는 마을 주민을 일당을 주고 고용하고 있다. 그 밖에도 지도자의 전적인 희생에 의존하는 경우와 주민이 자발적으로 당번을 정하여 운영하는 경우도 있다.

※ 조사 대상 마을의 운영구조의 예

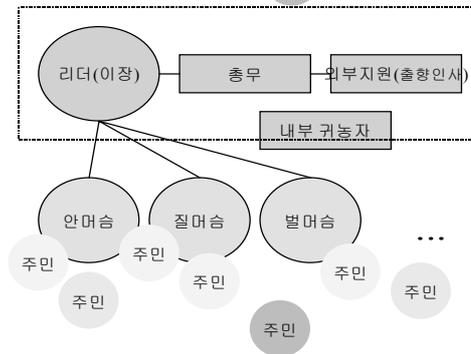
여성전2리



신대리



부래미



대부분 마을들에서 정책사업이 형식적으로 완료된 이후에는 이해관계가 있는 사람들 위주로 관리운영이 이루어진다. 마을 공동 행사 시 마을 주민 전체가 참여한다는 마을은 6개 마을에 그치고, 나머지는 모두 직접적 이해관계가 있는 주민이 참여한다는 응답이 주로 나타났다.

한편 마을개발사업에서 발생하는 소득은 일단 마을공동기금으로 적립하는 것이 통상적이며, 그해 소득의 일부를 가구별 정액으로 분배하는 사례도 있다(석교리).

다음의 <표 4-9>에서는 지금까지 사업 단계별로 나누어 살펴본 주민의 활동 내역을 종합하여 보여주고 있다.

표 4-9. 사업 단계별 주민참여 활동

사업 단계	단계별 활동 내용	응답자 수
계 획 단 계	다른 마을 견학 참가	60(44.8)
	주민 교육 받음	52(38.8)
	계획 위한 설문조사 응답	58(43.3)
	사업주도층에 자기 의견 전달	47(35.1)
	새로운 사업 아이디어 제시	19(14.2)
	마을 역사, 자원에 대한 정보 제공	18(13.4)
시 행 단 계	마을 가꾸기에 직접 나섬	118(88.1)
	사업에 필요한 토지 제공	24(17.9)
	마을 조경에 필요한 자원 기증	12(9.0)
	주택 지붕, 담장 등 가꾸고 개량	50(37.3)
	건물 지을 때 노동력 제공	37(27.6)
	공사 과정 감독과 의견 제시	13(9.7)
운 영 단 계	민박이나 숙박시설 운영	27(20.1)
	방문객에게 음식 판매	19(14.2)
	마을 공동시설 관리 참여	54(40.3)
	방문객에게 농산물 판매	61(45.5)
	도시민 상대 체험농장 운영	18(13.4)
	행사때 청소, 음식 등 거들	111(82.8)
	마을 홈페이지 운영 도움	12(9.0)
	사업 위한 주민조직 운영 참가	44(32.8)

주: () 안은 전체 응답자 대비 비율(%).

3.2. 참여지수 산정과 사업 참여자 특성 파악

3.2.1. 주민참여지수의 산정

지금까지 마을개발사업의 단계별로 주민의 활동 내용을 살펴보았는데, 그렇다면 개개인의 인적 특성이나 마을의 성격에 따라서 주민 참여의 수준은 어떻게 달라지는 것인가? 또한 주민참여와 사업의 성과는 어떠한 관련이 있는가? 이 같은 물음에 답하기 위해서는 주민 개개인의 참여활동을 객관적으로 파악할 수 있도록 지수화하는 작업이 필요한데, 그 산정 절차는 다음과 같다.

계측 가능한 척도로 주민 개개인의 사업 참여도를 평가하는 데는 우선적으로 다음 <표 4-10>에 나타난 대로 각 사업 단계별 활동 항목을 기준으로 한다. 주민이 각각의 활동에 참여했다고 응답했을 경우 +1점을 부여해서 단계별로 점수를 합산한다(각 활동별로 가중치는 부여하지 않는다). 그 다음으로 마을개발사업 단계 중 3단계(계획, 시행, 운영)별로 산정한 주민참여 활동 항목의 합계가 각 단계별로는 3.33점(10/3점) 만점이 되도록 조정한 후,²⁸ 마지막으로 단계별 점수를 합하여 종합점수를 구한다. 편의상 이와 같이 점수화한 수치를 여기에서는 주민참여지수라 이름하기로 하며, 그 값이 높으면 응답자 개개인의 참여 수준도 높음을 뜻하는 것이다.

²⁸ 이는 각 단계별 점수를 더한 총합계가 10점 만점이 되도록 하기 위해서이다. 나중에 산정하게 될 사업의 성과지수 역시 10점 만점으로 해서, 이 두 지수를 마을 간에 비교하기 위함이다.

표 4-10. 사업 단계별 주민참여 활동 항목

사업 단계	주민참여지수 평가 항목	비 고
계 획 단 계	<ul style="list-style-type: none"> - 단순 회의 참석 - 회의시 의견 표출 - 설문조사 응답 - 주민 교육 받음 - 다른 마을 견학 다녀옴 - 계획에 도움될 아이디어 제시 	각 항목마다 해당될 경우 1점을 부여하여 합산한 후 단계별로 3.33점 만점으로 환산
시 행 단 계	<ul style="list-style-type: none"> - 청소, 꽃심기 등 마을 가꾸기 - 토지 제공 - 마을 조경 위한 자원 기증 - 주택의 지붕, 담장 등 개량 - 건물 지을 때 노동력 제공 - 공사 과정 감독과 의견 제시 	상 동
운 영 단 계	<ul style="list-style-type: none"> - 공동시설 관리 참여 - 방문객에 농산물 판매 - 체험농장 운영 - 마을행사 때 일손 거들기 - 인터넷 홈페이지 운영 - 주민조직 운영 참가 	상 동

3.2.2. 응답자의 개인 특성과 주민참여지수 비교

주민의 연령, 성별, 거주 기간, 소득원 등 인적 특성에 따라 사업 참여도에 어떠한 차이가 나는지를 파악하고자 위에서 산출한 주민 참여지수를 응답자 인적 사항에 따라 비교하였다<표 4-11>. 우선 연령별로 보면, 20~30대 젊은 층이나 70대 이상 노년층의 참여지수가 낮다. 마을의 의사결정을 비롯하여 각종 활동에 참여하는 중추적인 연령층이 40대에서 60대 사이에 걸쳐 있음을 알려준다.

성별로는 남자가 여자보다 참여지수가 현격히 높다. 그러나 사업 단계별로 비교해볼 때, 남성은 계획 단계에서 참여지수가 높으나 이후에는 낮아지며, 여성은 계획·시행 단계보다 운영단계로 갈수록

높아지고 있다. 실제 마을 시설의 관리, 마을행사의 진행 등에서 여성 역할의 비중이 크다는 점을 시사한다.

마을 거주 기간이 짧은 응답자는 참여지수가 극히 낮다. 마을의 주요 일들이 오랜 기간 그곳에 거주해온 사람들 중심으로 진행됨을 말해준다. 또한 마을에서 어떠한 직책을 맡은 적이 있는 사람이 그렇지 않은 응답자보다 참여지수가 더욱 높다. 소득원별로는 마을 내에서 민박, 음식점 등 농외활동을 하는 사람들의 참여가 가장 활발하다. 앞서 본 대로 사업의 성격이 마을 방문객을 겨냥한 아이টে에 맞춰져 있는 것과 무관하지 않은 결과일 것이다.

표 4-11. 응답자 인적 특성별 참여지수 비교

구 분		참여지수 합 계	사업단계별 주민참여지수		
			계획단계	시행단계	운영단계
연 령	20~30대	2.33	0.71	0.66	0.96
	40대	4.74	1.87	1.23	1.64
	50대	4.63	1.69	1.25	1.69
	60대	3.95	1.63	1.08	1.24
	70대 이상	2.50	0.83	0.90	0.77
성 별	남	4.32	1.77	1.25	1.30
	여	2.90	0.94	0.79	1.17
거주 기간	5년 미만	2.16	0.56	0.70	0.91
	5~10년	2.48	0.91	0.76	0.81
	11~20년	2.04	0.93	0.56	0.56
	21~30년	3.52	1.48	0.74	1.30
	31년 이상	4.18	1.58	1.21	1.38
소득원	농사 전업	4.07	1.52	1.23	1.32
	마을내 농외활동	4.21	1.74	0.95	1.52
	마을외 취업	2.78	0.90	0.77	1.11
	기타 또는 무직	1.88	0.67	0.65	0.56
직책 경험	없다	2.84	1.00	0.90	0.94
	있다	4.73	1.89	1.24	1.61
전 체		3.72	1.41	1.06	1.25

주민참여에 영향을 미치는 변인으로서, 연령, 성별, 직업 등의 인적 특성 이외에 개개인이 지니고 있는 가치도 중요하게 작용하리라 생각된다. 즉 바람직한 마을개발사업의 목표가 무엇이라고 생각하는지 그리고 주민참여 방식의 사업 진행이 얼마나 의미 있는 일이라고 생각하는지에 따라 주민참여지수가 어떻게 달리 나타나는지 보여주고 있는 것이 <표 4-12>와 <표 4-13>의 내용이다.

우선, 마을개발사업 목표를 ‘도시민을 위한 휴양시설 조성’이라고 설정한 주민들의 참여지수가 사업 단계 전반에 걸쳐 월등히 높게 나타나고 있다. 이들이 사업의 계획에서부터 실제 운영에 이르기까지 주도적인 역할을 했음을 보여주는 것이다. 반면 마을 기반시설 개선이나 경관 가꾸기가 중요하다고 생각하는 주민들은 실제 사업 참여면에서 상대적으로 소극적인 역할에 머물렀음을 알 수 있다.

다음으로, 주민참여의 가치를 어떻게 생각하느냐에 따라 실제 참여 수준도 다르게 나타났다. 앞서 주민참여의 의의에 대해 질문했던 것을 바탕으로 매우 부정적인 입장에서부터 매우 긍정적인 입장까지 네 가지 집단으로 주민의 유형을 분류한 후,²⁹ 각 유형별 주민참여지수를 비교해 보았다<표 4-13>. 흥미로운 점은 주민참여에 대하여 매우 부정적인 입장의 주민들이 오히려 참여지수는 높게 나타난다는 점이다. 이 결과 자체를 액면 그대로 해석하자면, 사업의 효율성과 효과 면에서 주민참여의 기능을 중시하지 않는 사람들이 실제 사업 과정에서는 더 적극적으로 활동한다고 볼 수 있다. 사업 과정에서 실질적으로 중요 역할을 담당하는 사람들이 주민참여의 가치 자체

²⁹ 주민참여에 대해 가장 부정적인 유형은 사업으로 실제 이익을 얻을 사람만 참여하면 된다는 응답자이며, 부정적인 유형은 마을 대표 주도로 하면 된다고 답한 응답자이다. 긍정적인 유형은 효율이 다소 떨어지는 것은 사실이나 주민참여가 중요하다는 입장이며, 가장 긍정적인 유형은 주민참여가 가장 효과적이고 바람직한 방법이라는 입장이다.

에 맹목적으로 동의하지는 않는다는 점은 앞서 마을 지도자 조사 결과에서도 나타났던 경향과 일치한다. 그러나 매우 부정적인 A 유형 응답자만 제외하면, 나머지 집단의 경우 주민참여에 대해 긍정적으로 생각할수록 참여지수도 높아지는 경향을 확인할 수 있다.

표 4-12. 사업 목표에 대한 응답자 분류와 참여지수 비교

사업목표 참여단계		마을개발사업 목표 가치에 따른 응답자 유형 분류			
		기반시설 개선형	마을경관 가꾸기형	소득작목 개발형	휴양여가시설 조성형
참여지수 종합		3.46	3.45	3.82	5.08
단계별 참여도	계획단계	1.31	1.23	1.45	2.22
	시행단계	0.99	1.03	1.11	1.23
	운영단계	1.16	1.19	1.27	1.63

표 4-13. 주민참여에 대한 가치별 응답자 분류와 참여지수

참여태도 참여단계		A 유형 (매우 부정적)	B 유형 (부정적)	C 유형 (긍정적)	D 유형 (매우 긍정적)
참여지수 종합		4.72	3.39	3.55	3.82
단계별 참여도	계획단계	1.81	1.20	1.33	1.52
	시행단계	1.25	0.97	1.02	1.10
	운영단계	1.67	1.22	1.21	1.21

주: A는 실제 이익을 얻을 사람만 참여하면 된다는 입장. B는 마을 대표가 주도하면 된다는 응답자. C는 효율이 다소 떨어지더라도 참여가 중요하다는 의견. D는 주민참여가 가장 효과적이고 바람직한 방법이라는 입장.

3.3. 마을별 주민참여지수 비교

조사 대상 마을별로는 주민의 참여도에 어떠한 차이가 있는지 비교해보기 위해, 앞에서 집계한 주민 개인별 참여지수를 마을별로 합산한 후 그 평균치를 구하여 마을별 주민참여지수를 구하였다. 그 결과 어성전2리가 가장 높은 주민참여지수를 기록했고, 그 다음 신대리, 학현리 등의 순으로 나타났다. 반면 죽정자리, 자채방아마을 등은 낮은 수치를 기록했다.

특히 어성전2리는 운영단계의 참여지수에서 다른 마을보다 월등히 높은 점수를 기록했다. 다른 마을들의 경우 전반적으로 볼 때 운영단계로 갔을 때 계획단계보다 참여지수가 낮아지는 것과 대조되는 점이다. 어성전2리에서 이처럼 높은 참여지수를 기록한 배경은 여러 가지로 설명할 수 있겠으나, 약간의 시차를 두고서 몇 개의 정책사업들이 시행되면서 다른 마을보다 더욱 많은 사업비가 투입된 점도 크게 작용했으리라 생각된다. 즉, 여러 정책사업들의 대상마을이 되면서 주민의 관심과 기대감이 상승될 수밖에 없었다. 또한 어성전2리는 운영단계에서 대다수 주민이 어떤 식으로든 참여할 수 있도록 역할을 부여하고 있었다. 예를 들어, 마을 행사시 음식을 장만하는 주민, 청소를 담당하는 주민, 사물놀이 공연을 하는 주민, 농산물을 판매하는 주민 등과 같이 각자에게 적합한 역할을 부여함으로써 마을 주민 대다수가 마을사업에 참여하는 구조가 형성된다.

반면 가장 낮은 참여지수를 기록한 죽정자리와 자채방아마을의 경우도 나름의 이유를 찾을 수 있다. 죽정자리의 경우, 공동시설 조성을 위주로 사업이 진행되었다는 점, 그리고 사업 추진 과정에서 몇 가지 문제 때문에 주민들 간에 갈등이 불거지기도 했다는 점 등이 작용했으리라 생각된다. 자채방아마을의 경우는, 사업을 이끌어가는 마을 지도자 자신의 방침 때문에 자연스럽게 나타난 결과라고 해석

할 수 있다. 즉 마을 지도자 면담 내용에 따르면, 농업 생산활동에 주력함이 마땅한 인력들이 각종 체험활동 등의 사업에 참여하는 것은 바람직하지 않다는 판단으로 의식적으로 젊은 인력들을 배제시키고 몇몇 농가의 노인과 부녀자들 위주로 사업을 끌어가도록 방침을 정했다는 것이다. 아울러 수도권에 입지한 곳이어서 다른 마을들에 비해 주민들이 마을개발사업에 참여하지 않고도 소득을 올릴 기회를 더 쉽게 찾을 수 있다는 점도 놓쳐서는 안 될 사항이다.

표 4-14. 마을별 사업 과정의 주민참여지수

마을구분	종합점수	사업 단계 구분		
		계획단계	시행단계	운영단계
이천 부래미마을	3.33	1.36	0.87	1.11
이천 자채방아마을	1.89	0.78	0.50	0.61
화천 동촌리	4.17	1.78	0.95	1.45
화천 신대리	5.44	2.28	1.72	1.45
양양 석교리	4.04	1.41	1.21	1.42
양양 송천리	3.94	1.67	0.81	1.47
양양 어성전2리	6.05	1.98	1.79	2.28
양양 용천리	3.80	1.71	1.21	0.88
양양 죽정자리	1.67	0.37	0.80	0.50
제천 상천리	2.50	0.56	0.83	1.11
제천 하천리	2.57	0.98	0.77	0.84
제천 학현리	4.63	1.98	1.17	1.48
보은 구병리	3.81	1.67	0.87	1.27
제천 옥전2리	3.95	1.17	1.18	1.61
전 체	3.71	1.41	1.05	1.25

마을개발사업의 유형별로 보았을 때는 농특산물 판매·체험 연계형 마을의 주민들이 가장 높은 참여지수를 기록했다. 이들 마을의 경우 계획단계부터 시행단계, 운영단계까지 줄곧 다른 마을보다 높은 수치를 기록하고 있으며, 마을공동시설 사업형의 경우에는 기반시설이나 주민 복지시설 설치 위주로 진행되는 사업의 성격상 주민참여지수는 가장 낮은 수치를 기록하고 있다. 특히 이들 유형 마을의 경우 마을 가꾸기에 주민의 노동력이 동원되는 시행단계보다는 계획단계와 운영단계에서 참여지수가 낮은 수치를 기록함을 발견할 수 있다.

표 4-15. 마을개발사업 유형별 주민참여지수

마을의 유형 구분	농특산물 판매/ 체험 연계형	도시민 휴양 시설 조성형	마을공동시설 사업형
주민참여지수 계	4.10	3.82	3.20
계획단계	1.61	1.45	1.15
시행단계	1.12	1.02	1.08
운영단계	1.37	1.35	0.98

4. 마을개발사업의 성과

4.1. 목표·과정·성과 기준에 의한 사업 평가

정책사업에 대해 평가하는 데는 ① 목표의 적합성, ② 과정의 합리성, ③ 성과의 충족성 등 세 가지 기준을 적용하는 것이 일반적이다. 첫째로, 목표 적합성 면에서 보면 마을개발사업의 목표에 대한

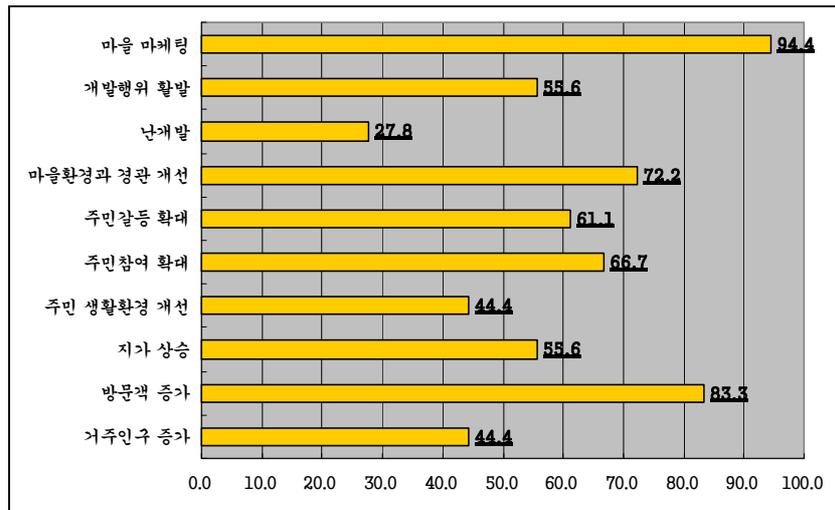
이해와 실제 사업 내용이 반드시 일치하고 있지는 않은 모습을 보인다. 즉 중앙부처가 디자인한 정책사업 본래의 목표, 지도자의 사업 목표, 주민의 사업 목표가 불일치하는 경우가 있는 것이다. 또한 사업이 지나치게 외부인을 지향하는 방향으로 진행되고 있다. 특히 최근에 시작된 사업일수록 사업비 전체를 펜션 등에 투자하는 사례가 많은 것이 그 예이다. 때로는 주민이 운영하기 어려운 사업에 손을 댄으로써 어려움에 당면하는 경우도 찾을 수 있다.

둘째로, 과정 합리성에 입각해볼 때, 사업 추진 단계별 주민참여를 보면, 정책적으로 주민참여를 강조함으로써 나름대로의 성과도 적지 않다고 할 수 있다. 그러나 주민참여가 지나치게 경제적 측면으로만 왜곡되어 있는 문제가 표출된다. 마을 공동체로서 마을개발사업 이전에는 자연스럽게 이루어지던 마을행사에의 참여와 역할에 ‘일당’을 기대하는 분위기가 암묵적으로 형성되고 있는 것이다. 한편 예산 대비 투자 실적을 살펴보면, 모든 마을에서 사업비 범위에 맞추어 예산을 사용하고 미집행분은 거의 발생하지 않았다.

셋째로, 마을 지도자 조사에 의하면 마을개발사업을 했던 것에 대해 만족도가 상당히 높게 나타났는데, 이로 미루어볼 때 성과 충족성 측면에서 사업이 전반적으로 효과가 있었다고 말할 수 있다. 사업을 했던 그 자체로 의미 있는 경험이었고 마을에도 상당한 도움이 되었다고 평가하고 있다. 게다가 사업이 마을 마케팅 면에서 큰 효과가 있었고, 방문객이 늘어나는 데도 기여를 했다는 답변이 가장 높게 나타나고 있다. 그러나 지도자들은 ‘주민참여’라는 측면에서는 회의적으로 평가하고 있었다.

특히 성과 충족성 면에서 사례지역의 마을개발사업을 보다 세부적으로 살펴볼 필요가 있겠는데, 크게 경제적 측면과 환경적 측면, 사회적 측면의 세 가지로 나누어 마을 지도자 응답 내용을 중심으로 평가하고자 한다.

그림 4-8. 마을개발사업에 대한 자체 평가(지도자 응답)



우선 경제적 측면의 사업 효과에 대해, 지도자들은 마을 내에서도 민박을 하는 가구가 가장 큰 경제적 이익을 보고 있다고 응답했고, 일당을 받고 마을일에 참여함으로써 임시직이지만 고용 창출도 이루어진다고 응답하였다. 또한 마을 마케팅으로 인해 지가 상승이 되었다는 마을도 9개 마을이나 되었다.³⁰

참고로, 농촌전통테마마을사업이 이루어진 전국의 9개 마을을 대상으로 사업의 경제적 성과를 조사한 농촌진흥청의 자료(김은미 2004)에 따르면, 마을당 평균 방문객이 2002년 1,390명에서 2004년

³⁰ 이러한 성과가 있는 것은 사실이지만, 전반적으로 투자비에 대비한 소득 증가 규모로만 보자면 경제적 측면에서 큰 성과를 올렸다고 보기는 어려울 것이다. 예컨대, 농촌전통테마마을 9개 마을의 3년 평균 소득이 5천만원으로 집계되었는데 9개 마을의 동기간 투자비 평균은 8억 원에 육박한다. 8억원의 시중 이자만도 연 4천만원이라고 가정하면 이러한 경제적 성과는 그리 만족할 만한 수준은 아닌 것이다.

에는 5,072명으로 크게 늘어난 것으로 집계되었다. 2002-2004년까지의 사업소득 역시 마을당 연평균 5천만 원 가량을 올린 것으로 나타났다. 한편 진흥청의 조사 대상 마을 중에는 본 연구의 사례이기도 한 이천의 자채방아마을과 양양의 어성전2리가 포함되어 있는데, <표 4-16>에 나타난 바와 같이 이들 마을의 연평균 사업소득 규모는 각각 6천2백만 원과 2천9백만 원으로 집계되었다.

새농어촌건설운동, 녹색농촌체험마을 등의 사업들이 진행된 화천군 신대리의 경우에도 방문객 증가, 농가소득 증대 등의 경제적 성과가 나타난 것으로 평가된다(73쪽의 상자글 참조).

한편 이와 같은 사업성과와는 대조적으로, 주민 고용에 따라 오히려 효율성은 저하된다는 평가도 있는데, 가령, 마을개발사업의 지원 결과로 농특산물을 만드는 일을 공동작업·공동판매·공동분배로 하게 될 경우, 기술 수준이 다양하기 때문에 무임승차자가 생기게 되고 그것에 대해 불만을 가지는 사람들이 생기기도 한다. 그 결과 전반적으로는 효율성이 떨어지고 신뢰를 무너뜨리며 주민 간 갈등도 생기는 사례도 있다(송천리). 또한 시설관리를 위해 일당을 주고 주민을 고용하여 청소와 같은 단순 노동을 맡기는 경우에도 그 노동의 질이 다양하기 때문에 마찬가지로 문제가 생기기도 한다(구병리).

표 4-16. 전통테마마을의 사업 성과 예시

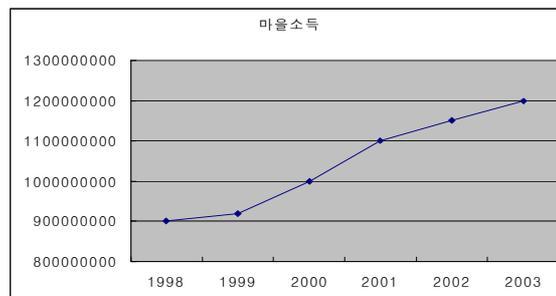
구 분		2002년	2003년	2004년	3년 평균
사업 소득 (천원)	자채방아마을	16,800	70,000	99,163	61,988
	어성전2리	28,690	33,697	25,971	29,453
	9개 마을 평균	23,330	48,797	79,939	50,689
방문객 (명)	자채방아마을	760	4,577	3,498	2,945
	어성전2리	1,797	2,112	1,471	1,793
	9개 마을 평균	1,390	3,016	5,072	3,159

자료: 김은미(2004).

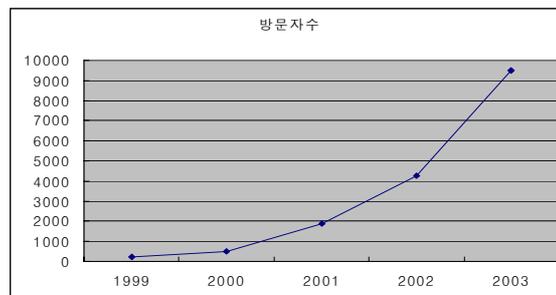
※ 신대리의 경제적 성과 사례

신대리의 경우, 마을개발사업의 준비연도인 2000년, 마을개발사업 착수기인 2001년을 지나면서 소득 및 방문자 수가 대폭 증가하여, 가구당 도농교류 등을 통한 부가가치창출액이 2001년 240만원, 2002년 657만원으로 집계되고 있다.

마을총소득 증가



마을방문객 증가



다음으로 환경적 측면에서 볼 때, 마을개발사업으로 인해 주민생활이 편리해졌다는 응답은 상대적으로 높지 않았다. 사업 내용이 방문객을 위주로 한 것이기 때문이라 생각된다. 하지만 전반적으로 마을의 환경이나 경관이 나빠졌다는 응답도 많지 않은 점으로 볼 때, 아직까지 사업에 의한 직접적 난개발 문제는 크지 않은 것으로 보인다.

다. 다만, 마을 외부 사람들에 의한 개발행위가 활발해지고 있기 때문에 이를 관리할 수 있는 수단이 필요하다고 응답한 지도자들이 다수 있다.

마지막으로 사회적 측면에서, 예전보다 마을일에 관심을 가지는 주민이 많아졌다는 응답 수가 10개 마을인 반면, 주민 갈등이 생기고 사이가 나빠졌다는 응답도 9개 마을에서 나왔다. 과거의 농촌개발사업에 비해 근래의 마을개발에서는 소득사업을 강조하게 되면서 그로 인한 이해관계 때문에 마을일에 대한 관심도 침체해지고, 그것 때문에 그만큼 갈등도 생기는 것으로 보인다.

4.2. 사업의 영향과 성과에 대한 주민의 평가

마을개발사업의 평가에 대한 마을 지도자 대상 조사 결과와 더불어 주민 조사 내용을 바탕으로 사업의 효과와 영향을 마을 전체 차원 및 주민 개인의 차원에서 살펴볼 필요가 있다. 마을개발사업에 대한 주민의 평가는, 이후 사업의 성과 정도를 객관적으로 측정하여 주민참여와 사업성과의 관계를 파악하는 데 기초가 되기 때문이다.

4.2.1. 마을개발사업의 영향

마을개발사업의 영향에 대해 크게 마을 차원과 응답자 개인의 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 사업이 마을 차원에 미친 영향이 어떠한지에 대해, 긍정적인 것과 부정적인 것으로 구분해서 주민들에게 복수응답토록 한 결과, 긍정적 변화로는 마을의 모습이 아름답게 변하거나, 마을을 찾는 방문객이 늘고, 마을이 대외적으로 유명해진 것을 꼽은 주민들의 비율이 압도적으로 높았다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 마을 지도자 조사 결과와 거의 일치한다.

부정적인 영향에 대해서는 전반적으로 답변 비율 자체가 그리 높지는 않았다. 다만, 사업을 통한 이익이 몇몇 사람에게만 돌아간다거나 주민 간에 갈등이 생겼다고 응답한 경우가 상대적으로 많은 편

이었다. 특히 이러한 평가는 사례 마을 전반에서 나타난 것이라기보다는 몇몇 마을에서 두드러지는 답변이었는데,³¹ 개별 마을 각각에서 사업과 관련해서 나타난 구체적인 문제의 양상과 그 배경 등을 세세하게 짚어보는 것은 이 연구의 범위를 넘어서는 일이다.

표 4-17. 마을개발사업 후 마을에 나타난 변화 평가

구 분	마을의 변화	응답자 수
마을개발 사업의 긍정적 영 향	마을을 찾는 방문객이 증가	119 (88.8)
	마을의 땅값이 전반적으로 상승	67 (50.0)
	공동시설 개선으로 생활 편리	89 (66.4)
	주민들의 마을 일에 대한 관심 증대	92 (68.7)
	마을의 모습이 아름답게 변함	122 (91.0)
	집을 새로 짓고 고치는 등 개발행위 증가	93 (69.4)
	마을이 대외적으로 유명해짐	119 (88.8)
마을개발 사업의 부정적 영 향	주민간 갈등이 생기고 사이가 나빠짐	27 (20.1)
	새로 조성한 시설이 원래 마을 모습과 부조화	22 (16.4)
	마을 일대 숙박시설, 음식점의 과도한 증가	10 (7.5)
	방문객 늘어 일거리만 늘고 번거로움	18 (13.4)
	사업의 이익이 몇몇 주민에게만 돌아감	29 (21.6)

주: () 안은 각각의 평가 항목별로 전체 응답자 대비 백분비임.

³¹ 사업의 결과 주민들 간에 갈등이 생기고 사이가 나빠졌다고 응답한 경우는 상천리, 어성전2리, 송천리, 죽정자리 주민이 많았다. 한편 사업의 이익이 몇몇에게만 돌아간다는 문제를 답한 경우는 자채방아마을과 석교리에 상대적으로 많았다.

둘째로, 주민 개개인의 차원에서는 마을개발사업의 성과가 무엇이 있는지 파악하고자, ① 소유한 토지 가격의 상승, ② 민박이나 음식점을 운영하는 경우 찾아오는 방문객 증가, ③ 각자가 재배한 농특산물의 판매 증가, ④ 새로 조성한 공동시설 운영 참가로 인한 소득 증대, ⑤ 마을개발사업 참여로 인한 심리적인 만족감 등의 다섯 가지 항목에 대해 해당 여부를 질문하였다. 집계 결과 민박이나 음식점을 운영하는 주민들의 경우 찾아오는 손님이 증가했다고 답한 비율이 매우 높았고(77%), 역시 매우 많은 주민(74%)들이 사업에 참여해서 보람을 느끼게 되었다는 무형의 효과를 응답했다. 그러나 사업의 결과로 농특산물 판매 수입이 늘어났다고 답한 비율은 33%에 머무르고 있었다.

표 4-18. 마을개발사업의 개인별 영향

사업의 영향	응답 구분	
	그렇다	아니다
소유하고 있는 토지 가격이 올랐다	68 (53.5)	59 (46.5)
(민박, 음식점 운영시) 찾아오는 손님이 늘었다	23 (76.7)	7 (23.3)
내가 재배하는 농특산물의 판매 수입이 늘었다	41 (33.1)	83 (66.9)
새로 조성한 시설의 운영에 참가하여 소득이 늘었다	29 (54.7)	24 (45.3)
마을 발전에 기여할 수 있어 보람을 느끼게 되었다	92 (73.6)	33 (26.4)

주: () 안은 해당 항목 응답자 전체 대비 백분비임.

4.2.2. 주민이 평가하는 효과적인 사업

그동안 진행된 사업들 중 주민이 성과가 있었다고 평가하는 것들은 어떤 종류인지 파악하기 위해, 사업 추진 이후 지금까지 이루어진 세부 사업 중에서 마을에 도움이 되는 것들을 자유로이 응답토록

하였다. 그리고 다양하게 집계된 사업 항목을 <표 4-19>에 나타난 바와 같은 몇 가지 범주로 분류하여 응답 빈도를 살펴보았다. 전체적으로 휴양·농촌 체험시설(펜션, 체험장, 민박 등이 이에 해당한다)로 분류되는 사업들을 꼽은 응답자가 가장 많았다.

마을 유형별로 비교해보면, 특히 도시민 휴양시설 조성형 마을에서 그러한 휴양·체험시설을 답하는 경향이 두드러졌으며, 마을공동시설 사업형의 경우 커뮤니티 시설 조성, 장학금 등의 기금 조성 등의 사업을 답한 사람이 많았다. 농산물 판매·체험 연계형 마을은 농특산물 홍보 및 관측사업의 응답률이 다른 유형 마을에 비해 상대적으로 높았다. 주민들이 도움이 되었다고 평가한 사업들이 각 마을의 사업 유형과도 정확히 일치하는 결과를 나타낸다. 이는 각 마을의 핵심적인 세부 사업에 대해 주민들의 만족도가 높은 편임을 시사하는 결과이다.

표 4-19. 마을발전에 도움되는 사업(마을 유형별)

단위: %

사업 구분 \ 마을 유형	농산물 판매/ 체험 연계형	도시민 휴양 시설 조성형	주민숙원 마을 공공사업형	전 체
커뮤니티시설 조성	8.2	4.3	43.3	14.2
마을기반시설 정비	8.2	29.8	10.0	15.7
휴양 및 농촌 체험시설 조성	38.8	61.7	16.7	44.8
방문객 편의시설 조성	0.0	12.8	0.0	6.0
마을 경관 가꾸기 사업	10.2	4.3	23.3	10.4
농특산물 생산 관련 사업	18.4	2.1	30.0	14.2
소득작물 개발 사업	2.0	2.1	20.0	6.0
농특산물 홍보 및 관측사업	18.4	6.4	6.7	10.4
각종 기금 조성 사업	0.0	0.0	40.0	9.0
각종 체험프로그램 마련	14.3	2.1	0.0	6.0

주: 마을에 도움되었다고 생각하는 사업을 복수로 자유롭게 응답토록 한 후 해당 사업의 성격에 적합한 범주로 분류한 결과임.

4.2.3. 주민참여와 사업성과 평가 결과의 비교

지금까지 살펴본 사업성과 평가는 응답자 개개인의 주관적 판단에 근거해서 이루어진 것이어서, 주민이 실제 사업에서 담당했던 역할의 수준이 어떠한가에 따라 사업성과의 평가 결과도 영향을 받으리라 예상된다. 이를 확인하기 위해 참여지수에 따라 응답자를 세 집단(참여지수 높음, 보통, 낮음)으로 나누어서 사업의 긍정적/부정적 효과에 대한 답변 내용을 집단 간에 비교해보았다.³²

다음의 <표 4-20>에 나타난 바와 같이 마을개발사업의 참여지수에서 상위에 속하는 사람들은 다른 집단에 비해 사업의 긍정적 효과에 대해서도 매우 높게 평가하는 경향을 보였다. 그렇지만 다른 한편으로 이들 집단이 사업의 부정적 효과에 대해서도 높은 응답 비율을 보이는 점을 주목할 만하다. 이러한 결과를 보인 것은, 이들이 사업 과정에 상대적으로 깊이 개입하면서 다른 주민에 비해 사업의 부정적 측면에 대해 접할 기회가 더욱 많았기 때문으로 짐작된다. 한편 참여지수가 가장 낮은 하위 집단의 경우 사업으로 인한 이익이 몇몇 사람에게만 돌아간다는 답변, 그리고 사업의 결과 마을 방문객이 늘어나면서 오히려 번거롭고 귀찮은 일이 많이 생겼다는 답변을 내놓은 경우가 다른 집단에 비해 많았다.

³² 전체 응답자에 대하여 개인별 참여지수 순위를 기준으로 상위(28명)와 하위(32명) 집단을 가려내어 상, 중, 하 세 집단으로 나누었다.

표 4-20. 응답자의 참여 수준별 사업의 영향 평가 결과 비교

단위: %

구 분	마을의 변화	참여지수에 따른 응답자 구분		
		높은 집단	중간 집단	낮은 집단
사업의 긍정적 효과	마을 방문객 증가	100.0	90.5	75.0
	마을의 땅값 상승	67.9	45.9	43.8
	공동시설 개선으로 생활 편리	78.6	66.2	56.3
	주민들의 마을 일 관심 증대	92.9	67.6	50.0
	마을의 모습이 아름답게 변함	96.4	89.2	90.6
	마을의 개발행위 증가	89.3	67.6	56.3
	마을이 대외적으로 유명해짐	100.0	89.2	78.1
사업의 부정적 효과	주민간 갈등이 늘어남	21.4	18.9	21.9
	조성한 시설이 마을과 부조화	25.0	14.9	12.5
	숙박시설, 음식점 등 과도한 증가	14.3	5.4	6.3
	방문객 늘어 번거롭고 귀찮음	14.3	9.5	21.9
	이익이 몇몇 주민에게만 돌아감	17.9	18.9	31.3

주: 응답자는 참여지수를 기준으로 상위와 하위 약 30명을 가려내어 상, 중, 하 세 개 집단으로 구분함.

4.3. 마을별 주민참여도와 사업성과의 관련성

4.3.1. 마을별 사업성과지수 산정

이상에서 살펴본 바와 같이 주민 개개인의 마을개발사업 참여도와 사업의 성과에 대한 주관적 평가 결과가 밀접한 관련을 갖는다는 것은, 마을 단위에서 보았을 때도 그 구성원의 평균적인 참여도가 높은 마을이 주민이 평가하는 사업의 효과도 높으리라는 예상을 가능케 한다. 따라서 주민의 참여활동을 토대로 마을개발사업의 참여지수를 측정하였듯이, 주민이 평가한 사업의 효과들을 바탕으로 마을별 사업성과지수를 산정코자 한다.

물론 주민의 주관적 평가 결과에만 기대어 사업의 객관적 성과를 판단할 때는 주의가 필요하다. 주민의 의견을 종합해서 사업의 효과와 영향을 파악할 때도 되도록이면 개개인의 주관적 판단의 여지를 줄여야 하기 때문이다. 이러한 점을 감안하여 응답자의 주관적인 (불)만족도를 바탕으로 하는 비경제적 효과 평가와 더불어, 개인 차원에 미친 금전적인 변화를 객관적으로 반영토록 경제적 효과를 같은 비중으로 감안하였다. 구체적으로 사업성과지수 집계 방법은 다음과 같다.

일단 경제적인 효과와 비경제적 효과로 구분되는 사업성과 평가 항목 중 첫째로, 경제적인 효과는 ① 개개인이 소유하고 있는 토지의 가격 상승 여부, ② (민박, 음식점 운영의 경우) 손님 증가 여부, ③ 농특산물 판매 수입 증가 여부, ④ 공동시설 운영 참여로 인한 소득 증가 여부 등 네 가지 항목으로 구성한다.

둘째로, 비경제적인 효과는 긍정적인 효과와 부정적인 효과로 구분하며, 긍정적인 효과는 ① 각종 개발행위로 마을에 활력이 증가했는지, ② 마을 공동시설 개선으로 생활 편리성이 향상되었는지, ③ 마을 모습이 깨끗하고 아름답게 변화했는지, ④ 사업 참여로 개인적 보람을 느끼는지 등 네 가지 항목으로 구성한다. 부정적인 효과로는 ① 주민들 간에 갈등이 심화되었는지, ② 음식점 난립이나 마을 경관 훼손 등 난개발이 일어났는지, ③ 찾는 사람이 늘어 번거롭고 귀찮다고 생각하는지 여부로 이루어진다.

이상의 경제적 효과와 비경제적 효과로 이루어진 항목들을 점수화한 후 합산하여 개인별 사업성과지수를 산출한다. 사업성과지수는 주민참여지수와 마찬가지로 10점 만점을 기준으로 산정되도록 하기 위해, 경제적 효과와 비경제적 효과를 각각 5점 만점으로 한다. 경제적 효과의 경우 4개 항목 중 해당되는 것이 있을 경우 각각 +1점씩을 부여한 후 총점에 1.2(=5/4)를 곱하여 5점 만점 기준으로 환산한

다. 비경제적 효과 측정을 위해서는, 긍정적인 효과 항목에 각각 +1 점, 부정적인 효과 항목에 각각 -1점을 부여하여 합산한 후 역시 총점에 1.2를 곱하여 5점 만점으로 환산한다. 이상의 두 점수를 합한 것이 개인별 사업성과지수가 된다.

이상에서 설명한 사업성과 평가 항목과 집계 방법이 <표 4-21>에 정리되어 있으며, 개인별 사업성과지수를 마을별로 합산하여 집계한 평균치로써 마을별 성과지수를 최종적으로 도출한다.

표 4-21. 사업성과지수 측정

구 분	사업 성과의 집계 항목	비 고
사업의 경제적 효과(E ₁)	- 소유하고 있는 토지의 가격 상승 - (민박, 음식점) 손님 증가 - 농특산물의 판매 수입 증가 - 공동시설 운영으로 소득 증가	각 항목별로 해당될 경우 +1점씩을 부여한 후 5점 만점으로 환산
사업의 비경제적 효과(E ₂)	긍정적 효과(E ₂ ') - 마을의 활력 증가(개발행위) - 마을 공동시설 개선으로 생활 편리해짐 - 마을의 모습이 깨끗하고 아름답게 변함 - 사업 참여하여 개인적인 보람 느낌	각 항목별로 해당될 경우 긍정적 효과는 +1점, 부정적 효과는 -1점씩을 부여한 후 5점 만점으로 환산
	부정적 효과(E ₂ '') - 주민들 간에 갈등이 생김 - 마을 난개발(음식점 난립이나 경관 해침) - 찾는 사람이 늘어 번거롭고 귀찮음	
사업의 성과 종합	사업 성과 = 금전적 효과(E ₁) + 비금전적 효과(E ₂) = E ₁ + E ₂ ' + E ₂ ''	

4.3.2. 마을별 사업성과지수 산정 결과

주민참여와 사업성과간의 관련성에 대해 본격적으로 논의하기에 앞서 마을별 사업성과지수 산출 결과에 대해 살펴보고자 한다. <표 4-22>에서는 경제적 효과와 비경제적 효과로 구분해서 산출한 사업성과지수를 마을별로 비교하여 보여주고 있는데, 양양의 석교리(6.14점), 어성전2리(6.11점), 송천리(5.80점), 제천의 옥전2리(5.97점) 등이 14개 마을 평균치(4.53점)에 비해 높은 수치를 기록하고 있다. 이천

의 자채방아마을(2.13점), 양양의 죽정자리(3.19점)와 용천리(3.65점) 등은 성과지수 면에서 하위를 기록하였다.

특히 경제적인 효과 면에서 펜션, 체험장, 숲속의 집 조성 등 다양한 소득사업을 실시한 어성전2리(3.47점)가 탁월하게 나타났고, 송천리(2.27점), 옥전2리(2.08점) 등도 높은 수치를 기록했다. 비경제적인 효과는 석교리(4.77점), 옥전2리(3.89점), 화천의 신대리(3.63점) 등이 높은 수치를 기록하였다.³³

표 4-22. 마을별 사업성과지수 비교

마을구분	사업성과지수 (A+B)	경제적 효과 (A)	비경제적 효과 (B)
이천 부래미마을	4.44	1.11	3.33
이천 자채방아마을	2.13	0.25	1.88
화천 동촌리	4.25	1.38	2.88
화천 신대리	5.00	1.38	3.63
양양 석교리	6.14	1.36	4.77
양양 송천리	5.80	2.27	3.52
양양 어성전2리	6.11	3.47	2.64
양양 용천리	3.65	0.42	3.23
양양 죽정자리	3.19	0.83	2.36
제천 상천리	3.88	2.00	1.88
제천 하천리	4.22	1.72	2.50
제천 학현리	3.75	1.25	2.50
보은 구병리	5.00	1.96	3.04
제천 옥전2리	5.97	2.08	3.89
전 체	4.53	1.50	3.03

³³ 앞서 농촌진흥청의 사업성과 집계 결과에서 연평균 사업소득이 자채방아마을은 6천2백만원, 어성전2리는 2천9백만원으로 나타났음을 보여준 바 있다. 그런데 이는 사업성과지수를 산정한 본 연구의 평가결과와 배치되고 있다. 특히 경제적 성과지수 면에서 어성전2리는 높은 반면 자채방아마을은 매우 낮게 나타난 것이다. 이 같은 상반된 결과에 대해 여러 각도로 해석할 수 있겠으나, 무엇보다 본 연구의 성과지수 산정 작업이 사업 과정에 참여하지 않은 주민들까지 대상으로 한 조사 결과를 바탕으로 하기 때문일 것이다.

한편 마을개발사업의 유형별로는 농특산물 판매·체험 연계형의 마을에서 사업의 경제적 효과, 비경제적 효과가 모두 높게 나타났고, 마을공동시설 사업형에서 가장 낮은 수치를 기록했다. 물론 이들 각각의 유형 속에도 다양한 성격의 마을들이 섞여 있기 때문에 사업성과를 유형별로 일률적으로 판단하는 것은 위험한 일이다. 다만, 농특산물 판매·체험 연계형 마을들이 주민참여지수 면에서도 다른 유형에 비해 높은 점수를 기록했음을 떠올려볼 때<표 4-15>, 이처럼 사업성과지수가 미세하게나마 다른 유형보다 높게 나타난 데는, 상대적으로 많은 주민들이 사업의 각 단계에서 참여했던 것이 주요하게 작용하였다고 짐작해볼 수 있다.

표 4-23. 마을개발사업 유형별 사업성과지수

마을의 유형 구분	농특산물 판매/ 체험 연계형	도시민 휴양 시설 조성형	마을공동시설 사업형
사업성과지수 계	4.69	4.63	4.21
경제적 효과	1.68	1.57	1.04
비경제적 효과	3.01	3.06	3.17

4.3.3. 마을별 주민참여지수와 사업성과지수 비교

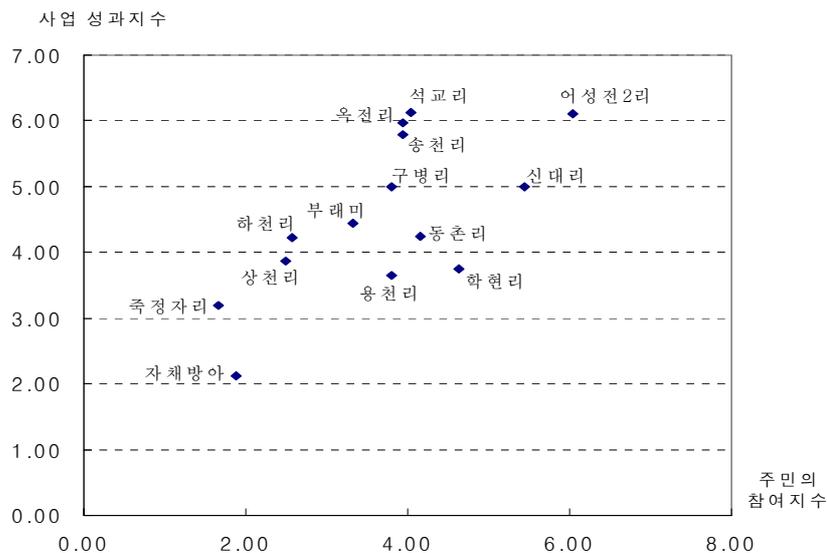
지금까지 살펴본 여러 조사 결과들에서 마을별 주민참여 수준과 사업성과 간에 밀접한 관련이 있음을 암시하는 단서들을 이미 여럿 발견할 수 있었다. <표 4-24>에서는 마을별로 집계한 주민참여지수와 사업성과지수를 직접 비교해서 나타내고 있으며, 이 둘 간의 관계를 보다 명확히 파악할 수 있도록 두 지수를 축으로 하는 산포도를 <그림 4-9>에서 제시하였다. 마을별 주민참여지수와 사업성과지

수의 상관계수를 집계한 결과, 그 값이 0.67로 매우 높게 나타났으며, 주민참여지수와 사업성과지수를 축으로 하는 산포도에서도 선형에 가까운 분포를 보여준다. 이러한 결과에서 주민참여와 사업의 성공 여부 간에는 곧바로 대응되는 인과관계가 존재한다는 해석을 할 수 있다. 물론 조심스러운 해석임을 전제해야 하지만, 적어도 주민의 참여 수준이 높은 마을일수록 사업의 성과에 대한 평가는 높게 나타난다는 진단은 내릴 수 있을 것이다.

표 4-24. 마을별 주민참여지수와 사업성과지수 비교

마을구분	주민참여지수	사업성과지수
이천 부래미마을	3.33	4.44
이천 자채방아마을	1.89	2.13
화천 동촌리	4.17	4.25
화천 신대리	5.44	5.00
양양 석교리	4.04	6.14
양양 송천리	3.94	5.80
양양 어성진2리	6.05	6.11
양양 용천리	3.80	3.65
양양 죽정자리	1.67	3.19
제천 상천리	2.50	3.88
제천 하천리	2.57	4.22
제천 학현리	4.63	3.75
보은 구병리	3.81	5.00
제천 옥전2리	3.95	5.97
전 체	3.71	4.53

그림 4-9. 주민참여지수와 사업성과지수에 따른 마을 분포도



그런데 이처럼 주민참여와 사업성과 사이에 밀접한 상관관계가 존재함이 입증된다고 해서, 그것이 곧 2000년대 들어 시행되어온 주민참여를 강조하는 일련의 농촌마을개발 정책사업들의 성공을 의미하는 것인가? 이 질문에 대해 긍정적인 답을 내리기는 이르다. 아직 해결하지 않은 물음이 한 가지 더 있기 때문이다. 주민참여가 정말로 사업 성공의 키워드였다면, 바로 무엇이 주민참여를 촉발시켰는지 해명하는 것이 필요한 것이다.

이와 관련하여 마을 지도자들에 대한 조사 결과는 중요한 고민거리를 던져준다. 면담에 응한 마을 지도자들의 상당수가 마을개발사업에서 ‘주민참여’를 강조하니까 나름대로 독려된 측면이 있기는 해도, 주민 중 소수가 열심히 하고 대부분의 주민은 그저 따라오는 정도로 사업이 이루어지고 있다고 스스로 평가하고 있는 것이다. 즉

이런 점에서 보자면 사업성과와 주민참여는 큰 관련이 없다는 것이 마을 지도자들의 생각인 것이다.

이러한 마을 지도자들의 설명을 액면 그대로 받아들이자면, 주민참여를 독려하고 또 사업의 성과를 높일 수 있는 제3의 변수가 있다는 해석이 가능하다. 바로 이어서 살펴볼 사업비 투자 규모라는 변수가 이러한 문제에 대한 나름의 실마리를 제공한다.

4.3.4. 사업비 규모에 대비한 주민참여도와 사업성과

높은 주민참여도를 보이고 있는 마을이나 사업성과지수가 높은 마을, 또는 이 두 가지가 모두 높은 마을들에서 발견할 수 있는 특징은 무엇인가. 투자된 사업비 규모에 따라 마을을 네 개 집단(5억 원 미만, 5~10억 원, 10~15억 원, 15억 원 이상)으로 분류했을 때 주민참여지수 및 사업성과지수가 어떻게 나타나는지 비교하고 있는 <표 4-25>를 보면 각 집단별로 분명한 차이를 확인할 수 있다. 투자액수가 5억 원 미만인 마을의 경우 주민참여지수 및 사업성과지수 모두 가장 낮은 수치를 기록한 데 비해, 사업비가 큰 마을일수록 높은 수치를 나타내는 경향을 보여주고 있는 것이다.

또한 앞서 각 부처나 지방자치단체의 여러 정책사업들이 중복해서 투입된 마을들이 다수 있음을 언급한 바 있다. <표 4-26>에서 확인할 수 있듯, 두 가지 이상의 사업 대상지로 선정된 마을들이 한 가지 사업만 시행된 마을들에 비해 주민참여지수와 사업성과지수가 모두 높게 나타남을 발견하게 된다.³⁴

요컨대, 투입된 사업비 액수가 큰 마을일수록 주민들의 높은 호응

³⁴ 사업비 총액이 15억 원 이상의 큰 액수를 기록한 마을들의 상당수는 두 가지 이상의 정책사업이 실시된 곳이다. 결국 사업비 액수로 구분하든 시행된 사업의 수로 구분하든 참여지수와 성과지수가 상위를 기록하고 있는 마을들의 상당수는 양쪽에 모두 속하게 될 것이다.

을 얻어서 사업 참여의 동기도 더 많이 부여했을 것이고, 그 결과 사업의 성과도 높게 평가되었을 것이라 짐작할 수 있다. 또한 일정한 기간 동안 몇 가지 사업이 지속적으로 실시된 경우에 주민의 참여를 계속해서 유도하는 효과가 나타났을 것이고, 그 결과 사업의 성과 역시 높게 평가되었을 것이다. 마을개발사업 과정에서 나타나고 있는 주민참여를 바람직한 모형으로 해석하기는 무리이며, 마을개발사업 및 주민참여 문제에서 해결해야 할 과제가 적지 않음을 시사한다. 이에 대한 해답을 찾는 것은 제5장으로 미루고자 한다.

표 4-25. 마을별 사업비 투자 규모와 참여지수 및 성과지수

구분	마을 구분	마을별 투자된 사업비 규모			
		5억 원 미만 마을	10억 원 미만 마을	15억 원 미만 마을	15억 원 이상 마을
주민참여지수		2.57	3.80	4.09	4.18
사업성과지수		3.52	4.52	5.17	4.70
-경제적 효과		0.97	0.98	1.91	2.24
-비경제적 효과		2.55	3.54	3.26	2.46

표 4-26. 마을별 시행된 정책사업의 수와 참여지수 및 성과지수

구분	마을 구분	한 가지 사업만 시행된 마을	두 가지 이상 사업이 시행된 마을
		주민참여지수	3.22
사업성과지수		4.19	5.13
-경제적 효과		1.26	1.91
-비경제적 효과		2.93	3.21

그림 4-10. 마을에 투입된 사업비 규모별 참여지수와 성과지수

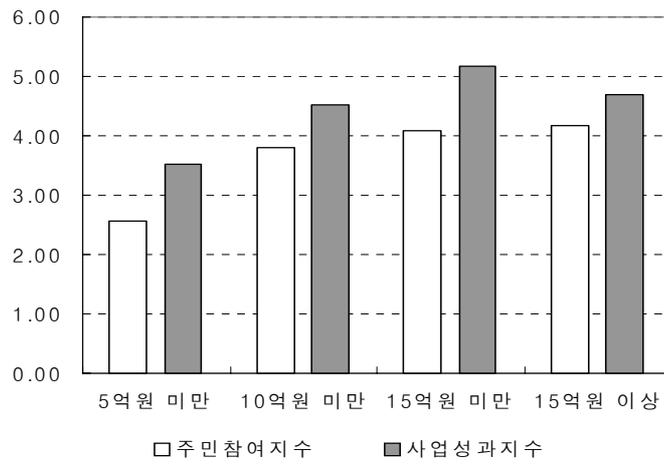
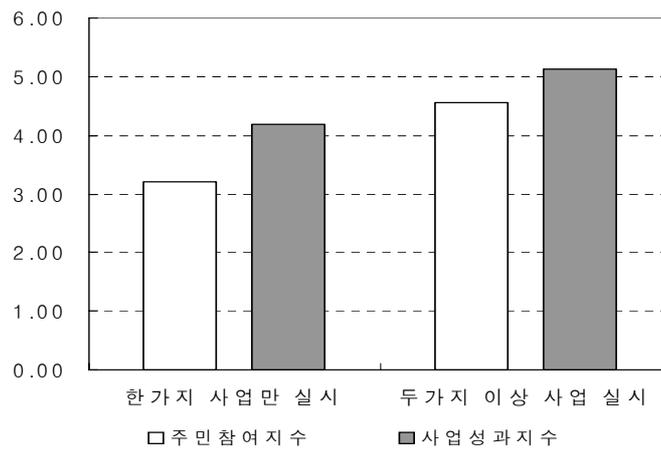


그림 4-11. 시행된 정책사업의 수에 따른 참여지수와 성과지수



제 5 장

주민참여형 마을개발 모형과 정책 과제

1. 주민참여형 마을개발사업의 모형

제4장의 분석 결과를 토대로 하면, 주민참여 수준이 높은 마을일수록 마을개발사업의 성과도 높다고 할 수 있다. 또한 주민참여 수준이 높을수록 사업에 대한 만족도와 긍지도 높다. 따라서 제한된 자료 조사의 한계에도 불구하고 주민참여는 그 자체의 과정으로 주민의 역량을 강화함으로써 사업을 효과적으로 진행하고 사업의 지속성을 높일 수 있도록 하는 요인이라는 점이 확인되었다.

물론 제4장의 말미에서 살펴보았듯이 사업비 투자 규모라는 변수가 주민참여에 영향을 미치는 것 또한 사실이다. 그러나 더욱 중요한 것은, 사업 과정 자체가 그에 참여한 주민들의 학습과정이 될 수 있다는 점이다. 이는 향후 주민들이 마을 일을 알아서 결정하고 스스로의 살 길을 찾아나가는 역량을 쌓는 밑거름이 된다. 경제적인 파급효과만이 아니라 이러한 주민 역량 강화 역시 빼놓을 수 없는 사업의 성과 중 하나라고 볼 때, 마을개발사업에서 주민참여가 갖는

중요성에 대해서는 아무리 강조해도 지나침이 없겠다.

보다 실천적인 측면에서 주민참여가 갖는 의의도 빼놓을 수 없다. 앞서 마을별로 진행되었던 주요 사업 내용을 살펴보았듯이, 최근의 마을개발사업은 관광시설 조성이든 고품질 농산물 판촉이든 간에 도시 부문의 수요를 겨냥하고 있음이 공통된 특징이다. 마을 공동시설이나 기반 정비가 주를 이루었던 과거의 농촌개발사업과 대비되는 변화라 하겠다. 사정이 그러하다면 결국 시장 적응력을 갖춘 주민들을 얼마나 많이 길러내느냐는 것이 사업의 성패 여부를 좌우하는 하나의 척도가 될 것이다. 과거처럼 관에서 알아서 모든 것을 해주던 방식에 주민들이 안주하고 있어서는 그러한 시장 적응력을 갖추는 일은 요원할 것이기 때문이다.

이런 점에서 볼 때, 특히 성공적인 마을개발사업을 전개했던 것으로 평가되는 마을에서는 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있다. 즉, 지도자의 리더십, 외부로부터의 지속적 관심과 지원,³⁵ 적극적 주민참여와 주민간 역할 분담, 마을개발사업 진행에 따른 주민참여 수준 확대, 적절한 보상기제 작동 등이다. 특히 보상기제가 단지 경제적 보상에만 귀착되는 것이 아니라 참여에 따른 긍지와 보람, 역할에 대한 만족감 등 비경제적 측면이 중요하게 작용한다는 발견은 주목할 만하다.

이는 과연 주민참여형 마을개발의 모형이 어떤 것인가에 대한 해답을 발굴하는 데 중요한 시사점을 제공하고 있다. 바람직한 형태의 주민참여형 마을개발 혹은 마을개발 과정에서의 주민참여의 형태를 짐작할 수 있도록 하기 때문이다. 주민참여형 마을개발의 모형은 첫째, 리더십을 갖춘 지도자의 존재, 둘째, 외부로부터의 관심과 지원, 셋째, 적절한 보상기제의 작동이라고 하는 조건하에서 주민간의 역

³⁵ 지속적인 정책사업에 따른 사업비의 투자도 그 중의 하나이다.

할 분담과 사업단계의 성숙에 따른 주민참여 수준이 제고되어 스스로 역량을 갖추어가면서 전권(empowerment)을 행사하는 형태라고 할 수 있다.

주민간 역할의 분담은 현실적으로 주민참여를 구성하는 활동이 무엇인가에 기초하여 논의할 수 있다. 제4장의 분석 결과에 의하면, 마을개발사업 과정에서 주민참여는 단지 회의 참석에만 머물지 않으며 매우 다양한 활동을 포괄하는 것으로 나타난다. 주민참여란 주민 개개인이 가진 정보, 지식, 자산, 노동력 등과 같은 유무형의 자원을 동원하는 활동을 모두 포함한다. 그런 의미에서 마을일에 대해 비판하고 감시하는 것도 주민참여의 중요한 내용을 구성한다고 하겠다. 따라서 이러한 활동 모두를 모든 주민이 동등하게 하기보다는 각자 잘 할 수 있는 일들을 중심으로 참여하는 형태가 바람직한 역할 분담이라고 볼 수 있는 것이다.

또한 사업단계의 성숙에 따른 주민참여 수준의 제고는 다음과 같이 논의할 수 있다. 마을개발사업의 준비나 계획 단계에서는 정부나 전문가가 상당한 역할을 발휘하면서 소수 주민의 정보와 지식 등이 선도적으로 작용하지만, 시행 및 관리운영단계에 이르면 정부나 전문가는 단지 조력자로서 위치할 뿐 많은 주민의 다양한 활동과 참여로 마을개발사업이 진행되어간다. 결국, 마을개발사업 과정은 곧 주민참여 과정이며, 준비단계에서 관리운영단계로 갈수록 주민참여 수준도 제고되고, 최종적으로는 주민이 전권을 행사하는 것이 가장 바람직한 주민참여 모형이 된다고 할 수 있다.

그림 5-1. 마을개발사업 단계별 주민참여 내용의 확대

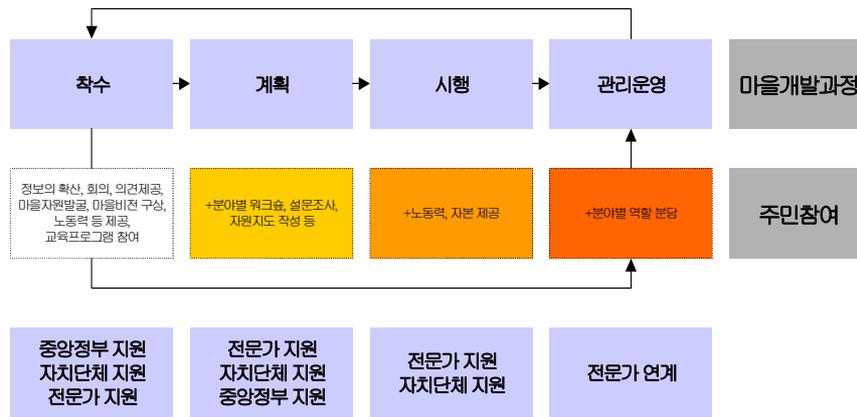


그림 5-2. 참여의 사다리



이러한 바람직한 주민참여형 마을개발사업의 성공적 모형이 현실화되기 위해서는 지도자 및 주민의 마을개발과 주민참여에 대한 인식 전환이 먼저 전제되어야 하며,³⁶ 이를 촉진할 수 있는 정책적 자극도 요구된다. 즉, 리더십 있는 지도자, 외부의 관심과 지원, 적절한 보상기제 작동 등은 하루아침에 주어지는 것이 아니라, 현재 추진되는 마을개발사업의 개선 방안을 모색하는 한편으로 농촌개발정책의 추진에서 주민참여를 촉진시킬 수 있는 다양한 환경들을 고려함으로써 가능하기 때문이다. 이를 구체화하기 위해 제2절에서는 마을개발사업의 개선 방안, 이어서 제3절에서는 주민참여의 촉진 방안으로 나누어 살펴볼 것이다.

2. 마을개발사업의 개선 방안

2000년 이후 농촌개발정책의 새로운 흐름으로 등장한 현행 마을개발사업은 성과와 문제점을 동시에 나타내고 있다. 가장 큰 성과는 그간 개발사업의 대상이자 수혜자로만 존재해 온 주민이 마을의 발전상, 스스로 추진할 일들에 대해 생각해 볼 수 있는 기회를 제공함으로써 주민참여 범위가 확대되고 참여 활동도 구체화되는 계기가 마련되었다는 점이다. 또한 몇몇 마을에서는 새로운 지도자가 발굴되기도 하였으며, 주민은 마을 발전에 대한 자신감과 가능성을 발견하게 되었다.

³⁶ 마을개발사업은 내가 사는 마을을 가꾸는 것이고, 그 과정에서 참여를 통해 스스로의 역량이 강화되며, 참여가 마을개발사업의 성과와 지속성을 좌우한다는 것을 새롭게 인식할 필요가 있다. 한편 지도자들은 주민참여가 비효율적이라는 부정적 시각을 가지고 있으나, 정작 주민은 역할이 부여된다면 긍지와 보람 등을 느끼면서 참여하고 있다는 긍정적인 태도를 보이고 있어 이의 간극도 좁혀야 하는 과제를 안고 있다.

그러나 마을개발사업을 통해 나타나는 문제도 적지 않다. 우선, 마을개발사업의 내용이 지나치게 소득사업 위주로 편향되다 보니 주민의 사고나 행동이 경제적 측면으로만 치중하게 되었다는 것이다. 즉, 마을 공동체로서 당연히 해야 할 마을일에 대해서조차 경제적 보상을 기대하는 등의 역기능이 수반되었다. 둘째, 소수에게 집중된 마을 의사결정 구조 등의 강화로 방관자 내지 소외자가 다수 존재하게 되었다는 점이다. 주민참여를 강조하였음에도 불구하고 질적으로 높은 수준의 참여는 소수 주민만에 해당하고 대다수 주민은 사업 초기에 동원된 참여만을 하거나 아예 소외자가 되고 있다. 이는 마을 갈등의 이유가 되고 있으며 마을개발사업의 지속성을 저해하는 결정적 요인이 될 수 있다. 그 밖에 사업 단계별로 고려할 수 있는 문제는 사업 대상지 선정의 문제, 사업비 집행 방식의 문제, 외지인에 의한 난개발 문제, 마을개발사업의 사후관리를 위한 후속 지원 프로그램 등이다.

표 5-1. 지도자가 생각하는 마을개발사업 개선방안(복수응답)

응답 내용	응답자수(%)
공무원, 전문가 등과의 지속적 연계	6(20.7%)
사업비 집행 방식의 개선	5(17.2%)
외지인에 의한 난개발 방지	4(13.8%)
주민참여의 실질적 촉진	4(13.8%)
소득사업 지양	3(10.3%)
젊은 인재 수혈	3(10.3%)
사후관리를 위한 지원 프로그램	3(10.3%)
사업비 상향 조정	1 (3.4%)
총 계	29(100.0%)

2.1. 마을개발사업 대상지 선정

마을개발사업은 주민공동체에 기반한 참여, 잠재역량 등을 유도하기 위하여 사업 대상지 선정 과정부터 ‘선택과 집중’이라는 원칙과 경쟁의 논리 그리고 진정한 상향식 발전전략으로서의 접근방법 등을 강조하면서 공모 방식으로 추진되었다. 그러나 주민 공동체의 연대와 창의를 동력으로 하는 상향식 발전전략은 지속적으로 견지되지 대상지 선정 과정은 재검토가 필요하다.

정책이 의도하였던 바와 달리 실제 마을개발사업의 대상지는 공무원의 ‘발굴’에 의해 선정되거나 정보력이 있는 소수 주민의 유치 노력에 의해 선정되는 형편이다. 선의의 경쟁을 유도하여 마을마다 적극적인 참여의 분위기가 조성되도록 하겠다는 당초의 정책 의도가 제대로 효력을 일으키지 못하고 있는 것이다. 그러다보니, 1개 시·군내의 몇몇 마을에 여러 정부부처의 사업이 집중되는가 하면 대상지로 선정되기에 납득할 만한 조건과 노력을 갖추지 못한 마을이 사업 대상지가 되는 경우도 빈번하다. 이러한 성격의 마을개발사업 대상지 주민들은 마을발전에 대한 구상이나 적합한 활동을 통한 참여보다는 자신들은 수혜자라고 인식하게 된다. 또한 어떤 경우는 그러한 수혜가 일부 주민의 노력에 대한 보상으로 인정해야 하는지 아니면 주민 전체에 귀속되는지를 놓고 갈등의 국면에 접어들기도 한다.

본래의 취지대로 주민참여를 통한 상향식 정책사업으로서 긍정적 효과를 거두기 위해서는 보다 장기적 안목에서 주민이 마을발전에 대하여 구상하고, 각자에게 적합한 활동의 형태로 직접 참여할 수 있는 추진 환경을 조성할 필요가 있다. 무엇보다 마을 간에 어느 정도의 경쟁을 유발하여 주민의 사업 의지가 있는 마을을 지원 대상으로 선정할 수 있도록 준비하는 작업에서 출발해야 할 것이다. 그야

말로 충분히 준비가 된 마을이 필요한 지원을 받을 수 있도록 하는 방식이다. 그런 의미에서 서천군이 자체적으로 추진하는 ‘어메니티 마을가꾸기’시책은 좋은 사례가 된다. 서천군에서는 지속적인 주민 교육을 통해 주민의식 변화를 강조하는 한편, 주민 스스로 마을발전에 필요한 사업을 구상토록 한 후 마을간 경쟁과정을 거쳐 1년에 3개 마을을 선정한다. 선정된 마을에 대해서는 1억 원의 상사업비를 지원하여 구상한 사업의 일부를 추진토록 하고, 그러한 과정을 성공적으로 이끈 마을들을 중앙정부의 마을개발사업대상으로 추천한다. 강원도에서 추진하는 새농어촌건설운동과 유사한 방식이다. 이러한 과정을 거치면서 주민은 마을발전에 필요한 사업을 구상하고 참여하는 기회를 갖게 되는 것이다. 그리고 군 전체로는 준비과정을 통하여 주민역량 강화, 적합한 조건과 노력에 수반된 타당성 있는 대상지 선정 등과 같은 긍정적 효과를 기대하게 된다.

※ 서천군의 사례: 읍·면별 3개 우수마을 선정 → 공무원, 군 내부 자문위원 등의 논의로 읍·면별 1개 우수마을 선정 → 군 외부 자문위원 등의 마을방문 등으로 최종 3개 마을 선정 → 3억원의 자체 예산을 투입하여 3개 마을을 육성한 후 중앙부처의 마을개발사업 대상지로 도전

그림 5-3. 서천군 어메니티마을 심사에 참여하고 있는 주민들



2.2. 마을개발사업 내용 전환

이미 살펴본 바와 같이 마을개발사업의 마을별 실제 세부사업은 대체로 외지인을 위한 시설 설치 위주로 채워지고 있다. 최근에 추진되는 마을개발사업일수록 사업비를 펜션 등과 같이 전적으로 외지인을 위한 시설에 투자하는 경향이 강하다. 그러나 이와 같이 마을개발사업을 외지인을 위한 시설 설치, 즉, 소득사업 위주로 계속 진행할 것인지에 대해서는 진지한 검토가 필요하다.³⁷

무엇보다, 농촌관광 관련 시설의 과잉 문제가 언젠가는 대두될 것이라는 우려를 할 수 있다. 방문객을 겨냥한 농촌마을 단위의 각종 시설들이 정책사업을 통해 본격적으로 조성되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 그러나 전국 각지에서 그러한 시설 설치가 눈에 띄게 늘고 있는 지금의 추세를 감안한다면 공급의 포화 상태에 도달할 가능성이 높다.³⁸ 또한, 마을개발사업이 공공 정책사업으로 추진될 정당성은 농촌 주민에게 필요한 공공재(public goods)를 제공하는 것 이외에 농업과 농촌의 다원적 기능을 살리는 기능도 수행하기 때문에 확보된다. 그렇다면 마을개발사업을 통해 마을을 준관광지처럼 만들어 단기적으로 도시민을 유치하기 위한 내용이 아니라,³⁹ 해당

³⁷ 보다 정확히 말하자면, 소득사업 자체가 문제인 것이 아니라 펜션 같은 숙박시설 조성으로 일관하는 것이 문제라 하겠다. 고소득 작물 개발과 판로 개척 같은 소득사업들은 앞으로 마을마다 더욱 역점을 두어 추진해야 할 것이다.

³⁸ 천 개의 농촌관광마을을 조성하겠다는 농림부의 야심찬 구상이나 여러 정부부처와 지자체에서 경쟁적으로 추진하고 있는 농촌마을 단위 개발계획 등을 감안할 때 그러한 시설 과잉 문제는 의외로 빨리 다가올지도 모른다.

³⁹ 농업과 농촌은 국토를 아름답게 하고 생태계를 보전하며 환경오염을 저감하는 공익적 기능을 수행하고 있다. 하지만 선부른 관광사업 위주

마을, 해당 지역, 나아가 국토 전체의 자원을 관리한다는 장기적 관점으로 사업 내용이 재편되어야 한다.

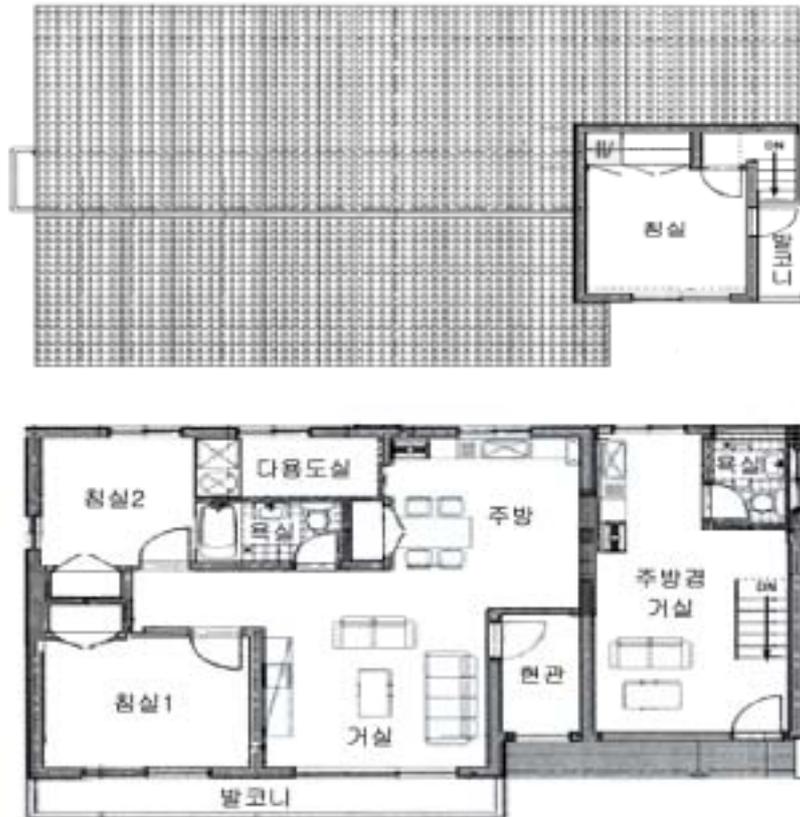
외지인을 위한 시설 설치에 주력함에 따라 정작 마을 주민 다수는 마을개발사업에 따른 별다른 혜택을 받지 못할 뿐만 아니라, 외지인을 위한 시설을 활용한 소득사업에 참여하는 일부 주민을 제외하고는 소외되는 경우가 많다. 특히 제4장의 분석 결과에도 나타났듯이 나아가 많은 주민이나 새로이 마을에 정착한 주민, 혹은 마을 내에 주거지를 두고 직장은 마을 밖에 두고 있는 주민은 사업의 추진과정에서 소외되고 있는 것으로 추측된다.

농촌 마을이 점점 고령화되는 오늘의 상황, 그리고 미래 농촌지역 주민의 상당수는 쾌적한 주거지를 찾아 이주하는 도시민들이 될 것이라는 전망 등을 고려하면, 현재와 같은 마을개발사업의 내용은 반드시 변화가 필요하리라 생각된다. 물론 사업 내용을 결정하는 과정에서 개별 마을 주민의 특성, 수요, 창의를 존중하는 것은 필요하다. 그러나 주민의 복지향상을 위한 사업, 그리고 장기적 안목에서 마을의 자원관리 등을 위한 사업을 보다 강화할 필요가 높다. 숙박시설, 체험장 등과 같이 전적으로 외지인을 겨냥한 소득사업의 경우 오히려 현재 주민의 소외를 유발할 수 있지만, 주민의 복지향상이나 마을의 경관과 문화 등의 자원관리를 위한 사업은 장기적 안목에서 도농교류의 기반도 될 수 있기 때문이다.

그런 차원에서 최근 화천군에서 시도하고 있는 자체 사업은 주목할 만하다. 마을 가꾸기가 도농교류의 기반이 된다는 취지하에 외지인만을 위한 펜션 설치가 아니라 주민이 사는 주택을 신개축하면서 필요에 따라 외지인의 숙박도 겸할 수 있는 대안적 주택 모델을 개발, 보급, 지원하고 있는 것이다.⁴⁰

의 마을개발사업은 이러한 농업과 농촌의 공익적 기능을 훼손할 가능성이 높다(임경수 2004, 70-71).

그림 5-4. 주민의 주택 겸 외지인 민박시설의 1·2층 구조



⁴⁰ 더불어 소득작물 개발 노력도 마을개발사업에서 지속적으로 견지해야 할 과제이다. 도시민 체험시설, 숙박시설을 조성해서 소득 증대를 기대할 수도 있으나, 농촌 주민의 소득원에서 근간을 이루는 것이 농산물 판매 수입임은 두말할 나위 없다. 농촌관광 관련 사업을 하더라도 고품질 농산물의 개발과 판촉, 직거래 같은 활동들과 밀접히 연계되도록 하는 것이 바람직하다. 오리농법 쌀의 직거래로 가구마다 상당한 소득을 올리고 있는 신대리의 경험이 이를 실증한다.

2.3. 주민직영체제의 사업비 집행방식 시도

제4장의 분석 결과에 의하면, 지도자나 주민 모두 현재 마을개발 사업의 사업비 집행 방식은 낭비가 심한 구조라고 비판하고 있다. 즉 세부 사업건별로 사업자로 등록된 업체의 영수증을 첨부해야 사업비 집행이 가능하기 때문에, 주민이 직접 참여하는 경우보다 높은 단가로 사업비를 사용할 수밖에 없는 데다 실제로는 주민이 직접 참여한 사업일지라도 사업자로 등록된 업체의 영수증을 형식적으로 첨부하는 요건을 만족시키기 위한 편법이 동원됨으로써 추가 비용을 낭비한다는 것이다.⁴¹ 따라서 주민직영체제의 사업비 집행방식을 전적으로 인정하면 그만큼 사업비 낭비를 막고 훨씬 내실있게 사업이 이루어질 수 있다는 것이다.

그러나 지도자나 주민이 주장하는 것처럼 주민에게 포괄보조를 하고 사업비를 직접 집행토록 하는 직영체제 방식에는 그 위험성도 상존한다. 사례 마을 중에서는, 현재와 같이 사업비는 낭비되지만 나름의 ‘안전장치’를 두고 있는 세부 사업건별 사후 공무원 감시에 의한 집행방식에서조차도 소수 주민의 도덕적 해이(moral hazard) 때문에 사업비의 개인적 횡령이 발생하여 주민 간의 소송사건으로 비화된 사례가 있다.⁴² 따라서 주민직영체제로 사업비를 집행하는 방

⁴¹ 사업자등록이 되어 있는 업체의 영수증을 발급받기 위해 사업비의 10%에 해당하는 부가가치세 이외에 10% 정도의 추가 비용을 대가로 지급하고 있다는 것은 공공연한 사실로 알려져 있다. 따라서 지도자나 주민은 2억 원의 마을개발사업비 중 4천만 원 정도는 불필요한 추가 비용이라고 주장한다.

⁴² 2004년 9월 조사를 위해 방문한 한 마을에서는 주민이 전 이장세력과 신 이장세력으로 양분되어 송사를 준비하고 있다는 이야기를 들을 수 있었다. 전 이장을 중심으로 추진했던 마을개발사업비 중 일부를 임원진이 횡령하였고, 그것은 사업자로 등록된 업체의 영수증을 발급받는

식을 도입하는 경우에 보다 심각한 도덕적 해이가 발생할 가능성도 결코 배제할 수 없다.

그러나 마을개발사업이 지향하는 바 중 하나가 주민의 참여 그리고 그것을 통한 자율적 역량 강화이고 마을개발사업비가 대상마을이 되기 위한 노력을 통한 경쟁의 결과라 상사업비의 성격으로 볼 수 있다면, 지도자나 주민이 주장하듯이 주민이 보다 직접적인 형태로 참여하여 효율적으로 사업비가 쓰일 수 있는 방법을 시도할 필요가 있을 것이다. 특히 마을은 주민공동체 성격이 강한 집단인 반면에 현재 마을개발사업의 내용은 경제적 행위를 하는 이익집단이 할 수 있는 성격의 일들이 증가하는 추세임을 고려하면, 마을의 주민공동체가 할 일과 일종의 행·재정적 원인행위가 가능한 법인이 해야 할 일을 구분하여 접근할 필요가 있겠다.⁴³ 따라서 어떤 마을은 마을공동체 전체가 법인에 참여할 수도 있으며 어떤 마을은 일부 주민만이 참여할 수도 있겠지만, 마을 내에서 소득사업을 담당하는 해당 법인이 사업비 집행 등을 직영할 수 있도록 하되 마을 주민공동체의 감사를 받는 체계를 구상, 시도할 수 있다.

2.4. 주민역할분담을 통한 관리운영 방식의 현실적 모형과 정착

시행 사업이 끝나고 시설이나 프로그램을 관리운영하는 단계에서는 그야말로 주민참여가 극대화되어야 한다. 따라서 주민 간 역할분담이 그만큼 중요하다.

과정에서 상호 담합에 의해 가능했다는 것이다. 따라서 새 이장을 중심으로 구성된 마을 임원진은 관련 증거를 수집하여 소송을 준비하는 단계였다.

⁴³ 조합 형태의 법인은 법인 등록을 위한 출자를 해야 하며, 사업 성과에 따른 세금도 납부해야 한다.

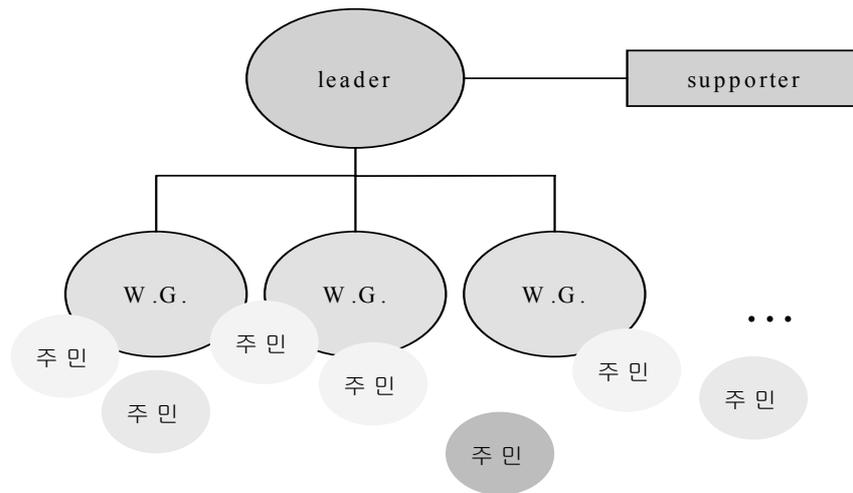
주민참여형 마을개발사업의 성공적 모형에 가까운 마을들은 공통적으로 지도자, 마을 내외부의 협력자, 주민조직 등의 역할 분담과 상호 보완적인 운영구조를 보이는 것이 특징이다. 제4장의 분석 결과에서 나타난 것처럼 어성전2리, 신대리, 부래미 등은 지도자를 정점으로 하여 주민이 수행하는 역할에 따라 조직화되어 있다. 또한 마을 내부의 주민 중에서 한두 사람이 혹은 마을 외부의 출향인사, 공무원, 혹은 전문가가 마을과 마을 외부를 연계하는 끈으로서의 역할을 담당해 준다. 그러한 역할 분담이 이루어지지 않는 다른 마을들의 경험은 아무리 리더십이 있는 지도자가 있다 하더라도 마을운영에 따른 부담이 크기 때문에 지속성을 기해할 수 없다는 것이 공통적으로 지적된다.

이처럼 마을운영의 효율성이나 주민참여의 효과성 측면에서 적합한 방식은, 주민참여형 마을개발 모형에서도 나타난 바와 같이, 지도자를 중심으로 최대한 많은 주민에게 적합한 역할이 부여되는 것이다. 지도자 한 사람이 관리운영을 떠맡아서 과도한 부담을 짊어지는 문제를 해소할 수 있으며, 나름의 역할을 담당하는 주민들도 만족감을 느낄 수 있도록 조장하는 가장 바람직한 운영구조가 그러한 것이라고 판단된다. 한편, 협력자는 마을 내에 존재하는 것이 최상이겠지만 그렇지 않은 경우 마을 외부에 출향인사 등과의 적극적 연계를 고려하는 것이 최선의 방안이다.

그럼에도 불구하고 인적 자원이 심각하게 고갈된 마을이나 일정 단계로까지 성장한 마을 등의 경우는, 최근 논의되고 있는 마을사무장의 제도화를 고려해 볼 만하다.⁴⁴ 마을사무장은 유럽의 LEADER 프로그램에서 이야기되는 애니메이터(animator)를 우리나라 마을개

⁴⁴ 실상 이런 마을은 사업선정 단계에서 준비과정을 거치면서 대안을 찾을 수 있어야 한다.

그림 5-5. 성공적 마을들의 공통적 운영구조



발사업에 적용할 수 있도록 수정한 개념이다. 마을 일을 전적으로 도와줄 역할을 할 수 있는 사무장을 마을에서 고용하되 필요한 재원은 정부와 마을이 공동으로 마련한다는 것이다.

2.5. 마을개발사업의 지역 내 연계를 통한 효율성 제고

이미 언급한 바와 같이 하나의 마을에 여러 가지의 마을개발사업들이 중복 지원되는 경우가 많다. 특히 성공적이라 평가되는 마을일수록 여러 중앙부처의 정책사업들이 집중되는 경향이 강화된다.⁴⁵

⁴⁵ 물론 반대의 추론도 가능하다. 여러 정책사업들이 집중되다 보니 그것이 유인으로 작용하여 성공적인 마을로 평가된다는 것이다. 그러나 몇몇 시·군의 경험을 예로 들면, 사업 대상지 후보를 선정하여야 하는 공무원 입장에서는 주민참여를 강조하는 당대의 마을개발사업 대상으로 선정할 수 있는 마을의 범위가 넓지 않아 선택의 여지가 없어 중복이 불가피하다고 토로한다.

잘하는 마을에 ‘선택적 집중’이야말로 공모제를 통한 마을개발사업 추진 방식이 의도했던 바임에도 불구하고, 시·군내에서의 형평성 시비가 끊이지 않고 여러 관련 부처가 한 마을에 개입함으로써 빚어지는 비효율성 문제도 없지 않다.⁴⁶

특히 마을개발사업이 중앙부처에 따라 자치단체의 행정계통도 다양하다보니 1개 시·군 내에서도 여러 마을의 특성을 살려 연계하거나 지속적 관리를 통해 효율성과 효과성을 높일 수 있는 장점을 충분히 살리지 못하는 경우가 많다. 가령, 양양군의 여성전2리는 산촌종합개발사업(산림청), 농촌전통테마마을사업(농진청), 새농어촌건설운동사업(강원도) 등 다양한 부처 사업의 대상마을이다. 그런데 가장 최근 추진한 새농어촌건설운동사업을 담당하는 공무원은 농협이 주관하는 마을가꾸기경진대회 공모의 참여를 위해 이 마을에 해당하는 제출 서류를 준비하면서 몇 가지 문제점을 발견하였다. 수년 전부터 마을에서 추진한 일들이 누적적으로 관리되고 그 성과가 연속적으로 쌓이기보다는 개별 부처별 사업에 따라 중단되기도 하고, 중복 처리되기도 한다는 것이다. 또한 연계하면 효과를 배가시킬 수 있는 사업들이 단편적으로 시행되기도 한다. 주민 입장에서도 마을에 필요한 교육 참여, 관련 정보 구득, 행사 유치 등에 어느 행정계통의 경로를 따라야 하는지, 어느 사업 실적으로 구분해야 하는지 등을 놓고 의아하다며 일원화된 카운터파트가 필요하다고 하였다.

마을개발사업이 그 자체로서 중단되지 않고 성과가 누적되고 확산되기 위해서는 해당 시·군에서 다양한 마을개발사업간 연계를 통한 발전전략 확보가 필요할 것이다. 이를 위해서는 자치단체 차원의 마을 선정 및 육성과정, 단일화되고 누적적인 관리체계, 나아가

⁴⁶ 평균적으로는 불과 50호 남짓한 농촌 마을에 납세자들의 세금으로 수십억 원의 투자가 이루어지는 것은 과잉투자라는 지적도 있다.

성숙단계에 들어선 마을간 네트워크 구상 등 다양한 후속 작업이 요청된다. 사업 간 연계를 이루고 몇몇 마을에만 사업이 중복 지원되는 문제를 피하자면, 마을개발사업이 시·군 차원의 장기 발전계획의 틀 속에서 진행되도록 하는 것도 중요하다. 시·군 장기발전계획의 내용 속에 마을개발사업 대상지, 추진 방식, 투자 순위 등에 대한 나름의 구상을 담아둔다면, 어느 부처의 어떤 사업을 통해서든 간에(경우에 따라서는 지자체의 자체 투자에 의해서도) 계획성 있게 사업을 벌여나갈 수 있을 것이다.

2.6. 난개발 관리수단 확보

대부분 마을개발사업 등을 통해 마을들이 유명해지면서 외지인들의 관심의 대상이 되곤 한다. 그로 인해 마을 내와 마을 주변의 난개발에 대한 우려도 상존한다. 실제로 마을개발사업의 대상마을이 된 후 각종 개발행위들이 활발해졌다는 응답이 많았고, 일부 마을에서는 난개발에 대한 우려가 현실화되고 있다. 특히 마을에서 일어나는 난개발은 주민보다는 외부 사람들에 의한 경우가 많고, 건축행위를 둘러싸고 주민과 외부 사람들 간의 갈등이 빚어지기도 한다.

따라서 조심스러운 일이지는 하지만, 마을개발사업이 한 단계 진보하는 데는 정책사업비 지원과 동시에 어떤 규율과 의무를 부과할 필요도 있다는 목소리가 힘을 얻게 된다. 가령, 마을개발사업 추진과 동시에 마을조례 혹은 마을자치규약 등을 작성하여 그것을 준수하도록 하는 요건을 강제하는 것이다. 그리고 마을조례나 마을자치규약의 내용에 난개발 관리를 위한 원칙을 포함하도록 제도화함으로써 법률보다는 약하지만 일단의 구속력을 확보하는 것이다.

최근 정부는 마을 단위 경관보전직불제도, 경관협약제도 등을 구상하고 있는바, 이러한 제도들이 마을개발사업과의 연계를 통하여 이루어지도록 한다면 마을개발사업 과정에서 나타나는 난개발의 관리 및 주민역량 강화 등을 동시에 도모할 수 있을 것이다.

그림 5-6. 마을개발사업 이후 외지인이 마을 입구에 조성한 민박시설



주: 아름답마을사업이 실시된 양양군 서면 송천리의 사례임.

2.7. 전문가풀 구성과 마을과의 연계

제4장의 분석 내용에서 알 수 있는 바와 같이 현재 추진되는 마을 개발사업의 큰 특징은 전문가들의 개입이다. 마을계획이나 컨설팅을 수행하는 데 있어 거의 모든 마을이 다양한 형태로 전문가들과 관련을 맺고 있다. 그러나 전문가들과 주민의 관계는 용역업자와 발주자의 관계로 전락하는 경우가 대부분이라 실질적으로 주민과 지속적인 연계를 유지하는 경우는 썩 많지가 않다.

따라서 농촌개발 전문가풀을 구성하여 두고 마을이 필요로 하는 전문 인력을 수시로 연계할 수 있도록 함으로써 농촌지역 후계인력의 부족, 주민의 부족한 역량 등을 보완하는 수단으로 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다고 본다. 이때 전문가풀에 속하는 전문인력

은 대학교수나 연구원과 같이 현직에 있는 사람들도 가능하지만 그 보다는 KOICA 등의 방식으로 별도의 전문 인력을 선발·육성하여 일정 활동비를 보조하고 시·군 단위로 1명씩 파견하여 마을개발사업의 대상 마을을 위주로 사후 지원하는 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 과거 1950·60년대에 기능하였던 지역사회지도원의 역할을 복원하는 것이다.

3. 주민참여 촉진을 위한 방안

앞서 언급했듯이 주민참여의 일차적 의의란, 그 자체의 경험을 통해 주민의 역량을 강화하는 것이며 이를 실천적 측면으로 해석하면 되도록 많은 주민들로 하여금 시장 적응력을 높여서 사업의 효과를 높이자는 것이다. 그러나 주민참여의 의미에 대해 보다 근본적으로는, 자기가 사는 마을에 어떤 식으로든 관심을 갖게 마련인 이해당사자(stakeholder)로서 주민들이 마을의 향방을 좌우할 개발사업 과정에 직접 참여하여 권한을 행사한다는 데서 찾아야 할 것이다. 그렇다면 제도적으로는 어떻게 주민참여를 촉진할 수 있을까? 사례 마을의 지도자들은 “경제적 인센티브 제공”을 중요한 수단으로 생각하고 있다<표 5-2>. 여기에는 두 가지 의미가 중복되어 있는데, 참여하는 사람들에게는 당연히 보상이 주어져야 한다는 것과 그러한 보상이 없이는 이제 주민참여를 기대하기 어렵다는 비관적 사고이다. 그러나 소수는 주민참여 촉진을 위해서는 비록 실패를 경험하더라도 공동체 의식의 회복을 위해 자구적으로 노력할 필요가 있다고 응답한다.

한편 지도자들의 생각과는 달리 주민들은 주민참여 촉진을 위한 방안으로서 “교육, 견학 기회 확대”를 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타난다. 다만, 마을개발사업 참여도, 주민참여의 가치에 대한 태도 등에 따라 다소 생각의 차이가 관찰된다. 마을개발사업에 있어 참여도가 높았던 주민들은 지도자들의 생각과 유사하게 “금전적 보상” 등을 보다 강조하는 경향이 강하다<표 5-3>.

반면 주민참여에 대해 부정적 시각을 가진 집단은 “사업 집행, 감독에 주민 재량을 확대”해야 한다는 응답과 “실제 이익 볼 사람이 주도”해야 한다는 응답 비율이 긍정적 시각을 가진 집단에 비해 높은 특징을 나타낸다<표 5-4>.

표 5-2. 지도자가 생각하는 주민참여 활성화 방안(복수응답)

응답 내용	응답자수(%)
경제적 인센티브 제공	9(36.0%)
교육 및 견학기회 확대	5(20.0%)
외부인(공무원, 전문가) 조력	5(20.0%)
사업비 집행, 감독 재량권 확대	3(12.0%)
자체적 공동체의식 회복 노력	2(8.0%)
실제 이익볼 사람 위주로 참여	1(4.0%)
총 계	25(100.0%)

표 5-3. 주민참여 활성화 방안 비교(참여도별)

방안	사업 참여도			전 체	
	마을개발사업 참여도별 구분	높은 집단	보통		낮은 집단
교육, 견학 기회 확대		32.1	39.2	21.9	33.6
참여하는 사람에 금전적 보상		21.4	12.2	15.6	14.9
사업 집행, 감독에 주민 재량 확대		10.7	1.4	0.0	3.0
순번을 정해 돌아가면 맡김		10.7	12.2	21.9	14.2
실제 이익 볼 사람이 주도		10.7	14.9	12.5	13.4
어차피 노인은 힘드니 젊은층 주도		0.0	4.1	3.1	3.0
주민 공동체의식 제고가 중요		0.0	1.4	9.4	3.0
사업 주도층의 리더십이 중요		0.0	5.4	3.1	3.7
기타 또는 무응답		14.3	9.5	12.5	11.2

주: 참여 수준별로 주민을 세 집단으로 구분한 것은 앞서 참여집수 집계 결과를 바탕으로 함. 상·하위 집단이 각각 30명 가량으로 이루어지며, 나머지는 '보통'으로 분류함.

표 5-4. 주민참여 활성화 방안 비교(주민참여에 대한 태도별)

방안	태도	주민참여에 대한 태도	
		긍정적	부정적
교육, 견학 기회 확대		35.2	25.0
참여하는 사람에 금전적 보상		15.7	12.5
사업 집행, 감독에 주민 재량 확대		0.9	12.5
순번을 정해 돌아가면 맡김		14.8	12.5
실제 이익 볼 사람이 주도		11.1	20.8
어차피 노인은 힘드니 젊은층 주도		2.8	4.2
주민 공동체의식 제고가 중요		3.7	0.0
사업 주도층의 리더십이 중요		3.7	4.2
기타 또는 무응답		12.0	8.3

주: 긍정적인 집단과 부정적인 집단으로 구분한 것은 앞서의 주민조사 결과에 의함. 실제로 이익을 얻을 사람이나 마을 대표가 사업을 하면 된다는 입장을 부정적인 집단으로 분류함.

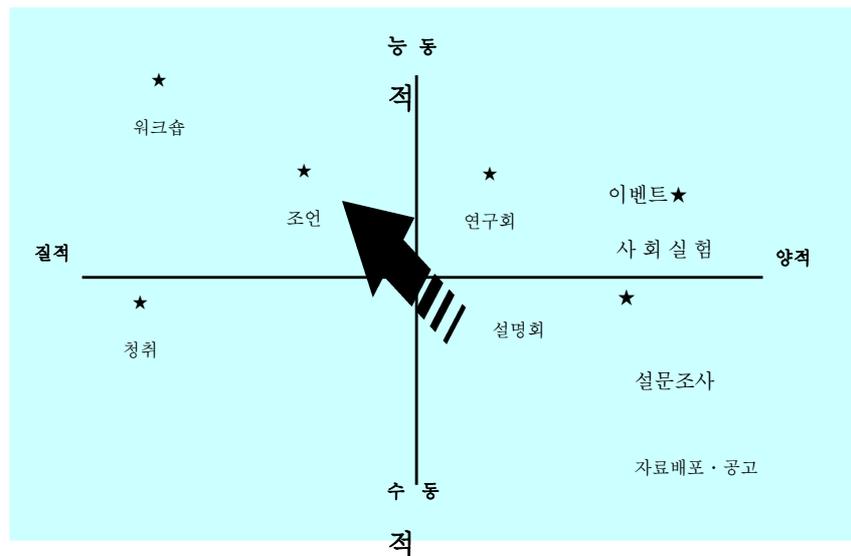
우선, 지도자들이나 사업에의 참여도가 높은 주민이 주장하는 주민참여 촉진을 위한 “경제적 인센티브 제공”은 제도적으로 해결할 수 있는 문제이기보다는 마을의 운영구조에 따라서 마을별로 각기 다른 해답을 추구할 수밖에 없는 문제이다. 더욱이 경제적 인센티브 제공을 통한 참여 활성화는 마을의 주민 공동체 의식과 지속적 운영구조 정착을 위해 오히려 부정적 결과를 가져오거나 언제든 갈등 유발 요인으로 작용할 수 있음을 염두에 두어야 한다.⁴⁷

둘째, 주민의 교육훈련 기회 확대와 실질화가 필요하다. 주민참여 촉진을 위해서 주민 대상의 교육과 훈련 기회는 당연히 강화될 필요가 있겠으나, 문제는 그 양이 아니라 질이다. 특히 현재처럼 타 마을을 견학하고 전문가에게 일방적인 강의를 듣는 교육보다는 ‘공동체 의식’, ‘마을개발과 주민참여의 의의’, ‘주민참여의 방법’, ‘관심분야별 기술교육’ 등 주민에게 실질적으로 필요한 교육훈련이 될 수 있어야 한다.

마을 지도자들과 주민들은 중앙정부와 자치단체 혹은 민간단체에서 많은 교육을 하고 있지만 비슷비슷한 원론적 수준의 이야기들로 채워져 있기 때문에 실질적으로 마을 일을 추진하는 데 큰 도움이 되지 않으며 심한 경우는 너무 많은 교육에 동원되어 피로감을 느낀다는 비판을 하고 있다. 다양하고 체계적인 교육 프로그램의 생산과 관심분야별 참여를 위한 실비 지원이 차라리 실질적이라고 주장하기도 한다.

⁴⁷ 대부분의 사례마을 지도자들은 “이제 무보수로 주민에게 참여를 호소하는 것은 현실적으로 불가능”하다고 지적하였다. 또한 아름답마을가꾸기사업의 대상마을인 구병리의 한 주민은 “한가한 날에는 마을공동시설의 청소라도 하고 싶을 때가 있지만, 자신이 청소를 하게 되면 일당을 받고 청소를 하는 다른 주민의 일을 빼는 결과”를 낳기 때문에 하지 않는다고 응답하였다.

그림 5-7. 계획과정의 주민참여 방법들



향후 농촌개발을 위한 지도자와 주민 대상의 교육은 중앙단위의 교육 프로그램, 시·군 단위의 교육 프로그램, 민간 교육 프로그램 등으로 차별화하고 교육 내용, 운영 방식 등에서도 상호 차별화를 시도할 필요가 있다고 판단된다.

셋째, 계획 과정의 장기화와 주민참여 제도화가 필요하다. 마을개발사업의 큰 특징 중 하나가 컨설팅의 형태이든 계획서 작성의 형태이든 전문가들이 많은 개입을 하고 있다는 점이고, 이 계획 과정 자체가 좋은 교육훈련의 과정이 될 수 있음에도 불구하고 여러 제약요인으로 인해 단지 '용역'의 형태로 전락하고 있음은 참으로 안타까운 노릇이다.

계획 과정 자체가 상호학습과정, 주민역량 강화 과정이 될 수 있도록 자원조사, 부문별 계획 등에 주민이 직접 참여하여 토론, 구상, 자신이 가진 자원을 제공하는 등의 기회가 주어질 필요가 있다. 이를 위해서는 주민참여형 워크숍수법 등을 계획 과정 내에서 실천할 수 있도록 그 조건과 토대를 마련해야 한다. 계획 과정의 장기화와 더불어 도시계획기법을 원용하여 마을자원지도 작성 등에 주민이 직접 참여하는 것을 제도화하는 것이다. 이는 이미 독일이나 일본의 계획 과정을 통해 그 효과가 입증되고 있다. 특히 일본에서는 농촌 진흥계획을 작성함에 있어 가장 효과적인 방법으로 워크숍수법을 제시하고 있다.

제 6 장

요약 및 결론

농촌개발사업의 제도화가 진전되고 양적으로 확대되면서 주민참여는 오히려 저하되었다는 문제 인식하에, 2000년을 전후로 주민참여를 강조하는 마을개발사업이 시도되었다. 그러나 과연 마을개발사업에서 주민참여는 어떤 형식과 수준으로 이루어지고 있는지, 마을개발사업 자체의 성과는 어떠한지, 주민참여와 마을개발사업의 성과는 어떤 관련성을 가지는지 등에 대한 실증적 검토는 이루어지지 못했다.

이러한 점에 주목하여 이 연구에서는 마을개발사업에서의 주민참여 실태를 분석하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 마을개발모형(안)을 제시하고자 하였다. 이를 위해 관련된 선행연구 검토를 시작으로, 마을개발사업의 대상지 중 9개 시·군 20개 사례마을의 지도자 및 134명의 주민을 대상으로 한 면접조사와 설문조사, 관찰조사 등을 병행하였고, 관련 전문가 의견 수렴 등을 통해 연구를 수행하였다.

연구의 주요 내용은 마을개발사업의 등장 배경과 특징 검토, 주민참여와 관련한 이론적 논의의 검토, 마을개발사업의 성과 평가 및 주민참여 실태 분석, 주민참여형 마을개발사업의 모형 정립과 정책

과제 등 크게 네 부분으로 구성하였다.

먼저, 제2장에서는 현재 추진되는 마을개발사업이 정책적으로 본격화된 배경과 특징에 대하여 살펴보았다. 1950년대 지역사회개발사업을 시작으로 1990년대에 이르기까지 우리나라 농촌개발사업은 공간 단위, 사업 내용 등의 측면에서 변화를 거듭하며 전개되었다. 그러나 사업의 제도화와 양적 팽창 과정에서 주민의 비중은 오히려 축소되어 왔다. 형식적 참여와 역할이 배제되지는 않았으나 실질적으로 의미 있는 참여가 이루어지지 못했다고 볼 수 있다. 이에 대한 반성과 함께 2000년대 들어오면서 중앙정부의 여러 부처들에서는 마을개발사업을 구상하고 실행하기 시작하였다. 그 공통된 특징은 사업의 공간 단위를 마을로 설정하였다는 것과 함께, 주민을 위한 생활환경정비라는 사업 목표와 내용이 도시민을 유치하기 위한 농외소득사업으로 확대되었다는 것, 사업대상지 선정에 있어 공모를 통한 경쟁 방식을 도입하였다는 것, 그리고 사업의 추진 과정에서 주민참여를 강조하고 있다는 것 등으로 나타났다. 특히 공간 단위, 사업 내용, 추진 방식 전반이 주민참여의 강조와 밀접히 관련되어 있다는 점에 주목하여, 이 시기에 등장한 일단의 농촌개발사업을 ‘주민참여형 마을개발사업’이라 명명하였다.

둘째, 제3장에서는 그간 축적되어 온 선행연구들의 이론적 논의에 토대를 두어 연구의 관점과 분석의 방향을 정립하였다. 선행연구들을 마을개발과 관련되는 연구, 주민참여와 관련되는 연구, 정책사업 평가와 관련되는 연구로 나누어 살펴보았다. 기존의 마을개발과 관련되는 논의들은 ① 물리적 시설정비를 위한 개발계획 위주의 논의들이 다수를 점유하고 있고, 주민참여와 관련되는 논의들에서는 ② 주민참여가 사업의 효과성을 제고하고 주민의 역량강화를 도모하는 과정이자 결과로서 기능한다고 주장되기는 하지만, ③ 정착 주민참여와 사업 성과간의 관계를 실증적으로 검증한 경우는 거의 없다.

한편 정책사업 평가와 관련되는 논의들에서 ④ 정책사업 평가는 주로 정책의 개선 방안을 도출하기 위해 실행하며 대체로 목표 적합성, 과정 합리성, 성과 충분성 등을 기준으로 하고, ⑤ 마을개발사업 단계는 준비, 계획, 실행, 관리운영 단계로 설정되고 있다. 따라서 이 연구에서는 주민참여와 마을개발사업의 성과간에는 긍정적인 상관관계가 있을 것이라는 관점하에 이를 실증적으로 검토하는 것이 필요하다고 판단하였다. 특히 마을개발사업 단계별로 주민참여 실태를 파악하고, 마을개발사업의 성과를 평가하며, 주민참여와 사업 성과간의 관계를 분석하되, 정성적 분석이 가지는 선행연구의 한계를 극복하기 위해 지수화하는 방법을 적용기로 하였다.

셋째, 제4장에서는 제3장의 분석 방향에서 도출한 바와 같이 마을개발사업에서의 주민참여 실태와 사업 성과를 분석해 보았다. 사례 마을을 대상으로 한 지도자 대상의 면접조사 및 주민 대상의 설문조사 결과를 주로 활용하였다. 먼저, 마을개발사업의 추진 현황과 특징을 살펴보았다. 마을 지도자들 다수는 마을개발사업의 목표를 “도시민들이 방문할 수 있도록 숙박시설, 체험장, 음식점을 조성”하는 것으로 이해하고 주민참여는 일의 진행을 느리게 하고 효율성을 떨어뜨린다고 생각하였다. 하지만 주민 대다수는 마을개발사업의 목표는 “주민들을 위한 기반시설 정비”로 이해하고 주민참여가 사업 성과를 보장하는 효과적인 방법이라 여겼다. 그러나 실제 마을개발사업의 내용은 도시민들을 겨냥한 숙박시설이나 체험장을 조성하는 경우가 많았다. 또한 최근의 마을개발사업에는 외부 전문가들의 개입이 두드러지고, 사업비 집행은 세부 사업건별로 주민이 집행하는 방식을 취하나 그로 인한 예산 낭비의 문제도 있으며, 사업 진행 과정에서 주민은 선진지 견학이나 외부 강사를 통한 교육에 대다수가 참여하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로, 사업 단계별 주민참여 실태를 살펴보았는데, 착수, 계

획, 시행, 관리운영 단계로 나누어 보았을 때 계획 단계에 주민참여가 가장 활발한 것으로 나타났다. 특히 착수 단계에는 정보력을 갖춘 소수 주민만이 참여하고 계획 단계에는 단순히 회의에 참석하는 등의 활동이 주민참여의 주 내용을 구성하지만, 시행 단계에 이르면 노동력과 지식 제공 등의 활동으로 참여 방식과 수준이 다양해지고 관리운영 단계에는 주민간 역할 분담이 이루어지는 것으로 나타났다. 한편 연령, 성별, 마을거주기간, 소득원, 마을에서의 직책 유무 등 주민 개인의 특성에 따라 주민참여의 형식과 수준에 차이를 보이는데, 40·50대 남성이면서 마을에 오래 거주하였고 농외활동에 종사하는 이들의 참여지수가 높게 나타났다. 마을별로는 어성전2리가 가장 높은 주민참여지수를 나타냈다.

이어서, 마을개발사업 자체의 성과 평가를 시도하였다. 목표 적합성, 과정 합리성, 성과 충족성 등의 측면으로 사업을 평가한바, 목표 적합성 측면에서는 마을개발사업의 목표 차이에도 불구하고 사업 내용은 도시민을 겨냥한 소득사업 일변도로 이루어지고 있고, 과정 합리성 측면에서는 사업 단계별로 주민참여를 실현하기 위한 형식을 갖추고는 있으나 충분치 않으며, 성과 충족성 측면에서는 경제적·환경적·사회적 측면에서 어느 정도 성과가 있다고 할 수 있는 것으로 보았다. 사업성과지수를 측정한 결과 경제적 측면에서는 어성전2리와 송천리가, 비경제적 측면에서는 신대리 등이 높은 점수를 기록하였다.

마을별 주민참여지수와 사업성과지수의 상관계수를 파악한 결과, 그 값이 0.67로 매우 높게 나타났으며 주민참여지수와 사업성과지수를 축으로 하는 산포도에서도 선형에 가까운 분포를 보여 주었다. 즉, 이는 주민참여가 마을개발사업의 성과에 긍정적 영향을 미친다는 것이며 이 연구에서의 분석 관점을 지지해주는 결과이다.

넷째, 제5장에서는 제4장의 분석 결과를 바탕으로 하여 주민참여

형 마을개발의 모형을 제안하고자 하였다. 제한된 자료 조사의 한계에도 불구하고 주민참여는 그 자체의 과정으로 주민의 역량을 강화함으로써 사업을 효과적으로 진행하고 사업의 지속성을 높일 수 있도록 하는 요인이라는 점이 확인되었다. 특히 성공적인 것으로 평가되는 마을들의 공통점을 도출함으로써 주민참여형 마을개발의 모형을 도출할 수 있는데, 주민참여형 마을개발의 모형은 첫째, 리더십을 갖춘 지도자의 존재, 둘째, 외부로부터의 관심과 지원, 셋째, 적절한 보상기제의 작동이라고 하는 조건하에서 주민간의 역할 분담과 사업단계의 성숙에 따른 주민참여 수준이 제고되어 스스로 역량을 갖추어가면서 전권을 행사하는 형태라고 할 수 있다. 주민 간 역할 분담이 의미하는 바는 모든 주민이 똑같은 방식과 수준으로 참여하기보다는 각자 잘 할 수 있는 일들을 중심으로 참여하는 형태이다. 또한 마을개발사업 과정은 곧 주민참여 과정으로, 준비단계에서 관리운영단계로 갈수록 주민참여 수준도 제고되고, 최종적으로는 주민이 전권을 행사하는 것이 가장 바람직한 주민참여 모형이 된다.

주민참여형 마을개발의 모형이 현실화되기 위해서는 지도자, 주민의 마을개발과 주민참여에 대한 인식 전환이 먼저 전제되어야 하며, 이를 촉진할 수 있는 정책적 자극도 요구된다. 그런 차원에서 현재 추진되는 마을개발사업의 개선 방안을 찾아보고 주민참여 촉진 방안도 모색되어야 한다.

현재 추진되는 마을개발사업의 가장 큰 성과는 그간 개발사업의 대상이자 수혜자로만 존재해 온 주민이 마을의 발전상, 스스로 추진할 일들에 대해 생각해 볼 수 있는 기회를 제공함으로써 주민참여 범위가 확대되고 참여 활동도 구체화되는 계기가 마련되었다는 점이다. 또한 몇몇 마을에서는 새로운 지도자가 발굴되기도 하였으며, 주민은 마을 발전에 대한 자신감과 가능성을 발견하게 되었다. 그러나 문제점도 적지 않다. 무엇보다 사업 대상지 선정에서부터 주민의

사업 의지가 있는 마을을 충분히 입증하는 과정을 거칠 수 있도록 준비하는 기간이 필요하다. 또한 마을개발사업의 내용은 지나치게 외지인을 겨냥한 소득사업 위주에서 장기적으로는 주민의 복지향상을 위한 사업, 그리고 국토관리라는 거시적 안목에서 마을의 자원관리 등을 위한 사업을 보다 강화할 필요가 높다고 보았다. 더불어 사업비 집행 방식의 낭비적 구조는 마을 내에서 소득사업을 담당하는 법인이 사업비 집행 등을 직영할 수 있도록 하되 주민 공동체의 감사를 받는 체계를 구상, 시도할 수 있다고 보았다. 그 밖에 마을개발사업으로 인한 난개발을 방지할 수 있도록 경관보전직불제 및 경관보전협약제도 등을 마을개발사업과 연계하는 방안이 필요하다고 제안하였다. 한편 마을개발사업의 향후 발전을 위해서는 1개 마을의 공간적 한계를 극복하면서 지역 전체로 마을개발의 성과를 확산시킬 수 있는 지역 내의 연계 프로그램 및 전문가풀 구성에 의한 마을개발사업의 후속 지원 등이 필요하다고 보았다.

끝으로 주민참여를 촉진하기 위해서는 주민의 교육훈련 기회 확대와 실질화가 필요하다. 특히 현재처럼 타 마을을 견학하고 전문가에게 일방적인 강의를 듣는 교육보다는 ‘공동체의식’, ‘관심분야별 기술교육’ 등 주민에게 실질적으로 필요한 교육훈련이 될 수 있어야 한다. 그와 함께 보다 근본적으로는 계획 과정의 장기화와 주민참여 제도화가 필요하다. 계획 과정 자체가 상호학습과정, 주민역량 강화 과정이 될 수 있으므로 자원조사, 부문별 계획 등에 주민이 직접 참여하여 토론, 구상하는 기회를 제도적으로 확립할 필요가 있다.

더 이상 전통적 농촌사회에서 기능하였던 주민 공동체의 참여는 기대할 수 없을지도 모른다. 그럼에도 불구하고 주민참여를 촉진하기 위한 마을개발사업은 그 자체로 의미를 가진다. 시행착오를 거듭하는 사업 과정을 통해 주민의 역량이 강화되고 그것은 다시 사업의 성과에 긍정적 영향을 미치기 때문이다.

부 록

사례조사 대상 마을 주민 조사표

■ 주민참여와 마을개발사업에 대한 인식 및 마을 분위기

1. 귀하께서는 마을개발사업에서 가장 중요한 목표가 무엇이라고 생각하십니까?
 - ① 마을의 도로나 주택, 상하수도 등 낡고 안 좋은 시설을 개선한다
 - ② 마을의 자연 풍경과 농촌다운 모습을 잘 살려서 아름답게 가꾼다
 - ③ 농산물의 판로를 개척하고 새로운 소득 작목을 개발한다
 - ④ 도시민들이 방문할 수 있도록 숙박시설, 체험장, 음식점을 조성한다
 - ⑤ 기타 _____

2. 마을개발사업 추진을 위해서 주민참여로 사업이 이루어져야 한다는 데 대해 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?
 - ① 마을개발사업을 해서 실제로 이익을 얻게 될 사람들이 앞장서서 사업을 하면 된다
 - ② 주민들이 참여하면 일 진행이 느리니까 마을 대표 몇 명의 주도로 하는 것이 낫다
 - ③ 일 진행이 느리고 사업 효과는 크지 않지만 마을 일이니까 주민들이 함께 해야 한다
 - ④ 주민들이 참여해서 함께 일을 하는 것이 가장 사업 효과를 높일 수 있는 길이다
 - ⑤ 기타 _____

3. 귀하의 마을에서는 중요한 마을 일들이 보통 어떤 식으로 결정됩니까? 다음 중 가장 가까운 것을 골라주십시오.
 - ① 의견이 다른 주민들이 자유롭게 토론하여 합의가 안 되면 마지막에 표결로 정한다

- ② 소수 의견을 자유롭게 얘기할 분위기가 아니라서 그냥 주민 다수 의견대로 결정된다
- ③ 주민 다수 의견보다는 영향력 있는 몇 명의 결정에 따라 마을 일이 이루어진다
- ④ 기타 _____

■ 단계별 참여 실태와 주민 인식

4. 마을개발사업이 귀하의 마을에서 진행된다는 것을 언제 알게 되셨습니까?
- ① 사업 대상 마을로 선정되기 전부터 알았다
 - ② 사업 대상 마을로 선정되고 나서 주민 의견을 수렴할 때 알았다
 - ③ 계획이 완료되어 공사에 본격적으로 들어갔을 때야 알게 되었다
 - ④ 지금까지도 몰랐다
5. 마을개발사업을 하는 것으로 결정되었을 당시에 귀하의 입장은 어떠했습니까?
- ① 찬성했다 ② 반대했다 ③ 반반이었다
6. 그동안 마을에서 이루어진 사업들에 대해 묻는 질문입니다. 귀하께서 알고 계신 사업들을 바탕으로 다음의 질문들에 답해주시시오.
- 6.1. 그동안 진행된 사업들 중 마을 발전을 위해 도움이 된다고 생각하는 것은 무엇입니까?
- _____
- 6.2. 진행된 사업들 중 마을에 도움이 되지 않는다고 생각하는 것은 무엇입니까?
- _____

6.3. (위의 6-2번 문제에서) 도움이 되지 않는 사업에 대해 왜 반대하지 않으셨습니까?

- ① 나는 반대했지만 찬성하는 주민이 더 많아서 그렇게 결정되었다
- ② 마을 분위기 때문에 반대 의견을 말하기가 어려웠다
- ③ 마을에 별 도움은 안 되지만 안 하는 것보다는 낫다고 생각해서 반대하지 않았다
- ④ 기타 _____

7. 마을개발사업을 위해 개최되었던 마을회의에 귀하께서는 참석하셨습니까?

- ① 마을개발사업에 큰 관심이 없어서 마을회의에 참석하지 않았다
- ② 마을개발사업에 관심은 크지 않았으나 나 혼자만 빠질 수 없어 되도록 참석했다
- ③ 마을개발사업이 마을의 중요한 일이므로 빠지지 않고 회의에 참석하려 했다
- ④ 마을회의가 열리는 것을 알지 못했다
- ⑤ 기타 _____

8. 마을개발사업을 위해 진행된 회의에 대한 다음 물음에 답해주십시오.

8.1. 회의에 참석했으나 내 생각을 말하지 않고 다른 사람 얘기를 주로 듣고 있었다

- ① 예 ② 아니오 ③ 반반이다

8.2. 회의 때는 사업에 찬성 의견과 반대 의견을 가진 사람들이 활발히 토론을 했다

- ① 예 ② 아니오 ③ 반반이다

8.3. 전문가나 공무원이 제시한 사업안에 대해 반대 의견을 낸 주민이 여러 명 있었다

- ① 예 ② 아니오 ③ 반반이다

9. 마을개발사업의 계획을 하는 과정에서 귀하께서는 어떤 일들을 하셨는지 답해주시시오.

다른 마을에 견학을 다녀왔다	① 예	② 아니오
사업의 일환으로 이루어진 주민교육을 받았다	① 예	② 아니오
계획 수립의 일환으로 이루어진 설문조사에 응했다	① 예	② 아니오
마을 대표나 공무원에게 개인적으로 내 의견을 이야기했다	① 예	② 아니오
원래 계획에는 없던 새로운 사업 아이디어를 제시했다	① 예	② 아니오

10. 귀하께서는 마을개발사업을 진행하는 과정에서 마을을 위해 어떤 역할을 하셨습니까? 해당되는 것을 모두 골라주시시오.

- ① 계획을 세울 때 마을에 얽힌 역사나 자원 등에 관한 정보를 제공했다
- ② 마을 가꾸기에 직접 나섰다(청소, 나무나 꽃 심기 등)
- ③ 사업에 필요한 토지를 제공했다(유상/무상/토지의 교환 등)
- ④ 마을 조경에 필요한 자원을 기증했다(나무, 돌, 오래된 농기구 등)
- ⑤ 내가 사는 주택의 지붕이나 담장, 마당 등을 가꾸고 개량했다
- ⑥ 건물을 지을 때 노동력을 제공했다(보수/무보수)
- ⑦ 공사 과정을 감독하고 내 의견을 제시했다
- ⑧ 기타 _____

11. 사업이 마무리된 지금 시점에서 귀하는 마을개발사업에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 사업을 벌이기를 잘 했다는 생각이 든다
- ② 사업을 하지 않는 편이 나았다
- ③ 사업을 하나 안 하나 별 차이가 없었을 것이다

12. 마을개발사업의 운영과 관련해서 선생님께서 지금 하시는 일이 있으면 골라주시시오.

가. 민박이나 숙박시설을 운영한다	① 예	② 아니오
나. 방문객에게 음식을 만들어서 판매한다	① 예	② 아니오

다. 마을 공동시설 관리에 참여한다	① 예 ② 아니오
라. 방문객에게 내가 재배한 농산물을 판매한다	① 예 ② 아니오
마. 도시민들이 농사 체험을 하도록 체험농장을 운영한다	① 예 ② 아니오
바. 마을행사 때 음식 장만, 청소 등에 일손을 거든다	① 예 ② 아니오
사. 마을의 인터넷 홈페이지 운영을 돕는다	① 예 ② 아니오
아. 사업 추진을 위한 주민조직의 운영에 참가한다	① 예 ② 아니오
자. 기타 ()	① 예 ② 아니오

12.1. 귀하께서 마을의 공동사업에 참여하시는 이유는 무엇입니까?

(다~아 응답자)

- ① 나의 소득 증대에 직접적으로 도움이 되기 때문에
- ② 지금 당장은 나에게 별 도움이 안 되나 언젠가는 효과가 있으리라 생각해서
- ③ 소득 증대에 직접적인 도움은 안 되지만 마을 일에 참여하는 것이 보람이 있어서
- ④ 나에게 별 도움은 안 되지만 나 혼자만 빠질 수 있는 분위기가 아니어서
- ⑤ 나에게 별 도움은 안 되지만 내 도움이 없이는 마을 일이 안 되기 때문에
- ⑥ 기타 _____

13. 사업이 이루어진 후 귀하의 마을에서 나아진 점은 무엇입니까?

마을을 찾는 방문객들이 예전보다 늘어났다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
마을의 땅값이 전반적으로 올라갔다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
여러 가지 공동시설이 개선되어 생활이 편해졌다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
주민들이 전보다 마을 일에 관심을 갖고 나선다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
마을의 모습이 깨끗해지고 아름답게 변했다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
집을 새로 짓고 고치는 각종 개발행위가 늘어났다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
마을이 유명해지고 외부에 많이 알려졌다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
기타 ()	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다

14. 마을개발사업의 결과 좋지 않은 점은 무엇입니까?

주민간 갈등이 생기고 사이가 나빠졌다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
조성한 시설들이 마을 모습과 어울리지 않는다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
마을에 숙박시설과 음식점이 너무 많이 늘어났다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
마을을 찾는 사람이 늘어 일거리만 생기고 번거롭다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
마을개발사업의 이익이 몇몇 주민들에게만 돌아간다	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다
기타 ()	① 예 ② 아니오 ③ 그저그렇다

15. 사업이 이루어진 후 귀하에게는 어떠한 영향이 있었는지 다음 각각에 대해 답해주시기 바랍니다. (※ 각각의 항목에 대해 개략적인 수치까지 명시토록 함)

15.1. 소유하고 있는 토지의 값이 올라갔다

① 예 _____ ② 아니오

15.2. (민박, 음식점 운영하는 경우) 찾아오는 손님이 늘어났다

① 예 _____ ② 아니오

15.3. 내가 재배하는 농산물이나 특산물의 판매 수입이 늘어났다

① 예 _____ ② 아니오

15.4. 새로 조성한 시설의 운영에 참여하여 소득이 늘어났다

① 예 _____ ② 아니오

15.5. 마을 발전을 위해 나도 무언가 보탬이 될 수 있어 보람을 느끼게 되었다

① 예 _____ ② 아니오

16. 마을개발사업에 더 많은 주민들이 참여토록 하자면 어떻게 하는 것이 좋겠습니까?

- ① 주민 교육, 다른 잘되는 마을 견학 등의 기회를 더욱 늘린다
- ② 마을 공동의 사업에 참여하는 사람에게는 금전적인 보상을 해준다
- ③ 사업 예산의 집행, 공사 감독에서 주민에게 더 많은 재량권을 준다
- ④ 마을 공동의 일이니까 모두가 참여할 수 있도록 순번을 정해서 일을 맡긴다
- ⑤ 어찌해도 주민 참여가 쉽지 않을 것이므로 실제 이익을 볼 사람이 주도하면 된다
- ⑥ 기타 _____

■ 응답자 인적 사항

17. 다음은 귀하의 인적사항에 대한 질문들입니다.

17.1. 성 명 _____

17.2. 연 령 _____세

17.3. 성 별 ① 남 ② 여

17.4. 마을 거주 연수

- ① 태어나서부터 ② 5년 미만 ③ 5-10년
- ④ 11-20년 ⑤ 21-30년 ⑥ 31년 이상

17.5. 소득원 (해당되는 것 모두 선택)

- ① 농축산업 (주작목: _____)
- ② 음식, 숙박이나 판매 (마을개발사업 전/후 구분)
- ③ 공장이나 기업체 취업

- ④ 기타 _____
- ⑤ 현재 별다른 일을 하고 있지 않다

17.6. 귀하께서 지금까지 마을 조직에서 어떠한 직책을 맡으셨던 일이
있습니까? 해당하는 것을 다음 보기에서 모두 골라주십시오.

- ① 마을 이장 ② 새마을회장 ③ 작목반장
- ④ 부녀회장 ⑤ 청년회장 ⑥ 친목계 등의 회장
- ⑦ 기타 _____ ⑧ 맡은 적 없다

※ 이상입니다. 지금까지 질문에 응답해주셔서 대단히 고맙습니다.

참 고 문 헌

- 강신겸. 2001. “지역사회 애착도가 관광개발에 대한 태도에 미치는 영향.”
한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 권태준, 김광웅. 1981. 『한국의 지역사회개발』. 서울: 법문사.
- 김경량, 강종원, 하서현. 2003. “자치농정시대 새농어촌건설운동의 의미와
과제.” 『농업경제연구』 44(2): 133-152.
- 김은미. 2004. “2002 전통테마마을 추진성과.” 농촌전통테마마을 사업평
가회 자료집.
- 김정연. 2004. “농어촌 지역개발정책 개선방안.” 농어업·농어촌특별대책
위원회 제2분과 전문소위원회 발표자료.
- 김홍순. 2000. “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970
년대를 중심으로.” 『한국지역개발학회지』 12(2): 21-38.
- 남원석. 2001. “지방정부와의 협력을 통한 주민운동조직의 권능강화에 관
한 연구: 서울지역 주민운동조직을 사례로.” 서울대학교 환경대학
원 석사학위논문.
- 박시현, 박병오. 1997. 『농촌 생활환경 정비정책의 효율적 추진방안』. 한
국농촌경제연구원.
- 박시현 등. 2000. 『환경친화적 농촌마을 정비시스템 개발에 관한 연구』.
한국농촌경제연구원.
- 박시현 등. 2002. 『소래지구 아름마을가꾸기 시범사업 개발계획』. 양양군.
- 박시현, 송미령. 1999. 『외국의 환경친화적 농촌정비』. 한국농촌경제연구원.
- 박시현, 송미령. 2000. 『유럽의 환경친화적 농촌정비』. 한국농촌경제연구원.
- 박진도 등. 2002. 『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』. 농정연구센터.
- 박혜련. 2002. “봉암리 마을만들기에 관한 연구.” 서울대학교 환경대학원
석사학위논문.
- 송미령 등. 2002. 『구병리 아름마을가꾸기 개발계획』. 보은군.

- 송미령, 박시현. 2000. “농촌마을의 환경친화적 계획요소 도출과 적용.” 『농촌경제』 23(1): 67-87.
- 송미령, 박시현. 2002. “주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석.” 『국토계획』 37(1): 169-179.
- 심재만. 2004. “마을실천계획을 통한 지역사회 역량형성에 관한 연구: 철암동 지역재활성화과정을 사례로.” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 오형은 등. 2004a. 『농촌전통테마마을 가송리 활성화계획』. (주)지역활성화센터.
- 오형은 등. 2004b. 『밀양시 평리녹색농촌체험마을 발전 계획』. (주)지역활성화센터.
- 윤원근. 2004. “농어촌지역 종합개발계획 수립 및 추진방안.” 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료.
- 윤원근. 1999. “주민참여형 농촌 마을재정비계획의 절차정립에 관한 연구.” 『지역사회개발연구』 24(1).
- 이재준, 이상문. 2003. “지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구.” 『국토계획』 38(3): 39-55.
- 이정환 등. 1990. 『농촌생활환경정비와 면단위 정주권 개발방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1992. 『농어촌 정주생활권 개발의 장기방향』. 한국농촌경제연구원.
- 임경수. 2004. “마을진흥사업의 현실적 여건과 전망.” 『지역가꾸기 사업의 유기적 협력』 정책토론회 발표자료. 문화관광부, 문화관광정책연구원.
- 임경수. 2001. “주민자율적 마을 가꾸기의 과제.” 송미령, 김홍상(편). 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』. 한국농촌경제연구원, 새국토연구협의회.
- 임승빈, 박창석, 김용태. 1999. “농촌마을 계획을 위한 마을유형 및 특성 연구.” 『국토계획』 34(4): 67-71.

- 임승빈, 박창석, 조순재. 1996. “농촌마을 계획·정비를 위한 농촌마을모델 형성에 관한 연구.” 『농촌계획』 2(2).
- 장우환, 장철수, 손철호. 2002. 『산촌개발사업의 평가와 개선방향』. 한국농촌경제연구원.
- 장 욱. 1992. “계획이론에의 접근: 합리적 계획모형의 해체.” 서울대학교 환경대학원. 『환경논총』 30.
- 정기환. 2003. 『농촌지역 사회자본의 존재 양태 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 정기환. 2002. “21세기의 대안적 농촌발전전략의 모색.” 농정연구센터 108회 월례발표회 자료.
- 정영일. 1988. “지역농촌개발사업의 재검토: 공공부문의 사업을 중심으로.” 『지역농촌개발과 농가소득증대의 과제』 한국농업정책학회.
- 조록환. 2002. “농촌관광사업 지역의 사회자본이 주민참여에 미치는 영향.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 조영국. 2003. “주민주도·주민참여형 농촌발전방안들의 허구.” <http://www.krei.re.kr/KREI-포럼/농촌관광&마을가꾸기>.
- 조원량. 2004. “농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업.” 강원농수산포럼 제36차 정기세미나 발표자료.
- 홍찬선 등. 1999. 『문화마을 조성사업 사후평가 및 발전방안 연구』. 농어촌진흥공사, 농어촌연구원.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University Press. (원제무·서충원 역. 1991. 『공공분야에서의 계획론』. 서울: 대광문화사).
- Hamdi, N. and R. Goethert. 1997. *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*. John Wiley & Sons.
- Lowe, P. et al. 1999. *Participation in Rural Development*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Moseley, Malcolm J. 2003. *Rural Development: Principles and*

Practice. London: SAGE Pub.

Patton, Carl V. and David S. Sawichi. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 2nd edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Smith, R.W. 1973. "A Theoretical Basis for Participatory Planning." *Policy Sciences*. 4(3): 275-295.

연구보고 R482
주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004. 12.

발 행 2004. 12.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 크리디자인 02-2273-1775 E-mail: cree1775@yahoo.co.kr

ISBN 89-89225-73-6 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.