농촌지도와 개발 vol.23.No.4
Journal of Agricultural Extension & Community Development, Vol.23 No.4(December 2016), 431-439
ISSN 1976-3107(print), 2384-3705(online) http://dx.doi.org/10.12653/jecd.2016.23.4.0431

농촌 마을 역량의 축적*

- 역량단계별 지원 체계를 중심으로 -

김두순**
충남농촌활성화지원센터(충남 예산군 예산읍 대학로 54)

The Accumulation of Rural Village Capacity

- Focusing on the Support Structure of the Capacity Phase -

Doo-Soon Kim
The Rural Revitalization Support Center of Chungcheongnam-do

Abstract

There are rural development policy for creating liveable rural. The support structure of the capacity phase of the Master Plan of Comprehensive Rural Village Development Project would that one. The support structure of the capacity phase has implied the assumption that the accumulated capacity of the village to the previous step will have a significant impact on the business to the next level. Rural development should be understood that simple: rather than for business applications, processes community is going to build capacity through continuous learning and practice. Its accumulated capacity should be possible to predict and then steps must be developed continuously for a long time, looking at the previous phase. Thus, according to the support structure of the capacity phase, it should be applied a causal relationship between the front and rear phase.

Key words: rural village, capacity, capacity accumulation, capacity phase

1. 서 론

'농촌 마을은 공동체다'라는 말을 많이 쓰고 있다. 그 말에는 농촌에 살고 있고, 농업에 종사하고 있는 농촌 마을 주민들의 특수성이 녹아 있다. 땅을 이용한 작물생산을 기본으로 하는 직업의 성격상 이동이 적고, 마을 주민들 간의 협력이 전통이었기 때문에 공동체적인 성향이 강하게 나타나는 것이다. 그 공동체성은 일정 기간 동안 지역 주민들이 협력하는 과정 자체가 어떤 특정 프로젝트나 목표의 달성보다 더 중요하다는 지역사회 개발의 보편적인 원리를 뒷받침하고 있다(O'Brien et al., 1998).

최근 농촌 인구 감소나 고령화 등의 복합적인 농촌 문제로 기인한 여러 공동체 파괴 현상은 농촌 마을 공동체라는 말을 무색하게 한다. 이런 상황을 해결하기 위해 마을 만들기를 통한 지역발전이 주요한 실천 수단이 되고 있다(이원주 & 이유직, 2013).

마을 만들기 관련 정부사업은 일반농산어촌개발 사업이 대표적이고, 농산어촌지역 주민의 소득과 기초 생활 수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농

주요어: 농촌마을, 역량, 역량강화, 역량축적, 역량단계, 마을만들기

* 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 심사위원분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.
** 교신저자(김두순) 전화: 041-333-1380 e-mail: civservant@kongju.ac.kr

ⓒ 2016 Society of Agricultural Extension and Community Development
www.extension.or.kr (학회홈페이지)
www.jaecd.org (저널홈페이지)

산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모하는 것을 목적으로 한다(농림축산식품부, 2014). 2005년도 36개, 2007년도 96개, 2009년도 176개, 2011년도 454개, 2013년도 625개가 진행되었다.

그러나 막대한 재정 투입에도 불구하고 주민들의 삶은 크게 달라지지 않았다. 마을의 역량과 사업 규모 간 불일치가 반복해서 발생하였다. 실제 역량이 부족한 마을에 대한 하드웨어 중심의 과잉 투자가 이루어지기도 했고, 주민 의지가 부족하거나 구성원들 간의 갈등이 있어 사업이 중단되거나 시설물이 방치되는 사례가 발생했다. 주민 대표를 상대로 한 인터뷰와 사업계획서 중심의 평가만으로는 지역 역량을 판단하는 데 한계가 있었다.

이런 문제를 해결하기 위해 역량단계별 지원 방식이 도입되었다. 일반농산어촌개발사업의 마을 만들기 성공 가능성을 높이고 공동체를 활성화하고자 하는데 목적이 있다. '예비단계-진입단계-발전단계-자립단계'의 네 가지 단계로 구분하였으며, 이전 단계까지 축적된 지역사회의 역량이 다음 단계의 사업에 크게 영향을 미칠 것이라는 가정을 내포하고 있다.

예비단계에서는 사전조사를 통해 마을에서 원하는 마을 발전 방향을 조사한 뒤, 그 방향에 맞는 유형별 교육을 진행한다. 그리고 소규모 사업은 공모 과정을 통해 이루어지며, 역량강화 활동 내역과 소규모 사업의 실행이 어떤 상관관계가 있는지를 평가한다. 마을 주민들이 모여 발전 방향에 필요한 교육들을 받아가며, 축적된 역량을 바탕으로 마을의 발전 계획을 체계적이고 진취적으로 수립한다. 진입단계에서는 예비단계에 집적된 역량을 바탕으로 중규모 사업들을 진행해 본다. 예비단계의 현장포럼 과정에서 주민들이 합의한 사업 방향이 진입단계의 사업분야를 선택하는 근거가 된다. 즉 예비단계에서 마을 주민들이 합의한 사업 진행 방향과 진입단계에서 마을 주민들이 신청한 사업 진행 방향이 같아야, 마을 입장에서는 효과적인 과정 연계가 되고 정부 입장에서는 효율적인 투자가 되는 것이다.

반대로 예비단계의 마을 발전 방향과 진입단계의 마을 발전 방향이 달라질 경우가 있다. 예비단계에서 마을 주민들이 참여한 포럼 결과가 진입단계에서 다른 방향으로 활용되었다면, 진입단계 사업 신청 과정에서 주민들의 합의가 누군가에 의해 변경되었거나 묵살 되었다는 뜻이 된다. 진입단계 사업의 발전목표 설정이 달라질 경우에는 주민들 사이에 내용 공유가 되지 않아 계획 진행 과정에서 사업 참여율이 저조하게 되며 사업의 성공이 어려워지게 된다. 즉, 주민들의 교육이나 회의 참여 등 현장포럼 과정으로 연마된 주민 개개인의 역량과 마을의 역량은, 전혀 새로운 과정을 만나 그 효과가 떨어질 수 있고, 마을 발전 방향에 따른 유형별 교육이라는 측면에서도 전혀 옳지 않은 교육이 진행될 가능성도 있다.

마을이나 주민 측면에서는 주민참여 교육이나 회의, 견학, 컨설팅 등의 활동내역들이 모두 역량 강화 활동인 것이고, 소규모 사업 경험은 강화해 왔던 역량의 축적 과정인 것이다. 주민과 마을의 역량을 강화하고 축적해 나가는 과정의 인과가 맞아야, 마을 입장에서는 효과적으로 높은 역량을 보유할 수 있고, 정부 입장에서는 효율적으로 높은 역량 향상을 지원할 수 있게 되는 것이다.

따라서 이 연구는 사업의 지속가능성 유지를 위해, 역량단계별 지원체계 중 진입단계 사업신청 마을 78개를 조사・분석하였다. 예비단계에서 주민들이 합의한 마을 발전 방향과 진입단계 사업 신청에 대한 분야의 내용 일치 정도를 분석해 보고, 역량강화 과정과 역량 축적 과정에 대한 분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다.

2. 이론적 고찰

2.1. 농촌 지역사회의 역량

역량에 대한 연구는 크게 개인의 역량과 지역사회의 역량으로 나뉜다.

먼저 개인의 역량에 대해 진행된 연구들을 보면, 연구자별로 조금씩의 차이는 있지만 개인의 역량이란 개인의 내적 특성으로써 다양한 상황에서 발현되며, 성공적인 직무수행의 결과를 만들어내는 요인으로 정의하고 있다(McClelland, 1973; Boyatzis,1982; Jacobs, 1989; McLagan, 1989; Fletcher, 1991; Spencer & Spencer, 1993; Parry, 1996; Marabile, 1997; Green, 1999; Schippmann, 1999; Lucia & Lepsinger, 1999). 본 연구에서는 개인 역량을 "특정한 상황에서 더 나은 결과를 낼 수 있는 남들과는 다른 특성으로, 그 것은 드러날 수도 드러나지 않을 수도 있다"로 정의하고, 연구의 중요한 개념으로 활용하였다.

지역사회의 역량에 대한 연구들 중 지역사회 개발적 시각에서 이루어진 연구들을 보면, 능동적이며 지역자원에 기반을 둔 지역사회개발(소위, ABCD)이 이루어져야 한다는 주장(Kretzman & McKnight, 1993)과 주민참여, 리더십, 기술, 자원, 사회 또는 조직 네트워크, 지역사회 소속감・역사・권력・가

치, 비판적 반성을 중요한 역량으로 제시한 연구(Goodman et al., 1998), 인적자본, 조직적 자본, 사회적 자본의 형성을 통해 집단의 문제를 해결할 수 있다는 연구(Chaskin, 2001) 등이 있다. 이런 주장들은 Minkler(2004)의 연구에 의해 잘 정리될 수 있는데, 지역사회 역량은 지역사회에서 개인들 간의 외면적인 연결을 위해 신뢰관계를 구축하고, 내면적인 연결을 위해 공동체의 정체성을 형성하고 참여하고 협동하게 되는 힘이라고 정의 하였다. 또한 신예철(2012)은 참여를 이끌어 내는 요인으로는 리더십이 있고, 지역사회의 역량이 형성되는 초기에는 리더의 신뢰에 의한 참여가 중요하지만, 시간이 흐르면서 주민 스스로 전문성 등 자율적 행동역량을 축적하는 것이 필요하다고 주장했다. 본 연구에서는 지역사회의 역량을 마을만들기 분야에 한정하였다. 지역사회 역량을 "주민들이 주도적으로 참여하여 마을 유・무형 자원을 발굴하고 발전시켜서 특색있는 마을로 발전시켜 나가는 힘"으로 정의하고, 연구의 중요한 개념으로 활용하였다.

2.2. 농촌 지역사회의 역량강화와 역량축적

역량강화는 일반적으로 개인이나 집단 등이 능력, 힘, 권한을 가진 상태로 이동해 나가는 것이며, 삶에 대한 개인적・집단적 통제력을 획득해 나가는 과정을 말한다(Staple, 1990; Rapp, Shera & Kisthardt, 1993; Mondros & Wilson, 1994). 본 논문에서는 역량강화란 정부에서 추진하는 '농촌 현장포럼' 전 과정으로 보았다. 농촌 현장포럼은 본 연구 분석 대상인 충청남도의 경우, '리더교육(교육)-사전조사(인터뷰 및 설문조사)-주민교육(교육)-마을테마과제발굴워크숍(주민 참여 회의)-선진지견학(벤치마킹)-마을컨설팅(전문가 자문 및 컨설팅)-마을발전계획수립보고서(역량 강화 활동 내역 정리)'의 순서로 이루어진다. 즉, 리더교육에서는 마을의 리더를 대상으로 하여, 마을만들기 정책 소개와 리더십 교육, 성공한 마을 사례, 주민참여 회의기법에 대한 교육을 한다. 리더교육을 따로 진행하는 이유는 지역사회개발에 있어 리더의 역할이 중요(이성, 1998)하기 때문이다. 사전조사에서는 역량・자원조사와 심층 인터뷰로 마을 발전에 대한 방향(문화복지, 환경경관, 소득체험 등 3개 분야)을 설정하고, 역량강화에 필요한 과정과 절차를 협의한다. 주민교육에서는 농촌 개발 정책을 소개하고, 마을자원에 대한 이해와 활용, 마을 갈등 관리 등을 다룬다. 사전조사에서 마을 주민들이 원하는 마을의 발전 방향이 있다면, 해당 분야의 사례를 중심(이른바 유형별 집중 교육)으로 강의를 진행한다. 마을 테마 및 과제 발굴 워크숍에서는 자연스럽게 주민참여를 유도할 수 있는 퍼실리테이션 회의기법을 활용한다. 워크숍에서는 먼저 마을의 대표자원을 선정하여, 마을의 테마를 수립한다. 그 테마로부터 마을의 비전, 목표, 전략 과제 등을 추가 수립하게 된다. 선진지 견학은 마을의 발전 방향과 유사한 선진 지역을 정해서 가게 된다. 견학지에서는 마을 발전 방향에 맞춘 현지 위원장의 사례 발표를 진행하고, 마을 주민들은 마을 개발 과정의 참여 방법, 마을 개발 과정 중의 갈등 관리 방법 등에 대한 역량을 강화하게 된다. 마을컨설팅에서는 마을 발전 방향에 맞는 테마, 비전, 목표, 전략이 수립 되었는지를 판단한다. 전략 과제 실천이 가능하도록 실제 정부 사업을 연결해 주고, 마을 개발 분야 성공사례도 소개하게 된다. 이처럼 마을 만들기와 관련된 지역사회의 역량은 농촌 현장포럼이라는 전 과정을 통해서 형성되고, 강화되고 있는 것이다.

역량 축적에 대해 김윤두 외(2013)은 관리역량, 고객만족역량, 마케팅역량, 정보획득역량이 체계화 될수록 조직성과는 향상된다고 주장하였다. Aspen Institute(1996)는 지역사회 문제에 대해 이해하고, 지역사회 내 자원을 활용하여 지역사회 스스로 해결해 나갈 수 있는 것이라고 주장했다. 정혜경 외(2015)는 강소농들의 단계별 역량향상 체계를 제시하였고, 강소농 사업의 지속가능한 발전을 위한 방안을 다섯 가지로 정리하였다. 이를 통해 정밀하고 지속적인 역량개발이 이루어진 경우 역량변화율이 높았다고 밝혔다. O'Brien et al.(1991, 1998), Putnam(1993)은 지역사회 프로젝트를 협력하여 해결해 나갈 때, 생존력이 높은 지역사회를 만들 수 있는 사회적 자본(신뢰와 협동의 두 가지 본질적 특징)이라는 유산이 만들어진다고 주장했다. 본 연구에서는 지역사회 현안 문제를 지역 주민들이 스스로 해결해 나가는 과정인 소규모 선행 사업과 창조적 마을 사업을 역량 축적의 과정으로 보았다.

3. 연구방법

정부에서 제시하는 역량 단계별 지원 체계[1]는 예비단계(소규모 선행사업), 진입단계, 발전단계, 자립단계로 구성되어 있다. 본 연구에서는 종합적인 발전을 꾀하기 위한 발전・자립단계는 분석하지 않고, 부분적인 발전을 꾀하기 위한 역량

1) 농림축산식품부, 『일반농산어촌개발사업 핸드북』(세종: 2014), pp. 6-53.

ⓒ 2016 Society of Agricultural Extension and Community Development

강화 및 축적의 과정인 예비단계와 진입단계만 한정하여 분석 하였다.

역량강화 활동이나 역량 축적의 활동을 한 마을은 그렇지 않은 마을보다 사업 실행 시 성공의 확률이 높았다. 단계적 사업 추진을 통해 성공한 마을 사례로는 농촌 현장포럼 우수 사례를 시작으로 창조적 마을 만들기 경관 생태 분야 선정, 그 후 종합개발 사업으로까지 해당 분야 역량을 축적한 '충남 태안 길우지 마을' 사례가 있다. 또 단계별 사업추진을 통해 성공한 권역 사례로는 농촌 전통 테마 마을 사업을 통해 주민들의 역량을 높인 뒤, 종합개발 사업을 진행하여 연계사업의 시너지 효과를 극대화 한 '충남 홍성 내현권역' 사례가 있다.

이처럼 예비단계는 본격적인 지역발전을 위한 역량강화와 소규모 선행 사업으로 인한 역량 축적의 단계로 이루어져 있다. 예비단계에서 역량강화를 진행하여 축적된 마을 방향과는 다르게 소규모 선행 사업이 정해진다면, 역량이나 경험의 구축이라는 측면에서 부(-)의 결과가 발생하게 된다. 즉, 마을 입장에서는 상대적으로 효과성이 적은 과정 연계가 되는 것이고, 역시 정부 입장에서도 상대적으로 비효율적인 투자가 된다. 또한, 소규모 선행 사업 이후의 진입단계 사업 신청 역시도 한 개 분야만을 선정하여 진행하도록 하고 있다. 이는 역량의 분산보다는 집중이 효과적이라는 판단에서다.

예비단계는 농림축산식품부의 농촌 현장포럼 프로그램을 완료하든지, 혹은 지자체의 시・군 역량강화 프로그램을 농촌활성화지원센터의 인증을 받아 완료하든지 둘 중에 하나를 선택하여 진행한다. 두 가지 방법 모두 마을의 사업 추진 여건을 조성하고, 기초 역량을 함양하는 단계이다.

진입단계에서는 지자체의 발전 의지와 역량의 축적 정도를 평가하게 되며, 가능성 있는 마을에 5억 원 이하의 중규모 사업을 지원한다. 대표적인 사업인 창조적 마을 만들기 사업은 단계별 지원을 통해 마을을 체계적으로 발전시키고자 기획 되었다. 이때 공동 문화 복지 분야는 기초 생활 기반 확충과 지역 역량강화 기능 만 지원 가능하며, 사업을 통해 마을공동체를 복원하고, 복지 사각지대를 해소 하는 데 목적이 있다. 경제(체험・소득)분야는 지역 소득 증대와 지역 역량강화 기능 만 지원 가능하며, 마을에서 생산되는 특산물의 부가가치를 높여 마을 발전을 꾀하고, 도농교류를 통해 농촌의 다원적 가치를 제고하는 목적이 있다. 환경(경관・생태)분야는 지역 경관개선과 지역 역량강화 기능 만 지원 가능하며, 마을의 경관을 아름답게 가꾸거나 생태계를 복원 시키고, 생물의 다양성 유지를 통해 농촌 어메니티를 향상 시키는 데 목적이 있다.

진입단계 신청 마을들은 예비단계의 역량강화 과정을 거쳐 합의된 사업 아이템을 집중 발전시킨다. 마을의 기반 구축기의 사업들을 중심으로 발전 계획을 수립하게 되며, 평가 과정에서는 농촌 현장포럼 과정의 역량강화 과정과 소규모 선행 사업, 진입단계의 역량 축적 과정에 대한 연계성이 평가 요소가 된다.

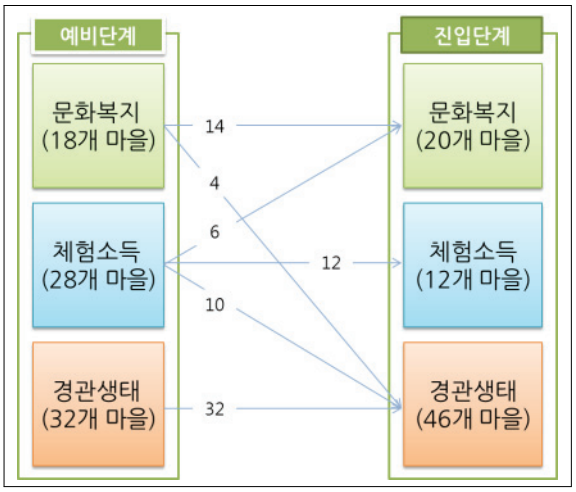
본 연구에서는 충청남도에서 2015년과 2016년 창조적 마을 만들기 사업을 신청한 78개 마을을 대상으로, 마을현황, 역량강화 내역(주민들이 원하는 대표적인 사업의 종류 열거, 비전체계도 분석), 역량 축적 사업(소규모 선행 사업 분야, 창조적 마을 만들기 사업 분야)의 관계를 분석 하였다. 역량강화 과정에서는 농촌 현장포럼의 4개 과정(주민교육, 테마 과제 발굴 워크숍, 선진지 견학, 마을컨설팅)에 대한 내역과 역량 축적 과정에서는 소규모 선행 사업과 창조적 마을 만들기 사업 분야의 신청 내역에 대해 분석 하였다. 이를 토대로 마을의 역량의 축적과 분산을 종합 판단토록 하였다.

먼저 색깔 마을 사업의 과정 완료를 위해서는 색깔 있는 마을 지정, 농촌 현장포럼 이수, 마을 리더 교육(20시간 이상 2명 이수), 현장활동가 교육(20시간이상 3명 이수) 과정을 이수해야한다. 2013년 48개 마을, 2014년 57개 마을, 2015년 63개 마을, 2016년 50개 마을이 예비단계 과정을 이수 하였다. 시군 지역역량강화사업으로 이루어지는 충청남도 희망 마을은 마을 리더를 역량강화 하여 직접 마을 발전 계획을 수립해 보도록 한다는 점이 특징이다. 충청남도의 희망 마을은 2012년도 258개, 2013년 250개, 2014년 150개 마을이 예비단계 과정을 이수 하였다.

2015년도 진입단계 사업 신청 유형을 보면, 문화 복지 분야로 8개 마을이 신청하였고, 체험소득분야에 4개 마을이 신청하였으며, 경관생태분야에 17개 마을이 신청하였다. 2016년도의 진입단계 사업 신청 유형을 보면, 문화복지분야 12개 마을이 신청하였고, 체험소득분야에 8개 마을이 신청하였으며, 경관생태분야에 29개 마을이 신청하였다.

신청 사례는 문화복지(예비단계)에서 문화복지(진입단계)로 연계된 A마을 사례, 문화복지(예비단계)에서 경관생태(진입단계)로 연계된 B 마을 사례, 체험소득(예비단계)에서 문화복지(진입단계)로 연계된 C 마을 사례, 체험소득(예비단계)에서 체험소득(진입단계)로 연계된 D 마을 사례, 체험소득(예비단계)에서 경관생태(진입단계)로 연계된 E 마을 사례, 경관생태(예비단계)에서 경관생태(진입단계)로 연계된 F 마을 사례로 구분하였다. 그 중 대표적인 마을을 선정하여, 마을현황,

〈그림 1〉 진입단계 사업 신청 현황도



역량강화 내역, 역량 축적 내역을 정리하였고, 역량 축적 과정에서 선택 분야가 달라진 경우에는 그 이유를 정리하여 시사점 도출에 활용하였다.

4. 연구결과

<충남 태안군 A 마을 사례>

A 마을은 문화복지(예비단계)에서 문화복지(진입단계)로 신청하였다. 이 마을은 태안군 이원면에 위치하고 있다. 마을 인구는 170가구 229명이며, 마을 구성원 현황은 원주민 92%, 귀농귀촌 8%이다. 마을에는 솔향기길이라고 하는 생태 문화 탐방로가 있으며, 세계적 도예 작가 양승호 씨, 그리고 주민 전체가 되는 나오리 생태 문화 축제도 있다.

A 마을의 역량강화 교육 과정 중 주민교육은 농촌의 다원적 기능에 대한 이해, 마을 자원 찾기, 문화를 테마로 한 마을 개발 성공사례 교육이 진행됐다. 테마 과제 발굴 워크숍에서는 마을 발전 자유 토론을 통해 나오리 문화 전승과 문화 활동에 대한 내용이 대거 논의됐다. 선진지 견학은 마을 경관과 연계한 문화를 주제로 진행됐다. 마을컨설팅 과정에서는 나오리 문화 복지 프로그램을 주제로 이루어졌으며, '자연과 문화의 상생발전소, 솔향기 나오리 문화마을'이라는 비전을 설정하고 공유 하였다.

A마을은 역량강화 활동 내역에서 문화복지 분야를 강화하였으며, 역량 축적을 위한 소규모 선행사업과 창조적 마을 만들기 사업도 문화복지 분야를 선택하였다. 이 마을은 역량강화 활동과 역량 축적 활동이 연계되었다.

<충남 부여군 B 마을 사례>

B 마을은 문화복지(예비단계)에서 경관생태(진입단계)로 신청하였다. 이 마을은 부여군 내산면에 위치하고 있으며, 총 14가구 25명이고, 전체 가구가 농가이다. 천보산(해발 330m)이 있고, 대문바위, 하륵소류지 등의 자연자원이 있다. 마을 재배 작물로는 고추 30톤, 밤 70톤, 사과 30톤, 콩 10톤이 있다.

B 마을의 역량강화 내역을 보면, 마을은 이미 역사 문화 보존을 테마로 하는 농어촌체험휴양마을과 팜스테이마을을 운영을 하고 있다. 그리고 주민교육에는 노인 문화 복지를 테마로 한 교육과 체험마을 운영에 필요한 체험 마을 조직 구성에 대한 내용들이 진행되었다. 테마 과제 발굴 워크숍에서는 문화 프로그램 개발과 운영조직 구성에 대한 내용이 진행 되었다. 선진지 견학은 문화복지를 테마로 한 마을로 다녀왔으며, 마을 컨설팅은 문화프로그램 운영 및 조직에 대해 이루어졌다.

B 마을은 역량강화 활동 내역에서 문화복지 분야를 강화하였으나, 역량 축적을 위한 소규모 선행 사업에서는 체험소득 분야로 신청이 되었고, 창조적 마을 만들기 사업은 경관생태로 신청 되었다. 이 마을은 역량강화 활동과 역량 축적 활동이 연계되지 못하였다. 신청분야가 달라진 이유는 현장포럼 이후 진행된 '팜스테이마을 빌리지 닥터 프로그램'으로, 마을 내 천보산 관광객을 마을에 머물게 하는 경관 컨설팅을 받았기 때문이다.

<충남 청양군 C 마을 사례>

C 마을은 체험소득(예비단계)에서 문화복지(진입단계)로 신청하였다. 청양군 청남면에 위치하고 있으며, 82가구 190명이다. 주요 농산물로는 수박과 메론이 있다.

C 마을의 역량강화 내역을 보면, 주민교육에서 마을 농산물 가공 및 판매를 주제로 이루어졌으며, 테마 과제 발굴 워크숍에서는 농작물 판매 전략에 대한 논의가 이루어졌다. 주로 나온 내용으로는 새로운 소득 작목 특화와 친환경 농업 마을 조성이었으며, 체험관광 및 소득향상을 위한 전략과제로는 농・특산물 가공시설, 로컬푸드 직매장 설치, 특산물을 활용한 상품개발, 브랜드 및 포장지 개발이 도출되었다. 선진지 견학은 특산물 가공 판매가 잘 되는 곳을 벤치마킹 하였다. 마을컨설팅은 소득 아이템 발굴에 대한 전문 자문으로 이루어졌다.

C 마을은 역량강화 활동 내역에서 체험소득 분야로 이루어졌고, 역량 축적을 위한 활동 중에서 소규모 선행 사업은 체험

ⓒ 2016 Society of Agricultural Extension and Community Development

소득 분야로 이루어졌다. 그러나 창조적 마을 만들기에서는 문화복지 분야로 이루어졌다. 이 마을은 역량강화 활동과 역량 축적 활동의 일부가 연계되지 못하였다. 신청분야가 달라진 이유는 소득체험 분야에 대한 자부담 비용을 마을에서 충당할 수 없어서이다.

<충남 보령시 D 마을 사례>

D 마을은 체험소득(예비단계)에서 체험소득(진입단계)으로 신청하였다. 이 마을은 보령시 청라면에 위치하고 있으며, 33가구 74명이다. 마을 주요 재배 품목으로는 한우 80두, 고추 1만근, 육계 5만수, 양송이버섯, 파프리카, 방울토마토 등이 있다. 특히, 양잠연구회(15명)가 조직 되어있고, 양잠산업의 생산 기반도 조성되어 있다. 양잠분야의 유통・판매・가공・체험의 다각화로 양잠 6차 산업화를 도모하고 있다.

D 마을의 역량강화 내역을 보면, 주민교육은 마을 자원의 이해, 뽕나무 양잠 사업, 소득 사업 성공 사례라는 주제로 이루어졌다. 테마 과제 발굴 워크숍은 뽕나무 양잠 방법을 주제로 운영되었다. 양잠 사업에 대해 협의된 구체적인 전략 과제를 보면, 잠사 전문 기술 교육 이수, 누에 및 뽕나무를 활용한 체험 프로그램 운영, 양잠 주말체험농장 운영 등이 있다. 선진지 견학은 잠사박물관 등 양잠 관련 전문 시설로 다녀왔고, 마을컨설팅은 뽕나무 양잠의 기술적인 부분에 대한 자문이 진행되었다.

D 마을은 역량강화 활동 내역에서 체험소득 분야를 강화하였고, 역량 축적을 위한 소규모 선행사업과 창조적 마을 만들기 사업도 체험 소득 분야로 신청하였다. 이 마을은 역량강화 활동과 역량 축적 활동이 연계되었다.

<충남 계룡시 E 마을 사례>

E 마을은 체험소득(예비단계)에서 경관생태(진입단계)로 신청되었다. 이 마을은 계룡시 두마면에 위치하고 있다. 마을 가구/인구는 60가구 79명이며, 귀농귀촌자는 6가구 12명, 빈집은 7가구이다. 마을에서 생산되는 주요 농산물을 보면, 한우 80두, 딸기 1ha, 고추 2ha, 콩 2ha, 상투 1ha, 벼 2ha, 블루베리 3ha이다. 이 마을은 농산물 수확(딸기, 고추 등) 체험과 블루베리 농장 운영하고 있다.

E 마을의 역량강화 내역을 보면, 주민교육은 마을자원의 이해, 고추장 가공판매, 체험소득 우수사례로 진행되었다. 테마 과제 발굴 워크숍에서는 농가 수익 증대의 계획 수립과 전통 장 담그기 계승마을 조성 계획을 수립하기도 하였다. 선진지 견학도 순창 고추장 익는 마을 방문을 통해 마을 운영 노하우를 습득하였다. 마을컨설팅에서는 장류 가공 사업을 위한 조직 및 법인구성에 대한자문이 진행되었다.

E 마을은 역량강화 활동 내역에서 체험소득 분야를 강화하였고, 역량 축적 활동인 소규모 사업 신청과 창조적 마을 만들기 사업은 경관생태 분야로 신청하였다. 신청 연계분야가 달라진 이유는 사업의 추진 주체인 마을 이장님이 바뀌어 신임 이장님의 관심사가 달라졌기 때문이다.

<충남 태안군 F 마을 사례>

F 마을은 경관생태(예비단계)에서 경관생태(진입단계)로 신청하였다. 이 마을은 태안군 안면읍에 위치하고 있으며, 76가구 171명이다. 귀농・귀촌 인구는 30%에 달한다. 논 87ha, 밭 38ha, 호박고구마 10ha, 기능성 작물 2ha, 웰빙작물 2ha, 유색쌀 1ha에서 마을 농・특산물이 재배되고 있다.

F 마을의 역량강화 내역을 보면, 파괴된 마을 산과 마을저수지를 복원하기 위해 예비단계의 농촌현장포럼이 경관생태 분야로 이뤄졌다. 주민교육은 마을 자원의 이해, 파괴된 환경의 복원, 경관생태 개발 사례, 저수지 활용 개발사례로 진행되었다. 테마 과제 발굴 워크숍에서는 '솔향기 가득한 유기농 먹거리' 라는 테마를 수립하고, 마을 저수지에 정화 식물 심기, 쓰레기 수집 판매 등의 구체적인 전략과제도 도출 하였다. 선진지 견학은 환경을 주제로 한 마을을 방문 하였고, 마을 컨설팅은 마을 저수지 정화 및 활용방법에 대한 자문으로 진행하였다.

F 마을은 역량강화 활동 내역에서 경관생태 분야를 강화하였고, 역량 축적 활동인 소규모 선행 사업과 창조적 마을 만들기 사업도 경관생태 분야로 신청하였다. 이는 역량강화 활동 중에 나온 과제들을 실행하기 위한 연계사업 신청으로 설명할 수 있다.

이처럼 마을은 개발과정에서 비전을 설정하고, 역량강화를 위한 활동들을 하게 된다. 하지만 예비단계와 진입단계, 혹은 역량강화 활동과 역량 축적 활동에 있어 상이한 결과들이 나타났다. 그 이유들을 보면, 단순히 마을의 이장이 바뀌어 진행이 안 되는 경우도 있고, 자부담에 대한 확보가 어려워 포기되는 경우도 있으며, 컨설팅이나 전문가 자문에 의해 갑작스레 마을 사업 신청 방향이 바뀌기도 했다.

ⓒ 2016 Journal of Agricultural Extension & Community Development

〈표 1〉 마을의 역량 강화 활동 내역과 사업 신청 비교

마을 구분	역량 강화 활동 내역(농촌현장포럼 내용)												역량 축적		
	주민교육 (강의)			테마과제발굴워크숍 (퍼실리테이션 회의)			선진지 견학 (벤치마킹)			마을컨설팅 (계획 논리 검토)			예비단계		진입단계
													농촌현장 포럼이수	소규모 선행사업	창조적 마을 신청
	주제	실시 횟수	참여 대상	주제	실시 횟수	참여 대상	주제	실시 횟수	참여 대상	주제	실시 횟수	참여 대상	포럼분야	사업분야	사업분야
A마을	나오리 문화전승	1	마을주민전체	문화 활동	1	마을주민전체	마을경관과 연계한 문화	1	마을주민전체	나오리 문화복지 프로그램	1	마을주민전체	문화복지	문화복지	문화복지
B마을	노인문화복지 /체험마을조직	1	마을주민전체	문화 프로그램 운영조직구성	1	마을주민전체	문화복지운영 체험마을 사례	1	마을주민전체	문화프로그램 운영 및 조직	1	마을주민전체	문화복지	체험소득	경관생태
C마을	마을 농산물 가공판매	1	마을주민전체	농작물 판매 전략 논의	1	마을주민전체	특산물 가공 판매	1	마을주민전체	소득 아이템 발굴	1	마을주민전체	체험소득	체험소득	문화복지
D마을	뽕나무양잠 /소득사업	1	마을주민전체	뽕나무 양잠 방법	1	마을주민전체	양잠 관련 전문 사례	1	마을주민전체	뽕나무 양잠사업	1	마을주민전체	체험소득	체험소득	체험소득
E마을	고추장 가공판매	1	마을주민전체	고추장사업 관련 교육	1	마을주민전체	장류 가공사업	1	마을주민전체	장류 가공 사업	1	마을주민전체	체험소득	경관생태	경관생태
F마을	파괴환경의 복원	1	마을주민전체	정화식물심기 쓰레기 수집판매	1	마을주민전체	환경경관사업	1	마을주민전체	저수지 수질과 큰봉산 수목 복원	1	마을주민전체	경관생태	경관생태	경관생태

전체적으로 보면, 예비단계의 문화복지 분야(18) 이수 마을들은 문화복지 분야(14)와 경관생태 분야(4)로 진입단계의 신청 사업이 바뀌었다. 이는 경관생태 분야의 사업들은 대부분 하드웨어 중심으로 진행되기 때문에, 이를 운영할 프로그램의 기획 및 추진은 상대적으로 부족해도 진행이 가능하기 때문인 것으로 분석된다. 하지만, 문화복지 분야의 사업들은 대부분 소프트웨어(프로그램)로 구성해야 한다. 따라서, 사업 경험이 부족한 마을 입장에서는 신청이 꺼려질 수밖에 없다. 또한 프로그램 진행을 위한 인적자원 확보 정도가 중요한 정량지표로 책정되어 있고, 그 인적자원이 해당마을에 1년 이상 거주 중이어야 하는 점도 문화복지 분야의 지원을 어렵게 하는 또 하나의 이유다. 과연 전문가의 마을 내 상주부분이 사업계획의 적정성을 판단하는 지표로 활용하는 것이 타당한지에 대한 부분은 논의의 여지가 있어 보인다.

예비단계의 체험소득 분야(28) 이수 마을들은 문화복지 분야(6), 체험소득 분야(12), 경관생태 분야(10)으로 진입단계의 신청 사업이 바뀌었다. 이는 마을에서 갖춰야 할 조건들이 많아서 꺼리는 것으로 분석된다. 소득 체험 시설의 경우, 해당시설의 총 사업비의 20% 자부담과 해당 시설 토지의 100% 주민부담을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

예비단계의 경관생태 분야(32) 이수 마을들은 전부 경관생태 분야(32)로 진입단계의 사업을 신청하였다. 경관생태분야는 마을 입장에서는 숙원사업의 해결 방식으로 비춰지고 있다. 또한 사업 전에 깨끗한 마을을 먼저 만들어야 한다는 생각이 녹아 있는 사업이기도 하다. 자부담의 조건도 없어 많은 마을들이 사업의 시작을 경관생태 분야로 선정하는 경우가 많다.

역량 단계별 지원 체계가 담고 있는 중요한 의미는 역량강화 활동을 통해 개인의 역량은 향상되고, 개인역량의 향상은 지역사회의 역량을 가져온다는 데 있다. 그러나 역량강화와 축적의 비연계는 투자자나 기획자인 정부 입장에서는 사업의 취지를 전혀 고려하지 않은 접근인 것이다. 제도의 뜻에 반할 때에는 다음과 같은 추가적인 방법들이 검토되어야 한다.

첫째, 마을에서 주민들의 합의된 내용이 사업내용에 담겨 있는가에 대한 철저한 검증이 필요하다. 예비단계를 거쳐 진입단계 사업신청에 있어 현장포럼의 의미와 조건이 명백히 되새겨질 필요가 있다. 주민주도나 주민참여에 의한 마을 개발 측면에서도 마을 주민들이 참여했던 현장포럼의 내용이 마을 발전 계획에 들어가 있는가가 중요하게 평가 되어야 한다. 그리고, 예비단계 현장포럼 이수 내용과 진입단계의 사업 신청방향이 달라질 때에는 새로운 현장포럼을 개최하여 주민의 뜻을 확인하고, 이를 새로 합의하고 공유해야 한다.

둘째, 진입단계 사업 신청 흐름을 분석해 보면, 경관생태 분야는 선호하는 데 반해 문화복지 분야나 체험소득 분야는 기피하는 경향이 두드러졌다. 이는 마을 주민들은 마을개발에 대해 경관개선이 선행되어야 한다는 생각들을 많이 하고, 마을의 숙원사업을 해결하는 방향으로 사업내용이 진행되기 때문이다. 무분별하고 단편적인 마을 단위 경관계획의 실행

ⓒ 2016 Society of Agricultural Extension and Community Development

보다는, 경관 전문가를 통한 상위 지역 경관 계획의 검토를 통한 마을의 체계적이며 제한적인 개발 계획 수립이 진행되어야 한다.

문화복지 분야의 신청을 기피하는 이유는 마을 내에 상주해야하는 인적자원(전문가) 조항 때문이다. 이는 전문가 풀을 시・군에서 확보를 하고, 마을에서 필요로 할 때 도움을 주는 방식으로 해결이 될 수 있다.

체험소득 분야는 문화복지 분야와 경관생태 분야의 사업 단계보다 상위단계에 두어 문화복지 분야나 경관생태 분야 사업을 완료한 마을이 신청할 수 있도록 해야 한다. 다시 말해, 경관생태 분야와 문화복지 분야의 사업 완료 후에 체험소득 분야로의 진입이 가능하도록 해야 한다.

5. 결 론

농림축산식품부는 지자체 정책과 연계하여 예비-진입단계를 거친 마을은 발전-자립단계 사업기회를 부여하는 역량 단계별 지원 체계를 발표하였다. 예비단계-진입단계-발전단계-자립단계의 지원 체계에는 그에 맞는 이수 조건, 관련 사업 및 지원 수단이 명시되어 있다. 지자체 마을 만들기 사업의 자율성을 인정하며, 보다 나은 마을개발을 예인하고 있다.

충청남도 내 예비단계 이수 마을들은 826개에 달하고 있으며, 이 마을들도 진입단계 사업의 신청 조건을 갖추게 되었다. 바람직한 마을개발은 주민주도 혹은 주민 참여에 의한 것이라고 볼 때, 주민들이 합의한 마을 발전상이 사업 내용으로 정리되어야 한다.

또한, 예비단계의 소규모 선행 사업부터 진입단계의 창조적 마을 만들기 사업을 통해 마을 만들기 역량을 축적하여, 발전단계의 종합개발 사업을 본격적인 지역 개발 사업을 진행하게 된다. 이처럼 예비단계나 진입단계는 본격적인 지역 발전을 위한 기초 단계 성격이 강하다. 역량강화와 역량 축적 과정을 거친 마을에 한해 종합발전의 기회를 제공하는 상황이므로, 발전단계 전까지는 이전 사업들 간에 연계가 중요하게 평가되어야 한다.

그럼에도 불구하고 예비단계를 거쳐 진입단계의 사업을 신청한 78개 마을들의 역량강화 활동 내역과 역량 축적의 활동 내역을 분석해 본 결과, 대부분 연계가 되질 않았다. 당초에 역량 단계별 지원 체계에서 말하는 마을 역량의 성장을 구분하기 어렵게 만든다. 예비단계의 주민 합의 내용과 진입단계의 사업 신청 내용이 달라지는 사례를 보면, 사업 신청 조건에 관한 문제와 사업 자체의 특징에 관한 문제로 정리할 수 있다.

먼저 사업 신청 조건에 관한 문제를 보면, 체험소득분야는 부지 100%와 소득시설비의 20%를 수익자가 부담하도록 되어 있다. 마을 개발 사업 추진에 있어 마을의 기금이 사용될 수밖에 없어서 마을의 리더들은 체험소득분야에 대한 신청을 자제하고 있다. 그리고 문화복지 분야는 문화복지 사업을 위한 인적자원(전문가)의 마을 상주 조건을 지표로 제시하고 있다. 이는 마을에서 문화복지 분야로 사업 신청을 하고 싶지만, 해당 전문가들이 없어서 신청을 못하는 상황으로 귀결되고 있다.

다음은 사업 자체의 특징에 관한 문제로는 경관생태 분야가 마을의 숙원사업을 해결할 수 있는 출구로서 활용되는 것을 들 수 있다. 경관을 다듬어 놓고, 체험소득 분야로 나가겠다는 의견들이 반영된 것이다.

연계 사례의 경우, 지역 주민의 욕구와 참여에 바탕을 둔 상향식 개발을 지향하고, 지역이 갖고 있는 자원들의 활용을 극대화 하고 있다. 미연계 사례의 경우, 추진 과정에서 가장 중요한 지역 사회와 주민이 배제되어 사업 진행과정에서 지역적 관심과 참여가 저조했다. 특히 역량단계별 지원체계에서 제시하는 역량의 강화나 축적이 이뤄졌는지를 가늠키 어려우며, 이는 자칫 역량이 빠진 단계별 지원 체계로 전락할 수도 있다. 정리하면, 지역사회의 역량은 역량강화활동을 통해 향상되며, 해당 분야에 대해 지속적인 배움과 실천이 뒤따를 때에 역량의 축적이 일어날 수 있는 것이다.

참 고 문 헌

1. 김윤두, 김사균, 김효미, 채수호. (2013). 농업인의 개인역량과 조직성과간의 연관관계 분석. *농촌지도와 개발*, *20*(1), 143-172.
2. 농림축산식품부. (2014). *일반농산어촌개발사업 핸드북*. 세종: 농림축산식품부.
3. 신예철. (2012). *지역만들기에 있어서 지역공동체 역량이 지속적 참여와 참여확대에 미치는 영향 연구: 지역만들기 공동체와 지역문화활동 공동체의 역량비교분석을 중심으로*, 한양대학교 도시대학원 박사학위논문.
4. 이성. (1998). 지역사회 개발과 지역사회 리더십. *한국농촌지도학회지*, *5*(1), 1-10.

5. 이원주, 이유직. (2013). 단계별 주민역량강화를 통한 농촌마을만들기의 효과 연구 : 전라북도 진안군을 대상으로. *농촌계획*, *19*(4), 269-281.

6. 정혜경, 이순석, 강신곤 & 정성옥. (2015). 강소농사업 참여농가의 역량강화에 영향을 미치는 요인 분석. *농촌지도와 개발*, *22*(3), 261-268.

7. Aspen Institute. (1996). *Measuring community capacity building*. Washington DC: Aspen Institute Rural Economic Policy Program.

8. Bopp, M., Germann K., Bopp, J., Littlejohns, L B., & Smith, N. (2000). *Assessing Community Capacity for Change*. Red Deer, Alberta: David Thompson Health Region and Four Worlds Center for Development Learning.

9. Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: a model for effective performance*. New York: Wiley.

10. Chaskin, R. J. (2001). Building Community Capacity : A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review, 36*(3), 291-323.

11. Easterling, D., Gallagher, K., Drisko, J., & Johnson, T. (1998). *Promotiog health by building community capacity : Evidence and implications for grantmakers*. Denver, CO : The Colorado Trust.

12. Fletcher, S. (1991). *Nvqs, Standards and Competence*, London: Kogan Page.

13. Goodman R. M., Speers, M. A., McLeroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E., Smith, S. R., Sterling, T. D., & Wallerstein, N. (1998). Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health Education and Behavior*, *25*(3), 259-278.

14. Green, P. C. (1999). *Building robust competencies: Linking human resource systems to organizational strategies*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass publishers.

15. Jacobs, R. (1989). Getting the measure of management competence. *Personnel Management*, 21(6), 32-37.

16. Kretzmann, J. P., & McKnight, J. L. (1993). *Building communities from the inside out : a path toward finding and mobilizing a community's asset*. Chicago, IL: ACTA Publications.

17. Laverack, G. (2005). Evaluating community capacity : visual representation and interpretation. *Community Development Journal*, *41*(3), 266-276.

18. Lucia, A. D., & Lepsinger, R. (1999). *Competency models: pinpointing critical success factors in organizations*. San Fransisco, CA: Jossey-Bass publishers.

19. McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist*, *28*(1), 1-14.

20. McLogan, P. (1989). Models for hrd practice. *Training and Development Journal*, *43*(9), 49-59.

21. Minkler, M. (2004). *Community organizing and community building for health*. Rutgers University Press.

22. Mondros, J., & Wison, S. (1994). *Organizing for power and empowerment*. New York: Columbia University Press.

23. O'Brien, D. J., Hassinger, E. W., & Brown, R. B. (1991). The social networks of leaders in more and less viable rural communities. *Rural sociology, 56*(4), 669-711.

24. O'Brien, D. J., Rardeke, A., & Hassinger, E. W. (1998). The social networks of leaders in more and less viable communities six years laters: A research note. *Rural sociology*, *63*(1), 109-127.

25. Rapp, C., Shera, W., & Kisthardt, W. (1993). Research Strategies for consumer empowerment of people with severe mental illness. *Social Work*, *38*(6), 727-736.

26. Parry, S. R. (1996). The quest for competencies: Competency studies can help you make HR decision. *Traning*, 33(7), 48-56.

27. Putnam, R. D. (1993). The prosperous community: Social capatal and public life, *The American Prospect*, *13*, 35-42.

28. Schippmann J. S. (1999). *Strategic job modeling*. Mahwah, NJ: Erlbaum.

29 Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: model for superior performance*. New York: Wiley.

30. Staples, L. (1990). Powerful ideas about empowerment, *Administration in Social Work*. *14*(2). 29-42.

31. Summers, G. (1986). Rural community development. *Annual Review of Sociology*, *12*, 347-371.

Received 18 September 2016; 1st Revised 04 October; 2nd Revised 21 October 2016; Accepted 16 December 2016

Doo-soon Kim is a Secretary General of the Rural Revitalization Support Center of Chungcheongnam-do. His research interests focus on Community Development, Capacity Building and Life-long Education.
Address: (32439) Kongju National University, 54 Daehak-ro, Yesan-eup, Yesan-gun, Chungnam-do, Republic of Korea
E-mail) civservant@kongju.ac.kr
phone) 82-41-333-1380

ⓒ 2016 Society of Agricultural Extension and Community Development