

농촌마을종합개발사업에 있어 주민참여 실태와 성과에 관한 연구

- 전남농촌마을을 중심으로 -

A Study on the Actual Situation and Performance of Residents Participation in the Comprehensive Development Project of Rural Villages

- Focused on the Jeonnam Rural Village -

김재원*
Kim, Jai-Won

The purpose of this study is to analyze the actual situation of residents' participation in rural development projects, to identify their performance and problems, and suggest ways to develop desirable villages in rural areas. From reviewing relevant pre-studies, this study was done by interview, questionnaire, and observation targeting 140 leaders and residents of exemplified village of the project in Jeollanam-do, as well as by listening opinions of relative experts. This study is largely classified into 4 parts, review of character and appearing background of village development project, review of theoretical discussion about residents' participation, evaluation of accomplishments and analysis of participation, and establishing a model for habitants-participating village development project and how to improve it. As a result of questionnaire, it was found urgent for habitants to convert their thinking about village development and their participation in it, to realize a model of this project, as well as political stimulus to promote that. Therefore, measures must be required to improve current village development projects and to promote them. First of all, a preparation period is required to sufficiently provide the village where habitants are willing to participate in, from the state of place selection. Besides, it is required to run away from profit-making businesses aiming at foreign people, to improvement of residents' welfare in a long term, and enhanced resources management in a broad view. Waste of working expenses seems to be solved through direct operation by a corporation in charge of profit-making businesses, under superstition of residents' community. Finally conclusion, expansion and practicalization of education to residents are essential, to promote their participation in rural development projects. Especially it must be practical education for habitants such as 'community-ship' or 'technology education in each interesting part,' rather than tour of other villages and unilateral lectures from experts. Along with this, a long term plan and systematic participation is more essential. Since planning itself can be mutual learning to enhance residents' capacity, a chance must be established to discuss and plan each part including resources-research, by making them participate in.

주요어 : 농촌마을종합개발사업, 주민참여지수, 사업성과지수

Keyword : Rural village comprehensive development project, Community Involvement Index, Business performance index

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

삶의 질이 새로운 성장, 새로운 경쟁력의 중심이 되는 시대가 된 지금, 지역발전위원회와 행정자치부 등 관련 부처들은 삶의 질을 향상시킬 수 있는 공동체 복원을 목표로 2000년을 전후하여 농촌개발사업 입안에서는 주민참여를 촉진하고자 농촌마을종합개발사업을 2004년부터 시행해오고 있으며, 현재는 농촌중심지활성화 사업과 창조적 마을만들기 사업 등으로 세분하여 추진되고 있다.

하지만 정책적으로 강조하고 기대한 바와 달리 주민참여는 마을회의에 참석하는 정도에 그칠 뿐 아니라 농촌사회의 변화된 현실에서 전통적 주민 공동체 단위로 사업을 추진하는 것에는 한계와 부작용이 있다는 목소리도 없지 않다.¹⁾ 주민참여를 강조하며 도입된 농촌마을종합개발사업

에서 주민참여는 어떠한 형식과 수준으로 이루어지고 있는지, 농촌마을종합개발사업의 개선해야 할 바는 무엇인지, 주민참여 정도와 농촌마을종합개발사업의 성과는 어떤 관련성이 있는 것인지 등에 대해 주목할 필요가 있다. 최근 각종 농촌지역개발정책 논의의 주축이 주민참여의 문제와 직간접적 관련을 가지는 만큼, 농촌지역개발사업에서 주민참여의 실태 및 성과 파악은 매우 중요한 의미 가진다.²⁾

본 연구의 목적은 농촌마을종합개발사업에서의 주민참여 실태를 분석하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 농촌마을종합개발사업의 방향을 제시한다.

1.2 연구의 방법

마을개발사업 관련 논의의 동향과 농촌개발 분야의 주민참여적 접근과 관련 연구동향과 주민참여 논의의 쟁점에

- 1) 송미령, 박시현, "주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석."국토계획, 37(1), 2002.
- 2) 국가균형발전 차원의 정책 구상에서도 농산어촌형 지역혁신체계(RIS:Regional Innovation System) 구축에 관한 논의가 활발할 뿐만 아니라, 농촌 경관협정제도 등과 같이 주민참여를 실질화 하고 제도화하려는 일단의 논의도 진행 중이다.

* 정회원, 세한대학교 경영학과 교수, 공학박사
(Corresponding author : Business Administration, Sehan University, kjwdb@hanmail.net)

대하여 간단히 살펴보고, 이론적 논의에 토대를 두어 분석의 관점과 방향을 정립하고자 한다.

또한, 전남지역에서 주민참여형 농촌마을종합개발사업이 어떻게 추진되고 있고 그 과정에서 성공요인과 문제점이 무엇인지를 파악하기 위하여 전남지역의 사례지역에 대한 현지조사를 통하여 운영위원회 및 주민들과 심층면담을 실시하였다. 또한, 농촌마을종합개발사업에서의 주민참여 실태를 파악하고 사업 성과와의 관계를 분석하여 주민참여형 농촌마을종합개발의 향후 바람직한 개선 및 발전방향을 제시한다. 농촌마을종합개발사업을 추진한 마을의 운영위원회 및 주민을 대상으로 한 면접조사와 설문조사, 사례마을 관찰조사, 전문가 의견 수렴 등이다.

본 연구는 사례 마을의 범위를 주민참여를 강조하면서 최근에 추진된 농촌마을종합개발사업의 대상 마을 중 일부로 한정하고, 그 중 사례지역의 운영위원회 및 주민 일부를 대상으로 조사하였기 때문에 표본의 범위와 대표성, 규모의 충분성 측면에서 약점이 있다. 그럼에도 불구하고 이론적 논의와 정책적 함의 그리고 농촌 현장의 미시적 사례분석과 통계적인 분석의 장점 등을 균형있게 취하고자 하였음을 미리 밝혀둔다.

2. 주민참여형 농촌마을종합개발사업의 평가분석의 방향

2.1 마을개발 관련 논의의 동향

지금까지 우리나라에서 농촌마을종합개발사업과 관련하여 이루어지고 있는 논의 중 대부분은 마을정비의 세부수법이나 물리적 환경 개선 등과 관련되는 것이다.³⁾ 이들 연구는 대체로 농촌지역개발의 정책적인 맥락이나 사회·경제적 측면에 대해서는 깊이 있게 다루지 않지만, 마을개발 사업에 요구되는 물리적 계획 항목, 기준, 모형 등을 제시한다. 마을개발과 직접 관련되는 논의들은 아직까지 공학적 정비 수법, 물리적 개발계획, 정책의 방식 등의 측면에 초점이 맞추어져 있다. 물론 이러한 연구에서도 일부 농촌마을종합개발사업과 관련된 현실을 관찰하고 문제를 제기하는 부분들이 발견되기는 하지만 미시적, 분석적 수준에서 주민참여 문제를 접목하여 다루지 못하였다.

2.2 주민참여 관련 논의의 쟁점

1) 농촌개발 분야의 주민참여적 접근

관심의 초점을 농촌개발로 좁혀보았을 때, 주민참여가 중요하게 대두되는 데는 도시계획 분야와는 구별되는 나름의 특수한 사정이 놓여 있다.

우리나라에서 진행된 농촌마을종합개발사업의 경우에는 시장통합과 주민의 자조 중에서 어느 방향에 강조점이 맞추어져 있는 지 농촌개발 분야에서 중요하게 담구할 쟁점 중 하나라 하겠다.

2) 관련 연구동향과 주민참여 논의의 쟁점

현재까지의 연구들은 주민참여의 의의나 그 중요성은 강조하고 있지만 정작 주민참여가 사업의 성과와 어떠한 관련을 맺는지에 대한 것을 실증적으로 검토하지는 않았다. 지금까지 주민의 참여 수준 자체를 계량적으로 측정

하려는 시도는 없었으며, 나아가 주민참여와 사업의 성과간의 관련성에 대해 분석 하는 논의는 아직까지 나타나지 않고 있다. 이에 대해 살펴보기 위해서는 사업 단계별로 다양하게 나타나는 주민의 참여 내용과 그 수준에 대해 보다 분석적으로 파악해야 하며, 사업성과에 대해서도 나름의 기준으로 측정해야 할 것이다.

2.3 농촌마을종합개발사업 평가의 단계와 기준

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.

2.4 분석의 관점과 방향설정

선행 연구로부터 도출할 수 있는 쟁점은 주민참여가 사업의 효과성을 높이고 주민의 역량 강화를 도모하는 과정이자 결과로서 기능한다는 선언적이고 당위적인수준에서 주장되기는 하였지만, 정작 주민참여와 사업성과 간의 관계를 검증한 경우는 발견되지 않고 있다는 것이다. 따라서 이 연구에서는 주민참여와 농촌마을종합개발사업의 성과 간에는 긍정적인 상관관계가 있을 것이라는 관점에서 농촌마을종합개발사업 단계별로 주민참여의 실태를 파악하여 보고, 마을개발 사업을 평가하며, 주민참여와 사업 성과간의 관계를 밝히는 것이 필요하다고 판단하였다. 다만, 선행 연구에서 나타나는 정성적 분석이 가지는 단점을 보완할 필요가 있다.

우선, 농촌마을종합개발사업 과정에서의 주민참여 실태를 파악하기 위해서는 개발사업에 대한 단계 설정이 필요하다. 이는 Hamdi와 Goethert에 의한 5단계 구분은 기준으로 하되, 마을개발 사업에서 계획 수립단계와 세부설계단계는 그 구분이 모호하므로 통합적으로 고려하였다.

따라서 농촌마을종합개발사업의 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, 농촌마을종합개발사업의 과정을 미시적으로 분석하는 데서 다양한 참여 활동들이 발견될 것이라 본다.

다음으로, 농촌마을종합개발사업의 평가는 통상 정책사업 평가의 경우와 마찬가지로 목표 적합성, 과정 합리성, 성과 충분성이라는 일련의 절차를 따를 수 있다. 다만, 정책사업 평가의 단계와 기준은 차용하되 하나의 개별 정책 사업에 대한 계량적 총량 평가는 배제한다. 그러나 사업성과 및 주민참여 수준의 지수화를 시도함으로써 분석적 관점을 견지한다.

가설적으로 전망해 볼 수 있는 것은 통상적 개발사업의 단계별 주민참여는 사업의 준비단계에서 가장 활발하다가 사업의 유지관리단계에 접어들면 소수 주민을 제외하고는 거의 관심이 없어지는 형태가 될 것이다. 그러나 바람직한 농촌마을종합개발사업의 주민참여 모형은 사업단계가 누적될수록 참여의 수준이 높아져서 관리운영단계에 이르면 주민 스스로 전적인 권한을 행사하는 단계에 이를 것이다.

3) 임승빈·박창석·김용태, "농촌마을 계획을 위한 마을유형 및 특성연구," 국토계획 34(4), 1999.

3. 주민참여형 농촌지역개발사업의 성과분석

3.1 조사의 개요

농촌마을종합개발사업의 성과와 주민 참여 실태를 실제 사업이 이루어졌던 마을을 사례로 파악하고자, 마을 운영위원회 및 일반 주민으로 그 대상을 나누어 설문조사를 실시하였다.

설문조사표의 문항은 농촌마을종합개발사업과 주민참여에 대한 인식, 사업의 추진 단계별 참여 방식, 사업 후 나타난 변화(마을 개인)와 만족도, 마을 및 개인의 특성 등의 내용을 중심으로 구성하였다.

조사 대상 지역은 2005년부터 2010년 사이에 농촌마을종합개발사업이 시행된 전라남도 지역내 시·군지역의 마을을 선정하였으며, 주민 및 운영위원회 대상 조사는 총 10개 권역, 150명을 대상으로 이루어졌으며, 이 중 부적합한 10부를 제외한 140부를 실증분석하여 사용하였다.

Table 1. Areas and main facilities to be surveyed

사업시행년도	권역명	주요시설	
2005년	구례 방광권역	참새미골 활성화센터	
		한옥펜션&참새미골체험관	
		친환경농산물가공시설	
		월곡복지관	
		지리산 계곡쉼터	
장흥 수문권역	장흥 수문권역	이주단지조성	
		한승원 문학산책로 조성	
		농수산물유통센터	
		다슬기 양식장 및 습지관찰장	
2006년	담양 창평권역	농민건강증진센터	
		창평 전통쌀엿체험장	
		유기축산단지	
		다목적회관	
2007년	신안 북룡권역	복지센터	
		친환경한우축사	
		저온저장고	
	영광 두우권역	영광 두우권역	배출가공공장
			커뮤니티 센터
2008년	영암 서호권역	친일염 자연학습장	
		전통음식체험관	
		커뮤니티센터	
	나주 왕곡권역	나주 왕곡권역	석류채배단지조성
			물레방아골 산림욕체험장
2009년	영암 전돛들권역	복합문화센터	
		절임배추가공시설	
		에코왕곡교육센터	
	여수 봉전권역	여수 봉전권역	복합문화센터
			곤충생태체험시설
2010년	함평 철성권역	고추가공시설	
		커뮤니티센터	
		마을광장정비	
		산책로조성	
2010년	함평 철성권역	다목적회관	
		단호박 저장/가공시설	
		주차장(철성산, 농기계)	
		고택정비	

Table 2. Survey village respondent characteristics (unit : persons, %)

구분	분류	응답자 수	구분	분류	응답자 수
조사 대상마을	구례 방광권역	15(10.7)	연령	30대 이하	10(7.0)
	장흥 수문권역	9(6.4)		40대	16(11.4)
	담양 창평권역	15(10.7)		50대	28(20.0)
	신안 북룡권역	15(10.7)		60대	54(38.6)
	영광 두우권역	15(10.7)		70대 이상	32(23.0)
	영암 서호권역	15(10.7)	거주 기간	5년 미만	7(5.4)
	나주 왕곡권역	15(10.7)		5년-10년 미만	10(7.2)
	영암 전돛들권역	11(7.9)		11년-20년 미만	10(6.6)
	여수 봉전권역	15(10.7)		21년-30년 미만	21(15.3)
	함평 철성권역	15(10.7)		30년 이상	92(65.5)
성별	남자	79(57.1)	마을내 직책경험	있음	78(56)
	여자	61(42.9)		없음	62(44)
합 계	응답자 총수	140(100)	합 계	응답자 총수	140(100)

3.2 농촌마을종합개발사업의 추진현황과 특징

조사대상 권역에서 설정된 농촌마을종합개발사업의 목표, 사업 내용, 추진 과정의 특징 등에 대해 주민 및 운영위원회 대상으로 실시한 설문조사에서 얻어진 결과를 바탕으로 농촌마을종합개발사업의 현황을 살펴본 후, 사업 단계별 주민 참여 실태 및 사업성과를 본격적으로 분석하기로 한다.

1) 농촌마을종합개발사업의 목표인식

사업의 목표에 대해 운영위원회와 주민은 다른 인식을 보이고 있다. 마을 운영위원회들의 다수는 사업의 목표를 “농·특산물의 판로를 개척하고 소득 작목을 개발하는 등의 소득향상”(47.2%)시키는 것이라고 응답한 반면, 주민들은 도로나 주택, 상하수도 등 마을의 기반시설을 개선하는 것으로 사업 목표를 이해(37.2%)하는 비율이 높았으며, 운영위원회들과 달리 농촌마을종합개발사업의 목표를 지역 농·특산물의 판로를 개척하고 소득 작목을 개발하는 등의 소득향상이라고 답한 빈도는 운영위원회 보다 낮게 나타났다.

또한 주민의 개인적 특성에 따라라도 사업 목표에 대한 응답에서 의미 있는 차이를 보이고 있다.

Table 3. Goal of business(Leader Responses, %)

구분	사업의 목표				
	마을기반 시설정비	마을경관 개선	유통구조 개선 및 소득향상	도시민을 위한 여가휴양 및 시설조성	기타
운영위원회	27.1	18.5	47.2	5.6	1.6
주민	37.2	19.8	28.2	11.2	3.6

주 : 카이제곱 값 78.786, 자유도 4, p=0.000.

Table 4. Goal of business(Resident Responses, %)

구분		사업의 목표				기타
		마을기반 시설정비	마을경관 개선	유통구조 개선 및 소득향상	도시민을 위한 여가휴양 시설조성	
연령	30대이하	30.0	40.0	30.0	0	0
	40대	23.5	9.5	52.3	10.7	4.0
	50대	24.2	22.5	38.1	12.3	2.9
	60대	45.1	23.5	24.3	5.2	1.9
	70대 이상	41.3	27.5	19.8	9.7	1.7
소득 유형	농사전업	36.7	21.9	29.8	9.3	2.3
	마을내 농외활동	37.9	19.1	28.7	12.0	0
	마을외 취업	47.9	20.7	26.8	2.3	2.3
직책 경험	기타	57.8	10.7	23.8	4.3	3.4
	있다	39.7	24.8	29.2	3.1	3.2
	없다	39.2	15.4	20.9	21.4	3.1
합계		38.2	19.8	27.2	11.2	3.6

주 : 1) 연령*사업목표 pearson 카이제곱 값 21.836, 자유도 16, p=0.159
 2) 소득유형*사업목표 pearson 카이제곱 값 10.840, 자유도 12, p=0.554
 3) 직책경험*사업목표 pearson 카이제곱 값 2.274, 자유도 4, p=0.697

2) 주민참여 방식의 사업 추진에 대한 의견

마을 운영위원회들과 주민은 사업 목표에 대해서만이 아니라 주민참여에 대한 가치 평가에서도 차이를 보인다. 운영위원회 상당수(38.2%)는 “일의 진행이 느리고 효율성은 떨어지지만, 마을 일이나 주민이 함께 참여하는 것이 바람직”하다고 주민참여의 의의에 대해 당위적인 성격의 응답을 했으며, 이익을 얻을 사람이 주도해야한다는 의견은 9.1%에 불과했다. 또한 마을 운영위원회들은 대체로 자기 마을의 주민들이 사업 과정에 참여하는 것은 단지 자신의 이해관계 때문에 혹은 남의 이득도 있고 운영위원회가 하라고 하니 하는 것뿐이라고 생각하고 있었다.

Table 5. Attitude of residents(Leader Responses, %)

구분	주민참여 태도 정도				기타
	이익을 얻을 사람이 주도	마을대표가 주도	효율 낮아도 주민 모두 참여해야함	주민참여가 가장 효과적	
운영위원회	9.1	20.4	32.3	38.2	0.0

주 : 카이제곱 값 83.829, 자유도 4, p=0.000

Table 6. Attitude of residents(Resident Responses, %)

구분		주민참여 태도 정도				기타
		이익을 얻을 사람이 주도	마을대표가 주도	효율 낮아도 주민 모두 참여해야함	주민참여가 가장 효과적	
소득 유형	농사전업	8.5	9.7	31.5	48.7	1.6
	마을내 농외활동	4.5	20.7	28.5	44.5	1.8
	마을외 취업	2.5	9.7	11.5	86.3	0
	기타	3.5	19.5	45.8	31.2	0
직책 경험	있다	2.3	15.2	28.2	54.3	0
	없다	1.5	18.8	32.5	47.2	0
합계		4.5	18.2	29.5	47.1	0.7

주 : 1) 소득유형 pearson 카이제곱 값 9.654, 자유도 12, p=0.379
 2) 직책경험 pearson 카이제곱 값 0.404, 자유도 4, p=0.939
 3) 주민참여태도 응답에 대한 카이제곱 값 91.744, 자유도 4, p=0.000

3) 사업내용의 차이와 마을 유형

전남지역 조사 대상 권역에서 눈에 띄는 중요한 특징의 하나는, 사업의 주요한 세부 아이템들이 마을 주민보다는 외부인을 겨냥한 시설 설치 위주로 이루어져 있다는 점이다.

Table 7. Major facilities by region

권역명	주요시설	유형
구례 방광권역	농산물가공시설, 다목적복지관, 휴양시설, 경관조성	농가소득 추구 및 도시민 휴양시설
장흥 수문권역	도농교류센터, 휴양시설, 경관조성	도시민 휴양시설
담양 창평권역	체험시설, 다목적회관, 유기축산단지조성	도시민 휴양시설
신안 북룡권역	농산물가공시설, 복지관, 휴양시설, 경관조성	농가소득 추구 및 도시민 휴양시설
영광 두우권역	천일염저장시설, 체험시설, 복지관, 휴양시설	농가소득 추구 및 도시민 휴양시설
영암 서호권역	제배단지조성, 커뮤니티센터, 경관조성, 휴양시설	도시민 휴양시설
나주 왕곡권역	농산물가공시설, 복합문화센터, 경관조성	농가소득 추구 및 도시민 휴양시설
영암 전뎃들권역	농산물가공시설, 체험시설, 휴양시설, 경관조성	농가소득 추구 및 도시민 휴양시설
여수 봉천권역	커뮤니티센터, 체험시설, 경관조성, 휴양시설	도시민 휴양시설
함평 철성권역	농산물가공시설, 다목적회관, 경관조성	농가소득 추구 및 도시민 휴양시설

4) 세부사업 내용의 결정 방식

사업내용 결정에 있어서는 운영위원회와 주민 모두 사업대상지의 권역 주민들이 관심을 갖고 있던 아이템이 사업 결정시에 그대로 수용된 경우가 높게 나타났다.

Table 8. Decision making in business promotion

구분	사업 추진시 의사결정			
	합의 안 될 경우 투표로 결정	소수의견 무시하고 다수결에 따른다	다수 의견보다 영향력 있는 소수의견에 따른다.	기타
주민	52.3	20.8	20.4	6.5
운영위원회	55.8	21.9	22.3	0

주 : 카이제곱 값 125.200, 자유도 3, p=0.000

5) 기타 사업추진 과정에서 나타나는 특성

사업의 목표, 세부 사업 내용, 의사결정 등에서 나타나는 이상의 사항 이외에 사례 마을에서 나타나는 몇 가지 특징들을 살펴볼 수 있다.

계획 수립 과정에서 전문가들이 많은 영향을 발휘하고 있다는 점이다. 단순한 컨설턴트의 조언이든, 계획서 작성 이든 간에 전문가가 어떠한 방식으로든 개입하고 있는 것이다. 보다 구체적으로 이들 전문가들은, 계획 과정에서 주민 전체 회의를 통해 충분한 토론과 의견 교환을 유도하거나, 마을 대표급 주민의 의견을 주로 수렴하고 대부분 주민에게는 통보하거나, 혹은 주민 대상으로 설문조사를 하는 등의 방식으로 계획수립에 관계했던 것으로 나타났다.

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.

사례 마을에서는 세부 사업건별로 농어촌공사에서 사업을 집행하고 용역업체에 의해 사업이 추진하는 방식이 공통적이었다. 농촌마을종합개발사업 과정에서 나름의 주민교육 프로그램이 보편적으로 운영되었다.

Table 9. Residents education program for business(%)

구분	사업을 위한 주민교육 프로그램						
	선진지 견학	해외 연수	전문가 강연	기술 지도	주민 토론회	계획과정 설문조사	기타
주민	20.2	1.2	28.2	5.2	35.2	7.8	0.2
운영위원회	739.0	3.0	30.2	4.0	17.2	6.5	0

3.3 사업단계별 주민참여 현황 및 참여도

1) 사업 단계별 주민참여 실태

(1) 착수단계

사례 마을들은 많은 경우 별다른 준비가 되어 있지 않은 상태에서 지자체의 추천이나 공무원 등으로부터 독려를 받거나(64.0%) 사업비에 대한 욕심(14.8%) 등이 맞물려서 농촌마을종합개발사업 대상지 선정 과정에 응모하는 것으로 나타났다.

Table 10. Business destination application motive(Leader, %)

구분	응답자 비율
지자체 추천으로	64.0
마을 자발적으로	12.2
사업비 욕심 때문	14.8
기타	9.0
합계	100

Table 11. Business awareness point(Resident)

구분	농촌마을종합개발사업 인지시점			
	대상지로 선정되기 전	선정 후 주민 의견 수렴시	계획수립 후 공사시점	
연령	20-30대	20.0	60.0	20.0
	40대	45.1	53.1	1.8
	50대	55.2	30.2	14.6
	60대	49.5	40.2	10.3
	70대 이상	33.2	42.2	24.6
성별	남자	55.2	32.5	12.3
	여자	29.0	58.0	13.0
직책 경험	있다	55.8	40.2	4.0
	없다	32.5	43.2	24.3
합계	40.8	44.5	14.7	

주 : 1) 연령 pearson 카이제곱 값 8.658, 자유도 8, p=0.372
 2) 성별 pearson 카이제곱 값 5.172, 자유도 2, p=0.075
 3) 직책경험 pearson 카이제곱 값 13.055, 자유도 2, p=0.001

(2) 계획단계

사업의 계획 단계에서 이루어지는 주민참여 형태로 가장 두드러지는 것은 마을회의 참석이다.

주민 조사 결과 응답자의 67.9%가 마을개발 사업을 위해 개최된 회의에 참석했다고 답하고 있다.

마을회의 참석 이외에 사업의 계획 단계에서 주민들의 참여도가 높았던 활동으로는, 다른 마을 견학, 설문조사 응답 등을 들 수 있다. 그러나 새로운 사업 아이디어를 제시하거나 마을의 역사, 자원에 대한 정보를 제공하는 등 보다 적극적인 기여를 했다는 주민은 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

Table 12. Whether the village meeting is in attendance(persons, %)

구분	마을회의 참석여부		
	참석함	참석 못 함	
연령	20-30대	4(40.0)	6(60.0)
	40대	12(75.0)	4(25.0)
	50대	18(64.3)	10(35.7)
	60대	42(77.8)	12(22.2)
	70대이상	17(53.1)	15(46.9)
성별	남자	65(82.3)	14(17.7)
	여자	30(49.2)	31(50.8)
직책 경험	있다	62(77.0)	16(23.0)
	없다	33(53.2)	29(46.8)
합계	95(67.9)	45(32.1)	

주 : 1) 연령 pearson 카이제곱 값 2.404, 자유도 4, p=0.042
 2) 성별 pearson 카이제곱 값 2.570, 자유도 1, p=0.109
 3) 직책경험 pearson 카이제곱 값 2.252, 자유도 1, p=0.163

(3) 시행단계

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. 주민의 응답 역시 마을청소나 꽃심기 등에 힘을 보탰다는 비율이 52.9%에 이르고 있다.

Table 13. Role of residents in the implementation of the project

구분	사업시행과정에서 주민 역할					
	노동력 제공	공사 감리	필요토 지제공	전문적 의견제공	동산 및 부동산 기부	기타
응답율(%)	52.9	9.2	2.4	23.2	8.7	3.6

(4) 관리운영단계

주민은 마을행사 때 청소나 음식 장만, 방문객에게 자신이 재배한 농·특산물 판매, 마을 공동시설 관리 등의 형태로 참여한다고 응답하였다. 혼자 빠지기 어려운 마을 공동의 활동(마을회의, 마을청소 등)에는 참여율이 높지만, 보다 적극적인 역할이 요구되는 사업은 몇몇 사람으로 한정되어 진행되는 모습이였다.

Table 14. Management of facility operation method

구분	마을조직별 담당관리	전문경영인 고용	위탁경영	운영위원회 관리	주민 순번제로 운영	기타
응답율(%)	40.5	15.5	21.8	10.9	8.3	3.0

2) 참여지수 산정과 참여자 특성 파악

(1) 주민참여지수의 산정

계측 가능한 척도로 주민 개개인의 사업 참여도를 평가하는 데는 우선적으로 각 사업 단계별 활동 항목을 기준으로 한다. 주민이 각각의 활동에 참여했다고 응답했을 경우 +1점을 부여해서 단계별로 점수를 합산하였다. (각 활동별로 가중치는 부여하지 않는다.)⁴⁾ 그 다음으로 농촌마을종합개발사업 단계 중 3단계(계획, 시행, 운영)별로 산정한 주민참여 활동 항목의 합계가 각 단계별로는 3.33점(10/3점) 만점이 되도록 조정된 후,⁵⁾ 마지막으로 단계별 점수를 합하여 종합점수를 구한다. 편의상 이와 같이 점수화한 수치를 여기에서는 주민참여지수라 이름 하기로 하며, 그 값이 높으면 응답자 개인의 주민참여 활동도 높다고 가정하였다.

Table 15. Activity items of residents participation by business stage

사업 단계	주민참여지수 평가 항목	비 고
계획	- 단순회의 참석 - 회의 시 의견 표출 - 설문조사 응답 - 주민 교육 받음 - 다른 마을 견학 다녀옴 - 계획에 도움 될 아이디어 제시	각 항목마다 해당될 경우 1점을 부여하여 합산한 후 단계별로 3.33점을 만점으로 환산(총점 × 0.555)
시행	- 청소, 꽃 심기 등 마을 가꾸기 참여 - 토지 제공 - 마을 조경위한 자원 기증 - 주택의 지붕, 담장 등 개량 - 건물 지을 때 노동력 제공 - 공사 과정 감독과 의견 제시	각 항목마다 해당될 경우 1점을 부여하여 합산한 후 단계별로 3.33점을 만점으로 환산(총점 × 0.555)
운영	- 공동시설 관리 참여 - 방문객에 농산물 판매 - 체험농장 운영 - 마을행사 때 일손 거들기 - 인터넷 홈페이지 운영 - 주민조직 운영 참가	각 항목마다 해당될 경우 1점을 부여하여 합산한 후 단계별로 3.33점을 만점으로 환산(총점 × 0.555)

- 4) 송미령·성주인은 주민참여형 마을개발사업의 평가를 위해 주민 참여활동의 객관화를 위한 연구방법으로 주민참여 활동에 대한 가중치는 부여하지 않고 단순 주민참여에 대한 설문응답자 점수를 부여하여 주민참여 활동을 지수화 하였다. 본 연구에서도 송미령·성주인의 연구방법과 동일한 방법으로 주민참여지수를 산정하였다.
- 5) 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.

(2) 응답자의 개인 특성과 주민참여지수 비교

주민의 연령, 성별, 거주 기간, 소득원 등 인적 특성에 따라 사업참여도에 어떠한 차이가 나는지를 파악하고자 위에서 산출한 주민 참여지수를 응답자 인적 사항에 따라 비교하였다. 우선 연령별로 보면, 40대, 성별로는 남성이, 거주기간이 오래 될수록 참여지수가 높게 나타났다. 또한, 주민참여의 가치를 어떻게 생각하느냐에 따라 실제 참여수준도 다르게 나타났다. 매우 부정적은 실제이익을 얻을 사람만 참여하면 된다는 의미이며, 부정적은 마을대표가 주도하면 된다는 의미이며, 긍정적은 효율이 다소 떨어지더라도 참여가 중요하다는 것이며, 마지막으로 매우 긍정적은 주민참여가 가장 효과적이고 바람직하다는 의미이다.

Table 16. Comparison of participation index by respondents

구분	참여지수 합계	단계별 주민참여지수			
		계획	시행	운영	
연령	20-30대	2.19	0.66	0.58	0.95
	40대	4.98	1.92	1.28	1.78
	50대	4.68	1.65	1.23	1.80
	60대	3.77	1.61	1.02	1.14
	70대 이상	2.35	0.78	0.92	0.65
거주기간	5년 미만	2.06	0.52	0.65	0.89
	5-10년	2.52	0.92	0.72	0.88
	11-20년	2.43	0.93	0.70	0.80
	21-30년	3.85	1.58	0.98	1.29
성별	31년 이상	4.31	1.61	1.28	1.42
	남자	4.76	1.78	1.08	1.90
소득원	여자	3.46	1.45	0.98	1.03
	농사전업	4.16	1.55	1.32	1.29
	마을내 농외활동	4.17	1.72	0.92	1.53
	마을외 취업	2.96	0.85	0.82	1.29
직책경험	기타	1.84	0.66	0.58	0.6
	있다	5.12	1.99	1.28	1.85
합계	없다	3.15	1.25	0.98	0.92
	합계	3.89	1.45	1.09	1.35

Table 17. Comparison of participation index on residents' participation value

구분	주민참여 가치에 대한 참여지수				
	매우 부정적	부정적	긍정적	매우 긍정적	
참여지수종합	4.55	3.40	3.65	3.98	
단계별 참여도	계획	1.82	1.02	1.23	1.53
	시행	1.35	1.10	1.30	1.08
	운영	1.38	1.28	1.32	1.37

주 : 매우 부정적은 이익을 볼 사람이 참여해야한다는 입장, 부정적은 마을 대표가 주도 해야 한다는 입장, 긍정적은 효율 떨어지더라도 주민참여가 중요, 매우 긍정적은 주민참여가 가장 효과적이라는 입장임.

(3) 마을별 주민참여지수 비교

조사 대상 권역별로는 주민의 참여도에 어떠한 차이가 있는지 비교해보기 위해, 앞에서 집계한 주민 개인별 참여지수를 마을별로 합산한 후 그 평균치를 구하여 마을별 주민참여지수를 구하였다. 그 결과 장흥 수문권역이 가장 높은 주민참여지수를 기록한 반면, 영광 두우권역, 영암 서호권역 등은 낮은 수치를 기록했다.

운영위원회 면담 내용에 따르면, 농업 생산 활동에 주력함이 마땅한 인력들이 각종 체험활동 등의 사업에 참여하는 것은 바람직하지 않다는 판단으로 의식적으로 젊은 인력을 배제시키고 몇몇 농가의 노인과 부녀자들 위주로 사업을 끌어가도록 방침을 정했다는 것이다.

Table 18. Citizens' participation index in business processes by region

구분	참여지수 합계	단계별 주민참여지수		
		계획	시행	운영
구례 방광권역	4.23	1.84	1.09	1.30
장흥 수문권역	5.41	2.08	1.95	1.38
담양 창평권역	3.97	1.94	1.18	0.85
신안 북룡권역	3.64	1.5	1.09	1.05
영광 두우권역	3.55	1.75	0.95	0.85
영암 서호권역	3.31	1.52	0.95	0.84
나주 왕곡권역	4.16	1.98	0.89	1.29
영암 전랫들권역	3.55	1.59	1.08	0.88
여수 봉전권역	3.99	1.67	1.35	0.97
함평 철성권역	4.42	1.99	1.08	1.35
합계	4.02	1.68	1.05	1.29

농촌마을종합개발사업의 유형별로 보았을 때는 농·특산물 판매 및 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.

Table 19. Comparison of participation index by type

구분	유형별 참여지수 비교		
	농산물판매 체험형마을	도시민 휴양시설 조성형마을	주민숙원 공공시설 사업형마을 기타
참여지수합계	4.65	4.01	3.13
단계별 참여도	계획	1.88	1.44
	시행	1.18	1.32
	운영	1.59	1.25

3) 농촌마을종합개발사업의 성과 분석

(1) 목표·과정·성과 기준에 의한 사업평가

지역개발 정책 사업에 대해 평가하는 데는, 목표의 적합성, 과정의 합리성, 성과의 충족성 등 세 가지 기준을 적용하는 것이 일반적이다.

첫째, 목표 적합성 면에서 보면 농촌마을종합개발사업의 목표에 대한 이해와 실제 사업 내용이 반드시 일치하고 있지는 않은 모습을 보인다. 둘째, 과정 합리성에 입각해볼 때, 사업 추진 단계별 주민참여를 보면, 정책적으로 주민참여를 강조함으로써 나름대로의 성과도 적지 않다고 할 수 있다. 셋째, 마을 운영위원회 조사에 의하면 농촌마을종합개발사업을 했던 것에 대해 만족도가 상당히 높게 나타났는데, 이로 미루어볼 때 성과 충족성 측면에서 사업이 전반적으로 효과가 있었다고 말할 수 있다. 그러나 운영위원회들은 '주민참여'라는 측면에서는 회의적

으로 평가하고 있었다. 특히, 성과 충족성 면에서 사례지역의 사업을 보다 세부적으로 살펴볼 필요가 있는데, 크게 경제적 측면과 환경적 측면, 사회적 측면의 세가지로 나누어 마을 운영위원회 응답 내용을 중심으로 평가하고자 한다. 경제적 측면의 사업효과에 대해, 운영위원회들은 마을 내에서도 민박을 하는 가구가 가장 큰 경제적 이익을 보고 있다고 응답했고, 일당을 받고 마을 일에 참여함으로써 임시직이지만 고용창출도 이루어진다고 응답하였다.

환경적 측면에서 볼 때, 본 사업으로 인해 주민생활이 편리해졌다는 응답은 상대적으로 높지 않았다. 사업 내용이 주로 외부의 지역방문객을 위주로 한 것이라 여기기 때문이라 판단된다. 하지만 전반적으로 마을 환경이나 경관이 나빠졌다는 응답도 많지 않은 점으로 볼 때, 아직까지 사업에 의한 직접적 난개발 문제는 크지 않은 것으로 보인다. 마지막으로 사회적 측면에서, 예전보다 마을 일에 관심을 가지는 주민이 많아졌다는 응답 수가 7개 권역인 반면, 과거의 농촌지역개발사업에 비해 농촌마을종합개발사업에서는 소득사업을 강조하게 되면서 그로 인한 이해관계 때문에 마을 일에 대한 관심도 침체해지고, 그것 때문에 그만큼 갈등이 나타나는 것으로 판단된다.

Table 20. Ranking of self-evaluation results for business (Leader response)

구분	응답률(%)
마을 마케팅	85.6
관광객 증가	79.8
마을경관개선	79.8
주민참여 확대	70.8
주민갈등 확대	65.0
지가상승	54.8
개발행위 활성화	48.7
주민생활환경개선	47.4
거주인구 증가	34.2
난개발	23.4

(2) 사업의 영향과 성과에 대한 주민의 평가

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

① 농촌마을종합개발사업의 영향

농촌마을종합개발사업이 미치는 영향에 대해 크게 권역 차원과 응답자 개인의 차원으로 구분해서 살펴본 결과, 긍정적인 것과 부정적인 것으로 구분해서 주민들에게 복수응답토록 한 결과, 긍정적 변화로는 마을의 경관이 아름답게 변하거나, 지역을 찾는 방문객이 늘고, 지역이 대외적으로 지역의 인지도가 향상된 것을 꼽은 주민들의 비율이 압도적으로 높았다.

Table 21. The phenomenon that appeared in the region after the project implementation

구 분	마을의 변화	응답율(%)
긍정적 영향	마을의 경관이 개선됨	93.3
	마을을 찾는 방문객 증가	90.3
	마을의 인지도 향상	78.9
	주민들의 마을에 관심 증대	70.8
	지역의 개발행위 증가	68.1
	공동시설 개선으로 생활 편리	64.6
	지가상승	45.4
부정적 영향	사업의 이익이 소수에게만 돌아감	30.4
	방문객 늘어 불편함과 번거로움 증가	17.9
	주민갈등 증폭	15.3
	개발시설이 마을의 모습과 부조화	12.7
	숙박시설 및 음식점의 과도한 증가	5.4

Table 22. Individual influences of comprehensive rural development project (Resident response)

구 분	응답률(%)	
	그렇다	아니다
지가의 상승	57.4	42.6
개발사업의 손님 증가	77.4	22.6
농·특산물 판매 수입 증가	43.0	57.0
공동사업 참여로 소득 증가	29.5	70.5
지역발전에 기여로 보람 증가	80.7	19.3

주 : 1) 지가상승 pearson 카이제곱 값 7.314, 자유도 1, p=0.027
 2) 손님증가 pearson 카이제곱 값 4.114, 자유도 1, p=0.043
 3) 수입증가 pearson 카이제곱 값 6.249, 자유도 1, p=0.011
 4) 소득증가 pearson 카이제곱 값 63.114, 자유도 1, p=0.000
 5) 보람증가 pearson 카이제곱 값 65.829, 자유도 1, p=0.000

부정적인 영향에 대해서는 전반적으로 답변 비율 자체가 그리 높지는 않았다. 조사 결과 민박이나 음식점을 운영하는 주민들의 경우 찾아오는 손님이 증가했다고 답한 비율이 매우 높았고 (77.4%), 역시 매우 많은 주민(80.7%)들이 사업과정에서 참여로 지역발전에 기여하였다는 무형의 효과에 대해 높게 응답했다.

② 주민이 평가하는 효과적인 사업

추진된 사업들 중 성과가 있었다고 평가한 사업을 파악한 결과, 전체적으로 마을기반시설로 분류되는 사업들을 꼽은 응답자가 가장 많았으며, 다음으로는 지역의 농·특산물 개발, 마을의 경관개선, 방문객 편의시설이 뒤를 이어 많았다.

유형별로 비교해보면, 농산물 판매 체험형 마을과 도시민 휴양시설 조성형에서 그러한 휴양·체험시설을 답하는 경향이 두드러졌으며, 주민숙원 공공시설 사업형의 경우 기반시설 등의 사업을 답한 사람이 많았다.

Table 23. Business that helps local development

구 분	마을유형			전
	농산물판매 및 체험형	도시민휴양 시설조성형	주민숙원공공시설 사업형	
마을기반시설	38.3	52.0	43.3	44.3
방문객 편의시설	10.0	8.0	6.7	8.6
마을경관 조성	15.0	24.0	26.7	20.7
소득 작물 개발	35.0	16.0	23.3	25.7
기타	1.7	-	-	0.7

* pearson 카이제곱 값 8.413, 자유도 8, p=0.397

주: 1) 마을에 도움이 되었다고 생각하는 사업을 복수로 자유롭게 응답토록 한 후 해당사업의 성격에 적합한 범주로 분류한 결과임
 2) 10개 마을을 농산물 판매 체험형(관산리, 원동리, 봉당리), 도시민 휴양시설 조성형(상곡리, 수문리, 외곡리, 방평리), 주민숙원 공공시설 사업형(복룡리, 두우리, 매정리)으로 마을 유형을 분류하여 분석하였음.

③ 주민참여와 사업성과 평가 결과의 비교

주민이 실제 사업에서 담당했던 역할의 수준이 어떠하냐에 따라 사업성과의 평가 결과도 영향을 미치는지 확인하기 위해 참여지수에 따라 응답자를 세 집단(참여지수 높음, 보통, 낮음)으로 나누어서 사업의 긍정적/부정적 효과에 대한 답변 내용을 집단 간에 비교해보았다.

농촌마을종합개발사업의 참여지수에서 상위에 속하는 사람들은 다른 집단에 비해 사업의 긍정적 효과에 대해서도 매우 높게 평가하는 경향을 보였다. 특히, 마을의 인지도 향상, 마을의 경관 개선, 마을을 찾는 관광객의 증가에 대해서는 높은 평가를 하였으며, 시설개선에 따른 생활 편리와 지가의 상승에서는 낮은 평가를 내렸다.

Table 24. Comparison of business impact assessment results

구 분	마을의 변화	참여지수에 따른 구분		
		높은 집단	중간 집단	낮은 집단
긍정적 영향	마을을 찾는 방문객 증가	94.6	89.7	70.9
	지가상승	60.5	44.5	43.4
	공동시설 개선으로 생활 편리	75.6	66.9	55.7
	주민들의 마을에 관심 증대	90.8	60.8	49.7
	마을의 경관이 개선됨	95.8	88.5	88.6
	지역의 개발행위 증가	88.5	63.9	54.7
	마을의 인지도 향상	98.6	88.6	77.3
부정적 영향	주민갈등 증폭	20.5	17.4	20.7
	개발시설이 마을의 모습과 부조화	25.8	12.6	11.4
	숙박시설 및 음식점의 과도한 증가	12.4	6.8	5.7
	방문객 늘어 불편함과 번거로움 증가	15.7	9.0	20.6
	사업의 이익이 소수에게만 돌아감	16.9	16.9	30.1

주: 응답자를 참여지수 기준으로 상위 30명, 하위 30명을 가려내어 상, 중, 하 세 개의 집단으로 구분하였음.

(3) 권역별 주민 참여도와 사업성과의 관련성

① 권역별 사업성과 지수 산정

주민의 참여활동을 토대로 농촌마을종합개발사업의 참여지수를 측정하였듯이, 주민이 평가한 사업의 효과들을 바탕으로 마을별 사업성과지수를 산정하였다.

먼저, 경제적인 효과와 비경제적 효과로 구분되는 사업성과 평가항목 중 먼저, 경제적인 효과는 첫째, 개개인이 소유하고 있는 토지의 가격 상승 여부, 둘째, 민박, 음식점 운영의 경우에는 손님 증가 여부, 셋째, 농·특산물 판매 수입 증가 여부, 넷째, 공동시설 운영 참여로 인한 소득 증가 여부 등 네 가지 항목으로 구성하였다.⁶⁾

다음으로, 비경제적인 효과는 첫째, 각종 개발행위로 마을에 활력이 증가했는지 여부, 둘째, 마을 공동시설 개선으로 생활 편리성이 향상되었는지 여부, 셋째, 마을 모습이 깨끗하고 아름답게 변화했는지 여부, 넷째, 사업 참여로 개인적인 보람을 느끼는지 등 네 가지 항목으로 구성하였다.

Table 25. Business performance and measurement index

구분	사업성과 측정 항목	비고
경제적 효과	-소유토지의 지가 상승 -사업체 손님 증가 -농·특산물 판매 증가 -공동시설 운영 소득 증가	각 항목별로 해당 될 경우 +1점씩을 부여한 후 5점 만점으로 환산(총점 × 1.25)
비경제적 효과	긍정적 효과 -마을의 활력 증가 -공동시설 개선으로 활력 증가 -경관개선으로 아름다움 -사업 참여로 보람 증가	각 항목별로 해당 될 경우 긍정적인 효과는 +1점, 부정적 효과는 -1점씩을 부여한 후 5점 만점으로 환산(총점 × 1.25)
	부정적 효과 -주민들 간 갈등 유발 -난개발 및 경관 손상 -내방객 증가로 불편	
사업성과 종합	사업성과 = 경제적 효과 + 비경제적 효과	

주 : 참여지수와 비교를 위해 사업성과 지수도 경제적 효과 5점, 비경제적 효과 5점으로 총 10점만으로 하였음.

② 권역별 사업 성과지수 산정결과

주민참여와 사업성과간의 관련성에 대해 본격적으로 논의하기에 앞서 권역별 사업성과 지수 산출 결과, 주민참여도가 가장 높았던 장흥 수문권역이 6.07로 가장 높았으며, 다음으로 구례 방광권역, 함평 칠성권, 담양 창평권역 등의 순으로 나타났다. 이러한 현상은 주민참여도가 높은 지역일수록 사업성과지수도 높게 나타나 주민참여도와 사업의 성과가 매우 밀접한 관계에 있다는 것을 의미 한다.

한편 사업의 유형별로는 농·특산물 판매 및 체험 연계형 사업의 경제적 효과, 비경제적 효과가 모두 높게 나타났고, 권역숙원 공공시설 사업형에서 가장 낮은 수치를 기록했다. 물론 이들 각각의 유형 속에도 다양한 성격의 권역들이 섞여 있기 때문에 사업성과를 유형별로 일률적으로 판단하는 것은 위험한 일이다.

6) 사업성과 측정항목으로 네 가지 항목을 구성한 이유는 농촌지역 개발 사업에 대한 성과를 조사지역의 설문 응답자가 사업의 성과를 금전적으로 계산하는 것이 가장 용이한 내용으로 제한하여 구성하였음.

Table 26. Comparison of performance index by region

마을명	사업성과지수	경제적 효과	비경제적 효과
구례 방광권역	5.29	2.89	2.40
장흥 수문권역	6.07	3.29	2.78
담양 창평권역	4.78	1.59	3.19
신안 북룡권역	4.75	1.27	3.48
영광 두우권역	4.53	1.29	3.24
영암 서호권역	4.28	1.01	3.27
나주 왕곡권역	4.59	0.95	3.64
영암 전댓들권역	4.68	1.31	3.37
여수 봉전권역	4.57	1.02	3.55
함평 칠성권역	5.26	2.24	3.02
합 계	4.83	1.29	3.54

Table 27. Commerciality and index comparison by type

구 분	유형별 사업성과 지수 비교		
	농산물판매 체험형	도시민 휴양시설 조성형	주민숙원 공공시설 사업형
사업성과지수 합계	4.58	4.52	4.17
경제적 효과	1.54	1.53	1.07
비경제적 효과	3.04	2.99	3.10

③ 권역별 주민참여지수와 사업성과지수 비교

여러 결과들에서 권역별 주민참여 수준과 성업성과 간에 밀접한 관련이 있음을 발견할 수 있었다. <Table 28>에서는 권역별로 집계한 주민참여지수와 사업성과지수를 직접 비교해서 나타내고 있으며, 이 둘 간의 관계를 보다 명확히 파악할 수 있도록 두 지수를 축으로 하는 산포도를 제시하였다.

권역별 주민참여지수와 사업성과지수의 상관계수를 집계한 결과, 그 값이 0.767로 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. 주민의 참여 수준이 높은 마을일수록 사업의 성과에 대한 평가는 높게 나타난다는 진단을 내릴 수 있다<Table 28, Fig 1>.

Table 28. Comparing the population participation index and performance index by region

마을명	주민참여지수	사업성과지수
구례 방광권역	4.23	5.29
장흥 수문권역	5.41	6.07
담양 창평권역	3.97	4.57
신안 북룡권역	3.64	4.75
영광 두우권역	3.55	4.59
영암 서호권역	3.31	4.78
나주 왕곡권역	4.16	5.26
영암 전댓들권역	3.55	4.53
여수 봉전권역	3.99	4.28
함평 칠성권역	4.42	4.68
합 계	4.02	4.83

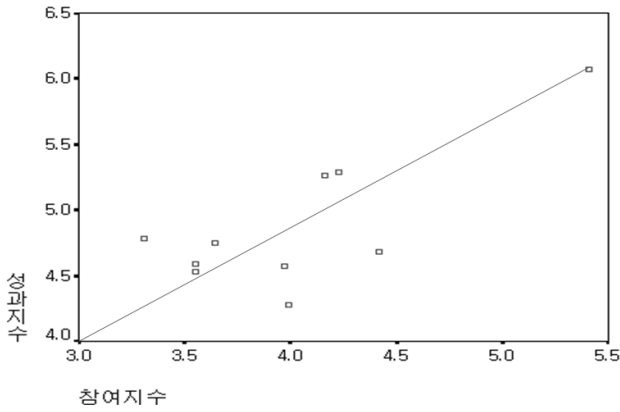


Fig. 1. Scatter plot between participation index and performance index

Table 29. Correlation coefficient between citizen participation index and performance index

구 분		참여지수	성과지수
참여지수	Pearson 상관계수	1.000	0.767**
	유의확률 (양측)		0.010
	N	10	10
성과지수	Pearson 상관계수	0.767**	1.000
	유의확률 (양측)	0.010	
	N	10	10

주 : 상관계수는 0.01 수준(양측)에서 유의함.

다음으로 성과지수와 참여지수간의 어떠한 관련성이 존재하는 가를 실증분석하기 위해 아래와 같은 회귀모형식을 설정하여 회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 성과지수(RES), 독립변수는 참여지수(ATT)로 설정하였다.

$$\text{회귀모형식 : RES} = 2.196 + 0.667\text{ATT}$$

(2.739) (3.382)
단, ()은 t 값임.

회귀분석결과 모형의 설명력을 나타내는 결정계수 R²는 0.588로 나타났으며, 성과지수(RES)와 참여지수(ATT) 간에는 1% 유의수준에서 정(+)의 관련성이 나타나고 있는 것이 관찰되었다. 이러한 분석결과는 참여지수가 높은 권역의 성과가 높게 나타나고 있다는 것을 의미한다. 즉, 주민참여형 농촌마을종합개발사업의 성과는 주민참여가 높을 경우, 그 성과도 높게 나타난다는 것을 의미한다.

Table 30. Regression analysis result

모 형	RES			t 값
	비표준화 계수		표준화계수	
	B	표준오차	베타	
(상수)	2.196	.802		2.739
ATT	.667*	.197	.767	3.382
F 값	11.440			
R ²	0.588			

주 : 1) * 는 유의수준 1%에서 유의함.

2) RES는 성과지수, ATT는 참여지수임.

④ 사업비 규모 대비 주민참여도와 사업성과

총 투자 사업비가 가장 낮은 60억원 미만인 권역의 경우 주민참여지수 및 사업성과지수 모두 가장 낮은 수치를 기록한 데 비해, 총 투자 사업비가 60억 이상인 권역일수록 높은 주민참여지수 및 사업성과지수를 나타내는 경향을 보여주고 있는데, 이는 총 투자 사업비가 많을수록 주민참여의 증가로 사업성과가 높게 나타나고 있다는 것을 시사한다.

Table 31. Comparing the size of investment project cost with participation index and performance index

마을명	투자 사업비(억원)	참여지수	성과지수
구례 방광권역	68	4.23	5.29
장흥 수문권역	70	5.41	6.07
담양 창평권역	45	3.97	4.57
신안 북룡권역	68	3.64	4.75
영광 두우권역	66	3.55	4.59
영암 서호권역	47	3.55	4.53
나주 왕곡권역	70	4.16	5.26
영암 전댓들권역	56	3.31	4.78
여수 봉진권역	56	3.99	4.28
함평 칠성권역	52	4.42	4.68

먼저, 사업비를 고정 시키고 주민참여지수와 사업성과지수간의 편상관관계를 분석한 결과 상관계수는 0.851로 나타나 1% 유의수준에서 매우 높은 상관관계를 나타냈다. 다음으로, 참여지수를 통제하고 투자 사업비와 사업성과지수간의 편상관관계를 분석한 결과 상관계수는 0.815로 나타나 1% 유의수준에서 매우 높은 상관관계를 나타냈다. 주민참여가 높은 지역의 사업성과가 높게 나타났으며, 투자 사업비의 규모가 클수록 주민참여의 증가로 개발사업의 성과가 높게 나타나고 있다는 것을 시사한다.

Table 32. Analysis of partial correlation between population participation index and performance index

통제변수	구 분	참여지수	성과지수
사업비	참여지수	상관계수	1.000
		유의수준(양측)	.
		df	0
	성과지수	상관계수	0.851**
		유의수준(양측)	0.004
		df	7

주 : 상관계수는 0.01 수준(양측)에서 유의함.

Table 33. Analysis of partial correlation between investment cost and performance index

통제변수	구 분	사업비	성과지수
참여지수	사업비	상관계수	1.000
		유의수준(양측)	.
		df	0
	성과지수	상관계수	0.815**
		유의수준(양측)	0.007
		df	7

주 : 상관계수는 0.01 수준(양측)에서 유의함.

4. 농촌지역개발사업의 주민참여 실태와 개선방안

4.1 농촌마을종합개발사업의 모형

사업성과지수와 주민참여지수간의 관계를 상관관계 분석 및 회귀분석 결과를 토대로 살펴보면 먼저 상관계수는 0.767로 나타났으며, 회귀계수 값은 유의수준 1%에서 0.667로 나타나 주민참여 수준이 높은 마을일수록 농촌마을종합개발사업의 성과도 높다고 할 수 있다. 또한 주민참여 수준이 높을수록 사업에 대한 만족도와 긍지도 높다. 따라서 전남지역의 제한된 자료 조사의 한계에도 불구하고 주민참여는 그 자체의 과정으로 주민의 역량을 강화함으로써 사업을 효과적으로 진행하고 사업의 지속성을 높일 수 있도록 하는 요인이라는 점이 확인되었다. 또한 사업비 투자 규모 및 사업수라는 변수가 주민참여에 영향을 미치는 것 또한 사실이다.

4.2 농촌마을종합개발사업의 개선방안

1) 사업 대상지 선정의 공정성

농촌마을종합개발사업은 주민 공동체의 연대와 창의를 동력으로 하는 상향식 발전전략을 지속적으로 견지하되, 대상지 선정 과정은 재검토가 필요하다. 정책이 의도하였던 바와 달리 실제 농촌마을종합개발사업의 대상지는 공무원의 '발굴'에 의해 선정되거나 정보력이 있는 소수 주민의 유치노력에 의해 선정되는 형편이다.⁷⁾

2) 사업 목표의 변화

주민의 복지향상이나 마을의 경관과 문화 등의 자원관리를 위한 사업은 장기적 안목에서 도농교류의 기반이 될 수 있다. 마을 가꾸기가 도·농 교류의 기반이 된다는 취지하에 외지인만을 위한 펜션 설치가 아니라 주민이 사는 주택을 신개축하면서 필요에 따라 외지인의 숙박도 겸할 수 있는 대안적 주택 모델을 개발, 보급, 지원하는 방향으로 목표의 변화가 필요하다.

3) 주민직영체제의 사업비 집행

운영위원회나 주민 모두 현재 농촌마을종합개발사업의 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. 따라서 주민직영체제의 사업비 집행방식을 전적으로 인정하면 그만큼 사업비 낭비를 막고 훨씬 내실 있게 사업이 이루어질 수 있다는 것이다.

4) 역할분담을 통한 관리운영 방식도입

마을운영의 효율성이나 주민참여의 효과성 측면에서 적합한 방식은, 주민참여형 마을개발 모형에서도 나타난 바와 같이, 운영위원회를 중심으로 최대한 많은 주민에게 적합한 역할이 부여되는 것이다. 운영위원회 한 사람이 관리운영을 떠맡아서 과도한 부담을 짊어지는 문제를 해소할 수 있으며, 나름의 역할을 담당하는 주민들도 만족감을 느낄 수 있도록 조

7) 조원광, "농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업," 강원농수산포럼 제36차 정기세미나 발표자료, 2004.

장하는 가장 바람직한 운영구조가 그러한 것이라고 판단된다.

한편, 협력자는 마을 내에 존재하는 것이 최상이겠지만 그렇지 않은 경우 마을 외부에 출향인사 등과의 적극적인 연계를 고려하는 것이 최선의 방안이다.

5) 개발사업의 지역 내 연계를 통한 효율성 제고

마을개발 사업이 그 자체로서 중단되지 않고 성과가 누적되고 확산되기 위해서는 해당 시군에서 다양한 농촌마을종합개발사업간 연계를 통한 발전전략 확보가 필요할 것이다. 사업 간 연계를 이루고 몇몇 마을에만 사업이 중복 지원되는 문제를 피하자면, 시·군 장기발전계획의 내용 속에 농촌마을종합개발사업 대상지, 추진 방식, 투자 순위 등에 대한 나름의 구상을 담아둔다면, 어느 부처의 어떤 사업을 통해서든 간에 계획성 있게 사업을 진행해 나갈 수 있을 것이다.

6) 난개발 방지제도 마련

농촌마을종합개발사업의 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.

7) 전문가 pool의 구성과 마을과의 연계

농촌개발 전문가 pool을 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.

4.3 주민참여의 활성화 방안

주민참여의 의미에 대해 근본적으로는, 자기가 사는 마을에 어떤 식으로든 관심을 갖게 마련인 이해당사자로서 주민들이 마을의 향방을 좌우할 개발사업 과정에 직접 참여하여 권한을 행사한다는 데서 찾아야 할 것이다. 그렇다면 제도적으로 주민참여를 확대할 수 있는 현실적 방안으로 사례 마을의 운영위원회들은 "경제적 인센티브 제공"을 중요한 수단으로 생각하고 있다. 여기에는 두 가지 의미가 중복되어 있는데, 첫 번째는 사업에 참여하는 사람들에게는 당연히 보상이 주어져야 한다는 것과 두 번째는 그러한 보상 없이는 이제 주민참여를 기대하기 어렵다는 비판적 사고이다. 그러나 소수는 주민참여 촉진을 위해서는 비록 실패를 경험하더라도 공동체 의식의 회복을 위해 자구적으로 노력할 필요가 있다고 응답한다.

한편 운영위원회들의 생각과는 달리 주민들은 주민참여 촉진을 위한 방안으로서 "교육, 견학 기회 확대"를 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타난다.

5. 결론

본 연구는 농촌마을종합개발사업에서의 주민참여의 실태를 분석하여 사업성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 농촌지역 마을개발방안을 제시하고자 한다.

주민참여와 농촌마을종합개발사업의 성과간에는 긍정적인 상관관계가 있을 것이라는 관점하에 이를 실증적으로 검토하는 것이 필요하다고 판단하였다.

먼저, 사업의 추진 현황과 특징을 살펴보면, 마을 운영위원

회들 다수는 사업의 목표를 “도시민들이 방문할 수 있도록 숙박시설, 체험장, 농·특산물 판매, 음식점을 운영”하는 것으로 이해하고 주민참여는 사업의 효율성을 증가시켜 성과를 향상시키는 것으로 생각하였다. 또한 주민 대다수는 사업의 목표는 “주민들을 위한 마을기반시설 정비”로 이해하고 주민참여가 사업성공을 보장하는 가장 효과적인 방법이라 생각하고 있다. 그러나 실제 사업의 내용은 도시민들을 겨냥한 숙박시설이나 체험장을 조성하는 경우가 많았다. 또한, 최근 농촌마을종합개발 사업에는 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 전문 강사를 통한 교육에 대다수가 참여하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로, 사업 단계별 주민참여 실태를 살펴보았는데 계획, 실행, 운영유지관리 단계로 나누어 보았을 때 계획 단계에는 용역수행 기관의 계획 내용이 대부분 수용되었고, 주민참여가 가장 활발한 것으로 나타났다. 특히, 계획 단계에는 정보력을 갖춘 소수 주민만이 참여하고 단순히 회의에 참석하는 등의 활동이 주민참여의 주 내용을 구성하지만, 시행 단계에 이르면 노동력과 지식 제공 등의 활동으로 참여 방식과 수준이 다양해지고 관리운영 단계에는 주민 간의 역할 분담이 이루어지는 것으로 나타났다.

주민참여형 농촌지역개발사업의 성과는 주민참여가 높을 경우 그 성과도 높게 나타난다는 것을 의미한다. 주민참여형 농촌지역개발의 개선방안으로는, 제한된 자료 조사의 한계에도 불구하고 주민참여는 그 자체의 과정으로 주민의 역량을 강화함으로써 사업을 효과적으로 진행하고 사업의 지속성을 높일 수 있도록 하는 요인이라는 점이 확인되었다. 주민참여형 마을개발의 모형은 첫째, 리더십을 갖춘 운영위원회의 존재, 둘째, 외부로부터의 관심과 지원, 셋째, 적절한 보상체계의 정립이라고 하는 조건하에서 주민간의 역할 분담과 사업단계의 성숙에 따른 주민참여 수준이 제고되어 스스로 역량을 갖추어가면서 전권을 행사하는 형태라고 할 수 있다.

마지막으로 사업대상지역 주민들의 참여를 촉진하기 위해서는 주민의 교육훈련 기회 확대와 실질화가 필요하다. 특히, 현재처럼 타 마을을 견학하고 전문가에게 일방적인 강의를 듣는 교육보다는 현장에서 시행될 수 있는 100인 토론회, 현장포럼, 주민역량교육, 퍼실리테이션 등의 주민에게 실질적으로 필요한 교육훈련이 될 수 있어야 한다. 이보다 근본적으로는 계획 과정의 장기화와 주민참여 제도화가 필요하다. 계획 과정 자체가 상호학습과정, 주민역량 강화과정이 될 수 있으므로 자원조사, 부문별 계획 등에 주민이 직접 참여하여 토론, 구상하는 기회를 제도적으로 확립할 필요가 있다. 사업에 대한 지역 주민들의 적극적인 참여는 사업대상지역 주민의 지역개발역량이 강화되고 사업의 성과에 긍정적인 영향을 미치기 때문이다.

참고문헌

1. 송미령·박시현, “주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석.” 국토계획, 제37권 제1호, 2002.

2. 임승빈·박창석·김용태, “농촌마을 계획을 위한 마을유형 및 특성연구”, 국토계획34(4),1999.
3. 조원량, “농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업”, 강원농수산 포럼 제36차 정기세미나, 2004.

접수일자 : 2017. 01. 10
심사완료일자 : 2017. 02. 11
개재확정일자 : 2017. 02. 24