

농촌마을종합개발사업 주민참여 방법론 탐색

주대진 · 김진모

서울대학교 농업생명과학대학

Exploring Methodologies for Facilitating Residents' Participation at Comprehensive Rural Village Development Projects in Korea

Dae Jin Ju · Jin Mo Kim

College of Agriculture and Life Science, Seoul National University

Summary

Comprehensive rural village development projects were launched by MAF(Ministry of Agriculture and Forestry) and KARICO (Korea Agricultural and Rural Infrastructure Cooperation). Since 2004, they received much attention for rural development policy, such as the bottom-up approach, inducing participation of residents and enhancing regional capacity. However, there still remain several problems to be solved.

The purpose of this study was to suggest methodologies to facilitate residents' participation in comprehensive rural village development projects by literature review. The core problems of comprehensive rural village development projects in the planning stage were the conflicts among residents and the lack of resident capacity for rural development.

Based on the findings of this study, the following recommendations were made to facilitate the residents' participation. In order to reinforce the residents' participation, the mediating skills of conflicts among residents and the strategies for strengthening the residents' capacity should be introduced in comprehensive rural village development projects.

Key Words : Comprehensive Rural Village Development Projects, Methodologies For Facilitating Residents' Participation

I. 서론

1. 문제의 제기

최근 정부 각 부처별로 경쟁이라도 하듯 지역개발사업에 뛰어들고 있다. 농림부의 녹색농촌체험마을사업과 농촌전통테마마을사업, 산림청의 산촌종합개발사업, 행정자치부의 아름마을가꾸기사업, 환경부의 자연생태우수마을사업 등 각 부처별로 추진사업의 명칭은 다르다 할지라도 농외소득 증가와 농촌지역 활성화라는 공통

의 목적을 갖고 있다. 이러한 사업들은 그 추진 단위가 마을단위로 이루어지고, 지역주민 스스로 사업계획을 작성하고, 각 부처별 지원금을 통해 마을에서 자율적으로 운영이 이루어진다는 점에서 기존 국가 정책사업들과는 사뭇 다른 추진체계를 보이고 있다. 이러한 사업들은 주로 지역의 관광자원을 매개로 하여 주민 소득창출의 수단으로서 농촌관광적 요소를 활용하고 있다.

우리나라 농촌관광정책의 적극적인 추진은 2002년부터 시행되고 있는 농림부의 그린투어

리즘 조성사업에서 찾아볼 수 있다. 그린투어리즘사업의 추진배경을 살펴보면, 그동안 농촌지역 주민의 생활환경은 개선되었으나 계속되는 농촌지역 인구의 감소와 도시에 비해 상대적으로 낮은 농업소득은 농업·농촌 기반을 위협하는 요소로 작용하고 있었다. 또한 WTO 체제의 출범으로 더 이상 농촌지역의 직접적인 소득지지 정책이 어려워지게 됨에 따라 정책의 전환이 필요하게 되었다. 한편 농림업과 농촌의 다면적 기능에 대한 국민들의 인식이 제고되고, 농림업과 농산촌 문화에 대한 체험·교류·여가에 대한 수요가 급증할 것으로 전망됨에 따라 농촌개발에 대한 새로운 접근 방식이 필요하게 되었다. 특히 1980년대에 도입했던 농촌관광단지개발 정책(관광농원정책)의 한계는 이와 같은 정책 대안을 마련하는 계기가 되었다. 농외소득의 증가와 농촌지역 활성화를 위해 새롭게 정부가 제시한 정책 중의 하나가 바로 농촌관광사업(그린투어리즘)이었다(정기환, 2002).

그러나 각 정부 부처별 지역사회개발 정책이나 사업들이 과연 효과성을 발휘하고 있는가에 대해서는 의문이 남는다. 대부분 2002년 이후에 시행된 사업들이기 때문에 그 짧은 시행기간 동안 사업효과성을 체계적으로 평가하기에는 시간적 제약이 있고, 주관 부서와 사업 명칭만 다를 뿐 같은 목적을 가진 사업들을 경쟁적으로 준비 또는 시행하고 있기 때문이다. 특히 2004년부터 농림부가 시행하고 있는 농촌마을종합개발사업은 1개 권역당 3년간 70억 원의 사업비를 지원하는 등 예산 규모 면에서나 사업의 종합성 측면에서도 일찍이 시행한 적이 없는 대형 사업이지만, 그 성공 가능성에 대해서는 우려의 목소리가 제기되고 있다(박시현, 박주영, 한국농촌경제연구원, 2004).

그러나 이러한 사업들의 추진과정에서 공통적으로 논의되는 사항들은 바로 주민들의 참여가 중요하다는 것이다. 예를 들어 농촌관광 마을 내부에서 주민들이 서로 연결망을 형성하고, 조직체에 활발하게 참여하며, 상호신뢰를 가지고 주민들 간의 교류가 활발할 때 농촌관광 사

업의 성공 가능성이 높아진다는 것이다(박덕병, 2002; 조록환, 2002). 그러나 구체적으로 주민의 어떤 사회적 행위를 주민참여로 정의할 것인가와 주민들의 참여를 촉진하기 위한 방안이나 논의는 거의 현실적으로 이루어지지 않았다.

그러한 사업들은 주민들이 사업 계획을 수립하여 기관에 신청함으로써 지원비를 확보하는 지금까지는 현실에서 경험할 수 없었던 상향식(bottom-up) 접근방법을 본격적으로 시도한 정책이라는 점에서 의미를 부여할 수 있지만, 여전히 과거 정부주도형 사업방식들과 비슷한 사업 추진체계를 갖고 있다는 점은 그 실효성에 대한 전망을 그리 밝지 않게 하고 있다. 즉, 사업 자금을 마을 주민들이 자발적으로 부담하는 것이 아니라 전적으로 정부 지원에 의존하고 있다는 사실은 여전히 행정의 통제를 벗어나지 못한 채 과거 ‘나뉘먹기’ 식의 사업 집행의 위험을 내포하고 있다고 하겠다.

정부의 다양한 농촌개발 정책 중 농촌마을종합개발사업은 그 규모나 사업의 종합성 측면에서 큰 주목을 받고 있는 사업이므로, 아직 도입 초기단계인 점을 감안하여 본다면 사업의 효과성과 성패 여부를 논하기 보다 주민들의 참여를 유도하고 촉진할 수 있는 방안을 모색하는 것이 보다 더 시급하고 의미있는 작업이 될 것이다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농촌마을종합개발사업에서 주민참여를 강화할 수 있는 여러 가지 방안들을 개괄적으로 탐색하는데 있다. 이러한 연구목적 달성을 위해 농촌마을종합개발사업 추진과정에서 나타나는 문제점을 살펴보고, 주민참여를 강화시킬 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

3. 연구방법

본 연구는 농촌마을종합개발사업과 관련된

정부의 사업계획서 및 각종 보도자료, 사업모니터링 추진방안 등 관련 문헌 분석을 통해 농촌마을종합개발사업의 추진체계를 분석하고, 그 과정에서 나타나고 있는 문제점을 도출, 주민참여 강화 방안 모색을 위해 하였다.

4. 연구의 제한

이 연구에서 제시하고 있는 농촌마을종합개발사업에서 주민참여를 촉진할 수 있는 방안들은 문헌분석과 연구자들의 경험을 통해 시론적 차원에서 작성된 방안일 뿐 현장방문을 통해 실증적 검증과정을 거치지 않았음을 밝혀둔다.

1980~90년대의 정주권 개발사업 등은 한국 사회와 경제발전의 여건 변화를 고려하지 못한 채 국가주도형 개발 모델의 특성을 반복하였다 (< 표 1> 참조). 따라서 그러한 정책들은 지역의 실정과 특성을 고려하지 않은 관료주의적 계획으로 추진되어 지역주민과의 협력체제가 미흡하고, 개인 또는 개별운영이 대부분이어서 개발에 참여하지 않는 주민들의 관심도가 낮을 수밖에 없었다. 비록 사업의 개발철차상에는 의사결정 및 집행과정에 농촌주민들이 자발적으로 참여하게 되어 있다고 하지만 명목상의 과정일 뿐 단지 정부의 정책수행에 보조적인 역할을 하였을 뿐이다(이애정, 2003).

II. 농촌마을종합개발사업의 실태

2. 농촌마을종합개발사업 현황 및 문제점

1. 농촌개발정책의 변화

1) 도입 배경 및 현황

과거 대부분의 농촌개발 정책들은 정부가 주도적으로 계획 수립과 시행을 하다 보니 사업 시행 주체인 해당지역 농촌마을 주민들의 의사가 사전에 고려되지 못하는 경우가 많았다. 1960년대 이전까지 시행되었던 지역사회개발정책과 시범농촌사업, 1970년대의 새마을 사업,

농림부가 2004년부터 시작한 농촌마을종합개발사업은 농촌다움의 유지·보전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하는 농촌마을종합개발을 추진하여 지역 주민의 “삶의 질” 향상과 국토의 균형발전 도모를 목적으로 하는 농림부의 199조 사업의 일환으로 1개 사업지구

< 표 1 > 시기별 농촌관련 정책 및 사업

시기구분	주요 사업	사업 내용	적용공간 범위
해방 ~ 1960년	지역사회개발정책	• 지역사회개발사업, 농사교도사업(농촌의료사업), 농업협동조합운동, 4-H클럽운동	마을 자연부락
1960년대	시범농촌사업	• 농사기술개량, 교량건설, 주민조직화, 도로개발, 소하천정비, 저수지 축조, 생활개선사업 등	마을(군)
1970년대	새마을사업	• 환경개선사업, 정신개발사업, 생산소득사업	마을
1980년대	농어촌종합개발 면단위정주권개발	• 주거환경정비, 생활기반시설 사업	군 면
1990년대	중심마을 정주권개발사업	• 중심마을단위 생활, 생산기반시설 사업	중심마을
2000년대	마을 특성화사업	• 생태, 문화, 전통, 관광 등 마을 특성에 맞추어 개발 추진	마을

자료 : 이애정(2003), 서울대 대학원 석사학위 논문.

(3~4개 마을)당 3년간 70억 원을 투자하는 사업이다. 동일한 생활권, 영농권, 수리권 등으로 묶일 수 있는 수 개의 마을을 사업권역으로 하여 생활환경정비, 소득기반시설의 확충과 같은 물리적인 정비사업(hardware) 외에도 주민 교육, 경제시설 운영과 같은 연성적인 사업(software)을 포함한 소권역 종합개발을 시도하고 있다.

농촌마을종합개발사업은 지역주민이 수립한 권역단위 예비계획을 시·군, 시·도에서 타당성을 검토하여 대상지를 농림부에 추천하면, ‘중앙지역개발심의회’의 심의를 거쳐 선정하게 되는 사업추진체계를 갖고 있다(그림 1 참조).

농촌마을종합개발사업은 2004년 시범지구 16개 권역과 2005년 시범지구 20개 권역이 선정되어 계획을 수립 중에 있으며, 향후 10년간 농촌지역발전에 선도적 역할을 할 1,000여 개 소권역을 우선 지원할 계획인 것으로 알려져 있다.

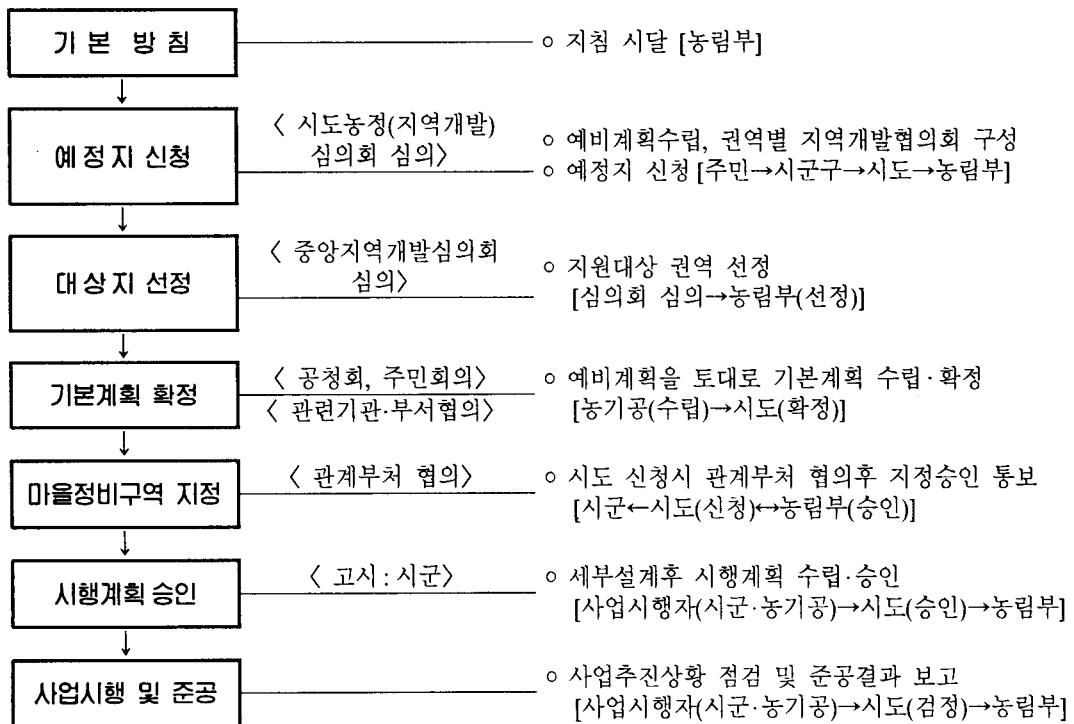
2) 추진과정의 문제점

농림부가 2004년부터 시행하고 있는 농촌마을종합개발사업을 현시점에서 추진과정의 문제점을 논하기에는 아직 이른 감이 없지 않다.

부가적으로 전국 16개 권역 모두를 진단하기에는 여건상 제약이 따르는 관계로 농촌마을종합개발사업 계획서와 1차년도 평가결과, 그리고 농촌마을종합개발사업지 모니터링 결과(박시현, 박주영 (2004))를 중심으로 추진과정상의 문제점을 정리해 보았다.

(1) 행정의존도 심화

농촌마을종합개발사업은 공모 방식을 취함으로써 예비 후보지 가운데 대상지 선정은 비교적 객관적이고 공정하게 이루어졌음은 인정하지만, 예비 후보지 가운데 상당수가 주민협의체를 통해 이루어지지 않고 행정 공무원들의 손



<그림 1> 농촌마을종합개발사업 사업추진체계

에 의해서 예비 계획이 수립되는 경우가 많았다. 행정기관 중심의 계획으로 투자 수요가 부족한 마을들이 선정되는 사례가 발생하고, 주민들의 관심과 사업추진 의지를 약화시킬 가능성이 있다.

(2) 추진기관과 관련기관의 연계 부족

지방자치단체의 입장에서는 3년간 70억 원이라는 막대한 자금이 지역개발을 위해 투자되는 사업임에도 계획수립 업무가 농림부에서 농업기반공사를 축으로 이루어져 지방자치단체의 역할 및 관심은 저조한 것으로 나타났다. 일부 지역에서는 시·군과 계획팀과의 갈등이 발생하는 지역도 있었다고 한다.

또한 사업지 선정과 추진과정에서 시도농정(지역개발)심의회, 중앙지역개발심의회 심의회, 관련기관 및 부서 협의, 주민을 대상으로 하는 공청회, 주민회의 등을 거치면서 주민, 시장·군수, 주민, 계획가, 전문가 그룹 사이에서 다양한 의견이 제시됨으로써 계획수립에 혼선을 초래하고 사업추진이 더디어지는 부작용을 초래하였다.

일부 지역에서는 군 의회 의원, 면의 유지,

해당 마을 이장 등이 협의회로 구성되는 등 기대 이상의 활동을 하는 곳도 있었지만, 대부분의 지역에서 주민협의회가 실질적으로 작동되지 못한 것으로 알려지고 있다.

(3) 지역별 현실성이 결여된 획일적 사업 계획

계획가들이 주민의 개발 수요 파악에 치중하나 나머지 지역의 비전 제시자, 주민 이해 조정자, 중앙정부와 지역주민과의 매개자로서의 역할 수행은 미흡했던 것으로 나타났다. 특히, 전자입찰 방식의 한계로 농촌개발에 대한 경험과 이해가 전혀 없는 엔지니어링사가 계획수립을 담당하는 경우(8개 권역)도 있어 지역별 현실성이 결여된 획일적인 사업 계획 수립의 우려가 있다.

또한, 계획 수립 단계에서 마을내 인적자원과 사회자원 등의 파악은 예비계획서를 작성하는 주민의 몫으로 되어 있어 행정 편의나 현지조사 비용을 절감할 수 있을 것으로 기대되지만, 마을 주민들의 노동구조나 생활양식(life cycle)에 대한 고려가 미흡하여 지역별 거의 획일적으로 사업계획이 작성되는 경향이 없지 않았다.

<표 2> 2004년 농촌마을종합개발사업지 현황

도 별	권 역 수	계획 수립기관별 '04 착수지구	
		농업기반공사	민 간 업 체
경 기	2	양평 연수	이천 석산
강 원	2	화천 토고미	인제 용대
충 북	2	단양 가곡	음성 감곡
충 남	2	호성 문당	예산 둔리
전 북	2	고창 선동	남원 혼불문학
전 남	2	장흥 수문	구례 방광
경 북	2	문경 상내	안동 증가구
경 남	2	하동 평사	함양 이천
계	16	8	8

(4) 주민의 역량 부족

농촌마을종합개발사업 시범 권역에서 참여가 잘 이루어지고 있다고 알려진 지역은 대체적으로 기존에 정부 지원 마을사업을 추진한 경험이 있는 마을이었거나, 주민 조직이 잘 구성되어 있으며, 작목반 등을 중심으로 경제적인 활동이 왕성한 지역 주민들로 나타나고 있다. 이러한 지역은 주민들의 참여도가 높은 편이나 많은 마을들에서 마을 리더를 중심으로 한 소수만이 계획 수립에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

또한 사업계획을 수립하는데 있어 지역자원, 마을의 비전설정과 발전방향과의 연계, 수익성, 운영방안 등에 대한 구체적인 검토가 충분하지 않은 상태에서 주로 주민의 개발 수요에 의존하여 마을 간의 안배를 고려한 흔적이 나타났다. 마을 주민들의 협의체 구성을 통해 자체적으로 작성해야 하는 사업계획서는 전문성이 떨어지고, 기본계획 수립과 사업 인프라 구축공사 후 실제적인 운영을 담당해야 할 마을 주민들과 리더의 역량이 떨어져 사업 성공가능성이 불투명한 것으로 예측되고 있다.

Ⅲ. 주민참여 방안

1. 주민참여의 개념 및 영역

주민참여라는 용어는 1960년대부터 나타나기 시작하여 급속히 확산된 개념으로서, 시민참여(citizen participation), 고객참여(clientele participation), 대중참여(public participation), 최대한의 참여(maximum feasible participation), 지역민주주의(neighborhood democracy), 도시분권화(urban decentralization) 등의 다양한 명칭들이 동일한 개념으로 사용되고 있다(임성한, 1981).

주민참여의 개념에 대해 정치학자인 Sidney Verba(1967)는 “정책 결정자의 충원 또는 정책에 다소간 영향력을 행사하기 위해 정책결정 과정에 참여하는 것”으로 정의하여 주로 정책결정 과정에 대한 영향력 투입에 초점을 두고 있

다. S. P. Huntington(1976)은 “정부의 정책결정에 영향을 미치려고 의도하는 일반주민의 행위”라고 정의하였다. Paseet and Cahn(1971)은 주민참여를 권력재분배의 측면으로 이해하고, “시민 권력의 범주로서 현재 정치적·경제적으로 소외된 시민들이 앞으로 정부과정에 개입할 수 있게 하는 권력의 재분배”라고 정의하였다. S. Arnstein(1978)은 주민참여를 영향보다는 완벽한 관리적 통제 측면을 강조하고 있는데, 주민참여를 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 어떻게 할 것인가를 결정하는 과정에 참여하지 못한 사람들을 위한 전략이라고 규정하고 있다. 또한, Parry and Day (1992)는 “시민들이 궁극적으로 국회의원과 정부관료들의 의사결정에 영향력을 행사할 목적으로 행동하는 것”을 주민참여라고 정의하였다. 이들은 주민참여를 정치적인 부분과 연계하여 피권력자로서 정부에 영향력을 행사하고 견제하는 것으로 보았다.

이처럼 주민참여에 대해 아직까지 명확하게 구체화되지 못한 상태에서 접근되고 있는 이유는 정치학자, 행정학자, 사회학자, 경제학자 등이 제각기 자기의 입장에서 참여를 논하고 있기 때문이다(강형기, 1994). 실제로 정치학자들은 주민참여를 의사결정을 위한 정치적 과정에 국민이 관여하는 것으로 보고 있고, 경제학자들은 주로 참여의 혜택(benefit) 측면에서 정의하고 있다. 한편 행정학 연구에서는 지역사회 이상의 수준에서 결정되고 수행되는 개발사업과 기타 활동의 수행에 주민이 관여하는 것으로 보고 있다(임형백, 1998; 조록환, 2002). 또한, 주민참여는 지역의 정치 및 행정 과정이나 정책에 영향을 미치거나 의견을 투입하기 위하여 행하는 주민의 행동으로 정의되기도 한다(한국행정연구원, 1995; 임형백, 1998; 조록환, 2002).

‘주민참여’에 대한 정의를 명확하게 내리거나 통일하기 어렵다고 관련 연구자들 사이에서 자주 거론되는 이유는 주민참여라는 개념이 이론적·분석적 요구보다는 현실적인 요구에 부응하여 경험적으로 발전되었기 때문에 연구자들

의 연구대상 분야와 접근하는 관점에 따라 구체적인 개념 정의가 달라질 수밖에 없기 때문이다(최창호, 1996; 임형백, 1998). 농촌마을종합개발사업 뿐만 아니라 대부분의 정부 주도형 사업들에서 당위적 수준의 주민참여 필요성은 모두 공감하고 있지만 구체적 참여 방안에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 이는 구체적인 참여행위에 대한 정의, 즉 어떠한 행위를 참여라고 볼 것인가에 대한 논의나 대상이 학자 또는 연구자들의 관심사에 따라 달라서 합의도출이 어렵기 때문이다.

특히 농촌마을종합개발사업에서 주민참여의 행위에 대한 정의는 여러 가지 시각에서 볼 수 있다. 정부의 농촌개발 정책의 일환으로 추진되고 시행되는 정부사업의 일종으로 바라보는 행정 쪽의 시각에서는 마을 주민들이 행정에 영향을 미치는 일련의 모든 행위들을 참여로 볼 수 있다. 공청회 등의 마을 주민들의 의견수렴 과정에서 의견을 제시하는 행위도 참여라고 볼 수 있다.

반면 사업의 운영 측면에서 본다면 사업 준비과정 이후 실제 사업 영역의 실행과 운영은 마을의 주민들이 한다는 점에서 주민들의 사업 자치능력 강화와 관련된 모든 행위를 주민참여라고 볼 수 있다. 실제로 정부의 역할은 기반시설과 사업 인프라를 제공, 공사 감독 및 사후관리에 치중하는 반면 실질적인 사업의 운영은 마을 주민들에게 할당된 경우가 많다. 또 다른 시각으로는 마을주민들의 자체추진위원회 구성 과정에서 위원회 가입 여부, 즉 멤버십을 참여로 볼 수도 있을 것이다.

2. 주민참여의 방법

1) 일반적인 주민 참여 방법

행정에의 참여라는 시각에서 보았을 때, 주민참여의 수단으로는 전통적인 방법으로서 여론과 정당·이익집단 등을 통하는 방법, 전시회·공청회·정보정리제공·설문조사·‘매스미디어’

를 통한 홍보 등의 방법이 있을 수 있다. 또한 운동·교섭·청원·건의·진정·문의·자치 등을 비롯하여 주민집회, 시정간담회, 반상회, 각종 위원회, 심의회, 선거, 주민투표, 주민발안 등이 있다. 이 외에도 주민들의 의견수렴을 위한 시도로서 마을협의, 요인접촉, 설문조사(전화, 우편 등), 주민설명회, 주민간담회, 공청회 등이 있다. 특히 지역사회개발과정에서 유용하게 활용할 수 있는 몇 가지 방법들을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다(〈표 3〉 참조).

2) 농촌마을종합개발사업 주민참여 영역

농촌마을종합개발사업에서 주민이 참여할 수 있는 영역은 크게 두 부분이다. 주민자체 추진 위원회 구성을 통해 예비계획을 수립하는 단계와 권역별 기본계획 수립 과정에서 마을 주민들과 대표자의 의견반영이다.

(1) 예비계획 수립단계

농촌마을종합개발사업에서는 마을 주민들이 권역단위 예비계획(주민제안서)을 수립하여 시장·군수에게 신청하도록 되어 있다. 예비계획서는 대상 지역의 주민 또는 주민대표가 작성하는 것을 원칙으로 하고, 관련기관에서는 통계, 문헌, 사업현황 등을 제공하기로 되어 있다. 사업 의향이 있는 마을에서는 권역내 마을당 대표 5인 이상(이장, 부녀회장, 청년회장 등 마을 대표)을 선발하여 주민회의를 거쳐 ‘추진위원회’ 구성 및 ‘주민제안서’를 작성하게 된다. ‘주민제안서’에는 ‘농촌마을종합개발 예비계획서’와 ‘주민결의서’, ‘주민동의서’가 포함되어 있다.

마을에서 추진위원회를 구성할 때에는 사업추진의지가 있는 마을주민 위주로 구성되어야 하며, 각 실행부서의 대표는 마을 조직의 장(예를 들어 이장, 부녀회장, 청년회장, 노인회장, 작목반장, 새마을지도자, 개발위원장 등)으로 하기 보다는 전문성과 추진의지를 가진 마을 리더 위주로 구성하는 것을 권하고 있다. 마을내 또는 마을간 추진위원회의 구성은 주민 스스로

<표 3> 주민참여 방법의 장단점 비교

주민참여 방법	장 점	단 점
요인접촉 (Key contact)	<ul style="list-style-type: none"> •분별있고 영향력 있는 인사들의 효율적 참여가능 •일반시민의 지지설득 용이 	<ul style="list-style-type: none"> •주요 인사들의 단편적 편견 악용 •요안들의 지방적, 사적 이익이 개입될 우려
우편 (Direct mail)	<ul style="list-style-type: none"> •다수인의 의견청취 가능 •개인적 의사 보호가능 •의견에 대한 책임감 해소 	<ul style="list-style-type: none"> •무응답자 비율이 높을 가능성 •의도적 결과가 나올 가능성
워크숍 (Work shops)	<ul style="list-style-type: none"> •참여자의 진지하고 열띤 효율적 참여 가능 •창의적 에너지 투입가능 	<ul style="list-style-type: none"> •과다한 비용과 시간 소요 •특정한 이익집단의 주장만이 편견으로 반영될 가능성
자문그룹 (Advisory groups)	<ul style="list-style-type: none"> •정확하고 신중한 의사결정 •구성원간의 개인적 관계로 상호교환 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •구성원의 편견이 개입될 가능성 •광범위하고 다양한 시민의 요구 이익의 기술적 집약 곤란
특별위원회 (Ad hoc committee)	<ul style="list-style-type: none"> •주민의 지지획득 용이 •높은 정책결정 신뢰성 	<ul style="list-style-type: none"> •비밀보장이 어려움 •전체를 대표하기 어려운 편견을 가진 위원들이 구성될 가능성 •위원회 규정에 구속되어 대안의 모색을 통한 의사결정 곤란
설문조사 (Questionnaire survey)	<ul style="list-style-type: none"> •개인적인 시간 절약 •분류, 분석하기 용이함 •다수인의 의견 투입 •광역적 의견 청취 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •설문서, 표본 추출시 편견 개입 •응답자의 불성실한 응답 •형식적 조사에 그칠 우려
보고서 (Report)	<ul style="list-style-type: none"> •타기관, 조직의 견해 파악 •관계전문가간의 의견 참조 	<ul style="list-style-type: none"> •타기관, 조직에 영향 받을 우려 •전문적이고 범위가 좁을 우려
일상적 접촉 (Day to day contact)	<ul style="list-style-type: none"> •자유로운 의사타진 용이 •시민참여의 범위 확대 •접촉의 루틴화 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> •일부 말 잘하는 소수의 견해 •주민의 이익 집약 곤란
대중매체 (Mass media)	<ul style="list-style-type: none"> •문제의 공동성 주지 •피드백(feedback)의 통로 제공 •최대다수의 시민을 상대로 정보제공 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •과다한 마스크업 이용 비용 •일반화된 내용으로 의사전달이 왜곡될 가능성

※자료 : 한국환경정책평가연구원(2002). 환경영향평가의 객관성 확보를 위한 절차개선 연구, p. 52-53.

자발적으로 구성하는 것이 바람직하나 마을 조직화의 경험이 부족한 마을주민들의 경우에는 전문가컨설팅, 벤치마킹, 사업 담당자와의 협의를 거쳐 구성하는 것도 고려해야 한다.

(2) 기본계획 수립단계

농촌마을종합개발사업은 사업 예정지 주민들의 예비계획을 바탕으로 사업담당자와 지역개발협의회를 주축으로 관련기관 및 부서 협의와

주민협의를 거쳐 기본계획을 확정, 추진하도록 되어 있다. 실제 기본계획을 수립할 때에는 마을 주민의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 해야 하고, 사업이 마무리되는 시점에서 운영 주체인 주민들의 자치역량이 강화될 수 있도록 실행 가능한 계획이 수립되어야 한다. 이러한 이유 때문에 지역개발협의회는 마을주민, 주민대표, 공무원, 학계 전문가 등으로 다양하게 구성하게 되는데, 이를 통해 마을 주민이나 주민

대표의 의견이 사업의 전 과정에 반영되고, 역량을 개발할 수 있게 된다. 이 과정에서 농촌마을종합개발사업 담당자는 주민설명회, 공청회, 설문조사 등을 통해 민의를 수렴하게 된다.

IV. 주민참여의 저해요인과 활성화 방안

1. 주민참여의 저해요인

앞서 언급하였지만, 연구자들의 관심에 따라 참여의 대상과 구체적 행위가 다르게 정의되고 있고, 농촌마을종합개발사업이 2004년 이후 계획 및 시행하고 있다는 점에서 과연 어떠한 사회적 행위를 주민참여의 영역으로 범주화시킬 수 있을 것인가에 대한 합의는 아직 이루어지지 않고 있다. 또한 3개년 사업으로 아직은 기본계획 수립과 마을 정비의 수준에 지나지 않고 있다는 점에서 농촌마을종합개발사업의 주민참여 저해요인을 논의하는 것은 시기적으로 적절치 않다. 다만, 선행연구들을 바탕으로 정부 행정 또는 정책사업에서 주민참여의 제약요인을 언급해보는 수준에서 살펴볼 수밖에 없을 것이다. 여기서는 지역내 관광개발 또는 사업 참여의 제약요인에 초점을 맞추어 관련 학자들의 논의를 정리해 본다.

Timothy(1990)는 인도네시아 Yogyakarta지역

관광개발과정에서 주민들의 참여를 제약하는 요인을 연구하였다. Timothy는 대부분의 자바인들은 과거 네덜란드의 지배를 받던 과정에서 지도자의 결정에는 반대하지 않고 무조건 따르는 문화가 형성되어, 정치적으로 리더의 의견을 거의 존중하는 문화적·정치적 전통이 강하게 깔려 있으며, 또한 정부의 빈약한 재정과 주민들의 열악한 생활로 주민들이 관광개발에 참여를 꺼리고, 주민과 민간부문 투자과정에서 관광계획 공무원들의 적절한 교육훈련 부족을 가장 큰 참여 저해요인으로 보았다. 전문능력을 갖춘 공무원의 부족이 의사결정과정에 지역주민이 참여할 수 있는 기회를 제한하고 있다고 부언하였다.

또한 Tosun(2002)은 동남아시아 개발도상국들을 대상으로 관광개발과정에서 주민참여의 제약요인을 문헌연구를 통해 고찰하고, 제약요인으로서 운영절차·구조적·문화적 요인으로 구분하여 제시하고 있다. 그는 연구 결과에 제시한 주민참여의 제약요인들은 비단 동남아시아 개발도상국뿐만 아니라 제3세계 전체에 적용이 가능한 결과라고 주장하였다.

국내에서 연구된 주민참여의 제약요인에 대한 문헌으로서 최상호(1996)는 지역사회개발에서 주민참여를 저해하는 요인으로 <표 5>와 같이 제시하였다.

최상호가 제시한 주민참여 제약요인은 1970

<표 4> 관광개발과정에서 주민참여의 제약요인

구 분	사업운영절차 요인	구조적 요인	문화적 요인
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 관광공공행정의 중앙화 - 정부기관간의 협력 부족 - 정보의 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 태도 - 관광전문가의 부재 - 엘리트주의 - 법적시스템의 부재 - 주민의 인적자원 부재 - 상대적으로 높은 참여 비용 - 정부의 재정지원 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민의 생활능력 부족 - 지역사회 참여에 대한 관심 부족

※ Tosun (2002)의 내용을 연구자가 재구성한 것임.

〈표 5〉 지역사회개발에서 주민참여의 제약 요인

주 민 요 인	지 도 자 요 인	행정(개발)기관 요인
1. 낡은 사고방식과 태도 ① 의타심 ② 배타성 ③ 숙명론 ④ 남존여비 ⑤ 씨족의식 2. 발전적 근대의식(근면·자조·협동 등)의 부족 3. 영세주민 생계 곤란 4. 지역사회공동기반 부족	1. 의욕과 열성 부족 2. 지도력 미흡 ① 설득력·인내심·포용력 부족 ② 술선수범 미흡 ③ 언행 불일치 ④ 차여 강제 ⑤ 혈연·지연·비협조자에 의한 분열조정 미흡 3. 사업추진 기술 부족 ① 독단적 사업 진행 ② 경비 과다지출 ③ 무리한 사업추진, 부채발생 ④ 완성사업 사후관리 부실 ⑤ 공약사업 실패	1. 하향식 사업 책정과 지도 ① 개발사업결정에 주민참여 부족 ② 주민숙원사업 지연 ③ 주민부담 능력 초과 과다 사업 사업 책정 2. 정책 일관성 결여, 신뢰 저하 ① 공약불이행 ② 단견에 의한 사업추진과 잦은 사업변경

※ 자료 : 최상호(1996), 지역사회개발론, p.240

년대 저자의 경험과 사례를 통해 제시되었기 때문에 30여 년이 지난 지금의 시점에서 이를 받아들이는 데는 한계가 있다. 그러나 최근까지 정부주도의 하향식 농촌개발방식이 지속적으로 이루어졌다는 점에서 최상호가 제시한 요인들은 오늘날과 큰 차이가 있을 것으로는 생각되지 않는다.

2. 농촌마을종합개발사업 추진과정에서의 주민참여 저해 요인

과거 정부 정책의 집행은 주로 제도적 측면에서 사업비의 공정한 배분을 최우선으로 고려하였지만, 최근의 정부 정책사업들은 운영적 측면에서 실질적인 효과를 창출해 내기를 기대하고 있다. 앞에서 언급한 농촌마을종합개발사업 추진과정상의 문제점들과 선행연구들을 검토해보았을 때 주민참여를 저해하는 가장 큰 요인으로 마을주민들 간의 갈등과 주민들의 역량 부족을 예상해 볼 수 있다. 농촌마을종합개발사

업은 과거 다른 정부사업과 마찬가지로, 정부의 역할이 사업 운영에 필요한 제반시설 및 인프라 구축 및 사후관리에 치중되어 있고, 반면 사업운영에 관한 사항은 운영주체인 마을 주민들에게 할당되어 있다. 즉, 사업비 배분을 둘러싸고 마을 구성원들 간의 갈등 유발 가능성이 배태되어 있으며, 마을 주민들이 자치적으로 사업을 운영할 수 있을 정도의 충분한 역량을 갖고 있다고는 보기 어렵고, 이들의 역량을 강화시킬 수 있는 여러 가지 방안들이 강구되어야만 할 것이다.

1) 마을 갈등

일반적으로 조직에서 언급되는 갈등의 원인은 보통 개인적 요인과 커뮤니케이션상의 요인에 의해 야기되는 것으로 알려져 있다. 조직의 갈등은 위의 〈표 6〉과 같은 요인들에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다.

그러나 실제 사회나 현실에서 개인, 조직내,

<표 6>

갈 등의 원인

개인적 요인	커뮤니케이션상의 요인
<ul style="list-style-type: none"> • 배경 : 문화, 교육, 신념, 가치, 경험 등 • 행동 : 주도적, 사교적, 지지적, 객관적 • 지각 : 세계관, 인생태도, 직무, 경력태도 • 자공심 : 자기 가치에 대한 내적 감정 	<ul style="list-style-type: none"> • 송신자 : 데이터 자체, 데이터에 대한 해석, 전달, 데이터가 동반하고 있는 다른 정보 • 수신자 : 데이터의 수용, 이해, 해석, 다른 정보의 통합 • 매체 : 전달 매체의 적절성, 전달 채널의 잡음

조직간 겪게 되는 갈등의 원인은 너무도 다양하기 때문에 갈등조정자 또는 해결자는 갈등의 양상을 파악하고, 갈등의 원인을 도출하여, 갈등관계에 있는 양자가 합의할 수 있는 원만한 해결책을 강구해야만 한다.

농촌마을종합개발사업 추진과정에서 발생할 수 있는 갈등 양상은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 마을리더의 역할에서 비롯되는 개인갈등, 사업 선정으로 인해 마을 추진위원회 위원들의 역할과 자원배분으로 인해 겪게 되는 마을내 갈등, 사업비 배분과 사업영역 선정을 두고 발생할 수 있는 마을간 갈등이다.

2) 마을 주민들의 역량 부족

역량이라는 개념은 미국의 사회심리학자인 David McClelland에 의해 처음 소개되었는데, ‘삶을 통해 나타나는 결과물의 묶음들(clusters of life outcomes)’이라 하여 “개인성과를 예측하거나 설명할 수 있는 다양한 심리적, 행동적 특성”이라고 정의하였다(이재경, 2002). 이외에도 Dubois(1996), Jacob(1989)는 역량을 “주로 조직 환경 속에서 탁월하고 효과적으로 업무를 수행해 낼 수 있는 조직원의 행동 특성”으로 정의하였고, Spencer와 Spencer(1998)는 “특정한 상황이나 직무에서 준거에 따른 효과적이고 우수한 수행의 원인이 되는 개인의 내재적 특성”이라고 정의하였다. 이를 종합하여 보면, 역량이란 개인이 직무를 수행하여 실제 성과로 나타나는 데 있어 필요한 구체적 특성으로 볼 수 있다.

농촌마을종합개발사업의 실질적인 운영자들은 마을 주민들이다. 수립된 기본계획에 따라 사업 준비가 완료되면 이를 운영하는 것은 마을주민들의 몫이다. 따라서 향후의 성공적 사업 운영을 위해 사업 준비 과정과 이후 실행과정에서 마을 주민들 자체적으로 원활한 사업 수행을 위해 요구되는 역량을 키우기 위한 노력이 요구된다.

3. 주민참여 활성화 방안

1) 회의기법의 도입

농촌마을종합개발사업과정에서 주민의 의견 수렴과 참여가 대부분 ‘회의형식’으로 진행되기 때문에 사업 담당자는 효과적인 회의진행 기법에 대해 숙지할 필요가 있다. 효과적인 회의는 보통 회의준비, 회의진행, 사후관리의 3단계로 나누어진다. 보통 준비단계에서는 의제를 기획하고, 회의에 참석할 인물을 검토, 의뢰하게 되며, 회의 진행 전 준비상태를 점검하는 사항 등이 포함된다. 회의 진행단계에서는 의제를 수립하고, 토의를 진행하면서 구체적인 실행계획서를 작성하고, 회의 요약 및 평가를 하게 된다. 회의가 마무리되었다고 해서 회의과정이 끝나는 것은 아니다. 회의 전반에 대한 평가와 회의록 작성, 회의과정에서 계획한 실시사항 등에 대한 정기적인 점검이 이루어지는 사후관리가 반드시 이루어져야 한다.

문제해결을 위한 회의 과정에는 문제해결 단

계에 따라 사용할 수 있는 다양한 기법들이 있다. 먼저 의견을 이끌어내고 수렴하는 기법, 문제의 원인을 구명할 때 사용할 수 있는 기법, 해결방안을 찾을 때 사용할 수 있는 기법, 문제 해결의 모든 단계에서 도출된 여러 가지 의견

에 대해 의사결정을 내려야 할 경우 사용할 수 있는 의사결정기법, 마지막으로 실행계획서를 작성할 때 사용할 수 있는 여러 가지 기법들이 있다. 이에 대한 활용시기를 간략히 요약하면 위의 <표 7> 과 같다. 농촌마을종합사업 담당자

<표 7> 유 용 한 회 의 기 법

구 분		사 용 시 기
의견수렴 기법	브레인스토밍 (Brainstorming)	<ul style="list-style-type: none"> • 문제에 대해 존재 가능한 근본 원인을 모두를 찾으려 할 때 • 문제의 해결책을 찾으려 할 때 • 어떤 개선활동을 해야 할지를 결정할 때 • 프로젝트의 각 단계에 대한 계획을 세울 때
	명목집단기법 (Nominal Group Technique)	<ul style="list-style-type: none"> • 주제에 대한 모든 의견을 취합할 때 • 특정한 몇 사람에게 의해 집단토의가 주도되는 패턴을 탈피하려 할 때 • 다양한 영역의 관점을 모으기 위해 특정 문제에 대한 개인의 생각을 확실하게 하는 데
	스토리보딩기법 (Story-boarding Technique)	<ul style="list-style-type: none"> • 주제를 선정하거나 또는 문제를 확인할 때 • 해결안들을 도출할 때
	델파이기법 (Delpi Technique)	<ul style="list-style-type: none"> • 대면접촉을 저해하는 요인을 제거하기 위해 집단 구성원들의 의견 개진이 필요할 때 • 집단 구성원들이 같은 위치(입장)에 있지 않을 때 • 몇몇 사람에게 의해 주도되거나 동료집단의 압력을 없애고자 할 때
원인도출	5 Why	<ul style="list-style-type: none"> • 문제해결 활동을 실행할 때 • 정확한 문제의 본질을 파악하고자 할 때 • 문제 진술문이 문제를 정확히 표현하고 있는지 확인하고자 할 때
	특성요인도 (Fish-bone Diagram)	<ul style="list-style-type: none"> • 문제 또는 현재의 상황 분석 • 문제해결 프로세스를 시작하려 할 때 • 문제해결, 실행계획 수립에 필요한 정보를 도출하거나/정리할 때
해결방안 찾기	장력 분석 (Force-field Analysis)	<ul style="list-style-type: none"> • 원인에 관한 자료 도출 • 잠정적 해결안 도출할 때 사용
의사결정	성과 매트릭스 (Pay-off matrix)	<ul style="list-style-type: none"> • 우선순위 결정시
	집단순위매기기	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 개의 항목(잠재적 원인, 해결대안/선택안) 중 활용 가능한 몇 개의 항목 선택시 • 여러 개의 항목 중 최상의 것 선택시 • 전원 참여를 통한 집단 의사결정시
실행계획 작성	What, Who, When Chart법	<ul style="list-style-type: none"> • 업무분장과 합의 시

는 이러한 회의기법을 숙지하고, 주민의 의견 수렴과정에 유용한 회의기법을 활용할 수 있어야 한다.

2) 갈등해결 전략

(1) 개인갈등

개인갈등의 양상은 선택갈등, 역할갈등, 좌절갈등으로 나누어 볼 수 있다. 이 중, 개인의 선택갈등은 갈등요소들 간의 장단점을 분석하여 자신에게 더 만족을 주는 요소를 선택하면 해결이 가능하다. 역할갈등의 경우는 자신에게 요구된 역할을 미루게 되어 발생하게 되므로 그때 그 때 자신에게 요구되는 역할을 수행함으로써 예방할 수 있다. 한편, 기대가 무너지고 실패하게 됨으로써 오게 되는 좌절갈등은 실패의 원인을 분석해보고, 이를 극복할 수 있는 대안을 찾아야 한다.

농촌마을종합개발사업에서 발생할 수 있는 개인갈등을 해결하는데 유용하게 활용될 수 있는 스킬들로는 대면과 문제해결(confrontation and problem solving), 카드 피드백 스킬(Card Feedback Skill), 중요사건기법(Critical Incident Technique) 등이 있다. 대면과 문제해결기법은 갈등을 해결하는데 있어 가장 많이 권유되는 방법으로서 직접 대면해서 문제를 해결하는 방법이고, 카드피드백 스킬은 반대자와 생각과 개념을 교환하는 방법이다. 중요사건은 자신의 경험 속에서 잊지 못할 갈등의 순간을 찾아 그 원인과 해결책을 분석하고 찾아내어 갈등의 관리방안을 배우기 위해 사용하는 방법이다. 사업담당자 또는 마을 리더가 이러한 스킬들을 잘 알고 있을 경우 개인갈등 해결에 상당한 도움을 받을 수 있을 것이다.

(2) 마을내 갈등

마을 주민들 간의 감정 조정의 실패와 자원 배분을 두고 발생할 수 있는 마을 내 갈등을 해결하기 위해서는 갈등의 원인을 파악하여 모든 주민들이 만족할 수 있는 대안을 제시해야

한다. 물론 갈등이 발생하지 않도록 사전에 공평한 분배 등의 방법을 통해 예방하는 방법이 최선이지만, 일단 마을 내 갈등이 발생했을 경우 사업 담당자 혹은 마을 리더는 마을 내 갈등을 조정하고, 해결할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

마을 내 갈등 해결을 위해서는 팀빌딩(team-building) 기법을 활용하는 것이 효과적이다. 먼저 사업 담당자 혹은 마을 리더는 마을 내 갈등이 발생하였음을 확인하고, 해결 여부를 결정한다. 다음으로 마을 내 갈등의 현상 진단을 통해 문제점을 마을 주민들 또는 갈등의 당사자들과 토론하는 문제 확인과 정리의 과정을 거친다. 이후 양측이 합의 할 수 있는 실행계획을 수립하여 실행하고, 이후 재진단을 통해 갈등 해결의 정도를 확인할 수 있다. 마을 내 갈등 발생시 성공적인 팀빌딩 과정을 통해 마을 내 의사소통을 증진하고, 마을 효과성을 제고하며, 마을 주민들의 만족을 증대시킬 수 있는 기대효과를 가져올 수 있다.

(3) 마을간 갈등

마을간 갈등으로 인해 대립하고 있는 마을들은 내외부적으로 여러 가지 어려움을 겪게 된다. 먼저 다른 마을과 심한 갈등상태에 놓이게 된 마을은 상대 마을과의 대응력을 강화하기 위해 마을 주민들의 이견을 극소화시키고, 마을의 방향을 분명히 하여 경쟁에서 일사불란한 움직임을 보이기 위해 마을 지도자의 강력한 리더십을 갈망하게 된다. 또한, 인간 관계적인 문제보다는 과업달성에 더욱 큰 비중을 두며, 우리 마을의 장점을 최대한 부각시킬 수 있도록 모든 문제를 조명하는 이른바 쓰레기통식 문제해결 방법의 사용이 많아지고, 마을 주민 개개인의 만족을 추구하기보다 복종과 충성을 중시하는 경우가 발생할 수 있다.

반면, 마을간 갈등에서는 우리 마을을 상대 마을보다 능력 있고 우월한 마을이라고 생각하는 경향이 있는데, 특히 문제해결을 모색하는 회의에서도 이 같은 현상이 자주 나타나기도

한다. 마을간 차이를 과대평가하며 상대마을에 대해 각종 부정적인 고정관념을 만들어낼 수도 있고, 심지어 마을간 꼭 필요한 의사소통이나 접촉마저도 단절되는 양상을 보일 수 있다. 사업 추진과정에서는 잘한 것은 우리 탓, 못한 것은 다른 마을의 탓으로 돌리며 옹당 저야 할 책임을 전가하기도 한다.

마을간 갈등 해결을 위해서는 상호존중과 평등주의에 따라 양측 모두의 이익을 추구하는 갈등해결 전략의 추구가 필요하다. 마을간 갈등 해결을 위한 기본 원칙은 문제를 적극 해결하려는 태도가 요구되는 등의 기본적인 사항에 대해 갈등 당사자들인 마을 리더들 간의 합의가 먼저 이루어져야 한다. 마을간 갈등이 발생했을 때 사업담당자가 인터팀빌딩(inter-team building) 기법을 통해 마을 간 갈등 해결에 도움을 얻을 수 있다.

3) 주민역량 강화 방안

국내외적으로 기업체 및 전문직 종사자들에 대한 역량모델링 연구는 쉽게 찾아볼 수 있지만, 그 외 직종의 역량 연구는 아직 초보적인 단계에 지나지 않고 있다. 특히 농촌마을의 리더들에게 일반적으로 요구되는 역량들을 규명한 연구는 찾아볼 수 없었다. 또한 실상 그러한 연구가 존재하더라도 농촌마을종합개발사업이 가진 상황적 특성에 맞도록 역량을 재규정하는 작업을 필요로 한다. 부가적으로 마을 리더, 주민들을 대상으로 농촌마을종합개발사업 수행에 필요한 역량을 추가적으로 정의할 필요가 있다.

농촌마을종합개발사업 수행에 필요한 마을 주민들이 역량을 규명하는 작업의 가장 쉬운 방법은 마을 주민의 역할분석에서 시작하여 역할별로 해야 할 일을 정리하고, 그 일들을 수행하는 데 필요한 역량들을 도출해내는 과정이다. 이에 대한 연구는 향후 과제로 제시하기로 하며, 여기서는 마을 주민이나 리더에게 필요한 역량을 규명하기 보다는 마을 주민들이 사업 운영에 필요한 기초 능력 중심의 역량을 강화

시킬 수 있는 유용한 방안들을 모색해 보는 수준에서 고찰해 본다.

(1) 교육훈련 강화

농촌마을종합개발사업에서 제공하는 다양한 소득창출 사업을 마을주민이 원활히 수행하기 위해서는 주민들에게 요구되는 능력이나 전문기술, 다양한 역량이 요구된다. 이러한 역량들의 개발을 위해서는 사업 공통 기초역량과 사업 영역별 전문역량 및 관리역량의 개발이 필요하다. 이를 위한 방법의 한 가지 예로서 역량의 내용적 특성을 고려하여 다양한 교육훈련 방법을 적용하는 것이다.

교육훈련의 목적은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 사업 영역별로 관련된 전문지식을 얻게 해주는 것이며, 둘째는 해당 사업 영역에 대한 자신감을 고취시키는 것이며, 셋째는 사업을 계획, 관리할 수 있는 역량을 키워 주는 것이다. 이 같은 교육훈련은 강의, 설명회, 대화/토론, 견학, 연수 등과 같은 다양한 형식을 통해 진행될 수 있다.

(2) 자체지원 주민역량 강화 방안

① 마을회의 또는 개별적 대화

마을의 추진위원회는 마을 사업과 관련된 일종의 의사결정기관이다. 실제 사업을 수행하는 부서나 주민은 마을의 운영위원들이다. 마을의 사업을 실행하는 실행부서 또는 운영부서장이나 대표는 추진위원 중에서 맡을 수 있으나 실제 운영일반에 관한 업무는 마을 주민들이 하는 것이 보편적이다. 비록 추진위원회가 마을의 의사결정기구이기는 하나 대부분의 사항들은 마을 회의를 통해 이루어지고, 구체적인 업무에 관한 사항들은 실행부원들의 역할로 남겨진다. 따라서 추진위원이 아닌 일반 주민들의 실질적인 운영 업무 역량을 키울 수 있는 방안이 필요하다.

이들 뿐만 아니라 마을 주민 전체의 사업에 대한 이해를 돕기 위해서는 마을회의 등을 통해 공론화하고, 마을주민 전체가 같이 참여할

수 있는 분위기 형성이 필요하다. 행여 여럿이 함께 하는 자리에 불참했다던가 하는 이유로 정보를 제공받지 못한 주민들도 수시로 운영위원 또는 마을 리더들과 개별적인 대화를 나눔으로써 이해의 폭을 넓힐 수 있다.

② 운영부서별 소위원회

마을 추진위원회 산하에는 실행부서 또는 실행위원회를 구성하게 된다. 예를 들어 농촌관광 기반형 마을의 경우 방문객 접대 후 각각의 실행부서별(예를 들어 민박부, 체험부, 시설관리부 등)로 당일의 운영에 대해 반성해 보고, 이를 발전의 계기로 삼을 수 있다. 특히, 사업 인프라 구축이 완료된 이후에는 마을주민들의 자치능력에 의해 사업 성패가 좌우되므로 주민들 스스로 소위원회회를 구성하여 자신의 역할 수행에 대해 되돌아 보는 등의 토론을 통해 스스로의 역량을 강화하는 방안이 반드시 필요하다. 이 외에도 마을 주민들이 개별적으로 가능한 학습방법으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 개별 학습 계획(Individual Learning Plans) : 교육 참가자들이 자기 스스로 학습목표, 학습방법, 평가방법 및 평가자 등에 대한 내용을 담은 계획서를 작성하여 실행에 옮기는 방법이다.

- 코칭(Coaching) : 학습자를 지원하는 동료 및 상사가 질문, 행동관찰, 칭찬, 피드백, 경험 및 지식의 공유를 통해 학습자의 삶에 있어서의 역할수행이 변화될 수 있도록 만드는 방법. 특히 마을내 사업과 관련된 후계자 육성에 적합한 방법으로 마을리더 혹은 사업을 운영하는 마을 주민이 후계자에게 개별적으로 교육시키는 방법이다.

- 멘토링(Mentoring) : 안내, 피드백, 지원, 자원의 공유, 여타 도움이 되는 사람들의 네트워크 접촉을 통해 직업적이고 사적인 발달을 촉진하기 위한 것으로 경험이 많은 사람이 보다 많은 시간에 걸쳐서 상대적으로 경험이 적은 사람을 지도하는 방법이다.

- Job Aids : 특정 직무 수행방법에 대해 간

단하고 명료하게 방향을 제시하기 위한 체크리스트, 차트, 업무 사례, 웹사이트 및 오디오/비디오테이프 같은 것으로서 직무수행에 직접적으로 도움이 되는 정보를 제공하는 방법이다.

(3) 외부와의 협력을 통한 주민역량 강화 방안
마을 주민들이 사업 운영에 필요한 역량을 확보하고 키우기 위해서는 마을 자체의 노력만으로는 한계가 있다. 각 마을에서 제공하는 사업 영역을 해당 마을의 주민들이 원활히 실천하기 위해서는 여러 가지 역량이 요구되는데, 이러한 역량은 외부와의 연계나 지원을 통해 어느 정도 확보가 가능하다. 다음에서 제시하는 방법을 통해 사업 운영에 필요한 기초역량을 확보할 수 있을 것이다.

① 설명회

마을회관 등과 같은 장소에서 지원활동가 또는 컨설턴트, 기관의 사업담당자가 사업의 일반적인 내용에 대해 마을 주민들에게 직접 설명한다. 마을 주민 다수가 참여하는 사업 설명회에서 유인물이나 비디오테이프 등과 같은 시청각 도구를 활용하면 좀 더 높은 효과를 얻을 수 있을 것이다. 또한 외부의 전문가를 초빙해 강연을 들을 수도 있다.

② 토론회

농촌 주민들의 소득창출을 위해 농촌마을종합개발사업에서 제시하는 사업 영역은 여러 가지가 있다. 그 중 가장 대표적인 것이 바로 농촌관광이다. 그러나 실제 마을 주민들은 농촌관광 기반형 사업이 어떤 것인지에 잘 알지 못한다. 이러한 경우 마을의 지도적인 위치에 있는 주요 인사들과 기관의 담당자 및 전문가들이 함께 모여 우리 마을 실정에 맞는 농촌관광사업의 도입과 실행에 관한 토론회를 개최한다면 마을 주민들이 사업에 대해 보다 깊이 이해하는데 큰 도움이 될 것이다. 이 때 외부 전문가를 초빙해 토론의 진행을 부탁할 수도 있다.

③ 선진(우수)마을 견학

농촌마을종합개발사업 예정지로 선정되고, 기본계획을 통해 충실히 사업에 필요한 인프라와 기반시설 확충되면 사업이 거의 마무리되는 시점이라고 볼 수 있다. 이러한 과정에서 마을 주민들에게도 나름대로의 경험이 쌓이게 된다. 이 시점에서 향후 발생할 구체적인 문제들을 효과적으로 해결하기 위해서는 보다 수준 높은 교육훈련 기회를 제공하고, 마을주민 스스로 학습해 나갈 수 있는 여건을 만들어 주는 일이 중요하다. 특히, 마을 사업을 다른 곳과 어떻게 차별화하면서 창의적으로 이끌어 나갈 수 있는지를 주민들이 스스로 생각하도록 유도해야 한다.

이 때, 보통 우수마을을 견학하게 되는데, 견학을 가려면 구체적인 교육목적에 따라 특정 기술을 배울 수 있는 곳을 섭외해야 한다. 견학에서 무엇보다 중요한 것은 주민들이 다른 외부 사람의 도움 없이 여러 활동들을 스스로 진행할 수 있도록 배려함으로써 스스로 학습할 수 있는 기회를 제공하는 것이다(농촌자원개발연구소, 2003).

④ 벤치마킹(Benchmarking)

벤치마킹이란 자기 분야에서 가장 우수한 성과를 내고 있는 최고 조직이나 기관을 모델로 삼아 그들의 독특한 비법을 배우면서 자기 혁신을 꾀하는 방법으로, 넓은 의미에서는 리엔지니어링의 개념에 포함시키기도 하지만 독립된 분야라고 볼 수 있다.

벤치마킹은 단순히 최고 수준의 경쟁 회사를 찾아가 배우는 것이 아니라 회사내 또는 다른 업종에서도 찾을 수 있을 만큼 응용 범위가 무궁무진하다. 게다가 상대와 비교할 수 있는 계기가 되기 때문에 우리의 수준을 정확히 측정하여 극복해야 할 문제점이 극명하게 드러나고 혁신의 필요성에 대한 조직원들의 공감을 쉽게 이끌어낼 수 있는 장점을 지니고 있다. 벤치마킹은 어느 특정분야에서 우수한 상대를 찾아 성과 차이를 확인하고, 그 차이를 극복하기 위

해 상대의 뛰어난 운영방식을 배우면서 자기혁신을 추구하는 기법이다.

농업분야에서도 벤치마킹은 유용한 방법일 수 있다. 특히 농촌마을종합개발사업과 같이 새롭게 시작하는 사업은 농촌 주민이 소득을 창출해낼 수 있는 사업 영역이 다양하므로, 이미 먼저 사업을 시작한 마을뿐만 아니라 다른 기관 등을 벤치마킹하는 것은 마을주민의 역량을 강화시킬 수 있는 유용한 방법일 것이다.

V. 요약 및 결론

농촌마을종합개발사업 뿐만 아니라 대부분의 모든 농촌개발 정책들에서 주민들의 참여를 강조하고 있지만, 당위적 차원에서 논하는 수준이었을 뿐 경험적으로 접근하는 경우는 찾아보기 어려웠다. 이는 주민들의 사회적 행위들을 참여라는 개념으로 범주화시킬 수 있는 합의를 도출하기가 어렵기 때문이었다.

최근 정부의 농촌개발 정책 중 농촌마을종합개발사업은 그 규모나 사업의 종합성 측면에서 주목을 받고 있다. 아직 사업 초기 단계인 시점이라 사업의 효과성이나 성패 여부를 논하기는 어려울 것으로 보인다. 오히려 주민들의 참여를 유도할 수 있는 방안을 모색하는 것이 더 시급하고 중요한 작업일 것으로 판단되었다. 이를 달성하기 위해 농촌마을종합개발사업과 관련된 정부의 사업계획 및 각종 보도자료, 모니터링 추진방안 등 관련 문헌 분석들을 통해 사업의 추진체계 분석 및 문제점 도출, 그리고 주민참여 강화방안들을 탐색하였다.

농촌마을종합개발사업 계획을 추진한지 1년여가 지난 시점에서 나타나는 가장 큰 문제점으로는 추진체계에서 나타나는 행정에 대한 의존의 심화, 추진기관과 관련기관의 연계부족, 확실적인 사업 계획 등이었다. 특히 마을 주민들의 참여를 저해하는 요인으로는 마을 갈등, 그리고 사업을 주체적으로 추진해 나가야 할 마을 리더와 주민들의 역량 부족을 들 수 있었다.

결국 농촌마을종합개발사업에 마을 주민들의 참여를 이끌어내기 위해서는 합리적 의사결정 과정을 위한 회의기법을 적극 도입하고, 리더의 개인갈등 및 마을 내 갈등을 원만히 해결할 수 있도록 계획가와 사업담당자가 갈등양상별 해결 스킬을 익히도록 해야 하며, 주민들의 역량 강화를 위한 자체지원 방안과 외부협력을 통한 방안 등을 체계적으로 실시해야 할 것이다.

VI. 참고 문헌

1. 강형기, 1994, 지방행정에 있어서 주민참여의 결정원인에 관한 연구, 건국대학교 행정학 박사학위논문.
2. 농림부, 2001, 그린투어리즘을 새로운 농외소득원으로: 지역경제 활성화에도 기여할 전망, 보도자료 6월 14일.
3. _____, 2004, 2004년 농촌마을종합개발사업 시행지침서.
4. 농업기반공사 내부자료, 2004, 농촌마을종합개발기본계획 제1차 평가자료.
5. 농촌자원개발연구소, 2004, 녹색관광 마을 지원활동 길잡이.
6. 박덕병, 2002, “시민사회, 사회적 자본의 형성을 위한 지역사회개발 프로젝트로서 그린투어리즘”, 지역사회개발연구 27(1):151-169.
7. 박시현·박주영, 2004, 농촌마을종합개발사업의 모니터링 추진 방안, 한국농촌경제연구원.
8. 이애정, 2003, 무주군 녹색관광계획: 부남면 대소마을을 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
9. 이재경, 2002, “역량 기반 교육과정 개발 방법론에 대한 고찰: 마케팅 역량 강화 교육과정 체계개발 사례를 중심으로”, 교육공학연구 18(4):59-90.
10. 임성한, 1981, 『관료제와 민주주의』, 서울: 법문사.
11. 임형백, 1998, 농촌지역사회주민의 협동조직 참여와 관련변인연구, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
12. 정기환, 1995, “지역주민의 자치농정 참여 확대방안”, 농촌경제 18:183-184.
13. 조록환, 2003, 농촌관광사업 지역의 사회자본이 주민참여에 미치는 영향, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
14. 최상호, 1996, 『지방시대 지역사회개발론』, 서울: 박영사.
15. 최창호, 1996, 『지방자치학』, 서울: 삼영사.
16. 한국행정연구원, 1995, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안.
17. 한국환경정책평가연구원, 2002, 환경영향평가의 객관성 확보를 위한 절차개선 연구.
18. Arnstein, Sherry R., 1969, A Ladder of citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners.
19. Cahn, Edgar S. and Pasett, Barry A., 1971, 『Citizen Participation : Effecting Community Change』, New York: Praeger Publisher Press.
20. Dubois, D. David, 1993, 『Competency-based performance improvement: A strategy for organizational change』, MA: HRD Press, Inc.
21. Huntington, Samuel P. and Nelson, John M., 1976, 『political participation in Developing countries』, Boston : Harvard Univ. Press.
22. Jacobs, R. L., 1989, Human performance technology: A system-based field for the training & development profession, ERIC Clearing House on Adult, Career, and Vocational Education, Ohio State University, ERIC Document No. 290936.
23. Muller, Edward N., 1971, “An Explanatory Model for Differing Types of Participation”, European Journal of Political Research 10: 1-16.
24. Parry, Geraint G. Moyser and Neil Day, 1992, 『Political Participation and Democracy in Britain』, Cambridge : Cambridge Uni. Press.
25. Spencer, L. M. and S. M. Spencer, 1993,

- 『Competence at work: Models for superior performance』, NY: Wiley & Sons, Inc., 민병모 외(역)(1998), 『핵심역량모델의 개발과 활용』, 서울: PSI 컨설팅.
26. Timothy, Dallen J., 1999, "Participatory Planning: A View of Tourism in Indonesia", *Annals of Tourism Research* 26(2):371-391.
27. Tosun, Cevat, 2000, "Limits to Community Participation in the Tourism Development Process in Developing Countries", *Tourism Management* 21(3):613-633.
28. Verba, Sidney, 1967, "Democratic Participation", *The Annals of American Academy of Political & Social Science*, p.53-78.
29. Zimmerman, Joseph, 1986, 『Participatory Democracy : Populism Revisited』, New york : Praeger.
- (2004년 10월 23일 접수, 심사 후 수정 보완)