



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주 농어촌 마을만들기
활성화 방안에 관한 실증연구

- 한경면 웃뜨르권역 사례를 중심으로 -

제주대학교 대학원

관광개발학과

장 기 호

2014년 8월

제주 농어촌 마을만들기 활성화 방안에 관한 실증연구

- 한경면 웃뜨르권역 사례를 중심으로 -

지도교수 이 진 희

강 기 호

이 論文을 觀光學 碩士學位 論文으로 提出함

2014年 8月

강기호의 觀光學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 _____ ①

委 員 _____ ①

委 員 _____ ①

濟州大學校 大學院

2014年 8月

A Study on the revitalization plan
of Rural Community Design in Jeju Island
- Focused on Analysis of Utturu Area -

Ki-Ho Kang
(Supervised by professor Jin-Hee Lee)

A thesis submitted in partial fulfillment of the
requirement for the degree of Master of Tourism

2014. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Tourism Development
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	4
제2장 이론적 고찰	6
제1절 농어촌 지역개발 패러다임의 변화	6
1. 농어촌 지역개발의 뉴패러다임	6
2. 농어촌 마을만들기의 흐름	11
제2절 농어촌 마을만들기의 유형과 내용	19
1. 농어촌 마을만들기의 배경 및 개념	19
2. 농어촌 마을만들기의 유형	24
3. 농어촌 마을만들기의 내용	25
제3절 농어촌 마을만들기의 주민참여 및 추진주체	32
1. 농어촌 마을만들기의 주민참여	32
2. 농어촌 마을만들기의 참여주체	39
3. 농어촌 마을만들기의 거버넌스	42
제4절 선행연구 고찰	45
제3장 대표사례 탐구	49
제1절 국외의 사례	50
제2절 국내의 사례	60
제3절 제주지역의 사례	73
제4장 연구의 설계	95
제1절 연구의 모형	95
제2절 가설의 설정	96
제3절 조사방법 및 설문지 구성	96
1. 조사방법	96
2. 설문지 구성	97

제4절 자료 분석방법	99
제5장 실증분석	101
제1절 자료의 분석	101
1. 인구 통계적 특성	101
2. 주민참여 실태, 참여조직의 거버넌스, 농어촌 마을만들기 활성화 및 만족도 특성	102
3. 신뢰도 분석 및 요인 분석	106
제2절 가설의 검증	109
1. 인구 통계적 특성별 농어촌 마을만들기 주민참여 실태	109
2. 주민참여 실태별 농어촌 마을만들기 활성화	112
3. 참여조직의 거버넌스와 농어촌 마을만들기 활성화	115
4. 농어촌 마을만들기 활성화와 주민만족도	116
제6장 결 론	118
제1절 연구의 요약 및 시사점	118
제2절 연구의 한계 및 제언	124
참고문헌	126
부록	130
국문초록	135
ABSTRACT	138

표 목 차

<표 2-1> 지역개발 패러다임의 변화	9
<표 2-2> 참여정부의 농정 패러다임	9
<표 2-3> 2000년대 후반 농어촌지역개발정책의 특성	10
<표 2-4> 2010년 전 후의 지역발전정책의 패러다임 전환	11
<표 2-5> 생활환경정비사업 개발대상 면(面) 현황(2007년 12월 말 현재)	13
<표 2-6> 생활환경정비사업 사업비 지원 실적	13
<표 2-7> 연도별 개발사업 변동 현황	17
<표 2-8> 포괄보조제도 이전과 이후의 사업 실적	17
<표 2-9> 마을만들기에 있어서 주민들이 인식할 이념	24
<표 2-10> 마을만들기의 활동 유형	25
<표 2-11> 일반농산어촌개발사업 지원 내용 및 지원 조건	26
<표 2-12> 일반농산어촌개발사업 기능별 사업 종류 및 내역	27
<표 2-13> 일반농산어촌개발사업 기능별 사업 내용(세부내용)	28
<표 2-14> 주민참여의 개념	33
<표 2-15> 토리고예의 주민참여 형식 구분	35
<표 2-16> 부처별 농어촌 마을만들기 사업 현황	36
<표 2-17> 농림수산식품부, 농촌진흥청의 마을만들기 사업의 특징	37
<표 2-18> 행정안전부, 문화체육관광부, 산림청의 마을만들기 사업의 특징	38
<표 2-19> 농촌마을종합개발사업 주민참여의 방식과 내용	39
<표 2-20> 마을만들기 추진 주체별 분류	40
<표 2-21> 추진 주체별 분류 기준	40
<표 2-22> 지역만들기 추진주체별 특성 분석	40
<표 2-23> 협력적 통치 양식으로서 거버넌스의 특징	44
<표 3-1> 유후인의 2007년 인재 육성 사업	52
<표 3-2> 윗뜨르권역 SWOT 분석표	78
<표 3-3> 윗뜨르권역 사업의 목표 및 내용 요약	78
<표 3-4> 윗뜨르권역 사업비 투자 현황	80

<표 3-5> 웃뜨르권역 운영위원회 조직표	81
<표 3-6> 웃뜨르권역 농어촌관광 및 체험프로그램 운영 현황(2011년 7월 기준) ·	82
<표 3-7> 웃뜨르권역 소득사업 운영 현황(2011년 7월 기준)	83
<표 3-8> 웃뜨르권역 운영기금 조성 실적(2011년 7월 까지)	84
<표 3-9> 가시리권역 농촌마을종합개발사업의 목표 · 전략 및 내용 요약	89
<표 3-10> 가시리마을 문화학교 프로그램 구성	93
<표 4-1> 설문지 구성	97
<표 4-2> 본 연구에서 사용된 주 분석 방법	99
<표 5-1> 응답자의 인구 통계적 특성	101
<표 5-2> 응답자의 참여 실태, 참여조직의 거버넌스, 마을만들기 활성화 및 만족도	103
<표 5-3> 마을만들기 활성화 측정 항목별 신뢰도 분석 결과	107
<표 5-4> 마을만들기 활성화 요인 분석 결과	108
<표 5-5> 성별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증	109
<표 5-6> 거주기간별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증	110
<표 5-7> 학력별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증	111
<표 5-8> 가구소득별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증	111
<표 5-9> 주민의 사업 인지정도별 마을만들기 활성화 차이 검증	112
<표 5-10> 사업 진행에 대한 주민 입장별 마을만들기 활성화 차이 검증	113
<표 5-11> 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화 차이 검증	113
<표 5-12> 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화 차이 사후분석 결과	114
<표 5-13> 사업관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화 차이 검증	115
<표 5-14> 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 미치는 영향 결과	116
<표 5-15> 마을만들기 활성화가 마을만들기의 주민만족도에 미치는 영향 결과 ·	117

그 립 목 차

[그림 2-1] 지금까지의 농촌지역개발 추진 방식	7
[그림 2-2] 지역 활성화를 위한 종합적 지역개발 모형	8
[그림 2-3] 포괄보조금의 개념도	16
[그림 2-4] 농어촌 지역 관련 정책의 변화 과정	18
[그림 2-5] 농촌마을종합개발사업의 내용(2004년도)	30
[그림 2-6] 농촌마을종합개발사업의 내용(2005년도)	30
[그림 2-7] 농촌마을종합개발사업의 내용(2006년도)	31
[그림 2-8] 농촌마을종합개발사업의 내용(2008년 이후)	31
[그림 3-1] 아지무마을 회원제 민박 멤버쉽 카드	55
[그림 3-2] 진안군 마을만들기 개념도(1/2)	62
[그림 3-3] 진안군 마을만들기 개념도(2/2)	63
[그림 3-4] 진안군 마을만들기 추진단계의 개념도	64
[그림 3-5] 칠갑산권역 위치도	65
[그림 3-6] 칠갑산 얼음 축제	67
[그림 3-7] 칠갑산 세계 조롱박 축제	68
[그림 3-8] 녹향월촌권역 위치도	69
[그림 3-9] 녹향월촌권역 부녀회 강강수월래 지와밧기	71
[그림 3-10] 녹향월촌권역 농어촌인성학교 감따기 체험	72
[그림 3-11] 옷뜨르권역 위치도	73
[그림 3-12] 옷뜨르권역 사업 기본계획도	79
[그림 3-13] 옷뜨르 문화축제 모습	83
[그림 3-14] 옷뜨르권역 2012년 제주 탐라문화제 경연 참가	84
[그림 3-15] 가시리마을 위치도	86
[그림 3-16] 가시리마을 주민 문화동아리 및 체험활동 모습	92
[그림 4-1] 연구의 모형	95

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

국토의 균형발전과 관련해서 농어촌지역에 나타나는 문제로는 인구의 도시집중으로 지역 내 불균형 발전이 유발되는 현상이다. 문제지역의 유형으로는 낙후지역, 침체지역이 있다. 낙후지역과 침체지역은 개발의 부진으로 인하여 낮은 소득수준, 높은 실업률, 과도한 인구유출 등이 문제이다. 침체지역은 과거에는 산업활동이 활발했으나 현재는 경제적으로 쇠퇴하고 사양화하고 있는 지역이며, 낙후지역은 농업, 임업, 어업, 광산업 등 1차 산업에 주로 의존하고, 산업은 생산성이 낮으며, 자원의 고갈, 기술의 낙후 등의 요인들로 인해 어려움을 겪고 있다. 실업문제, 저소득, 저 성장률과 그에 따른 높은 인구유출이 일반적인 현상이다(이진희, 2009).

정부에서는 낙후되고 침체되어가는 농어촌지역의 문제들을 해결하기 위하여 1970년대부터 현재까지 아래와 같이 다양한 정책들을 추진하여왔다.

1970년대 지역개발정책에서 빼놓을 수 없는 정책이 '새마을운동'이다. 개간과 간척사업을 통하여 농지를 확장시키고 수리시설 확충과 경지정리사업이 대량으로 이루어지는 등 생산기반조성 사업이 주를 이루는 시기였다.

1980년대는 농공단지조성사업, 농어촌소득원도로정비사업 등 농어촌지역개발이 본격적으로 도입된 때이며 「농어촌 소득원 개발 촉진법」에 의하여 농공단지가 전국적으로 300여 개소 조성되었고 소득원 도로는 약 1,500km가 정비되었다.

1990년대 개방화시대로 접어들면서 농림수산정책도 개방농정으로 전환되었다. 「문민정부」의 '농어촌발전대책'과 「국민의 정부」의 '농업·농촌발전대책'은 90년대 대표적인 종합대책이다. 「문민정부」에서 농정추진체계를 지방정부와 농업인이 신청하는 상향식의 체계로 개편한 것과 「국민의 정부」에서 투융자의 효율성 제고를 위하여 농어업인 등에 대해 보조를 단계적으로 감축하고 지방농정의 자율성을 강화한 대책은 농업정책을 농촌정책으로 전환하는 데 있어서 징검다리 역할을 한 것으로 평가할 수 있는데, 농정추진주체의 상향식 개편은 시·군 단위 농어촌발전 계획수립을 전제로 한 것이며, 지방농정의 자율성 강화 대책은 지자체에 대한 포괄보조 제도의 시행을 필요로 하는 대책이기 때문이다. 이러한 정책들을 통하여 농어업·농어촌에 많은 정책자금을 투입했음에도 불구하고 농어업의 국제경쟁력은 취약했으며, 농어가 인구의 고령화, 농어촌

지역의 공동화 등 근본적 문제는 해결되지 못하였다.

이러한 상황에서 이어진 2000년대 초 참여정부 당시 농어촌은 도·농간의 소득격차 심화, 농어촌 사회의 활력저하 등으로 매우 어려운 상황이었다. 농어촌의 경쟁력 강화라는 시대적 과제를 해결하기 위해서 장기적인 청사진의 마련이 필요했고, 농촌의 문제를 농업정책만으로 해결하는데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식하에 농촌의 장기적 발전을 위하여 농촌 공간 및 지역개발을 정책대상으로 하여 농정의 패러다임을 전환하였다. 기존의 생산기반 위주의 양적인 정책에서 안전과 품질 중심의 정책으로 전환하게 되었고, 이에 따라 농촌의 공간도 과거 농업 생산의 공간에서 생산·정주·휴양 공간이라는 인식으로 전환할 필요성이 커짐에 따라 투융자의 기본방향이 SOC중심에서 소득복지·지역개발 중심으로 전환하게 되었다.¹⁾ 농촌관광의 개념을 도입한 녹색농촌체험마을(농식품부), 어촌체험마을(농식품부), 농촌전통테마마을(농진청), 아름마을가꾸기(행안부), 산촌생태마을(산림청) 등의 사업이 2000년 이후에 전개되기 시작한 마을 사업들이다.

참여정부에서 2004년에 ‘농업·농촌종합대책’을 발표하면서 농촌마을종합개발사업이 대동하게 되는데, 농촌정책의 중요성이 강조되고 권역단위의 개발이라는 전략을 마련한 것이었다.

2010년부터는 포괄보조사업²⁾이 시행됨에 따라 농어촌 지역개발사업의 경우에도 많은 변화를 시도하고 있다. 지역발전정책의 방향이 개편되면서 지자체가 지역의 특성과 여건에 맞게 원하는 사업을 자유롭게 기획·설계할 수 있도록 균특회계 지역개발계정 200여개의 세부사업을 22개 포괄보조사업으로 통폐합했는데, 이는 지역·부처별 중복투자를 방지하고 지역의 수요 및 비교우위를 감안하여 차별화된 지원을 위한 것이라고 할 수 있다. 기존의 소도읍사업과 거점면소재지 마을종합개발사업이 읍면소재지종합정비사업으로 통합되었고, 기존의 농촌마을종합개발사업과 어촌종합개발사업, 산촌생태마을조성사업이 권역단위종합정비사업으로 통합되었으며 기존의 녹색농촌체험마을사업과 어촌체험마을사업 등이 농어촌체험휴양마을 조성사업으로 통합된 것이 대표적 예라고 할 수 있다. 포괄보조사업은 시·군의 자율성에 맡기는 사업으로 점차 중앙정부 주도의 사업에서 지방 주도의 사업으로 옮겨가고 있는 형국이라고 할 수 있고 하향식 개발의 색깔이 조금씩 열리는 상황이라고도 볼 수 있다.

2011년 농림수산식품부에서는 농어촌의 활력 창출을 위한 범 국민운동인 ‘함께하는 우리 농촌 운동’을 추진하고 있는데, 현 정부에서는 2017년까지 색깔 있는 마을 5,000개를 육성하고 차츰 전체 농어촌마을로 확산한다는 계획이다. 도시민의 다양한 인적·물적 자원 활용을 위해 ‘스마일재능뱅크’를 구축하여 농촌재능기부를 전개하는 점이 특색 있는 점이다.

1) 농림수산식품부·한국농어촌공사(2010.7), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료 검토 후 재구성
2) 중앙정부의 지방정부에 대한 이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운영에 재량권을 가지고 포괄적인 사업 영역에 사용될 수 있도록 배분하는 재원이며 포괄보조사업은 이러한 포괄보조금의 교부대상이 되는 사업임 (국회예산정책처, 2010. 11)

제주지역의 경우에도 많은 시행착오를 거치면서 여러 농어촌 지역개발을 시도하고 있는데, 중앙정부 지원 사업 외 제주특별자치도 특별자치마을만들기 지원조례를 근거로 예비마을, 시범마을, 제주형 커뮤니티비즈니스(지역공동체) 추진마을, 중앙사업 응모마을, 사후관리 지원마을사업을 단계적으로 추진하고 있다.

정부는 지방자치의 시대 흐름에 맞추어 상향식 지역개발의 일환으로 각종 농어촌개발사업을 공모를 통해 추진하고 있다. 공모를 통한 지역개발방식은 주민 스스로가 농어촌개발사업 참여 여부를 결정하고 개발 계획을 수립한 후 개발 사업에 응모하여 치열한 경쟁을 통하여 사업과 예산을 확보하는 방식이다. 이러한 점은 정부주도의 개발 형태와 방식에서 벗어나 지역 주민 스스로가 개발 주체가 되어서 지역 실정과 주민 수요에 의한 개발 방식으로 전환된다는 장점을 갖고 있는데, 그럼에도 불구하고 공모를 통한 농어촌개발사업의 문제는 지역의 현실과는 거리가 있는 이상향의 농어촌만을 지향하고 있다는 점이다. 즉 지역농산업 체계나 주민생활 여건과 괴리된 채 공모를 위한 그럴싸한 계획으로 포장하여 현장 실정을 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적이다(이종상·윤준상, 2007)

정부에서는 많은 예산을 마을만들기에 투입하면서 주민이 주체가 되어 자치적으로 행하는 마을만들기를 기대하고 있지만 주민들의 의지보다는 지자체와 용역사들의 생각에 의하여 특색 없이 유사한 농어촌 마을만들기 사업의 프레임으로 짜여지고 있어 농어촌지역들이 획일화되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

점차 하향식 개발 사업에서 상향식 주민주도의 사업으로 유도하고 있는 실정이지만 전국적으로 보았을 때 성공적으로 지역개발을 추진하는 지역이 드문 것이 사실이다. 정부 정책의 개선을 통해서 여러 각도로 성공적인 지역개발을 꾀하고 있지만 지역개발 사업 추진 시 많은 문제점들이 있다는 목소리들이 여기저기서 들리고 있다.

농어촌 마을만들기의 목표는 농어촌주민의 삶의 질 증대, 관광객 만족, 깨끗한 농어촌환경의 유지라는 세 가지 목표를 동시에 달성하는 것이다. 자연환경, 특산물, 전통문화를 활용하여 도시인을 불러들이는 지역활성화 전략이 필요하다. 주민의 자발적인 참여 속에 생활환경과 생산활동을 체험상품으로 개발하여 도시민을 유치하는 것으로 숙박, 명품 농수산물의 생산과 판매로 연결하는 것이 되어야 한다(이진희, 2011a). 많은 농어촌 마을만들기 사업들이 성공적으로 농어촌지역에 새로운 활력을 불어넣었다는 긍정적인 평가를 받고 있기도 하지만 사업 중 마을 내의 갈등, 리더 등의 전문 인력 부족, 마을 공동소득 창출의 어려움 등 많은 문제점들이 나타나면서 마을만들기를 활성화하는 데에는 한계가 있었다. 주민들의 조직이 체계적으로 잘 구성되어 있는 마을에서는 사업 추진 시 주민 참여가 활발하게 이루어지기도 하지만 아직도 많은 곳에서는 대다수의 주민들이 사업의 내용을 잘 모른 채 소수의 마을 리더들만이 마을사업에 참여하는 식의

모습들을 보이고 있고, 사업과 관련한 많은 갈등들이 존재하고 있으며 마을만들기의 참여 조직 및 추진체계에 있어서도 여러 가지 문제점들이 제기되고 있다. 이와 같은 문제점들을 분석하고 개선방안을 마련하여 향후 농어촌지역의 마을만들기 활성화를 위한 체계적 접근이 필요하다.

농어촌 마을만들기의 활성화를 위해서는 농어촌 마을만들기에 대한 주민들의 참여 실태, 농어촌 마을만들기의 거버넌스 실태, 농어촌 마을만들기의 주민 만족도 등에 대한 체계적이고 종합적인 조사가 우선 선행되어야 할 것이다.

지금까지의 마을만들기와 관련된 학술 연구는 대부분 도시의 마을만들기 활성화 방안을 주제로 한 학술 연구였고, 그 중에서도 주민참여도의 영향구조나 실태를 분석하여 마을만들기의 정책적 제언을 하는 정도의 연구들이 가장 많았으며, 이들 대부분이 사례 조사형 논문에 그치고 있다. 농어촌의 마을만들기 활성화 방안을 주제로 한 종합적 학술 연구는 미진한 실정이라고 할 수 있다.

최근 농어촌 마을만들기 활성화 방안에 관한 선행연구로는 농촌 활성화를 위한 지역유산 활용 및 마을만들기(방한영, 2003), 1·3차 산업을 연계한 지역경제 활성화 방안(이진희, 2005a), 관광을 활용한 농촌 주도의 경제 활성화 방향(이진희, 2007), 마을단위 종합개발사업에 있어서 주민참여 제고방안(윤현석, 2007), 주민주도형 마을만들기와 행정의 역할(곽동원, 2008), 농촌관광 마을 만들기와 주민참여(안종현, 2008), 제주도의 명품·명소 추진전략(이진희, 2008), 제주도 농어촌 관광마을의 발전방안(이진희, 2009a), 비도시 지역 재생의 성공요인 분석(김동기, 2011), 마을만들기에서 주민이 인식하는 주민 간 갈등양상(이민우, 2011), 제주지역의 명품녹색관광(Green-Tourism) 확산전략(이진희, 2011c), 마을만들기 활성화 전략(김길곤, 2012) 등이 있다.

제주지역의 경우 1,000만 명 이상의 관광객이 찾는 매력적인 곳으로 성장을 하고 있지만, 이러한 성장과 비교하여 제주 농어촌에서의 실질적 성장을 체감하기는 어려운 것이 사실이다. 제주지역에서도 농어촌의 활성화를 위해서 여러 분야에서 노력하고 있으나 아직까지는 역량 부족, 홍보 부족, 사회적 인식의 모자람 등으로 인하여 그 한계에 부딪히고 있다고도 할 수 있다.

본 연구에서는 많은 시행착오를 거듭하면서 계속하여 시도하고 있지만 사업 추진상의 여러 가지 문제점으로 인하여 성과를 내기 힘든 농어촌 마을만들기의 제주지역 사례에 대한 실증 분석을 통하여 농어촌의 마을만들기 활성화에 대한 다각적인 방안에 관하여 실증 연구를 하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 대상 지역은 제주도내로 한정하였고, 제주도내 마을만들기 사업 지역 중에서 가장

최근 농림수산물부(현 농림축산식품부)에서 농어촌 지역개발 정책에 따라 농촌마을종합개발 사업으로 시행한 마을 중 사례분석의 정확도 등 분석의 질을 높이기 위하여 현재 사업이 진행 중인 마을이 아닌 가장 최근에 사업이 준공된 마을인 제주시 한경면 웃뜨르권역(청수리, 산양리, 저지리, 낙천리)을 그 연구 대상지역으로 삼았다.

연구의 시간적 범위는 대상지역 사업 대상지로 선정된 2007년부터 사업이 준공된 바로 다음 해인 2013년까지 약 6년간으로 설정하였다.

농어촌 마을만들기의 활성화를 위한 다각적인 방안을 제시하기 위하여 농어촌 마을만들기에 대한 이론적 고찰, 사례 대상지역의 조사를 통한 마을만들기 추진상의 문제점 도출 및 성공요인 분석, 그리고 농어촌의 마을만들기 활성화 방안 제시의 흐름으로 내용을 전개하였는데, 연구의 내용적 범위는 전체 6장으로 구성되어 있으며, 각 장을 구성하고 있는 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법을 제시하였다

제2장에서는 연구의 목적을 달성하기 위한 이론적 배경을 고찰하였는데, 제1절은 농어촌 지역 개발 패러다임의 변화에 대해 고찰하였고, 제2절은 농어촌 마을만들기의 유형과 내용에 대하여 고찰하였으며, 제3절은 농어촌 마을만들기의 주민참여 및 추진주체, 그리고 제4절은 선행연구에 대하여 고찰하였다.

제3장에서는 농어촌 마을만들기의 대표적 사례를 탐구하였는데, 제1절에서는 국외의 사례를, 제2절에서는 국내의 사례를, 제3절에서는 제주지역의 사례를 분석하였다.

제4장은 연구 설계의 단계로, 제1절에서는 연구 모형을 설정하였고, 제2절에서는 연구 가설을 설정하였다. 제3절에서는 조사방법 및 설문지 구성에 대하여 기술하였으며, 제4절에서는 자료 분석방법을 제시하였다.

제5장은 실증분석의 단계로, 제1절에서는 표본의 인구 통계적 특성 및 주민참여 실태·참여조직의 거버넌스·농어촌 마을만들기 활성화 및 만족도 특성에 대하여 빈도분석 하였고, 농어촌 마을만들기 활성화 항목에 대하여 신뢰도 검증 및 요인 분석을 실시하였다. 제2절에서는 인구 통계적 특성에 따르는 농어촌 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증, 주민참여 실태에 따르는 농어촌 마을만들기 활성화의 차이 검증, 참여조직의 거버넌스와 농어촌 마을만들기 활성화의 영향 관계 검증, 그리고 농어촌 마을만들기 활성화와 주민 만족도의 영향 관계 검증 등 가설의 검증 결과를 제시하였다.

제6장은 결론으로 연구의 결과를 요약하였고 그 시사점을 정리하였으며 본 연구의 한계 및 향후 연구방향 등을 제시하였다.

연구의 방법으로는 문헌연구와 설문조사를 통한 실증연구를 병행하였다.

제2장 이론적 고찰

제1절 농어촌 지역개발 패러다임의 변화

패러다임은 1962년 미국의 과학 사학자이자 철학자인 T. 쿤(Thomas Kuhn)이 그의 저서 「과학혁명의 구조 : The Structure of Scientific Revolution」에서 처음 제시한 개념이다. 패러다임은 사례·예제·실례 등을 뜻하는 그리스어에서 유래한 것으로, 언어학에서 빌려온 개념이다. 쿤은 패러다임을 한 시대를 지배하는 과학적 인식, 이론, 관습, 사고, 관념, 가치관 등이 결합된 총체적인 틀 또는 개념의 집합체로 정의하였다(박성쾌, 2009, p. 7).

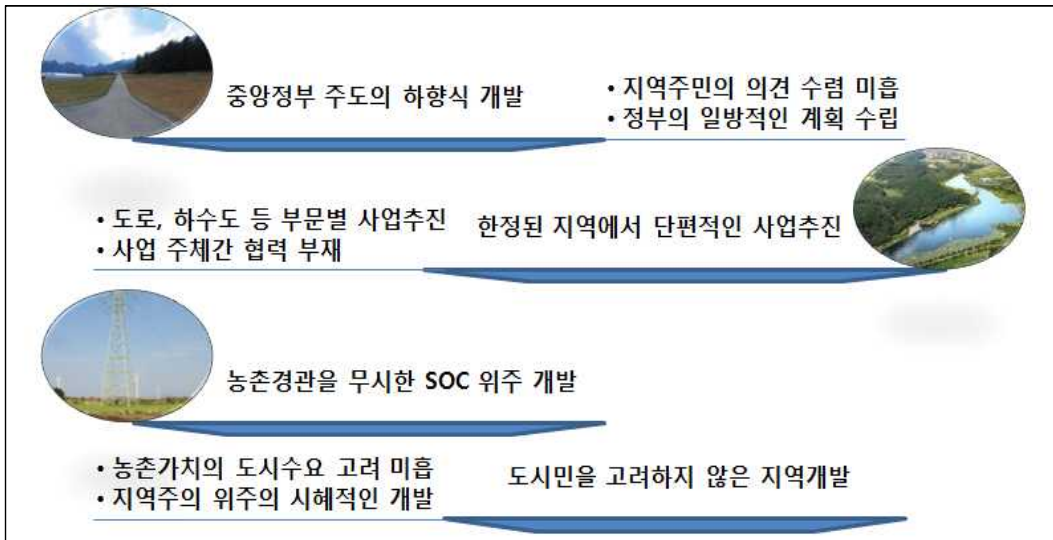
패러다임이란 세계관, 보편적 관점, 복잡한 현실 세계를 분해·분석·연계하는 방법 등을 의미한다. 그러한 것으로서 패러다임은 지지자들과 실행자들에게 무엇이 중요하며, 무엇이 정당하고, 무엇이 합리적인가를 시사해 주며, 그들의 사회화(즉, 사회적 인식 변화, 가치 변화 등)와 깊은 관련이 있다. 패러다임은 규범적이기 때문에 존재론적 또는 인식론적 고찰을 깊이 하지 않고도 실행자들에게 무엇을 해야 할 것인가를 말해 준다(Patton, 1975, p. 29).

1. 농어촌 지역개발의 뉴패러다임

지금까지의 농어촌개발정책은 대부분 하향식 개발 방식에서 벗어나지 못하는 미숙한 상향식 개발 방식에 의해 추진되었다고 해도 과언이 아니다.

농어촌개발정책 등 향후 나아가야 할 방향 검토에 앞서 농어업·농어촌정책의 세계적인 흐름을 살펴볼 필요가 있는데, 그 공통된 내용은 농업의 다면적 기능의 중시와 지역의 자주성을 강조하는 내발적 개발(endogenous development)의 추구이다. 미국과 유럽 등 주요 선진국은 대체로 1970년대까지는 도농 간 성장격차를 해소하고 농업 소득을 증가시키기 위한 효율성 제고를 목표로 하는 농업정책을 추구해왔다. 하지만 1980년대 이후부터 생산성 측면을 강조하는 구조정책에서 농촌지역 유지를 위한 지역정책으로 전환하고 있다. 또 최근에는 OECD의 주도하에 농촌지역에서 어메니티(amenity)와 니치마켓(niche market)을 활용하는 내발적발전과 민관파트너십에 대한 관심이 크게 늘어나고 있다. 일본 역시도 1999년 '식료·농업·농촌기본법'이

후 농업의 다원적 기능과 내생적, 자립적 지역발전을 중시하는 정책으로 전환하고 있으며, 과소 지역으로 지칭되는 조건불리지역 스스로 자생적으로 내발적 발전을 추구한 사례가 다양하게 나타나고 있다 (곽동원, 2008, pp.19~20)



[그림 2-1] 지금까지의 농촌지역개발 추진 방식

자료 : 농촌종합개발 정책자료(2003.12)

참여정부는 최고 국정과제의 하나로서 국가균형발전을 설정하고, 균형 없는 집권-집중 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권-분산 발전모델로의 전환을 추진하였다. 국가균형발전은 '지역 간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것'을 의미한다.³⁾

농림부의 119조 투융자사업(2004~2013년)의 내역을 살펴보면, 생산기반정비 등 농촌인프라 확충에 대한 투융자는 감소하는 반면, 농가소득 및 경쟁력 제고와 지역개발 분야에 대한 비중은 확대되고 있다. '삶의질법', '지방분권법' 등이 제정되고, 균특회계가 신설되는 등 정부 주도의 하드웨어 중심 농촌지역개발 정책이 지자체와 지역중심으로, 농촌경관과 농촌다움을 유지하는 방향으로 변화하고 있다. 개발 방식도 단위지역에 대한 독립적인 개발에서 탈피하여 인근지역 간의 연계개발을 통하여 개발의 효율성을 제고하고자 한다. 정책대상은 농업 중심에서 농업, 농촌, 농민으로 확대되며 지원방식은 균등 또는 평균적 지원에서 선택과 집중으로 바뀌었고 경쟁력을 갖추고 자생력 있는 곳을 우선 지원하여 투자의 효율성을 꾀하는 방향으로 바뀌었다.

3) 국가균형발전위원회(2003), 국가 균형발전의 비전과 과제



(그림 2-2) 지역 활성화를 위한 종합적 지역개발 모형

자료 : 이한성 · 유상건(2005), 농촌지역개발의 뉴패러다임과 공사의 역할, 농어촌과 환경 통권 제89호 (농업기반공사 농어촌연구원), p61을 참조하여 연구자가 재구성

다양한 이해당사자가 지역개발계획에 참여할수록, 그 주체들의 지식을 제대로 계획 과정에 반영시킬수록, 새로운 지식을 수용하는 데 유연할수록 급변하는 세계경제의 흐름에서 살아남을 가능성이 커진다.

급변하는 경제 환경, 세계화, 정부의 변화, 제도의 중요성 등 최근 지역개발의 이론적, 정책적 프레임에서 나타나는 변화의 방향은 계획과정의 개방과 참여, 의사소통이라 할 수 있다. 그리고 그 계획의 방향은 하향식 개발에서 상향식 개발로의 추세를 이어가고 있다.

이와 유사한 논의로 나시카와 요시아키(西川芳昭, 2006 : 122)⁴⁾도 개발 패러다임의 변화로서, 지속가능한 학습과정 등을 포함하는 가치의 재발견, 지역에 사는 사람들의 시각·능력을 전제로 한 인간과 환경의 상호관계 지속성 등을 주목하고 있으며, 개발의 주체 또한 국가나 기업이 아니라 한 사람 한 사람의 인간이며 그 인간이 자발적인 의사로 형성한 공동체여야 한다고 주장한다. 이와 같은 시각에서 볼 때, 지역 만들기에서 주민참가의 문제는 불가결한 것으로 보인다 (아래 <표 2-1>참조).

4) 나시카와 요시아키(西川芳昭), 참가형 개발의 이념·수법과 과제, 마쓰오 다다스 등 엮음, 진영환 등 옮김(2006), 서울 : 한울아카데미, p.122.

〈표 2-1〉 지역개발 패러다임의 변화

구분	기존 개발 시각	전환된 개발 시각
개발철학	경제적 발전	풍족함 실현
개발목표	지역·국가 개발	인간개발·인간의 안전보장
개발주체	국가·기업	개개인의 인간·공동체
근대화의 개념	직선적 발전	단계적 발전과정의 인식
프로젝트 평가	목표달성	과정 중시
기술의 자리매김	과학기술의 탁월성	지역에 존재하는 전통적 지혜의 탁월성
지역주민	원조·개발의 대상/수익자	개발의 주체·자원/전문가와 공동의 학습자
정보의 소개	외부전문가	지역주민
산업기반	공업	농업(생태계 중시)
환경에 대한 시각	지배의 대상	보전과 공생의 대상

자료 : 김선기·이소영(2007), 주민주도형 지역 만들기 추진 모형, 한국지방행정연구원

〈표 2-2〉 참여정부의 농정 패러다임

구분	기존의 패러다임	참여정부의 패러다임
참여정부 농정기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경쟁이 어려운 농가에 대한 보완책을 강구하면서 다른 나라와 경쟁이 가능하도록 제2단계 구조조정을 강력히 추진 ○ 소비자의 식탁위에 안전한 먹을거리를 올려놓는 고품질 농업 육성 ○ 농업인의 소득안정과 복지확충 및 농촌지역개발에 중점 	
정책대상	농업	농촌, 농업, 식품
지원방식	전체농가·평균적 지원	농가유형별 정책 차별화
투융자 방향	생산기반 등 SOC	소득, 복지, 지역개발
소득안정수단	가격지지	소득보전
정책의 중점	생산중심	소비자 안전, 품질
농촌의 성격	농업생산공간	휴양공간, 정주공간, 생산공간

자료 : 농림수산식품부·한국농어촌공사(2010), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료

농촌은 식량만을 생산하는 공간으로서 뿐만 아니라 국토보전·환경보전·그리고 향토문화 또는 민족문화의 보존·계승발전 등 매우 다원적 기능을 지닌 공간으로서도 가치를 지닌 곳이다. 따라서 농촌은 단순한 공간 개념이 아니라 사회·문화적 측면, 경제적 측면, 그리고 생태적 측면의 공간으로서 인식되어야 한다.

농촌은 농민은 물론 국민의 쾌적한 삶의 정주공간으로서 기능을 담당하고 도시민의 휴식공간으로서 농촌과 농업에 대한 기능이 다양하게 요구되고 있기 때문에 농촌의 문제는 농민만의 문제가 아닌 국가정책의 기본 과제가 되어야 하고, 특히 지역사회발전의 중심이 되어야 한다.

지역개발은 지역주민을 위한 것이다. 따라서 지역개발의 실질적 주인은 지역주민이 되어야 하며 개발의 모든 과정에서 지역주민의 능동적인 참여가 필수적이다.

이와 함께 농촌주민은 상향식 개발을 주도적으로 추진할 수 있는 역량을 키워나가야 될 것이며, 이를 위해 다양한 주민 교육의 실시와 자치 경영 시스템을 갖춰나가야 할 것이다. 주 5일제가 일반화되고 농어촌이 가지는 여유와 정감, 체험과 교육, 레저 등 농어촌의 다면적 기능에 대한 국민적 수요가 증가하면서, 수요자(도시민)에 대한 고려가 농어촌지역개발의 중요한 요소로 등장하고 있다. 농어촌과 도시를 따로 구별하는 이분법적인 접근보다는 농촌과 도시가 상생할 수 있는 도농 교류형 농어촌개발이 요구된다고 할 것이다. 한편, 농어촌개발은 사회간접자본을 확충하는 물리적 시설 위주의 개발보다는 농어촌의 어메니티(amenity)와 경관 등을 잘 보전하고, 전통문화의 보전, 문화·복지 인프라 구축, 지역 유지에 필요한 각종 프로그램을 공급하는 방향으로 나가야 할 것이다.⁵⁾

〈표 2-3〉 2000년대 후반 농어촌지역개발정책의 특성

구 분	과거 농어촌정책 패러다임	새로운 농어촌정책 패러다임
정책이념	중농주의, 발전주의, 산업주의	균형발전, 혁신, 신자유주의, 기업자주의
정책목표	농업정책, 종속, 보완	농촌지역(마을)개발, 복지, 삶의 질
정책대상	농업기반 및 정주 환경	농촌 공간
수혜자	농어업인	도시민을 포함한 전체 국민
정책분야	농어업	농촌관광, 제조, 정보통신 등 다양한 부문, 경관, 전통문화, 도농교류 등
수행방식	하향식	상향식 공모제, 종합개발, 특별법
재정방식	지방양여금	특별회계
정책주체	중앙정부, 공무원	주민, 지방정부, 공무원, 전문가
지방정부 역할	중앙정부 종속분배	분권화 자율성 예산권 증대

자료 : 농림수산식품부·한국농어촌공사(2010), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료

5) 이한성·유상건(2005), 농촌지역개발의 뉴패러다임과 공사의 역할, (농어촌과 환경, 통권 제89호, 농업기반공사 농어촌연구원), pp58~61.

농어촌지역개발정책에 있어 여러 가지 한계점이 제기되어 오던 가운데, 2000년대 후반 농어촌지역개발정책의 패러다임이 <표 2-3>과 같이 전환하게 된다. 지역발전위원회는 “2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서”를 통해 그동안 균형과 혁신, 분산 등을 기조로 하던 농어촌지역발전정책에서 상생, 경쟁, 분권의 정책으로 패러다임의 전환을 모색하였다. 지역의 다양성과 차별성을 인정하고 역동적인 지역발전을 촉진한 것이다. 또한, 중앙정부 주도의 상명하달식 집행 방식을 극복하고, 지역의 자율성과 책임성을 강화하는 분권적 지역발전을 실현하고자 하였다. 더불어, 소규모의 분산투자가 아닌 통합 네트워크화를 통해 부처 간 지역발전 시책들의 통합적 추진으로 시너지를 창출하고자 하였다.⁶⁾

이명박 정부의 농촌정책방향은 지역균형발전정책의 비전과 방향에서 찾을 수 있다. 이명박 정부에서는 당시의 행정구역은 시대적 변화를 충분히 반영하고 있지 못하다고 판단하고 있었고 이에 따라 국토공간을 세계화에 능동적으로 대응시킨다는 목표 아래 행정구역을 광역경제권 중심으로 개편하기 위하여 지역발전정책의 패러다임을 전환하게 되었다. 지역발전정책의 새로운 패러다임은 다음 <표 2-4>와 같다.⁷⁾

<표 2-4> 2010년 전 후의 지역발전정책의 패러다임 전환

구 분	2010년 전까지의 패러다임	2010년 후의 패러다임
예산지원방식	기계적 · 산술적 평균지원	선택과 집중, 특성화 · 차별화 지원
예산지원체계	지자체별 · 부처별 분산투자	연계와 협력, 지역개발단위 광역화
지역개발체계	중앙집권적 · 시혜적 지역개발	분권과 자율의 자조적 지역개발
지역개발방식	소모적 · 대립적 지역주의	생산적 · 창조적 지역주의

자료 : 농림수산식품부 · 한국농어촌공사(2010), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료

2. 농어촌 마을만들기의 흐름

해방 이후 농어촌마을의 정주체계를 개선하기 위한 정부의 노력은 지역사회개발사업에 의해 이루어졌다. 1958년 9월에 ‘지역사회개발위원회’ 규정의 공포와 더불어 전후 복구사업의 일환으로 지역사회개발사업을 실시하였다. 1961년 5·16 이후 정부의 직제개편과 농촌지도체제의 일원화 방침에 따라 지역사회개발사업은 “시범농촌개발사업”으로 이름이 개칭되어 진행되었으나

6) 이주용(2011), 자율적 농어촌지역개발사업 평가지표 연구, 건국대 박사학위 논문, p.25.

7) 농림수산식품부 · 한국농어촌공사(2010), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료 검토 후 재구성, p.386

부처 간 협조와 조정의 불일치, 지역사회개발에 대한 중앙정부의 인식부족, 주민들의 자주적 참여 동기의 약화 등의 문제점을 노정시키면서 사업이 약화되었다(임경수, 2010 : 159).

1970년대의 농촌개발은 새마을운동에서부터 시작되었다. 농촌지붕개량사업은 1972년부터 1978년까지 시행되었는데, 농어촌의 초가지붕을 기와나 슬레이트 또는 함석 등으로 바꾸는 사업이었다. 지붕개량사업을 확대하여 1976년부터 1990년까지 농촌주택개량사업을 실시하였는데, 전체 사업 기간 동안의 주민 부담률이 96.1%로서 주택개량사업은 거의 농민의 자부담에 의해 이루어진 것을 알 수 있다. 한편 농촌주택개량사업은 획일적으로 추진되어 농촌의 경제적·사회적·문화적 특성을 도외시한 계획이었을 뿐만 아니라 농민들의 과소비 풍조마저 조장하고 일부 농가는 정부보조와 자기자본금으로 부족하여 사채를 얻는 예도 있어 주택신축에 따른 공사채의 부담만을 가중시켰다. 농촌주택개량사업과 더불어 추진된 취락구조개선사업은 1976년에 시작되었다. 취락구조개선사업은 주택개량사업과 병행하여 이루어졌고 건설교통부 소관으로 시행된 취락지구개발계획은 농촌중심지를 대상으로 사업이 시행되었다. 소도읍계획도 1976년에 시작된 사업으로 소도읍 부락을 대상으로 생활환경, 소득기반시설, 유통 등에 투자한 사업이었다. 1980년대의 농촌마을 공간개발은 주거환경개선과 농어촌진흥공사의 정주권개발사업, 내무부의 오지개발사업, 도서개발사업 등으로 대표된다. 농촌정주권개발사업은 농촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하여 농어민의 복지를 향상시키고, 도·농 간 격차를 해소함으로써 활력 있는 농어촌을 건설하기 위한 목적으로 실시되었다. 1990년 4월 7일에 「농어촌발전특별조치법」이 제정 공포되어 이를 근거로 1990년~1991년에 16개 면 시범사업 등 135개 면 개발과 문화마을 2개 지구를 착수하였다. 그 후 1994년 12월 22일 「농어촌정비법」이 제정 공포되어 농촌지역에 대한 생활환경정비사업의 법적 근거가 마련되었다. 이로서 면 단위지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충할 수 있게 되었다. 농촌정주권사업의 세부 사업내용은 마을 내 도로·상수도·하수도 등의 마을기반정비, 마을 간 도로·교량·공동주차장 등의 농촌도로정비, 복지회관·마을회관 등의 문화복지시설, 공동작업장·가공시설·저장시설 등의 산업시설, 폐기물처리장·생활하수처리장 등의 환경보전시설, 주택신축·주택개량 등의 농어촌주택 등 총 6개의 부문사업으로 정리할 수 있다(임경수, 2010 : 161-165).

정주권개발사업은 ① 정책목표인 중심마을종합정비방식과 종합개발방식에 대한 정책방향이 비교적 올바르게 책정되어 추진되었고, ② 소규모 주민숙원사업 해결에 공헌했고, ③ 농촌지역 공간정비의 제도적 기틀 마련에 일조한 것으로 분석되었다. 그러나 정주권개발사업의 계획과 투자 간에 많은 괴리가 있는 것으로 나타났고 원래의 정책 취지인 중심마을재정비 측면에서는 그

효과가 미흡한 것으로 평가되었다(박시현·박병오, 1997).

1990년대 농촌마을의 개발 사업은 아주 다양하게 전개되었는데, 이는 그동안 우리나라의 경제성장으로 인하여 농촌의 생활환경, 공간환경이 현저하게 변화되었기 때문이며, 농촌주민들의 수요가 매우 다양하게 나타난 것에 기인하기도 하였다. 문화마을조성사업은 정주생활권개발사업의 일환으로 생활환경을 개선하기 위해 농어촌진흥공사에서 시행한 사업이다. 이 사업은 농어촌 지역 기초 생활권의 중심이 되는 거점마을을 근간으로 취락구조를 재정비, 거점마을에 취락을 위한 택지개발을 시행하여 현대적인 생활환경을 조성하고 유통·가공시설을 구비하는 등 농어촌의 생산성 향상과 소득증대사업을 추진함으로써 쾌적한 환경과 안정된 소득이 조화를 이루는 농촌마을을 조성하는 데 그 목적이 있었다(임경수, 2010 : 165-166).

〈표 2-5〉 생활환경정비사업 개발대상 면(面) 현황(2007년 12월 말 현재)

계	정주권 개발	오지 개발	도서 개발	주민 미거주
1,206면(15구)	782면(15구)	361면	53면	10면

주 : 정주권개발 면에는 광역시 15개 자치구(준농어촌지역) 포함.

자료 : 농촌정책국 농촌지역개발과

〈표 2-6〉 생활환경정비사업 사업비 지원 실적

구분	단위	계	2004까지	2005	2006	2007	2008
정주기반 (완료)	면	1,977	770	300	300	300	307
문화마을	지구	197	197	-	-	-	-
전원마을	지구	97	2	25	22	13	35
합계	백만원	3,894,761	2,898,940	217,812	233,404	268,888	275,717
국고	백만원	3,140,615	2,323,565	191,628	216,000	215,136	194,286
지방비	백만원	754,146	575,375	26,184	17,404	53,752	81,431

자료 : 농촌정책국 농촌지역개발과, 도농교류과

2000년대의 농촌관련 사업들은 몇 가지 그 전과는 다른 특성이 있는데, 첫째, 사업의 규모가 마을단위보다는 면, 군 단위로 확대되었다. 둘째, 농촌 주민의 삶의 질에 초점을 둔 사업으로 농촌만의 고유한 특성과 내재적 가치를 극대화하는 사업에 중심을 두었다. 셋째, 중앙정부의 시혜적 배분에 의한 사업이 아니라 경쟁에 의해 성공가능성이 높은 사업을 선별하고 선별된 사업에 재정지원을 하는 배타적 경쟁시스템을 도입하였다. 넷째, 중복사업·유사사업을 일원화, 정리하여 사업 효율성을 제고하고자 하였는데, 행정자치부(현 안전행정부)에서 시행해 오던 '오지종합

개발사업과 '농어촌주택개발사업'을 농림수산식품부(현 농림축산식품부)로 이관하여 농촌 관련 사업의 일관성을 유지하게 한 것이 하나의 예이다. 다섯째, 중앙정부 차원에서도 농촌공간을 도시와 견줄 수 있는 문화·경제공간으로 인식하여 각 지자체의 개발수요와 특성을 반영한 개발전략들이 추구되었다. 이러한 흐름에 따라 농촌의 개발은 지자체의 발전역량이 반영되는 여러 가지의 개발 프로그램들이 등장하게 된다. 이러한 분위기에서 여러 가지 개발 프로그램들은 '개발'이라기보다는 '가꾸기', '만들기'라는 표현으로 불리어졌다. '농촌마을 가꾸기', '마을만들기' 등이 좋은 예이다(임경수, 2010 : 168-169).

참여정부의 대표적인 사업인 살기 좋은 지역 만들기 사업은 국가균형발전의 일환으로 추진된 사업이다. 그동안 경제성장은 달성했지만 반대급부로 환경파괴가 뒤따르고 생활의 질은 오히려 감소하는 추세를 보였다. 이러한 제반 문제는 정부주도의 대규모 개발계획보다는 주민주도의 국민운동을 통해 치유하는 것이 바람직할 수 있다(성경룡, 2007).

이런 점에서 살기 좋은 지역 만들기는 정부의 기술적·재정적·정책적 지원 아래 지방자치단체 또는 주민이 주도적으로 이끌어 가는 운동이다. 살기 좋은 지역 만들기는 궁극적으로 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하는 미래상을 가지고 있었다.

농촌마을종합개발사업은 2004년 2월 23일 참여정부에서 발표한 '농업·농촌종합대책(농업·농촌발전기본계획)'으로부터 태동하였다. 즉, 농업·농촌발전 기본계획에서 선정한 9대 혁신과제의 하나인 '살고 싶고 가고 싶은 농촌 조성'을 위해 태동된 농촌정책사업의 하나이다. 따라서 농촌마을종합개발사업의 태동과정은 농업·농촌종합대책의 수립과정과 맥을 같이 하고 있다. 농업·농촌문제에 대한 국가 경영전략 차원의 접근 필요성과 종합적인 해결책의 모색이 필요함에 따라 참여정부에서는 농촌정책의 중요성이 강조되었다. 이에 따라 참여정부는 농촌의 복지와 교육 및 지역개발에 대한 범정부적 추진을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회'를 설치하여 범 정부차원의 기본계획을 수립하고 세부추진계획을 마련하여 추진하기로 하였다. 농촌지역의 활성화를 위해 소도·읍은 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업문화 중심지로 육성하고, 농촌의 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역단위로 묶어 농촌마을종합개발사업을 추진하는 등 거점 개발형 지역개발 전략을 추진하기로 하였다. 그리고 도시와 농촌의 교류를 확대하고, 농촌에 대한 투자유치를 활성화 하며, 도시민의 기호에 맞춘 다양한 전원주거공간을 제공하여 도시민 유입을 촉진하기로 하였다. 살고 싶고 가고 싶은 농촌 만들기를 위한 주요사업계획으로는 다음과 같이 설정하였다. 농촌이 정주공간이 될 수 있도록 총 194개 읍을 농촌의 생활중심지로 개발하고 주변 마을 3~5개를 하나의 권역으로 묶어서 1천개 권역을 종합개발 하도록 하였다. 한편 농촌마을종합개발사업에 대한 범국민적 공감대 형성을 위

하여 각계 원로들을 중심으로 자문위원회와 실무위원회를 구성·운영하였다. 농촌마을종합개발 사업은 지역주민과 지역 내 관련 전문가 등이 주도적으로 참여하는 상향식 개발방식을 지향하고 이에 따라 지역발전 중장기계획을 수립, 단계적으로 시행하는 계획적 개발을 하고자 했으며 이때 동일한 생활권, 영농권, 수리권 등으로 같은 특성을 가지며, 주민 간 유대감을 갖는 인근 마을을 소규모 권역으로 정하였는데, 이때 소권역 내에 포함되는 마을의 수는 지역의 여건 및 특징에 따라 탄력적으로 설정이 가능하도록 하였다.⁸⁾

이명박 정부는 2008년 12월 ‘모든 주민들이 안정된 일자리와 소득을 창출하며, 일상생활에 필요한 수요를 기본적으로 충족함으로써 지속가능한 지역사회를 만들어 가는 것’으로 기초생활권 발전비전을 설정하였다. 이러한 비전을 달성하기 위하여 지역 특성을 살린 발전계획의 수립, 부존자원을 활용한 특화산업 육성과 소득창출, 인접 시·군과의 공동·연계·협력사업 활성화를 적극 추진하기로 했다.

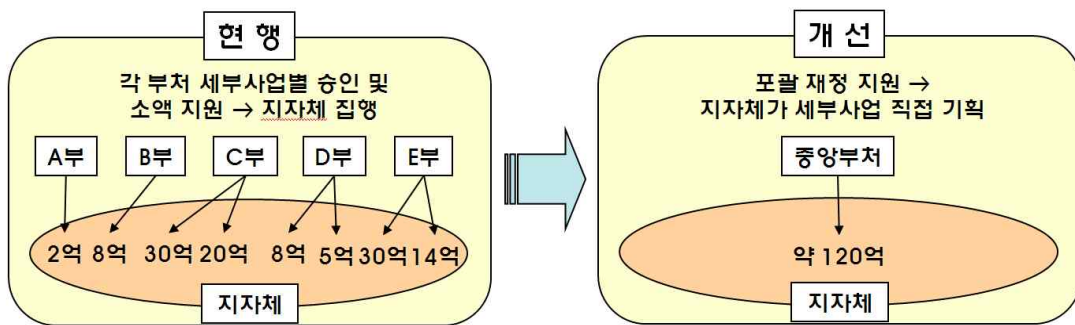
기초생활권 정책은 전국 163개 시군(일반시 23개, 도농복합시 52개, 군 86개, 행정시 2개)을 인구·소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하고 지역발전지수를 토대로 차등지원방식을 도입함으로써 투자성과의 극대화를 도모하고자 했다.

기초생활권 추진전략의 내용은 다섯 가지로 정리된다. 첫째는 기초생활권의 유형별 특성화·차별화 된 개발이다. 중앙정부 중심의 백화점식 개발전략의 폐해를 극복하고자 시·군 스스로가 공간적·사회경제적 특성을 반영한 발전계획을 수립하고, 중앙정부는 이를 지원해주는 상향식 발전전략을 추진한다는 계획이다. 유형별로 보면, 도시형, 도농연계형, 농산어촌 유형으로 나눌 수 있는데, 농산어촌 유형은 중심도시가 없거나 중심도시에서 멀리 떨어진 군으로서 정주여건이 열악하고 자족적인 기초생활권 자체가 형성되기 곤란한 지역이기 때문에, 소득·고용기회 다각화, 생활기반시설의 공동개발, 소규모 개발사업의 연계화, 중심 읍·면 육성, 읍·면간 서비스전달 체계의 연계 등에 주력하기로 했다. 둘째는 살고 싶은 정주공간의 형성과 삶의 질의 향상이다. 광역경제권 수혜 대상에서 소외될 우려가 있는 시·군에 대하여 ‘살고 싶은 정주공간 형성’과 ‘삶의 질 향상’을 적극 추진하도록 했다. 하드웨어 개발(도로, 건물, 시설)과 병행하여 소프트웨어 개발(교육, 의료, 문화, 환경 등)을 강화함으로써 주민의 기본적 삶의 질 향상에 주력하고, 지역 특화자원, 체험·관광자원 등 향토자원의 융복합화, 시·군간 연계·협력에 의한 소득 및 고용 창출을 이루어내고자 했다. 셋째는 낙후 및 소외 지역의 특별 지원을 통한 차등적 생활기반 확충이다. 농산어촌 및 지방 중소도시 등의 정주·주거 기반을 확충하여 전국 어디든지 최소한의 생활수준(national minimum)을 보장하며, 낙후도가 심한 지역은 ‘성장촉진지역’으로 지정하여 도로

8) 농림수산식품부·한국농어촌공사(2010), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료 검토 후 재구성

등 기반시설에 대해 차등적으로 지원하도록 하는 내용이 골자이다. 넷째는 시·군간 연계·협력 활성화를 통한 시너지효과의 극대화이다. 문화관광, 환경, 복지, 의료 등 지역 간 연계·협력 촉진으로 규모의 경제화 및 지역개발정책의 시너지효과를 창출하도록 하고, 시·군 연계·협력에 의한 농축수산업 및 2·3차 산업의 공동마케팅을 강화하며, 환경 등 자치단체가 선호하지 않는 비선호시설의 공동사업화를 활성화시키도록 했다. 또한 시·군간 협력 모범사례에 대해서는 평가를 통해 인센티브를 부여하도록 했다. 마지막으로 자율적 지역 개발을 위한 제도적 기반 구축이다. 시·군 간의 협력 촉진을 위해 기초생활권 발전계획 공동수립을 장려하고, 협력 모범사례에 대해서는 재정적 인센티브를 부여하도록 했다. 또한 유사·중복사업은 과감하게 통·폐합을 추진하며 시·군이 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 포괄보조금제도(block grants)를 도입하며, 이러한 포괄보조사업에 대해서는 '자율과 책임의 원칙'을 적용하여 엄정한 사후평가를 실시하고 평가결과는 차등적 인센티브로 반영하여 재정자원의 효율성·생산성을 제고하도록 했다.9)

포괄보조제도 도입으로 농촌마을종합개발사업, 산촌생태마을, 어촌마을종합개발사업, 소도읍육성사업 등이 일반농산어촌개발사업으로 통합되었고, 동질성과 성장 잠재력이 있는 1개 법정리 이상의 여러 마을을 소권역으로 하여 기초생활환경정비, 소득기반확충, 경관개선, 지역역량강화 등 주민 참여형 상향식 종합개발사업인 '권역단위 종합개발' 사업으로 추진하게 되는데, FTA, 식품정책 등 여건변화로 당초 2013년까지 1,000개 권역 개발 목표에서 2017년까지로 목표 연도를 연장하게 되었다.



[그림 2-3] 포괄보조금의 개념도

자료 : 농림수산물부(2010), 일반농산어촌개발 사업추진 매뉴얼

9) 지역발전위원회(2008), 2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서, 오은주 외(2008), 기초생활권 형성 및 발전 촉진 연구(한국지방행정연구원), 김동주 외(2009), 지역발전영향평가 시행방안 연구(기획재정부), 손상락(2009), 기초생활권 정책의 의미와 낙후지역 발전을 위한 정책과제(경남정책Brief), 조기현(2009), MB정부 지역발전전략과 기초생활권 발전정책(자치발전 통권 169호), 지역발전위원회 홈페이지(<http://www.balance.go.kr>) 참고

〈표 2-7〉 연도별 개발사업 변동 현황

종전('09년까지)	현행('10~12년도)	13년도
1. 소도읍육성(행안부) 2. 거점면소재지종합정비(농식품부)	1. 읍면소재지종합정비	1. 읍면소재지종합정비
3. 농촌마을종합개발(농식품부) ¹⁰⁾ 4. 어촌종합개발(농식품부) 5. 산촌생태마을(산림청)	2. 권역단위종합정비	2. 권역단위종합정비
6. 전원마을조성(농식품부) 7. 주거환경개선(국토부)	3. 신규마을조성 및 개선	3. 신규마을조성 및 개선
8. 농촌생활환경정비(농식품부) 9. 농촌농업생활용수개발(농식품부) 10. 기계화경작로확포장(농식품부) 11. 지표수보강개발(농식품부) 12. 소규모용수개발(농식품부) 13. 개발촉진지구(국토부) 14. 살기좋은도시만들기(국토부)	4. 기초생활인프라정비 -농촌생활환경정비 -농촌농업생활용수개발 -기계화경작로확포장 -지표수보강개발 -소규모용수개발 -농어촌체험마을지원	4. 기초생활인프라정비 -농촌생활환경정비 -농촌농업생활용수개발 -기계화경작로확포장 -지표수보강개발 -소규모용수개발 -농어촌체험마을지원 -공동문화조성사업 -공동소득사업
	5. 기타자율사업 -창조지역사업 -녹색성장사업 -연계협력사업	5. 기타자율사업 -창조지역사업 -녹색성장사업
15. 신활력지역 지원(행안부)	-복합산업화 지원으로 이관	6. 자치단체 간 연계 협력 사업

자료 : 농림수산물식품부 지역개발과

〈표 2-8〉 포괄보조제도 이전과 이후의 사업 실적

유형	사업내역	포괄보조사업 이전						포괄보조사업 이후					합계
		'05	'06	'07	'08	'09	계	'10	'11	'12	'13	계	
합계(개소 수)		133	45	53	87	64	382	158	236	167	181	742	1,124
읍면 소재지 종합정비	계	37	21	6	22	9	95	8	56	72	80	216	311
	읍면소재	-	-	-	-	-	-	-	39	72	80	191	191
	소도읍육성	37	21	6	18	5	87	8	1	-	-	9	96
	거점면소재 지종합개발	-	-	-	4	4	8	-	16	-	-	16	24

10) 2010년 이전에 농촌마을종합개발사업으로 선정된 권역은 2015년까지 기존의 사업계획대로 지원하여 준공할 계획임

권역단위 종합정비	계	35	20	44	36	42	177	133	161	86	85	465	642
	권역단위 종합정비	-	-	-	-	-	-	-	91	86	85	262	262
	농촌마을 종합개발	35	20	41	36	35	167	52	58	-	-	110	277
	어촌종합 개발	-	-	3	-	7	10	3	3	-	-	6	16
	산촌생태 마을조성	-	-	-	-	-	-	78	9	-	-	87	87
신규마을 조성 및 재개발	계	61	4	3	29	13	110	17	19	9	16	61	171
	신규마을조 성및재개발	-	-	-	-	-	-	-	19	9	16	44	44
	전원마을 조성	-	4	3	29	13	49	17	-	-	-	17	66
	주거환경 개선	61	-	-	-	-	61	-	-	-	-	-	61

자료 : 농림수산식품부 지역개발과



[그림 2-4] 농어촌 지역 관련 정책의 변화 과정

자료 : 농림수산식품부 · 한국농어촌공사(2009), 농어촌마을해설가 표준교재, 내부자료

제2절 농어촌 마을만들기의 유형과 내용

1. 농어촌 마을만들기의 배경 및 개념

‘마을만들기’는 영어로 ‘Community Design’, ‘Community Development’라 불리고, 일본에서는 ‘마치즈쿠리(まちづくり)’라 불리고 있다. ‘마을만들기’란 용어는 일본의 ‘마치즈쿠리(まちづくり)’라는 용어를 직역한 말이다. 일본은 20세기 초에 들어오면서 본격적인 산업화를 이룩하였다. 1940년대에는 산업화가 완성되었고, 50년대에는 한국전쟁과 미국, 유럽 국가들의 경제제건의 붐을 타고 고도경제성장을 이룩하였다. 급속한 경제적 성장은 대도시의 환경문제나 교통문제 등과 같은 삶의 질을 저하시켰고, 중소도시의 인구감소, 저출산, 중심시가지의 공동화(空洞化) 등을 야기시켰으며, 농촌의 급격한 인구감소와 생산력 저하를 가져왔다. 산업화의 부작용에 대한 반발로 시민의 의견을 반영하자는 시민운동이 일어난 것이 마치즈쿠리(まちづくり)의 탄생 배경이다(이진희, 2013).

마치즈쿠리라는 용어는 1962년 일본의 나고야시 에이토 지구의 도시재개발 시민운동에서 처음 사용되었고, 1970년대에 이르러 ‘마을만들기’라는 개념이 확산되어 일본의 전국 각지에서 널리 사용되기 시작했다.¹¹⁾ 그 후 일본에서 마을만들기 개념이 일반화된 것은 1970년대 후반이며, 마치즈쿠리라는 용어의 보편화 흐름에 대해 행정의 문서에서도 마치즈쿠리가 공식적으로 사용되기 시작한 것은 1983년에 수립된 교토시 기본구상에서 부터이다. 다음으로 ‘참여형 마치즈쿠리’라는 용어는 건축학이나 도시계획을 전공하는 교수들이 사용하고 있는 것으로 보인다. 이것은 ‘주민참여’라는 이미지가 약화된 상황을 보완하기 위하여 사용하였던 용어로 여겨진다. 최근에 일본에서는 마치즈쿠리라는 용어 대신에 ‘마치소다테(まち育て)’라는 용어를 사용하는 단체와 지역이 늘어나고 있다. 엔도우 야스히로(延藤安弘)¹²⁾는 ‘마치소다테’는 주민, 행정, NPO 등의 협력 하에 각 주체가 적극적으로 관여하고 지역자원을 발견하여 활성화 시켜주고, 유효자원을 활용하여 창조적으로 계승해 주고, 커뮤니티의 기존의 힘을 확대시키는 방법이라고 소개하고 있다. 즉 엔도우 야스히로(延藤安弘)의 주장은 마치즈쿠리라는 용어가 행정에서도 사용하게 되어 행정주도형으로 실시되는 지역계획과 주민주도형의 마치즈쿠리가 혼돈되기 시작하였기 때문에 개념을 확실하게 하기 위해 ‘마치소다테’의 개념을 제안했던 것으로 여겨진다.¹³⁾

11) 송혜승(2008), 주민참여 마을만들기의 선호사업에 관한연구, 한양대 석사학위 논문, p.5.

12) 엔도우 야스히로(延藤安弘), 愛知産業大學 교수 생활공간계획학 전공.

13) 김한수(2009), 일본 마치즈쿠리(まちづくり) 연구, 경상대 박사학위 논문, pp.144-145.

일본에서 시작된 ‘마치즈쿠리’라는 말은 ‘주민이 지역의 거주성을 높이기 위해 지역 자원의 공동 관리를 지향하는 운동’(西山入重子, 1992), 또는 ‘거주 환경을 정비하기 위하여 주민의 다양한 요구들을 받아들여 계획에 주민참여를 도모하는 것’(延藤安弘, 1997), ‘일정한 지역에 사는 사람들이 자신들의 생활을 유지하며, 보다 편리하고 인간답게 생활해 나가기 위해 공동의 장을 만들어 가는 방식’(다무라 아키라, 1987) 등으로 풀이할 수 있다.

일본에서는 마을만들기가 법보다 선행하여 법을 초월한 시민이나 자치단체의 자발적인 발상과 실천으로 뿌리내릴 수 있었다. 또한 이런 일련의 움직임을 통해서, 기존 관청의 용어를 대신하여 ‘마을만들기’라는 시민용어가 보편적으로 사용하게 되었다. 법률에 근거한 계획이 주민이나 자치단체를 경시하고 중앙집권적인 하드웨어 우선의 계획인 것에 반하여, 지역의 개성과 역사를 존중하고, 주민이나 자치단체 중심으로 행해지는 하드웨어와 소프트웨어를 포함한 종합적인 활동이 ‘마을만들기’이다. 이는 관 주도의 계획에 대한 결점을 고치고, 새로운 시대를 개척하고자 하는 새로운 시작을 의미한다(다무라 아키라, 2005).¹⁴⁾

‘마을’이란 단어가 뜻하는 것은 여러 가지다. 우리들의 일상 생활환경을 뜻하며, 우리가 살고 있는 거주지를 비롯해 일터와 쉼터, 또는 자주 들르는 장소나 오고가는 거리를 모두 포함한다. ‘마을’이란 말에는 생활환경을 공유하는 ‘마을 사람들(주민)’과 이들이 이루고 만들어내는 ‘마을 공동체’와 ‘마을 문화’와 같은 다양한 의미가 내포되어 있다.

‘마을’은 오랜 역사를 거쳐 만들어낸 살아 있는 문화유산이고, 이웃과의 공존을 위해 공동체 질서가 잘 발달된 공간이다. 마을은 공동체 유지를 위한 질서가 작동하는 기초 사회이며 사회적 약자조차도 보듬어 안는 복지 공동체이기도 하다.¹⁵⁾

‘마을’은 시골에서 여러 집이 모여 사는 곳을 말한다. 유사한 용어로 골, 집락(集落), 동리(洞里), 방리(方里), 부락(部落), 촌(村), 촌락(村落), 향보(鄉保) 등이 있다. 현재 마을의 공간적 범위는 자연 마을인 반(班)과 행정 구역인 리(理)의 범위가 혼용되고 있다.

농어촌마을은 몇 개의 주거 단위가 모여 있는 장소로, 지리적 특성과 산업 형태에 따라 산촌, 농촌, 어촌으로 구분되고 있다. 마을은 크게 주택이 모여 있는 거주지, 농사를 짓는 경지, 마을 뒤의 숲인 임지로 구성되어 있고, 이 세 가지 요소는 수로와 도로라는 선적인 공간 요소에 의해 유기적으로 결합되어 있다.

농어촌마을은 주민들이 최소한의 규범들을 서로 의식하고 자발적으로 준수하고 있는 상호계약의 범위이고 농업 생산이나 일상 생활의 협동(두레 등)을 위한 의식 공유의 범위이다. 농어촌마

14) 박헌춘(2011), 에코뮤지엄 개념을 적용한 농촌 마을만들기, 충북대 박사학위 논문, pp.21-22.

15) 구자인, 곽동원, 이효율(2010), 마을이 살아야 농촌이 산다, 춘천 : (주)소박한풍경, p.16.

을에는 조직과 구성원이 있고, 이장, 어촌계, 개발위원회, 부녀회, 청년회 등 공식 조직이 위계를 가지고 존재하며, 자치적 기능을 가지고 있다. 그리고 새마을 운동 이후로 많은 마을들의 당산제, 수구신제, 산신제, 성황당 등이 사라졌지만, 여전히 몇몇의 마을 주민들은 공동의 신앙을 가지고 정성으로 동제에 참여하고 있다. 우리나라 농어촌마을의 형성 시기는 고조선부터이고 고려시대, 조선시대를 거쳐 농가 가옥이 군집하여 형성되었으며 대부분 친인척이 모여 마을을 이루었다. 이후 근현대에 들어서 마을은 새마을 운동과 정주권개발사업 등으로 공간이 효율적으로 정비되고 생활 환경이 개선된 마을로 변모하게 되었다.¹⁶⁾

‘만들기’란 말이 뜻하는 바도 다채로운데, 새로운 공간이나 장소, 시설물을 만들어내는 일, 생활환경을 잘 살피고 가꾸는 일, 이웃과의 친교를 이루고 공동체를 형성하는 일, 참여와 실천을 통해 건강한 주민으로 자라고, 배우고, 새롭게 태어나는 일 등의 의미가 담겨져 있다.

마을만들기의 의미를 살펴보면 첫째, 마을만들기는 ‘삶터 가꾸기’로, 마을의 삶터를 주민들이 스스로 나서서 가꾸어 가는 일이다. 둘째, 마을만들기는 ‘공동체 이루기’로, 공유공간에서 벌어지는 공동의 문제를 함께 해결하고, 개선하며, 새롭게 만들어 가는 과정을 통해 단절된 이웃과의 관계를 회복하고, 의사소통의 경로와 활동체계를 만들며, 주민공동체를 이루어 가는 일이다. 셋째, 마을만들기는 ‘사람 만들기’로, 책임감 있고 자격 있는 건강한 마을사람(주민)을 기르는 일이다.

마을만들기 사업은 마을가꾸기 사업과 유사한 개념이다. ‘만들기’라는 말에는 없는 것을 만들어 내거나 무엇인가를 이루어간다는 뜻이 담겨져 있고, ‘가꾸기’라는 말에는 있는 것을 더 좋은 상태로 만들려고 보살피고 꾸려간다는 뜻이 담겨져 있다.

‘마을가꾸기’라는 말을 사용할 경우에는 마을의 물리적 환경을 정비하거나 개선한다는 등의 하드웨어적 의미에 국한되기 쉽고, 겉모습의 치장이나 장식과 같은 소극적인 의미가 강한 반면, ‘마을만들기’라는 말은 마을 환경의 물리적인 개선뿐만 아니라, 마을 공동체를 이루고 문화를 만들어간다는 등의 소프트웨어적 의미까지 포괄하고 있는데, 문화는 대체로 인간이 자연을 변형하고 가공하여 얻어낸 정신적 산물과 생활양식의 총체를 지칭한다고 할 수 있다.¹⁷⁾

공동체가 붕괴되고 이웃과의 관계마저 단절된 우리의 현실을 감안한다면, ‘마을가꾸기’보다는 ‘마을만들기’라는 말이 이웃과의 관계를 회복하고 마을의 공동체를 만들어간다는 적극적이고 주체적인 의미를 더욱 정확히 드러내는 것으로 볼 수 있다. 따라서 생활환경의 문제를 주민들이 함께 해결함으로써 마을환경의 개선과 주민공동체의 복원을 꾀하는 주민활동을 지칭하는 용어로서는 ‘마을가꾸기’보다는 ‘마을만들기’가 더 적합할 것으로 보인다.¹⁸⁾

16) 농림수산식품부·한국농어촌공사(2009), 농어촌마을해설가 표준교재, 내부자료 검토 후 재구성

17) 송재호(2003), 제주 해역 문화자원 활용방안, (제주대학교 탐라문화연구소 탐라문화 23권), p.120.

18) 정석(1999), 마을단위 도시계획 실현기본방향(I), 주민참여형 마을만들기 사례연구, 서울시정개발연구원

마을만들기란 새로운 마을을 하나 만들자는 것과는 아주 다르다. 이 말에는 살고 있는 주민들이 '살기 좋고, 살고 싶은' 마을을 만들어 가자는 뜻과 더불어 '마을이 마을다울 수 있는 예전의 마을' 공동체를 복원하자는 뜻을 담고 있다.

마을만들기란 살고 있는 주민들이 스스로의 힘으로 '살기 좋고, 살고 싶은' 마을을 만들자는 주민자치운동이다. 21세기 지방자치 시대의 새마을운동이라고도 할 수 있다. 살고 있는 주민들이 스스로 지역의 문제를 해결하자는 문제의식에서 출발한다. 또 한편으로 마을만들기는 기존의 중앙주도, 행정 중심의 지역개발에 대한 큰 반성에서 출발한다. 마을만들기가 등장한 것은 지방자치 시대에 역사적 필연이라고 할 수 있다.

마을만들기는 지방자치 시대를 맞이하여 도시에서 먼저 시작되었다. 먼저 깨어 있는 시민과 사회단체가 중심이 된 것이다. 재래시장을 활성화시키거나 안전한 통학로를 확보하고 동네 모퉁이에 한평공원을 조성하는 등의 형태로 나타났다.¹⁹⁾

마을만들기란 지역성, 상호작용, 유대감으로 구성되는 '마을'을 대상으로 거주, 근로, 여가로 대별될 수 있는 생활공간의 기능을 '만드는 과정'이라고 이해할 수 있다. 마을만들기의 실천적 현장 경험을 바탕으로 일본의 다무라 아키라는(다무라 아키라, 1995)²⁰⁾ 마을만들기를 만들어 가는 대상요소 측면에서, ① 물질적 요소 만들기, ② 일자리 만들기, ③ 생활 만들기, ④ 시스템 만들기, ⑤ 규칙 만들기, ⑥ 사람 만들기, ⑦ 행사 꾸리기라 하고 있으며, 마을을 만들어 가는 효과나 의도 측면에서는 ㉠ 기능 만들기, ㉡ 개성 만들기, ㉢ 매력 만들기, ㉣ 활력 만들기, ㉤ 의식 만들기, ㉦ 이미지 만들기로 이해하고 있다.²¹⁾

농어촌에서 마을만들기의 원형은 1970년대 새마을운동에 있었다고 할 수 있다. 하지만 당시에는 중앙정부의 행정이 주도하고 시멘트를 무상으로 배포하는 근대화 프로젝트의 일환이었고 주민들은 소극적일 수밖에 없는 시스템이었던 점을 감안할 때 지금의 마을만들기와는 아주 많은 차이점이 있다고 할 수 있다.

마을만들기에는 첫째, 관료 중심이 아닌 주민 중심의, 주민이 자율적으로 마을의 문제에 대해 자신들의 일로 인식하게끔 하는 의미가 들어 있다.

둘째, 마을만들기는 하드웨어 부문뿐만 아니라 소프트웨어 부문을 포함한 총체적인 마을로 만드는 것을 의미하는데, 시설·공간 등 하드웨어적인 측면 외에 다양한 문화 환경이나 사람 등 마을의 기본이 되는 내용 또한 마을만들기의 중요한 의미를 차지한다.

셋째, 마을만들기는 개성을 중시하며 독특한 주체성의 의미를 내포한다. 중앙 행정단위나 지

19) 구자인, 광동원, 이효율(2010), 마을이 살아야 농촌이 산다, 춘천 : (주)소박한풍경, pp.18-21.

20) 다무라 아키라(田村明), 마을만들기의 발상, 강혜정 옮김(2005), 서울 : 도서출판 소화

21) 김선기·이소영(2007), 주민주도형 지역 만들기 추진 모형, 한국지방행정연구원, pp.38-39.

역 행정의 획일적이고 일방적인 지역 개발이 아니라 마을 특유의 문화유산과 전통을 보다 개성 있고 독창적으로 창조·보존해가는 과정이다.

넷째, 마을만들기는 인간 존중의 가치를 중요시한다. 마을의 구성원들이 안락하고 쾌적한 생활환경에서 서로 돕고 협력하면서 안심하고 생활할 수 있게 노력하는 것이고 구성원간의 교류를 중요시하는 것이다.

다섯째, 마을만들기에는 이질적이고 다양한 가치를 가진 사람들이 함께 살아가는 마을에서 서로의 이질성과 개성을 존중하면서 공동의 이상과 목표로 결합시킬 수 있는 새로운 사회와 그것을 위한 구조를 만들어 가는 과정이 중요한 의미를 지닌다.

여섯째, 마을만들기는 마을만들기를 담당하는 주체를 양성하는 것이다. 개성 있고 살기 좋은 마을에는 반드시 마을을 사랑하고 지속적으로 가꾸는 사람들이 존재한다. 그 중에는 일반주민, 행정 공무원, 주민자치조직 등이 포함될 수 있는데, 주민 전체가 공동체의 일원이라는 것을 자각하고 지역에 책임을 지고, 적극적으로 참여하고, 창조적인 마을을 주체적으로 만들어가는 주민으로 성장하는 것이 마을만들기의 주요 기반이 된다.

일곱째, 마을만들기는 마을에서 질 높은 환경을 축적해 가는 것을 의미한다. 무분별한 개발로 인한 환경 파괴는 사람들의 생활에서 수질오염, 대기오염 등 여러 공해문제를 야기하며, 자원의 비효율적 운영으로 지역 환경에 큰 부담을 준다. 따라서 한정된 자원을 지속적으로 유용하기 위한 좋은 시스템을 만들어 가야한다.

여덟째, 마을만들기는 자신이 살고 있는 마을을 확대, 주변으로 시야를 넓혀나가는 것이다. 마을만들기는 주인 입장에서 자신의 마을을 주체적으로, 자신들의 힘으로 좋은 마을로 만들어 가는 것이다. 또한 추진 과정에서 사업을 이웃 마을 등 넓은 지역으로 확대함으로써 지역 공동체를 지속적으로 실현해 가는 과정이다.

아홉째, 마을만들기는 세계의 마을과 연계하는 넓은 생각과 네트워크를 의미한다. 요즘 작은 마을이 곧 전 세계와 연결되는 세계화의 시대, 글로벌 시대에 살고 있다. 이에 자기가 거주하고 있는 작은 지역을 초월하여 광역, 세계로 연결됨을 의미한다.

열째, 마을만들기는 이념이나 이론에만 머무르지 말고 구체적인 행동을 통하여 마을을 변화시킨다는 실천적인 의미를 담고 있다.²²⁾

22) 다무라 아키라(田村明), 마을만들기 실천, 장준호, 김선직 옮김(2008), 서울 : 형설출판사, p.46.

〈표 2-9〉 마을만들기에 있어서 주민들이 인식할 이념

이념 구분	의미하는 내용
총체성의 이념	마을은 각각이 개별화되는 것이 아니라 전체로서의 하나임
시스템의 이념	마을은 복잡한 요소가 서로 얽혀서 관계를 맺고 있음
공유 환경의 이념	마을은 시민이 공유하는 공간이며 환경임
주민공용·공익의 이념	마을은 특정한 사람들을 위한 것이 아니며, 주민 전체의 이용과 공동이익을 위한 것임
주민공존·공생의 이념	마을은 다수의 이질적인 사람이 모순을 지니면서도 서로의 차이를 인정하며 생활하는 장임
주민협동·공동책임의 이념	마을은 한 사람의 손이 아니라 주민의 공동 작업에 의해 공동의 책임으로 만들어지는 것임
주민공감·공동애정의 이념	마을은 주민들이 공통된 자부심과 애정을 느낄 수 있는 곳임
상호교류의 이념	마을은 주민들끼리는 물론 외국인도 포함하는 많은 다른 사람들과의 교류의 장임
내발성(內發性)의 이념	마을은 밖으로부터의 강요가 아니라 주민과 지자체의 안으로부터 비롯되는 자발적 발상과 행동을 주력으로 하여 만들어지는 것임

자료 : 다무라 아키라(田村明), 마을만들기의 발상, 강혜정 옮김(2005), 서울 : 도서출판 소화, pp.131-132.

2. 농어촌 마을만들기의 유형

21세기에 들어서면서 기존의 하향식 지역개발에 대한 반성과 함께 시작된 마을만들기 사업은 전국의 곳곳에서 다양하게 전개되고 있다. 이러한 마을만들기는 참여하는 주체, 추구하는 목적, 지역적 특성 등에 따라 여러 가지로 구분할 수 있는데, 참여 주체 측면에서 살펴보면, 마을만들기에 주민이 주도하는 것인지, 혹은 정부(지방정부 포함)가 주도하는 것인지에 따라 유형이 나눌 수 있고, 추구하는 목적의 측면에서 보면, 마을의 환경개선 즉, hardware사업이 목적인지, 지역 주민의 역량을 강화하는 software사업이 그 목적인지에 따라서 유형이 구분될 수 있다. 또 계획하고 있는 지역이 농촌 지역인지, 혹은 도시 지역인지에 따라서도 분류될 수 있는 것이다.

이처럼 마을만들기는 다양한 측면에서 고려되어야 하기에 사업의 유형을 분류하는 것이 단순하지가 않다.

김한수(2009)²³⁾는 마을만들기 유형을 ① 역사·문화·거리풍경 유형, ② 온천·웰빙 유형, ③ 자연탐방·농촌체험 유형, ④ 축제·이벤트 유형, ⑤ 집객장치 유형의 총 5가지 유형으로 구분하여 제시하기도 하였다.

임은영(2008)²⁴⁾은 마을만들기 사업이 시대에 따라, 지역의 실정에 따라, 참여하는 주체들에 따라서 다양하게 추진되고 있음을 근거로 ① 생활개선 유형, ② 생존권 확보 유형, ③ 어린이들을 위한 유형, ④ 지역경제 활성화 유형, ⑤ 공동체 삶의 회복 유형 등으로 구분하여 제시했다.

한편, 구자인(2010)²⁵⁾은 마을만들기의 다양한 활동 유형을 다음 <표 2-10>과 같이 구분하였다.

<표 2-10> 마을만들기의 활동 유형

구분	도시형	농촌형
추진주체	주민, 시민단체가 주도	정부주도, 행정사업을 매개
사업내용	재래시장 활성화, 상가 간판 개선, 담장 허물기, 안전한 통학로 조성, 생태하천 만들기, 한평공원 조성 등	권역 개발사업, 각종 체험마을조성, 귀농인 생태마을조성, 대안학교 설립, 마을협동조합사업 등
사업시기	1994년경부터	2002년경부터

이렇게 마을만들기를 어떠한 하나의 틀로 유형화 할 수는 없으며 특정화 시키는 데에는 많은 한계가 있을 것이다.

본 연구의 연구 대상과 연관된 농촌마을종합개발사업이 역사, 문화, 탐방, 농촌체험, 축제뿐만 아니라 생활개선, 지역경제 활성화, 공동체 회복 등의 여러 분야를 다루는 점을 고려하였을 때 김한수(2009)의 마을만들기 유형 분류나 임은영(2008)의 마을만들기 유형 분류는 그 범위가 협소할 수 있으며 구자인(2010)의 마을만들기 유형 분류가 그 범위에 있어서 적합할 것이다.

3. 농어촌 마을만들기의 내용

농어촌지역개발사업 중 일반농산어촌개발사업의 내용은 다음 <표 2-11>의 내용과 같다.

23) 김한수(2009), 일본 마치즈쿠리(まちづくり) 연구, 경상대 박사학위 논문, p.44.

24) 임은영(2008), 주민참여형 마을만들기의 활성화방안에 관한 연구, 서원대 석사학위 논문, p.18.

25) 구자인, 곽동원, 이효율(2010), 마을이 살아야 농촌이 산다, 춘천 : (주)소박한풍경, pp.19.

〈표 2-11〉 일반농산어촌개발사업 지원 내용 및 지원 조건

구 분	세부유형	지원내용 및 지원조건	비 고
[I] 읍면소재지 종합정비	[I-1] 읍(면)소재지 종합정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활기반확충, 경관개선시설 중심 - 지역역량강화 지원가능 * 재래시장현대화사업은 경관개선으로 분류 * 소득사업은 지양 ○ 지원조건(4년간, 국고 70%, 지방비 30%) <ul style="list-style-type: none"> - 100억 원 범위에서 사업성에 따라 차등지원 * 2013년부터는 면단위는 70억 원 	<통합된 사업> · 소도읍육성사업 · 거점면소재지 정비사업
[II] 권역단위 종합정비	[II-1] 권역단위 종합정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활기반확충, 경관개선, 지역 역량강화 중심 - 지역소득증대 지원가능 ○ 지원조건(5년간, 국고 70%, 지방비 30%) <ul style="list-style-type: none"> - 지원규모 : 권역규모에 따라 25억 원~70억 원 * 2013년부터는 25~50억 원 	<통합된 사업> · 농촌마을종합개발사업 · 산촌생태마을조성 · 어촌마을종합개발사업
[III] 신규마을조성 및 재개발	[III-1] 신규마을조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활기반확충, 경관개선시설 중심 ○ 지원조건(국고 70%, 지방비 30%) <ul style="list-style-type: none"> - 마을규모에 따라 30억 원 범위에서 지원 	<통합된 사업> · 전원마을조성사업
	[III-2] 기존마을정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활기반확충, 경관개선시설 중심 ○ 지원조건 (국고 70%, 지방비 30%) <ul style="list-style-type: none"> - 실비기준지원(한도액 초과 시 지방비 부담) 	<통합된 사업> · 주거환경개선사업
[IV] 기초생활 인프라정비	[IV-1] 농촌생활환경 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 종합정비(읍면소재지, 권역단위) 대상지역 이외지역에 개별단위로 지원하는 기반시설, 농어촌경관개선, 문화복지, 환경보전, 농어촌체험시설, 농어촌생활 용수개발 등의 시설 ○ 지원조건(국고 70%, 지방비 30%) <ul style="list-style-type: none"> - 농촌생활 환경정비는 계속소요의 범위에서 지자체가 자체적으로 판단하여 시행 	<통합된 사업> · 농촌생활환경정비사업 · 농촌생활용수개발사업 · 농색농촌체험마을사업 · 어촌체험마을사업 · 살기좋은도시만들기사업 등

	[IV-2] 농업생산기반 조성	○ 지원내용 - 기계화경작로, 소규모용수개발, 지표수보강개발 등의 농업생산 지원시설 ○ 지원조건(국고 70%, 지방비 30%) - 농업생산 기반정비는 계속소요의 범위에서 지자체가 자체적으로 판단하여 시행	<통합된 사업> · 기계화경작로확포장 · 소규모용수개발사업 · 지표수보강개발사업
	[IV-3] 마을공동소득 창출 및 문화조성	○ 지원내용 - 마을공동소득창출, 마을공동문화조성 ○ 지원조건(2년, 국고 70%, 지방비 30%) - 지원규모 : 소득창출 5억 원, 문화조성 2억 원	<통합된 사업> · 없음 * 2013년부터 신규시범사업

자료 : 농림수산식품부(2012), 일반농산어촌개발 사업추진 매뉴얼

<표 2-12> 일반농산어촌개발사업 기능별 사업 종류 및 내역

사업의 종류	사업별 주요내용
① 기초생활 기반확충	○ 지원대상 : 지역 주민이 공동체적 삶을 영위하는 데 필요한 기반시설 등 - 농촌정주 여건개선을 위한 마을내 도로, 상·하수도, 배수로, 교량, 주차장 등 - 지역사회 커뮤니티 활성화를 위한 다목적회관, 정보화시설 등 - 농산어촌의 농업소득원을 확충하기 위한 농어업기반(소규모용수개발, 경작로확포장, 지표수보강개발 등)시설 등 - 지역사회 유지 및 도시민 유치 지원을 위한 기초생활 인프라 구축 등 ※ 농어촌지역 및 도시주거환경 개선사업, 주민서비스 개선을 위한 운동휴양시설 및 서비스전달체계, 재해대비시설 등이 해당 ○ 지원제외 : 마을조성(신규, 재개발 등)에 소요되는 토지 구입비, 주택건축비
② 경관개선	○ 지원대상 : 쾌적한 주거공간 조성과 농촌다운 자연경관 유지를 위한 시설 - 농어촌지역의 자연경관과 농촌다움을 체계적으로 유지·보전하기 위한 경관계획 수립을 위한 지원 등 - 농어촌지역의 불량경관의 정비를 위한 지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수, 민속자료 등의 정비사업 - 지역사회의 중심거점인 읍·면소재지의 체계적인 정비와 활성화를 위한 재래시장 활성화 시설, 가로경관 및 간판정비 사업 등 ○ 지원조건 - 지붕, 담장, 간판정비는 10가구 이상의 집단적인 정비사업에 한하며 시설비의 20%는 수혜자가 부담
③ 소득증대	○ 지원대상 : 지역자원 및 특산물을 활용한 지역소득 증대를 위한 기반시설 등 - 도농교류 활성화를 위한 농어촌체험시설, 폐교임대활용, 생태학습장, 문화체험관 등 - 지역의 농·특산물 부가가치 증대를 위한 공동 농특산물판매장, 공동 소규모가공시설, 공동 저온저장고시설, 공동 농산물선별장 등 ○ 지원조건 - 소득기반시설은 행정리(동)를 단위로 하는 공동사업(10가구 이상 법인)에 한하여 지원, 사업비 총액의 20%는 수익자(주민) 부담 - 주민소득을 위한 소득기반시설에 소요되는 토지구입비, 건물 임차비 등은 수익자(주민)가 부담

④ 지역역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상 : 지역주민의 역량강화 및 지역경제 활성화 지원 - 기능별사업의 추진을 위한 기본계획수립비 등의 부대경비, 지역마케팅, 관계자교육, 홍보, 컨설팅, 마케팅의 소요경비 등의 지원 - 기초생활권의 기능별사업을 효율적으로 추진하기 위한 지역리더 및 주민교육, 브랜드개발, 귀농 및 귀촌 프로그램 등의 지원 - 시군은 지역역량강화 및 사업의 효율적 추진을 위하여 총사업비의 3%이내에서 '일반농산어촌사업지원비'를 편성하여 사업지원에 필요한 경비, 연구비, 자문비 등으로 사용할 수 있음 ○ 지원조건 - 시군별 일반농산어촌개발사업 다음연도 예산신청액의 10%범위 내에서 신청가능(기본계획수립비, 설계비, 감리비 등 부대경비 포함 시 10%초과 가능) ○ 지원제외 - 사업과 관련 없는 경상적 경비(업무추진비, 여비, 수용비 등)와 종합사업(하드웨어)을 효율적으로 지원하기 위한 사업외의 S/W 단독사업은 지원제외
-----------	---

자료 : 농림수산식품부(2012), 일반농산어촌개발 사업추진 매뉴얼

〈표 2-13〉 일반농산어촌개발사업 기능별 사업 내용(세부내용)

기능별 사업	세부 사업	세부 내용
기 초 생 활 기 반 확 충	도로·교통	연결도로, 버스승강장, 주차장, 소형 교량 등
	상하수도	암반관정, 마을상수도, 마을하수도 등
	재해대비	하천정비, 옹벽설치, 안전펜스, 기타 안전시설 등
	마을정비	빈집정비, 마을재개발, 마을재정비, 신규마을조성, 전원주거단지 등
	복지시설	마을회관, 다목적회관, 마을도서관, 건강관리시설, 공동생활 홈 등
	문화시설	야외공연장, 시골장터정비, 향토자원정비, 어린이놀이터 등
	운동휴양	운동시설, 레포츠시설, 잔디광장, 산책로, 정자설치 등
	농업기반	기계화경작로, 소규모 용수개발, 지표수 보강개발 등
지 역 소 득 증 대	소득기반	특산물 공동 가공시설, 공동 집하장, 공동 선별시설, 특산물 공동 판매장, 공동저온저장고 등
	체험관광	폐교활용, 농산어촌체험시설, 야영장, 체험학습장 등

지역경관 개선	마을경관	마을안길 가꾸기, 마을숲 조성, 지붕·담장정비, 경관수목식재, 생울타리 조성, 마을조형물, 문화자원 복원 등
	생태·환경	생태공원조성, 생태하천정비, 소규모 오폐수처리시설, 소규모 쓰레기처리 시설, 소규모 대체에너지시설 등
	도시경관	가로경관정비, 안내간판설치, 집단적인 간판정비, 재래(5일)시장정비 등
지역역량 강화	교육·훈련	지역주민 교육훈련, 교육비품 및 장비지원, 마을해설사양성, 마을사무장 양성, 마을리더양성, 국내외 선진지견학 등
	마을홍보	홍보·마케팅, 인구유치 프로그램, 지역축제 활성화, 마을브랜드개발, 홈페이지구축, 정보화교육, 공동이용 전산기기, 귀농프로그램 등
	부대비용	기본계획수립비, 문화재지표조사, 사전환경성검토, 재해영향평가, 세부 설계비, 시군의 사업지원 경비 등

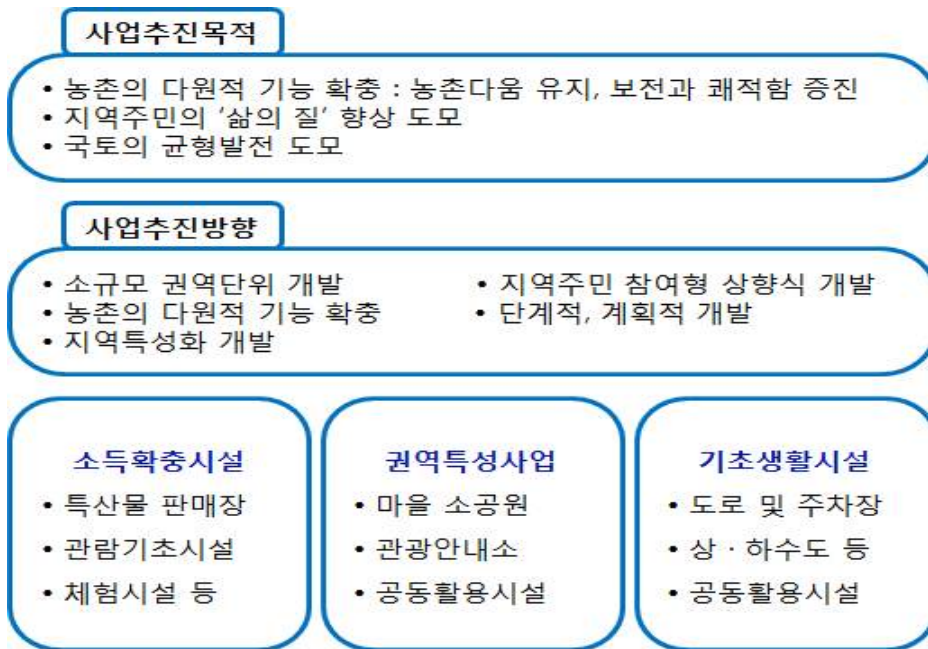
자료 : 농림수산식품부(2012), 일반농산어촌개발 사업추진 매뉴얼

일반농산어촌개발사업 중에서 본 연구의 대상과 연관된 농촌마을종합개발사업(2010년 권역 단위종합정비사업으로 통합됨)의 내용을 살펴보고자 한다.

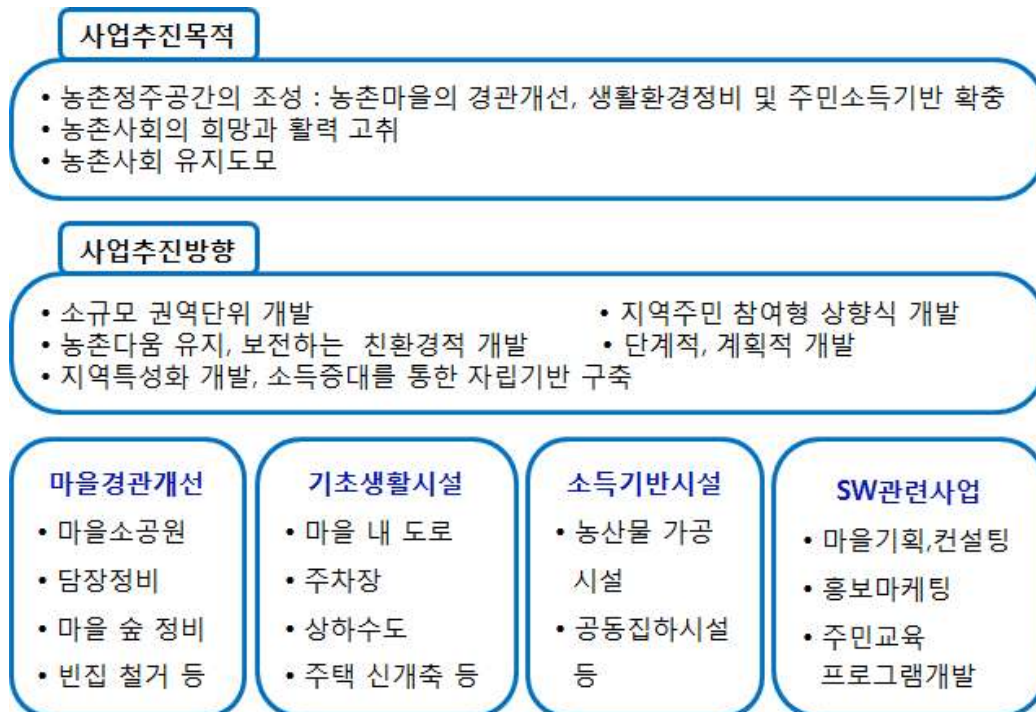
농촌마을종합개발사업은 동일한 특성을 지닌 마을을 연계하여 개발하는 소규모 권역단위 개발 사업으로 다음과 같은 특성을 갖고 있다. 생산 활동 외에 전원주거, 휴양, 관광활동 등이 가능하도록 다원적 기능을 확충하는 사업으로서 지역여건을 고려하는 다양한 유형의 특성화 개발이며, 지역주민이 주도적으로 참여하는 상향식 개발이며, 중장기 계획에 따라 단계적으로 시행하는 계획적 개발이라는 특성을 가지고 있다.

농촌마을종합개발사업 시행 초기에는 동일한 생활권·영농권 등으로 동질성을 가지며, 발전 잠재력이 있는 마을들을 상호 연계하여 소규모 권역단위로 개발하고자 하였다. 또한 농촌지역이 전원생활·여가휴양·자연보전공간으로의 역할을 할 수 있도록 다원적 기능을 확충하고, 지역별 특성을 살려 여건에 따라 다양한 유형으로 특성화 개발하는 데 주력하면서 지역주민과 전문가 등이 주도적으로 참여하는 상향식 개발을 지향하였다.

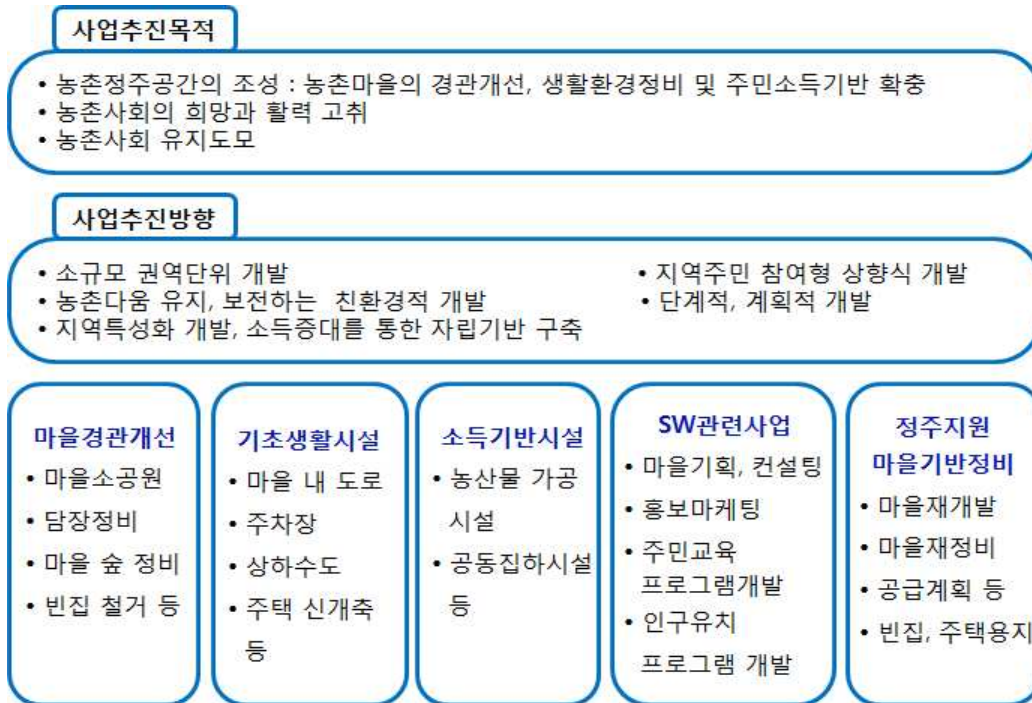
농촌마을종합개발사업의 년도별 내용을 살펴보면 다음 <그림 2-5>, <그림 2-6>, <그림 2-7>, <그림 2-8>의 내용과 같다.



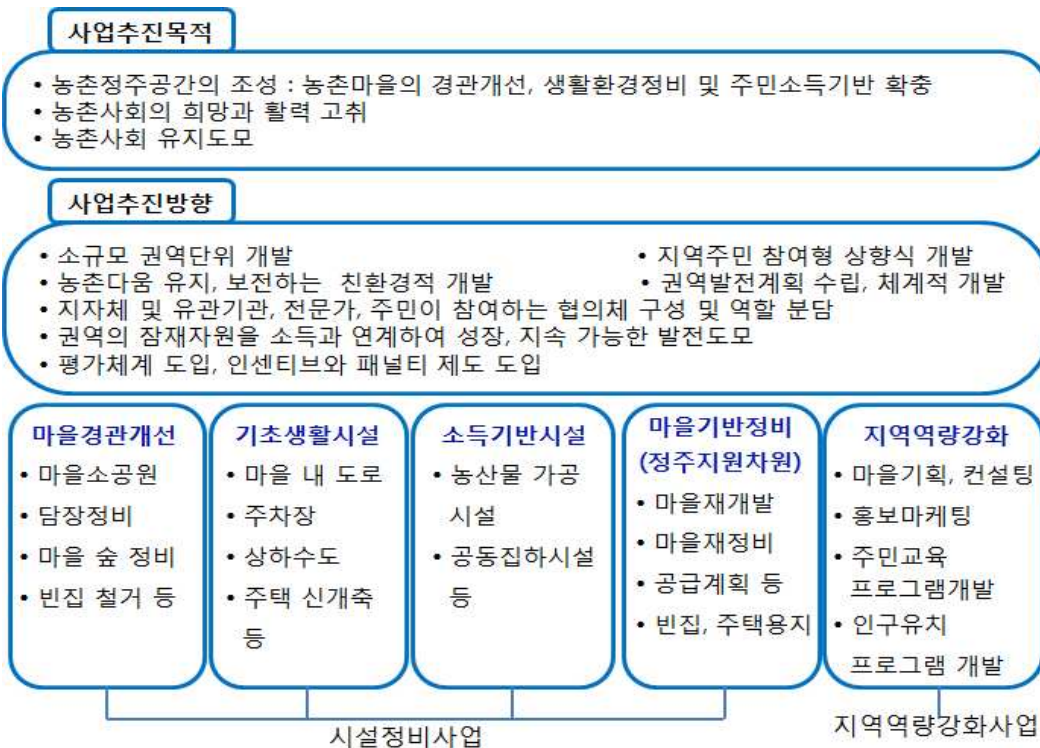
(그림 2-5) 농촌마을종합개발사업의 내용(2004년도)



(그림 2-6) 농촌마을종합개발사업의 내용(2005년도)



(그림 2-7) 농촌마을종합개발사업의 내용(2006년도)



(그림 2-8) 농촌마을종합개발사업의 내용(2008년 이후)

〈그림 2-6〉에서처럼 2005년도부터는 마을기획 및 운영(S/W)부문이 추가되었는데 교육부문에는 리더 및 주민교육, 마을해설사 양성 등이 포함되고, 홍보 부문에는 마을 브랜드 개발, 마을 홈페이지 구축 등의 내용이 포함되었으며, 컨설팅 부문에는 운영 프로그램의 개발 및 컨설팅의 내용이 포함되었다.

2008년부터는 사업을 추진하는 데 있어서 지자체 및 유관기관과 전문가, 주민이 모두 참여하는 협의체를 구성하여 역할을 분담하도록 하였으며, 권역의 잠재자원을 소득과 연계하여 성장하기 위해 권역발전계획을 수립하여 체계적으로 개발하되, 평가체계를 도입하여 인센티브와 패널티제도를 도입하도록 하였으며, 나아가 지속가능한 발전을 도모해야 함을 강조하였다.

사업내용에 있어서도 2008년 이후부터 보다 더 체계적으로 다양한 사업메뉴들을 제시했음을 알 수 있다.

농촌마을종합개발사업이 시작된 2004년 이래로 사업의 목적, 사업의 추진방향과 이에 따르는 사업의 내용에도 많은 변화가 있었음을 알 수 있다. 사업 시행 초기에는 시설정비사업과 software 사업을 구분하지 않고 지역의 실정에 따라 기초생활시설 및 소득시설을 확충하는 소 권역별로의 특성화시설 사업 지원에 중점을 두었으나 해를 거듭하면서 지속가능한 발전을 도모하기 위해서 사업내용과 구체적인 사업의 종류를 더욱 체계화하기 위해 다양한 변화를 시도하였다. 그로 인해 농촌마을종합개발사업의 메뉴는 농촌마을의 경관개선, 기초생활시설 및 소득기반시설, 그리고 도시민의 유입을 위한 마을기반정비사업과 그 외의 지역역량강화사업 등 다양한 프로그램이 추가되었음을 알 수 있다.²⁶⁾

제3절 농어촌 마을만들기의 주민참여 및 추진주체

1. 농어촌 마을만들기의 주민참여

주민참여(住民參與, citizen participation, participation of residents)란 지역 주민들이 정책결정이나 집행 과정에 개입해서 영향력을 행사하는 일련의 행위를 말한다. 행정참여라고도 한다. 왈도(Dwight Waldo)는 주민 참여를 공식적 행정조직의 외부에서 이의 영향을 받는 사람들이 행정조직의 목표 설정과 사업 수행에 참여하는 것으로 규정하고 있다. 또한 커닝햄스

26) 농림수산물부 · 한국농어촌공사(2010), 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료 검토 후 재구성 pp.50-60.

(James V. Cunninghams)는 주민참여를 지역사회 주민들이 그 사회의 일반 문제들과 관련된 의사결정에 대해 권력을 행사하는 과정으로 파악하고 있다. 참여민주주의(participatory democracy)의 대두와 더불어 강조되고 있는 주민참여는 조직 내부의 의사결정에 대한 하위 계층의 참여와 함께 참여행정의 핵심적 요소를 이룬다.²⁷⁾

이러한 주민참여에 대한 개념은 연구자들에 따라 다양하게 정의되고 있으며 다음 <표 2-14>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2-14> 주민참여의 개념

연구자	주민참여의 개념
Verba (1967)	공권력이 부여되지 않은 일반주민들이 정책결정과정에 참여하고, 공적 권한이 주어진 사람들의 행위에 영향을 끼칠 의도로 정책결정과정에 참여하는 행위
Arnstein (1969)	행정집행과정의 영향력 측면보다는 완전한 관리적 통제측면을 강조하여 정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등의 결정과정에 비참여자들을 위한 전략을 구상하는 것
Cunninghams (1972)	주민참여의 세 가지 본질적 요소를 보통사람, 권력, 결정으로 구분하여 지역사회의 일반소인이 그 지역사회의 일반적 공공사무와 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정
정세욱 (1992)	일반인이 그 지역사회 구성원들에게 영향을 미치는 사항들에 대하여 일정한 통제를 하는 과정
백완기 (1994)	특정지역의 주민들이 자기들에게 영향을 준다고 생각되는 정책결정에 참여하는 행위
송혜승 (2008)	일반인이 그 지역사회의 구성원들에게 영향을 미치는 사항에 대하여 일정한 통제를 가하는 과정
조진희 (2008)	일반적으로 공적 권한을 가진 사람들의 정책결정이나 집행과정에 영향을 줄 목적으로 지역주민과 시민이 참여하는 모든 과정
전원식 (2009)	주민이 거주하고 있는 환경을 개선하고 살고 싶은 환경으로 조성하기 위해 능동적으로 정책결정에 참여하고, 지속적으로 사업으로 연결될 수 있게 행하는 각종 노력과 운동

자료 : 이상훈(2013), 마을만들기 추진과정의 성과 및 효과에 관한 연구, 고려대 석사학위 논문, p.11을 참조하여 연구자가 재구성

위 표에서 주민참여에 대한 여러 정의를 살펴보면 학자들은 주민참여에 대하여 소극적인 또는 단순한 의견제시나 발언의 수준이 아닌 적극적이면서도 활발한 참여를 통하여 공권력을 가진 집단들의 집행 과정을 통제할 수 있는 수준으로 정의내리고 있다.

27) 네이버 지식백과, 행정학사전(2009), 서울 : 대영문화사

선진국의 경우 행정조직의 주도가 아닌 주민들의 주도적인 참여로 지역개발 계획이 이루어져 왔고 그에 따라 주민들의 책임감과 함께 자치 능력도 향상되어 왔다. 이에 반해 우리나라의 경우는 얼마 전까지 권위적인 관료주의가 팽배해 있어서 지역의 소위 지식층이라고 하는 사람들조차 관료조직(지방정부 포함)의 힘을 견제하는 것은 상상조차 하지 못할 일이었다. 그러나 2000년대를 전후하여 지역개발의 방식이 정부주도의 하향식 방식에서 주민주도의 상향식 방식으로 점차 전환되어 감에 따라 주민들의 의식이 차츰 신장되어가고 있고, 2000년대 이후 지역개발의 성격 자체가 하드웨어적인 부분뿐만 아니라 소프트웨어적인 부분이 중요시 되고 있기 때문에 지역의 문화를 담기위한 주민의 참여는 반드시 이루어져야 한다는 데 대해 공감대가 확산되고 있다.

참여 동기에 따라서 지역사회 참여 형태라는 것은 강요참여(compulsory participation), 유도참여(induced participation), 자발참여(voluntary participation) 등으로 구분되어야 한다는 경험적 주장(WHO 1987)을 상기해 볼 때 필요욕구와 맥락을 함께 하지 않는 강요참여와 유도참여의 주민참여 형태가 과거의 지역개발을 평가하는 자리에서 문제제기로 채택되지 않을 수 없다. 참여라는 행위는 심리적인 차원과도 긴밀한 연결이 있다고 생각되기 때문에, 정부나 외부의 압력에 의해서 강요되고 유도된 참여의 반복적 상황연출은 주민들로 하여금 세뇌의 경험과정을 습득하도록 함으로써 원격 조정된 자발참여의 상황까지도 만들어 낼 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다.

지역개발의 핵심적인 부분은 주민의 필요욕구와 주민의 자발참여이고, 외부에서의 방문 시 매력의 시작은 거주민으로부터 시작된다.²⁸⁾ 지역개발에 관련된 지역 내부의 단체나 지역 외부의 기구 또는 개인들은 이러한 핵심부분이 올바르게 자리를 잡을 수 있도록 도와주는 조력자 또는 원조자의 역할을 충실하게 수행하면 족할 것이다.

지역개발이라는 문제의식은 기본적으로 주민참여의 맥락에서 진행되어야 한다는 인식이 필요하다. 지역개발을 위한 기구가 필요하다면 그 기구 내에는 반드시 주민대표가 의사결정권을 가질 수 있는 위치에서 참가하는 방안이 하나의 실천적인 대안이 될 수 있다.²⁹⁾

의사결정과정에서의 적절한 주민참여는 개발로 인한 지역의 불만을 저감하여 절차의 신속화를 유도하는 등 부정적인 측면보다는 긍정적 측면이 많아 여러 선진 국가에서는 시민 참여의 폭을 넓혀 가고 있는 추세다.³⁰⁾

토리고에(1997)는 주민참여를 그 형식 및 내용에 따라서 다음 <표 2-15>와 같이 크게 세 가지 패턴³¹⁾으로 나누고 있다.

28) 오상훈, 임화순, 고계성(2005), 관광매력성의 계절간 비교 연구 : 제주를 중심으로, (관광·레저연구 제17권 제4호 통권 제33호), p.96.

29) 전경수, 한상복(1999), 제주농어촌의 지역개발, 서울 : 서울대학교출판부, pp.224-227.

30) 최용복(2003), 제주국제자유도시의 생태적 특성을 고려한 생태관광활성화 방안 연구, (국토연구 제36권), p.108.

31) 馬越皓之(1997), 環境社會學の理論と實踐, 有斐閣, p.112.

〈표 2-15〉 토리고에의 주민참여 형식 구분

주민참여 형식	형식에 따른 내용
제도적 참여	시민의 당연한 권리와 의무로서의 참여로, 시민위원회를 만든다든지, 시민을 대표하여 자치회장이나 부녀회장을 소집하는 경우
목적적 참여	지역의 여러 가지 이해관계에 연루되어, 당장의 어떤 이익 또는 손해의 발생을 계기로 참여하는 것으로, 반대 또는 요구형 주민 운동
가치적 참여	장기적인 전망을 가지고 자기가 사는 지역을 보다 풍요롭고 쾌적하게 만들기 위해 참여하는 것으로, '마을만들기'가 여기에 해당

자료 : 박헌춘(2011), 에코뮤지엄 개념을 적용한 농촌 마을만들기, 충북대 박사학위 논문, p.28.

실제 주민참여의 사례들 가운데 많은 부분들은 위의 형식 중 둘 또는 셋에 걸쳐 있는 경우도 있을 것이다. 우리나라는 아직까지도 제도적 참여와 목적적 참여가 주를 이루고 있으며, 2000년대 후반부터 전문가 그룹에 의해 가치적 참여로 유도되고 있지만 그렇다할 성과는 없는 실정이다.

제도적 참여의 경우, 행정이 미리 만들어 놓은 틀 안에서 제한적인 참여가 이루어지는 경우로 볼 수 있다. 우리나라에서 주민참여라는 이름으로 가장 흔하게 행해지는 형태인데, 주민은 사실상 행정이 짜놓은 정책이나 계획에 대해 의견을 말하는 수준을 넘어서지 못하고 있다. 이것은 형식적인 참여를 이끌 뿐이며, 이 경우 공청회, 간담회, 설문조사 등이 자주 활용된다.

이런 방식은 어떤 정책을 수립해가는 단계에서 부분적으로 보완하는 방식, 또는 이미 수립된 몇 가지 안을 놓고 찬반 의견을 제출하는 방식이다. 따라서 참여는 형식적으로 끝나버릴 때가 많다. 주민들의 의견을 청취하고 '반영했음' 또는 '주민의견을 수렴했음'을 뒷받침하는 증거를 확보하여 계획자의 구상을 정당화하기 위한 수단으로 악용되는 경우가 많다. 심지어는 반대 운동을 좌절시키고 정당성을 얻기 위한 행정의 상징으로 전락하는 경우도 있다.³²⁾

목적적 참여는 NIMBY(Not In My Back Yard) 또는 PIMBY(Put In My Back Yard) 현상처럼 무분별한 반대나 찬성으로 정책의 추진에 오히려 걸림돌이 되거나 비합리적인 결과를 도출하는 결과를 낳을 수도 있다. 그러나 최근에는 점차 대립의 구조가 복잡해지는 변화가 생겨나고 있는데 주민들 사이에서도 찬반양론이 대립하여 주민투표를 실시하는 등의 민주주의 방식을 실현하고 있는 것이다.

가치적 참여는 목적적 참여에서 한 걸음 더 나아간 것으로 볼 수 있다. 주민들이 자기 영역을

32) 石田頼房(1992), 都市計劃と都市生活, 自治體研究士, p.60.

생활의 장으로 인식하면서 삶의 질을 높이기 위해 여러 가지 제도적인 장치와 실천적인 전략을 짜고 있다는 점에서 바람직하다. 이 수준에서의 주민참여는 지역의 생산과 소비 과정 전체를 재편성하려는 시도라고 볼 수 있고, 부분적인 것을 반대하거나 요구하는 운동보다 훨씬 장기적이고 종합적인 관점에서 참여하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 2-16〉 부처별 농어촌 마을만들기 사업 현황

소관부처	관련사업	사업기간	계획	2011년까지		체험휴양마을
				조성	운영	
농식품부	어촌체험마을	'01~'13	112	107	100	1
	녹색농촌체험마을	'02~'17	850	571	535	425
	농촌마을종합개발사업	'04~'17	1,000	392	392	39
농촌진흥청	농촌전통테마마을	'02~'09	170	170	167	114
산림청	산촌생태마을	'95~'12	600	242	242	24
행정안전부	아름마을	'01~'04	23	23	18	8
	정보화마을	'01~'08	400	363	363	12
	살기좋은지역만들기	'07~'09	30	30	30	1
문화부	문화역사마을	'04~'09	13	13	13	2
지자체 등	지자체, 팜스테이 등	'03~'12	-	-	-	112
합계	5개 부처, 9개 사업	-	3,198	1,911	1,860	738

자료 : 한국농어촌공사(2013), 내부자료

우리나라 농어촌지역 최초의 주민참여형 마을만들기 사업은 1995년 산림청에서 실시한 산촌생태마을사업이다. 산촌생태마을사업은 상대적으로 열악한 산촌마을을 지원하기 위해 실시한 사업으로, 산림·휴양자원을 활용한 소득원 개발과 생활환경 개선을 통해 산촌주민의 삶의 질 향상 및 지역 간 균형발전에 기여할 목적으로 시작되었다. 이후 2001년 농림수산식품부의 어촌체험마을, 행정안전부의 아름답마을만들기, 정보화마을로 이어졌고, 2002년 농림수산식품부의 녹색농

촌체험마을, 농촌진흥청의 농촌전통테마마을로 이어졌다. 그러나 이러한 사업들도 당초 추구했던 주민참여를 이루기에는 농어촌의 현실적인 문제를 넘어서지 못한 부분들이 많았다. 그 결과 정부에서는 리더 및 주민의 교육, 선진지 견학 등 주민역량강화를 통한 의식전환을 모색하게 되었고, 그러한 취지로 시작된 것이 2004년 출발한 농림수산식품부의 농촌마을종합개발사업이다.

위 <표 2-16>의 사업들은 모두 상향식 공모사업으로 과거의 정부주도 사업과는 많은 차이가 있다. 내용적으로 보면 주민참여가 반드시 이루어져야 하는 부분들이 대부분이고 주민들의 역량을 강화하기 위한 software부분이 많은 부분을 차지하고 있다. 이와 관련된 특징적 내용은 다음 <표 2-17>, <표 2-18>의 내용과 같다.

<표 2-17> 농림수산식품부, 농촌진흥청의 마을만들기 사업의 특징

주무부처	농림수산식품부			농촌진흥청
사업명	농촌마을 종합개발사업	녹색농촌체험마을	어촌체험마을	농촌전통테마 마을조성사업
사업기간	'04~'17	'02~'17	'01~'13	'02~'09
투자기간	5년	1년	1년	2년
마을별 사업비	권역별 40~70억 원 (국비 70%)	2억 원 (국비 50%)	5억 원 이내 (국비 50%)	2억 원 (국비 50%)
사업목적	농촌다움의 유지, 보전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하여 지역주민의 '삶의 질' 향상과 국토균형발전의 도모	도시민의 농촌관광수요를 유치, 농촌체험관광 활성화를 통해 농가의 소득향상에 기여	어업인의 어업 외 소득 증대 및 어촌 경제 활성화를 도모, 도시인에게 어촌과의 교류확대 및 휴식·여가공간 제공	고유한 농촌 전통문화를 발굴·보존하여 체험·학습, 농산물 직거래 등을 통해 농촌 지역사회에 활력을 불어넣고 도농교류에 기여하는 농촌마을조성
사업내용	기초생활환경정비, 지역경관개선, 소득기반 확충, 주민교육, 컨설팅 등	생활편의시설, 체험기반시설, 마을경관정비, 컨설팅, 주민교육 등	체험관광기초기반시설 (관광안내소, 주차장, 진입로, 가로등, 샤워실, 화장실 등)	환경정비사업(생활환경정비, 숙박 및 편의시설정비), 리더 및 주민교육, 전문가 컨설팅, 상품개발 등

자료 : 박헌춘(2011), 에코뮤지엄 개념을 적용한 농촌 마을만들기, 충북대 박사학위 논문, pp.31-32를 참조하여 연구자가 재구성

〈표 2-18〉 행정안전부, 문화체육관광부, 산림청의 마을만들기 사업의 특징

주무부처	행정안전부			문화체육 관광부	산림청
사업명	아름마을 만들기	정보화마을	살기좋은지역 만들기	문화역사마을 가꾸기사업	산촌생태마을
사업기간	'01~'03	'01~'08	'07~'09	'04~'09	'95~'12
투자기간	3년	1년	3년	3년	
마을별 사업비	10~27억 원 (국비 10억 원)	2억 원 (국비 100%)	20억 원 (국비 100%)	10~30억 원 (국비 70%)	16억 원 (국비 70%), 설계비 72백만원 (국비 100%)
사업목적	잘 보전된 자연환경·고유전통 등을 활용한 환경친화적 테마마을로 조성하고 이를 관광자원으로 활용하여 농어민의 삶의 질 향상과 소득원을 발굴하고 도시민에게 여가공간 제공	농산어촌 지역의 정보이용, 환경조성 및 지역경제 활성화	지역과 주민이 주도하여 지역의 부존자원을 활용, 쾌적한 생활환경과 소득기반 조성	마을의 문화역사적 소재를 발굴·육성, 관광자원화하여 주민소득 증대 등 정주 만족도 제고	산촌지역의 풍부한 산림 및 휴양자원을 활용한 소득원 개발, 산촌생활 환경개선을 통한 주민의 삶의 질 향상 및 지역 간 균형 발전 도모
사업내용	기반시설정비, 관광상품개발, 소득원개발, 판매장 구축 등	마을정보센터, 가구별PC보급 등, 정보이용환경구축, 홈페이지 구축, 정보화지도자 육성	생태, 문화, 관광형 등 9개 모델로 구분하여 지역별 계획에 따라 사업비 투자	마을반전전략 수립, 경관개선, 상징물 설치, 관광상품 개발	생활환경개선, 마을경관개선, 생활소득기반 및 산촌 체험시설 조성, 주민교육 등

자료 : 박헌춘(2011), 에코뮤지엄 개념을 적용한 농촌 마을만들기, 충북대 박사학위 논문, pp.31-32를 참조하여 연구자가 재구성

〈표 2-17〉의 사업들 중 농촌마을종합개발사업의 두드러진 특징은 본격적으로 지역주민을 사업주체로 설정했다는 점이다. 이 사업은 사업구상에서부터 기본계획, 실시설계, 공사감독, 유지관리 등에 이르기까지 지역주민이 직접 참여하는 사업인 것이다. 지역주민들은 내 집 앞 청소 및 가꾸기, 마을안길 청소, 꽃길 조성 등과 함께 마을의 환경보호를 위한 쓰레기 감량이나 자원의 재활용 등에 힘써야 하고, 주거환경의 미관정비에 대한 주민의 합의는 필수적이라고 할 수 있다. 농촌마을종합개발사업의 주민참여 방식과 내용을 살펴보면 다음 〈표 2-19〉와 같다.

〈표 2-19〉 농촌마을종합개발사업 주민참여의 방식과 내용

구 분	계획단계	집행단계	평가단계
직접참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각종사업 제안 ○ 사업관련회의 참석 ○ 주민협의회 활동 ○ 마을규약제정 참여 ○ 테마개발 참여 ○ 프로그램개발 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을환경기준 지키기 ○ 친환경농산물 가꾸기 ○ 교육, 홍보 참여 ○ 마을 환경정비 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발사업의 평가 ○ 프로그램 평가 ○ 마을경영의 평가 ○ 대안의 모색
간접참여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민 주도 환경개선 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경오염 방지운동 참여 ○ 녹화운동 참여 ○ 하천가꾸기 운동 참여 ○ 도시민과의 교류 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업평가회 참여

자료 : 농림수산식품부·한국농어촌공사, 2010, 농촌마을종합개발사업백서, 내부자료

사업 초기에 농어촌 주민들에게는 생소한 추진 방식이었기 때문에 많은 시행착오를 경험해야만 했고, 그로부터 10여년이 지난 지금도 이러한 상향식 방식이 안정적인 궤도에 오른 것은 아닙니다. 하지만 그 간에 진행된 상향식의 마을만들기 사업은 리더 및 주민 교육, 선진지 견학, 전문가 컨설팅 등을 통해 주민의 의식을 차츰 변화시키기 시작했고, 농촌관광, 도농교류의 차원을 뛰어넘어 귀농·귀촌의 차원으로까지 농촌에 대한 국민적 관심을 불러일으키기에는 모자람이 없었습니다.³³⁾ 귀농·귀촌의 개념이 친숙해지면서 ‘주민참여’는 그 어느 때보다도 화두가 되고 있다. 주민의 참여가 ‘제도적 참여’나 ‘목적적 참여’가 되기보다는 향후 20년, 50년, 100년 후의 마을을 생각하면서 장기적인 전망을 가지고 마을만들기를 하는 ‘가치적 참여’가 되어야 한다.

2. 농어촌 마을만들기의 참여주체

마을만들기에 있어서 참여주체를 정부·전문가·주민단체·기업 등으로 분류할 수 있다. 정석(1999)은 마을만들기의 주체에 대하여 주민·시민단체·전문가·행정으로 구분하였고, 이재준(2004 : 3-5)은 지역주민·시민단체·전문가·지방자치단체로 구분하였으며, 김신직·장준호(2005 : 83-85)는 주민·행정·기업으로 구분하였다. 추진 주체별로 정리해보면 〈표 2-20〉과 같다.

33) 박헌춘(2011), 에코뮤지엄 개념을 적용한 농촌 마을만들기, 충북대 박사학위 논문, pp.27-33.

〈표 2-20〉 마을만들기 추진 주체별 분류

구분		정석(1999)	이재준(2004)	김선직·장준호(2005)
추진주체	주민	○	○	○
	시민단체	○	○	
	전문가	○	○	
	행정	○	○	○
	기업			○

자료 : 전원식, 김남두, 황희연, 2008, 주민참여 마을만들기 사업의 사업주체 및 추진주체분석, 한국도시설계학회 지 제 9권 4호, p.135를 참조하여 연구자가 재구성

전원식, 김남두, 황희연(2008 : 140)은 지역만들기에 있어 추진주체별 분류 기준을 주민·행정·시민단체·전문가로 〈표 2-21〉과 같이 분류하였고, 추진주체별 특성은 〈표 2-22〉의 내용과 같다.

〈표 2-21〉 추진 주체별 분류 기준

추진주체	내용
주민	일반주민, 주민조직, 상인, 농민·학부모, 상인조직, 전문가 및 행정관계자
행정	중앙정부기구, 광역 및 기초 자치단체, 읍·면·동사무소, 공무원
시민단체	주민복지 관련 시민단체, 주민참여 관련 시민단체, 생태환경 관련 시민단체, 공동체문화 관련 시민단체, 교육환경 관련 시민단체, 도시 관련 시민단체 등
전문가	교수, 전문기술자, 연구원 등

자료 : 전원식, 김남두, 황희연(2008), p.140.

〈표 2-22〉 지역만들기 추진주체별 특성 분석

구분		특징
주민	일반주민	가장 보편적인 추진주체로 특별한 이해관계 없이 지역의 마을만들기에 관심을 갖고 있음
	주민조직	지역주민들의 자발적인 조직이거나 행정에서 구성을 지원하는 조직으로 추진위원회, 부녀회, 청년회, 노인회 등이 있다.
	전문가 및 행정관계자	교수 등의 전문가나 행정 전문가를 말하며 이때의 관계자는 직업인으로서가 아닌 주민으로서의 자격을 갖고 참여하는 경우를 의미함
	농민, 학부모 등	일반 주민 중에서 특별한 이해 관계를 가진 주민으로서 많은 추진 주체 중에서 비교적 참여도가 높은 특징을 갖고 있음

행정	중앙정부기구	주민참여 마을만들기 사업의 추진 주체로서의 행정은 대부분 기초자치단체와 읍면동사무소이다. 강력한 사업 추진력 등 장점을 가진 반면, 지방자치제도 부활 이후 단체장의 선출에 따라 사업 성과를 위한 외형적인 면을 강조하면서 일부, 지역 여건을 고려하지 않은 사업 전개를 하는 등의 단점을 보이고 있음
	광역자치단체	
	기초자치단체	
	읍면동사무소	
시민단체	주민참여관련단체	시민단체의 주민참여 마을만들기 사업 참여 형태는 단체의 고유 사업으로 추진하는 경우와 주민과 함께 하는 주민 지원 사업으로 구분할 수 있으며 최근 마을만들기와 관련한 지방의제 21의 추진으로 지역 내 시민단체의 활발한 활동이 전개되고 있기도 하다. 시민단체는 주민교육, 프로그램 발굴, 문제의 제기 등 주민참여 마을만들기 사업 전반에 걸쳐 참여하고 있음
	주민복지관련단체	
	생태환경관련단체	
	공동체문화관련단체	
	교육환경관련단체	
	주택관련단체	
기업	민간기업	참여 형태에 따라 크게 계획 전문 기업, 개발 전문 기업, 관리 전문 기업으로 구분할 수 있으며, 영리추구를 목적으로 하는 일반 민간기업과 공적인 주민 복리를 목적으로 하는 공기업으로 구분할 수 있음
	공기업	
전문가	교수	전문가는 마을만들기 사업의 간접 추진 주체로서 사업의 내용에 따라 환경, 문화, 개발, 교육 등의 전문 분야로 나눌 수 있고, 참여 형태에 따라 개인과 그룹참여로 구분할 수 있으며, 지역주민의 자격으로 사업에 참여하는 경우에는 주민으로 분류시킬 수도 있음
	전문 기술자	
	연구원	

자료 : 김남두(2006), 주민참여 마을만들기 사업의 유형별 특성 분석, 충북대 석사학위 논문, pp.42-44를 참조하여 연구자가 재구성

정의춘(2009)에 의하면, 마을만들기 운동의 추진주체별 역할은 다음과 같다. 첫째 주민의 역할은 주체적으로 삶의 방식을 결정하여 지역의 공간을 스스로 만들어 간다는 주인 의식을 갖고 주민참여프로그램과 의견제시 등의 과정에서 적극 참여하는 것이다.

둘째, 행정 즉, 정부는 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체로 그 역할을 나눌 수 있다. 중앙정부의 역할은 체계적인 법·제도적 기반 마련을 통하여 행정적, 재정적 지원을 하는 것이고, 광역자치단체의 역할은 지역발전정책을 총괄하는 만큼 기초자치단체를 지원하고 협력할 지원체계를 구축하는 것이다. 기초자치단체는 지원조례의 제정과 자문기구, 위원회를 구성해야 하는

역할을 해야 한다.

셋째, 마을만들기의 요체인 사람 만들기의 역할 주체로서 중요한 시민단체는 주민조직 구성과 프로그램의 개발, 지역주민의 의견 수렴을 통한 정책안 및 토론회를 개최하고, 주민과 공무원, 전문가의 중개자 역할을 해야 한다.

넷째, 전문가는 주로 지역의 대학과 연구기관의 종사자로서 마을만들기의 계획 수립과 추진 과정 속에 지역의 특성이 잘 반영되도록 전문성을 적극 활용하는 지원 주체로서의 종합코디네이터 역할을 해야 한다.

마을의 주민들이 주도적으로 사업에 나설 수 있도록, 진정한 상향식 방식의 사업이 될 수 있도록 중앙정부, 지방정부 그리고 시민단체나 전문가는 파트너십을 통하여 서로 협력할 수 있어야 한다. 그 동안 참여 주체별 역할이 있었음에도 마을만들기의 추진 시 제도적 뒷받침이 미흡했었고, 추진 주체들 간의 마을만들기 비전 공유가 미흡했었다. 이는 마을만들기가 가지는 근본적인 문제로부터의 접근, 장기적 관점에서의 접근이 필요함을 의미한다. 마을만들기의 참여주체인 주민·행정·시민단체·기업·전문가가 거버넌스를 통하여 지역공동체에 대해 추구하는 궁극적인 목표를 설정하여 마을만들기를 단계적이고 지속적으로 진행시키는 것이 중요하다. 이런 체계를 바탕으로 관 주도의 획일적인 마을만들기에서 벗어나 주민들의 생각을 직접 반영하고 수정해 나가면서 지역을 근본적으로 바꾸는 방향으로 전개해 나가야 한다.³⁴⁾

명소 만들기에 있어서 지역주민의 참여를 유도하기 위해서는 주민의 의식을 전환시키고 조직화하는 일이 중요하며, 지역 내 민간조직의 육성이 필요하다. 주민들은 명소 만들기에 중심적 역할을 담당하고, 행정기관은 전폭적인 지원을 해야 하며, 관련분야 전문가들은 사업 전반에 대한 자문과 컨설팅을 지원하여야 한다.³⁵⁾

3. 농어촌 마을만들기의 거버넌스

정부 실패(government failure)와 시장실패(market failure)로 상징되는 역사적 경험을 통하여 이제 더 이상 지역의 다양한 문제를 정부 또는 시장 어느 한쪽의 힘에만 의존하여 해결할 수 없다는 것을 깨달았다. 이러한 맥락에서 사회과학의 중요한 화두로 부상한 개념이 거버넌스(governance)이다.

34) 정의춘(2009), 지역만들기 운동의 발전방안에 관한 연구, 전남대 석사학위 논문, pp.22-23을 참조하여 연구자가 재구성

35) 이진희(2008), 제주도의 명품·명소 추진전략에 관한 연구, 산경논집 제23권, 제주대학교 관광과경영경제연구소, pp.171-210.

거버넌스는 사회를 통치하는 양식(mode of governing)을 가리키는 용어로 사용되어 왔다. 이 경우 거버넌스는 통치(government)와 큰 차이를 갖지 않는 용어로서 공공서비스를 배분하는 공식적이고 제도적인 체계나 과정을 의미한다.

사전적 의미에서의 거버넌스는 통치를 의미하는 ‘거버먼트(government)’와 유사하다. 즉 ‘국정운영을 위한 정치적 권력행사’ 혹은 ‘발전을 위해 한 국가의 경제사회적 자원들을 관리하는 권력행사의 방식’으로 이해된다(World Bank, 1992). 그러나 최근 사회과학계에서 사용되는 거버넌스는 이러한 전통적인 거버넌스 개념이 아니라 통치 자체의 의미변화, 통치과정의 변화, 통치조건 변화의 변화를 반영하며 정부, 시민사회, 시장 사이의 구분이 모호해지는 오늘날의 경제사회 구조를 토대로 하고 있다(Rhodes, 1997).

거버넌스는 관료제적 의사결정방식에서 벗어나 다양한 민간 영역의 행위자가 참여하는 보다 개방적이고 수평적인 의사결정방식이다(박상필, 2005 : 501-504).

거버넌스는 다양한 이해관계를 가진 행위자는 물론 정부와 시민단체, 지역공동체를 구성하는 다양한 제도들이 공존하는 특성을 가지고 있다. 효과적인 운용을 위해서는 이해당사자들의 상호협력적 의사결정방식을 필요로 한다. 즉, 거버넌스는 지역만들기에 가장 핵심적인 요소라고 볼 수 있다. 지역만들기와 관련하여 거버넌스 체제의 구축 필요성은 절대적이며, 거버넌스 체제가 구축되기 위해서는 다양한 이해당사자들의 역할정립과 상호협력이 필요하다. 특히 정책의 토론·제안·기획·집행의 전 과정에 걸쳐 주민참여를 극대화하는 주민주도형, 국민참여형 정책의 추진에 중점을 두어야 한다(국가균형발전위원회, 2007 : 144-145).

오늘날 거버넌스는 여러 학문분야의 학자들에게 여러 가지 의미로 사용되고 있기 때문에 한마디로 정의하기는 쉽지 않다. 그러나 그들 간의 공통적인 강조점은 ‘조직간 상호의존성’과 ‘정부조직과 비정부조직 간의 협력’에 있다. 즉 거버넌스는 “자기 조직적, 상호 구성적 네트워크(self-organizing, inter-organization networks)”(Rhodes, 1996)이며, “정부와 시장이라는 이분법적 사고방식에서 탈피한 시장, 사회, 시민사회 등 상호의존적 행위주체들 간의 수평적·협력적 조직”(Jessop, 2000)이자, “정부의 직접 개입을 지양하고 사회적 하위체계간의 의사소통을 중시하는 분권화되고 다중심화된 네트워크”(안병영, 2000)로 이해된다.

거버넌스 이론에서는 정부(지방정부 포함)를 어떻게 보느냐 하는 것이 중요하다. 정부는 정부 이외의 여타 영역에 대해서 통치를 독점하는 유일한 세력이 아니라는 것이다. 정부는 사회의 다양한 제도와 조직, 그리고 집단 사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나에 불과하다는 것이다. 이런 점에서 공공문제 해결을 위해서 정부가 해결사로서 전면적 직접 나서는 방식은 한계가 있다. 종래에는 공공정책형성기능이나 공공서비스전달은 정부의 독점물로 간주되어 왔

다. 그러나 오늘날에는 과거 정부가 독점하였던 업무 중 그 성격에 따라 기업이나 주민들 스스로 하거나 민·관 협력 방식을 통해서 할 수 있는 업무영역이 많이 존재한다. 그리고 그렇게 하는 것이 오히려 정부가 할 때보다 정부경영에 있어서 더 효율적인 경우가 많다. 이와 관련하여 방향을 설정하는 일과 노 젓는 일을 구분하는 일은 매우 중요하다. 정부의 가장 중요한 일은 정부운영에 있어서 '방향타'를 바로잡는 일이다.

거버넌스를 통한 지역주민들의 지역정책과정 참여 경험은 그들에게 '학습의 축적'을 가져다준다. 이러한 과정을 거치면서 지역주민과 지방정부의 사회능력제고(capacitation)는 이루어진다. 이런 점에서 '학습의 축적'과 '사회능력제고'는 쉼 순환 관계를 가진다.³⁶⁾

거버넌스(governance)란 현실 지배적인 통치유형인 중앙 또는 지방정부 주도의 관료적이고 위계적인 통치양식과 시민사회나 지역공동체 내에서 특히 근린생활권 또는 공동체단위를 중심으로 제기되는 자치양식(self-governing mode)의 접합 영역에 존재하고 있다(박용남, 2006 : 450).

〈표 2-23〉 협력적 통치 양식으로서 거버넌스의 특징

구분	정부 (government)	거버넌스 (governance)	시민사회, 지역공동체
통치양식	위계적 통치 (hierarchical governing)	공치(共治)·협치(協治) (co-governing)	자치 (self-governing)
관계유형	수직적 관계 (vertical relationship)	혼합적 관계 (mixed relationship)	수평적 관계 (horizontal relationship)
체제유형	위계형 명령·통치체계 (hierarchical, command and control system)	혼합형, 파트너십 체제 (mixed, partnership system)	네트워크형, 자기생산체계 (network, autopoietic system)

자료 : 박용남(2006), 살기좋은 지역만들기 : 한국사회의 질적 발전을 위한 구상, 서울 : 제이플러드 애드, p.450을 참조하여 연구자가 재구성

마을만들기에서도 거버넌스의 논의는 활발하다. 마을만들기가 기본적으로 주민참여를 기초로 하고 있는 만큼 주민이 효과적으로 참여할 수 있는 구조를 구축하는 것이 무엇보다도 중요한 과제로 논의되었다. 때문에 기존의 마을만들기 관련 연구들은 공통적으로 '참여 거버넌스'의 구축을 강조하고 있다(진영환 외, 2007 ; 이명규, 2008)

한편, 참여 거버넌스(participatory governance)는 다양한 형태의 거버넌스 중 커뮤니티 수

36) 고충석, 장성수, 송재호 외(2003), 전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향 : 제주개발의 발전가치에 대한 비판적 성찰, 제주 : 도서출판 각, pp.37-40.

준에서 이루어지는 거버넌스를 의미한다. 즉 개인이나 조직이 지역적 수준에서 자신의 이해에 관련되는 결정에 관하여 영향력을 미치는 공식적, 비공식적 구조 및 과정을 의미한다. 참여 거버넌스의 특징 두 가지를 들자면 첫 번째는, 지역공동체의 수준에서 작동한다는 점이다. 거버넌스는 세계적 수준, 국가적 수준, 지역적 수준 등 다양한 규모에서 구성될 수 있다. 이 중 참여 거버넌스는 가장 작은 규모의 지역공동체 수준에서 작동하는 거버넌스이다. 지역공동체에서 행위자들의 의도가 가장 직접적으로 반영된다는 점이 참여 거버넌스의 특징적인 부분이다.

두 번째로 참여 거버넌스는 주민들의 직접적인 참여가 이루어지는 공간이다. 이러한 의미에서 참여 거버넌스는 일반적인 거버넌스의 지역적 적용이라는 의미를 넘어선다. 즉 주민들의 직접적 참여를 전제로 한다는 점에서 효과적인 참여 거버넌스의 구축은 지역 단위에서는 민주주의의 공고화 및 시민사회의 활성화의 조건이 된다. 참여 거버넌스의 운영 자체가 성숙한 사회를 위한 첫 걸음이 되는 것이다.³⁷⁾

지역개발은 당초 중앙정부로부터 하향식의 위계형 조직이 구성되어 이루어졌었지만 이제 시대가 바뀌었다. 해결사 역할을 하는 정부가 아닌 올바른 방향을 잡아주는 역할을 하는 정부, 합리적 제도를 정립, 지원하는 역할의 정부로 거듭나야 한다.

일본에서 ‘마치즈쿠리’로 불리고 있는 마을만들기는 ‘주민 주도의 계획과 행정의 지원’에 의한 것으로, 주민이 주도적으로 계획을 수립하고, 행정에서 추진부서를 조직하여 홍보를 담당하거나, 마치즈쿠리 지원센터를 설치하여 어드바이스, 전문가 컨설팅 등과 같은 다양한 지원을 하고 있다.³⁸⁾

주민·정부(지방정부 포함)·전문가 구성원들 각각이 수직적인 관계를 탈피하고 신뢰를 구축하여 민주적·능동적인 참여 하에 맡은 역할을 충실히 해나가야 하며, 특히 주민들의 참여가 직접적으로 이루어질 수 있는 주민 중심형 참여 거버넌스를 착실히 구축해 나갈 때 시너지 효과가 창출될 것이고, 지속가능한 마을만들기를 성공적으로 이끌 수 있을 것이다.

제4절 선행연구 고찰

농어촌 마을만들기 활성화 방안에 관한 국내의 연구는 주민참여, 추진주체 및 거버넌스, 그리고 행정지원 방안 등 행정의 역할에 대한 연구가 주를 이루고 있다.

37) 박세훈·천현숙·전성제(2009), 마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석 : 제도주의적 접근, [국토계획], 제44권 제3호(대한국토·도시계획학회지), pp.208-209.

38) 이진희(2013), 일본 마치즈쿠리의 사례 연구, 제주특별자치도 농촌활성화 지원센터, p.22.

방한영(2003)은 농촌 마을만들기 사업을 추진하는 대상 마을을 선정하여 지역의 행정담당자, 마을리더 등을 대상으로 마을만들기에 대한 의식조사를 설문을 통해 실시하였는데, 성공적인 농촌 마을만들기를 위하여 행정기관이나 전문가 또는 몇몇 리더의 주도하에 주민들이 끌려가는 것이 아니라 처음 계획에서 건설까지 모든 부분에 있어서 주민이 주도하는 마을만들기가 되어야 함을 제시했고, 전문가는 마을만들기 계획 입안에만 초점을 맞추지 말고 마을만들기가 지속되는 동안 함께 참여해야 함을 강조했다.

김남두(2006)는 주민참여 마을만들기 사업의 개선 및 보완할 부분에 대한 정책적 제언을 위해 선행연구 및 국내에서 진행된 49개 사례 사업을 분석하여 주민참여 마을만들기 사업의 주제별 유형 분류 기준을 재정립하였으며, 분석 대상 사업의 참여 주체를 추출하고 분류하여 추진 주제별 유형 분류 기준을 재정립하였다. 연구 결과, 주민참여 마을만들기 사업은 비교적 성공적인 평가를 받고 있는 것으로 분석할 수 있지만 사업의 필요성에 대한 주민들의 공감대 형성과 지속적인 사업 추진을 위한 주민 자치 조직의 구성이 다소 미흡한 것으로 분석되어 사업 초기 주민 공감대 형성을 위한 노력들과 주민 자치 조직의 구성을 통한 사업의 지속성 확보를 위해 행정, 시민단체 등의 간접 주체들의 적극적인 역할과 지원이 필요하다고 제시하고 있다.

윤현석(2007)은 2000년 이후의 농촌개발사업인 마을 단위 종합개발사업과 1980년~2000년대 이전 농촌개발사업을 분석해 그 근본적인 차이점이 주민참여에 있다는 것을 지적하고, 아울러 주민참여를 강조하고 있는 2000년대 이후 소위 마을 단위 종합개발사업이 실제로 주민참여를 활발하게 하는 구조를 갖추고 있는지를 분석했으며, 비교적 성공적으로 마을만들기를 이끌고 있는 일본과 미국, 독일의 농촌개발프로그램에서의 주민참여를 살펴보았다.

안중현(2008)은 농촌관광마을의 개념을 정리하고 관련된 각종 정책을 정리, 소개하면서 두 마을을 사례로 주민참여의 특징을 고찰하고 농촌관광마을에서 주민참여의 다양한 스펙트럼이 존재한다는 것을 제시하고 있다. 또한 두 마을의 체험프로그램과 경제적·사회적 변화의 비교분석을 통해 농촌관광마을의 성과와 문제점을 비교·분석하였다. 이를 토대로 하여, 농촌관광마을의 성공은 주민들의 자율적인 참여와 마을 주민들이 주도하는 것에 달려 있는데, 주민 모두가 적극적인 참여를 통하여 작은 일부터 실천하면서 점차 단계적으로 확대 실행해 나가는 것이 중요하다고 제시하고 있다. 뿐만 아니라, 농촌관광마을의 조성은 결과적인 것이 되어야지 수단이 되어서는 안 되는데, 다시 말해 농촌관광에 대한 목적이나 의도하지 않음에도 도시민들에게 농촌 마을의 경관과 아름다운 삶이 전파되어 자연스럽게 사람들이 찾아오고 그들을 위한 숙박과 농산물 판매 등 편의시설을 보강하게 되며 그것이 결국 농촌관광이라는 단어로 귀결되어야 한다고 지적하고 있다.

곽동원(2008)은 내발적 발전론이 다양한 분야에서 강조되는 추세에 있으나 그 동안의 행정 의존적 관행에 빠져있는 주민들에게 현실적으로 주민주도의 방식이 쉽지 않은 것임을 직시하면서 행정의 적절한 역할이 중요함을 강조하였다. 그리고 농촌의 마을만들기에 대한 중요성에 대한 인식을 확고히 하고 성공시켜 나아가기 위하여 전라북도 진안군의 마을만들기 사례를 중심으로 주민주도형 마을만들기와 민관파트너십을 만들어 가기 위한 행정의 역할에 대하여 논하였다. 우선 공무원의 올바른 철학이 정립되어야 민관파트너십도 이루어내고 향후 주민주도의 마을만들기도 성공할 수 있다고 강조하면서 진안군에서 다양하게 시도하고 도전한 주민주도형 마을만들기의 성공은 경직된 행정 내부조직에 전문가를 결합시킴으로써 가능했다고 진단하고 있다.

김선직(2009)은 마을만들기의 전략적 실천방안의 구축을 위하여 사례분석과 설문조사의 두 가지 방법을 채택하였는데, 사례별 실행주체(주민 128명, 행정 109명, 전문가 35명)를 구분하고, 실행주체별로 요소적 측면, 즉 제도, 재정, 교육의 지원 상황 등을 분석하여 이에 따른 마을만들기의 성공요인과 한계점을 도출하였다. 한국과 일본의 마을만들기 사례를 비교 분석하여 마을만들기 실행주체가 한국의 경우는 행정의 역할이 두드러지고, 일본의 경우는 전문가와 주민이 주요한 역할을 수행하면서 행정이 이를 지원해 주는 형태로 마을만들기가 진행되고 있음을 보여주고 있는데, 아울러 관 주도에 익숙한 한국의 경우 획일적인 개발 및 주민의 행정에 대한 불신이 나타나고 있어 향후 행정의 집행력 향상을 위한 방법 모색에 주력해야 함을 강조하고 있다.

김동기(2011)는 비도시 지역 재생의 성공요인 분석을 위해 농촌마을종합개발사업을 그 대상으로 하였다. 농촌마을종합개발사업 시행 권역 중 2005년에 사업을 착수하여 2009년에 준공된 36개 권역을 대상으로 하여 평가한 결과 우수한 권역과 부진한 권역 등으로 나뉘게 되었고 이에 따라 우수권역의 성공요인에 대하여 관심이 높아지고 있어 향후 비도시인 농촌지역에 대한 각종 개발 사업을 함에 있어서 준거로 삼을만한 성공요인을 도출하고자 하였다. 이를 위해 기존의 성공적인 지역개발사업에 대한 성공요인을 문헌 조사를 통해 도출하여, 주민요인, 외부요인, 입지요인 등 3가지 요인으로 압축하였다. 우수권역과 부진권역의 사례분석을 통해 비도시 지역 재생의 성공요인을 도출한 결과 외부요인 및 입지요인보다는 주민요인이 주요 성공요인으로 나타났으며, 비도시 지역 재생은 계획에 대한 단순 동의 수준의 소극적 주민참여 형태를 보이는 도시 지역 재생과는 다르게 사업 전 단계에서 사업을 발굴하고 주민참여를 이끌어 내는 리더의 역할이 특히 중요하다고 제시하고 있다.

이진희(2011)는 농어촌 마을만들기의 목표를 농어촌 주민의 삶의 질 증대, 관광객 만족, 깨끗한 농어촌환경의 유지라고 정의하고 제주지역내 대표적인 자원으로는 오름, 곳자왈, 해안, 하천, 습지로 설정하고 오름자원(세계자연유산인 검은오름이 분포하는 선홍리지역), 곳자왈자원

(곳자왈 도립공원의 무릉리, 교래휴양림과 삼다수 숲길의 교래리지역), 하천 및 해양자원(수자원이 풍부한 하효동, 강정동, 예래동, 화순리지역), 습지자원(철새도래지가 있는 성산읍 오조리·성산리, 한경면 용수리, 하도리 지역)의 4가지로 분류하고, 해당 자원별 마을발전전략을 제시하였다.

김길곤(2012)은 익산시의 마을만들기에서 향후 개선 방향에 대한 내용을 제시하기 위하여 국내·외 사례를 통해 성공요인을 추출하여 사례분석을 위한 틀을 설정하였고, 이를 위해 먼저 분석 변수를 제도적 요소, 재정적 요소, 주민참여 요소 등 3가지로 도출하였다. 그리고 분석 결과 마을만들기 정책을 행정이 기획하고 지원하더라도 결국 사업을 계획하고 추진하는 주된 주체는 마을 주민이 되어야하고, 공공 이익과 마을 전체의 활성화에 초점을 두어 지역 공동체 활성화를 도모해야 하며, 중·장기적으로 마을만들기 관련 모든 기능을 민간으로 이전하고 행정과 전문가 는 지원그룹으로서의 역할만 담당해야 한다고 제시하고 있다.

제3장 대표사례 탐구

1991년 지방자치체가 부활한 이후, 1990년대 후반부터 우리나라의 마을만들기는 시작되었다고 할 수 있고, 점차 지방정부의 권한과 책임이 커지는 상황이지만 지방자치가 미성숙한 우리나라의 현 상황에서 지역 행정과 주민 주체간의 협력을 통한 지역개발이 화두가 되고 있다.

이웃 나라인 일본에서는 60년대부터 '내발적 발전'과 '지역의 공동체적 삶의 터전 형성'이라는 사상적 이념을 가지고 정부 주도가 아닌 주민 주체의 지역진흥을 위한 마을만들기인 '마치즈くり(まちづくり)'를 지금까지 계속 전개해오고 있다. 일본은 우리나라와 처한 환경이 다르지만 우리보다 먼저 마을만들기를 시작했고 지금은 이와 관련된 다양한 활동들을 전개해 나가고 있다.

제2차 세계대전 이후 농업 생산에 대한 지원은 유럽 농촌개발에 있어 핵심적 전략이었다. 비록 최저 보장 가격을 통한 간접적 지원이 1992년의 80%에서 1997년 63%로 감소하기는 하였지만, 여전히 농민들에게는 근본적인 보조금으로 작용했다. 그럼에도 농업 외 소득과 비교할 때 심각한 외형적 소득 불균형 문제가 있기 때문에 점점 더 많은 농민들은 보충적 소득원을 통해 추가 소득을 얻고자 했지만 농촌지역에서 농업외 대안적 기회를 찾는 것은 쉽지 않은 일이었고 그 결과 농촌지역에 실업이 발생하거나 도시지역으로의 이농이 일어났다.³⁹⁾ 그리하여 농촌개발은 농업이 아니라 농촌지역의 일반적 개발에 초점을 맞추게 되었는데, 1996년의 코크선언(Cork-Declaration)⁴⁰⁾을 계기로 유럽 농촌개발정책의 패러다임은 근본적인 전환점을 맞이하게 된다. 유럽의 여러 지역에서는 지역 주민들의 협동 네트워크를 중시하며 조금 힘들고 더디지만 지속가능한 발전을 위하여 지역개발의 여러 프로젝트를 수행하고 있다.

주위 환경이 우리의 상황과는 맞지 않은 면들도 있지만 분명히 우리가 추구하는 측면에서 본받을 점들이 있는 국외의 마을만들기 사례를 살펴보고, 그 다음 국내의 사례를 살펴본 후 제주지역의 사례를 살펴보고자 한다.

39) 쿤터 크로스(2001), 유럽의 농촌개발 전략 : 농업·농촌발전 국제학술대회 발표자료(농어촌과 환경, 통권 제73호, 농업기반공사 농어촌연구원), pp67~68을 참조하여 연구자가 재구성.

40) 코크선언은 유럽의 역사, 문화, 경관 등 다차원에서의 동질성을 확인하면서, 농업부문이 이와 같은 동질성 위에서 발전해야 하고, 동시에 유럽의 농업은 이러한 동질성이 세계화속에서 유럽의 정체성으로 발전하도록 기여해야 한다는 목표에 대해 공감대를 형성하여 유럽농촌개발정책의 핵심적인 개념을 종합 정리한 것으로, 유럽의 농촌개발정책 패러다임의 근본적인 수정을 초래한 중요한 전환점으로 평가된다.

제1절 국외의 사례

1. 일본 오이타현 유후인(由布院)의 마을만들기

1) 지역의 현황

유후인은 오이타현의 동쪽에 위치한 마을로, 인구는 1만 2천여 명인 크지 않은 마을이지만 관광객이 매년 400만 명 정도가 방문하는 유명 온천 관광지로 40년 가까운 마치즈쿠리의 역사를 가지고 있는 곳이다. 기후는 전반적으로 온난하나 산악지대의 특성상 기온이 대체로 낮으며 강수량이 많은 편이다. 유후다케(由布岳)와 전원풍경 등의 청정한 자연 환경, 풍부하고 깨끗한 양질의 온천 시설을 갖춘 민박집, 전통형의 가옥을 유지하고 있는 거기의 모습, 그리고 그 비좁은 골목에 자리하고 있는 올망졸망 아기자기한 상점들 등이 정감 있게 방문객들에게 와 닿게 함으로써 많은 수의 방문객들이 재방문하도록 유도하고 있다. 3월부터 12월까지 축제가 끊이지 않고 열리고, 산신제에서부터 온천축제, 영화제까지 열리며 그중 음악제가 많이 알려져 있다. 유후인의 연간소득은 250억 엔 정도 되고, 이 중 관광소득이 225억 엔, 농업소득이 25억 엔으로 전형적인 농촌 관광지이며 온천문화의 역사와 전통에 의해 쇠퇴되어갔던 마을이 오늘날에는 성공브랜드라고 말해지는 마치즈쿠리의 선구적 사례가 되는 지역이다.

2) 마을만들기 운동의 배경

유후인은 1960년대까지는 아주 낙후된 농촌지역으로 농업이 주요산업이었고 수확량이 평균 일본 농촌의 50% 밖에 되지 않았다. 1952년에 갑자기 유후인 분지에 댐을 건설하는 계획이 제기되는데, 거대한 댐을 만들어 전력을 공급하고 호반을 중심으로 리조트 관광지를 건설하며, 댐 건설로 인한 토지 소유주들에게는 보상금을 지불하는 등의 계획이었다. 그 때까지만 해도 유후인은 잘 알려지지 않은 가난한 지역이었고 당시의 마을집행부는 이 계획에 대하여 동조했다. 그러나 이 계획에 대하여 반대하는 마을의 청년들이 있었고 이로 인하여 마을은 두 개의 세력으로 나뉘게 되었다. 댐 건설 반대운동가인 이와우 히데카시(당시 36세) 유후인정청장과 마을의 청년들이 주축이 되어 강력한 반대운동을 했고 결국 댐 건설 계획은 중단되었다. 이 운동은 주민들이 중심이 되는 마을만들기(마치즈쿠리)의 계기가 되었다고도 할 수 있을 정도로 의미가 있는 운동이었다.⁴¹⁾

41) 이진희(2013), 일본 마치즈쿠리의 사례 연구, 제주특별자치도 농촌활성화 지원센터, pp.31-51.

그 후 마을의 리더들이 독일 등 선진 농촌 관광지를 견학한 후 유후인을 건강·온천보양지(泉保養地)로 개발하기로 결정하게 된다. 당초 퇴폐적 이미지가 강했던 일본의 온천은 난개발도 심각한 수준이었으나, '누구나 편하게 찾아와 쉬고 갈 수 있는 온천 조성'을 목표로 시작된 마을만들기 운동이 계속되면서 유후인이 서서히 알려지기 시작했다.

이후에도 유후인의 지역개발은 순탄치만은 않았는데, 1970년 이노세 골프장 건설계획이 발표되었으나 골프장 건설 반대운동을 펼쳤으며, 1975년 규슈 대지진으로 많은 어려움이 있었으나 유후인 음악제와 영화제, 미술관 유치 등으로 차근차근 극복해 나갔다. 1980년대 일본 거품경제 시기에는 유후인 대규모 리조트 건설계획이 발표되었는데, 이때도 역시 주민들의 모임인 '유후인의 자연을 지키는 회'가 결성되어 대규모 리조트 건설계획을 무효로 만들었다. 이 시기에 개발 붐이 일었고 1988년 '리조트법' 시행에 따라 유후인 등의 관광지에 대규모 리조트를 건설할 수 있는 법적 근거가 마련되자 전국에서 수많은 개발자들이 몰려드는 상황으로 이어졌다. 하지만 유후인 주민들은 이러한 개발 붐에 편승하지 않고 부적절한 개발을 규제하는 방향으로 힘을 모았다. 1990년 9월 유후인 주민들은 '윤기있는 마을만들기 조례' 즉, 건물을 지을 때 주변 환경과 조화를 이룰 수 있도록 건물의 높이, 색채 등을 규제하는 내용의 자치조례를 제정해서 외부 대자본에 의한 난개발에 맞섰고, 그 결과 전국적인 개발 붐에도 불구하고 유후인에는 5층을 넘는 건물이 들어서지 못했으며, 유후인의 상징인 유후다케(由布岳)의 스카이라인도 보존할 수 있었다.

3) 마을만들기의 주민참여 및 거버넌스 전개과정

유후인 브랜드를 지탱하는 요소 중 한 가지는 관광객들에게 지역에서 생산되는 식사 재료를 제공한다는 점이다. 유후인에서의 관광산업은 지역 내에서 수확된 농산물은 그 지역 내에서 활용한다는 방침에 따라 이미 약 40년간, 유후인의 관광관계자와 행정기관이 참가해서 각 여관의 주방장들이 '먹으며 다니고 보며 다니기'의 식사회를 지금도 한 달에 한 번씩 하고 있다. 이 모임은 주방장의 학습의 장, 각 여관의 하드웨어(시설 등), 소프트웨어(hospitality 등)의 상호이해의 장, 각 여관의 경영자나 참가자와의 커뮤니케이션의 장이기도 하다.

유후인이 성공 브랜드가 된 배경에는 그것을 지탱하는 부단한 노력이 있었다. 그 한 예가 인재육성인데, 마치즈쿠리의 원동력은 인재라고 생각하고 1985년에 '윤택한 마치·인재육성 기금조례'를 제정, 1991년 11월에는 '인재육성 유후인 재단' 발족하여 행정과 독립해서 활동이 진행되고 있다. 마치즈쿠리의 시작점부터 '마치의 자립 없이는 어린이도 남지 않는다.'고 하는 위기감이 강하여 다음 세대로 이어지는 인재 육성에 크게 관심을 가지고 진행해 왔다.

〈표 3-1〉 유후인의 2007년 인재 육성 사업

사업명	주체	사업내용
상호교류 학습사업	생활환경을 생각한다	환경을 테마로 하여 인적·경제적 지원을 통해 인간과 지역과 세대를 연결하는 지역커뮤니티 재생
	아시아 속의 일본, 아시아 속의 유후인	교류단과 사절단을 아시아에 파견하여 해당국의 정세, 문화, 환경 등을 체험해 국제 감각 양성
정보사업	정보가 순환하는 생기 있는 지역 만들기	마을의 화제가 순환할 수 있도록 정보활동 실천
원조·표창 사업	한 사람의 생기가 자라 많은 생기가 마을을 육성한다	단체, 그룹, 개인의 꿈을 실현하도록 원조하여 더 큰 에너지를 창조
찬조회 사업	한 사람의 생각이 만들어내는 새로운 마을	회원에게 사업의 내용을 철저히 이해시켜 회원을 확대함으로써 재단의 서포터 확충
활성화를 위한 사업	차세대 재단 사무진을 육성하여 활발한 활동 지향	커다란 리더십보다는 작은 리더십을 많이 육성하여 앞으로의 환경변화에 대응

자료 : 정정숙(2008), 일본 지자체의 참여 민주주의 실현, 한국세계지역학회, 세계지역연구논총 제26집 3호

‘재단법인 인재육성 유후인’의 단장인 미조구치 군페이 씨는 다음과 같이 보다 넓은 세상으로 나가서 많은 것을 배우되, 그것을 꼭 고향 유후인의 발전을 위해 사용하기를 권유하고 있다.⁴²⁾

“유후인의 ‘진정한 시간’을 아이들과 함께 맛보고 싶습니다. 아이들이 꿈을 안고 살 수 있는 땅을 만들고, 그와 동시에 아이들의 꿈을 키우는 ‘진정한 시간’을 만들고 싶습니다.”, “유후인을 나가는 것도 좋은 일입니다. 밖에 나가서 많이 공부하십시오. 그리고 언젠가는 반드시 유후인으로 돌아오십시오.”

유후인에서는 지역의 매력에 이끌려 유입하는 I턴⁴³⁾ 형의 사람들이 주된 역할을 하기도 했는데, 민간조직인 유후인관광종합사무소 사무국장인 요네다 세이지는 도쿄도(東京都) 출신으로, 전국 공모로 선정된 사례이다. 또한 I턴으로 직장을 잡아, 유후인에서 마치즈쿠리에 종사하기 위해 의원 선거에 출마한 사람도 있었다.

연간 4백만 명 정도가 방문하지만 실제 당일 방문객이 3만 명에 이를 때도 있다고 하는데, 유후인에서는 이런 당일 방문객의 체류 일 수를 늘리는 방안과 매출이 다소 적더라도 지역의 재료와 지역의 상품 위주로 판매해야 지속적인 성공을 할 수 있다는 데 의견을 같이 하고 있다.⁴⁴⁾

유후인 마치즈쿠리는 ‘로컬(local)이면서도 글로벌(global)’이라는 표어 아래 일본 전국 나아가 전 세계로 통하는 것을 만든다는 목표를 내걸었다. 유후인 마치즈쿠리 리더 중 유후인 온천관

42) 정정숙(2008), 일본 지자체의 참여 민주주의 실현, 한국세계지역학회, 세계지역연구논총 제26집 3호, p.297.

43) I턴 형이란 도회지에서 자란 도시인들이 농촌으로 정착하는 유형을 말함.

44) 김한수(2009), 일본 마치즈쿠리(まちづくり) 연구, 경향대 박사학위 논문, pp.70-71.

광 협회 회장, 유후인 상공회장 등을 역임한 나카야 켄타로는 유후인의 마치즈쿠리 성공에 대하여 다음과 같이 이야기했다.

유후인에서는 마치를 처음 소개할 때 '어떻습니까? 좋은 곳이죠!'라고 자랑할 수 있는 것부터 마치즈쿠리를 시작했다. 안이하게 상업주의적인 관광지를 만드는 것이 아니고, 먼저 우리들이 살기 좋고, 찾아오는 사람에게 대해서도 자랑할 수 있는 마치즈쿠리를 하는 것이 결과적으로 지역의 진흥으로 이어졌다. 유후인의 마치즈쿠리는 30년 이전부터 관광협회나 관광종합사무소 등 민간 주체로 추진되어 왔고, 여성이나 젊은이가 큰 세력을 형성하고 있다. 이러한 단체는 단순히 관광뿐만 아니라 교통·교육·환경·복지 등 여러 문제를 취급하고 있어서 진정한 의미에서 마치즈쿠리에 참여기회하고 있다. 지금까지 환경파괴의 위기가 찾아올 때마다 여러 가지 조례가 만들어지고, 수직적 관계가 아닌 수평적인 관계로 연대하여 왔다. 아이들에 대해서도 집의 후계자가 아니고 지역의 후계자라는 의식으로 키우고 있다.

4) 유후인 마을만들기의 성공요인

마을만들기를 성공적으로 수행하고 있는 것으로 평가받는 유후인의 성공 요인은 다음과 같이 요약해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 온천·유후다케(由布岳)·아름다운 호수(金鱗湖)와 같은 여러 가지의 자연환경을 잘 활용하여 관광지화 했다는 점이고, 둘째, 유후인에는 오랜 전통의 음악제, 영화제, 쇠고기 먹고 절규하기 등의 여러 가지 이벤트 및 체험활동을 잘 운영하고 있고, 최대한 친절환 서비스로 방문객이 폭 쉬고 갈 수 있는 민박 등의 숙박시설을 성공적으로 운영하고 있다는 점이다. 셋째, 주민들이 힘을 모아 외부 대자본에 의한 대규모 개발보다는 작지만 유후인다운 특색 있는 개발을 이끌면서 자신들의 문제는 자신들의 손으로 해결해 나갈 수 있다는 자긍심이 육성되고 있는 점이며, 넷째, 주민들이 적극적인 마을만들기에 대한 견해를 표명하고 지방자치단체의 행정가들은 관료 우위적인 입장에 서는 것이 아니라, 최대한 시민들의 견해와 이익을 대변하는 지원세력으로 입장이 변화되고 있다는 점이다. 다섯째, 인재육성을 단기적인 안목이 아닌 장기적이고 지속가능한 시각으로 바라보고 시행해 나간다는 점이다.

자원 환경의 활용, 지역의 특색 있는 개발, 주민자치로 인한 자긍심의 고취, 지방자치단체와의 상호 수평적인 협력 관계 유지, 장기적인 안목의 인재육성, 그리고 단기적·경제적인 관점보다는 장기적·문화적인 관점에 더욱 초점을 맞추는 운영시스템 등은 농어촌 마을만들기의 모범적인 사례라고 할 수 있다.

2. 일본 오이타현 우사시 아지무마을의 마을만들기

1) 지역의 현황

아지무마을은 오이타현 북부에 위치하고 나카츠 시와 벳부 시 간에 위치하는 인구가 약 9,000명 정도 되는 산간농업지역이고 서일본 제일의 생산량을 자랑하는 포도 산지이기도 하다. 도농간의 교류를 목적으로 만들어진 농촌 체험 마을에는 오이타 현에서 허가를 취득한 약 24곳의 민박이 있다. 규모는 한 곳당 최대 약 10명을 수용할 수 있을 정도로 소규모이나 도시에서는 느낄 수 없는 농촌의 분위기를 느끼면서 농촌의 중요성을 체험할 수 있는 곳이다.

2) 사업 추진 배경 및 경위

고령화율이 높아지면서 인구가 줄고 경작하지 않는 농경지가 늘어나면서 지금까지의 농산물 생산 방식만으로는 살아갈 수 없는 현실을 인식하고 의식개혁을 통하여 농촌에서 장기적으로 할 수 있는 일이 무엇인가 라는 사고를 배경으로 1992년에 농가중심의 8명이 '아지무 그린투어리즘 연구회'를 조직한 것이 시발점이 되었고, 이후 '아지무마치 그린투어리즘 연구회'로 명칭을 변경하여 30여명 정도의 인원으로 본격적인 활동을 시작했다. 아지무마을의 그린투어리즘 추진경위를 살펴보면 다음과 같다.

- 1996년 03월 : 아지무마치 그린투어리즘 연구회 결성, 활성화(민간)
- 1997년 03월 : 그린투어리즘 모델 정비 구상의 책정(행정), 전국에서 가장 먼저 그린투어리즘 시작 선언 의결(민·관 합동으로 추진)
- 1997년 10월 : 아지무 그린투어리즘 추진협의회 설립
- 2001년 04월 : 상공관광교과에 그린투어리즘 추진 부서 설치(행정기구에 최초로 담당부서 설치)
- 2007년 04월 : 아지무지소 산업과에 추진 부서 설치

그린투어리즘 연구회의 설립목적은 도농의 교류를 통해 기본산업인 농업을 지키면서도 시대 흐름을 따르는 새로운 발상을 통하여 장기적인 사회·문화적 활성화에 의해 힘을 키우는 것과 함께, 이 마을에 살고 있는 주민이 서로를 존중하면서 사이좋게 즐겁게 살며 아이들이 그것을 자랑으로 여길 수 있는 마을로 만들어 공동체를 회복하는 것이다.

3) 마을만들기의 주민참여 및 거버넌스 전개과정

아지무마을은 인구 9,000명 정도로 우리나라의 면 규모에 해당되는 곳이어서 단순 농업만을

대상으로 그린투어리즘을 추진하기에는 무리가 있었다. 아지무 지역에 사는 모든 사람이 마을활성화를 추진할 필요가 있다는 인식을 바탕으로 96년 '아지무마치 그린투어리즘 연구회'가 결성되었는데, 이것은 주민 주도형으로 농업인과 공무원, 상공인 모두가 참여하는 형태였다.

2001년에는 행정에 그린투어리즘 전문 담당부서를 설치하여 지원하는 등 아지무마을의 그린투어리즘은 주민과 행정이 밀접한 관계를 유지하면서 추진하는 특징을 가지고 있다.

아지무마을에서는 33가구가 회원제 그린투어리즘을 실시하고 있는데, 2005년도 기준으로 숙박객이 약 5,000명 정도였고 정성스럽고 열정적인 민박의 운영으로 도시민들의 관심이 점점 많아지면서 참여농가의 수를 늘려야 하는 상황으로까지 이어지고 있다.

아지무마을에서 민박을 하기위한 자격은 검업을 하더라도 농사지을 땅이 있어야 하며 영리목적으로 접근해서는 안되고 연구회와 행정에서 협의를 거쳐 기준을 통과한 사람에게 부여한다. 다만 행정에서는 창구나 농가 소개 등 행정적 지원은 하지만 금전적 지원은 거의 하지 않는다.

아지무식 그린투어리즘의 특징은 도시민을 친척으로 표현하면서 신뢰와 정을 중요시하고 있는데, 각 농가에서 '한 번 묵으면 먼 친척, 10회 이상 묵으면 진짜 친척이 될 수 있다' '2주간(14회) 묵으면 오이타현의 그린투어리즘 대사가 된다'고 홍보하고 있다.

참여주민들은 분기마다 전문가를 초청해 '그린투어리즘 실천대학'을 개설한다. 이를 통해 연구활동을 병행하며, 일본에서는 최초로 행정기관에서 이러한 주민활동을 적극적으로 지원하고 있다. 이러한 노력으로 아지무지역은 그린투어리즘의 선진지로 각광받을 수 있었다.



(그림 3-1) 아지무마을 회원제 민박 멤버쉽 카드

자료 : 연구자 국외견학(2010년)자료 참고

4) 시사점

아지무지역의 그린투어리즘 사례를 통하여 어려운 여건에서도 농촌 지역주민의 자구노력으로 강한 의지를 가지고 실천해 나갈 때 농촌의 미래에 희망이 있다는 것을 볼 수 있고, 지역주민들이 열정을 가져서 농촌고유의 역사·문화자원, 그리고 농촌의 어메니티를 잘 활용한다면 살 만한 농촌을 만들 수 있다는 것을 알 수 있다.

아지무지역 그린투어리즘의 성공요인 중에는 지역주민들이 스스로 전문가를 초청하여 분기별로 지역의 발전방향을 연구하는 ‘그린투어리즘 실천대학’과, 또 이를 주도하는 지역 리더의 리더십을 빼놓을 수 없다.

일본 최초로 행정기관에서 금전적인 지원은 되지 않지만 그린투어리즘 전문 담당부서를 배정하여 주민들의 자발적인 활동을 적극적으로 지원하는 점도 마을만들기의 효율적 성과 도출에 이바지했다는 평가를 받고 있다.

가장 주목할 만한 점은 일련의 과정이 전적으로 지역 주민들의 주도로 이루어졌으며 이러한 주민들의 움직임에 따르는 행정의 적절한 대응(금전적인 지원은 아니지만 적극적인 행정지원)이 있었다는 점이다.

궁극적으로 우리 마을만들기의 목적이기도 한 지역 공동체 회복을 추구하는 아지무지역 그린투어리즘의 사례는 우리의 마을만들기 활성화를 위하여 한걸음 더 다가갈 수 있도록 도와주는 좋은 예가 될 것이다.

3. 스웨덴 람크빌라(Ramkvilla) 지역의 마을만들기⁴⁵⁾

1) 개요

람크빌라 지역은 스웨덴 수도 스톡홀름에서 남서쪽으로 약 400km정도 떨어져 있는 스웨덴 남부에 위치한 곳으로 인구가 약 450명 정도 되며 전통적으로 임업과 목재산업이 발달한 지역이다. 2001년 10월~2004년 6월까지 약 2년 9개월에 걸쳐 사업비 221,120유로(유럽농촌개발 기금 21%, 국고 30%, 사적자금 49%)를 투입하여 마을만들기 사업을 추진하였다.

2) 사업 추진 배경 및 경위

람크빌라 지역은 최근들어 여러 측면에서 정체되어 있었고, 인구수도 감소추세를 보이고 있었다. 람크빌라 지역의 주민 수는 지난 여러 해에 걸쳐 계속 감소해 왔지만, 지역의 긍정적인 발전을 이끌어낼 수 있는 여러 잠재요소들이 분명히 존재한다는 것을 주민들은 잘 알고 있었고, 새로운 기업이 정착하기 위해서는 좋은 사업 환경과 효과적인 마케팅이 중요하다는 것도 잘 알고 있었다. 인구 수 감소 등 어려운 상황 하에서 마을위원회에서 발전을 위한 긍정적 제안이 논의되었고, 그 결과 리더프로그램과 관련된 사업프로젝트를 신청하기로 결의된 것이다.

마을만들기 프로젝트의 지역활동그룹은 포괄적이고 지속가능한 혁신을 이루는 것을 사업의 목표로 설정했고 마을만들기 프로젝트는 구체적으로는 기업과 지역, 농촌이 협력할 수 있는 네트워크와 클러스터를 만드는 것, 그리고 청소년들을 위한 프로그램을 만들고 매력적인 지역을 만들기 위한 의식을 심어주어 살기 좋은 곳, 기업가 정신이 있는 곳, 산업 간 협력이 이루어지는 곳으로 만드는 것을 포함하고 있었다.

프로젝트의 주요 목표는 다음과 같다.

- 람크빌라에서의 취직률을 높인다.
- 주민 수를 증가시킨다.
- 마을 발전을 위해 새로운 아이디어와 수단을 개발한다.
- 건축을 위한 가능성과 환경을 점검한다.
- 마을과 연계된 국내 상품을 개발한다.
- 지역에서 주택을 사거나 빌리는 마케팅을 위한 시스템을 개발한다.
- 견목과 유리에 주안을 둔 전통 수공업 경영체의 이주를 위한 요건 조사를 한다.
- 현지 지역 학교의 개선과 관광 환경의 발전을 도모한다.

45) 농림수산식품부(2011), 희망을 가꾸는 농촌마을 이야기 2 국외사례, 자료 검토 후 재구성, pp.331-336.

○ 마을에서 문화생활의 지원과 IT서비스의 제공을 개선한다.

이를 위해 마을에서 70~100명의 주민들이 사업프로젝트에 참여하고, 적어도 500명의 주민과 관광객을 위한 환경을 구축하는 것이다.

요약하자면 생활여건과 노동의 조건을 개선하고 관광객을 위한 질 높은 서비스의 제공을 촉진하는 것이다. 이를 위해 총 3단계로 프로젝트가 구성되었는데 각각의 단계는 전문 프로젝트 코디네이터가 맡아 진행했다. 첫 번째 단계에서는 마을의 발전을 위한 주민들의 요구사항을 조사하였고, 두 번째 단계에서는 네트워크를 구축하여 가치 있는 제안과 프로젝트 아이디어를 심층적으로 개발했으며, 세 번째 단계에서는 새롭게 개발된 상품 및 물건들의 홍보 및 마케팅을 진행하는 것이었다.

3) 마을만들기의 주민참여 및 거버넌스 전개과정

사업프로젝트는 다양하면서도 규모 있는 결과를 가져왔다. 가장 주목할 만한 성과는 다음과 같다.

- 2003년 8가족에 의해 운영되는 딸기 농장의 설립
- 2004년 봄 새로운 주유소의 개장
- 이전에 지역단체들이 사용한 컨퍼런스 장소가 대중을 위해 열림
- 관광정보 사무소의 건립(지역 예술품, 공예품의 판매점 겸용)
- 전문 물리치료사와 5명의 파트타임 직원들이 일하는 램크빌라 스파의 개장
- 관광, 숙박, 일자리, 판매정보 등의 현지 정보를 제공하기 위한 망르 웹사이트 개설
- 2005년 램크빌라 지역의 관광과 컨퍼런스 활동을 연계하는 전문행사의 개최
- 4명의 직원이 일하는 마을 상점의 복원
- 마을의 집들과 양로원의 건축 설계

이 외에도 많은 활동을 추진하였고 그에 상응하는 성과들이 나타났다. 특히 사회간접시설의 개선과 지역 마케팅 활동 등은 높이 평가할 만한 부분이다. 램크빌라 마을 발전의 결정적 요인은 2000년 70명의 회원이 각 45유로씩 출자하고 협동조합을 설립하여 새로운 경영체를 만든 것이라고 할 수 있다.

결과적으로 사업프로젝트를 통하여 램크빌라 마을에 11개의 새로운 경영체와 약 30개의 일자리가 생겼는데, 마을 내에 실업자가 없고, 회사들은 매년 새로운 직원들을 채용하고 있다. 이웃 마을들과의 유대관계를 위하여 카누경기대회를 개최하는 등의 노력을 하고 있을 만큼 지역에서 새로운 분위기를 선도하고 있다고도 할 수 있다.

성공적인 분위기이지만 사업 진행 중에 모든 회사가 마을의 작은 경영체와 협력의 필요성을 느끼지 못하는 등의 문제점도 존재했다. 이런 문제점이 커질 경우 마을 전체적인 분위기에 문제가 될 수 있기 때문에 마을의 작은 경영체들과 협력의 가능성에 대하여 논의하는 조찬모임을 정기적으로 열고 있다고 한다.

이 사업프로젝트는 2003년 스웨덴에서 '올해의 프로젝트'로 선정되는 영예를 안기도 했는데, 성공의 가장 큰 요인은 상향식 접근방식을 취한 것이라고 할 수 있다. 즉 마을 주민들 대부분이 프로젝트 계획 및 시행에 참여했다는 말이다. 처음 시작할 때에는 70명 정도만 참여해주면 성공적이라고 생각했지만 실제로는 130명 정도가 다양한 사업에 참여하였다. 이처럼 이 사업프로젝트는 주민들에게 마을만들기에 대한 주인의식과 동기부여를 충분히 제공하였고, 주민들의 적극적인 참여로 성공적인 프로젝트를 수행할 수 있었다. 또 다른 점은 지역주민, 법인, 지역의 기관, 소규모 경영체 등의 네트워크(거버넌스)가 잘 구축된 것이고, 작은 경영체들의 협력이 지속가능한 마을의 발전을 위해서 중요한 것이라는 것을 인식하는 계기가 되었다.

4) 시사점

람크빌라의 마을만들기 사례를 통하여 인적자원의 중요성을 알 수 있고, 요즘 농촌의 인구감소 및 노령화 등으로 어려운 현실이지만 주민들의 협력이 원활히 이루어지고 참여 주체간 거버넌스가 잘 이루어진다면 얼마든지 성공적인 마을을 만들 수 있다는 교훈을 얻을 수 있다.

제2절 국내의 사례

1. 전라북도 진안군의 마을만들기

1) 지역의 현황

진안군은 동쪽으로 무주, 장수, 남쪽으로 장수, 임실, 서쪽으로 완주, 북쪽으로 충남 금산이 인접하고 있고, 해발 200~400m의 고원형 중산간 지역으로 11개 읍면, 77개 법정리, 303개 행정리로 구성되어 있다. 진안군은 희귀명산 마이산과, 섬진강의 발원지인 데미샘, 그리고 국내 5번째 규모의 청정호수인 용담호가 있는 고원지대이다. 전국에서 대표적인 오지의 하나였고 용담댐의 건설로 인해 68개 마을이 수몰되고 1만 3천여 명의 인구가 갑자기 빠져나가게 되었다. 2007년 12월에 익산-장수 간 고속도로가 개통되어 인근 전주시와는 자동차로 40~50분 거리에 있고, 서울·부산까지는 약 2시간 30분정도 소요되는 거리에 있다. 접근성이 용이해졌지만 지역주민의 이탈과 지나쳐가는 진안으로 될 위기에 놓여있기도 하다.

진안군은 농촌개발의 측면에서 보면 낙후지라고 볼 수 있지만 상대적으로 보았을 때 농촌마을의 청정함과 아름다움을 잘 간직하고 있고 서민들의 전통문화가 잘 유지되고 있는 지역으로 요즘의 지역개발 패러다임에 비추어 보았을 때 발전 가능성이 많은 지역이라고 할 수 있다.

진안군의 인구는 2000년에 33,752명, 2005년에 29,199명, 2010년에 27,817명으로 점차 감소하는 추세를 보이다가 2011년에 28,692명으로 1년 사이에 875명 증가한 것으로 나타났다. 2011년도의 인구 수 증가는 고무적인 결과지만, 2010년까지의 상황을 보았을 때 인구 감소는 해결해야 할 큰 문제라고 할 수 있다.

2) 마을만들기 운동의 배경

용담댐 수몰(4개 면소재지, 68개 마을이 수몰)로 인하여 지역 주민들이 1만 3천여 명 정도 빠져나갔다. 상수원 댐으로 우량농지가 감소하고 농업에 대하여 더욱 강한 규제가 가해졌으며 시장개방은 더욱 가속화되어 지역의 위기감은 더욱 커졌다. 이러한 상황에서 기존의 방식으로는 현실에 대응하기 어렵다는 반성과, 기존의 방식에 대한 문제의식이 대두되었다.

이런 반성과 문제의식을 기초로 2001년에 으뜸마을만들기 사업이 전국 최초로 시작되었고, 2003년 7월에 사업의 안정적인 추진을 위한 조례가 제정되었으며, 2005년부터는 국·도비의 특별 지원을 받아 독자적인 시범사업을 실시하였다. 이런 사업들을 통하여 진안군 마을만들기를

본격적으로 추진할 수 있는 경험들이 축적되었다고 할 수 있다.

2004년에는 마을만들기 지원 부서에 계약직 공무원으로 농학박사를 채용하고 각종 사업 경험을 토대로 진안군 마을만들기 발전을 위한 방법론을 정리하게 되었다. 그것은 다음과 같은 세 가지 전략으로 요약할 수 있는데, 첫째는, 내발적 발전론에 근거하여 지역 내부의 역량을 키우기 위해 중장기적 목표를 세우고 단계적으로 접근하는 전략이고, 둘째는, 농촌의 자연과 전통문화가 잘 보전되고 마을 주민들이 행복한 공동체를 만드는 것을 목표로 삼는 전략이며, 셋째는, 행정과 주민, 전문가 사이의 3자 협력관계를 만들어 추진하는 전략이다.

첫째, 내발적 발전 전략은 외부자본에 의한 외래형 발전의 한계를 극복하고 '더디 가더라도 제대로 가는' 마을주민들이 주도하는 지역발전 전략을 말하는 것이다.

둘째, 농촌의 자연과 전통문화가 잘 보전되고 마을주민들이 행복한 공동체를 만들기 위해서는 자급경제와 공동체경제, 공공행정, 시장경제가 피라미드 구조처럼 잘 균형을 이루어야 한다.

셋째, 행정과 주민, 전문가 사이의 3자 협력 추진 전략은 상호학습과정을 통한 대립과 불신을 극복하고 민관 파트너십을 구축하는 것이다.

이런 세 가지 전략을 기초로 진안군에서는 다양한 사업들이 추진되고 있다.⁴⁶⁾

3) 마을만들기의 주민참여와 거버넌스 전개과정 및 시사점

진안군 마을 단위 사업의 기초가 되는 사업이 그린빌리지 사업이다. 주민들 스스로 추진하는 화단가꾸기, 벽화조성, 돌담쌓기 등의 공공 영역의 마을경관개선사업으로 사업비는 마을당 2백만 원 밖에 지원이 되지 않지만 주민들이 헌신적으로 노력하여 높은 성과를 올리고 있다. 사업비가 적어서 거창하게 기획을 하는 것도 아니지만 모자란 사업비를 적재적소에 사용하기 위해 주민들이 많은 지혜를 모으게 된다. 지나가는 관광객들이 멈춰 서서 개선된 경관과 함께 사진을 찍는 모습을 볼 때면 주민들은 큰 보람을 느끼게 되고 이런 경험들은 마을에 대한 자부심, 주민간의 신뢰감으로 이어져 더 큰 사업을 하고자 하는 자발적인 참여의지로 발전하게 되는 것이다.

여기서 눈여겨봐야 할 점은 이런 사업에 참가하는 주민들 대부분이 노인들이라는 점이다. 마을에 대한 애정으로 나이를 뛰어넘어 마을을 위해 헌신하여 깔끔하게 다듬어진 마을을 만들어 가고 있는 것이다. 이를 통해 주민주도 상향식의 마을만들기가 실제로 가능하고 작은 사업부터 시작하는 것이 중요하다는 점을 분명히 확인하고 있어 상당한 성과를 거두고 있다고 할 수 있다.

으뜸마을가꾸기 사업은 그린빌리지 사업과 더불어 진안군에서만 실시하는 독자적인 사업으로 이 역시 주민주도의 상향식 마을만들기 사업이다. 사업비는 4천만원정도 지원되고 경관개선사업

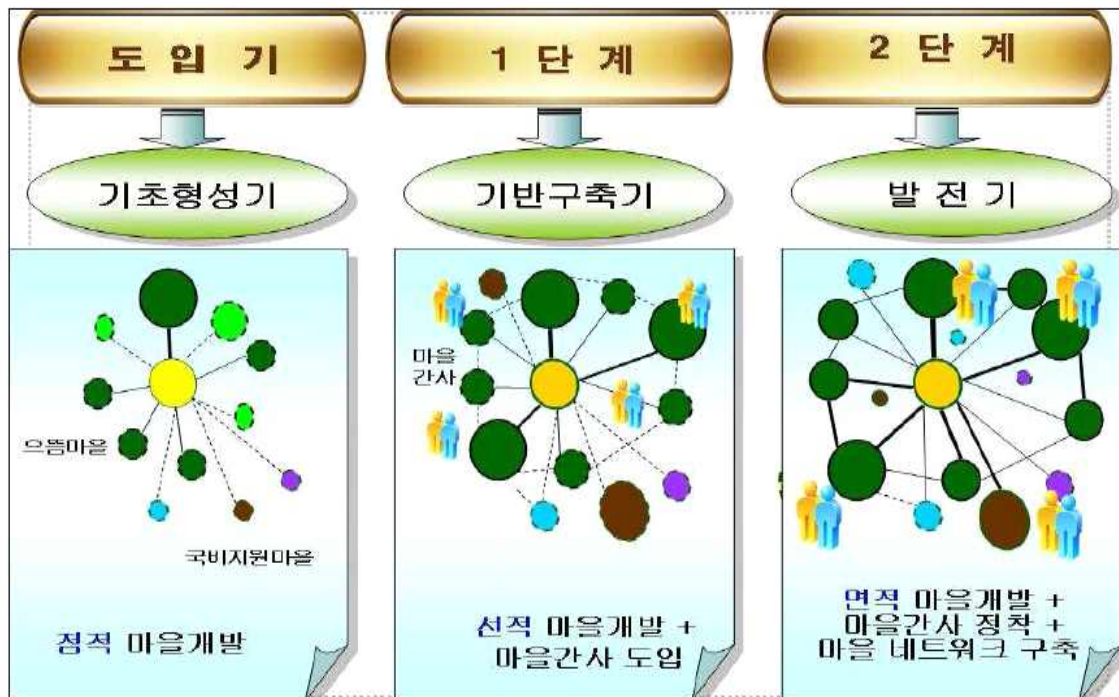
46) 구자인, 광동원, 이효율(2010), 마을이 살아야 농촌이 산다, 춘천 : (주)소박한풍경, pp.26-35.

과 소득사업이 주로 행해지는데 적은 규모의 소득사업이어서 위험부담이 크지 않고 실패한 경우에도 좋은 경험으로 축적될 수 있다.

으뜸마을가꾸기 사업은 주민들의 학습과 토론을 중시하면서 기초를 강화하는 데 중점을 두고 있다. 그리고 공동 작업을 통해 배우는 것이 많기 때문에 강사들에게서 교육을 받는 집합식 교육은 최대한 지양하고 있다(구자인 · 곽동원 · 이호율, 2010: 38-43)

이 사업 외에도 참살기좋은마을가꾸기, 녹색농촌체험마을, 살기좋은지역만들기, 맛체험마을, 농촌전통테마마을, 산촌생태마을, 정보화마을, 청정테마파크, 마을종합개발사업 등 다양한 사업을 전개해 나가고 있다.

진안군에서는 단계별로 마을만들기를 추진하고 있는데, 그 개념도는 다음 <그림 3-2>, <그림 3-3>과 같이 기초형성기, 기반구축기, 발전기로 점, 선, 면으로 이어지는 중장기 계획을 중심으로 추진하고 있다.



[그림 3-2] 진안군 마을만들기 개념도(1/2)

자료 : 곽동원(2008), 주민주도형 마을만들기와 행정의 역할에 관한 연구, 전북대 석사학위 논문, p.48.



(그림 3-3) 진안군 마을만들기 개념도(2/2)

자료 : 곽동원(2008), 주민주도형 마을만들기와 행정의 역할에 관한 연구, 전북대 석사학위 논문, p.48.

진안군 마을 단위 사업에서 중요한 특징 중의 하나는 사업 규모를 기준으로 각종 사업 간의 위계관계를 명확히 하고 있다는 것이다.

그 동안 무분별하게 각 부서별로 지원되던 정부지원 마을사업들이 단계별로 추진되도록 한 것인데, 그린빌리지 사업을 첫 시작으로 하여 우수마을로 선정된 마을에 그 위 단계의 참살기좋은 마을가꾸기 사업을 할 수 있는 자격을 부여하고, 그 다음 참살기좋은마을가꾸기사업을 하여 평가를 통해 우수마을을 선정하고 으뜸마을가꾸기 대상지구로 지정하게 된다. 지정된 지구에 대하여 으뜸마을가꾸기 사업을 지원하고 으뜸마을가꾸기 사업을 내실 있게 추진한 마을에 대하여 소규모 정부지원 즉 녹색농촌체험마을 등의 사업을 지원한다. 또한 위 사업들을 통해 경쟁력을 갖추면 중·대규모 마을사업인 산촌생태마을사업, 농촌마을종합개발사업이 진행될 수 있도록 하고 있다.⁴⁷⁾

다른 자치단체에서는 보기 힘든 사업추진 시스템으로 행정사업의 투명성과 효율성을 확보하면서도 지자체의 자율권이 확대된 포괄보조제와도 일맥상통하는 시스템을 구축했다고도 볼 수 있다.

이와 관련한 마을만들기 추진단계 개념도는 다음 <그림 3-4>와 같다.

47) 곽동원(2008), 주민주도형 마을만들기와 행정의 역할에 관한 연구, 전북대 석사학위 논문, pp.47-48.



(그림 3-4) 진안군 마을만들기 추진단계의 개념도

자료 : 구자인(2009), 진안군 마을만들기의 경험과 과제 발표자료

진안군 마을만들기 사업의 특징은 다음과 같이 요약해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 세 가지 전략 즉, ① 내발적 발전론에 근거한 전략, ② 금전적인 면보다는 우선 농촌의 자연과 전통문화를 잘 보전하여 마을 주민이 행복한 공동체를 만드는 전략, ③ 행정과 주민, 전문가 3자 협력관계의 전략을 진안군 마을만들기 발전을 위한 방법론으로 정리하였다는 점, 둘째, 사업비 2백만 원의 공공 마을경관개선사업인 그린빌리지 사업으로 주민들의 참여를 유도하고 주민간의 신뢰감과 주민 스스로의 자부심을 향상시킴으로써 그것이 자발적인 참여의지로 이어져 진정한 의미의 주민주도 상향식 개발방식을 계속하여 시도하고 있다는 점, 셋째, 마을사업의 계획, 사업의 시행과 관련한 주민들 간의 협동 작업을 중시하여 강사에게서 교육을 받는 집합식 교육은 최대한 지양하고 있다는 점, 넷째, 사업 규모를 기준으로 작은 규모의 사업부터 시작하여 평가를 거쳐 가능성 있는 곳에 다시 위 단계의 사업비를 지원하는 단계별 사업을 추진하면서 사업 간의 위계관계를 명확히 하고 있다는 점이다.

국내에서 이렇게 체계적으로 마을만들기를 추진하고 있는 사례는 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 우리 제주지역 농어촌에서도 많은 시행착오를 거치면서 여러 가지 마을만들기를 단계적으로 추진하는 등의 시도를 하고 있는데, 진안군의 사례에서 본받을 점이 분명 있을 것이다.

2. 충청남도 청양군 칠갑산권역의 마을만들기48)

1) 지역의 현황



(그림 3-5) 칠갑산권역 위치도

자료 : 칠갑산권역 알프스마을 홈페이지(www.alpsvill.com) 참조

칠갑산권역은 충청남도 청양군 정산면 서정리, 역촌리, 용두리, 천장리, 마치리의 5개 법정리, 16개 자연마을의 규모를 가지고 있고, 면적은 17.46km² 정도 되며 가구는 619호, 인구는 약 1,767명(남자 905명, 여자 862명)정도 된다. 권역 내에는 칠갑산 도립공원, 천장호, 정산향교, 민중식선생 고택, 최익현선생 동상, 표고버섯, 구기자 등의 자원이 있고, 권역 주변에는 칠갑산 자연휴양림, 장곡사, 칠갑산 장승공원, 청양고추 등이 유명하다. 백제역사 문화권으로 주변지역과 연계한 체험프로그램 개발 가능성이 큰 지역이고 표고버섯, 구기자 등의 특산품이 인기가 좋은 편이다. 충청남도 중앙부에 위치하여 동쪽으로는 공주시, 서쪽으로는 보령시, 남쪽으로는 부여군, 북쪽으로는 예산군과 인접해 있고, 칠갑산 도립공원, 천장호 등 충남 최고의 청정지역으로 알려져 있으며 천안-논산 간 고속도로 개통으로 접근성이 더 좋아져 향후 방문객이 더욱 늘어날 것으로 기대되는 권역이다.

48) 농림수산물부(2011), 희망을 가꾸는 농촌마을 이야기 2 국내사례, 자료 검토 후 재구성, pp.190-197.

2) 권역사업의 추진 배경 및 과정

보통 농어촌의 상황과 마찬가지로 권역의 인구가 감소 추세에 있었고, 농 외 소득을 증대시킬 필요성이 증대되면서 2003년부터 권역사업을 구상하게 되었다. 2004년도에 농촌마을종합개발 사업 대상지로 선정되었고, 2005년도에 기본계획을 수립하여 2006년도에 본격적으로 사업을 시행하기로 되어 있었다. 그러나 사업에 대한 행정과 주민의 경험 미숙으로 사업 계획이 주민숙원사업 위주로 하여 마을별 나눠먹기 식으로 수립되었고, 이로 인해 사업의 집중 투자를 통한 파급효과를 기대하기 힘든 상황에 놓이게 되었다.

이러한 상황에서 권역 추진위원장을 중심으로 하는 마을의 몇몇 리더들이 나눠먹기 식의 투자에 대한 문제점을 인식하고 2006년 실시설계 단계에서 과감히 계획을 변경하게 된다. 권역 내 천장리, 마치리가 하나의 소권역을 이루는 천장소권역을 생산 및 농촌체험 위주의 공간으로, 그리고 용두리, 역촌리, 서정리가 하나의 소권역을 이루는 용두소권역을 가공 및 문화체험의 공간으로 조성하기로 한 것이다. 이러한 과정에서 주민 간의 갈등이 더욱 심해졌고, 결국 2007년 중앙의 중간평가에서 사업진행의 부진을 이유로 패널티를 받아 사업비 지원이 중단되는 위기를 겪기도 하였다.

그러나 이러한 위기를 계기로 하여 리더 등 인력 육성의 중요성, 주민역량강화의 필요성 등을 절실하게 느끼게 되었고 주민들은 개개인의 이익보다는 권역 전체의 이익을 우선 생각하기 시작하였으며, 주민역량강화를 위한 적극적인 교육 참석, 사업추진 후 실질적인 관리와 운영을 위한 수많은 전문가 자문과 내부 논의를 거쳐 지금의 칠갑산권역을 만들게 되었다. 2010년 준공권역 대상 중앙 평가에서는 최우수권역으로 선정되었고, 현재 도농교류센터 가동률 80%, 연간 평균 방문객 15만여 명이라는 성과를 올리고 있다.

칠갑산권역이 최우수권역으로 선정된 이유는 첫째, 도농교류센터에 단체 숙박시설, 축구경기장, 야외수영장, 세미나실 등의 시설을 확보하여 연수원이 없는 중소기업 및 지역단체와 협약을 체결하고 네트워크화하여 시설물 활용의 극대화를 꾀하였기 때문이고, 둘째, 소득사업 운영법인인 여의주 영농조합법인에서 구기자체험관, 장류가공시설을 운영하여 지역특산물(구기자, 고추 등)의 가공 및 판매를 통해 농가의 소득증대를 가져왔기 때문이며, 셋째, 2008년부터 권역 주민들이 자체적으로 칠갑산얼음축제를 계획·추진하여 연간 15만여 명의 방문객이 권역을 방문하면서 마을 공동체가 회복되는 계기를 마련했기 때문이다.

3) 마을만들기의 주민참여와 거버넌스 전개과정 및 시사점

권역의 리더를 중심으로 하여 마을의 주민들이 하나가 되는 겨울철 칠갑산얼음축제와 여름철 조롱박축제는 다름 아닌 마을 주민들의 협동 작품이라고 할 수 있다. 겨울철 눈이 많이 오는 권

역의 농촌 풍광과 어우러지는 얼음축제에는 년 평균 약 10만 명이 방문하고, 권역의 많은 주민들이 농사짓고 있는 조롱박을 이용한 여름철 조롱박축제에는 년 평균 약 3만 명이 방문하고 있다고 한다. 2013년 3회를 맞이한 조롱박축제는 얼음축제보다 많이 알려지지 않았지만 권역의 주민들이 직접 농사짓는 조롱박을 이용하여 노인분들도 많이 참여하게 되었다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 특히 조롱박을 이용한 공예체험도 인기를 더해가고 있으며 조롱박의 성분을 이용하여 화장품을 만들어 외국으로 판로를 개척하는 등 권역이 활성화되고 있는 분위기이다.

2009년도 권역에서의 체험사업과 소득사업을 통한 직접매출은 3~4억 원, 농산물 판매 등 간접매출까지 포함하면 10억 원이 훨씬 넘는 것으로 추산된다. 매실, 절임배추 등 지역 농산물 판매를 통하여, 그리고 많지 않은 소득이지만 장류나 와인 등을 통해서도 소득을 올리고 있다. 특이한 점은 소득사업을 운영하는 영농조합법인이 실제 사업의 주인이 아니라 단지 중간 역할만을 담당하고 있다는 것이다. 즉 영농조합법인은 적극참여자(법인이사)와 마을의 주민들인 단순참여자(농산물 생산자)의 중간역할을 하는 것으로, 적극참여자인 법인의 이사들이 전국을 뛰어다니면서 판매망을 확보하면, 영농조합법인은 단순참여자의 농산물을 연결시켜 판매해 주는 역할을 담당하는 것인데, 이러한 과정을 통해 단순참여자인 농산물 생산자(마을의 주민)들이 적극적으로 참여하게 되는 것이다.



(그림 3-6) 칠갑산 얼음 축제

자료 : 칠갑산권역 알프스마을 홈페이지(www.alpsvill.com) 참조



(그림 3-7) 칠갑산 세계 조롱박 축제

자료 : 충청일보 기사(2012.07.29.) 사진 참조

행정에서는 권역에 도움을 주기 위해서 항상 관심을 갖고 조언을 해주고 있으며, 공모사업을 신청하는 등 현안사항이 있을 때에도 행정, 주민, 전문가들이 협력하여 진행을 하고 있어 권역의 활성화에 많은 도움이 되고 있다.

그리고 농산물 판매를 위하여 커다란 소비처가 될 수 있는 쌍용정보, 웅진, 애경화학 등 유수의 대기업과 자매결연을 맺어 네트워크화 하고 있으며, 농산물 판매를 위한 권역의 이러한 노력들 또한 본받을 만한 점이라고 할 수 있다.

칠갑산권역의 가장 큰 변화라면 권역주민들의 마인드 변화라고 할 수 있을 것이다. 사업부진으로 패널티를 받고 주민들 간의 심각한 갈등을 겪었지만 사업이 중단되는 위기는 주민들 스스로의 역량을 강화시키고 마인드를 함양시키는 전화위복의 계기였다고도 할 수 있다. 얼음축제, 조롱박 축제와 기타 권역의 일에 주민들이 적극적으로 참여하여 마을이 활성화되고, 마을의 문화가 자연스럽게 재조명되면서 공동체가 조금씩 회복되고 있다는 점, 그리고 행정과 주민, 전문가들이 협력하고 있다는 점에 특히 주목할 필요가 있다.

3. 전라남도 강진군 녹향월촌권역의 마을만들기⁴⁹⁾

1) 지역의 현황



[그림 3-8] 녹향월촌권역 위치도

자료 : 녹향월촌 홈페이지(www.gmvil.co.kr) 참조

녹향월촌권역은 전라남도 강진군 성전면 송월리, 영풍리, 월하리, 월남리의 4개 법정리, 9개의 자연마을로 이루어졌고, 면적은 1,691ha(농경지 577ha, 임야 836ha, 기타 278ha)정도 되며 가구는 522호, 인구는 약 1,189명(남자 683명, 여자 506명)정도 된다. 권역 내에는 월출산, 무위사, 전통테마마을, 강진다원, 게르마눔오이 등의 자원이 있고, 권역 주변에는 영랑생가, 청자도요지, 다산초당, 전라병영성, 백련사, 강진향교 등의 자원이 위치해 있어 지리적으로 매우 유리한 곳에 자리하고 있다. 10만 평의 강진다원이 조성되어 매우 아름다운 경관을 연출하고 있으며, 월출산국립공원을 비롯한 남도답사 일번지로 많이 알려져 있기도 하다.

2) 권역사업의 추진 배경 및 주민참여와 거버넌스 전개과정

권역사업의 단초는 강진군 성전면 송월리 대월마을의 2005년 녹색농촌체험 '청자골 달마지마을' 사업으로 신소득원 발굴과 연계 가능한 새로운 체험프로그램의 개발을 모색하던 중 주변 마을과의 상생을 위하여 시작하게 되었다.

그러나 대월마을을 제외한 나머지 마을 대부분은 농업환경 여건이 좋고 다양한 자원이 있어서 마을 간의 연계 프로그램에 대하여 무관심했으며 이후 마을의 리더들을 중심으로 하여 추진위원회가 구성된 다음에도 마찬가지였다. 이때까지만 해도 권역 내의 갈등은 심하지 않은 상태였으나 사업 계획이 구체화되면서 그 전까지 무관심하던 주민들이 권역의 명칭 및 사업의 선도마을과 관련하여 문제제기를 하기 시작하였고 이때부터 갈등이 생기기 시작했으며 사업이 본격화 되

49) 농림수산식품부(2011), 희망을 가꾸는 농촌마을 이야기 2 국내사례, 자료 검토 후 재구성, pp.259-267.

고 사업비 배분과 사업의 구체적인 내용이 드러나면서 마을별 갈등이 점점 더 심해졌다.

이런 갈등문제를 해소하기 위하여 권역 추진위원회를 중심으로 각 마을별 자원, 필요 시설 등의 객관적인 여건을 파악하는 데 힘썼고, 주민들과의 면담을 수차례 진행하였고, 호응도가 낮은 주민 교육의 한계를 극복하기 위하여 '찾아가는 주민교육'을 약 3개월간 지속적으로 시행하였다. 그 결과 주민들의 사업에 대한 이해와 참여 분위기가 조성되게 되었고 주민들 간에 마을별 사업 배분에 대한 합의가 적절하게 이루어지는 등 주민들 간의 갈등도 조금씩 완화되기 시작하였다.

권역의 브랜드를 만들기 위해 추진위원회에서 권역 주민들을 대상으로 브랜드 명 공모를 하게 되었고, 권역의 '달마지마을', 그리고 권역 내 마을 명칭에 달(月)이 많이 포함되어 있는 점, 그리고 권역 주변에 10만 평 규모의 강진다원에서 야생녹차를 재배한다는 점 등을 이유로 '녹차 향기가 나는 달맞이 마을'이라는 뜻의 '녹향월촌(綠香月村)'을 권역 브랜드명으로 정하게 되었다. 당초 권역의 명칭은 송월권역이었으나 지금 현재는 녹향월촌권역으로 불릴 정도로 권역의 브랜드가 많이 알려져 있다. 물론 권역의 브랜드가 유명해진 것은 단시간에 이루어진 것이 아니라 권역의 홈페이지, 신문 및 소식지 등을 통한 홍보활동을 다양하게 펼쳤기 때문에 가능한 것이었다.

권역사업이 선정된 이후에 한벽당 한시문화체험장, 이한영 선생 생가 복원, 생태공원조성, 고품질 야생녹차재배단지사업 등 여러 가지 지역개발사업을 유치하게 되었고, 이를 통하여 사업의 시너지 효과가 더 커졌다고도 할 수 있다.

권역의 소득사업을 위하여 '녹향월촌영농조합법인'을 설립하였고 이를 기반으로 하여 소득사업을 추진하면서 더욱더 많은 주민들의 관심과 참여를 이끌어낼 수 있었다. 그리고 이전부터 대월마을을 중심으로 하여 전통테마마을 사업이 추진되었고, 한옥형태로 만들어진 녹향월촌지역활성화센터를 중심으로 하여 소득사업과 관련한 주민교육 등이 추진되고 있으며, 월하리에 친환경시설채소단지를 조성하여 토마토, 감자, 고추 등 친환경인증농산물을 전라남도 내 학교급식에 제공하고 있을 정도로 권역사업의 소득사업 추진을 위한 기반이 잘 갖추어졌다고 볼 수도 있다.

2010년 11월에는 주민 126명이 출자한 2억 8천만 원을 포함하여 총 10억 원의 사업비를 들여서 소득사업의 일환인 한우명품관을 개장하였는데, 한우명품관의 부지는 권역 주민회의를 통해 모금 활동으로 매입했고, 녹향월촌영농조합법인을 중심으로 운영하고 있으며, 마을에서 기른 한우고기를 사용하고 채소나 반찬 류의 것들도 주민들이 수확한 것을 이용하는 등 지산지소를 실천하면서도 방문객들에게도 좋은 호응을 얻고 있다.

사업을 추진하면서 주민역량강화 교육 등을 통하여 조금씩 주민들의 마인드가 향상되고 주민들 간 갈등이 조금씩 줄어들기는 하였지만 내면으로부터의 갈등은 지속되었고, 이런 갈등의 완화를 위하여 강강수월래를 구상하게 되었다. 9개 자연마을의 부녀회를 중심으로 강강수월래의

모임이 결성되었고, 모임 초기에는 진도강강수월래 전수자를 초청하여 한 달에 1회 모임을 갖는 형태로 추진하게 되었는데, 이런 과정을 통하여 그간 쌓였던 서운함과 불신을 풀고, 권역 발전을 위한 화합의 장으로까지 발전하게 되었다. 이를 계기로 2008년 9월 권역 축제인 '달마지 한마음 대축제'를 통해 강강수월래를 선보이게 되었고, 이후 권역의 이미지를 구축하는 데 중요한 역할을 했으며, 지역의 전통문화 전승에도 기여했다는 평가를 받고 있다.

녹향월촌권역은 2013년 3월, 청소년들에게 농촌 문화와 자원을 학습 콘텐츠로 제공하기 위하여 교육과학기술부와 농림수산식품부가 협력 사업으로 추진하는 농어촌인성학교에도 선정되어 쌀강정만들기, 제콩나물체험, 두부만들기, 여주 효소담기, 모시절편 청자문양찍기, 허브비누, 양초 만들기 및 족욕체험, 바비큐, 소시지 체험, 감따기 체험 등 계절별로 마을 자원을 활용한 체험 교육 프로그램과 강강술래 등 전통 민속놀이 체험을 운영 중에 있으며, 청소년들의 올바른 인성을 키워주고 창의적인 사고의 폭을 넓혀주며 전통 문화에 더욱 친숙해지는 중추적인 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

권역사업과 농어촌인성학교 등에 선정되는 데에는 권역의 리더를 중심으로 하는 주민들의 열정이 가장 큰 역할을 하였지만, 주민과 행정(강진군), 그리고 도움을 주는 전문가그룹의 협력이 조화를 이루었기에 가능한 것이었다.

2008년 농촌마을종합개발사업 중앙평가에서 최우수권역으로 선정된 이후에 매년 꾸준히 약 2만 여명의 방문객들이 찾고 있는 등 권역의 활성화는 물론이고 농촌의 전통문화 체험을 통한 인성교육의 장으로 거듭나고 있다.



(그림 3-9) 녹향월촌권역 부녀회 강강수월래 지와밟기

자료 : 녹향월촌 홈페이지(www.gmvil.co.kr) 참조



[그림 3-10] 녹향월촌권역 농어촌인성학교 감따기 체험

자료 : 강진군 녹향월촌 농어촌 인성학교 블로그(<http://blog.naver.com/kwjs123>) 참조

3) 성공포인트 및 시사점

‘녹차 향기가 나는 달맞이마을’이라는 뜻을 가진 권역의 브랜드 ‘녹향월촌’은 권역의 이미지를 높이고 지역의 농업을 새롭게 마케팅할 수 있는 수단이 되고 있으며, 강강수월래, 달체험 등 권역의 특성에 맞는 사업의 추진을 원활하게 해 주었다. 그리고 전통놀이인 강강수월래 모임을 조직하여 지역공동체를 회복하고자 시도한 것도 주민 간 갈등 해소 측면에서, 화합 추구의 측면에서 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.

소득기반시설도 대형 농산물 가공공장과 대형 숙박시설 등으로 접근하기보다는 지역 내 농업 환경에 맞게 친환경 채소재배단지, 친환경 정미소, 콩 체험장 등의 1~1.5차 산업으로 우선 접근하여 소득사업의 노하우를 어느 정도 익힌 이후 사업의 후반기에 한우판매 및 음식점 등 지산 지소가 가능하고 권역 주민들에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 시설을 조성하였다. 여기서는 소득사업도 성급하게 많은 수익을 바라지 않고 지속가능한 발전을 위하여 차근차근 1차 산업, 1.5차 산업에서부터 접근하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

사업 추진에 있어서 주민 간 갈등이 심화되었다면 지금까지의 결실을 기대하기는 힘들었을 것이다. 사업초기 사업에 무관심한 주민들에게 사업에 대한 이해를 높이고 마인드를 향상시키기 위하여 ‘찾아가는 주민교육’을 추진하였고 이러한 과정들이 하나 하나 축적되어 권역 내 주민들 간의 의사소통을 원활하게 해 주었다고 볼 수 있다. 부녀회를 중심으로 조직된 강강수월래 모임을 통하여 주민들 간 갈등완화와 주민화합의 기반을 마련했다는 점, 그리고 전통놀이문화를 전승하면서 지역공동체의 회복을 시도하였다는 점 등은 분명히 본받을 만한 것들이다.

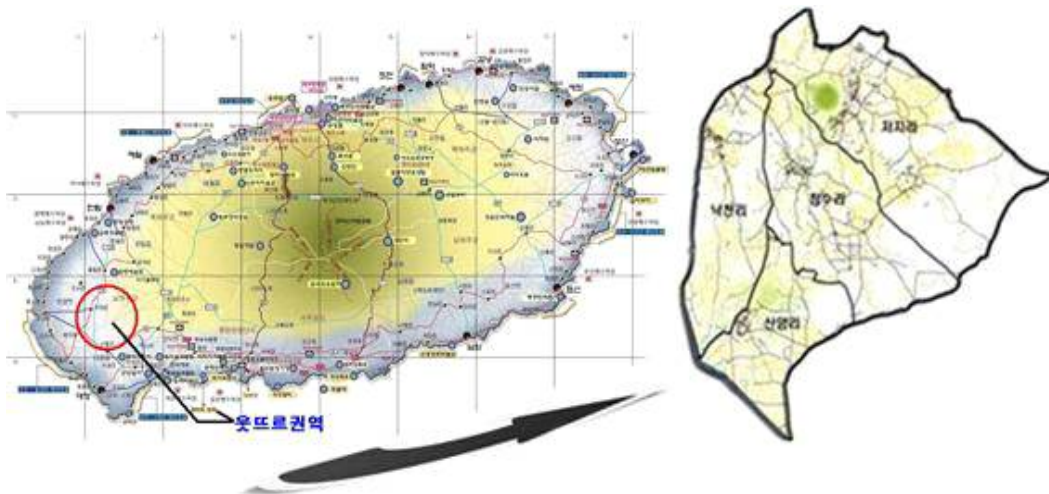
제3절 제주지역의 사례

제주지역에서는 2013년 10월 현재 기준, 권역 농어촌 마을만들기 사업으로 준공된 곳이 3개 권역으로, 제주지역에서 가장 먼저(2005년) 권역사업을 시작한 서귀포시 안덕면 감산대평권역, 제주시 한경면 판포권역, 그리고 제주시 한경면 옷뜨르권역이 여기에 해당된다. 현재 시행 중인 곳이 7개 권역으로 제주시 애월읍 녹고피권역, 서귀포시 표선면 가시리권역, 제주시 구좌읍 김녕애권역, 서귀포시 대정읍 무릉도원올레권역, 서귀포시 안덕면 번내골권역, 서귀포시 남원읍 하눌타리권역, 제주시 조천읍 세계자연유산권역이 여기에 해당된다. 그리고 현재 사업을 시행하고 있지는 않지만 사업 대상지로 확정된 곳이 2개 권역으로 제주시 한림읍 월령선인장권역, 서귀포시 성산읍 어멍아방권역이 여기에 해당된다.

이렇게 제주지역에서 준공되거나 시행중인, 그리고 사업 대상지로 확정된 총 12개의 권역 중 가장 최근에 준공된 제주시 한경면 옷뜨르권역의 사례와 현재 시행 중인 서귀포시 표선면 가시리권역의 사례를 살펴보고자 한다.

1. 옷뜨르권역의 마을만들기⁵⁰⁾

1) 지역의 현황



(그림 3-11) 옷뜨르권역 위치도

50) 한국농어촌공사(2007), 저청권역 농촌마을종합개발사업 기본계획서, 자료 검토 후 재구성

웃뜨르에서 ‘웃’은 위를 뜻하고, ‘뜨르(드르)’는 들판을 의미하며, ‘웃뜨르’라고 하면 중산간(중간 고도의 산간)을 일컫는 제주의 방언이다.

제주시 한경면에 위치한 웃뜨르권역은 4개 마을(저지리, 청수리, 낙천리, 산양리)로 이루어진 권역으로, 독특한 자연생태, 역사문화, 경관, 농업, 관광자원 등이 한데 어우러진 전형적인 제주의 중산간 마을이다.

저지리는 전형적인 산간마을로 제주시 한경면에 있는 마을 중 가장 고지대에 위치하여 한라산에 제일 가까운 곳이다. 서귀포시 안덕면과 경계를 이루고 있으며 동양최대의 ‘생각하는 정원’이 위치하는 곳이기도 하다. 한경면에서 유서 깊은 산간마을 중 하나이며 비나 눈이 많은 편이다.

청수리는 ‘맑고 깨끗한 물’이라는 데서 붙여진 지명으로, 동쪽으로는 저지리, 서쪽으로는 조수리, 남쪽으로는 산양리와 접해 있다. 친환경 농업경영과 꽃자왈 보전 등 환경오염을 걱정하고 자연보호를 실천하고 있기 때문에 믿을 수 있는 농산물과 깨끗한 자연환경을 자랑하는 곳이다.

낙천리의 지명은 예전에는 서사미(西思味), 또는 서천미(西泉味) 등으로 불려 왔는데, 그 뜻을 살펴보면 西는 조수리를 기점으로 서쪽을 의미하는 것이고, 思味나 泉味는 샘을 뜻하는 것이다. 그 후 낙세미라고도 불리어졌는데 이는 샘이 풍부한 고을이라는 의미를 갖고 있는 것이다. 사람들이 살기 이전부터 뿌리동산과 저갈빌레 사이에 산돼지들에 의해 만들어졌다는 저갈물은 낙천리의 심장이며 역사의 근원지이기도 하다. 지금은 민물낚시와 농업용수를 조달하는 수원지로 큰 몫을 담당하고 있는 인심 좋은 마을이다.

산양리는 북서쪽으로 청수리와 맞닿은 작은 마을인데, 형태가 봉황처럼 생긴 ‘새신오름’이 마을의 상징이라고 할 수 있고, 보리·콩·감귤·시설하우스, 축산 등 복합 영농 형태가 주를 이루고 있다. 해안가에 비해서 물이 부족한 편이지만 물 좋기로 소문난 봉천수가 있어 주민들이 건강한 생활을 할 수 있고 산양리가 장수마을로 손꼽히는 데 한 몫 하고 있다.

권역 내에는 생각하는정원, 평화박물관, 저지예술인마을, 방림원, 유리의 성, 오월의 꽃 무인 카페, 황토방 등의 관광지가 분포하고 있고, 권역 외에는 한림공원, 협재해수욕장, 금능해수욕장, 비양도, 절부암, 수월봉, 오설록녹차단지, 소인국테마파크, 백록담흰사슴테마파크 등의 많은 관광지가 분포하고 있다.

웃뜨르권역은 제주시내에서 약 40km의 거리에 자동차로 약 55분정도 소요되고, 서귀포시내에서 약 34km의 거리에 자동차로 약 50분정도 소요되는 거리에 위치해 있으며 지방도(1115호)를 따라 서쪽으로 한경면소재지, 남으로 대정읍과 안덕면, 북으로 한림읍을 경계로 하여 접하고 있다. 권역은 한경면을 동서로 나누어 서쪽에 위치하고, 권역의 도로는 지방도 1136호선을 축으로 권역 전체가 연결되며, 지방도 1136호선은 산양리를 지나 대정읍으로 연결되며, 동남쪽

으로는 안덕면과 연결되어 서귀포시로 통하는 도로망을 가지고 있다.

권역은 주로 해발 80~250m 지대에 위치하고, 권역의 총 면적은 3,595ha로, 한경면의 약 47.6%를 차지하고 있으며 권역의 토지이용현황으로는 임야(1,683ha)가 전체면적의 47%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 다음으로 전(1,162ha)이 32%, 기타(750ha)가 21%의 순으로 파악되었다. 지역별로는 저지리가 1,600ha로 권역전체의 45%를, 청수리가 719ha로 20%를, 낙천리가 644ha로 18%를, 산양리가 632ha로 17%를 각각 차지하고 있다.

권역은 중산간 마을로 동에서 서로 표고가 낮아지는 지형을 보이고 있고, 오름을 제외한 대부분 지역의 표고가 그리 높지 않은 편으로 권역의 2,901ha(80.7%)가 경사도 0~10°에 해당할 정도로 완만한 것으로 파악되었다.

2013년 현재 인구는 2,232명으로, 저지리에 1,026명, 청수리에 556명, 낙천리에 231명, 산양리에 419명이 거주하고 있고, 남자 50.85%, 여자 49.15%로 비교적 고른 성비 분포를 보이고 있으며 2007년 권역의 인구수 2,354명과 비교해보면 6년 사이에 122명이 감소한 것으로 나타났다. 2007년 기본계획에 의한 장래 인구수 추정에 의하면 2012년도 권역의 인구수가 2,150명으로 예측되고 있으나 현재의 인구수는 그보다 82명 많은 2,232명을 기록함으로써 예상보다는 인구 감소율이 낮은 것으로 판단된다. 권역의 연령별 인구는 0~14세가 16.6%를 차지하고 있고, 생산가능연령대인 15~64세는 64.2%, 65세 이상 노령인구는 19.2%를 차지하고 있으며, 노령의 정도를 비교해 보았을 때 타 농촌마을에 비해 노령화지수(116.1)가 매우 낮음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 본 권역은 농업과 축산업이 발달되어 있는 곳으로 여타 농촌 지역에 비해 55.8%의 매우 낮은 부양비율(유년부양비 25.8%, 노년부양비 30%)을 나타내고 있다.

권역 내 총 가구수는 905가구이고 가구당 인구수는 2.5명인데, 905가구 중 농가는 742호로 약 82%를 차지하고 있고 비농가는 163호로 약 18%를 차지하고 있다.

권역의 산업구조는 1차 산업인 농업에 약 93%가 종사하고 있으며, 다음으로 3차 산업인 서비스에 약 6.4%가 종사하고 있는데, 3차 산업의 경우 관광업, 음식점, 서비스업 등이 다른 농촌에 비해 많이 이루어지고 있고, 1차 산업의 소득구조는 감귤, 콩, 보리 등 밭작물에 의한 농업소득이 주를 이루며, 그 외 돼지를 사육하는 축산에 의존하고 있다.

권역의 주요 농산물로는 감귤·콩·보리·마늘·무 등이 있고, 재배면적은 1,693ha로 전체 면적(3,595ha)의 47%에 달하며, 농가 호당 경지면적은 약 2.3ha로 파악되었다. 특히 감귤 재배면적이 412ha이고, 권역의 감귤은 제주도 지역 내에서도 최고 가격을 받는 작목으로 지역 소득증대에 크게 이바지하고 있다. 그리고 권역의 영농작부체계를 조사한 결과 한라봉, 감귤, 진지향, 천혜향 등 친환경재배단지과 토마토, 오이, 양배추 등 채소재배단지를 중심으로 동일 영농권

을 이루고 있다.

농가의 평균 소득은 약 3,600만 원 정도로 전국 평균 3,452만 원에 비하여 다소 높은 편이고 제주 평균 4,164만 원에 비하여 다소 낮은 편이라고 할 수 있다.

권역 내 주택은 개량한옥과 양옥의 비중이 72%이며, 목욕시설 현황과 주택난방 현황이 도시 수준인 점으로 보아 주거환경은 양호한 편이라고 할 수 있다.

권역 내 교육시설로는 저지리에 위치한 저청초등학교와 부설유치원, 청수리에 위치한 저청중학교가 있다. 중학교까지는 권역 내에서 교육을 받고, 이후 고등학교는 제주시내에 위치한 학교로 통학하고 있는 실정이다.

권역 내 의료시설로 보건진료소가 있어서 간단한 의료서비스를 제공하고 있으며, 인근 먼소재지와 제주시의 병원을 자주 이용하고 있다.

주민 자체조직은 각 마을별로 개발위원회, 청년회, 부녀회, 노인회 등으로 조직되어 있으며, 그 외 별도의 목적에 따라 작목반이 조직되어 운영되고 있다.

저지문화예술인마을에는 48명의 예술인이 입주하여 예술활동을 펼치고 있고, 산양초등학교(폐교)를 임대하여 예술활동을 하고 있는 전홍식씨의 경우 문화소외 지역에서의 문화공간조성에 대한 프로그램을 기획하면서 권역 사무국장의 직도 겸하고 있다.

웃뜨르권역은 인근지역에 다양한 유명 관광지가 많이 입지하고 있고, 저지오름, 송아오름, 꽃자왈 등 자연생태자원과 같은 매력적인 자원이 많으나 권역 내로 관광객을 유치하기 위한 실질적인 계획의 수립이 미진한 상황이며, 특히 전국적으로 농촌관광지 조성이 붐을 일으킬 것으로 전망되는 현 시점에서 권역의 좋은 자연자원과 역사문화자원들을 활용하여 타 권역과 차별화할 수 있는 매력을 개발하는 데 주력해야 할 것이다.

2) 웃뜨르권역 사업의 추진배경 및 개요

2007년 기본계획수립 시, 당초 권역의 명칭은 ‘저청권역’이었으나, 4개 마을의 대표성이 없이 저지리, 청수리만을 지칭하는 것 같다는 주민여론을 반영하여 제주의 중산간을 뜻하는 제주어 ‘웃뜨르’로 권역 명칭을 정하게 되었다. 웃뜨르에 사는 것 자체가 서러움의 대상이 되었던 옛날을 회상하는 마을 어른들의 반대가 컸지만 결국 추진위원회의 회의를 거쳐서 최종 ‘웃뜨르권역’이 된 것이다.

웃뜨르권역은 농업소득이 90% 이상을 차지하는 전형적인 농업지역이다. 권역 내에는 자연자원, 인문자원을 포함하는 풍부한 관광자원이 있고 이런 이유로 많은 관광객들이 권역을 거쳐가지만 관광수입은 10%도 안 되고 있는 실정이었다.

농업경쟁력 약화, 교육·문화·복지환경 등이 열악하다는 이유로 권역 인구의 과소화와 노령화가 진행되는 실정이었고 농촌지역에 대한 활성화 대책이 시급한 상황이었다.

이농현상으로 인해 마을 초등학교가 폐교위기에 처했으나 1998년부터 주민들이 학교 살리기 추진위원회를 구성해 세대당 130만원씩 모금해 3억 원의 성금을 모았고, 낡은 집을 수리해 주거 공간을 만들어 주는 등 도시민 유치활동으로 폐교 위기에서 학교를 살릴 수 있었는데, 학교 살리기에 주민들의 단합된 힘을 보여주면서 지역주민들이 느낀 점은 마을을 살리기 위해서는 체계적으로 마을을 개발하고 보전해야 한다는 것이었다.

2000년대에 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 정보화마을 등 마을을 살리기 위한 각종 마을 단위 사업을 진행하면서 마을의 지도자들이 적극적으로 나섰으나 체계적인 사업 추진 방법을 모르고 시작하다보니 주민간, 마을간의 갈등 등 시행착오가 많았고, 이런 등등의 연유로 옷뜨르권역의 4개 마을에서는 지역의 마을만들기를 체계적으로 추진하기 위하여 권역 추진위원회를 구성하게 되었고, 마을만들기를 어떻게 진행할 것인가에 대해 학습하기 시작했다.

농촌만이 가지고 있는 여유로움, 정감, 평온함, 운치 등 농촌다움(Rurality)과 쾌적함(Amenity)에 대한 국민의 수요가 증가하여, 이들의 상품화를 통한 농촌지역 활성화의 가능성이 전국적으로 점차 부각되고 있는 상황에서 권역에서도 농촌다움이 유지·보전되도록 기초생활시설, 농촌주택, 관광기반시설 등을 일정수준 이상으로 정비할 필요성이 제기되면서 농촌마을종합개발사업을 시작하게 되었다(이진희, 2013).

본 사업의 계획 수립 시 근본 취지인 주민의 '삶의 질' 향상에 초점을 맞췄으며 주민들이 주도적으로 지역을 이끌어갈 수 있도록 총괄적 주민 상향식 사업으로 계획하였다. 총 사업비는 국고 지원 약 59억 원, 주민자부담 약 1억 원으로 총 약 60억 원으로 계획하였다. 사업기간은 5년으로 처음 3년간을 1단계, 그 이후 2년간을 2단계로 설정하여 추진하되, 1단계 사업의 모니터링 및 평가결과에 따라 인센티브를 차등 지급하거나 패널티를 지급하는 것으로 되어있고, 2단계 사업까지 마무리한 이후에는 본 사업으로 투자된 재원이 씨앗자금이 되어 지역의 활성화가 이루어질 수 있도록 하였다. 하드웨어 사업의 투자 우선순위는 주민의견을 수렴하여 1단계(1차~3차년도)에는 주로 기초생활개선과 소득기반확충에, 2단계(4차~5차년도)에는 주로 농촌관광인프라 구축과 경관개선부문에 투자되도록 하였고, 주민교육 및 리더양성, 홍보 및 컨설팅, 마을운영 지원 등의 소프트웨어 사업은 1차~5차년도의 전체 기간에 걸쳐서 이루어지도록 하였다.

지역소득사업의 경우에는 주민들의 자발적인 참여를 유도하고 책임감 있는 운영이 될 수 있도록 집행기준에 따라 20%의 주민 자부담을 부여하였다.

권역의 4개 마을 각각에 맞는 공간별 개발 구상을 하였는데, 저지리는 도농교류 및 친환경농

업을 통해 권역중심공간으로 육성하는 것으로, 청수리는 전국 유일의 생태자원인 꽃자왈을 활용하여 자연생태체험공간으로서의 기능을 수행하는 것으로, 낙천리는 아홉굿 전통테마마을과 연계하여 풀무체험, 천연염색체험, 돌하르방 조각체험 등 각종 전통문화체험 공간의 기능을 수행하는 것으로, 그리고 산양리는 제주도 3번째 장수마을이라는 명성에 걸맞게 노인복지공간으로서의 역할을 수행하는 것으로 구상을 하였다(이진희, 2013).

본 사업을 통해 ‘권역 내 인구감소 억제’, ‘지역주민의 역량강화’, ‘전통역사문화자원의 보전’, ‘지역 이미지 개선 및 홍보효과 제고’ 등의 측면을 기대하고 있다.

〈표 3-2〉 윗뜨르권역 SWOT 분석표

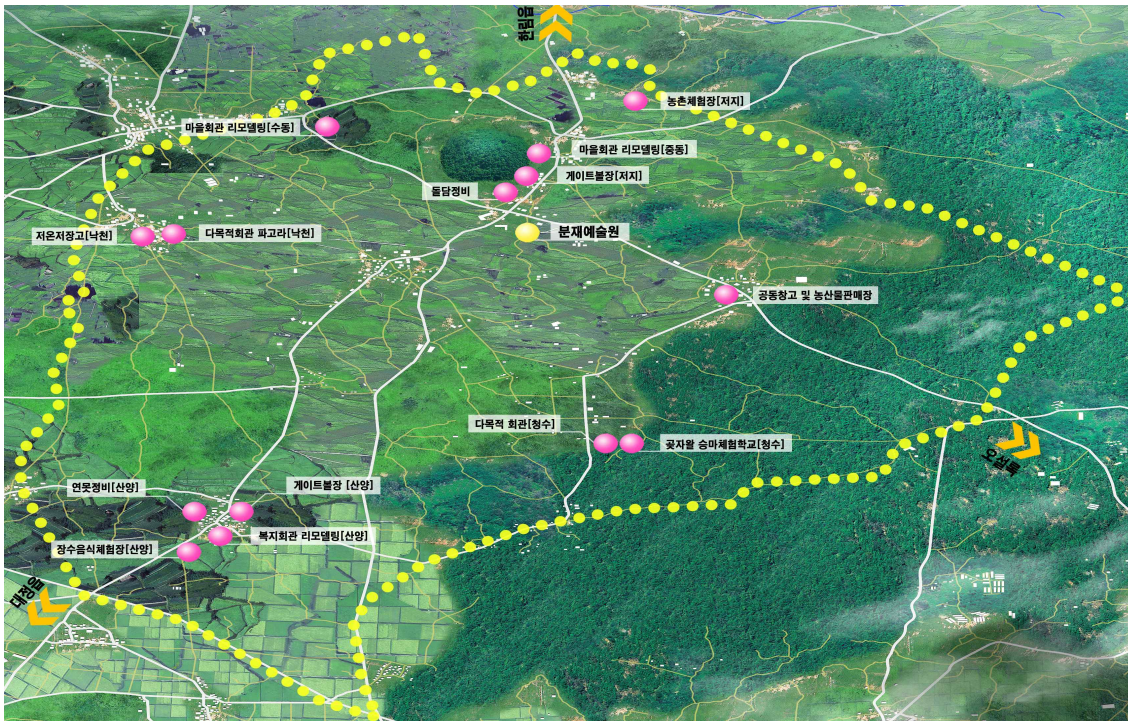
<ul style="list-style-type: none"> ○ 권역내의 다양한 유명관광자원 분포(분재예술원, 평화박물관, 방림원 등) ○ 오름, 꽃자왈 등 독특한 자연생태자원 보유 ○ 문화예술인마을과 권역 내 서예가, 천연염색전문가, 돌하르방조각가 등 다양한 인적자원 거주 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 생태자원(오름, 꽃자왈)을 보유했음에도 그 활용실적은 저조함 ○ 비싼 항공료 등의 문제로 권역방문 기회 감소 ○ 넓은 면적으로 인해 권역 내 마을간 협력을 일궈내기 어려워 사업추진의 걸림돌로 작용
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">강점요인(S)</div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">약점요인(W)</div>
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">기회요인(O)</div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;">위협요인(T)</div>
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌테마마을, 녹색농촌마을과 같은 권역의 기추진사업의 운영경험을 본사업과 연계추진 ○ 돌담길 조성 등 이미지개선을 통하여 지나치는 관광객을 권역내로 유입시키고 제주라는 대규모 관광지 안의 또 다른 관광지로 차별화시킴 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주특산물로만 여겨지던 품종의 타 지역 생산 등 국내외 농업경영 여건의 급격한 변화 ○ 농촌관광지 조성의 붐으로 전국이 농촌관광지로 포화상태에 있어 차별화시켜 내세울만한 뚜렷한 매력을 개발하는 데 주력해야 함

〈표 3-3〉 윗뜨르권역 사업의 목표 및 내용 요약

비전	전통을 간직한, 돌담이 아름다운 윗뜨르		
기본목표	풍경이 아름다운 윗뜨르	옛것을 간직한 윗뜨르	농산물이 건강한 윗뜨르
추진전략	아름다운 돌담길 조성	체험활동 패키지화	농산물직거래활성화
핵심사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 빈집 및 돌담 정비 ▪ 마을회관 리모델링 ▪ 마을연못정비 ▪ 권역 안내판 ▪ 경관저해시설 정비 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 체험연계 프로그램 패키지 ▪ 장수음식체험장 ▪ 꽃자왈 승마체험학교 ▪ 전통문화체험 ▪ 녹색농촌체험 ▪ 다목적회관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농산물직판장 ▪ 저온저장고 ▪ 농산물브랜드개발 ▪ 농산물수확체험 ▪ 농업 삶 전시관

구 분	내 용
<p>풍경이 아름다운 웃뜨르</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 넓고 단조로운 권역의 모습을 변모시키고 아름다운 풍경을 지닌 마을을 계획하고자 돌담길 조성 ▪ 경치 좋은 길(Scenic Road) 조성을 위해 경관훼손 시설물 정비
<p>옛것을 간직한 웃뜨르</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 추억을 살릴 수 있는 농촌다움 뿐 아니라 잊혀진 우리문화와 전통을 회상하고 겪어 볼 수 있는 체험장 조성
<p>농산물이 건강한 웃뜨르</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 친환경농업을 확대하여 권역의 풍경을 감상하기 위한 방문객, 전통문화체험, 자연생태체험을 하는 체험객을 대상으로 믿을 수 있는 농산물을 판매하고 도서지역으로서 갖는 원거리 물류비용을 절감하여 농업소득 증대에 기여

개발 목표별 사업계획 내용을 살펴보면, 첫째, 아름다운 돌담길 조성을 추진전략으로 하여 마을회관리모델링, 빈집 및 돌담정비, 마을연못정비, 안내판정비 등을 계획하였고, 둘째, 체험활동 패키지화를 추진전략으로 하여 꽃자왈 승마체험학교, 장수음식체험장, 다목적회관, 전통문화체험 등을 계획하였으며, 셋째, 농산물 직거래 활성화를 추진전략으로 하여 농산물판매장, 저온저장고, 농산물수확체험, 농산물브랜드개발 등을 계획하였다.



(그림 3-12) 웃뜨르권역 사업 기본계획도

실제 시행된 사업 내용을 살펴보면 기본계획의 방향에 어긋나지 않도록 그 내용이 거의 기본 계획에 맞게 충실히 추진되었음을 알 수 있었다.

하드웨어 분야에서 마을회관 리모델링, 다목적회관, 종합안내판, 연못정비, 생태관찰로, 게이트볼장, 꽃자왈 승마체험학교, 농산물직거래장 등의 사업을 시행하였으며, 소프트웨어 분야에서는 주민 및 리더교육, 홍보 및 컨설팅, 체험프로그램개발, 정보화구축, 마을경영지원 등의 사업을 시행하였다.

〈표 3-4〉 웃뜨르권역 사업비 투자 현황

(단위 : 백만원)

부분별	사업명	사업비	1단계				2단계		
			소계	1년차	2년차	3년차	소계	4년차	5년차
총계		〈104〉 5,900	〈68〉 3,446	375	〈68〉 1,291	1,780	〈36〉 2,454	〈36〉 1,505	949
문화복지	소계	3,093	2,067		598	1,469	1,026	631	395
	수동 마을회관리모델링	150					150	150	
	중동 마을회관	876					876	481	395
	청수다목적회관	598	598		598				
	낙천다목적회관	854	854			854			
	산양복지회관	615	615			615			
소득기반	소계	〈68〉 416	〈68〉 272		〈68〉 272		144	144	
	꽃자왈승마체험학교	〈68〉 272	〈68〉 272		〈68〉 272				
	농산물직거래장	〈36〉 144					〈36〉 144	〈36〉 144	
농촌관광	소계	80				80	80		
	종합안내판	80				80	80		
경관정비	소계	152				152	152		
	연못정비	88				88	88		
	낙천 인테리어	16				16	16		
	생태관찰로	48				48	48		
운동휴양	소계	480	231	81	150		249		249
	저지게이트볼장	231	231	81	150				
	산양게이트볼장	249					249		249
권역활성화를 위한 S/W	소계	601	450	102	196	152	151	103	48
	지도자및주민교육	298	243	74	94	75	55	31	24
	홍보및컨설팅	214	118	4	62	52	96	72	24
	정보화구축	89	89	24	40	25			
제경비	소계	659	395	168	75	152	264	179	85
	세부설계비(3.36%)	145	145	84		61			
	공사감리비(7.66%)	331	140	20	50	70	191	130	61
	사업관리비	98	46	10	20	16	52	44	8
	문화재지표조사	15	15	15					
	사전환경성평가비	30	30	30					
	잡지출	40	19	9	5	5	21	5	16
예비비	소계	419	31	24		7	388	216	172
	예비비(9.3%)	419	31	24		7	388	216	172

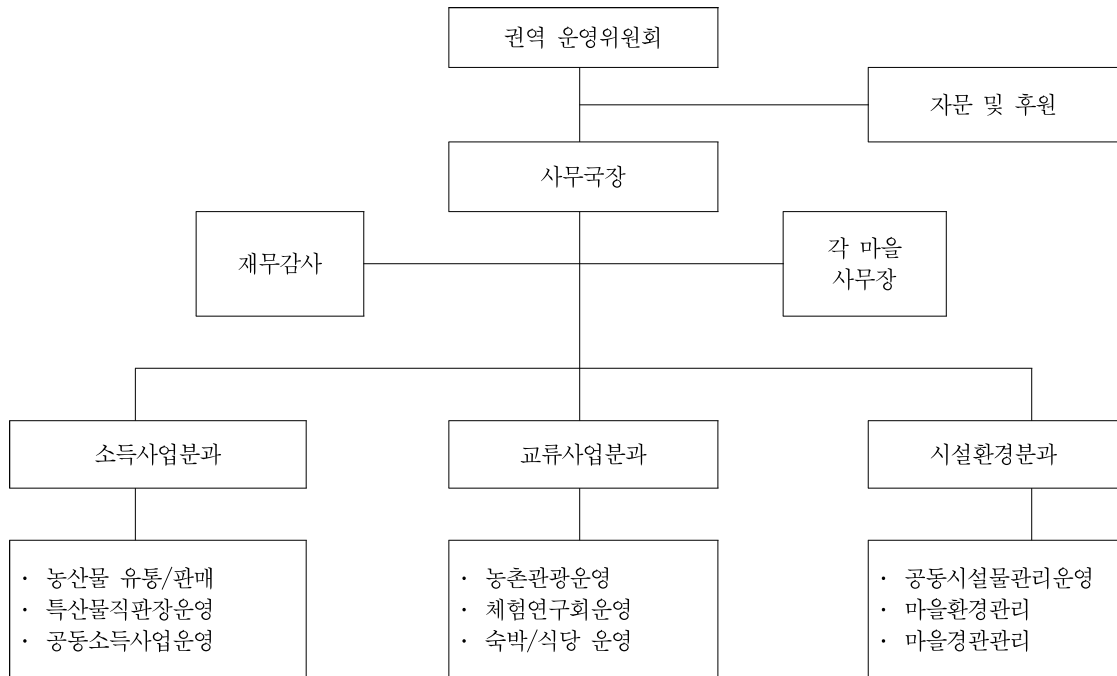
※〈〉외서 : 주민자부담(20%)



3) 권역사업의 주민참여와 거버넌스 전개과정

웃뜨르권역 사업은 위원장과 사무국장, 그리고 각 마을의 리더들, 그리고 소득사업분과, 교류사업분과, 시설환경분과와 같이 분과별로 주민들이 함께 참여하여 구성되는 웃뜨르권역 운영위원회를 중심으로 진행되었다.

〈표 3-5〉 웃뜨르권역 운영위원회 조직표



웃뜨르권역은 (사)제주특별자치도 농어촌체험휴양마을 협의회와 서부농촌관광협의회의와 유기적 협력을 통해 권역 지역역량강화사업의 일환인 체험프로그램의 운영 활성화와 운영 능력 증진을 효율적으로 도모하고 있다. 특히 2010년 농림수산식품부에서 실시한 농촌마을종합개발사업 평가에서 최우수 권역으로 선정되면서 전국적으로 많이 알려지게 되었고, 현재는 매년 권역 방문객이 약 2,000여명에 이를 정도가 되었으며 이로 인한 권역 내 문화체험프로그램 운영주체 및 민박 주체의 농 외 소득이 증가하는 성과를 창출하고 있다.

농촌마을종합개발사업 시작에서 준공 시까지 분야별 전문가들에게 자문을 받으면서, 그리고 권역을 담당했던 한국농어촌공사 직원들과 계속하여 유대 관계를 맺으면서 권역의 리더들은 마을만들기에 적극적으로 참여하였다. 전국 중앙 평가에서 최우수 권역으로 선정된 것은 권역 위원장을 중심으로 하는 주민들, 지자체·한국농어촌공사 등 행정기관, 그리고 전담 자문교수 등 외부 전문가들 간의 거버넌스가 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.

권역 내 체험프로그램은 당초 2007년 기본계획 수립 이전에 낙천리에 전통음식만들기, 천연 염색체험, 풀무체험 등의 프로그램들을 운영하였었고, 권역 사업을 준공한 지금 시점에서는 옷뜨르 승마체험, 도예체험, 염색체험, 보리수제비만들기체험, 잣길걷기체험, 부작난체험, 노천소성체험, 보리빵만들기체험, 꽃자왈생태체험, 감귤따기체험 등 많은 문화체험프로그램들을 운영하면서 권역의 주민들이 많이 참여하고 있다.

권역 사업을 시작하면서 2008년부터 시작한 옷뜨르 문화축제가 2013년에는 농림축산식품부에서 선정하는 우수 농어촌마을축제로 선정됨에 따라 2013년도까지 연속 3회 농어촌축제로 선정되었으며 총 5회의 축제를 개최했다. 축제의 내용은 주로 옷뜨르 전통 체험형 축제로, 승마시범 및 체험, 전통숫가마체험, 주민동아리 및 난타 공연, 압화 및 도예 전시회 등으로 이루어지는데, 옷뜨르문화축제에 매년 약 3,000여명의 체험객이 방문하고 있다.

권역의 어른들이 직접 후손들에게 전수하는 전통 숫가마 재현 등을 통해 전통문화를 보존하고자 하는 움직임을 보이고 있고, 주민들의 다양한 동아리 활동을 매개로 하는 축제의 개최로 점차 주민들의 문화수준을 향상시키려고 노력하고 있다.

〈표 3-6〉 옷뜨르권역 농어촌관광 및 체험프로그램 운영 현황(2011년 7월 기준)

체 험 명	추진주체	기 간	주요내용	방문객수 (명)
승마 체험	옷뜨르 영농조합	2010.8~	승마 체험	800
부작난 체험	청수리 청년회	2010.1~	부작난 만들기	100
도예 체험	산양 도도공방	2010.1~	도예품 만들기	80
노천소성	산양 도도공방	2010.1~	노천소성 체험	120
염색 체험	저지녹색농촌	2010.1~	천연염색	60
보리빵 만들기	낙천테마마을	2010.1~	보리빵 만들기 및 시식	900
보리수제비 만들기	낙천테마마을	2010.1~	보리수제비 만들기 및 시식	650
꽃자왈 생태체험	저지리 노인회 청수리 노인회	2010.6~	생태 탐방 (해설사 참여)	300
빙떡 만들기	청수녹색농촌	2010.9~	전통음식 체험	200

자료 : 제주시(2011), 농촌마을종합개발사업 운영 현황 조사자료, 내부자료

〈표 3-7〉 옷뜨르권역 소득사업 운영 현황(2011년 7월 기준)

시 설 명	보조금액 (백만원)	자부담 금액 (백만원)	법인구성		매출액 (천원/년)	순수익 (천원/년)
			명칭	조합원수 (명)		
승마체험학교	272	68	옷뜨르 영농조합법인	64	49,000/년	2,000/년

자료 : 제주시(2011), 농촌마을종합개발사업 운영 현황 조사자료, 내부자료



〔그림 3-13〕 옷뜨르 문화축제 모습

자료 : 희망을 가꾸는 농어촌마을 이야기 카페(<http://cafe.daum.net/nongchon1000>) 참고

4개 마을이 하나가 되는 권역을 중심으로 옷뜨르 난타 동아리, 산양리 풍물패, 그리고 권역의 청년회가 주축이 되어 옛 농사법을 재현하는 ‘산티51’농사소리를 주제로 하여 2012년 제주 탐라문화제 경선에 참가하여 장려상을 수상한 바 있으며, 이를 문화 상품으로 개발하기 위하여 지속적으로 노력하고 있다.⁵²⁾

51) ‘산티’란 제주특별자치도 제주시 중산간 지방에서 재배되는 밭벼를 뜻함



[그림 3-14] 웃뜨르권역 2012년 제주 탐라문화제 경연 참가

4) 권역의 운영 방안 모색

권역 사업으로 시행한 시설물에 대해 권역 자체 내에서 운영 기금을 조성하여 유지·관리하는 방안을 모색하였는데, 청수 다목적회관(웃뜨르 빛센터)의 경우 권역 공동기금 조성 및 빛센터 자체 사업(회의실 임대, 교육, 체험(숙박 포함))을 통한 기금을 통해 유지·관리 하는 것으로 계획하였으며, 승마체험학교의 경우 운영주체인 웃뜨르영농조합법인의 자체 운영을 통한 수익으로 유지·관리하며 수익금의 15%를 권역 운영 공동기금으로 조성하기로 계획하였다. 그리고 그 외의 시설물에 대해서는 자체사업을 통한 소득과 각 마을의 운영기금을 통해 유지·관리하기로 계획하였다.

<표 3-8> 웃뜨르권역 운영기금 조성 실적(2011년 7월 까지)

구 분	~2007년	2008-2009년	2011년 (7월 현재)	비고
농촌관광(체험 등)사업	-	10	25	
지자체 지원	-	3	-	
합 계	-	13	25	

자료 : 제주시(2011), 농촌마을종합개발사업 운영현황 조사자료, 내부자료

52) 제주시(2012), 시·군·구 자율편성 기능(유형)별 내역사업 실적보고서 참고

5) 시사점

웃뜨르권역의 오늘이 있기까지는 권역의 임안순 추진위원장을 비롯한 리더들의 헌신이 가장 중요했고, 권역으로 귀촌한 예술인을 사무국장으로 영입하여 권역의 전통문화를 살리면서도 웃뜨르권역 만의 개성을 창출한 점이 한 몫 했으며, 도예 동아리, 야생화차 동아리, 난타 동아리 등을 구성하여 주민들의 참여를 유도하고 문화체험프로그램을 개발하여 권역의 문화축제와 연계한 점이 큰 역할을 했다고 할 수 있다.

하드웨어 분야의 시행에 있어서 건축물의 경우 가능하면 리모델링 등의 재활용 방향으로 가도록 지적되고 강조되고 있는 상황이지만 웃뜨르권역의 경우 계획된 건축물들 중 한 곳 만이 리모델링하도록 되어 있었고, 그렇게 시행된 후 현 시점에서 추후 마을에서의 관리 측면으로 다시 한번 바라보았을 때 우려와 함께 약간의 아쉬움이 남는데, 권역 내에 있는 예술인들과 함께 환경개선, 경관개선, 지역문화 활성화 프로젝트의 방향으로 사업시행 시 조금 더 무게를 두었다면 마을 만들기가 더욱 활성화되었을 것이다.

전국의 농어촌 마을만들기 사업을 살펴보면 소득사업에서 성공하는 케이스들이 드문 것이 사실이고, 이는 소득사업의 어려움을 단적으로 보여주는 것이라고도 할 수 있는데, 웃뜨르권역의 경우에도 예외는 아닐 것이다. 지금 현재 웃뜨르권역의 소득사업의 일환으로 시설된 승마체험학교의 경우, 유지·관리할 정도의 수준은 되고 있다고 하며, 꾸준한 홍보활동 등의 노력을 해 나가고 있다. 다행스러운 것은 웃뜨르권역의 활성화 및 지속가능성을 위하여 문화체험 동아리가 구성되어 있으며 이를 통하여 주민들이 소통하고 마을의 공동체가 더욱더 회복될 수 있는 가능성을 열어놓았다는 점이다.

이진희(2013)는 웃뜨르권역의 향후 활성화 방안을 약 4가지로 요약해서 제시하고 있다. 첫째, 권역의 농산물을 활용하여 향토음식과 가공식품을 개발하고 이러한 상품들을 이용하여 판매 또는 체험프로그램을 운영할 것을 제안하고 있고, 둘째, 권역 내의 올레를 지나는 올레꾼들에게 마을에서 생산되는 농산물을 가지고 체험관광을 실시할 것을 제안하고 있으며, 셋째, 권역 내 저지문화예술인마을에 입주한 예술인들에 의한 전시 및 축제 등의 문화행사를 권역 주민뿐만 아니라 제주도민이 참여할 수 있는 축제로 발전시키고 축제 기간에 권역 내 각 마을에서 진행하고 있는 여러 가지 체험프로그램들을 저지문화예술인마을과 함께 운영함으로써 마을 간 유대감을 높이는 것을 제안하고 있다. 그리고 넷째, 권역 내 공동체 사업의 활성화를 위하여 단순한 수익모델이 아닌 다양한 수익모델 창출이 필요함을 강조하면서 전문 운영인력 확충과 사업안정단계에 접어들 수 있는 제도적 지원책이 모색되어야 하며, 외부에서 보여주는 관심이 커뮤니티비즈니스로 연결되어 지속적인 민관 파트너십을 형성할 것을 제안하고 있다.

2. 가시리마을의 마을만들기⁵³⁾

1) 지역의 현황



(그림 3-15) 가시리마을 위치도

서귀포시 표선면에 위치한 가시리는 6개 자연마을(본동, 두리동, 안좌동, 폭남동, 역지동, 생기동)로 이루어진 곳이다.

1392년 고려충신 한천이 이조 개국에 불복하여 제주에 유배되고 가시리에 정착하여 설촌하고 가시오름이라고 칭하였으나 이전에 안좌동에 있는 속칭 “와개위연”에서 변자위가 설촌하였다는 설이 전해지고 있으며 이후 안씨, 오씨, 강씨 등이 입주하여 가시리는 본동 외에 새가름 동네, 용머리왓 동네, 평남마루 동네, 두리물 동네로 가구가 분산 확장되어 가시리와 안좌리로 확장되었다가 1946년 도제실시로 가시리로 통합되었으며 광복 후 1948년 4.3사건으로 부락이 폐허가 되었고, 1949년 5월 4.3사태의 진압으로 부락이 재건되기 시작했으며, 1962년 정부지원으로 생기동에 문화촌을 설정하고 집단이주하여 지금의 자연마을들로 구성되었다.

가시리마을은 제주시내에서 약 35km의 거리에 자동차로 약 50분정도 소요되고, 서귀포시내에서 약 26km의 거리에 자동차로 약 40분정도 소요되는 거리에 위치해 있으며, 지방도 1118, 1136호선이 남북과 동서로 지나가 광역 간선도로인 1132호선과 연결되어 서귀포시로 접근성이 용의하며 권역 중심으로 군도 75호선이 산록도로인 1112호선과 연결되어 마을의 주간선도로 역할을 하고 있다.

53) 한국농어촌공사(2009), 가시리권역 농촌마을종합개발사업 기본계획서, 자료 검토 후 재구성

가시리는 주로 표고 100m~400m 지대에 위치하고 경사도가 대부분 10° 이하로 이루어져 있는 북에서 남으로 경사를 이루고 있는 대평원지대이다. 마을의 총 면적은 5,602ha로, 서귀포시 면적의 6%, 표선면 면적의 41%를 차지하고 있는데, 임야(2,959ha)가 전체면적의 53%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 다음으로 목장(1,499ha)이 27%, 전(573ha)이 10%, 기타(377ha)가 7%, 과수원(169ha)이 3% 등의 순으로 파악되었다.

2013년 현재 인구는 1,141명으로 남자 606명(53.1%), 여자 535명(46.9%)의 비교적 고른 성비 분포를 보이고 있으며 2009년 마을의 인구수 1,173명과 비교해보면 4년 사이에 32명이 감소한 것으로 나타났다.

마을 내 가구수는 484가구이고 가구당 인구수는 2.4명인데, 전체가구 중 농가는 403호로 약 83.3%를 차지하고 있고, 비농가는 81호로 약 16.7%를 차지하고 있다.

마을의 산업구조는 1차 산업인 농축산업에 약 88%가 종사하고 있으며, 다음으로 3차 산업인 서비스업에 약 9%가 종사하고 있는데, 1차 산업의 경우 감귤, 한라봉 등의 과채류 중심의 농업 소득이 주를 이루면서 더덕, 무, 당근 등의 발작물 재배를 통해 소득을 올리고 있으며, 3차 산업의 경우 가시리 주변의 소규모 상점이나 음식점 등을 운영하면서 소득을 올리는 것으로 파악되었다.

농가의 순수농업 평균 소득은 약 1,557만 원 정도로 전국 평균 1,003만 원, 제주 평균 1,003만 원에 비하여 많이 높은 편이라고 할 수 있다.

가시리는 표선면이 속한 제주도의 동부권에 포함되고 학교 통학권, 시장 이용권, 행정기관 이용권 등 면소재지인 표선면을 중심으로 일상 생활권이 형성되어 있으며, 마을에는 가시리사무소, 농협, 파출소, 보건지소, 소규모 상점 등 소생활권이 형성되어 있다.

표선면과 가시리를 경유하는 순환버스가 40분 간격으로 운행하고 있으며, 서귀포와 표선면을 통하여 수산까지 경유하는 중산간 버스노선이 1시간 간격으로 운행하고 있다.

가시리의 주택은 90% 정도가 양호한 편이며 10년 내 신축이 필요한 가구가 40호(10%) 정도라고 할 수 있다.

마을의 의료시설은 1차적으로 리사무소에 위치한 가시보건진료소를 이용하며, 대부분 표선면의 보건지소, 병·의원, 치과, 한방의원을 이용하고 있다.

가시리 인근의 교육시설로 하천리에 위치한 한마음초등학교가 있는데, 2001년 개교하여 가시리를 포함한 인근 마을들의 구심점 역할을 하고 있다고 한다. 그리고 표선면 소재지 인근에 표선초등학교가 있고, 표선중학교 및 표선고등학교가 위치하여 마을의 학생들이 표선면 내로 통학하고 있는 실정이다.

마을의 공동조직으로는 청년회, 농민회, 노인회, 부녀회 등이 조직되어 면 및 마을의 중요 조직으로 운영되고 있으며 마을의 특성상 영농회가 조직되어 영농기술 및 자료교환의 장으로 주로 이용하고 있다.

축산과 함께 복합영농을 하고 있는 중산간 마을로 따라비오름, 갑선이오름, 대록산 등 13개의 오름이 마을을 둘러싸고 있으며 조선시대 최고 등급의 말을 길러내던 750여 ha에 이르는 마을 공동목장(옛 갑마장)을 소유하고 있다. 마을공동목장 주변으로 목축문화유산 중의 하나인 잣성⁵⁴⁾이 유명한데, 가시리는 갑마장, 녹산장 등 말과 관련된 다양한 자원들을 소유하고 있다는 점이 독특하다고 할 수 있다.

권역 내 축제는 유채꽃 축제가 표선면주민자치위원회를 중심으로 하는 가장 큰 행사인데 1983년 1회를 시작으로 2014년에는 32회 제주 유채꽃잔치를 개최하는 등 축제를 통해 지역을 알리고 있으며 유채꽃과 어우러진 넓은 들판, 최고의 드라이빙코스, 오름 트래킹코스 등으로 최근에 더욱 각광을 받고 있다.

2) 가시리 마을만들기의 배경 및 개요

예로부터 땅이 기름져서 농사가 잘 되는 마을로 유명했던 가시리마을은 4.3사건을 거치면서 마을 대부분이 불태워지고 많은 사람들이 희생을 당하는 아픔을 겪게 되었고 이후 주민들은 생존을 위하여 부지런히 일하면서 가정과 마을의 재건을 위해 그 어느 때 보다도 열정적이었다.

그러나 다른 농촌 지역과 마찬가지로 점차 인구가 감소하고 노령화되고 있었고, 마을 활성화 대책이 시급한 상황이었으며 마을의 내면을 살펴보면 마을 내의 공동체 의식은 부족했다.

이러한 상황에서 마을의 리더들을 중심으로 하여 장기적인, 지속가능한 마을의 발전을 위하여 공동체 의식을 회복하고 문화 공동체를 육성하기 위한 움직임이 시작된 것이다.

농림수산식품부에서 주관하는 사업인 농촌마을종합개발사업에 선정되어 2009년도에 기본계획을 수립하였다. 이 사업계획의 전체기간은 10년으로 하되 기반구축단계 5년(2010년~2014년)은 정부의 재정지원이 수반되고 가시리권역의 발전 비전을 가시화할 수 있는 공공부문 기반사업 위주로 실행하는 것으로 계획을 수립하였고, 기반구축단계 5년 중 자립단계 3년(2010년~2012년)은 민간부문의 투자 및 자체적인 발전을 유도하고, 혁신단계 2년(2013년~2014년)은 마을의 지속적인 발전을 위한 기반을 정착시킬 수 있도록 계획을 수립하였으며, 총 10년의 계획기간 중 개발효과의 극대화를 위하여 권역 내 타 사업과 연계될 수 있도록 계획하였다.

54) 조선시대에 제주 지역의 중산간 목초지에 만들어진 목장 경계용 돌담을 말함

〈표 3-9〉 가시리권역 농촌마을종합개발사업의 목표·전략 및 내용 요약

장기발전목표	유채꽃과 그린에너지가 어우러지는 '생명의 마을'		
추진전략	살맛나는 풍요마을 만들기	탄소제로 녹색마을 만들기	아름다운 생명마을 만들기
H/W 전략	<ul style="list-style-type: none"> 유채꽃프라자 	<ul style="list-style-type: none"> 농축산물가공시설 유채꽃단지조성 	<ul style="list-style-type: none"> 다목적광장 꽃길조성 및 돌담정비 트레일코스 휴게공간 진입도로 및 주차장조성 조형물 설치 행기머체쉼터정비 목장정비 및 승마코스조성 권역안내판
S/W 전략	<ul style="list-style-type: none"> 친환경농산물 판매 및 유채관련 상품개발 - 체험프로그램개발 컨설팅 - 산지유통개선 컨설팅 - 상품개발 컨설팅 친환경농업 전문교육 	<ul style="list-style-type: none"> 에너지 자립마을 추진 권역 특화품목 브랜드화 기후변화대응 교육프로그램 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 내 집 앞 가꾸기 쓰레기 분리수거 마을경관보전 및 생태자원 유지·보전
연계사업	<ul style="list-style-type: none"> 신문화공간조성사업 	<ul style="list-style-type: none"> 풍력발전단지조성사업 신재생에너지조성 산지친환경물류센터 및 복합비료공장 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 신문화공간조성사업 마을소유 오름에 대한 자생꽃 식재

이 사업 역시 옷뜨르권역 농촌마을종합개발사업과 마찬가지로 기존 사회기반시설(SOC) 위주의 하향식 개발사업에서 벗어나 농촌다움과 쾌적성을 유지하면서 살고 싶고 찾고 싶은 농촌정주공간을 조성하여 마을에 희망과 활력을 불어넣기 위하여 시행하는 것으로, 향후 가시리마을의 농촌다움을 유지·보전시키고 쾌적함을 증진시키며, 도농교류를 통한 마을의 다원적 기능을 확충하여 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 국토의 균형발전을 도모하는 것을 그 목적으로 한다.

총 72억 2500만 원의 사업비를 가지고 주민들이 주체가 되어 '유채꽃과 그린에너지가 어우러지는 생명의 마을'이라는 장기비전을 위해 지금 현재도 마을사업을 진행 중에 있다.

또한 농림수산식품부의 사업인 신문화공간조성사업에도 선정되었는데, 이 사업은 농어촌 지역 내 유·무형의 향토자원을 보전하고 농어업용 시설 등을 문화공간으로 리모델링하여 지역주민과 도시민 등이 함께하는 교류 프로그램을 개발·보급하는 것으로, 이를 통해 지역주민에게 잊혀지고 사라져가는 농어촌의 문화를 복원·활용하여 도서관, 공연장, 공예학교 등 주민 교류 및 여가활동의 공간을 제공하고, 지역 고유의 각종 체험프로그램을 개발·접목하여, 도시민과 함께하는 문화교류의 거점으로 발전시켜나가는 사업이다.

가시리마을 신문화공간조성사업은 2009년도에 기본계획을 수립하여 2011년도에 완료하였다. 총 20억 원의 사업비가 투자되는 이 사업 역시 주민들이 주체가 되는 상향식 사업으로 목축

문화 박물관(조랑말 박물관), 가시리 문화센터, 가시리 창작지원센터, 가시리 목공방, 가시리 디자인카페 등의 하드웨어사업을 시행했고, 가시리 문화지도 제작, 공공디자인 프로젝트 진행, 가시리 문화학교 운영, 마을달력 및 마을신문 제작, 축제 진행 등의 소프트웨어 및 휴먼웨어 사업을 시행하였다.

뿐만 아니라 지식경제부의 사업인 풍력발전단지조성사업에도 선정이 되어 2009년 1월부터 2010년 2월까지 사업비 436억 원을 투입하여 마을공동목장 주변에 풍력발전시설 16기를 설치하였는데, 이 사업은 저탄소 녹색성장이라는 정부의 정책과 에너지 자립마을 구축이라는 마을사업의 전략과도 맞아떨어지는 것이었다.

2011년 3월 행정안전부가 주관하는 친환경생활환경조성 공모사업에서 가시리의 '갯마장 및 기름질 조성사업'이 선정되었고, 2011년 12월까지 사업비 5억 원을 투입되어 탐방객들을 위해 마을공동목장 내 말테우리⁵⁵⁾의 애환이 서려있는 갯마장길을 정비하고, 마을 간을 이어주는 기름질 구간에 수목정비, 쉼터 조성, 안내판 설치 등을 시행하였다. 마을고유의 목축문화와 연관된 길을 정비함으로써 기존의 제주 올레길과 차별화할 수 있음은 물론 탐방객들이 많이 찾을 것으로 기대되고 있다.

이렇게 가시리 마을에는 풍력발전단지조성사업, 신문화공간조성사업 및 친환경생활환경조성사업 등이 진행되었고, 현재 농촌마을종합개발사업이 시행 중에 있는 등 최근 5년 내에 마을에는 큰 변화의 움직임이 있다.

3) 가시리 마을만들기 사업의 주민참여와 거버넌스 전개과정

가시리는 몇 년 전까지만 해도 제주도 내에서 상대적으로 인지도가 낮은 마을 중의 하나였다. 제주 전통의 목축문화와 풍부한 자연자원, 마을의 넓은 목장을 가지고 있음에도 제대로 활용을 하지 못하고 있었고, 주민들이 이용하고 운영할 수 있는 문화 인프라 및 도농교류의 기반 구축도 부실한 상태에 있었으며, 특히 다양한 주민구성원이 있음에도 실질적으로 마을가꾸기를 추진하기 위한 주민의 역량이 부족하여 마을의 문화 활동과 문화역량이 매우 미약한 상태였었다.⁵⁶⁾

인근 마을이 여러 사업을 통해 발전하는 모습을 보면서 가시리마을의 리더들은 자극을 받았고 2008년, 농촌마을종합개발사업 공모에 도전하게 되었는데, 가시리 마을만들기 추진위원회 위원장을 비롯한 리더들은 마을 발전의 절박함을 주민들에게 알리기 위해 쉽 없이 뛰어다녔고, 그래도 무관심한 주민들을 마주할 때면 힘이 빠질 때도 있었지만 포기하지 않고 끊임없이 설명을 받

55) '말테우리'란 말똥이꾼을 뜻하는 제주 방언임

56) 지금중(2011), 농촌 커뮤니티 활성화와 문화 활동, 현장비평, 로컬리티 인문학 6호, pp.324-325.

복하면서라도 이해시키고자 노력하였다. 그런 마을 리더들의 열정으로 주민들이 서서히 관심을 가지게 되었고, 사업 예비계획을 세울 때, 주민들은 농사일이 끝난 후 피곤했지만 밤에 함께 모여 협의를 하면서 계획서를 만들었다고 한다. 이런 주민들의 열정적인 노력의 결과 결국 사업 대상으로 선정되었고 지금도 열심히 사업을 진행하고 있다.

2008년, 마을 리더들의 열정과 가시리로 귀촌한 문화기획가의 소통으로 문화의 복원, 문화의 교류가 주가 되는 농림수산물부 공모사업인 신문화공간조성사업에도 선정되었다.

이 사업으로 가시리의 옛 목축문화를 상징하는 조랑말 박물관을 만들어 마을의 전통문화를 계승하고자 하였는데, 특이한 점은 이 곳이 전국 최초의 리립(里立)박물관이라는 점이다. 조랑말 박물관의 지속가능한 운영·관리를 위한 전문 인력 부족의 해소를 위하여 가시리 마을만들기의 처음 단계부터 협력해 오면서 마을에 많은 도움을 주었던 예비사회적기업에 위탁 운영을 하게 되었고, 수익금의 50%는 마을에 분배하는 형태로 협력하고 있다. 마을 박물관의 운영을 위하여 지역 주민들이 고용되고 있어서 농식품부의 사업취지에도 부합한다고 볼 수 있으며, 위탁 운영을 해 가면서 몇 년 후 마을의 운영 능력이 향상되면 마을의 자체적인 운영이 가능할 것으로 기대하고 있다.

그 뿐만 아니라 가시리 문화센터, 가시리 목공방, 가시리 디자인카페, 가시리 창작지원센터 등을 통하여 문화를 이용한 도농교류를 꾀하고 있다고 한다. 특히 가시리 창작지원센터는 마을의 주민들을 교육시키고 창작활동을 하는 조건으로 작가들을 입주시키는 거주공간으로 현재까지 거주했던 작가들은 약 40명 정도 되고 이들은 마을의 주민들과 방문객들을 이어주는 가교 역할을 하고 있다고 한다. 작가가 가시리의 문화를 소재로 주민들과 방문객을 연결시켜 주고 있어서 도농교류의 수준이 다른 지역의 것과는 차별화가 될 것이라는 것을 알 수 있다. 가시리 문화센터에서는 난타, 댄스, 밴드 등의 주민 문화동아리 활동이 이루어지고 있고, 가시리 목공방 등에서는 미술, 천연염색, 국궁, 목공, 석공, 사진, 생태건축 등의 문화교실, 어린이·청소년들을 위한 청소년 영화교실, 방송, 마을신문 만들기, 목축캠프, 제주어교실 등의 문화교실, 그리고 노인들을 위한 자서전학교, 민속재현학교 등의 문화교실을 운영하고 있는 등 문화를 통한 공동체 복원에 많은 노력을 쏟고 있다.

가시리에서 마을을 발전시키기 위한 열정을 가지고 최근 여러 가지 마을만들기 사업을 추진함에 있어 마을주민, 전문가, 행정기관 간의 협력 또한 빼놓을 수 없다. 행정에서의 관심이 부족한 것 같다는 일부 주민들의 의견⁵⁷⁾도 있었으나, 결국 마을만들기 사업의 신청 단계에서부터 시작하여 선정되어 성공적으로 시행해가는 과정에 있어서 마을주민들과 전문가 그리고 행정의 협력이 있었기에 가능한 부분이었다고 할 수 있다. 이정원(2013 : 52)은 가시리 마을만들기 마을만들기의 참여에 있어서 행정이 제한적으로 참여하고 전문가와 주민이 협동적 관계를 이루는 형태로 보았다.

57) 연구자의 가시리 마을만들기 추진위원 청문조사내용(2013년 7월).



[그림 3-16] 가시리마을 주민 문화동아리 및 체험활동 모습

자료 : 희망을 가꾸는 농이촌마을 이야기 카페(<http://cafe.daum.net/nongchon1000>) 참고

〈표 3-10〉 가시리마을 문화학교 프로그램 구성

구분	진행 프로그램
문화동아리	타악동아리, 마을밴드동아리, 로컬푸드(향토요리)동아리
문화교실	제주민요교실, 연극교실, 미술교실, 천연염색교실, 영화관람, 국궁교실, 목공교실, 석공교실, 금속공예교실, 사진과 브로킹, 재활용예술교실, 생태건축교실
미취학 어린이 문화교실	블록놀이, 생태체험, 만들기(클레이, 점토, 종이 등), 전래놀이, 마을 보물찾기, 문자교실, 영상 등을 활용한 통합교육
어린이·청소년 문화교실	청소년 영화교실, 방송, 마을신문 만들기, 신화교실, 목축캠프, 제주어교실
노인 문화교실	자서전 학교교실, 민속재현 학교교실

자료 : 가시리 문화학교 프로그램 신청 안내서(2010) 참조

4) 시사점

최근 5년 내에 가시리마을 주민들의 열정으로 농촌마을종합개발사업, 신문화조성사업, 친환경 생활환경조성사업, 그리고 풍력발전단지조성사업을 시행하여 분산적 투자가 아닌 집중적 투자를 통한 연계 사업 간의 시너지효과를 보이면서 마을이 조금씩 변화하고 있다.

750여 ha정도의 넓은 면적의 목장을 가시리에서는 마을 공동으로 소유하고 있고, 이는 어떤 것과도 바꿀 수 없는 소중한 재산이라고 할 수 있다. 마을의 소중한 재산을 지켜온 결과 지금은 그 공간에서 공동체 문화를 복원하기 위한 다양한 시도들이 주민 주도로 이루어지고 있다.

가시리 마을만들기의 초점은 공동체 문화의 복원 및 개발이라고 할 수 있는데, 단기적인 경제적 소득증대가 아닌 문화적 가치를 찾는 속에서의 지속가능한 운영을 추구하는 것이다.

가시리 마을만들기 사업은 일시적 완결형 사업이 아니라, 현재도 마을 주민 모두를 위한 문화교실 및 동아리 운영, 창작지원센터 운영 등 농촌마을의 물리적, 사회적 취약점을 보완하기 위한 지속적인 마을활성화의 노력으로 연계되고 있다는 점에서 주목할 만하다.⁵⁸⁾

가시리에서의 주민 문화동아리 활동이나 문화교실 활동은 영농으로 바쁜 주민들의 문화욕구를

58) 이정원(2013), 농촌경관계획 및 관리를 위한 주민참여 활성화 방안 연구, 서울대 박사학위 논문, p.52.

충족시켜주고 어린이들의 문화적 감수성과 삶의 질을 높여주는 수단이 되고 있으며, 단순히 문화를 배우는 차원을 뛰어넘어 주민들 간에 소통하고 공동체 문화를 복원해가고 있다는 데 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

이런 과정들을 통해 형성되는 문화유산은 관광자원으로서 직·간접적으로 지역경제의 수입증대를 가져오는 경제적 가치가 있으며, 관광객은 방문하는 지역의 문화유산에 대한 이해를 높이고 지역주민은 자신이 보유하고 있는 문화유산에 대한 자긍심과 이해를 더욱 증진시킬 수 있어 애향심도 높아지게 된다.⁵⁹⁾

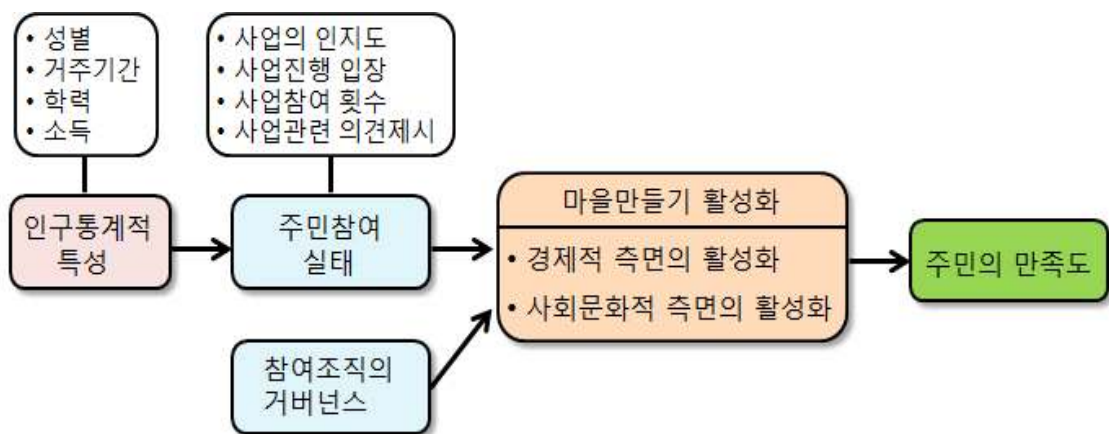
가시리 마을만들기의 활성화는 마을만들기 추진위원회 안봉수 위원장을 비롯한 리더들의 열정과 헌신, 마을로 귀촌한 문화전문가의 기획력, 그리고 공동체 활동으로 행복한 주민들의 순수한 참여가 있어서 가능한 것이라고 할 수 있다.

59) 장성수(2005), 역사·문화 테마파크 조성계획의 적용사례 : 제주무속신화를 중심으로, (한국문화관광학회 문화관광연구 제7권 제1호), p.49.

제4장 연구의 설계

제1절 연구의 모형

본 연구의 궁극적인 목적은 농어촌 마을만들기의 활성화 방안에 관한 실증 연구를 하는 것이고, 이를 위하여 첫째, 연구 대상 지역의 인구 통계적 특성에 따른 주민참여 실태의 차이를 분석하고 둘째, 주민참여의 실태에 따르는 농어촌지역 마을만들기 활성화의 차이를 분석해 보고자 하며, 셋째, 참여조직의 거버넌스가 농어촌지역 마을만들기 활성화에 미치는 영향을 분석하고, 넷째, 농어촌지역 마을만들기 활성화가 주민의 만족도에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다. 선행연구에서 확인한 내용 중 둘째 연구의 목적과 유사한 내용이 가장 많았으나 연구 대상이 대부분 도시지역에 국한되어 있었고 대부분 단순 빈도분석이나 단순한 사례 분석 수준에 그치고 있었으며 종합적인 선행연구 자료도 부족한 실정이었다. 제주지역 내에서는 아직까지 농어촌지역의 마을만들기 활성화에 관하여 실증 분석한 논문을 확인할 수 없었다. 본 연구에서의 연구 모형은 <그림 4-1>과 같이 설정하였으며, 이를 토대로 가설을 설정하고 실증 분석을 통하여 검증하였다.



(그림 4-1) 연구의 모형

제2절 가설의 설정

본 연구는 제주지역의 농촌 마을만들기 사업을 시행한 옷뜨르권역 주민들의 인구 통계적 특성에 따른 마을만들기의 주민참여 실태 차이를 분석하고, 주민참여 실태에 따르는 마을만들기 활성화의 차이를 분석하며, 마을만들기 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 미치는 영향 관계, 그리고 마을만들기 활성화가 마을만들기의 주민 만족도에 미치는 영향 관계를 분석함으로써 농어촌 마을만들기 사업의 활성화 방안을 모색하기 위한 중요한 기초 연구 자료로 활용코자 하는 데 이의가 있다고 할 수 있고, 연구의 가설은 다음과 같이 크게 네 가지로 설정하였다.

가설 1) 인구 통계적 특성에 따라 마을만들기의 주민참여 실태에 차이가 있을 것이다.

가설 2) 주민참여 실태에 따라 마을만들기 활성화에 차이가 있을 것이다.

가설 3) 참여조직의 거버넌스는 마을만들기 활성화에 영향을 미칠 것이다.

가설 4) 마을만들기의 활성화는 주민만족도에 영향을 미칠 것이다.

제3절 조사방법 및 설문지 구성

1. 조사방법

본 연구의 목적을 달성하기 위한 조사의 대상은 제주도 농어촌 마을만들기 사업 중에서 본격적인 상향식 마을만들기 사업의 시초가 되는 농촌마을종합개발사업의 권역 중 가장 최근에 준공되었으며, 2010년 농림수산식품부 전국 평가에서 최우수 권역으로 선정된 바 있는 제주시 한경면 옷뜨르권역으로 선정하였고, 대상 권역의 4개 마을(저지리, 청수리, 산양리, 낙천리) 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

권역의 농한기라고 할 수 있는 2013년 7월 8일~7월 31일까지 24일간에 걸쳐 총 300부의 설문 조사를 실시하였는데, 그 중 부정확하게 응답한 25부를 제외한 275부를 분석에 활용하였다.

본 조사는 권역의 주민들을 대상으로 조사 목적을 직접 설명하고 설문에 응하겠다는 응답자에게 설문을 제시하여 응답자가 직접 설문지에 기입하는 자기 기입법(self-administered

questionnaire survey method)을 사용하였다.

2. 설문지 구성

본 연구에서 사용한 설문지는 마을만들기 사업의 주민참여 실태, 참여 조직의 거버넌스, 마을만들기의 활성화 및 주민만족도, 이렇게 크게 세 가지로 분류하고 각 각의 세부 항목을 바탕으로 구성하였으며, 문항의 간결성, 논리성, 명확성 등을 갖추기 위해서 선행 연구자들의 연구를 토대로 하여 본 연구의 목적에 부합되도록 연구자가 재작성 하였다.

설문지 작성을 위하여 이민우(2011) “마을만들기에서 주민이 인식하는 주민 간 갈등양상에 관한 연구”, 이지혜(2009) “마을만들기 사업에 있어서 주민참여도에 관한 영향구조 분석”, 안중현(2008) “농촌관광마을 만들기과 주민참여”, 방한영(2003) “농촌활성화를 위한 지역유산 활용 및 마을만들기에 대한 연구” 등의 문헌들을 참고하였다.

본 설문지의 구성은 주민참여와 관련하여 10문항, 참여조직의 거버넌스와 관련하여 4문항, 마을만들기의 활성화 및 주민만족도와 관련하여 11문항, 인구 통계학적 특성과 관련하여 6문항, 총 31문항으로 구성하였고, Likert 5점 척도, 서열척도, 명목척도, 등간척도, 비율척도를 사용하였다.

〈표 4-1〉 설문지 구성

구성지표	번호	구성내용	척도
주민참여	1	사업 진행시 해당 그룹	서열
	2	권역사업(마을만들기)의 인지 정도	Likert 5점
	3	사업진행에 대한 입장	
	4	사업 과정에서 주민 간 협조 정도	
	5	사업에 참석한 횟수	서열
	6	사업 추진 시 주민회의가 가장 많이 열린 시기(단계)	
	7	사업관련 의견제시 여부	명목
	8	사업 시행 후 참여의식 개선에 대한 주민들의 생각	Likert 5점
	9	다수 주민들의 사업참여 독려 방법	명목
	10	다수 주민들의 사업참여와 마을만들기 활성화	Likert 5점

구성지표	번호	구성내용	척도
참여조직의 거버넌스	1	행정(지자체)에서의 활발한 지원 정도	Likert 5점
	2	전문가 그룹에서의 활발한 참여 정도	
	3	주민·행정·전문가집단의 동반자적 관계구축과 마을만들기 활성화	
	4	사업 당초 리더그룹의 연임, 신임 리장의 당연직 체계 마련과 마을만들기 활성화	

구성지표	번호	구성내용	척도
활성화 및 주민만족도	1	권역사업(마을만들기)에 대한 주민 만족도	Likert 5점
	2	마을이 유명해져 방문객 증가	
	3	공동시설 개선, 생활의 편리성 증대	
	4	마을의 땅값 상승	
	5	체험프로그램 운영으로 인한 소득 증가	
	6	농산물판매 증가로 인한 소득 증가	
	7	소득기반시설 사업참여로 인한 소득 증가	
	8	민박손님 증가로 인한 소득 증가	
	9	마을의 청결, 경관 개선	
	10	주민들의 만족도 증가와 마을만들기 활성화의 밀접한 연관성	
11	권역사업(마을만들기) 시행으로 가장 유익하다고 생각하는 사업	명목	

구성지표	번호	구성내용	척도
인구 통계 특성	1	성별	명목
	2	연령	등간
	3	거주기간	
	4	직업	명목
	5	학력	서열
	6	가구소득	비율

제4절 자료 분석방법

본 연구에서는 조사 대상지 주민들을 대상으로 수집된 자료의 통계처리 데이터 코딩 과정을 거쳐 분석 프로그램인 SPSS 12.0을 활용하였다.

우선 인구 통계적 특성에 따른 마을만들기의 주민참여 실태 차이를 분석하고, 주민참여 실태에 따르는 마을만들기 활성화의 차이를 분석하였으며, 그 다음 마을만들기 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 미치는 영향관계와 마을만들기 활성화가 마을만들기의 주민만족도에 미치는 영향 관계를 차례로 분석하였다.

〈표 4-2〉 본 연구에서 사용된 주 분석 방법

내용	분석 방법
○ 인구 통계적 특성, 주민참여 실태, 참여 조직의 거버넌스, 마을만들기의 활성화 및 주민만족도 분석	○ 빈도분석
○ 마을만들기 활성화 항목 신뢰도 및 타당성 분석	○ Cronbach 알파 계수를 이용한 신뢰도 분석, 요인분석, 상관관계분석
○ 인구 통계적 특성에 따른 주민참여 실태 차이 분석	○ T-검정, 일원배치분산분석
○ 주민참여 실태에 따른 마을만들기 활성화의 차이 분석	○ T-검정, 일원배치분산분석
○ 참여조직의 거버넌스와 마을만들기 활성화의 영향 관계, 마을만들기의 활성화와 주민만족도의 영향 관계 분석	○ 단순회귀분석

인구 통계적 특성 변수로는 성별, 연령, 거주기간, 직업, 학력, 소득 등의 변수로 한정하였다.

분석 방법을 살펴보면, 첫째, 표본의 인구 통계적 특성과 마을만들기의 주민참여 실태, 참여조직의 거버넌스, 마을만들기 활성화 및 주민 만족 정도를 알아보기 위하여 빈도분석(frequency Analysis)을 실시하였고, 둘째, 설문지를 구성하고 있는 마을만들기 활성화 항목들의 신뢰성을 검증하기 위해 내적 일관성을 나타내는 Cronbach 알파를 산출하여 신뢰도를 분석하였고 연구 가설을 분석하기 전에 마을만들기의 활성화와 관련된 변수들 간의 동질적 특성을 갖는 속성 차원으로 분류하기 위하여 탐색적 요인분석을 실시하였으며, 변수들 간의 관련성 정도를 파악하기 위하여 상관관계분석을 실시하였다. 셋째, 인구 통계적 특성에 따른 주민참여 실태의 차이, 그리고

주민참여 실태에 따르는 마을만들기 활성화의 차이 분석을 위하여 T-검정(T-test)과 일원배치분산분석(One Way ANOVA)을 실시하였으며, 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 미치는 영향관계, 마을만들기의 활성화가 주민만족도에 미치는 영향관계를 알아보기 위하여 단순회귀분석(Regression Analysis)을 실시하였다.

제5장 실증분석

제1절 자료의 분석

1. 인구 통계적 특성

본 연구의 인구 통계적 특성에 대한 빈도분석 결과는 아래의 <표 5-1>과 같다.

〈표 5-1〉 응답자의 인구 통계적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	207	75.3
	여	68	24.7
연령	20대	1	0.4
	30대	16	5.8
	40대	59	21.5
	50대	118	42.9
	60대	72	26.2
	70대 이상	9	3.3
거주기간	5년 이하	8	2.9
	6~10년	10	3.6
	11년~15년	16	5.8
	16년~20년	66	24.0
	21년 이상	175	63.6
직업	농어업	248	90.2
	자영업	6	2.2
	회사원	4	1.5
	전업주부	14	5.1
	학생	1	0.4
	기타	2	0.7

학력	초등학교 이하	8	2.9
	중학교	98	35.6
	고등학교	137	49.8
	대학교	32	11.6
	대학원	-	-
소득	1,500만 원 이하	7	2.5
	1,500~3,000만원	18	6.5
	3,000~4,500만원	125	45.5
	4,500~6,000만원	99	36.0
	6,000~7,500만원	17	6.2
	7,500만 원 이상	9	3.3

성별 분포에서는 전체 응답자 275명 중 남성이 207명(75.3%), 여성이 68명(24.7%)로 비교적 남성응답자가 여성보다 많은 것으로 나타났다.

연령 분포를 살펴보면 20대가 1명(0.4%), 30대가 16명(5.8%), 40대가 59명(21.5%), 50대가 118명(42.9%), 60대가 72명(26.2%), 70대 이상이 9명(3.3%)으로 50~60대가 가장 많은 69.1%의 비율을 보이고 있다.

거주기간 분포에서는 5년 이하 8명(2.9%), 6~10년 10명(3.6%), 11년~15년 16명(5.8%), 16~20년 66명(24%), 21년 이상 175명(63.6%)으로 나타났다.

직업별 분포는 농어업 248명(90.2%), 전업주부 14명(5.1%), 자영업 6명(2.2%), 회사원 4명(1.5%), 기타 2명(0.7%), 학생 1명(0.4%)의 순으로 나타났다.

학력 분포를 살펴보면 초등학교 이하 8명(2.9%), 중학교 98명(35.6%), 고등학교 137명(49.8%), 대학교 32명(11.6%)으로 고등학교 학력이 가장 높은 비율을 보이고 있다.

가구별 소득 분포는 1,500만 원 이하 7명(2.5%), 1,500~3,000만원 18명(6.5%), 3,000~4,500만원 125명(45.5%), 4,500~6,000만원 99명(36.0%), 6,000~7,500만원 17명(6.2%), 7,500만 원 이상 9명(3.3%)으로 나타났다.

2. 주민참여 실태, 참여조직의 거버넌스, 농어촌 마을만들기 활성화 및 만족도 특성

마을만들기의 주민참여 실태, 참여조직의 거버넌스, 마을만들기 활성화 및 만족도와 관련된 빈도분석 결과는 아래의 <표 5-2>와 같다.

〈표 5-2〉 응답자의 참여 실태, 참여조직의 거버넌스, 마을만들기 활성화 및 만족도

구분		빈도(명)	비율(%)
권역 사업 진행시 해당 그룹	지도자	33	12.0
	지도조직의 일원	82	29.8
	일반주민	160	58.2
마을만들기(권역사업)의 인지도	모른다	4	1.5
	보통이다	119	43.3
	조금알고있다	115	41.8
	매우잘알고있다	37	13.5
당초 사업진행에 대한 주민 입장	매우반대했다	1	0.4
	반대했다	12	4.4
	반반이었다	92	33.5
	찬성했다	160	58.2
	매우찬성했다	10	3.6
주민 간 협조정도	매우안됨	2	0.7
	안됨	116	42.2
	잘모르겠다	4	1.5
	잘됨	151	54.9
	매우잘됨	2	0.7
사업참여 횟수	회의 개최여부를 모름	12	4.4
	1~2회	116	42.2
	3~4회	68	24.7
	5~6회	41	14.9
	7~8회	27	9.8
	9회 이상	11	4.0
사업관련 의견제시	예	72	26.2
	아니오	203	73.8
주민회의 활성화단계	사업준비단계	89	32.4
	기본계획단계	76	27.6
	사업시행단계	97	35.3
	관리운영단계	11	4.0
주민 참여의식의 개선	전혀아니다	1	0.4
	아니다	13	4.7
	보통이다	117	42.5
	그렇다	142	51.6
	매우그렇다	2	0.7

구분		빈도(명)	비율(%)
주민참여 독려방법	교육·견학기회 확대	214	77.8
	금전적인 보상	9	3.3
	주민에게 감독권한 등 재량권 부여	36	13.1
	순번을 통한 사업참여	7	2.5
	실 이익자가 주도	6	2.2
	기타	3	1.1
다수 주민의 사업참여로 마을만들기 활성화	전혀아니다	-	-
	아니다	3	1.1
	보통이다	93	33.8
	그렇다	143	52.0
	매우그렇다	36	13.1
행정에서 활발히 지원했다고 생각하는가	전혀아니다	1	0.4
	아니다	24	8.7
	보통이다	140	50.9
	그렇다	108	39.3
	매우그렇다	2	0.7
전문가그룹에서 활발히 참여했다고 생각하는가	전혀아니다	-	-
	아니다	14	5.1
	보통이다	138	50.2
	그렇다	117	42.5
	매우그렇다	6	2.2
주민, 행정, 전문가그룹의 동반자적 관계구축으로 마을만들기 활성화	전혀아니다	7	2.5
	아니다	68	24.7
	보통이다	5	1.8
	그렇다	128	46.5
	매우그렇다	67	24.4
당초 리더그룹(위원장, 사무국장, 리장 등)의 연임, 신임리장의 당연직체계 마련으로 마을만들기 활성화	전혀아니다	5	1.8
	아니다	20	7.3
	보통이다	125	45.5
	그렇다	115	41.8
	매우그렇다	10	3.6
권역사업 만족도	매우불만족	1	0.4
	불만족	16	5.8
	보통이다	191	69.5
	만족	66	24.0
	매우만족	1	0.4
권역사업 중 가장 유익한 사업	기초생활정비	54	19.6
	경관개선	46	16.7
	소득기반시설	78	28.4
	지역역량강화	97	35.3
주민 만족도 증가와 마을만들기 활성화의 밀접한 연관성	전혀아니다	1	0.4
	아니다	5	1.8
	보통이다	114	41.5
	그렇다	154	56.0
	매우그렇다	1	0.4

권역사업 시행 시 해당 그룹에서는 지도자(위원장, 리장, 권역사무장, 노인회장, 개발위원장, 청년회장, 부녀회장 등) 33명(12.0%), 지도조직의 일원 82명(29.8%), 일반주민 160명(58.2%)으로 응답자 중 일반주민이 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다.

마을만들기(권역사업)의 인지도에 있어서 모른다 4명(1.5%), 보통이다 119명(43.3%), 조금알고있다 115명(41.8%), 매우잘알고있다 37명(13.5%)으로 아주 잘 알고 있는 빈도가 다소 낮게 나왔고 대부분이 조금 알고 있거나 보통의 수준임을 알 수 있었다.

당초 사업 진행에 대한 입장은 찬성이 160명(58.2%)으로 반대 12명(4.4%)보다 높은 비율을 보였다.

주민 간 협조정도에 대해서는 잘됨 151명(54.9%), 안됨 116명(42.2%)으로 잘됨의 빈도가 다소 높게 나오기는 하였으나 차이가 크지는 않았다.

사업참여 횟수는 회의 개최여부를 모름 12명(4.4%), 1~2회 116명(42.2%), 3~4회 68명(24.7%), 5~6회 41명(14.9%), 7~8회 27명(9.8%), 9회 이상 11명(4.0%)으로 9회 이상 회의에 많이 참석한 빈도가 다소 낮게 나타났고, 대부분 1~4회 정도 회의에 참석한 것을 확인할 수 있었다.

사업관련 의견제시에 있어서는 예 72명(26.2%), 아니오 203명(73.8%)으로 의견제시에는 아주 소극적이었음을 확인할 수 있었다.

주민회의 활성화단계에 대해서는 예비계획단계 89명(32.4%), 기본계획단계 76명(27.6%), 사업시행단계 97명(35.3%), 준공 후 관리운영단계 11명(4.0%)으로 나타나 사업시행단계에서 월등히 높은 빈도를 예상했던 연구자의 예상과는 달리 예비계획단계, 기본계획단계, 사업시행단계에서 균등한 비율을 확인할 수 있었고, 준공 후 관리운영단계에서 4.0%로 나타나 사업 시행 후 주민회의가 확연히 줄어들었음을 알 수 있었다.

권역사업 시행 후 주민 참여의식이 개선되었다고 생각하는지에 대한 질문에는 전혀아니다 1명(0.4%), 아니다 13명(4.7%), 보통이다 117명(42.5%), 그렇다 142명(51.6%), 매우그렇다 2명(0.7%)으로 주민의식 개선에 대하여 다소 긍정적으로 생각하고 있음을 알 수 있었다.

주민참여 독려방법에 있어서는 교육·견학기회 확대 214명(77.8%), 주민에게 감독권한 등 재량권 부여 36명(13.1%), 금전적인 보상 9명(3.3%) 등으로 교육·견학의 방법을 압도적으로 선호하는 것으로 나타났다.

다수 주민의 사업참여로 마을만들기가 더욱 활성화될 것이라고 생각하는지에 대한 질문에는 아니다 3명(1.1%), 보통이다 93명(33.8%), 그렇다 143명(52.0%), 매우그렇다 36명(13.1%)으로 다수의 응답자가 마을만들기의 활성화를 위해서는 많은 주민들이 참여해야 한다

고 생각하는 것으로 나타났다.

행정에서 활발한 지원을 했는지를 묻는 질문에 대해서는 보통이다 140명(50.9%), 그렇다 108명(39.3%), 아니다 24명(8.7%), 매우그렇다 2명(0.7%), 전혀아니다 1명(0.4%)의 순으로 나타나 행정 지원 정도에 대해서 다소 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있었다.

전문가그룹에서 활발히 참여했는지를 묻는 질문에 대해서는 보통이다 138명(50.2%), 그렇다 117명(42.5%), 아니다 14명(5.1%), 매우그렇다 6명(2.2%)의 순으로 나타나 전문가그룹의 참여정도에 대해서도 다소 긍정적으로 평가하고 있음을 확인하였다.

권역사업의 만족도에 대해서는 보통이다 191명(69.5%), 만족 66명(24.0%), 불만족 16명(5.8%), 매우만족 1명(0.4%), 매우불만족 1명(0.4%)의 순으로 만족도가 저조하게 나타났다.

권역사업 중 어떤 사업이 가장 유익했는지를 묻는 질문에는 지역역량강화(s/w) 97명(35.3%), 소득기반시설 78명(28.4%), 기초생활정비 54명(19.6%), 경관개선 46명(16.7%)의 순으로 나타났다.

주민, 행정, 전문가그룹의 동반자적 관계구축으로 마을만들기가 활성화 될 것이라고 생각하는지에 대한 질문에는 그렇다 128명(46.5%), 아니다 68명(24.7%), 매우그렇다 67명(24.4%), 전혀아니다 7명(2.5%), 보통이다 5명(1.8%)의 순으로 참여조직(주민, 행정, 전문가그룹)간의 동반자적 관계구축정도가 마을만들기와 다소 많은 연관성이 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

사업 당초 리더그룹(추진위원장, 사무국장, 리장 등)의 연임, 신임 리장의 당연직 체계 마련으로 마을만들기가 활성화 될 것이라고 생각하는지에 대한 질문에는 보통이다 125명(45.5%), 그렇다 115명(41.8%), 아니다 20명(7.3%), 매우그렇다 10명(3.6%), 전혀아니다 5명(1.8%)의 순으로 당초 리더그룹의 연임, 신임 리장의 당연직 체계 마련이 마을만들기의 활성화와 다소 많은 연관성이 있을 것으로 생각하고 있음을 확인하였다.

마을만들기의 주민 만족도 증가와 마을만들기 활성화가 밀접히 연관된다고 생각하는지에 대한 질문에는 그렇다 154명(56%), 보통이다 114명(41.5%), 아니다 5명(1.8%)의 순으로 주민 만족도와 마을만들기 활성화는 아주 밀접한 연관성이 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

3. 신뢰도 분석 및 요인 분석

1) 신뢰도 분석

신뢰도 분석은 측정하고자 하는 개념이 설문 응답자로부터 정확하고 일관되게 측정되었는가를 확인하는 것이다. 즉, 동일한 개념에 대해 측정을 반복했을 때 동일한 측정값을 얻을 수 있는 가

능성을 말한다.

신뢰도 분석을 위하여 Cronbach α 값을 활용하였고, Cronbach α 값을 해석하는 기준으로 일반적으로 사회과학 분야에서는 0.6이상이면 신뢰도가 있다고 보기 때문에 본 연구에서도 0.6을 기준으로 삼아 연구를 진행했다.

본 연구에서 신뢰도 분석은 항목 제거시의 신뢰도 계수를 마을만들기 활성화와 관련된 8개 항목으로 구분하여 검토하였다.

마을만들기 활성화 8개 항목에 대한 α 값은 0.880으로 높은 신뢰도를 보이고 있어 측정 항목 별 신뢰도에는 문제가 없는 것으로 나타났다.

마을만들기 활성화 항목의 신뢰도 분석 결과는 아래 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 마을만들기 활성화 측정 항목별 신뢰도 분석 결과

구분	측정항목	항목이 삭제된 경우 척도 평균	항목이 삭제된 경우 척도 분산	항목이 삭제된 경우 Cronbach α
마을만들기 활성화	방문객 증가	21.36	11.04	0.863
	공동시설 편의증대	21.76	11.70	0.874
	지가 상승	21.60	11.80	0.863
	체험활동 소득증대	22.07	12.50	0.870
	농산물판매 소득증대	22.12	11.85	0.857
	소득사업의 소득증대	22.15	11.78	0.855
	민박사업 소득증대	22.03	11.90	0.862
	마을정결 등 경관개선	21.67	12.48	0.875

2) 요인 분석

요인 분석은 같은 개념을 측정하는 변수들이 동일한 요인으로 묶이는지를 확인하는 것이다. 이것은 측정도구의 타당성을 판정하는 것이기 때문에 이를 타당성 검정이라고도 한다.

본 연구에서의 요인 분석 방법은 주성분 분석(Principal Component Analysis)을 이용하였고, 요인 적재치(Factor Loading)의 단순화를 위하여 직교회전방식(varimax)을 이용하였다. 일반적으로 사회과학 분야에서 요인과 문항의 선택 기준은 고유값(Eigen value)이 1.0이상, 요인 적재치가 0.4이상이면 유의한 변수로 간주하고 0.5가 넘으면 아주 중요하고 유의한 변수로 본다.

본 연구에서는 마을만들기 활성화 항목 8개에 대한 요인분석을 하였으며 그 결과는 <표 5-4>와 같다.

마을만들기 활성화의 전체 8개 항목은 2개의 요인으로 추출되었고 추출된 요인은 경제적 측면에서의 활성화, 사회·문화적 측면에서의 활성화로 명명하였다.

설명된 총 분산은 71.02%로 나타났으며 각 요인별 신뢰성은 모두 0.8을 상회하였는데, 총 8개 문항 중 이론 구조에 맞지 않게 적재된 지가 상승 항목은 제거하였다. 경제적 측면에서의 활성화는 5개 문항 중 1개의 문항(지가 상승 문항)을 제거하여 총 4문항, 사회·문화적 측면에서의 활성화는 총 3문항, 이렇게 7개 문항을 관련 분석에 이용하였다.

분석 결과에 의하면 변수 쌍들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 값은 0.834로 높은 수치를 보여주고 있고, Bartlett의 구형성 검정에서도 유의확률 0.000으로 나와 요인분석을 하기에 적합한 것으로 나타났다.

공통성(Communality)은 모든 항목이 0.4이상으로 본 연구를 진행하는 데 이상이 없었다.

요인별 Cronbach α 값은 요인 1이 0.873, 요인 2가 0.757로 나타났다.

요인 1의 설명된 총 분산은 40.569%로 4개의 문항에 0.7이상의 요인적재치를 보이고 있다. 체험활동으로 인한 소득증대, 소득사업으로 인한 소득증대, 민박사업으로 인한 소득증대, 농산물판매로 인한 소득증대 등 경제적인 측면과 관련된 항목에서 높은 적재 값을 보이고 있어 '경제적 측면의 활성화' 요인으로 명명하였다.

요인 2의 설명된 총 분산은 30.448%로 3개의 문항에 0.7이상의 요인적재치를 보이고 있다. 마을청결 등 경관개선, 공동시설 편의증대, 방문객 증가 등 사회·문화적 측면과 관련된 항목에서 높은 적재 값을 보이고 있어 '사회·문화적 측면의 활성화' 요인으로 명명하였다.

〈표 5-4〉 마을만들기 활성화 요인 분석 결과

요인 및 측정항목	요인 적재량	공통성	고유값	분산율	Cronbach α	비고
요인 1 - 경제적 측면의 활성화						
체험활동 소득증대	0.831	0.700	3.946	40.569	0.873	
소득사업의 소득증대	0.814	0.770				
민박사업 소득증대	0.792	0.692				
농산물판매 소득증대	0.783	0.720				
지가 상승	0.577	0.561				항목제거
요인 2 - 사회문화적 측면의 활성화						
마을청결 등 경관개선	0.810	0.677	1.025	30.448	0.757	
공동시설 편의증대	0.792	0.677				
방문객 증가	0.721	0.670				
KMO : 0.834 구형성검정 유의확률 : 0.000 설명된 총 분산 : 71.016%						

제2절 가설의 검증

인구 통계적 특성에 따라서 마을만들기 주민참여 실태에 차이가 있는지를 알아보기 위하여 T-검정(T-test)과 일원배치분산분석(One Way ANOVA)을 실시하였다. 주민참여 실태에 따르는 마을만들기 활성화의 차이 분석을 위하여 T-검정(T-test)과 일원배치분산분석(One Way ANOVA)을 실시하였고, 사후분석에서는 Scheffe의 검정 결과를 확인하였다. 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 미치는 영향 관계, 그리고 마을만들기 활성화가 주민만족도에 미치는 영향 관계를 알아보기 위하여 단순회귀분석을 실시하였다. 유의수준은 0.05, 0.01 수준에서 유의한 요인에 대해서만 설명하고자 한다.

1. 인구 통계적 특성별 농어촌 마을만들기 주민참여 실태

인구 통계적 특성(성, 거주기간, 학력, 가구소득)별 마을만들기 주민참여 실태(사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시) 차이 검증결과 인구 통계적 특성별 주민참여 실태에 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

가설 1. 인구 통계적 특성별 마을만들기의 주민참여 실태에 차이가 있을 것이다.

가설 1-1. 성별 마을만들기 주민참여 실태 차이

성별에 따르는 주민참여 실태에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-5>와 같이 나타났다.

<표 5-5> 성별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증

구분		남성	여성	t	p
사업 인지정도	평균	3.70	3.60	0.919	0.359
	표준편차	0.70	0.79		
사업진행 입장	평균	3.63	3.53	1.132	0.260
	표준편차	0.66	0.61		
사업참여 횟수	평균	3.05	2.68	2.186	0.030**
	표준편차	1.29	0.95		
사업관련 의견제시	평균	1.70	1.88	-3.094	0.002***
	표준편차	0.46	0.32		

p<0.05, *p<0.01

성별 차이 검증 결과 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시에 대하여 각각 $p < 0.05$, $p < 0.01$ 수준에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 사업참여 횟수와 관련하여 여성들보다 남성들이 높은 평균값을 보였고, 사업관련 의견제시에 있어서는 남성들보다 여성들이 높은 평균값을 보이고 있어 남성들이 여성들보다 사업참여 횟수는 더 많았지만 의견제시에 있어서는 오히려 여성들보다 소극적이었음을 확인할 수 있었다.

가설 1-2. 거주기간별 마을만들기 주민참여 실태 차이

거주기간별 마을만들기 주민참여 실태에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-6>과 같이 나타났다.

<표 5-6> 거주기간별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증

구분		5년 이하	6~10년	11~15년	16~20년	21년 이상	F	p
사업 인지정도	평균	3.50	3.70	4.25	3.73	3.61	3.256	0.012**
	표준편차	0.53	0.82	0.86	0.73	0.69		
사업진행 입장	평균	3.75	3.60	3.88	3.41	3.65	2.514	0.042**
	표준편차	0.89	0.52	0.34	0.63	0.66		
사업참여 횟수	평균	2.50	2.50	3.31	2.72	3.06	1.857	0.118
	표준편차	0.93	1.51	1.20	1.13	1.24		
사업관련 의견제시	평균	1.75	1.90	1.44	1.82	1.73	2.854	0.024**
	표준편차	0.46	0.32	0.51	0.39	0.44		

** $p < 0.05$

거주기간별 차이 검증 결과 사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업관련 의견제시에 있어서 $p < 0.05$ 수준에서 유의한 차이를 보였다. 사업 인지정도, 사업진행 입장에 있어서는 11~15년에서 수준이 높게 나타났고, 사업관련 의견제시에 있어서는 6~10년에서 수준이 높게 나타났다. 거주기간이 길수록 모든 면의 수준이 높을 것으로 예상했으나 검증 결과 21년 이상에서 가장 높은 평균값이 나오지는 않았고, 사업 인지정도, 사업진행 입장에 있어서는 오히려 거주기간이 짧은 그룹에서 수준이 더 높은 것으로 나타났다.

가설 1-3. 학력별 마을만들기 주민참여 실태 차이

학력별 마을만들기 주민참여 실태에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-7>과 같이 나타났다.

〈표 5-7〉 학력별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증

구분		초등학교이하	중학교	고등학교	대학교	F	p
사업 인지정도	평균	3.38	3.60	3.72	3.78	1.171	0.321
	표준편차	0.52	0.70	0.73	0.79		
사업진행 입장	평균	3.13	3.50	3.64	3.88	4.459	0.004***
	표준편차	0.64	0.61	0.66	0.61		
사업참여 횟수	평균	2.12	2.79	3.07	3.22	2.766	0.042**
	표준편차	0.64	1.05	1.25	1.58		
사업관련 의견제시	평균	2.00	1.84	1.70	1.56	4.836	0.003***
	표준편차	0.00	0.37	0.46	0.50		

p<0.05, *p<0.01

학력별 차이 검증 결과 사업진행 입장, 사업관련 의견제시에 있어서는 p<0.01 수준에서 유의한 차이를 보였고, 사업참여 횟수에 있어서는 p<0.05 수준에서 유의한 차이를 보였다. 사업진행 입장, 사업참여 횟수와 관련해서는 대학교 학력 그룹에서 가장 높은 수준을 보였으나 사업관련 의견제시에 있어서는 학력이 높을수록 수준이 낮은 것으로 나타나 적극적인 의견제시 수준에 있어서는 학력과 반비례함을 확인할 수 있었다.

가설 1-4. 가구소득별 마을만들기 주민참여 실태 차이

가구소득별 마을만들기 주민참여 실태에 대한 차이 검증 결과는 〈표 5-8〉과 같이 나타났다.

〈표 5-8〉 가구소득별 마을만들기 주민참여 실태 차이 검증

구분		1,500 이하	1,500 ~3,000	3,000 ~4,500	4,500 ~6,000	6,000 ~7,500	7,500 이상	F	p
사업 인지정도	평균	3.29	3.72	3.62	3.79	3.59	3.44	1.272	0.276
	표준편차	0.76	0.67	0.75	0.73	0.71	0.53		
사업진행 입장	평균	4.14	3.89	3.59	3.57	3.29	3.78	2.714	0.021**
	표준편차	0.38	0.47	0.64	0.64	0.85	0.67		
사업참여 횟수	평균	2.57	3.00	2.90	3.10	2.76	2.67	0.644	0.667
	표준편차	0.53	1.24	1.17	1.24	1.60	1.50		
사업관련 의견제시	평균	1.57	1.67	1.81	1.67	1.76	1.89	1.702	0.134
	표준편차	0.53	0.49	0.40	0.47	0.44	0.33		

**p<0.05

가구소득별 차이 검증 결과 사업진행의 입장과 관련하여 $p < 0.05$ 수준에서 유의한 차이를 보였는데, 사업진행 입장에 있어서 가구소득이 낮은 그룹이 가구소득이 높은 그룹보다 오히려 더 높은 수준을 보이고 있음을 확인할 수 있었다.

2. 주민참여 실태별 농어촌 마을만들기 활성화

마을만들기의 주민참여 실태(사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시)별 마을만들기 활성화(경제적 측면의 활성화, 사회·문화적 측면의 활성화)의 차이 검증결과 사업 인지정도별 마을만들기 활성화(경제적 측면)에 유의한 차이가 있고, 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화(경제적 측면, 사회·문화적 측면)에 유의한 차이가 있으며, 사업관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화(경제적 측면, 사회·문화적 측면)에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

가설 2. 주민참여 실태별 마을만들기 활성화에 차이가 있을 것이다.

가설 2-1. 주민의 사업 인지정도별 마을만들기 활성화 차이

주민의 사업 인지정도별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-9>와 같이 나타났다.

<표 5-9> 주민의 사업 인지정도별 마을만들기 활성화 차이 검증

구분		사업 인지정도		t	p
		모름	알고있음		
경제적 측면의 마을만들기 활성화	평균	2.78	2.96	-2.792	0.006***
	표준편차	0.55	0.46		
사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	평균	3.31	3.41	-1.325	0.186
	표준편차	0.62	0.57		

*** $p < 0.01$

주민의 사업 인지정도별 마을만들기 활성화 차이 검증 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화는 t값이 -2.792, p값이 0.006으로 $p < 0.01$ 수준에서 유의한 차이를 보였고, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화는 t값이 -1.325, p값이 0.186으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 구체적으로 사업의 인지 여부에 따르는 경제적 측면의 마을만들기 활성화 평균이 각각 2.96, 2.78의 수치를 보여, 사업에 대하여 알고 있을 때 통계적 유의수준 하에서 차이가 있는

것으로 나타난 것이고, 결국 사업에 대하여 알고 있을 때 경제적 측면의 마을만들기가 더욱더 활성화될 것으로 나타난 것이다.

가설 2-2. 사업 진행에 대한 주민 입장별 마을만들기 활성화 차이

사업 진행에 대한 주민 입장별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-10>과 같이 나타났다.

<표 5-10> 사업 진행에 대한 주민 입장별 마을만들기 활성화 차이 검증

구분		사업 진행에 대한 주민 입장				F	p
		반대	중립	찬성	매우 찬성		
경제적 측면의 마을만들기 활성화	평균	2.77	2.92	2.87	2.75	0.600	0.616
	표준편차	0.49	0.42	0.53	1.01		
사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	평균	3.08	3.41	3.35	3.67	2.062	0.106
	표준편차	0.64	0.57	0.60	0.77		

사업 진행에 대한 주민 입장별 마을만들기 활성화 차이 검증 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 차이가 없는 것으로 나타나 가설 2-2는 기각되었다.

가설 2-3. 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화 차이

사업참여 횟수별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-11>과 같이 나타났다.

<표 5-11> 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화 차이 검증

구분		0회	1~2회	3~4회	5~6회	7~8회	9회 이상	F	p
경제적 측면의 마을만들기 활성화	평균	2.19	2.86	2.85	3.02	3.01	3.14	6.588	0.000***
	표준편차	0.59	0.45	0.50	0.45	0.57	0.63		
사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	평균	2.94	3.31	3.39	3.28	3.58	4.00	5.022	0.000***
	표준편차	0.66	0.61	0.52	0.56	0.59	0.47		

***p<0.01

또한 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화에 대한 차이 사후분석 결과는 <표 5-12>와 같이 나타났다.

<표 5-12> 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화 차이 사후분석 결과

종속변수	사업참여 횟수(I)	사업참여 횟수(J)	평균차(I-J)	표준오차	유의확률(p)
경제적 측면의 마을만들기 활성화	0회	1~2회	-0.668	0.149	0.001***
	0회	3~4회	-0.665	0.153	0.003***
	0회	5~6회	-0.837	0.161	0.000***
	0회	7~8회	-0.822	0.170	0.000***
	0회	9회 이상	-0.949	0.204	0.001***
사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	0회	9회 이상	-1.056	0.242	0.002***
	1~2회	9회 이상	-0.687	0.183	0.017**
	5~6회	9회 이상	-0.715	0.197	0.023**

주민의 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화 차이 검증 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화 모두 $p < 0.05$ 수준에서 유의한 차이를 보였는데, 이는 주민들의 마을만들기 사업 참여 횟수에 따라서 경제적 측면, 그리고 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 차이가 있는 것으로 나타난 것이다. 보다 더 구체적으로, 사업참여 횟수에 따라서 어떤 측면의 마을만들기 활성화에 더욱 유의한 차이가 있는지를 비교하기 위하여 scheffe 방법을 이용하여 사후분석을 실시한 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 있어서는 주민들이 마을만들기 사업에 1회 이상만 참석해도 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으나, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 있어서는 주민들이 마을만들기 사업에 9회 이상 참여해야 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 사업에 참여한 횟수에 따라서 상대적으로 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱더 유의한 차이가 있는 것으로 나타난 것이다.

가설 2-4. 사업관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화 차이

사업관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과는 <표 5-13>과 같이 나타났다.

〈표 5-13〉 사업관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화 차이 검증

구분		의견 제시함	의견 제시안함	평균차	t	p
경제적 측면의 마을만들기 활성화	평균	3.02	2.83	3.02 - 2.83 = 0.19	2.497	0.014**
	표준편차	0.57	0.48			
사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	평균	3.54	3.31	3.54 - 3.31 = 0.23	2.813	0.005***
	표준편차	0.57	0.60			

p<0.05, *p<0.01

주민들의 사업관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화의 차이 검증 결과 p<0.05 수준에서 유의한 차이를 보였는데, 이는 주민들의 사업과 관련한 의견제시 여부에 따라 경제적 측면, 그리고 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 차이가 있는 것으로 나타난 것이다. 구체적으로 살펴보면 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 있어서 의견 제시함의 평균 3.02와 의견 제시안함의 평균 2.83의 평균차가 0.19로 나타났고, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 있어서 의견 제시함의 평균 3.54와 의견 제시안함의 평균 3.31의 평균차가 0.23으로 나타났는데, 이 평균차의 값을 비교해보면, 마을만들기 사업과 관련한 의견 제시 여부에 따라 상대적으로 경제적 측면의 마을만들기 활성화보다는 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱더 유의한 차이가 있는 것으로 나타난 것이다.

3. 참여조직의 거버넌스와 농어촌 마을만들기 활성화

가설 3. 참여조직의 거버넌스는 마을만들기 활성화에 영향을 미칠 것이다.

마을만들기 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)와 마을만들기 활성화(경제적 측면의 활성화, 사회·문화적 측면의 활성화)의 영향 관계를 밝히기 위하여 단순회귀분석을 시행하였고 그 결과, 〈표 5-14〉와 같이 참여조직의 거버넌스는 마을만들기 활성화에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 5-14〉 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 미치는 영향 결과

종속변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수 베타	t	유의 확률
		B	표준오차			
경제적 측면의 마을만들기 활성화	(상수)	1.526	0.055		27.567	0.000
	참여 조직의 거버넌스	0.370	0.014	0.840	25.619	0.000***
		수정된 R ² = 0.705		F = 656.356		
사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	(상수)	2.343	0.100		23.439	0.000
	참여조직의 거버넌스	0.280	0.026	0.545	10.736	0.000***
		수정된 R ² = 0.294		F = 115.253		

***p<0.01

참여조직의 거버넌스가 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 미치는 영향에 대한 회귀 모형은 F값이 각각 656.356, 115.253으로 나타났고, 수정된 R² 값은 각각 0.705, 0.294로 각각 70.5%, 29.4%의 설명력을 보이고 있다. 회귀식에 투입된 속성들의 회귀계수에 대한 t-검증 결과 모두 p<0.01 수준에서 유의한 것으로 나타나 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)는 마을만들기 활성화(경제적 측면, 사회·문화적 측면)에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 단, 수정된 R² 값을 서로 비교해 보면 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)는 상대적으로 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 설명할 수 있다.

4. 농어촌 마을만들기 활성화와 주민만족도

가설 4. 마을만들기 활성화는 주민 만족도에 영향을 미칠 것이다.

마을만들기 활성화(경제적 측면의 활성화, 사회·문화적 측면의 활성화)와 마을만들기의 주민 만족도의 영향 관계를 밝히기 위하여 단순회귀분석을 시행하였고 그 결과는 〈표 5-15〉와 같이 마을만들기 활성화는 마을만들기의 주민만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 5-15〉 마을만들기 활성화가 마을만들기의 주민만족도에 미치는 영향 결과

종속변수	독립변수	비표준화계수		표준화계수 베타	t	유의 확률
		B	표준오차			
마을만들기의 주민 만족도	(상수)	1.736	0.164		10.555	0.000
	경제적 측면의 마을만들기 활성화	0.502	0.056	0.475	8.927	0.000***
		수정된 $R^2 = 0.223$		F = 79.692		
마을만들기의 주민 만족도	(상수)	1.859	0.169		11.015	0.000
	사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화	0.393	0.049	0.434	7.957	0.000***
		수정된 $R^2 = 0.185$		F = 63.317		

***p<0.01

경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화가 마을만들기의 주민만족도에 미치는 영향에 대한 회귀 모형은 F값이 각각 79.692, 63.317로 나타났고, 수정된 R^2 값은 각각 0.223, 0.185로 각각 22.3%, 18.5%의 설명력을 보이고 있다. 회귀식에 투입된 속성들의 회귀계수에 대한 t-검증 결과 모두 $p < 0.01$ 수준에서 유의한 것으로 나타나 마을만들기 활성화(경제적 측면, 사회·문화적 측면)는 마을만들기의 주민만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 낮은 수치를 보이고 있으나 수정된 R^2 값을 서로 비교해 보면 상대적으로 경제적 측면의 마을만들기 활성화가 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다 마을만들기 주민만족도에 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 설명할 수 있다.

제6장 결 론

제1절 연구의 요약 및 시사점

1. 연구 요약

수많은 정책들에 의해서 농어업·농어촌에 많은 정책자금을 투입했음에도 불구하고 농어업의 국제적 경쟁력은 취약했으며, 농어가 인구의 고령화, 농어촌지역의 공동화 현상, 도·농간의 소득 격차 심화 등 농어촌의 근본적인 문제는 해결되지 못하였다. 결국, 2000년대 초 참여정부 당시 농촌의 문제를 농업정책만으로 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식하에 농촌의 장기적 발전을 위해 농촌 공간 및 지역개발을 정책대상으로 하여 농정의 패러다임이 전환되었다. 2004년에는 농촌마을종합개발사업이라는 권역단위의 상향식 지역개발사업을 태동시켰고, 2010년부터는 지역의 수요 및 비교우위를 감안하여 차별화된 지원을 하는 포괄보조사업을 도입하여 좀 더 발전적인 농어촌의 지역개발사업이 될 수 있도록 시도하고 있으며, 전라북도 진안군 등에서도 우선 주민들에게 동기를 부여하여 효율적인 농촌 마을만들기를 위한 단계적 마을만들기를 추진하고 있다. 농림축산식품부에서는 함께하는 우리 농촌운동의 일환으로 깨끗한 농촌 마을만들기와 4단계로 추진되는 색깔있는 마을만들기를 추진하고 있으며 제주지역의 경우에도 예비마을, 시범마을, 제주형 커뮤니티비즈니스(지역공동체) 추진마을, 중앙정부 지원 사업, 사후관리 지원마을사업 순으로 단계적으로 추진하면서 그 어느 때보다도 농어촌의 활성화를 위한 노력을 경주하고 있다.

점차 하향식 개발 사업에서 상향식 주민주도의 사업으로 유도하고 있는 실정이지만 전국적으로 보았을 때 성공적으로 지역개발을 추진하고 있는 지역이 드문 것이 사실이고, 지역개발 사업의 추진 시 여러 문제점들이 제기되고 있는 현실이다.

따라서 이와 같은 문제점들을 해결하기 위한 근본적인 대책이 세워져야 하겠지만, 이에 앞서 지역개발 사업의 문제점들을 분석하고 개선방안을 마련하는 등 향후 농어촌지역의 마을만들기 활성화를 위한 체계적인 접근이 필요하다.

본 연구는 제주지역 권역사업 대상지 중 가장 최근에 준공된 제주시 한경면 웃뜨르권역의 주

민들을 대상으로 마을만들기의 참여 실태, 농어촌 마을만들기 참여조직의 거버넌스, 마을만들기의 활성화 및 주민만족도 등에 대한 체계적이고 종합적인 실증 분석을 통하여 마을만들기 활성화에 대한 다각적인 방안을 찾아봄으로써 농어촌 마을만들기의 활성화에 기여하는 데 그 목적이 있다.

본 연구에서는 문헌조사를 통한 이론적 고찰과 함께 실증분석을 통한 가설검증을 하였다. 실증 분석을 위한 설문조사는 2013년 7월 8일부터 7월 31일까지 24일간에 걸쳐 연구의 대상 지역인 제주도 한경면 웃뜨르권역의 4개 마을(저지리, 청수리, 산양리, 낙천리) 주민들을 대상으로 실시하였으며, 총 300부의 설문조사지 중 부정확하게 응답한 25부를 제외한 275부를 분석에 활용하였다.

인구 통계적 특성별 마을만들기의 주민참여 실태, 마을만들기 참여조직의 거버넌스, 마을만들기 활성화 및 주민 만족 정도를 알아보기 위하여 빈도분석을 실시하였다.

설문지를 구성하고 있는 마을만들기 활성화 항목들의 신뢰도 분석과 요인분석 결과 마을만들기 활성화는 체험활동으로 인한 소득증대, 소득사업으로 인한 소득증대, 민박사업으로 인한 소득증대, 농산물판매로 인한 소득증대 이렇게 4개의 경제적 측면의 활성화 요인과 마을청결 등 경관개선, 공동시설 편의증대, 방문객 증가 이렇게 3개의 사회·문화적 측면의 활성화 요인으로 나타났다.

인구 통계적 특성(성별, 거주기간, 학력, 가구소득)별 마을만들기 주민참여 실태(사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시 여부)에 차이가 있는지를 알아보기 위하여 T-검정(T-test)과 일원배치분산분석(One Way ANOVA)을 실시하였다.

성별 주민참여 실태 차이 검증 결과 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시 여부에 있어서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났고, 거주기간별 주민참여 실태 차이 검증 결과 사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업관련 의견제시 여부에 있어서 유의한 차이를 보였다. 학력별 주민참여 실태 차이 검증 결과, 사업진행 입장, 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시 여부에 있어서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났고, 가구소득별 주민참여 실태 차이 검증 결과 사업진행 입장에 있어서만 유의한 차이를 보였다.

마을만들기 주민참여 실태(사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시 여부)별 마을만들기 활성화(경제적 측면의 활성화, 사회·문화적 측면의 활성화)에 차이가 있는지를 알아보기 위하여 T-검정(T-test)과 일원배치분산분석(One Way ANOVA)을 실시하였다.

주민의 사업 인지정도별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화에는 유의한 차이가 있으나 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에는 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 사업 진행에 대한 주민 입장별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과

경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 사업참여 횟수별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 차이를 보였고 세부적으로는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱더 유의한 차이를 보였다. 주민들의 사업 관련 의견제시 여부별 마을만들기 활성화에 대한 차이 검증 결과 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 차이가 있는 것으로 나타났고 세부적으로는 사회·문화적 측면의 활성화에 더욱더 유의한 차이를 보였다.

마을만들기 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)는 마을만들기 활성화(경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화)에 영향을 미칠 것이라는 가설의 검증을 위해서 단순회귀분석을 실시하였고, 분석 결과 참여조직의 거버넌스는 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 모두 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고 세부적으로는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

마을만들기 활성화(경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화)는 마을만들기의 주민만족도에 영향을 미칠 것이라는 가설의 검증을 위하여 단순회귀분석을 실시하였고, 분석 결과 설명력이 높은 수준은 아니지만, 경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화 모두 마을만들기의 주민만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고 세부적으로는 경제적 측면의 마을만들기 활성화가 주민만족도에 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2. 시사점

마을만들기에 있어서 지역 주민이 주체가 되어야 하고 다수 주민의 마을만들기 참여가 마을만들기의 중요한 성공 변수이며, 진정한 주민 주도형 마을만들기를 위해서는 민·관의 협력시스템이 잘 구축되어야 한다는 것은 기존의 선행연구자들의 연구에서 잘 나타나고 있다. 그러나 선행연구의 대부분이 도시 지역 마을만들기를 주제로 한 연구들이고 농어촌지역 마을만들기를 주제로 하더라도 대부분 단순 빈도분석과 사례분석 수준에 그치고 있으며 마을만들기의 활성화와 관련된 종합적인 선행연구 자료도 부족한 실정인바 이에 대한 지속적이 연구가 이루어져야 할 것이다.

따라서 본 연구는 제주지역에서 마을만들기를 시행한 제주시 한경면 웃뜨르권역의 주민들을

대상으로 하여 인구 통계적 특성에 따라 마을만들기 주민참여의 실태에 차이가 있는지, 주민참여 실태에 따라 마을만들기 활성화에 차이가 있는지, 마을만들기 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 영향을 미치는지, 그리고 마을만들기의 활성화가 주민만족도에 영향을 미치는지 등 종합적인 면에서 실증적으로 분석하였다는 데 그 의의를 둘 수 있다.

또한 본 연구의 가설검증을 통하여 종합 분석한 결과 다음과 같은 시사점도 도출할 수 있었다.

첫째, 인구 통계적 특성별 마을만들기 주민참여 실태 차이에 있어서, 성별 차이 검증 결과 사업 참여는 여성들보다 남성들이 더 많이 했지만 사업과 관련한 의견제시에 있어서는 여성들이 남성들보다 더욱 적극적이었음을 알 수 있었고, 이는 전통적으로 생활력이 강한 제주 여성들의 특징을 보여주는 부분이라고 할 수 있다. 거주기간별 차이 검증 결과 사업 인지정도, 사업진행 입장에 있어서 거주기간이 긴 그룹보다는 거주기간이 짧은 그룹에서 더욱더 수준이 높은 것으로 나타나 마을로 이주해 온지 얼마 되지 않은 그룹에서 오히려 더 마을 일에 관심이 많음을 알 수 있었다. 학력별 차이 검증 결과 학력이 높을수록 사업진행 입장에 있어서 긍정적이고, 사업참여 횟수도 많았지만 사업관련 의견제시에 있어서는 더 소극적이었음을 확인하였다. 이는 사업참여를 많이 할수록 의견제시를 많이 하는 것은 아니라는 것을 보여주는 것이고, 또한 학력이 낮은 사람들의 마을만들기에 대한 적극성을 보여주는 것이라고도 할 수 있어서 향후 학력이 높은 주민들보다는 학력이 낮은 주민들에게 주민역량강화 교육의 기회와 마을만들기 참여 기회를 더 많이 제공한다면 더욱 효과적인 마을만들기가 이루어질 것으로 기대해볼 수 있다. 가구소득별 차이 검증 결과 가구소득이 낮은 그룹에서 사업진행에 오히려 더 긍정적이었음을 확인하였고 이는 가구소득이 낮을수록 소득 증대를 위한 마을만들기를 더욱 원하고 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 가구소득이 낮은 그룹에서 부담을 많이 느끼지 않으면서도 소득사업에 참여할 수 있는 방향으로 마을만들기 사업이 추진되어야 할 것이며 소득이 높은 몇 몇 사람들만 모여 소득사업을 하는 등의 행태는 당연히 지양되어야 할 것이다.

둘째, 마을만들기 주민참여 실태별 마을만들기 활성화의 차이 검증 결과, 마을만들기 사업에 대하여 많이 알수록 마을만들기가 활성화될 것으로 나타났고, 마을만들기에 참여한 횟수가 많을수록 마을만들기가 활성화될 것으로 나타났으며, 마을만들기와 관련하여 의견제시를 많이 할수록 마을만들기가 활성화될 것으로 나타났다. 주민들의 마을만들기에 대한 인지를 위하여, 많은 참여를 위하여, 그리고 사업에 대한 의견제시 활성화를 위하여 교육, 홍보, 정보화 등 소프트웨어 분야에 있어서 지역의 여건에 맞는 알찬 프로그램을 준비하여 시행하여야 할 것이다.

송영호(2006)는 마을만들기의 활성화를 위하여 문화예술인들의 작품제작, 전시회 등 공공문화예술프로그램에 지역주민들이 공동 참여하는 것을 제안하고 있는데, 공동체에 기반을 둔 문화

예술로 마을의 주민들이 자유롭게 접근하고 즐기고 소유하면서 적극적 참여를 유도할 수 있기 때문이다.

셋째, 마을만들기 참여조직의 거버넌스와 마을만들기 활성화의 영향 관계 분석 결과 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)는 마을만들기 활성화에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

참여조직의 거버넌스를 위해서는 마을만들기에 있어서 주민들이 주된 주체가 되어야 한다는 점에 대하여 참여조직의 모든 구성원들이 인식을 함께 해야 하고, 지역의 주민들은 아무리 작은 일이지만 마을 일을 내 일처럼 여길 줄 아는 것에서부터 마을만들기를 시작해야 한다. 그리고 더 나아가서 아무리 주민들이 주가 되어야 하는 사업이지만 행정, 전문가그룹과의 동반자적 관계를 구축할 때 마을만들기가 활성화될 수 있음을 명심해야 할 것이다. 전문가그룹에서는 마을만들기 참여에 있어서 일회적이고 형식적인 조언 수준에 그칠 것이 아니라 추후 마을의 자립 경영을 위하여 진솔한 관심을 가져야 할 것이고, 농어촌지역의 주민들과 비교하여 상대적으로 안정적인 위치에 있는 행정 공무원 그룹에서는 권위의식을 탈피하고 진정으로 마을의 주민들을 생각할 줄 아는 넉넉한 마음과 올바른 철학을 갖고 있어야 마을만들기 활성화의 시기를 조금이라도 앞당길 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다.

장준호·윤영모(2001)는 마을만들기의 활성화를 위하여 핵심적인 주체는 당연히 주민이 되어야 하지만 외부참여자인 전문가, 행정기관의 지원역할이 큰 영향을 미침을 강조하면서 행정에서는 기존의 관주도형 대단위 도시계획에서 탈피하여 주민참여를 유도하고 주민들의 마을만들기를 지원하는 행정을 수행함으로써 주민이 참여의 주체가 되는 소단위 도시계획인 마을만들기의 활성화에 힘써야 한다고 제시하고 있다.

송영호(2006)는 마을만들기의 활성화를 위하여 주민, 행정, 전문가, 예술인 등의 파트너십 확보와 활발한 교류를 제안하고 있는데, 이러한 거버넌스를 통하여 서로의 입장을 이해하면서 마을만들기에 활력을 불어 넣을 수 있게 되고 무엇보다도 주민들의 입장을 제대로 반영할 수 있기 때문이다.

넷째, 마을만들기 활성화와 마을만들기의 주민만족도의 영향 관계 분석 결과 설명력이 높은 수준은 아니지만 마을만들기의 활성화는 주민만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

장기적인 시간을 필요로 하는 마을만들기가 단시일 내에 주민들의 만족감을 많이 충족시켜주지 못했을 수도 있고, 가시적인 마을만들기 보다는 비가시적인 마을만들기를 우선적으로 시행하여 눈에 확 들어오지 않기 때문에 만족도가 높지 않았을 수도 있다. 그리고 마을만들기 사업에 있어서 권역의 주민들이 대부분 참여한 것이 아니라 소수의 리더 그룹에서 주도적으로 참여하였

기에 그 만족도가 높지 않았을 수도 있는 것인데, 이런 연유들로 인하여 마을만들기 활성화와 마을만들기 주민만족도의 영향 관계 분석 결과 그 설명력이 높지 않게 나왔다고도 할 수 있다.

주민참여 실태(사업 인지정도, 사업진행 입장, 사업참여 횟수, 사업관련 의견제시 여부)별 마을만들기 활성화(경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화)의 차이 검증 결과, 기각된 사업진행의 입장별 마을만들기 활성화 차이 검증 결과를 제외하고, 사업의 인지정도, 사업참여 횟수에 따라 사회·문화적 측면보다는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 나머지 사업관련 의견제시 여부에 따라 경제적 측면보다는 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)와 마을만들기 활성화(경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화)의 영향관계 검증 결과, 참여조직의 거버넌스는 사회·문화적 측면보다 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 더욱 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 마을만들기 활성화(경제적 측면의 마을만들기 활성화, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화)와 마을만들기의 주민만족도의 영향관계 검증 결과, 사회·문화적 측면보다는 경제적 측면의 마을만들기 활성화가 주민만족도에 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이를 종합해보면 주민들의 사업 참여 실태별 마을만들기 활성화의 차이 검증, 참여조직의 거버넌스에 따르는 마을만들기 활성화의 영향 관계 검증, 그리고 마을만들기 활성화와 주민 만족도의 영향관계 검증 결과, 대체적으로 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 통계적으로 더욱더 유의한 차이가 있고 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 나타난 것이다.

마을만들기가 공동체적 가치를 회복하고, 지속적으로 실현해 가는 과정이라는 사회·문화적 색깔이 짙은 개념으로 정의되고 있으나, 여관현(2013)은 공동체 형성은 결국 생활협동조합 등을 통해서 마을 주민간의 관계를 증진할 뿐 아니라, 먹거리 등을 매개로 하여 경제적으로 도시와 농촌간 상생 관계를 만들어보고자 하는 것이라고 하였고, 박승현(2004)은 마을만들기를 경제공동체, 문화공동체 및 가치공동체의 3가지 차원으로 보았는데, 여기서 경제공동체란, 신뢰와 협동을 기초로 한 삶의 안정적인 토대를 형성하고 지속가능성을 실현해주는 공동체를 말하는 것이고, 마을만들기의 경제적 측면을 중시한 개념이라고 할 수 있다. 선행연구를 통하여 마을만들기는 인간 존중의 가치를 중요시하고 쾌적한 환경에서 서로 협력하면서 공동체적 가치를 회복해 가는 과정이며 이를 위해서는 경제적 측면의 활성화 역시 중요하다는 것을 알 수 있다.

본 연구에서 가설 검증 결과, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다는 경제적 측면의 마

을만들기 활성화에 통계적으로 더욱더 유의한 것으로 나타났고, 이는 공동체 회복과 그의 지속을 위하여 우선적으로 마을의 안정적인 토대 형성을 원하고 있는 주민들의 바람이 나타난 것이라고도 볼 수 있는 것이다.

제2절 연구의 한계 및 제언

앞서 밝힌 바와 같이 본 연구는 제주지역에서 마을만들기를 시행한 제주시 한경면 웃뜨르권역의 주민들을 대상으로 하여 인구 통계적 특성별 마을만들기 주민참여의 실태에 차이가 있는지, 주민참여 실태별 마을만들기 활성화에 차이가 있는지, 마을만들기 참여조직의 거버넌스가 마을만들기 활성화에 영향을 미치는지, 그리고 마을만들기 활성화가 마을만들기의 주민 만족도에 영향을 미치는지 등에 대하여 실증분석 하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있는데, 이와 동시에 본 연구의 한계점 및 향후 연구과제도 가지고 있어서 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제주지역 농촌, 어촌의 경우 대부분 반농 반어촌인 경우가 많아 정확히 구분이 어려운 상황이므로 본 연구의 주제를 농촌이 아닌 농어촌 마을만들기와 연관시켰으나, 사례지역의 탐구에 있어서 어촌 지역의 사례 탐구가 되어 있지 않아 실증조사의 시사점과 그에 따른 제언에는 한계가 따를 것으로 생각된다.

둘째, 사업의 범위를 확장하여 연구가 이루어져야 할 것이다.

농어촌 마을만들기와 관련된 사업에는 농식품부의 농촌마을종합개발사업 이외에 읍면소재지 종합정비사업, 지역창의아이디어사업, 어촌마을종합개발사업 등 여러 사업이 있고, 뿐만 아니라 타 중앙 부처에서 주관하는 많은 사업들이 있는데, 본 연구에서는 농식품부에서 주관했던 농촌마을종합개발사업만을 연구 대상으로 했다. 이로 인하여 전체적으로 포괄하는 농어촌 마을만들기 사업을 이해하는 데 어려움이 있을 것이고, 따라서 향후 사업의 범위를 확장하여 연구가 진행되어야 할 것이다.

셋째, 연구 대상의 조사 지역을 더 확대하여 연구가 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서의 조사대상 지역을 제주도내에서 이미 준공되었거나 현재 진행 중인 10여 개 권역 단위 사업 지역 중에서 준공된 1개 권역(4개 마을)으로 한정하여 조사를 수행했기 때문에 농어촌 마을만들기의 활성화 방안에 관한 본 실증 연구를 포괄적으로 이해하는 데 한계가 있을 것이다. 따라서 지역별 특징을 고려해서 더욱 폭넓게 연구가 이루어져야 할 필요가 있다.

넷째, 농어촌지역 마을만들기에 대한 세부적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서는 인구 통계적 특성별 주민참여 실태 차이, 주민참여 실태별 마을만들기 활성화의 차이, 마을만들기 참여조직의 거버넌스와 마을만들기 활성화의 영향 관계, 그리고 마을만들기 활성화와 마을만들기 주민만족도의 영향 관계 분석 등 농어촌 마을만들기 활성화와 관련한 종합적인 실증 분석을 실시하였지만 이들을 세분화시켜 세분화된 주제를 가지고 중점적인 연구를 수행할 필요가 있다.

다섯째, 마을만들기의 활성화 부분을 다각적인 측면에서 고찰할 필요가 있다.

본 연구에서는 마을만들기의 활성화 부분을 경제적 측면과 사회·문화적 측면에서만 고찰하였는데, 마을만들기의 활성화는 사회적 측면, 문화적 측면, 전통적 측면, 경관적 측면, 환경적 측면, 산업적 측면, 경제적 측면 등으로 세분화 할 수도 있기 때문에 향후 더욱 더 세밀히 연구가 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 설문조사 응답자 중 남성과 여성의 비율이 75.3%, 24.7%로 여성층의 응답 비율이 극히 낮은 점 등을 본 연구의 한계점으로 제시할 수 있다.

마을만들기에는 많은 시간이 소요되고 많은 인력을 필요로 하는데, 마을만들기의 성공을 위해서는 올바른 리더십과 철학을 가진 리더가 있어야 하고, 제대로 된 역량을 갖춘 주민 인력이 있어야 하며, 참여하는 조직들 간에 동반자적 관계를 구축해야 한다. 이런 연유로 현실적으로 주민이 주도하는 마을만들기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 그러나 마을만들기의 성격이 공동체적 가치를 회복하고 새롭게 창조하는 것이라면, 그리고 점차 주민들의 자발적 요구가 커지고 있으며, 자생적인 지역발전을 통한 지속가능한 내발적 발전성이 중요시되는 것이 이 시대의 흐름이라면, 마을의 주인인 마을 주민들이 마을만들기의 중심에 서 있어야 하고, 마을만들기에 열정적인 주민들의 선의적인 시행착오 정도는 용인될 수 있는 조급하지 않고 기다릴 줄 아는 분위기가 조성되었으면 한다. 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 마을만들기가 되어야 한다.

참고문헌

<국내문헌>

- 고충석·장성수·송재호 외(2003), 『전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향 : 제주개발의 발전 가치에 대한 비판적 성찰』, 제주 : 도서출판 각.
- 곽동원(2008), 주민주도형 마을만들기와 행정의 역할에 관한 연구, 전북대학교 대학원 석사학위논문.
- 구자인(2009), 진안군 마을만들기의 경험과 과제 발표자료.
- 구자인·곽동원·이효율(2010), 『마을이 살아야 농촌이 산다.』, 춘천 : (주)소박한풍경.
- 국가균형발전위원회(2003), 『국가 균형발전의 비전과 과제』.
- 국가균형발전위원회·산업자원부·한국생산성본부(2007), 『균형발전정책교본』.
- 김길곤(2012), 마을만들기 활성화 전략에 관한 연구, 원광대학교 대학원 석사학위논문.
- 김남두(2006), 주민참여 마을만들기 사업의 유형별 특성 분석, 충북대학교 대학원 석사학위논문.
- 김동기(2011), 비도시 지역재생의 성공요인 분석, 서울시립대 대학원 석사학위논문.
- 김동주 외(2009), 『지역발전영향평가 시행방안 연구』, 기획재정부.
- 김선기·이소영(2007), 『주민주도형 지역 만들기 추진 모형』, 한국지방행정연구원.
- 김선직·장준호(2005), 『우리나라의 마을만들기 계획고찰 및 향후전개방향에 관한연구』, 지역사회개발학회 논문집.
- 김선직(2009), 마을만들기의 전략적 실천방안에 관한 연구, 안양대학교 대학원 박사학위논문.
- 김한수(2009), 일본 마치즈쿠리(まちづくり) 연구, 경상대학교 대학원 박사학위논문.
- 농림수산식품부(2008), 『2008 농림수산식품 주요통계』.
- 농림수산식품부(2010), 『일반농산어촌개발 사업추진 매뉴얼』.
- 농림수산식품부(2011), 『희망을 가꾸는 농촌마을 이야기 2』.
- 농림수산식품부·한국농어촌공사(2009), 『농어촌마을해설가 표준교재』.
- 농림수산식품부·한국농어촌공사(2010), 『농촌마을종합개발사업백서』.
- 나시카와 요시아키(西川芳昭)(2006), 마쓰오 다다스 등 엮음, 진영환 등 옮김, 『참가형 개발의 이념·수법과 과제』, 서울 : 한울아카데미.
- 다무라 아키라(田村明)(1987), 강혜정 옮김(2005), 『마을만들기의 발상』, 서울 : 도서출판 소화.
- 다무라 아키라(田村明)(1999), 장준호·김선직 옮김(2008), 『마을만들기 실천』, 서울 : 형설출판사.
- 다무라 아키라(田村明)(2005), 장준호·김선직 옮김(2008), 『마을만들기와 도시경관』, 서울 : 형설출판사.
- 박상필(2005), 『NGO학 : 자율·참여·연대의 동학』, 서울 : 아르케.

- 박성쾌(2009), 『어촌지역개발의 패러다임 변화』, 농어촌과 환경, 통권 제103호, 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 박세훈·천현숙·전성제(2009), 『마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석 : 제도주의적 접근』, 국토계획 제44권 제3호, 대한국토·도시계획학회지.
- 박승현(2004), 『풀뿌리 주민자치에 기반한 마을만들기의 향후 방향과 과제』, 한국문화관광연구원, 포럼발제문.
- 박시현·박병오(1997), 『농촌생활환경 정비정책의 효율적 추진방안』, 농림부.
- 박용남(2006), 『살기좋은 지역만들기 : 한국사회의 질적 발전을 위한 구상』, 서울 : 제이플러스 애드.
- 박현춘(2011), 예코뮤지엄 개념을 적용한 농촌 마을만들기, 충북대학교 대학원 박사학위논문.
- 방한영(2003), 농촌활성화를 위한 지역유산 활용 및 마을만들기에 대한 연구, 청주대학교 대학원 박사학위논문.
- 성경룡(2007), 『참여정부의 국가균형발전정책 : 선진국 진입전략』, 국가균형발전위원회.
- 손상락(2009), 기초생활권 정책의 의미와 낙후지역 발전을 위한 정책과제, 『경남정책Brief』.
- 송영호(2006), 마을만들기 활성화 방안에 관한 연구 : 문화예술프로그램을 중심으로, 추계예술대학교 대학원 석사학위논문.
- 송재호(2003), 제주 해역 문화자원 활용방안, (제주대학교 탐라문화연구소 탐라문화 23권), p.120.
- 송혜승(2008), 주민참여마을만들기의 선호사업에 관한연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 안병영(2000), 『21세기 국가역할의 변화와 국정관리』, 계간사상 봄호.
- 안중현(2008), 농촌관광마을 만들기와 주민참여, 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 여관현(2013), 『마을만들기를 통한 공동체 성장과정 연구 : 성북구 장수마을 사례를 중심으로』, 도시행정학보 제26집 제1호.
- 오상훈, 임화순, 고계성(2005), 관광매력성의 계절간 비교 연구 : 제주를 중심으로, (관광·레저연구 제17권 제4호 통권 제33호), p.96.
- 오은주 외(2008), 『기초생활권 형성 및 발전촉진 연구』, 한국지방행정연구원.
- 윤현석(2007), 마을 단위 종합개발사업에 있어서 주민참여 제고방안에 관한 연구, 전남대학교 대학원 석사학위논문.
- 이명규(2008), 『한국 마을만들기 조례의 현황과 과제 : 광주광역시 북구를 중심으로』, 살고 싶은 도시만들기 라운드테이블, 국토연구원.
- 이민우(2011), 마을만들기에서 주민이 인식하는 주민 간 갈등 양상에 관한 연구, 세종대학교 대학원 석사학위논문.
- 이상훈(2013), 마을만들기 추진과정의 성과 및 효과에 관한 연구, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 이재준(2004), 『참여마을만들기는 가능한가?』, 도시대학강의자료, 경실련도시개혁센터.
- 이정원(2013), 농촌경관계획 및 관리를 위한 주민참여 활성화 방안 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

- 이종상·윤준상(2007), 『소도읍의 특성과 지표개발』, 한국도시지리학회지 제10권 제2호 통권 21호 : pp.119-126.
- 이주용(2011), 자율적 농어촌지역개발사업 평가지표 연구, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이지혜(2009), 마을만들기 사업에 있어서 주민참여도에 관한 영향구조 분석 : 광주광역시 북구지역을 중심으로, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 이진희(2005), 『1·3차 산업을 연계한 지역경제 활성화 방안』, 21세기 비전 남제주군민 대토론회, 남제주군, 19-66.
- 이진희(2007), 『관광을 활용한 농촌 주도의 경제 활성화 방향』, 07 농촌관광 전문인력육성 1차 워크숍, 서귀포농업기술센터 농업인교육관.
- 이진희(2008), 『제주도의 명품·명소 추진전략에 관한 연구』, 산경논집 제23권, 제주대학교 관광과 경영경제연구소, pp.171-210.
- 이진희(2009), 『제주도 농어촌 관광마을의 발전방안에 관한 연구』, 산경논집 제24권, 제주대학교 관광과 경영경제연구소, pp.159-184.
- 이진희(2011), 『제주지역의 명품녹색관광(Green-Tourism)확산전략』, 세계7대 자연경관 선정과 명품 녹색관광 확산전략, 제주웰컴센터.
- 이진희(2013), 『일본 마치즈쿠리의 사례 연구』, 제주특별자치도 농촌활성화 지원센터, pp.31-51.
- 이진희(2013), 『제주도 농어촌 관광마을 성공사례 연구』, 제주특별자치도 농촌활성화 지원센터, pp.13-21.
- 이한성·유상건(2005), 『농촌지역개발의 뉴패러다임과 공사의 역할』, 농어촌과 환경, 통권 제89호, 농업 기반공사 농어촌연구원.
- 임경수 외 6인(2010), 『농촌활력론』, 서울 : 서울대학교출판문화원.
- 임은영(2008), 주민참여형 마을만들기의 활성화방안에 관한 연구, 서원대학교 대학원 석사학위 논문.
- 장성수(2005), 역사·문화 테마파크 조성계획의 적용사례 : 제주무속신화를 중심으로, (한국문화관광 학회 문화관광연구 제7권 제1호), p.49.
- 장성수 외 3인(2013), 『관광자원론』, 서울 : 백산출판사.
- 장준호·윤영모(2001), 『마을만들기 활성화를 위한 행정지원방안에 관한 연구』, 자연과학연구, 안양 대학교 산업기술연구소, p.203.
- 전경수·한상복(1999), 『제주농어촌의 지역개발』, 서울 : 서울대학교출판부.
- 전원식·김남두·황희연(2008), 『주민참여 마을만들기 사업의 사업주체 및 추진주체분석』, 한국도시 설계학회지 제 9권 4호.
- 정석(1999), 『주민참여형 마을만들기 사례연구』, 마을단위 도시계획 실현기분방향(I), 서울시정개발연구원.
- 정의춘(2009), 지역만들기 운동의 발전방안에 관한 연구, 전남대학교 대학원 석사학위 논문.

- 정정숙(2008), 『일본 지자체의 참여 민주주의 실현』, 세계지역연구논총 제26집 3호, 한국세계지역학회.
- 제주시(2012), 『시·군·구 자율편성 기능(유형)별 내역사업 실적보고서』.
- 조기현(2009), 『MB정부 지역발전전략과 기초생활권 발전정책』, 자치발전 통권 169호.
- 지금중(2011), 『농촌 커뮤니티 활성화와 문화 활동』, 현장비평, 로컬리티 인문학 6호.
- 지역발전위원회(2008), 『2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서』.
- 지역발전위원회 홈페이지, <http://www.balance.go.kr>
- 진영환 외(2007), 『시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기 : 사례편』, 국토연구원.
- 최용복(2003), 제주국제자유도시의 생태적 특성을 고려한 생태관광활성화 방안 연구, (국토연구 제36권), p.108.
- 한국농어촌공사(2007), 『저청권역 농촌마을종합개발사업 기본계획서』.
- 한국농어촌공사(2009), 『가시리권역 농촌마을종합개발사업 기본계획서』.
- 한국농촌경제연구원(2012), 제8차 농어촌지역정책포럼 자료.

<국외문헌>

- 馬越皓之(1997), 環境社會學の理論と實踐, 有斐閣.
- 石田頼房(1992), 都市計劃と都市生活, 自治體研究士.
- Jessop, B.(2000) "Governance Failure", in Gerry Stoker(ed.) The New Politics of British Local Governance London: Macmillan Press Ltd.
- Patton, M. Q.(1975), Alternative Evaluation Research Paradigm. Grand Forks, ND : University of North Dakota Press.
- Rhodes, R.(1996), The new governance : governing without governance, Political Studies 44.
- Rhodes, R.(1997), Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University.
- World Bank(1992), Governance and Development, Washington D.C.

<부록 : 설문지>

제주 농어촌 마을만들기 활성화 방안에 관한 실증연구

--	--	--

안녕하십니까?

저는 「제주 농어촌 마을만들기 활성화 방안에 관한 실증연구」라는 주제로 석사학위 논문을 준비하고 있는 제주대학교 관광개발학과 대학원생입니다.

바쁘신 중에도 본 연구 설문에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

본 설문조사는 농어촌 마을만들기의 활성화가 쉽지 않은 현 상황에서 농어촌 마을 만들기의 활성화를 위한 주민분들의 의견을 듣고자 하는 취지로 실시하는 것입니다.

설문내용은 본 연구를 위한 자료로 사용될 것이며, 농어촌 마을만들기의 활성화를 위한 정책 수립에도 도움이 될 것입니다. 응답내용은 순수 학술적인 목적으로만 사용될 것이고, 익명으로 기재할 것임을 약속드립니다.

잠시 시간 내셔서 설문내용이 본 연구의 기초자료로 활용될 수 있도록 진솔한 답변 부탁드립니다.

다시 한 번 귀하의 정성에 감사드리며, 항상 귀하의 가정에 행복과 사랑이 가득하기를 기원합니다.

2013년 7월

제주대학교 관광개발학과

지도교수 이진희

연구자 강기호

※ 문항 당 해당 번호에 √ 표시 해주십시오.

< I. 웃뜨르권역 사업의 주민 참여와 관련된 질문입니다.>

1. 귀하는 웃뜨르권역 사업을 진행하면서 어느 그룹에 속했습니까?
 - ① 지도자 그룹(권역추진위원장, 이장, 권역사무장, 노인회장, 개발위원장, 청년회장, 부녀회장, 마을지도자 등)
 - ② 지도조직의 일원(권역추진위원, 노인회원, 개발위원, 청년회원, 부녀회원 등)
 - ③ 일반주민

2. 귀하는 웃뜨르권역 사업에 대해 어느 정도 알고 계십니까?
 - ① 전혀 모른다 ② 모른다 ③ 보통이다
 - ④ 조금 알고 있다 ⑤ 매우 잘 알고 있다

3. 웃뜨르권역 사업을 하는 것으로 결정되었을 당시 귀하의 입장은 어떠했습니까?
 - ① 매우 반대했다 ② 반대했다 ③ 반반이었다
 - ④ 찬성했다 ⑤ 매우 찬성했다

4. 웃뜨르권역 사업 과정에서 주민 간의 협조가 잘 되었다고 생각하십니까?
 - ① 매우 안 됨 ② 안 됨 ③ 잘 모르겠다
 - ④ 잘 됨 ⑤ 매우 잘 됨

5. 웃뜨르권역 사업관련 회의 및 워크숍에 참석한 횟수는 총 몇 회입니까?
 - ① 회의가 열리는 것을 알지 못함 ② 1회~2회 ③ 3회~4회
 - ④ 5회~6회 ⑤ 7회~8회 ⑥ 9회 이상

6. 웃뜨르권역 사업을 시행하는 과정에서 귀하께서는 마을만들기와 관련된 의견을 제시한 적이 있습니까? ① 예 ② 아니오

7. 웃뜨르권역 사업 추진 시 주민회의가 가장 많이 열린 것은 어느 단계에서입니까?
 - ① 사업준비단계(예비계획단계) ② 기본계획단계
 - ③ 사업시행단계 ④ 준공 후 관리운영단계

8. 웃뜨르권역 사업 시행 후 주민들의 참여의식이 많이 개선되었다고 생각하십니까?
 - ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

9. 윗뜨르권역 사업에 더 많은 주민들이 참여하도록 하려면 어떤 방법이 가장 효과적이겠습니까?

- ① 주민 교육, 선진지견학 등의 기회를 늘린다
- ② 사업에 참여하는 사람에게는 금전적인 보상을 해준다
- ③ 사업 예산의 집행, 공사 감독 부분에 있어서 마을 주민에게 재량권을 준다
- ④ 마을 공동의 일이니까 모두가 참여할 수 있도록 순번을 정하여 일을 맡긴다
- ⑤ 주민 참여가 쉽지 않을 것이므로 실제 이익을 볼 사람이 주도하면 된다
- ⑥ 기타()

10. 다수 주민의 사업참여로 마을만들기가 더욱 활성화 될 것이라고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

<Ⅱ. 참여조직의 거버넌스와 관련된 질문입니다.>

※ 여기서 거버넌스란, 주민·행정·전문가 간의 동반자적 관계구축을 의미합니다.

11. 윗뜨르권역 사업 관련하여 주민 조직에 대하여 지자체(행정)에서 활발한 지원을 하고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

12. 윗뜨르권역 사업 과정에서 전문가 그룹에서 활발히 참여하였다고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

13. 주민, 행정, 전문가그룹의 동반자적 관계구축으로 권역 사업이 더욱 활성화 될 것이라고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

14. 사업 당초 리더그룹(추진위원장, 사무국장, 리장 등)의 연임, 신임리장의 당연직 체계 마련으로 권역 사업이 더욱 활성화 될 것이라고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

<Ⅲ. 윗뜨르권역 사업의 활성화 및 만족도와 관련된 질문입니다.>

15. 윗뜨르권역 사업에 대하여 어느 정도 만족하고 계십니까?

- ① 매우 불만족 ② 불만족 ③ 보통이다 ④ 만족 ⑤ 매우 만족

윗뜨르권역 사업 시행으로 인한 마을만들기 활성화 관련 문항입니다.

구 분	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
16. 마을이 유명해지면서 방문객이 늘어났다	①	②	③	④	⑤
17. 공동시설이 개선되어 생활이 편해졌다	①	②	③	④	⑤
18. 마을의 지가가 전반적으로 올랐다	①	②	③	④	⑤
19. 체험프로그램 운영으로 소득이 늘어났다	①	②	③	④	⑤
20. 농산물판매 증가로 소득이 늘어났다	①	②	③	④	⑤
21. 소득기반시설 사업참여로 소득이 늘어났다	①	②	③	④	⑤
22. 민박손님 증가로 소득이 늘어났다	①	②	③	④	⑤
23. 마을이 청결해지고 마을경관이 개선되었다	①	②	③	④	⑤

24. 지역 주민들의 만족도 증가와 윗뜨르권역의 활성화가 밀접하게 연관된다고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

25. 윗뜨르권역 사업 시행으로 가장 유익하다고 생각하시는 사업은 무엇입니까?

- ① 기초생활정비(도로, 주차장, 마을회관 리모델링 등)
 ② 경관개선(벽화, 돌담 정비, 풍경 가꾸기 등)
 ③ 소득기반시설(체험, 음식점, 숙박시설 등)
 ④ 지역역량강화(교육, 견학, 컨설팅 등)

<IV. 통계처리를 위한 일반 사항에 대한 질문입니다.>

26. 귀하의 성별은 무엇입니까? ① 남성 ② 여성
27. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?
① 20~29 ② 30~39 ③ 40~49 ④ 50~59 ⑤ 60~69 ⑥ 70세 이상
28. 귀하께서 마을에 거주한지 얼마나 되셨습니까?
① 5년 이하 ② 6~10년 ③ 11년~15년 ④ 16년~20년 ⑤ 21년 이상
29. 귀하의 직업은 무엇입니까?
① 농어업 ② 자영업 ③ 공무원 ④ 회사원 ⑤ 전업주부 ⑥ 학생 ⑦ 기타
30. 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?
① 초등학교 이하 ② 중학교 ③ 고등학교 ④ 대학교 ⑤ 대학원
31. 연평균 가구 총소득은 어느 정도 되십니까?
① 1,500만 원 이하 ② 1,500만원~3,000만원 ③ 3,000만원~4,500만원
④ 4,500만원~6,000만원 ⑤ 6,000만원~7,500만원 ⑥ 7,500만 원 이상

※ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

국문초록

제주 농어촌 마을만들기 활성화 방안에 관한 실증연구 - 한경면 웃뜨르권역 사례를 중심으로 -

제주대학교 대학원

관광개발학과

강 기 호

제주지역의 경우 1,000만 명 이상의 관광객이 찾는 매력적인 곳으로 성장을 하고 있지만, 이러한 성장과 비교하여 제주 농어촌에서의 실질적 성장을 체감하기는 어려운 것이 사실이다. 제주지역에서도 농어촌의 활성화를 위해서 여러 분야에서 노력하고 있으나 아직까지는 역량 부족, 홍보 부족, 사회적 인식의 모자람 등으로 인하여 그 한계에 부딪히고 있다고도 할 수 있다.

본 연구에서는 많은 시행착오를 거듭하면서 계속하여 시도하고 있지만 사업 추진상의 여러 가지 문제점으로 인하여 성과를 내기 힘든 농어촌 마을만들기의 제주지역 사례에 대한 실증 분석을 통하여 농어촌의 마을만들기 활성화를 위한 다각적인 방안에 관하여 연구를 하였고, 그 연구 방법으로 문헌연구와 설문조사를 통한 실증연구를 병행하였다.

설문지를 구성하고 있는 마을만들기 활성화 항목들의 신뢰도 분석과 요인분석 결과 마을만들기 활성화는 크게 경제적 측면의 활성화, 사회·문화적 측면의 활성화 두 가지 요인으로 구분할 수 있었다.

본 연구의 가설검증을 통하여 종합 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 인구 통계적 특성별 마을만들기 주민참여 실태 차이에 있어서, 성별 차이 검증 결과 사업 참여는 여성들보다 남성들이 더 많이 했지만 사업과 관련한 의견제시에 있어서는 여성들이 남성들보다 더욱 적극적이었음을 알 수 있었고, 이는 전통적으로 생활력이 강한 제주 여성들의 특징을 보여주는 부분이라고 할 수 있다. 거주기간별 차이 검증 결과 사업 인지정도, 사업진행 입장에 있어서 거주기간이 긴 그룹보다는 거주기간이 짧은 그룹에서 더욱더 수준이 높은 것으로 나타나 마을로 이주해 온지 얼마 되지 않은 그룹에서 오히려 더 마을 일에 관심이 많음을 알 수 있었다. 학력별 차이 검증 결과 학력이 낮을수록 사업관련 의견제시에 있어서 더 적극적이었음을 확인하였는데, 이는 학력이 낮은 사람들의 마을만들기에 대한 적극성을 보여주는 것이라고도 할 수 있어서 향후 학력이 낮은 주민들에게 주민역량강화 교육의 기회와 마을만들기 참여 기회

를 더 많이 제공한다면 더욱 효과적인 마을만들기가 이루어질 것으로 기대해볼 수 있다. 가구소득별 차이 검증 결과 가구소득이 낮은 그룹에서 사업진행에 오히려 더 긍정적이었음을 확인하였고 이는 가구소득이 낮을수록 소득 증대를 위한 마을만들기를 더욱 원하고 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 가구소득이 낮은 그룹에서 부담을 많이 느끼지 않으면서도 소득사업에 참여할 수 있는 방향으로 마을만들기 사업이 추진되어야 할 것이며 소득이 높은 몇몇 사람들만 모여 소득사업을 하는 등의 행태는 당연히 지양되어야 할 것이다.

둘째, 마을만들기 주민참여 실태별 마을만들기 활성화의 차이 검증 결과, 마을만들기 사업에 대하여 많이 알수록, 마을만들기에 참여한 횟수가 많을수록, 그리고 마을만들기와 관련하여 의견제시를 많이 할수록 마을만들기가 활성화될 것으로 나타났다. 주민들의 마을만들기에 대한 인지를 위하여, 많은 참여를 위하여, 그리고 사업에 대한 의견제시 활성화를 위하여 교육, 홍보, 정보화 등 소프트웨어 분야에 있어서 지역의 여건에 맞는 알찬 프로그램을 준비하여 시행하여야 할 것이다.

셋째, 마을만들기 참여조직의 거버넌스와 마을만들기 활성화의 영향 관계 분석 결과 참여조직의 거버넌스(주민·행정·전문가그룹의 동반자적 관계구축)는 마을만들기 활성화에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 참여조직의 거버넌스를 위해서는 마을만들기에 있어서 주민들이 주된 주체가 되어야 한다는 점에 대하여 참여조직의 모든 구성원들이 인식을 함께 해야 하고, 지역의 주민들은 아무리 작은 일이지만 마을 일을 내 일처럼 여길 줄 아는 것에서부터 마을만들기를 시작해야 한다. 그리고 더 나아가서 아무리 주민들이 주가 되어야 하는 사업이지만 행정, 전문가 그룹과의 동반자적 관계를 구축할 때 마을만들기가 활성화될 수 있음을 명심해야 할 것이다.

넷째, 마을만들기 활성화와 마을만들기의 주민만족도의 영향 관계 분석 결과 설명력이 높은 수준은 아니지만 마을만들기의 활성화는 주민만족도에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 장기적인 시간을 필요로 하는 마을만들기가 단시일 내에 주민들의 만족감을 많이 충족시켜주지 못했을 수도 있고, 가시적인 마을만들기 보다는 비가시적인 마을만들기를 우선적으로 시행하여 눈에 확 들어오지 않기 때문에 만족도가 높지 않았을 수도 있다. 그리고 마을만들기 사업에 있어서 권역의 주민들이 대부분 참여한 것이 아니라 소수의 리더 그룹에서 주도적으로 참여하였기에 그 만족도가 높지 않았을 수도 있는 것인데, 이런 연유들로 인하여 마을만들기 활성화와 마을만들기 주민만족도의 영향 관계 분석 결과 그 설명력이 높지 않게 나왔다고도 할 수 있다.

마을만들기 활성화에 대하여 경제적 측면, 사회·문화적 측면으로 구분하여 세부적으로 분석하였고, 주민들의 사업 참여 실태별 마을만들기 활성화의 차이 검증, 참여조직의 거버넌스에 따르는 마을만들기 활성화의 영향 관계 검증, 그리고 마을만들기 활성화와 주민 만족도의 영향관계

검증 결과, 대체적으로 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 통계적으로 더욱더 유의한 차이가 있고 더욱더 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

마을만들기가 공동체적 가치를 회복하고, 지속적으로 실현해 가는 과정이라는 사회·문화적 색깔이 짙은 개념으로 정의되고 있으나 선행연구들을 통하여 마을만들기는 인간 존중의 가치를 중요시하고 쾌적한 환경에서 서로 협력하면서 공동체적 가치를 회복해 가는 과정이며 이를 위해서는 경제적 측면의 활성화 역시 중요하다는 것을 알 수 있다.

본 연구에서 가설 검증 결과, 사회·문화적 측면의 마을만들기 활성화보다는 경제적 측면의 마을만들기 활성화에 통계적으로 더욱더 유의한 것으로 나타났고, 이는 공동체 회복과 그의 지속을 위하여 우선적으로 마을의 안정적인 토대 형성을 원하고 있는 주민들의 바람이 나타난 것이라고도 볼 수 있는 것이다.

마을만들기에는 많은 시간이 소요되고 많은 인력을 필요로 하는데, 마을만들기의 성공을 위해서는 올바른 리더십과 철학을 가진 리더가 있어야 하고, 제대로 된 역량을 갖춘 주민 인력이 있어야 하며, 참여하는 조직들 간에 동반자적 관계를 구축해야 한다. 이런 연유로 현실적으로 주민이 주도하는 마을만들기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 그러나 마을만들기의 성격이 공동체적 가치를 회복하고 새롭게 창조하는 것이라면, 그리고 점차 주민들의 자발적 요구가 커지고 있으며, 자생적인 지역발전을 통한 지속가능한 내발적 발전성이 중요시되는 것이 이 시대의 흐름이라면, 마을의 주인인 마을 주민들이 마을만들기의 중심에 서 있어야 하고, 마을만들기에 열정적인 주민들의 선의적인 시행착오 정도는 용인될 수 있는 조급하지 않고 기다릴 줄 아는 분위기가 조성되었으면 한다. 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 마을만들기가 되어야 한다.

키워드 : 농어촌, 마을만들기, 주민참여, 거버넌스, 주민만족도

ABSTRACT

A Study on the revitalization plan of Rural Community Design in Jeju Island - Focused on Analysis of Utturu Area -

Ki-Ho Kang

Department of Tourism Development
Graduate School of Jeju National University

Although Jeju Island is growing up as an attractive place, which more than 10 million tourists visit a year, it is difficult to feel substantial growth in rural villages there, compared with its growth. Jeju Island is making efforts in various areas for rural revitalization, and yet, it can be said that it is reaching the limit due to lack of competence, publicity and social awareness. This study inquired into multilateral measures for the revitalization of rural community design in which attempts continue while repeating a lot of trial and error, but it is hard to obtain good results due to various problems in the promotion of the project, through an empirical analysis of the case of rural community design in Jeju Island, and as a research method, literature review and empirical research through survey were conducted in parallel.

As a result of analyses of reliability and factors of the revitalization of community design, which constitute the questionnaires, it could be divided into two factors, economic aspects and social and cultural aspects.

A comprehensive analysis was conducted through a test of hypotheses of this study, and as a result, the following implications could be drawn.

First, regarding the differences in the status of the residents' participation in community design by their demographic characteristics, as a result of verification of difference by gender, more men than women participated in the project, but women were more active than men in the presentation of opinions on it, which shows the traditional characteristic of Jeju women with strong vitality. As a result of verification of difference by the period of residence, the level of awareness of the project and its progress was higher in a short-term resident group than in a long-term resident group, so the group of

the residents who recently moved into the village were, rather, more interested in the affairs of the community. As a result of verification of difference by the level of education, the lower the level, the more active their presentation of opinions related to the project became, which can be also said to show the initiative of the people with a low level of education for community design. Thus, if more opportunities of training for capacity building and more chances for them to participate in community design are provided for the residents with a low level of education in the future, it is expected that more effective community design can be achieved. In addition, as a result of verification of difference by household income, a group with low household income was, rather, more positive with the project progress, which indicates that people with lower household income want community design for income growth more. The community design project should be promoted in a way which does not burden the group with low household income much while it allows participation in profit-making business and in a pattern in which a few people with high income carry out the profit-making business should be avoided, of course.

Second, as a result of difference verification of the revitalization of community design by the status of the residents' participation, community design would be revitalized as they were more aware of the project, participated in community design more times and presented more opinions related to community design. For the residents' awareness of community design, their participation in the project and the revitalization of their presentation of opinions on it, a fruitful program for local conditions should be prepared and carried out in the software sector such as education, promotion and information.

Third, as a result of analysis of the relationship of influence between the governance of the organizations that participated in community design and the revitalization of it, their governance (construction of partnership among residents, administrators and experts group) had a significant effect on the revitalization of community design, and for their governance, all members of the organizations should have the same recognition of the fact that residents should be the main subjects in community design, and the local residents should begin community design by taking even trifle things in the community as their own. Moreover, even if it is a project in which the residents should be the main subjects, it should be kept in mind that the community design can be revitalized only when administrators and experts group build up a partner relationship.

Fourth, as a result of an analysis of the relationship of influence between the revitalization of community design and the residents' satisfaction with the community design, though not at a high

explanatory power, the revitalization of community design had a significant effect on the residents' satisfaction. Since community design that needs a long time might not satisfy the residents much, or since the intangible community design was implemented preferentially rather than visible community design, it did not come into sight clearly, so their satisfaction might not be high. Also, in the community design project, instead of the participation in most residents in the region, a few leader groups participated taking the initiative, so their satisfaction might not be high, and for these reasons, it can be said that the explanatory power was not high as a result of an analysis of the relationship of influence between the revitalization of community design and residents' satisfaction with it.

The revitalization of community design was analyzed in detail by economic aspects and social and cultural aspects. The difference in the revitalization of community design by the status of the residents' participation in the project, the relationship of influence of the revitalization of community design by the participating organizations governance, and the relationship of influence between the revitalization of community design and the residents' satisfaction were verified, and as a result, overall, there was statistically more significant difference and more significant effect on the revitalization of community design in economic aspects rather than on that in social and cultural aspects.

Community design is defined as a concept with strong social and cultural characteristic that it is a process of recovering and realizing community value continuously, but through preceding studies, it is found that community design is a process of recovering community value attaching importance to the value of human dignity and cooperating in a pleasant environment, and that the revitalization of economic aspects is also of importance.

As a result of verification of hypotheses in this study, the revitalization of community design in economic aspects was statistically more significant than that in social and cultural aspects, which can be said that it shows the residents' preferential wish for the formation of a stable foundation of their community to recover and maintain the community.

Community design takes much time and manpower, and for successful community design, there should be a leader with the right leadership and philosophy and manpower of residents with proper competence, and partnership between the participating organizations should be built. For this reason, in reality, it is true that community design led by the residents is not easy. However, if community design is characterized by the recovery and recreation of community value, and if the increase of the residents' voluntary demands and the attachment of importance to sustainable voluntary development through

indigenous community development are the flow of this time, then local residents, the owners of the community should be at the center of community design, and it is desirable that an atmosphere of not being impatient but waiting for them should be created so that trial and error in good faith of the residents passionate for community design may be allowed. It should be community design of the residents, by the residents, for the residents.

Keywords : rural village, community design, participation of residents, governance, the residents' satisfaction