

마을개발계획의 주민참여형 의사결정방법

-영국의 마을평가사업을 중심으로-

Aspects of the Decision Making Process in Village Planning with Participatory Approaches

- A Review on the British Experience of the Village Appraisals -

황한철* · 최수명**

*한경대학교 농촌공학과 · **전남대학교 농공학과

Hwang, Han-Cheol · Choi, Soo-Myung

Dept. of Rural Engineering, Hankyong Nat'l Univ.
Dept. of Agricultural Engineering, Chonnam Nat'l Univ.

ABSTRACT

A village appraisal is a study of the village, carried out by the people who live there as a basis for influencing its future. It is an exciting opportunity for a village to take a good look at itself, and it is a project in which everyone can be involved. It involves gathering factual information and the opinions of local people, so as to build up an overall picture of the village. An appraisal is a questionnaire survey carried out by and for the local community. It aims to identify local characteristics, problems, needs, threats, strengths and opportunities. It is a means of taking stock of the community and of creating a sound foundation of awareness and understanding on which to base future community action.

Over the past 30 years more than 2,000 village appraisals have been undertaken in rural Britain. This research examined 48 village appraisals which had been carried out in England between 1985 and 1999. The suggested strengths and weaknesses of the village appraisals are: the target of the whole population in an area; the wide-ranging in its coverage of issues; well linked to a county-wide support agency; a good tool for identifying needs and wants, and local priorities; a good tool of local democracy and of increasing self-confidence in individuals and the whole community; not an exhaustive survey; very labour intensive; too little coverage of issues relating to the local economy; the lack of any input by professional planners; and so forth.

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

지방화, 자치화의 시대적 추세에 따라 장래 농촌마을 역시 지역적 차별성을 바탕으로 한 잠재력 개발 경쟁시대의 돌입이 예고되고 있다. 이러한 여건 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 자신의 잠재력에 대한 스스로의 평가와 이에 근거한 발전방향의 정립이 우선되어야 하며 무엇보다도 지역주민의 자발적인 참여와 노력이 요구된다.

그러나 지역의 주민들은 그 지역의 주인으로서 개발의 한 주체임에는 분명하지만 이들이 개발의 주체로서 적극적으로 참여하기 위해서는 위로부터의 개발 철학의 전환이라는 전제조건이 선결되어야 한다(정기환, 1995). 자치행정 참여는 자치단체의 행정행위 모든 과정에서 이루어질 수 있다. 즉 지역주민들은 구체적인 농촌지역개발 사안에 대한 문제제기 과정에서부터 의사결정 과정, 집행 과정, 성과평가 과정 등에 다양하게 참여할 수 있어야 만이 진정한 자치시대의 주민참여를 통한 지역잠재력 개발과 더불어 지역발전의 시금석을 마련할 수 있을 것이다.

다시 말하면 마을의, 마을을 위한, 마을 스스로의 발전(Development of the Village, for the Village and by the Village)을 도모하기 위해서는 마을자체의 차별화된 잠재력을 발굴하여 정당하게 평가하는 체계와 함께 마을 전구성원의 최적·최대의 발전방향을 모색하는 의사결정체계 수립이 절실히 요청되고 있음을 의미한다(최수명 등, 1996). 또한 이는 주민의, 주민을 위한, 주민 스스로의 마을에 대한 잠재력 평가, 발전방향 설정, 자발적 참여와 적극적 노력이 동반되어야 하는 것이다.

우리 나라는 1990년대 들어 문화마을조성사업, 취락구조 개선사업 등 마을정비사업이 활발히 진행되어 농촌마을의 정주여건이 크게 개선되고 있다. 그러나 사업의 추진과 계획수립과정에서 마을주민들의 의견수렴을 바탕으로 한 체계적이고 합리적인 마을평가체계가 정립되지 못하여 계획이 현실과 괴리되는 경우도 적지 않았다(최수명 등, 2001). 이러한 것은 바로 앞서 제기한 마을개발 과정에 지역주민 참여의 결여에서 비롯된 것으로 마을 또는 주민 스스로의 참여를 유도하는 마을개발시스템과 의사결정 시스템

(Decision-Making System)의 구축이 무엇보다도 시급한 과제라고 할 수 있다.

본 연구에서는 주민참여형 의사결정시스템의 하나로 1970년대부터 장기간 개발·실시하여왔고 그 실용성과 효용성을 인정받고 있는 영국의 마을평가(Village Appraisals)주1) 사업을 그 역사와 의의, 사업시행 주체 및 절차, 마을평가 항목, 마을평가에 관련된 각종 특성과 보고서 작성에 이르기까지 다양한 관점에서 체계적으로 분석하여 장차 우리 나라의 시스템으로 도입·개발하는데 필요한 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구에서는 먼저 영국의 마을평가사업을 종합적·체계적으로 이해하고 장차 우리 나라에서의 도입을 고려하여 마을평가사업의 추진배경과 의의, 사업의 추진절차, 특히 마을평가가 보고서(48개 마을)를 중심으로 운영위원회 구성, 주요현안사항, 자료수집 및 분석 방법, 보고서 작성에 이르기까지 마을평가 사업 수행에 따르는 전반적인 내용을 대상으로 조사·분석하였다. 본 연구에서 다루고 있는 구체적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 마을평가사업의 추진배경, 역사 등
- 마을평가사업의 목적, 실행주체
- 마을평가 대상 항목
- 마을평가사업의 시행절차
- 마을평가사업의 주민참여 범위 및 방법 등
- 마을평가 소요기간, 전문운영위원회 구성과 외부협조기관의 역할
- 마을평가를 위한 자료수집 및 분석, 설문조사 방법 등
- 행동계획 수립
- 인접마을과의 통합평가 등
- 보고서 작성 방법 등
- 기타 마을평가사업의 장점과 약점, 추후 연계사업 등

본 연구와 관련된 자료조사는 2000년 1월부터 2001년 1월에 걸쳐 이루어졌으며 먼저 문헌조사를 바탕으로 마을평가사업의 전반적 내용을 이해하고 전문가, 행정가, 지역주민 등 면담조사를 실시하였다. 또 마을평가가 이미 실시된

<표 1> 마을평가사업의 개요

구분	내 용															
사업의의	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민에 의한 지역특성을 살리기 위한 농촌개발 이론의 하나 • 지역의 특수성(문제점, 수요, 약점, 강점, 잠재력 등)을 파악하기 위한 도구 • 지역의 장래 발전방향의 정립과 지역의 건전한 발전을 도모하는 수단 • 지역을 위하여 지역에 의하여 수행되는 종합적인 조사 • 하향식이 아닌 상향식 마을개발 전략 • 종합적 농촌개발 도구 • 마을의 마을에 의한 마을을 위한 연구 															
실행주체	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민 • 지역의 주민단체(조직체) • 기초자치단체(Parish Council) 															
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌개발과정에 지역주민의 참여 유도 • 지역의 다양한 자원, 잠재력을 최대한 발휘 • 지역발전을 위한 정책적 지원 유도 • 애향심 고취 • 지역의 가치를 높이기 위하여 방안 마련 • 계획작성 과정 시 지역주민의 관심사항 등의 정보/자료 제공 • 지역 바로 알기 • 지역주민의 일터이자 삶터인 지역을 스스로 가치 매기기 • 지역의 다양한 정보, 역사, 유물 등의 발굴 • 지역 스스로 자기 지역의 상황을 분석하고 대안을 마련하고 이끌어나가는 것 • 지역의 다양한 수요, 목소리를 청취하고 지역정책 수요 발굴 															
주요평가대상항목	<table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">• 인구 및 사회구조</td> <td style="width: 25%;">• 고용</td> <td style="width: 25%;">• 교통</td> <td style="width: 25%;">• 주택</td> <td>• 교육</td> </tr> <tr> <td>• 보건 사회복지</td> <td>• 응급서비스</td> <td>• 소매 서비스</td> <td>• 스포츠 등 사회활동</td> <td></td> </tr> <tr> <td>• 정보/커뮤니케이션</td> <td>• 지방정부</td> <td>• 종교</td> <td>• 지역환경</td> <td></td> </tr> </table>	• 인구 및 사회구조	• 고용	• 교통	• 주택	• 교육	• 보건 사회복지	• 응급서비스	• 소매 서비스	• 스포츠 등 사회활동		• 정보/커뮤니케이션	• 지방정부	• 종교	• 지역환경	
• 인구 및 사회구조	• 고용	• 교통	• 주택	• 교육												
• 보건 사회복지	• 응급서비스	• 소매 서비스	• 스포츠 등 사회활동													
• 정보/커뮤니케이션	• 지방정부	• 종교	• 지역환경													

마을을 비롯하여 현재 마을평가를 실시하고 있는 마을 등의 현장조사를 통하여 세부자료를 보충 조사·수집하였다. 그리고 1980년대 중반 이후에 작성된 48개 마을평가보고서

(〈표 2〉참조)를 집중적으로 분석하여 마을평가사업의 특성과 현장성을 종합적으로 파악하였다.

II. 영국의 마을평가사업 개요

1. 마을평가사업의 역사와 의의

영국은 1970년대부터 농촌지역개발사업의 가장 중요한 도구의 하나로 마을평가사업을 실시하여 왔다. 그 동안 2,000여 개의 마을(전체마을의 약20%)을 대상으로 마을평가사업이 이루어졌고 이에 약100만 명 이상이 참여하였다(Moseley, 1997, Bacon 2000).

영국에서의 마을평가란 지역주민 스스로에 의한 지역특성을 살리기 위한 농촌개발 이론의 하나로 정착하여 지역의 특수성을 비롯하여 지역의 문제점, 수요, 약점, 강점, 잠재력 등을 파악하기 위한 목적으로 시행되고 있는 사업의 하나이다(Hughes, 1993). 지역의 장래 발전방향을 정립하고 지역의 건전한 발전을 도모하기 위한 기초자료를 마련하는 수단으로 지역을 위하여 지역에 의하여(by and for the local community) 수행되는 종합적인 조사(일반적으로 설문조사에 의한) 과정이며 상향식 접근방식으로서 주민의 적극적인 참여를 바탕으로 하고 있다.

2. 마을평가 목적과 실행주체

마을평가사업은 농촌개발과정에 지역주민의 적극적인 참여를 유도하고 지역의 다양한 자원, 잠재력을 최대한 발휘하여 지역주민 스스로의 노력으로 지역발전을 꾀하기 위한 기본적인 목적을 두고 있다. 이와 같은 과정을 통하여 애항심과 지역에 대한 자긍심을 고취시키는 물론 지역에 대한 가치를 높이기 위한 방안을 스스로 마련할 수 있다. 즉, 지역주민의 일터이자 삶터인 지역을 스스로 가치를 매기고 지역 바로 알기 등을 통하여 지역의 다양한 정보, 역사, 유물 등을 발굴하는 등 지역 스스로 자기 지역의 상황을 분석하고 대안을 마련하고 이끌어나가는 과정이라고 할 수 있다. 또 지역의 수요, 목소리를 정확히 듣고 파악하여 계획작성 과정에 있어 지역주민의 관심사항 등의 정보, 자료 등을 제공하는 등 지역정책의 수요를 발굴하는 목적을 동반하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 사업의 특수성에 비추어 지역주민 또는 지역의 주민단체(조직체), 기초자치단체

(Parish Council) 등이 이 사업의 실행주체가 된다.

3. 마을평가사업의 주요 대상 항목

마을평가 대상항목으로는 지역의 주요 현안사항에 해당되는 모든 것으로 특별한 제한은 없으며 매우 다양한 항목들로 구성되어 있다. 즉 인구 및 사회구조, 고용, 교통, 주택, 교육, 보건 사회복지, 응급서비스, 소매 서비스, 스포츠 등 사회활동, 정보/커뮤니케이션, 지방정부, 종교, 지역환경 등 경제, 사회, 문화, 교육, 정치, 여가활동 등 지역주민의 생활과 관련된 모든 항목들이 그 평가대상이 된다.

4. 마을평가사업의 시행 절차

다양한 방법에 의해 이루어지고 있는 마을평가사업은 그 절차 또한 다양각색이라고 할 수 있다(Bacon 2000). 그러나 기본적인 평가절차는 거의 유사한 과정을 거치고 있으며 <그림 1>은 마을평가 사업의 가장 체계적이고 종합적인 과정을 나타낸 것인데 이것을 요약하면 다음과 같다.

가. 마을평가사업 준비작업

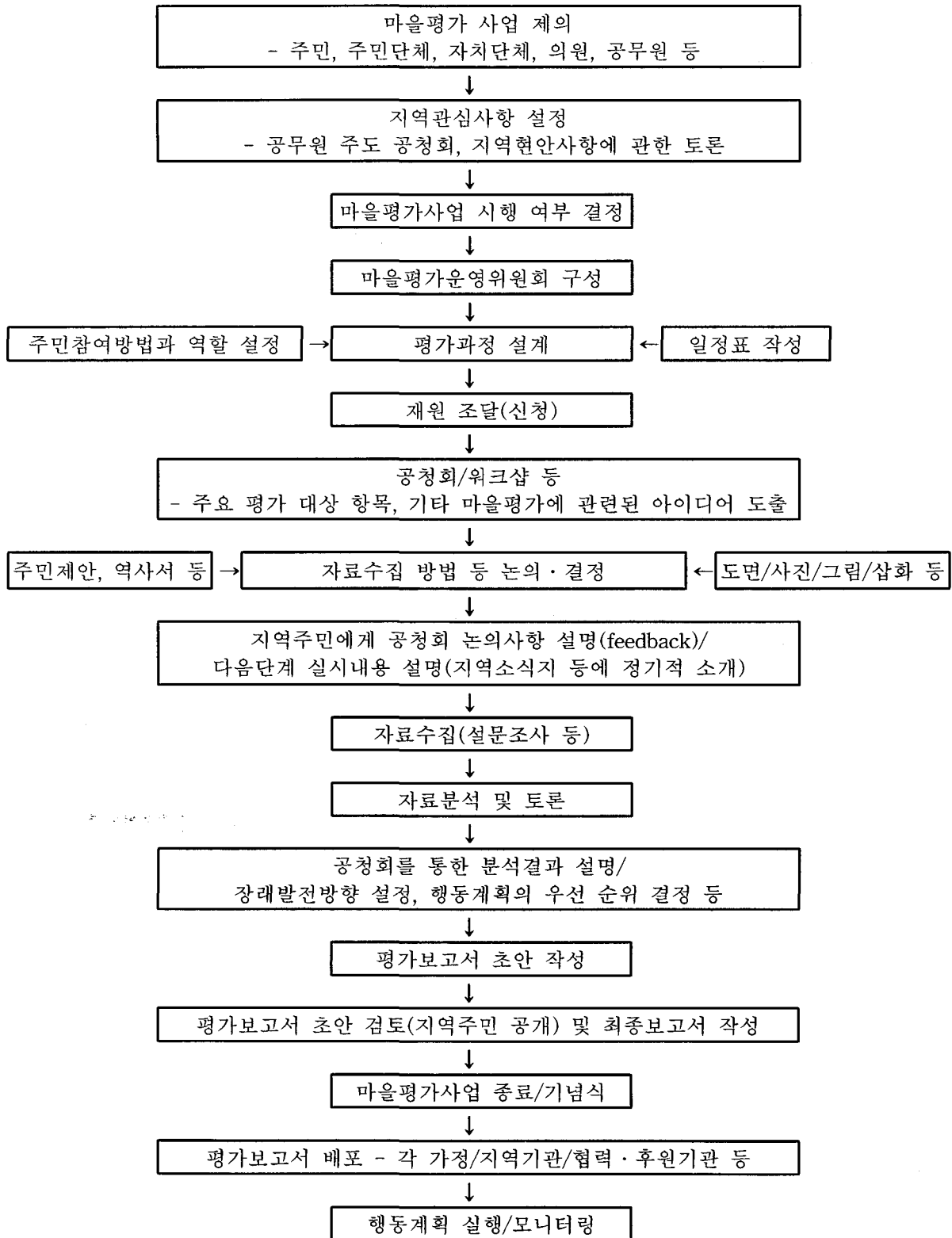
지역주민 또는 주민단체, 자치단체(Parish Council), 자치단체의원(District Councillor), 공무원 등의 주도하여 마을평가사업의 필요성 등 지역사회에 관심을 유도하고 공청회 준비 등의 제반사항이 시작되는 과정이다.

나. 주민회의 및 지역현안 사항 도출

마을평가사업의 시행을 위한 초기단계로 지역주민을 대상으로 주민회의(open meeting)를 개최하여 공무원의 주도하에 마을평가사업의 필요성과 의의, 개략적인 마을평가 과정을 설명하고 주민의 역할 등을 논의한다. 마을이 안고 있는 현안사항 등에 대하여 토론하고 마을평가 사업의 시행 여부 등에 관하여 논의하는 과정이다.

다. 운영위원회 구성

마을평가사업의 실질적인 업무를 담당해야하는 운영위원회(Steering Group)는 마을주민 자체적으로 조직·구성하여 이후의 거의 모든 마을평가 과정을 총괄한다. 일반적으로



<그림 1> 마을평가사업의 절차

로 운영위원회는 지역의 각계 각층으로부터 10 ~ 20여 명으로 구성하고 위원장, 부위원장, 간사 등을 두고 있다.

라. 평가과정 설계 및 공청회 개최

위의 운영위원회가 조직되면 본격적인 마을평가사업을 실시하기 위하여 평가일정표의 작성, 주민참여방법과 재원확보 방안 등을 모색한다.

주민공청회를 통하여 평가방법 및 과정 등을 설명하고 마을의 바람직한 발전 방향을 정립하기 위하여 다양한 아이디어를 도출하고 주요 평가 대상 항목, 자료수집 방법 등을 논의한다. 이와 같은 공청회 논의사항과 마을평가 진행과정 등은 지역소식지, 게시판 등을 통하여 주기적으로 지역주민에게 알리며 지역주민의 참여를 적극 유도한다.

마. 설문조사 및 자료수집

대부분 마을평가의 도구·방법은 주로 설문조사를 통하여 이루어지고 있다. 따라서 운영위원회의 역할 중 무엇보다도 중요한 것이 설문항목의 선정과 설문지 작성 그리고 설문자료의 분석작업이다. 이러한 중요성 때문에 영국에서는 1991년 마을평가용 설문작성 및 분석 소프트웨어가 상용으로 개발되었다. 주2) 이로 인하여 마을주민 참여에 의한 스스로의 마을평가가 보다 쉽게 접근 가능하게 되었고 마을평가에 활기를 불어넣었다. 단, 소프트웨어에서 마련된 설문은 행에서 마을의 관심사항이 무엇인지를 파악하여 선택하는 작업을 수행해야 한다. 이렇게 마련된 설문지를 토대로 예비조사(pilot survey)를 거쳐 최종적인 설문지를 작성하고 마을주민을 대상으로 설문조사를 실시하고 있다.

바. 설문분석 및 토론

설문분석은 앞서 설명한 마을평가용 소프트웨어를 통하여 손쉽게 수행할 수 있다. 회수된 설문지는 데이터베이스로 구축하고 소프트웨어를 통하여 단순통계, 교차분석, 표, 그림 등 다양하게 결과를 출력할 수 있다. 분석된 결과를 토대로 주민 공청회 등을 개최하여 마을의 장래 발전 방향과 행동계획 등에 대하여 토론하고 사업의 우선 순위 등을 논의한다.

사. 마을평가보고서 작성

운영위원회는 이상의 과정에서 논의된 사항을 정리하여

보고서 초안을 작성하고 이를 지역주민에게 공개하여 다양한 의견을 최종적으로 수렴한 후 최종 보고서를 작성하게 된다. 이와 같이 지역 주민의 주민에 의한 주민을 위한 마을평가사업이기에 다양하고 체계적인 과정을 통하여 주민의 참여를 유도하여 민주주의 방식의 마을평가보고서가 완성된다고 할 수 있다.

아. 마을평가보고서 배포 및 행동계획 실행

마을평가 최종보고서가 작성되면 사업의 종료를 자축하고 지역주민의 자긍심을 고취하기 위한 기념식을 거행하고 지역주민은 물론 각종 기관, 후원·협력기관 등에 보고서를 배포한다. 주민 스스로 작성한 마을평가보고서를 토대로 행동계획을 실행하고 진행과정을 모니터링하는 후속과정이 계속 진행된다.

III. 마을평가사업의 특성: 보고서 분석을 중심으로

1. 마을평가 소요기간

본 연구에서 분석한 48개 마을평가 보고서의 작성 연도를 살펴보면 85 ~ 90년 12 (25.0%), 91 ~ 95년 28(58.3%), 96 ~ 99년 6(12.5%), 미상 1(2.1%) 등으로 구성되어 있다.

마을평가 소요기간은 1년 이하 31(64.6%), 1 ~ 2년 14(29.2%), 2년 이상 1(2.1%), 미상 2(4.2%) 등으로 마을평가를 실시하는데 1년이 가장 많은 분포를 보이고 있으며 평균 1.3년이 소요되고 있는 것으로 나타났다.

평가과정별 소요기간을 살펴보면(1년의 경우, Bacon(2000)) 준비과정 1개월, 주민회의 및 지역현안 사항 도출 등 2개월, 운영위원회의 구성과 평가과정 설계, 설문지 작성 및 배포 3개월, 설문지 수거 및 자료 분석 3개월, 보고서 초안 작성 및 토론, 최종보고서 작성 및 배포 3개월 등이 각각 소요되는 것으로 나타났다.

2. 마을평가를 위한 자료수집 및 분석 방법

마을평가를 시행하기 위한 자료수집 방법으로는 설문지 44(91.7%), 센서스 등 4(8.3%)으로 나타나 거의 대부분

<표 2> 작성 연도 및 평가소요기간

구 분	내 용	구성비
연도별 현황	85 ~ 90년	12(25.0%)
	91 ~ 95년	28(58.3%)
	96 ~ 99년	6(12.5%)
	미상	1(2.1%)
	총계	48(100%)
평가소요기간	1년 이하	31(64.6%)
	1 ~ 2년	14(29.2%)
	2년 이상	1(2.1%)
	미상	2(4.2%)
	총계	48(100%)

설문조사를 바탕으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 조사 대상을 살펴보면 전가구 조사 32(66.7%), 80%이상 10(20.8%), 80%미만 2(4.2%), 미상 4(8.3%) 등으로 대부분 전가구를 대상으로 설문조사를 실시하는 것으로 나타났다.

설문 응답률을 조사한 결과 80%이상 20(41.7%), 60% 이상 20(41.7%), 60%미만 5(10.4%), 미상 3(6.3%) 등으로 평균 73%에 머무르고 있다. 그러나 본 사업이 주민자 체적인 사업이라는 측면을 고려할 때 비교적 높지 않은 응답률이라고 할 수 있다. 설문분석 도구로는 약 70%가 상업용 마을평가 전문소프트웨어(주2 참조)를 사용하고 있었다. 상업용 소프트웨어가 1991년 개발된 것을 고려하면 그 이후 실시된 마을평가는 거의 대부분 이를 사용한 것으로 판단된다.

3. 운영위원회 구성 및 외부협력기관

마을평가사업을 원활하게 시행하기 위하여 사업을 중심적

<표 3> 자료수집 및 분석 방법

구 분	내 용	구성비
자료수집	설문지	44(91.7%)
	센서스 등	4(8.3%)
조사대상	전가구조사	32(66.7%)
	80%이상	10(20.8%)
	80%미만	2(4.2%)
	미상	4(8.3%)
응답률	80%이상	20(41.7%)
	60%이상	20(41.7%)
	60%미만	5(10.4%)
	미상	3(6.3%)
분석도구	전문S/W	33(68.8%)
	기타	3(6.3%)
	미상	12(25.0%)

<표 4> 운영위원회 구성 및 외부협력기관

구분	내 용	구성비	
운영 위원회 구성	형태	전문운영위원회	38(79.2%)
		지방의회	7(14.6%)
		마을단체 등	2(4.2%)
		미상	1(2.1%)
규모	10명 이하	17(35.4%)	
	11~15명	12(25.0%)	
	16명 이상	6(12.5%)	
	미상	13(27.1%)	
외부협력/ 후원기관	RCC 지부	29(60.4%)	
	지방자치단체	16(33.3%)	
	지역대학	11(22.9%)	
	지역기업 및 사회단체	12(25.0%)	
	미상	3(6.3%)	

으로 주도하는 위원회가 필요하다. 본 연구에서는 사업을 총괄하는 위원회의 구성실태를 조사한 결과 마을평가 전문 운영위원회(steering group, appraisal committee) 구성 38(79.2%), 지방의회 7(14.6%), 마을단체 등 2(4.2%), 미상 1(2.1%) 등으로 나타나 대부분 전문위원회를 중심으로 마을평가가 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 위원회는 10명 이하 17(35.4%), 11~15명 12(25.0%), 16명 이상 6(12.5%), 미상 13(27.1%) 등으로 나타났고 각계 각층으로 구성된 10 ~ 15명이 대부분을 이루고 있었다.

마을평가에 소요되는 비용(소프트웨어 구입, 설문지 제작, 보고서 출판 등)을 지원하고 마을평가 사업의 전문적 조언을 하는 외부 협력·후원기관으로는 RCC(Rural Community Council) 지부(29: 60.4%), 지방자치단체(16: 33.3%), 지역대학(11: 22.9%), 지역기업 및 사회단체(12: 25.0%) 등으로 나타났다. 재정적 후원기관으로는 RCC 지부, 지방자치단체, 지역기업 및 사회단체 등이며, 마을평가 초기단계에서부터 설문작성, 설문분석, 보고서 작성 등에 이르기까지 마을평가사업의 전문적 내용을 조언하는 기관으로는 RCC 지부와 지역대학 등을 들 수 있다.

4. 마을평가보고서 주요 항목

마을평가보고서가 담고 있는 주요 항목 즉, 마을평가에 있어 가장 관심 있게 다루고 있는 현안사항으로는 <표 5>에 나타난 바와 같다. 마을에 따라 약간의 차이를 보이고 있지만 교통정체, 과속, 도로상태, 버스서비스, 주차 등의 문제를 다루고 있는 교통(87.5%)에 가장 높은 관심을 보이고 있고, 다음으로 인구구성 등의 인적사항(85.4%), 지역경제, 취업 등의 고용문제(83.3%), 주택개발 등의 주택문제(83.3%), 환경보호, 재활용, 쓰레기 처리 등의 지역환경(81.3%) 등이 가장 큰 이슈로 등장하고 있음을 알 수 있다. 그 외 스포츠 및 여가활동(75.0%), 보건 및 사회복지(70.8%), 교육(68.8%), 소매 서비스(68.8%), 종교(66.7%) 등도 비교적 높은 관심을 보이고 있다.

5. 인접마을과의 통합평가

마을평가는 일반적으로 각 마을이 개별적으로 실시하고 있으나 인접마을과의 지리적·역사적 연관성, 공동개발의

<표 5> 평가보고서 주요 항목

주요항목	구성비	비고
역사	26(54.2%)	마을역사, 전통 등
인적사항	41(85.4%)	인구, 연령구성 등
고용	40(83.3%)	취업, 지역경제 등
교통	42(87.5%)	교통정체, 과속, 도로, 버스서비스, 주차 등
교육	33(83.3%)	학교, 사회교육 등
주택	40(83.3%)	주택개발 등
보건 및 사회복지	34(70.8%)	의료, 노약자 시설 등
응급서비스 등	22(45.8%)	방법, 안전 등
소매 서비스	33(68.8%)	일반상점, 우체국 등
스포츠, 여가활동	36(75.0%)	사회활동, 운동장, 여가시설, 동호회 등
정보/커뮤니케이션	27(56.3%)	마을회관, 지역문화센터 등
지방정부	27(56.3%)	지역계획 등
종교	32(66.7%)	교회 등
지역환경	39(81.3%)	환경보호, 재활용, 쓰레기 등

<표 6> 인접마을과의 통합평가 정도

구분	내용	구성비
통합평가 상황	하지 않음	37(77.1%)
	2개 마을	9(18.8%)
	3개 마을	2(4.2%)

필요성 등 마을간의 이해관계를 고려하여 공동으로 실시하는 경우가 있다. 본 연구에서 분석한 결과를 살펴보면 2개 마을 통합평가 18.8%, 3개 마을 통합평가 4.2%로 전체의 23%가 2개 또는 3개 마을 공동으로 마을평가를 실시한 것으로 나타났다. 인접마을과 통합하여 평가한 경우를 보면 마을평가가 모든 과정을 공동으로 참여·실시하고 보고서 역시 하나에 작성하고 있다. 단 내용상으로는 각 마을간 항목별 비교분석을 통하여 각각의 마을이 안고 있는 문제점을 각각 노출하고 서로의 입장을 이해하고자 노력하고 있는 것을 알 수 있었다. 그러나 민감한 사안에 대해서는 행동계획, 사업우선 순위 결정 등에 대립되는 양상을 보이기도 한다.

6. 청소년층의 참여

마을활성화를 꾀하기 위하여 마을평가 사업에도 젊은 청소년층의 참여가 매우 중요하다. 마을평가 운영위원회 소속 또는 별도의 청소년위원회 등을 두어 청소년층의 참여를 고려한 마을은 48개 마을 중 5개 마을(10.4%)로 그 수가 매우 적음을 알 수 있다. 이에 연유하여 앞서 살펴 본 바와 같은 마을평가항목 등에서도 청소년 관련 항목이 매우 빈약한 결과를 초래한 것으로 판단할 수 있다. 최근 영국농촌에 청소년 범죄 등이 매우 심각한 것을 고려할 때 청소년들의 적극적인 참여를 유도하여 마을의 건전한 발전을 도모하는 것이 매우 중요하리라 사료된다.

7. 행동계획 작성

<표 7> 청소년층의 참여 유무

구 분	내용	구성비
청소년층 참여 유무	유	5(10.4%)
	무	40(83.3%)
	미상	3(6.3%)

마을평가를 통하여 마을의 문제점과 발전방향을 도출하고 장차 나아가야 할 지표를 설정하여 구체적인 노력을 투입하는 과정이 행동계획이라 할 수 있다. 그러나 <표 8>에서 보

는 바와 같이 행동계획을 담고 있는 보고서는 전체의 15% 정도에 머물고 있다. 이는 마을평가 보고서가 마을의 현황과 문제점 도출, 지역주민이 바라는 지역발전상 등의 수준에 머물고 다른 지역계획(상위계획 또는 마을계획)의 기초 자료를 제공하는 것으로 그 역할을 다하고 있는 현실이다. 대부분의 보고서가 이 점을 고려하여 추후 구체적인 행동계획을 별도로 수립해야한다는 인식 수준에 그치고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 현재의 범위에서 한 걸음 더 나아가 마을평가보고서에 마을계획서 수준의 내용을 보완하고 행동계획을 다루는 경우와 마을평가보고서와는 별도로 행동계획 또는 마을계획을 수립하는 작업이 뒤따라야 할 것으로 판단된다.

<표 8> 행동 계획 작성

구 분	내용	구성비
행동계획작성 유무	유	7(14.6%)
	무	38(79.2%)
	미상	3(6.3%)

8. 보고서 작성형태

마을평가보고서의 작성형태는 매우 다양한 양상을 보이고 있다. 먼저 보고서의 분량을 살펴보면 21 ~ 40페이지가 전체의 60%를 차지하고 있으며 20페이지 이하의 매우 적은 분량의 간이·요약 형식의 보고서도 약15%정도 차지하고 있었다. 자료를 정리·요약하고 표현하는 방식으로는 표, 그림, 도면 등을 비교적 많이 사용하고 있고(60%이상) 삽화나 사진 등도 활용되고 있음을 알 수 있다. 부록은 주로 설문자료나 마을의 현황 자료 등의 세부자료를 첨부한 것으로 전체의 절반이 부록을 작성하고 있었다.

보고서의 제본 및 인쇄상태를 살펴보면 양질의 인쇄와 제본상태 37.5%, 보통 39.6%, 불량 22.9% 등 매우 다양하고 질적으로도 많은 차이를 보이고 있었으며 크기는 주로 복사형태의 보고서가 많은 관계로 A4규격이 대부분을 차지하고 있었다. 이는 보고서 결과물의 형식에 그다지 구애를 받지 않은 것 또는 자원 확보 여력에 기인한 것이라고 판단

<표 9> 보고서 작성형태

구분	내 용	구성비
분량	20페이지 이하	7(14.6%)
	21~40페이지	29(60.4%)
	41페이지 이상	12(25.0%)
표	사용	30(62.5%)
	미사용	18(37.5%)
그림	사용	33(68.8%)
	미사용	15(31.2%)
도면	사용	33(68.8%)
	미사용	15(31.2%)
사진	사용	20(41.7%)
	미사용	28(58.3%)
삽화	사용	26(54.2%)
	미사용	22(45.8%)
부록	작성	24(50.0%)
	미작성	24(50.0%)
제본/인쇄상태	양호	18(37.5%)
	보통	19(39.6%)
	불량	11(22.9%)
크기	A4	38(79.2%)
	B5	9(18.7%)
	기타	1(2.1%)

(제본/인쇄상태) 양호: 양질 인쇄, 제본 양호
 보통: 복사 인쇄, 간이제본
 불량: 복사 인쇄, 제본불량

된다.

IV. 마을평가사업의 강점과 약점

영국의 마을평가사업은 마을의 과거, 현재, 미래를 지역 스스로 평가·진단하고 구상하는 마을가꾸기 사업의 훌륭한 도구로 인식되고 있다. 그러나 이러한 사업제도가 완전한

것은 아니며 아직도 해결해야 할 과제가 많은 것. 또한 사실이다. 지금까지 고찰한 내용을 토대로 영국의 마을평가사업이 지니고 있는 강점과 약점, 추후 보완되어야 할 사항을 정리·요약하면 다음과 같다.

① 마을평가사업의 강점

- 지역 전 인구를 대상으로 함
- 폭넓고 다양한 문제(과제)를 수렴할 수 있음
- 우수한 설문분석 소프트웨어가 구축되어 있음
- 역동적인 지역발전을 선도할 수 있음
- 지역의 다양한 기관과의 유기적인 연계가 가능함
- 지역주민, 선거직 의원, 연구원 등과 상호 면밀한 대화, 토론의 장을 제공함
- 지역의 수요, 사업우선순위 등을 파악하는 훌륭한 도구임
- 개인은 물론 지역의 자긍심을 고취시키고 지역민주주의 실현의 훌륭한 수단임
- 경제 효율성 있는 도구로 평가됨
- 지역스스로의 평가에 의한 마을 발전 전망, 문제점 등 지역의 다양한 의견 집약 창고 역할을 수행함

② 마을평가사업의 약점

- 지역주민 전체의 의견 수렴이 되지 못함(응답률 저조)
- 개인의 의견 수렴이어서 단체의 토론 등을 통한 합의 도출 등을 달성하지 못함
- 설문지의 질적, 양적 한계가 존재함
- 노동집약적 작업이 요구되고 많은 도우미가 필요하며 평가 소요기간 또한 과다함
- 젊은 층의 수요를 충분하게 수렴하지 못하였음
- 이웃 마을과의 과다한 경쟁을 유발할 가능성이 큼
- 지역경제에 관련된 과제가 너무 미흡함
- 전문계획가의 참여가 부족함
- 마을평가보고서는 법적 구속력을 갖지 못함
- 강한 의견 차이를 보일 경우 지역사회의 분열을 초래할 수 있음
- 구체적이지 못하고 피상적으로 다루고 있는 과제가 많음

③ 추후 보완사항

- 사업우선순위 선정, 사업 실행을 위한 행동계획(action plan) 작성 및 실천이 요구됨
- 지방의회 등의 정책적 뒷받침이 필요함

- 지방의회 및 마을회의를 통한 매년 정기적인 진행과정 논의 및 보완(모니터링)이 요구됨
- 자선단체, 법적기관 또는 상업적 기관 등에 보고서를 배부하고 각 기관의 역할을 제고시킬 필요가 있음

V. 결론 및 제언

영국에서 과거 30년간 시행해 온 마을평가 사업은 주민의 주민에 의한 주민을 위한 마을개발(Village Development of the people by the people for the people) 프로그램으로서 주민참여형 의사결정 시스템의 하나로 각광받고 있다.

본 연구는 이러한 시스템을 우리 나라에 도입할 경우 필요한 기초자료를 제공하고자 하는 목적에서 수행되었으며 외국의 사업제도를 정확히 이해하고 이 제도가 지니고 있는 장단점, 실용성 등의 관점에서 자료를 수집·분석하였다. 지방자치시대에 주민수요는 급증하고 주민참여를 통한 지역 개발, 농촌개발이라는 새로운 패러다임의 전환이 요구되고 있는 이 때 우리 나라에서도 본 연구에서 논의하고 있는 프로그램 등을 도입하여 우리의 현실에 걸맞은 새로운 도구들 탄생시켜야 할 것이다. 즉 이러한 주민참여형 의사결정시스템의 개발로 계획단계에서부터 주민의 의사가 주체적으로 반영되어 농촌지역개발계획 및 개발사업 시행 시 가장 많이 야기되고 있는 지역주민의 불만(민원)을 사전에 해결할 수 있고, 합리적이고 효율적으로 사업을 추진해 나갈 수 있는 새로운 방안이 마련되어야 할 것이다.

그러나 본 연구에서 고찰한 영국의 마을개발사업을 우리 나라에 적용할 경우 우선적으로 고려되어야 할 사항 몇 가지를 제언하면 다음과 같다.

첫째, 마을평가사업이 시행되고 있는 영국의 경우 사업시행 초기(1970년대)부터 지금까지 농촌에 인구가 꾸준히 유입되고 비농가율이 많을 뿐만 아니라 다양한 계층의 농촌주민들로 구성되어 있다. 따라서 농촌의 다양한 수요가 증가하고 활성화의 원동력이 필요하게 되었다. 이와 같은 사회적 요구와 맞물려 마을평가사업은 훌륭한 도구로 자리잡게 되었다. 우리의 경우 아직 도시근교 일부지역을 제외하고는 농촌인구의 유출이 계속 진행되고 있지만 지방자치가 어느 정도 정착되면서 농촌주민의 다양한 욕구가 분출되고 농촌 활성화에 관심이 고조되고 있어 이러한 사업의 필요성이 인

식되고 있는 실정이다. 따라서 도시근교 농촌지역이나 비교적 규모가 큰 면소재지 마을 등을 중심으로 시범사업을 시행하여 우리 나라에 특성에 알맞은 도구로 개발하여 나가는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 또는 정주권개발사업, 농어촌주거환경개선사업, 오지개발사업, 산촌개발사업 등을 시행하기에 앞서 주민주체에 의한 마을평가를 실시하여 사업의 효율성을 극대화하는 도구로도 활용 가능할 것이다.

둘째, 마을평가사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 지역주민의 적극적인 관심과 의지, 행정적 뒷받침, 지역사회 각계 각층의 협조 등이 관건이다. 그러나 마을평가사업의 주체는 역시 지역주민이고 이 사업을 직접 주도하고 나가는 마을평가운영위원회의 자질이 무엇보다도 가장 중요하다. 따라서 마을이 보유하고 있는 우수한 인적자원을 최대한 활용하여 마을평가운영위원회를 구성하는 것이 바람직하며, 특히 사업 초기에는 전문가의 지속적인 자문과 행정적 지원이 본 사업의 성패를 좌우할 것으로 사료된다.

셋째, 마을평가사업의 기본적인 작업은 마을의 관심사항을 도출하여 주민들의 의식과 수요 등을 조사하고 평가하는 과정이다. 그러나 지역주민 스스로가 관심항목(평가항목)을 다양하게 도출하고 자료를 통계분석하기에는 많은 전문적인 지식이 요구된다. 따라서 우리 나라 농촌 실정에 알맞은 일반화된 마을평가항목을 구성하고 통계적 해석이 용이하도록 하는, 즉 농촌주민들이 쉽게 접근하여 다룰 수 있는 마을평가용 전산프로그램을 개발하는 것이 선결 과제라고 할 수 있다.

본 연구 수행에 있어 자료수집 등에 협조해 준 영국의 Cheltenham & Gloucester College of Higher Education, Countryside & Community Research Unit의 Malcolm Moseley교수와 Gorsley & Kilcot Parish Appraisal 운영위원회 위원장 Mrs Carling, Gloucestershire Rural Community Council 등에 심심한 사의를 표한다.

參 考 文 獻

1. 정기환. 1995. 지역주민의 자치농정 참여 확대방안, 농촌경제, 한국농촌경제연구원 Vol.18(3) p.183-206

2. 최수명, 황한철, 한경수.1996. 농촌자원에 대한 다원화된 인식구조 비교연구, 한국농공학회지, 38(4), pp.99-109
 3. 최수명, 황한철, 한경수, 조영재.2001. 마을평가를 위한 설문작업처리 시스템 개발 및 적용, 한국농촌계획학회지, 7(1), pp.49-59
 4. Bacon, N. .2000. Community Appraisals in Somerset - Development Pack Step-By-Step Guide, Community Council for Somerset
 5. Burton, P. .1992. Community Profiling Resource & Information Pack, ADDIS, Bristol
 6. Countryside & Community Research Unit and Gloucestershire Rural Community Council.1991. Village Appraisals Ver.1, the Countryside and Community Foundation
 7. Countryside & Community Research Unit and Gloucestershire Rural Community Council.1998. Village Appraisals for Windows, the Countryside and Community Foundation
 8. Countryside & Community Research Unit, ACRE, and Gloucestershire Rural Community Council.1991. Village Appraisals: Helping you to Plan for your Community's Future, CCRU, Cheltenham & Gloucester College of Higher Education
 9. Craig, Y. and Barahona, C. .1996. Perception of East Berkshire, Community Council for Berkshire
 10. Greeves, P. .1987. The Local Jigsaw: An Information Pack on Village Appraisals and Parish Maps, Countryside Commission and Development Commission
 11. Hughes, E. .1993. Jigso: Five Years of Community Action, Past Achievement and Future Developments, Rural Survey Research Unit, University of Wales
 12. Lincolnshire Training & Enterprise Council .1993. Rural Challenge: Local Projects, Local Skills, Local Jobs
 13. Moseley, M. .1997. Parish Appraisals as a Tool of Rural Community Development, Planning Practice & Research, 12(3), pp.197-212
 14. Moseley, M., Derounian, J., and Allies, P. .1996. Parish Appraisals-a spur to local action?, Town Planning Review, 67(3), pp.309-329
 15. New Economics Foundation .1999. Participation Works
 16. Northamptonshire County Council .1987. Parish 2000
 17. Rogers, A. W. .1987. Voluntarism, self-help, and rural community development, Journal of Rural Studies, 3(4), pp.353-360
 18. Royal County of Berkshire and Community Council for Berkshire.1991. Parish Appraisal Pack
 19. The Community Council for Somerset .2000. Community Appraisals in Somerset: Development Pack Step-By-Step Guide
 20. The Countryside Agency .1999. Planning for quality of life in rural England
 21. Weaver, J. .1996. Participatory Rural Appraisal in East Berkshire - An Assessment, Charities Evaluation Services
- 주1) 마을평가에서 마을이란 용어는 village, parish, town, community 등으로 지역에 따라 각각 다르게 사용하고 있으며, 평가 또한 appraisal, profile, audit, portrait, jigsaw 등 매우 다양한 용어를 사용하고 있다. 그러나 이 중 가장 많이 사용하는 용어는 'village/parish appraisal'이다. 여기서 Parish란 영국에서 약 2000년 전부터 종교적 교구(Christian church에 의함)에서 출발하여 지금껏 사용되어 오고 있으며, 현재 영국(England)에는 약 10,000여 개의 Parish가 있다. 1894년 지방정부법(Local Government Act) 제정에 따라 Parish는 최하위 행정기관의 역할을 수행하고 있다.
- 주2) 상업용 마을평가 전문소프트웨어는 마을평가사업을

원활하게 돕기 위하여 Countryside & Community Research Unit(Cheltenham & Gloucester College of Higher Education) and Gloucestershire Rural Community Council에서 1991년 DOS용으로 먼저 개발하였다(참고문헌 6참조). 이후 주민들이 더욱 손쉽게 접근 가능할 수 있도록 1998년 Windows용으로 개발하여 현재까지 매우 유용하게 사용하고 있는 도구이다(참고문헌 7참조). 이는 설문은행 형식으로 총 324개의 설문항이 필수항목과 선택항목으로 구축되어 있으며 마을에서는 선택항목 중에서 각각 필요하다고 판단되는 설문을 골라 설문지를 작성하고 분석할 수 있다. 가구단위의 설문은 가족사항, 주택, 교육, 교통 등이며, 개인단위의 설문은 개인신상, 고용, 교통, 교육, 주택, 보건/사회복지, 응급서비스, 소매서비스, 스포츠/여가활동, 사회/환경, 정보/커뮤니케이션, 지방정부, 종교, 환경, 일반사항 등 매우 다양한 설문이 마련되어 있다.

설문형태로는 예/아니오, 숫자, 1개 선택, 다중 선택, 다중 숫자, 문자 설명(조언 등), 기타 등으로 구성하여 매우 다양한 방식을 취하고 있다. 자료분석은 항목별 빈도분석, 교차분석, 연령 및 성별 분석, 기타(문자 설명) 등의 방법으로 분석가능하며, 보고형태도 표 작성, 2차 및 3차원 그래프 등 다양한 출력이 가능하다.

본 연구는 환경대학교 1999년도 교비해외파견 연구 지원비에 의하여 수행되었음.