

## 한국 산촌개발사업에 대한 이해관계자의 의식과 향후 발전방안

俞炳一<sup>1\*</sup> · 金昭希<sup>2</sup> · 徐丁源<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Center for International Forestry Research(CIFOR), <sup>2</sup>국립산림과학원

### The Stakeholder's Response and Future of Mountain Community Development Program in Rep. of Korea

Byoung Il Yoo<sup>1\*</sup>, So Heui Kim<sup>2</sup> and Jeong-Weon Seo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Center for International Forestry Research(CIFOR), Bogor, Indonesia

<sup>2</sup>Forest Management Division, Korea Forest Research Institute, Seoul 130-712, Korea

**요 약:** 한국의 산촌개발사업은 의제21(Agenda 21) 13장의 지속가능한 산지개발(SMD, Sustainable Mountain Development)과 국토 균형발전을 도모하기 위하여 전국토의 45.9%를 점유하고 있는 산촌마을을 대상으로 1995년부터 시범적으로 시작되었다. 이후 도별 확대사업과 함께 관련 법률 및 제도 정비를 통하여 산촌주민의 삶의 질 향상과 행복 제고를 목적으로 현재 진행 중이다. 본 연구는 2003년 현재 사업 완료된 59개 산촌개발마을과 조성중인 15개 산촌개발사업마을의 사업내용에 대하여 산촌개발의 핵심 이해관계자인 산촌주민과 지방자치단체 공무원의 의견을 비교분석하여 사업만족도를 분석하고 향후 지역사회 개발사업으로서 산촌개발 사업의 추진방향을 제시하고자 수행되었다. 산촌개발사업은 지역사회 개발사업이 일반적으로 추구하는 주민의 자발적 참여와 민주시민으로의 자립정신확립, 소득증진 기반조성, 쾌적한 생활환경의 창조, 타 지역과의 균형발전 등 여러 측면에서 긍정적인 성과가 나타났다. 특히 마을주민과 지방자치단체의 기대가 큰 소득증대 기반조성과 쾌적한 마을환경 기반구축을 통한 정주기능 증진효과에 대하여는 이해관계자 모두가 만족하는 성과가 도출되었다. 그러나 산촌개발사업을 통한 산촌마을의 지역사회유지 및 전통적인 가치체계 강화는 만족한 수준에 달하지 못하고 있다. 또한 지속적인 소득증진효과를 도모하기 위한 지역 특성에 알맞은 소득 작목 개발과 기술 보급, 지역특산물 개발·유통개선에 필요한 실정인데, 지방자치단체의 적극적이며 다각적인 활동이 요구된다. 또한 산촌개발계획 초기부터 지방자치단체와 산촌주민이 공동 참여하는 산촌개발사업방식의 도입과 관련 지방행정조직과 1차 산업 단체의 혁신은 산촌개발사업의 지속성 유지를 위하여 바람직하다. 또한 산촌개발이 장기적으로 타 지역개발과의 균형 유지를 위한 종합개발 계획 수립, 산촌마을 네트워크 구성과 정보교환, 산촌개발사업 사후 시설관리, 산촌마을개발협의회 구성 등 산촌개발사업의 핵심요소인 지도인력의 양성과 교육은 중앙정부의 주도적인 지원을 요구한다. 향후 산촌관련 이해관계자를 고려한 발전 방안 수립은 지역사회개발계획의 일환으로 산촌개발사업 성공 가능성을 증가시킬 것이다.

**Abstract:** The mountain village development program in Korea started in the mountain villages, the 45.9% of total land and one of the typical marginal region, from 1995 to achieve the equilibrium development of national land and the sustainable mountain development in Chapter 13 in Agenda 21, and it has been accelerated to increase the happiness and the quality of life of mountain community residents through the expansion by province and the improvement of related laws and regulations. This study has been aimed to analyze the response of main stakeholder's -mountain village residents and local government officials - on mountain villages development, and to provide the future plan as community development. The survey and interview data were collected from the mountain villages which already developed 59 villages and developing 15 villages in 2003. The mountain village development program has achieved the positive aspects as community development plan in the several fields, - the voluntary participation of residents, the establishment of self-support spirit as the democratic civilians, the development of base of income increasement, the creation of comfortable living environment, the equilibrium development with the other regions. Especially the mountain residents and local government officials both highly satisfy with the development of base of income increasement and the creation of comfortable living environment which are the main concerns to both stakeholder. However through the mountain development program, it is not satisfied to increase the maintenance of local community and the strengthening of traditional value of mountain villages. Also to improve the sustainable income improvement

\*Corresponding author  
E-mail: b.i.yoo@cgiar.org

effects, it is necessary to develop the income items and technical extension which good for the each region. In the decentralization era, it is necessary for local government should have the more active and multilateral activities for these. With this, the introduction of methods which the mountain community people and the local government officials could co-participate in the mountain villages' development from the initial stages and the renovation of related local government organizations and the cooperatives will be much helpful to the substantiality of mountain development program. Also it is essential for the assistance of central government to establish the complex plan and the mountain villages network for all mountain area and the exchange of information, the education and training of mountain villages leader who are the core factor for the developed mountain villages maintenance, the composition of national mountain villages representatives. In case the development proposals which based on the interests of the main stakeholder's on mountain community could be positively accepted, then the possibility of the mountain village development as one of community development will be successfully improved in future.

**Key words:** sustainable mountain development, sustainable forest management, mountain community, stakeholder, decentralization, livelihood, Rep. of Korea

## 서 언

환경과 개발에 관한 리우회의에 의거 1992년 채택된 의제21의 13장은 지속가능한 산지개발(SMD, Sustainable Mountain Development)을 언급하고 있다. 그동안 산림분야는 지속가능한 산림관리(SFM, Sustainable Forest management)에 상당한 관심을 기울이고 있었지만, 한국의 경우 대부분의 산림이 산지에 위치하고 있다는 사실을 감안하면 지속가능한 산지개발 역시 산림분야의 중요한 과제가 아닐 수 없다.

의제 21 채택 후 10년이 경과한 2001년 지속가능한 발전위원회는 세계 대부분의 산지지역(mountain region)의 경제개발 수준이 "수용할 수 없을 정도로 낮은 상태"라고 결론을 내렸다.<sup>1)</sup> 또한 2000년 6월 세계 산지포럼(World Mountain Forum)의 최종 선언에서 채택된 세계 산지현장 초안은 산지거주 주민들의 요구사항을 만족시키기 위하여 3가지 주요한 내용을 포함하고 있다.<sup>2)</sup> 세계 산림포럼은 이후 세계 산의 해 제정, Mountain Partnership 등으로 발전하고 있다(Villeneuve *et al.*, 2002).

우리나라의 국토는 좁고 제한적이다. 특히 산림 비율이 전체 국토의 64% 이상을 초과하고 있다. 그러나 인구는 계속 증가하고 산업은 계속 확대되고 있어 그동안 대표적인 한계 지역으로 생각되어 오던 산간, 산촌지역의 개발과 이용이 시급한 실정이다.<sup>3)</sup> 산간, 산촌지역은 자연적 약 조건으로 경제성이 매우 낮아 투자사업으로서의 적지가 못되고, 공익을 위하여 인위적인 개발제한이 이루어지는 곳이며, 특히 이용가치가 낮아 인간의 거주와 활동이 어려워 정착이 곤란하거나 크게 제약을 받고 있는 특성을 가지고 있다.

일반적으로 지역개발(Regional Development)은 『국토의 자연조건을 종합적으로 이용개발 및 보전하여 산업 입지와 생활환경의 적정화를 기하여 주민의 소득과 복지향상을 목적으로 하는 것이다』라고 개념 규정하고 있다. 이와 유사한 개념으로는 지역사회개발(Community Development),<sup>4)</sup> 사회개발(Social Development), 경제개발(Economic Development), 지역사회조직(Community Organization), 농촌지도사업(Rural Extension Service) 등이 있다.

유사한 개념들 간의 차이는 지역사회개발이 자연부락

<sup>1)</sup>국제적으로 통용되는 산지 정의는 산지의 다양성 때문에 범세계적으로 인정될 만한 상세한 정의가 아직은 없다. 그러나 현재 사용되는 정의 기준 중에는 고도(해발고)가 가장 큰 의미를 가지고 있는데, 이는 특정 고도에서의 생활이 저지대에서보다 훨씬 더 어렵고 불확실하기 때문이다. 고도 이외의 특별한 조건들은 일반적으로 산지의 경계를 보완하기 위해 채택되었다. 예를 들어 그루지아의 법은 최소 고도 1500 m를 기준으로 산지를 정의하지만, 고도 1000 m 이상 지역의 경우 경사도, 지리적 위치, 경제 및 종족 특성, 토양, 인구통계 등을 감안하여 산의 개념을 확대하기도 한다. 우크라이나 법은 해발고(400 m 이상의 산지정주 지역)와 경지면적(일인당 토지 0.15 ha), 기후 조건 등이 고려된다(Villeneuve *et al.*, 2002).

<sup>2)</sup>World Mountain Forum은 2000년 6월 프랑스 파리와 챔베리에서 개최되었으며, 전 세계 70여개 산악국가에서 800여명이 참가하였다. 당시 채택된 초안은 다음 3가지 내용을 포함하고 있다. 첫째, 산지 주민들은 정체성을 유지하면서 사회에서 입지를 확고히 하여야 한다. 둘째, 산지주민들은 자신들에게 유리하게 일하면서 경제 경쟁에 대처하여야 한다. 셋째, 산지주민들은 환경과 천연 자원을 국가와 세계 전체뿐만 아니라 자신들의 필요를 위해 관리하면서 환경통제와 천연자원 개발을 유지하여야 한다(FAO, 2002). 산지에 관한 법률은 세계적으로 아직 초보단계이나 국가별로 제정된 산지법에서는 대부분 산지 문제를 담당하는 기관과 조직, 제도, 경제개발(산지기금, 산지농업, 산지관광, 지방특산물), 사회정책, 환경보호에 관한 내용을 포함하고 있다(Villeneuve *et al.*, 2002).

<sup>3)</sup>일반적으로 한계지역은 토지 이용성, 경제생산성, 자원부존성, 지리적 고립성, 인구 조밀성 등이 현저히 낮은 지역이라는 절대적 기준에 의해 정의된다. 한계지역은 개발미급지역(황무지, 습지 등), 생산제한지역(산간지역, 골짜기 등),활동불편지역(도서, 연안 등),개발제한지역(그린벨트, 보호구역 등) 등으로 구분된다.

이나 동·리 정도의 소규모 단위사회의 개발을 의미하는데 반하여, 지역개발, 사회개발, 경제개발 등은 읍·면단위 이상의 지역범위에서 크게는 국토 전체에 대한 개발에 이르는 넓은 범위의 개발을 의미한다.

또한 지역사회개발이 상대적으로 낙후된 지역을 적용 대상으로 하고 있으나, 지역사회조직은 대도시 지역을 대상으로 하고 있다는 점이 상이하며, 농촌지도사업은 주로 농민 개개인의 이익 증진을 위한 영농 방법 혹은 기술 개선을 목표로 하는데 반하여 지역사회개발은 지역주민 전체의 이익 증진을 위하여 지역 주민의 집단적 협동적 활동을 강조하는 점이 다르다(정광섭, 2003).

국가 및 국제기구 역시 지역사회 개발개념에 대하여 다양하게 정의를 내리고 있다. UN은 1955년 UN경제이사회 제10차 회의에서 지역사회개발을 『지역사회의 경제적·사회적·문화적 제 조건을 개선시키기 위하여 주민의 노력이 정부기관의 노력과 결합되고 지역사회를 국민생활에 결합시켜 그들로 하여금 국가발전에 충분히 공헌할 수 있도록 하는 과정』이라고 정의하였다. ICA(국제협동조합연맹) 역시 지역사회발전에 있어 개인적 욕구와 개별적 계획이 중요하며, 정부 또는 행정기관의 지원은 보조역할을 하고 있음을 강조한 바 있다.<sup>5)</sup>

한계지역을 개발함에 있어 특히 강조되어야 할 것으로는 첫째, 생산성의 제고인데 경제성 여부를 불문하고 생산성이 확보되지 않으면 개발의 지속성이 유지되지 않으며, 개발효과 역시 기대하기 곤란하기 때문이다. 둘째, 주이용 지역(즉 한계지역의 주변 도시지역)과의 연계성 강화, 셋째, 정주기반의 강화로 이를 위해서는 취업 기회의 확대, 노동생산성의 제고, 소득원의 창출, 교통·통신망의 확충, 생활편익시설의 확보, 사회복지시설의 개선 등이 필요하다. 그동안 한계지역의 범주에 속하는 지역에 대한 개발이 부분적으로 이루어지기는 하였지만 아직도 개발상의 많은 문제점을 노출하고 있다.<sup>6)</sup>

이와 같은 문제점을 해결하며 지속가능한 산지개발(SMD)과 산림자원관리(SFM)를 통합적으로 접근할 수 있도록 산림청은 대표적인 한계지역인 산촌지역 내 산촌마을개발을 1995년부터 시범적으로 실시하였으며 2003년 전국산촌실태조사를 실시하고 2004년 장기적인 종합계획을 수립 중이다.<sup>7)</sup>

한국의 산촌은 임야율이 70%이상이며, 인구밀도 및 농경지 면적비율이 전국 읍·면 평균치보다 낮은 읍·면으로 법에 의거 정의되는데, 2002년 1월 1일 조사시점 기준으로 임야율 70%, 전국 읍·면 평균 인구밀도 111인/km<sup>2</sup>, 평균 농경지 면적비율 21%이하의 읍·면 507개가 산촌으로 구분되었다.<sup>8)</sup>

산림청은 1995년 강원도 춘천시 사북면 지암리를 시범사업으로 선정실시하고 3개 산촌마을(충북 영동, 전북 장수, 경남 거창)도 사전설계를 실시함으로써 산촌개발사업이 시작되었다. 이후 1997년까지 도별 1개소(전남 2개소)씩 산촌개발 시범사업을 추진하였으며 1998년부터 본격적인 산촌개발 사업을 확대·시작하였다.

산촌진흥은 낙후된 산촌지역을 산촌소득기반 조성과 주거환경 개선으로 산림경영의 거점지역으로 육성하고, 산촌지역의 다양한 산림·휴양·문화자원을 종합적으로 활용하며 살기 좋은 녹색주거 공간으로 조성을 지향하는 21세기 새로운 패러다임의 변화에 직면하고 있다(산림청, 2000).

그러나 산촌은 산림자원의 이용도가 낮고 소득수준이 낮으며 산촌주민이 생산시설의 투자 및 소득기반의 관리를 도모하는 데는 아직도 현실적으로 어려움이 있어서 산촌주민과 중앙정부 지방자치단체가 연계되는 산촌진흥이 강조되고 있다(곽경호·김세빈, 2002).

최근, 산림기본법 제정, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률의 개정으로 산촌진흥의 법적·제도적 기틀과 근거가 준비되었고, '95년 이후 산촌개발사업은 사업 방식, 자

<sup>4)</sup>지역사회개발의 개념에 대하여는 많은 정의가 있으나, 일반적으로 지역사회개발이란 지역사회를 현실점에서 보다 더욱더 바람직한 상태의 사회로 만들기 위한 과정이라 말할 수 있다. 국가별, 학자별로 다양한 정의가 있으나, 대표적인 것으로는 한국의 지역사회개발사업을 주도하였던 P.S. Taylor는 주민의 정신개발에 중점을 두고 주민의 태도와 행위의 변화를 통하여 지속적인 사회 발전을 도모하고자 하였다., 이외에도 T.R. Batten, E.C. Bryant, A. Dunham, S. Mayo, C.P. Marsh 등 다양한 학자의 정의가 있다.

<sup>5)</sup>ICA(The International Cooperation Administration)은 1956년 ICA지역사회개발지침에서 지역사회개발에 관한 정의를 제시하였다.

<sup>6)</sup>개발상의 문제점으로 종합 접근의 부족, 개발체제의 비일관성, 개발정책으로의 경시, 개발기술의 미흡, 사회 간접 편익시설의 취약, 투자 재원의 부족, 주민의 개발 의욕저조 등이 주요한 문제점으로 부각되고 있다.

<sup>7)</sup>산림기본법(2001.5.24) 제5조 및 제8조, 제29조와 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률(2001.12.31) 제19조와 제20조는 산촌진흥을 위한 기초자료 조사 작업으로 산촌기초조사를 매 10년마다 실시하도록 하고 있다. 이와 함께 기초조사를 기반으로 전국 산촌진흥기본계획을 매 10년마다 수립하고 도별 산촌진흥계획도 수립하도록 규정하고 있다. 산림청과 임업연구원은 2003년 1년간 전국 산촌기초조사를 실시하여 전국 산촌기초조사 보고서를 작성하였고, 후속작업으로 2004년 산촌장기발전계획을 전문가 그룹과 공동으로 수립중이다(유병일 등, 2003).

<sup>8)</sup>전국산촌실태조사를 위하여 전국적으로 507개 읍면이 산촌으로 구분되며, 읍·면내 법정리는 4,952개가 기본산촌마을로 분류된다. 이와 함께 산촌으로 기개발된 20개 산촌마을이 함께 조사되어 전국적으로는 4,972마을이 산촌마을로 구분 조사되었는데, 산촌마을면적은 국토면적의 45.9%를 점유하고 있다(유병일 등, 2003).

금 조달 방식 등 여러 면에서 보다 효율적인 변화를 모색하여 왔다.

지금까지 추진되어온 산촌개발사업은 산간지역의 낙후된 자연부락과 거주 주민에 대한 정주조건 개선과 소득 증진사업 등을 주목적으로 하여왔고 사업실태와 현황분석도 있으나,<sup>9)</sup> 향후 본격화될 산촌개발사업은 지역사회개발사업의 일환으로 이론적 발전과 함께 국가차원의 개발계획과 긴밀한 연계를 유지할 필요가 있다.

일반적으로 지역사회개발이 지향하는 일반적 주요 목표로는 주민조직의 형성, 민주 시민의 정신적 자세와 생활태도의 확립, 생산 및 소득기반의 조성, 규범체계의 확립, 쾌적하며 안락하며 능률적인 생활환경의 창조, 타 지역사회와 균형적 개발, 인적·물적 자원의 효율적인 관리·개발이 거론되는데, 7가지 목표 중 전자 5가지는 주민 중심적이고 직접적·단기적인 것이라면 후자 2가지는 국가차원의 정책적이며 간접적·장기적인 것으로 이해된다.<sup>10)</sup>

따라서 본고에서는 지역사회개발이 일반적으로 추구하는 7가지 목표에 기초하여 산촌개발사업이 완료 혹은 현재 추진 중인 마을의 산촌개발핵심인력(마을주민대표와 지방자치단체 담당공무원)을 대상으로 산촌개발사업에 대한 평가와 산촌개발사업이 산촌마을에 끼친 영향 등을 조사하였으며, 이를 기초로 산촌개발사업의 실태를 분석하고 향후 발전 방향을 제시하고자 하였다.

## 조사 방법 및 내용

### 1. 조사대상

2002년도 12월 기준, 사업 완료된 전국의 59개 산촌마을과 조성 중에 있는 15개 마을을 포함하여 74개 산촌개발 마을을 1차 조사대상으로 하였고, 산촌개발마을의 사업 전·후 상황을 비교·분석하기 위하여 개발사업의 핵심주체인 마을 주민대표와 지방자치단체 산촌개발담당공무원을 2차 조사 대상으로 선정하였다. 산촌개발사업은 주민의 적극적인 참여와 함께 중앙·지방자치단체의 지원·보조가 서로 융화를 이루어야만 최선의 개발효과를 도모할 수 있기 때문이다.

### 2. 조사내용

#### 1) 산촌개발마을 기본조사

조사대상 산촌개발마을의 기본계획, 실시설계와 개발 후 변화내용을 조사하여 계획과 실제 개발실적을 비교하였다.

#### 2) 산촌개발사업 핵심인력 설문조사

산촌개발마을의 주민을 대표하여 사업 당시의 마을이장, 개발추진위원회 대표·간부 또는 현재의 마을이장과 지방자치단체를 대표하는 각 도 및 시·군의 산촌개발담당자를 대상으로 주민의 참여정도와 산촌개발사업에 대한 주민들의 의식, 산촌개발 사업의 효율성, 산촌개발사업에 있어서의 우선사업 및 시설, 불필요 사업과 산촌개발사업에 대한 불만 및 개선사항 등을 조사하였다.

### 3. 조사방법

도청 및 시·군청의 산림담당공무원을 통하여 기초조사를 수행하고, 시·군의 담당공무원과 함께 산촌마을을 직접 방문(2004년 3월 - 6월)하여 주민대표를 만나 직접 면접방식으로 설문조사를 진행하였다. 예외적으로 직접 방문할 수 없는 마을에 대하여는 담당공무원이 직접 방문하여 설문조사를 실시하였다. 산촌개발담당공무원에 대한 조사는 2003년 6월 집단적으로 실시하였다.

산촌개발마을 주민대표 설문서 79부, 산촌개발 도 및 시·군 담당공무원 설문서 77부 등 총 156부의 설문서를 기초로 하여 산촌개발사업에 대한 주민과 지방자치단체의 인식 차이를 분석하였다(표 1).

설문서는 산촌개발 사업내용 항목별로 '5-매우 그렇다', '4-그렇다', '3-보통이다', '2-그렇지 않다', '1-매우 그렇지 않다'라는 척도에 표시하게 하여, 이를 평균점수화 하였으며, 평균을 3점으로 잡고 상위와 하위로 구분하였다. 일부조사자료는 단순 백분율 분석을 실시하기도 하였다.

산촌개발사업은 경북·강원·경남 지역에서 활발하게 진행되었고, 산촌개발사업 성패에 큰 영향을 미치는 산촌개발마을 주민대표의 전국 평균연령은 52.8세로 조사되어 마을주민의 고령화 현상을 유추할 수 있다. 또한 산촌개발마을 주민대표 설문자의 산촌개발 당시 마을에서 직위는 마을이장 52.8%, 추진위원회 간부 20.8%, 개발 추진위원회회장 12.5%를 점유하여 산촌개발사업에 직접 참여한 핵심인력이 설문조사에 응하였지만, 직함이 없었다는 응답도 13.9%를 차지하였는데 이는 아마도 현 마을이장이 응답한 사례라 판단된다.

현재 산촌개발을 담당하는 지방자치단체 공무원의 산촌관련 업무 근속년수는 전국 평균 3년으로 나타났다. 강원도가 4년으로 평균 업무 수행기간이 가장 길고, 경기도가 2.4년으로 가장 짧게 나타났다. 산촌개발 담당 공무원의 짧은 근속년수는 산촌개발 사업에 대한 전문지식의 결

<sup>9)</sup>김소희 등. 2004. 산림경제연구 제12권 1호.

<sup>10)</sup>지역사회 개발의 목표는 주민들이 정신과 물질적 풍요로움을 누리며 인간다운 생활 속에 궁극적으로 참된 행복의 창조라는 목적 달성을 위하여 설정되는데, 목표는 장기·중기·단기 목표로 구분된다. 지역종합개발은 종합적이며 다목적인 성격을 가지고 있어 추구하는 목표도 다양하나, R.A. Polson의 목표를 참고로 정지웅, 최상호, 최재원 등이 제시한 목표를 중심으로 7가지 목표로 정리하였다(정광섭, 2003).

표 1. 설문대상 산촌개발 마을 및 설문대상자 현황.

| 구분     | 산촌개발 조사 마을 |     |     | 설문대상자 일반 현황      |                            |       |      |      |
|--------|------------|-----|-----|------------------|----------------------------|-------|------|------|
|        | 시·군        | 읍·면 | 리·동 | 주민대표 평균연령 및 조사부수 | 담당공무원의 산촌업무 관련 근속년수 및 조사부수 | 조사부수  | 조사부수 | 조사부수 |
| 경기     | 5          | 6   | 6   | 56.3 세           | 6부                         | 2.4 년 | 5부   | 11부  |
| 강원     | 9          | 14  | 14  | 50.5 세           | 14                         | 4.0 년 | 14   | 28   |
| 충북     | 7          | 7   | 7   | 50.6 세           | 7                          | 2.6 년 | 7    | 14   |
| 충남     | 5          | 6   | 7   | 57.4 세           | 7                          | 3.2 년 | 6    | 13   |
| 전북     | 7          | 7   | 7   | 51.6 세           | 7                          | 3.2 년 | 11   | 18   |
| 전남     | 7          | 8   | 9   | 55.6 세           | 10                         | 2.6 년 | 9    | 19   |
| 경북     | 13         | 14  | 14  | 52.4 세           | 16                         | 3.1 년 | 13   | 29   |
| 경남     | 10         | 10  | 10  | 51.5 세           | 12                         | 2.5 년 | 12   | 24   |
| 합계(평균) | 63         | 72  | 74  | 52.8 세           | 79부                        | 3.0 년 | 77부  | 156부 |

여와 산촌개발사업 중요성에 대한 인식을 낮게 하는 결과를 초래 할 수 있다.

### 결과 및 고찰

#### 1. 주민 조직의 형성과 자발적 참여

지역사회개발은 주민의 자발적이며 적극적인 참여를 기본으로 한다. 산촌개발사업 역시 주민 자조조직의 자발적인 참여와 활동을 바탕으로 이루어지고, 사업종료 후에도 지역주민에 의하여 유지·관리되어야만 지속적인 발전을 할 수 있다. 이를 위해서는 주민의 자발적이며 체계적인 참여를 유도할 수 있는 주민조직 형성이 산촌개발사업의 성공여부에 크게 영향을 끼친다.

산촌개발마을 주민대표를 대상으로 한 주민의 참여도 조사결과 산촌개발 사업동안 “주민의 “70% 이상”이 32%, 50~70% 정도 참여”가 37%로 나타나 상당수 주민이 산촌개발사업에 직간접으로 참여하였음을 알 수 있다. 그러나 개발사업중 9%정도는 주민 30% 이하만이 참가하였다는 주민대표 응답도 있어 산촌개발사업에 대한 일부 마을주민들의 무관심과 주민 조직형성의 어려움이 지역개발사업의 일환인 산촌개발사업에서도 역시 제기되고 있다(그림 1).

참여도는 마을 일반주민과 마을대표가 느끼는 정도가 서로 상이할 수 있을 것이나, 일반적으로 마을주민의 참여도는 사업개발 당시 마을주민들 간의 화합정도에 따라 상이할 것으로 사료된다. 또한 마을주민의 참여도와 산촌개발사업의 사후 만족도는 서로 비례관계가 있을 것이라 추정되며, 이는 향후 지속적으로 검토할 필요가 있다.

시·군 담당공무원의 산촌개발사업 담당경험의 여부는 산촌개발사업추진의 효율성을 나타내주는 지표로 활용될 수 있다. 과거 산촌개발사업을 담당하였거나, 담당하고 있는 경우가 52.6%이며, 신규로 산촌개발 업무를 담당하게 된 경우도 47.4%로 나타났다.

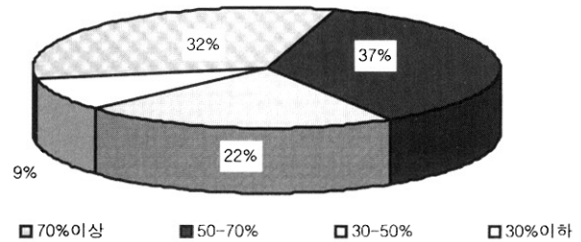


그림 1. 산촌개발사업 동안 주민의 참여도.

#### 2. 민주 시민의 정신적 자세와 생활태도 확립

산촌개발사업은 주민의 자립·자주의식을 고취시키며, 지역문제에 대하여 주민의 진취적인 참여를 통하여 산촌주민의 삶의 질 향상과 행복과 번영을 가져오고, 이를 위해 민주시민으로서 공유하여야할 정신적 자세와 생활태도를 확립하는 계기가 되어야만 한다.

산촌개발사업 완료 후 사업이 마을과 지역의 발전에 큰 도움이 되었다는 응답이 주민대표 전체 응답의 51.8%를 차지하여 48.1%를 차지한 공무원 보다 산촌개발사업의 성과에 대해서는 산촌개발마을 주민이 더 크게 느꼈고, 향후 발전가능성에 대하여는 담당공무원이 44.2%를 인정한 반면, 산촌개발마을 주민은 31.8%에 불과하여 이해관계자간의 차이가 가장 컸다(표 2).

개발 성과에 대한 현재 만족도와 향후 발전가능성 예상 모두 높았지만, 아직은 산촌개발사업이 주민참여에 의한 자발적인 지역사회개발보다는 정부주도 지역개발에 가까운 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 또한, 산촌개발사업에 대한 부정적인 견해도 7.1%(주민대표), 5.2%(담당공무원)를 점유하여 이에 대한 추가 연구도 필요하다고 생각된다. 따라서 산촌개발사업을 통한 주민간의 협동정신 고양과 민주시민으로서의 정신 자세 확립 방안은 산림마을개발의 지속적 유지와 함께 주민조직과 연계시켜 향후 심층 검토될 필요가 있다.

표 2. 산촌개발사업 성공여부에 대한 이해관계자의 의식 비교.

단위 : %

| 구 분                    | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이   |
|------------------------|--------------|---------------|------|
| 현재 마을과 지역발전에 기여        | 51.8         | 48.1          | 3.7  |
| 향후 마을발전 기여 전망          | 31.8         | 44.2          | 12.4 |
| 현재 발전이 없거나 향후 발전가능성 전무 | 4.7          | 2.6           | 2.1  |
| 주민간 갈등 촉진 및 마을 발전 장애유발 | 2.4          | 2.6           | 0.2  |
| 기타                     | 9.4          | 2.6           | 6.8  |
| 계                      | 100.0        | 100.0         | -    |

3. 생산 및 소득 기반 조성

한계지역의 지역사회개발에 있어 가장 중요시되어야 하는 것이 생산성의 제고와 소득원 창출 등을 통한 정주기반을 강화시키는 것이다. 그동안 산림청 역시 산촌개발사업의 중점을 소득기반 조성과 정주환경 개선에 두어 왔으며, 이를 위하여 다양한 단위사업을 산촌개발사업에 포함하여 왔다. 그동안 수행된 단위사업을 9가지로 분류하여 사업에 대한 마을주민과 공무원간의 호감도를 조사하여 소득증진효과를 검토하고자 하였다.

산촌개발 담당공무원은 마을 발전 우선사업으로 주거환경 개선을 위한 마을회관 등 문화·복지사업(26.3%), 산림자원을 활용한 생산사업(산림 및 휴양자원을 이용한 개별소득사업)(19.7%)을 다른 사업에 우선하는 사업으로 선정한 반면, 주민들은 버섯·약초재배 등 단기임산물 공동생산사업 보조(16.2%), 휴양기반 조성사업과 산림자원을 활용한 생산사업(13.5%), 주거환경 개선을 위한 문화·복지사업(13.5%), 산림자원을 활용한 생산사업(12.2%), 소득원 개발을 위한 개인 사업 용자 지원(12.2%) 등 소득사업 보조를 우선순위로 선정하였다(표 3).

사업 선호도 분석결과를 보면 담당공무원은 문화·복지시설 등 주거환경 개선과 산림자원 활용 등을 통한 정주조건 강화를 우선적으로 목표로 하고 있으나, 주민들은 단기소득 증진을 위한 생산사업에 보다 많은 관심을 나타내고 있음을 알 수 있다. 그러나 소득증진 방법에 대하여는 산촌마을 전체적으로 특정 사업을 선호하기 보다는 지

역실정에 적합한 사업을 다양하게 선택하고 있어 주민의 의사가 충분히 반영되고 있다고 판단된다(표 4).

그러나 산촌개발을 위하여 선호도가 낮은 사업으로서 주민과 공무원 모두 조림·육림 등 전통적인 산림사업을 선택하고 있는데, 이는 조림과 육림 등을 통한 목재생산이 산촌주민의 소득증진에 크게 기여를 못할 것이라는 인식이 반영되었기 때문이라 할 수 있다. 또한 산촌지역의 다양성 때문에 산림휴양기반시설사업도 산촌주민의 일반적인 선호도는 낮은 편이다. 이는 산림 휴양기반이 주변의 수려한 자연 경관을 전제조건으로 하여야 하기 때문으로 분석된다. 담당공무원의 경우 개인의 소득사업용자에 대하여 거부감을 나타내었는데, 이에 대하여는 개인사업에 대한 공무원의 확신부족이 주된 이유라고 판단된다.

따라서 향후에도 주민들의 다양한 의견을 수용하고, 이를 원만히 충족시킬 수 있는 사업추진 방법을 개발해내는 것이 급선무라 할 수 있다. 또한 산촌개발마을 주민과 담당공무원이 선호하는 우선사업 내용이 정주개선이라는 최종 목표에서는 일치하지만 추구 방법이 주민들과 지방자치단체 간의 의식차를 반영하여 상이하게 나타나고 있으므로, 사전에 충분한 의견조율에 함께 노력할 필요가 있다.

향후 산촌개발사업에서 필요성이 낮거나 제외시킬 필요가 있는 사업으로 주민대표는 마을회관 건립(25.0%), 기타 사업(20.8%)을 선정한 반면, 담당공무원은 농산물 공동저장 시설(23.1%), 마을회관 건립(20.5%), 마을 앞 소하천정비(20.5%) 등을 선정하였다. 특히 마을회관, 농수산물

표 3. 이해관계자별 산촌개발 우선 희망(1순위) 사업 선정 비율 및 차이.

단위 : %

| 구 분                   | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이   |
|-----------------------|--------------|---------------|------|
| 문화·복지(주거환경 개선 등) 사업   | 13.5         | 26.3          | 12.8 |
| 소득원 개발(개인 사업 용자)      | 12.2         | 1.3           | 10.9 |
| 산림자원 활용 생산 사업         | 12.2         | 19.7          | 7.5  |
| 단기 임산물(공동생산 보조)사업     | 16.2         | 11.8          | 4.4  |
| 상·하수도 등 생활개선 사업       | 12.2         | 7.9           | 4.3  |
| 휴양기반 조성사업             | 13.5         | 11.8          | 1.7  |
| 지역 특산물의 가공·판매·유통시설 사업 | 6.8          | 5.3           | 1.5  |
| 소득증진을 위한 마을공동 생산단지 조성 | 12.2         | 13.2          | 1.0  |
| 조림·육림 사업 등            | 1.4          | 1.3           | 0.1  |
| 계                     | 100.0        | 100.0         | -    |

표 4. 이해관계자별 산촌개발 기피(9순위) 사업 선정 비율 및 차이.

단위 : %

| 구 분                   | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이   |
|-----------------------|--------------|---------------|------|
| 소득원 개발(개인 사업 용자)      | 6.1          | 24.7          | 18.6 |
| 상·하수도 등 생활개선 사업       | 10.6         | 2.7           | 7.9  |
| 휴양기반 조성사업             | 21.2         | 13.7          | 7.5  |
| 산림자원 활용 생산 사업         | 12.1         | 6.8           | 5.3  |
| 소득증진을 위한 마을공동 생산단지 조성 | 7.6          | 12.3          | 4.7  |
| 지역 특산물의 가공·판매·유통시설 사업 | 1.5          | 4.1           | 2.6  |
| 조립·육립 사업 등            | 33.3         | 31.5          | 1.8  |
| 문화·복지(주거환경 개선 등) 사업   | 4.5          | 2.7           | 1.8  |
| 단기 임산물(공동생산 보조)사업     | 3.0          | 1.4           | 1.6  |
| 계                     | 100.0        | 100.0         | -    |

표 5. 이해관계자별 산촌개발사업 제외 희망 사업.

단위 : %

| 구 분                | 산촌마을주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 합계   |
|--------------------|----------|---------------|------|
| 마을회관 설립            | 25.0     | 20.5          | 45.5 |
| 농임산물공동저장시설 설립      | 18.1     | 23.1          | 41.2 |
| 기타                 | 20.8     | 19.2          | 40.0 |
| 마을 앞 소하천 정비        | 16.7     | 20.5          | 37.2 |
| 마을 진입도로 및 마을 안길 정비 | 2.8      | 5.1           | 7.9  |
| 계                  | 100.0    | 100.0         | -    |

공동저장시설, 마을 앞 소하천 정비사업에 대한 인식은 이해관계자 모두 부정적이므로 향후 산촌개발사업시 재고할 필요가 있다고 판단된다(표 5).

기타의 의견으로 '잘못된 시설은 없으나 투자가 부족하다', '관리가 어렵다' 등도 조사되어 시설에 대한 불만족보다는 시설의 사후관리 곤란이 정주조건 강화에 장애요인으로 부각되고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 규범체계의 확립과 쾌적하며 안락하고 능률적인 생활환경의 창조

산촌개발사업이 도모하는 목표중의 하나는 생활편익시설의 확보, 사회복지시설의 개선, 교통통신망의 확충 등이 포함되고 있다. 이와 같은 사업들은 주로 개인의 이익보다는 공공이익을 중시하여 지역사회유지 및 가치체계 강화, 문화생활유지 및 향상을 도모하여 기존의 전통적인 가치체계를 존중하고 쾌적하며 안락한 생활환경 창조를 도모하려는 것이다.

기존 산촌개발사업의 일정 부분은 이와 같은 목적으로 수행되고 있는데, 사업의 내용에 대한 주민들의 충분한 인식여부에 대한 조사는 주민대표, 담당공무원 모두 3.5점으로 보통보다는 잘 알고 있다고 생각하나 아주 잘 알고 있다고는 생각하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 정부는 산촌개발사업 초기단계에는 사업계획, 내용 및 목적 등에 대한 충분한 홍보와 함께, 주민들 역시 산촌개발사업에 대한 보다 적극적인 관심과 이해가 사업수행 이전에 수반되

어야 할 것으로 판단된다.

마을주민간의 단결·협동심 증진여부에 대하여는 담당공무원, 주민대표 모두 3.1점으로 큰 변화를 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 정주조건 강화를 위한 소득향상 기여에 대하여 담당공무원 및 주민대표 모두 3.2점으로, 산촌개발마을 대부분이 시기적으로 산촌개발사업을 통한 소득창출이 시작될 시점에는 아직 도달하지 못한 것으로 사료된다(표 6).

한국의 농경사회를 유지하는데 크게 기여하여온 전통적인 마을인심에 대하여도 산촌개발사업 이후 마을인심의 변화에 대한 반응은 주민대표 3.0점, 담당공무원 2.9점으로 보통 혹은 보통 이하라는 반응을 보였는데, 이는 산촌개발사업을 통하여 주민간 혹은 주민과 지방자치단체간의 민원제기 등 이해관계가 악화되었거나 신뢰감이 낮아졌기 때문으로 판단된다. 이와 같은 결과는 향후 산촌개발사업시 산촌마을 주민간, 그리고 지방자치단체와 주민간의 신뢰감 증진 방안이 심층적으로 검토되어야함을 의미하고 있다. 사업 후 주민간의 위화감이 증대되거나 지방자치단체와 주민간의 신뢰감이 약화된다면 산촌마을개발사업의 효과는 반감될 것이며, 장기적으로 산촌마을개발사업의 필요성 내지 당위성 역시 반감될 수 있기 때문이다.

이와는 대조적으로 마을의 쾌적성 증가여부에 대하여는 주민대표 3.8점, 담당공무원 3.9점으로 다른 항목에 비해서 긍정적임을 알 수 있다. 외지인의 방문증가 여부에

표 6. 이해관계자별 산촌개발사업후 마을 변화 인식.

단위 : 점

| 구 분               | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이  |
|-------------------|--------------|---------------|-----|
| 마을의 쾌적성 증가        | 3.8          | 3.9           | 0.1 |
| 외지인 방문 증가         | 3.4          | 3.4           | 0.0 |
| 마을 소득 증가          | 3.2          | 3.2           | 0.0 |
| 마을 인심 향상          | 3.0          | 2.9           | 0.1 |
| 마을 주민 단결·협동심 증가   | 3.1          | 3.1           | 0.0 |
| 마을 주민의 사업내용 이해 증진 | 3.5          | 3.5           | 0.0 |

대하여도 주민대표, 담당공무원 모두 3.4점으로 사업 이후에 외지인의 방문이 증가하였다는 반응을 보였다. 외지인의 방문 증가이유에 대하여는 산촌개발사업에 산림휴양기반시설사업을 경쟁적으로 유치하고 마을진입도로 및 마을안길 정비 및 상하수도 시설 정비를 통하여 산촌관광객 유치에 적극적으로 참여한 결과로 이해된다. 이는 결국 쾌적하고 안락한 생활환경 조성을 통하여 산촌주민의 복지증진에 기여는 물론 관광객 유치를 통한 소득증진에도 크게 기여할 수 있음을 알 수 있다.

5. 타 지역사회와 균형적 개발

전국산촌기초조사보고서(2003)에 따르면 산촌지역은 타 지역인 도시지역은 물론 농촌지역에 비하여도 사회경제적으로 열악한 상황이다. 산촌개발사업은 이와 같은 열악함을 극복하기 위하여 추진되는 사업으로 도시지역과의 시설 격차, 소득 격차, 개발 격차를 극소화하기 사업을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육, 의료, 통신, 도로 시설의 확충 및 사회간접자본투자가 우선적으로 고려되어야만 한다.

현재 산촌개발사업과 함께 지역사회개발사업의 일환으로 행정자치부와 농림부 등에서 주관하는 다양한 지역개발 사업이 전국에서 동시다발적으로 진행되고 있다. 주무부처에 따라 지향하는 대상과 목표가 상이하기는 하지만 모두 한계지역 개발이라는 점에서는 유사성을 가지고 있으며, 국토계획의 일환으로 추진되고 있다는 공통점도 있다.<sup>11)</sup> 산촌개발사업은 전국토의 약 65%가 산림이며, 전국토의 50%정도가 산촌이라는 한국적 특수성을 국민 모두

인식하고 산림자원의 효율적 이용이라는 문제와 연계시켜 독립적으로 추진되고 있다. 따라서 산촌개발사업은 산촌 이외의 타 지역사회와의 균형발전을 고려하면서 추진해 나가야만 한다.

타 부처가 추진하고 있는 사업과의 효율적 연계추진은 산촌개발사업의 효율성을 증진시킬 수 있다고 판단된다. 그동안 타사업과의 효율적인 연계여부에 대하여 주민대표 3.3점, 담당공무원 3.1점을 나타내어 보통의 반응을 보였는데, 이는 타 사업과의 중복 혹은 사업효과가 주민의 기대를 충족시키지 못하기 때문으로 분석된다. 따라서 향후 타 지역 개발사업과의 중복성을 피하고 지역 내의 풍부한 산림자원을 활용한 산촌지역 정주강화 방안을 모색해나갈 필요가 있다(표 7).

또한 산촌개발사업의 특수성을 인정하여 향후에도 산림청에서 지속적으로 독립사업으로 추진할 필요성 여부에 대하여는 주민대표 3.8점, 담당공무원 3.6점으로 조사되었다. 이와 같은 결과는 산촌개발사업 이해관계자 모두 산림청의 산촌개발사업 독자추진에 적극 공감하고 있으며, 산촌 거주주민이 지방자치단체에 비하여 상대적으로 산촌개발사업에 대한 산림청의 역할을 더욱 긍정적으로 평가하고 있다고 분석된다.

6. 인적·물적 자원의 효율적인 관리·개발

리우회의이후 지속가능한 산지개발(SMD)은 한국에서도 관심이 증대되고 있으며, 산촌마을개발사업으로 구체화되었다. 사업의 효율성과 지속성을 유지·강화시키기 위해서는 인적·물적 자원의 효율적인 관리·개발이 무

표 7. 이해관계자별 산촌개발사업 주관 기관 및 타사업 연계 희망.

단위 : 점

| 구 분                       | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이  |
|---------------------------|--------------|---------------|-----|
| 산촌개발사업의 특수성을 고려 산림청 주관 필요 | 3.8          | 3.6           | 0.2 |
| 타부터 주관 지역개발사업과 연계강화       | 3.3          | 3.1           | 0.2 |

<sup>11)</sup>산촌종합개발은 낙후지역을 개발한다는 점에서 행정자치부의 오지개발사업과 유사하고 정주권을 개발한다는 측면에서는 농림부의 문화마을사업과 비교할 수 있다. 그러나 문화마을사업은 지역의 거점지역을 선정하여 농촌중심생활권으로 육성하기 위한 개발사업이라고 할 수 있으며, 오지개발사업은 사회간접자본시설 확충위주의 지역개발사업이라고 할 수 있다(산림청, 2003, 산촌 종합개발 사업 평가보고서).



엇보다 중요하다. 그러나 이와 같은 인적·물적 관리·개발은 산촌마을단위에서 개별적으로 수행하기는 어려우며 또한 단기적으로 수행하기도 어렵다. 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 중장기 발전방안을 수립하고 지속적으로 추진해 나가야만 할 내용이다.

산촌개발사업이 수행된 지 10년이 되고 개발사업 완료 마을이 50여개 이상으로 증가된 현재에도 산촌마을간의 구심체 역할을 할 수 있는 협회나 단체 등 조직은 미미하다. 현재 타 부처에서 수행하고 있는 한계지역사업의 경우 대부분이 담당부처의 적극적인 지원 하에 연합회를 구성하여 체계적으로 활동하는데 비하면 산촌개발사업의 경우는 활동을 강화할 필요가 있다.

향후 산촌마을개발사업의 효율성 증대와 산촌마을 유대감 증진을 위하여 산촌마을을 대상으로 전국단위의 연합회 구성 필요성 여부에 대하여 주민대표 3.8점, 담당공무원 3.5점으로 산촌개발마을간의 정보교환 및 상호교류가 산촌마을관리에 반드시 필요한 내용임을 알 수 있으며, 산촌주민이 지방자치단체에 비하여 적극적이다. 이와 같은 연합회는 산촌개발사업 완료 마을은 물론 산촌마을 전체로 개방될 필요가 있으며, 산촌개발 완료마을은 산촌마을 전체에 대하여 개발모델로의 역할은 물론 선도적인 활동을 할 필요가 있다(표 8).

특히 21세기 정보화시대에 있어 산촌마을에 대한 국민 홍보 및 산촌주민의 참여유도는 대단히 중요한데, 이를 위해서는 산촌마을별 홈페이지 구축과 함께 산촌마을연합회의 통합관리홈페이지 구축도 함께 강구되어야만 한다. 개발마을의 홍보 필요성에 대하여 주민대표 3.9점, 담당공무원 3.7점으로 조사되어 주민과 지방자치단체 모두 시급성을 인정하고 있으며, 이는 정부 차원에서 상당 부분 지원·해결해야할 사항이라 판단된다.

또한 산촌개발의 지속성을 유지하기 위한 마을지도자의 육성과 이를 위한 교육 필요성도 크게 부각된다. 주민대표 3.9점, 담당공무원 3.7점으로 산촌개발마을의 지속적인 관리 및 교육 역시 시급한 문제임을 알 수 있다. 과거 황폐산지의 산림녹화를 위하여 마을별로 산림계를 조직하고 산림조합을 통한 조림과 사방 및 산림보호가 산림행정의 우선순위를 점유하였다면 앞으로는 산지개발 및 산촌주민의 복지향상을 목적으로 한 산림행정의 변화도 요

구된다.

이를 위해서는 현재 산촌개발사업에 배타적인 권리를 향유하고 있는 산림조합의 전향적인 자세가 필요하다. 현재 산촌개발사업의 설계 및 시공에 참여하여 수익을 창출하고 있는 산림조합중앙회는 사업초기의 사업설계 및 시공뿐만 아니라 산촌마을에 대한 인적·물적 자원에 대한 사전·사후의 개발·관리에 대하여도 절대적인 관심과 책임을 가지고 참여할 필요가 있다. 과거 자원조성단계에서 산림조합중앙회와 단위조합에 지원된 임업기술지도원의 기능과 역할 역시 시대가 변한만큼 산촌개발사업에 일정부분 할애될 필요가 있다. 산촌마을의 소외와 붕괴는 바로 산림자원 관리의 부실·붕괴를 위미하며 산림조합의 설립 자체도 부실해질 가능성이 높기 때문이다.

총괄적으로 산촌개발사업에 대한 주민과 지방자치단체를 대신하는 담당공무원의 총괄적인 만족도는 보통 이상으로 나타났으나, 타 질문항목에 비하여 평균치는 낮게 나타났다. 이는 산촌개발사업에 대한 현재의 만족도는 보통 이상이지만, 산촌개발사업 이해관계자 모두 보다 발전적인 산촌마을개발을 기대하고 있다는 의미로 해석될 수 있다.

## 고찰 및 발전방안

산촌개발사업을 수행한 마을주민과 담당공무원을 대상으로 한 조사 결과 일반적인 지역사회개발이 추구하는 7가지 중 대부분의 목표 달성에 산촌 개발사업이 상당부분 도달한 것으로 평가된다. 또한 이와 같은 목표 달성은 결국 산림과 인간의 조화, 중앙 및 지방자치단체와 주민간의 상호신뢰감 증진 및 지방 균형발전 등 국가적 과제에 괄목한 기여를 하였다고 판단된다.

특히 지방분권화 시대에 마을주민의 자발적인 참여와 높은 사업만족도, 생산기반 시설 조성 및 확충, 마을주변의 쾌적성 향상 등을 포함한 소득증진 및 정주기능강화 등에 대하여는 산촌 마을주민과 지방자치단체 등 이해관계자 모두 높은 만족도를 나타내고 있다. 그러나 향후 중장기적으로 타 지역과의 균형발전, 인적·물적 자원의 효율적 개발·관리에 대하여는 중앙 및 지방자치단체차원에서 계속 노력해 나가야할 필요가 있다.

표 8. 이해관계자별 향후 산촌관리 필요 내용 인식.

단위 : 점

| 구 분                  | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이  |
|----------------------|--------------|---------------|-----|
| 산촌마을개발연합회(가칭)구성      | 3.8          | 3.5           | 0.3 |
| 산촌마을 홈페이지 작성 등 홍보 강화 | 3.9          | 3.7           | 0.2 |
| 산촌마을 지도자 육성 및 교육     | 4.0          | 3.7           | 0.3 |
| 산촌마을 주민 만족도 제고 방안 강구 | 3.3          | 3.3           | 0.0 |

그동안 1995년 이후 10여 년 동안 시범사업과 초기 도별 보급사업을 통하여 산촌개발사업을 정형화·구체화시키는 단계에 달하였지만 국제화·지방화 시대에 적합한 성숙된 단계로 산촌개발을 도약시키기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항이 검토될 필요가 있다.

1) 산촌개발사업의 효율성 제고 방안

현재 산촌개발사업은 전국적으로 산촌으로 구분된 507개 읍·면내 산촌마을(약 4,952개)중 개발대상 우선순위에 따라 매년 불과 20-30개 마을이 개발되는 실정이다. 특히 지난 10여 년간 산촌개발사업은 대상마을 선정방법과 선정기준, 사업비 지원과 사업내용 등에 있어 많은 변화가 있어왔다. 이와 같은 개발대상 마을의 희소성과 개발사업의 변화는 산촌개발사업에 대한 산촌마을주민의 기대와 요구조건을 충족시키지 못하는 경우도 많다. 사업마을 선정 역시 초창기 불투명한 과정을 거치고 사업내용 역시 일관성을 유지 못하는 경우가 많았다. 이와 같은 다양한 이유로 인하여 개발사업 전·후 및 사업기간 중 주민을 대표한 사업추진위원회의 원활한 활동이 곤란한 경우가 많았다.

산촌개발사업에 대한 주민들의 대표적인 불만 사항의 하나는 계획사업이 중단 내지 축소된 사례다. 주민대표(3.6점)와 담당공무원(3.5점) 모두 사업비 부족을 가장 큰 문제로 생각하고 있으며, 초기계획이 현지실정과 맞지 않기 때문이라는 의견 역시 담당공무원(3.4점), 주민대표(3.2점)로 조사되어 계획의 현실성 문제도 고려하여야만 한다.

또한 주민들 간의 의견불일치 및 협조부족으로 인한 사업의 일관성 결여문제를 담당공무원들은 3.3점으로 비교적 심각하게 지적한 반면, 주민대표는 2.8점으로 크게 느끼지 않고 있어 담당공무원과 주민대표들간의 갈등문제도 향후 지속적인 산촌개발을 위하여 해결하여야할 과제라 할 수 있다(표 9).

향후 이와 같은 사업의 지속성과 효율성 문제를 해결하고 산촌주민의 이해를 증진시키기 위해서는 산촌개발사업에 대한 산촌주민의 자발적 참여와 자립·자주의식을 고취시키는 생활태도 확립을 통한 산촌주민의 삶의 질 향상과 행복을 제고시킬 수 있는 제도적 장치가 요구된다. 즉 산촌마을 전국조직을 구성하고, 조직에서 산촌개발대

상 마을의 선발과 지원사업내용과 사업비지원 내용 등의 행정지원결정에 참여토록 하는 방안 검토가 필요할 것으로 판단된다.

이와 같은 주민참여 방법은 산촌사업을 산촌주민에 의한, 산촌주민을 위한 민주적 사업으로 정착시킬 수 있는 계기가 될 것이며, 이와 같은 주민참여를 활성화하기 위하여 산촌개발사업에 대한 지방자치단체의 지원도 강구되어야 한다. 지역 내 산촌을 가지고 있는 모든 기초자치단체와 광역자치단체가 참여하는 산촌개발지방자치단체협의회(가칭)를 조직하고, 전국 산촌마을 주민대표로 구성되는 산촌마을개발협의회(가칭)를 결성하면 이들 양 기구는 산촌지역에 관한 민관협의체로서 발전할 수 있으며, 산촌개발에 관한 핵심 이해관계자들의 상호이해를 증진시킬 수 있을 것이다.

특히 현재 산촌개발사업에 배타적인 권리를 보유하고 있는 산림조합의 역할 개편이 필요한데, 중앙회 및 단위조합에 배치되어 있는 임업기술지도원을 산촌개발사업의 지속적인 관리에 활용하는 방안도 강구할 필요가 있으며, 이 역시 중앙정부와 지방자치단체의 강력한 의지를 필요로 한다.

2) 산촌개발사업의 정주기능 강화 방안

산촌개발마을의 정주기능 강화를 위해서는 주거환경 개선과 함께 소득증대가 가장 중요한데, 특히 소득증대 사업은 마을 주민과 지방자치단체공무원 등 이해관계자 모두의 가장 큰 관심사이다. 문제는 소득증진 방법인데, 지역특산물 개발 등 경쟁력 있는 특화사업의 개발·육성에 주민대표(4.5점), 담당공무원(4.3점) 모두 가장 큰 관심을 나타내고 있으며, 휴양림, 관광농업 등 휴양관광사업에도 주민대표(4.3점), 담당공무원(3.9점)으로 역시 많은 관심을 표명하였다. 이외에도 고소득 작목으로 인식되는 산더덕과 장뇌, 흑염소의 임간방목 등을 종합적으로 이용한 농업축산업의 균형발전을 통한 소득증진 방안도 제기되었다(표 10).

전체적으로 소득증진 방안에 대하여는 주민들이 지방자치단체에 비하여 적극적인 관심을 나타내고 있음을 주목할 필요가 있으며 지방자치단체가 이에 부응할 수 있는 적극적인 지원이 시급하다.

표 9. 이해관계자별 산촌개발사업 일관성 제고 방안.

단위 : 점

| 구 분                        | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이  |
|----------------------------|--------------|---------------|-----|
| 사업비 증액                     | 3.6          | 3.5           | 0.1 |
| 현지 실정에 부합한 계획 수립           | 3.2          | 3.4           | 0.2 |
| 주민내부의 의견 조율 강화 및 협동심 조장    | 2.8          | 3.3           | 0.5 |
| 지방자치단체 및 산촌마을 개발대표의 의지력 제고 | 2.5          | 2.2           | 0.3 |

표 10. 이해관계자별 산촌개발마을 소득 증대 방안.

단위: 점

| 구 분                     | 산촌마을<br>주민대표 | 지방자치단체<br>공무원 | 차이  |
|-------------------------|--------------|---------------|-----|
| 지역특산물 등 특화산업 개발 육성      | 4.5          | 4.3           | 0.2 |
| 산림휴양관광산업 육성             | 4.3          | 4.0           | 0.3 |
| 산더덕 및 임간 방목 등 산림복합경영 육성 | 4.0          | 3.7           | 0.3 |
| 농림축산업의 균형 발전 도모         | 4.2          | 4.0           | 0.2 |

다양한 조건을 보유하고 있는 산촌의 소득증대 방안에 대하여는 현실적으로 절대적이며 유일한 방안을 제시한다는 것은 어렵다. 지방자치시대에 있어 지방자치단체는 해당 지역 내 산촌지역의 자연 조건을 종합적으로 이용개발 및 보전하여 산업입지와 생활환경의 적정화를 도모하고 산촌주민의 소득과 복지향상을 목적으로 한 다양한 정책을 개발할 일차적인 책임과 의무를 가지고 있다.

그동안 중앙정부 차원에서 산림녹화사업을 통한 산림자원기반조성사업을 주도하여 왔으며, 최근에는 산촌지역의 소득원 개발을 위해 단기 산림 소득 작물을 개발 보급하고 산림복합경영(혼농임업, 산림농업, Agroforestry)을 적극적으로 장려하여왔다.<sup>12)</sup> 따라서 지방자치시대에 지방자치단체는 자체 산촌실정에 맞는 소득증진방안을 수립하고 산림복합경영의 적극적인 채택과 함께 지역실정에 맞는 작목과 작부체계 선택 및 지도보급 등 주민이 필요한 소득증진 정책을 우선적으로 수립하여야만 한다.

이를 위하여 지방자치단체는 도 산림환경연구소와 도 농촌진흥원, 군 단위 농업기술센터등 기존의 연구기관과 기술 지도기관을 보다 효율적이며 유기적으로 운영하여야 한다.<sup>13)</sup> 과거 이들 기관이 농림업생산기반조성에 주력하였다면 향후에는 소득증대방안을 위한 구체적인 활동계획 수립과 지역사회발전에 기여할 수 있는 주민과의 협력체계 방안이 모색될 시점이다.

이와 함께 지역 내 농협·임업 등 1차 산업 주민협동조직과의 연계강화 방안도 강구하여 산촌특산물 유통개선·도농교류 등을 통한 소득증진 방안을 공동으로 모색하는 것이 바람직하다. 이와 함께 산촌마을이 가지고 있는 다양한 휴양, 역사, 문화자원을 활용한 소득방안을 강구할 수 있도록 문화·서비스단체와의 협력 강화도 바람직 할 것이다.

## 결 언

본 연구 결과, 산촌개발사업은 10년간의 단기간에 이루어진 사업임에도 불구하고 사업결과는 일반 지역개발 사업이 목적하는 대부분의 성과를 달성하였다고 판단된다. 특히 산촌개발사업마을의 개발사업 추진과정에서 주민의 자발적 참여와 소득기반조성·마을 쾌적성 등을 통한 정주기능강화 효과는 산촌주민 및 지방자치단체 공무원 모두 만족할 만한 성과를 나타내었다.

첫째, 개발성과에 대한 현재 만족도와 향후 발전가능성 예상 모두 높았지만, 아직은 산촌개발사업이 주민참여에 의한 자발적인 지역사회개발보다는 정부주도 지역개발에 가까운 경향을 보이고 있다. 또한 산촌개발사업을 통한 주민간의 협동정신 고양과 민주시민으로서의 정신자세 확립방안은 주민 조직과 연계되어 향후 심층 검토될 필요가 있다.

둘째, 사업선호도 분석결과 지방자치단체 공무원은 주거환경 개선을 통한 정주기능 강화를 우선하는 반면, 산촌주민들은 소득증진을 위한 생산사업에 많은 관심을 나타내고 있다. 또한 소득증진 방법에 대하여도 산촌마을 전체적으로 특정 사업의 선호보다는 지역실정에 적합한 사업을 다양하게 선택하고 있어 주민의 의사가 충분히 반영되고 있다. 다만 향후에도 주민들의 다양한 의견을 수용하고, 이를 원만히 충족시킬 수 있는 사업추진 방법개발과 의견개진 노력이 필요하다.

셋째, 산촌개발사업을 통한 산촌마을의 지역사회유지 및 전통적인 가치체계 강화는 아직 만족할 만한 수준에 달하지 못하였는데, 마을주민간의 단결·협동심 증진 및 한국의 전통적인 마을인심은 산촌개발사업과정을 통하여 저하되었다. 이는 주민간 혹은 주민과 지방자치단체간의 민원제기 등 이해관계 악화 혹은 신뢰감이 낮아졌기 때문

<sup>12)</sup>산림청은 치산녹화 1·2차 계획 및 산지자원화 10년 계획 등을 통하여 산림녹화 및 산지자원화를 추진하여왔다. 임업연구원은 과학기술처 특정연구과제(단기 임산 신소득원 개발에 관한 연구, 1990-1995)를 통하여 식·약용 식물 21종 등의 작물을 단기산림소득작물로 제시하였으며, 농림특정연구과제(산림농업의 생산성 및 경제성 분석, 2001-2005)를 통하여 산림농업의 경제성을 규명하였다(유병일 등, 2004). 현재 산림청주관하에 1998년부터 시작된 산림복합경영은 2004년말 현재 전국 128개소에서 추진중이다.

<sup>13)</sup>산촌개발사업에 지방자치단체의 적극적인 참여 유도를 위하여 전국산촌실태조사(2003)에서 지방기초단체가 조사를 책임지도록 하였으며, 자료의 분석 및 도별 산촌실태보고서 작성을 도산림환경연구소(산림개발연구원)이 책임지도록 하였다(유병일 등, 2003).

으로 판단된다. 따라서 향후 산촌개발사업시 산촌 마을주민간, 그리고 지방자치단체와 주민간의 신뢰감 증진방안을 심층 검토할 필요가 있다. 사업후 주민간의 위화감이 증대되거나 지방자치단체와 주민간의 신뢰감이 약화된다면 산촌마을개발사업의 효과는 반감될 것이며, 장기적으로 산촌마을개발사업의 필요성 내지 당위성 역시 반감될 수 있기 때문이다.

넷째, 산촌개발사업 마을의 쾌적성 증가는 주민만족도 및 외지인 방문 증가로 성공적으로 평가되며, 쾌적하고 안락한 생활환경 조성을 통하여 산촌 주민의 복지증진 기여는 물론 관광객 유치로 통한 소득증진에도 크게 기여하고 있다.

다섯째, 산촌마을개발을 통한 타 지역과의 균형발전 가능성 역시 긍정적으로 평가된다. 산촌개발사업 주요 이해관계자인 산촌주민과 지방자치단체 공무원 모두 산림청의 산촌개발사업 독자추진에 적극 공감하고 있으며, 산촌 거주 주민이 지방자치단체에 비하여 상대적으로 산촌개발사업에 대한 산림청의 역할을 긍정적으로 평가하고 있다. 이를 발전시키기 위해서는 중앙정부가 기본계획 승인 검토기준 등에 대한 기본지침을 지방자치단체에 명확하게 제시하고, 지방자치단체는 산촌종합개발사업 기본계획 승인 단계에서 대학, 연구소의 지역개발전문가 등이 참여하는 “설계심의회” 개최를 정례화 하는 등 개발사업에 대한 일관성 유지가 필요하다.

여섯째, 산촌개발사업의 효율성과 지속성을 유지·강화시키기 위한 인적·물적 자원의 효율적인 관리·개발은 산촌마을단위에서 개별적으로 수행하기는 어려우며, 중앙정부가 주도적으로 중장기 발전 방안을 수립하고 지속적으로 지원·추진해 나가야할 내용이다. 산촌개발마을간의 정보교환 및 상호교류, 마을지도자 육성과 교육이 우선될 필요가 있다. 특히 21세기 정보화시대에 있어 산촌마을에 대한 국민홍보 및 산촌주민의 참여 유도를 위하여 산촌마을별 홈페이지 구축과 함께 산촌마을연합회의 통합관리홈페이지 구축도 시급히 해결해야할 과제이다.

총괄적으로 산촌개발사업에 대한 주민과 지방자치단체 공무원의 총괄적인 만족도는 보통 이상으로 나타났으나, 산촌개발사업 이해관계자 모두 보다 발전적인 산촌마을개발을 기대하고 있다고 사료된다.

향후 지방분권·지방자치시대에 산촌개발사업은 지역 사회 실정에 가장 적합한 개발방식을 취할 필요가 있다. 산촌의 특수성은 지역 내 임야면적 비율이 70%를 상회한

다는 점이며, 이와 같은 특수성을 최대한 활용하여 소득 증진 및 지역의 쾌적성 증대 등 정주조건을 강화하는 것이다.

이를 위해서는 산촌을 보유하는 기초자치단체와 광역자치단체가 참여하는 산촌개발지방자치단체협의회(가칭), 산촌마을주민대표로 구성되는 산촌마을개발협의회(가칭)를 결성하여 산촌마을에 대한 발전 방안을 공동으로 구상·개발하는 것도 필요하다. 연합회 구성은 산촌개발사업 완료 마을은 물론 산촌마을 전체를 대상으로 하고, 산촌개발완료마을은 개발모델로의 역할과 선도적인 활동을 할 수 있을 것이다. 이와 함께 이들 양 기구는 산촌지역에 관한 민관협의체로서 산촌관련 이해관계자의 상호이해 증진에 기여할 수 있을 것이다.

산촌지역의 소득원개발 및 유통개선을 위해 지방자치단체는 산하 연구·기술지도기관 및 행정기관을 유기적인 운영과 함께 농협·임업 등 1차 생산 주민협동조직과의 연계강화 방안을 주도할 필요가 있다. 특히 산림조합의 역할을 개편하여 중앙회 및 단위 조합소속 임업기술지도원의 산촌개발사업 활용 방안 역시 강구되어야만 한다.

이와 같은 산촌개발 관련 핵심 이해관계자의 의견을 기초로 한 산촌개발 발전 방안의 계획적 채택 및 수용은 향후 지속가능한 산지개발과 산림관리의 가능성 증가와 함께 지역사회개발의 일환으로 산촌개발사업의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

## 인용문헌

1. 박경호, 김세민. 2002. 산촌종합개발 사례지역의 경영실태와 발전방향. 산림경제연구 10(2): 177-124.
2. 김소희, 서정원, 유병일. 2004. 우리나라 산촌개발사업의 실태와 현황분석. 산림경제연구 12(1): 46-57.
3. 산림청. 2000. 21세기 산림비전. pp.96. 산림청.
4. 유병일, 서정원, 김소희. 2003. 전국산촌기초조사보고서-전국편-. 연구보고 '03-11. pp.467. 임업연구원.
5. 유병일, 성규철, 서정원, 전준현. 2004. 한국 산림복합경영의 실태 및 경영분석. 국립산림과학원 논문집 67호. 125-138.
6. 정광섭. 2003. 지역사회개발과 국제화. pp.357. 우음출판사
7. A Villeneuve, A. Castelein & M.A. Mekouar. 2002. Mountains and the Law-emerging trends. FAO Legislative Study 75. pp.91. FAO.

(2005년 1월 19일 접수; 2005년 6월 26일 채택)