「지방정부연구」 제24권 제1호(2020 봄): 119-141
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.1 (2020 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.1.6

정부지원 농촌마을만들기의 성공적 집행의 접근방법: 참여자들 간 상호작용의 질적 연구*

정 원 식

국문요약

이 연구의 목적은 Strauss & Corbin의 근거이론 접근방법을 활용하여 마을만들기 집행과정 참여자들의 상호작용 행태를 분석하여 사업의 성공적인 집행체계의 구축 방향을 탐색하는 데 있다. 주민, 전문가, 공무원, 시행사 등 집행현장 참여자들이 어떤 특정 맥락에 따라 협력적 상호작용 관계를 구조화시켰는지를 밝혀보았다. 이를 위해 연구자의 참여관찰과 사업집행 경험자들의 심층면담에 의한 자료를 토대로 이론적 모형을 제시하였다. 코딩분석 결과 핵심범주는 집행현장 참여자간 협력적 상호작용과 집행효과로 나타났다. 인과 및 상황적 조건으로서 행정적 역할, 사회적 공감대, 신뢰와 협력 등이 선택되었고, 이를 위한 의도적 전략은 네트워크와 공동체 역량 구축으로 나타났다. 마을만들기 집행의 복합적이고 동태적인 과정에 있어 집행성공을 위해서는 주민들의 순응적 행태가 중요한 요건임이 입증되었다. 집행현장 참여자들간 행태적 관계의 변화과정은 사업 초기 경험을 시작으로 갈등, 이해, 수용, 변화의 순차적 단계를 거치고 있는 것으로 나타났다.

주제어: 마을만들기, 집행현장, 집행공동체, 협력적 상호작용, 사회자본, 주민참여

Ⅰ. 서론

최근 들어 농촌과 도시에서 지역과 주민의 삶의 질 향상을 위해 마을과 동네 단위로 다양한 형태의 정부지원 사업들이 활발하게 진행되고 있다. 일종의 마을만들기사업으로서 농림식품부의 농산어촌개발사업과 국토부의 도시재생사업이 대표적이다. 무엇보다도 사업지역 주민들의 관심과 참여도가 높아 양적으로 확산되고 질적으로도 다양한 효과를 거두고 있다. 그러나 사업성과에도 불구하고 주민역량과 자원활용 부족, 지속가능성 문제, 중복사업 난립, 형식적 거버넌스, 책임과 평가체계 부재, 행정의 과도한 간섭 등(안현찬·조윤정, 2020; 정도재, 2017, 박기관, 2017)으로 인해 집행과 실효성에 대한 의문이 제기되기도 한다. 특히 하드웨어 사업의 경우 사후관리에 대한 책임과 관리능력의 한계는 또 다른 관 주도를 불러오면서 예산낭비는 물론 마을만들기의 본질과 취지를 무색하게 만들고 있다. 이러한 문제는 시설물 사업에 치중한 나머지 소프트웨어(프로그램,

* 이 논문은 2019년도 경남대학교 연구년 연구비 지원에 의한 것임.

교육 등)와 휴먼웨어(주민참여, 파트너십 등)에는 다소 소홀한데 기인할 수도 있으며, 그리고 마을만들기사업의 수행과정에 있어 집행현장 참여자들 간 복잡한 상황을 지나치게 단순화시키고 있다는 데에도 문제가 있다.

이러한 측면에서 본 연구는 마을만들기사업의 집행 참여자들에게 초점을 맞추어 참여자들 간 상호작용 행태를 분석하여 성공적인 집행체계의 구축 방향을 제시하는데 연구목적을 두고자 한다. 농촌마을만들기 사업의 집행현장에는 주민과 주민조직, 행정기관, 컨설팅업체, 시행사 등 다양한 주체들이 복잡한 이해관계 속에서 참여하고 있다. 중요한 것은 이들 참여자들은 집행현장의 어떤 특정 맥락에 따라 갈등과 협력의 상호작용을 하게 되는 데, 이 연구는 그러한 맥락을 중심으로 상호작용 관계의 구조화가 어떻게 이루어지는지를 밝혀보는 데 있다. 기존의 연구에서는 개별 단위에 치중한 나머지 참여 주체들 간 복잡한 상호작용의 틀이 어떻게 구축되는지에 대해서는 다소 간과하였다. 특히 집행과정에 있어서 이러한 상호작용의 문제는 대부분이 참여자간 의사소통의 부재와 불신에서 비롯된 것으로서, 방치하게 되면 기본계획의 왜곡, 공사지연과 중단, 사후관리 소홀 등 보다 큰 문제들을 초래하게 된다(신중진·정지혜, 2013).

정책집행 이론에 따르면 의도한 정책효과를 거두기 위해서는 정책목표와 적절한 인과관계를 갖는 정책수단들이 올바르게 집행되어야 하는데, 이때 정책집행 주체는 정책내용을 실현시키는 핵심적인 역할자로서 집행성공의 가장 중요한 요소이다(Saetren, 2014; 정정길 외, 2013: 544). 이러한 점에서 집행현장 주체들의 활동은 이론적으로나 실제적으로 중요한 논점이 되고 있으며, 특히 이러한 활동 맥락의 체계적인 분석은 정책성공의 구조를 이해하는 데 중요한 열쇠가 될 것이다.

이 논문에서 집행과정은 마을만들기사업이 농림식품부 공모사업으로 선정되어 사업시행 이후 완공까지의 전 과정을 의미한다. 이 과정에서 참여자들의 복잡한 이해관계에 따라 협력과 갈등 현상이 반복적으로 나타나게 된다. 마을만들기가 공동체 사업으로서 과정 중심의 사업임(Walker et al., 2000, 박선희, 2017; 한표환, 2012)을 반영하는 대목이다. 특히 공동체 활성화를 통한 지역발전은 단발성이 아니라 주민참여, 나눔과 공동체 등을 통한 지속성에 바탕을 두고 있기 때문에 '결과'보다는 '과정'을 중시하는 접근이 중요하다. 따라서 농촌마을만들기는 커뮤니티기반 연구[1)]의 대표적인 사례로서 사업의 완공 자체도 중요하지만 그 과정이 더 중요하며(정원식, 2018; Ritas, 2003), 특히 집행과정에서의 이해관계가 어떻게 통합·조정되는지는 정책성공의 관건이 되고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 아래의 세 가지 연구 질문에 대해 근거이론의 질적 연구 방법론(Grounded Theory Method)을 적용하여 그 답을 구하고자 하였다.

1) 마을만들기 사업집행 참여자들 간 상호작용과 협력은 잘 이루어지고 있는가?
2) 이들의 상호작용은 사업집행에 어떠한 영향을 미쳤고 그 효과는 어떠한가?
3) 사업집행 성공의 맥락적 구조는 어떠하며, 그 한계는 무엇인가?

1) 커뮤니티기반 연구(community-based research)는 지역사회의 문제해결과 변화를 창출할 목적으로 공동체 구성원들 간 파트너십 접근방법으로서 현장 중심의 참여적 실행연구의 특징을 보여준다(Kapucu, 2014; Stoecker, 2009).

근거이론 접근방법을 선택한 이유는 마을만들기사업에 참여하고 있는 이질적인 다양한 참여자들의 상호작용이 어떻게 구조화되는지를 인과적으로 설명할 수 있다는 믿음에서 비롯되었다. 집행현장의 생생한 목소리를 통해 참여자들 간 상호작용 과정과 그 효과를 설명할 수 있는 개념적 틀을 구축하기 위해서는 비교적 새로운 접근방법이 요구될 것이다. 근거이론은 이러한 점에 주목하여 현상을 귀납적으로 추론하는 방법론이다(Birks and Mills, 2005; Strauss and Corbin, 1998).

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 농촌마을만들기 사업집행의 특성

농촌마을만들기는 현재 농림축산부가 '일반농산어촌개발사업' 이름으로 시행하고 있는 사업으로서, 농촌의 지속가능한 발전을 목적으로 주민중심으로 추진되는 상향식 마을개발 사업을 의미한다. 2010년 포괄보조금 사업의 일환으로 중앙공모를 통해 지방자치단체가 자율적으로 시행하고 있으며, 선정된 사업은 마을단위 사업추진위원회를 중심으로 기본계획이 수립되고 행정과 컨설팅 업체 및 기타 전문기관의 지원을 받아 협력과 네트워크 방식으로 수행되고 있다. 사업유형에 따라 다소의 차이는 있지만 다음과 같은 공통적인 특징을 갖고 있다.

첫째, 마을만들기 사업집행에서 마을은 사업 대상지로서 집행의 객체이자 주체이다. 마을만들기는 고유자원을 활용하여 가치를 창출하고 지역발전과 주민소득 향상에 기여하는 내생적 발전이라는 점에서 마을 자체가 자원이며 또한 집행의 주체이기도 하다. 따라서 마을은 집행현장이자 공동체의 장으로서 개인적 선택과 행위가 일어난다는 점에서 중요하다. 최근의 각 지자체 조례에서는 '마을'개념을 단순히 리·동·구와 같은 행정구역 개념뿐 아니라 경제·문화·환경을 포괄하는 광의의 사회적 개념이 강조되고 있다.[2] 따라서 마을만들기는 마을과 주민을 주체로 상향식(bottom-up)으로 수행되는 것이 특징이다.

둘째, 마을만들기사업 집행의 참여 주체는 다양하며, 특히 적극적인 주민참여가 집행의 성공에 주요 관건으로 보고 있다(허주열·이성근 2009; 김상민, 2016). 정부지원의 농촌마을만들기 사업에서 지방정부는 행·재정적 지원과 사업 책임자로서 역할하며, 농어촌공사와 지방공사 등은 사업시행사로서 자신들의 이해에 따라 참여하고 있다. 이에 반해 주민들은 의무적이거나 계획된 이해관계 보다는 해당 지역 주민으로서 관례적 내지 자발적으로 참여하게 된다. 그러나 마을만들기 사업추진위원장은 집행현장에서 핵심 책임자로서 의도된 역할을 하면서 행정기관 및 시공사와 협력관계를 유지하고 다른 한편에서는 비판적이면서 갈등상황을 나타내기도 한다.

셋째, 마을만들기의 집행참여자들은 공동체 내지 거버넌스를 통해 관계적 네트워크를 구축하

2) 마을만들기 조례들은 '마을만들기'또는 '마을공동체 만들기'개념을 정의하면서 몇 가지 핵심 어휘들을 공유하고 있다. 그 가운데 '주민 스스로'(40개), '공동체를 만드는 활동'(44개), '지역의 인적·물적 자원'(66개), '삶의 질'(74개) 등이 가장 많이 강조되는 어휘들이다(이명진·홍성태. 2016).

여 상호작용한다(기영화 외 2013; 정길호·하현상, 2019). 이러한 관계의 중요성은 동적이면서도 이질적인 유동적 공동체에서 특히 잘 나타나는데, 여기서 중요한 것은 '나와 네'가 연대할 수 있는 공동의제를 만들어 내는 것이다(김현, 2018).

끝으로, 마을만들기는 사업의 결과보다 현장에서의 과정을 중시한다. 정책집행은 정책의도를 실현하는 과정으로서 결정된 정책의 효과 혹은 영향을 달리할 수 있는 중요한 의사결정 단계의 하나로 간주되고 있다(노화준, 2012). 집행에 대한 관심이 높아지면서 집행과정에서 적극적인 역할을 담당하는 주체 혹은 이해관계자의 행태 및 반응에 대한 관심 또한 높아졌다. 정정길(2013)도 지적하고 있듯이 집행현장은 집행노력의 결실 및 정책의도가 실현되는 곳이며, 또한 문제의 발생지로서 정책적 대응을 통해 정책효과나 부작용 등을 집행담당자나 정책결정자에게 환류시키는 현장이라는 점에서 중요성이 크다.

2. 마을만들기의 집행주체 간 상호작용 및 성공에 관한 선행연구

정책집행 참여자들의 이해관계는 정책의 요구나 목적에 부합되기도 하고, 때로는 상충되는 경우도 있어 정책이 집행현장에서 조정·지연되고 심지어는 실패로 이어지기도 한다(Goggin, 1990; Sabatier, 1986). 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 우리나라 마을만들기사업의 집행성공에 대한 연구는 크게 과정과 결과(사업성과) 중심으로 나누어 볼 수 있으며, 성공요인과 집행효과들이 다양한 차원에서 제시되었다.

〈표 1〉 마을만들기사업의 참여자 및 집행성공에 관한 선행연구

	연구자	주요 성공요인	연구방법
분류	정길호 외(2019)	자원간 연계, 리더십, 교육컨설팅, 중간지원조직	계량적연구
	김상민(2016)	거버넌스, 지방정부 역할, 주민역할과 권리, 이해관계자들간 관계	사례연구
집행과정	박경근 외(2015)	사업추진체계, 참여자 역할	사례연구
	기영화 외(2013)	커뮤니티웰빙, 공동체구축	질적근거이론
	이용수 외(2020)	물리적, 소득기반 시설, 주민역량교육	계량적연구
	안동섭 외(2020)	인간관계, 관리, 의사소통, 지식역량	계량적연구
집행결과	박기관(2017)	주민참여, 사회적자본, 시설투자	계량적연구
	주상현(2018)	도시기반, 정치행정, 문화적 요인	사례연구
	이현정(2016)	사회자본, 마을자원, 행정지원	사례연구
	배영주(2014)	사업주체의 구성, 사회자본, 대외관계	사례연구

집행과정에 초점을 둔 연구로서 정길호·하현상(2019)은 마을만들기사업의 집행의 핵심을 마을공동체 활성화에 두고 주민, 정부, 전문가를 포함한 다양한 구성원들의 집합적 행동에 대해 분석하고 있다. 김상민(2016)은 마을만들기 참여자 간 협력적 거버넌스의 실현 가능성으로서 지방정부의 관리자 및 브로커 역할, 주민의 적극적 참여, 시민단체 등 이해관계자들 간 관계에 대한 명확한 규정과 주요 행위자로서의 지역에 대한 인식을 강조하였다. 비슷한 맥락에서 박경근·김용승

(2015)은 마을만들기 사업집행과 공동체 형성이 지속적으로 진행될 수 있기 위해서는 추진체계, 참여자 역할, 그리고 참여시점 등이 사업특성과 마을의 성향에 따라 적절히 결정되어야 할 것을 제안하였다. 한편 기영화 외(2013)는 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형 탐색에 목적을 두고 근거이론에 입각하여 마을공동체의 역동적인 상황과 형성과정 및 마을에 대한 참여자들의 인식을 분석하였다.

마을만들기의 집행결과에 관한 연구로서 이용수 외(2020)는 정부지원과 농촌마을의 사회경제적 효과의 구조적 관계를 분석하였고, 주상현(2018)은 전주 한옥마을을 사례로 계량적 연구를 수행하였다. 사업수행 이후 관광객의 지속적인 증가와 함께 도시상권 활성화에 대한 요인으로서 재정지원, 법과 제도 및 거버넌스 구축, 홍보와 마케팅, 다양한 이벤트, 고유자원, 주민참여, 편의시설 등이 중요한 영향력을 행사한 것으로 나타났다. 박기관(2017)의 사례연구에서는 농촌마을만들기사업 성과에 대한 영향요인으로서 주민들의 사업에 대한 이해, 주민의 적극적 참여와 신뢰 등의 사회적 자본 축적과 새로운 시설투자사업 그리고 지역역량사업의 창의적 교육프로그램의 현실화 등이 제시되었다. 이현정(2016)은 사회자본, 마을의 보유자원, 지방자치단체의 지원 등을 강조하였고, 이 중 마을고유자원의 활용 성과는 지역에 따라 다르게 나타났다. 배영주(2014)는 평생학습마을만들기를 위한 마을공동체 조직화 연구에서 마을공동체에 대한 주민의 관심 및 참여 증진, 사업 주체의 개방적 구성, 공동체 내부의 높은 연대 및 사회적 자본 확충, 외부와의 연계성 확보, 공동체 차원의 교육, 행정 지원 등을 제시하였다.

이상을 종합해 보면 집행 참여자들의 거버넌스 구축과 개별적 역량에 대한 중요성이 강조되기는 하지만 구체적으로 이들 주체들의 상호관계가 어떻게 작동되면서 집행에 영향을 미치는지에 대한 맥락과 조건적 연구는 부족하였다. 또한 마을만들기의 사업집행 현장의 이해관계자들의 행태적 특징을 본질적으로 들여다보고 전반적인 집행과정을 심층적으로 탐색한 질적 연구는 드물었다.

Ⅲ. 연구설계

1. 근거이론 접근방법의 적용

본 연구는 질적인 연구로서 근거이론 방법(GTM: Grounded Theory Method[3])을 활용하고 있다. 이를 통해 농촌마을만들기의 집행과정에 참여하고 있는 지역사회 내 이질적이고 다양한 참여자들의 상호작용이 어떻게 일정하게 발생되는지를 설명할 수 있는 이론적 틀을 구축해 보고자 한다. 이론적 구축은 마을만들기 사업 집행현장의 경험적 자료의 체계적인 분석을 통해 가능할 것이며, 연역적 방법으로 기존의 개념적 틀을 통해서가 아닌 입증자료에 근거를 두고 일련의 규칙성이나

3) GTM은 Glaser와 Strauss의 공동저서 *The Discovery of Grounded Theory*(1967)에서 처음으로 소개되었다.

차별성을 발견하는 귀납적 방법에 의존한다. 마을만들기사업 집행현장의 참여자들 간 복잡한 이해관계 행태는 아직 체계적이고 종합적인 연구가 부족한 상태에 있어 가설을 귀납적으로 도출하는 근거이론 방법의 유용성이 클 것으로 판단하였다. 특히 이 방법은 복잡한 맥락과 비정형화된 상황에서 참여자들 간 역동적인 행위를 개념화하는 연구에서 자주 활용되어 왔다(Gasson & Waters, 2013; 배귀희·강여진, 2018; 신상준·이숙종, 2017, 기영화 외, 2013). 따라서 본 연구는 참여자간 상호작용 과정의 흐름을 이해하기 위해 현장의 생생한 모습을 경험적으로 관찰하였으며 직접 대화를 통한 자료 획득을 위해 Strauss와 Corbin이 제안한 근거이론적 자료수집과 분석과정의 절차를 따르고 있다.

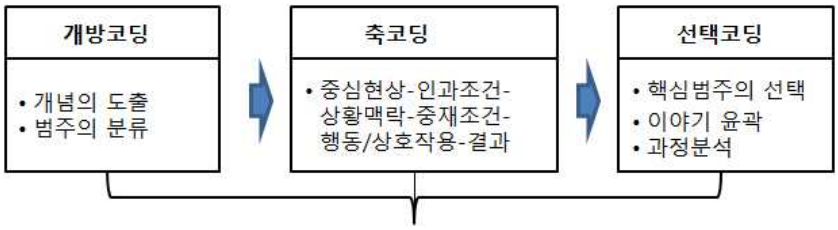
GTM의 특징은 자료의 수집과 생성 및 분석에 있다. 먼저 연구참여자를 선정하여 개별 또는 집단면접을 통해 이론적 표본추출[4]을 거쳐 신뢰도가 높은 자료를 수집한다. 이렇게 수집된 자료는 개방과 축코딩을 통해 여러 범주로 나누어지게 된다. 따라서 방법론적으로 근거이론은 범주와 코딩을 핵심요소로 하고 있다. 범주는 어떤 사건, 과정 및 발생에 있어서 사례들의 집합체로서 이들은 각각의 특징과 성격을 공유하고 있으며, 코딩은 이러한 범주들이 구체화되어지는 과정이라 할 수 있다. 따라서 근거이론의 핵심은 범주의 확인과 통합이며 그 산물로서 이론이라 할 수 있다(Birks and Mills, 2005; Strauss and Corbin, 1998). 다시 말해 범주들을 재정리하고 통합하여 궁극적으로는 이론을 구축하는 데 있으며, 이를 위해 여러 유형의 코딩을 통해 지속적으로 비교분석하는 과정을 거치면서 하나의 패러다임 모형을 만들어 낸다(Strauss and Corbin, 1998). GTM은 그 자체로서 고도의 유연성을 갖고 있지만 방법론적으로는 다소 복잡할 수 있다. 연구자는 심층인터뷰나 관찰 자료를 근거이론의 체계적 분석 과정에 따라 개념화·범주화하여 이를 구조화함으로써 이론 개발로 나아가게 된다(Goulding, 2002).

2. 연구의 분석 틀: 패러다임 모형

이 연구를 위한 분석틀은 근거이론의 패러다임 모형을 중심으로 만들어 졌다. 패러다임 모형은 어떠한 자료에 내재되어 있는 사건들 간 관계를 파악할 수 있는 분석 틀이며, 마을만들기 집행참여자들 간 복잡하고 미묘한 상호작용 체계를 만들어 현상의 본질을 분명하게 이해하는 데 도움을 준다. Glaser(2005)는 패러다임 모형을 정보를 풍부하게 하는 개방코딩, 정보의 관계를 설정하는 축코딩, 정보를 축소시키는 선택코딩 단계로 개념화하였다.

4) 이론적 표본추출(theoretical sampling)은 개념간의 변동을 발견하고 속성과 차원에 따라 범주의 밀도를 더할 수 있기에 가장 적합한 장소, 사람, 사건을 찾아 표본을 추출하는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 패러다임 모형 구축과정



〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 패러다임 모형은 심층면담을 통해 수집된 자료를 개방코딩, 축코딩과 선택코딩을 통해 지속적으로 비교분석하면서 형성된다. 여기서 각 단계별 코딩은 마을만들기 집행현장에서 일련의 사건과 그 과정에서 발생한 사례들이 각각의 특징과 성격을 공유하면서 구체화되어가는 과정을 분석하는 것이다. 개방코딩에서는 녹음된 면담자료를 전사하여 개념을 도출하고 이를 속성별로 분류하여 상·하위 범주로 묶는 작업을 한다. 축코딩 분석의 핵심요소는 중심현상, 조건과 행동/상호작용 그리고 그 결과로 구성된다. 중심현상은 진행되고 있는 중심사건이며, 조건은 왜, 어디서, 어떻게, 언제라는 질문에 대한 대답의 묶음으로서 인과적, 맥락적, 중재적 조건으로 나뉜다. 인과적 조건은 어떤 현상의 발생 원인들을, 맥락적 조건은 인과적 조건들의 영향 요소들로서 '왜 현상이 지속되는가'를 설명하는 조건이며, 중재적 조건은 주어진 상황 속에서 작용/상호작용의 전략을 조절하는 역할을 한다. 행동과 상호작용은 그러한 조건 하에서 일어나는 쟁점, 문제, 사건에 대응하는 참여자들의 전략적 반응이며, 결과는 그러한 행동에 따라 결국 무엇이 일어났는가에 대한 대답을 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 마지막으로 선택코딩은 핵심범주를 선택하는 과정으로 범주들 간 관계를 통합하여 정교화시키는 과정으로서, 어떤 결과의 발현에 대한 과정분석을 통해 이야기 윤곽(storyline)을 그려나가는데 목적을 둔다.

3. 연구참여자 및 자료수집

본 연구에 적합한 참여자를 선정하기 위하여 함안군 농촌마을만들기 사업과 관련한 인적 네트워크를 활용하였다. 연구참여자 선정과정은 반구조화된 질문을 사용한 이론적 표집[5]방식에 따랐다. 개인과 포커스그룹 심층면담을 순차적으로 시행한 결과 더 이상 추가적인 데이터 수집이 필요하지 않아 11명의 연구 참여자들로 면담을 종료하였다. 연구참여자들은 2015년 이후 함안군 마을만들기사업에 참여하여 현재까지 직·간접적으로 관여하고 있는 경험자들이었다. Strauss와 Corbin(1998)은 근거이론의 적합성을 높이기 위해 연구자의 이론적·실제적 민감성의 중요성을 제안하였고, 이를 위해 연구대상에 대한 전문성과 개인적 경험을 강조하였다. 또한 본 연구가 사업집행 참여자들의 상호작용 행태를 다루고 있기에 연구참여자들을 행정, 시행사, 민간전문가, 마을리더와 주민 등 이해관계가 대립될 수 있는 사람들을 우선 선정하여 분석 자료의 객관성과 타당성을 높이는데 주력하였다.

5) 이론적 표집은 개념간의 변동을 발견하고 속성에 따라 범주의 밀도를 더할 수 있기에 가장 적합한 장소, 사람, 사건을 찾아 표본을 추출하는 것을 의미한다.

〈표 2〉 심층면담자 현황

참여자	소속 및 역할	활동	선정이유	성별
A	사업추진위원장 마을리더연합회 회장	5년	농촌마을만들기 오랜 경험과 리더 역할, 지역활성화센터 직접 운영	남 60대
B	사업추진위원장 전 마을리더연합회 회장	7년	사업 초기 참여 이후 계속사업 위원장, 다양한 마을사업 리더 경험	남 60대
C	사업지역 주민자치위원회 위원장	5년	초창기 사업추진위원, 사업지역 주민자치위원회 활동	남 50대
D	사업추진위원회 사무장	5년	사업추진 및 주민회의 사무총괄, 주민과의 역량강화 학습 병행	여 50대
E	D 신문사 마을만들기 전문기자	7년	마을만들기사업 초기부터 지역신문 소개, 농촌투어 기획 및 해설 병행	남 60대
F	농어촌공사 함안지사 차장	9년	마을만들기사업 시행업체, 기본계획 수립	남 40대
G	함안지방공사 과장	5년	마을만들기 시행사, 기본계획 수립	남 40대
H	마을만들기 주무부서 팀장	8년	마을만들기 전공(박사), 전담부서 설립 및 운영 책임자	남 50대
I	마을만들기 공동체역량강화 컨설팅업체 팀장	5년	사업집행지역 민간컨설팅 담당, 현장경험 다수	남 30대
J	주민, 마을활동가	6년	해당 사업장 주민, 마을활동가 경험, 마을기업 운영	여 50대
K	사업지구 주민	5년	해당 사업장 주민, 적극적 참여자로 추천 받음	여 50대

연구를 위한 질적 자료는 연구자의 참여관찰[6]과 사업집행 참여자들의 심층면담을 통해 확보된 1차 자료와 언론기사, 공문서, 연구보고서 등 2차 자료를 취합하여 상호보완적으로 활용하였다. 자료수집 기간은 2019년 1월부터 2019년 3월까지였으며 연구자가 참여자들을 직접 면담하여 기록하였다. 1차 면접은 반 구조화된 질문지로 심층면접을 실시하였으며, 직접 참여했던 사업현장 현장이나 장면 등에 대해 관심을 기울였다. 2차 면접은 1차 면접 후에 추가로 질문할 내용이나 1차 분석에서 확인된 범주들을 계속 탐구하기 위한 질문으로 구성하여 진행하였고, 면담이 어려운 경우 전화를 활용하였다. 면접내용은 필사와 녹음을 병행하였으며, 질적 연구의 한계를 극복하기 위해 녹취자료, 범주화된 주제 분류, 분석 결과 및 해석 내용을 연구참여자에게 보여주고 확인하는 반복적 검증과정을 거쳤다. 이를 통해 양적 연구의 내적 타당도에 해당하는 사실적 가치가 확보될 수 있도록 노력하였다.

Ⅳ. 분석결과 및 논의

1. 개방코딩 및 축코딩의 결과

면담을 통해 수집된 자료는 정독, 코딩, 범주화, 비교, 확인, 검토의 과정을 거쳐 정리되었으며, 이를 토대로 집행현장 참여자들 간 상호작용 과정에 누가, 왜, 어떠한 행태를 보였고 그 결과가 무

6) 연구자는 2015년 이후 농촌마을만들기 전문가 협의체인 함안군 발전협의회에서 공모사업 심의와 평가에 관여했으며, 중심지활성화사업 PM으로서 집행현장에서 활동하였다.

엇인지를 체계적으로 분석하였다. 먼저 개방코딩의 방식을 통해 마을만들기 집행활동에서 나타나는 다양한 개념들을 검토하였고, 개념적 수준을 고려하여 상위와 하위 범주화 분석을 시도하였다. 이를 통해 마을만들기 집행현장의 전반적인 양상을 이해할 수 있었으며, 향후 이론 구축의 초기 구조 틀로서의 역할을 해 주었다.

〈표 3〉은 코딩한 개념들의 범주화를 통해 개별 속성들을 정리한 결과를 보여주고 있으며, 상위범주 9개와 하위범주 18개로 나뉘어졌다. 코딩과정의 시작은 연구참여자들의 면담내용을 중심으로 개념적으로 유사성을 가지는 것들을 분류하고 유형화하는 작업이었다. 〈표 3〉의 관련개념들이 여기에 해당하며, 이들을 총칭하여 단일 개념으로 명명하여 하위범주로 분류하였다. 이들 단·복수의 하위범주 개념들을 동일한 절차와 방법으로 비교분류·정리하여 상위범주를 만들어 내는 것이다. 예컨대 '전담부서 설립'과 '제도적 장치'를 묶어 상위범주인 '행정의 역할'이 도출된 것이다.[7] 그리고 이렇게 형성된 9개의 상위범주들이 서로 어떠한 관계로 연결되는지를 식별하기 위해 축코딩을 실시하였고, 이는 분석틀에서 제시된 패러다임 요소들과 관련시켜 진행되었다. 먼저 중심현상을 찾는 일로서 본 연구의 질문과 관련하여 면담내용에서 반복적으로 나타나는 것에 초점을 두었다. 본 연구에서는 사업집행 참여자들이 원활한 집행을 위하여 자신들의 행태를 변화시키는 과정에 주목하여 '참여자간 상호작용 구조 '를 중심현상으로 보았다. 그 외 범주들은 중심현상 발생의 조건들(인과, 맥락, 중재)과 행동/상호작용전략 및 그 결과로 분류되었다.

〈표 3〉 개방코딩 및 축코딩의 결과

관련 개념들	하위범주	상위범주	패러다임 요소
전담부서 설립, 공무원 역량, 체계적 전문성 증대, 단체장 관심과 의지	전담부서 설립	행정 역할	인과조건
민관협의체 구성, 마을만들기 조례제정, 군자체 마중물 사업의 경험, 마을자치 규약 제정	제도적 장치		
시행사의 과도한 우월성, 시행사와 주민간 불협화음, 주민의견의 과소평가, 주민공청회 미실시, 관과 시행사 중심, 단일 방향 주민소통, 공사지연 주민불만	수직적 상호작용	참여자간 상호작용 구조	중심현상
행정의 유도 및 안내자 역할, 주민의견 수시 반영, 관민 파트너십 중요성 인식, 참여자들 공동작품, 행정의 약속이행	수평적 상호작용		
사람만들기, 사회적관계인식, 상호존중, 정보공유, 함께기쁨, 마을공동체작품, 사업추진 민주성과 투명성, 주민주인공	협력필요성 인식	협력의 사회적 공감대 형성	맥락조건
주민공감대, 주민밀착사업, 주민적극적 유도, 협력적분위기, 주민간 관계형성, 마을정체성 공유, 자발적모임 환경, 주민맞춤학습, 선진지 체험, 마을기금 모금과 활용, 주민헌신적 노력, 주민자치활동 연계, 동아리 활동	주민열정과 관심		
주민이익의 발생, 참여 동기부여, 마을만들기 이해, 주민주도 사업 자부심, 마을발전 기대감 증대	마을만들기 기대 확산		
행정과 주민, 시행사와 주민, 주민 간 및 사업추진위원장	갈등 표출	사업주체간 갈등	

7) 개념과 범주의 명칭은 직접면담 내용에서 언급되었던 단어와 표현들을 최대한 활용하였는데, 이것을 질적연구에서는 인비보(in-vivo) 개념이라고 한다(Strauss, 1987: 33).

행정지속관심과 전문성, 지도자열정, 마을지도자,주민간 협력, 사업추진위원장의 의지, 리더연합회 활동, 지도자솔선수범, 리더십 교육, 좋은리더 발굴	리더십	신뢰와 협력	중재조건
모이는 즐거움, 지도자 열정에 탄복, '내'마을의 일, 기득권 내려놓기, 마을의 미래 염려	적극적 주민참여		
발전협의회의 지속적 자문, 발전협의회의 정기적 워크숍 개최, 중간지원조직 역할, 전문성	민관전문가 협의회	네트워크구축	행동/상호전략
사업추진위원장 모임, 리더연합회의 역할, 각 사업장 사업진행 및 결과 모니터링, 리더연합회 자체사업 실시	마을리더 연합회		
여러 사람 아이디어의 집적, 숙의적 토론, 합의점의 인정, 토론참여와 주인의식 생김, 당당한 의견제시	토론	공동체 역량강화	
선진지 견학, 새로운 공부에 흥미, 함께 교육하면서 공동체적 결집, 다양한 맞춤형 주민교육의 즐거움	교육		
매년 사업평가 결과 공유 및 피드백, 좋은 평가에 대한 자부심과 책임감 확립 계기, 타 사업장 비교, 반성 기회	사업현장 종합평가	사업평가 피드백 체계 구축	
전수조사 적극 동참, 설문학습과 인식변화, 잘된 것과 아닌 것 이해	사업평가 주민전수 조사		
마을특성화 사업, 마을변화 모습, 마을활동가 양성, 작은 소득 창출, 지역고유자원 활용도	마을발전의 가시적 효과	마을과 주민의 변화	결과
사업의 긍정적 인식, 방문객들 즐거움, 마을자원의 가치 이해와 인정	사업성공 기대감		
사업진행시 주인의식 강화, 마을애착심 증대, 주민참여의 점진적 증대, 주민중심사업의 이해	주민참여 활성화		

2. 축 코딩의 내용분석

1) 중심현상: 참여자 간 상호작용 구조

농촌마을만들기사업의 집행현장에서 '참여자 간 상호작용 구조'는 수직과 수평적 형태의 상호작용 관계로 나누어졌다. 수직적 상호작용은 사업집행에 있어 행정과 사업시행사(주로 공사)가 중심이 되어 사업을 주도해 가는 유형으로서 주민과의 관계가 다소 불평등한 구조를 갖게 된다.

> 주민참여를 행정이 강요하는 거 같고, 시행사 역시 일방적으로 알려주는 정도에 그치고 있습니다. 주민들은 손해되는 게 없으니 그냥 따라가는 거 같아요(참여자 B).

특히 하드웨어 사업에 주력하고 있는 시행사의 경우 주민참여의 중요성을 인정하면서도 그들의 의견을 무시하는 경향이 있으며, 주민 역시 사업계획 변경을 쉽게 할 수 있다는 착각을 갖고 있어 사업수행 지연의 원인이 되기도 한다.

> 사업기본계획 수립에 주민보다 시행사 의사가 더 중요한 거 같아요. 주민은 세부사업 기억을 잘 못하다 보니 쉽게 바꾸려고 하고, 마찰도 생기면서 집행이 제대로 되지 않는 경우가 종종 있습니다(H).

이와는 대조적으로 주민을 대등한 파트너로 인정하면서 참여자 간 수평적 상호관계를 형성하면서 사업집행이 보다 원활하게 이루어지기도 하였다.

> 행정이나 시행사가 주민 소리를 진정성 있게 들어주고 반영하는 자세를 보이면 같은 공동체로 인식하는 것 같아요(참여자 B), 주민들의 신뢰까지는 시간이 필요하고 솔선수범이 중요하고 주민과 마을은 사업대상이면서 사업추진 주체로서 대등한 관계로 인정해 드리는 것이 중요했습니다(F).

비슷한 맥락에서 사업집행 현장의 담당부서 책임 공무원은 오랜 기간 동안 다양한 사업을 통해 터득한 경험을 토대로 주민들과 함께하는 집행공동체 구축 방안을 제안한다.

> 주민은 이해관계가 약하면 잘 참여하지 않아요. 갈등은 정보의 부재로 일어나는 경우가 많죠. 공무원은 주민의견을 듣는 것도 중요하지만 필요한 정보를 제공, 주민들에게 알 권리를 충족시키는 게 더 중요한 것 같아요(H).

집행현장에서의 참여자들 간 관계가 수직적이든 수평적이든 중요한 것은 협력적 상호작용을 만들어 내는데 있었다. 주민역량이 다소 부족한 경우 특정의 집단이 주도할 수도 있으나 시간이 걸리더라도 상호이해를 통해 함께 한다는 자세가 중요한 것으로 나타났다.

> 마을만들기는 다양한 이해관계자들의 공동작품....마을지도자 리더십, 적극적 주민참여, 행정지원, 전담부서 전문성, 민관파트너십 등의 요소들이 잘 어우러져 집행의 원활한 상호작용 구조를 만들어 냄으로써 성공을 담보해 주는 것 같습니다 (D).

2) 인과적 조건

면담결과 중심현상인 집행참여자 간 협력적 상호작용을 일으키게 한 원인적 조건으로서는 상위범주로서 '행정의 역할'이 선정되었으며, 이를 구성하는 하위범주로서 '전담부서의 설립'과 이를 뒷받침하고 있는 '제도적 장치'가 채택되었다.

> 마을만들기 결실의 가장 중요한 배경은 전담부서와 공무원 배치인 거 같아요, 여기에는 당시 군수의 의지[8]가 강하게 작용함으로써 더욱 탄력을 받았던 거 같습니다(D).

또한 전담부서가 본격 가동되면서 마을만들기 조례가 제정되었고, 이를 바탕으로 군자체 예산의 마중물사업 20개가 매년 시작되면서 주민주도적 사업이 활기를 띠게 되었다.

---

8) 군수공약이었던 함안군 마을만들기 이오(2.5) 프로젝트가 대표적이다. 251개 마을 중 기초마을은 아라농촌재생사업을 통하여 기초역량을 키우고, 진행마을은 지역맞춤형으로 소득증대와 6차산업 역량을 강화시키는 게 목적을 두었다(함안군 내부자료).

> 마을만들기 조례제정은 필수적이며, 권위와 신뢰를 받을 수 있는 거 같아요. 특히 공모사업 전 마을단위로 작은 마중물 사업을 해 본 것이 공무원이나 주민들에게 좋은 경험이 되었습니다(H).

비록 집행현장에서의 참여자간 유기적인 상호작용이 이루어지기까지 행정의 주도적인 역할이 그 원인적 조건이 되었지만, 행정에 대한 지나친 의존은 주민들을 소극적 참여자로 만들거나 사업 완료 이후 각종 건조물들에 대한 관리주체의 외면으로 이어지는 부작용이 발생되기도 하였다.

> 주민들의 행정 의존은 여전합니다. 안되면 행정 탓으로, 사업완공 이후 집행 당시에 주민들의 관리책임 동의서까지 작성하고는...흐지부지되기가 일쑤였죠. 참여주체로서의 책임감 확립이 필요하다고 봅니다(I).

3) 상황적 맥락

참여자간 협력적 상호작용이 일어나게 하는 상황적 맥락의 핵심 범주로서 '협력의 사회적 공감대 형성', '주민들의 열정과 관심', '사업집행 주체 간 갈등'이 제안되었다.

> 협력적 분위기와 공감대는 주민들이 만들지요, 공동의제에 대한 공론의 장이 열리고, 새로운 관계망이 만들어지면서...점차 상호부조적 인적·물적 자원의 교환 마당을 깔아나가게 되죠(J), 주민 모임은 자발적으로 즐겁게, 그 자체가 마을만들기가 되고 무언가를 이루게 되는 거 같아요(A).

집행현장에서의 주체들 간 상호협력의 필요성은 참여자 개별 전문성과 특성의 상호 인정, 활발한 정보교류나 절차의 민주성과 투명성 보장 등에 기인하는 것으로 나타났다. 여기에 주민의 기대감도 일정 부분 기여하고 있었다.

> 주민입장에서 행정, 시행사, 사업추진위원회 간 상호협력 모습은..., 세세한 정보까지 알려주고 회의도 민주적으로.. 다 좋게 보였고 믿음도 가지요, 그러니 사업기대감도 생기지요(J), 농촌에 사는 것이 별로 즐겁지 않았고, 애착도 열정도 없었는데...마을만들기를 통해 할 일이 생겼고 행정과 함께 하는 보람을 알았고, 사는 재미가 났습니다(K).

면담결과 참여자들 간 상호 협력의 필요성이 형성되는 데는 주민들이 주인으로서의 책임의식과 함께 사업집행의 주인공이라는 자부심도 한 몫을 하고 있었다.

> 마을사업집행의 무대에서 주민이 주인공이라는 자부심이 생길 때가 있어요. 함께 무엇을 만들어 가는 과정에서 주인의식과 소속감과 애착이... 책임감도 강해지는 것 같습니다(C).

그러나 다른 한 편에서는 참여자 간 이해부족과 시행사의 과도한 책임의식은 오해와 갈등을 표출시키기도 하였는데, 이는 집행차원에서 참여자간 협력적 상호작용을 더욱 필요로 하게 된 배경

이 되기도 하였다.

> 지나친 욕심과 방해하는 사람도 시간이 지나면서 많이 줄었어요. 갈등과 반목 등 우여곡절을 겪어봐야 깨닫는 것 같아요. 갈등을 너무 두려워할 필요는 없어요...(B),시행사와 적지 않은 갈등이 있어요. 주민의사를 좀 무시하고...주민들은 시행사의 갑질로 생각했지요(D).

행정의 불신과 주민과의 갈등은 행정 내부적으로 칸막이 행정이나 권위주의 행정 등이 한 몫을 하고 있었다. 이는 고착화되어 있는 구조적인 문제들로서 협력적 상호작용을 저해하기도 했지만 참여자들 간 만남과 소통을 통해 해결하고 있었다.

> 행정은 사업의 지원기관으로서...인허가 민원사항들에 대해 부서 간 협의가 잘 안되고 불신을 키우는 거 같아서...전담부서나 민관협의체의 조정 역할이 중요했던 거 같아요(A).

뿐만 아니라 사업추진위원(장)의 지나친 열정과 노력이 긍정적으로 비춰지기보다는 주민이나 행정에 대한 갈등의 불씨로 작용되기도 하였다. 또한 사업추진위원장의 경우 열정과 능력도 중요하지만 주민들과 쉽게 화합될 수 있는 인물이 선정되는 것이 중요하다.

> 마을간 예산 쪼개기는 추진위원들의 사심이 강하게 들어 있고, 주민은 물론 행정이나 시행사의 시선도 곱지 않은 것 같아요(I), 인적자원이 약한 농촌지역에서는 전문성도 중요하지만 특유의 친화력으로 사업집행의 소임을 다하는 경우도 있어요(H).

사업집행과정에서 사업주체들 간 이루어진 약속에 대해서는 상호 책임의식이 필요한 것으로 나타났다. 집행공동체 구축과 역량강화의 중요성이 필요한 대목이기도 하였다.

> 사업위원장과 주민들이 사후관리 약속은 하는데, 완공되고 나면 생각이 달라져요. 행정의 관심도 중요하지만 주민들의 역량을 키워 지속가능한 마을공동체로 거듭나게 하는 것이 중요할 것 같아요(E).

4) 중재적 조건

중심현상에 대응하는 작용/상호작용 전략에 필요한 구조상의 조건으로서는 집행참여자 간 신뢰와 협력으로 나타났고, 이러한 분위기가 연출되기까지에는 행정 책임자와 사업추진위원장의 '리더십'과 주민들의 '적극적 참여'가 있었기에 가능했다. 특히 사회적 자본으로 무장된 마을지도자의 역할은 마을만들기 전 과정에 지대한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

> 사업집행의 연착륙은 리더의 몫.. 시행사와 주민, 사업추진위원회 간 상호 협력과 이해가 중요한데, 사업추진위원장의 추진력이 관건입니다(G),마을 간 예산 다툼, 비협조자들 문제, 협력과

신뢰 구축에는 시간이 필요했던 것 같습니다(A).

면담내용의 코딩 결과 집행현장에서 참여자간 신뢰와 협력을 구축하는 데에는 마을만들기사업에 대한 행정적 전문성과 리더십도 주요한 부분을 차지하는 것으로 나타났다.

담당 공무원의 적극적인 자세와 전문성을 갖추는 일...행정책임자로서 리더십이고, 이러한 역량은 집행현장에서 다양한 참여자들 간 관계 구축에 매우 중요한 것 같았습니다(F).

면담과 참여관찰을 종합해 볼 때 집행주체들 간 신뢰와 협력을 유지하는 데는 주민들과 마을지도자들의 역량 그리고 공동 참여가 중요하며, 여기에는 지역내 '자생단체장들의 기득권 내려놓기'와 '마을자치 규약의 제정'을 통한 공동체 활동 규범의 정립이 중요한 것으로 나타났다. 마을자치 규약이 비록 법적 강제성에 있어서는 한계가 있지만 사회적 규범과 공동체적 윤리 준수라는 점에서 중요한 의미를 갖고 있었다.

잘 되는 사업장은 마을리더의 역량이 뛰어나고.. 주민관심은 좀 부족한데 리더의 열정이 높으니까 예상외로 사업이 성공적으로..(I), 마을지도자들 간 다툼... 대신 상호 협력과 역할 분담이 잘되는 지역은 반대의 현상이(D), 공동체 활성화를 위한 구성원들 간 신뢰와 약속, 마을자치규약 제정이 필요해요(E).

5) 행동/상호작용 전략

행동/상호작용은 중심현상에 대처하기 위한 의도적·전략적 행위를 의미하며, 면당 결과 '네트워크 구축', '공동체 역량', '사업평가 체계'가 핵심이었다. 네트워크 체계에는 민관전문가 협의체인 함안군 발전협의회와 마을만들기 개별 사업장 추진위원장과 사무장들로 구성된 마을리더연합회가 중심축을 이루고 있다. 사업의 직접 이해관계자로 구성된 발전협의회는 수차례 정기적인 회의를 통해 참여 주체 간 상이한 의견들을 조율하고, 사업내용 등 중요한 사안에 대한 공동 의사결정을 수행하는 구심점 역할을 수행하였다.

주민들이 처리하기에는 역부족이고, 마을만들기 민관협력 기구인 함안군 발전협의회와 리더연합회에 많은 것들을 건의했는데 효과가 있었죠(B). 사업개발, 연구 및 교육, 마케팅 등에 대해 전문가 집단이 반드시 필요합니다. 발전협의회가 그 역할을 잘 해주었다고 봐요. 특히 주민의 입장에서...(A).

상호작용에 있어 협력관계 유지를 위한 대응 전략으로서 '토론'과 '교육'등 사회적 학습을 통한 '공동체 역량 강화'가 한 몫을 차지하고 있었다. 토론은 회의와 만남의 장으로서, 그리고 교육은 학습과 이해의 장으로서 중요한 실천 전략으로 나타났다.

> 행정과 시행사는 주민욕구를 정확히 파악하는 것이 중요한데, 매월 주민 만남과 대화의 날을 정해 주민들을 이해하려고 했습니다. 점차 친숙해지고 믿음도 강해져 하나가 된 기분이 들었습니다(D).

우리의 경우 주민자치 사업 경험이 일천하고 지방자치 역시 뿌리를 내리지 못한 상황에서 주민교육은 크게 영향을 미치고 있었다. 사업완료 이후 하드웨어 시설 관리를 위한 주민 눈높이 교육의 문제도 지적되었다.

> 교육도 처음에는 별로 피부에 와 닿지도 않고.... 선진지 학습이 좋았고... 이제는 역량강화 교육이라면 함께 가자고 설득도 하고(B), ...사업의 주민책임을 상호 인식하고, 사업종료이후에도 공동체역량 교육은 절대로 필요한 거 같아요(H).

사업평가와 피드백 체계를 갖추는 것이 또한 중요한 전략으로 나타났다. 매년 정기적인 평가를 수행하여 주민워크숍이나 민관협의회를 통해 평가결과를 공유하고 피드백시킴으로써 상호이해와 협력을 더욱 촉진하는 계기가 되기도 하였다.

> 잘된 데와 잘못된 데가 확연하게 드러나고 있는 데, 세밀한 분석을 통한 적절한 조처가 필요해요. 주민만족도 조사는 잘 한 일입니다(E). 설문에 성실히 답변하시고, 다시 한 번 더 생각하고 반성하는 기회로 보시는 거 같았어요(J).

6) 결과

결과는 중심현상인 마을만들기 집행현장에서의 참여자간 상호작용 전략을 통해 만들어진 직접적인 산물로서 '마을과 주민의 변화'로 집약되었다. '마을변화'에 대한 가시적 효과로서는 마을경관 개선과 마을기업 공동체사업 전개 등이 선정되었는데, 많은 주민들이 체감하는 사업효과로 꼽혀졌다.

> 마을안길 보수, 주택개량, 쉼터 조성 등을 해 놓고 보니 정말 좋네요, 큰 성과는 아니지만 마을기업을 통한 공동체사업도... 마을과 주민소득 향상으로 연결...(E). 교육을 통해 주민의식도 크게 바뀌었고...주민중심의 마을만들기를 실감하면서 주민참여도 높아졌어요(K).

또 다른 결과물인 '주민의식 변화'에는 주민참여 활성화와 마을애착심 증대가 포함되어 있으며, 궁극적으로는 마을공동체의 활성화로 발전되었다. 마을만들기의 초기 단계까지만 해도 마을에 대한 애착과 주인의식이 약했으며 마을공동체가 제대로 작동하지 못했지만, 이후 함께 만들어가는 즐거움도 알게 되었고 사업집행의 성공과 마을발전에 대한 기대감도 한층 높은 것으로 나타났다.

> 사업이 진행되어가면서 주민들이 자발적으로 기획하고 창조하는 역량이.., 각종 자격증 과정과

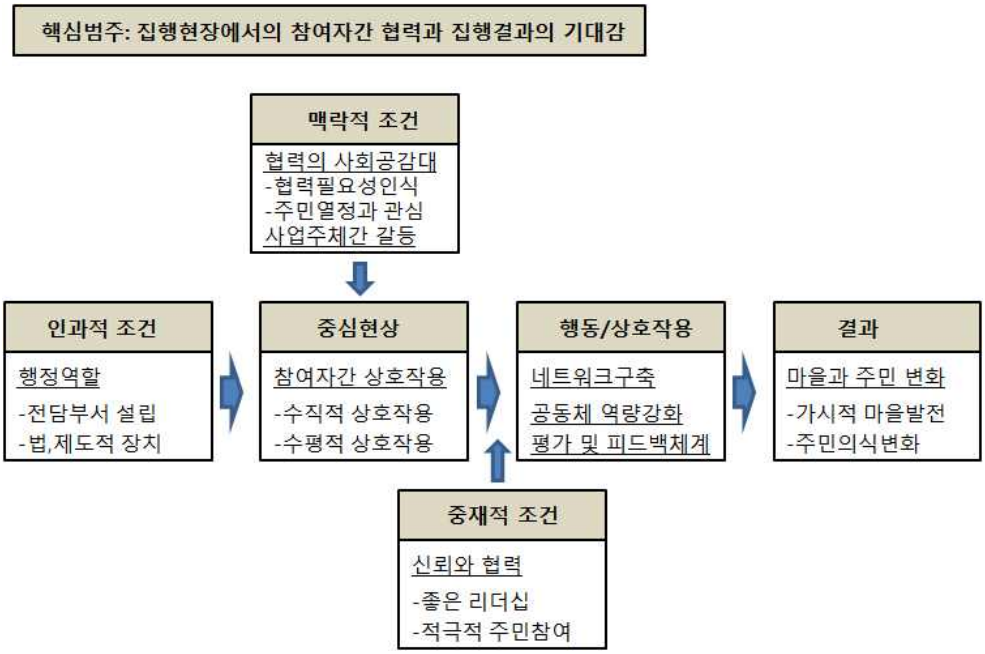
동아리 활동들을 하면서 일자리와 생활의 즐거움을 함께 얻게 되었고, 무엇보다도 자신감과 희망을 갖게 되었어요(J).

3. 선택코딩과 패러다임 모형 분석

1) 선택코딩 및 과정분석

선택코딩(selective coding)은 중심 주제인 핵심범주를 발견하고, 이를 중심으로 모든 범주와 개념들을 통합시켜 정교화 하는 과정이다. 분석 틀에 따라 개방 및 축코딩을 통해 형성된 범주들 간 관계를 〈그림 2〉와 같이 도식화하여 집행참여자간 관계구조를 설명하기 위한 패러다임 모형을 구축하였다. 핵심범주는 연구목적에 부합되는 중심주제로서 범주들을 재정립하고 통합해 본 결과 마을만들기에 있어서 '집행현장 참여자들 간 협력과 집행결과의 기대감'으로 확인되었다. 이들 핵심범주와 그 외의 범주들을 유기적으로 연결시켜 패러다임 모형에 입각하여 집행참여자간 상호작용의 과정을 분석하였고, 이를 토대로 이야기 윤곽(story line)을 기술해 보았다.

〈그림 2〉 핵심범주와 패러다임 모형[9)]

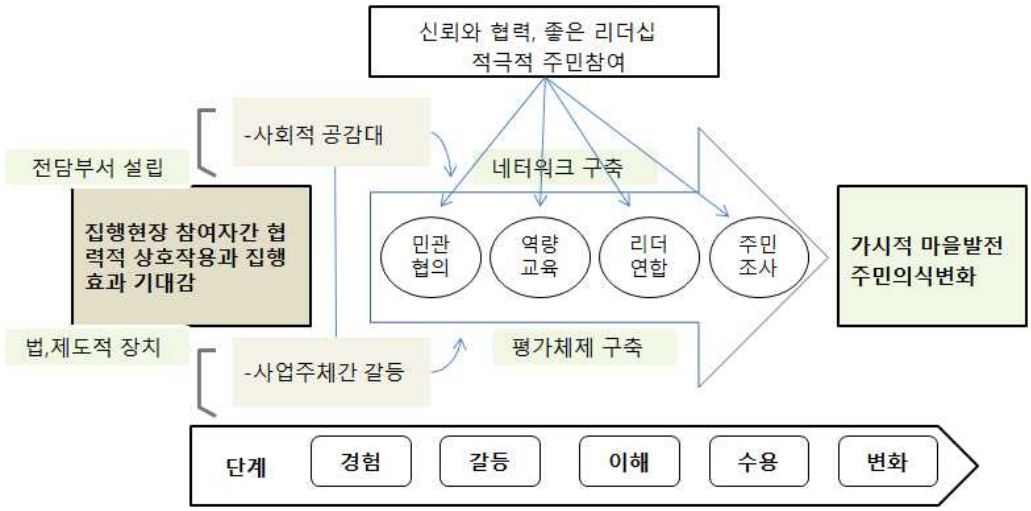


〈그림 3〉은 자료분석 결과로 나타난 핵심범주가 여러 조건 하에서 다양한 활동과 작용에 의해 결과로 이어지는 일련의 관계와 경로를 도식화 한 것이다. 마을만들기사업 참여자들의 상호작용

9) 이 그림은 Creswell(2002: 428)이 근거이론 방법론 연구에서 설명의 편의를 위해 제시한 그림을 활용해서 만들어졌다.

시점은 2012년도 농림식품부의 공모사업이 시작되면서부터였다. 이를 위해 군수 직할로 전담부서가 설립되었고, 마을만들기 조례와 시행규칙의 제정, 조직과 인력배치, 중간지원조직 역할 등 효과적인 마을만들기사업 수행에 필요한 장치들이 마련되었다. 이와 함께 2013년 이후 매년 20여개 마을을 대상으로 마중물사업이 실시되었고, 주민공동체 소양교육, 주민참여 동기유발 등 마을만들기 추진 동력을 강화시키는데 주력하였다. 그 중 우수마을은 중앙 공모사업 응모대상지로 선정되었으며, 마을특성을 살려 자원을 발굴하는 등 주민맞춤형 사업계획을 수립·시행하여 마을발전 계기를 마련하였다. 점차적으로 사업에 대한 기대감으로 사회적 공감대가 확산되면서 사업추진위원회를 중심으로 참여자들 간의 상호작용은 활발해 졌지만, 그럴수록 집행현장에서의 행정과 시행사에 대한 주민들의 반감과 오해는 확대해 갔다.[10] 그러나 민관협의체와 마을리더연합회의 자문과 중재, 그리고 교육과 선진지 체험, 워크숍 등의 역량강화 프로그램을 통해 그러한 갈등은 슬기롭게 관리되었다. 또한 집행참여자 간 상호작용 활동으로서 교수, 연구원, 컨설팅업체, 주민들이 함께 참여하는 사업평가체계를 구축하여 평가결과물을 공유하고 사업현장으로 피드백 시켜 차년도 예비계획에 반영하여 문제를 최소화하고 성과 극대화에 노력하였다. 마을만들기사업 집행공동체의 역할이 덧보이는 대목이었다.

〈그림 3〉 집행현장 참여자들의 상호작용 과정분석



이상의 제 조건들과 활동전략들에 힘입어 집행참여자들 간 협력은 현장을 중심으로 활발해 졌고 사업대상지역 마을과 주민들에게는 많은 긍정적인 변화가 일어났다. 마을경관 개선, 연계 소득사업 실시 그리고 주민들의 의식변화(성공 기대감, 주민참여 등)는 가장 귀중한 성과물로 꼽히고 있다. 이러한 변화로 인해 일반농산어촌개발사업 지역역량강화분야 전국 최우수(S)등급 획득, 행

10) 사업현장에 따라 차이는 있었지만 갈등의 원인으로서 면접자들은 주민들의 지나친 열정과 큰 기대감 그리고 행정과 시행사의 역할을 정확히 이해하지 못한 것에 대해 가장 많이 언급하였다.

복마을만들기 전국 콘테스트 1,2회 국무총리상 수상[11], 한국정책학회 주관 로컬거버넌스형 마을만들기 우수정책사례 선정 등 각 종의 수상실적을 기록하였다.

이러한 이야기 윤곽을 통해 집행참여자들 간 상호관계 속에서 그들의 행태적 상황이 변화해나가는 과정을 보면 먼저 마중물사업과 예비 현장포럼 활동 등의 경험을 발판으로 갈등, 이해, 수용, 변화의 순차적 단계를 거치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 과정은 사회적 공감대 형성, 갈등관리, 사회적 자본, 네트워크 지지 등 맥락 및 중재적 조건들에 의해 순행하거나 정체하는 경향이 있었다.

2) 논의

상기 패러다임 모형은 연구자의 참여관찰과 사업집행 참여자들의 직접면담으로 수집된 자료와 정보를 중심으로 귀납적 추론을 통해 구축된 이론적 모형이다.[12] 이는 마을만들기사업의 성공적 집행의 개념적 틀이 될 수 있으며 또한 과정분석의 도식은 집행메뉴얼로 활용 가능할 것이다.

기존의 많은 집행연구가들은 특히 상향식 집행연구에서 집행의 성공과 실패는 집행현장 행위자들의 직접적인 관심과 기술이 관건이 된다고 강조해 왔다[13](Lipsky, 1980; Scharpf 1997; O'Toole, 2000). 이와 관련하여 본 연구의 패러다임 모형에서는 마을만들기의 집행과정 참여자들 간 협력적 상호작용 관계는 수직적일수도 그리고 수평적일수도 있었다. 두 유형은 상황과 관점에 따른 차이로 보여 지며, 명확하게 구분하기는 어렵다. 집행현장 참여자에 따라 행정과 사업추진위원장의 전문성과 열정에 대한 관점의 차이었다. 그러나 그 차이가 상호작용의 구조를 근본적으로 훼손하거나 협력의 문제를 결정짓는 것은 아니었다. 사업집행의 초기단계에서는 마을만들기에 대한 주민들의 이해도가 낮은 상태여서 행정기관이 주도해 나갔고,[14] 시간이 지나면서 주민이나 마을리더들과 더불어 가는 집행공동체가 원활하게 구축되어 질 수 있었다. 마을만들기 정책대상자인 주민들이 마을만들기 정책집행에 순응해 갔던 것이다. 이는 참여자간 상호작용의 중재적 조건으로 나타난 신뢰와 협력 및 공동체역량 등과 같은 사회적 자본에 의해 더욱 구체화되었다. 중요한 것은 사회적 자본은 발견되기 위해 그곳에서 기다리고 있는 것이 아니라 사회적 상호작용의 학

---

11) 강주해바라기 축제가 대표적인데 150만 송이 해바라기 단지를 조성, 22만명의 탐방객을 유치, 국내외적으로 큰 호평을 받았다. KBS 2부작 「행복바이러스」, MBN 8부작「新부자 수업」에서 방영되었고, 중국상해 통지대학교, 태국, 네덜란드 등에서도 방문하였다(경남신문, 2016. 09. 5).

12) 근거이론에서는 절대적 의미의 지식의 객관성이란 불가능하며 모두 잠정적인 것으로 전제한다. 연구자의 정직성을 바탕으로 반복적인 검증과 지속적인 상호작용함을 통해 확인된 엄밀함의 최대치가 바로 사회적으로 구축된 객관성으로 간주하며 수학적 지식에 비견되는 것으로 간주한다(Eisenhardt & Graebner, 2007: 26-27).

13) 성공의 가치판단적인 개념과 정책환경의 다양성으로 인해 집행성공의 명확한 기준을 정하기는 어렵다. 유훈(2007)은 성공적인 정책집행은 설정된 목표를 예정된 기한을 크게 초과하지 않고 큰 논란 없이 달성하는 것으로 정의하고 있다.

14) 행정은 사업집행공동체의 주요 주체이기도 하지만 지원에 치중하는 조연 내지 '서포터즈'로서의 역할을 충실히 하는 데에 고민해야 한다. 행정과 주민, 전문가집단 간 협력체계를 통해 집행추진 일체를 공유하고, 선택은 지역사회가 하도록 유도하는 과정에서 집행의 공동체적 역량은 더욱 강화될 것이다.

습을 통해 생산되었던 것이다(Healey, 2006: 256). 여기에 좋은 리더십과 주민 밀착형 교육이 보강되면서 참여자들 간 행태적 변화를 가져왔고 그 결과는 지역과 주민을 향해 긍정적인 시너지 효과로 발전하게 된 것이다. 집행단계에서의 주민과 마을지도자의 높은 관심과 역량은 일시에 만들어진 것이 아니라 마중물사업의 예비단계에서부터 행정기관 및 전문가들과의 지속적인 접촉과 활동경험을 발판으로 갈등을 넘어 이해와 변화수용 등의 연속선상에서 점진적으로 확대·강화되어 왔다는 점이다.

몇몇 기존의 마을만들기 연구들과 차이를 보이는 것은 상호작용의 개념적 구조화를 시도하였다는 점이다. 선행연구 분석에서 기술했듯이 마을지도자와 주민활동, 담당공무원 전문성, 파트너십 등과 같은 인간관계적 요소가 단순히 요인(안동섭 외, 2020); 김상민, 2016), 박기관, 2017)으로 강조되었던 것과는 달리. 본 연구는 이들 요인들이 참여자들 간 상호작용의 패턴과 구조화에 어떻게 활용되어 상호이해(신뢰)와 협력으로 발전해 가는지에 대한 이론적 모형을 제시했다는 점이다. 뿐만 아니라 실제적으로는 집행요인들로서 행재정 및 물리적 자원들이 집행현장에서의 참여자들 간 협력과 이해 정도에 따라 활용과 가치가 달라질 수 있다는 점을 인과적으로 제시해 주고 있다.

V. 결론 및 함의

이 연구는 Strauss & Corbin의 근거이론 접근방법을 활용하여 집행과정 참여자들의 상호작용 행태를 분석하였고, 이를 토대로 농촌마을만들기사업의 성공적인 집행체계의 구축 방향을 탐색해 보았다. 집행참여자들 간 협력적 상호작용 체계를 집행공동체로 명명하여 이들이 어떻게 작동하고 있는지에 초점을 두었다. 집행공동체는 주민, 전문가, 공무원 등 다양한 참여자들로 구성되었고, 거버넌스 및 협력과 신뢰를 바탕으로 한 상호작용의 관계가 질적 방법론에 의해 평가되었다. 집행현장 참여자들의 행태적 상황이 변화해나가는 과정은 사업 초기 경험을 시작으로 갈등, 이해, 수용, 변화의 순차적 단계를 거치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 과정은 사회적 공감대 형성, 갈등관리, 사회적 자본, 네트워크 구축 등 맥락 및 중재적 조건들을 배경으로 활동 및 작용전략들에 의해 순행되고 있었다.

이러한 모형과 도식의 구축은 마을만들기 집행현장 참여자들의 직접 경험과 연구자의 참여관찰에 의한 객관적인 자료들이 뒷받침 되었다. 이를 토대로 본 연구에서는 다음과 같은 네 가지의 함축적인 의미들을 도출하였다. 첫째로 주민주도적 마을만들기 사업의 집행은 다양한 행위자들 간 복합적이고 동태적인 과정으로서, 특히 집행의 성공을 위해서는 대상 집단의 순응이 중요한 요건으로 입증되었다. 집행과정에서 주민과 마을지도자의 관심과 열정 그리고 역량은 다른 주체들과의 협력적 상호작용을 이끌어내는 원동력이 되었다. 주민은 정책대상자이면서 집행자 및 감시자로서 다목적 역할을 하고 있어 주민의도와 참여적 가치는 집행과정에 강하게 반영될 수밖에 없었다. 둘째, 민관전문협의체의 경우 그들 각자의 역할도 중요하지만 공동체적 활동과정에 있어서 그들에 대한 의존도는 매우 높게 나타났다. 특히 집행공동체 역량 제고와 관련하여 핵심적인 역할

을 수행하고 있다. 그러나 주민교육의 질과 실효성에 대해서는 많은 불만이 제기되었고, 따라서 주민지향의 맞춤형 교육은 물론 이에 합당한 교육 전문가를 발굴하여 연계시켜야 할 것이다. 셋째, 네트워크 구축에는 지역의 다양한 기관과 단체들의 적극적 참여와 공감대 형성이 요구되는 만큼, 추진과정에서의 마찰과 갈등을 최소화하기 위해 주체들 간 숙의토론의 장이 상시적으로 열릴 수 있는 환경이 마련되어야 할 것이다. 주민들의 낮은 관심과 참여에도 불구하고 사업이 잘 진행되는 것처럼 보이게 해서는 안 되며, 특히 집행현장 주체들 또는 주민 간 갈등은 숨겨진 채 대외적 포장에만 행정이 집중하게 되면 문제를 오히려 악화시킬 수 있다. 이는 사업집행 불응의 문제로 이어지고 사업종료 이후 관리 주체 선정과 책임에 적지 않은 혼란을 초래하게 된다. 마지막으로, 마을공동체 사업을 통해 무엇이 얼마나 잘 만들어졌는가라는 결과적 측면보다는 주민들이 스스로 참여함으로써 수동적이었던 주민이 얼마나 지역의 책임 있는 주체로 거듭났는가라는 보다 과정적이고 정성적인 측면의 성과에 치중할 필요가 있다. 주민들은 권한과 책임의 주체로서 주민 자신들의 생활공동체를 만드는 것이 가장 중요한 목적이자 성과가 되어야 함을 인식하는 것이 중요하다.

그러나 본 연구방법론이 경험적 사실자료에 맹신한 나머지 그 객관성에 대해서는 다소 관대했다는 비판의 여지를 남겨두고 있다. 따라서 데이터를 넘어서서 연구자의 '경험적 지식의 활용과 창의력 발휘'를 언급한 Strauss & Corbin(1990)의 주장을 채워주지 못한 아쉬움도 남는다. 또한 연구를 위한 참여자 선정이나 이들 참여자의 마을만들기 경험 현장이 특정의 지역이었다는 점도 이론의 일반화를 제약할 수는 있을 것이다. 이러한 이유로 참여자들 간 상호작용의 행태와 관련하여 본 연구의 패러다임 모형의 렌즈에 반영되지 못한 많은 것들이 있어, 보완적인 후속 연구가 이어지기를 기대해 본다.

참고문헌

강병노·유영림. (2015). 복지마을 만들기의 경험과 의미: 질적 탐색.「한국지역사회복지학」53: 197-228.

기영화·김승현·김남숙. (2013). 성미산 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형분석: Strauss와 Corbin의 근거이론.「한국행정학보」47(1): 295-320.

김상민. (2016). 주민자치와 협력적 마을만들기: 협력적 마을 거버넌스의 관점에서.「한국지방자치학회보」28(1):181-209.

김수영·오찬옥·문경주·류지선. (2014). 마을공동체 형성의 인과구조 분석.「한국지역사회복지학」49:337-381.

김 현. (2018). 통치의 공간에서 정치의 장소로: 아파트 공동체 또는 마을 만들기의 가능조건에 대한 이론적 탐색.「철학연구」121: 121-147.

박경근·김용승. (2015). 마을만들기 시범사업의 추진체계와 참여자 역할에 관한 연구.「대한건축학회 논문집」- 계획계 31(11): 51-58.

박기관. (2017). 지방정부 농촌지역개발정책의 평가와 함의: 농촌마을종합개발사업의 주민평가를

중심으로.「한국정책연구」17(4): 102-157.
박선희. (2017). 마을공동체사업 성과측정에 관한 탐색적 연구.「한국지역사회복지학」49: 285-306.
박은미·최라영. (2010). 주민주도형 평생학습마을 만들기 사례분석.「평생학습사회」6(1): 25-46.
배영주. (2014). 마을 공동체 조직화 사업으로서 평생학습 마을만들기: 성공 추진을 위한 과제 탐색.「한국정책연구」14(4): 152-175.
신중진·정지혜. (2013). 지역공동체 회복을 위한 마을만들기의 역할과 과제: 수원화성과 행궁동 사람들의 도전을 중심으로.「정신문화연구」36(4):59-96.
안정현·탁성숙·정문기. (2017). 안전마을 만들기 사업이 주민만족에 미치는 영향: 동대문구 회기동과 서대문구 홍은1동을 중심으로.「한국행정논집」29(3): 509-535.
안동섭·백승우. (2020). 농촌지역개발사업 지원과 농촌마을의 브랜드자산 및 농촌마을의 사회경제적 효과의 구조적 관계.「한국콘텐츠학회논문지」20(3): 600- 612. 한국콘텐츠학회.
이용수·안현찬·조윤정. (2020). 서울시 마을공동체사업의 주민자원 활용 촉진방안.「정책리포트」01: 1-24. 서울연구원.
이현정. (2016). 정보화마을 사업의 성공요인이 실제 정보화마을 사업에 미치는 영향 분석: 경기도 세 마을의 사례를 중심으로.「지방행정연구」30(2): 143-171.
정원식. (2018).「커뮤니티 기반 지역사회발전론」. 경남대 출판부.
정정길 외. (2013).「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
정도채. (2017). 일반농산어촌개발사업의 성과와 미래 도전. 한국지역개발학회 추계종합학술대회 발표논문집.
주상현. (2019). 도시재생사업 성공요인 비교분석: 전문가와 지역주민 인식 비교. 한국지방정부학회. 한국지방정부학회 학술대회자료집. 983-1000.
허주열·이성근 (2009). 농촌마을종합개발사업의 주민참여 특성에 관한 연구.「한국지역개발학회지」21(3): 45-70.
Birks M and Mills J. (2015). *Grounded theory: a practical guide*. 2nd ed. London: SAGE.
Creswell, John. W. (2002). Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research: NJ: Pearson Education.
Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *The Academy of Management Journal* 50(1): 25-32.
Gasson, Susan & Jim Waters. (2013). Using a grounded theory approach to study online collaboration behaviors. *European Journal of Information Systems* 22(1): 95-118.
Glazer, B.G. and Anselm Strauss. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
Glazer, B.G. (2005). *The grounded theory perspective III: theoretical coding*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
Goulding, C. (2002). *Grounded Theory: A Practical Guide for Management, Business and Market Researchers*. London: Sage Publications. Inc.
Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* (2nd ed.).

New York: Palgrave Macmillan.

Hill, M. and Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage.

Kapucu, Naim. (2014). Community-based research in generating usable knowledge for public policy and administration. *Administration & Society* 48(6): 683~710.

O'Toole, Laurence J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 263-288.

Ritas, C. (2003). S*peaking truth, creating power: A Guide to policy work for community-based participatory research practitioners*. University of Washington. Retrieved from http://depts.washington.edu/.pdf.

Saetren H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration* 29(2):84-105.

Scharpf, Fritz W., ed. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colo.: Westview.

Strauss, A.L. and Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, 2nd edn. London: Sage.

Tiernan, Anne. (2006). Building Capacity for Policy Implementation. London: ANU Press.

Stoecker, R. (2009). Are we talking the walk of community-based research? *Action Research* 7: 385~404.

Walker, Perry., J. Lewis., S. Lingayah and F. Sommer. (2000). *Prove it! Measuring the effect of neighbourhood renewal on local people*. Birmingham : Groundwork UK.

Young, O. R. (1979). *Compliance and public authority: A theory with international application*. The John Hopkins University Press.

정원식(鄭元植): 뉴욕시립대학교에서 행정학박사 학위취득(논문: The Role of the State and Urban Development Policy, 1995), 현재 경남학교 행정학과 교수로 재직. 관심분야: 도시행정, 지역(사회)개발, 지방자치. 주요저서: 「커뮤니티 기반 지역사회발전론」, 「공공행정과 정치」, 주요논문: "The Urban Development Politics of Seoul as a Colonial City", "도시발정책의 정치경제학", "성장관리 정책의 정부간 관계", 한국행정학회 영문편집위원, 한국지방정부학회, 한국정부학회 이사를 역임하였다. (wsjeong@kyungnam.ac.kr).

〈논문접수일: 2020. 3. 10 / 심사개시일: 2020. 3. 16 / 심사완료일: 2020. 5. 1〉

Abstract

The Approach for Successful Implementation in Rural Village-development Policy: Qualitative Study of Interaction between Participants

Jeong, Wonsik

This study used Strauss & Corbin's grounded theory approach to explore the direction of building a successful implementation model for the project, focusing on analyzing the interaction behaviors of the village development implementation participants. Participants, such as residents, experts, public officials, and facility executives, have shown how to structure the interaction between conflict and cooperation in accordance with certain contexts of the enforcement site. In-depth interviews were conducted by the participants, and the theoretical model was presented by systematically classifying and categorizing the interview contents. Administrative roles, social capital and cooperation were selected as causal and contextual conditions of cooperative interactions. The core category was found to be cooperative interaction and execution effect among participants at the execution site. It has been shown that the process of changing the behavioral relationship among participants is undergoing sequential stages of conflict, understanding, acceptance, and change, starting with the initial experience of the project.

Key Words: village development, implementation field, social capital, residential participation, cooperative interaction