

[제1부 연구보고]

충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 추진모형 및 실천전략

조영재 농촌농업연구부 책임연구원

03



〔 충청남도 희망 농어촌 마을만들기의
추진모형 및 실천전략 〕

2011.12

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

Contents

충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 추진모형 및 실천전략

- 01. 연구배경 및 목적 /3
- 02. 농어촌 마을만들기의 개념 및 사례 /6
- 03. 농어촌 마을만들기 관련사업의 한계와 과제 /13
- 04. 충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 비전과 추진모형 /17
- 05. 충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 실천전략 /25
- 06. 정책 제언 /35

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

01

연구배경 및 목적

01_1 연구배경

01_2 연구목적

3

01. 연구배경 및 목적

01_1 연구배경

- 내발적 지역발전, 상향식 농어촌개발이 주요 이슈로 등장
 - 농정의 방향이 농어업에서 농어촌으로 확대
 - 내발적 지역발전과 주민주도의 상향식 농어촌개발이 중요 이슈로 대두됨
- 기존 농어촌개발사업에 대한 반성 및 새로운 추진체계 마련 요구
 - 기존사업의 문제점 : 공공주도, 지속가능성 취약, 일부주민 또는 일부마을에 한정된 추진, 파급효과 미흡, 다양한 유사사업의 개별적 추진 등
 - 주민주도의 체계적인 농어촌개발사업 추진 필요
- 충청남도 민선5기 주요 시책으로 주민중심의 마을만들기 제기
 - 사람 및 주민중심, 주민자치의 마을조성을 민선5기의 주요 시책으로 제시
 - 「충청남도 살기 좋은 희망 마을만들기」의 추진모형을 구축하고, 2012년부터 본격적으로 추진 예정

4

01. 연구배경 및 목적

01_2 연구목적

- ‘희망 농어촌 마을만들기’의 모형을 개발하고 실천전략을 제시
 - ① 기존의 ‘마을만들기’ 관련 연구 및 문헌 검토
 - ‘농어촌 마을만들기’ 및 충청남도 ‘희망 농어촌 마을만들기’의 개념 정립
 - ② ‘농어촌 마을만들기’ 관련 정책 및 사업의 추진현장 조사·분석
 - 기존사업의 문제점 도출 및 ‘희망 농어촌 마을만들기’의 과제 도출
 - ③ 주민중심의 ‘희망 농어촌 마을만들기’의 모형과 실천전략 제시

02

마을만들기 개념 및 사례

- 02_1 마을만들기 개념
- 02_2 마을만들기의 의미
- 02_3 마을만들기 사례

02. 마을만들기 개념 및 사례

02_1 마을만들기 개념

- 마을만들기의 정의
 - 공동체(커뮤니티) 또는 이에 상응한 다양한 공간적 범위를 바탕으로 주민스스로가 협력을 통하여 ‘삶터’, ‘사람’, ‘공동체’를 보다 바람직한 방향으로 개선해 나가는 일련의 과정
 - 공동체 의식을 갖고 있는 일정한 마을주민이 주체가 되어 마을의 문제를 인지하고, 스스로 해결해 나가는 지속적인 순환 과정
 - 넓은 의미에서 기존의 농어촌개발사업도 마을만들기에 포함
- 마을만들기의 특징
 - 주민이 참여하여 주도해 나가는 상향식 방식
 - 행정과 전문가는 지원자의 역할만 수행
 - 공간 및 H/W사업 중심 → 사람·공동체 및 S/W사업 중심으로 확대 추진

7

02. 마을만들기 개념 및 사례

02_2 마을만들기의 의의

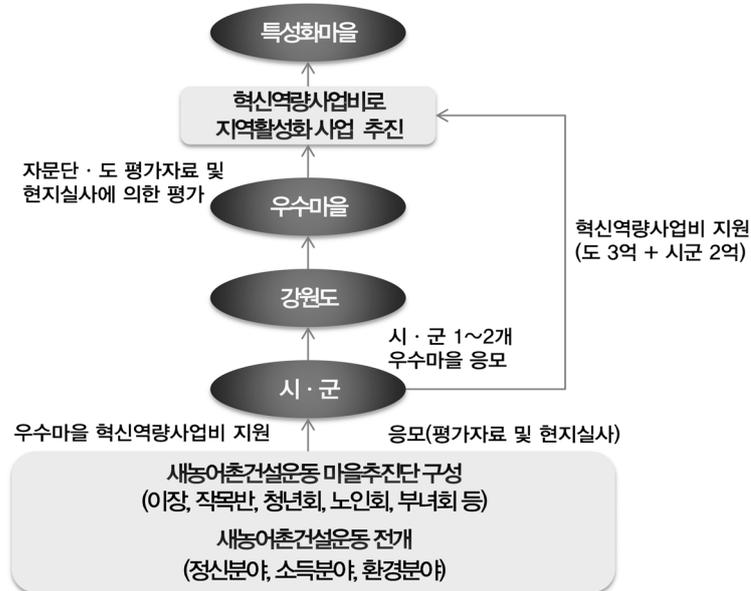
- 패러다임 변화에 대응한 주민중심의 충남형 농어촌개발(마을만들기) 추진
 - 기존의 정부나 행정주도의 사업을 탈피하여 주민주도의 상향식 사업 추진
 - 천편일률적인 틀을 벗어나 마을의 실정에 맞는 맞춤형 마을발전 도모
- 농어촌개발사업 추진체계의 정비 및 효율적인 사업추진
 - 관련된 다양한 사업을 ‘마을만들기’로 일원화 하여 융복합적으로 추진
 - ‘주민주도-행정지원’의 상향식 마을개발의 실천
- 주민 스스로 마을발전을 견인할 수 있는 기회와 여건 마련
 - 소외 받았던 마을과 주민들에게 스스로의 동기부여 및 역량강화를 통해 마을 만들기 참여를 유도하고, 기 역량이 있는 마을은 지속가능한 마을발전 지원
- 전국적인 성공모델 구축 및 국비확보에 기여
 - 마을만들기의 성공적인 추진으로 전국적인 우수모델 구축
 - 안정적인 중앙정부 국비확보에 기여

8

02. 마을만들기 개념 및 사례

02_3 마을만들기 사례①

○ 강원도 새농어촌건설운동



9

02. 마을만들기 개념 및 사례

02_3 마을만들기 사례②

○ 전라북도 향토산업마을 조성사업

목적	지역 향토자원 활용 「마을공동 소득사업 개발」 ⇒ 일자리창출, 소득증대
지원규모	475억원 (국비 237.5, 지방비 237.5) / 2010년 ~ 2014(5년)까지 188개마을 지원
지원한도액	신규마을 2억원 이내, 기존마을 3억원 이내
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 활성화를 통해 공동 소득사업개발에 대한 주민공감대(60%이상 찬성) 마을만들기 비영리 민간단체 또는 법인이 형성된 마을 가점 부여 마을의 장기발전 계획이 수립된 지역(외부 컨설팅) 가점 부여 1.2.3차산업의 복합화로 수익모델 창출이 가능한 마을 ※ 시군 예비마을로 육성된 마을 우선 지원
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> 중점방향 : 지역공동체 소득증대 사업 세부사업 <ul style="list-style-type: none"> - 타 지역과 차별성을 가진 특화품목 육성 마을조성 사업 - 농어촌자원 복합산업화를 위한 생산·가공·유통 기반구축 마을조성 사업 - 지역 전통문화를 기반으로 된 문화산업의 복합화 마을조성 사업 - 농산어촌 체험·휴양·관광 마을조성 사업

10

02. 마을만들기 개념 및 사례

02_3 마을만들기 사례③

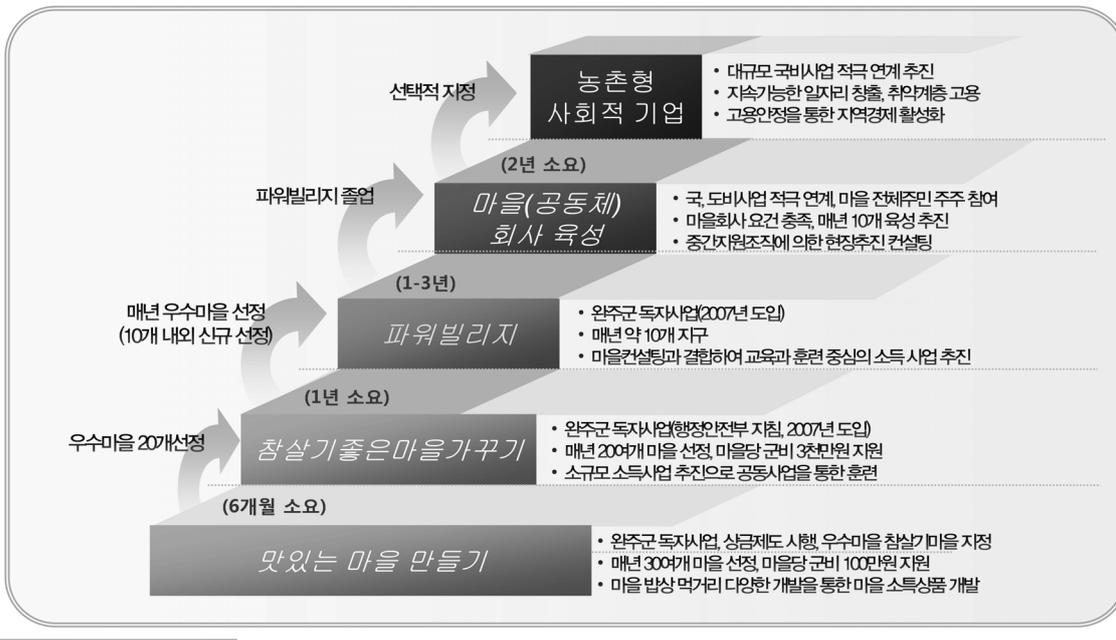
○ 진안군 마을만들기



02. 마을만들기 개념 및 사례

02_3 마을만들기 사례④

○ 완주군 마을만들기



03

농어촌 마을만들기 관련 사업의 한계와 과제

- 03_1 조사개요
- 03_2 마을만들기 관련사업의 한계
- 03_3 마을만들기 과제

13

03. 농어촌 마을만들기 관련 사업의 한계와 과제

03_1 조사개요

- 농어촌 마을만들기 관련정책의 현황 분석
 - 농어촌 마을만들기의 정책변화를 1960년대 이전부터 2000년대까지 시기별로 분석
 - 농어촌 마을만들기 관련 정책의 특징을 시행부처, 공간적 범위, 사업내용, 추진방식, 사업간 연계성, 주민참여, 정책적 특징 등 7가지 측면에서 분석
- 충청남도 농어촌 마을만들기 관련사업의 현황 분석
 - 충남도의 추진실태를 사업의 종류, 관련 도청조직, 사업예산 등 분석
 - 충청남도 시·군의 추진실태를 사업의 종류, 공간적 범위, 사업규모, 사업목적, 사업내용, 사업기간, 관련 주무부처, 자원, 추진방식, 추진주체, 평가체계를 중심으로 분석
- 충청남도 농어촌 마을만들기 관련주체의 의식분석
 - 농어촌마을의 리더 및 핵심인물을 중심으로 농어촌 마을만들기 사업에 대한 의식조사
 - 16개 시·군의 농촌개발사업 기 추진 지역을 중심으로 187명을 대상으로 설문조사
 - 기존사업의 추진현황 및 문제점, 마을 현황 및 개발 방향, 충청남도 농어촌 마을만들기의 추진방향 등에 대해 조사·분석

14

03. 농어촌 마을만들기 관련 사업의 한계와 과제

03_2 마을만들기 관련 사업의 한계

- 주민 주도가 아닌 공공주도로 추진됨
- 3년 이내의 단기사업이 중심을 이루고, 정권교체에 따른 사업의 지속가능성 미약
- 중장기적인 비전과 전략이 없이 단위사업 형태로 추진되고 있음
- 관련 사업의 총괄·기획기능 및 전담부서가 부재한 실정
- 일부 주민을 중심으로 하는 사업추진으로 주민갈등 발생 및 가능성 내재
- 시·군단위의 모형과 노력이 지속되거나 주변지역으로 확산되지 못함

15

03. 농어촌 마을만들기 관련 사업의 한계와 과제

03_3 마을만들기 과제

- 자발적인 주민참여 및 주민주도의 내발적 농어촌 마을만들기가 필요
- 농어촌개발의 종합적인 방향 설정 필요
- 관련사업의 지속적인 관리 및 사업효과의 극대화 필요
- 마을만들기의 안정적인 추진을 위한 기반마련 필요
- 관련주체의 명확한 역할정립 필요
- 농어촌 공동체 복원 및 활성화 필요
- 농어촌 마을만들기를 위한 다양한 프로그램의 개발 필요

16

04

충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 비전과 추진모형

- 03_1 비전 및 목표
- 03_2 기본원칙
- 03_3 추진전략
- 04_4 추진모형

17

04. 비전 및 추진전략

04_1 비전 및 목표

충청남도 희망 농어촌 마을만들기

미래를 생각하고 준비하고 스스로 이루어 나가는 희망 농어촌 마을



18

04. 비전 및 추진전략

04_2 기본원칙

- 경제적 · 사회적 · 환경적 목표를 통합적으로 추구
- 농업 + 소득 및 고용기회 창출을 위한 경제활동의 다각화
- 계획수립과 사업추진을 주민이 주도
- 민간과 행정의 파트너십에 기초하여 추진
- 공공부문이 다양한 정책메뉴 제시, 각 마을이 수준에 맞추어 선택
- 개별 마을의 개성이나 특성을 발휘할 수 있도록 함
- 소득 및 고용기회 창출, 이를 촉진할 수 있는 역량개발도 포함
- 공간적 범위는 사업의 목적에 따라 유연하게 설정
- 모니터링과 사후평가체계 도입
- 단기적인 성과보다는 중장기적 성과를 위해 지속적으로 추진

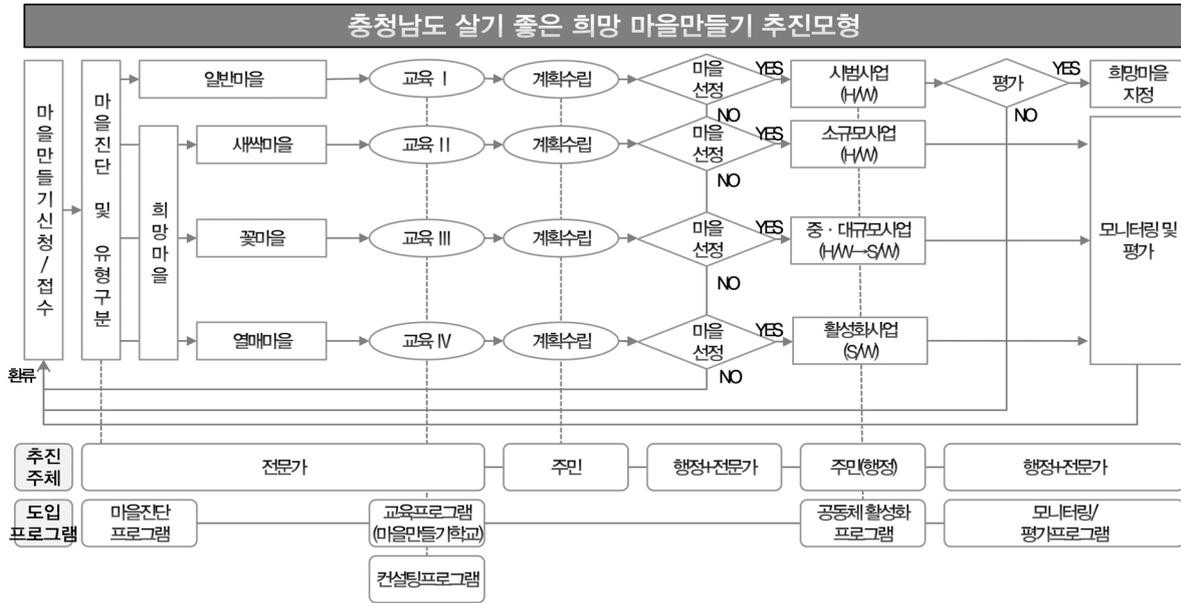
04. 비전 및 추진전략

04_3 추진전략

구분	정책화 전략	마을추진전략
1단계	① 추진준비단계 - 마을만들기 행정선언 - 목표 및 미래상 설정 - 지역순회교육(홍보) 및 필요성 공유 - 마을진단 프로그램 도입	① 주민 동기부여 및 유도단계 - 공공행정중심 & 소극적 주민참여 - 마을순회교육(홍보) - 학습모임(연구회) 구성 및 활동
2단계	② 기반조성단계 - 확산유도 및 행정기반 조정 - 센터개설 및 지원팀 운영, 지원조례 제정 - 지원프로그램 개발 및 시행 - 지원예산 마련 및 모델사업 추진 - 공무원 교육 및 전문가 육성 - 마을역량별 교육프로그램 개발	② 주민기획단계 - 민간단체 · 전문가의 적극적 참여 & 점진적 주민참여 - 체계적인 주민조직 구성 및 활동 - 마을리더 및 주민교육 - 마을만들기 구상 제안 및 계획 수립 - 소규모 자체사업 추진 - 전문기컨설팅 운영
3단계	③ 활성화단계 - 지원행정체계 구축 - 전담부서 설치 - 각종 지원기금 마련 - 전문가 파견 및 담당제 도입 - 컨설팅 · 활성화 프로그램 개발	③ 주민주도단계 - 민간단체 · 전문가의 지속적 참여 & 주민의 적극적인 참여 - 마을개발 체계화(규약, 회계 등) - 커뮤니티 형성 프로그램 강화 - 소 · 중 · 대규모 국비사업 연계 추진

04. 비전 및 추진전략

04_4 추진모형도



04. 비전 및 추진전략

04_5 마을 유형구분

● 역량별 유형구분에 의한 맞춤형 마을만들기 추진

- 크게 '일반마을' 과 '희망마을' 로 구분
- '희망마을' 은 '새싹마을' , '꽃마을' , '열매마을' 로 구분

- 일반마을**
 - 마을만들기 경험이 전무하고 역량이 미비한 마을
- 새싹마을**
 - 마을만들기를 통해 '희망마을' 로 지정된 마을
 - 소규모 사업추진을 희망하는 마을
- 꽃마을**
 - 소규모 마을만들기 사업 추진경험이 있는 마을
 - 중·대규모 사업추진을 희망하는 마을
- 열매마을**
 - 마을만들기 사업 추진 경험이 있는 마을
 - 마을 및 공동체 활성화를 희망하는 마을

04. 비전 및 추진전략

04_6 추진절차

- ① 마을만들기 신청 및 접수 (주민 → 시·군 → 도)
 - 마을만들기 참여를 원하는 모든 마을에서 마을만들기 신청
 - 마을의 역량정도와 원하는 사업에 맞게 4가지 마을유형 중 1가지 선택
- ↓
- ② 마을진단 및 유형구분 (행정 + 전문가)
 - 마을진단(역량평가)을 통한 유형 재구분
- ↓
- ③ 유형별 마을만들기 추진 (주민 + 행정 + 전문가)
 - 주민교육 → 계획수립 → 대상마을 선정 → 마을만들기 추진
- ↓
- ④ 모니터링 및 사후평가 (행정 + 전문가)
 - 사업추진 상황에 대한 정기 모니터링, 사업완료 후 사후 평가 등 실시
 - 평가결과를 차년도 마을만들기 추진에 반영(인센티브, 페널티 등)

23

04. 비전 및 추진전략

04_7 사업내용

	일반마을	희망마을		
		새싹마을	꽃마을	열매마을
주민교육	리더육성 및 주민 동기부여	소규모 사업추진 역량 및 컨설팅	중·대규모 사업추진 역량 및 컨설팅	지역 활성화 역량 및 컨설팅
계획수립	마을발전계획	소규모 사업계획	중·대규모 사업계획	지역 활성화 계획
사업추진	1개 단위사업 (H/W)	소규모 사업 (H/W)	중·대규모 사업 (H/W+S/W)	지역활성화사업 (S/W)
사업비	지방비	소규모 국비	중·대규모 국비	지방비 + 자부담

24

05

충청남도 희망 농어촌 마을만들기의 실천전략

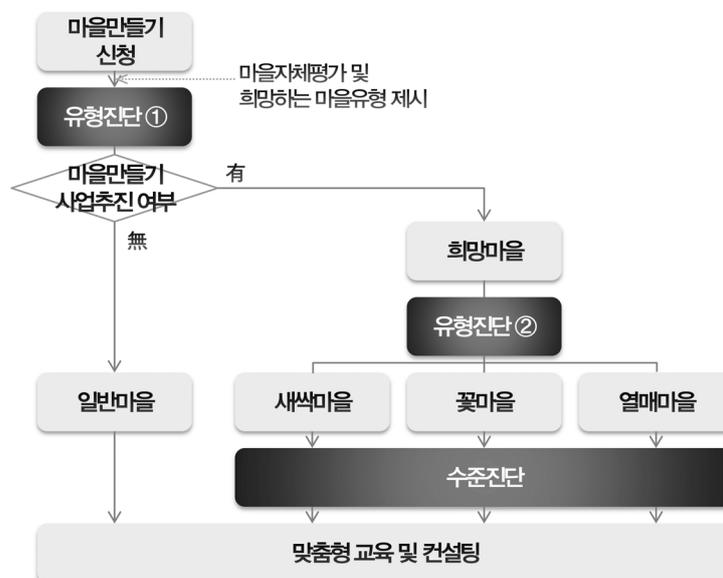
- 05_1 마을역량에 기반한 맞춤형 마을만들기 추진
- 05_2 사람만들기를 통한 내발적 발전역량 강화
- 05_3 지속가능하고 안정적인 추진기반 마련
- 05_4 주민주도-공공지원의 거버넌스 구축

25

05. 실천전략

05_1 마을역량에 기반한 맞춤형 마을만들기 추진①

- 유형진단 및 수준진단을 통한 마을역량 평가



26

05. 실천전략

05_1 마을역량에 기반한 맞춤형 마을만들기 추진②

○ 계획서 및 추진역량 평가를 통한 마을만들기 대상마을 선정

선정지표		세부내용
마을 여건 및 지원		• 지역특화자원 / 마을발전자원 / 구성원 특성 / 기반정도
계획의 내용	목표정합성	• 목표의 적합성 및 달성 가능성
	효율성	• 자원 투자의 효율성 및 타당성
	창조성	• 자원 발굴 및 활용성 / 지역특성을 고려한 사업계획
	지속가능성	• 인구 증가 가능성 / 지역소득기반 확대 가능성 / 사업효과의 지속가능성
	실행가능성	• 대상사업 선정의 타당성 / 사업 내용, 규모의 적합성 • 재원확보방안의 현실성 / 민간부문참여 및 투자규모 / 사업추진체계
추진의지 및 역량	추진의지	• 주민 자체부담 정도 / 지자체의 추진의지
	주민역량	• 지역공동체 활성화 정도 / 주민교육 실적 / 리더 육성 및 활동 정도
	주민참여	• 아이디어 발굴과정 주민참여 정도 / 계획수립과정에서 주민참여 정도 • 사업추진시 주민참여 가능성
기대효과		• 정량적/정성적 파급효과 / 공동체 활성화 정도

05. 실천전략

05_2 사람만들기를 통한 내발적 발전역량 강화①

○ 유형별 교육프로그램 개발 및 운영

일반마을	새싹마을	꽃마을	열매마을
<ul style="list-style-type: none"> • 주민동기부여 • 마을만들기 이해 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문지식함양 • 소규모사업 추진 역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장적용성 강화 • 중·대규모사업추진역량강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능성 강화 • 마을활성화 역량강화
<p>농어촌마을의 갈등, 지역자원, 경영, 공간에 관한 이해</p>	<p>환경변화 속에서 마을경영의 방향성을 정립하고 실질적으로 마을법안을 구성하여 공동체를 이끌어 나가는 리더의 모습 이해</p>	<p>마을운영에 대한 마스터 플랜을 바탕으로 비전을 제시하고 끊임없이 동기를 유발하는 변화주도의 리더모습</p>	<p>일반마을 · 새싹마을 · 꽃마을 · 종합</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체이사소통 • 강등관리 사례 • 농어촌변화와 마을경영 사례 • 문화프로그램유형 / 개발전략 • 마을법안 구성 • 경관자원활용 사례 • 벤치마킹 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역변화 주도리더십 • 동기유발과 인피유먼트 • 리더십/비전수립 • 문화프로그램 기획요소/아이디어 도출/세부계획/운영방안 • 마을사업계획서 작성 • 경관주민협약/할일 워크숍 • 마케팅 계획수립 홍보마케팅 	

05. 실천전략

05_2 사람만들기를 통한 내발적 발전역량 강화②

○ 자발적인 주민학습체계 구축

1단계	2단계	3단계	4단계
충남도 마을리더 육성 교육과정	자발적 학습조직 구성단계	인프라 구축 및 프로그램 개발단계	영업수익 발생단계
학습예비 조직화 단계	구성원간 목표공유 및 조직형태를 만드는 단계	사업의 목적에 부합하는 시설 및 설비구축, 프로그램 개발 홍보, 시장구축단계	체험상품을 통한 영업매출이 발생하는 단계

○ 마을만들기 학교 설립 및 운영

- 단기적으로는 기존의 교육프로그램(농업기술원, 농어촌공사, 농협 등)의 교육프로그램을 활용
- 장기적으로는 충청남도 또는 시·군 자체적인 마을만들기학교를 설립하여 전문적인 마을만들기 교육프로그램 운영

05. 실천전략

05_2 사람만들기를 통한 내발적 발전역량 강화③

○ 전문가 컨설팅프로그램의 운영

- 유형별 교육프로그램에서 다룰 수 없는 마을별로 특수하고 전문적인 부분을 전문가컨설팅을 통해 해결
- 전문가 컨설팅 수행지표에 의한 체계적이고 종합적인 컨설팅 수행
- 전문가 풀을 구성하고, 다양한 컨설팅프로그램을 지속적으로 개발·운영

	컨설팅 프로그램	주요 내용
외부전문가 활동	1인 1촌 전문가	1개 마을에 1인의 전문가를 파견하여 자문
	마을만들기 자문단	컨설팅 전문가 풀(pool)을 바탕으로 해당 전문가를 파견하여 자문
농어촌마을 네트워크 활동	멘토링제도	우수한 마을리더가 신규마을을 대상으로 경험과 노하우를 전수
	마을만들기 포럼	다양한 주체의 포럼운영으로 상호 네트워크 및 정보교류의 장 제공

05. 실천전략

05_3 지속가능하고 안정적인 추진기반 마련①

- 과정평가 및 성과평가를 통한 효율적인 마을만들기 추진

구분		세부지표	평가방식	
과정 평가	사업집행	예산집행율(집행사업비/총사업비)	객관적	
	사업변경	예산변경율(변경사업비/총사업비)	객관적	
성과 평가	사업집행	예산집행율(집행사업비/총사업비)	객관적	
	사업변경	예산변경율(변경사업비/총사업비)	객관적	
	성과달성	공동목표	목표달성율(달성목표/당초 제시목표)	객관적
		개별목표	목표달성율(달성목표/당초 제시목표)	객관적
	주민참여	주민참여 개선정도	주관적	
	공동체활성화	공동체활성화 개선정도	주관적	
	사업만족	사업만족도	주관적	

31

05. 실천전략

05_3 지속가능하고 안정적인 추진기반 마련②

- 지속가능한 투자재원의 마련

- 마을만들기 투자재원

공공					민간	
중앙			지방		마을 기금	민간 투자
부처별 특별 회계	기금	국고 보조금	광역·지역발전특별회계			
			광역발전 계정	지역개발계정		
				시도지출 편성	시군구 지출편성	

- 투자재원 확보방안

요 요 요 요	마을만들기 재원운영	재원의근거
	마을만들기 계정의 통합운영	광역회계 지역개발계정
	국책사업과 연계화로 사업비 확보	국고(부처회계, 기금, 보조금 등)
	시군별 마을기금	기존 마을기금, 마을만들기 수익
	마을만들기 희망펀드	민간자본

32

05. 실천전략

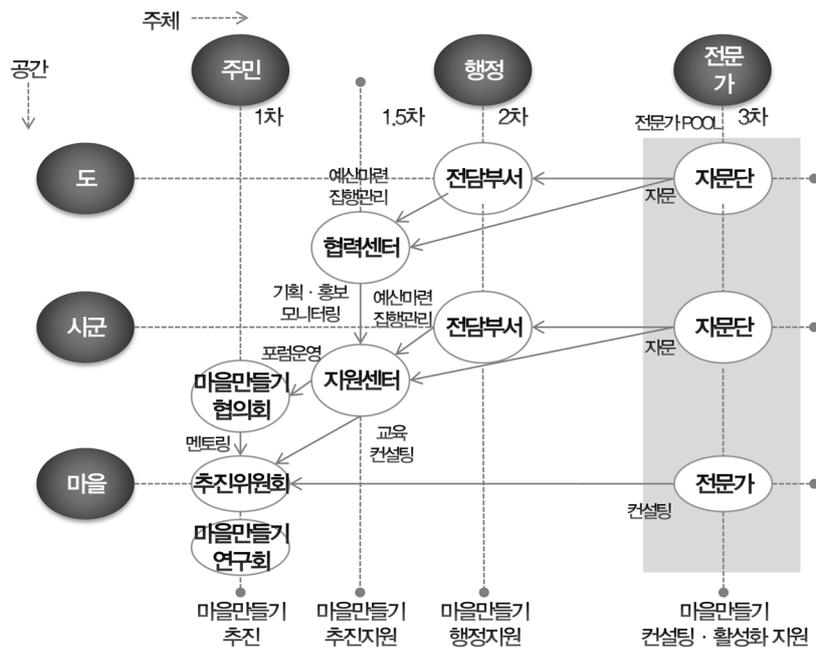
05_3 지속가능하고 안정적인 추진기반 마련③

○ 지속성을 담보하기 위한 마을만들기 지원조례의 제정

장구분	장제목	주요내용
1장	총칙	<ul style="list-style-type: none"> 충청남도 희망 농어촌 마을만들기 지원조례의 목적과 기본원칙 마을만들기 용어 정의 행정과 주민의 역할 규정
2장	마을만들기 지원체계	<ul style="list-style-type: none"> 마을만들기 계획수립 방안 마을만들기 전담부서 설치 및 역할 도 협력센터의 설치 및 역할 시·군 지원센터의 설치 및 역할 전문가 지원의 규정
3장	마을만들기 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> 마을추진위원회의 구성과 역할 마을만들기 운영위원회의 구성과 역할
4장	마을만들기 사업	<ul style="list-style-type: none"> 마을만들기 사업의 구체적인 지원내용 마을유형 구분 방법 마을만들기 신청 및 접수 마을만들기 대상마을 선정 마을만들기 사업 추진절차

05. 실천전략

05_4 주민주도-공공지원의 거버넌스 구축



06

정책 제언

35

06. 정책 제언

- 농어촌 주민들의 적극적인 마을만들기 참여 및 동기부여를 위한 홍보 및 교육활동 필요
- 도-시군의 협력 및 명확한 역할분담 필요
- 농어촌 주민의 의식개혁과 함께 마을만들기 관련 행정공무원의 역량강화도 함께 필요
- 마을만들기의 안정적인 추진을 위한 별도의 예산마련 또는 예산확보가 조속히 이루어져야 함
- 시민단체 및 NGO 단체 등의 민간조직의 관심과 적극적인 참여 필요
- 마을만들기 정책화 차원을 넘어 마을만들기 캠페인 또는 마을만들기운동 차원에서의 접근이 필요

36