

충청남도 살기 좋은 마을만들기의 추진과제

조영재 | 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원
윤정미 | 충남발전연구원 농촌농업연구부 책임연구원
조은정 | 충남발전연구원 농촌농업연구부 연구원

I. 서론

최근 농정의 방향이 농업에서 농촌으로 확대되고 있으며, 지방의 자율성을 강조하는 지방분권정책과 함께 주민참여 및 주민주도의 내발적 지역발전, 상향식 농촌개발이 중요한 이슈로 등장하고, 이를 위한 다양한 노력이 시도되고 있다.

강원도에서는 1998년부터 상향식 농촌개발사업이라 할 수 있는 '새농어촌건설운동'을 지방자치단체 차원에서 전국 최초로 시작하여, 농어촌지역의 소득증대 및 활성화에 기여하였으며, 이는 중앙정부 공모 사업의 모델이 되기도 하였다. 전라남도는 농어촌개발 관련 유사사업의 패키지화와 정책적 시너지 효과를 높이기 위해 2007년부터 '행복마을조성사업'을 시작하였으며, 정주환경조성, 도시민유치 등의 실적을 올리고 있다. 또한, 전라북도는 주민중심의 자율적 사업발굴과 지역 향토소득자원 개발을 중심으로 지역 공동체를 활성화하기 위한 상향식 '마을만들기'를 추진하고 있으며, 2014년까지 지속가능한 공동체 100개 육성을 목표로 하고 있다.

이와 함께 충청남도에서도 최근 농어촌주민의 삶의 질 향상, 농어촌지역의 활성화, 지속가능한 농어촌 마을 조성 등을 위한 충청남도의 독자적인 농촌개발 모델로서 주민중심의 '살기 좋은 마을만들기'가 민선5기 충청남도의 주요 시책으로 제기되고 있으며, 이의 성공적인 추진을 위한 충청남도 마을만들기의 새로운 모델 및 추진체계의 구축이 필요한 실정이라 할 수 있다.

이러한 측면에서 본 논고에서는 선행연구 및 사례를 통해 논의 되고 있는 마을만들기의 개념 및 모델 등을 검토·재정리하고 이를 바탕으로 충청남도의 '살기 좋은 마을만들기'가 성공적으로 추진되기 위해 반드시 선행되어야 할 과제를 제안하고자 한다.

II. 마을만들기의 개념

1) 마을의 개념

‘마을’의 사전적인 의미는 ① 주로 시골에서 여러 집이 모여 사는 곳, ② 이웃에 놀러 다니는 일의 두 가지를 뜻한다. 즉, 마을은 물리적인 범위만을 뜻하지 않고 ‘마을사람들’ 또는 ‘마을공동체’ 까지를 포함하는 포괄적인 용어로 ‘자기 사는 집의 근처’라는 뜻의 ‘동네’라는 용어와 구분되며(정석, 1999), 일정한 지역적 범위에 사는 사람들이 ‘우리 마을’, ‘우리 이웃’이라는 공통의 정체성과 유대감을 갖는 단위라 할 수 있다(이호, 2006).

기능적인 측면에서 ‘마을’은 공익을 추구하기 위해 지역성, 사회적 상호작용 및 공동의 유대라는 세 요소로 구성된 걸어 다닐 수 있는 정도의 범위를 지닌 공동체의 거점역할을 수행하는 용어이며(이종창, 2010), 지역(area 또는 region)이라는 용어가 물리적인 지역적 범주를 의미하는 반면, 마을(neighborhood)은 물리적인 범주보다는 인근 지역에 거주하는 사람들 간의 긴밀한 관계를 주로 의미한다. 그런 점에서 마을은 커뮤니티(community)와 유사한 개념이라 할 수 있다(이호, 2007).

종합하면, ‘마을’은 지역사회공동체와 유사한 개념으로서 집단을 이룬다는 것(공동요소), 그리고 지리적 영역, 공동의 유대감, 사회적 상호작용을 내포하고 있으며, 일정한 영역에서 공동의 유대감을 가지고 상호작용을 하는 주민집단들로 정의할 수 있다(송인하, 2010).

2) 마을만들기의 정의

마을만들기에 대한 학문적·이론적 탐구가 많지 않고 합의된 개념이 아직 형성되지 않아 마을만들기를 한마디로 정의하기란 쉽지 않다. 지역만들기의 역사가 오래된 일본의 경우에도 마치즈쿠리의 개념과 성격에 대해 아직도 정확한 정의가 내려지지 않은 채, 다양한 의미가 혼재되어 사용되고 있음을 알 수 있다(김찬호, 2000; 윤병구, 1995). 단지, 기존의 마을만들기 사례에서 알 수 있는 것은 마을만들기가 ‘지방자치단체의 활성화’ 혹은 ‘지역공동체 활성화’, ‘주민자치의 내실화’ 등을 목적으로 하고 있고(양진영, 2007), 궁극적으로는 지역사회의 재구조화와 새로운 이웃관계의 회복과 구축을 통해 ‘공동체의 부활’을 목표로 하고 있다는 것이다(이용연, 2001).

마을 만들기란 대상으로서의 ‘마을’을 ‘만드는’ 과정을 의미하고, 이때 대상으로서 ‘마을’은 물리적인 범주이기보다는 인근의 지역에 거주하는 사람들간의 긴밀한 관계를 주로 의미한다. 그런 점에서 마을은 커뮤니티와 유사한 개념이라 볼 수 있고(이호, 2007), 기존의 상황을 조금씩 좋게 만들어 간다는 의미에서 마을만들기를 영단어로 ‘Community Building’이라 표현할 수 있다(김선직, 2009).

즉, 마을만들기의 공간적인 대상은 마을, 동네, 도시, 지역 등 다양한 공간이 대상이 될 수 있지만 중요한 것은 공간의 크기가 아니라 ‘공동체의 유기적인 생활터전’을 의미하는 공간의 성격이라 할 수 있다. 이 때문에 주민이 ‘우리’라고 인식할 수 있는 범위라면 물리적 크기에 구애받을 필요는 없으며, 실제

일본의 경우에도 町(마치), 街(마치), 村(무라), 도시, 지역 등 다양한 용어를 혼용하고 있다(김선기 외, 2007).

이러한 마을만들기에 대해서 정석(1999)은 ‘삶터 가꾸기’, ‘공동체 이루기’, ‘사람 만들기’의 세 가지 의미가 포함되며 주민공동체를 이루어 마을삶터를 주민들이 스스로 나누어 가꾸며, 책임감 있고 자격 있는 건강한 마을사람을 육성하는 일이라 정의하고 있으며, 사토시게루(佐藤滋, 2004)는 지역사회에 존재하는 자원을 기초로 다양한 주체가 연계·협력하여 주변의 거주환경을 점진적으로 개선함으로써 마을의 활력과 매력을 높여 ‘삶의 질의 향상’을 실현하기 위한 일련의 지속적인 활동이라 정의하고 있다.

정리하면, 마을만들기란 공동체(커뮤니티) 또는 이에 상응한 다양한 공간적 범위를 바탕으로 주민 스스로가 협력을 통하여 ‘삶터’, ‘공동체’, ‘사람’을 보다 바람직한 방향으로 개선해 나가는 일련의 과정이라 정의할 수 있다.

3) 마을만들기의 유형 및 원칙

마을만들기는 주민·행정·전문가라는 세 가지의 주체로 구성·추진되는 것이 기본 구도이며, 지역 활성화를 도모하기 위해서는 이 세 주체 중 하나도 예외가 되어서는 안 된다. 특히 주민이 참여하여 주도해 나가는 상향식 마을만들기여야 하며, 이 과정에서 행정부문과 전문가는 행정적 지원 및 전문지식의 제공 등을 통해 마을만들기가 잘 진행되도록 해야 한다(양진영, 2007).

마을만들기의 유형은 의사결정방식에 따라 ① 리더에 의해 혁신적인 방안이 제안되고 찬성하는 시민이 모여들어 실천하는 ‘리더주도형’, ② 기존 이해당사자들이 욕구를 표명하고 이해당사자 모두의 토의 및 전체합의에 근거하여 활동하는 ‘참가자 합의형’으로 구분할 수 있으며(森山奈美, 2001), 주민참여의 정도를 고려한 추진주체와 방식에 따라 ① 주민주도형, ② 주민·외부지원형(전문가, 주민, 시민단체 등), ③ 행정주도의 주민참여형, ④ 주민·외부지원·행정결합형으로 구분할 수 있다(홍인옥, 2006). 각각의 유형은 모두 장·단점을 갖고 있으며, 지역의 상황과 역량에 맞는 유형을 적용할 필요가 있다.

마을만들기의 원칙으로 일본 건축학회(日本建築學會, 2004)에서 ① 공공복지의 원칙, ② 지역성의 원칙, ③ 상향식의 원칙, ④ 장소문맥의 원칙, ⑤ 다양한 주체에 의한 협동의 원칙, ⑥ 지속 가능성과 지역 내 순환의 원칙, ⑦ 상호편집의 원칙, ⑧ 개인의 자기계발과 창조성의 원칙, ⑨ 환경공생의 원칙, ⑩ 그로컬(glocal)의 원칙¹⁾을 제시하고 있다.

또한, 박진도(2005)는 농촌마을만들기의 기본전략으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있다. 첫째, 목표는 경제적·사회적·환경적 목표를 통합적으로 추구해야 한다. 둘째, 농업뿐만 아니라 농촌마을의 소득 및 고용기회를 창출할 수 있는 모든 경제활동으로 다각화되어야 한다. 셋째, 계획수립과 집행은 지역주

도의 상향식 방식에 의해 추진되어야 한다. 넷째, 마을이 보유하고 있는 모든 자원, 예컨대 인적, 물적, 자연자원 등을 최대한 활용할 수 있도록 민간과 행정의 파트너십에 기초해 추진되어야 한다. 다섯째, 공공부문이 다양한 정책메뉴를 제시하고, 각 마을이 자신의 수준에 맞추어 선택할 수 있도록 하되, 사업 상호간에는 통합성을 갖추어야 한다. 여섯째, 개별 마을의 개성이나 특성을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 일곱째, 소득 및 고용기회의 창출뿐만 아니라, 이것을 촉진할 수 있는 역량개발도 포함해야 한다. 여덟째, 공간적 범위는 해당 사업의 목적에 따라 유연하게 설정해야 한다. 아홉째, 성과와 환류를 위해 모니터링과 사후평가체계가 도입되어야 한다. 열째, 마을만들기는 단기간에 달성할 수 없기 때문에 다년도 혹은 단계적 사업이 추진될 수 있도록 해야 한다.

Ⅲ. 마을만들기 관련사례 및 시사점

1) 국내사례

민선자치시대의 출범과 농정 방향의 변화 등의 영향으로 국내의 마을만들기 활동은 주민참여·주민주도의 상향식 방식으로의 전환, 지역 특성을 살린 차별화된 사업추진, 마을만들기 지원제도의 마련, 공동체 형성 및 활성화 등 과거와 다른 양상으로 변화를 시도하고 있다. 국내 사례는 이러한 측면에서 앞서 특성화된 강원도, 전라남도, 전라북도, 진안군, 안산시, 성미산마을의 사례를 살펴보았다.

강원도에서는 1998년부터 상향식 농촌개발사업이라 할 수 있는 '새농어촌건설운동'을 지방자치단체 차원에서 전국 최초로 시작하였다. 이 사업은 '신지식 농어업인 육성 및 21세기 강원도형 살기 좋은 농어촌 건설'을 목적으로 한다. 사업의 가장 큰 성공요인으로는 마을주민 스스로 계획·실천하는 사업에 대해 심의·지원해 주는 상향식 방식의 운영체계를 들 수 있다. 이 사업은 주민역량강화, 농어촌지역의

1) 마을만들기의 원칙(日本建築學會, 2004)

- ① 공공복지의 원칙 : 기본적인 생활과 문화적인 생활을 위한 조건을 정비하여 공공복지를 실현
- ② 지역성의 원칙 : 각각의 지역에 존재하는 다양한 지역의 자원과 잠재력을 살려 지역 고유성에 입각하여 진행
- ③ 상향식의 원칙 : 지역사회의 주민과 시민의 발상과 활동으로 지역의 자원을 보전하고 지역사회를 지속적으로 개선 및 발전 향상 시킴
- ④ 장소문맥의 원칙 : 지역고유의 역사와 문화가 존재한다는 사실을 인식하면서 현재의 사회를 디자인 함
- ⑤ 다양한 주체에 의한 협동의 원칙 : 개인이나 각각의 조직이 자립하면서 서로가 보완 연대·협동하여 활동
- ⑥ 지속 가능성과 지역 내 순환의 원칙 : 지속가능한 사회와 환경을 목표로 시간을 두고 점진적인 과정을 거치면서 지역사회를 구성하는 다양한 주체의 참여를 유도하여 지속적으로 진행
- ⑦ 상호편집의 원칙 : 목표가 되는 장래의 모습을 미리 정해 놓는 것이 아니라 각각의 마을만들기 활동성과를 다양한 과정을 거치면서 종합적으로 조합하여 서서히 마을정체성을 만들어 감
- ⑧ 개인의 자기개발과 창조성의 원칙 : 주민과 마을만들기 관련단체의 개성과 특징을 발휘하면서 지역을 운영해 감
- ⑨ 환경공생의 원칙 : 자연 및 생태학적 환경에 적합하도록 물리적 환경을 유지 발전
- ⑩ 그로컬(glocal)의 원칙 : 지역성에 입각하면서도 항상 지구적인 관점을 가지고 다양한 네트워크에 참여 활동함

소득증대 및 활성화, 마을특성별 발전방안 마련에 기여하였으며, 현재 우리나라 중앙정부 공모사업의 모델이 되기도 하였다.

전라남도는 급속한 고령화와 이농으로 인해 지역의 기능이 계속적으로 약화되는 상황에서 기존 농업·농촌 대책의 한계를 인식하고, 2007년부터 ‘행복마을조성사업’을 시작하였다. 총괄 전담부서로서 ‘행복마을과’를 신설하고, 중앙부처의 각종 농어촌개발 관련 유사사업을 패키지화하여 집중 지원함으로써 정책적 시너지 효과를 높였다. 이는 전남 농산어촌 개발을 위한 새로운 전기를 마련하고 지역 특성을 고려한 차별화된 지역개발여건을 조성했다는 점에 큰 의의가 있으며 실제로 정주환경조성, 도시민유치 등의 실적을 달성하였다.

전라북도에서는 과거 하드웨어 구축 위주의 획일화된 하향식 사업 추진에 대응한 시도로 현재 주민중심의 자율적 사업발굴과 지역 향토소득자원 개발을 중심으로 지역공동체를 활성화하기 위한 상향식 ‘마을만들기’를 추진하고 있다. 이를 위해 2009년 기본계획을 수립하고 지원조례를 공포하였으며, 2010년 마을만들기 협력센터를 설치하였다. 전라북도의 ‘향토산업마을조성사업’은 2014년까지 지역브랜드가치를 높이는 마을 188개에 대한 지원을 통해 지속가능한 공동체 100개 육성을 목표로 하고 있다.

전라북도 진안군은 급속한 인구감소, 시장개방 등의 위기를 극복하기 위한 방안으로 마을만들기를 추진하였는데, 2001년 ‘옴마을가꾸기’ 사업을 그 출발점으로 하고 있다. 진안군은 주민 교육과 훈련을 집중적으로 추진하고, 마을 주민들의 자발성과 주도성이 최대한 발휘될 수 있는 내발적 발전방식을 특징으로 한다. 또한 행정체계 개편과 민간 활동 지원 시스템 구축(조례, 센터 등)을 통해 사업의 안정성, 지속성 등을 확보하였다. 2005년부터는 독자적인 시범사업을 실시하였으며, 현재는 사업규모에 따라 5단계로 구분하여 ‘선택과 집중’을 통해 지원하는 마을 단위사업 활성화 전략을 취하고 있다.

경기도 안산시는 도시기반환경이 우수한 반면 환경오염 등 부정적 이미지가 확산되어 있고, 주민의식 부재, 공동체성 약화라는 이주도시의 특성을 지닌 지역이다. 시민단체를 중심으로 해결방안을 모색하면서 마을만들기를 추진하게 되었으며 2007년 마을만들기 조례가 의결되고 2008년에는 전국 최초의 민간 위탁 마을만들기 지원센터가 출범하게 되었다. 안산시 마을만들기는 지역현안을 해결하기 위해 주민들이 자율적으로 기획하고 자발적으로 추진하는 방식으로 진행된다. 이 과정에서 안산시는 행정 및 재정을 지원하고 있으며, 지원센터는 안산시 내 거버넌스 체계를 구축하고 교육 및 사업 등을 지원하고 있다.

서울시 성미산마을의 마을만들기는 1994년 주민들 스스로 공동육아협동조합을 설립한데서부터 그 시초를 찾을 수 있다. 성미산 마을만들기는 육아뿐만 아니라 환경, 복지, 교육, 경제, 자치, 협력, 문화 등 다양한 부분에 대하여 주민 자신들의 필요를 함께 해결해 가기 위한 자발적인 공동체(커뮤니티)를 형성하고 관련 활동 또는 사업을 추진하는 체계를 갖추고 있다. 이는 풍부한 인적자원, 소통의 문화, 다양한 부분에 대한 활동 등을 통해 자체의 협력 네트워크를 형성하였으며, 무엇보다 주민이 주도하여 전문가 및 행정의 지원을 유도했다는 점을 사업의 성과로 볼 수 있다.

2) 국외사례

국외 사례는 지자체의 발전이나 지역경제의 활성화 측면에서 많은 주목을 받고 있는 일본의 마을 만들기로 한정하여 검토하였다. 일본의 마을 만들기는 주민 자체의 마을 만들기에서부터 지역 내의 커뮤니티나 행정지원 마을 만들기, 정책차원의 마을 만들기까지 광범위하다. 또한 초등학교에서부터 마을 만들기와 관련하여 활발하게 교육 및 실천을 하고 있다(김한수, 2009). 사례분석 결과 주민주도형과 민관협력형으로 구분되었고, 주민주도형에는 아즈미노시와 유후시, 민관협력형 마을 만들기는 도요나카, 세타가야, 나가하마 사례를 살펴보았다.

아즈미노시는 ‘와사비’라는 지역의 대표 브랜드를 개발하여 체험관광 상품으로 발전시켰으며, 관은 최소한의 역할만 담당하며 주민들의 사업을 지원하는 역할을 수행하였고, 지역주민이 지역자원을 파악하여 발전 요소를 선택하였다. 행정지원으로 농·특산품 홍보를 담당하는 브랜드 추진실 설치와 민간에서는 협회를 결성하여 기술교류, 지식공유 등을 추진하였다.

유후시도 아즈미노시와 동일하게 마을 자체를 브랜드화 하여 마을 만들기에 성공한 사례이다. "살기 좋은 마을, 건전하고 젊은 여성이 혼자라도 안심하고 관광할 수 있는 마을, 유후인은 어디까지나 유후인"의 콘셉트를 설정하여 유후인 음악제, 영화제 등의 대표사업을 주민으로 구성된 실행위원회 중심으로 추진하고 있다. 행사의 주체가 주민이 되어 자신이 잘할 수 있는 분야에 직접 참여하여 계획을 추진한다는 점과 강력한 리더십, 리더 교육 추진 등이 성공요인으로 작용하였다.

도요나카는 마치즈쿠리 조례에 따라 계획을 수립한 사례로, 주민 주도의 마을 만들기 구상을 행정은 계획에 반영하는 체계를 구축하고 있다. 마을 만들기는 자발성을 키우는 단계, 학습모임 구성 단계, 협의회 구성 단계, 마을 만들기 구상안 제안 단계, 행정계획에 반영하는 단계로 추진되고 있다. 성공적인 마을 만들기를 위해 행정은 마치즈쿠리 지원실 설치, 어드바이저와 전문가 컨설턴트 파견 등을 지원하고 있으며, 주민 주도의 마치즈쿠리 협의회, 상인대학, 마을 만들기 포럼 등이 운영되고 있다.

세타가야는 1982년 마을 만들기 조례 제정, 행정에 도시디자인실 설치 및 마을 만들기 추진과, 커뮤니티 센터, 마을 만들기 지원센터를 설치하여 계획을 수립한 사례이다. 특히 마을 만들기 지원센터는 학습 기회를 제공하고 공모, 워크숍, 모의실험, 공동제작, 사업시행 등의 과정을 수행하는 역할을 담당하고 있다. 특징으로는 행정조직 개편 및 센터의 확대 설치, 다양한 프로그램 개발, 마을 만들기 지원 법체계 개편, 다양한 예산확보책 마련, 비영리 민간단체(NPO)의 역할 등을 들 수 있다. 특히 비영리 민간단체는 네트워크를 형성하여 행정에 제안하거나 행정과 합동사업을 추진하는 등 마을 만들기에 큰 역할을 담당하였고, 센터는 주민 주체의 마을 만들기 활동이 가능하도록 다양한 지원을 수행하였다.

나가하마는 제3섹터를 통한 민간과 행정의 협력으로 마을 만들기의 성과가 빠르게 진행되었으며, 유리

공예품의 판매뿐만 아니라 고령화문제, 환경문제 등 총체적인 마을 만들기를 추진하여 살기 좋은 도시로 변모된 성공 사례이다. 성공요인으로는 행정의 마을 만들기 지원센터의 설치와 마을 만들기의 기폭제 역할을 담당하는 '마을 만들기 펀드' 조성, 제3섹터를 통한 민간과 행정의 협력을 들 수 있다.

3) 시사점

마을만들기 관련 국내·외 사례의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 사업추진체계에 있어 일본의 경우는 대부분 주민이 주도하는 주민주도형과 민관협력형의 형태를 보이고 있으나, 우리나라는 주민주도형과 함께 일부 행정이 주도하는 행정주도형(강원도, 전라남도 등)의 형태를 보이고 있다. 주민주도형은 '주민자치'의 측면에서 마을만들기의 가장 기본이 되는 형태이지만, 관련주체의 역량부족 및 조속한 마을만들기 추진이라는 측면에서 '행정주도형'도 초기 시범사업 수준에서 검토 가능할 것으로 보인다.

둘째, 주민의 적극적인 참여를 들 수 있다. 사업시행 및 계획과정의 모든 단계에서 적극적인 주민참여가 이루어지고 있으며, 연구회, 협의회, 포럼, 대학 등의 주민 교육 등 주민 참여를 위한 다양한 노력이 추진되고 있다. 또한, 획일화된 중앙정부 사업이 아닌 지역의 특성의 살릴 수 있는, 지방자치단체 차원에서 상향식 마을사업이 시도·도입되고 있다.

셋째, 주민이 지역자원을 파악하여 지역의 발전요소로 제시하고 있다. 지역 실정을 잘 아는 주민이 지역 실정에 맞는 발전 모형을 제시하고, 행정에서는 체계적인 지원을 하고 있다. 정부의 지원에 의하지 않고 주민 스스로 감당할 수 있는 목표를 설정하여 추진하고 있다.

넷째, '주민 주도의 계획과 행정의 지원'에 의한 마을 만들기이다. 주민 주도적으로 계획을 수립하고, 행정에서 추진실을 조직하여 홍보를 담당하거나, 마을 만들기 지원센터 설치를 통해 지원, 어드바이저, 전문가 컨설팅 등 다양한 지원을 하고 있다. 예산 마련에도 주민 주도형의 경우 대부분 주민 자체 예산 마련을 통하여 마을 자체 사업을 추진하고 있으며, 행정에서는 매우 작은 보조금만을 지원하고 있다.

다섯째, 비영리 민간단체의 역할이다. 특히 일본사례의 경우 비영리 민간단체는 조례 책정을 위한 노력, 주민 교육·계획 추진, 행정과 합동사업을 추진하는 등 마을만들기에 큰 역할을 담당하고 있다. 일본의 마을 만들기가 성공한 것은 행정은 최소 역할을 담당하고 주민의 사업을 지원하는 '주민주도 행정지원' 시스템과 '비영리 민간단체에 의한 민관협력'이 잘 운영된 결과라 할 수 있다.

충청남도도 성공적인 마을 만들기를 추진하기 위해서는 주민에 의한 지역 실정에 맞는 발전모형이 제시되고, 주민, 전문가, 비영리 민간단체 등의 적극적인 참여와 코디네이터의 체계적인 행정 지원이 필요하다. 또한 안정적인 사업 추진을 위한 조례 제정과 다양한 재정마련 방안도 모색되어야 할 것이다.

Ⅳ. 충청남도 살기 좋은 마을만들기의 과제

1) 충남형 마을만들기 개념정립

충청남도 살기 좋은 마을만들기를 추진하기 위해 가장 우선 선행되어야 할 과제는 충청남도에서 추진하고자 하는 마을만들기가 무엇인지 구체적인 개념을 정립하는 일이다.

강원도의 '새농어촌건설운동'이 농촌관광 및 체험마을 육성에, 전라남도 '행복마을조성사업'은 한옥마을 등 정주기반에, 전라북도 '마을만들기'가 향토소득자원개발 등 소득증대에 중점을 두고 있는데, 충청남도도 이들 사례지역의 테마와 유사한 마을만들기를 추진할 것인지, 아니면 전혀 새로운 충청남도에 맞는 테마로 추진할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

즉, 충남형 살기 좋은 마을만들기의 궁극적인 목적과 비전이 무엇이고, 단기적으로나 중·장기적으로 달성하고자 하는 목표와 구체적인 내용이 무엇인지에 대한 명확한 개념 정립이 반드시 선행되어야 한다.

2) 충남형 마을만들기 모델 개발

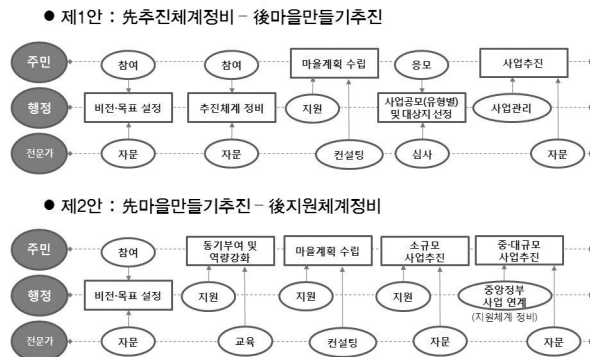
충청남도 살기 좋은 마을만들기의 개념정립과 함께 필요한 과제는 마을만들기를 어떻게 추진해 나갈 것인가에 대한 모델을 개발하는 것이다.

모델 개발에는 우선 몇 가지 조건이 전제 되어야 한다. 첫째, 주민자치의 원칙이다. 마을만들기 정책을 행정이 기획하고 지원을 하더라도 결국 마을만들기를 계획하고 추진하는 주된 주체는 마을주민이 되어야 한다. 기존의 농촌개발이나 지역개발사업이 실적달성을 위한 단순한 지원 사업이었다면, 마을만들기는 주민 스스로가 마을발전에 대한 역량을 키우고 자립할 수 있는 일명 '고기 낚는 법'을 배우는 모티브가 되어야 한다. 둘째, 지역공동체 활성화를 도모하여야 한다. 마을만들기가 특정인이나 특정 이익집단을 대상으로 추진되지 않고 공공의 이익과 마을전체의 활성화에 초점을 두어야 하며, 특히 전통의 농업공동체나 마을공동체가 붕괴됨으로써 발생하는 다양한 문제점을 해결하기 위한 지역공동체 활성화를 고려하여야 한다. 셋째, 기존사업의 문제점을 답습하지 않는 새로운 형태의 사업이어야 한다. 즉, 공모사업을 통한 마을간의 과도한 경쟁심 조장, 불충분한 의견수렴과 불합리한 의사결정을 통한 갈등증대, 마을의 역량을 고려하지 않는 과도한 하드웨어 위주의 사업추진 등의 문제점을 배제할 수 있는 새로운 형태의 마을만들기가 추진되어야 한다.

이러한 전제조건을 바탕으로 하여 마을만들기의 공간적 범위와 내용적 범위를 어떻게 할 것인가, 그리고 재원 마련은 어떻게 하고 관련된 각각의 추진주체의 역할은 무엇이고 어떠한 추진체계를 가지고 어떻

게 추진할 것인가에 대한 구체적인 모델(가이드라인)개발이 필요하다.

여기서 논의될 수 있는 추진체계로는 크게 2가지 대안을 들 수 있다. 제1안은 ‘先추진체계정비-後마을만들기추진’ 유형으로 기존의 농촌개발 및 지역개발사업들의 추진체계 개편하고 기존사업비를 활용하여 마을만들기를 추진하는 방식이다. 이 방식은 사업비 확보가 용이하고, 가시적인 사업성과가 단기간에 나올 수 있다는 장점이 있지만, 추진체계를 정비하는데 에너지 낭비가 크고 무엇보다도 ‘주민자치의 원칙’에 맞지 않는 하향식 사업추진이 될 가능성이 있다는 단점이 있다. 제2안은 ‘先마을만들기추진-後지원체계정비’ 유형으로 민간의 동기부여와 역량강화를 바탕으로 마을만들기의 소규모 사업을 추진하고, 이후 중·대규모 사업 추진시 지원체계정비를 통하여 중앙정부사업과 연계하는 방식이다. 이 방식은 단계별 사업이 가능하고 소프트웨어 사업에



〈그림 1〉 마을만들기 추진체계(안)

집중할 수 있다는 장점이 있지만, 사업성과에 장기간이 소요될 수 있고 초기 예산확보가 반드시 선행되어야 한다는 단점이 있다. 그러나 이 후자의 방식이 상향식 ‘주민자치’의 취지에 가장 부합하는 방식이라 할 수 있다.

3) 주민 동기부여와 추진주체의 역량강화

충청남도 살기 좋은 마을만들기의 성공적인 추진을 위해서는 사전에 주민들의 동기부여 및 역량강화가 필요하다.

행정이나 전문가가 아무리 완벽한 준비를 하고 있더라도 실제 사업을 추진할 주민들이 움직이지 않는다면 마을만들기의 궁극적인 목적을 달성하기 힘들다. 주민 스스로 마을만들기에 대한 필요성을 인식하고 스스로 참여할 수 있는 동기부여가 선행되어야 하며, 특히 기존의 농촌개발 및 지역개발사업에 익숙해져 있는 주민들에게 새로운 마을만들기에 대한 이해를 증진시키고 실제 마을만들기를 추진할 수 있는 리더육성과 주민 역량강화가 필요하다.

이를 위해서는 마을만들기의 홍보, 리더 및 주민교육(마을만들기학교 개설 및 운영), 정보교환을 위한 민간중심의 마을만들기 Network 결성 및 정기적인 모임 개최 등이 좋은 대안이 될 수 있으며, 중장기적으로는 마을만들기 관련 모든 기능을 민간으로 이전하고 행정과 전문가는 지원하는 역할만을 담당하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

역량강화는 비단 주민에게만 해당되는 이야기는 아니다. 마을만들기 관련주체는 마을주민, 행정(공무원), 전문가가 있으며, 마을주민의 역량강화뿐만 아니라 행정과 전문가의 역량강화도 함께 이루어져야 한다. 마을만들기를 직·간접적으로 담당하는 공무원들의 사업에 대한 이해와 주민 못지않은 역량이 요구되며, 전문가에 있어서도 기존의 형식적인 컨설팅에서 탈피하여 마을주민과 하나가 되어 문제의식을 공감하고 함께 풀어 나갈 수 있는 책임감과 역량이 요구된다.

4) 마을만들기의 안정적인 추진기반 마련

기존 국내·외 마을만들기 사례를 보면 다음과 같은 특징이 발견된다. 첫째, 대부분의 지방자치단체가 마을만들기를 전담하는 행정조직을 별도로 마련하여 운영하고 있다는 점이다. 전담 행정조직과는 별도로 마을 만들기를 진행하는데 필요한 정보를 제공하고 전문가를 파견하는 등의 마을 만들기 지원기구(센터 등)를 따로 설치하는 경우도 적지 않다. 둘째, 마을만들기를 지원하기 위한 제도적인 조치로 '조례'를 제정하여 운영하고 있다. 셋째, 주민들의 마을만들기를 실제적으로(재정적으로) 지원할 수 있는 '기금제도'를 운영하고 있다. 즉, 외국의 경우 지방자치단체 차원에서 행정조직, 조례, 기금조성 등을 통하여 체계적으로 마을만들기를 지원하고 있음을 알 수 있다.(제주의 소리, 2006. 12. 10)

충청남도도 살기 좋은 마을만들기의 지속적인 추진을 위해서는 안정적인 재원마련과 함께 조례제정, 전담·지원조직 구성 등의 추진기반 마련²⁾이 필요하다고 할 수 있다.

재원적인 측면에 있어 우선 마을만들기를 가장 안정적으로 추진할 수 있는 방법으로는 자체재원을 마련하여 추진하는 방법이 있다. 하지만, 지방의 자치단체의 재정여건이 좋지 못하다는 점을 감안할 때 재원마련은 그리 쉬운 일이 아니며, 무엇보다 자체재원으로 추진할 경우 지자체장의 성향과 사업의 이해여부에 따라 사업의 지속가능성을 담보할 수 없다는 단점이 있다. 두 번째로는 기존사업을 활용하여 추진하는 방법이 있다. 기존의 농촌개발 및 지역개발사업의 추진체계 개편을 통해 융복합화 하여 마을만들기의 일환으로 추진하는 방법인데, 기존 사업의 문제점을 그대로 답습할 가능성이 있으며 단계별 사업을 할 경우 초기 소규모 사업 추진의 어려움이 있다. 세 번째는 마을만들기 기금이나 펀드를 조성하는 방법이다. 시애틀시의 '마을만들기지원기금(NMF)'이나 일본의 여러 지자체들이 운영하고 있는 '마치즈쿠리펀드'와 같은 마을만들기의 재원을 마련하는 일로 민간영역에서의 적극적인 참여가 전제가 되어야 한다.

2) 일본 세타가야구는 마을만들기 조례 제정과 도시디자인실 설치(1982년), 마을만들기 추진과 설치(1983년), 지원센터 설립(1987년) 등을 거치며 마을만들기 사업을 추진했다. 자치단체가 마을만들기 담당조직을 스스로 운영하면서 마을만들기 확산을 주도했음을 알 수 있다. 특히, 마을만들기를 효과적으로 추진하기 위해 계획課→개발지도課→도시계획課→마을만들기課로 행정조직을 끊임없이 개혁하고 정비한 점을 주목할 필요가 있다. 미국의 시애틀시는 시민참여형 마을만들기를 전담하는 부서로 마을課를 신설(1990년)했다. 마을課에 마을서비스센터를 설치하여 주민이 필요로 하는 서비스를 제공하고 있으며, 시민참여형 도시기본계획 수립을 위하여 근린 계획실을 운영했다. 마을課는 지원기금 운영, 마을계획 시행, 주택가 놀이터만들기 등 기능과 역할을 확대하면서 주민 주도의 마을만들기 활동을 적극 지원하고 있다.(안상욱, '지자체의 마을만들기 조직 필요하다', 중부일보, 2009. 11. 10)

마을만들기 조례제정은 마을만들기의 정의 및 공간적 범위뿐만 아니라 마을만들기 지원조직과 계획비용 및 집행예산에 대한 근거를 제시하고, 이를 통해 마을만들기를 체계적으로 추진하고 지속적인 사업을 담보한다는 측면에서 필요하다. 또한, 행정에서 마을만들기를 담당할 전담부서와 행정과 마을을 연결해 줄 수 있는 중간조직의 구성은 마을만들기의 성공적인 추진을 위해 반드시 고려되어야 할 사항이다.

5) 마을만들기 시범사업의 추진

충청남도 살기 좋은 마을만들기의 추진에 있어 가장 바람직한 형태는 마을주민, 지역공동체 등의 민간 영역에서 마을만들기 추진에 대한 스스로의 활발한 움직임이 있고, 이러한 움직임을 더욱 촉발시키기 위해 행정이 최소한의 개입을 통하여 지원하는 형태이다. 그러나 이러한 움직임을 만들어내기까지 민간영역에서의 수많은 동기형성과 노력이 있어야 하며, 이러한 이유로 마을만들기의 실현을 비교적 단시간에 일정한 수준까지 끌어올리기 위한 방법으로 시범사업의 형태가 제안될 수 있다.

단, 시범사업은 행정이나 전문가가 기획을 할 수는 있지만 실제 추진은 마을주민이 담당하도록 해야 하며, 마을만들기 프로세스의 전체에 해당되기 보다는 본격적인 마을만들기 추진을 위해 기반이 되는 사업이 바람직하다.

시범사업의 내용으로는 다음과 같은 다양한 아이디어가 가능하다. 마을주민의 동기부여와 비전공유의 차원에서 주민 스스로 마을발전계획을 수립하도록 한다거나, 마을안길가꾸기, 담장정비 등 소규모의 커뮤니티사업을 추진해보도록 하는 것도 좋은 사업안이 될 수 있다. 혹은, 외지인의 우수한 아이디어 발굴 차원에서 민-학 연계의 마을만들기 콘테스트를 개최하고 우수 아이디어를 중심으로 실제 사업을 추진하는 방법도 있다.

이러한 시범사업을 추진하는데 고려해야 할 몇 가지 사항이 있다. 첫째, 기존 공모방식의 폐단을 답습하지 않도록 해야 한다. 기존 공모방식의 문제점인 지나친 경쟁 유발과 외부주체(컨설팅조직 등)의 무분별한 개입의 가능성을 배제하여야 하며, 가능한 경쟁심을 유발하지 않는 범위 내에서 일정 기준만 충족이 되면 선정·추천되는 방식을 채택할 필요가 있다. 둘째, 농촌개발 및 지역개발사업을 통하여 추진 실적이 있는 마을이나 지역을 시범사업에 포함시킬 것인지에 대한 논의가 필요하다. 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발사업 등의 경험을 바탕으로 이미 자체적인 마을만들기를 추진하고 있는 마을을 참여시킬 경우, 상대적으로 역량이 적은 일반 마을이 불이익을 받을 가능성이 있으며, 형평성 측면에서도 문제가 제기될 가능성이 다분히 있다. 그렇다고 이러한 마을을 제외할 경우, 약간의 지원이 추가되면 짧은 시간내에 성과를 낼 수 있는 마을이 제외되는 문제가 있으며, 이를 위해서라도 단계별로 각각의 마을 역량에 맞는 사업추진이 필요할 것이다. 셋째, 시범사업으로 마을계획 수립을 지원할 경우 소액의 투자로 실현 가능한지 신중한 검토가 필요하다. 소액의 금액으로 누가 계획을 수립할 것이며, 주민 스스로 계획

수립이 가능한 마을이 몇 개나 있는지 고려하여야 하며, 가능한 주민교육 등의 선행적인 역량강화를 통하여 스스로의 계획수립을 유도하는 것이 바람직할 것이다.

V. 요약 및 결론

본 논고에서는 충청남도의 '살기 좋은 마을만들기'가 성공적으로 추진되기 위해 반드시 선행되어야 할 과제를 제안하고자 하였으며, 이를 위하여 기존의 문헌과 연구를 바탕으로 마을만들기의 개념을 정립하고, 국내 및 국외(일본)의 사례를 통해 시사점을 도출한 후 이를 바탕으로 충남형 '마을만들기' 추진의 과제를 제시하였다.

'마을'은 지역사회공동체와 유사한 개념으로서 집단을 이룬다는 것(공통요소), 그리고 지리적 영역, 공동의 유대감, 사회적 상호작용을 내포하고 있으며, 이러한 '마을'을 '만드는' 과정이라는 측면에서 '마을만들기'는 공동체(커뮤니티) 또는 이에 상응한 다양한 공간적 범위를 바탕으로 주민 스스로가 협력을 통하여 '삶터', '공동체', '사람'을 보다 바람직한 방향으로 개선해 나가는 일련의 과정이라 정의할 수 있다.

국내·외 관련사례의 검토결과, 대부분의 마을만들기가 주민의 적극적인 참여를 통하여 지역 실정을 잘 아는 주민이 지역 실정에 맞는 발전 모형을 제시하고, 행정에서는 체계적인 지원을 하고 있는 형태를 취하고 있다. 또한, 지방자치단체는 마을만들기를 전담하는 행정조직을 별도로 마련하여 운영하고 있으며, 전담 행정조직과는 별도로 마을 만들기를 진행하는데 필요한 정보를 제공하고 전문가를 파견하는 등의 마을 만들기 지원기구(센터 등)를 따로 설치하는 경우도 적지 않다. 법과 제도적인 측면에서는 마을만들기를 지원하기 위한 제도적인 조치로 '조례'를 제정하여 운영하고 있으며, 주민들의 마을만들기를 실제적으로(재정적으로) 지원할 수 있는 '기금제도'를 운영하고 있다. 즉, 지방자치단체 차원에서 행정조직, 조례, 기금조성 등을 통하여 체계적으로 마을만들기를 지원하고 있음을 알 수 있다. 특히, 일본의 마을만들기가 성공한 것은 행정은 최소 역할을 담당하고 주민의 사업을 지원하는 '주민주도 행정지원' 시스템과 'NPO에 의한 민관협력'이 잘 운영된 결과라는 측면에서 시사하는 바가 크다.

이러한 측면에서 볼 때, 충청남도의 '살기 좋은 마을만들기'가 성공적으로 추진되기 위해서는 우선 '충남형 마을만들기'의 명확한 개념정립과 모델개발이 필요하며, 무엇보다도 주민 스스로 마을만들기에 대한 필요성을 인지하고 스스로 참여할 수 있는 동기부여가 선행되어야 한다. 또한, 안정적인 추진기반으로서 다양한 자원마련과 함께 조례제정, 전담·지원조직 등의 구성이 필요하며, 마을만들기의 실현을 비교적 단시간에 일정한 수준까지 끌어올리기 위한 방법으로 시범사업의 형태가 제안될 수 있다.

충청남도 '살기 좋은 마을만들기'는 기존의 정부나 행정주도의 사업을 탈피하여 주민주도의 상향식

사업으로 지역의 내발적 발전을 추구하고, 아울러 기존 농촌개발이나 지역개발사업에서 나타나는 문제점을 해결하기 위한 하나의 대안이 될 수 있다는 측면에서 갖는 의의는 매우 크다. 그러나 아직까지 '살기 좋은 마을만들기'의 논의는 기초적인 수준에 머무르고 있으며, 앞으로 지역주민뿐만 아니라 도와 시·군의 관계자, 전문가 등이 참여하는 수많은 논의와 토론을 통하여 하나씩 합의해가고 최선의 선택을 찾아가는 의사결정과정정이 이루어져야 할 것이다. 아무쪼록 충청남도 '살기 좋은 마을만들기'의 움직임이 일회성 아이디어에 끝나지 않고 반드시 정책화 되고 성공적으로 추진되어, 충청남도 내발적 발전의 획기적인 계기가 됨과 동시에 전국적인 우수모델로 자리매김할 수 있게 되길 기대한다.

참고문헌

- 계기석·천현숙(2000), 「커뮤니티 중심의 주거환경 정비 연구」, 국토연구원.
 김선기(2006), 「주민주도형 지역발전전략: 살기좋은 지역 만들기」, 한국지방행정연구원 학술세미나 자료집.
 김선기·이소영(2007), 「주민주도형 지역 만들기 추진 모형」, 한국지방행정연구원.
 김선직·장준호 역(2008), 「마을만들기 실천」, 형설출판사.
 김선직(2009), 「마을만들기의 전략적 실천방안에 관한 연구」, 안양대학교 박사학위논문.
 김영 외(2008), 「마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구 - 순천시 사례를 중심으로」, 한국도시행정학회 도시행정학보, 제21집 제3호, pp.87-108.
 김찬호 역(1997), 「이런 마을에서 살고 싶다」, 황금가지.
 김찬호(2000), 「일본의 도시화 과정에서 마을 만들기의 전개와 주민참여」, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 제13권, 11호(6월).
 김한수(2009), 「일본 마치즈쿠리 연구」, 경상대학교 박사학위논문.
 도시연대(2000), 「마을만들기의 새로운 도전」, 마을헌장제정운동.
 동재욱 외(2009), 「도시경관 중심의 주민참여 마을만들기 방안에 관한 연구」, 한국 디지털 건축·인테리어학회, 제9권, 2호(8월).
 목정훈·박종현(2006), 「주거지 환경개선을 위한 마을만들기 활성화방안 연구」, 서울시정개발연구원, 시정연2006-R-05.
 목정훈·박종현(2008), 「마을만들기 운영사례 비교연구」, 한국도시설계학회, 제9권, 4호(12월).
 박진도 외(2005), 「농촌개발정책의 재구성」, 서울, 한울아카데미.
 성경룡(2006), 「살기좋은 지역 만들기 - 비전과 과제」, 제3차 지역혁신협의회 전국총회(2006.11.7) 발표자료.
 송인하(2010), 「마을공동체운동의 성공조건과 과제」, 지방자치연구, 제14집.
 양진영(2007), 「한국과 일본의 마을만들기 비교분석에 관한 연구」, 광주대학교 석사학위 논문.
 윤병구(1995), 「도시활성화 방책으로서 일본의 마찌즈꾸리에 관한 연구」, 국토계획, 제30권, 제6호.
 이용연(2004), 「지방자치 발전을 위한 마을만들기 활성화 방안」, 한국도시행정학회 춘계학술세미나.
 이종창(2010), 「마을계획 사업의 실태와 발전방향 - 광주광역시 북구 마을만들기 사업을 중심으로」, 대전대학교 석사학위 논문.
 이 호(2006), 「살고 싶은 마을만들기」, 도시와 빈곤, Vol. 81, pp.46-60.
 이 호(2007), 「살기좋은 지역만들기: 지역만들기에 있어 민간 파트너십」, 도시와 빈곤, Vol. 84, pp.18-29.
 정 석(1999), 「마을단위 도시계획 실현 기본방향(1) - 주민참여형 마을 만들기 사례연구」, 서울시정개발연구원.
 최성호·김성균(2008), 「지역 마을 공동체 만들기를 통한 자립 방안 모색 - 충남 홍성군 홍동 풀무마을을 중심으로」, 충북개발연구원, 충북연08-09.
 최일홍·이창호(2005), 「일본의 마찌즈꾸리 사례와 시사점」, 국토, pp. 44-51.
 홍인옥(2006), 「도시와 주민참여」, 도시해석, 푸른길.

Davies, W.K.D. and Herbert, D.(1993), 「Communities Within Cities: An Urban Social Geography」, Belhaven.
 Hillery(1955), 「Definitions of Community: Areas of Agreement」, Rural sociology, Vol. 20, pp.111-122.

川上光彦(1994), 「まちづくりの戦略」, 山海堂.
 佐藤滋(2004), 「まちづくりとは何か」, まちづくり教科書第1巻 まちづくりの方く法, 丸善.
 日本建築學會(2004), 「まちづくりの方法」, 丸善.