

발 표 1

‘살기 좋은 지역 만들기’와 지역 거버넌스

박 재 목

(충남대학교 사회학과 교수)

-
- 문제의 제기
 - 거버넌스와 지역 거버넌스
 - 지역 거버넌스의 사례 검토
 - 맺음말 : 대안적 지역 거버넌스의 모색
-

‘살기 좋은 지역 만들기’와 지역 거버넌스

I. 문제의 제기

최근 정부가 국가균형발전 차원에서 역점 사업의 하나로 추진하고 있는 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 ‘공간의 질’과 ‘삶의 질’을 제고하는 ‘살기 좋은 지역’ 창조라는 비전을 내걸고 이러한 비전하에 쾌적하고 아름답고 특색 있는 지역공동체를 만드는 것을 목표로 삼고 있다. 또한 이러한 목표 하에 ‘고품격 생활환경 조성,’ ‘경관과 건축문화의 질 제고,’ ‘도농상생형 복합생활공간 조성,’ ‘지역공동체 복원 및 형성,’ ‘지역별 특화브랜드 창출’ 등을 주요 과제로 제시하고 있다(〈그림 1〉 참조).

사실 ‘살기 좋은 지역 만들기’와 같은 대안적 지역 만들기는 전 세계적인 움직임의 하나이다. 이념, 목적, 방법 등에 있어서 일정한 편차를 보이는 다양한 형태의 지역 만들기 운동들이 이미 국내외에서 전개되어 왔기 때문이다. 우리에게 가장 널리 알려진 ‘주민참여형’ 지역 만들기 운동의 외국 사례로는 1960년대부터 시작되어 약 40여년의 전통을 갖고 있는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 및 무라오코시(むらおこし) 운동을 들 수 있다. 또한 미국에서도 1990년대 초반부터 도시계획전문가들에 의해 ‘스마트 성장’(smart growth) 및 신도시주의(new urbanism) 운동이 전개되어 왔다. 최근에는 이러한 운동과 함께 브라질의 꾸리찌바(Curitiba), 독일의 프라이부르크(Freiburg) 등을 모델로 삼은 생태도시 또는 지속가능한 도시 만들기도 확산되고 있다. 국내에서도 정부가 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 주창하기 이전부터 적지 않은 수의 지역 만들기 사례가 민간주도로 전개되어 왔다. 서울 성미산지킴이운동에서 출발된 마포지역의 공동체 만들기 운동, 부산 반송동 ‘희망세상’의 공동체 만들기 운동, 대구 삼덕동에서 시작된 ‘담장 허물기’ 운동, 홍성 문당리의 환경농업마을 만들기 등은 이러한 민간주도 운동의 대표적인 사례이다.

지난 40년간 우리 사회에서 진행되어온 지역적 양극화(regional polarization)와 그와 연관되어 악화 일로를 걸어온 공간의 질 및 삶의 질의 현실에 비춰볼 때 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 만시지탄을 느끼게 하는 정책이라 아니할 수 없다. 1960년대 이후 진행된 급속한 도시화는 ‘농촌 탈출’(rural exodus)과 동전의 양면을 이루는 과정으로서 도시와 농촌 모두에게 심각한 문제를 안겨주었다. 도시에서는 인구의 급속한 유입과 이로 인한 공간의 무분별한 확장으로 ‘공간의 질’과 ‘삶의 질’이 모두 지속적으로 악화되어 온 반면에

농촌에서는 대규모적이고 지속적인 이촌향도로 인해 인구의 과소화(過疎化)와 이로 인한 공동체 해체가 급속하게 진행되어 왔다(박재묵, 2007: 1).

때늦은 정책이기는 하지만 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 확실히 종전의 ‘지역사회개발’ 담론에서는 볼 수 없었던 몇 가지 뚜렷한 강조점을 담고 있음이 주목된다. 새로운 강조점이라 할 수 있는 것은 크게 보아 네 가지이다. 그것은 (1) ‘양적 성장’이 아닌 주민의 실질적인 ‘삶의 질’에 대한 강조, (2) ‘공간의 질’, 즉 지역의 환경·생태적 조건에 대한 강조, (3)지역 발전 노선의 다양성에 대한 강조, (4)사업 기획과 집행에 있어서 주민의 주도적 역할에 대한 강조 등이다(박재묵, 2006: 45). 한마디로 말해서 ‘살기 좋은 지역 만들기’는 내생적 발전(endogenous development)을 기본 전략으로 내세우고 있다.¹⁾ 물론 이러한 내생적 발전 전략이 실제 사업 수행 과정에서 제대로 구현되고 있다고 보기는 어려운 점이 있지만, 적어도 이러한 전략의 표방이 과거 관 주도하에 토목공사 위주로 획일적 양상으로 전개된 지역개발정책에 대한 성찰을 반영하고 있다는 점에서 주목할 가치가 있다.

위에서 말한 네 가지 새로운 강조점 가운데서도 가장 주목되는 것은 그 추진방식이다. 즉, 지역사회 또는 주민이 자율적으로 사업을 기획하고 자기 책임 하에 추진케 한다는 것이 크게 강조되고 있다. 이처럼 추진방식을 지역주도형 또는 주민참여형으로 설정한 것은 각 지역이 보유하고 있는 고유한 자원과 자산을 활용하여 특색 있는 지역을 만들어 나가게 한다는 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책의 기본 방향과도 일치한다. 지역주도형 또는 주민참여형은 중앙정부의 역할을 제도 개선과 지원으로 제한하고 그 대신에 사업의 구상과 관련 계획의 수립 및 사업 추진은 주민과 지자체가 주도케 한다는 것을 의미한다(<그림 2> 참조).

문제가 되는 것은 지역주도형 또는 주민참여형의 구체적인 실현 방법이다. 달리 말하자면, ‘살기 좋은 지역 만들기’의 추진 주체를 어떻게 형성해야 하는가가 핵심적인 과제라 할 수 있다. 어떤 점에서 추진 주체의 형성은 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 사업을 추진하는데 있어서 가장 중요하면서도 해결하기 어려운 조건이라 할 수 있다. 다른 나라의 성공

1) 이재은은 宮本憲一(1989)이 주창한 내생적 발전을 ①대기업과 중앙정부에 의한 개발사업이 아니라 그 지역의 기술·산업·문화를 토대로 해서 지역 내 시장의 발전을 중시하고, 지역의 주민이 학습하고 계획하고 경영하며, ②환경보전의 틀 안에서 개발을 고려하고, 자연의 보전과 아름다운 거리를 만드는 경로를 중시하고 복지와 문화의 향상을 통해 주민생활을 풍요롭게 만드는 종합 목적을 가져야 하며, ③산업발전에 있어서 특정업종에 한정하지 않고 지역 내에 다양한 산업연관구조를 창출하고, 부가가치가 그 지역에 귀속되도록 지역경제의 질적 발전을 도모하며, ④주민참가를 제도화하고 자치단체가 주민의 요구에 기초하여 공공목적을 위해 자본과 토지소유를 규제할 수 있는 강력한 자치권을 형성하는 것으로 정리하고 있다(이재은, 2007: 11).

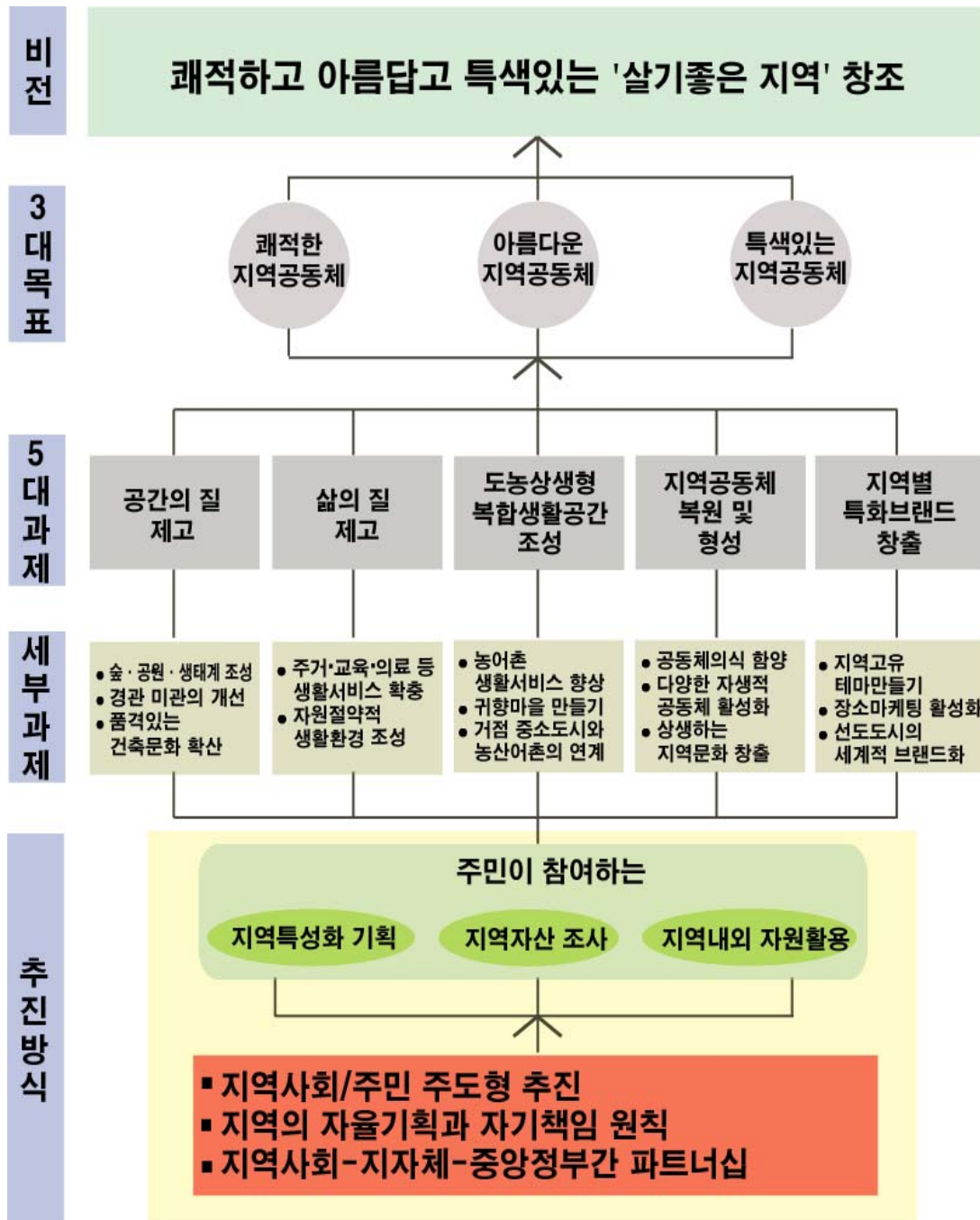
사례를 분석한 기존 연구들은 지역사회의 변화를 이끌어낸 힘의 원천으로 지자체장의 탁월한 리더십과 지역 주민의 적극적 참여를 강조하고 있다(박용남, 2006: 448; 451; 박광순 등, 2001a: 253-260; 박광순 등, 2001b: 77-78).

연구자에 따라서는 개발도상국과 선진국 간에 주된 성공 요인이 서로 다르게 나타나고 있음을 강조하기도 한다. ‘개발도상국의 경우, 살고 싶은 도시는 뛰어난 전문성과 탁월한 리더십을 가진 지자체 단체장에 의해 만들어지는 것이 아주 보편적인 현상’인 반면에 ‘오랜 지방자치의 전통과 역사를 가진 선진국의 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시들은 대부분 주민 참여와 협치를 중요시하는 단체장들에 의해 만들어지고 있다’는 것이다(박용남, 2006: 448). 그러나 단체장의 리더십과 주민참여는 비록 사업 수행의 단계에 따라 다른 비중으로 영향을 미치기는 하겠지만, 기본적으로 양자는 성공적인 지역사회 만들기에 없어서는 안 될 핵심 요건이라고 할 수 있다. 일본 마치즈쿠리의 대표적인 사례로 알려져 있는 유후인(湯布院)의 경우에는 정장(町長) 주도, 즉 단체장 주도와 주민 주도가 연속적으로 나타난 것으로 분석되고 있다(박광순, 2001b: 253).

따라서 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 성공 요인은 리더십 또는 주민참여 중 어느 한 가지가 아니라 양자의 결합에 있다고 보는 것이 타당하다. 어떤 점에서 단체장이나 민간인 리더십이 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 상수(常數)라고 한다면, 잘 작동하는 거버넌스(governance)의 구축과 이를 통한 주민 참여의 확보는 변수(變數)에 속한다고 할 수 있다. 이러한 배경에서 이 글에서는 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 지역 거버넌스를 탐색해 보는 데 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 먼저 거버넌스와 지역 거버넌스의 개념에 대해 간략하게 살펴보고 이어서 한국 지역 거버넌스의 대표적인 사례와 성공적인 사례를 살펴본 후 지역 거버넌스 형성의 방향을 제시해 보고자 한다.



<그림 1> 살기 좋은 지역 만들기의 추진 전략
출처 : 박동진(2006): 19쪽.



<그림 2> 살기 좋은 지역 만들기 정책의 체계

출처: 대통령자문 국가균형발전위원회 홈페이지
(http://www.balance.go.kr/policy/policy8.php?t_menu=1&l_menu=8)

II. 거버넌스와 지역 거버넌스

일반적으로 거버넌스는 사회를 통치하는 양식(mode of governing)을 가리키는 용어로 사용되어 왔다. 이 경우 거버넌스는 통치(government)와 큰 차이를 갖지 않는 용어로서 공공서비스를 배분하는 공식적이고 제도적인 체계나 과정을 의미한다(박상필, 2005: 501). 최근에 와서 정부와 시민사회의 역할이 변화하고, 이에 따라 정부-시민사회 간 상호작용이 변화함에 따라 기존의 정부 중심의 국정운영체제가 협력적·분권적 국정운영체제로 변화함에 따라(김미경: 2005: 63-64), 이러한 새로운 국정운영체제를 지칭하는 용어로서 ‘새로운’ 거버넌스(new governance) 또는 ‘좋은’ 거버넌스(good governance)가 등장하게 되었다.

거버넌스의 개념은 매우 다의적으로 사용되고 있지만, 최근 우리나라에서는 일반적인 통치 양식이나 통치(government)와는 다른 의미로 더 자주 사용되고 있다. 많은 경우에 통치와 거버넌스는 오히려 대비되는 개념으로 사용되는 경향을 보인다. 이 때 거버넌스는 ‘새로운’ 또는 ‘좋은’ 등의 수식어가 붙은 거버넌스와 대체로 같은 의미를 갖는다. 통치와 대비되는 의미를 갖는 거버넌스는 ‘정부와 다양한 민간 영역의 행위 주체가 함께 참여하여 공적 문제를 해결하는 방식’을 지칭한다. 따라서 거버넌스는 ‘관료제적 의사결정방식에서 벗어나 다양한 민간 영역의 행위자가 참여하는 보다 개방적이고 수평적인 의사결정방식’(박상필, 2005: 504)이라고 정의할 수 있다. 이런 의미에서 본다면 거버넌스의 한국어 번역어는 ‘국정관리’ 보다는 ‘협치’ 또는 ‘공치’가 더 적절하다고 본다. 이 글에서 사용되는 거버넌스의 개념은 이러한 정의를 따른 것이다.

그러나 공공 의사결정에 민간부문이 참여한다고 해서 그 의사결정체계가 거버넌스의 요건을 반드시 충족시키는 것은 아니다. 민간부문이 정책 결정에 참여하더라도 참여가 형식적인 수준에 그친다면 거버넌스의 참 뜻이 살아나기 어렵기 때문이다. 말하자면 참여의 수준 또는 질이 문제이다. 이러한 참여의 질을 평가하는 데 활용될 수 있는 기준은 다양하겠지만, 흔히 거버넌스의 구성 요소로서 강조되는 것은 공개성, 참여성, 책임성, 효과성 및 일관성이다. 이 다섯 가지 요소의 내용은 <표 1>에서 보는 바와 같다(김미경, 2005: 64-65).

거버넌스를 이렇게 정의할 때, 지역 거버넌스는 ‘지방정부 및 지역의 다양한 민간 영역 행위자가 함께 참여하여 지역의 공적 문제를 해결해가는 방식’이라고 할 수 있다.²⁾ 이러한 지역 거버넌스와 대비되는 다른 거버넌스는 전지구적 거버넌스(global governance), 국

2) 국내외 많은 학자들이 정의한 지역 거버넌스의 다양한 개념은 배응환의 논문(2005) 192쪽에 정리되어 있다.

제지역 거버넌스(regional governance), 국가 거버넌스(national governance) 등이다.

우리나라에서 지역문제 해결을 위한 거버넌스적 접근이 본격적으로 출현하기 시작한 것은 1990년대 후반부터이다. 이 시기에 와서 지역 거버넌스가 활성화되기 시작한 것은 1980년대 후반의 민주화 이행기에 지역 시민사회가 활성화되기 시작했고, 1990년대 초반 지방자치제가 부활된 데 기인한다. 1990년대 중반부터는 지방의제21 추진기구들이 전국의 광역 및 기초자치단체별로 조직됨으로써 우리나라의 대표적인 지역 거버넌스가 확립되게 되었다. 지역 거버넌스는 다양하게 구분될 수 있지만, 여기에서는 일단 거버넌스를 통해 다뤄질 의제, 즉 아젠더(agenda)가 어디로부터 왔는가를 기준으로 하여 ‘외생적 지역 거버넌스’와 ‘내생적 지역 거버넌스’로 크게 구분하고 각각의 유형에 맞는 사례들을 검토해 보고자 한다. 아젠더 자체가 지역사회 외부로부터 주어지는 ‘외생적 지역 거버넌스’의 대표적인 사례로는 지방의제21추진협의회와 지역혁신협의회를 들 수 있다. 지방의제21추진협의회는 전지구적 아젠더를 지역의 수준에서 실현하고자 하는 반면에 지역혁신협의회는 국가적 아젠더를 지역의 수준에서 추진하고자 한다. 아젠더가 내부로부터 주어지는 ‘내생적 지역 거버넌스’의 사례로는 김해 대포천살리기운동과 시화지구지속가능발전협의회를 검토하고자 한다. 아래의 사례 분석에서는 위에서 논의한 다섯 가지 요소 중에서 참여 주체의 포괄성(개방성), 참여의 수준(참여성) 및 목표 달성 수준(효과성)을 중요한 기준으로 사용하고자 한다.

<표 1> ‘좋은’ 거버넌스의 구성 요소

원 칙	내 용
개방성	정책결정과정과 정부기관에 대하여 일반의 접근성을 높이고 보다 이해하기 쉽게 할 것
참여성	정책 과정의 전 과정에 이해당사자들의 광범위한 참여를 보장함으로써 정부기관에 대한 신뢰를 높일 것
책임성	정책 입안과 집행과정에서 각 기관의 역할을 명확히 규정할 것
효과성	정책 목표를 명확히 하고 평가체계를 도입하여 현장의 수요에 부응할 것
일관성	정책 내용과 집행 내용 사이에 정합성이 있을 것

출처: 김미경, 2005: 65쪽.

III. 지역 거버넌스의 사례 검토

1. 대표적 지역 거버넌스의 사례

1) 지방의제21추진협의회

(1) 설치 및 운영의 개요

지방의제21 추진기구는 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED, 일명 리우환경회의)에서 채택된 ‘의제21’ (Agenda21)의 권고사항을 각 지역이 실천하기 위해 조직되었다. 흔히 ‘○○의제21추진협의회’라고 부르는 지방의제21(Local Agenda21) 추진기구는 1990년대 중반부터 조직되기 시작했다. 1994년 서울과 안산에서 먼저 지방의제21의 수립이 논의되었으나, 공식적으로 우리나라 최초의 지방의제21은 1995년에 부산광역시에서 수립되었다.

그 후 10년이 지난 2005년 5월 31일 현재 전국 16개 광역자치단체는 모두 지방의제21을 수립하여 추진하고 있으며, 총 234개의 기초자치단체 중 213개(91.0%)가 수립을 완료하였다(<표 3> 참조). 광역자치단체까지 합해서 볼 경우, 총 250개 지방자치단체 중 229개의 지방자치단체가 의제21을 수립하여 수립한 지자체의 수는 전체 지자체의 91.6%에 이르고 있다. 이러한 91.6%의 수립 비율은 세계 최고 수준이다(지속가능발전위원회, 2005: 16).

지방의제21을 수립하였으나 그 추진기구를 두지 않은 자치단체들이 있기 때문에 지방의제21을 수립한 지방자치단체의 수와 추진기구를 설치한 지방자치단체의 수는 일치하지 않는다. 2005년의 경우, 추진기구를 설치한 자치단체의 수는 191개이다(정규호, 2005: 41).

전국의 지방의제21 추진기구에 참여하는 인사들의 직능별 구성을 보면, 기업 측 인사가 44%로서 가장 많고 그 다음으로 NGO 관련 인사(10%), 여성(8%), 농민(8%), 공무원(5%) 순으로 많다(<표 2> 참조). 기초자치단체 의제21 추진기구의 경우에는 기업 측 인사의 비중이 46%로서 가장 큰 반면에 광역자치단체의 경우에는 NGO 관련 인사가 24%로서 가장 큰 비중을 차지하고 있다(지방의제21전국협의회, 2006: 155).

<표 2> 전국 지방의제21추진기구 참여자의 구성

직능	여성	청소년	농민	NGO	공무원	의원	노동계	기업	과학계	장애인	기타	계
%	8	3	8	10	5	2	1	44	5	1	13	100

출처: 지방의제21전국협의회, 2006: 155쪽.

(2) 성과와 한계

지방의제21추진협의회는 지속가능한 발전의 이념 하에 자치단체, 기업 및 NGO 간의 파트너십 정신에 따라 구성되었다는 점에서 우리나라의 대표적인 환경거버넌스라 할 수 있다. 또한 전국의 거의 모든 지역에 광범위하게 조직되어 있다는 점에서 우리나라의 대표적인 지역 거버넌스의 하나이다. 개별 협의회에 따라 활동성과는 크게 다르지만, 전국의 모든 협의회들이 연간 실천하는 단위사업들은 약 3,000여건에 이르는 것으로 파악되고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 15). 이러한 실천사업 중에서 특별히 성과가 있는 사업으로는 ‘생태계 복원, 자연학습장 조성, 현장체험 학습프로그램의 개발’ 등을 들 수 있다(환경부, 2004: 113). 개별 협의회들의 단위사업 수준에서가 아니라 협의회 전체로서 그 동안 이룩한 성과를 든다면, 무엇보다도 지속가능한 발전에 대한 주민의 이해 및 사회적 인식 제고, 자발적인 시민참여의 전통 확립 및 민·관파트너십의 기반 조성을 들 수 있을 것이다(지속가능발전위원회, 2005: 17-18).

이러한 의미 있는 성과가 없는 것은 아니지만, 적지 않은 문제를 안고 있는 것이 또한 사실이다. 첫째로 외형적 성장에도 불구하고 운영 여건이 매우 열악한 협의회가 적지 않다. 2005년의 보고 자료에 따르면 상설사무국을 설치한 곳이 42.9%에 불과하고, 사무국이 있는 경우에도 상근 인력은 평균 1.5명 수준이다. 전체 협의회들의 16.9%는 전혀 예산을 확보하지 못하고 있고, 예산이 있는 경우에도 편차가 커서 광역자치단체의 경우 13억 9,400만 원에서부터 4천만원까지 그리고 기초자치단체의 경우 4천 1백만원에서부터 20만원까지 분포를 보이고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 17; 정규호, 2005: 43-44). 이로 미루어 보아, 기구만 형식적으로 갖추었을 뿐 활동을 할 수 있는 여건이 뒤따르지 않는 곳이 적지 않음을 알 수 있다.

둘째로, 이행 능력을 갖지 못함으로써 수립된 지방의제21이 보고서에 머무는 경우가 많다. 이 점에서 의제21추진협의회들의 효과성은 높지 못하다고 할 수 있다. 수립한 행동계획을 실천하지 못하는 것은 전술한 바 있듯이 물적·인적 여건이 미비한 데도 원인이 있지만, 보다 근본적으로는 자치단체의 ‘실천의지의 부족’에 원인이 있는 것으로 지적되고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 59).

셋째로, 전반적으로 지방의제21과 지속가능한 발전에 대한 이해가 부족하다. 지방의제21 수립단계에서 ‘몇몇 전문가와 시민환경단체 활동가들의 역량에 의존하여 사업이 진행된 결과 자치단체들은 지방의제21을 단순한 보고서로 이해’하는 경향이 있다(지속가능발전위원회, 2005: 58). 이러한 이해의 부족은 비단 지자체 공무원에게만 있는 것은 아니다. 지속가능한 발전을 환경, 경제 및 사회의 복합적 측면에 걸친 문제로 보지 못하고 환경

중심으로 생각하는 경향은 더 넓은 층에 확산되어 있다. 그 결과 ‘지방의제21의 내용이 지방 차원의 환경계획 수준으로 전락했으며, 실천 활동 또한 시민 참여적 환경프로그램 수준에서 이루어져 왔다’ 는 비판이 있다.(환경부, 2004: 120; 정규호, 2005: 45).

<표 3> 지방의제21 추진 현황

지자체	전체 지자체수			수립 완료 지자체 수			미착수
	광역시	기초	계	광역시	기초	계	
계	16	234	250	16	213	229	21
서울	1	25	26	1	25	26	—
부산	1	16	17	1	16	17	—
대구	1	8	9	1	8	9	—
인천	1	10	11	1	8	9	강화군, 옹진군
광주	1	5	6	1	2	3	동구, 서구, 광산구
대전	1	5	6	1	1	2	동구, 중구, 서구, 유성구
울산	1	5	6	1	1	2	남구, 중구, 동구, 북구
경기	1	31	32	1	30	31	동두천시
강원	1	18	19	1	15	16	홍천군, 횡성군, 영월군
충북	1	12	13	1	11	12	증평군
충남	1	16	17	1	13	14	계룡시, 금산군, 청양군
전북	1	14	15	1	14	15	—
전남	1	22	23	1	22	23	—
경북	1	23	24	1	23	24	—
경남	1	20	21	1	20	21	—
제주	1	4	5	1	4	5	—

출처: 지방의제21전국협의회 홈페이지(<http://www.la21.or.kr/지방의제21/추진현황>)

참고: 2005년에 수립중인 지방의제21은 완료된 사례에 포함시켰음

넷째, 거버넌스에 대한 이해가 부족하다. 거버넌스 운영의 경험이 없는 가운데 지방의제 21 수립을 계기로 해서 전국 각 지역에 거버넌스 체계가 도입됨에 따라 형식적 참여에 그치는 경향이 있다. 형식적 참여의 문제는 기업 측에서 특히 자주 나타난다. 지방자치단체의 경우에도, 환경단체의 활동에 예산을 지원하는 것으로 역할과 책임을 다하는 것으로 생각하는 경향이 없지 않음이 지적되고 있다(환경부, 2004: 120; 지속가능발전위원회, 2005: 58).

2) 지역혁신협의회

(1) 설치 및 운영의 개요

지역혁신협의회는 지역의 산·학·연·관 등 다양한 혁신 주체들 간의 네트워크로서 지역혁신과 내발적 지역발전을 견인하는 기구이다. 중앙정부의 정책적 의지에 따라 조직된 기구이기 때문에 제도화의 수준은 매우 높다. 지방의제21추진협의회가 주로 조례에 근거를 두고 설치·운영되고 있는 반면에 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법 제28조 및 제29조에 설치 근거를 두고 있다. 지역혁신협의회의 역할은 흔히 네 가지로 설정되고 있다. 네 가지 역할은 지역의 혁신발전계획을 심의하고 추진과제와 전략을 설정하거나, 혁신사업에 대한 우선순위를 조정하는 조정자로서의 역할(coordinator), 협의회를 통한 지역혁신주체 간 네트워킹을 주도하고 지역혁신체계의 형성을 촉진하는 촉진자로서의 역할(facilitator), 지방과 중앙 간의 원활한 의사소통의 창구 및 다리의 구실을 하는 중앙과 지방의 다리로서의 역할(bridge), 지역사회 혁신분위기 확산 및 혁신역량 강화를 위한 혁신자로서의 역할(innovator) 등이다.³⁾

시·도 지역혁신협의회는 2003년 6월 25일(대구·경북지역혁신협의회)부터 2004년 6월 28일(서울특별시지역혁신협의회)까지의 비교적 짧은 기간에 모두 조직되었다. 광역자치단체의 지역혁신협의회는 대부분 시·도 단위로 조직되었으나, 전국의 두 곳에서는 두 개의 광역자치단체가 하나의 초광역지역혁신협의회를 구성하였다. 대구·경북지역혁신협의회와 광주·전남지역혁신협의회가 그것이다.

시·군·구 지역혁신협의회는 조금 늦게 조직되기 시작하여 현재 전국 234개 기초자치단체의 55.6%인 130개에 시·군·구지역혁신협의회 구성되어 있다. 기초자치단체들은 한편으로 개별적으로 시·군·구지역혁신협의회를 설치하면서, 인접한 다른 시·군과 함께 또 다른 의미의 ‘초광역’ 지역혁신협의회를 구성하기도 한다. 경북북부지역혁신협의회(안동, 영주, 상주, 문경, 의성, 청송, 영양, 영덕, 예천, 봉화, 울진 등 11개 시·군), 가야문화권지역발전·혁신협의회(대구 달성군, 경북의 성주군과 고령군, 경남의 창녕군, 거창군, 합천군, 함양군 및 산청군, 전북의 장수군과 남원시 등 4개 시·도의 10개 시·군), 설악권 지역혁신협의회(강원도의 속초시, 고성군, 양양군, 인제군 등 4개 시·군) 등이 그것이다. 지역별 시·군·구 지역혁신협의회의 조직 현황은 다음의 <표 4>와 같다.

지역혁신협의회는 산하에 3-5개의 분과협의회를 두고 있다. 일반적으로 시·군·구지역혁신협의회에는 3개의 분과협의회가 그리고 시·도 지역혁신협의회에는 5개의 분과협의

3) 전국지역혁신협의회 홈페이지(<http://www.innoregion.net>) 참조

회가 설치되어 있다. 본 협의회 위원이 분과협의회 위원을 겸하는 ‘통합형’ 과 그렇지 않은 ‘분리형’ 이 공존하고 있다. 전체 14개 시·도 지역혁신협의회 중에서 서울, 대구·경북, 광주·전남, 경기, 충북, 경남, 충남 등 7개 협의회가 ‘통합형’ 을 취하고 있다. 충남지역혁신협의는 최근에 ‘분리형’ 에서 ‘통합형’ 으로 전환한 경우이다. 국가균형발전위원회에서는 ‘통합형’ 을 권장하고 있다.

<표 4> 기초자치단체의 지역혁신협의회 설치 현황

지역	총 기초 지자체	설치 지자체	지역혁신협의회 내역
계	234	133	
서울	25	0	—
부산	16	1	중구
대구	8	0	—
인천	10	3	중구, 강화, 옹진
광주	5	0	—
대전	5	1	서구
울산	5	0	—
경기	31	7	김포, 안성, 의정부, 동두천, 화성, 양주, 양평
강원	18	17(+1)	춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 삼척, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양, 설악권
충북	12	12	청주, 충주, 제천, 청원, 보은, 옥천, 영동 증평, 진천, 괴산, 음성, 단양
충남	16	10	서산, 부여, 서천, 당진, 예산, 홍성, 청양, 금산, 공주, 연기
전북	14	14	전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전남	22	22	목포, 여수, 순천, 나주, 광양, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안
경북	24	23(+2)	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진, 울릉, 가야문화권, 경북북부권
경남	20	19	마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천
제주	4	1	제주

자료: 전국지역혁신협의회 홈페이지(<http://www.innoregion.net>)

참고: 가야문화권지역발전·혁신협의회는 대구, 경북, 경남 및 전북의 기초자치단체를 포함하고 있지만, 전국지역혁신협의회의 분류에 따라 경북에 포함시켰음

시·도지역혁신협의회의 경우, 지역혁신협의회 의장은 초기에는 지자체장이 맡는 경우가 적지 않았으나, 최근에는 모든 지역협의회의 의장을 민간인이 맡고 있다. 대체로 대

학 총장, 시·도연구원장, 대학 교수, 상공회의소 회장 등이 의장을 맡고 있다. 시·도지역 혁신협의회의 경우, 본 협의회 위원의 수는 최소 34명(울산)에서 최대 131명(광주·전남)까지 다양하다. 대체로 초광역으로 조직된 협의회와 ‘통합형’을 취하는 협의회가 많은 수의 위원을 위촉하고 있다. 지역혁신협의회에 위원으로 참여하는 혁신 주체들은 학자, 기업인, 연구원, 언론인, 자치단체 공무원, 지방의회 의원 등 실로 다양하다. 2005년 11월에 발표한 국가균형발전위원회의 자료에 의하면, 시·도 지역혁신협의회의 위원은 학계와 산업계 인사가 가장 많고 그 다음으로 연구원, NGO 관련 인사 등의 순서로 큰 비중을 차지하고 있다(<표 5> 참조).

시·도지역혁신협의회의 경우, 협의회실무를 지원하는 사무국을 대체로 갖추고 있으나, 기존의 지자체 유관기관이 사무국을 맡게 됨으로써 전담 직원보다는 겸임 직원을 활용하는 경우가 많다. 사무국은 시·도연구원(10개), 전략산업기획단(2), NGO(1), 광역지자체(1개)에 두고 있다.

<표 5> 전국 시·도지역혁신협의회 위원의 직능별 분포

분야	학계	산업계	연구원	NGO	언론계	광역 공무원	광역 의원	유관 기관	여성계
인원 (%)	221 (30.5)	112 (15.4)	51 (7.0)	50 (6.9)	47 (6.5)	47 (6.5)	43 (5.9)	40 (5.5)	25 (3.4)
분야	공사/ 공단	금융계	문화 관광	기초 공무원	기초 의원	농업 경영인	노동계	법조계	계
인원 (%)	19 (2.6)	19 (2.6)	13 (1.8)	13 (1.8)	10 (1.4)	7 (1.0)	6 (0.8)	2 (0.3)	725 (100.0)

출처: 국가균형발전위원회(2005): 16쪽.

(2) 성과와 한계

지역혁신협의회가 설치·운영된 기간이 3-4년 정도이기 때문에 그 성과와 한계를 논의하는 일은 아직 시기상조이다. 그러나 향후 개선할 과제를 도출하고, 지역 거버넌스의 발전 방향과 관련된 시사점을 추출해 본다는 취지에서 그 동안의 운영을 통해 이룩한 성과와 드러난 한계를 지적해 보고자 한다.

지역혁신협의회의 성과로 지적할 수 있는 것은 우리나라에서는 처음으로 지역의 다양한 주체들이 네트워크를 형성하여 지역혁신 및 지역발전을 논의하는 장을 마련했다는 점을 들 수 있다. 종전에도 지역발전을 논의하는 장이 없었던 것은 아니지만, 대체로 관계, 경제계, 학계, NGO 등의 각 부문별로 지역발전을 논의하는 수준을 크게 벗어나지 못했다. 관점의 조정이나 공동 기획은 시도되기 어려웠다. 지역혁신협의회의 운영으로 그 동안 지역에

서 협력보다는 상호 견제와 갈등의 관계 속에 놓여 있었던 다양한 세력들이 네트워킹을 통한 지역혁신과 지역혁신을 통한 지역발전이 중요하다는 점을 인식하게 된 것은 중요한 성과라고 본다. 또한 효과성을 떠나 지역의 문제를 거버넌스적 접근을 통해 해결하고자 한 것도 의미 있는 일이다.

지역혁신협의회가 민간부문의 다양한 인사들을 참여시킴으로써 지역 거버넌스로서의 틀을 갖춘 것은 분명하지만, 전반적으로 거버넌스의 실제 운영에서는 여러 가지 한계를 드러내고 있다. 여기에서 말하는 거버넌스의 실제 운영 측면이란 의제설정, 정책결정 및 정책집행 과정에 각 주체들이 어느 정도 참여하였고, 설정한 활동 목표가 어느 정도 달성되었는가 하는 점이다. 이것은 지역혁신협의회가 공개성의 측면에서는 만족스러운 수준에 도달했지만, 참여성과 효과성의 측면에서는 아직도 해결해야 할 과제를 많이 안고 있음을 나타낸다.

지역혁신협의회 전체의 활동을 평가하는 데 있어서 유의해야 할 점은 지역혁신협의회 활동이 지역에 따라서 큰 차이를 보인다는 사실이다. 협의회의 활동은 다양한 지표를 통해 파악될 수 있으나, 여기에서는 회의 개최 빈도를 기준으로 하여 활동을 평가해 보기로 하겠다. 2005년 1월의 내부 회의 자료에 따르면, 시·도지역혁신협의회의 경우, ‘협의회의 개최빈도는 협의회 설치기간 및 지역여건에 따라 편차가 심하여 본 협의회의 경우 최소 2회에서 최대 9회, 분과협의회의 경우 최소 0회에서 최대 73회’ 개최된 것으로 파악되고 있다. 문제는 회의 개최 빈도에 있어서 편차가 크다는 사실이 아니라 개최 빈도가 높은 협의회가 과연 몇 개나 되는가 하는 점이다. 회의 개최 빈도가 높은 협의회는 초광역으로 조직된 두 개의 지역혁신협의회를 포함하여 3-4개에 지나지 않는다.

대부분의 시·도지역혁신협의회가 회의를 자주 개최하지 않는 것은 협의회 내외의 관계자 및 기관이 협의회의 역할을 매우 제한적으로 이해하고 있기 때문이다. 국가균형발전위원회 관계자들이 인정하듯이, 대다수의 지역혁신협의회는 아직 ‘중앙정부에서 부여한 기능인 「지역혁신발전 5개년계획」의 수립, NURI, RIS시범사업 및 산학협력사업 등과 관련된 내용을 심의하는 데’ 머무르고 있다. 여기에 덧붙여 세미나 등 연찬회를 개최하는 것이 대부분의 시·도지역혁신협의회가 하고 있는 일이다. 지역혁신협의회 주요 기능을 지역발전과 관련된 의제설정과 정책결정이라고 할 때 이러한 기획 및 조정의 활동보다는 지자체에 설치되어 있는 일반 위원회처럼 심의 기능에 머무르고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 왜 많은 시·도지역혁신협의회가 제한된 활동에 머무를 수밖에 없게 되었는가?⁴⁾ 첫째로, 지역혁신협의회 위상이 법제도상으로 제대로 정립되어 있지 못하다. 이론

4) 시·군·구지역혁신협의회의 문제점에 대해서는 박길용의 연구(2006)를 참고하기 바람. 개략적으로 소개하면, 조직 구성의 측면에서는 관 주도 구성으로 인한 위원의 전문성 결여가 가장 큰 문제로 지적되고

상으로 협의회는 지역혁신체계의 중추 기관으로서 조정자, 촉진자, 중개자, 혁신자 등의 역할을 수행하도록 되어 있지만, 법제도가 이를 뒷받침하지 못하고 있다. 다시 말해서 지역혁신협의회는 법제도상으로 심의기구의 이상의 기능을 갖고 있지 못하다. 국가균형발전 특별법에 의하면, 지역혁신발전계획의 수립(제6조) 및 지역혁신체계의 구축(제10조)은 시·도지사의 권한으로 되어 있고, 지역혁신협의회는 지역혁신발전계획의 수립에 관한 사항, 당해 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의·조정에 관한 사항 및 그 밖에 시·도협의회 의장이 부의하는 사항을 심의하도록 되어 있다. 이러한 법제도상의 한계 때문에 지자체도 ‘협의회를 심의기구로 규정하고’ 거버넌스적 접근보다는 관료와 일부 전문가들이 지역발전계획을 주도하는 종전의 ‘기술관료 주도적 지역발전’을 쉽게 유지할 수 있게 된다(박재묵, 2004: 44).

둘째로, 협의회위원의 인선에도 문제가 있다. 위에서 언급한 법제도상의 한계는 지역혁신협의회 의장의 리더십 및 위원들의 전문성과 열정에 의해 어느 정도 극복될 수도 있으나, 많은 협의회들의 경우 위원들의 인선이 전문성이나 혁신성보다는 각 부문의 대표적 직책 보유자 중심으로 이루어짐으로써 협의회가 법제도상의 한계를 넘어서지 못하고 있다. 사실상 주요 기관의 기관장들은 열정이 있다손 치더라도 고유의 직무 수행 때문에 지역혁신협의회 직무에 시간을 할애하지 못한다. 이러한 위원 층의 현실 여건과 지자체의 관주도적 의사결정 선호 경향이 상승작용을 일으켜 지역혁신협의회가 활성화되지 못하고 있다.

셋째로, 협의회들의 조직 구조에도 문제가 있다. 한 마디로 말해서 ‘분리형’ 조직구조는 지역혁신협의회들의 형식화를 조장하고 있다. 본 협의회들의 구성원과 분과협의회들의 구성원이 다른 ‘분리형’을 취할 경우, 실질적인 심의 기능조차도 분과협의회에서 이루어지게 됨으로써 본 협의회는 년 2회 정도의 회의를 갖는 형식적 기구로 전락하기 쉽게 된다. 이런 점에서 완전통합형 또는 부분통합형으로의 조직 구조 개편이 요구되고 있다.

넷째로, 지역혁신협의회들의 재정과 인력이 허약하다. 초기와는 달리 대체로 사무국이 갖추어져 있기는 하지만, 대체로 지자체와의 현실적 권력 관계 속에서 독자성을 발휘하기 어려운 시·도연구원 또는 전략산업기획단에 사무국이 설치되어 있고, 겸무 직원을 활용하는 경향이 있다.

지역혁신협의회들의 운영 개선과 관련해서 주목해야 할 것은 과거부터 지방분권 및 균형발전을 둘러싼 시민사회의 움직임이 활발했던 지역에서는 협의회도 초광역으로 구성되었고, 협의회들의 운영도 활성화되어 있다는 사실이다. 이러한 지역에서는 지자체와 시민사회

있고, 협의회 운영의 측면에서는 위원들의 법적 지위가 불분명하다는 점, 예산 지원이 없어 활동에 어려움이 있다는 점, 지방정부가 협의회를 충분히 활용하지 못한다는 점 등이 지적되고 있다(박길용, 2006: 61-64).

간의 권력 관계가 비교적 균형을 이루고 있기 때문에 시민사회 부문의 참여가 활성화될 수 있었다고 할 수 있다.

2. ‘성공적’ 지역 거버넌스

1) 대포천살리기운동

(1) 대포천살리기운동과 ‘자발적 협약’의 개요

대포천살리기운동은 지역주민, 지방자치단체 및 중앙정부가 협력하여 지역 하천의 수질을 획기적으로 개선한 사례로서 성공적인 지역운동 및 지역 거버넌스로 널리 알려져 있다. 대포천은 경남 김해시 상동면에 위치한 길이가 약 8.9km, 폭이 10-40m 그리고 유역면적이 33,93km²인 지방 2급 하천이다. 이 하천은 부산시민의 상수원인 낙동강 물금취수장으로부터 약 300m 상류에서 낙동강과 합류한다. 대포천살리기운동의 진원지인 상동면은 1,652세대에 3,982명이 거주하는 농촌이다. 농촌이기는 하지만, 대도시 인접지역이기 때문에 600개 이상의 공장, 100개의 이상의 식당, 70여 축산농가 등의 환경오염 유발 시설이 있다. 1970년대까지만 해도 대포천에는 맑은 물이 흘렀으나, 지역개발과 공장의 증설로 수질이 악화되어 운동이 일어나던 1997년경에는 3급수 이하로 수질이 악화되었다.

대포천살리기운동은 1997년 1월 정부가 4대강수계특별법의 전신이라 할 수 있는 상수원수질개선특별조치법을 입법 예고하면서 이 법의 제정을 반대하기 위해 김해시의 상동면을 비롯한 5개 읍·면의 번영회가 주축이 되어 같은 2월 하순부터 전개한 ‘상수원수질개선특별조치법반대운동’으로 거슬러 올라간다. 주민들은 이 법안이 통과되어 대포천 유역이 상수원보호구역으로 지정될 경우, 생활상의 불편은 물론 토지가격의 하락 등 재산상의 불이익이 초래될 것을 우려하여 ‘상수원수질개선특별조치법반대대책위원회’를 구성하여 법 제정에 대한 반대운동을 조직하게 된 것이다. 따라서 이 운동은 ‘대포천살리기운동’이라기보다는 ‘상수원보호구역지정반대운동’의 성격을 갖고 있었다. 주민들은 탄원서 발표, 여·야 정당을 상대로 한 법 제정의 부당성 설명, 농민후계자연합회 등의 조직을 활용한 대정부 건의 등의 활동을 폈다. 주민들이 반대운동을 조직하게 된 데는 위 특별조치법이 ‘주로 취수장 인근을 규제·관리하는 것이었는데, 낙동강 오염의 경우는 대구, 구미 등 중하류지역의 오폐수가 주된 원인임에도 불구하고 단순히 취수장 주변을 보호구역으로 지정하는 대책은 임시방편이며 근본적인 대책이 아니라는 인식이 작용하였다(홍성만·유

재원, 2004: 101).

반대운동이 주민 대다수로부터 호응을 얻지 못하게 되자, 우선 대포천을 살리고 행정당국에 상수원보호구역 지정을 유예해 주도록 요구하자는 의견이 대두되었다. 대포천 유역에는 다양한 오염원이 이미 들어서 있었고, 또한 증가하고 있었으며, 수질도 이미 크게 오염되어 있었으므로 ‘이 지역의 오염을 방지할 경우 인접한 낙동강 수계의 오염을 비롯하여 물금 취수장의 수질에도 악영향을 줄’ ‘가능성이 주민들의 눈에도 명백하게 인지’(유재원·홍성만, 2005: 178)되고 있었다. 이런 점 때문에 수질개선 없이 상수원보호구역 지정을 반대하기는 어렵다는 판단이 작용했다고 할 수 있다. 이에 따라 1997년 4월 1일 ‘상수원수질개선특별조치법반대대책위원회’를 대신하는 상동면수질개선대책위원회가 조직되었다.

상동면수질개선대책위원회가 조직된 후에도 일정기간 법 제정 반대운동과 수질개선운동이 함께 진행되다가 점차 수질개선운동 쪽으로 활동을 집중시켜 나갔다. 이 때 주민들은 1세대 당 2-3천원의 성금을 내어 약 3천만 원의 수질개선대책위원회의 자금을 마련하고 유급 감시원 2명을 배치하여 하천감시활동을 하게 했다. 매월 2회 이상 정기적으로 하천정화사업을 수행하고 지역 농협공판장에서는 세제를 판매하지 않도록 했다. 주민들이 외지에서 세제를 사오는 사례가 발생하자 세제 안 쓰기에서 덜 쓰기로 바꾸기도 했다. 지역공장협의회를 통해 폐수 무단 방류를 자제케 하고 축산농가가 오폐수를 방류하는 경우에는 고발하기도 하였다. 하천 내에 퇴적된 부유물질은 손으로 청소하였다. ‘물 맑은 상동면 만들기’에 관한 서한문을 작성하여 가정과 사업장에 배포하였다.

대포천살리기운동의 경우, 행위주체들 간의 네트워크는 두 가지 형태로 나타났다. 그 하나는 중앙정부(환경부), 지자체(김해시와 경상남도), 지역 주민(상동면수질개선대책위원회) 간의 네트워크이고 다른 하나는 상동면 수질개선대책위원회를 구성하는 일반 주민, 마을 이장단, 부녀회장단, 공장 대표, 축산농가 대표, 음식점업주 대표, 사회단체 대표 및 새마을운동단체 지도자 간의 네트워크이다. 전자는 정부-주민 간 협력적 네트워크라고 한다면, 후자는 공동체 내부의 자율규제 네트워크라 할 수 있다(김창수, 2004: 71; 유재원·홍성만, 2005: 173; 이민창, 2004: 77). 이런 점에서 대포천살리기운동은 상위 거버넌스(macro-level governance)와 하위 거버넌스(micro-level governance)가 결합된 ‘multi-level governance’⁵⁾의 사례라 할 수 있다(유재원·홍성만, 2005: 175-176).

5) 유재원과 홍성만은 Richards & Smith로부터 multi-level governance의 개념을 차용하면서 번역어를 상요하지 않았으나, 여기에서는 이를 ‘중층 거버넌스’라고 번역해서 사용하고자 한다.

(2) 성과

대포천살리기운동의 성과 중에서 빼놓을 수 없는 것은 우선 획기적인 수준으로 수질을 개선했다는 점이다. 운동을 전개하기 이전에 3급수에 해당하던 수질을 이듬해인 1998년 3월에는 BOD 0.7ppm으로 BOD기준 1급수를 달성했다. 1998년의 평균 BOD기준 수질은 0.7ppm이었다. 대포천의 수질에 대한 자료들이 다소 차이를 보이고 있기는 하지만, 대포천 살리기운동의 공식 홈페이지(<http://daepocheon.gimhae.go.kr/>) 자료에 따르면 대포천 수질의 변화 추이는 <표 6>과 같다. 2005년도도의 평균 수질도 2급수 수준인 것으로 알려져 있다.

<표 6> 대포천의 연평균 수질의 변화 추이(BOD 기준)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
연간 변화	상반기: 4.5	0.7(3월) 1.0(8월)	0.8(3월) 0.8(8월)	0.7(3월) 0.4(8월)	1.0(3월) 0.9(8월)	-(3월) 0.5(8월)	0.75(3월) 1.1(8월)	1.2(3월) 1.5(8월)
평균	4.5	0.7	1.0	1.4	1.6	0.5	0.9	1.35
수질등급	3	1	1	2	2	1	1	2

출처: <http://daepocheon.gimhae.go.kr/rescue/03.jsp>.

이러한 주민들의 수질개선 노력에 힘 입어 2002년 4월 3일 주민 대표, 지자체 및 중앙정부 간의 「김해 대포천 수질개선·유지에 관한 자발적 협약」을 체결하였다. 주민 대표로는 김해시수질개선대책협의회 회장과 상동면수질개선대책위원회 회장이, 지자체에서는 김해시장과 경상남도지사가 중앙정부 대표로는 환경부장관이 협약서에 서명하였다. 협약의 내용은 상동면수질개선대책위원회의 구성, 주민의 대포천 수질 연평균 1급수 유지, 기준수질 유지를 위한 상동면수질개선대책위원회의 활동 내용, 기준 만족 시 낙동강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률에 의한 주민지원사업비 지원 및 위 법 관련 규정 충족 시 상수원보호구역 지정과 오염총량관리제 시행 유예 등이다. 이러한 협약 체결 후 2004년 3월 주민의 자율적 노력에 의한 수질개선지역으로 지정을 받았고, 주민지원사업비도 지원받았다.

(3) 성공적 지역 거버넌스의 요인

대포천살리기운동의 성공 요인은 상·하위의 두 가지 거버넌스별로 논의할 수 있으나, 우선 중층 거버넌스적 특징이 운동을 성공적으로 이끄는 데 유리하게 작용한 것으로 볼 수 있다. 상호 밀접하게 관련되어 있는 상·하위 거버넌스가 상호 강화를 시켜주었기 때문이다. ‘대책위원회라는 하위 거버넌스의 효율적 운영은 환경부, 김해시, 대책위원회를 연결하는 상위 거버넌스의 형성과 발전적 운영에 기여하고 있고, 이와 동시에 상위 거버넌스

의 성공적 운영은 하위 거버넌스의 추진력과 탄력을 더하는 요인이 되고 있다’ (유재원 · 홍성만, 2005: 176).

하위 거버넌스인 자율규제 네트워크를 효율적으로 작동하게 만든 요인들은 다음과 같다. 첫째, 의제의 특성과 관련된 것으로서 대포천의 수질개선문제는 단순한 환경보전 차원의 문제가 아니라 주민의 실질적인 이해관계가 걸린 문제였다는 점이다. 상수원보호구역으로 지정될 경우, 행위제한으로 인한 생활상의 불편 및 재산상의 불이익이 예상되었기 때문에 자율규제 네트워크에 적극적으로 참여하게 되었다.

둘째, 지역사회의 특성과 관련된 것으로서 대포천유역은 공동체적 연대감을 가지고 있다는 점이다. 또한 초기의 특별조치법제정반대운동에서 보듯이, 생활상의 위기가 외부로부터 주어지고 있다는 인식이 주민의 공동체적 감정을 더욱 강화시킨 것으로 볼 수 있다. 주민 이외에 600개가 넘는 공장에는 주로 부산으로부터 출퇴근하는 ‘이질적인’ 업주와 종업원이 있었지만, 이들이 사용하는 식수가 대포천의 수질로부터 영향을 받기 때문에 자율규제 네트워크에 참여하지 않을 수 없었다. 이러한 공동체적 요소 때문에 자율감시체계를 통한 단속과 고발이 작동할 수 있었고, 만장일치 형태의 의사결정 방식, 비용분담, 세제 적게 쓰기 등의 자발적 수질개선 참여가 가능했다.

셋째로, 조직화의 기법과 관련된 것으로서 토착조직 및 토착 리더십을 적극적으로 활용하고 오염발생 집단별 의사결정방식 도입하였다. 대책위원회는 마을이장단, 부녀회회장단, 새마을운동단체 지도자, 영농후계자 등의 토착조직 리더십의 적극적인 참여로 총체적 동원(total mobilization)을 할 수 있었다. 또한 ‘수질개선을 위한 활동의 조직화 노력은 다양한 오염원별로 이루어졌다.’ 주요 오염발생 집단인 공장, 축산농가, 음식점 및 지역주민이 각각 수질개선을 위한 회의를 갖고 실천방안을 찾도록 함으로써 효율적으로 목표를 달성할 수 있었다(홍성만 · 주재복, 2003: 484).

넷째, 합의 동원(consensus mobilization)과 관련된 것으로서 주민들의 공동학습과 적극적인 내부 홍보가 있었다. 문제의식의 공유를 위해 대책위원회는 주민대표들을 이끌고 이미 상수원보호구역으로 지정된 부산시 기장군 철마면을 방문하여 지정 후에 다가올 생활상의 불편과 지가 하락으로 인한 재산상의 손실을 피부로 느끼게 하였다. 또한 대책위원회는 주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 ‘수질개선대책에 대한 6종의 홍보전단 58,000매를 제작하여 배포’ (유재원 · 홍성만, 2005: 182)하였다.

다섯째로 리더십과 관련된 것으로서 몇몇 지도자들의 창의적이고 적극적인 활동이 있었다. 특히 상동면수질개선대책위원회 및 김해시수질개선대책협의회의 회장들의 역할이 컸다. 연구자들은 이들의 역할이 ‘사회 및 정책창도자’ (social or policy entrepreneur) 또는

기업가적 정치가(entrepreneurial politician)라고 평가하고 있다(유재원·홍성만, 2005: 182; 김창수, 2004: 85).

상위 거버넌스의 성공적 형성에는 일단 하위 거버넌스의 성과가 절대적인 영향을 미쳤다. 주민들이 약 1년간의 활동으로 3급수에서 1급수로 수질을 개선한 것이 지자체는 물론 중앙정부의 신뢰를 이끌어내었고 이러한 신뢰를 바탕으로 하여 협력의 관계가 조성될 수 있었다. 중앙정부는 대포천의 수질개선 사례를 계기로 해서 ‘주민의 자발적인 노력에 따라 수질이 개선된 지역은 상수원보호구역에서 유예할 수 있다’는 규정을 낙동강수계특별법에 반영하였다. 김해시 역시 주민의 편에 서서 중앙정부에 보호구역 지정을 유예해 줄 것을 요청하였고, 실제로 주민들의 활동을 측면에서 지원하였다(유재원·홍성만, 2005: 185).

2) 시화지역지속가능발전협의회

(1) 협의회의 구성과 운영

시화지역지속가능발전협의회는 시화지구 간척사업으로 조성된 간척지의 활용을 의제로 하여 중앙정부, 지자체, 시민단체, 전문가, 지역 주민이 참여하여 2004년부터 운영되고 있는 일종의 참여적 의사결정 기구이다. 시화호는 원래 간척사업 당시에는 담수호로 조성되었으나, 심각한 수질오염을 달리 해결할 길이 없어 정부는 1997년부터 수문을 개방하여 담수호를 해수호로 전환시켰다. 담수호 조성 계획은 실패로 돌아갔지만, 방조제 공사로 시화호 주변에는 방대한 간척지가 새롭게 조성되게 되었다.

유통과 정부의 수질개선대책 시행으로 시화호의 수질이 어느 정도 개선됨에 따라 정부는 2003년 9월에 13개 관련기관의 모임인 ‘시화정책협의회’를 구성하여 시화지구 개발에 대한 기본구상을 수립하였고, 이 구상에 대한 공청회를 같은 해 12월 12일에 개최하였다. 1999년부터 ‘희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의’(아래에서는 ‘시화호연대회의’로 약칭함)를 구성하여 생태공원 조성을 통한 관광지화 방안을 골자로 하는 개발안을 내놓았던 지역의 시민단체들은 공청회에서 발표된 「시화호종합이용계획(안)」에 대해 강력한 반대 의사를 표명했다. 며칠 후 정부는 시화호연대회의와 국회 환경경제연구회가 공동으로 주관한 시화호정책토론회(2003년 12월 15일)에 참여하여 이 자리에서 전문가 및 지역주민이 「시화호종합이용계획(안)」에 대해 제기한 문제점들을 인정하고, 2003년 12월 16일에는 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여 정부계획을 확정하겠

다는 내용이 포함된 입장을 표명하였다. 이러한 정부의 입장에 대해 시화호연대회의는 정부에 대해 시민단체가 추천하는 전문가를 수용할 것, 의사결정을 다수결방식이 아닌 이해 당사자가 납득할 때까지 토론을 통해 합의를 도출할 것, 논의사항을 홈페이지를 통해 공개할 것을 요구하였다. 이러한 시화호연대회의의 요구를 정부가 전격적으로 수용함에 따라 2004년 1월 16일 시화지역지속가능발전협의회(아래에서는 ‘시화지역협의회’라 함)가 구성되게 되었다. 개발 측과 시민환경단체가 참여한 대립을 보여 왔던 시화호 지역에 협의를 통한 문제 해결이 시도되기 시작한 것이다.

시화지역협의회의 위원장은 정부 측 1인과 민간 측 1인이 함께 맡고 있다. 위원은 30인 내외로 구성하도록 운영세칙에 규정하고 있다. 현재 위원의 수는 공동위원장 2인, 자문위원 4인, 일반위원 32인을 포함해서 총 38인이다. 자문위원은 3개시 국회의원 4인으로 구성되어 있다. 일반위원은 정부 및 지자체 위원 12인(건설교통부 담당과장, 환경부 담당과장, 해양수산부 담당과장, 산업자원부 담당과장, 경기도의 관련과장 2인, 시흥시·안산시·화성시의 담당국장 각 2인), 공공기관 4인(수자원공사 담당처장 등 3인, 한국산업단지공단의 담당지사장), 민간위원 16명(시흥시·안산시·화성시의 시의원 각 1인, 시흥시·안산시·화성시의 시민환경단체 회원 중 관련분야 전문가 8인, 위 시민단체에서 추천하는 연구기관 및 학계 전문가 5인)등이 참여하고 있다(<http://www.sihwa-sd.com/협의회소개/참여기관>). 협의회의 효율적 운영을 위해 협의회 산하에 개발계획분과, 수질·생태분과, 대기분과 등의 전문분과위원회를 두고 있다. 전문분과위원회 위원은 위 민간 측 공동위원장 및 일반위원 전원과 기타 인사들로 구성되어 있다. 따라서 본 협의회와 분과 간의 관계는 통합형을 취하고 있다.

특이한 점은 협의회의 운영에 관한 사항을 운영세칙으로 정하고 있고 운영세칙에 없는 사항은 합의해서 정하도록 되어 있다. 분과는 매월 2회 이상 개최하고 전체회의는 격월로 개최하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 또한 협의회 운영은 공개하는 것을 원칙으로 정하여 회의 결과를 항상 홈페이지(<http://www.sihwa-sd.com>)에 게시하고 있다. 특히 눈에 띄는 것은 회의의 의결정족수이다. 일반적인 관례와는 달리 의결정족수를 정하지 않고 ‘출석위원 간에 최대한 합의를 도출하여 의결함을 원칙으로 한다’고 운영세칙에 규정하고 있다.

시화지역협의회는 그 동안 많은 수의 회의를 개최했다. 2004년 1월 16일 발족한 날로부터 2006년 말까지 회의 실적은 <표 7>과 같다. 전체회의, 분과회의 및 T/F회의를 합친 총회의 회수는 3년간 총 146회이다.

<표 7> 시화지역지속가능발전위원회 회의 개최 실적(2004.1.16-2006.12.31)

구 분	전체회의	개발계획분과위	수질·생태분과위	대기분과위	T/F	계
2004	12	8	9	9	—	38
2005	6	16	10	11	8	51
2006	4	16	11	7	19	57
계	22	40	30	27	27	146

자료: 임병준(2007): 4쪽

(2) 성과

시화지역협의회는 2008년 12월 31일을 활동 마감일로 정하고 아직 협의를 진행하고 있다. 지금까지 협의를 통해 이룩한 주요 합의사항은 ‘시화지역 수질·대기질 개선대책 로드맵’ 작성(2004년 7월)과 MTV사업규모의 확정(2006년 6월), MTV토지이용계획 조정(2006년 11월), 시화호 남측간척지 이용방안 합의(2004년 12월) 등이다. 이밖에 협의회 활동에 대한 주민의사 확인 및 MTV개발 사후관리·평가 등에 대해서도 협의를 하였다(정갑식, 2005: 29-30; 시화지역지속가능발전협의회, 2007: 72-92; 임병준, 2007: 7-10).

시화지역협의회의 경우, 위의 합의사항보다 더 중요한 성과로 볼 수 있는 것은 협의회를 5년이라는 장기간에 걸쳐 운영하기로 결정했다는 점과 출범 후 지금까지 중단 없이 협의회를 지속시켜왔다는 점이다. 지금까지 주로 사업추진주체의 조급함 때문에 어떤 사회적 합의기구도 이처럼 장기간에 걸친 합의 절차를 설계한 일이 없었을 뿐만 아니라 또 실제로 이처럼 장기간에 걸쳐 협의를 진행해 온 사례가 없기 때문이다(박재묵, 2007: 40). 이처럼 협의회 운영을 장기간 유지할 수 있었던 데는 다음의 요인이 작용했다.

첫째, 당사자 간의 관계가 갈등으로부터 협의로 전환되었음을 들 수 있다. 협의회 위원으로 참여하는 환경단체 실무책임자는 그 동안의 대응이 주로 정부와의 갈등과 투쟁 중심의 외부적 대응이었다면, 협의회 구성 이후에는 대화와 토론을 통한 구체적인 정책 대결과 협의 위주의 내부적 대응으로 변화하게 되었다고 술회하고 있다(임병준, 2006: 87). 이러한 전환은 참여자들이 갈등이 아닌 협의를 통해 시화지구의 개발과 보전의 방안을 마련해야 하고 또 그렇게 할 수 있다는 믿음을 갖게 되었기 때문인 것으로 보인다. 적어도 참여자들의 일부는 ‘국책사업으로 인해 공공갈등을 합리적으로 풀어나가야 하는 시대적 과제를 안고 있는 우리 사회가 주민이 직접 참여하고 주도하는 과정을 통해 갈등 해결을 위해 접근해 나가는 성공적 모델의 발굴과 전파’가 매우 중요하다는 일종의 사명감을 갖고 있다(임병준, 2006: 87).

둘째로, 목표의 공유를 들 수 있다. 협의회 참가자들은 시화호와 주변지역이 지속가능한 친환경도시로 거듭나게 해야 한다는 데 대해 합의를 하고 있다(정갑식, 2005: 29).

셋째로, 참여자들 간의 신뢰가 형성되었음을 들 수 있다. 어떤 점에서 시화지역처럼 첨예한 대립이 있었던 곳에서 갈등당사자들이 2년 6개월 동안 협의를 지속해 왔다는 것 자체가 중요한 성과이다. 이처럼 장기간에 걸쳐 협의를 지속할 수 있었던 것은 참여자 간의 신뢰가 형성되어 있기 때문일 것이다. 협의회 참여자들은 정부, 지자체, 시민단체 간의 상호 신뢰감이 형성되었다는 점을 ‘가장 큰 소득’으로 평가하고 있다(정갑식, 2005: 29).

(3) 성공적 거버넌스의 요인

그렇다면 어떻게 거버넌스 운영을 위한 튼튼한 토대가 마련될 수 있었을까? 참여자들은 많은 요인들을 들고 있지만(정갑식, 2005; 임병준, 2006), 그 중에서 중요한 요인을 추려보면 다음과 같다.

첫째로, 지역 시민단체들의 축적된 역량을 들 수 있다. 시화지역의 시민단체들은 과거 시화호오염이라는 우리나라 초유의 환경재난을 경험하면서 지역 전문가와 연대하여 현장을 모니터링하고 문제를 해결하는 독특한 행동방식을 익혀왔다. 또한 시화호연대회의의 활동에서 보듯이 스스로 개발방안을 만들어 내는 능력을 보여주고 있다.

둘째, 갈등 없이 사업을 수행하기 위해 계획단계부터 시민들과 합의하여 백지에서부터 시작하겠다는 정부부처의 태도 전환을 들 수 있다. 이러한 태도의 변화에는 사안 자체가 우리나라의 대표적인 난개발 사례인 시화호와 연관되어 있기 때문이기도 하지만, 개발과 관련된 갈등을 줄이려는 최근의 정부 방침과도 연관되어 있는 것으로 보인다.

셋째, 지역현안문제를 과학적으로 분석하여 합리적인 대안을 모색해온 전문가들을 참여시키고 있다는 점을 들 수 있다. 필요한 경우에는 지역 바깥의 전문가들까지 위원으로 위촉하여 활용하고 있다.

넷째, 협의회 운영을 위한 세부적인 운영세칙을 구성 초기부터 제정하여 이를 준수하기 위해 노력하고 있음을 들 수 있다. 갈등 해결 절차를 수행할 때 당사자들이 합의하여 마련하는 일종의 기본 규칙(ground rule)을 잘 만들었다고 할 수 있다.

다섯째, 쟁점사안에 대해서는 가급적 시한을 두지 않고 충분한 학습을 통해 관련 지식을 공유하고 토론하며 관련전문가 초청 강연, 세미나, 선진사례지역 견학 등을 통해 숙의과정을 거친다는 점을 들 수 있다. 숙의 과정을 거칠 수 있는 것은 협의회를 출범시킬 때 운영기간을 5년으로 비교적 길게 잡았기 때문이다.

여섯째, 참여적 의사결정이나 협상 등과 같은 갈등해결 절차가 요구하는 회의체 운영방

식을 따르고 있다는 점을 들 수 있다. 그 예로서 공무원의 보직 변경 시 교체 인원의 즉각적 선임, 사실 관계를 위주로 한 생산적인 토론, 참여자들의 성실한 자세 회의 결과의 철저한 관리 등을 들 수 있다.

IV. 맺음말: 대안적 지역 거버넌스의 모색

앞에서 우리는 ‘외생적’ 거버넌스와 ‘내생적’ 거버넌스의 사례들을 각각 2개씩 검토하였다. 검토된 사례들은 의도적으로 선정되었고, 그 사례의 수도 매우 제한적이기 때문에 위에서 행한 검토 결과로부터 지역 거버넌스에 관한 일반화된 명제를 도출하는 것은 불가능하다. 따라서 여기에서는 ‘살기 좋은 지역사회 만들기’를 위한 지역 거버넌스를 만들어 나가는 데 고려해야 할 시사점들을 위 검토 결과로부터 도출하는 데 그치고자 한다.

‘외생적’ 거버넌스의 경우, ‘내생적’ 거버넌스에 비하여 제도화의 수준이 높고, 지역사회 엘리트층을 광범위하게 참여시키고 있다. NGO를 비롯한 민간부문의 참여 통로도 크게 열려있는 편이다. 이런 점에서 거버넌스의 개방성의 수준은 결코 낮지 않다. 그러나 참여가 형식적으로 이루어지는 경향이 있어 참여의 질이 높다고 할 수는 없다. 지방의제21추진협의회는 경우에는 지자체가 예산 지원 등 제한적인 역할만을 수행하고자 하는 경향이 있고, 기업 측은 적극적으로 참여하지 않는 경향을 보인다. 지역혁신협의회는 경우에는 관주도로 운영됨으로써 다른 민간 부문의 역할이 제한적인 경우가 많다. 또한 ‘외생적’ 거버넌스의 경우, 목표 달성의 수준도 높지 않다. 지방의제21추진협의회는 경우에는 시민 단체의 과제 수행을 위한 창구 역할 수행 등 관례화된 사업을 수행하기는 하지만, 궁극적 목표인 지속가능한 발전의 새로운 패러다임을 지역의 수준에서 정착시키는 데는 이르지 못하고 있다. 지역혁신협의회도 혁신발전계획 심의 등 소극적 역할을 수행하고 있기는 하지만, 지역발전의 비전을 만들고 혁신 주체간의 네트워킹을 주도하는 적극적인 역할을 수행하는 데는 미흡하다.

‘외생적’ 거버넌스가 갖는 이러한 한계는 기본적으로 의제 자체가 ‘외생적’인 데 기인하는 것으로 보인다. ‘지속가능한 발전’이나 ‘자립적 지방화’라는 의제가 중앙 또는 외부로부터 주어진 것이기 때문에 지역사회 수준에서는 의제 자체에 대한 이해의 수준이 낮고, 합의의 기반이 허약하며, 그 결과 지역 내부의 추동력을 충분히 확보하지 못하

고 있다. 이런 점에서 관급식(官給式) 또는 중앙공급식 의제로는 활력 있는 거버넌스 운영을 기대하기 어렵다고 할 수 있다.

이와는 달리 ‘내생적’ 거버넌스의 경우에는 개방성과 참여성의 수준이 높을 뿐만 아니라 효과성도 높은 편이다. 물론 앞에서 검토한 사례들이 모두 널리 알려진 성공 사례에 치우쳐 있기 때문에 이러한 평가를 일반화하기는 어렵다. 그러나 의제 자체가 지역사회 특유의 문제로부터 도출될 경우, 의제에 대한 이해와 합의의 수준이 높고 적극적인 참여도 가능하다는 사실은 분명하다. 특히 지역운동을 통해 의제가 결정(結晶)화된 경우, 운동을 통해 거버넌스의 단계에서 자원으로 활용될 수 있는 토착적 리더십과 네트워크가 보육될 수 있다. 대포천살리기운동의 경우에는 토착적 리더십이 자율규제체제를 만들어 내는 데 크게 기여했고, 시화지역협의회는 특정인의 리더십보다는 시화호연대회의의 활동을 통해 형성된 시민단체간의 네트워크가 지속적 운영의 기반이 되고 있다.

이러한 검토 결과를 바탕으로 하여 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 지역 거버넌스 구축의 방향을 제시해 보겠다. 첫째로, ‘살기 좋은 지역 만들기’가 활력을 갖기 위해서는 지역사회 고유의 토착적 의제가 발굴되어야 한다. 이것은 지역 주민의 삶과 밀착된 문제를 의제화해야 한다는 것을 의미한다. 생활밀착형 의제를 설정하기 위해서는 대도시와 같이 인구 규모가 크고 이질성이 높고 복합적인 문제를 안고 있는 지역사회의 경우에는 당연히 복수의 의제가 설정될 수 있어야 하고 의제마다 별도의 하위 추진기구를 두면서 이들 하위 추진기구의 활동을 조정하는 총괄 추진기구를 설치하는 것이 필요할 것이다.

둘째로, 거버넌스의 원리를 살리기 위해서는 추진기구의 운영은 가능한 한 관주도로부터 탈피해야 한다. 이것이 시민사회의 활력과 창의성을 흡수하고 산업계의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 길이다. 추진기구가 관주도로부터 벗어나기 위해서는 의제를 설정하고 추진기구를 조직화하는 단계에서부터 민간부문의 적극적인 참여가 이루어져야 한다. 지역 혁신협의회의 위원을 지자체가 단독으로 선정한 경우가 많은데, 이러한 조직 구성 방식 때문에 협의회의 전문성과 혁신성이 떨어지게 되었다는 지적이 있음을 고려해야 한다. 이런 점에서 초기에는 개방화된 임시작업집단(working group)을 구성하여 이 집단이 의제 설정과 추진기구의 인선을 맡도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째로, 중앙정부와 지자체간의 역할 분담과 협력체계의 구축이 필요하다. 중앙정부와 지자체는 수평적 협력관계를 유지하면서도 재원 조달에 있어서는 중앙정부의 기여가 있어야 한다. 지방자치의 역사가 오래된 ‘영국의 경우에도 중앙정부가 여전히 국가 자원의 배분과 국민복지증진 차원에서 핵심적인 기능을 수행하고 있다’ (차미숙, 2002: 60).

넷째로, 거버넌스의 원리에 따라 운영되는 기구에서도 리더십은 고려되어야 한다. 전문

성, 혁신성, 도덕성, 권위, 통합 능력 등의 다양한 리더십의 요소 중에서 어느 한 가지를 특별히 중요하다고 말하기는 어렵다. 다만, 오늘날 지역사회에도 보수와 개혁, 개발과 보전, 선호하는 정치집단 등을 둘러싸고 다양한 균열구조가 자리 잡고 있음을 고려할 때 통합 능력은 빼놓을 수 없는 리더십의 요소라 할 수 있다.

다섯째로, 획일적인 제도화는 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 제도화는 거버넌스의 안정적이고 지속적인 운영에 필요하지만, 법 제정 등을 통해 획일적으로 제도화하는 방식은 지양할 필요가 있다. 지역사회에 따라 새로운 추진기구를 설치할 수도 있겠지만, 기존 지역혁신협의회의 분과협의회의 하나로 설치하거나, 지방의제21추진협의회 등의 기존 기구를 활용하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 지역혁신협의회의 경우에서 볼 수 있듯이 획일적인 제도화는 지자체로 하여금 또 하나의 심의위원회를 구성하게 하는 결과를 가져올 수도 있다.

여섯째로, ‘살기 좋은 지역 만들기’를 위한 거버넌스는 합의형성체제이면서 동시에 공동학습체제이어야 한다. 자발적인 참여와 소통을 통해서 민주적인 합의형성이 이루어진다고 해도 그러한 ‘과정’이 내용을 보장해주지 않기 때문에(정규호, 2002: 22) 공동학습을 통해 ‘살기 좋은 지역’에 대한 전망과 전략을 공유하는 작업이 필요하다.

일곱째로, 장기적인 관점에서 효율적인 지역 거버넌스의 형성을 위해서는 지역 공동체의 복원 또는 창출이 요구된다. 최근 우리 사회에서 지역 만들기와 관련해서 논의되고 있는 공동체 복원론(이재열, 2006; 최병두, 2006; 윤일성, 2006)에서 강조되고 있듯이, 공동체는 단순히 지역 주민간의 돈독한 정의적 관계를 의미하는 것이 아니라 ‘지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하기 위한 의사소통과 합의에 도달하기 위한 공론의 장’(최병두, 2006: 90)을 의미한다. 따라서 공동체는 곧 사회 자본(social capital)이라 할 수 있다.

요컨대, ‘살기 좋은 지역 만들기’는 지역의 자발적인 의지가 결집되어 지역의 고유한 문제를 창의적으로 해결해가는 방식으로 추진되어야 한다. 지금까지 지역사회는 중앙정부가 배분하는 자원을 경쟁적으로 확보하는 데 힘을 쏟아 온 반면에 자기주도적 지역발전을 기획하고 실행에 옮기는 데는 익숙하지 못하다. 이렇게 된 데는 지방자치의 경험이 일천한 탓도 있겠지만, 그 동안의 중앙공급식 지역발전 추진방식에 적응하는 과정에서 형성된 일종의 타성도 한 몫을 하고 있다고 보아야 할 것이다. ‘살기 좋은 지역 만들기’는 이러한 타성으로부터 벗어나는 지방자치의 혁신으로부터 시작되어야 하고 이러한 혁신의 시작은 민간부문의 활력을 흡수할 수 있는 문자 그대로의 ‘좋은’ 거버넌스의 구축에서 찾아야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회, 2005 「참여정부의 국가균형발전정책: 비전과 성과 보고」.
- 김창수, 2004 ‘협력과 강압의 환경정책수단 선택조건: 대포천과 회동수원지 사례의 비교분석,’ 「한국사회와 행정연구」 제15권 제3호: 71-98.
- 박광순 등, 2001a 「일본 산촌의 지역활성화와 사회구조」. 경인문화사.
- , 2001b 「일본 산촌의 지역경제와 사회정책」. 경인문화사.
- 박길용, 2006 ‘지역혁신협의회 활성화방안에 관한 연구: 시·군·구협의회를 중심으로,’ 「한국지방자치학회보」 제18권 제1호: 51-70.
- 박동진, 2006 ‘살기 좋은 지역만들기 정책의 현황과 과제: 정책, 사례 시사점을 중심으로,’ 「살기 좋은 지역 만들기의 이론과 전략」(한국환경사회학회·대전발전연구원·충남대 사회과학연구소 주최 공동학술대회 자료집<2006년 11월 3일-4일, 충남대학교 사회과학대학 대강의실>, 16-35쪽.
- 박재묵, 2004 ‘지역혁신협의회 운영의 과제와 개선방안,’ 「지역혁신의 비전과 과제」(국가균형발전과 지역혁신을 위한 토론회 자료집<2004년 10월 27일, 목원대학교 창업보육센터>), 35-45쪽.
- , 2006 박재묵 2006 ‘살기 좋은 도시 만들기를 위한 대안적 지역 거버넌스,’ 「살기 좋은 지역사회 만들기과 지방의 미래」(대통령자문 정책기획위원회·대구대학교 주최 정책토론회<2006년 9월 8일, 대구대학교> 자료집), 43-70쪽.
- , 2007 ‘대도시권 활성화를 통한 국가균형발전,’ 「지속가능한 국가균형발전의 방향과 과제」(제4회 대한민국 지역혁신박람회 심포지움 자료집<2007년 9월 17일 코엑스> 별쇄본), 1-16쪽.
- , 2007 ‘사회적 합의형성의 새로운 가능성으로서의 ‘시화지역지속가능발전협의회’ 활동 평가,’ 시화지역지속가능발전협의회 주최 「갈등해결과 사회적 합의형성 시민대토론회<2007년 7월 9일, 대한상공회의소 의원회의실>」 자료집, 35-45쪽.
- 박상필, 2005 「NGO학: 자율·참여·연대의 동학」. 아르케.
- 박용남, 2006 ‘살기좋은 지역 만들기를 위한 자발적 노력: 정부, 지자체, 전문가, 시민의 노력,’ 432-454.
- 배응환, 2005 ‘로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로,’ 「지방행정연구」 제19권 제2호(통권 61호): 187-216.
- 성경룡, 2006 ‘살기좋은 지역 만들기 정책의 비전과 과제,’ 12-39.
- 시화지역지속가능발전협의회, 2007 「시화지역지속가능발전협의회 활동평가 보고서」.

- 유재원·홍성만, 2005 '정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로,' 「한국정치학회보」 39집 2호: 171-195.
- 윤일성 2006 '지역사회 공동체 재활성화와 민관협력,' 「지역사회학」 제8권 제1호: 69-92.
- 이민창, 2004 '자율규제의 재산권이론적 함의: 김해 대포천 사례를 중심으로,' 「행정논총」 제42권 제3호: 75-103.
- 이재열 2006 '지역사회 공동체와 사회적 자본,' 「지역사회학」 제8권 제1호: 33-67.
- 이재은, 2007 '지속가능한 국가균형발전정책의 방향과 과제,' 「지속가능한 국가균형발전의 방향과 과제」(제4회 대한민국 지역혁신박람회 심포지움 자료집<2007년 9월 17일 코엑스>), 6-23쪽.
- 임병준, 2006 '시화지역 지속가능발전협의회 구성 및 운영 사례,' 「공공갈등 해결과 사회적 합의형성」(갈등 예방과 해결을 위한 정책 포럼 제2회 정례포럼 사례집<2006년 6월 2일 프레스센터>), 73-101쪽.
- , 2007 '시화지역지속가능발전협의회 활동 보고: MTV사업의 사회적 합의와 지속가능한 발전 방안,' 시화지역지속가능발전협의회 주최 「갈등해결과 사회적 합의형성 시민대토론회<2007년 7월 9일, 대한상공회의소 의원회의실>」 자료집, 1-12쪽.
- 정갑식, 2005 '시화호 간척지 개발계획과 참여적 의사결정,' 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼」(지속가능발전위원회 주최 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 자료집<2005년 5월 6일 프레스센터>), 21-40쪽.
- 정규호, 2002 '지속가능성을 위한 사회제도혁신의 필요성과 거버넌스의 전략적 함의,' 「ECO」 2호(2002년 상반기): 9-32.
- , 2005 '지방의제21 10년과 지역사회의 지속가능성 진단,' 「지방자치 10년 그리고 지방의제21 10년」(제10회 지방의제21 정책포럼 발표논문집<2005년 7월 14-15일, 홍익대 국제연수원>), 37-53쪽.
- , 2006 '살기 좋은 지역 만들기과 지역 거버넌스,' 「살기 좋은 지역 만들기의 이론과 전략」(한국환경사회학회·대전발전연구원·충남대 사회과학연구소 주최 공동학술대회 자료집<2006년 11월 3일-4일, 충남대학교 사회과학대학 대강의실>), 35-52쪽.
- 지방의제21전국협의회, 2006 「파트너쉽에서 희망을 찾다: 2006우수사례집」.
- 차미숙, 2002 '지역 거버넌스와 영국의 지역계획 수립실제,' 「국토」 Vol. 252: 49-60.
- 최병두, 2006 '살기 좋은 국토공간을 위한 지역공동체 복원 방향,' 「살기 좋은 지역사회 만들기과 지방의 미래」(대통령자문 정책기획위원회·대구대학교 주최 정책토론회<2006년 9월 8일> 자료집), pp. 73-99.

홍성만·주재복, 2003 ‘자율규칙성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로,’
「한국행정학보」 제37권 제2호(2003년 여름) 469- 494.

홍성만·유재원, 2004 ‘수질개선을 위한 정부-주민간 환경협약 사례: 대포천 수질개선·유지
를 중심으로,’ 「한국정책학회보」 제13권 5호: 95-119.

宮本憲一, 1987 「環境經濟學」. 東京: 岩波書店.

<http://www.la21.or.kr>

<http://www.innoregion.net>

<http://daepocheon.gimhae.go.kr>

<http://www.sihwa-sd.com/>

발 표 2

마을만들기 리더 육성의 필요성과 추진방안

- 충청남도 농촌지역을 대상으로

박 경

(목원대학교 디지털 경제학과 교수)

-
1. 머리말
 2. 리더 육성의 필요성과 리더 육성의 일반적 방법
 3. 충청남도 농촌지역의 리더 육성 실태
 4. 충청남도 농촌지역 리더 육성 교육프로그램에 대한 요구 조사
 5. 충청남도 농촌지역 리더 육성 프로그램의 개발 방향
 6. 결론 및 과제
-

마을만들기 리더 육성의 필요성과 추진방안

- 충청남도 농촌지역을 대상으로¹⁾

1. 머리말

우루과이 라운드 이후 우리나라의 농촌지역들은 세계화의 급물살에 실려 몸살을 앓고 있다. 1990년대 이후 막대한 재정의 투입에도 불구하고 농촌의 위기적 상황은 개선되지 않고 있고, ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 비판과 함께 농업·농촌 보호론에 대한 회의론이 제기되고 있다.

세계화 시대의 경쟁력 있는 농업·농촌사회의 발전을 위해서는 지역의 특성을 살린 다원적 농촌발전이 관건이다. 정부는 1990년대 말부터 다원적이며 종합적 농촌정책으로, 하향식에서 상향식으로, 중앙주도에서 지방주도로 농정의 변화를 모색하고 있으며, 농업인 및 지방자치단체의 창의와 자율에 바탕을 둔 상향식·내생적 발전을 새로운 농업발전의 대안으로 강조하고 있다.

상향식·내생적 지역발전을 추구하기 위해서는 지역이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 주체 역량의 배양(capacity building)이 불가결하다. 그러나 우리나라 농촌에서는 농촌공동체의 붕괴로 인한 낮은 사회적 자본(social capital), 지역리더의 부재와 농촌인구의 고령화 등으로 이런 주체 역량이 배양이 성숙되어 오지 못하였다.

특히 현재, 농촌지역개발정책을 추진하는데 있어 가장 큰 제약요인은 정책의 취지를 인식하고 이를 제대로 실행할 수 있는 인적자원이 부족하다는 것이다. 지역을 대상으로 하는 정책(예 : 녹색농촌체험마을사업, 농촌마을종합개발사업 등)의 경우 이러한 현상이 더욱 심각하게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 지역의 리더를 발굴하고 이를 육성하기 위한 프로그램은 거의 없는 실정이다.

특히, 그간 농촌진흥청이나 농업기술센터의 교육은 대부분이 개별경영단위의 기술교육 위주, 형식적이고 관행적인 교육이었으며, 일부 민간기관(예 : 전국농업기술자협회)에서도 유사한 교육프로그램을 운영하고 있지만 이 역시도 개인(예 : 관광농원 운영자)적 관점에서 진행되고 있을 뿐 지역적 관점(지역자원의 종합적 활용, 네트워크 구축 등)에서 리더를 발굴·배양하는 교육은 아니었다.

1) 이 글은 유정규·박경·정재호·송두범(2006)을 요약 정리한 것임.

이런 가운데 2000년 이후 지방자치단체에서 종래의 하드웨어에서 소프트웨어 중심의 농촌개발방향의 중요성을 인식하면서 농촌지역개발사업을 추진할 지역리더의 육성을 위한 교육에 적극 나서고 있는 사실은 주목할 만하다. 고령군의 농업정책대학, 철원군의 지역혁신리더 교육, 진안군의 환경농업대학, 장성군의 21세기 장성아카데미 등이 그 예로서 충청남도에서도 서천군과 청양군 등에서 유사한 사례를 발견할 수 있다.

그러나 이런 프로그램들은 참여적 실천적 교육프로그램 미흡, 다각화·다변화된 프로그램 미약, 기술교육 혹은 교양교육 중심의 프로그램, 마을리더 및 농촌체험관광에 국한된 교육 등 여러 가지 한계를 안고 있다. 더욱이 최근에 주민 교양교육이나 품목별 전문분야별 교육이 활성화되고 있지만 유명강사 초청이나 ‘돈 되는 교육’에 주로 관심을 두고 지역을 종합적으로 이끌어갈 지역리더 육성 교육에는 전반적으로 관심이 낮다.

앞으로 농촌지역에서 지역내 인적·물적 자원을 종합적으로 활용하고 이를 통해 지역의 경쟁력을 강화해 나가기 위해서는 농촌지역 리더 육성 프로그램이 적극적으로 요구되며, 또 정부에서 실시하고 있는 각종 농촌지역개발사업의 성공적인 정착을 위해서도 해당지역의 주민들의 정책수용능력을 배양해야 할 필요성이 높아지고 있다. 따라서 우리나라 농촌지역에서 지역의 특성에 맞는 리더 육성 프로그램의 개발이 시급한 실정이다.

이 글에서는 우리나라 농촌지역에서 지역 리더 육성 프로그램을 개발하기 위하여 충청남도를 대상으로 그 개발방안을 모색해 보기로 한다. 이를 위해, 먼저 충청남도 농촌지역의 리더 육성 프로그램의 현황과 실태를 조사하고 그 문제점을 파악한다. 다음으로 농촌주민 및 시·군 담당 공무원들을 대상으로 설문조사를 통해 리더 육성 프로그램의 수요 및 요구사항을 파악한다. 마지막으로 이러한 연구를 바탕으로 충청남도 농촌지역이 특성과 수요에 적합한 리더 육성 프로그램의 개발방향을 제시한다.

2. 리더 육성의 필요성과 리더 육성의 일반적 방법

1) 지역 혁신과 리더

모든 농촌지역이 어려운 것은 공통이지만 그 실태는 지역별로 매우 다르다. 어떤 지역의 경우 그야말로 희망을 상실하고 쇠퇴일로로 걷고 있는 반면, 어떤 지역의 경우는 농촌발전의 새로운 활로를 모색하고 지역혁신에 성공하고 있다(표 1 참조). 지방자치제 이후 이러한 지역간 발전의 격차가 더욱 두드러지고 있으며, 최근 중앙정부의 정책 변화도 이런 발전에서의 농촌지역간 격차를 확대하는데 일조하고 있다. 예를 들면, 지역활성화를 위한 각종

시책(예, 녹색농촌마을사업, 전통테마 마을사업, 어촌체험마을사업, 농산어촌마을종합개발사업, 소도읍육성사업, 신활력(지역개발)사업, 지역농업클러스터 등)은 추진방식이 과거의 중앙주도의 하향식에서 지역주도의 상향식으로 전환되면서 지역의 책임성과 지역간의 경쟁이 더욱 심화되고 있다.

<표 1> 유형으로 본 지역혁신의 사례

	지역농업인주도형 (民主行從)	지자체주도형 (行主民從)	농협주도형 (농협+행정)	기타형 (종교단체, 학교 등)
새로운 지역상품 (서비스)의 개발	고창 복분자 고창 청보리축제 남해 다랭이마을 양평 신문리마을 곡성 봉조리마을 진안 능길마을 의성 교촌마을 포천 교동마을 경주 세심마을 서천 합전마을 등 농촌관광마을	보령 머드산업 함평 나비축제 남해 스포츠마케팅 무주 반딧불이축제	팜스테이	
기존 지역상품의 생산방법 혁신	홍성 문당리 화천 신대리	순창 장류사업 금산 인삼산업		
지역상품의 새로운 판로 확대	장성 학사농장		안성 연합마케팅 합천 연합마케팅 대관령 연합마케팅	장성 한마음공동체 원주(호저) 원주생협 홍성 풀무생협
지역혁신체계 혹은 조직의 결성	아산 푸른들영농조합 법인 양평 팔당생명살림연대 남원 남농영농조합법인	원주 의료기기산업밸리 보성 녹차클러스터 양평 환경농업-21 (YEAM) 서천 한산모시클러스터 경남 친환경쌀농업 클러스터		
공공서비스 혁신		남해 민원배심원제도 나주 시민참여예산학교 곡성 농촌교육살리기 진안 환경농업대학		

자료: 박진도, 유정규(2005), p. 55.

그렇다면 성공하는 지역과 쇠퇴하는 지역을 결정짓는 요인은 무엇인가? 성공하는 지역의 공통적 특징을 보면 그 이면에는 반드시 지역혁신리더가 있다는 점이다. 지역혁신리더는 지자체의 장, 공무원, 의회의원, 농협임직원, 상공업자, 농민단체 혹은 시민사회단체의 임원 등 매우 다양하다. 지역혁신은 그 내용에 따라 관이 주도하기도 하고, 민간이 주도하기도 하고, 관과 민간이 협력해서 추진한다. 그러나 공통적인 점은 과거의 중앙정부 의존적 태도를 지양하고, 자기 지역의 문제를 “스스로 고민하고 해결하기 위해 노력” 한다는 것이다. 이들은 지역자원의 최대한 활용과 외부 자원의 주체적·계획적 이용, 지역주도의 상향식 발전과 주민참여를 통해 경제적, 사회적, 환경적으로 통합된 지속가능한 발전을 추구하고 발전의 성과가 지역 주민에게 귀속되도록 노력함으로써 지역의 활성화를 이끌고 있다.

2) 지역리더의 개념과 리더의 유형

일반적으로 ‘리더’란 집단의 목표달성과 집단의 유지를 위한 집단내 상호작용의 과정에서 구성원의 행동을 집단목표달성에 지향하도록 영향력을 행사하는 사람이라고 할 수 있다.

그러므로 ‘지역리더’란 지역문제의 해결능력을 형성하기 위해 다른 사람에게 영향력을 미치거나 동기부여를 하는 개인이나 집단을 말하며, 스스로 지역문제를 고민하고 해결하기 위해 노력하는 개인 혹은 집단으로서 주민, 공무원, 농협임직원, 의원, 교사, 시민단체 임직원, 지자체장 등이 여기에 해당된다(박진도, 유정규, 2005).

지역리더의 유형과 역할은 리더십 철학이나 시대의 변화, 지역리더가 활동하는 공간범위 지역리더의 객관적 위치(지위) 등에 따라 다양하게 나타난다. 첫째, 리더십철학을 기준으로 한다면 전통적 리더십에 기초한 ‘전통적 리더’와 새로운 리더십 철학에 기초한 ‘섬기는 리더’ (servant leader)로 구분할 수 있고, 둘째, 시대적 흐름을 기준으로 한다면 ‘구형리더’와 ‘신형리더’로 구분할 수 있으며, 셋째, 활동의 공간적 범위를 기준으로 한다면 주로 마을단위를 활동무대로 하는 ‘마을리더’ 그리고 마을을 벗어나 읍·면 혹은 시·군 단위를 활동무대로 하는 ‘권역리더’로 구분할 수 있고, 넷째, 객관적 지위를 기준으로 한다면 지역 혹은 조직의 핵심적 역할을 담당하는 ‘핵심리더’와 핵심리더를 보완하고 지원하는 ‘주변리더’로 구분할 수 있다. 이외에도 리더가 담당하는 역할을 기준으로 본다면, 대외적으로 조직을 대표하는 명예를 갖는 사람, 조직에 적합하고 조직이 필요로 하는 전문적 지식을 갖고 있는 사람, 그 사람에게 공감하고 교육적인 효과를 얻을 수 있는 사람 등으로도 구분할 수 있다.

특히 최근에 요구되는 리더십은 변하고 있다. 종래 리더십은 카르스마적 리더십에 기초하고 있었다. 그러나 이런 영웅적 리더십은 오늘날의 지역사회 및 조직에 내재한 복잡한

문제를 다루는데 더 이상 적절하지 못하다. 이러한 측면에서 오늘날 가장 널리 주목받고 있는 리더십은 이른바 ‘섬기는 리더십(servant leader)’으로서, 리더는 공공 선(common good)을 위해 일하며 다른 사람들이 지역사회를 강화하고 전환하는 과정에서 함께 일하도록 권한을 위임하고(empower) 용기를 북돋우기(encourage)위해 노력하는 지도자이다. 섬기는 리더는 다른 말로 하면 시스템적인 리더를 말하는 것으로 단순히 중앙으로부터 하달된 계획을 실천한다는 측면보다는 지역의 자발적인 발전을 도모하며, 동기부여 및 현실을 변화시키는 촉매자로서 전문성과 교섭력을 갖춘 조직·실천자적인 리더십을 발휘한다.

따라서 이런 리더십을 육성하기 위해서는 지역과 당사자의 사정이나 활동분야, 지향하는 목표 등에 적합한 방식의 학습체제가 필요하다. 즉, 지역리더는 획일적인 커리큘럼에 의한 학교교육이나 관주도의 형식적인 연수를 통해서도 육성될 수 없다는 것을 의미한다. 아울러 지역리더육성의 목적은 남을 이끌 특정의 지도자를 양성하는 것을 의미하는 것이 아니라 기본적으로 자기계발을 위한 것이며, 학습에는 독학과 집단학습 그리고 실천의 조화가 중요하다.

3) 지역리더 육성을 위한 일반적 방법

농촌지역의 리더 육성 프로그램의 기본 목표는 농촌지역사회의 총체적인 역량을 강화하기 위한 인적기반 구축에 있다. 이와 같은 농촌지역의 역량을 바탕으로 지역주도의 내생적 농촌개발을 추진함으로써 환경적, 경제적, 사회적으로 지속가능한 농촌지역사회를 만들어 내는 것이 농촌지역의 리더 육성 프로그램의 궁극적 비전으로 제시될 수 있다.

그렇다면 역량을 강화하기 위한 프로그램으로 어떤 방안이 있는가? 서구에서는 1980년대 후반부터 지역역량 강화를 위해 다양한 프로그램을 도입해왔는데, 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다.

하나는 교육·훈련에 초점을 두는 프로그램으로, 미국, 호주의 지역사회 리더십 개발 프로그램, 일본의 지역리더양성학당 등이 대표적이다. 다른 하나는 EU의 LEADER 프로그램, 미국 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 Canadian Rural Partnership²⁾ 등과 같이 소규모 파일럿(pilot) 사업을 통해 주민의 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하는 프로그램이다. 즉, 단순한 교육·훈련이 아니라 사업을 실행해 봄으로써 배워 가는 실천학습(learning by doing) 프로그램이다. 이 중에서 가장 많이 활용되는 방법이 리더십 교육 훈련 프로그램으로, 농촌사회학자나 교육학자의 연구결과에 따

2) 주요 목표는 파일럿 사업을 통한 마을공동체 내의 협력기반을 구축하는 것으로, 인적자본 개발, 공동체 합의의 구축, 지역자산의 식별, 공동계획과 실행능력 배양을 하위목표로 두고 있다. 자세한 내용은 다음을 참조할 수 있다. http://www.rural.gc.ca/rural-dev/guidelines_e.phtml#4.

르면 지역사회 역량 개발에 핵심적인 요소인 인적, 사회적 자본의 축적은 학습에 의해 효과적으로 개발될 수 있기 때문이다(Macadam 외, 2004).

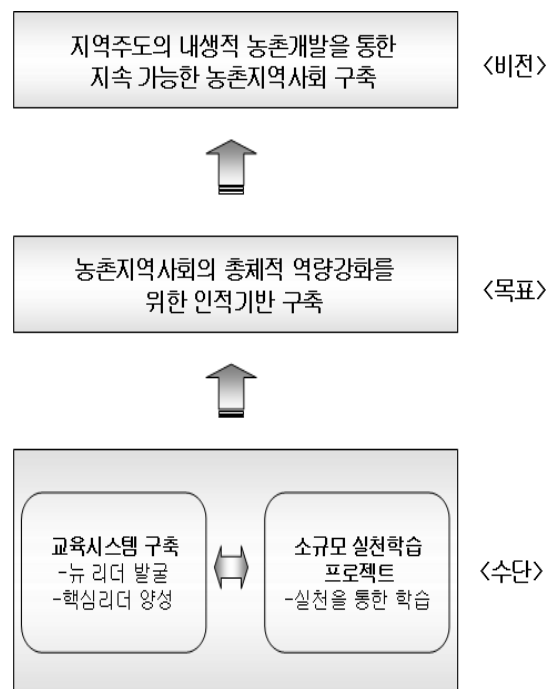
그런데 전자와 같은 교육 프로그램만으로는 역량강화에 한계가 있다. 교육 프로그램이 역량강화에 필요한 지식의 습득과 배양에 도움을 주는 것은 사실이지만, 역량강화란 근본적으로 대상지역의 주체들의 공동실천을 통해 배양되는 것이므로 현장에서 당사자들이 집합적으로 실천학습(learning by doing)을 통해 능력을 배양하는 것더 이에 못지 않게 중요하다(Michal, 1995).

따라서 농촌지역의 주체적 역량을 강화하기 위한 주요수단은 두 가지로 설정하는 것이 바람직하다.

하나는 농촌지역사회의 총체적 리더십 배양에 초점을 둔 교육훈련의 강화이다. 이는 역량강화에 필요한 지식과 기술의 습득 및 태도(인식)의 강화에 초점이 있다. 다른 하나는 지역주민의 참여 및 다양한 활동주체들의 파트너십 형성을 통한 실천학습프로젝트(action-learning project)의 시범시행이다.

이 두 가지 수단은 상호별개의 것이 아니라 상호 규정적 내지는 상호보완적이다. 즉, 교육훈련 프로그램은 실천학습프로젝트를 염두에 두고 개발되어야 하며, 또 실천학습을 통한 경험의 피드백을 거쳐 교육훈련 프로그램이 수정·보완되는 긴밀한 관계를 갖는다.

<그림 1> 농촌지역 역량강화 프로그램의 기본구조



3. 충청남도 농촌지역의 리더 육성 실태

1) 리더 육성 교육 프로그램

농업인이나 농촌을 대상으로 하는 교육 프로그램은 <표 2>에서 보는 것처럼 중앙정부나 중앙기관의 위탁교육사업, 충청남도 혹은 시군별 독자 교육사업 등 다양한 사업들이 실시 중이다. 이외에도 충남 농업기술원의 특화작목 전문기술교육(예, 배·토마토 체험반 등), 농기계기술교육(예, 농기계대학트랙터반 등) 등이 있으나 그동안 전통적으로 농업인을 대상으로 한 기술 및 영농 교육이라는 점에서 여기에서는 제외하기로 한다.

충청남도는 농업인 교육면에서 타도에 비해 일찍 관심을 가져왔다. 기존의 농업인 교육들은 단편적이고 형식적이며 주입식 교육으로 수요자들의 관심을 끌지 못했으나 충남도에서 실시하는 여러 전문 기술교육들은 토론식 강의, 수요자 요구를 반영한 강의내용, 전문성의 충실 등에서 좋은 평가를 받고 있다.

즉, 충남 농업기술원에서 실시하는 지역농업혁신 리더 아카데미나 충남농업테크노파크가 주관하는 RIS(지역특성화)사업 등은 기존의 교육과정에 만족하지 못하였던 농민들에게 경영, 마케팅, 전략 등 욕구는 있지만 쉽게 접하기 어려운 분야에 대한 교육내용을 담고 있어 충남도의 특성 있는 교육으로 자리 잡고 있다.

또 시·군의 경우 신활력사업을 계기로 금산시의 인삼산업 CEO스쿨, 청양의 명품청양고추생산리더, 서천의 농업발전포럼, 부여의 굿뜨래 작목별 연구회 등의 독자적인 프로그램을 운영했거나 진행하고 있다. 이런 교육은 과거 평균적 농업기술센터의 교육과 달리 포럼 형태로 참여자들의 참가 동기를 강화하고 전문 선도농을 대상으로 현장 과제 해결식 교육을 통해 지역특성을 살린 생산물 또는 작목의 발전에 기여하고 있는 점에서 진일보한 교육이라고 할 수 있다.

그러나 전체적으로 볼 때 충청남도가 독자적으로 혹은 정부에서 위탁을 받아 실시하는 농업인 교육은 마케팅 유통 및 영농기술이나 품목별 전문교육 내지 품목별 전문리더 양성이 중심이며, 농촌지역의 리더를 길러내는 ‘농촌지역리더’ 교육과는 거리가 있다. 예를 들어 농업기술원에서 수행하는 지역농업혁신 리더 아카데미 교육은 과수, 화훼, 과채류, 축산 등 작목별로 경영·판매 등의 국내외 현장학습을 실시하는 과정으로 편성되어 있고, 충남 농업테크노파크에서 주관하는 RIS사업도 우수 농특산물생산 및 고부가가치화를 위한 경영교육, 세미나 등이 주역 교육내용을 이룬다.

이는 시·군 단위에서도 마찬가지이다. 최근에 연기 아카데미, 비바 보령아카데미 등과 같이 각종 아카데미란 이름으로 주민 교육이 활발하지만, 주로 문화, 사회, 건강, 생활, 운동 등 평생교육, 혹은 교양교육 차원의 교육사업의 성격에 머문다. 한편 각 시·군의 지역별 특성을 살린 각종 작목별 기술교육도 소위 ‘돈 되는 교육’이 주목적으로 역시 지역

문제 해결의 주체를 길러내는 지역리더 양성 교육과는 거리가 있다.

<표 2> 주관별 충청남도 지역 교육사업

주관별	교육내용	교육기관/주요사례	특성
중앙 위탁 교육	창업농후계농업 경영인교육	연암대학, 충남농업연수원, 충남농업기술원 외	기본, 전문, 기술교육 으로 주로 품목별교육
	지역특성화교육	연암대학	소규모 스터디그룹의 작목반 위주의 기술교 육
민간 교육	친환경농업, 경영, 마케팅	한국벤처농업대학	2000년 민간자본으로 세워진 전문농업대학
충청 남도 독자 교육	농촌여성평생교육	충남농업기술원	관광리더 등 부분별 리더교육
	지역농업 혁신리더 아카데미	충남농업기술원	작목별연구회원대상의 품목과 경영전략 교육
	최고농업경영자 과정	충남대, 공주대, 단국대	원예, 축산, 정보 분야 의 경영자과정
	RIS(지역특성화)사업	충남농업테크노파크	개별농기업체의 기술 및 경영교육
시·군 독자 교육	평생교육	시·군 평생교육담당	문화, 예술, 취미, 스포 츠 등 평생교육
	농업기술센터 교육	농업기술센터	지역별 특성을 살린 작목별 영농기술교육
	품목별 전문리더교육	금산인삼산업CEO스쿨(한국벤처농 업대학 위탁), 청양고추포럼(연암대 학), 서천군의 농업발전포럼(쌀·원 예·유통·축산)	신활력사업 일환으로 실시
	농촌마을종합개발 사업관련 교육	서천군(길산권역), 부여군(반산권역) 등 10개 권역(2007년도 신규 포함)	주민교육 및 견학 등
	체험마을 리더 교육	서천군 그린투어포럼(농업기술센터) 논산시 농촌그린투어CEO(건양대) 서산군 농산어촌체험지도자 양성과정	도농교류, 녹색농촌체 험마을(그린투어) 리더 육성

물론 농업인 교육이 전문화, 체계화되어 스타 농업인을 길러 내는 것은 바람직하고 좋은 일이다. 그러나 이들만으로 농촌 전체가 발전하기에는 한계가 있다. 농업만으로 농촌사회가 유지될 수 없고 농촌지역사회의 발전 없이는 농업부문의 지속적인 발전도 기대할 수 없는 현실을 직시할 때 지역사회 전체를 시각에 놓고 농촌지역사회를 경영할 리더가 필요하기 때문이다. 따라서 농촌문제를 종합적으로 파악하고 지역농업을 전체로서 발전시키기 위한 별도의 리더 육성 교육 프로그램이 요구된다고 하겠다.

2) 실천학습을 통한 역량배양 사업

충청남도는 강원도의 새농어촌 건설사업³⁾처럼 실천을 통해 농촌지역의 역량을 배양하는 독자적인 사업은 별도로 실시하고 있지 않다.

대신에 각 시·군차원에서 실시하고 있는 신활력사업, 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 전통테마마을 등은 종래의 농촌개발사업과 달리 지역 주체의 사업계획과 상향식 추진방법을 도입하고 있기 때문에 이 사업들을 통하여 지역의 발전 주체를 육성하고 사업역량을 길러내는 것이 기대 가능하다.

특히 농촌마을종합개발사업은 마을을 넘어선 권역 리더의 육성과 체험마을뿐만 아니라 유통, 가공, 친환경농업 등 종합적 지역발전을 사업내용으로 담고 있어 활용방법에 따라서는 지역 역량 강화사업으로 활용할 수 있는 가능성이 적지 않다. 현재 이 농촌마을종합개발사업은 공주 양화, 부여 반산, 서천 서정 등 2007년까지 총 10개 권역에서 실시되고 있으나 기대와 달리 주민주도의 계획 수립보다는 외부 전문가의 역량에 의존하는 경우가 많고, 사업내용에 포함되어 있는 주민교육 내지 리더교육사업의 경우도 추진위원장이나 마을이장 위주의 소수가 중앙정부 교육에 참여하는 정도에 그치고 있다.⁴⁾

한편 신활력사업의 경우 지역혁신역량배양 사업을 포함하고 있어 이를 통한 지역 리더의 육성을 기대해 볼 수 있다. 충남도에서 신활력사업이 추진되는 현황을 보면 현재 금산, 청양, 부여, 서천군⁵⁾ 등 네 곳에서 실시되고 있는데, 금산군은 이와 관련된 교육사업으로 2006년에 ‘인삼산업 CEO스쿨’을 운영하였으며 지역마케팅 및 사업계획서 작성 발표에 초점을 두었고, 2007년도에는 신활력사업으로 ‘살기좋은마을사업’을 추진 예정이다. 청양군은 신활력사업관련 교육으로 명품청양고추 연구센터, 고추포럼, 고추생산리더육성 등의 사업을 진행하고 있다. 서천군은 쌀·원에·유통·축산물 등 4개 분야의 농업발전포럼, 체험마을을 위한 민박포럼 등 주로 포럼(연구회)위주의 형태로 운영이 되고 있다. 부여군은 굿뜨래 작목별 연구회 운영, 굿뜨래 밤, 토마토, 쌀 등 품목별 교육과 친환경 농업인 교육 등이 진행되고 있다. 이상에서 보듯이 신활력사업을 추진하는 과정에서 각종 교육사업이 활발하게 추진되고 있지만 구체적인 교육내용은 지역 특화 작목별 교육에 역시 그치

3) 강원도의 새농어촌건설운동은 1999년에 전국 최초로 지자체 차원에서 전개된 농촌개발지원사업으로, 농촌 주민들의 자율적 개발 역량과 의지가 높은 마을에 인센티브형 지원을 함으로써 주민의 참여도를 제고시키고 마을의 자립 역량을 키워주기 위한 사업이다.

4) 현지 조사 결과 예를 들어 부여 반산권역, 태안 별주부 권역의 경우 S/W부문 사업 가운데 교육이 있으나 그간 실시하지 못하였고, 서천 길산권역의 경우 주민들에게 사업내용을 주지하는 교육만 실시하는데 그쳤다.

5) 서천군은 정부가 지정한 신활력사업지역이 아니나, 충청남도가 별도 자금으로 신활력사업 자금을 지원하는 특수한 사례이다.

고 있다.

이런 이유는 현재 정부가 각 시군에서 추진하는 각종 농촌개발사업이 주민 교육이나 지역혁신역량 강화 프로그램을 내용을 포함하고 있다 하더라도, 이들 사업이 농촌지역의 사회적 역량개발에 기본 목표를 둔 사업이 아니라 지역 특화상품 개발이나, 소득향상, 농촌관광 활성화에 초점을 둔 사업이므로 여기서 말하는 역량개발 지원을 위한 실천학습 프로그램과는 다르기 때문이다. 이런 사업들은 간접적으로는 지역의 주체를 형성하고 사업 실시 경험을 통하여 주민의 역량을 강화시킬 소지가 없지는 않지만 직접적으로 주민 역량 강화에 초점을 두고 사업을 설계하는 내용을 가진 사업이 아니란 점에 한계가 있다.

4. 충청남도 농촌지역 리더 교육 참여 실태와 수요조사

1) 조사의 개요

충청남도 내의 농촌지역 리더 육성 교육의 참여 실태와 구체적 교육수요를 조사하기 위하여 2006년 12월에 충청남도 시·군의 농촌지역 주민과 담당 공무원을 대상으로 우편, 팩스, 전자 메일을 이용한 설문조사를 실시하였다. 회수율을 높이기 위해 농업인의 경우 농민단체 실무자, 조합 임원 및 교육 담당자에게 의뢰하여 조사하였고, 시·군 담당 공무원은 충청남도의 협조공문을 첨부하여 조사하였다. 충청남도 농촌지역의 농업인을 대상으로 총 140부를 배포하여 79부를 회수하였고, 각 시·군의 담당 공무원에게 배포된 50부 가운데 27부를 회수하였다.

조사 내용은 농촌지역 주민의 교육 프로그램 참가여부, 리더 교육 프로그램의 필요성여부, 교육의 적절한 기간, 필요한 교육내용 및 교육대상, 교육운영방법, 사후관리 방안 등으로 농촌지역 교육현황과 리더 교육 프로그램 개발을 위한 문항으로 이루어졌다.

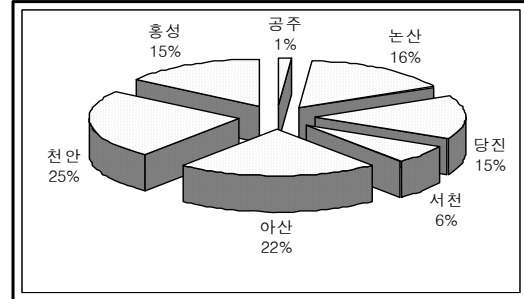
회수된 설문지에 대한 통계분석은 SPSS 12.0 프로그램을 사용하여 지역별 빈도 분석 등 통계분석을 하였다.

조사대상자의 지역별 분포는 농업인의 경우 천안(19명), 아산(17명), 논산(13명), 당진·홍성(12명), 서천(12명)과 공주(1명) 순이었으며, 연령은 41~50세가 가장 많은 44.3%, 다음으로 31~40세가 30.4%로 나타났다. 직업별로 보면 농업에 종사하는 대상자는 52명으로 65.8%, 영농법인 실무자가 10명으로 12.7%, 농협 근무자가 6명인 7.6%이며 기타로는 농림단체 실무자, 사회복지사, 통계조사원, 상업 종사자 등이었다.

<표 3> 농촌지역주민의 직업유형

	직업	빈도(명)	퍼센트(%)
유 효	농협	6	7.6
	지자체 공무원	3	3.8
	영농법인실무 자	10	12.7
	농업	52	65.8
	축산업	1	1.3
	기타	4	5.1
	합계	76	96.2
	결측(미기재)	3	3.8
	합계	79	100.0

<그림 2> 농촌지역주민의 지역별 분포



한편 시·군 담당 공무원을 대상으로 한 조사는 충청남도 도청의 협조를 받아 각 시·군별 농촌개발, 인력육성 담당자를 대상으로 팩스와 전자메일을 통해 1차 조사 후 전화 및 면담으로 보완하여 총 27부를 회수하였으며 지역별 인원과 담당업무는 <표 4>과 같다.

<표 4> 지역별 담당 공무원의 담당업무

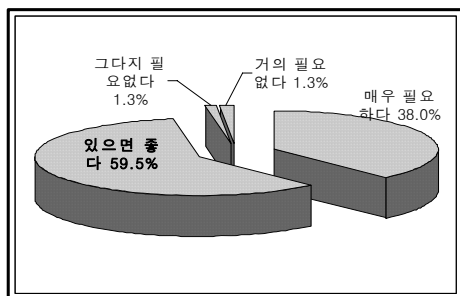
지역	인원 (명)	조사대상자의 담당업무	지역	인원 (명)	조사대상자의 담당업무
계룡	1	농업 유통	아산	1	후계 농업인 육성 관리
금산	1	농정일반	연기	1	후계 농업인 육성 관리
논산	1	농촌관광	예산	1	농업인 관리 및 농지전용 협의
당진	2	각종 농림사업	천안	1	농림사업
보령	2	농정일반 농업, 농지담당개발	청양	4	농업기계, 농업인 자녀지원 균형발전, 신활력사업 농촌관광 / 농정일반
부여	3	기반조성 평생교육 농정일반	태안	2	농촌마을종합개발사업 농촌개발, 농촌관광
서산	3	평생학습센터 운영 및 프로그램 개발	홍성	2	농촌인력관리
서천	2	농촌마을종합개발사업 농촌체험, 농정 발전, 농업인 지원	합계 : 27명		

2) 조사내용의 분석

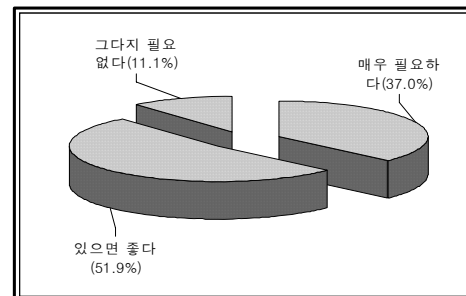
(1) 기존교육의 만족도와 리더 교육의 필요성에 대한 인식

설문조사 결과 리더 교육의 필요성에 대해 충청남도 농촌지역주민의 97.8%와 시·군 담당 공무원의 88.9%가 압도적으로 필요하다고 답하고 있다(그림 3 및 4 참조). 이것은 현재 정부가 농업·농촌발전을 위해 각종 전문농업인 교육, 친환경농업 교육, 체험마을 교육 등을 실시하지만 기존 교육에 대한 만족도가 낮기 때문에(불만족 비율이 각각 86.8%, 81.5%) 새로운 교육방식과 교육내용이 필요하며, 농촌의 발전을 위해서는 무엇보다도 리더의 육성이 중요하다는 인식을 반영한다(그림 5 및 6 참조). 특히 교육방식에 대한 평가를 보면 농촌지역주민의 경우 ‘주입식, 일방적인 교육’ 이었다는 평가가 45.3%였으며, 스스로 고민하고 발표할 수 있는 ‘토론식, 참여식 교육’ 이었다는 평가는 28.3%에 불과하였다(그림 7 참조). 시·군 담당 공무원을 대상으로 한 조사에서도 ‘주입식, 일방적인 교육’ 이었다는 응답이 33.3%이었으며, ‘토론식, 참여식 교육’ 이었다는 평가는 불과 18.5%에 그치고 있다(그림 8 참조). 한편 충청남도 지역에서 리더십 육성과 관련된 교육이 실시되는가를 조사한 결과 농촌지역주민의 25.3%만 참여한 경험이 있었다. 충청남도의 시·군지역에서 실시하고 있는 농민을 대상으로 한 교육은 대부분 농촌관광이나 지역 특산품 또는 품목별 전문리더 육성에 관한 교육이었다.

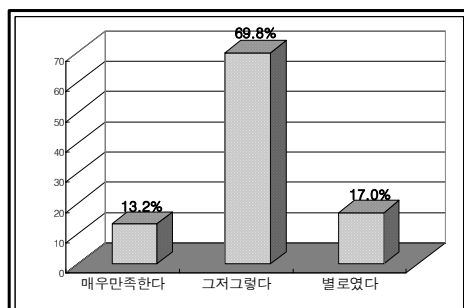
<그림 3> 리더 교육의 필요성
(농촌지역주민)



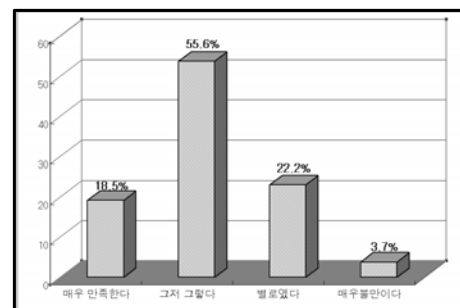
<그림 4> 리더교육의 필요성
(시·군 담당 공무원)



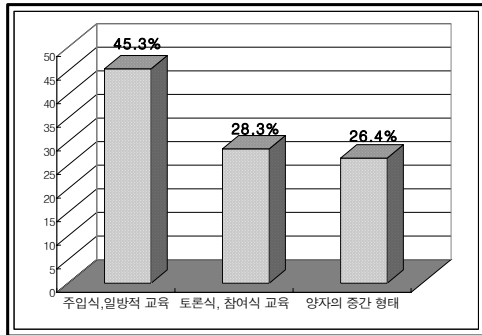
<그림 5> 농촌지역주민의
기존교육에 대한 만족도



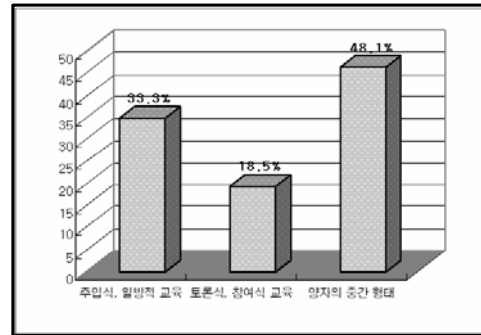
<그림 6> 시·군 담당 공무원의
기존교육에 대한 만족도



<그림 7> 농촌지역주민의
교육방식에 대한 평가



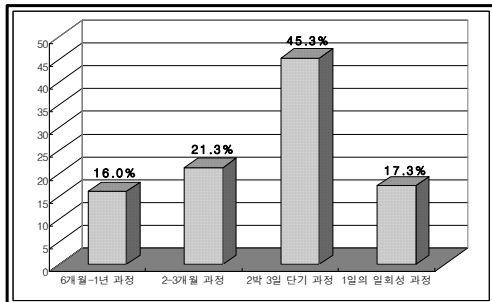
<그림 8> 시·군 담당 공무원의
교육방식에 대한 평가



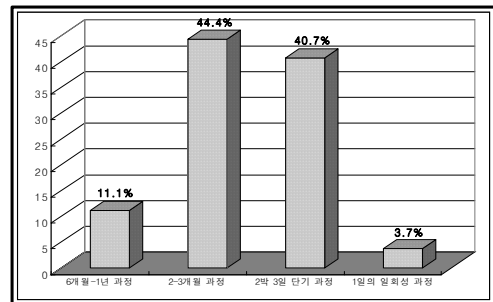
(2) 희구하는 리더육성 교육 프로그램의 방향

리더 교육 프로그램의 기간에 대해 농촌지역주민들은 2박 3일의 단기과정을 선호하는 반면 시·군 담당 공무원은 2~3개월 과정을 필요로 하였다. 시·군 담당 공무원들은 교육 효과가 나타나기 위해서는 충분한 기간의 교육이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 해석된다.

<그림 9> 선호하는 교육의
기간(농촌지역주민)



<그림 10> 선호하는 교육의 기간
(시·군 담당 공무원)



교육 목적을 달성하기 위한 하위목표로서는 농촌지역주민의 경우 ① 사회전반 및 농촌 지역의 제반문제 인식을 위한 전반적 지식 습득, ② 분야별 전문지식 습득, ③ 자발적 참여 및 지속적 학습의 동기 부여를 꼽았으며, 시·군 담당 공무원의 조사에서도 순위만 약간 다를 뿐 별 차이가 없었다(표 5 참조).

<표 5> 리더교육 하위목표

구분	농촌지역주민		담당공무원	
	빈도(명)	퍼센트(%)	빈도(명)	퍼센트(%)
사회전반 및 농촌지역의 제반문제 인식을 위한 전반적 지식 습득	57	24.4	15	19.5
자발적 참여 및 지속적 학습의 동기 부여	36	15.4	19	24.7
비판적 사고능력 제고	9	3.8	0	0.0
리더(지도자)십 기법의 습득	33	14.1	9	11.7
분야별(농촌관광, 마케팅 등)전문지식 습득	54	23.1	18	23.4
정부가 추진하는 농촌개발사업을 주도할 전문인력 양성	29	12.4	11	14.3
리더(지도자)개인의 성장	15	6.4	4	5.2
기타	1	0.4	1	1.3
합계	234	100.0	77	100.0

리더 육성을 위해 필요한 교육내용에 대해서 농촌지역주민은 ① 정부정책 및 충청남도 농업·농촌 정책 전반에 대한 이해, ② 영농기술 등 기술교육, ③ 창의적 발상교육을 우선적으로 선호하였다. 반면에, 시·군 담당 공무원은 ① 정부정책 및 충청남도 농업·농촌 정책 전반에 대한 이해, ② 조직 결성 및 운영교육, ③ 경영관리 교육 등을 중시하였다(표 6참조). 이와 같은 차이는 농촌지역주민의 경우 리더십 배양의 필요성을 인식하더라도 여전히 소득창출과 직결되는 영농기술 교육을 못지않게 중요하다고 생각하는 반면에 시·군 담당 공무원들은 리더 육성교육의 경우 기존의 영농기술 교육과 달리 조직운영이나 경영관리 능력의 배양이 더 중요하다고 생각하기 때문으로 이해된다.

<표 6> 필요한 리더 프로그램 교육내용

구분	농촌지역주민		담당공무원	
	빈도(명)	퍼센트(%)	빈도(명)	퍼센트(%)
사회전반에 대한 이해(정치, 경제, 사회 등)	33	8.5	9	6.7
정부정책(농촌개발 등) 및 충청남도 농업·농촌 정책 전반에 대한 이해	54	13.8	21	15.6
자გი지역에 대한 이해	31	7.9	12	8.9
리더(지도자)십에 대한 이해	27	6.9	14	10.4
창의적 발상교육(새로운 사업 및 아이디어 구상 등)	36	9.2	11	8.1
문제해결교육	26	6.7	8	5.9
계획 및 기획 교육	21	5.4	3	2.2
경영관리 교육	32	8.2	14	10.4
회의 운영 교육	11	2.8	1	0.7
조직 내 역할과 책임에 관한 교육	21	5.4	13	9.6
프리젠테이션 교육 (발표 자료 준비 및 발표력 향상 등)	12	3.1	0	0
갈등관리교육 (갈등해소를 위한 중재자 역할 등)	17	4.4	8	5.9
조직 결성 및 운영 교육	30	7.7	15	11.1
영농기술 등 기술 교육 (환경농법, 작목별 농업기술 등)	38	9.7	5	3.7
기타	1	0.3	1	0.7
합계	390	100.0	135	100.0

교육의 대상으로 농촌지역주민은 ① 농촌지역주민, ② 마을지도자, ③ 농민단체 활동가
를 뽑았고, 시·군 담당 공무원은 ① 마을지도자, ② 농촌지역개발사업 대상지역의 주민대

표, ③ 농촌지역주민을 뽑았다. 시·군 담당 공무원이 농촌지역개발사업 대상지역의 주민 대표를 중시한 것은 주로 이들과 업무관계로 접촉이 많은 때문으로 해석된다(표 7참조).

<표 7> 농촌지역주민과 공무원이 생각하는 리더교육의 주요 대상자

구분	농촌지역주민		담당공무원	
	빈도(명)	퍼센트(%)	빈도(명)	퍼센트(%)
농촌지역주민	49	21.3	16	19.8
마을지도자(이장, 새마을지도자, 부녀회장, 노인회장 등)	43	18.7	19	23.5
농촌지역개발사업 대상지역의 주민대표 (농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을 등)	33	14.3	20	24.7
농민단체 활동가	38	16.5	10	12.3
종교지도자	0	0	0	0
시민사회단체 활동가(농민단체를 제외한 NGO)	12	5.2	3	3.7
지방자치단체장 및 지방의회의원	16	7.0	2	2.5
지방자치단체 공무원	12	5.2	8	9.9
농촌지역 소재 농업관련기관의 임직원(농업기반공사, 농협 등)	25	10.9	3	3.7
농촌지역상공인	1	0.4	0	0
기타	1	0.4	0	0
합계	230	100.0	81	100.0

교육의 주관이 되는 주체는 양 집단 모두 민간전문교육기관이 담당해야 한다는 것에 의견을 같이 하였다. 리더 교육과 기존의 전문농업인 교육을 별도 혹은 병행 실시여부에 대해서는 양 집단 모두 병행 실시해야 한다는 의견이 많았다. 그러나 기존 교육에 참가한 횟수가 많을수록 별도로 실시하는 것을 상대적으로 더 선호하고 있는 것으로 나타났다. 교육 후 사후관리 방안에서는 ‘수료 후 지역활동계획을 수립하면 이 계획에 대한 지원하

는 방안을 모색한다'가 가장 높았고, 다음으로 '수료자간의 상호교류 지원', '전문가의 현장지도' 등을 선호하였다. 이상 조사결과를 정리하면 <표 8>와 같다.

<표 8> 설문조사 결과의 종합

구분	농촌지역주민	시·군 담당 공무원
교육 프로그램의 필요성	필요하다(97.5%)	필요하다(88.9%)
교육 프로그램의 적절한 기간	2박 3일 단기과정(45.3%)	2~3개월 과정(44.4%)
교육의 목적을 달성하기 위한 하위목표	① 사회전반 및 농촌지역의 제반문제 인식을 위한 전반적 지식 습득(24.4%) ② 분야별 전문지식 습득(23.1%) ③ 자발적 참여 및 지속적 학습의 동기 부여(15.4%)	① 자발적 참여 및 지속적 학습의 동기 부여(24.7%) ② 분야별 전문지식 습득(23.4%) ③ 사회전반 및 농촌지역의 제반문제 인식을 위한 전반적 지식 습득(19.5%)
필요한 교육내용	① 정부정책 및 충청남도 농업·농촌 정책 전반에 대한 이해(15.6%) ② 영농기술 등 기술교육(9.7%) ③ 창의적 발상교육(9.2%)	① 정부정책 및 충청남도 농업·농촌 정책전반에 대한 이해(15.6%) ② 조직 결성 및 운영교육(11.1%) ③ 경영관리 교육(10.4%)
교육의 주요 대상	① 농촌지역주민(21.3%) ② 마을지도자(18.7%) ③ 농민단체 활동가(16.5%)	① 마을지도자(23.5%) ② 농촌지역개발사업 대상지역의 주민 대표(24.7%) ③ 농촌지역주민(19.8%)
교육의 공간적 범위	① 권역별 교육(38.5%) ② 시·군별 교육(38.5%) ③ 생산조합, 면별 교육(14.1%)	① 충청남도 전체 대상(30.8%) ② 권역별 교육(26.9%) ③ 생산조합, 면별 교육(14.1%)
교육의 주관	민간전문교육기관(64.9%)	민간전문교육기관(80.8%)
교육 운영방법	다른 교육과 병행하는 것이 바람직하다(59.7%) *기존 교육을 받아본 경우 별도로 개설해야 한다는 응답이 상대적으로 많음.	다른 교육과 병행하는 것이 바람직하다(61.5%)
사후관리방안	① 지역활동계획을 수립하면 이 계획에 대한 지원방안 모색(28.2%) ② 수료자간의 상호교류 지원(23.5%) ③ 전문가의 현장지도(22.1%)	① 지역활동계획을 수립하면 이 계획에 대한 지원방안 모색(30.6%) ② 전문가의 현장지도(22.4%) ③ 수료자간의 상호교류 지원(20.4%)

5. 충청남도 농촌지역 리더 육성 프로그램의 개발 방향

1) 리더 육성 교육 프로그램의 도입방안

(1) 리더 교육 프로그램 개발의 기본방향

리더십 배양을 위한 교육 프로그램의 기본 구성원칙으로 다음 두 가지가 고려되어야 한다.

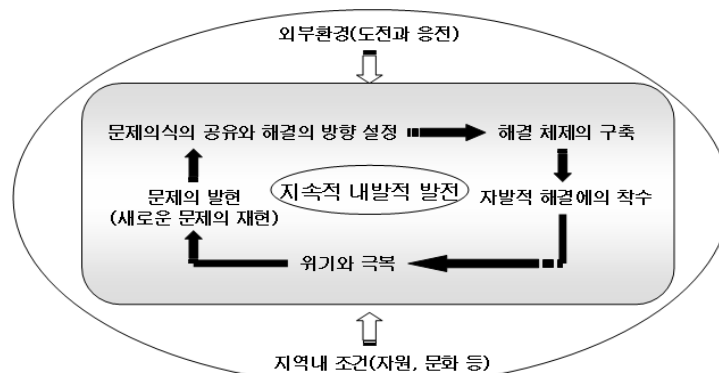
가. 총체적 교육과정

앞으로 농촌발전이 다원적인 농촌발전으로 가야 한다면 지역의 자원과 여건을 종합적으로 활용할 수 있는 총체적인 역량배양(capacity building)이 불가결하다. 즉, 지역의 인적 자본(개인적 역량), 사회적 자본(관계의 질), 물리적 자본(사회간접자본), 문화적, 자연적 자원(전통, 환경 등) 등을 종합적으로 활용할 수 있는 능력을 배양해야 한다. 그간의 농업인 교육은 품목이나 전문분야별, 혹은 좁은 범위의 마을을 대상으로 이루어졌고 지역 전체를 대상으로 종합적 문제해결 능력과 자원동원 능력을 기르는 교육이 아니었다.

나. 실천지향적 교육

내생적 농촌발전이란 다음 그림과 같이 문제해결과 이를 위한 문제해결 체제의 구축, 주민의 동원과 결집 과정이다(總合研究開發機構,1990). 따라서 리더십 육성과정은 이런 문제해결 과정을 추동할 지역의 리더를 육성하는 과정이어야 하며, 학습내용을 제시할 때 단순한 지식을 전달하는 교육이 아닌 실천으로 이행되는 교육이 되어야 한다. 즉, 현재 상황을 평가하는 법 → 미래비전을 구성하는 법 → 문제해결체제를 구축하는 법 → 변화전략을 구성하는 법, 그리고 평가와 재순환을 통해 새로운 도전과 해결책을 모색하는 법을 교육내용으로 해야 한다.

<그림 11> 내생적 발전의 프로세스



다. 프로그램의 유형과 교육대상

그렇다면 충남 농촌지역의 리더 육성을 위한 교육 프로그램은 어떻게 설계해야 할 것인가? 충남 전체 시군을 조사해 보면 지역별로 리더 교육에 대한 수요나 관심에 차이가 많다. 따라서 지역 특성에 따라 단계별·수준별로 다른 리더십 배양과정이 개발되어야 한다. 즉, 특기할만한 독자적인 교육 프로그램이 별로 없고 관행적인 영농교육이나 교양교육 수준에 머물러 있는 곳(유형 1)은 초급 수준의 리더십 배양 단기 과정을 실시하여 리더십에 대한 이해와 동기를 배양하도록 한다. 당진, 태안, 보령, 공주, 연기 등의 대부분의 충남 농촌지역이 여기에 속한다. 한편 주민교육의 열의는 있으나 품목별 전문리더 혹은 체험마을 리더 교육에 주로 관심이 있는 지역(유형 2)은 경영, 유통, 마케팅 등 전문지식이나 체험마을 과정에 리더십 프로그램을 결합하여 운영하도록 한다. 청양, 아산, 홍성 등과 같은 곳이 여기에 속한다. 주민교육에 대한 열의가 높고 품목 및 체험마을 교육 수준을 넘어서 초급정도의 리더십 교육을 자체적으로 실시하는 지역(유형 3)은 본격적인 리더십 프로그램을 도입하도록 한다. 그간 어메니티 서천을 지향하면서 각종 마을리더 내지 전문 품목별 리더 프로그램을 독자적으로 운영해 온 서천이 여기에 해당될 수 있을 것이다(표 9 참조).

이렇게 지역별 수요와 관심에 따라 교육방식에 차이를 두는 이유는 자칫 주민의 관심도가 낮은 지역에서 무리하게 교육을 확대시킬 경우 관 주도의 강제동원 교육이 될 가능성이 있기 때문이다.

<표 9> 지역별 특성에 따른 리더십 프로그램 유형

지역 특성	리더십프로그램 유형
유형 1 : 주민교육 열의가 낮고 관행적 영농 교육이나 교양교육수준에 머물러 있는 지역	초급 수준의 리더십 배양 단기 과정
유형 2: 주민교육 열의는 있으나 품목별 전문 리더 혹은 체험 마을 리더 교육에 주로 관심이 있는 지역	유통, 마케팅 등 전문지식이나 체험마을 과정과 결합한 리더십 프로그램
유형 3: 주민교육에 대한 열의가 높고 초급정도의 리더 교육을 자체적으로 실시하는 지역	중급 이상의 본격적인 리더십 심화 과정

한편 교육대상은 마을지도자, 농촌개발지역사업 대상 지역의 주민대표가 우선 대상자로 될 수 있으나 교육의 효과를 높이기 위해서는 마을주민이나 주민대표뿐만 아니라 농협직원과 시·군 내지 읍·면 담당 공무원도 주민과 같이 팀을 이루어 교육을 받는 것이 바람직하다. 이것은 농촌개발의 삼위일체라고 할 수 있는 공무원, 주민, 농협이 같이 교육에 참가함으로써 상호이해를 높이고 비전의 공유를 통해 지역개발 사업의 추진 동력을 더욱 강화할 수 있기 때문이다. 관련 공무원과 농협직원 등도 적극적으로 참여할 수 있도록 장

려하기 위해서는 공무원, 주민, 농협직원이 같이 참여하는 지역에 대해서 각종 농촌개발사업의 선정시 인센티브를 주는 것도 한 방법이다. 아울러 교육에 있어서 무엇보다 중요한 것은 교육참가자의 자발적인 의지이므로 교육훈련과정에 적극적으로 참여하기를 원하는 사람을 대상으로 해야 한다.

교육기간도 단기적이나 일회성 교육보다는 적어도 2~3개월 혹은 6개월 정도에 걸쳐 지속적으로 실시할 필요가 있다. 이것은 단기 과정으로서는 중대한 태도변화, 행동변화가 일어나기 어렵기 때문이다. 그러나 대체 인력이 없는 농업인은 이렇게 중장기적으로 지속적인 교육을 받기 어려우며, 특히 농번기에는 거의 농사일에서 손을 놓기 어렵다. 따라서 전체 교육기간은 2~3개월 혹은 6개월 과정으로 설계하되, 교육 프로그램 성격에 따라 한 달에 2박 3일씩 혹은 2주에 2박 3일씩 교육하여 참가자들의 부담을 줄여주도록 하는 것이 바람직하다. 농번기를 피하려면 농한기를 이용하여 2주에 한번씩 2~3개월의 집중과정을 실시하는 것도 대안이다.

(2) 교육의 주요 내용

지역리더로서 갖추어야 할 자질에 대해 전문가들은 경영관리능력, 조직력, 정보력 등을 들고 있고(유정규, 황수철, 2004), 국내외에서 실시되고 있는 리더 프로그램의 교육내용에서도 자기개발, 농촌발전의 비전과 문제인식, 조직운영, 의사소통, 회의관리 등이 강조되고 있다(박진도 외, 2004). 본 연구의 설문조사에서는 리더십 배양 프로그램의 하위목표로, ① 사회전반 및 농촌지역의 제반문제 인식을 위한 전반적 지식 습득, ② 분야별 전문지식 습득, ③ 자발적 참여 및 지속적 학습의 동기 부여 등이 선호되었다. 이런 결과는 전문가들의 견해나 국내외에서 실시되고 있는 리더 프로그램에서 강조되는 내용과 크게 다르지 않다.

그러나 특기할 점은 교육내용에 있어 충청남도 지역 농촌주민의 경우 영농기술 등 기술 교육을 상당히 중시하고 있는 점이다. 이것은 농촌주민의 경우 아직 지역리더 교육에 대한 이해가 낮고 당장에 돈이 되는 교육에 관심을 더 많이 가지기 때문이다. 시·군 현지 조사에서도 대부분의 시·군에서는 품목별 전문지식교육이나 체험관광 등 당장의 소득 향상에 기여할 교육에 대한 관심이 높았다. 따라서 이들의 요구를 어떻게 수용하면서 리더 프로그램을 적절히 구성할 것인가가 과제이다. 그러나 시·군 담당자의 의견이나 아산(한살림 생산자 조합), 홍성(풀무생협), 서천 등 수준 높은 전문지식교육이나 체험마을 프로그램을 자체적으로 실시하는 지역에서는 이런 교육보다 지역을 조직화하고 혁신을 이끌어 내는 한 차원 높은 교육, 즉 리더역량배양과 관련된 교육을 더 중시하였다. 이것은 전문영농지식이 개별농가의 소득향상에 중요하더라도 뛰어난 농업기술력을 보유하고 있는 사람이 지역 내에서 리더로서 제 역할을 하지 못하고, 앞으로는 특정 농업기술력만으로 농촌의 장기적 발전을 담보하지 못한다는 인식 때문이었다.

따라서 지역리더 교육의 기본 내용은 자기혁신, 사회 및 농촌발전의 이해(사회 정세 읽기, 중앙 및 지방조직 정책의 이해), 주민과 함께 하는 리더십 기법(의사소통, 기획력, 조직력 등), 지역 네트워크와 파트너십, 지역 경영 및 지역 가꾸기 등 지역사회개발과 조직개발을 핵심적인 내용으로 구성하되, 전문농업지식이나 체험관광 교육에 관심이 높은 지역(예; 유형 2 지역)에서는 리더십 교육과 이런 전문지식교육을 적절히 연계하여 실시하도록 한다.

(3) 추진체계와 사후관리

① 추진체계

농촌지역리더의 발굴·육성을 통한 농촌지역 역량강화는 상당한 시간을 요구하므로 지속적·체계적 추진이 필요하다. 그러므로 이를 전담할 수 있는 기구를 설립하여 계획적으로 대응해 갈 필요가 있다. 가장 바람직한 것은 충청남도 내에 농촌지역 리더십 육성 프로그램을 전담할 기구를 설립하는 것이다. 이 기구에서 충남 농촌지역 리더십 육성 프로그램의 기획 및 개발, 교안·교재의 개발, 교육의 실행 등 교육관련 기능과 함께 지역리더 사후관리도 전담하도록 한다. 이와 같은 전담기관으로 강원도의 한국지방분권 아카데미의 사례를 들 수 있는데, 비영리사단법인 형태로 운영되며 5~6명의 전담직원과 자체 강의시설을 확보하고 독자적인 특성화 프로그램을 실시하고 있다(도 지원 연간 2억 원).

새로운 기관의 신설이 여의치 않을 경우, (가) 충남 농업기술원의 기존 기구를 조정·정비하여 활용하는 방안, (나) 충청남도 혹은 충청남도 지역혁신협의회 산하에 가칭 ‘농촌지역 혁신리더 양성 위원회’를 구성하여 추진하는 방안, (다) 입안과 예산은 충청남도가 담당하되, 사업총괄은 충남인적자원개발지원센터가 수행하는 방안이 검토될 수 있다. (가) 사례로서는 강원도 미래농업교육원, 전라북도 농민교육원 등의 사례가 있고, (나) 사례로서는 나주시의 사례(나주시, 나주시 지역혁신협의회 교육분과위원, 전남대 문화예술특성화 사업단, 전문가 등 총 12명으로 교육위원회 구성)가 있다. (다) 사례는 타 지역에서 찾아볼 수 없으나 센터내에 박사급 전문인력 등 인적 역량이 확보되어 있기 때문에 충청남도과 충남인적자원개발지원센터, 교육부간의 협의만 이루어진다면 가능한 방안이다. 그러나 위원회나 센터 위탁 방식은 소규모로 프로그램을 운영할 때 적합하며 본격적인 프로그램을 운영하기 위해서는 상설 전담기구의 설립이 필요하다. 위 방식 중에서는 충남 농업기술원이 전담기구가 되는 것이 바람직하지만 충남 농업기술원은 그동안 농업인 영농기술교육을 전문으로 담당해 왔기 때문에 대폭적인 조직개편과 인력의 충원이 뒤따라야 한다. 이런 점에서 중장기적으로는 별도 기구의 신설이 바람직하다고 할 수 있다.

한편 계획적이고 연차적인 리더 육성을 위해서는 충청남도 농촌지역개발 인력육성 계획

의 수립이 요망된다. 그간 농업인 교육은 농업인만을 대상으로 한 전문인력기술 교육이었으며 농업인력대책도 신규참여농이나 정예농업인력 육성에 초점을 두었다. 그러나 농촌지역발전을 선도할 지역리더는 반드시 농업인에게 국한될 필요가 없다. 오히려 지자체, 농협, 농업인 조직이나 단체, 지역상공인, 지역내 NGO 등 다양한 지역활동주체가 농촌개발의 주역이 될 수 있다. 또한 교육내용도 전문기술교육을 넘어서 종합적인 지역의 역량배양 교육이 되어야 한다. 이와 같이 농촌지역사회의 역량을 종합적으로 배양하기 위해서는 충청남도 농촌지역 인력개발 육성 계획을 별도로 세우는 것이 바람직하다. 이 계획에는 연차적인 교육대상과 인원, 교육방법과 내용, 사후지원 프로그램, 인센티브와 교육 인증 시스템 등이 포함될 수 있다.

② 사후관리 방안

리더십 교육의 최종 목적은 수료생들이 지역으로 돌아가 자신의 지역에 혁신을 불어넣고 변화를 추동하도록 하는 것이다. 따라서 교육자체 뿐만 아니라 교육 후 사후관리도 이에 못지않게 중요하다. 외국의 사례를 보면 이를 위해 수료생간에 네트워킹을 강화하도록 하고 전문가 지원 시스템을 구축하며 사후관리를 전문적으로 담당하는 전담기구를 만들고 있다. 현재의 한국농촌공사에서 실시하는 농촌지역개발 리더십 전문육성과정⁶⁾에서는 수료자간의 동기회 결성을 장려하나 이를 지원하는 방안이 미흡하여 잘 지속될 수 있을 것이라는 기대가 약하다. 농림부는 이와 관련하여 온라인상의 교육수료자간 커뮤니티 구축, 온라인 강의, 교육이수사항 DB화, 그리고 농촌마을의 자문요청시 전문가를 연결하여, 자문·컨설팅을 지원하는 농촌지역개발 자문단을 구성 운영하는 방안을 계획 중이다. 아울러 지역 CEO 인증 제도를 도입하여 교육이수 수준에 따라 초급, 중급, 고급 리더로 나누어 지역 CEO로 인증을 받으면 농촌지역개발 분야의 자문위원, 교육강사 등으로 활동할 수 있도록 하며, 지역 CEO가 있는 지역은 농촌마을종합개발사업 등의 대상지역 선정시에 인센티브를 받을 수 있도록 할 계획이다(농림부, 2006). 그러나 이런 방안만으로 사후관리가 충분하다고 할 수 없다.

본 연구의 설문조사에서 충청남도 지역 농촌주민이나 담당공무원은 교육 후 사후관리 방안으로 ‘수료자간의 상호교류 지원’, ‘전문가의 현장지도’ 등 보다 ‘수료 후 지역 활동계획을 수립하면 이 계획에 대한 지원하는 방안을 모색’을 더 선호하였다. 따라서 사후관리 방안으로, 첫째는 수료자를 대상으로 충남 북부, 서부, 중부, 남부 권역별 지역 리더 포럼 구성 및 지원, 둘째는 전문가 풀 구성, 컨설팅 지원, 셋째는 농림부의 지역 CEO

6) 농림부의 중장기 농촌지역개발 인력육성 대책(2005년)에 따라 한국 농촌공사 도농복합추진단이 총괄책임 맡아 2006년부터 실시되고 있는 프로그램으로, 초급, 중급, 고급 단계별로 일련의 모듈을 순차적으로 밟아가는 소수 정예의 단계별 심화학습과정이며 6개월 과정으로 운영된다.

인증 제도와 연계한 충청남도 독자적인 교육인증제도 도입, 넷째는 수료생들의 지역활동 계획을 지원하기 위한 충청남도 독자의 소규모 농촌개발 파일럿 사업의 도입, 마지막으로 앞에서 언급한 리더 교육과 사후관리를 전담하는 기구의 설립 등이 모색되어야 할 것이다.

2) 소규모 농촌개발 파일럿 프로그램(가칭 Village Challenge and Try 사업)의 도입

리더십 교육 프로그램이 역량강화에 필요한 지식의 습득과 배양에 도움을 주는 것은 사실이지만, 근본적으로 역량배양이란 대상지역의 주체들이 공동실천을 통해 배양되는 것이다. 즉, 현장에서 당사자들이 집합적으로 learning by doing을 통해 능력을 배양하는 것이 중요하다. 외국 사례로서 EU의 LEADER가, 국내 사례로서는 강원도의 새농어촌건설운동이 그 대표적 예라고 할 수 있다.

따라서 리더 육성 교육과 연계한 충청남도 독자의 현장 실천학습 프로그램이 도입될 필요가 있다. 이 사업은 교육과정에서 습득한 다양한 아이디어를 리더와 주민이 협심하여 스스로 계획하고 실천하게 함으로써 파트너십을 장려하고 지역의 혁신역량을 배양하는데 목적을 둔다. 이를 통해 리더십 육성 교육을 받은 사람이 자기지역에서 소규모 지역개발사업을 계획하고 이를 실천함으로써 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하도록 한다.

이 사업은 강원도의 새농어촌건설운동의 경험을 반추하고 충남의 여건을 고려해 볼때, 두가지 단계별 사업으로 구상하는 것이 바람직하다. 지역발전을 추동해 낼 주민조직도 없고 아이디어도 부족한 상황에서 바로 강원도의 새농어촌건설운동 사업과 같이 소규모 농촌개발지원사업을 공모하면 기존에 앞선 마을만 대상으로 선정되고 정작 역량배양이 필요한 낙후지역은 소외될 가능성이 많으며, 공모를 겨냥하고 형식적인 마을가꾸기 혹은 주민조직화를 함으로써 선정에만 초점을 두고 오히려 선정 이전보다 소극적인 마을로 변하는 경우도 적지 않기 때문이다.

이런 문제를 극복하려면 우선 1단계 사업으로 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우 기획비와 활동비를 보조하는 사업설계 및 주민조직 사업을 먼저 추진하고, 다음 단계로 이를 통해 발굴된 아이디어와 소규모 파일럿 사업에 대해 수년간 연속적으로 지원하는 2단계 사업을 펼치는 것이 좋다.

이 2단계 사업을 가칭 이 사업은 가칭 ‘Village Challenge and Try 사업’ 이라고 부르기 하고, 구체적인 실시방법을 적시하면 다음과 같다.

Village Challenge (가칭) 사업

⇒

Village Try(가칭) 사업

(1) Village Challenge(가칭) 사업

지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우 기획비와 활동비를 보조한다. 대상은 시·군내의 민간단체나 각종 그룹, NGO 등으로 하며, 지원내용은 강사료, 회의비, 여비, 선진지 견학비, 통신운반비, 인쇄비 등 조직과 기획에 필요한 비용에 한정한다. 이 경우 지원금액은 그룹 당 1,000~2,000만원 이내면 충분할 것이다. 사업성격은 다르지만 서천 농업발전 포럼의 경우 이런 식의 조직 운영과 아이디어 발굴에 신활력사업비에서 연간 1,000만원의 적은 돈을 지원하지만 상당한 성과를 보이고 있는 것을 참조가 된다.

사업의 추진방법은 총 도비로 약 3~4억원의 자금을 마련하여 공모제 방식으로 도에서 전문가심사위원단을 구성하여 약 20개 여개의 그룹을 간략한 제안서와 현장 실사를 통해 선정, 지원토록 한다. 구체적인 시설이나 사업지원이 아니므로 사업평가는 완료된 후에(1년) 활동보고 및 발표회로 평가하도록 한다.

(2) Village Try(가칭) 사업 : 혁신과 도전을 위한 파일럿 사업

이 사업은 1단계 사업인 Village Challenge 사업과 연계한 2단계 사업으로 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 실험적인 아이디어를 가지고 소규모 사업을 계획, 실시하는 경우 이에 대해 3년간 총 3억~5억 원의 자금을 도비 및 시·군비(60:40)로 공동으로 지원하는 사업이다. 또한 각 그룹에서 자비 부담도 총 지원자금의 20% 이상에 해당하는 비용을 추가하도록 하여 공공자금에 대한 횡재 의식이 없도록 한다. 자금 사정이 여의치 않는 농촌지역의 여건을 고려하더라도 이 정도의 자부담 없이는 사업에 책임성을 담보하기 어렵기 때문이다.

사업의 대상은 1단계의 Village Challenge 사업을 성공적으로 수행한 그룹 중에 도에서 전문가심사위원단을 구성하여 공모제로 선정하여 지원하도록 하며, 첫째(실제는 Village Challenge 사업을 실시한 다음해)는 시범사업을 5개소내외로 실시하여 시범사업 결과를 보면서 사업 확대하도록 한다. 이미 소개했듯이 강원도의 새농어촌건설운동, 전북 진안군의 으뜸마을 사업이 꼭 같지는 않으나 이와 유사한 사업이며, 외국의 사례로서는 EU의 LEADER, 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 캐나다 농촌 파트너십(Canadian Rural Partnership)을 들 수 있다.

사업지원 대상부문은 원칙적으로 소프트한 사업에 국한하나, 사업추진에 꼭 필요한 자본재는 총 금액의 30% 이내에서 지출 가능하도록 허용한다. 즉, 지역자원의 조사와 활용계획 수립, 조직화를 통한 소규모생산(물)의 판로 확보와 개선, 새로운 기술습득과 직업교육, 네트워크 구축과 교육지원, 향토식품의 개발과 보급, 그린투어리즘과 도농교류 확대, 지역 환경보전과 환경농업 확산, 중소기업, 수공업 및 지방서비스업 활동 지원, 농촌지역의 삶의 질 개선 등을 대상으로 하되, 지역 특성과 그룹별 추진계획에 따라 유연성을 두되, 장기 지역발전 목표와 계획에 부합한 내용으로서 세부사업들이 하나의 통일된 사업주제하에 종합성을 갖고 추진되도록 한다.

특히 사업추진주체가 내부의 업무를 총괄하기 위해 ‘사무국’을 두고 1~2인의 전문가를 고용할 수 있는 인건비를 사업비 범위 내에서 지원할 수 있도록 하여 에니메이터(전문가)가 실무적으로 이 사업을 지원, 활성화시키도록 한다. 최근에 전북 진안군에서 으뜸마을 사업을 하면서 이와 유사한 마을간사제도를 도입하여 효과적으로 마을사업을 수행하고 있는 점이 좋은 예가 된다.

한편 사업의 공간적 범위는 반드시 하나의 마을을 대상으로 할 필요가 없이 사업내용에 따라 마을, 혹은 수개 마을, 혹은 시나 군 범위를 넘어 계획된 프로그램을 추진하는데 알맞은 지역범위가 되도록 한다. 예를 들면 시·군을 하나의 사업구역으로 하는 경우(전남 구례의 「지리산바이오랜드」 사례, 유형 I)도 있을 수 있으며, 하나의 농장을 중심으로 인근의 5~6개 마을을 하나의 사업구역으로 하는 경우(전북 고창의 학원농장을 중심으로 한 ‘청정농산물테마파크’ 사례)도 가능하고, 유형 II), 하나의 기업(농장)을 중심으로 1~2개 마을이 하나의 사업구역이 되는 경우(전남 광양의 ‘청매실농원’을 중심으로 한 사례, 유형 III)도 가능하다.

사업평가는 사업계획서에 사업성과(예: 관광객 방문수), 사업효과(예:주민소득 증가)를 명시하고, 다년도 지원방식에 부합할 수 있도록 6개월 혹은 1년 단위로 사업결과를 평가하여 그 결과를 후속계획 수립에 반영하며 추가적인 지원 여부를 판단한다.

이 사업은 충청남도 지역만을 대상으로 하며, 주민 스스로 마을, 마을간, 군, 인접군 간에 다양한 파트너십을 형성하고, 전문가를 고용하여 적은 재원 투입으로 다양한 실험을 해 보도록 장려하는 사업이므로 추후 이런 사업 경험을 가진 마을이나 시군이 중앙정부 또는 충남도에서 시행하는 각종 농촌개발사업에 응모하거나 수행하면서 실질적인 바탕이 될 것이다.

6. 결론 및 과제

농촌지역의 인적자원의 활용을 통한 지역의 경쟁력 강화를 위해서는 농촌지역 리더 육성 프로그램이 적극적으로 요구된다. 본 연구에서는 도 단위에서 농촌지역리더 육성 프로그램을 개발하기 위한 방안으로 충청남도를 대상으로 농촌지역리더 육성 프로그램의 필요성과 실태, 그리고 그 개발방향을 검토해 보았다.

전체적으로 볼 때 충청남도의 도 단위, 혹은 시·군단위에서 실시되고 있는 농업인 교육은 마케팅·유통 및 영농기술이나 품목별 전문교육이 중심이며, 지역문제 해결의 주체를 길러내는 ‘농촌지역리더’ 교육은 별도로 실시되고 있지 않고 있다. 다만 시·군차원에서는 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 전통테마마을 등 농촌지역개발을 추진하는 과정에서 마을 리더를 길러내기 위한 프로그램들이 도입되고 있는 점은 주목된다.

한편 시·군별로 지자체의 관심정도, 주요 관심분야에 차이가 있다. 논산, 부여, 보령, 당진 등 상대적으로 교육에 관심이 낮고 관행적인 농업인 교육이 이루어지는 곳이 있는 반면에, 서천, 청양, 홍성(풀무생협, 문당리), 아산(한살림 생산자 조합) 등 주민의식이 높고 새로운 교육방법의 도입이 활발한 곳도 있다. 후자의 지역일수록 지역리더 육성 교육의 필요성에 대한 인식이 높았다.

본 연구에서는 이런 지역별 차이에 주목하여 지역특성을 3가지 유형으로 나누고 각각 동기배양과 리더 발굴과정(초급과정), 전문분야와 결합한 리더십 특화과정, 리더십 심화과정 3가지 유형의 교육 프로그램을 지역의 특성에 따라 실시할 것을 제안하였다. 아울러 리더 육성사업을 효과적으로 추진하기 위해 중장기적으로 리더십 육성 프로그램 전담추진 기구의 설립, 충청남도 농촌지역개발 인력육성 계획의 수립 등도 필요함을 제시하였다.

충청남도 지역을 조사 결과 중에 하나는 농촌개발과 주민교육은 동전의 양면과 같다는 점이였다. 즉, 지자체가 교육에 열심일수록 지역이 활성화되었다. 청양군은 그린투어경영대학, 고추포럼, 청양명품고추대학 등을 운영하고, 전국농업기술자협회 도농녹색교류지도자대학 최고지도자과정, 한국벤처농업대학 등에 매년 10여명의 지역리더를 군비로 파견하였다. 이런 교육의 결과로 신활력사업 우수지역으로 선정되었으며, 녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 농촌마을종합개발사업 등도 활발하게 진행되고 있었다. 서천군도 마찬가지로 농업발전포럼, 체험마을 포럼, 어메니티 서천 농민아카데미 등을 통하여 지역리더들을 육성해 왔고, 정부의 각종 우수사례 수상과 선진사례 탐방 대상지가 되고 있다. 따라서 우리나라 어떠한 지역에서도 적절한 리더 양성 프로그램이 확대된다면 지역발전을 촉진시킬

수 있다는 것을 확인할 수 있었으며, 농촌발전을 위해서는 체계적인 인재육성 프로그램의 마련이 시급하다는 것을 알 수 있었다.

아울러 리더십 교육 프로그램이 역량강화에 필요한 지식의 습득과 배양에 도움을 주는 것은 사실이지만, 근본적으로 역량배양이란 대상지역의 주체들이 공동실천을 통해 배양되어야 한다. 즉, 현장에서 당사자들이 집합적으로 실천 학습(learning by doing)을 통해 능력을 배양하는 것이 중요하다. 이런 점에서 교육 프로그램은 EU의 LEADER(농촌경제발전행동연대) 프로그램과 같은 지역 공동체 개발(community development), 파트너십 형성 계획과 같이 실시되는 것이 바람직하다.

마지막으로 본 연구의 한계를 지적하고 앞으로의 과제를 밝혀둔다.

첫째, 시간과 재원의 제약으로 지역실태 조사를 충분히 하지 못하였다. 일부 시·군만 대상으로 현장조사가 이루어졌으며, 설문조사도 연결이 가능한 농민단체 실무자, 조합 임원 및 교육 담당자에 의뢰하여 실시하였기 때문에 전체지역의 특성을 표준적으로 반영하지 못하는 약점이 있다. 이 때문에 지역 유형분류나 지역 특성에 대한 판단에 일부 무리가 있을 수 있다. 교육대상자와 수요를 엄밀히 파악하려면 향후 보다 광범위한 지역실태조사가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 본 연구에서는 도 단위에서 리더십 프로그램을 도입하기 위한 프로그램의 기본방향과 틀을 제시하는데 그쳤고 구체적인 교과과정의 내용과 구성의 설계까지는 나아가지 못했다. 향후 구체적인 프로그램을 개발하기 위해서는 지역리더와 행정, 전문가 및 위탁교육기관이 위원회를 구성하여 지역의 특성, 교육대상자의 수요에 대한 사전 조사를 거쳐, 주제(교과목), 강사, 시간배분 등 상세한 내용을 담아야 할 것이다.

참 고 문 헌

농림부(2005), 「농촌지역개발 인력육성 추진계획」.

박 경(2003), “유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램”, 「지역사회연구」, 지역사회학회, 제 11권 제1호.

_____(2005), “농촌지역의 역량배양과 지자체의 역할”, 「지역리더의 육성과 혁신역량강화」, 제1회 지역토론회, 지역재단.

박진도(2004), “지역발전과 혁신역량”, 「계간 농정연구」, 통권 12호, pp.13~30.

_____.황수철·양병찬·유정규(2004), 「농촌지역 리더 프로그램 개발에 관한 연구」, 농정연구센터.

- _____. 유정규(2005), “지역혁신과 리더의 역할”, 『지역혁신과 지역리더』, 2005년 전국 리더 대회, 지역재단.
- 양병찬(2004), “지역주민의 역량강화를 위한 실천적 학습체계 구축”, 『계간 농정연구』, 통권 12호, pp. 143~164.
- 오미란(2006), “상호학습 조직화를 위한 방안- 나주 사례를 중심으로”, 『지방자치와 지역발전』, 제 3회 전국지역리더 대회, 지역재단(2006. 11, 농협안성교육원).
- 유정규·박경·정재호·송두범(2006), 『충청남도 농촌지역 리더 육성 프로그램의 실태 및 개발방안』, 충남발전연구원.
- _____. 황수철(2004), 『지역리더의 농정참여 실태 및 개선방안』, 지역재단.
- 한국농촌기반공사(2004), 『지역리더 교육 프로그램 개발 및 시범시행 연구』.
- 황영모(2004), “지자체의 농촌리더 육성에 관한 연구”, 『계간 농정연구』, 통권 12호, pp. 189~211.
- 總合研究開發機構(1990), 『NIRA研究叢書- 内發的産業形成に關する調査研究 - 地域産業おこしの理念とプロセス』.
- Flora, Jan L., Cornelia Butler Flora, Stacy Bastian and Elizabeth Manion(2002).
 "Leadership and Community Capacity Building: An Inventory and Analysis of Curricula and Tools." North Central Regional Center for Rural Development
 Iowa State University,
<http://www.ncrcrd.iastate.edu/pubs/flora/articles/leadership-communitycapacitybldg.pdf>
- Greenleaf, Robert K.,(1991), “The Servant As Leader”, Indianapolis, IN: The Robert K. Greenleaf Center.
- Hustedde R. J. and Angie Woodward(1996), "rural leadership program", *Issue Paper N.54*, Cooperative Extension Service, University of Kentucky, College of Agriculture,
- Macadam R., J. Drinan, N. Inall, B. McKenzie(2004), *Growing the Capital of Rural Australia - The Task of Capacity Building*, A report for the Rural Industries Research and Development Corporation, Australia Government(March 2004, RIRDC Publication No 04/034, RIRDC Project No RUE-2A)
- Michal Smith-Mello(1995), "Building the Capacity of Rural People and Places", *From Reclaiming Community, Reckoning with Change*, pp. 41-59,
http://www.kltprc.net/books/reclaiming/Chpt_6.htm.
- 농림부 홈페이지 <http://www.maf.go.kr>
- 농어촌종합정보포털 홈페이지 <http://www.nongchon.or.kr/krgreen/>

농촌진흥청 홈페이지 <http://www.rda.go.kr>

충청남도 농촌기술원 홈페이지 <http://www.chungnam.rda.go.kr>

충청남도 각 시·군 홈페이지

충청남도청 홈페이지 <http://www.chungnam.net>

Canadian Rural Partnership http://www.rural.gc.ca/rural-dev/guidelines_e.phtml#4.

시민이 참여하는 살고 싶은 마을만들기

이 재 준

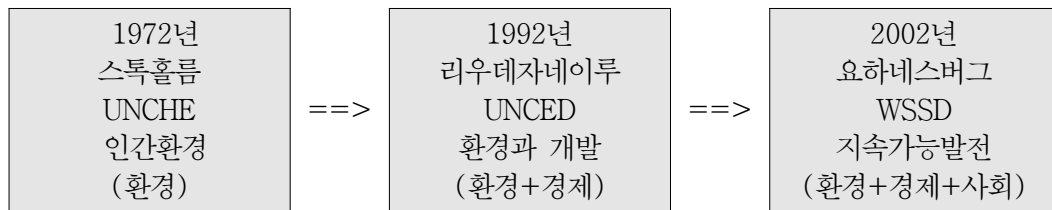
(협성대학교 도시건축공학부 교수)

-
1. 서론
 2. 시민참여 발전과정 및 추진현황
 3. 시민참여 살고 싶은 마을만들기 개념과 참여원칙
 4. 시민참여 살고 싶은 마을만들기 기본요건
 5. 시민참여 살고 싶은 마을만들기 조직구성과 운영
-

시민이 참여하는 살고 싶은 마을만들기

1. 서론

21세기를 맞이하여 인류가 당면한 가장 중요한 관심사 중의 하나가 지속가능한 개발(Sustainable Development)¹⁾의 이념을 실현할 수 있는가 하는 것이다. 지구환경문제가 인류의 생존과 운명을 좌우하는 문제로 인식되면서 지속가능한 개발의 이념이 국제사회 전반에 걸쳐 지구환경문제를 해결하는 패러다임으로 자리잡아가고 있다. 전 지구적 차원의 환경문제 해결을 위한 지속가능한 발전은 그 이념을 실천하고자 정주생활기반의 최소단위인 마을을 중심으로 한 시민참여와 협력방식인 거버넌스 체제(governance system)의 상향식 지속가능한 발전의 형태로 전방위에 걸친 발상의 전환과 개혁이 추구하고 있다. 이와 같은 지속가능한 개발을 실천하기 위해 국제적으로는 리우회의(1992)와 요하네스버그회의(2002) 등의 국제정상회의와 각종 국제환경협약 등으로 구체화되고 있다.



<그림 1> 환경문제에 대한 세계정상회의 전개 과정

이러한 지속가능한 발전을 추구하기 위한 노력의 일환이 살고 싶은 마을만들기라 볼 수 있는데 이는 다양한 시민들의 자발적 참여에 기초해 삶의 터전을 만들고 가꾸어 나가는 실천적인 방법으로서의 시민운동이라 할 수 있다. 도시의 가장 기초단위인 마을에서부터 시민 스스로가 도시와 마을 발전을 위한 노력에 참여하는 과정에서 전문적 시민교육과 시민역량의 증대기능을 수행함으로써 지속가능한 도시발전을 효과적으로 추구할 수 있기 때문이다.

우리나라에서는 민선자치시대가 확고한 뿌리를 내림에 따라 민주주의의 정치철학의 핵심적인 사회원리인 시민참여가 더욱 강조되고 있으며 행정당국과 계획가가 주도하는 전통적인 하향식의 도시정책 수립과 관리방식은 점차 한계에 이르고 있다. 현재 제도상의 시민

1) 지속가능한 개발은 “미래 세대의 욕구를 희생시키지 않는 범위 내에서, 현세대의 욕구를 극대화하는 개발”로 지구상의 자원의 한계가 분명해진 현 상황에서 환경이 지탱할 수 있도록 개발과 보전의 조화를 도모하는 것으로 정의할 수 있음

참여는 공청회, 공고·공람, 위원회 등 제한적 방식으로 운용되고 있으며 계획과정에서 시민참여는 형식적이고 통과의례로 시민참여 본래 취지와 의도에 부합치 못하고 있는 실정에 있다.

따라서 다양한 사회구성원들의 자발적 참여와 협력에 기초한 새로운 의사결정체제가 필요하며, 시민참여 방법의 다양화, 참여과정의 민주화 등 도시정책 수립과 관리방식에서 바람직한 계획수립이 가능할 수 있도록 제도적 장치 마련을 위한 노력이 요구된다 할 수 있다.

이러한 측면에서 본 강의자료는 다양한 사회구성원들의 자발적 참여와 협력을 통한 새로운 도시정책수립 및 관리를 위한 패러다임으로서 시민참여 살고 싶은 마을만들기 방안에 대해 다음과 같이 고찰해 보고자 한다.

2. 시민참여 발전과정 및 추진현황

1) 시민참여 발전과정

우리나라에서 시민참여는 1960년대 현상공모를 통해 입상작품을 중심으로 도시계획안을 확정·시행한 울산도시계획안이 도입의 시초라 할 수 있다. 건축법(1961), 도시계획법(1962), 국토건설종합계획법(1963)이 제정되고 1971년 도시계획법이 전면 개정되어 현대 도시계획 개념이 정립되는 사이에도 시민참여에 대한 제도는 조성되지 않았다. 1981년 도시계획 입안과 심의과정에서 공람과 의견서 제출, 공청회 개최가 가능토록 도시계획법을 개정함으로써 시민참여와 주민홍보방안에 대한 제도적 장치가 마련되었으며, 시민참여 전문성 확보를 위한 ‘도시계획상임기획단’ 설치와 중앙도시계획위원회 심의에 앞서 전문기관에 자문을 의뢰 할 수 있는 규정이 신설되었다.

1991년 도시기본계획 승인시 지방의회의 의견청취와 상세계획제도 도입을 주요내용으로 하는 도시계획법이 개정되었으며, 1995년에는 민간에게도 도시계획입안의 제안권이 부여되고 도시계획초안에 대한 공람제도를 도입하였다. 2000년 개정된 도시계획법에서는 도시계획시설의 설치·정비 및 개량 사항과 지구단위계획의 지정·변경 및 수립에 관하여 주민제안제도를 도입하였다. 이는 단순한 의견청취를 통한 시민참여에서 진일보한 형태로 주민제안을 통해 지구단위계획구역의 지정 및 변경하는 경우에 참여가 가능하게 되었다.

또한 국토종합계획·도종합계획, 광역도시계획·도시기본계획·도시관리계획을 수립하는 경우 공청회를 열어 주민 및 관계전문가의 의견청취와 반영이 이루어지도록 하였다. 도시기본계획을 수립할 경우에는 미리 지방의회의 의견을 청취토록 하고, 지방의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 수립권자에게 의견을 제시하도록 하고 있다. 도시관리계

획을 입안할 경우에는 주민의 의견청취와 그 의견이 인정되는 때에는 계획에 반영하며, 주민의 의견청취에 관한 사항은 지방자치단체의 조례로 제정하여 적극적인 주민의견청취를 유도하였다.

<표 1> 시민참여 관련 제도 변화

구 분		관련 제도	시민 참여	비고
행정 주도	일제 강점기	<ul style="list-style-type: none"> •도시계획시설의 확충 및 시가지정리 •조선시가지계획령을 공포 •가로계획과 토지구획정리사업 •조선시가지계획령(1934) 	•민간의 권익 무시로 주민참여가 불가능함	-
	1960년 대	<ul style="list-style-type: none"> •건축법(1961) •도시계획법(1962) •국토건설종합계획법(1963) 	•울산도시계획안의 현상공모를 통해 원시적 시민참여	
	1970년 대	<ul style="list-style-type: none"> •제1차 국토건설종합개발계획 확정 •개발제한구역 도입과 토지구획정리사업 진행 •도시계획법 전문개정 •개발제한구역과 도시개발예정지구 신설 	•도시계획법 개정되었으나 주민참여제도가 도입되지 않음	
시민 참여	1980년 대	<ul style="list-style-type: none"> •제2차 국토건설종합개발계획 확정 •성장거점도시 육성 •도시계획법 개정 	•공청회 개최와 도시계획 입안시 공람과 의견서 제출 가능	도입 기
	1990년 대	<ul style="list-style-type: none"> •제3차 국토건설종합개발계획 확정 •수도권견제기능의 강화 및 중소도시의 경쟁력 제고 •도시계획법 개정 	•주민에게 도시계획입안의 제안권을 부여되며 도시계획초안에 대해 공람 가능	
	2000년 대	<ul style="list-style-type: none"> •제4차 국토건설종합개발계획 확정 •수도권 분산과 계획적 정비 •지역특성에 맞는 개발전략의 추진 •국토의계획및이용에관한법률 제정 	<ul style="list-style-type: none"> •지구단위계획의 지정·변경, 수립에 주민제안제도 도입 •도시관리계획 수립시 주민의견청취 •조례 제정시 주민발의를 통해 참여 •주민투표를 통한 주민의견수렴 	정비 기
시민 주도	2010년 이후	<ul style="list-style-type: none"> •시민주도의 마을계획수립 후 도시계획반영 제도 도입 •시민참여 관련제도의 적극적 도입 	<ul style="list-style-type: none"> •다양한 협의체를 통한 개발과 보전을 갈등예방 제도 마련 •시민참여 지원센터 설립, 조례제정, 담당조직 구성 도입 	정착 기

2000년 3월 지방자치법에 주민발의제도를 규정함으로써 도시계획의 제한을 통해 주민들이 필요하다고 판단되는 도시계획적인 사항을 제한할 수 있도록 하여 지역주민의 생활과 가장 밀접한 관련이 있는 조례제정에 주민이 직접 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 뿐만 아니라 2004년 1월 주민투표법이 제정됨에 따라 도시개발과정에서 주민의견수렴의 방법으로 유용하게 활용 할 수 있는 기회가 생기게 되었다.

2) 시민참여 추진현황

도시개발과정에서 시민참여 방법은 크게 입안, 결정, 시행 단계 등의 3단계로 구분하여 볼 수 있다. 먼저 입안단계는 지자체와 의회 의견청취, 전문가와 시민이 참여할 수 있는 공청회가 있으며, 광역도시계획의 경우 광역도시계획협의회를 구성할 수 있다. 또한 결정 단계에서는 도시계획심의위원회 심의와 공람·공고가 있으며, 시행단계에서는 경우에 따라 소유주 동의 등이 필요하다. 따라서 단계별 시민참여 수준을 평가하면 상대적으로 입안 단계에서 참여기회가 제도적으로 많이 보장되어 있다.

그러나 참여주체 측면에서 결정력 있는 참여주체라고 할 수 있는 도시계획위원회, 소유주 동의, 지자체 인허가 등을 제외하고는 지역전문가 또는 지역 내 기업이 직접 참여할 수 있는 제도적 장치는 없는 실정이다. 뿐만 아니라 소유주 이외 일반시민은 공람·공고, 공청회 정도를 제외하고는 실질적 참여방법이 거의 없기 때문에 실효성 있는 참여방법은 없다고 볼 수 있다. 또한 참여방법 측면에서 공람·공고 공청회가 의무화되어 ‘정보제공’은 제도적 수준이 높은 편이나, 양방향 참여방법이나 지속적 참여방법은 거의 없다고 볼 수 있다.

<표 2> 도시개발과정에서의 시민참여

구분	입안 단계	결정 단계	시행 단계	권 한
지자체	지자체(의회) 의견청취			지정·승인·수립 권
전문가	공청회	도시계획위원회 심의		심의 (도시계획위원회)
일반주민	공청회, 공람·공고	공람·공고		의견제시
소유주	"	"	소유주 동의 또는 통보	거부권 (일부)
기타	광역도시계획 협의회(필요시)			

3. 시민참여 살고 싶은 마을만들기 개념과 참여원칙

1) 시민참여 마을만들기 개념 및 주체

(1) 개념정의

① 시민참여의 개념

시민참여는 풀뿌리 민주주의적인 형태와 기능에서 부터 극히 전문적인 것에 이르기까지 다의적인 개념이지만, 통상적으로는 시민이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에서 주체 의식을 갖고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위를 의미한다. 시민참여의 방식은 크게 도시계획이나 지역계획의 수립과 같은 공적인 계획 입안에서 부터 사업집행, 그리고 다수의 개인이 건축과정에 참여하는 직접참여에 이르기까지 다양한 참여방식이 있을 수 있다.

② 마을만들기의 개념

‘마을만들기’는 시민이 주체가 되어 시민참여와 지자체와의 협력, 그리고 지역성의 고려하는 ‘커뮤니티 디자인(Community design)’을 뜻하는 개념으로 ’80년대부터 발전한 일본의 ‘마찌즈꾸리’가 ’90년대 후반에 국내에 소개되면서 ‘마을가꾸기’ 혹은 ‘마을만들기’ 등으로 정착된 용어이다. 따라서 ‘마을만들기’는 추상적인 정책이나 계획이 아니라 삶의 터전을 만들고 가꾸어 나가는 구체적이고도 실질적인 운동이라고 할 수 있다.

(2) 구성주체

시민참여 마을만들기의 참여 주체는 크게 ① 지역시민, ② 지방자치단체, ③ 시민단체 및 전문가로 구성된다. 각 주체들의 참여수준과 형태는 마을만들기를 위한 시민참여단계 및 유형에 따라 다를 수 있으며, 특히 같은 유형이라도 사안에 따라 다양하게 나타날 수 있다.

① 지역시민

마을만들기의 가장 중요한 주체는 지역시민이다. 지역시민은 마을만들기의 대상이 되는 물리적·비물리적 지역환경에 대해 가장 잘 알고 있으며, 전문가나 외부인이 파악할 수 없는 문제점을 도출하고 해결방법을 제시해 나갈 수 있다. 무엇보다도 시민들의 자발적인 참여가 있어야만 지속적인 지역사회운동의 의미를 가질 수 있기 때문에 지역시민은 마을만들기의 가장 중요한 주체이다.

② 지방정부(행정)

지방정부는 마을만들기의 지원자이면서 또 하나의 주체이다. 마을만들기는 지방자치시대 행정의 가장 중요한 부분으로 자리잡을 수 있기 때문에 지금까지와 같이 지역시민들이 발의한 사항에 대해 지원을 제공하는 소극적인 역할에서 보다 적극적으로 전환되어야 한다. 즉, 생활환경에 대한 시민들의 관심과 자율적인 활동조직 구성을 유도하며, 전문가의 도움을 받을 수 있도록 매개체 역할과 행·재정적인 활동을 전개하여야 한다.

③ 시민단체 및 전문가

시민단체 및 전문가 집단은 마을만들기가 원활하게 이루어질 수 있도록 공정성과 전문적인 대안을 제시하는 역할을 한다. 마을만들기에서 시민과 행정이 대립하는 경우가 종종 발생하는데, 이는 행정의 편의 및 공공의 이익이라는 측면과 시민생활의 편의와 개인의 이익이라는 두 가지 측면이 충돌하기 때문이다. 이같이 지역간 마찰이나 집단간의 다양한 분쟁들이 발생할 경우 시민단체 및 전문가들은 중립적이고도 전문적인 시각으로 이들의 이해관계를 조절하면서 문제해결에 관한 대안을 만드는데 큰 역할을 할 수 있다.

<그림 2> 시민참여 주체 및 역할



2) 시민참여 마을만들기 기본이념 및 참여 원칙

마을만들기는 공동의 공간, 시설, 시스템, 서비스, 이벤트, 문화 등 공동의 장을 시민이 공동으로 만들어 내는 총체적 작업을 말한다. 따라서 마을만들기는 이러한 공동의 장을 만들고 움직여 가는 것이 목표라 할 수 있으며, 다음과 같은 기본이념과 참여원칙에 입각하여 만들어 갈 수 있다.

(1) 마을만들기 기본이념

- ① 총체성 : 마을은 각각이 개별화되는 것이 아니라 전체로서의 하나이다.
- ② 시스템 : 마을은 복잡한 요소가 서로 얽혀서 관계를 맺고 있다.
- ③ 공유환경 : 마을은 시민이 공유하는 공간이며 환경이다.
- ④ 시민공용·공익 : 마을은 특정한 사람들을 위한 것이 아니며, 시민전체의 이용과 공동이익을 위한 것이다.
- ⑤ 시민공존·공생 : 마을은 다수의 이질적인 사람이 모순을 지니면서도 서로의 차이를 인정하며 생활하는 장이다.
- ⑥ 시민협동·공동책임 : 마을은 한 사람의 손이 아니라 시민의 공동작업에 의해 공동의 책임으로 만들어지는 것이다.
- ⑦ 시민공감·공동애정 : 마을은 시민들이 공통된 자부심과 애정을 느낄 수 있는 것이다.
- ⑧ 상호교류 : 마을은 시민들끼리는 물론 다른 많은 사람들과 외국인도 포함한 교류의 장이다.
- ⑨ 내발성(내발성) : 마을은 밖으로부터의 강요가 아니라 시민과 지자체의 안으로부터 비롯되는 자발적 발상과 행동을 주력으로 만들어 지는 것이다.

(2) 마을만들기 참여 원칙

- ① 모든 참여자들의 견해에 대한 존중이야말로 성공적인 협의의 기초이다.
- ② 협의결과에 의하여 영향을 받거나 또는 협의결과에 기여할 수 있는 모든 당사자들을 가능한 한 협의과정에 포함시켜야 한다.
- ③ 어떤 참여자는 협의과정에 요구되는 자원이나 전문적 지식이 없거나 재정지원 능력이 없는 경우가 있을 수 있음을 이해하여야 한다.
- ④ 토의 안건 및 일정은 합의에 따라 변경 가능해야 한다. 그러나 쟁점, 목표, 한계 및 예상 결과에 대하여 명확한 사전 이해가 있어야 한다.
- ⑤ 협의결과가 사전에 정해져서는 안 된다.
- ⑥ 협의회가 효과적으로 이루어지기 위해서는 협의과정이 개방되고 정직하며 신뢰할 수 있고 목적 및 과정이 투명해야 한다.
- ⑦ 참여자들은 위임범위를 분명히 알고 있어야 한다.
- ⑧ 모든 참여자들은 관련 정보에 최대한 접근할 수 있어야 한다.
- ⑨ 협의과정에서 반드시 합의에 도달할 필요는 없으나 다른 사람의 입장을 보다 더 잘 이해할 수는 있어야 한다.
- ⑩ 참여자들은 합의된 사항을 실천하는 데 책임감을 가져야 한다.

4. 시민참여 살고 싶은 마을만들기 기본요건

1) 주체별 역량강화와 시너지 제고

(1) 자발적 시민의식과 공감대 형성

시민의 의식변화와 자발성이 뒷받침되지 않을 경우 진정한 의미의 살고 싶은 마을만들기는 실천될 수 없으므로 우선 시민들의 의식구조 자체의 근본적인 변화가 필요하다. 시민들은 변화를 수용하여 주체적인 자의식을 가져야 한다. 주체들 간의 의식 공유를 통해 사회적 연대감이 높아질 수 있으며 연대감은 애착심, 자부심, 소속감 등으로 발전하여 마을과 지역에 구체적이고 실질적인 활동으로 표현될 수 있다. 지역공동체가 인식하는 현안과 제로서 시민들의 관심을 유발할 수 있고 쉽게 실천할 수 있는 활동을 통해 시민들의 호응과 적극적 참여를 유발할 수 있다.

(2) 추진팀 구성

살고 싶은 마을만들기가 구체적으로 실천되기 위해서는 이를 체계적으로 운영하고 지원할 전담조직 설치와 운영이 중요하다. 특성에 따라 지자체조직, 민간조직, 민관협력조직 등의 유형이 있으며, 상호협력체계를 구축하여 지속적으로 진행할 경우 시너지(synergy)효과를 얻을 수 있다. 공무원으로 이루어진 지자체 차원의 전담조직 구성과 운영 필요성이 있으며 기초지자체 차원의 공적 성격을 가진 위원회 구성 및 운영도 필요하다.

(3) 리더발굴과 양성

마을만들기 현장리더는 지자체, 시민단체, 지역단체, 개인활동가나 민관협력체계를 구축하여 봉사형 민간리더를 중심으로 자율적인 시민주도의 상향식 접근방식으로 추진하는 것이 중요하다. 마을만들기 리더를 발굴하고 육성하기 위한 접근방법으로 다음과 같은 사항들을 유념할 필요가 있다.

첫째, 봉사형 지도력을 갖추고 있으며, 지역에서 장기간 거주하여 지역의 실태를 잘 파악하고 지역에서 존경받는 인격적 인사가 현장리더로 선정되도록 한다. 둘째, 마을만들기 현장리더의 발굴이 어려울 경우 새로운 리더 발굴을 위한 노력보다는 그 지역에서 활동하는 다른 분야의 리더를 활용하는 것도 한 가지 대안으로 제시할 수 있다. 셋째, 발굴된 리더에 대해서는 지자체와 긴밀한 협조관계를 유지시키고 유사한 지역을 방문하여 그 지역의 리더와 공유하도록 한다. 넷째, 리더의 발굴과 육성뿐만 아니라 리더의 활동을 전후방에서 지원할 수 있는 리더그룹을 육성하는 것이 중요하다.

(4) 교육·연수 및 평생학습체제

지역시민의 요구에 기초하고 그 결과를 지역시민들이 평가할 수 있도록 상향적 접근(bottom-up) 방식의 다양한 형태의 교육 및 학습체제 구축이 필요하다. 자신이 살고 있는 마을에 갖는 관심과 자부심 및 애착은 건전한 시민사회를 형성하는데 중요한 토대가 되기 때문이다. 이러한 교육 및 평생학습체제는 시민들의 학습활동, 예술·문화활동, 스포츠 활동 등의 활성화에 기여함과 동시에 시민들의 자발적 참여를 촉진시킨다. 또한 시민들간 풍부한 인간관계를 형성하고 의식의 향상에 도움을 줄 뿐 아니라 활력 있는 마을만들기의 기반형성을 촉진하는 방안이다.

2) 민·관협력 파트너쉽과 상향식 접근

(1) 전문가 역할과 컨설팅

도시 또는 마을단위 차원에서 세련되고 높은 수준의 마을만들기를 추진하거나 진행할 경우 마을만들기 초기단계에서는 의식있는 주민과 현장리더의 역할이 가장 필요하며 다양한 분야에서의 전문가 도움이 중요하다. 전문가는 주민과의 상호학습과정을 통해 이해를 높이고, 사업구상, 계획수립과 관련된 이슈점검, 전략도출, 계획수립 등과 관련하여 분야별로 전문성을 가지고 충실히 자문하는 역할을 수행한다. 현실을 감안할 때 일차적으로 마을만들기를 위한 적합한 전문가로 지자체공무원들의 전문성을 높여 준전문가로 육성할 필요가 있다.

(2) 주체별 역할정립 및 기관간 네트워크 구축

지역에 맞는 마을만들기를 위해서는 중앙정부와 지자체의 역할이 중요하며 지역주민과 상호협력의 토대가 필요하다. 중앙정부는 마을만들기에 관한 정책적인 모니터링 체계를 구축하고 지속적으로 활성화 될 수 있는 정책적 지원방안 마련 모색의 역할을 수행한다. 지자체는 지역시민과의 긴밀한 상호협력을 바탕으로 성공적인 마을만들기 추진을 위한 방법을 찾는데 핵심적 역할을 수행해야 하며 협의기구 구성 지원과 정책 실행에 관한 구체적인 지원을 수행해야 한다. 전문가는 객관적인 입장에서 내부갈등을 중재하며 지역시민은 자발적인 참여를 통해 마을만들기 주체자로서의 역할을 수행해야 한다.

(3) 민관 협력 파트너쉽 모델과 적용

마을만들기 추진을 위해서는 지역사회, 지자체, 중앙정부가 개방적이고 수평적인 파트너쉽을 구축하여 역할을 상호 분담할 필요성이 있다. 지역사회와 시민은 주도적 참여로 지역의 특성과 여건에 맞는 활동을 기획하거나 집행할 수 있도록 다양한 제안과 요구사항

을 반영시킨다. 지자체는 지역시민, 시민단체, 전문가집단 등 다양한 조직의 참여를 유도하여 의견을 수렴하고 계획수립에 반영할 수 있도록 하며 중앙정부는 법·제도·정책·행정직으로 지원하고 관련부처간 정책조정 및 협력체계구축을 위한 노력을 해야 할 것이다.

(4) 시민 자율적 주도와 상향식 모형

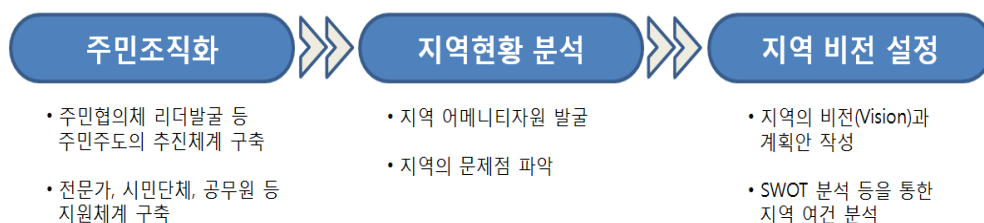
마을만들기 계획수립 전체 과정에 지역시민의 참여가 중요하며 관이 주도하는 하향식 주도에서 벗어나 시민이 주도하는 방식으로 추진되어야 한다. 시민의 일상생활에 직접적인 영향을 미치는 마을만들기는 계획수립의 초기단계부터 지역시민을 참여시켜 공동으로 문제점을 도출하고 비전과 실천목표를 설정하는 것이 중요하다.

3) 상향식 시민참여의 실천과 방법

(1) 마을만들기 구상 및 기획과 목표설정

지역의 미래 모습을 구상하고 실현하기 위한 구체적 실천방안으로 마을만들기 구상 및 기획과 목표설정이 중요하다. 시민의 자발적 참여에 기초한 행정, 관련 전문가, 시민단체들의 네트워크 구성과 행정적인 지원은 상향식 시민주도형 마을만들기 구상과 목표설정을 위한 원동력이 된다. 상향식 시민주도형 마을만들기 구상 및 목표 설정은 일반적으로 다음과 같이 시민조직화, 자연현황분석, 지역발전과 계획안작성의 3단계의 추진과정을 갖는다.

첫째, 시민조직화 단계는 지역주민들이 참여하여 구성된 커뮤니티 단위의 주민협의체를 구성하고 주민협의체의 구성과 역할, 의무 등에 대한 논의의 단계이다. 둘째, 지역현황 분석 단계는 지역의 현재 문제점과 위협요소, 지역 어메니티자원 등 지역의 장점 및 기회요소를 찾는 단계이다. 셋째, 지역발전(vision)과 계획안을 작성하는 단계는 SWOT 분석 등을 통해 지역의 장점과 단점, 위협 및 기회요소를 파악하는 단계이다.



<그림 3> 시민참여 마을만들기 구상 및 목표설정 절차

<표 3> 단계별 시민참여 방법(예시)

주민참여 방법		내 용
주민 조직화 단계	활동주간(Activity week)	■ 한 주를 지정하여 특정한 주제를 집중적으로 다룸으로써 주민 참여 분위기 조성 및 참여 유도
	설명 워크숍 (Briefing workshop)	■ 적절한 설명을 통해 사업 방향 설정 및 참여 동기 부여
	지역 탐구 (Community profiling)	■ 도면화 작업을 통해 마을의 현실 및 문제점 확인
	마을 계획 사무소 설치 (Neighbourhood planning office)	■ 전문사항 및 협의장소 등 교류를 위한 장소 제공 공동계획의 요점 제공
	참여자 모임(User group)	■ 커뮤니티 계획의 중요 요소이며, 사업에 전개하는 주체인 사용자 그룹의 유지와 관리
지역현 황분석 (어메니 타자원 발굴) 단계	다이어그램(Diagrams)	■ 다이어그램차트를 활용하여 복잡한 이슈 및 방법을 간단하게 표현, 주민의 이해를 쉽게 함
	몽타주(Elevation montage)	■ 사진을 나열하여 이어붙인 것으로 마을건물구조와 현재 상황을 이해하도록 함
	아이디어 경쟁 (Idea competition)	■ 아이디어 경쟁을 통해 창조적인 생각을 자극하고 흥미를 유발
	지역지도 만들기(Mapping)	■ 주민들이 직접 도구를 활용하여 표현하는 것으로 마을 이해 내용을 알아보는 효과적임
	사진조사(Photo survey)	■ 마을현황과악과 커뮤니티에 대한 조사, 그리고 액션 플랜 수립에 널리 활용될 수 있음
	답사여행 (Reconnaissance trip)	■ 지역주민과 전문가들이 함께 지역을 조사
	마을 해설	■ 마을을 전문가나 외부인과 함께 돌면서 지역주민이 직접 소개하고 장소를 해설
비전과 계획안 작성단 계	우수자원 주민투표	■ 마을의 자원을 나열한 후에 지역주민이 선정하는 우수자원을 투표를 통해 선정
	모형 만들기(Models)	■ 모형을 통해 계획과 디자인에 대한 이해와 흥미를 유발하는 방법
	마을계획포럼 (Community planning forum)	■ 자유로운 교류를 통해 의견을 교환하는 방법
	디자인 페스티벌 (Design festival)	■ 마을을 개발하려는 디자인 팀들이 마을의 미래 모습을 제시하고 전시하는 행사
	미래연구회의	■ 커뮤니티 멤버들과 개발 이해 당사자들이 함께 의견을 나누며 결론을 도출하는 방법
	세부계획 워크숍 (Design workshop)	■ 개발계획을 만들거나 거주를 향상시키는 계획 과정의 구체적인 내용에 대한 토의
	길거리 전시회(Road show)	■ 전문 워크숍, 전시회, 심포지엄을 결합한 형태
	길거리 조사(Street small)	■ 사람들이 많은 거리나 공공장소에 계획 내용을 게시하여 행인의 의견을 수렴하는 방법
	실내 기획 전시 (Table scheme display)	■ 기획안의 모형에 주민이 직접 투표를 하는 방법

(2) 지역자원 발굴 및 사례 조사

지역자원²⁾ 발굴에 지역시민의 참여는 효율적인 자원발굴과 함께 전문가와 행정은 워크숍이나 주민간담회, 토론회를 통해 지역에 대한 자긍심을 고취시킬 수 있다. 지역자원은 다른 지역에서는 찾아보기 힘든 그 지역만의 고유한 특성과 다른 지역과의 차별성이 부여될 때 더욱 큰 가치가 부여된다. 지역자원의 발굴은 다음과 같이 예비조사단계, 조사계획단계, 본 조사단계, 인벤토리작성단계, 자원활용모색단계의 5개 단계로 진행된다.

첫째, 예비조사 단계에서는 각종 문헌과 인터넷, 전화 인터뷰 등을 통해 지역자원의 리스트를 작성하고 각 특성에 맞게 자원을 분류한다. 둘째, 조사계획단계에서는 조사일정과 조사방법 등 조사계획을 수립하여 면접, 관찰, 시험 등 본격적인 지역자원 조사를 계획한다. 셋째, 본 조사단계에서는 보통 마을을 직접 방문하여 마을사람들과 면담을 통한 면접조사, 사진 등을 활용한 관찰조사, 음이온 및 수질 측정 등 간단한 실험조사 등을 직접 조사한다. 넷째, 인벤토리작성단계는 예비조사, 본 조사 등을 통해 조사된 자원들을 체계적으로 정리하는 단계로 분류체계, 특성, 현황 등으로 나누어 지역자원을 체계적으로 정리한다. 다섯째, 자원활용모색단계는 지역 특성에 맞게 자원을 직접상품화, 공연, 문화컨텐츠로 활용, 신사업 개발 등과 같이 다양한 활용방안을 모색한다.



<그림 4> 지역자원의 발굴 및 활용 과정

2) 지역자원은 지역의 사회적 상황과 외부적 수요에 의한 외부경제의 형태로 유무형 자원 일체를 지칭하며 지역 고유의 장소나 상황에서 나타나는 인간에게 긍정적인 감성과 인식을 불러 일으키는 환경적 속성을 의미함

(3) 지역브랜드와 마케팅 전략

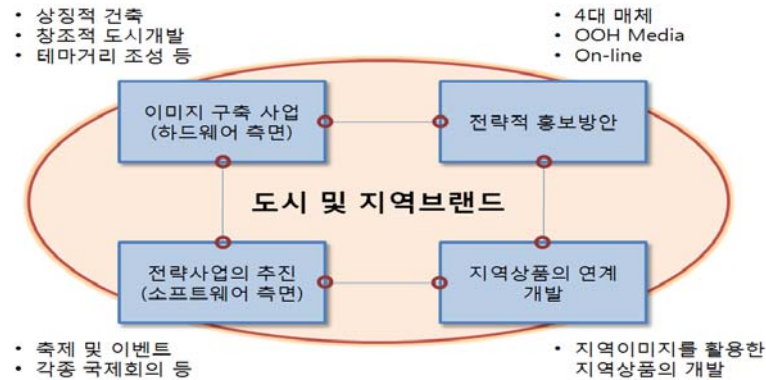
지역의 브랜드를 활용한 마케팅 전략을 전개하기 위해서는 지역의 정체성과 개성을 살릴 수 있는 핵심적인 자원을 찾는 것이 매우 중요하다. 지역브랜드는 그 지역의 유·무형 자원을 최대한 활용하여 다른 지역과는 차별화 된 강력한 지역이미지를 의미하는 것으로 지역 내부의 강점, 약점, 외부환경의 기회, 위협요소의 SWOT 분석을 토대로 한 자원의 평가는 핵심 이슈의 파악과 지역이 추구해야 할 방향을 설정하는데 매우 큰 역할을 한다. 지역브랜드를 통한 마케팅 전략은 ‘지역현황 및 자원조사’, ‘SWOT 분석’, ‘지역이미지 방향 설정’, ‘브랜드 개발’, ‘브랜드 강화전략’의 5개 단계로 실천할 수 있다.



<그림 5> 지역브랜드 활용을 통한 지역마케팅 전략의 전개

또한 지역브랜드 강화를 위한 전략은 하나의 통합마케팅 개념으로 접근되어야 하며 다음과 같이 크게 ‘이미지 구축사업(하드웨어 측면)’, ‘전략사업의 추진(소프트웨어 측면)’, ‘전략적 홍보방안’, ‘지역상품의 연계 개발’ 등이 있다.

첫째, 이미지 구축사업의 추진은 지역브랜드와 관련된 상징적인 건축물이나 가로조성, 창조적인 도시개발을 통하여 지역이미지를 강화하는 것이다. 둘째, 전략사업의 추진은 다양한 축제 및 이벤트를 통해 지역 이미지를 강화하는 것이다. 셋째, 전략적 홍보방안은 대중매체, 인터넷 등 다양한 홍보방법을 통해 지역이미지를 강화하는 것이다. 넷째, 지역상품의 연계 개발은 지역의 브랜드 이미지를 다양한 지역 상품과 연계하여 시너지를 높여 지역이미지를 강화하는 것이다.



<그림 6> 지역브랜드 강화전략

5. 시민참여 살고 싶은 마을만들기 조직구성과 운영

1) 시민참여 협의체 구성과 운영

(1) 협의체 구성

시민참여 협의체는 직접적인 이해관계를 가지는 개인, 그룹 또는 단체와 간접적인 이해관계를 형성하는 시민단체, 마을만들기의 전문성 기여를 위한 전문가 등으로 구성(적정인원 : 15 ~ 20인)하되 기초자치단체 단위의 사업지구별로 구성하고 상시적으로 운영함을 원칙으로 하여 사업진행과정에서의 갈등현안을 해결토록 한다.

<표 4> 살고 싶은 마을만들기 시민참여 협의체 구성

구 분	구성원
직접적인 이해관계그룹	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토지나 건물을 소유하고 있는 조합원 ■ 주택이나 상가 세입자 ■ 해당지자체의 공무원 ■ 마을만들기 계획·설계 용역업체 ■ 건설·시공업체 등
간접적인 이해관계그룹	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공적인정을 받는 시민단체
전문가 그룹	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교수 등 전문가

시민참여 협의체는 전문가와 함께 구체적이고 전문적인 논의를 이끌어갈 수 있는 분과 회의가 필요하며, 크게 전체회의와 분과회의로 구분된 논의구조를 형성함이 바람직하다. 분과회의를 통해 잠정합의된 내용을 전체회의(타 분과회의와의 조율 등)를 통해서 최종결정하는 논의과정을 통해서 최적의 대안을 모색하도록 한다.

이러한 시민참여 협의체는 3단계의 논의과정을 거치게 되는데 첫 번째 단계에서는 전체 회의를 통해 분과회의의 의제를 분배하고 협의체 논의방향을 설정하며, 두 번째 단계에서는 분과별로 구체적인 사안에 대한 논의를 통해 잠정적 합의를 이끌어 낸다. 세 번째 단계에서는 잠정합의를 이끌어 내지 못한 의제에 대해 주민참여 협의체 전체의 집중토론을 통한 합의점을 도출하도록 한다.

<표 5> 시민참여 협의체 주요 협의내용(예시)

전문 분야	주요 협의내용	
개발계획 방향 설정(1분과)	■ 기본계획의 방향 설정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 마을만들기 컨셉 결정 ◦ 계획인구 및 기반시설 계획 결정 등
	■ 공공시설의 입지 및 규모 등의 결정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공시설(학교 등)의 위치 및 면적 결정 ◦ 도로의 선형 등에 대한 결정 등
	■ 마을만들기 구역의 조정 등	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사업의 재척지와 편입지에 대한 조정 ◦ 양호한 건물의 활용방안 논의 등
주민갈등 조정(2분과)	■ 각 주체간의 갈등요소 도출	◦ 해당마을의 주요 갈등요소 도출
	■ 갈등해결 방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 갈등조정을 위한 대화창구 마련 ◦ 각 갈등유형 간 갈등해소방안 마련 등
기타 필요사항 (전체회의)	■ 마을만들기 추진일정 조정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 각종 행정추진 일정 조정 ◦ 각종 건설추진 일정 조정 등
	■ 주민의견 수렴	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설명회, 공청회 등의 일정 조정 ◦ 주민 정보제공 및 주민의견수렴 등
	■ 기타 필요사항 논의	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민민원 및 주변지역과의 관계 ◦ 기타 마을만들기 추진에서 나타나는 현안 등

(2) 협의체 운영

① 합의에 의한 의사결정

합의에 의한 다수결 의사결정방식으로 최대한 합의를 도출하기 위해서는 참석자 모두가

동의할 수 있는 현실적인 대안의 도출과 상황에 따라 유연하게 협의체를 운영해야 한다. 합의를 위해 지연되는 시간을 단축하기 위해서 최초 합의 사항을 확장해가면서 논의를 진행함으로써 운영이 지체되지 않도록 하며, 이 과정에서 소수의견이 무시되지 않도록 고려한다.

② 의견불일치 해소를 위한 방안

일반적으로 협의체 운영에서 의견불일치 현상은 먼저 가치관이 개입된 견해차에 의해 발생한 것, 두 번째로 사실관계 등에 대한 미확인 또는 정보부족의 원인에서 발생한다. 따라서 전자의 경우 집중토론 방식을 동원하여 이견을 해소토록 하며, 후자의 경우에는 과학적인 연구·조사를 통하여 이견을 좁히는 것이 바람직하다. 사실관계 확인과 정보공유의 경우 전문연구기관을 통한 연구용역, 전문가 자문회의, 분과위원회 운영을 통해 객관성을 확보할 필요가 있다.

③ 분과회의와 전체회의의 유기적 결합

협의회는 주제별로 다양한 하위 쟁점들을 갖게 됨으로 각각의 주제별로 관련 전문가와 함께 구체적이고 전문적인 논의를 이끌어갈 수 있는 분과회의를 필요로 한다. 따라서 각 분과회의에서 잠정합의된 사항을 전체회의를 통해서 확정하고 타 분과회의와의 조율과정을 거쳐 최적의 대안을 찾아내는 과정을 거치는 것이 중요하다.

④ 정보공개

정보공개는 특정분야에 전문성이 부족한 협의체 구성원들을 위해 핵심적인 내용을 간략하게 정리하여 제공하는 것을 원칙으로 수요자 중심의 정보제공을 하며, 정보공유가 이루어지도록 한다. 모든 회의내용은 기록과 녹취의 방법을 통해서 협의회 내부적으로 공유하고, 협의체에 직접 참여하지 않는 주민들에게는 요청에 의해 정보를 제공토록 한다.

⑤ 공동학습

마을만들기 과정이 일반인에게 익숙하지 않은 행정절차 및 관계법령 등 전문성에 기반하여 진행됨으로 역량 불균형과 정보비대칭성에 의한 시민참여의 어려움이 있다. 따라서 마을만들기 과정에 전문가 참여에 의한 공동학습과 토론 등을 진행할 필요가 있으며, 이러한 과정은 역량불균형으로 인한 더딘 논의의 진행을 막을 수 있고, 논의의 질적 향상을 도모할 수 있다.

⑥ 집중토론

다양한 쟁점에 대하여 동시다발적인 논의구조를 통한 합의방식으로 견해차이로 의견이 좁혀지지 않고 결론도출이 어려운 경우, 여러 요소들이 복합적으로 작용하고 있는 상당히 비중 있는 안건을 심도 있게 검토할 경우에 시간지체와 논의의 비생산성 문제를 극복하기 위해 사용한다. 합의점 도출을 위한 최적 대안은 아이디어 회의(brainstorming)를 통해서 도출하는 것이 바람직하다.

2) 마을만들기 지원센터의 설치와 역할

살고 싶은 마을만들기를 실천하기 위해서는 기초지자체를 중심으로 마을만들기 지원센터를 설치하여 운영하는 것이 중요하다. 지역행정과 시민들, 지역단체, 시민단체, 전문가 집단 등 다양한 조직과의 유기적 협력과 연대관계 구축에 기초하여 설립된 마을만들기 지원센터는 마을만들기를 실천하고 유지하기 위해 필요한 조례, 규칙의 제정 등 법·제도적 기반을 준비하고 필요한 재원을 확보하는데 중요한 역할을 담당한다.

특히 지방자치단체에 소속된 다양한 부처의 종합적 협력을 필요로 한다는 사실을 감안할 때, 기존의 수직적인 지자체의 업무구조를 수평적이고 유기적인 구조로 전환시킬 수 있도록 조직의 운영에 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 각 부서를 횡적으로 연결해 하나의 조직처럼 움직이고 협력관계를 유지할 수 있도록 기획조정, 총괄기능을 담당할 수 있다.

또한 다양한 프로그램 개발과 각종 관련 자료의 수집 및 정보제공을 지원하는 역할을 수행할 수 있다. 광주광역시 북구의 경우 북구청 내에 설치된 지원센터에서 마을만들기 3대 운동 활성화 프로그램 개발보급, 마을만들기 사업설계 및 디자인 지원, 지속·반복적인 강좌 등 전문교육을 실시하고 있으며, 이를 통해 혁신적인 리더 양성, 마을만들기 체험활동 및 마케팅 활동 전개, 국내외 자료수집 및 전문단체와의 네트워크 형성 등에 관한 역할을 수행하고 있다.

지자체의 경우 일부 동단위를 중심으로 주민자치위원회를 조직하여 운영하고 있으며, 주로 지역시민을 위한 취미교양, 사회교육 프로그램, 정보화사업 등을 중심으로 운영하고 있다. 이러한 조직을 주민자치센터로 활용하여 주민간의 상호교류를 통해 주민자치를 실현해가는 대표적인 기초생활조직으로서 역할을 수행할 수 있고 커뮤니티 차원의 문제를 시민과 함께 논의하고 해결책을 찾는데 중심적 역할을 수행할 수 있는 마을만들기 센터로 확대·개편할 수 있다. 물론 전문성이 담보된 마을만들기를 위하여 전문지식과 정보를 제공, 공동학습 등을 담당하는 전문가의 참여와 각계 각층의 협력 및 연대를 바탕으로 마을만들기 지원센터의 운영과 역할이 전제되어야 한다.

3) 시민교육 프로그램 개설과 운영

시민교육은 시민의 역량을 강화시키는 역할과 시민 주도의 자발적 참여를 이끌어낼 수 있는 동기를 부여한다는 점에서 매우 중요하다. 도시를 계획하고 정책을 추진함에 있어 시민교육은 자연스런 상향식 시민참여를 유도할 수 있는 동기를 제공하며 지역의 문제를 시민스스로의 힘으로 해결해 갈 수 있는 토대 마련에 도움을 준다. 성숙된 시민의식과 시민역량 강화는 시민교육이 지향하는 주된 목표이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 다양한 시민교육프로그램과 운영이 무엇보다도 필요하다. 다양한 시민교육프로그램 운영은 지역에 대한 애착심과 자부심은 물론 정체성 고취와 건전한 시민사회 형성에 기여하기 때문이다.

이러한 시민교육의 역할과 중요성을 감안해 볼 때, 최근 시민교육의 성공적인 프로그램으로 자리잡아 가고 있는 경기도 도시대학 시민교육프로그램은 성숙된 시민의식 함양과 시민역량 강화를 위한 시민교육의 일환으로서 좋은 사례라 할 수 있다. 2004년 도시이론 강의중심의 제1회 경기도 도시대학 프로그램과는 달리 2005년 제2회 경기도 도시대학 프로그램은 “살기 좋은 도시대안을 시민 스스로 제안하자”는 주제 아래 강의와 실습을 병행하는 도시계획 스튜디오로 발전하였으며, 2007년에는 시민 스스로 도시와 마을을 이해하고 살기 좋은 도시로 바꾸자는 취지에서 “시민의 손으로 도시를 바꾸자”는 주제로 제4회 경기도 도시대학 프로그램이 개최³⁾되었다.

<표 6> 경기도 도시대학 시민교육프로그램 진행과정

주 제	진행 과정	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 남양주 : 폐철도 부지 활용방안(해질모루 10리길) ■ 부천 : 부천시 오정구 대장동 기러기 생태학교 만들기 ■ 용인 : 상현동 걷고싶은 안전한 통학로 만들기(지란지교) ■ 이천 : 중리천 복원을 통한 부도심활성화 방안 ■ 화성 : 화성시 매화4리 살고싶은 마을만들기(소금꽃 피는 마을) 	1주	■ 입학식, 강좌소개, 경기도 지역현안 주제(대상지) 선정
	2주	■ 지역현안 주제(대상지)별 팀구성 및 대상지 현장 조사분석
	3주	■ 대상지 조사분석(자연, 인문, 관광환경 등)
	4주	■ 대상지 토지이용구상 및 토지이용계획
	5주	■ 대상지 시설물계획, 최종발표회 및 시상 졸업식
	6주	■ 우리나라 살기좋은 도시 및 마을 선진사례 답사

3) 2007년 도시대학은 경기도 10개 지역 31명의 시민단체들과 도시대학 교수진 10명(팀별 1명 지도교수, 1명 자문교수), 도시계획 스튜디오작업 도우미(팀별 3명)로 활동한 15명의 대학원생 등 총 56명이 5개 팀으로 구성되어 참여하였으며, 프로그램 운영은 총 56명의 참여인원들이 현실적으로 모두 참여 가능한 토요일에 오전 10시~12시까지 강의중심으로, 오후 1시~5시까지 팀별 실습과제진행과 결과발표 및 평가를 중심으로 진행하여 2007년 4월과 5월 총 6주 동안 진행됨, 경기도의 교육프로그램비용과 한국토지공사의 사례지역 답사비용 후원, 푸른경기21 도시분과의 시민단체 참여실무자 선정, 협성대학교 산학협력단의 강의실, 기자재, 지도교수진 및 대학원생을 도우미로 제공하는 등의 공동노력으로 추진됨

교육내용은 강의교육, 현장조사, 대상지 팀별 도시계획 실습, 팀별 결과발표 및 평가로 진행되었으며 대상지 팀별 현장조사와 토론·실습과정을 거쳐 작성된 결과물을 매주 발표하였다. 지도교수의 자문과 평가의 피드백과정을 거쳐 최종 결과물을 발표하고 평가되었다. 최종발표회에서 평가된 최종결과물을 대상으로 우수대상지를 시상함은 물론 경기도 도시만들기 정책사업에 우선권을 부여함으로써 참여주체들의 적극적인 동기유발을 부여하였다.

2007년 도시대학 프로그램은 수강생들에게 도시환경의 문제점을 분석하고 자발적 해결의지와 경험을 가지게 함으로써, 참여자(시민단체, 교수진, 대학원생) 모두에게 살기좋은 도시만들기 운동이 경기도에 자리잡을 수 있다는 자신감을 갖게 해 주었다. 특히 2007년 도시대학 프로그램은 살기좋은 도시만들기 운동의 가능성을 체험하고 그 중요성에 대한 공감대 형성의 장이되었으며, 졸업식에서 참여자 스스로 경기도시네트워크 협력체계를 구축하자는 데에 동의하여 경기시민도시네트워크 발족 준비모임을 구상하고 있다.



입학식 및 강좌개요



전체 강의 프로그램



팀별 실습프로그램



중간발표 및 평가



최종발표 및 평가



2007년 제4회 졸업식

<그림 7> 제4회 경기도 도시대학 시민교육프로그램 운영과정

6. 결론

시민참여에 기초한 살고 싶은 마을만들기는 지방분권화시대에 근본적으로 지구환경의 보존뿐 아니라 도시화 과정에서 파괴된 정주환경의 개선과 공동체를 복원하고자 하는 시민운동으로서 다음과 같은 측면에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

첫째, 마을만들기는 지방분권화 시대에 우리사회의 가장 기초 마을단위에서부터 지속가능한 발전을 추구하는 시민환경운동으로서의 의미를 지닌다. 둘째, 마을만들기는 ‘시민참여 도시정책 수립과 관리계획’의 가장 실천적인 수단으로서 의미를 지닌다. 셋째, 마을만들기는 쾌적한 주거환경에 대한 욕구를 충족하고자 하는 지역활성화 수단으로서 시민 스스로 참여의 과정을 통해 친환경적인 지역공동체를 만들어 가는 의미를 지닌다.

이 같은 살고 싶은 마을만들기의 순기능이 자연스럽게 정착하려면 지역시민, 지자체, 시민단체 및 전문가 등의 자발적 참여와 협력, 그리고 파트너십 형성에 의한 시민참여의 지향이 무엇보다도 중요하다. 왜냐하면 살고 싶은 마을만들기의 성공적인 추진은 거주하는 마을의 자랑스러운 점, 문제점, 개선할 점은 무엇인지 지역에 대한 관심과 애착심을 가지는 것, 그리고 이러한 문제들을 근본적으로 해결해 가기위해 주민들의 자발적으로 참여하는 것에서부터 출발하기 때문이다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회, 2006, 살기좋은 지역만들기, 제이플러스 애드.
- 다무라 아키라, 2005, 마을만들기의 발상, 소화.
- 대한국토·도시계획학회, 2006, 농촌계획의 이론과 실제, 보성각.
- 배웅규, 2001, 주민참여방법을 적용한 주거환경개선계획, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 시화지역지속가능발전협의회, 2007, 시화사람들이 만들어 가는 희망 보고서, 시화지역지속가능발전협의회.
- 이재준, 2007, 시민참여 도시개혁운동의 변화와 전망, 경사연 토론회자료.
- 이재준 외, 2005, 지역환경계획 수립 및 집행과정에서의 시민참여 활성화 방안, 환경부.
- 이재준 외, 2004, 마을의제21의 효율적인 추진방안연구, 환경부.
- 이재준 외, 2003, “지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구”, 『국토계획』 제38권, 제3호, 대한국토도시계획학회.
- 이재준 외, 2002, 지속가능한 지역개발전략 수립을 위한 연구, 환경부.
- 정일훈, 2003, 환경친화적 도시 커뮤니티 환경 조성방안, 국토연구원.
- 주성수, 2004, NGO와 시민사회, 한양대출판부.
- 최병선·황희연, 2002, 21세기 도시정책 방향, 건설교통부.
- 최재순·이재준, 2000, 살고 싶은 아파트 단지 만들기를 위한 커뮤니티 증진 방안 연구, 대한주

택공사.

푸른경기21실천협의회, 2006, 경기의제21 재적성 총괄보고서, 푸른경기21실천협의회.

황희연 외, 2003, 시민참여와 협력체계 구축을 통한 의정활동 활성화 방안, 서울특별시 의회.

渡辺俊一編著, 1999, 『市民参加のまちづくり』(マスタープランづくりの現場), 學藝出版社.

進士五十八, 1992, 『アメニティ デザイン』, 東京:學藝出版社.

Healey, P., 1997, Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Canada: UBC Press.

Lozano, E., 1990, Community design and the culture of cities. New York:Cambridge Univ. press.

Nick Wates, 2000, The Community Planning Handbook. Earthscan Publication Ltd.

OECD, 2001, Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making.

OECD(1998), Towards Sustainable Development – Environmental Indicators.

UNCSD, 2001, Indicators for Sustainable Development : Guidelines and Methodologies.