

전략연구 2014-24

# 충남 살기좋은 희망마을만들기사업의 점검과 개선방안 연구

유정규



## 발 간 사

충청남도는 민선 5기 동안 3농 혁신을 도정의 최우선 과제로 추진해왔으며, 희망마을만들기사업은 3농혁신 정책 중 가장 창의적인 핵심사업이라 할 수 있다. 2012년부터 본격적으로 추진한 마을 만들기 사업을 통해 우리는 주민이 주체가 되어 마을을 가꾸고, 주민 스스로 지역 공동체를 구축하고 마을별 특성과 지역주민의 역량 수준에 맞는 맞춤형 전략에 의한 마을발전을 기대하고 있다.

희망마을만들기사업은 올해로 제1기 사업이 종료되고 내년부터는 제2기 사업이 시작된다. 그 동안 희망마을만들기사업을 통해 충남지역 주민들은 자신들이 사는 마을의 발전에 대해 더 많은 관심을 갖게 되었으며, 주민 스스로 우리들의 마을을 발전시킬 수 있을 것이라는 인식의 전환을 가져옴으로써 지역발전의 기틀을 마련하였다. 구체적 성과로는 508개 마을의 발전 계획서가 수립되었으며, 1,000명 이상의 지역리더가 각종 교육사업에 참여하였다.

그러나 이러한 성과 외에도 희망마을만들기사업을 추진하는 과정에서 여러 문제점과 한계가 드러난 것도 사실이다.

제2기 희망마을만들기사업이 시작되는 시점에서 희망마을만들기사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 그 동안 진행되어 온 사업의 성과와 한계를 되짚어 보고, 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 본 연구는 그 동안 희망마을만들기 사업 전반에 대해 평가하고 점검하여, 이를 토대로 한 단계 업그레이드된 희망마을만들기사업이 될 수 있도록 하기 위한 노력과 고민의 결과물이다.

끝으로 바쁜 가운데에서도 본 연구를 수행하기 위해 노력을 아끼시지 않은 유정규 박사님께 깊은 감사의 마음을 전합니다. 또한 본 연구가 나오기까지 자문과 조언을 아끼지 않은 많은 자문위원님들께도 깊이 감사드립니다.

2014년 12월 31일  
충남발전연구원장 강 현 수



# 연구 요약

## 1. 연구배경과 필요성

희망마을만들기사업은 민선5기 충남도정의 최우선 과제로 추진해 온 3농 혁신정책의 핵심사업이라고 할 수 있다. 2012~13년, 2년간 충남도에서는 508개 마을을 대상으로 지역리더의 역량강화 및 마을발전계획수립, 마을학교 운영 및 지역리더 육성, 마을만들기사업의 지원을 위한 현장포럼 운영, 관련 주체 간 협력체계 구축을 위한 마을만들기 대회 개최, 지역공동체 개발을 위한 마을만들기 선행사업 추진, 마을만들기 지원조례 개정 추진 등 다양한 사업을 추진해 왔다. 충남도에서는 이러한 사업을 통해 주민이 주체가 되어 마을을 가꾸고, 주민 스스로 지역공동체를 구축하고 마을별 특성과 지역주민의 역량 수준에 맞는 맞춤형 전략에 의한 마을발전을 기대하고 있다.

그러나 지난 2년간의 사업과정을 보면 첫째, 대상지의 선정과정에서 본 사업에 대한 주민들의 충분한 이해 없이 사업대상지가 선정되는 사례가 있었고 둘째, 사업의 추진과정에서 사업시기의 적절성 문제, 사업추진과정에서 지역리더의 교체에 따른 사업의 중단, 마을발전계획서의 구체성 결여, 주민참여의 한계 등 여러 가지 과제가 나타났으며 셋째, 사업추진 방식에서 주민역량강화와 마을발전계획 수립을 지원하는 단계에 그치고 있어 사업성과를 거두기 위한 추가적인 사업(비) 지원 등 대응책 마련이 시급하고 넷째, 일반마을(충남도 4,279개) 중에서 주민들의 의지와 역량이 있는 마을을 희망마을(새싹마을-꽃마을-열매마을)로 선정하고, 역량에 맞춰 단계별로 사업을 추진함으로써 사업의 효과 제고와 주민참여를 자극하여 지속가능한 희망마을을 만들어간다고 계획했지만, 이러한 구상은 이미 다양한 사업(녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발 등)을 전개해 오고 있는 기존 사업 추진 마을과의 구별이 모호하여 혼란을 초래하는 등 여러가지 문제점이 나타났다.

따라서 이상과 같은 문제점을 해소하고, 희망마을사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 그동안 진행되어 온 희망마을사업의 성과와 한계를 되짚어 보고, 개선 대안을 마련할 필요가 있다고 생각된다. 특히, 사업대상자 선정, 마을 내 추진주체 형성문제, 현장주체를

지원하는 중간지원조직의 육성문제 등은 시급히 해결해야 할 과제이다.

더구나 올해는 제1기 희망마을사업이 종료되고, 내년부터는 제2기 희망마을사업이 새로이 시작되는 시기이므로, 그 동안의 사업 전반에 대한 평가와 점검이 필요하고, 이를 토대로 한 단계 더 업그레이드 시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 희망마을만들기사업의 추진성과

#### (1) 정성적 성과

첫째, 주민주도 내발적 지역발전의 기틀을 마련하였다. 희망마을만들기사업은 행정의 발의에 의해 추진되었지만 자신이 살고 있는 지역이나 마을발전에 대해 고민하는 계기가 되었다. 자원조사, 마을발전계획수립 등을 통해 전체적으로 ‘지역/마을’에 대한 관심과 참여를 유도할 수 있었으며, 주민들이 기존의 농촌지역개발사업의 문제점을 파악하고 개선이 필요하다는 것을 인식해서 스스로 나서지 않으면 진정한 지역/마을발전이 불가능하다는 것을 받아들이기 시작했다고 판단된다.

둘째, 교육·학습에 대한 주민들의 인식을 바꾸는 계기가 되었다. 양적·질적 측면에서 교육사업에 대한 자발적인 주민참여는 여전히 한계가 있지만, 전반적으로 호응도 및 교육 만족도가 높았다. 특히, 선진사례지역에 대한 견학이나 발표 청취는 우리 마을의 현주소를 일깨우고 스스로를 객관적으로 되돌아보고, 분발을 촉구하는 계기가 되었다.

셋째, 지역개발사업에 대한 주민들의 정보 확인과 관심이 증대되었다. 마을단위교육을 통해 희망마을만들기사업 외에도 지역개발사업에 대한 다양한 정보를 확인하는 계기가 되었으며, 이는 주민참여를 촉진하는 긍정적인 결과로 이어졌다. 다양한 사례소개를 통해 타 지역의 움직임에 자극받고, 마을공동사업에 대한 관심이 증대됨으로써 ‘우리도 한번 해보자’는 주민의 인식전환 계기를 마련하였다.

넷째, 지역개발사업에 대한 행정의 인식을 개선하는 계기가 되었다. 전반적으로 지역개

발사업에 대한 행정의 역할이 무엇인가, 어떻게 하는 것이 더 나은 방법인가를 고민하는 자극제가 되었다. 시·군 행정의 지지와 동참은 물론 일부 시·군의 경우는 마을만들기사업의 추진방식을 새롭게 구축하기도 하였다.

다섯째, 충남 마을만들기사업에 대한 대외적인 이미지를 제고시켰다. 충남 희망마을만들기사업의 추진체계와 방식은 현 정부의 일반농산어촌지역개발사업의 기본틀을 만들는데 중요한 참고가 되었다. 그 결과 희망마을은 현재의 농촌지역개발정책 추진단계의 ‘역량강화’ 단계를 갈음하게 되었다.

### (1) 정량적 성과

첫째, 2012~13년, 2년간 508개의 마을발전계획서가 수립되었다. 마을발전계획을 수립한다는 것은 단순히 계획서 하나를 만드는데 그치는 것이 아니라 주민참여, 주민의 자각, 주민의 역량강화, 미래에 대한 고민 등이 종합적으로 발휘되는 것이다. 그러한 의미에서 마을발전계획의 수립은 내발적 지역발전을 위한 대전제이자 출발점이라고 할 수 있다.

둘째, 2012~13년, 2년간 1,000명 이상의 지역리더가 각종 교육사업에 참여하였다. 마을학교를 이수하는 지역리더가 약 1,000명에 달했으며, 2013년도에는 마을학교 외에 농촌지역개발의 주체육성을 위해 15개 시·군별로 운영된 지역리더 초급과정(2박3일, 30명), 도 농업기술원이 운영한 중급과정(2박3일, 3회)과 고급과정(2박 3일, 1회)을 통해 초급리더 450명, 중급리더 90명, 고급리더 30명씩을 배출하였다.

셋째, 중앙정부 정책사업에 대한 공모지원이 크게 증가 하였다. 2010년도부터 중앙정부의 농촌지역개발정책이 포괄보조방식으로 바뀌면서 도에서 1차적인 심사를 거친 후 중앙정부에 해당 사업을 신청하게 되었는데, 충남의 경우 2015년 일반농산어촌지역개발사업 공모에 신청한 80여개의 마을 중 1차 타당성 평가결과 전체 76건이 통과되었는데, 그 중 68개 사업이 희망마을이었다.

## 2) 희망마을만들기사업의 문제점과 개선과제

### (1) 희망마을만들기사업의 문제점

첫째, 희망마을사업의 정책설계 상의 문제점을 지적할 수 있는데 먼저, 희망마을만들기 사업은 이미 다양한 사업을 추진해 오고 있는 기존 마을과의 관계 설정이 불명확했으며, 희망마을사업 내부의 단계별 지원정책도 미흡했다. 즉, 새싹마을-꽃마을-열매마을의 단계 설정만 있을 뿐 새싹마을에서 꽃마을, 꽃마을에서 열매마을로 발전해 나가기 위한 정책은 중앙정부 정책사업과의 융복합 외에 아무런 지원사업이 없었다.

둘째, 사업 추진과정 상에도 여러 가지 문제점이 나타났는데, 이를 보면 ①대상마을 선정단계에서 부터 시·군의 적극적인 관심이나 추진의욕이 부족했고 ②지역리더/주민의 이해 부족으로 인해 배정된 '사업량(숫자)'만 채우는데 급급했으며 이것이 다시 형식적 사업추진 혹은 사업포기 마을/지역이 발생하는 원인이 되었다.

셋째, 사업추진단계에서의 문제로써 ①사업추진 시기의 부적절성, ②사업추진과정에서의 리더 교체에 따른 사업 중단, ③주민참여 부족의 문제, ④마을발전계획의 구체성 부족 등으로 인해 중도탈락 혹은 사업중단 마을이 발생하는 빌미가 되었다.

넷째, 사업 추진방식의 문제로써 ①일회적인 자금지원으로 인해 사업의 지속성 확보에 어려움이 있었고, ②기존사업들과의 융복합 활성화를 위한 컨트롤타워의 부재로 인해 효과적인 연계 융복합은 구호에 그치고 말았다.

### (2) 희망마을만들기사업의 개선과제

첫째, 충남도 마을만들기사업체계의 종합적인 재편이 필요하다. 이는 희망마을만들기 사업이 전체 농촌지역개발사업 속에서 어디에 위치하는가를 명확히 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 즉, 현재의 희망마을사업을 농촌지역개발사업(=일반농산어촌지역개발사업)의 전체적인 틀 속에서 재정리할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 사업추진 준비과정의 개선이 필요하다. 여기에는 ①지역역량강화대책의 개선으로 서 먼저 주민역량강화와 인식전환 그리고 담당공무원의 인식전환을 위한 연찬(=교육+워크숍) 강화 등이 해당한다. ②잠재적인 사업대상마을의 발굴이 필요하다. 현재의 추진방식은



사업이 진행되면 될 수록 실패할 가능성이 점점 높아가는 방식으로 바람직한 방식이라고 할 수 없다. 그러므로 신규 사업대상마을의 지속적인 발굴과 역량강화 대책이 동시에 추진되어야 한다. ③대상마을의 선정방식을 시·군의 자율성을 존중하는 방향으로 개선해야 한다. 즉, 시·군의 여건이나 역량과 무관하게 시·군 당 사업량을 배정하는 방식이 아니라 시·군의 여건과 준비상황에 따라 사업량을 차등화하고, 시·군의 여건개선을 위한 지원 혹은 유인방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 사업 추진과정의 개선이 필요하다. 여기에는 ①사업 추진시기를 주민들의 생산활동과 겹치지 않도록 조정해야 하는데, 이를 위해서는 전년도 9월말까지 차년도 사업대상지를 확정하고, 농한기인 1월부터 사업(집합교육, 방문교육, 계획수립 등)이 추진될 수 있도록 사업대상지 선정시스템을 개선할 필요가 있다. ②주민참여 촉진과 경쟁조장 대책이 필요하다. 먼저, 주민들의 사업참여를 촉진하기 위한 대책으로서 각 사업별(집합교육, 마을방문교육 등)로 주민참여 실태를 정확히 파악하고, 매년 우수참여마을에 대한 인센티브를 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그리고 참여 마을간 경쟁조장과 지속성 유지를 위해 기존의 사업계획서 우수마을에 대한 추가지원 대상을 보다 확대할 필요가 있다. ③선도사업의 개선이 필요하다. 모범적이고 선도적인 마을에 대하여 지급하는 일종의 상사업비로서 선도사업의 성격을 명확히 하고, 도와 시·군간의 예산분담비율을 조정할 필요가 있으며, 충남도정의 중점 추진사업으로써 책임성 강화라는 측면에서 '선도사업'을 도에서 직접 관장하는 방안을 강구해야 한다. ④현장포럼의 개선이 필요하다. 시·군별로 구성되어 있는 전문가 풀(pool)을 구체적인 조언이 가능하도록 재구성할 필요가 있으며, 동일한 용어가 '색깔 있는 마을만들기'(농식품부)사업에 사용되고 있어 혼선을 초래하고 있기 때문에 이에 대한 대책 마련도 필요하다.

넷째, 사업 추진방식의 개선이 필요하다. ①사업의 지속성 확보방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 주민들의 지속적인 참여 대책이 필요하며, 현재의 일회적인 자금지원이 아닌 추가적인 자금지원방안이 마련되어야 하고, 타사업과의 융복합화를 위한 컨트롤타워가 필요하다. ②사업추진결과의 평가와 사후관리 시스템을 구축해야 한다. 희망마을만들기사업은 시행한지가 불과 3년차에 지나지 않기 때문에 사업추진결과를 평가하기에 이르지만, 기존 사업이 현재 어떤 상황이 놓여있는가는 점검해 볼 필요가 있다. 사업의 문제점 파악과 개선대책 마련을 위한 모니터링 대책이 필요하다.

### 3) 희망마을만들기사업의 업그레이드방안

#### (1) 희망마을만들기사업체계의 재편

‘새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’의 3단계로 되어 있는 현재의 희망마을만들기 체계를 폐기하여 ‘희망마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’의 4단계로 재정비하고, 지금까지 추진해 온 ‘희망마을만들기사업’은 모든 마을단위사업의 기초/출발로서 반드시 거쳐야 하는 “사업명”으로 그 개념을 명확히 할 필요가 있다.

이렇게 하면 ‘희망마을’은 중앙정부의 각종 정책사업을 추진하기 위한 ‘기초사업’으로서의 의미를 명확히 할 수 있으며, 이를 중앙정부의 ‘창조적마을만들기’ 사업과의 연계 측면에서 ‘예비단계’ 즉, 역량강화단계의 사업에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

이렇게 되면, 충남도의 희망마을과 중앙정부(농식품부)의 “색깔마을” 사업과 ‘일반농산어촌지역개발사업’ 상의 “예비단계”로서 상호 경합하는 문제가 발생하는데, 이러한 정책적인 중복을 피하기 위해서 잠정적으로 희망마을만들기사업을 제1, 제2단계로 나누어 제1단계 희망마을만들기사업은 색깔마을 현장포럼사업으로 대체할 필요가 있다.

그리고 기존의 희망마을사업 중 선행사업비 등 추가 지원사업은 희망마을 2단계사업에 포함시켜 추진한다. 그렇게 하면 민선6기에서는 기존의 희망마을사업을 더 이상 시행할 필요가 없다. 기존의 희망마을만들기사업 중 자원찾기, 주민교육, 마을학교, 마을계획수립 등이 모두 색깔마을사업으로 대체되기 때문이다.

희망마을만들기사업을 이렇게 재편하면 기존의 민선5기 희망마을만들기사업은 일반마을을 희망마을로 상승·발전시키는데 집중해 온 반면, 민선6기 희망마을만들기(=제2단계 희망마을만들기)사업은 일정한 여건을 갖춘 마을 즉, 일반마을에서 희망마을만들기를 통해 주민들의 역량이 어느 정도 갖추어지고 마을발전계획서를 수립한 마을과 색깔마을의 현장포럼을 이수한 마을을 대상으로 구체적인 지역발전사업을 추진해 나가는데 집중하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

이렇게 할 경우, 충남도의 독자적인 마을만들기사업의 정책추진체계는 「희망마을 → 새싹마을(소규모정책사업 : 녹색농촌, 전통테마, 어촌관광마을 등) → 꽃마을(중규모정책사업 : 어촌종합개발, 산촌생태마을 등) → 열매마을(대규모정책사업 : 권역종합정비, 면소재지정비사업, 소도읍육성사업 등)」로 정립할 수 있으며, 민선6기의 희망마을만들기사업은

‘희망마을’을 ‘새싹마을’로 업그레이드 시키는데 초점을 정책의 맞출 필요가 있다.

그리고 이렇게 개편된 충남도의 농어촌지역개발사업을 총칭하는 ‘용어’로써 “충남 희망 농어촌만들기사업(희망마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을)”으로 할 것을 제안한다. 이렇게 하면 중앙정부의 농촌지역개발사업(일반농산어촌지역개발사업)의 사업체계와도 자연스럽게 조응할 수 있게 될 것이다.

## (2) 희망마을만들기사업 추진절차와 방식의 개선

첫째, 사업량의 축소 및 대상지 선정방식의 개선이다. 도에서 먼저 사업량을 확정하지 말고, 사전에 각 시·군의 사업수요량을 조사(매년 9월)한 후에 총 사업량과 예산을 확정하는 방식으로의 전환이 필요하다.

둘째, 마을구성원의 참여촉진과 추가적인 사업비 지원방안의 강구이다. 추가적인 사업비를 지원하는 마을의 수를 늘려서, 마을발전계획서를 수립한 마을 중 ‘선택’가능성을 높임으로써 주민들의 참여의지를 촉구하고, 성공 열망을 고취시킬 필요가 있다. 가령, 현행 총 36개 마을에서 75개(시·군당 5개) 마을로 늘리고, 마을당 지원비를 2천만원에서 3천만원으로 확대한다면 희망마을만들기사업에 참여한 마을 중 추가사업 대상마을로 선택될 가능성이 현재 보다 두배 이상 높아지고, 사업비도 1.5배로 확대되기 때문에 주민들의 사업 참여의욕이 높아질 수 있을 것이다. 또, 본 사업에 대한 충남도의 적극적인 의지의 표현으로써 도와 시·군간의 예산 분담비율을 현행 30 : 70에서 60 : 40으로 개선할 필요가 있으며, 희망마을만들기는 도에서 추진하는 특화사업이기 때문에 추가사업은 도에서 직접 관리하는 방안을 도입할 필요가 있다.

셋째, 현장포럼이 지역주민들에게 실질적인 도움이 될 수 있는 현장 밀착형으로 운영되기 위해서는 먼저 시·군별 전문가 풀(pool)을 재구성할 필요가 있으며, 운영주체도 재검토가 필요하다. 만약, 도 단위에서의 중간지원조직이 만들어진다면 여기에 이를 총괄하는 것이 적절하고 일관성도 유지할 수 있을 것이다.

## (3) 중간지원기관/조직의 설립과 운영

먼저 충남도 단위의 중간지원기관 설립 및 운영이다. 이 중간지원기관은 충남도 희망마을만들기사업의 활성화를 위해 희망마을만들기사업의 총괄기획, 선도사업을 주관하는 역할

을 담당한다. 단기적으로는 충남도 전체(시·군 포함)의 희망마을만들기 관련 업무를 총괄 담당하지만, 향후 시군단위의 지원센터가 만들어질 경우 적절한 역할분담을 하는 순서로 추진해 나가면 될 것이다. 이 중간지원기관은 조직이 정비되고 역할이 정착(2~3년 후)될 때까지는 충남발전연구원 내 별도부서로 설치, 운영하다가 점차적으로 독자적인 민간조직으로 이관하는 것이 현실적인 방안이라고 판단된다.

중간지원기관을 설치할 경우, 기관운동을 위한 안정적인 운영예산 마련을 위한 법적 장치가 마련되거나 독자적으로 추진할 수 있는 사업(예산)이 있어야 존립 가능한데, 이렇게 하기 위해서는 현재의 희망마을만들기시스템의 전면적인 수정이 필요하다. 그러므로 이러한 여건을 어떻게 구비할 것인가에 대한 충분한 검토 없이 독립적인 중간지원기관을 설치하는 것은 매우 위험한 발상이며, 따라서 한시적으로 예산을 최소화하면서 안정적인 존립기반을 확보할 수 있는 일정기간을 설정하여 인큐베이팅이 필요하다.

다음으로 시·군 단위 중간지원기관설립이다. 시·군단위의 중간지원기관 설립은 도에서 강요할 사항이 아니라고 판단된다. 단, 희망마을만들기사업의 추진하고 있는 충남도의 입장에서 이 사업의 효율적인 추진을 위해 시·군 단위 중간지원기관이 필요하다고 판단한다면 우선 '시·군 단위 중간지원기관 설치 및 운영에 관한 매뉴얼'을 작성하여 시·군에 배포하고, 시범적으로 중간지원기관을 설치하는 시·군에 대해 일정기간(3년) 동안 운영비 중 일부(예, 50%)를 도비에서 지급토록 하며, 각종 마을만들기사업의 선정 시 가산점을 부여하는 등의 인센티브를 제공하는 방안으로 유인하는 것이 타당할 것이다.

각 시·군에서는 중간지원기관의 운영을 위한 예산마련방안 등 자체적인 지속가능성을 종합적으로 고려하여 중간지원기관 설립 여부를 결정해야 할 것이다. 예산(기관 운영예산 및 인건비)은 시·군에서 독자적으로 편성하며, 도(道)로부터 지급받는 인센티브(?)는 별도로 편성하는 것이 좋을 것이다.

#### **(4) 희망마을만들기사업 추진마을간 네트워크 구축**

희망마을만들기 추진마을간 네트워크를 구축하려는 목적은 각자가 겪은 경험을 상호 공유하고 정보를 교환함으로써 마을사업의 의의를 굳건히 하고, 각자가 당면하고 있는 문제를 해결하는데 도움을 받기 위해서이다. 가령, 희망마을만들기사업을 추진한 마을이 단독

으로는 실행하기 어려운 홍보마케팅이나 새로운 판로개척, 교육사업 등을 마을간 네트워크 구축을 통해 실현할 수 있다는 것이다. 뿐만아니라 자치분권의 시대, 민관협력의 시대에 걸맞은 민간주체의 육성을 위해서도 네트워크 구축은 중요한 의미가 있다.

희망마을만들기 추진마을 간의 네트워크 구축을 위해서는 먼저 도에서 희망마을 간 협력체계 구축을 위한 매뉴얼을 작성하여 시·군에 배포하고, 네트워크 구성과 활동 실적에 따라 인센티브를 지급하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 시·군에 네트워크 구축을 일률적으로 강제할 경우, 내용보다는 형식에 치우칠 가능성이 크며, 주민주도의 지속가능성도 약화될 수 있기 때문에 인센티브 지급을 통해 '유도'하는 방식이 바람직할 것이다.

네트워크 구축은 단계별로 추진할 필요가 있다. 먼저 1단계로 각 시·군 단위의 네트워크 구축이다. 1~2년간은 시·군별 네트워크 구축에 집중하고, 이것이 어느 정도 완료되면 2단계로 권역별 네트워크를 구축할 필요가 있다. 권역별 네트워크 구축은 충남도를 4개 권역으로 나누어서 권역별로 상호협업, 소통의 체계를 만드는 것을 말한다. 권역별 네트워크가 구축되면 충남도 전체를 아우르는 (가칭)'충남희망마을네트워크'를 구축할 필요가 있다. 일상적인 협의와 소통은 시·군 단위를 중심으로 이루어지지만, 필요에 따라 가령, 반기별로는 권역별 협의시스템을 운영하고, 년 1회 정도는 전체가 모일 수 있는 '희망마을전진대회' 등을 개최하여 1년간의 성과와 과제를 공유해 나간다면, 각 주체들간의 자긍심과 경쟁심을 제고는 물론 대외적으로도 희망마을을 홍보하는데 큰 도움이 될 것이다.

##### (5) 희망마을만들기 신규사업의 제안

그동안 형성된 주민들의 참여의욕과 지역발전에 대한 여망을 이어가고, 지역발전을 위한 동력으로 활용하기 위해서는 지금과 같은 일시적인 운동의 단계를 넘어 마을/지역발전을 위한 구체적인 사업, 주민들이 생활 속에서 그 효과를 느끼고 주체로 참여할 수 있도록 하기 신규사업의 도입이 필요하다.

신규사업은 지금까지와 같이 단순한 마을공동체 복원사업이 아니라 지역자원을 효과적으로 활용함으로써 지역 내 일자리를 창출하고 지속가능성을 확보해야 하는 사업으로서 일정한 창의성과 혁신성을 갖추지 않으면 안 된다. 신규사업은 2단계사업 추진마을 중에서 ①마을공동체의 추진의지와 단합력이 높고, ②마을만들기사업의 경험을 통해 충분한 발전

역량을 갖추고 있으며, ③추가적인 사업지원을 통해 사업효과를 극대화할 수 있는 특화된 자원과 잠재력을 보유하고, ④현장밀착형 활동가그룹(LAG : Local Action Group)과의 연계를 통해 사업계획을 수립하고 집행해 나갈 수 있는 마을 혹은 권역으로 사업대상지를 한정할 필요가 있다. 특히, 중요한 것이 주민들의 부족한 사업추진 역량을 보완하고 주도할 수 있는 '지역활동가그룹(LAG)'의 참여이다.

신규사업은 해당 시·군이 보증하는 지역활동조직(LAG)이 마을/지역주민과 함께 사업을 기획하여 연차계획을 수립, 제안, 공모하는 방식으로 추진한다. 따라서 신규사업은 LAG가 있는 지역부터 시범적으로 운영하며, 사업을 추진하고자 하는 시·군에서는 먼저 LAG를 조직하거나, 기존의 조직 중에서 합당한 LAG를 보증해야 한다. LAG는 귀농·귀촌자 중심의 신설조직 혹은 기존의 지역활동조직으로서 지역밀착형 컨설팅과 사업운영역량을 갖춘 지역조직을 말한다.

희망마을만들기 신규사업은 LAG가 중심이 되어 다양한 아이디어를 발굴하고, 지역의 특성이나 자원과 연계될 수 있는 친환경농업, 농어업6차산업화, 지역순환체계, 산림자원, 도농교류, 로컬푸드 등 다양한 사업으로서 첫째, 혁신성이 담보되어야 한다. 둘째, 통합적인 사업추진이어야 한다. 셋째, 지역 내 고용창출이 이루어져야 한다. 넷째, 지속가능성이 담보되어야 한다. 이러한 조건을 충족시키기 위한 사업은 기존의 1, 2단계 희망마을만들기 사업 정도의 예산으로는 불가능하며, 대략적으로 1개소당 30억원(1차 3억, 2차 20억, 3차 7억) 정도는 되어야 할 것이다. 신규사업은 우선 시범적으로 1~2개소를 추진해 본 후 성과와 가능성을 파악한 후, 확대여부를 결정하는 방식이 타당할 것이다.

'통합적'인 사업 추진을 위해서는 사업단위를 하나의 마을로 한정할 필요가 없으며, 마을과 마을 혹은 하나의 면단위 또는 면과 면이 뭉쳐서 하나의 사업단위로 참여할 수도 있을 것이다. 기본계획서는 1차, 2차, 3차로 구분하여 작성하며, 1차 사업에는 소규모사업을 포함하여 사업실행예산을 편성할 수 있지만 전체 사업비의 50% 이상은 반드시 지역주민들의 역량강화사업에 사용하도록 한다. 2차 사업은 로컬푸드나 농촌관광, 농특산물유통, 친환경농업, 6차 산업 등에 관한 사업 실행계획을 담아야 하며, 구체적인 사업화 방안을 제시해야 한다. 2차 사업은 1차사업의 추진결과를 평가하여 진입여부를 결정하며, 평가결과 부진할 경우 1회에 한해 1차 사업을 재추진할 수 있도록 기회를 부여한다. 3차는 2차에서 일정한 사업성공을 거둔 사업추진 주체에 대해 지원하며, 주로 2차 사업의 안정적인 정착

을 위한 연계사업이나 홍보마케팅, 판로확대 등의 사업을 주요내용으로 한다. 2차 사업의 평가결과가 부진할 경우는 역시 1회에 한해 재응모할 기회를 부여한다.

이상과 같은 신규사업의 핵심은 LAG와 주민들이 상호결합하여 사업을 추진하는 것으로써 주민들의 사업역량을 보완하면서 지역의 실질적이고 통합적인 변화를 추구하는데 있으며, 나아가 점차 늘어나고 있는 역량있는 귀농·귀촌인력을 지역발전의 동력으로 활용하면서 성공적인 지역구성원으로 정착할 수 있도록 지원하는 이중, 삼중적인 목적이 있다.

### 3. 맺음말

희망마을만들기사업은 충남도의 3농혁신정책 중 가장 창의적이고 핵심적인 정책사업이다. 지난 민선 5기 희망마을만들기사업을 통해 나름대로 다양한 성과를 거두었으며 특히, 마을발전에 대한 주민들의 인식을 개선하는데 크게 기여하였다.

하지만, 위에서 살펴 본대로 여러 가지의 문제점과 한계가 드러나기도 했다. 따라서 민선 6기에서는 이러한 문제점과 한계를 극복하기 위한 새로운 노력과 고민이 필요하다. 이 연구는 이러한 노력과 고민의 결과물이다. 부족하지만 많은 사람들과의 토론과 논쟁을 거쳐 이 보고서가 완성되었다. 상당 부분은 민선 6기의 정책으로 채택될 것으로 전망된다.

그러나 갈 길은 아직 멀다. 희망마을만들기의 업그레이드를 위해서 반드시 필요한 중간지원기관의 설치와 운영은 아직 미완성인 채 남아 있으며, 반드시 필요하다고 생각되는 '신규사업'은 그야말로 하나의 '희망'에 그치고 있다. 하지만, 희망은 있다고 믿는다. 이 정책을 추진할 주체이며 당사자인 주민들이 이 사업을 이해하고 그 필요성을 인정했기 때문이다. 정책당국의 진심어린 노력과 분발이 요구된다.

본 보고서의 부족한 부분은 모두 필자의 역량 부족에 기인하는 것이다. 사실에 대한 오해나 대안의 현실성이 떨어지는 부분도 있을 수 있지만 이에 대한 보완은 다음 기회로 미룬다. 희망마을만들기의 '희망'이 있을까, 지금 어디쯤에 왔을까. 그 답을 찾아 가자.





# 목 차

## 제1장 서 론

1. 연구배경과 필요성 .....	1
2. 주요 연구내용과 방법 .....	2
1) 주요 연구내용 .....	2
2) 연구방법 .....	4
3) 연구 추진체계 .....	6
3. 마을만들기사업에 대한 기존연구 검토 .....	7
1) 마을만들기 관련 연구의 흐름 .....	7
2) 연구관점별로 본 주요연구 .....	8
3) 기존 연구의 시사점 .....	12

## 제2장 희망마을만들기사업의 현황과 성과

1. 희망마을만들기사업의 추진개요 .....	14
1) 3농 혁신과 희망마을만들기사업 .....	14
2) 희망마을만들기사업의 비전과 목표 .....	18
3) 희망마을만들기사업의 추진전략 .....	20
2. 희망마을만들기사업의 추진경과 .....	23
1) 희망마을만들기사업의 준비 .....	23
2) 2012~13년도 추진 현황 .....	28
3. 희망마을만들기사업의 성과 .....	33
1) 정성적 성과 .....	33
2) 정량적 성과 .....	36

## 제3장 희망마을만들기사업에 대한 인식조사결과 분석

1. 희망마을만들기사업에 대한 주민인식 조사결과 .....	39
----------------------------------	----

1) 조사개요 .....	39
2) 조사결과 분석 .....	42
2. 희망마을만들기사업 업무담당 공무원의 인식 조사결과 .....	54
1) 조사개요 .....	54
2) 조사결과 분석 .....	55
3. 설문조사결과의 시사점 .....	68
1) 지역주민과 업무담당공무원의 의견차이 .....	68
2) 지역주민과 업무담당공무원의 공통점 .....	69
3) 기타 .....	70

#### 제4장 희망마을만들기사업의 문제점과 개선과제

1. 희망마을만들기사업의 문제점 .....	72
1) 정책 설계상의 문제점 .....	72
2) 사업 추진과정 상의 문제점 .....	74
3) 사업 추진방식 상의 문제점 .....	76
2. 희망마을만들기사업의 개선과제 .....	77
1) 충남도 마을만들기사업 체계의 종합적 개편 .....	77
2) 사업추진 준비과정의 개선 .....	79
3) 사업추진과정의 개선 .....	82
4) 사업추진방식의 개선 .....	84
3. 희망마을만들기사업과 관련한 시·군의 의견 .....	86

#### 제5장 충남 마을만들기사업의 업그레이드 방안

1. 충남도 마을만들기사업체계의 재편 .....	89
1) 문제의식 .....	89
2) 개편원칙과 방향 및 주요내용 .....	90
2. 희망마을만들기사업의 추진절차와 방식의 개선 .....	95
1) 사업량의 축소 및 대상지 선정방식의 개선 .....	95

2) 마을구성원의 참여촉진과 추가적인 사업비지원 방안 강구 .....	95
3) 현장포럼 운영방안 개선 .....	97
3. 중간지원기관/조직의 설립 .....	97
1) 중간지원기관/조직의 개념과 유형 .....	97
2) 중간지원기관/조직의 역할 .....	104
3) 희망마을만들기사업의 중간지원기관/조직의 설립방안 .....	107
4. 희망마을만들기사업 추진마을간 네트워크 구축 .....	111
1) 네트워크 구축의 목적과 배경 .....	111
2) 네트워크 구축방향 .....	112
5. 희망마을만들기 신규사업 제안 .....	113
1) 신규사업의 추진방향과 목적 .....	113
2) 신규사업의 추진방식과 체계 .....	115

## 제6장 정책제언

1. 희망마을만들기사업체계의 재편 .....	120
2. 희망마을만들기사업의 추진절차와 방식의 개선 .....	121
3. 중간지원기관/조직의 설립 .....	121
4. 희망마을만들기사업 추진마을간 네트워크 구축 .....	122
5. 희망마을만들기 신규사업 제안 .....	123

〈참고문헌〉 .....	126
--------------	-----

## 표 목 차

〈표 2-1〉 희망마을만들기사업의 단계별 추진전략 .....	22
〈표 2-2〉 희망마을만들기사업 준비과정 .....	27
〈표 2-3〉 2012년 희망마을만들기 우수마을 현황 .....	29
〈표 2-4〉 2013년 희망마을만들기 현장포럼 대상마을 .....	31
〈표 2-5〉 현장포럼 실시사례 : 공주 조평1리 “백로 숲 둠범골 술 익는 마을” .....	32
〈표 3-1〉 응답자의 사회적 특성 .....	39
〈표 3-2〉 주민참여도의 변화과정에 대한 의견 .....	46
〈표 3-3〉 응답자의 사회적 특성 .....	54
〈표 3-4〉 업무 담당 전 사전교육 여부 .....	56
〈표 3-5〉 마을발전계획서에 대한 업무담당자의 만족도 .....	61
〈표 4-1〉 충남도 농어촌체험마을 조성현황(2010년 말 현재) .....	73
〈표 4-2〉 마을 유형진단 및 기준 .....	73
〈표 4-3〉 충남 마을만들기 관련사업의 시·군별 분포 .....	78
〈표 5-1〉 중간지원조직의 유형 .....	102
〈표 5-2〉 중간지원조직의 역할 .....	105
〈표 5-3〉 커뮤니티비즈니스 중간지원조직의 역할 .....	106
〈표 5-4〉 충남도 중간지원기관 설치논의의 주요내용 .....	108
〈표 5-5〉 타지자체의 중간지원기관 설치 및 운영현황 .....	109
〈표 5-6〉 기초지자체의 중간지원기관 설치 및 운영 현황 .....	110
〈표 5-7〉 각 단계별 네트워크조직의 참여주체 및 역할 .....	112

## 그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구추진체계 .....	6
〈그림 2-1〉 충남 농어업·농어촌 혁신의 비전과 전략 .....	15
〈그림 2-2〉 농어업·농어촌 혁신의 특징 .....	16
〈그림 2-3〉 3농 혁신 5대 전략과제 .....	17
〈그림 2-4〉 충남 희망마을 농어촌만들기의 비전과 목표 .....	19
〈그림 2-5〉 희망마을만들기사업의 기본방향 .....	20
〈그림 2-6〉 마을의 역량단계별 유형구분 .....	23
〈그림 2-7〉 희망마을만들기사업과 일반농산어촌지역개발사업의 비교 .....	35
〈그림 3-1〉 응답자의 지역 내 역할 및 위치 .....	40
〈그림 3-2〉 희망마을만들기사업의 시작년도 .....	41
〈그림 3-3〉 사업신청 전 관련교육 이수 여부 .....	42
〈그림 3-4〉 사업 신청 전 희망마을만들기사업에 대한 이해도 .....	43
〈그림 3-5〉 희망마을만들기사업의 신청방법 .....	43
〈그림 3-6〉 주민들의 희망마을사업에 대한 이해정도 .....	44
〈그림 3-7〉 희망마을사업에 대한 주민참여도 .....	45
〈그림 3-8〉 주민이 주로 참여하는 사업과정 .....	45
〈그림 3-9〉 희망마을만들기 교육참여도 .....	47
〈그림 3-10〉 마을발전계획서 작성방법 .....	47
〈그림 3-11〉 마을발전계획서에 대한 만족도 .....	48
〈그림 3-12〉 마을발전계획서의 실현 가능성 .....	48
〈그림 3-13〉 희망마을만들기사업의 목표달성에 대한 의견 .....	49
〈그림 3-14〉 희망마을사업의 가장 큰 성과 .....	50
〈그림 3-15〉 희망마을과 일반마을의 차이 .....	50
〈그림 3-16〉 희망마을사업 추진 이후 신규사업 도입유무 .....	51

〈그림 3-17〉 희망마을만들기사업을 위해 가장 중요한 것 .....	52
〈그림 3-18〉 현재 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점 .....	52
〈그림 3-19〉 희망마을만들기사업의 가장 시급한 개선과제 .....	53
〈그림 3-20〉 농촌지역개발사업과 희망마을사업의 통합에 대한 의견 .....	53
〈그림 3-21〉 업무담당자의 희망마을사업 사전이해도 .....	56
〈그림 3-22〉 전국 마을만들기사업에 대한 이해도 .....	57
〈그림 3-23〉 업무담당자가 생각하는 주민들의 사업이해도 .....	57
〈그림 3-24〉 업무담당자가 생각하는 주민의 사업참여도 .....	58
〈그림 3-25〉 업무담당자가 생각하는 주민들의 관심도 변화 .....	59
〈그림 3-26〉 업무 담당자별 담당마을 수 분포 .....	60
〈그림 3-27〉 주민역량강화에 담당공무원이 참여한 횟수 .....	60
〈그림 3-28〉 업무담당자가 생각하는 마을발전계획의 수립주체 .....	61
〈그림 3-29〉 업무담당자가 생각하는 마을발전계획서 실현가능성 .....	62
〈그림 3-30〉 희망마을만들기사업의 목표달성도 .....	62
〈그림 3-31〉 업무담당자가 생각하는 희망마을만들기사업의 성과 .....	63
〈그림 3-32〉 업무담당자가 생각하는 희망마을과 일반마을의 차이 .....	64
〈그림 3-33〉 업무담당자가 생각하는 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점 .....	65
〈그림 3-34〉 업무담당자가 생각하는 희망마을만들기사업의 가장 시급한 과제 .....	65
〈그림 3-35〉 업무담당자가 생각하는 현장포럼의 효과 .....	66
〈그림 3-36〉 희망마을만들기사업과 기존 정책과의 통합에 대한 업무담당자의 견해 .....	66
〈그림 3-37〉 그동안 담당해 온 농촌지역개발사업의 종류 .....	68
〈그림 5-1〉 희망마을만들기와 창조적 마을만들기 단계비교 .....	91
〈그림 5-2〉 민선 5기와 6기 희망마을만들기사업 비교 .....	93
〈그림 5-3〉 희망마을만들기 신규사업의 추진체계 .....	117

# 제1장 서론

## 1. 연구배경과 필요성

희망마을만들기사업은 민선5기 충남도정의 최우선 과제로 추진해 온 3농 혁신사업의 핵심사업이라고 할 수 있다. 2012~13년, 2년간 충남도에서는 508개<sup>1)</sup> 마을을 대상으로 지역리더의 역량강화 및 마을발전계획수립, 마을학교 운영 및 지역리더 육성, 마을만들기사업의 지원을 위한 현장포럼 운영, 관련 주체 간 협력체계 구축을 위한 마을만들기 대회 개최, 지역공동체 개발을 위한 마을만들기 선행사업 추진, 마을만들기 지원조례 개정 추진 등 다양한 사업을 추진해 왔다. 충남도에서는 이러한 사업을 통해 주민이 주체가 되어 마을을 가꾸고, 주민 스스로 지역공동체를 구축하고 마을별 특성과 지역주민의 역량 수준에 맞는 맞춤형 전략에 의한 마을발전을 기대하고 있다.

그러나, 지난 2년간의 사업과정을 보면 여러 가지 문제점과 과제가 나타났다. 이를 보면 첫째, 대상지의 선정과정에서 본 사업에 대한 주민들의 충분한 이해 없이 배정된 숫자 맞추기에 급급해서 대상지로 선정되는 사례가 있었고, 그 결과 전체적으로 약 30% 정도(2013년)의 마을이 사업추진 과정에서 중도 포기 하는 사례가 나타났다. 둘째, 사업의 추진과정에서도 사업시기의 적절성 문제, 사업추진과정에서 지역리더의 교체에 따른 사업의 중단, 마을발전계획서의 구체성 결여, 주민참여의 한계 등 여러 가지 과제가 나타났다. 셋째, 사업추진 방식에서도 주민역량강화와 마을발전계획 수립을 지원하는 현재와 같은 사업방식이 실효를 거두기 위해서는 수립된 계획을 추진할 수 있는 추가적인 사업(비) 지원이 필요한데, 이에 대한 대응책 마련이 시급한 실정인 것으로 나타났다. 넷째, 일반마을(충남도 4,279개) 중에서 주민들의 의지와 역량이 있는 마을을 희망마을(새싹마을-꽃마을-열매마을)로 선정하고, 역량에 맞춰 단계별로 사업을 추진함으로써 사업의 효과 제고와 주민참여를

---

1) 2014년의 경우, 당초 150개를 계획했으나 시·군 사정으로 140개로 축소 조정(?)했으며, 아직 시·군의 구체적인 추진상황은 집계되지 않고 있다.

자극하여 지속가능한 희망마을을 만들어간다고 계획했지만, 이러한 구상은 이미 다양한 사업(녹색농촌체험마을, 농촌마을종합개발 등)을 전개해 오고 있는 기존 사업 추진 마을과의 구별이 모호하여 혼란을 초래하고 있다.

따라서 이상과 같은 한계를 극복하고, 희망마을사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 그동안 진행되어 온 희망마을사업의 성과와 한계를 되짚어 보고, 개선 대안을 마련할 필요가 있다고 생각된다. 특히, 마을 내 추진주체 형성문제, 마을단위에서 활동하는 현장주체를 지원하는 중간지원조직의 육성문제, 추진 주체들 간의 경험과 정보를 공유하기 위한 네트워크축의 문제 등은 시급히 해결해야 할 과제이다.

더구나 올해는 제1기 희망마을사업이 종료되고, 내년부터는 제2기 희망마을사업이 새로이 시작되는 시기이므로, 그 동안의 사업 전반에 대한 평가와 점검이 필요하고, 이를 토대로 한 단계 더 업그레이드 시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2. 주요 연구내용 및 방법

### 1) 주요 연구내용

본 연구의 핵심은 충남 희망마을만들기사업의 성과를 평가하고 개선방안을 제시하는 것이며, 아울러 충청남도에서 추진 중인 다양한 농촌지역개발사업과 희망마을의 관계를 재정립하고 전체적인 마을만들기사업의 틀을 재구축하는 것이다. 따라서 본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있는데 첫째, 희망마을만들기사업에 대한 실태와 성과파악 둘째, 그동안 진행되어 온 희망마을만들기 사업의 문제점과 개선방안 제시 셋째, 기존의 농촌지역개발사업과 희망마을만들기사업의 관계를 재정립과 희망마을만들기사업의 업그레이드방안을 제시하는 것이다.

본 연구에서는 첫째, 각 시·군에서 시행되고 있는 희망마을만들기사업에 대한 정확한 현황과 구체적인 성과를 조사, 파악할 것이다. 이를 위해서 먼저 마을학교 및 마을발전계획 수립 등을 주요내용으로 하는 희망마을만들기사업 그 자체에 대한 현황과 성과 파악이 필



요하며, 현장포럼(14개)활동 그리고 그동안 희망마을만들기사업과 연계하여 추진된 융복합 사업에 대한 실태파악과 성과분석이 필요하다. 성과파악과 관련해서는 정량적인 내용도 포함되겠지만, 시행기간이 2년에 불과하기 때문에 정량평가보다는 정성평가에 좀 더 많은 비중이 주어질 것으로 생각하며, 성과평가 보다는 과정평가와 내용평가를 중심으로 진행하는 것이 타당하다고 생각한다. 즉, 정책목표는 주어진 것으로 보고, 목표달성을 위한 과정이 타당하게 이루어 졌는가, 과정이 목표달성에 적당하게 이루어지고 있는가를 중심으로 살펴볼 것이며 이를 통해 추진과정상의 문제점 도출과 개선과제를 추출해 볼 것이다. 지금까지 일반적으로 파악된 정성적인 성과는 ①주민주도의 내발적 발전의 기틀 마련, ②교육·학습에 대한 주민들의 인식을 바꾸는 계기 마련, ③지역개발사업에 대한 정보 확인과 관심 증대, ④지역개발사업에 대한 행정의 인식을 개선하는 계기 마련 등으로 파악되고 있다.

둘째, 2012, 2013년에 실시된 희망마을만들기사업의 문제점과 개선과제를 도출하고, 동시에 2014년 신규추진마을의 현황과 개선과제를 추출하고자 한다. 이를 위해 ①사업설계단계, ②사업 대상지의 선정단계, ③사업추진단계, ④사업추진방식, ⑤사후관리단계 등 각 단계에서의 문제점이 무엇인지를 파악할 것이며, 그 방법으로는 사업에 직간접적으로 참여하고 있는 다양한 주체(주민대표, 시·군행정 담당자 등)를 대상으로 중층적인 조사가 필요하다. 개선과제 도출과 관련해서는 이미 상당부분 정리가 된 상황인데, 이를 보면 ①도 단위에서의 인식전환(사전수요조사 미흡, 일방적인 사업량 배정, 사업시기 등)이 필요하며, ②기존 농촌지역개발사업 추진마을과의 관계 재설정, ③시·군담당공무원에 대한 연찬강화, ④사업시기의 조정, ⑤주민참여 촉진대책 마련, ⑥참여마을 간의 경쟁조장 방안강구, ⑦후속사업과의 연계(=융복합) 강화 등이다. 또 이러한 형식적 측면의 개선방안 제시는 물론이고 주민교육의 방식과 프로그램의 개선방안 마련, 도(道)와 시·군의 역할 재 분담, 시·군행정의 역할 및 후속 지원방안 모색 등 실질적인 측면에서의 개선방안 모색이 필요하다.

셋째, 2015년부터 시작되는 희망마을만들기 제2단계 업그레이드 방안을 모색하는 것인데, 이는 기존 농촌지역개발사업과 희망마을사업과의 관계를 재정립하고 충남도 희망마을만들기사업의 향후 발전방안을 제시하는 것이다. 충남도에서는 도내 4,279개 전체 마을 대상으로 마을자원조사 및 DB를 구축하고, 1단계(2014년)로 희망마을의 비중을 전체마을의 43%(당초 25%에서 43%로 상향조정함)까지 확대하며, 2단계(2020년)까지 전체마을을 모두 희망마을로 발전시켜 나간다는 계획을 수립해 두고 있다. 그리고 희망마을만들기사업 자체

도 ‘새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’로 역량수준에 따라 단계별로 추진한다고 되어 있다. 하지만 현재 진행되고 있는 것은 ‘일반마을’에서 ‘새싹마을’로 나아가기 위한 사업만 추진되고 있을 뿐 ‘새싹마을’에서 ‘꽃마을’ 혹은 ‘열매마을’로 나아가기 위한 정책은 전무한 실정이며, 아무런 대책도 마련되어 있지 않은 상황이다. 그러므로 희망마을 만들기사업 자체에 대한 재설계가 필요한 상황이다. 뿐만 아니라 희망마을만들기사업은 모든 마을이 ‘일반마을’이라는 것을 암묵적으로 전제하고 있는데, 이미 많은 마을들이 다양한 농촌지역개발사업(녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 농촌마을종합개발사업 그리고 색깔 있는 마을만들기 등)을 추진해 왔기 때문에 이미 ‘꽃마을’이나 ‘열매마을’ 단계에 도달해 있는 마을도 다수 존재하고 있는 것이 사실이다. 때문에 희망마을과 기존의 정책사업을 추진해 온 마을과의 관계가 모호하고, 이로 인해 현장 주민들은 물론 행정에서조차도 여러 가지 혼란이 초래되고 있기 때문에 2단계부터는 이에 대한 관계 재정립이 필요하다.

이상과 같은 관점에서 본 연구에서는 충남도 마을만들기사업 전체를 총괄하는 하나의 틀을 구축하기 위해 기존 마을만들기사업과 희망마을사업을 연계할 수 있는 방안을 마련하고자 하며, 동시에 희망마을만들기의 단계별 추진내용에 대한 재설계방안을 모색할 것이다. 아울러 희망마을만들기사업을 성공적으로 추진한 마을을 대상으로 하는 이른바 ‘모델마을’ 만들기의 가능성과 개선과제도 살펴보고자 한다. 아울러 최근 급격히 늘어나고 있는 귀농·귀촌자(2010년 4,067가구 → 2011년 10,503가구 → 2012년 27,008가구)를 희망마을만들기사업에 어떻게 참여시키고 활용할 것인가에 대한 방안도 검토해 보고자 한다.

## 2) 연구방법

### (1) 문헌조사

마을만들기와 관련한 선행연구를 조사·검토하여 연구의 기본방향을 설정과 연구내실화를 위한 참고자료로 활용할 것이다. 하지만, 이미 언급한 것처럼 지금까지의 연구는 거의 대부분이 마을만들기 일반, 기본전략과 이념, 지역역량강화에 대한 것이기 때문에 본 연구와 관련한 직접적인 연관성은 낮은 편이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 기존 연구에서 제시하고 있는 시사점은 본 연구에 큰

도움이 되는 내용들이기 때문에 기존 연구를 종합적으로 검토할 필요가 있으며, 특히 희망마을만들기사업의 기본전략과 주민참여의 중요성, 역량강화방법의 개선과 새로운 방향 모색 등에 관한 연구들을 주의 깊게 검토할 것이다.

## **(2) 지역리더(주민, 공무원) 설문조사**

1차 조사(설문)는 2012년, 2013년 희망마을 사업의 대상지로 선정되어 사업을 종료했거나 혹은 중도탈락한 마을의 지역리더 혹은 마을주민, 2014년 신규 사업추진마을의 주민대표를 대상으로 한다.

2차 조사(설문)는 충남도내 농촌지역개발사업, 희망마을만들기사업을 담당하고 있는 시·군공무원, 행정담당자 등을 대상으로 한다.

1차 설문조사는 전체 시·군을 대상으로 하는 것이 현실적으로 한계가 있기 때문에 희망마을사업이 비교적 모범적으로 추진되고 있다고 판단되는 시·군(예: 홍성)을 대상으로 조사하였으며, 2차 설문은 충남도내 전 시·군의 희망마을담당공무원들의 의견조사이다.

주민대상의 1차조사는 마을학교 등 희망마을만들기 주민교육을 활용하여 직접 면접·조사하였으며, 행정공무원을 대상으로 한 2차조사는 E-mail을 통해 실시하였다.

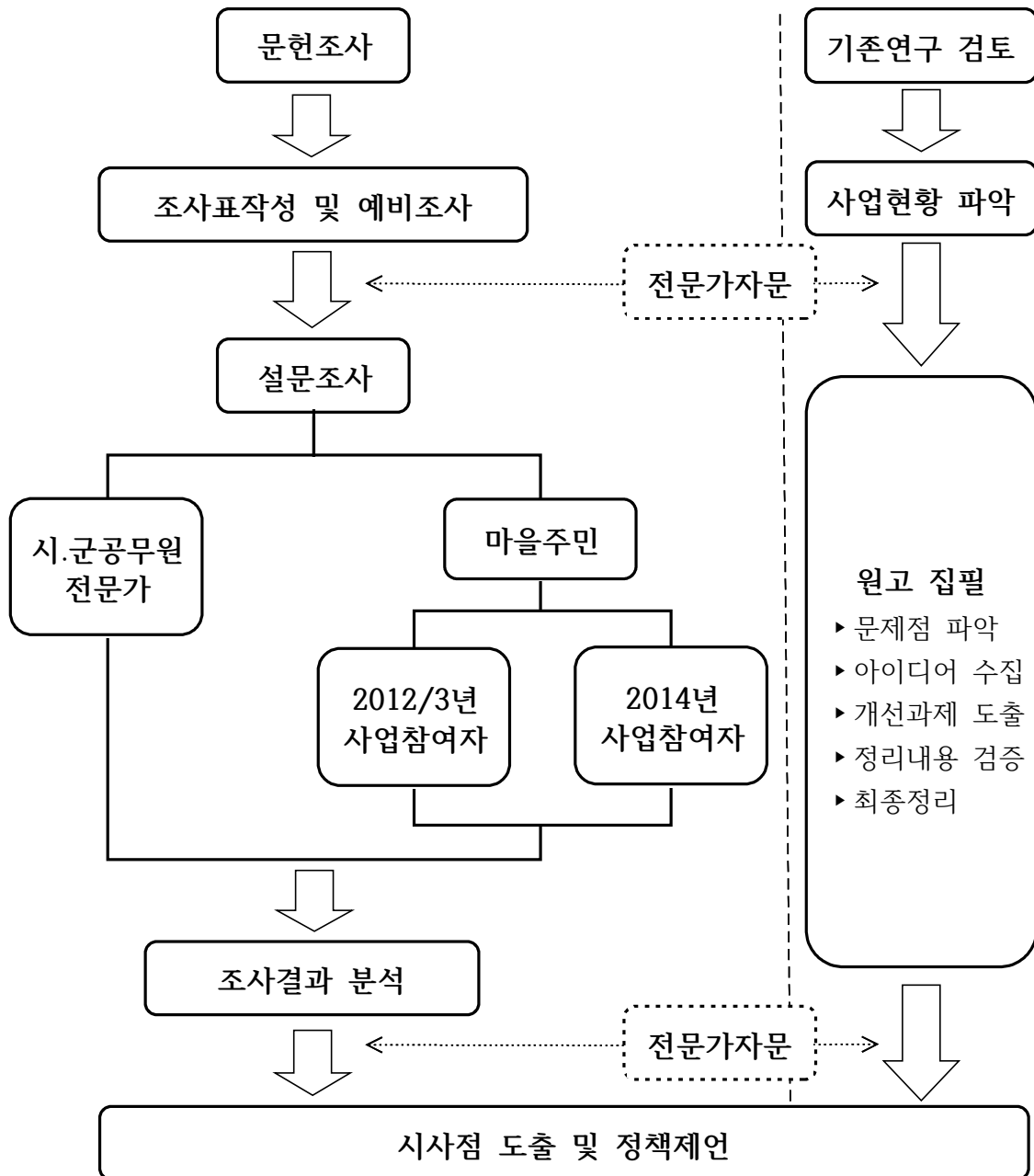
조사절차는 문헌조사와 현장점검을 통해 조사표를 만들어서 1차 예비조사를 실시하고, 그 결과를 토대로 본 조사표를 작성하여 연구자/참여자가 직접 방문조사를 실시하거나 온라인을 통해 조사하였으며, 조사표는 가급적 답변과 분석이 용이하도록 개관적인 응답이 가능하도록 작성하고, 필요시에 전문가를 대상으로 한 주관적인 조사표를 활용하였다.

## **(3) 전문가 자문위원회 운영**

연구의 효율적 수행과 질적 향상을 위해 지역역량강화와 관련한 전문가들, 현장활동가들을 중심으로 자문위원회를 구성하여, 필요시에 적절하게 자문을 받음으로써 연구의 내실화와 전문성, 실천성을 높이고자 하였다.

### 3) 연구추진체계

<그림 1-1> 연구추진체계



### 3. 마을만들기(사업)에 대한 기존연구 검토

기존연구 중에서 충남 희망마을만들기사업의 결과를 평가하고 개선방안을 제시한 연구는 찾아 볼 수 없다. 물론, 이는 희망마을만들기사업 자체의 연혁이 불과 2년에 지나지 않기 때문이라고 생각된다. 다만, 조영재 외(2011)은 충남도 희망마을만들기의 추진전략과 구체적인 실천방안, 그리고 본 사업의 취지와 전체적인 방향을 제시하고 있는 연구로서, 이 사업의 의미를 이해하는데 있어 중요한 근거를 제공해 준다.

따라서 본 연구에서는 이 연구의 결과가 현실 속에서 어떻게 관철되고 있는지, 제대로 실현되지 못하는 부분은 무엇이며, 그 원인이 무엇인지 등에 대하여 검토할 것이다. 이는 본 사업의 발전방향을 찾아가는데 주요한 단서를 제공해 줄 것으로 기대한다.

충남 희망마을만들기사업을 대상으로 하는 본격적인 연구는 아니지만, 충남도청 행복마을사업단 희망마을만들기 TFT내부회의 자료(유정규, 2013.8.23.)나 충남발전연구원의 정책평가(살기 좋은 희망마을만들기 부분), 2012년 희망마을만들기 참여주민을 대상으로 한 의식변화 및 성과분석(조영재, 2013) 등은 희망마을사업에 대한 개략적인 평가와 개선과제를 제시하고 있다.

#### 1) 마을만들기 관련 연구의 흐름

마을만들기사업에 대한 초기 연구들은 대부분이 정책사업(농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을사업, 전통테마마을사업 등)의 추진방식이나 계획수립에 대한 연구가 대부분이었고, 이후 점차 농촌지역개발사업의 추진방식과 체계에 관한 연구, 정책사업 추진상의 문제점과 개선과제를 중심으로 한 연구, 지역역량강화와 관련한 연구로 심화되어 왔다. 농촌지역개발이 본격적으로 추진되기 이전 시기에는 마을개발에 필요한 물리적 계획 항목, 기준, 모형 등을 제시하는 마을정비의 세부수법이나 물리적 환경개선 등에 대한 연구가 주류를 이루었다.

그러나 2002년 이후 농촌마을을 대상으로 하는 정부의 각종 정책사업이 시행되면서부터는 마을자원찾기, 주민수요조사, 계획수립 등 정책사업의 실행을 위한 마을발전계획수립과

관련한 연구들이 주류를 이루게 되었다(박시현 외 2002; 송미령·박시현 2002). 이후 농촌마을을 대상으로 하는 각종 정책사업이 양적·질적으로 급속히 확대됨에 따라 성공사례와 실패사례가 나타나게 되었고, 이에 따라 이른바 스타마을 중심으로 하는 성공요인 분석 특히 주민참여의 중요성을 강조하는 연구(송미령·성주인, 2004)가 이루어졌다.

한편, 이와는 조금 다른 방향에서 우리나라 농촌지역개발사업 추진방식의 문제점을 비판하면서 EU의 LEADER프로그램과 같은 주민주도의 상향식 지역개발방식의 도입을 주장하는 연구가 등장하였는데, 대표적으로는 박진도 외(2002; 2004)가 있다.

또, 지역주체의 중요성을 강조하면서 지역자원의 종합적 활용을 통한 지역활성화 즉, 내발적 관점에서 농촌지역개발의 문제를 다루는 연구로는 박진도·박경(2000), 김태곤·정기환·송미령(2006), 박진도(2011) 등이 있다.

이외에도 지역주체의 역량강화라는 관점에서 마을만들기를 위한 지역역량강화의 필요성을 강조하면서 그동안 시행되어 왔던 지역역량강화정책의 문제점을 지적하고 ‘실천을 통한 학습(learn by doing)’을 강조한 연구로는 유정규(2009)가 있고, 구체적으로 충남지역의 지역리더육성의 필요성과 방법을 제시한 연구로는 유정규(2011), 유학렬(2012) 등이 있다.

이상과 같은 마을만들기 관련 연구 흐름 중에서 본 연구의 관점이나 방향, 내용과 밀접한 관련이 있는 연구(= 내발적발전 전략 강조, 주민참여/지역주도 상향식 지역발전), 지역역량강화와 관련한 연구 등을 중심으로 그 내용을 검토하고 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2) 연구관점별로 본 주요연구

### (1) 내발적발전의 관점에서의 연구

박진도·박경(2000)은 그동안 낙후지역발전을 위해 실시된 중앙정부 주도의 하향식 외생적 지역발전 전략의 문제점을 지적하고, 대안적인 발전전략으로서 내생적발전론(endogenous development strategy)의 도입 필요성과 과제를 제시하였다. 필자들은 이 연구에서 외생적 전략의 논리와 문제점을 일본과 한국(충남, 울산, 창원, 구미 등)의 사례를 통해 살펴보면서 내생적 지역발전 전략의 논리와 사례를 제시하고 있다.

내생적발전 전략으로 宮本憲一의 주장①지역의 산업·문화를 토대로, 지역 내 시장을 주

대상으로, 지역주민이 학습하고 경영할 것, ②환경을 고려하는 개발 아래 어메니티·복지·문화의 향상을 중심 목적으로 하고 지역주민의 인권확립을 꾀하는 종합성을 가질 것, ③지역 내 산업연관을 증시하여 지역산업의 다각화와 부가가치의 지역 내 귀속을 도모할 것, ④주민참가제도를 만들어 지자체가 자본이나 토지이용을 규제할 수 있도록 자치권을 확보할 것 등)을 중요한 지침으로 제시하였다.

그리고 이 연구에서는 이러한 내발적발전론을 한국에 도입하기 위한 과제로 ‘지역토착 자본 중심의 성장연합을 극복하고, 자생적이며 민주적인 주체와 지역발전역량을 형성하는 것’을 제시하고, 이를 위한 주민교육과 학습, 헌신적 리더의 확보, 주민참여, 이해관계자의 다양한 욕구 조정 등을 강조하였다.

이러한 주장은 희망마을만들기 사업의 성공적 추진을 위해서도 반드시 실현되어야 할 과제로서 희망마을만들기사업의 논리와 추진방식을 설정하는데 시사하는 바가 크다고 생각된다.

김태곤·정기환·송미령(2006)은 내발적 지역활성화라는 관점에서 진행된 한국과 일본의 지역사례연구로써 다양한 주체의 조직화와 역량강화에 관한 ‘농촌조직 사례연구(정기환)’, 마을단위 농지·노동력·자본을 적절히 조직화하여 지역농업진흥을 도모하는 ‘마을영농 사례연구(김태곤)’, 도농교류와 농촌관광 등을 통한 ‘마을만들기 사례연구(송미령)’로 구성되어 있다.

이 연구에서 필자들은 내발적 발전을 ‘지역이 안고 있는 문제에 대해 지역의 주체가 객관적으로 인식하여 문제해결의 대안을 마련하는 지역개발방식’으로 정의하고 있으며, 내발적 발전의 구성요소로서 ①다양한 주체의 조직화, ②주체의 역량강화, ③지역자원의 생산적 활용과 보전관리, ④문제해결을 위한 전문적이고 지속적인 활동 등으로 규정하면서, 내발적 발전의 관점에서 본 지역활성화란 ‘농업생산을 기본으로 하여 농산물 가공이나 특산물 개발 등 2차 산업 활동, 나아가 농산물유통이나 도농교류, 농촌관광 등 3차 산업 등을 농촌지역에서 담당함으로써 농촌 내부에서 고부가가치화와 고용창출 등을 통한 소득향상과 지역진흥을 도모하는 것’으로 규정하고 있다.

필자들은, 농촌지역에서 이러한 내발적인 지역발전이 이루어지기 위해서는 지역사회의 주체들이 스스로를 조직화하여 지역발전을 위한 활동을 전개해 나가야 하며, 이러한 활동을 지원하기 위해 정부나 외부단체의 역할이 필요하다고 강조하고 있다. 충남 희망마을만

들기사업도 이러한 관점에서 각 주체의 역할을 재설정하고, 각자의 역할이 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다.

## (2) 주민참여, 역량강화 관점에서의 연구

송미령·성주인(2004)은 마을개발사업에서 주민참여의 실태를 분석하여 그 성과와 문제점을 파악하고, 바람직한 주민참여형 농촌개발의 모형을 제시하고 있다. 필자들은 이 연구에서 주민참여와 마을개발사업의 성과 간에는 긍정적인 상관관계가 있을 것이라는 전제 하에 마을개발사업의 단계별 주민참여 실태를 파악하고 그 성과를 분석한다.

그 결과, 사업단계별로 주민참여의 형식과 수준에 차이가 나타났는데, 착수단계에는 정보력을 갖춘 소수 주민만이 참여하였고, 계획단계에서는 단순히 회의에 참여하는 등의 주민참여가 대부분이었지만, 시행단계에서는 노동력과 지식제공 등의 방식으로 참여방식과 수준이 다양해지고, 운영관리단계에서는 주민들 간의 역할배분이 뚜렷하게 나타났다.

이러한 분석결과를 바탕으로 주민참여형 마을개발이 이루어지기 위해서는 ①리더십을 갖춘 지도자의 존재, ②외부로부터의 관심과 지원, ③적절한 보상기제의 작동이라는 조건이 필요하다고 주장하면서, 이를 위해서는 마을리더/지도자와 주민들의 마을개발과 주민참여에 대한 인식전환이 필요하며 이를 촉진하게 위한 정책적 지원이 필요하다고 강조하였다. 이러한 주장은 충남 희망마을만들기사업의 성공을 위해서도 반드시 참조해야 할 필요가 있을 것이라 생각된다.

유정규(2009)는 농촌지역발전에 대한 인식이 과거에는 도로나 항만, 산업단지, 리조트 유치 등 하드웨어를 중시했지만 최근에는 이러한 하드웨어의 구축보다는 지역주민의 정책 수용능력, 구성원간의 갈등조정 능력, 지역자원의 발굴과 문제해결 역량을 중심으로 하는 소프트웨어 구축을 중시하는 방향으로 변하고 있다는 점을 강조하면서, 이러한 인식변화에 대응하기 위해서는 지역역량강화가 필요하다고 주장하고 있다. 또, 그동안 중앙 중심의 사고 하에서 추진되어 온 지역역량강화정책의 문제점을 비판하고, 지방차치 분권시대에 걸맞은 새로운 지역역량강화 정책이 필요하다는 것을 강조하였다.

유정규는 이 연구에서 지역역량강화의 목적을 지역발전에 대한 지역주민의 자기결정력 강화, 지역의 내발적 발전을 위한 주민자치·지방분권의 실현, 순환과 공생의 지역만들기를 위한 협동체제 구축이라는 관점에서 접근하면서, 교육중심으로 진행되어 온 기존의 지역역



량강화정책의 한계를 비판하고 새로운 지역역량강화정책으로서 EU LEADER 프로그램과 같은 실천을 통한 학습(learning by doing) 프로그램의 도입, 외부로부터의 인재수혈, 민관 거버넌스의 설치와 운영 등을 강조하였다. 이러한 주장 중 상당부분은 이미 충남 희망마을 만들기사업에 그대로 채용되었으며, 시·군의 사정에 따라 부분적으로 응용되고 있는 곳도 있다.

### (3) 농촌지역개발방식의 전환이라는 관점에서의 연구

박진도 외(2002)는 오늘날 한국 농촌이 당면하고 있는 위기적 상황을 타개하기 위해서는 정부의 획기적인 농촌지역정책이 필요하지만 이를 위해서는 먼저 농정의 이념과 추진체계를 국민이 지지를 받을 수 있는 방향으로 전환할 필요가 있다고 주장하면서, 이러한 전제 위에서 농촌지역개발정책의 추진방식으로 유럽이나 일본, 미국 등에서 일반적으로 채택되고 있는 상향식 농촌지역개발 방식으로 전환할 필요가 있다고 강조하고 있다.

농촌지역개발정책의 개선방향으로 첫째, 농정의 이념과 목표의 재정립 둘째, 다기능·종합적 정책으로의 전환 셋째, 농촌정책 추진체계의 정비 넷째, 농촌커뮤니티 활성화정책의 도입 다섯째, 전문가 참여시스템 구축 등을 주장하였다.

그리고 이러한 개선방안 도출의 참고 근거로서 EU 농촌개발정책의 변천과정을 주목하고 있는데 특히, EU 농정추진체계의 기본구조인 파트너십과 상향식(bottom-up)접근, 통합적 사고를 중시하면서 구체적인 벤치마킹의 대상으로 LEADER(Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale = Links between Actions for the Development of Rural Economy) 프로그램의 도입필요성을 주장하였다.

LEADER 프로그램 중에서도 핵심주체라고 할 수 있는 LAG(Local Action Group)의 역할에 주목하면서 우리의 농촌지역개발에서도 이러한 주체의 건설이 필요하다는 것을 강조하였는데, 충남 희망마을만들기 사업 역시 이러한 LAG를 어떻게 건설할 것인가, 행정에서는 각 지역의 LAG 설립과 활동을 지원하기 위해 어떻게 노력할 것인가가 주요한 정책적 과제가 되고 있다.

### 3) 기존연구의 시사점

이상에서 검토한 기존 연구는 충남 희망마을만들기사업을 직접적인 대상으로 하는 연구는 아니지만, 내용적인 면에서는 상당히 밀접한 관련을 갖고 있으며, 많은 내용이 이미 희망마을만들기 사업에 채용된 부분도 있다. 또, 추진전략, 추진방식, 추진주체육성, 역량강화 방안 마련 등 많은 부분에서 희망마을만들기사업의 개선방안을 도출에 유익한 시사를 주고 있다고 생각된다.

먼저, 희망마을만들기사업의 기본적인 추진전략은 ‘내발적 발전전략’인데, 박진도·박경(2000) 그리고 김태곤·정기환·송미령(2006)은 그 동안 중앙주도의 하향식, 외생적 개발전략에 치중해 왔던 지역개발전략의 문제점을 지적하고, 주민의 각성과 지역자원의 종합적 활용을 통한 지역개발, 개발의 성과가 지역에 귀속하는 내발적발전 전략의 필요성과 주요내용, 우수사례를 제시하고 있다는 점에서 많은 시사를 얻을 수 있다. 특히, 김태곤·정기환·송미령은 마을단위를 중심으로 한 내발적 발전의 논리와 성공사례를 제시하고 있어 희망마을만들기사업의 성공적 추진을 위해 어떤 조건이 충족되어야 하는가에 대해 의미있는 지침을 주고 있다.

이 연구에서는 내발적발전의 구성요소로써 지역 내 다양한 주체의 조직화, 주체역량강화, 지역자원의 생산적 활용과 보전, 문제해결을 위한 전문적이고 지속적인 활동을 주장하였는데, 희망마을만들기사업의 성공적 추진을 위해서도 위에서제시한 4가지 요소가 충족되어야 한다. 따라서 충남도에서는 지역 내 주체를 어떻게 조직화하고, 이들의 역량을 강화할 것인가에 대해 더 많은 관심과 지원을 해 나가야 할 것이다.

둘째, 송미령·성주인(2004)과 유정규(2009)는 주민참여와 역량강화의 중요성을 본격적으로 다루고 있는데, 이 역시 희망마을만들기사업의 가장 기본적인 전제조건에 해당하는 것이다. 송미령·성주인(2004)의 경우, 마을만들기사업에서의 주민참여 실태와 바람직한 주민참여형 농촌지역개발모델을 제시하고 있는데, 여기서는 주민참여형 마을만들기의 전제조건으로 리더십을 갖춘 지역리더의 존재, 외부로부터의 관심과 지원, 적절한 보상기제의 작동을 주장하였다.

또 유정규(2009)에서는 역량강화사업을 단순히 정책사업의 수용능력 향상에 두어 온 기

존의 역량강화정책을 비판하면서 역량강화사업의 목적을 ‘지역발전에 대한 지역주민의 자기결정력 강화, 내발적발전을 위한 주민자치·분권의 실현, 순환과 공생의 지역만들기를 위한 협동체제 구축’으로 규정하였다.

희망마을만들기사업에서도 주민참여와 역량강화를 가장 중요한 요소로 다루고 있는데, 현재는 이러한 연구에서 제시하고 있는 실질적인 주민참여와 역량강화가 이루어지고 있다고 하기엔 미흡한 상황이다. 따라서 충남도에서는 역량강화사업의 목적을 분명히 하고, 주민참여를 촉진하기 위한 구체적이면서 적극적인 대책을 마련해 나가야 할 것이다.

셋째, 박진도 외(2002)이 주장하고 있는 농촌지역개발방식의 전환과 그 일환으로써 EU LEADER 프로그램의 도입을 희망마을만들기사업에서 어떻게 인식할 것인가 하는 것이다. 이 연구는 EU 농정체계의 기본구조를 파트너십과 상향식(bottom-up) 접근, 통합적 사고 등으로 파악하고 구체적인 벤치마킹 대상으로서 LEADER 프로그램을 제시하였는데, 이는 희망마을만들기사업에서 반드시 참고할만한 방안이라고 생각된다.

희망마을만들기사업이 위에서 제시한 내발적발전전략에 입각한 정책사업이고, 또 주민참여와 역량강화를 주요한 사업내용으로 하고 있지만, 아직은 여전히 실질적인 변화를 가져오지 못하고 있는 상황이다. 따라서 정책당국에서는 LEADER 프로그램에 대한 구체적인 이해가 필요하며 모델화사업에서 우선 시범사업으로나마 한국형 LEADER 프로그램의 시행을 검토해 볼 필요가 있다.

## 제2장 희망마을만들기사업의 현황과 성과

### 1. 희망마을만들기사업의 개요

#### 1) 3농 혁신과 희망마을만들기사업

##### (1) 3농 혁신에 대한 기본적 이해

3농 혁신은 충남 민선 5기 농정의 핵심으로서 「충청남도 농어업·농어촌 혁신기본계획」(이하 기본계획)에서 그 내용을 살펴보면 <그림 2-1>과 같다. <그림 2-1>에서 보는 것처럼 충청도에서는 농어업·농어촌 정책 혁신의 비전을 ‘농어업인·소비자·도시민이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회’로 설정하고 있으며, 농정의 범위를 농업인은 물론이고 소비자, 도시민까지 확대하고 있는 점이 특징이다.

비전의 실현을 위한 정책목표를 ①농어업인을 비롯한 농어촌주민의 소득 및 삶의 질 향상, ②충남도민과 국민의 안전한 먹을거리기본권 보장, ③도시와 순환·공생하는 농어촌 공동체 만들기로 설정하고, 이 목표달성을 위한 추진전략으로 ①친환경·지역순환식품체계 수립, ②농어촌의 지속가능한 내발전 발전, ③농어촌 주민의 역량강화를 제시하고 있으며, 11개의 세부 추진분야로 구분하였다.

「기본계획」에서 나타난 충남 농어업·농어촌 혁신의 특징(<그림 2-2>참조)을 보면 첫째, ‘Hard-power 중심에서 Soft-Power 중심으로의 전환’으로 기존의 농어업·농어촌정책이 기반정비, 시설 고성 등 하드웨어 중심으로 시행되었던 것을 반성하고 이를 지역리더 양성, 주민역량강화, 제도개선 등 소프트파워 중심으로 전환한다는 것이다.

둘째, ‘행정주도에서 민관 협력강화로’의 변화로써 3농 혁신의 성공적 추진을 위해 정책수립과정의 투명성을 보장하려고 하며, 이를 위해 정책의 수립과 집행, 평가과정에 지역주민이 참여할 수 있도록 시스템을 구축하고, 이를 지속적으로 추진하기 위한 민관협력체계 구축을 강조하고 있다.

### 〈그림 2-1〉 충남 농어업·농어촌 혁신의 비전과 전략

비전	농어업인·소비자·도시민이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 농어업인을 비롯한 농어촌주민의 소득 및 삶의 질 향상</li> <li>■ 충남도민과 국민의 안전한 먹을거리기본권 보장</li> <li>■ 도시와 순환·공생하는 농어촌 공동체 만들기</li> </ul>
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 친환경·지역순환식품체계 수립</li> <li>▶ 농어촌의 지속가능한 내발전 발전</li> <li>▶ 농어촌 주민의 역량강화</li> </ul>
추진 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 친환경·고품질 농업</li> <li>□ 선진축산업</li> <li>□ 산림자원육성·활용</li> <li>□ 청정수산</li> <li>□ 지역순환식품체계 구축</li> <li>□ 살기 좋은 지역만들기</li> <li>□ 농어업 6차산업화</li> <li>□ 농어촌 사회서비스 확충</li> <li>□ 도농교류와 농어촌 응원 운동</li> <li>□ 지역리더 양성</li> <li>□ 민관협력체계 구축</li> </ul>

자료 : 충청남도, 2011

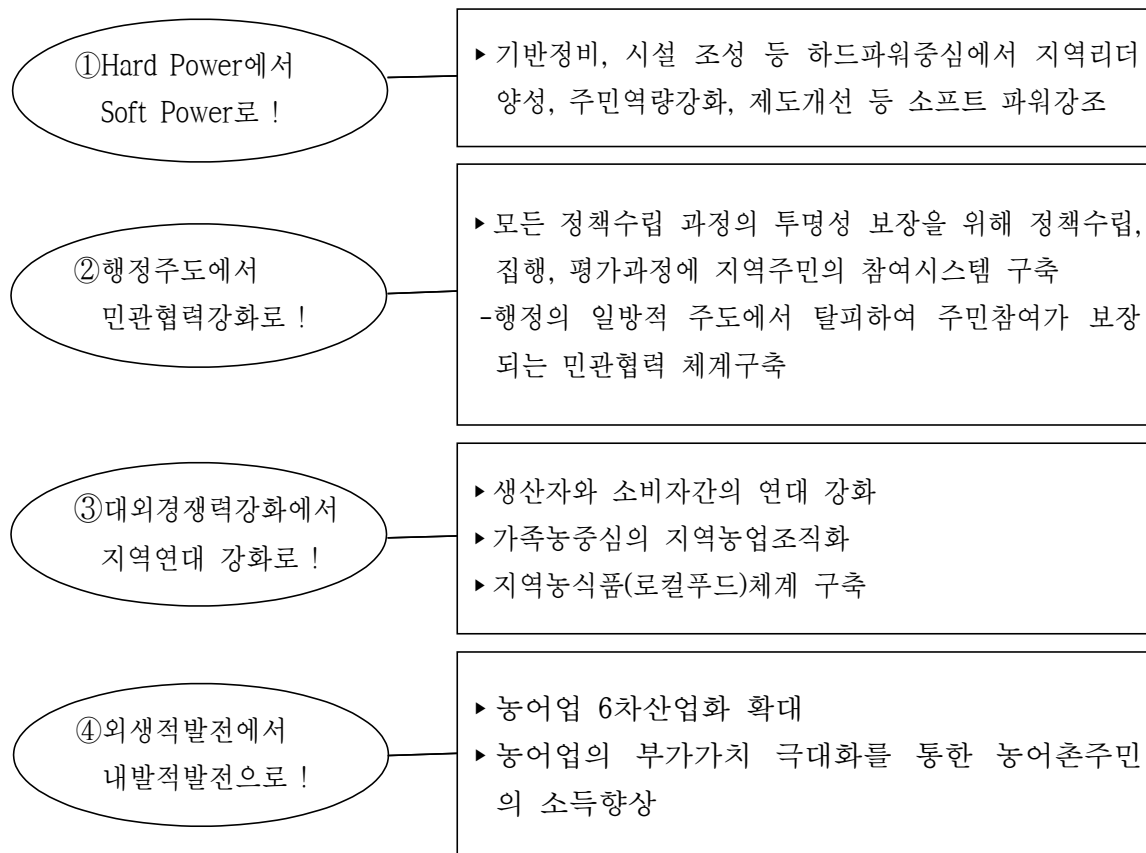
셋째, ‘대외경쟁력 강화에서 지역연대 강화로’ 방향전환을 시도하고 있는데, 구체적으로는 생산자와 소비자의 연계강화, 가족농중심의 지역농업조직화, 지역농식품체계 구축 등을 강조하고 있다.

넷째, 외생적 발전에서 내생적발전으로의 변화를 강조하였음. 구체적으로는 6차사업화 확대, 농어업의 부가가치극대화를 통한 농어가소득 증대를 도모하였다.

지금까지 살펴 본 충남 농어업·농어촌정책의 혁신과 3농 혁신은 어떤 관계가 있는가? 현재, 충남도청 홈페이지에 게재되어 있는 3농 혁신의 정의는 ‘농어촌주민이 주체가 되어

친환경 농업을 실천하고 향토문화를 전승하면서 도농상생 교류를 통해 더불어 잘사는 농어촌 공동체 사회를 실현하자는 것' 으로 기존 농어업·농어촌정책의 융복합과 적절한 신규 사업개발을 의미한다. 즉, 3농 혁신 자체가 새로운 혁신사업의 도입을 의미한다기 보다는 기존 농어업·농어촌정책의 혁신을 주요내용으로 하고 있으며, 이로 인해 여러 가지 오해와 운영과정 상의 혼선이 나타나기도 한다.

<그림 2-2> 농어업·농어촌 혁신의 특징

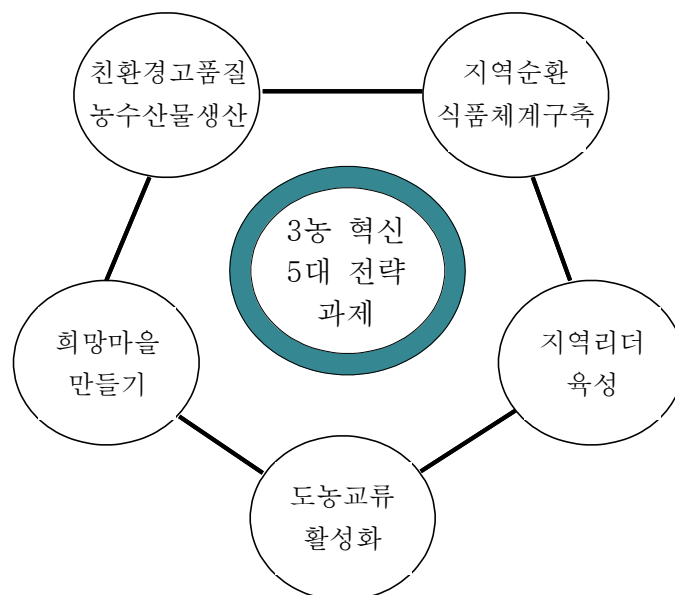


자료 : 충청남도, 2011

3농 혁신과 관련한 운영상의 혼선은 어떤 것이 있으며 그 발생원인은 무엇인가. 3농 혁신의 운영과정 상에 지적되고 있는 문제점은 첫째, 3농 혁신 사업의 직접적인 시행 주체인 시·군의 참여가 부족하다는 것이고 둘째, 3농 혁신에 대한 이해가 부족하고 그로인해 신규사업의 발굴이 미흡하다는 것이다(김태연 외, 2012).

그러면 왜, 이러한 상황이 발생하였는가. 충남도에서 발간한 각종 자료들에는 3농 혁신이 기존 정책들을 크게 변화시킨 혁신적인 정책이라고 설명하고 있지만, 실제로는 일부 정책사업이 추가된 것 외에 무엇이 어떻게 바뀌었는지에 대해 명확한 설명이 없으며, 일선 시·군의 3농 혁신에 대한 참여부족의 원인을 ‘3농 혁신에 대한 이해 부족’ 때문이라고 하면서도 어떤 이해가 부족한 것인지에 대한 명확한 지적이 없는 실정이다. 결국 3농 혁신을 통해 변화시키려고 하는 것이 무엇인지를 명확히 제시하지 않았기 때문에 발생하는 혼란이라고 해야 할 것이다(김태연 외 2012). 그러므로 이러란 점에 대한 열린 접근이 필요한 상황이다.

〈그림 2-3〉 3농 혁신 5대 전략과제



## (2) 3농 혁신과 희망마을만들기사업

3농 혁신은 5대 전략과제 30대 중점사업 438개 단위사업<sup>2)</sup>으로 구성되어 있는데, ‘희망마을만들기사업’은 5대 전략과제 중의 하나에 위치한다. 3농 혁신의 5대 전략과제는 친환경고품질 농수산물생산, 지역순환 식품체계 구축, 희망마을만들기, 도농교류활성화, 지역리

2) 충남에서 실시하는 농어업·농어촌정책을 총망라한 것으로써 2012년 347개, 2013년 430개, 2014년 438개로 증가해 왔다.

더 육성 등인데 희망마을만들기사업은 그 중에서도 특히 농어촌지역정책의 핵심적인 사업으로서 3농 혁신 전체에서도 중요한 비중을 차지하고 있다(<그림2-3>참조).

이는 다른 사업분야들은 대부분이 기존사업들인데 반해, 희망마을만들기사업은 추진방식과 내용이 완전히 새롭게 도입된 사업이기 때문이다.

## 2) 희망마을만들기사업의 비전과 목표

### (1) 비전

충남 살기 좋은 농어촌 희망마을만들기사업은 마을만들기를 통해 농어촌마을이 희망을 가질 수 있도록 하는데 최종 목적이 있으며, 농어촌 마을의 주민들이 마을공동체 문제를 스스로 인식하고 주민 스스로가 마을발전 방향을 설정하고 실천해 나가는 지속적인 과정이라고 할 수 있다.

이는 기존의 정부 주도 지역개발사업에서 주민주도로, 사업지원이 종료된 이후에도 지속성을 가질 수 있어야 하며, 물리적 기반 확충이 중요한 것이 아니라 실현가능한 운영프로그램 즉 소프트웨어의 중요함을 강조하는 것이다.

충남도의 희망마을만들기사업은 침체되어 있는 마을분위기를 쇄신하여 주민 스스로가 동기부여 및 역량강화를 통해 마을발전의 새로운 계기를 마련하고, 역량을 갖춘 마을은 지속적으로 마을만들기를 추진해 나갈 수 있도록 지원함으로써 마을의 미래에 대해 구성원이 희망을 갖고 살아갈 수 있도록 마을공동체를 만들어 가는 충남도 고유의 정책사업이다.

그러한 의미에서 희망마을만들기의 비전은 “미래를 생각하고 준비하고, 스스로 이루어 나가는 희망 농어촌마을” (조영재 외, 2011)로 설정하고 있다. 이러한 희망마을만들기사업의 비전은 “생산자와 소비자, 도시와 농어촌이 상생하는 지속가능한 충남 농어업·농어촌 사회의 구현”이라고 하는 3농 혁신사업의 비전(<http://www.chungnam.net/images/3nong/intro/vision.jpg>)을 마을이라는 공간 속에서 구현하고자 하는 것이라고 할 수 있다.

### (2) 목표

기존의 농촌지역개발사업이 대부분 공간적 영역의 개선 즉 하드웨어 중심의 접근이었다



면 충남도의 희망마을만들기사업은 공간 뿐만 아니라 사람(주체)와 공동체에 중점을 두고 있다는 것이 특징이다. 즉, 영역적인 측면에서 공간(환경), 사람(주체), 공동체(관계)와 기능적 측면에서 정주, 생산, 여가의 매트릭스로 구성된 9가지 목표를 가지고 있다.

**<그림 2-4> 충남 희망마을 농어촌만들기의 비전과 목표**

비전	미래를 생각하고 준비하고 스스로 이루어 나가는 희망 농어촌마을			
분야별 목표		〈정주〉 살기 좋은 정주 여건	〈생산〉 지속가능한 생산경제활동	〈여가〉 수준 높은 문화·여가생활
	공간 (환경)	정주기반의 정비 및 확충	생산기반 및 경제활동기반의 확충	문화·여가기반 확충 및 경관·환경의 개선
	사람 (주체)	인구유치 및 주민역량강화	생산인력의 확보, 경제활동역량 강화	문화·여가 수요층의 확대
	관계 (활동, 교류)	공동체 및 주민활동의 활성화	생산활동 및 소득·경제활동의 활성화	문화·여가활동 및 경관·환경 보전활동 활성화

자료 : 조영재 외(2011), p.103과 104 통합 구성

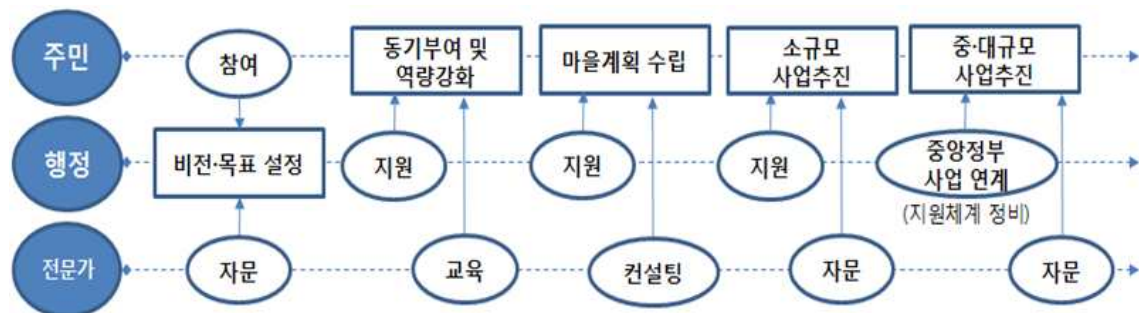
<그림 2-4>에서 보면, 충남도의 희망마을만들기사업은 ‘살기 좋은 정주여건’, ‘지속 가능한 생산경제활동’, ‘수준 높은 문화·여가활동’ 이라는 3대 상위목표를 바탕으로 정주기반의 정비 및 확충, 인구유치 및 주민역량강화, 공동체 및 주민활동의 활성화, 생산기반 및 경제활동의 활성화, 문화·여가기반 확충 및 경관·환경의 개선, 문화·여가수요의 확대, 생산활동 및 소득·경제활동 및 경관·경관보전 활동의 활성화 등 9가지의 하위목표를 설정하고 있다(조영재 외, 2011).

### 3) 희망마을만들기사업의 추진전략

#### (1) 기본방향과 원칙

희망마을만들기사업의 기본방향은 주민들의 동기부여와 역량강화를 통하여 스스로 마을 만들기를 추진해 나갈 수 있도록 유도하고, 이를 행정과 전문가 등 다양한 주체들이 지원하는 것이다(그림 2-5).

〈그림 2-5〉 희망마을만들기사업의 기본방향



자료 : 조영재 외(2011), p.110.

희망마을만들기사업은 지속가능한 지역사회만들기 즉, 농어촌의 지속가능한 발전을 궁극적 목적으로 하고 있기 때문에 물질적인 측면뿐만 아니라 정신적 자각과 문화창조 등 심리적 요소까지도 종합적으로 고려한 발전을 상정하고 있는 바 다음과 같은 추진원칙을 설정해 두고 있다(박진도 외, 2005).

첫째, 경제적·사회적·환경적 목표를 통합적으로 추구한다.

둘째, 농업 뿐만 아니라 농촌마을의 소득 및 고용기회를 창출할 수 있도록 경제활동을 다각화하여야 한다.

셋째, 계획의 수립과 사업추진을 주민이 주도적으로 담당하여야 한다.

넷째, 마을이 보유하고 있는 인적, 물적, 자연적 자원을 종합적으로 최대한 활용할 수 있어야 하며, 이를 위한 파트너십 기초한 민관거버넌스 구축이 필요하다.

다섯째, 공공부문이 다양한 정책메뉴를 제시하고, 각 마을은 자신의 수준에 맞추어 선택할 수 있도록 한다.

여섯째, 개별마을의 개성이나 특성을 발휘할 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 소득 및 고용기회의 창출뿐만 아니라 이를 촉진할 수 있는 역량개발이 중요하다.

여덟째, 공간적 범위는 해당 사업의 목적에 따라 유연하게 설정한다.

아홉째, 성과와 환류를 위해 모니터링과 사후평가제도를 도입하여야 한다.

열째, 희망마을만들기는 단기적인 성과보다는 중장기적인 성과를 위해 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 한다.

## (2) 단계별 추진전략

희망마을만들기사업의 기본적인 추진방식은 주민역량수준에 맞춰서 주민들이 수용할 수 있는 정도의 마을만들기를 추진한다는 것인데, 이는 기존의 정부정책이 주민들의 역량수준을 초과해서 과도한 사업을 시행함으로써 사업은 실패하고, 정책의 효과도 기대에 미치지 못하게 된 것에 대한 반성인 동시에 이미 다른 지역에서 시행하고 있는 방식<sup>3)</sup>을 벤치마킹한 것이라고 할 수 있다.

희망마을만들기사업에서 채택하고 있는 정책화 전략은 1단계(추진준비단계) → 2단계(기반조성단계) → 3단계(활성화단계)로 구분할 수 있으며, 마을단위에서의 추진전략은 1단계(동기부여 및 유도단계) → 2단계(주민기획단계) → 3단계(주민주도단계)로 구분할 수 있다 (<표 2-1>참조).

---

3) 대표적인 사례로서는 전북 진안군의 마을만들기를 들 수 있음. 진안군의 경우, 가장 낮은 단계인 ‘그린빌리지사업’에서 부터 아름마을만들기 → 으뜸마을가꾸기 → 중규모국책사업 → 대규모국책사업의 순으로 단계적인 사업추진을 제도화하고 있다.

〈표 2-1〉 희망마을만들기사업의 단계별 추진전략

구분	정책화 전략	마을추진 전략
1단계	① 추진준비단계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을만들기 행정선언</li> <li>- 목표 및 미래상 설정</li> <li>- 지역순회 교육(홍보)</li> <li>- 홈페이지제작 및 운영</li> <li>- 필요성 공유</li> <li>- 마을진단 프로그램 도입</li> </ul>	① 주민 동기부여 및 유도단계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공행정 중심 &amp; 소극적 주민참여</li> <li>- 마을순화교육(홍보)</li> <li>- 학습모임(연구회) 구성 및 활동</li> </ul>
↓		
2단계	② 기반조성단계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 확산유도 및 행정기반 조정</li> <li>- 센터개설 및 지원팀 운영</li> <li>- 지원조례제정</li> <li>- 관련주체간 협력방식 개발</li> <li>- 지원 프로그램의 개발 및 시행</li> <li>- 지역예산 마련</li> <li>- 모델사업 추진</li> <li>- 상업 및 활동지원</li> <li>- 공무원 교육 및 전문가육성</li> <li>- 마을역량별 교육프로그램 개발</li> </ul>	② 주민기획단계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간단체·전문가의 적극적 참여 &amp; 점진적 주민참여</li> <li>- 체계적인 주민조직 구성 및 활동</li> <li>- 마을리더 및 주민교육</li> <li>- 마을발전계획수립</li> <li>- 마을만들기 구성 제안</li> <li>- 소규모 자체사업 추진</li> <li>- 전문가컨설팅 운영</li> </ul>
↓		
3단계	③ 활성화 단계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정지원체계 구축</li> <li>- 전담 부서 설치</li> <li>- 각종 지원기금 마련</li> <li>- 전문가 파견 및 담당제 도입</li> <li>- 컨설팅, 활성화 프로그램 개발</li> </ul>	③ 주민주도단계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간단체·전문가의 지속적 참여 &amp; 주민의 적극적 참여</li> <li>- 마을개발 체계화(규약, 회계 등)</li> <li>- 네트워크 모델 확산</li> <li>- 주민참여 프로세스의 강화</li> <li>- 커뮤니티 형성 프로그램 강화</li> <li>- 소중대규모 국비사업 연계 추진</li> </ul>

자료 : 조영재 외(2011), p.113.

희망마을만들기사업의 마을역량 단계별 추진단계는 일반마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을로 유형화하고 있다(〈그림 2-6〉). 마을만들기 경험이 전무하고 주민역량이 미미한

일반마을 중에서 소규모의 마을만들기사업의 추진역량이 있고, 이를 희망하는 마을을 ‘새싹마을’로 선정하여 필요한 마을발전계획수립과 주민역량강화사업을 추진하고, 주민 스스로 소규모사업을 추진해 볼 수 있도록 하며, 이러한 새싹마을 중에서 중대규모사업의 추진역량이 갖추어진 마을을 ‘꽃마을’로 선정하여 중앙정부에서 추진하는 중대규모사업을 연계·추진할 수 있도록 지원하고, 이러한 경험을 마친 꽃마을 중에서 마을공동체활성화를 위한 필요성을 인식하고 희망하는 마을을 ‘열매마을’로 선정하여 지속적인 마을만들기가 이루어질 수 있도록 설계되어 있다.

<그림 2-6> 마을의 역량단계별 유형구분



자료 : 조영재 외(2011), p.114. 재구성

## 2. 희망마을만들기사업의 추진경과

### 1) 희망마을만들기사업의 준비

#### (1) 희망마을만들기사업의 추진배경과 의의

그동안 다양한 마을만들기사업이 추진되어 왔지만 대부분이 지역주체의 정책수용능력을 초과한 관주도의 하향식 추진으로 인해 사업의 지속성에 대하여 끊임없는 지적을 받아 왔다. 그동안 지적되어 온 농어촌 마을만들기사업에 대한 한계를 정리해 보면 다음과 같다(조영재 외, 2011).

첫째, 농어촌 마을만들기는 주민주도가 아니라 공공주도로 추진되었고 농어촌마을만들기의 아젠다 설정과 사업화 및 집행과정에서 주민의 참여와 역할이 상대적으로 취약했으며, 농어민 스스로가 사업의 필요성에 대한 인식이 부족한 상황에서 사업계획이 수립되고 추진되었다.

둘째, 농어촌 마을만들기는 대부분이 3년 이내의 단기사업을 중심으로 추진되었고, 정권이 바뀌면 사업의 지속성이 담보되지 못했다. 그 결과 사업을 장기적인 전망 하에 추진하는데 한계가 있었고, 사업성공도 확신할 수 없었다.

셋째, 농어촌 마을만들기는 중장기적인 비전과 전략 없이 단위사업 형태로 추진되었다. 대부분의 농어촌 정책사업은 국비와 연계하여 중앙정부의 지침에 따라 추진되는 체계를 갖고 있는데, 중앙정부의 지침이 단위 사업형태로 이루어져 있기 때문에 지역에서 독자적인 사업계획수립과 집행이 불가능했다. 2010년 이후 포괄보조금 제도의 도입으로 이러한 문제점이 보완되기는 했지만, 아직도 여전히 이러한 관행이 되풀이되고 있는 상황이다.

넷째, 농어촌 마을만들기 관련사업의 총괄·기획기능 및 전담부서가 부재한 상황이다. 충남도 및 각 시·군에서는 2011년 이전까지 농촌개발의 통합기능을 수행하는 조직과 체계가 부재한 실정이었다. 단위사업별로 국비사업을 집행하는 체계 하에서는 종합적인 마을만들기사업이 한계를 가질 수밖에 없었다.

다섯째, 추진주체들 상호간의 갈등으로 사업의 지속적 추진에 한계가 있었다. 공보방식으로 추진되는 대부분의 마을만들기 사업들이 추진진위원회 참여하는 소수의 지역주민들에 의해 추진됨으로써 사업계획의 수립과 추진과정에서 배제되었던 다수의 주민과의 갈등 발생의 가능성이 내재해 있고, 이로 인해 사업추진이 어려워지는 경우가 많았다.

여섯째, 일부 시·군의 선진사례가 있다고 하더라도 주변지역으로 확산되지 못했다. 충남의 경우, 홍성군 문당면 문당리, 공주시의 5도2촌 주말도시사업 등 특색있는 사례들이 있기는 하지만 이러한 사례들을 확산시킬 수 있는 정책적인 지원이 이루어지지 않았기 때문에 인근 지역으로의 확산에 한계가 있었다.

기존 농어촌마을만들기사업의 이상과 같은 한계와 반성은 새로운 방식의 마을만들기 전략과 추진체계를 요구하게 되었고, 이러한 요구에 대한 응답으로 등장한 것이 충남도 살기 좋은 희망마을만들기사업이라고 할 수 있으며, 다음과 같은 3가지 측면에서 이 사업의 배경을 설명할 수 있다.

첫째, 기존 농어촌 지역개발사업에 대한 반성 및 새로운 추진체계의 요구이다. 위에서도 언급했듯이 기존의 농어촌 지역개발사업은 관주도, 소주의 지역 주체에 의한 추진, 파급효과 미흡, 통합적 관점의 부족 등으로 인한 지속가능성에 대한 의문 등으로 새로운 주체형성과 추진체계 구축이 필요한 상황이었다.

둘째, 내발적 지역발전전략에 기초한 주민주도의 상향식 개발방식에 대한 요구이다. 기존의 농어촌지역개발사업이 대부분 외부로부터의 자금지원, 중앙주도의 하향식 개발전략에 입각하여 추진됨으로써 개발의 성과가 지속되지 못함으로써 내발적 지역발전과 주민주도의 상향식 농어촌역개발이 중요한 이슈로 대두되었다.

셋째, 충남도는 민선 5기를 맞아 3농 혁신을 도정의 최우선과제로 설정하였고, 3농 혁신의 주요시책으로서 주민중심의 마을만들기사업이 채택되었다. 충남도에서는 농어업·농어촌·농어민의 혁신을 민선 5기의 핵심과제로 선택하고 그 일환으로써 ‘살기 좋은 희망마을만들기’를 추진하게 되었다.

이상과 같은 배경 하에 추진된 ‘희망마을만들기사업’은 다음과 같은 측면에서 중요한 의의를 가지고 있다(충청남도, 2014a).

첫째, 주민 스스로 마을발전을 견인할 수 있는 기회와 여건 마련이다. 그동안 소외받아 오던 마을과 주민들에게 스스로의 동기부여 및 역량강화를 통해 마을만들기에 참여를 유도하고, 이미 어느정도 역량을 갖춘 마을에 대해서는 지속가능한 마을로 발전해 나갈 수 있도록 지원한다.

둘째, 농어촌 지역개발사업의 추진체계 정비 및 효율적인 사업추진이다. 마을만들기와 관련된 다양한 사업을 ‘희망마을만들기’로 일원화하여 융복합적으로 추진하고, ‘주민주도-행정지원’의 추진체계를 정비한다.

셋째, 패러다임의 변화에 대응한 ‘충남형 농어촌개발’ 추진이다. 기존의 정부·행정주도 사업방식에서 탈피하여 주민주도의 상향식사업으로 추진방식을 전환하고, 천편일률적인 틀을 벗어나 마을의 실정에 맞는 맞춤형 마을발전을 도모한다.

넷째, 전국적인 성공모델 구축과 국비확보에 기여한다. 희망마을만들기의 성공적 추진을 통해 전국적인 우수모델로 채택되었고 특히, 박근혜정부의 일반농산어촌 추진체계에도 중요한 영향을 미쳤으며 중앙정부의 안정적인 국비확보에 기여하였다.

## (2) 2011~12년 희망마을만들기사업의 추진준비

살기 좋은 희망마을만들기 기본구상 마련 과정을 보면 <표 2-2>와 같다. 2010년 ‘충남도민 정상회의’에서 도정의 10대 핵심과제로 「충남형 희망 농어촌만들기」를 선정하고 동년 12월에 ‘희망농어촌만들기 추진단’을 구성하였고, 이후 지속적으로 토론회와 워크숍을 개최하였다. 2011년 2월에는 기획위원회 워크숍을 개최하여 살기 좋은 마을만들기 예산편성안 및 추진절차를 협의하는 동시에 충남 마을공동체 현황과 정책과제를 정리하고, 우수사례로써 살기 좋은 지역만들기 홍동활력소 성공사례를 청취하였다. 그리고 2월말에는 충남발전연구원에 ‘희망 농어촌마을만들기의 성공적 추진모델과 추진체계’ 연구용역을 발주하였고, 8월에는 도내 전마을을 대상으로 마을자원조사를 시작하였다. 10월에는 충남발전연구원의 연구결과를 토대로 12월 부터 시·군 순회설명회를 개최하였다.

충남발전연구원의 연구결과를 토대로 희망마을만들기사업의 계획을 확정하고, 시·군단위에서 수행한 마을자원조사결과를 정리하여 4,278개 도내 전체 농어촌마을의 자원조사를 DB화함으로써 희망마을만들기를 위한 토대를 구축하였다.



〈표 2-2〉 희망마을만들기사업 준비과정

일정	주요 경과	구체적 내용
2010. 10. 20	충남도민 정상회의	- 10대 핵심과제 선정(충남형 희망 농어촌만들기)
12. 14	추진단 구성	- ‘희망농어촌마을만들기’ 추진단 구성
2011. 1. 20	토론회	- 정무부지사 주재 추진방안 토론회
2. 7.	기획위원회 워크숍	- ‘살기좋은마을만들기’ 기획위원회 조직 및 회의 개최 - 마을만들기 예산편성안 및 추진절차 협의
2. 18.	기획위원회 워크숍	- 충남 마을공동체 현황과 정책과제 - 충남 농촌개발사업 실태 및 살기 좋은마을 만들기 과제 - 살기좋은지역만들기 흥동지역활력소 성공 사례
2. 25.	충발연 마을만들기 연구 착수	- ‘희망 농어촌마을 만들기의 성공적인 추진모델과 추진체계’
4. 20.	자문위원회 워크숍	- ‘살기좋은지역만들기’ 자문위원회 워크숍 개최 - 지역만들기 추진체계 및 추진계획 등 협의
5. 6.	마을만들기 T/F 회의	- 살기 좋은 지역만들기 사업내용 및 지침 협의 - 마을만들기 T/F 운영방안 협의
5. 19.	마을만들기 T/F 회의	- 희망 농어촌마을 만들기 예비사업 시행지침 협의 - 살기 좋은 지역만들기 정책구도 협의
7. 12.	부지사 보고	- 충남형 살기 좋은 마을만들기(안) 부지사 보고(충발연) - 2011년 시범사업(안) 논의
7. 19.	토론회	- 살기좋은마을만들기팀 토론회 개최 - 살기좋은마을만들기팀 주요과제 점검 및 방향 설정
8. 31.	마을자원조사 계획수립(충발연)	- 마을만들기 관련 마을자원조사표 및 자원조사 가이드라인 작성
9. 21.	마을 만들기 추진계획(안) 지사 보고	- 살기 좋은 희망마을 만들기 추진배경 및 목적 - 사업추진 방향과 방법 - 2011년 추진계획 및 향후 계획 등 보고
10. 18.	충남발전연구원 연구 최종안 확정	- ‘희망 농어촌마을 만들기의 성공적인 추진모델과 추진체계’ 연구완료 및 결과 제시
12. 13. ~12. 27.	시·군 순회 설명회	- 살기 좋은 희망마을 만들기 순회 설명회 개최 - 13일 : 예산, 태안, 서산, 당진, 아산, 천안 - 22일 : 홍성, 청양, 보령, 서천, 부여 - 27일 : 연기, 공주, 논산, 금산, 계룡

자료 : 충남도청 2014.

## 2) 2012~13년도 사업추진 현황

### (1) 2012년도 사업추진 현황

2012년도에는 희망마을만들기 1년차를 맞아 시·군으로부터 추천된 258개 마을을 대상으로 마을당 각 1,000만원씩을 지원하여 「마을발전계획서」를 작성하였다. 마을 주민 스스로 마을의 자원을 발굴하고 활용방안을 찾아서 발전방향과 구체적인 대책을 만드는 것은 한계가 있기 때문에 마을별 발전계획수립은 외부의 지역개발전문기관의 협력을 받아 진행되었다.

이 마을발전계획 수립과정에서 마을주민들이 왜 마을만들기가 필요한가를 이해하고, 자원찾기를 통해 마을을 전체적이고 종합적으로 이해하도록 촉구하며, 자기 마을발전계획을 생각해 보고, 어떻게 참여할 것인가를 고민해 보는 계기를 마련하였다.

하지만, 사전 홍보부족으로 주민참여가 부족하였고, 계획된 발전계획이 실행되지 못함으로써 모처럼 마련된 주민참여의 열기를 지속시킬 수 없었고, 결과적으로 일시적인 분위기 조성에 그쳤다는 한계가 지적되기도 했다.

또한, 시·군별로 ‘마을학교’를 운영하여 희망마을만들기를 추진해 나갈 516명의 리더를 육성하였다. ‘마을학교’ 운영과정에 퍼실리테이션 기법을 도입하여 「마을자원찾기, 자원지도 그리기, 테마 정하기, 마을발전계획 수립」 등 전 과정에 주민들의 적극적인 참여를 잘 이끌어 냄으로써 주민호응도를 높이고, “해 보자”는 인식을 갖도록 하는 계기를 마련하였다.

하지만, 이미 지원대상마을이 확정된 상태(= 참여를 촉진할 수 있는 인센티브가 없는 상태)에서 추진되었기 때문에 자발적인 참여의지가 이끌어내기 어려웠고, 교육효과의 지역 내 확산과 파급효과가 기대에 미치지 못했다는 지적이 있었다.

각 마을에서 수립한 마을발전계획서를 심사하여 시·군당 2개 마을씩 총 30개 마을을 선정, 마을 당 2,000만원씩 총 6억원을 지원하여 주민들이 직접 사업을 추진해 볼 수 있도록 하는 희망마을만들기 「선도사업」을 시행하였다. 본 사업은 희망마을만들기사업 참여 마을 중 우수마을로 선정된 마을에 대하여 추가적인 사업비를 지원하는 사업으로써, 마을 간 경쟁을 조장하고 참여의욕을 촉진하는 긍정적인 동력을 제공하였다는 평가를 받았다.

그리고 충남도 전체에서 우수마을로 선정된 6개 마을(최우수 1개, 우수 2개, 장려 3개)에

대해서는 별도의 ‘상사업비’ (총 4.1억)를 지원하였다. 그러나 2012년에 실시된 희망마을 만들기사업 대상마을 258개 중에서 6개 마을에 불과하기 때문(= 열심히 하더라도 선정될 가능성이 너무 낮았기 때문)에 경쟁촉진이라는 의미가 미약했으며, 사업결과의 평가 시스템이 부재로 인해 상사업비의 효과가 어떻게 발휘되었는지에 대한 점검과 평가는 이루어지지 못했다.

**<표 2-3> 2012년 희망마을만들기 우수마을 현황**

구 분	우 수 마 을 현 황
최우수(1)	• 홍성군 구항면 황곡리
우 수(2)	• 보령시 청라면 음현리 • 공주시 신평면 조평1리
장 려(3)	• 논산시 벌곡면 수락1리 • 부여군 장암면 원문1리 • 서산시 읍암면 유계2리

자료 : 충청남도(2013.6), 마을만들기 현장포럼 시범운영계획

또한, 희망마을만들기사업과 농산어촌지역개발사업(광특회계) 등 중앙정부에서 시행하고 있는 다른 사업과의 연계와 융복합도 활발하게 추진되었다. 그 결과 12개실과 23개 단위사업이 희망마을만들기사업을 수행한 마을에 배정되었다. 희망마을사업과 연계 추진된 사업들 중 대표적인 것들로는 읍면소재지종합정비사업, 마을권역종합정비사업(농촌마을종합개발사업), 신규마을조성사업, 산촌종합개발사업, 녹색농촌체험마을사업 등이 있는데, 이는 희망마을만들기사업을 통해 주민들이 지역개발사업의 내용을 이해하게 되면서 이러한 중앙정부 정책사업에 대한 관심이 높아 졌고, 행정에서 이를 적극적으로 지원한 결과라고 볼 수 있다. 동시에 이러한 연계추진은 희망마을만들기 추진마을의 주민들로 하여금 지역개발에 대한 관심을 조장하는 동시에 아직 희망마을만들기사업을 추진하지 않은 마을주민들에게 관심과 참여를 촉발하는 효과를 가져 왔다.

2012년도는 희망마을만들기사업을 시행한 첫해였지만 시·군의 적극적인 참여가 있었고, 새로운 사업추진 방식으로 인해 혼선이 없었던 것은 아니지만 마을단위에서도 새롭게 받아들여진 한해였다. 뿐만 아니라 관련 조례제정 등 희망마을만들기사업을 지원하기 위한

제도적 기반을 마련함으로써 ‘살기 좋은 희망마을만들기사업’을 지속화할 수 있는 계기를 마련하였다.

## (2) 2013년도 사업추진 현황

2013년도에도 250개마을을 대상으로 마을당 1,000만원씩 지원하여 마을발전계획을 수립하였으며, 500여명의 주민과 마을리더들을 대상으로 마을학교를 운영하여 희망마을만들기에 대한 이해와 마을만들기의 기본원리, 마을리더의 역할, 마을자원찾기 등에 대한 교육을 실시하였다. 또, 2013년 마을학교에서는 2012년도 희망마을만들기 추진마을 주민 및 리더에 대한 보수 교육도 실시하였다.

또, 2012년도 마찬가지로 마을발전계획수립 우수마을을 시·군당 2개소씩 총 30개 마을을 선정하여 마을당 2,000만원, 총 6억원을 지원하여 선도사업을 실시하였으며, 마을발전계획수립 우수마을 15개 마을을 선정, 총 4.1억원의 상사업비를 지원하였다.

충남도에서는 처음부터 희망마을만들기 사업만으로는 한계가 있기 때문에 기존 정책사업과의 융복합을 통한 사업을 적극적으로 추진해왔는데, 2013년도에는 13개실과 30개 단위사업이 희망마을만들기사업과 연계 추진되었다. 또, 2013년 충청남도 및 2014년 농식품부 농어촌마을공모사업과도 적극적으로 연계 실시되었는데, 도 공모사업으로는 도량살리기, 행복경로당, 마을기업, 시골마을풍경스케치, 우리마을주치의제 등 8개 단위사업이, 농식품부 공모사업으로는 2114년 신규사업/마을권역, 공동소득, 공동문화사업, 신규마을, 지역경관개선, 지역창의사업 등 8개 단위사업이 희망마을만들기사업과 연계하여 추진되었다.

2013년도에는 농식품부에서 추진해 오고 있는 ‘현장포럼’ 사업을 벤치마킹하여 ‘현장(마을)방문 컨설팅사업’을 시행하였다. <표 2-4>에서 보는 것처럼 시·군의 추천을 받은 14개 마을의 마을발전계획서를 평가한 결과 2개 우수마을을 선정하여 2013년도 현장포럼을 시범 실시한 후, 그 결과를 평가하여 점차 확대해 나갈 계획이었다. 현장포럼 대상마을의 선정기준은 2012년도 마을발전계획서 평가결과 우수마을, 2013년도 지역재단 주관 전국 지역리더대회 공모신청마을, 마을공동체로 주민이 합심하여 마을경관을 조성한 마을, 마을리더의 추진의지와 역량이 있는 마을 등이며, 이러한 기준에 따라 공주시 신평면 조평1리, 논산시 벌곡면 수락1리가 2013년도 현장포럼 대상마을로 선정되었다.

〈표 2-4〉 2013년 희망마을만들기 현장포럼 대상마을

마을소재지	마을명	현장포럼 요구안	리더의지
계	14		
공주시 신평면 조평1		전통주를 이용한 마을기업 운영	-
공주시 의당면 요룡1		마을자원활용 및 마을활성화 방안	-
보령시 주산면 유곡1		마을경관 개선과 농산물을 활용한 소득 증대방안 자문	
서산시 음암면 유계2리	한다리	마을권역단위정비 컨설팅	상
서산시 해미면 읍내2리	-	면소재 종합정비사업 과제 발굴	중
논산시 별곡면 수락1리	-	얼음축제와 연계한 마을발전방안	강함
계룡시 두마면 농소1리	버들	마을자원 가치인식 및 발전 구상	높음
당진시 우강면 대포리		마을 활성화 및 자원 발굴 방안	높음
서천군 시초면 봉선리		봉선지 생태탐방로 관광 활성화 방안	높음
서천군 문산면 구동2리		마을주민 역량강화 방안	높음
청양군 대치면 광대리		칠갑지 활용한 마을발전계획수립	강함
홍성군 홍북면 노은리	한솔기	권역단위사업 활성화 방안	높음
홍성군 홍북면 황곡리	황곡	마을사업 및 공동체 활성화 방안	높음
태안군 이원면 포지2리		마을만들기 사업추진을 위한 갈등 관리 및 주민 의견합의	상

주) 천안, 아산, 금산, 부여, 예산 등 5개 시·군은 미추천

자료 : 〈표 2-3〉과 동일

〈표 2-5〉는 공주시 조평1리에서 진행된 현장포럼 실시 프로그램을 보여보고 있는데, 대부분의 내용이 정책사업을 설명하고 홍보하는 내용들로 구성되어 있다. 때문에 이 포럼을 통해 주민들에 자발적인 참여의욕을 고취시키고, “우리 마을은 우리 스스로 만들어 나간다”고 하는 인식의 전환을 가져오는 데는 한계가 있었다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 이 포럼사업은 마을에서 관심을 가지고 있는 특정 주제(조평1리의 경우는 전통주)를 중심으로 주체만들기, 주체를 만들기 위해 활용할 수 있는 정책(마을기업) 소개, 전통주 제조기술 설명, 향후 정책 전망 등을 설명하고 주민들과의 질의응답을 통해 궁금증을 해소하는 등 나름대로의 성과가 있었다고 생각된다.

〈표 2-5〉 현장포럼 실시사례 : 공주 조평1리 “백로 숲 뽕벌꿀 술 익는 마을”

시 간	시간	세 부 내 용	비 고
14:00 ~ 14:10	10	개회 및 참석자 소개	행복마을담당
14:10 ~ 14:20	10	살기 좋은 희망마을 만들기 설명	추진단장
14:20 ~ 14:40	20	마을현황 소개 및 전통주를 활용한 마을기업 운영 계획 설명	남창희 추진위원장
14:40 ~ 15:10	30	마을현장 답사	전문가, 주민
15:10 ~ 15:20	10	휴 식	
15:20 ~ 15:50	30	충청남도의 마을기업 추진방안 설명	마을기업담당
15:50 ~ 16:20	30	전통주에 대한 설명	한국전통주진흥협회 사무국장 김동훈
16:20 ~ 16:30	10	휴 식	
16:30 ~ 17:10	40	충청남도의 6차산업화 추진전략 설명	6차산업담당
17:10 ~ 18:00	50	전통주를 활용한 마을기업운영방안에 대한 주민 & 전문가 토론	추진단장
18:00 ~ 19:00	60	식사	
19:00 ~ 19:30	30	종합토론 및 폐회	행복마을담당

자료 : 〈표 2-3〉과 동일

2013년도에는 희망마을만들기 대상마을들이 참여하는 “제1회 마을만들기 충남대회”를 개최(홍성)하였다. 이 대회는 ①충남도 내 ‘살기 좋은 희망마을 만들기’ 추진관련 성과공유 및 홍보, ②마을만들기에 대한 이해확산 및 사업추진 활성화 도모, ③민관협력 추진으로 행정과 민간의 주민자치에 대한 학습 및 경험축적, ④마을만들기 주체의 역량강화, ⑤대내외 주체 간 교류학습 및 협력네트워크 구축을 주요 목적으로 1박2일간 시행되었다. 1일차에는 시·군별로 추천된 15개의 2013년도 충청남도 ‘희망마을만들기사업’ 우수마을이 참여하여 ‘충남도 마을발전계획 발표대회’를 개최하였으며, 2일차에는 민관협력, 농촌교육, 농촌문화, 지역경제, 도농교류, 지역학교 연계 등 6개 분과별로 ‘마을만들기 컨퍼런스’를 운영하였다.

### 3. 희망마을만들기사업의 성과

#### 1) 정성적 성과

##### (1) 마을만들기에 대한 주민 및 시·군 행정의 이해 증진

첫째, 주민주도 내발적 지역발전의 기틀을 마련하였다.

희망마을만들기사업은 행정의 발의에 의해 추진되었지만 자신이 살고 있는 지역이나 마을발전에 대해 고민하는 계기가 되었다. 자원조사, 마을발전계획수립 등을 통해 전체적으로 ‘지역/마을’에 대한 높은 관심과 참여를 유도할 수 있었으며, 주민들이 기존의 농촌 지역개발사업의 문제점을 파악하고 개선이 필요하다는 것을 인식해서 스스로 나서지 않으면 진정한 지역/마을발전이 불가능하다는 것을 받아들이기 시작했다고 판단된다. <그림 3-15>에서 희망마을사업을 추진한 마을과 일반마을의 차이에 대한 마을리더의 견해를 보면, 희망마을사업을 통해 마을발전에 대한 주민들의 인식이 변화했다는 응답이 가장 많았는데, 이러한 성과는 희망마을만들기사업을 담당하는 공무원들의 인식을 통해서도 확인할 수 있다(<그림 3-33> 참조).

둘째, 교육·학습에 대한 주민들의 인식을 바꾸는 계기가 되었다.

양적·질적 측면에서 교육사업에 대한 자발적인 주민참여는 여전히 한계가 있지만 전반적으로 호응도 및 교육 만족도가 높았다. 교육에 참여하기 위해서는 자신의 생업을 희생해야 하기 때문에 교육참여의 열의가 기대에 미치지지는 못했지만 리더그룹을 중심으로 교육이나 견학의 필요성을 인식케 하였다. 특히, 선진사례지역에 대한 견학이나 발표 청취는 우리 마을의 현주소를 일깨우고 스스로를 객관적으로 되돌아보고, 스스로의 분발을 촉구하는 계기가 되었다.

셋째, 지역개발사업에 대한 주민들의 정보 확인과 관심이 증대되었다.

마을단위교육을 통해 희망마을만들기사업 외에도 지역개발사업에 대한 다양한 정보를 확인하는 계기가 되었으며, 이는 주민참여를 촉진하는 긍정적인 결과로 이어졌다.<sup>4)</sup> 다양한 사례소개를 통해 타 지역의 움직임에 자극받고, 마을공동사업에 대한 관심이 증대됨으로써

4) 조영재(2013)의 조사에 의하면 마을발전계획의 수립 등 희망마을만들기사업에 대한 관심이 ‘처음에는 낮았으나 점차 높아졌다’는 의견이 응답자의 38.1%로 나타났다.

‘우리도 한번 해보자’는 주민의 인식전환 계기를 마련하였다. 희망마을만들기사업을 통해 농어촌지역의 소외되었던 마을에 마을발전에 대한 동기부여와 희망을 갖게 된 것이다.

넷째, 지역개발사업에 대한 행정의 인식을 개선하는 계기가 되었다.

전반적으로 지역개발사업에 대한 행정의 역할이 무엇인가, 어떻게 하는 것이 더 나은 방법인가를 고민하는 계기가 되었다. 시·군 행정의 지지와 동참은 아직 기대에 미치지 못하지만, 그래도 기존의 정책추진방식에 어떤 문제가 있었는지, 무엇이 잘못되었는지를 되돌아보는 계기가 되었으며, 일부 시·군(예, 홍성)의 경우는 마을만들기사업의 추진방식을 새롭게 구축하기도 하였다.

## (2) 충남 마을만들기사업에 대한 대외적인 이미지 제고

2010년 지역개발사업이 광특회계가 개편되면서 포괄보조금 제도가 시행되기 시작했으며, 현 정부 들어 일반농산어촌지역개발사업의 추진체계와 운영방식을 개편하였는데, 이 때 충남도 희망마을만들기사업이 중요한 참고가 되었다.

당초, 포괄보조제도의 도입취지는 지역개발사업에 있어 중앙정부의 사업관여를 최소화하고 지방정부의 자율성을 최대한 보장한다는 것이었다. 이는 중앙정부에서 각 지역이 보유하고 있는 자원의 종류나 양, 지역주민의 역량수준 등 각 지역의 구체적인 여건을 모르는 상태에서 평균적인 정책을 시행함으로써 투입된 자금의 효율이 떨어지고 정책의 효과가 기대에 미치지 못한 현상이 반복됨에 따라 나타난 정책의 개편결과이다.

2010년 이후 이러한 정책의 변경에도 불구하고, 지역에서는 여전히 과거의 선례를 답습함으로써 정책에 대한 신뢰를 확보하지 못하는 현상이 이어져 오고 있는 가운데, 박근혜 정부에서는 지역주민의 역량수준과 정책지원의 규모를 연동시키는 방향으로 일반농산어촌 지역개발사업의 추진체계를 개편하였는데, 이 개편과정에서 희망마을만들기 사업이 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

〈그림 2-7〉에서 보면, 중앙정부에서는 농촌지역개발사업을 예비단계 → 진입단계 → 발전단계 → 자립단계로 구분하여 추진하기로 하였는데, 이러한 4단계 구분의 기준은 주민역량수준을 고려한 것이다. 즉, 정부정책사업을 하기 전에 ‘예비단계’로써 반드시 역량강화(= 사전교육, 마을발전계획수립, 자체사업으로 소규모 사업 추진 등)단계를 거친 다음 창조적마을만들기사업의 기반구축을 위한 소규모정책사업을 지원받을 수 있는 ‘진입단계’



로서 이행하도록 하며, 이 단계를 거쳐 권역종합정비사업 등 대규모지원을 받을 수 있는 ‘발전단계’로 나아가고, 최종적으로 지원된 하드웨어의 활용을 극대화함으로써 지역을 활성화시키는 ‘자립단계’로 발전해 나가도록 한다는 단계적 전략을 설정하고 있다.

〈그림 2-7〉 희망마을만들기사업과 일반농산어촌지역개발사업의 비교

충남지방 중앙정부	희망마을 예비단계	새싹마을 진입단계	꽃마을 발전단계	열매마을 자립단계
내용	역량강화	기반구축	종합개발	활성화
관련사업 및 지원수 단	<div> <div>•사전역량 강화실시 •마을발전 계획수립</div> <div>↓</div> <div>•자체사업 경험축적</div> </div>	<div> <div>•창조적마을만들 기</div> <div>•문화, 복지, 경관, 경제 분야의 중 규모사업</div> </div>	<div> <div>•창조적마을만들기 (종합)</div> <div>•권역단위종합개발 등 대규모 사업</div> </div>	<div> <div>•완료지구 활성화 지원</div> <div>•인성학교 등 활 성화 S/W추진</div> </div>
	[필수사항]	[예비단계 완료지구 대상]	[진입단계 완료, 평가 대상]	[사업 완료지구 대상]

자료 : 충남도청, 희망마을만들기팀 간담회 자료, 2014.3.12. p.3.

중앙정부의 이러한 4단계 전략은 충남도에서 추진하고 있는 희망마을만들기의 일반마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을의 4단계를 그대로 벤치마킹한 것이며, 내용적으로도 거의 유사하다. 이는 충남 희망마을만들기사업이 중앙정부의 정책사업 설계 및 추진과정에 크게 영향을 미쳤다는 것을 의미하는데, 중앙정부에서 이를 인정하고, 희망마을만들기사업을 추진한 마을의 경우는 중앙정부의 정책사업의 ‘예비단계(=역량강화)’를 이수한 것으로 간주하고 있다.

## 2) 정량적 성과

### (1) 마을발전 기본계획서 작성

앞에서도 언급했듯이 희망마을만들기사업의 궁극적인 목표는 마을주민 스스로 자신이 살고 있는 마을의 미래를 책임질 수 있도록 하는 것인데, 이를 위해 가장 중요한 것 중의 하나가 주민참여에 의한 마을발전계획의 수립이다.

마을발전계획을 수립하기 위해서는 마을 내에 어떤 자원이 있는지 발견해야 하고, 또 그것을 어떻게 활용할 것인가를 알아야 하며, 마을단위에서 활용가능한 정책사업은 어떤 것이 있으며, 그것을 마을내로 유치하기 위해서 무엇을 해야 할 것인가를 종합적으로 이해하지 않으면 안 된다.

따라서 마을발전계획을 수립한다는 것은 단순히 계획서 하나를 만드는데 그치는 것이 아니라 주민참여, 주민의 자각, 주민의 역량강화, 미래에 대한 고민 등이 종합적으로 발휘 되는 것이다. 그러한 의미에서 마을발전계획의 수립은 내발적지역발전을 위한 대전제이자 출발점이라고 할 수 있다.

2012~13년의 희망마을만들기 추진을 통해 508개의 마을에서 마을발전계획이 수립됨으로써 내발적인 마을발전을 추구할 수 있는 기틀이 마련되었다. 2012년 258개, 2013년에 250개의 마을에서 희망마을만들기사업체 참여하여, 마을발전계획을 수립하였다.<sup>5)</sup>

이 중에서 선도사업이나 우수마을로 지정된 약 70~80개 마을을 제외하고는 아직 구체적인 마을사업이 추진되지 못하고 있지만, 이러한 마을 중 상당수가 중앙정부에서 실시하는 다양한 정책사업(예, 농식품부의 일반농산어촌지역개발사업)에 참여하고 있기 때문에 그 효과가 적다고 할 수는 없다.

### (2) 지역리더육성

마을발전계획 수립 그 자체가 주민역량강화(learning by doing)의 중요한 수단이지만, 이는 정량적인 지표가 되기 곤란하다. 그러나 ‘마을학교’ 운영을 통해 양성된 지역리더의 경우는 몇 가지 측면에서 마을계획서 작성을 통한 역량강화와는 차별성이 있다.

---

5) 2012년도 그렇지만 특히 2013년의 경우 희망마을만들기사업의 양적인 팽창으로 인해 미처 준비가 되지 못한 마을들이 사업대상마을로 선정됨으로써 사업 추진과정에서 중도 포기하는 마을이 많이 나왔다. 충남도 전체의 공식적인 통계는 없지만 몇몇사례 시·군을 기준으로 볼 때 대략 30%정도의 마을이 중도 포기한 것으로 추정된다. 따라서 실제로 마을발전계획서가 만들어진 마을은 2013년의 경우, 대략 150~160개 정도일 것을 짐작된다.

첫째, 마을학교는 참여자가 일반주민이 아니라 이미 마을 내에서 어느 정도의 리더그룹에 해당하는 사람들이다. 따라서 이들에게 마을사업을 위해 필요한 리더로서의 구체적인 역량을 함양케 하는 것은 마을사업의 지속적 추진을 위해서 매우 중요한 의미가 있다. 둘째, 마을학교는 프로그램 자체가 리더로서의 소양을 갖추고, 구성원들을 추동해 나가는데 필요한 구체적인 역량을 습득하도록 구성되어 있다. 셋째, 마을학교는 기초과정-전문과정-심화과정의 3단계로 추진되었으며, 기존 마을학교 과정을 이수한 희망마을 리더를 대상으로 재교육을 실시함으로써 마을만들기사업의 핵심리더를 양성하는데 그 목적을 두었다.

2012~13년, 2년간 마을학교를 이수하는 지역리더는 마을당 2명씩 약 1,000명에 달한다. 2012년도, 258개 마을에서 2명씩 총 516명이 이수했으며, 2013년 250개 마을에서 500명이 마을학교를 이수하였다.

2013년도에는 이외에도 농촌지역개발의 주체 육성을 위해 15개 시·군별로 지역리더 초급과정(2박3일, 30명)을 운영하였고, 도 농업기술원이 주최하는 중급과정(2박3일, 3회)과 고급과정(2박 3일, 1회)을 운영함으로써 과정 당 초급리더 450명, 중급리더 90명, 고급리더 30명씩을 배출하였다.

### (3) 중앙정부 정책사업에 대한 공모지원 증대

중앙정부의 농촌지역개발사업이 포괄보조방식으로 변화한 2010년 이후에는 각 시·군에서 추진하고자 하는 차기년도 사업을 전기년도에 도(道)에 제출하고, 도에서 1차적인 심사를 거친 후 중앙정부에 송부하고, 사전검토를 받아 추진하고 있는데, 충남의 경우 희망마을만들기사업에 참여한 마을 중에서 이러한 공모절차에 지원하는 경우가 많았고, 사전검토에서도 좋은 결과를 얻었다.

2015년의 경우, 일반농산어촌지역개발사업 공모에 신청한 80여개의 마을 중 1차 타당성평가결과 전체 76건이 통과되었는데, 그 중 68개 사업이 희망마을에서 제출한 것이었다(충남도).

<그림 3-32>에서 희망마을만들기사업의 가장 큰 성과를 무엇이라고 생각하는가에 대한 담당공무원의 견해를 보면 중앙정부의 공모사업에 대한 응모 증가라는 의견이 전체응답의 60.0%에 달한다.

이러한 결과는 희망마을만들기사업의 마을발전계획수립이나 마을학교과정 혹은 충남도

에서 실시해 온 다양한 지역리더 교육을 통해 정책사업에 대한 주민들의 관심이 증대하였을 뿐만 아니라 그것을 추진하고자 하는 주민들의 역량이 희망마을사업을 추진하지 않은 마을에 비해 상대적으로 강화되었다는 것을 의미한다. 이처럼, 중앙정부의 정책사업에 대한 희망마을만들기사업 참여마을의 지원이 증대하는 것 역시 이 사업이 가져온 또 다른 성과라고 할 수 있다.

## 제3장 희망마을만들기사업에 대한 인식조사 결과분석

### 1. 희망마을만들기사업에 대한 주민인식 조사결과

#### 1) 조사개요

##### (1) 조사기간 및 방법, 조사대상

조사는 8월 25일, 9월 18일, 10월 2일 세차례에 걸쳐 희망마을만들기 마을학교(S군, H군), 희망마을한마당축제(H군) 참가자들을 대상으로 조사자가 설문지를 가지고 설문대상자들에게 직접 배포하고, 작성케하여 회수하였다.

조사대상은 2012년, 2013년, 2014년 희망마을만들기사업 추진지구의 리더들이며, 총 133명이 조사에 참여하였으나 3명은 응답내용이 충분치 않아서 무응답으로 처리하였다.

〈표 3-1〉 응답자의 사회적 특성

	응답자 수	비율(%)
성별	130	100.0
- 남	89	62.3
- 여	49	37.7
연령대	130	100.0
- 20~30대	4	3.1
- 40대	14	10.8
- 50대	51	39.2
- 60대 이상	61	46.9

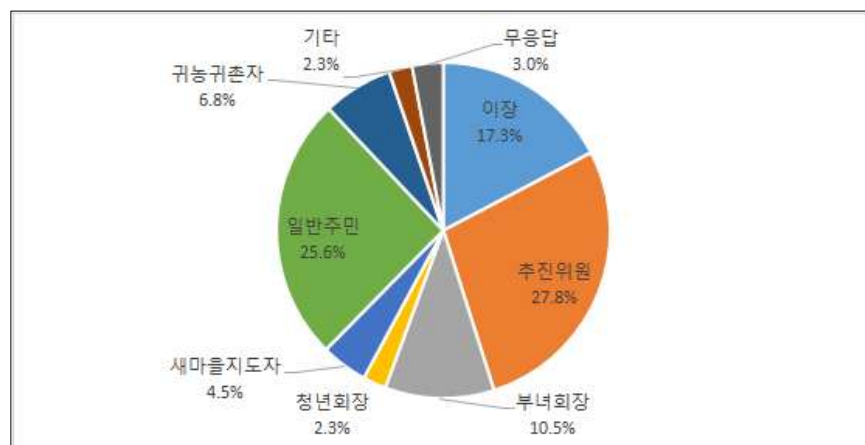
## (2) 조사대상의 특성

응답자 130명의 성별은 남 81명, 여 49명의 비율로 남녀의 비율은 약 2:1 정도였으며, 연령대는 20~30대 3.1%, 40대 10.8%, 50대 39.2%, 60대 이상 46.9%로 농촌고령화의 현실을 반영하듯 60대 이상이 거의 절반에 달했다.

응답자가 지역 내에서 어떤 역할을 하고 있는가에 대한 설문에는 마을사업추진위원이 37명(27.8%)로 가장 많았고, 이장 23명(17.3%), 부녀회장 14명(10.5%), 새마을지도자·청년회장이 9명(6.8%) 등 마을 내에서 구체적인 역할을 맡고 있는 사람이 전체의 62.4%에 달했으며, 일반주민 34(25.6%)명, 귀농·귀촌자 9(6.8%)명, 기타 4명(2.3%)이다.

이러한 응답자 구성으로 미루어 현재 진행되고 있는 희망마을만들기사업의 교육이나 관련 행사에 일반주민들도 상당히 참여하고 있다는 것을 알 수 있으며, 이는 곧 희망마을사업에 대한 주민들의 참여도를 반영하는 것이라 해석된다.

<그림 3-1> 응답자의 지역 내 역할 및 위치

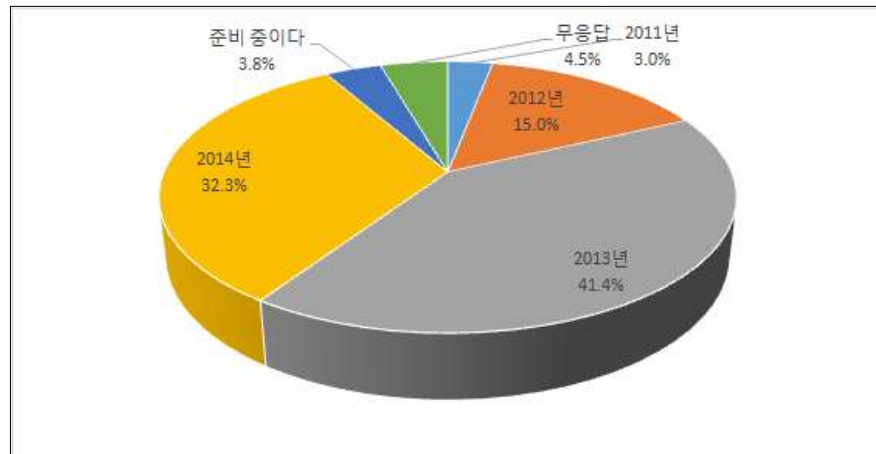


한편, 희망마을만들기사업의 시작년도를 묻는 질문에는 2013년도가 전체응답자의 41%로 가장 많았으며, 2014년도가 32%, 2012년도가 15%의 순으로 나타났다. 반면에 2011년도라는 응답자도 3%라고 응답함으로써 희망마을만들기사업과 다른 정책사업을 혼돈하고 있는 사람도 있다는 것을 알 수 있다.

또, 준비 중이라는 응답자도 4%에 달하는데, 이는 희망마을사업을 추진하려고 준비하는 마을의 리더들도 마을학교나 희망마을 한마당행사에 참여하고 있다는 것을 의미하는 것으

로, 희망마을만들기사업에 대한 주민들의 긍정적인 인식을 반영하는 것이라 할 수 있다. 따라서 향후에는 이처럼 희망마을사업을 준비하려는 마을의 리더들을 별도로 파악해서 사전 역량강화사업을 추진할 필요가 있다고 판단된다.

〈그림 3-2〉 희망마을만들기사업의 시작년도



### (3) 본 설문조사 분석의 한계

본 설문조사는 충남도의 특정 지역의 희망마을만들기 참여자들을 대상으로 한 것이기 때문에 이 결과를 충남도 희망마을만들기사업 전체에 그대로 적용하는데 일정한 한계가 있다고 보여진다. 또한 조사대상자(130명)가 제한적이어서 이들의 의견을 일반화하는데 일정한 한계가 있다는 것을 미리 밝혀 둔다.

그럼도 불구하고, 기존의 연구에 비해 이번 설문조사는 희망마을사업의 시작년도부터 현재까지 추진마을의 리더를 전부 포괄하고 있다는 점에서 차별성이 있으며, 동시에 희망마을사업을 모범적으로 추진하고 있는 사례지역과 그렇지 못한 지역을 동시에 선택하여 조사했다는 점 등에서 일정한 대표성을 지닌다고 판단된다.

이러한 조사지역의 선정은 그동안에 진행된 연구자문위원회의 의견과 두 차례의 연구원 찬회에서 제시된 제언을 반영한 것이며, 이번 조사의 부족한 부분에 대해서는 추가적인 연구나 조사를 통해서 보완해 나갈 필요가 있다고 생각된다.

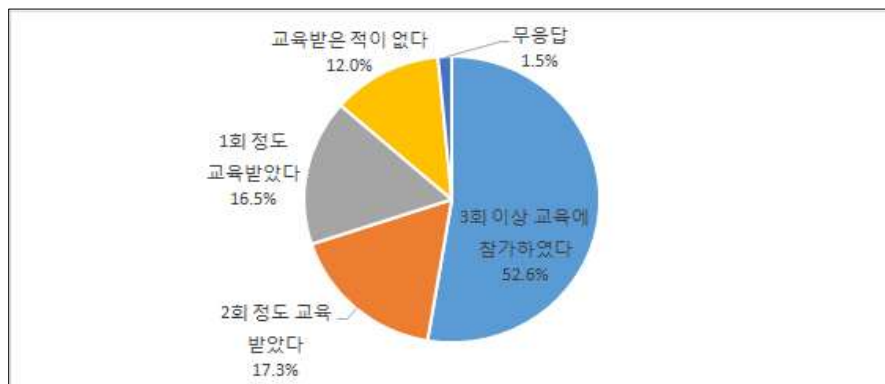
## 2) 조사결과 분석

### (1) 희망마을만들기사업의 신청·준비과정과 주민참여도

어떤 정책사업이든 간에 사업을 신청·추진하기 전에 그 정책사업에 대하여 얼마나 이해하고 있는가, 그러한 사업을 추진하려는 의지가 있는가 아닌가가 사업의 성패를 가름하는 중요한 지표가 된다. 그러한 의미에서 '희망마을사업을 신청하기 전에 본 사업에 대해 주민설명회 등 관련교육을 받은 적이 있는가'를 설문하였는데, 응답자의 절반 이상(52.6%)이 3번 이상 관련교육에 참여하였으며, 1~2회 관련 교육에 참여하였다는 응답도 33.8%에 달한 반면에 관련 교육을 받은 적이 없다는 응답은 전체의 12.0%에 불과했다.

이러한 응답결과는 마을현장에서 직접 접하는 현실과 상당히 괴리가 있는 것이 사실이지만 응답자들이 마을학교나 한마당잔치 등에 참여한 마을의 핵심적인 리더라는 점에서 타당한 설문결과라고 할 수 있다.

〈그림 3-3〉 사업신청 전 관련교육 이수 여부



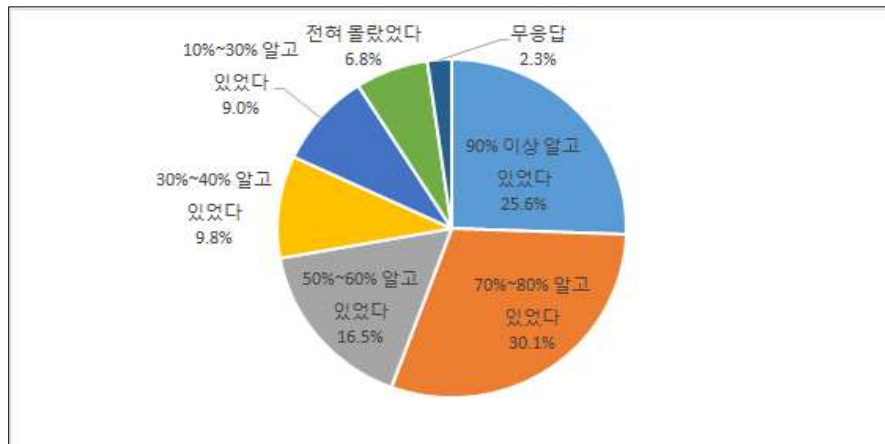
‘나는 마을의 리더로서 사업을 신청하기 전에 본 사업에 대해 어느 정도 이해하고 있었는가’라는 설문에는 전체응답자의 25.6%에 해당하는 34명의 응답자가 본 사업의 내용을 90%이상 이해하고 있었다고 했으며, 40명(30.1%)은 본 사업의 내용을 70~80%정도 알고 있었다고 응답함으로써 전체의 절반 이상(56.7%)은 희망마을사업이 어떤 내용의 사업인지를 사업신청 전에 이미 70% 이상 알고 있었다고 해석할 수 있다.

반면에 전혀 모르는 상황에서 사업을 신청·추진하게 되었다는 응답은 6.8%에 불과했다.

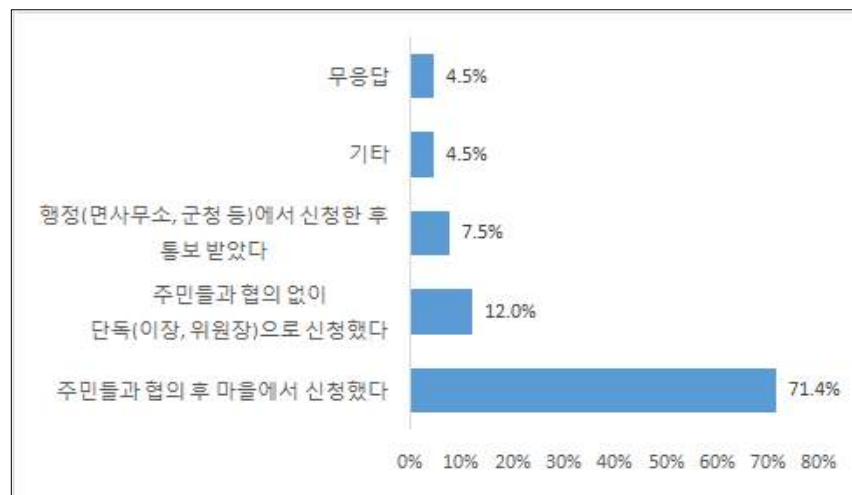


여기에 10~30% 정도 밖에 몰랐다는 응답까지 포함한다고 하더라도 그 응답은 전체의 15.8%정도에 지나지 않았다.

<그림 3-4> 사업 신청 전 희망마을만들기사업에 대한 이해도



<그림 3-5> 희망마을만들기사업의 신청방법



또, '어떤 방식으로 본 사업을 신청하게 되었습니까'라는 질문에는 전체응답자의 71.4%가 주민들과 협의 후 마을에서 신청했다고 응답했으며, 주민들과 협의없이 이장이나 추진 위원장이 단독으로 신청했다는 의견이 12.0%, 행정(군청, 면사무소)에서 신청한 후에 통보 받았다는 응답이 7.5%였다.

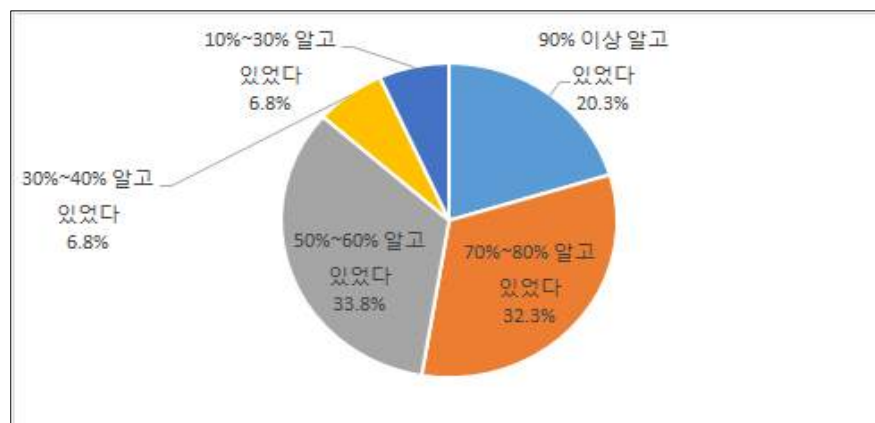
즉, 전체의 20% 가량은 전체 주민의 의사와는 무관하게 사업이 신청, 추진되고 있다는 것을 알 수 있는데, 이러한 응답결과는 사업추진과정에서의 중도 탈락율과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

한편, 희망마을사업을 추진하고 있는 '현재, 마을주민들이 본 사업에 대해 어느 정도 이해하고 있다고 생각합니까'라는 설문에는 90% 이상 알고 있다는 응답이 20.3%, 70~80%는 알고 있다는 응답이 32.3%로 전체 응답자의 5.62%는 마을주민들이 본 사업의 내용에 대해 70% 이상 이해하고 있을 것이라고 응답하였는데, 이는 <그림 3-4>와 유사하다는 것을 알 수 있다.

'현재 주민들이 희망마을만들기사업에 얼마나 참여하고 있다고 생각합니까'라는 질문에는 전체 주민의 90% 이상 참여하고 있다는 응답이 21.8%, 전체 주민의 70~80%가 참여하고 있다는 응답이 33.8%로 응답자의 55.6%는 전체주민의 70% 이상이 희망마을만들기사업에 참여하고 있다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 설문 <그림 3-4>부터 <그림 3-7>의 결과를 보면, 응답자의 대부분이 희망마을사업에 대해 충분히 숙지하고 있으며, 신청과정이나 현재 주민참여도 원활하게 이루어지고 있는 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

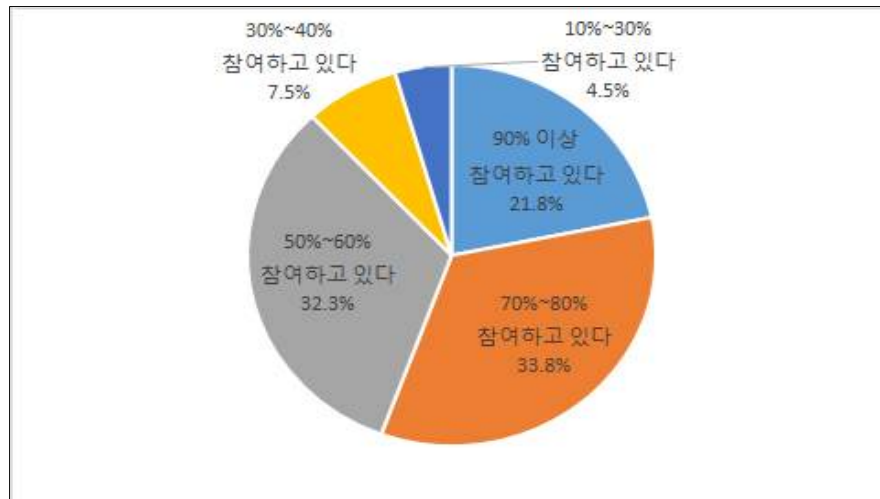
**<그림 3-6> 주민들의 희망마을사업에 대한 이해정도**



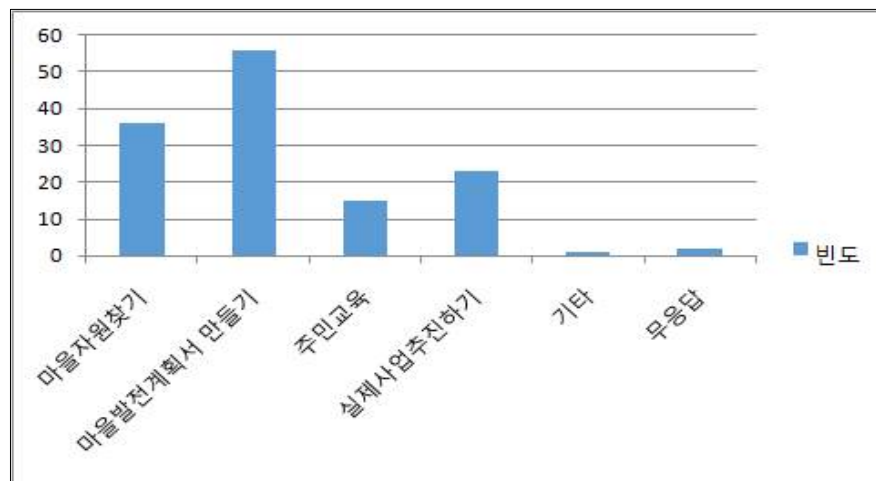
다만, <그림 3-5>에서 보듯이 전체의 약 20% 가량은 주민들의 의사와는 무관하게 행정이나 마을의 이장 등 소수에 의해서 사업이 신청되어 추진되고 있으며, 이러한 마을의 경

우 대부분이 사업 진전이 없거나 도중에 포기하는 마을로 될 가능성이 크다는 것을 짐작할 수 있다. 그리고 이러한 해석은 충남도 희망마을만들기사업의 전체 추진마을 중 30%가량이 중도 포기하거나 아니면 사업이 제대로 추진되지 못하고 있다는 사실과도 비교해 보면 충분히 타당성이 있다고 생각된다.

〈그림 3-7〉 희망마을사업에 대한 주민참여도



〈그림 3-8〉 주민이 주로 참여하는 사업과정



<그림 3-8>에서 ‘마을주민들은 주로 어떤 사업과정에 참여하고 있습니까’라는 질문의 결과를 보면, 응답자 중 42.1%(56명)는 주민들이 마을발전계획서 만들기에 참여하고 있다는 응답했으며, 그 다음이 마을자원찾기 27.1%(36명), 실제사업추진하기 17.3%(23명), 주민교육 11.3%(15명)의 순으로 나타났다.

물론 이러한 사업과정은 대부분이 상호 결합되어 있기 때문에 특정한 과정을 분리하기 어렵지만, 마을주민들이 주로 어떤 작업과정에 더 많은 관심을 갖고 있는가를 보여 주는 것이라 할 수 있다.

사업이 진행됨에 따른 주민참여도의 변화를 묻는 질문에는 ‘처음에는 관심이 적었으나 점차 늘어나고 있다’는 의견이 전체의 49.6%, 처음부터 지금까지 적극적으로 참여하고 있다는 의견이 32.3%, 처음에는 적극적으로 참여했으나 점차 관심이 줄어들었다는 의견이 18.1%으로 나타났다. 응답자들의 의견으로만 판단한다면 전체적으로 주민들의 참여도가 매우 양호 한 것으로 판단할 수 있지만, 현실적으로는 주민참여도가 이러한 의견이 미치지 못하는 것이 사실이다.

**<표 3-2> 주민참여도의 변화과정에 대한 의견**

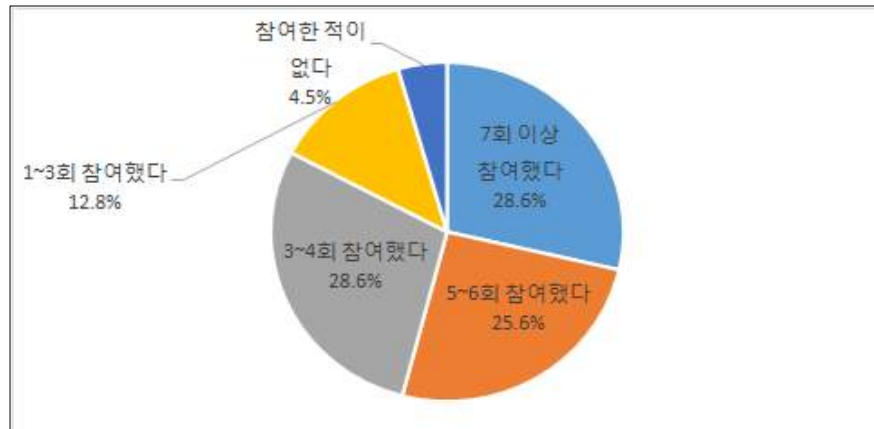
	빈도	백분율(%)
처음부터 지금까지 적극적으로 참여하고 있다	43	32.3
처음에는 적극적으로 참여했으나 점차 관심이 줄어들었다	24	18.1
처음에는 관심이 적었으나 점차 참여도가 늘어나고 있다	66	49.6
합계	133	100.0

## (2) 희망마을만들기사업의 추진과정 및 성과

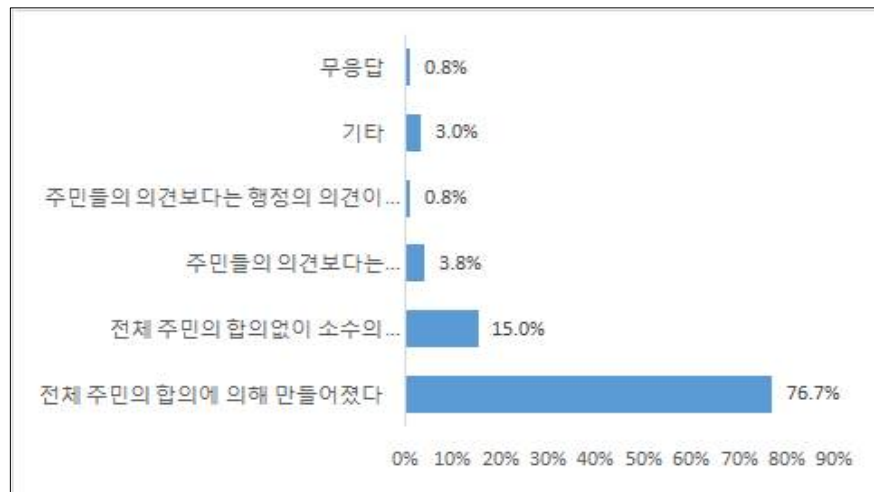
희망마을사업을 추진하는 과정에서 주민교육, 마을학교 등의 역량강화과정에 얼마나 참여했는가를 묻는 질문에는 7회 이상 참여했다는 응답자가 전체의 28.6%, 5~6회 참여가 25.6%로 전체의 55.2%는 5회 이상 참여했다고 답변했으며, 3~4회 참여했다는 의견이 28.6%, 1~2회 참여했다는 응답이 12.8%, 한번도 참여한 적이 없다는 응답이 4.5%로 나타났다.

전체적으로 마을학교나 주민교육 등에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 판단되는데, 이처럼 주민참여의 비율이 높게 나온 것은 조사대상지역이 충남도에서도 희망마을만들기사업을 가장 적극적으로 추진하고 있는 H군이라는 특성을 반영하는 것이라 판단된다.

〈그림 3-9〉 희망마을만들기 교육참여도



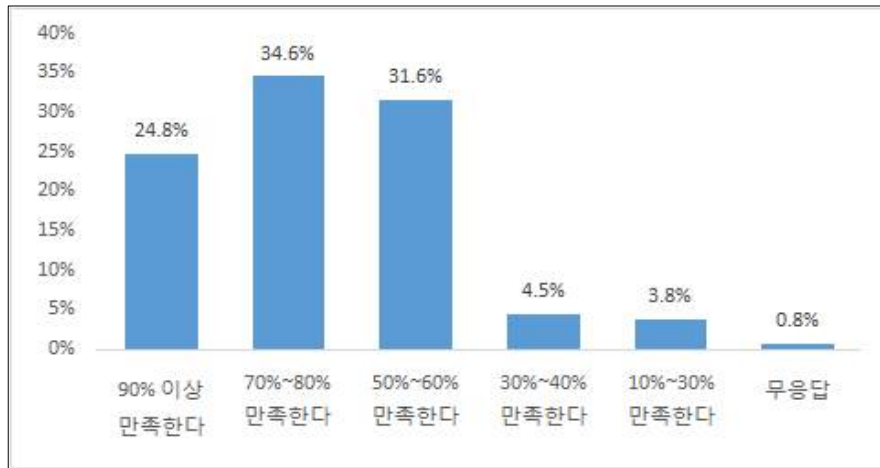
〈그림 3-10〉 마을발전계획서 작성방법



마을발전계획서의 작성과정을 묻는 질문에는 전체응답자의 76.7%가 '전체주민의 합의에 의해'서 만들어졌다고 답했으며, 주민들의 의견보다는 외부 전문가, 컨설팅업체에 의해 만들어졌다는 의견이 3.8%, 주민의 의견보다는 행정의 의견이 반영된 계획이라는 의견이 0.8%로 응답하였다.

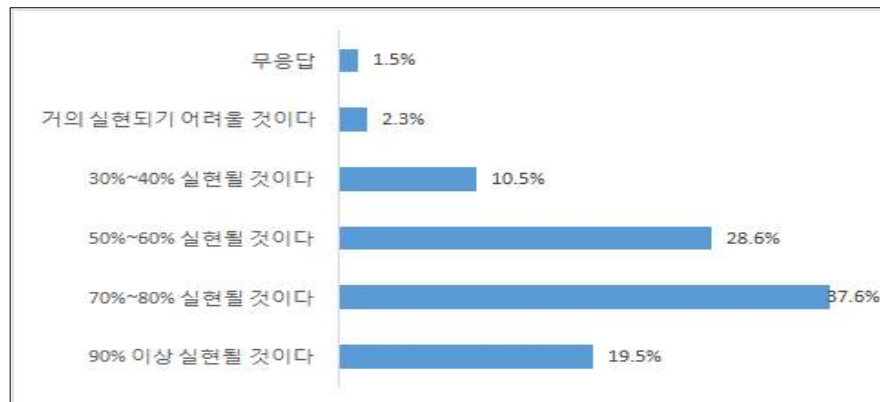
전체적으로 마을주민의 합의에 의해 만들어졌다는 의견이 압도적으로 많았는데, 이는 희망마을만들기의 추진방식이, 전문가(컨설팅업체)가 마을에 직접 들어가서 주민들과 어울리면서 자원찾기와 마을발전계획수립을 지도하는 방식으로 진행되기 때문에 이에 대한 주민들의 지지와 참여가 높다는 것이라 짐작된다.

〈그림 3-11〉 마을발전계획서에 대한 만족도



마을발전계획서에 대한 만족도를 묻는 질문에는 전체응답자의 24.8%가 ‘90% 이상 만족한다’고 응답했으며, 응답자의 34.6%는 ‘70~80% 만족한다’ 응답자의 31.6%는 50~60% 만족한다고 응답하였다(<그림 3-11>). 마을발전계획서에 대한 주민들의 만족도가 매우 높다는 것을 알 수 있는데, 이는 계획서의 내용에 대한 평가라는 보다는 스스로가 적극적으로 참여하여 만든 계획서이기 때문이라고 할 수 있다.

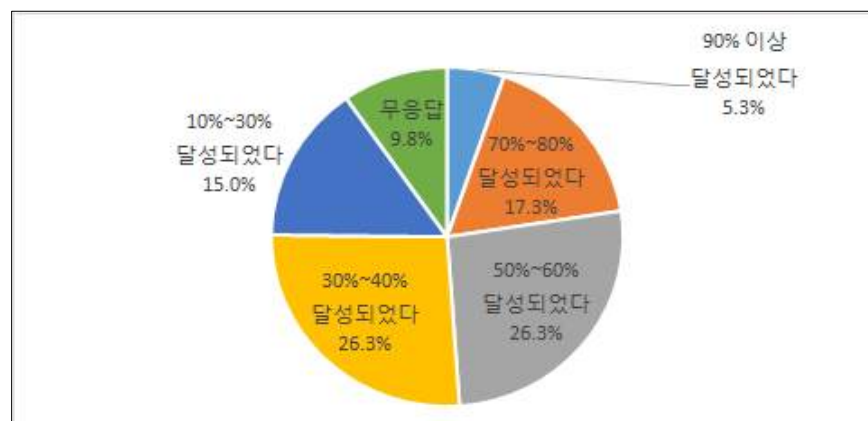
〈그림 3-12〉 마을발전계획서의 실현 가능성



마을발전계획서의 실현가능성에 대한 의견조사에서는 전체응답자의 19.8%가 ‘90% 이상 실현될 것’이라고 응답했으며, 응답자의 38.2%는 ‘70~80% 실현될 것’이라고 응답했고, 응답자의 29.0%는 50~60% 실현될 것이라고 응답하였다(<그림 3-12>).

희망마을만들기사업의 당초 목표가 어느 정도 달성되었는가를 묻는 설문에는 목표대비 30~40%정도 달성되었다는 의견과 50~60% 달성되었다는 의견이 각각 26.3%로 가장 많았고, 70~80% 달성되었다는 의견이 17.3%로 나타났다(<그림 3-13>). 이전 설문과 비교했을 때 특징적인 것은 90% 이상 달성될 것이라는 비중이 줄어든 반면에 10~30% 달성될 것이라는 부정적인 답변의 비중이 상대적으로 많다는 것인데, 마을의 리더 역시 희망마을만들기 사업계획서 실현가능성에는 회의적인 의견이 많다는 것을 의미하는 것이다.

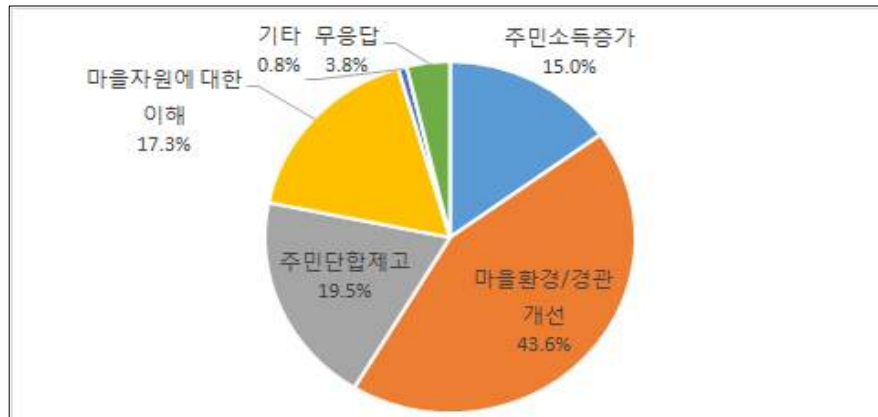
<그림 3-13> 희망마을만들기사업의 목표달성에 대한 의견



희망마을만들기사업을 추진한 결과 가장 큰 성과는 무엇인가라는 질문에 대해서는 응답자의 43.6%가 마을환경/경관개선이라고 답했으며, 주민단합제고가 19.5%, 마을자원에 대한 이해 17.3%, 주민소득증대가 15.0%의 순으로 나타났다(<그림 3-14>).

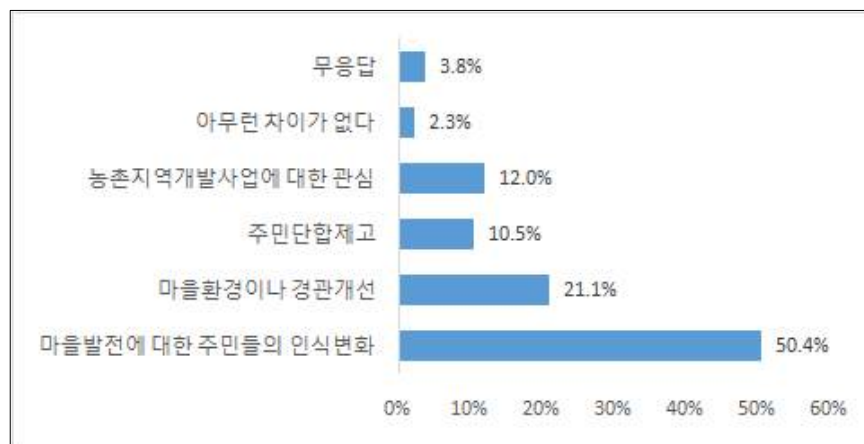
이러한 결과는 그동안 추진되어 온 희망마을만들기사업의 대부분이 마을경관개선이나 자원찾기 등을 중심으로 이루어져 왔다는 것을 의미하는 것이며, 이러한 과정에서 주민들 상호간에 이해가 증진되고 아울러 주민소득사업으로의 진전이 이루어지고 있다는 것을 말해주고 있다.

〈그림 3-14〉 희망마을사업의 가장 큰 성과



희망마을만들기사업을 추진한 마을과 그렇지 않은 일반마을 간의 차이가 무엇인가를 묻는 질문에 대해서는 응답자의 50.4%가 ‘마을발전에 대한 주민들의 인식변화’라고 답했으며, 21.1%가 ‘마을환경/경관개선’이라고 응답했고, 12.0%가 농촌지역개발사업에 대한 관심이라고 답했으며, 10.5%는 주민들간의 단합제고라고 응답하였고, 2.3%는 희망마을사업 추진마을과 일반마을 간에 아무런 차이가 없다고 응답하였다(〈그림 3-15〉).

〈그림 3-15〉 희망마을과 일반마을의 차이



이러한 응답은 그동안 추진되어 온 희망마을만들기사업이 주민주도의 내발적발전을 위한 기반을 마련했다는 일반적, 정성적 평가가 어느 정도 타당하다는 것을 의미한다.

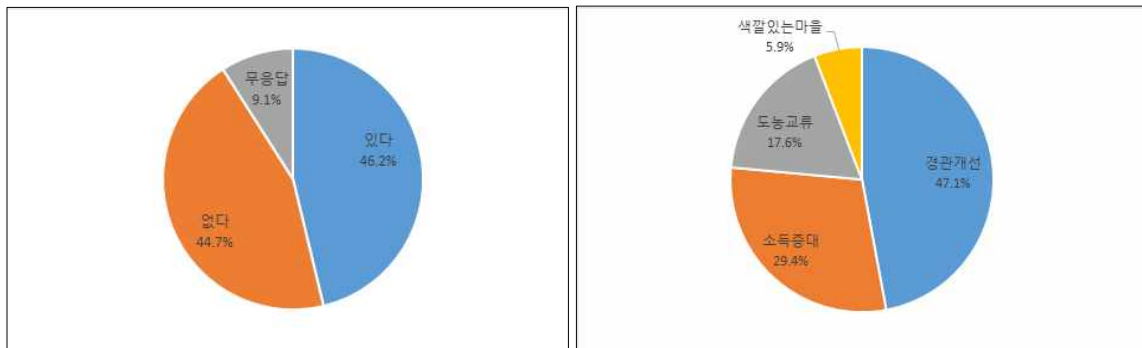


즉, 희망마을사업을 통해 주민들이 자가지역의 자원을 이해하고 그것을 활용하여 자신이 주체가 되어 마을발전을 추진해 나가려고 하는 생각들을 갖게 되었다는 것이다.

그러한 의미에서 마을만들기의 출발이라는 의미에서 희망마을만들기 사업은 소기의 목적을 달성하고 있는 것이라 할 수 있다.

희망마을만들기사업을 추진한 이후 새로운 사업을 추진하고 있는가를 묻는 질문에 대해서는 '있다'는 응답이 46.2%, '없다'는 응답 44.7%와 거의 비슷했으며, 새롭게 추진하고 있는 사업이 있다면 그것은 무엇인가라는 질문에는 경관개선사업(47.1%)이라는 응답이 가장 많았고, 그 다음이 소득증대사업(29.4%), 도농교류사업(17.6%), 색깔있는 마을사업(5.9%)의 순으로 응답하였다(<그림 3-16>).

**<그림 3-16> 희망마을사업 추진 이후 신규사업 도입유무**



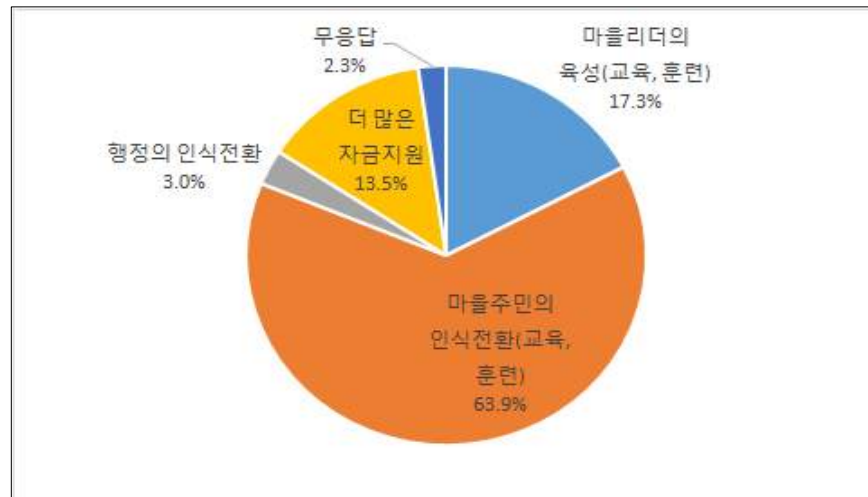
### (3) 희망마을만들기사업의 개선과제

희망마을만들기사업을 추진하기 위해 갖추어야 할 가장 중요한 조건을 무엇인가를 묻는 질문에 대해서는 '마을주민의 인식전환'이라는 응답이 63.9%로 가장 많았고, 그 다음이 '마을리더'의 육성 17.3%, '더 많은 자금지원'이 13.5%, '행정의 인식전환'이 3.0%의 순으로 나타났다(<그림 3-17>). 조사대상자들이 마을의 리더그룹에 속하는 사람들이라는 점을 고려한다면, 스스로가 마을사업을 하면서 느끼는 생각을 표현한 것으로 생각된다. 즉, 마을리더가 새로운 사업을 유치하고자 하더라도 마을주민들이 생각을 바꾸지 않으면 새로운 사업을 추진하기가 쉽지 않다는 것이 조사결과로 나타난 것이라고 할 수 있다.

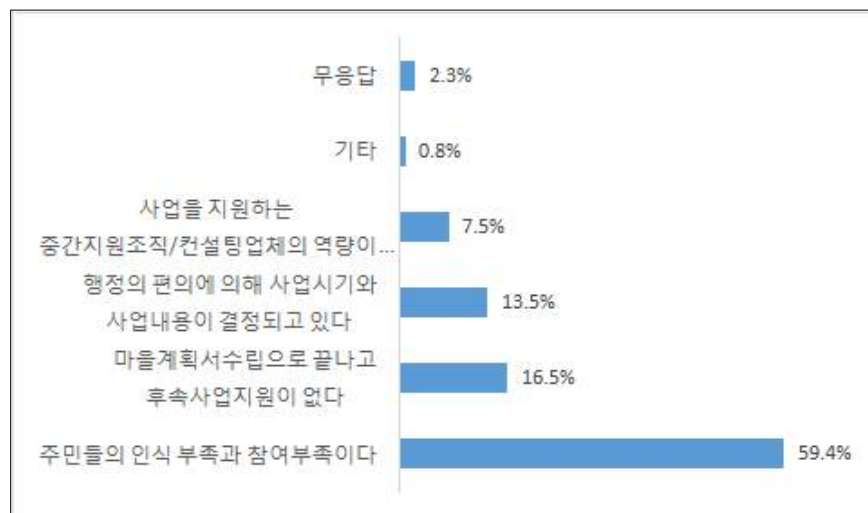
그럼에도 불구하고, 마을리더 스스로의 역량강화를 위한 노력, 생각을 바꾸려는 노력이

더 중요하다는 점 또한 부정할 수 없기 때문에 이 부분에 대한 마을리더 스스로의 자각이 필요한 상황이다.

〈그림 3-17〉 희망마을만들기사업을 위해 가장 중요한 것



〈그림 3-18〉 현재 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점

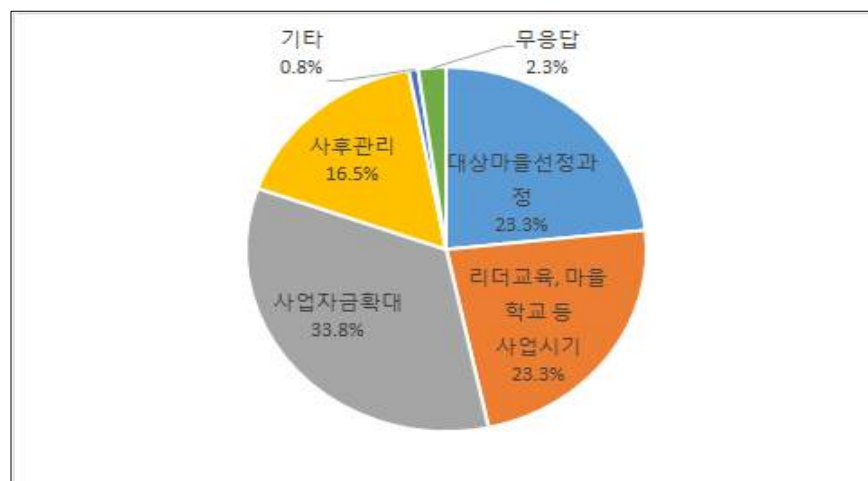


현재 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점은 무엇인가에 대한 질문에는 ‘주민들의 인식부족과 참여부족’이라는 응답이 59.4%로 가장 많고, ‘마을계획서 수립으로 끝나고 후속 지원이 없다’는 의견이 16.5%, ‘행정의 편의에 의해 사업의 내용과 시기가 결정 된다’는 의

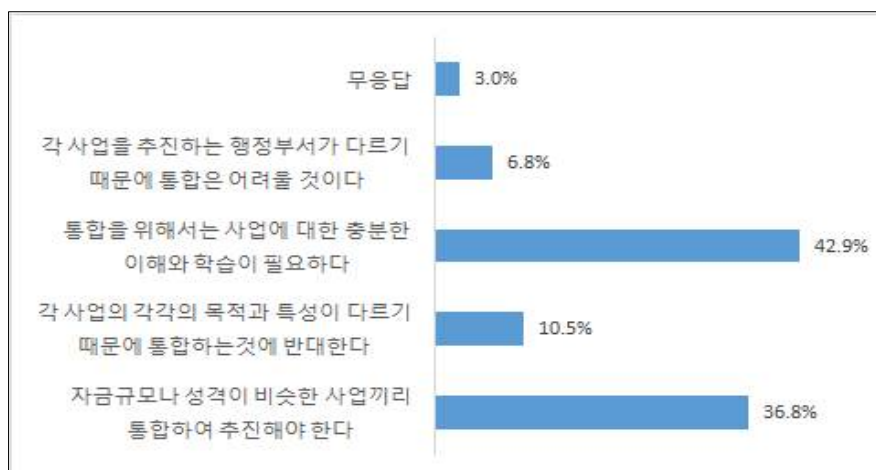
견이 13.5%, '사업을 지원하는 중간지원조직의 역량부족'이라는 의견이 7.5%의 순으로 나타났다(<그림 3-18>).

현재 희망마을만들기사업의 개선과제를 묻는 질문에 대해서는 '사업자금의 확대'를 요구하는 응답이 33.8%로 가장 많았고, '대상마을의 선정문제'와 리더교육 및 마을학교 등의 '사업시기 문제를 개선해야 한다'는 의견이 각각 23.3%이고, '사후관리를 잘 해야 한다'는 의견이 16.5%로 나타났다(<그림 3-19>).

**<그림 3-19> 희망마을만들기사업의 가장 시급한 개선과제**



**<그림 3-20> 농촌지역개발사업과 희망마을사업의 통합에 대한 의견**



농촌지역개발과 희망마을만들기사업의 통합여부에 대한 설문에 대해서는 ‘통합을 위해 선 사업에 대한 충분한 이해와 학습이 필요하다’는 의견이 42.9%로 가장 많았고, ‘자금규모나 성격이 비슷한 사업끼리 통합해야 한다’는 의견이 36.8%, ‘각 사업의 목적과 특성이 다르기 때문에 통합하는 것에 반대한다’는 의견이 10.5%, ‘각 사업을 추진하는 행정부서가 다르기 때문에 통합이 어려울 것’이라는 의견이 6.8%의 순으로 나타났다(<그림 3-20>).

## 2. 희망마을만들기사업에 대한 담당공무원의 인식조사결과

### 1) 조사개요

#### (1) 조사기간 및 방법, 조사대상

9월 말, 충남도 15개 시·군의 희망마을만들기 업무 담당자 중 E-mail과약이 가능한 20명을 대상으로 설문지를 송부하고, 응답결과를 회신하는 방식으로 조사를 진행하였다.

설문지 발송대상자 20명 중 13개 시·군 15명이 설문결과를 회신해 주었으며, 본 조사분석을 회신된 15명이 설문내용을 분석한 것이다.

〈표 3-3〉 응답자의 사회적 특성

		응답자 수	비율(%)
성별		15	100.0
- 남		12	80.0
- 여		3	20.0
연령대		15	100.0
- 30대		8	53.3
- 40대		6	40.0
- 50대		1	6.7

#### (2) 조사대상의 특성

응답자 15명의 성별은 남 12명, 여 3명의 비율로 남녀의 비율은 4 : 1 이었으며, 연령대는 30대 8명, 40대 6명, 50대 1명으로, 전체적으로 30대의 젊은 사람이 희망마을만들기 업

무를 맡고 있다는 것을 알 수 있다.

희망마을만들기 업무를 시작한 년도를 묻는 질문에는 2013년도가 9명으로 가장 많았고, 2014년도가 4명, 2012년도가 2명으로 나타났다. 본 사업이 2012년도부터 시작되었음을 감안한다면 업무담당자의 변동이 상대적으로 심하지 않다는 것을 알 수 있다.

### (3) 본 설문조사 분석의 한계

본 설문조사는 충청도 각 시·군의 희망마을만들기사업 업무담당자들을 대상으로 하였기 때문에 설문대상자 수가 매우 제한적일 수밖에 없다는 한계가 있으며, 일선 면사무소 등의 마을주민들과 일상적으로 접촉하는 공무원들이 조사대상에서 제외되었다는 한계가 있다. 또한 도청의 담당공무원이 제외되어 있다는 것도 하나의 한계라고 할 수 있다. 즉, 본 사업을 담당하고 있는 모든 행정공무원의 의견이 아니라는 것이다.

이상과 같은 한계에도 불구하고, 대부분의 업무담당 공무원의 의견을 담고 있으며, 부족한 부분(예: 도청의 업무담당자 의견)은 직접적인 면담이나 일상적인 업무 협조과정에서 충분히 파악하여 반영하였다.

또한 본 설문조사에서 누락된 부분은 2014년 8월, 충청도청에서 조사한 시·군의 희망마을 수요 및 개선의견 결과를 반영하여 보완하였다.

## 2) 조사결과 분석

### (1) 희망마을만들기 업무 준비과정 및 주민들에 대한 이해정도

희망마을업무를 시작하기 전에 사업연찬회 등 관련 교육을 받은 적이 있는가라는 질문에 '3회 이상 교육을 받았다'는 응답이 5명, 2회가 3명, 1회가 1명이었으며, '아무런 사전교육이 없었다'는 응답자가 6명으로 가장 많았다.

이 질문은 희망마을사업을 담당하는 공무원이 이 사업을 얼마나 이해한 상태에서 업무를 추진하기 시작하는가는 말해 주는 것으로 전체 응답자의 40%는 아무런 사전 연찬없이 해당업무를 시작하고 있다는 것을 알 수 있다.

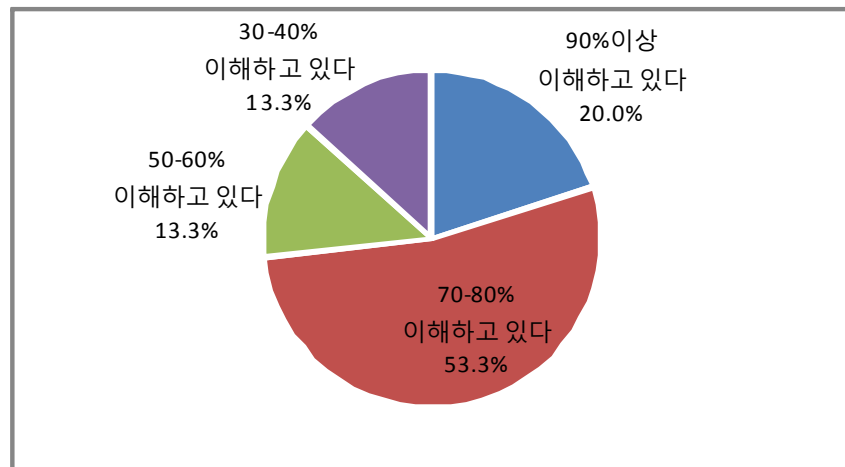
〈표 3-4〉 업무 담당 전 사전교육 여부

교육참가 횟수	없음	1회	2회	3회 이상
응답자 수	6	1	3	5

희망마을만들기사업에 대해 얼마나 이해하고 있다고 생각합니까 라는 질문에는 ‘90% 이상 이해하고 있다’는 응답자가 3명(20.0%), ‘70~80% 이해하고 있다’는 응답자가 8명(53.3%), ‘50~60% 이해하고 있다’와 ‘30~40% 이해하고 있다’는 응답자가 각각 2명(13.3%) 씩으로 나타났다(<그림 3-21>).

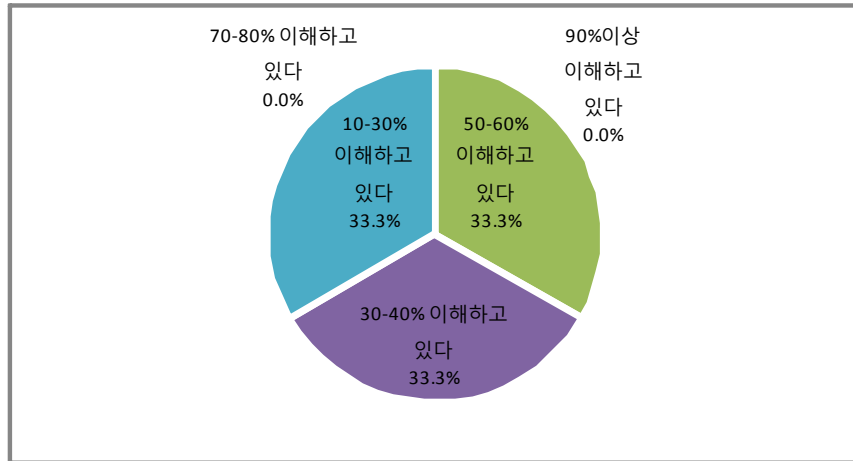
사전연찬의 부족에도 불구하고 전체적으로는 업무담당자로서 희망마을사업에 대한 이해도는 높다고 생각하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈그림 3-21〉 업무담당자의 희망마을사업 사전이해도

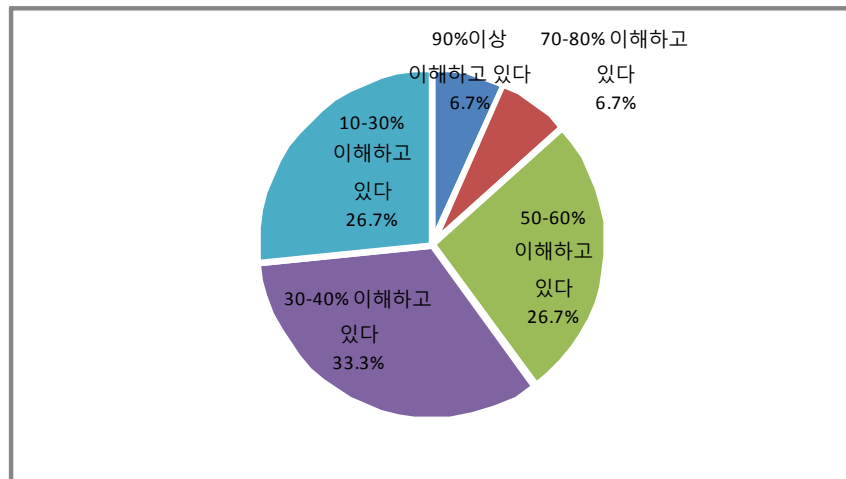


한편, 전국 여러 지역에서 진행되고 있는 마을만들기사업에 대해 어느 정도 인지하고 있는가를 묻는 질문에는 응답자의 대부분이 자신의 인지정도가 낮다고 응답하였다. 즉, ‘70% 이상 알고 있다’고 생각하는 응답자는 아무도 없었으며, ‘50~60% 알고 있다’는 응답자와 ‘30~40% 이해하고 있다’는 응답자, ‘10~20%정도 알고 있다’는 응답자가 각각 5명씩(33.3%)으로서 나타남으로써 자신이 맡고 있는 희망마을사업에 대한 인지도에 비해 다른 지역에서 추진되고 있는 유사사업에 대해서는 이해도가 낮다는 것을 알 수 있다(<그림 3-22>).

<그림 3-22> 전국 마을만들기사업에 대한 이해도



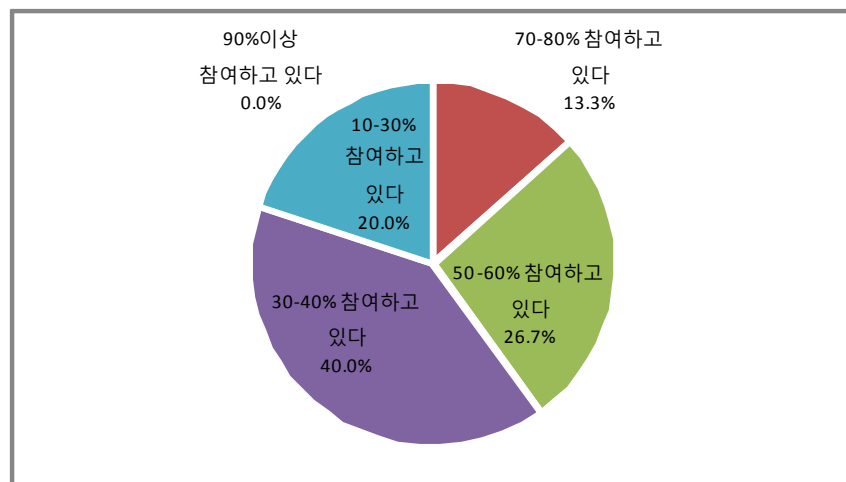
<그림 3-23> 업무담당자가 생각하는 주민들의 사업이해도



희망마을사업에 대한 주민참여도를 묻은 질문에는 업무담당 공무원의 생각과 주민의 생각 사이에 현격한 격차가 있는 것으로 나타났다. 즉, 주민들이 희망마을사업에 대해 어느 정도 이해하고 있다고 생각하느냐는 질문에 대해서 '50% 이상 이해하고 있을 것'이라는 응답자가 6명(40.1%)인데 반해 '50%도 이해하지 못할 것'이라고 생각하는 응답자가 9명(59.9%)으로 나타났는데(<그림 3-23>), 이는 <그림 3-6> 사업을 추진하고 있는 지역주민 스스로가 생각하는 희망마을사업이해도와 비교하면 얼마나 큰 괴리가 있는지 알 수 있다.

희망마을사업에 주민들이 어느 정도 참여하고 있다고 생각하느냐는 질문에도 역시 ‘마을주민의 90%이상이 참여하고 있다’고 생각하는 응답자는 한명도 없었고, ‘마을주민의 70~80% 참여하고 있다’고 생각하는 응답자는 2명(13.3%), ‘50~60% 참여하고 있다’고 생각하는 응답자는 4명(26.7%), ‘30~40% 참여하고 있다’고 생각하는 응답자는 6명(40.0%), ‘10~30% 참여하고 있다’고 생각하는 응답자는 3명(20.0%)로 나타났는데(<그림 3-24>), 이는 주민 스스로가 생각하는 사업참여도(<그림 3-7>)와 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 주민들 스스로는 희망마을사업에 열심히 참여하고 있다고 생각하지만, 담당 공무원의 시각에는 그렇게 보이지 않는다는 것을 의미한다.

**<그림 3-24> 업무담당자가 생각하는 주민의 사업참여도**



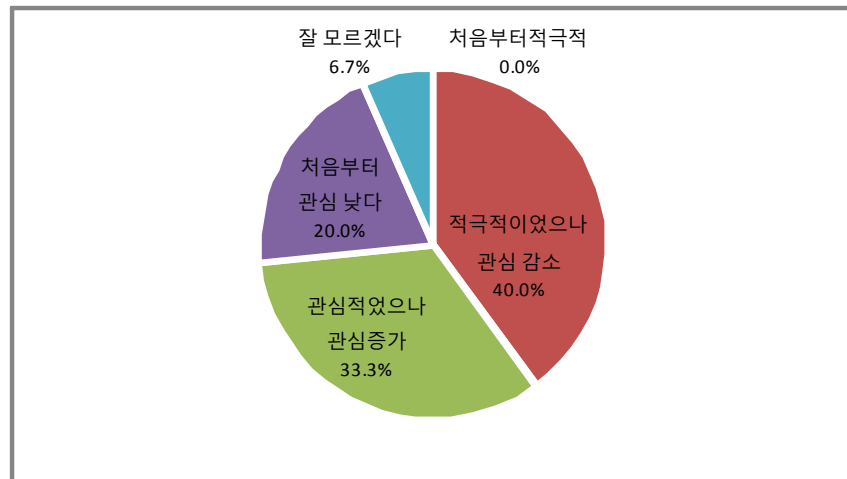
주민참여도의 변화과정에 대한 업무담당 공무원의 의견(<그림 3-25>)을 보면, ‘처음부터 적극적 이었다’고 생각하는 응답자는 단 1명도 없었으며 ‘처음에는 관심이 적었으나 점차 관심이 증가했다’고 생각하는 응답자는 5명(33.3%)인데 반해 ‘처음에는 적극적이었으나 점차 관심이 줄고 있다’고 생각하는 응답자가 6명(40.0%), ‘처음부터 관심이 낮았다’는 응답자가 3명(20%), 잘 모르겠다는 응답자가 1명(6.7%)으로서 사업이 진행됨에 따라 주민들의 관심도가 떨어졌다는 의견이 더 많았다. 그런데 이러한 담당공무원의 의견은 주민들 스스로가 생각하는 참여도의 변화에 대한 의견(<표 3-2>)과 큰 괴리가 있음을 알 수 있다. 즉, 주민들은 ‘처음에는 관심이 적었으나 점차 참여도가 늘어나고 있다’는 의견이 ‘처음에 즉



극적으로 참여했으나 점차 관심이 줄어들었다’는 의견보다 2.7배 이상 높게 나타났지만, 공무원들은 오히려 그 반대의견이 1.2배 가량 더 많았다는 것이다.

이상에서 희망마을업무를 담당하는 공무원들은 전체적으로 주민들의 인식과 참여도에 대해 비관적인 의견을 갖고 있다는 것을 알 수 있다.

〈그림 3-25〉 업무담당자가 생각하는 주민들의 관심도 변화

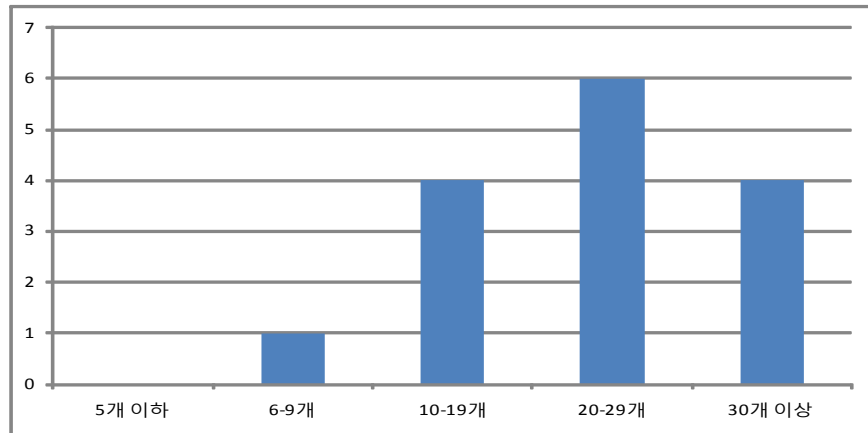


## (2) 희망마을만들기 업무 추진과정과 성과에 대한 의견

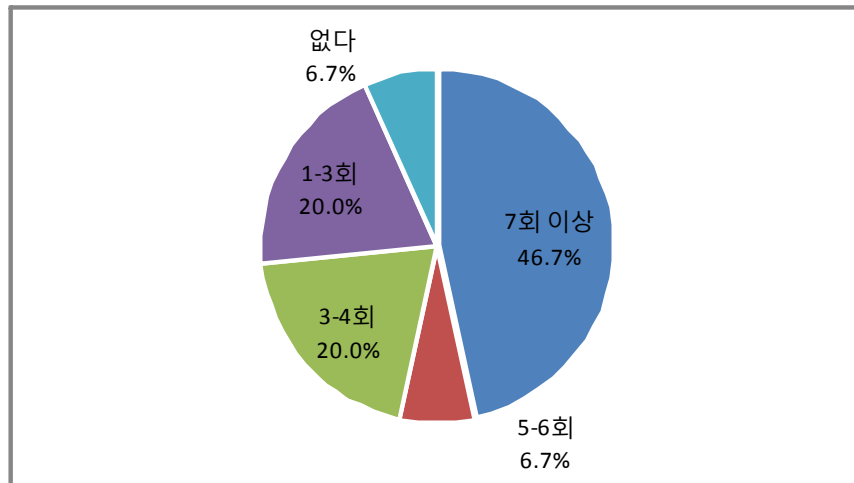
담당하고 있는 희망마을 수는 20~29개라는 응답자가 6명(40.0%), 10~19개와 30개 이상이라는 응답자가 각각 4명(26.6%), 6~9개라는 응답자가 1명(6.7%)이었으며(〈그림 3-26〉), 희망마을업무가 본인의 전체 업무에서 차지하는 비중이 얼마나 되는가를 묻는 질문에는 20~29%라는 응답자가 역시 6명(40.0%), 30% 이상이라는 응답자가 5명(33.3%), 10~19%라는 응답자가 1명(6.7%)으로 나타났다.

또 업무추진과정에서 주민들과 함께하는 주민교육이나 마을학교 등에 얼마나 참여했는가를 묻는 질문에는 7회 이상 참여했다는 응답자가 7명(46.7%)으로 가장 많았고, 3~4회와 1~2회가 각각 3명(20.0%), 5~6회가 1명(6.7%), 참석해 본 적이 없다는 응답자도 1명(6.7%)이 있었다.

〈그림 3-26〉 업무 담당자별 담당마을 수 분포



〈그림 3-27〉 주민역량강화에 담당공무원이 참여한 횟수



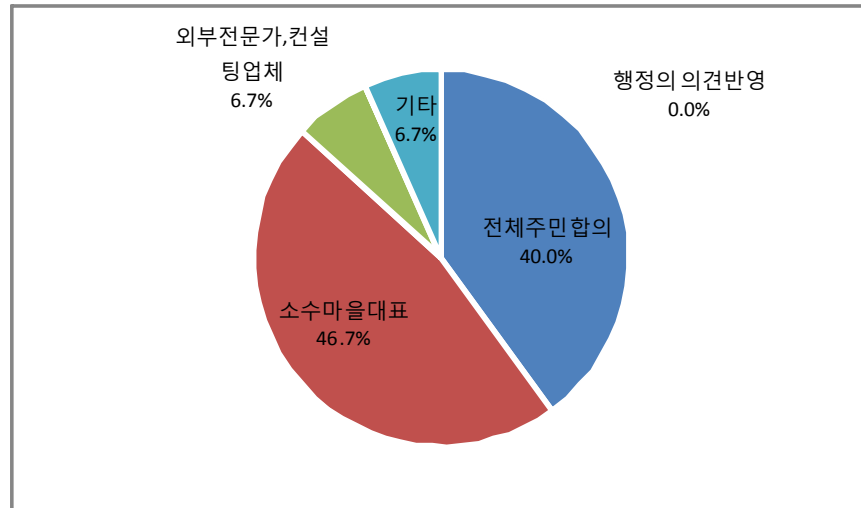
전체적으로 업무 담당자들이 주민역량강화 사업에 함께하고 있다는 것을 알 수 있지만, 앞에서 보았듯이 응답자들이 희망마을사업 관련 업무에 종사하기 시작한 년도가 2012년 2명(13.3%), 2013년 9명(60.0%), 2014년도 4명(26.6%)임을 고려한다면 1년 평균 1회도 참여하지 않은 공무원들이 대부분이라는 것을 알 수 있다(<그림 3-27>).

더불어 단 한 번도 주민교육 등에 참여하지 않은 업무담당자가 있다는 것은 이 업무가 시·군 단위에서 어떻게 다루어지고 있는가를 짐작케 해 준다.

마을발전계획서의 작성과정에 대한 질문에는 ‘전체 주민의 합의에 의해 작성되었다’ 고

생각하는 응답자가 6명(40.0%)인데 반해 ‘소수의 마을대표에 의해 수립되었다’고 생각하는 응답자가 7명(46.6%)으로 더 많았으며, ‘외부 컨설팅업체에 의해 수립되었다’는 응답자가 1명(6.7%), 기타 1명(소수의 마을리더+외부전문가)으로 계획수립과정에 대해서는 부정적인 의견이 상당히 많았다.

〈그림 3-28〉 업무담당자가 생각하는 마을발전계획의 수립주체



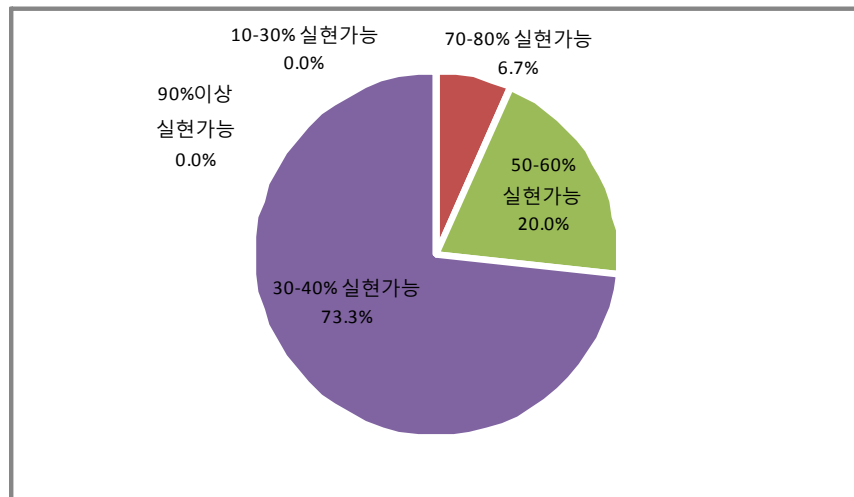
〈표 3-5〉 마을발전계획서에 대한 업무담당자의 만족도

구분	인원수(명)	백분율(%)
90% 이상 만족	0	0
70 ~ 80% 만족	3	20.0
50 ~ 60% 만족	6	40.0
30 ~ 40% 만족	5	33.3
10 ~ 30% 만족	1	6.7

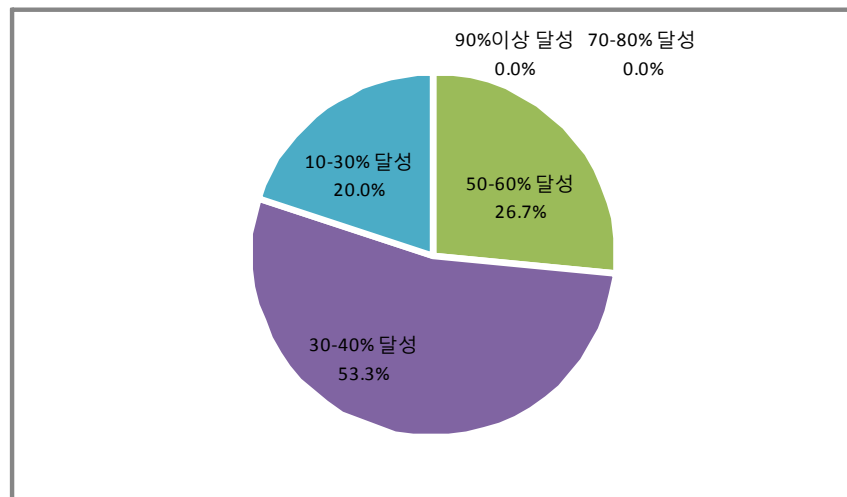
또, 수립된 마을계획서에 대한 만족도나 실현가능성에 대해서도 전반적으로 부정적인 의견이 압도적으로 많았다. 즉, 마을발전계획서에 대한 만족도를 보면(〈표 3-5〉), 70~80%라는 응답자가 3명(20.0%), 50~60%라는 응답자가 6명(40.0%), 30~40%라는 응답자가 5명(33.3%), 10~20%라는 응답자가 1명(6.7%)이었고, 계획서의 실현가능성에 대한 질문(〈그림

3-29>)에는 70~80%라는 응답자가 1명(6.7%), 50~60%라는 응답자가 3명(20.0%)인 반면 30~40%라는 응답자가 11(73.3%)명에 달했다. 마을발전계획서의 실현가능성에 대해서는 매우 부정적이라는 것을 알 수 있다.

<그림 3-29> 업무담당자가 생각하는 마을발전계획서 실현가능성



<그림 3-30> 희망마을만들기사업의 목표달성도

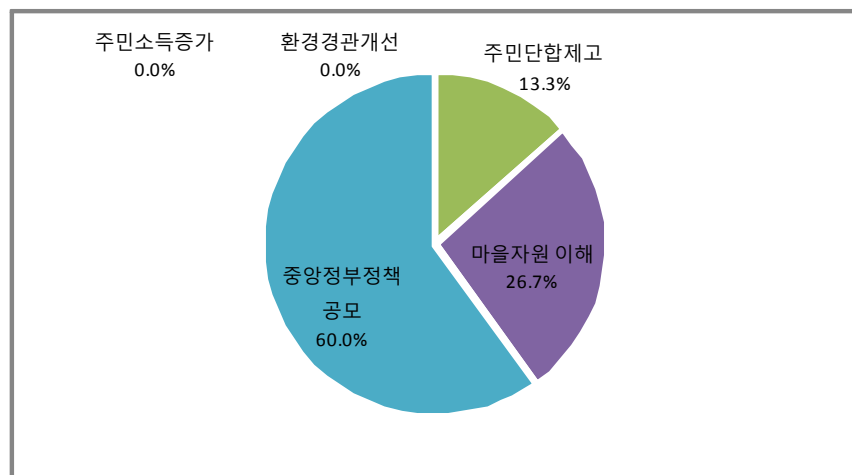


희망마을만들기사업이 당초 계획했던 목표를 어느 정도 달성했다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답 역시 부정적인 의견이 많았는데(<그림 3-30>), '70% 이상 달성했다'는 응답

자는 단 한명도 없었고, 50~60%라는 응답자가 4명(26.7)인 반면 30~40%라는 응답자가 8명(53.3%), 10~20%라는 응답자가 3(20.0)명에 달했다. 거의 전 응답자가 희망마을만들기 사업이 계획 대비 목표달성도가 50%에도 미치지 못한다고 생각하고 있다는 것을 알 수 있다. 시·군 담당공무원들의 이러한 인식은 희망마을만들기사업이 활성화되는데 현실적으로 한계가 있다는 것을 의미하는 것으로서 이 사업의 성공적인 추진을 위해서는 먼저 담당 공무원들의 인식전환 대책이 필요함을 뜻한다.

희망마을만들기사업의 가장 큰 성과가 무엇이라고 생각하느냐는 질문에는 ‘중앙정부 정책에 대한 공모’라는 응답자가 9(60.0%)명으로 가장 많았고, 다음이 ‘마을자원이해’ 4명(26.7%), ‘주민단합제고’ 2명(13.3%)으로 응답하였다(<그림 3-31>). 이 응답은 희망마을만들기사업의 업무 담당자들이 희망마을사업을 어떤 시각에서 접근하고 있는가를 보여주는 것이다. 즉, 대부분의 시·군 공무원들은 이 사업을 중앙정부의 정책사업을 유치하기 위한 하나의 예비단계로 인식하고 있다는 것이다.

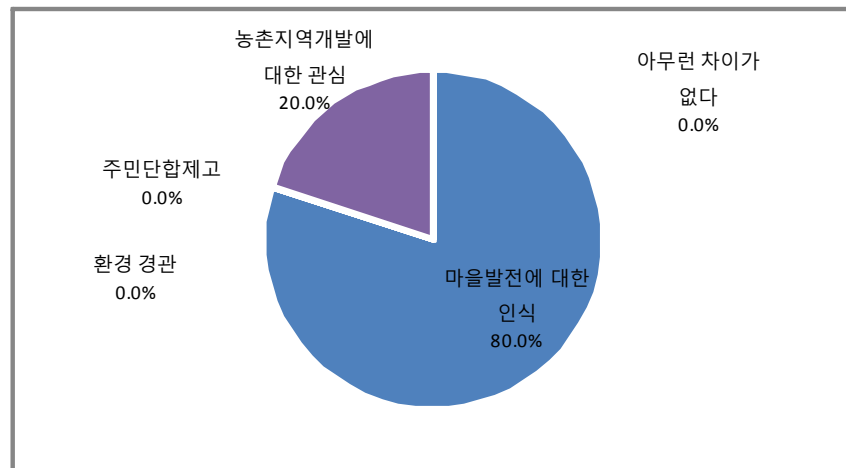
〈그림 3-31〉 업무담당자가 생각하는 희망마을만들기사업의 성과



희망마을만들기사업의 추진마을과 일반마을과의 차이는 무엇인가라는 질문에는 마을발전에 대한 인식제고라는 응답자가 12명(80.0%)으로 압도적이었고, 농촌지역개발에 대한 관

심 중대라는 응답자가 3명(20.0%)으로, 희망마을사업이 해당마을 주민들을 각성시켜서 마을개발과 정책사업에 대한 관심을 정부 공모사업신청으로 증가로 이어지고 있다고 생각한다는 것을 알 수 있다(<그림 3-32>).

**<그림 3-32> 업무담당자가 생각하는 희망마을과 일반마을의 차이**



희망마을만들기사업 추진마을에 대한 추가적인 사업이 지원되는가에 대한 질문에는 지원사업이 없다는 의견이 11명, 추가적인 지원사업이 있다는 의견이 4명이었다. 그리고 추가적인 지원사업에 대한 내용은 주민주도 선행사업(공모제), 경관개선사업, 지역역량강화사업(심화교육), 행복마을만들기사업, 희망마을만들기사업계획서를 주민 스스로 실천하는 마을을 발굴하여 우수마을에 대해서는 소규모 선행사업을 지원할 계획이 있다는 시·군이 있었고, 사후관리 차원에서 2015년부터 추가사업을 계획하고 있는 시·군도 있었다.

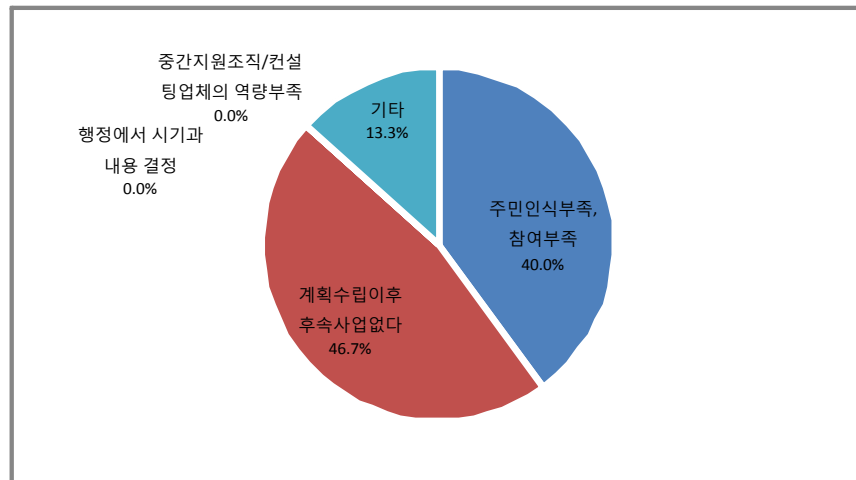
### (3) 희망마을만들기사업의 개선방안에 대한 의견

희망마을만들기사업의 개선을 위해 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 대해서 ‘일반주민의 인식전환’이라는 응답자가 12명(80%)으로 압도적이었고, ‘행정의 인식전환’이라는 응답도 2명(13.6%), ‘지역리더육성’이라는 응답도 1명(6.7%)이 있었다.

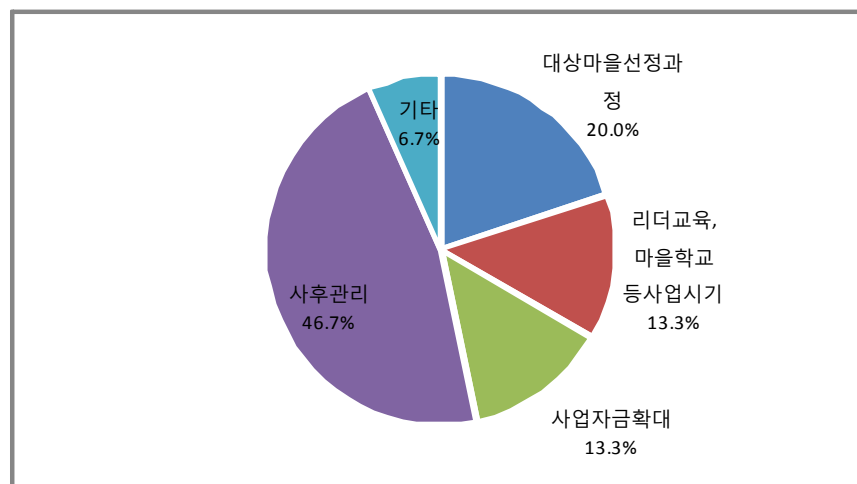
현재의 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 대해서는 ‘마을계획수립으로 끝나고 후속사업이 없다’는 응답자가 7명(46.7%)으로 가장 많았으

며, 주민인식부족과 참여부족이라는 응답자가 6명(40.0%), 기타 2명(13.3% / 전담인력 부족, 효율적인 사후관리 부족)으로 나타났다(<그림 3-33>).

<그림 3-33> 업무담당자가 생각하는 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점



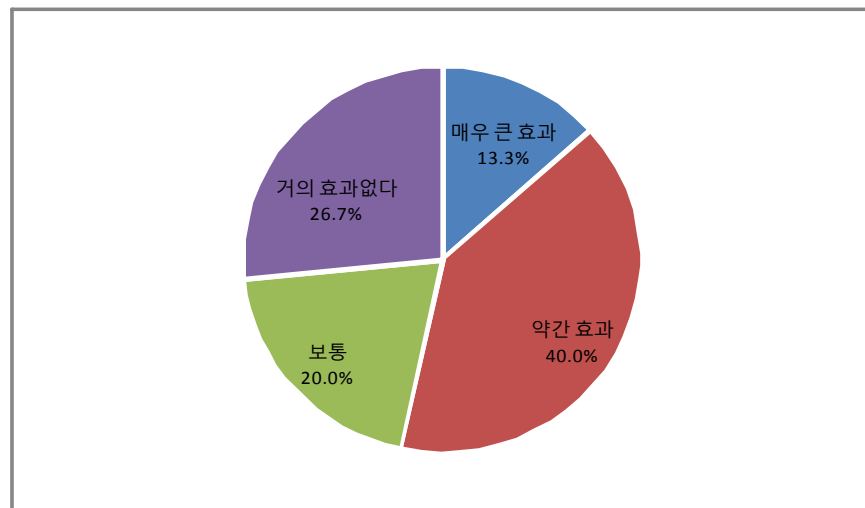
<그림 3-34> 업무담당자가 생각하는 희망마을만들기사업의 가장 시급한 과제



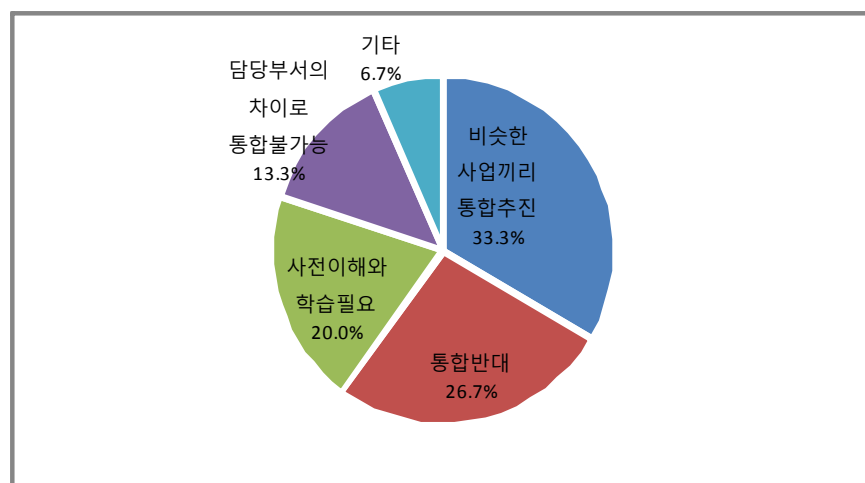
가장 시급한 개선과제로는 사후관리라는 응답이 7명(46.7%)으로 가장 많았고, 대상마을의 선정과정 개선 3명(20.0%), 리더교육 마을학교 등의 교육시기 조정 2명(13.3%), 사업자금 확대 2명(13.3%), 기타1명(6.7%/대상마을의 축소와 집중교육)으로 나타났다(<그림 3-34>).

현장포럼의 효과에 대한 의견으로는 약간 효과가 있다는 의견이 6명(40.0%), 거의 효과가 없다는 의견이 4명(26.7%), 보통이라는 의견이 3명(20.0%), 매우 큰 효과가 있다는 의견이 2명(13.3%)으로 나타남으로써 전체적으로 개선이 필요하다는 의견이 우세했다.

〈그림 3-35〉 업무담당자가 생각하는 현장포럼의 효과



〈그림 3-36〉 희망마을만들기사업과 기존 정책과의 통합에 대한 업무담당자의 견해



다른 유사 농촌지역개발사업과 희망마을만들기사업의 통합 추진에 대한 의견으로는 ‘자금규모나 성격이 비슷한 사업끼리 통합추진하여야 한다’는 응답자가 5명(33.3%), ‘각



사업의 목적과 특성이 다르기 때문에 통합에 반대한다'는 응답자가 4명(26.7%), '통합을 위해서는 사업에 대한 충분한 이해와 학습이 필요하다'는 응답자가 3명(20.0%), '각 사업의 담당부서가 다르기 때문에 통합이 불가능할 것'이라는 응답자가 2명(13.3%), 기타 1명(6.7% / 통합의 필요성은 있으나 사업성격의 차이, 지자체 사업부서의 업무쏠림현상 등 제반사정에 대한 해결책이 병행되어야 함)으로 다양한 의견이 제시되었지만, 전반적으로는 통합에 대해 긍정적인 의견이 약간 우세했다.

희망마을만들기사업의 개선을 위한 기타의견으로도 다양한 제안이 있었다. ①주민주도형이라고 하나 아직까지 대상지선정에서부터 관주도로 이루어지고 있다. 정말 마을에서 원하는 사업이 이루어진다면 더 큰 효과가 있을 것이라고 생각한다. ②신규희망마을 발굴 보다는 기존 희망마을에 대한 지속적인 교육을 통해 마을 스스로가 마을발전에 기여할 수 있도록 지원할 필요가 있다. ③용역사의 확실적인 사업아이템 찾기방식으로 지역적 특성에 맞는 아이템이 지역주민들에게서 나오는데 한계가 있기에 용역사에서도 잦은 교육을 통한 지역현황에 맞는 희망마을만들기 교육이 이루어져야 한다. ④희망마을사업을 추진하면서 역량이 강화되고, 마을의 의지가 강한 마을에 대하여 소액사업비 지원 등 마을만들기 경험을 쌓는 기회를 제공하여 지속적인 마을만들기에 대한 추진동력을 삼아야 할 것이다.

⑤ 현재 희망마을만들기사업은 일반사업이 아니라 마을발전계획수립으로 되어 있다. 그래서 매년 말 충남도 마을만들기 대회도 마을만들기 계획에 대한 발표대회를 하고 있다. 그러다 보니 주민들은 계획수립에만 비중을 두고, 계획만 수립되면 사업비를 지원해 주는 것으로 알고 있다. 희망마을사업도 3년차로 이제는 마을계획서 평가가 아니라 마을만들기 계획서를 얼마나 실천했느냐 중심으로 평가방법을 바꾸어 나가야 한다는 의견 등이 제시되었다.

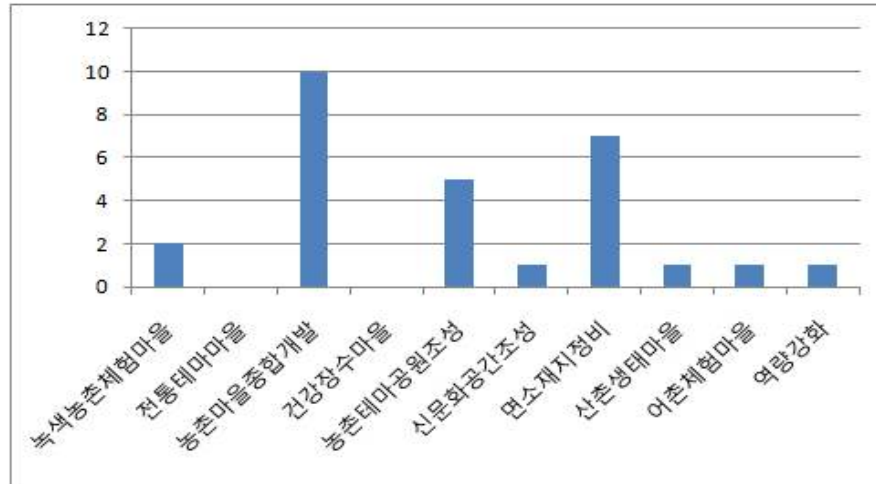
#### (4) 기타

정부의 농촌지역개발사업의 종류와 내용에 대해 어느 정도 알고 있느냐는 질문에 대해서 보통이라는 응답자가 5명, 대부분 알고 있다는 응답자와 조금 알고 있다는 응답자가 각각 4명, 거의 모른다고 응답한 사람도 2명이 있다.

그동안 담당해 온 정부정책은 어떤 것들이 있느냐는 질문(중복답변)에 대하여 농촌마을종합개발사업이 10명으로 가장 많았고, 면소재지정비사업7명, 농촌테마공원조성사업 5명,

녹색농촌체험마을 2명, 신문화공간조성사업, 산촌생태마을, 어촌체험마을, 역량강화사업이 각각 1명으로 조사되었다(<그림 3-37>).

<그림 3-37> 그동안 담당해 온 농촌지역개발사업의 종류



### 3. 설문조사결과의 시사점

조사대상의 한계가 있기는 하지만 전체적으로 지역주민들과 업무담당 공무원 사이에 의견차이가 큰 것으로 나타났다. 하지만 부분적으로는 양자의 의견이 일치하는 내용도 있었다. 따라서 이하에서는 이러한 차이점과 공통점을 중심으로 본 조사의 시사점을 추출해 보고자 한다.

#### 1) 지역주민과 업무담당 공무원의 의견차이

첫째, 주민들은 희망마을사업에 대해 낙관적인 의견이 많았으나 담당공무원들은 비관적인 의견이 많았다. 주민들의 경우, 사업계획서에 대한 만족도(<그림 3-11>)와 실현가능성(<그림 3-12>), 목표달성도(<그림 3-13>) 등에 대해 상당히 높은 점수를 부여한 반면, 담당

공무원의 반응(<그림 3-28>, <표 3-5>, <그림 3-29>)은 상대적으로 낮았다. 따라서 주민들의 의견을 객관적이고 실질적으로 실현하기 위한 보다 구체적인 노력이 필요하며, 담당공무원의 소극적이고 비관적인 의견을 개선하기 위한 적극적인 연찬과 교육, 훈련이 필요하다.

둘째, 주민들이나 담당공무원 모두 자가 자신에 대해서는 긍정적으로 생각하는 반면 상대방에 대해서는 부정적으로 생각하는 경향이 강했다. 주민들의 경우, 사업신청 전 교육이 수(<그림 3-3>), 사업이해도(<그림 3-4>), 신청방법(<그림 3-5>), 주민참여도(<그림 3-7>), 교육참여도(<그림 3-9>), 마을계획서의 작성방법(<그림 3-10>) 등 사업의 준비 및 시행 과정에서 스스로의 역할에 대해 상당히 적극적이고, 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 이러한 주민들의 평가와는 달리 담당공무원들은 주민들의 사업이해도(<그림 3-23>)나 참여도(<그림 3-24>)가 낮다는 의견이 지배적이었으며, 스스로는 사업에 대한 이해도(<그림 3-21>)도 높고 적극적으로 참여하고 있다는 응답(<그림 3-27>)이 많았다. 이러한 양측의 괴리는 희망마을만들기사업의 발전을 위해 바람직스러운 것이 아니기 때문에 주민과 담당공무원간의 협의와 공동연찬을 강화하고, 공무원의 현장 이해 노력을 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

셋째, 현행 희망마을만들기사업의 개선과제에 대하여 주민들은 ‘사업자금의 확대(<그림 3-19>)’라는 의견이 가장 많았는데 반해 담당공무원들은 ‘사후관리(<그림 3-34>)’라는 응답이 가장 많았다. 주민들의 입장에서는 가시적인 효과를 위한 하드웨어 구축을 우선적으로 바라고 있으나 담당공무원들은 투입된 자금이 얼마나 지속성을 가지며 지역 내에서 기능하는가에 중점을 두고 있다는 것을 의미한다. 이러한 양측의 의견을 종합하면 희망마을만들기사업의 업그레이드를 위해서는 1회적인 자금투입방식을 개선할 필요가 있으며, 추가적인 자금투입은 반드시 사업의 자립성과 지속성을 확보하기 위한 사후관리의 틀 속에서 이루어져 함을 의미한다.

## 2) 지역주민과 업무담당 공무원의 공통의견

첫째, 희망마을만들기사업의 추진한 마을과 그렇지 않은 마을사이의 차이점이 무엇인가라는 질문에 대해서는 지역주민이나 담당공무원 모두 ‘마을발전에 대한 인식변화’라는 응

답이 가장 많았다. 이는 희망마을만들기가 지역주민이 마을자원을 찾고, 이를 토대로 마을 계획서를 만들고, 공동으로 마을학교에 참여하여 교육을 이수하는 등의 과정을 통해 지역 혹은 마을발전의 필요성에 공감하고 있다는 것을 의미한다. 희망마을만들기 사업의 내발적인 토대를 구축해 나가고 있다는 증거라고 판단된다.

둘째, 현행 희망마을만들기사업의 가장 큰 문제점이 무엇인가를 묻는 질문에 대해서도 주민과 담당공무원이 모두 ‘마을주민의 인식 부족과 참여부족’이라는 의견이 가장 많았다. 희망마을만들기사업 자체가 주민주도형 상향식 사업이기 때문에 마을발전에 대한 주민들의 인식개선과 참여가 무엇보다도 중요한데, 아직은 주민들의 인식과 참여가 부족한 상황임을 드러내는 응답이라고 생각된다.

셋째, 유사한 지역개발사업간의 통합이 필요하다는 의견에 대해서도 대체로 주민과 담당공무원의 의견이 유사하게 나타났다. 이러한 의견은 기존 사업 중 희망마을만들기사업 외과 유사한 사업이 많아서 일선 현장에서의 혼란이 나타나고 있다는 것을 의미한다. 따라서 농촌지역개발사업 전체 틀 속에서 희망마을만들기사업을 어떻게 위치지울 것인가에 대한 고민이 필요하다.

### 3) 기타

일반적으로 농촌지역개발의 성공적 추진을 위해서는 주민들의 의지와 노력보다도 담당공무원의 적극적인 참여와 추진력이 더 중요하다. 특히, 신규사업 추진에서 이러한 경향이 더욱 강하다. 하지만 희망마을만들기사업의 경우, 업무담당자가 본인의 업무와 관련하여 사전교육이나 연찬을 전혀 경험하지 못한 사람이 46.1%나 되었다(<표 3-4>). 희망마을사업을 70%이상 이해하고 있다는 응답자가 전체의 73.3%에 달했지만(<그림 3-21>), 전국의 다른 지역에 어떤 마을만들기 사업들이 진행되고 있는지를 이해하는 응답자는 절반에도 미치지 못했다(<그림 3-22>).

해당 업무에 대한 충분하고 다양한 지식을 갖추고 있지 못하면 업무에 대한 적극성도 떨어질 수밖에 없다. 본인의 업무에 대한 이해가 부족한 상황에서는 업무추진 의욕이 생길 수 없기 때문이다. 희망마을만들기사업에 대한 사전 교육이나 연찬이 부족하다는 것은 곧

담당공무원들 중 희망마을만들기사업에 대해 비관적으로 생각하는 사람이 많다는 것과 무관하지 않다. 희망마을만들기사업의 성공적인 추진을 위해서는 담당공무원의 역량강화가 더욱 중요하다는 것을 말한다.

## 제4장 희망마을만들기사업의 문제점과 개선과제

### 1. 희망마을만들기사업의 문제점

#### 1) 정책 설계 상의 문제점

##### (1) 기존 사업추진마을에 대한 고려 부족

희망마을만들기사업은 충남의 전체마을(4,544개 or 4,279개)을 일반마을과 희망마을(=주민들의 의지와 역량이 있는 마을)로 분류하고, 희망마을은 역량에 따라 다시 ‘새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’로 재분류한 후, 마을역량에 맞춰 단계별로 사업을 지원·추진함으로써 사업의 효과를 높이고, 주민들의 참여를 자극하여 지속가능한 마을(=희망)을 만들어 간다는 것을 기본노선을 하고 있다.

하지만, 이러한 구상에는 이미 다양한 사업을 추진해 오고 있는 기존 마을과의 관계설정이 고려되지 않았기(=모든 마을을 동일선상에 놓고 상정함 ?) 때문에 여러 가지로 혼선이 나타나고 있다.

충남도의 경우, 희망마을만들기사업이 시작되기 전인 2010년 말 현재, 많은 마을에서 이미 중앙정부에서 시행하는 다양한 마을만들기사업을 추진해 오고 있었다. 2002년부터 시작된 녹색농촌체험마을 75개, 친환경체험마을 6개, 어촌체험마을 11개, 농촌전통테마마을 39개, 산촌생태마을 24개 등 체험관광마을만 하더라도 115개 마을(충남도 전체마을의 3.6%)이 각종 정책사업을 추진해 오고 있었다.

또, 이들 마을 중에는 이미 희망마을만들기의 ‘꽃마을’이나 ‘열매마을’에 상당하는 마을(예, 금산 바리실마을, 당진 영전마을, 아산 외암마을, 홍성 거북이 마을, 문당마을 등)도 있다. 문제는 이처럼 각종 정책사업이나 도농교류활동을 추진해 오고 있는 마을의 경우, 희망마을사업의 추진체계와 어떻게 연계할 것인가의 충분한 고려가 없었다는 것이다.

가령, 이러한 마을의 경우, 이미 꽃마을이나 열매마을의 수준에 도달해 있는데도 모든 마을을 동일한 기준으로 볼 수 있을까에 대한 사전 설계가 미흡했다는 것이다.

〈표 4-1〉 충남도 농어촌체험마을 조성현황(2010년 말 현재)

계	녹색농촌 체험마을	친환경 체험마을	어촌 체험마을	농촌전통 테마마을	산촌 생태마을
155	75	6	11	39	24

자료 : 송두범·유정규·정환영(2010), p.65.

〈표 4-2〉 마을 유형진단 및 기준

유형		유형진단①지표	유형진단②지표	유형진단기준
일반마을		①마을만들기 추진경험 유무 ②주민 및 마을 역량 유무	-	- 사업추진경험 無 - 주민 및 마을역량 미비
희망 마을	새싹 마을		①사업추진역량 (마을만들기 관련사업 추진실적) ②마을잠재력 (기타역량)	- 1억원 미만의 사업추진경험 또는 이와 동일한 역량 - 소규모 마을만들기 희망
	꽃마 을			- 1억~10억원의 사업추진경험 또는 이와 동일한 역량 - 중대규모 마을만들기 희망
	열매 마을			- 10억원 이상의 사업추진경험 또는 이와 동일한 역량(10억원 이하의 경험도 가능) - 마을 및 공동체활성화 희망

자료 : 조영재 외(2011), p.121.

물론 충남 희망마을만들기사업에서 마을의 유형진단을 통해서 이러한 점을 고려하지 않은 것은 아니지만, 이점에 대한 고려가 충분치 못했기 때문에 현실적으로는 이러한 유형진단은 큰 의미를 가질 수 없다. 희망마을만들기사업의 그랜드디자인에 해당한다고 할 수 있는 조영재 외(2011)에서 보면, 희망마을만들기 외에도 그동안의 사업 추진실적을 고려

하여 각 단계(유형)를 정할 수 있도록 되어 있으나 ‘이와 동일한 역량’이라는 표현이 너무 추상적이고, 현실적으로는 아무런 의미를 갖지 못하고 있는 것이 현실이다.

왜냐하면, 시·군에서는 도(道)로부터 ‘할당된 물량’을 채우기 위해 이러한 마을도 신규 희망마을(새싹마을)로 선정하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 마을과 희망마을만들기사업 간의 명확한 관계설정이 필요하다.

## (2) 희망마을사업 내부의 단계별 지원정책 미흡

희망마을사업 내부에서 보면, 가장 낮은 단계인 새싹마을을 거쳐서 다음 단계인 꽃마을로 나아가고 최종적으로 열매마을로 발전해 나간다고 설계되어 있다.

그러나 실제로는 이러한 단계적 추진전략만 제시되어 있을 뿐, 지금까지는 일반마을에서 희망마을(새싹마을)로의 이행을 위한 정책사업만 있고, 새싹마을에서 꽃마을, 꽃마을에서 열매마을로 발전해 나가기 위한 정책은 중앙정부 정책사업과의 융복합만 얘기될 뿐 자체적인 지원사업은 전무하다.

따라서 현재의 희망마을만들기사업은 일반마을에서 새싹마을만들기사업에 한정되어 추진되고 있을 뿐, 새싹마을이 꽃마을, 열매마을로 발전해 나가는 문제에 대해서는 아무런 내용이 없는 실정이라고 할 수 있다.

## 2) 사업 추진과정 상의 문제점

### (1) 대상마을 선정단계에서의 문제점

#### ① 시·군의 행정의 관심 부족

시·군의 입장에서 보면, 이 사업은 시·군의 예산분담비율은 70%이지만, 사업의 추진방식이나 내용은 모두 도의 지침이나 지시에만 따라야 할 뿐 시·군이 사업의 주체가 되지 못하고 있다는 의견이 강하다.<sup>6)</sup> 이는, 시·군에서 이 사업에 대해 적극적인 관심이나 추진의욕을 갖고 있지 않다고 하는 것을 의미한다.

---

6) 어느 시·군의 경우, 담당공무원이 열심히 노력하여 이 사업을 많이 확보하면 단체장으로부터 오히려 편찬을 듣게 된다고 한다. 시·군비의 매칭비율(70%)이 높은 데다 도에서 하는 사업에 왜 그렇게 관심을 갖느냐는 것이다.



결국, 시·군에서 본 사업이 형식적으로 추진되거나 혹은 추진 자체가 어려워지는 경우가 발생하고 있는데, 이러한 사태가 발생하는 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다(조영재, 2013. p.15).

첫째, 살기 좋은 희망마을사업에 대한 사전 설명 불충분

둘째, 주민은 알지 못한 채 읍면사무소에서 임의로 대상마을 선정

셋째, 면회보 등을 통해 대상마을을 신청받기도 하지만 홍보 자체가 형식적이어서 주민들이 실질적인 사업내용을 알기 어려움

넷째, 담당 공무원의 인력부족 등이다.

## ② 지역리더/주민의 이해 부족

시·군 행정의 관심 부족이 지역리더 혹은 주민들의 이해부족으로 이어지고 있다고 볼 수 있다. 주민들의 입장에서 오랜 기간 동안 정부 지원사업에 길들여져 왔는데, 그동안의 정부 지원사업이 대부분 자금지원에 집중되어 왔을 뿐 사업의 성공적 추진을 위한 교육이나 훈련은 극히 형식적이었다고 할 수 있다. 그러나 본 사업의 경우, 자금을 지원하기 보다는 마을발전계획수립이나 마을학교 등을 통해 주민참여와 역량강화를 강조하기 때문에 처음에는 관심을 갖다가 곧 바로 관심을 접는 경우가 비일비재하게 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 지원해 줄 것으로 기대했던 자금이 지원되지 않는다는 것을 알게 되는 순간부터 참여도는 떨어지게 되는 것이다.

이러한 현상은 본 사업이 이전의 정부지원사업과는 달리, 직접적인 자금지원 보다는 지역주민 스스로 사업을 유치하고 운영해 나갈 수 있는 역량을 길러주는 데 있다는 본 사업의 기본적인 취지를 이해하지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 물론, 이러한 결과는 시·군에서 사업의 내용과 방식에 대한 이해 없이 배정된 ‘숫자’만 채우는데 급급한 현실을 반영하는 것이며, 이것이 다시 형식적 사업추진 혹은 사업포기지역(총량의 30% 정도)이 발생하는 원인이 되고 있다.

---

7) 조영재(2013)의 조사에 의하면, 마을발전계획수립에 ‘처음에는 관심이 높았으나 점차 낮아졌다’는 응답이 전체의 30.4%에 달했다.

## (2) 사업추진단계에서의 문제

첫째, 사업추진 시기의 부적절성이다. 현행 희망마을만들기사업은 대부분의 사업(=마을 학교, 마을방문교육 등)이 농번기와 겹쳐 있어 주민참여에 근본적인 한계가 있으며, 참여자들 중에도 중도이탈이 많았다.

둘째, 사업추진과정에서의 리더 교체에 따른 사업 중단의 문제이다. 소수의 리더가 중심이 되어 사업을 추진하고 있기 때문에 마을에서 중심적인 역할을 담당해 오던 마을리더가 중도 하차/교체할 경우 사업지속성이 유지되기가 곤란한 경우가 많았다.

셋째, 주민참여 부족의 문제이다. 교육시기와 방법상의 문제와 더불어 참여주민이 소수(=마을학교의 경우, 1개 마을 2~3명이기 때문에 교육의 효과가 마을전체로 확산되지 못함)이기 때문에 본 사업에 대한 이해증진과 교육의 효과를 확산시키고 지역전체의 역량을 강화하는데 한계가 있었다.

넷째, 마을발전계획의 구체성 문제이다. 대부분의 마을발전계획이 지나치게 장기적인 관점에서 작성될 뿐만 아니라 계획내용이 너무 추상적이기 때문(=지자체의 요구 : 본 계획서를 여타 사업에 활용하려는 의도로 해석됨)에 주민들이 실감할 수 있을 정도의 구체성이 부족한 경우가 많았고, 그 결과 주민들의 적극적인 관심과 참여를 이끌어내는데 한계가 있었다.

## 3) 사업 추진방식 상의 문제점

### (1) 일회적인 자금지원의 문제점

현재 추진되고 있는 희망마을만들기사업은 사업비를 지원하는 것이 아니라 사업계획수립을 위한 지원이기 때문에 '사업계획'의 실현을 위한 추가적인 지원이 이루어지지 않을 경우 사업의 지속성을 확보할 수 없다.

물론, 이러한 현상은 본 사업에 대한 주민들의 충분한 이해만 있다면 문제시 될 것이 없을 것이다. 사업계획서가 충실하고 주민들의 추진의지만 있다면 사업계획서에 기초하여 적절한 사업을 유치할 수 있기 때문이다. 그런 의미에서 본 사업의 취지나 목적을 이해시키고 동의를 얻기 위한 사전노력이 필요한 실정이다.

하지만 현재의 주민이해도를 고려한다면 추가적인 사업비 지원이 없는 상황에서 기존 대상마을(=2012, 2013년 희망마을사업 추진마을)에 대한 지속적인 연찬이나 교육추진이 곤란하기 때문에 이들의 참여를 독려할 수 있는 '지렛대'가 필요하다.

<그림 3-33>은 희망마을만들기 업무를 담당하는 공무원들이 지적하는 현행사업의 가장 큰 문제점을 보여주고 있는데, 마을발전계획 수립 후 후속지원사업이 없다는 견해 전체 응답의 46.7%에 달한다. 이러한 의견은 희망마을만들기 사업에 대한 이해 부족 때문에 나온 것이기도 하지만 동시에 향후 이 사업의 성공적 추진을 위한 개선과제 모색에 참고하지 않으면 안 될 것이다.

## **(2) 기존사업들과의 융복합 활성화를 위한 컨트롤타워의 부재**

희망마을만들기 추진마을에 대한 추가적인 자금지원 정책이 없기 때문에 기존사업들과의 연계(융복합)가 필요하지만 일부 지역을 제외하고는 현실적으로는 한계가 있다. 희망마을사업을 추진하는 부서와 기존의 농촌지역개발사업을 다루는 부서가 다를 경우, 효과적인 연계 융복합은 한계가 있을 수밖에 없는 것이 현실이기 때문이다.

따라서 실질적인 융복합이 이루어지기 위해서는 농촌지역개발사업에 대한 종합적인 컨트롤타워가 필요하다.

# **2. 희망마을만들기사업의 개선과제**

## **1) 충남도 마을만들기사업체계의 종합적 재편**

시·군이나 마을단위에서 보면 이미 다양한 농촌개발사업들이 시행되고 있으며, 주민들이나 담당공무원의 입장에서는 희망마을만들기사업도 그 중의 하나에 지나지 않는다. 도차원에서는 3농혁신의 핵심사업으로서 중앙정부의 정책사업과 차별적으로 추진하려고 하지만 현장 주민과 시·군 공무원의 입장에서는 별 차이가 없다는 것이다. 이러한 경향은 설문조사분석에서도 드러난 사실이다. 따라서 이 사업이 시·군 행정과 주민들의 동의를 얻어 지속적으로 추진되기 위해서는 기존 농촌지역개발사업과의 명확한 관계설정이 필요

하다. 즉, 희망마을만들기 사업이 전체 농촌지역개발사업 속에서 어디에 위치하는가를 명확히 할 필요가 있다는 것이다.

이를 위해 기존의 정책사업을 수행한 마을을 희망마을만들기의 3단계 중 어디에 해당하는가를 모색하는 것은 ‘현실적’으로 아무런 의미가 없다. 현재의 ‘희망마을사업’은 일반마을을 대상으로 주민을 각성시키는 사업단계에 머물러 있다. 논리적으로 각각의 단계/역량에 따라 맞춤형으로 지원한다고 되어 있지만, 이것이 현실화되기 위해서는 각 시·군에서 이러한 방식을 추진할 수밖에 없도록 하기 위한 강제수단이 존재해야만 하는데, 이에 대한 현실적인 대책이 아무 것도 없는 상황이다.

〈표 4-3〉 충남 마을만들기 관련사업의 시·군별 분포

사업명	총계	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
	468	36	55	28	37	32	41	9	32	9	24	22	32	28	29	29	25
		7.7	11.8	6.0	7.9	6.8	8.8	1.9	6.8	1.9	5.1	4.7	6.8	6.0	6.2	6.2	5.3
소도읍사업	14		1	1	1		2		1		1	2	1	2		1	1
농촌마을종합개발사업	45		3		3	2	5		4	1	5	5	4	4	3	3	3
어촌마을종합개발사업	2													1		1	
산촌생태마을조성사업	32	1	2	4	4		2		3		3		6	2	5		
전원마을조성사업	10	1		1	1				1			1	2	1	1		1
주거환경개선사업	48	7	9	5	9	4	7					1		1	4	1	
*농촌생활환경정비사업	-																
살고싶은도시만들기	3						1		1			1					
녹색농촌체험마을조성	82		8	5	4	6	10	1	13	3	3	3	14	2	4	3	3
농어촌테마공원조성	4								1			1			1		1
희망마을만들기사업	2	1							1								
농어촌정주환경마을육성	37	1	2	2	3	2	3	1	3	1	3	2	2	3	2	4	3
도시민농촌유치지원사업	1								1								
어촌체험마을조성	8					3										5	
도농복합형저탄소녹색에너지마을	1		1														
**농어촌주거환경개선사업	-																
충남형사회적기업육성	17	3	1		2		2		1	1	1	3	1	2			
풀뿌리마을기업육성	11	1	1								2	1		2	2	1	1
행복한살의공원만들기	125	21	3	10	10	15	9	7	1	3	6	2	2	7	7	10	12
공주시 5도2촌 주말도시	24		24														
금산자치총합대학 농촌관광대학	1								1								
홍성군 특색있는마을가꾸기사업	1													1			

\*농촌생활환경정비사업 : 과거 오지종합개발사업(행정안전부)과 농촌정주환경사업(구, 정주권개발사업)의 통합사업

\*\*농어촌주거환경개선사업 2010년까지 지원실적 및 2011년 지원계획 : 주택개량(용자) - 9,286동/1,000동, 빈집정비(보조) - 7,563동/640동

자료 : 조영재 외(2011), p.35.

따라서 충남도 마을만들기사업의 상징적 표현으로서 ‘희망마을만들기’사업과 구체적인 정책사업명칭으로서 ‘희망마을만들기사업’을 구분할 필요가 있는데, 현재는 두 가지가 혼재

되어 있기 때문에 마을주민들은 물론이고 담당공무원도 혼란스러운 상황이 지속되고 있다. 그러므로 현재의 희망마을사업을 농촌지역개발사업(≒일반농산어촌지역개발사업)의 전체적인 틀 속에서 재정리할 필요가 있다고 생각된다.

충남도 농촌지역개발사업에 대한 종합적인 재편을 위해서는 기존의 정책사업 추진마을의 실태와 현황에 대한 정확한 파악하는 것이 중요하다. <표 4-3>에서 보면, 일부 사업(예: 농촌전통테마마을)이 누락되어 있고, 또 기준이 모호한 측면(마을단위사업과 역량강화사업이 혼재되어 있음)도 있기는 하지만 마을만들기와 관련한 사업만 해더라도 충남도에는 이미 468개 사업이 추진되었다는 것을 알 수 있다. 따라서 이들 사업을 추진한 마을의 현황을 정확히 파악해야만, 희망마을만들기 사업의 어느 단계(유형)에 해당하는지를 알 수 있고, 그래야만 기존 농촌지역개발사업과 희망마을만들기사업의 상호연계를 명확히 할 수 있을 것이다.

## 2) 사업추진 준비과정의 개선

### (1) 지역역량강화대책의 개선

#### ① 주민 역량강화와 인식전환

2012년도 희망마을만들기 선정마을을 대상으로 한 설문조사결과(2013, 조영재)를 보면, 희망마을사업의 추진을 위해 가장 우선적으로 필요한 과제는 '마을의 리더육성 및 주민교육을 통해 마을주민의 의식개혁 및 역량강화'라는 응답(30.4%)이 가장 많았다. 그리고 이러한 응답은 이번 설문조사에서도 동일하게 나타났다(<그림 3-17>).

희망마을만들기사업을 통해 전반적으로 주민들의 의식이 개선되었음에도 불구하고, 여전히 주민의식에 문제가 있다는 것을 의미하며, 주민 스스로 이를 인정하고 있는 것이다. 따라서 이 사업을 성공적 추진을 위해서는 주민들의 인식개선을 위한 지속적인 노력과 함께 보다 체계적인 대책마련이 시급한 상황이다.

#### ② 담당공무원의 인식전환을 위한 연찬(=교육+워크숍) 강화

본 사업의 성공적 추진을 위해서는 주민들의 참여와 인식전환도 중요하지만, 이러한 주

민들의 참여와 협조를 이끌어내기 위한 행정 특히 기초단위 업무담당자의 인식전환과 역량강화, 적극적인 마인드함양이 필요하다. 행정의 관심과 지원없이 주민들의 조직화와 참여확보는 사실상 불가능하다는 것이 일반적인 사실이다. 특히, 농촌지역개발에서는 행정의 참여와 지원이 절대적으로 필요하며 중요한 의미를 갖는다. 이는 전국적으로 보더라도 선진적인 지역에는 항상 훌륭한 공무원이 있다는 사실로도 확인할 수 있다.<sup>8)</sup>

이러한 측면에서 이 사업을 성공적인 추진을 위해서는 도 단위를 포함하여 기초단위 업무담당자의 사업이해와 인식전환을 위한 사전연찬과 역량강화대책이 반드시 필요하다.

## (2) 잠재적인 사업대상마을의 발굴

현재의 추진방식은 사업이 진행되면 될 수록 실패할 가능성이 점점 높아가는 방식으로 바람직한 방식이라고 할 수 없다. 가령, A라는 시·군에 10개 마을의 사업량을 할당받았다고 한다면, 2012년도에 여건이 가장 좋은 10개 마을(가 그룹)을 추천할 것이고, 2013년에는 나머지 마을 중에서 여건이 가장 좋은 마을 10개(나 그룹)를, 그리고 2014년에는 또 나머지 마을 중에서 여건이 가장 좋은 마을 10개(다 그룹)를 추천하여 사업을 진행하게 될 것이다. 이렇게 할 경우, (가 그룹) → (나 그룹) → (다 그룹)으로 갈수록 더 열악한 마을이 선정될 수밖에 없고, 따라서 해를 거듭할수록 사업 성공의 가능성은 점차 낮아지게 될 수밖에 없을 것이다.

그러므로 신규 사업대상마을의 지속적인 발굴과 해당마을이 본 사업을 원활하게 추진할 수 있도록 역량을 강화시키는 대책이 동시에 추진되어야 한다. 가령, 2014년도 사업대상마을로 선정된 마을의 교육이나 연찬 시에 2015년도 사업 추진예상 마을의 리더들도 함께 교육에 참여시키고, 신년도에는 참여마을에 대해 일정한 인센티브를 제공하는 방안을 마련할 필요가 있다. 단순히 기존 마을 중에서 할당된 사업량(마을)을 채워나가는 방식이 아니라 사업참여가 가능하리라 예상되는 마을을 대상을 사전에 역량을 강화시켜서 신규사업에 참여시켜 나가는 전략이 필요하다는 것이다.

---

8) 진안군 마을만들기를 선도하고 있는 구자인 전 마을만들기지원팀장, 광동원 현마을만들기지원팀장, 완주군의 로컬푸드사업을 선도하고 있는 완주군청 나영삼 전 팀장 등이 대표적이다.

### (3) 대상마을의 선정방식 개선 : 시·군의 자율성 존중

먼저 도와 시·군의 역할분담이 필요하다. 본 사업은 충남도의 특수시책이므로, 원칙적으로는 도에서 직접 추진하는 것이 옳다고 생각한다. 그렇지만 사업이 추진되는 구체적인 현장은 시·군이기 때문에 현실적으로 보면 시·군의 역할이 더욱 중요하다. 따라서 도 단위에서 직접 관장해야 할 역할과 시·군에 위임해야 할 역할을 명확히 구분해서 처리할 필요가 있는데, 현재는 도의 역할이 분명치 않으며, 시·군에서 사업추진을 소홀히 하더라도 이를 촉진할 수 있는 아무런 대응책이 없는 실정이다. 그리고 이것이 현재 이 사업의 지속적이고 실효성 있는 추진을 가로막는 가장 큰 장애요인이라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

이 사업이 시·군의 자율성을 존중한다는 원칙 하에서 추진되고 있지만, 사업 추진방식은 여전히 (도)지사·명령 - (시·군)복종관계를 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 즉, 시·군의 여건이나 역량과 무관하게 시·군 당 몇 개 마을씩 사업량을 배정하는 방식으로 추진되고 있다는 것이다. 문제는 이렇게 배정된 사업량에 따라 추천된 마을에 대해 사업을 추진하면서도 추천된 마을이 과연 본 사업을 제대로 추진할 여건을 갖추고 있는지, 중도 탈락하거나 사업을 포기할 경우 어떻게 대응할 것인지 등에 대해서는 아무런 대응책이 없다는 것이다.

따라서 시·군의 자율성을 존중하면서도 사업추진을 정상화할 수 있는 방안마련이 필요한데, 이를 위해서는 시·군의 여건과 준비상황에 따라 사업량을 차등화하고, 시·군의 여건개선을 위한 지원 혹은 유인방안을 마련할 필요가 있다.

또, 사업대상 마을을 선정하는 방식을 개선하기 위한 방안으로서는 기본적으로 기존의 일방적이고 기계적인 사업량 할당방식에서 시·군 여건을 고려한 방식으로의 변화가 필요한데, 이를 위해서는 사전 수요조사 후 예산편성방식을 도입해야 한다. 먼저 시·군에서 전년도 9월경에 읍·면·동별로 가능성이 있다고 판단되는 마을의 리더와 핵심적인 주민대표(마을별 10명)를 모아 사업설명회를 하고, 마을대표가 마을에 돌아가서 마을회의를 거친 후에 사업희망마을을 조사하여 시·군의 사업량을 확정하고, 도에서는 이를 취합하여 차년도의 사업규모를 확정하여 예산에 반영하는 방식으로 개선할 필요가 있다.

9) 2014년도가 절반이상 지나가도록 아직도 사업대상지를 확정하지 못하고 있는 시·군이 있지만, 도에서는 조속한 사업추진을 촉구할 수 있는 대책이 별로 없는 실정이며, 2012~13년도 사업의 정확한 추진실태(예: 중도포기마을 수, 사업의 지속성 여부 등) 조차 파악하지 못하고 있는 상황이다.

이렇게 할 경우, 시·군의 사업수요가 지나치게 적으면 도에서 계획했던 정책방향과 목표를 달성하기 어렵기 때문에 잠정적으로 설정해 둔 시·군별 사업목표에 비해 사업신청량이 현저하게 적은 시·군에 대해서는 일정한 페널티와 사업신청량이 상대적으로 많은 시·군에 대해서 인센티브를 제공하는 차등적인 전략이 필요하다.

### 3) 사업 추진과정의 개선

#### (1) 사업시기의 조정

기존의 희망마을만들기사업은 주민들의 필요에 의해서라기보다는 행정의 편의에 의해 그 대상지가 결정되고 사업시기도 결정되는 시스템이다. 때문에 주민들의 불만이 높는데 특히, 사업시기가 주민들의 생산활동과 겹치는데 대한 불만이 강하다. 따라서 사업시행 시기에 대한 조정이 필요하다. 현장에서 가장 많이 부딪히는 주민들의 불만이 '농번기에 교육 오라는 것'이며, 이러한 의견은 조영재(2013)의 설문조사에서도 확인할 수 있다.

그러므로 전년도 9월말까지 차년도 사업대상지를 확정하고, 농한기인 1월부터 사업(집합교육, 방문교육, 계획수립 등)이 추진될 수 있도록 사업대상지 선정시스템을 개선할 필요가 있다.

#### (2) 주민참여 촉진과 경쟁조장 대책의 강구

##### ① 주민참여 촉진대책 마련

주민들의 사업참여를 촉진하기 위한 대책으로서 각 사업별(집합교육, 마을방문교육 등)로 주민참여 실태를 정확히 파악하고, 매년 우수참여마을에 대한 인센티브를 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

참여가 부진한 마을에 대한 페널티를 부과하고, 이를 통해 절감된 예산을 우수참여마을에 인센티브를 지원하면 예산 증액 없이도 이러한 시스템을 시행할 수 있을 것이다.

##### ② 참여 마을간 경쟁조장과 지속성 유지방안 모색

기존의 희망마을만들기사업은 '주민인식 개선+마을발전계획서 수립' 수준에 머물러 있기



때문에 추가적인 지원이 없으면 지속성도 확보할 수 없고, 결국 투입된 예산만 낭비하는 셈이 되고 말 것이다. 사업계획서 우수마을에 대한 추가적인 지원이 있기는 하지만, 도 차원에서 시행하는 '추가사업'은 마을계획서 최우수상(1개 마을) 1억, 우수상(2개 마을) 8천5백, 장려상(3개 마을) 5천만원과 "선도사업"으로 시·군당 2개 마을(마을당 2,000만원) 등 그 숫자가 너무 제한적이다.

2012년의 경우, 250여개 희망마을만들기 사업 시행마을 중 추가사업이 시행되는 마을은 총 36개 정도에 불과하다. 따라서 대부분의 마을은 추가사업에서 배제될 수밖에 없는 상황인데, 이러한 상황 하에서는 '경쟁'의 의미가 미약하기 때문에 '선택'될 수 있는 가능성을 높이기 위한 방안 마련이 필요하다.

### (3) 선도사업의 개선

선도사업은 시·군당, 도비 2,000만원 + 시·군비 2,000만원 등 총 4,000만원을 2개 마을에 각각 2,000만원씩 지급하며, 자금의 집행은 시·군에 맡겨 실시하고, 도는 관여하지 않는데, 이는 희망마을 사업실시 지역 중에 선정, 도에서 직접 관할 한다는 본래의 사업취지에 어긋난다. 따라서 당초의 취지를 살려 적절하게 개선할 필요가 있다.

개선 방향으로서는 첫째, '선도사업'의 성격을 분명히 할 필요가 있다. 원래, 희망마을만들기 '선도'사업은 희망마을만들기 사업을 모범적으로 잘 하는 마을을 선정하여 추가 지원하는 일종의 인센티브 사업비이다. 즉, 모범적인 마을에 대하여 지급하는 일종의 상사업비인 셈이다.

둘째, 도와 시·군간의 예산분담비율을 조정할 필요가 있다. 현재, 50(도) : 50(시·군)의 예산비율은 적절한 것으로 판단되지만, 도의 발언력을 높이기 위해서는 6 : 4로 부담비율을 조정하는 방안을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 도 특화사업이라는 본 사업을 특성을 고려한다면 전액 도비로 하는 것이 타당하지만 그럴 경우, 도의 부담이 커질 뿐만 아니라 시·군에 '우리 사업이 아니다'라는 인식을 심어줄 우려가 있고, 그렇게 되면 사업의 성공 가능성도 낮아질 수밖에 없다. 따라서 도의 주도권을 유지하면서 시군의 동참을 얻어 내기에 합당한 분담비율을 설정할 필요가 있다.

셋째, 추진방식의 변화로써 희망마을만들기사업은 충남도정의 중점 추진사업이므로 책임성 강화라는 측면에서 '선도사업'을 도에서 직접 관장하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

하지만 현 상황에서 선도사업 전체를 도에서 직영한다는 것을 한계가 있기 때문에 이를 추진하기 위한 도 단위에 중간지원기관으로서 '마을만들기지원센터'의 조속한 설립이 필요하다.

#### (4) 현장포럼의 개선

희망마을만들기 현장포럼은 시·군별로 구성되어 있는 전문가 풀(pool)에 등록되어 있는 전문가들에게 희망마을 발전계획의 작성에 도움이 될 수 있도록 문제점과 한계를 지적하고, 개선 대안을 제언하기 위한 현장맞춤형 지원제도이다.

하지만, 전문가 풀에 등록되어 있는 사람들이 대부분 대학교수들이어서 주민들이 원하는 시간에 적절하게 방문하기가 쉽지 않고, 방문하라고 하더라도 일반적이고 추상적인 조언만 가능할 뿐 지역실정에 맞는 구체적인 조언을 불가능하기 때문에 주민만족도가 떨어진다는 한계가 있다.

따라서 구체적인 조언이 가능하도록 '전문가 풀(pool)'의 재구성은 물론 운영전반에 걸친 개선방안이 필요하며, 동일한 용어가 '색깔 있는 마을만들기'(농식품부)사업에 사용되고 있어 혼선을 초래하고 있기 때문에 이에 대한 대책 마련도 필요하다.

### 4) 사업 추진방식의 개선

#### (1) 사업의 지속성 확보방안 강구

현재의 희망마을만들기사업의 가장 큰 과제는 사업의 지속성을 어떻게 담보할 수 있는냐 하는 것인데, 이를 위해서는 다음과 같은 조건을 구비되어야 할 것이다.

첫째, 주민들의 지속적인 참여를 이끌어 내야 한다. 주민들의 지속적인 참여를 이끌어내기 위해서는 사업에 대한 이해와 추진의지를 자극해야 하는데, 이를 위해서는 먼저 현재와 같은 과도한 사업량을 축소할 필요가 있으며, 참여마을의 리더와 주민들을 대상으로 하는 재교육이 지속적으로 실시되어야 한다. 아울러, 참여도가 높은 마을에 대한 인센티브 제공과 부진마을에 대한 페널티 부과를 동시에 추진해서 참여마을간 건강한 경쟁체제를 도입할 필요가 있다.

둘째, 추가적인 지원사업이 시행되어야 한다. 현재의 일회적인 자금지원이 아닌 추가적인 자금지원은 주민들의 참여의지를 자극할 수 있는 가장 효과적인 수단이며, 마을발전계획을 실행할 수 있는 기회가 될 것이다. 추가적인 자금지원을 위해서는 현재의 마을발전계획서 수립을 지원하는 사업량을 축소하고, 그로인해 절감되는 예산을 활용할 수 있을 것이다. 이때 절감되는 예산을 현재의 선도사업 예산 그리고 우수마을 지원예산과 통합하여 실행계획을 다시 수립하여야 할 것이다.

셋째, 타사업과의 융복합화를 위한 컨트롤타워가 필요하다. 일회적인 사업지원이 갖는 한계를 극복하기 위해서는 추가적인 사업지원이 필요하지만, 예산상의 한계가 있기 때문에 기존의 다양한 농촌지역개발사업과 효과적으로 융복합, 연계시킬 필요가 있다. 또, 이를 위해서는 도는 물론이고 시·군단위에서도 농촌지역개발 전체를 통괄하는 컨트롤타워가 있어야 하고, 여기서 희망마을만들기사업의 후속사업으로서 어떤 마을에 어떤 사업을 연계시키는 것이 효과적이며 어떤 방법을 통해 이를 실현할 것인가에 대한 종합적인 계획을 수립, 추진해야 할 것이다.

## **(2) 사업추진결과의 평가와 사후관리 시스템의 구축**

현재, 희망마을만들기사업은 시행한지가 불과 3년차에 지나지 않기 때문에 사업추진결과를 평가하기에 이른 감이 있다. 그러나 2012년도에 실시한 사업이 현재 어떤 상황이 놓여 있는가는 점검해 볼 필요가 있는데, 문제는 현재 이러한 평가시스템 자체를 갖추지 못하고 있다는 것이다.

따라서 도 차원에서는 먼저 사업추진마을에 대한 실태를 평가할 수 있는 시스템을 구축하고, 시·군과 협력하여 우선 2012년도 사업시행마을부터 실태를 파악할 필요가 있으며, 이를 통해 사업의 문제점을 파악하고 개선대책도 마련해 나가야 할 것이다.

아울러, 도에서는 시·군단위에서 실행할 수 있는 사후관리 매뉴얼을 만들고, 희망마을만들기사업이 일회적인 사업에 머물지 않도록 지속적인 관심을 기울여 나가야 할 것이다. 이러한 모니터링을 통해 우수한 마을에 대해서는 융복합 할 수 있는 여타사업을 적극적으로 연계시켜 나간다면 농촌지역개발 전체의 성공적 추진에도 도움이 될 것이다.

### 3. 희망마을만들기사업의 개선과 관련한 시·군 의견<sup>10)</sup>

#### 1) 보령군

최소 3년 이상 마을학교를 운영하여 지속적으로 교육하고 마을에서 발굴한 마을발전계획을 마을의 특성 맞춰 사업을 추진하는 부분까지 컨설팅을 병행 실시해야 한다. 새로운 마을학교 운영 대상 발굴을 지양하고, 기존에 마을학교 운영결과에 따라 우수마을에 대해 심화교육을 추진하는 것이 필요하다.

마을사업 추진여건을 조성한 우수마을은 1~2억원 증액 지원할 필요가 있다.

행정리 단위가 아닌 인근마을과 연계한 마을발전계획 수립도 필요하다.

#### 2) 공주시

첫째, 색깔있는 마을과 희망마을만들기를 통합운영할 필요가 있다. 농식품부 색깔마을과 희망마을 만들기 경우 운영방식(색깔있는 마을-현장포럼, 희망마을-마을학교) 차이점만 있을 뿐, 마을자원개발 및 역량강화를 통한 자생력을 갖춘 마을 만들기라는 점은 거의 유사하다. 그런데도 이를 중복운영함으로써 예산낭비로 이어질 가능성이 크다.

둘째, 선행사업(Learning by doing)비 지원을 확대할 필요가 있다. 공주시의 경우, 희망마을은 2012년부터 현재까지 47개 마을을 그동안 컨설팅 및 마을발전계획수립과 마을만들기로 동기부여가 되어 있는 상태이다. 하지만, 마을발전계획수립 이후 각종 공모사업 신청을 하고 있으나 추가적인 사업비 확보로는 이어지지 못했다. 결국 연계사업 지원 부족으로 주민들의 의욕상실 및 참여도 저하로 희망마을만들기 지속적 추진에 어려움이 발생하고 있다.

그러므로 주민이 합심하여 실천의지가 있는 마을에 대하여 일정한 소규모 주민숙원 선행사업비 지원을 확대하여 마을만들기 활성화를 도모해 나가야 한다.

---

10) 충남도청, 「시·군희망마을수요조사 및 개선의견」(2014년 8월 조사) 참조

### 3) 천안시

현재 매년 10개 마을 선정(추진 의지 결여)추진하고 있으나 추진의지가 있는 마을 중 2~3개 정도로 축소 조정할 필요가 있으며, 선행 사업비를 확대하여 실질적인 지원이 될 수 있도록 하는 것이 효과적일 것이다.

### 4) 당진시

「색깔있는 마을 만들기」와 「살기좋은 희망마을 만들기」는 성격이 유사하여 통합하여 추진할 필요가 있다.

### 5) 예산군

시·군별 이장단에게 「희망마을만들기」사업에 대한 사전교육 후 참여의지가 있는 마을 중심으로 선정함으로써 중도 포기마을을 최소화할 필요가 있으며, 마을 방문교육을 확대 실시(2회 이상)함으로써 리더교육 내용이 마을주민에게 전달될 수 있도록 하는 할 필요가 있다.

### 6) 홍성군

첫째, 신규 대상마을 수를 축소할 필요가 있다. 홍성군 희망마을만들기 추진 3년차로, 기존자원과 인재, 참여의지 있는 마을들은 이미 추진하였으나, 인접 마을로의 파급력이 낮아 신규 대상마을 모집이 어려움이 지속되고 있다. 현재 47개 마을발전계획을 수립하고, 행정적 지원이 필요한 마을이 다수가 있으나 예산부족으로 지원하기 어려운 실정이다. 따라서, 신규 대상마을 수를 줄이고, 기존마을 관리 및 보완에 집중할 필요가 있으며, 일반 농산어촌개발 창조적마을만들기 등에서 소규모 사업경험을 요구하는 등 선행사업에 대한 수요와 필요성이 늘어남에 따라, 신규마을을 축소하고 선행사업 지원확대가 필요하다.

둘째, 색깔있는 마을과 통합해서 운영할 필요할 필요가 있다. 색깔있는 마을과 희망마을 만들기가 동일 목적에 유사한 추진체계임에도 불구하고, 일선 시·군에서 농수산과와 건설교통과 등으로 분리 운영됨에 따라 행정력 소모가 크고, 다수 마을이 중복지정 되어 관리상 문제가 발생하는 등 추진 효율이 떨어지고 있다. 따라서 道차원에서 부터 통합운영 추진체계를 만들어 나가야 한다

셋째, 사업추진시기를 조정해야 한다. 예산회기에 맞춰 예산배정 후 사업을 추진하다 보니 농한기(겨울철)에는 교육을 못하고 농번기로 집중함으로써 주민참여율을 높이는데 한계가 있다. 차기 년 사업예산의 사전확보 및 명시이월로 추수가 마무리 된 11월 중순부터 익년 3월까지 농한기 교육이 집중될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

## 7) 태안군

첫째, 선행사업비 지원을 확대해 달라. 희망마을 만들기에 참여했던 마을들이 다양하고 창의적인 사업들을 발굴하여 추진할 수 있도록 선행사업 비율 확대 필요

둘째, 색깔있는 마을과 희망마을을 단일화시켜 추진할 필요가 있다. 색깔있는 마을 만들기과 희망마을 만들기의 사업 성격 및 내용 등이 비슷한데 관련부서가 이원화되어 있어 효율적 추진에 한계가 있다. 따라서 두가지 업무는 단일화·통합해서 추진할 필요가 있다.

## 제5장 희망마을만들기사업의 업그레이드방안

### 1. 희망마을만들기사업체계의 재편

#### 1) 문제의식

첫째, 현재의 희망마을만들기사업은 추진방식이 단선적 구조 즉, 모든 마을이 일반마을이라는 인식 하에서 출발하고 있다. 그러나 현실에는 이미 중앙정부에서 실시하는 다양한 마을만들기사업을 추진한 마을 즉, 새싹이나 꽃, 열매마을 단계에 해당하는 '일반마을'이 다수 있다. 그렇지만 대부분의 시·군에서는 이러한 마을조차 희망마을(새싹마을)로 선정하여 사업을 추진하고 있다. 이는 시·군단위에서 희망마을과 기존의 마을만들기사업을 추진한 마을과의 관계에 대해 혼란스러워하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 기존의 지역개발사업 추진마을을 어디에 위치지울 것인가 즉, 기존 지역개발마을과 희망마을사업과의 관계를 어떻게 설정할 것인가라는 문제가 대두되고 있다.

둘째, 희망마을만들기사업 내에서도 현재까지는 '일반마을 → 새싹마을'로의 이행/발전 과정에 대한 사업(내용)만 있을 뿐, '새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을'로의 이행/발전을 위한 사업은 전혀 없다. 이는 희망마을만들기사업의 대상을 향후에도 계속 일반마을으로 할 것인가, 나아가 현재의 '새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을'의 단계설정이 현실적으로 적절한 것인가와 관련되는 문제이다.

위에서 제기한 두 가지 문제의식을 동시에 해결하기 위해서는 충남도 내에서 실시되고 있는 마을만들기관련 사업을 종합적으로 파악하고, 하나의 단일한 체계로 재편할 필요가 있다고 생각된다. 즉, 희망마을만들기사업과 기존의 마을만들기 관련 사업을 분리하여 볼 것이 아니라 하나로 통합하여 단일한 체계로 재구축할 필요가 있다는 것이다.

## 2) 개편원칙과 방향, 주요내용

### (1) 개편원칙

첫째, 농촌지역개발사업과 희망마을만들기사업을 하나의 체계로 재정립한다. 일선 행정 혹은 현장단위에서의 혼란을 논리적으로 체계화할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해서는 기존의 희망마을만들기사업의 기본적인 체계를 수정할 필요가 있다.

둘째, 기존의 각종 정책사업 추진마을은 기존의 ‘희망마을만들기사업’과 무관하게 사업 규모와 추진실적 등을 고려하여 ‘새싹마을’ ‘꽃마을’, ‘열매마을’로 편재할 필요가 있다. 이때 새싹마을, 꽃마을, 열매마을은 기존의 “희망마을만들기 3단계”와는 무관한 충남도 마을만들기사업의 발전단계를 말한다. 비록 기존의 각종 정책사업 추진마을을 <표 4-2>의 ‘유형진단기준’에 맞춰 새싹마을, 꽃마을, 열매마을의 각 단계로 파악하는 것이 현실적으로 어려운 문제이지만 기존의 희망마을만들기사업과 중앙정부의 정책사업을 단일한 틀로 재편하기 위한 교육지책이라고 해야 할 것이다. 또, 기존의 희망마을만들기 3단계와 무관한 새로운 용어를 사용할 경우, 또 다른 혼란을 초래할 수 있기 때문에 그대로 사용하는 것이 타당하다고 생각된다. 다만, 이 용어(새싹, 꽃, 열매마을)가 기존의 희망마을만들기사업에서 사용한 용어와 어떻게, 무엇이 다른가는 명확히 정리할 필요가 있을 것이다.

### (2) 희망마을만들기사업의 개편방향과 주요내용

‘새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’의 3단계로 되어 있는 희망마을만들기사업을 폐기하여 ‘희망마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’의 4단계로 체계화하고, 지금까지 추진해 온 ‘희망마을만들기사업’은 모든 마을단위사업의 기초/출발로서 반드시 거쳐야 하는 ‘사업명’으로 한정함으로써 그 개념을 명확히 할 필요가 있다고 생각한다.

이는 상기의 첫번째 문제의식과 관련한 혼란을 정리하는 동시에 두번째 문제의식과 관련해서 실체가 없는 현재의 ‘희망마을사업 3단계’ 내용을 다시 채우기 보다는 단일화함으로써 희망마을의 내용과 실체를 통일시키기 위함이다.

이렇게 한다면 ‘희망마을’은 중앙정부의 각종 정책사업을 추진하기 위한 ‘기초사업’으로서의 의미를 명확히 할 수 있으며, 이를 중앙정부의 ‘창조적마을만들기’ 사업과



의 연계 측면에서 보면, ‘예비단계’ 즉, 역량강화단계의 사업에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.<sup>11)</sup>

이러한 방향은 충남도에서도 이미 상정하고 있는 것으로써 새로운 제안이라고 할 수는 없다. <그림 5-1>에서 보면, 충남도에서는 ‘희망마을’을 창조적 마을만들기사업의 ‘예비단계’에 위치 지워 놓고 있다.<sup>12)</sup>

<그림 5-1> 희망마을만들기와 창조적 마을만들기 단계비교

충남지방 중앙정부	희망마을 예비단계	새싹마을 진입단계	꽃마을 발전단계	열매마을 자립단계
내용	역량강화	기반구축	종합개발	활성화
관련사업 및 지원수 단	<div> <div>•사전역량 강화실시 •마을발전 계획수립</div> <div>↓</div> <div>•자체사업 경험축적</div> </div>	<div> <div>•창조적마을만들 기</div> <div>•문화, 복지, 경관, 경제 분야의 중 규모사업</div> </div>	<div> <div>•창조적마을만들기 (종합)</div> <div>•권역단위종합개발 등 대규모 사업</div> </div>	<div> <div>•완료지구 활성화 지원</div> <div>•인성학교 등 활 성화 S/W추진</div> </div>
	[필수사항]	[예비단계 완료지구 대상]	[진입단계 완료, 평가 대상]	[사업 완료지구 대상]

자료 : 충청남도, 희망마을만들기팀 간담회 자료, 2014.3.12. p.3.

- 11) 중앙정부에서는 기존의 마을만들기(권역사업 포함)를 ‘창조적마을만들기’로 개칭하고, 예비단계(역량강화) →진입단계(기반조성) →발전단계(종합개발) →자립단계(활성화)의 단계별로 추진하는데, 2015년까지는 예비단계(역량강화)를 거친 마을에 가산점을 부여하고, 2016년부터는 예비단계를 필수단계로 상정하고 있다. 즉, 역량강화단계를 거치지 않은 지역(마을)에 대해서는 다음단계의 사업신청을 불허키로 하고 있는데, 충남 희망마을은 예비단계에 갈음하는 것으로 되어있다.
- 12) <표 5-1>은 충남도의 마을만들기사업이 중앙정부의 정책사업 형성에까지 영향을 미쳤다는 것을 강조하기 위해서 만들어진 자료일 뿐 희망마을만들기사업의 내용을 제대로 설명한 자료라고는 할 수 없다. 왜냐하면, ‘새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’로의 발전을 포괄해서 충남의 ‘희망마을만들기사업’인데, <그림 5-1>에서는 ‘희망마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을’ 마치 ‘새싹마을’로 이행하기 전단계로서 ‘희망마을’을 설정하고 있기 때문이다. 필자는 오히려 이러한 체계로 충남의 마을만들기사업 체계를 재정립하자는 것이다.

이렇게 할 경우, 문제가 되는 것은 희망마을만들기 사업이 중앙정부(농식품부)의 “색깔마을” 사업과 충돌 혹은 경합하는 것인데, 이 문제에 대해서는 좀 더 추가적인 논의가 필요하다. 중앙정부의 시각에서 보더라도 현행 ‘창조적마을만들기’ 사업 체계 속에서 ‘색깔마을’은 애매한 위치에 있다. 논리적으로는, 색깔마을은 ‘예비단계’에 해당하지만, 창조적마을만들기의 체계에서 예비단계는 ‘역량강화’ 사업을 하도록 되어 있고, 이를 위해 정책적으로 기초자치단체별로 0.5~1.5억원의 사업비를 지원하는 것으로 되어 있다.

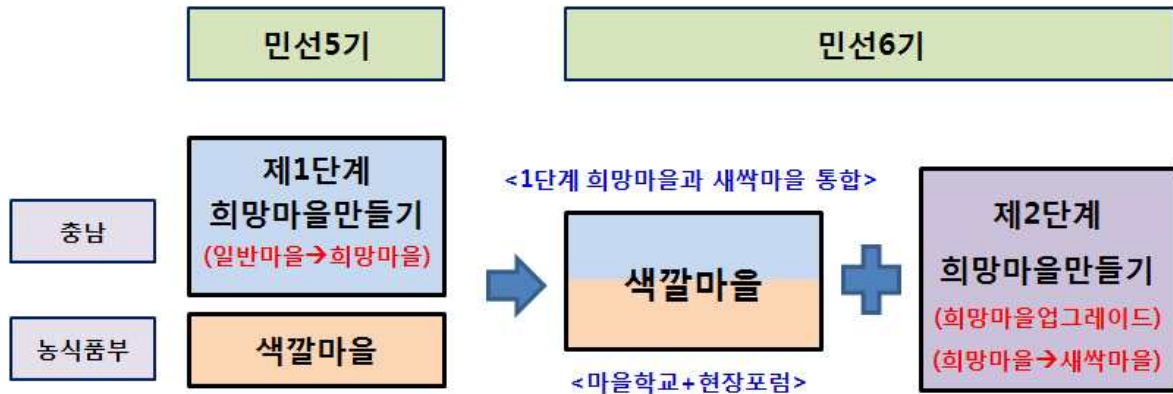
이러한 혼선은 색깔마을사업이 지난 정부에서 만든 사업인데, 현정부의 농촌지역개발사업 체계를 새로 짜면서 이를 충분히 고려하지 않았기 때문에 나타난 것이라고 짐작된다. 즉, 색깔마을사업은 마을단위의 역량강화사업이기 때문에 현정부의 시각에서 보더라도 논리적으로는 없앨 수 없는 상태에서(=현실적으로도 지역활성화지원센터가 걸려있어 폐기하기 곤란함) 창조적마을만들기사업의 일관체계를 만들기 위해 다시 역량강화사업을 새로이 신설함으로써 나타난 중앙정부 정책 내부의 충돌 혹은 중복이라는 것이다.

그렇다면 충남도에서는 이 문제를 어떻게 풀 것인가 즉, 기존의 ‘희망마을’을 중앙정부 정책단계의 “예비단계”에 위치 지운다면 색깔마을과의 관계는 어떻게 할 것인가 하는 문제가 남는다. 이에 대해서는 희망마을과 색깔마을 모두 중앙정부의 정책단계 상으로는 예비단계에 해당함으로 동일한 수준으로 파악하되, 정책적인 중복을 피하기 위해서 잠정적으로 희망마을만들기사업을 제1, 제2단계로 나누어 제1단계 희망마을만들기사업은 색깔마을 현장포럼사업으로 갈음할 필요가 있다. 그리고 기존의 희망마을사업 중 선행사업비 등 추가 지원사업은 희망마을 2단계사업 즉, “새싹마을”에 포함시켜 추진한다. 그렇게 하면 민선6기에서는 기존의 희망마을사업이 더 이상 시행할 필요가 없게 된다. 기존의 희망마을만들기사업 중 자원찾기, 주민교육, 마을학교, 마을계획수립 등이 모두 색깔마을사업으로 대체되기 때문이다.

이러한 체계에서 보면, 기존의 민선5기 희망마을만들기사업은 일반마을을 희망마을로 상승·발전시키는데 집중해 온 반면, 민선6기 희망마을만들기(=제2단계 희망마을만들기)사업은 일정한 여건을 갖춘 마을 즉, 일반마을에서 희망마을만들기를 통해 주민들의 역량이 어느 정도 갖추어지고 마을발전계획서를 수립한 마을과 색깔마을의 현장포럼을 이수한 마을을 대상으로 구체적인 지역발전사업을 추진해 나가는데 집중하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 이를 위해 필요한 사업비는 기존의 제1단계 희망마을만들기사업에서의 마을학교

운영, 발전계획서 수립 등의 예산을 활용할 수 있을 것이다.

<그림 5-2> 민선 5기와 6기 희망마을만들기사업 비교



이렇게 한다면 충청도의 독자적인 마을만들기사업의 정책추진체계는 「희망마을 → 새싹마을(소규모정책사업 : 녹색농촌, 전통테마, 어촌관광마을 등) → 꽃마을(중규모정책사업 : 어촌종합개발, 산촌생태마을 등) → 열매마을(대규모정책사업 : 권역종합정비, 면소재지정비사업, 소도읍육성사업 등)」로 정립할 수 있으며, 민선6기의 희망마을만들기사업은 ‘희망마을’을 ‘새싹마을’로 업그레이드 시키는데 주안점을 맞출 필요가 있다.

그리고 이러한 충청도의 농어촌지역개발사업을 총칭하는 ‘용어’로서 가령 “충남 희망농어촌만들기사업(희망마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을)”으로 할 것을 제안한다.<sup>13)</sup> 이렇게 하면 중앙정부의 농촌지역개발사업(일반농산어촌지역개발사업)의 사업체계와도 자연스럽게 조응할 수 있게 될 것이다. 또, 기존의 다양한 마을만들기사업을 한 마을(지역)이나 시·군에서는 스스로의 ‘단계’가 어디에 해당하는지를 판단할 수 있을 것이며, 정책혼란도 방지할 수 있을 것이다. 다만, 기존의 정책사업을 추진한 마을일지라도 ‘희망마을’사업 신청을 원천봉쇄할 필요는 없다고 판단된다. 이에 대해서는 지역의 여건과 상황, 형평성 등을 고려하여 시·군에서 자율적으로 판단하도록 하는 것이 옳다고 생각된다.

13) 기존의 충남 희망마을만들기(새싹마을→꽃마을→열매마을)을 충남 희망농어촌만들기(희망마을→새싹마을→꽃마을→열매마을)로 대체하는 것이다. 이는 실체가 없었던 희망마을 3단계를 폐기하고 희망마을을 모든 정책사업의 기초, 출발로 위치지우면서 일반적인 농촌지역개발사업을 기존의 용어를 사용하여 재정리한 것이다.

## [전북 진안군의 마을만들기 '단계별' 추진사례]

### 1. 추진개요

- 전북 진안군에서는 마을만들기사업을 다음과 같이 단계적으로 추진하고 있음

- ① 주민이 작성한 사업계획서를 심사하여 마을당 150만원 사업비를 지급하는 '그린빌리지사업'을 50여개 마을에 실시하고,
- ② 그 결과를 평가하여 사업성치가 우수한 10여개의 마을에 대해서는 좀 더 큰 규모의 사업(예: 살기 좋은 마을만들기)을 지원하여 추진토록 하고,
- ③ 그 결과를 평가하여 더 사업실적이 우수한 마을에 대해서는 더 큰 규모의 사업(예: 녹색농촌체험마을사업)사업을 배정하고,



- ④ 그 추진성적을 평가하여 우수 마을에 대해서는 더 큰 규모의 사업(예: 농촌마을종합개발사업)을 배정하는 단계적인 사업방식을 채택하고 있는데,
- 이는 작은 사업을 성공을 통해 주민 스스로 사업추진역량을 강화(learning by doing)함으로써 더 큰 사업도 성공적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서임

### 2. 단계별 추진의 의의

- 단계별 추진을 공식화(=조례로 규정하고 있음)함으로써

- ① 사업추진 주체들 간의 경쟁을 조장할 수 있고,
- ② 장래에 자기마을에서 추진해야 할 사업을 전망할 수 있도록 해 줌

- 이러한 방식은 단기간에는 효과를 기대하기 어렵지만, 장기적이고 지속적으로 추진한다면 모든 구성원들에게 마을만들기에 대한 긍정적인 마인드를 심어주는데 유용함

## 2. 희망마을만들기사업 추진절차와 방식의 개선

### 1) 사업량의 축소 및 대상지 선정방식의 개선

그동안의 추진실적을 보면 20012년 258개 마을, 2013년 250개 마을, 2014년 150개 마을이었지만, 2015년 시군 수요조사결과를 보면 일반마을과 새싹마을을 합해도 총 75개 정도에 지나지 않는다.<sup>14)</sup>

이는 도에서 사업량을 인위적으로 확대하는 것이 불가능하다는 것을 의미한다. 따라서 향후에는 사업량 자체를 축소하든가 아니면 응모마을을 확대하기 위한 새로운 사업설계 혹은 사업변경이 불가피하다. 그러나 이 역시 단기간에 성과를 보기 어려운 상황이므로 현실적 수요에 맞춰 사업량을 축소하고, 내실화를 기하는 방향으로 나가는 것이 타당하다고 생각된다.

도에서 먼저 사업량(예: 150개 마을)을 확정하지 말고, 사전에 각 시·군의 사업수요량을 조사(매년 9월) 한 후에 총 사업량과 예산을 확정하는 방식으로의 전환이 필요하다. 각 시·군에서는 사업을 희망하는 마을 혹은 시·군(행정)에서 가능성이 있다고 판단하는 마을을 대상으로 희망마을만들기사업 설명회(참여자 : 마을별 핵심리더 10명 내외)를 개최한 후, 주민들이 희망마을만들기사업에 대한 어느 정도의 이해가 전제된 위에서 본 수요조사를 실시하고, 본 수요조사를 통해 사업대상지를 확정하여, 도에 보고하면 도에서는 이를 취합하여 차년도 사업량과 예산을 확정하는 방식으로 전환해야 한다. 이렇게 하면, 중도탈락 마을을 방지할 수 있으며 (교육)사업추진 시기도 조정할 수 있고, 예산도 효율적으로 집행할 수 있을 뿐만 아니라 사업의 성공가능성도 제고할 수 있을 것이다.

### 2) 마을구성원의 참여촉진과 추가적인 사업비 지원방안 강구

추가적인 사업비를 지원하는 마을의 수를 늘려서, 마을발전계획서를 수립한 마을 중 ‘선택’가능성을 높임으로써 주민들의 참여의지를 촉구하고, 성공 열망을 고취시킬 필요가 있다.

---

14) 충남도청, 「시군희망마을수요조사 및 개선의견」(2014년 8월 조사) 참조

가령, 현행 총 36개 마을에서 75개(시·군당 5개) 마을로 늘리고, 마을당 2천만원에서 3천만원으로 확대한다면 희망마을만들기사업에 참여한 마을 중 추가사업대상마을로 선택될 가능성이 현재 보다 두배 이상 높아지고, 사업비도 1.5배로 확대되기 때문에 주민들의 사업 참여의욕이 높아질 수 있을 것이다.

이처럼 추가사업비를 확대하기 위해서는 현재의 마을발전계획서 평가에서 ‘최우수(1개, 1억원)’, ‘우수(2개, 각 8천5백만원)’, ‘장려(3개, 각 5천만원)’ 마을에 지원되는 상사업비와 기존의 선도사업비(시·군당 2곳, 각 2천만원)를 통합, 운영할 필요가 있다. 추가사업비 지원이 늘어남으로써 상사업비와 선도사업비의 구별이 무의미해지기 때문이다.

추가 사업비 지원사업은 희망마을 2단계 사업으로서 기존의 희망마을사업을 시행한 마을을 대상으로 한다. 이는 기존의 희망마을만들기사업에 대한 문제점 중에서 ‘마을발전계획만 수립하고 후속지원이 없는 것’을 지적하는 목소리가 높고, 또 이러한 지적은 현실적으로 충분히 타당성이 있는 주장이기 때문에 행정당국으로서는 이에 적극 대응할 필요가 있다고 판단된다.

이렇게 추가사업비 지원마을을 확대할 경우, 전체 예산은 현행 10억5천만원에서 22억5천만원(12억원 증액)으로 늘어날 것이다. 따라서 이에 대한 충남도의 적극적인 의지가 필요하다. 그리고 도와 시·군간의 예산 분담비율을 현행 30 : 70에서 60(13억5천) : 40(9억)으로 개선할 필요가 있다. 도의 발언력을 강화하기 위해서는 도비 부담 비중이 적어도 60%는 되어야 하기 때문이다.

희망마을만들기는 도에서 추진하는 특화사업이기 때문에 추가사업은 도에서 직접 관리하는 방안을 도입할 필요가 있다. 이는 정책목적 달성을 위한 불가피한 방안이다. 해당 사업을 시군에 위임할 경우 당초의 정책목적과는 다른 방향으로 흘러갈 수 있기 때문이다. 다만, 현 상황에서는 도에서 75개 마을을 전부 직접 관리하는데 한계가 있을 수 밖에 없기 때문에 이를 담당할 수 있는 중간지원기관의 설립이 필요하다. 중간지원기관이 설립되면 이를 지원기관의 주요사업으로 하면 될 것이다. 단, 설립되기 전까지는 전문 컨설팅업체와 협력하여 추진하며, 총사업비 중 20%는 사전에 일괄 취합하여 주민역량강화(10%)와 컨설팅(10%)에 사용하도록 한다.

### 3) 현장포럼 운영 개선

현장포럼이 지역주민들에게 실질적인 도움이 될 수 있는 현장 밀착형으로 운영되기 위해서는 먼저 시·군별 전문가 풀(pool)을 재구성할 필요가 있다. 설문조사에서도 나왔듯이 현행의 현장포럼은 대학교수들 중심에서 운영되고 있어 지역에 실질적인 도움이 되지 못한다는 의견이 많다. 따라서 먼저 현장밀착형 멘토중심으로 재구성해야 할 것이다.

그리고 일상적이고 구체적인 조언이 가능하도록 현장포럼을 운영해야 한다. 지역의 실정을 잘 알고 있는 지역 내 멘토의 조언을 통해 해당 사업에 직접적인 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 일상적이고 수시로 자문을 요청할 수 있도록 현장포럼 운영(예: 2013년 홍성 사례 참조)을 바꾸어 나가야 한다.

현재와 같은 방식의 현장포럼을 지양하고, 현재의 현장포럼 운영자는 시·군단위에서 현장포럼을 운영하는 현장밀착조직을 육성하고 지원하는 방향으로 그 역할을 전환하는 것이 타당하다고 생각한다.

<그림 3-36>에서 희망마을만들기사업의 현장포럼 효과에 대한 시·군담당공무원들의 의견을 보더라도 약간 효과가 있다는 의견이 6명(40.0%), 거의 효과가 없다는 의견이 4명(26.7%), 보통이라는 의견이 3명(20.0%), 매우 큰 효과가 있다는 의견이 2명(13.3%)으로 나타나므로써 전체적으로 개선이 필요하다는 의견이 우세함을 알 수 있다.

또, 현장포럼은 멘토구성의 재편도 필요하지만 운영주체도 재검토할 필요가 있다. 그러한 의미에서 볼 때 만약, 도 단위에서의 중간지원조직이 만들어진다면 여기에 이를 총괄하는 역할을 부여하는 것이 적절하고 일관성도 유지할 수 있을 것으로 생각된다.

## 3. 중간지원기관/조직의 설립

### 1) 중간지원기관/조직의 개념과 유형

#### (1) 중간지원기관/조직의 개념과 등장배경

‘중간지원조직/기관’에 대한 통일적인 정의는 없지만, 일반적으로 각종 서비스의 수요와

공급의 교류를 조정하는 기관을 의미한다. 구체적으로 살펴보면, 다원적 사회 속에서 공생과 협력을 목표로 지역사회와 시민사회단체(NPO)간의 변화와 요구를 파악하여 인재·자금·정보 등을 제공하고, 시민사회단체 간의 중개역할을 수행하며, 다양한 영역에서 요구하는 서비스의 수요와 공급을 코디네이팅하는 조직을 말한다(日本 内閣府, 2002).

중간지원조직의 주요 목적은 이해관계자들의 주요 니즈를 정확하게 파악하여 인재, 자금, 현물, 정보를 제공하거나 다양한 주체간의 제휴를 도모하는 것이라 할 수 있다.

일본의 경우 ‘중간지원조직/기관’은 NPO를 지원 육성하는 인큐베이터 기능과 행정과 NPO 또는 기업 등 지역 내 각각의 주체들의 소통과 협동이 잘 진행될 수 있도록 조정하는 코디네이터 기능의 수행을 목적으로 민간 혹은 행정이 설립한 조직이다. 본래 주기능이 코디네이터 기능이지만 최근 들어서는 고용문제, 대량 퇴직을 앞두고 있는 단과세대(전후 베이비 붐 세대)에 대한 지역사회 데뷔 프로그램이나 커뮤니티비즈니스 창업교육, 살롱 등 지역의 다양한 문제들을 직접 해결하기 위한 사업들을 진행하기도 한다(内海宏·櫻井悦子, 2003. p.30).

최근 이 용어가 우리나라에서 일반화된 것은 사회적기업 혹은 커뮤니티비즈니스에 관한 논의가 활성화되면서 부터라고 할 수 있다. 즉, 2007년 ‘사회적기업육성법’이 제정되고, 정부가 정책적으로 사회적기업을 육성해 왔으며, 2010년에는 지식경제부에서 ‘커뮤니티비즈니스 시범사업’을, 2011년부터는 행정안전부에서 ‘마을기업’, 농림수산식품부에서 ‘농어촌공동체회사’, 여성가족부에서 ‘농촌여성일자리사업’ 등 유사한 사업을 경쟁적으로 추진하면서 중간지원조직에 대한 관심이 확산되어 왔다는 것이다.<sup>15)</sup>

과거 정부(중앙정부)주도의 정책과 제도, 그리고 시장만능주의의 경쟁체제만으로 해결할 수 없는 사회적 문제를 시민(민간)이 주체가 되어 해결하고자 하는 노력의 하나로 사회적기업들이 설립되고 발전해 나가면서, 행정과 민간 사이의 가교로서의 중재자, 민간과 민간 사이의 협력과 조정자, 그리고 부족한 민간의 역량을 보완하고 지원하기 위한 전문조직으로서 중간지원조직의 필요성이 대두되었기 때문이다. 중간지원조직이라는 단어 자체는 우리 사회에서 생소한 용어이지만, 이미 오래 전부터 다양한 형태의 중간지원조직이 사회 각

---

15) 2011년말 현재, 고용노동부에서는 전국에 15개의 권역별 중간지원기관을 선정하여 관련 사업을 위탁 운영하고 있으며, 이와는 별도로 농어촌지역의 사회적기업 활성화를 위해 3개의 전문분야별 지원기관을 추가로 선정, 지원하고 있다. 한국사회적기업진흥원 홈페이지([www.socialenterprise.go.kr](http://www.socialenterprise.go.kr))



분야에서 활동해 왔으며, 최근 사회적기업 활성화를 위한 지원기관으로서 재조명되고 있다고 볼 수 있다.

사회적 경제 혹은 사회적기업이 일찍부터 발전한 선진국에서는 이 중간지원조직(Intermediary)이라는 용어도 1900년대 이전부터 등장했던 개념으로서 이미 보편적인 용어로서 받아들여지고 있는데, 가장 먼저 중간지원조직의 개념이 등장했던 국가는 미국이다(지식경제부, 2011). 미국에서는 1800년대 후반에 급증한 지역사회단체들의 중복적 활동을 조율하고 지원하는 형태로 ‘인프라스트럭처 조직(Infrastructure Organization)’이라는 중간지원조직이 생겨났다. 당시는 미국전역에서 지역마다 자선단체(Charity Organization Society)들이 설립되고 사회서비스를 제공하기 시작하던 시기로서 일정한 원칙이나 기준 없이 급작스럽게 사회서비스공급기능이 커지자, 서로의 활동이나 기능을 중복시키지 않는 범위 내에서 지역 내 파급효과를 높일 수 있는 방안을 모색하기 시작했고, 그에 대한 대안으로서 사회서비스가 필요한 수요자에게 정보를 송·수신 해 주고 각 자선단체들 간의 또는 수요자들과의 요구사항을 조정할 수 있는 기능이 필요함을 인식하게 되었다. 또, 사회서비스의 교류를 지원해 줄 수 있는 기관이 필요하다는 것에 합의하게 되었다.

이러한 기능을 했던 그 당시 중간지원조직은 사회서비스가 필요한 수혜자들의 정보나 그들이 바라는 요구를 조정하고 부당한 이익을 받는 수혜자들을 고발하는 역할을 담당했다. 특히 1970년대에 들어서면서 비영리섹터의 활동영역이 복지분야에서 환경, 예술문화, IT, 농림업, 국제협력 등 다양한 분야로 확장됨에 따라 미국사회의 중간지원조직들도 활동분야나 그 수가 급격히 증가하게 되었다.

인프라스트럭처 조직 외에 엮브렐러 조직(Umbrella Organization), 로컬 디벨롭먼트 에이전시(Local Development Agency)라 불리는 영국의 중간지원조직 또한 사회서비스에 대한 수요가 높아지면서 새롭게 등장하였다. 비영리섹터간의 조정역할을 중점적으로 했던 미국과 달리, 영국에서는 사회서비스 제공에 있어 볼런터리 영역의 역할이 중요시 되자 정부와 지역단위의 커뮤니케이션을 조정해 주는 역할로서 중간지원조직의 필요성이 제기된 경우이다. 당시 대표적인 중간지원조직의 형태가 1919년에 설립된 ‘전국사회서비스협력회’인데, 이후 영국의 중간지원조직들은 정부와 시민섹터간의 파트너십을 구축하고 지역인재육성, 자금조달, 전문가 연계 등 볼런터리·커뮤니티섹터(Voluntary & Community Sector)의 활동을 지원해 줌으로서 지역 내 구심적 역할을 해오고 있다.

한편 일본은, 국내에서 중간지원조직에 대한 개념을 가장 쉽게 살펴볼 수 있는 좋은 사례인데, 가장 보편적인 용어로는 MSO(Management Support Organization)가 일반적이다. 일본은 1995년 고베 대지진이 발생하게 된 이후 불런티어활동이 활발해지면서 풀뿌리 시민단체가 급격하게 성장하게 되었는데, 순수한 불런티어 활동만을 펼쳐왔던 NPO들이 지역과제를 해결하는데 있어 적극적으로 참여함에 따라, 이들을 보다 조직화시키고 역할을 체계적으로 수행시킬 수 있도록 1998년 '특정비영리활동촉진법(일명 NPO법)'을 제정하여 제도적으로 NPO를 지원하는 기반을 구축하였다.

이러한 흐름 속에서 설립하기 된 다양한 NPO지원센터가 일본 중간지원조직의 초기모델이라고 할 수 있음. 이들 중간지원조직은 NPO들이 다양한 분야에서 활동효과를 높일 수 있도록 인재나 자금, 정보를 제공할 수 있는 좋은 환경을 만드는 역할을 담당하였다. 이들이 하는 역할은 주로 NPO와 행정, 기업, 주민간의 중개적 기능을 수행하고 주민과 지역의 수요를 파악해 다양한 지역의 이해관계자들이 연대할 수 있도록 여건을 조성하고, 지원해주는 역할이다.

캐나다의 Community Futures Development Corporation은 비도시 지역의 커뮤니티 비즈니스 지원조직으로 캐나다 내에 268개가 설립되어 있다(박용규 · 주영민 · 최홍, 2009; 김정원, 2010 재인용).

이 외에도 각국에서는 NPO, 커뮤니티비즈니스, 사회적기업 등의 활동을 지원하는 조직들이 활발한 활동을 전개하고 있는데, 우리나라의 경우 중간지원조직이라는 용어가 일본에서 들어왔지만 넓게는 중개자(broker)로서의 역할을 하는 조직을 지칭할 수 있으며, 좁게는 NPO, 커뮤니티비즈니스, 사회적기업 등의 활동을 지원하는 역할을 하는 조직으로 규정할 수 있다.

이와 같이 각 나라별로 사용하는 용어나 등장 배경, 발전과정과 운영방식 등에서 약간의 차이가 있긴 하지만, 중간지원조직이 필요했던 사회적 공통의 배경은 다음과 같이 종합해볼 수 있다.

사회적 문제나 사회의 변화수요에 대한 대응체제가 과거에는 중앙주도형으로 제도나 정책을 통해 행정이 중심이 되어 해결해 나가는 방식이었다면, 사회가 발전하고 다양화되면서 정부의 역량만으로는 이러한 문제를 해결할 수 없는 한계에 도달하게 된 것이다. 가장 큰 원인은 삶의 질이나 풍요로움과 같은 비화폐적 수요에 대한 요구가 다양해졌기 때문이다.

다시 말해 시민사회, 불런터리 영역의 성장이 요구되기 시작한 것이다. 사회서비스의 공급을 효율화시키는 방안이자 지역사회 문제를 유연성 있게 대응하는 시스템으로서 중간지원조직의 필요성이 제기되었고, 이는 2000년대 들어 민간단위의 사회서비스 공급체계를 만들기 시작한 국내에서도 중간지원조직의 필요성이 제기된 동일한 배경이기도 하다.

## (2) 중간지원기관/조직의 유형

중간지원기관/조직은 매우 다양한 형태로 존재하지만, 일본의 경우 설립과 운영주체에 따라 행정에서 설립하여 직접 운영하는 관설관영(官設官營), 행정에서 설립하여 민간에 위탁 운영하는 관설민영(官設民營), 민간이 설립하여 민간이 운영하는 민설민영(民設民營) 등 3가지 형태가 있는데, 이를 정리해 보면 <표 5-1>과 같다.

중간지원기관의 유형을 이렇게 설립과 운영의 주체를 중심으로 보기 보다는 운영의 내용과 방식을 중심으로 파악하는 것이 더 현실적인 분류일수도 있다. 특히, 중간지원기관을 새롭게 설립하고자 할 경우는 더욱 그렇다고 생각된다. 이렇게 본다면 자원배분형, 사업관리형, 사업촉진형으로 분류할 수 있다.

자원배분형은 정책적 혹은 자체적으로 조달한 유무형의 자원을 필요로 하는 현장활동조직에 제공하는 역할을 담당하는 유형으로서 현실적으로는 서울시사회적경제지원센터, 서울시 마을만들기지원센터를 들 수 있다. 이러한 조직의 장점은 네트워크 능력이 조기에 발휘될 수 있으며, 이를 통해 민간조직을 조기에 활성화 시킬 수 있다는 점이다. 이 중간지원조직이 해당분야의 자원(예: 자금)을 소유(?)배분하기 때문에 이러한 자원을 필요로 하는 활동조직은 이러한 중간지원조직에 어떤 형태로든 관계맺기를 시도하려고 하기 때문이다.

따라서 이러한 중간지원조직이 중심이 되어 관련분야의 민간 네트워크를 조기에 구축해 나갈 수 있고, 정책당국으로서는 이러한 유형의 중간지원조직을 통해 원하는 방향으로의 정책추진이 가능해지게 된다. 이러한 유형의 경우, 조직의 운영은 사업비와 인건비를 배정받아서 운영하기 때문에 조직의 안정성과 지속가능성 확보에 유리하다는 특징을 갖고 있다. 캐나다 퀘백 지역사회개발협동조합의 대표적인 중간지원기관이라고 할 수 있는 ‘상티에’도 여기에 해당한다고 볼 수 있지만, 배분하는 자원의 조달방식고 조직운영방식이 서울사회적경제지원센터 등과 달리 민간영역의 비중이 높다는 차이가 있다.

〈표 5-1〉 중간지원조직의 유형

분류	관설공영	관설민영	민설민영
주체	행정	행정	민간단체
운영 주체	행정	민간단체(계약처의 선정은 입찰이나 수의계약)	민간단체
직원	시의 직원(이동이 있다)	민간단체직원(전임)	민간단체직원(전임)
사업 자금	행정자금	행정자금 독자사업은 자체자원	-
자유도	각종 규제를 받지 않을 수 없지만 안정적이다.	수탁단체의 능력, 전문성, 경제적 자립도는 (교섭능력이 필요)	자유롭다. (다만 불안정)
이점	자금 면에서 안정적이며 운영의 연속성이 있다.	공설민영과 민설민영 쌍방의 이점을 가진다.	시민의 주체성이 살아있다.
특징	사회적 신용도 있어 자금 면에서도 안정되어 있지만, 행정주도형으로 흐르기 쉬우며 특히 직원이 항상 이동하는데다 책임성 문제로 인해 지원체로서의 전문성이나 선구성을 기대하기 어렵다.	행정은 운영을 민간에게 위탁하는 경우가 많은데, 위탁사업 수입에만 의존하지 않고 회비, 조성금, 자체 사업 등으로 재원 확보를 위해 노력함으로써 시민주도의 운영으로 전환해내는 목표를 설정하는 것이 중요하다.	시민이 자발적으로 시민 공익 활동을 추진해, 의욕 넘치는 거점 운영을 목표로 하려면 「민간 설립 민간 운영」 형태가 이상적이긴 하나 높은 경영 센스가 요구된다.

자료: 스이타(吹田市) 시민공익활동촉진 연구회, 「스이타시市 시민공익활동 협동촉진 연구회 보고서」 2011년, 강내영(2011)에서 재인용.

사업관리형은 특정한 정책사업을 총괄적으로 실행하고 관리하는 역할을 담당하는 중간지원조직이며, 이러한 유형의 대표적인 조직으로는 전북마을만들기협력센터를 들 수 있다. 이러한 중간지원조직은 행정에서 배정해 놓은 사업의 원활한 추진을 위해 사업추진과정에 개입하여 해당사업이 본래의 목적을 달성할 수 있도록 지원하고 관리하는 역할을 담당한다. 때문에 이러한 조직은 종종 행정기관의 일부로 인식되기도 한다. 가령 전북마을만들기

협력센터의 경우, 전라북도에서 시행하는 ‘전북향토산업마을만들기’사업에 참여하여 사업대상자의 심사·선정, 역량강화, 사업 중간점검, 컨설팅, 사업결과의 평가 등 사업의 전과정을 관리/대행하는 역할을 담당한다.

이러한 유형이 ‘자원배분형 중간지원조직’과 다른 점은 자원배분에 직접 개입하지 않는다는 점과 운영비용의 조달방식이 차이에 있다고 할 수 있다. 즉, 여기서는 조직운영비 자체가 사업관리를 대행하는 대가로 주어진다는 점, 다시말해 별도의 조직운영비(예: 인건비)가 처음부터 책정되어 있는 방식이 아니라 사업수행에 따른 경비로 확보한다는 점이다. 따라서 이러한 조직은 일반적인 컨설팅업체와 유사하지만 해당사업의 안정적인 관리를 위해 행정기관에서 설립했다는 점(=안정적인 사업확보가 보장)에서 차이가 있다.

마지막으로 사업촉진형은 사업의 전과정에 개입하는 것이 아니라 특정과정에만 개입한다는 점 즉, 이미 배정 혹은 확정되어 있는 사업의 원활한 수행을 촉진하는 역할만 담당하며, 고용노동부·기획재정부·안정행정부가 광역단위로 지정·운영되고 사회적기업통합지원센터, 농식품부에서 8개 광역거점단위로 지정·운영하고 있는 지역활성화지원센터 등이 이러한 유형에 해당한다고 볼 수 있다.

이러한 유형의 경우, 정부에서 추진하는 특정사업의 원활한 추진을 위해 사업의 일부과정에 참여하여 촉진하는 역할을 담당하며, 일정기간을 단위로 재 선정절차를 거치게 된다는 점이 사업관리형과의 차이점이라고 할 수 있다. 가령, 사회적기업통합지원기관의 경우 정부에서 지정한 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등의 안정적인 정착과 운영을 위한 교육, 컨설팅역할을 담당하며, 지역활성화지원센터의 경우 농식품부가 지정한 ‘색깔마을’의 원활한 추진을 위한 현장단위의 촉진기관으로서 역할(현장포럼)만을 담당하고 있다. 이러한 유형의 조직관리비는 사업추진량에 따라 기계적으로 배정되며, 일정기관이 경과되면 재선정 절차를 밟아야 하기 때문에 조직의 안정성과 지속성을 확보하는데 한계가 있고 따라서 역량있는 인적자원 확보에 어려움이 있을 수 있다.

우리나라의 경우 지금까지 중간지원조직에 대한 정책적 차원의 논의는 사회적기업의 육성과 관련 하에 논의되어 왔는데, 이를 살펴보면 2007년 고용노동부의 ‘사회적기업 육성법’의 제정과 함께 사회적기업을 지원하기 위한 7개의 지역별 지원기관이 지정된 것을 시작으로, 2008년 9개, 2009년 12개, 2010년 13개, 2011년에는 15개의 지역별 지원기관이 선정되어 중간지원조직으로서의 역할을 수행하고 있으며, 고용노동부의 중간지원조직으로 선정

된 곳은 대부분 비영리민간단체 또는 지역대학의 산학협력단으로 정부의 사업을 위탁 운영하는 방식으로 사업을 추진하고 있다.

한편, 행정안전부 ‘마을기업’의 경우 시도별 중소기업 지원센터, 지자체 출연연구기관, 기존 사회적기업지원기관, 민간 컨설팅 회사 등을 중간지원조직으로 지정, 위탁방식으로 사업을 추진해 왔고 향후 지자체 등 공공부문과 민간부문 간의 네트워크 조직으로서의 기능을 강화한다는 계획을 가지고 있다. 지자체별 마을기업으로 선정된 사업체에 대해서는 사업비의 10% 내에서 컨설팅을 지원할 수 있도록 하고 있으며, 이에 대해서는 지자체별로 지원기관 또는 방식을 결정하고 있다.

농림수산식품부 농어촌공동체회사 우수사업 지원의 경우 한국농어촌공사에 농어촌공동체지원센터를 개설하고, 중간지원조직으로서의 역할을 담당하도록 하고 있으며, 향후에는 현장밀착형 중간지원조직을 육성한다는 계획을 검토하고 있다.

이와 같이 우리나라에서 중앙부처별로 추진되고 있는 사회적기업과 관련 유사사업의 경우 중간지원조직을 새롭게 설립하기보다는 기존의 민간 또는 공공조직에 그 역할을 위탁하는 형식으로 진행되고 있는 것이 일반적인 형태이다.

이 밖에 각 지역에는 이미 오래전부터 민간에서 설립하여 지역주민이 주체가 되어 추진하고 있는 내발적 발전을 지원하고, 지역 시민사회단체의 역량 강화와 활성화를 위해 다양한 지원활동을 전개해 오고 있는 풀뿌리 중간지원조직들이 산재해 있다.

마을만들기사업에 있어서도 최근에는 중간지원기관/조직이 나타나고 있는데, 대표적으로는 서울시의 마을만들기지원센터, 전북도의 마을만들기협력센터, 수원시의 마을만들기르네상스, 진안군의 마을만들기연구소 등이 있다. 이들의 대부분(진안군 마을만들기연구소는 제외)은 행정에서 설립한 관설공영의 유형에 속한다고 할 수 있다. 각 유형마다 장단점이 있기 때문에 충남도에서는 어떤 유형을 선택할 것인지 추가적인 연구가 필요한 상황이다.

## 2) 중간지원기관/조직의 역할

마을만들기사업이나 지역공동체복원을 위한 지역활성화 사업과 같이 지역에서 주민이 주체가 되어 추진하는 지역사업이 성과를 얻기 위해서는 이를 지원하는 중간지원조직의

역할이 매우 중요하다. 특히, 사회기반시설과 인력이 상대적으로 열악한 농촌지역일수록 해당 사업을 활성화시키기 위해서는 중간지원조직의 지원이 더욱 절실하다. 중간지원조직은 지역에서 사업을 추진하는 주체들에게 필요한 다양한 지원을 담당하는 곳이다.

중간지원조직은 공동체가 중심이 되어 추진하는 지역밀착형 사업의 특성을 고려하여 상담과 조언, 지역에 부족한 인재 육성과 확보, 경영과 홍보마케팅 등 다양한 지원활동을 전개한다.

일본의 경우, 커뮤니티비즈니스를 정책적으로 총괄하고 있는 경제산업성에서는 중간지원조직의 역할을 다음과 같이 10가지로 정리하고 있다(關東經濟産業局, 2009).

**<표 5-2> 중간지원조직의 역할**

	기능	내용
1	기업설립지원기능	법인설립지원(법인격취득, 정관작성 등), 기업 성격에 부합하는 사업계획서 작성 지원 등,
2	운영지원기능	경리, 세무, 재무, 회계, 법률 등 지원(서류작성 등), 홈페이지 제작지원, 사무실 지원 등,
3	사업추진지원기능	영업마케팅지원, 경험에 기초한 경영 노하우지원 등,
4	자금조달지원기능	설립·사업추진 시 자금조달, 기부·보조금 확보 지원 등,
5	인재육성기능	사업과 관련된 강좌·아카데미 등의 개설 및 운영,
6	상담창구기능	이상의 항목 및 이외의 항목과 관련된 조언,
7	정보발신기능	정보의 발신(소식지), 언론홍보, 세미나·심포지엄의 개최, 출판 등,
8	교류촉진기능	다양한 관계자(행정, 기업, 주민 등)가 모이는 장소의 설정,
9	코디네이터기능	전문적 지원의 소개 및 연계(허브기능),
10	조사연구기능	조사연구, 제언, 평가, 표창 등임

자료 : 강내영(2011)에서 재인용

한편, 神戸市(2000)에서는 커뮤니티비즈니스 중간지원기관의 역할을 <표 5-3>에서와 같이 7가지로 정리하였는데, 모두 네트워크, 상담컨설팅, 인재육성, 정보제공, 조사연구 등을 공통적으로 수행하지만 경제산업성(2009)에서는 자금조달기능을 강조한데 비해 神戸市(2000)에서는 정책제안기능을 명시하고 있는 것이 특징적이다.

**<표 5-3> 커뮤니티비즈니스 중간지원조직의 역할**

	기능	내용
1	네트워크 및 교류촉진	단체 간의 커뮤니케이션을 밀접하게 하기 위해서, 부담 없이 참여할 수 있는 교류회나 견학회, 그룹 토의 등 의사소통을 도모한다. 여기로부터 출발하는 경우가 많다.
2	정보수집·제공기능	NPO나 행정 등으로부터 NPO의 활동실태나 이벤트 정보 등의 제공을 요청받는 경우가 많기 때문에 홍보지, 인터넷 등의 다양한 매체를 통하여, 정기적으로 정보를 전달한다.
3	상담 및 컨설팅 기능	워크숍·그룹 토론의 방법에 관한 상담 그리고 조직, 매니지먼트, 신규사업을 설립하는 것에 대한 전반적인 컨설팅을 한다.
4	조사연구기능	마을만들기 제도 등 합의형성 방법의 연구, NPO와 네트워크로써 실시하는 위탁조사 등 중간지원조직만이 가능한 능력을 가지는 경우가 많다. NPO와 중간지원조직도 활동이 성숙해지면 서로가 연계해서 지역사회나 생활자의 시점에서부터 지역의 문제를 해결하기 위한 「정책 제안 기능」의 기초작업 단계에 필요한 기능이다.
5	인재육성 및 연수기능	NPO가 장래적인 활동을 염두에 두고 하는 전문연수 등을 통해 NPO와 시민의 스킬을 높이는 것을 도모하는 경우가 늘고 있다.
6	활동지원 및 조성기능	NPO의 설립이나 스태프를 지원하기 위해 정보제공이나 상담 업무 외에 전문가 파견, 자금조성, 사무국대행 등을 한다.
7	정책제안기능	지역문제해결에 임하는데 있어 새로운 사회시스템이나 방법을 구축하는 경우도 증가하고 있으며, 관계하는 NPO와 제휴하고 니즈를 근거로 정책제안기능을 강화하는 경향이 있다.

자료 : 神戸市(2000), 「市民活動モデル調査報告書－神戸市における中間支援組織に関するモデル調査」, 神戸まちづくり研究所. 강내영(2011)에서 재인용



### 3) 희망마을만들기사업의 중간지원기관/조직 설립방안

#### (1) 도단위 중간지원기관

- ① 성격 : 충남도 희망마을만들기사업의 활성화를 위한 중간지원
- ② 역할 : 희망마을만들기사업의 총괄기획, 선도사업 담당 → 모니터링과 개선과제 도출.  
단기적으로는 충남도 전체(시군포함)의 희망마을만들기 관련 업무를 담당하지만, 향후 시군단위의 지원센터가 만들어질 경우, 적절한 역할분담을 하는 순서로 추진해 나감 → 조직이 정비되고 역할이 정착(2~3년 후)되면 독자 조직화 추진
- ③ 소속 : 충남발전연구원 내 별도부서로 설치
- ④ 인원 : 초기에는 충발연 내 전문인력 활용 → 역할 증대 상황에 따라 전문인력 증원.  
도청 내 희망마을전문인력 채용문제는 별도로 고려치 않음
- ⑤ 예산 : 필요 예산은 희망마을만들기사업 예산에 통합 편성 → 조직이 정비되고 역할이 정착(2~3년 후)되면 독자적인 예산편성 필요

‘센터’를 설치할 경우, 센터운영을 위한 안정적인 운영예산 마련을 위한 법적 장치가 마련되거나 독자적으로 추진할 수 있는 사업(예산)이 있어야 존립 가능한데, 이렇게 하기 위해서는 현재의 희망마을만들기시스템의 전면적인 수정이 필요하다. 즉, 현재와 같은 시·군 희망마을만들기 지원, 향후 만들어질 시·군 희망마을만들기중간지원기관 지원사업 만으로는 존립할 수 없으며, 정치권력의 변화에 따라 미래를 담보하기 어렵기 때문에 우수한 인력을 조달하는데도 한계가 있을 것이다.

그러므로 이러한 여건을 어떻게 구비할 것인가에 대한 충분한 검토 없이 독립적인 중간지원기관을 설치하는 하는 것은 극히 위험한 발상이며, 따라서 한시적으로 예산을 최소화하면서 안정적인 존립기반을 확보할 수 있는 일정기간을 설정하여 인큐베이팅이 필요하다.

위에서 언급했듯이 서울 「마을만들기지원센터」의 경우, 서울시에서 추진하는 마을만들기·공동체활성화와 관련한 사업을 대집행(사업대상자 모집, 선정, 사업비 지급, 평가 등)하고 있으며, 전북 「마을만들기협력센터」의 경우는 전북도 ‘향토산업마을육성사업’의 컨설팅·교육사업 등을 담당하는 ‘업체’로서 사업비 중의 일부를 기관운영비 및 인건비 등

으로 조달하고 있다.

현재, 충남도에서는 마을만들기지원센터의 설치를 위해 아래의 여러 가지 대안을 마련하고, 이 중에서 적절하다고 판단되는 유형을 선택하려고 하고 있는데, ①지원센터의 구성은 제3안 즉, 시군센터의 설치를 전제로 하되 도 센터를 설치하되 우선은 시군센터가 없기 때문에 도센터에서 시군센터의 역할을 수행할 수 있도록 하며, ②센터의 유형은 민간위탁형으로 출발하는 민간주도형으로 나아가는 것으로 상정하고 있지만, 아직 민간주체가 명확하지 않기 때문에 관주도형으로 출발하여 민간위탁으로 나아가는 것이 타당할 것으로 생각된다. 또, 센터의 유형은 위에서 제시한 유형 중 ‘관설민영형+자원배분형과 사업관리형의 절충형’이 결합된 형태가 타당할 것이다. ③센터를 민간조직인인 충남사회적경제네트워크와 충남지역활성화지원센터(공주대) 내에 설치할 것을 고민하고 있지만, 전자의 경우 운영주체의 역량과 의지를 고려할 때 적절치 않고<sup>16)</sup>, 후자도 농식품부의 색깔마을 현장포럼 운영기관이긴 하지만 성격과 역량 상 한계가 있다고 판단된다. 따라서 한시적으로라도 충남발전연구원 내에 설치·운영하다가 민간위탁으로 나아가는 방안이 타당할 것이다.

〈표 5-4〉 충남도 중간지원기관 설치논의의 주요내용

	주요내용		비고
지원센터의 구성	제1안	시·군센터의 설치를 전제로 하는 도센터 설치	택 일
	제2안	시·군센터의 역할을 포괄하는 도센터 설치	
	제3안	1안을 기본으로 2안을 절충	
지원센터의 유형	제1안	관주도형	택 일
	제2안	민간위탁형	
	제3안	민간주도형	
설치방법 및 인력구성	민간위탁형으로 시작하여 민간주도형으로 육성		-
센터설치의 위치	제1안	충남사회적경제네트워크 내 설치	택 일
	제2안	충남농촌지역활성화지원센터(공주대) 내 설치	

자료: 충남도(2014.10.6.), 「중간지원조직 설치 문제점 검토보고」 자료를 토대로 재작성

16) 충남사회적경제네트워크에서도 마을만들기중간지원기관으로 선정되는 것을 원하지 않는다고 의견을 제시한바 있다.(충남희망마을만들기 워크숍)

〈표 5-5〉 타지자체의 중간지원기관 설치 및 운영현황

지자체명	분 야	주요내용
인천광역시	조직명	인천광역시 마을공동체 만들기 지원센터
	조직성격	민간위탁(사단법인 인천 마을 넷)
	지원예산	연간 240백만원(지방비 100%)
	운영인력	6명(설립 2013.12.10.)
	주요기능	교육사업40%, 공동체지원 20%, 상담창구20%, 정보제공20%
	위탁기간	-
	운영근거	인천광역시 마을공동체 만들기 지원 조례
부산광역시	조직명	부산광역시 마을만들기 지원센터
	조직성격	민간위탁(부산발전연구원)
	지원예산	연간 800백만원(지방비 100%)
	운영인력	7명(센터장1, 팀장3, 팀원3)
	주요기능	교육사업30%, 공동체지원30%, 상담창구30%, 정보제공10%
	위탁기간	2013.4.2.~2016.4.1.(3년간)
	운영근거	-
전라북도	조직명	전라북도 마을만들기 협력센터
	조직성격	민간위탁(사단법인 지역활력센터)
	지원예산	연간 400백만원(광특/국비 50%, 도비 50%)
	운영인력	6명(센터장1명, 팀원 5명)
	주요기능	교육사업20%, 상담창구10%, 정보제공70%
	위탁기간	2009. 8월부터 운영(2년 단위로 재계약)
	운영근거	마을만들기 지원조례 제9조(협력센터 설치 및 운영)

자료 : 〈표 5-4〉와 동일

현재, 다른 광역지자체에서 설치·운영하고 있는 마을만들기중간지원기관의 현황과 보면 <표 5-5>와 같다. 조직의 성격은 모두 ‘민간위탁’방식이며, 운영예산은 2억4천~8억원이다. 또 운영인력은 6~7명이고, 주요사업은 교육사업의 비중이 상대적으로 높고, 위탁기간은 2~3년 단위가 보통이다. 타 광역지자체의 이러한 중간지원기관 운영 현황은 향후 충남도 중간지원기관 설치에 참고할 필요가 있다.

(2) 시·군 단위 중간지원기관 → 진안 마을만들기연구소/홍성 지역활력소 사례 보완

시·군단위의 중간지원기관 설립은 도에서 강요할 사항이 아니라고 판단된다. 시·군의 사정에 따라 설립여부를 결정 하도록 하면 될 것이다. 단, 희망마을만들기사업의 추진하고 있는 충남도에서 이 사업의 효율적인 추진을 위해 시·군 단위 중간지원기관이 필요하다고 판단될 경우, 우선 '시·군 단위 중간지원기관 설치 및 운영에 관한 매뉴얼'을 작성하여 시군에 배포하고, 시범적으로 중간지원기관을 설치하는 시·군에 대해 일정기간(3년) 동안 운영비 중 일부(예, 50%)를 도비에서 지급토록 하며, 각종 마을만들기 관련사업의 선정 시 가산점을 부여하는 등의 인센티브를 제공하는 방안을 채택해서 유인하는 것이 타당할 것이다.

각 시·군에서는 중간지원기관의 운영을 위한 예산마련방안 등 자체적인 지속가능성을 종합적으로 고려하여 중간지원기관 설립 여부를 결정해야 할 것이다. 예산(기관 운영예산 및 인건비)은 시·군에서 독자적으로 편성하며, 도(道)로부터 지급받는 인센티브(?)는 별도로 편성하는 것이 좋을 것이다.

<표 5-6> 기초지자체의 중간지원기관 설치 및 운영 현황

서울	경기	강원	전북
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4개소 운영 중</li> <li>• 직영50%, 위탁25%</li> <li>• 평균예산 186백만원</li> <li>• 평균인원 4명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2개소 운영 중</li> <li>• 위탁100%</li> <li>• 평균예산 1,072백만원</li> <li>• 평균인원 4명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1개소 운영 중</li> <li>• 위탁 100%</li> <li>• 평균예산 110백만원</li> <li>• 평균인원 2명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4개소 운영 중</li> <li>• 직영25%, 위탁75%</li> <li>• 평균예산 337백만원</li> <li>• 평균인원 5명</li> </ul>
광주	전남	울산	평균
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3개소 운영 중</li> <li>• 직영33%, 위탁67%</li> <li>• 평균예산 60백만원</li> <li>• 평균인원 4명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2개소 운영 중</li> <li>• 직영50%, 위탁50%</li> <li>• 평균예산 331백만원</li> <li>• 평균인원 2명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1개소 운영 중</li> <li>• 위탁 100%</li> <li>• 평균예산 411백만원</li> <li>• 평균인원 4명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직영27%, 위탁67%</li> <li>• 평균예산 353백만원</li> <li>• 평균인원 4명</li> </ul>

자료 : <표 5-4>와 동일

참고로 기초자치단에서 마을만들기 중간지원기관을 운영 중인 곳은 전국에서 17개소로 파악되었다(<표 5-6>참조). 평균적으로 보면 운영예산은 353백만원이고 운영인력은 4명 정도였으며 운영재원의 74%는 순수지방비로 충당하고 있는 것으로 나타났다. 운영방식은 직영보다 위탁방식이 대부분이었고, 중간지원기관의 주된 기능은 교육사업과 공동체사업 지원이 대부분이었다.

## 4. 희망마을만들기사업 추진마을간 네트워크 구축

### 1) 네트워크 구축의 목적과 배경

희망마을만들기 추진마을간 네트워크를 구축하려는 목적은 각자가 겪은 경험을 상호 공유하고 정보를 교환함으로써 마을사업의 의의를 굳건히 하고, 각자가 당면하고 있는 문제를 해결하는데 도움을 받기 위해서이다. 동시에 희망마을만들기 추진마을 간 네트워크 구축함으로써 희망마을만들기 민관거버넌스의 민간주체를 육성하는데 그 목적이 있다.

네트워크 구축의 일반적인 목적은 개별적으로는 추진하기 어려운 프로젝트를 공동의 힘으로 추진하기 위해서이다. 가령, 희망마을만들기사업을 추진한 마을이 단독으로는 실행하기 어려운 홍보마케팅이나 새로운 판로개척, 교육사업 등을 마을간 네트워크 구축을 통해 실현할 수 있다는 것이다.

2012~14년간 희망마을만들기사업에 참여한 마을은 658개에 달하는데, 아직 이 마을들을 하나로 묶어주는 네트워크가 없다. 일부 시·군의 경우는 자발적인 협의기구를 조직하여 운영하거나 혹은 공통의 주제를 중심으로 의견을 교환할 수 있는 조직(예: 포럼)을 운영하는 곳도 있지만, 이는 극히 일부에 지나지 않는다. 따라서, 이들 마을들간의 연계 협력관계를 구축하여 공동의 의견을 추출하고, 정보와 경험을 공유하는 것은 향후 희망마을만들기 사업의 성공적인 추진을 위해서도 중요한 과제이다. 뿐만아니라 자치분권의 시대, 민관협력의 시대에 걸맞은 민간주체의 육성을 위해서도 네트워크 구축은 중요한 의미가 있다.

## 2) 네트워크 구축 방향

희망마을만들기 추진마을 간의 네트워크 구축을 위해서는 먼저 도에서 희망마을 간 협력체계 구축을 위한 매뉴얼을 작성하여 시·군에 배포하고, 네트워크 구성과 활동 실적에 따라 인센티브를 지급하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 시·군에 네트워크 구축을 일률적으로 강제할 경우, 내용보다는 형식에 치우칠 가능성이 크며, 주민주도의 지속가능성도 약화될 수 있기 때문에 인센티브 지급을 통해 '유도'하는 방식이 바람직할 것이다.

네트워크 구축은 단계별로 추진할 필요가 있다. 먼저 1단계로 각 시·군 단위의 네트워크 구축이다. 시·군별로 희망마을만들기사업을 추진한 마을은 많은 경우, 50여개에 다하지만 적은 경우 20여개에 불과한 시·군도 있다. 따라서 각 시·군의 사정을 고려하여 향후 1~2년간은 시·군별 네트워크 구축에 집중하고, 이것이 어느 정도 완료되면 2단계로 권역별 네트워크를 구축할 필요가 있다.

권역별 네트워크 구축은 충청도를 북부권역(천안, 아산 중심), 서해안 권역(홍성, 당진, 서산, 태안, 서천), 내륙권역(예산, 부여, 청양, 공주), 남부권역(금산, 논산, 계룡) 등 4개 권역으로 나누어서 권역별로 상호협업, 소통의 체계를 만드는 것을 말한다. 지역적으로 인접해 있어 나름대로 유사성을 가지고 있기 때문에 공통의 논의가 가능할 것이다.

〈표 5-7〉 각 단계별 네트워크조직의 참여주체 및 역할

	이름	참여주체	역할
3단계	충남도 네트워크	권역별 대표 5 명 내외	희망마을만들기 계획 심의, 의견 제출, 희망마을전진대회 개최 등
2단계	권역별 네트워크	희망마을 시군대표 각 4명 내외	희망마을만들기사업의 권역별 특성·공통점 추출, 상호 정보 공유, 공동 역량강화, 친목도모 등
1단계	시군별 네트워크	희망마을만들기 추진마을 대표 각 2명 내외	시·군단위 희망마을만들기사업에 대한 의견 제출, 역량강화를 위한 교육·선진지 견학 실시, 상호 정보 공유, 친목도모 등

그리고 권역별 네트워크가 구축되면 충남도 전체를 아우르는 (가칭)‘충남희망마을네트워크’를 구축할 필요가 있다. 일상적인 협의와 소통은 시·군 단위를 중심으로 이루어지지만, 필요에 따라 가령, 반기별로는 권역별 협의시스템을 만들고, 년 1회 정도는 전체가 모일 수 있는 ‘희망마을전진대회’ 등을 개최하여 1년간의 성과와 과제를 공유해 나간다면, 각 주체들간의 자긍심과 경쟁심을 제고함으로써 희망마을만들기사업의 추진동력을 강화할 수 있을 뿐만 아니라 대외적으로도 희망마을을 홍보하는데 큰 도움이 될 것이다.

이러한 민간 네트워크 구축 및 운영은 민간의 주체적인 역량을 강화하고, 이를 통해 지속가능한 사업추진체계를 마련하도록 유도하기 위해서도 필요하다. 그러한 의미에서 가령, ‘홍성군 사회경제협력네트워크’나 ‘홍성통’ 등의 사례를 주목할 필요가 있다.

희망마을만들기 추진마을 네트워크를 구축하고자 하는 시·군을 대상으로 도에서 500만 원을 지원하고, 여기에 500만원의 시·군비를 매칭하여 지원한다면 각 시·군별 네트워크에서는 1,000만원의 운영비를 확보할 수 있을 것이고, 이렇게 되면 자체적인 조직운영은 물론 각각이 필요로 하는 소규모의 독자적인 사업도 추진해 나갈 수 있을 것이다.

## 5. 희망마을만들기 신규사업의 제안

- 한국형 LEADER 프로그램의 도입 및 시행 -

### 1) 희망마을만들기 신규사업의 추진방향과 목적

#### (1) 희망마을만들기 신규사업의 추진방향

민선6기의 희망마을만들기사업은 민선5기의 제1단계에 이어 제2단계에 해당하는데, 제2단계에서는 제1단계 희망마을만들기사업을 통해 수립한 마을발전계획서를 스스로 추진해 볼 수 있도록 추가적인 사업비를 지원하는 것을 주요내용으로 한다. 따라서 2단계 희망마을만들기사업은 1단계 사업을 추진해 본 경험이 있는 마을을 대상으로 하며, 주민들이 수립한 사업계획을 실제로 실천해 보도록 함으로써 사업의 내실화를 기하는 동시에 주민들에게 실질적인 사업효과를 느낄 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

하지만 지원사업의 규모가 3천만원에 불과하기 때문에 생활편의시설의 구축이나 소득사업을 종합적으로 추진하는데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 이 사업이 중요한 것은 1단계 사업을 통해 마을발전계획을 수립하고, 마을학교 등을 통해 촉발된 마을발전에 대한 주민들의 인식을 현실 속에서 구현해 볼 수 있도록 한다는 점이다. 단순히 계획을 세우는데 그치는 것이 아니라 스스로 만든 계획을 추진해 보도록 함으로써 보람을 느끼게 할 뿐만 아니라 지역발전에 대한 스스로의 역할을 재인식하고 나아가 지역문제에 대한 고민과 참여의욕을 지속시켜 나가도록 한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

그렇다면 향후에는 이렇게 형성된 주민들의 참여의욕과 지역발전에 대한 여망을 어떻게 이어가고, 지역발전을 위한 동력으로 활용할 것인가. 즉, 희망마을만들기사업이 일시적인 운동의 단계를 뛰어넘어 마을/지역발전을 위한 구체적인 사업, 주민들이 생활 속에서 그 효과를 느끼고 주체로 참여할 수 있도록 하기 위한 장기적인 전망이 필요하다는 것이다.

충남도 희망마을만들기사업의 장기적인 전망은 1, 2단계 사업을 통해 형성된 주민들의 참여의지와 사업추진역량을 효과적으로 결합시켜 스스로 일자리를 창출하고 사업의 지속성을 확보해 나가는 방향으로 나가야 한다. 따라서 1, 2단계를 성공적인 추진한 마을 혹은 이와 동일한 조건을 갖고 있는 마을을 대상으로 신규사업의 도입과 추진방안을 모색해 볼 필요가 있다. 그리고 이러한 추진방식을 2단계 사업을 추진하려고 준비 중이거나 추진하고 있는 마을에게 사전에 고지해 줄 필요가 있다. 주민들이 단합해서 사업을 잘 추진하면, 신규사업이 기다리고 있다는 것을 알려줌으로써 사업추진 마을간의 경쟁심을 조장하고, 더욱 적극적인 사업추진을 독려할 수 있기 때문이다.

신규사업은 사업규모나 참여주체 등을 1, 2단계 사업과는 차별화하여 보다 명확하고 구체적으로 정의할 필요가 있다. 단순한 마을공동체사업이 아니라 지역자원을 효과적으로 활용함으로써 지역 내 일자리를 창출하고 지속가능성을 확보해야 하기 때문이다. 이를 위해서는 일정한 창의성과 혁신성을 갖추고 있어야 한다. 따라서 신규사업은 대상마을선정에서부터 면밀한 준비와 계획이 필요하다. 신규사업은 2단계사업 추진마을 중에서 ①마을공동체의 추진의지와 단합력이 높고, ②마을만들기사업의 경험을 통해 충분한 발전역량을 갖추고 있으며, ③추가적인 사업지원을 통해 사업효과를 극대화할 수 있는 특화된 자원과 잠재력을 보유하고 있는 마을로써 ④현장밀착형 활동가그룹(LAG : Local Action Group)과의 연계를 통해 사업계획을 수립하고 집행해 나갈 수 있는 마을 혹은 권역으로 사업대상을



한정할 필요가 있다.<sup>17)</sup> 특히, 중요한 것이 주민들의 부족한 사업추진역량을 보완하고 주도할 수 있는 '지역활동가그룹(LAG)'의 참여이다.

따라서 신규사업을 수행하기 위해서는 도에서 사전에 그 지침을 명확히 하여 시·군에 배포하고, 시·군에 이를 준비할 수 있도록 할 필요가 있는데, 이 지침을 통해 사업을 희망하는 시·군에서는 반드시 지역활동가그룹을 구축하고, 참여를 의무화해야 한다. 동시에 지역활동가그룹이 갖추어야 할 구체적인 역량, 가령 사업기획역량, 홍보·마케팅역량, 주민들과의 결합역량, 지역과의 협력역량 등을 명시할 필요가 있다.

## (2) 희망마을만들기 신규사업의 목적

희망마을만들기사업은 궁극적으로 주민주도의 내발적 발전과 마을공동체 활성화를 도모하고, 이러한 성공모델을 주변지역으로 확산시켜, 희망마을사업의 파급효과를 극대화하는 것에 그 목적이 있다.

따라서 희망마을만들기 신규사업의 적합한 대상지는 이러한 목적을 달성하는데 적합한 곳으로 선정해야 할 것이다. 그러한 시각에서 보면 사업후보지는 ①학교(분교, 폐교 등)가 있는 마을 또는 성과가 창출되고 있는 마을과 그러할 가능성이 높은 마을, ②읍면지역의 보건진료소를 활용할 수 있는 마을, ③마을리더의 의지와 주민참여, 협동심이 높고, 유능한 마을리더가 있는 마을, ④마을행사에 적극적으로 참여하는 귀농귀촌자가 많고, 기존 주민들과의 친밀도가 높은 마을, ⑤입지적으로 접근성이 좋고 자연경관이 좋은 마을, ⑥대학교나 기업체 등과의 협력이 유리한 마을, ⑦중앙정부에서 추진하는 각종 정책사업(예, 농식품부의 일반농산어촌지역개발사업 중 창조적마을만들기 사업 등)의 추진이 용이한 마을, ⑧도농교류사업의 추진경험이 있고, 생산·가공·유통이 결합된 6차 산업화가 용이한 마을 등이 될 것이다.

## 2) 희망마을만들기 신규사업의 추진방식과 체계

### (1) 희망마을만들기 신규사업의 추진방식

신규사업은 제2단계 희망마을만들기사업 추진마을 중에서, 해당 시·군이 보증하는 지역

---

17) 충청남도, 희망마을만들기팀 간담회 자료, 2014.3.12. p.38.의 내용을 중심으로 필자가 재정리 함

활동조직(LAG)이 마을/지역주민과 함께 사업을 기획하여 연차계획을 수립, 제안, 공모하는 방식으로 추진한다. 따라서 신규사업은 LAG가 있는 지역부터 시범적으로 운영하며, 사업을 추진하고자 하는 시·군에서는 먼저 LAG부터 조직하거나, 기존의 조직 중에서 합당한 LAG를 보증해야 한다.

LAG는 귀농·귀촌자 중심의 신설조직 혹은 기존의 지역활동조직(예: 흥성 지역활력소 등)으로서 지역밀착형 컨설팅과 사업운영 역량을 갖춘 지역조직으로서 해당 지자체가 보증하는 조직을 말한다.

LAG를 상정하는 이유는 현재와 같은 마을주민 중심의 사업추진이 과연 어느 정도까지 가능할 것인가에 대한 근본적인 재검토가 필요하기 때문이다. 그리고 이러한 방식은 늘어나는 귀농·귀촌인들의 다양한 경험과 역량을 희망마을만들기사업과 연계하여 지역일자리 창출하는 동시에 지역활성화에 활용하기 위한 것이기도 하다.

희망마을만들기 신규사업과 연계/융복합할 수 있는 사업으로는 LAG가 중심이 되어 다양한 아이디어를 발굴하고, 지역의 특성이나 자원과 연계될 수 있는 친환경농업, 농어업6차산업화, 지역순환체계, 산림자원, 도농교류, 로컬푸드 등 다양한 사업으로서 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다.

첫째, 혁신성이 담보되어야 한다. 신규사업은 제2단계 사업과는 근본적인 차이를 가진다. 사업추진방식은 물론이고 사업의 내용에 있어서도 혁신적이지 않으면 안된다. 우선 사업추진방식이 주민중심에서 주민과 지역활동조직(LAG)의 공동참여를 전제로 하며, 사업의 내용도 단순히 기초생활여건의 개선이나 화단조성, 꽃길조성 등 공동체활성화 사업 중심이 아니라 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 사업, 소득의 증가를 가져올 수 있는 사업 중심으로 전환되어야 하며, 중앙정부 추진사업과의 적극적인 융복합이 필요하다.

둘째, 통합적인 사업추진이어야 한다. 다음에 예시되어 있는 EU의 LEADER 프로그램에서 보듯이 지역내 다양한 지역주체들이 참여하며, 지역자원의 연계를 통해 지역의 부가가치를 증대시킬 수 있는 사업추진을 원칙으로 한다.

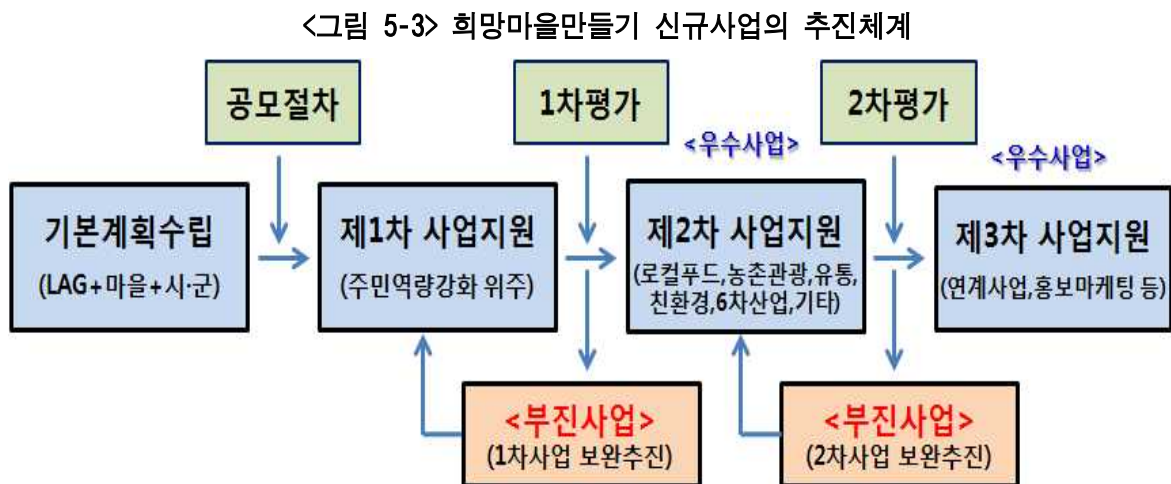
셋째, 지역 내 고용창출이 이루어져야 한다. 이는 신규사업의 가장 핵심적인 요소이다. 고용이 창출되어야 지역인력의 외부유출을 방지할 수 있으며 나아가 외부로부터의 인구유치도 자연스럽게 가능해지게 된다. 고용창출은 지역의 지속성 확보를 위해 가장 중요한 요소이기 때문에 신규사업에서는 이를 주요 항목으로 하지 않으면 안된다.

넷째, 지속가능성이 담보되어야 한다. 일시적인 사업추진이 아니라 지원이 종료된 이후에도 지속성을 갖지 않으면 안된다. 고용창출과 지적인 이윤이 보장되는 사업구조가 구축되어야 한다.

이상과 같은 조건들이 갖추어지기 위해서는 사업단위도 제1, 제2단계 사업과는 차별성이 있어야 하는데, 대략적인 예산규모는 1개소당 30억원(1차 3억, 2차 20억, 3차 7억) 정도는 되어야 할 것이다. 물론, 예산의 제약이 있기 때문에 사업량은 1~2개소로 최소화하여 우선 시범적으로 사업을 추진해 본 후 성과와 가능성을 파악한 후, 확대여부를 결정하면 될 것이다.

## (2) 희망마을만들기 신규사업의 추진체계

희망마을만들기 신규사업의 추진체계는 <그림 5-3>와 같다. LAG가 중심이 마을주민과 지자체가 협력하여 '신규사업'의 기본계획을 수립하도록 하고, 공모사업에 참여하도록 한다. 이때, '통합적'인 사업 추진을 위해 하나의 마을단위에 한정할 필요가 없으며, 마을과 마을 혹은 하나의 면(예: 친환경농업과 관련하여 흥동면이 하나의 사업단위가 될 수도 있음), 필요하다면 면과 면이 뭉쳐서 하나(흥동면과 장곡면이 하나의 사업단위가 될 수도 있음)의 사업단위로 참여할 수도 있을 것이다.



#### □ LEADER 프로그램 개요

- LEADER는 불어로 'Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale'의 약자로서, 영어로는 'Links between Actions for the Development of Rural Economy'(농촌지역에 있어서 경제개발을 위한 활동연대)라고 표기할 수 있음
- LEADER 프로그램은 1991년에 LEADER I 프로그램이 시작된 이후 1994~99년까지 2단계 LEADER 프로그램인 LEADER II, 2000년부터 2006년까지 LEADER+ 프로그램이 시행되었으며, 이후에는 유럽공동농업정책(CAP)의 일부로 편입되었음
- LEADER 프로그램의 일관된 원칙은 ①지역적 접근, ②상향식 접근, ③파트너십과 참여, ④통합적 접근, ⑤혁신, ⑥지역간 네트워크와 협력을 중요한 원칙으로 함
- 자금은 EU에서 지역활동조직(Local Action Group)에 직접 지원함 : LAG의 역할 중요

#### □ LEADER 프로그램 시행

- EU에서는 지역단위에서 시행할 수 있는 사업의 가이드라인(예: 혁신성, 통합성, 고용창출 등)만 제시하고, 각 지역에서는 해당지역의 특성에 맞춰 사업계획서를 제출함
- LEADER+에서는 ①농촌지역의 삶의 질 개선, ②새로운 노하우와 기술을 이용한 지역의 산물과 서비스의 경쟁력 제고, ③집단적 활동을 통한 소규모 생산의 시장접근성 제고 등 지역 산물의 부가가치 향상, ④자연 및 문화 자원의 최적 이용 등에 사업을 우선권을 부여했으며, 반드시 ①개별사업이 나열적이지 않고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 하며, ②개척적(pilot) 성격을 가지고 있어야 하고, ③지역의 독특성을 체화한 새로운 상품과 서비스의 창출이 필요하고, ④지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역고유의 잠재력을 발휘할 수 있어야하고, ⑤전통적으로 분리되어 있던 경제부문간의 결합·연결을 중시하며, ⑥의사결정과 수행과정에서 지역주민을 보다 많이 참여시키거나 독창적으로 조직할 것을 강조함
- 사업대상지역 : 지역인구가 1만에서 10만 사이인 곳(일부 예외지역인정)이면서 지역의 인적, 재정적 자원이 사업을 추진하기에 충분한 지역. 여기서 지역이라고 하면 행정적으로 구획된 지역이 아니고, 경제적, 지리적, 사회적으로 동질적 단위를 구성하는 소규모의 지역(1만~10만/ 120인km<sup>2</sup>)을 의미함
- 추진주체(LAG)의 조직화 : LAG는 다양한 지역주체들이 참여하지만, 반드시 민간이 50%이상 참석하도록 의무화되어 있음(민간주도성 강조)
- LEADER 프로그램은 단계적 접근을 중시 : 1단계(기술습득/인재육성) → 2단계(프로젝트의 기획/실천) → 3단계(공동프로젝트의 기획/실천) → 4단계(지역전체의 네트워크/노하우와 정보교환)

#### □ 통합적 주제로 시행된 LEADER프로그램 사례

:이탈리아 Tuscany지역의 포도주의 길(Wine Route)

- 1994년, 이탈리아 Tuscany 지역 내 포도주 재배 농가, 관광농업을 하는 농가, 양봉업자, 유실류 재배 농가, 살라미 소시지와 잼을 가공하는 농가, 포도주 상점, 포도주 주점, 레스토랑, 캠핑장, 자연공원, 호텔, 수공업자 등 다양한 부문의 관련자 86명이 모여 '포도주의 길' 컨소시엄을 구성
- 이 컨소시엄을 통해 지역 내 포도주 생산시설/활동을 '답사(discovery)'하는 일련의 여행코스를 개발
- 이 길을 중심으로 포도주 생산농가의 지원, 포도주 시음센터·포도주 상점 또는 주점 개설 지원, 포도주 박물관 설립, 팜스테이, 농가의 숙박시설 개선 지원 등의 복합적 사업을 실시

이를 위해 충남도에서는 사전에 신규사업을 위한 매뉴얼을 작성하여 시·군에 배포하고 이해당사자들을 모아 사업설명회를 개최하여야 할 필요가 있을 것이다.

기본계획서는 1차 사업과 2차 사업, 3차 사업으로 구분하여 작성하여야 하며, 각 단계마다 필수적으로 포함하여야 할 사업은 다음과 같다.

1차사업에는 소규모사업을 포함하여 사업실행예산을 편성할 수 있지만 전체 사업비의 50% 이상은 반드시 지역주민들의 역량강화사업에 사용하여야 한다.

2차사업에는 로컬푸드나 농촌관광, 농특산물유통, 친환경농업, 6차 산업 등에 관한 사업 실행계획을 담아야 하며, 구체적인 사업화방안을 제시해야 한다. 2차는 1차사업의 추진결과를 평가하여 진입여부를 결정하며, 평가결과 부진한 것으로 판단될 경우는 1회에 한해 1차사업을 재추진할 수 있도록 기회를 부여한다.

3차에는 2차에서 일정한 사업성과를 거둔 사업추진 주체에 대해 지원하며, 주로 2차 사업의 안정적인 정착을 위한 연계사업이나 홍보마케팅, 판로확대 등의 사업을 주요내용으로 한다. 2차사업에 대한 평가결과가 부진할 경우는 역시 1회에 한해 재응모할 기회를 주며, 이 경우 추가적인 사업비는 지원하지 않는 것을 원칙으로 한다.

## 제6장 정책제언

### 1. 희망마을만들기사업체계의 재편

#### ○ 희망마을의 개념 재정립

- 기존 희망마을의 개념 : 일반마을 → 희망마을(새싹마을, 꽃마을, 열매마을). 즉, 새싹마을과 꽃마을, 열매마을을 포괄하는 용어로써 '희망마을'을 사용
- 희망마을의 새로운 개념 : 모든 사업의 출발, 토대로서 '희망마을'을 사용

#### ○ 기존의 희망마을만들기 3단계 체계의 폐기

- 기존 희망마을만들기사업체계 : 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을
- 새로운 체계 : 희망마을 → 새싹마을 → 꽃마을 → 열매마을

#### ○ 민선6기 희망마을만들기사업 : 희망마을 업그레이드 사업에 집중

- 기존의 제1단계 희망마을사업(주민교육, 마을학교, 마을발전계획수립 등)은 '색깔마을(현장포럼)'로 대체하고 더 이상 시행하지 않음
- 제2단계 희망마을만들기사업은 1단계 사업추진마을, 색깔마을가꾸기사업을 이수한 마을을 대상으로 기존의 추가 사업비지원, 상사업비 지원 등을 묶어서 시행 → 대상마을의 확대, 마을당 지원금액의 확대

#### ○ 희망마을만들기사업 명칭의 개폐

- 기존의 충남 **희망마을만들기**(새싹마을→꽃마을→열매마을)라는 명칭은 폐기하고 충남 **희망농어촌만들기**(희망마을→새싹마을→꽃마을→열매마을)로 대체함

## 2. 희망마을만들기사업의 추진절차와 방식의 개선

### ○ 사업량의 축소 및 대상지 선정방식의 개선

- 사업량 축소 : 2014년 150개 마을 → 75개 마을로 축소
- 선정방식 개선 : 일방적인 사업량 배정방식 지양, 시·군에서 자체적으로 사업설명회 개최 후 주민수요조사 실시 → 수요조사에 근거한 시·군의 사업신청 → 도 사업량 취합 → 총사업량 확정 및 예산계획 수립

### ○ 마을구성원의 참여촉진과 추가적인 사업비 지원방안 강구

- 추가사업비지원 확대 : 현행 36개 마을 → 75개마을(2014년도 사업시행마을의 1/2)
- 마을당 사업비지원규모 확대 : 2014년 2,000만원 → 2015년 3,000만원
- 기존의 추가사업비, 상사업비 지원사업 통합 추진
- 추가사업비 지원예산의 도와 시·군 분담비율 개선 : 현행 7 : 3 → 6 : 4
- 추가사업관리자의 변경 : 현행 시·군 → 도에서 직접 관리 / 관리를 위한 중간지원 기관의 설립과 운영

### ○ 현장포럼 운영 개선

- 현장포럼 시·군별 전문가 풀(pool) 재구성 : 대학교수 중심 → 현장밀착형 멘토중심
- 자문과 지원방식의 개선 : 일회성 자문, 이론적 자문 → 일상적이고 구체적 조언

## 3. 중간지원기관/조직의 설립

### ○ 도단위 중간지원기관

- 성격 : 충남도 희망마을만들기사업의 활성화를 위한 중간지원
- 역할 : 희망마을만들기사업의 총괄기획, 선도사업 담당 → 모니터링과 개선과제 도출. 단기적으로는 충남도 전체(시군포함)의 희망마을만들기 관련 업무를 담당하지만, 향

후 시·군 단위의 지원센터가 만들어질 경우, 적절한 역할분담을 하는 순서로 추진해 나감 → 조직이 정비되고 역할이 정착(2~3년 후)되면 독자 조직화 추진

- 소속 : 충남발전연구원 내 별도부서로 설치
- 인원 : 초기에는 충발연 내 전문인력 활용 → 역할 증대 상황에 따라 전문인력 증원. 도청 내 희망마을 전문인력 채용문제는 별도로 고려치 않음
- 예산 : 필요 예산은 희망마을만들기사업 예산에 통합 편성 → 조직이 정비되고 역할이 정착(2~3년 후)되면 독자적인 예산편성 필요

○ 시·군 단위 중간지원기관 → 진안 마을만들기연구소/홍성 지역활력소 사례 보완

- 시·군단위의 중간지원기관 설립은 도에서 강요할 사항이 아님 → 시·군의 사정에 따라 설립여부를 결정하도록 함
- 시·군의 중간지원기관설립이 필요하다고 판단될 경우, 우선 '시·군 단위 중간지원기관 설치 및 운영에 관한 매뉴얼'을 작성하여 시군에 배포하고, 시범적으로 중간지원기관을 설치하는 시·군에 대해 일정기간(3년) 동안 운영비 중 일부(예, 50%)를 도비에서 지급토록 하며, 각종 마을만들기 관련사업의 선정 시 가산점을 부여하는 등의 인센티브를 제공하는 방안을 채택해서 유인하는 것이 타당함

#### 4. 희망마을만들기사업 추진마을간 네트워크 구축

○ 희망마을 간 협력체계 구축을 위한 매뉴얼을 작성하여 시·군에 배포하고, 네트워크 구성과 활동실적에 따라 인센티브 지급

○ 단계별 추진

- 1단계(시·군 단위의 네트워크 구축) : 향후 1~2년간 시·군별 네트워크 구축에 집중, 마을당 2명 내외 참여 → 시군당 1,000만원(도 500, 시군 500) 운영비 지원
- 2단계(권역별 네트워크 구축) : 북부권역(천안, 아산 중심), 서해안 권역(홍성, 당진, 서



- 산, 태안, 서천), 내륙권역(예산, 부여, 청양, 공주), 남부권역(금산, 논산, 계룡) 등 4개 권역으로 나누어서 권역별로 상호협의를, 소통의 체계 구축, 시군당 4명 내외 참여
- 3단계(가칭, 충남희망마을네트워크 구축 : 년 1회 '희망마을전진대회' 등 개최, 권역당 5명 내외 참여

## 5. 희망마을만들기 신규사업 제안

- 한국형 LEADER 프로그램의 도입 및 시행 -

### ○ 희망마을만들기 신규사업의 추진방향

- 희망마을만들기사업의 지속성과 실질적인 효과 제고를 위해 제1, 제2단계와는 추진방식과 규모가 차별화된 '신규사업'도입이 필요함
- 신규사업의 대상마을 : 2단계사업 추진마을 중에서 ①마을공동체의 추진의지와 단합력이 높고, ②마을만들기사업의 경험을 통해 충분한 발전역량을 갖추고 있으며, ③추가적인 사업지원을 통해 사업효과를 극대화할 수 있는 특화된 자원과 잠재력을 보유하고 있는 마을로써 ④현장밀착형 활동가그룹(LAG : Local Action Group)과의 연계를 통해 사업계획을 수립하고 집행해 나갈 수 있는 마을. 특히, 중요한 것이 주민들의 부족한 사업추진역량을 보완하고 주도할 수 있는 '지역활동가그룹(LAG)'의 참여

### ○ 희망마을만들기 신규사업의 목적

- 주민주도의 내발적 발전과 마을공동체 활성화를 도모하고, 이러한 성공모델을 주변지역으로 확산시켜, 희망마을사업의 파급효과 극대화
- 신규사업의 대상지 : ①학교(분교, 폐교 등)가 있는 마을 또는 성과가 창출되고 있는 마을과 그러할 가능성이 높은 마을, ②읍면지역의 보건진료소를 활용할 수 있는 마을, ③마을리더의 의지와 주민참여, 협동심이 높고, 유능한 마을리더가 있는 마을, ④마을행사에 적극적으로 참여하는 귀농귀촌자가 많고, 기존 주민들과의 친밀도가 높은 마을, ⑤입지적으로 접근성이 좋고 자연경관이 좋은 마을, ⑥대학교나 기업체 등과의

협력이 유리한 마을, ⑦중앙정부에서 추진하는 각종 정책사업(예, 농식품부의 일반농산어촌지역개발사업 중 창조적마을만들기 사업 등)의 추진이 용이한 마을, ⑧도농교류사업의 추진경험이 있고, 생산·가공·유통이 결합된 6차 산업화가 용이한 마을 등

○ 희망마을만들기 신규사업의 추진방식

- 제2단계 희망마을만들기사업 추진마을 중에서, 해당 시·군이 보증하는 지역활동조직(LAG)이 마을/지역주민과 함께 사업을 기획하여 연차계획을 수립, 제안, 공모하는 방식으로 추진함
- 신규사업은 LAG가 있는 지역부터 시범적으로 운영하며, 사업을 추진하고자 하는 시·군에서는 먼저 LAG부터 조직하거나, 기존의 조직 중에서 합당한 LAG를 보증해야 함 → LAG는 귀농·귀촌자 중심의 신설조직 혹은 기존의 지역활동조직(예: 흥성지역활력소 등)으로서 지역밀착형 컨설팅과 사업운영 역량을 갖춘 지역조직으로서 해당 지자체가 보증하는 조직을 말함
- 신규사업의 대상/조건 : LAG가 중심이 되어 다양한 아이디어를 발굴하고, 지역의 특성이나 자원과 연계될 수 있는 친환경농업, 농어업6차산업화, 지역순환체계, 산림자원, 도농교류, 로컬푸드 등 다양한 사업으로서 ①혁신성이 담보되어야 하며, ②통합적인 사업추진이어야 하고, ③지역 내 고용창출이 이루어져야 하며, ④지속가능성이 담보되어야 함
- 사업규모 : 1개소당 30억원(1차 3억, 2차 20억, 3차 7억), 1~2개소를 우선 시범적으로 사업을 추진해 본 후 성과와 가능성을 파악한 후, 확대여부를 결정토록 함

○ 희망마을만들기 신규사업의 추진체계 : <그림 5-3> 참조

- LAG가 중심이 마을주민과 지자체가 협력하여 '신규사업'의 기본계획을 수립 후, 공모사업에 참여 → '통합적'인 사업 추진을 위해 하나의 마을단위에 한정할 필요가 없으며, 마을과 마을 혹은 하나의 면, 필요하다면 면과 면이 뭉쳐서 하나의 사업단위로 참여할 수도 있음
- 기본계획서는 1차 사업과 2차 사업, 3차 사업으로 구분하여 작성하여야 하며, 각 단

계마다 필수적으로 포함하여야 할 사업을 명시 : ①1차사업에는 소규모사업을 포함하여 사업실행예산을 편성할 수 있지만 전체 사업비의 50% 이상은 반드시 지역주민들의 역량강화사업에 사용하여야 함, ②2차사업에는 로컬푸드나 농촌관광, 농특산물유통, 친환경농업, 6차 산업 등에 관한 사업실행계획을 담아야 하며, 구체적인 사업화방안을 제시해야 함, ③3차에는 2차에서 일정한 사업성과를 거둔 사업추진 주체에 대해 지원하며, 주로 2차 사업의 안정적인 정착을 위한 연계사업이나 홍보마케팅, 판로확대 등의 사업을 주요내용으로 함

- 2차는 1차사업의 추진결과를 평가하여 진입여부를 결정하며, 평가결과 부진한 것으로 판단될 경우는 1회에 한해 1차사업을 재추진할 수 있도록 기회를 부여함
- 3차는 2차사업에 대한 평가결과가 부진할 경우는 역시 1회에 한해 재응모할 기회를 주며, 이 경우 추가적인 사업비는 지원하지 않는 것을 원칙으로 함

## 참고문헌

- 강내영(2011), 「일본 중간지원조직의 현황 및 과제」, 제3차 농어촌형 사회적기업활성화 포럼 발표자료. 지역재단
- 김정원(2010), 「지역자활센터의 중간지원조직 역할 연구」, 한국농촌경제연구원
- 김태곤·정기환·송미령(2006), 「농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일간 비교연구」, 한국농촌경제연구원
- 김태연 외(2012), 「3농혁신 추진성과 평가지표 개발 및 평가방법 연구」, 충남발전연구원
- 박시현 외(2002), 「소래지구 아름마을 가꾸기 시범사업 개발계획」, 한국농촌경제연구원
- 박진도 외(2002), 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」, 농정연구센터
- 박진도 외(2004), 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터
- 박진도 외(2005), 『농촌지역개발정책의 재구성』, 한울아카데미
- 박진도(2011), 『순환과 공생의 지역만들기 : 농촌지역의 내발적 발전의 이론과 실제』, 교우사
- 박진도·박경(2000), 「일본의 내발적 지역개발전략에 관한 연구」 『사회경제평론』 제14호, 한국사회경제학회
- 송미령·박시현(2002), 「주민자율적 마을가꾸기 현황과 성과분석」, 『국토계획』 제37권 제1호, 대한국토·도시계획학회
- 송미령·성주인(2004), 「주민참여형 마을개발사업의 성과와 모형정립」, 한국농촌경제연구원
- 유정규(2009), 「새로운 지역발전시대의 지역역량강화, 어떻게 할 것인가 -현실진단과 대안 모색-」, 지역재단 제2회 정책토론회 자료집.
- 유정규(2011), 「충남 농업·농촌리더교육의 현황과 개선방안」, 충남발전연구원
- 유정규(2013.8.23.), 「희망마을 만들기사업의 평가와 개선과제」, 충남도청 희망마을만들기 TFT내부회의 자료
- 유학렬(2012), 「충남 지역리더양성 교육프로그램 개발 연구용역」, 충남발전연구원
- 조영재 외(2011), 「충청남도 희망농어촌마을만들기의 추진모형 및 실천전략」, 충남발전연구원

조영재(2013), 「2012년 희망마을만들기 참여주민을 대상으로 한 의식변화 및 성과분석」,  
충남발전연구원

지식경제부(2011), 『커뮤니티비즈니스 중간지원조직 운영매뉴얼』

충청남도(2014.8.25.), 「중간지원조직의 설치·운영 추진계획(안)」 제2차 토론회자료

충청남도(2014.10.6.), 「중간지원조직 설치 문제점 검토보고」 토론회 자료

충남도청(2014), 「시·군 희망마을수요조사 및 개선의견」(2014년 8월 조사)

충청남도(2011), 「충청남도 농어업·농어촌 혁신기본계획」

충청남도(2013.6), 「마을만들기 현장포럼 시범운영계획」

충청남도(2014.3.12.), 「희망마을 만들기 추진 교육자료」

[www.socialenterprise.go.kr](http://www.socialenterprise.go.kr)

<http://www.chungnam.net/images/3nong/intro/vision.jpg>

吹田市市民公益活動促進研究會(2011), 「吹田市 市民公益活動 協同促進 研究會 報告書」

關東經濟産業局(2009), 『コミュニティビジネス中間支援機関のビジネスモデルに関する調査報告書』

内海宏,桜井悦子(2003)「協働における中間支援組織の登場と役割」, 横浜市調査季報, 52号

神戸市(2000), 「市民活動モデル調査報告書ー神戸市における中間支援組織に関するモデル調査」, 神戸まちづくり研究所

内閣府(2002)「中間支援組織の現実と課題に関する調査報告書」, 第一総合研究所



■ 집 필 자 ■

연구책임 · 유정규 (재) 지역재단 상임이사

전략연구 2014-24 · 충남 살기좋은 희망마을만들기사업의 점검과 개선방안 연구

글쓴이 · 유정규

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2014년 12월 31일 / 발행 · 2014년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-273-8 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2014. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.