

충청남도 공동체 정책사업의 현황과 지원방향

전 지 훈

충남연구원 사회통합연구실 초빙책임연구원

basillica@cni.re.kr

홍 은 일

충남연구원 사회통합연구실 연구원

podo0246@cni.re.kr

본 연구는 충청남도의 공동체 지원정책이 보다 체계적이고 효과적으로 수행될 수 있도록 정책의 현황분석을 통해 공동체 정책의 방향과 주요한 전략들을 제시하였음

CONTENTS

1. 연구의 필요성과 목적
2. 공동체 유형화 및 정책 현황
3. 공동체 정책 및 실행 분석
4. 공동체 정책방향과 과제

요약

- 본 연구는 충남에서 효과적인 공동체 정책활동 수행을 위해 정책현황을 종합분석하여 정책방향의 수립과 체계화를 도모하고자 함
- 공동체의 개념적 요인은 지역성, 공유성, 상호교류, 연대감 및 소속감의 네 가지로 구분되며 정책 사업에 대한 판단근거로 공공성, 현장성, 지속성의 세 가지 기준을 제시하였음
- 충청남도는 민선5기 이후 대표적인 공동체사업으로 사회적경제, 마을만들기, 주민자치의 공동체 활동을 추진하고 있으며 16개 부서에서 34개의 공동체 핵심사업을 운영하고 있음
- 충남의 효과적인 공동체 정책활동을 위해 경제적활동과 사회적가치추구의 균형적 활동지원의 목표를 제시하고 이를 통한 '더불어 행복한 공동체' 실현의 비전을 제시함
- 비전과 목표 실현을 위해 거버넌스 지원체계 구축, 현장활동공간 구축, 수요맞춤형 정책기반, 활동주체 역량강화의 전략들을 제시함
- 특히 공동체 정책지원 체계는 광역과 기초의 행정영역별 기능적 분리를 통해 전문화와 현장통합화를 추진하는 방안을 제시함
- 현장에서는 통합적인 주민중심의 공동체 활동지원이 수행될 수 있도록 커뮤니티 리빙랩 중심의 지원센터를 제시함

01

연구의 필요성과 목적

● 공동체를 통한 주민주도의 활동들이 주목받고 있음

- 사회적 불평등 및 소득 양극화, 사회적 배제 현상 등 사회적 문제 해결을 위해 다양한 정부의 정책 대응이 있었지만 한계가 노정됨에 따라 제3섹터의 대안적 활동들이 부상하였음
- 특히 지역주민들의 삶과 밀접한 지역사회 욕구를 자립적으로 충족하고 상호관계 및 신뢰 구축을 통한 사회적 안전망의 구축은 시대적 과제로 인식되고 있음
- 이에 따라 정부에서도 과거 관주도의 마을사업추진 일변도에서 일상영역에서 다양한 방식으로 공동체 활동을 지원하기 위한 정책들이 생성되고 결실을 맺고 있는 시점임

● 공동체 지원정책의 방향성과 체계화가 필요한 시점

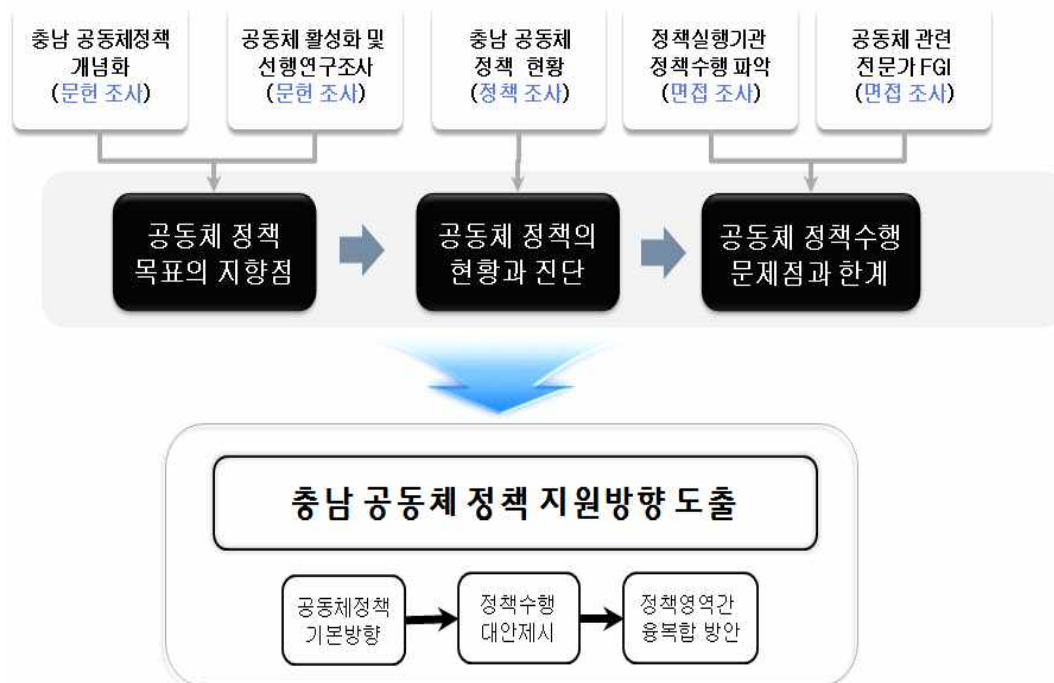
- 정부에서 공동체 정책확산으로 다양한 지원사업들이 수행중인데 현재 이러한 공동체 지원정책에 대한 근본적인 목표나 비전이 불명확하고 부처별로도 분절적이면서 중복된 사업들이 제각기 진행되는 측면이 있음
- 충청남도에서도 민선6기 이후 16개 부서에서 많은 공동체 지원사업이 형성되고 개별적으로 수행되고 있는데 주민과 공동체 시각에서는 공동체 정책의 방향이나 체계화가 미흡하고 중복사업들이 병행되어 혼란이 가중되는 것이 현실임
- 특히 공동체 지원정책들이 내용에 차이가 있을지라도 공동체 지원정책의 성격과 대상이 유사하며 비슷한 내용의 사업들이 지속적으로 실행되는 등 정책사업의 비효율성이 증대됨

● 공동체 정책사업의 현황파악을 통한 체계화의 모색이 필요

- 충남에서 공동체 정책활동의 한계를 극복하기 위해 종합적인 공동체 정책의 현황을 파악하여 정책 방향의 수립과 체계화를 도모하고자 하는 것이 주요한 과업의 목적임
- 이를 위해 공동체의 개념적, 이론적 틀에 기반하여 충청남도에서 공동체 지원의 비전과 목표의 설정을 통해 광역자치단체 차원의 정책 지원방향을 제안하는 것을 목적으로 함

● 다음과 같은 연구과정을 통해 과업의 목적을 달성하고자 함

- 최근 충청남도에서 2017년을 중심으로 수행한 공동체 정책사업들에 대한 현황과 실태를 파악하고 개념적 틀에 기반한 체계적 분석을 실시했음
- 충남 공동체 정책들에 대한 정책분석의 관점에서 집행기관의 심층적 인터뷰를 통해 공동체 정책결정, 내용, 집행 등의 문제점과 한계를 진단하고 관련된 대안을 모색함



1. 공동체의 개념화와 활성화를 위한 요인

● 공동체의 구성 요인

- 공동체는 매우 다양한 개념을 갖고 있지만 일반적으로 지리적 영역, 구성원 간 상호작용, 공동의 유대감을 지닌 집단으로 언급함
- 현대적 의미에서는 공공의 차원에서 효과적으로 접근할 수 있다는 점에서 공익성이 공동체의 또 다른 주요한 구성요인으로 거론됨

● 공동체 활성화를 위한 요인

- 구성원들이 공동체 조직을 기반으로 활동하는 것은 다양한 목적을 추구하기 위함이며 이는 공동체 활성화의 개념과 관련됨
- 공동체 활성화는 주체들이 공통의 목표를 달성하기 위해 필요한 자원 동원을 극대화하는 과정이며 본 활동을 위해 필요한 요인들은 공동체 활성화를 위한 요인들로 규정됨
- 공동체 활성화를 위한 다양한 요인들이 있지만 크게 공동체의 경제적 활성화, 사회적 자본 형성을 통해 달성이 가능하며 이를 위해 공동체성, 공동체역량, 공동체 자산 요인이 필요함

● 이론적 검토를 통한 공동체의 개념적 기준

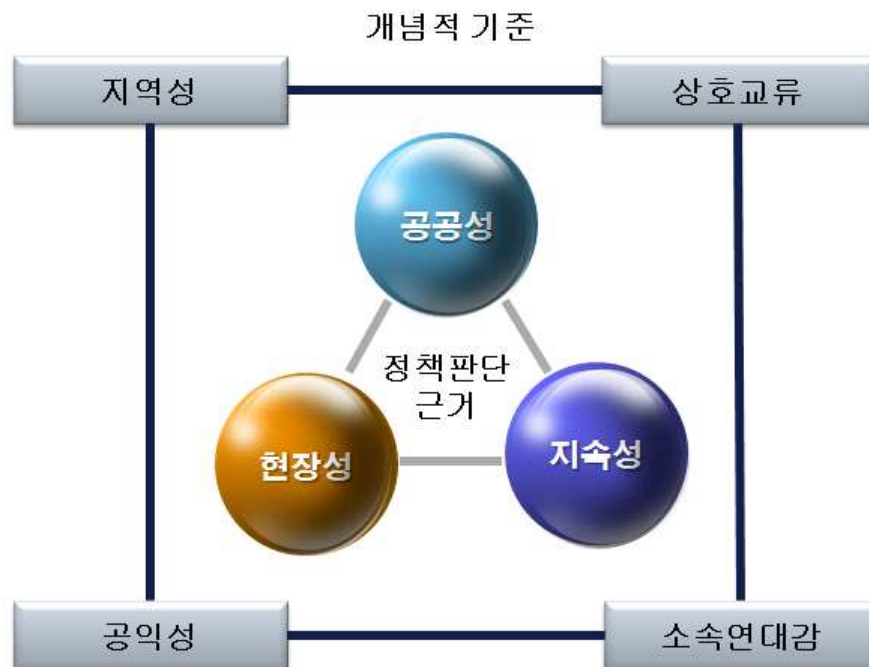
- 전통적인 공동체 연구들에 의하면 공동체의 개념을 규정하기 위해 제시된 속성들로는 지리적 공간(지역성), 상호작용, 유대감으로 종합할 수 있음

- 이와 함께 지역공동체 활동은 주민들로 구성된 공동체 편익을 위한 활동을 중심으로 형성될 필요가 있으며 공동체 사업의 이윤에 대해 지역사회 회원이라는 공익성의 요인이 의외로 강조됨

● 공동체 정책판단의 근거

- 공동체의 다양한 사업들 중에서 정책사업으로의 판단을 위한 요인으로 본 연구는 공공성, 정책사업의 현장성, 정책사업의 지속성을 제시할 수 있음
- 공동체의 공공성은 보편적인 사회구성원들인 공공의 이익을 추구하고자 하는 공익적 개념에 의거한 것임
- 공동체 정책사업은 직접적으로 현장 공동체조직이나 주민이 수혜대상인 정책행위이며, 지속적인 주민의 공공활동을 지원하는 사업임

[그림 1] 공동체 정책의 개념과 판단기준



2. 국내 공동체 정책 검토

● 중앙정부의 공동체 관련정책 검토

- 현재 20대 국회에서 발의된 지역공동체 관련 법률은 마을공동체 기본법안, 농촌 마을공동체 활성화 지원법안, 지역공동체활성화 기본법안, 사회적경제기본법안이 있으나 모두 계류중임
- 중앙정부의 공동체 지원정책은 행정안전부를 비롯한 11개 부처에서 23개 사업이 진행중인 것으로 파악되며, 행정안전부와 농림축산식품부에서 가장 많은 사업을 수행하고 있음

● 충청남도의 공동체 관련정책 검토

- 충청남도의 경우 공동체 정책을 종합적으로 총괄하는 공동체정책관실의 공동체정책총괄업무를 포함해 19개 세부영역으로 구분할 수 있으며 유사 사업영역 간 유형화 시 14개로 구분이 가능함
- 공동체정책은 중앙정부의 지원사업 위탁수행이 많은데 공동체 정책 세부영역중에서 9개(공동체 사업총괄 포함)가 충청남도에서 자체적으로 수행하는 공동체 정책이며 10개는 중앙부처 중심의 공동체 정책임
- 본 연구는 공동체 정책에 대해 충청남도에서 실시하는 공동체 지원정책의 내용에 따라 공동체의 개념적 유형화에 부합되는 핵심정책으로 사회적경제, 주민자치, 마을만들기를 제시함

[표 1] 충남 공동체의 핵심 정책영역

영역	정책사업	정책목적	기대효과
경제	사회적경제	사회적경제조기 발굴 및 육성 조직활성화를 위한 기반구축	지역사회 문제해결 소득양극화 해소
정치	주민자치	참여활성화와 주민역량강화	동네규모 자치활동 강화
생활	마을만들기	주민들이 살기좋은 농촌공동체 형성	농촌주민의 삶의 질 향상

- 본 연구에서 분석한 충청남도 공동체 지원정책은 위의 3영역을 중심으로 하여 사업유형을 재정지원, 상호교류, 역량강화, 인재육성의 4가지 유형으로 구분하고 34개의 정책사업으로 도출함

[표 2] 충남 공동체 정책사업 도출 현황

영역	정책코드	사업명	사업유형	수행연도
사회적경제	1-1	사회적기업 일자리창출 및 사업개발비 지원	재정지원	2011~2018
	1-2	사회적경제네트워크 구축 및 육성	상호교류	2013~2018
	1-3	사회적경제 조직 오피스업무 지원서비스	역량강화	2013~2015
	1-4	우수 사회적기업 육성	재정지원	2013~2016
	1-5	사회적경제 아카데미 운영	인재육성	2012~2018
	1-6	사회적경제 학습동아리 운영	인재육성	2013~2018
	1-7	사회적경제 활동가 대회	상호교류	2013~2016
	1-8	마을기업 육성지원	재정지원	2011~2018
	1-9	예비 마을기업 육성	재정지원	2017~2018
	1-10	사회적경제 홍보사업	역량강화	2013~2016
	1-11	학교협동조합 조직육성 및 활성화	역량강화	2017~2018
주민자치	2-1	시범공동체 선정 및 육성	① 재정지원 ② 역량강화	2014~2018
	2-2	동네자치 한마당	상호교류	2016~2018
	2-3	주민자치위원회 운영방법 표준매뉴얼 제작	역량강화	2016
	2-4	충남형 동네자치 활성화 포럼	상호교류	2016~2017
	2-5	상설주민자치 학교 운영	인재육성	2016~2018
	2-6	주민자치 활동가 동아리 지원	인재육성	2016~2018
	2-7	시군 주민자치 아카데미 운영 지원	인재육성	2015~2018
	2-8	충남형 동네자치 홍보강화사업	역량강화	2016~2018
마을만들기	3-1	마을만들기 대화마당	상호교류	2016~2018
	3-2	마을만들기 오프라인 소식지(잡지)발간	상호교류	2017~2018

3-3	광역마을만들기 동아리 공모사업	인재육성	2017~2018
3-4	마을만들기 네트워크 구축 토론회	상호교류	2017~2018
3-5	농촌현장포럼 및 마을발전계획 수립	역량강화	2012~2018
3-6	마을 공동문화 복지조성	① 재정지원 ② 역량강화	2013~2018
3-7	마을 공동 소득창출		2013~2018
3-8	마을단위 경관생태조성		2015~2018
3-9	마을단위 종합개발		2015~2018
3-10	권역단위 종합개발		2005~2018
3-11	시군 역량강화	역량강화	2014~2018
3-12	농촌체험휴양마을 역량강화교육	인재육성	2015~2018
3-13	도농교류 활성화 지원	상호교류	~2018
3-14	농촌체험휴양마을 사무장 지원	재정지원	2006~2018
3-15	농촌공동체회사 우수사업 지원	재정지원	2011~2018

03

공동체 정책과 실행 분석

1. 공동체 정책사업의 분석

● 공동체 정책사업 분석의 구조

- 도출된 34개의 정책사업에 대해 다음과 같은 기준으로 정책내용을 분석함

[표 3] 공동체 정책분석을 위한 틀

영역	항목	내용	분석기준
정책목표 (규범성)	정책목적	정책수행을 위해 계획서에 기술한 사업 목적	목표성 당위성
	제도적 근거	사업의 법령, 조례, 기본계획 등 근거조항	정책 합치성
	정량목표	계획시 수립한 정책사업의 정량적 목표	효과성
정책대상 (실행성)	대상규모	정책사업에 참여한 사람 수	민주성
	대상조직 수	정책지원의 수혜를 받거나 사업에 참여한 참여조직 수	민주성
정책내용 (실행성)	투입예산 (계획)	사업의 계획수립시 제시한 연도별 투입예산	효율성
	집행예산 (결과)	사업종료 후 최종 집행된 예산	효율성
정책성과 (능률성)	정량성과	사업종료 후 최종 도출된 성과	효과성
	정성성과	사업계획과 결과보고에 드러난 정책 효과 기술	효과성

- 이와 함께 공동체 정책의 수행에 대한 조건들의 이해와 구체적인 문제점들이 어떻게 형성되었고 왜 발생하고 있는지 충남의 맥락적 특성반영을 위해 인터뷰 조사를 진행했음
- 심층면접은 사회적경제, 주민자치, 마을만들기의 세 영역에서 정책집행을 담당한 중간지원조직 및 정책실행기관을 대상으로 실시하였음

3. 공동체 정책사업 분석의 시사점

- 도비 중심으로 정책이 결정, 집행되는 충남형 주민자치 영역중심의 공동체 정책방향 설정을 요구
- 현재 국비 중심의 공동체 지원사업이 집중되어 있는 만큼 공동체 도 자체정책사업의 확장이 필요
- 공동체의 지원과 역량을 강화할 수 있는 중간지원조직의 설치와 기능 강화가 필요
- 중복된 공동체 정책사업의 효율화와 공동체 현장중심의 공동체 통합적 접근이 요청
- 공동체 단위 현장조사기반의 성장단계별 정책설계의 구축이 시급함
- 공동체성 강화를 위한 인식교육을 통해 수요자중심의 협력적 거버넌스 형태의 제도설계

04 충남 공동체의 정책 방향과 과제

1. 충남 공동체 정책의 비전과 영역

● 충청남도 공동체 정책의 비전 제시

- 본 연구는 분석결과에 따라 충청남도가 어떠한 방향을 갖고 공동체 정책을 추진해야 하는지에 대한 비전과 목표를 다음과 같이 제시함

[그림 2] 충남 공동체 정책의 비전과 방향



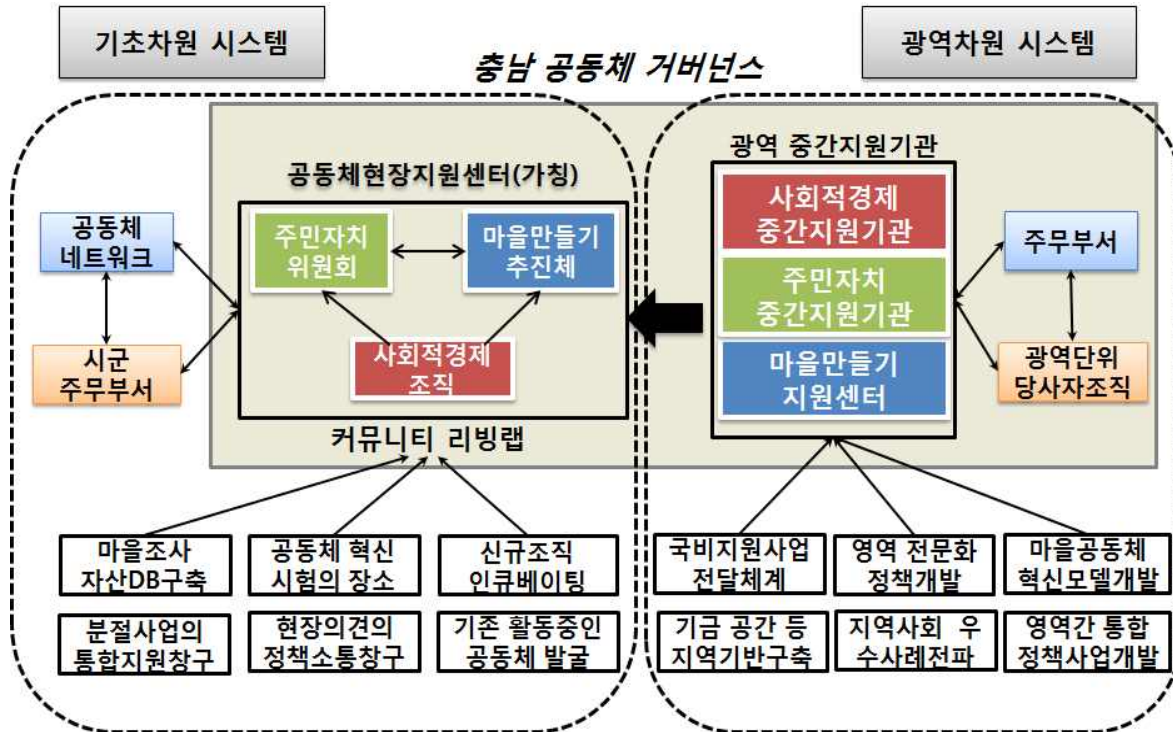
- 충청남도 공동체 정책의 목표는 크게 두 가지로 구분되는데 경제적인 활동과 사회적 가치를 균형적으로 추구하는 것으로 제안함
- 충청남도가 공동체 정책활성화를 위해 제안하는 정책사업 영역은 핵심부문으로 주민자치, 마을만들기, 사회적경제로 구성되며 이외 공익활동, 교육공동체, 어촌마을공동체 등으로의 확산 형태를 제시함

2. 충남 공동체 정책 방향에 따른 정책 제안

● 공동체 거버넌스 정책시스템 설계

- 충청남도 공동체 거버넌스 시스템은 광역차원과 기초차원으로 구분하여 설계가 필요함
- 광역차원은 사회적경제, 주민자치, 마을만들기 공동체영역의 지원시스템이 각 정책영역에서 전문화되고 현재 운영되고 있는 국비지원체계를 비롯한 정책수행 시스템의 효율화에 초점을 맞춘 설계가 필요함
- 기초자치단체 차원의 공동체 정책은 사회적경제, 주민자치, 마을만들기 각 영역이 통합되어 주민들에게 전달되고 주민의 수요와 요구를 행정단위로 전달할 수 있는 플랫폼의 역할이 필요함
- 특히 기초차원의 공동체 통합플랫폼을 ‘(가칭)시군공동체지원센터’라 하며 충남도 내 15개 시군단위로 단계별 설립을 제안함
- 이와 함께 광역과 기초의 공동체 정책기능을 조정 및 연계할 수 있는 상위체계의 거버넌스 시스템이 필요하며 이를 위해 공동체 정책의 결정과 의사결정을 수행할 수 있는 ‘충남 공동체 육성위원회(가칭)’의 설립이 필요함

[그림 3] 충청남도 공동체 정책거버넌스의 제안



● 현장기반 공동체 공간형성의 전략

- 지역중심의 공동체 활동공간 구축을 위한 '커뮤니티 리빙랩'의 보다 구체적인 설치 및 운영을 제안하며 이는 충남의 시·군·구 대상 마을 현장에 대한 공동체 지원정책을 수행하고 다양한 지역사회와 공동체의 문제해결과 혁신적 실현을 위한 공간으로 기능함
- 시·군에 존재하는 폐교, 폐건물 등 다양한 유휴공간을 리모델링하여 재활용하는 방향을 원칙으로 하여 창의적인 유휴공간을 재활용하고 도심의 기능을 보다 활성화시키는 방향으로 운영되어야 함
- 커뮤니티 리빙랩 형태의 공동체 활동공간은 지역특성에 맞게 공동체조직의 인큐베이팅, 아카데미지원공간, 활동지원공간, 당사자조직 활동공간으로 구성할 수 있으며 빌바오의 사회혁신공간과 완주군의 커뮤니티비즈니스센터를 사례로 제시함

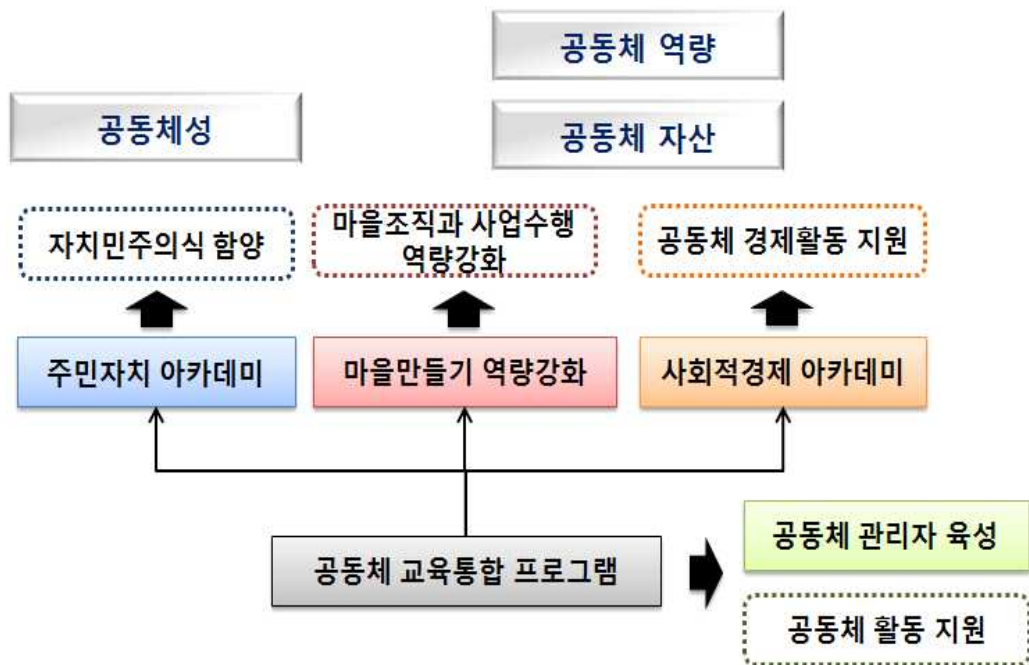
● 공동체 정책 능률성 향상을 위한 사업간 통합운영

- 연초에 실시되는 사회적경제, 마을만들기, 주민자치에 대한 공동체 사업들의 정책 수혜자를 대상으로 한 설명회 통합운영과 정책종료 및 연말 공동체 차원의 통합 정책성과대회 및 우수사례의 공유마당 개최를 제시함
- 공동체의 현장차원에서 다양한 정책영역에 속한 주체들이 함께 모여 우리 지역과 공동체의 현안 및 문제들을 공유하고 해법을 모색하는 ‘공동체 의제발굴 워크숍’을 개최하는 방안도 제시함

● 공동체 인재육성과 학습지원정책의 체계화

- 공동체 정책분석을 통해 공통적으로 도출된 제안은 각 공동체 영역별로 수행되고 있는 아카데미 및 학습동아리 정책지원사업의 통합 및 체계화임
- 기존 사회적경제, 주민자치, 마을만들기 영역에서 실시하는 공동체 대상 교육 및 아카데미 사업은 상호 중복되고 같은 교육프로그램이 반복되고 있으며 공동체의 지역적 특성과 생애주기에 부합하는 특성화된 아카데미 및 학습지원정책이 요구됨
- 따라서 공동체 활성화 전략에 따른 영역별 특성을 강조한 ‘충남 공동체 교육 통합 프로그램’을 설계하여 교육정책의 효과성을 재고할 필요가 있음

[그림 4] 공동체 인재육성 강화의 전략



- 이와 함께 공동체의 차원에서 마을현장 중심으로 사회적경제, 주민자치, 마을만들기 정책들을 연결하고 융합을 수행하는 전담인력의 활동이 필요함
- 공동체 교육통합 프로그램은 별도로 이러한 공동체 관리자(PD, 코디네이터 등)의 육성체계를 마련하고 이를 전체 공동체 영역대상으로 수행하여 공동체에 특화된 인재의 육성이 필요하며 특히 여성 마을 활동가의 육성과정을 제안함

전 지 훈

충남연구원 사회통합연구실 초빙책임연구원
basillica@cni.re.kr

홍 은 일

충남연구원 사회통합연구실 연구원
podo0246@cni.re.kr

※ 본 리포트는 충남연구원 2018 전략과제 ‘충청남도 공동체 정책사업의 현황과 지원방향의 연구’를 요약, 재구성한 것입니다. 보고서 인용 시 출처를 정확히 밝혀주세요.