

# 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안

Improving Policies of Community Building in Korea

2013. 12

## 연구자

김현호(연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

소득 2만 4천불과 OECD 34개 국가 가운데 삶의 질 지수는 거의 꼴찌 수준, 이런 상반된 지표가 지금 우리의 현주소이기도 하다. 외형적 성장에도 불구하고 국민은 행복하지 못하며, 국가의 총량적인 부(富)는 증가했지만 개인의 삶의 질은 그만큼 향상되지 못하고 있다. 양적인 성장에 버금가는 질적인 성장을 이룩하지 못했기 때문인 탓이 크다.

혹자는 우리의 이러한 모습을 일러 ‘가운데가 텅 빈 사회’로 비유하기도 한다. 외형적 성장 못지않게 내실있는 발전을 도모하자면, 그래서 인간다움이 배어나는 삶의 수준을 향상시키려면, 지역공동체의 역할이 중요한데 그러지 못했기 때문이라고 한다. 보육, 주거, 안전, 노인부양, 교육 등 지역공동체 구성원이 머리를 맞대고 해결해야 할 것들을 세금부담을 빙자한 국가에게 또는 공동의 해결보다는 시장에서 돈을 주고 해결해 버리고 있기 때문이라고 한다.

그러나 가운데가 텅 빈 사회에 대한 반성에서 보다 질적으로 고양된 삶과 행복을 추구하고자 지역공동체를 활성화시키기 위한 관심이 증가하고 있고 중앙정부는 물론이고 지방자치단체도 이를 위해 다양한 시책을 추진하고 있는 것이 작금의 현실이다.

지역공동체 활성화는 주민이나 민간이 주도가 되어 지역사회의 소소한 문제들을 해결하고 동네자치를 실현하며, 지역의 발전을 달성하는 것이 원론적으로는 맞을지 모르지만, 지역주민의 역량이 부족하거나 이해가 떨어지는 등의 현실에서는 지방자치단체의 역할이 상당히 중요할 수밖에 없다.

이런 인식에서 본 연구는 지방자치단체가 중심이 되거나 주도가 되는 지역공동체 활성화 방안을 다양한 각도에서 제시하고 있다. 본 연구가 제시하는 지역공동체 활성화 전략이 보다 질적으로 고양된 국가나 지방자치단체의 지역공동체 활성화 전략에 기여하기를 바라며, 본 연구를 수행한 집필자의 노고에 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

## 요 약



우리나라가 달성한 그간의 압축성장은 외형적인 성장에 치우친 나머지 정작 국민 개개인의 행복 증진에는 별로 기여하지 못했다. 그런 반성에서 현재 우리사회에서는 지역공동체 활성화에 대한 관심이 증가하고 있다. 중앙정부는 말할 것도 없고 광역지방자치단체나 기초지방자치단체도 지역공동체 활성화 시책을 상당히 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 아직까지 공동체 형성없이 사업을 추진하거나 과정보다는 결과를 중시 등 문제가 적지 않다. 거기에는 지역공동체 활성화 경험이 축적되지 않은 탓도 있고, 지역사회의 역량이 부족한 탓도 있는 등 여러 가지 이유로 그런 원론적인 정답과 일정부분 거리를 가진 채, 우리의 지역공동체 활성화가 추진되고 있는 게 아닌가 하는 의구심이 많다. 그러나 불행하게도 현 단계의 우리나라 지역공동체 활성화 실태를 분석하고 그 방향을 제시한 연구가 많지 않는 것도 사실이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 현재 우리나라에서 점점 관심이 증가하고 있는 지역공동체 활성화 방안을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 지역에서 추진하고 있는 지역공동체 활성화의 실태와 문제점 분석을 토대로 지방자치단체가 처한 여건에 따른 지역공동체 활성화 방안을 제시하는 데 본 연구의 초점을 두고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해 먼저, 제2장의 이론적 논의 파트에서는 지역공동체가 중요시 되는 배경, 지역공동체의 개념과 유형, 그리고 지역공동체를 활성화시킬 수 있는 요소, 선행연구의 한계 등을 검토하고 있다. 이런 작업을 통해 그동안의 지역공동체 연구에서 간과되었던 지역공동체를 활성화하기 위한 행정의 역할, 특히 행정과 지역공동체의 상호작용을 분석할 수 있는 ‘분석의 틀’을 개발, 구축한다. 분석의 틀은 지역공동체를 활성화하기 위한 요소를 주체(Actor), 프로그램(Program), 네트워크(Network), 제도 인프라(Institution) 측면에서 접근하고 있다. 이

른바 ‘APNI’에 바탕한 분석틀인 셈이다.

제3장에서는 도시지역과 농촌지역의 지역공동체를 대상으로 구조화된 조사지를 통해 지역공동체 현황을 분석하고 있다. 마을만들기 전국네트워크와 중앙 및 지자체 공무원의 협조를 통한 조사지 분석에서는 지역공동체가 형성, 활성화되고 있는 지역의 여건과 특성에 따라 어떤 유형의 공동체가 활성화되고 있으며, 그러한 지역공동체의 재원의 출처, 활성화 애로사항, 행정으로부터 원하는 지원사항 등을 분석해내고 있다.

제4장에서는 지역공동체에 대한 총계적 분석에서 밝혀낼 수 없는 보다 세부적인 행정의 역할과 행정과 지역공동체 주민 등과의 상호작용을 포함한 지역공동체 활성화의 구조와 매커니즘을 밝혀내기 위해 앞에서 개발한 분석의 틀을 적용하고 있다. 사례지역은 서울 성북구 장수마을과 전북의 진안이었다. 분석의 결과 주체, 프로그램, 네트워크, 제도 인프라 등에서 차이가 있었으며, 특히 장수마을과 진안의 마을만들기에 있어 행정의 역할과 성격이 사뭇 다른 양상을 보여주고 있었다. 둘 다 행정이 지역공동체를 활성화하는데 상당히 중요한 역할을 하고 있었지만, 전자에 비해 후자가 행정의 역할이 보다 강하고 지역공동체와의 관계가 보다 긴밀한 특성을 보여 주고 있었다.

제5장에서는 지역공동체 활성화의 제도 및 프로그램 여건이 될 수 있는 중앙정부 및 지방자치단체의 시책을 검토, 분석하고 있다. 중앙부처간의 유사 중복적인 시책의 난립 뿐 아니라 중앙 및 지자체 단위에서 설립되고 있는 중간지원조직도 무려 50개에 육박하고 있었다. 그러나 정작 지역공동체 활성화에 중요한 지역공동체 활성화 기본법은 물론이고 지원재원, 공동체 활성화 거점 공간 등은 상당히 부족한 문제점을 보이고 있었다.

앞의 제반 분석과 논의를 토대로 제6장에서는 지역공동체 활성화 방안을 제시하고 있다. 지역특성에 부합하는 지역공동체를 활성화시키고, 주체간의 협력을 강화하며, 제도 인프라 구축을 원칙으로 제시하고 있다. 그런 다음, 지역공동체 활성화에 관계하는 행정, 중간지원조직, 주민, 전문가, 심지어 중앙정부를 포함해서 주체의 역량을 강화시키며, 도시와 농촌의 지역특성, 나아가 각 지역공동체가 형성, 활성화되는 지역의 여건에 적합하게 시책을 추진해야 함을 제시하고 있다. 아울러

중앙 및 지자체 차원에서 지역공동체 활성화를 위한 통합적 추진체계 구축, 거점 공간 우선제공 및 중간지원조직의 합리화 뿐 아니라 중앙 및 지자체, 지역공동체 단위에서의 재원마련 방안, 나아가 지역공동체 활성화의 토대가 되는 기본법 제정 등을 대안으로 제시하고 있다.



제1장 서 론 ..... 1

    제1절 연구배경 및 목적 ..... 1

    제2절 연구범위 및 방법 ..... 4

        1. 연구의 범위 ..... 4

        2. 연구의 방법 ..... 5

제2장 지역공동체의 이론적 논의 ..... 7

    제1절 지역공동체의 개념 ..... 7

        1. 지역공동체의 개념 ..... 7

        2. 지역공동체의 구성요소 ..... 12

    제2절 지역공동체 활성화의 현대적 의의 ..... 14

    제3절 지역공동체 활성화의 전략 ..... 19

        1. 지역공동체 활성화의 유형 ..... 19

        2. 지역공동체 활성화의 단계 ..... 24

        3. 지역공동체 활성화 요소의 검토 ..... 28

    제4절 선행연구의 검토 및 한계 ..... 33

        1. 선행연구의 검토 ..... 33

        2. 선행 연구의 한계 ..... 34

    제5절 분석틀의 설정 ..... 35

제3장 지역공동체 현황 및 실태분석 .....	38
제1절 분석의 개요 .....	38
제2절 지역공동체의 특성분석 .....	39
1. 일반적 현황 .....	39
2. 지역공동체 활성화 고려사항 .....	43
제3절 종합 및 정책적 시사점 .....	48
제4장 지역공동체 활성화 사례분석 .....	50
제1절 분석의 개요 .....	50
제2절 성북구 장수마을 사례 .....	51
1. 추진개요 .....	51
2. 마을공동체 활성화 과정 및 내용 .....	52
3. 지역공동체 활성화 분석 .....	55
제3절 진안군 마을만들기 사례 .....	71
1. 추진개요 .....	71
2. 지역공동체 활성화 추진내용 .....	73
3. 마을공동체 활성화 분석 .....	75
제4절 정책적 시사점 .....	84
제5장 지역공동체 시책 및 제도분석 .....	88
제1절 중앙정부 시책 .....	88
1. 안전행정부 .....	88
2. 농림축산식품부 .....	91
3. 국토교통부 .....	94
4. 고용노동부 .....	97
제2절 지방자치단체 시책 .....	98
1. 광역지방자치단체 .....	98
2. 기초지방자치단체 .....	103
제3절 종합 및 시사점 .....	106



<b>제6장 지역공동체 활성화 방안</b> .....	111
<b>제1절 기본방향</b> .....	111
1. 지역특성에 부합하는 지역공동체 활성화 .....	112
2. 주체간 역할구분을 통한 협력적 거버넌스 구축 .....	113
3. 지역공동체 활성화를 위한 제도 및 인프라 강화 .....	113
<b>제2절 주체역량·네트워크 강화</b> .....	114
1. 주체의 역량강화 .....	114
2. 지역공동체 특화 네트워크 형성 .....	117
<b>제3절 지역유형별 추진시책</b> .....	120
1. 유형별 대응의 필요성 .....	120
2. 도시지역의 지역공동체 .....	121
3. 농촌지역의 지역공동체 .....	122
<b>제4절 추진체계 정비</b> .....	124
1. 중앙정부 차원 .....	124
2. 지방정부 차원 .....	125
<b>제5절 제도·인프라 정비</b> .....	127
1. 거점공간 조성을 위한 지역공동체 우선권 부여 .....	127
2. 중간지원조직 정비 및 운영 합리화 .....	129
3. 재원 및 법률 정비 .....	134
<b>【참고문헌】</b> .....	139
<b>【Abstract】</b> .....	142
<b>【부록 1】 주요 지자체의 지역공동체 활성화 정의</b> .....	144
<b>【부록 2】 지역공동체 현황 조사지</b> .....	145



## 표 목 차

〈표 2-1〉 지역공동체의 다양한 개념 정의 .....	8
〈표 2-2〉 마을 혹은 마을 공동체의 정의 .....	11
〈표 2-3〉 지역공동체 구성요소 .....	12
〈표 2-4〉 주민과 행정의 관계에 의한 지역공동체 활성화 유형 .....	19
〈표 2-5〉 활성화 인자의 출처에 의한 지역공동체 활성화 구분 .....	20
〈표 2-6〉 구성형태에 따른 지역공동체의 유형화 .....	21
〈표 2-7〉 사업성격에 따른 지역공동체의 유형화 .....	21
〈표 2-8〉 주도주체에 의한 지역공동체 활성화 사업의 구분 .....	22
〈표 2-9〉 도시형 지역공동체와 농촌형 지역공동체 .....	23
〈표 2-10〉 발전 관점의 지역공동체 활성화 단계 구분 .....	24
〈표 2-11〉 주민자치 관점의 지역공동체 활성화 단계 구분 .....	25
〈표 2-12〉 가와하리 스스무의 지역공동체 활성화 단계 .....	27
〈표 2-13〉 지역공동체 활성화 요소 .....	30
〈표 2-14〉 정부와 주민참여 행태의 차원 .....	32
〈표 3-1〉 지역공동체의 주체 .....	40
〈표 3-2〉 지역공동체 설립경로 .....	40
〈표 3-3〉 지역공동체 주민참여 .....	40
〈표 3-4〉 지역공동체의 영역 .....	41
〈표 3-5〉 지역공동체 활성화 단계 .....	42
〈표 3-6〉 지역공동체 연간 예산 .....	43
〈표 3-7〉 지역공동체 재원 지원 .....	43
〈표 3-8〉 지역공동체 활성화 애로점 .....	44
〈표 3-9〉 지역공동체 활성화 방안 .....	45

<표 3-10> 지역공동체 정부 지원 요청 ..... 46

<표 3-11> 가장 원하는 공공 지원 서비스 ..... 46

<표 3-12> 원하는 정부 지원 세부 형태 ..... 47

<표 3-13> 바람직한 공공 서비스 지원 조직 ..... 47

<표 4-1> 도시 아카데미 마을 공동체 교육과정 ..... 56

<표 4-2> 성북구 마을만들기 지원센터의 중점 사업 ..... 58

<표 4-3> 장수마을의 주요 프로그램 ..... 64

<표 4-4> 장수마을 활성화의 단계별 프로그램 ..... 65

<표 4-5> 성북구의 지역공동체 지원제도(2012년) ..... 68

<표 4-6> 성북구 마을만들기 공모사업 심사항목 ..... 69

<표 4-7> 장수마을 지역공동체 활성화 종합 ..... 70

<표 4-8> 진안군 지역공동체 활성화 ..... 83

<표 5-1> 주민자치회 시범사업 선정지역 현황 ..... 90

<표 5-2> 색깔있는 마을의 유형 구분 ..... 91

<표 5-3> 농촌활성화 지원센터 지정 현황 ..... 93

<표 5-4> 농어촌 공동체 회사 현황 ..... 94

<표 5-5> 지역별 사회적기업 분포 현황 ..... 97

<표 5-6> 마을공동체 성장 단계 분류 ..... 98

<표 5-7> 주민제안사업 현황 ..... 100

<표 5-8> 융합적 마을만들기 주요 개선 내용 ..... 101

<표 5-9> 농어촌 부문 10개 마을 현황 ..... 102

<표 5-10> 충청남도 주민자치 4대 모델 비교 ..... 103

<표 5-11> 마을르네상스 공모사업 ..... 104

<표 5-12> 좋은 마을만들기 유형별 주요 내용 ..... 105

<표 5-13> 중앙부처 추진 지역공동체 관련 사업 ..... 107

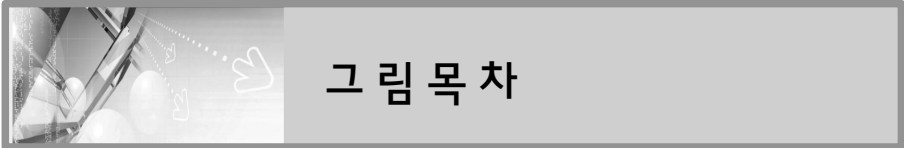
<표 5-14> 지역 공동체 활성화 시책의 비교 ..... 108

<표 6-1> 공동체 사업연계 교육 제공 시책 ..... 115

<표 6-2> 찾아가는 마을학교 운영 ..... 116

---

〈표 6-3〉 기초과정 교육프로그램 예시 .....	116
〈표 6-4〉 네트워크 구성 및 운영 방안 관련 추진전략 .....	119
〈표 6-5〉 도시 및 농촌지역의 공동체 활성화 전략 .....	123
〈표 6-6〉 일본 지역활성화통합본부 .....	125
〈표 6-7〉 지역공동체 활성화 주체의 역할 .....	126
〈표 6-8〉 거점공간의 지역공동체 우선 제공 방안 .....	129
〈표 6-9〉 지역공동체 중간조직 설치현황 .....	131
〈표 6-10〉 지역공동체 재원확보의 방안 .....	135
〈표 6-11〉 일본 동경도 세타가야구 마치즈쿠리 기금 .....	136

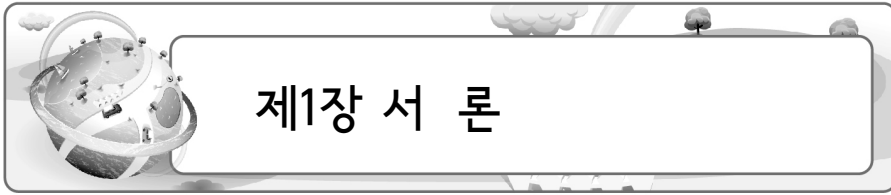


## 그림 목 차

- 〈그림 2-1〉 도시화율과 인구가동성 추이 ..... 16
- 〈그림 2-2〉 연도별 도시인구비율 ..... 17
- 〈그림 2-3〉 지역공동체 활성화 주민참여의 단계 ..... 26
- 〈그림 2-4〉 지역공동체 활성화 단계의 종합 ..... 28
- 〈그림 2-5〉 경기도 마을만들기 활성화 요소 ..... 30
- 〈그림 2-6〉 지역공동체 활성화에 대한 주민참여 경로 ..... 31
- 〈그림 2-7〉 분석의 틀 ..... 37
- 〈그림 4-1〉 성북구 장수마을의 위치도 ..... 52
- 〈그림 4-2〉 마을개발방향 대한 주민 수렴 의견 ..... 53
- 〈그림 4-3〉 장수마을 소식지 : 정든 이웃과 함께 사는 장수마을 이야기 ..... 62
- 〈그림 4-4〉 동네목수의 역할 ..... 63
- 〈그림 4-5〉 장수마을 공동체의 민간영역과 행정영역의 협력 ..... 66
- 〈그림 4-6〉 장수마을 마을만들기 네트워크 구조 ..... 67
- 〈그림 4-7〉 성북구 마을만들기 추진조직 ..... 69
- 〈그림 4-8〉 진안군 인구추이 ..... 71
- 〈그림 4-9〉 진안군 으뜸마을가꾸기 사업지구 현황 ..... 74
- 〈그림 4-10〉 진안군 마을만들기 추진조직 ..... 76
- 〈그림 4-11〉 진안군 마을만들기 5단계 프로그램 ..... 79
- 〈그림 4-12〉 진안군 마을간사의 역할 ..... 80
- 〈그림 4-13〉 진안군 마을만들기 네트워크 구조 ..... 82
- 〈그림 4-14〉 지역특성에 적합한 행정의 역할과 주체의 관계 ..... 86
- 〈그림 5-1〉 시도별 마을기업 현황 ..... 89
- 〈그림 5-2〉 현장포럼 3단계 운영 절차 ..... 92

---

〈그림 5-3〉 도시재생사업의 추진조직 .....	95
〈그림 5-4〉 도시재생사업의 개념 .....	96
〈그림 5-5〉 서울특별시 마을공동체 사업 진행 과정 .....	99
〈그림 5-6〉 수원시 마을르네상스 단계별 추진전략 .....	104
〈그림 5-7〉 지역의 부처의 지역공동체 시책의 추진 .....	109
〈그림 6-1〉 지역공동체 중간지원조직의 역할 .....	130
〈그림 6-2〉 광역과 기초단위 중간지원 조직의 역할 .....	133
〈그림 6-3〉 지역공동체 차원의 기금조성 .....	137



## 제1절 연구배경 및 목적



본 연구는 최근 관심이 증가하고 있는 지역공동체 활성화시키기 위한 방안을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 지역에서 추진하고 있는 지역공동체 활성화의 실태와 문제점 분석을 토대로 지방자치단체가 처한 여건에 따른 지역공동체 활성화 방안을 개발, 제시하는 것에 본 연구의 초점을 두고 있다.

본 연구의 이러한 목표설정은 현재 지역공동체 활성화의 적극적 추진이라는 시대적 상황을 반영하고 있기도 하다. 박근혜정부는 지역공동체에 바탕한 지역 주민의 삶의 질 향상과 주민의 행복증진을 국정과제 중의 하나로 제시하고 있으며 안전행정부, 농식품부 등의 ‘13년 대통령 업무보고’에서도 지역의 다양한 문제해결과 보다 고양된 주민의 삶을 질 향상을 위해 지역공동체 활성화를 위해 이런 저런 정책을 추진할 계획을 보고한 바 있다. 심지어 최근 “마을만들기” 전공자를 대학 교수로 채용할 정도로 현재 우리사회에서 지역공동체가 새로운 조명을 받고 있는 점을 무시할 수 없다.<sup>1)</sup>

지역공동체 활성화가 중요한 이슈가 되고 있는 요인은 마르크스(K. Marx)의 경고처럼 자본주의 사회가 고도화되면, 정부와 모래알 같이 흩어진 시민사회 사이에 아무 것도 없는 삭막한 사회가 도래한다는 이른바 “가운데가 텅 빈 사회”의 거시적인 맥락도 있겠지만(이정진, 2013), 보다 현실적인 측면에서 가장 큰 이유 중의

1) 협성대는 지역개발학과 2013년 하반기 신규교수 초빙공고에서 지역개발학과 세부전공으로 “마을만들기”로 제시하고 있다(중앙일보, 2013년 7월 10일자 참조).

하나는 삶의 질 향상에 대한 우리사회의 높아진 인식과도 관련성이 많다.

우리나라는 그동안 압축성장<sup>2)</sup>이라는 세계에서 유례를 찾아보기 드문 성과를 달성했음에도 불구하고 국민의 삶의 질 수준은 그렇게 높아지지 않았다. 2013년 OECD에서 발표한 34개 회원국 가운데 우리나라의 ‘행복지수’(Better Life Index)는 거의 꼴찌 수준(27위)을 면치 못하고 있으며, 빠른 근대화와 압축성장의 과정에서 지역공동체가 소멸·약화됨에 따라 이웃관계의 단절을 포함한 사회적 소외는 말할 것도 없고, 청소년 범죄, 층간 소음으로 인한 살인 등 갖가지 사회적 병리현상이 나타나고 있는 실정이다. 도시는 물리적 위주의 개발이, 농촌은 인구감소 및 고령화가 지역공동체를 파괴시키고 해체시키는 역할을 하기도 했다.<sup>3)</sup>

그런 과정에서 공동체 차원에서 해결, 흡수 가능한 사회적 건강성과 ‘지역 필터’가 사라짐에 따라 살 맛나는 지역이 되지 못하고 있으며, 익명성이라는 장막 뒤에 있는 상호불신, 무관심 등으로 인해 이웃에 대한 관심과 배려, 협조가 있는 ‘따뜻한 지역’이 되고 있지 못하는 것이 지금의 현실이고, 그런 상황에 대부분의 우리나라 사람들이 직면하고 있는 것이다.

이런 문제를 해결하기 위한 대안으로 국가나 시장(market)에 의존하지 않는 삶의 질 향상의 주체로 지역공동체가 주목을 받고 있다. 물론 그 이면에는 사회적 경제의 부각, 공동체 내적 역량을 활용한 내발적 발전, 양적 발전 보다는 삶의 질을 중시하는 질적인 발전, 지역발전을 위한 정부의 재원부담 등의 환경변화가 자리하고 있음도 부인할 수는 없다.

특히, 근자에 들어서는 종래 일자리 중심의 지역공동체 활성화 정책<sup>4)</sup>과 달리, ‘주민자치회 시범사업’이 추진되고 있고, 심지어 마을 현장을 중앙부처의 장관이 찾아가 주민들과 밤 새워 해당 지역의 지역공동체 활성화 방안을 논의하는 ‘지역 활성화 현장포럼’까지 도입, 운영되고 있기까지 하다.<sup>5)</sup> 또, 지방자치단체가 추진

2) 대표적인 압축성장의 성과는 세계 7대 무역강국(‘12년), 세계 7번째로 1인당 소득 2만달러 이상, 인구 5천 이상의 ‘2-5클럽’의 가입 등을 지적할 수 있다.

3) 2012년 시군 가운데 인구가 2만이 되지 않은 지역이 3곳, 2-3만 지역이 10곳 차지하고 있으며(통계청), 특히 농촌의 경우, 가장 기초적인 공동체라고 할 수 있는 마을 가운데, 20호가 되지 않는 마을이 ‘05년 2,048개에서 ‘10년 3,091개로 증가하고 있다(지역발전위원회, 2012).

4) 2012년 말 현재 587개 마을기업, 667개의 사회적 기업, 440개의 농어촌 공동체 회사가 대표적이다.



하고 있는 지역공동체 활성화 시책도 급격히 증가하고 있다. 서울, 부산을 비롯하여 경기, 충남, 전북 등 광역지방자치단체는 물론이고, 수원, 안산, 완주, 진안, 강릉 등 기초지방자치단체 차원에서도 다양한 지역공동체 활성화 사업을 추진하고 있다.<sup>6)</sup> 이전과 달리 단순히 중앙이 제시하는 지역공동체 활성화 사업을 추진하는데서 한 걸음 더 나아가 지역공동체 관련 정책을 지역단위에서 통합적으로 추진하려는 ‘실험적 접근’이 도입, 시도되고 있기까지 하다.<sup>7)</sup>

그러나 지역공동체 활성화에는 막대한 재원이 소요되고, 확실적인 중간지원 조직의 설치, ‘공동체’가 제대로 형성되지 않은 상태에서 지역공동체 ‘사업’을 우선적으로 추진하기도 하고, 급조된 주민참여, 물적 환경정비에 치중한 지역공동체 활성화에 더해 지역여건에 적합하지 않은 지역공동체 활성화 추진 등으로 인해 소기에 목적인 바의 지역공동체가 활성화를 이루지 못하고 있다는 우려가 많은 것도 사실이다.<sup>8)</sup>

본 과제는 이러한 문제의식에서 현재 추진하고 있는 지역공동체를 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 개발, 제시함을 목적으로 한다. 본 과제가 제시하는 연구결과는 중앙부처는 물론이고 지방자치단체, 나아가 지역공동체에게도 향후 지역공동체를 보다 활성화하는데 적지 않은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

- 
- 5) 안전행정부는 2013년 공모를 통해 31곳의 주민자치회 시범사업을 추진 중에 있으며(안행부, 내부자료), 농식품부 장관은 1달에 2번 마을회관에서 지역공동체 주민을 만나고 있다(농식품부, 내부자료).
  - 6) 서울은 마을공동체 만들기 조례 제정을 토대로 2012년 35개 사업지원에 이어 2013년 22개 사업에 222억 원 투입할 예정이며(서울시, 2013), 부산, 광주, 경기, 충남, 전북 등이 각기 다른 이름의 지역공동체 사업을 추진하고 있다.
  - 7) 중앙부처의 개별적인 사업을 모두 아우르는 형태를 띠고 있다는 의미에서 새로운 ‘제도적 접근’(김선기, 2012)이라고 하며, 지자체-지원기관-(지원단)-사업단-주민 등이 참여하는 다양한 유형의 시범사업이 시도 되고 있는 점에서 ‘사회적 실험’(김찬호, 2013)이라고도 한다.
  - 8) 그 외에 결과에 집착한 과정의 경시(남원석, 2012), 주민이 주도하는 지역발전 사업으로 정착되지 못하고 또 하나의 ‘국토 바꾸기’사업으로의 변질(구자인, 2013), 정부재정사업 집행의 또 하나의 수단(박병춘, 2012), 지역공동체 활성화와 거리가 있는 주민참여의 급조(충남발전연구원, 2010) 등의 우려를 지적하기도 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법



### 1. 연구의 범위

본 연구는 지역공동체 활성화 방안을 개발, 제시하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에 이를 위해서는 지역공동체 실태분석이 필요하다. 그런데 여기서 우선 과연 어떤 지역공동체를 분석의 대상에 포함시킬 것인가가 문제가 된다. 지역에서 추진하고 있는 공동체는 발전단계, 추진내용, 추진방식, 추진지역 등에 따라 그 유형이 다양할 수 있기 때문이다. 그렇다고 모든 지역공동체를 연구 대상에 포함시킬 수도 없다. 때문에 불가피하게 본 과제의 연구목적에 합당하게 연구의 범위를 한정할 수밖에 없다. 그래서 여기서는 중앙부처 및 지방자치단체를 포함해서 행정기관과 지역주민이 협력해서 지역공동체를 활성화시키고 있는 경우에 초점을 맞출 것이다. 특히, 가장 모범적인 사례로 꼽히고 있는 성미산이나 기타 사례까지도 중앙정부나 지자체의 협력이나 지원을 떠나 지역주민 단독으로 지역공동체 활성화를 도모하고 있는 경우가 거의 없으며 오히려, 행정이 적절하게 지원, 협력하는 경우가 주류를 형성하고 있는 점에 착안해서 여기서는 지자체가 상당한 정도 지역공동체와 협력하거나 긴밀하게 지원하고 있는 지역공동체에 초점을 맞출 것이다.<sup>9)</sup> 그리고 본 연구가 취하고 있는 연구방법론에 비추어 보아 전국의 많은 지역공동체를 연구의 대상으로 삼기 보다는 연구의 목적을 달성하는 선에서 비교적 소수에 제한할 것이다.<sup>10)</sup>

또, 현재 우리나라 지역공동체의 세세한 전모를 파악할 수 없는 데서 오는 문제가 있다. 지역공동체의 세세한 전모의 파악은 실령 그것이 가능하다 하더라도 막

9) 이런 점에서 이른바 지역주민과 행정이 긴밀하게 상호 협력하는 파트너십 모형 혹은 협력모형이라고도 할 수도 있을 것이다.

10) 그러나 연구의 대상을 도시나 농촌 지역에 한정할 수 없기 때문에 도시와 농촌지역에 있는 지역공동체를 대상으로 할 것이며, 도시의 경우는 대도시의 구 지역, 농촌의 경우는 군 지역에서 추진하고 있는 지역공동체가 될 것이다.

대한 비용과 시간이 들기 때문이다. 그래서 본 연구에서 파악할 수 있는 범위 내에서 지역공동체 현황을 조사하고, 중앙정부와 지자체의 협력과 지원을 받아서 도시와 농촌에서 이루어지고 있는 지역공동체 현황에 대한 분석도 한정된 분야에 제한할 것이다.

그리고 지역공동체의 활성화는 사회화적인 접근, 행정학적인 접근, 도시계획적 접근, 건축학적인 접근 등으로 다양할 수 있다. 여기서는 가급적 지역발전의 관점에서 지역공동체를 활성화할 수 있는 방안을 개발하는데 초점을 맞출 것이다.

지역공동체 활성화는 공동체 리더, 주민역량 등 내부적 요소 뿐 아니라 중앙정부는 물론이고 지방자치단체, 지역공동체 중간조직인 지원센터 등 다양한 주체, 제도 및 시책 등도 중요하기 때문에 이들도 연구의 범위에 포함시킬 것이다.

## 2. 연구의 방법

먼저, 연구의 틀을 추출하기 위해 지역공동체 활성화 관련된 이론을 검토할 것이다. 이 파트에서는 지역공동체 활성화에 대한 선행연구 등을 통해 지역공동체의 개념과 의미, 유형, 활성화 요소 등을 검토함으로써 지역공동체 활성화 실태를 분석하기 위한 준거의 틀을 구축할 것이다. 이론검토를 통해 구축하는 준거의 틀은 현재 우리나라 지역에서 활성화되고 있는 행정기관이 지원하거나 지역공동체와 긴밀하게 협력해서 활성화시키고 있는 지역공동체를 분석하기 위한 연구 프레임에 해당된다고 할 수 있다.

둘째, 지역공동체의 특성과 정책수요를 분석하기 위해 구조화된 조사표를 작성하고, 민간부문과 지자체 공무원의 협조를 얻어 지역공동체 활성화에 대한 조사를 시행할 것이다. 민간은 전국의 지역공동체가 참여해서 결성되어 있는 ‘마을만들기 전국네트워크’의 도움을 얻어 조사표를 배부, 취합한 다음, 지역공동체의 현황과 특성을 분석하고 이를 토대로 정책방안을 개발하기 위한 시사점을 도출할 것이다.

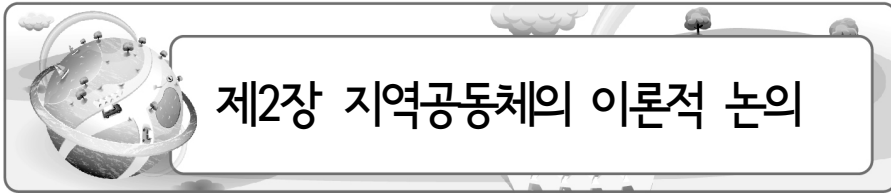
셋째, 조사표 집계분석을 통해 밝힐 수 없는 지역공동체의 보다 미시적이고, 세부적인 특성을 분석하기 위해서는 정성적인 분석을 가미할 것이다. 시간과 비용

이라는 물리적인 제약으로 인해 많은 수의 사례를 분석할 수 없기 때문에 소수의 사례를 분석의 대상으로 한정할 것이다. 분석의 대상지역으로 서울 성북구의 장수마을과 전북 진안을 선정했다. 이들 지역이 국내의 지역공동체를 소개함에 있어 가장 자주 모범적인 사례로 거론되는 지역 중의 하나에 속하기 때문이다.<sup>11)</sup> 특히, 이들 지역에 대해 행정과 지역공동체 협력의 특징, 지역공동체 활성화의 애로와 문제, 정부지원의 필요성, 지역공동체 활성화 메카니즘, 이유 등을 보다 심층적으로 분석하고 향후 지역공동체 활성화를 위한 시사점을 도출할 것이다.

넷째, 분석의 틀과 관련해서 지역공동체 활성화에서 제도 및 정책적 요소도 중요하기 때문에, 중앙정부 및 지자체의 지역공동체 활성화 제도와 시책을 분석할 것이다. 중앙정부나 지자체의 제도나 시책은 지역공동체를 활성화에 대한 거시적 환경, 즉 여건과 기반이 되기 때문이다. 이 파트에서는 주로 지역공동체 활성화 지원정책의 한계와 시사점을 추출할 것이다.

---

11) 이들 지역은 적어도 2012년 2013년의 언론이나 서적, 그리고 지자체나 정부의 정책 연구보고서에 가장 많이 거론되는 사례 중의 하나에 속했다. 일정한 한계가 있지만, 서울의 성미산과 장수마을, 재미난 마을, 성대골, 진안, 부산의 산복도로가 가장 많이 언급되고 있으며, 그 다음은 완주, 수원, 안산, 광주 북구 등의 순이었다.



## 제1절 지역공동체의 개념



### 1. 지역공동체의 개념

사전적 의미에서 ‘공동체’(community)는 “공통적인 가치를 지니고 있는 사회적인 조직”을 지칭한다.<sup>12)</sup> 공동체는 “필요, 목표나 규범, 수단을 공동으로 소유하는 집단”으로 정의하면서 공동체 의식의 존재가 중요함을 지적하고 있는 것이다(이재열, 2006). 그리고 공동의 가치를 지닌 지역으로 지역공동체를 정의하기도 한다(서울시, 2013). 다른 한편으로 19세기 말 사회학자 톨니스(Tönnies)는 공동체를 혈연이나 지연을 기초로 이루어진 공동사회(Gemeinschaft)와 공동의 관심사와 이해 등으로 구성된 이익사회(Gesellschaft)로 구분하고, 전통적으로 닫힌 공동체에서 근대적인 열린 공동체로 공동체가 이행하고 있다고 언급하기도 한다.

지역공동체는 공동체 가운데서 지역적 요소가 강조되는 공동체라고 할 수 있다. 그러나 지역적 요소를 넘어 지역공동체 개념 역시 공동체의 개념만큼이나 필요와 목적에 따라 다양하게 정의되고 있기도 하다. 지역공동체의 개념 정의가 얼마나 다양한가는 Hillery(1955)가 미국의 사회학 연구 논문에서 무려 94개의 지역공동체의 개념정의를 존재하고 있다고 언급한데서도 추측하고도 남음이 있다. 그러면서 Hillery는 지역공동체를 일정한 영역에서 공동의 유대감을 가지고 상호작용을 하는 주민의 집단으로 정의하고, 집단에 대한 소속감, 공동의 목적을

12) Oxford English Dictionary 인터넷 판(<http://en.wikipedia.org/wiki/Community>)의 정의이다.

추구하는 일체감, 자발적 참여의식과 공동체 의식의 존재가 지역공동체의 주요한 특징이라고 언급하고 있다.

이재열(2006)은 사회학적인 관점에서 정주단위를 기초로 소속감과 유대감을 공유하는 집단으로 지역공동체를 정의하고 있으며, 박병춘(2012)은 지역사회학의 관점에서 물리적 공간으로서의 일정한 지역을 주요 기반으로 하며, 지역주민과 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 사회적으로 상호작용하고 공동의 가치와 목표라는 정서적인 유대감을 공유하는 사회적 조직 단위로 지역공동체를 정의하고 있다.

〈표 2-1〉 지역공동체의 다양한 개념 정의

구분	지역공동체의 정의
이재열(2006)	- 정주단위를 기초로 소속감과 유대감을 공유하는 집단
박병춘(2012)	- 물리적 공간으로서의 일정한 지역을 주요 기반으로 하며, 지역주민과 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 사회적으로 상호작용하고 공동의 가치와 목표라는 정서적인 유대감을 공유하는 사회적 조직 단위
김성배(2011)	- 일정한 지역에서 서로 상호작용 하면서 함께 공존하는 사람들의 집단
정기환(2006)	- 지리적 경계를 가지는 일정한 공간적 범위 안에서 경제, 사회, 문화적으로 상호유대와 의존적인 관계를 형성하면서 지역적, 문화적 정체성을 지니고 살아가는 사람들의 집단
곽현근(2012)	- 일정한 지리적 경계 안에서 살면서 주민들 상호간에, 그리고 자신이 살고 있는 장소에 대해 사회적, 심리적 유대를 가진 사람들
이종수(2012)	- 인간이 만족할 모듬살이를 할 수 있는 친밀권역
전대욱 외 (2012)	- 심리적 유대감이나 공동의식(소속감)을 가진 일정한 지역(지리적 영역)을 공유하는 인간집단
서울시(2012)	- 서로에 대한 이해와 소통을 바탕으로 살아가는데 필요한 일과 활동을 공유하고 공동의 문제를 함께 해결해가는 사람들이 모여있는 지역
Hillery(1955)	- 일정한 영역에서 공동의 유대감을 가지고 상호작용을 하는 주민의 집단
Toennies (1955)	- 역사적으로 생성되고 인간의 본원적인 욕구에 의해 결합되어지는 지역 공동사회
Mattessich, et. al. (1997)	- 지리적으로 한정된 지역 안에 거주하면서 상호간 자신들이 살고있는 장소에 대해 사회적 심리적 유대를 가지고 있는 사람들
Duncan(1989)	- 다양한 공간수준에서 공간을 공유하면서 사회적 상호작용을 통해 공동의 목적을 달성하는 집단
Master et als. (1988)	- 협동적인 인간관계 속에서 대면접촉하며 상호작용을 살아가는 인간의 집단

출처 : 각 연구자의 연구내용을 토대로 필자 재작성

곽현근(2012)은 일정한 지리적 경계 안에 살면서 주민들 상호간에, 그리고 자신이 살고 있는 장소에 대해 사회적, 심리적 유대를 가진 사람들로, 이종수(2012)는 인간이 만족할 모든살이를 할 수 있는 친밀권역으로 지역공동체를 정의하고 있다. 그리고 서울시(2012)는 서로에 대한 이해와 소통을 바탕으로 살아가는데 필요한 일과 활동을 공유하고 공통의 문제를 함께 해결해가는 사람들이 모여있는 지역으로 지역공동체를 정의하고 있다. 서울시는 지역단위로 공동체를 보는 입장을 취하고 있는데, 같은 맥락에서 한상우(2013)도 지리적으로 상당히 근접하고 동질의 생활공간으로 형성되어 주민의 공동체 의식이 형성되는 지역단위로 지역공동체를 정의하고 있다.<sup>13)</sup>

松本 康(1990)은 지역공동체를 세 가지 관점에서 정의하고 있기도 하다. 광의로는 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로 지역공동체를 정의하고 있으며, 협의로는 일정한 지리적인 범위 내에서 공동생활을 영위하는 사람들의 집단으로, 가장 좁은 의미로는 거주지를 중심으로 한 일상적인 접촉의 범위 내에서 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집단으로 지역공동체를 정의하고 있다.

그러나 이처럼 다양하게 정의되는 지역공동체는 그 정의의 다양성에도 불구하고 사회적 상호작용, 공동의 목표나 가치, 지역성이라는 특징을 보유하고 있는 공통점을 지니고 있다. 본 연구에서 주목하고 있는 지역공동체는 이러한 특징을 수렴하고, 松本 康(1990)이 정의한 최 협의의 관점에서 자연마을이나 동 정도의 일정한 지역범위에서 이루어지고 있는 지역공동체의 현실에 착안하여, “마을이나 동네 등 지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 주민들이 상호작용을 하면서 공동의 목표나 가치를 추구하는 유대감을 가진 집단”으로 지역공동체를 정의하고자 한다.

그럼에도 불구하고 지역공동체를 이렇게 정의할 때도 문제점이 여전히 존재한다. 두 가지 문제가 있다. 하나는 지역공동체의 지역 범위를 설정하는 문제인데 공간의 범위가 사전에 정해지지 않고, 사후적으로 공동체 구성원들이 거주하는

13) 한상우는 인구 1-3만 정도의 동(洞) 정도의 규모를 지역공동체로 정의하고 있다.

공간적 범역을 지역공동체로 파악하는 관점과 그렇더라도 그 공동체의 지배적인 활동이 일어나는 장소가 중심이 되는 느슨한 범위의 공간으로 지역공동체를 파악할 수밖에 없는 관점<sup>14)</sup>이 존재하기 때문이다. 르페브르(Lefèbvre)의 말처럼 ‘장소의 형성(production of space)은 사회적 작용의 산물’인데, 사회적 작용의 요소가 되는 공동체 구성원은 일정한 장소범역에서 항상 고정적이지 않기 때문이다.<sup>15)</sup> 하지만 지역공동체에 있어서 공간적 범위의 설정 자체가 중요한 것이 아니라 결국 다양한 공간적 범위에서 이루어지는 ‘지역공동체 활성화’ 자체가 오히려 중요한 것이라고 본다면 정작 공간적 범역 설정의 문제는 그리 중요하지 않는 것이 된다.

다른 하나는 지역공동체의 공간적 요소를 지나치게 강조할 때 발생하는 문제점이라고 할 수 있다. 특정한 장소적 범역을 지역공동체로 정의할 때, 그 지역 내에 단수의 공동체가 존재하는 것으로 봐야 할 것인지 아니면 복수의 공동체가 존재하는 것으로 봐야 할 것인지를 문제가 있다. 이 역시 논란의 여지가 있긴 하지만 지역공동체를 개념 정의하는 목적이 개념 그 자체에 있다가 보다는 지역문제를 해결하고 구성원의 삶을 질을 향상시키는데 있다고 본다면 특정한 지역 내에 복수의 공동체가 존재하는 것으로 봐도 큰 무리가 없을 것이다.<sup>16)</sup>

또 하나 궁금한 것은 지역공동체 활성화에서 언급하고 있는 ‘지역공동체’와 마을만들기 등에서 언급하고 있는 ‘마을’은 다른 지, 같은 것인지 하는 점이라고 할 수 있다. 거주 지역에서 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위로 마을을 인식하고 있는 경기도의 마을만들기 조례나 주민이 일상생활을 영위하면서 정서적 유대감을 바탕으로 경제·사회·문화·환경 등을 공유하는 공동체로 마을을 인식하고 있는 부산의 조례 등에 비추어 볼 때, 지역공동체나 마을은 상호구별 없이 사용되고 있는 개념이라고 할 수 있다.

14) 원주 커뮤니티 비즈니스 센터의 임경수가 대표적인데, 그는 지역공동체의 요건으로 ① 자원, 기술, 땅, 문제 등의 공동소유, ② 공동소유 자산의 시너지 발생, ③ 시너지 효과창출에 대한 민주적 의사결정 세 가지를 제시하고 있다.

15) 이 점에서는 도시에 비해 농촌이 지역공동체 공간을 구획하기에 훨씬 고정적인 측면이 있다.

16) 여기서 한걸음 더 나아가 하나의 지리적 영역을 이루는 지역공동체에서 이루어지는 다양한 유형의 공동체를 사업이나 프로그램 단위로 볼 수도 있지 않을까 하는 관점이 있는데, 결국 이것의 엄밀한 판단은 과연 그러한 사업이 공동체성을 얼마나 구비하고 있는 여부라고 할 수 있다.



〈표 2-2〉 마을 혹은 마을 공동체의 정의

구분	명칭	내용
서울	마을 공동체 조례 제1조 2	- 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체
경기	마을 조례 제2조 1	- 거주 지역에서 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위
부산	마을 조례 제2조 1	- 주민이 일상생활을 영위하면서 정서적 유대감을 바탕으로 경제·사회·문화·환경 등을 공유하는 공동체
충남	희망마을 조례 제2조 1	- 놓여촌 마을이나 지역에서 공동체 또는 이에 상응한 다양한 공간적 범위를 바탕으로 주민 스스로가 협력을 통해 삶터(공간), 사람(조직), 공동체(관계)를 보다 바람직한 방향으로 개선해 나가는 마을
수원	마을 조례 제2조 1	- 일상적인 생활환경을 같이 하는 공간적 개념과 환경·문화 등을 공유하는 사회적 개념의 총칭
안산	마을 조례 제2조 1	- 일상 생활환경을 뜻하는 것으로서 협의로는 동네 및 동·구·시까지 포함하는 공간적 개념을 의미하며 광의로는 공동체, 문화 등과 같은 사회적 개념의 의미
진안	마을 조례 제2조 1	- 주민들의 일상생활이 이루어지는 공간적 개념과 더불어 지역적으로 공동체, 문화, 경제 등 사회적 일체감을 갖는 주민들의 집합체라는 사회적 개념을 총칭하며 행정리 단위에 국한하지 않음
강릉	마을 조례 제2조 1	- 일상 생활환경을 같이 하는 공간적 개념과 환경·문화 등을 공유하는 사회적 개념을 총칭

출처 : 해당 지자체의 마을만들기 관련 조례의 규정에 근거했음

다만, 지역공동체에 비해 마을이 보다 구체성을 보유하고 있는 점에서 양자간에 다소간의 개념적인 차이가 있다고도 할 수 있다. 지역공동체는 공간적 범위의 설정이 다소 모호한 반면, 마을은 인지하고 떠올릴 수 있는 공간적 범위가 비교적 명확하기 때문이다. 동시에 마을하면 이장이나 부녀회장, 청년회장 등이 떠올릴 정도로 구체성이 있는데 비해, 지역공동체는 그렇지 못한 측면이 많기도 하다.

## 2. 지역공동체의 구성요소

지역공동체의 구성요소에 대해서도 다양한 견해가 제시되고 있다. Hillery(1955)는 94개의 개념정의 가운데 2/3정도가 지역공동체의 공통적인 요소가 일정한 공간적인 영역(area), 사회적 상호작용(social interaction), 유대감(common ties)이라고 지적하고 있다.

Davis와 Herbert(1993)는 지역적 영역, 상호작용의 행동, 인지적 정체성, 역동적 변화를 지역공동체의 구성요소로 지목하면서, 지역적 영역에는 공간, 환경, 시설을 포함시키고 있으며, 상호작용의 행동에는 활동과 시설사용, 공식적 조직, 경제적 활동, 정치적 참여 등을 포함시키고 있다. 인지적 정체성에는 장소의 상징성, 감정과 애착, 공통의 가치 등을 포함시키고 있다. 이와는 달리 Ross(1958)은 공간적 차원에서 일정한 영역을 공유하는 지역성(locality), 사회문화적 차원에서 사회적 상호작용을 함께 하면서 집단적 정체성을 형성하는 공동체성(communality), 구조적 차원에서 독자적인 실체로 존속하기를 꾀하는 유기체성(organism)을 지역공동체의 기본속성으로 지적하고 있다.

〈표 2-3〉 지역공동체 구성요소

영역		주요한 차원	하위영역	공간적 범위
지역적 영역		- 영역 - 환경 - 시설 - 형태 - 사회적 다양성	-크기, 거리, 밀도 - 상점, 여가, 가정 - 가족지위, 인종, 이동성	- 가구, block face - 제한된 영역 - 도시의구분된 영역
상호작용		- 활동, 시설사용 - 비공식적 상호작용 - 협동, 공식조직 - 정치적 참여 - 지원환경	- 쇼핑, 여가, 작업장 - 근린활동, 이웃, 가족 - 도구적, 정보적 - 커뮤니티, 교회 - 투표, 회의	
인지적 정체성	지각과 인지	- 장소적 정체성 - 인지적 지도화 - 아이덴티티 - 상징적 상호작용	- 이름짓기 - 지도화, 경계설정 - 인종, 성, 사투리, 연령 - 상징적 꾸밈, 영역설정	내부자 : 외부자 (거주자 : 근로자)
	정서적태도와 동기	- 장소의 상징성 - 감정과 애착 - 안전방어 - 공통가치 - 감정이입, 소속감	- 자아고양 - 뿌리찾기 - 장소만족감 - 상호부조 기대 - 공통의 감정	
역동적 변화		- 단기, 장기, 계절적		

출처 : 계기석, 천현숙(2000, p.19)의 내용을 수정 인용

이외에도 Wilkinson(1991)은 주민들이 함께 거주하며 일상적인 필요를 채우는 지역성(locality), 공통의 관심사를 표출하고 충족시키는 관계의 종합적 연계망인 지역단위에 기초한 사회(local society), 지역중심의 집합적 실천(locality-oriented collective actions)을 지적하고 있다(전대욱 외, 2013).

이 가운데 Hillery(1955)의 접근은 지역공동체의 공통분모를 정확히 표출하고 있는 장점이 있는 반면, 가치적인 측면에 대한 관심이 부족하며, Davis와 Herbert(1993)는 상호작용이나 공동체 의식 등은 제대로 포착하고 있으나 공동체의 변화를 지나치게 강조한 측면이 있고, Ross(1958)는 지역성이나 상호작용 포착의 장점은 있으나 유기체적 속성을 강조한 한계가 있다고 할 수 있다.

이런 점을 고려할 때, ① 공간적 측면에서 일정한 지리적 영역, ② 공유된 가치, ③ 주체간의 긴밀한 상호작용을 지역공동체의 구성요소로 보아도 큰 무리가 없다. 이때, 지역적 영역은 물리적 시설 및 지리적 근접성을<sup>17)</sup>, 상호작용은 문제에 대한 대응이나 일상생활, 정치적 영역에서의 상호작용을 의미하며, 공유된 가치는 공동체가 이루고자 하는 지향을 의미한다고 볼 수 있다(이소영, 2007; 24-25).

좀 더 다른 각도에서, 시대변화에 따라 지역공동체를 바라보는 관점은 두 가지로 이해할 수 있다고도 한다(이재열, 2006). 근대화 내지 산업화 관점에서 보면, 지역공동체를 귀속주의(nepotism), 신분적 위계, 가치관의 강요 등 폐쇄적인 상징체계를 내포하는 것으로 인식될 뿐 아니라 집단 이기주의라는 부정적인 측면이 강조되고 있으며, 급속한 도시화와 산업화의 진전에 따라 전통적인 질서와 가치관이 붕괴된 아노미적 문제점을 강조하는 측면에서 보면, 소속감과 연대감을 공유할 수 있는 새롭게 복원되어야 할 대상으로 인식되고 있다.

특히 여기서 이재열(2006)은 지역공동체의 양면성을 Toennis와 Durkheim, 박승관(1994)의 개념을 빌어 이익사회(Gesellschaft)가 아닌 공동사회(Gemeinschaft), 기능적 분화를 바탕으로 한 유기적 연대가 아닌 공통점에 기반을 둔 기계적 연대, 누구나 검색할 수 있는 키워드 시스템이 아닌 공동 정체성에 기반한 패스워드 시

17) 어디까지의 지리적 범위가 지역공동체를 형성하는 가에 대해서는 합치된 견해가 존재하지 않는다. 다만 村田武一郎(1997)은 인구가 평균 2만인인 중학교구를 지역공동체로 보고 있으며, 이영석(1998)은 인구 2만까지를 1차 공동체, 10만까지를 2차공동체, 30만까지를 3차 공동체로 구분하고 있다.

스텝으로 설명하면서 공동체가 집단적 이기주의를 넘어선 열린 결사체로서 사회적 자본 축적에 기여할 수 있을 때 복원, 형성되어야 할 대상으로서의 의미를 보다 많이 보유하고 된다고 한다.

## 제2절 지역공동체 활성화의 현대적 의의



지역공동체 활성화는 앞서 정의한 지역공동체가 활성화되는 것, 즉 소멸, 해체되어가는 지역공동체가 복원되고 그것이 질적으로 보다 성숙되는 것을 지칭한다. 그렇다면 지역공동체 활성화는 “마을만들기”나 “마을공동체 만들기”와는 어떤 차이가 있는가. 이것 역시 앞서의 지역공동체와 마을의 개념처럼 마을만들기와 마을공동체의 차이를 지적하는 사람이 더러 있기는 하지만(김낙준, 2003),<sup>18)</sup> 지역공동체 활성화는 마을공동체 활성화 혹은 마을만들기와 상호 구별없이 쓰인다고 보아도 크게 무리가 없다.

정석(2012)은 지역공동체 활성화를 주민이 스스로 나서서 일상 생활환경(일터, 삶터, 쉼터)의 문제를 해결하고 개선해 나가는 주민주도형 생활환경 개선활동으로 정의하고 있으며, 마을만들기 전국네트워크의 권상동(2012)은 지역공동체 활성화를 주민 스스로 주체가 되어 자신들의 문제를 해결하고 자신들의 자원을 확대·발전시켜 삶의 질을 향상시킴으로써 이웃과 함께 스스로 행복해지려는 아래로부터의 실천 활동으로 정의하고 있다. 서울시는 지역공동체 활성화를 마을공동체 활성화로 정책에 도입하면서, “주민의 자발적 참여와 소통을 바탕으로 지역의 전통과 특성, 자원 등을 고려한 주거환경개선, 경관, 교육, 문화, 복지, 환경, 일자리 등 다양한 영역에서 삶의 질을 높이는 활동”(「서울특별시 마을공동체 만들기 지원

18) 서울시 마을공동체 담당관은 “만들기”는 하드웨어적인 측면이 많은 대신, “공동체”는 하드웨어 보다는 과정 속에서의 참여를 중요하게 여기는 차이가 있다고 한다(도시연대, 2013). 그러나 여기에 대해 김은희(2013)은 마을만들기도 과정을 포함하는 것이라 굳이 양자를 구별할 필요가 없이 상호구분해서 쓰야한다고 한다. 여기에 대한 보다 자세한 내용은 도시연대(2013) 참조

등에 관한 조례」)으로 이해하고 있다. 여타 지자체 조례가 규정하고 있는 지역공동체 활성화도 완주를 제외하고는 거의 모든 지자체에서 마을(공동체) 만들기로 인식하고 있는 점에서 서울시와 거의 차이가 없다고 할 수 있다. 지자체들은 주민이 이해하기 쉬운 뿐 아니라 마을이라는 공간영역, 이장이나 부녀회장 등이 떠오를 수 있는 지역공동체 보다 마을(공동체) 만들기라는 용어를 보다 많이 택하고 있는 편이다.<sup>19)</sup> 특히 마을이나 지역공동체 활성화가 그것을 통해 주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 하고 있는 점에서 공통적이다.<sup>20)</sup>

그렇다면 현대에 들어 지역공동체 활성화의 중요성이 증가하고 있는 이유는 무엇일까?<sup>21)</sup> 먼저 거시적 관점에서는 우리나라를 포함해서 대부분의 사회가 마르크스(K. Marx)의 말처럼 점점 더 “가운데가 텅 빈 사회”가 되어가기 때문이다(이정전, 2013). 국가, 시장, 시민사회의 관계에서 볼 때, 정부와 시장(혹은 개인) 사이에 존재하던 지역공동체를 포함해서 수많은 공동체가 점점 사라지게 되고 그 결과, 시민사회나 지역공동체가 공동화(空洞化)되면서 가운데가 텅 빈 사회가 도래하기 때문이라고 한다. 자본주의가 발달함에 따라 개인은 성숙한 시민사회나 지역공동체를 만들어 공교육의 문제, 보육문제, 환경문제 등을 협동적으로 해결하기 보다는 돈을 주어 사교육을 시키거나 육아인력을 고용하고, 공기청정기를 삼으로써 시장을 통해 개인적으로 해결하고, 공교육 활성화를 위한 처방, 보육정책, 환경대책 등으로 정부의 일도 산더미처럼 쌓이게 된다는 것이다. 그렇기 때문에 ‘가운데가 짝 찬 사회’를 만들 필요성이 점점 더 증가하고 있다.

둘째, 우리나라의 지역문제와 사회문제(박병춘, 2012; 정석 2012), 그리고 환경적 여건(박인권, 2012)도 그 배경이 되고 있다고 할 수 있다. 우리나라 중소도시

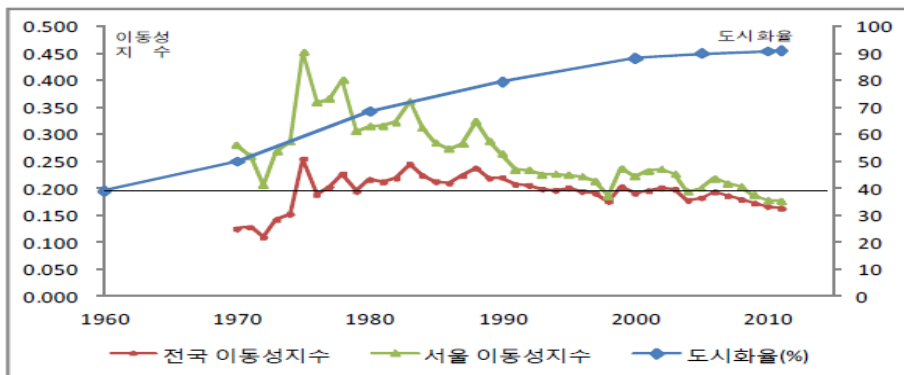
19) ‘마을’이라고 하면 이장도 떠 오르고, 부녀 회장도 떠오르고, 공간적 범위가 어느 정도 가시화되는 반면, 지역공동체라고 하면 지역의 범위가 마을보다 명확해지지 않는 측면이 있다.

20) 완주군만 지역공동체 활성화라는 용어를 사용하고 있으며, 광주는 “주민 스스로가 주인으로 거듭나고 주민간에 마음과 마음을 이어주어 주민들이 더불어 함께 살아가는 지역공동체를 창조하기 위한 모든 활동” 수원은 “주민이 스스로 자신의 마을을 살기좋은 공동체로 만들고자 문화, 교육, 복지, 환경, 경관, 경제 등 다양한 분야에서 삶의 질을 높이는 활동” 등으로 설명하고 있다. 각 지자체별 지역공동체에 대한 내용은 〈부록1〉을 참조

21) 지역공동체라는 말을 특별히 선택한 데는 지금까지 사용해왔던 “마을”이라는 용어 대신 차별화를 부각시키기 위한 목적에서 박근혜정부가 지역공동체라는 용어를 선택한 측면도 있다고 볼 수 있다.

특히 농어촌은 공동체의 존립 자체가 위태로울 정도로 인구가 감소하고 고령화되어 있어 지역활력이 떨어지고 있다. 이들 지역의 활력을 되찾기 위한 수단 중의 하나로 지역공동체를 활성화시킬 필요가 있기 때문이다. 여기에 더해 현재 우리사회는 빈부격차, 지역의 일자리 부족, 사회적 갈등, 이웃에 대한 배려의 부족에 따른 지역주민의 삶의 질 저하 등 국가와 시장만으로 해결하기 어려운 사회적인 문제들이 발생하고 있는데, 이런 문제를 해결하기 위해 지역공동체의 중요성이 증가하고 있다.<sup>22)</sup> 근대화, 도시화의 동력이 되었던 ‘이촌향도’의 종결로 인한 지역간 인구가 동성의 둔화, 저성장 시대의 도래로 인한 개발위주 정책의 한계 등도 동네, 마을, 공동체 등을 복원해야 할 여건 중의 하나<sup>23)</sup>가 되고 있다(박인권, 2012). 우리나라의 인구이동성 지수<sup>24)</sup>는 급격한 산업화, 도시화 시기에는 0.2를 넘어섰으나, 2000년대에 들어서는 서울조차도 0.2 아래로 떨어지고 있다. 이동성지수가 0.2 아래로 내려간다는 것은 현재 거주하는 지역에 평균 5년 이상 거주한다는 것을 의미한다(박인권, 2012).

〈그림 2-1〉 도시화율과 인구이동성 추이



출처 : 박인권(2012; 13)

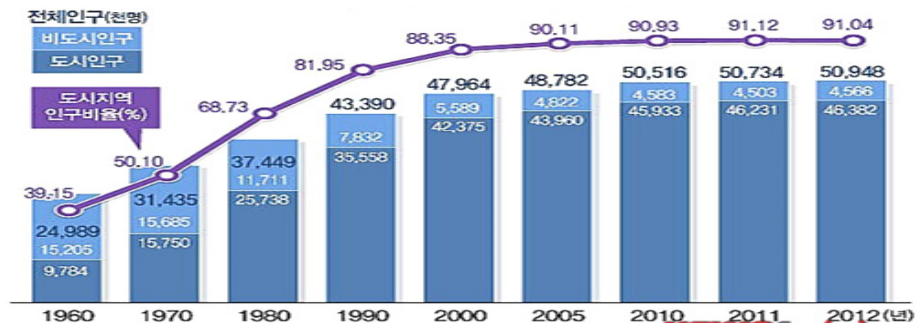
22) 서울시 마을공동체종합지원센터 유창복(2012, p.19)은 지역공동체를 “돈이 없어 시장에서 좌절하고 관심 없는 국가로부터 실망한 나머지 스스로를 해결해가는 삶의 과정”이라고 표현하고 있다.

23) 이외에도 경제성장을 저하에 따른 국가재정의 악화, 복지수요 증대와 인구 고령화, 지역간 소득격차의 확대도 지역공동체 활성화의 환경적 여건이 되고 있다(박인권, 2012).

24) 인구 이동성지수는 지역별로 전입인구와 전출인구의 산술평균을 지역의 총인구로 나누어 계산한다.

우리나라 전체 인구 중 도시지역(국토계획법상 용도지역 중 도시지역) 인구비율이 도시계획현황 통계를 집계하기 시작한 1988년 이후 처음으로 감소하고 있는 것도 지역공동체를 활성화시켜야 할 여건이 되고 있다. 도시지역의 인구 비율이 2012년 12월31일 기준 91.04%로 2011년 91.12% 보다 0.8%p 감소하고 있었다(국토교통부, 2013).

〈그림 2-2〉 연도별 도시인구 비율



출처 : 국토부(2013.7.11.일자 보도자료)

셋째, 지역발전의 추세에 있어, 종래 중앙이 주도하는 외생적 발전과 달리 지자체 나아가 지역공동체가 주도하는 내생적 발전의 필요가 점점 높아지는 것도 지역공동체 중요성 증가의 배경이 되고 있다. 외생적 지역발전이 지역발전의 목표와 전략을 중앙정부와 관료, 전문가 집단이 기획, 추진하는 하향적 방식임에 비해, 내생적 지역발전은 발전의 동인과 주체를 지역내부에서 찾고, 발전성과도 지역에 귀속되는 상향적 방식이다. 지역이 주도가 되어 해당지역의 자원<sup>25)</sup>을 활용하여 발전을 꾀하는 이 전략에서는 지역개발 혹은 지역의 경제성장이라는 총량적 목표 보다는 주민의 소득증대, 일자리 창출, 행복증진을 추구하며 특히 개인을 염두에 두지 않는 ‘지역개발 자체’ 나 GDP로 대변되는 ‘지역의 총량적 성장’ 보다는 지역주민의 ‘체감적 행복’을 중시한다. 지역발전의 주체도 지자체, 지역주민, 혹은 지역공동체가 되고 있으며, 그래서 지역의 사회적 자본을 활용할 수 있는 주민자치회,

25) 여기에는 미활용 자원, 잠재적 자원, 사장(死藏)된 자원 등이 모두 포함된다.

협동조합, 마을기업 등의 조직을 중요시한다.

넷째, 1995년 지방자치체가 시행된 지 20여년이 지나 감에 따라 지방분권에 대한 수요가 점점 증가하고 생활세계에 대한 주민의 관심이 높아지고 있는 것도 요소가 되고 있다. 동네자치, 주민자치를 실현하고자 하는 욕구가 높아지고 있는 것이다. 동네자치에 의한 지역공동체 활성화를 통해 주민상호간의 신뢰관계 회복, 생활의 장에서 인간관계 회복, 살기좋은 생활환경의 창조, 새로운 생활질서 형성 뿐 아니라 지방자치도 강화시킬 수 있기 때문이다(일본 고베시, 1980).

그 가치가 증가하고 있는 지역공동체 활성화의 트렌드도 몇 가지로 파악할 수 있다. 첫째, 공동지역체가 지역에 기반을 둔 접근을 지향하고 있다(한국지방행정연구원 2013). 지역공동체는 동네, 읍, 마을, 시가지, 도시 등으로 사람이 사는 다양한 공간을 기초로 하여 공동의 가치와 목표 등을 공유하는 지역내 집단이 주체가 되어야하기 때문이다. 둘째, 자산의 개발 또는 창조를 중시하고 있다. 지역자산은 지역공동체의 자원이 되거나 이점으로 작용하는 것으로서 물적 자산, 인적 자산은 물론 사회적 자산, 재정적 자산, 환경적 자산, 문화적 자산 등이 해당되는데, 이것을 발굴, 활용, 창조하는 것이 지역공동체 활성화에서 대단히 중요하기 때문이다.<sup>26)</sup> 셋째, 주관적 행복과 삶의 질을 중요시하고 있다. 지역공동체 활성화의 궁극적 목표는 주민의 행복과 삶의 질 향상이며 생활 전반에서 드러나는 지역문제의 해결과 체감할 수 있는 주관적 목표달성이 중요하기 때문이다. 넷째, 지속가능성을 지향하고 있다. 지역공동체 활성화는 지역의 경제적·환경적·사회적 지속가능성을 지향하고 있다. 조직의 운영에서도 재정적으로 자립성을 견지해야 한다. 마지막으로 사회경제적 약자와 저발전지역의 배려에 기여하는 지역공동체 활성화이다. 부유한 지역과 주민은 지역문제를 스스로의 능력으로 해결할 수 있기 때문에 지역공동체 활동은 그러한 조건을 갖추지 못한 사회·경제적 약자와 저발전 지역에 대해서 ‘집단지 선도’(collective initiative)를 통해 문제를 해결하도록 방법을 마련하는 것이 중요하기 때문이다.

26) 그래서 지역공동체 활성화에 의한 발전을 ‘자산에 기반을 둔 공동체 발전’(ABCD : Asset-Based Community Development)이라고도 한다(Kretzman and McKnight, 1993; 박인권, 2012).



### 제3절 지역공동체 활성화의 전략



#### 1. 지역공동체 활성화의 유형

지역공동체 활성화 유형은 사업내용, 추진방식, 중앙 및 지자체 주도 등에 따라 다양하게 구분할 수 있다. 첫째, 곽현근 외(2003), 김영정(2006), 최병두(2006) 등은 지역공동체 활성화 유형을 공동체 형성의 주체와 역할에 따라 관리주의 모형, 파트너십 모형, 주민협치(協治) 모형으로 구분하고 있다. 관리주의 모형은 서비스 전달체계의 중요성에 바탕을 두고 주민의 역할을 고객으로서의 시민, 행정의 역할을 공급자로 규정하고 있다. 파트너십 모형은 민관공동생산을 위한 주민참여에 초점을 두고 주민과 행정의 역할을 공동생산자 및 동반자적 협력관계로 여기고 있는 특성이 있다. 대표적인 것으로는 일본의 마치츠클리를 들 수 있다고 한다. 주민협치 모형은 주민에게 동네문제 해결을 위한 실질적인 영향력 행사에 관한 권한 부여에 초점을 두고 있으며, 행정의 역할을 촉매자, 촉진자로 보고 있다.

〈표 2-4〉 주민과 행정의 관계에 의한 지역공동체 활성화 유형

구분	관리주의 모형 (managerial model)	파트너십 모형 (partnership model)	주민협치 모형 (citizen governance model)
초점	서비스전달체계의 중요성	민관공동생산 위한 주민참여	주민에게 동네문제 해결의 실질적 권한 부여
주민의 역할	고객으로서의 시민	공동생산자, 동반자(행정과 대등한 관계)	협치자로서의 시민
행정의 역할	공급자	공동생산자, 동반자	촉매자, 촉진자
주민자치센터 기능	문화여가 및 편의	민관협력 네트워크 구축	주민자치
동네(지역)의 중요성	복지서비스 혜택의 장, 공동소비와 여가 향유	대의민주주의 실천의 장, 공동체 의식 함양	참여민주주의 실천의 장, 자치공동체 의식 함양
사례	한국 주민자치센터, 일본 공민관, 서양 커뮤니티 센터	일본의 마치츠클리, 영국 이스탈링구의 동네 포럼	스위스 조직적민주제(주민총회 및 주민투표제)

출처 : 곽현근 외(2003), 김영정(2006), 최병두(2006)에서 재인용

둘째, 공동체 활성화의 인자를 어디에서 찾느냐에 따라서 욕구중심 지역공동체와 자산중심 지역공동체로 구분하기도 한다(Kretzman & McKnight, 1993; 한상일, 2010; 전대욱 외 2012). 전자는 공동체 활성화 인자를 욕구로 보고 있으며 변화의 주체를 권력의 소유자로 보는 방식이며, 후자의 경우는 자산을 지역공동체의 중요한 요소로 보는 방식으로 자산을 제공하는 주체를 개인, 조직, 그리고 공동체 전체의 세가지 차원으로 구분한다. 욕구중심 공동체와 반대로 외부의 도움이 없이 지역공동체가 가진 자산이 무엇인지를 밝히고, 그 자산을 중심으로 공동체를 개발하면서 공동체가 지니고 있지 못한 것을 스스로 채워나가는 방식이다.

〈표 2-5〉 활성화 인자의 출처에 의한 지역공동체 활성화 구분

구분	욕구중심 지역공동체 활성화	자산중심 지역공동체 활성화
개발의 중핵	욕구	자산
목표	제도적 변화	공동체 형성
변화 주체	권력의 소유자	다양한 구성원간의 연결망
개인의 관점	고객	생산자, 소유자

출처 : Kretzman & McKnight(1993), 한상일(2010), 전대욱 외 (2012)에서 재인용

셋째, 박병춘(2012), 한국지방행정연구원(2013)은 구성형태에 따라 기업형 지역공동체, 협업형 지역공동체, 풀뿌리운동형 지역공동체 세 가지로 지역공동체를 구분하고 있다. 기업형 지역공동체는 기업 활동에 기반하여 사회적 가치 추구를 목적으로 하는 공동체이며, 협업형 지역공동체는 상부상조의 전통적 가치에 기반해서 공동 혹은 협동 활동을 목적으로 하는 공동체를 지칭한다. 풀뿌리운동형 지역공동체는 지역사회에서 주민들과 함께 시민운동의 영역에서 지역사회의 문제를 해결하고 이를 기반으로 전체 사회의 공동체적 변화를 꾀하려는 활동을 목적으로 하는 공동체이다.

〈표 2-6〉 구성형태에 따른 지역공동체의 유형화

구분	지역공동체 종류
기업형 지역공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적기업, 예비사회적기업</li> <li>- 마을기업                           - 농어촌 공동체회사</li> <li>- 자활공동체                       - 주거복지사업단 및 주거복지공동체</li> <li>- 농업회사법인, 어업회사법인</li> </ul>
협업형 지역공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협동조합기본법에 의한 협동조합 및 사회적협동조합</li> <li>- 생산자 조합 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차 산업 : 농협·수협, 업연초 조합, 산림조합</li> <li>• 2차 산업 : 중소기업협동조합</li> <li>• 3차 산업 : 신용협동조합, 새마을금고</li> </ul> </li> <li>- 소비자 조합 : 소비자생활협동조합</li> <li>- 영농조합법인, 영어조합법인, 작목반, 들녘별 공동체, 자율관리어업공동체</li> <li>- 주민자치회(부녀회, 청년회 등)</li> </ul>
풀뿌리운동형 지역공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활문화공동체                   - 각종 귀농·귀촌인 단체</li> <li>- 교육공동체, 마을공동체, 문화공동체, 생태공동체 등</li> <li>- 로컬푸드, 도시농업, 도농교류 관련 단체</li> <li>- 기타 각종 공익형 풀뿌리공동체 운동 단체</li> </ul>

넷째, 김선기(2012)는 사업의 성격에 따라 지역공동체를 재정일자리형 사업, 풀뿌리 자생형 사업, 기업형 사업, 협동조합형 사업으로 구분하고 있다.<sup>27)</sup>

〈표 2-7〉 사업성격에 따른 지역공동체의 유형화

사업유형	성격	정부지원	사례
재정 사업형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농산어촌 지역개발사업</li> <li>- 정부주도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업비</li> <li>예산총당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌마을종합개발사업</li> <li>- 녹색체험마을사업</li> </ul>
풀뿌리 자생형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활, 환경, 복지, 주거, 지역만들기</li> <li>- 자생적 시민단체 주도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활공동체사업</li> <li>- 자활주거복지사업</li> <li>- 마을만들기사업</li> </ul>
기업형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 경제활동</li> <li>- 비즈니스방식 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적기업</li> <li>- 마을기업</li> <li>- 농어촌공동체회사</li> </ul>
협동조합형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합원 주도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아협동조합</li> <li>- 생활협동조합</li> </ul>

출처 : 김선기(2012)에서 일부 수정

27) 협동조합형은 풀뿌리 운동형이나 마을기업형, 재정사업형 모두에게 속할 수 있는 공동체 활성화의 조직, 운영원리에 속할 수도 있지만 여기서는 3가지로 정리하였다.

다섯째, 정규호(2012), 전대욱 외(2012), 윤소영 외(2013) 등은 지역공동체 활성화를 주도하는 주체에 따라 정부주도형, 주민주도형, 주민과 정부의 협력형으로 구분하고 있다. 특히 정규호는 대부분의 모범적인 지역공동체 활성화는 추구하는 이상이나 표방하는 바의 주민주도와 달리, 성미산 공동체조차도 재정지원을 받고 있기 때문에 민관협력 모형이 가장 현실적인 방안이라고 한다.<sup>28)</sup> 여기에 더해 박혜자 외(2011)는 주민주도형, 전문가 주도형, 행정주도형, 이들 삼자가 파트너십을 발휘해서 협력하는 공동주도형으로 구분하기도 한다.

〈표 2-8〉 주도주체에 의한 지역공동체 활성화 사업의 구분

구분	정부주도형	민관협력형	주민주도형
세부유형	중앙정부 주도형 지방정부 주도형	- 민간자율 우선형 - 재정지원 우선형	- 저항형 - 파트너십형 - 로컬 거버넌스형

출처 : 전대욱 외(2012), 정규호(2012)에서 인용하여 수정

여섯째, 일본의 다무라 아키라는 마을만들기 현장경험을 바탕으로 지역공동체 활성화를 대상요소 측면에서 ① 물질적 요소 만들기, ② 일자리 만들기, ③ 생활만들기, ④ 시스템 만들기, ⑤ 규칙 만들기, ⑥ 사람 만들기, ⑦ 행사 꾸리기로 구분하고 있으며, 마을을 만들어가는 효과나 의도 측면에서 ① 기능 만들기, ② 개성 만들기, ③ 매력 만들기, ④ 활력 만들기, ⑤ 의식 만들기, ⑥ 이미지 만들기로 구분하고 있다(김선기·이소영, 2007).

일곱째, 지역공동체가 형성되는 대상지역에 따라서도 상업, 주거 지역 등의 용도지역 뿐 아니라 도시형과 농촌형 지역공동체로 유형화할 수도 있다. 도시형 지역공동체는 지역사회문제의 해결이나 삶의 편의 증진이 주요한 관심사인데 비해, 농촌형 지역공동체는 지역의 경제적 활로 개척이 주요 관심사인 경우가 많으며, 도시형에 비해 농촌형은 정부나 지자체의 재정사업과 연계해서 지역공동체 활성화를 도모하는 경우가 많다고 볼 수 있다.

28) 이점은 지역공동체의 모범적인 지역으로 평가받고 있는 진안의 구자인과 완주의 임경수도 동일한 생각을 지니고 있으며, 본 과제의 자문에 응한 지역재단의 유정규, 여민동락의 강위원 등을 포함하여 대부분의 지역공동체 리더가 이와 유사한 생각을 가지고 있는 것으로 보인다.

〈표 2-9〉 도시형 지역공동체와 농촌형 지역공동체

구분	도시형	농촌형
주요 관심	지역문제 해결, 삶의 편의 증대	- 지역경제 활성화, 지역활력 제고
기반	자발성 기반	- 자연마을 기반, 지역성 기반
의도성	강한 의도성	- 비교적 약한 의도성
구성원	가변적	- 비교적 고정적
공동체 역량	전문지식 풍부, 인적역량 보유	- 전문지식 부족, 인적역량 미흡
내용	지역문제 해결	지역경제 활성화
재정사업	나중 재정사업 연계	- 초기 재정사업 지원
지리적 영역	사후적으로 형성 대개 동 단위	- 본래적 영역성 보유 - 대개 자연마을의 범위

출처 : 충남발전연구원(2010, 183), 김선기·이소영(2007)의 수정

마지막으로 내용측면에서도 다양한 유형의 지역공동체를 제시하고 있다. 한국 지방행정연구원(2013), 충남발전연구원(2010), 윤소영(2010), 최병두(2006) 등은 주거공동체, 환경공동체, 문화공동체, 경제공동체, 자치공동체, 안전공동체, 교육공동체, 생활환경공동체 등으로 구분하고 있기도 하다.

이외에도 지역공동체에 대한 정부의 재정지원 여부에 따라 재정지원형과 재정비지원으로 나눌 수 있는 등 지역공동체 활성화의 유형은 의도와 목적에 따라 다양하게 구분할 수 있다.

이처럼 다양한 지역공동체 활성화의 유형은 결국 다시 지역공동체의 원론으로 돌아가서 보면, 결국 지역공동체를 활성화시킨다는 것은 지역성, 상호작용, 공동의 가치와 유대감으로 이루어지는 지역공동체에 인간 생활의 필수 불가결한 요소인 주거, 일, 교육, 여가, 공동생활 등의 기능을 만들어 가는 과정으로 이해할 수 있고, 지역공동체 활성화는 이런 기능과 내용을 어떻게 활성화시킬 것인가의 문제라고 할 수 있다(김선기·이소영, 2007). 그럼에도 불구하고 지역공동체가 관심을 가지고 있는 이러한 내용과 기능마저도 지역공동체가 보다 활성화되고 진화함에 따라 복합적 형태로 추진되는 것이 일반적이라고 할 수 있다(최병두, 2006; 전대욱 외, 2012).

## 2. 지역공동체 활성화의 단계

지역공동체 활성화 단계에 대해서는 합치된 견해가 존재하고 있는 것이 아니다. 지역공동체 활성화의 단계 역시 초점을 어디에 두느냐에 따라 다양한 것이 사실이다.

안전행정부(2013)는 사업을 선정, 지원하기 위한 중앙정부의 관점에서 지역공동체 활성화를 형성단계, 발전단계, 정착단계로 구분하고 있다.

- 형성단계 : 기초적 인프라 및 주민역량 등이 갖춰있지 않아 리더, 마을조직, 마을사업의 발권이 시급한 마을
- 발전단계 : 기초적 인프라 및 주민역량 등이 갖춰져 있어 본격적인 지역사회문제 해결, 소득 사업 등이 가능한 마을
- 정착단계 : 마을사업 지원 후에도 주민의 자율적인 운영이 가능한 마을

여기에 더해 안전행정부는 적절한 지원의 필요성에 따라 지역공동체 활성화를 소득 및 역량강화 단계, 목표합의 및 계획단계, 투자 및 협력단계, 성과창출 및 확산단계로 구분하기도 한다. 그러나 안행부의 경우, 지역공동체 활성화에 대해 중앙정부 지원측면의 입장과 마을기업 등에 초점을 맞추다 보니 지역공동체 자체의 활성화 단계를 파악하는데 한계를 보유하고 있다.

〈표 2-10〉 발전 관점의 지역공동체 활성화 단계 구분

구 분	추진 특성
소통 및 역량강화 단계	- 마을자원 분석 및 역량진단, 발전과제 및 우선순위 도출
목표합의 및 계획단계	- 마을발전계획 수립, 주민협의회 구성, 마을공동규약 제정
투자 및 협력단계	- 교육, 컨설팅 시행, 중간지원조직 활성화 - 관련사업 통합적 지원계획 수립
성과창출 및 확산단계	- 소득창출, 상품홍보 및 품질확보

출처 : 안행부(2013)에서 재구성

김찬동(2012, 13-14)은 주민자치, 동네자치의 관점에서 지역공동체 활성화를 4단계로 나누고 있다. 참여활성화 단계는 주민들의 공동체에 대한 이성적 및 감성적 결합 또는 연계로 소속감을 갖는 단계이며, 공동체성 구비단계는 주민의 거주기간이 장기화되고 동일공간에 거주하게 됨으로써 공동체성을 가지게 되는 단계이며, 행정과 협력을 할 수 있는 운영체가 되는 단계이며, 준주민자치 단계는 공동체 구성원이 공식, 비공식 상호작용을 하면서 사업과 프로그램을 운영하는 단계라고 한다. 준단체자치 단계는 대의기능까지 구비한 공동체의 단계이다. 이 경우 일반적으로 지방자치가 단체자치를 넘어 주민자치로 이행된다고 할 때, 세 번째 단계와 네 번째 단계의 순서가 바뀐 감이 있다.

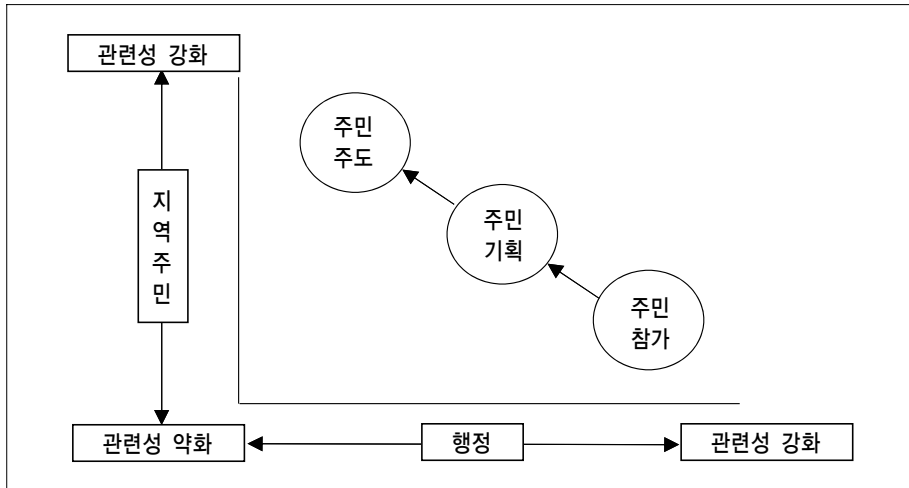
〈표 2-11〉 주민자치 관점의 지역공동체 활성화 단계 구분

공동체 성장단계	키워드	사업주체별 내용
참여활성화 단계	공동체에 대한 애착	공동체에 대한 감성적 결합으로 소속감 보유
공동체성 구비단계	유대감, 호혜성, 응집력	공동체 지속육구를 사업과 연계, 공동체 자부심 보유
준주민자치적 단계	운영체제, 자원, 서비스 공급	구성원의 복리증진, 생존권 확보, 지역가치 재발견
준단체자치적 단계	준대의성, 시설공급, 행정권한 이관	구성원들만의 자치 가능, 행정은 지원자 기능 수행

또, 김선기·이소영(2007)은 주민의 관점에서 지역공동체 활성화<sup>29)</sup> 단계를 주민참가, 주민기획, 주민주도의 단계로 구분하고 있기도 하다. 지역공동체가 주민주도로 가야한다는 판단 아래, 행정과 주민 상호간의 반비례 관계 속에서 지역공동체에 대한 주민의 참여 단계를 적절하게 설명하고 있다.

29) 마을만들기 단계를 행정이 지역만들기 사업으로 실시한 것을 주민주도형 마을 만들기로 이행시키기 위한 단계를 제시한 사토 요시노부(佐藤快信, 2005)의 이론을 재해석했다.

〈그림 2-3〉 지역공동체 활성화 주민참여의 단계



출처 : 김선기 · 이소영(2007)에서 재인용

보다 거시적인 관점에서 서울시, 충남 등의 지자체는 대체로 3단계로 구분하고 있다. 커뮤니티의 형성 정도에 따라 커뮤니티 형성이 미약한 단계, 커뮤니티 기반이 형성된 단계, 커뮤니티 활동이 활발한 단계로 지역공동체 활성화를 구분하고 있다.<sup>30)</sup>

한 걸음 더 나아가 각 단계에서 수행해야 하는 지역공동체 활성화를 위한 추진 내용이 제시되고 있기도 하다. 연세대 도시문제연구소는 지역공동체 활성화의 단계를 ① 꿈 그리기, ② 보물찾기, ③ 조직화와 합의, ④ 전략수립, ⑤ 실천, ⑥ 나눔, ⑦ 평가 및 환류의 7단계로 구분하고 있으며, 충남(2013) 역시 지역공동체 활성화를 ① 주민의제 설정, ② 지역자원 조사, ③ 주체역량 평가, ④ 마을발전계획 수립, ⑤ 추진주체 구성, ⑥ 재원조성, ⑦ 마을발전계획 시행의 7단계로 제시하고 있다.

가와하리 스스무(川原 晋, 2012)는 지역공동체 활성화<sup>31)</sup>의 단계를 ① 지역공동체

30) 서울시는 이들 각 단계의 명칭을 “씨앗마을”, “새싹마을”, “희망마을”이라고 부르고 있다.

31) 정확히는 지역의 사회, 경제적, 생활적 필요에 의해 시민과 시민조직이 자율적으로 만들어 내고 시민의 자발성, 창조성이 기반이 되는 사업, 보통시민 수준에서 만들어 내는 사업으로 정의되는 ‘마치즈쿠리 시민 사업’의 활성화 단계이다(사토 시게루(佐藤 滋, 2012).



활성화의 토양이 되는 미션의 공유단계(지역의 해결과제 설정, 해결목표 설정, 행동계획 수립의 세 가지 미션), ② 사업계획수립, 사업체의 조직, 사업위험 저감방법 모색을 포함하는 사업형성 단계, ③ 중간지원 조직 협력확보, 재원을 마련하는 설계, 건설 단계, ④ 사업의 집행 및 관리 단계를 제시하고 있기도 하다.

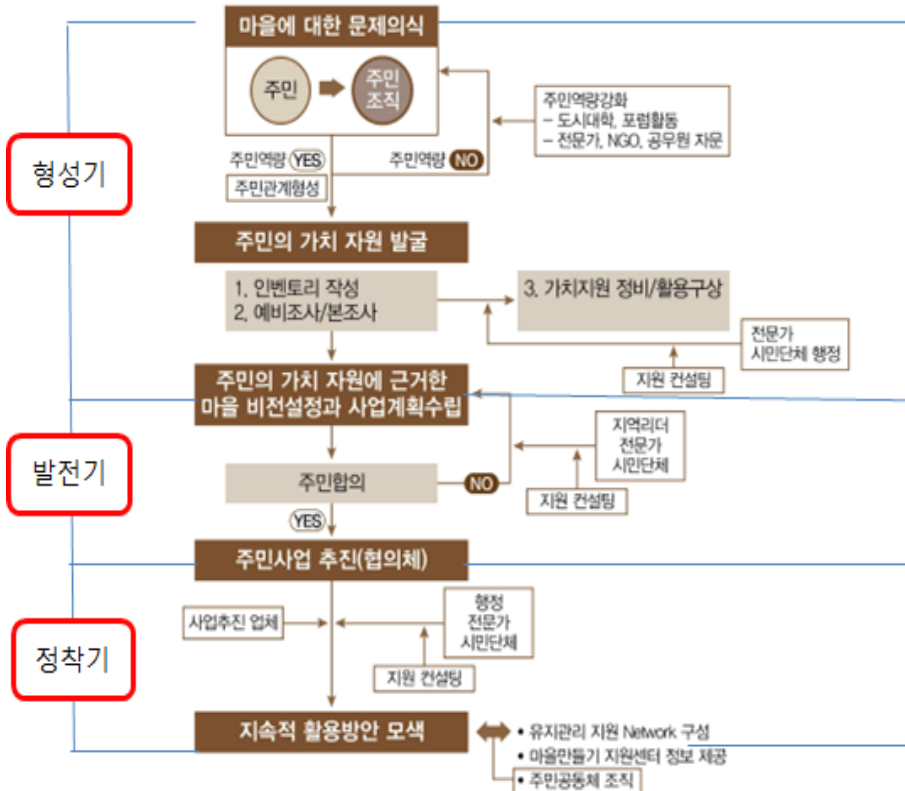
〈표 2-12〉 가와하리 스스무의 지역공동체 활성화 단계

구분	내용
미션 공유 단계	- 3대 미션 설정 : 지역의 어떤 과제를 해결할 것인가, 어떠한 목표를 세울 것인가, 어떤 행동을 취할 것인가 - 인적 네트워크 형성 장 마련 : 마치즈쿠리 포럼
사업형성 단계	- 4대 사업 추진 : 사업계획 수립, 사업체 조직화, 활동자금 조성, 사업리스크 축소 방안마련
설계 건설 단계	- 지역공동체 사업체 설립, 중간지원 조직 등 협력확보 - 지역에 공헌하는 공간설계 등
사업집행 단계	- 운영정보 발신, 사업의 연쇄적 전개 계획수립 등

출처 : 가와하리 스스무(川原 暁, 2012)

이상의 논의를 종합해보면, 지역공동체는 대체로 형성단계, 발전단계, 안정화 단계로 구분할 수 있고, 각 단계별로 해결해야 할 문제 및 의제설정의 미션공유에서부터 발전계획 수립, 구성원의 지속성 확보전략에 이르기까지 세부적인 내용으로 추진된다고 할 수 있다. 그러나 이들도 지역공동체가 처한 여건이나 해결하고자 하는 문제 등에 따라 다소간의 차이를 지닐 수 밖에 없다. 지역공동체 형성의 단계와 세부적인 내용을 고려한 발전단계를 제시하면 <그림 2-4>와 같다.

〈그림 2-4〉 지역공동체 활성화 단계의 종합



출처: 충남(2013)의 수정 인용

### 3. 지역공동체 활성화 요소의 검토

원론적인 관점에서 볼 때, 지역공동체를 활성화하기 위해서는 지역공동체를 구성하는 요소를 강화시키거나 역량을 강화시키면 될 것이다. 요소의 역량이 강화되면 전체로서의 지역공동체가 활성화될 것이기 때문이다.

여기서는 기존의 관련 연구들에서 중요시하고 있는 지역공동체 활성화 요소를 검토한 다음, 본 과를 수행하기 위해 지역공동체를 활성화하기 위한 요소를 비판적으로 종합할 것이다. 거시적 관점에서 볼 때, 우리나라의 지역공동체 활성화는

중앙정부 의존성을 지니고 있는 측면이 많다. 이것이 형성된 배경을 보면, ① 실질적인 민주사회를 경험한 기간이 짧아 민관이 모두 민주적 지역공동체를 형성하고 활성화하려는 의식이 부족했던 측면이 많으며, ② 급격한 경제성장에 따른 부의 집중화에 의해 지역경제 침체가 심화되어 지역공동체의 경제적 기반이 붕괴되었고, ③ 권한의 중앙 집중화에 의해 지역공동체 스스로가 지역의 정책을 결정하고 실현하여 공동체를 운영할 수 있는 수단 등이 부족했던 탓이 크다.

중앙정부에 대한 의존경향에도 불구하고 지역공동체 활성화 요소에 대해서는 다양한 견해가 존재하고 있는 것이 사실이다. 박인권(2012)은 지역공동체 자체의 활성화 보다는 지역공동체 주도의 지역발전을 실천하기 위한 규범적 모형(SAGE)을 제시하면서, 지역공동체 활성화를 위한 요소로, 지속가능한 주민의 복리증진 목표(Sustainability), 지역의 유무형 잠재자산(Assets)의 발굴 및 활용, 공동체 내외부의 민주적 거버넌스(Governance), 혁신과 모험의 기업가정신(Entrepreneurship)을 제시하고 있다.

박병춘(2012)은 지역공동체 활성화 모형을 공동체 기업의 경쟁력 부문과 지역공동체 생태계 조성 부문으로 제시하고 있다. 공동체 기업의 경쟁력 측면에서 비전, 전략, 비즈니스 모델, 운영 및 관리(교육훈련, 의사소통 등)를, 보다 하위의 지역공동체 생태계를 구성하는 요소로는 사람, 자원, 지원(정부, 재원)이 포함된 자원능력, 공동체의 핵심가치, 법제도적 환경이 포함된 인프라를 제시하고 있는데, 비즈니스 측면에 초점을 두어 활성화 요소를 파악한 한계가 있다. 박병춘의 또 다른 연구(2012)에서는 지역자원의 활용, 사람(리더와 구성원),<sup>32)</sup> 전략 등을 지적하면서 모범적으로 평가받는 지역공동체 중에서 직간접적으로 정부의 지원을 받지 않는 지역공동체가 거의 없다는 판단에서 정부의 적절한 지원과 효과적 활용을 중시하고 있다. 그러면서 향후 지역공동체의 유형별 활성화 여건 및 성공요건에 대한 연구가 필요함을 지적하고 있다.

남원석(2012)은 경기도의 마을만들기 정책을 개발하는 연구에서 운영원리와 지

32) 리더가 공동체 구성원으로 하여금 특정한 목표를 지향하게 하고, 그 목표달성을 위해 영향력을 행사하는 능력인 리더십을 얼마나 잘 발휘하느냐가 조직의 성패좌우한다는 입장이다. 그래서 리더의 발굴 및 교육훈련이 중요하며, 특히 풀뿌리형 지역활동가들이 지역공동체의 리더로서의 역할을 할 수 있도록 지원하는 정책이 필요하다고 본다. 또, 구성원의 참여와 신뢰, 교육 훈련, 내외부 전문가의 능력 및 전문성 개발이 중요하다는 입장이다.

원체계 측면에서 활성화 요소를 언급하고 있다. 전자의 관점에서는 결과보다는 과정, 상호합의나 민관협력을 통한 문제해결 능력 향상 등을, 후자의 관점에서는 주민조직화와 리더육성, 민관중재 및 주민역량 강화, 행정 및 중간지원조직의 역할 등을 지적하고 있다.

〈그림 2-5〉 경기도 마을만들기 활성화 요소



출처 : 남원석(2012, p.23)에서 재인용

그 외에 지역공동체의 꿈, 목적 등 다른 요소들을 지적하는 연구가 있는데 이들은 지역자원, 구성원, 주민의 참여 등을 공통점을 공통적으로 언급하고 있기도 하다.

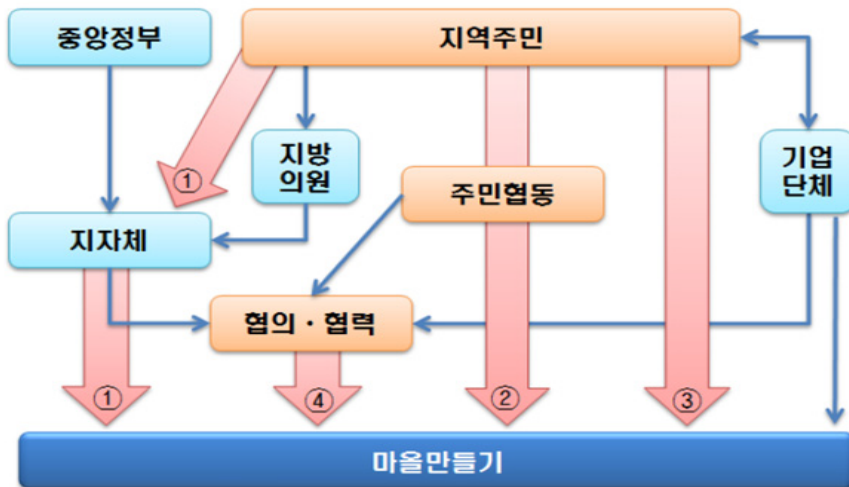
〈표 2-13〉 지역공동체 활성화 요소

구분	활성화 요소
이종수(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 꿈 그리기</li> <li>- 관계만들기</li> <li>- 마을 보물찾기</li> <li>- 사람세우기(지도자, 현장리더)</li> <li>- 의제와 일감 발굴하기</li> <li>- 더불어 나누기</li> <li>- 민주적 협의체</li> </ul>
전대욱 외(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자원의 활용</li> <li>- 인력양성과 교육</li> <li>- 지역 이해당사자의 참여와 지원</li> <li>- 지역 정체성 확립</li> <li>- 주민주도적 리더십 형성</li> </ul>
김찬동(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공동체의 목적,</li> <li>- 조직, 자원, 리더십, 민주적인 요소</li> <li>- 외부 네트워크</li> </ul>
송인해(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체 구성원의 충원(인적자원의 충원)</li> <li>- 구성원의 역량과 인식 전환(공동체 가치관의 재조성)</li> <li>- 공동체의 결속, 외부와 연계성</li> <li>- 주민단체와 행정조직의 참여 거버넌스 구축</li> </ul>

이근호(2013)는 지역공동체 활성화 요소의 정답이 없다는 관점을 취하고 있다. 모범적인 지역공동체로 지적되고 있는 진안, 완주, 수원 행궁동, 수원 울천동 등에 비추어 볼 때, 지역공동체 활성화 요소를 일률적으로 판단할 수 없다고 하면서 마을 만들기 3대 과제를 주체의 발굴, 과제의 선정, 조직의 구성으로 제시하고 있다.

또, 개별적인 요소를 지적하기도 한다. 특히 남원석(2012, 20)은 지역공동체를 활성화하기 위해 주민참여의 중요성을 언급하면서 주민이 지역공동체 활성화에 참여하는 경로를 지역주민이 중심이 되는 네 가지로 제시하고 있다. 주민참여의 문제에 있어서는 참여정도가 높으면 참여자의 권한이 높으며, 참여자의 권한이 낮으면 주민의 권한도 낮을 수밖에 없다고 한다(김선기·이소영, 2007).

〈그림 2-6〉 지역공동체 활성화에 대한 주민참여 경로



출처 : 田村明(1999)의 남원석(2012) 인용을 재인용

Pretty(1995)는 지역공동체에 대한 정부의 행태와 주민참여 형태의 관계를 언급하고 있는데, 정부가 절대권을 가지고 있으면 주민은 수동적 참여를 하고, 반대로 공동체가 주도권을 지니게 되면 주민은 자율적인 참여를 하게 된다고 한다. 권한의 소재에 따라 주민의 참여형태가 달라진다는 것이다.

〈표 2-14〉 정부와 주민참여 행태의 차원

정부의 행태		주민의 참여행태
자선적 절대권	↕	속임수적 참여
결정된 정보의 제공		수동적 참여
자문		자문에 의한 참여
구조화된 공동체 관여		기능적 참여
공동체 파트너십		상호작용 참여
공동체 주도 촉진		자율적 참여

출처 : Pretty(1995)

지금까지 살펴본 내용을 종합해 보면, 지역공동체 활성화에 대한 논의 거의 모두가 지역공동체 활성화를 개별적이고 단편적인 요소의 관점에서 언급하고 있는 한계가 있다. 다소 넓은 관점에서 ① 열정과 헌신을 통해 지역공동체 역량강화, 확고한 신념과 리더십으로 주민들을 설득, 교육, 규합하여 조직 육성할 수 있는 지역의 리더, ② 단체장의 적극적인 관심과 의지, 지원을 통한 공동체 활성화 추진력 확보, ③ 공동체 사업보다는 공동체 활성화의 우선 추진, ④ 민관 파트너십 구축을 통한 신뢰를 기반으로 협력을 유도하는 능력으로서의 거버넌스를 지적하기도 하지만(안행부, 2013), 보편적으로 중간지원 조직의 중요성이나 지역공동체에 대한 행정의 협력이나 지원, 지자체와 지역 공동체의 협력관계 속에서 지역공동체를 활성화하고, 지역공동체와 협력하는 행정의 성격 등을 제대로 포착하고 있지 못하는 한계가 있다.

## 제4절 선행연구의 검토 및 한계



### 1. 선행연구의 검토

지역공동체에 대한 선행연구는 사회학, 행정학, 지역개발학 등에 따라 다양하게 접근되고 있다. 그리고 공동체 활성화의 주도 주체, 발전단계 등에 따라서도 다양하게 정리할 수 있다. 그러나 특히, 지역공동체 활성화가 주민자치를 포함해서, 활성화를 위한 매개사업까지 다양한 영역을 포괄하고 있음에 주목하여, 다음과 같은 부류로 정리할 수 있다.

첫째, 분권적 차원에서 지역공동체 복원을 통한 주민자치를 실현하고 사회통합 방안 등을 제시하는 부류의 연구가 있다. 김찬동(2012)은 씨앗, 새싹, 희망단계의 지역공동체를 사례로 발전단계별 주민자치 실현을 위한 성공과제를 제시하고 있으며, 변미리 외(2012)는 서울시민을 대상으로 한 설문조사를 통해 서울의 분절화 경향을 분석하고 사회통합을 위한 지역 커뮤니티 중심의 공동체 역량강화 전략을 제시하고 있다. 그리고 한국정책분석학회(2007)는 당시 행자부 의뢰로 살기좋은 지역만들기 시범지역(30개)을 대상으로 공동체의 주체, 사업 등의 평가지표를 구성하고 공동체 복원방안을 제시하고 있으며, 차경은(2011)은 지역공동체 형성에 필요한 주민참여의 수단으로 위원회, 여론조사, 공청회 등을 제시하고 있다. 이들은 지역공동체 활성화를 위해서는 주민참여를 통한 주민자치가 중요하다는 관점에서 지역공동체별로 주민자치의 실현정도를 분석하는 공통점이 있다.

둘째는 지역공동체의 중요한 문제인 일자리를 창출하기 위한 커뮤니티 비즈니스 활성화 방안을 제시하는 연구들이다. 이들은 주로 일자리 창출 관점에서 중앙 정부가 개발해서 정책을 추진하고 있는 마을기업, 사회적 기업, 농어촌 공동체 회사 등의 개선방안을 개발, 제시하는 데 초점을 두고 있는데, 김선기(2011)는 커뮤니티 비즈니스의 정책현황과 추진실태 분석을 토대로 커뮤니티 비즈니스의 육성 및 지원방안을 제시하고 있다. 한상일(2010)은 지역자산의 관점에서 사회적 기업이 지역공동체 발전을 위한 유용한 수단인 점을 제시하면서 특정 공동체에 대한

실증분석을 향후과제로 남겨 두고 있다. 이홍택 외(2012)는 성미산 마을의 4개 경제 공동체를 사례로 커뮤니티 비즈니스가 성장하기 위한 요건을 지역사회 요구, 안정적 수익구조 창출 등의 측면에서 분석하고 있다. 김광선(2011)은 농촌지역의 사회적 기업을 성장하기 위한 사업지원 모델, 고용모델, 서비스수수료 모델, 협동조합모델 등의 유형별 발전방안을 개발 제시하고 있다.

셋째, 지역재생과 지역개발의 측면에서 지역공동체 활성화 방안을 제시하는 부류의 연구이다. 지역공동체 주도의 지역발전 및 재생에 대한 이념형 모델 및 정부 시책을 대상으로 한 개선방안, 지역공동체 활성화의 성공요건 등을 제시하고 있다. 박인권(2012)은 내생적 지역발전론에 의한 지역발전 및 지역재생 전략의 태동배경을 인구 이동성 둔화, 국가재정 악화, 복지수요 증가, 지역간 소득격차 측면에서 분석하고 ‘SAGE 모델’을 이념형적인 한국형 지역재생전략으로 제시하고 있다. 이왕건(2012)은 대도시 재생사업을 사례로 지역주민 참여 및 다양화, 지역자산 발굴, 제도기반 구축 등의 재생사업 활성화 방안을 제시하고 있으며, 김선기·이소영(2007)은 살기좋은 지역만들기 정책을 추진하고 있는 지역의 실태분석을 통해 주민 참여 단계별 추진모형을 개발하고 있다. 전대욱·박승규·최인수(2012)는 주민 주도적 공동체 발전의 성공요인을 도출하고 이를 제도적으로 지원하기 위한 방안을 개발했으며, 윤지영 외(2013)는 커뮤니티 디자인을 통한 마을문화 활성화 방안을 연구하면서 커뮤니티 확산에 있어 지속적인 행정의 지원이 있었음을 밝히고 있다.

## 2. 선행연구의 한계

지금까지 살펴봤듯이, 일부 비판적 관점에서 국가, 시장, 시민사회의 관계 속에서 지역공동체가 정부나 지자체의 필요에 따라 한편으로는 탄압의 대상으로, 다른 한편으로는 지원과 육성의 대상으로 도구화되고 있을 밝히는 연구가 있기는 하지만(박주형, 2013; 박인권·이선영, 2012), 대부분의 연구는 개별 공동체의 부분적 요소에 초점을 두어 공동체 활성화를 다루고 있다. 그러다 보니 지역공동체가 형성, 활성화되는 지자체와의 관계 등을 포함해서 지역공동체 활성화의 특성과 요소를 분석하는, 특히 지자체와 지역주민이 긴밀하게 협력해서 지역공동체 활성화를



도모하고 있는 측면의 - 협력모델이라고도 할 수 있는 - 시각을 지닌 연구는 거의 없는 형편이다.

특히, 최근에 급격히 부각되고 있는 지자체와 긴밀한 관계를 지니면서 활성화를 추구하고 있는 지역공동체에 대한 조명과 관심이 부족하다. 이를테면, 실제 현실에서 벌어지고 있는 지자체가 지역주민과 협력하거나 다양한 수요를 지원할 뿐 아니라 심지어 주도적으로 사업을 개발, 지원함으로써 지역공동체를 활성화시키고 있는 경우가 간과되고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 지역공동체 활성화에 대한 행정기관의 밀접한 관계에 주목하여, 행정기관의 적극적인 지원 등을 통해 활성화되고 있는 지역공동체의 특징을 살펴보고 이를 토대로 지역공동체를 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 개발, 제시할 필요가 있다.

## 제5절 분석틀의 설정



특히 선행연구들은 지자체를 포함해서 행정측면에 대한 고려가 부족한 것으로 보인다. 지역공동체 활성화의 가장 대표적인 경우에 해당되는 서울의 성미산마저도 행정으로부터 상당한 지원을 받고 있는 것이 현실이 되고 있고, 또 행정의 역할이 지역공동체 활성화와 불가분의 관계를 맺고 있는 것이 현실이다. 행정의 역할과 영향력이 막대하기 때문에, 민관협력 방식이 지역공동체의 가장 이상적인 모델로까지 거론되고 있음에도 불구하고<sup>33)</sup> 정작 행정에 대한 연구가 간과되고 있는 것이다. 이 점에 주목해서 본 연구의 분석틀을 설정하고자 한다.<sup>34)</sup>

33) 10~20여년 동안 지역공동체 활성화에 관계하고 있는 대표적인 현장 리더인 유정규, 구자인, 최봉익, 유창복 등의 공동된 진술이며, 수원의 이근호는 민간주도형은 성립되기 어려우며, 현실을 도외시한 것이라고까지 말하고 있다.

34) 주민이 중심이 되지만 지역공동체 활성화를 위한 주민과 행정의 협력의 중요성을 극단적으로 미친 놈 두 사람, 주민대표 한사람과 지역 공무원 한사람이 필요하며, 이들이 힘을 합치면 어떤 마을만들기도 성공할 수 있다고까지 하기도 하며(이종수, 2012, p.12), 정규호(2012) 등도 지역공동체의 흐름을 분석하면서, 초기의 자생적인 저항형 지역공동체에서 현재는 협력형 지역공동체가 대세가 되고 있다고 한다.

그리고 현재 지자체에서 우후죽순처럼 증가하고 있는 중간지원조직과 행정기관, 지역공동체와의 관계도 제대로 조명되고 있지 않은 분야에 속한다. 물론 행정의 역할에도 강도나 성격, 내용에 따라 다양한 스펙트럼이 있을 것이다. 어떤 지역은 행정이 나서니까 지역공동체 활성화가 제대로 되지 못하고 자생력이 오히려 떨어진다는 견해가 있을 수 있는 반면, 행정이 지원해야만 지역공동체가 제대로 활성화된다는 견해가 있을 수 있다. 다른 한편으로, 행정의 협력을 포함해서 그것의 성격을 제대로 규명하는 것이 매우 중요하다는 지적이 있을 수 있다.

지역 특성에 따른 공동체 활성화에 대한 연구도 간과되고 있다. 지역 여건과 특성에 따라 다르게 형성, 활성화되는 지역공동체에 대한 연구가 부족하다는 것이다. 지역, 가령 도시와 농촌 등은 공동체의 토대가 되는 공유된 자원, 주체의 역량, 전문가의 도움 등에서 차이가 있을 수 있기 때문에 지역공동체의 활성화 방안도 차별적인 접근을 필요로 할 것이라는 점에 이것을 분석의 차원에 고려할 필요가 있다.

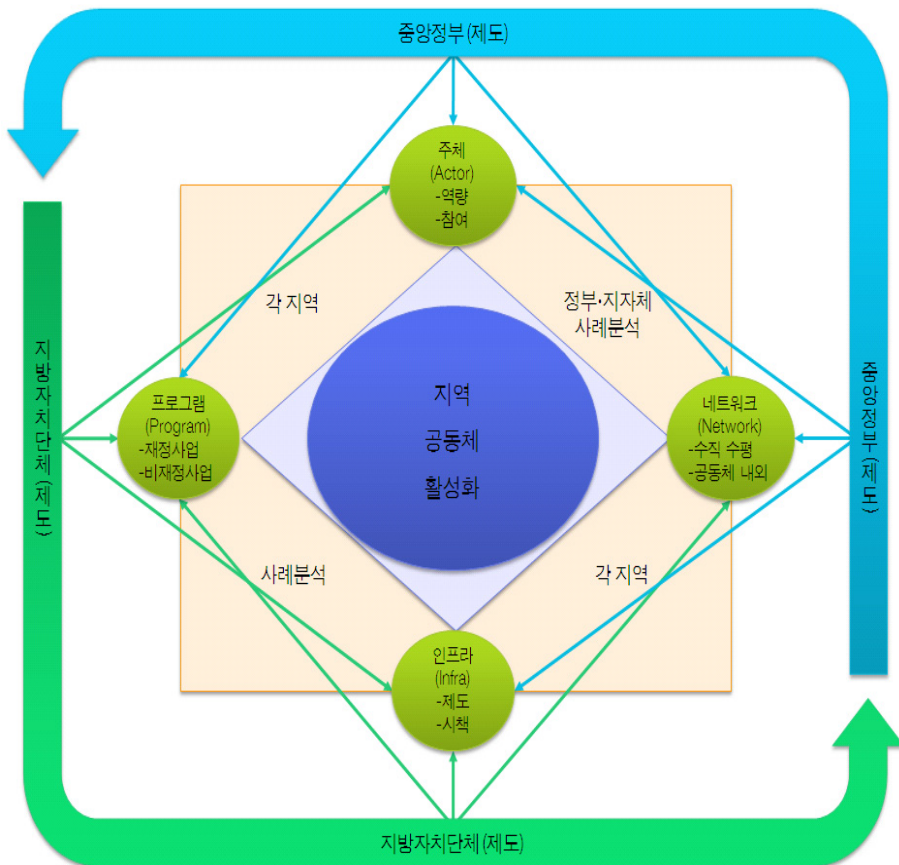
지역공동체에 대한 이같은 간극을 메우기 위해 본 연구는 앞서 언급한 지역공동체의 개념과 구성요소, 활성화 요소를 주체(Actor), 시책 및 프로그램(Program), 인프라(Infrastructure), 네트워크(Network) 측면으로 종합, 재해석하여 지역공동체 특성을 분석하고 방안을 개발할 수 있는 분석틀을 구성했다. 이는 지역공동체를 구성하는 핵심적인 요소를 향상시키면 지역공동체가 활성화될 수 있다는 관점을 재해석한 것이기도 하다. 즉, 지역공동체 리더나 활동가, 주체의 역량강화를 위한 교육, 주민의 참여, 공동체 의제설정, 의사결정의 민주성, 행정 등을 포함한 ‘공동체 주체’, 지역문제나 공유가치 달성을 위한 ‘사업과 프로그램’, 지자체의 관심과 지원, 중앙부처의 시책지원, 조례, 재원, 사회적 자본형성 등을 포함한 ‘인프라’, 그리고 지역공동체 내외의 행정 등 다양한 주체와의 협력 등을 포함하는 ‘네트워크’에 입각해서 지역공동체 활성화를 분석할 것이다.

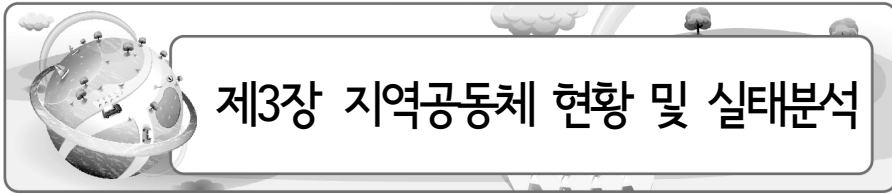
그동안의 연구 간극을 메우는 이러한 분석의 틀은 우리의 현실에서 행정, 즉 지자체가 지역공동체 활성화를 위해 상당한 역할을 할 수밖에 없는 것을 밝히는 과정이 되기도 할 것이다. 물론 지역공동체 활성화는 지역주민이 주도로 이루어지는 것이 가장 이상적인 것임은 말할 나위가 없다. 그렇지만 아직까지 지역주민이 주도하여 지역공동체를 활성화시키기에는 역량이 부족한 것이 우리의 현실이다.

그리고 결국에는 그것이 가야할 길이기도 하다. 그런 점에서 여기서 설정하는 분석의 틀은 현재의 실정을 정확히 분석하기 위한, 이를테면 지자체가 주도하는 지역공동체를 분석하는 프레임이라고 해도 과언이 아니다.

이러한 분석의 프레임 하에 서울의 장수마을과 전북의 진안군 마을만들기 사례를 살펴볼 것이며, 이 접근과 정면으로 대응되지는 않지만 지역공동체 현황에 대한 조사지 분석, 나아가 중앙정부나 지자체가 추진하고 있는 지역공동체를 활성화하기 위한 제도의 특징과 한계, 문제점 등을 살펴볼 것이다. 그런 다음 최종적으로는 이들을 종합해서 지역공동체를 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 개발, 제시할 것이다.

〈그림 2-7〉 분석의 틀





## 제3장 지역공동체 현황 및 실태분석

### 제1절 분석의 개요



지역공동체의 현황 및 실태를 분석하기 위해 구조화된 조사지를 작성하였다. 조사지의 내용은 지역공동체 일반에 대한 사항, 지역공동체 특성에 대한 사항, 지역공동체 활성화 애로와 지원에 대한 사항 등으로 구성했다.

조사의 목적은 지역공동체 현황 파악 뿐 아니라, 지자체의 지원 등 행정의 성격과 특성, 지역주민-중간지원조직-행정의 역할과 관계를 포함하여 지역공동체 특성, 활성화의 애로점, 정책지원 수요 등을 파악하여 정책적 시사점을 도출하기 위함이다. 언급하는 사례가 도시지역과 농촌지역임을 고려하여 도시지역과 농촌지역의 차이도 살펴보았다.

지역공동체를 조사하는데 있어서는 크게 두 가지 애로점이 있다. 하나는 조사 대상 범위를 선정하는 것이며 다른 하나는 조사 방법의 문제이다. 조사 대상 범위에서는 어느 단계까지를 지역공동체로 보아야 하는 문제가 있는데, 가급적 지역공동체의 초기단계와 발전단계를 포함하되, 정부로부터 지원을 받는 재정사업과 비재정사업 모두를 포함시켰다. 전국에 소재하고 있는 지역공동체의 전모를 파악할 수 없을 뿐 아니라 그런 상황에서 미리 조사의 대상을 제한한다는 것이 원초적으로 불가능하기 때문이다.

조사지에는 지역공동체에 대한 응답자의 이해를 제고하기 위해 조사지에 지역공동체의 정의뿐 아니라 지역공동체의 포함 범위 등을 함께 제시하였다. 조사는 지자체 공무원 뿐 아니라 전국의 마을만들기 활동가 등이 활동하고 있는 ‘마을만들기 전국네트워크’의 도움을 받아 수행했다.<sup>35)</sup> 대상지역으로는 서울의 성북구,

광진구, 전북의 진안과 완주를 선정했다. 이런 방식을 취할 수밖에 없었던 이유는 지역공동체에 대한 조사는 지역에 있는 상인이나 특정한 지역의 관광객을 조사하는 것과 달리, 지역공동체의 소재 확인 자체가 상당히 어렵기 때문이다.

## 제2절 지역공동체의 특성분석



### 1. 일반적 현황

#### 1) 지역공동체의 주체

지역공동체의 주민 주도에 대해서는 농촌과 도시가 비슷한 결과를 보여주고 있다. 물론 지역공동체의 주도성에 대해서는 정확한 기준이 없기 때문에 참고할 만한 사항이지만, 도시에 비해 근소하게 농촌지역이 높았다. 농촌은 마을이라는 공간이 한정되어 있고 대개 마을단위로 지역공동체 활성화를 도모하고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

지역공동체 활성화를 지자체가 주도적으로 활성화시킨다는 응답도 지역을 떠나 상당히 높게 나타나고 있다. 지역공동체 활성화에서 지자체를 포함한 행정의 역할이 적지 않다는 것을 확인할 수 있는 대목이다.

지역공동체 활성화 주체에 있어서 특이한 점은 지역단체와 주민자치(위원회)라고 볼 수 있다. 도시지역의 경우 지역단체가 주도하는 비율이 17.5%로 농촌지역에 비해 높다. 그리고 주민자치(위원회)의 경우도 도시가 농촌에 비해 약간 높게 나타나고 있다.

35) 그럼에도 불구하고 조사표 응답 및 회수가 낮아 채근을 했지만 기본적으로 공동체에 대해서 무엇을 조사하느냐에 대해 거부반응이 있는 등 여전히 조사에 적지 않은 어려움이 있었다.

〈표 3-1〉 지역공동체의 주체

구분	주민	지자체	주민자치(위원회) 주도하고 주민 참여	지역단체가 주도하고 주민참여	계
도시지역	76(31.5)	74(30.5)	49(20.5)	42(17.5)	241
농촌지역	18(35.1)	18(35.4)	10(19.2)	5(10.3)	52
계	94	92	59	47	293

주체와 관련해서 농촌지역의 지역공동체 설립 경로는 주민의 필요에 의해서라기 보다는 지자체나 중앙정부의 프로그램에 의해 촉발되고 있는 것으로 나타나고 있다. 90% 이상이 이런 경우에 속하고 있다.

〈표 3-2〉 지역공동체 설립경로 (농촌)

중앙정부 정책이나 프로그램의 필요에 의해	지자체 정책이나 프로그램의 필요에 의해	시민운동, 지역운동 등 민간의 자발적 필요에 의해	기타	계
7 (31.8)	13 (59.1)	1 (4.5)	1 (4.5)	22

그럼에도 불구하고 지역공동체에 대한 농촌지역의 주민참여는 상당히 높게 나타나고 있다. 적극적이거나 주민이 주도한다는 지역공동체가 전체 가운데 50.0%를 차지하고 있다. 마을이라는 공간의 제한성이 참여를 유도하는 장소적 유인이 있는 것으로 보인다.

〈표 3-3〉 지역공동체 주민참여 (농촌)

소극적 참여	적극적 참여(기획 등)	주민주도	계
11 (50)	5 (22.7)	6 (27.3)	22

## 2) 지역공동체 프로그램 영역과 발전단계

지역공동체 활동의 영역은 지역에 따라 차이를 보이고 있다. 소득수준이 낮고 지역이 쇠퇴하고 있는 농촌지역에서는 지역경제 활성화, 소득, 일자리 창출과 관련된 지역공동체가 87.8% 수준으로 높게 나타난 반면, 도시지역에서는 이와 관련된 지역공동체가 거의 나타나지 않는다.

대신 도시지역에서는 복합적인 활동분야의 지역공동체(42.9%)가 많은 것으로 나타나고 있다. 복합적인 성격을 가진 지역공동체들은 주로 문화(25.0%), 복지(12.5%)와 관련된 지역공동체가 많은 것으로 조사됐다. 복합적인 활동분야를 가진 지역공동체 외에도 보육, 교육과 관련된 지역공동체(21.4%), 문화, 관광과 관련된 지역공동체(16.1%)를 보여 도시지역 지역공동체에서는 지역경제 활성화, 소득, 일자리 창출과 같은 수익성 지역공동체보다는 교육, 문화, 복지와 같은 생활수준을 향상시키기 위한 지역공동체가 비교적 활성화되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 지역공동체의 영역

구 분	도시지역		농촌지역	
	응답수	%	응답수	%
지역경제 활성화, 소득, 일자리 창출	0	0.0	48	87.8
보육, 교육	26	21.4	3	5.7
문화, 관광	20	16.1	0	0
환경, 에너지	4	3.6	1	1.6
생활여건개선, 주택	4	3.6	1	1.6
복지	11	8.9	1	1.6
복합	53	42.9	0	0
복합-문화	31	25.0		
복합-환경	7	5.4		
복합-복지	15	12.5		
기타	2	1.8	0	0.0
안전	2	1.8	0	0.0
계	123	100.0	55	100.0

지역공동체 형성의 단계는 발전기 이전이 주류를 차지하고 있다. 그러나 지역별로는 도시에 비해 완주, 진안 등 농촌지역이 대체로 지역공동체의 활성화 정도가 높게 나타나고 있다.

태동기와 형성기의 경우 도시지역은 25.1%, 37.2%인데 비해, 농촌지역은 15.8%, 26.3%로 나타나고 있다. 지역공동체가 발전기에 접어들었다고 응답한 경우는 농촌지역이 절반에 가까운 47.4%임에 비해, 도시지역은 이보다 낮은 26.4%이다.

반면, 정착기라고 응답한 경우는 도시지역과 농촌지역이 대체로 비슷한 가운데서도 도시지역이 농촌지역 보다 약간 높다.

〈표 3-5〉 지역공동체 활성화 단계

구분	태동기	형성기	발전기	정착기	계
도시지역	30(25.1)	45(37.2)	32(26.4)	14(11.3)	121
농촌지역	3(15.8)	5 (26.3)	9 (47.4)	2 (10.5)	19
계	33	50	41	16	140

### 3) 지역공동체 재원 지원

지역공동체의 연간 예산은 도시지역과 농촌지역이 차이를 보이고 있다. 농촌지역의 지역공동체 평균 예산이 도시지역에 비해 높았다. 도시지역은 1억원 이상이 12.2%를 차지했음에 비해, 농촌지역은 28.7%를 차지하고 있다. 농촌지역에서 정부나 지자체가 지원하는 재정지원형 지역공동체 활성화를 보다 많이 추진하고 있기 때문인 것으로 보인다.

대신 소액 예산을 지닌 지역공동체는 도시지역이 더 많았다. 연간 예산이 2천만원 이하인 경우 도시지역이 45.1%임에 견주어 농촌지역의 공동체는 32.3%를 차지하고 있었다.



〈표 3-6〉 지역공동체 연간 예산

구분	없음	1천만원 이하	1천만- 2천만원	2천만- 5천만	5천만- 1억	1억- 2억	2억 이상	계
도시지역	16(13.2)	23(19.4)	15(12.5)	37(31.4)	13(11.3)	12(10.5)	2(1.7)	118
농촌지역	2 (9.5)	3 (14.3)	2 (9.5)	6 (28.6)	2 (9.5)	6 (24.0)	1(4.7)	21
계	18	26	17	43	15	18	3	139

지역공동체에 대한 재원조달의 통로에 있어서도 차이가 있다. 중앙정부나 지자체의 정부지원금의 경우, 도시지역은 41.7%임에 비해, 농촌지역은 73.6%를 보이고 있다. 반면 재원을 자체 조달하는 경우는 농촌에 비해 도시가 훨씬 높게 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 지역공동체 재원 지원

구분	중앙정부	지자체(시도)	지자체(시군구)	자체조달 (회비, 기부금 등)	계
도시지역	9(8.1)	26 (22.3)	13 (11.3)	67 (58.3)	115
농촌지역	13 (24.5)	10 (18.9)	16 (30.2)	14 (26.4)	53
계	22	36	29	81	168

이는 농촌지역의 지역공동체의 설립은 주로 중앙정부나 지자체의 정책프로그램이 매개가 되어 활성화되고 있음을 시사하고 있다.

## 2. 지역공동체 활성화 고려사항

### 1) 지역공동체 활성화 애로점

지역공동체를 활성화하기 위한 애로점과 문제점도 지역별로 상이하게 나타나고 있다. 농촌지역에서는 전문능력 부족을 가장 어려운 사항이라고 보고 있으며, 도시지역에서는 재정문제가 가장 큰 애로점이었다.

농촌지역의 전문능력 부족을 보다 더 구체적으로 보면, 현장 활동가 리더 부족의 문제가 33.0%로 가장 높았으며, 그 다음은 마케팅 및 홍보 능력의 부족이 26.4%, 중간지원조직의 부재도 5.5%로 나타나고 있다. 반면 재정 문제라든지, 주민 참여에 대해서는 거의 문제가 없는 것으로 나타나고 있다.

이와는 달리 도시의 경우, 역시 지역공동체 재정문제가 거의 과반에 가까운 수치(46.8%)로 1순위를 보이고 있다. 그 다음은 공동체 활동공간에 대한 애로였으며(19.9%), 그 다음으로는 주민의 관심과 참여의 부족 문제를 지적하고 있었다. 반면에 도시는 중간지원 조직이나 리더의 부족, 구성원 교육의 애로 등에서는 그렇게 애로가 그리 심각하지 않았다.

또 하나 특이한 점은 역시 도시와 달리 농촌지역의 경우, 지역공동체 역량을 강화하기 위한 교육, 우수사례에 대한 정보, 컨설팅 등에서 적지 않은 애로가 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 지역공동체 활성화 애로점

구분	재정위협	전문능력 부족	주민참여 부족	공동체 활동공간 부족	우수사례 교육 등	계
도시지역	54(46.8)	17(15.0)	22(19.1)	22(19.1)	0(0.0)	116
농촌지역	1(2.2)	34(72.6)	5(9.9)	2(3.2)	6(12.1)	47
계	55	51	27	24	6	163

## 2) 지역공동체 활성화 방안

그렇다면 지역공동체 활성화 방안에 대해서는 어떤 인식을 하고 있을까. 농촌지역과 도시지역의 문제점이 다른 만큼 지역공동체의 애로사항을 극복하고 활성화를 위한 방안에서도 차이가 나타나고 있다. 농촌지역은 지역공동체를 활성화하기 위한 방안으로는 농촌지역 지역공동체의 애로사항을 반영하듯 활동가 육성 지원이 28.3%, 공공서비스의 협력/지원이 22.6%로 나타났으며, 기타 사항이 30.2%였다.

농촌지역 지역공동체를 활성화 하기 위한 세부 내용으로는 리더, 현장 활동가 발굴이 17.0%로 가장 높게 나타나 역시 인적역량이 부족한 농촌지역 지역공동체의 애로사항을 반영하고 있으며, 여기에 더해 마을사업발굴, 재정지원 등도 지역공동체 활성화를 위한 중요 요건이 되고 있다.

도시지역 지역공동체에서는 공공서비스 협력과 지원이 41.7%로 절반에 이르고 있으며, 활동가의 육성 지원도 38.3%로 높게 나타나 농촌지역의 지역공동체와는 우선순위가 다르게 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 지역공동체 활성화 방안

구분	공공서비스 협력 지원(공동체 공간 등)	활동가 육성 지원	정보 공유	기타(우수사례 지원 등)	계
도시지역	50 (41.7)	46 (38.3)	11 (8.7)	14 (11.3)	121
농촌지역	12 (22.6)	15 (28.3)	10 (18.9)	16 (30.2)	53
계	62	61	21	30	174

### 3) 정부의 지원희망 사항

농촌지역에서는 지역공동체를 활성화하기 위해 정부로부터 전문적인 분야의 지원을 희망하고 있다. 구체적으로 중간지원 인력 지원에 26.8%, 공동체 법안 및 컨설팅, 매뉴얼 제공 등에 대한 수요가 많았다. 그 다음으로는 리더양성 및 교육에 대한 수요가 많은 것으로 나타나고 있어 중간지원 조직 등이 지원해 줄 수 있는 전문적인 지식과 노하우에 대한 수요가 높은 것을 알 수 있다.

그 다음으로는 전문적인 지원 요소에 비해서는 수요가 떨어지지만, 우수사례, 환경개선 등에 대한 수요가 높았으며, 재정지원은 12.8%를 나타내고 있다. 반면, 지역공동체 활용 거점공간에 대한 수요는 농촌의 지역특성 때문에 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

도시지역에서는 행정부문으로부터의 재정지원에 대한 수요가 가장 높게 나타나고 있다. 그 다음으로는 공동체가 활용할 수 있는 공동 공간에 대한 수요가 높게

나타나고 있다. 반면, 농촌과 달리 전문적인 지원에 대한 수요는 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 리더 양성 및 교육에 대한 수요가 8.6%, 우수사례 전파 등 기타가 6.6%를 차지하고 있다.

〈표 3-10〉 지역공동체 정부 지원 요청

구분	공동체 활용공간	전문능력	리더양성 및 교육	재정지원	우수사례 등 기타	계
도시지역	15.8)	16(13.0)	10(8.6)	71(59.0)	8(6.6)	121
농촌지역	3(6.3)	18(35.7)	14(26.8)	7(12.8)	9(18.4)	51
계	18	34	24	78	17	172

지원을 가장 원하는 공공서비스 형태에 있어서도 지역별로 일정한 차이를 보이고 있다. 농촌지역에서는 주로 수익을 창출할 수 있는 마을기업(31.6%)과 농어촌 공동체회사(31.6%)에 대한 행정부문의 지원 수요가 높았다. 반면 도시지역에서는 사회적기업(39.5%)에 대한 지원을 필요로 했다.

특히, 농촌지역에서 정부로부터 원하는 공공서비스 지원의 세부 내용을 보면 농어촌 공동체회사, 마을기업(각각 31.6%)에 이어, 협동조합(15.8%), 사회적기업(10.5%)의 순으로 나타나 지역경제 활성화에 대한 지원을 주류를 이루고 있다.

〈표 3-11〉 가장 원하는 공공 지원 서비스

구분	사회적기업	마을기업	농어촌 공동체회사	없음	기타	계
도시지역	48 (39.5)	26 (21.1)	7 (5.8)	21 (17.0)	20 (16.6)	121
농촌지역	2 (10.5)	6 (31.6)	6 (31.6)	1 (5.3)	4 (21.1)	19
계	50	32	16	22	25	140

〈표 3-12〉 원하는 정부 지원 세부 형태(농촌지역)

사회적 기업	마을기업	협동조합	농어촌 공동체 회사	없음	기타	계
2 (10.5)	6 (31.6)	3 (15.8)	6 (31.6)	1 (5.3)	1 (5.3)	19

#### 4) 바람직한 지원의 주체

지역공동체를 지원하는 주체에 대해서도 지역별로 차이가 있었다. 농촌지역에서는 중간지원조직을 통한 지원(63.2%)을 가장 바람직한 지원주체로 인식하고 있었으며, 그 다음으로는 지자체를 통한 지원(26.3%), 중앙정부를 통한 지원(10.5%) 순이었다. 반면 도시지역에서는 지자체를 통한 지원이 과반 이상(61.5%)을 차지하고 있었다.

그러나 도시지역과 농촌지역에서 모두 중앙정부를 통한 지원에 대해서는 대체적으로 부정적인 견해를 보이고 있었다.

〈표 3-13〉 바람직한 공공 서비스 지원 조직

구분	지자체를 통한 지원	중간지원조직 통한 지원	중앙정부 조직 통한 지원	계
도시지역	73 (61.5)	36 (30.5)	9 (7.9)	118
농촌지역	5 (26.3)	12 (63.2)	2 (10.5)	19
계	78	48	11	137

### 제3절 종합 및 정책적 시사점



지금까지 거시적인 관점에서 지역공동체 현황과 실태, 특징과 문제점 등을 살펴 보았다. 이를 지역공동체 활성화 주체, 프로그램, 인프라, 네트워크 등의 측면에서 간추려 보면 다음과 같다.<sup>36)</sup>

먼저, 지역공동체 활성화와 추진에 대한 주민주도는 농촌과 도시에서 비슷한 결과를 보여주고 있었지만, 주민이 상당한 역할을 하는 경우가 근소하게나마 도시에 비해 농촌지역이 높았다. 이는 농촌은 마을이라는 한정된 공간이 형성되어 있고 마을 단위로 지역공동체 활성화를 도모하고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 지역공동체 활성화를 지자체가 주도적으로 활성화시킨다는 응답도 지역을 떠나 상당히 높게 나타나고 있다. 지자체를 포함한 행정의 역할이 적지 않다는 것을 시사하고 있다. 그러나 애로점 등의 분석에서 나타난 바와 같이 지역공동체에 대한 주민의 주체적인 참여가 도시지역의 경우에 일정 부분 제한되는 결과를 나타내고 있음을 알 수 있다.

둘째, 지역공동체가 활성화되고 있는 영역은 지역에 따라 차이를 보이고 있는데, 소득수준이 낮고 지역경제가 침체하고 있는 농촌에서는 지역경제 활성화와 관련된 지역공동체가 주류(전체의 87.8% 수준)를 형성하고 있는 반면, 도시에서는 특정한 분야 보다는 복합적인 성격을 지닌 지역공동체(42.9%)가 활성화되고 있었다. 도시는 그 중에서도 문화(25.0%), 복지(12.5%)와 관련된 지역공동체의 비중이 높아서 지역경제 활성화 보다는 지역공동체의 삶의 질 수준을 향상시키는데 주안점을 두고 있음을 알 수 있다. 이는 이들 공동체를 활성화하기 위해서는 지역특성에 따라 차별적인 시책이나 프로그램을 선택, 적용되어야 함을 시사하고 있다.

셋째, 제도 지원의 중요한 요소 중의 하나인 재원에서 다소간의 차이를 보이고 있다. 농촌지역의 지역공동체 평균예산이 도시지역보다 높은 데 재원의 출처를

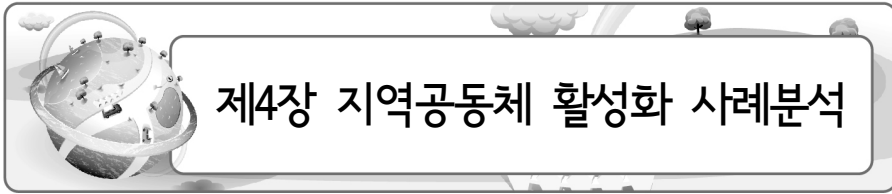
36) 지역공동체 전반에 대한 거시적인 분석이 앞에서 제시한 주체, 프로그램, 인프라, 네트워크에 정확하게 맞지 않는 점이 있지만 여기서는 관련되는 내용을 때로는 나누어서 때로는 총괄적으로 정리하는 방식을 취하기로 한다.

고려해 볼 때, 이는 도시에 비해 농촌지역의 지역공동체의 활성화가 행정부문의 재원지원으로부터 상당한 정도의 영향을 받고 있음을 시사하고 있다. 물론 그렇다고 해서 이것이 도시의 지역공동체가 재원지원을 필요로 하지 않는다는 것을 의미하지 않는다. 국가나 지자체로부터 가장 지원을 원하는 사항이 재정지원이기 때문이다.

넷째, 지역공동체 활성화를 위한 애로점도 다양하게 나타나고 있다. 전체적으로는 재정으로 요인이 가장 크지만 실상 그 내막에서는 양상을 달리하고 있다. 인구가 감소하고 고령화가 진행되는 농촌지역에서는 주민의 역량을 키우고, 지역공동체에 참여를 유발하는 등의 전문능력 부족을 가장 어려운 사항이라고 보고 있으며, 도시지역에서는 재정문제가 가장 큰 애로점으로 나타난다. 특히 주민을 불러 모으고 소통하고 상호간의 신뢰를 함양시킬 수 있는 지역공동체 공동공간의 부족도 간과할 수 없는 점이라고 하겠다. 지역 공동체 모두에서 주민의 참여의식을 고취시키고 역량을 강화하기 위한 지속적인 교육지원도 해결해야 할 중요한 과제 중의 하나로 지목하고 있었다.

다섯째, 중앙부처나 지자체가 지원해 주기를 바라는 제1순위는 재정지원이라고 할 수 있다. 지역공동체를 활성화시킬 수 있는 매재재원이 필요할 뿐 아니라 지역공동체를 지속시킬 수 있는 재원의 창출이 필요함을 시사하고 있다. 특히 인구가 밀집되어 있고, 토지나 사무실 등 공간의 비용이 높은 도시지역에서는 공동으로 활용할 수 있는 지역공동체 공용공간에 대한 지원의 필요성을 언급하고 있다. 그러나 상대적으로 공간비용이 적은 농촌에서는 여기에 대한 수요가 적게 나타나고 있었다.

마지막으로 네트워크와 지원시책, 제도기반 형성에 시사점을 줄 수 있는 지역공동체 활성화 지원 주체에 대해서는 대체로 지역공동체와 멀리 떨어져 있는 중앙정부에 대해서는 그리 환영하는 입장이 아니었다. 반면, 지역공동체에 대해 전문적인 지식과 노하우를 제공해 줄 수 있는 중간지원 조직 등에 대해서는 우선순위가 높았다. 이는 자생적인 지역공동체 활성화가 아직은 어려운 지금의 현실에서 행정과 지역공동체를 연계시켜 주는 등의 지역공동체 활성화에 무게를 두고 고려해야 할 대목이라고 할 수 있다.



## 제4장 지역공동체 활성화 사례분석

### 제1절 분석의 개요



사례분석의 목적은 앞의 지역공동체 통계분석에서 드러나지 않는 지역공동체 활성화의 내용과 특성이 어떻게 나타나고 적용되는지를 보다 미시적으로 살펴보고 정책적 시사점을 도출하기 위함이다.

사례분석의 대상지역은 도시지역의 지역공동체와 농촌지역의 공동체 각각 1곳씩을 선정했다. 대상지역은 앞의 연구범위에서 언급한 바와 같이 언론, 마을공동체에 관계하는 전문가, 공무원 등이 모범적인 경우로 지적하는 곳을 선정하였다. 서울 성북구 장수마을과 진안의 마을만들기가 여기에 해당된다.

지역공동체 사례는 주로 Colaizzi(1987)의 ‘현상학적 분석방법’에 따른 정성적 방법을 적용했다. 이 방법은 공무원이나 중간지원 조직의 전문가, 주민 등에 대한 면담이나 인터뷰를 통해, 이들의 진술이나 설명 뿐 아니라, 대상 지역공동체 관찰을 통해 면담 대상자가 언급한 내용 가운데 연구 관심과 직·간접적인 관련성을 지니고 있는 현상 속에 있는 의미있는 진술을 파악, 추출해서 이를 정리, 해석하는 방식이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 그리고 이와 함께 해당 지역공동체에 대한 기사나 방송, 연구보고 자료 등도 현상을 기술하고 특징을 분석하는 보조적인 자료로 활용했다.

37) Colaizzi의 현상학적 분석방법은 ① 연구자가 면담한 내용의 반복 독해를 통해 관심현상에 대한 전체적인 이해의 제고, ② 기술된 내용 중 연구와 관련된 내용에 대해 밑줄을 그으며 의미있는 진술의 파악, ③ 의미있는 진술의 연구자 언어로 전환, ④ 구성된 의미의 유사한 내용묶음의 추출, ⑤ 주제에 따른 기술(exhaustive descriptive), ⑥ 본질적 구조진술, ⑦ 면담자에게 진술의 일치성 확인 절차를 그친다(김수미 외, 2013).



## 제2절 성북구 장수마을 사례



### 1. 추진개요

장수마을은 서울 성북구 삼선동1가 300번지, 6,800여평을 차지하고 있다.<sup>38)</sup> 149필지(국·공유지 102, 사유지 47) 166동에 220세대, 약 700여명의 주민이 살고 있는 비탈 지역이다. 과거의 골목풍경 등 서울의 근대적 서민 주거지 형상을 고스란히 담고 있는 마을이기도 한데, 2004년 재개발 정비예정구역으로 지정되었으나 주변에 서울 성곽(사적 제10호), 삼군부 총무당(서울 유형문화재 제37호), 낙산공원 등을 끼고 있으며, 급경사 구릉지라는 지형적인 특성으로 인해 정비사업이 어려운 지역에 해당된다.

이러한 지형적 특성 때문에 주민들은 장수마을을 현지개량방식의 주거공동체를 형성하기로 합의했으며, 2007년부터 시민단체를 중심으로 장수마을 만들기가 시작되었다. 지금까지 주민협의체 조직을 만들고, 주민과 함께 집수리, 골목디자인, 텃밭조성 등을 조성하고 있으며 주민교육 프로그램을 운영하고 있다. 그리고 마을기업(동네목수) 등이 주도적으로 마을의 일자리 제공 뿐 아니라 노후·불량주택 개보수, 소식지 발행, 베품시장 운영 등도 지속적으로 추진하고 있다.

38) 지하철 4호선 한성대역에서 내려 삼선공원 방향으로 조금 올라가면 장수마을을 만날 수 있는데, 장수마을은 ‘삼선4구역’이라는 또 다른 이름으로 불리는 재개발 예정지였다. 마을 뒤편으로 우뚝 솟은 서울성곽을 병풍처럼 두른 채 그 아래로 깎아지른 듯 가파른 구릉지를 따라 고만고만한 크기의 주택 160여 동이 처마를 맞대고 다닥다닥 붙어 있다. 지은 지 40~50년이 족히 넘는 낡은 주택이 대부분을 차지하고 있다.

〈그림 4-1〉 성북구 장수마을의 위치



## 2. 마을공동체 활성화 과정 및 내용

“장수마을”이라는 지역공동체의 명칭은 주민투표의 산물이다. 동네목수 대표 박학룡에 의하면 당초 공동체 이름에 대해 여러 가지 의견이 있었다고 한다. 바로 옆에 한성대학교가 있어 “한성마을”로 하자는 이야기에서부터 성곽이 병풍처럼 둘러싸인 지역이라 “성곽마을”, 해가 제일 먼저 뜬다 해서 “해 뜨는 마을”, “장수마을” 등이 나왔는데 거론된 이름을 쭉 걸어놓고 주민들이 투표를 해서 지역공동체의 이름을 장수마을로 최종적으로 결정했다고 한다.<sup>39)</sup>

이렇게 이름이 정해진 장수마을의 시작은 2008년으로 거슬러 올라간다. 당시 부동산 시장이 과열되면서 서울 곳곳에 재개발이 추진되었다. 세입자가 쫓겨나는 과정에서 주거권 문제가 불거지고, 재개발사업이 진행되지 않고 장기화됨에 따라 기반시설이 노후화되고, 빈집이 증가했으며, 주거환경이 악화되는 등 지역사회의

39) 700여 명의 주민이 사는 장수마을은 65세 이상 노인 가구가 전체 가구의 55%에 달하며 80~90세 주민도 적지 않다. 그러다 보니 수십 년을 이곳에서 산 토박이가 많다. 마을 만들기 시작되면서 ‘장수마을’이라는 이름을 갖게 된 것은 주민투표의 이같은 결과이기도 하지만, 장수노인이 많다는 속사정과 ‘장수길’이라는 동네길 이름이 합쳐져서 생긴 말이라고 한다.

복합적인 문제가 발생하자 생태적인 대안개발을 꿈꾸던 사람들이 나서게 되었다. 녹색사회연구소, 성북주거복지센터, 주거권운동네트워크, 한국도시연구소, 한국해비타트, 고려대 건축학과 등이 참여한 대안개발모임이었다. 이들은 마을의 지형 조건과 주민의 욕구 등을 조사하고 대안적인 개발 모델을 연구했다. 그 후 대안개발 모임을 꾸려 2009년부터 장수마을 만들기를 추진하고 있다.

### 〈그림 4-2〉 마을개발방향에 대한 주민 수렴 의견

**지난 1차 주민 워크샵 결과.....**

**1 - 개발, 그 속내를 드러내! - 주민들께서는 재개발 된다는 발표를 들었을 때 들었던 생각**

변상금을 전혀 못내고 있어 개발되어도 거리로 나왔게 생겼다

재개발이 되더라도 떠나지 않고 (땅이 있든 없든) 모두 계속 살았으면 좋겠다

우리가 살 수 있는 곳이 있어야 재개발이 가능한 거지.....

당장 움직일 수 있는 집이 없다. 서민을 위한 정책이 아쉽다

재개발, 재건축보다 전세나 다른 방식 등 살아갈 수 있는 동안 편안하고 싶다.

주거환경은 좋아지겠지만 우리가 살지 못하니 차라리 안됐으면 좋겠다

20년 이상 살아 왔기 때문에 지금 살고 있는 곳에 살았으면 소원이 없겠다

살아 있는 동안 편안하고 싶다. 돈이 많이 들어가면 못한다

**2 - 나의 집, 우리 동네 이런 것이 불편해! - 나의 집, 우리 동네의 불편하고 고쳐져야 하는 점에 대한 생각**

도시가스, 서민을 위해 필요하다. 주차시설 부족으로 및 소방도로가 확보되지 않아 화재시 위험하다

마을버스가 다니는 것을 요망한다

방법이 안된다

집이 너무 오래되어 무너지려고 한다 수리 할 수 없다

골목길이 노인들이 다니기에 너무 불편하다. 좁고 경사가 심하다

겨울에 눈이나 비가 오면 미끄러워서 외출도 못한다

**전반적인 사항들**

- 주민들이 겪는 가장 큰 어려움에 대해서는 많은 주민들께서 변상금(토지사용료) 문제를 지적하셨습니다. 재개발이 되더라도 많게는 수천만원씩 연체된 변상금 때문에 재정착이 어렵다는 걱정을 하고 계셨습니다.
- 환경적 요소로는 도시가스가 안 들어와서 난방비가 많이 들고 불편하며 좁고 경사진 도로문제와 마을버스가 없어서 불편하다는 의견들이 공통된 의견이었습니다.

출처 : 장수마을 홈페이지(<http://www.jangsumaeul.com/school.html>)

2008년 7월에는 참여연대 ‘최저생계비 체험단’이 한 달 동안 마을에 거주하면서 다양한 이벤트를 개최함과 동시에 마을환경개선 사업의 시행과 골목길 현황조사, ‘마을청소’를 하기 시작한 것이 지역공동체에 대한 주민의 관심을 불러일으키는 계기가 되었으며, 그런 과정에서 주민들도 순환 재개발 대신, 현지개발방식에 의한 마을을 만들어 가기로 의견을 모았다.

2009년에는 한성대학교 학생 100여명이 중심이 되어 ‘벽화사업’을 추진하면서 지역공동체의 환경에 대해 관심을 가지기 시작했다. 20여 가옥을 대상으로 벽화사업이 완료되고 나니 주거환경이 보다 깨끗해 졌다. 커뮤니티 공동공간도 생겨났다. 빈집 앞 공터에 미술관을 설치하고 버려진 쓰레기장을 주민 쉼터로 만들었으며, 골목길에 평상도 설치했다.

지역공동체의 주거환경 개선에는 마을기업 동네목수가 상당한 기여를 하고 있다. 애초에 주거재생을 목표로 ‘동네목수’가 설립되었지만 사회·경제적 재생도 중요하다고 판단해서 이들 모두를 포함하는 마을만들기 활성화 사업을 벌이고 있다. 동네목수는 그 외에도 2012년 동네 여성 일자리를 만들기 위해 빈집 리모델링을 통해 “작은 카페”도 만들었는데, 작은 카페는 주민의 공동공간일 뿐 아니라 성곽을 탐방하는 관광객에게 쉼터 역할도 하고 있다.

주민간의 소통과 신뢰가 싹트게 되자, 다양한 모임도 생겨나고 있다. 2012년 여자들의 모임인 “여우들의 수다”에 이어 솔로 아저씨가 주축인 된 남자들의 모임인 “슬픈 늑대들의 날개 짓”도 구성되었다. 마을회의의 뿐 아니라 매주 금요일 열리는 골목회의도 활성화되고 있다. ‘골목 통신원’이라는 사람도 있다. 마을주민의 소통창구로 여섯 골목마다 통신원을 두고 있는데, 이들이 매주 금요일 열리는 골목회의를 위해 주민의 소집하는 역할을 하고 있다. 지역사회의 소소한 일에 대한 의사소통과 교류채널이 형성, 활성화되고 있는 것이다.<sup>40)</sup>

40) 이는 하버마스가 언급하는 생활세계의 의사소통적 합리성(communicative rationality)과 비슷하다. 하버마스의 의사소통행위론을 관통하는 것은 점증하는 수단적 합리성(instrumental rationality)의 횡포를 제어하는 것이다. 하버마스는 수단적 합리성에 기반한 체계의 합리화와는 달리 의사소통 합리성에 기반한 생활세계의 합리화는 사회공학적 통제 혹은 기술적 통제를 결코하지 않고(생산력 혹은 산출의 증가가 좋은 삶의 실현과 반드시 일치하지 않기 때문에) 공동체 구성원의 열린 의식을 갖게 도와주고 수단적 합리성에 사로잡힌 인간소외를 극복하게 해 주는데 궁극적인 목적이 있다(Harbermas,1984; 김현호, 1994).

성북구청은 골목길 보수공사 및 계단의 손잡이를 설치했다.<sup>41)</sup>그 외에도 장수마을은 성북구청과 협력하여 경로당 지하의 빈 공간을 활용하여 “목조공방”을 설치하여 자체적으로 일자리를 창출하고 있기도 하다.

성북구청은 가천대, 고려대 등으로 구성된 도시 아카데미를 장수마을을 포함한 관내 지역에 제공하고 있기도 하다. 지역공동체 주민의 역량을 강화하기 위한 취지이다. 이 뿐 아니라 장수마을은 마을만들기에 대한 주민의 관심을 제고하기 위해 마을만들기 소식지도 발간하고 있다.

이런 과정을 통해 장수마을은 주건환경개선에 머물지 않고 일자리 창출, 교육 등으로까지 지역공동체 활성화의 영역을 확장시키고 있으며, 향후에는 현재 보다 넓은 범위에서 사회경제적으로 마을 공동체를 회복, 활성화기 위한 사업을 추진해 나갈 계획을 지니고 있다.

### 3. 지역공동체 활성화 분석

#### 1) 주체의 형성

장수마을 지역공동체의 주체는 크게 서울시, 성북구, 중앙정부를 포함한 행정기관, 주민 및 주민조직, 전문가 및 중간지원조직, 기타 시민단체로 나눌 수 있다.

서울시와 성북구는 장수마을 지역공동체 활성화 초기에는 그리 주도적인 역할을 수행했던 것은 아니다. 서울시는 2004년 지역공동체 활성화의 환경이 될 수 있는 지역재개발 사업구역을 지정, 추진했지만 이것이 장수마을의 직접적인 계기를 제공했다기 보다는 오히려 이를 반대하는 과정에서 주민의 모임이 결성되고 대안개발을 연구하는 등 지역공동체가 활성화되는 계기가 되었다. 그러다 2012년 이후에는 서울시가 마을공동체 사업을 기획하고 자치구를 대상으로 지역공동체 활성화를 위한 공모사업을 추진함으로써 지역공동체 활성화에 초기보다는 보다 더 적극적인 역할을 수행하게 되었다.

41) 성북구청 토목과의 골목길 보수공사로 인해 계단을 오르내리기가 수월해 졌다..그러나 아직도 개선이 필요한 곳이 많다...추가로 골목길 개선공사가 필요하다”고 주민 K씨가 말하고 있다.

이와는 달리 성북구는 장수마을 지역공동체 활성화를 위해 서울시 보다 적극적인 역할을 하고 있다. 성북구는 “동네 안에 국가 있다“라는 구정(區政)의 기치 아래, 지역공동체 회복과 활성화를 위해 비교적 다양한 시책을 역점적으로 추진하고 있다.

2012년에는 구 자체사업 27개를 추진했으며, 2013년에는 정기사업 20개, 수시제 안사업 14개를 추진하고 있다. 선정된 지역공동체에 대해 적게는 500만원에서부터 많게는 2,000만원을 지원하고 있다. 2010년 10월 이후에는 마을을 진단하고 아이디어를 찾아가는 과정인 ‘도시아카데미’<sup>42)</sup>를 개설하여 163명의 마을리더를 육성하고 있다. 2011년 10월 21일에는 마을공동체 지원조례를 제정했으며, 2011년 12월에는 성북구 마을만들기 지원센터를 설치했다. 조례에 근거해서 성북구 마을공동체 활성화 기본계획도 수립했다. 행정적인 지원도 강화하고 있다. 중간지원조직인 마을만들기 지원센터에 더해, 사회적 경제과에 마을만들기 지원팀을 구성하여 센터를 포함해서 마을만들기를 지원하는 인력 10여명(성북구청 5인, 센터 5인)을 배치하고 있기도 하다.

〈표 4-1〉 도시 아카데미 마을 공동체 교육과정

구분	2010년 하반기	2011년 상반기	2011년 하반기	2012년 상반기	2012년 하반기
유형	도시아카데미	도시아카데미	도시아카데미	도시아카데미	찾아가는 마을학교
기간	8주	8주	8주	11강	6강
대상 지역	장수마을, 정릉6구역, 성북천 일대	정릉1동, 정릉3동, 석관동	돈암제일시장, 정릉시장, 석관황금시장	성북동 앵두마을, 길음휴먼타운, 길음뉴타운3단지	길음동 소리마을, 월곡동 삼태기마을, 성북동 북정마을
참여자	41명	60명	62명	66명	144명(32명 수료)
운영자	가천대 (위탁교육)	고려대 (위탁교육)	고려대 (위탁교육)	마을만들기 지원센터	마을만들기 지원센터

출처 : 성북구청 홈페이지(<http://www.seongbuk.go.kr/sb/sanghwal/maeul/academy/academy01.jsp>)

42) 기존 교육프로그램의 문제점을 특정대상 및 활동가 중심의 프로그램, 참여확대 및 새로운 리더 발굴의 한계, 개인학습 및 취미강좌 중심으로 마을공동체 의식 및 공감대 확산의 한계, 행정과의 연계부족의 문제를 극복하기 위해 추진하였다. 초기는 가천대, 고려대를 거쳐 현재는 마을지원센터에 교육을 위탁하고 있으며, 전문가 강의 및 답사, 실습 등 워크숍 중심의 방식으로 진행하고 있다.

중앙정부는 지역공동체 활성화 프로그램인 마을기업 등을 지원함으로써 마을 주민의 일자리 창출과 공동체 의식제고에 기여하고 있다. 안행부는 공모사업을 통해 마을기업을 지원하고 있는데, 2011년 7월 성북구청과 사업지원 협약을 체결 하면서 만들어진 장수마을의 “동네목수”가 마을기업 공모에 선정되어 5천만원을 지원받았다.<sup>43)</sup>

다음으로는 주민 및 주민조직이다. 초기에는 그러하지 못했지만 지역공동체사업이 추진됨에 따라 주민의 의견이 표출되고 수렴되면서 다양한 주민단체가 장수 마을에 생겨나고 있다. 그 가운데 주민협의회, 동네목수, 마을회의 3개가 대표적이다.

주민협의회는 장수마을의 대안적 개발을 고민하던 대안개발연구회의 도움에 힘입어, 마을의 문제를 걱정하고 논의하던 주민들이 모여, 2009년에 결성된 지역공동체 주민의 대표기구이다. 주민협의회는 집수리, 화단 및 텃밭조성, 똑딱똑딱 마을학교 운영 등 마을의 제반사항을 논의할 뿐 아니라 소식지 발행, 벼룩시장 운영 등을 주도하고 있다.

다음으로 중간지원조직과 전문가 그룹이다. 녹색사회연구소·성북주거복지센터 등 7개 주거운동 단체로 구성된 ‘대안개발 연구모임’(대안모임)이 2008년 6월 ‘원주민 100% 재정착’을 목표로 주거환경개선에 의한 마을만들기를 제안했다. 그러면서 주민들의 소득 수준, 거주 실태 등의 조사를 시작했다. 대안모임은 한 달에 한두 번씩 주민모임을 가지면서 주민들이 원하는 것과 불편해하는 것을 찾는 데 주력했다. 주거환경개선을 통한 마을만들기가 있다는 것을 주민에게 환기시키는 역할을 담당했다고 할 수 있다.<sup>44)</sup>

또하나 중요한 것이 중간지원조직이다. 성북구는 서울시 보다 빠른 2011년 12월

43) 동네목수에 고용되어 있는 분은 “노년층이 많다보니 멀리까지 가서 하루 8시간 이상 고박 근로할 수 있는 체력이 없어 시간제나 일당제로 월 100만원 이하의 일자리를 선호해서 인건비가 낮더라도 마을 안에서 일할 수 있는 자리를 선호해요”라고 한다.

44) 보다 정확하게 이들이 제시한 것은 주민이 참여하는 주거환경개선사업이었다고 할 수 있는데, 당시 이런 공동체 만들기 에 대한 바람을 주민 L씨의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. L씨는 “주민들 사정이 넉넉지 못해 살기 불편한데도 동네를 정비할 엄두조차 내지 못했어요. 평생 불가능할 것 같았던 꿈이 이번에는 꼭 이뤄졌으면 좋겠어요”라고 했다.

에 중간지원조직인 성북구 마을만들기 지원센터를 설치했다. 마을만들기 지원센터는 성북구 지역공동체 활성화를 행정과 주민의 중간에서 이들 양자를 도와주고 상호간 소통을 촉진하는 매개 역할을 수행하고 있다. 특히 지역특성에 적합한 마을만들기 모델발굴을 포함하여 자생적 마을만들기의 역량의 축적, 마을 네트워크의 조직 및 운영, 성북구청과 긴밀한 협력을 토대로 새로운 사업을 기획하는 등의 역할을 수행하고 있다.

〈표 4-2〉 성북구 마을만들기 지원센터의 중점 사업

구분	사업내용
함께하는 마을을 위한 열린마당 만들기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성북도시아카데미 : 주민들이 직접 참여하여 자기 마을의 문제를 찾고 해결방안을 만들어가는 열린 배움의 마당</li> <li>- 마을만들기 공모사업 : 마을 과제를 주민 스스로 해결해 나가고, 목표를 실현해 나가는 과정 지원</li> <li>- 찾아가는 마을학교 : 더불어 사는 마을을 방문하여 함께 마을의 미래를 그려나가는 교육과정</li> <li>- 토론회·워크숍·발표회 개최 : 다양한 의견과 현장 사례 정보 교환</li> </ul>
마을의 사회·경제적 생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민교류 프로그램 : 주민들이 원하는 마을축제, 동아리, 전시회 등 공동활동이 이루어지도록 지원</li> <li>- 컨텐츠 제작 공유 : 마을신문, 소식지 발간으로 우리마을 이해하기</li> <li>- 사회서비스 연계 : 복지/교육/의료 등 공공, 민간 자원 나누기</li> <li>- 지역경제 활성화 : 전통시장 활성화, 마을기업 육성 등 지역일자리 만들기 지원</li> </ul>
마을의 물리적 거주환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 놀이터, 도서관 공원 등 공공 공간 개선</li> <li>- 꽃길, 담장허물기, 도로정비 등 마을환경 개선</li> <li>- 차없는 거리, 간판정비 등 보행환경 개선</li> <li>- 주택개량, 관리 등 노후 주거지 거주환경 개선</li> </ul>

자료 : 성북구 마을만들기 지원센터 홈페이지

성북구 마을만들기 지원센터 외에도 중간지원 조직이 더 있다. 하나는 성북구 사회적경제지원단인데, 2012년에 발족되어 성북구 마을만들기의 중요한 요소가 되고 있는 사회적 경제를 지원하여 지역공동체를 활성화하기 위한 역할을 수행하고 있다. 14년에는 마을만들기센터와 9건의 공동사업을 기획해서 실행할 예정이다. 다른 하나는 성북문화재단이다. 성북문화재단은 문화적 지역공동체를 활성화하기 위한 사업 등을 지원하고 있다. 현재 지역공동체 활성화에 문제가 되는 행정



의 칸막이 못지않게 민간의 칸막이도 중요하다는 판단에서 이들 지원기관간의 연계를 보다 활성화하기 위한 방안을 고민하고 있는 중이다.<sup>45)</sup>

중간지원조직에 더해 또 다른 주체로 시민단체가 있다. 가장 두드러진 것은 대안개발연구회와 도시아카데미에 관련된 대학들이다. 앞서 언급했듯이 대안개발연구회는 초기 장수마을 공동체 활성화 방향 설정에 주요한 역할을 했으며, 특히, 가천대, 고려대 등은 지역공동체 리더 양성이나 주민교육에, 도시연구소는 주거실태조사 등에 기여하고 있다.

## 2) 프로그램 및 사업

지역공동체 활성화에서 주체 형성에 더해, 주민의 관심을 환기시키고 지역공동체에 대한 참여를 이끌어내기 위한 프로그램도 중요하다. 전자가 후자보다 우선시되어야 함은 물론이지만, 그렇다고 주체가 있다고 해서 지역공동체가 활성화되는 것은 아니다.

장수마을의 사업목표는 정든 이웃과 함께 계속해서 살 수 있는 마을을 만드는 것이며, 이를 위해 주택을 정비할 뿐 아니라, 주민참여가 있는 지역공동체, 소득 및 일자리 창출, 나아가 사회적 재정비를 추구하고 있다. 이런 지역공동체 활성화에 대해 관심을 환기시킨 프로그램은 대안개발연구회의 지역조사가 시발이 되었지만, 장수마을이 추진하고 있는 프로그램은 크게 네 가지 부문으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째는 마을의 주거환경개선 프로그램인데, 2010년 한성대와 성북구청 도시디자인과가 주축이 되어 20여 주택의 담장에 벽화를 그리기 시작한 마을벽화 사업<sup>46)</sup> 등이 여기에 해당된다. 벽화사업을 시작한 것은 제대로 관리하지는 않지만 주민 모두가 소비할 수밖에 없는 주택이나 담장의 변화를 통해 주거환경을 깨끗하게

45) 이를 논의하는 대표적인 예가 2013년 10월 22일 성북구 마을만들기 지원센터, 성북구사회적경제지원단, 성북문화재단이 공동으로 개최한 ‘융합과 협동으로 행복한 마을살이 : 주민이 행복한 성북구 마을만들기 · 역사문화예술 · 사회적경제의 과제와 실천사례’의 성북마을살림 포럼이라고 할 수 있다.

46) 마을벽화는 2010년 10월 주민설명회를 시작으로 주민신청을 받은 후, 마을학교에서 디자인 검토를 거쳐 11월에 완성되었다(성북구, 마을공동체 길라잡이, 2013).

하기 위함이었다. 벽화 그리기는 인근에 한성대라는 전문기관이 있었고 이 대학의 미대 학생들이 지역과 함께한다는 취지로 장수마을 벽화그리기 봉사활동을 시작한 것이 계기가 되었다. 벽화를 그려 마을에 생기가 돌게 하자 이것이 이전에 비해 마을 공동체에 대한 지역 주민들의 애착을 더욱 증가시키는 결과를 가져왔다.<sup>47)</sup> 굳이 환경이 마음이나 행동에 영향을 미친다는 ‘깨진 유리창 이론’(broken windows theory)<sup>48)</sup>을 언급하지 않더라도 골목에 색깔을 입히니 환경개선, 범죄우려 감소 등 긍정적인 효과가 나타나자 이웃에 대한 마음의 문도 더 넓어졌으며, 벽화사업을 통해 주민과 외부 전문가의 소통도 증가하게 되었다. 이것이 계기가 되어 주거 환경을 해칠 수 있는 담벼락 아래에 ‘상자텃밭’을 조성하여 필요한 작물을 키우고, 골목길을 정비하는<sup>49)</sup>등의 프로그램도 추진하고 있다.

둘째, 지역공동체의 거점공간을 조성하는 프로그램들이다. 쓰레기를 방치해 버려진 공터나 나대지를 정비하여 주민이 서로 만나 이야기 할 수 있는 쉼터를 조성하는 ‘골목길 쉼터조성’이 대표적이다. 쉼터는 깨끗하지 못한 쓰레기장을 성북구청의 의견처럼 주차장이 아니라 주민간담회 협의와 마을학교 디자인 교실의 디자인 검토를 통해 화단정비, 수목식재, 벤치 및 평상을 설치하는 방식으로 조성되고 있다. 구릉지이기 때문에 골목길이 많을 수밖에 없는 데, 평상설치나 교체를 통해 주민의 소통과 나눔을 강화시킬 수 있는 거점공간을 조성해 보자는 취지의 프로그램인 셈이다.

47) 마을기업 대표와 인터뷰 도중에 “저기 벽화 좀 봐. 여자아이 다리가 한쪽밖에 없잖아. 왜 저렇게 그려놓았어? 보기 싫게.” 경로당이자 마을학교 건물의 외벽에 그려진 ‘감 따는 할아버지와 손녀’ 그림을 두고 할아버지가 쏟아낸 말이다. 마을기업 대표는 “매일 마을 주변을 산책하시는 분이다. 마을 만들기가 시작된 이후 그동안 잊고 살았던 자기 마을에 대한 애착과 애정을 드러내는 주민이 많다. 우리에게만 저런 분들이 힘이 된다”고 했다.

48) 깨진 유리창 이론은 제임스 윌슨(James Wilson)과 조지 켈링(George Kelling)의 1982년 ‘월간 애틀란틱’(The Atlantic Monthly)이라는 학술지에 기고해진 이론으로, 요지는 마을에 깨진 유리창이 있는데 이 마을에 사는 사람들이 이를 고치지 않고 내버려 둘 경우 주민들의 마을지킴이 노력이 부족해진다는 메시지를 마을 내외의 경범죄자들에게 주게 된다는 것이다. 이렇게 되면 범죄자들이 다른 유리창도 주저없이 깰 것이고 마을의 질서가 어지럽게 되듯이, 사소한 것이긴 하지만 깨진 유리창은 공동체에 질서가 없다는 것. 따라서 이 마을은 물리환경, 사회환경이 쇠락하는 길밖에 없다는 것을 상징한다는 것이다(해람, 2003). 깨진 유리창 이론은 장소가 행위를 규정할 수 있음도 나타낸다고 볼 수 있다.

49) 성북구청 토목과의 골목길 보수공사로 인해 계단을 오르내리기가 수월해 졌다. 그러나 아직도 개선이 필요한 곳이 많다...추가로 골목길 개선공사가 필요하다“(주민)

셋째, 지역공동체 주민의 역량을 강화하고, 교류를 활성화하기 위한 프로그램을 개발·추진하고 있기도 하다. 2011년부터는 주민참여형 마을학교를 운영하고 있는데 이를 통해 공동체를 활성화하고, 지속가능한 마을만들기를 가능하게 하고 있다. 특히 여기서는 대안개발연구모임과 동네목수, 성북구청 도시디자인과가 주체가 되어 사진교실, 골목디자인 교실, 집수리 교실, 목공교실 등의 프로그램을 운영하고 있다.

다양한 형태의 마을회의도 있다. 장수마을에는 여러 가지 형태의 주민모임이 개최되고 있지만 특별한 시스템이 있는 것은 아니다. 모두 자연스럽게 이루어지는 모임으로 주기적으로 골목회의, 소회의 등을 통해 소소한 마을 현안을 논의하고 있다.<sup>50)</sup> 주민 전체 마을회의는 정기적이지는 않지만 마을의 중요한 일이 있을 때마다 개최되고 있다. 기존에는 주민설명회라는 이름으로 마을회의가 개최되기도 했는데, 일방적인 느낌을 주는 ‘설명회’ 보다는 함께 논의하고 결정하는 느낌이 있는 ‘마을회의’라는 명칭이 더 좋다는 의견이 있어, 2012년 4월부터 마을회의라는 이름을 붙이게 되었다고 한다.

장수마을은 마을 소식지도 발행하고 있다. 2008년 시작할 때는 대안개발연구회 소식지로 출발해 2009년부터 ‘정든 이웃과 함께사는 장수마을 이야기’로 명칭을 변경해서, 매월 소식지를 발행하고 있다. 소식지는 마을에 대한 다양한 정보를 제공함으로써 마을공동체 활성화에 대한 주민들의 관심과 참여를 이끌어 내는 역할을 하고 있다.

50) 하나의 마을회의 예를 들면, 2012년 4월 21일 한성경로당 2층에서 개최된 마을회의에서는 ① 동네 쓰레기 문제 해결방안 관련 논의 (분리수거통 배치 등을 해보기로 했고, 향후 골목디자인교실 등을 진행하면서 구체적 방안은 논의하였음), ② 동네목수 활동계획 보고, ③ 대안개발연구모임 2012년 활동계획 보고 (마을학교, 마을잔치, 소모임에 대해 이야기했음), ④ 서울시와 성북구 동향 설명 등에 대한 논의가 있었다.

## 〈그림 4-3〉 장수마을 소식지 : 정든 이웃과 함께 사는 장수마을 이야기

장수마을 이야기 30일호



장수마을 소식지 30일호

**정든 이웃과 함께 사는 장수마을 이야기**

[ 편집 및 발행 : 박동태학수, 장수마을 주민협의회 ] [ 장수마을 홈페이지 : jangsumed.com ]

---

**정든 이웃, 장수마을은 북적북적 공사중**

9월 5일 도시가스 착공식 후 장수마을에 도시가스 주민일꾼 공사가 한창입니다. 다니는 길이 불편하고 차량 통제도 해서 일상생활에 어려움이 많으실 것 같. 환교 개인 주민여러분께 감사드립니다. 하수관 공사와 골짜길 도시가스 공사가 큰 시고 일이 잘 마무리 됐으면 해요.

이번 소식지에는 10월 6일 주민총회와 이번기 마을학교 진행에 대해 실렸어요. 장수마을 주민협의회 회의보고도 있고 도시가스 공사를 하시는 분들과 동네학수 직원들이 이용하는 마을의 한바탕 운영과 도시가스 공사에서 주민 일자리 창출을 위해 차량 안내 역할을 하는 마을의 요 모즈도 소식도 있어요. 이번 소식지부터 새롭게 상하가 실리는데 장수마을 마을학교 강좌 교실을 진행하고자 계획한 '새마을' 발행인 김태중 선생님의 작품이에요. 꼭 읽어서 장수마을로 오시는 손님들에 대한 안내도 있으니 잘 살펴보주세요.

추석 명절이 지나고 아침저녁 날씨가 무척 쌀쌀하네요. 환절기 감기 조심하세요.



『장수마을 이야기』 이번호에는 어떤 이야기들이?	
2	[보고] 주민협의회
3	[보고] 주민총회
4	[말입니다] 마을학교
5	[장수마을의] 축제소개
6	[특별기획취재] 도시가스공사현장 1
7	[특별기획취재] 도시가스공사현장 2
8	[특별기획취재] 도시가스공사현장 3
9	[말입니다] 특이문화 프로그램
10	[장수리 이야기] 하수구 냄새 차단 방법 1
11	[장수리 이야기] 하수구 냄새 차단 방법 2
12	[특별기획취재] [삽화]

장수마을 소식지 30일호



장수마을 소식지 30일호

**10월 6일 장수마을 주민총회**

2013년 10월 6일(일) 3시, 주민 50여 명이 참석한 가운데 장수마을 주민총회를 열었습니다. 이날 총회의 안건은 첫째, 도시가스 등 공공시설사업 시 안전문제와 민생에 대해 주민들의 협조사항, 둘째, 주택개량지원 시범사업에 대한 설명과 신청서 접수, 셋째, 변상금 생계수단 임박조치에 대한 안건서 등 주민공동대응에 관한 내용입니다.

주민총회는 주민협의회 대표 권인태를 맡고 있는 배경화 부대표의 사회로 진행되었습니다. 먼저, 공공시설 공사에 대해서는 도시가스 시공인 구남엔지니어링 조경규 사장이 공사 진행 상황에 대해 설명하고, 공사 완료 시까지 주민안전과 원활한 진행을 위한 주민협조사항에 대해 당부하였습니다. 이어서 서술시 주거환경과 권영희 주민이 마을박람회 전시를 생황소수업에 대한 협조청과 주택개량지원 시범사업에 대해 설명하고 필요할 것임을 가졌습니다. 마지막 안건은 정영철 씨의 제안으로 최근 변상금 연체금에 대해 개인제치, 월급통장 등 생계수단에 대한 임박조치를 문제제기하는 주민공동 대응서를 추진하기로 하였습니다.

**총회 참석 명단(명단에 서명한 분들, 가나다순): 총 48명 이상**

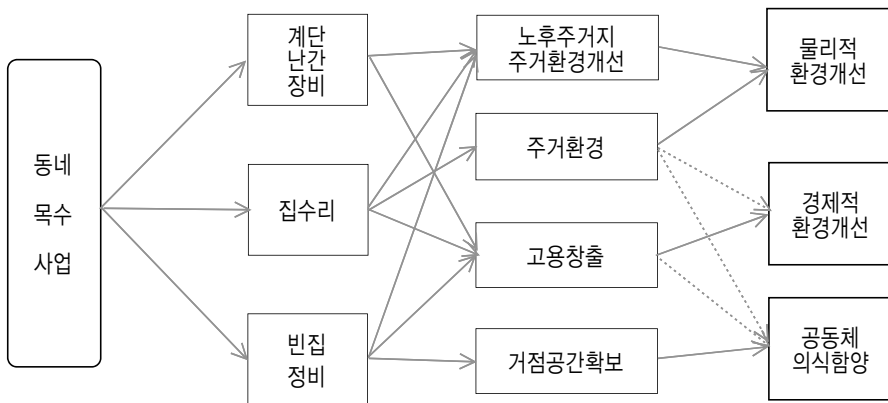
고상술 권영희 김안순 김금순 김보옥 김순덕 김순자 김영수 김용신 김연병 김은의 김재술 김희경 김장자 박노순 박종준 배경화 송은석 송중오 양승주 오광서 유귀순 유병열 유운자 이강재 이상근 이상순 이옥순 이종오 이종배 이준열 이현민 이희분 임성환 정장자 정경식 정영민 정용철 (회급가) 정영민 정현주 차승은 최승은 최원희 최은수 최정우 한승호 홍근환 김금수

넷째, 소득과 고용을 창출하여 지역공동체의 사회적·경제적 재생을 도모하고 있는 프로그램들이다. 그 중에서 동네목수가 가장 대표적이다. 집수리를 핵심사업으로 하는 동네목수는 ‘집수리의 필요성과 주민에게 일자리가 필요하다’는 고민에서 출발했다. 동네목수 박항룡에 따르면 “건축은 초기 투자비가 많이 들기 때문에 우리 마을 특성상 개인 차원에서 하기 어려운 점이 있었다. 그래서 안전행정부에서 실시한 마을기업 공모에 당선되어 지원(5,000만원)을 받았으며, 그게 마중물이 되어 기업 설립으로 이어졌다”고 한다. 동네목수의 빈집 리모델링이 활발해져서 2012년 4월에서 8월까지 동네목수가 20여가구를 집수리해서 정규직 4인, 비정규직 30-40인의 고용을 창출하고 있다.<sup>51)</sup>

51) “2012년 8월까지 동네목수의 운영성과로 이루어진 매출액은 8천 500만원에 달하며 매출액이 계속 증가 추세에 있어 동네목수는 물리적 환경개선과 주민의 경제적 여건개선에도 기여하고 있다.” 동네목수의 총무 배정학의 말이다.

동네목수는 주민과 함께 쓰레기장을 쉼터로 조성하고, 골목에 평상 등 소통의 공간을 설치하고, 성곽 산책로와 맞닿은 마을 꼭대기 빈집을 수리해 카페와 쉼터, 놀이방으로 꾸미는 등의 과정에서 공동체 의식을 회복시키는 역할도 담당하고 있다.<sup>52)</sup>

〈그림 4-4〉 동네목수의 역할



여기에 더해 집수리 사업과 연계하여 집수리에 필요한 작업과 목공예 작품 제작 실과 소규모 주택 맞춤형 가구 등 다양한 공방가구의 제작과 수리, 장식 및 인테리어 소품제작, 마을기업의 집수리 자재 가공과 제작을 담당하고 있는 공방 작업장 등이 장수마을의 사회경제적 재생을 위해 추진되고 있기도 하다.

52) 동네목수에는 사고로 장애를 입었지만 일에 대한 자부심이 있는 77세 목수 할아버지, 페인트 칠, 도배를 하는 73세 할머니도 있다.

〈표 4-3〉 장수마을의 주요 프로그램

부 문	프로그램	내 용
마을 환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을 벽화사업</li> <li>- 상자 텃밭 가꾸기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을벽화는 2010년 시작, 벽도 보수</li> <li>- 옥상과 담벼락의 상자 텃밭 조성</li> </ul>
커뮤니티 거점공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공터활용 골목 가꾸기</li> <li>- 골목 쉼터 조성</li> <li>- 골목길 평상교체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쓰레기 방지 골목 공터를 서로 만나 이야기 할 수 있는 쉼터로 조성하여 골목 커뮤니티 활성화</li> </ul>
주민 역량강화, 교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을잔치 개최</li> <li>- 동네 사랑방 카페</li> <li>- 장수마을 소식지 발행</li> <li>- 주민 참여형 마을학교</li> <li>- 다양한 형태 마을회의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 화합 도모</li> <li>- 가장 경치 좋은 곳 빈집 활용 조성</li> <li>- 매월 마을 소식 발행하여 주민 관심제고</li> <li>- 지속 가능한 마을만들기 교육</li> <li>- 골목회의, 소회의 개최 의견 교류</li> </ul>
고용 및 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을 베품시장</li> <li>- 마을기업 동네목수</li> <li>- 공방 작업장 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용하지 않는 생활용품 전시 판매</li> <li>- 집수리 개보수 통한 사회적 경제 실현</li> <li>- 집수리 자재 가공 제작 역할 수행</li> </ul>

장수마을의 지역공동체 활성화 프로그램은 준비기, 형성기, 발전기로 구분해서 살펴 볼 수도 있다.<sup>53)</sup> 시기별로 도입, 추진되는 프로그램이나 시책에 있어서 차이가 있기 때문이다. 준비기는 09년 9월까지에 해당되며, 이때는 주로 지역의 현황조사, 지역공동체 체험 등의 프로그램을 통해 마을 공동체 활성화 방안을 모색했다. 형성기는 '11년 월까지로 주로 커뮤니티 공간을 만드는 프로그램을 도입해서, 마을가꾸기를 실천하러 시작했던 시기로 평가할 수 있다. 그리고 '11년 7월부터 현재까지의 시기로 이 시기는 주민역량이 강화되고 지역공동체 활성화의 영역이 확대되는 프로그램들을 도입, 추진하는 특성을 보이고 있다고 할 수 있다.

53) 물론 이러한 시기 구분에 대해서는 보는 관점에 따라 차이가 있을 수 있다.

〈표 4-4〉 장수마을 활성화의 단계별 프로그램

구분	준비기(08.7월-09.9월)	형성기(09.10-11.6)	발전기(11.7-현재)
핵심내용	- 의견수렴, 재개발방식 검토	- 대안개발연구회 중심 마을만들기 실천	- 동네목수 중심의 마을만들기
주요사업	- 다양한 대안개발방식 검토 - 마을기초 조사	- 마을가꾸기 실천 - 커뮤니티 공간만들기	- 노후주택 수리 리모델링 - 커뮤니티 공간만들기 - 주민역량강화
세부활동	- 현황조사, 주민워크숍 - 주민협의회 구성, 지역조사	- 작은미술관, 상자텃밭 - 벽화그리기, 벼룩시장 - 집수리교실 등	- 마을기업 동네목수 창업 - 공방개소, 마을카페, 쉼터조성, 마을학교, 마을회의 등

### 3) 네트워크 및 상호작용

장수마을 지역공동체는 다양한 사업과 프로그램에서 주민중심의 민간영역과 중앙부처, 지자체가 상호 협력하고 있다. 그런 협력과 네트워크는 대체로 두 단계의 과정을 거치는 것으로 파악할 수 있다.

첫 번째는 마을협의회가 결성되는 2010년 즈음으로 이때는 대안개발연구회 등 시민단체가 지역공동체 활성화 논의에 상당한 역할을 수행하고 있다. 지역공동체 의식이 아직 강하지는 않지만 주민조직이 만들어지면서 지역공동체의 주체가 생겨나고 있는 것으로 이해할 수 있다. 동시에 행정영역에 있는 성북구 등도 지역공동체에 대해 지원을 제공함으로써 참여하기 시작한다. 그렇지만 이때는 다양한 주체가 관계하는 지역공동체 활성화의 수평적 관계 속에서 주민협의회가 대표성을 가졌다고는 보기는 어렵다.

두 번째 단계는 동네목수가 만들어지고 마을만들기 지원센터가 설립되는 2011년 하반기 이후로 이때는 주민협의체의 대표성이 강화되고, 성북구 등 행정기관의 지원도 보다 강화되는 것으로 파악할 수 있다.

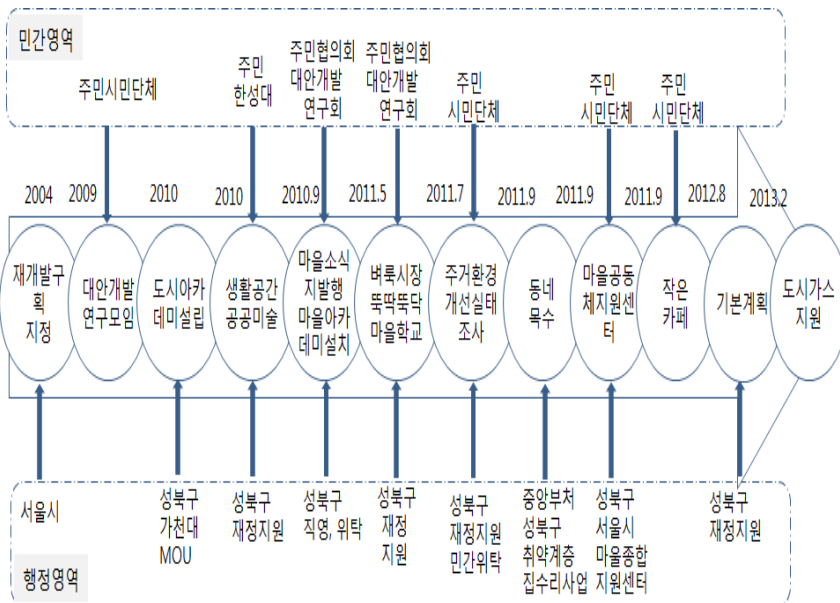
보다 구체적으로는 관내에서 쓰던 물건을 상호 교환하자는 취지를 지닌 벼룩시장 뿐 아니라, 마을학교, 동네목수, 경로당 지하의 공방설치, 마을만들기 지원센터, 마을만들기 기본계획의 수립 등에서 행정기관의 지역공동체 활성화에 대한 네트워크가 구체화되고 있다.

그러나 이 단계, 특히 후기에서는 지역공동체 활성화를 위해 행정이 보다 적극

적으로 참여하기 시작한다. 다양한 시책과 프로그램을 통해 지역공동체를 긴밀히 지원함으로써 지역공동체와 행정이 상호 협력하는 관계가 이전 시기보다 강화되고 있는 것이다. 쓰레기장의 쉼터 조성, 공방지원 등 일련의 공동체 활성화 관련 시책 추진을 통해 지역공동체와 행정기관 사이에 신뢰가 보다 강화되었던 것이다. 특히, 성북구 등 행정은 지역공동체에 특성화된 지원을 제공하는 파트너 내지 조력자로서의 역할을 강화시키고 있다. 전반기에 비해 후반기에는 양자간의 협력관계가 보다 강화되고 있다. 특히 장수마을 지역공동체 활성화에서 눈 여겨 봐야 할 것은 중간지원조직이다. 장수마을 중간지원 조직은 성북구가 제정한 마을만들기 조례에 의해 설치됨으로써 성북구가 설치 주체이기는 하지만 성북구 마을만들기 지원센터는 행정이 만든 지역공동체 중간지원조직으로 민간에게 위탁하는 관설민영(官設民營) 방식으로 운영되고 있다.

마을만들기 지원센터는 장수마을을 포함한 성북구 관내의 지역공동체 뿐 아니라, 성북구청, 성북구 관내의 다른 중간지원조직인 성북구 사회적 경제지원단, 성북문화재단 뿐 아니라 서울시 마을공동체 종합지원센터 등과도 네트워크를 형성하여 지역공동체 활성화를 지원하고 있다.

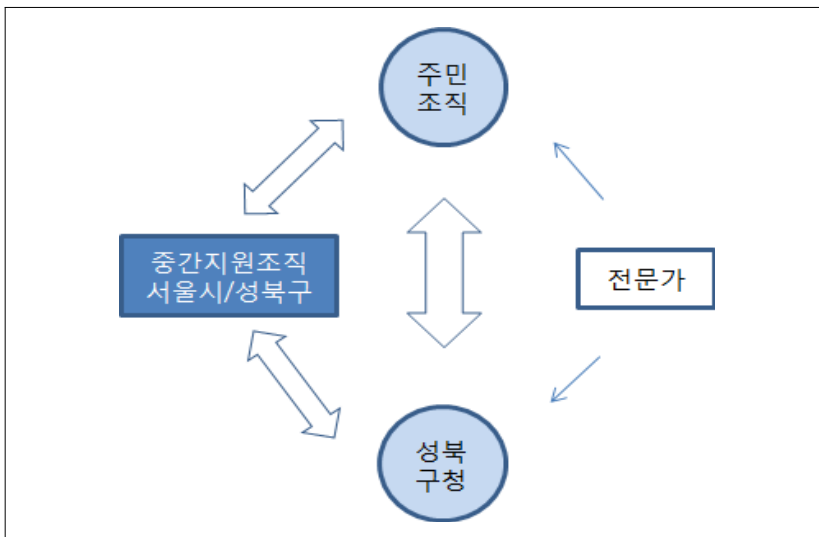
〈그림 4-5〉 장수마을 공동체의 민간영역과 행정영역의 협력





이상을 종합하면 장수마을에서는 마을만들기 경험이 축적됨에 따라 앞서 언급한 다양한 프로그램이나 성북구의 지원시책이 제공되고 있다. 그에 따라 주민의 행정에 대한 신뢰가 증가하고 있으며, 지자체와 지역공동체의 네트워크가 보다 강화되고 있다. 특히 이 가운데 성북구 마을만들기 지원센터가 구청과 장수마을의 중간에서 상호협력을 강화시키는 역할을 수행하고 있으며, 성북구청에서도 사회적 경제과를 비롯하여 도시디자인과, 자치행정과 등 지역공동체와 관련된 부서가 협력해서 지역공동체를 지원하고 있는 시스템을 만들어 가고 있다. 그리고 이런 네트워크 속에서 대안개발연구모임 등 관련 기관의 협력적 네트워크가 보다 확장되고 성숙되어지고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 4-6〉 장수마을 마을만들기 네트워크 구조



※ 화살표 방향 : 협력의 방향, 화살표 굵기 : 협력의 강도

#### 4) 제도 및 인프라

장수마을에 대한 제도·인프라는 먼저 서울시와 성북구 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 서울시 차원에서는 2012년 상반기에 지역공동체 활성화 조례를 제정하고, 같은 해 8월에 지역공동체 활성화 기본계획을 수립하고 정책을 추진했다.

35개 사업에 1,670억원을 투입할 예정이었으나 서울시 의회의 문제제기로 인해 나중에 700억원으로 조정되었다.

성북구는 제도기반의 토대가 되는 마을만들기 조례를 서울시 보다 빠른 2011년 10월에 제정했다. 조례제정을 통해 지역공동체 활성화를 위한 지원제도를 구축했으며 2012년부터 지역공동체에 대해서 사업, 예산 등을 지원하고 있다.

2010년에는 도시아카데미를 설치하고 2011년부터 지역공동체 활성화 교육을 제공하여, 주민리더를 육성하고 있다. 2013년에도 2012년에 이어 공모사업을 추진하고 있다. 2012년 공모사업은 생활환경개선 분야와 공동체 회복 및 복원에 필요한 커뮤니티 사업으로 구분하고, 생활환경 개선사업은 최대 2천만원, 공동체 프로그램은 최대 1천만원을 지원하는 계획을 수립했다.<sup>54)</sup> 2012년 생활환경사업 11건, 공동체 회복 및 복원사업 22건이 신청되었고 그 가운데 27개 사업을 선정, 지원했다. 2013년에는 사업을 개선, 보완하여, 20건의 사업에 대해 2억원을 지원하고 있다.<sup>55)</sup>

〈표 4-5〉 성북구의 지역공동체 지원제도(2012년)

구분	프로그램의 명칭
생활환경개선 사업 (10건)	- 동소문예술마을, 풍경이 울리는 성북천, 석관황금시장, 함께해요 마을만들기, 하나로 골목클럽, 시골벽적 시장 재발견 프로젝트, 행복한 벽화골목, 커뮤니티 공간조성 주민교류 프로그램
공동체활성화 사업 (17건)	- 돌봄 소통 마을카페만들기, 토요 및 버룩시장, 마을만들기 공방창업, 이심전심 부모마음, 알콩달콩 생활용품 만들기, 담다르지 않은 합창단, 환경인형극, 복지 문화센터조성사업, 장위 부마축제, 성북동에 놀러와, 공동체 의식 함양 축제, 나눔소통 마을만들기, 동네 현책방 등

성북구 지역공동체 공모사업의 선정기준은 ① 주민의 수요, 동기유발 등을 고려한 사업선정의 적절성, ② 주민의 주체적 참여와 지속적 추진 등을 고려한 사업의 실현가능성, ③ 공동체 활성화에 대한 기여 및 지역문제의 해결 등을 고려한 사업의 효과성 세 가지이다.

54) 지원 재원의 총액은 2억 4천만원이다(성북구청, 내부자료).

55) 정기공모사업 20건에 12억 5천만원, 수시 및 지정공모사업 13건에 대해 7천3백여만원을 지원하고 있다.

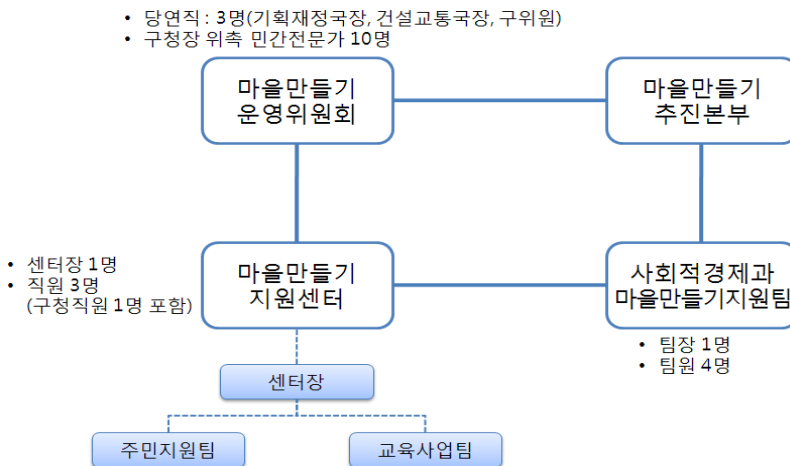
〈표 4-6〉 성북구 마을만들기 공모사업 심사항목

구분	사업내용
사업선정의 적절성	- 지역여건 및 주민욕구에 의한 사업선정 여부 - 주민의 참여 동기 유발 및 공감대 형성의 여부 - 사업주체의 구성의 적절성 및 역량(관련 민간단체와의 컨소시엄 우대)
사업의 실현가능성	- 사업내용의 적절성, 참신성, 추진일정의 적절성 - 지역 주민의 주체적 참여와 지속적 추진 방안 제시 여부 - 주민주도 사업으로 추진하기 위한 주민 참여자들의 구체적 역할 분담 여부 - 사업규모 및 예산 편성의 적절성 여부
사업의 효과성	- 사업추진에 의한 생활환경의 개선, 주민편익 증진, 공동체 활성화 기여 여부 - 사업추진 과정 및 완료 후 주민 네트워크 등 인적·사회적 자원 발굴 및 축적 여부 - 연계사업 및 지속 사업 가능여부

자료 : 성북구 마을만들기 지원센터 홈페이지

서울시는 마을공동체 주민제안사업을 지원하고 있으며, 장수마을 공동체 사업 주민참여형 재생사업, 시 차원의 마을공동체 종합지원센터 등을 통해 재원과 전문적 지식을 지원하고 있다. 중앙정부 차원에서도 안행부의 마을기업 등의 시책이 지원되고 있다.

〈그림 4-7〉 성북구 마을만들기 추진조직



지금까지 언급한 장수마을 활성화에 주요한 역할을 하고 있는 주요 주체, 사업 및 프로그램, 지역공동체 활성화 네트워크, 제도 인프라 등은 <표 4-7>과 같이 요약할 수 있다.

<표 4-7> 장수마을 지역공동체 활성화 종합

구분	'08이전	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 08년 워크샵 통해 장수마을 결성</li> <li>- 대안개발기획팀 결성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1월 주민협의회 구성 준비모임</li> <li>- 4월회칙, 대표, 임원진 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4월 작은미술관 개관</li> <li>- 6월 주민협의회를 '마을협의회'로 변경</li> <li>- 10월 장수마을 벽화그리기(한성대학교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5월 장수마을 벼룩시장</li> <li>- 8월 주민쉼터 조성</li> <li>- 11월 작은카페 공사시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 6월 벼룩시장을 마을잔치로 변경</li> <li>- 5월 공동체 작은 카페 개업</li> <li>- 마을교육프로그램 운영</li> <li>- 5월 여우들의 수다 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 센터교육, 정보 교육지원</li> <li>- 도시가스 설치</li> <li>- 사회경제공동체 복원</li> </ul>
주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대안개발 기획팀 (도시연대 등 전문가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저항주체-&gt;마을주체(주민 참여형 발전 의제설정)</li> <li>- 리더 : 박학룡 (동네목수대표)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을협의회결성</li> <li>- 한성대</li> <li>- 공동체 초보적 의제설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을협의의 통해 쓰레기장-&gt;쉼터조성 성과</li> <li>- 마을-성북구 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부녀회 활성화</li> <li>- 사업다각화 협력체계 형성</li> <li>- 마을-구청협력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성곽평생어머니회, 골목모임, 늑대들의 아우성 등</li> </ul>
행정 지원			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시아카데미 설치</li> <li>- 주거환경개선 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 11,10,21 마을공동체 조례 제정(성북)</li> <li>- 마을기업 (안행, 성북)</li> <li>- 똑딱똑딱 마을 학교 설립(성북구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성북구 목조공방지원</li> <li>- 마을만들기 지원센터설치</li> <li>- 마을대학 운영 (중간조직)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을만들기지원센터 지원 (성북구)</li> <li>- 마을지원인력 (10여명, 성북)</li> </ul>
시책 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재개발사업지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현지개량방식</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 마을공동체 사업</li> <li>- 5월장수마을 발전계획 영역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 마을공동체 사업</li> </ul>

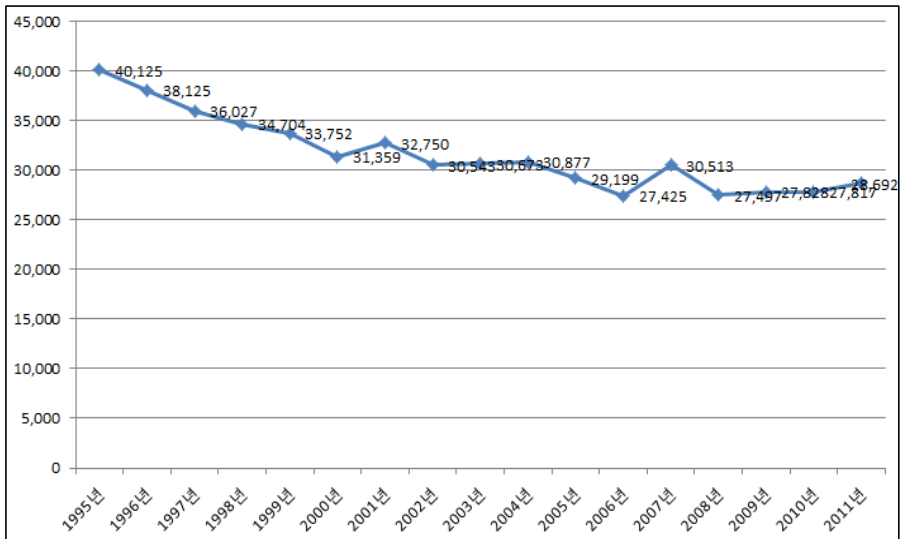
## 제3절 진안군 마을만들기 사례



### 1. 추진개요

진안은 무주, 장수와 인접한 전북의 동부 산악지역에 자리하고 있다. 여느 낙후 지역처럼 이렇다 할 지역의 성장 동력이 없어 인구가 감소하고 있었다. 설상가상으로 2000년대 초에는 지역의 생존위기에 직면하게 되었다. 전국에서 다섯 번째로 큰 용담댐 건설로 68개 마을이 물에 잠기고 13,000여명이 집단적으로 이주해야 할 형편에 처했던 것이다. 농지, 삶의 터전 등이 물에 잠김에 따라 인구가 지속적으로 유출되었다. 1995년 40,125명에서 1997년 36,029명으로, 다시 2000년에는 31,359명으로 1995년에 비해 9,000여명이 감소했다. 그런 형편에서 진안은 어떻게 살아갈 것인지를 심각하게 고민하기 시작했던 것이다.

〈그림 4-8〉 진안군 인구추이



인구유출 등으로 마을의 위기가 닥치자 주민이 주도하는 상향식 마을만들기를 2001년부터 시작했다.<sup>56)</sup> 주민이 공동의 활동에 참여토록 하는 기반을 마련하는 일차적인 단위로 ‘마을’에 주목했으며, 그 이면에는 주민자치와 공동학습이 이루어지며, 합의에 의한 의사결정이 가능한 단위로 ‘마을’이 가장 적합하다는 판단을 했기 때문이다. 하지만 마을만들기에 대한 경험이 없었다. 그래서 행정에 계약직 전문가를 채용하고 정책기획단 내에는 ‘마을기획팀’을 만들어 마을만들기를 주도하게 했다.

진안의 마을만들기 현재 시스템은 2008년에야 갖추어진 것으로 보인다. 2001년 “읍면지역개발사업”이란 명칭으로 시작한 마을만들기 사업<sup>57)</sup>의 명칭을 2003년 “으뜸마을가꾸기”로 변경하고<sup>58)</sup> 이를 뒷받침하기 위해 관련 조례를 제정한 후, 여기에 참살기좋은마을가꾸기, 그린빌리지 등의 사업을 추가하여 단계적으로 마을만들기를 활성화시키고 있다. 그렇지만 진안의 마을만들기의 슬로건이 ‘더디게 가더라도 제대로 가는 길’일 정도로 13여년 동안 마을만들기를 추진하고 있으며 마을만들기 시스템 구축은 아직도 진행형이라고 할 수 있다(구자인, 2012).

현재 진안군에는 300개의 마을이 있는데 그 중에서 200여개의 마을이 다양한 마을만들기를 경험하고 있다. 전체 마을의 2/3 정도가 마을만들기에 참여하고 있는 셈인데, 가히 진안은 “마을의 백화점”이라고 할 수 있다.

56) 첫째, 전국에서 다섯 번째로 큰 용담댐이 생겨 68개의 마을이 물에 잠기고 닭, 소, 돼지, 그리고 만 삼천 명이 이주 속에서 어떻게 살아갈 것인가의 고민, 둘째, WTO, 우루과이라운드 등에 따른 농업 개방 속에서 지금까지와는 다른 방식의 발전의 필요, 셋째, 농촌에 꼬리표 있는 보조금 사업 방식이 아닌 주민 스스로의 아이디어, 기획에 따른 집행의 필요성이 있었다고 한다(구자인, 2012).

57) “먹고살기도 힘든데 무슨 마을가꾸기 사업이냐”라는 핀잔과 무관심이 초기의 전반적인 주민의 인식이 었다고 한다(구자인·유정규 외, 2012).

58) 2002년말 당시 유사한 명칭이 진안군청 건설과에 “지역개발” 전담계가 있어 이것과의 차별성을 확보하기 위해서 명칭을 변경했다고 한다.

## 2. 지역공동체 활성화 추진내용

2006년 퇴임한 임수진 군수(3선)의 프로젝트였던 ‘으뜸마을가꾸기’는 농민운동가로 활동한 경험을 살려 마을 활성화는 관 주도가 아닌 마을 사람 자신의 힘을 빌려야 한다는 철학을 실현하기 위한 것이었다. 그는 마을만들기에는 전문가의 도움이 필요하다는 판단에서 공무원 중에서 마을만들기를 담당할 인재를 발탁하고, 외부의 인재를 활용하기 위해 마을만들기 전문가를 전임 계약직 공무원으로 채용하여 으뜸마을가꾸기 방안을 마련하도록 했다.

수립된 계획안을 토대로 조례의 선정기준<sup>59)</sup>에 따라 읍면별 1개씩, 11개 지구별로 으뜸마을 사업을 추진했으며, 해당 마을의 선정은 읍면의 재량에 맡겼다. 사업 초기부터 독자적인 예산을 책정하여 마을사업을 지원하는 것이 아니라 먼저 주민들이 마을계획을 수립하고 타당성이 인정될 경우 사업을 추진하게 하는 방식이었다. 그러나 처음부터 순조로웠던 것은 아니다. 2001년은 사업에 대한 자금지원 없이 교육과 견학, 간담회 등을 시행했는데 그러다 보니 주민의 불만이 높아졌다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 교육, 연찬, 선진지 견학, 마을추진위원회 구성 등으로 주민들을 마을만들기에 대한 역량과 인식을 제고시켰다(구자인, 2012).

그 후 2005년부터 마을만들기 사업을 본격적으로 추진했다. 이때 2004년 중앙정부가 지급한 10억원의 특별교부세를 투입하기 시작했으며, 마을대표를 도와 마을의 제반사업의 추진을 도와주는 마을간사제를 도입했다.<sup>60)</sup> 귀농, 귀촌 등을 통해 외부인재를 유치하여 마을만들기에 부족한 인적 역량을 보충하자는 취지였다.<sup>61)</sup> 마을간사는 8명으로 1인당 매월 120만원 내외를 지급하고 있으며, 간사는 초기에는 으뜸마을가꾸기 사업지구에 배치했으나, 나중에는 3단계의 으뜸마을가꾸기 사업지구와 4.5단계의 국·도비 지원 사업지구로 국한시켰다.

59) ① 젊고 의욕적인 지도자가 있고 단합이 잘 되는 마을, ② 실질적으로 운영되는 작목반 조직이 있는 마을, ③ 특수작물이나 기타 특별한 소득 작목이 있는 마을, ④ 도농교류행사 경험과 독자적인 유통망을 지니고 있는 마을, ⑤ 정책수행 및 행정협조에 적극적인 마을이 선정기준이었다.

60) 또 다른 이유는 으뜸마을가꾸기가 마을대표의 헌신과 과중한 업무로 가족과의 불화 등의 문제가 발생하였기 때문에 마을과 행정을 연결해 주기 위한 취지도 있었다.

61) 2006년 3월에 도입한 이 제도의 마을간사는 4대 의무를 수행해야 했는데, 마을사무(회계) 및 공동시설 관리, 마을신문 발행, 마을농산물 유통망 확충, 각종회의의 참가 등을 중심으로 마을이장, 위원장과 협의하여 활동을 지원하는 것이다.

〈그림 4-9〉 진안군 으뜸마을가꾸기 사업지구 현황



출처 : 구자인 외(2012)

이런 과정을 거쳐, 2008년 민선4기에 접어들어서는 마을발전의 의지를 함양하고, 주민간의 신뢰와 경험을 축적하여 가장 기초적인 지역공동체 활성화의 에너지를 만들어가기 위해 생활주변의 소소한 환경개선 사업에 해당되는 그린 빌리지 사업을 도입, 추진하기 시작했다.<sup>62)</sup>

그리고 2008년 진안군 마을만들기 2단계 발전기본계획 연구용역에 따라 사업 단계별 추진체계 구축을 거쳐 2013년 ‘마을엔 사람’이라는 지역공동체 지원센터를 설립하는 등 지원체계를 보다 정비하여 현재에 이르고 있다.

62) “초기에는 교육, 훈련들이 4년간 계속되고 실제 사업은 굉장히 늦게 시작이 되었고, 민선4기 이후 그린 빌리지 사업이라는 사업이 불쏘시개 역할을 해서 마을사업이 크게 확장이 되었다”(구자인, 2012).



### 3. 마을공동체 활성화 분석

#### 1) 주체의 형성

진안 마을만들기에는 다양한 주체가 관계하고 있다. 이들 주체는 크게 주민조직, 지자체 및 중앙정부, 전문가 집단으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

우선 주민조직인 마을만들기지구협의회는 진안군 마을만들기 사업을 대표하는 기구로 2006년 9월에 설치되었다. 행정과 긴장된 균형관계를 유지하면서 ‘살기 좋고 살고 싶은 마을만들기’를 위해 매월 정기총회를 개최하면서 마을만들기 대학 등 주민교육, 마을간사제 운영, 대내외 협력 등 다양한 활동을 전개하고 있다(구자인 외, 2012).<sup>63)</sup> 지구협의회는 진안군 관내 25개 마을만들기 사업지구 협의체로서 사업지구 추진위원장의 상호협력과 지구별 공동사업 활성화를 통해 진안군 마을만들기를 선진지로 발전시키는 것을 목적으로 하고 있다. 2006년 9월에 발족된 으뜸마을가꾸기 추진위원장협의회가 설립의 모태가 되었으며, 2008년에는 전체 마을만들기 사업의 위원장이 참가하는 ‘진안군마을만들기위원장협의회’로 개편하고, 1년 후 다시 현재 조직으로 개편했다. 그후 2011년 1월에 마을만들기에 대한 의사결정을 보다 신속하게 하기 위해 운영위원회를 설치하고 매월 정기회의를 개최하고 있다. 그리고 마을의 소득창출을 위해 로컬푸드사업단을 조직하고 2013년 마을만들기를 지원하기 위한 중간지원 조직으로 ‘마을엔 사람’을 발족시키고 있다..

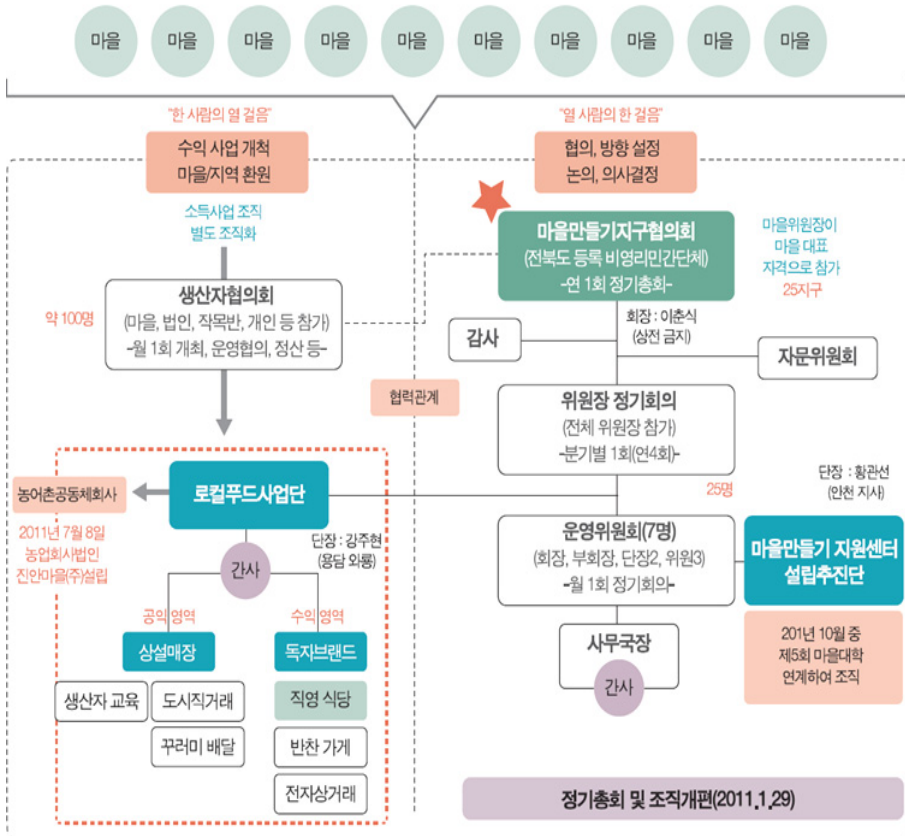
이외에도 마을만들기의 지속성을 확보하기 위해 귀농 등 지역외부 인재를 유치하기 위한 ‘뿌리협회’가 있으며, 구자인이라는 헌신적인 전문가가 있다. 구자인<sup>64)</sup>은 행정과 주민을 연결하면서 정책을 입안할 뿐 아니라 지역공동체 활성화를 도우는 마을만들기 코디네이터 역할을 하고 있다. 그는 진안에 적합한 마을만들기 모형을 개발했을 뿐 아니라 단체장의 아이디어를 현실에 접목하고 실무적으로 집행하고 있는 실질적인 리더에 해당된다고 할 수 있다.<sup>65)</sup> 동시에 진안의 중요한 주체

63) 그 외에도 지구협의회는 마을만들기 대학 운영, 마을리더 신규발굴 및 재교육 등의 사업을 추진하고 있다.

64) 구자인은 서울대를 나와 일본에서 마을만들기로 박사학위를 받은 후 농촌의 지역공동체를 살리겠다며 연구도 없는 진안에 계약직 공무원으로 일하고 있다.

로 행정공무원 2명이 있다. 그중에서 광동원은 진급의 불이익을 감수하면서까지 10년 이상을 마을만들기에 매달리고 있기도 하다.

〈그림 4-10〉 진안군 마을만들기 추진조직



출처 : 구자인 외(2012; p.70)

65) 구자인 박사의 역할이 무엇보다 중요한 증거는 말고 있던 전문 계약직 자리가 공석이었던 2003년 12월부터 2004년 12월 약 1년간 마을만들기 사업이 지체되었다는 점이 여실히 보여주고 있다(김선기·이소영, 2007).

진안군 지자체는 때로는 주도적으로 때로는 측면에서 마을만들기 활성화에 관여하고 있다. 임수진 군수는 자신의 경험에 토대하여 지역공동체가 주축이 되는 마을만들기를 착안했으며, 군청 조직으로 으뜸마을팀을 구성했다. 계약직 공무원 전문가가 군의 정책개발 업무를 담당하여 체계적인 사업 추진의 기반을 마련하기도 했다. 2007년에는 마을만들기 전담팀을 설치했다. 아울러 지자체는 마을만들기에 대한 주민참여를 활성화하고 역량을 강화하기 위해 교육과 훈련을 제공하고 있으며, 다른 마을간의 경쟁 시스템을 도입하고 있다.

특히 진안은 지역사회의 역량이 부족한 농촌에서, 주민의 참여를 유도하고 역량을 강화시키는 등 지역공동체를 활성화하기 위한 지방자치단체의 역할이 굉장히 중요함을 보여주고 있다. 외부 전문가, 귀농인 등의 수혈을 통해 인적역량을 확보하여 지역공동체를 성공적으로 활성화시키는 것이 단적인 예에 속한다.

## 2) 시책 및 프로그램

마을만들기 프로그램 중에서 특징적인 것으로는 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 5단계로 구성되어 있는 마을만들기 추진사업이다. 이는 마을단위 사업의 단계화를 통해 선택과 집중에 의해 마을간의 경쟁을 유발시켜 성공모델을 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 여기서는 먼저 소규모 사업을 경험할 수 있는 기회를 제공하고 우수마을로 평가받은 마을에 한해 더 큰 규모의 사업을 추진하도록 하는 것이다. 그린빌리지 사업을 시작으로 우수마을로 선정된 마을이 그 다음 단계의 참살기좋은 마을가꾸기 사업을 할 수 있는 자격을 부여하는 방식이다. 참살기좋은 마을가꾸기 대상마을이 사업완료 후 평가를 통해 으뜸마을가꾸기 사업을 진행할 수 있고, 으뜸마을가꾸기 사업까지 진행한 마을이 그 다음 단계의 마을사업을 할 수 있다.

1단계는 그린빌리지 사업인데, 이는 가장 기초가 되는 사업으로 민선4기에 새롭게 도입된 프로그램이다. 이 사업은 마을에 250만원 정도를 지원하여 주민들이 앞장서 마을환경정비를 통한 협동심을 고취하고 마을공동체에 대한 관심을 향상시키는 데 기여한다. 작은 것의 실천을 통해 마을에 대한 자부심, 주민의 신뢰감을

향상시키고 더 큰 지역공동체 사업에 대한 에너지 창출이 목적이다. 2008년 53개, 2009년 29개, 2010년 28개 2011년 25개를 추진하고 있다.

2단계는 참살기좋은 마을가꾸기로 그린빌리지 사업을 시행한 마을 중에서 평가를 통해 우수한 마을 11개를 다음 연도에 추진하는 사업으로 마을당 1천만원을 지원하고 있다.

3단계는 으뜸마을가꾸기로 참살기좋은 마을가꾸기 상위 4개를 사업대상지로 선정하여, 익년도 사업비 4천만원씩을 지원하는 사업이다. 2007년도부터 사업비를 평가에 의해 차등지원하고 있으며 사업계획서를 검토 후 부실하면 주민교육 후(1박 2일) 수정된 계획서를 접수한 후, 다시 심사를 통해 사업을 추진하게 하고 있다. 이때부터 농가소득 사업을 권장하며, 3회 연속 지원성과가 좋으면 으뜸마을가꾸기를 졸업시키고 있다.

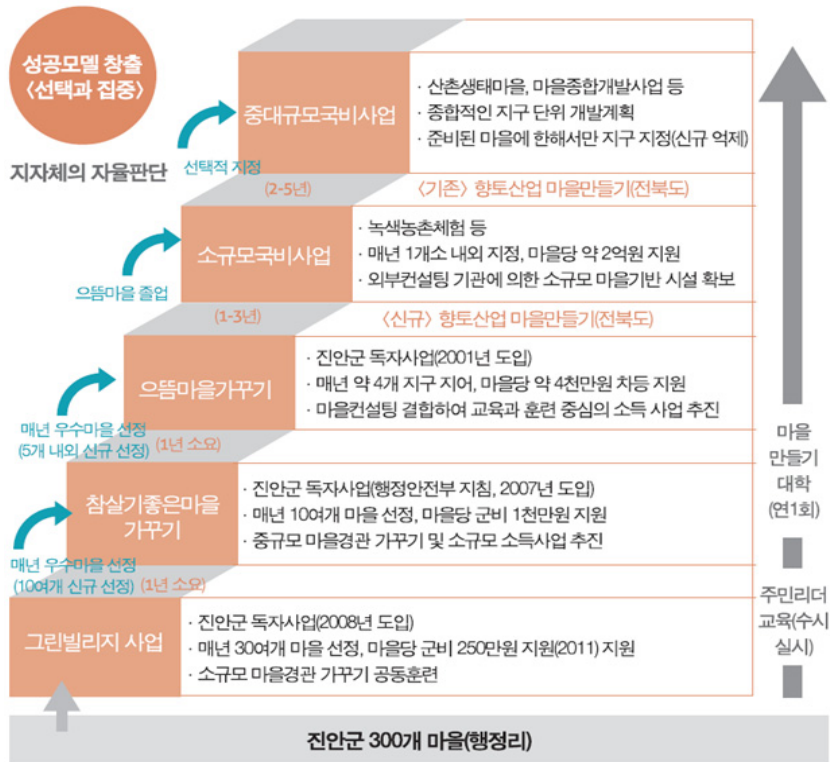
4, 5단계는 진안군 마을만들기 조례와 지침을 통해 사업방식을 규정하고 있는데, 먼저 2-3억원 정도가 되는 소규모 국도비 지원사업은 으뜸마을가꾸기 사업단계까지 진행한 마을이 4단계를 신청할 수 있도록 하고 있다<sup>66)</sup>. 아울러 중앙부처 지원사업 중 10억원 이상 투자되는 중·대 규모 국도비 지원사업을 4단계까지 진행한 마을이 신청할 수 있게 하고 있다.

이런 과정을 거쳐 특정한 마을이 5단계까지의 사업을 모두 추진했다고 하면, 졸업아 마을사업을 8-10년 동안 진행한 셈이 된다.<sup>67)</sup>

66) 4단계부터의 자격요건은 전통적인 농촌모습, 주택, 자연경관이 적절히 배치된 마을, 접근이 용이하고 도시민 방문, 숙박이 활발한 마을, 친환경농업 실천의지가 강한 마을, 최소 1년의 준비기간이 있었던 마을, 과반수 이상이 공동마을협정에 참여한 마을 등이다(구자인 외, 2012).

67) 5단계 사업 중 산촌생태마을은 사업기간이 3년이고 농촌마을종합개발사업은 사업기간이 5년으로 추진하고 있다.

〈그림 4-11〉 진안군 마을만들기 5단계 프로그램



출처 : 구자인 외(2012)

이같은 마을만들기 프로그램과 관련해서 지역자원의 인식을 제고하고 마을만들기의 잠재력을 파악하기 위해 (사) 생명의 숲이 백운면을 대상으로 전국 최초로 실시하는 시범사업인 마을조사사업을 추진하였다. 2006년 약 9개월 동안 조사원이 지역에 상주하면서 29개 행정리 마을의 역사문화자원, 마을숲, 전설과 설화 등 지역자원을 조사했다. 지역자원의 부가가치를 보여주자는 취지의 사업이었다(구자인, 2007).

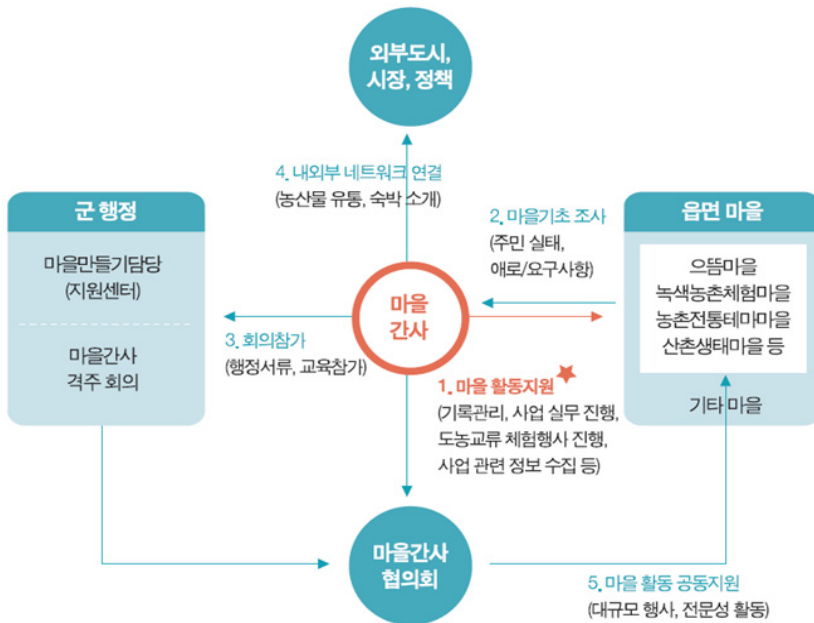
둘째는 지역공동체 주민교육에 상당한 투자를 하고 있는 점이다. 이는 지역공동체 주체의 역량을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 2002년부터 2006년간 주민교육 및 좌담회를 마을별로 평균 20회 이상 진행했고, 선진지 견학도 11회를 다녀왔다. 특히 5단계 마을만들기 추진과 관련해서 역량이 떨어지는 마을에 대해서는 교육을 다시 제공해 상위 단계 사업을 추진하게 하고 있다. 시스템을 운영하고

있는 점이다. 이들에게서 단기적인 성과보다는 과정을 중시하여 지속적인 성장동력을 창출하겠다는 것이 진안군의 의도를 읽을 수 있다.

셋째는 마을간사제의 도입 및 시행이다. 마을간사제는 마을만들기 활동의 각종 제약요소를 극복하고 외부 인재를 유치하기 위해 구상된 것이다. 특히 귀농귀촌을 통해 외부인재를 영입하여 지역역량을 강화하고 내발적 발전의 토대를 다져 마을만들기를 활성화시키기 위한 목적이었다. 이 제도의 도입에는 의회의 반대 등 우려곡절도 있었지만 마을만들기를 통해 역량이 보다 강화된 마을위원장 등이 의회를 설득하여 2006년 3월부터 도입, 시행하게 되었다.<sup>68)</sup>

마을간사는 마을활동을 지원, 진안군청 마을만들기팀이나 지원센터의 회의에 참석하는 중간역할을 할 뿐 아니라 이장을 도와 문서작성, 회계, 서류처리, 마을간사 협의회에 참석하는 등의 역할을 수행하고 있다.

〈그림 4-12〉 진안군 마을간사의 역할



출처 : 구자인 외(2012;p.105)

68) 진안군은 2004년 11월에 마을간사제도, 당시는 마을사무장 제도를 도입하려 했으나 의회의 반대에 부딪혔고, 2005년 역시 무산되었지만 지역주민 대표가 군 의회의원을 설득시켜 2006년에 마침내 이 제도를 도입했다.

### 3) 네트워크 및 상호작용

진안은 다양한 채널을 통해 마을주민, 지자체, 전문가 등 여러 주체가 긴밀하게 협력하는 시스템을 구축, 가동하고 있다.

먼저, 행정영역과 지역공동체가 긴밀한 협력체계를 형성하고 있다. 행정이 마을만들기에 대한 프로그램 개발은 물론이고, 사업기획, 제도개발에 더해, 행정과 주민을 연결시키는 등의 채널을 형성, 가동하고 있다. 다른 지역공동체의 경우 마을지원센터 등을 행정 외부에 기능을 두는 것과 달리 외부의 마을전문가를 계약직 공무원으로 채용함으로써 행정 안에 지역주민과 행정을 매개하고 중계하는 중간지원 전문가를 지니고 있는 형태를 취하고 있다.

행정이 설치한 마을간사제도 역시 행정과 주민의 중계기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 전문계약직 공무원과의 차이는 주민 쪽에 더 가까이에서 중계기능을 담당하는 점이라고 할 수 있다. 특히, 전문계약직 공무원이나 마을간사는 지역주민을 일방적으로 계도하는 것이 아니라 쌍방향에서 소통하는 방식으로 마을만들기 활성화를 도모하고 있어, 주민과 행정, 주민과 중간지원 전문가 상호간의 신뢰가 형성될 수 있는 구도를 보유하고 있는 특징이 있다(김선기·이소영, 2007).

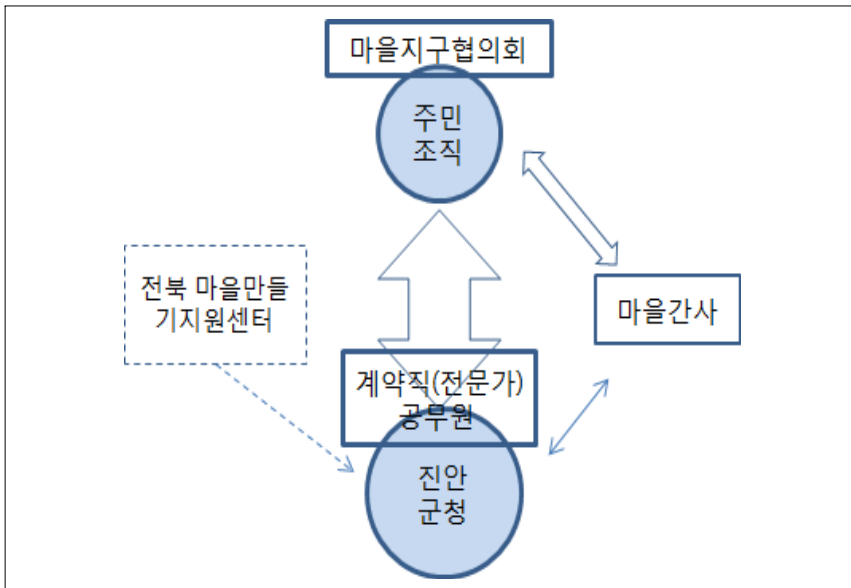
행정과 민간의 주체간 협력은 마을만들기 조례에서도 확인할 수 있다. 조례 제4조는 각 주체의 협력과 역할을 규정하고 있는데, ① “마을”은 마을만들기를 추진하는 주체로서의 책임과 역할을 인식하고 적극적으로 참가하며 민간단체 및 행정기관과 긴밀한 협력 관계를 유지하면서 사업을 추진해야 하며, ② “행정”은 주민들의 다양한 마을만들기를 적극 지원해야 하며 이를 위한 각종 조사와 평가를 실시하고 종합적인 계획을 수립해야 함을 규정하고 있다.

그리고 진안군은 각종 마을만들기 사업 담당부서의 긴밀한 협조를 위해 ‘마을만들기행정협조회의’를 설치하고 정기적으로 회의를 개최하고 있으며, 마을만들기 사업지구 사이의 조정과 협력관계 구축에 관한 사항 등을 심의하기 위해 ‘마을만들기정책 협의회’를 운영하고 있다.

이상을 종합하면, 전체적으로 진안의 마을만들기 네트워크는 주체간의 관계가 안정적인 상호관계를 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히, 시책 프로그램의 개발이나 제도정착 등을 포함해서 행정이 상당한 부문 주도적인 역할을 수행하

고 있으며 마을만들기 사업의 경험이 축적되면서 마을지구협의회 등 주민조직이 결성되고 그 역량이 높아지고 있다. 하지만 아직 지역공동체가 행정으로부터 자율성을 가지고 있는 단계는 아직 아니며, 행정 쪽에 있다고 할 수 있는 중간지원 전문가가 지역공동체 활성화에 중요한 역할을 하고 있기도 하다. 그러나 전반적으로 주체간의 상호작용이 활발하고 신뢰도 높은 편이라고 할 수 있다.

〈그림 4-13〉 진안군 마을만들기 네트워크 구조



※ 화살표 방향 : 협력의 방향, 화살표 굵기 : 협력의 강도

#### 4) 제도 및 인프라

2001년부터 추진하기 시작한 으뜸마을만들기 사업을 2005년부터 본격적으로 추진하게 된 계기는 정부나 전북으로부터 국·도비 지원도 있었지만, 사업의 안정적인 추진을 위해 2003년에 제정된 으뜸마을가꾸기에 관한 조례제정이 기반이 되었다.

그리고 이렇게 제정된 조례는 ‘진안군 살기 좋고 살고 싶은 마을만들기 기본조례’가 2010년 5월에 제정됨에 따라 폐지되었다. 기본조례 제정의 목적은 “주민 스



스로 살기 좋고 살고 싶은 마을을 만들어가는 자발적이고 창조적인 활동을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정함으로써 풀뿌리 마을 만들기와 지역사회 발전에 기여함”으로 설정했다(조례 제1조).

이와 동시에 지역주민의 교육과 훈련을 위해 마을대학을 설치 운영하고 있으며, 여타 지역의 중간지원조직에 해당되는 ‘마을엔 사람’을 설치하고 있다. 여기에 더해 전북의 광역 지자체 차원에서 지역공동체 활성화를 지원하기 위해 마을만들기 지원센터를 설치하고 관련 예산을 지원하고 있기도 하다.

그리고 안행부, 농식품부 등 중앙정부가 개발추진하고 있는 마을기업, 주민자치회 시범사업, 색깔있는 마을, 농어촌 공동체 회사 등도 진안의 마을만들기 활성화를 위한 5단계 프로그램의 제도적 인프라가 되고 있음도 부인할 수 없다.

〈표 4-8〉 진안군 지역공동체 활성화

구분	'01-05년	'05-06년	'07-08년	'09-10년	'11-12년	2013년
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 00전문계약직 채용</li> <li>- 01읍면지역개발계획수립</li> <li>- 03오뜸마을가꾸기명칭 변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '05오뜸마을가꾸기 시작</li> <li>- 마을만들기 간사제도 도입</li> <li>- 마을간사지구별 배치 (11인)</li> <li>- 예코뮤지움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5단계 마을만들기 시스템 정비</li> <li>- 면네트워크 모델확산</li> <li>- 마을지도 그리기</li> <li>- 농산물직거래유동체계</li> <li>- 마을축제개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진안군 뿌리협회 구성</li> <li>- 제3회 마을축제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 11로컬푸드 사업단</li> <li>- 마을만들기지원센터</li> <li>- 마을간사배치기준강화</li> <li>- 제4회마을축제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5단계 마을만들기 사업추진</li> </ul>
주체 (공동체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임수진 군수</li> <li>- 추진조직정비</li> <li>- 구자인 박사</li> <li>- 11개 오뜸마을지구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 11개 오뜸마을가꾸기지구협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오뜸마을협의회 결성</li> <li>- 추진위원장협의회</li> <li>- 마을간사협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오뜸마을협의회 결성</li> <li>- 추진위원장협의회</li> <li>- 마을간사협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오뜸마을협의회 결성</li> <li>- 추진위원장협의회</li> <li>- 마을간사협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오뜸마을협의회</li> <li>- 추진위원장협의회</li> <li>- 마을간사협의회</li> </ul>
행정 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오뜸마을지원 조례제정</li> <li>- 지구별 순회 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별교부세 10억 지원</li> <li>- 오뜸마을독자예산확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을만들기 전담팀 구성</li> <li>- 귀농귀촌활성화센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을만들기 전담팀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을만들기 전담팀 구성</li> <li>- 마을만들기 지원센터설치</li> <li>- 로컬푸드센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을간사, 마을만들기지원센터 지원</li> </ul>
시책 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 살기좋은마을 만들기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참살기좋은마을만들기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처 각종 마을사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 살기좋고 살고 싶은 마을만들기 조례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처 각종 마을사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙부처 각종 마을사업</li> </ul>

## 제4절 정책적 시사점



지금까지 성북구 장수마을과 진안의 마을만들기 사례를 살펴보았다. 이들은 차이점도 있지만 공통점이 상당히 많고 또 시사하는 바도 적지 않다.

첫째, 주체 측면에서 지역공동체 활성화를 위한 핵심적인 리더가 존재하고 있었다. 장수마을의 경우, 동네목수 대표 박학룡과 구청장이 여기에 속한다. 동네목수 대표는 민간단체에 있다가 본격적으로 장수마을 만들기에 뛰어들었다. 본격적으로 마을 살리기에 뛰어들기 전에는 한국도시연구소를 비롯해 대안개발에 관심 있는 몇몇 단체와 개인이 참여하고 있는 연구모임을 꾸려 사회활동을 했었다. 마을 살리기에 뛰어 들고 나서부터는 주민과 협의해 당장 할 수 있는 작은 일부터 변화를 꾀했다. 구청 소유의 마을 경로당 건물을 빌려 ‘마을학교’를 열고 상자텃밭을 지원받아 주민들에게 나눠주면서 골목 가꾸기에 나선 것 등이 바로 여기에 해당되었다. 주민들을 대상으로 한 마을학교는 그동안 저렴한 비용으로 편리하면서도 튼튼하게 집 고치는 방법, 걷기 편하고 아름다운 골목 만드는 방법, 화분 가꾸기, 목공교실, 사진교실 등의 프로그램을 진행하고 있다. 성북구청장 김영배도 마찬가지이다. 마을만들기를 구정의 목표로 설정하여 마을만들기 조례를 제정하고, 기본계획을 수립하며 재원을 지원하는 등 다양한 지원을 아끼기 않기 때문에 공무원도 적극적으로 나서고 있는 것이다.

진안에서는, 전문가 구자인을 빼놓을 수 없다. 일본에서 마을만들기로 박사학위를 받고 진안의 마을만들기를 위해 13년째 활동하고 있다. 공무원에는 10여년 이상을 마을만들기에 메달리고 있는 광동원과 마을만들기를 탄생시키고 이를 추진한 임수진 군수 등이 대표적인 리더에 해당된다.

둘째, 장수마을과 진안 모두 지역공동체 활성화에 있어 주민 혹은 지역공동체의 자발성, 혹은 민간주도가 대단히 중요하지만 전적으로의 민간주도 역시 어려운 형편이라는 점이라는 것을 보여주고 있다. 그렇기 때문에 행정의 협력이 필요한데, 행정이 협력을 하되, 과연 어떤 식으로 지역공동체를 지원할 것인가가 중요한 문제가 된다. 이점은 중앙부처 지원의 경우도 마찬가지이다<sup>69)</sup>(구자인 외, 2012). 행

정의 지원과 협력은 진안의 마을만들기처럼 시스템 구축에서부터 주민교육에 이르기까지 포괄적인 내용에 걸쳐있을 수도 있고, 장수마을처럼 다양한 사업이나 재정지원을 통할 수도 있다. 또 완주처럼 중간지원조직을 통할 수도 있을 것이다.<sup>70)</sup> 그런 가운데서도 중요한 점은 지역공동체와 파트너십에서 행정 파트에서의 전문성 확보라고 할 수 있다.<sup>71)</sup>

셋째, 장수마을과 진안은 지역공동체와 행정기관이 협력하는 패턴이 다르다. 진안의 경우, 행정에서 전문계약직 공무원을 채용하여 지역공동체를 지원하고 있는데 장수마을의 마을만들기 지원센터와 같은 역할을 수행하고 있다. 진안은 행정 자체가 장수마을과 같은 중간지원조직의 기능을 수행하는 특징을 보이고 있다. 도시에 비해 농촌은 지역공동체 활성화를 위한 주체나 주체의 역량이나 지식 등 공유자원이 빈약하기 때문인 탓도 있지만, 행정 자체가 중간지원조직의 역할을 자임하고 있기 때문이기도 하다.

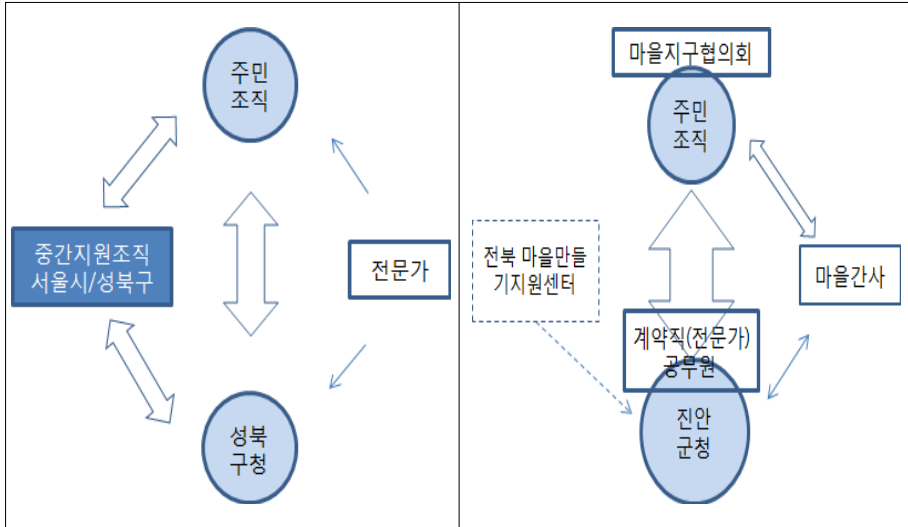
따라서 이는 지역의 여건과 특성에 따라 행정의 지원 및 네트워크의 유형이 달라하고, 행정과 지역공동체 사이에서 매개역할을 담당하는 중간지원조직도 특성에 따라 설립 운영할 필요가 있음을 시사하고 있다. 특히, 장수마을의 경우 광역 지자체 차원의 중간지원 조직과 기초 지자체 차원의 중간지원 조직이 지역공동체를 지원함에 있어 기능적인 중복성을 지니고 있어, 상호간의 역할구분을 포함한 체계 정비가 필요한 실정이다.

69) 이점은 사례분석에서 뿐 아니라 유정규, 구자인, 임경수 등 마을만들기 현장활동을 10년 이상 한 대부분의 리더들도 공통적으로 지적하는 요소이다.

70) 완주는 '사회적 경제 커뮤니티지원센터'가 지역공동체 뿐 아니라 사회적 경제의 지원까지 포괄하고 있는 형태를 취하고 있다.

71) 진안의 경우 계약직 전문가는 팀장을 4년간 하고 지금 마을만들기준비팀장을 4년 동일한 업무를 8년째 하는 셈이고 현재 팀장을 맡고 있는 계장은 이 업무를 10년째, 다른 공무원은 6년 동안 담당하고 있다.

〈그림 4-14〉 지역특성에 적합한 행정의 역할과 주체의 관계



※ 화살표 방향 : 협력의 방향, 화살표 굵기 : 협력의 강도

넷째, 장수마을과 진안의 사례는 현재 중앙부처가 지원하는 지역공동체 사업과 지역이 주도하는 마을만들기 혹은 주민이 주도하는 마을만들기의 이원화 문제를 어떻게 풀 수 있는지에 대한 시사점을 제공해 주고 있기도 하다. 지역역량이 부족한 상태에서 중앙정부의 사업이 지역공동체 활성화에 기여하기 위해서는 지자체의 역할이 매우 중요함을 보여주고 있다. 특히 지방정부의 역량이 부족한 경우에는 그것이 전문가 개인이든 마을만들기지원센터 등과 같은 조직이든 행정과 마을공동체를 연계하는 중간 매개자의 역할이 중요함을 알 수 있다.

다섯째, 장수마을이나 진안의 경우 공히 마을공동체 활성화 과정 내내 교육을 통한 주민의 역량강화를 강조하고 있다. 초기부터 현재까지 일관되게 주체 특히 주민과 공무원의 공동체 의식과 역량을 강화하기 위해 다양한 교육을 제공하고 있으며 학습모임도 활성화시키고 있다. “마을만들기는 사람만들기”라는 인식이 깔려있기 때문이다.<sup>72)</sup> 특히 그것은 현장에 밀착된 현장형 학습이어야 함을 두 지

72) 진안군 마을만들기의 핵심적인 인재인 구자인은 “마을만들기의 성패는 사람에 달려있다”고 말한다. 올바른 생각과 원칙을 가지고 헌신적으로 일하는 사람이 없으면, 돈을 자루로 쏟아 부어도 마을은 살아나기 힘들다고 생각하기 때문이다. 마을만들기의 시작은 교육이고 끝도 교육이라고까지 말하면서 그동안 진안

역의 사례가 시사해주고 있다.

여섯째, 시책과 프로그램 지원측면에서는 지역공동체의 역량을 고려한 접근을 도모하고 있는 점이다. 이러한 접근을 취하고 있는 지역공동체가 수원, 안산, 완주 등이 있지만, 앞의 사례에서 보았듯이, 포괄적으로는 장수마을의 경우도 도시 아카데미를 포함한 다양한 교육 지원을 통해 공동체의 역량을 강화시키고 있었다. 진안의 경우는 이러한 점이 더욱 현저하다. 진안의 마을만들기에서 적용, 채택하고 있는 5단계 교육시스템, 즉 지역공동체의 역량이 확인되어야만 그 보다 높은 단계의 프로그램을 추진할 수 있는 상향의 계단식 시스템이 바로 교육과 지역공동체 활성화를 연계시켜 지역공동체의 역량에 적합한 시책과 프로그램을 추진하는 방식이기 때문이다. 시책추진을 통해 공동체 의식이 생겨나고 구성원 상호간에 대한 이해가 깊어지고 네트워크를 형성하면서 배우게 된다는 것도 확인할 수 있다.<sup>73)</sup> 역량에 적합하지 않는 지원을 할 경우 오히려 해가 될 수 있음을 시사하고 있다.<sup>74)</sup>

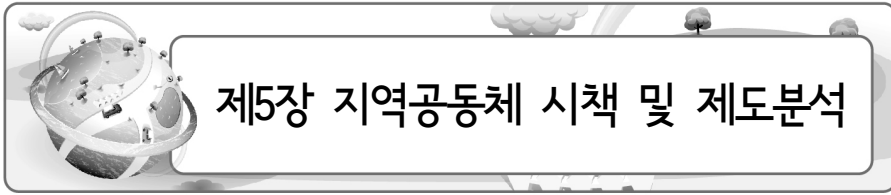
다섯째, 사업의 추진방식 역시 지역의 여건과 특성에 적합하게 설계되고 추진되어야 함을 보여주고 있다. 생활여건 개선, 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 포함하는 사업의 추진내용에서부터 행정과 지역공동체의 일방주도 혹은 협력적 방식을 포함하는 추진방식까지 모두가 예외일 수 없다. 이는 중간지원조직도 마찬가지이다. 진안의 경우처럼 행정 쪽에 밀착되거나 초기에는 만들어지지 않을 수도 있고, 장수마을처럼 관설민영 방식으로 운영될 수도 있다.

마지막으로, 성북구 장수마을의 경우 공공에 의한 물리적 정비와 지역 공동체의 사회·경제적 재생의 결합을 통한 지역공동체 활성화 전략과 환경 정비, 일자리 복지의 통합적 협력 및 지원 시스템 접근이 필요함을 시사하고 있다. 지역공동체가 활성화되고 성숙될수록 공동체의 영역이 복합화되고, 자생성이 강화되어야 함을 보여주고 있는 것이다.

군 마을을 찾아가 수차례 교육을 시키고 있는 것도 바로 이 때문이라고 한다.

73) “주민들은 함께 사업을 추진하면서 배웁니다. 마을에 적합한 프로그램에 소액을 지원했습니다. 큰 돈은 아니지만 주민들은 머리를 맞대고 무엇을 할 것인가를 논의하고 때로는 다투는 과정에서 마을만들기에 참여하게 됩니다.” 10년째 진안의 마을만들기를 담당하고 있는 공무원 곽동원의 말이다.

74) 실제 박학룡은 “행정 당국이 실적에 급급해 지원을 큰 폭으로 늘리면 오히려 공동체가 와해됩니다. 공동체가 할 수 있는 프로그램에 대한 지원을 중심으로 차분히 진행될 수 있도록 지지해주면 좋을 것입니다.”라고 말하고 있다.



## 제1절 중앙정부 시책



### 1. 안전행정부

#### 1) 마을기업

마을기업은 ‘지역자원활용형’과 ‘친환경·녹색에너지형’으로 구분된다. 전자에는 지역특산품·자연자원을 활용한 전통시장·상가 활성화, 공공부문 위탁사업 등이, 후자에는 쓰레기·폐기물 처리 및 자원 재활용, 자연생태관광·자전거 활용 등의 사업이 포함되고 있다.

마을기업에 대한 지원은 2년간 8천만원 이내이며, 사업단체에 대해 연차별로 차등적으로 지원하고 있다. 1차 년도는 5천만원, 2차 년도는 3천만원 범위내로 지원한다. 지원금의 활용은 사업추진과 직접관련이 있는 연구개발비, 마케팅비, 재료구입비, 홍보비 등이며, 수익금은 적립하여 재투자함을 원칙으로 하고 있다.

마을기업은 주민이 사업계획을 수립하여 신청하면, 기초자치단체에서 1차 심사, 광역자치단체에서 2차 심사 후 안행부에서 최종적으로 선정하는 단계를 그치고 있다. 2012년 12월 현재 787개 마을기업 육성하고 있으며, 2013년에는 345억 원<sup>75)</sup>(국비 175억원, 지방비 170억원)을 지원하고 있다. 2년간(1+1) 총 8천만 원을 연차에 따라 차등적으로 지원(1차년도 5천만원, 2차년도 3천만원)하고 있다.

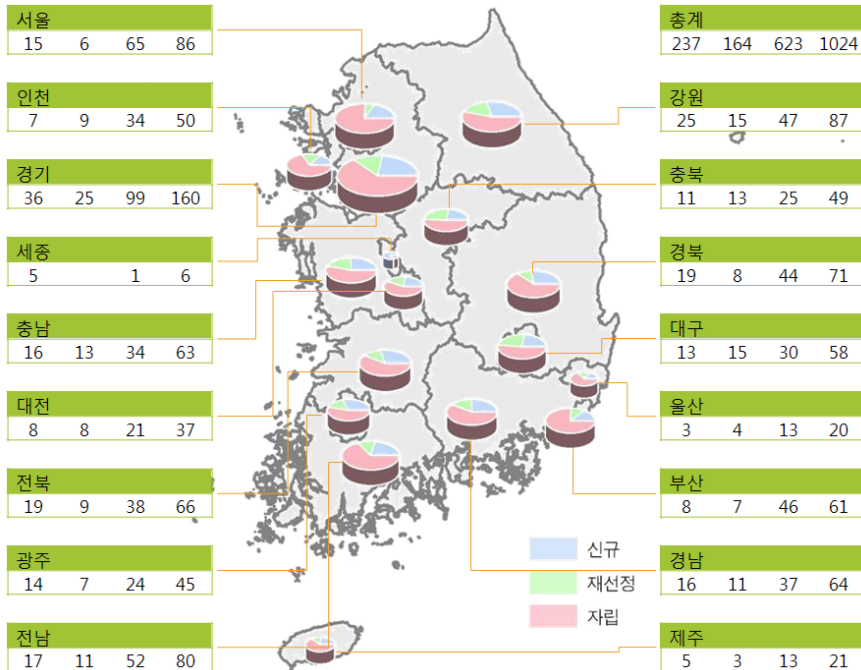
2013년 하반기에는 도심 쇠퇴지역을 활성화할 수 있는 일자리 창출효과가 높은

75) 추경예산 140억원(국비 70억, 지방비 70억) 포함하고 있다.

마을기업 유형 발굴의 필요성과 창업정신이 뛰어난 청년들을 마을기업으로 유인하기 위해 기술기반형 마을기업을 육성할 예정이다. 여기는 ‘소상공인 협업형’, ‘청년 창업가형’, ‘은퇴자 참여형’이 있다.

2013년 6월 현재 401개(신규 237, 재선정 164) 마을기업 선정 지원하고 있으며, 자립형<sup>76)</sup> 마을기업 623개를 포함하여 1,024개의 마을기업이 활성화되고 있다.

〈그림 5-1〉 시도별 마을기업 현황('13.6.21)



※ 수치는 왼쪽부터 신규사업, 재선정사업, 자립형 마을기업, 총계를 나타내고 있음

76) 보조금을 지원받았고 현재 보조금 지원없이 자립하여 운영 중인 마을기업이다.

## 2) 주민자치회 시범사업

주민자치회 시범사업은 생활자치 구현을 목적으로 하고 있다. 사업은 기본모형과 선택모형으로 구성되며, 전자에는 ‘지역복지형’과 ‘안전마을형’이, 후자에는 ‘마을 기업형’, ‘도심 창조형’, ‘평생 교육형’, ‘지역 자원형’, ‘다문화 어울림형’ 등이 있다.

2013년 공모를 통해 신청한 166개 읍면동 중에서 31곳을 선정하였다. 선정지역은 수원시 행궁동 등 경기도 5개, 천안시 원성1동 등 충남 4개, 광산구 운남동 등 광주 3개 등이며 기타 시도는 1~2개 지역이다. 신청 지역은 이 7가지 유형 중 하나 혹은 복수의 유형으로 지원했고, 선정 결과 대부분이 안전마을형(27개)과 지역복지형(26개)에 해당되었다. 이외에도 마을기업형, 도심창조형, 지역자원형, 평생교육형, 다문화 어울림형 등의 주민자치회 시범사업이 추진되고 있다.

〈표 5-1〉 주민자치회 시범사업 선정지역 현황

구분	대상지역		구분	대상지역	
1	서울 (2)	성동구 마장동	17	강원 (2)	고성군 간성읍
2		은평구 역촌동	18		인제군 인제읍
3	부산 (2)	연제구 연산1동	19	충북(1)	진천군 진천읍
4		동래구 안락2동	20	충남 (4)	천안시 원성1동
5	대구(1)	수성구 고산2동	21		논산시 벌곡면
6	인천(1)	연수구 연수2동	22		아산시 당정면
7	광주 (3)	광산구 운남동	23		예산군 대흥면
8		북구 임동	24	전북 (2)	완주군 고산면
9		남구 봉선1동	25		군산시 옥산면
10	대전(1)	동구 가양2동	26	전남 (2)	순천시 중앙동
11	울산(1)	북구 농소3동	27		목포시 신흥동
12	경기 (5)	수원시 행궁동	28	경북(1)	안동시 강남동
13		수원시 송죽동	29	경남 (2)	창원시 용지동
14		오산시 세마동	30		거창군 북상면
15		부천시 송내1동	31	세종(1)	부강면
16		김포시 양촌읍			

출처 : 안전행정부 홈페이지



## 2. 농림축산식품부

### 1) 색깔있는 마을만들기

색깔 있는 마을만들기란 마을이 지닌 유무형의 잠재적 자원을 발굴하여 이를 특성화, 사업화, 소득화하기 위한 사업이다. ‘농어촌 현장포럼’, ‘마을협의체’ 등을 통해 개별 농어촌 마을의 특성에 맞는 색깔 있는 마을의 발전 방안을 모색하고 있다.

색깔있는 마을의 자원은 특산물, 경관, 유통가공, 전통문화 등 다양하며 체험관광 등이며 도·농 교류 활성화, 경제활동 다각화 등으로 고용을 창출하고, 소득원을 다원화 한다. 색깔있는 마을은 농어업형, 유통·가공형, 도농교류형, 생활기반형으로 구분되며 31개 지역을 지원하고 있다.

〈표 5-2〉 색깔있는 마을의 유형 구분

유형	내용
농어업형	유기농·품질인증, 품목특화, 품목다각화, 기술혁신
유통·가공형	직판·전자상거래, 로컬푸드, 저장·단순가공, 식품가공, 전통식품
도농교류형	캠핑, 치유, 경관, 농어촌유학, 학습연계, 농림어업체험, 역사·문화체험, 레포츠, 음식 체험, 1사1촌, 주말농장, 민박·팬션, 임대분양
생활기반형	마을개발·인프라, 농어촌 권역개발, 청정에너지, 주말주택, 장수촌, 복지서비스, 예술인촌, 생태환경보전, 농어촌형 제조업

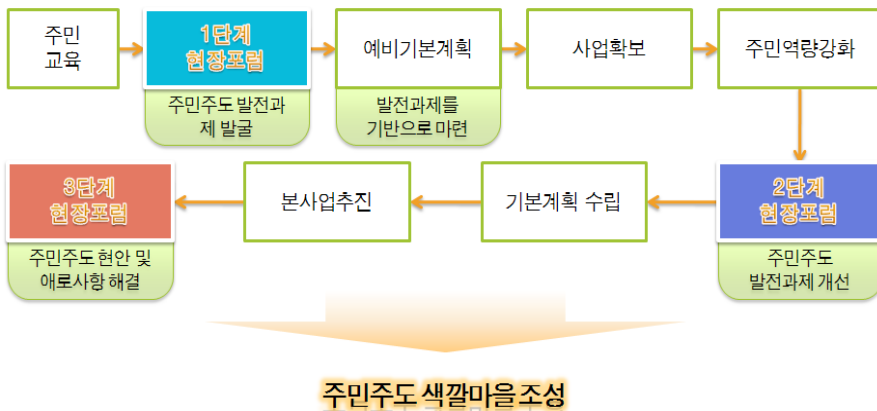
출처 : 농식품부(2013)

색깔있는 마을은 먼저 ① 마을 주민이 주축이 되는 마을 단위의 마을 협의체를 구성하고, ② 마을협의체 내에서 농어촌 주민, 관계 전문가, 다양한 재능기부자들이 참여하여 마을 발전과제 발굴 및 마을(권역) 단위의 발전계획을 수립한 다음, ③ 사업을 추진하는 방식으로 추진된다. 마을만들기를 위해 농어촌 마을과 권역의 다양한 유·무형의 자원과 역량을 강화하기 위해 농어촌 현장포럼을 운영하고 있다<sup>77)</sup>.

특히, 농어촌 현장포럼은 주민이 현장 활동가·전문가의 도움을 받아 마을·권역의 다양한 유·무형의 자원과 역량을 분석·진단하고 마을 발전과제를 발굴하여 계획화를 지원하는 활동에 속한다. 추진은 마을회관 등 회합장소에서 퍼실리테이션(facilitation) 기법을 활용하되, 마을문제 해결을 도울 수 있는 다양한 전문가 참여하도록 한다.

2012년에는 지자체 32개 마을을 대상으로 현장포럼을 시범 실시 하였고 2013년에는 현장포럼 사업 예산(783백만원)을 확보하여 포럼을 2013년 234개소에서 진행하며, 1개 소당 670만원(국고 50%, 지방비 50%)을 지원하고 있다.

〈그림 5-2〉 현장포럼 3단계 운영 절차



중간지원조직으로 정보교류, 지역인적자원 육성·관리, 농촌 현장포럼 및 농촌 현장활동가 육성 등을 위해 농촌활성화 지원센터를 도별로 설치하며 지원주체는 도(道)이며 지원센터는 도별로 종합대학을 선정하여 설치한다. 지자체, 현장활동가, 주민을 지원할 수 있도록 도별로 지역대학·전문기관을 컨소시엄 형태로 연계하여 구축한다.

77) 마을 협업체에서는 마을 환경개선, 마을 공동사업 협의, 마을 발전과제 발굴, 마을·권역 단위 계획 수립, 현장포럼 신청, 재능기부 받기 및 재능기부자 활용 등을 추진하고 있다.

〈표 5-3〉 농촌활성화 지원센터 지정 현황

지역	대학	센터장
경기	협성대	000 교수
강원	강원대	000 교수
충북	충북대	000 교수
충남	공주대	000 교수
전북	전북대	000 교수
전남	목포대	000 교수
경북	경북대	000 교수
경남	경상대	000 교수
제주	제주대	000 교수

## 2) 농어촌 공동체 회사

2011년부터 농식품부는 지역주민이 주도하는 농어촌 공동체 활성화를 위해 발전 가능성이 큰 공동체 회사를 선정, 지원하고 있다. 지원대상은 시·도별 심의위원회 등을 통해 공동체성, 지역성, 수익성, 공익성, 조직성 등의 요건을 심사하여 선정한다. 각 시·도별로 사업계획서 등의 심의를 거쳐 지원대상 공동체회사 선정, 시제품 개발·생산, 마케팅 등 농어촌 공동체 회사 우수사업 지원한다. 또한, 농어촌공동체 회사 지원센터를 운영하여 창업 상담, 경영 컨설팅, 홍보 등을 지원한다.

2013년에는 54개를 선정하고 예산은 15억원이다. 2013년에는 개 소당 최대 5천만원(국고 50%, 지방비 25%, 자부담 25%)을 지원하고 있다. 2013년 상반기에는 지원대상 선정 및 실태조사·워크숍 실시, 농어촌 공동체 회사 아카데미 교육과정을 개설했으며, 하반기에는 예비 사회적 기업 지정 및 경영 컨설팅을 지원했으며, 우수사례집을 발간할 예정이다. 향후 농어촌 공동체 회사를 사회적 기업으로 지정하여 농촌형 사회적 기업으로 발전해 나갈 수 있도록 지원해 나갈 계획이다.

〈표 5-4〉 농어촌 공동체 회사 현황

지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
개	2	10	3	7	4	13	10	4	1	54

### 3. 국토교통부

#### 1) 도시재생사업

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하에서 “도시재생법”)이 2013년 4월 국회를 통과, 12월 5일 시행되었다. 도시재생법은 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며, 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 도시재생을 통해 지역공동체를 활성화시키겠다는 취지이다.

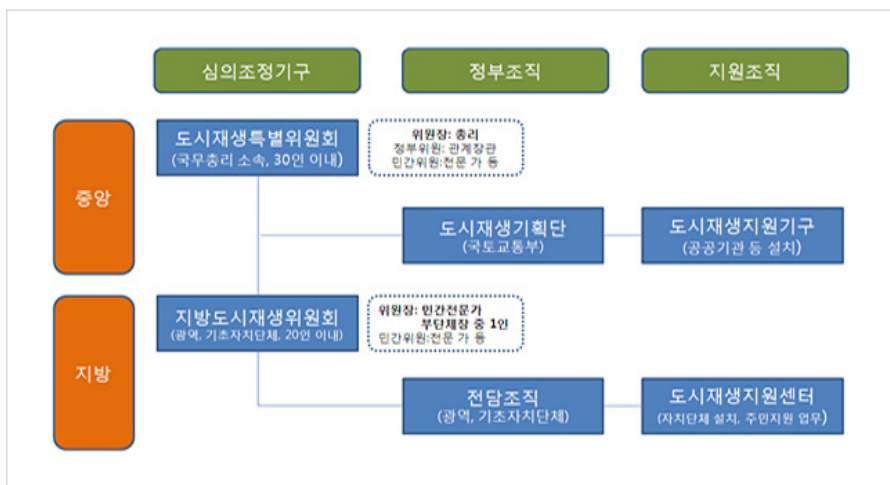
도시재생법은 “국가와 지방자치단체는 도시재생사업을 추진하는 데에 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다”고 규정하고 있으며(제3조), 국가도시재생기본방침의 수립(제4조)과 국무총리를 위원장으로 하는 도시재생특별위원회 설치(제7조) 등도 규정하고 있다. 도시재생계획에는 국가계획과 지역계획이 있는데, 전자는 국가가 도시재생 활성화를 종합적·효율적·체계적으로 추진하기 위한 「국가도시재생기본방침」 수립하는 것이며, 후자는 지자체가 주민과 함께 「국가도시재생기본방침」에 맞게 도시재생전략계획(기본구상)과 도시재생활성화계획(실행계획)을 수립하는 것을 말한다. 도시재생전략계획은 쇠퇴도시에 대해 도시재생사업을 추진하기 위한 전략적 대상지역(도시재생활성화지역)을 지정하며, 도시재생활성화계획은 특별시장, 광역시장, 시장·군수·구청장 등이 도시재생활성화지역에 대해 수립하는 세부 사업실행계획에 해당된다. 특히 지역계획의 실행계획인 도시재생활성화계획 가운데, 산단, 항만, 공항, 철도 등 국가 핵심시설의 정비·개발(앵커사업)과 연계하여 고용·산업기반 창출 및 문화·의료 등 도

시서비스 확충을 겨냥하고 있는 ‘도시경제기반형 활성화계획’과 달리, 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 골목경제 살리기, 커뮤니티 활성화 등 소규모 일자리 창출 및 · 복지를 전달하기 위한 ‘근린재생형 활성화계획’이 지역공동체 활성화와 관련성이 많다.

그리고 도시재생이 시급하거나 파급효과가 큰 지역을 국토부장관이 직접 지정하거나 지자체 요청에 따라 선도지역으로 지정하고, 지정된 도시재생 선도지역에는 예산 및 인력을 우선적으로 지원할 수 있다.

도시재생 추진조직의 경우 중앙은 의무적으로 설치하고 지방은 필요시 설치하게 되어 있다. 중앙조직의 경우 도시재생특별위원회(총리, 관계 장관 및 민간위원), 도시재생기획단(국토부에 설치), 도시재생지원기구(국토부 장관이 공공기관에 설치)가 있으며 지방조직의 경우, 지방도시재생위원회, 전담조직(공무원 조직), 도시재생지원센터(민·관 협업 조직, 주민주도 사업지원) 등이 포함된다. 광역 및 기초 지자체 장이 설립하는 도시재생지원센터는 주민이 주도하는 재생계획수립을 지원하고, 주민을 교육할 뿐 아니라, 전문가를 파견하고, 마을기업 창업의 컨설팅 등을 지원하는 역할을 수행한다.

〈그림 5-3〉 도시재생사업의 추진조직

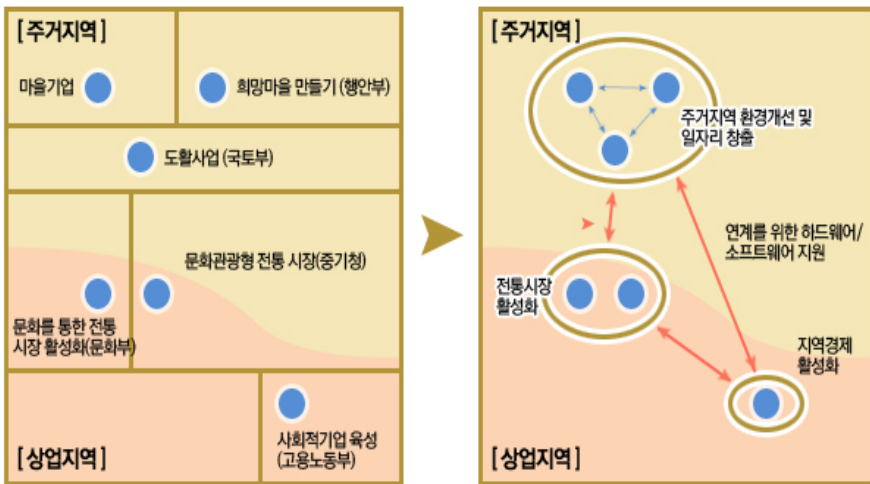


출처 : 국토부 홈페이지([http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m\\_35396/DTL.jsp](http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp))

도시재생사업은 종래의 재건축, 재개발처럼 물리적 개발에 머무르지 않고 지역의 경제, 문화, 환경 등을 종합적으로 재생한다는 것이다. 다만 지역공동체 활성화와 다른 점은 계획의 수립권자가 주민이 아니라 단체장이며 주민의 공동체 의식 등이 강조되지 않는 점이라고 할 수 있다.

도시재생의 대상지역이 될 수 있는 참고 자료로 국토부는 최근 전국 228개 시·군·구 중 인구 감소, 산업 쇠퇴, 주거환경 악화의 세 가지 요건 중에서 두 개 이상을 충족하는 128곳(56.1%)을 ‘쇠퇴도시’로 선정, 발표하기도 했다. 2013년에는 도시재생사업의 추진기반을 구축하고, 2014년부터 도시재생 선도사업을 본격적으로 추진할 예정이다. 국토부는 2014년 도시재생사업의 예산으로 243억원을 편성하고 있다(국토부 홈페이지).

〈그림 5-4〉 도시재생사업의 개념



출처 : 국토부 홈페이지([http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m\\_35396/DTL.jsp](http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp))

## 4. 고용노동부

### 1) 사회적 기업

사회적 기업은 「사회적 기업 육성법」에 의해 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 기업’이다. 동법은 조직형태, 유급 근로자 고용, 사회적 목적 추구, 의사결정구조, 일정 기준 이상의 영업이익, 정관 및 규약, 사회적 목적을 위한 이윤의 사용 등에 대한 조항을 인증 요건으로 제시한 후 일정한 절차에 의해 고용노동부장관이 사회적 기업을 인증하도록 규정한다.

인증 사회적 기업 외에 ‘사회적 목적의 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업의 대체적인 요건을 갖추고 있으나, 수익구조 등 법상 인증요건의 일부를 충족하지 못하고 있는 조직(기업)’을 예비 사회적 기업으로 지정하였다. 예비 사회적 기업은 광역자치단체장이 지정한다.

2013년 8월 현재 인증 사회적 기업은 828개이며, 서울에 188개, 경기(137개), 부산(56개), 전북(50개) 순의 순이며, 세종시가 3개로 가장 적다.

여기에 더해 고용 노동부는 지역혁신형 사회적 기업을 지정, 지원하고 있는데 이는 지역공동체를 활성화시킬 수 있는 사회적 기업을 지원하는 형태를 취하고 있다.

〈표 5-5〉 지역별 사회적기업 분포 현황

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
188	56	36	41	43	22	23	3	137	39	33	26	50	31	49	33	18

이외에도 최근 지역공동체가 강조되면서 전통시장에 문화의 개념을 끌어들이는 문화부의 ‘문전성시’ 사업이나 공동체에 의한 복리증진을 위한 복지부의 ‘복지공동체’ 사업 등이 있으나 여기서는 따로 설명하지 않기로 한다.

## 제2절 지방자치단체 시책



### 1. 광역지방자치단체

#### 1) 서울특별시

서울시의 마을공동체 사업은 도시화로 인해 사라진 사람 사이의 관계망 복원을 통해 공동체를 회복시키고, 주민이 참여하는 마을단위 행정으로 모든 시민이 만족하는 서울을 만드는 것을 목적으로 하고 있다.

2012년 3월에 마을공동체 육성을 위한 조례를 제정하고, 2012년 9월 마을공동체 종합지원센터를 설치했다. 그리고 2012년 9월, 서울시 마을공동체 육성 기본계획을 수립했다. 서울시의 마을공동체 3대 원칙은 마을사람 키우기, 마을살이 함께하기, 새로운 민관협력 만들기이다(서울시, 2012).

정책지원 단계를 마을의 형성 정도에 따라 마을을 씨앗단계, 새싹단계, 희망단계로 구분하고 있다. 씨앗단계는 주민모임이 마을을 형성하기 위해 공동의 요구를 발굴하고 이를 실현하기 위해 준비를 해가는 단계이며, 새싹단계는 씨앗단계를 거쳐 마을활동을 시작하는 단계이다. 희망단계는 마을활동을 확장하여 다른 희망단계나 새싹단계와 통합하면서 성장해 가는 단계이다.

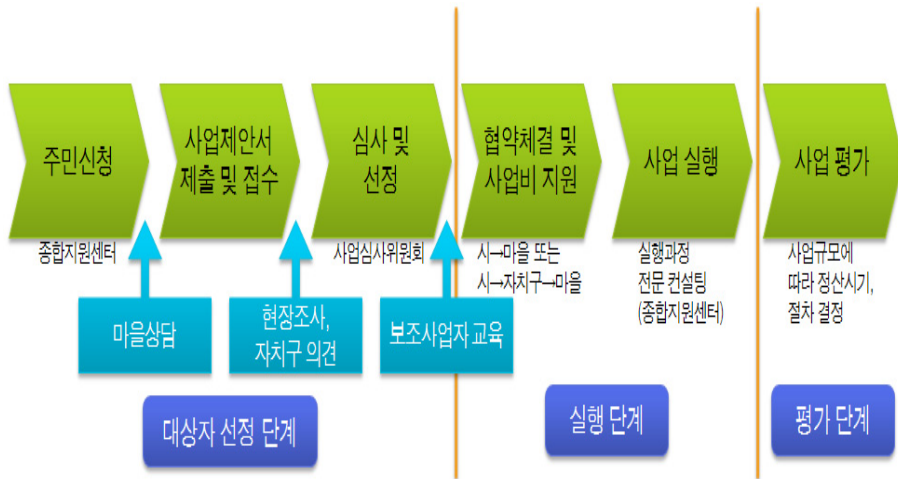
〈표 5-6〉 마을공동체 성장 단계 분류

마을단계	분류기준
씨앗단계	커뮤니티 형성 미약 - 주민모임 활성화, 마을사업 바를, 마을리더 발굴 및 투입, 마을활동가 양성교육
새싹단계	커뮤니티 기반 형성 - 컨설팅, 계획수립 지원 등 발굴사업 구체화 (1~2개 사업추진 지원) - 주민교육, 마을활동가 양성교육, 마을활동 후원그룹 형성 및 연계지원
희망단계	커뮤니티 활동이 활발 - 보육, 문화, 경제, 환경 등 다양한 마을사업 실현 - 지속성 확보를 위해 주민교육 및 새로운 사업발굴 지원



사업의 진행은 대상지 선정, 실행단계, 평가단계로 구성되는데, 우선 주민이 신청을 하면 종합지원센터는 신청내용과 주민 커뮤니티 형성 정도 등에 대해 현장을 방문해 조사하고 그 내용을 반영해 서울시에서 지원여부 결정한다.

〈그림 5-5〉 서울특별시 마을공동체 사업 진행 과정



중간지원조직인 마을공동체 종합지원센터는 민간부문과 서울시 및 자치구 간의 네트워크 형성, 주민주도형 사업을 발굴하는 일부터 교육, 컨설팅 및 우수사례를 여러 지역에 확산 전파해 벤치마킹할 수 있도록 홍보하는 일을 수행한다. 이외에도 센터는 사업이 진행되는 마을별로 서울시의 관련부서와 주민들로 ‘마을공동체 행정협의회’를 구성해 칸막이 행정을 개선하고, 주민들의 실질적인 요구가 현실화 될 수 있도록 민·관 협력관계를 구축하고 있다.

2012년에는 마을공동체 만들기 사업의 토대를 구축하고, 주거, 복지, 문화, 경제공동체 등 4개 시책 35개 사업에 579억 원을 투입했으며, 2013년에는 마을공동체 사업, 22개에 22,203백만원을 지원하고 있다. 마을공동체 사업은 주민제안사업과 기반조성사업으로 구분되며, 주민제안사업은 16개 사업으로 19,725백만원을 지원하고, 기반조성사업은 6개 사업으로 2,478백만원을 지원했다.

〈표 5-7〉 주민제안사업 현황(2013년)

구분	사업명	사업부서	사업예산 (백만원)
주민 제안 사업	아이 잘 키우는 마을공동체 형성		
	부모커뮤니티 활성화	여성가족정책담당관	1,000
	공동육아 활성화	출산육아담당관	610
	서울 도시 특성을 살린 다양한 마을공동체 활성화		
	아파트마을공동체 활성화	공동주택과	1,301
	다문화마을공동체 활성화	외국인다문화담당관	100
	상가마을공동체 활성화	소상공인지원과	300
	한옥마을공동체 활성화	한양도성도감	73
	도서관, 북카페 등 문화인프라를 마을공동체 사랑방으로 본격 활용		
	마을북카페 조성(마을도서관 활성화)	서울도서관	2,500
	청소년 휴카페(마을청소년 문화공간) 조성	아동청소년담당관	500
	마을예술창작소 조성	문화정책과	2,088
	마을기업 및 청년일자리 지원		
	마을기업 활성화	사회적경제과	6,298
	청년마을활동 활성화	일자리정책과(청년일자리허브센터)	228
	에너지, 안전 등 생활밀착형 문제해결을 위한 마을공동체 활성화		
	에너지자립마을 활성화	녹색에너지과	300
	안전마을 활성화	도시안전과	1,000
	주민제안사업 지원 및 마을미디어 활성화		
	마을공동체 주민제안사업	마을공동체담당관	2,430
우리마을프로젝트	마을공동체담당관(종합지원센터)	382	
마을미디어 활성화	문화예술과	615	
기반 조성 사업	마을공동체 아카이브 구축	마을공동체담당관(종합지원센터)	100
	마을박람회 개최	마을공동체담당관(종합지원센터)	179
	마을공동체 교육	마을공동체담당관(종합지원센터)	307
	마을공동체 사례발굴 확산	마을공동체담당관(종합지원센터)	318
	마을공동체 종합지원센터 운영	마을공동체담당관(종합지원센터)	1,353
	주민제안사업 현장조사 등	마을공동체담당관(종합지원센터)	211

출처 : 서울시(2013년)

## 2) 경기

2012년 마을만들기 지원조례 제정 작업에 착수하여 2012년 7월 조례안이 통과되었으며, 8월부터 조례가 시행되었다. 2012년 7월에는 ‘융합적 마을만들기’ 추진 계획을 발표했다. 관 주도 하향식 방식에서 탈피 주민의 창의적·자발적 사업 발굴 및 제안을 바탕으로 하는 상향식 방식을 도입하고, 부서별 칸막이식 사업 진행에서 벗어나 부서간 사업 심의 및 조정을 담당하는 마을만들기 위원회를 설치하고 사후관리가 미흡한 예산투입 중심의 지원방식에서 기초조사, 분석·평가, 피드백 등이 강화된 사업의 종합적·지속적 관리방식으로 전환 등을 골자로 하고 있다.

〈표 5-8〉 융합적 마을만들기 주요 개선 내용

구분	기 존	개 선
1	• 관 주도의 하향식(Top-Down)방식	• 주민의 창의적·자발적 사업 발굴 및 제안하는 상향식(Bottom-up)방식 • 실현 과정에 전문가 참여·지원
2	• 부서별 칸막이식 사업 집행	• 위원회를 통해 관련부서간 사업 심의·조정 - 마을만들기 지원 및 시행계획, 공모, 선정, 지원 등에 대해 심의 집행
3	• 예산투입 중심의 지원방식 및 사후 관리 미흡	• 사업의 종합적·지속적 관리 - 사업의 기초조사, 분석·평가, 피드백(feedback) 등 강화
4	• 주거정비, 경관개선, 체험마을조성 사업 등에 중점	• 기존에 주민복지, 일자리 창출, 의료·교육·보육 사업 등 복합적 추진
5	• 부서별 마을만들기 사업의 상호공유 미흡	• 도 및 시군간 협력체계 구성 - 협의회 설치·운영을 통해 상호간 원활한 소통과 시행 중 문제점 환류·시정 촉진

융합적 마을만들기의 가장 큰 특징은 기존 8개 실·국에서 마을만들기 관련 사업으로 추진되고 있는 33개 사업을 통합적으로 추진한다는 것이다.

융합적 마을만들기 운영에 있어서 주축이 되는 조직은 ‘경기도 마을만들기 위원회’라고 할 수 있다. 마을만들기 위원회는 행정1부지사를 위원장으로 하며, 경기도의 다양한 부서가 관여하는 마을만들기 관련 국·도비 사업들에 대한 연계, 조정,

심의 등을 담당하고 있다. 경기도는 2013년 3월에 10개 마을을 2013년도 경기도 마을만들기 농어촌 부문 시범사업 대상지로 선정하였다.

〈표 5-9〉 농어촌 부문 10개 마을 현황

시군명	마을명	특징
파주	멋쟁이 만우리 마을	임진강 개흙 물을 이용한 특화쌀 생산 등 지역특화 소득창출사업
양주	초록지기마을	아로니아 생산, 가공, 판매 등 지역특화 소득창출사업
포천	울미연꽃사랑 행복마을	연 재배 및 가공, 연 관람 및 전망시설 설치 등 지역특화 소득창출사업
용인	삿갓골 마을	절임배추사업, 장담그기 체험 등 지역특화 소득창출사업
안성	유별난 마을	우리 밀 생산, 가공, 판매 등 지역특화 소득창출사업
안산	풍도어촌마을	야생화군락지, 약초재배단지 등 문화관광 활성화 기반조성사업
광주	초록꿈마을	농산물 직거래 활성화, 메주 만들기, 주말농장 운영 등 문화관광 활성화 기반조성사업
여주	이든마루마을	체재형 주말농장, 농산물 가공시설, 공동작업장 등 지역특화 소득창출사업
남양주	슬로시티 적용 한음마을	마을의 역사문화자산 및 자원을 활용한 전통체험마을 조성 등 문화관광 활성화 기반조성사업
양평	서종마을 디자인사업	경관디자인을 중심으로 하는 문화예술 클러스터 집중 육성 등 경관개선사업

출처 : 경기도(2013년)

### 3) 충남

2012년 12월 주민자치위원 마을만들기지원 조례에 근거하여 지역의 정체성 및 공동체사업을 지향하는 ‘동네성’, 주민 스스로 결정, 참여를 통해 사업이 시행되도록 협조하는 ‘주민성’과 지속발전가능성, 주민만족도, 호응도, 독창성 및 경쟁력을 갖춘 시범사업을 추진하고 있다.

5대 역점과제는 ① 주민자치 4대 모델 개발·보급, ② 주민자치 아카데미 운영, ③ 주민자치 종합지원센터 구축, ④ 지역공동체 기반구축(커뮤니티 형성), ⑤ 주민자치제도 개선 및 발굴이다. 충남은 주민자치 4대 모델로 지역협동조합형, 주민자치위원회형, 커뮤니티 비즈니스형, 마을공동체형을 제시하고 있다.

〈표 5-10〉 충청남도 주민자치 4대 모델 비교

구 분	추진주체	근 거	장 · 단점
협동 조합형	조합원	협동조합 기본법	- 마을단위사업설계 유리 - 확대 · 연대화 등 결속가능 - 시기미도래 - 확장성이 큼 - 자치이념에 부합 - 조합설립절차 이행
주민자치 위원회형	주민자치 위원	주민자치 지원센터 설치운영 조례	- 기 조직(센터) 활용, 추진용이 - 면단위 사업설계 유리 - 대표성 부족 - 심의기관의 한계성 - 사업비충당 애로
마을 기업형 (CB)	마을기업	사회적기업 육성법	- 취약계층 일자리 제공 - 자생기반 확보 어려움 - 공공성보다는 영리추구 - 소규모 창업 등에 유리 - 지원(보조금)사업 위주 - 비중이 큼
마을 공동체형	지역리더 (지역주민)	마을만들기 지원조례 (제정中)	- 마을, 면 단위 사업설계 가능 - 공동체 회복의 효과성 큼 - 지역리더 발굴애로

출처 : 충청남도(2013년)

시책의 추진은 유기적 협력을 고려하여 자치행정 총괄부서(총무 · 자치과)로 일원화하며, 도 주민자치지원위원회는 기 구성된 지방분권특별위원회로 운영하고 있다. 충청남도는 주민자치사업을 총괄지원, 교육훈련, 컨설팅을 지원하며, 시군(읍 · 면 · 동)은 사업대상 확정 및 사업계획 수립 · 지원, 시행사업 지원, 컨설팅을 시행한다.

## 2. 기초지방자치단체<sup>78)</sup>

### 1) 수원

2010년 10월 ‘수원시 좋은 마을 만들기 조례’를 제정하여 ‘마을 르네상스’라는 마을 만들기 사업을 추진하고 있다. 단계별 추진전략으로 1단계는 지역형 마을르네상스, 2단계는 수원형 마을르네상스, 3단계는 전국 지자체를 선도하는 롤 모델을 제시하는 것을 설정하고 있다.

78) 여기서는 가장 대표적인 곳만 언급하기로 한다.

〈그림 5-6〉 수원시 마을르네상스 단계별 추진전략



출처 : 수원시 마을르네상스센터 홈페이지

마을르네상스 공모사업은 마을르네상스, 도시르네상스로 구분하여 운영된다. 다시 마을르네상스는 사업유형별로 공동체프로그램, 시설조성, 공간조성 3가지로 구분된다. 도시르네상스는 시설조성과 공간조성으로 기존 전면철거방식과 달리 개보수하는 새로운 방식의 도시재생 정비사업이다. 부서간 업무협조가 원활하게 이루어지게 하기 위해 제2부시장 직속인 마을만들기 추진단을 구성하고, 중간지원조직으로서 수원의제21추진협의회가 위탁을 받아 마을르네상스센터를 설치하였다.

〈표 5-11〉 마을르네상스 공모사업

구분	사업유형	지원금액	내용
마을르네상스	공동체 프로그램	500만원 이하	마을조사, 마을축제 등
	시설조성	2,000만원 이하	쌈지공원, 벽화조성 등
	공간조성	4,000만원 이하	역사문화길, 생태탐방로조성 등
도시르네상스	시설조성	10억원 이하	마을도서관, 커뮤니티 시설 구축 등
	공간조성	10억원 내외	르네상스 타운, 생태마을 구축 등

2012년에는 상반기와 하반기에는 두 차례의 공모사업을 통해 136개 사업을 선정하였다. 그 중 상반기에 80건이 선정되어, 약 896백만원이 지원되었다. 하반기에는 56건을 선정하여 439백만원을 지원하였다. 2013년에는 정기공모와 수시공모로 나누어 사업을 선정하고 있다. 정기공모와 수시공모는 4월과 6월에 이루어졌으며 각각 22개, 15개 사업이 선정되었다.

## 2) 안산

2000년대에 들어 행정, 주민, 시민단체가 협력하는 안산 의제21, 안산 마을만들기 시민네트워크의 발족되었으며, 2007년에는 9월 안산시 좋은마을 만들기 조례가 제정되었다.

사업은 생활공간개선사업과 공동체형성·복원사업 두 가지로 구성되는데, 생활공간개선사업은 주로 물리적인 환경을 개선하는 사업이며, 주민공동체 형성 및 복원사업은 주민교육·훈련, 저소득층 자활, 주민교류 등 주민자치와 관련된 사업이다. 2008년에는 안산시 좋은마을만들기 지원센터를 개소하였다. 센터는 지원업무 효율화를 위한 중간지원조직으로 안산YMCA가 위탁·운영하고 있으며 예산(2010년 기준)은 1억 3,500만원이다.

〈표 5-12〉 좋은 마을만들기 유형별 주요 내용

구분	주요내용	비고
생활공간개선 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 놀이터, 도서관, 공원 등 공공공간 개선</li> <li>- 꽃길, 벽화, 담장허물기 등 주거환경개선</li> <li>- 마을숲 가꾸기 등 생태환경 개선</li> <li>- 차없는 거리, 간판 정비 등 보행환경 개선</li> </ul>	최대 3,000만원
주민공동체 형성 및 복원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육, 훈련, 워크샵, 연구조사</li> <li>- 주민교육 프로그램, 마을신문</li> <li>- 자활 프로그램, 주민조직 지원 등</li> </ul>	

2013년 안산시는 좋은마을 공모를 통해 생활환경개선 분야 8개, 공동체 의식형성 및 복원사업 분야 10개 사업을 선정했다. 생활환경개선 분야에는 1억원의 예산이 지원되었으며, 공동체 의식형성 및 복원사업 분야에는 3,700만원의 예산이 지원되었다.

### 제3절 종합 및 시사점



지금까지 지역공동체 활성화와 관련된 중앙부처 및 지자체의 시책과 제도를 살펴보았다. 이들의 논의를 종합한 정책적 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 주체 측면에서 중앙의 시책과 제도는 중앙집권적인 발상이 여전히 상당함을 엿볼 수 있다. 지역공동체 활성화가 본질적으로 상당히 현장 밀착적인 지원이 필요한 일임에도 불구하고 중앙부처 차원에서 지역공동체 통합지원센터를 설치하려고 하거나, 일률적인 조례나 매뉴얼을 제시하고 있는 것들이 대표적인 경우에 속한다. 아울러 해당 부처의 지역공동체 지원 사무 고집과 부처간의 이기주의가 여전히 융합적인 활성화가 필요한 지역공동체를 제대로 지원해 줄 수 없는 문제를 지니고 있기도 하다.

지자체의 경우도 사업의 내용이 그렇게 차별성이 없음에도 불구하고 광역과 기초, 기초 지자체내 부서간에 분할적인 추진 및 지원시스템을 구축하고 있다. 그러다 보니 지자체 부서는 물론이고 지자체에 관련된 중간지원조직조차도 사회적 경제 지원조직, 마을만들기 지원센터 등으로 분할되어 있다.

그렇지만 모든 지자체가 이런 형편인 것은 아니다. 상당수 지자체에서 민관협력을 포함해서 다양한 거버넌스 시스템을 구축·운영하고 있기도 하다. 주민을 포함한 민간이 지역공동체 활성화의 주체가 되고 있으며, 이를 행정이 밀도있게 지원하는 시스템을 구축하고 있기도 하다. 특히, 경기, 수원 등의 지자체는 부처의 칸막이식 정책추진을 지역차원에서 융합하는 시스템을 구축하고 있다. 지자체 부



서의 입장보다는 지역공동체의 이해를 중시하는 접근이라고 할 수 있다. 아울러 안산, 수원 등에서와 같이 지역공동체 주체의 역량 강화를 위한 교육 등에 상당한 투자를 하고 있는 점도 눈여겨 볼 대목이라고 할 수 있다.

둘째, 앞에서 살펴본 부처의 지역공동체 관련 사업에 추가해서 현재 “마을사업”이라는 이름을 달고 시행, 추진되는 부처별 각종 지역공동체 활성화 사업이 줄잡아 25여개를 넘어서고 있다. 기존에 시행하고 있는 유사한 내용의 수많은 사업들을 부처별로 분할적으로 추진하고 있는 가운데 다른 한편에서는, 현재도 유사한 시책을 도입하고 있는 형편이다. 그렇다 보니 부처를 아울러서 지역공동체를 효과적으로 지원하려는 접근과 시도는 여전히 부족하다. 특히, 지역공동체 활성화에 대한 제도 인프라의 칸막이가 상당한 정도라서 중앙부처들이 표방하는 바의 지역공동체 활성화를 제대로 지원할 수 있을지 우려가 되기도 한다.

〈표 5-13〉 중앙부처 추진 지역공동체 관련 사업

부 처	지역공동체 (마을) 사업명	
	협업	광의
인행부 (8)	새마을운동(폐지), 아름마을(폐지), 문화마을(추진), 살기좋은 지역만들기(광의), 참 살기좋은 지역 만들기(폐지), 동네마당(폐지), 녹색마을(추진), 희망마을(추진), 정보화마을(추진), 마을기업(추진), 주민자치회 시범사업(추진), 창조마을(예정) 등	소도읍, 오지개발(폐지)
농식품부 (9)	농촌마을 종합개발사업, 전원마을조성, 농촌전통테마마을, 살기좋은 농촌만들기 사업(농촌활력증진사업, 광의), 녹색농촌체험마을, 농어촌 뉴타운 사업(추진), 농어촌 공동체 회사(추진), 색깔있는 마을(추진), 농어촌 마을리모델링 사업(추진)	신활력
국토, 고용, 복지부 (3)	살기좋은 도시 만들기(광의), 아름다운 해안마을사업(예정), 사회적 기업(추진), 자활공동체 지원사업(추진)	개척사업(광의)
문화부 등(6)	문전성시사업(문화부), 살기좋은 섬 만들기(폐지), 산촌종합마을(산림청), 여촌체험마을(해수부), 산촌생태마을(산림청), 명품마을(환경부-예정)	여촌종합(해수부)
계	26여개 마을 사업	

셋째, 프로그램이 지향하는 목표 측면에서 볼 때, 중앙부처 지역공동체 관련 사업의 경우, 지역공동체 활성화의 정책방향이 명확하게 정립되지 못한 문제가 있다. 지역공동체 활성화가 지역의 다양한 문제해결을 통한 지역주민의 삶의 질 제고에 있음에도 불구하고, 일자리 창출 등 현안에 따라 단편적인 부문의 사업을 추진하고 있고<sup>79)</sup> 지역의 입장에서는 정부지원을 당연히 여기다 보니 중앙부처의 지원이 지역공동체의 자생력을 오히려 떨어뜨리는 원인이 되고 있기까지하다. 지역공동체 관련 시책의 정책목표에 더해 프로그램이나 지역공동체 활성화 영역 재 설계뿐 아니라 재원지원에 있어서도 신중을 기할 필요가 있다. 주민의 결집된 역량을 통해 지역문제의 해결과 삶의 질 향상을 위한 내발적 발전이 지역공동체 활성화의 핵심이기 때문이다.

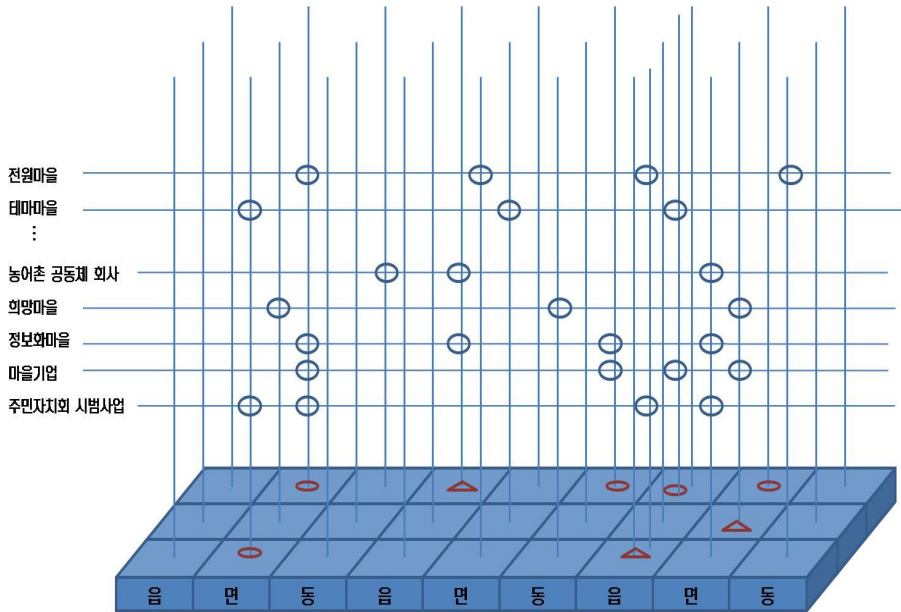
〈표 5-14〉 지역 공동체 활성화 시책의 비교

구분	목적	성격 및 내용	비고
중앙정부 주도	- 일자리 창출	- 현안 이슈 대응 - 단편/부분적 내용	- 특정 영역 한정
지자체 주도	- 삶의 질 향상	- 발전 기본 충실 - 종합/통합적 내용	- 융합적, 연계적 추진

지자체 입장에서는 지역공동체의 종합적 활성화라는 큰 그림을 그리지 못하고 중앙부처의 칸막이식 시책집행에 종속되어 시책을 연계하거나 통합적으로 추진하지 못하는 현상도 벌어지고 있다. 여기에 더해 지역공동체 활성화가 중앙정부시책이 지원해주는 사업추진 쪽으로 변질되는 결과를 가져오고 있기도 하다.

79) 중앙부처 시책은 시대추세에 민감한 단편적 부문의 사업 추진의 “애플”에 해당되는 반면, 지자체 주도의 사업은 살기좋은 지역전체의 방향에 부합하는 “보약”의 성격이 많다.

〈그림 5-7〉 지역의 부처의 지역공동체 시책의 추진



아울러, 중앙정부 주도의 지역공동체 시책은 공동체(커뮤니티) 형성 보다는 사업에 치중하다 보니 지역공동체 활성화의 토대가 되는 공동체를 형성하지도 않은 채 사업(비즈니스)만을 우선적으로 시행함으로써 지역공동체 활성화의 본말이 전도(顛倒)는 결과를 낳고 있다.

넷째, 또 다른 주체 측면에서 중간지원조직의 난립에 따른 문제가 있다. 중간지원조직은 행정과 지역공동체 사이에서 공공영역과 민간영역간의 소통과 협력을 촉진하는 매개체 역할을 해야 한다. 주민의 수요를 행정에 전달하고 행정의 시책이나 사업을 주민에게 설명해서 지역공동체가 활성화되게 해야 한다는 것이다. 그런데 중앙의 경우만 하더라도, 부처의 이해 때문에 필요 이상으로 중간지원조직을 과다 설치하고 있다. 사회적 기업(고용센터가 주체), 마을기업(시도가 중심)의 중간지원조직이 각각 17개에 달하고 있으며 색깔있는 마을의 농촌활성화 지원센터도 도별로 9개에 달하고 있다. 그리고 마을대학도 서울시를 포함해서 시도에 설치하고 있으며, 기초 지자체의 중간지원조직도 14개 정도이다. 행정과 지역공동

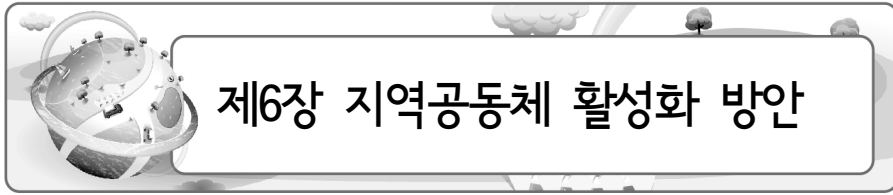
체가 협력하는 지역공동체가 성공하기 위해서는 정부주도(하향식)와 민간주도(상향식)의 한계를 극복할 수 있는 중간지원조직이 필요하지만, 회계, 세무, 법률 등 전문적 지원을 꼭 필요로 하지 않는 곳도 있어서, 중간지원조직이 본연의 역할을 수행하지 못하고 행정의 역할을 대행하는 관료기구화가 되는 문제도 발생하고 있다.

다섯째, 지역공동체 활성화의 지속적 추진에 있어 안정적인 재원의 확보가 중요하다. 우리의 경우, 국가적 현안에 따라 재원을 편성하고 관심이 시들해지면 지원 프로그램 자체가 없어지다 보니 지원의 안정성이 떨어지는 문제가 있다. 앞서 언급한 시책 대부분이 생성과 사멸을 겪다 보니 지속적인 추진과 지원이 결여되고 있었다. 마을기업이 그렇고, 색깔있는 마을이 그러하다.

그리고 재원의 안정성, 통합성도 중요한 문제가 된다. 일본이나 독일, 영국 등 선진국의 경우, 지역공동체 기금을 마련해서 지역공동체에 적립할 뿐 아니라 필요한 곳에 기금을 활용하는 것은 시사하는 바가 적지 않다.

여섯째, 충남이나 경기의 경우처럼 도시나 농촌의 지역적 특성을 고려한 지역공동체 활성화 지원의 차별적 접근도 눈여겨 볼 대목이라고 할 수 있다. 도시에 비해 농촌은 지역공동체 활성화의 주체, 자원, 인프라 등이 부족하기 때문이다.

마지막으로 지자체에 따라 지역공동체 담당관을 두거나 전문 인력을 투입하는 등 지역공동체 관련 조직의 정비에 있어서도 차이가 있다. 주민과의 파트너십 등을 고려할 때, 정책설계에 참고해야 할 사항이라고 할 수 있다.



## 제6장 지역공동체 활성화 방안

### 제1절 기본방향



지금까지 모범적인 지역공동체 사례와 이와 관련되어 있는 지역공체의 거시적 현황, 지역공동체 활성화의 여건이 되는 중앙과 지자체의 제도 및 시책의 특징과 시사점 등을 살펴보았다.

모범적인 사례들은 지역공동체를 활성화하기 위한 주체 형성 뿐 아니라 주체의 역량이 축적되고 있었으며, 이들간의 네트워크도 긴밀하게 형성되고 있었다. 또, 지역의 여건과 특성에 부합하는 시책과 프로그램을 개발, 추진하고 있었으며, 지자체를 포함한 행정기관의 지원과 협력도 “민관협력 모델”이라고 해도 크게 무리가 없을 정도로 활성화되고 있었다.

그럼에도 불구하고 중앙정부 차원의 지원은 물론이고, 지자체 차원에서도 광역과 기초 지자체간, 기초 지자체 내에서도 중간지원조직의 난립과 중복을 비롯하여 적지 않은 문제점이 있었던 것도 사실이다. 하지만 지역공동체가 소극적으로는 지역문제 해결 뿐 아니라 보다 적극적으로는 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 중요한 과제로 부각되고 있다는 점에서 현재 지자체들이 추진하고 있는 다양한 지역공동체를 더욱 활성화하기 위해서는 보다 치밀한 전략의 개발이 필요하다. 특히 지금까지 살펴본 바와 같이 지역공동체를 구성하는 주민을 포함한 주체의 역량강화와 이들간의 긴밀한 협력, 이를 지원하기 위한 제도 인프라, 그리고 지역의 특성에 적합한 프로그램, 전략과 네트워크의 구축이 지역공동체가 소기하는 바의 성과를 달성하도록 하는데 중요한 요소가 되고 있다. 그리고 그것은 지역의 여건과 특성에 적합하게 개발되어야 함은 재론의 여지가 없다.<sup>80)</sup> 이런 취지를 달성하는

데 초점을 둔 지역공동체 활성화의 기본방향은 다음과 같이 몇가지로 제시할 수 있다.

## 1. 지역특성에 부합하는 지역공동체 활성화

지역공동체는 지역공동체 구성원의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 지역공동체의 목적이 이러하다 보니, 지역공동체 활성화도 자연히 지역의 문제, 지역의 특성과 여건을 고려한 지역문제에서 출발할 수밖에 없는 속성을 지니고 있다.

지역특성에 부합하는 지역공동체 활성화 전략의 개발에는 사업의 내용에서부터 추진방식, 행정과 지역공동체의 관계를 포함한 행정부문의 개입과 지원의 성격 등 모두가 포함될 수 있다. 지역공동체를 활성화하고자 하는 지역이나 주체가 도시가 되거나 농촌이 되거나, 그리고 지역공동체 활성화의 영역이 주거환경의 개선 혹은 일자리 창출이나 보육, 안전, 혹은 이들의 복합적인 내용이 되든지 간에 지역 여건과 특성에 토대한 지역공동체 활성화를 추진해야 비로소 소기의 성과를 달성할 수 있기 때문이다.

그리고 그것은 지역공동체 활성화를 위한 기획이나 설계, 주민참여도 지역의 자율성에 기반한 내생적 관점과 원칙에 입각해야 한다. 특히, 지역공동체 활성화는 공동체 구성원이 되는 주민을 주체로 하되, 지자체나 중앙부처 등은 지역공동체와 협력을 강화하는 방식이 되어야 할 것이다.

80) 이런 취지에서 볼 때, 마을만들기 전국 모임의 주제 가운데 하나였던 “천개의 마을, 천개의 이야기”도 이것과 일맥 상통한다고 볼 수 있다.

## 2. 주체간 역할구분을 통한 협력적 거버넌스 구축

지역공동체는 대개 마을 등 일정한 지리적 영역에서 구성되는 조직체이기 때문에 인적, 물적 자원과 추진역량이 부족한 경향이 있다. 이를 보완하기 위해서는 지자체는 물론, 중앙정부, 중간지원조직, 전문가, 시민단체 등 지역 내외의 다양한 주체의 협력이 필요하다.

특히 선진국에서는 지역공동체에 뿌리를 둔 행정의 정책지원과 개입이 보다 확대되고 있는데, 과거 정부만이 독점적인 생산자로 간주되었던 보건, 복지, 환경, 치안 등 다양한 분야에서 지역공동체가 정부와 파트너십을 이루어 공동생산자로서의 책임을 강화시키고 있는 것이다. 이 점에 착안해서 우리나라도 지역공동체를 활성화하기 위해서는 주민자치를 침해하지 않는 범위에서 민간부문과 행정부문의 협력이 필요하다. 특히 농촌지역처럼 지역공동체 주체의 역량과 자원이 부족한 경우는 지자체가 상당한 역량을 발휘할 수 있는 방향으로 협력을 활성화해서 지역공동체의 역량을 증가시킬 수 있는 방안이 필요하다.

또, 지역공동체가 경제활성화에 한정되지 않고 생활환경, 보육, 안전, 교육, 문화, 일자리는 물론이고 이들의 복합적 영역으로 확장되고 있음을 고려하여 중앙부처 차원에서 관련 기관간의 협업은 물론이고 지방자치단체 차원에서도 통합적이고 연계적인 방식으로 지역공동체를 활성화시킬 수 있는 시책의 개발 및 지원이 필요하다.

## 3. 지역공동체 활성화를 위한 제도 및 인프라 강화

지역공동체 활성화에서 가장 중요한 것은 자생력과 지속성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현재 중앙부처나 지자체의 협력이나 지원이 끊기면 지역공동체 자체가 와해되고 소멸될 소지가 있는 곳이 많다. 이를 방지하고 지역공동체를 보다 활성화하기 위해서는 추진조직, 재원, 법률을 포함한 제도적 인프라를 제대로 정비할 필요가 있다.

여기에는 일본이나 영국의 기금(공동체 기금, 공동체 학습기금) 등을 포함하여 지역공동체 활성화를 안정적으로 지원하기 위한 재원을 마련하는 것과 지원기구 뿐 아니라 활성화 기본법 등 관련 법령을 정비, 마련하고 있는 외국의 지역공동체 활성화를 참고할 필요가 있다.

물론 이러한 제도가 중앙정부에만 국한되지 않는다는 점에서 지역공동체 활성화를 위한 제도 인프라 정비는 중앙부처는 물론이고 지방자치단체 차원에서도 공히 추진되어야 할 필요가 있다.

## 제2절 주체의 역량 및 네트워크 강화



### 1. 주체의 역량강화

#### 1) 공동체 역량과 사업연계 교육 제공

또하나 빠뜨릴 수 없는 지역공동체 활성화의 중요한 요소는 인적 자원의 역량이 라고 할 것이다. 지역공동체 활성화를 위한 주체의 역량 강화가 중요하다는 것이다. 주체에는 지역공동체 주민을 포함하여 리더 및 활동가, 지자체 공무원 등이 포함된다.<sup>81)</sup>

앞서 언급한 모범적인 사례의 공통점은 지역공동체를 리더하는 핵심적인 인재가 존재하는 것은 물론이고, 지역공동체에 대한 지역주민의 이해가 높았으며 시간이 지나고 공동체를 활성화시키는 사업이 추진됨에 따라 주민들의 역량도 덩달아 높아지는 특성을 보이고 있었다. 그런 특성을 보인 이면에는 지역공동체 주체의 역량을 강화하는 내·외부적인 교육 및 훈련 프로그램을 개발해서 이것을 주민들

81) 보다 넓게는 지역공동체를 활성화하기 위해 또 하나의 협력주체인 행정기관에 몸담고 있는 단체장이나 공무원 등까지도 포함시킬 수 있을 것이다.



에게 제공했기 때문인 탓이 컸다.

진안의 5단계 지역공동체 활성화 프로그램에서 사업추진 역량을 제고하기 위해 주민의 교육을 강화시키는 과정이 그러했으며, 장수마을에서 가천대, 고려대, 성북마을만들기 지원센터가 제공하고 있는 도시 아카데미가 그러한 경우에 해당되었다.

이는 지역공동체를 활성화하기 위해서는 지역특성에 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 개발하고 이를 지속적으로 제공하는 시책을 추진해야 함을 의미한다. 이를 위해서는 공동체 구성원의 자발적 참여를 통해 공동체간의 경쟁을 유발할 수 있는 ‘공동체 역량 강화와 사업연계 교육’ 시책을 추진할 필요가 있다. 구체적으로는 교육과정과 지역공동체 프로그램을 연계시킴으로써 보다 상위의 지역공동체 활성화 사업을 추진하려면 선행 교육을 이수해야 하는 방식으로 추진, 운영하는 것이 바람직할 것이다. 지역공동체 활성화의 궁극적인 목적이 구성원의 삶의 질이 높은 공동체의 지속성에 있고 그러한 지속성은 자생력에서 온다고 볼 때, 이를 향상시킬 수 있는 것은 결국 지역공동체 의식과 공유가치를 보다 함양시킬 수 있는 자발적이고 지속적인 교육이기 때문이다.

〈표 6-1〉 공동체 역량강화와 사업연계 교육제공 시책

구 분	내 용	비 고
취 지	- 교육의 지속성, 자발성 증진	- 행정력 절감
방 식	- 지역공동체간의 경쟁 유발	- 모범사례 : 진안
추 진	- 교육이수와 공동체 사업연계	- 단계적 사업구성
검 토	- 지역공동체 활성화 사업 정비	- 주민역량 점검

## 2) 찾아가는 마을학교 운영

지역공동체에 참여해서 활성화를 위해 노력을 하고 싶어도 정작 쉽게 시간을 낼 수 없는 것이 현대인의 속성이기도 하다. 실령 지역공동체 대해서 관심을 가지고 있거나 참여하는 경우도 지역공동체에 대한 이해가 각기 다르다 보니 교육에 대한 수요도 차별적인 것이 사실이다. 이에 대한 대응으로 ‘찾아가는 마을학교’<sup>82)</sup>를 설

립 운영하는 것이 바람직하다. 집합식 교육을 통해 찾아가는 교육을 제공할 수 있기 때문이다.

찾아가는 마을학교는 지자체의 여건 등을 고려하여 두 가지 방식으로 운영하는 것이 가능할 것이다. 장수마을처럼 중간지원조직이 구성되어 있지 않은 경우는 지역공동체에 대해 전문적인 지식과 경험을 지니고 있는 기관이나 전문가에게 교육을 위탁해서 추진하거나, 그렇지 않고 마을만들기 지원에 대해 전문성을 지니고 있는 중간지원조직이 있는 지역의 경우, 중간지원조직을 통해 교육을 제공하는 것이 바람직할 것이다.

이때 프로그램은 단계별 맞춤형으로 추진하는 것이 필요하다. 기초과정, 심화과정 등으로 구분해서 접근하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 특히 찾아가는 마을 학교 프로그램을 통해서 단계별 수요에 적합한 맞춤형 교육과정을 편성해서 주민 역량 강화 및 마을 만들기 실천활동을 지원할 수 있을 것이다.

〈표 6-2〉 찾아가는 마을학교 운영

구분	내용	비고
필요성	- 교육 수요자의 편의성 제공 - 수요자 맞춤형 교육 제공 필요	- 현대인의 라이프 스타일 고려
대상	- 역량과 이해에 따라 대상 그룹화	- 희망 공동체별
과정	- 기초과정, 심화과정	- 과정별 프로그램 구성

〈표 6-3〉 기초과정 교육프로그램 예시

구분	주제
기본소양	마을공동체 이해 / 마을만들기 시작하기 / 사례 소개 / 사례 탐방/ 리더십 증진
정책이해	서울시 정책 소개/ 민관 거버넌스 / 중간지원조직의 역할 / 주제별 역할 이해
실행기법	마을탐방 (동네 한바퀴)/ 마을 조사 / 조직화 의사소통/ 갈등관리 / 회의진행 / 온라인 커뮤니티 / 퍼실리테이팅
실습	마을조사 실습 및 발표 / 마을 의제 발굴 / 프로그램 개발 / 프로그램 운영

82) 물론 교육 프로그램의 이름은 지역의 선호와 실정에 맞게 설정하는 것이 바람직하며, 여기서 제시하는 시책의 명칭은 예시에 불과하다.

### 3) 마을활동가 양성 프로그램 구비

지역공동체 활성화를 위한 인적역량 강화에서 또 하나 빠뜨릴 수 없는 부문이 리더 및 활동가 등 핵심인물에 대한 교육의 지원이다. 마을리더나 현장 활동가를 교육시킬 수 있는 프로그램이 절대적으로 부족한 것이 우리 지자체의 현실이기 때문이다.

현재의 제도여건을 고려할 때, 형식적으로는 중앙부처가 설립, 추진하려고 하는 각종 광역단위 지원센터가 이러한 역할을 담당할 수 있으나, 광역단위 전문지원기관의 경우 주민과 어울려 지역공동체에서만 획득할 수 있는 현장 및 실무경험이 부족한 편이다. 때문에 지자체 단위에서는 전문기관에 위탁해서 마을 활동가에게 교육을 제공하는 것이 현실적으로는 가장 바람직한 방안이 될 수 있다. 이들은 현장에 대한 노하우를 축적하고 있어 지역공동체가 필요로 하는 전문적인 교육 및 훈련을 통해 수요를 충족시켜 줄 수 있기 때문이다.

## 2. 지역공동체 특화 네트워크 형성

### 1) 지역공동체 활성화 역량별 네트워크 형성

장수마을과 진안의 마을만들기에서 나타난 바와 같이 지역공동체 활성화는 지역공동체나 마을과 관련된 다양한 주체간의 원활한 소통과 긴밀한 협력을 통해 강화되고 있었다.

두 사례를 떠나 전국의 지역공동체를 보면, 네트워크 구성 및 운영은 지역공동체 활성화를 위해 매우 중요한 부분이지만 주체별로 여건과 역량, 지역공동체 활성화에 대한 관심의 정도가 다르기 때문에 지역공동체 활성화의 필요성을 공감하지 않거나 행정차원의 적극적인 의지와 지원이 없으면 네트워크 활성화가 되기 어려운 측면도 있다.

특히 장수마을과 진안의 사례에서 나타났듯이 지역공동체의 여건에 적합한 주체간의 네트워크를 구성하는 것이 중요하다. 주민과 지역공동체의 전문적인 역량

이 비교적 부족한 진안의 경우는 지역공동체 활성화를 위한 주체간의 네트워크에서 행정기관이 상대적으로 주도적인 역할을 담당하고 있으며, 전문가 주민 등 전문적인 역량이 나은 장수마을의 경우 전문가의 기여가 많았으며 지역공동체 활성화 후기에는 성북구청의 지역공동체 활성화에 대한 참여도 보다 적극적이었다.

이런 점을 고려해 볼 때, 장수마을처럼 지역공동체 관할 지자체 내외에서 전문적인 역량을 지닌 주체의 협력을 확보하기 수월한 경우는 이들과 네트워크를 형성하는 ‘외부 연계형 네트워크’를 형성하는 방안이 바람직하며, 그렇지 못하고 진안처럼 지자체 등이 상당한 역할을 수행하는 경우에는 ‘내부 연계형 네트워크’를 형성하는 방안이 보다 바람직할 것이다.

## 2) 중층의 네트워크 구성 및 활용

지역공동체 활성화를 위한 주체간의 네트워크 구성은 지역공동체가 소속되어 있는 기초 지자체 단위와 지역공동체 단위 두 가지 차원에서 접근하는 것이 보다 효율적이다. 전자는 기초 지자체 단위의 네트워크, 후자는 지역공동체 단위 네트워크라고 할 수 있다.

첫째, 기초 지자체 단위에서 주체간의 네트워크를 구성할 때는 특정한 공간적 범위를 고려하지 않고, 해당 기초 지자체 단위 전체를 대상으로 활동하는 주체를 우선적으로 고려할 필요가 있다. 공공과 민간을 가릴 필요가 없다. 가령, 장수마을의 경우, 성북구 마을만들기 센터를 중심으로 사회적경제지원단, 성북문화재단, 성북구에서 활동하는 지역민간단체들의 네트워크 모임인 ‘함께하는 성북마당’, 그리고 성북구 마을공동체의 네트워크 조직인 성북 마을넷 등과 협력의 채널을 구축할 수 있을 것이다. 이런 사정은 해당 지자체의 사정에 따라 적절하게 구성될 수밖에 없을 것이다.

둘째, 지역공동체 단위의 네트워크 구축방안이다. 지역공동체의 활동이 비교적 활발하게 이뤄지면 지역공동체 안에서 이루어지는 다양한 활동에 대한 관심이 높아지게 되고 주체간의 연대와 교류의 필요성도 높아지게 된다. 마을 단위에서 지역공동체 활성화 네트워크가 필요하다고 판단되면 주민모임이 중심이 되어 행정,

주민센터, 복지관, 자원봉사단체, 보건소, 작은 도서관, 마을기업, 협동조합 등 지역공동체를 기반으로 하는 주체들이 참여할 수 있는 네트워크를 구성할 수 있도록 지원해야 한다. 이때 주민조직이나 모임이 주도적인 역할을 하기 어려운 경우에는 마을만들기 지원센터 등 중간지원조직이 이를 지원하는 것이 바람직할 것이다.

어쨌든 지역공동체를 활성화하기 위한 네트워크를 해당 지자체에서 구축하든, 지역공동체 내에서 구축하든지 간에 활동유형에 따라 전략적인 접근을 도입할 필요가 있다. 이때 네트워크 주체 발굴 및 연락망 구축 → 다양한 학습모임과 지역모임 등을 통한 마을만들기 관련 정보 및 활동 공유 → 네트워크 구성 및 운영단계를 그치는 것이 보다 바람직할 것이다. 대부분의 전국 사례에서 다양한 학습모임과 지역모임이 중요한 것으로 확인되고 있는 것도 좋은 여건이 되고 있다. 네트워크 구축을 통해 주체나 회원들의 관계망이 확장되고, 회원의 연결로 인해 새로운 회원들이 유입되면서 주민간의 네트워크를 활성화시킬 수 있기 때문이다.

〈표 6-4〉 네트워크 구성 및 운영 방안 관련 추진전략

구 분	실현수법
네트워크 주체 발굴 및 연락망 구축	- 네트워크 역할을 고려한 주체 범위 설정 및 발굴 - 네트워크 주체별 활동 현황 파악 및 상시적인 연락망 구축
마을만들기 관련 정보 및 활동 공유	- 마을만들기 관련 정보 및 활동 결과 공유 - 주체별 활동 공유를 통한 상호 이해
네트워크 구성 및 운영계획 수립	- 네트워크의 목표와 역할을 고려한 원칙 설정 - 지역 위계를 고려한 네트워크 구성 및 운영 계획 수립
네트워크 구성 및 운영	- 성북구 차원의 네트워크 구성 및 운영 - 마을 단위 네트워크 구성 및 운영

### 제3절 지역 유형별 추진시책



#### 1. 유형별 대응의 필요성<sup>83)</sup>

원론적으로는 지역공동체의 수만큼이나 많은 지역공동체 활성화 전략이 필요하다고 할 수 있다. 그렇지만 여기서는 논의의 범위를 좁혀, 앞에서 분석한 도시지역과 농촌지역의 특성과 한계를 고려하여 지역공동체 활성화 방안을 제시하기로 하겠다. 다소간의 무리는 있지만 도시형과 농촌형이라고 해도 크게 틀리지는 않을 것이다.<sup>84)</sup>

앞의 분석처럼 농촌과 도시의 지역공동체는 여러 가지 측면에서 차이를 보이고 있다. 농촌은 지역공동체 의식이나 주민의 화합 등이 비교적 양호한 편이나, 전문적 지식은 대체로 부족했다. 고려자가 많기 때문이다. 반면에 도시는 지역공동체 활성화를 위한 전문적 지식을 지닌 인적 자원은 상대적으로 풍부한 데 비해, 지역주민의 참여나 공동체성, 재원 등은 다소 부족했다. 또 도시가 다양한 영역을 포함하는 복합적인 형태의 지역공동체를 띠고 있음에 견주어, 농촌의 지역공동체는 경제활성화가 주류를 형성하고 있었다. 지역공동체에 대한 지원 희망요소나 주체에 있어서도 차별성을 보이고 있었다. 장수마을과 진안의 경우에는 지역공동체 활성화 영역과 행정부문의 역할이 차이가 있었으며, 중간지원조직의 형태도 달랐다. 주체의 역량에 있어서도 차이가 있었다. 물론 양 지역의 공동체 모두에서 지역공동체 활성화에 핵심적인 역할을 하는 리더가 있었으며, 저마다 독특한 지역공동체 프로그램을 개발, 활성화시키고 있는 공통점을 지니고 있기도 했다.

결국 이러한 도시지역과 농촌지역 지역공동체의 차이에 주목하여 지역여건, 도

83) 이하에서 제시하는 제3절 외의 방안은 다소간의 차이는 있지만 지역 유형을 떠나 거의 모든 유형에 공통적으로 적용될 수 있는 공통적인 방안으로 보아도 무방하다.

84) 문제는 도시지역이라고 해서 자연여건과 특성, 문화·보육·안전·경제 등 지역 공동체의 영역과 유형, 활성화 단계, 주민참여의 정도 등 수많은 요소를 무시하고 과연 일률적으로 도시형, 농촌형이라고 할 수 있느냐에 있다. 이런식으로 세부적 요소를 고려한다면 유형화는 애초에 불가능한 것이 될지도 모르지만, 여기서는 앞의 분석에 토대해 두 가지 유형을 언급할 것이다.

시와 농촌의 적합한 전략과 시책을 개발해서 추진할 필요가 있다. 그래야 소기의 성과를 창출할 수 있기 때문이다.

## 2. 도시지역의 지역공동체

도시의 지역공동체는 농촌과 달리 보육, 환경 등 비경제적인 것이 주류를 형성하고 있는 특성을 보이고 있다. 이들 지역공동체의 애로사항으로는 지역공동체에 대한 지역 주민의 참여 부족, 지역공동체를 활성화시킬 수 있는 거점공간의 부족, 재원의 애로 등이었다. 장수마을은 지역공동체 주민의 역량이 시간이 지남에 따라 점차 강화되고 있었으며, 동네목수를 중심으로 한 주거환경 재생에서 사회경제적 재생으로 지역공동체의 영역이 점점 확대되는 특성을 보이고 있었다. 주체간의 네트워크에서는 중간지원조직인 성북구 마을만들기 지원센터를 중심으로 행정기관의 지역공동체에 대한 참여와 협력, 역할이 점차적으로 강화되고 있었다.

이같은 점에 주목하여 도시지역의 지역공동체를 활성화하기 위한 전략과 방안을 주제, 프로그램, 제도 인프라 등의 관점에서 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 지역공동체 구성원을 확보하고 참여를 활성화시킬 수 있는 방안의 개발이 필요하다. 도시의 경우 인구가 많고 공간이 거대하기 때문에 정보의 부족 문제가 있을 수 있다. 이를 위해서는 지역공동체 특성 및 주민여건을 고려한 맞춤형 정보를 제공하고, 홍보를 보다 강화하는 전략이 필요하다. 특히 향후의 지역공동체 구성원이 될 수 있는 잠재적인 후보자들에게 일방적이고 성의없는 정보제공을 넘어 지역공동체에 대한 이들의 이해를 증진시킬 수 있는 보다 친밀한 홍보전략이 필요할 것이다.

둘째, 지역공동체에 대한 정보의 접근성을 향상시켰다면, 다음으로 필요한 것이 지역공동체를 가급적 많이 개방시키는 방법이라고 할 수 있다. 일종의 ‘지역공동체 간보기’격의 프로그램으로 지역공동체의 폐쇄성으로 인한 회원확보의 애로를 사전에 방지하자는 것이다. 가령 보육 공동체의 경우, 실제로 보육이 이루어지는 공간에 외부사람을 초대하는 방식도 하나의 방안이 될 것이다. 여타 안전이라든지

에너지 관련 환경 공동체의 경우도 지역공동체에 우선 사람을 참가해보게 하는 전략이 필요하다.

셋째, 지역공동체의 요건과 진입장벽 낮추기 전략이 필요하다. 장수마을의 경우 2013년의 지역공동체 공모사업의 요건을 2012년의 10-15명에서 5명 이상으로 변경한 경우가 좋은 보기가 된다.

넷째, 도시 지역의 경우는 인구가 조밀하기 때문에 공동체 거점공간의 확보에 적지않은 애로가 있으며, 이 문제를 해결하기 위해, 공터, 육교, 고가, 공공건물 뿐 아니라 사유지나 국공유지의 지역공동체 사용에 대해서, 인센티브를 제공하는 시책을 추진할 필요가 있다. 이를 위한 절차는 지역공동체로부터 사용 신청이 있을 경우, 행정기관에서 그 적합성을 심의하는 방식으로 추진하는 것이 가능할 것이다.

마지막으로 제도 인프라 측면에서 도시지역 지역공동체의 경우 공간마련 비용 등과 관련해서 재원이 문제가 되고 있는데, 이를 위해서는 여성을 고려해서 ‘성인지 예산’을 편성하는 것과 같이, 지자체나 중앙정부에서 지역공동체를 겨냥해서 예산을 편성하는 이른바 “지역공동체 인지예산”을 편성·지원할 필요가 있다.

### 3. 농촌지역의 지역공동체

도시와 달리 농촌은 인구감소와 고령화가 지역공동체 활성화에 방해가 되는 주요 요소가 되고 있다. 이것이 농촌의 지역경제 활력을 떨어뜨리고 있는데 그렇다 보니 주로 소득을 창출하기 위해 지역공동체 활성화를 도모하고 있었다. 그러나 인적역량이 부족하다 보니 지역공동체 활성화의 사업화, 마케팅 등 전문적인 지식에 대한 수요가 많았다. 네트워크 유형도 도시와 달리 주로 행정이 상당한 역할을 하는 특징을 보이고 있다.

하지만 도시처럼 지역공동체 거점공간에 대한 수요는 거의 없었으며, 상당수 지역공동체가 재정지원형 지역공동체 사업을 추진하고 있어, 재원의 문제도 도시에 비해 비교적 적었다. 진안의 사례에서 나타났듯이 주민의 조직도 비교적 활성화



화되고 있었다.

이같은 점에 주목하여 농촌의 지역공동체를 활성화하기 위한 전략과 방안을 주체, 프로그램, 제도 인프라 등의 관점에서 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역에서 부족한 인적역량을 강화하는 시책을 추진해야 한다. 두 가지 전략을 활용할 수 있다. 하나는 현재 구성원의 역량을 강화시키는 전략인데, 지자체나 전문가 등을 통해 주민의 역량을 강화시키는 방안이며, 다른 하나의 전략은 외부의 인재를 지역 내로 유치하여 주민이 부족한 역량을 채워주는 방안이다. 바로 진안의 마을간사제와 같은 시책을 적용할 수도 있을 것이다.

둘째, 중간지원조직을 강화하는 방안이다. 중간지원조직을 통해 주민이 부족한 지역공동체 활성화의 전문적인 지식 등을 보충해 줄 수 있기 때문이다. 특히 농촌 지역의 주류를 형성하고 있는 지역경제 활성화 영역의 지역공동체 활성화와 성과 창출을 위해서는 회계, 법률, 사업화, 홍보 마케팅 등에 대한 전문적인 지식이 필요한데, 이를 위해 중간지원조직의 역할이 중요하기 때문이다.

셋째, 역시 주민을 포함한 지역공동체 주체의 역량이 상당히 부족하기 때문에 지자체 등 행정기관이 지역공동체와 긴밀하게 협력하는 네트워크를 구축할 필요가 있다. 단기적으로 행정이 협력하는 방안이 적절하며, 주민의 역량이 축적되는 보다 장기에는 주민의 역할이 강화되는 방안이 적절한 것이다.

〈표 6-5〉 도시 및 농촌지역의 공동체 활성화 전략

구 분	도시지역	농촌지역
주체측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공동체 특성 및 주민여건 고려</li> <li>맞춤형 정보제공 및 홍보를 강화</li> <li>- 지역공동체 간보기 시책</li> <li>- 지역공동체 진입장벽 낮추기 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육제공 강화</li> <li>- 외부인재 유치</li> </ul>
프로그램, 네트워크 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거점공간 확보 인센티브 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중간지원 조직 역할 강화</li> </ul>
자원 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공동체 인지도예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정 협력 네트워크 형성</li> </ul>

## 제4절 추진체계 정비



### 1. 중앙정부 차원

지역공동체를 활성화함에 있어 지원사업의 발굴, 제안, 설계, 선정 등의 과정을 현장에 밀착된 지자체에 일임하고 중앙정부는 지침 마련 및 지원업무에 집중할 필요가 있다. 특히, 지자체가 주도하는 방식으로 지역공동체 활성화를 추진하되, 중앙부처는 지역공동체 활성화에 필요한 자원, 법률 등을 간접적으로 지원해야 한다. 지역공동체 활성화에 대한 의제설정, 사업형성 및 추진은 지역주민의 의사와 합의에 따라 자율적으로 추진하되, 중앙부처는 성공적 추진을 위한 유형별 고려사항, 모범적인 사례 등을 수집해서 지역공동체에 제공하는 역할 등을 수행해야 한다. 대신 지역공동체와 보다 가까운 거리에 있는 지자체가 협력적 관계에서 해당 지역공동체가 필요로 하는 요소를 전문적으로 지원할 필요가 있다.

동시에 현재 부처간에 난립되어 있는 시책 지원의 효율성을 제고하기 위해 중앙부처는 지역공동체 사업에 전문성을 지닌 부처를 중심으로 지역공동체 활성화를 위한 패키지 지원 등을 통해 부처간의 협력체계를 구축할 필요가 있다. 필요하다면 부처간의 협력을 총괄하기 위해 국무총리를 위원장으로 하는 ‘지역공동체 위원회’를 설립할 수도 있을 것이다.

여기에는 현재 일본에서 지역활성화를 위해 중앙단위에서 통합적 조직을 구축, 운영하고 있는 ‘지역활성화통합본부’를 참고할 필요가 있다. 지역활성화통합본부는 중앙부처의 이기주의를 벗어나 지역활성화를 최대한 효율적으로 지원하기 위해 내각부 산하에 각 부처 대신이 협업하는 체계를 형성하고 있다.

〈표 6-6〉 일본 지역활성화통합본부

구분	내용
성격	- 각 성청의 지방지분부국(우리나라의 특별지방행정기관에 해당) 업무를 통합적으로 관리하는 범부처간 총괄조직
구성	- 총리가 본부장이며, 각 성청의 대신들이 부원으로 되어 있고, 총리 산하의 지역활성화 내각 특명대신이 실질적인 총괄책임자로서 부분부장의 역할을 수행하여 지역정책을 총괄 기획·입안하고 각 성청의 지역정책을 조정 - 실무기구로서 산하에 있는 지역활성화통합사무국은 각 성청과 지방자치단체, 민간기업으로부터 파견된 80명의 인원으로 구성(장재홍, 2008 : 47) - 지역활성화통합사무국은 종래의 도시재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화본부 등 4개의 본부를 2007년10월 통합하여 하나의 사무국을 구성(조용모·윤형호, 2009: 56-57)

## 2. 지방정부 차원

지역공동체 활성화를 위한 통합적 추진체계에 있어 주체간의 역할분담도 명확히 할 필요가 있다. 특히, 지자체 중심의 지역공동체 활성화에 대해, 중앙은 간접적 지원을 제공하는 역할을 담당해야 한다.

여기서 한걸음 더 나아가 지자체 차원에서는 지역주도의 지역공동체 활성화를 추진하기 위해 앞서 언급한 관련 조직의 통합 뿐 아니라 필요시 전담조직도 구성할 필요가 있다. 여기서는 몇 가지 조치가 필요하다. 하나는 행정조직에 가급적 지역공동체 전담기구를 만들고 이 기구로 하여금 관련 사업을 추진하는 부서를 통할하도록 하는 방안이다. 사례분석에서 제시된 것처럼 장수마을도 그러하고 진안의 경우도 전담조직이 구성되어 있었다.

다른 하나는 지자체의 각 부서가 지역공동체를 중심에 두고 지역공동체를 지원하기 위한 소관 사항을 중심으로 통합적 협력체계를 구축하는 방안이다. 성북구의 경우, 주택관리과에서는 공동주택 리더 아카데미를, 도시디자인과에서는 똑딱똑딱 장수마을 학교를, 자치행정과에서는 주민자치회와 통장 아카데미를, 공원녹지과에서는 도시농부학교를 통합적으로 지원하는 방식이 좋은 보기가 된다.

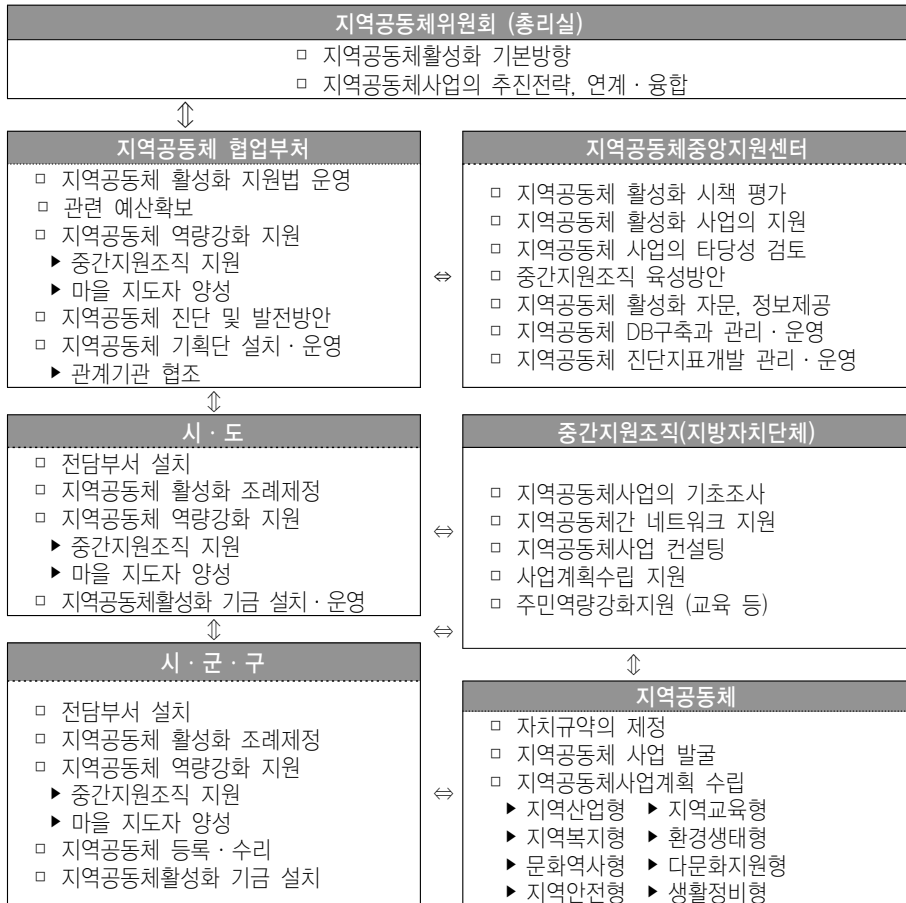
그리고 지자체를 중심으로 마을만들기에 대한 정보교류 강화 기구 뿐 아니라<sup>85)</sup>

85) 2013년 9월 26일(목)부터 28일(토) 전국의 38개 지자체 단체장이 “마을만들기 활성화를 위한 지방자치단체장 공동 선언”에 서명한 것이 대표적인 보기에 속한다.

지역공동체 연합의 마을 넷 등을 설치하여 지역공동체 활성화에 필요한 교류를 활성화하는 것도 필요하다. 현재 금천구, 성북구, 광진구 등이 대표적인 경우에 속한다.

또, 지역공동체에 관계하는 중간지원조직의 교류에 더해, 보다 전문적인 지식의 교류와 정보 교환, 경험공유 등을 위해 설립된 한국마을지원센터협의회<sup>86)</sup>의 역할을 보다 강화하고, 전국 마을만들기 네트워크도 더욱 활성화시킬 필요가 있다.

〈표 6-7〉 지역공동체 활성화 주체의 역할



출처 : 안행정부, 2013 내부자료 수정

86) 2013년 9월 26일(목)부터 28일(토)까지 2박3일 일정으로 수원에서 진행된 제6회 마을만들기 전국대회에서 전국의 12개 마을만들기 지원센터가 참여해서 “한국마을지원센터협의회”를 창립했다.

## 제5절 제도 · 인프라 정비



### 1. 거점공간 조성을 위한 지역공동체 우선권 부여

진안과 장수마을의 경우처럼 지역공동체 활성화에 촉매가 되는 사업의 추진도 필요하지만 이에 못지않게 필요한 것이 ‘커뮤니티 거점공간’이다. 특히, 이웃 또는 같은 목표를 가진 사람들이 함께 모일 수 있는 거점공간이 필요하다. 거점공간은 공동체 구성원의 소통과 논의의 장이 됨과 동시에 다양한 주민모임을 위한 장소로 이용될 수도 있고, 주민의 요구와 필요에 따라 프로그램을 운영하는 장소로도 활용되거나 나아가 협동조합 등 특정한 실천활동을 준비하는 장소로도 활용할 수 있기 때문이다. 이를테면 지역공동체를 활성화시킬 수 있는 일종의 ‘매개공간’의 역할을 할 수 있는 이점이 있다.

장수마을의 경우, 다양한 거점공간이 존재하고 있었는데, 작은 카페가 대표적이었다. 향후에도 주택을 매입하여 마을박물관과 주민 사랑방 등을 조성할 예정이다. 그것은 골목의 평상이라도 좋고, 마을에서 주민이 모일 수 있는 시설이라도 좋다. 지역공동체로 하여금 공용의 거점 공간 조성을 위해 정부와 지자체는 다양한 용도를 지닌 커뮤니티 공간을 최대한 지원할 필요가 있다. 이때 커뮤니티 거점공간은 최대한 주민수요를 반영하고, 지역여건에 적합한 것일 수록 효용성이 높다.

특히, 지역공동체에게 거점공간을 우선적으로 제공할 필요가 있으며, 이를 위해서는 몇 가지 방안의 추진이 필요하다. 특히 노인, 청소년, 주부, 청소년 등 다양한 주체가 복합적 용도로 거점공간을 사용하는 것이 바람직하다.

첫째, 현재 과소이용되고 있는 공간을 찾아서 이를 지역공동체에 우선적으로 대여해 주는 방안이 가능할 것이다. 지역공동체에게 공공용도의 건물이나 토지사용의 특례를 지원하는 것이다. 마을회관, 예술창작소, 공동육아·돌봄센터, 북카페, 마을도서관, 주민자치센터, 노인복지회관 등의 용도가 떨어진다면 이를 우선적으로 거점공간으로 대여할 필요가 있다. 필요한 경우 이러한 공간을 지역공동체

의 용도에 부합되게 리모델링해서 재활용하는 조치도 병행할 수 있다. 거점공간을 지자체에서 공급하는 방안도 있지만, 영국처럼 빈집을 기증받아 문패를 달아주는 방안도 가능할 것이다. 또 기업체로부터 공간을 무상으로 기부받은 다음 지자체가 세금을 내고 이를 지역공동체에 제공하는 방안도 가능할 것이다.

둘째, 특별한 용도가 규정되어 있지 않고 방치되어 있어 효용성이 떨어지는 공공임대주택 혹은 기부채납 받은 공터와 같은 공간을 거점공간으로 활용하는 방안도 가능할 것이다. 일본의 오사카시에 있는 키타구(北區) 마을만들기는 기능이 떨어지는 구 건물을 새롭게 재탄생시켜 마을의 거점 공간으로 활용하고 있는데, 이 경우의 좋은 보기에 해당된다고 할 수 있다.

셋째, ‘10분 동네 프로젝트’의 추진도 필요하다. 이는 지역공동체 내에서 적어도 걸어서 10분 이내의 거리에 거점 공간이 있도록 하자는 취지의 시책이다. 서울시에서도 이같은 시책을 추진하려고 하고 있듯이 지자체는 이러한 시책을 적극적으로 도입, 추진할 필요가 있다. 그러면 지역공동체 거점 공간에 대한 지역주민의 접근성이 보다 높아지게 되고 이것이 촉매가 되어 지역공동체도 보다 활성화될 수 있기 때문이다.

넷째, 거점공간의 지역공동체 우선 확보에 대한 법률을 지원하는 조치도 필요하다. 지역공동체가 필요로 하는 거점공간이 매물로 나올 경우, 지역공동체가 가장 먼저 매입할 수 있도록 법적으로 우선권을 부여하는 방안이다. 스코틀랜드와 잉글랜드에서 이미 시행하고 있는 시책이기도 하다. 스코틀랜드는 2003년에 지역공동체에 이익이 되는 토지나 건물이 매물로 나올 경우, 지역공동체가 가장 먼저 이를 매입할 수 있도록 하는 법률을 제정했다. 지역공동체가 자금을 만들 수 있도록 기다렸다가 우선권을 주는 방식으로 추진되고 있다. 잉글랜드에서도 2011년 「지역 주권법」(Localism Act)을 제정했는데, 여기서도 지역공동체에 가치가 있는 자산을 매각할 때, 토지 소유자는 6개월 동안 이를 개인에게 팔 수 없고, 지역공동체가 돈을 모을 때까지 기다려야 한다는 규정을 담고 있다(홍현진 외, 2013).<sup>87)</sup>

87) 이런 취지에서 지역 주권법은 정부와 시민의 관계를 재정립하는 법안이기도 하다. 지역(로컬)에서 해결책을 생각하면서, 지역공동체가 서비스 제공이나 토지 소유과정에 더 많은 의견을 낼 수 있도록 하고 있다.

### 스코틀랜드 지역공동체 거점 공간 우선 지원 시책

- 2003년 지역공동체에 이익이 되는 토지나 건물이 매물로 나올 경우, 지역공동체가 가장 먼저 이를 매입할 수 있도록 하는 법률을 제정
- 지역공동체가 자금을 만들 수 있도록 기다렸다가 우선권을 주는 방식으로 추진이 되고 있음

### 잉글랜드 지역 주권법(Localism Act)

- 2011년 지역 주권법(Localism Act)이 제정되었는데, 지역공동체에 가치가 있는 자산을 매각할 때, 토지 소유자는 6개월 동안 이를 개인에게 팔 수 없고, 지역공동체가 돈을 모을 때까지 기다려야 하는 조치 시행

〈표 6-8〉 거점공간의 지역공동체 우선 제공 방안

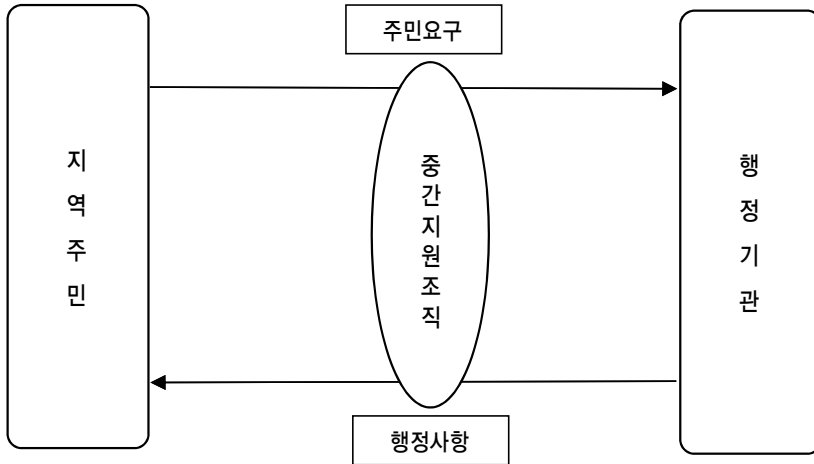
구 분	내 용
과소이용 공간 지역공동체 우선 대여	- 지역공동체의 용도에 부합되게 리모델링해서 재활용하는 조치도 병행 - 빈집 기증, 기업체 기부 등 활용
공공임대주택 기부채납 공터 활용	- 공공임대주택 혹은 기부채납 공터와 같이 활용되지 않는 공간을 활용
10분 동네 프로젝트	- 지역공동체 내에서 적어도 걸어서 10분이면 동네에 커뮤니티 거점 공간 조성
거점공간 우선지원 법률안 지원	- 거점공간의 지역공동체 우선 확보에 대한 법률지원 제공

## 2. 중간지원조직 정비 및 운영 합리화

### 1) 정비 및 합리화 필요성

마을만들기 지원센터 등으로 불리고 있는 중간지원조직은 지역공동체를 활성화하기 위해 행정과 지역공동체 사이에서 중계 혹은 통역 기능을 담당하고 있다. 중간지원조직은 기획력과 전문성, 때로는 실무경험을 지니고 있어, 지역공동체를 활성화시키는데 필요한 주체의 역량강화는 물론이고, 관계자들의 네트워크 형성, 협력과 정보의 제공, 법률, 회계 등을 지원할 수 있기 때문이다.

〈그림 6-1〉 지역공동체 중간지원조직의 역할



중간지원조직의 이러한 기능에 비춰볼 때, 우리나라의 경우, 지역공동체의 수요를 충족시키기에는 아직까지 적지않은 문제가 있다. 무엇보다, 중간지원조직이 난립하고 있다. 2013년 말 현재 전국적으로 중앙부처, 시도, 시군구가 설치하고 있는 중간지원조직이 줄잡아 47개 이상에 이르고 있으며 향후 더욱 증가할 전망이다. 농식품부가 9개의 광역농촌활성화지원센터, 고용노동부가 시도별로 17개의 지역고용센터, 안행부가 시도별로 17개의 마을기업지원센터를 설치하고 있으며, 국토부도 도시재생지원센터의 설치를 앞두고 있다.<sup>88)</sup> 기초지자체도 중간지원조직을 설치하고 있다. 중간지원조직을 설치하려는 부처와 지자체가 아직도 많아서 중간지원조직의 난립이 우려되고 있는 형편이다.

88) 국토부는 지역공동체 사업에 속할 수 있는 살기좋은 도시 만들기 사업을 추진하기 위해 다수의 마을대학을 운영하고 있기도 하다.



〈표 6-9〉 지역공동체 중간조직 설치현황

구분	광역지방자치단체	기초지방자치단체
중앙부처 설립	농식품부 : 광역농촌활성화지원센터 9개 고용노동부 : 시도별 지역고용센터 17개 안행부 : 시도별 마을기업지원센터 17개 국토부 : 도시재생지원센터 설치예정	
지자체 설립	서울(마을공동체 종합지원센터), 부산(마을만들기지원센터), 전북(마을만들기지원센터), 경기(마을만들기지원센터)	수원, 강릉, 광주남구, 광주북구, 안산, 서울성북, 서울금천, 완주, 진안, 정읍, *예정: 순천, 안양, 부천, 광주북구 문화동 등
계	47개	15개(설립예정 포함)

둘째, 중간지원조직이 행정과 주민공동체 사이에서 지역공동체를 활성화하기 위한 본연의 임무를 제대로 수행하고 있는가의 문제가 있다. 중간지원조직이 지역공동체 지원이라는 본연의 임무 대신, 행정의 대리인 역할을 하고 있다는 비판도 있다. 이는 근본적으로 중간지원조직이 지방자치단체로부터 그 기능을 위탁받아 수행하기 때문에 발생하는 문제이기도 하다. 그러다 보니 지역공동체의 현장리더로부터 마을만들기 지원센터에 소속되어 있는 전문가까지 자신의 정체성에 적지 않은 혼란을 겪고 있다고 토로하기도 한다.<sup>89)</sup> 캐나다 퀘벡에 있는 중간지원조직과 같이 행정과 지역공동체와 협약을 맺는 등의 방식이 필요하다.

셋째, 지역공동체에 필요한 맞춤형 지원을 제대로 제공하지 못하는 문제가 있다. 서울이나 부산, 경기, 충남 등과 같이 중간지원조직이 광역 지자체 단위에서 설치되다 보니 포괄하는 지역공동체의 범위가 너무 많아 지역공동체가 필요로 사함을 제대로 지원하지 못하고 있으며, 여기에 더해 기초 지자체 단위에서 중간지원조직이 설치되다 보니 광역과 기초 단위의 중간지원조직의 역할구분도 모호해지고 있기도 하다.

89) 실제 ○○○ 서울 마을공동체 종합지원센터장이나 ○○○ 강릉마을만들기 지원센터장 등 중간지원조직에 몸담고 있는 사람은 현장의 활동가들로부터 그런 오해를 종종 받고 있음을 토로하고 있기도 한다.

## 2) 중간지원조직의 통합적 설치·운영

중간지원조직이 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 대체로 세 가지 원칙이 필요한 것으로 보인다(정규호, 2012). 행정이나 지역공동체로부터 자율성을 지녀야 하고, 지원에 대한 지속성을 보유해야 하고, 지원이 특정한 영역에 머무르지 않는 통합성이 있어야 한다. 특히, 행정이 지역공동체에 상당한 역할을 수행하는 협력적인 지역공동체가 활성화되기 위해서는 정부주도(하향식)와 민간주도(상향식)의 한계를 극복할 수 있는 중간지원조직이 필요하다. 중간지원조직이 공공영역과 민간영역의 소통과 협력을 촉진하고 광역단위에서 기초단위까지 수직적 연계와 경제-사회-공간 등의 영역을 아우르는 수평적 연계를 종합적으로 매개하고 조율하는 역할을 제대로 수행하기 위해서는 부처의 이기주의를 떠나 지역공동체의 입장에서 중간지원조직의 통합적인 설립과 운영이 필요하다.

이를 위해서 단기적으로는 부처간에 지역공동체 지원에 대한 업무협약을 맺어 칸막이 배제의 협업적 차원에서 지역공동체를 공동으로 지원하고, 보다 장기적으로는 현재의 난립한 중간지원 조직을 통폐합하는 조치가 필요할 것이다.

그런 다음 기초나 광역 단위 각각에서도 관련 유사 조직의 통합이 필요하다. 현재, 문화센터, 여성센터, 청소년 센터, 어르신 복지센터 등이 우후죽순처럼 생겨나고 있는데, 행정의 비효율 뿐 아니라 본연의 역할도 제대로 할 수 없는 문제가 있다. 이 문제를 개선하기 위해서는 통합적인 중간지원조직을 설치할 필요가 있다. 이 점에서는 특히 중간지원조직을 ‘공익활동지원센터’ 형태로 설립하고 있는 지자체의 사례를 참고할 필요가 있다.<sup>90)</sup>

## 3) 광역과 기초 단위 중간지원조직의 역할 정립

중간지원조직은 독립성과 전문성, 중계성이 생명임을 고려하여 지역의 상황에 적합하게 중간지원조직을 설계하고 설립, 운영할 필요가 있다. 이점은 기초나 광역 단위에서 모두 적용된다. 중간지원조직은 물론 진안처럼 행정 쪽에 가깝게 설

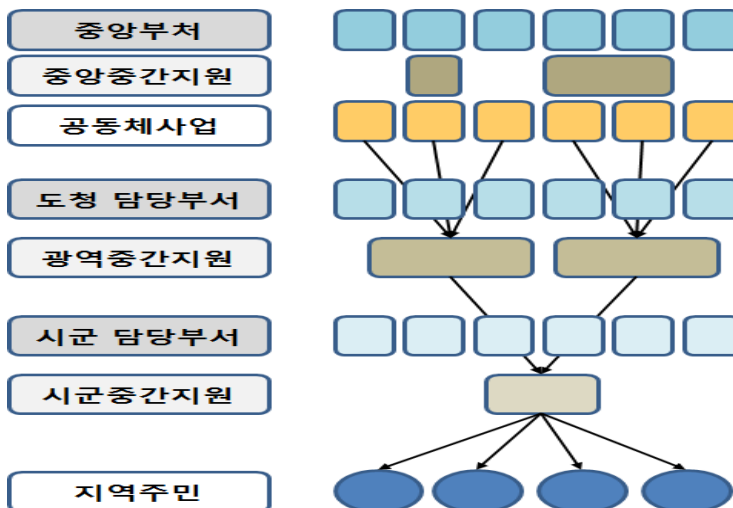
90) 현재 광주 광산구가 이런 시도를 모색하고 있는 중이다.

치, 운영될 수도 있고 장수마을처럼 민간에 위탁되어 운영될 수도 있다. 대부분의 광역과 기초 지자체 단위에서 중간지원조직을 설립, 운영하다 보니 기능 중복 등의 문제가 발생하고 있는데, 이를 위해서는 광역과 기초 단위의 중간지원조직의 역할이 제대로 정립되어야 한다. 지역공동체와 밀착되고, 전달체계의 효율성 강화를 위해 기초 단위 중간조직이 지역공동체를 지원하고, 광역은 불가피한 경우를 제외하고는 광역 전체의 소관 사항을 수행하거나 기초를 지원하는 역할을 수행하는 것으로 양자간의 역할이 정립되어야 한다.

중앙부처 차원에서는 부처간 사업내용이 유사한 경우는 단기적으로는 중간지원조직을 연계적으로 운영해서 상호간의 이해와 공감대를 확장한 다음, 보다 장기적으로는 통합적인 중간지원조직을 운영할 필요가 있다.

이런 방식은 광역차원에도 해당될 것이다. 광역 차원에 다수의 부처별 중간지원조직을 각각 설립할 것이 아니라, 가급적 통합적으로 운영을 할 필요가 있기 때문이다. 이렇게 될 경우 다수의 부처나 광역 및 기초 지자체의 다수 부서를 상대로 지역공동체가 대응할 필요가 없게 되고, 개수가 줄어든 중간지원조직이 행정기관과 지역공동체의 중간에서 사업을 ‘깔때기’ 식으로 지원해 줌으로써(임경수, 2013) 지역공동체가 다수의 조직을 상대하는 데서 오는 번거로움과 비용을 줄일 수 있다.

〈그림 6-2〉 광역과 기초단위 중간지원 조직의 역할



출처: 임경수(2013) 수정 인용

지역공동체의 특성에 따라 중간지원조직을 꼭 설립할 필요가 있는지도 면밀하게 따져보아야 한다. 진안이 보여주듯이 중간지원조직의 설립이 반드시 필요하지 않을 수도 있기 때문이다. 만약 설립에 대해 부정적인 판단이 선다면, 광역 등에서 코디네이터 전문인력 등을 기초에 제공하는 시책의 추진도 가능할 것이다. 독일 베를린의 마을만들기(Quartiersmanagement)에서는 우리처럼 중간지원조직을 설치하는 대신 마을만들기 매니저가 이런 역할을 담당하고 있다.

지역공동체 활성화를 위한 보다 현장 지향적인 지원을 제공하기 위해서는 기초 지자체 단위에서 한걸음 더 나아가 읍면동 단위, 동네 단위의 지역공동체가 필요로 하는 지식을 제공하는 접근도 필요할 것이다.

### 3. 재원 및 법률 정비

#### 1) 지역공동체 재원 마련

지역공동체를 활성화할 수 있는 재원의 마련은 국가나 지자체, 지역공동체 차원에서 접근해 볼 수 있다.

첫째, 중앙정부 차원에서 지역공동체를 지원하는 재원을 확보할 필요가 있다. 이때 유의해야 할 점은 지역공동체에 대한 재원 지원은 매개 재원의 성격을 지녀야 한다는 점이다. 그래서 중앙이 지원하는 재원은 지역공동체를 활성화할 수 있는 마중물 기능에 충실할 수 있도록 가급적 소액이어야 한다. 그렇지 않으면 중앙정부에 대한 종속성이 강화되기 때문이다. 이점은 특히 5단계 지역공동체 활성화 프로그램을 개발, 추진하고 있는 진안의 경우를 보면 보다 명확해진다.

중앙차원에서 지역공동체 활성화를 지원하기 위한 재원을 설치하는 방안은 두 가지 접근이 가능하다. 하나는 새롭게 재편되고 있는 「지역발전특별회계」에 지역공동체 재원을 설치하는 방안이다. 과거의 광역·지역발전특별회계의 계정을 경제발전계정과 생활기반계정으로 개편할 때, 지역공동체 재원을 후자에 설치하는 방안이 될 것이다. 생활기반계정 편성의 목적이 지역주민의 삶의 질 향상에 있고, 지역발전위원회가 2013년 7.18일 국정정보고 한 6대 과제 17개 시책 가운데도 지역

공동체가 중요한 위치를 차지하고 있기 때문에, 실현가능성이 상당히 높은 방안이라고 할 수 있다.

이를 위해서는 「지역활력창조 PLAN」을 수립하고 지역경제순환창조사업으로 선정된 사업에 대해서는 지역경제순환창조사업교부금(2012년 21.9억엔)을 지원하며, 그에 상응하는 자금을 지역금융기관으로부터 용자 알선하고 있는 일본의 방식도 참고할 만하다(한국지방행정연구원, 2013)

또 하나 고려해 볼 수 있는 방안은 특별교부세를 재원으로 활용하는 방안이다. 그러나 이 방안은 현재 특별교부세의 상당수가 복지지출에 지출되고 있기 때문에 재원확보가 어려울 뿐 아니라, 재원의 안정성도 떨어지는 방안이라고 할 수 있다.

어쨌든 중앙차원에서 지역공동체 활성화를 위한 재원이 마련되면, 그 다음은 현재 산발적, 분할적으로 추진하고 있는 각 부처의 사업을 패키지로 지원하는 방안을 마련해야 한다. 여기에는 안행부, 농식품부, 문화부, 국토부, 복지부 등의 사업이 포함될 수 있을 것이다.

〈표 6-10〉 지역공동체 재원확보 방안

대안	재원 확보 가능성 검토
지역발전특별회계 생활기반계정 편성	- 생활기반계정 편성의 목적은 지역주민의 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있고, 지역위가 7.18일 국정보고한 6대과제 17개 시책 가운데 지역공동체가 중요한 위치를 차지
특별교부세	- 복지지출에 특별교부세의 상당수가 지출되고 있기 때문에 재원확보가 상당히 어려운 방안
최적안	- 현재 국회에 입법 발의 중에 있는 지역발전특별법의 지역발전특별회계 생활기반계정 편성

둘째, 지자체가 기금을 조성하는 방안이다. 경기침체로 인해 국가예산 만으로는 재원확보가 상당히 어려우며, 지역공동체 활성화의 편익이 공동체 성원에게 귀속되는 특성 때문에 지자체도 재정을 부담하는 방안이다.<sup>91)</sup>

91) 이 부분은 한국지방행정연구원(2013) 보고서의 내용을 일부 원용했음을 밝혀 둔다.

지자체가 기금을 조성하는 경우는 미국의 시애틀 기금, 영국의 공동체역량강화 기금(Community Empowerment Fund), 공동체기금(Community Chest), 공동체학습 기금(Community Learning Chest) 등이 있지만, 외국 사례에서 가장 대표적인 경우는 일본이라고 할 수 있다.

동경도 세타가야구(世田谷區)는 1992년부터 ‘세타가야 마을만들기펀드’를 설립 해서, 2005년까지 165개 민간단체들을 지원했는데 재원은 공익신탁방식으로 조성하고 있다. 가령, 치바현(千葉縣) 이치가와시(市川市)는 2005년부터 ‘납세액 1% 지원제도’를 시행하고 있는데 시민들이 사업계획을 근거로 민간단체나 주민조직에 대한 지원을 결정하면, 이들 단체에 해당 시민이 납부하는 세금의 1%를 지원금으로 지급하고 있다. 나가노현(長野縣)은 2003년부터 ‘꿈의 은행’이라는 비영리은행을 설립하여 운영하고 있는데, 민간단체들을 주축으로 특정인의 자금을 예탁받아 공공목적의 활동자금으로 제공하고 있다.

〈표 6-11〉 일본 동경도 세타가야구 마치즈쿠리 기금

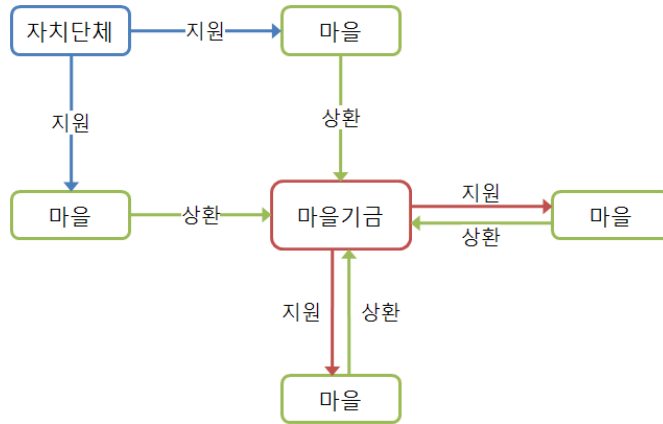
부문	지원대상	지원금액(건당)
초기 활동	- 마을만들기 활동을 처음 시작하는 모임	- 5만 엔
마을만들기 활동	- 살기 좋은 환경 만들기를 목표로 주민 그룹의 마을만들기 활동	- 5~50만엔
10대(청소년) 마을만들기	- 청소년이 스스로 좋은 도시 만들기를 목표로 한 마을만들기 활동	- 10만엔
건강한 거리 가꾸는 거점 만들기	- 지역의 다양한 네트워크를 형성하여 환경공생과 지역 공생의 마을만들기와 커뮤니티의 과제 해결 능력을 향상 거점 조성 정비사업	- 예비 심사 : 10만엔 - 본심사 : 50만~520만엔

출처 : 일본 동경도 (재)세타가야 트러스트 마치즈쿠리 홈페이지(<http://www.setagayatm.or.jp>)

셋째, 마을이나 지역공동체 단위에서 기금을 조성하는 방안이다. 이 경우는 보육이나 안전 등의 비경제적 지역공동체 유형보다는 지역경제 활성화를 추구하는 경제형이나 협동조합, 사회적 경제 방식을 채택하고 있는 지역공동체가 보다 유리한 방안이라고 할 수 있다. 지역공동체 활성화로 인한 수익의 일정액을 기금으로 적립하고 나머지는 지역공동체 활성화에 충당하는 방식으로 추진하되, 기부금이

나 지자체의 지원도 지역공동체 활성화의 재원이 된다. 개별 지역공동체 보다는 다수의 지역공동체가 협력해서 재원을 마련할 수도 있을 것이다.

〈그림 6-3〉 지역공동체 차원의 자금조성



## 2) 지역공동체 활성화 법률의 제정

### (1) 법률제정의 필요성

대개의 시책이 그러하듯, 지역공동체 활성화도 기본법이 제정되고 여기에 준거해서 지역공동체를 활성화시킬 필요가 있다. 그러나 현재까지는 지자체가 주도하는 다양한 지역공동체 활성화를 제대로 지원해 줄 수 있는 법률적인 근거가 없는 형편이다. 그렇기 때문에 법률 제정의 목적은 지역공동체 활성화를 체계적으로 추진하고 지원하는데 있다고 할 수 있다.

또 앞서 제시한 거점공간의 지역공동체 매입 우선권 부여, 지역공동체 지원을 위한 협업적이고 통합적인 추진체계의 구축, 지역공동체 활성화를 위한 행재정적 지원 및 예산확보의 근거를 마련할 필요가 있다.

이같은 내용을 규정하고 있는 지역공동체 활성화의 근간이 되는 기본법이 마련되면 현재 우리사회에서 필요성이 증가하고 있는 지역공동체 활성화를 정부의 변화에 관계없이 지속적으로 추진해 나갈 수 있는 장점을 지니고 있기도 하다.

특히, 지역공동체 활성화의 근간이 되는 기본법은 현재의 부처분할적인 지원을 방지하기 위해 도시나 농촌 등의 지역구분은 물론이고, 의료, 복지, 교육, 일자리, 환경 등의 제반 영역을 아우를 수 있는 내용으로 제정되는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 되어야만 부처의 이기주의를 떠나 지역공동체가 중심이 되는 명실상부한 통합적인 시책의 지원이 가능하고, 지역공동체도 보다 활성화될 수 있기 때문이다.

## (2) 법률안의 주요 내용

지역공동체 활성화의 근간이 되는 법률안은 지역공동체 활성화를 총괄적으로 조정하는 중앙단위의 지역공동체 위원회 설치를 포함하여 지역공동체 활성화를 위한 중앙 및 지자체 단위의 계획수립, 중간조직 설치 및 지원체계 구축, 지역공동체의 역량강화, 재원지원 등의 내용으로 구성함이 바람직할 것이다.

- ① 총괄기구로서 지역공동체위원회 설치(국무총리)
  - 지역공동체 실무위원회 및 기획단 설치
- ② 국가 및 지자체의 지역공동체활성화 기본계획 및 시행계획 수립
  - 지역공동체진단지표 개발 및 관리, 지역공동체 관련 조사·연구
  - 지역지원센터 전문 인력 양성지원, 공동체사업 DB구축
  - 지역공동체 거점공간 매입 우선권 부여 등
- ③ 지역공동체 역량강화 지역지원센터 설치(지자체)
  - 시·도 및 시·군·구 지역공동체활성화 계획 수립에 필요한 자문·상담
- ④ 지역공동체 재원지원
  - 마을기업 설립·지정 및 조세감면
  - 지역공동체사업 지원을 위한 기금조성(지자체) 등



## 【참고문헌】

- 고창권(2005), 「반송 사람들」, 산지니.
- 곽현근(2012), “영국 신노동당 정부의 동네재생 국가전략과 동네관리,” 「자치행정」, 제291호, pp.24-27.
- 구자인·유정규·곽동원·최태영(2011), 「마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템-더디가도 제대로 가는 길」, 국토연구원.
- 김광선(2011), “지역사회 주도 사회적 기업의 실태와 과제”, 지역발전을 위한 지자체간의 연계협력과 갈등관리, 2011 지역발전 컨퍼런스 자료집.
- 김선기·이소영(2007), 「주민주도형 지역만들기 추진모형」, 한국지방행정연구원.
- 김선희(2011), “국내·외 지역공동체 활성화 사례”, 「지방행정」, pp.30-33.
- 김성배(2011), “녹색지역공동체 조성과 지역활성화 전략”, 「지방행정」, pp.26-29.
- 김은희 외(2010), 「지그들이 허문 것이 담장 뿐이었을까」, 한울.
- 김찬동(2012), “마을공동체와 주민자치 관계에 대한 전문가 의견조사”, 「SI웹진」.
- 김찬동(2012), 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」, 서울연구원.
- 김현호(1994), “의사소통적 국토·지역계획의 모색,” 「국토계획」, 대한국토도시계획학회지, 제29권 제4호, pp.27-37.
- 남원석(2012), “마을만들기 성공의 조건,” 「이슈 & 진단」, 경기개발연구원.
- 남원석(2012), 「경기도 마을만들기 지원방안 연구」, 경기개발연구원.
- 도시연대(2013), 주민참여를 통한 월계1단지 생태마을 만들기.
- 문중화(2012), “마을만들기 사례분석을 통한 지방자치단체의 역할에 관한 연구 - 한국과 일본 사례를 중심으로”, 「한국지역사회발전학회 논문집」, 제37권 1호, pp.21-31.
- 박병춘(2012), 「민간자율 지역공동체 실태조사 및 활성화방안 연구」, 지역발전위원회.
- 박승현(2006), “풀뿌리 주민자치와 마을 만들기의 방향과 과제 - 경제·문화·자치의 공동체 활동 네트워크를 중심으로”, 「기억과 전망」, 제14호, pp.241-266.
- 박인권(2012), “지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략,” 「한국지역개발학회지」, 제24권 4호 pp.1-26.
- 박인권, 이선영(2012), “서울의 저항과 대안의 공간 및 운동 변화 분석”, 「공간과 사회」, 제22권 4호, pp.5-50.

- 박주형(2013), “도구화되는 ‘공동체’: 서울시 ‘마을공동체 만들기 사업’에 대한 비판적 고찰,”  
공간과사회, 제23권1호, pp.5-43.
- 변미리(2011), 「사회통합을 위한 지역공동체 역량 강화」, SDI 정책리포트.
- 변미리 · 신경희 · 백선혜(2010), 「지역공동체성 강화를 통한 소통과 통합전략」, 서울시정개발연구원.
- 성북구청(2013a), 마을만들기 길라잡이.
- 성북구청(2013b), 「2012년 성북구 마을활동 성과보고서」, 성북구청.
- 성북구청(2013c), 「성북구 마을만들기 기본계획」, 성북구청.
- 성주인(2012), “농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자.”
- 성주인 · 채종현(2012), “농어촌의 과소화 마을실태와 정책과제,” 농정포커스 제21호, 한국농촌경제연구원.
- 송인하(2010), “마을공동체운동의 성공조건과 과제”, 「지방자치연구」, 제14집, pp.33-64.
- 우치다 유조(2006), “커뮤니티 워크를 활용한 마을만들기”, 「도시와 빈곤」, 통권 82호, pp.5-23.
- 유창복(2012), “마을, 함께 살아가는 사람들의 네트워크,” 「자치행정」, 제291권, pp.16-19.
- 이성근(2011), “지역공동체 활성화의 의의와 방향”, 「지방행정」, pp.10-12.
- 이왕건(2012), “주민중심의 커뮤니티를 활용한 도시·지역 재생방안,” 「국토」, 국토연구원.
- 이자성(2010), “일본 지역공동체 경영을 위한 주민참여와 커뮤니티 비즈니스”, 「한국행정학회 하계학술발표논문집」.
- 이정전(2013), 「행복도시」, 서울연구원 미래서울 연구총서 01. 한울.
- 이창호(2012), “마을공동체 만들기 현황과 향후 과제”, 「이슈와 논점」, 제436호.
- 이홍택, 정성훈(2012), “커뮤니티 비즈니스와 지역발전 - 서울특별시 마포구 성미산 마을을 사례로”, 「한국경제지리학회지」, 제15권 4호, pp.708-720.
- 일본 고베시, 1980, “현대 커뮤니티 활동의 의의,” 고베시 종합계획.
- 임석희 · 이철우 · 전형수(2003), 아파트 주거공간에 기초한 지역공동체 형성에 관한 연구, 「한국지역지리학회지」, 제9권 제3호, pp.314-328.
- 정규호(2009), “풀뿌리 사회경제 거버넌스의 의미와 역할 - 원주 지역 협동조합운동을 사례로”, 「시민사회와 NGO」, 제6권 제1호, pp.113-148.
- 정규호(2012), “한국 도시공동체 운동의 전개과정과 협력형 모델의 의미”, 「정신문화연구」, 제35권 2호, pp.7-34.

- 정희윤(2012), 「지역생활권 중심의 새로운 지역발전정책 추진방안」, 서울연구원 정책리포트.
- 진안군청(2013), 마을만들기 평가와 과제, 내부자료.
- 진안군청(2013), 마을만들기 추진계획, 내부자료.
- 차경은(2011), “지역공동체 형성을 위한 주민의 행정참여 개선방안,” 「정책과학연구」, 제21집 제2호, pp.112-134.
- 최병두(2000), “공동체 이론의 전개과정과 도시 공동체운동,” 「도시연구」, 제6호, pp.32-50.
- 최봉익(2012), “과정중심 가치지향적인 마을만들기라야,” 「자치행정」, 제291호, pp.13-16.
- 해람(2013), “깨진 유리창 이론과 CPTED,” 「갈등, 소통 그리고 공존의 이야기: 견고 싶은 도시」, 2013. 09월호, 견고싶은 도시만들기 시민연대.
- 한국정책분석평가학회(2007), 「지역공동체 복원 및 형성에 관한 연구」, 행정자치부 연구용역자료.
- 한상일(2010), “사회적 기업과 지역공동체 발전,” 「창조와 혁신」, 제3권 제1호, pp.223-246.
- 한재진·이부형(2013), “고령화로 인한 지자체 지속가능성 점검,” 「경제주평」, 현대경제연구원.
- 한표환(2008), “살고싶은 도시만들기 시범도시 6개, 시범마을 20개 선정,” 「도시문제」, 제43권 4호, pp.128-131.
- 한표환(2011), “지역공동체 활성화 방안,” 「지방행정」, pp.6-7.
- 한표환(2012), “녹색희망 공동체 조성 : 새로운 지역발전 전략,” 「한국지역개발학회지」, 제24권 1호, pp.41-62.
- 홍현진 외(2013), 「마을의 귀환 : 대한적 삶을 꿈꾸는 도시공동체 현장에 가다」, 오마이 북.
- Colaizzi, F. U.(1987), Psychological Research as the Phenomenologist Views It, R.S. Valle & M. King(eds.) *Existential-phenomenological Alternative for Psychology*, NY: Oxford University Press, pp.56-104.
- Kim, H.H(2013), Improving Strategies for Community Building in Korea.
- Weening,M., T. Schmidt and C. Miden(1990), “Social Demensions of Neighborhoods and the Effectiveness of Information Programs,” *Environment and Behavior*, 22.

## ❖ ABSTRACT

### Improving Policies of Community Building in Korea

For the past 60 years, Korea has experienced an unprecedented rapid economic growth all over the world. It is a kind of paradox, despite such achievements, most of Korean people are not happy. Such undesirable situations can be accrued to the fact that Korea has mainly made the quantitative development instead of qualitative development. On the reflection of such a progress, central and local governments have begun to implement various community building programs in order to improve the quality of lives of people. Unfortunately, there have not been enough studies towards the effective programs of community building.

The purpose of this study, in this context, is to suggest policy recommendations and measures for the promotion of communities building motivated all of Korea. Especially, this study proposes an effective means of promoting community building in the aspects of “the cooperative model of administration and community.”

Chapter 2 discusses the characteristics of community building strategies of existing literatures. This chapter reviews the various concepts of community, types of communities and components of successful communities on the basis of previous case studies. This chapter also reviews the limitations of the previous studies and establishes the analytic framework for the cooperative model of administration and community. The framework is made of actors, programs, networks and institutional infrastructures.

Chapter 3 examines the situations of community building of Korea. Through the well-designed paper of question for the people who participates in community building, this chapter analyses the problems of the community building and the demands of the communities in city and town from the central and local governments.

Chapter 4 conducts case studies in detail in order to find out the characteristics of community building. This chapter chooses the well-known two communities, “Jang-Su Maeul” in Seoul and “Jin-An” in Jeon-Buk Province. Case studies can be summarized as follows. First, it is important for local government to cooperate with residents in community building irrespective of the regions. Second, there are much differences in the characteristics for the

cooperation between communities; the role of local government of Jin-An is much stronger than that of Jang-Su Maeul. Third, there are also lots of differences in the role of each community building factors including actors, programs, networks and institutional infrastructures.

Chapter 5 examines the current institutional settings of community building of central and local governments. There are lots of competitions rather than cooperation among the ministries of central government in promoting the community building. Furthermore, there are blinded areas of current institutional settings; community common space, community budget and enactment of community basic law. etc.

Chapter 6 proposes policies for the promotion of the community building. Among several measures, core measures are as follows; the enhancement of ability of actors such as community residents, intermediately organization, central and local government, and community leader, active involvement of administrative authorities towards community building, establishment of integrated implementation system among ministries and each division of local government, provision of community-sharing spaces, well-preparation of community budget, etc.

## [부록 1] 주요 지자체의 지역공동체 활성화 정의

지자체	정 의	비 고
서울	주민의 자발적 참여와 소통을 바탕으로 지역의 전통과 특성, 자원 등을 고려한 주거환경개선, 경관, 교육, 문화, 복지, 환경, 일자리 등 다양한 영역에서 삶의 질을 높이는 활동	근거조례 (‘12.3.15) *마을 공동체
광주	주민 스스로가 주인으로 거듭나고 주민간에 마음과 마음을 이어주어 주민들이 더불어 함께 살아가는 지역공동체를 창조하기 위한 모든 활동	근거조례 (‘04.3.25) *마을 만들기
경기	주민의 자발적 참여와 소통을 바탕으로 지역의 전통과 특성·자원 등을 고려한 주거환경개선, 경관, 교육, 문화, 복지, 환경, 일자리 등 다양한 영역에서의 삶의 질을 높이는 활동	근거조례 (‘12.7.12) *마을 만들기
전북	마을주민이 주체가 되어 마을의 특성을 살리면서 지역자원자원 등을 활용하여 주민 스스로 창조하고 발전하는 마을을 만들어 지속 가능한 삶을 영위하는 것	근거조례 (‘09.12.28) *마을 만들기
수원	주민이 스스로 자신의 마을을 살기좋은 공동체로 만들고자 문화, 교육, 복지, 환경, 경관, 경제 등 다양한 분야에서 삶의 질을 높이는 활동	근거조례 (‘09.12.29) *좋은 마을 만들기
안산	주민 스스로 자신의 삶의 터전인 마을을 편안하고 즐겁고 행복한 지역공동체로 재창조하기 위한 각목의 사업 가. 마을만들기 인재육성 사업 나. 지역공동체 형성 및 복원 다. 생활공간 개선사업 라. 마을만들기 프로그램개발, 보급 마. 그밖에 주민의 삶의 질 향상을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사업	근거조례 (‘07.9.27) *좋은 마을 만들기
진안	주민 스스로가 스스로의 발상으로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄	근거조례 (‘10.5.31) *좋은 마을 만들기
완주	지역의 다양한 공동체를 중심으로 주민이 친밀한 유대관계 속에서 지역인재와 지역자원을 활용하여, 공동체 소득사업을 추구해 나갈 뿐만 아니라 지역의 다양한 문제들을 공동체가 중심이 되어 해결해 나감으로써 주민 삶의 질과 복지 향상을 실현하기 위한 사업	근거조례 (‘11.2.17) *지역 공동체

## 【부록 2】 지역공동체 현황 조사지

지역공동체 일반	구성원	구성원수 ( ) 인		
	소재지 주소	해당란에 체크해 주세요 → 시지역 ( ) 군지역 ( ) 구지역 ( )		
조직형태 (중복 응답 가능)	<input type="checkbox"/> 임의단체 <input type="checkbox"/> 자연마을 <input type="checkbox"/> 비영리민간단체 (비영리민간단체지원법)		설립(인증)연도:	
	<input type="checkbox"/> 사단법인 <input type="checkbox"/> 재단법인 <input type="checkbox"/> 사회복지법인 <input type="checkbox"/> 기타법인 <input type="checkbox"/> 회사			
	<input type="checkbox"/> (예비)사회적기업 <input type="checkbox"/> 마을기업 <input type="checkbox"/> 농어촌공동체회사 <input type="checkbox"/> 협동조합 <input type="checkbox"/> 주민자치(위원회) <input type="checkbox"/> CB			
	<input type="checkbox"/> 기타( )			
설립목적 및 사업	설립목적		주요 사업	
	설립경로	<input type="checkbox"/> 중앙정부 정책이나 프로그램의 필요에 의해 <input type="checkbox"/> 지자체 정책이나 프로그램의 필요에 의해 <input type="checkbox"/> 시민운동, 지역운동 등 민간의 자발적 필요에 의해 <input type="checkbox"/> 재단 등 기획보조금 사업 등에 의해 <input type="checkbox"/> 기타 ( )		
활동대상 및 내용 (복수응답 가능)	<input type="checkbox"/> 권력감시 및 소비자 권리 <input type="checkbox"/> 환경 및 생태 <input type="checkbox"/> 에너지 <input type="checkbox"/> 교통 <input type="checkbox"/> 도시계획 <input type="checkbox"/> 여성 <input type="checkbox"/> 청소년 <input type="checkbox"/> 아동 <input type="checkbox"/> 노인 <input type="checkbox"/> 장애인 <input type="checkbox"/> 보육 <input type="checkbox"/> 복지·건강 <input type="checkbox"/> 건강·의료 <input type="checkbox"/> 교육 <input type="checkbox"/> 문화·예술 <input type="checkbox"/> 체육 <input type="checkbox"/> 여가 <input type="checkbox"/> 인권·평화 <input type="checkbox"/> 노동·빈민 <input type="checkbox"/> 농어민 <input type="checkbox"/> 노숙자 <input type="checkbox"/> 다문화가정 <input type="checkbox"/> 외국인노동자 <input type="checkbox"/> 봉사 <input type="checkbox"/> 구호 <input type="checkbox"/> 기부 <input type="checkbox"/> 로컬푸드 <input type="checkbox"/> 도시농업 <input type="checkbox"/> 농업 <input type="checkbox"/> 도농교류 <input type="checkbox"/> 마을학교 <input type="checkbox"/> 방과 후 학교 <input type="checkbox"/> 마을도서관 <input type="checkbox"/> 주택 <input type="checkbox"/> 안전(여성, 어린이) <input type="checkbox"/> 지역환경정비 <input type="checkbox"/> 시민교육 <input type="checkbox"/> 일자리 <input type="checkbox"/> 전통 및 골목시장 <input type="checkbox"/> 향토산업 <input type="checkbox"/> 농산물 직거래 <input type="checkbox"/> 기타 ( )			
추진 주체	<input type="checkbox"/> 주민 <input type="checkbox"/> 청년이 주도하고 주민 참여 <input type="checkbox"/> 지역단체가 주도하고 주민 참여 <input type="checkbox"/> 주민자치(위원회)가 주도하고 주민참여			
주민 참여	<input type="checkbox"/> 소극적 참여 <input type="checkbox"/> 적극적 참여(기획 등) <input type="checkbox"/> 주민주도	발전 단계	<input type="checkbox"/> 태동기 <input type="checkbox"/> 형성기 <input type="checkbox"/> 발전기 <input type="checkbox"/> 정착기	
추진 사업·프로그램 수	( ) 개 ※ 사업과 프로그램은 마을학교, 도서관, 카페 등 공동체를 활성화하기 개별적인 내용입니다 (예 : 장수마을에서 집수리 마을기업인 동네목수와 방문객 대상 주부가 운영하는 마을카페는 각각 하나의 사업으로 간주)			

국가 및 지자체 재정 지원 여부	<input type="checkbox"/> 경험 없음 <input type="checkbox"/> 경험 있음 → 중앙정부 (    )회, 시·도 (    )회, 시·군·구 (    )회
재원조달 (중복응답 가능)	<input type="checkbox"/> 중앙정부 <input type="checkbox"/> 지자체(시·도) <input type="checkbox"/> 지자체(시·군·구) <input type="checkbox"/> 자체조달(회비, 기부금 등) ※ 둘 이상의 경우 비중을 표시해 주세요 → 중앙정부(    )%, 시·도 (    )%, 시·군·구 (    )%, 자체 (    )%
1년 예산	<input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 1천만 미만 <input type="checkbox"/> 2천만 미만 <input type="checkbox"/> 2천-5천만 미만 <input type="checkbox"/> 5천-1억 미만 <input type="checkbox"/> 1억원 이상
지역 공동체 및 마을만들 기 애로점	① 회원확보 및 주민 참여부족    ② 현장 활동가와 리더 부족    ③ 공동체 발전계획 수립역량 ④ 사업화 및 구성원 교육 등 전문능력    ⑦ 재원조달 위협    ⑧ 기타(    ) ※ 우선 순위별로 3개를 골라 각각의 번호를 적어 주세요 → 1순위 (    ) 2순위 (    ) 3순위 (    )
향후 지원 필요사항	① 재원지원    ② 현장포럼    ③ 매뉴얼 제공    ④ 공동체 법안 마련    ⑤ 중간지원조직 ⑥ 사업 컨설팅    ⑦ 교육 및 정보공유 지원    ⑧ 우수사례 전파 ⑨ 기타 (    ) ※ 우선 순위별로 3개를 골라 각각의 번호를 적어 주세요 → 1순위 (    ) 2순위 (    ) 3순위 (    )
원하는 정부지원 형태	<input type="checkbox"/> 사회적 기업 <input type="checkbox"/> 마을기업 <input type="checkbox"/> 협동조합 <input type="checkbox"/> 농어촌 공동체 회사 <input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 기타(    )
중간지원 조직(지원 센터 등)지원희 망사항	<input type="checkbox"/> 회계 등 전문서비스 <input type="checkbox"/> 마을기업 및 협동조합 등 설립 _ <input type="checkbox"/> 사업화 방안 <input type="checkbox"/> 주민참여 강화 <input type="checkbox"/> 교육 <input type="checkbox"/> 기타(    )
귀 지역 공동체와 활성화 요건	① 리더·현장 활동가 발굴    ② 마을사업 발굴    ③ 주민교육    ④ 마을활동 구체화 ⑤ 사업추진 노하우    ⑥ 추가 프로그램 발굴    ⑦ 재정지원    ⑧ 자원조사, 계획수립 ⑨ 공동체 지속    ⑩ 중간지원조직 지원    ⑪ 기타(    ) ※ 우선 순위별로 3개를 골라 각각의 번호를 적어 주세요 → 1순위(    ) 2순위(    ) 3순위(    )
바람직한 지원 주체	<input type="checkbox"/> 지자체를 통한지원 <input type="checkbox"/> 중간지원조직 통한 지원 <input type="checkbox"/> 중앙정부 조직 통한 지원 <input type="checkbox"/> 기타 (    )
<b>그 외 지역공동체 및 마을만들기 활성화를 위한 지원 방안을 자유롭게 적어주세요</b>	

끝까지 시간을 내어 성실히 응답해 주셔서 너무 감사 드립니다



## 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안

---

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-386-2





