

마을만들기를 통한 공동체 활성화 방안

마을만들기 현장활동가 라 해 문

최근 민선 6기 새도정이 들어서면서 민관협치가 도정의 핵심 키워드로 등장하면서 민관 협치의 수단과 방편으로서 마을만들기에 대한 관심도 함께 높아졌다.

이와 관련하여 지난 7월 새도정 출범과 함께 마을담당 부서에 대한 조직개편이 이루어졌다. 하지만 조직 개편과정에서 마을발전계는 지역균형발전과 내 마을담당으로 이전과 달라지지 않고 그대로 유지된 반면 행정시의 마을지원담당 기능과 권한은 강화되는 형태로 이루어져 조직과 정책변화에 대한 한계와 아쉬움을 남기고 말았다. 마을만들기 지원사업에 대한 행정시의 기능과 역할을 강화해 대민 협치를 강화하려는 의도는 이해되지만 도의 지원기능과 역할이 축소되어 마을지원사업을 단순히 행정예산지원 기능으로 국한하는 결과를 초래하고 말았다는 지적이 있다. 마을지원사업의 위상을 주민과 행정이 상호작용하는 가치적인 활동으로 바라보고 이를 위한 행정의 제도적 측면과 정책적 측면을 평가하고 바람직한 방향으로의 대안을 모색하는 일련의 과정이 선행되어야 하는데 이를 생략하고 행정시의 기능과 역할만을 강조하고 만 것이다. 그렇게 되면서 도의 마을지원담당은 애매한 위치에 놓이게 되었다.

지난 도정의 마을지원 정책 검토

2009년 제주특별자치도는 ‘제주지역 마을만들기 진단 및 활성화 방안 연구(제주발전연구원/2009.11)’를 통해 제주형 마을만들기 정책 방향을 제시한 바 있다. 2008

년 제주특별자치도는 ‘특별자치마을만들기팀’을 신설하고, 특별자치마을만들기지원 조례(2009.1.의원발의)를 제정하여 도 차원의 마을만들기 통합지원 근거를 마련했다. 제주특별자치도는 234개 마을(행정리 172, 법정동 62)을 대상으로 주민역량강화를 위한 교육지원과 마을발전계획 수립지원, 공동체 소득 및 일자리 지원을 위한 커뮤니티비즈니스 공모사업을 추진하였다. 이후 제주특별자치도의 특별자치마을만들기팀은 ‘마을발전과’로 명칭을 변경하고 농림식품부의 일반농산어촌개발사업과 지자체 마을지원 자체 지원업무를 담당하는 것으로 마을지원사업의 범위를 결정하였다.

2012년 제주특별자치도의 마을발전과는 마을지원 추진모델을 구축한다. 이때 만들어진 5단계 단계별 지원체계는 주민들의 기초역량 강화와 주민 스스로 지역자원을 활용하여 마을사업을 발굴하도록 유도했으며, 단계별 마을지원 사업에 참여하게 하여 행정지원의 효과를 극대화하고자 하였다. 또 마을과 주민은 상향식 마을지원사업의 참여 원칙을 스스로 만들고 추진함으로써 자치기능이 강화되고 이를 통해 공동체 활성화에 도움을 주고자 하였다.

5단계 단계별 지원 추진모델은 그동안 행정시와 자치도의 업무와 역할, 지원사업의 수준과 단계를 명확하게 하여 체계적인 지원과 사후관리가 가능하도록 하겠다는 정책적인 의지를 보여주었다. 특히 도와 행정시가 통합체계를 구축하고 마을단위 주민역량을 기초로 수준별, 단계별 마을지원이 가능하도록 체계화 했다는 점에서 이전의 마을지원 행정체계와는 큰 변화를 준 것으로 이해해도 될 만했다.

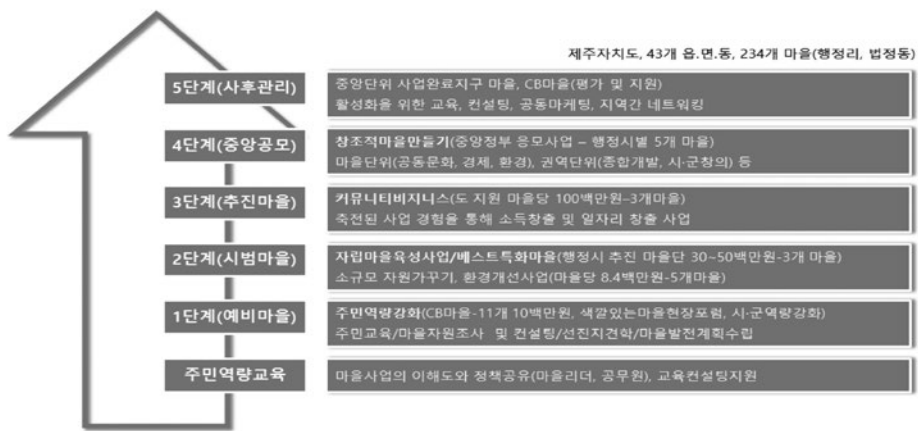


그림 1. 제주특별자치도의 마을만들기 5단계 지원체계

마을만들기 5단계 지원체계는 예비마을 1단계 → 시범마을 2단계 → 추진마을 3단계 → 중앙공모사업 4단계 → 사후관리 5단계로 발전해 나갈 수 있도록 설계되어 있다. 예비마을 단계에서는 주민교육, 자원조사, 마을발전컨설팅, 선진지 견학 등의 사업을 주민 스스로 추진할 수 있도록 하였으며, 시범마을 단계에서는 행정시 소관 업무로서 소규모 경관사업과 지속가능한 마을발전사업을 지원하는 소득 및 일자리 창출사업을 통해 경험과 역량을 구축하는 과정을 거치도록 했다.

추진마을 단계는 자치도의 커뮤니티비즈니스 공모사업으로서 공동체에 기반하여 소득 및 일자리 창출 사업에 참여하도록 유도하고 있다. 1단계와 2단계, 3단계의 과정을 거치는 동안 마을과 주민은 스스로 관리·운영조직도 만들어야 하며, 또 2~3년의 사업기간을 통해 마을이 천천히 경험하고 준비하는 과정을 거치도록 하였다.

표 1. 제주특별자치도 마을지원사업(중앙-제주특별자치도)

구 분		사 업 명 (사업기간)		사업당 지원한도	마을수('14년)
중 앙 지 원 사 업	농 립 축 산 식품부	권역단위 종합정비사업('05 ~ '17)		50억원 이하	10권역
		농어촌체험휴양마을 조성사업('02 ~ '14)		1~3억원	25
		농어촌체험휴양마을 무장지원('06 ~ '14)		1인 월 120만원	11명(신 2/계 9)
		신문화공간 조성사업('09 ~ '11)		20억원	3
		지역창의 아이디어사업('13 ~ '15)		20억원	6
	시군지역 역량강화사업('14 ~ '15)		5천만원	2지역(행정시)	
	안행부	희망마을만들기사업('09 ~ '13)		4억원	3
제 주 특 별 자 치 도 지 원 사 업	지 역 균 형 발 전 과	사 업 비	제주형 CB추진마을('08 ~ '14) *(구)CB마을	1억원	27(3)
			CB예비마을('13 ~ '14)	1천만원	26(11)
			CB사후관리마을('13 ~ '14)	5천~1억원	8(5)
			주민자치센터 특성화사업('07 ~ '14)	1.5~2.5백만원	43센터(7센터)
	경 상 비	주민역량강화 마을별 워크숍('08 ~ '14)		-	-
		마을발전계획 컨설팅 지원('09 ~ '14)		-	-
		우수마을 국내견학('08 ~ '14)		-	-
		우수사례 발간 및 발표대회('08 ~ '14)		-	-
			전문가 포럼('13 ~ '14)	-	-
		제주시	제주형 CB시범마을사업('08 ~ '14) *(구)베스트특화마을		3~5천만원
서 귀 포 시	제주형 CB시범마을사업('07 ~ '14) *(구)자립마을		3~5천만원	93(4)	
	참살기좋은마을가꾸기('12 ~ '14)		1천만원	42(5)	

자료출처 : 제주특별자치도

마을지원제도의 정책변화와 한계

2000년대 중반 이후 각종 중앙정부의 농어촌마을만들기 지원사업은 상향식 공모 제로 전환되었다. 이에 제주특별자치도도 마을만들기 지원제도와 정책을 마련하여 추진하고 있다.

하지만 8년이 지난 지금 제주특별자치도의 마을지원제도가 체계적이고 통합적인가에 대해서는 의문이다. 5단계 마을지원제도와 행정실무체계를 마련했다고 하면서 담당실무자의 잦은 교체로 중앙부처의 사업을 제대로 이해하는 담당자가 부재하고, 지방행정 내 마을지원 담당 실과의 업무 협력은 우선순위에서 늘 밀려나고 있으며 단순한 행정처리 수순에서 벗어나고 있지 못하고 있다. 행정 조직내부의 총괄적이고 통합적인 위계와 기능을 상실했다는 지적과 ‘지역특성과 자원을 활용한 자립형 공동체 육성’ 목표 또한 표류하고 있다.

특히 마을만들기지원사업의 계량적 성과에 치중한 나머지 핵심 영역이라 할 수 있는 주민역량을 단순한 동기화 과정 수준으로 인식하고 있다.

최근 중앙정부의 시·군 단위 지역역량강화 사업이 시행되면서 행정시는 체계적인 교육지원이 이루어질 수 있는 방법을 찾고 있지만 행정역량의 한계에 부딪쳐 민간위탁에 의존해야만 하는 상황이다. 이대로라면 마을과 주민의 역량을 높일 수 있을지 의문이다.

2012년 제주형 마을만들기 지원체계를 단계별로 전환하면서 자치도는 마을만들기 전문가 협력단을 조직했다.

당시 행정 주도의 전문가 지원조직은 자율성과 자발성의 문제가 나타날 것을 우려했고, 행정의 적극적 노력 없이는 낮은 수준의 협력체계도 어렵다는 지적이 있었다. 이후 우려는 현실이 되었다. 전문가 협력단은 당초 취지를 살리지 못한 채 기능과 역할이 제대로 작동되고 않는 명목상으로 존재하게 되었다.

표 2. 중앙정부 부처별 마을지원사업

구 분	사업명(사업기간)	사업당 지원한도	마을 수	
소 계	12개 사업		127(108개 기업)	
중앙 지원 사업	농림 축산 식품부	어촌체험마을조성사업('01 ~ '15)	5억	9
		전원마을조성사업('05 ~ '08)	일몰/30억	1
		문화마을조성사업('03 ~ '05)	일몰	1
		색깔있는 마을('10 ~ '14)	25~30백만원	40
		읍면소재지 종합정비사업('04 ~ '17)		11개 읍면(완 3, 추 8)
	농촌 진흥청	농촌건강장수마을사업('05 ~ '11)	일몰	26
		농촌전통테마마을조성('02 ~ '10)	일몰	4
	안전 행정부	정보화마을조성사업('02 ~ '08)	일몰	17
		마을기업육성지원('10 ~ '14)	5천만원	28개 기업
		사회적기업육성지원('10 ~ '14)	1~100백만원	80개 기업
	환경부	자연생태우수마을지원('00 ~ '14)	5천만원	15
	환경부	녹색생활실천(Green)마을 ('10 ~ '12)	일몰/11백만원	14

자료출처 : 제주특별자치도

지난 8월, 민선6기 도정은 정책환경 변화에 맞춰 마을지원 담당 분야의 조직개편을 단행했다. 특별자치행정국 내 마을지원담당에서 지역균형발전과를 신설하고, 그 내부에 마을지원담당 업무 체계로 재편했다. 행정시는 마을지원계에서 과 단위 팀을 구성하며, 담당인력을 2명에서 6~7명으로 확대 강화했다.

현상적으로 볼 때는 매우 고무적이고 긍정적인 행정체제로의 재편으로 보인다. 대민행정을 가장 역동적으로 수행해야 하는 조직의 담당자들의 고충이 해결되는 듯 보인다. 마을과 주민의 입장에서 긍정적이다. 주민들의 욕구와 이야기를 들어줄 공무원들이 많아졌기 때문이다. 하지만 이러한 행정체제로의 재편이 형식과 내용면에서 행정과 주민이 서로 서로 승-승 할 수 있는 체계인지는 조금 더 지켜 볼 일이다. 특히 협치라는 관점에서 형식(행정(담당공무원)체계, 제도, 정책 등)이 내용(마을만들기의 특수성과 다양한 행위를 포함함)을 얼마나 변화시킬 수 있을지 시간과 과정을 두고 함께하면서 지켜보겠다.

마을만들기를 통한 공동체 활성화 방안

앞서 언급한 제주특별자치도 마을만들기 지원제도와 정책의 한계와 문제점을 해결하는데 필요한 당면한 과제들은 무엇이 있을까? 아울러 마을과 주민은 어떠한 노력과 변화가 필요한가? 또 관련 전문가와 학계, 연구집단, 현장활동가들의 역할과 협력, 지원은 무엇이 있는가?

행정으로부터, 기업으로부터 또는 주민으로부터 촉발되고 있는 마을지원사업과 마을만들기는 어찌 되었든 공동체 활성화를 목표로 다양한 영역에서 이루어지고 있다. 하지만 여러면에서 제도와 정책의 한계와 문제, 마을만들기에 대한 이해와 접근의 한계와 문제들로 인해 정체되거나 왜곡되는 부분도 존재한다.

따라서 마을만들기에 임하는 각각의 주체가 가지고 있는 현실의 한계와 문제들을 제시하고 이를 변화시키려는 노력이 곧 지역과 마을단위 공동체를 활성화 시키고 지역의 균형적 발전의 밑그림이 될 수 있다는 측면에서 지난 수년간 단 한 번도 공론화가 이루어지지 않았던 이야기들을 끄집어내는 차원에서 아래의 글을 정리해 보겠다.

- 마을만들기 지원제도를 통한 공동체 활성화 방안

첫째, 행정의 통합적 체계가 필요하며, 담당공무원의 전문성 강화가 필요하다. 현재 제주특별자치도의 마을담당부서는 새도정이 출범하면서 지역균형발전과 마을지원담당으로 재편되었다. 마을담당 인원은 4명으로 이전과 달라지지 않았다. 반면 중앙의 마을지원사업 규모는 2배로 늘었다. 또 마을만들기를 통한 민관협치의 정책적인 지향과 요구 수준은 커졌다. 행정내부의 통합적 지원체계가 존재하는지 의문이다. 행정기관 내 단위별 통합적인 마을지원체계, 특히 마을지원에 대한 정보와 기본적인 원칙이 공유되어야 하지만 교류가 이루어지지 않고 있고, 원칙도 없다. 또 마을지원사업 담당공무원의 역량을 높이는 교육은 공모사업 참여에 필요한 교육에 국한되어 있다. 도와 시의 역할 체계도 모호한 상태다. 마을지원사업에 대한 행정기능 권한은 오히려 행정시 마을담당이 더 높아진 상태이다. 또 하나의 궁금증은 마을만들기, 마을지원기능을 강화하겠다는 취지에서 출발한 조직개편이 왜 지역균형발전과로 재편했는지에 대한 부분이다.

둘째, 단계별 행정지원 체계의 기본 원칙을 이해시키고 주민이 주도하는 상향식 마을사업이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 단계별 행정지원의 기본원칙은 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 하나는 투명하고 객관적인 단계별 행정지원체계 시행을 통한 마을지원이다. 그동안 행정 스스로 지원기준을 마련해 놓고는 스스로 그 원칙을 지키지 않아 마을과 주민들로부터 지원사업 선정에 대한 신뢰를 잃었다. 또 하나는 마을과 주민은 스스로의 힘으로 역량을 키우려는 노력을 해야 하는데 그동안 행정과 전문가에 의존해 왔다. 주민 주도의 상향식 마을사업을 위해서는 주민 스스로 참여하고 부족한 역량을 높이려는 자발적 노력과 학습이 이루어져야 한다.

셋째, 특별자치마을만들기 조례(2009) 개정이 필요하다.

특별자치마을만들기 조례(2009)는 의원발의로 만들어졌다. 현재의 마을만들기 지원조례는 마을발전계획 수립 지원과 컨설팅 지원, 소득사업 지원 등의 내용을 담고 있지만 아쉽게도 행정의 시각에서 제한된 지원 내용만을 담고 있다. 행정과 마을, 중간영역의 입장에서 제도와 정책, 지원과 협력의 내용을 다양하게 수용해야 한다. 특히 제주특별자치도의 마을만들기 시책에 대한 발전적 평가와 더불어 다양하게 이루어지고 있는 마을만들기 활성화 방안을 지원하기 위한 제도적 측면에서 접근이 필요한 때가 되었다.

넷째, 행정과 전문가, 현장활동가가 참여하는 중간지원성격의 협력조직의 설립·운영이 요구되고 있다.

중간지원조직은 행정이 미치지 못하는 마을 지원과 협력을 이끌어낼 수 있는 수단이 될 수 있다. 특히 마을만들기에 필요한 전문성과 지속성을 유지할 수 있다는 점에서 중간지원조직은 매우 유용한 역할을 담당하게 될 것이다. 주민교육, 기획, 자원조사, 홍보·마케팅, 전문가 컨설팅, 사후관리 등 다양한 지원과 협력이 이루어질 수 있다. 특히 중간지원조직은 행정주도형에서 민간주도형으로의 전환을 이끌고 마을과 주민이 원하는 맞춤형 지원을 가능한 만들 수 있다. 아울러 중간지원조직이 만들어지기 위해서는 제주특별자치도의 마을만들기 및 마을지원사업의 현황과 문제점을 검토하고, 행정지원체계의 재구조화와 중간지원조직의 비전과 역할, 기능 등의 설립 근거 마련을 위한 과정이 필요하다. 이는 '제주형 마을만들기 기본계획의 재수립'과 '중간지원조직의 설립 및 지원 근거 마련을 위한 조례 제정' 등의 형태로 나타날 수

있는데 이러한 일련의 과정에는 민간의 적극적 참여를 보장하여 마을만들기 분야의 협치의 모델로 접근하면 좋겠다.

다섯째, 지역과 마을 단위에서 이루어지고 있는 사회적경제 영역의 활성화를 위한 지원과 협력의 체계화 방안이 필요하다.

사회적경제 영역으로 분류되고 있는 공동체소득사업은 주민들에게 가장 높은 관심사항이다. 마을지원사업 참여 시 가장 높은 동기부여의 수단이며, 목표이다. 하지만 공동체소득사업을 통해 얻어질 수 있는 소득, '수익'은 가장 강력한 주민 갈등 요인이 되기도 한다. 이해관계가 얽히고, 이해득실을 따지는 원인을 제공한다. 공동체 소득은 참여자들의 협동에 기반해야 하는 특성이 존재하고 일정 정도의 수익은 사회 환원을 원칙으로 해야 한다. 추진과정에서는 법적인 테두리를 벗어나서도 안 된다. 법인의 구성 출자, 설립 운영에 이르는 복잡한 과정을 거쳐야 하는데 쉽지 않다. 사회적경제 영역으로 지원되고 있는 각종 지원제도와 관련 법률도 주민의 입장에서 바라보면 복잡하고 어렵다. 서로 다른 지원부서와 기관이 같은 것 같지만 다르기 때문이다.

여섯째, 사업 추진단계(수준)별 역량지원과 컨설팅, 현장 전문가 지원이 필요하다. 가장 시급성이 필요한 지원영역이다. 사업 추진에 따라 주민 또는 마을의 역량 수준이 달라지므로 이에 맞는 목표, 평가기준을 설정·적용하도록 하고 단계별 교육과 컨설팅이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 마을은 매우 다양한 특성을 지니고 있기에 다양한 분야의 현장 전문가를 투입하여 마을과 주민들에게 실질적인 도움이 되도록 해야 한다.

마지막으로 주민이 참여하고 중심이 되는 마을만들기를 추진하기 위해 마을도 변해야 한다. 행정과 외부의 지원 없이는 안 된다는 생각, 소득사업에 국한된 마을만들기 사업의 접근방식, 특정 주민 및 리더 중심의 이익적 관점에서도 벗어나야 한다. 몇몇 리더 중심의 이익적 관점은 갈등을 촉발시키는 원인이 된다. 공동체를 중시하고 사람을 중시하는 생각과 배려가 필요하며, 세대와 성별, 이주민을 포함하는 다양한 마을주체들이 참여할 수 있는 기회의 장을 마련해야 한다.

제주발전포럼