



제주 마을만들기 행정지원시스템의 정착을 위한 제언

제주발전연구원 책임연구위원 고 태 호

1. 들어가며

산업 고도화 과정에서 지역 내 소득의 양극화, 고령화, 농촌인구 감소, 공동체 붕괴 등 다양한 문제가 대두되면서 주민주도의 마을만들기가 이러한 지역문제의 해결을 위한 대안으로 부각되고 있다.

마을만들기에 대한 정의는 다양하나, 국내 마을만들기 모델의 시초인 일본에서는 “지역사회에 존재하는 자원을 기초로, 다양한 주체가 연계·협력하여, 가까운 거주환경을 점진적으로 개선하고 마을의 활력과 매력을 키워 생활의 질을 향상하기 위한 일련의 지속적인 활동”이라 정의하고 있다.¹⁾

이와 같이 마을만들기가 지역문제 해결을 위한 대안이자 대표적인 지역활성화의 수단으로 대두되면서, 마을만들기는 ‘행복마을만들기’, ‘살기 좋은 마을만들기’ 등 여러 가지 형태로 농촌지역개발사업의 중요한 패러다임으로 자리잡아가고 있다.

농촌지역개발사업은 농촌지역의 환경 개선 및 지역활성화를 위한 개발사업을 총칭하는 말로서 시대의 흐름에 따라 그 형태도 함께 변해 왔다. 과거에는 농촌 정주기반을 개선하는 시설 인프라(H/W) 위주의 사업이 추진되었으나, 최근에는 생활기반여건이 개선됨에 따라 시설사업을 최소화하고, 주민 자생력을 강화하여 지역의 문화·복지·경제 등을 활성화하기 위한 주민 역량강화(S/W) 중심의 사업으로 변화하고 있다. 이에 따라 마을사업 운영방식도 기존의 행정주도의 하향식(Top-down) 사

1) 日本建築学会 編, まちづくり教科書 第1巻 - まちづくりの方法, p3

업형태에서 점차 주민주도의 상향식(Bottom-up) 사업 형태로 변화하고 있다.

국내 여러 지자체에서는 이러한 패러다임의 변화에 맞추어 지역여건에 맞는 마을 만들기 사업을 기획·시행하고 있으며, 이러한 사업을 운영·관리하기 위한 방안으로 마을사업 지원체계를 구축하고 있다. 제주특별자치도도 이러한 흐름에 맞추어 2009년 ‘특별자치마을 만들기 지원조례’를 제정하였고, 2012년에는 ‘마을만들기 5단계 행정지원시스템’을 마련하여 현재 시행 중에 있다.

마을만들기 5단계 행정지원시스템은 마을측면에서는 단계적으로 사업을 확대하며 자생력을 강화하도록 하고, 행정측면에서는 마을사업을 효율적으로 분배하고 집행할 수 있도록 하는 중요한 기능을 수행하고 있다. 이러한 지자체의 행정적 지원체계는 마을의 역량을 강화하고, 마을사업의 성공여부를 가름하는 중요요인이라 할 수 있다.

따라서 본고에서는 마을사업의 중요 역할인 제주의 ‘마을만들기 5단계 행정지원시스템’의 내용을 살펴보고, 행정지원시스템의 성공적인 정착 및 활성화를 위하여 필요한 몇 가지 사항을 제언하고자 한다.

2. 제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템의 주요내용

제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템은 마을에서 1단계(소규모)부터 5단계(대규모)까지 단계적으로 사업을 추진함으로써 마을의 자생력을 점진적으로 강화하도록 하는 지원체계이다.

제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템의 개요는 <표-1>과 같다.

<표-1> 제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템의 개요

구 분	내 용
개 념	마을에서 1단계(소규모)부터 5단계(대규모)까지 단계적으로 마을사업을 추진하게 함으로써 점진적으로 마을 자생력을 강화하도록 지원하는 행정시스템
목 적	중앙부처·도·행정부의 유사사업간 연계를 통한 시너지 창출 도모 및 경험축적을 통한 사업 추진의 효율성 극대화
대 상	제주특별자치도 내 43개 읍면동, 234개 마을(법정동, 행정리)
추진경과	'12. 2. ~ 12. : 마을만들기 5단계 행정지원시스템(안) 마련 '13. 1. ~ : 마을만들기 5단계 행정지원시스템 시행 중

자료 : 특별자치마을 만들기 기본계획(보완), 2013

제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템은 마을의 자원을 조사하고 마을발전계획을 수립하는 1단계부터 소·중규모의 지자체 시범사업을 거쳐 대규모의 중앙사업에 응모할 수 있도록 지원하는 2-3-4단계, 사업 종료 후 운영상황을 평가하여 우수마을에 인센티브를 제공하는 5단계까지, 총 다섯 개의 단계로 진행된다.

단계별로 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1단계(예비마을)는 마을자원의 조사 및 의제발굴을 통해 마을단위 발전계획을 마련할 수 있도록 지원하는 단계로서, 공동체 사업을 위한 기초역량 강화 단계이다. 2단계(시범마을)는 주민자치위원회(동지역 중심), 마을회(읍면 중심)에서 소규모 경관개선사업 등을 추진하며 소득창출을 위한 기반을 다지는 단계이다. 3단계(추진마을)는 중규모의 소득창출 사업을 추진하는 단계이며, 4단계(중앙사업 응모마을)는 앞서 추진한 중규모의 사업경험을 통해 사업 노하우가 쌓인 마을을 대상으로 중앙사업에 응모할 수 있도록 지원하는 단계이다. 마지막으로 5단계(사후관리)는 매년 사업 운영상황을 평가하고 우수마을에 인센티브를 제공하는 단계이다.

〈표-2〉 제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템

구 분		대 상	내 용	
1단계	예비마을	15개 마을	<ul style="list-style-type: none"> • (읍면동 추진) 마을당 9백만원 지원 • 의제 발굴, 자원조사, 학습(토론), 마을발전계획 마련 등 공동체사업을 위한 기초작업 추진 단계 	기초역량 강화
2단계	시범마을	6개 마을	<ul style="list-style-type: none"> • (행정시 추진) 마을당 50백만원 내외 지원 • 소규모 자원 가꾸기, 환경개선사업 등 소득창출을 위한 기초를 다지는 시범사업 	단계별 사업 운영 (소→중→대)
3단계	커뮤니티 비즈니스 추진마을	3개 마을	<ul style="list-style-type: none"> • (도 추진) 마을당 100백만원 지원 • 축적된 사업경험을 통해 소득창출 등 성과를 낼 수 있는 중규모의 공동체 사업 	
4단계	중앙사업 응모마을	10여개 마을	<ul style="list-style-type: none"> • 행정시별 준비된 1~2개 마을 선발 및 집중 지원 • 농어촌체험휴양마을, 지역창의아이디어, 권역단위종합 정비 등 중앙사업 응모 지원 	
5단계	사후관리 지원마을	5개 마을	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과를 토대로 관리 대상마을 선정 • 시설 보완, 공동마케팅, 전문가 멘토링 지원 등 	사업평가, 인센티브 지원

자료 : 특별자치마을 만들기 기본계획(보완), 2013

이러한 5단계 행정지원시스템이 마련되기까지의 추진 경과는 다음과 같다.

- 2008. 3 마을만들기 종합 기획 전담부서 설치
- 2009. 1. 7 특별자치마을 만들기 지원조례 제정
- 2010. 2. 1 마을만들기 기본계획 수립
- 2012. 2-12 마을만들기 정책모델 ‘마을만들기 5단계 행정지원시스템(안)’ 마련

이와 같은 과정을 통해 마련된 5단계 행정지원시스템은 사업마을이 상위 단계로 올라갈 수 있도록 하는 행정적 지원절차를 체계적으로 구축하였다. 다만 아쉬운 것은, 각 단계의 사업특성에 맞는 단계별 역량강화 지원이 부족하다는 것이다. 단계별 역량강화 지원이라 함은 1단계부터 5단계까지 각 사업 수준에 맞는 주민교육 및 컨설팅, 전문인력 지원 등을 의미한다.

지역의 마을사업 추진 과정에서 빈번하게 요청되는 사항도 이러한 지원 내용이다. 마을에서는 마을사업을 왜 해야 하는지에 대한 필요성부터 마을에 필요한 사업의 종류, 실제로 사업을 하면서 발생하는 갈등관리 방법, 기 활성화된 사업에 대한 유지·관리방법에 대한 내용까지, 사업을 시작하기 전 단계부터 시행단계, 사후단계까지 각 단계에 적합한 교육·컨설팅 및 인력지원을 필요로 한다. 따라서 행정지원시스템은 5단계 사업의 절차적 지원과 더불어 각 사업단계마다 필요한 역량강화 지원도 함께 수반해야 한다. 이처럼 절차적 지원과 단계별 역량강화 지원이 병행되어야 지역의 내발적 역량을 이끌어낼 수 있을 것이다.

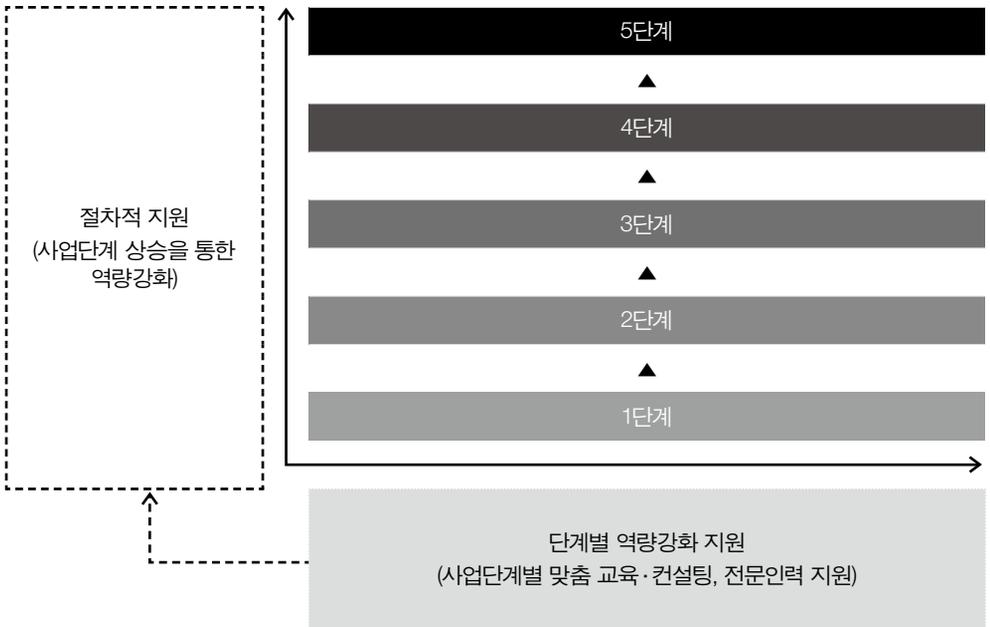
따라서 다음 장에서는 ‘마을만들기 5단계 행정지원시스템’에 필요한 역량강화 지원을 중심으로 몇 가지 보완사항을 제언하고자 한다.

3. 행정지원시스템 정착을 위한 제언

제주의 마을만들기 5단계 행정지원시스템은 사업을 통해 단계별로 역량을 강화해 나간다는 측면에서 체계적인 사업지원 시스템이라고 할 수 있다. 즉, 사업운영 경험이 없고 사업에 대한 정보가 부족한 마을은 자생력을 키울 수 있도록 하고, 경험이 있고 자생력이 확보된 지역은 스스로 사후 관리할 수 있도록 지원하는 방식이다. 이

러한 시스템은 산발적으로 추진되는 마을 단위 사업을 단계별로 명확히 하고, 선택과 집중을 통해 성공적인 사업모델을 창출할 수 있도록 한다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이, 현재의 5단계 접근방식은 낮은 사업단계에서 높은 사업단계로 올라가는 절차적 지원 부문은 체계적으로 마련되어 있으나, 지역에서 각 사업 단계에서 필요로 하는 단계별 역량강화 지원은 다소 부족하다고 판단되는 바이다. 단계별 역량강화 지원이란 앞서 설명한대로 각 사업단계마다 필요한 교육·컨설팅, 인력지원 등의 운영을 뜻한다.



〈그림〉 마을만들기 5단계 행정지원 시스템의 개선방향

위 그림과 같이 행정지원시스템은 절차적 지원과 내용적 지원을 함께 포함하여, 종과 횡의 양 측면을 지원해야 한다. 그러나 현재 행정지원시스템은 절차적 지원에 중점이 맞춰져 있음에 따라, 내용적 지원에 대한 보완점을 도출하여 현재 시스템에 반영할 필요가 있다.

행정지원시스템을 단계별로 살펴보면 역량강화 지원과 관련한 몇 가지 보완점이 도출된다. 1단계 지원 사업은 마을 의제 발굴 및 마을발전계획 수립이 주요 내용이다.

이는 마을사업에 대한 기본적인 이해와 사업의 필요성에 대한 주민공감대가 형성된 전제 하에 시행되어야 하는 사항이다. 마을사업에 대한 이해와 필요성이 부족한 상태에서 사업을 추진하는 경우, 일부 주민을 중심으로 마을사업이 추진되면서 마을 내 불필요한 갈등이 유발될 수 있으며, 또한 사업 초반에 뚜렷한 목적 없이 맹목적으로 사업을 유치함으로써 추후에 사업의 방향성과 추진력을 잃는 경우도 발생한다. 따라서 이러한 시행착오를 방지하기 위한 ‘사전 교육단계’의 필요성이 도출된다.

행정지원시스템의 2~4단계는 행정사에서 추진하는 소규모 사업과 도에서 추진하는 중규모 사업을 거쳐 대규모 중앙사업까지 마을에서 직접 사업을 운영해보는 실행 단계이다. 그러나 전 단계 사업 경험이 다음 단계 사업의 성공을 보장하는 것은 아니며, 주민의 능력과 자발성에만 의존하여 규모 있는 사업을 운영하는 것은 마을입장에서 결코 쉽지 않은 일이다. 따라서 단계별로 사업을 지원해 줄 수 있는 ‘전문 인력 및 지원 기관’의 필요성이 도출된다.

행정지원시스템의 마지막 5단계는 마을사업의 평가결과를 토대로 관리 대상마을을 선정하고 우수마을에는 인센티브를 제공하는 단계이다. 제주지역에는 대규모 중앙사업을 경험한 마을이 약 20개소가 넘지만, 우수사례로 뽑히는 마을은 많지 않다. 마을사업의 우수사례로 뽑히는 마을들의 공통점은 사업 운영조직의 지속성이다. 마을사업을 지속적으로 운영하고 활성화하기 위해서는 무엇보다 사업 운영조직의 지속성이 기반이 되어야 함에 따라, 이를 위하여 ‘운영조직의 시스템 보완’이 필요하다.

이러한 행정지원시스템의 단계별 사업내용에 따라 도출된 사항을 행정지원시스템에 적용하기 위한 방안으로 다음의 몇 가지 사항을 제언하고자 한다.

□ 제언1 : 마을사업 필요성에 대한 공감대 형성단계(0단계) 필요

마을사업 시작 전, 마을에서 가장 먼저 해야 할 일이 바로 사업의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것이다.

지역 주민의 전반적인 공감대 형성 없이 몇몇 리더들을 중심으로 마을사업을 추진할 경우, 소통 부족으로 인하여 마을에 갈등이 발생하고, 이로 인해 사업뿐만 아니라 공동체까지 와해되는 사례가 빈번하게 발생한다. 또한, 사업의 목적과 방향에 대한 충분한 고민 없이 맹목적으로 마을사업을 시작할 경우에는, 추후에 사업에 대한 방향성을 잃어 주민 간에 서로 책임을 전가하거나 기피하는 애물단지 사업이 되기도 한다. 따라서 사업을 시작하기 전에 충분한 공감대 형성과 사업의 필요 여부에 대한

고민이 필요하다.

이러한 마을사업의 필요성 및 공감대 형성을 위한 기초단계(0단계)에서는 교육의 역할이 매우 중요하다. 교육 내용은 사례와 답사위주의 체감형 교육을 통해 주민들이 스스로 필요성을 인지하고 각성할 수 있도록 해야 한다. 또한 교육방식으로 일방적인 강의식 교육보다는 마을자원 그리기, 퍼실리테이션 등의 활동을 동반한 교육기법을 활용하여 본인 스스로 마을을 진단하고, 마을의 문제점과 개선점을 도출할 수 있도록 유도해야 한다. 이러한 과정을 거쳐 사업이 필요하다고 판단된다면, 사업의 목적과 방향을 설정하고 추진주체를 구성하여 사업을 준비하여야 한다.

□ 제언2 : 사업에 적합한 인재 발굴 및 육성

마을만들기는 마을공동체를 통한 마을활성화를 목표로 하고 있기 때문에 휴먼웨어가 핵심이 되는 사업이라고 할 수 있다. 그러나 마을사업을 주민의 능력과 자발성에만 의존하여 운영하도록 하는 것은 쉽지 않은 일이다. 농촌마을사업 추진을 위해 필요한 인력은 농업이 본업이 아니더라도 농산물 가공과 직거래 유통, 특산물 상품 개발 등에 기여할 수 있는 전문성을 갖춘 사람이다. 따라서 마을 내부에서는 역량 있는 리더를 중심으로 사업운영 조직을 마련하고, 내부에서 충족되지 않는 부분을 외부에서 지원할 수 있도록 ‘마을활동가’를 양성할 필요성이 있다.

마을활동가란, 마을공동체 사업에 관심을 갖고 마을주민과 함께 마을사업을 이끌어어나가는 사람을 뜻한다. 이러한 마을활동가를 양성하기 위해서 지역 내 대학 등 관련기관과 연계하여 마을사업에 관한 이론과 실습과정을 제공하는 방법을 활용할 수 있다. 교육 대상은 지역의 젊은 청장년층과 최근 제주지역에 증가하는 귀농귀촌 인구를 활용함으로써 인력 확보 및 일자리 창출을 동시에 도모할 수 있다.

아울러 마을활동가를 발굴·육성하는 것에만 그칠 것이 아니라, 양성된 마을활동가와 마을을 연계하는 제도적 지원도 필요하다. 이와 관련한 대표적인 사례로 진안군의 경우, 마을간사 제도와 평생학습지도사 제도를 통해 주민들과 함께 학습형 마을만들기를 운영하고 있다. 마을간사 제도는 귀농귀촌을 희망하는 도시민 인재를 확보하자는 취지에서 도입되었는데, 마을간사의 역할은 마을의 기록 관리와 공공시설 유지, 마을신문 발행, 농특산물 유통 지원 등으로 마을 리더를 도와가며 주민들의 학습 운동을 촉진시키고, 외부의 새로운 정보를 주민들에게 제공하여 활동을 자극하는 것이다. 마을간사가 해당마을에 직접적으로 투입되는 인력이라면, 평생학습지도사

는 주민자치센터에 배치되어 프로그램 기획 및 관리, 시행착오 수정 등 지역 전반의 사업을 관리하는 역할을 수행한다.²⁾

제주도도 이와 같이 젊은 인재 육성과 더불어 지역에 마을활동가를 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

□ 제언3 : 중간지원조직 필요

앞서 언급한 개별적인 인재 발굴 및 육성도 필요하지만, 체계적으로 마을사업을 컨설팅하고 관리할 수 있는 중간지원조직도 필요하다.

중간지원조직이란 외적으로 주민 및 지자체간 이해관계자들의 가교역할을 수행하고, 내적으로는 마을사업에 필요한 계획이나 전략 등의 다양한 지원을 수행하는 조직이라고 할 수 있다.

최근 여러 지자체에서는 마을만들기 중간조직 구성을 통해 마을사업을 지속적으로 고민하고 개선해 나갈 수 있는 기반을 마련하고 있다.

마을사업은 단시간에 이해하고 추진해 나가기에 매우 복합적인 업무임에도 불구하고, 담당 공무원은 순환보직제의 틀 속에서 주어진 사업을 충분히 이해하기도 전에 인사 발령으로 인하여 다른 부서로 이동하게 된다. 따라서 관에서 전문성을 가지고 중간지원조직을 운영하는 데에는 한계가 있으므로 전문성과 지속성을 위하여 민관협력 거버넌스 형태의 중간지원조직을 운영하는 것이 합리적이다. 민간 협력 거버넌스체계 구축을 위해서 관에서는 조직을 만들어 사업에 대한 행정기능을 수행하고, 외부에서 민간전문가를 위촉 또는 일정 기간 위탁하여 도내 마을만들기 사업을 통합적으로 운영·관리하는 방법 등을 모색해 볼 수 있다. 또한 내부적으로는 마을사업을 지원하는 지역 전문가 인력풀을 계속해서 확대·재구성해 나가면서 사업에 대한 컨설팅 내용을 다각화할 수 있도록 할 필요가 있다. 인력풀을 확대한 이후에는 전문가들을 지역별·사업특성별로 구분하여 지역의 특성과 사업의 성격에 맞게 배치함으로써 보다 심층적이고 실질적인 지원을 할 수 있도록 하여야 한다.

□ 제언4 : 사회적 경제와 연계한 마을만들기의 지속성 제고

마을만들기를 통해 마을이 활성화되는 긍정적인 사례도 많은 반면, 마을 내 갈등

2) 국토연구원(2011), 마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템

유발, 사업 유지관리 미흡 등으로 인하여 사업이 대폭 축소되거나 와해되는 사례도 빈번하게 발생함에 따라 사업의 사후관리방안과 지속성에 대한 중요성이 점점 더 강조되고 있다.

사업운영의 지속성을 제고하기 위한 방법으로 최근 지자체와 정부차원에서 지원하는 사회적 경제 관련 제도를 활용할 수 있다. 사회적 경제란, 이윤의 극대화가 최고의 가치인 시장경제와 달리 사람과 공동체의 가치를 우위에 두는 경제활동을 말한다. 사회적경제 관련 조직은 협동조합, 사회적기업, 커뮤니티비즈니스 등이 있으며, 마을만들기 사업에서도 이러한 제도를 활용하여 조직을 운영하는 사례가 늘어나고 있다.

이러한 흐름에 따라 각 지자체에서도 사회적경제 종합발전계획 수립, 사회적경제 육성지원 조례 마련 등을 통해 사회적경제 시스템을 활용한 지역경제의 활성화를 꾀하고 있다. 최근 서울 성북구에서는 사회적경제가 지역사회에 정착하도록 지원하기 위한 ‘마을·사회적경제센터’를 설립하였으며, 센터에서는 사회적 경제 전문가를 발굴하고 민·관 협력에 의한 지역역량강화 사업 등을 총괄 추진하고 있다.³⁾

제주도에서도 이처럼 마을만들기와 사회적 경제를 연계하여 마을사업의 지속성을 제고하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있다.

4. 나오며

현재의 제주 마을만들기 5단계 행정지원시스템은 마을의 역량을 점진적으로 강화할 수 있도록 낮은 단계(소규모사업)에서 높은 단계(대규모사업)로 상승하도록 하는 절차적 지원 부문은 비교적 체계적으로 마련되어 있으나, 마을에서 각 사업별로 필요로 하는 단계적 역량강화 지원은 다소 부족한 것으로 판단된다.

따라서 본고에서는 이러한 단계별 역량강화 지원을 위한 방안으로 다음의 몇 가지 보완사항을 제시하였다.

3) 뉴시스(2014년 11월 12일자), ‘성북구, 11월 14일 마을·사회적경제센터 개관’

첫 번째로, 마을사업 필요성에 대한 공감대 형성단계(0단계)가 필요하다. 마을 주민이 다함께 마을사업의 필요성을 공감하는 단계를 거친 후 사업을 시작하여야 사업에 맞는 목적의식을 갖고, 불필요한 갈등과 오해의 소지를 최소화하여 사업을 효율적으로 추진할 수 있다.

다음으로 지역의 청장년층과 귀농귀촌 인력을 대상으로 한 교육을 통해 ‘마을활동가’를 양성함으로써 사업에 적합한 인재를 발굴·육성하고, 양성된 마을활동가를 마을에 연계하기 위한 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

세 번째로 민관 협력 거버넌스 형태의 중간지원조직 설립을 통해 전문성과 지속성을 갖춘 지원 체계를 마련해야 한다.

마지막으로 사회적경제 관련 지원 정책과 연계한 마을조직의 설립·운영을 통하여 사업과 조직운영의 지속성 제고가 필요함을 제시하였다. 행정지원시스템의 궁극적인 목적은 마을의 자생력과 지속성을 확보하기 위한 기반을 마련해주는 것이다.

따라서 마을이 단계별로 사업을 확장하는 것보다 중요한 것은, 각 단계마다 ‘공동체의 자생력 수준이 얼마나 향상되고 있느냐’일 것이다. 앞으로 행정지원시스템의 성공적인 정착을 통해 제주지역 내 공동체가 자생력과 지속성을 갖추고, 더 나아가 제주의 마을만들기가 성공적으로 추진될 수 있기를 바라는 바이다. 