살기좋은 지역만들기의 추진실태 및 향후과제

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 마을 만들기에 관한 논의
Ⅲ. 살기좋은 지역만들기 추진실태
Ⅳ. 향후 실천과제

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

살기좋은 지역만들기의 추진실태 및 향후과제

Ⅰ. 문제 제기

- 최근 들어 한국 사회에서 '마을 만들기'에 대한 관심이 높아져, 살고싶은 도시 만들기, 살기좋은 농촌만들기, 살기좋은 지역만들기 등의 참여적 지역계획이 정책적으로 반영될 만큼 마을 만들기에 대한 논의가 활성화되고 있음

- 본격적인 지방자치제도가 도입된 지 10여년이 넘어서고 있는 지금, 지방자치의 본연으로서 주민자치를 실질적으로 추구해볼 수 있는 제도로서 마을 만들기에 대한 관심의 집중과 이의 제도적 반영이라는 점에서 일련의 마을 만들기 관련 정책들의 근본 취지는 공감됨

- 그러나 '마을 만들기'라는 개념 자체가 학자마다 다양하게 정의되고 있으므로, '주민자치활동'이라는 키워드를 공유한다고 할지라도 정책의 강조하는 바가 다를 수 있음
  - 강조하는 바에 따라, 도시의 물리적 환경이 중시될 수도 있고 지역사회 공동체 형성이 중시될 수도 있으며, 추진 체계 또한 행정의 역할이 강조될 수도 있고 주민단체나 시민단체 등의 역할이 강조될 수도 있음

- 이처럼 각종 지역만들기 전략의 추진은 물론이거니와, 정책의 배경, 개념 및 내용, 특성에 대한 이해가 깊지 않은 상태에서 살기좋은 지역만들기로 대표되는 다양한 지역만들기 정책들이 추진되어 지방자치단체뿐만 아니라, 전략의 실질적인 주체로 제시되곤 하는 지역주민들 또한 정책을 이해하는데 적잖은 어려움을 겪고 있음
  - 또한 다양한 부처에서 지역만들기 사업을 시행함에 따라 부처별 사업의 추진체계나 내용을 이해하기에도 어려운 실정임

- 특히 종래 다양한 부처에서 시행해왔던 시책이나 사업의 상당수 내용이 지역만들기로 이해될 수 있다는 점에서, 새롭게 시행하고 있는 살기좋은 지역만들기가 종전 사업에 비해 어떠한 특성을 지니는지를 살펴, 살기좋은 지역만들기 사업에 대한 정확한 이해를 바탕으로 정책추진에 필요한 실천과제를 제시하도록 함

II. 마을 만들기에 관한 논의

일본의 마을 만들기

- 한국의 '마을 만들기' 라는 개념 자체는 일본의 마치즈쿠리(まちづくり)라는 용어를 직역하여 사용하고 있다는 느낌을 완전히 배제할 수는 없음
  - 물론 한국의 마을 만들기 논의와 실천은 순전히 한국적 상황을 배경으로 한 것이겠지만, 개념의 명확화를 위하여 이론적 논의는 일본의 마을 만들기에서부터 살펴보도록 함

- 마을(町;まち)이라는 명사형과 만들기(づくり)라는 명사형 동사가 결합된 복합어인 마치즈쿠리(まちづくり)라는 말이 어떤 특정의 의미를 담아서 이용하게 된 것은 일본에서도 전후부터일 것이라고 추정하고 있음
  - 당시 일본의 사회학자를 중심으로 주민 스스로에 의한 지역사회 형성이라는 의미로 마치즈쿠리라는 용어를 사용한 예가 빈번하게 발견되고 있으며, 부락 만들기(村づくり;무라즈쿠리) 등 전후의 지역운동들도 민주화의 흐름에서 주민자치를 운동론적으로 전개하려고 한 것임

- 일본은 1950년대 중반이후 고도성장기를 거치면서 대도시문제, 환경문제, 농촌지역 과소문제 등이 심각하게 대두되기 시작하였고, 특히 급격한 산업화로 인한 '이타이 이타이병' 등의 공해문제가 시민운동을 촉발시킨 계기가 되어, 이후 시민운동은 점차 '유흥시설입지 반대', '야하기(矢作) 강의 환경보전' 등 일상생활의 영역에서 시작하여 '구획정리반대운동' 등 도시정비, 재개발사업, 도시환경정비들과 같은 제도화된 영역에까지 다양한 영역으로 확대되어 왔음

- 1960년대 후반을 거쳐 1970년대에 들어오면서 고베시를 중심으로 한 관서 지역주민에 의한 주거환경정비를 지향한 마을 만들기(まちづくり)가 아닌 거리만들기(街づくり;마치즈쿠리)가 실천되었으며, 이의 실증적 실험장소였던 고베시 마노(眞野)지구는 지진 등의 재해를 거쳐 현재까지도 마치즈쿠리의 표본적 사례로 여겨지고 있음
  - 이때의 마치즈쿠리는 '과학에 의거하여 주민 스스로에 의한 자발적이며 지속적인 주거환경개선운동' 이라고 정의됨

- 이후 1980년대 주거환경정비, 시가지정비를 지향하는 마치즈쿠리는 주민 스스로가 아닌 오히려 행정이 발의하면서도 주민과 전문가의 협조적인 활동을 얻는 사업으로 전개됨
  - 관동지방의 예를 들면, 동경의 세타가야구(世田谷区), 사이타마(埼玉)현의 아게오시(上尾市) 등지에서 시가지 정비를 중심으로 다양한 주거환경정비 사업 등이 진행되었으며, 마치즈쿠리를 목적으로 하는 NPO의 수가 동경만해도 1,500개를 넘어서게 됨
  - 활동 목적 또한 주거환경개선은 물론 녹지 및 하천 보전, 고령자가 살기좋은 마을 만들기, 아티스트가 살 수 있는 마을 만들기, 노숙자의 주택확보 및 생활재건, 방재대책 등 다양한 영역에서 이루어짐

- 이렇듯 일본의 마을 만들기란 전후 급격한 산업화로 인한 공해문제 등의 각종 지역문제에 대응한 주민자치운동을 지칭하다가 점차 도시기본계획에서 주민 참여, 주민에 의한 주거환경개선운동 등 제도화된 영역에서의 주민참여 문제를 일컫게 되었으며, 정책 영역 또한 주거환경개선에서부터 점차, 문화, 환경, 복지, 방재 등 정책의 전 영역에서의 주민참여 문제로 확대되어 감

- 한국에서 흔히 마을 만들기를 지역사회 형성을 강조하는 주민자치운동 또는 주민에 의한 주거환경개선운동이라는 두 가지 측면으로 이해하고 있는 것은 일본의 마을 만들기의 논의에서 비롯된 것이라고 볼 수 있음

한국의 마을 만들기

- 마을 만들기를 일상 생활환경의 문제를 다루는 주민의 자치활동이라는 개념으로 이해한다면, 이러한 움직임이 확산되기 시작한 것은 1990년대부터임
  - 1980년대까지의 시민운동은 군사정권 하에서 '민주화'를 기치로 한 전국 차원의 정치투쟁이 위주였다면, 1990년대 들어서는 지방자치제도 등의 실시와 더불어 지역 단위의 생활환경 운동으로 운동의 방향과 내용이 점차 바뀌어 감
  - 참여연대가 주도해온 '아파트 공동체 운동'을 비롯하여, 각 지역 YMCA가 주민들과 함께 전개하고 있는 '아름다운 마을 만들기 운동'과 '마을학교 개최', 녹색연합의 '생태마을 학교', 도시연대의 '원서동 한평공원 만들기', '인사동 작은가게 살리기' 등 다양한 활동들이 곳곳에서 진행되어 옴

- 정립된 이론에 의해 추동되었다기보다는 마을단위의 지역운동의 성격을 띠고 있는 한국의 마을 만들기의 특성을 마을 만들기에 관한 초기 연구자들은 다음과 같이 요약하고 있음

- 첫째, 마을 만들기는 마을 삶터(생활환경)를 주민들(시민, 이용자)이 스스로 나서서 가꾸어 가는 '삶터 가꾸기' 임
  - 생활하는데 고통과 불편을 주는 생활환경의 문제를 스스로 해결하고 개선하며, 주민의 편의를 높이고 삶의 질을 향상시키는데 필요한 공용공간이나 시설, 장소를 만들어 가는 일임

- 둘째, 마을 만들기는 마을공동체(주민조직)를 이루는 '공동체 이루기' 임
  - 공유공간에서 벌어지는 공동의 문제를 함께 해결하고 개선하며 새롭게 만들어 가는 과정을 통해 단절된 이웃과의 관계를 회복하고 의사소통의 경로와 활동체계를 만들며, 주민공동체를 이루어 가는 일임

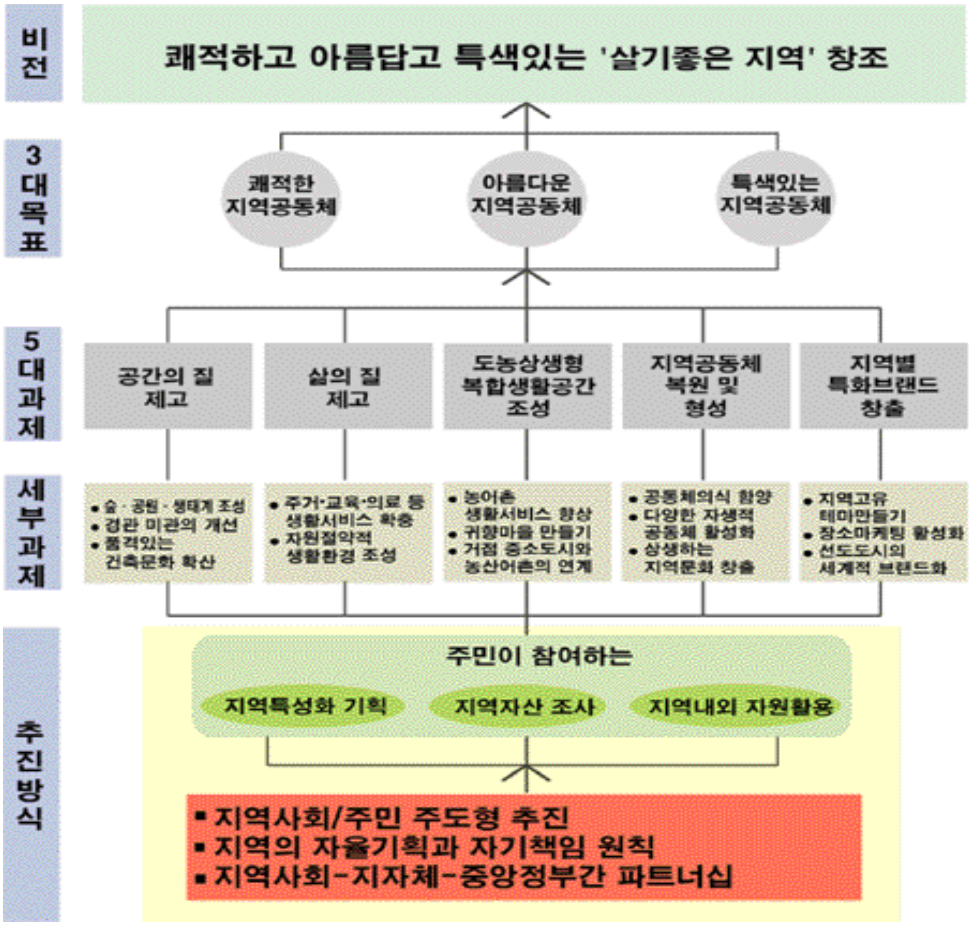
- 셋째, 마을 만들기는 책임감 있고 자격 있는 건강한 마을사람(주민, 시민)을 기르는 '사람 만들기' 임
  - 개인공간에만 집착하던 개개인들이 공유공간에 관심을 갖고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험함으로써 진정한 주민으로, 민주시민으로 새롭게 태어나는 과정임

- 마을 만들기의 이 같은 개념을 마을 만들기의 추진체계로서 고려하여 본다면, 골목 가꾸기, 단지 가꾸기 등의 마을의 삶터 가꾸기는 행정의 영역, 주민조직 만들기, 규칙 만들기, 주민행사 등의 개최로서 마을 공동체 만들기는 주민의 영역, 주민의식 함양 및 민주시민 육성 등의 사람 만들기는 시민단체와 전문가 집단의 영역으로 판단할 수 있음

- 따라서 마을 만들기를 근간으로 하는 정책의 추진은 행정이 주도하는 하향식(top-down) 개발이 아닌 지역주민과 시민단체 등이 주도하는 상향식(bottom-up) 개발이며, 사업의 내용에 있어서도 가시적인 물리적 개발이 중심이 되기보다는 주민의 편의를 높이고 삶의 질을 향상시키는데 필요한 비가시적인 요소들도 중요한 영역을 차지하게 됨

- 마을 만들기의 정책적 반영인 살기좋은 지역만들기 사업 또한 정책의 기본방향을 '지역의 자율기획과 자기책임의 원칙' 과 '중앙정부 · 지자체 · 지역사회' 간 역할분담 및 협력적 파트너십 구축'으로 삼고 있으며, 바로 이러한 정책추진방식이 기존의 지역개발사업과 차별화되는 지점임

〈그림 1〉 살기좋은 지역만들기의 정책방향 및 주요과제



Ⅲ. 살기좋은 지역만들기 추진실태

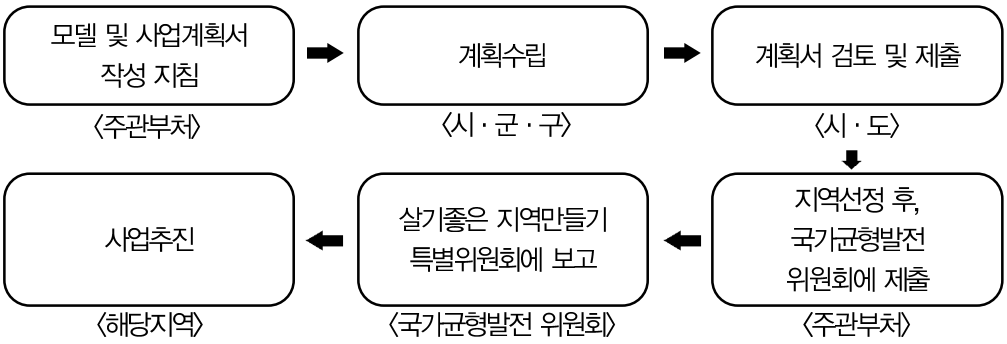
- 이상과 같은 구상 아래, 사업의 추진은 살기좋은 지역만들기 총괄부서인 행정자치부가 주축이 되어 국가균형발전위원회 및 관계부처가 범정부적으로 추진하도록 하고 있음
  - 행정자치부는 건교부, 농림부, 문화관광부 등이 추진하는 주관부처별 중앙기획 공모전과 병행하여 '9개+알파(α)' 유형의 모델을 개발, 공모하여 지방자치단체가 주도하는 우수계획을 선정, 사업을 추진하고 있음

〈표 1〉 살기좋은 지역만들기 모델 (행자부)

모 델	특성	특화형 예시
산업형	생산활동 활성화 및 지원이 테마	– 향토산업형, 외부기업유치형 등
교육형	교육활동이 발전의 주요 테마	– 한국교육형, 평생학습형 등
정보형	지역의 풍부한 정보인프라 활용	– 정보화마을형, U-city형 등
생태형	양질의 환경, 생태가 주요 테마	– 수변경관형, 녹색교통형 등
전통형	전통, 역사유물, 유적이 테마	– 전통마을형, 전통시장형 등
문화형	문화예술을 통한 지역발전	– 문화예술지향형, 문화산업창출형 등
관광형	지역 부존자원을 활용한 관광객 유치	– 가족리조트형, 스포츠형 등
건강형	스포츠시설 등을 통한 심신 단련	– 건강장수형, 의료휴양형 등
가족형	New Urbanism, 가족공동체 테마	– 돌봄네트워크형 등

- 선정된 우수계획에 대해서는 중앙부처의 관련 정책들을 패키지로 묶어 예산을 지원하고 별도의 인센티브를 제공
  - 우수계획 선정은 합당한 모델의 선택 및 사업기획, 지역의 사업추진 여건 및 의지 등 일정한 기준에 따라 선정

〈그림 2〉 살기좋은 지역만들기 추진절차



추진체계

- 살기좋은 지역만들기 사업이 체계적으로 관리될 수 있도록 형식적으로는 국가균형발전위원회와 공모부처가 사업을 통합하여 관리하는 형태를 취하고 있음

- 특히, 균형위의 조정 하에 중앙부처들이 사업의 기획 · 관리 · 지원의 업무를 분담하고 있음
  - 올해부터 실시할 시범사업이나 그 전에 기(旣)추진된 사업의 경우도 여러 부처가 주관을 달리하여 추진하고 있음
  - 행정자치부가 살기좋은 지역만들기 사업을 총괄 · 지원하면서, 건교부(살기좋은 도시), 농림부(살기좋은 농촌), 문광부(가고싶은 섬), 행자부(지자체 우수계획) 등이 단위사업을 추진하는 시스템을 취하고 있음

〈표 2〉 살기좋은 지역만들기 부처별 공모사업

주관부처	주요내용	비고
행자부	살기좋은 지역만들기 시범사업(47개 지역)	2007. 2월 선정
농림부	살기좋은 농촌만들기 시범사업(전원마을 55개소) 살기좋은 농촌만들기(농촌마을종합개발사업 40개 권역)	2006. 10월 선정 선정 예정
건교부	살고싶은 도시만들기 시범사업 (시범도시5, 시범마을 16-32개)	선정 예정
해수부	휴양바다마을(2개소)	2006. 5월 선정
문광부	가고싶은 섬 시범사업(3개소 내외)	선정 예정
산자부	산업단지 환경정비 시범사업(1개)	선정 예정

- 사업의 공간적 대상은 구분의 명확한 기준이 없이 부처별로 분담하고 있음
  - 행정자치부는 군 지역 또는 도농복합시의 읍면 지역을 대상으로 하며, 건교부는 도시지역(시, 구) 또는 도농복합시의 동 (또는 그 이하 마을단위), 농림부는 마을, 법정리 등을 대상으로 함

〈표 3〉 살기좋은 지역만들기 부처별 대상지역 구분

구 분	시	군	도·농 복합시	
			읍·면	동
행자부		○	○	
건교부	○			○
농림부	마 을			
문광부	기초자치단체의 섬			

사업내용

- 사업의 내용에 있어서는 부처별로 시행하는 사업간에 별다른 차이가 없음
  - 행정자치부의 9개 모델에 이어 건교부는 10개 모델로(생태·환경형, 경관·미관형, 건축문화형, 역사문화형, 정보·과학형, 녹색교통형, 관광·레저형, 방재·안전형, 교육·학습형, 도시정비형) 시범사업 선정 예정임

- 다만, 사업내용의 근간이 되는 모델에 있어서 행자부는 삶의 질을 구성하는 제반요소를 포괄하고 있는 데 비해, 건교부는 경관, 건축, 도시정비 등 비교적 제한적, 물리적인 부문에 보다 중점을 두고 있음

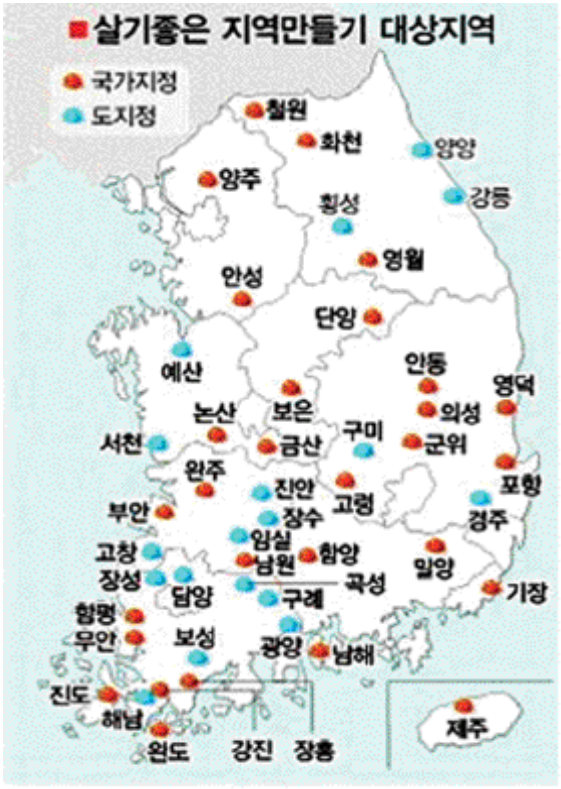
- 사업추진방식에 있어서도 부처간에 다소 차이가 있는데, 행정자치부의 경우 모델별로 전문성이 있는 부처를 주관부처로 지정하여 사업을 추진하는 방식을 취하고 있음
  - 패키지방안 완성시 균형위, 행자부·주관부처·협력부처간 협력서 체결 예정
  - 또한 타 부처의 사업에 견주어 정책지원 및 사업추진의 패키지를 보다 강조하는 특징이 있음

사업지역의 선정

- 사업대상 지역은 부처별로 상이하지만 선정한 지역의 공간적 범위에 있어서는 마을 등으로 일치하는 경우가 많음

- 2007년 2월 시범사업지역을 선정 · 공표한 행정자치부의 경우, 47개 지역을 선정
  – 국가지정이 30개 지역, 도 지정이 17개 지역을 차지

〈그림 3〉 살기좋은 지역만들기 선정지역



- 내용에 있어서는 생태형이 가장 많고(25.5%인 12개 지역), 그 다음은 문화형(21.3%인 10개 지역), 산업형(17.0%인 8개 지역)의 순위를 보이고 있음

〈표 4〉 살기좋은 지역만들기 유형별 대상지역 현황

구분	생태형	문화형	관광형	산업형	가족형	교육형	전통형	건강형	기타형*	계
국가 지정	9	6	5	2	3	1	2	1	1	30
도 지정	3	4	2	6	0	1	0	1	0	17
계 (%)	12 (25.5)	10 (21.3)	7 (14.9)	8 (17.0)	3 (6.4)	2 (4.3)	2 (4.3)	2 (4.3)	1 (2.1)	47 (100.0)

* 기타형은 평화형 지역임

- 지역별로는 전남이 13개 지역으로 가장 많고(27.7%), 그 다음은 경북 8개 지역(17.0%), 전북 7개 지역(14.9%) 등으로 나타내고 있음

〈표 5〉 살기좋은 지역만들기 지역별 대상지역 현황

구분	부산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
국가 지정	1	2	3	2	2	3	7	6	3	1	30
도 지정	0	0	3	0	2	4	6	2	0	0	17
계 (%)	1 (2.1)	2 (4.3)	6 (12.8)	2 (4.3)	4 (8.5)	7 (14.9)	13 (27.7)	8 (17.0)	3 (6.4)	1 (2.1)	47 (100.0)

- 건교부가 추진하고 있은 살고싶은 도시만들기 시범사업은 2007년 2월 현재 141개의 지역이 사업 신청을 한 상태이며, 심사를 거쳐 4월에 선정지역(시범마을 32개, 시범도시 5개 범위)을 확정할 예정임
  - 시범마을은 서울 5, 부산 4 등 52개의 지역에서 신청하고 있으며, 시범도시의 경우 89개 지역이 신청해 놓고 있음

〈표 6〉 시범도시 지역별 신청현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
계	11	5	2	8	3	7	2	15	3	3	4	4	10	4	8	–	89

- 사업유형에 있어서는 도시정비형이 21개로서 가장 많고, 그 다음은 생태 · 환경형 14개 지역, 경관 · 미관형 12개 지역으로 나타남

〈표 7〉 시범도시 유형별 신청현황

구분	생태 · 환경형	경관 · 미관형	건축 문화형	역사 문화형	정보 · 과학형	녹색 교통형	관광 · 레저형	방재 · 안전형	교육 · 학습형	도시 정비형	계
계	14	12	3	9	3	2	10	4	11	21	89

- 농림부는 전원마을과 농촌종합개발사업을 추진하고 있는데 두 사업 모두 이미 사업대상지구가 선정된 지역이 많고, 또 향후 대상지역을 선정할 예정임

- 전원마을사업은 마을단위의 지역에 대해 현재 55개 지역이 선정되어 있으며, 2007년 15여개의 추가지역을 지정할 예정임
  - 지역적으로는 경남이 가장 많은 16개 지역, 그 다음은 전남 11개 지역, 강원 8개 지역이 순을 보이고 있음

〈표 8〉 전원마을 현황

지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
권역수	-	8	3	7	7	11	1	16	2	55
비율 (%)	0.0	14.5	5.5	12.7	12.7	20.0	1.8	29.1	3.6	100.0

- 농촌마을종합개발사업의 경우 현재 마을을 포함한 법정리 중심으로 96개의 권역이 지정되어 있으며 2007년 40개를 추가해 136개를 지정, 추진할 예정임
  - 지역적으로는 전남이 가장 많은 17.7%, 그 다음은 경북 16.7%, 경남 13.5%의 순위를 보이고 있음

〈표 9〉 농촌종합개발사업 추진현황

지역	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
권역수	1	8	10	8	10	11	17	16	13	2	96
비율 (%)	1.0	8.3	10.4	8.3	10.4	11.5	17.7	16.7	13.5	2.1	100

지원계획

- 사업을 주관하는 부처별로 지원내역에 있어서 다소간의 차이는 있지만 사업추진을 위한 재원을 지원하는 점에서 공통점을 지니고 있음
  - 행정자치부 시범사업의 경우, 재원은 지역에서 필요로 하는 중앙정부 관련예산을 하나로 묶은 정책 패키지를 지원함
  - 중앙부처의 정책 패키지는 2월 중에 기획예산처 및 관계부처와 협의를 거쳐 최종 확정될 예정이며, 이와함께, 도(道)가 주관하여 균특회계, 일반회계 내에서 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하게 될 것임
  - 행자부 평균 인센티브 20억원, 지자체 자체부담 등을 투입할 예정임
  - 2007년 5억원, 2008년 전년도 사업성과를 평가하여 차등해서 지급하되 평균 10억원, 2009년도 같은 방식으로 평균 5억원을 지급할 예정임
  - 아울러 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비를 지급하고, 2007년 말에 행자부가 성과를 평가하여 특별교부세로 인센티브를 제공할 계획임

- 선정지역은 재경부 등 관계부처와 협의를 거쳐 지역발전에 장애가 되는 각종 정부규제로부터 자유로운 '살기좋은 특구'로 지정될 예정임

- 건교부의 살기좋은 도시만들기 사업의 경우, 도농 복합시의 동 (또는 그 이하의 마을)을 대상으로 하는 시범마을과 시 · 구를 대상으로 하는 시범도시에 대해 지원을 달리하고 있음
  - 시범마을에 대해서는 5억원까지, 시범도시에 대해서는 30억원까지 재원을 지원할 계획임

- 농림부가 추진하고 있는 농촌마을종합개발사업에 대해서는 3-5년간 70여억원을 지원할 예정이며, 전원마을에 대해서는 유형에 따라 다소간의 차이가 있으나 맞춤형 전원주거단지의 경우 지구당 3년간 10-20억원의 범위내에서 차등지원할 예정임

성과 및 개선점

- 아직 시행초기단계인 살기좋은 지역만들기 사업의 추진성과를 언급하기에는 시기적으로 이른 감이 없지 않으나, 본 사업의 추진을 통해 그간의 양적 지역개발에서 질적 지역개발로 관심을 기울이게 된 계기가 된 점이 가장 큰 성과라고 할 수 있음

- 무엇보다 기존의 지역발전전략과 달리 지역주도, 주민주도의 지역발전전략, 지역사회 개발적 지역개발전략을 활성화시키는 계기가 되었음
  - 특히, 지역개발 사업에 대한 주민참여를 보다 활성화시키는 요인이 되고 있음

- 그러나 지금까지의 추진실태에서 살펴본 바에 따르면, 다음의 몇 가지 개선될 사항이 지적될 수 있음

- 형식적인 추진체계와 달리 실제에 있어서는 부처간에 공간을 기준으로 사업을 분할, 경쟁적으로 공모사업을이 추진하고 있는 실정임
  - 이는 지방자치단체로 하여금 지역만들기 테마선정은 물론이고, 계획, 공모 등에 적잖은 혼란을 가져오는 요소가 되었음

- 살기좋은 지역만들기는 기본적으로 '중앙- 관주도' 에서 '지역-민주도' 의 사업으로 이루어져야 함에도 정책시행의 초기인 탓에 중앙정부 위주, 행정위주로 정책이 수립되고 계획이 만들어지고 있는 경향이 농후함
  - 이는 정책의 상당부분이 공모제를 채택하고 이것이 부처간, 지방자치단체간 경쟁을 유발하는 시스템에서 기인함

- 기존에 추진하던 마을 및 지역단위 지역개발 사업과 접근이 근본적으로 다른 사업이기는 하지만, 사업내용 및 성격 측면에서는 유사, 중복성도 있음
  - 현재 다양한 부처가 상당수 지역에서 다수의 지역개발사업들을 시행, 추진하고 있는데 특히 관광형 모델과 녹색농촌체험마을사업, 문화 및 관광형 모델과 농촌전통테마마을사업, 정보화마을 사업과 정보형 모델 등의 사업이 중복되고 있음

〈표 10〉 기존사업과의 유사 및 중복

살기좋은 지역만들기	기존 지역개발	비고
– 관광형 지역만들기	– 녹색농촌체험 마을만들기 – 농촌전통테마 마을만들기	– 관광이 초점
– 문화형 지역만들기	– 농촌전통테마 마을만들기	– 문화가 초점
– 정보형 지역만들기	– 정보화 마을사업	– 정보화가 초점
– 전통형 지역만들기	– 농촌전통테마 마을만들기	– 전통이 초점

- 자치단체의 계획수립 내용을 면밀히 검토해 보면 공동체 만들기에 대한 인식이 상당히 고양되어 있으나, 시설위주, 단지조성 측면의 물적 환경조성이 계획내용의 상당한 비중을 차지하고 있음
  – 공동체 활성화나, 주민의식함양 등의 소프트웨어적 프로그램은 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있음

- 지역만들기 계획수립에 대한 주민의 참여가 상당히 형식적이고 제한적이며, 행정주도적인 계획수립을 추진한 지역의 경우가 여전히 많음
  – 이같은 이면에는 계획의 단기성으로 인한 합의형성 시간의 부족, 참여채널의 부족 등이 요인이 되기도 하였음

- 농촌이나 낙후지역의 경우, 고령화 및 인구감소 등으로 살기좋은 지역만들기를 주도할 공동체 자체가 와해 또는 약화됨으로써 살기좋은 지역만들기를 주도할 기반자체가 약함

Ⅳ. 향후 실천과제

사업지원의 포괄성 강화를 위한 통합관리체계 구축

- 살기좋은 지역만들기는 특정분야의 시설설치나 개선을 목적으로 하는 사업이 아니라 거주, 근로, 여가 등 삶의 필수기능을 충족시키기 위한 삶터, 공동체, 사람, 의식 만들기가 복합된 종합적 성격을 띤 사업임

- 따라서 사업추진에 대한 다양한 지역 구성원의 협력과 참여가 요구될 뿐 아니라, 이를 지원하는 중앙정부도 관련된 주체의 협력적, 포괄적 접근이 필요함

- 그러나 앞서서 보았듯이 현재는 부처별로 사업공간을 분할하여 경쟁적으로 살기좋은 지역만들기 사업을 추진하는 방식을 취하고 있음
  - 지역의 공간적 위계에 따라 사업부처가 뒤늦게 변경됨으로써 일부 지방자치단체에서는 공모신청 주관부처를 변경해야 하는 등의 혼란이 발생하기도 하였음

- '지역분할 및 경쟁방식' 의 사업추진을 통해 해당 지역에 대한 사업을 각자 자기부처 고유의 사업으로 인식하고 있어, 지역만들기에서 요청되는 관련 부처별 정책패키지 지원이 이루어지기 어려움

- 이같은 문제를 해결하고 정책추진 및 지원의 포괄성을 보다 강화하기 위해서는 지역만들기에 대한 '통합적 관리체계' 의 구축이 필요함
  - 이를 위해서는 지역만들기 사업이 기본적으로 중앙부처의 사업이 아니라, 지방자치단체(지역)의 사업이라는 발상의 전환과 인식이 중요함

- 통합적 관리체계는 균형위가 총괄하는 방안, 지역만들기 정책의 총괄 관리 · 지원 부서인 행정자치부를 중심으로 공동추진단을 구성 · 운영하는 방안 등이 가능할 것임

- 이 체계의 장점은 현재의 분할적, 경쟁적 사업방식을 지양하고 부처의 전문성을 살린 협력을 강화하고, 패키지 정책을 지원함으로써 사업의 실효성을 보다 극대화시킬 수 있는 것임

사업추진의 지역 및 주민 주도성 강화

- 살기좋은 지역만들기는 '중앙-관주도'에서 지역의 사정에 가장 정통한 '지역-민주도'로 시행되어야 함이 중요한 원칙 중의 하나임

- 그러나 현재의 지역만들기는 주민주도라기보다는 행정주도로 시행되고 있는 측면이 많음
  - 이는 공모제 방식을 선택하고 있는 사업추진방식에서 기인한다고 볼 수 있음
  - 지방자치단체간에 공모전에서 선정되어야 하는 경쟁이 이루어지다 보니 행정이 이니셔티브를 쥐고 사업을 추진하게 되는 양상이 벌어짐
  - 특히 주민주도를 강조하지 않는 기존의 대부분의 지역개발사업은 주민보다는 행정일선 공무원이 사업을 집행하는 경우가 많아 주민단위까지 사업이 착근되지 못하는 경우가 많음

- 초기에는 사업을 확산시키기 위한 차원에서 공모제는 불가피한 측면도 없지 않겠으나, 이같은 문제점을 보다 근본적으로 해결하기 위해서는 '사업의 상시(常時)적 추진 시스템'의 도입이 필요함
  - 상시 시스템 구축을 통해 지방자치단체는 국고보조금을 신청하듯이 예산 신청시 필요한 재원을 중앙정부에 요청하는 방식으로 사업을 추진할 수 있음

- 이때 필요한 재원은 살기좋은 지역만들기의 중요성을 감안하여 기존의 지역개발사업과 다른 차원의 별도의 계정 혹은 교부금(가칭 '살기좋은 지역만들기 교부금')을 설립하여 운용하는 것이 가능할 것임
  - 살기좋은 지역계정(가칭)을 신설하거나 지방 교부세법을 개정하여 교부금을 포괄적으로 지원하는 방안도 가능할 것임

- 예산지원은 시 · 도별로 실링을 정해, 광역자치단체가 살기좋은 지역만들기 사업을 추진하는 기초자치단체에 지원하는 방식을 활용할 수 있음
  - 또한 예산지원에 있어서 신축성이 있다면 적정 규모의 살기좋은 지역만들기 재원을 포괄적으로 마련한 다음, 일부는 교부세로 지역의 상시적 사업을 지원하고, 일부는

사업총괄 부처의 인센티브 재원으로 활용해 신규지역 및 모범적인 지역을 지원하는 방식으로 상시시스템과 공모방식을 병행하는 방안도 활용할 수 있음

- 이같은 방식을 통해 비교적 장기간이 소요되는 살기좋은 지역만들기 사업의 지속성을 확보할 수 있으며, 지방자치단체간의 과잉경쟁으로 인한 행정낭비를 줄일 수 있고 사업을 보다 주민주도로 추진할 수 있음

- 아울러 주민주도를 보다 활성화하기 위해서는 다양한 형태(가령, 부녀회, 청년회, 입주자대표회 등)의 지역만들기 자생조직을 구성하고, 이들간의 협력을 활성화함이 필요함
  - 아울러 전문가, NGO, 공무원 등으로 구성되어 있는 주민협의체를 행정, 재정, 전문적으로 지원하는 지역만들기 지원센터의 설치, 운영도 필요

- 또한 지역만들기가 지역사회개발 측면의 지속성을 지닐 수 있게 하기 위해서는 의식개혁과 동기유발을 위한 학습 및 교육프로그램의 개발, 운용도 필요함

사업내용의 주민합의성 강화

- 현재 지방자치단체가 제시하고 있는 지역만들기 계획의 상당부분이 살기좋은 지역만들기에 필요한 기능들을 담을 수 있는 물리적 시설을 배치, 설치하는 것 위주로 구성되는 경향이 많음

- 그러나 살기좋은 지역만들기는 물적 시설의 공급이나 개선도 필요하지만 필요한 기능을 활성화시키고 살기좋은 공동체를 만드는 등의 소프트 웨어의 공급도 중요함

- 이를 위해서는 지역주민이 머리를 맞대고 계획내용에 대해서 고민하고 이를 통해 사업내용을 추출해내는 '참여적 계획(cooperative planning)'의 활성화가 필요함

- 사업추진 내용의 개발 및 구체화에 대한 보다 많은 주민의 참여와 의견수렴을 담아내기 위해서는 한정된 사업을 우선적으로 주민참여를 통해 시행함으로써 동기유발을 불러일으킬 필요가 있음

지역만들기 사업과 기존 유사사업의 통합 및 연계추진

- 살기좋은 지역만들기는 마을, 리 등 공간적 레벨에서나 사업내용적 측면에서 기존의 지역개발사업들과 유사, 중복성이 많음

- 가령, 마을단위로 시행, 추진되고 있는 관광활성화 관련 사업들이 대표적인 경우에 해당됨

- 살기좋은 지역만들기 사업의 효과성을 배가시키기 위해서는 공간적 레벨이나 사업내용 측면에서 유사 및 중복이 있는 사업을 통합적으로 추진함이 타당함
  - 재원의 통합, 공간의 통합, 주체의 연계 및 통합으로 인해 지방자치단체가 사업을 추진함에 따른 혼란 및 중복을 줄이고 효율성을 기할 수 있기 때문임

지역공간구조 재편과 연계한 사업의 시행

- 고령화 및 인구유출로 인해 상당수 농촌지역 마을은 공동체 자체의 존립마저 보장되지 못하는 상황이 초래될 것으로 전망되고 있음
  - 지역만들기 사업을 추진하고 주도할 공동체 자체가 와해되고, 나아가 이들 지역의 주민이 사라지게 될 것임

- 이같은 점을 고려해 살기좋은 지역만들기 사업의 추진은 불가피하게 향후의 정주공간 구조 개편을 감안해서 사업을 시행, 추진함이 바람직할 것임

- 따라서 지역재편과 연계한 사업추진을 통해 살기좋은 지역이 발전의 섬으로 고립되지 않도록 하며, 개편되는 공간구조의 거점이 될 수 있도록 사업을 추진해야 함

- 특히, 사업추진의 지역선정에 있어서는 해당 지역이 처한 공간구조적, 기능적 특성을 파악한 다음, 이와 연계된 지역에 사업대상 지역을 선정해야 할 것임
  - 지역경제와의 연계성 및 지역경제에 대한 파급성 등도 감안함이 바람직할 것으로 판단됨

- 동시에 지역 공동체의 지속과 활성화의 근간이 되는 지역의 부가가치 창출 및 성장동력의 창출을 위한 사업내용의 개발과 시행에 대해서도 지역의 특별한 노력이 필요할 것임

관련 법 · 제도의 개편

- 부처간 할거주의가 상당하고, 지역의 경험이 부족한 점을 고려하여 조기에 사업을 정착, 확산시키기 위해서는 정부지원체계를 법제화할 필요가 있음

- 이를 위한 법제화 방향은 기존의 국가균형발전특별법 등을 개정하거나 새로운 법률을 제정하는 것 등을 고려해 볼 수 있으나 유사한 지역개발의 개별지원법이 다수 난립하고 있음을 감안하여 전자의 경우가 보다 합당할 것으로 판단됨

- 여기서는 사업에 대한 재원조달, 평가 및 사후관리, 부처별 정책 패키지 지원 등에 대한 사항을 규정해야 할 것임

- 지방자치단체 차원도 지역만들기 사업을 주도적으로 추진하기 위한 제도기반의 정비가 뒤따라야 함

- 이를 위해서는 살기좋은 지역만들기를 효율적으로 추진할 수 있는 조례 제정 및 조직의 정비 등을 고려할 수 있음

내용 문의 : 이소영 수석연구원 (02-3488-7328, sy2@krila.re.kr)