지방자치실천포럼

Korea Research Institute for Local Administration

12

December 2014 | vol.65

한국지방행정연구원이 만드는
희망과 행복의 이야기







지방자치실천포럼
– 협치로 여는 제주의 미래
: 원희룡 제주특별자치도 도지사
– 포럼 위원 토론 요약

이슈대담
– 군민과 함께 만드는 행복한 보성
: 이용부 보성군수

이달의 Issue
– 지역공동체

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration





CONTENTS

이달의 Issue

– 지역공동체

05 **지방자치실천포럼**
– 협치로 여는 제주의 미래
: 원희룡 제주특별자치도 도지사
– 포럼 위원 토론 요약

14 **이슈대담**
– 군민과 함께 만드는 행복한 보성
: 이용부 보성군수

21 **논단**
– 지역공동체활성화 추진배경과 전략, 정책과제
– 위협과 기회가 공존하는 농촌마을공동체
– 도봉구 마을공동체가 세계 최고의 혁신사례로 뽑힌 이유는?
– 지역공동체 활성화를 위한 행정의 역할
– 지역공동체 활성화와 지역생태계 조성방안 : 주민자치와 마을공동체의 협력과 연계를 중심으로





51 **국내·외 우수사례**
– 주민들과 함께 하는 복지공동체 부산 반송동 '희망세상'
– 미국의 재정 관리관 제도

62 **지방자치단체 탐방**
– 천혜의 자연환경과 유구한 역사를 자랑하는 보성군

69 **연구원 동정**

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제65호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 이승종 / **편집위원장** 금창호 **간사** 전대욱 **위원** 주재복 윤영근 김도형 김성주 **담당** 탁영지 / **연락처** T 02·3488·7300 F 02·3488·7309 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** 크리커뮤니케이션

● 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. **정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소**를 기입하여 메일주소로 신청하여 주십시오.(무료) **newsletter@krila.re.kr**
● 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. **www.krila.re.kr**

「지방자치실천포럼」

한국지방행정연구원(원장 이승종)은 지난 2013년 6월 26일에 지방자치에 대한 담론을 형성하기 위해 「지방자치실천포럼」을 창립하였다.
『지방자치실천포럼(공동대표 : 박재창 교수, 이승종 원장)』은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있다.

■ 포럼 목적
- 지방자치에 대한 국민적 관심 재고
- 지방 국정과제에 대한 국정철학의 공유 및 실천적 대안 논의
- 지방 현안과재에 대한 관-학-연간 소통 및 대안모색 기회 확대

■ 포럼 구성
- 공동 대표 : 박재창(숙명여대 교수), 이승종(한국지방행정연구원 원장)
- 정부(중앙, 지방)-학계-연구원 등 55인의 인원 구성
- 구성 원칙 : 지방자치 관련 학(행정학, 재정학, 지방자치 관련 주요 학회 및 대학, 언론 등)-관(중앙정부, 지방자치단체, 단체장협의회)-연(한국지방행정연구원)의 연계에 의한 지방자치 전문가 네트워크 구성
- 중기 발전 모델 : 일반 국민에게 개방하며 지역순회를 통한 국민 담론의 장으로 발전

■ 기조연설
- 1회 : 박근혜정부의 국정철학과 지방자치의 과제(유민봉 청와대 국정기획수석)
- 2회 : 지방자치 관련 국정과제의 추진전략(김기수 안전행정부 자치제도정책관)
- 3회 : 국민행복시대의 지방자치(김동완 국회의원)
- 4회 : 다원주의적 지방거버넌스의 진화(이달곤 전 안전행정부장관, 가천대학교 석좌교수)
- 5회 : 한국의 국제 개발 협력 외 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)
- 6회 : 지역행복생활권과 지역발전정책(이원종 지역발전위원회 위원장)
- 7회 : 지방자치, 21세기 대한민국의 미래(안희정 충청남도 도지사)
- 8회 : 자치와 분권, 소통과 협력시대를 열자(김문수 경기도지사)
- 9회 : 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다(심대평 대통령 소속 지방자치발전위원회위원장)
- 10회 : 지역발전, 환경문제 그리고 국민행복(윤성규 환경부 장관)
- 11회 : '국가개조'와 지방자치(김병준 국민대학교 교수)
- 12회 : 새로운 변화, 시민과 함께(박원순 서울특별시장)
- 13회 : 국가와 지방의 재정협력(박재완 前 기획재정부 장관)
- 14회 : 세계 경제와 우리의 대응(김준경 한국개발연구원 원장)

원희룡 제주특별자치도 도지사

협치로 여는 제주의 미래

저는 오늘 제주특별자치도 도지사로서 느끼는 고민과 경험 등을 여러분께 말씀드리고자 합니다. 여기 계신 여러 지방자치 전문가들께서 진단과 처방을 내려 주시기를 부탁드립니다. 먼저 제주 전체의 상황과 비전에 대해 말씀드리고, 다음으로는 협치라는 부분에서 그동안 해온 것과 앞으로의 고민에 대해 말씀드리고, 마지막으로 분권이라는 측면에서 느끼는 실상과 고민들을 말씀드리고 싶습니다.

먼저 제주의 상황과 비전을 살펴보겠습니다. 제주는 작년에 관광객 천만 명을 돌파했고, 올해는 천삼백만 명 돌파를 예상하고 있습니다. 그 중 중국인 관광객이 작년에 180만 명, 올해는 현재 280만 명을 향해 가고 있습니다. 이는 2010년 이후 나타난 현상으로, 앞으로 30년 이상 지속될 것으로 보고 있습니다. 이것은 제주만의 문제가 아니라 중국의 부상과 관련하여 대한민국 미래의 예고편이라고 생각합니다. 다가오는 미래에 제주가 어떤 비전과 전략을 세우고 중국과 공생하면서 우리의 이익을 지킬 수 있는가 하는 문제는 결국 한국 전체의 문제가 아닌가 싶습니다. 중국은 규모가 크기 때문에 우리가 중국과 규모로 대결해서는 경쟁력이 없습니다. 중국의 규모를 활용하고 우리의 기동성, 역동성, 스마트함을 이용하는 전략이 국가적으로 필요하다고 생각합니다. 제주는 관광이나 교류의 측면에서 이를 선도해 나가려 합니다.

제주만의 특색을 살리기 위해 제주만의 유리한 점을 분석해 봤습니다. 제주는 부가 몰려 있는 중국 동해안 도시들에서 가장 가까운 외국 관광지입니다. 중국의 입장에서 보자면, 제주는 중국 내 도시보다 가까운 지리적 이점과 무비자로 여행이 가능한 제도적 이점을 가지고 있습니다. 또한 중국의 사회변화와 관련하여 안전한 해외 거점에 대한 수요가 높다는 점도 눈여겨 볼만 합니다. 단순한 관광지로서가 아니라 중국에서 일어나는 사회현상에 맞게 대응하는 제주의 역할을 설정하는 것은 제주만의 문제가 아니라 국가 전략의 차원에서 해결해야 할 문제라고 생각합니다.

지금 제주 제1의 도정방침이 협치입니다. 제가 생각하는 협치는 의사결정부터 집행까지 모든 과정을 협력하는 것, 즉 정책 결정권과 예산 편성·집행권까지 민·관이 권한을 공유하는 개념입니다. 관료들은 예산이 책정되고 인사권자가 지시하는 부분은 어떻게든 만들어내는 집행력과 안정감을 갖고 있는 반면, 그 영역을 벗어난 부분에 대해서는 관심도 없고 들으려 하질 않습니다. 민간의 앞서 있는 경험과 자원, 수평적인 협력 네트워크를 이용하여 정책 목표를 추진해야 성과를 창출할 수 있다고 생각합니다. 1차 산업 부분, 문화 부분, 마을 만들기나 동네 자치 등과 같은 부분에 우선적으로 협치를 적용해 나가고 있습니다.

지금 협치가 비난의 대상인 것이 사실입니다. 모두가 바로 자신과 권한을 나누길 원하기 때문에 협치가 뿌리내리는 데 상당히 애를 먹고 있습니다. 긍정적인 면은 협치는 좋은 것이라는 인식이 제주도 전역에 확산되었다는 점입니다. 그런데 협치가 담고 있는 내용이 다 다르고, 협치를 연정과 혼동하는 경우도 많습니다. 저는 연정과 협치를 동시에 시도했습니다. 제주의 특성상 정당 정치가 정립되어 있지 않습니다. 선거는 정당으로 진행되지만 평소에는 정당에 권위와 구속력이 없습니다. 저는 제









주를 연정의 정신으로 계속 이끌어 가려 합니다. 양 행정시장과 6개 출자출연기관장에 인사청문회를 도입해서 시행하고 있습니다. 이러한 변화를 권한을 내려놓는 과정으로 보는 분들이 계신가 하면, 이 과정에 직접 참여하지 못한 분들은 권력 투쟁으로 인식하기도 합니다. 저는 협치가 권력 투쟁과 공론화 과정을 거쳐 자리 잡아 나갈 것으로 생각하기 때문에, 비록 속도는 더디지만 계속해서 협치의 정신을 구현해 나갈 생각입니다.

제주가 특별자치도가 되면서 자치입법·재정·인사·조직권 등을 부여받아 특례 효과를 보고 있는 것이 사실입니다. 저는 특별자치가 단순히 몫을 더 받아가는 수단이어서는 다른 시·도와의 형평성 논리에 어긋난다고 생각합니다. 기존 자원의 배분이라는 차원을 넘어서서 기존에 없던 것을 창조하기 위한 수단으로서의 제도나 권한으로 접근해야 한다고 생각합니다. 그리고 주민들 차원에서의 만족도와 체감할 수 있는 지방자치의 효과, 이 두 가지가 중요하다고 생각했습니다.

8년간 특별자치를 해 보니 자치경찰, 광역상수도 등 좋은 것도 많습니다만, 지금의 제주를 껍데기뿐인 특별자치라고 보는 불신이 팽배해 있는 것이 현실입니다. 일선 주민들은 광역 행정기관이 생활밀착형 행정서비스와 거리가 멀다고 느끼고 있습니다. 직선제나 기초자치단체를 부활하자고 하기도 합니다. 그래서 행정시의 권한 강화, 읍·면·동 자치 강화 등의 노력을 하고 있습니다. 주민들의 근거리 행정에 대한 만족도, 주민의 요구가 민감하게 반영되는 행정에 대한 만족도를 높이지 않고는 정당성과 추진력을 얻기 힘들 것이라고 생각합니다. 제주 특별자치가 보다 성공적으로 가기 위해 필요한 것은 중앙 정부와의 관계에서의 분권이고, 받아온 것을 생활 행정으로 느낄 수 있는 실질적인 변화와 후생·편익 증진으로 갈 수 있는 정책으로 어떻게 만들어 갈 것인가가 우리 제주의 과제라 하겠습니다.

앞으로 제주도를 많이 사랑해 주시고, 지방자치 실천은 제주 사랑을 실천하는 데서 시작될 수 있다는 말씀으로 많은 관심과 도움을 부탁드리겠습니다. 감사합니다.

이기우 인하대학교 교수



"제주가 대한민국 미래의 예고편이다"라는 말씀이 인상적이었습니다. 협치와 관련하여 지사님께서 의미 있는 실험을 하고 계시다고 생각합니다. 연정으로 가기 위해서는 두 가지 전제조건이 있습니다. 첫 번째는 제도적인 장치를 여는 것입니다. 두 번째는 합의를 만들어 내는 정치문화를 만드는 것입니다. 이 두 가지 전제조건이 충족되었을 때 지사님의 실험이 성공할 것이라고 봅니다. 제주도가 혁신 실험실이 되어 전국적인 실험으로 갈 수 있도록 새로운 모델을 만들어 주셨으면 합니다. 제주도를 바꾸어 대한민국을 바꾸는 정치를 해주셨으면 합니다.



차희상 전국시도의정회 사무총장

도지사가 되시고 나서 제주 해군기지 문제에 대해 정부 정책에 반하는 말씀을 하신 바 있는데 이 부분에 대해 한 말씀 해주셨으면 합니다.

원희룡 제주특별자치도 도지사



해군기지 문제에는 상당한 오해가 개입되어 있습니다. 해군기지는 법원 판결에 의해 공사 울타리 내부에는 계속 작업이 진행되어 내년 12월 말에 예정대로 완공될 예정입니다. 전투요원 숙소 800세대는 이미 울타리 안에 있어 영향을 받지 않습니다. 울타리 밖에 들어서기로 한 380세대 정도의 비전투요원 숙소가 문제가 된 것입니다. 원래 마을 활성화를 위해 마을 안에 짓도록 되어 있었는데, 현재 320세대 정도는 인근 지역에 주택을 사서 들어가게 되어 70세대 정도만 남았습니다. 마을 주민들이 이해한 부분과 해군, 도청의 상황에 대한 입장 차이가 오해가 되어 갈등이 커진 것입니다. 지금은 오해가 다 풀린 상황입니다. 이 문제를 원만하게 해결하는 것이 남은 과제입니다. 국회에서 이 예산을 두고 문제가 많은 상황인데, 사후에 총괄적인 설명을 할 예정입니다.



소진광 한국지역개발학회 회장

지금 우리나라의 현실에서 지방분권도 중요하지만 정부가 너무 비대해지는 것도 문제라고 생각합니다. 제주도가 정부의 적정 규모에 대해 논의해야 할 시점이 되었으면 합니다. 제주도의 공공 부문이 비대해져 있다는 생각을 해보신 적은 없는지 궁금합니다. 제주도가 성공하려면 국제 기구를 유치하는 게 다급한 문제가 아닌가 싶습니다. 남북의 대치 상황에서 국가 간의 관계가 제주도의 역할에 많이 달려있다고 생각합니다. 국제기구 유치도 과감하게 생각해 볼 문제가 아닌가 싶습니다.

원희룡 제주특별자치도 도지사



제주는 특히 공공 부문이 강합니다. 제대로 월급을 줄 수 있는 사회기구들이 약하고 관의 영향력이 너무 강합니다. 체육시설도 시설공단으로 분리시키지 못하고 직고용으로 가고 있습니다. 시설공단으로 가는 순간 지역의 일자리 문제로 이어지는 것입니다. 공공 부문 행정이 비대해지고 정치 과잉으로 가는 모습이 나타나고 있습니다. 하루 아침에 고칠 수 있는 문제는 아니라고 생각합니다. 제주의 상황과 주민의 수용 정도에 알맞게 속도를 조절해야 한다고 생각합니다.



이승종 한국지방행정연구원 원장

제주도가 단순히 섬 하나가 아니고 국민적으로 아끼는 지역인데 제주도가 강대국 옆에 붙어 있고 주로 개방 쪽으로 가다 보니 지나치게 중국화되는 것이 아닌가 생각합니다. 이 시점에서 인도라는 강대국 옆에 붙어서 개방과 보존을 함께 추진하고 있는 국가, 부탄을 연구해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

서영복 행정개혁시민연합 정책협의회 의장



“협치를 하고자 하는데 자원, 문화, 경험, 인프라가 부족하다”는 말씀을 인상 깊게 들었습니다. 세 가지 질문을 드리고 싶습니다. 첫 번째는 정책 공동체와 같은 기존의 협치 자원만 가지고는 부족하다고 보는데, 중·단기적으로 참여 자원 내지는 협치 자원을 육성하기 위한 방안이 있으신지 궁금합니다. 두 번째는 경험뿐 아니라 협치 문화도 부족한 상황에서 의식, 행태와 같은 문화를 어떻게 진흥할 것인지, 공무원이나 의회와의 관계 등 문화적 측면에 손댈 생각이 있으신지 궁금합니다. 마지막으로, 자원 부족을 전제로 할 때 투자 분석을 활용할 계획이 있으신지 궁금합니다.



원희룡 제주특별자치도 도지사

서영복 의장께서 해주신 말씀이 핵심적인 고민이기도 합니다. 손대는 것도 엄두를 내지 못하고 있습니다. 인사청문회는 정치적인 소용돌이의 와중에 있다 보니 이것이 잘 봉합되고 나면 인재 육성이나 주민 교육 등을 시행해 볼 생각입니다. 처음 생각했던 모델들은 평생교육을 활용해서 주민들도 와서 지방자치 마을 만들기 등 각 분야의 정책에 대해 전문가 컨설팅을 받으면서 교육을 짜보고 일부는 직접 실행해 보는 쪽으로 민간의 역량을 키워

나가는 것이었습니다. 협치와 참여의 과정을 교육 참여를 통해 하려고 합니다. 주민의 주체적 역량을 키워나가지 않고는 불가능하다고 생각합니다. 제주의 특성이 문화는 상대적으로 강하고 시민단체는 약한 것 같습니다. 한정된 지역 사회에서 참여 욕구, 논의 영역이 있는 경우 기존 언론, 관변, 오피니언 리더들의 이해집단 속에 너무 많이 갈라져 소속되어 있어 이를 중재하고 끌고 나갈 수 있는 부분이 없습니다. 지역 내의 연고 대결이나 상대방을 인정하고 싶어하지 않는 성향이 나올 수밖에 없습니다. 제어하고 중재할 수 있는 것이 약하다 보니 접근이 조심스러운 것이 사실입니다. 기존의 역량만으로는 부족하다고 생각하고, 외국의 문물이 많이 들어와서 많이 바뀌어 나갈 것이라고 생각합니다.



김순은 서울대학교 교수

지금 제주의 문제는 지사님의 뜻을 받들어 일하는 사람들의 폐쇄성이라고 생각합니다. 국제자유도시를 지향하는 섬 치고는 인력운영이나 공무원의 역량이 폐쇄적인 것이 아닌가 싶습니다. 지방 정부와의 인사이동이 중요하다고 봅니다.

"제주도의 발전은 대한민국의 발전이다"는 말씀과 관련하여 제주도에 가고 싶어도 못 가는 사람들이 많은데, 예산의 일부분을 활용하여 그런 분들을 초청해서 제주도를 알리고 형평성 논란을 잠재우는 쪽으로 가는 것은 어떨까 싶습니다.

박재창 지방자치실천포럼 공동대표



협치와 관련하여 의회와 갈등을 겪는 것은 협치가 가지는 본질적인 특성 중의 하나라고 생각합니다. 이것은 협치가 이제 막 시작 단계에 있기 때문에 나타나는 현상이고, 지역 주민과의 직접적인 거래가 자리잡게 되면 의원들이 지역 주민들에 의존적이게 될 수밖에 없습니다. 그걸 유도하는 게 핵심이라고 봅니다. 연정과 협치가 하나의 패키지인 것처럼 주요 도지사들이 실험을 하고 있는데, 저는 연정과 협치가 동질적 차원의 것이 아니고, 오히려 갈등 관계에 있다고 봅니다. 연정은 탄탄한 정당 중심의 구조가 전제되어야 하는 것인데 반해, 협치는 정당 중심의 구조를 우회하려는 성질을 가지고 있습니다. 즉 주민과 직접 거래하자는 것이므로 병행적 과제로 생각할 이유가 없다고 생각합니다. 충남이나 서울시가 마을 만들기를 통해 지역 주민들에게 지속적으로 교육 훈련을 하고 있듯이, 제주야말로 이런 접근이 필요하다고 생각합니다. 폐쇄적인 제주의 특성상, 제주형 마을 만들기 전략을 개발할 필요가 있지 않을까 싶습니다. 바닥을 훑는 지역 주민 교육, 도지사와의 직접적인 네트워크 구축 등의 노력이 필요하다고 봅니다.

이용부 보성군수
군민과 함께 만드는 행복한 보성

일시 및 장소 / 2014.12.17(수), 보성군수실
인터뷰 대상 / 이용부 보성군수
인터뷰 진행 / 박해육 한국지방행정연구원 연구위원



박해육 연구위원 : 군정을 수행하시느라 바쁘신데 소중한 시간을 내주셔서 대단히 감사합니다. 군수님은 최연소 서울 시의회 의장 출신이시기도 합니다. 서울에서 화려한 정치 경력을 쌓으셨는데 고향 보성 군수를 선택하신 이유가 있습니까?

이용부 군수 : 저는, 가난한 농부의 장남으로 태어나 어려운 학창시절을 보냈으며, 어른이 돼 성공하면 고향에 돌아와 어머니를 모시고 살고 싶었습니다. 서울시 의정에서 얻은 소신과 경험은 앞으로 군정을 이끌어 나가는 데 많은 도움이 되리라 확신하며, 저의 모든 경험과 능력을 군민 행복시대를 위해 바치겠습니다.

박해육 연구위원 : 6.4지방선거에서 무소속으로 3선에 도전하는 새정치민주연합 후보를 꺾는 파란을 일으켜 화제가 됐지요. 승리의 비결이 무엇이라 생각하십니까?



이용부 군수: 무소속으로 3선에 도전한 현역 군수와 선거를 치르면서 많은 우여곡절이 있었지만, 군민들의 강한 변화의 의지와 저의 고향사랑에 대한 뜨거운 열정과 비전이 고스란히 군민들에게 전달되었다고 생각합니다. 지난 6.4 선거에서 군민들의 꿈과 희망을 보았습니다. 뜨거운 지지와 성원을 보내주신 군민 여러분께 진심으로 감사드리며, 우리 군민의 열망을 가슴깊이 새기고, 올바른 군정으로 뜨거운 성원과 지지에 보답하겠습니다.

박해육 연구위원 : 민선 6기의 비전과 군정 운영방향에 대해 설명해 주세요.

이용부 군수 : 민선6기의 비전은 "군민과 함께 만드는 행복한 보성"입니다. 군민의 삶의 현장에 찾아가 의견을 듣고 소통하면서 군민 모두가 보성의 주인이며, 현장행정 · 책임행정을 펼쳐나가겠다는 의지가 담겨 있습니다. 또한 풍요로운 생명농업, 희망나눔 맞춤복지, 생동하는 역사문화, 감동교육 인재양성, 군민중심 소통행정에 중점을 두고 군을 이끌어 나가면서 모든 군민이 행복한 '군민행복시대'를 열어가겠습니다.

박해육 연구위원 : 민선 6기 군정 아젠다를 '생태문화'로 설정하셨어요. 평소 생태문화를 강조하시는데 그 이유가 무엇입니까?

이용부 군수 : 자연이 건강해야 사람도 건강하게 살아가며, 보성의 생태가 우수해야 보성경제도 튼튼하게 성장할 수 있습니다. 우리 군은 산, 바다, 호수가 어우러져 생태환경적인 경쟁력을 갖고 있으며, 주암호 주변의 수려한 자연경관과 초록의 융단처럼 펼쳐진 차밭,



▲ 보성군 등산의 날 행사 성료

일림산 · 초암산의 자연철쭉 군락지, 편백향 가득한 제암산 자연휴양림 등은 천혜의 자연경관을 자랑하고 있습니다. 특히 벌교 여자만의 갯벌은 국내 최초로 세계람사르 협약 보전습지로 등록된 세계적인 보물로서 생명의 보고이자 소중한 자원으로 그 가치를 인정받고 있습니다. 우리 지역이 갖고 있는 자연생태를 새로운 성장의 기회로 삼아 마을기업과 일자리를 만드는 등 자연과 사람이 함께하는 세계적인 생태의 보고, 문화 보성군을 만들어 가겠습니다.

박해육 연구위원 : 보성은 인구가 4만 6천여 명으로 그 중 32%가 노인 인구인 초고령화 사회로 접어들었습니다. 지역복지 정책 중 대표적인 것 한가지 설명해 주세요.

이용부 군수 : 오지마을 어르신들의 교통복지 사각지대 해소를 위해 '행복택시'를 시범 운행하고 있습니다. '행복택시'는 제공약사항으로 농어촌버스가 운행되지 않는 오지마을 주민들이 사전에 요청한 일자와 시간, 장소로 운행하는 택시로 주민들이 읍 · 면소재지까지 오갈 때 드는 택시 요금 중 버스 기본요금인 1,200원만 부담하고, 나머지는 보성군 예산으로 지원하는 교통복지제도입니다. 마을 주민들이 타협해서 원하는 시간에 행복택시를 부르면 하루에 3회 왕복하는 것을 원칙으로 하며, 읍·면소재지뿐만 아니라 동일 생활권 지역 내에서도 운행할 계획으로 주민들의 교통불편이 말끔히 해소될 것으로 보입니다. 내년에 '행복택시' 제도가 본격적으로 실시되면 오지마을 주민들의 교통여건 개선으로 주민들의 최소한의 이동권 확보와 농어촌복지 실현으로 주민들의 삶의 질이 크게 개선될 것으로 확신합니다.



▲ 득량면 행복택시 운행대상마을 지정

박해육 연구위원 : 전라남도 전반의 공통적인 문제라고 보는데, 갈수록 인구가 줄고, 고령화지수가 올라가고, 이러다보니까 지역발전도 이루기 어려운 상황 아닙니까? 이 문제는 어떻게 풀어갈 계획입니까?

이용부 군수 : 어느 지자체나 공통으로 안고 있는 문제이며, 가뜩이나 국가경제가 어렵고, 지역 교육환경이 열악하기 때문에 지역을 떠나가고 있는데, 취업과 일자리창출, 교육환경 개선으로 머무를 수 있도록 준비해 나가고 있습니다. 기업하기 좋은 환경 조성으로 우수기업 투자·유치 활성화와 사회적기업 확대, 마을기업 육성, 특화된 협동조합 육성 등 다각적인 노력이 필요합니다. 또한, SNS상의 보성팬클럽회원, 떠났던 보성의 형제자매와 전국의 모든 국민에게 보성의 감동 넘치는 볼거리, 안전한 먹을거리, 문화예술과 자연생태를 접목한 즐길거리에 대한 맞춤형 서비스를 제공하겠습니다.



▲ 재경군민회 기부 사랑의 연탄나눔



▲ 보성군 아름다운동행 행복나눔장터 성황

이미 우리 군은 65세 이상의 노인인구가 32%를 차지하는 초고령사회로 접어들었으며, 타시군에 비해 노인인구가 월등히 많아 초고령사회에 맞는 프로그램 지원과 예산이 따라야 합니다. 국민의 삶의 질 향상을 위해 의료, 교통 사각지대에 대한 국가차원의 별도 지원 대책이 따라야 산부인과, 소아과, 이비인후과가 세워지고, 젊은이들이 떠나지 않고 머무를 수 있다고 생각합니다. 저출산으로 인한 사회문제에 적극 대처하기 위해서도 영유아, 아동복지정책 등을 체계적으로 추진하면서, 출산장려금 정책도 셋째이상 자녀 지원금액이 획일적으로 적용되고 있어, 2015년 1월 1일 출생자부터 넷째 아이, 다섯째 아이가 차등지원이 되도록 양육지원금에 대한 조례를 개정했습니다.





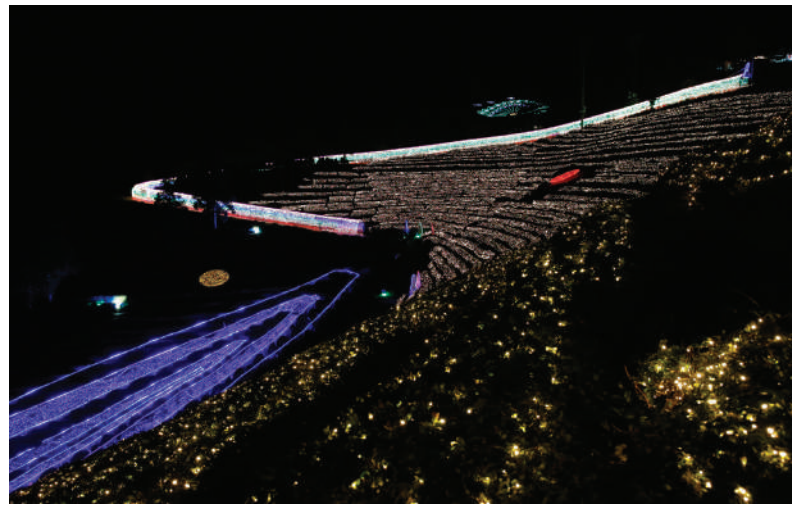
박해육 연구위원 : '보성아리랑' 이라는 노래가 들리던데요, 어떤 노래입니까?

이용부 군수 : 보성하면, 녹차와 꼬막이 유명합니다만, 우리 보성군은 서편제 보성소리의 발상지이기도 합니다. 우리 판소리는 오랫동안 소중히 이어져 내려온 세계무형문화유산이며, 앞으로도 자자손손 계승되어야 할 아름다운 문화의 자산으로서 해마다 10월이면 서편제보성소리축제를 개최하여 소리의 본고장답게 격조 있는 프로그램으로 소리의 계승·보존에 힘쓰고 있습니다.

그런데, 보성이 판소리 성지임에도 누구나 쉽게 따라 부를 노래가 없어서 보성아리랑이라는 노래를 만들었습니다. 서편제의 고향, 보성의 이야기와 보성의 역사와 문화를 아름다운 노랫말에 담은 보성아리랑은 퓨전 국악그룹이 앨범까지 정식으로 발표했으며, 올해 보성소리축제(10월 25일)에서 첫선을 보였으며, 특히 노랫말을 보성군수인 제가 써서 화제를 더하고 있으며, 지역의 인지도를 높이고, 노래로 지역을 알리는 효과적인 콘텐츠의 하나로 주목을 받고 있습니다.

박해육 연구위원 : 세계에서도 아름다운 경관으로 인정한 보성차밭을 연말을 맞아 빛으로 단장을 했다고 하는데요, 올 연말 국내 여행을 계획하고 계신 분들이 보성차밭 빛 축제를 올 수 있도록 한 말씀 해 주세요.

이용부 군수 : 보성차밭은 지난해 미국 CNN도 인정한 가장 아름다운 곳으로 연말연시에 보성차밭에 오시면 화려한 빛의 향연을 감상하실 수 있습니다. 빛의 축제가 12월 19일 점등식을 갖고, 내년 2월 1일까지 45일간의 겨울밤을 형형색색의 빛으로 수놓을 예정입니다.



▶ 새해 새희망을 전하는 보성 차밭 빛 축제





올해로 12회째를 맞이하는 빛 축제는 새해 새 희망을 기원하는 차밭 대형트리를 설치했으며, 차밭 대형트리는 차와 판소리의 고장이라는 의미의 부채꼴 모양과 밝은 미래를 상징하는 학이 힘차게 날아오르는 모습을 형상화 하였으며, 지난 2000년에는 밀레니엄 트리로 기네스북에 등재되기도 했습니다.

특히, 축제장은 LED 전구를 설치하여 에너지를 1/7만 사용하면서, 형형색색의 200만개 LED 전구가 눈꽃이 내리는 듯한 환상적인 분위기를 연출하며, 입장료 없이 은하수 터널과 공룡을 이용한 포토 존, 형형색색의 차밭 빛 물결 등 다양한 볼거리와 풍등 날리기, 불깡통 돌리기, 캠프파이어 등의 체험 프로그램도 마련했습니다. 또한, 12월 24일 성탄전야는 밤 12까지, 마지막 날인 12월 31일에는 다음날 7시까지 불을 밝힐 계획이고, 인근 율포솔밭 해변의 1월 1일 해맞이 행사와 연계할 것입니다. 주말에는 상설공연도 마련하는 등 대한민

국 대표적인 겨울 명품축제로서 사랑과 낭만의 겨울밤을 느낄 수 있도록 최선을 다해 준비하였으니, 기회 놓치지 말고 많이들 찾아주시기 바랍니다.

박해육 연구위원 : 끝으로 보성군민들에게 한 말씀 부탁드립니다.

이용부 군수 : 믿음과 신뢰, 관심과 사랑이 보성군을 살맛나게 하고, 돌아오고 싶게 하고, 행복하게 하는 유일한 방법입니다. 을미년 새해에도 군민 모두가 화합과 단결을 통해서 살기 좋고 행복한 보성군을 만들고 싶습니다. 군민의 소리에 귀 기울이며, 투명하고 비전 있는 군 경영을 통해 군민들로부터 신뢰받는 공직자, 항상 군민과 함께하는 군수가 되도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

지역공동체활성화 추진배경과 전략, 정책과제



김재진
행정자치부
지역공동체과 지방서기관

들어가며

1970년대 새마을 운동과 한강의 기적을 통해 한국은 급속한 경제발전과 산업화를 이루었고 이에 따라 국제적 위상 또한 제고되었다.

대표적으로 OECD-DAC 가입('09)을 통해 과거 ODA 수원국에서 ODA 공여국으로 위상이 바뀌었고, 2010년에는 G20 서울정상회의의 의장국 역할을 훌륭히 수행해 낸 바 있다. WTO가 발표한 무역규모 국가 순위에서도 한국은 2014년 상반기 무역규모가 5,464억 달러로서 전체 8위의 규모를 자랑하고 있다.

그러나 양적발전과 성장의 이면에는 우리 사회에 여전히 어두운 그늘이 존재하고 있음을 부인할 수 없다. 세대·지역·계층 간 보이지 않는 갈등과 양극화는 점점 심화되고 있다.

층간 소음으로 인한 이웃 간 갈등과 살인, 송파구 세 모녀 자살사건에서 드러난 불안한 사회안전망, 낮은 출산율, 높은 자살률과 무연고 고독사의 증가, 각종 흉악 범죄 등 해결해야 할 많은 사회적 병리현상과 문제에 노출되어 있다.

무한경쟁과 승자독식의 자본주의 논리는 사회적, 경제적 양극화를 초래하면서 중산층의

붕괴를 가속화시키고 있으며 고용 없는 성장, 정규직과 비정규직의 차별은 일하고 싶어 하는 국민들에게 경제활동 참여의 기회와 자립에 대한 희망을 점점 앗아가고 있다.

최근 한 언론사의 조사에 따르면 국민들이 평가하는 한국 사회의 신뢰도는 100점을 기준으로 평균 이하의 낮은 수준을 보이고 있으며 사회시스템의 투명성에 대해서도 부정적으로 생각하고 있다고 한다.

대한민국은 양적으로 팽창 및 성장하고 있으나 개개의 국민들은 여전히 행복하지 못하고 서로를 믿지 못하는 것이 우리 사회의 현실인 것이다.

이러한 상황에서 정부와 시장은 다양한 사회문제를 해결하고 대안을 제시하는데 점점 한계를 노정하고 있다.

지역공동체 활성화의 필요성[1)]

경제적·물질적 성장이 행복을 보장하지 않는다면 그리고 정부와 시장이 이를 해결해 주지 못한다고 하면 대안은 무엇일까?

전문가들의 견해에 따르면 사회구성원의 삶의 질을 향상시키고 지속가능한 발전을 위해서 중요하게 대두되는 개념이 사회구성원의 관계에 기반한 사회적 자본(social capital)이다. 사회적 자본은 돈 대신 사람들 사이의 '관계'가 생산목적을 위한 중요한 자원이 될 수 있음을 의미한다.

사회학이 자원동원을 위한 인맥과 같은 네트워크에 초점을 둔다면, 정치학 관점은 신뢰, 호혜의식과 같은 인지적 측면을 상대적으로 강조한다. 전문가들의 분석에 따르면 사회적 신뢰가 높을수록 민주주의가 활성화되고, 경제가 발전했으며 국민이 육체적·정신적으로 건강하고, 부패율이 낮으며 행복하다고 한다.

사회적 신뢰는 어떻게 회복할 것인가? 동네 또는 마을과 같은 작은 지역 단위 주민들 사이의 관계를 회복하고 사회 전체로 확산시켜 나가는 것이다. 결국 지역공동체 활성화의 문제이다. 지역공동체 활성화는 '주민들 사이의 사회적 자본 형성을 통해 공동체 스스로 또는 정부와 함께 해당 지역의 삶의 질 향상을 모색하고 문제를 해결해 나가는 과정'이라고 할 수 있다.

지역공동체는 다양한 의미로 정의될 수 있다. 현재 행정자치부에서 공동체활성화를 위한

1) 사회적 자본 관점에서 바라 본 지역공동체 활성화의 의의와 과제(2014.6 곽현근)

기본법 제정을 추진 중에 있으며 법안에 이를 제도화하려는 과정에 있으나, 일반적으로 지역공동체는 '마을 또는 읍·면·동, 시·군·구와 같은 일정한 지역을 중심으로 특정한 목적과 가치를 공유하고 사회적·심리적 유대를 가진 주민에 의해 형성된 소규모 지역사회'를 의미한다.

현대적 의미의 공동체 활성화는 과거 관 주도 방식, 경제개발 논리에서 벗어나 민관협력 방식을 지향하고 환경·문화·복지·교육 등 다양한 분야에서 주민의 삶의 질 향상에 초점을 둔다는 측면에서 차별화된다고 할 수 있다.

그럼 구체적으로 지역공동체의 활성화가 왜 중요할까?

첫째는 공동체 구성원 간 연대감과 공동체의식의 함양을 통해 지역문제의 갈등을 완화시키고 신뢰를 축적하여 시민의식을 고양시킬 수 있다. 둘째로는 마을기업, 협동조합 등 지역공동체의 경제주체들은 시장과 정부가 해결하기 어려운 작지만 가치 있는 경제문제를 해소하고 그 과정에서 공동체 구성원들에게 일자리를 제공해 줄 수 있다. 마지막으로 지역공동체에 능동적으로 참여함으로써 주인의식, 자조정신 그리고 자신감 회복을 통해 국민들의 행복감이 제고될 수 있기 때문이다.

공동체활성화의 국내외 사례

공동체활성화의 사례는 국내외적으로 적지 않게 찾아볼 수 있다.

서울 강북구의 경우 오패산 마을꿈터, 북카페 책읽는 마을, 마을예술 창작소 다락방 등 18개가 존재한다고 한다. 경남 통영시 '동피랑 벽화마을'은 비탈길의 언덕빼기 가난한 집단촌을 포기하지 않고 골목그림 공모전들을 통해 그림이 있는 골목, 문화가 살아있는 마을테마를 만들어 관광명소로 재탄생시켰다.

서울 성동구 수제화타운은 80년대 수제화의 메카로 이름 높았던 인근 24개 업체가 공동매장과 온라인 쇼핑몰을 운영하면서 구두거리를 조성하고 체험관을 꾸며 공동체를 통한 지역경제 활성화의 좋은 본보기를 보여주고 있다. 공동체 내 지역주민들의 책임 하에 어린이집과 학교, 동네책방을 운영하고 공동주택에 함께 거주하는 성미산 마을공동체 역시 대표적인 사례로 볼 수 있다.

정읍시 정문 희망마을의 경우 주민들이 주체가 되어 영농조합법인을 운영하면서 콩을 원료로 하여 고령화 농촌마을에 마을기업 및 웰빙체험센터 설립을 통해 공동체 활성화를 도모하고 있다.

국외 사례를 살펴보면, 도쿄 세타가야구의 경우 고도성장에 따른 공해문제와 자연파괴 문제 등이 사회적 문제로 대두되면서 개발에 대한 주민들의 반대운동이 심화되었고 주민과 행정 간 타협의 결과물로 마찌츠구리(살기 좋은 마을만들기 운동)가 탄생되었다. 이에 따라 1982년 마을만들기 조례가 제정되었고 1992년 마을만들기 지원센터를 설치하여 주민·기업·행정기관 3자의 중간에 위치하여 주민들의 자주적인 마을만들기 활동을 지원하고 있다.

보스턴시 커뮤니티 재생사업의 경우, 지역 커뮤니티 구성원의 자발적이고 주체적인 참여와 공공부문(BRA; Boston Redevelopment Authority)의 지원 아래 마을 만들기사업이 진행되었다. 지역 커뮤니티를 대표하는 주민협의회의 구성으로 기획과정의 효과적인 운영을 도모하고 공공성과 일관성을 확보할 수 있었다.

독일 베를린시의 마을만들기(Quartiersmanagement) 사업의 경우, 정부 차원의 사회재생 프로그램의 일환으로 통독 이후 도시 정체와 지역공동체 해체에 따른 위기 의식으로 시작된 프로그램이다. 마을만들기 매니저가 베를린 시내 34개 대상지 별로 설치된 현장사무소에 3~5명이 상주하여 지역주민과 함께 마을사업을 발굴하고 기획하였으며, 커뮤니티 재생 사업의 한정된 재원 하에서 여러 부서들과의 공조체계를 확립하여 추진한 사례이다.

이처럼 지역공동체가 활성화된 국내외 사례들을 보면 지역주민들이 공동체 정신과 참여의식을 갖고 민관의 적극적 협력체계 하에 진행되었다는 점에서 시사하는 바가 크다고 하겠다.

공동체활성화를 위한 정부(행자부)의 정책 방향과 추진 과제

지역공동체를 활성화하기 위한 주체는 지역 주민, 즉 공동체의 구성원이다. 정부의 역할은 공동체 구성원이 역량을 발휘할 수 있도록 간접적으로 지원해주는 것이다.

행정자치부는 4대 국정기조 가운데 하나인 국민 행복을 구현하기 위해 지역공동체 활성화 모델의 제도적 정착을 국정 과제로 설정하였다. 이를 실행하기 위해 행정자치부는 지역공동체 활성화를 통한 주민행복 구현이라는 비전 아래 지역공동체를 활성화하기 위한 다양한 정책과제를 추진 중이다.

우선 지역공동체 활성화를 위한 제도적 기반 마련을 위해 가칭 지역공동체 활성화 기본법 제정을 추진 중에 있다. '15년 2월 제정을 목표로 현재 법안에 대한 각계 전문가들의 의견을 수렴 중이며 법 제정 시 다양한 공동체 조직을 위한 제반 행·재정적 지원이 가능해질

것으로 기대되고 있다.

한편, 관련 학계, 현장활동가, 지역주민, 전문가, 중앙 및 지방자치단체 관계자 등으로 구성된 전문가 포럼을 통해 정기적으로 공동체 활성화를 위한 다양한 자문을 구하고 이를 정책에 반영해 나갈 계획이다. '14년의 경우 총 4회의 권역별 공동체 포럼을 통해 현장의 의견을 수렴한 바 있다.

공동체 활성화를 위한 공모 사업도 추진 중이며 더욱 활성화할 계획에 있다. '09년부터 추진되어 온 희망마을 사업은 금년도의 경우 단순한 시설조성에 그치지 않고 지역주민들의 다양한 아이디어와 제안을 사업화하여 이를 지원함으로써 공동체 사업이 지역 주민들의 책임 하에 진행될 수 있도록 하였다. 이를 통해 특별교부세 30억 원을 재원으로 하여 희망마을 시설조성 16개 및 소규모 공동체 활성화 프로그램 93개에 대해 재정적 지원을 한 바 있다.

아울러, 선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구를 통해 지역공동체의 효과적인 지원과 다양한 공동체 사업의 연계방안 등을 마련하여 이를 정책에 반영할 계획에 있다.

이 외에도 지역별 공동체 활성화 우수사례를 상호 공유하여 벤치마킹함과 더불어 공동체의식을 함양해 나갈 수 있도록 민관이 함께 참여하는 공동체활성화 우수사례 발표대회 개최도 정례적으로 추진해 나갈 계획이다.



▲ 전북 정읍시 정문 희망마을



▲ 부산광역시 주례2동 희망마을



▲ 충북 음성군 오향리 희망마을



▲ 제1회 공동체 포럼(서울)



▲ 제2회 공동체 포럼(광주)



▲ 제3회 공동체 포럼(대전)

마치며

국가와 사회의 발전은 사적 이익을 추구하면서도 윤리적 신념과 사회적 가치 추구를 저버리지 않으려는 사회 구성원들의 의지와 노력의 산물이라 할 수 있다.

아울러 자본주의 시장경제가 공공의 선과 이익을 실현하기는 체제 속성상 어렵고 국가가 지역 단위의 다양한 사회 문제들을 해결하기에는 너무 거대하고 비효율적인 조직이 되어버렸다.

결국 시장 실패와 정부 실패를 보완할 수 있는 대안이 공동체가 아닐까? 공동체의 힘은 '나'를 생각하면서 동시에 '우리'를 되돌아보는 구성원들의 자발적인 참여, 자율과 책임의식, 따뜻한 마음으로부터 나온다고 할 것이다. 지역주민들 스스로 만들어 나가는 것이다. 그리고 국가의 개입을 최소화하면서 공동체 구성원들이 마음껏 역량을 발휘할 수 있도록 지원하고 응원해 주는 것이 관(官)의 역할일 것이다.

공동체 활성화를 위한 정부의 노력은 현재 진행형이다. 앞으로도 행정자치부는 공동체 활성화의 주무부처로서 지역 단위의 다양한 공동체 모임들이 태동 단계에서부터 자립하여 공동체의 당당한 일원으로 성장해 나갈 수 있도록 적극적인 관심을 기울이고 정책적 지원을 해 나갈 것이다.

위협과 기회가 공존하는 농촌마을공동체



김광남
극동대학교 도시환경계획학과 겸임교수
도시 및 지역계획학 박사

농촌마을공동체는 비교적 오랜 시간을 지나며 자연발생적으로 공동의 가치와 문화, 의식이 형성되어 온 곳으로 도시공동체에 비해 덜 인위적이며 농업이라는 생산수단의 매개체도 공유하고 있다. 농촌공동체는 생산성에서는 농업공동체, 지연성에서는 마을공동체, 관계성에서는 혈연공동체, 문화적으로는 관습공동체의 특징을 가진 곳이라 할 수 있다. 그래서 전통적 농촌공동체는 공동체 구성원들을 강한 유대로 묶고 '함께와 나눔'의 가치를 지켜온 공동운명체의 성격이 강한 곳이다.

농촌은 식량생산이라는 가장 기본적인 역할을 넘어 식량 안보(food security), 경관(landscape) 유지, 홍수 조절(flood control), 전통문화보전, 생물다양성 보호(biodiversity) 등 다양한 기능을 제공하는 복합공간으로 사회에서 차지하는 가치와 비중이 이루 말할 수 없이 크다. 이러한 이유 때문에 공간적으로는 농촌지역의 발전을 위한 다양한 농촌정책이 시행되고 있으며 내적 시스템적으로는 농촌마을을 유지하기 위해 구성원의 상호 협력을 바탕으로 한 농촌마을공동체의 중요성이 강조되고 있는 것이다.

함께와 나눔의 가치를 가진 농촌마을공동체

문제는 이런 농촌공동체가 상황이 변하면서 그 가치와 연대, 나눔과 호혜의 정도까지 많은 변화를 겪고 안팎의 도전과 시련에 부대끼고 있다는 현실이다. 절대인구의 부족, 생산인구의 부족과 고령화로 특징되는 현상은 농촌 위기의 결과인 동시에 다른 한편으로는 그 원인이 되기도 한다. 산업화는 국부에는 이득을 가져왔지만 공간적으로 본다면 농촌 낙후와 도농 격차의 빌미를 제공해 준 계기가 되었다. 물론 모든 사회가 필연적으로 겪은 산업화에게만 문제의 책임을 돌리는 것은 무책임한 일이다. 준비와 대비, 대응 없이 속수무책으로 당하고 산업화의 신앙에 매몰된 사회 전체가 공동책임을 벗어나기는 어렵다. 그래서 우리 농촌의 문제는 농촌만의 것이 아니라 도시의 것이기도 하며 사회 전체가 함께 해야 할 고민이고 숙제라고 할 수 있다.

이런 이유로 오랫동안 우리 국가정책도 농촌, 농업 살리기를 위해 예산과 정책적 노력을 기울여 왔다. 그럼에도 불구하고 우리 농업과 농촌은 여전히 많은 문제를 가지고 있다. 도농격차의 심화, 가족농의 붕괴, 산업적 농업과 경관 파괴, 공급자가 좌지우지하는 개발정책, 주민자치의 상실, 농촌공동체의 해체 위기 등이 우리 농촌이 직면한 다양한 문제들이다.

산업화의 결과로 나타난 농촌인구의 과소화 현상은 인구의 도시집중이 가져온 60년대 이후 계속되고 있는 어쩌면 필연적 결과인지도 모른다. 지금 우리 농촌의 마을공동체는 농업이 국민경제에서 차지하는 비중과 위상이 왜소화되었고, WTO와 FTA에 따른 농업경쟁력의 약화 때문에 농촌과 농업의 지속가능한 생존력에도 의문이 일고 있다.

한편, 이러한 농촌 문제를 해결하기 위해서 시도된 다양한 농촌지원정책과 개발정책으로 귀농·귀촌 농촌생활환경의 개선, 도농교류 활성화, 귀촌·귀농 인구의 증가 등 긍정적인 효과를 가져 오기도 했다. 반면에 농촌을 살린다는 명목으로 진행된 농촌개발사업과 농촌지원정책이 일부 측면에서는 오히려 농촌의 환경 파괴, 경쟁력 상실, 공동체 와해, 독과점 시장의 형성 등 부작용을 초래하는 원인이 되기도 했다는 자성과 비판의 목소리 또한 높다. 농촌활동가 구자인 박사의 말처럼 농촌은 자기회복력과 적응력에서 탁월한 기능을 발휘해 온 공간이었다. 내부는 물론 외부로부터 어떠한 문제가 생기면 여기에 대응하고 해결하는 내재적 힘이 각종 마을자치 형태로 작동하고 있었다. 사람이 모여 살아야 하는 필연성이 작동하는 마을의 집합체였기 때문이다. 그런데 일제 식민지 시대와 성장 지향의 개발 시대를 거치면서 마을공동체는 시나브로 파괴되어 왔다.

농촌정책의 딜레마

그동안 농촌을 살린다는 명목으로 농촌에는 수많은 정책과 예산이 투입되었다. 이러한 것들이 일정 부분 농촌의 경쟁력 강화와 농민의 삶의 질 향상에 기여했다는 긍정적 평가는 분명히 인정해야 한다. 그럼에도 불구하고 농촌개발정책이 많은 경우에 지역 주민의 요구라는 명목을 빈 공급자 중심의 하향식 정책 추진을 벗어나지 못하고 있다는 데 문제가 있다. 그렇기 때문에 이러한 정책들이 오히려 농촌의 지속가능성과 농촌마을공동체의 건강성을 깨뜨리는 요인이 되고 있는 것이 아니냐는 우려와 걱정의 목소리가 현장에서 나오고 있는 것이다.

현재 농촌에 대해서는 중앙 정부와 지방자치단체가 추진하는 '권역단위종합정비사업', '녹색농촌체험마을사업' 등 각종 지원사업을 통해 최근까지 전체 읍 소재지의 84.4%, 면 소재지의 15.9%, 마을의 11.2%(4,098개소)에서 크고 작은 농촌지역개발사업이 시행되었다. 뿐만 아니라 '6차산업', '커뮤니티 비즈니스', '마을만들기' 등 각종 지역 주도형 사업들도 유행처럼 번지고 있다. 내년부터는 LH도 '행복마을권사업'이란 이름으로 농촌을 비롯한 지역개발 현장으로 진입할 준비를 하고 있다. 2015년에도 연간 10조원이 넘는 예산이 농업과 농촌에 투입될 예정이다.

여러 가지 찬반논란 속에서 이제는 이러한 정책들이 과연 농촌지역사회와 마을공동체의 건강성에 기여하였는지를 냉철하게 되돌아보고 평가해야할 시점이다. 지원과 개발정책으로 농촌마을공동체의 건강성이 흔들린다면 그런 정책은 원점에서 재검토 하는 게 맞다. 이제 농촌지역을 대상으로 하는 정책은 수요 없는 개발 중심, 토목공사와 건설 위주의 물리적 개발, 특정세력과 집단이 독과점하는 패거리주의에서 탈피하지 않으면 안 된다. 농촌마을을 대상으로 하는 정책은 어떠한 경우라도 농촌마을공동체가 건강성, 즉 회복력(resilience)을 갖도록 초점이 맞추어져야 하며 그러한 결과로 정책의 정당성을 검증받고 효과성을 평가 받아야 한다.

한국농촌경제연구원이 조사한 결과에 따르면, 마을에서 공동 농사일이나 도로 · 농수로 관리 등의 활동들이 부진하고 이러한 결과는 정부 지원 마을사업 역시 그다지 활성화되지 않고 있는 것으로 나타났다. 특히 공동 농작업이나 동호인 모임, 농수로 등의 공동관리 활동에 대해서는 향후 마을에서 소멸되리라 예상하는 주민들도 상당수 나타났다. 예컨대 권역사업 등의 경우 마을 간 나눠먹기 방식으로 사업을 추진하는 경우가 많았으며, 진정한 의미의 협력을 도모하고 있는 경우는 제한적이었다는 평가도 있다. 결국 그동안의 농촌개발

정책이 외형적으로 농촌을 변모시켰을지 몰라도 농촌마을공동체를 건강하게 지켜내는 데 그다지 기여하지 못했다는 결론이다.

중앙의 농촌정책 기관도 자본과 전문가로 포장된 일부 세력들에게 끌려 다니고 있다. 이들이 슬며시 내던지는 검증되지도 않은 정책이 겉표지만 바꿔 농촌정책이란 이름으로 마구 쏟아지고 있다. 지방자치단체의 공무원들도 귀찮은 제 할 일을 철학도 책임도 없이 기관위탁이란 명목으로 슬그머니 떠넘기고 있다. 주민들도 지원금에 서서히 중독되어 오히려 자치역량을 잃어 가고 있다. 농촌활동가 구자인 박사의 말처럼 현재의 농촌 마을은 '링거주사를 맞고 있는 고목'과도 같다.

또한 최근 농촌은 유행처럼 번지고 있는 마을기업 등 경제공동체를 만들라는 강요와 주문에 시달리고 있다. 농촌의 경제공동체는 마을공동체에 기반을 두지 않고서는 결코 성공할 수 없다. 농촌지기 권단의 말처럼 '협동이 없는 조합, 사회가 없는 기업, 마을이 없는 기업'이 곳곳에 출현하면서 오히려 협동과 사회와 마을을 억압하는 구조로 가고 있다는 것이다. 이러한 정책이 조급하게 시작되고 단기적 실적에 급급하면서 오히려 농촌마을공동체를 변질시키고 더 나아가서는 이를 와해시키는 부작용으로 나타나고 있다.

서서히 솟아오르는 희망의 새싹들

그러나 최근 일부 마을에서 시작된 긍정적인 변화와 움직임에서 우리는 희망의 단초를 발견할 수 있다. 농촌 지역사회가 여전히 노령화가 심화되고 있음에도 불구하고 귀농귀촌 인구가 늘어나고 있으며 지역과 주민을 살리기 위한 협동조합을 비롯한 사회적 경제를 활성화하기 위한 여러 자발적 시도가 곳곳에서 일어나고 있다.

충북 옥천 지역에서는 농촌의 전통적인 공동체의 가치를 복원함으로써 치유하고자 하는 목적으로 '농촌공동체'의 정신을 새롭게 조명하고 부활시키려는 농촌마을공동체 운동이 활발히 일어나고 있다. 친환경 농가가 주축이 되어 결성한 '배바우공동체'의 활동 사례와 순환과 공생의 지역공동체를 만들어 가는 '옥천살림'의 소개문에서 우리는 농촌마을공동체의 희망을 본다.

"하늘과 땅만 보고 농사만 지으면 되는 줄 알았지요. 땀 흘려 지은 농산물이 어디로 가는 지도 모르고 누구한테 얼마에 파는지도 도무지 알 수 없었지요. 같이 나누고 싶은데 믿음으로 건네고 싶은데 대도시의 공판장과 유통회사들은 가격을 후려치면서 모양만 좋은 것만 가져갔지요. 이게 아닌데, 이게 아닌데 싶었습니다. 그래서



▲ 1998년부터 농민 회원을 중심으로 시작한 친환경 농업 생산자공동체로 안남면을 생태문화마을, 로컬 푸드(지역먹을거리) 네트워크의 중심으로 만들고자 하는 모임



▲ 옥천살림협동조합에서 지역의 고령 소농 및 여성 농민들의 농산물을 모아서 매주 배달하는 '옥천살림 향수꾸러미'

2008년 자연과 사람을 생각하는 옥천의 친환경 농부들이 힘을 모아 '옥천살림'을 만들었습니다. 우선 아이들 먹는 것부터 챙겨야겠다 싶었지요. 그래서 학교급식운동을 해서 조례로 만들고 친환경 지역농산물을 공급하기 시작했습니다. 어린이집 급 · 간식까지 그 범위를 넓혔지요. 흙만 보고 살았던 농부들인데 왜 실수가 없었겠습니까? 갖은 시행착오 속에 싫은 소리도 많이 들었지요. 하지만 그 마음을 놓지 않았습니다. 옥천 곳곳에서 외롭게 홀로 농사짓는 작은 농부들, 구부정한 허리 톡톡 두들기며 발 딛기도 힘든 할머니들의 작은 텃밭에도 아름다운 연대의 꽃을 건네 드릴 작정입니다. 누구나 언제든지 다함께 참여할 수 있도록 문을 열어 놓고 함께 같이 만들어갈 생각입니다. 순환과 공생으로 만들어가는 지역공동체 옥천살림을 자치와 연대로 같이 품어 주십시오."

농촌마을공동체가 갈 길

삶의 질 향상, 생활권 조성, 경쟁력 강화를 빌미로 각종 지역개발 정책이 쏟아지고 여기에 이유를 대는 것은 농촌과 농민의 공적인양 사회 전체가 군대나 종교처럼 일사분란하게 움직여왔다. 이런 사업을 통해서 농촌은 서서히 도시와 자본, 포장된 전문가들의 먹잇감으로 전락했고 서열과 위계상 도시의 하부구조에 놓이게 되었다. 정치적으로나 정책적으로도 배려, 지원 등의 이름으로 사실상 중앙과 권력, 자본이 농촌을 지배하고 조종하는 주종의 관계에서 농촌이 벗어나지 못하고 있는 것은 우리 농촌 지역사회에 '건강한 공동체'와 '마을자치'가 없기 때문이다. 따라서 정책과 행정의 하부 조직으로 변질된 마을과 마을공동체의 '건강성과 자치자결권'을 살리는 길이 시급하다. 다행인 것은 옥천의 사례에서 보듯이 중앙



▲ 강소농 회원들로 구성된 유연한 공동체 함꿈농(함께 꿈꾸는 행복한 농촌)

정부나 지방자치단체, 전문가나 정치인들이 아닌 주민 스스로의 자각과 반성, 협동과 연대를 통해 농촌마을공동체를 지키려는 노력이 곳곳에서 일어나고 있다는 점이다.

최근 도시와 농촌을 불문하고 사회문제를 해결하는 대안적 수단의 하나로 공동체에 대한 관심이 높아지고 있다. 이미 전국 여러 곳에서 마을의 가치를 재발견하고 주민의 삶터, 일터, 쉼터인 마을을 지키고 마을공동체를 복원하려는 다양한 노력이 이루어지고 있다. 이웃에 대한 관심과 배려, 연대와 나눔을 통해 무관심, 갈등과 반목, 이기와 다툼이라는 부작용을 치유하고 외부의 압력으로부터 마을과 주민을 지킬 수 있기 때문이다.

21세기 우리 사회가 당면한 경제적 양극화와 불평등, 생태 · 에너지 위기 등을 극복하기 위해서는 '농업·농촌'의 가치에 주목하고, 농업과 다른 분야가 결합한 농촌마을공동체 복원에 나서야 한다. 따라서 농업농촌 정책은 물론 지역균형개발, 6차 산업 등 그 어떠한 이름의 정책명과 그것들이 내세우고 있는 잣귀적 비전과 목표를 불문하고 그 궁극적인 목표는 농촌마을공동체가 건강성과 외부 충격에 대응하는 회복력을 강화하고 자치자결권을 갖추는데 초점이 맞추어져야 한다. 만일 그렇지 않다면 그런 정책은 정치, 자본, 패거리가 농촌과 농민을 볼모로 벌이는 그들만의 잔치라는 비판에서 자유로울 수 없으며 농촌마을도 이들이 쳐놓은 '종속관계의 덫'에서 영원히 벗어날 수 없다. 농촌 정책의 정당성과 효과성을 판단하는 유일한 기준은 '농촌마을공동체의 건강성과 회복력 그리고 자치자결권'이다. 그 어떤 정책도 여기서 비껴가서는 안 된다.

도봉구 마을공동체가 세계 최고의 혁신사례로 뽑힌 이유는?



지혜연
도봉구 마을지원센터장

도봉구에 있는 마을공동체 '숲속애(愛)'가 미국 컬럼비아대학에서 진행한 혁신적 사고방식 연구 대회인 '프로젝트 이노베이션'에서 2위에 선정되는 놀라운 일이 벌어졌다.

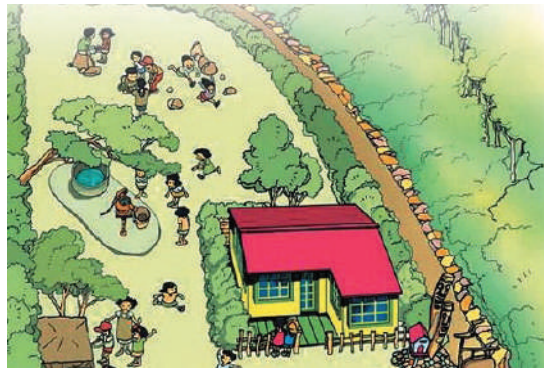
이 대회는 록펠러 재단이 지원하는 프로젝트 이노베이션으로 지난 6월부터 2개월간 전 세계를 대상으로 혁신적 사고를 고양할 수 있는 흥미로운 혁신 사례를 공모했으며, 서울시 마을공동체 종합지원센터를 위탁 운영하는 사단법인 마을에서 서울시의 6개 사례로 공모에 참가하여 그중에 숲속애가 은상을 받게 되었다.

그렇다면 '숲속애(愛)'는 어떤 점 때문에 세계 최고의 혁신 사례로 뽑힌 것일까?

'프로젝트 이노베이션'은 자신들의 목적이 "사람들이 다양한 사회적 문제의 원인을 이해하고 기존과 다른 방법으로 창조적인 해결책을 찾아내는 것"이라고 설명되어 있다. 이 대회에서에서 1등을 수상한 영국의 비영리단체 마슬라하(maslaha, 아랍어로 '공익')도 공동체 내에서 무슬림의 불평등 문제를 다양한 교육 활동을 통하여 풀어낸 사례로 선정되었다고 한다.

자 이제 그럼 '숲속애(愛)' 이야기를 자세히 해보려고 한다.

우리가 어렸을 땐 놀이터는 따로 없었다. 마을의 어귀나 골목, 산, 들, 계곡이 놀이터였고 자연이 친구였다. 그런데 요즘 도시의 골목이나 아파트에선 놀이터를 따로 만든다. 당연히 재미없는 인공적인 놀이터 일색이다. 아이들이 노는 방법을 배우기 위해 문화센터나 학원으로 다니고, 도시 아이들이 자연을 접하려면 체험 학습 또는 캠핑 등을 해야만 하는 시대가 된 것이다. 이런 환경에서 자라는 아이들을 안타까워 하던 2010년부터 활동해 온 '그만놀자(그리고 만들고 놀자)'라는 놀이 활동 소모임이 요즘 아이들에게 자연을 벗 삼아 놀 수 있는 문화와 공간을 만들어 주고 싶어 하는 생각에서 '숲속애'는 시작되었다.





'그만놀자'와 사이좋은 도봉사람들의 활동 주민들은 동네 인근 숲속을 뒤지며 마땅한 장소를 찾던 중 도봉구 방학3동 518번지 일대의 빈터(2,344㎡)를 발견하였다. 사천 목씨 종친회 소유의 이 땅은 10년간 무단으로 방치되어 쓰레기는 산더미처럼 쌓여 있고 청소년들의 우범지대로 상습 민원 발생지였으며, 그곳에 있는 폐가는 사람이 살지 않은 지 오래라 대낮에도 지나다니기가 무서울 정도였다. 사천 목씨 종친회 소유의 이 땅을 임차하기 위해 주민들은 자발적으로 1000만원의 기금을 마련하여 부지를 임차하고 공동체 텃밭을 가꾸기 시작하게 된다. 1000만원을 100만원씩 10명이 모으면 그건 정말 쉬운 일이었을 것이다. 하지만 주민들의 진심을 전달받은 이웃들은 5만원에서 30만원까지 출자금을 선뜻 내어 짧은 시간에 1000만원을 모았고 월세 30만원을 낼 텃밭 회원들까지 합세하며 공동체의 힘이 발휘되기 시작했다.

'숲속애(愛)'는 활동을 지속하기 위한 돈이 필요했지만 외부 지원을 받을 경우 자립 운영이라는 취지에 어긋난다는 반대 의견이 있다가 1년간 논의 끝에 자율성을 훼손하지 않는 선에서 서울시가 지원하는 마을공동체사업(공간지원)의 지원금을 받아 폐가의 리모델링과 뒷터를 주민들이 함께 돌을 골라 바닥을 평평히 하고 최대한 인위적 시설물은 하지 않는 생태 놀이터로 바꾸어 나가게 된다. 40여 가구가 참여하여 공동체텃밭을 가꾸려고 할 때 방치되어 있던 땅이라 자기 땅인 듯이 텃밭을 가꾸고 있던 어르신들과 부딪히기도 하였다. 무조건 어르신들을 내치지 않고 한 켠에 텃밭을 사용하게 하며 젊은 회원들은 어르신들께 밭농사의 노하우도 배우고 어르신들은 당신들 밭뿐만 아니라 다른 밭까지 물도 주시고 큰 갈등 없이 관계가 이어져 갔다. 이 대목은 눈여겨 볼 만하다. 만약 행정이 이 문제를 해결하였다면 이렇게 될 수 있었을까?

자연 속 모든 것이 놀이감이 되는 곳, '숲속애(愛)'는 땅 파고 지렁이 잡고 뒹굴며 노는 놀이터를 만들어 놓으니 사람들이 모여 들고, 모인 사람들은 그곳에서 새로운 꿈을 꾸며 도전을 거듭해 갔다.

'숲속애(愛)'는 그림 한번 배운 적 없는 주부들이 연필화를 배워 전시하니 갤러리가 되고, 텃밭에서 나는 싱싱한 채소들로 비빔밥에 삼겹살 데이도 하고 김장도 함께 담그고, 엄마는 아이들의 생태 놀이 교사가 되어 공동 육아터가 되기도 하고, 폐목재로 가구를 만드는 뚝딱뚝딱 마을 공방, 흔히 접할 수 없는 인권 · 환경 · 복지 · 재즈 · 영화와 관련된 마을 강좌를 개설하고 주민이 주인공이 되는 달빛 음악회가 열리고, 텐트 속에서 모기를 피해 가며 감상하는 달뜬 영화제까지 주민 누구나에게 열린 쉼의 장소가 되었다.







도봉구의 주민 주도의 마을공동체는 '숲속애(愛)' 외에도 다양한 모습으로 나타나고 있다. 사람한테 좋고 자연에 좋은 옷을 만들고 싶은 손바느질을 좋아하는 생협 조합원 아줌마들이 의기투합하여 만들어 마을기업이 된 협동조합 감좋은 공방, 주민 리더와 아파트 관리소장, 입주자 대표회의의 삼박자가 맞아 떨어져 오래된 아파트 지하의 버려진 공간을 주민 커뮤니티 공간으로 변신시켜 주부들의 사랑방이 된 방학 극동의 햇살문화원, 에너지 절약 교육을 시작으로 주민참여형 주거재생사업지의 마을회관에 믿을 만한 마을 밥집과 모모의 다락방이라는 작은 도서관까지 탄생시킨 방아골 그린맘, 청소년들과 부모가 함께 기존의 주어진 활동을 수행하는 방식의 자원 봉사가 아닌 마을을 걸으며 마을에서 필요한 일들을 직접 찾아 청소년 벼룩시장, 놀이터에 길거리책장을 직접 제작하고 설치하는 청·바·지(청소년이 바라는 지역활동), 오래된 전통시장 길목의 작은 공간에서 도깨비방으로 시작해 생태목공을 하는 안방, 손바느질 모임인 도깨비규방, 꽃을 사랑하는 사람들이 만든 도깨비꽃방까지 모여 도깨비연방이 생겨나고 각자 활동만 하던 마을 사람들이 남들이 하는 게 궁금해지면서 모여 들어 이제는 도봉1동 마을을 재구성해보겠노라고 작지만 야심찬 마을 계획을 준비 중이기까지 하다.

위와 같은 사례에서 보이듯 지역공동체는 첫째, 욕구를 가진 개인들이 자발적으로 즐겁게 마을의 주체로서 설 때 비로소 시작된다는 것을 알 수 있다. 둘째, 처음엔 한 가지였더라도 점점 다양한 활동 의제들로 확장되고, 보다 구체적인 문제를 해결해 나간 것이 특징이다. 셋째, 그곳에 사는 주민이 시작하지만 다양한 주변의 자원들이 유기적으로 연결될 때 더욱더 그 빛을 발한다. 넷째, 당사자들의 땀과 노력이 담겨야만 지속 가능성이 높아진다

는 것도 알 수 있다. 따라서, 지역공동체가 활성화되려면 주민 스스로가 지역의 문제를 해결해보는 자발적 움직임을 이끌어내어야 한다. 물론 이때 인적 · 물적 자원이 지역에서 효율적으로 활용되어야 하고, 주민과 행정을 연결하는 중간지원조직의 체계적이고 통합적인 지원 시스템을 갖추는 것 또한 중요할 것이다.

혹자는 인구 천만의 메가시티 서울에서 마을이 웬 말이냐고 아직도 말하고 있다.

그때마다 "미래 세계의 희망은 모든 활동이 자발적이고 협력으로 이뤄지는 작고 평화로운 마을에 있다"라고 말씀하신 간디를 떠올리며 오늘도 난 열심히 주민들을 만나며 에너지를 얻는다.

지역공동체 활성화를 위한 행정의 역할



안태용
정읍시 지역공동체지원관실 실장

1. 지역공동체 활성화의 발전과정

우리나라는 1950년대 후반부터 근대적 의미의 농어촌 지역개발 정책을 중심으로 기초환경개선 위주의 새마을운동, 농촌체험 활동 활성화를 위한 각종 체험마을사업을 추진하여 왔으나 산업화와 도시화로 인해 농촌은 공동화 현상이 발생하였으며, 도시는 우리나라 전통의 공동체 생활이 단절되어가는 등 여러 가지 문제가 발생하고 있다.

2004년 농림어업인 삶의 질 향상 및 농·산·어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법과 국가균형 특별법이 제정되면서 농·산·어촌뿐만 아니라 도시지역에 대한 활성화 사업이 본격적으로 진행되고 있다. 최근에는 이를 뒷받침하고자 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 협동조합기본법 등이 제정되어 시행 중에 있고, 최근에는 지역공동체 활성화 지원법안, 농촌마을공동체 활성화 지원에 관한 법률안, 사회적경제 기본법안, 정보화마을의 조성 및 육성에 관한 법률안 등이 국회에 상정되어 있기도 하다. 그동안에는 사회기반시설 구축에 중점을 두고 지역개발정책을 수행하여 왔다면, 2000년대 들어와서는 지역공동체 활성화를 위해 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업을 병행하여 추진하고 있다. 소프트웨어 사업

은 마을만들기라는 이름으로 민간에서 시작을 하였으며 도시재생이라는 용어로 진행되기도 한다. 이러한 민간의 성과를 바탕으로 행정에서도 마을만들기 또는 지역공동체 활성화 사업을 펼쳐 나가고 있다. 예전에는 정부의 정책사업을 지방자치단체에서 수행하는 하향식의 방법이었다면 지금은 가이드라인을 정해놓고 지방자치단체가 사업계획을 수립하여 정부에 제안하고 예산을 확보하여 사업을 추진하는 상향식으로 바뀌었다는 점에 주목할 필요가 있다.

사업의 추진과정이 상향식보다는 정부정책을 수행하는 하향식으로 진행되면서 많은 문제가 발생하였다. 주민들의 역량이 제대로 나타난 마을은 전국적인 모범사례를 보이며 탄탄하게 성장하고 있는 반면, 역량 강화가 되지 않고 행정의 일방적인 지원을 받은 일부의 마을은 사업이 완료된 후 지속적이지 못하고 사유화의 길을 걷고 있는 것이 현실이다.

2. 정읍의 지역공동체 활성화의 필요성

지역공동체 활성화는 왜 필요한가?

그간 농어촌 지역개발 정책의 변화는 농업 중심의 부문 정책에서 농어촌 지역을 통합적으로 개발하는 종합적인 정책으로 전환되고 있다. 특히 도시에서 농촌으로 되돌아오는 귀농 · 귀촌 · 귀향이 증가하면서 농촌 정책에도 변화가 필요해지고 있다. 또한, 도시지역도 대도시뿐만 아니라 지방의 중소도시들도 아파트가 많아지고 인구가 줄며 고령화가 심화되고 있어 주민 간 단절현상도 매우 심각해지고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상이 지속된다면 지역은 파산할 것이다.

지방자치단체들이 가만히 있지 못하고 지역의 활성화를 위해 움직여야 하는 당위성이 여기에서 나온다. 공장 유치, 관광산업 활성화, 농업농촌 소득 증대 등 여러 가지 당면한 과제가 있지만, 이를 움직이고 운영할 수 있는 사람이 중요해졌다. 이러한 이유로 하드웨어에서 소프트웨어로 더 나아가 사람중심의 휴먼웨어가 필요하다.

정읍시에서도 농촌마을 관련 사업을 지속적으로 추진하였는데, 그동안 추진된 마을관련 사업이 발전하지 못하고 침체되어 있는 원인을 파악하여 정책실천과제를 제시하기 위해 2011년도에 14개 분야 46개 사업에 169억 원을 투자하여 추진했던 마을만들기 관련사업을 현장실사 하였다. 현장실사 결과 운영상황은 대부분 '미흡'으로 나타났다. 운영상황이 미흡한 원인으로는 교육 및 컨설팅 등 지속적인 행정의 지속적이고 체계적인 지원 부족, 주민들의 소극적인 참여, 마을리더의 역량부족 등으로 나타났다.

마을에 많은 예산이 투자되었음에도 불구하고 활성화되지 못하고 있지만, 시설운영 및 재료확보를 위한 자금지원을 요구하는 등 정부 보조금에 의존하려는 태도가 대다수였다. 이런 곳은 시설만 덩그라니 구축되어 있고 운영은 하지 못하고 침체 또는 방치된 상태가 되어가고 있는 것이 현실이다. 그렇지만 마을 활력을 생각하는 리더가 있는 마을에서는 정부지원사업의 꾸준한 성장을 위해서는 마케팅, 세무회계, 포장디자인, 마을 간 네트워크 구축 등 사후관리를 철저히 해달라고 요청하기도 하였다. 이 내용이 그동안 행정에서 소홀히 했던 부분이라고 판단하였던 것이다.

정읍시에서는 이러한 문제점을 개선하고자 2011년 12월에 마을만들기 관련사업을 총괄 추진하기 위해 T/F팀인 행복네트워크사업단을 1년간 운영하였으며, 그 성과를 바탕으로 부시장 직속으로 지역공동체지원관을 신설하여 운영하고 있다. 그리고 지역의 자원을 이끌어 내고 주민들의 역량을 강화하기 위한 정읍만의 마을만들기인 정읍시민창안대회를 진행하였다. 주민이 제안하고 실행해보는 정읍형 마을만들기인 정읍시민창안대회를 시행하여 얻은 결과를 토대로 2014년부터는 고창군까지 확대하여 운영하고 있다.

3. 정읍의 지역공동체 활성화

지역공동체 활성화는 어떻게 해야 하는가?

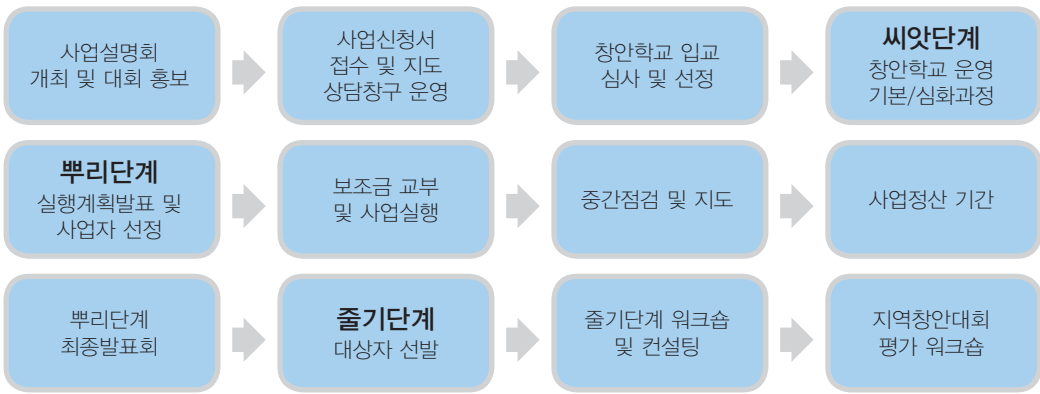
정읍시에서는 마을만들기를 추진하면서 '대회'라는 명칭을 사용하고 있다. 이러한 명칭을 사용하게 된 배경에는 기존의 공모사업과의 차별성을 두자는 차원도 있지만, 지역에 숨어있는 사람들을 발굴하고자 하는 것이었다. 기존의 보조금 사업의 성격이 아닌 지역 내 숨은 인재들을 중심으로 지역의 활력을 회복하고, 지역사회에 잠재되어 있는 역량을 끌어낼 수 있는 방안으로 '정읍시민창안대회'를 진행한 것이다. 우리가 살아가는 삶터와 일터를 사업장소로 하여 지역 내 역량 있는 시민들이 아이디어를 제안하고 직접 실행해보는 활동을 통해 사회변화에 한걸음 다가서고자 하는 것이다.

정읍시민창안대회는 '마을 공동체 활성화 중심의 마을공동체', '마을이나 단체의 소득과 일자리 창출 중심의 창업공동체' 등 2개 분야를 발굴하는 것을 기본으로 하고 있으며, 이들의 역량강화를 위해 공동체 발굴, 공동체 교육, 공동체 육성, 공동체 시범사업, 공동체 활성화사업 등의 단계를 바탕으로 실패하지 않는 공동체를 육성한다는 목표를 가지고 2012년부터 운영해 왔다. 2014년부터는 그동안의 성과를 바탕으로 정읍과 고창이 손을 잡고 두지역이 연계하여 공동체 활성화 프로그램을 진행하고 있다.

정읍을 통하라 ~ 마을만들기 창안대회

정읍시의 마을만들기는 2012년에 마을만들기 활동에 경험이 있는 민간부문에서 제안하고 행정에서 수용하여 추진하였다. 2014년부터는 메이플-스톤 공동체지원센터 운영사업이 지역발전위원회의 지방자치단체 간 연계협력사업으로 선정되어 마을만들기 중간지원조직의 역할을 담당하며 마을만들기 업무를 추진하고 있다. 정읍시에서는 마을만들기 슬로건을 "주민이 주체가 되고, 사람이 중심이 되는 마을만들기"로 정하여 지역주민이 참여하는 형태로 진행하고자 하였다. 또한, 공동체와 행정의 중간에서 마을만들기를 추진했던 메이플-스톤 공동체지원센터의 역할은 매우 컸다. 공동체가 씨앗단계, 뿌리단계, 줄기단계를 거치면서 성장해 나갈 수 있도록 주민들의 능력 향상과 역량강화 프로그램을 열정적으로 운영하였으며, 주민이 원하는 곳이면 어디든지 달려가 상담하고 컨설팅 해주는 노력을 아끼지 않았기 때문이다.

〈정읍시민 창안대회 추진절차〉



정읍시에서는 일부 특정 주민에게만 전달되던 기존의 공모사업과는 달리 전 시민을 대상으로 설명회를 개최하여 참여의 폭을 확대하였으며, 공모신청 전에 마을만들기에 관심 있는 시민과 마을리더, 읍 · 면 · 동 담당자들을 대상으로 마을만들기 소양교육과 '마을만들기 창안대회' 공모에 대한 전체적인 안내를 담은 설명회를 모든 읍 · 면 · 동사무소에서 개최하였다. 이러한 활동은 마을만들기에 대한 인식이 부족한 상태에서 읍 · 면 · 동 마을 구석구석을 방문하며 주민들의 이해를 구해야 하는 것이었기 때문이다.

또한, 서류작성에 어려움을 토로하는 주민들의 계획서 작성을 위해 읍 · 면 · 동 담당자들

의 협조와 메이플-스톤 공동체지원센터의 팀장들과 간사들의 역할도 매우 중요했다.

발굴된 공동체들은 마을공동체와 창업공동체로 구분되며, 아이디어를 구체화하는 과정인 창안학교 과정인 씨앗단계, 교육과 훈련, 그리고 벤치마킹을 통한 실력을 다지며 사업을 실행해 보는 단계인 뿌리단계, 본격적인 사업의 진행단계인 줄기단계, 이러한 단계를 통해 조직과 운영이 탄탄한 공동체를 대상으로 도 단위 이상 공모사업의 자격을 부여하는 열매단계로 진행하였다.



씨앗단계와 뿌리단계로 분류되는 이러한 교육 훈련 단계를 통해 지역 내 공동체 의식의 확대와 이를 통해 지역 활력을 만들어 냄과 동시에 사전에 철저히 기획된 훈련과 연습을 통해 공동체 사업에서 일어날 수 있는 시행착오를 최소화한다는 두 가지 목적을 달성하려 하고 있다.

여기에 가장 중요한 역할을 하는 것은 '시민창안학교'라는 씨앗단계의 교육훈련 프로그램이다.

꿈을 현실로 바꿔주는 시민창안학교

다른 사업은 사업을 선정한 후 사업비를 지원하고 정산하면 되지만, 정읍시민창안대회는 주민이 제안하는 사업이 공동체 활성화에 적합한지 서류와 현장심사를 대상으로 대상자를 선정한 후 공동체 활성화 교육, 마인드맵, 사업계획 일대일 코칭, 벤치마킹 등 뿌리단계 사업을 진행하는 데 필요한 역량을 강화하는 단계를 거쳐 공동체 활성화 프로그램을 진행한다는 것이다.

씨앗단계의 창안학교를 통해 막연하기만 했던 아이디어와 그저 필요하다고 생각했던 것들을 실행 가능한 것으로 구체화해 나가며 공동체 사업의 구체적인 계획을 수립하게 되는 것이다. 이 과정에서 많은 교육시간이 있음에도 공동체 구성원들이 적극적으로 참여하고 수료 후 만족도가 높다는 것이 마을만들기를 추진하는 활동가들에게는 보람으로 느껴진다.

뿌리, 줄기, 열매단계 진행

뿌리단계는 공동체별로 3백만 원의 실행자금이 지원되며 공동체사업을 위한 조직화과정, 시제품 개발, 경관정비, 교육, 홍보, 시장조사 등 공동체마다 실행단계에 필요한 상황

과 여건이 다르기에 활동내용 또한 다양하게 진행된다. 직접 계획을 수립하고 예산을 집행하는 과정을 통해 공동체는 보조금이나 사업비 지원을 당연한 것으로 받아들이지 않고 되갚아야 할 부분이라는 인식을 명확히 하게 된다. 행정과 중간지원조직 등 공동체 활동 지원기관은 지속적으로 현장을 방문하여 공동체 활동을 진행하는데 어려운 점을 모니터링하고, 공동체별로 필요하거나 부족한 부분을 찾아 공동체가 원하는 방식과 내용으로 지원한다.

뿌리단계 공동체 지원사업이 마무리되면 사업비 정산과 결과 보고를 담은 서류와 현장방문 심사를 거쳐 그간의 활동들을 공유하는 최종발표대회를 개최한다. 최종발표대회는 '마을만들기 창안대회' 뿌리단계 공동체 활동을 최종 보고하는 자리이자, 다른 공동체들의 결과를 서로 듣고 알게 되는 교류의 장이기도 하다. 이를 통해 자신들이 나아가야 할 방향을 배우기도 한다.

줄기단계로 최종 선정된 공동체들은 본격적인 사업실행을 위한 다양한 맞춤형 지원과 컨설팅을 지속적으로 받게 된다. 줄기단계 공동체들은 사업을 추진해감에 따라 씨앗단계인 시민창안학교 때 다짐했던 사회적경제 생태계 구축과 지역사회 환원에 대한 고민을 사회적 기금 조성 등 다양한 방안으로 담아내어 지역 활력에 기여하고 있다.

마을만들기 창안대회는 마중물이다.

지난 3년간 정읍 · 고창 지역창안대회를 운영하며 공동체 활성화와 정읍시 마을만들기의 지속을 위해 몇 가지 생각해 본다.

첫째, 중간지원조직의 중요성이다.

공동체의 발굴과 육성, 지원을 아우르는 민관 거버넌스의 중간지원조직의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 전문성을 가지고 지역 내에서 전담하여 마을만들기를 지원할 수 있는 조직으로서 공동체의 조직과 운영, 공동체의 발전계획 수립, 공동체의 유지관리에 필요한 리더의 능력개발, 공동체 회계관리 및 마케팅 등 공동체사업에 관련된 다양하고 끊임없는 수요에 따른 능력의 개발과 교육 · 훈련을 담당해야 하며, 지역 내에서도 이를 적절하게 활용할 수 있어야 한다.

둘째, 성과도 중요하지만 지속적인 교육중심의 긴 안목의 투자를 해야 한다.

초기 성과에 집착하지 않고 지속적으로 지역의 활력을 이끌어줄 수 있는 씨앗이 될 '사람'을 찾고, 건강한 공동체를 육성해야한다. 또한, 발굴된 공동체와 참여 리더들이 지역의 인

적자원으로 거듭날 수 있도록 지속적인 교육과 참여를 통해 마을 코디네이터, 마을 활동가 등으로 교육하고 양성하여 지속가능한 마을만들기 시스템과 선순환 구조를 구축해야 한다.

셋째, 체계적인 공동체 활성화를 위한 단계별 육성프로그램이 중요하다.

'마을만들기 창안대회' 과정은 지역뿐 아니라 우리 사회에 작은 혁신적인 사례라 할 수 있으나, 씨앗단계와 뿌리단계 이후의 육성프로그램은 여전히 부족함을 느낀다. 특히 각 공동체들이 가지고 있는 개별적인 문제점들을 해결해줄 수 있는 시스템은 지역이 가진 가장 큰 어려움이다.

넷째, 사람에 대한 세심한 배려와 여유가 필요하다.

프로그램은 수단일 뿐, 공동체에게 감동을 주고 마음에 남지 않는다면 의미가 없다. 수행기관이나 결과적 산출물이 아닌 수용자의 입장에서 프로그램을 기획하고 진행 과정에 초점을 맞추어 나간다면 공동체들의 참여와 열정을 계속해서 끌어낼 수 있다. 공동체들이 즐겁게 활동할 수 있는 세밀한 배려와 여유도 필요할 것이다.

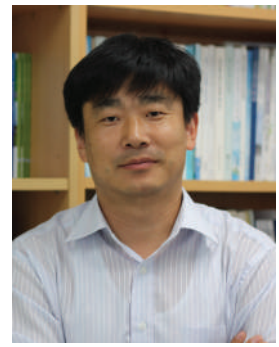
다섯째, 중간지원조직이 없는 시 · 군을 위해 행정기관용 모델이 필요하다.

진안군이나 완주군의 모델은 중간지원조직이라는 민간조직의 활동을 기반으로 하고 있다. 이러한 모델은 자치단체의 담당자가 바뀌는 경우 지속적인 마을만들기를 추진하는데 큰 도움이 된다. 다만, 아직 마을만들기(공동체 활성화 사업)를 시작하지 않은 자치단체의 경우에는 공무원들이 먼저 시작해야 할 필요가 있다. 대부분의 자치단체가 이에 해당한다. 이런 의미에서 정읍과 고창에서 지역연계사업으로 추진했던 '정읍 · 고창 마을만들기 지역창안대회'는 행정기관의 역할과 민간조직의 역할을 어떻게 담당해야 할지를 제공하고 있다. 다만, 마을만들기가 지속가능하고 성공적으로 이어지기 위해서는 공무원의 마을만들기에 대한 마인드가 개방적이고 유연해야 한다는 전제를 가지고 있다.



지역공동체 활성화와 지역생태계 조성방안:
주민자치와 마을공동체의 협력과 연계를 중심으로





전대욱 · 최인수
한국지방행정연구원
안전통일연구센터 수석연구원

1. 서론 : 지역공동체 활성화 정책과 통합적 추진방안의 필요성

복잡성과 불확실성이 증가하는 21세기의 지구촌과 한국사회에 있어서 단연 화두는 '주민이 안전하고 행복한, 지속가능한 사회'를 만드는 것이며, 이와 같은 배경에는 비교적 안정적인 성장을 구가하던 과거와 달리 세계경제의 둔화와 시장경제 시스템의 고도화, 기술발전과 복잡성의 증가, 기후변화와 대형재난과 같은 세계적인 변화의 흐름과 무관하지 않다. 이에 따라, 제3섹터로서 사회적경제(social economy) 등, 시장의 실패와 정부의 실패로 인한 지역공동체 자조의 움직임 외에, 과거와 다른 민간부문의 다양화와 역량강화로 민관 거버넌스의 수요가 증가하면서 그 중요한 이해당사자의 한 축인 지역공동체가 화두로 되었다. 또한 중앙집권적인 국가의 관리체계보다 분권적이며 지역이 활성화된 지역중심의 관리

체계가 갖는 생태계적 함의와 '회복력(resilience)'의 개념[1]이 부각되면서 지역공동체 활성화의 중요성과 의의가 제고되었다.

따라서 중앙집중적이며 획일적인 관리체계보다, 지역주민에 대한 실질적인 권한부여와 역량강화, 학습공동체로서의 적극적 참여와 주도, 다양성에 의한 지역발전을 추구하는 것은 다양한 환경변화와 위기대응에 있어서 불가피한 선택으로 볼 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체는 지역공동체가 주민참여 혹은 주민주도적으로 성장할 수 있도록 필요한 지원을 아끼지 않아야 하며, 다양한 지역공동체들이 연대하고(bonding), 유기적 관계망을 형성하고(bridging), 연계 · 협력하는(linking) 생태계를 조성할 수 있도록 협조자, 지원자, 혹은 촉진자(facilitators)로서의 역할을 수행하는 것이 매우 중요하다.

그러나 실제로는 중앙부처 간 경쟁적인 정책사업으로서 지역공동체 활성화가 추진되고 있으며, 주민자치(위원)회와 마을공동체 활성화, 그리고 일련의 사회적경제조직(협동조합, 마을기업 등) 양성 등의 다양한 중앙부처 정책사업이 시행되어 각 지역의 주민들이나 풀뿌리 현장에 있어서는 혼란이 가중되며, 소위 말하는 '깔때기 현상'과 중복지원의 비효율성 등의 문제가 지적되고 있다.

이러한 견지에서 본고에서는 정부가 정책사업을 추진함에 있어서 다소 성격이 상이한 사회적경제 부문을 제외하고, 근린생활권을 중심으로 한 주민자치 정책과 마을단위의 마을공동체 활성화 정책을 대상으로 이들 간의 통합적 혹은 연계 · 융합적 추진방안에 대해서 논하는 것을 주요 내용으로 한다.

2. 지역공동체에 대한 개념적 고찰 : 주민자치와 마을공동체의 유사성과 차별성

지역공동체는 지리적으로 한정된 지역 내 거주하며 상호 거주지에 대해 사회적 · 심리적 유대를 가지고 있는 사람들로 구성된 작은 지역단위 사회를 의미(Mattessich. et al., 1997)하며, 주민 간 사회적 상호작용이 발생하는 연결망과 공유된 지역정체성을 중심으로 한 지역성이 지역공동체를 구성하는 핵심적인 요인이다. 일반적으로 농 · 산 · 어촌의 경우 생업이나 생활자체가 특정지역에 기반이 된 경우가 많으므로 공간적 개념이 중요한 반면

1) 지역공동체의 활성화를 통한 회복력있는 사회는, 환경변화에 대한 시스템적 견고성(robustness), 의도된 다양성과 여력 등의 가외성(redundancy), 분산형 체계와 모듈화(modularity) 등의 유연성(flexibility), 변통성(resourcefulness) 및 적응력(adaptability), 사회적 수용성(inclusive)과 체계 간 통합성(integrability) 등의 속성을 지닌다. 자세한 내용은 전대욱 · 김건위 · 최인수 (2014), 도시회복력 관련 자료를 참조

도시의 경우 교통통신 수단의 발달로 유대감과 친밀감을 중심으로 한 공동체가 형성되는데, 이러한 지역공동체는 전통적 의미에서 (본인의 의지와 상관없이 부여된) 기계적 관계망에 입각한 공동체와 달리 현대적 의미로서 (선택적인) 유기적 관계망에 입각한 공동체로 볼 수 있다.

주민자치(위원)회는 행정자치부 정책사업으로서, 마을단위보다 큰 근린생활권을 중심으로 공식적 주민조직을 구성하고 운영하게 함으로써 주민조직화와 권한부여를 통해 주민자치를 강화시키고, 주민들의 정부정책에 대한 관심을 제고하고 참여를 촉진하는 지역공동체 활성화 정책으로 볼 수 있다. 여기서 근린자치란, 근린 공간단위를 매개로 주민과 다양한 이해당사자들이 자율성을 가지고, 근린참여 및 근린거버넌스에 기반한 집합적 의사결정 또는 필요한 공공서비스 혹은 사회서비스의 생산행위에 참여하는 것을 의미하며(곽현근, 2004), 근린(近隣, neighborhood)이란 정주생활권으로서, 비공식적 · 대면적 상호작용에 의해 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변장소를 의미한다. 또한 주민자치란, 학술적 의미에서 일정지역에 거주하는 주민들이 자신들과 관련된 사안을 스스로 결정하고 집행하여 책임지는 민주주의 원리를 의미하며, 실제적인 의미로서 지역주민이 주인의식을 갖고 지역(동네)의 문제를 해결하여, 주민공동체가 모두 행복하고 잘 사는 지역사회를 실현하는 것을 의미한다.

지방자치의 관점에서, 지방자치단체 중심의 단체자치와 주민주도적인 근린자치 혹은 주민자치로 구분할 수 있는데, 지방자치(지방분권)의 가장 기본적인 원칙인 '보충성의 원칙'[2]에 따라 단체자치보다는 근린자치 · 주민자치에 의한 지방자치가 이루어지는 것이 보다 궁극적인 목표라 할 수 있다. 한편 마을공동체 활성화 정책은 이보다 작은 마을단위의 보다 친밀한 골목중심의 주민공동체를 형성하고 활성화시키는 것으로서, 이를 통해 일자리 창출 등 지역경제를 활성화시키거나 혹은 주민주도적인 도시재생 등의 다양한 정책목적을 달성하기 위한 일련의 정책사업들이 포함된다. 또한 마을만들기는 주민참여 혹은 주민주도에 의해 마을의 물리적 · 사회적 · 경제적 여건을 개선하고 지속가능한 공동체를 만들려는 노력을 의미하며(남원석 외, 2012), 주민자치의 실천적인 운동의 차원에서 이해될 수 있다.

2)공공의 업무를 처리하는 데에 있어서 국가-지방자치단체-주민자치 등의 적절한 권한배분을 통해 주민들과 가장 가까운 수준에서 그 업무를 처리하는 원칙으로서, 이러한 원칙은 주민밀착성이라는 측면에서 효율적이며, 주민자율성의 측면에서 당위적이다.

3. 주민자치와 마을공동체의 적절한 역할모델의 모색

통상적으로 근린생활권(neighborhood unit)은 도시지역에서 수만 명, 농 · 산 · 어촌 지역에서 수천 명 정도의 거주규모로서, 생활에 필요한 기초시설과 공공서비스 등을 계획하고 서비스하는 단위로 볼 수 있으며, 행정구역으로는 읍 · 면 · 동이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 한편 마을단위는 통상 행정구역으로 볼 때 통 · 리, 혹은 이보타 크거나 작은 자연마을들로서 대체로 도시지역에서는 수천 명, 농 · 산 · 어촌 지역에서는 수백 명 정도의 인원이 생활하는 동네, 골목 혹은 거리단위를 의미한다. 따라서 읍 · 면 · 동과 같은 행정구역 혹은 근린생활권 단위와 통리 혹은 자연부락과 같은 마을단위에서의 지역공동체의 구성이나 활동, 역량이나 자원 등은 차별적이며, 이러한 규모의 특성에 맞도록 각각의 활성화 모델과 역할을 설정하는 것은 중요하다.

근린생활권 단위에서는 지역주민 외에, 학교, 경찰 · 안전, 환경 및 주요 기간시설 등, 각 지방자치단체 이외의 다양한 공공기관과 단체, 민관협치적 제3섹터 조직, 지역산업체 · 소상공인 등 영리는 물론 시민 · 봉사 · 종교 등 비영리단체, 외국인과 방문객 등의 다양한 이해당사자들이 존재하나, 마을 단위에서는 주민들을 중심으로 마을이 구성되고 이들이 가장 중요한 이해당사자라고 볼 수 있다. 따라서 주민자치나 마을만들기 등에 있어서, 이러한 근린단위의 유관기관 · 단체 등의 이해당사자와 주민 및 지방자치단체와의 네트워킹과 거버넌스 체계를 구축하는 것은 매우 필요하며, 이를 통해 주민자치나 마을만들기와 같은 주민주도적 활동들을 수행하는 데에 필요한 다양한 인적 · 물적 · 사회적 자원들을 동원 · 공유 · 지원할 수 있다.

주민자치를 위한 공식적 근린단위 주민조직으로서 대표성과 권위를 지니고 있는 주민자치(위원)회는 이러한 근린주민을 대표하는 거버넌스의 주체이자 핵심 이해당사자로서 각 마을단위의 마을활동들이나 근린단위의 주민생활에 필요한 거버넌스의 구심점의 역할을 수행하는 것이 적절하다. 이러한 거버넌스는 지역공동체 활성화의 실제적인 추동요인인 마을만들기를 실질적으로 지원함으로써, 공식적 근린주민조직의 또 다른 명칭인 소위 '관변단체'로서의 장점을 살리면서 동시에 주민자치와 마을만들기에 기여할 수 있다. 마찬가지로 근린생활권보다 미시적인 수준의 마을단위 활동에 있어서도, 주민뿐 아니라 지역상권 등 다양한 이해당사자가 융합된 '근린 거버넌스'를 지향하고 이를 주민자치(위원)회를 통해 이러한 이해당사자 통합구조를 적극적으로 활용함으로써 주민역량 강화, 인적 · 물적 · 사회문화적 자원의 발굴과 조달, 마을 및 근린생활권 의제의 형성과 계획, 활동의 확산 등 다

양한 차원에서 효과성을 견인할 수 있다.

중장기적으로 볼 때에는 이렇게 공식적 근린주민조직으로서의 주민자치회는 직접적인 주민활동의 수행보다는, 이와 같이 근린 거버넌스의 중심축으로서 각 마을단위의 활동들을 지원(예: 근린기금 조성 및 마을단위 지원, 마을단위 역량강화 사업 추진 등)하고 이러한 활동들이 지속가능할 수 있도록 근린단위의 지역공동체 생태계가 조성될 수 있도록 스스로 지역공동체 생태계의 플랫폼(platform)으로서의 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 또한 마을만들기나 마을공동체 활성화 사업에 있어서도 중장기적인 학습조직(learning organization)화를 통해 스스로 생태계의 중요한 한 축이 될 수 있도록 역량을 강화하는 것은 물론, 공식적인 근린 주민조직인 주민자치(위원)회에 적극적으로 참여하고 수평적 협력관계의 형성을 통해 이러한 주민활동과 지역공동체 생태계를 조성하는 중요한 단위로서의 역할부여가 필요하다. 중장기적으로는 시 · 도 및 시 · 군 · 구 지방자치단체와 이들에 의해 설립된 다양한 형태의 중간지원조직(사회적경제 및 마을공동체 등 지원센터)과 적절한 협업관계의 구축을 통해, 주민자치(위원)회는 마을공동체와 지방자치단체를 연결하는 가교역할 및 연계협력의 축(bridging and linking)으로서 자리매김하고, 마을공동체 역시 주민자치(위원)회에 적극적으로 참여하고 이를 실질적으로 운영하는 주체로서 자리잡는 것이 이상적이다.

4. 현실과 한계, 그리고 정책적 개선방안

이상과 같은 양자 간의 역할모델은 이론적인 측면에 관한 것으로, 실제적으로는 지역공동체 생태계 구성의 플랫폼과 앵커(anchors)로서의 역할분담을 수행하기에는 양자 모두 상당한 수준의 권한부여와 역량강화, 활성화 등을 필요로 한다. 예컨대 과연 주민자치(위원)회가 마을만들기를 지원할 수 있는가의 문제에 대해, 우선 행태적인 측면에서 주민자치(위원)회 역시 마을활동을 수행해야 한다는 정체성을 지닌 채 마을공동체 활동을 수행하는 비공식 주민조직들과 경쟁관계로 스스로를 포지셔닝하거나, 마을조직보다 스스로를 높은 위계로 놓고 이들을 통제하려는 움직임도 일부 존재한다. 마찬가지로 마을활동을 위한 조그만 주민조직의 경우에도 주민자치(위원)회와 같은 거버넌스와 스스로 경쟁관계라고 생각하거나 혹은 이들을 인정하지 않으려는 모습도 관찰된다.

또한 주민자치(위원)회 역시 근린 이해당사자들의 거버넌스 체계 구축을 통한 다양한 마을활동의 지원, 지역공동체 활성화를 위한 재원마련(기금조성 등)이나 이를 통한 실질적

인 마을활동에 대한 자금지원, 주민교육 등 역량강화 사업의 수행 등 전반적인 측면에 있어서 근린의 대표적인 주민조직으로서의 역량을 갖추고 있지 못한 실정이다. 마찬가지로 마을공동체를 구성하는 주민들 역시 행정과 관변단체에 대한 신뢰나 협력관계를 형성하는 것이 현실적으로 결코 쉬운 일은 아니며, 근린 주민조직의 운영에 깊게 관여하거나 추가적인 지역공동체 활동에 대한 여력이 없는 경우도 흔하게 볼 수 있다. 요컨대 전술한 지역공동체 생태계의 관점에서 근린 거버넌스의 플랫폼과 실질적인 주민활동의 축으로서 각각의 지역공동체 조직들이 자리매김할 수 있는가에 대한 물음은 현재까지는 상당히 요원하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 지향점을 가지고 적절한 법제의 마련을 통한 권한부여 및 지원이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 필자들은 지역공동체 활성화를 위한 각종 법률안의 제 · 개정 시, 단순한 중간지원조직이나 기금에 대한 조항에 너무 관심과 노력을 집중[3]할 것이 아니라, 다양한 이해당사자들을 폭넓게 참여시키고 상호 협력하는 생태계 조성의 관점에서 지원기능을 전문성에 맞게 분화시키고 효과성을 극대화하며, 다양한 이해관계를 하나의 공생적 구조로 통합시키는 등의 전략적 방향성을 지니는 것이 필요하다고 판단된다. 아울러 이러한 전략적 목표나 방향성에 맞게 지역공동체 생태계를 구성하는 다양한 주체, 여기서는 특히 주민자치(위원)회와 마을공동체 활동을 위한 주민조직 등의 권한부여와 학습조직화를 통한 역량강화, 신뢰와 협력 등 사회적 자본이 축적될 수 있는 플랫폼의 구축 등 다양한 지원방안도 제도적 개선노력으로 수행되어야 한다.

3)법안을 만드는 입장에서는 새롭게 시도되는 정책이므로 이를 효과적으로 도입하기 위해 이에 집중하며, 또한 외부의 이해당사자 입장에서는 중간지원조직 역시 중앙 및 지역의 관계자나 전문가 등 다양한 이해당사자들의 거버넌스에 있어서 중심축이 되며, 실질적으로 예산이나 다양한 지원사업에 대한 권한이 부여되므로 실제적으로 관심이 집중될 수밖에 없다.

주민들과 함께 하는 복지공동체 부산 반송동 '희망세상'



박진경
한국지방행정연구원
수석연구원

반송동(盤松洞)은 부산 해운대구의 법정동으로 1968년 수정동 고지대가 강제 철거되면서 집단으로 이주해온 주민들과 90년대 들어 건설된 임대아파트 주민들이 모여 사는 동네다. 값비싼 고층 아파트가 들어서 있는 해운대 바닷가와는 달리 해운대구 기초생활보장수급자의 약 60%가 거주하고 있어 전반적으로 소득이 낮고 열악한 교육환경과 주차를 비롯한 교통문제 등의 지역적인 문제를 안고 있다. 지역적인 유대감은 크지만 돈을 벌면 반송동을 떠나고 싶어 하는 사람들이 많은 동네다.

반송동에 한 개인병원을 개업하려고 했던 리더가 '고촌 산업폐기물 매립장 반대 운동' 등으로 지역의 의견을 모으고 동네의 문제를 스스로 풀어가면서 그렇게 '희망세상'은 '반송을 사랑하는 사람들' 15명이 모여 1998년에 시작되었다. '희망세상'은 주민이 주인이 되는 살기 좋은 마을 만들기, 주민이 지역문제를 스스로 해결하는 주민자치의 실현이라는 목표를 가지고 지역 활동을 시작한 주민조직이라 할 수 있다.

반송동에서 가장 큰 문제는 아동 · 청소년 문제였다. 학부모들은 취업상황이 열악했기 때문에 야간근무 등을 하고 있어 방과 후 방치되고 있는 아동의 수가 많았고 경제적인 어려움 등으로 결손가정이 많아 청소년들은 조기에 비행과 방황 등을 겪고 있었다. 때문에 반송

동은 90년대부터 방과 후 학생들을 돌보고 지원하는 민간단체 활동이 활발한 편이었으며, '반사사(반송을 사랑하는 사람들) 모임'은 푸른하늘 공부방을 개설해 학교 밖 학생들을 돌보고 지원하였다.

경제적인 어려움 등으로 평소 문화체험을 할 수 없었던 지역아동들을 위해 직접 체험이 가능한 프로그램을 구성한 '반송 어린이날 놀이 한마당' 행사는 주민의 1/6이 참여할 정도로 반송동의 중요한 주민축제가 되고 있다. 또한 별 같은 반송 아이들의 별난 축제인 '별별축제'와 농촌봉사활동은 반송동 주변 여러 중학교가 공동으로 청소년들에게 문화를 체험할 수 있는 장을 열어주고 중학교 간 소통을 할 수 있도록 한 청소년 프로그램이다. 별별축제는 청소년들이 직접 축제를 계획하고, 개최함으로써 청소년들 스스로 지역활동에 참여한다. 희망세상은 2012년에 중구 민주공원 소극장에서 '청소년, 한국의 정치를 말하다'라는 주제로 청소년들도 스스로 지역활동을 통해 정치에 참여할 수 있어야 한다는 강연활동을 벌인 바 있다.

〈반송 어린이날 놀이 한마당〉



자료: http://www.hani.co.kr/arti/society/life/283274.html

반송동에는 15년의 역사를 지닌 마을신문을 매달 6천 부씩 발행 중이다. 반송동의 마을신문, '반송사람들'은 마을 사람들이 살아가는 이야기, 교육, 문화, 중요한 마을소식 등을 다루고 있다. 마을에서 어떤 공사가 추진 중이고, 어떤 행사와 강좌가 개최되는지, 반송동 생활에 필요한 정보는 무엇인지 등 마을에서 벌어지는 시시콜콜한 이야기가 알차게 담겨있

으며, 주민들이 직접 다달이 만들어 집집마다 배달 중이다. 낡은 마을 옹벽에는 벽화가 그려지기 시작했다. 초창기에는 전문가들이 모여 벽화를 그리기 시작했으나 이후에는 주민들이 스스로 회색벽에 옷을 입히고 마을에 대한 애정을 키워나갔다. 이는 외부에 보여주기 위한 환경개선사업이 아니라 주민들이 스스로 지역일에 참여하였다는 의의를 지닌다.

주민들은 모여 의논하고 공부하면서 스스로의 역할을 찾고 있는데, 노인과 소년소녀 가장을 돕는 '나눔반', 자녀교육문제를 연구하고 토론하는 '콩쥐팥쥐반', 영화를 보고 이야기를 나누는 '나래반', '독서토론반', '풍물반' 등 생활 속의 다양한 주민 소모임을 구성하기 시작했다. 초창기부터 시작한 나눔반에서는 한 달에 두 번씩 홀로 사는 어르신들에게 반찬을 전달하고 동화책을 읽어준다. 주부들로 구성된 '우리 마을 잘 알기' 소모임은 직접 지역조사를 해서 확보한 자료를 바탕으로 2004년부터 반송동 초등학교 사회과 수업에서 '고장 잘 알기' 강의를 하고 있다. '좋은 아버지 모임'은 우리 마을 잘 알기 모임의 남편들이 모여 만든 남성들의 모임이다. 각 분야의 전문가들이 모여 만든 좋은 아버지 모임은 반사사의 또 다른 동력이 되었으며, 아버지들도 지역활동의 주체가 될 수 있음을 보여주었다.

〈반송동 '희망세상'의 역사〉

1998년	· '반송을 사랑하는 사람들' 창립 · 마을신문 '반송사람들' 매달 발행
1999년	· 주부대학 개설 · 제1회 반송 어린이날 놀이한마당 개최 · 실업극복 국민운동본부 참여
2000년	· 구인구직 상담실 개소 · 실업극복 국민운동본부 참여
2001년	· 부설 가족 상담실 개소
2002년	· 주민자치대학 개소
2003년	· 교육복지 투자우선지역 지원사업 수행
2004년	· '반송사람들' 100호 발행
2005년	· '희망세상'으로 단체명 변경
2006년	· 행복한 나눔가게 개소
2007년	· '느티나무 도서관'개관
2008년	· 어린이날 한마당 10주년 행사 개최 · 마을일꾼학교 개최
2011년	· 마을기업 '변화의 시나리오' (카페 '나무, 도시락 '날마다 소풍') 출범
2014년	· 은하수 경로당 개소

2005년 반사사는 '희망을 꽃피우는 지역공동체-희망세상'이라는 이름으로 조직명을 바꾸었다. 그간 장기적이고 종합적인 대책을 논의하다보니 반송동을 벗어나 다른 지역까지 활동 범위를 넓히고자 한 것이다. 그리고 그 해에 열린 전국주민자치센터 박람회에서 반송동은 종합 부문 최우수상을 수상하였다. 2004년 부산시 주민자치 최우수상을 받은 데 이어 전국 박람회에서도 최우수상을 받았다.

2005년부터 2007년까지는 '희망의 사다리'라는 자생적인 지역협력 네트워크가 형성되었는데, 해운대 교육청을 비롯하여 반송 1~3동 주민자치위원회, 학교, 병원, 기업, 지역단체 등 사회전반을 총 망라한 200여 개의 기관과 단체 및 시민들이 참여하였다. 소외 아동 및 청소년을 위한 사회안전망 운동인 '희망의 사다리' 운동은 청소년들이 부딪힐 수 있는 문제를 시민사회가 연대하여 해결하자는 취지로 교복을 지원하고 자매결연을 맺는 등 소외 청소년들을 다양한 방법으로 지원하고 있다.

2007년 10월에는 오랜 숙원사업이었던 희망의 작은 도서관을 개관했다. 토지매입비와 건축비를 포함하여 3억 6천만 원이 소요된 '느티나무도서관'은 연건평 87평의 4층짜리 작

〈부산 반송동 느티나무 도서관〉



자료: http://freewelfare.blog.me/90169219143

은 공간이지만 북 카페와 주민 문화공간인 허브, 수유실이 있는 영 · 유아실, 3층은 청소년실, 4층은 주민문화센터, 옥상은 야외카페로 지어졌다. 건축비의 절반은 문화관광부와 지원사업을 하는 시민단체가 지원하였으나 나머지 절반은 주민들이 모금을 하여 마련하였다. 도서관 조성 기금 마련을 위해 '벽돌 한 장 기금' 저금통을 집집마다 나눠주면서 지역주민 전체의 참여를 이끌어냈다. 희망세상의 도서관 건립 사례는 모범적인 시민운동으로 꼽혀 전국시민단체연대회의로부터 풀뿌리상을 수상하기도 했다. 민 · 관 · 산 · 학의 협력 네트워크로 건설된 느티나무 도서관은 반송지역의 학습허브로써 아동과 청소년들의 학습문화공간이자 지역현안을 논의하는 주민들의 주된 공간이 되었다. 초등학생부터 청소년, 성인들이 참여하는 각종 사업에 자원활동가 교육, 가족역사기행, 찾아가는 도서관 등 다양한 프로그램이 마련되어 있다.

2011년부터는 마을기업인 '나무카페'를 운영하고 '날마다 소풍'이라는 도시락 사업도 하고 있어 지역 일자리 창출에 기여하고 있다. 카페는 단순히 차를 마시는 공간이 아니라 생활과 문화, 교류의 장소가 되고 있다.

2014년에는 혐오시설로 치부되는 노인복지시설을 건립하기로 뜻을 모음으로써 건강한 복지공동체로 거듭나고 있다. 노인복지시설 건립사업은 2012년 이름을 밝히지 않은 한 사람이 사회복지법인 '좋은세상'에 반송2동의 1만 ㎡ 땅을 기부하면서 논의가 시작되었고, 주민자치위원회가 건립 운동을 주도해 사회적 합의를 이루어 냈다. 주민자치위원회는 종교단체와 지역자생단체 등을 중심으로 공론화작업을 벌이기 시작했고, 주민들이 시설 설립과 운영에 모두 참여함으로써 선진국형 노인복지시설로 계획하였다.

현재 희망세상은 가장 튼튼하게 지역에 뿌리를 내린 복지공동체라고 할 수 있다. 반송동

〈부산 반송동 찾아가는 도서관 행사와 벽화 그리기〉



▲ 찾아가는 도서관 행사



▲ 벽화 그리기 대학생 자원봉사

자료: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001797196

마을만들기는 지속적인 학습을 통한 역량강화와 협력네트워크 확대, 그리고 나눔과 돌봄의 가치 확산이 있었기에 성공할 수 있었다. 즉 반송동 마을 만들기는 공동 학습을 통해 시작되었고, 학습으로 주민들의 주도성이 강화되었던 것이다. 반송동에는 다양한 학습모임과 지역 소모임이 활발해지면서 주민들의 관계망이 점차 확장되는 과정을 거쳤다. 주민들이 모두 연결점이 되어 새로운 주민이 소모임에 가입하게 되면서 주민조직이 점차 확장되었다. 결국 소모임의 회원들은 학습모임과 지역 활동을 통해서 지역 활동의 의미를 발견하게 되었고, 주변 가족이나 친지, 이웃들에게 네트워크를 반복적으로 확산시켜나갈 수 있었다.

미국의 재정 관리관 제도



이희재
한국지방행정연구원
지방재정분석센터 소장

1. 지방자치단체의 재정위기 위험 증가

한국의 국가재정상황은 갈수록 악화되어 가고 있다. 국가채무규모는 2009년 360조에서 2010년 392조, 2011년 420조, 2012년 443조를 거쳐 2013년에는 490조에 이른다(통계청 자료). GDP 대비 국가채무비율은 2009년 31%로 30%대를 넘어서기 시작하여 2013년에는 34%에 달한다(통계청 자료). 중앙재정의 상황 악화는 그대로 지방재정의 상황 악화와 연결된다. 자치단체에 따른 차이가 있지만 지방재정은 그 재원의 상당부분을 지방교부세 및 국고보조금제도를 통해 중앙정부로부터 보전 받아 운영하고 있기 때문이다. 더구나 부동산경기활성화를 위한 취득세 인하조치의 여파로 지방세 수입은 증대되고 있지 않은 반면, 급증하는 사회복지비의 증가로 인한 의무지출은 확대되고 있어 지방정부의 재정압박이 증가하고 있다. 지방재정자립도는 2010년 52.2%에서 2014년 현재 44.8%로 줄어든 상황(통계청 자료)이며, 이 수치에는 교육재정도 지방재정에 포함되어 있으므로 실제 지방재정의 자립도는 더욱 열악하다. 국세 대비 지방세의 비중은 2014년 당초예산기준으로 20.1%에 불과하다(안전행정부, 2014). 이러한 상황에서 몇몇 자치단체들은 지방공기업의 경영

적자 누적과 특수목적법인(SPC)이나 민간투자사업에 대한 과도한 지급 보증으로 인해 우발채무비율이 높으며, 수요조사의 실패로 수익성 없는 무리한 사업에 투자한 결과 매년 지방정부에서 많은 손해를 보전해주어야 하는 사례도 적지 않다(감사원, 2013). 이로 인해 지방자치단체의 재정위기가 현실화될 가능성이 높아지고 있으며, 정치권에서는 1995년에 검토하다가 보류되었던 지방자치단체 파산제도의 재검토에 관한 내용이 공공연히 이슈화되고 있다.

한국에는 지방재정위기관리를 위해 2012년부터 지방재정위기사전경보시스템을 운영하고 있다. 지방재정법 시행령(제 65조)에서는 재정위기단체 지정기준으로 ① 통합재정수지 적자비율이 30%를 초과하는 경우, ② 예산대비 채무비율이 40%를 초과하는 경우, ③ 채무상환비율이 17%를 초과하는 경우, ④ 분기별 지방세 누적징수액이 0% 미만 값인 경우, ⑤ 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 분기별 평균 금고 총 잔액의 10% 미만인 경우, ⑥ 지방공기업 부채비율이 600%를 초과하는 경우로 하고, 이 중 어느 하나에 해당할 경우 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 현재 행정자치부장관이 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하고 있다. 하지만 현행 제도로는 재정위기의 장기간 악화상황이나 외생적 충격으로 인한 급속한 재정악화에 대한 대응이 미비하다. 재정위기단체로 지정된 후 재정건전화계획 시행 등의 자구노력에도 불구하고 재정위험 수준이 더욱 악화될 경우, 기존의 재정위기단체와는 다른 재정건전화계획 수립 및 이행을 통한 조속한 재정회생의 대응조치가 필요하다. 또한 자치단체가 인건비, 경상운영비 등 주요경비를 일정기간 이상 지급하지 못할 정도로 재정상황이 악화되었을 경우 혹은 세입감소나 복지지출의 급증, 채무보증이나 토지리턴제 등으로 인한 외생적 충격으로 갑작스럽게 자치단체의 재정상황이 급속히 악화되었을 경우에 대한 대응도 마련할 필요가 있다. 이러한 지방재정위기사전경보시스템의 개선을 위해 미국의 재정 관리관제도에 대해 살펴보고 한국에의 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 미국의 재정 관리관 제도 (Receivership/ Emergency manager/ Coordinator)

미국은 지방자치단체 파산법을 가지고 있는 특이한 국가이다. 파산이란 법원에서 채무자와 채권자 간의 채무조정을 통해 채권자의 권리와 채무자의 권리를 보호하는 제도이다. 통상적으로 파산상태에 이른다면, 채권자는 빌려준 금액을 다 돌려받기는커녕 일부라도 돌려받기 어려우므로 법원의 조정을 통해 적절한 금액을 돌려받을 수 있고, 채무자는 갚아야 할

금액보다 적은 금액을 지불하고 빚을 탕감받을 수 있어 새롭게 출발할 수 있다. 하지만, 사인(私人)과 달리, 지방자치단체는 조세 권한을 가지고 있으므로 이론상으로 자치단체의 파산이란 있을 수 없다. 설사 파산이 가능하다고 하더라도, 지방자치단체가 파산하는 경우에 겪게 될 많은 부작용을 우려하여 많은 국가들이 파산 상황 이전에 중앙 정부에서 행정적으로 개입하고 있다. 미국의 경우, 비록 연방파산법이 있지만, 모든 주에서 연방파산법의 적용을 인정하는 것은 아니며, 각자 인정여부가 다르다. 하지만 많은 주들이 연방파산법의 적용 이전에 행정적인 개입을 주법에 명시하고 있다.

행정개입의 방법은 위원회에서 개입하는 방식 혹은 재정 전문가를 파견하는 방식 등이 있는데, 메사추세츠 주, 미시건 주, 펜실베이니아 주 등에서는 재정 전문가를 파견하여 재정위기 자치단체의 재생을 돕는다. 파견된 재정 전문가를 부르는 용어(Receivership/ Emergency manager/ Coordinator)는 다양하나, 재정 관리관으로 통합하여 번역하기로 한다. 재정 관리관은 민간 파산법의 관리인과 유사한 역할을 한다. 파산절차를 따르면, 매우 낮은 가격으로 재산을 처분할 수밖에 없으므로 채권자가 큰 손해를 입게 되어 오히려 경영을 계속하면서 정리하는 편이 좋은 경우가 있다. 이 때 법원은 관리인을 임명하여 경영을 계속시키면서 정리를 해 나간다. 정리 기간 동안 관리인은 회사의 경영을 계속하면서 채권채무를 정리하고 재건을 시도한다. 관리인은 이러한 재건 계획과 그 가능성을 법원에 보고하게 된다.

미국 각 주에서 파견한 재정 관리관도 이와 유사한 역할을 수행한다. 매사추세츠 주 첼시시의 파산(1991) 때 주 정부에서 파견되었던 재정 관리관은 다음과 같은 권한을 가졌다. 첫째, 시재정건전화계획 및 예산의 편성, 기채발행, 주 정부로부터의 일시차입, 둘째, 계약의 체결, 연방파산의 신청, 공공요금 · 사용료 등 가격의 인상, 셋째, 공무원의 채용 및 해고, 조합과의 계약파기, 지역개발계획의 변경, 건축물에 대한 규제, 넷째, 주 정부의 과세제한 범위 내에서의 증세 등이다. 미시건 주법에서 정하는 재정 관리관은 다음과 같은 권한을 가진다. 첫째, 지방의회와 지방자치단체장의 자리를 대신하여 자치단체 행정에 관한 광범위한 권한을 가진다. 둘째, 지방의원과 지방자치단체장의 보수를 결정할 권한을 가진다. 셋째, 경매 계약, 공공시설의 매각 및 이전에 관한 권한을 가지며, 면책특권이 있다. 넷째, 재정 실행계획을 세우고 이행해야 한다. 다섯째, 지방정부의 재무 상태에 대해 매 분기별 보고서를 제출해야 한다. 한편, 펜실베이니아 주법에서 정하는 재정관리관 관련 규정은 다음과 같다. 첫째, 지방정부에게 긴급보조금을 지원할 수 있다. 둘째, 적절한 회생계획의 실행을 위해 지방정부의 재정자료에 접근할 권한이 있다. 셋째, 지방정부의 재정위기 완화

를 위한 계획을 준비, 작성, 관리하여야 하며, 현 년도 및 미래 2개년도 분의 예상 세입 · 세출안을 작성해야 한다. 넷째, 재정적자 해소, 재정위기상황의 탈피, 채무이행 요구에 대응하는 방법, 회계방식의 개선, 채무감축 방법 등에 대해 조언해야 한다 등이다(서정섭 외, 2014 p.67~68).

재정 관리관들은 공무원 혹은 민간 재정전문가이며, 지역주민의 행정서비스 유지와 주민 보호를 위해 파견된다. 이들은 강력한 권한을 가지고 파산 상황에 이른 자치단체의 재정을 재건하며, 빠른 시간 (1~2년) 내에 재건을 마치거나 재건 가능성이 없다고 판단되는 경우 주 정부에 보고하여 연방 파산법의 적용을 받도록 하는 역할을 한다. 미국의 지방정부 중에서 그동안 재정위기단체는 많았으나 정작 연방 파산법의 적용을 받은 사례는 많지 않다. 2012년 현재 미국의 지방자치단체 수는 약 39,000개에 달하는데, 연방파산법이 도입된 이후 60년 이상의 긴 기간 동안 500개 미만의 지방자치단체가 신청하였으며, 실제 파산의 적용 사례는 1980년에서 1997년까지 141건에 불과하다(Mikesell, 2002). 이 통계에서 지방자치단체는 학교구역이 포함되므로 우리나라의 지방정부에 해당하는 자치단체들만을 재계산 하는 경우, 파산한 지방정부는 30건 미만이다. 여기에는 파산법 적용이전에 산하 지방자치단체들의 재정 재건에 성공한 각 주들의 노력이 있었으며, 재정 관리관은 재정관리 위원회와 더불어 각 주들이 파산위기 단체의 재정재건을 위한 중요한 수단이다.

3. 시사점

중앙 정부의 개입이 비교적 강한 편에 속하는 우리나라에서 미국식 파산제도의 도입은 아무래도 어려울 것으로 보인다. 그러나 지방공기업의 경영 적자 누적과 특수목적법인(SPC)이나 민간투자사업에 대한 과도한 지급 보증으로 인해 우발채무비율이 높으며, 수요조사의 실패로 수익성 없는 무리한 사업에 투자한 결과 매년 지방정부에서 많은 손해를 보전해주어야 하는 사례가 실제로 발생하고 있다. 이러한 일부 지방자치단체들이 재정기능정지에 이르는 채무불이행 상태가 되기 전에 중앙정부가 행정적 개입의 마지노선으로서 현행 제도보다 강화된 제도를 고려한다면, 강력한 권한을 가진 재정 관리관의 파견을 통한 급속한 재정재건을 이루는 미국의 사례는 좋은 벤치마킹 대상이 될 수 있다.

〈참고문헌〉

감사원(2013), 감사결과보고서(지방자치단체 채무보증사업 관리실태)

안전행정부(2014), 지방자치단체 예산개요 2014

서정섭, 신두섭, 이희재, 배정아(2014) 지방재정위기관리제도 개선방안, 정책연구 2014-10

Mikesell, J. L.. (2002) "Subnational Government Bankruptcy, Default and Fiscal Crisis in the United States, International Studies Program," Working Paper 02-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

천혜의 자연환경과 유구한 역사를 자랑하는 보성군



▲ 고품질의 명품 녹차를 생산하는 보성 녹차 밭

보성군은 사계절 푸르른 차밭과 벌교꼬막, 소설 태백산맥의 주 무대, 서편제 보성소리로 유명하다. 산골짜기마다 굽이굽이 시원한 물줄기가 흐르고, 맑은 보성강, 황금 물결 들녘, 드넓은 갯벌 등이 한 폭의 풍경화 같다. 녹차미인 보성쌀, 웅치 올벼쌀을 비롯한 감자, 쪽파, 참다래, 딸기, 토마토, 고추 등 청정한 자연과 비옥한 농토에서 키워낸 보성의 농산물은 맛과 영양가에서 최고를 자랑합니다. 천혜의 자연환경과 유구한 역사를 자랑하는 보성군에 대해 알아보자.

보성군의 명품 브랜드, 보성녹차

보성군의 차의 재배역사는 서기389년 복홀군(보성)이 마한에서 백제로 통합되면서 차를 이용했다는 기록들이 보성군사 등에 전해진 것으로 보아 보성군의 차 재배는 1600여 년 전

으로 옛날에도 보성의 차는 유명했다. 이와 관련 보성이 차 재배 적지로 알려짐에 따라 1930년 후반기부터 농특사업의 일환으로 차가 확대 재배되어 현재는 1,062㏊이고 전국 생산량의 약34%를 차지하고 있으며 2002년 1월에 최초로 지리적 표시 전국 제1호로 등록되어 그 품질을 인정받고 있다.





▲ 차 박물관에서 다례교육을 받고 있는 서석초교 학생들

보성녹차는 득량만과 보성강에서 일어나는 안개를 먹고 자란 부드러운 어린잎을 손으로 채취한 후 빠른 시간 내에 덖음 또는 증열 처리를 하여 발효를 정지시킨 후 손으로 수차례 비비는 등 보성녹차의 특유의 제품을 만드는 과정을 거쳐 독특한 맛과 향이 뛰어나며, 다양한 기능성을 갖고 있는 제품으로서 보성녹차는 안심하고 안전하게 마실 수 있는 고품질 녹차로 평가받고 있다. 보성군에서 자라고 있는 차는 이 지역의 기후 풍토에 수백 년 동안 적응하여 온 재래종으로서 특이한 향과 맛을 갖고 있으며, 차의 맛이 단순하지 않고 다양하고 특유한 맛을 낸다.

한 잔은 향기로, 두 잔은 맛으로, 세 잔은 약으로 마신다고 하는 차는 마실 때 손님이 적은 것을 귀하게 여긴다. 왜냐하면 사람이 많이 떠들썩하게 되면 아취(아름다운 정취)가 모자라기 때문이다. 그래서 혼자 마시는 차는 그윽하다고 하고, 두 명이면 뛰어난 것이라고 한다. 또 넷이 마시면 멋이라고 하고 대여섯은 넓다라고 한다. 그리고 일곱 여덟은 베풀기라 한다. 녹차를 하루에 다섯 잔 정도 마시면 피부미용, 다이어트, 수험생 집중력 향상에 도움을 주고 녹차의 주성분인 카테킨 물질은 우리 몸의 면역체계를 강화해 전립선암을 포함한 여러 종류의 암과 싸울 수 있게 해준다고 알려져 있다.

우리나라의 대표 관광지 보성차밭

보성의 자랑은 역시 차밭(茶園)이다. 보성읍에서 국도 18호선을 타고 회천면 율포솔밭해변 방면으로 8㎞쯤 가다보면 봇재에 이른다. 밭 아래로 구비구비 펼쳐지는 차밭이 득량만



▲ 하얀눈으로 덮인 보성 차밭의 설경

의 싱그러운 바다를 아우르며 온 산을 뒤덮고 있는 모양이란 마치 녹색 카펫을 깔아놓은 듯 상큼하다. 봇재에 못미처 보성차밭의 원조격인 '대한다원'도 산비탈에 푸른 차밭이 잘 가꾸어져 관광객들의 발길이 끊이지 않는 곳이다.

보성차밭은 두말할 것도 없이 우리나라를 대표하는 관광지임에 틀림없다. 보성의 자랑스러운 보물단지로서 2013년 미국 CNN이 발표한 '세계의 놀라운 풍경 31선'(31 beautiful sights on this incredible planet)에 소개되기도 했다. 해마다 이곳 보성차밭에서는 봄과 겨울에 지역 대표 축제인 보성녹차대축제와 빛의 축제가 열리고 있다. 발길 닿는 곳마다, 눈길 머무는 곳마다 푸르름이 가득한 보성차밭을 바라보고 있노라면 지친 몸과 마음에 새로운 활력을 북돋아 주고 신선이 되어 날아오를 듯하다.

아름다운 자연경관, 율포솔밭해변과 제암산 자연휴양림



▲ 율포 솔밭 해변

율포솔밭해변은 폭 60m, 길이 1.2㎞에 이르는 은빛 모래밭과 소나무들이 숲을 이뤄 운치를 더해주며, 2012년 국토교통부가 선정한 전국 3대 우수해변이기도 하다. 1991년 국민관광지로 지정되어 각종 편의시설이 잘 갖추어져 있으며, 미네랄이 풍부해 건강한 해수욕을 즐기려는 가족과 친구, 연인들의 여름 휴가지로 각광을 받고 있다. 특히 율포솔밭해변 주변에는 숙박시설인 다비치 콘도가 있고, 보성군이 직영하는 해수풀장과 해수녹차탕이 위치하고 있어 천혜의 해안경관을 보면서 안전하고 깨끗한 물놀이와 입욕을 즐길 수 있는 종합 워터파크이다. 또한 근처에 율포 오토캠핑장과 체육시설, 보성회천수산물위판장이 있어 가족단위 관광객들에게 해수욕과 함께 캠핑, 먹거리, 즐길거리를 제공한다.

웅치면에 위치한 제암산자연휴양림은 임금제(帝)자 모양의 기암괴석으로 유명한 제암산






▲ 짜릿한 스릴을 만끽할 수 있는 제암산 휴양림

(해발 807m) 자락에 자리하고 있다. 1996년 개장 이후 야영장, 물놀이장, 몽골텐트, 하이데크, 어린이 놀이터 등 매년 편의시설을 확충하여 숙박시설로 숲속의 집 24동, 제암휴양관 11실 등 총 35개의 시설을 관리 · 운영하고 있다. 특히 휴양림 내에 있는 무장애 산악트레킹로드인 '더늠길'은 제암산 능선을 따라 이어지는 편백나무숲 5.8㎞의 전 구간이 나무데크로 만들어져 있고 계단이 없어 휠체어 이용자 등 보행약자들도 평안하고 안전하게 산행을 즐길 수 있다. '더늠'은 판소리 명창의 으뜸 재주를 일컫는 말이다.

또한 산림욕 산책 숲길 따라 물소리마저 시원하게 부서지는 휴양림계곡은 섬진강의 발원지로 여름철이 되면 물놀이를 즐기는 사람들로 북적해진다. 어린이를 위한 수심 50㎝의 안전한 물놀이장 2개소도 설치돼 있어 가족단위 관광객이 즐겨 찾고 있다. 2014년 9월말에는 젊음을 만끽하고 모험을 짜릿하게 체험할 수 있는 어드벤처시설과 짚라인 시설, 숲속휴양관과 숲속교육관이 완공되었다.



▲ 태백산맥 문학관

문화기행 1번지 대하소설 태백산맥 문학관

보성차밭과 함께 대한민국을 대표하는 문학기행 1번지로 굳건히 자리매김 하고 있는 태백산맥 문학관은 지난 2008년 11월 21일 개관해 "문학은 인간의 인간다운 삶을 위하여 인간에게 기여해야 한다."는 조정래 작가의 문학정신을 기리고 있다. 문학관은 조정래 작가의 육필 원고 1만 6500여 장을 비롯한 작품관련 자료 등 총159건 719점이 전시되어 있는 단 한편의 문학작품을 위해 지어진 국내 최대의 작품전시관이다.

제1전시실에는 소설 태백산맥에 대한 작가의 집필동기, 4년간의 자료조사, 6년간의 집필과정을 거쳐 소설 태백산맥의 탄생에 이르는 자료들이 전시되어 있으며, 제2전시실에는 작가의 삶과 문학을 조명한 내용들로 채워졌다. 문학관 2층 문학사랑방에는 20대 대학생에서부터 80대 할머니에 이르는 6명의 독자들이 짧게는 6개월, 길게는 4년 동안 대하소설 10권 전권을 노트와 원고지에 자필로 옮겨 쓰고 기증한 필사본이 국내 최초로 전시중이다.

또한 태백산맥문학관 전시실 맞은편에 설치되어 있는 일랑 이종상 화백의 옹석벽화는 지리산과 백두산 등에서 채취한 3만 8,720개의 오방색 자연석으로 백두대간의 염원을 표현해낸 높이 8m 폭 81m의 국내 최대 벽화로서 2011년도에 '제1회 대한민국 기록 분야 문화예술 대상'을 받기도 했다.

벌교읍은 문학관을 중심으로 현부자 집과 제각, 소화의 집, 홍교, 벌교포구의 소화다리(부용교), 중도방죽, 철다리, 남도여관(현재 보성여관), 김범우의 집 등 소설 속 무대가 그대로 재현되어 교육적 요소가 풍부해 남도여행의 필수코스로 매년 관람객수가 증가하고 있는 추세이다.

보성군의 새로운 볼거리, 득량역과 한국차박물관

최근 '풍금 치는 역장'으로 유명한 득량역은 지난 2013년 보성군과 코레일이 손잡고 추억의 거리 조성 사업을 실시하여 역 주변으로 7080 롤라장, 꾸러기 문구, 50년 세월을 고스란히 간직한 이발관과 다방, 역전 만화방, 국민학교 등 1970, 80년대의 모습을 재현했다. 역 창구에서는 철도역장 제복을 입고 직접 승차권 발매도 할 수 있으며 이제는 사라진 완목신호기를 직접 작동해 보는 등 옛 추억을 떠올리며 아련한 향수에 젖어들게 한다. 추억의 거리가 조성된 이후 한적했던 시골 간이역은 하루 평균 100여명, 주말에는 250여명이 넘게 방문하며 지역의 새로운 명소로 각광을 받고 있다.





▲ 득량역의 추억의 거리

지난 2010년 9월에 개관한 한국차박물관은 사계절 푸르른 보성차밭 일원 한국차문화공원에 위치하고 있으며, 아름다운 자연 경관과 차의 모든 것을 한눈에 볼 수 있는 차 전문 박물관으로서 면적 4,598㎡, 지하 1층, 지상 5층의 규모로 수장고와 전시실, 체험실, 사무실 등을 갖췄다. 박물관 1층 전시실은 '차문화실'로 차의 이해, 차와 건강, 세계 차, 보성차 산업의 역사를 이해하는 테마로 꾸몄다. 2층은 차역사실로 고대부터 근 · 현대까지 차의 발자취와 역사를 한눈에 알 수 있으며 궁중다례 시 사용되었던 차도구와 의복, 장신구 등이 전시되어 당시 차 문화를 알 수 있다. 3층은 차생활실로 차와 함께 예를 배울 수 있는 차 문

화 체험공간으로서 세계차체험관과 세계차유물관, 한국차문화관 등으로 구성했다.

이외에도 박물관 주변에는 세계차나무 식물원이 조성되어 있으며, 사계절 푸른 차밭이 있어 찻잎따기 체험, '차 만들어 보는 곳'에서는 차 만들기 체험 등 차에 관한 이론부터 교육, 체험까지 다양한 즐거움을 느낄 수 있다.



▲ 차에 대한 모든 것을 한눈에 볼 수 있는 한국차박물관

정리: 주재복(한국지방행정연구원 지방조직분석진단센터 소장)

제22차 정책아이디어 워크숍 개최



일　　시 / 2014년 11월 20일(목) 9:30~10:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주　　제 / 지방자치단체 국고보조사업의 지속적 관리기구 설치
발 표 자 / 김성주 수석연구원

한국지방행정연구원은 2014년 11월 20일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제22차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 김성주 한국지방행정연구원 수석연구원이 '지방자치단체 국고보조사업의 지속적 관리기구 설치'를 주제로 발표하였다.

제23차 정책아이디어 워크숍 개최



일　　시 / 2014년 11월 27일(목) 9:30~10:30
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주　　제 / 통일 대비 북한 지방행정 체제 연구
발 표 자 / 고경훈 수석연구원

한국지방행정연구원은 2014년 11월 27일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제23차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 고경훈 한국지방행정연구원 수석연구원이 '통일 대비 북한 지방행정 체제 연구'를 주제로 발표하였다.



2014 연구윤리교육 개최



일　　시 / 2014년 12월 4일(목) 14:00~15:00
장　　소 / 한국지방행정연구원 지하1층 강의실
발　　표 / 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2014년 12월 4일 목요일, 연구원 지하 1층 강의실에서 '2014년도 연구윤리 교육(제5차 KRILA 자치포럼)'을 개최하였다. 이날 열린 교육은 김기태 세명대학교 미디어창작학과 교수를 강사로, '연구자가 지켜야 할 연구윤리'를 중심으로 진행되었다.

제25차 연구심의위원회 개최



일　　시 / 2014년 12월 4일(목)~5일(금)
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실
발　　표 / 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2014년 12월 4일 목요일부터 5일 금요일까지 연구원 5층 세미나실에서 '제25차 연구심의위원회(자체 · 정책 · 수탁용역연구과제 중간 및 최종보고회)'를 개최하였다.

2015년도 기본연구과제 발굴을 위한 학회장 회의 개최



일　　시 / 2014년 12월 5일(금) 17:00~18:00
장　　소 / 한국지방행정연구원 5층 세미나실

한국지방행정연구원은 2014년 12월 5일 금요일, 연구원 5층 세미나실에서 '2015년도 기본연구과제 발굴을 위한 학회장 회의'를 개최하였다. 이날 열린 회의는 각 연구실별 사업 추진 방향에 대한 발표와 토론 순으로 진행되었으며, 배인명 한국지방재정학회 명예회장, 소진광 한국지역개발학회 회장, 임도빈 한국행정학회 차기회장, 정순관 한국지방자치학회 회장이 참석하였다.

발간물



● 「지방자치 Focus」 제88호 발간

제목 / 공공데이터의 활용과 커뮤니티매핑

저자 / 임완수(한국커뮤니티매핑센터장)

● 「지방자치 Focus」 제89호 발간

제목 / 긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제

저자 / 이희재(한국지방행정연구원 지방재정분석센터 소장)

KRILA 교육연수 [담당자: 김유숙/ 02-3488-7353]

● 하반기 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
정부3.0	3일(비합숙) (19시간)	제1기 8. 27(수) ~ 8. 29(금) 제2기 10. 6(월) ~ 10. 8(수) 제3기 11. 19(수) ~ 11. 21(금)
지역통계활성화	3일(비합숙) (21시간)	제1기 9. 3(수) ~ 9. 5(금) 제2기 10. 22(수) ~ 10. 24(금) 제3기 12. 3(수) ~ 12. 5(금)
주민자치회 역량강화	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 10(수) ~ 9. 12(금) 제5기 10. 29(수) ~ 10. 31(금) 제6기 11. 26(수) ~ 11. 28(금)
주민행복 마을 만들기	3일(비합숙) (21시간)	제5기 9. 17(수) ~ 9. 19(금) 제6기 10. 15(수) ~ 10. 17(금) 제7기 11. 12(수) ~ 11. 14(금)
사업예산과 복식부기회계	3일(비합숙) (21시간)	제4기 9. 24(수) ~ 9. 26(금) 제5기 11. 12(수) ~ 11. 14(금)

● **한국지방행정연구원**에서는 **지방자치 실천포럼 알림마당**을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 **무료로 홍보해 드립니다.** 홍보를 원하는 지방자치단체는 **T 02·3488·7361 / yjtak@krila.re.kr**로 신청하여 주시기 바랍니다.

국토교통부
Ministry of Land, Infrastructure and Transport

www.molit.go.kr

100만 세입자와 함께 합니다!

월세 지원하는 주거급여



새로운 주거급여란 ?

기초생활보장제도 내 주거급여를 개편, 소득 · 주거형태 · 주거비 부담수준 등을 종합적으로 고려하여 저소득층의 주거비를 지원하는 제도입니다.

달라지는 점

- 지원대상이 크게 확대됩니다.
  ※ 중위소득의 약 33% → 43%로 확대(4인가구 월131만원→173만원 수준)
- 주거비 부담수준에 따라 지급액이 현실화됩니다.



지원대상

소득인정액이 **중위소득의 43% 이하**이면서 부양의무자 기준을 충족하는 가구입니다.

※ 소득인정액 : 소득평가액 + 재산의 소득환산액
※ 중위소득 : 전체가구를 소득순으로 순위를 매긴 다음, 중간순서 가구의 소득수준

(단위 : 만원/월)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
중위소득 43%	64	109	141	173	205	237

※대략적인 금액으로 본 사업 시행시 변경될 수 있음

시행 시기

2014년 7월부터 9월까지 시범사업이 실시되고, 「국민기초생활보장법」 개정 이후 전면 시행될 예정입니다.

※ 본 사업 시행시기는(신청시기)는 별도 홍보예정입니다.

국토교통부 콜센터 1599-0001

www.creativekorea.or.kr

미래창조과학부

여러분의 창의적 아이디어를

창조경제타운에 제안하세요!

국민의 아이디어에 실현가능성을 맞추다

창의적 아이디어가 새로운 비즈니스가 되고 좋은 일자리를 만들 수 있습니다
아이디어를 실현시켜주는 **창조경제타운**!
한 사람의 작은 아이디어가 대한민국의 행복을 키웁니다



지금 바로 **창조경제타운**을 **검색**해 보세요!

검색

창조경제타운 이란?

새로운 아이디어가 있지만 기술이 없거나, 전문가를 만나기 어려운 분들에게 멘토링을 연결시켜주고, 우수한 아이디어를 선별하여 창업을 지원하는 아이디어 구현 플랫폼입니다.

www.krila.re.kr

Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동)
T 02·3488·7300 / F 02·3488·7309

www.krila.re.kr