

Jeonbuk Institute 20160517 vol.150

ISSUE BRIEFING

전라북도 마을만들기, 현황과 활성화 전략

정책의 통합 · 연계와 지원체계 강화 방안

황영모 전북연구원 농업농촌식품연구부 연구위원

이현민 전라북도마을만들기협력센터 센터장



C O N T E N T S

Issue Briefing

이슈브리핑 2016년 05월 17일 vol.150 발행인 강현직 발행처 전북연구원 주소_전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696
TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

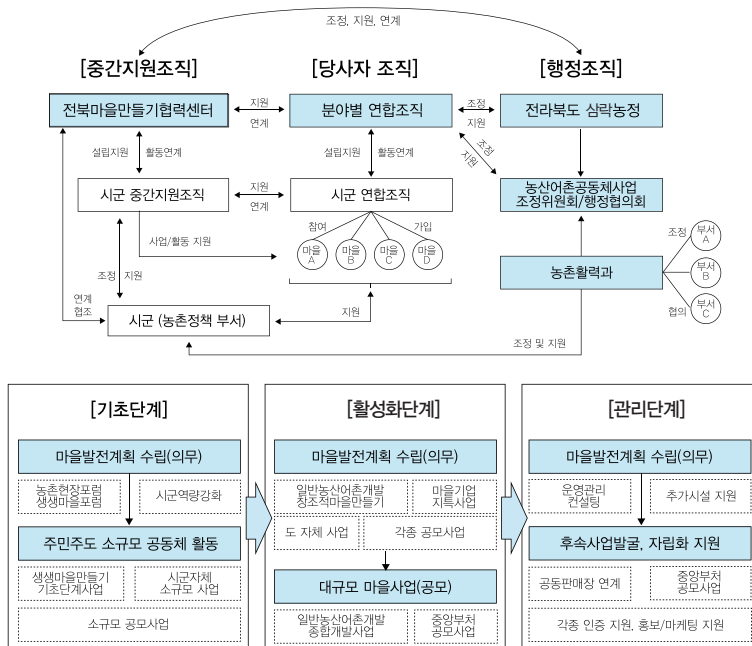
전라북도 마을만들기, 현황과 활성화 전략 정책의 통합 · 연계와 지원체계 강화 방안

1. 마을만들기에 주목하는 이유	04
2. 마을만들기의 의의와 방법	04
3. 마을만들기, 정책 현황과 특징	07
4. 전북 마을만들기, 현황과 실태	10
5. 전북 마을만들기, 활성화 전략	15

| 요약 |

- 저출산 고령화 사회로의 급격한 진전으로 '지방소멸'의 위기가 갈수록 커지고 있는 상황에서 농촌마을은 '지역사회의 붕괴를 막아내는 최소한의 방어선'으로 가능하고 있어 농촌마을의 활성화를 통한 지역사회 유지의 관심이 어느 때보다 높아지고 있음
- 농촌 마을만들기 사업조직은 사업과 활동을 담당하는 '사업조직(business entity)'이면서 마을주민이 참여하는 '공동체(communit)' 조직으로서 이중적 성격을 가지고 있어 사업·활동의 과정에서 더 많은 현장의 노력과 정책지원이 필요함
- 이제는 정부의 여러 부처와 지방자치단체가 앞 다퉈 시행하고 있는 다양한 방식의 마을만들기 정책을 농촌현장에서 효과적이고 통합적으로 시행하여 마을만들기를 통해 달성하고자 하는 농촌활력과 농촌사회의 경제적·사회적 역량을 강화해 나가야 함
- 그동안 농촌지역 마을만들기 정책사업은 해당 정부 부처의 예산회계 규정에 의거하여 사업이 종료된 경우도 많고, 정책이 변화하여 사업명칭이 바뀌거나 유사사업이 새로운 정책으로 통합되고, 신규사업이 만들어 지는 등 다양하게 변화되어 오고 있음
- 지금까지 전라북도에서 마을만들기 공동체 사업량은 총 469개로 집계되었으나, 중복 지원된 사업량을 제외하면 실제 마을은 324개 마을로 파악되었는데, 농식품 가공시설, 체험시설, 숙박시설 등을 구축하여 일정한 매출을 올리는 사업과 활동을 하고 있음(2014년 말 기준, 2015년부터 지원·조정 중인 마을은 제외)
- 전라북도는 2014년부터 마을만들기 정책의 전담부서인 농촌활력과 농산어촌공동체사업의 부서간 정책조정과 통합적 추진체계를 구축하는 등 통합적 마을만들기 정책을 타 지역에 비해 선도적으로 실행하고 있음
- 전라북도 마을만들기 정책과 활동의 활성화를 위한 실천전략을 다음과 같이 제안함
- 첫째, 마을만들기 정책을 '기초단계→활성단계→관리단계'로 구분하고 농촌마을의 실정에 맞는 사전적 역량강화, 적절한 정책사업 지원, 사후관리를 통해 단계별 추진체계를 실행해야 함
- 둘째, 여러 부서 단위의 다양한 마을만들기 사업을 통합적으로 연계하고 조정하는 농산어촌공동체사업 심의조정위원회·행정협의회를 통해 연계체계를 내실화하여 칸막이 행정의 한계를 시정해야 함
- 셋째, 행정의 정책통합과 사업간 연계, 농촌마을 사업조직의 역량강화를 지원할 중간지원조직의 역할이 중요하데, 광역지원조직의 역할을 강화하고 시군지원조직의 신설을 통해 지원체계를 잘 구축해야 함
- 넷째, 개별 마을의 한계를 극복하기 위한 공동 사업조직을 분야별 또는 지역별로 설립하여 공동의 판매·마케팅과 비용절감을 도모하는 실천전략 등이 요청되고 있어 마을이 참여하는 공동사업조직 운영이 필요함
- 다섯째, 개별 마을만들기 사업조직이 자립하여 사업과 활동을 전개해 나가기 위해 인적역량·상품화역량·조직역량을 강화하기 위한 여러 지원정책을 종합적으로 강구해야 함

전라북도
마을만들기
현황과 활성화
전략



1. 마을만들기에 주목하는 이유

- 저출산 고령화 사회로의 급격한 진전으로 '지방소멸'의 위기가 갈수록 커지고 있는 상황에서 농촌마을은 '지역사회의 붕괴를 막아내는 최소한의 방어선'으로 기능하고 있어 농촌마을의 활성화를 통한 지역사회 유지의 관심이 어느 때보다 높아지고 있음
- 그동안 정부는 다양한 농촌지역개발과 농촌마을 활성화 정책을 추진해 왔고, 일부 농촌개발에 성과를 내기도 하였으나, 농업·농촌·농민이 직면한 현실문제를 시정하는데 여러 한계가 있어 정책체계와 실행과정에서의 방향 전환이 요청되고 있음
- 농촌 마을만들기를 단순한 생활환경을 정비하거나 영리목적의 사업조직을 육성하기만 하면 된다는 식으로 접근하여 부처별 정책사업이 농촌마을의 현실과 주민의 주체적 의지와 괴리된 채 단기적 사업과 활동에 그쳤다는 지적이 있음
- 특히 마을만들기로 해결하려는 지역사회 문제에 대한 종합적 접근이 부족해 개별 정책 간 연계가 미흡하고, 농촌마을 내부의 사전적 준비가 없는 상황에서 사업이 시행되어 주민 간 갈등을 야기하거나 사업조직 운영 등에 어려움이 생겨나고 있음
- 마을만들기는 지역이 가진 자원을 지역주민이 주도하여 활용하는 내발적 발전전략에 기초하는 활동으로 개인적인 활동의 성공사례뿐만 아니라 실패조차도 사회적이며 지역적 자산으로 내재화하여 지속가능한 지역사회 유지의 활로를 열어가는 작동기제로 파악되어야 함
- 따라서 농촌 마을만들기 사업조직은 사업과 활동을 담당하는 '사업조직(business entity)'이면서 마을주민이 참여하는 '공동체(communit) 조직'으로서 이중적 성격을 가지고 있어 사업·활동의 과정에서 더 많은 현장의 노력과 정책지원이 필요함
- 이러한 상황에서 마을만들기 전국의 대표자들은 '마을만들기는 물리적 환경과 공간조성에 그치지 않고 주민의 공동체적 관계복원과 지역사회 문제를 풀어나가는 주민자치이자 지역순환경제를 위한 대안적 실천운동'으로 공통의 의견을 모아 발표하였음¹⁾
- 이미 유럽연합은 공동농업정책(CAP)을 통해 농산물 생산을 지원하는 전통적 정책에서 지역의 문제를 시정하고 지역사회를 유지하는 통합적 농촌정책으로 전환하여 지역주도와 주민참여의 지역사회개발(communit development)을 적극 추진하고 있음
- 이제는 정부의 여러 부처와 지방자치단체가 앞 다퉈 시행하고 있는 다양한 방식의 마을만들기 정책을 농촌현장에서 효과적이고 통합적으로 시행하여 마을만들기를 통해 달성하고자 하는 농촌사회의 경제적·사회적 역량 강화와 농촌활력을 도모해나가야 함
- 이 글은 지역문제를 해결하는 유력한 수단으로 마을만들기에 주목하면서 ①마을만들기의 의의와 정책변화를 개괄하고, ②그동안 마을만들기 정책으로 육성된 전라북도 농촌마을 현황과 실태를 진단하여, ③전라북도 차원의 마을만들기 활성화 정책의 전략을 제안하는데 목적이 있음

1) 자세한 내용은 마을만들기 지원조직이 모인 한국마을만들기지원센터협의회와 '전국마을선언'을 참조

2. 마을만들기의 의의와 방법

1) 마을이란 무엇인가?

- 사전적으로 '마을은 주로 시골에서 여러 집이 모여 사는 곳'으로 도시지역보다 농촌지역 등에서 소수의 집이 집단을 이루는 형태를 지칭하고 있음 (국어대사전)

- 법률적으로 '마을'은 '지방자치법에서의 동·리, 행정동·리 등의 공간적 개념과 지역적으로 문화, 경제, 사회적 일체감을 갖는 주민들의 집합체라는 사회적인 개념을 총칭'하고 있음(전라북도 마을만들기 지원조례)
- 현장활동에서 '마을'은 '주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간·사회적 범위'로 '물리적인 범위가 아니라 공동체적 관계망이 형성되어 있는 곳으로 다양한 주민들이 사는 공간'으로 파악되고 있음 (2015 전국 마을선언)
- 이렇게 볼 때 마을은 '주민들의 생활공간이자 경제적 공동체로 생활에 필요한 자원을 생산하고 유통하며 분배하는 상생과 순환의 협동공간이며, 사회문화적 공동체로 주민들의 다양한 관계와 여가문화 활동이 이루어지는 공간'임
- 최근에는 마을만들기 정책과 현장의 실천활동이 활발하게 확대되면서 '지역사회와 마을'의 관계가 '도시와 마을, 도농복합도시와 마을, 농어촌과 마을' 등 지역사회의 주민구성과 생활환경에 따라서 관계를 맺는 마을형태로 다양하게 파악되기도 함
- 일반적으로 우리가 '마을을 만든다'라는 것은 물리적 공간으로 쾌적한 생활환경을 우선 만들어 낸다는 것에 그치지 않고 주민들의 공동체적 관계를 복원하고 확장시켜 경제적이고 사회적인 문제를 개선하고 시정해 나가는 모든 활동으로 정리할 수 있음

2) 마을만들기의 의의

- 마을만들기의 의의는 '도시현상이 전국의 기초 지방자치단체까지 퍼져 전형적인 농촌이 소멸해 버리는 단계에서 주민들이 주인이 되어 공동의 장(場)²⁾을 적극적으로 만들어가거나 재구축할 필요성'에서 찾을 수 있음(다무라 아키라, 2005)
- 비록 마을만들기가 일본어(마치즈くり 町づくり 또는 무라오코시 村お越し) 번역과 혼재되어 사용되고 있거나 물리적 환경개선이 강조되어 왔지만, 이미 우리 사회에서는 마을만들기를 '마을 공동체를 발전시키기 위한 풀뿌리 주민자치 운동이 정착된 용어로 파악'하고 있음 (2015 전국마을선언)
- 따라서 마을만들기는 주민 스스로 지역사회의 문제를 풀어나가는 풀뿌리 주민자치 운동으로, 지역순환경제를 위한 협동사회 운동이며 마을에서 출발하는 대안적인 실천의 다양한 의미를 가지고 있음

2) 공동의 장은 ①공동공간, ②공동시설, ③공동시스템, ④공동서비스, ⑤공동이벤트, ⑥공동문화를 총칭

〈표 1〉 마을만들기 전략의 주요특징과 의의

주요 특징	주요 내용
① 풍부해지는 직접 민주주의	다양한 토론과 갈등의 조정이 매일의 생활에서 발생하고 해결되는 실천의 과정
② 상호부조 지역순환의 경제	다양한 사회적경제 조직을 통한 생산-소비의 지역순환 경제활동이 이뤄지는 과정
③ 사회적 필요 공동체 해결	돌봄, 보육, 교육, 주거 등 사회적 필요를 해결해 나가는 기초 공간이자 사회적 과정
④ 자연환경과의 공존과 보전	환경과 자연의 복원력을 유지하고 에너지 문제를 지역적으로 실천하고 접근하는 과정

자료 : 2015 전국마을선언(초안)에서 작성

3) 마을만들기의 방법

- 마을은 살아가면서 직면하는 문제를 해결하는 생활 현장으로 그동안 우리사회에서 확립되어온 마을만들기 방법론의 주요한 원칙을 다음과 같이 정리할 수 있음³⁾
- 첫째, 마을만들기는 '생활의 필요를 존중'하는 데에서부터 시작되는 것으로, 마을만들기의 기본적 동기는 주민들이 절실하고 시급하게 여기는 생활상의 필요를 해결하는 데에서부터 출발해야 함 (개인의 존중)
- 둘째, 마을만들기는 압축적 경제성장의 과정에서 양극화와 사회적 배제가 심화되면서 해체되어온 '공동체적 관계망을 복원'하는 것으로 대면관계와 소통·협동의 가능성을 늘려 생활 관계망의 근거를 키우는데 있음 (관계망의 확대)
- 셋째, 마을만들기는 주민들이 스스로 참여하고 이끌어가는 다양한 '지역 공론의 장'을 통해 관계망이 만들어지고 확장되며, 상시적 이해관계의 충돌과 대립을 조정하는 합의를 이끄는 운영방식이 아주 중요한 과제임 (토론과 합의)
- 넷째, 마을만들기는 주민이 살아가는데 요구되는 정신적·육체적 필요를 충족시키기 위해 마을의 유무형 자원을 지역사회에서 조달하는 '살림살이 경제활동의 조직화'로 생활상의 시급하고 절실한 문제해결 방안임(사회적경제 조직)
- 다섯째, 마을만들기는 지역사회의 복잡한 문제를 정책적으로 '행정과 주민이 협력과 협업'을 통해 해결해가는 영역으로 일방적인 행정의 전달체계를 지양하고 중간지원조직 등의 지원체계를 통해 실행되어야 함(민과 관의 협력)
- 여섯째, 마을만들기는 경제, 교육, 문화, 복지, 환경 등 다양한 의제가 복합적으로 연계되어 있어 기능별 조직, 시민사회, 소상공인 조직 등 주체가 협력하여 문제해결 역량을 높여나가는 '교류와 연대의 활동'이 중요함 (교류와 연대의 네트워크)

3) 자세한 내용은 한국마을만들기지원센터협의회(2015)를 참조

4) 마을만들기의 실행역량

- 마을만들기는 '생활세계로서의 마을'을 구성하는 다양한 주체가 결합하여 공통의 사회적·공익적 목적을 달성하고자 하는 실천활동으로 누가 무엇을 어떻게 할 것인가에 따라 도출되는 결과는 상이할 수밖에 없음
- 마을만들기의 실천역량을 주체별로 구분하여 살펴본다면 사업·활동의 실천자로서 '주민역량', 정책·사업을 지원하는 '행정역량', 현장·정책 중간에서 지원하는 '지원역량' 등으로 구분하는 것이 일반적인 견해임⁴⁾
- '주민역량'의 핵심은 리더로서 추진위원장의 역량강화와 인센티브 마련, 실무역량으로서 마을간사의 전문인력 공급과 역량강화를 꼽을 수 있음
- '행정역량'의 핵심은 담당 공무원들이 광역단위(도)의 마을만들기 정책 기획과 관리 역량 강화, 기초단위(시군)의 업무 전문성과 전담자 마련이 중요 과제로 지적됨
- '지원역량'의 핵심은 중간지원조직으로서의 지원센터 역할강화와 전문인력 확보, 외부의 상시적 전문가 인적역량을 활용할 수 있는 체계 마련이 필요함
- 최근 마을만들기 정책이 확대되면서 나타나는 정책시행의 문제를 최소화기 위해서 마을만들기의 통합적인 실천역량 강화를 중요한 이슈로 다루고 있는데, 통합적 마을만들기를 위해서는 주민역량을 바탕으로 행정역량과 지원역량이 받침이 강조됨

4) 전국마을선언에서는 주민과 지도자, 행정과 공무원, 민간단체와 활동가, 기업과 소상공인, 중간지원조직과 상근자, 전문가, 선출직 단체장과 의원 등으로 세분화하여 검토하고 있음

〈표 2〉 마을만들기의 실천역량

구분	주 체	활동내용	현황과 문제	방향과 과제
주민 역량	추진위원장	총괄책임	· 단발성 교육 · 무보수 명예직 희생강요	· 체계적인 역량 강화 · 성과급제 도입 권장
	사무장(간사)	운영실무	· 담당인력 수급 어려움 · 일부 농촌마을만 배치	· 체계적 실무역량 강화 · 광역단위 인력공급 지원
행정 역량	광역(도)	정책기획 사업관리	· 농촌에 대한 이해 부족 · 정책 기획 능력 부족	· 부서간 협업 강화 · 전문 직위제 도입 검토
	기초(시군)	사업추진 현장관리	· 전문성 축적 기회 부족 · 마을업무 기피 심화	· 전문 실무 역량 교육 · 전문 직위제 도입 권장
지원 역량	중간지원 조직	주민, 행정 가교역할	· 행정지원 중심 운영 · 담당 전문인력 부족	· 민·관 협력기반 강화 · 전문인력 인센티브 마련
	전문가	사업기획 총괄지원	· 전문적 인력풀 부족 · 제도적 지원체계 부족	· 전문가 인력풀 구축 · 총괄 기획가 제도 도입

3. 마을만들기 정책현황과 특징

1) 농촌개발과 마을만들기 정책 개괄

- 지금까지 농촌지역개발 정책은 1950~60년대 '지역사회개발', 1970년대 '새마을운동', 1980년대 '종합적 농촌지역개발', 1990년대 '정주생활권 개발', 2000년대 '복합생활공간 개발 및 삶의 질 향상', 2010년대 '통합적 농촌개발 정책' 등으로 추진되어 왔음

〈표 3〉 농촌지역개발정책 추진현황 및 특성

시 기	주요정책	공간범위	개발전략
50년대 후반~60년대	지역사회개발 (CD프로그램)	마을	하향식 개발
1970년대	새마을운동	마을	하향식개발 지역사회 자발적 참여 유도
1980년대	종합적 농촌지역개발	시군	하향식 외생적 개발 종합개발
1990년대	정주생활권 개발	읍면	하향식 개발 단위사업중심
2000년대	복합생활공간 개발 및 삶의 질 향상	마을(권역), 읍면	하향식 상향식 내생적 개발 혼합
2010년대	통합적 농촌개발	마을(권역), 읍면 지역간 연계	지울적 개발 네트워크 전략

자료 : 송미령 외(2013)

〈그림 1〉 농촌지역 마을만들기 정책의 추진과정과 세부내용

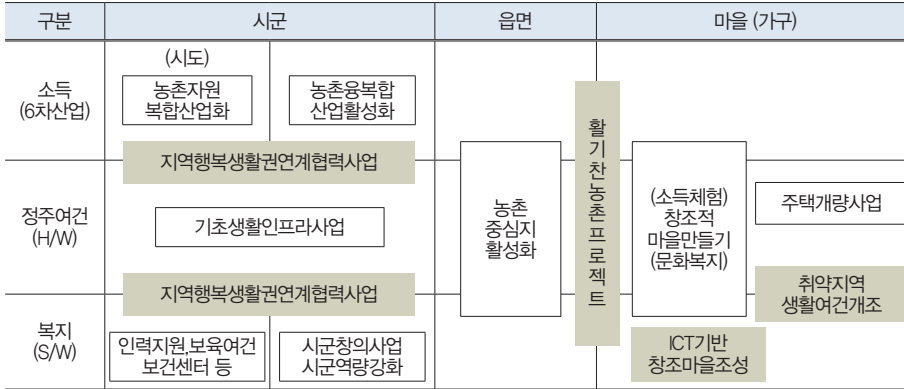
구분	(시행년도) '08년 '09년 '10년 '11년 '12년 '13년 '14년 '15년 '16년 [현재 사업명]	정부 부처 정책명	
마을 단위 개발	02년	농촌진흥청	농촌진흥청
	05년	농촌진흥청	농촌진흥청
	01년	행정자치부	행정자치부
	02년	농림축산식품부	농림축산식품부
	06년	농림축산식품부	농림축산식품부
	02년	농림축산식품부	농림축산식품부
	07년	농림축산식품부	농림축산식품부
권역 (읍면) 단위 개발	07년	농림축산식품부	농림축산식품부
	04년	농림축산식품부	농림축산식품부
	09년	농림축산식품부	농림축산식품부
	09년	농림축산식품부	농림축산식품부
	09년	농림축산식품부	농림축산식품부
농촌 공동체 활성화 지원		농림축산식품부	농림축산식품부
		농림축산식품부	농림축산식품부
		농림축산식품부	농림축산식품부
지역 농산업 육성	07년	농림축산식품부	농림축산식품부
	07년	농림축산식품부	농림축산식품부

- 2000년대 이후 통합적 농촌개발 정책의 확대를 계기로 농산어촌 공동체를 육성하기 위한 마을만들기 관련 정책은 농림축산식품부를 비롯한 농촌진흥청, 행정자치부 등 부처에서 농촌활력을 목적으로 하는 정책일환으로 다양한 형태와 방식으로 실행되어 왔음
- 그러나 농촌지역 마을만들기 정책사업은 해당 정부 부처의 예산회계 규정에 의거하여 사업이 종료된 경우도 많고, 정책이 변화하여 사업명칭이 바뀌거나 유사사업이 새로운 정책으로 통합되고, 신규사업이 만들어 지는 등 다양하게 변화되어 오고 있음
- 눈여겨 볼 점은 개별 사업이 변화하면서 정책사업을 통해 달성하고자 하는 정책목적이 농촌마을의 공동체가 주도하여 농촌지역의 자원을 활용한 경제적 소득사업과 사회적 공동체 활성화를 위한 프로그램을 지원하는 것으로 수렴되고 있다는 것임
- 전라북도는 정부 부처의 여러 농촌마을 사업이 행정 계통을 통해 시행되고 있는 가운데, 전라북도 농촌지역의 지역적 필요에 근거하여 타 지역에 비해 많은 자체사업을 추진해 왔고 이를 통해 마을과 읍면 생활경제는 물론 농촌관광 활성화를 도모하고 있음

2) 최근 지역개발 정책과 농림축산식품부 정책 동향

- 3차 농업인 삶의 질 향상 및 지역개발 기본계획에 따라 농림축산식품부(일반농산어촌개발, 활기찬 농촌프로젝트, 지역행복생활권 연계협력 사업), 환경부·국토부 등의 정주여건과 복지 관련 사업 등이 농촌지역의 종합적 지역개발 정책으로 진행되고 있음

〈그림 2〉 농업인 삶의 질 향상 및 지역개발 기본계획 주요 정책



* 농업소득 분야는 지역개발사업에서 제외, ■ 은 박근혜정부에서 시작된 신규사업
 자료 : 농림축산식품부(2016)

- 농촌정책에서 중요한 점은 농림축산식품부 '농촌정책국'이 농촌지역개발 사업을 주도하고 있고 정책시행에서 '주민주도의 상향식 추진방식'이 확대되고 있다는 것인데, 2015년 개편된 농림축산식품부의 마을만들기 정책 특징을 다음과 같이 요약할 수 있음
- 첫째, 지역과 주민의 자율성을 확대하기 위해 관련 정책을 개편했다는 점임
 - 중앙정부가 주도하는 정책의 한계와 지역역량의 부족으로 사업추진의 어려움을 확인하면서 지역과 주민의 자율성을 늘리고 역량 단계별 지원방식으로 개편했음
 - 일반농산어촌개발사업은 사업의 유사성을 고려하고 역량 단계별 지원방침에 따라 창조적 마을만들기 사업이 강화되었음

〈표 4〉 농림축산식품부 일반농산어촌개발사업 개요

사업명	세부유형	지원한도	사업기간
농촌중심지활성화	선도지구		8,000백만원
	일반지구		6,000백만원
창조적 마을만들기	마을단위	종합개발	1,000백만원
		공동문화·복지	500백만원 (소득사업 200)
		경제(체험·소득)	
		환경(관·생태)	
	신규마을	150~3,600백만원	
권역단위	종합개발	4,000백만원	
시군역량	시군청의		2,000백만원
	시군역량강화		50~150백만원

자료 : 농산어촌지역개발공간정보시스템(www.raise.go.kr)

- 둘째, 지역주민의 역량수준을 고려하여 단계별로 지원하는 체계를 정비했다는 점임
 - 창조적 마을만들기 사업의 역량 단계별 지원체계를 만들고 마을사업 추진 이전에 주민역량을 강화하고 준비된 마을에 대해서 단계별로 정책사업을 지원하고 있음

〈그림 3〉 농식품부 창조적 마을만들기, 역량단계별 지원체계

예비단계	진입단계	발전단계	자립단계
(필수사항)	(예비단계 완료지구 대상)	(진입단계 완료·평가 대상)	(사업 완료지구 대상)
역량강화	기반구축	종합개발	활성화
<ul style="list-style-type: none"> · 사전역량강화 · 마을발전계획수립 <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> · 자체사업경험축적 	<ul style="list-style-type: none"> · 창조적마을만들기 (5억원이하 지원) <p>* 문화·복지·경관·경제 분야의 중규모 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 창조적마을만들기 (종합개발 지원) <p>* 권역단위종합개발등 대규모 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 완료지구활성화지원 <p>* 인성학교 등 활성화 S/W 추진</p>

- 셋째, 지역 주민주도의 상향식 지역개발을 강화하기 위한 지역역량강화를 확대했음
 - 마을역량의 진단과 주민 및 지자체 공무원의 역량강화, 마을 발전계획의 수립 및 중간지원조직 지원 등 시군역량강화 사업비를 확대하고 차등화함
 - 이를 통해 마을만들기 사업을 추진하고자 하는 지역에서는 지역역량강화를 위한 교육 사업비가 확대되고 이를 담당할 중간지원조직의 필요성과 역할이 커짐

4. 전북 마을만들기 현황과 실태⁵⁾

1) 마을만들기 참여마을

- 농촌마을을 대상으로 하는 마을만들기 사업 중 농촌마을 공동체를 중심으로 경제적 활동과 사회적 활성화를 목적으로 하는 정책은 농림축산식품부의 농촌체험마을, 전라북도의 향토산업마을 사업 등 6개 부처의 10개 사업 등으로 요약·압축할 수 있음⁶⁾
- 지금까지 전라북도에서 마을공동체 사업이 시행된 사업량은 총 469개로 나타났으나, 중복 지원된 사업량을 제외하면 실제 마을은 324개 마을로 파악되었음 (2014년말)

〈표 6〉 농촌마을 공동체 마을만들기 사업 추진현황

구 분	사업량	향토 산업 마을	맛체험 마을	녹색농촌 체험마을	농어촌 공동체 회사	농촌건강 장수마을	농촌전통 테마마을	정보화 마을	마을 기업	산촌 생태 마을	어촌 체험 마을	실제 마을 1)
합 계	469	129	10	90	4	71	26	39	41	52	7	324
전주시	13	5	-	-	-	3	1	2	2	-	-	8
군산시	21	8	-	1	-	4	1	2	2	-	3	14
익산시	26	8	-	6	-	4	3	3	2	-	-	21
정읍시	31	7	-	6	1	5	-	3	5	4	-	24
남원시	40	12	1	9	-	6	3	3	2	4	-	26
김제시	36	12	-	7	1	4	3	4	3	2	-	23

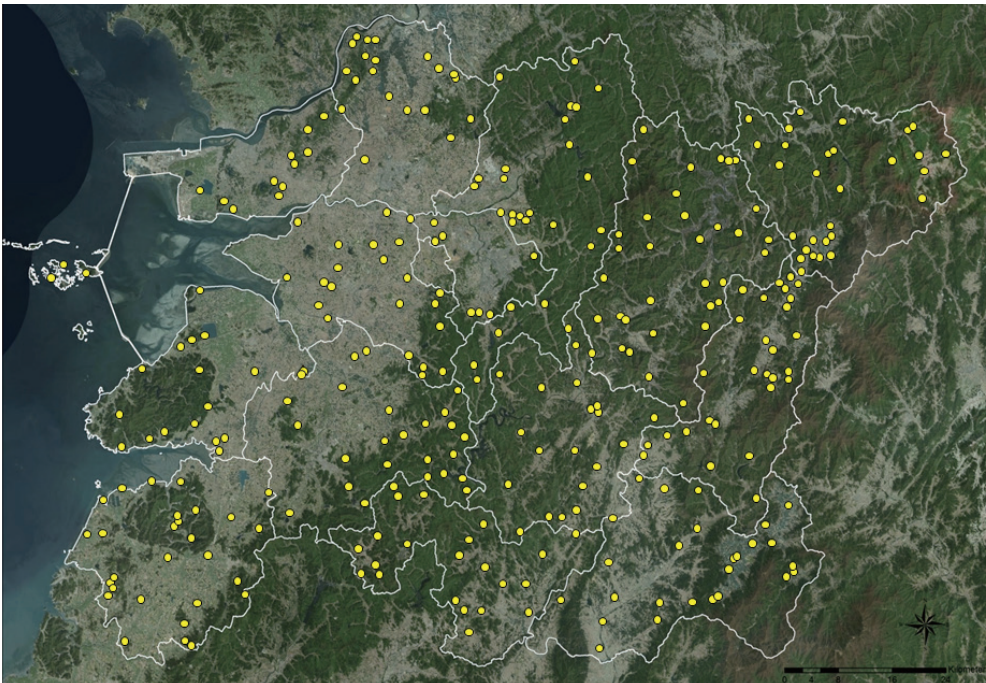
5) 전북마을만들기협력센터가 2015년 7월~10월까지 마을 공동체 방식으로 마을만들기를 추진해온 324개 마을을 대상으로 '마을개황, 조직현황, 시설현황, 사업실적, 보완과제' 등 전수조사 결과를 분석함. 한편, 2015년부터 마을만들기 사업이 지원되어 조성중인 농촌마을은 이번 실태조사에서 제외 하였음

6) 물리적 공간조성에 집중된 농촌마을종합개발사업, 농어촌테마공원과 상품화 와 사업조직 지원에 특화된 지역전략식품산업육성, 향토산업육성사업 등은 제

구 분	사업량	향토 산업 마을	맛체험 마을	녹색농촌 체험마을	농어촌 공동체 회사	농촌건강 장수마을	농촌전통 테마마을	정보화 마을	마을 기업	산촌 생태 마을	어촌 체험 마을	실제 마을 1)
완주군	37	9	1	5	2	8	1	3	6	2	-	26
진안군	47	13	2	10	-	4	5	2	2	9	-	34
무주군	55	10	2	16	-	5	3	2	6	11	-	29
장수군	40	9	1	8	-	7	2	2	2	9	-	28
임실군	30	9	1	7	-	4	1	3	2	3	-	21
순창군	31	10	-	2	-	8	2	3	3	3	-	24
고창군	35	10	1	4	-	6	1	5	2	3	3	28
부안군	27	7	1	9	-	3	-	2	2	2	1	18
해당부처	전라북도	농림축산식품부			농촌진흥청		행정안전부		산림청	해수부		

주 1. 실제마을은 마을만들기 사업 수행 마을 중 중복마을을 제외한 실제 마을공동체 사업 수행 마을
 2. 농어촌공동체회사, 마을기업 사업조직 중 마을공동체 미 진행 사업량 제외 (2014. 3. 기준)

〈그림 4〉 전라북도 마을만들기 정책참여 마을 분포 현황

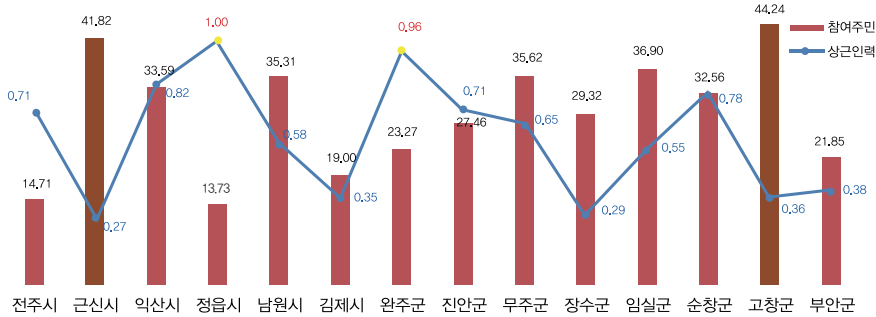


2) 마을만들기 사업조직

- 마을만들기 사업을 추진하는 마을공동체 사업조직의 형태는 영농조합법인이 43.6%로 가장 많고, 마을회 41.3%, 비영리법인 8.3%, 농업회사법인 3.0% 등의 순으로 나타남

- 마을만들기 사업에 주민이 어느 정도 참여하고 있는지 실태를 파악한 결과, 마을당 평균 30.7명의 주민이 사업과 활동에 참여하는 것으로 조사되었는데, 농촌마을의 주민수를 고려할 때 많은 수의 주민이 마을만들기 사업·활동에 참여하는 것으로 확인됨
- 마을만들기 정책을 지원받은 마을은 사업조직으로 조직운영에 필요한 회계장부(48.5%), 판매일지(43.9%), 고객관리대장(41.6%), 생산업무일지(40.9%), 생산판매계획(35.0%), 원재료대장(34.0%) 등이 절반 이상 작성·관리되지 않는 것으로 조사됨

〈그림 5〉 마을공동체 사업조직에의 주민참여 실태



3) 마을만들기 사업시설

- 마을만들기 사업조직은 농산물을 이용한 농식품 가공은 물론 농촌자원을 활용한 체험 서비스를 상품으로 제공하는 6차산업화 사업조직으로 기능하고 있어, 가공시설, 체험시설, 음식시설, 숙박시설 등의 현황과 이용실태가 어떠한지 구체적으로 살펴보았음⁷⁾
- 농산물을 원료로 한 가공시설은 208개 마을에서 평균 3.4개소(318㎡)를 구축하여 연 평균 7.7개월 운영하는 것으로 파악되었고, 체험시설은 168개 마을에서 평균 1.7개소(1,589㎡)를 갖추고 연 평균 9.8개월 운영되는 것으로 나타남
- 음식시설은 47개 마을에서 평균 1.1개소(136㎡)를 갖추어 연 평균 11.4개월 운영하는 것으로 나타났고, 가족용 숙박시설은 82개 마을에서, 단체용 숙박시설은 116개 마을에서 연 평균 10개월 이상 운영하는 것으로 조사됨

7) 다만, 시설의 운영기간은 조사과정에서 월 단위로 조사되어 실제 운영기간 보다 과대 측정된 점이 있음

〈표 7〉 마을만들기 사업조직의 시설구축과 운영현황

구 분	시설구축 현황 (%)					시설운영 현황 (개월)				
	가공 시설	체험 시설	음식 시설	숙박시설		가공 시설	체험 시설	음식 시설	숙박시설	
				가족용	단체용				가족용	단체용
평 균	68.6%	55.4%	15.5%	27.1%	38.3%	7.7개월	9.8개월	11.4개월	11.1개월	10.9개월
전주시	71.4	57.1	14.3	-	-	3.3	8.8	12.0	-	-
군산시	81.8	36.4	-	18.2	27.3	7.0	10.0	-	12.0	9.0
익산시	63.2	57.9	15.8	31.6	36.8	10.3	12.0	12.0	12.0	12.0
정읍시	86.4	59.1	4.5	9.1	31.8	6.4	12.0	12.0	12.0	9.7

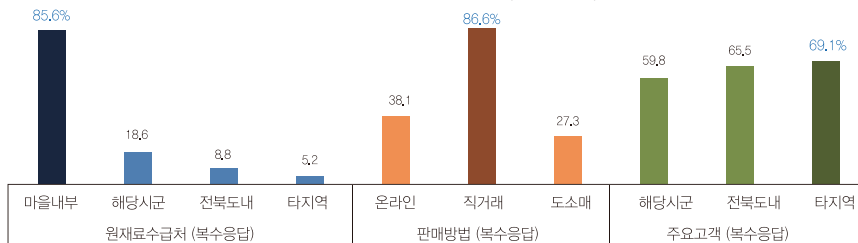
구 분	시설구축 현황 (%)					시설운영 현황 (개월)				
	가공 시설	체험 시설	음식 시설	숙박시설		가공 시설	체험 시설	음식 시설	숙박시설	
				가족용	단체용				가족용	단체용
완주군	80.8	50.0	19.2	23.1	30.8	8.7	8.9	10.0	12.0	12.0
진안군	74.2	74.2	22.6	45.2	58.1	7.2	7.6	12.0	11.0	10.1
무주군	61.5	53.8	23.1	26.9	53.8	7.8	9.4	12.0	12.0	12.0
장수군	71.4	46.4	14.3	35.7	46.4	7.1	10.9	12.0	10.6	10.9
임실군	70.0	55.0	30.0	40.0	50.0	8.7	10.5	12.0	12.0	12.0
순창군	71.4	19.0	9.5	19.0	14.3	7.2	10.8	12.0	12.0	12.0
고창군	53.6	57.1	3.6	17.9	21.4	6.6	9.3	2.0	9.0	8.8
부안군	58.8	70.6	11.8	41.2	52.9	8.0	11.4	12.0	12.0	12.0

주. 시설 운영기간은 월 단위로 조사되어 실제 운영기간 보다 과대 측정된 점이 있음에 유의해야 함

4) 마을만들기 사업실적

- 마을만들기 사업조직이 가공시설을 구축하여 농산물을 가공품으로 생산하는 마을은 전체 마을의 60.8%인 194개 마을로 확인되었으며, 가공품을 생산하는 마을은 평균 3.2개의 농산 가공품을 만들고 있는데 연간 매출액은 59,471천원으로 조사되었음
- 농산물을 활용한 가공품의 원재료의 공급처는 85.6%가 해당 마을이며, 생산된 가공품의 86.6%는 직거래를 통해 판매되고 있고, 가공품의 구매고객은 69.1%가 전라북도 이외의 타 지역사람으로 나타났음 (복수응답)

〈그림 6〉 마을만들기 사업조직의 원재료 공급처, 판매방법, 구매고객



- 마을만들기 사업조직이 농촌마을의 자원을 활용하여 제공하는 체험 프로그램, 음식, 숙박 등의 서비스 상품 매출이 있는 마을은 전체 마을의 47.6%인 153개 마을로 나타났는데, 이들 농촌마을 공동체 사업조직의 연간 매출액은 44,415천원으로 조사됨

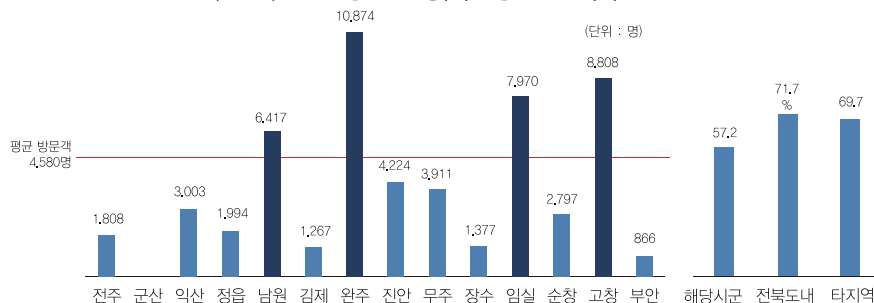
〈표 8〉 마을만들기 사업조직의 매출현황

시 군	가공품 매출현황			체험·음식·숙박 매출현황		
	N	상품수	매출액(천원)	N	상품수	매출액(천원)
전주시	5	3.8	26,991	4	6.0	15,856
군산시	9	4.0	14,911	6	2.8	175
익산시	16	3.3	123,047	9	4.4	29,668
정읍시	17	3.2	30,686	9	3.4	8,629
남원시	17	3.2	50,716	18	4.4	32,820
김제시	15	2.9	55,185	10	4.8	29,579
완주군	13	3.3	89,193	11	3.9	125,970
진안군	16	3.1	109,286	18	2.7	23,873
무주군	14	2.5	43,059	14	3.0	22,214
장수군	20	2.7	58,568	12	2.8	15,659
임실군	13	4.5	58,917	11	4.2	200,221
순창군	15	3.5	34,074	7	2.3	40,122
고창군	13	3.4	40,091	13	2.2	46,514
부안군	11	3.2	56,674	10	2.1	4,399
평 균	194	3.2	59,471	152	3.4	44,415

○ 한편 마을만들기 사업조직의 상품과 서비스를 구매하려 찾는 도시지역의 방문객은 마을 당 평균 연간 4,580명으로 조사⁸⁾되었으며, 체험 프로그램 등의 상품을 구매하는 방문객은 전북도민이 71.7%로 가장 많았음(복수응답)

8) 군산시의 경우 조사과정에서 방문객 조사가 이뤄지지 않았음

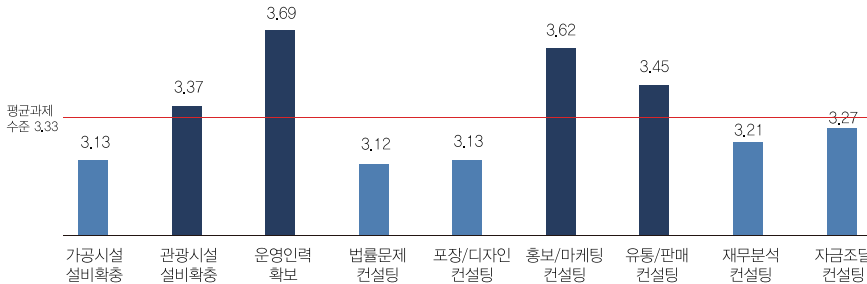
〈그림 7〉 마을별 방문객 현황(좌)과 방문객 출처(우)



5) 활성화 과제 진단⁹⁾

- 마을만들기 정책을 통해 조성된 농촌마을 공동체 사업조직의 실태조사를 통해 해당 마을만들기 사업조직이 시급히 요청하는 정책지원 영역을 진단하여 파악할 결과 '공동체 사업조직의 운영인력 확보(3.69)'를 가장 중요한 우선과제 지적하고 있음
- 공동체 사업조직 운영과 사업·활동 책임질 인력지원에 이어 농촌마을 전반에 관한 '홍보 및 마케팅의 컨설팅(3.62)'을 통해 도시지역과 소비자에게 알리는 역량강화와 생산된 상품의 '유통과 판매 역량을 키우는 컨설팅(3.45)'이 중요한 과제로 진단되었음

〈그림 8〉 마을만들기 사업조직 활성화를 위한 정책지원 우선과제 (5점 리커트 척도)



9) 각 농촌마을 공동체 사업조직의 조사를 직접 담당할 시군 중간지원조직의 컨설턴트에 의해 해당 마을의 과제를 5점 리커트 척도(1(전혀 아니다)~3(보통이다)~5(매우 그렇다))로 진단함

5. 전북 마을만들기 활성화 전략

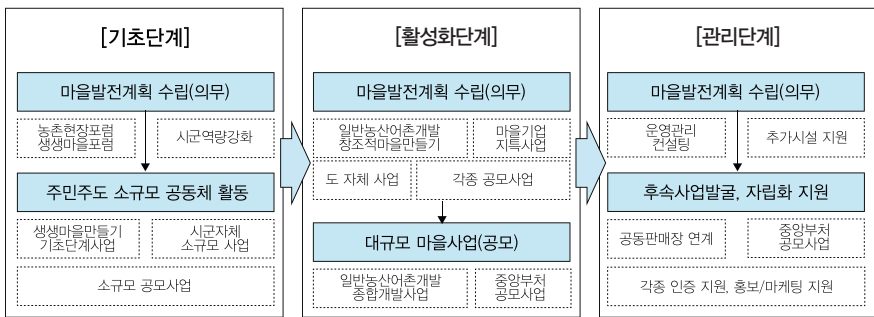
1) 마을만들기 정책, 단계별 추진체계의 실행¹⁰⁾

- 마을의 현실과 여건을 고려하면 마을만들기 정책사업의 추진단계를 '기초단계 → 활성화단계 → 관리단계'로 구분하고 이에 맞는 지원이 필요한데, 전라북도는 2016년부터 마을만들기의 단계별 사업체계를 구축, 다음과 같이 마을만들기 정책을 실행하고 있음
- 기초단계 : 마을주민과 공동체의 자발적인 참여를 유도하기 위한 소규모 공동체 활동 등을 지원하는 단계로 '공동체 프로그램'을 통해 사전적 역량을 구축하는 단계
 - 생생마을포럼과 농촌현장포럼¹¹⁾ 등을 통한 마을자원 발굴과 주민역량교육을 지원함
 - 주민주도 소규모 공동체 활동을 공모·지원→성과평가를 통해 다음 단계 추진을 결정
- 활성화단계 : 공동체적 마을만들기 사업역량을 구축한 마을을 대상으로 중규모·대규모 공모사업을 지원하는 단계로 '본격적인 마을만들기 정책사업을 지원하는 단계'
 - 중간지원조직을 통해 통합교육, 모니터링, 컨설팅 등 내실있는 사업·활동을 지원
 - 정부 각종 공모사업(일반농산어촌개발, 지특사업 등)과 도 자체 지원사업 등 지원
- 관리단계 : 마을만들기 정책사업을 수행한 마을공동체 사업조직이 지속적인 사업과 활동의 운영을 지원·관리하는 단계로 '정책사업 이후 마을공동체를 관리하는 단계'
 - 정기적으로 마을공동체 전수조사를 통한 수준진단에 기초해 단계별 관리방안을 마련
 - 상시운영 마을은 대표마을로 육성·지원, 한시운영 마을은 지속경영을 위한 지원, 운영미진 마을은 회생 가능여부를 판단 기초단계부터 다시 시작

10) 2016년부터 추진되고 있는 생생마을 만들기의 단계별 사업체계 통합과 지원방안에 근거함

11) 농촌현장포럼은 농림축산식품부가 각 도별로 지역대학이 주도하여 전문가들과 마을주민들이 마을자원을 찾고 발전방향을 설정해 나가는 마을공동체활성화 프로그램 (www.raise.go.kr 참조)

〈그림 9〉 마을만들기의 단계별 통합체계 흐름도

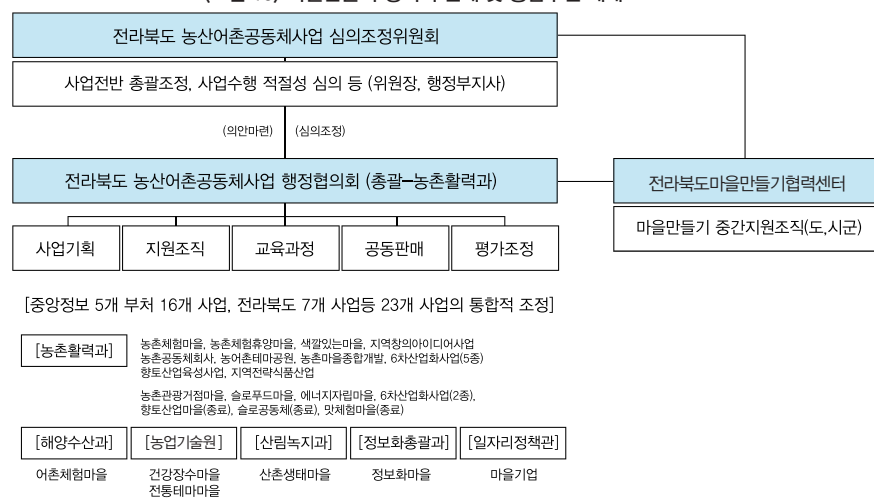


2) 마을만들기 사업, 통합적 연계체계 내실화¹²⁾

- 정부의 여러 부처에서 추진하는 다양한 마을만들기 정책사업은 부처별 행정라인의 칸막이로 인한 문제가 크기 때문에 전라북도 차원에서 행정부서 간 정책을 연계하는 체계를 구축하여 상시적으로 정책을 조정하고 통합화 해나가는 노력이 중요함
- 이에 전라북도는 2014년 다양한 농촌정책을 통합적으로 추진하기 위한 전담부서로 '농촌활력과'를 전국 최초로 신설하여 '마을만들기, 농촌관광, 6차산업, 로컬푸드, 귀농귀촌, 농촌개발' 등 농촌활력 정책을 단일부서로 일원화하여 유기적으로 추진하고 있음
- 또한 2015년부터 농촌마을 공동체 사업의 통합적 관리·운영을 위해 전라북도 6개 과에서 담당하고 있는 23개 정책사업을 조정하고 관리하기 위해 '전라북도 농산어촌공동체사업 심의조정위원회와 행정협의회'를 전국 최초로 구성하여 운영하고 있음
- '전라북도 농산어촌공동체사업 행정협의회'는 농촌마을 사업을 시행하는 전라북도 5개 실·국·원의 6개과(담당)이 참여하여 농촌활력과가 중심이 되어 공동체 사업의 기획·조정, 중간지원조직의 공동운영, 공동체사업의 평가·관리 등을 담당하고 있음
- '전라북도 농산어촌공동체사업 심의조정위원회'는 행정부지사를 위원장으로 전라북도 5개 실·국·원의 장과 관련 과장이 참여하여 행정협의회에서 논의된 마을만들기 정책사업 전반에 대하여 적절성, 실효성 등에 대한 심의와 조정을 담당하고 있음

12) 2015년부터 추진하고 있는 전라북도 농산어촌공동체사업의 통합추진 현황에 근거함

〈그림 10〉 마을만들기 정책의 연계 및 통합추진 체계

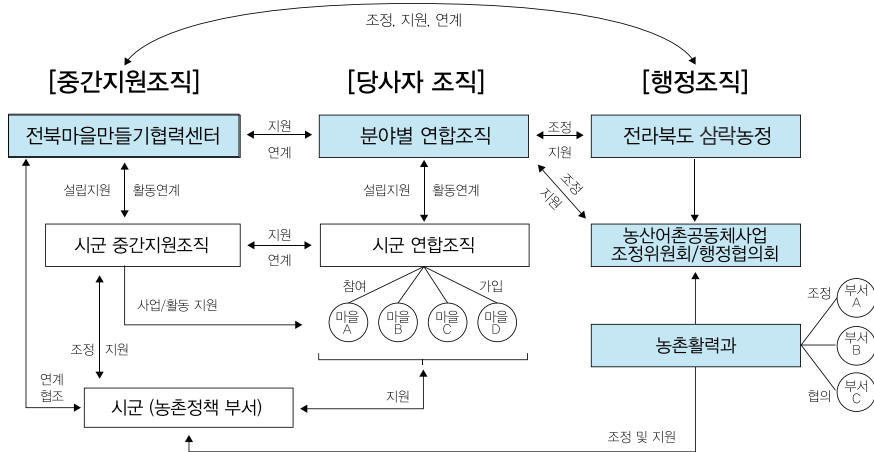


3) 마을만들기 중간지원조직, 역할의 강화와 확대

- 마을만들기 정책과 개별 마을의 사업·활동의 지원체계는 행정과 마을의 중간지대에 위치하여 마을의 주체적인 사업과 활동을 지원하는 '중간지원조직'으로 구체화되며, 마을만들기 사업과 활동에 있어서 중간지원조직의 역할이 갈수록 중요해지고 있음
- 전라북도 차원의 마을만들기 중간지원조직은 '전북마을만들기협력센터'가 '전라북도 마을만들기 지원조례(2011년)'에 의해 지정되어 운영되고 있는데, 전라북도 차원의 마을만들기 정책추진과 실행과정에서 통합적 중간지원조직으로 기능을 하고 있음
- 한편 마을만들기 정책의 단계별 추진(기초단계→활성화단계→관리단계)과 통합적 연계체계의 성패는 마을만들기 중간지원조직이 수행하는 '마을만들기 사업조직의 상시적 현황조사와 DB의 관리, 마을공동체 사업조직의 상시적 컨설팅' 등에 달려 있음
- 마을만들기 중간지원조직은 광역단위(전북마을만들기협력센터) 조직과 함께 시·군단위 중간지원조직 역할의 필요성이 갈수록 높아지고 있어 기 구축된 시·군 마을만들기 중간지원조직의 역할 확대와 그렇지 않은 시군의 신규 조직 구축도 중요한 과제임¹³⁾
- 전라북도에서는 진안군 마을만들기지원센터, 완주군 커뮤니티비즈니스센터, 정읍시 공동체지원센터 등이 해당 지역의 마을만들기 정책의 내실있는 추진과 마을공동체 사업조직의 상시적 지원을 담당하고 있어 농촌마을 활력에 큰 실천적 기여를 하고 있음
- 마을만들기 중간지원조직이 광역과 시·군 단위에 설치되고, 행정과 민간, 민간과 민간 등 각급 조직 간 연계체계가 촘촘하게 구축될 때 통합적 마을만들기 정책의 원활한 추진은 물론 마을만들기 사업조직의 내실있게 활동이 가능해질 것으로 전망됨

13) 전라북도는 2016년부터 시·군에서 마을만들기 중간지원조직을 구축하여 운영할 경우 개소당 1억원을 2년간 지원하고 있으며, 2017년까지 9개소를 운영할 것을 목표로 하고 있음

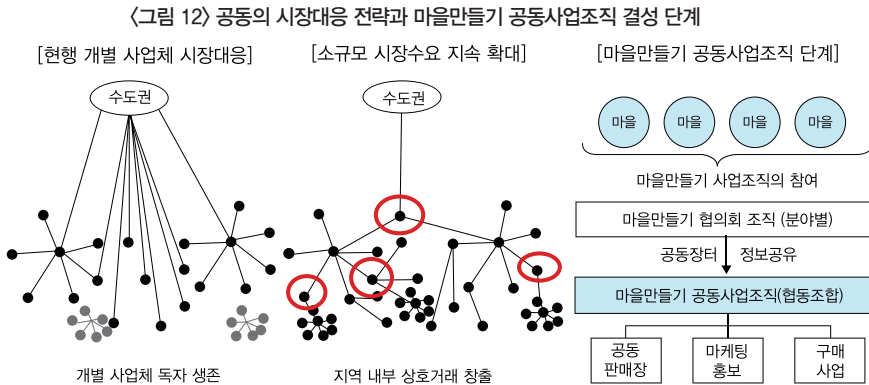
〈그림 11〉 농촌마을 사업조직과 행정에서 중간지원조직의 역할체계



4) 마을과 마을의 연합, 공동사업 조직 확대

- 마을만들기 사업조직은 개별 농가단위의 사업과 활동의 한계를 마을 주민이 공동으로 참여하는 협동조합 방식의 공동체 사업방식으로 생산·가공·판매·체험을 담당하는 6차산업화 사업조직으로 성격을 갖고 있음

- 마을만들기 사업조직이 사업·활동 과정에서 겪는 큰 어려움은 마을만들기 사업조직이 생산한 마을상품(농가공품·체험프로그램 등)을 판매하거나 도시민 등에게 홍보하고 마케팅하는데 있는 것으로 지적되고 있어 이에 대한 대안마련이 필요함
- 마을만들기 사업조직의 운영을 담당할 전담 운영인력의 확보가 여의치 않은 상황에서 개별 마을단위로 홍보·판매하는데 드는 비용을 감안한다면 개별 마을을 아울러 판매와 마케팅 활동을 담당할 공동 사업조직을 만드는 것이 비용을 절감하는 방안임¹⁴⁾
- 지금까지 마을만들기 정책은 특정한 사업영역을 특화하여 부처별로 사업을 추진해왔고, 각 영역의 마을만들기 사업조직은 각 영역에서 분야별 협의회 조직¹⁵⁾을 구성하여 정보를 공유하거나 특정시기 공동으로 명절 장터를 운영하는 수준에 그쳐왔음
- 이제는 개별 마을만들기 사업조직의 한계를 극복하고 위한 공동의 사업조직을 분야별·지역별로 결성하여 공동의 사업과 활동을 전개해 나가는 실천전략이 요청됨
- 2011년 진안군에서 개별 마을이 설립하여 운영 중인 '진안마을(주)'과 2014년 전라북도 향토산업마을이 결성한 '향토산업마을 협동조합'은 로컬푸드 방식으로 마을만들기 사업조직이 생산한 상품을 공동으로 판매·마케팅하는 공동사업조직의 사례임¹⁶⁾



- 14) 시장의 불확실성이 커질수록 개별 사업조직이 직접 시장에 대응하여 거래하기보다 사업조직 간 구매 및 판매의 상호거래를 할수록 비용이 적게 됨. 경영학에서는 거래비용이론으로 설명할 수 있음
- 15) 정보화마을협의회, 향토산업마을협의회, 체험휴양마을협의회, 산촌생태마을협의회, 마을기업협의회 등
- 16) 향토산업마을이 참여한 전북향토산업마을협동조합은 2014년 사업조직 결성 이후 공동 판매장 운영, 공동 홍보·마케팅, 공동구매 등의 사업을 위한 다양한 교육과 준비 및 시범사업을 추진 중임

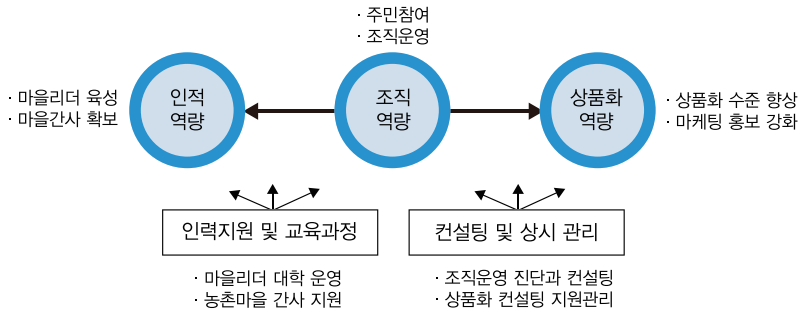
5) 마을공동체 사업조직, 역량강화와 자립운영 지원

- 마을만들기 정책사업을 통해 달성하고자 하는 농촌활력과 농촌마을의 지속가능한 유지는 마을만들기 사업을 수행하는 마을공동체 사업조직이 사업과 활동을 하는데 있어서 안정적인 역량을 키우고 자립적인 운영기반을 마련하는데 달려있음
- 일반적으로 역량강화(empowerment)는 개인적, 관계적, 구조적 영역에서 서로 복합적으로 연결되어 있으며, 마을공동체 사업조직의 역량은 '인적역량', '조직역량', '상품화 역량'으로 구분할 수 있고, 이에 대한 세부적인 지원대책이 마련되어야 함
- 인적역량은 마을공동체를 이끌어 갈 대표로서 마을리더와 실무를 담당할 마을간사를 어느 수준으로 확보할 것인가로 농촌마을 주민역량을 강화하는 교육 프로그램과 실무역량인 마을간사를 외부에서 지원하는 대책을 지속적으로 강구해 나가야 함¹⁷⁾
- 상품화 역량은 사업조직이 생산하는 농산물 가공품과 농촌체험 프로그램 등을 하드웨어(시설)와 소프트웨어(기술)를 통해 소비자가 원하는 수준으로 만들어내는 역량으로 마케팅 관점에서 전문적 컨설팅과 상시적 상품화 역량관리가 필요함

- 17) 농촌마을 공동체 사업조직의 인적역량 강화를 위해 진안군과 완주군은 군 조례에 의거하여 완주군은 광역 사무장, 진안군은 마을간사의 인건비를 지원하고 있음

- 조직역량은 공동체 사업조직의 특성 상 마을주민의 자발적 참여를 유도해 나갈 참여동기와 인센티브가 마련되는 구조를 조직운영 상에서 적절히 만들어 나가는 것으로 정기적인 조직운영의 컨설팅과 조직관리에 대한 지원이 이뤄져야 함¹⁸⁾

〈그림 13〉 마을공동체 사업조직 역량강화를 위한 대책



18) 공동체 사업조직의 건실한 운영사례로 꼽히는 임실군 치즈마을은 마을주민의 참여를 교육 프로그램과 마을회의를 통한 공동의 합의도출에 기반하여 사업과 활동의 경제적 성과를 참여주민에게 귀속시키는 운영을 위한 조직혁신의 과정을 지속적으로 전개해 오고 있음

참고자료

다무라 아키라, 마을만들기의 발상, 강혜정 옮김, 소화, 2005.
 한국마을만들기지원센터협의회, 2015 전국마을선언(초안), 2016
 전라북도, 농산어촌공동체사업 행정협의회 회의자료, 2015.
 전북마을만들기협력센터, 농산어촌공동체사업 통합 정책설명회 발표자료, 2016.
 농림축산식품부, 지역개발사업 성과제고를 위한 공간유형화 및 맞춤형 사업 추진방안, 2016.



전북발전연구원

55068 전라북도 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696(효자동3가1052-1)

Tel.063-280-7100 Fax.063-286-9206

www.jthink.kr