

지방자치 Focus  
2014. 2



# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

## [ 목 차 ]

- I . 지역공동체의 개념과 중요성
- II . 우리나라의 지역공동체 활성화 정책
- III . 지역공동체 활성화의 대표적 사례
- IV . 지역공동체 활성화 방안

**지방자치 FOCUS** 제69호(2014. 2)

**내용문의** 지역발전연구실장 김현호  
02-3488-7344 / hhkim@kriia.re.kr

**배포문의** 발간 담당자(02-3488-7399)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

[www.kriia.re.kr](http://www.kriia.re.kr)



# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

김현호(지역발전연구실장)

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## I. 지역공동체의 개념과 중요성<sup>1)</sup>

### 1. 무엇이 지역공동체인가

- 지역공동체가 무엇이나에 대해서는 합의된 개념 정의가 존재하지 않고 목적과 관점에 따라 다양함
  - Hillery(1955)는 미국의 사회학 연구 논문에서 무려 94개의 지역공동체의 개념정의를 존재하고 있다고 언급
- 사전적 의미에서 '공동체'(community)는 “공통적인 가치를 지니고 있는 사회적인 조직”을 지칭함
  - 지역공동체는 공통적인 가치를 가지고 구성되는 공동체 가운데서도 특히 지역적 요소가 강조되는 공동체라고 할 수 있음
    - ※ 19세기 말 사회학자 톨니스(Tönnies)는 공동체를 혈연이나 지연을 기초로 이루어진 공동사회(Gemeinschaft)와 공동의 관심사와 이해 등으로 구성된 이익사회(Gesellschaft)로 구분
- 실무적으로 지방자치단체에서는 지역공동체를 '마을'이나 '마을공동체'와 상호구별 없이 사용하고 있으며 '삶의 질을 높이는 활동'으로 적용하고 있음
  - 지역공동체에 비해 마을이 보다 실체를 정확하게 한정시켜 준다는 구체성을 보유하고 있는 점에서 다소간의 개념적인 차이가 있다고도 할 수 있음
    - ※ 지역공동체는 공간범위 설정이 다소 모호한 반면, 마을은 인지하고 떠올릴 수 있는 공간적 범위가 비교적 명확하며, 마을 하면 이장이나 부녀회장, 청년회장 등이 떠오를 정도의 구체성을 보유하고 있음

1) 여기서 언급하는 주요한 내용은 김현호(2013), 「지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안」의 연구결과를 요약, 발췌했음을 밝혀 둠

- 지역공동체는 “마을이나 동네 등 지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 주민들이 상호작용을 하면서 공동의 목표나 가치를 추구하는 유대감을 가진 집단”으로 정의가 가능
  - 松本 康(1990)는 지역공동체를 광의로는 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로, 협의로는 일정한 지리적인 범위 내에서 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로, 최협의로는 거주지를 중심으로 한 일상적인 접촉의 범위 내에서 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로 정의
- 지역공동체의 구성요소 역시 관점에 따라 다양할 수 있으나, 공간, 가치, 긴밀한 상호작용으로 파악할 수 있음
  - ① 공간적 측면에서 일정한 지리적 영역, ② 공유된 가치, ③ 주체간의 긴밀한 상호작용을 지역공동체의 구성요소로 보아도 큰 무리가 없음

## 2. 지역공동체가 왜 중요한가

- 우리나라 개발 위주의 압축성장의 시기는 지역 공동체를 파괴시켜오는 과정이기도 했음
  - 급격한 도시화 과정에서 도시는 주거환경 개선이라는 이름으로 지역 공동체를 해체하는 물리적 개발로 인해 공동체성이 감소하는 ‘익명의 공간’으로 변화
  - 농촌지역은 이촌향도(離村向都)로 대변되는 인구의 이탈과 고령화로 인한 활력 저하로 공동체 존립 자체가 어려운 형편이 되고 있음
- ※ 국가, 시장, 시민사회의 관계에서 볼 때, 정부와 시장(혹은 개인) 사이에 존재하던 공동체가 사라져 삶의 질이 떨어지는 ‘가운데가 텅 빈 사회’가 도래됨

## 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

### 가운데가 텅 빈 사회 : 이정전

- 국가, 시장, 시민사회의 관계에서 볼 때, 정부와 시장(혹은 개인) 사이에 존재하던 지역공동체를 포함해서 수많은 공동체가 점점 사라져 '가운데가 텅 비어버려' 시민사회나 지역공동체가 공동화(空洞化)되기 때문
- 개인은 성숙한 시민사회나 지역공동체를 만들어 공교육의 문제, 보육문제, 환경문제 등을 협동적으로 해결하기보다는 돈을 주어 사육을 시키거나 육아인력을 고용하고, 공기청정기를 삼으로써 시장을 통해 해결하고, 공교육 활성화를 위한 처방, 보육정책, 환경대책 등으로 정부의 일도 산더미처럼 쌓이게 된다는 것

- 지역 공동체 소멸에 따라 사회적인 소외, 청소년 범죄, 층간소음으로 인한 살인 등 갖가지 사회적인 병리현상까지 발생하고 있기도 함
  - 공동체 차원에서 해결, 흡수 가능한 사회적 건강성과 '지역 필터'가 사라짐에 따라 살맛나는 지역이 되지 못하며, 익명성에 의한 상호불신, 무관심 등으로 인해 관심과 배려, 협조가 있는 '따뜻한 지역'이 되고 있지 못하는 상황
- 한 단계 업그레이드된 대한민국 '국민행복시대'를 앞당기기 위해 지역 공동체 활성화 사업의 추진이 필요
  - 이제 그동안의 양적 발전이 가져온 소외를 뛰어 넘어, 이웃에 대한 관심과 배려가 있는 질적으로 발전된 대한민국, 지자체를 만들기 위한 '새로운 과제'가 요청되는 시점에 와 있음
  - 그동안의 지역발전정책은 '사람의 번영과 행복'보다는 '장소의 번영과 행복'에 치중
- ※ '장소의 번영'(place's prosperity)과 '사람의 번영'(people's prosperity)을 일치시키려는 것이 세계적인 추세이며 이것의 핵심이 "지역 공동체 활성화"라고 할 수 있음

### 동경도 아라카와구(荒川区) : GAH를 중시하는 정책

- 2004년에 당선된 현 구청장 니시카와(西川太一郎)은 지역발전의 목표를 와라카와구 주민의 총행복 GAH(Gross Arakawa Happiness) 증진으로 설정
- 목표는 전체 구민의 행복도 향상이었지만, 우선 불행하다고 생각하는 사람을 줄이는 데에 중점을 주고 정책을 추진함

## II. 우리나라의 지역공동체 활성화 정책

### 1. 정책의 현황

- 현재 “마을사업”이라는 이름을 달고 지원, 추진하고 있는 부처별 각종 지역공동체 활성화 사업은 줄잡아 25여개를 넘어서고 있음
  - 안행부의 마을기업, 주민자치회시범사업, 농식품부의 색깔있는 마을, 마을공동체 회사, 복지부의 자활공동체 사업 등이 해당되고 있음
- 기존에 시행하고 있는 유사한 내용의 수많은 사업들이 부처별로 분산적으로 추진되고 있는 가운데 현재도 유사한 시책을 도입, 추진하고 있음

### 중앙부처 추진 지역공동체 관련 사업

부 처	협 의	광 의
안행부 (8)	새마을운동(폐지), 아름마을(폐지), 문화마을(추진), 살기좋은 지역 만들기(광특), 참 살기 좋은 지역 만들기(폐지), 동네마당(폐지), 녹색마을(추진), 희망마을(추진), 정보화마을(추진), 마을기업(추진), 주민자치회 시범사업(추진), 창조마을(예정) 등	소도읍, 오지개발(폐지)
농식품부 (9)	농촌마을 종합개발사업, 전원마을조성, 농촌전통테마마을, 농촌활력증진사업(광특), 녹색농촌체험마을, 농어촌 뉴타운 사업(추진), 농어촌 공동체 회사(추진), 색깔있는 마을(추진), 농어촌 마을리모델링 사업(추진)	신활력
국토, 고용, 복지부(3)	살기좋은 도시 만들기(광특), 아름다운 해안마을사업(예정), 자활공동체 지원사업(추진)	개척사업(광특)
문화부 등(6)	살기좋은 섬 만들기(폐지), 산촌종합마을(산림청), 어촌체험마을(해수부), 산촌생태마을(산림청), 명품마을(환경부-예정)	어촌종합(해수부)
계	25여개 마을 사업	

출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

- 지자체 차원에서는 광역지자체와 기초 지자체가 해당 지역의 지역공동체 활성화를 위해 시책을 개발 추진하고 있음
  - 광역 지자체 차원에서는 서울의 마을공동체 활성화를 포함해서 부산, 경기, 전북, 충남 등이 지역공동체 시책을 추진
  - 기초 지자체 차원에서는 수원시의 마을 르네상스사업을 비롯하여, 안산의 살기좋은 만들기, 강릉, 진안, 완주 등이 지역공동체 활성화를 추진하고 있음
- ※ 2013년 8월 현재, 광역지자체 7, 기초 지자체 60개, 총 67개 지역에서 마을 및 지역공동체 활성화를 위한 조례를 제정하고 있음

## 2. 정책의 특성

- 정책의 내용 측면에서 볼 때, 중앙정부 지원시책과 지자체 차원의 시책 사이에는 정책 내용 측면에서 차이를 보이고 있음
  - 중앙정부가 지원하는 시책의 경우, 일자리 창, 마을회사 육성 등 현안적인 이슈에 대응하기 위한 단편적인 성격을 보유
  - 지자체가 개발, 추진하는 시책의 경우 지역사회 문제를 해결하고 주민의 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 종합적인 특징을 보유
- 특히 중앙정부의 시책은 지역 공동체의 자생력을 떨어뜨리는 원인이 되고 있기까지 함
  - 지역공동체 활성화가 지역의 수요에 토대한 다양한 문제해결을 통한 지역주민의 삶의 질 제고에 있음에도 불구하고, 일자리 창출 등 현안에 따라 단편적 부문의 사업을 추진하다보니<sup>2)</sup> 지역의 입장에서는 정부지원을 당연히 여기는 현상이 발생

2) 중앙부처 시책은 시대추세에 민감한 단편적 부문의 사업 추진의 “앵플”에 해당되는 반면, 지자체 주도의 사업은 살기좋은 지역전체의 방향에 부합하는 “보약”의 성격이 많음

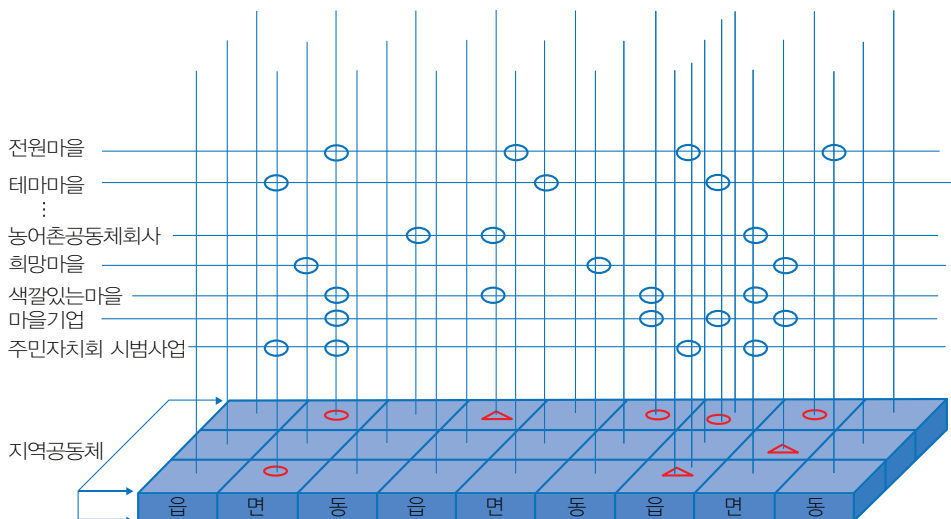


### 지역 공동체 활성화 시책의 대비

구분	목적	성격 및 내용	비고
중앙정부 지원	- 일자리 창출	- 현안 이슈 대응 - 단편/부분적 내용	- 특정 영역 한정
지자체 주도	- 삶의 질 향상	- 발전 기본 충실 - 종합/통합적 내용	- 융합적 연계적 추진

- 부처를 아울러서 지역공동체를 효과적으로 지원하려는 접근과 시도도 부족
  - 지역공동체 활성화에 대한 제도 인프라 칸막이가 상당한 정도라서 지역공동체 활성화를 제대로 지원할 수 있을지 우려가 되기도 함
- 이러한 중앙정부의 시책 지원은 지역 공동체의 자생력을 떨어뜨리는 원인이 되고 있기도 함
  - 읍면동에 소재하고 있는 지역공동체는 부처별로 나누어 제공하고 있는 지역공동체 활성화 시책을 필요에 따라 1개에서 4개 정도까지 추진하고 있음

### 지역의 부처 지원 지역공동체 시책의 추진



출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## Ⅲ. 지역공동체 활성화의 대표적 사례

### 1. 서울 성북구 장수마을

#### 1) 추진개요

- 장수마을은 서울 성북구 삼선동 1가 300번지의 6,800여평을 차지하는 구릉지역
  - 166개동 220세대에 약 700여명의 주민이 살고 있는 지역으로 2004년 재개발 정비예정 구역으로 지정되었으나 서울성곽(사적 10호), 삼군부 총무당(서울 유형 문화제 37호) 등이 소재
- 급경사 구릉지라는 지형적 특성으로 주민들이 장수마을을 현지개량방식의 공동체를 형성하기로 합의해서 지역공동체 활성화를 도모하고 있음
  - 2009년 마을문제점 조사를 필두로 벽화사업, 카페조성 등을 거쳐 현재 사회경제적 마을 공동체를 재생할 수 있는 사업을 추진하고 있음

#### 추진연혁

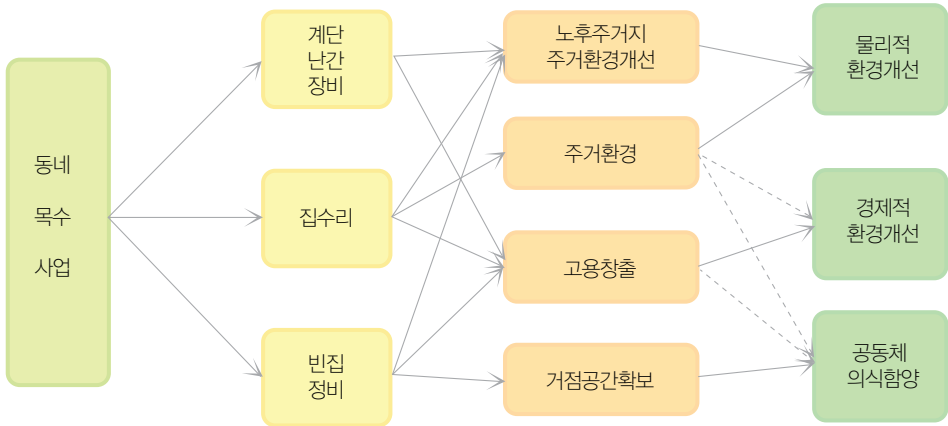
- 2008년 : 마을협의회에서 재개발 대신 현지개량방식의 마을만들기 추진 합의
- 2009년 : 마을 문제점 조사
- 2009년 : 한성대학교 학생 중심의 마을 벽화사업 시행
- 2010년 : 마을 소식지 발행
- 2012년 : 여성 일자리 창출을 위한 "작은 카페" 설치
- 현 재 : 사회경제적 마을공동체를 재생할 수 있는 사업을 추진 중

## 2) 지역공동체 활성화 주체형성

- 장수마을 지역공동체 활성화의 주체는 크게 행정기관과 전문가 및 중간지원 조직, 주민으로 구성됨
- 행정기관 가운데 서울시와 성북구는 초기에는 그렇게 주도적인 역할을 수행했던 것은 아니며, 특히 서울시는 2004년 지역공동체 환경이 될 수 있는 지역재개발 사업을 지정하고 이것은 간접적인 계기가 되었음
  - ※ 오히려 재개발사업을 반대하는 과정에서 주민모임이 결성되고 대안개발을 연구하는 등 지역 공동체 활성화의 계기를 제공
  - 서울시는 2012년 마을공동체 사업을 기획하고 자치구 대상의 공모사업을 추진하면서부터 적극적인 역할을 수행
  - 성북구는 “동네 안에 국가 있다”는 구정 방침 아래 2012년, 2013년 구 자체사업을 추진하는 등 보다 적극적인 지원을 제공
  - ※ 2011년 성북구 마을조례 제정 및 지원센터 설치, 지원조직 구성, 도시 아카데미 마을 공동체 교육과정 개설
- 중앙정부는 마을기업 등을 통해 성북구 마을만들기 활성화를 지원
  - 2011년 장수마을의 “동네목수”를 마을기업으로 지정하고 5천만원을 안전행정부가 지원
- 주민조직의 경우 지역공동체 사업이 추진됨에 따라 주민의 의견이 표출되고 수렴되면서 다양하게 생겨나고 있음
  - 그 가운데 주민협의회, 동네목수, 마을회의가 대표적인데, 주민협의회는 2009년 결성된 조직으로 실질적인 지역공동체의 대표적인 의견수렴을 함
  - 동네목수는 성북구의 마을기업으로 마을공동체의 물리적 환경개선, 경제적 환경개선, 공동체 의식함양에 촉매역할을 하는 주민조직임

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## 동네목수의 역할



출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

- 전문가 및 중간지원조직으로는 성북구가 위탁한 지역공동체 지원사무를 담당하고 있는 성북구 마을만들기 지원센터 등이 있음
  - 2011년 설치된 마을지원센터는 행정과 지역공동체의 중간에서 마을만들기 공모사업을 포함해서 각종 시책과 지역공동체 활성화를 지원하고 있음
  - 그 외에 성북문화재단, 성북구 사회적경제지원단이 있고 원주민의 정착지원을 위해 결성된 대안개발연구모임 등이 있음

### 3) 지역공동체 활성화 프로그램 및 사업

- 지역공동체를 활성화하기 위해 추진하는 사업과 프로그램은 네 부문으로 구성
  - 마을환경 개선 : 한성대학교가 중심이 된 마을 벽화사업, 상자 텃밭 가꾸기 등이 해당
  - 커뮤니티 거점공간 조성 : 골목쉼터, 골목길 평상길 등
  - 주민역량 강화 : 마을잔치 개최, 동네카페 설치, 소식지 발행, 마을학교 운영 등
  - 고용 및 일자리 창출 : 마을기업 동네목수 운영, 공방 작업장 운영 등

### 장수마을의 주요 프로그램

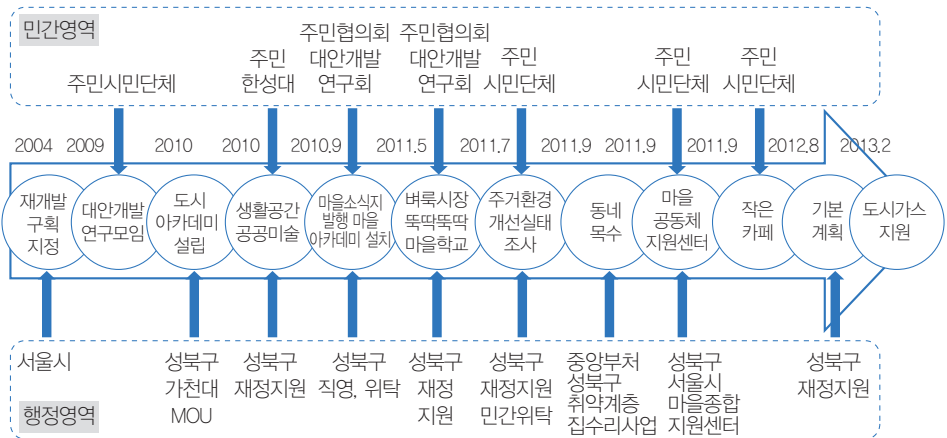
부 분	프로그램	내 용
마을 환경 개선	- 마을 벽화사업 - 상자 텃밭 가꾸기	- 마을 벽화는 2010년 시작, 벽도 보수 - 옥상과 담벼락의 상자 텃밭 조성
커뮤니티 거점공간 조성	- 공터활용 골목 가꾸기 - 골목 쉼터 조성 - 골목길 평상교체	- 쓰레기 방치 골목 공터를 서로 만나 이야기할 수 있는 쉼터로 조성하여 골목 커뮤니티 활성화
주민 역량강화, 교류	- 동네 사랑방 카페 - 장수마을 소식지 발행 - 주민 참여형 마을학교	- 주민 화합 도모 - 가장 경치 좋은 곳 빈집 활용 조성 - 매월 마을 소식 발행하여 주민 관심제고
고용 및 일자리 창출	- 마을 베품시장 - 마을기업 동네목수 - 공방 작업장 운영	- 사용하지 않는 생활용품 전시 판매 - 집수리 개보수 통한 사회적 경제 실현 - 집수리 자재 가공 제작 역할 수행

#### 4) 행정과 지역공동체의 협력

- 장수마을 지역공동체는 다양한 사업과 프로그램에서 주민중심의 지역공동체와 지자체, 중앙 부처가 상호 간에 긴밀하게 협력하고 있음
  - 첫째 단계는 마을협의회가 결성되는 2010년 즈음으로 주민조직이 결성됨에 따라 지역공동체 주체가 생겨나고 있음
  - 둘째 단계는 동네목수가 만들어지고 마을만들기 지원센터가 설립되는 2011년 하반기 이후로 주민협의체 대표성이 강화되고, 성북구 등 행정기관의 지원도 보다 강화되고 있음

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## 장수마을 공동체의 민간영역과 행정영역의 협력



출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

### 5) 제도 및 인프라

- 서울시 차원에서는 2012년 상반기에 지역공동체 활성화 조례를 제정하고, 같은 해 8월에 지역공동체 활성화 기본계획을 수립하고 정책을 추진
  - 35개 사업에 1,670억원을 투입하는 것이었으나 나중에 700억원으로 조정되었음
- 성북구는 서울시 보다 빠른 2011년 10월에 성북구 마을만들기 지원조례를 제정, 조례 제정을 통해 지역공동체 활성화를 위한 지원제도 구축 및 2012년부터 지역공동체에 대해 예산 지원
  - 2010년 도시아카데미를 설치하고 2011년부터 지역공동체 활성화 교육 제공
  - 교육프로그램을 통해 주민리더를 육성하고 동사무소를 중심으로 마을만들기 사업계획 수립을 자문(초기), 나중에는 성북구청이 설치한 마을만들기 지원센터를 통해 교육, 자문 제공
  - 마을만들기 지원예산 확보 및 사업추진 유도

## 성북구의 지역공동체 지원제도(2012년)

구분	프로그램의 명칭
생활환경개선사업 (10건)	- 동소문예술마을, 풍경이 울리는 성북천, 석관황금시장, 함께해요 마을만들기, 하나로 골목클럽, 시골벽적 시장 재발견 프로젝트, 행복한 벽화골목, 커뮤니티 공간조성 주민교류 프로그램
공동체활성화사업 (17건)	- 돌봄 소통 마을카페만들기, 토요 및 벼룩시장, 마을만들기 공방창업, 이심전심 부모마음, 일궁달궁 생활용품 만들기, 남다르지 않은 합창단, 환경인형극, 복지문화센터조성사업, 장위 부마축제, 성북동에 놀러와, 공동체 의식 함양 축제, 나눔소통 마을만들기, 동네 현책방 등

출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

## 2. 전북 진안군 마을만들기

### 1) 추진개요

- 2000년대 초 용담댐 건설로 많은 지역이 수몰되면서 지역발전차원에서 마을만들기 시작
- 마을만들기의 슬로건이 '더디게 가더라도 제대로 가는 길'일 정도로 진안의 마을만들기 시스템은 아직도 진행형이며, 2008년에 이르러서야 현재의 시스템이 갖추어진 것으로 보임

#### 추진연혁

- 2000년 : 행정에 마을만들기 전문가 채용, 정책기획단 내 마을기획팀 설치
- 2001년 : “읍면지역개발사업” 명칭으로 마을만들기 시작
- 2003년 : “오피마을가꾸기” 명칭으로 변경, 관련 조례 제정
- 2005년 : 마을만들기 사업 본격 추진, 마을간사제도 도입
- 2008년 : 민선 4기 기초체력 강화 “그린빌리지 사업” 도입 및 시행
- 현 재 : 300여개 마을 중 200여개 마을이 마을만들기를 경험하고 있음

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## 2) 지역공동체 활성화 주체형성

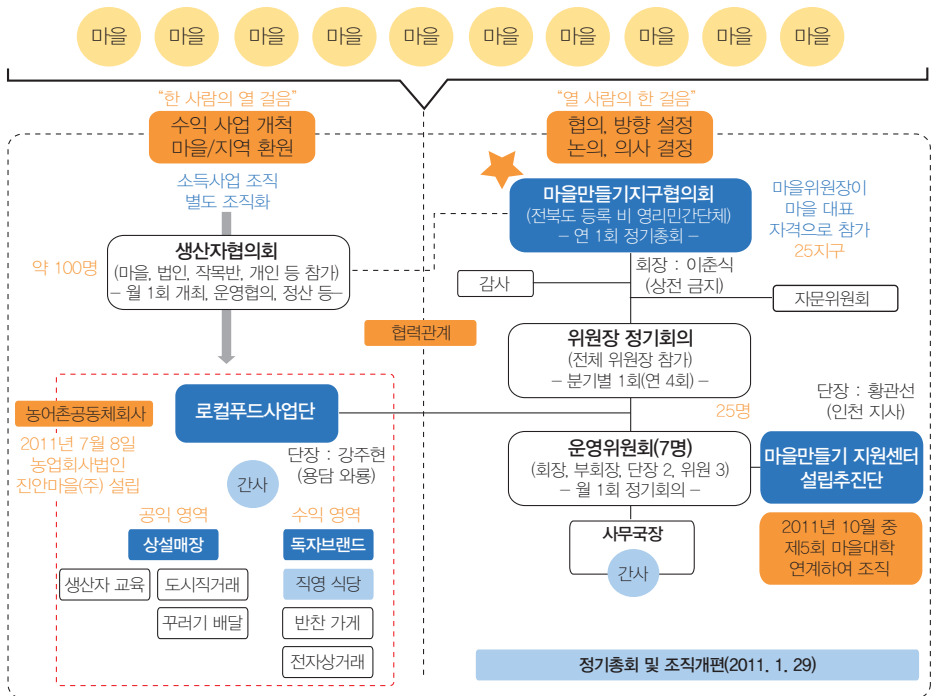
### ○ 지역공동체 주민으로 구성되는 주민 조직

- 2008년에 만들어진 진안군 마을만들기 지구협의회는 2006년 9월에 형성된 으뜸마을가꾸기 추진위원장 협의회가 설립의 모태가 되었으며 25개 마을만들기 사업협의체임
- 2011년에는 마을만들기 의사결정을 보다 신속하게 하기 위해 운영위원회 설치, 매월 회의 개최

### ○ 진안군청 등 행정기관

- 군청은 마을간의 경쟁을 유발시킬 수 있는 5단계 마을만들기 사업체계를 개발, 지원
- 행정 쪽에 가까운 구자인 등 계약직 공무원으로 전문가를 채용하고 전문가가 군의 정책개발 업무를 담당하여 체계적인 사업 추진의 기반을 마련

### 진안군 마을만들기 추진조직

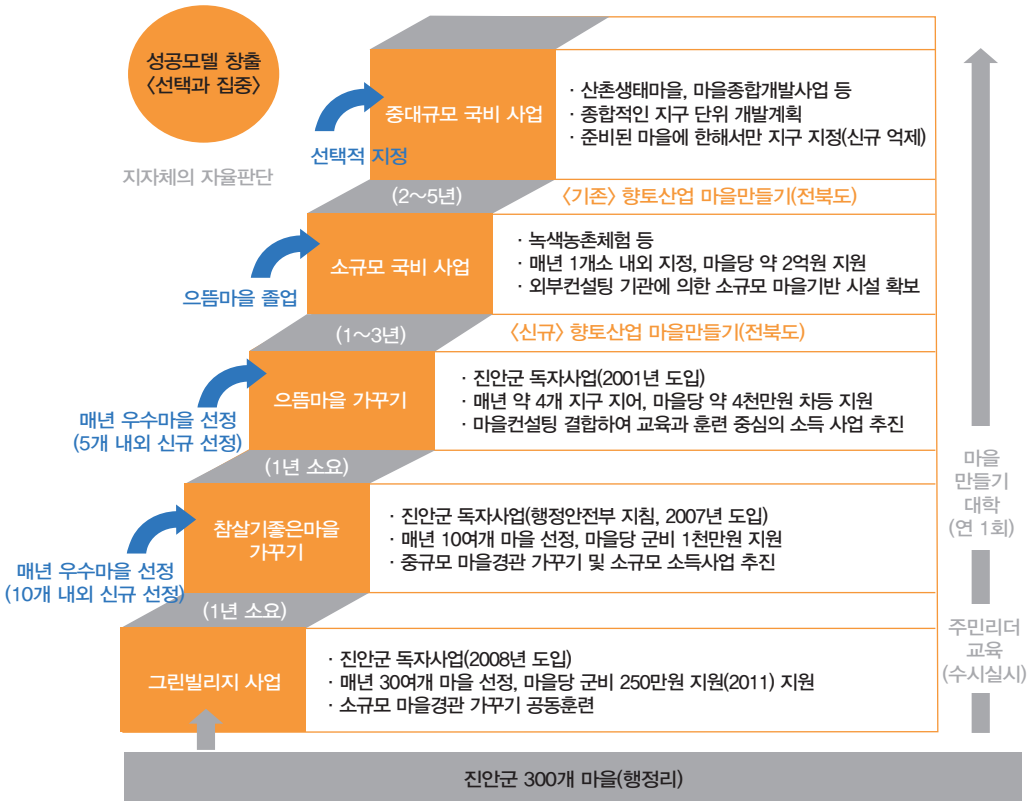




### 3) 지역공동체 활성화 프로그램 및 사업

- 가장 특징적인 프로그램으로는 5단계 마을만들기 추진사업과 마을간사제가 해당됨
- 마을만들기 5단계 시스템은 마을간의 경쟁을 유발하고, 교육을 통해 마을의 역량을 강화시켜 하위에서 상위의 시책을 추진하는 진안의 독특한 시스템에 해당
  - 5단계 시스템은 2001년에서 2008년의 8년에 걸쳐 완성되었으며, 1단계의 그린빌리지 사업에서 3단계 으뜸마을까지는 진안군 자체사업이며, 5,6단계는 중앙부처 지원사업으로 구성
  - 상위 단계로 나아가기 위해서는 마을 역량강화 교육을 이수해야 하는 구조를 형성

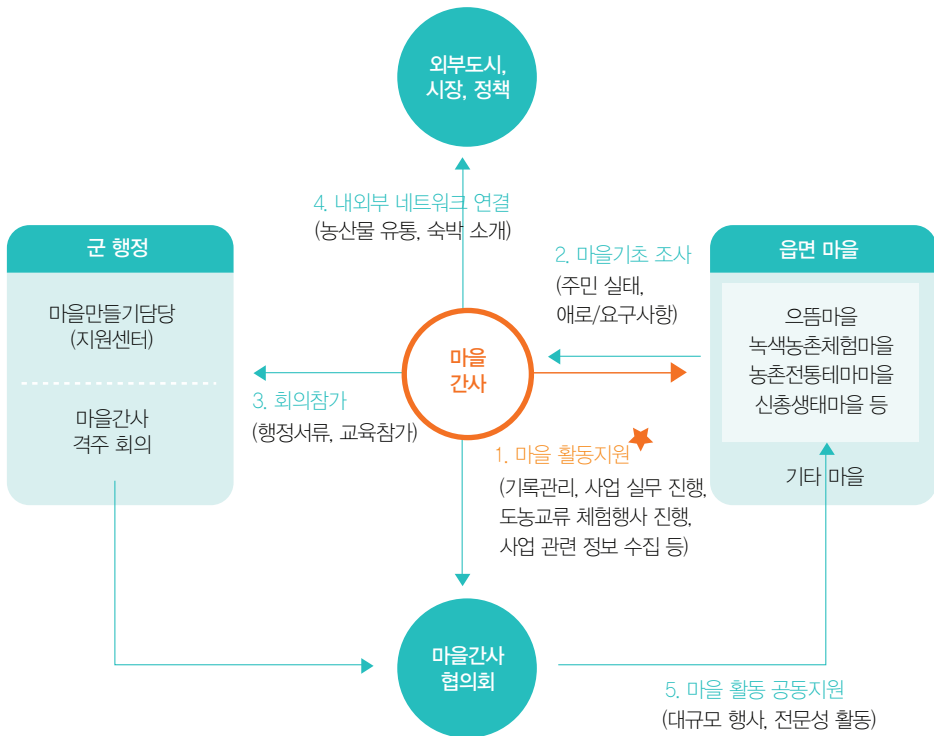
### 5단계 진안군 마을만들기 사업



# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

- 마을만들기 활동의 각종 제약요인을 극복하고 외부 인재를 유치하기 위해 마을간사제를 도입
  - 귀농귀촌을 통해 외부인재를 영입하여 지역역량을 강화하고 내발적 발전의 토대를 다져 마을만들기를 활성화시키기 위한 것이 목적

## 진안군 마을간사의 역할



출처: 구자인 · 유정규 · 곽동원 · 최태영(2012)

### 4) 행정과 지역공동체의 협력

- 진안은 다양한 채널을 통해 마을주민, 지자체, 전문가 등 여러 주체가 긴밀하게 협력하는 시스템을 구축, 가동하고 있음

- 행정영역과 지역공동체를 협력체계를 형성하기 위해 행정이 제도개발이나 사업기획은 물론이고 행정과 주민을 연결하기 위해 마을전문가의 전문계약직 공무원 채용, 행정이 설치한 마을간사제도를 운영하고 있음
- 각종 마을만들기 사업을 담당하는 부서의 협조를 위해 ‘마을만들기행정협조회의’를 설치하고 정기적으로 회의를 개최하고 있음
- 마을만들기 경험이 축적되면서 지역공동체의 역량이 높아지고 있지만 아직 지역공동체가 행정으로부터 자율성을 지니고 있는 단계는 아니며, 행정 쪽에 가까운 중간지원 전문가의 역할이 상당하고, 전반적으로 주체간의 상호작용이 활발하고 신뢰도가 높음

#### 5) 제도 및 인프라

- 사업의 안정적인 추진을 위해 2003년에 으뜸마을가꾸기 조례를 제정
- 지역주민의 교육과 훈련을 위해 마을대학을 설치·운영하고 있으며, 여타 지역의 중간지원 조직에 해당되는 ‘마을엔 사람’을 제도적으로 설치
- 전북 차원에서는 지자체의 지역공동체 활성화를 지원하기 위해 마을만들기 지원센터를 설치하고 예산을 지원하고 있음
- 안행부, 농식품부 등 중앙정부가 개발추진하고 있는 마을기업, 주민자치회 시범사업, 색깔있는 마을, 농어촌 공동체 회사 등도 진안의 마을만들기 활성화를 위한 5단계 프로그램의 제도적 여건이 되고 있음

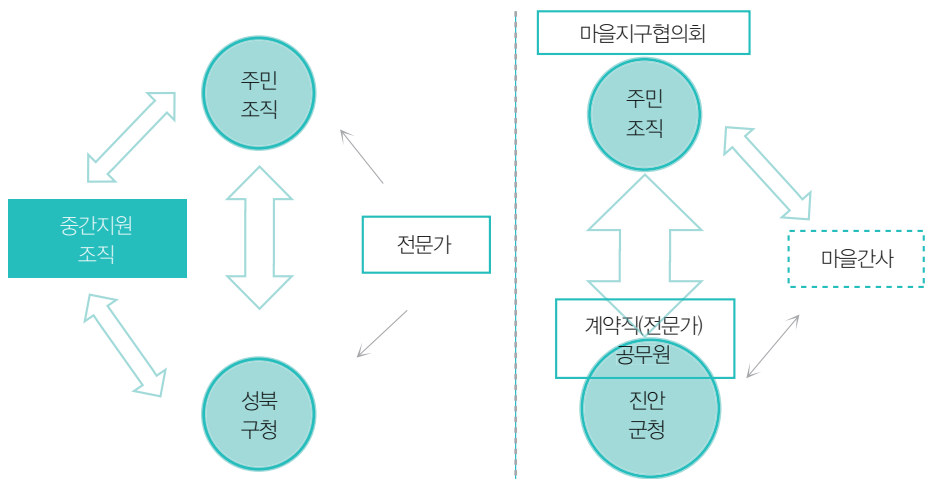
### 3. 정책적 시사점

- 두 지역 모두에서 혁신적인 주체, 프로그램이나 사업, 제도 인프라, 주체간의 네트워크가 지역공동체 활성화에 기여
- 특히, 모범적인 사례로 언급되고 있는 장수마을과 진안에서 행정 부문의 지역과 역할이 상당함을 보여주고 있음

## 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

- 장수마을은 초기에는 시민단체, 동네기업 등이 마을공동체 활성화를 주도한 측면이 있으나 나중에 성북구청이 다양한 지원을 제공함으로써 행정기관에 대한 신뢰가 형성되고 있음
  - 진안군의 경우는 초기에는 진안군청이 전문가를 계약직으로 채용하고 마을간사제도, 으뜸마을 등의 시책 추진을 통해 마을만들기를 주도하였으나, 경쟁유발 시스템을 통해 나중에는 주민의 자발적인 조직이나 협의회 등이 형성
- 장수마을과 진안군은 지역공동체와 행정의 협력 패턴이 다른데 이는 도시에 비해 농촌은 지역공동체 활성화를 위한 주체나 주체의 역량, 지식 등 지역공동체를 활성화하기 위한 자원이 빈약하기 때문으로 분석
- 장수마을의 경우는 지역주민과 행정기간이 비교적 동등한 입장인 반면, 진안의 경우는 행정이 주도하는 특성을 보이고 있음
  - 중간지원조직의 경우만 하더라도 장수마을은 성북구 마을만들기 지원센터를 설치해서 민간에 위탁운영하는 반면, 진안군은 중간지원조직을 설립하지 않고 행정기관이 전담직 계약 공무원이 이를 대신하고 있는 모양새를 취하고 있음

### 장수마을과 진안의 지역공동체 비교



출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

- 사례에서 볼 때, 지역공동체 활성화에 있어서는 행정이 협력을 하되, 어떤 식으로 개입하고 지원할 것인가가 중요한 것임을 알 수 있음
  - 이는 지역의 특성에 따라 행정기관이 지원(지역공동체 활성화 주도, 지원의 내용과 성격, 시책, 제도 등)을 상이하게 제공해야 함을 시사하고 있음

## IV. 지역공동체 활성화 방안

### 1. 기본방향

- 지역특성에 부합하는 방향의 지역공동체 활성화 추진
  - 추진방식, 행정과 지역공동체의 협력, 중간지원조직의 기능과 역할, 해당지역이 도시이거나 농촌, 지역공동체 활성화의 내용이 주거환경 개선, 일자리 창출, 보육, 교육, 안전 혹은 이들의 복합이 되든지 간에 지역공동체의 특성에 적합한 방안으로 활성화 도모
- 지역공동체 활성화 관련 주체간의 협력적 거버넌스 구축
  - 마을 등 일정한 공간에서 활성화되고 있는 지역공동체는 인적, 물적 역량이 부족한 것이 보통이기 때문에 이를 보완하기 위해 지자체는 물론, 중앙정부, 중간지원조직, 전문가, 시민단체 등 지역 내외의 다양한 주체의 협력이 필요
  - 지역공동체를 활성화하기 위해 주민자치를 침해하지 않는 범위에서 지역공동체와 행정부분의 협력을 강화하되 원칙은 지역이 주도하고 중앙이 지원
  - ※ 지역공동체가 경제 활성화에 한정되지 않고 생활환경, 보육, 안전, 교육, 문화, 에너지, 일자리는 물론이고 이들의 복합영역으로 확대되고 있어 중앙정부나 지자체에서도 부서 간 협조 필요
- 지역공동체 활성화를 위한 제도 및 인프라 정비 및 구축
  - 지역공동체 활성화의 자생력 확보, 강화를 위한 추진체계, 재원, 법률 등을 포함한 제도적 인프라 정비

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## 지역공동체 활성화 기본방향

구분	내용
지역특성에 부합한 지역공동체 활성화	- 사업내용에서 추진방식, 행정과 지역공동체의 협력, 중간지원조직의 기능과 역할, 도시나 농촌의 역량과 특성에 적합하게 추진
지역공동체 활성화 관련 주체간 협력적 거버넌스 구축	- 우리나라 대부분의 마을 및 지역공동체 역량이 부족함을 고려하여 행정과 지역공동체가 협력하는 방향에서 활성화 도모 ※ 지역공동체가 주도하되 중앙은 지원하는 방향의 추진
제도 및 인프라 정비 및 구축	- 지역공동체 활성화의 자생성 확보, 강화를 위한 추진체계, 자원, 법률 등을 포함한 제도적 인프라 정비

## 2. 중점시책

### 1) 지역공동체 주체의 역량 강화

#### ① 공동체 역량강화와 사업추진 연계 교육 제공

- 지역공동체 활성화에서 중요한 인적자원의 역량, 협력역량을 강화하기 위해 진안의 방식과 유사한 교육프로그램을 제공
  - 진안은 5단계 마을만들기 체계에서 마을의 역량을 강화하기 위해 상위의 사업을 추진하기 위해서는 역량강화 교육을 이수해야 함
- 단계적으로 보다 어려운 지역공동체 활성화 사업을 추진하기 위한 사업연계 교육 제공 강화

## 공동체 역량강화와 사업연계 교육제공 시책

구분	내용	비고
취지	- 교육의 지속성, 자발성 증진	- 행정력 절감
방식	- 지역공동체 간의 경쟁 유발	- 모범사례 : 진안
추진	- 교육이수와 공동체 사업연계	- 단계적 사업구성
검토	- 지역공동체 활성화 사업 정비	- 주민역량 점검

## ② 지역공동체로 찾아가는 마을학교 등 운영

- 지역공동체 활성화에 대한 궁금증 해소에서부터 지역공동체 활성화 방안까지를 지역공동체로 찾아가는 교육 등 제공
  - 현대인의 바쁜 속성을 고려해서 잠재적 지역공동체 구성원에게 현지 교육을 강화하는 방식으로 운영
  - ※ 마을 활동가 및 리더 양성 프로그램도 동시에 제공가능하며, 이것은 특정한 장소의 집합적 교육제공 방식도 적용이 가능

## 2) 지역 유형에 적합한 지원의 강화

### ① 도시지역의 지역공동체

- 지역공동체 구성원을 확보하고 참여를 활성화시킬 수 있는 전략의 개발과 방안의 추진이 필요
  - 향후 잠재적 지역공동체의 구성원이 될 수 있는 사람들에게 친절하고 자상한 정보를 제공
- 지역공동체 형성 요건 강화뿐 아니라 지역공동체 외부개방 등을 통해 지역공동체 구성원이 될 수 있는 요건과 진입 장벽 낮추기 등 필요
  - 장수마을의 경우 : 2013년 지역공동체 공모사업의 요건을 2012년 10~15명에서 5명 이상으로 변경
- 도시지역의 경우 공간비용이 높아서 거점 공간확보에 대한 애로가 있기 때문에 거점 공간 확보를 지원할 필요가 있음

### ② 농촌지역의 지역공동체

- 도시와 달리 지역공동체 인적역량이 부족한데, 이를 해결하기 위한 구성원의 충원에서부터 전문적 지식까지를 제공할 필요가 있음
  - 이를 위해서는 교육뿐 아니라 중간지원 조직이나 전문인력을 활용하는 방안이 가능
- 지역공동체의 부족한 역량을 고려하여 진안처럼 행정기관이 상당한 역할을 하는 행정과 지역공동체의 긴밀한 협력모델을 구축하는 방안도 가능할 것임

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## 도시 및 농촌지역의 공동체 활성화 전략

구 분	도시지역	비 고
주체 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공동체 특성 및 주민여건을 고려한 맞춤형 정보제공 및 홍보 강화</li> <li>- 지역공동체 간보기 시책</li> <li>- 지역공동체 진입장벽 낮추기 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육제공 강화</li> <li>- 외부인재 유치</li> </ul>
프로그램, 네트워크 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거점공간 확보 인센티브 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중간지원 조직 역할 강화</li> </ul>
재원 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공동체 인지예산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정 협력 네트워크 형성</li> </ul>

### 3) 지역공동체 거점공간 지원

#### ① 과소이용 공간 지역공동체 우선 대여

- 현재 과소 이용되고 있는 공간을 찾아서 이를 지역공동체에 우선적으로 대여
  - 마을회관, 예술창작소, 공동육아 및 돌봄센터, 북카페, 마을 도서관, 주민자치센터 등
- 특별한 용도가 규정되어 있지 않고 방치되어 있어 효용성이 떨어지는 장소를 거점 공간으로 재활용
  - 효용성이 떨어지는 공공임대주택, 기부채납받은 공터 등을 공동체 거점공간으로 활용

#### ② 지역공동체에 거점공간을 우선적으로 지원하는 법률 지원

- 지역공동체가 필요로 하는 거점공간이 매물로 나올 경우, 지역공동체가 가장 먼저 매입할 수 있도록 법적으로 우선권을 부여하는 방안
  - 참고할 수 있는 사례로는 스코틀랜드나 잉글랜드의 지역 주권법(Localism Act)



#### 스코틀랜드 지역공동체 거점 공간 우선 지원 시책

- 2003년 지역공동체에 이익이 되는 토지나 건물이 매물로 나올 경우, 지역공동체가 가장 먼저 이를 매입할 수 있도록 하는 법률을 제정
- 지역공동체가 자금을 만들 수 있도록 기다렸다가 우선권을 주는 방식으로 추진이 되고 있음

#### 잉글랜드 지역 주권법(Localism Act)

- 2011년 지역 주권법(Localism Act)이 제정되었는데, 지역공동체에 가치가 있는 자산을 매각할 때, 토지 소유자는 6개월 동안 이를 개인에게 팔 수 없고, 지역공동체가 돈을 모을 때까지 기다려야 하는 조치 시행

출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

#### 4) 중간지원조직의 정비 및 운영 합리화

- 중간지원조직은 지역공동체와 행정기관 사이에서 중계 및 통역 기능을 함으로써 지역공동체 활성화를 지원하는 역할을 수행
  - 중간지원조직은 기획력과 전문성, 실무경험을 지니고 있어 지역공동체 활성화를 위한 주체 역량강화는 물론이고 주체 간의 네트워크 구축, 법률, 회계 등의 전문적 지식을 제공
- 우리나라의 경우 지역공동체의 수요를 충족시키기에는 아직까지 적지 않은 문제점을 보유하고 있음
  - 중앙부처가 제시하고 있는 중간지원조직에서부터 지자체가 설립하는 중간지원조직까지 47여개 이상이 존재하고 있음

# 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

## 지역공동체 중간조직 설치현황

구 분	광역지방자치단체	기초지방자치단체
중앙부처 설립	농식품부 : 광역농촌활성화지원센터 9개 고용노동부 : 시도별 지역고용센터 17개 안행부 : 시도별 마을기업지원센터 17개 국토부 : 도시재생지원센터 설치예정	-
지자체 설립	서울(마을공동체 종합지원센터), 부산(마을만들기 지원센터), 전북(마을만들기지원센터), 경기(마을만들기 지원센터)	수원, 강릉, 광주 남구, 광주 북구, 안산, 서울 성북, 서울 금천, 완주, 진안, 정읍, *예정: 순천, 안양, 부천, 광주 북구 문화동 등
계	47개	15개(설립예정 포함)

출처 : 김현호(2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 중간지원조직의 통합적 설치, 운영이 필요함
  - 중앙정부 차원에서는 부처 간 이기주의를 떠나 지역공동체 지원에 대한 업무협약 등을 맺어 간막이 배제의 협업적 차원에서 지역공동체를 지원하고 보다 장기적으로는 협제의 난립된 중간지원조직을 통폐합하는 조치가 필요함
- 둘째, 기초나 광역 지자체 단위 각각에서도 관련 유사 조직을 통폐합하는 조치가 필요
  - 문화센터, 여성센터, 청소년센터, 어르신센터 등 우후죽순처럼 생겨나는 행정이 비효율을 방지하기 위해 통합적인 중간조직을 설치, 운영
- 셋째, 불가피한 경우를 제외하고는 코디네이트 등을 활용하여 지역공동체가 필요로 하는 지역공동체 활성화 수요를 충족
  - 독일 베를린의 마을만들기(Quartiersmanagement)에서는 중간지원조직 설치를 자제하고 마을만들기 매니저를 적극적으로 활용하고 있음

### 5) 지역공동체 활성화 기본법의 제정

- 우리나라는 도시와 농촌, 도농통합지역에서 추진하고 있는 다양한 지역공동체 활성화를 체계적으로 지원해 줄 수 있는 법률적 기반을 구비하고 있지 않음
  - 토대가 되는 법률이 제정되지 않고는 전국(시군구, 읍면동)에 걸쳐, 5,885개가 형성되고 있는 지역공동체를 체계적으로 지원해 줄 수 없는 한계를 보유하고 있음
  - ※ 2013년 10월 안행부와 한국지방행정연구원이 전국을 대상으로 지역공동체를 조사했으며, 보육, 환경, 안전, 에너지, 주거, 일자리, 이들의 복합 등 다양한 지역공동체가 존재하고 있음
  - 지역공동체 활성화는 주민조직에서 교육 등 지역공동체 구성원의 역량강화에서, 지역문제 해결, 일자리 창출까지를 포함
  - ※ 자치단체 차원에서는 자치행정과, 기획예산실, 지역공동체과, 지역개발과 등 다양한 부처에서 지역공동체 활성화를 추진

전국 시도별 지역공동체 수 현황

구 분	지역공동체 수		구 분	지역공동체 수	
	개	%		개	%
서울	528	9.0	경기	863	14.7
부산	353	6.0	강원	421	7.2
대구	198	3.4	충북	204	3.5
인천	184	3.1	충남	256	4.4
광주	190	3.2	전북	750	12.7
대전	285	4.8	전남	339	5.8
울산	104	1.8	경북	539	9.2
세종	14	0.2	경남	534	9.1
			제주	123	2.1
			계	5,885	100

출처: 안행정부(2013), 현대적 지역공동체 활성화 모델개발과 활성화 방안.

## 지역공동체, 어떻게 활성화할 것인가

- 지역공동체 활성화 기본법은 국토 전체는 물론이고 의료, 복지, 교육, 일자리, 에너지, 환경 등 제반영역을 아우를 수 있는 부처 협업적 내용으로 제정
  - 총괄기구로 국무총리 산하에 지역공동체위원회를 설치
  - 국가 및 지자체(광역 및 기초)는 지역공동체를 활성화할 수 있는 기본계획 및 시행계획을 수립하고 부서 간 협력에 의해 지역공동체 활성화를 추진
  - 지역공동체 활성화를 보다 안정적으로 지원해 줄 수 있는 재원을 마련

## 참고문헌

- 구자인 · 유정규 · 곽동원 · 최태영. (2011). 「마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템-더디가도 제대로 가는 길」. 국토연구원.
- 김선기 · 이소영. (2007). 「주민주도형 지역만들기 추진모형」. 한국지방행정연구원.
- 김찬동. (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」. 서울연구원.
- 김현호. (2013). 「지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 남원석. (2012). “마을만들기 성공의 조건”. 「이슈 & 진단」. 경기개발연구원.
- 박병춘. (2012). 「민간자율 지역공동체 실태조사 및 활성화방안 연구」. 지역발전위원회.
- 박인권. (2012). “지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략”. 「한국지역개발학회지」, 제24권 4호 pp.1-26.
- 박주형. (2013). “도구화되는 ‘공동체’: 서울시 ‘마을공동체 만들기 사업’에 대한 비판적 고찰”. 공간과사회. 제23권1호, pp.5-43.
- 송인하. (2010). “마을공동체운동의 성공조건과 과제”. 「지방자치연구」. 제14집, pp.33-64.
- 우치다 유조. (2006). “커뮤니티 워크를 활용한 마을만들기”. 「도시와 빈곤」. 통권 82호, pp.5-23.
- 유창복. (2012). “마을, 함께 살아가는 사람들의 네트워크”. 「자치행정」. 제291권, pp.16-19.
- 이자성. (2010). “일본 지역공동체 경영을 위한 주민참여와 커뮤니티 비즈니스”. 「한국행정학회 하계 학술발표논문집」.
- 이창호. (2012). “마을공동체 만들기 현황과 향후 과제”. 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 제436호.
- 정규호. (2012). “한국 도시공동체 운동의 전개과정과 협력형 모델의 의미”. 「정신문화연구」. 제35권 2호, pp.7-34.
- 안전행정부. (2013). 「현대적 지역공동체 활성화 모델개발 및 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 전대욱 외. (2012). 「지역공동체 주도의 지역발전전략」. 한국지방행정연구원.

# 2013

- 통권 469 지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 전략 연구
- 통권 470 정부간 인사교류의 활성화 방안
- 통권 471 지방의회 의정활동 역량강화 방안
- 통권 472 지방자치단체 외부 인적자원 활용 방안
- 통권 473 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안
- 통권 474 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할
- 통권 475 새마을운동을 통한 마을공동체 활성화 방안
- 통권 476 읍면동의 근린자치기능 강화방안
- 통권 477 중앙-지방 간 협력체계 강화방안
- 통권 478 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안
- 통권 479 지방자치단체의 산림재해 주민안전망 구축 방안
- 통권 480 지방자치단체의 생활안전(4대약) 역할 및 대응시스템 구축방안
- 통권 481 지방재정관리체계 개선방안-자치단체 재정분석 및 재정공시제도 중심으로-
- 통권 482 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안
- 통권 483 지방재정 운영의 투명성 강화 방안
- 통권 484 보통교부세 재정형평화기능 강화방안
- 통권 485 사회복지 국고보조금의 개선방안 : 차등보조율을 중심으로
- 통권 486 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 사업의 개선방안
- 통권 487 외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안
- 통권 488 지방분권형 특화산업 육성방안
- 통권 489 지역경제 활성화를 위한 일자리 불균형 해소방안
- 통권 490 생활안전형 보행환경정책 개선방안
- 통권 491 지역활성화를 위한 전통시장 육성방안

# 2012

- 통권 458 지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안
- 통권 459 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용 방안
- 통권 460 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안
- 통권 461 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안
- 통권 462 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안
- 통권 463 중앙-지방 간 사회복지 재정부담 조정방안
- 통권 464 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안
- 통권 465 고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략
- 통권 466 지역쇠퇴분석 및 재생방안
- 통권 467 지역공동체 주도의 발전전략 연구
- 연구총서 (통권 468) 새로운 지방예산제도

# 2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 (통권 457) 지방세계의 선진화 - 자율성과 책임성 제고



한국지방행정연구원

Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309