

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 736

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

지속가능한 지방중소도시 마을만들기, 과제와 추진방안

박정은 연구위원, 임상연 연구위원, 김태영 연구원

요약

- 1** 국토교통부·행정안전부·문화체육관광부가 추진 중인 7개의 '마을만들기' 관련 사업 중 14개 사례를 대상으로 실태를 심층조사해 우리나라 지방중소도시 마을만들기의 특성을 도출함
 - 마을 내 공동체 의식은 강한 편이나 마을을 대표하는 주민조직과 리더 등은 찾아보기 어려우며, 중간 지원조직의 형성·지원, 유관사업 연계추진 등은 취약한 편임
- 2** 지방중소도시 마을만들기 지속성 확보를 위한 4가지 핵심과제 도출
 - ① 사람 중심의 주민역량 강화와 주민참여 활성화, ② 중앙과 지자체의 역할 변화, ③ 주민 주도형 계획 수립 활성화와 계획내용 실현을 위한 제도적 지원, ④ 중간 지원조직 활성화·지원 등
- 3** (일본 사례) 최근 지방도시·과소지역의 자립 활성화 시책 강화, 중앙정부 총무성에서 '지역운영조직 매뉴얼'을 보급하고, 지방도시에서는 이를 활용해 지역주민을 중심으로 하는 마을만들기 사업을 추진, 특히 지역 내 사업들을 연계해 추진하려는 노력이 활발
- 4** 지속가능한 지방중소도시의 마을만들기를 위해서는 재정자립도가 낮은 지방중소도시에 대한 맞춤형 지원 확대, 추진주체 발굴·육성 중심의 사업지원, 광역지원기구 역할 정립·강화 등 정책방안 마련이 시급하며, 단기적이고 결과 중심적 성과평가는 지양할 필요

정책방안

- ① (지방중소도시 맞춤형 공모사업유형 신설)** 주민역량 강화를 통해 주민이 마을의제를 발굴해 마을계획을 수립할 수 있도록 하고, 마을계획을 토대로 실행력이 높은 소규모 사업을 추진할 수 있도록 지원
 - 최대 2년간 총 1억 원 이내의 소규모 사업으로 추진(국비지원은 소규모화, 개수는 확대)
- ② (추진과정 매뉴얼 작성·배포)** 지속가능성 확보를 위한 핵심요인인 추진주체를 발굴·육성하고 확대해나갈 수 있도록 추진과정에 대해 안내하는 국가 차원의 매뉴얼을 배포
 - 사업유형별 '메뉴판' 형식을 지양하고, 추진주체의 발굴·육성, 주민조직의 확장성 극대화를 유도
- ③ (광역지원기구 역할 정립·강화)** 전문가 컨설팅풀(pool) 구축·운영, 종합적·체계적 인력관리(국비지원 종료 후 활동가, 코디네이터 등 재교육·파견), 성과관리체계 구축

1. 마을만들기 사업의 특성과 성과

마을만들기 사업의 개념과 발전과정

(개념) 대규모 정비방식에서 벗어나 주민참여에 의해 지역 문제점을 도출하고 생활환경을 개선해나가는 운동 (movement)으로 '지역환경을 개선해나가는 방법론'으로 정의됨

- 핵심개념은 '주민참여', 나아가 '주민자치'에 있으며, 주민참여를 통해 지역현안을 해결하는 과정에서 생활 환경 등이 개선되는 효과를 기대할 수 있으나 생활환경 개선 자체가 궁극적 목표라 보기는 어려움

(발전과정) 1990년대 지역활동가 중심으로 시작하여 2000년대부터는 시민사회 중심의 마을만들기에서 공공이 주도적으로 추진하는 정책으로 전환됐으며, 2010년대에는 사업이 법제화돼 중앙부처·지자체의 본격적인 지원이 시작됐고, 조례제정 등을 통해 광역 단위 중간 지원조직이 등장하며 사업추진이 본격화

사업의 특성과 추진 현황

(사업특성) 가장 큰 특징은 주민참여를 통해 스스로 생활환경을 개선해나가는 데 있음

- 주민참여에 의해 추진하는 사업이므로 기존 유사사업 등과 비교할 때 규모가 작은 프로그램 사업이 대다수를 차지하며, 초기역량 강화에서부터 시작해 사업을 시행하고 운영·관리하기까지 장기간이 소요됨

표 1 부처별 마을만들기 관련 사업추진 현황

부처	사업명	추진기간(년)	목적
국토교통부	도시활력증진지역 개발사업	2010~2017	• 지역주민에게 최소한의 기초생활 수준을 보장하고 지역의 특색 살리는 발전 도모
	새마을사업	2015~현재	• 기초생활인프라 정비 및 노후불량 주택환경 개선, 마을공동체 활성화를 도모해 지역의 지속가능한 활력창출 및 삶의 질 향상
	소규모 재생사업	2018~현재	• 지역주민이 자발적으로 계획을 수립하고 소규모 단위사업에 참여할 수 있도록 유도
행정안전부	마을기업 육성사업	2011~현재	• 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 소득·일자리 창출과 지역공동체를 활성화할 수 있도록 마을단위 기업 활성화
	인구감소지역 통합지원사업	2017~현재	• 인구감소지역 인구유출을 방지하고 인구유입을 견인할 수 있는 특화사업 추진
문화체육관광부	관광두레사업	2013~현재	• 주민공동체 주도의 관광사업체 창업·육성을 통한 지역 내 수익과 일자리 창출, 공동체 의식 제고와 지역관광 활성화
	생활문화공동체만들기	2009~현재	• 문화 소외지역의 문화적·사회적 격차를 해소하고 문화공동체 활동을 통한 주민 스스로의 일상적 문화 활동의 기반 마련

출처: 저자 작성.

사업성과

(국토균형발전에 기여) 사업추진 지자체가 전국적으로 확대되면서 소규모 마을단위의 환경 개선

(장기적·단계적 사업추진 가능) 2010년부터 장기간에 걸쳐 추진됐기 때문에 지자체가 예측가능하게 사업에 참여할 수 있었으며, 역량 강화, 계획수립, 사업시행까지 사업추진 단계를 구분해 연차별로 추진 가능

(체계적 거버넌스 형성 유도) 지역역량 강화, 체계적 사업추진이 가능할 수 있도록 중간 지원조직 형성

(주민역량 강화 기회 제공·확대) 사업별로 사업초기 주민역량 강화를 위한 다양한 교육을 시행

2. 사업 추진실태와 단계별 이슈

분석방법

- (선정기준) ① 인구 규모별 배분, ② 타 부처 사업과 연계한 추진사업, ③ 사업 시행이 어느 정도 종료된 사업, ④ 마을 만들기 관련 사업 경험이 풍부한 지자체 등을 우선 선정
- (분석대상) 인구 5만 명 이상~50만 명 미만 지방중소도시 대상 중 14개 사업 선정(7개 유형별 각 2개소)

부 처	분석대상 사업	50~30만 명	30~15만 명	15~5만 명
국토 교통부	도시활력증진지역 개발사업	-	목포	속초
	새뜰마을사업	-	순천	논산
	소규모재생사업	-	순천	논산
행정 안전부	마을기업 육성사업	원주(강)	목포	서천, 예산
	인구감소지역 통합지원사업	-	-	예산, 고창
문화체육 관광부	관광두레사업	-	안동	홍천
	생활문화공동체만들기	-	안동	칠곡

단계별 추진실태

(준비) 지자체 행정조직 주도로 중앙정부의 공모에 참여하고 선정 이후 주민의견 수렴 절차를 이행하는 것이 일반적이며, 관광두레사업을 제외한 대부분의 사업은 교육 프로그램 운영을 위한 재정만을 지원

- 지역 여건상 다양한 계층의 주민을 참여시키는 데 현실적 제약이 있으며, 공동체 등이 형성돼 있다 할지라도 사업에 직접 참여 가능한 대표성 미확보 등의 문제로 대부분 행정조직 중심으로 준비

(계획수립) 지자체 행정조직은 깊숙이 관여하지만 다양한 주민의견 수렴 또는 역량 있는 주민의 직접참여 등에 대한 실천방안은 부재하고, 중간 지원조직에 대한 수요는 높으나 제한적인 지원만 시행

- 지자체 행정조직 중심으로 구상한 내용으로 진행돼 새로운 의견 수렴·반영에 한계가 있으며, 중간 지원 조직이 활성화되지 못해 컨설팅 등 현장지원이 어려움

(사업추진) 이전까지 나오지 않았던 주민의견의 발현, 대내외 여건 변동 등에 대한 대응이 취약해 중간 지원 조직 지원에 대한 수요가 높은 편이며, 노후주택·인프라 개선, 주민공동이용시설 조성 등 하드웨어 중심의 재정투입 비중이 높은 편

- 이전 단계에서 주민참여가 활발하지 않았던 사업은 사업추진 과정에서 새로운 의견이 제기되고, 의견조율은 이뤄지지 않아 '소프트웨어 사업 축소-하드웨어 사업 확장' 형태로 변경해 추진하는 경우 발생

(운영관리) 사업추진 과정에서 설립됐던 주민협의체, 마을기업, 각종 법인 등에 대한 확장·지속성을 확보하지 못하고 있는 가운데, 대부분 국비가 지원되지 않아 사업결과물에 대한 운영관리의 어려움 발생

- 해당 사업의 하드웨어적 사업결과물의 운영을 위해 설립한 협의체 등이 적절한 운영관리방안을 마련하지 못하고 있으며, 중앙정부로부터 재정지원 또한 미미해 사업의 지속성을 담보하기 힘들

표 2 14개 사업 심층사례 분석결과와 지속가능성 확보를 위한 사업 단계별 키워드

단계	분석내용	분석결과	키워드
준비	• 사업발굴 계기	• 주민수요 또는 자발적 참여에 의한 사업발굴 중요	• 주민참여 • 주민역량 강화
	• 주민협의체, 활동가 유무	• 주민협의체 등이 구축돼 있고 잠재적 활동가가 많을수록 사업추진 활발	• 주민참여 • 주민역량 강화
	• 중간 지원조직 유무	• 중간 지원조직은 사업의 성패를 가르는 핵심사항	• 중간 지원조직
	• 행정전담인력 유무	• 행정전담인력의 업무 연속성 확보 중요	• 행정 전담인력
	• 재정지원, 거점공간 확보	• 초기 사업 준비를 위한 재정지원 필수적 • 주민이 사업발굴을 위해 자주 모일 수 있는 공간 확보 필요	• 재정지원 • 거점공간 확보
계획 수립	• 주민참여 수단·방법	• 주민이 선정한 마을 의제·계획을 토대로 공모신청서와 사업계획서 작성 필요	• 마을의제, 마을계획 • 공모방식 변화
	• 마스터플랜 수립 유무	• 사업의 특성과 규모 등에 따라 사업계획서에서 한 단계 나아간 마스터플랜 수립 필요	• 마스터플랜 수립
	• 컨설팅 유무	• 사업계획 또는 마스터플랜을 수립하는 과정에서의 전문가 컨설팅 중요	• 컨설팅
	• 예산 설계 내역	• 휴먼웨어(humanware, 사용자 인터페이스와 사용자 경험을 위해 설계된 하드웨어와 소프트웨어) 중심의 예산편성 반드시 필요(중간 지원조직 운영 등)	• 인건비 예산지원
	• 재정지원	• 계획수립 과정에서 교육 등 주민역량 강화를 위한 프로그램 중요 • 관광두레사업의 경우 PD 인건비만 지원함	• 재정지원
사업 추진	• 핵심활동 주체	• 주민·주민협의체 중심으로 한 사업추진이 가장 바람직	• 주민참여
	• 계획내용 변경	• 충분한 수요조사 없이 수립된 계획의 잦은 변경은 지양	• 마스터플랜 수립
	• 모니터링 과정 (문제해결을 위한 컨설팅)	• 사업추진 과정에서의 현장밀착형 컨설팅 과정 중요	• 모니터링, 성과관리
	• 사업 핵심성과	• 마을만들기 사업의 핵심성과는 주민역량 제고에 있음	• 주민역량 강화
	• 주민참여 범위확장 정도	• 주민역량이 제고된다면 주민참여의 범위가 확장 가능함	• 주민참여 범위 확장
	• 재정지원	• 시설·공간 조성을 위한 사업비 중심 재정 투입	• 재정지원
운영 관리	• 운영관리방안 마련	• 사업 또는 조직의 지속가능성 확보를 위한 국비지원 종료 후 운영 관리방안 마련 필수	• 모니터링 및 성과관리
	• 운영주체 마련	• 운영관리를 위한 방안마련에서 운영주체 설립 필요	• 주민참여 범위확장 • 민간 거버넌스
	• 인력관리방안 마련	• 활동가, 총괄 코디네이터 등이 국비지원 종료 후 지역을 떠나지 않도록 체계적 인력관리 필요 • 광역지자체 차원에서 국비지원 사업을 성공적으로 종료한 지역인재를 체계적 풀로 관리하고 타 지역으로 파견보낼 수 있도록 유도 필요	• 광역지원체계
	• 연계사업 추진	• 주민이 원하는 사업을 추진하기 위해 적합한 수단으로서 연계사업을 발굴·추진하는 과정 필요	• 주민참여 범위 확장
	• 지자체 역할(광역 등)	• 역량이 제고된 활동가·주민 등 인력풀 관리 및 성과관리를 광역에서 전담하는 방안 마련 필요	• 광역지원체계
	• 재정지원	• 관광두레사업, 마을기업 육성사업에서 사업지원 기간을 추가 연장 하는 형태로 운영 중	• 재정지원

출처: 저자 작성.



3. 핵심과제와 개선방향

지방중소도시 마을만들기 사업여건

- (잠재력) 지방중소도시 인구규모는 대도시에 비해 낮은 수준이지만 일정 규모 이상을 확보하고 있으므로 내부로부터의 확장·발전 가능성은 높은 편임
- (발전방향) 지역 내 자원을 활용하고, 전략적 연계를 통해 삶의 질 제고와 내생적 발전에 더욱 주력할 필요
- (과제) 지방중소도시는 신규 인구유입, 민간투자 등의 측면에서 대도시에 비해 조건이 열악하기 때문에 지역여건과 수요에 맞는 사업을 발굴하고, 사업이 지속가능하게 운영되도록 체제를 정비하는 것이 중요

사업의 지속가능성 확보를 위한 핵심과제 도출

(4대 핵심과제) ① 사람 중심의 주민역량 강화와 주민참여 활성화, ② 중앙과 지자체의 역할 변화, ③ 주민 주도형 계획수립 활성화와 계획내용 실현을 위한 제도적 지원, ④ 중간 지원조직 활성화·지원 등

그림 1 주민 주도의 지속가능한 사업추진을 위한 핵심과제 도출

사람 중심의 주민역량 강화, 주민참여 활성화	1. 주민역량 강화 수단의 다양성 확보	마을의제 발굴 및 마을계획 수립 유도
	2. 주민참여 확장성을 고려한 정책사업 추진	주민주도 사업 운영관리까지 가능한 다양한 지원책 마련
	3. 민간거버넌스 구축 활성화	민-민 거버넌스 등 활용 형태 다양화
	4. 초기단계 거점공간의 확보	기반구축 단계에서 주민역량 강화 및 교류공간 우선 확보
지방중소도시 맞춤형 중앙·지자체의 역할 변화	5. 공모·선정 방식의 개선	사업초기 단계에서는 국비 일률적 지원(초기 투자비 개념)
	6. 국비지원 방식의 개선	사업 연차별 국비와 지방비 매칭비율 차등
	7. 사업초기 재정지원 확대, 인건비 선(先) 예산지원	사업초기 단계 재정지원 확대, 국비의 인건비 선 지원
	8. 부처 간 연계사업 활성화	사업내용, 관련 인력 등 연계 촉진
주민 주도 계획수립 활성화, 제도적 지원	9. 마을 의제·수립 활성화	간소화된 형태의 마을계획 수립 권장(주민역량 강화 성과물)
	10. 마스터플랜 수립 권장	지침 등을 통한 수립 방향·방법 등 제시
	11. 계획수립 과정에서의 컨설팅 지원	사업초기 컨설팅 강화
	12. 마을계획, 마스터플랜 실효성 제고 위한 제도적 지원	주민참여 계획의 제도적 기반 마련(안정적 추진 담보)
중간 지원조직 활성화·지원	13. 중간 지원조직 구성·운영 의무화	현장에서의 중간 지원 전담인력 확보
	14. 모니터링·성과관리 방안 마련	성과평가에서 벗어나 사업추진 과정에 대한 모니터링 강화
	15. 광역단위 지원체계(지원기구) 구축	인력 통합관리, 성과관리 등 전담

출처: 저자 작성.

4. 지속가능한 지방중소도시 마을만들기 추진방안

정책방안

(맞춤형 지원 확대) 지방중소도시의 낮은 재정자립도, 잠재력 있는 지역인재 발굴·육성 기회부족 등 지역 여건을 고려해 초기단계 사업지원을 강화한 정책도입 필요

(사업주체 발굴·육성 중심의 사업지원) 지방중소도시 내 발굴·육성된 적 없는 사업주체를 우선 발굴·육성해 지방중소도시에서 필요로 하는 소규모 사업부터 실행할 수 있도록 지원

(단기 결과 중심적 성과평가 지양) 마을만들기 사업의 특성을 고려해 단기간의 결과 중심적 성과평가 방식을 지양하고 장기간에 걸친 단계적인 추진과정 중심의 모니터링·사업관리에 집중

(광역지원기구 역할 정립·강화) 지방중소도시의 인력·재정 등 여건상 모든 기초지자체 단위에서 사업추진 과정에서의 사업·인력 관리 등을 체계적으로 수행할 수 없기 때문에 광역 차원에서의 지원이 필수적

제도개선 방안

지방중소도시 마을만들기 공모사업유형 신설방안 검토

- 대안 ① 현 부처별 마을만들기 사업 추진체계 내에서 국토교통부 담당 사업으로 사업유형 신설
- 대안 ② 중앙정부 차원의 지방중소도시 마을만들기 지원사업 신설
- 대안 ③ 기존 사업유형을 유지하되, 사업선정 시 도시규모를 구분해 선정(재편)

지방중소도시 마을만들기 추진과정 매뉴얼 작성·보급

- 사업주체를 발굴·육성하고 확대해나갈 수 있도록 추진과정에 대해 안내하는 국가 차원의 매뉴얼 배포

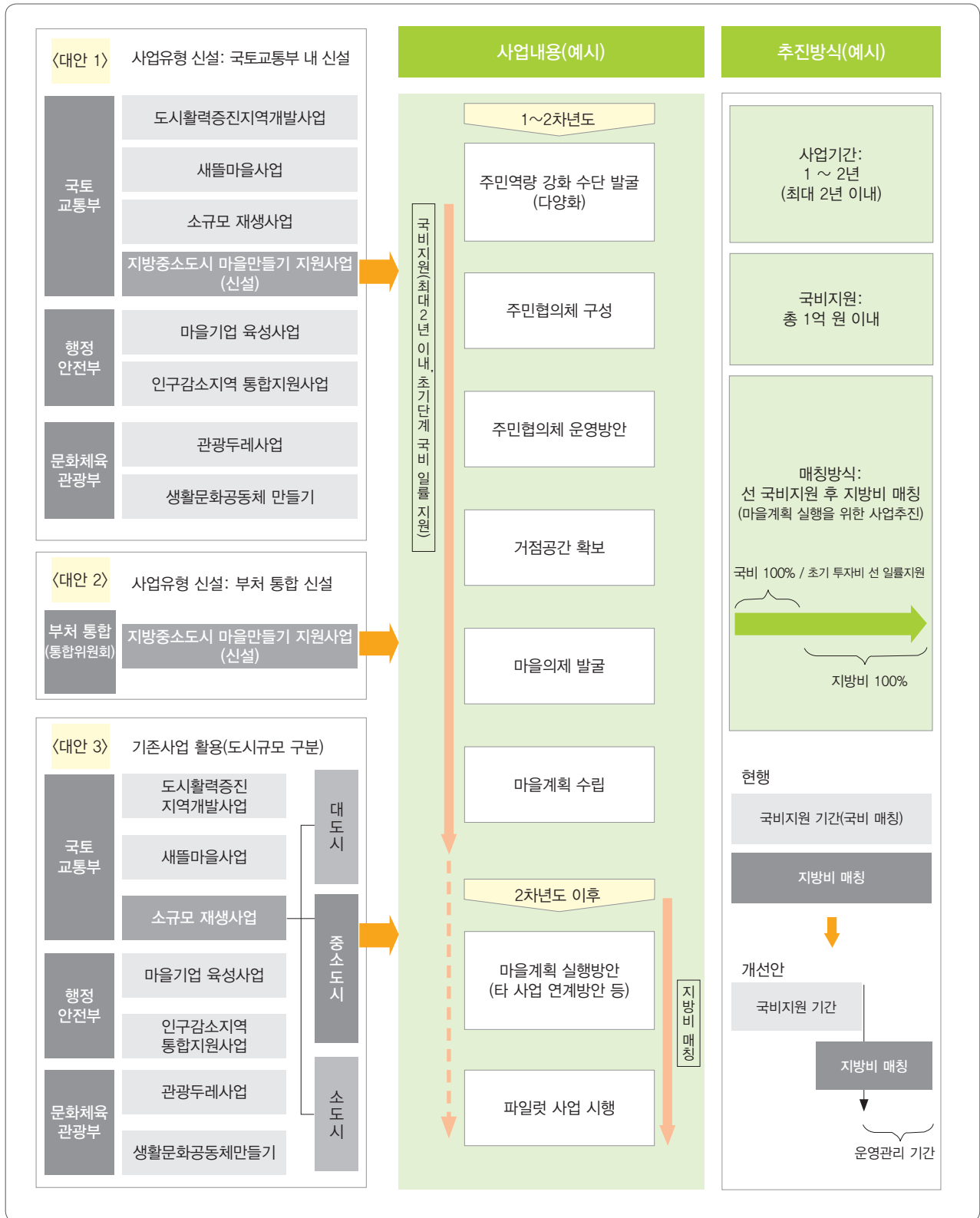
관련 공모사업 가이드라인 개정·신설

- 소규모 재생사업(주민역량 강화, 마을계획 수립 확대 등), 생활문화공동체만들기사업(행정조직과의 연계성 확보) 등 개정
- 인구감소지역 통합지원사업(사업대상, 민간협력 사항 구체화) 등 신설

광역지원기구 구성·운영 등을 위한 지자체 조례 제정·개정

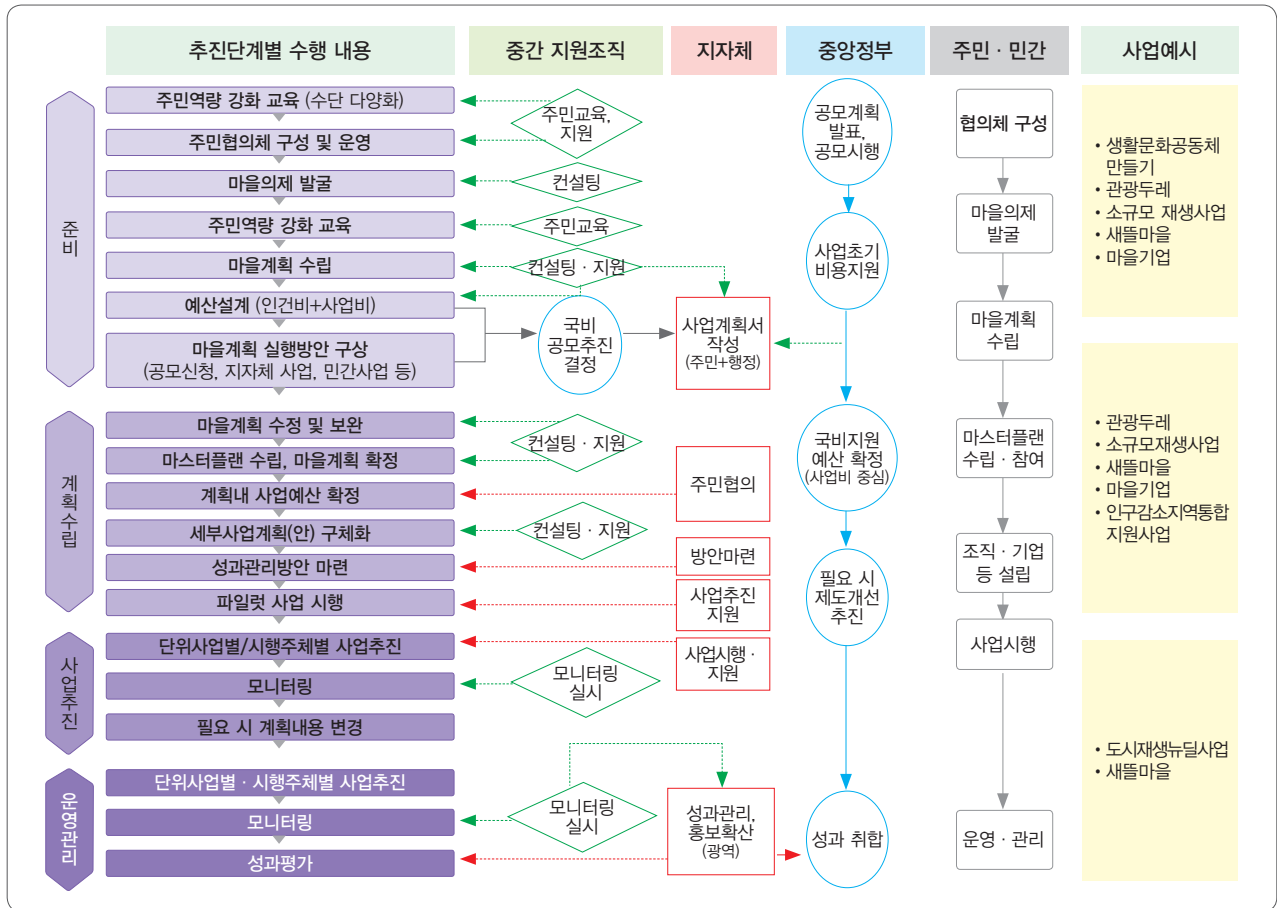
- 전문가 컨설팅 등을 위한 전문가풀(pool) 구축·운영, 활동가 또는 코디네이터 등에 대한 사후 인력관리·재교육, 장기간에 걸쳐 사업주체 중심 추진에 맞는 성과평가·관리체계를 구축해 운영

그림 2 지방중소도시 마을만들기 사업유형 신설대안 예시



출처: 저자 작성.

그림 3 지방중소도시 마을만들기 추진과정 매뉴얼(예시)



출처: 저자 작성.

참고문헌

- 국토교통부. 2017. 2017년 도시활력증진지역 개발사업 관리 및 활성화 연구. 세종: 국토교통부.
- 지역문화진흥원. 2019. 생활문화공동체만들기 사업 10년 성과평가 연구. 서울: 지역문화진흥원.
- 지역발전위원회·국토교통부·한국토지주택공사. 2017. 새뜰마을(도시지역)사업 매뉴얼. 서울: 지역발전위원회.
- 한국문화관광연구원. 2019. 2018 관광두레 연간실적보고서. 서울: 한국문화관광연구원.
- 행정안전부. 2019. 2019년 마을기업 육성사업 시행지침. 서울: 행정안전부.

※ 본 자료는 국토연구원에서 일반사업으로 수행한 '박정은 외, 2019. 국토균형발전을 위한 지속가능한 마을만들기 정책방안. 세종: 국토연구원'(2019년 10월 말 발간 예정)의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

박정은 도시연구본부 연구위원 (jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)
임상연 도시연구본부 연구위원 (syilm@krihs.re.kr, 044-960-0230)
김태영 도시연구본부 연구위원 (tykim@krihs.re.kr, 044-960-0157)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

