

# 지역공동체와 리빙랩을 중심으로 한 지역혁신체계 도입방안 연구

A Study on the Introduction of Local Innovative Systems to  
Community Development Policies and Living LAB in Korea

2015. 12.

연구진

최인수 (수석연구원)

김건위 (수석연구원)

지역공동체와 리빙랩을 중심으로 한  
지역혁신체계 도입방안 연구

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-410-4

# 서 문



최근 마을공동체 만들기 등을 통해 한국사회가 안고 있는 지역의 문제들을 치유하고 회복하고자 하는 프로그램들이 실행되고 있다. 이러한 정책들이 제대로 진행되고 있는지, 만일 원활히 진행되지 않는다면 어떻게 해야 하고 무엇을 해야 하는지에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 많은 연구들에서 구체적인 대안제시보다는 개별적 사례들을 통한 시사점을 제시하는 수준에 있는 것으로 보이며, 지역과 마을공동체 만들기 정책 등이 실제적인 효과를 거둘 수 있도록 인과관계의 분석 등을 통한 일반적인 정책방안의 해결책을 제시하고 있지 못하다고 할 수 있다. 또한 현재의 마을공동체 만들기 정책을 두고 행정중심의 하향식 방식과 주민중심의 상향식 방식중 어느 방식이 효과적이고 지속가능성을 높이는 것인지에 대해서도 많은 논쟁이 진행되고 있다.

본 연구는 기존에 상대적으로 연구가 미흡했던 이론적 토대, 즉 인과관계의 파악을 통해 마을공동체 만들기 방안에 대해 정책방향을 정립하는데 초점을 두고 있다. 또한 이를 이론적 논의 차원에서만 전개될 경우 현실 적용력에 한계가 있을 수 있으므로 근래의 마을만들기와 가장 유사한 사례라 판단되는 새마을운동 사례를 놓고 이론적 적용가능성을 검토하였다. 현재의 마을공동체 만들기는 어느 정도 초창기를 지나 안정화를 이루는 단계에 와 있는 것으로 판단된다. 이러한 시기에 주민(民)과 행정(官)은 무엇을 어떻게 해야 할 지에 대해 교착점에 와 있다고 생각된다. 따라서 이 연구에서는 민과 관의 역할을 주도적으로 펼칠 수 있는 리빙랩(Living Lab)이라는 개념을 마을공동체 만들기라는 정책실정에 맞게 도입하여 국내 마을공동체 만들기가 원활한 진척을 이룰 수 있도록 하는 정책방안을 제시하고 이를 토대로 지방자치단체에 도움이 되기를 기대한다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

## 요 약



본 연구는 마을과 공동체 및 지역사회를 둘러싼 다양한 정부정책의 문제점, 한계를 극복하기 위한 방안으로 현장과 수요자(주민, 공동체) 중심의 리빙랩(Living Lab)을 활용한 지역혁신체계를 제안하고자 한다. 이를 위해 지역공동체 관련 정책 실태를 살펴보고, 이를 정책론적 관점에서 정책의 집행과정과 성과에 영향을 미치는 요인으로 분석하였다. 또한 리빙랩과 지역혁신체계를 개념화하고 리빙랩을 통한 지역혁신체계를 중심으로 개선방향을 제시하였다.

지역공동체는 지역성을 가지며, 지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하는 공론장의 역할을 담당하며 유기적 사회통합과 지역발전을 도모할 수 있다. 지역공동체 지원정책은 성과위주의 경쟁적인 사업 추진양상을 보이며, 사업을 추진하기 위한 중장기적 기반 조성이 미약하다. 또한 사업추진방식의 비효율성과 소통부재 등은 지속가능한 지역공동체로의 발전에 제약요인이 되고 있다. 또한 그간 마을공동체 만들기, 지역공동체 활성화 및 공동체 역량강화를 위한 정책 사업들이 내용적으로 더욱 심화되고 진화되어야 할 필요성이 제기되고 있다. 이에 지역공동체 정책의 정책집행요인에 대한 영향요인 분석을 통해 지역공동체 활성화를 위한 시사점을 도출하였다. 지역공동체 정책의 한계를 극복하고 지역공동체 활동이 다분히 단편적인 사업에서 벗어나 지역사회문제 해결과 내발적 발전을 도모하는 연구개발 중심의 지역혁신을 지향해야 한다. 리빙랩을 통한 지역혁신체계는 공동체와 사회의 요구를 현장과 수요자를 중심으로 조사, 연구, 분석하여 대안을 창출한다. 사용자 주도 혁신의 리빙랩을 지역공동체 정책과 과제에 활용한다면 수요지향적 혁신, 지역혁신, 사회문제 해결형 혁신, 생태계형성 지원, 사회·기술시스템 전환, 지역공동체 발전 등을 동시에 해결할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지역별 전문화를 통한 우월성을 확보하고, 지속적이며 혁신적인 지식의 축적을 가능하게 할 것이다. 또한 지역공동체를 중심으로 한 지역혁신체계

를 도입하기 위해 새마을운동과 흥등마을 등의 사례를 분석하였다.

지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입을 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 지역공동체와 지역사회의 요구와 수요자 중심으로 지역문제를 지역공동체 스스로 논의하고 결정하는 자립적이고 주체적인 민주적 거버넌스를 구축해야 한다.

둘째, 행정이 주민들을 동원의 대상으로가 아닌 공동생산자 또는 파트너로서 정보와 유인을 제공하고 조정과 지원의 역할을 수행해야 한다.

셋째, 지역공동체가 소통과 신뢰를 기반으로 지역구성원 스스로 공동체 문제를 해결하기 위해서는 역량강화를 통해 회복력있는 지역공동체로의 전환이 필요하다.

넷째, 지역공동체와 지역사회의 수요와 요구, 수준과 역량을 고려한 현장중심의 맞춤형 활동을 연구하고 개발해야 한다.

지역공동체 주도의 지역혁신체계는 행정과 지역공동체, 지역사회가 유기적인 협력체계(거버넌스)를 구축하고, 주체간 참여와 협력을 촉진하여 지역공동체 중심의 맞춤형 연구(활동)를 통해 지역혁신을 도모하는 모형이다. 이를 위해 현장중심의 지역에 기반을 둔 지역공동체 주도의 생활현장 연구소인 리빙랩을 도입하여 지역공동체의 수요와 욕구에 따른 자생적·자립적인 지역공동체 활동의 발전 및 지속가능성을 제고하는 것이다.

리빙랩을 활용한 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입방안의 1단계는 생활 현장 기반의 실증·구현을 위한 지역단위 리빙랩 연구소의 설치와 운영 및 지원의 확대이다. 2단계는 지역공동체의 구체적인 참여 방안 및 이해도를 제고하고, 나아가 지역공동체의 역량강화를 위한 프로그램을 마련하는 것이다. 3단계는 리빙랩을 포함한 지역공동체 활동의 활성화를 위한 법제도적 기반을 조성하고 지역공동체 지원체계를 정비하는 것이라고 할 수 있다.

상기와 같은 리빙랩을 활용한 지역공동체 주도의 지역혁신체계를 도입한다면 지역공동체는 지역사회문제 해결 및 지역혁신, 내생적 지역발전, 지역순환경제의 실현 뿐 만 아니라 혁신역량 및 회복력을 갖춘 지속가능한 지역공동체로서 자리매김 할 수 있을 것으로 확신한다.



# 목 차



제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	8
제2장 이론적 논의	9
제1절 지역공동체와 정책집행이론	11
1. 지역공동체의 이론적 논의	11
2. 지역공동체 관련 정책집행이론	15
제2절 지역혁신체계와 리빙랩	23
1. 지역혁신체계에 관한 이론적 논의	23
2. 리빙랩의 이론적 논의	25
제3절 지역공동체관점에서의 지역혁신체계 고찰	30
제3장 지역공동체 실태 및 사례분석	33
제1절 지역공동체 정책 실태분석	35
1. 지역공동체 관련 법령 및 조례	35
2. 지역공동체 관련 지원사업 추진현황 및 지원체계	39
3. 지역공동체 관련 중간지원조직	43
제2절 지역혁신체계 도입을 위한 사례분석	46
1. 새마을운동	46
2. 충남 홍성군 홍동마을	52

제3절 지역혁신체계 도입을 위한 리빙랩 사례분석 .....	58
1. 핀란드 Northern Rural-Urban Living Lab(NorthRULL) .....	58
2. 브라질 Habitat Living Lab .....	60
3. 남아공 Siyakhula Living Lab .....	62
제4절 시사점 .....	64
<b>제4장 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입방안 .....</b>	<b>69</b>
제1절 지역공동체 정책집행 동태적 모델분석 .....	71
1. 유형별 인과지도 모델링 .....	71
2. 지역공동체 인과지도 모델링 도출 .....	76
제2절 지역혁신체계 도입 기본방향 .....	79
제3절 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입 .....	83
1. 지역혁신체계 도입모형 .....	83
2. 지역혁신체계 도입방안 .....	85
<b>제5장 결 론 .....</b>	<b>93</b>
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>97</b>



## 표 목차



〈표 2-1〉 리빙랩과 다른 지역혁신 모델 비교 .....	27
〈표 3-1〉 지역공동체 관련 법령 .....	36
〈표 3-2〉 광역자치단체 지역공동체 관련 조례(2015년 12월 기준) .....	37
〈표 3-3〉 마을공동체 만들기 지원 조례의 일반적인 구성 .....	39
〈표 3-4〉 중앙부처 지역공동체 관련 지원사업 현황(2014년 12월 기준) .....	40
〈표 3-5〉 중간지원조직 현황(2014년 10월 기준) .....	44
〈표 3-6〉 새마을운동의 추진체계 .....	49
〈표 3-7〉 새마을운동의 지도자 육성 및 지원 .....	51
〈표 3-8〉 새마을운동 개발위원회의 역할 .....	52
〈표 4-1〉 리빙랩 연구소 인프라 구축을 위한 주요 지원내용 .....	86
〈표 4-2〉 지역공동체 참여 및 이해도 제고, 역량강화 프로그램 주요 지원내용 .....	89
〈표 4-3〉 법제도적 기반조성 및 지원체계 정비 주요내용 .....	90
〈표 4-4〉 중간지원조직의 역할과 기능 .....	91

## 그림 목차



〈그림 1-1〉 연구의 흐름도 .....	7
〈그림 2-1〉 불만의 정책성공 및 실패에 영향을 미치는 요인 .....	21
〈그림 2-2〉 기술 플랫폼으로서의 리빙랩과 그 구성요소 .....	28
〈그림 2-3〉 전 세계 리빙랩 분포 .....	29
〈그림 3-1〉 흥등마을의 마을지도 .....	53
〈그림 3-2〉 흥등마을의 협동조합 .....	55
〈그림 3-3〉 흥등마을 마을활력소 비전 .....	57
〈그림 3-4〉 NorthRULL의 개념도 .....	58
〈그림 3-5〉 Habitat 리빙랩의 사업 진행 흐름 .....	61
〈그림 3-6〉 Siyakhula Living Lab의 혁신 생태계 .....	63
〈그림 3-7〉 Teleweaver의 시스템 흐름 .....	64
〈그림 4-1〉 인과지도 모델링1 : 최고의사결정자의 관심을 통한 중앙부처별 경쟁 가속화 .....	72
〈그림 4-2〉 인과지도 모델링2 : 지자체간 정책사업의 빈익빈 부익부 발생 .....	74
〈그림 4-3〉 인과지도 모델링3 : 마을 현장에서의 공동체 행태변화 유도 .....	76
〈그림 4-4〉 지역공동체 인과지도 모델링 : 전체 인과지도와 시스템 사고 .....	78
〈그림 4-5〉 지역혁신체계 개념도 .....	80
〈그림 4-6〉 지역혁신체계 도입을 위한 기본방향 .....	82
〈그림 4-7〉 지역혁신체계 모형 .....	84
〈그림 4-8〉 지역혁신체계 도입방안 .....	85
〈그림 4-9〉 리빙랩 적용을 통한 지역공동체 활동 주기형 발전전략 .....	87

# 제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법





# 제1장 서론



## 제1절 연구배경 및 목적



### 1. 연구의 배경 및 필요성

번영이 사회생활에 참여할 수 있는 능력을 포함하고 있다는 점을 인정한다면 그것을 위해 필요한 인적, 사회적 자원에 대해 관심을 기울여야 한다. 활기찬 지역공동체를 일구는 것은 경제가 위기에 봉착했을 때 특히 중요하며, 공동체의 힘은 경제 붕괴에 직면했을 때 재앙과 성공 사이의 분수령이 될 수 있다.

사회적 자본을 형성하고 공동체를 강화하기 위해서는 실효성 있는 많은 정책들이 필요하다. 가령, 모두가 공유하는 공적공간의 창출과 보호, 공동체가 주도하는 지속가능성을 위한 계획의 장려, 민주주의와 지역연대경제의 강화, 노동력의 지리적 이동감소, 녹색일자리 훈련제공, 평생학습과 기술훈련에 대한 접근성 개선, 계획수립과 집행에 대한 지역공동체의 책임과 권한 강화, 공영방송·박물관·공공도서관·공원과 녹색 공간의 보호 등을 말하는 것이다.

사회적 자본의 구조적 침식에 대한 대응이 이루어지고 있다는 몇 가지가 징후가 있다. 제3부문<sup>1)</sup>은 주요한 목표로써 캐나다의 국제 회복성 계획(International Resilience Project), 영국 Young재단의 지역복지계획(Local Well-being Project), 전환

---

1) 국가나 지방의 공공기관이 공익목적을 행하는 사업과 민간기업이 영리목적으로 행하는 사업의 중간에 위치하는 영역으로 본래는 제3부문으로 공공부문과 민간부문 어디에도 속하지 않은 부분을 일컫는 말이었으나, 공공기관과 민간기업이 공동으로 자본을 투자해 설립한 특수법인을 지칭하는 개념으로도 사용되며, 비정부기관을 가리키는 개념으로 사용된다. 넓게 보면, 제1부문인 국가영역과 제2부문인 시장영역과 대비하여 사회적 영역이라 할 수 있다. 제3섹터라고도 한다.

마을(Transition Town)운동의 세계적 확산 등 특히 회복력 있는 공동체 수립에 초점을 맞추기 시작했다.<sup>2)</sup>

이제는 지역공동체의 중요성에 대해 인식하면서 각국 정부들이 지원을 하기 시작하였다<sup>3)</sup>. 그러나 국가의 노력은 여전히 고립되고 산발적인 상태라 할 수 있으며, 사회응집력을 촉진하고 회복력 있는 공동체를 건설하기 위한 체계적인 정책구조가 필요한 시점이다.

상기 목적을 달성하기 위해서는 효과적인 수단을 확보하여야 하는바 이를 위해 지금까지 지역공동체 정책의 집행론적 관점에서 접근방식과 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 분석하고 이를 통해 모형의 구축과 아울러 정책대안의 개발이 필요할 것이다. 이와 관련하여 공동생산(Coproduction) 및 리빙랩(LivingLab)에 대한 이론적, 실천적 노력의 계기는 70대 후반 경기후퇴와 경제 불황으로 인한 도시재정의 압박상황이었다. 이런 가운데서도 정부는 더 많은 양질의 서비스를 공급하라는 압력을 받아왔는데, 여기서 지방정부들은 도시의 재정능력과 시민들의 서비스기대간의 균형을 재조정할 필요성에 직면하였고, 이에 대한 대안의 하나로 도시공공서비스의 공동생산이 제기되었다. 이런 면에서 공동생산은 “더 적은 비용으로 더 많은 서비스”의 딜레마에 대한 하나의 해답으로 제시되었으며 이러한 차원에서 유럽은 리빙랩(LivingLab)의 개념이 도입되고 실행 중에 있다.

즉 경제적 침체 극복과 지역들의 지속적 경쟁력 약화를 극복하기 위한 전략적 수단으로서 도입이 필요한 것이다. 정부와 지자체의 지원과 자원을 파편적으로 동일하게 나눠주는 것이 아니라, 지역별 전문화를 통한 우월성을 확보하고 지속적인 지식의 집적을 가능하게 하며, 불필요한 중복을 배제하여 상호의존성의 기회를 높여

2) [www.internationalresilience.org](http://www.internationalresilience.org), [www.youngfoundation.org/localwellbeing](http://www.youngfoundation.org/localwellbeing), [www.transitiontowns.org](http://www.transitiontowns.org)  
참조

3) 영국에서는 총리실 산하 사회적 자본에 관한 전략단위에서 제출한 초기 보고서가 정부에 영향을 발휘했다(Halpern, 2005). 더욱 최근에는 심적 자본과 행복(mental capital and wellbeing)d이라는 개념에 따른 정책이 실시되었다(Foresight, 2008).

가용자원의 활용을 극대화하는 지역혁신체계를 도입해야 한다.

## 2. 연구의 목적

다양한 공동체 활동에 대하여 정부와 지방자치단체의 지원사업들이 진행되고 있으나, 그것이 지역사회와 마을현장의 공동체 요구와 밀접하게 결합되지 못하는 현상들이 발생하고 있다. 마을만들기, 지역공동체 활성화 및 역량강화를 위한 정책 사업들이 공동체간 소통과 네트워크 강화라는 목표를 가지고 진행되었던 지난 소위 마을만들기, 지역공동체 활성화 사업 1기의 내용적인 심화 및 진화의 필요성이 제기되고 있다.

이에 지역공동체 정책집행의 접근방식과 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 분석하고, 어떠한 정책집행의 접근방식이 지역공동체를 활성화하는데 적합한 것인가를 검토할 필요가 있다. 또한 이를 공동체라는 수요자 주도의 정책과 과제를 리빙랩의 개념과 연계하여, 지역별 전문화를 통한 우월성을 확보하고, 지속적이며 혁신적인 지식의 축적을 가능하게 하는 혁신체계의 전문화로 균형발전을 도모할 필요가 있다.

다양한 공동체의 현장적 요구에 부응하지 못하고, 재원과 서비스를 제공하는 중앙정부의 입장에서 탑다운 방식에 기반한 동일하게 나눠주는 방식의 공동체 정책 사업들이 진행되고 있다. 이러한 지역사회와 공동체 관련 정책 사업들이 진행됨에 따라, 마을간, 공동체간, 지역간 상호 경쟁적이며, 경쟁에 승리한 지역과 공동체에 과대하게 투자되는 부작용이 나타나고 있는 실정이다.

이에 공동체와 사회의 요구를 현장과 수요자를 중심으로 조사, 연구, 분석하여 대안을 창출하는 리빙랩의 적극적인 활용을 통하고, 또한 정부와 지자체의 지원과 자원을 파편적으로 나눠주는 것이 아니라, 지역자원과 역량 등 리빙랩의 연구와 개발을 통한 대안과 결합하여 선별적으로 집중하는 지역혁신체계를 도입해야 한다. 지식과 지원정책의 중복성과 분절성을 극복하고, 지역 혁신주체들이 각자의 강점들

을 고려해 지역별(공동체별, 마을별 등) 전문화를 통한 우월성을 확보하여 지속적인 혁신을 가능하게 한다. 지역혁신체계 도입 과정에서 발생할 수 있는 정부정책실패, 지원대상 선정실패, 우수사례선택실패, 시장왜곡 문제를 방지할 수 있도록 세심한 프로그램 설계도 중요하며, 이를 위한 우선순위 설정과 정책수단들 간의 연계강화를 위한 전략적 거버넌스가 요구된다.

본 연구는 현재 마을과 공동체 및 지역사회를 둘러싼 다양한 정부정책의 문제점, 한계를 극복하기 위한 방안으로 현장과 수요자(공동체)중심의 지역혁신체계를 연구하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 정책집행의 인과지도 모델링 분석을 통해 동태적 모델을 구축하고, 이를 바탕으로 현장과 수요자 중심의 요구를 조사, 분석하고 대안을 모색하는 리빙랩의 도입가능성 및 기대효과를 검토하고자 한다. 또한 정부의 지원정책과 자원의 지역별 전문화를 위한 도입모형을 연구하며, 이를 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법



### 1. 연구의 범위

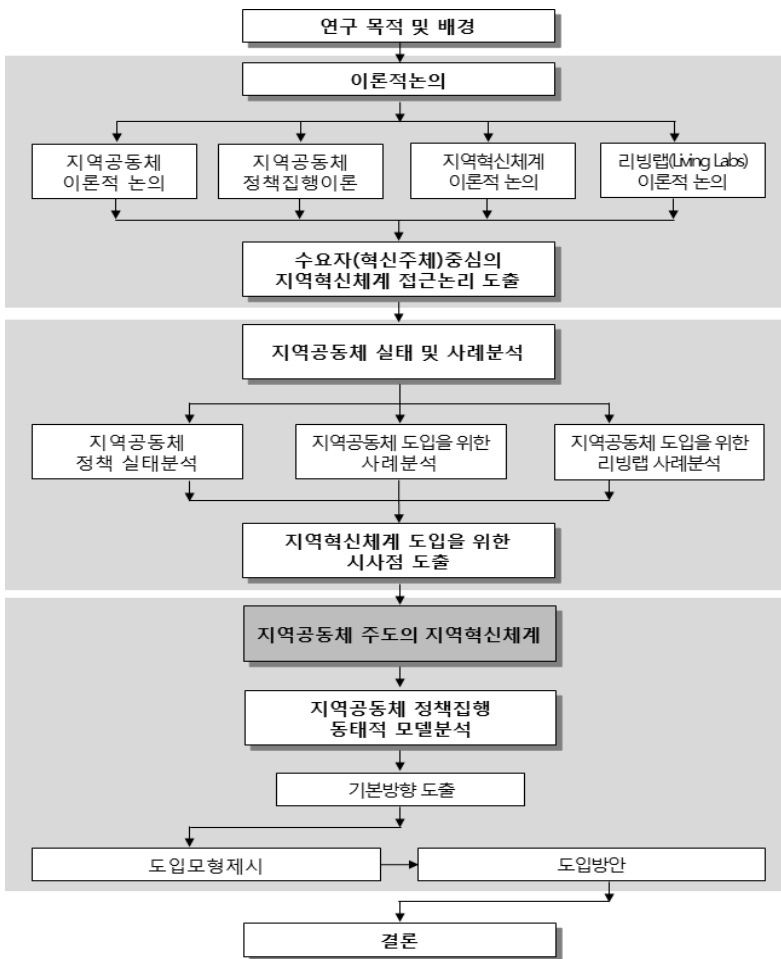
본 연구의 내용적 범위는 지역공동체의 활성화를 위해 실태를 조사하고 이에 대해 리빙랩(Living Labs)을 통한 지역혁신체계를 도입하려는 기본방향과 이를 실현하기 위한 수단으로서 모형의 제시와 방법론을 제시하는데 있다.

연구목적을 달성하기 위해 지역공동체 관련 정책과 실태의 문제점을 파악하고 이를 토대로 지역공동체 정책의 정책집행론적 관점에서 정책의 집행과정과 성과에 영향을 미치는 요인을 인과지도 모델링을 통해 동태적 분석을 실시하여 문제와 한계



점을 극복할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 리빙랩과 지역혁신체계를 개념화하고 정책적 함의가 있는 정책사례와 지자체의 지역공동체를 선정하여 현재의 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 대안으로 모형을 적용할 수 있는 사례분석을 실시하고자 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



## 2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구 및 정책자료 조사 분석을 실시한다. (1) 국내·외 연구보고서 및 연구논문 등 선행연구 분석, (2) 지역공동체 관련 실태에 대한 기초 자료에 대한 리뷰 및 분석, (3) 지역공동체 관련 중앙부처 및 지자체 자료를 통한 기초자료 분석, (4) 지역공동체 관련 보도자료 및 관련 퍼블리케이션, 멀티미디어 자료 등에 관한 미디어 서베이(media survey) 수행한다.

둘째, 시스템 다이내믹스(SD:system dynamics)방법론에 의한 정책집행 이론의 인과지도 모델링을 실시한다.

셋째, 전문가 워크숍을 실시한다. 지역공동체와 관련 전문가 워크숍을 통한 자문 의견을 수집한다.

## 제 2 장 이론적 논의

제1절 지역공동체와 정책집행이론

제2절 지역혁신체계와 리빙랩

제3절 지역공동체관점에서의 지역혁신체계 고찰





## 제2장 이론적 논의



### 제1절 지역공동체와 정책집행이론



#### 1. 지역공동체의 이론적 논의

##### 가. 지역공동체 개념

공동체(共同體) 또는 커뮤니티(communitiy)는 같은 관심과 의식으로 환경을 공유하는 사회 집단(위키백과)으로 사람들이 모여 하나의 유기체적 조직을 이루고 목표나 삶을 공유하면서 공존하는 것을 말한다(문학비평용어사전). 또는 특정한 사회적 공간에서 공통의 가치와 유사한 정체성을 가진 사람들의 집단으로 정의하기도 한다(한국민족문화대백과). 즉 공동체는 일반적으로 공통의 생활공간에서 상호작용하며, 유대감을 공유하는 집단이다.

지역공동체의 개념적 정의는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 거주하면서 상호간 자신들이 살고 있는 장소에 대해 사회적·심리적 유대를 가지고 있는 사람들’(Mattessich. et al., 1997)로 볼 수 있다. 지역공동체란 지역사회라는 생활의 장에서 시민으로서 자주성과 주체성, 책임감을 갖는 주민에 의해 공통의 지역에서 귀속 의식과 공통의 목표, 역할의식을 갖고 공통의 행동을 하도록 하는 생활태도에서 나오는 것이다(마쓰하라 지로, 松原治郎, 1978).

즉 공동체는 지역성(locality), 사회적 상호작용(interaction), 공동의 유대(common tie, common bonds)를 바탕으로 특정 지역을 기반으로 하여 그 구성원들이 상호 안면성이 높은 상태에서 긴밀한 관계를 형성하고 자신들이 같은 공동체에 소속되어 있다는 일체감을 갖는 상태를 의미한다(전대욱 외, 2012). 이러한 공동체가 심리적

유대감이나 공동의식(소속감)을 가진 일정한 지역(지리적 영역)을 공유하는 인간집단이라는 점에서 지역과 공동체를 결합하여 사용하였다. 한편 산업화로 인해 사람들의 경제활동이 주거지역에 국한되지 않고, 교통 및 통신수단의 발달로 원거리에 거주하고 있어도 교체할 수 있게 되면서 현대사회의 공동체는 전통적인 공동체보다 물리적인 경계가 명확하지 않으며, 공동체의 지리적 근접성에 대한 중요성은 약화되었다. 따라서 지역적 특성보다는 개인적 친밀감·사회적 응집력·정신적 관여·감정적 깊이 등이 공동체 구성요소 중에서 중요한 요소로 차지하게 되었다(정남수 외, 2010).

이러한 지역공동체는 1990년대 중반의 전통적 촌락공동체와 마을만들기에서 비롯되었다. 현대에는 마을만들기라는 개념보다는 마을공동체 혹은 지역공동체라는 용어를 사용하고 있다. 그러한 마을만들기라는 용어는 일본의 마찌즈구리에서 유래되어 1990년대 중반부터 사용되기 시작하였다. 마을은 갑자기 새롭게 만들어지는 것이 아니라는 의견 등에 따라 ‘만들기’가 아니라 복원, 가꾸기 등의 용어를 선호하기도 하였으며, 또는 마을은 기존에 존재하는 것이 아니라, 자본주의 사회에서 도시라는 공간은 마을을 파괴하고 등장, 확장되어 온 것이기에 도시에서의 마을은 새롭게 만들어져야 할 대상이라는 의미에서 ‘마을’을 다시 고찰하고, 마을의 의미를 ‘공동체’로 인식하였다. 이러한 마을만들기는 마을 환경의 물리적 개선뿐만이 아니라, 마을이 공동체를 이루고 문화를 만들어 가는 등의 소프트웨어적 의미까지 포괄한다. 즉 이웃과의 관계를 회복하고 지역공동체를 만들어 간다는 적극적 의미를 내포하는 것이다. 그러한 의미에서 지역공동체는 지역성과 사회적 상호작용, 공동의 유대의 구성요소를 갖는 생활기반이 되는 범위이다. 마을 만들기가 ‘지역공간을 주민들이 스스로 디자인해 나가는 과정’(김찬호, 2000)이라고 하며, ‘지역공간을 중심으로 지역에 사는 주민들이 공동체성을 바탕으로 스스로 활동하는 다양한 활동(임경수, 2005)’, ‘지역 소규모 생활공간에서 지역민 스스로 자립을 위해 협동적, 공동체적 경제를 구조화하고, 동시에 사회적 관계망을 형성하여 대면접촉과 의사소통을 원활하게 하는 행위와 활동(최승호, 2008)’으로 정의하기도 한다. 또한 마을만들기

사업, 지역공동체 지원사업 등이 지역(읍면단위 혹은 시도단위)로 한정하고 있는 점을 감안 할 때, 지역공동체는 생활기반이 되는 지역 혹은 마을이라는 물리적 공간의 범주 안에서 구성원들이 유기적인 상호작용을 통해 신뢰, 호혜성, 친밀성을 가지고 유대감과 소속감을 공유하면서 공동체적 가치를 추구하는 최소 단위의 사회집단인 것이다.

### 나. 지역공동체 형성 및 발전

1990년대부터 서서히 시작되었던 마을만들기(지역공동체)의 전개과정은 맹아기('90년대 중반 이전), 도입기('96~'05), 도약기('06~'08) 및 확산기('08~현재)로 구분할 수 있다. 맹아기에는 본격적인 마을만들기(지역공동체 활동 및 사업) 이전의 흐름으로 볼 수 있는데, 도시빈민운동으로써 사회운동의 한부분으로 진행되었다. 특히 주민자치 운동차원으로 저소득층 밀집지역에서의 주민공동체 사업이 추진되었다.

1996년부터 2005년은 마을만들기 사례의 형성과 전파가 시작된 도입기로서 '건고 싶은 도시만들기 시민연대' 97년 창립, 녹번초등학교 안전한 통학로 만들기 사업, 인사동 역사문화 가꾸기 운동 등이 전개되었다. 이 시기에는 마을만들기 필요성에 대한 인식이 확산되면서 차 없는 골목 만들기, 쌈지공원 만들기, 어린이 통학로 확보운동, 대구 삼덕동의 담장 허물기 사업, 아파트 공동체 운동, 도서관, 사랑방 만들기 등이 전개되었다. 특히 진안군의 경우 군수의 적극적 의지와 마을만들기 전문가가 결합하여, 진안군 전체적으로 진행되며, 마을만들기 확산기의 모범적 사례가 되었으며 그 외에도 다양한 사례가 전파되기 시작하였다.

2006년부터 2008년은 마을만들기와 관련하여 정부사업 및 주민자치센터가 결합하는 도약기에 해당된다. '06년부터 정부가 분권 및 균형발전과 관련하여 마을만들기를 벤치마킹한 '살기 좋은 마을만들기 사업'과 결합되어 도약의 시기에 도입하였다. 건설부의 '살기 좋은 도시 만들기', 농림부의 '살기 좋은 농촌 만들기' 등으로 전 부처로 확산되었고 행자부는 중앙부처 뿐 아니라 지자체에도 관련사업 목록을 작성

하여 보고토록 하는 지침을 시달하는 등 확산의 계기를 마련하게 되었다. 한편 '99년부터 읍면동 주민자치센터가 이시기부터 마을만들기 사업과 결합하였다. 2000년대 후반부터 마을만들기는 “지역의 물리적 환경 개선”에서 “지역민의 삶의 질 개선과 지속성 확보”로 분화·발전하면서 소득창출의 중요성을 강조하기 시작하였고 이후 커뮤니티 비즈니스와 마을기업 등을 추진하게 되었다. 특히 이 시기에는 민간차원에서 정부사업의 확대와 더불어 마을만들기 네트워크를 결성('06년)하여 마을활동가 모임과 토론회, 워크숍 개최하였다.

2008년부터 현재까지는 지역공동체의 확산기로서 체계적 중간지원조직으로서의 마을만들기 지원센터가 설립되었으며, 지역공동체 관련 지원조례가 제정되었다. 중간지원조직은 행정과 주민의 중간에서 지역공동체 사업을 지원하는 가교역할을 담당하였으며, 지원조례는 지역공동체 사업을 수행하는데 법적 근거를 마련해 주었다.

박근혜정부는 국정과제를 통해 지역공동체 활성화를 명시함으로써 지역공동체와 관련된 정책의 적극적인 의지를 표명하였으며, 또한 각 부처에서도 지역공동체와 관련하여 적극적으로 정책을 수립하고 실행하기 위해 노력하고 있다. 예를 들어 행정자치부에서는 지역녹색성장과, 지역활성화과를 지역공동체과로 변경하였으며, 공동체발전기본법을 추진하고, 마을사업을 종합적으로 진단하여 총괄적 지원체계를 구축하기 위해 계획 중에 있다.

지역공동체 관련 지원사업이 본격화된 2000년대 중반부터 현재까지 정부부처에서 다양한 마을단위와 관련된 정책 사업들이 진행되었다. 행정자치부에서는 정보화마을을 비롯하여 평화생태마을과 희망마을, 마을기업 등을 추진하였으며, 농림축산식품부에서는 전원마을과 농촌 마을 리모델링을 비롯하여 농산어촌개발사업, 농어촌 공동체회사육성 등 다양한 사업을 추진하였다. 그 외에도 각 정부부처에서는 부처별 특성에 기인하여 지역공동체와 관련된 사업을 추진하고 있다.

지역공동체 사업의 특성은 초기 하드웨어적 시설사업에서 소프트웨어적 사업을 병행하는 사업으로 전환중이며, 특히 중앙정부 재정중심의 물리적, 시설적 지원에 치중되던 것에서 점차 탈피하기 위한 노력을 하고 있다.



## 2. 지역공동체 관련 정책집행이론

### 가. 정책집행이론의 접근방법<sup>4)</sup>

정책집행이란 의도된 정책목표를 달성하기 위하여 결정된 사항들을 구체화시키는 활동을 의미한다. 프레스만과 윌다브스키(Pressman & Wildavsky, 1973 : xv)는 정책집행을 정책이 의도한 결과를 달성하기 위하여 인과적인 순서에 따라 차례로 진행되는 것이라고 정의한다.<sup>5)</sup> 판미터와 판호른(Van Meter & Van Horn, 1975 : 447)은 미리 설정된 목표를 달성하기 위하여 정부나 민간부문의 개인이나 집단이 수행하는 활동이라고 규정하고 있다. 이러한 정책집행에 대한 이론적 연구는 (1) Sabatier와 Mazmanian으로 대표되는 하향적 접근방식(Top-Down)의 연구와 (2) 스웨덴의 Hiem 등의 상향적 접근방식(Bottom-Up)의 집행요인 연구들, (3) 이를 통합한 연구들로 구분된다.

#### 1) 하향적 접근방법

하향적 접근방법은 정책의 상부에 있는 의사결정자의 입장에서 정책결정자의 목표와 집행과정의 순응에 초점을 맞추어 집행요인을 도출하고 있다(Sabatier and Mazmanian, 1980; Sabatier, 1986). 하향식 접근법의 기본적인 특징은 정부 관료에 의한 정책결정에서 출발하며, 하향식 집행연구들이 강조하고 있는 집행요인은 크게 정책결정단계의 변수와 정책집행단계의 변수로 나누어 볼 수 있다(Sabatier and

4) 본문에서 사용하는 이와 같은 용어보다는 하향적 추론방법(top-down or forward inference)과 상향적 추론방법(bottom-up or backward inference)이라는 용어가 더 적합하다고 판단되지만, 기존의 연구에서 많이 사용되었기 때문에 혼동을 피하기 위해 기존 용어를 사용한다.

5) Pressman과 Wildavsky는 “집행(Implementation)” 연구에서 흔히 정책의 실패라 함은 정책자체의 실패와 정책집행의 실패로 나누어 볼 수 있다고 하였다. 전자의 정책자체의 실패는 정책이 근거하고 있는 이론의 타당성이 부족하여 정책집행이 효과적으로 이루어졌다 하더라도 정책의 목표가 달성되지 않는 경우를 말한다.

Mazmanian, 1980).

정책결정단계의 주요 변수는 분명하고 일관된 목표, 적절한 인과이론, 정책집행과정에서 집행관료들과 대상집단의 순응의 확보이다. 다음으로 정책집행단계의 주요 집행영향요인으로 헌신적이고 숙련된 관료집단<sup>6)</sup>, 이해관계 집단과 통치자의 지지 등이다.

그러나 이와 같은 하향식 집행요인 연구들은 민간부문, 일선관료 및 지방의 집행담당자 등의 역할을 소홀히 취급하였으며, 정책대상집단과 집행주체 사이의 관계를 경시하였다는 비판을 면치 못하고 있다(Sabatier, 1986). 즉 정책결정자의 관점이 중심이 되고 다른 행위자들은 무시되는 경향이 있으며, 일선관료 및 정책을 둘러싼 대상집단이 그들 자신의 목적을 위해 목표를 왜곡하는 전략을 사용할 수 있다는 사실을 무시하거나 과소평가하는 경향이 있다.

## 2) 상향적 접근방법

상향적 접근방법은 집행영향요인으로서 집행문제의 원천에 가까이 있는 일선관료의 지식과 전문성 등 문제해결능력을 강조하고 있다(Hjern & Hull, 1985; Berman, 1978; Lipsky, 1987). 즉, 상향적 집행연구는 일선관료와 대상집단의 집행환경, 유인구조 그리고 그들의 행태 및 전략을 분석함으로써 비로소 정책집행의 성과를 설명할 수 있다고 보고 있다. 상향식의 집행연구들은 정책결정자가 집행과정과 정책결정 결과에 지대한 관심을 가지고 있다는 생각은 하향적 접근과 같다. 그러나 정책결정자가 집행과정에 일어나는 일들은 영향력을 행사할 수 있고 그래야만 한다는 가정에 대해서 의문을 가지며, 또한 명확한 정책지침, 행정책임의 분명한 설정, 잘 정의된 결과 등이 집행의 성공가능성을 높여줄 것이라는 것에 의문을 가진다. 따라서 상향식 연구는 분석방향이 상향적(계층제 상층부)으로 이루어진다.

6) Lipsky(1980)는 재량이 불가피한 원인으로 환경의 불확실성, 업무 과중 등을 들고 있다.

상향적 접근에서는 문제의 원천에 접근할수록 그것에 대한 영향력이 커진다는 것을 가정하고 있으며, 복잡한 시스템의 문제해결 능력은 계층적 통제에 달려있는 것이 아니고 문제가 임박한 지점에서 재량을 최대화하는 데 달려있다고 본다(Sabatier, 1986). 프로그램의 성공여부는 중앙정부 관료들의 노력정도 보다는 지방행정구조에 있어서의 특정 개인들의 기술(skill)에 달려있다는 것이다. 이러한 맥락에서 Elmore(1979; 1980)는 집행자들의 바람직한 행태 도출을 위한 조직운동절차 파악 정도와 그에 수반되는 재량과 자원 등이 주요한 영향요인임을 분석하고 있으며, Hjern & Hull(1985)은 집행과정의 올바른 이해는 다양한 참여자간의 접촉에서 나타나는 집행 네트워크의 발견 및 그 특징의 규명에서 가능하다고 하였다.

하향식 접근법이 중앙정부의 중요성을 과도하게 강조한다면, 상향식 접근법은 주변(periphery)이 중앙을 좌절시킬 수 있는 능력을 지나치게 강조하게 된다는 한계가 있다. 중앙정부는 여전히 제도적 구조에 영향을 줄 수 있는 능력을 보유하고 있으며 행위자들의 목적과 전략에 간접적으로 영향력을 행사하고 있는데, 상향식 연구들은 이 사실을 간과하고 있다. 뿐만 아니라 상향식 연구들은 다른 행위자들이 게임의 법칙을 구조화했다는 사실에 대한 고려 없이, 현재의 선호와 자원의 분배상태를 주어진 것으로 간주하는 경향이 있다. 또한, 상향식 연구는 참여자들의 인지(perception)와 행위에 지나치게 의존하여 그들의 행위에 영향을 미치는 간접적인 요소와, 참여자들이 인식하고 있지 못한 문제에 대하여 직접적으로 영향을 미치는 요소를 분석하지 못한다는 한계가 존재한다(Sabatier, 1986).

### 3) 통합적 접근방법

최근의 집행영향 요인 연구들은 이 두 접근방식을 통합하는 방식으로 나아가고 있다. 초기의 통합노력은 Elmore(1985)와 Sabatier(1986)의 연구에서 나타나고 있다. Elmore(1985)는 정책결정자들이 정책프로그램 설계시 하향적 접근방법에 의해 정책 목표를 결정하는 동시에 상향적 접근에서 제시하는 방법을 수용하여 가장 집행가능

성이 높은 수단을 선택하는 방식을 제안함으로써 양 접근방식을 통합하고자 하였고, Sabatier(1986)는 상향적 접근방법의 분석단위를 채택하는 동시에 하향적 접근방법의 변수들을 결합하여 양 접근방식을 통합하고자 하였다. 이후 정책집행 연구들은 통합적 시각에서 좀 더 타당한 집행영향요인을 발굴하고 이를 토대로 집행영향요인을 분석하였다. 이러한 통합적 접근의 장점은 기관의 자원과 능력 등을 고려할 수 있는 동시에 다양한 내부·외부 이해관계자의 반응(responsiveness)을 포괄할 수 있다는 것이다(Long and Edward, 2004). 상향식 집행연구이든 하향식 집행연구이든 각각 장점과 한계가 존재하는데, 일반적으로 하향적 접근방법은 정책의 거시적 맥락이나 기관단위에서 적용하는 것이 적절하고, 행정의 미시적 변화 유도를 연구하기에는 상향적 접근이 적절한 것으로 나타나고 있다(Thompson, 2000).<sup>7)</sup>

## 나. 정책집행에 관한 이론모형

### 1) Pressman & Wildavsky(1984)의 모형

1970년대에 행한 오클랜드 프로젝트(Oakland Project)의<sup>8)</sup> 집행에 관한 연구는 정책집행을 정책학의 중요한 한 분야로 인식시키는데 크게 공헌을 한 체계적인 연구이다. 이들의 연구는 정책의 설계와 집행의 밀접한 관계를 파악하고 있으며, 뒤이어

7) 정책의 집행시 어느 한 접근법이 전적으로 바람직한 것은 아니며 중요한 것은 집행과정에서 외부위임의 유연성 문제라고 할 수 있다.

8) 미국 연방정부 상무부내에 설치된 경제발전단(Economic Development Administration)에서는 1966년 4월에 흑인 실업자를 취업시키기 위한 실험적 사업으로 오클랜드라는 인구 36만5천 정도의 작은 도시에 2천 3백만 달러의 가액을 투입하여 공공시설(비행장의 비행기 격납고, 항구의 하역시설 등)을 건설하고 여기에 2,200여 개의 새로운 자리를 마련하고 추가적으로 160만 달러를 민간 기업체에 대여하여 800개의 일자리를 마련한다고 발표하였다. 그러나 이로부터 3년 정도가 지난 1969년에 약 3백만 달러가 겨우 지출되었고 새로운 취직자리가 마련된 것은 약 10개 정도에 불과하였다. 지출된 돈의 액수가 적은 것은 말할 것도 없지만 마련된 새로운 취직자리의 숫자는 너무나 충격적으로 적은 것이었다. 연방정부 집행기관의 의욕적인 추진과 더불어 지방민들의 커다란 기대속에 시작된 실험적 사업이 이렇게 실패하게 된 과정을 Pressman과 Wildavsky가 자세히 분석하게 된 것이 정책집행 연구의 실질적 출발점이다.

이루어진 정책집행 연구의 출발점이 되었고 많은 영향을 미쳤다는 점에서 정책집행 연구의 발전에 이바지 하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

- 첫째, 정책의 목표와 정책의 집행활동을 분리시켜 생각해서는 안된다. 왜냐하면 정책의 목표는 집행활동에 영향을 미치고 집행활동은 정책의 목표에 영향을 미치는 까닭이다.
- 둘째, 정책에 규정된 정책 수단대로 정책을 집행한다 하더라도 정책활동의 근거가 되는 이론상의 결함이 있는 경우 정책의 목표는 달성할 수 없다.
- 셋째, 오클랜드 프로젝트의 경우 정책집행의 중간개입자들(Intermediaries)이 많을수록 연대행동(joint action)이 필요하고 결정점(decision)-거부점(veto point)과 청산점(clearance point)-이 많아지기 때문에 정책목표의 달성이 어려웠다. 따라서 중간개입자들을 줄일 필요가 있다.
- 넷째, 오클랜드 프로젝트의 정책집행을 지연시킨 요인으로서 밝혀진 것은 정책집행과정에서 나타나는 기술적 문제, 조정의 결핍, 비용의 증가, 복잡한 절차, 지도자와 직원의 변동, 새로운 정치적 환경, 지지집단의 결핍 등이다.
- 다섯째, 정책집행과정 중에 책임자와 직원의 교체는 바람직하지 않다. 따라서 성공적인 정책집행을 위해서는 리더십의 지속이 요구된다.

## 2) Van Meter & Van Horn(1975)의 모형

판미터와 판호른은 정책이 정책성파로 전환되는 과정을 정책집행으로 파악하면서 이에 관한 정책집행모형을 제시하고 있다. 판미터와 판호른의 집행모형은 정책집행을 정책과 성과를 연결해주는 매개변수로 보고 있으며, 집행과정에서의 인간적·심리적 요인을 강조한 점이 특색이라 할 수 있으나(Nakamura & Smallwood, 1980 : 14), 분석요소들간의 인과관계에 대한 설득력은 약하다고 볼 수 있다.

### 3) Mazmanian & Sabatier(1983) 모형

매츠매니언과 사비티어(1983 : 18~48)는 정책집행 분석의 주된 역할이 정책집행 과정 속에서 정책목표의 달성에 영향을 미치는 변수들을 찾아내는데 있다고 주장하며, 정책집행과정에 영향을 미치는 주요 변수들을 체계화시킨, 정책집행과정의 분석에 유용한 개념들을 제시하고 있다. 이 개념들은 문제와 관련된 변수, 정책에 내재되어 있는 변수, 정책집행에 영향을 미치는 비정책적 변수의 세 가지 범주에 속하는 변수들로 나뉘어 구성된다.

### 4) Bullock & Lamb(1984)의 모형

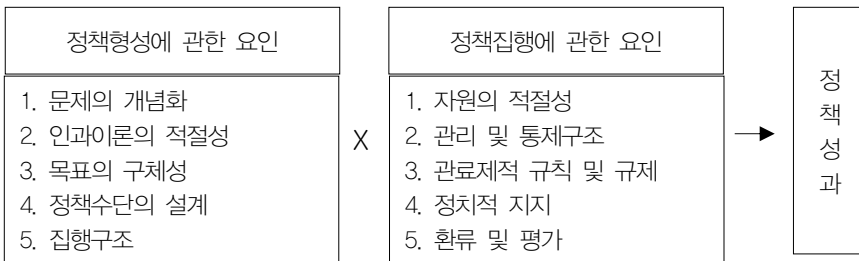
블록과 램(1984 : 4~19)은 정책집행의 성공 및 실패에 영향을 미치는 중요한 변수로서 다음의 10가지를 들고 있다. 정책의 명확성(clarity of policy), 기준의 구체성(specificity of standard), 모니터링(monitring), 집행기관의 존재(presence of enforcement agency), 집행자의 관여(enforcer commitment), 집행자의 상급기관의 관여(commitment of the enforcer's superiors), 수혜자의 태도(attitudes of those who benefit from the policy), 행정적 조정(administrative coordination), 비용과 편익(costs and benefit), 연방정부의 직접적 관여(direct federal involvement)의 10가지를 성공의 중요 변수로 들고 있다.

### 5) Wolman(1981)의 모형

볼만은 정책 프로그램의 성과를 설명하거나 이행할 수 있는 포괄적인 분석틀을 제시하는데, 이 모형은 크게 정책형성과정과 정책집행과정의 두 부분으로 나눌 수 있는데 이는 매츠매니언과 사비티어의 정책내재 변수와 비정책적 변수의 구분과 비슷하다. 정책의 실패는 이와 같은 두 부분 가운데 어느 한 부분(또는 두 부분)을 구

성하는 여러 요인들 가운데 한 가지 이상의 요인들이 부적절하거나 문제점을 띠는 경우 나타난다. 이들 두 부분을 구성하는 요인들을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 불만의 정책성공 및 실패에 영향을 미치는 요인



### 다. 지역공동체 활성화를 위한 접근방식 및 변수

지금까지 정책집행의 접근방식과 정책집행에 영향을 미치는 요인들에 관하여 여러 학자들이 제시하는 이론모형을 살펴보았다. 우선적으로는 어떠한 정책집행의 접근방식이 마을만들기 즉, 지역공동체를 활성화하는데 적합한 것인가를 검토해야 한다. 통합적 접근방식에서 언급하듯이, 가장 집행가능성이 높은 수단을 선택하는 방식을 선택해야 하는데 이 연구 역시 그러한 논의에 동의하고 그러한 방식을 차용하고자 한다.

- 첫째, 하향식 접근방식은 우리나라와 같이 중앙집권적인 체계에서 설명력이 나뉠 있다고 볼 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서 지역공동체 관련 집행관계를 잘 살펴볼 수 있을 것이다.
- 둘째, 상향식 접근방식은 현장에서의 일선 관료 및 집행담당자의 지식과 전문성 등 문제해결능력을 강조하고 있기 때문에 현장 즉, 지방자치단체와 공동체간의 관계속에서 현상을 잘 설명해줄 수 있는 장점을 살릴 수 있다고 본다.

다음으로는 지금까지 이론적 논의를 토대로 마을만들기 정책집행과 관련된 요인을 도출하면 다음과 같다.

- 첫째, 정책결정단계의 요인, 즉 중앙부처와 지방자치단체간의 관계에 있어서는 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법·제도적 수단의 확보 요인을 들 수 있다.
- 둘째, 정책집행단계의 요인은 크게 집행환경 요인과 집행주체요인, 집행대상자 요인으로 나누어 구분할 수 있는데, 집행환경요인으로는 중앙정부의 지원, 관련 집단의 지지 요인이 있으며, 집행주체요인으로는 집행주체의 능력, 집행주체의 재량 요인, 집행대상자 요인으로는 정책대상자의 인센티브, 이해관계자간 갈등 요인, 중앙정부와 지방자치단체와의 갈등요인 등이 있다.

가장 문제가 되는 점은 기존의 정책집행을 다루고 있는 많은 연구들을 볼 때, 인과관계에 대한 명확한 설명 등은 그간 상대적으로 소홀해 왔다고 볼 수 있다. 즉, 인과이론의 타당성을 논의한 연구는 거의 없었다고 볼 수 있다. 인과이론(causal theory)이란 정책의 내용에 관한 사항으로서 만약 정책에 인과이론이 없다면 아무리 충실히 정책이 집행되어 집행의 산출물(output)은 나오더라도 정책목표가 지향하는 결과(outcome)를 기대할 수 없게 된다(김도훈 외, 1999 : 18-25). 학자에 따라서는 이 인과이론을 기술적 타당성(technical feasibility) 또는 정책디자인(policy design)의 타당성 등의 용어로 표현하기도 한다. 따라서 연구에서는 이러한 한계를 극복하고자 시스템 다이내믹스(System Dynamics; SD) 방법론을 활용하고자 하는 것이다. 중앙-지방의 관계, 지방과 마을공동체와의 관계의 수준으로 나누어 나뉠 하향식과 상향식 접근방법을 통합한 접근방법을 사용하고 기존 연구를 토대로 변수를 도출하여<sup>9)</sup> 서로간 인과관계를 논의하면 기존의 이론적 한계를 극복하면서 마을만들기 정책집행에 대한 설명력을 높일 수 있다고 판단된다.

9) O'Toole(1986)은 100여 개의 정책집행 관련 연구를 검토한 결과, 학자들이 제시하는 집행과정에 영향을 주는 주요 변수들이 약 300여 개나 된다고 조사하였다.



## 제2절 지역혁신체계와 리빙랩



### 1. 지역혁신체계에 관한 이론적 논의<sup>10)</sup>

#### 가. 지역혁신체계의 개념

지역혁신은 「국가균형발전특별법」 제2조 제3호에 의하면 “지역의 인적자원 개발, 과학기술, 산업 생산, 기업 지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전 역량을 창출·활용·확산시키는 것”이라고 규정하고 있다. 또한 지역혁신체계는 동법 제4호에 의하면 “지역혁신을 위하여 대학, 기업, 연구소, 지방자치단체, 비영리단체 등의 활동을 상호연계하거나 상호협력을 촉진하기 위한 지원체계”라고 규정하고 있다.

지역혁신체계에서의 지역(Region)은 행정구역 차원에서 정의할 수 있으나 혁신주체들간의 상호협력과 공동 학습이 최적으로 이루어질 수 있는 경제·사회·문화·지리적 동질성을 어느 정도 공유하는 공간적 범위로 설정할 수 있다. 즉 공동체로서의 기능이 작동할 수 있는 마을(읍면단위)을 최소단위로 볼 수 있다.

혁신(Innovation)은 개선과 성장을 위한 새로운 기회를 모색하는 모든 사회·경제적 단계에서 이루어지는 활동의 통합작용을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 혁신을 사회적 체계와 구성요소 간 상호작용의 산물로 볼 때 혁신요인의 공간적 집적, 구성요소 간의 상호작용 그리고 사회적 학습과정이 어떤 환경에서 어떤 과정을 거쳐 이루어지는지를 파악하는 것이 중요한 의미를 지닌다.

체계는(System)는 부분이나 산물의 결합·조합으로 이루어지는 계통, 조직망, 기구 등으로 정의하고 있는데, 하나의 공통적인 목적을 수행하기 위해 조직화된 요소들의 집합체라고 정의할 수 있다. 또한 조직이나 계획 그 자체로 묘사하기도 한다. 즉

10) 본 내용은 이기원 김진석(2007), 「지역혁신 체계, 균형발전 정책교본을 발췌하여 재구성한 것이다.

체계는 혁신에 영향을 미치는 경제적, 제도적·조직적·사회적·정치적 요인을 포함하고 제도의 네트워크, 제도적 환경 등 제도의 역할을 강조한다. 또한 혁신 창출과 확산에 도움을 주는 지역의 학습과정, 매개기관, 제도의 정착 등 지역이 가진 고유한 특성도 중요한 의미를 지닌다.

이상의 지역, 혁신, 체계의 개념을 종합하면 지역혁신체계란 제한된 지리적 공간 상에 형성된 혁신주체들 간의 네트워크, 특정 산업과 이를 지원하는 다양한 기능의 군집을 의미하는 클러스터, 이러한 네트워크와 클러스터에 영향을 미치는 사회·문화·제도와 지역 거버넌스(Local Governance)를 포괄하는 총체적인 체계를 의미한다.

지역발전정책의 기본틀로서 지역의 다양성과 발전여건을 고려한 지역혁신체계의 개념으로 사용되고 있다. 그러한 지역혁신체계의 구성요소는 지역의 내부 시스템 요소와 외부시스템 요소로 구분할 수 있다. 내부구성요소로는 대학, 연구기관, 지방 정부 및 지원기관 등 혁신 주체와 기업 및 기업의 네트워크, 산업 클러스터 등을 포함한다. 외부 구성요소로는 중앙정부의 거시경제정책 및 규제, 정보통신 하부구조, 교육 및 훈련 시스템, 제품시장 조건, 요소시장 조건 등이 있다. 지역혁신체계의 내부 시스템 구성요소와 외부 시스템 구성요소가 지역경제의 성장, 고용 창출, 국제경쟁력 등 지역혁신체계의 성과를 결정한다고 할 수 있다.

## 나. 지역혁신체계의 의의 및 필요성

지역단위의 혁신체계를 구축하는 목적은 지역사회에 존재하는 자치단체, 기업, 대학, 연구기관, NGO 등의 참여주체들이 다양한 현안에 대하여 공동으로 학습과 실천을 수행하는 과정에서 참여주체 간 신뢰를 쌓고 상호 협력할 수 있는 네트워크를 형성하여 자립적 성장이 가능한 수준의 집단적 혁신역량을 기르는 것이다. 지역혁신체계는 지역을 활동기반으로 하는 혁신주체들이 수평적으로 결합하여 지역사회의 내생적 발전을 도모하는 자율적 네트워크 또는 거버넌스(governance)로 이해할 수 있다.

전세계적으로 국가의 시대에서 지역이 중심단위로 부상하는 지역의 시대로 빠르게 전환하고 있다. 지역을 중심으로 기업과 대학, 지자체, 연구소 등 혁신주체들을 네트워크화하여 새로운 혁신을 도모하고 있는 것이다. 즉 지식기반사회로 전환되면서 국가단위보다 지리적 인접성을 갖는 지역수준의 경쟁력이 중요한 변수로 등장함에 따라 지역혁신체계가 주요하게 자리하게 되었다. 선진국가에서도 지역혁신체계를 구축하여 미래의 새로운 성장동력을 창출하고 있으며, 실제로 지역내 경제발전에 매우 긍정적인 효과를 입증하고 있다.

지역혁신체계를 통해 외부 의존적 발전이 아닌 내생적 지역발전을 도모할 수 있으며, 지역이 자생·자립하도록 하는데 기여할 수 있다. 지역혁신정책의 일환으로 추진되고 있는 다양한 정책을 추진 중에 있으며 성과를 창출하기 위해서는 지역혁신역량이 매우 중요한 요소로 작용한다. 지역혁신역량의 주요 구성요소는 지식창출 역량이라고 할 수 있다. 지역발전을 촉진하기 위해서는 지역의 혁신역량을 강화하기 위한 혁신정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

## 2. 리빙랩의 이론적 논의<sup>11)</sup>

### 가. 리빙랩의 개념 및 의의

리빙랩은 사용자가 적극적으로 특정공간 또는 지역에서의 사회혁신에 참여를 가능하게 하는 사용자 주도형, 개방형 혁신 생태계이다. 즉 생활현장(real-life setting)에서 사용자와 공급자가 공동으로 혁신을 만들어가는 실험실이자 테스트 베드이다. 이를 통해 혁신주체간 상호작용을 통해 참여와 협력을 촉진하고 그 결과가 모두에게 이득이 되는 개방형 혁신네트워크의 대안적 모델이다. 이에 리빙랩이 위치한 지

---

11) 본 내용은 성지은 외(2013), 「리빙랩의 운영체계와 사례」와 황해민(2014), 「대전지역의 사회적 혁신 활성화 방안을 발췌하여 재구성한 것이다.

역이나 사용자의 특성이 기술개발의 분야와 사용에 큰 영향을 미치게 된다. 즉 실생활을 기반으로 사용자의 참여가 적극적으로 이루어지며, 사용자 실생활 맥락을 바탕으로 이루어지는 혁신활동으로 지역 밀착형 혁신정책을 추진할 수 있는 수단으로 작용하는 것이다. 리빙랩은 혁신의 사회적 맥락과 사용자로서의 공동체 이해와 요구를 파악하여 사용자 참여를 통해 혁신주체간 협력이 활성화되고 혁신 생태계의 새로운 형태의 혁신성과를 창출한다. 또한 문제 해결을 중심으로 이루어지는 리빙랩은 사회문제를 해결하고 지역의 생활여건을 개선할 수 있으며, 혁신네트워크와 혁신활동의 활성화가 가능해진다. 리빙랩의 활동은 에너지, 주거, 교통, 교육, 건강 등 시민과 지역사회에 실생활과 밀접한 기술에 주로 집중되고 있다.

공공연구부문, 민간기업, 시민사회가 협력하며 생활현장의 문제를 해결하기 위한 혁신활동인 리빙랩은 사용자(공동체) 참여와 다양한 혁신주체의 협력을 확대한다. 참여와 혁신 강화를 통해 혁신활동의 새로운 방향성을 제시하며 수요기반 혁신의 구체적 모델로 기능하고 이를 통해 강한 지속성을 가진 혁신네트워크가 구축된다. 리빙랩 연구활동은 지속가능성, 삶의 질(고용, 안전, 복지, 접근성 등)과 같이 사회적 가치가 강하게 반영되는 특징이 있으며 이를 통해 사회문제 해결력 향상에 기여한다. 또한 ICT 기반 협력, 개방형 혁신, 사용자(시민, 공동체) 참여, 민간 파트너십 등을 갖추고 있어 지역문제 해결과 지속가능한 개발 이슈에 더욱 유연하게 대응할 수 있다.

〈표 2-1〉 리빙랩과 다른 지역혁신 모델 비교

구분	ICT 기반 협력	개방형 혁신	사용자 참여	민관 협력
혁신환경(Aydalot, 1986)	X	X	X	O
산업 클러스터(Becarrini, 2987)	X	O/X	X	X
기업 클러스터(Porter, 2990)	X	O/X	X	O/X
사이언스 파크(OCED, 1997; Cooke, 2001)	O/X	X	X	X
비즈니스 생태계(Moore, 1996; Nachira et el, 2007)	O/X	O/X	X	O/X
연구기반 클러스터(Triple Helix 모델)	O/X	X	X	O
리빙랩(Almirall & Wareham, 2008)	O	O	O	O

자료 : Alcotra(2011)

## 나. 리빙랩의 구성요소 및 활동

리빙랩의 구성요소는 시스템 차원과 주체·행동 차원으로 나누어 볼 수 있다. 시스템 차원은 전략기획과 리빙랩 운영을 위해 협력과 공동개발을 촉진시킬 수 있으며, 인프라와 관리체계로 구성된다. 인프라는 연구시설, 장비와 같은 기술개발 관련 인프라와 도로, 전력 등의 도시 인프라 등 광범위하며, 관리체계는 리빙랩의 구성원, 조직체계, 정책적 측면에 따라 달라진다.

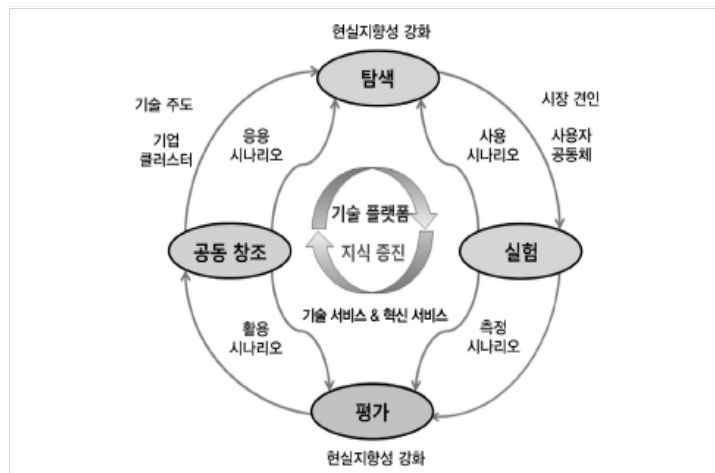
주체 및 행동차원에서 사용자와 파트너, 즉 기업, 지자체 NGO, 시민사회, 연구기관, 미디어, 공동체 등의 다양한 주체가 각자의 전문성, 지식, 경험을 가지고 리빙랩에 참여하여 연구활동을 한다. 사용자는 혁신활동에 참여하여 제품·서비스 개발에 대한 영향력을 높이고 학습하게 됨으로 혁신역량을 강화하고, 결과에 활용도 제고에 기여하게 된다. 민간은 타기업과의 협력, 사용자경험 활용 등을 통해 아이디어를 활용하고 실용화작업의 효율성을 향상하게 되며, 연구 및 지원기관은 기술사회혁신이 결합된 새로운 혁신활동의 수행이 가능하게 된다. 또한 사용자를 포함하여 다양한 주체는 개방성이 높아진 연구환경을 기반으로 협력과 연구를 통해 새로운 방향

의 혁신 수행이 가능하다. 특히 리빙랩에서는 공공과 민간, 시민 간의 파트너십 (PPPP : Public-Private-People-Partnership)이 중요한 요소로 작용한다.

사용자(공동체) 참여와 다양한 혁신주체의 협력으로 실현되는 리빙랩의 혁신과정을 통해 이루어지는 활동은 탐색, 실험, 평가, 공동창조의 과정으로 구분된다.

- 첫째, 탐색(exploration) : 실생활에서의 아이디어와 그것의 구현을 위한 시나리오를 설계한다.
- 둘째, 실험(experimentation) : 실생활이 이루어지는 환경에서 리빙랩의 기술플랫폼을 활용하여 제품 및 서비스의 프로토타입에 대한 실험 수행
- 셋째, 평가(evaluation) : 사용자 및 공동체의 참여와 실제 실험 및 활용도를 포함한 정성적 측면을 평가한다.
- 넷째, 공동창조(co-creation) : 설계·개발 과정에서 생산자와 사용자가 함께 참여한다.

〈그림 2-2〉 기술 플랫폼으로서의 리빙랩과 그 구성요소



자료 : Pollot, M(2009), Alcotra(2011)

## 다. 리빙랩의 현황 및 유형

리빙랩은 핀란드, 스웨덴 등의 북유럽 국가들에서 혁신시스템 개념과 함께 시민, 지역사회의 중요성이 부각되고 자연스럽게 확산되어 리빙랩 네트워크를 형성하였다. 2013년 10월 현재, 345개 리빙랩이 유럽 리빙랩 네트워크(European Network of Living Labs, ENoLL)에 참여하고 있다.

〈그림 2-3〉 전 세계 리빙랩 분포



자료 : ENoLL(<http://www.openlivinglabs.eu>)

리빙랩의 유형은 혁신주체에 따라 연구기관(Provider, 공급자)과 기업(Utilizer, 활용자), 지자체(Enabler, 조력자), 사용자(User, 공동체, 시민) 주도형으로 구분된다.

연구기관 주도형 리빙랩은 직접적으로 연구활동을 수행하는 대학, 연구소, 고등교육기관 등이 혁신 지식공급자로서 활동을 주도한다. 기업주도형 리빙랩은 리빙랩을 통해 상품과 서비스를 개발·테스트하여 사업화를 하고자 하는 기업이 활용자로서 활동을 주도한다. 기업주도형은 리빙랩 활동을 통해 간극을 좁혀 비즈니스 성과를 높일 수 있으며, 이진니스 모델에 가장 근접하다. 지자체 주도형 리빙랩은 NGO, 지자체 등의 리빙랩 활동 기반 및 중심 조력자로서 혁신활동 참여한다. 혁신주체가 아닌 프로젝트를 중심으로 형성되며, 지역사회 문제 해결에 초점을 두는 경향이 강하

다. 사용자 주도형 리빙랩은 혁신활동을 통한 문제해결이 주된 목적이며, 사용자를 중심으로 리빙랩 네트워크가 형성된다.

### 제3절 지역공동체관점에서의 지역혁신체계 고찰

지역공동체는 지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하는 공론장(公論場)의 역할을 담당하며, 유기적 사회통합과 지역발전을 도모할 수 있다. 즉 지역공동체는 생활주변의 문제를 중심으로 형성되는 주민들의 참여와 자치를 통해 소통, 신뢰와 협력이라는 사회적 가치(사회자본)를 형성하고 축적하는 기반이 되는 것이다. 이에 그간 지역공동체 육성 및 활성화 사업의 한계를 극복하고 지역공동체가 다분히 마을만들기 등의 단편적인 사업에서 벗어나 지역사회문제 해결과 내발적 발전을 도모하는 연구개발 중심의 지역혁신을 지향해야 한다. 지역혁신체계에서 지역공동체를 배제하고는 논의될 수 없으며, 지역공동체를 중심으로 한 실생활 중심의 연구개발 활동인 리빙랩을 적용한 지역혁신체계는 지역공동체와 긴밀한 관계를 맺고 있다고 할 수 있다.

현재 국내에서는 서울시 등 지자체와 사회적기업 등 사회적 경제조직을 중심으로 리빙랩에 대한 관심을 보이고 있다. 일상생활의 사용자가 혁신활동에 주도적으로 참여하는 공공-민간-시민사회의 협력모델로서 리빙랩의 실험이 필요한 시점이다. 그동안 우리나라는 산·학·연·관이 중심기술 공급자적 혁신 전략으로 상당한 성과를 거두었으나 이 전략이 한계에 도달함에 따라 사용자 및 수요자 중심의 혁신정책으로 패러다임의 변화가 필요하다. 이를 위해서는 정부가 방향을 정하고 혁신주체를 이끌어가던 발전국가(developmental state)에서 벗어나 관련 혁신주체 간의 상호작용을 통한 다양한 실험·학습과 기술·사회에 통합적으로 접근하는 시도가 필요하다.



지역공동체 중심의 지역혁신체계를 도입하기 위해서는 공공재를 독점적으로 제공해왔던 행정이 주민들을 동원의 대상이 아닌 공동생산자 또는 파트너로써 대등한 위치에서 정보와 유인을 제공하고, 조정과 지원의 역할을 수행해야 한다. 또한 지역공동체를 활성화하고 역량을 강화하기 위한 다양한 정책을 마련하고 민주적 거버넌스를 지향해야 할 것이다. 아울러 지역공동체에 적합한 지역혁신모델을 발굴하고 지원하기 위한 노력이 필요할 것이다.

사용자 주도 혁신의 리빙랩을 지역공동체 정책과 과제에 활용한다면 수요지향적 혁신, 지역혁신, 사회문제 해결형 혁신, 생태계형성 지원, 사회·기술시스템 전환, 지역공동체 발전 등을 동시에 해결할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지역별 전문화를 통한 우월성을 확보하고, 지속적이며 혁신적인 지식의 축적을 가능하게 할 것이다.



## 제3장

# 지역공동체 실태 및 사례분석

제1절 지역공동체 정책 실태분석

제2절 지역혁신체계 도입을 위한 사례분석

제3절 지역혁신체계 도입을 위한 리빙랩 사례분석

제4절 시사점





## 제3장 지역공동체 실태 및 사례분석



### 제1절 지역공동체 정책 실태분석



#### 1. 지역공동체 관련 법령 및 조례

지역공동체와 관련된 사업을 추진하고 있는 부처를 통합적으로 지원하고 관리하는 제도나 부처는 없는 실정이다. 또한 부처별로 산재되어 있는 지역공동체 사업을 통합·운영하고, 각 지자체의 지역공동체 사업을 지원하기 위한 법적 기본근거가 되는 지역공동체와 관련된 통합된 법령도 시행되고 있는 것이 없다. 이에 각 부처에서는 지역공동체와 관련된 지원사업을 부처 특성 및 관련 지침 혹은 법령에 의거하여 추진하고 있다. 지역공동체와 관련하여 행정자치부에서 2013년 「지역공동체 활성화 지원법(안)」을 발의하였으며, 2014년 「공동체 발전 기본법(안)」을 준비하였고, 농림축산식품부에서는 2013년 「농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률(안)」을 발의하였다. 또한 공동체가 경제에 참여해 지역경제를 살리고 공동체를 활성화하기 위한 방법으로 사회적경제가 대두되고 있으며, 마을공동체의 사회적경제 참여와 기반을 마련하기 위한 「사회적경제 기본법(안)」과 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률」이 2015년 발의되었다. 그 외에도 지역공동체의 사회적경제를 위한 법률로써 「협동조합기본법」과 「사회적기업 육성법」등이 시행되고 있다.

〈표 3-1〉 지역공동체 관련 법령

법령명	목적	내용 및 대상	관련 부처
지역공동체 활성화 지원법(안)	지역사회의 활성화와 지역공동체의 역량강화를 효율적으로 지원함으로써 주민의 삶의 질 향상을 통한 성숙한 지방자치 실현과 주민행복의 증진에 이바지함	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시와 농촌을 아우르는 국가적 차원의 지역공동체 회복과 활성화로 부처 통합적인 자원체계 구축</li> </ul>	행정자치부 발의 (2013.11.28)
공동체 발전 기본법(안)	참여·협력·호혜의 공동체 정신을 확산하고 주민 상호간의 유대와 신뢰를 기반으로 더불어 발전하는 행복한 사회를 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동체의 육성과 발전을 위한 국가 및 지자체의 책무와 역할, 공동체의 구성과 활동, 공동체 발전을 위한 국가지원체계 등 그 기본사항을 규정</li> </ul>	행정자치부 2015년 제안
농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률(안)	농촌마을 주민 스스로 마을 발전을 위한 계획을 수립하여 시행하도록 촉진하고, 이를 위한 국가나 지방자치단체 등의 지원체계에 관한 사항을 규정함으로써 농촌마을의 공동체 활성화와 지속가능한 발전을 도모함을 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌마을만들기 계획 수립과 지원</li> <li>농촌 마을만들기 강화 및 인력양성</li> <li>농촌마을만들기 지원체계</li> </ul>	농림축산식품부 국회 심의중 발의(2013.8)
사회적경제 기본법(안)	사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌 공동체회사 등의 사회적경제조직이 자생력을 갖고 지속적인 발전을 할 수 있도록 지원환경을 조성하기 위한 법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책을 총괄하는 조정기구 신설 및 실무추진기관 명시</li> <li>정책금융기반 조성</li> <li>공공조달지원체계확대</li> <li>R&amp;D 등 각종 정부 정책 지원 사업 연계 강화</li> <li>민간자원확충</li> </ul>	사회적경제특별위원회 <sup>12)</sup> 국회 심의중 발의 (2014.5)
마을기업 육성 및 지원에 관한 법률	일자리 및 소득을 창출하고, 주민의 삶의 질 향상과 지역공동체 회복 및 지역경제 활성화에 이바지함을 목적으로 함	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을기업 정의, 지정, 실태조사, 육성 및 지원 중합계획수립 및 연도별 시행계획의 수립·시행</li> <li>마을기업지원센터, 전문인력양성 및 주민교육 등 규정</li> </ul>	행정자치부 의원입법발의 (2015.11)
협동조합 기본법	자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 함	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정</li> </ul>	기획재정부 시행(2015.7.1) 일부개정 (2014.12.30)
사회적기업 육성법	우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 함	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성</li> </ul>	고용노동부 시행(2012.8.2) 일부개정 (2012.2.1)

각 지방자치단체에서는 지역공동체 관련 지원조례를 제정·운영하여 지역에 특성에 맞춰 사업을 지원하고 있다. 이들 조례는 지역주민의 삶의 질 향상과 주민자치의 실현 및 민주주의의 발전에 기여하는데 그 목적을 두고 사업 지원방안에 관한 전반적인 수단들을 포함하고 있다. 지역공동체와 관련된 지원조례를 제정·운영하고 있는 광역자치단체는 서울특별시와 부산광역시를 비롯한 11개 시도이다.

〈표 3-2〉 광역자치단체 지역공동체 관련 조례(2015년 12월 기준)

	자치법규명	시행일자	구분
1	서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2013.8.1	일부개정
2	부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례	2012.7.11	제정
3	대구광역시 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2013.11.11	제정
4	인천광역시 마을공동체 만들기 지원 조례	2014.12.15	일부개정
5	광주광역시 살기좋은 마을만들기 지원조례	2015.12.18	일부개정
6	대전광역시	-	-
7	세종특별자치시 마을공동체 만들기 지원 조례	2015.6.22	일부개정
8	울산광역시	-	-
9	경기도 따뜻하고 복된 공동체 만들기 지원에 관한 조례	2015.3.3	전부개정
10	강원도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2015.3.6	일부개정
11	충청북도	-	-
12	충청남도 살기 좋은 희망마을 만들기 지원 조례	2015.10.30	일부개정
13	전라북도 마을만들기 지원 조례	2015.10.12	일부개정
14	전라남도	-	-
15	경상북도	-	-
16	경상남도	-	-
17	제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례	2015.10.6	전부개정

12) 2014년 1월 새누리당내에서 사회적 기업이나 협동조합 등을 지원하기 위한 사회적경제 기본법 제정을 추진하기 위해 유승민 의원을 위원장으로 사회적경제특별위원회 발족

또한 광역자치단체의 지원조례 제정·운영 유무와 상관없이 기초자치단체에서도 지원조례를 제정·운영하고 있다. 전반적으로 지역공동체 관련 지원조례는 재정율이 매우 낮은 실정이다. 지원조례의 대부분은 최근에 제정 혹은 개정되었으며 최근 들어 조례가 본격화되기 시작하였다.

지역공동체 지원 조례의 일반적인 구성을 살펴보면, 총칙, 마을공동체(지역공동체) 만들기 사업, 마을공동체(지역공동체) 위원회, 지원센터 등으로 세분하고 있다.

총칙에는 마을공동체 만들기를 위한 목적, 정의, 기본원칙, 주민의 권리와 책무, 지방자치단체장의 책무 등의 사항을 명시하고 있다. 마을공동체 만들기 사업에는 기본계획을 수립하도록 하고 있으며, 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하도록 하고 있다. 또한 전담부서의 지정 및 역할, 마을공동체 행정협의회의 설치 운영, 마을공동체 만들기 사업의 범위, 지원신청, 선정, 보고, 평가보상, 사업비의 환수, 형성재산의 사용 등에 대한 사항을 명시하고 있다. 마을공동체 위원회에서는 위원회의 설치 및 기능, 구성, 임기, 위원장의 직무, 회의, 관계부서의 협조, 의견정취, 회의록, 수당 등에 대한 사항을 명시하고 있다. 마을공동체 지원센터에는 지원센터의 설치 및 기능, 관리 및 운영, 지도감독, 위탁계약 취소, 다른 법령 등과의 관계 등에 대한 사항을 명시하고 있다.

지원조례의 구성은 대부분 유사하게 구성되어 있으며, 마을공동체 만들기를 수행함에 있어 행정에서 지원하는 사업비를 포함하여 예산의 확보방법과 마을기금, 모니터링, 마을공동체의 지속가능한 발전을 위한 사후관리방안, 사업의 컨설팅 지원 등에 관한 내용은 담고 있지 않다. 즉 지역의 특성을 고려한 차별성 없이 일반적이고 기본적인 최소한의 사항만 언급하는 등 행·재정적 지원을 위한 구체적인 부분이 미흡한 실정이다.



〈표 3-3〉 마을공동체 만들기 지원 조례의 일반적인 구성

구분	내용
제1장 총칙	목적, 정의, 기본원칙, 주민의 권리와 책무, 지방자치단체장의 책무
제2장 마을공동체 만들기 사업	기본계획, 연도별 시행계획, 전담부서의 지정 및 역할, 마을공동체 행정협의회의 설치 운영, 마을공동체 만들기 사업의 범위, 지원신청, 선정, 보고, 평가보상, 사업비의 환수, 형성재산의 사용 등
제3장 마을공동체 만들기 위원회	설치 및 기능, 구성, 임기, 위원장의 직무, 회의, 관계부서의 협조, 의견정취, 회의록, 수당 등에 대한 사항
제4장 마을공동체 지원센터 등	지원센터의 설치 및 기능, 관리 및 운영, 지도감독, 위탁계약 취소, 다른 법령등과의 관계 등에 대한 사항

## 2. 지역공동체 관련 지원사업 추진현황 및 지원체계

행정자치부에서는 마을기업 육성사업을 비롯하여 희망마을 및 지역공동체 활성화사업 등을 추진하고 있으며, 그 외에도 부처별로 부처의 특성에 기인하여 지역공동체 지원을 위해 다양한 사업내용으로 추진하고 있다. 각 부처의 지역공동체 지원사업은 중복되어 추진되거나 유사한 내용이 존재한다. 또한 국가적 현안에 따라 재원을 편성하고 관심이 시들해지면 사멸하는 등 지속적인 추진과 지원이 결여되어 있는 것으로 나타났다. 실제로 많은 사업들이 지역공동체 활성화를 표방하며 생성되었다가 1-2년 후 사멸하는 경우가 많다.

〈표 3-4〉 중앙부처 지역공동체 관련 지원사업 현황(2014년 12월 기준)

부처	사업명칭	주요내용	근거	대상
행정 자치부	마을기업 육성사업	지역주민이 주도적으로 지역의 자원을 활용한 수익 사업을 함으로써 소득 및 일자리를 창출하여 지역경제를 진흥시키고 지역공동체를 활성화	행정자치부 마을기업 육성 사업 지침	전국
	희망마을 및 지역공동체 활성화사업	주민주도형 지역공동체 사업을 발굴하여 ①생활편익확충 및 소득사업 추구 목적의 시설조성과 ② 지역산업, 생활정비 등 공동체 활성화 프로그램 지원(사회적 취약계층 밀집지역 우선지원)	-	전국
문화 체육 관광부	관광두레	지역주민 스스로 지역의 고유한 자원을 활용한 관광상품을 개발, 상품화하여 연계함으로써 지속가능한 지역관광활성화 및 지역경제 활성화	관광진흥법	전국
	생활문화 공동체 만들기	문화소외지역(임대아파트, 서민주택, 농산어촌 등) 주민 참여 문화예술프로그램을 통해 지역 공동체 문화 회복 및 지역의 변화 유도하기 위해 공동체 형성을 지원	문화예술진흥법, 문화 예술교육진흥법	전국
농림 축산 식품부	농촌공동체 활성화지원	① 농촌재능나눔활동, ② 주민주도 마을만들기, ③ 농촌공동체회사 우수 사업지원, ④ 농촌사회 복지증진 및 농업인 행복버스 운영 등의 사업	①농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농 어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉 진에 관한 특별법	농 산 어촌
	일반농산어촌 개발	농산어촌에 대한 기초인프라 투자 및 특화발전을 위한 지역개발을 통해 농어촌 주민의 삶의 질 제고 및 공동체 활성화 ① 농촌중심지 활성화와 ② 창조적 마을만들기, ③ 기초생활인프라, ④ 시군 역량강화를 지원	①국가균형발전특별 법, ②농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지 역 개발촉진에 관한 특별법, ③농어촌정비 법	농 산 어촌

부처	사업명칭	주요내용	근거	대상
보건 복지부	자활기업육성 (자활공동체)	수급자 등 저소득계층의 자활기업 참여를 통한 탈빈곤을 목적으로 함	국민기초생활 보장법	전국
기획 재정부	협동 조합	공동구매 및 판매 사업 등 경제적 활동	협동조합기본법	전국
해양 수산부	자율관리어업 공동체 육성	어업인 스스로 자체규약을 정해 지 역특성에 맞게 자율적으로 자원을 관리하도록 하여 지속가능한 어업생 산체계 구축, 공동체 공동이익 증진	수산자원관리법	어촌
	어촌특화발전 역량강화	마을화단 가꾸기, 경관개선, 마을자 원 발굴, 자원지도 만들기	어촌특화발전지원특별 법	어촌
지역 발전 위원회	지역행복생활 권 연계협력 사업(농림축 산 식품 부와 연계협력)	(지방자치단체 연계협력사업)융복합 6차 산업화를 통한 공동생산과 공동 이익 증진, 지역공동체 활성화사업, 역사자원 활용, 님비시설 유형 (지역행복생활권 선도사업)주민체감 형서비스, 님비문제해결, 일자리연계, 생활권내자원공동활용	국가균형발전특별법, 지방자치법	전국

부처별 지역공동체 지원사업은 지역공동체 육성 및 활성화를 중심으로 하고 있  
나 일부 단순 지역 개발 및 발전에 초점을 두는 경우가 있으며, 지역공동체 사업으  
로의 구분이 모호한 경우도 있다. 지역공동체 주요 사업내용은 주거환경개선과 지  
역자원 활용사업, 사회적경제에 기반한 사업 등으로 구분될 수 있으며, 주민주도의  
지역공동체를 형성하고 공동체에 의한 다양한 사업을 통해 마을활성화와 지역자립,  
역량강화, 생활기반조성, 숲터 가꾸기, 마을활력 및 재생 등을 지향하고 있다. 하지  
만 일부 사업은 지역공동체 활성화를 고려하지 않은 채 물리적 인프라 확충에 치중  
되는 경향이 있다.

지방자치단체에서는 광역 혹은 기초자치단체 단위로 공동체 수준에 따른 공모방  
식을 통해 이루어지며, 서울시를 비롯한 일부 자치단체별로 활발히 추진되고 있다.

지역공동체 지원사업은 정부 단년도 예산에 기초한 공모방식<sup>13)</sup>으로 진행되고 있다. 즉 행정의 사업계획 일정과 선정조건에 맞추어 추진되고 있어 마을단위에서 필요한 시점에 지원을 받지 못하고, 기 반영된 주어진 투자금액을 기준으로 사업지원 대상을 선정하여 사업추진 기간 내에 이를 전액 투자 하고 있다. 이는 예산과 성과에 집중하는 전시성 행정이라는 비판과 함께 일회성 재정지원으로써 사업의 연속성에 문제가 제기된다. 실제로 지원사업의 경우 지속성을 갖기보다는 적게는 1-2년, 길어야 3-4년에 걸친 단기 또는 중기적인 사업으로 그치는 일시적 사업으로 한정되어 있다. 지역공동체가 1년내에 가시화되기 어려운 측면이 있으며, 단기간 성과창출이 아닌 장기적인 관점에서의 정책 추진의 필요함을 시사한다.

물론 지역공동체 지원사업이 장기적인 재정지원을 하기에는 현실적으로 어려움은 존재한다. 하지만 정부 지원이 중단된 후에도 지역공동체가 소멸하지 않고 자립적으로 지속가능한 활동과 발전을 위한 관리방안은 반드시 검토되어야 한다. 하지만 실제로 사업을 추진하고 있는 중앙부처 및 지방자치단체에서는 성과지표 등을 통한 사업추진의 점검, 공동체의 역량과 수준의 진단 및 컨설팅, 사업 전과정 모니터링, 사후관리방안에 대한 내용은 포함하고 있지 않는 실정이다. 이로 인해 지역공동체 사업이 일회성에 그치고, 지속가능한 마을공동체 실현에 한계가 발생할 우려가 있다.

지역공동체 사업의 내용은 지역공동체를 중심으로 한 사회적 소통과 삶의 질 향상을 토대로 주민주도의 지속가능한 발전을 도모하고 지향해야 한다. 하지만 일반 주민 혹은 공동체에서는 마을의 수요와 욕구에 부응하면서 주도적으로 사업을 진행하기에는 역량의 한계가 명확하다. 이러한 주민 및 공동체가 사업을 수행하는데 있어 역량을 갖추기 위한 교육과 학습의 중요성이 다시한번 강조되고 있으며, 실제로

13) 중앙부처의 예산에 기 반영된 주어진 투자금액을 기준으로 사업지원 대상을 선정 사업추진 기간 내에 이를 전액 투자하는 방식으로 1-2년의 비교적 짧은 기간 내 대상지의 선정부터 지원까지 완료된다. 또한 예산집행 일정을 준수하기 위한 정해진 기간에 공모에 참여한 지자체 혹은 마을 대상으로 선정조건에 적당히 부합하는 대상만을 선정할 수 밖에 없다.

지역공동체 사업의 성과는 지역공동체의 역량에 좌우된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 교육과 학습을 비롯한 전문적인 지원이 선행 또는 병행되지 않는다면 지역공동체 사업은 일회적이며 가시적인 성과창출에만 머무를 것이다. 중앙부처에서 추진하고 있는 지원사업의 경우 사업에 대한 교육과 학습 등을 위한 별도의 지원은 존재하지 않고 있다. 지역공동체 사업에 대한 이해와 교육이 수반되지 않은 자치단체와 공동체의 경우 정체성에 혼란이 야기되어 주민의 요구 및 공동체 역량과 수준을 간과한 채 민관협력에 기반하지 않는 서류상의 사업관리로 전락할 가능성이 높다. 지역 및 마을공동체 관련한 사업은 지역민들의 참여와 협력을 바탕으로 한 사업들의 지속가능성 확보와 지역중심의 경제활성화를 모색하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역공동체 발전을 위한 지원사업과 관련하여 지역의 실태조사에 근거한 비전과 전략 및 지역여건에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 실천방안 및 제도개선 방안을 마련하여야 한다(전대욱 외, 2012)

### 3. 지역공동체 관련 중간지원조직

중간지원조직은 지역공동체 사업을 수행하는 일반주민에게는 접근방법이나 추진 방법, 사업수행을 위한 컨설턴트 역할을 수행한다. 외적으로는 주민 및 시민단체와 중앙정부, 지방자치단체간 이해관계자들을 새롭게 융합 조절하는 가교역할을 수행한다. 그리고 내적으로는 자생적 지역 공동체 사업을 지원·조정하며 사업 활동에 필요한 계획이나 경영전략 등에 대하여 조정하고 공동체가 기능을 수행함에 있어서 다양한 지원을 하는 조직을 의미한다.

중간지원의 필요성이 제기되고 역할에 대한 공감대가 형성되면서, 지역공동체 발전 및 활성화를 위해 각 지자체별로 중간지원조직을 설치·운영하고 있다. 중간지원조직은 지방자치단체에 따라 상대적으로 독립적인 종합지원센터 형식과 전담부서(과) 형식으로 존재한다. 또한 중간지원조직의 설치·운영에 있어 지자체의 자율적인 권한에 의하며, 일부 지자체를 제외하고는 중간지원조직의 활용도가 매우 미흡한

실정이다. 중간지원조직의 역할이 체계적으로 정립되어 있지 않아 교육 및 역량강화를 위한 기능이 미흡하며 그로인해 본연의 역할을 수행하지 못하고 행정의 역할을 대행하는 행정기구화가 될 우려가 있다.

2014년 10월 기준 지역공동체 관련 중간지원조직<sup>14)</sup>은 총 17개 광역자치단체, 226개 기초자치단체에서 51개의 중간지원조직이 운영되고 있거나 향후 설립운영 예정이다. 하지만 부처별 산재해 있는 지역공동체 지원사업을 통합하여 효율적으로 지원해 줄 수 있는 지역공동체 통합 지원센터는 없는 실정이다.

〈표 3-5〉 중간지원조직 현황(2014년 10월 기준)

지역	자치단체	조직명
서울	서울특별시	서울시 마을공동체종합지원센터
	종로구	종로구 마을생태계조성지원단
	성동구	성동구 마을생태계조성지원단
	광진구	광진구 마을생태계조성지원단
	성북구	성북구 마을만들기지원센터
	강북구	강북구 마을생태계조성지원단
	도봉구	도봉구 마을지원센터
	노원구	노원구 마을생태계조성지원단
	은평구	은평구 마을지원센터
	서대문구	서대문구 마을공동체지원센터
	마포구	마포구 마을생태계조성지원단
	양천구	양천구 마을생태계조성지원단

14) 지역공동체 관련 중간지원조직은 마을만들기 사업을 포함하여, 마을공동체, 근린재생(주민주도 도시재생) 등의 주민 활동을 지원하는 조직 일반을 말하며, 사회적경제(협동조합, 마을기업 등)와 사회적 자본, 공익활동(NPO 등) 등과 같은 조직에서 이러한 활동을 전개하고 있는 경우까지 포함하여 해석한다. 다만 현행 주민자치(위원회)의 경우, 각 읍·면·동별 근린공동체의 성격을 띠고 있으며 중간지원조직이라고 보기 어려워 본 조사에서는 생략한다. 또한 조직의 형태가 '네트워크(협의체)' 형식을 가지더라도 실질적으로 중간지원조직의 역할을 수행하는 경우가 일반적이므로 이를 포함하고, 현재 조례에 근거하여 중간지원조직 설치 및 운영하지 않더라도 중간지원조직으로서 역할을 하거나 조례 등을 통해 설립 운영예정이라면 이를 포함한다.

지역	자치단체	조직명
	강서구	강서구 마을생태계조성지원단
	구로구	구로구 마을생태계조성지원단
	금천구	금천구 마을공동체지원센터
	영등포구	영등포구 마을생태계조성지원단
	관악구	관악구 마을생태계조성지원단
	서초구	서초구 마을생태계조성지원단
	강동구	강동구 마을공동체지원실
부산	부산광역시	부산광역시 마을만들기지원센터
대구	대구광역시	마을공동체만들기지원센터
	대구광역시	대구광역시 창의 도시재생지원센터
	중구	도시재생지원센터
	남구	남구 도시만들기지원센터
	북구	(가칭) 대구광역시 북구 도시재생센터
	수성구	수성구 더불어 행복한 도시재생지원센터
인천	인천광역시	인천광역시 마을공동체만들기지원센터
	남구	학산마을협력센터
	부평구	부평구 도시만들기 지원센터
광주	동구	광주광역시 동구 도시재생지원센터
	남구	마을공동체협력센터
	광산구	광산구 공익활동지원센터
대전	대전광역시	대전광역시 사회적자본지원센터
울산	북구	울산 북구 지역공동체활성화지원센터
경기	수원시	수원시 마을르네상스센터
	안산시	안산시 좋은마을만들기지원센터
강원	원주시	원주시 읍면권역발전발전협의회
	양양군	(가칭) 양양군 사회적기업 등 육성위원회
	강릉시	강릉시 마을만들기지원센터

지역	자치단체	조직명
충북	충청북도	충북마을기업지원센터
	청주시	청주시 도시재생지원센터
충남	충청남도	(사)충남사회경제네트워크
	공주시	공주5도2촌센터
	천안시	천안NGO지원센터
전북	전라북도	전라북도마을만들기협력센터
	정읍시-고창군	메이플-스톤 공동체지원센터
	완주군	완주 커뮤니티비즈니스센터
	진안군	진안군마을만들기지원센터
	임실군	농업농촌활력센터
전남	전라남도	(사)전남지역발전포럼
경북	경상북도	(사)커뮤니티와경제
경남	-	-
세종	-	-
제주	-	-

## 제2절 지역혁신체계 도입을 위한 사례분석

### 1. 새마을운동

#### 가. 개요

지역공동체는 지역을 기반으로 이웃과의 관계를 회복하고 소통하여 지역공동체를 형성·발전시키는 것이다. 그러한 지역공동체를 형성하고 활성화하는 가운데 지



역주민은 주민자치를 위한 풀뿌리 민주주의 의식이 함양되고 주민주도의 내발적 발전을 도모하게 되는 것이다. 이러한 의미에서 지역사회개발운동의 효시인 1958년 “부락민 자조개발 6개년 계획”이 있으며, 특히 1970년대의 새마을운동은 지역공동체에서 지역혁신체계를 도입하는 방안에 대해 시사점을 주고 있다.

새마을운동은 1970년대 초반에 지역사회개발<sup>15)</sup> 측면에서 시작된 국가정책이다. “새마을”은 전통적인 공동체적 가치를 공유하는 마을이라는 생활공동체를 운동단위로 설정하였다는 점에서 공동체 지향성을 담고 있다. 즉 사회의 기본적인 자치단위로써의 마을을 통해 사회원리와 사회통합정신에서 사회공동체로 해석하여 지역성과 공동체의식에 기초한 것이다.

새마을운동은 마을에 의한 근면적·협동적·자조적 발전·도모를 강조하면서 범국민적인 사회운동으로 발전되었다. 즉 새마을운동은 마을에 의한 협동적 발전 노력을 촉진하고, 촉진의 매개자로서의 새마을지도자 육성하고 조직화하여 기술적·재정적 지원과 훈련을 지원하였다. 이러한 새마을운동은 지역과 마을을 발전시키기 위한 범국가적 차원의 운동으로써 도농간 소득격차문제를 해결하는데 역점을 두었으며, 유희 노동력을 활용한 고용증대효과를 가져왔다. 그러한 새마을운동이 활성화되고 지역공동체의 지역혁신체계로써 주목받는 주요 원인으로는 (1) 새마을운동의 체계적인 국가 지원 시스템과 (2) 주민조직(공동체)의 육성을 통한 주민조직에 의한 활동 장려, (3) 이를 지원하고 새마을운동에 구심체 역할을 수행한 마을단위의 지원기관으로서의 개발위원회라고 할 수 있다.

## 나. 새마을운동의 국가단위 추진체계

새마을운동은 1단계 기초수립단계(1971년-1973년), 2단계 주민 생활수준 개선과

15) 지역사회개발은 지역사회 주민의 공통적 욕구를 해결하기 위하여 그 지역사회가 가지고 있는 인적·물적·내적·외적 자원을 효과적으로 동원하여 발전적 여건을 조성하는 과정을 말한다. 지역사회개발에 있어 지역사회는 사람들의 자연적인 생활공동체를 뜻하며, 개발은 의도적인 사회 변화의 추진을 말한다.

새마을 정신의 확산(1974년-1976년), 3단계 농촌의 자조적·자발적 노력 강조(1977년-1979년)으로 구분된다.<sup>16)</sup> 1단계 기초수립단계에서는 정부주도의 마을 시설과 인프라에 집중하였으며, 새마을지도자 훈련원을 개설하고 마을분류 체계를 창안하였다. 관주도로 마을별 세부사업을 지정하고, 마을에 시멘트를 무상·공급하였으나, 구체적인 마을사업으로의 충분한 전환이 이루어지지 못하였다. 또한 시행착오와 경험을 통해 인지하고 진화하면서 새마을운동을 위한 제도적 장치를 마련하게 되었다. 2단계에서는 가시적 효과를 통한 지속성으로 양곡증산과 작물특화, 협동생산방식 등의 소득증대사업 등에 우선순위를 두게 되었다. 또한 환경개선이 계속적 공동노력의 추진력을 가속화시킬 것이라는 가정하에 주민조직의 참여를 유도하기 유인책으로 주택과 도로, 하수구 등의 마을환경개선사업에 특별지원을 하였다. 새마을운동의 핵심중의 하나는 현재의 공동체 즉 주민집단을 제도화하기위해 노력을 했다는 것이다. 마을마다 부녀회와 청년회, 4H클럽, 산림계, 어촌계 등의 주민집단을 통해 소득증대 및 환경개선과 관련된 토론 등을 정부에서 지속적으로 지도하였다. 이러한 내용을 심화하고 새마을 전신의 확산을 위해 새마을지도자와 정부, 사회의 지도급 인사 등을 대상으로 새마을훈련을 시작하게 되었다. 3단계에서는 마을이 정부의 도움 없이도 발전역량이 향상되는 것을 목표로 농촌의 자조적·자발적 노력을 강조하였다. 마을에는 농업 외 소득으로 소규모 새마을 공장이 설치되는 등 소득증대사업의 범위가 확대되었다.

새마을운동의 효과적인 추진을 위하여 중앙에서부터 마을단위에 이르기까지 관계부처와 유관기관단체 및 주민대표들이 참여하는 각급 새마을운동추진협의회가 구성되었다. 추진체계는 중앙단위의 중앙협의회, 시·도협의회, 시·군협의회, 읍·면 추진위원회, 리·동 개발위원회 등이 있다. 특히 리·동 개발위원회는 순수 주민조직이다. 중앙협의회는 정부의 새마을운동에 관한 시책과 계획을 포괄적으로 협의 조정

16) 이후 1980년대도 새마을운동은 있었지만, 신군부 쿠데타로 새로운 정부가 들어섰고, 그들은 새마을운동을 다른 양상으로 전개하는 등 제도적 관계에 차이가 있어 본 연구에서는 배제하였다.

하고 사업의 성과를 평가 분석하는 중앙단위 조직이다. 시·도 협의회는 시·도 내의 새마을운동에 관한 지도, 지원시책에 대하여 협의, 조정하는 기구로서 시장 또는 도지사를 위원장으로 하며 관련기관 단체장을 위원으로 구성하였다. 시·군 협의회는 새마을운동의 종합적인 지도, 지원체계로서 조직되었다. 읍·면 추진위원회는 해당 읍·면의 새마을운동에 대한 합동적인 지도, 지원에 따르는 효과적인 종합추진을 위해 조직되었다. 새마을운동의 운영체계는 주로 내무부를 중심으로 하며, 내무부의 강력한 지휘통제 아래에 있는 지방행정기관으로 일원화하였다.

〈표 3-6〉 새마을운동의 추진체계

구분	새마을운동	구성	기능
중앙	중앙협의회	내무부장관, 경제기획원, 재무부, 국방부, 문교부, 농수산부, 상공부, 건설부, 보건사회부, 교통부, 체신부, 문화공보부, 총무처, 과학기술부 차관, 제1무임소 장관보좌관, 제2무임소장관 보좌관, 산림청장, 조달청장, 농촌진흥청장, 수산청장, 노동청장, 철도청장 (농협중앙회 수협중앙회 부회장 부산시장, 서울시제1부시장, 민간단체 새마을협의회 대표)	협의조정, 단일지침 작성
시·도	시·도협의회	도지사, 부지사, 교육감, 농촌진흥원장, 대학교수, 농고교장, 농협지부장, 수협지부장, 산연지부장, 향군지회장, 지방방송국장, 지방 체신청장, 한전지점장, 지방건설국장	종합계획 (기능, 책임분담)
시·군	시·군협의회	시장·군수, 교육장, 경찰서장, 농촌지도소장, 농업협동조합장, 농고교장, 우체국장, 기타 필요한 인사	종합지도
읍·면	읍·면추진위원회	읍·면장, 지서장, 향토학교장, 우체국장, 농촌지도소 지소장, 농협 지소장, 농업 협동조합 수협 읍면단위 조합장, 새마을지도자, 기타 필요인사	종합추진
마을	리·동 개발위원회	리 통장, 새마을지도자, 주민조직 대표 15명 내외	순수한 주민조직 협동적 사업추진

정부 부처에서도 새마을운동과 관련된 부서(과)를 신설하고 행정지도와 물적지원, 기술지원, 평가 등을 실시하였다. 새마을운동에서의 정부 지도·지원은 주민들의 자발적인 참여를 촉진시키기 위하여 구체적인 개별사업의 추진내용에 대한 관여가 아닌 각 마을의 새마을운동 추진과정 전반에 대한 독려와, 사기진작, 애로사항의 파악이었다. 즉 새마을사업을 선정, 수행해 나가는 과정에서 그 사업의 성공에 필요한 여건 및 절차적인 능력을 조성, 촉진해 주는 것이다. 또한 새마을사업 추진에 필요한 전문적인 지식 및 기술보급 등을 지원하고, 사업추진과정 및 그 결과를 분석 평가하였다. 또한 지역별 담당공무원제를 실시하여 월 1회 이상 현지 출장하여 새마을 추진상황을 종합적으로 점검 확인하고 새마을사업을 지도·지원하게 하였다.

#### 다. 주민조직

주민조직은 영농회, 축우계, 작목반, 방범단, 소방단 부녀교실, 흥농계, 산림계, 어촌계 등 마을당 20여개의 조직이 있었으며, 정부의 시책적인 필요에 따라 외생적으로 조직된 경우와 각종 계를 비롯한 자생적 조직으로 구분되었다. 정부는 개인보다 조직화된 세력이 새로운 것을 수용하는데 용이하고 필요시 인력 및 기술동원 등에 유리하다는 것을 인식하여 주민조직을 제도화하기 위해 노력하였다. 새마을사업을 성공적으로 추진하기 위해 정부는 각종 자생적 주민조직과 마을의 공식조직들로 하여금 새마을운동에의 참여수단이 되게 하고 농협의 마을단위 부녀회 등의 사업들을 새마을운동의 사업구조에 맞추어서 표준화하도록 하였다. 또한 주민총회는 마을의 성인으로 주민전체로 구성하여 합의도출 및 갈등소지 문제를 심의하였다.

주민조직의 육성과 더불어 새마을운동의 결정적이고 책임자적 역할을 수행할 새마을 지도자 발굴과 육성을 위한 체계적이고 지속적인 지원을 하였다. 새마을지도자는 현재 지역공동체에서 마을활동가나 마을간사, 마을리더 등과 유사하다고 할 수 있다. 새마을지도자는 마을 주민 중에 선발하고 일부는 지자체의 추천으로 선출하였다. 별도의 급여나 공식적 직위는 없으나, 새마을운동의 중심인물로서 정부와

공동체의 중개적 역할에서 능력을 통해 권위를 획득하면서 정부에서 새마을지도자에 대한 지지와 신뢰를 부여하여 상당한 영향력을 갖는다. 새마을지도자는 주민조직의 새마을사업에 대한 승인 이후에는 사업수행에 필요한 자세한 관리계획을 작성하고, 작업조 구성 방법, 다른 주민조직과의 활동을 조정한다.

〈표 3-7〉 새마을운동의 지도자 육성 및 지원

구분	내용
새마을지도자의 사기양양과 지위보장, 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신편의 제공, 무료법률 상담제 실시, 포상확대, 새마을지도자의 고충 및 애로사항 우선 해결 등</li> </ul>
새마을지도자 육성관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새마을지도자 기록카드 및 지도자증 발급을 통한 상징적 권위 함양</li> <li>• 새마을지도자 관리 주요방침 마련</li> </ul>
새마을지도자대회 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새마을운동의 당해연도 사업평가 및 중점사업·정책방향 제시</li> <li>• 새마을지도자의 보람과 자긍심 고취</li> </ul>

## 라. 개발위원회

마을단위의 추진체계로써 개발위원회는 새마을운동의 중심체적 기능을 수행하였다. 개발위원회는 마을유지, 새마을지도자, 개발위원, 마을 주민조직 등으로 구성되었으며, 새마을지도자의 지지기반으로 정통성이 부여되었다. 개발위원회 산하에는 청년부, 부녀부, 향보부와 감사회가 설치되어 있었다. 개발위원회는 정부가 제시한 지정사업요목(program)에서 적절한 사업을 검토하고, 새마을지도자가 선정한 사업을 승인하며, 마을개발계획을 고안하는 등의 역할을 하였다. 이처럼 개발위원회는 마을의 자율성을 바탕으로 마을의 집합적 의사결정과 공동체적 참여를 이끌어냄으로써 새마을운동의 일선 조직체계에서 근간을 형성하는 역할을 담당하였다. 이러한 개발위원회는 현재의 주민자치위원회 또는 주민자치회와 비견될 수 있을 것이며, 한편으로는 중간지원조직과 유사한 면을 갖추고 있다고 할 수 있다.

### 〈표 3-8〉 새마을운동 개발위원회의 역할

- 마을 기초조사, 마을 개발 계획 수립, 필요한 자원 분석, 주민들의 욕구와 여론 수렴, 사업 추진을 위한 재원사향 협의, 각종 마을 내 기능별 주민조직의 활동 조정
- 주민들의 자원분담, 협동사업 참여방안, 지원자재의 확보와 배분, 사업의 사후관리 등 협의
- 이익집단 및 주민을 통합시키고 조정하는 중간 집단의 기능 수행
- 주민총회에 부의할 인건에 대한 사전심의 및 조정

## 2. 충남 홍성군 홍동마을

### 가. 개요

충남 홍성군에 위치한 홍동마을은 6차 산업을 떠나 지역경제 활성화의 우수사례로써 전국적으로 유명한 곳으로 서로 돕는 협동공동체를 통해 더불어 함께 잘 사는 공동체의 모범을 보여주고 있는 곳이다.

홍동마을은 인구 3,500여명 정도에 불과한 면단위 마을로써 쇠락해가는 다른 농촌과 달리 활력이 넘친다. 연구소와 박물관, 농산물가공장, 은퇴자농장, 어린이집, 농업전문학교, 도서관, 빵공장, 비누공장, 로컬푸드 매장, 마을주점, 책방, 출판사 등 없는 게 없는 마을이다. 이는 대부분 주민들이 스스로 필요하다고 느껴 스스로 만든 마을기업과 협동조합들이다. 즉 마을사람들의 자발적인 출자로 이루어지며 외부 도움없이 마을 사람들 스스로 운영해 가고 있다.

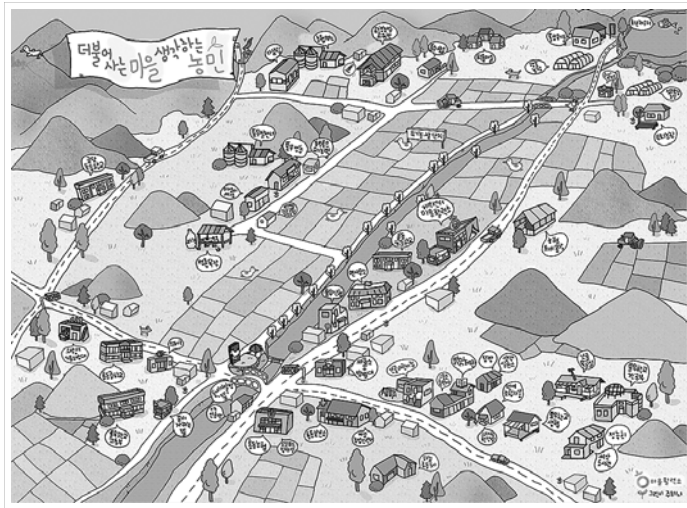
홍동마을은 일찍부터 도입한 유기농법으로 타 지역과 차별화된 농업을 펼친 덕에 마을의 자립도가 높으며, 현재 마을 전체에서 유기농으로 농사를 짓는 비율이 47%에 달한다.

홍동마을에는 귀농자의 어려움을 해결하고자 귀농인 지원센터가 운영 중이며, 귀농 귀촌인 임시거주공간까지 있다. 귀농을 결심했다고 도시생활을 정리해서 바로 농촌으로 오기 전에 최소 한달 간 머물면서 농촌을 체험할 수 있도록 한 것이

다. 이러한 흥등마을은 젊은 귀농인들이 유입될 수 있는 토대가 되었으며, 실제로 타 지역의 귀농인들이 주로 연고도 없는 50~60대 은퇴자들이라면 흥등마을은 지역 출신자들로서 30~40대 비율이 압도적으로 높다.

이와 같은 흥등마을이 이루어진 주요 원인은 첫째, 마을의 수요와 요구를 마을 주민 스스로 찾고 이를 해결하기 위한 다양한 지역공동체의 형성 둘째, 마을주민과 지역공동체의 역량을 강화하기 위한 다양한 교육 및 학습 프로그램, 셋째, 그리고 마을과 공동체를 지원하는 마을활력소라고 할 수 있다.

〈그림 3-1〉 흥등마을의 마을지도



※ 자료 : <http://hongseongcb.net/>

## 나. 흥등마을의 지역공동체

흥등마을 안에는 많은 시설과 기관, 단체(모임)가 있다. 작은 마을에 협동조합과 마을기업을 포함하여 주민조직(단체, 시설)등은 대략 40여개에 이른다. 유기

농 및 친환경 식품을 주로 판매하는 '풀무학교생활협동조합'과 좋은 마을 건설을 위해 목공예 장비를 갖추어 놓은 '갯골목공소', 풀무학교 설립자인 이찬갑 선생의 호를 따서 이름 지은 '밝맑도서관'이 있다. 또한 주민들이 십시일반 자금을 모아 문을 연 사랑방 '딸이 있고, 논 생태교육장인 '논배미', 발달장애 청소년들이 공부하며 일하는 '꿈이 자라는 딸', 중고등학교 아이들의 사랑방인 '햇살배움터', '풀무신협'과 '풀무학교 전공부', '갯골농업연구소', '반진고리공방', '갯골어린이집', '그물코출판사', '느티나무헌책방', 농업교육과 생태체험을 위한 '환경농업교육관' 등 다양한 지역공동체가 자리하고 있다. 그 뿐 아니라 젊은 귀동자를 위한 젊은 협업농장을 운영하고 있다.

지역주민들이 스스로 모금을 통해 만든 밝맑도서관은 2007년 2층 건물로 지어져 배움의 전당이 되고 있다. 1층은 도서관, 2층에는 마을공동체 문화연구소와 빼꾸기 합창단, 상담소, 영화관람 장소 등이 있다. 이 건물을 짓는 것뿐만 아니라 그 안에 담긴 콘텐츠 또한 주민 스스로 채워가고 있다. '햇살배움터'라는 이름의 만화방은 마을 내 다른 협동조합처럼 돈을 벌기 위한 장소가 아닌 중고등학교 아이들을 위한 사랑방이다. 그물코 출판사는 2004년에 생겼다. 1년에 10권 정도의 책을 출판하는데, 5권은 단체 회보이고 5권은 주민을 위한 책이다. 오래된 농가를 개조해 만든 출판사 건물에는 책방이 있고, 이 책방은 무인으로 운영된다. 풀무학교생협은 2006년 주민 출자로 결성되어 2007년부터 우리 밀을 원료로 만든 통일빵을 비롯해 지역 가공품, 갯골 빵집의 제품, 반찬 등 주민들의 생산품을 판매하고 있다. 공동육아시스템으로 흥동마을 갯골 어린이집을 운영하고 있다. 또한, 젊은 귀동자를 위한 젊은 협업농장이 있다. 귀농만 했지 농사일이나 마을에 대해 전혀 무지한 30-40대(20대도 간혹 있다고 함) 귀농자들이 협업농장에서 함께 일하며 배우고, 사람들과 친숙해지는 시간을 가질 수 있도록 돕는 게 주된 목적이다. 여기서 1년 정도 잘 배운 사람은 독립할 수 있도록 금전적인 지원도 한다. 이외에도 다양한 마을만들기 사업 등을 통해 지역공동체 활동을 지속하고 있다.



이러한 지역공동체들은 흥등마을을 경제적으로 자립이 가능하게 하여 내생적 발전을 도모하고 있으며, 주민들의 유대감을 강화시키고 지역내 상생협력을 통해 삶의 터전에 기반한 지속가능한 관계를 형성하며 발전시키고 있다. 이러한 다양한 지역공동체의 특성은 마을주민들이 스스로 마을에 필요한 것을 탐색하고, 마을의 문제를 찾아 해결하고자 하는 과정에서 형성되었다. 이를 위해 마을내에 소통과 공유, 이해관계, 교육을 중시하게 되었으며, 그를 통해 흥등마을은 마을주민 즉 지역공동체 주도하에 스스로 마을을 가꾸고 지속해가는 것이다.

〈그림 3-2〉 흥등마을의 협동조합



※ 자료 : <http://hongseongcb.net/>

#### 다. 교육과 학습

흥등마을은 지역혁신과 자립을 도모하기 위해 교육과 학습을 중시하고 있으며, 교육을 담당하는 자생적 공동체(조직)를 비롯하여 각 교육기관과 연계한 주민교육 등 체계적인 학습과 교육을 실시하고 있다.

지역 농업교육기관인 풀무학교와 협력하여 주민교육을 진행하고 있으며, 마을주민의 의견을 반영한 지역 맞춤형 교육을 실시하고 있다. 풀무학교는 1958년 허름한 방앗간에서 교사 2명이 시작되었다. “지역자체가 학교이고, 학교가 곧 지역”을 모토로 마을의 학교는 주민들의 의견을 반영하여 학교에서 농업을 가르친다. 부모가 농사를 짓는데 학교에서 농업을 가르치지 않으면 존경심이 생기지 않는다는 생각에서

출발하였다. 농업교육은 단순한 이론교육에서 그치지 않고 논과 밭에서 실습까지 하며 선생님이 아닌 마을 주민인 학부모들이 돌아가면서 맡고 있다. 또한 교육은 학교로 끝나는 것이 아니고 전문적인 농부가 되기 위한 준비를 처음부터 끝까지 가르친다. 풀무학교에는 대학과정까지 있어 농사꾼이 되기 위한 모든 것을 배운다. 농교육네트워크(준)는 흥등마을에서 농업·농촌의 교육적 이해와 가치를 넓혀가는 교육을 지원하고 있으며, 지역사회의 이해 및 주민역량 강화를 위한 교육사업을 지원하고 있다. 그 외에도 논밭학교, 논생태교육, 먹거리교육, 마실이학교 등을 운영하고 있으며, 마을안내(지역가이드), 현장체험학습 등을 추진하고 있다. 환경농업교육관에 도서관 등의 면학시설과 정보시설을 구비하여 주민들에게 평생교육의 기회를 제공하고 있다.

그 외에도 마을활력소에서 주민과 지역공동체를 위한 교육과 학습을 위한 각종 프로그램을 추진하고 있으며, 흥등마을에는 교육을 담당하는 각종 자생적 공동체(조직)이 존재한다.

이러한 교육시스템은 흥등마을에서 참여와 비전을 공유하고 주민과 공동체의 역량을 강화하여 지역혁신과 자립을 도모하는데 이바지하고 있다.

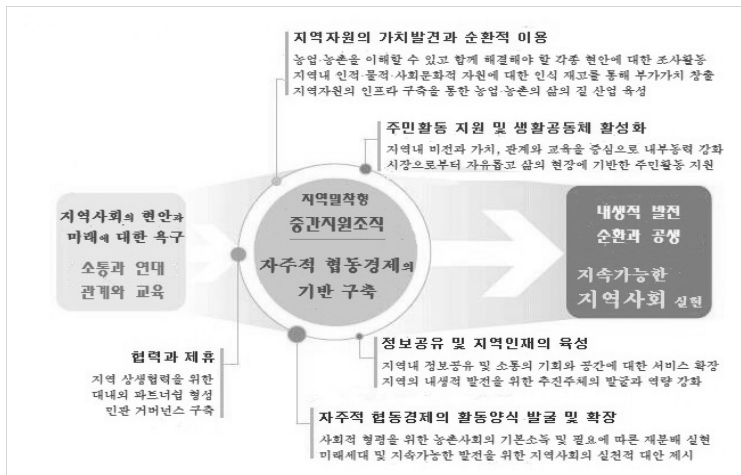
## 라. 마을활력소

흥등마을에는 마을 중간에 있는 마을 홍보관이자 지원기관인 마을활력소가 있다. 마을활력소는 '생각하는 농민, 더불어 사는 마을'을 모토로 대화와 소통 속에서 마을 주민이나 지역공동체가 하고자 하는 일을 돕는다. 마을활력소는 실제 생활 현장에서 사용자(공동체) 주도의 개방형 혁신모델인 리빙랩과 유사한 점이 있으며, 마을내 중간지원조직의 역할을 수행한다. 마을활력소를 운영하는 주체는 지역공동체이며, 마을 내 연대와 협력, 나눔을 바탕으로 시민운동가, 마을 회계, 정원 설계 등 각 분야 전문가들이 상주하며 운영된다. 마을활력소는 마을의 요구와 수요를 반영하여 마을에 필요한 것이 무엇인지 스스로 찾는다. 이는 마을 주민들(지역공동체)과 대화

와 소통을 통해 문제를 해결하기 위한 다양한 연구 활동 및 학습 등을 진행하여 지역공동체 활동으로 연계한다. 또한 마을 주민이나 지역공동체는 활동을 하기 전에 마을활력소를 통해 상담 및 컨설팅을 비롯한 각종 협의와 지원을 받는다. 이러한 마을활력소는 그간 성과를 인정받아 2011년에는 전국 우수마을기업으로 선정되었다.

마을활력소에서 마을과 지역공동체의 활동과 연계하여 연구·개발하고 운영 또는 지원하고 있는 사업으로는 흥등마을 그린투어리즘<sup>17)</sup> 코스개발과 지역 자생단체간 네트워크 구축사업, 기타 주민주도의 비즈니스 창출, 농촌 일자리 창출 등이 있다. 이외에도 마을활력소는 지역공동체와 마을주민을 위한 교육과 컨설팅을 활발히 실시하고 있으며 최근에는 재능기부 캠페인을 비롯하여 각 마을 사람들의 인적 역량을 파악하며 농생태원예조합, 농교육네트워크, 지역화폐, 마을사진관, 컴퓨터 관련 수리 서비스 등 다양한 사업을 지원 또는 추진하고 있다.

〈그림 3-3〉 흥등마을 마을활력소 비전



※ 자료 : <http://hongseongcb.net/>

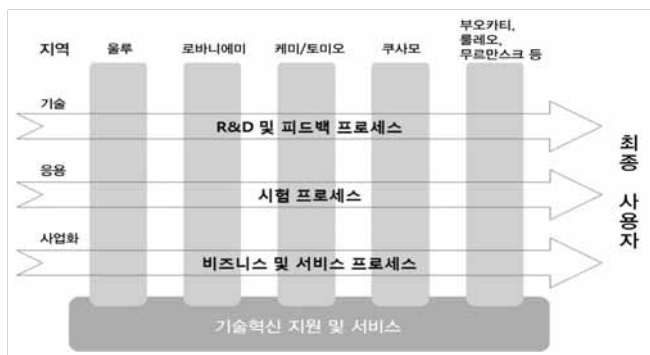
17) 흥등마을 그린투어리즘 : 소비자가 중심이 된 참여와 학습의 효과를 동시에 올릴 수 있는 환경교육 및 생태 교육 프로그램

### 제3절 지역혁신체계 도입을 위한 리빙랩 사례분석

#### 1. 핀란드 Northern Rural-Urban Living Lab(NorthRULL)<sup>18)</sup>

핀란드 북부는 대도시가 발달한 남부에 비해 지역인프라가 부족하고, 극지방 기후와 고령화 등으로 지속가능성에 문제가 발생하였다. 북부지역의 자연·사회 환경에 맞춘 연구주제를 발굴하여 경제 활력 향상으로 연계하는 노력이 중요했다. 이에 상대적으로 낙후된 핀란드 북부의 경제를 활성화하려는 목표 하에 올루(Oulu), 로바니에미(Rovaniemi)를 중심으로 핀란드 북부 지역의 9개 리빙랩이 네트워크를 이뤄 NorthRULL 형성하였다. 각 리빙랩은 독자적으로 사용자 기반 연구를 수행함과 동시에 결과물을 공유하는 생태계를 구축하였다. NorthRULL은 사용자 지향적 기술을 북부 지역 전반에 확대하여 지속가능한 발전과 개방형 혁신모델 구축에 목적을 두고 있다.

〈그림 3-4〉 NorthRULL의 개념도



※ 자료 : NorthRULL(<http://www.northrull.fi/>)

18) 본 내용은 성지은 외(2013), 「리빙랩의 운영체계와 사례」을 발췌하여 재구성한 것이다.

지역 대학, 기업, 지방자치단체가 참여하여 사용자인 지역 공동체의 문제해결에 초점을 맞춘 연구 수행하였으며, 각 지역 리빙랩 및 네트워크를 통하여 상호 교류하였다. 라플란드, 오스트로보니아(Ostrobothnia) 의회, 로바니에미 시에서 자금을 지원하고 지역개발 및 문제해결에 관한 정보 제공하였다.

핀란드 북부의 자연환경을 이용한 여행·관광, 사회 구조 및 주민에 대한(건강, 웰니스, 건축 등) 연구가 주된 관심사였으며 이에 핀란드 북부의 특성에 맞는 생활환경 및 복지에 초점을 둔 다방면적 탐색을 시도하였다.

사용자가 참여한 프로그램으로 Energizing Winter City(EWC)과 Rotuaari 등이 있다. EWC는 핀란드 북부의 도시생태계 개선을 위한 Energizing Urban Ecosystems(EUE) 연구프로젝트에 울루 컨소시엄(울루 시, 건설기업, 울루 대학 등)이 참가하여 EWC 프로그램으로 확대하였다. 2만 명 이상의 Hiukkavaara 시민을 대상으로 도시 생태계의 지속성 강화를 위한 에너지 효율화 수단, 기술혁신, 장기적 개발에 관한 솔루션 제공하였다. EWC 프로그램은 시민과 연구진의 쌍방향 대화를 통해 경제적·사회적·공공성을 살리며 지속가능한 주택·건축 환경의 정비 계획과 설계가 가능하게 하였다.

Rotuaari는 울루 시 내부의 모바일 멀티미디어 서비스 확충을 위해 다양한 주체가 컨소시엄에 참여하여 수행되는 프로젝트이다. MediaTeam이 주축으로 작동되며, 울루 대학(University of Oulu)의 시스템·보안프로그래밍과 경영·마케팅·교육학을 전공한 다학제 연구진, 스웨덴 Linkoping 대학 등이 참여하였다. 필드테스트에 울루 시 주민과 함께 관광객, 방문객을 포함하여 다양한 맥락의 경험과 테스트 결과를 서비스·플랫폼 개선에 활용하게 되었다.

## 2. 브라질 Habitat Living Lab<sup>19)</sup>

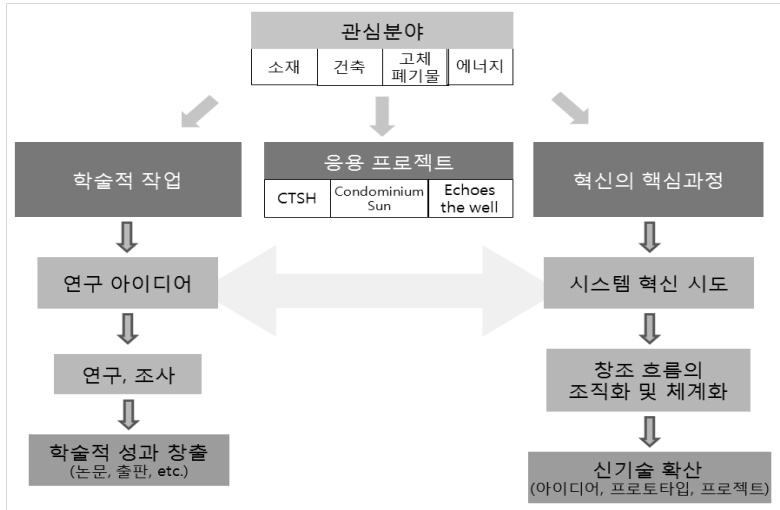
빅토리아(Victoria) 시 언덕지대의 주민 대부분이 저소득층이며, 주거불안 문제가 겹쳐 건강·안전·생활 측면에서 큰 위협이 되었다. 이에 건축·토목 분야의 기술혁신으로 브라질 지역의 취약한 주거환경을 개선하기 위한 목적으로 이스피리투 산투대학(Universidade Federal do Espirito Santo, UFES), 기타 민간기관과 시 정부가 상호 작용하며 주거환경 개선을 위한 연구를 시작하였다.

이를 위해 지역 공동체가 중심이 된 BEM MAIOR(Greater Good, 2006) 포럼을 만들어 아이디어를 수집하고 주거환경 개선 프로그램(Living Well)을 설계하고 시행하였다. 주거환경 개선 프로그램은 환경친화 벽돌, 가정용 태양전지 패널 등의 구체적 성과를 창출하였으며, 지역공동체의 유지 노력이 결합되어 Habitat Living Lab으로 발전되었다.

Habitat Living Lab은 이스파리투 산투대학(UFES), 이스파리투 산투 주 정부, 비정부기구(ONGs), 자금 지원 기구(CAPES) 등 경제·사회·정치를 대표하는 다양한 구성원이 참여하였다. 이는 소재, 건축, 에너지 등을 중심으로 주거환경 개선과 관련된 학술 연구 및 응용 프로젝트로 설계되고, 학술연구와 응용 프로젝트를 동시에 혁신활동으로 진행하였다. 이를 통해 리빙랩 내의 네트워크를 통해 전파되어 참여 주체 전반으로 학습되고 확산되었다.

19) 본 내용은 성지은 외(2013), 「리빙랩의 운영체계와 사례」을 발췌하여 재구성한 것이다.

〈그림 3-5〉 Habitat 리빙랩의 사업 진행 흐름



※ 자료 : Habitat Living Lab(<http://www.habitat.ufes.br>)

주요 사례로는 “자가발전 및 재생에너지 확대”와 “Bem Construir 벽돌공장” 등이 있다. “자가발전 및 재생에너지 확대”는 재생에너지의 확대를 통해 지역의 지속가능성을 향상시키고 주민의 생활수준을 향상시키는 것을 목표로 복합적 연구를 시행되었다. 사회과학적 연구를 동시에 수행하였으며 저탄소 혁신경제의 틀에 에너지기술 연구가 접목된 것이 특징이다. 논문, 학회발표 등의 학술적 성과와 함께 신문기사 등을 통해 이슈를 끊임없이 사회에 환류하고, 이를 통해 프로젝트의 성과 확산과 지속성이 증대되고 있다.

“Bem Construir 벽돌공장”은 환경친화 벽돌의 생산성 향상을 위해 Habitat Living Lab의 친환경 건축 프로젝트에 참여하였으며, UFES와 연계하여 직원들에게 생산공학 강의를 제공하였다. 또한 생산공학 교육과 워크숍을 통해 지식을 축적하고 벽돌플랜트의 생산성 향상에 응용되었다.

### 3. 남아공 Siyakhula Living Lab<sup>20)</sup>

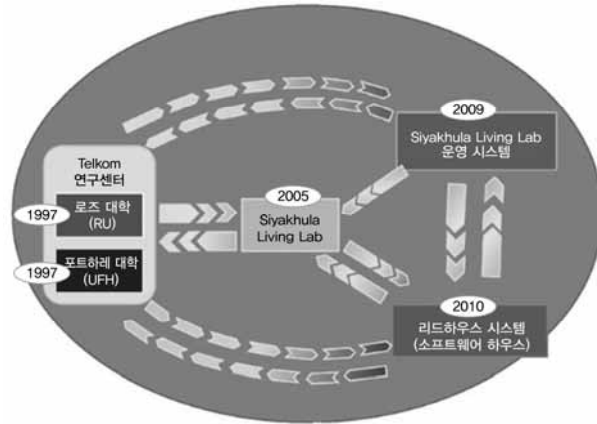
Mbashe 지역은 지리적 위치와 기후 등의 조건이 좋아 생태관광, 농업, 임업 등이 발달되었으나 통신·도로·교육 등의 접근성이 취약해 지역이 낙후되고 주민의 생활도 열악한 실정이었다. 이에 로즈 대학(Rhodes University, RU), 포트하레 대학(University of Fort Hare, UFH), 기업, 정부가 지역 인프라 구축을 위해 Siyakhula 합동 프로젝트를 추진하였다. 이 프로젝트는 2009년에 Siyakhula Living Lab으로 발전하게 되었다. Siyakhula Living Lab은 지역 거점 도시를 디지털 접점(Digital Access Nodes, DANs)으로 설정하고, ICT 인프라를 구축하여 접근성 향상 및 생활 서비스를 제공하게 되었다. 또한 사용자기반 e-서비스를 비롯하여 공예, 생태관광 등 지역산업 마케팅의 기반 및 수단으로 ICT 플랫폼 활용하였다. Siyakhula Living Lab의 연구 메커니즘은 ICT를 혁신네트워크의 기반 및 소통 수단으로 활용한 것이다. 통합 서비스 플랫폼 그린리드 하우스(Green Reed House)를 기반으로 서비스, 학술·기술 정보, 인력 등의 요소가 유기적으로 순환되도록 하였으며, ICT는 지역 공동체와 혁신 주체의 연계, 문제 해결에의 접근성, 참여도 향상에 필수적인 요소로 ICT 발전을 통해 리빙랩의 지속성이 향상되었다.

Siyakhula Living Lab의 로즈 대학과 포트하레 대학내에 기업합작 연구센터(Telkom Centre of Excellence)를 설립하고, 연구센터를 기반으로 협력연구를 수행하였다. 또한 기업과 대학을 주축으로 핀란드와의 교류기구(COFISA:Cooperation framework on Innovation systems between Finland and South Africa, SAFIPA:South Africa - Finland knowledge Partnership on ICT)를 더하여 혁신시스템의 정착과 서비스 확산 등을 촉진하였다.

20) 본 내용은 성지은 외(2013), 「리빙랩의 운영체계와 사례」을 발췌하여 재구성한 것이다.



〈그림 3-6〉 Siyakhula Living Lab의 혁신 생태계

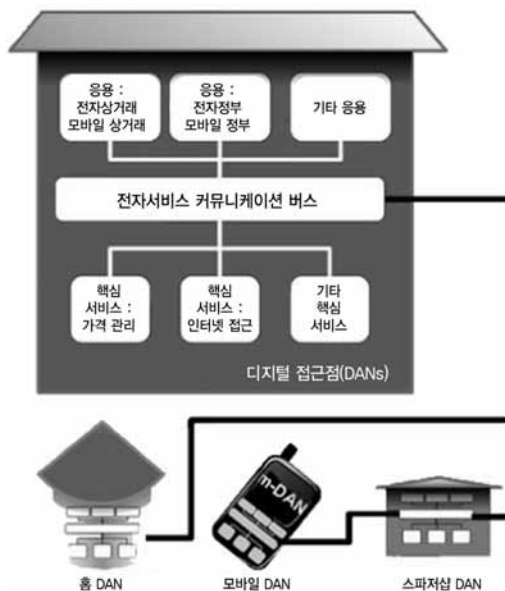


※ 자료 : Siyakhula Living Lab(<http://www.siyakhulal.org>)

Siyakhula Living Lab은 단기적 목표로써 효율적 서비스 기반 인프라 개발과 실생활 연구작업을 통해 직접적 이익의 창출을 설정하였으며 중기 목표로써 IT 네트워크 구축과 혁신주체 간 상호작용을 낙후공동체와 지식사회 발전과의 연계를 설정하였다. 그리고 장기 목표로써 낙후되었던 지역의 구성원이 적극적으로 지식사회에 참여하는 것을 설정하였다.

주요 사례로는 생활 영역 전반을 ICT로 묶어 최종 사용자가 더 나은 서비스를 누릴 수 있도록 설계된 전자통신분야의 리드하우스 시스템의 솔루션인 “TeleWeaver”가 있다. “TeleWeaver”은 지역 내 주요 도시에 데이터 접근점(Data Access Node, DANs)을 설정하고, 이를 기반으로 무선통신망을 비롯한 ICT 인프라를 구축한 모형이다. 사용자는 집, 휴대폰, 공공장소 등 어디에서든 DAN을 통해 네트워크에 접근할 수 있으며, 여기서 e-서비스를 직접적으로 받을 수 있다. 또한 사용자 인터페이스를 유지함과 동시에 시스템에 쉽게 접근할 수 있는 투명한 운영시스템 설계로 사용자(주민) 기반 테스트가 이루어졌다.

〈그림 3-7〉 Teleweaver의 시스템 흐름



※ 자료 : Reed Huse Systems([www.reedhusesystems.com](http://www.reedhusesystems.com))

## 제4절 시사점

지역공동체 지원사업은 부처간 협력 보다는 성과위주의 경쟁적인 사업 추진 양상을 보이고 있으며, 주민과 공동체의 역량강화를 위한 프로그램이 미흡한 실정이다. 지역공동체 사업 추진은 주민주도의 상향식 사업추진을 요구하고 있으나 실질적으로 지역공동체 활성화 사업의 주체로서 사업을 추진하기 위한 기반 조성이 미미하다. 주민의 요구 및 역량, 지속가능성을 고려하지 않은 사업추진방식은 혼란가중과 비효율성, 정부와 주민간의 소통부채를 초래하게 되며 주민주도의 지속가능한 지역공

동체 발전은 기대하기 어렵다. 이러한 문제점을 타개하기 위해서는 정부와 주민, 지역공동체 간의 완충역할 및 체계적인 지원활동을 수행할 수 있는 지원활동의 주체의 조직화가 필요하다. 이는 다분히 중간지원조직의 역할과 기능의 체계화만을 요구하는 것은 아니다. 물론 중앙부처의 업무추진에 따른 한계를 극복하기 위한 각급 단위의 중간지원조직의 설립·운영과 각 지자체 및 행정부처별 지역공동체 관련 사업을 통합·지원할 중앙지원조직을 설립·운영해야 한다. 또한 이들 조직을 조직화하여 지원조직의 역할과 기능을 체계화해야 한다. 하지만 중간지원조직에 단순히 행정과 주민·공동체의 행정서비스 매개체로서의 기능부여만으로는 지역공동체 중심의 지역혁신을 달성하기에는 어려움이 있다. 사업의 주체인 주민과 지역공동체의 이해와 요구에 기반하고 주민주도의 지역공동체 사업을 위한 혁신역량을 이끌어낼 수 있는 지역혁신체계(조직)가 뒷받침 되어야 할 것이다.

앞서 살펴본 지역공동체 실태를 살펴보면 지역공동체 활성화를 지속적이고 체계적으로 지원할 법적·제도적 기반이 미흡하고, 지역별 주민조직 간의 체계적인 네트워크가 존재하지 않아 정보교환 및 교류가 어려운 실정이다. 또한 기존의 사회적 경제조직을 활용한 지역경제 및 지역공동체 활성화를 위한 다양한 사업이 추진되고 있으나 지역공동체 활성화 측면에서의 연계·융합이 미흡한 실정이다. 마지막으로 주민과 지역공동체의 역량강화에 대한 지속적인 관심과 학습조직화를 위한 체계적인 지원이 부족한 실정이다.

지역혁신체계를 위해서는 법적·제도적 기반을 개선을 포함하여, 장기적인 관점에서 사업을 추진할 수 있는 방안을 마련하고 주민주도의 사업추진이 가능하도록 사업추진 프로세스를 재정립해야 할 것이다. 또한 각종 이해당사자들과 관련조직, 전문가 집단과의 체계적인 네트워크 구성을 통해 연계·협력을 추진하고 정보교환 및 교류를 활성화하여 인적기반을 마련해야 한다. 마지막으로 주민과 공동체의 교육·학습 지원으로 지식·경험·노하우 등을 축적하고 공유하여 학습조직화를 위한 지원 프로그램을 마련하고 학습시스템을 구축하여 지역리더 양성 및 역량강화에 힘써야 할 것이다.

지역공동체를 중심으로 한 지역혁신체계를 도입하기 위해 지역혁신정책으로 평가되는 새마을운동과 지역공동체 주도의 지역혁신을 도모하고 있는 흥등마을에 대해 살펴보았다.

새마을운동은 일부에서 하향식 정책이라는 비판이 제기되고 있으나, 주민조직 제도화를 추진하고 주민조직과 새마을지도자, 개발위원회의 참여와 역량을 통해 마을의 발전을 도모했다는 점에서 주민과 주민조직, 새마을지도자, 개발위원회의 활동을 촉진하기 위한 체계화된 국가 지원체제를 갖춘 정책이라고 할 수 있다. 새마을운동은 마을에 의한 협동적 발전 노력을 촉진하고 이를 조직화하여 기술적·재정적 지원과 훈련을 지원한 지역혁신정책으로 평가될 수 있으며 시사점은 다음과 같다.

- 첫째, 중앙에서부터 마을단위에 이르기까지 체계적인 추진체계가 구축되어 있어 그로 인해 사업을 효과적으로 추진하는데 기여하고 있다. 새마을운동은 마을이 정부의 도움없이도 발전역량이 향상되는 것을 목표로 자조적·자발적 노력을 강조하였으며 마을 수준에 따른 단계별 지원을 통해 사업의 효율성을 제고하였다. 이러한 체계화된 추진체계는 현재 부처별로 산재되어 있고 지역공동체 사업을 통합·운영할 수 있는 지원체계가 없다는 것에 시사하는 바가 크다.
- 둘째, 마을단위로 개발위원회를 설치하였으며, 이는 순수 주민조직으로써 새마을운동의 중심체적 기능을 수행하고 조직체계의 근간을 형성하였다. 또한 주민조직 및 새마을 지도자의 활동의 근거를 마련하였다. 개발위원회는 마을의 자율성을 바탕으로 마을의 집합적 의사결정과 공동체적 참여를 이끌어 내었으며 마을에 적합한 새마을사업을 검토·승인하고 마을개발계획 등을 고안하였다. 이는 현재의 주민자치위원회 또는 주민자치회와 비견될 수 있으며 한편으로는 중간지원조직과 유사한 면을 갖추고 있다고 할 수 있다.
- 셋째, 새마을운동의 핵심으로써 주민집단(현재의 지역공동체)을 제도화하고 지속적으로 지원·지도하였다는 것이다. 정부는 개인보다 조직화된 세력이 인력 및 기술 동원 등에 유리하다는 것을 인식하고 주민조직의 참여와 제도화

를 위해 노력하였다. 또한 새마을지도자의 육성 및 사기양양 정책을 통해 새마을운동의 활성화에 주력하였다.

홍등마을은 지역주민간 참여와 소통, 이해관계를 바탕으로 지역혁신과 지속가능한 자립마을 공동체로 발전한 사례이다. 홍등마을은 마을 주민들이 지역공동체를 형성하여 스스로 마을에 필요한 것을 탐색하고 문제를 해결하기 위한 지역공동체 주도 하에 더불어 잘 사는 공동체의 모범을 보여주고 있다. 그러한 홍등마을의 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 첫째, 마을 주민들은 다양한 지역공동체를 유기적으로 형성하여 스스로 마을에 필요한 것을 탐색하고 문제를 해결하기 위한 다양한 활동(사업)을 추진하고 있다. 그러기 위해 소통과 공유, 이해관계를 중시하며 다양한 자생적 지역공동체(조직)를 통한 사회적 관계망을 형성하고 있다. 이러한 다양한 지역공동체의 활동으로 인해 마을은 공동의 경제기반과 지속가능한 순환경제를 실현하고 있다.
- 둘째, 홍등마을은 지역공동체 주도의 지역혁신과 자립을 도모하기 위해 교육과 학습을 중시하고 있으며 마을의 교육을 담당하는 자생적 공동체(조직)를 비롯하여 각 기관과 연계한 주민교육 등 체계적인 학습과 교육을 실시하고 있다. 이를 통해 지역공동체의 역량을 강화하고 지역공동체 활동의 지속가능성을 도모하고 있다.
- 셋째, 지역공동체의 연대와 협력, 연구개발, 상담 및 컨설팅, 교육 및 학습 등을 지원하는 마을활력소가 있다. 마을활력소의 주체는 지역공동체이며, 이를 통해 마을의 문제를 해결하기 위한 다양한 연구활동 및 교육을 진행하고 지역공동체의 활동으로 연계하여 지원 또는 추진하고 있다. 마을활력소를 통해 홍등마을은 민주적 거버넌스를 실현하고 있다.

지역공동체 중심의 지역혁신체계 도입을 위해 새마을운동과 홍등마을에서의 시사점을 바탕으로 본 연구의 지역혁신체계를 구현하기 위한 시사점으로 다음과 같이 요약할 수 있다. (1) 새마을운동의 국가적 차원의 체계화된 지원체계와 현재 지역공

동체 실태의 문제점을 보완하여 지역공동체 활동을 위한 기반을 마련해야 할 것이다. 이는 법률적인 부분을 포함하여 지역공동체 사업의 관리체계와 지원 등을 포괄한다. (2) 새마을운동의 마을과 주민조직(지역공동체)의 역량을 강화하기 위한 다양한 교육·훈련과 흥등마을의 지속적이고 체계적인 교육이 필요할 것으로 판단된다. 교육과 학습은 지역혁신체계의 지속가능성을 담보한다고 해도 과언이 아닐 것이다. (3) 흥등마을에서의 마을활력소와 새마을운동의 개발위원회를 바탕으로 현재 중간지원조직의 한계를 넘어 현장중심의 지역에 기반을 둔 지역공동체 활동의 거점을 마련해야 할 것이다. 리빙랩과 같은 현장에 기반한 조직을 통하여 주민과 공동체의 이해와 요구를 파악하고 체계화하여 주민과 공동체의 사업내용으로 추진하는 것이 중요하다. 이는 마을의 수요와 요구를 파악하고, 현장중심의 마을 문제를 해결하기 위해 상호이해관계와 민주적 거버넌스를 바탕으로 연구개발과 지원이 선행 및 병행되어야 함을 뜻한다.

## 제 4 장

# 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입방안

제1절 지역공동체 정책집행 동태적 모델분석

제2절 지역혁신체계 도입 기본방향

제3절 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입







## 제4장 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입방안



### 제1절 지역공동체 정책집행 동태적 모델분석



#### 1. 유형별 인과지도 모델링

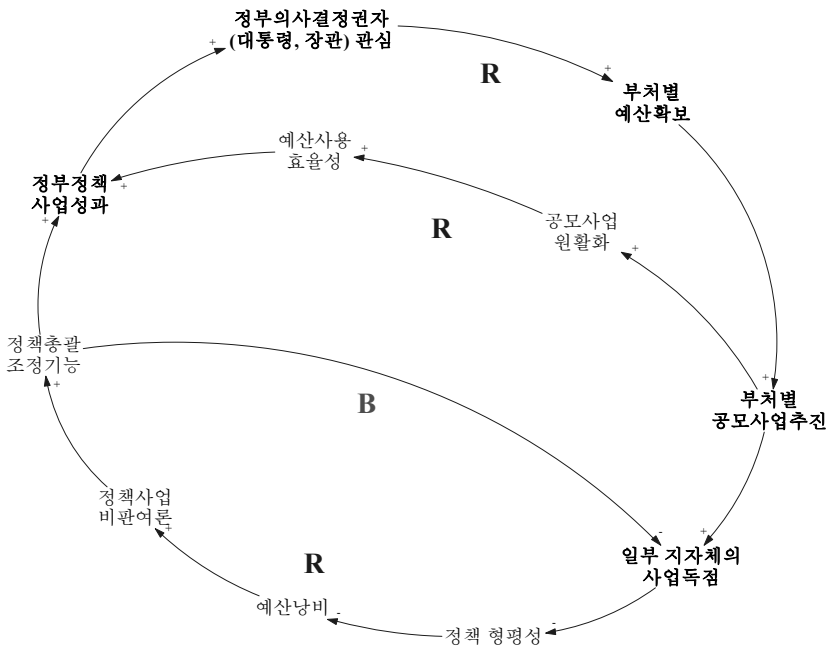
인과지도를 구성하는데 있어서 각각의 요소들은 그들 간의 관계를 고리로 하여 전체의 시스템 구조를 형성한다. 또한 부분적인 사실들은 맥락의 흐름 속에서 의미를 부여받는다. 시스템의 부분들은 구체성을 지니지만 이들을 연결함으로써 전체로서의 개념을 획득할 수 있다. 이렇게 함으로써 현재의 진행되고 있는 시스템의 특징이나 행태가 시스템의 어느 부문 특히 어느 피드백 구조에 의해 일어나고 있는지에 대한 근본적 이해가 가능해 진다(김동환, 2004:64-72).

#### 가. 최고의사결정자의 관심을 통한 중앙부처별 경쟁 가속화

최고정책결정자의 관심은 대통령 공약을 거쳐 이에 대한 국정과제(105번 ; 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화 ; 담당부처 안행부)로 공식화된다. 마을만들기와 관련해서는 공동체 활성화와 견주어 생각할 수 있다. 이러한 최고정책결정자의 관심은 이와 관련된 중앙부처의 공식화 단계로 이행되게 된다. 즉, 해당 부처별 정책과 이에 수반되는 예산확보가 이루어지게 된다. 여기서 지역공동체와 관련해서는 당시 안행부만의 전유물은 아니라는 것이다. 즉, 여러 국정과제를 맡게 되는 중앙부처별로 국민행복과 같은 커다란 가치를 달성하기 위해 이와 관련해서 정책을 결정하고 이를 집행하게 되는 것이다. 중앙부처가 직접 국정과제를 시행할 수 있으나, 실질적으로는 지자체를 통해 정책을 하달하게 된다. 이러한 과정은 결국에

지자체별로 예산을 수반한 정책의 집행이 이루어지게 된다. 이러한 정책집행은 모든 정책이 성공할 수는 없듯이 지자체별로도 성공과 실패로 나누어지게 될 것이다. 이러한 지자체별 성공·실패의 결과는 결국 최고정책결정자의 관심에 영향을 미치게 된다.

〈그림 4-1〉 인과지도 모델링1 :  
최고의사결정자의 관심을 통한 중앙부처별 경쟁 가속화



최고정책결정자의 국정운영 정책에 대한 의지에 부응하기 위해서는 중앙부처간 경쟁은 필연적이라 할 수 있다. 즉, 어느 중앙부처는 다른 부처보다 우월해야 한다는 일종의 맹목적인 목표를 갖게 된다고 할 것이다. 상대방이 좋은 성과를 내면 이는 커다란 위협이 될 수 있다(김도훈 외, 2001: 93-94). 한 부처가 다른 부처보다 나

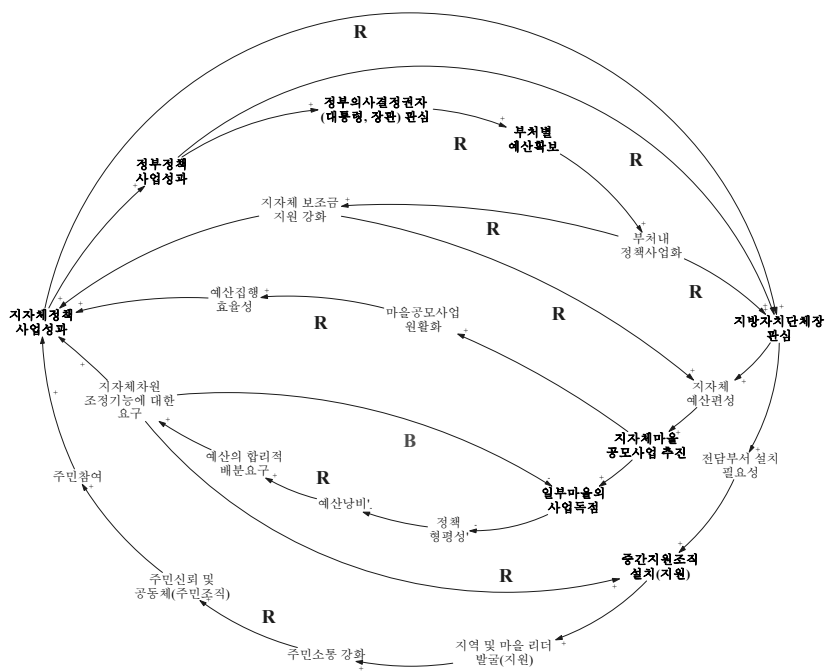
은 성과를 내면 이는 다시금 상대방을 자극하여 더 많은 노력을 하게 만든다. 이러한 시스템에서 한 부처는 끊임없는 경쟁의 순환고리에 빠져 오직 경쟁에서 승리하는 데에만 몰두하게 된다. 과도한 경쟁은 서로의 발전을 가져오기 보다는 공동 파멸을 가져올 수도 있다. 이러한 중앙부처간 경쟁은 필연적으로 예산확보를 수반하게 되며, 이를 통한 부처별 사업추진이 이루어지게 된다. 이는 곧 같은 사업을 놓고 중복사업이 될 개연성이 커지게 된다. 이러한 중복사업의 개연성은 앞의 현황분석을 통해 나타나고 있다. 중복사업은 또한 예산낭비로 이루어지게 되며, 예산낭비에 따른 조정비용 역시 증가할 수밖에 없는 상황이 만들어지게 된다. 하지만 이러한 문제점에도 불구하고 기존 사업에 대한 일몰은 예산 성격상 이루어지지 않게 되며, 그 부처의 입장에서 거시적 차원의 예산낭비에도 불구하고 사업을 지속적으로 추진하게 되는 악순환이 계속되게 된다.

#### 나. 지자체간 정책사업의 빈익빈 부익부 발생

상기에서 중앙부처간 정책은 지자체를 통해 구체화되게 된다. 그 구체화란 결국 예산이 지원되는 것을 말하며 이러한 정책은 재정이 취약한 지자체 입장에서는 적극성을 띠게 될 수밖에 없다. 이럴 경우 지자체 장의 입장에서는 관심을 보이게 되며, 이를 구체화하기 위한 전담부서 등의 설치를 검토해 볼 수 있게 된다. 앞서 정책 집행이론에서 논의되었던 바와 같이, 전담부서의 설치는 정책집행의 성공을 가져다 줄 수 있다. 하지만 이러한 부서에 대한 인력이나 예산 등의 자원확보가 여의치 않다면 오히려 정책실패의 가능성이 높아지게 된다. 즉, 이러한 자원확보는 지자체장의 의지를 통해 판단할 수 있다. 하지만 이러한 것의 기반은 결국 중앙부처의 예산 투입인데 지속적인 지원은 불가하다. 왜냐하면 앞에서 살펴보았듯이 공모사업(경쟁)의 형식으로 제안을 해서 거기서 인정받은 일종의 승자만이 지원을 받게 된다. 문제는 경쟁에서의 승자가 다음 번 경쟁에서 사용될 자원을 더 많이 획득할 가능성이 높다는 것이다. 즉, 빈익빈 부익부 현상이 발생하게 된다. 달리 말해서, 일단 실패를

한 지자체의 마을은 더욱더 실패하게 되는 것이다. 빈익빈 부익부의 메커니즘은 마을만들기 정책의 소외의식을 확산시키고, 일종의 마을간 위화감을 조성시켜 정책에 대한 의욕을 상실하게 만든다. 따라서 정부에서는 의도적으로 개입하여 빈자와 부자간의 격차를 줄이는 정책을 시행할 필요가 있다(김도훈 외, 2001: 96).

〈그림 4-2〉 인과지도 모델링2 : 지자체간 정책사업의 빈익빈 부익부 발생



### 다. 마을 현장에서의 공동체 행태변화 유도

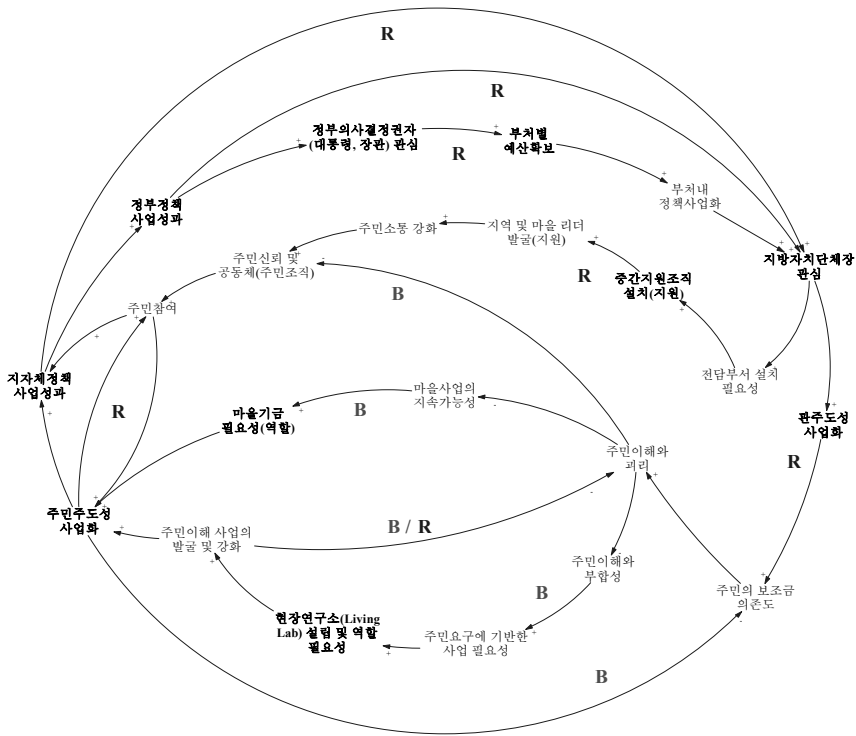
중앙부처의 경쟁과 이에 따른 지자체의 빈익빈 부익부 발생 개연성이 높아지게 되면 마을만들기 정책은 실패를 할 가능성이 높아지게 된다는 어찌보면 단순한 선

형적 논리는 맞지 않는다. 사회현상이라는 것이 단순하지 않기 때문이다. 그렇다면 중앙과 지방의 관계에서 마을 현장은 어떻게 살아남아야 할 것인가가 핵심 화두로 떠오르게 된다. 이와 관련해서 정책집행이론에서 논의하였고, 새마을운동 사례를 통해 살펴본 집행현장에서의 정책집행자의 전문성이나 능력 및 자질이 중요하게 된다.

우선적으로 새마을운동 사례에서 보듯이 마을의 리더(가령, 활동가)들은 정부나 지자체의 지지없이 그 역량을 발휘하기 쉽지 않다. 지자체장의 관심은 곧 마을 리더에 대한 지원, 대표적으로 신분안정 및 적정한 임금의 지불이 필요할 것이다. 이러한 중간매개집단의 안정화는 정책의 성공 가능성을 높여주게 된다. 또한 이러한 중간매개집단의 안정화는 정책집행 현장에서의 주민과의 소통 및 신뢰증진이 되어 그 마을만들기 정책의 성공가능성을 높여주게 된다. 이는 마을만들기 리더뿐만 아니라 담당하는 공무원에게도 적용되는 논리이다.

하지만 가장 중요한 점은 마을리더 및 담당공무원의 행태변화를 유도한다고 하여도 마을 현장에서 주민이 피동적이거나 저항적이라면 정책은 실패하기 쉽게 될 것이다. 마을현장에서 주민이 피동적이거나 저항적이라는 것은 마을에서 진행되는 사업이 주민들의 이해와 요구에 반하여 피동적일 수 밖에 없는 것으로 이해되어야 한다. 주민들이 피동적이거나 저항적인 상태에서 능동적이고 참여적인 행태로 전환하기 위해서는 마을만들기 사업의 내용이 실제적으로 주민들의 이해와 요구에 기반한 사업으로 초기부터 계획되고 설계되어야 한다. 이러한 사업내용을 마을현장에서부터 창출해 내는 것은 상기에서 논의했던 리빙랩(Living Lab)을 통해서 가능할 것이며, 이것이 주민이해와 괴리된 사업으로부터 탈피하고 주민주도성 마을사업으로 전환되는 방안이다. 주민의 이해와 요구에 기반하는 마을사업을 위한 리빙랩(현장연구소)의 설치와 활용 및 독립적인 재정구조로서의 마을 기금의 설치 및 활용은 중앙과 지방정부에 대한 재정적이고 사업내용적 의존도를 줄여 마을사업의 지속가능성을 증진시킨다.

〈그림 4-3〉 인과지도 모델링3 : 마을 현장에서의 공동체 행태변화 유도



## 2. 지역공동체 인과지도 모델링 도출

### 가. 전체 인과지도와 시스템 사고

이상과 같은 인과지도 모델링을 종합하면 다음과 같다.

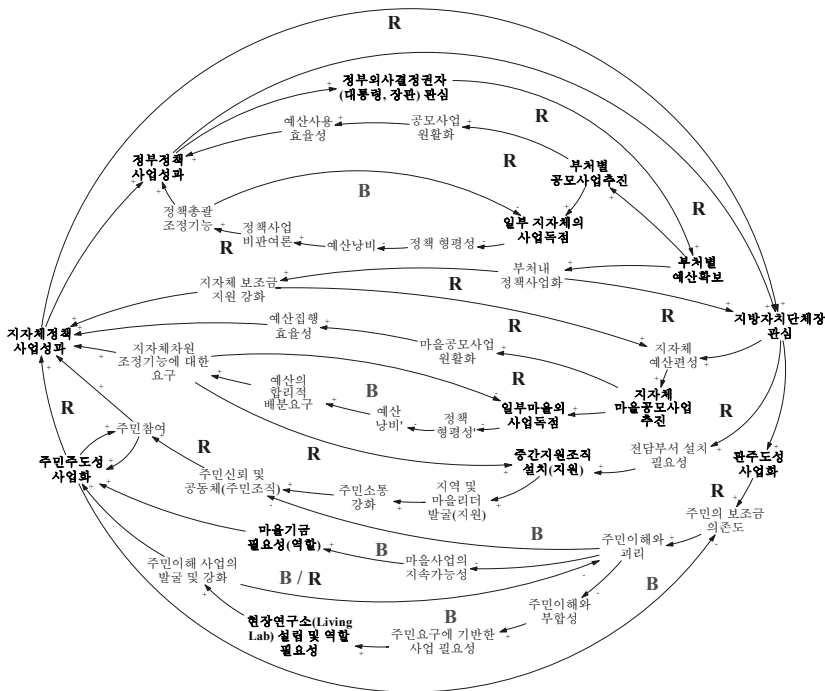
전체 시스템의 인과지도로부터 간단한 시스템 사고(System Thinking)를 통해 마을 만들기 시스템의 운영전략을 도출해 보면 다음과 같다. 우선, 하향적으로 정책집행 과정의 고착화되는 역학작용을 이해하고, 이러한 역기능 작용들을 회피할 것이 아

니라 하향적 일방적 문제점을 해소하기 위한 적절한 조치가 필요하다. 마을현장에서  
서의 참여적 운영과 소통 등을 통해 충분히 역기능 작용들을 완화하는 것이 가능하다.  
즉, 역기능 중 마을 리더 등의 부담과 관련된 작용을 완화시키기 위해서는 마을  
현장에서 마을기금의 활용 및 리빙랩의 활용 등과 같은 다양한 지원을 강화해야 할  
것이다.

한편 중앙정부 차원에서는 중복사업 및 조정비용의 증가문제를 해소하기 위해 법  
제화 작업을 서둘러야 할 것이다. 그 법제화를 통해서 마을사업의 중복성이 조정되  
어야 한다. 아울러 지자체 차원의 빈익빈 부익부 현상을 완화하기 위해서는 일정의  
정도의 선(Line)을 정하고 이에 미흡할 경우 정부차원의 지원방안을 모색해야 할 것  
이다. 다만 이러한 지원과정에서의 도덕적 해이(moral hazard) 등에 대해서는 엄밀한  
조치와 적극적 예방을 통해 조절작용이 원활이 이루어지도록 해야 한다.

또한 시스템 내에는 순기능이 존재하므로 순기능을 극대화하여 역기능을 해소하  
는 것이 필요하다. 가령 정책성과의 모니터링 강화나 주민참여 등 정책성과가 차후  
정책의 만족도에 원활히 연계될 수 있는 정책방안을 강구해야 한다. 마찬가지로 나  
머지 조절루프에 대해서도 시간지연 효과를 방지하며, 아울러 주민과 소통하고 참  
여적인 마을만들기의 운영을 통해 이러한 역학구조들의 원활한 작용을 촉진시켜야  
한다. 구체적인 촉진 매개체는 조직적 기능에서는 중간지원조직의 활성화, 재정적  
기능에서는 마을기금의 설치 및 활용, 사업내용적 기능에서는 리빙랩(현장연구소)의  
설립 및 활용이라고 할 수 있다.

〈그림 4-4〉 지역공동체 인과지도 모델링 : 전체 인과지도와 시스템 사고



### 나. 지역공동체 정책집행분석 시사점

정책집행론적 관점은 어떤 요인으로 인하여 마을만들기 정책이 성공적이거나 혹은 그렇지 못한 집행성과를 확보하게 되는지, 그 집행과정과 성과에 영향을 미치는 요인을 파악할 수 있는 이론적인 틀을 제시해 주고 있다. 좀 더 구체적으로 정책결정단계요인으로 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법·제도적 수단의 확보 요인, 집행환경 요인으로 중앙정부의 지원, 관련집단의 지지 요인, 집행주체요인으로 집행주체의 능력, 집행주체의 재량 요인, 중앙정부와 지방자치단체와의 갈등요인, 집행대상자 요인으로는 정책대상자의 인센티브, 이해관계자간 갈등 요인 등을 중심으로 마을만들기 정책의 집행영향요인을 살펴보았다. 마을만들기 시행 초기에 있어



서 집행주체의 능력 요인, 관련집단의 지지 요인, 정책대상자의 인센티브 요인, 법·제도적 수단의 확보 요인 등이 마을만들기 정책 집행의 성과를 낮추는 주요한 원인이 되고 있음을 확인할 수 있었다.

따라서 앞으로 마을만들기 정책의 성공적인 정착을 위해서는 자치단체의 마을만들기 역량을 제고하고, 마을만들기 정책 관련 프로그램 개발과 지원이 이루어져야 한다. 또한, 마을만들기 정책에 대한 이해관계자들의 관심과 지지를 제고하여 정책의 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 주도적인 역할은 중간지원조직이 행정적 역할을 주도하고 이와 더불어 민과 관이 함께 마을단위 정책개발 및 역량강화를 위해 연구하고 참여하는 한국형 리빙랩의 역할이 필요할 것이다.

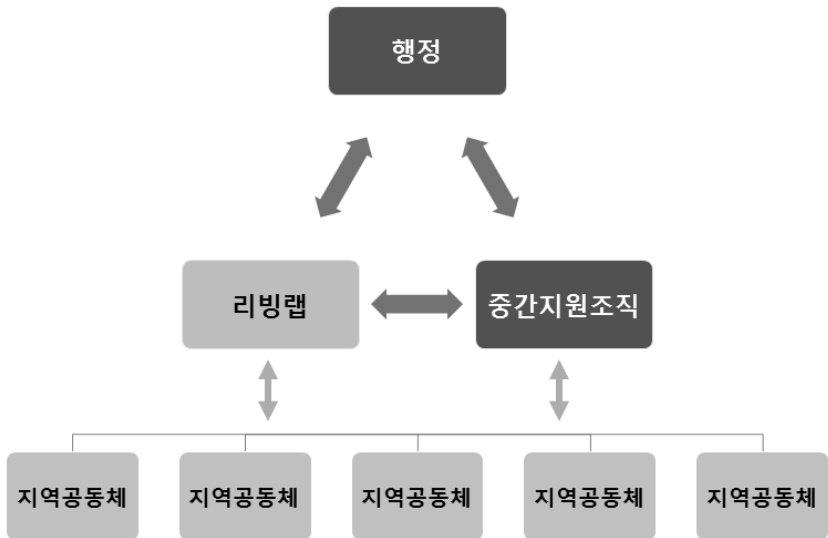
## 제2절 지역혁신체계 도입 기본방향



과거 전통경제에서는 소유와 자원고갈, 이윤창출, 경쟁 등으로 인한 과잉소비를 양산하였으며, 그러한 전통경제에서 공유경제로의 패러다임이 변화됨에 따라 공유, 자원절약, 가치창출, 신뢰, 소통이라는 키워드와 함께 지역공동체가 발전하기 시작하였다. 그러한 지역공동체를 육성하고 활성화하기 위해 국가에서는 다양한 지원사업을 진행하였다. 하지만 지역공동체 지원사업은 지역공동체 역량강화보다는 어느새 성과위주의 경쟁적인 사업 추진양상을 보이며, 사업의 혼란가중, 비효율성 등을 초래하고 있다. 지역공동체 주도의 지속가능한 지역공동체 발전을 위해서는 자생적인 역량을 강화시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 지역공동체의 지속가능성과 회복력을 이끌어 내지 못한다면 지역공동체 사업은 단순한 지원사업에 머무를 것이다. 이러한 문제점을 타개하기 위해서는 정부와 주민, 지역공동체 간의 완충역할 및 체계적인 지원활동을 수행할 수 있는 지원활동의 주체 조직화가 필요하

다. 이를 위해 중간지원조직을 설치 운영하고 있지만 이는 다분히 중간지원조직의 역할과 기능의 체계화만을 요구하는 것은 아니다. 중간지원조직의 단순한 행정과 주민·공동체의 행정서비스 매개체로서의 기능부여만으로는 지역공동체 중심의 지역혁신 및 지역공동체 발전을 기대하기에는 어려움이 있다. 이에 중간지원조직의 한계를 뛰어넘는 현장중심의 지역에 기반을 둔 지역 연구소, 즉 리빙랩이 필요한 것이다. 리빙랩은 지역주민의 참여와 소통을 기반으로 지역공동체 조성을 강조하며, 사회적 자본 및 혁신 역량을 강화하기 위한 모델이다. 리빙랩을 통해 지역공동체의 역량을 강화하고 지속가능성을 제고할 수 있으며, 지역의 수요와 수준을 반영하여 지역 맞춤형 활동을 도모할 수 있다. 그리고 지역공동체 사업이 단순히 물리적인 요소를 구축하는 등의 일차원적인 활동에서, 리빙랩을 통해 연구하고 학습하는 과정에서 지역공동체가 지역을 발전시키고 만들어가는 주체로써 자리매김 할 수 있다. 이에 리빙랩을 통한 주민과 지역공동체의 이해와 요구에 기반하고 지역공동체 주도의 사업을 위한 혁신역량을 이끌어낼 수 있는 지역혁신체계가 뒷받침 되어야 할 것이다.

〈그림 4-5〉 지역혁신체계 개념도



따라서 지역공동체를 중심으로 한 지역혁신체계는 리빙랩을 도입하여 지역공동체의 혁신역량 및 회복력을 제고하고, 그를 통해 지역공동체와 지역사회의 요구와 수요자 중심의 지역문제 해결 및 지속가능한 발전을 도모해야 한다. 그러한 지역혁신체계를 도입하기 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 지역공동체와 지역사회의 요구와 수요자 중심으로 지역문제를 지역공동체 스스로 논의하고 결정하는 자립적이고 주체적인 의사결정체제(결사체적 거버넌스)가 확립되어야 한다. 즉 주민들이 자신들의 생활공동체 문제를 스스로 결정하고 타결하는 참여민주주의가 뒷받침 되어야 하는 것이다. 그러한 민주적 거버넌스는 주민과 공동체의 참여와 공공책임성을 높일 뿐만 아니라 자치역량을 강화시키고 상호작용을 통한 지역공동체 활동의 성과를 높일 수 있다. 또한 지역사회를 구성하는 시민들과 지역공동체, 행정 등 이해당사자간의 유기적인 협력체제(협력적 거버넌스)는 지역사회 발전 및 지역공동체 활동에 시너지를 창출하고 지역사회의 유지적 사회통합을 가능하게 한다. 결국 민주적 거버넌스를 통한 지역공동체의 참여와 자치는 소통과 신뢰, 협력이라는 사회적 가치를 형성할 수 있다.

둘째, 행정이 주민들을 동원의 대상이 아닌 공동생산자 또는 파트너로써 정보와 유인을 제공하고 조정과 지원의 역할을 수행해야 한다. 지역공동체가 지역을 기반으로 지속가능한 활동을 유지할 수 있는 혁신역량을 갖추기 위해서는 행정의 역할을 간과해서는 안된다. 적재적소에 필요한 행·재정적 지원을 통해 지역공동체 활동의 기반을 마련해주어야 한다. 이를 통해 지역공동체는 정형화된 지역공동체 지원 사업에서 탈피하여 지역공동체 주도의 자립적이고 주도적으로 문제해결을 위한 혁신역량 및 회복력을 갖출 수 있다.

셋째, 지역공동체가 소통과 신뢰를 기반으로 지역구성원 스스로 공동체 문제를 해결하기 위해서는 회복력있는 지역공동체(resilient community)의 전환이 필요하다. 회복력은 지역공동체의 역량으로 설명할 수 있으며, 이는 지역공동체 활동 및 지역발전(지역혁신 포함)을 지속가능하게 실현하는 원동력으로 작용한다. 회복력있는 공동체로의 전환은 정보공유, 교육, 학습, 소통강화, 상담 및 컨설팅, 지역공동체 활동

참여 등을 통해 실현될 수 있다.

넷째, 지역공동체와 지역사회의 수요와 요구, 수준과 역량을 고려한 현장중심의 맞춤형 활동을 연구하고 개발해야 한다. 사람과 사람이 지역이라는 지리적 공간에서 관계 및 소통이라는 지역공동체의 특성을 고려하여 행정중심의 단기적 성과창출이 아닌 현장중심의 장기적 관점에서 접근해야 한다. 리빙랩을 통한 지역혁신체계는 참여자(지역공동체)들의 인식수준과 수요, 요구, 역량을 반영하여 인식제고와 학습과정이 중요한 내용으로 포함되어져야 한다.

〈그림 4-6〉 지역혁신체계 도입을 위한 기본방향



이러한 기본방향을 토대로 지역공동체 주도의 지역혁신체계로써 리빙랩을 도입한다면 지역공동체는 지역사회문제 해결 및 지역혁신, 내생적 지역발전, 지역경제 선순환 뿐만 아니라 혁신역량 및 회복력을 갖춘 지속가능한 지역공동체로써 자리매김 할 수 있을 것으로 기대한다.

## 제3절 지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입

### 1. 지역혁신체계 도입모형

본 연구의 지역공동체 주도의 지역혁신체계는 행정과 지역공동체, 지역사회가 유기적인 협력체계(거버넌스)를 구축하고, 주체간 참여와 협력을 촉진하여 지역공동체 중심의 맞춤형 연구(활동)을 통해 지역혁신을 도모하는 모형이다. 이를 위해 현장중심의 지역에 기반을 둔 지역공동체 주도의 생활현장 연구소인 리빙랩을 도입하여 지역공동체의 수요와 욕구에 따른 자생적·자립적인 지역공동체 활동의 발전 및 지속가능성을 제고하고자 한다.

그러한 지역공동체 주도의 지역혁신체계로써 리빙랩을 도입하기 위해서는 구성요소를 파악해야 한다. 구성요소로는 플랫폼과 주체, 그리고 체계로 구분할 수 있다.

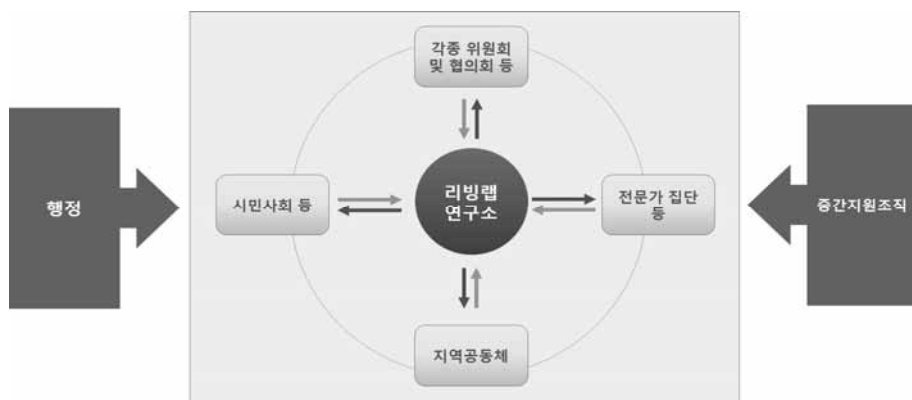
플랫폼은 리빙랩을 위한 공간적인 부분(지식공간, 협의공간, 혁신공간 등)을 비롯하여 연구시설, 장비 등 지역의 유무형의 자산을 포함한다. 특히 플랫폼을 마련하기 위해서는 리빙랩 연구소 형태로 운영할 필요가 있으며, 초기 리빙랩연구소의 인프라 구축을 위한 행정의 지원이 선행되어야 한다. 인프라 구축과 활용을 통해 주체간 협력과 공동개발 촉진, 지역문제해결을 위한 지역공동체 기반의 새로운 연구를 탐색하는데 기반이 된다.

주체는 지역공동체를 중심으로 지역사회의 다양한 주체가 각자의 전문성과 경험을 가지고 참여 할 수 있으며, 이때 공공·민간·시민 등의 파트너십(PPPP : Public-Private-People-Partnership)이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 리빙랩은 많은 지역공동체 등의 다양한 주체가 모임을 형성하여 참여 할 수 있으며, 지역사회문제 해결 및 지역공동체 사업에 초점을 두고, 프로젝트를 중심으로 상대적으로 넓은 대상과 사회적 가치를 위한 활동을 한다. 혁신체계에서 가장 중요한 원칙은 기획단계에서부터의 지역공동체의 참여라고 할 수 있다. 참여자(지역공동체)와 이해당사자간 상호작

용에 의해 프로세스가 진행되며, 참여수준에 따라 지속성이 좌우된다. 그러한 개발 과정에서 실생활의 아이디어 발견, 프로토타입 실험, 공동체 확산을 통해 현실적인 성과창출을 유도하고 공동체내의 사회문제 해결에 기여한다. 지역공동체와 지역사회에 기반을 둔 다양한 주체는 각자의 경험과 전문성을 가지고 리빙랩 활동에 참여하며 상호작용 하에 이루어진다. 이를 통해 현장지향적인 지역공동체 활동이 가능해지는 것이다. 특히 공동체의 형성과 참여를 비롯하여 지역공동체의 역량은 지역혁신체계의 성과에 중요하게 작용한다. 이에 지속가능한 공동체로의 전환을 위해 역량강화에 초점을 두어야 한다.

체계는 행정과 중간지원조직, 리빙랩연구소 등으로 구분할 수 있다. 행정의 플랫폼 지원과 더불어 지역공동체의 중요성을 강조하고 계획을 수립, 연구개발 역량강화와 기술개발, 사업화 등에 대한 지원이 필요한 것이다. 또한 인력양성 및 다양한 지역공동체 사업을 지원해야 한다. 중간지원조직은 행정과 지역공동체, 리빙랩연구소 등의 매개체 역할을 수행하며, 상담 및 컨설팅을 제공한다. 리빙랩연구소는 지역을 기반으로 한 지역공동체와 시민사회, 전문가 집단, 각종 위원회 및 협의회 등이 참여하여 협력적 네트워크 구축을 통해 구축한다. 리빙랩연구소는 지역공동체와 지역사회의 수요와 요구를 분석하고 지역공동체의 활동을 위한 활동을 추진한다.

〈그림 4-7〉 지역혁신체계 모형



## 2. 지역혁신체계 도입방안

리빙랩을 활용한 지역공동체 주도의 지역혁신체계의 도입방안으로는 1단계, 생활 현장 기반의 실증·구현을 위한 지역단위 리빙랩 연구소의 설치 및 운영 지원을 확대한다. 2단계, 지역공동체의 구체적인 참여 방안 및 이해도를 제고하고, 나아가 지역공동체의 역량강화를 위한 프로그램을 마련해야 한다. 3단계 리빙랩을 포함한 지역공동체 활동에 법제도적 기반을 조성하고 지역공동체 활동을 위한 지원체계를 정비해야 한다.

〈그림 4-8〉 지역혁신체계 도입방안

리빙랩 연구소 설치 및 운영 지원 확대	지역공동체 참여 및 이해도제고, 역량강화 프로그램 마련	법제도적 기반 조성 및 지원체계 정비
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 리빙랩 인프라 구축 지원</li> <li>• 리빙랩 연구소 시범사업 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민과 공동체 참여 시스템 구축</li> <li>• 거버넌스 체계 구축</li> <li>• 교육 및 학습 프로그램 마련</li> <li>• 우수사례 발표회 및 포상 프로그램 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역공동체 통합 법률마련</li> <li>• 지역공동체 조례 재·개정</li> <li>• 지역공동체 맞춤형 지원방식으로 전환</li> <li>• 중간지원조직 체계화</li> </ul>

### 가. 리빙랩 연구소 설치 및 운영지원 확대

지역사회와 지역공동체의 수요와 요구를 중심으로 다양한 이해관계자들 간의 상호작용을 통한 연구 개발활동을 위한 실제 생활현장 기반의 실증·구현을 위한 리빙랩 인프라 구축을 지원해야 한다. 이러한 마을단위 리빙랩 연구소를 통해 지역공동체는 상호작용을 하며 피드백을 바탕으로 새로운 연구 활동으로 지속가능한 지역공동체 활동을 가능하게 한다. 또한 마을 단위에서 다양한 실험을 활용하여 주민참여

및 제안사업 등으로 상향식, 협업체계를 확대할 수 있다. 리빙랩 연구소는 초기 시범사업의 형태로 운영하며, 성과에 따라 각 지자체로 확대 운영한다. 리빙랩 연구소는 읍면단위를 기준으로 지역공동체의 자발적 신청을 통해 인프라 구축을 지원하며, 지식창출지원, 마케팅지원, 인큐베이터 등의 인프라지원과 초기자본, 자본시장 연계, 롤모델 제공, 주체간 네트워크 형성 지원, 데이터베이스 구축(리빙랩 은행) 등이 요구된다.

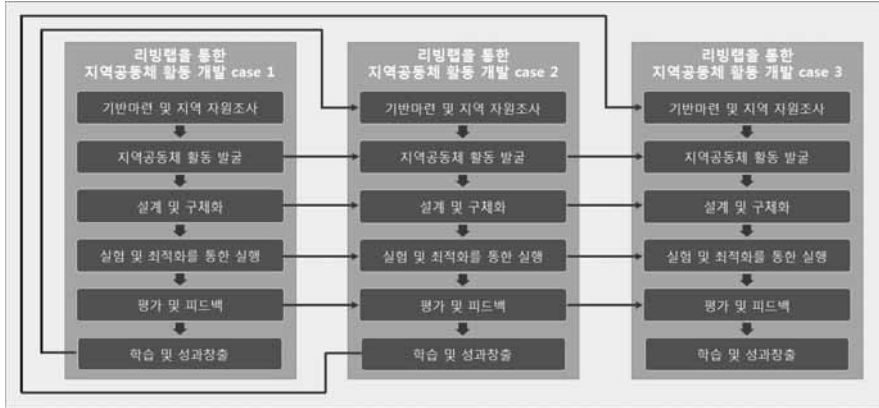
〈표 4-1〉 리빙랩 연구소 인프라 구축을 위한 주요 지원내용

리빙랩 연구소 인프라 구축을 위한 주요 지원내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마케팅지원</li> <li>• 인큐베이터 지원</li> <li>• 인프라(물리적 공간 포함) 지원</li> <li>• 시설 및 장비 지원</li> <li>• 초기자본 지원</li> <li>• 자본시장 연계</li> <li>• 주체간 네트워크 형성 지원</li> <li>• 롤모델 제공</li> <li>• 리빙랩 데이터베이스(리빙랩 은행) 구축 지원</li> <li>• 전문가 및 대학, 시민사회 연계 지원</li> </ul>

리빙랩연구소를 통해 지역혁신체계로써 지역공동체의 활동을 연구개발하기 위한 추진 절차는 (1) 기반마련 및 지역 자원조사, (2) 지역공동체 활동 발굴, (3) 설계 및 구체화, (4) 실험 및 최적화를 통한 실행, (5) 평가 및 피드백, (6) 학습 및 성과 창출 등의 6단계로 구분하여 적용할 수 있다.



〈그림 4-9〉 리빙랩 적용을 통한 지역공동체 활동 주기형 발전전략



첫째, 기반마련 및 지역 자원조사 단계로써 주민과 행정, 지역공동체 간의 소통과 신뢰를 구축하고 주민과 지역공동체의 참여를 유도하기 위한 다양한 행사를 개최하는 등의 홍보 전략을 마련하는 것이다. 또한 마을리더를 육성하고 지역공동체를 형성, 지역차원의 위원회 등을 설립해야 한다. 마지막으로 지역의 기초조사를 통한 물리적, 사회적, 인적, 공동체적 요인을 분석하여 주민과 지역공동체의 편익 등을 산정하는데 자료로 활용한다.

둘째, 지역공동체 활동을 발굴하는 단계로써 주민과 지역공동체의 관심사와 요구를 규명하고, 지역에 필요한 기술적, 사회적 문제에 대한 사전 탐색과 더불어 지역에 필요한 활동 등을 발굴하는 단계이다. 연구 활동으로 선정하기 전에 연구 활동의 필요성 및 중요성을 분석하고 이를 위해 지역 및 지역공동체의 특성, 일상, 관점, 시각 등에 대해 다각적으로 측정하고 이를 통해 사전정보를 축적한다.

셋째, 설계 및 구체화하는 단계로써 리빙랩 연구 활동의 목표를 설정하고 계획을 수립한다. 이때 활동의 타당성 분석 및 편익을 산정하여 목표설정에 근거를 마련할 수 있으며, 지역공동체 활동에 대한 핵심적인 요소와 우선순위를 선정하여 설계한다. 또한 주체별 역할을 부여하고 계획수립 및 예산을 수립하여 자원과 재원의 배분

및 투입을 적절하게 운영한다.

넷째, 실험 및 최적화를 통해 실행하는 단계로써 지역공동체 관점에서 연구, 테스트 등의 실제 활동을 통해 성과를 창출하는 단계이다. 리빙랩의 실증장치, 플랫폼 등의 직접적인 수단과 문헌분석 등의 간접적인 수단을 모두 활용한다.

다섯째, 평가 및 피드백을 하는 단계로써 지역공동체 활동이 지역사회에 미친 영향과 목표 달성 등에 대해 평가를 하고 피드백을 한다. 이때 피드백 결과는 다음 리빙랩 연구에 활용하여 지역공동체 활동이 일회성에 머무르지 않고 지속가능성을 제고할 수 있도록 주기형 발전전략을 마련한다. 또한 리빙랩을 통한 연구활동, 즉 지역공동체 활동의 피드백 결과를 포함한 전과정을 리빙랩 은행을 통해 데이터베이스화하여 지속적으로 활용한다.

여섯째, 학습 및 성과를 창출하는 단계로써 평가 및 피드백 단계를 마친 활동은 지속적인 모니터링과 함께 지역공동체 및 지역사회에 학습할 수 있도록 한다. 이때 지역공동체의 지속적인 참여를 도모하고 확산을 통해 공동체의 전반적인 문제해결 및 지역공동체 활동의 발전 및 정착에 기여한다.

## 나. 지역공동체 참여 및 이해도 제고, 역량강화 프로그램 마련

지역공동체 주도의 지역혁신체계는 사용자의 참여와 이해도가 중요한 요소로 작용하며 이를 위해 구체적인 참여방안 및 역량을 강화하기 위한 프로그램을 마련해야 한다. 기존 지역공동체 사업은 체계적으로 지역공동체의 의견을 수렴하고 상호 소통하며 이해를 이끌어내기 취약한 구조였으며, 이에 시민사회와 지역공동체의 이해와 의견 반영을 위한 참여적 시스템을 구축해야 한다. 지역공동체가 지역에 필요한 활동을 발굴 및 설계에 참여하는 민주적이고 협력적인 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 지역사회 내 행정, 대학, 시민단체, 주민조직 등의 상생과 협력을 통한 거버넌스 구축(혹은 이해당사자간 통합)은 지역공동체 활동에 필요한 자금, 인재, 기술 등을 지원받게 되거나 지원을 제공해 줄 수 있는 제공자와의 가교역할을 담당하

게 된다. 또한 지역 연구 활동에 대한 지역공동체의 이해와 요구에 대해 사전에 점검할 수 있는 방법론 및 프로세스를 개발해야 한다. 아울러 지역공동체의 역량과 책임성을 향상시키고 주민자치 의식을 고취시키기 위한 찾아가는 마을강좌와 지역공동체 정기강좌, 설명회 등의 교육 및 학습 프로그램을 마련하고, 우수 지역공동체 사례발표와 우수 지역공동체 시상제도 등을 통해 자긍심 고취 및 동기를 유발해야 할 것이다. 나아가 정책사업 설계에 주민제안, 조정, 협의 등에 시민참여 등을 통해 상향식 요소를 확보해야 할 것이다.

#### 〈표 4-2〉 지역공동체 참여 및 이해도 제고, 역량강화 프로그램 주요 지원내용

지역공동체 참여 및 이해도 제고, 역량강화 프로그램 주요 지원내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 체계 구축(이해당사자간 통합)</li> <li>• 찾아가는 마을강좌 지원</li> <li>• 지역공동체 정기강좌</li> <li>• 지역공동체 관련 설명회 및 포럼 운영</li> <li>• 지역공동체 우수사례 발표회 및 시상</li> <li>• 마을단위 교육 및 모임 지원</li> <li>• 주민제안, 조정, 협의를 위한 프로그램 마련</li> <li>• 평생교육센터와 연계한 교육 프로그램 운영</li> <li>• 지역공동체 활동가 및 전문가 양성 프로그램 운영</li> <li>• 대학과 연계한 지역공동체 교육과정 신설</li> </ul>

#### 다. 법제도적 기반 조성 및 지원체계 정비

리빙랩을 포함한 지역공동체 활동의 법제도적 기반을 조성하고 지역공동체 활동을 위한 지원체계를 정비해야 한다. 기존 정형화된 일년단위 국가예산에 근거한 지역공동체 사업에서 탈피하여 지역공동체의 수준 및 요구에 의한 단계별 지원방식으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 정기공모형식이 아닌 수시공모방식으로 확대해야

하며, 사업기간도 1년 단위가 아닌 장기적 관점을 고려한 체계적인 지원을 해야 한다.

또한 지역공동체의 활동을 원활하게 추진하기 위한 법적인 기반을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 부처별로 추진되고 있는 지역공동체 사업을 통합하여 지원할 수 있는 지역공동체 통합 법률이 요구되며, 아울러 지방자치단체 조례의 제·개정을 통해 지역과 지역공동체의 특성과 여건 등을 고려한 구체적인 조례를 운영해야 할 것이다.

마지막으로 행정과 협력하여 다양한 활동들이 연계할 수 있도록 중간지원조직의 체계화가 필요하다. 현재 지방자치단체와 정부부처 특성에 기인하여 간헐적으로 운영되고 있는 중간지원조직을 광역중간지원조직과 시군구중간지원조직, 그리고 이를 통합 지원하는 중앙지원조직을 구분하여 체계적으로 운영해야 한다. 또한 중간지원조직의 역할과 기능을 구체화하고 중간지원조직간 네트워크 구축을 통한 상호 협조와 정보교류, 연계지원이 가능하도록 해야 한다. 이러한 중간지원조직의 체계화를 통해 주민과 공동체의 역량을 강화하고 상담 및 컨설팅을 추진하여 지역공동체 활동을 안정적으로 지원할 수 있는 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

〈표 4-3〉 법제도적 기반조성 및 지원체계 정비 주요내용

법제도적 기반조성 및 지원체계 정비 주요내용	
법제도적 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처별 특색에 근거한 법률을 통합하고 각 지역공동체 사업을 통합지원할 수 있는 지역공동체 통합 법률 마련</li> <li>• 각 지자체의 지역적 특성, 여건과 지역주민, 공동체의 의견을 수렴한 지역공동체 조례 제·개정 필요</li> <li>• 지역공동체 활동의 제도적 기반을 위한 지역공동체 기본계획 수립</li> </ul>
지원체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역공동체 수준과 요구에 따른 맞춤형 단계별 지원방식으로서의 전환</li> <li>• 일년단위 단기 예산공모방식에서 탈피한 장기적 관점 고려</li> <li>• 중간지원조직의 역할 및 기능 체계화</li> </ul>

〈표 4-4〉 중간지원조직의 역할과 기능

구분	역할
중앙중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가단위 공동체 사업에 대한 정책 및 지원방안 수립</li> <li>• 광역 중간지원조직에 대한 지원 및 교류 협력사업 추진</li> <li>• 중간지원조직 활동가를 위한 교육, 복지 제공</li> <li>• 광역 및 시군 중간지원조직의 통합관리</li> <li>• 광역 및 시군 중간지원조직의 설립 지원</li> <li>• 각 중앙부처의 공동체 사업의 통합 관리</li> </ul>
광역중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역 공동체 사업에 대한 정책 및 지원방안 수립</li> <li>• 시군 중간지원조직에 대한 지원 및 교류 협력사업 추진</li> <li>• 시군단위 공동체사업의 광역 연합, 연대 지원</li> <li>• 광역 공동체 사업의 통합관리</li> <li>• 시군 중간지원조직의 통합관리</li> <li>• 다양한 공동체 사업 발굴 및 육성방안 마련</li> <li>• 지역공동체 활동가를 위한 전문교육과정 마련을 통한 인재양성</li> </ul>
시군구중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시군 공동체 사업에 대한 정책 및 지원방안 수립</li> <li>• 지역자원조사 및 발굴, 연구</li> <li>• 지역공동체 수요조사</li> <li>• 지역 공동체 사업 추진을 위한 상담, 교육, 컨설팅</li> <li>• 지역 공동체의 자금, 인재, 기술 지원 혹은 제공자와 연결</li> <li>• 시군 공동체 사업의 연합, 연대 지원</li> <li>• 주민과 공동체 대상 교육, 복지, 행사, 포럼 등 제공</li> <li>• 지역공동체 사업의 신청, 평가, 모니터링</li> </ul>

※ 참고 : 전대욱, 최인수(2014) 지역공동체 활성화를 위한 선진형 행정정책 지원체계 연구



제5장  
결론







## 제5장 결 론



본 연구는 마을과 공동체 및 지역사회를 둘러싼 다양한 정부정책의 문제점, 한계를 극복하기 위한 방안으로 현장과 수요자(공동체) 중심의 리빙랩을 활용한 지역혁신체계를 도입하고자 한다. 이를 위해 지역공동체 관련 정책 실태를 살펴보고, 이를 정책론적 관점에서 정책의 집행과정과 성과에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 또한 리빙랩과 지역혁신체계를 개념화하고 리빙랩을 통한 지역혁신체계를 중심으로 개선방향을 제시하였다.

지역공동체는 지역성을 가지며, 지역사회에서 야기되거나 필요한 문제들의 해결책을 논의하고 협의하는 공론장의 역할을 담당하며 유기적 사회통합과 지역발전을 도모할 수 있다. 지역공동체 지원사업은 성과위주의 경쟁적인 사업 추진양상을 보이며, 사업을 추진하기 위한 기반 조성이 미미하다. 또한 사업추진방식의 비효율성, 소통부재 등으로 인해 지속가능한 지역공동체 발전에 문제가 제기되고 있다. 또한 그간 마을만들기, 지역공동체 활성화 및 역량강화를 위한 정책 사업들이 내용적인 심화 및 진화의 필요성이 제기되고 있다. 이에 지역공동체 정책의 정책집행요인에 대한 영향요인 분석을 통해 지역공동체 활성화를 위한 시사점을 도출하였다. 지역공동체 정책의 한계를 극복하고 지역공동체 활동이 다분히 단편적인 사업에서 벗어나 지역사회문제 해결과 내발적 발전을 도모하는 연구개발 중심의 지역혁신을 지향해야 한다. 리빙랩을 통한 지역혁신체계는 공동체와 사회의 이해와 요구를 현장과 수요자를 중심으로 조사, 연구, 분석하여 대안을 창출한다. 사용자 주도 혁신의 리빙랩을 지역공동체 정책과 과제에 활용한다면 수요지향적 혁신, 지역혁신, 사회문제 해결형 혁신, 생태계형성 지원, 사회·기술시스템 전환, 지역공동체 발전 등을 동시에 해결할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지역별 전문화를 통한 우월성을 확보하고, 지속적이며 혁신적인 지식의 축적을 가능하게 할 것이다. 또한 지역공동체를 중심으로 한 지역혁신체계를 도입하기 위해 새마을운동

과 홍성군 흥등마을을 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

지역공동체 주도의 지역혁신체계 도입을 위한 기본방향은 다음과 같다.

- 첫째, 지역공동체와 지역사회의 요구와 수요자 중심으로 지역문제를 지역공동체 스스로 논의하고 결정하는 자립적이고 주체적인 민주적 거버넌스를 구축해야 한다.
- 둘째, 행정이 주민들을 동원의 대상이 아닌 공동생산자 또는 파트너로써 정보와 유인을 제공하고 조정과 지원의 역할을 수행해야 한다.
- 셋째, 지역공동체가 소통과 신뢰를 기반으로 지역구성원 스스로 공동체 문제를 해결하기 위해서는 역량강화를 통해 회복력있는 지역공동체의 전환이 필요하다.
- 넷째, 지역공동체와 지역사회의 수요와 요구, 수준과 역량을 고려한 현장중심의 맞춤형 활동을 연구하고 개발해야 한다.

지역공동체 주도의 지역혁신체계는 행정과 지역공동체, 지역사회가 유기적인 협력체계(거버넌스)를 구축하고, 주체간 참여와 협력을 촉진하여 지역공동체 중심의 맞춤형 연구(활동)을 통해 지역혁신을 도모하는 모형이다. 이를 위해 현장중심의 지역에 기반을 둔 지역공동체 주도의 생활현장 연구소인 리빙랩을 도입하여 지역공동체의 수요와 욕구에 따른 자생적·자립적인 지역공동체 활동의 발전 및 지속가능성을 제고하는 것이다.

리빙랩을 활용한 지역공동체 주도의 지역혁신체계의 도입방안은 1단계, 생활 현장 기반의 실증·구현을 위한 지역단위 리빙랩 연구소의 설치 및 운영 지원을 확대한다. 2단계, 지역공동체의 구체적인 참여 방안 및 이해도를 제고하고, 나아가 지역공동체의 역량강화를 위한 프로그램을 마련해야 한다. 3단계 리빙랩을 포함한 지역공동체 활동에 법제도적 기반을 조성하고 지역공동체 활동을 위한 지원체계를 정비해야 한다.

상기와 같은 리빙랩을 활용한 지역공동체 주도의 지역혁신체계를 도입한다면 지역공동체는 지역사회문제 해결 및 지역혁신, 내생적 지역발전, 지역순환경계의 실현 뿐 만 아니라 혁신역량 및 회복력을 갖춘 지속가능한 지역공동체로써 자리매김 할 수 있을 것으로 기대한다.

## [참고문헌]

- 김도훈, 문태훈, 김동환 (2001), 「시스템 다이내믹스」, 서울: 대영문화사
- 김동환 (2009), 「시스템 사고」, 선학사
- 김선기, 박승규, 전대옥, 최인수 (2011), 「지역주도의 일자리 창출전략」, 한국지방행정연구원
- 김성규 외(2014), 「새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및 한계 보완방안」, KOICA, 2014
- 김영정 (2004), 「지방분권시대의 지역혁신과 지역공동체 형성」, 정보통신정책연구원, IT의사회·문화적영향연구: 21세기한국메가트렌드시리즈 04-21, 2004.2
- 김영정 (2006), 「지역사회 공동체의 재발견 : 공동체 복원 및 활성화 정책의 방향과 과제」, 한국 사회학회 기획학술심포지엄 : 지역사회 공동체에 대한 성찰과 재활성화를 위하여
- 김종숙 (1998), 「자생적 지역공동체와 발전 과제」, 현대사회과학연구, 9: 263-290.
- 박상욱 외 (2012), 「경기도 미래형 혁신클러스터 구축방향에 대한 연구」, 경기과학기술진흥원, GSTEP 정책연구 2012-01
- 변미리 (2011), 「사회통합을 위한 지역공동체 역량 강화」, SDI정책리포트.
- 신예철 (2012), 「지역 만들기에 있어서 지역공동체 역량이 지속적 참여와 참여확대에 미치는 영향 연구」, 한양대학교 도시대학원 박사학위논문
- 성지은 외(2013), 「리빙랩의 운영체계와 사례」, STEPI INSIGHT, 2013.10.1., 제 127호
- 성지은 외(2014), 「과학기술과 농촌의 새로운 만남 : 농촌 리빙랩」, STEPI INSIGHT, 2014.4.15., 제 140호
- 송두범, 「충남사회적경제 중간지원조직의 역할과 과제」, 충남발전연구원
- 송위진 (2012), 「Living Lab : 사용자 주도의 개방형 혁신모델」, 과학기술정책연구원, STEPI INSIGHT, 2012.7.12., 제59호
- 이기원, 김진석 (2007), 「지역혁신체계」, 균형발전 정책교본, 국가균형발전위원회,
- 이도석 (2014), 「한국 새마을운동과 선진국 농촌지역개발관련 운동과의 비교연구」, 한국행정연구원, KIPA 연구보고서, 2014-33
- 이미숙 (2013), 「새마을운동의 이론적 담론과 패러다임의 연구」, 지방행정연구 제27권 제1호(통

권 92호), 2013.3., 45-70

- 임경수 (2008), 「마을만들기운동과 사회적기업」, (주)이장, 복지동향, 2008. 10:18-23
- 윤수진 (2013), 「과학기술정책과 시민참여」, 한국과학기술기획평가원 연구보고, 2013-007
- 양원모 외 (2013), 「시스템 다이내믹스를 활용한 마을만들기 모형구축 연구, 시스템 다이내믹스」, 14(3)
- 지역농업연구원 (2013), 「지역공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 발전방향」, 지역농업연구원 17차 정기세미나
- 전대욱, 최인수, 박승규 (2012), 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」, 한국지방행정연구원
- 전대욱 외 (2013), 「주민주도적 마을만들기의 동태적 측면에 관한 연구」, 시스템다이내믹스, 14(3)
- 전대욱, 최인수, 고경훈, 김진위, 하현상(2013), 「회복가능성에 기초한 지역사회 및 주민생활 안정정책의 시론적 연구」, KRILA FOCUS 제58호, 2013년 4월호. 서울: 한국지방행정연구원
- 전대욱, 최인수 (2014), 「지역공동체 활성화를 위한 선진형 행·재정적 지원체계 연구」, 한국지방행정연구원
- 전병길, 김은택 (2013), 「사회혁신비즈니스 : 사회적경제 생태계를 이해하고 활용하는 법」, 생각비행
- 전병관 (2004), 「사회자본의 증진을 위한 지역혁신체계 구축방안」, 자치발전, 2004. 11월호
- 정갑진 (2009), 「1970년대 한국 새마을운동의 정책경험과 활용」, 한국개발연구원, 2009.12
- 정정길 (1993), 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사
- 커뮤니티비즈니스 시범사업단(2011), 「커뮤니티비즈니스 중간지원조직 운영매뉴얼」, 지식경제부·한국산업기술진흥원
- 최병두 (2007), 「지역공동체와 지역정체성을 통한 지역발전 방안과 과제」, 지역문화발전과 지역공동체 형성전략 모색 토론회, 국토연구원
- 최승호 외 (2008), 「지역 마을 공동체 만들기를 통한 자립 방안 모색」, 충북개발연구원, 2008
- 최인수, 전대욱 (2012), 「지역공동체 마을만들기 정책방안 연구」, 한국지방행정연구원
- 최인수 외 (2013), 「공동체 생태휴식공간 조성사업 연구」, 안전행정부
- 최인수 외 (2014), 「강원도 마을공동체 만들기 행재정 지원방안 연구」, 한국지방행정연구원,

2014.10

- 최인수 외 (2014), 「정읍시 공동체육성 활성화사업 기본계획 수립 연구」, 정읍시
- 최종원 (1998), 「정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰」, 한국정책학회보, 제7권 제1호
- 최종원, 백승빈 (2001), 「한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰」, 행정논총, 제39권 제3호
- 황혜란 (2014), 「대전지역의 사회적 혁신 활성화 방안 : 과학기술 기반 사회적 혁신을 중심으로」, 대전발전연구원, 정책과제 2014-40
- Berman, Paul. (1978). 「The Study of Macro-and Micro-Implementation」. Public Policy, 26(2).
- Bullock, Charles S. and Charles M. Lamb(eds).(1984). 「Implementation of Civil Rights Policy」. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Elmore, Richard. (1980). 「Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision」, Political Science Quarterly 94(4).
- Elmore, Richard. (1985). 「Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Policy Analysis of Public Policy」, in Kenneth Hanf and Theo A.J.(eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary System, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Frankin, Aimee L. (2001). 「Serving the Public interest: Federal Agency Experiences with Participation in Strategic Plan Development」, American Review of Public Administration 31(2)
- Frankin, Aimee L. and Edward Long. (2003). 「The Challenge of Changing Federal Management Process: Implementation Barriers Relating to Strategic Planning and the Results Act」, International Journal of Organization Theory and Behavior 6(4).
- Hjern, Benny and Chris Hull. (1985). 「Small Firm Implementation Creation: An Assistance Structure Explanation」, in Kenneth Hanf and Theo A.J.(eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary System, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lipsky, Michael. (1976). 「Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy」, in Willis D. Hawley and Michael Lipsky (eds.), Theoretical Perspectives in Urban Politics, Engelwoods Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

- Long, Edward and Aimee E. Franklin. (2004). 「The Paradox of Implementing the GPRA: Top Down Direction for Bottom-Up Implementation」, Public Administration Review 64(3).
- O'Toole, Laurence J. (2004). 「The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research」, Public Administration 82(2).
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky. (1984). 「Implementation, 3rd ed」. Berkely: University of California Press.
- Sabatier, Paul P. (1986). 「Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis」, Journal of Public Policy 6(1).
- Sabatier, Paul P. and Daniel Mazmanian. (1979). 「The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives」, Policy Analysis 5.
- Thompson, James R. (2000). 「Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review」, Public Administration Review 60(6).
- Van Meter, D. and Van Horn.(1975). 「The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework」. Administration and Society(Feb.).
- Wolman, Harold. (1981). 「Determinants of Program : Success and Failure」. Journal of Public Policy, Vol, 1, No. 4
- Weiss, Carol H. (1983). 「Ideology, Interest, and Information: The Basis of Policy Positions」, in Callahan, D. and B. B. Jennings (eds.), Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis. N. Y.: Plenum Press.
- 홍등마을 마을활력소, <http://hongseongcb.net/>

## ■ ■ Abstract

# A Study on the Introduction of Local Innovative Systems to Community Development Policies and Living LAB in Korea

The purpose of this study is to illuminate the reason why community building policies by the government seem to fail to work properly in Korea. The existing studies focus mainly on designing community building systems, thus they cannot provide plausible explanations about the cause of the unsuccessful outcomes from the policies.

To overcome the limitations of the existing studies, the authors examine the implementation factors to influence the policy instruments with the perspective of policy implementation. By performing the analysis, the results imply the implementation factors, such as executor's competence, supports by related interests, incentive systems, and legal-institutional instruments, are important to influence the implementation performance of the relevant policy instruments.

The authors therefore suggest the capacity of local administrators and residents, and one of which the way to enhance is to support research and program development by the resident-oriented living laboratory systems in localities.

