

농촌 마을만들기 거버넌스의 활성화를 위한 주요 쟁점 및 정책 개선방안에 관한 연구: 충남지역 내 민간위탁형 마을만들기 중간지원조직 설치 지역을 사례로

고 경 호*

A Study on Key Issues of Vitalizing the Governance of Rural Area Development and Policy Improvement Plans: Focusing on the Case of Regions in Chungcheongnam-do with Privately Entrusted Intermediary Support Organizations for the Community building Established

Ko, Kyoung-Ho

This study is intended to derive the key issues on vitalization of the governance of rural area development for 6 cities and counties in Chungcheongnam-do where privately entrusted intermediary support organizations have been established and to present their improvement plans of policy. The findings of the study have shown the governance for the case regions is still being characterized with a very formal governance being dominated by the strong administrative initiative and expediency. What have been presented as the improvement plans of policy are as follows: First, core provisions of the ordinances must be strengthened to mandatory regulations, and some ways to check and supplement such as monitoring, policy forums by public-private partnership, etc. are required for the sake of the effective operation of the ordinances. Second, in relation to the bases of competence according to the roles of core governance players, it is necessary to overcome the limitations of job rotation system, align the administrative support systems, expand the functions of a policy committee based on public-private cooperation and operate it effectively in the case of administration, and to strengthen a footing of a civilian community and the perspectives of political incubation in administration and provide support projects contributing to the growth of the corporations in the case of the entrusted corporation, and to align the operating systems of the centers, review the introduc-

* 단국대학교 정책경영대학원 조교수(khko0419@dankook.ac.kr)

tion of a system with a full-time center head, continuously provide specialized education and improve the working environment in the case of the support centers.

Key words : *intermediary support organization, local governance, partnership, privately entrusted, rural area development*

I. 서 론

1990년 중반부터 민간주도로 시작된 마을만들기가 참여정부의 지방분권, 균형발전 정책과 연동되면서 정부의 주요 정책으로 부각되기 시작한 이후 2000년 중반부터 지자체 차원의 조례제정 등 제도화가 본격적으로 추진되었다. 참여정부 대통령 직속 균형발전위원회는 2006년 3월 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 비전과 5대 과제를 발표하였고, 그해 행정자치부가 기본 방향을 확정하고 기본계획을 발표하면서 주민과 지방자치단체 주도의 자율기획과 자기책임의 원칙하에 ‘살기 좋은 지역 만들기’가 추진되었다(Kim, 2012).

마을만들기 사업은 시작 초기에 정부와 전문가 중심의 중앙집중식 형태로 추진되면서 주민참여가 미흡하다는 비판이 제기되자, 이에 대응하기 위하여 각 지역의 마을만들기 사업에 민과 관, 그리고 다양한 이해관계자를 포함시키며 사업실행 전 과정에 협력적 거버넌스를 구축하고자 하였다(Kim, 2016). 특히 문재인 정부 출범 이후 핵심적 국정과제로 제시된 자치분권 등과 긴밀하게 연계되면서 마을만들기는 전국적으로 민관협력을 기반으로 하는 공공의제로 더욱 확산되었다.

민관협력에 기반한 새로운 공공관리 방식으로서의 협력적 거버넌스는 정치적 민주화와 분권화, 그리고 사회적 가치와 이해관계의 다원화 등으로 인하여 다양한 사회경제적 문제에 대한 종합적인 대응이 곤란해졌고, 이에 따라 사회경제적 문제의 해결을 위해 협력적인 제도적 기반과 접근방법의 필요성이 증대되면서 등장했다고 할 수 있다(Kim et al., 2009). 즉, 전통적인 정부 주도의 일방적인 공공관리 방식으로는 삶의 영역에서 요구되는 다양한 사회적, 경제적 문제를 해결하는데 분명한 한계가 존재한다는 점에서 사회적 합의 및 협력의 기반 창출을 위한 참여적 체제로의 이행이 시대적 과제가 된 것이다.

이러한 흐름과 추세 속에서 시작된 마을만들기는 지역주민들의 다양한 사회경제적 문제를 생활의 공간인 마을 또는 지역에서 해결하기 위한 마을공동체 회복의 한 시도로서, 다양한 주체들의 참여와 협력을 요구하고 있다. 특히 인구유출과 저출산, 고령화, 양극화 등으로 인한 공동체성 상실 위기에 처해있는 농촌지역 같은 과소지역의 경우는 민관협력의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 이에 따라 마을만들기는 기존의 행정에 의한 재정지원사업이 아니라 주민참여와 역량 강화를 전제로 하는 사업이며 행정과 주민 사이를 연계하고자 민간자원을 활용하는 중간지원조직의 등장을 촉진하였다(Park, 2015). 즉, 마을 만들기는 민

관협력 기반의 정책 거버넌스를 지향하게 되었고, 그 실행체계로서 마을 만들기 중간지원 조직이 등장하게 된 것이다.

마을만들기 중간지원조직은 2008년 경기도 ‘안산시 좋은 마을만들기 지원센터’설립을 기점으로 2017년 78개, 2020년 현재 약 120여개 가량으로 양적 확대가 이루어졌다는 점에서 마을만들기는 이제 한국사회에서 나타나는 다양한 지역 문제를 해결하기 위한 핵심정책으로서의 위상을 지니게 되었다고 볼 수 있다. 중간지원조직들은 운영의 주도적 주체가 누구 이냐에 따라 구분되는 여러 운영 형태를 떠나 공히 민관협력에 기반한 활동을 요구받고 있다. 이는 마을만들기라는 지역혁신 활동은 주민들의 삶과 밀접한 다양한 영역을 광범위하게 다루는 종합적인 활동이고, 이 과정에서 나타나는 갈등의 조정과 합의, 협력이 전제되어야 만이 실천 가능한 활동이기 때문이다.

그러나 마을만들기가 과연 민관협치, 즉 협력적 지역 거버넌스의 틀 속에서 제대로 수행되고 있는지에 대해서는 여전히 여러 논쟁이 존재하는 것이 주지의 사실이다. 특히 여러 형태 중에서도 민간위탁형 중간지원조직이 설치되어 있는 지역이 이러한 논쟁의 중심에 위치해 있다고 할 수 있다. 따라서 마을만들기는 협력적 거버넌스의 구축과 작동 여부에 따라서 성패가 나눌 수 있다는 점에서 마을 만들기와 관련한 거버넌스 환경 등과 관련한 연구가 요구되고 있다.

본 연구에서는 지역 거버넌스의 관점에 입각하여 민간위탁¹⁾형 중간지원조직이 설치된 충청남도 내 6개 사례지역을 대상으로 농촌 마을만들기와 관련된 협력적 거버넌스가 제대로 구축, 운영되고 있는지에 대하여 관련 조례 및 마을만들기 거버넌스의 핵심주체인 행정과 수탁법인, 중간지원조직에 부여된 역할 수행에 따른 역량기반의 구축 여부 등을 검토, 분석한 후 이를 토대로 농촌 마을만들기 거버넌스의 구축 및 운영 전략과 관련한 주요 쟁점을 도출하고 이에 따른 정책적 개선방안을 제시하고자 하였다.

II. 이론 및 선행연구 검토

1. 지역 거버넌스와 중간지원조직

거버넌스에 대한 논의는 민관의 실질적인 파트너십과 네트워크를 강조한다. 1990년대 정

1) ‘지방자치법’ 제104조 제3항, 지자체 ‘행정사무의 민간위탁에 관한 조례’ 제2조 제1호, ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’ 제2조 제3호에 의거하여 각종 법령 또는 조례, 규칙에서 정하는 자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 주민의 권리와 의무와 직접 관련되지 않은 사무로서 특수한 전문지식이나 기술이 요구되거나 능률성이 요청되는 사무를 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것으로 정의된다.

부의 실패에 대한 반성과 시민사회의 성장, 특히 세계화와 분권화가 가속되면서 새로운 공공관리 방식의 전면적인 재구축이 요구되었다. 즉, 공공문제 해결을 위한 정책 결정에 있어 상향식 내지 수평적 결정방식으로서의 거버넌스에 대한 논의와 요구가 확산된 것이다. 이러한 논의는 정치적 민주화와 분권화의 진전으로 정부의 일방적인 이해 조정과 사회적 합의 기반 조성이 곤란하게 되었다는 점, 정책의 영향을 받는 민간 부문이 공공정책에 관여하고자 하는 요구가 증대되었다는 점, 사회적 합의 기반을 도출하는 참여적 체제로서의 중요성이 부각된 점 등을 배경으로 증대되었다고 할 수 있다(Cha et al., 2003).

거버넌스는 학문 영역과 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 공공의사의 결정과 집행이 이루어지는 다양한 형태를 나타내는 개념으로, ‘정책 네트워크’, ‘공공관리’, ‘민관 파트너십’ 등과 혼용하고 있다. 최근의 거버넌스와 관련한 논의에서 공통적으로 특히 강조하는 것은 공공문제 해결을 위한 정부와 민간과의 협력적 노력이 전제되어야 한다는 점이다(Kim et al., 2009; Lee, 2002; Lee, 2006). 여기서 협력적 노력이라고 함은 민관 간의 단순한 네트워크 형성을 넘어서 수평적 파트너십에 기반한 실질적인 협력을 통하여 당면한 공공의 문제 등을 해결하는 것을 의미한다. 특히 정책의 생산과 실행 등에서 권한과 책임을 공유하는 것을 전제로 하는 협력이 매우 중요하다고 할 수 있다. 한편, 거버넌스의 특징적 요소로는 자율성과 협력과 조정, 네트워크 등이 제시될 수 있다(Kim et al., 2009).

최근 들어 더욱 강조되고 있는 분권화는 이러한 실질적이고 협력적 거버넌스의 구축 및 운영을 요구한다. 가치관과 사회적 이해관계가 매우 다원적이고 복잡해지고 있고, 이에 대한 대응력으로서 행정기관의 일방적이고 획일적인 행정서비스 전달체계로는 더 이상 효율적인 기능을 발휘하지 못하기 때문이다. 따라서 다양한 지역 문제에 직간접적으로 영향을 주고받는 당사자들의 참여와 협력 속에서만이 효과적인 정책의 생산과 실행이 가능하다는 점에서 새로운 행정체제의 한 형태로서 다양한 주체들 간의 협력체계가 요구되고 있는 것이다.

이 협력체계의 확립에서 가장 중요한 것은 지역사회 수준의 참여, 민관협력, 지역협력에 의한 거버넌스 체계의 운용이다. 이를 위해서는 첫째, 지방행정의 지도자와 구성원들의 자각과 이해도를 높이는 것이 전제되어야 한다는 점이다. 그래야만 행정조직 내 정보 및 교류 네트워크가 구축되고 이를 통하여 부서 간 기능적 통합을 이룰 수 있을 뿐만 아니라 다양한 지역교류 네트워크를 형성하는 데도 선도기능을 할 수 있다. 둘째, 지역사회의 각 주체들의 인식과 참여 의지를 고취시키기 위한 다양한 사회적 학습기회가 제공되어야 한다는 점이다. 셋째, 이를 바탕으로 다양한 이해의 조정과 기능의 통합을 위한 민관협력 기반의 의사결정 시스템이 구축되어야 한다는 점이다. 넷째, 다양한 참여 주체 간 교류와 협력을 촉진할 수 있는 사회적 여건과 기반을 조성해야 한다는 점이다. 즉, 다양한 이해관계 집단과 주체 상호 간의 교류를 촉진할 수 있는 다양한 지역 네트워크를 구축해야 한다(Kim, 2001).

이러한 협력체계에 기반한 공공관리 방식으로 변화하게 되면서 그 중요성이 강조되는 것이 다양한 주체들 간, 특히 행정과 민간 사이를 연결하며 활동을 촉진하는 거버넌스 실

행체계로서 중간지원조직이며 그 역할 또한 날로 증대되고 있다. 즉, 마을 만들기는 해당 공간에 존재하는 다양한 이해관계자들의 연대와 협력이 전제되지 않고서는 결코 성공할 수 없는 의제이며 따라서 마을 만들기의 성공 여부는 협력적 지역 거버넌스 체계의 구축과 실행체계로서 중간지원조직의 설치 여부와 직결된다고 할 수 있다.

중간지원조직은 1900년대 이전부터 등장했던 개념으로, 본격적인 논의가 증대되기 시작한 건 1980년대부터이다. 국민들의 욕구를 충족시키는데 요구되는 민간 부문과의 협력의 필요성이 증대되었고, 특히 지역의 다양한 경제사회적 문제해결을 위해 관련 주체들 간의 상호관계 및 상호협력 증진이 요구되는 가운데 이러한 역할을 수행할 수 있는 체계의 필요성이 제기되면서 대두된 것이다.

거버넌스의 실행체계로서 중간지원조직의 개념에 대해서는 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 그 가운데 Howells (2006)는 “둘 또는 그 이상의 당사자 사이에서 에이전트 또는 중개자로 활동하는 조직이나 단체”로, Kellogg Foundation (2002)은 “최소한 두 부문을 실질적으로 연계하는 조직”으로 정의하고 있다. Ministry of Knowledge Economy · Korea Institute for Advancement of Technology (2011)는 “기획력과 전문성, 마케팅 능력 등의 전문성을 갖춘 다양한 이해관계자들이 에이전시로서 참여하는 조직으로 공동의 핵심목표를 추진하는 데 여러 기능을 하는 기관”으로, Comunity Business Center (2011)는 “쌍방향 또는 다자적 관계 속에서 다른 조직들을 상호 연결하는 활동을 하는 조직”이라고 정의하면서 다양한 이해관계자를 연계하고 네트워크를 구축하는 코디네이터, 에이전시 기능 등을 핵심기능으로 제시하고 있다.

이러한 여러 개념을 종합하면, 중간지원조직은 행정과 민간단체, 민간단체와 주민 등 둘 이상의 다양한 주체들 사이에 존재하는 조직이며 이들 주체 간의 매개역할을 하는 중개 및 조정·중재자 조직이자, 활동의 촉진자라는 점에서 거버넌스의 실행조직으로서의 특성을 지니고 있다고 할 수 있다(Ko and Kim, 2016). 우리나라의 경우에는 사회적 경제, 복지 등 다양한 영역에서 중간지원조직들이 활동하고 있는데, 이 가운데 민관협력의 중요성이 강조되는 마을만들기 영역에서 중간조직 활동의 양적, 질적 성장이 활발하게 진행되고 있다.

마을만들기 중간지원조직은 행정단위에 따라 광역형과 기초형, 설치 및 운영 형태에 따라 관설관영(행정직영형), 관설민영(민간위탁형), 민설민영(민간주도형), 재단법인 등으로 구분될 수 있다. 이 가운데 민간위탁형이 대세를 이루어가고 있다는 점은 무엇보다 마을만들기 영역에서의 민관협치가 강조되고 있는 현실을 방증하는 현상이라고 할 수 있다. 일부 지역의 경우는 신활력플러스와 농촌협약, 사회적경제, 도시재생, 주민자치 등 다양한 지역 개발 정책들과 연계하여 재단법인 형태의 통합적 조직으로 설립되거나 추진 중에 있다.

2. 선행연구 검토

마을만들기와 관련한 기존의 연구들은 지역 거버넌스 관점에서 마을만들기 사업을 고찰

한 연구보다는 마을만들기 중간지원조직과 관련된 연구를 중심으로 진행되어 온 것으로 판단된다. 본 연구에서 중심으로 검토하고자 하는 관련 연구들은 마을만들기 거버넌스 체계의 특성, 민관협력 거버넌스의 성공 요인 분석, 단계별 거버넌스의 형성 및 진화 과정, 중간지원조직을 중심으로 한 거버넌스의 구축방안, 협력적 거버넌스로서의 재구성 등 마을만들기 영역에서의 지역 거버넌스 구축 및 운영 등과 관련된 것들이다.

Kim 등(2008)은 순천시를 사례로 하여 마을만들기 사업의 추진을 위해서는 주민들의 적극적인 참여가 바탕이 되어야 하며 행정과 전문가 및 시민단체의 체계적인 지원체계, 즉 마을만들기를 위한 효율적이고 체계적인 거버넌스 구축이 필수적이라고 주장하였다. 즉, 주민이나 주민조직의 의견 등이 반영되는 정책 결정 및 운영 시스템의 취약함을 극복해야 한다는 것이다. Kim과 Ha (2013)는 민관협력 거버넌스는 어느 일정한 단계에서만 요구되는 것이 아니라 정책 전 과정에서 요구되기 때문에 지속적인 관계 구축을 위한 대책 마련이 필요하다고 주장하였다. 특히 사업계획 입안단계에서부터 민관협력 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다고 강조하였다.

Seo (2017)는 진안군 마을 만들기 사업의 거버넌스 형성과 진화단계를 행정 주도기, 주민 참여 확대기, 중간지원조직 단계로 구분하고 거버넌스가 발전하는 과정에서 내발적 발전론에 기초한 주민역량 강화, 추진 조직의 제도화, 마을만들기의 다양한 사업추진을 주요 요인으로 제시하였다. Yeo (2017)는 마을만들기 추진과정에서 주요 행위자 간 로컬 거버넌스 형성을 위한 시사점으로 행정의 변화, 지역리더 및 주민협의회 발굴 및 양성을 위한 행정의 재정적 지원과 주민역량교육 강화, 자치단체장의 관심과 의지 등을 제시하였다.

Yu (2016)는 마을만들기 거버넌스에 대한 비판적 고찰을 통하여 마을 만들기 거버넌스가 주민참여와 주민자치의 민주적 가치로 정당화됨에도 불구하고 기존의 행정 주도적인 네트워크 거버넌스의 전통이 지속되고 있고, 이는 주민의 참여를 제한하는 등의 비민주적 한계를 드러내거나 거버넌스의 위기를 촉발시킨다고 지적하면서 민이 행정과의 대등한 협력관계를 기반으로 하는 민주적 거버넌스의 재구성을 위해서는 주민자치조직을 중심으로 한 자발적인 마을공동체 활동을 통해 가능하다고 주장하였다.

Park 등(2009)은 서울 북촌과 광주 북구 문화동의 마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석을 통하여 한국의 마을만들기 거버넌스는 공공부문 주도의 구조로 형성되어있고, 성공적인 참여 거버넌스의 구성요소 중 자율성이 가장 떨어지는 것도 거버넌스가 아직 공공부문 중심으로 구성, 관리되고 있기 때문이라고 지적하였다. Kim (2015)은 부산시와 서울시의 마을만들기는 모두 추진방법에서 주민주도형, 또는 거버넌스형 마을 만들기를 표방하고 있고, 행정기관, 전문가 활동가, 주민 간의 수평적 거버넌스 체계가 구축되어 있으나 실태분석 결과는 형식적인 거버넌스에 그치거나 매우 불안정한 거버넌스의 특징을 보인다고 하였다. 좋은 거버넌스의 실현을 위한 과제로는 ‘주민주도 마을계획 수립과 기초·광역 도시계획과 연계’, ‘의제설정부터 평가, 환류까지 모든 단계의 주민참여 실질적 보장’, ‘훈련된 마을 시

민 육성을 위한 자치역량 강화교육 확대'를 제시하였다.

Kim (2012)은 마을만들기의 기본 방향으로 주민주도의 방식, 민간 중심의 협력적 마을 거버넌스 구축, 마을공동체의 활성화를 위한 맞춤형 지원체계 마련, 마을만들기 지원센터의 기능 정립 등을 제시하였다. 즉, 마을만들기는 지역사회의 다양한 자원을 최대한 스스로 발전시키는 내생적 발전양식이라는 것이다. 이상의 선행연구 검토를 종합하면, 마을만들기는 첫째, 주민주도 및 상향식, 민관협력에 기반한 마을만들기 거버넌스 구축이 필수적이라는 점, 둘째, 그러나 아직까지 현실은 행정 주도성에 의한 형식적 거버넌스 수준에 머물고 있다는 점, 셋째, 주민참여와 민관협력 기반의 거버넌스 구축을 위해서는 행정의 인식 및 실천 의지 제고, 주민자치조직의 활성화, 추진체계의 제도화, 지원체계의 역할 강화 등이 필요하다는 점 등이 제시될 수 있다.

Ⅲ. 연구내용과 방법

1. 연구방법

농촌 마을만들기 영역의 민관협력적 거버넌스를 분석하고자 하는 본 연구의 사례대상은 관련 중간지원조직이 설치된 충남 14개 시·군 지역 가운데 민간위탁형 중간지원조직이 설치되어 있는 천안시, 예산군, 홍성군, 보령시, 서천군, 금산군 등 모두 6개 시군이다.²⁾ 이들 센터의 설치 및 운영현황은 Table 1과 같다.³⁾

본 연구는 연구 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 내용과 방법에 따라 수행되었다. 첫째, 지역 거버넌스와 중간지원조직에 대한 이론과 사례연구를 수행한 문헌 등에 대한 검토, 둘째, 사례지역의 거버넌스 실행체계인 민간위탁형 마을만들기 중간지원조직의 설치 및 운영 조례와 관련하여 조례의 적정성 및 핵심조항의 작동 여부 등에 대한 검토, 셋째, 마을만들기 거버넌스의 핵심주체인 행정기관의 정책기획 및 지원역량, 수탁법인의 자치역량, 중간지원조직의 현장 전문성 등에 대한 역량 기반 분석, 넷째, 이를 위해 사례지역의 중간지원조직 책임활동가를 대상으로 한 심층 면접조사를 실시하였다. 또한 충남마을만들기 지원센터 주관으로 2020년 7월 10일 '중간지원조직의 민간위탁 운영을 둘러싼 주요 쟁점'

2) 충남지역은 2015년부터 충남도의 예산지원을 통하여 2020년 12월 현재까지 모두 14개 시군에 마을만들기 중간지원조직이 설치되어 있다. 설치유형별로는 아산시, 논산시, 태안군, 서산시, 공주시, 당진시 등 모두 6곳이 행정직영, 청양군과 부여군 등 2곳이 재단법인형, 나머지 6곳이 민간위탁형이다. 현재 민간위탁으로 운영되고 있는 서천군은 2021년 1월부터 재단법인형으로 전환될 예정이다.

3) 충남연구원 충남마을만들기지원센터 주최 '충남농촌지역 정책 융복합과 중간지원조직' 4회 연속세미나 자료집 참조.

Table 1. Current status of establishment and operation of privately entrusted intermediary support organizations for rural area development in Chungcheongnam-do

Administrative unit	Opening date	Head of center	Number of full-time workers ⁴⁾	Entrusted corporation
Cheonan City	Aug. 2016	Full-time	6	Cheonan Community Network Hamkkeilrum
Yesan-gun	Nov. 2015	Half-time	5	Yesan County Rural Happy Village Network
Hongseong-gun	Dec. 2016	Part-time	6	Hongseong Local Cooperation Network
Boryeong City	Mar. 2016	Part-time	5	Manse Boryeong Community Network Corporation
Seocheon-gun	Jan. 2017	Part-time	4	Seocheon Maeul Nuri Network
Geumsan-gun	Aug. 2018	Full-time	5	Geumsan & salamdeul

을 주제로 개최된 워크숍과 2020년 8월 한 달간 4회에 걸쳐 ‘충남농촌지역정책의 융복합과 중간지원조직’을 주제로 진행된 세미나에 대한 참여관찰을 실시하였다.

심층 면접조사 대상자는 충남도 및 사례지역의 민간위탁형 중간지원조직의 센터장과 사무국장 등 핵심 상근활동가 7명이다.⁵⁾ 면접조사는 지역 거버넌스 관점에서 구성된 반구조화된 질문지를 활용하여 모두 두 차례씩 개별실시하는 한편, 한차례의 그룹 면접조사를 병행, 참여자들의 확인, 보완 과정을 거침으로서 신뢰성을 확보하고자 하였다. 면접조사 후 추가 조사가 필요한 부분은 전화 또는 이메일을 활용하여 보완하였다. 면접조사 기간은 2020년 10월과 11월 두 달에 걸쳐 진행되었다.

2. 분석 틀 및 내용

본 연구에서는 여러 거버넌스 관련 연구에서 공통적으로 제시되고 있는 자율성과 협력,

4) 상근인력은 해당 중간지원조직의 사업 영역 중에 신활력플러스사업이나 도시재생, 마을조사단, 행복생활권 사업 등을 제외한 농촌마을만들기 전담인력이다.

5) 심층 면접조사 대상자들은 해당 센터의 개소와 함께 상근직으로 채용되어 근무 중인 광역센터장 1명, 사례지역 센터장 1명, 사무국장 5명이다. 성별로는 남성 5명, 여성 2명이며 연령대는 40대~50대이다. 본 연구에서 제시될 이들의 증언문은 P1-P7로 구분하여 제시하였다. 총 12개의 증언문은 면접대상자들의 공통적인 증언들 중에 대표적인 증언을 추출한 것이다. 증언문에 면접대상자들이 활동 중인 지역과 직책을 표시하지 않고 P로만 표시한 것은 면접대상자들이 증언에 따른 여러 부담을 고려한 조치이다.

합의, 네트워크, 파트너십 등 거버넌스의 특징적 요소에 입각하여 사례지역의 농촌 마을만들기 거버넌스를 분석하고자 한다. 분석대상은 첫째, 사례지역의 마을만들기 조례이다. 분석내용은 관련 조례에서 지역 거버넌스의 특징적 요소들이 발견되는지 여부와 조례의 작동 실태이다. 즉, 조례상에 주민주도의 상향식 마을만들기 추진에 대한 인식 여부와 민관협력에 기반하여 자율적으로 관련 정책과 사업을 결정하고 이를 협력적으로 추진하기 위한 관련 체계를 구축하도록 하였는지 그리고 조례에 핵심조항으로 명시된 다양한 관련 추진체계가 정상적으로 구축되어 작동되고 있는지 여부 등을 검토하는 것이다.

둘째, 거버넌스의 안정성과 지속성을 위하여 농촌 마을만들기 거버넌스의 핵심주체인 행정과 수탁법인, 중간지원조직에게 요구되는 역할 수행에 따른 역량기반의 구축 여부이다. 분석내용은 행정지원체계 부문의 경우 민관협치에 대한 인식 및 실천 의지 정도, 정책기획 및 지원역량 수준, 민관 간 원활한 상호작용 활동 여부 등이다. 수탁법인의 자치역량 부문의 경우 전문성, 교섭력, 재정적 기반 등 보유역량 확보 정도와 시민사회 및 당사자 조직 등 주민, 전문가와의 네트워크 형성 여부이다. 중간지원조직의 현장 전문성 부문의 경우 조직의 자율성과 전문역량 확보 정도, 조직의 운영체계 구축 및 작동 여부, 시민사회 및 당사자 조직 등 주민, 전문가와의 네트워크 형성 정도이다.

앞서 밝혔듯이 지역 거버넌스는 목적 달성을 위하여 다양한 관련 주체들 간의 신뢰와 협력에 기반한 교류와 협의, 합의, 실행 등을 촉진하는 체계를 갖추었는지를 강조한다. 지금까지 제시한 연구내용 등을 토대로 구성한 분석 틀은 Table 2, Table 3과 같다.

Table 2. Current status of the ordinances for rural area development, targets of the current situation analysis, and main content

Analysis target	Analysis content
Whether the ordinances are adequate or not	<ul style="list-style-type: none"> - Whether voluntary participation of the residents and rural area development from the bottom up are recognized - Whether public-private cooperation based on their horizontal partnership are recognized - Whether a policy and a business based on public-private partnership were decided and an establishment of their implementation systems were presented
Whether the key content of the ordinances works or not	<ul style="list-style-type: none"> - Whether basic plans are prepared - Whether the participation of the town communities and private organizations is guaranteed and required support is available - Whether assistance and cooperation system between relevant divisions in the administration are established and working - Whether a decision making system for public-private cooperation has been established and is working - Whether intermediary support organizations have been established and are being operated

Table 3. Analysis targets of the competence bases of the core players and its main content

Analysis target	Analysis content
Field of administrative support system	<ul style="list-style-type: none"> - Awareness of public-private partnership and degree of willingness to fulfill the partnership - Level of competence on policy planning - Level of competence on support - Whether civilian communities and local government interact smoothly
Field of autonomy competence of the entrusted corporation	<ul style="list-style-type: none"> - Level of secured expertise - Level of secured negotiating power - Level of secured financial foundation - Level of network formation between civil societies, organizations of people concerned, and specialists
Field of on-site expertise of the support centers	<ul style="list-style-type: none"> - Level of mutual communication and conference activities with the administration - Level of expertise of the organizations - Whether the operating systems of the organizations have been established and are working - Level of network formation between civil societies, organizations of people concerned, and specialists

IV. 연구결과

1. 농촌 마을만들기 조례 현황 및 실태분석

1) 조례의 적정성 여부

마을만들기 거버넌스가 안정성과 지속성을 담보하기 위해서는 공공의 제도적 틀 안으로 편입되어야 하며 이는 관련 사업과 정책의 지원체계 등을 명시한 조례의 제정을 통하여 한계적으로나마 실현될 수 있다. 즉, 조례의 제정은 행정이 공식적으로 마을만들기 사업을 지원하기 위한 제도적 근거 마련이라는 측면에서 반드시 필요하다. 일반적으로 마을만들기 조례에는 관련 기본계획 및 시행계획의 수립, 사업의 내용과 범위, 마을공동체 및 관련 민간단체 지원 방법, 행정의 사업지원체계, 정책심의 결정체계, 추진체계 등 마을만들기 사업을 지속적으로 추진하기 위한 행정, 재정적 지원근거와 관련한 사항 등이 핵심내용으로 제시되어 있다. 이와 관련하여, 마을만들기 조례의 중요성과 개선방안, 조례의 구조적, 내용적 특성 등을 밝히는 여러 연구들이 수행된 바 있다(Mok and Park, 2008; Tae and Park, 2010).

본 연구에서 검토하고자 하는 것은 사례지역 관련 조례⁶⁾의 구성체제나 내용적 특성에 대한 전반적인 분석이 아니라 사례지역의 조례가 본 연구에서 제시하고 있는 지역 거버넌스의 특징적 구성요소를 포함하고 있는지 여부이다. 즉, 조례상에 마을공동체 활성화라는 공동의 목표를 추구하기 위하여 주민의 자발적 참여와 상향식에 의한 마을만들기 및 민관협치의 인식이 담겨 있는지와 민관협력에 기반한 정책과 사업의 결정 및 추진체계의 구축 등이 제시되었는지 여부 등을 파악하는 것이다.

분석 결과, 사례지역의 조례들은 마을만들기 활성화를 위한 기본원칙으로 주민참여, 상향식, 민관협력 등을 핵심내용으로 제시하고 있다는 점에서 지역 거버넌스의 기본 관점을 일정 견지하고 있다고 판단된다. 조례에는 “마을공동체 만들기는 기본 원칙에 따라 추진하여야 한다”고 전제하고 핵심내용으로 첫째, 주민의 자발적인 참여를 기반으로 주민이 주도, 둘째, 민주적인 의사결정, 셋째, 주민·행정·민간단체 등 관련 주체들의 상호신뢰와 협력의 추진, 넷째, 주민 및 마을의 개성과 문화의 다양성 존중 등을 공통적으로 제시하고 있다.

이들 조례들은 이러한 기본 원칙에 입각하여 첫째, 마을만들기 사업의 적극 지원과 활성화 정책의 지속적인 추진과 관련한 지자체장의 책무와 주민의 권리 및 책무 제시, 둘째, 마을만들기 사업의 지원과 원활한 추진을 위한 기본계획 및 시행계획의 수립 제시, 셋째, 계획수립 과정에서 주민 등 관련 주체들의 의견 수렴 및 반영, 넷째, 마을공동체 및 민간단체의 참여 보장 및 지원 방법 제시, 다섯째, 행정 내 전담부서의 지정 및 관련 부서 간의 협력 체계(행정지원협의회 설치) 제시, 여섯째, 민관협력에 기반한 정책 및 사업 관련 의사결정 체계(정책위원회 설치) 제시, 일곱째, 지원체계의 설치 및 운영(중간지원조직) 제시 등을 명시하고 있다.

이러한 점에서 사례지역의 조례가 실효적으로 작동되고 있는지 여부를 떠나 마을공동체 활성화는 주민 주도성과 민관협력에 기반하여 추진해야 한다는 기본 인식을 반영하고 있다고 할 수 있다. 면접 대상자들은 현재의 조례가 한계적으로나마 지역 거버넌스의 관점을 일정 견지하고 있다는 점에 대하여 대체적으로 동의하면서도 내용상 여전히 행정의 주도성과 편의주의성이 강하다는 점을 한계성으로 지적하고 있다.

2) 조례 핵심조항의 작동 여부

마을만들기 조례 제정이 마을만들기의 획기적인 전환점이 되는 경우가 있는가 하면 단순히 조례 제정에 그쳐 실질적인 조례로서 기능하지 못하는 경우도 있다는 지적도 제기된다(Tae and Park, 2010). 본 연구에서는 앞서 검토한 조례가 실제 정상적으로 작동되고 있는

6) 사례지역의 조례는 충남마을만들기지원센터가 2015년 충남도에서 지자체의 중간지원조직 설립을 지원하는 과정에서 충남연구원의 연구용역 자문과 각 지자체 마을대학에서의 토론내용 등을 반영하여 작성한 표준조례안을 바탕으로 제정된 것이다.

지 여부에 대하여 조례의 여러 핵심조항을 중심으로 검토하고자 한다. 분석내용은 기본계획의 수립 여부, 마을공동체 및 민간단체 참여 및 지원 여부, 행정 내 전담부서의 지정 및 관련 부서 간의 협력체계 설치 및 작동 여부, 민관협력에 기반한 정책 및 사업 관련 의사결정체계 설치 및 작동 여부 등이다.

본 연구는 민간위탁형 중간지원조직을 설치, 운영하고 있는 지역을 대상으로 하였기 때문에 분석내용 중에서 이와 관련한 조항의 검토는 제외하였다. 첫째, 조례상 명시되어 있는 기본계획 수립과 관련하여 6개의 사례지역 모두에서 기본계획이 수립되지 않은 채 관련 사업이 추진되고 있는 것으로 확인되었다.⁷⁾

사례지역들은 ‘지자체장은 마을만들기 활성화 사업의 원활한 추진과 지원을 위하여 마을공동체 활성화 기본계획을 수립하여야 한다’고 명시한 강행 규정을 준수하지 않고 있다는 점에서 사실상 관련 조항은 유명무실하다고 할 수 있다. 조례상 제시된 기본계획의 내용은 공통적으로 마을만들기의 정책 기본 방향과 추진전략, 주민의 역량강화 및 각종 마을만들기 활성화, 행정지원체계 정비와 민관협력체계 구성 및 운영, 지원체계, 마을만들기 지원센터 설치 운영 등과 관련된 주요 사항들이다.

둘째, 마을공동체와 민간단체 참여 및 지원 방법과 관련하여, 사례지역 모두에서 ‘마을공동체가 마을만들기 사업을 추진하는데 있어서 행정적 지원을 할 수 있으며 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다’고 임의 규정으로 명시하고, 마을추진위원회의 구성과 사업 지원 신청 등과 관련한 추진절차를 제시하고 있다는 점에서 민간 주체들의 참여 근거를 제시하고 있다고 판단된다. 본 연구에서는 사례지역들이 해마다 어느 정도 규모의 사업량을 선정하고 지원하고 있는지 여부와 지원사업의 효과성 등에 대해서는 검토 대상에서 제외하였다.

셋째, 행정 내 전담부서의 지정 및 관련 부서 간의 협력체계(행정지원협의회 설치)와 관련하여, 해당 조항은 사실상 유명무실한 것으로 확인되었다. 조사결과, 전담부서⁸⁾의 경우

7) 충남도 내에서는 2020년 12월 현재까지 재단법인형으로 운영 중인 청양군만 유일하게 기본계획이 수립되어 있다. 현재는 농식품부의 시군역량강화사업과 충남도 마을사업지원 업무 등 이미 정해진 사업이 적지 않다는 점, 중장기 방향이나 민관협력 시스템에 대하여 충남 광역센터가 지속적으로 제안하고 있는 과정이어서 아직까지 기본계획 수립의 필요성이 절실하지 않다는 점, 농촌마을정책 전반이 지방으로 이양되거나 새롭게 농촌협약이 도입되는 등 정책적인 과도가 상황이어서 기본계획 수립 방향에 변수로 작용할 수 있다는 점 등이 기본계획 수립을 신속하게 추진하지 않는 이유로 제시될 수 있기도 하다.

8) 충남 계룡시를 제외한 14개 시군에서는 기존의 농업기반정비 업무와 분리하여 마을만들기(공동체) 전담 ‘팀’이 설치되어 있고, 공동체 정책의 일환으로 ‘과’를 설치한 시군도 청양, 공주, 부여, 논산, 서산, 당진 등 6개 시군이 있다. ‘과’를 구성하는 4-5개 팀은 주민자치팀을 주무 팀으로 하여 시군 특성에 걸맞게 마을만들기와 사회적경제, 상권활성화, 도시재생, 푸드플랜 등이 적절하게 결합하고 있는 것으로 확인된다.

사례지역 모두 ‘팀’ 규모로 지정되어 있고, 행정지원협의회의 경우는 6곳의 사례지역 중에 조례상에 명시되어 있지 않은 1곳을 제외한 나머지 5곳 가운데 2곳만이 설치되어 있으나 실질적으로는 작동되지 않는 것으로 나타났다. 이는 현재 행정의 상황이 순환보직제와 조직개편 등으로 인하여 행정지원협의회 운용의 안정성이 확보되지 않기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 여전히 행정의 거버넌스에 대한 인식과 문화가 정착되지 못하면서 제도적 정비로까지 발전하지 못하고 있는 것이다.

관련 조례는 ‘지자체장은 마을공동체 활성화 사업을 담당하는 부서들의 원활한 업무추진을 위해 필요한 경우 행정지원협의회를 설치, 운영할 수 있다’고 임의 규정으로 명시하고 있다. 그러나 농촌 마을만들기는 체계적이고 종합적인 대응을 요구하는 활동이라는 점에서 행정 내 협조, 협력체계의 구축은 민관협력체계 구축에 앞서 일차적으로 요구되는 핵심 체계이다. 즉, 농촌 마을만들기 거버넌스체계의 원활한 운영을 위해서는 여러 참여 주체 중에 권한 범위가 가장 큰 행정의 자각과 실천 의지가 무엇보다 중요하다고 할 수 있는데, 현재 이 같은 상황이 초래되는 것은 여전히 지역 거버넌스에 대한 행정의 인식과 실천의지가 매우 미약하다는 것을 방증하는 것이다.

넷째, 민관협력에 기반한 정책 및 사업 관련 의사결정체계(정책위원회 설치)와 관련하여 이 조항은 강행 규정으로 명시되어 있음에도 불구하고 6곳의 사례지역 중 구성 3곳, 미구성 3곳으로 나타났으며 기구성된 지역의 경우도 개최하지 않거나 년 1회 정도 개최되고 있다는 점에서 사실상 유명무실하다고 할 수 있다. 관련 조례에는 ‘지자체장은 마을공동체 활성화 정책 및 사업 등 주요 사항의 심의를 위한 정책위원회를 둔다’라고 강행 규정으로 명시되어 있다.

정책위원회는 마을만들기에서 가장 핵심적인 민관협력체계로서, 마을만들기와 관련된 계획과 사업 등 전반에 대한 주요 의제를 다루는 기구인데도 불구하고 미구성 또는 형식적 운영에 그친다는 것은 이 역시 앞서 행정지원협의회 미설치와 관련하여 밝혔던 주요 원인이 동일하게 작용한 것으로 판단된다. 따라서 해당 조례는 민관협력에 기반한 실효성 있는 제도적 핵심지원체계로서의 역할을 상실함으로써 마을만들기 거버넌스가 매우 형식적인 체계에 지나지 않는다는 것을 방증한다.

이상의 검토를 종합하면, 사례지역의 조례는 외관상 마을만들기 거버넌스의 기본 관점을 일정 견지하고 있는 것처럼 보이나, 실제 내용과 시행 측면에서 볼 때 여전히 거버넌스에 대한 낮은 인식에 기인한 행정의 주도성과 편의주의에 의하여 실효성이 크게 훼손되고 있다고 판단된다. 그러나 관련 조례는 행정에 일정한 강제성을 부여할 수 있다는 점, 현실적인 작동은 민간의 역량 수준에 비례할 수밖에 없지만, 지향점을 분명하게 할 수 있다는 점 등에서 의미가 있기 때문에 우선 현행 조례대로 시행하려는 실천의지가 중요하다고 할 수 있다. 면접 대상자들은 조례의 내용상 한계성이 크다고 하더라도 조례는 반드시 책임성 있게 시행되어야 하는 자치법규이고, 충실히 시행되는 과정을 거치면서 민·관이 함께 발전시

켜야 할 제도적 기반이라고 지적하고 있다.

2. 핵심주체들의 역할에 따른 역량기반 분석

마을만들기 거버넌스는 제도적 기반마련과 함께 핵심주체인 행정과 수탁법인, 중간지원 조직의 역할에 따른 역량기반 구축이 매우 중요하다. 즉, 관련 핵심주체들이 역할 수행을 방기하거나 또는 역할 수행을 위해 요구되는 역량기반이 구축하지 못할 경우에는 마을만들기 거버넌스의 정상적인 작동을 기대할 수 없게 된다. 특히 권한과 예산을 가진 행정과 대등한 파트너십에 기반한 민관협력이 이루어지기 위해서는 수탁법인으로 대표되는 민간의 역량 강화가 핵심과제라고 할 수 있다.

본 연구에서는 핵심주체들의 역할에 따른 역량기반 부문을 행정의 정책기획 및 지원체계 부문, 수탁법인의 자치역량 부문, 지원센터의 현장 전문성 부문으로 구분하여 검토한 후 마을만들기 거버넌스 구축 및 운영 전략과 관련한 주요 쟁점의 근거들을 도출하고자 한다.

1) 행정지원체계 부문

마을만들기 거버넌스 체계의 확립을 위해서는 지역사회 수준의 인식과 적극적인 참여 의지에 앞서 먼저 관련 주체 중에 주민들의 삶에 지대한 영향을 미치는 정책과 공적 서비스를 담당하는 행정의 자각과 실천의지가 우선 제고될 필요가 있다. 즉, 마을만들기는 행정 내의 협업과 민관협력에 기반한 종합적인 대응이 요구되는 활동의 특성상 행정의 역할이 특별히 강조된다고 할 수 있는 것이다.

그러나 엄연한 현실은 여전히 민관협치에 대한 행정의 인식과 실천의지가 기대에 못 미친다는 점이다. 이 같은 점은 마을만들기 추진과정에서 나타나는 행정의 여러 행태에서 다수 확인된다. 앞서 밝혔듯이 하나의 실례를 제시하면, 행정은 마을만들기와 관련한 행정 내에서의 관련 부서 간 업무 협조, 협력체계 구축이나 민관협력에 기반한 정책 및 사업 관련 의사결정체계 구축에 대하여 매우 미온적이다. 이러한 상황에서 행정단위를 넘어 지역사회 수준에서의 민관협력의 문화와 분위기 조성 및 실천 행위가 촉진되기는 사실상 어렵다.

사례지역의 경우 민간위탁형 마을만들기(공동체)센터를 설치한 지 2~5년밖에 안 된다는 점에서 마을만들기 거버넌스의 초기 단계이고, 아직까지 핵심주체인 민간의 역량이 기대만큼 충분히 확보되지 않은 상태라는 점에서 행정 주도성이 강하게 작동하는 거버넌스체계라고 할 수 있다. 현재로서는 행정이 마을만들기 거버넌스의 작동 및 성숙 여부에 절대적인 영향을 미칠 수밖에 없는 상황인 것이다.

따라서 현재의 단계에서 행정에게 요구되는 주요 역할은 지역 거버넌스의 관점에서 마을만들기 사업을 종합적으로 기획해내는 것과 다양한 관련 주체들 간의 대등한 파트너십 형성에 기반한 긴밀한 네트워크를 구축하여 관련 주체 간 상호작용을 활발하게 촉진하는

것 그리고 이를 바탕으로 실효성 있는 여러 추진체계를 구축, 운영하는 것 등이다.

그러나 현재 행정에 부여된 역할을 중심으로 사례지역들을 검토한 결과 마을만들기 거버넌스체계에 대한 행정의 인식과 실천의지, 역량기반 등이 매우 미약하다고 판단된다. 앞서 검토하였듯이 기본계획 수립, 주민참여, 행정지원협의회 및 정책위원회의 설치, 운영 등 조례의 핵심조항들이 사실상 유명무실하다는 점이 이를 방증한다. 본 연구에서는 앞서 분석내용으로 제시한 민관협력에 대한 행정의 인식 및 실천 의지 정도, 정책의 기획 및 지원 역량 수준, 민관 간 원활한 상호작용 활동 여부 등과 관련한 실제적 상황을 면접대상자들의 증언을 바탕으로 검토하고자 한다.

“말로는 협력, 협치라고 하는데, 실제 일 추진과정에서 보면 여전히 갑을 관계, 상하 수직적 관계로 인식하는 경향이 강한 것이 사실입니다. 자신들이 위탁한 사무를 단순 수행하는 것뿐이라고 여기는 것이죠. 그러다 보니까 주무부서 공무원들이 좌지우지하려는 경향이 많이 나타나요. 특히 행정과의 관계에 있어서 가장 어려운 점은 담당 공무원들이 너무 자주 바뀐다는 겁니다. 수탁기간 동안 과장, 팀장의 경우는 적게는 서너번, 주무관인 경우엔 많게는 일 년에 몇 차례씩 인사이동되는 경우도 있어요. 업무에 대해서 담당 공무원이 좀 이해할만하면 바뀌고 어떤 경우는 아예 마을 만들기 사업이나 민관협치에 대해 전혀 이해도가 없거나 이해하지 않으려는 공무원이 배치되기도 하고요. 현실이 이런데, 행정에게 대등한 파트너십이니 민관협치니, 정책기획, 행정지원 역량 등을 기대하는 건 사실상 무리라고 생각해요.”(P6)

“상당수 핵심 조항들이 유명무실하죠. 조례로 명시돼 있으면 뭐합니까. 시행이 안 되는데. 정상적으로 민관 협력체계가 작동되려면 조례가 일정 정도 한계가 있다 하더라도 우선 시행되는 것이 당연한 거죠. 예를 들어 민관협력에 있어서 가장 중요한 체계가 정책위원회인데, 여러 지역을 보면 설치되어 있지 않거나 설사 설치돼 있다 해도 유명무실한 것이 사실이거든요. 이런 기구를 설치해서 운영하는 것이 귀찮은 건지 모르겠지만. 수탁법인이나 주민, 당사자협의체 같은 민간은 안중에도 없다는 것 아니겠어요? 그러니까 사업추진 방식이 어떠냐하면 센터에서 사업계획을 수립하고 담당 부서하고 협의만하면 되는 거예요. 핵심추진체계의 하나인 행정지원협의회만 해도 조례를 보면 필요할 경우 설치할 수 있다고 돼 있으면 시행하는 것이 옳잖아요? 임의 규정이라 설치하지 않아도 할 말이 없지만요, 사실 최소한의 인식과 실천의지가 있다면 왜 조례대로라도 실천하지 않겠어요? 민간역량이 취약하다보니까 이런 행정의 태도를 견제하지도 못하고요”(P7)

“우리 지역은 행정협의회와 정책위원회가 설치되어 있던 한데, 행정협의회가 열렸다는 얘기는 잘 들어보지 못했고요. 정책위원회는 연 1회쯤 개최됩니다. 당해 연도 사업에 대한 평가 보고와 다음 연도 사업계획을 보고하는 수준의 자리예요. 그냥 형식적으로 거쳐야 하는 절차 정도인 셈이죠. 그리고 위원 위촉 권한이 사실상 행정에 있는데, 위원 면면들을 보면 마을만들기 거버넌스에 대한 이해도가 낮은 분들이 상당수여서 위원회의 역할을 기대하는 건 사실상 무리죠. 또 연 1회 개최하는데 심도 깊은 심의와 토론이 이루어지겠어요? 기본계획과 시행계획이 수립된 것도 아니고. 그냥 센터하고 행정하고 협의해서 추진하는 그런 구조라고 생각하면 됩니다.”(P2)

“행정과 수탁법인, 행정과 센터 간의 일상적이고 긴밀한 소통, 협의가 활발하지는 않아요. 업무 이해도가 높고 전문성이 확보된 전문직 공무원이 배치되어있는 것도 아니고, 그냥 협의 사안이 발생할 때마다 그때그때 소통합니다. 사실 우리가 생각하는 소통이라기보다는 보고하고 지시받고 허락받고 하는 그런 행위이다 보니까 대등한 파트너십에 의한 소통은 사실상 현실에서는 어렵다고 생각합니다. 인식과 역량도 부족한데다, 체계화되어 있지 않다 보니까 행정과 좀 더 편한 관계에서 긴밀하게 소통하는 것은 어려워요. 과도한 간섭만이라도 좀 지양했으면 좋겠습니다.”(P5)

이를 종합하면, 마을만들기 거버넌스에 대한 행정의 인식과 실천의지 수준이 상당히 미약하고 기획 및 지원역량 등도 매우 취약하다고 할 수 있다. 주요 이유로는 수평적 파트너십에 대한 인식이 미흡하다는 점, 잦은 순환 인사로 인하여 정책 전문성과 업무의 연속성, 안정적인 소통 활동을 확보하기 어렵다는 점, 이로 인하여 행정지원협의회나 정책위원회 등 여러 추진체계 구축, 운영의 안정성을 확보하기가 어렵다는 점 등이 제시될 수 있다.

2) 수탁법인의 자치역량 부문

마을만들기 거버넌스체계에서 행정의 일방성과 편의주의를 견제하고, 대등한 관계에서 정책의 공동생산 및 공동추진이라는 협력적 거버넌스의 원리가 정상적으로 작동하기 위해서는 지역사회와 민간주체들의 역할 수행을 위한 역량기반의 강화가 필수적이다. 수탁법인은 마을만들기와 관련된 행정 사무의 민간 수탁자로서, 전문성과 능률성을 발휘하여 효과적이고 지속성 있는 마을만들기를 추진해야 하는 막중한 역할을 부여받고 있다. 따라서 수탁법인은 시민사회 및 당사자 조직, 전문가와의 광범위한 협력 네트워크를 기반으로 자율성과 전문성, 교섭력, 재정력 등 다양한 역량을 확보하도록 노력해야 한다.

그러나 현실은 사례지역 수탁법인⁹⁾의 대부분이 중간지원조직의 민간위탁 과정에서 성급하게 설립이 추진되다 보니, 설립 과정에서 민간주체에게 요구되는 역량기반을 구축하는 것은 사실상 어렵다고 할 수 있다. 한편, 당시 사례지역 수탁법인의 성급한 설립 추진은 충남 시군지역에 중간지원조직을 수탁할만한 법인자체가 전무한 상황에서 우선적으로 민간위탁이 가능한 지역부터 신속하게 대응하기 위한 충남마을만들기지원센터와 지역 활동가들의 합의에 따른 전략적 판단이었다는 점이 확인된다. 즉, 민간 역량이 매우 취약한 상황에서 우선 중간지원조직을 설치하고 이후 센터를 기반으로 한 활동을 통하여 법인 등 민간의 역량 강화를 추진하자는 전략이 당시 지역활동가들의 합의를 거쳐 선택되었다는 것이다.

이러한 점에서 마을만들기와 관련한 당사자협의체와 시민사회 네트워크 등 광범위한 민간 기반과 관련 활동 경험 등이 일정 축적되지 않은 상태에서 설립되었기 때문에 역량기반

9) 사례지역 수탁법인들 중에 현재 상근체제를 갖춘 곳은 단 한곳도 없으며 취약하지만 자체 수익사업 구조를 갖추고 별도의 기금을 적립 중인 법인도 1곳뿐이다. 또한 최소한의 자생력을 확보하기 위하여 회원 모집 및 관리를 추진하는 곳도 1곳에 불과하다.

이 취약할 수밖에 없는 태생적 한계를 가지고 있다는 일부의 지적은 원칙적으로 타당한 문제제기이나, 이는 민간 스스로 수탁법인조차 설립하지 못하는 지역사회의 취약한 역량 수준 등 당시 상황을 이해하지 못한 상태에서 제기될 수 있는 지적일 수도 있다고 판단된다.

본 연구에서는 행정과의 파트너십 형성 정도, 자율성, 전문성, 교섭력, 재정적 기반 확보 정도, 시민사회 및 당사자 조직 등 주민, 전문가와의 네트워크 및 활성화 정도 등에 대한 실제적 상황을 면접 대상자들의 증언을 바탕으로 검토하고자 한다.

“민간위탁에 대응하기 위해서 지역사회 수준의 고민과 토론, 기본적인 역량기반 구축 과정을 거친 것은 아니기 때문에 사실 모든 면에서 수탁법인이 취약할 수밖에 없죠. 당시 중간지원조직 민간위탁을 위한 수탁법인이 필요했는데, 지역사회의 역량 수준도 상당히 취약했고, 준비도 전혀 되지 않은 상태였거든요. 그런 상황에서 우선 전략적으로 법인 설립 후 민간위탁을 하고 그리고 나서 역량기반을 구축하자고 했던 것이죠. 아산시의 경우 민간 영역에서 오랜 토론과 합의 과정을 거쳐 법인을 설립하고 역량을 강화한 후에 민간위탁으로 전환하려는 전략을 추진했는데, 여러 이유로 결국 법인 설립에 실패하고 현재 수탁법인이 존재하지 않아서 행정 직영으로 운영 중입니다. 이런 사례를 보면서 원칙적 전략만이 반드시 옳은 전략은 아니라고 판단했던 겁니다. 어쨌든 간에 이런 상황에서 법인에게 요구되는 전문성이나 교섭력이나 재정적 기반 같은 것을 구축하는 것은 현재로서는 사실상 어려운 일입니다. 그런데 사실 더 큰 문제는 센터를 수탁받고 나서도 이런 상황이 전혀 개선되지 않는다는 점이에요. 단 1명의 유급상근자도 채용하지 못하는 현실에서 법인에게 여러 역할을 기대하기는 사실 어렵죠. 독자적인 수익 구조도 만들지 못하고 있고요. 당연히 전문성, 교섭력, 시민사회 네트워크 기반이 상당히 취약할 수밖에 없는 겁니다. 이런 상태에서 어떻게 자율성이 확보될 수 있으며 행정과의 대등한 파트너십 형성이 가능하겠어요? 그러니까 행정도 법인은 그냥 계약 당사자라는 그런 상징적인 존재로만 인식하는 거죠.”(P7)

“사실 수탁법인의 역량이 취약하다 보니까 행정에서 사실 무시하는 경향이 있어요. 대등한 파트너십을 형성하려면 수탁법인이 그만큼 역량을 갖추고 있다는 것을 보여줘야 하는데, 아직 그럴만한 형편은 아니잖아요. 상황이 이런데, 법인이 수탁 받은 중간지원조직을 관리, 지도, 감독, 지원하는 것이 현실적으로 가능하겠어요? 지금은 오히려 센터가 법인을 챙겨야 하는 입장인데, 그런 과정에서 법인과 센터 간의 역할 관계를 놓고 미묘한 갈등이 생기기도 합니다. 현재 법인 상황이 그러니까 센터가 법인의 역량 문제를 계속 제기만 할 것이 아니라 법인의 역량 강화를 위해 더 노력해야 된다는 의견도 많습니다. 그렇지 않으면 센터가 자기 정체성과 역할을 부정하는 셈이 되지 않느냐는 것이죠. 여하튼 현재로서는 법인은 법인대로, 센터는 센터대로 상황이 녹록하지가 않아요. 사실 센터 운영만 해도 정말 쉽지 않은 상황에서 법인 지원업무까지 감당하는 것은 상황상 정말 어려운 일이라고 봐야 해요. 참 고민이 많습니다. 법인의 역량기반을 어떻게 확보해야 할지가 최우선 핵심 과제예요.”(P1)

“우리 법인은 다른 지역 법인과는 다르게 지역사회에서 오랫동안 지역발전을 위한 민관협력의 경험을 기반 삼아서 설립되었는데요. 법인 이사장 겸 비상근 센터장이 지역의 고위공직자 출신이어서 그런지 현재로서는 행정과의 소통은 원활한 편인데요, 지금의 법인 이사장님이 바뀌면 행정과 소통, 협의 관계가 어떻게 될지는 잘 모르죠. 그런데 다른 법인들과 마찬가지로 여러 역량이 부족한 것이 사실이에요. 특히 재정 면에서는

어려움이 많아요. 상근자 한 명을 채용하지도 못하는 형편인 거죠. 법인의 기본적인 운영도 이사들의 자비 부담 같은 희생이 없으면 어렵고요. 그래서 튼튼한 독자 수익구조를 어떻게 만들어낼까 고민이 많습니다. 법인의 역량기반 중에 가장 중요한 것이 재정인 것 같아요. 그러려면 민간 기반이 튼튼해야 하고, 독자 수익 사업을 추진할 수 있도록 전문역량을 갖춰야 하겠지만, 솔직히 지금 현실에서는 참 어려운 일입니다. 어땠든 간에 법인 역량이 생겨야 거버넌스도 제대로 작동될 수 있는 것이 사실이니깐 여러 방법들을 적극적으로 모색해야 한다고 생각합니다.”(P4)

“사실 행정과 대등한 파트너십을 형성하고 주민주도, 상향식으로 활동을 추진하려면 그만큼 모든 면에서 민간역량이 향상돼야 합니다. 관련 활동에 대한 전문성뿐만 아니라, 재정적 기반도 혁신돼야 하는데, 그러려면 지역사회 수준의 참여와 협력을 이끌어내야 하죠. 참 어려운 일입니다만 당사자협의체뿐만 아니라, 마을만들기와 관련한 시민사회의 다양한 영역을 광범위하게 망라해야 한다고 생각합니다. 그런데 수탁법인이나 센터에서 이런 것을 모르는 것이 아닙니다. 그런 일들을 추진할만한 최소한의 역량조차 창출하지 못하는 것이 현실이거든요. 어떻게 법인의 자치역량을 높일 것인가는 지금 민관협치 시대에 핵심 화두가 아닐까 합니다. 이런 부분에 대해서 다들 공감하고 있는데, 마땅히 길을 찾기가 어려워서 답답합니다.”(P5)

이를 종합하면, 사례지역의 수탁법인들은 역량기반이 매우 취약하여 자율성과 전문성, 교섭력 등을 가지고 행정과의 대등한 파트너십을 형성하여 민간주도형, 상향식 마을만들기를 추진하는 것은 현재로서는 사실상 어렵다고 할 수 있다. 주요 이유로는 시민사회 및 당사자조직 등 민간 기반과 재정적 자립구조가 매우 취약하다는 점이 제시될 수 있다. 이로 인하여 최소 규모의 상근 사무국조차 설치하지 못하여 수탁법인의 기본 역할 수행은 물론 자립화를 위한 수익사업 등의 추진이 매우 어렵다고 할 수 있다. 이러한 상황이 지속될 경우 대등한 관계에 기반한 민관협력 활동은 사실상 불가능하며 자칫 민·관 간, 민·민 간, 법인과 센터 간의 여러 갈등이 발생할 가능성도 배제할 수 없다고 판단된다.

3) 중간지원조직의 현장 전문성 부문

마을만들기 중간지원조직은 마을만들기 사업을 체계적, 종합적, 전문적으로 추진할 수 있도록 지원하기 위하여 조례를 근거로 설치된 전담 지원조직이다. 센터의 주요 역할은 지역공동체 활성화를 목적으로 주민들의 자치역량 강화를 지원하고 공동체 활동 지원을 통하여 공동체 의식 회복 및 이를 바탕으로 주민들의 삶의 질을 제고하도록 지원하는 것이다.

사례지역의 조례상에는 지원센터의 기능과 역할로 관련 시책의 개발, 주민 교육 및 마을 컨설팅, 관련 주체들 간의 네트워크 구축, 마을 조사 및 분석과 정보 수집 및 관리, 마을만들기 사업 완료 지구에 대한 사후관리 등 마을만들기에서 요구되는 제반 사업의 수행을 공통적으로 제시하고 있다. 따라서 마을만들기 지원센터가 중간지원조직 본연의 역할을 수행하기 위해서는 상당한 현장 전문성과 추진역량이 요구된다.

그러나 자치역량이 부족하고 지역 거버넌스의 제도적 환경이 불안정하며 지원환경이 취

약한 한국 농촌의 현실 속에서 행정과 수탁법인, 주민 사이에서 중간 매개자이자, 활동 촉진자로서의 역할을 기대만큼 수행하기 위한 제반 역량을 갖추기는 사실상 쉽지 않다. 본 연구에서는 지원센터의 현장 전문성 부문과 관련하여, 행정과의 파트너십 형성 수준, 조직 운영체계 구축 및 작동 여부, 조직의 전문성 및 추진역량 수준, 시민사회 및 당사자 조직 등 주민, 관련 전문가와의 네트워크 형성 정도 등에 대한 실체적 상황을 면접 대상자들의 증언을 바탕으로 분석하고자 한다.

“행정하고 대등한 파트너십이요? 참 수사적인 표현에 불과하죠. 현실을 몰라서 하는 얘기예요. 지역마다 조금씩 차이가 있겠습니다만 행정에게 일일이 간섭받는 것이 적지 않고요. 그만큼 행정의 지배력이 절대적이라는 얘깁니다. 행정의 인식과 태도로 바뀌어야 하지만, 사실 민간의 역량이 그만큼 강해지기 전에는 아마 바꾸기 어려울 수도 있겠죠. 그리고 수탁법인이 좀 센터의 이런 현실을 인정해주고 챙기기도 하려면 그만큼 역량을 갖추어야 할 텐데요. 비전이 보이지 않을 때가 많아서 답답합니다.”(P3)

“행정과 수탁법인, 주민들 사이에 긴 존재여서 어려움이 많아요. 모두를 상대로 설명해야 하고 때로는 설득해야 하고. 조직 규모에 비해서 업무량도 많고 기대도 높아서 부담이 정말 큼니다. 센터의 역량을 더 높여야 된다고요? 당연한 얘기이고, 시급한 과제인데요. 솔직히 말해서 여건이 안 됩니다. 가령, 상근활동가들 역량 교육이 필요한데, 그런 기회는 얼마든지 있는데요, 시간이 허락하지 않을 때가 많아요. 기간 내에 사업 수행해내기도 사실 버겁습니다. 업무가 그만큼 과도하다는 것이죠. 센터의 전문역량을 높이려면 교육기회도 많아져야 하지만, 임금이나 근무환경도 좀 개선돼야 가능합니다. 사실 좀 더 전문적 역량을 가진 활동가를 찾고 싶어도 지금의 인건비나 근무환경에서는 어렵도 없어요. 어떤 사람들은 그래도 이 정도 조건과 환경이면 다른 비영리단체보다는 나은 편 아니냐고 말하기도 하는데요. 그렇게 비교할 건 아니라고 봐요. 사실 이렇게 가다가는 악순환이 계속되다가 지쳐서 다 나가떨어질 수도 있다고 생각합니다. 혁신할 여러 방법을 찾아야 합니다.”(P6)

“전문역량이라는 것이 다양한 교육과 경험을 통해서 쌓이는 것인데요, 인원에 비해 업무량이 많아서 일 처리하기만도 버거워요. 때에 따라서는 야근, 주말 근무도 마다하지 말아야 할 정도니까요. 그리고 실무 경력이 쌓이면서 전문역량을 좀 갖췄다 싶은 구성원 중에 이직하는 경우도 생겨나요. 근무조건과 환경이 안 좋다 보니까 조금이라도 조건이 좋은 곳이 나오면 떠나버리는 거죠. 상황을 뻔히 아니까 말할 수도 없고요. 또 역량 있는 사람을 뽑기도 쉽지 않아요. 행정과 수탁법인이 이러한 현실을 좀 인정해주고, 개선방안을 좀 찾아주면 모를까. 현재로서는 그런 기대조차 하기 힘든 상황이에요.”(P4)

“수탁법인과 센터가 시민사회와 당사자조직, 주민, 전문가와의 네트워크 형성 수준은 상당히 취약한 편이죠. 민간 부문의 여러 주체들과의 네트워크를 형성하려면 수탁법인과 센터에 관련 주체들이 참여할 수 있는 체계를 갖추고 네트워크 형성에 공을 들여야 하는데, 솔직히 그렇지 못한 것이 현실이죠. 센터만 해도 운영위원회 같은 체계를 설치하게 되어 있는데, 사실 일부 센터만 운영위원회가 구성되어 있고, 구성되어 있다 하더라도 실효성 있게 운영되는 곳은 아마 거의 없을걸요? 그런 체계를 갖추기 싫어서 안 하는 것이 아니라 수탁법인이나 센터의 인식과 역량이 부족해서 그렇다는 걸 인정합니다. 사실 이에 대해서는 행정도 소극적이고요. 행정은 여러 체계를 만드는 것을 달갑지 않게 생각하는 편이에요.”(P2)

이를 종합하면, 사례지역 중간지원조직들의 역할 수행에 따른 역량기반을 구축하기에는 현실적 여건과 환경이 매우 열악하다고 할 수 있다. 주요 이유로는 일반적으로 지자체가 주도하여 조직하고 예산을 투입하여 운영하는 태생적 한계와 민간 역량의 취약성으로 인하여 행정과의 수평적 파트너십을 형성하는 것은 사실상 어렵다는 점, 사례지역 센터 가운데 운영위원회를 구축한 곳은 두 곳에 불과할 만큼 민간과 전문가 기반 운영체계가 매우 취약하다는 점, 행정의 과도한 간섭으로 인하여 자율성이 침해되고, 과도한 업무와 열악한 근무 환경 등이 전문역량 강화를 방해하고 있다는 점, 현재 수탁법인과 센터의 역량 한계상 시민사회 및 당사자 조직 등 주민, 관련 전문가와의 관련 네트워크를 형성하기 어렵다는 점 등이 제시될 수 있다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 마을만들기 거버넌스의 구축 및 운영전략과 관련한 주요 쟁점을 도출하고 이에 따른 정책적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 민간위탁형 마을만들기 중간지원조직을 설치한 6곳의 사례지역을 대상으로 하여 조례의 적정성 및 작동 여부, 핵심주체인 행정과 수탁법인, 지원센터의 역할에 따른 역량기반을 분석하였다.

연구결과, 사례지역의 마을만들기 관련 조례는 내용적 한계가 분명하고, 실제 작동도 원활하지 않아 실효성에 의문이 제기되고 있으며 핵심주체들의 역할 수행에 따른 역량기반도 매우 취약한 것으로 확인되었다. 이 같은 연구를 바탕으로 도출된 마을만들기 거버넌스 활성화를 위한 주요 쟁점과 이에 따른 정책적 개선방안을 크게 조례부문과 핵심주체들의 역할에 따른 역량기반 부문으로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 제도적 근거인 조례와 관련하여, 조례의 실효성에 관한 것이다. 첫째, 조례 내용의 한계성 극복이다. 이를 위한 개선방안으로 마을만들기 거버넌스에서 요구되는 추진체계 등을 명시한 여러 핵심 조항들은 반드시 강행 규정으로 강화될 필요가 있다.

실례로, 행정 내 관련 부서 간 협조, 협력체계인 ‘행정지원협의회’의 경우 ‘반드시 설치, 운영해야 한다’로 강행 규정화하고, 정기적인 회의 개최 등 운영과 관련한 별도의 지침을 반드시 마련해야 한다. 이를 위해서는 행정과 의회, 관련 민간주체들이 공동학습 과정과 토론 등을 통한 협의와 합의 절차를 거치면서 관련 조례에 대한 전면적인 재검토가 요구된다고 할 수 있다. 둘째, 관련 조례가 정상적으로 작동되고 있는지, 실효성은 어떠한지 등에 대하여 지속적인 모니터링과 함께 민관 등이 함께하는 공동학습회나 정책토론회 등 공론의 장의 형성을 통하여 지속적으로 점검하고 보완할 필요가 있다.

핵심주체의 역할에 따른 역량기반과 관련하여, 첫째, 행정의 정책기획 역량 제고 및 지원체계 정비와 관련한 것이다. 이를 위한 방안으로 총괄조정부서의 설치와 순환보직제에 따

른 잦은 인사이동의 단점 극복, 행정 내의 고질적인 칸막이 해소, 추진체계의 정상적인 작동 등이 제시될 수 있다.

이 중 순환보직제의 한계를 극복하기 위한 방안으로는 담당 공무원의 전문역량 확보를 위한 필수 보직 기간의 부여 및 준수, 전문직위제 도입, 임기제 공무원 채용 등을 검토할 필요가 있다. 또한 행정 내의 고질적인 칸막이 해소를 통한 종합적인 지원체계 구축을 위해서는 반드시 행정지원협의회를 반드시 구성하고 정기적으로 운영해야 한다. 특히 조례상 강행 규정으로 제시된 정책위원회가 실제로 구축, 정상적으로 작동되도록 해야 하며 위원회의 권한 범위도 자문·심의 기능에서 심의·의결 기능으로 확대하여 민관협력의 수준을 향상시킬 필요가 있다.

둘째, 수탁법인의 자치역량 강화와 관련한 것이다. 이를 위한 핵심과제로 민간 기반의 강화, 법인에 대한 행정의 정책적 인큐베이팅 관점 강화 촉진, 법인 성장에 기여하는 지원사업 적극 제공 또는 도입, 행정과 중간지원조직 등을 포함한 관련 주체들의 정책 토론회 수시 개최 등이 제시될 수 있다. 먼저 민간 기반 강화와 관련하여 수탁법인 체계에 당사자 조직뿐만 아니라 경제, 복지, 교육, 환경 등 주민 삶과 관련된 지역의 시민사회 단체와 여러 분야 전문가의 참여를 적극 유도해야 한다.

재정적 기반 강화와 관련하여, 행정이 정책적 인큐베이팅 관점에 입각하여 수탁법인이 재정적 자립의 도모를 통하여 성장할 수 있도록 다양한 수익구조의 창출 기회를 적극 지원할 필요가 있다. 그 방안으로는 행정이 위탁수수료를 인정하는 한편, 별도 보조사업이나 소액 연구용역의 수행 등 수익사업의 영역을 지속적으로 개척할 수 있도록 지원하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 이는 시대가 요구하는 민관협치의 수준을 향상시키는데 기여한다. 또한 최소 규모의 상근체제 도입을 통하여 수탁법인의 기본 역할 수행 및 자립화를 위한 수익사업 등을 적극 추진해야 한다.

셋째, 중간지원조직의 현장 전문성 강화와 관련한 것이다. 이를 위한 방안으로는 상근 센터장제 도입, 시민사회 및 당사자조직, 전문가 등 기반의 운영체계 구축 및 활성화, 분야별 전문화된 교육의 지속적 제공, 상근자들의 복리후생 강화 등이 적극 검토될 필요가 있다. 결론적으로 연구결과를 종합하면 사례지역의 마을만들기 거버넌스는 주민 주도성과 자율성, 민관협력 등을 가치로 내세우고 있음에도 불구하고 여전히 행정의 강한 지배력 하에서 작동되는 극히 형식적인 거버넌스로서의 한계를 드러내고 있다. 이는 행정의 낮은 인식과 실천의지, 수탁기관으로 대표되는 민간의 취약한 역량기반이 함께 작용하면서 나타난 결과라고 할 수 있다.

따라서 현재의 마을만들기 거버넌스의 위기를 극복하고 협력적 거버넌스로의 재구성을 위해서는 앞서 주장한 바와 같이 주요 제도적 기반인 관련 조례의 특성과 한계에 대한 냉철한 분석과 평가를 바탕으로 한 전면 재검토와 함께 핵심주체들에게 요구되는 역할 수행에 따른 역량기반의 강화를 위한 다양하고 혁신적인 정책적 방안들이 마련되어야 한다.

한편, 본 연구는 민관협치가 강조되면서 도입된 사례지역 마을만들기 거버넌스의 현 실태를 비판적으로 고찰하고 보다 성숙된 거버넌스의 재구성을 위한 주요 쟁점 도출 및 이에 따른 여러 정책 개선방안을 제시하려고 했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 행정과 수탁법인 등 관련 주체들 모두의 입장을 종합적으로 수용하지 못했다는 점, 일부 특정지역을 사례로 하여 일반화가 어렵다는 점 등에서 한계가 있다.

[Submitted, January. 14, 2021; Revised, February. 18, 2021; Accepted, February. 19, 2021]

References

1. Cha, M. S., H. S. Park, and Y. H. Jeong. 2003. Building a governance system for regional development in Korea. Korea Research Institute for Human Settlements.
2. Community Business Center. Manuel for Intermediary Bodies for Community Business. Ministry of Trade, Industry and Energy·Korea Institute for Advancement of Technology. 2011.
3. Howells, J. 2006. Intermediation and the Role of Intermediaries in Innovation, Research Policy. 35: 715-7288. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2006.03.005>.
4. Kellogg Foundation. 2002. Building Community Capacity: an Initial Inventory of Local Intermediary Organizations. Association for the Study and Development of Community.
5. Kim, D. H. and S. G. Ha. 2013. Policy Effectiveness Analysis and Successful Implementation according to the Governance of Public-Private Partnerships, Nam-gu, Ulsan Promoting Analysis of Factors. The Korean Journal of Local Government Studies. 17(3): 93-123.
6. Kim, S. G. 2012. A Guideline for Construction on Community Building Governance Using Community Transitional Supportive Organization. Future Public Administration Review. 1(2): 63-79.
7. Kim, S. M. 2016. Residents' Autonomy and Collaborative Community-Building: From a Perspective of Collaborative Community Governance. korean local government review. 28(1): 181-209.
8. Kim, Y. Y., M. S. Cha, and H. S. Kang. 2009. Regional Development Police. Hanulbooks.
9. Kim, Y. Y. 2001. Theoretical Background and Development Direction of Regional Linkage Cooperation. Hanulbooks.
10. Kim, Y., P. Y. Lee., R. N. Kim, and K. S. Jeong. 2008. A Study of Characteristics and

- Evaluation on Community Building Governance -The Case in Suncheon City-. Journal of the Korean Urban Management Association. 21(3): 87-108.
11. Kim, J. h. 2015. A Comparative Research on Citizen Participation Administration for Good Governance in Large Cities: Focusing on Supporting Policies for Community Building Projects in Busan and Seoul. The Korean Journal of Local Government Studies. 18(4): 135-170.
 12. Ko, K. H. and T. T. Kim. 2016. The Current Situation and Development Strategies of the Intermediary Agencies in the Private Sector -The Case of Industrial Councils in Chungnam Province-. Korea Academy Industrial Cooperation Society. 17(5): 294-304.
 13. Lee, M. S. 2002. Conceptualizing Governance: Governance as Social Coordination. Korean Association of Governmental Studies. 36(4): 321-338.
 14. Lee, S. J. 2006. Governance and citizen participation. Journal of governance studies. 1(1): 64-82.
 15. Mok, J. H. and J. H. Park. 2008. A Comparative Case Study for Maul-mandulgi Practices: Focused on Kwangju Bukgu and Tokyo Setagayagu Cases. Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design. 9(4): 19-38.
 16. Park, S. H., H. S. Chun, and S. J. Jeon. 2009. Participatory Governance Analysis in Community Planning: an Institutional Approach. Journal of Korea Planning Association. 44(3): 207-220.
 17. Park, S. H. 2015. A Study on the Operation Characteristics of the Intermediate Support Organization for Village Creation: From the perspective of government-civil society relations. Journal of the Korean Urban Management Association. 28(3): 75-104.
 18. Seo, H. S. 2017. A Study on Governance Formation and Structural Change Focus on the Jinan county. Korean Journal of Local Government & Administration Studies. 31(3): 53-77.
 19. Tae, Y. J. and S. H. Park. 2010. Characteristics of Maeul-mandeulgi in Korea based on the Content Analysis of Related Local Ordinances, 2000-2009. Architectural Research. 26(7): 175-182.
 20. Yeo, K. H. 2017. A Study on the Local Governance Formation for Steps of the Community Planning: Focused on the Jangsu Village, Seongbuk-gu. The Korean Journal of Local Government Studies. 21(1): 395-422.
 21. Yu, J. Y. 2016. Crisis of Governance and the Reconstruction of Democratic Governance in Maeul Community Building - A Look into the Community Stories of Samtaegi-Maeul and Sori-Maeul. The Graduate School Seoul National University paper of masters degree.