

마을 만들기 관련 조례에 대한 지역혁신 및 협력적 거버넌스  
관점의 적용: 충남지역 민간위탁형 기반 중간지원조직  
설치·운영 지역의 관련 조례를 대상으로

고 경 호\*

The Application of Regional Innovation and Cooperative  
Governance Perspective for Village Building-Related Ordinances:  
Focusing on Relevant Ordinances of Chungcheongnam-Do Area  
Where Contract-Out Type Intermediary Support Organizations  
are Established and Operated

Ko, Kyoung-Ho

The subject of this study is whether the relevant ordinances of Chungcheongnam-do's five local governments, operating intermediary support organizations for contracted-out community building, comply with the regional innovation and cooperative governance-based perspective. The examination results are summarized as follows. About the normative system: first, village building does not present that it is a participation- and cooperation-based collective activity of various related actors; second, the cooperative governance-based implementation system was not presented as a key term; third, "numerous relevant subjects' participation" and "democratic decision-making and cooperative promotion" are not presented as basic principles; fourth, the subjects are limited to residents and the administration, and only their responsibilities are presented. About the effectiveness system: first, the establishment of a master plan, a primary means, and the establishment of an in-charge department and collaboration system in the administration are presented as optional provisions; second, the nature of the relevant committees and intermediary support organizations is not presented as "public-private cooperation-based system"; third, the area of the function and authority of the relevant committees is limited to review and consultation. Fourth, the related information about the intermediary support organization structure and system, the establishment and operation of the

---

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

secretariat, and the practical operation of the center is not presented. In sum, to make related ordinances become institutional grounds with stronger effectiveness, reconstructing them by strictly applying the perspectives of regional innovation and cooperative governance is necessary.

Key words : *contract-out intermediary support organization, cooperative governance, regional innovation, relevant subjects, village building ordinance*

## I. 서 론

1995년 본격적인 지방자치제가 도입되면서 주민참여형 마을 만들기가 지역발전의 새로운 패러다임으로 대두되었다. 1990년대 중반 경기도 안산시와 대구 삼덕동 등 일부 지역에서 시민단체가 주도하는 주민운동의 한 형태로 태동한 마을 만들기 운동은 2000년대에 들어서면서부터 지자체를 중심으로 관련 조례의 제정을 통하여 제도적 틀 내에서 실행체계를 구축하는 단계로 진입하기 시작하였다.<sup>1)</sup> 참여정부 당시인 2006년 대통령 직속 국가균형발전위원회는 ‘살기 좋은 지역 만들기’를 새로운 발전모델로 설정하면서 비전과 5대 과제를 제시하였다. 같은 해 행정자치부가 이와 관련한 기본계획을 발표하면서 주민과 지자체 주도의 자율기획과 자기책임의 원칙하에 살기 좋은 지역 만들기가 본격 추진되었다(Kim, 2012). 이는 마을 만들기가 시민운동 차원에서 벗어나 공공의 제도적 틀 내로 편입되어 추진되는 공식적인 정책사업이 되었다는 점을 의미한다(Tae and Park, 2010). 이러한 점에서 현재의 마을 만들기는 전국 지자체가 공식적으로 수용하고 제도적으로 확립된 주요 정책 및 사업으로 위치하였다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

참여정부 이후부터는 자치분권, 균형 발전 정책 등과 긴밀하게 연계되면서 현재 민관협력에 기반한 공공의제로 더욱 확고해졌다. 하지만, 그동안 마을 만들기가 행정과 전문가 중심의 하향식 형태로 추진되면서 지역 주도, 주민참여가 미흡하다는 지적이 제기되면서 행정과 주민 그리고 다양한 관련 주체들이 참여하는 협력적 파트너십에 기반한 거버넌스의 중요성이 더욱더 강하게 제기되고 있다(Kim, 2016). 특히 상당수 농촌지역의 경우 인구감소와 고령화 등이 급속도로 진행되면서 소멸 위기까지 거론되고 있다는 점에서 마을공동체 활성화를 목적으로 하는 마을 만들기는 매우 중요한 시대적 과제로 대두되고 있는데, 목적

1) 한국 사회에서의 마을 만들기 조례는 2003년 전북 진안군을 시작으로 2004년 광주시 북구, 2007년 안산시 등이 제정되었고, 2006년 중앙정부 차원의 마을 만들기 시범사업이 추진되면서 조례 제정이 급격히 증가하였다.

2) 현재 전국적으로 거의 모든 지자체에 관련 조례가 제정되어 있다. 또한 마을 만들기 지원 제도의 개선과 운동 방향에 관한 대응 논의를 위해 7개 광역자치단체와 60개 기초자치단체를 회원으로 하는 ‘마을만들기 지방정부협의회’가 결성되어 활동 중이다.

달성을 위한 과정에서 주민을 비롯하여 행정, 전문가, 중간지원조직 등 여러 관련 주체들의 긴밀한 협력적 활동이 절대적으로 요구되고 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 인식 확산에도 불구하고 현재의 마을 만들기가 민관협력에 기반하여 실효적으로 추진되고 있는지에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있는 것이 주지의 사실이다 (Kim et al., 2008; Yu, 2016; Kim, 2015). 본 연구의 문제의식은 이러한 의문과 지적과 관련하여, 그 주요 원인의 도출을 제도적 근거인 관련 법령(조례)의 검토에서부터 출발할 필요성이 있다는 점에 있다. 관련 조례가 어떠한 관점에서 마을 만들기를 인식하고 있는지, 그리고 행·재정적 지원 근거와 관련 추진 체계 등을 어떻게 제시하고 있는지가 실제 활동 환경을 규정한다는 판단에서이다. 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 충남도 내 기초지자체 가운데 현재 민간위탁형 중간지원조직을 운영 중인 5개 시·군의 관련 조례를 지역혁신 및 협력적 거버넌스의 관점에서 분석한 후 이를 토대로 보다 진전된 조례로의 개선 방향을 제시하였다.

## II. 이론 및 선행연구 검토

### 1. 지역혁신과 협력적 거버넌스

마을 만들기에 대한 개념은 연구자 등에 따라 ‘마을 만들기’, ‘마을공동체 활성화’, ‘마을공동체 만들기’ 등 다양하게 제시되고 있는데, ‘주민 주도성 및 관련 주체들의 참여와 협력 등을 기반으로 삶에 영향을 미치는 마을 내의 여러 사회경제적 문제 등을 해결하고, 주민의 삶의 질을 향상시키는 종합적인 지역혁신 활동’이라는 점에서는 공통적인 인식을 보이고 있는 것으로 판단된다.<sup>3)</sup> 본 연구의 관점인 지역혁신은 지역발전의 핵심 요소로 1980년 중후반 주체 간의 상호작용적 관점을 강조하는 개념으로 부각되었으며 이후 지역발전이론과 이에 기반한 정책적 사고로 이어지면서 지역혁신체제론이라는 대안적 지역발전이론으로 등장하였다. 혁신체제이론은 Freeman과 Cooke 등에 의하여 주장되었는데, Cooke 등은 그 핵심 요소로 지역발전을 추구하려는 주체들 간의 상호협력과 공동 학습, 다양한 네트워크

3) 전국 광역지자체에 제정된 마을 만들기 관련 조례에는 ‘마을공동체 활성화’, ‘마을 만들기’, ‘마을공동체 만들기’, ‘마을공동체’ 등 다양한 용어를 사용하고 있으며 그 용어의 정의에서 공통적으로 ‘주민의 자발적인 참여’, ‘주민 스스로가’, ‘마을 주민이 주체가 되어’ 등 주민 주도성에 기반하여 ‘지역의 특성, 자원, 특성 등을 고려하고’, ‘지역의 인적 물적 자원을 활용’하여 ‘주민의 삶의 질을 높이는 활동’으로 제시하고 있다. 본 연구 대상인 충남지역 사례 조례의 경우 공통적으로 ‘주민 주도적으로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로, 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 주민 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포함한다’라고 제시하고 있다.

크의 구축, 특히 이러한 상호작용적 활동을 촉진하는 제도와 사회문화적 분위기의 조성 등 혁신환경의 중요성을 강조하였다. 따라서 지역발전 정책의 과제는 이러한 혁신환경을 어떻게 조성할 것인가로 제시될 수 있다(Kim et al., 2009).

혁신환경의 핵심적 요소는 협력적 거버넌스로, 1990년대 이후 복잡하고 다양한 공공문제에 대응하는 효과적인 공공 관리방식으로 대두되었는데, 민관 등 다양한 주체들 간의 실질적인 파트너십과 네트워크를 강조한다. 즉, 정부가 강한 공적 권위에 기반하여 독단적으로 정책을 결정, 집행하던 방식으로는 급변하는 사회구조 등에 대응할 수 없다는 현실적 인식 하에서 대안으로 등장한 것으로, 민주적 절차에 의한 공동의 결정 권한과 책임을 지향하는 제도라고 할 수 있다(Ko, 2022).

특히 복잡하고 다차원적인 문제의 해결을 위하여 현대사회는 지식과 정보, 권력을 공유하는 네트워크 사회로 진화해가고 있는데, 이는 관료제에 기반한 관점과 접근방식만으로는 사회문제의 효과적인 해결이 불가능하다는 것을 의미한다(Lee, 2017). 따라서 이러한 사회구조 속에서 협력적 거버넌스 구축을 통한 사회적 협의와 조정은 필수적이며 이를 위해서는 행정의 자각과 행정 내 협업체계 구축, 다양한 사회적 학습 기회의 제공, 민관협력 기반의 의사결정 체계의 구축 및 다양한 지역 네트워크의 구축이 필요하다(Kim et al., 2009). 이와 같은 논의를 종합하면, 마을 만들기라는 지역혁신 활동은 그 핵심 요소로 지역발전을 추구하려는 다양한 관련 주체들의 참여에 기반한 상호협력과 공동 학습, 상호작용적 활동을 통한 민주적인 공공의사의 결정 및 협력적 추진, 이를 촉진하는 제도적 핵심 기반인 협력적 거버넌스 체계 등의 구축이 요구된다고 할 수 있다.

## 2. 선행연구 검토

그동안 진행되었던 마을 만들기와 관련된 연구들은 중간지원조직과 관련한 연구와 거버넌스 관점에서의 연구가 대부분을 차지하고 있는 것으로 보인다. 이 가운데 거버넌스와 관련하여 거버넌스의 형성 및 진화 과정, 거버넌스 체계의 특성, 민관협력 거버넌스의 성공요인 분석, 중간지원조직을 중심으로 한 거버넌스의 구축방안, 협력적 거버넌스의 재구성 등과 관련된 연구들이 있다(Kim et al., 2008; Kim and Ha, 2013; Seo, 2017; Yeo, 2017; Yu, 2016; Park et al., 2009; Kim, 2015). 그러나 행·재정적 지원 근거와 여러 시스템의 구축을 규정하는 제도적 틀인 관련 조례를 대상으로 진행한 연구는 활발히 수행되었다고 보기 어렵다. 여기에서는 여러 연구자들에 의하여 수행된 마을 만들기 조례에 관한 선행연구를 한계적으로나마 검토하고자 한다.

Shin 등(2017)은 서울시 마을 만들기 조례의 경우 그 지역의 특성과 자원 등을 고려하지 않은 채 획일적인 내용으로 구성되었다는 점, 대부분의 자치구 조례가 물리적 개선 등에 그치고 있다는 점, 제도적 인프라 등이 취약하다는 점, 다양한 주체 간 협력체계의 지원이

부족하다는 점 등을 지적하였다. Yeo 등(2013)은 광역과 기초지자체의 마을 만들기 조례는 내용적 또는 구성적 측면에서 차별성을 보이지 않는다고 지적하고 지역 여건에 부합하는 차별적인 조례의 제정, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 제도적 위계가 정립된 조례의 제정, 주민이 실질적으로 주도하는 조례의 제정 등을 제안하였다. Tac 등(2010)은 중앙정부 등에 의하여 주도되는 구도임에도 조례에서는 주민의 자발적인 참여와 공동체 중심을 강조한다는 점에서 모순적인 특성을 지닌다는 점, 로컬거버넌스를 통한 마을 만들기 실현이라는 움직임이 제도화된 형태로 나타나고 있다는 점, 비물리적인 대상도 중요한 지원 대상으로 설정하고 있다는 점 등을 제시하였다. Yoon (2013)은 주민의 참여 환경에 있어 중간지원 조직 및 행정적 지원이 실질적으로 가능한 담당 부서의 설치 등 체계의 구축 필요성과 함께 사업에 대한 결정 권한의 강화 및 적극적인 참여기회의 부여, 이를 명시한 체계의 구축을 과제로 제시하였다. 한국과 일본의 마을 만들기 관련 조례를 분석한 일부 연구도 존재한다(Shin and Kim, 2013).

이상의 연구 대부분은 마을 만들기 관점에서 관련 조례의 일반적인 특성인 조례의 제정 목적과 마을 만들기 정의, 지원 대상 및 지원 내용 등 조례의 내용적, 구성적 측면을 중심으로 한 연구들이라고 할 수 있다. 이 연구는 기존 연구에서 다루지 않은 연구주제인 관련 조례를 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점의 적용을 통하여 비판적으로 검토하였다는 점에서 차별성이 있다.

### Ⅲ. 연구내용과 방법

#### 1. 연구 방법 및 대상

관련 조례는 이 사업이 지속성과 안정성을 가진 지자체의 주요 사무로 추진하기 위하여 요구되는 행, 재정적 지원 근거를 제시하고, 이와 관련한 여러 효율적 추진 시스템의 구축을 규정한 제도적 틀로서의 위상을 지닌다. 핵심은 마을 만들기의 특성상 요구되는 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점을 일관되게 견지하고 있으나 여부이다. 본 연구에서는 이러한 관점에 입각하여 현재 조례가 제정된 충남의 14개 시·군 가운데 민간위탁형 중간지원조직을 운영하면서 농촌지역을 대상으로 사업을 추진하고 있는 천안시, 예산군, 홍성군, 보령시, 금산군 등 모두 5개 시·군의 관련 조례를 검토하였다.<sup>4)</sup> 이들 지역은 센터 설치 직후부터

4) 충남지역 각 시·군 조례 대부분은 2015년 충남마을만들기지원센터가 기초지자체의 중간지원조직 설치를 지원하는 과정에서 충남연구원의 연구용역 자문과 각 지자체 마을대학 등에서의 토론 내용 등을 반영하여 작성한 표준조례안을 토대로 제정되었다. 각 조례에 따라 총 4장에서 8장에 걸쳐 33개 조항에서 40개 조항으로 구성되었다.

다른 설치유형에 비하여 민관협력이 더욱 강조되는 민간위탁형으로 운영되고 있다는 점에서 우선적 검토 대상으로 설정하였다.<sup>5)</sup>

이에 따라 본 연구는 다음과 같은 방법에 의하여 수행되었다. 첫째, 본 연구의 관점인 지역혁신 및 협력적 거버넌스와 관련한 이론적 배경 및 관련 선행연구를 검토하였다, 둘째, 이 관점에 입각하여 분석 틀을 구성하고 이를 토대로 사례 조례를 종합적으로 분석하였다. 특히 협력적 거버넌스 기반의 실행체계 등을 중요하게 분석하였다. 셋째, 분석 결과를 토대로 본 연구의 관점에 부합하는 보다 진전된 조례로의 개선 방향을 제시하였다.

## 2. 분석 틀 및 내용

본 연구에서 제시하는 분석 틀은 여러 연구자의 조례분석 선행연구를 참조하여 분석 대상을 조례의 규범적 체계와 실효성 체계로 구분하였으며(Kim and Park, 2017; Kang and Ahn, 2020; Park et al., 2020; Gong, 2019) 분석 요소는 본 연구의 관점인 지역혁신 및 협력적 거버넌스에 입각하여 설정하였다.<sup>6)</sup> 즉, 지역혁신 및 협력적 거버넌스의 특징적 요소인 ‘다양한 관련 주체들의 참여와 협력’, ‘활발한 상호작용을 통한 민주적인 공공의사 결정 및 협력적 추진’, ‘이를 가능하게 하는 거버넌스 기반의 협력체계’ 등 제도적 기반이 사례 조례에 일관되게 적용되는지를 종합적으로 검토하였다.

사례 조례의 규범적 체계와 관련한 분석 요소는 첫째, 목적의 적합성과 관련한 사항, 둘째, 주요 용어에 관한 사항, 셋째, 기본 원칙(이념)에 관한 사항, 넷째, 주체의 책무에 관한 사항이다. 사례 조례의 실효성 체계와 관련한 분석 요소는 첫째, 목적 달성을 위한 주요 수단과 관련한 사항, 둘째, 주체의 참여 및 상향식 추진전략 등에 관한 사항, 셋째, 거버넌스 기반 체계와 관련한 정책위원회와 중간지원조직에 관한 사항이다. 분석 틀은 Table 1과 같다.

5) 협력적 거버넌스의 실행체계인 중간지원조직은 민과 관, 지역의 다양한 자원들을 연결하는 매개 기구이자, 지역혁신촉진기구로서의 자기 역할을 부여받고 있다. 형태는 행정단위의 구분에 따라 광역형과 기초형, 운영형태에 따라 행정직영형, 민간위탁형, 민간주도형, 재단법인형 등으로 구분된다. 충남지역은 2022년 11월 현재 14개 시·군 모든 지역에 마을 만들기 중간지원조직을 설치 운영하고 있다. 설치유형별로 보면, 민간위탁형이 천안시, 예산군, 홍성군, 보령시, 금산군 등 5곳이며 아산시, 논산시, 태안군, 서산시, 공주시, 당진시 등 6곳이 행정직영, 청양군과 부여군, 서천군은 재단 법인형이다. 마을 만들기 특성상 전국적으로 민간위탁형이 증가하고 있는데, 이는 마을 만들기 영역에서의 민관협치가 더욱 강조되는 현실을 방증하는 현상이라고 할 수 있다.

6) 조례의 규범적 체계는 법규범이 지닌 본질적인 성격이라고 할 수 있는 제정의 목적과 배경, 주요 용어, 기본 원칙(이념) 등을 반영한 것이고, 실효성 체계는 제정 목적을 실현하기 위하여 제시된 여러 수단과 실행체계 등 실천적 장치를 의미한다.

Table 1. Analysis framework of case ordinances

Target of analysis	Elements of analysis	
Normative system	Items regarding suitability for a purpose	- Whether resident initiative, and participation and cooperation of relevant subjects, such as the public and private sectors, are presented
	Items regarding key terms	- Whether the following terms are presented: village, relevant subjects, village development, policy committee, and intermediary support organization
	Items regarding basic principles (ideology)	- Whether resident initiative, participation of relevant actors such as the public and private sectors, bottom-up promotion, democratic public decision-making, and cooperative promotion are presented
	Items regarding responsibilities of subjects	- Whether the responsibility of the local government head, residents, or relevant subjects is presented
Effectiveness system	Items regarding major measures	
	Items regarding participation of subjects and bottom-up promotion strategies	
	Items regarding government-based system establishment	Items regarding the policy committee
Items regarding intermediary support organizations		- Nature: whether a public-private partnership-based system is presented - Function: whether items regarding policy and projects are presented - Structure: whether the structure, system, and establishment and operation of the secretariat are presented - Operation: whether procedures and methods are presented

## IV. 연구 결과

### 1. 규범적 체계 분석 결과

#### 1) 목적의 적합성에 관한 사항

제정 목적은 조례를 통하여 달성하고자 하는 가치와 지향점을 제시하는 것으로, 그 취지, 필요성 등을 압축적으로 제시해야 한다. 본 연구에서는 제정 목적을 규정함에 있어서 ‘주민 주도성’과 ‘민관 등 관련 주체의 참여 및 협력’ 등 목적 달성을 위한 이행 기반을 제시하고 있는지 여부를 판단하였다. 검토 결과, 모든 사례 조례는 공통적으로 ‘주민자치 실현과 지역공동체 형성을 위해’, 또는 ‘살기 좋고 살고 싶은 마을을 만들기 위하여’라는 등의 지향점을 제시하면서 ‘주민 스스로’ 또는 ‘주민이 주도하는’ 등 주민 주도성과 자발성의 개념을 제시하고 있을 뿐, 핵심 이행 기반인 ‘민관 등 여러 관련 주체의 참여와 협력’이라는 용어를 제시하는 조례는 확인되지 않는다. 단지 ‘주민이 주도하는 활동을 지원하는데 필요한 사항을 규정함으로써’라고만 제시하고 있다.

#### 2) 주요 용어에 관한 사항

주요 용어는 조례에 따라 최소 5개에서 최대 13개로 차이를 보이고 있다. 본 연구에서는 사업 대상인 마을, 주체(주민 등 관련 주체), 지향점인 마을 만들기(마을공동체 활성화), 제도적 실행체계인 관련 위원회(정책 거버넌스)와 중간지원조직(센터) 등 5개의 용어를 조례의 필수 용어로 설정하고자 한다. 검토 결과, 본 연구에서 설정한 주요 용어를 모두 제시한 조례는 확인되지 않는다. 이 가운데 ‘예산군 행복 만들기 활성화 조례’의 경우 모두 13개의 주요 용어를 제시하고 있는데, 관련 위원회를 제외하고 본 연구에서 설정한 주요 용어를 모두 제시하고 있다. 천안시 관련 조례의 경우는 관련 위원회와 중간지원조직, 홍성의 경우 주민(주체), 관련 위원회와 중간지원조직, 보령의 경우 관련 위원회와 중간지원조직, 금산의 경우 주민(주체)과 관련 위원회를 주요 용어로 제시하지 않고 있다.

#### 3) 기본 원칙(이념)에 관한 사항

조례의 제정과 적용에 있어 반드시 관철되어야 할 기본 원칙은 조례의 전반에 걸쳐 견지해야 할 기본이 되는 정신을 나타낸다는 점에서 조례의 핵심 조항이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 ‘주민 주도성’ 및 ‘민관 등 다양한 관련 주체들의 참여’, ‘민주적인 의사결정 및 협력적 추진’ 등을 조례에 반드시 반영해야 하는 기본 원칙으로 제시하고자 한다. 검토 결과, 모든 조례가 공통적으로 ‘주민 주도성’을 제시하고 있으나, 주체와 관련해서는 인식 차이를 보이고 있다. 천안시 관련 조례에서는 ‘주민과 행정기관의 상호 신뢰와 협력을 통하여 추진’이라고 제시하고 있는 반면, 홍성군과 금산군은 ‘주민, 전문가, 민간단체, 행정기관 등



의 상호 신뢰와 협력을 통하여 추진'이라는 표현을 통하여 관련 주체의 범위를 확장하여 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다.

예산군과 보령시 관련 조례의 경우는 주체를 특정하지 않고 '상호 신뢰와 협력을 통하여 자립형 지역공동체 형성'이라고 제시하고 있다. 민관협력과 관련해서는 모든 조례에서 '상호 신뢰와 협력을 통하여 추진'이라고 포괄적으로 제시하고 있는데, 보다 구체적으로 '민관 협력에 의한 민주적인 의사결정 및 협력적 추진' 등이라는 표현은 사용하지 않고 있다.

#### 4) 각 주체의 책무에 관한 사항

책무와 관련하여, 관련 주체를 어떻게 구분하고 그에 합당한 책무를 부여하고 있는지를 검토하였다. 특히 지자체(장)의 책무제시 여부는 마을 만들기가 해당 지자체의 주요 사무로 인식되고 있는지 여부를 판단하는 기준이 될 수 있다. 검토 결과, 천안시, 홍성군, 보령시, 금산군 등 4곳의 관련 조례에는 총칙 내 독립 조항으로 '시장(군수)의 책무'와 '주민의 권리와 책무'를 구분하여 제시하고 있는 반면, 예산군 관련 조례의 경우는 총칙 내 '각 주체의 협력과 역할'이라는 조항에서 '마을', '군수', '추진 주체 및 각 주체'로 구분하여 책무를 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다.

지자체장의 책무와 관련하여, 모든 조례는 공통적으로 '마을 만들기 사업(또는 마을공동체 사업)의 적극 지원 및 지속적 추진'을 제시하고 있다. 주민의 권리 및 책무와 관련하여, 천안시, 홍성군, 보령시, 금산군 등 4곳의 관련 조례의 경우에는 '권리', '책임과 역할', '참여'라는 용어를 사용하여 책무를 제시하고 있다. 반면, 예산군 관련 조례는 '마을'과 '추진 주체 및 각 주체'로 구분하고 '책임과 역할', '상호 존중과 대등한 협력관계'라는 용어 등을 사용하여 책무를 제시하고 있다.7) 조례의 규범적 체계의 분석 결과는 Table 2와 같다.

---

7) 예산군 관련 조례에서 제시하고 있는 '마을'과 '추진 주체와 각 주체의 책무'와 관련하여, '마을은 마을 만들기 추진 주체로서의 책임과 역할을 인식하고 적극적으로 참가하여 민간단체 및 행정기관과 긴밀한 협력관계를 유지해야 한다', '추진 주체는 사업의 계획에서 종료까지 모든 과정에 주민의 의견을 충분히 반영되도록 노력하고, 마을 만들기의 각 주체들은 상호 존중하며 대등한 협력관계를 유지해야 한다'라고 제시하고 있다.

Table 2. Analysis of normative system of ordinances

Region	Major items of relevant ordinances			
	Items regarding suitability for a purpose	Items regarding key terms	Items regarding basic principles (Ideology)	Items regarding responsibilities of subject
Cheonan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “by residents themselves”</li> <li>- Did not present participation and cooperation of relevant subjects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “village, residents, village community vitalization”</li> <li>- Did not present “relevant committee, intermediary support organization”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented residents initiative</li> <li>- Presented mutual trust and cooperation between residents and administrative agencies</li> <li>- Presented mutual trust and cooperation by limiting relevant subjects to residents and administrative agencies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented responsibilities of local government head and residents</li> </ul>
Yesan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “residents-led”</li> <li>- Did not present participation and cooperation of relevant subjects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “village, subjects, village building, intermediary support organization”</li> <li>- Did not present “relevant committee”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented residents initiative</li> <li>- Presented mutual trust and cooperation, not specifying the subject</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented responsibilities by categorizing each subject into village, governor, promotion subjects</li> </ul>
Hongseong	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “by residents themselves”</li> <li>- Did not present participation and cooperation of relevant subjects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “village, village building”</li> <li>- Did not present “residents (subjects), related committee, intermediary support organization”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented residents initiative</li> <li>- Presented mutual trust and cooperation among residents, experts, private organizations, administrative agencies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented responsibilities of local government head and residents</li> </ul>
Boryeong	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “by residents themselves”</li> <li>- Did not present participation and cooperation of relevant subjects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “village, residents, village building”</li> <li>- Did not present “relevant committee, intermediary support organization”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented residents initiative</li> <li>- Presented mutual trust and cooperation, not specifying the subject</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented responsibilities of local government head and residents</li> </ul>
Geumsan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “by residents themselves”</li> <li>- Did not present participation and cooperation of relevant subjects</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented “village, village building, intermediary support organization”</li> <li>- Did not present “subjects, relevant committee”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented residents initiative</li> <li>- Presented mutual trust and cooperation among residents, experts, private organizations, administrative agencies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presented responsibilities of local government head and residents</li> </ul>

## 2. 실효성 체계 분석 결과

### 1) 주요 수단 등에 관한 사항

조례에는 관련 기본계획 등의 수립과 함께 행정 지원체계 등이 명확히 제시되어야 실효성 등을 확보할 수 있는데, 이 규정이 강행규정인지, 임의규정인지에 따라서 실효성의 차이도 발생할 수 있다. 본 연구에서는 기본계획 및 시행계획 수립, 전담 부서의 설치, 전문직위제의 도입, 전담 부서를 중심으로 한 행정 내 협업체계(행정 내 거버넌스 체계)의 구축 등을 마을 만들기의 주요 수단으로 설정하고자 한다.

검토 결과, 모든 조례에서 공통적으로 기본계획 등의 수립을 강행규정으로 명시하고 있는데, 천안시와 홍성군, 금산군 관련 조례의 경우 기본계획에 따른 연도별 시행계획의 수립 및 시행도 제시하고 있다. 또한 전담 부서의 설치 및 이 부서를 중심으로 한 행정 내 협업체계(행정지원협의회)의 구축과 관련하여 모든 조례에서 공통적으로 이들 체계의 설치를 임의규정으로 제시하고 있다. 다만, 전문성 확보를 위하여 필요한 마을 만들기 분야 전문직위제의 도입을 제시한 조례는 예산군과 보령시 등 두 곳이다. 이상의 분석 결과는 Table 3과 같다.

Table 3. Items regarding major measures

Case region	Presentation of master plan	Presentation of in-charge department and introduction of specialist positions	Presentation of collaboration system within administration
Cheonan	- Presentation of a master plan and implementation plan establishment (compulsory provision)	- Presented establishment of the in-charge department (optional provision)	- Presented (optional provision)
Yesan	- Presentation of a master plan establishment (compulsory provision)	- Presented establishment of the in-charge department(optional provision) - Presented introduction of specialist positions (optional provision)	- Presented (optional provision)
Hongseong	- Presentation of a master plan and implementation plan establishment (compulsory provision)	- Presented establishment of the in-charge department (optional provision)	- Presented (optional provision)
Boryeong	- Presentation of a master plan establishment (compulsory provision)	- Presented establishment of the in-charge department (optional provision) - Presented introduction of specialist positions (optional provision)	- Presented (optional provision)
Geumsan	- Presentation of a master plan and implementation plan establishment (compulsory provision)	- Presented establishment of the in-charge department (optional provision)	- Presented (optional provision)

## 2) 관련 주체의 참여 및 상향식 추진전략 등에 관한 사항

협력적 거버넌스는 다양한 관련 주체의 참여와 협력, 민주적인 상향식 추진전략 등을 강조한다. 검토 결과, 관련 주체의 참여와 관련하여, 앞서 검토한 천안시, 홍성군, 보령시, 금산군 등 4곳의 조례의 규범적 체계에서 주민을 특정하여 참여 주체로 제시하고 있는 반면, 예산군 관련 조례의 경우는 주민과 함께 마을, 그리고 행정과 민간의 다양한 조직과 단체까지 참여 주체로 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 상향식 추진전략과 관련하여, 모든 조례에서 여러 조항을 통하여 주민 등의 참여에 기반한 상향식 추진을 제시하고 있는 것으로 확인된다.

천안시 관련 조례의 경우 ‘주민공동체가 주도적으로 수립한 마을종합발전 계획’을 기본 계획에 포함, 기본계획 수립 시 ‘마을공동체 위원회 의견의 적극적인 수렴’, ‘공동체 자체적으로 주민추진협의회 구성’, ‘정책위원회 구성’ 등을 명시하고 있다. 예산군, 홍성군, 보령시, 금산군 관련 조례 역시 ‘기본계획 수립 시 관련 주체들의 의견 수렴’, ‘마을 추진위원회를 구성하여 마을발전 계획을 수립’, ‘주민 주도의 마을발전 계획 수립 지원’, ‘정책위원회 구성’ 등을 명시하고 있다.

## 3) 거버넌스 기반 체계 구축에 관한 사항

거버넌스 기반의 실행체계는 마을 만들기의 핵심 이행 기반이라는 점에서 조례의 핵심 조항이라고 할 수 있다. 그러나 사례 조례 모두에서 관련 위원회(정책 거버넌스)와 중간지원조직을 주요 용어로 제시하지 않고 있고, 관련 조항에서조차 이 체계들의 성격을 ‘민관협력 기반의 체계’라는 점을 제시하지 않고 있다. 관련 위원회와 관련하여, 사례 조례 모두에는 ‘마을 만들기 정책위원회’의 설치를 강행규정으로 제시하고 있다. 기능과 관련해서는 천안시, 예산군, 홍성군, 금산군 등 4곳의 관련 조례의 경우는 사업 및 정책과 관련한 심의, 자문 기능만을 규정하고 있는 반면, 보령시 관련 조례에는 자문과 함께 심사 및 의결기능까지 부여하고 있다는 점에서 차이가 있다.

구성과 관련하여, 위원 규모는 15명에 최대 20명 이내의 위원을 위촉하고 있는데, 위원장의 경우 천안시, 예산군, 홍성군, 금산군은 부단체장 단수로, 보령시의 경우는 부단체장과 위촉직 위원 중 1명으로 하는 공동위원장제를 채택하고 있다. 위원의 경우 사업 관련 부서의 장 등으로 하는 당연직 위원과 전문가, 주민대표, 마을활동가 등 외부 위원으로 구분되는데, 총위원 중 외부 위원의 비율을 제시한 조례는 확인되지 않는다. 운영과 관련하여, 회의 개최만을 정기 회의와 임시 회의로 구분하여 제시하고 있는데, 정기 회의의 경우 천안만 연 2회이고, 나머지 시·군은 연 1회 개최를 규정하고 있다.

중간지원조직과 관련하여, 모든 사례 조례에는 하나의 장으로 중간지원조직의 설치를 임의규정으로 제시하고 있다. 기능과 관련하여, 모든 조례가 공통적으로 사업과 관련한 계획의 수립 및 시행, 마을공동체 육성, 활동에 대한 조사 및 분석·평가·연구, 네트워크 사업,

홍보 등을 명시하고 있다. 구성과 관련하여 구조와 체계, 실무 단위인 사무국의 설치·운영 등과 관련된 사항은 확인되지 않는다. 운영과 관련하여 중간지원조직을 관련 법인 및 단체 등への 위탁 가능, 위탁 기간, 지원센터의 운영 경비 지원 등에 대하여 규정하고 있을 뿐, 실질적인 센터 운영과 관련한 절차와 방식 등에 대해서는 제시하지 않고 있다. 이상의 분석 결과는 Table 4와 같다.

Table 4. Items regarding the establishment of a governance-based system

Case region	Items regarding relevant committees (Policy Governances)' nature, function, composition, and operation	Items regarding intermediary support organizations' nature, function, composition, and operation
Cheonan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present a public-private cooperation infrastructure</li> <li>- Function: presented only deliberation and advisory functions</li> <li>- Composition: deputy-head as single chairperson system, etc.</li> <li>- Operation: biannual regular meetings, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present private-public cooperation-based system</li> <li>- Function: establishment and implementation of relevant plans, etc.</li> <li>- Composition: did not present the items regarding structure, system, and establishment and operation of the secretariat</li> <li>- Operation: did not present the items regarding the practical operation of the center</li> </ul>
Yesan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present a public-private cooperation infrastructure</li> <li>- Function: presented only deliberation and advisory functions</li> <li>- Composition: deputy-head as single chairperson system, etc.</li> <li>- Operation: annual regular meetings, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present private-public cooperation-based system; only presented as support organizations</li> <li>- Function: establishment and implementation of relevant plans, etc.</li> <li>- Composition: did not present the items regarding structure, system, and establishment and operation of the secretariat</li> <li>- Operation: did not present the items regarding the practical operation of the center</li> </ul>
Hongseong	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present a public-private cooperation infrastructure</li> <li>- Function: presented only deliberation and advisory functions</li> <li>- Composition: deputy-head as single chairperson system, etc.</li> <li>- Operation: annual regular meetings, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present private-public cooperation-based system; only presented as support organizations</li> <li>- Function: establishment and implementation of relevant plans, etc.</li> <li>- Composition: did not present the items regarding structure, system, and establishment and operation of the secretariat</li> <li>- Operation: did not present the items regarding the practical operation of the center</li> </ul>

Case region	Items regarding relevant committees (Policy Governances)' nature, function, composition, and operation	Items regarding intermediary support organizations' nature, function, composition, and operation
Boryeong	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present a public-private cooperation infrastructure</li> <li>- Function: endowed judgment and decision functions</li> <li>- Composition: co-chairperson system; each is appointed from private and public sector, etc.</li> <li>- Operation: biannual regular meetings, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present private-public cooperation-based system; only presented as support organizations</li> <li>- Function: establishment and implementation of relevant plans, etc.</li> <li>- Composition: did not present the items regarding structure, system, and establishment and operation of the secretariat</li> <li>- Operation: presented the items regarding the practical operation of the center</li> </ul>
Geumsan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present a public-private cooperation infrastructure</li> <li>- Function: presented only deliberation and advisory functions</li> <li>- Composition: deputy-head as single chairperson system, etc.</li> <li>- Operation: annual regular meetings, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nature: did not present private-public cooperation-based system; only presented as support organizations</li> <li>- Function: establishment and implementation of relevant plans, etc.</li> <li>- Composition: did not present the items regarding structure, system, and establishment and operation of the secretariat</li> <li>- Operation: did not present the items regarding the practical operation of the center</li> </ul>

## V. 요약 및 결론

본 연구의 문제의식은 관련 조례가 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점을 견지하고 있는지 여부에 관한 것이다. 연구 결과를 종합하면, 조례의 규범적 체계와 관련하여, 첫째, 마을 만들기는 주민을 비롯한 민간 주체와 행정 등 여러 관련 주체들의 참여와 협력에 기반한 집합적 활동이라는 점을 명확하게 제시하지 못하고 있다. 둘째, 핵심 이행 기반인 협력적 거버넌스 실행체계인 정책위원회와 중간지원조직을 주요 용어로 제시하지 않고 있다. 셋째, ‘여러 관련 주체의 참여’와 이에 기반한 ‘민주적인 의사결정 및 협력적 추진’을 기본 원칙으로 제시하지 않고 있다. 넷째, 대부분의 조례가 주체를 주민과 행정으로 한정하여 그 책무를 제시하고 있다.

조례의 실효성 체계와 관련하여, 첫째, 모든 조례에서 주요 수단인 기본계획 등의 수립, 전담 부서의 설치, 행정 내 협업체계(행정 내 거버넌스 체계)의 구축 등을 임의규정으로 제시하고 있다. 둘째, 관련 위원회와 중간지원조직의 설치를 제시하고 있다. 셋째, 관련 위원회의 성격을 ‘민관협력 기반의 체계’라는 점을 제시하지 않고 있다. 또한 기능과 권한의 범

위를 심의, 자문에 한정하고 있다는 점, 부단체장으로 하는 단수 위원장제를 채택하고 있다는 점, 위촉직 위원의 비율을 제시하고 있지 않다는 점, 대부분 연 1회의 정기회의 개최만을 제시하고 있다는 점 등이 확인된다. 넷째, 중간지원조직과 관련하여 성격을 ‘민관협력 기반의 체계’라는 점을 제시하지 않고 있다. 또한 구조와 체계, 사무국의 설치·운영 등 및 실질적인 센터 운영과 관련한 사항을 제시하지 않고 있다.

이상의 연구 결과를 종합하면, 사례 조례들은 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점의 적용과 관련하여, 구성 및 내용적 측면에서 한계성을 나타내고 있다고 판단된다. 이를 토대로 한 조례의 개선 방향을 제시하면, 규범적 체계와 관련하여, 첫째, 관련 주체의 범위를 주민 주도성에 기반하되 행정, 관련 전문가, 지원체계인 중간지원조직 등 다양한 관련 주체로 확장하여 제시하여야 한다. 둘째, 주요 용어로 협력적 거버넌스의 실체인 관련 위원회와 중간지원조직을 반드시 제시하여야 한다. 셋째, 마을 만들기는 ‘여러 관련 주체의 참여’와 이에 기반한 ‘민주적인 의사결정 및 협력적 추진’을 통해서 실현 가능하다는 점을 기본 원칙으로 제시할 필요성이 있다. 넷째, 관련 주체를 확장하고 각 주체에 부합하는 책무를 제시해야 한다.

실효적 체계와 관련하여, 첫째, 전담 부서의 설치, 행정 내 협업체계의 구축 등을 강행조항으로 재규정화 하고, 전문성 확보를 위한 전문직위제의 도입 등 여러 방안을 제시하여 마을 만들기에 대한 행정의 인식과 의지를 확고히 할 필요성이 있다. 둘째, 관련 위원회와 중간지원조직의 성격을 ‘민관협력 기반의 체계’라는 점을 반드시 제시하여 협력적 거버넌스에 대한 행정의 인식 수준을 제고해야 한다. 관련 위원회의 경우 기능과 권한을 의결기능까지 확대하여 수평적 파트너십에 기반한 의사결정력과 협력적 추진력을 제고해야 한다. 또한 위원회 구성 및 위촉과 관련하여, 민간의 주도성이 일정 확립될 수 있도록 공동위원장제 도입 등을 제시할 필요성이 있다.

중간지원조직과 관련하여 구조와 체계, 사무국의 설치·운영 등과 실질적인 센터 운영과 관련한 사항 등을 구체적으로 제시해야 한다. 결론적으로 관련 조례가 보다 실효성 있는 제도적 근거가 되기 위해서는 지역혁신 및 협력적 거버넌스의 관점을 엄격하게 적용한 조례로의 재구성이 요구된다. 특히 관련 조례를 기본 조례와 이를 기반으로 하는 중간지원조직 설치 및 운영 관련 조례로 각각 제정할 필요성이 있다. 이를 위해서는 주민을 비롯한 민간 주체, 행정, 의회 등 여러 관련 주체들의 공동 학습과 숙의 과정 등 공론의 과정을 반드시 이행할 필요성이 있다. 본 연구는 지역혁신 및 협력적 거버넌스 관점에서 사례 조례 자체만을 분석하였을 뿐, 제정 후 실제 작동 실태 등에 대해서는 검토하지 못하였다는 점에서 한계가 있다.

## References

1. Gong, J. W. 2019. A Content Analysis of Local Government Ordinance Related to Promote and Support the Family-Friendly Social Environment. *women's studies*. 29(1): 103-138.
2. Kang, S. W. and S. K. Ahn. 2020. Content Analysis of the Ordinances on Local Food Tourism - Centered on Provincial Governments -. *Journal of Hotel & Resort*. 19(6): 181-200.
3. Ko, K. H. 2022. Analysis of the Ordinance on Sustainable Development Council from the Perspective of Sustainable Development and Cooperative Governance and Improvement Direction: targeting 13 cities and counties in Chungcheongnam-do. *The Journal of NGO Studies*. 17(3): 85-122.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. Kim, S. M. and D. J. Park. 2017. An Analysis of the Local Ordinance for supporting to Multicultural Families of the Local Government - Focused on Local Ordinance of Autonomous District in Seoul Metropolitan City -. *Social Science Research Review*. 33(4): 181-208.
8. 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.
9. 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.
10. Kim, Y. Y., M. S. Cha, and H. S. kang. 2009. *Regional Development Police*. Hanulbooks..
11. Lee. M. S. 2017. *Governance Syndrome*. Sungkyunkwan University Press.
12. Park. M. H., E. Y. Lim. and Y. J. Lim. 2020. Analysis on the Ordinances Related to the Business of Providing Donated Food, etc. *Social Science Research Review*. 36(1): 163-193.
13. 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.
14. 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.
  15. Shin, C. H. and S. J. Kim. 2013. An analysis of the bylaws related to community planning in Korea and Japan. *Community Development Review*. 38(1): 3-11.
  16. Shin, H, K., I. S. Jo, and Y. J. Ji. 2017. The study on the characteristic of the Ordinances Related to Community Planning in Seoul Focusing on the Activation of Community Planning. *Journal of the Korean Housing Association*. 28(3): 23-33.
  17. 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.
  18. Yeo, K. H. and K. S. Kye. 2013. Study on the Enactment of the Maeul-mandeulgi Ordinances of the Local Governments in Korea. *Journal of the Korean Urban Management Association*. 26(4): 241-270.
  19. 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.
  20. Yoon, H. Y. 2013. A Survey Study on the Maul-Mandulgi Project Based on Ordinance - Focusing on the Understanding of the Municipalities -. *Architectural Research*. 29(8): 113-121.
  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. Master's degree, Thesis, Seoul National University.