오오타 지구의 부흥¹⁾·활성 협의회와 마을 자치회의 연계를 통한 지역 가꾸기 계획안 책정 방법이 지속적인 지역 가꾸기에 미친 효과

-일본 चु에츠 지진 피해지역 니가타 현, 나가오카 시, 지역부흥디자인책정지원사업 사례-

김두환

고베대학

Effect that The way Making Community Development Plan by Rehabilitation Promotion Council and Village Together in Ota-District Affected Continuous Community Development

- The Case of Revitalization Community Development Making Plan, which is
Chuetu Earthquake Affected Area, in Nagaoka-city, Niigata-Prefecture, Japan -

Kim, Du-Han

Kobe University

ABSTRACT : In this study, the effectiveness of the method for the promotion council to make rehabilitation community development plan with rural villages to continue community development is investigated in Ota-district, which is affected by chuetu earthquake. Initially, Ota-district made the acting contents of the plan based on the village's request, which is considered resident life and problems in village. Next, Ota-district made the vision of plan based on the acting contents. This plan procedure has been effective to compliment the village community facilities and running on village event, in addition to setting the village's community to continue to manage community facilities and event. As a result, this way has helped good management of village event using the facilities and interchanging among residents. Also, the use of acting contents by request of the promotion council and village's community, while respecting both, has been effective in that the promotion council assists the village event after the rehabilitation community development plan is finished.

Key words : Associating Promotion Council and Rural Village, Continuous Community Development, Chuetsu earthquake, Nagaoka City Japan

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적

한국은 2000년대에 들어와서 농촌개발정책에서 패러다임의 변화가 있었고,²⁾ 이것이 반영된 농촌개발사업(=개발사업)에서도 추진 방향의 변화가 있었다. 변화에 대한 핵심 내용은 ‘농촌지역 특성을 활용한 개발’(=추진방

향①), ‘주민 참여 중시 및 주민 중심의 상향식 개발’(=추진방향②), ‘시설개발에 대한 반대개념으로 소프트사업(주민역량강화, 지역혁신체계구축 등)의 도입’(=추진방향③)을 포함하고 있다(김두환, 2013). 주민 참여 및 주도(=추진방향①), 추진체계 구축(=추진방향③)의 관점에서 농촌개발사업 시행 후에도 계속하여 지역(=마을, 여러 마을로 형성된 권역, 면, 군, 시 등의 단위)가꾸기를 스스로 추진해 나가는 ‘활동의 지속과 이것을 위한 추진체계구축’이 시도되었다.

이처럼 한국은 2000년대에 들어와서 주민 참여 및 지

Corresponding author : Kim, Du-Han

Tel : 010-9003-3416

E-mail : bayabaya3@hotmail.com

역 주도를 통한 농촌 지역 가꾸기가 시행되었다³⁾. 한편, 일본은 1970년대부터 주민 참여의 지역 가꾸기가 시행되어왔고⁴⁾ 일본에 비하면 한국은 지역 가꾸기의 초기 단계 혹은 초기에서 중기로 넘어가는 단계에 있다고 할 수가 있다⁵⁾. 이러한 상황에서 다양한 농촌개발사업은 농촌 주민과 지역이 주도하여 지역 가꾸기를 시작하는 기회를 제공했다는 측면에서 의의가 있다⁶⁾. 실제로 마을단위의 다양한 농촌개발사업과 권역단위사업을 통하여 많은 지역이 지역 가꾸기를 추진했다⁷⁾. 하지만 농촌개발사업이 완료된 후에도 계속해서 지역 가꾸기를 성공적으로 시행하고 있는 지역은 많지 않은 실정이고 실태 파악도 부족한 실정이다⁸⁾.

한국에서는 마을, 면, 군, 복수의 마을로 형성된 권역 즉 개발 단위에 대한 논의가 되어왔다⁹⁾. 농촌개발정책에 대한 패러다임의 변화 후에는 지역을 개발하는 단위의 측면(=생활환경 시설을 효율적으로 설치하기 위한 권역론적인 발상)보다 지역 내·외의 다양한 주체가 서로 연계·협력하여 지역을 가꾸어나가는 측면(=통합적 농어촌 개발의 측면)이 중요시되고 있다¹⁰⁾.

여러 주체가 연계하는 형태는 다양하다. 필자는 농촌 개발사업을 추진하는 주축인 추진주체(추진위원회, 개인 리더, NPO(김두환, 2012) 등)가 지역 내·외의 다양한 주체와 연계하여 계속해서 활동을 추진해나가는 것에 주목하여 연구를 진행해 왔다. 다양한 주체들이 연계하는 형태 중에서 특히 마을과 마을이 연계해 나가는 것에 대해서는 한국의 ‘농촌마을종합개발사업’(현재, 권역단위사업으로 통합)을 주목해왔다(김두환, 2013). 농촌마을종합개발 사업을 완료하여 약 3년이 지난 2004년, 2005년 시행 권역을 대상으로 참고자료와 현장답사를 통하여 사업 후에도 계속하여 지역 가꾸기 활동을 시행하고 있는 곳을 찾으려고 노력하였지만(金斗煥·山崎寿一, 2012), 유효한 연구 대상 지역을 찾기가 쉽지 않았다. 그리하여 지역 가꾸기에 대한 경험이 한국보다 빠른 일본으로 눈을 돌려 추진주체와 마을 연계를 통한 지역 가꾸기의 사례를 찾고자 했다.

일본은 1970년대부터 지역 가꾸기를 시행해왔고 지역 활성화와 관련한 다양한 사업들이 부처별로 시행되고 있다. 현재 일본의 지역 활성화에 관한 정부 부처는 ‘도시 재생 본부’, ‘구조 개혁 특별 구역 추진 본부’, ‘지역 재생 본부’, ‘중심시가지 활성화 본부’, ‘종합 특별 구역 추진 본부’가 있다. 지역 재생과 활성화를 향한 전략을 일원화하여 입안하고 추진하는 체제를 만들어 유기적, 통합적으로 정책을 추진하려고 위의 다섯 부처가 연계한 ‘지역 활성화 통합 회의’와 ‘지역 활성화 통합 사무국’이 2007년에 설치되었다.

종합 특별 구역 추진 본부는 지역의 포괄적, 전략적 개발에 대응한 종합적 정책(규제 및 제도의 특례, 재정 금융 조치 등)을 지원하기 위한 ‘종합 특구 제도’를 시행하고 있다. 종합 특구는 ‘국제전략 통합 특구’, ‘지역 활성화 통합 특구’로 나누어져 있다. 본 연구 대상 지역이 속하는 나가타 현, 나가오카 시는 2004년 10월에 발생한 나가타 추에즈 대지진으로 큰 피해를 당한 지역이다. 지진 후 부흥 기금으로 설립된 ‘산 생활 재생 기구’가 ‘지진 후 지속적 창조적 지역 가꾸기’를 지원해왔다. 이러한 성과가 평가되어서 2012년 2월에 ‘지속 가능한 중산간 지역을 지향하는 자립적 지역 커뮤니티 창조 특구’로 지정되었다(Figure 3). 본 연구의 대상 지역인 오오타 지구는 이 특구에 포함되어있다.

이처럼 나가오카 시의 중산간 지역은 지속가능한 중산간 지역에 관한 연구 대상지역으로 가치가 있는 지역이다. 지역 커뮤니티 창조 특구 해당 지역 중 오오타 지구를 연구 대상지역으로 선정한 이유는 다음과 같다. 오오타 지구는 지진 후 피해 지역 복구와 부흥을 위해 마련된 ‘부흥 기금’의 여러 사업 중, ‘지역 부흥 디자인 책정사업¹¹⁾’을 활용하여 ‘오오타 지구 부흥·활성 협의회(=이하, 부흥·활성 협의회)’를 설립하여, 부흥·활성 협의회와 오오타 지구를 구성하는 세 마을의 자치회와 협력하여 지진 후의 지역 가꾸기(=이하, 부흥·지역 가꾸기)를 시행해 오고 있는 사실을 알았다.

여기서 오오타 지구는 「부흥·지역 가꾸기 계획안」을 만드는 데 3년(2009년 4월~2012년 3월)이나 걸렸고, 그 후 일 년 동안(2012년 3월~2013년 3월)에 계획 내용(=활동)을 시행한¹²⁾ 후에도 각 마을이 계속해서 마을 가꾸기 활동을 시행하고 있다는 점에 주목했다. 특히, 오오타 지구는 계획안을 만드는 과정에서 여러 가지 문제점이 발생하였으며, 시행착오를 통해서 이것을 어떻게 해결했는지에 관심을 가졌고, 이것을 규명하는 것으로 추진 주체와 마을 자치회가 협력해서 지역 가꾸기를 해가는 방법에 대한 시사점을 발견할 수 있을 것으로 판단했다.

이러한 배경과 이유로 오오타 지구를 연구 대상 지역으로 선정하여 첫째, 지진 전 오오타 지구의 지역 가꾸기 실태를 파악한 후, 지진 후 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정을 위하여 부흥·활성 협의회와 각 마을 자치회가 어떻게 연계하였는지 즉, 부흥·활성 협의회와 마을 자치회와의 연계를 통한 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정 방법을 밝히고자 했다(=연구 과제①). 둘째, 부흥·지역 가꾸기 계획 내용(=활동)의 실천·실태를 파악한 후, 계속해서 지역 가꾸기가 어떻게 진행되고 있는지 즉, 부흥·지역 가꾸기 계획 실천 후의 지속적인 지역 가꾸기 실태를 밝히고자 했다(=연구 과제②). 마지막으로 연구 과제①과②

의 결과를 바탕으로, 연구 결과①(=부흥·지역 가꾸기 계획안 책정을 위한 부흥·활성 협의회와 마을 자치회의 연계 방법)이 어떠한 측면에서 연구 결과②(=가꾸기 계획 실천 후의 지속적인 지역 가꾸기)에 효과가 있었는지(=영향)를 밝히고자 했다(=연구 과제③).

2. 연구방법

연구 과제①과 연구 과제②를 밝히고자 2013년 6월(예비 조사:1주일)과 7월(본 조사:2주일)에 현지 조사를 시행했다.

예비조사에서 오오타 지구의 부흥·지역 가꾸기 과정을 시계열로 파악 가능한 자료를 4개 발견했다. 첫 번째 자료는 「창조적 부흥을 위한 오오타 지구 주민의 사업 계획-2009~2012년-(오오타 지구, 2009)」, 두 번째 자료는 「오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 기본 구상(오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2011)」, 세 번째 자료는 「2010년도 오오타 지구 부흥 디자인 책정사업 보고서(오오타 지구 부흥·활성화 협의회, 2011)」, 네 번째 자료는 「오오타 지구 부흥 디자인 책정 계획서 및 부흥 디자인 책정 보고서(오오타 지구 부흥·활성화 협의회, 2012)」이다.

이 자료를 바탕으로 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정을 위한 부흥·활성 협의회와 마을 자치회 사이의 연계 방법(=연구 과제①)을 밝히고자 계획안 책정 과정에서 어떠한 문제가 발생했는지, 이 문제를 어떠한 방법으로 해결하여 계획안 책정을 완료했는지에 대하여 심층 면접 조사를 시행했다. 또한, 부흥·지역 가꾸기 계획 실천 후의 지속적인 지역 가꾸기 실태(=연구 과제②)를 밝히고자

심층 면접 조사와 마을 활동 참여·관찰을 통하여 조사를 시행했다. 심층 면접 조사 대상자는 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정 과정에 주도적으로 참여한 부흥·활성 협의회 대표와 당시의 각 마을 대표이다. 각 대표를 대상으로 실시한 면접조사 내용을 횡단적으로 검토하여 면접조사 내용의 객관성을 확보하고자 했다.

3. 선행연구 검토와 본 연구 착안점

츄에즈 대지진(2004년 발생), 노토반도 지진(2007년 발생), 동일본 대지진(2011년 발생)은 과소화 농촌 지역에 큰 피해를 주었다. 지진 후 부흥·지역 가꾸기에 관한 연구 중 부흥·지역 가꾸기를 시행한 후에도 지역의 여러 주체가 연계하여 계속해서 지역 가꾸기를 시행하는 것에 관한 선행 연구는 다음과 같다.

미즈하시(三橋)는 나가오카시 오구니 마치(小国町)를 사례로 지진 전에서부터 시행해온 지역 가꾸기 활동을 계속해서 발전시키는 부흥·지역 가꾸기(三橋, 2005)와 행정기관과 마을의 협동을 통한 부흥·지역 가꾸기의 방법(三橋, 2007), 타구치(田口, 2011)와 아베(阿部, 2011)는 부흥·지역 가꾸기에서 인적 지원의 관점에서 중간간 지역의 지속적 운영을 위한 부흥 지원인의 역할, 이나가키(稲垣)와 카미무라(上村)는 주민 주체의 지속가능한 사회의 방법 구축을 위한 지원 방법(稻垣와上村, 2011), 키무라 등(木村, 2011)은 새로운 외부 사람(간호 학생)과 마을과의 관계, 야마자키 등(山崎等 2011)은 부흥·공영 주택 입주자와 마을과의 관계를 통한 부흥·공영 주택 고령자의 지속적인 생활환경 구축, 히로타(広田, 2012)는

Figure 1 연구 목적 및 시점

동일본 대지진 후 주택 재건과 토지이용 문제에 초점을 맞추어 지구를 단위로 한 주민참가, 경관계획의 문제에 주목하고 있다.

또한, 키무라(上村, 2011), 나카가와와 야마자키(中川와 山崎, 2010), 이나가키는(稲垣, 2011)는 지진 후 마을 주민, 특히 고령자가 계속해서 거주해 나가는 거주 지속, 이시즈카와 사와다는(石塚와 澤田, 2011)는 지진 후의 고령자가 많이 거주하는 소규모 마을을 대상으로 마을 활성화 관점보다는 마을에 생활하는 개인의 부담을 줄이고 보람을 느끼며 지속해서 생활하는 점에 주목하고 있다.

본연구와 관련하여 이와 같은 선행 연구가 있지만, 부흥·지역 가꾸기에서 특히 추진주체와 마을자치회 사이의 연계에 주목한 연구는 적은 실정이며, 이와 관련한 연구가 필요하다고 할 수가 있다.

II. 오오타 지구의 개요

니가타 현은 일본 열도의 서쪽 바다에 접하고 있다. 니가타 현의 서부는 평야 지대이고, 동부와 남부는 산간 지역이다. 니가타 현은 남쪽에서부터 조에츠(上越) 지역, 츠에츠(中越) 지역, 카에츠(下越) 지역으로 구분된다(Figure 2). 조에츠 지역의 중심도시는 조에츠 시(上越市), 츠에츠 지역의 중심도시는 나가오카 시(長岡市), 카

에츠 지역의 중심도시는 니가타 시(新潟市)이다. 니가타 시는 니가타 현에서 가장 큰 도시이고, 나가오카 시는 니가타 시 다음으로 큰 도시이다.

오오타 지구는 나가오카 시 동부에 위치하며 표고 500m의 산으로 둘러싸인 산간지역에 있다(Figure 3). 오오타 지구는 니고리사와 마을, 요모기히라 마을, 타케노코치 마을로 구성된다. 각 마을이 오오타 강을 따라 형성되어 있다. 오오타 지구는 산사태가 많이 일어나는 지역이어서 니가타 현에 의하여 ‘토사재해경계구역’, ‘눈사태위험지역’으로 지정되어있다. 오오타 지구는 2004년 9월에 발생한 츠에츠 대지진으로 주택 붕괴와 산사태 등 큰 피해가 발생한 지역이다.

오오타 지구는 나가오카 시에서 약 15km 거리에 있다. 나가오카 시의 도심에서 오오타 지구까지는 차로 약 25분이 걸리며 도심과는 비교적 가깝다. 고속도로 IC까지 15분 정도 걸리며 수도권으로의 접근성도 좋다. 하지만 겨울이 되면 엄청난 눈으로 인하여 나가오카 시로 출근, 통학하는 것이 어렵다. 그래서 오오타 지구는 나가오카 시에서 거리가 가까운데도 불구하고 젊은 세대들이 오오타 지구에서 나가오카 시로 많이 이동하였다. 그 결과 오오타 지구의 인구나 가구 수는 많이 감소하였다.

2013년 7월 현재, 오오타 지구의 인구는 233명, 가구 수는 117호이다. 고령자율은 54.5%(126명)이다. 독거노인이 20명, 고령자만으로 구성된 가구가 28호 36명, 거동

그림 작성 : 필자

Figure 2 니가타 현의 시·정·촌과 나가오카 시.

출처: 나가오카 시 지형도를 바탕으로 필자 작성

Figure 3 나가오카 시의 지형과 오오타 지구의 위치.

이 불편하여 외출이 힘든 고령자가 31명(약 23%), 치매 증상이 있는 고령자가 15명(약 11%)이다. 오오타 지구에 어린이는 초등학생이 1명, 취학 전 아동이 2명밖에 없다. (오오타커뮤니티센터, 2013)

오오타 지구의 마을에 대한 과소화 현상은 오오타 지구의 마을 특성과 발전 과제에서 설명하고자 한다.

III. 지진 전 오오타 지구의 지역 가꾸기 활동

일본은 제2차 세계 대전 후 1956~1981년에 걸친 행정 구역의 통합(=쇼와합병(昭和合併))으로 행정구역(=市·町·村)의 수가 9,868에서 3,472로 감소했다. 또한, 1996~2006년에 걸친 행정 구역의 통합(=헤이세이 합병(平成合併))으로 행정구역의 수가 3,234에서 1,821로 감소했다. 현재

의 오오타 지구는 1970년대 쇼와 합병으로 니고리사와 마을, 요모기히라 마을, 타케노코치 마을을 묶어서 오오타 지구가 형성되었다. 이에 따라 마을 자치회가 연합한 ‘오오타 지구 마을 연합회(=이하, 마을 연합회)’가 만들어졌다. 마을 연합회는 오오타 지구를 단위로 하는 행정 말단 조직이다.

오오타 지구에는 ‘오오타 지구 커뮤니티 센터(=이하, 커뮤니티 센터)’가 니고리사와 마을과 요모리히라 마을의 경계에 있다(Figure 4-⑧). 커뮤니티 센터 옆에는 ‘오오타 초·중학교’가 있다(Figure 4-⑦). 커뮤니티 센터에는 ‘오오타 커뮤니티 추진협의회(=이하, 커뮤니티 추진협의회)’가 있다. 커뮤니티 추진협의회에는 ‘지역 부회’, ‘복지 부회’, ‘교육 부회’라는 전문 부회가 있다.

커뮤니티 추진협의회는 회장, 부회장 2명, 간사 5명, 회계·감사 2명으로 구성된다. 전문 부회는 각각 부장, 부부장을 포함하여 약 6명으로 구성된다. 커뮤니티 추진협

Table 1 2012년도 오오타 지구 커뮤니티 추진협의회 활동 내용

전문부회	활동	개최월	2012년도 시행 내용	참가자수	활동사진 사진 출처: 오오타 지구 커뮤니티 추진협의회
지역부회	버스 견학 여행	6	앵두 따기 체험 및 온천 여행	28	사진1 커뮤니티 센터 축제
	건강 강좌	6	당뇨병 예방	22	
	교통 안전 교실	7	십자로 회와 동시 개최	45	
	민요 참가	8	나가오카 시 축제 전야제 민요 참가	28	
	커뮤니티 센터 축제	10	쌀 주먹밥, 국 만들기, 1일 장터 등	300	
	건강 요리 교실	10	야채를 사용한 균형 잡힌 식단	22	
	볼링 대회	2	운동 부족, 스트레스 해소	36	
복지부회	식사 서비스	2	식사 및 점심 택배 월2회 개최	411	사진3 지구 차실 공간 (니고리사와)
	꽃 구경 식사회	5	사루쿠라 산의 너도 밤나무 숲	37	
	지구 경로회	9	장수 기원, 학교 아동 참가 교류	56	
	간병 및 예방 강좌	10	-	-	
	짚풀 끈 만들기	12	전통 전승	12	
	차실 공간	1-3	각 마을 별 3회	62	
	남성 요리 교실	2	프랑스 요리 등	21	
	지역 네트워크	연중	독거노인 안부 확인 등	-	
교육부회	자원봉사 뱅크	연중	고령자의 안부 확인 등	-	사진5 추석 무용 (요모기히라)
	꽃 심기 운동 기간	5	니고리사와 길 주변 꽃 심기	33	
	칠월칠석 축제	7	그림 엽서 만들기 등	30	
	추석 무용	8	니고리사와, 요모기히라, 타케노코치	350	
	가을 자연 산책	10	카네쿠라 산 산책, 콩 굽기 등	41	
	부자 요리 교실	11	부모 자식이 즐기며 요리 만들기	41	
	크리스마스 축제	12	레크레이션 및 케이크 만들기	24	
	사이노 카미(賽の神 ^{주1)}) 행사	1	전통행사 계승	180	
	지구 전승	2	눈 축제(눈 집 만들기, 전통 썰매 등)	28	사진6 가을 자연 산책

출처 : 오오타 지구 커뮤니티 추진 위원회, 2013. 표 작성: 필자

주1)사이노 카미(賽の神)라는 전통행사는 설날에 가족의 무병장수를 기원하기 위하여 문에 걸어두었던 전통 장식품을 모아서 그해 겨울에 마을에서 모아서 태우며 마을 주민의 무병장수를 기리는 전통행사이다.

의회의 사무국은 커뮤니티 센터이고, 커뮤니티 센터는 센터장, 각 전문 부회의 담당 간사3명으로 구성된다.

각 전문 부회의 활동 내용을 보면, 지역 부회는 커뮤니티 센터 축제, 건강 요리 서비스 등, 복지 부회는 식사 서비스, 지구 경로회 등, 교육 부회는 꽃 심기 운동, 추석 무용, 가을 자연 산책 등의 활동을 시행해 왔다(Table 1).

이처럼 지진 전 오오타 지구는 커뮤니티 추진협의회와 커뮤니티 센터가 연계하여 지역 가꾸기 활동을 시행해 왔다.

IV. 마을별 과소화 실태, 지진 피해 복구 현황과 마을 발전 과제

과소화 고령화 지역에 발생한 지진은 피해 지역의 과소화 고령화를 더욱 가속하므로 지진 후 마을별 과소화 실태와 피해 복구 현황을 같이 고려하여 마을 발전 방향을 마련하는 것이 중요하다.

1. 니고리사와 마을의 과소화 실태와 지진 피해 복구 현황

니고리사와에는 큰 인구 감소가 3번 있었다. 1980년에 토사 붕괴로 약 20가구가 다른 마을로 집단으로 이전했다. 2003년에 마을을 통과하는 새로운 도로를 건설하려고 약 10가구가 토지 보상을 받고 다른 곳으로 이전했다. 지진 전 2004년 니고리사와의 가구 수는 75호였다. 지진 후 약 40가구가 다른 곳으로 이전하였으며 현재 28가구가 거주하고 있다. 니고리사와 마을 자치회 회장의 말에 따르면, 니고리사와는 심각한 인구 감소와 고령화로 마을행사, 마을환경 보전, 생활환경 유지(특히, 겨울

지도 출처: 구글 어스, 사진 출처: 현지조사에서 필자 촬영, 그림 작성: 필자

①~⑤니고리사와의 신사, ⑥지진 후 재건한 니고리사와의 집회소, ⑦오오타 초등학교, ⑧오오타 커뮤니티 센터, ⑨⑩요모기히라의 신사, ⑪요모기히라 온천 숙박시설의 모습, ⑫요모기히라의 석불, ⑬지진 후 재건한 타케노코치의 죽산관, ⑭지진 후 재건한 타케노코치의 와지 공방, ⑮지진 후 재건한 타케노코치의 신사와 집회소, ⑯지진 후 운영하고 있는 타케노코치의 공동농원, ⑰지진 후 시행하고 있는 타케노코치 폭포 축제의 모습

Figure 4 오오타 지구의 마을과 공간 구성 및 지진 후 마을 생활환경 시설의 복구 실태.

제설작업)에 관한 활동을 마을 주민의 힘만으로 시행하기 힘든 실정이다. 마을 주민들은 고령자가 많고, 계속해서 마을에서 생활할 수 있는 환경을 가꾸어 나가는 것이 무엇보다 중요하다고 말한다.

니고리사와에는 신사가 다섯 곳이 있고(=Figure 4-①~⑤), 마을 주민들과 마을 출신자의 기부금과 신사 운영을 위한 자산으로 지진 피해를 당한 부분을 수리했다. 니고리사와는 지진으로 인한 화재로 마을 집회소가 소실되었다. 부흥 기금의 사업으로 집회소(2층 건물=Figure 4-⑥)를 재건했다. 집회소는 지진, 산사태, 홍수 등 재해시에 임시 피난 장소로 사용하고자 고령자가 장기간 거주할 수 있도록 일본 전통 형식의 방(=타타미 방), 주방, 욕실, 화장실, 엘리베이터가 설치되었다. 욕실을 설치한 또 다른 이유는 마을 출신자가 마을에 귀성했을 때 집회소에서 숙박할 수 있도록 하는 목적도 있었다.

2. 요모기히라 마을의 과소화 실태와 지진 피해 복구 현황

요모기히라의 지진 전 가구 수는 135호이었지만, 지진 후 현재 81가구로 감소했다. 요모기히라도 니고리사와처럼 인구감소와 고령자문제가 심각하다. 요모기히라는 요모기히라 온천(=Figure 4-⑪)과 이곳을 운영하는 온천 여관 세 곳으로 구성된 ‘요모기히라 관광협회’가 있다. 요모기히라 온천에는 오오타 지구의 주민 약20명을 포함하여 약 200명이 일하고 있으며 요모기히라의 활성화를 위한 중요한 관광자원이다. 요모기히라 마을 자치회 회장의 말에 따르면 요모기히라 관광협회와 마을이 연계하여 요모기히라와 오오타 지구의 활성화를 도모하는 것이 중요하다고 한다.

요모기히라는 니고리사와에 비하여 생활환경 시설의 피해는 적었다. 산속에 있는 석불들이 넘어진 피해가 복구되지 않고 방치되어 있었다.

3. 타케노코치 마을의 과소화 실태와 지진 피해 복구 현황

1960년대 타케노코치의 가구 수는 약 50호이었지만, 지속적인 인구 감소로 2004년에는 가구 수가 1호로 감소했다. 지진 후에는 10호가 다른 마을로 이전하여 현재 1가구만이 거주하고 있다. 실질적으로 타케노코치는 정주 마을의 역할은 다했다. 지진 후 마을 자치회를 해산했고 대신하여 타케노코치 출신자가 ‘마호로 모임¹³⁾’이라는 타케노코치를 대표하는 임의 단체를 조직했다. 마호로 모임이 주축이 되어서 마을 출신자와 같이 지진 후 마을 복구 관련 사업을 진행했다.

한편, 주민 개인에 의한 복구도 있었다. 타케노코치에

서 지진 전에 살던 주민 중에 건설업을 경영하는 사람이 있다. 그는 그림 그리는 취미를 가지고 있고 작품을 공모전에도 출품하고 있다. 개인 작품을 전시하는 공간으로 활용하기 위해서 지진 후 타케노코치에 죽산관(竹山館=Figure 4-⑬)이라는 전시장을 만들었다. 또한, 지진 전에 타케노코치에는 마을 출신자가 타케노코치에서 일본 전통 종이(=와지(和紙))를 만드는 와지 공방을 운영했다. 지진 후 와지 공방을 재건했다(=Figure 4-⑭).

타케노코치에는 신사가 하나 있었지만 지진으로 무너졌다. 해산하기 전 마을 자치회와 마을 출신자의 기부금과 부흥 기금의 사업을 활용하여 신사를 재건했다. 신사만 재건한 것이 아니라 집회소(2층)를 겸한 신사 관리소(1층)도 신사 옆에 새로 만들었다(=Figure 4-⑮). 뒤에서 자세히 설명하겠지만, 집회소를 겸한 신사관리소를 새로 만든 이유는 이곳을 거점공간으로 활용하여 마을 출신자들이 지진 후에도 교류하려는 목적이 있었다.

마호로 모임은 2013년 3월에 ‘타케노코치 동우회’로 명칭을 변경하여 기존 마을 행사와 지진 후 새로운 활동(=공동 농원 관리·운영(=Figure 4-⑯), 메밀 축제, 폭포 축제(=Figure 4-⑰) 등)을 시행하며 출신자 사이의 교류를 지속해 오고 있다. 타케노코치 동우회 대표의 말에 따르면 타케노코치 출신자가 계속해서 교류하기 위해서 이러한 활동들을 가능한 지속해나가는 것이 중요하다고 한다.

이처럼 오오타 지구는 과소화와 고령화라는 문제를 공통 과제로 가지고 있지만, 마을별 과제는 제각기 다르다는 것을 알 수가 있다.

V. 지진 후 오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정 과정

1. 2009년-오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 계획의 시작과 추진 체제 구축

2009년 4월에 츠에츠 대지진 이후 창조적인 부흥을 위하여 오오타 지구 주민이 시행하는 ‘지역 커뮤니티 재생’, ‘지속 가능한 지역 가꾸기’등에 관한 활동을 행정(나가오카 시), (사)산의 생활 재생 기구, 마을 자치회, 민간단체 등을 포함한 다양한 주체와 연계하여 시행하기 위하여 ‘오오타 지구 부흥 및 지역 활성화를 위한 주민 조직(안)(=가칭: 지역부흥 지원센터 오오타 지구 서치라이트)’이 구성되었다. 2009년 12월에 커뮤니티센터에서 회의를 열어 「창조적 부흥을 위한 오오타 지구 주민의 사업계획(안)2009~2012년(=이하, 부흥 플랜)」을 만

들었다. 오오타 지구 서치라이트는 오오타 주민이 작성한 부흥 플랜을 토대로 지구 주민이 시행하는 활동이 효과적으로 실천되도록 지원하는 코디네이터 역할을 하여 ‘지역재생’, ‘지속 가능한 지역 가꾸기’를 실현하고자 했다.

부흥 플랜은 (1)안심·안전한 활력 있는 생활 가꾸기,

(2)동산의 매력을 실현하는 자연경관 가꾸기, (3)역사와 문화가 있는 고향 가꾸기, (4)정이 넘치는 교류 만들기, (5)특산물을 활용한 활성화, (6)지진 체험과 창조적 부흥에 관한 활동을 홍보하는 활동, (7)그 외, 부흥 기금의 ‘지역 부흥 지원 사업(지역 부흥 디자인 책정, 지역부흥 디자인 책정 선도 사업 지원)’ 등에 관한 내용을 포함하

Table 2 창조적 부흥을 위한 오오타 지구 주민의 사업계획(2009년~2012년)

대책	구분 번호	활동 내용	활동의 구체적 내용
안심·안전 활력 있는 생활 가꾸기	(1)	○집안에서만 생활하는 고령자, 신체장애자가 삶의 보람을 느끼는 활동	—고령자, 신체장애자의 방문을 통한 삶의 보람을 느끼는 활동
	(2)	○오오타 지구 안의 위험 장소에 대비한 안전 확보 활동	—간판 설치 등 안전 대책
	(3)	○동계 제설 체제 준비를 위한 활동	—눈 체험 이벤트 개최, 제설 자원봉사 조직 등
	(4)	○방제에 관한 활동	—평일 젊은이들이 집에 없을 때를 대비한 고령자 방제 피난 체제 정비
	(5)	○지역 커뮤니티 활성화 활동	—오오타 커뮤니티센터, 마을자치회 활동 충실 등
동산의 매력을 느끼는 경관 가꾸기	(6)	○식물 군생지 보전·활용 활동	—너도 밤나무 군, 큰잎 제비꽃 등의 군생지 보전활동
	(7)	○논밭의 보전·활용 활동	—경작 포기지의 황폐화 방지, 경관 보전 활동
	(8)	○녹음과 꽃이 가득한 고향 가꾸기	—도로와 빈 집터 주변에 꽃을 심는 활동
	(9)	○아름다운 길 보전 활동	—도로 청소 및 관련 이벤트 등
	(10)	○아름다운 오오타 강 보전 활동	—오오타 강 청소 및 관련 이벤트 등
정이 넘치는 교류 가꾸기	(11)	○용천수 이용에 관한 활동	—지진으로 인해 수맥이 바뀐 용천수 정비 및 관리 지도 작성
	(12)	○반딧불이 고향 가꾸기 활동	—반딧불이가 사는 오오타 강 정비 등
	(13)	○전통행사 계승 활동	—賽の神, 추석 무용, 백팔등(百八灯), 수확제 등
	(14)	○마을 역사 조사 보전·활용 활동	—비석, 석불 등과 관련한 이야기 보전 등
	(15)	○민예, 전통 무용·노래 등 전통예능 전승	—계승자의 육성 등
	(16)	○전승자 육성에 관한 활동	—오오타 지구의 역사에 정통한 주민의 활용 등
	(17)	○전통 행사 활용 주민 교류 촉진	—오오타 지구 전통 행사를 통한 주민 교류 등
	(18)	○자연을 이용한 주민 교류 촉진	—산채, 버섯, 전통 쌀 건조, 산책로를 이용한 교류 촉진 활동
	(19)	○지역 역사를 이용한 교류 촉진	—유적 산책 맵 작성 및 코스 정비
	(20)	○관광과 연계한 교류 촉진	—온천시설 연계 활동, 외부 사람을 대접하는 지역가꾸기 활동
특산물을 활용한 활성화	(21)	○휴거지를 활용한 교류 촉진	—밭을 이용한 야채 재배 체험 교실 등
	(22)	○눈을 이용한 교류 촉진	—눈 축제 개최 등
	(23)	○오오타 초중학교와 연계한 교류 촉진	—학교 행사와 연계한 활동 등
	(24)	○인터넷을 활용한 교류 촉진	—블로그 작성 운용, 메일 매거진 발행 등
	(25)	○오오타 팬 네트워크 만들기 활동	—오오타 지구 출신자 등에게 지역 활동 정보 제공, 자원봉사 등록제의 정비
지진체험과 창조적 부흥 에 관한 활동	(26)	○부가가치가 높은 작물 생산 촉진	—논밭 오너 제도
	(27)	○농산물, 산채 등의 판로 확대	—직판장 설치, 직관 그룹 형성, 생산 가공 정비 체제 등
	(28)	○농업을 통한 교류 활동	—지역 밖 주민과 연계한 협동 농작업의 사업화 등
	(29)	○음식을 통한 교류 활동	—향토 요리를 이용한 이벤트, 요리교실, 레시피 개발 등
그 외	(30)	○‘츄에즈 대지진 오오타 아카이브’ 정비 활동	—위령 공원 정비, 재해 기록 등의 부흥 기록 정비·전시 등
	(31)	○‘오오타 활력’ 발신 활동	—부흥 기록 정비, 지역과 주민활동 소개, 이벤트 정보 발신
	(32)	○사업 계획을 바탕으로 각 마을자치회에서 부흥기금의 ‘지역 부흥 지원 사업(=지역부흥 디자인 책정 사업, 지역 부흥 디자인 선도사업 지원)등에 관한 활동	
	(33)	○오오타 지구 주민이 조직하는 ‘부흥 활동 단체’는 각 마을자치회의 활동을 보완, 지구 활동을 기획 운영, 코디네이터 등 중심적 역할을 함	
	(34)	○오오타 지구 주민이 조직하는 ‘부흥 활동 단체’는 게이트 기능을 하는 창구로 지역 외 주민, 관계 기관, 단체등과 네트워크 구축, 협동 추진에 관한 활동을 시행 함	

출처 :오오타 지구 마을 자치회, 2009. 표 작성: 필자

고 있다. 이 부흥 플랜은 각 마을 주민의 의견을 반영하여 마을 자치회가 제안한 내용이고 Table 2에서 알 수가 있듯이 다양한 분야의 많은 내용이 상당히 구체적으로 포함되어 있다. 하지만 이 활동들을 실천하기 위한 재원 마련과 추진 방법 구축까지는 아직 만들어지지 않았다.

그래서 오오타 지구는 많은 내용 중에서 우선적인 내

용을 정하여 활동을 시행하기 위하여 부흥 기금 사업 중 ‘부흥 디자인 책정사업(=부흥·지역 가꾸기 계획안 작성을 지원하는 사업)’을 활용하여 부흥·지역 가꾸기 계획안을 구체적으로 책정하고자 했다. 그리하여 2009년 8월에 부흥 디자인 책정사업으로 계획안 책정을 주도적으로 추진하는 조직으로, 각 마을 대표로 구성된 ‘오오타 지구

Table 3 오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 계획 내용(=활동)

대책	사업 명	구분 번호	활동 내용	주관 (사업반)	재원	기간
정이 생기는 교류를 위한 대책	활동 거점 시설 정비 사업	(1)	—교류를 위한 빈집 활용	1	이후검토	장기
		(2)	—농산물 재배 가공 확충	1	이후검토	-
		(3)	—직판 등의 판매 체제 마련	1	자체재원예정	-
		(4)	—공동 농원을 위한 다목적 홀 정비	4	선도사업	단기
		(5)	—농수로 환경 정비	4	이후검토	-
	교류 기획 시행 사업	(6)	—지역 장인을 활용한 체험 교실 시행	1	자체재원예정	장기
		(7)	—옥외 스테이지를 활용한 연주회 등의 시행	2	이후검토	-
	교류를 위한 체제 정비 사업	(8)	—지구 서포트 체제 마련	1	선도사업	중기
		(9)	—지구 커뮤니티센터 이용 체제 및 규칙 마련	3	선도사업	단기
	지구 정보 발신 사업	(10)	—지구 정보를 발신하는 체제 마련	1	선도사업예정	중기
		(11)	—공동 농원 이용에 관한 판플렛 작성	4	선도사업	중기
자연보호 및 환경보전 을위한 대책	자연 환경 보전 사업	(12)	—쓰레기 불법 투기 방지 활동	3	선도사업	단기
		(13)	—산불 방지, 산채 남획 방지 활동	3	선도사업	단기
		(14)	—도로, 하천 미화 활동	1	선도사업	장기
	휴식 공간 정비 사업	(15)	—꽃 심기 운동 추진	1	선도사업	중기
		(16)	—휴게 공원 마련	2	선도사업	중기
	반딧불이 고향 가꾸기 사업	(17)	—반딧불이 증가 등 자연 환경 보전 활동	2	선도사업	중기
안심 생활환경 을 마련하기 위한 대책	재해 대책 사업	(18)	—자연 환경을 보전하기 위한 관리체제 마련	2	선도사업	중기
		(19)	—지구 주민의 안전 확보를 위한 연락망 정비	3	자체재원예정	중기
		(20)	—재해시의 피난 체제 마련	3	자체재원예정	중기
	상부 상조 사업	(21)	—피난 매뉴얼의 재검토	1	이후검토	중기
		(22)	—지구 주민의 교류 장소 마련	1	선도사업	중기
		(23)	—고령자 및 독거 노인 방문 및 상담체제 마련	1	선도사업예정	중기
		(24)	—민가 제설 작업을 상호 부조하는 시스템 마련	1	선도사업예정	중기
		(25)	—신부전 환자 등의 통원 운송 체제 마련	이후검토	이후검토	-
	복지 시설 사업	(26)	—빈 집을 활용한 일상 복지 서비스 마련	이후검토	이후검토	-
오오타 지구 활성화를 위한 대책	전통 문화 계승 사업	(27)	—지구의 전통 예능을 계승하는 인재 육성	2	선도사업예정	중기
		(28)	—지구의 전통 행사를 충실히 하는 활동	3	선도사업	단기
	석불 정비 사업	(29)	—지구의 석불을 보전 관리하는 활동	2	선도사업예정	단기
	집 이름 간판 작성 사업	(30)	—집의 이름(=숙칭)을 이용한 빈집 간판 만들기 사업	1	선도사업예정	-
		(31)	—오오타 지구 안내 간판 정비	1	선도사업	중기
		(32)	—부흥·활성화 협의회 슬로건 작성 활용	1	선도사업	중기
		(33)	—오오타 지구의 그림엽서를 작성하여 지역 출신자에게 보내는 활동	1	선도사업 자체재원으로 지속예정	중기
		(34)	—오오타 지구의 달력을 작성하여 지역 출신자에게 보내는 활동	1		중기

출처: 오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2012. 표 작성: 필자

계획 내용 추진 주제 1반은 부흥·활성 협의회, 2반은 요모기히라 마을 자치회, 3반은 니고리사와 마을 자치회, 3반은 타케노코치를 대표하는 마호로 모임이다.

부흥·활성 협의회'를 설립했다(Figure 5). 부흥·활성 협의회는 마을 자치회, 마을 연합회, 커뮤니티센터, 요모기히라 관광협회, 부흥 지원인, 컨설팅 회사(이하, '컨설턴트')와 연계·협력하여 계획안을 책정한다.

출처: 오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2012.

Figure 5 부흥·지역 가꾸기 추진 체제.

2. 2010년-오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 기본 구상 및 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정

부흥·활성 협의회와 마을 자치회가 마을의 문제점, 마을의 장점을 검토했고, 그 내용을 컨설턴트와 검토했다. 그 결과를 컨설턴트가 2010년 6월 기본 계획안(「오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 기본 구상」)으로 작성했다.

그러나 이 기본 계획안은 주민이 이해할 수 없는 부분이 있어서 채용되지 않았다. 왜냐하면, 각 마을의 문제점을 검토하고 마을 자치회가 주민의 의견을 반영한 '부흥 플랜'을 제시했는데도 불구하고 그것을 반영한 구체적인 내용(=활동)이 계획안에 담겨있지 않았기 때문이다. 즉 부흥·지역 가꾸기의 방향성(=비전, 이념)등은 들어 있었지만, 구체적으로 어떤 활동을 실천한 것인지(=실천 활동)에 대한 내용이 없었고, 그러므로 이 계획안이 주민 생활의 어떤 곳에 도움이 되는지 알 수가 없었다. 즉, 겉보기에 좋은 말로 이상적으로 활동 목표를 정하는 것은 의미가 없고 실질적으로 주민을 위한 활동을 정해나가는 것이 부족했다(부흥·지역 가꾸기 계획안 책정 당시의 니고리사와 마을 자치회 회장의 말 인용). 면접 조사에 의하면 컨설턴트는 자기들만의 계획안 책정 방식이 있었기 때문에 마을 자치회 의견에 귀를 기울이고 그것

을 반영하려는 자세가 부족했다. 그리하여 주민 생활과 마을의 문제가 반영된 계획안이 만들어지지 않았다.

3. 2010년-시범 활동 2개 시행

2010년 6월에 만들어진 계획안은 채용되지 않은 채, 우선 부흥·활성 협의회와 마을 주민들이 '연계에 의한 지역 가꾸기'의 의미를 체험하는 계기로 시범 활동을 2개 시행했다. 하나는 '사루쿠라 산 건강 위킹(=건강 위킹)'(2010년 10월 시행)이고, 다른 하나는 '오오타 지구 예술제'(2010년 11월 시행)이다.

사루쿠라 산 건강 위킹은 커뮤니티센터에서 사루쿠라 산에 있는 너도밤나무 군생 숲까지 걷는 행사였다. 하지만 태풍의 영향으로 코스를 변경하여 커뮤니티센터에서 타케노코치까지 걷는 코스로 변경했다. 주민 106명이 참가했다. 오오타 예술제는 타케노코치에 있는 죽산관과 와지 공방을 활동 장소로 활용하여 오오타 초·중학교와 협력하여 그림, 서도, 공예품 등을 5일 동안 전시하고 관련 행사(=작품 발표회, 작품 평가회 등)를 열었다. 오오타 지구 주민, 출신자, 학부형 등 총 320명이 참여했다.

면접조사에 따르면 오오타 예술제에 참가한 초·중학교의 학생과 보호자들의 반응이 제일 좋았다. 그러나 건강 위킹에 대해서는 부정적인 주민 평가도 있었다. 건강 위킹을 시행한 결과 '달성감보다 피로감이 컸다.', '무엇을 위하여 우리가 이것을 하는지 모르겠다.', '계속해서 시행하는 것은 힘들다.'라는 주민 의견이 나왔다. 또한, '오오타 지구는 고령자가 주민의 50%를 차지하는데 고령자가 참가하기에는 힘든 활동이다.', '고령자가 직접 참가할 수 없을지라도 활동 후 모여서 고령자도 참가 가능한 활동 즉 고령자와 접점을 가지는 구체적 활동의 개발이 부족하다.'라는 의견이 있었다. 추진주체인 부흥·활성 협의회에서 '활동을 계획할 당시 과연 이 활동이 누구를 위한 활동인가'라는 활동 목적에 대한 의식이 부족했기 때문에 이러한 문제가 발생했다고 할 수가 있다.

이러한 시범활동을 시행하여 「2010년도 활동 보고서」가 작성되었지만, 부흥·지역 계획안은 아직 책정되지 않았다.

4. 2011년-컨설턴트 변경과 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정의 본격적 시작

2011년에 컨설턴트를 변경하여 새로운 마음가짐으로 계획안 작성을 위한 활동을 시작했다. 주민들 사이에서는 '또 같은 과정을 반복해야 하는가?'라는 불안한 마음도 있었다. 그래서 하고자 하는 동기 의식이 반드시 높

다고는 할 수 없는 상황에서 다음과 같은 과정을 통하여 계획안을 책정했다(Table 4).

①2011년 4월, 마을 자치회가 마을 주민과 협의한 후 다시 한 번 부흥 플랜의 내용을 부흥·활성 협의회에 제안했다.

②2011년 5월, 부흥 플랜 내용을 바탕으로 오오타 지구를 어떻게 유지할까, 어떤 지역으로 가꾸어 갈 것인가 등에 관한 ‘이념 검토 회의’를 열었다.

③2011년 6월, ‘오오타 지구 현황 파악 검토 회의’가 열렸다. 구체적으로 지역의 대학교 학생과 부흥·활성 협의회 구성원과 주민 약 30명이 참여하여 ‘생활’, ‘자연환경·경관’, ‘먹거리’라는 관점에서 3그룹으로 나누어 오오타 지구를 걸으면서 오오타 지구의 현황을 파악했다. 참여 주민과 학생들은 주민들에게 말을 걸어 마을과 오오타 지구에 관한 의견을 수집하여 오오타 지구의 좋은 점을 재발견했다. 이 활동은 주민들이 활동에 참여하는 접점이 있는 활동이었고, 부흥·활성 지역 가꾸기에 대한 주민의 관심을 불러일으키는 데 도움이 되었다.

④2011년 7월, ‘안심·안전한 생활에 관한 검토 회의’가 열렸다. 오오타 지구에서 생활하기에 편리한 점, 안심·안전하게 생활하기에 좋은 점, 생활하기 어려운 점에 관하여 의견을 교환했다.

⑤2011년 8월, ①~④의 과정을 통한 결과를 토대로 ‘선도사업의 재원(=천만 엔)을 활용하여 시행할 구체적 활동내용을 정하여, 그것을 어떻게 실천하느냐?’에 대한 ‘구체적 활동 책정 및 실천 검토 회의’가 열렸다.

우선, 마을 자치회에서 제시한 활동과 협의회가 제시한 활동들을 종합적으로 검토했다. 마을에서 제시한 활동은 과소화로 인한 마을 발전 과제와 주민 생활환경 구축에 관한 내용이고, 협의회에서 제시한 활동은 오오타 지구를 단위로 오오타 지구 출신자와 교류를 유지하기 위한 활동이었다.

오오타 지구를 단위로 하는 활동 재원으로 30%, 나머지 70%를 마을 자치회에서 제시한 활동에 사용하기로 정했다. 지진 후 오오타 지구에 대한 마을별 가구 비율을 보면 니고리사와가 25%, 요모기히라가 73%, 타케노코치가 1%를 차지한다. 마을 규모로 나누어 먹기 식으로 재원을 분배하는 것이 아니라, 마을별 재원 70%는 마을별 활동을 고려하여 니고리사와 30%, 요모기히라 50%, 타케노코치가 20%로 배분되었다.

니고리사와의 활동 내용은 ‘고령자·거동불편자 대책’, ‘재해발생 시 피난 대응’, ‘환경 보존’, ‘마을 전통 행사 활성화’이다. 요모기히라의 활동 내용은 ‘예능·역사문화를 활용한 전통’, ‘요모기히라 온천 방문객 및 관광객과의 접점 만들기’, ‘농작물의 부가가치 등 직판장 시설을

Table 4 컨설턴트 변경 후 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정 과정

구분	년 월	내용
	2011년 초	컨설턴트 변경
①	2011.04	마을 자치회가 마을 주민과 협의한 후 다시 한 번 부흥 플랜의 내용을 부흥·활성 협의회에 제안
②	2011.05	이념 검토 회의
③	2011.06	오오타 지구 현황 파악 검토 회의
④	2011.07	안심·안전한 생활에 관한 검토 회의
⑤	2011.08	구체적 활동 책정 및 실천 검토 회의
⑥	2011.09 2011.10	사업 기간을 단기, 중기, 장기로 검토하여 활동실천 우선순위를 검토, 구체적 실천 방법, 체제를 검토
⑦	2011.11	사업을 통해서 파생되는 것(=사업 효과)에 대한 검토 회의
⑧	2011.12 2012.01	시행 체제와 시행 일정에 대한 검토 회의
⑨	2012.02	마을별 활동 시행을 위한 준비와 금년도 부흥·활성 협의회 활동 방향성에 관한 검토 회의

출처: 오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2012. 표 작성: 필자

활용한 농업 활성화’, ‘주민 삶의 보람 만들기’이다. 타케노코치의 활동내용은 ‘타케노코치 안내판’, ‘추석 전통 무용’, ‘산의 휴게소(역)’, ‘저수조 및 간이수도 만들기’, ‘공동 농원에 사용하는 농기구 등을 저장하는 창고 만들기’였다. 이처럼 구체적 활동이 책정되어서 협의회 구성원 등 참여자들은 ‘이것을 시행하는 것이 우리의 목표다’라는 의식을 갖게 되었고, 활동을 실천하려는 의지가 강해졌다.

⑥2011년 9~10월, 위의 활동 내용을 시행할 사업 기간을 단기, 중기, 장기로 검토하여 활동실천 우선순위를 검토했고, 구체적 실천 방법, 체제를 검토했다(Table 3). 활동 실천 체제를 4개 반으로 나누었다. 제1반은 오오타 지구 전체의 활동을 담당하며 실천 주체는 부흥·활성 협의회이다. 제2반은 요모기히라 마을에서 시행하는 활동을 담당하며 실천 주체는 요모기히라 마을 자치회이다. 제3반은 니고리사와 마을에서 시행하는 활동을 담당하며 실천 주체는 니고리사와 마을 자치회이다. 제4반은 타케노코치 마을에서 시행하는 활동을 담당하며 실천 주체는 타케노코치를 대표하는 단체(=마호로 모임)이다.

⑦2011년 11월, ‘사업을 통해서 파생되는 것(=사업 효과)에 대한 검토 회의’를 열었다.

⑧2011년 12월~2012년 1월, ‘시행 체제와 시행 일정에 대한 검토 회의’를 열었다. 이렇게 함으로서 구체적

인 활동과 일정이 결정되어 실천성이 높아졌고, 책정된 계획 내용은 우리(주민)를 위한 것이라는 의식이 높아졌다. 2012년 1월에 다시 한 번 시행 체제와 시행 일정에 관한 검토 회의가 열렸다. 구체적으로, 예전부터 해온 마을 전통행사와 부흥·지역 가꾸기 계획으로 시행하는 활동을 모아서 사업 실천 일정표를 작성했다.

⑨2012년 2월에는 마을별 활동 시행을 위한 준비와 금년도 부흥·활성 협의회 활동 방향성에 관한 검토 회의가 열렸다.

이렇게 하여 계획안(오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2012)이 책정되었고, 2012년 3월부터 2013년 3월까지 1년간에 걸쳐 계획안의 내용이 실천되었다.

VI. 계획 내용의 실천과 지속적인 마을 가꾸기 실태

1. 니고리사와 마을의 경우(Figure 6)

니고리사와에서는 지진 후 새로 건설한 마을 집회소에 주차장이 부족했기 때문에 집회소 주차장을 정비했다. 지진 후 집회소에서 거주하면서 임시 피난 생활이 가능하도록 정비했지만, 생활에 필요한 비품은 부흥 기금으로 마련할 수가 없어서 거주에 필요한 침구류는 부흥·활성 계획으로 마련했다(Figure 6-사진1). 또한, 지진 후 주민과 마을 출신자들의 기부금으로 신사를 고쳤다. 신사에서 추석 무용을 할 때 사용하거나 신사의 축제 때 사용하는 도구(=등불 등)의 정비는 미흡해서 부흥·활성 계획으로 관련 도구를 정비하고 마련했다. 니고리사와는 심각한 인구 감소와 고령화로 마을 환경 보전활동의 시행이 어려운 상황에 있어서 부흥·활성 계획으로 쓰레기 방치 방지, 산불 예방 간판을 만들어 마을 입구와 산으로 올라가는 길 입구에 설치했다(Figure 6-사진2).

니고리사와는 인구 감소와 고령화가 심각하므로 현재 마을에 거주하는 주민들이 즐겁게 살아가는 것을 중요하게 생각하고 있다. 경제 활성화 등 실현 불가능한 목표를 담은 마을 활성화를 중요하게 생각하지 않고 있다. 현재 니고리사와에는 부흥 지원인과 지역의 대학생이 주민의 발을 빌려서 취미로 경작하고 있다. 집회소 앞의 주차 공간에서 이들 젊은이와 마을 주민이 참가하여 바비큐 파티를 열어 교류했다(Figure 6-사진3). 니고리사와는 큰 활동은 하지 않지만 이와 같이 주민 교류를 위한 작은 모임이 부흥·활성 지역 가꾸기 계획으로 정비된 집회소 앞의 마당(=주차장)에서 열렸고 결과적으로 계획의

계획으로 시행된 시설 및 활동	지속적 활용·운영 실태
① 집회소 침구 마련(사진1)	→ ○마을 주민 귀성 시 숙박 가능(사용 건수: 1 건) ○오오타 지구 차실 (니고리사와) 활동 장소로 사용
② 집회소 주차장 정비 ③ 산불주의, 쓰레기 투기 방지 간판 설치(사진2)	→ ○바베큐 파티 장소로 활용하여 대학생들과 교류(사진3)
④ 신사 축제 사용도구 구입	→ ○추석 무용에서 사용

사진 출처: 현지조사에서 필자 촬영, 그림 작성 : 필자

Figure 6 부흥·지역 가꾸기 계획으로 시행된 시설·활동과 지속적 활용 실태-니고리사와의 경우.

계획으로 시행된 시설 및 활동	지속적 활용·운영 실태
① 산에 있던 석불을 한곳에 모아서 정비(사진1)	→ ○요모기히라 마을 자치회에서 관리
② 휴게공원(초등학교 터) 및 반딧불이 비오톱 조성(사진2)	→ ○요모기히라 마을 자치회와 요모기히라 관광협회가 연계하여 나무, 꽃 식재, 비오톱 꾸미기 추진 중

사진 출처: 현지조사에서 필자 촬영, 그림 작성 : 필자

Figure 7 부흥·지역 가꾸기 계획으로 시행된 시설·활동과 지속적 활용 실태-요모기히라의 경우.

내용은 주민 교류를 위한 장소로 유용하게 사용된 것을 알 수가 있다.

2. 요모기히라 마을의 경우(Figure 7)

요모기히라는 계획으로 지진 후 산에 넘어진 채 방치되어 있던 마을의 석불들을 한곳으로 모아 정비했다(Figure 7-사진1). 요모기히라에는 (구)초등학교의 빈터가 마을의 중심부에 있다. 이곳을 주민이 교류하는 휴게·공원으로 만들기 위한 기반 공사를 시행했다(Figure 7-사진2). 오오타 지구에는 산속에 반딧불이가 사는 곳이 있고 그곳은 차로 이동해야 하는 곳이다. 요모기히라 온천에 방문한 관광객은 반딧불이를 보러 그곳으로 가는 사람도 있다. 그래서 관광객이 가까운 마을 안에서 반딧불이를 볼 수 있는 공간을 제공하려고 요모기히라 관광협회가 요모기히라 마을 자치회에 요청해서 반딧불이가 살 수 있는 비오톱 만들기를 계획 내용으로 책정했다. 이처럼 계획 내용은 지진 후 마을 복구에서 부족한 점을 보충하고 요모기히라 마을의 발전 과제가 반영되었다.

현재 휴게·공원 주변에 꽃과 나무를 심고, 비오톱을 만드는 것을 요모기히라 주민과 요모기히라 관광협회가 협력해서 추진하고 있다.

3. 타케노코치 마을의 경우(Figure 8)

타케노코치에는 마을 복구 후 타케노코치 동우회의 활동 중 공동농원에서 사용하는 도구를 보관하는 장소가 필요했기 때문에 창고를 세웠다(Figure 8-사진1). 또한, 타케노코치에서 시행하는 마을 행사와 축제 활동을 소개하는 홍보물을 작성해서 지역 출신자와 지역의 여러 단체에 보내서 타케노코치 출신자와 커뮤니티를 유지하고자 했다. 이와 같은 계획 내용은 마을 복구 후 마을 활동을 하면서 필요한 부분과 마을의 발전 과제가 반영되었다.

타케노코치에는 주말이면 하루 50명 정도가 신사를 방문하러 온다. 현재 공동농원 도구 보관 창고와 신사관리 사무소를 활용하여 토요일과 일요일에 채소 등 무엇이든 판매가 가능한 일일 장터를 추진하려고 있다(Figure 8-사진2). 일일 장터는 이제 막 계획한 단계이고 장터 활동을 활성화하려고 출신자들에게서 판매할 물건을 모집하고 있다. 또한, 활동을 대외적으로 홍보하기 위한 판플렛도 연2회 작성해서 홍보 활동을 통하여 출신자들과 오오타 지구 주민과의 교류를 지속하고 있다.

계획으로 시행된 시설 및 활동	지속적 활용·운영 실태
①공동 농원의 도구 보관 창고 조성(사진1)	○토요일 일요일 일일 장터로 활용 추진 중(사진2)
②활동 홍보 판플렛 작성으로 마을 출신자들과 커뮤니티 유지 활동	○활동 판플렛 작성 홍보 활동 지속

사진 출처: 현지조사에서 필자 촬영, 그림 작성 : 필자

Figure 8 부흥·지역 가꾸기 계획으로 시행된 시설·활동과 지속적 활용 실태-타케노코치의 경우.

계획으로 시행된 시설 및 활동	지속적 활용·운영 실태
①오오타 지구 안내판 설치(사진1) 출처: 현지조사에서 필자 촬영	○부흥·활성 협의회와 오오타 지구에서 관리
②오오타 지구 엽서, 달력을 출신자에게 보내어 관계 유지 노력 (사진2-엽서그림, 니고리사와의 옛 모습)	○오오타 지구 출신자의 반응이 좋아서 계속 추진 고려 중
③도로 하천 등의 미화 작업-길 청소 시행(2011년 9월)	○부흥·활성 협의회 유지 ○2013년도에도 부흥·활성 협의회 멤버가 길 청소 시행 ○요모기히라 눈 축제 지원 사진3-요모기히라 눈 축제 모습(출처: 커뮤니티 추진 위원회)

사진 출처: 현지조사에서 필자 촬영, 그림 작성 : 필자

Figure 9 부흥·지역 가꾸기 계획으로 시행된 시설·활동과 지속적 활용 실태-오오타 지구.
(부흥·활성 협의회)

4. 오오타 지구의 경우(부흥·활성 협의회)(Figure 9)

오오타 지구 전체 활동으로 오오타 지구 안내판을 설치했다(Figure 9-사진1). 또한, 오오타 지구의 옛날 생활, 전통 행사, 자연환경의 모습을 담은 엽서와 달력을 작성하여 오오타 지구 출신자들에게 보냈다(Figure 9-사진2).

면접조사에 의하면 엽서와 달력은 출신자들에게서 좋은 반응이 있었다고 한다. 출신자들과 직접적인 교류는 없었지만 오오타지구의 활동과 모습을 담은 홍보물을 출신자들에게 보내는 것으로 오오타 지구와 출신자들과의 관계를 유지하고자 했다.

현재, 계획안의 내용이 실천 완료된 시점에서 아직 부흥·활성 협의회는 해산하지 않았다. 부흥·활성 협의회는 멤버들이 참여하여 2013년도에 오오타 지구의 도로의 청소 작업을 시행했다. 또한, 요모기히라 관광협회와 부흥 지원인이 추진해온 ‘요모기히라 눈 축제(Figure 9-사진3)’를 2013년도부터 부흥·활성 협의회와 커뮤니티센터 각 마을이 같이 협력해서 진행하는 방향으로 추진하려 하고 있다. 그리하여 요모기히라 관광협회, 부흥 지원인, 커뮤니티 센터장, 마을 자치회 회장, 부흥·활성협의회가 참여하여 추진회의를 개최했다. 이처럼 부흥·활성 협의회는 해산하지 않고 마을 활동을 지원하고 있는 것을 알 수가 있다.

한편, 오오타 지구 전체 활동 중 주민 생활과 관련된 부분은 커뮤니티 추진협의회가 중심이 되어 계속해서 시행해오고 있다.

VII. 부흥·활성 협의회와 마을 자치회가 연계한 계획안 책정 방법

1. 주민을 위한 구체적 활동 내용을 책정하는 과정에서 발생한 문제와 원인(Figure 10)

1) 주민 참여를 통한 지역을 이해하는 컨설턴트 선택 과정 미흡

계획안 책정 완료에 3년이란 시간이 걸린 이유는, 구체적인 활동 내용을 정하는 데 시간이 걸렸기 때문이다.

구체적 활동 내용을 정하는데 긴 시간이 걸린 첫 번째 이유는, 앞에서 말한 것처럼 컨설턴트는 자기들만의 계획안 책정 방식이 있었기 때문에 마을 자치회 의견을 반영하려는 자세가 부족했다는 점에 있다. 그리하여 마을 자치회의 의견이 반영된 주민 생활을 위한 계획안이 만들어지지 않았다. 오오타 지구의 경우 처음에는 행정(=나가오카 시)주도로 부흥 디자인 책정사업이 진행되었고¹⁾ 나가오카 시에서 소개해준 컨설턴트는 한 곳에 불과하였다. 지역의 현황과 문화를 이해하는 컨설턴트 선택 과정에 주민 참여가 미흡했다고 할 수가 있다(=주민 참여를 통한 지역을 이해하는 컨설턴트 선택 과정 미흡). 면접조사에 따르면 여러 컨설팅회사로부터 A4 2장 정도의 간단한 계획안을 받아서, 그것을 마을 자치회와 행정 기관이 같이 검토하여 컨설턴트를 정하는 프로세스가 필요하다고 주민들은 지적했다. 이처럼 지역의 특성을 이해하는 컨설턴트의 선택 과정이 미흡했던 것이 결과적으로 구체적 활동 내용을 결정하는데 영향을 끼쳤다

출처: 연구 결과로 필자 작성

Figure 10 부흥·활성 협의회와 마을 자치회의 연계를 통한 계획안 책정 방법이 계획안 실행 후 활동 지속에 미치는 영향.

고 할 수가 있다.

2) 계획안 책정을 진행해 나갈 수 있는 능력을 가진 주민 능력 활용 부족

구체적인 활동 내용을 정하는데 긴 시간이 걸린 두 번째 이유는 계획안 책정을 진행해 나갈 수 있는 능력을 갖춘 주민 능력 활용이 부족했다는 점에 있다.

계획안 책정의 추진 주체인 부흥·활성 협의회는 지진 피해 복구를 계기로 지금까지 커뮤니티 추진협의회를 중심으로 오오타 지구 안의 주민 생활을 위한 활동을 해온 것과는 달리, 오오타 지구 밖의 다양한 주체와 교류를 통하여 특히 지구 출신자들과 교류를 강화하고, 오오타 지구의 경제 활성화까지 도모하고자 했다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 10년, 20년 이상의 장기적인 관점에서 계획 내용을 책정하고자 했다. 그러나 마을 자치회의 대표인 마을 자치회 회장들은 이러한 방향성보다 현재 마을에 사는 주민, 특히 고령자들이 안심하며 계속 살 수 있는, 지금 바로 필요한 생활환경을 조성하는 것을 중요하게 생각했다. 이러한 생각의 차이 때문에 활동 내용이 쉽게 책정되지 않았다.

그리하여 계획안 책정 시작으로부터 2년이 경과한 후 컨설턴트를 변경하고 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정이 본격적으로 다시 시작할 당시 니고리사와 마을 자치회 회장(현:커뮤니티 센터장)이 제안하여 마을 자치회에서 제시한 ‘창조적 부흥을 위한 오오타 지구 주민 사업계획’과 활성화 협의회와 협의하여 필요한 활동과 그렇지 않은 활동을 선택하고, 실천 순위를 정하여 계획안을 만들어 나갔다. 니고리사와 마을 자치회 회장이 계획내용을 정리해 나갈 수 있었던 것은, 농업·농촌 관련 정부 부처에서 농촌개발 정책을 계획하고 분석하는 일을 했기 때문에 사업을 기획·계획할 수 있는 능력을 갖추고 있었기 때문이다. 즉, 이러한 능력을 갖춘 인재 활용이 미흡했던 것이 결과적으로 구체적 활동 내용 책정이 늦어진 데에 영향을 끼쳤다고 할 수가 있다.

2. 계획안 책정 과정에서 발생한 문제를 해결하기 위한 계획안 책정 방법(Figure 10)

위의 문제를 극복하며 계획안을 책정하기 위하여 오오타 지구는 다음과 같은 방법으로 계획안을 책정했다(Figure 10).

오오타 지구는 과소화로 인한 마을 발전 과제를 반영한 활동을 책정하기 위하여 우선, 주민의 의견이 반영된 마을 자치회의 제안을 토대로 구체적 활동을 책정했고,

다음으로 그 내용을 분류하여 계획의 이념을 정리했다(=‘선 구체적 활동 책정 → 후 계획 이념 설정’ 방법으로 각 마을의 특징과 주민 생활을 고려한 계획안 만들기). 이런 방법으로 계획의 구상과 이념보다 주민의 생활과 마을 발전에 도움이 되는 활동들이 책정되었고 주민에 의하여 실천되었다.

주민의 의견이 반영된 마을 자치회의 제안을 토대로 계획 내용을 책정 한 다른 이유는, 앞으로 마을 자치회의 도움 없이 부흥·활성 협의회 구성원(약 20명)의 힘으로 계속해서 시설을 관리하고, 이것을 활용하여 계속해서 마을 가꾸기를 시행하는 것은 어려워므로 마을 자치회가 관리·운영의 주체가 되는 것이 바람직하다고 생각했기 때문이다(=시설의 관리 및 지속적 활동 추진을 위한 주체의 명확화). 왜냐하면, 마을 자치회의 의견이 반영되지 않은 상태로 계획안이 책정되고 계획 내용이 시행되면 마을 자치회가 관리·운영을 해야 할 필요성이 약해지기 때문이다.

이와 같은 방법으로 계획안을 책정할 경우 마을별 요청 사항은 반영되어 마을별 실천 가능성은 증가하지만, 마을 연계를 통한 오오타 지구를 단위로 한 지역 가꾸기의 의의는 약해질 가능성이 있다. 그래서 오오타 지구 전체를 단위로 시행하는 활동도 책정했다(=마을별 활동 내용과 오오타 지구 전체 활동을 구분한 계획안 만들기). 오오타 지구 전체로 시행하는 활동은 오오타 지구 전체의 과제를 고려하여 특히, 오오타 지구와 외부 사람들과의 교류를 통한 활성화, 즉 협의회 의견이 반영된 활동이다. 이러한 방식으로 계획안을 책정하여 마을 자치회의 요청 사항과 협의회 의견의 요청 사항을 상호 존중하는 계획안이 만들어졌다.

VIII. 결론

1. 연구 결과

본 연구에서는 오오타 지구의 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정을 위한 부흥·활성 협의회와 마을 자치회의 연계 방법이 계획 내용 시행 후 지속적인 지역 가꾸기의 어떤 점에서 효과가 있었는지를 밝히기 위한 현지 조사·분석을 시행하였으며, 이를 바탕으로 도출된 결과를 정리하면 다음과 같다.

오오타 지구는 부흥·지역 가꾸기 계획안 책정을 시작한 후 ‘지역을 이해하는 컨설턴트 선택 과정 미흡’과 ‘계획안 책정을 진행해 나갈 수 있는 능력을 갖춘 주민 능력 활용 부족’이 요인으로 작용하여 3년이 지나도록 계

획안이 완성되지 않았다.

이러한 문제점을 해결하며 계획안을 완성하기 위하여 주민의 의견이 반영된 마을 자치회의 제안을 토대로 먼저, 구체적 활동을 책정했고, 그 내용을 분류하여 계획의 이념을 정리했다. 이러한 책정 방법으로 과소화로 인한 마을별 발전 과제를 반영한 계획안이 작성되었다. 구체적으로 지진 후 복구한 시설 및 마을의 기존 활동을 추진하는데 있어 부족한 부분을 보충하는 것과, 마을 자치회를 지속적인 시설 관리·운영 주체로 명확히 하는 것에 도움이 되었다. 결과적으로 이러한 방법은 시설 활용과 관련 활동의 원활한 운영에 도움이 되었고, 이것은 주민 교류에 연결되었다고 할 수가 있다.

또한, 마을 자치회의 요청 사항만 반영한 것이 아니라 협의회의 요청 사항도 존중하며 마을별 활동과 오오타 지구 전체 활동을 구분하여 활동을 책정한 방법은, 계획 내용 시행 후 협의회가 마을 활동을 지원하는 역할을 하는데 연결되었다는 점에서 효과가 있었다고 할 수가 있다.

2. 한국의 지역 가꾸기에 대한 본 연구 결과의 시사점

본 연구는 오오타 지구의 부흥·활성 협의회와 마을 자치회의 연계를 통한 지속적인 지역 가꾸기 계획에 주목하고 있다. 본 연구의 사례는 한국의 농촌마을종합개발 사업과 유사하다고 할 수가 있다. 농촌마을종합개발 사업에 관해서는 선행연구에서 여러 문제점이 제시되었다(박시현과 박주영(2004), 정환영 등(2008), 조진상(2009)). 선행 연구를 통하여 이러한 문제점을 우선 이해하고 연구 경험을 바탕으로 농촌마을종합개발사업 시행 후의 지속적인 지역(권역, 혹은 마을) 가꾸기에 관하여 참고할 만한 시사점을 정리하고자 한다.

농촌마을종합개발 사업 완료 후 권역 단위, 마을 단위 혹은 소득 사업의 법인 단위로 계속해서 지역 가꾸기를 시행해오고 있는 곳도 있지만, 사업으로 마련된 시설이 유지·관리·활용되지 않고 지속적인 지역 가꾸기가 미흡한 곳도 있다¹⁴⁾. 이러한 상황에서 사업 완료 후 시설이 관리·운영이 가능하고 또한, 지역 가꾸기를 계속해서 추진하는 데 도움이 되는 계획안 책정 방법을 고민해 볼 필요가 있다.

농촌마을종합개발사업과 같은 권역 단위 사업은 권역 발전을 위한 전체 비전은 기본 계획에 설정되어 있지만, 사업 내용은 주로 마을별로 책정하여 마을 단위로 시행되었다. 권역 주민들이 참여하여 권역 전체로 시행하는 구체적 활동 개발은 없거나 부족했다. 표면적으로는 마을 연계를 통한 권역 단위 사업이었으나, 실제로는 마을 단위로 시행하는 마을 단위 사업과 차이가 없는 측면도

있었다. 그러므로 사업이 완료된 후 권역 주민 혹은 권역 추진 위원회의 구성원조차 마을별 사업의 발전에 관여하지 않거나 혹은 못하거나, 권역 추진 위원회가 사업 완료 후 운영 위원회로 바뀌어도 그 기능을 제대로 못하는 경우가 있다.

이러한 관점에서 보면, 오오타 지구는 마을 자치회의 요청 사항만 반영한 것이 아니라 부흥·활성 협의회의 요청 사항도 존중하며 마을별 활동과 오오타 지구 전체 활동을 구분하여 활동을 책정하여, 계획 시행 완료 후에는 부흥·활성 협의회가 마을 활동을 지원하는 역할을 하는 점에 주목할 필요가 있다. 한국의 권역단위사업에서도 마을별 사업뿐만 아니라 작은 활동이라도 권역 단위로 시행하는 활동을 계획안에 책정하여 사업완료 후에도 추진 협의회가 사업에 계속 관심을 가지고 마을활동을 지원해 나가는 방법(=마을별 활동을 지속해서 시행 발전하기 위한 지원체제 구축 등)구축이 이루어져야 할 것이다.

주1) 일본에서는 지진 후 피해를 당한 도로, 주택 등을 다시 재건하는 것을 ‘복구(復旧)’라 하고, 복구를 넘어서 피해 지역을 발전시키는 것을 ‘부흥(復興)’이라고 한다. 지진 후 마을 및 지역을 재건하여 지역을 더욱 발전시키는 것을 ‘부흥 마치(=마을 혹은 그 이상의 지역) 츠쿠리(=만들기, 가꾸기)’라고 한다. 본 연구에서 일본의 ‘마치 츠쿠리’를 ‘지역 가꾸기’로 기술한다.

주2) 한국의 농촌개발정책은 한국전쟁 후 1950년대에는 식량증산(농업증산계획), 1960년대에는 토지개량, 지역개발사업이 시행되었다. 1970년대에는 기초생활환경개선(새마을운동, 마을구조개선사업), 1980년대에는 종합개발방식의 시도(농어촌지역종합개발사업), 1990년대에는 소규모개발사업의 실시(정주권개발사업, 오지개발사업 등), 2000년도 초기에는 마을단위개발사업(녹색농촌체험마을사업 등)등 시대의 요구에 대응한 다양한 농촌개발 정책들이 시행되었다.

한편, 2003년에 시작된 노무현 정부는 도시보다 농어촌지역이 지속해서 쇠퇴하여가고 있는 것을 국가의 균형발전에서 중요한 문제로 인식하였다. 이에 따라 노무현 정부는 ‘국가균형발전특별법’(2004년)과 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(삶의 질 향상법)’(2004년)을 제정하였다. ‘삶의 질 향상법’ 이전의 농촌지역개발사업(기존농촌개발사업)은 생활환경시설개선 등의 물리적 시설개발 중심의 하드웨어사업이었다. 또한, 행정주도의 하향식사업으로 지역의 특성을 살린 개발이 미흡하였고 주민참여 또한 미흡하였다. 이러한 개발 사업은 농촌의 생활여건 개선에 이바지를 하였지만, 소득과 일자리를 창출하는 농촌경제활성화에 대한 기여도는 미흡하였다.

이러한 문제점을 극복하기 위하여 기존농촌개발사업과 달리 지자체의 권한, 주민참여, 소프트사업(주민역량강화 등)을 중시한 상대적으로 새로운 농촌개발사업을 시행하게 된다.

주3) 2001년부터 도입한 ‘의뽐마을가꾸기 사업’이 주민 주도 상향식의 농촌개발을 확산시키기 위한 일환으로 시작된 사업이다(한국농촌경제연구원, 2011a).

- 주4) 일본이 근대 도시를 지향한 도시계획의 역사는 124년, 사회 운동적인 표현으로 시작된 지역가꾸기는 60년이라고 일컬어지고 있다. 지역 가꾸기가 근본적으로 확대된 것은 1980년대에 지구 계획이 도시계획에 포함되고 나서라고 일컬어지고 있다. 다음 해 고베시는 시민의 커뮤니티 활동을 지구계획에 대응한 지역 가꾸기 시스템으로 연결한 전국 최초의 지역가꾸기 조례가 책정(1981년)된 것이 계기이다(鈴木 등, 2013). 한편, 농촌의 경우 1970년대부터 주민참가를 통한 지역개발이 시작된다.
- 주5) 한국의 경우 마을 가꾸기의 대표적 지역은 진안군이다. 진안군의 마을 가꾸기는 약 10년(2001년~현재)이 지났고, 현재는 마을 가꾸기 분야의 기반구축 단계에 들어가고 있는 시점으로 자평하고 있다. 즉, 진안군의 마을 가꾸기 시스템은 1단계가 완성된 것으로 판단되고 있고, 2011년 이후 2단계에서는 시스템을 안정적으로 운영하며 기반 구축을 통해 가시적 성과를 도출하려 하고 있다(농촌경제연구원, 2011a).
- 주6) 2002년 이후 9년 동안 약 1,500개가 넘는 농촌관광 마을이 조성되었다. ‘농촌체험관광마을 사업’은 우리나라 농촌관광 장에서 중요한 상품, 서비스 공급자 유형 가운데 하나로서 ‘마을’이 자리매김하도록 그리고 농촌개발 정책사업에 있어 주민 참여 또는 상향식 접근 방법을 확산시키는데 크게 기여했다. (농촌경제연구원, 2011b).
- 주7) 2011년 말 현재 농촌마을종합개발사업, 체험마을조성사업 등 전국적으로 1,000여 개의 마을 사업이 시행되었다(농촌경제연구원, 2012). 예를 들면 농촌마을 종합개발사업의 경우 2005년부터 2012년 5월 까지 96면역(지구)이 완료되었고 181개 권역이 추진 중이다. 권역단위 종합정비사업의 경우 2010년부터 시행하여 2012년 5월까지 177면역이 추진 중이다(농림수산 식품부 지역개발과, 2012).
- 주8) 다양한 농촌 정책사업에 대한 국비 지원의존도가 높아졌고 과연 이러한 지원이 끊긴 이후에도 해당 사업들이 지속가능할지에 대해서는 많은 이들로부터 회의적인 반응이 초래되고 있다(농촌경제연구원, 2011b).
- 주9) 현행 마을단위 사업은 2004년에 기획될 때 당시의 정주권 개발사업이 소득창출에 기여하지 못하고 사업의 대상지가 넓어서 나눠먹기식으로 집행된다는 비판에 기초하여 시행되었다. (농촌경제연구원, 2012).
- 주10) 통합적 농어촌 지역 개발에서는 ‘마을단위 사업에서 마을가꾸기 네트워크 구축 확산’, ‘농촌형 인큐베이팅을 통한 민관협력 추진체계 구축’, ‘마을 단위 사업 담당 부서의 협력체계 구축’, ‘면단위 마을 네트워크 구축’ 등(농촌경제연구원, 2011a). 다양한 주체의 연계를 중요시하고 있다.
- 주11) 지역 부흥 디자인 책정 지원 사업(地域復興デザイン策定支援)의 목적은 추에즈 지진 피해 지역의 자립적 부흥과 지역 특성을 살린 부흥 사업 계획의 책정을 위하여 마을 혹은 지역 단체에 대하여 컨설팅트와 협력하여 부흥·지역 가꾸기 계획안 만들기 지원하고 주민 기업 등 지역 연계를 가속하는 데 있다(사단법인 니가타 추에즈 지진 부흥 기금, 2007). 지원 금액의 상한선은 7백만 엔 이하이다.
- 나가오카 시(합병전)는 주변의 시·정·촌인 카와구치 마치, 오구니 마치, 야마코시 무라에 비하여 규모가 클어도 불구하고 부흥 기금의 여러 사업을 활용하여 지진 피해지역을 지원해나가는 것이 늦었다. 이에 대하여 나가오카 시 주민의 불만도 있었고 그리하여 주변 시·정·촌보다 뒤늦게 지역 부흥 디자인 책정 사업을 시행하게 되었고, 사업 대상지역으로 나가오카시의 오오타 지구와 히가시 야마 지구가 나가오카 시에 의하여 선정되었다. 즉, 오오타 지구의 경우 행정 주도로 부흥 디자인 책정 사업이 시작되었다. 지역 부흥 디자인 책정 지원 사업은 약 60지역에서 시행하였고, 합병 후의 나가오카 시는 약 20지역에서 시행했다. 60지역 중 나가오카 시의 오오타 지구와 히가시

야마 지구는 마을이 연계한 지구 단위로 시행되었고 다른 곳은 마을단위로 시행되었다. 지구 단위로 시행된 이유는 다른 곳보다 뒤늦게 지역 부흥 디자인 책정 사업을 시행하였기 때문에 니가타 현에서 지구단위로 시행하는 것이 좋다는 지침이 있었기 때문이다.

- 주12) 지역 부흥 디자인 책정 사업으로 부흥·지역 가꾸기 계획안을 만들고 계획의 내용은 부흥 기금의 사업 중 ‘선도 사업’의 재원으로 시행된다. 지원 금액의 상한선은 1천만 엔 이하이다.
- 주13) ‘마호로 모임’은 타케노코치에서 와지 공방을 운영하던 사람을 리더로 하여 뜻을 같이하는 타케노 코치 출신자로 구성된 임의 단체지만 지진 후 복구 과정에서 해산한 타케노코치 자치회의 역할을 대신하여 마을 복구 관련 사업의 추진 주체로 활동해왔다.
- 주14) 2000년대부터 농업으로부터 농촌으로 전환이 정책적으로도 구체화 되었고 약 10년이 지난 후 현장에서 문제가 발생하고 있다. 현실적인 문제로 10년 동안 농촌정책사업으로 뿌려놓은 작은 시설들이 많다. 하지만 놀고 있는 것이 많고 제대로 활용되지 않는 것이 많다는 것이다 (농촌경제연구원, 2011b).

참고 문헌

- 김두환, 2013, 낙후농촌의 지속적 수익 창출 위한 도농교류활동 개발 전개과정과 특징-농촌마을종합개발사업 칠갑산권역 천장리(알프스마을)을 사례로-, 한국농촌계획학회지, Vol.19(2), 35-49.
- 농림수산식품부 지역개발과, 2012, 농촌마을개발사업, 우리 농어촌이 달라집니다.-12년 478개 지구, 시·군 자율적 계획으로 추진.
- 박시현, 박주영, 2004, 농촌마을종합개발사업의 모니터링 추진 방안, 한국농촌경제연구원.
- 사단법인 니가타 추에즈 지진 부흥 기금, 2007, 지역 부흥 디자인 책정 사업 내용.
- 오오타 지구 마을 자치회, 2009, 창조적 부흥을 위한 오오타 지구 주민의 사업 계획(2009~2012).
- 오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2011, 오오타 지구 부흥·지역 가꾸기 기본 구상.
- 오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2011, 2010년도 오오타 지구 부흥 디자인 책정사업 보고서.
- 오오타 지구 부흥·활성 협의회, 2012, 오오타 지구 부흥 디자인 책정 계획서 및 부흥 디자인 책정 보고서.
- 오오타 지구 커뮤니티 추진 위원회, 2013, 2013년도 오오타 지구 커뮤니티 센터 운영 사업 계획서(안).
- 정환영, 조영재, 김형수, 황재혁, 임연엽, 2008, 농촌마을종합개발사업 추진상의 문제점과 개선방안, 충남발전연구원.
- 조진상, 2009, 농촌마을종합개발사업의 성과 및 문제점 분석-구례 방광권역 주민수익사업을 중심으로,

- 한국농촌계획학회지. Vol.15(4), 109-124.
12. 한국농촌경제연구원, 2011a, 제1차 농어촌 지역 정책 포럼-왜 통합적 농어촌 지역개발인가.
 13. 한국농촌경제연구원, 2011b, 제4차 농어촌 지역 정책 포럼-농촌정책 어디로 가야하나.
 14. 한국농촌경제연구원, 2012, 제5차 농어촌 지역 정책 포럼-농촌정책이 추구할 새로운 가치.
 15. 金斗煥, 2012, 過疎地域におけるNPO活動の展開と住民参加に着目した実践的地域運営方法-石川県輪島市町野町金蔵集落の「NPO法人金蔵学校」の取り組みから, 日本建築学会計画系論文集, Vol. 77 No. 675, 1043-1052.
 16. 金斗煥, 山崎寿一, 2012, 韓国・農村マウル総合開発事業における計画圏域の設定とコミュニティ再編の課題-集落の内外の連携に着目して: 2005年の圏域の場合-, 日本建築学会 学術講演梗概集(計画系), 57-58.
 17. 三橋伸夫, 2005, 震災・合併・そして復興へむかう地域の動き-長岡市小国地域-, 中越地震中山地域の大規模災害が示す新たな課題, 2005年度日本建築学会大会(近畿)学術推進委員会, 61-64.
 18. 三橋伸夫, 2007, 長岡市小国町における中越地震の災害復旧, 農山漁村集落における自然災害復旧支援計画に関する研究, 日本建築学会農山漁村集落における自然災害復旧支援計画特別研究委員会, 47-52.
 19. 田口太郎(代表), 2011, 地域の人的支援研究会中間まとめ-人的支援の可能性と課題, 地域の人的支援研究.
 20. 阿部巧, 2011, 中山間地域の持続的運営に向けた「人的支援」の役割と課題-新潟県長岡市における地域復興支援員の活動から-, 復興プロセスの研究, 社団法人中越防災安全推進機構, 35-44.
 21. 稲垣文彦, 上村靖司, 2011, 新潟県中越大震災から6年・被災地の課題と今後の復興支援の方向性について-住民主体の持続的な社会形成組みづくりについて-, 復興プロセスの研究, 社団法人中越防災安全推進機構, 139-144, 2011.
 22. 木村育美, 福留邦洋, 鈴木隆太, 新たな外部者の関わりによる地域のつながりとその関係者の変化について-新潟県中越地震における栗山沢集落の事例から-, 日本災害復興学会2009年長岡大会公演論文集, 81-84.
 23. 山崎寿一, 手邊徹, 金斗煥, 能登半島地震後の住宅復興施策の展開と災害公営住宅-輪島市門前町道下集落の災害公営住宅を事例として-, 日本建築学会計画系論文集, 76(660), 353-360.
 24. 広田純一, 2012, 震災復興計画の現状と課題-震災後10ヶ月を経過して, 岩手・宮城県を中心に-, 環境情報科学41(1).
 25. 木村育美, 2011, その人らしく住み続けるための地域課題-中山間地域の被災地における2つの論点-, 復興プロセスの研究, 社団法人中越防災安全推進機構, 86-95.
 26. 中川和樹, 山崎寿一, 2010, 農村地域の高齢者支援ネットワークと居住継続に関する考察-輪島市門前町道下の場合-, 日本建築学会計画系論文集, 75(652), 1449-1454.
 27. 稲垣文彦, 2011, 中山間地コミュニティにおける生活の安心間を支配する要因の分析, 復興プロセスの研究, 社団法人中越防災安全推進機構, 145-169.
 28. 石塚直樹, 澤田雅浩, 2011, 中越地震地域高齢集落の縮退過程における計画的リサイジング手法に関する研究, 復興プロセスの研究, 社団法人中越防災安全推進機構, 99-129.
 29. 鈴木浩, 川口幹幸, 川崎直宏, 中川智之, 2013, 地域再生-人口減少自体のまちづくり, 株式会社日本評論社, 3p.

본 연구에 도움을 주신 오오타 지구 각 마을의 자치 회장님을 비롯하여 현 오오타커뮤니티 센터 장(菊入隆夫), 현 오오타지구 마을 연합회 회장(森山重信), 타케노코치 동우회 대표(原正広), 타케노코치 신사 사무소 관리인(佐藤清一), 타케노코치 신사 대표(原昭一), 부흥 지원인(阿部将之), 나가오카 조형대학 교수(澤田雅浩), 산 생활 재생 기구 디렉터(川上英樹) 및 오오타 지구 주민여러분께 이 자리를 빌려 감사의 글을 포함합니다.

접 수 일: (2013년 8월 13일)

수 정 일: (1차: 2013년 8월 30일, 2차: 9월 23일
3차: 9월 25일)

게재확정일: (2013년 9월 25일)

■ 3인 익명 심사필