

마을을 독본

29

2024년

9월호

통권 29호

편집인의 글

구자인 최근 제정된 법률과 농촌 현장 사이의 괴리를 어떻게 메울 것인가?

문화로 생각하는 충남 마을

김세빈 자신의 이야기를 하기

특집 농촌정책 최신 동향을 읽다

서정민 「농촌 경제·사회 서비스법」 시행에 따른 사회적경제 활성화 기본원칙

농촌마을정책 용어사전

구자인 「농촌공간재구조화법」과 농촌공간계획의 핵심 용어 이해 1편

현장에서 배우다

김영숙 보건복지부 「통합돌봄지원법」 제정에 따른 마을공동체돌봄의 미래

권영진 마을만들기의 꽃, 열사 김우동

독후감

강다슬 청양의 미래를 여는 열쇠

한철교 사라져가는 마을, 퇴락하는 농촌을 되살리기 위해



마을 독본

29

2024년
9월호
통권 29호



차례

편집인의 글

- 6 최근 제정된 법률과 농촌 현장 사이의 괴리를 어떻게 메울 것인가? / 구자인

문화로 생각하는 충남 마을

- 18 자신의 이야기를 하기 / 김세빈

농촌정책 최신 동향을 읽다

- 22 「농촌 경제·사회 서비스법」 시행에 따른 사회적경제 활성화 기본 원칙 / 서정민

농촌마을정책 용어사전

- 36 「농촌공간재구조화법」과 농촌공간계획의 핵심 용어 이해 1편 / 구자인

현장에서 배우다

- 63 보건복지부 「통합돌봄지원법」 제정에 따른 마을공동체돌봄의 미래 / 김영숙
74 마을만들기의 꽃, 열사 김우동 / 권영진

독후감

- 59 청양의 미래를 여는 열쇠 / 강다솔
96 사라져가는 마을, 퇴락하는 농촌을 되살리기 위해 / 한철교
100 충청남도 마을만들기 중간지원조직 설치 현황
101 충청남도 마을만들기 중간지원조직 연락처

편집인의

글

최근 제정된 법률과
농촌 현장 사이의 괴리를
어떻게 메울 것인가?

구자인

최근 제정된 법률과 농촌 현장 사이의 괴리를 어떻게 메울 것인가?

구자인

마을연구소 일소공도 협동조합 소장

농촌정책에서 법률과 조례는 매우 중요하고,
사업지침은 쉽게 변경할 수 있습니다

정책을 시행하고, 행정 사업을 추진할 때 그 근거가 되는 것이 ‘법률’입니다. 법률은 국회에서 제정하지만, 시행령과 시행규칙은 법률의 위임사항을 받아 해당 중앙 부처가 제정합니다. ‘조례’ 중에는 법률에서 “해당 지방자치단체의 조례로 정하는”이라고 명시해 지자체가 의무적으로 제정하도록 위임한 ‘필수조례(혹은 위임조례)’란 것이 있습니다. 법령으로 정했는데 지자체가 제때 반영하지 않으면 정책과 제도가 실현되기 어렵고, 주민도 제도개선 효과를 체감하기 어렵습니다. 이 때문에 법제처는 2016년부터 행정안전부와 함께 필수조례를 대상으로 지자체 합동평가를 진행하, 또 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)를 통해 정비현황을 매년 공개합니다.

나라살림연구소(<https://narasallim.net/>)가 2024년 7월 기준으로 조사한 결과에 따르면 필수조례 제정비율은 전국 평균 83.0%라고 합니다. 충남은 85.0%로 전국 광역 중에서 6위로 2022년보다 한 단계 낮아졌습니다. 본청만 보자면 충남은 79.0%로 전국 평균(79.9%)보다 낮아 10위입니다. 충남 기초 지자체 중에서 가장 높은 곳은 금산군으로 89.8%이고, 가장 낮은 곳은 천안시로 83.0%입니다. 대체로 10개 필수조례 중에 1~2개는 제정하지 않았다고 볼 수 있습니다. 물론 중앙정부가 표준조례(안)을 작성해

배포하는 경우도 있긴 하지만, 처음 제정하는 지자체 담당자로서는 매우 난감할 수 있는 상황입니다. 정책의 전문성도 있고, 입법 취지도 이해한다면 빨리 제정할 수도 있지만, 대체로 먼저 제정한 지자체를 참고하여 모방하는 것이 더 일반적인 것 같습니다.

한편으로 조례 중에는 필수조례만 있는 것이 아니고, 자치단체의 자율적인 판단에 따라 제정하는 ‘임의조례’도 있습니다. **“조례는 반드시 법령에 근거가 있어야 한다”**고 주장한다는 공무원도 있지만, 사실은 그렇지 않습니다. 지방자치 정신에 비추어 지자체의 자치입법권을 강화하고 자율성을 보장하는 방향으로 계속 발전해 왔습니다. 지자체는 “법령에 위배되지 않는 범위 내에서” 조례를 제정할 수 있도록 헌법(제117조 제1항)에도 보장하고 있습니다. 때로는 지자체에 일임해야 할 자치사무를 법령에서 지나치게 세세하게 규정해 자치입법권을 침해하는 사례도 없지 않습니다. 주민 실생활에 가까운 지자체 조례가 어디까지나 우선이고, 이런 시행경험을 담아 전국 공통적인 근거가 필요할 때 법률로 제정하는 것이 바람직합니다.

개별 행정사업을 집행할 때 세세하게 규정한 ‘사업지침’은 법령이나 조례에서 위임된 범위 안에서 행정이 재량으로 작성하는 것입니다. 쉽게 말해 법령과 조례에 위반되는 것이 아니라면 장관이나 시장·군수 결재만으로도 충분히 쉽게 개정할 수 있다는 것입니다. 공무원 중에는 **“사업지침 규정 때문에 안 된다”**라고 말하는 경우를 가끔 보는데, 현장에서 맞지 않고 문제가 된다면 과감하게

바꾸려고 노력해야 합니다. 이것도 정책의 전문성이 있는 공무원이라면 빨리 판단할 수 있습니다. 현장에서 실천했던 경험이 정책에 빨리 반영되지 않아 안타까울 때가 자주 있습니다.

법률과 조례는 ‘약속’입니다. 조례는 행정도 의회도 주민도 발의할 수 있습니다. 사실상 상위 법규범(헌법, 법률, 명령)에 위반되지 않는 지방 사무에 해당하는 모든 것에 대한 조례를 제정할 수 있습니다. 지나치게 법령 근거만 따진다면 ‘자치’단체 공무원이 아니라 중앙정부 소속이라는 비판도 들을 수 있습니다. 농촌 지역사회 발전이라는 목표에 비추어 적극적인 행정이 필요합니다. 행정과 의회, 주민이 모여 깊이 있게 토론하면서 제정한 조례는 ‘약속’으로서 책임성이 매우 높습니다. 그래서 **“할 수 있다”는 임의규정은 적어야 하고, “해야 한다”는 강행규정이 당연히 많아야 하는 것이 조례입니다.** 그래야 정치적 외풍에도 강하고, 조례에서 정한 ‘약속’도 예측 가능하게 추진되는 것입니다.

이번 9월호는 우연찮게 세 개의 법률을 다루고 있습니다

2023년부터 2024년에 걸쳐 농촌 마을만들기나 농촌정책 측면에서 매우 중요한 법률 세 개가 통과되었습니다. 약칭으로는 **「농촌 공간재구조화법」**, **「농촌 경제·사회 서비스법」**, **「통합돌봄지원법」**

인데, 정식 명칭(소관 부처 담당 과, 발효시기)은 각각 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(농림축산식품부 농촌정책국 농촌공간계획과, 2024년 3월 발효), 「농촌 지역공동체 기반 경제·사회서비스 활성화에 관한 법률」(농림축산식품부 농촌정책국 농촌사회서비스과, 2024년 8월 발효), 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(보건복지부 통합돌봄지원단, 2024년 3월 제정, 2026년 3월 발효 예정)입니다. 농촌 마을(지역사회)의 공간계획과 사회적경제, 통합돌봄 측면에서 하나같이 중요한 법률들입니다.

이번 9월호에서는 정말 우연찮게 필자들이 각각의 법률에 대해 의미와 과제를 정리해 종합적으로 학습할 수 있는 좋은 기회를 제공합니다. 하지만 각 필자가 본문에서 제기하듯이 해결해야 할 숙제는 여전히 남아 있습니다. 시행령과 시행규칙까지 제정된 법률도 있고, 이제 제정해야 하는 법률도 있지만 “법률과 농촌 현장 사이의 괴리를 어떻게 메울 것인가?”란 측면에서 과제는 적지 않아 보입니다. 항상 그러하듯이 지자체 조례를 통해 실천한 경험이 법률 제정으로 반영되는 것이 아니라 중앙정부 주도로 너무 조급하게, 현장 실정에 맞지 않게 제정하는 경우가 많아 보입니다.

당장 「농촌공간재구조화법」만 해도 기존의 농촌협약에서 나타난 문제점을 충분히 극복하지 못하고, 그래서 법률 제정 취지에 비추어 현장에서는 갈등만 부추기지 않을까 우려되는 부분이 적지 않습니다. 「농촌 경제·사회 서비스법」도 법률의 용어가 실제 정책사업 명칭과도 맞지 않고, 기존의 신활력플러스사업 취지도 살리

지 못하는 상황에서 얼마나 실효성이 있을지 의문입니다. 「통합돌봄지원법」은 보건복지부 소관 법률인데, 그동안에도 여러 번 “농촌 실정은 모르겠다”고 했던 부처가 만든 법률이라 시행령, 시행규칙 제정과정의 숙제가 아주 많아 보입니다. 세 법률 사이에도 서로 연계성도 아주 높은데, 이런 관계를 잘 이해하고 현장 실정에 맞게끔 활용하는 것은 결국 지자체의 몫이라 봅니다.

지자체 실정에 맞는 조례를 제정하도록 모두 관심을 가져야 합니다

굳이 구분하자면 「농촌공간재구조화법」은 농촌공간의 미래상을 제시하고, 또 공간정비 방향으로 토지이용과 하드웨어 사업을 주로 다루고 있습니다. 「농촌 경제·사회 서비스법」은 농촌의 문제해결을 위한 ‘사람과 조직’을 어떻게 양성할 것인지에 초점을 두고 있고, 「통합돌봄지원법」은 다양한 복지 영역을 어떻게 현장 중심으로 연결 시킬 것인지에 비중을 두고 있습니다. 행정의 업무 담당자 입장에서는 각각 별개로 생각하겠지만, 현장 실천에 더 연결되는 중간지원조직과 마을 리더 여러분은 통합하여 생각할 필요가 있습니다. 특히 어느 법률이나 위임사항에 대해 지역 실정을 반영해 지자체 조례를 제정해야 할 과제가 시급하게 놓여 있습니다. **다른 지자체의 조례를 단순히 모방해 제정하는 것은 정말 쉽고, 지금**

까지 편하게 잘 해왔던 방식입니다. 이제는 사전에 미리 공부하고 지역 실정에 맞는 방향을 찾아야 합니다. 조례조차 그대로 모방하는 방식으로는 농촌에 희망이 보이지 않습니다. 미리 조례를 잘 준비하는 지자체가 되기를 기대합니다.

먼저 **‘농촌정책의 최신 동향’**에서 서정민 센터장은 「농촌 경제·사회 서비스법」의 취지와 활용방안을 소개합니다. 이에 앞서 먼저 기존의 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의질특별법」으로 약칭)과 이에 따른 기본계획이 20여년 이상 시행되었지만 주민 생활은 나아지지 않고, 농촌 위기가 더 심화되고 있음을 통계적으로 지적하고 있습니다. 그래서 농촌 주민들의 회생·봉사에 의존하는 방식이 아니라 사회적경제 관점에서 행정의 인식전환과 제도개혁이 시급하다고 제안합니다. 그래서 농촌에서 사회적경제 조직이 활성화되기 위해서는 지역사회 관점, 공공성과 민관협력 관점, 풀뿌리 민주주의 관점이 필요하다고 강조합니다.

편집인이 직접 집필하는 **‘농촌마을정책 용어 사전’** 시리즈는 이번이 네 번째인데, 「농촌공간재구화법」에 등장하는 핵심용어를 다루고 있습니다. 지금까지 행정리 마을과 읍·면에 관련된 용어를 다루었는데, 이런 기반 위에 이번 시리즈 내용을 읽으면 훨씬 더 잘 이해될 것이라 봅니다. 단순히 용어만 설명하는 것이 아니라 문제점이나 유의사항도 제안하는데, 그만큼 논쟁적인 부분이 여전히 많기 때문입니다. 분량 때문에 농촌다움, 농촌공간 재구조화와

재생, 계획 체계, 농촌협약, 농촌재생활성화지역, 농촌위해시설, 농촌특화지구 등을 다룹니다. 11월호에서는 마을만들기와 더욱 관련성이 높은 주민제안, 주민협의회, 주민협정 등을 소개할 예정입니다.

김영숙 이사장이 집필하는 **현장에서 배우다** 시리즈 **‘전국편’**은 「통합돌봄지원법」이 제정되는 역사적 흐름과 사례, 그리고 쟁점을 다룹니다. 사례로 소개하는 부산광역시 반송동과 대구광역시 안심마을 사례는 도시지역이지만 마을만들기의 선진지로 매우 유명한 마을입니다. 결국 복지는 어린이부터 노인, 장애인까지, 또 주거와 일자리, 먹거리, 돌봄 등이 서로 연결되어 통합적으로 지원해야 효과가 있다는 것을 이번 법률과 소개된 사례에서 다시 확인합니다. 마을에 살고 있는 주민의 삶은 온전히 통째로 연결되어 있는데, 행정의 정책 칸막이 때문에 대상자를 분단시켜 보조사업으로 지원하는 방식은 효율적이지 않습니다. 이번 법률은 농식품부가 주관하는 「삶의질특별법」이 원래 지향했던 지향점이지만 성취하지 못한 과제입니다. ‘농촌을 잘 모르는’ 보건복지부 계통이 주관하는 정책이기에 현장 실정에 맞게끔 작동하게 하자면 지자체의 공동학습 시스템이 강하게 작동되어야 할 것입니다.

‘충남편’ 현장 사례를 집필한 권영진 회장은 이번 호에서 매우 가슴 아프고 말로 표현하기 어려운 글을 기고해주셨습니다. 서산시마을만들기협의회를 설립해 초대 회장으로 열심히 활동하고 ‘찾아가는 공동체 한마당’ 준비와 진행으로 분주했던 가운데 급작

스럼없이 돌아가신 **고故 김우동 회장님의 추모사**로 작성하신 글입니다. 농촌에서는 한창 일할 수 있는 이른 나이지만, ‘열사’와 ‘동지’라는 말을 스스럼없이 사용할 수 있을 정도로 열정적으로 충남도와 시·군 행사에 적극적으로 참여하신 분이었습니다. 권영진 회장은 “너무 슬픈 이야기”이지만 “산천초목이 있는 날까지 마을만들기는 농촌소멸이라는 괴이한 통계에 절대 포기하지 않고 질경이처럼 살아 나갈 것이다”라는 결의를 보이셨습니다. 그리고 11월 21일(목) 오전 10시에 14개 시·군의 한마당 행사를 총괄하는 성과공유회 자리에서 공동 추도식을 기획하니 많이 참석하도록 요청하고 있습니다. 추모패 증정도 하고 아드님의 연주도 준비되어 있다 하니 많은 참석을 기대합니다.

함께 읽고 토론하며 정책을 공동으로 생산하는 학습자료로 활용되기를 거듭 기대합니다

이번 호에도 청양군에서 『마을독본』을 읽은 독후감 두 개를 보냈습니다. 청양군 마을공동체지원센터 강다솔 주임은 서정민 센터장의 글을 중심으로 청양군의 마을교육공동체 상황을 소개하면서 “우리가 함께 만들어 가는 마을에서 서로의 이야기를 나누고, 다양한 배움을 통해 성숙해가는 공동체가 되기를 바라며, 나도 그 여정에 함께 참여할 수 있기를 기대한다”는 포부를 밝혔습니다. 또

한철교 추진위원장은 모든 글에 대해 짧은 코멘트를 하는 방식으로 글을 작성했고, 끝으로 “마을독본을 만들고 전파해 토론 기회까지 마련하느라 고생하시는 관계자 여러분 모두에게 깊이 감사드립니다”는 인사로 마무리했습니다.

계간지 『마을독본』이 그냥 웹진이나 책자형으로 끝나는 것은 사실 의미가 없습니다. 전국에 이런 학습자료는 이제 엄청나게 쏟아집니다. 그래도 농촌 마을 실정에 맞게끔, 특히 충남 실정을 반영하면서 생산하는 학습자료로서 『마을독본』은 여전히 의미가 있다고 판단합니다. 하지만 행정 예산으로 만들어 보급하는 상투적 활동이라면 굳이 지속할 의미가 없을 것입니다. 많은 사람이 읽고, 그 경험을 서로 공유하고 비판하며 상승효과가 나타나야 제작하는 의미가 있습니다. 그래서 독자 여러분의 한마디 한마디가 모두 소중하고, 글을 쓰는 사람이나 편집하는 사람이나 관계된 분들에게 큰 도움이 됩니다.

당연히 쓴소리도 괜찮습니다. 시대가 바뀌어 활자형 잡지가 수명을 다했다는, 게다가 농촌 마을 실정에는 맞지 않다는 주장은 오랫동안 제기되었습니다. 현장 실정을 잘 알면서 정말 쉽게 글 쓸 수 있는 필자를 찾기가 어렵다는 한계도 여전히 반복됩니다. 이런 문제까지 포함해 2025년 사업계획에 반영되어야 할 과제는 여전히 많습니다. 11월 중순에 편집위원회가 개최되고, 2024년 마지막인 30호도 발행될 예정입니다. 그 이전에 여러분의 격려나 응원, 따끔한 한마디, 제안을 기다리겠습니다.

모두가 살아생전 가장 무더웠다는 여름이 이제야 끝나갑니다. 대신에 가장 짧은 가을이 기다리고 있다는 예측도 나옵니다. 농촌은 이제 바쁜 수확(벼바심) 시기에 들어갑니다. 농번기에 이런저런 행사를 잡기는 쉽지 않을 것입니다. 11월 첫 주 중간지원조직 2박 3일 집중연수도 예정되어 있습니다. 계절의 흐름을 잘 타고 일(노동)과 공부(교육, 학습)가 조화롭게 이루어지도록, 안정되면서 예측 가능한, 그러면서 항상 변화를 모색하는 생활을 기원합니다. 마지막으로 일교차가 심한 환절기에 독자 여러분의 건강도 기원합니다. 11월호에서 다시 뵙겠습니다.

문화로 생각하는

충남 마을

자신의 이야기를 하기

김세빈



자신의 이야기를 하기

김세빈

홍동밖맴도서관

황금색으로 물든 논 위에서 벼를 베는 사람들이 바쁘게 오간다. 한 해 중 두 번 농로가 사람들로 꽉 차는 때다. 이번 여름에는 큰 바람이 없어서 넘어진 벼가 그렇게 많지는 않다.

최근 한 신문에서 기후위기와 농업을 특집으로 한 기사를 몇 편 보았다. 한 농민은 배춧값에 대한 질문에 답변하다 기자에게 말한다. “그의 목소리는 번번이 ‘편집’되었다고. 이 기사를 작성한 기자가 “농부들은 소수이고 소비자는 다수이니 당연히 다수 편에서 서서 생각해야 한다. 어차피 농촌은 피폐화를 면할 수 없다”는 댓글에 중요한 질문이 담겨 있다는 글도 읽었다. 신문과 농촌 예능 등에서는 ‘편집’된 목소리만이 들린다.

푸코는 ‘진실을 말하기’를 ‘정치적’인 것에서 중요하게 여겼다. 그리고 스스로 저자가 될 것, 그리고 자신의 이야기를 할 것(아욱토리타스 auctoritas, 저자가 되어 진실의 장 안으로 입문하기)을 요구한다. 자신의 이야기가 편집되지 않는 장, 농업과 농촌의 이야기를 들을 수 있는 장소가 더욱 많아지면 좋겠다.

농촌정책의

최신 동향을 읽다

「농촌 경제·사회 서비스법」
시행에 따른
사회적경제 활성화 기본원칙

서정민

「농촌 경제·사회 서비스법」 시행에 따른 사회적경제 활성화 기본원칙

서정민

지역순환경제센터 센터장

주민주도 농촌재생을 실현하기 위한 수단으로 주민자치와 민관협력, 사회혁신 등 방법론을 공부하고, 현장에서 실천하기 위해 노력하고 있다. 1996년 한국농어민신문 기자로 농업·농촌 현장을 경험했고, 2001년 농정연구센터 연구실장으로 실천적 연구활동에 참여했다. 2004년에는 실천적 싱크탱크를 지향하는 지역재단 창립에 참여했고, 현재는 인구소멸 위기의 농촌 재생을 위해 '면'단위 앵커조직으로서 주민자치조직과 실행법인 설립과 운영 방법론을 연구해 현장에 지원하고 있다.

2024년 8월 17일 「농촌 지역공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」(이하 「농촌 경제·사회 서비스법」으로 약칭)이 시행되었다. 농림축산식품부에서는 법 시행에 맞춰 시행령과 시행규칙을 마련하고, 농촌 경제·사회 서비스 활성화 계획 수립·통보, 농촌 서비스 제공 주체 육성 및 교육·훈련 기관 지정, 활성화 지원 추진체계 구축 등 법률 위임사항과 시행에 필요한 세부기준 등을 제시했다. 인구소멸 위기에 직면한 농촌에서 주민 삶의 질을 보장하고 지역활력 제고를 위해 무엇을 준비해야 할지 살펴보고자 한다.

농림축산식품부,

「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에
관한 특별법」을 제정(2004년 3월)하고
시행하게 된 배경

한국 경제성장을 가르켜 '한강의 기적'이라고들 한다. 세계가 놀랄 만큼 단기간에 산업화·도시화를 이뤄낸 것에 대한 찬사(?)이다. 또 한국 경제성장의 과정을 '압축성장'이라고도 한다. 많은 선진국이 장기간에 걸쳐 이해당사자 간 갈등과 조정, 사회적 합의 등 많은 '성장통'을 극복하고 이뤄낸 경제성장을, 한국은 '개발'과 '성장'을 위해 국가 주도로 과감히(?) 일부 과정을 생략하고 달려온 것이다. 그 결과 압축성장과 시장개방 과정에서 도시와 농어촌 간 인

구·사회·경제적 불평등이 심화되고 국가적 비효율성이 확대되었다. 특히, 농어촌은 심각한 청년인구 감소와 고령화로 인해 후계인력이 부족하고 지역 활력이 저하되는 등 ‘지방소멸’까지 우려하는 상황에 이르게 되었다.

정부는 1993년 우루과이라운드협상Uruguay Round, UR 타결과 1995년 세계무역기구World Trade Organization, WTO 출범에 따라 각국과 자유무역협정World Trade Organization, FTA 체결을 확대했다. 이에 대한 대응의 일환으로 도시와 농어촌 간 불균형을 개선하고, 농어촌 주민 삶의 질을 제고하며, 서로 상생할 수 있는 선순환 구조를 마련하기 위한 법적 근거로서 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 「삶의질특별법」으로 약칭)을 2004년 3월 제정·시행하게 되었다. 이 법에 기초해 2005년에 ‘제1차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획’이 수립되었고, 2020년 제4차 기본계획이 수립되어 2024년까지 시행된다.

제4차(2020~2024년) 기본계획에서 ‘삶의 질 정책’ 패러다임 전환 제시

제1차 계획기간 동안 총 20.3조 원을 투입해 농촌의 각종 인프라 확충과 정주여건 개선을 중점과제로 삼았고, 제2차 계획기간에는 34.5조 원을 지원, 기초생활 인프라 및 복지기반, 경제활동 다각화

를 지원했다. 제3차 계획기간 동안에는 맞춤형 복지 확충, 공공 서비스 사각지대 최소화를 중점과제로 총 46.5조 원을 지원했다.

지금도 시행 중인 제4차 기본계획(2020~2024년)의 주요 특징은, 기존에는 도농 간 삶의 격차 완화에 초점을 두고 접근했다면, 이번에는 정책목표가 농어촌 지역 내부의 격차 해소, 다변화되는 정책수요에 대응한다는 점에 초점을 뒀다. 정책대상도 기존에는 농어업인을 핵심 대상으로 접근했다면, 이번에는 농어촌의 다양한 세대와 계층을 포용한다. 정책범위도 기존에는 주무부처인 농림축산식품부와 해양수산부 정책이 중심이었다면, 이번에는 농어촌 주민 삶의 질과 관련된 전체 부처의 협업을 강조한다.

또 기존에는 중앙정부 주도로 단위 사업별로 관리되던 추진 체계를, 이번에는 통합적 지원을 위한 플랫폼을 구축하고, 중앙과 지방, 민과 관의 협치를 통해 추진한다는 방향을 제시했다. 예산 규모는 전기인 제3차 계획 기간보다 9.9% 증가한 51.1조 원이 투입될 예정이다. 이처럼 제4차 기본계획에서는 기존과 다른 정책 패러다임 전환의 방향을 체계적으로 제시한 것으로 평가되었다.

「삶의질특별법」 시행 20년, 농어촌지역 주민 삶은 나아졌는가?

특별법이 처음 시행되던 20년 전과 비교해 농어촌 주민 삶의 질에

는 어떠한 변화가 있었을까? 농촌진흥청이 발표한 『2023년 농어업인 등에 대한 복지실태조사 보고서』¹에 따르면, 농어촌 주민의 생활종합만족도는 56.3점으로 5년 전인 2018년과 비교해 1.3점 높아졌다. 같은 기간 도시주민의 생활종합만족도는 63점으로 5년 전인 2018년보다 약 3점이 높아져 여전히 도시와 농촌 주민 사이에 격차가 존재하고, 또 확대되고 있는 것으로 파악되었다.

통계청에서 5년 단위로 조사하는 농림어업총조사 결과에 따르면, 2020년 기준으로 전국 37,563개 행정리 가운데 73.5%인 27,609개 마을에는 식품 소매점이 없는 것으로 파악되었다. 의료시설을 살펴보면, 2020년 기준으로 약국이 있는 행정리 마을은 3,231개(8.6%), 보건진료소(공중보건의가 배치되지 않고 보건진료원이 진료하는 의료시설)가 있는 행정리 마을은 3,157개(8.4%)에 불과했다. 전체 마을의 69.4%가 종합병원을 이용하기 위해서는 30분 이상 이동해야 하는 것으로 파악된다. 기준 시간이 30분 이상으로 제시되어 있지만, 실제로는 1시간 이상 이동이 필요한 농촌 마을이 많은 것으로 추정된다. 농어업인 복지실태조사에 따르면, 보건의료, 복지 서비스, 기초생활 기반, 경제활동 여건 등 농촌주민의 삶의 질에서 차지하는 중요도를 고려할 때 만족도는 이전과 비교하여 크게 나아지지 않은 것으로 파악된다. 지난 20년간 「삶

1 '농어업인 등에 대한 복지실태조사'는 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법'에 근거한 국가승인 통계이다. 이 조사는 5년 주기로 이뤄지며 1년 차에는 종합조사, 2~5년 차에는 부문별 조사로 진행된다.

의질특별법」에 근거해 다양한 정책사업을 추진했지만, 농촌주민이 체감하는 생활만족도는 여전히 낮다는 것이 각종 통계에서 확인되고 있다.

이제는 농촌소멸 위험이 통계로 확인되고 있다

농어촌지역의 소멸 위험은 행정리 마을은 물론이고 읍·면 전체로도 빠르게 확대되는 추세에 있다. 특히 고령화는 훨씬 빠르게 진행되어 2000년 전국 읍·면 가운데 773개(55.1%) 읍면이 초고령 읍·면이었던 것이, 2015년에는 1,182개 읍·면(84.2%)으로 확대되었다. 2023년 통계청 농림어업조사 결과에서는 통계 작성 이래 처음으로 농촌지역 전체의 고령인구 비율이 50%를 넘어섰다. 이는 전국 고령인구 비율 18.2%와 비교하면 약 3배나 높은 수준이다.

빠른 고령화 추세로 농촌소멸에 대한 우려가 높아지고 있다. 한국고용정보원 분석에 따르면, 2024년 현재, 전국 55개 군 지역 1,100여 개 읍면이 소멸 고위험지역으로 분류되고, 소멸 위험지역까지 포함하면 전국 약 1,800여 개 읍·면이 소멸위험에 직면해 있다. 상대적으로 생활 여건이 나은 읍 지역은 인구가 증가하는 반면, 면 지역은 지속적으로 인구가 감소해 1995년 이후 5년 간격으로 진행된 인구변동 조사에서 단 한 차례도 인구가 증가하지 않은 면이 전체 면 지역의 65%에 달하는 762개인 것으로 파악되었다.

이 중 478개 면은 인구가 2천 명 내외 과소화 지역인 것으로 파악되어, 농어촌 지역 인구소멸에 대한 우려가 현실로 다가오고 있다.

사회적경제 관점의 「농촌 경제·사회 서비스법」 제정 (2023년 8월)

‘사회적경제’란 개념은 농어촌처럼 인구밀도가 낮은 지역일수록 더욱 필요한 방향이다. 문화·복지·교육 등 주민에게 부족한 사회 서비스 공급을 보완하고, 농어촌지역에 활력을 불어넣기 위한 대안의 하나로 중앙정부도 사회적경제를 주목하고 있다. 농림축산식품부는 2023년 8월에 「농촌 경제·사회 서비스법」을 제정했고, 2024년 8월에 시행령을 공포해 시행 중이다. “의료·복지와 돌봄, 일자리 등 주민 생활에 필수적인 경제·사회 서비스가 절대적으로 부족한 농촌”에서 “주민의 자발적이고 주도적인 참여와 공동체의 연대·협력을 통한 경제·사회 서비스 제공을 촉진”하겠다는 것이 법적 취지라고 한다.

기존의 사회적 농장(현 농촌돌봄농장)과 농촌서비스공동체(현 주민생활돌봄공동체) 사업에 법적 근거가 확보되었고, 앞으로 농촌의 인구감소 및 고령화에 대응, 사회적경제 조직이 경제·사회 서비스 분야에 진출할 수 있도록 다양한 지원책을 마련할 것으로 보인다. 지원 방향은 인건비와 같은 직접적인 재정 지원보다 교

육·컨설팅 등 간접적 방식으로 ‘사회적경제 조직의 자생적 생태계 구축’에 집중할 예정이라 한다.

농촌 사회적경제, 주민의 희생과 봉사에만 기대서는 지속가능하지 않다

한국농촌경제연구원이 지방소멸 위기에 처한 면 단위 생활편의시설 현황분석 결과에 따르면, 전국 면 지역의 4분의 3이 넘는 곳에 병원이 없고, 절반가량은 마트와 이·미용실 등 생활편의시설도 없는 것으로 나타났다.

최근 주민이 주도해 면소재지에 ‘빨래방’과 ‘편의점’을 병행하는 공간을 운영하는 사례가 등장했다. 면 지역 주민과 대화를 나눠 보았다. “배후마을 노인은 이불빨래를 어떻게 가지고 나올 것인가?”라는 질문에 “가장 좋은 것은 면 순회버스를 마련해 주는 것이지만, 그렇지 않다면 이장이나 마을 젊은 사람이 날짜나 요일을 정해 수거해 오면 되지 않겠냐”고 대답한다. “그럼 빨래방 운영비는 어떻게 조달할 것인가?”는 질문에는 “도시에서 운영하는 코인 빨래방처럼 비용을 받을 것이다”라고 대답한다. 마지막으로 “누가 공간을 관리할 것이며, 인건비 확보가 가능한가?”라는 질문에는 “하자고 나선 사람이 돌아가면서 봉사할 수밖에 없죠”라고 조금 난감한 뉘앙스로 답변한다.

그런데 먼 단위 농촌지역에 세탁소, 목욕탕, 이·미용실, 식당과 마트까지 왜 문을 닫은 것일까? 인구감소 현상이 일상이 되며 먼 단위 ‘시장’이 붕괴된 탓이 크다. 이렇게 ‘시장’이 떠난 자리를 이제는 ‘사회적경제’ 방식으로 채워야 한데 많은 사람이 공감한다. 그런데 「농촌 경제·사회 서비스법」에서 말하는 ‘사회적경제 조직의 자생적 생태계’는 어떻게 구축되는 것일까? 수익이 발생하지 않던 가게가 사회적경제 방식으로 운영하면, 없던 수익이 발생해 자생력이 생기는 것인가? 수익이 발생하지 않아 시장이 떠나고 행정이 제한적으로 서비스를 제공할 수밖에 없는 현실에서 주민의 ‘희생과 봉사’에 기대려는 발상은 매우 위험하다.

농촌에서 사회적 협동조합을 설립해 돌봄 서비스를 제공하는 한 활동가는 “행정은 헌신적인 활동가를 값싼 노동력쯤으로만 생각하는 듯하다”라며 문제를 제기한다. 중간지원조직에서 근무하는 한 중견 활동가도 “주민을 위해 봉사하는 공무원, 외부 전문가, 용역사 모두가 대가를 받고 일하면서, 왜 주민이라는 이유로 봉사만 해야 한다고 생각하는지 모르겠다”라고 반문한다. 한 마을활동가는 “한두 번은 마을주민을 위해 기꺼이 봉사할 수 있다. 하지만 생업이 있는데 봉사만으로는 활동을 지속적으로 이어갈 수 없다”라고 못 박는다.

무엇보다 행정의 인식전환이 선행되어야 하고

제도개혁이 시급하다

과거 경제성장기처럼 행정이 지역사회 정책을 주도하는 시기는 이제 지났다. 패러다임 전환을 통해 공동체 내부에서 이해관계자 사이의 소통과 협력을 통해 지역사회가 활성화되도록, 행정은 간접적이고 보조적인 방식으로 지원하는 제도개선이 시급하다. 「삶의 질특별법」 제4차 기본계획에서 이런 전환이 이미 제안된 바 있다.

다른 한편으로 산업구조가 복잡해지고, 사회구성원도 다양해지면서 지역사회 문제는 더욱 복잡해지고, 중앙정부와 행정이 일방적으로 결정하는 방식은 이제 한계에 직면했다. 행정을 둘러싼 이러한 환경변화에 대응하기 위해서는 중앙정부의 기능 재편을 추진하는 한편, 현장성과 민주성을 강화하기 위해 중앙사무의 지방이양도 더 빠르게 확대될 필요가 있다. 2019년 기획재정부도 성공하는 정부가 되기 위해서는 정책생산자policy maker를 넘어서서 정부 자체가 정책플랫폼policy platform이 되고, 정책결정 과정에서 주민과 행정이 정책의 공동생산자가 되어야 한다고 밝힌 바 있다.

저출생·고령화로 인한 인구감소가 국가적 화두로 계속 대두되고 있다. 이런 현실에서 농어촌지역의 교육·문화·복지 등 사회 서비스를 확대하고 양질의 일자리를 창출하는 것은 누가, 어떻게 가능한 것일까? 정부가 사업을 직접 수행할 경우에는 행정비용의 비효율적 집행은 물론이고 사회 서비스 내용 측면에서도 주민 욕구를 충족시키는 데 한계가 많다. 농어촌지역의 사회 서비스와 일

자리는 계절성이 강하고 수익 구조가 약하기 때문에 이윤 창출을 목적으로 하는 시장이 적절하게 역할을 하기 어렵다. 행정도 시장도 적절하게 역할을 수행하기 어려운 한계가 여러 측면에서 확인된다. 우리가 농촌 사회적경제에 주목해야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 그래서 농어촌 삶의 질 향상과 생활 서비스 제공 확대, 사회적경제 활성화 등의 측면에서 중앙정부와 행정의 인식전환이 먼저 필요하고 제도개혁이 시급하다.

농업·농촌 분야 사회적경제 조직 활성화를 위한 기본원칙

2007년에 「사회적기업 육성법」이 제정되고, 또 2012년에 「협동조합 기본법」이 제정되면서 사회적경제 조직이 다양한 분야와 지역으로 빠르게 확산되었다. 한국사회적기업진흥원에 따르면, 2023년 기준으로 우리나라 사회적경제 조직은 38,000개에 달한다. 농림축산식품부에서 파악한 농촌지역 사회적경제 조직은 6,000여 개인데, 도시지역과 비교해 여전히 그 수가 적고 운영과정에 많은 어려움이 있는 것으로 파악된다. 농업·농촌 분야에서 사회적경제 조직의 활성화를 위해서는 어떠한 원칙이 필요할까? 세 가지만 강조하고자 한다.

첫째, ‘지역사회community’ 관점을 가져야 한다. 농촌 사회적경

제는 ‘지역사회’의 과제 해결과 주민 필요를 충족시키기 위한 활동이 출발점이어야 한다. 예를 들어, 영유아와 아동, 노인, 장애인 등 돌봄을 필요로 하는 주민에게 사회 서비스 공급을 확대하기 위해서는 농촌이 처한 현실을 제대로 이해해야 한다. 읍·면소재지 거점공간도 중요하지만 반드시 교통수단과 함께 검토해야 한다. 문화·복지 서비스를 제공하는 방식도 농촌 실정을 반영해야 한다는 것이다. 『농어업인 등에 대한 복지실태조사』 보고서에 따르면, 농어촌지역에서 복지시설을 이용하는 주민의 51.9%가 도보로 시설까지 이동하고 있다. 또 농어촌지역에 우선 필요한 정책은 ‘공용버스 등 교통수단 확보’라는 응답이 최근 5년 사이에 지속적으로 증가하고 있다. 이런 문제는 배후마을 주민이 읍·면소재지 거점공간을 이용하는 비율이 낮은 것과도 바로 연결된다. 농촌의 문제를 해결하고 주민수요를 충족하기 위해서는 기존 익숙한 경로에서 과감하게 벗어나 ‘지역사회’ 관점에서 통합적으로 접근하는 ‘혁신’이 필요하다.

둘째, ‘공공성’과 ‘민관협력’의 관점에서 접근해야 한다. 농촌 문제의 핵심은 과제 해결을 위한 내부 자원과 주체 역량이 부족하다는 점이다. 농림축산식품부는 〈신활력플러스 사업〉을 통해 과제해결을 위한 액션그룹을 발굴·양성하고 농촌 사회적경제도 활성화시키고자 한다. 하지만 액션그룹 상당수는 참여자의 경제적 이익 창출을 위한 사업 발굴에 집중하거나, 지역사회와의 관계망 형성 없이 개별 활동으로 이어지는 한계가 쉽게 보인다. 농촌 지역

사회의 과제 대부분은 주민 생활과 밀접한 공공 서비스 성격이 강하다. 액션그룹은 농촌문제 해결과 주민수요 충족이란 지역사회 내부의 공동목표(공공성)에 근거해 주민과 긴밀한 관계를 형성하면서 활동을 전개해야 한다. 그래야 액션그룹의 활동에 대해 지역사회도 공동의 책임감을 형성하게 된다. 이것은 농촌의 사회적경제 조직을 오랫동안 지탱하게 하는 힘의 원천이 된다. 이런 과정에 행정은 민관협력 관점에서 지원체계를 정비하고 성장환경을 잘 조성해야 하는 것이다.

마지막으로 풀뿌리 민주주의 관점을 견지해야 한다. 사회적기업과 협동조합 등 사회적경제조직이 시장 기업과 차별화된 가장 중요한 특징은 바로 민주적 의사결정 구조에 있다. 농촌에서 각종 생활 서비스를 제공하는 공급자(행정과 종교단체, 자생단체, 사회적경제조직 등)들은 시혜적^{施惠的} 관점을 갖는 경향이 강하다. 비록 이들의 활동 또는 사업이 선의^{善意}로 이뤄지더라도, 결국 주민을 의존적이고 수동적으로 객체화(대상화)할 우려가 높다. 그게 아니라 풀뿌리 민주주의 관점에서 주민의 참여와 주도, 합의가 전제되고, 지역자치가 활성화되어야 한다. 다양한 마을과 기관·단체, 사회적경제 조직 등이 함께 농촌 지역사회의 과제와 주민수요를 진단하고, 공동의 비전에 합의하는 ‘아래로부터의 주민자치’가 기본이다. 이런 방식이야말로 시간이 걸리더라도 공동체 내부의 협력과 구성원의 책임 있는 역할로 인해 폭발적인 시너지 효과로 이어질 수 있다.

농촌마을정책

용어 사전

「농촌공간재구조화법」과
농촌공간계획의
핵심 용어 이해

구자인

「농촌공간재구조화법」과 농촌공간계획의 핵심 용어 이해

1편

구자인

마을연구소 일소공도 협동조합 소장

서울에서 주민 주도의 지속가능한 지역사회 만들기(마을만들기)에 관심을 가지고 단체 활동과 연구를 병행했다. 이후 농촌이주를 결심하고 그 전 단계로 일본 유학을 통해 농학박사 학위를 취득했다. 2004년에 귀국해 전북 진안군청 임기제 공무원 8년, 진안군 및 충남 광역 마을만들기 중간지원조직 8년 등의 경험을 통해 '민관협치형 추진체계'의 중요성에 눈떴다. 2021년 3월에 다시 현장으로 돌아와 농촌 먼 단위의 정책협업과 선진사례 만들기에 새롭게 도전하고 있다.

농촌마을정책 용어 사전 시리즈 네 번째는 2023년 3월에 제정되어 2024년 3월부터 시행된 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」으로 약칭)에서 제시하는 핵심 용어를 살펴보고자 한다. 법률과 시행령, 시행규칙 등의 세부 내용은 법제처 [국가법령정보센터](https://www.law.go.kr/)(https://www.law.go.kr/)에서 검색하면 금방 알 수 있다. 농촌마을정책과 연계해 아주 중요한 법률이고, 행정리 마을과 읍·면으로 연결되는 핵심고리가 숨어 있기도 하다. 아직은 불명확한 부분이 많고, 다시 개정안을 검토하고 있다고 하는데, 몇 가지 핵심 용어는 문제점까지 포함해 제대로 이해할 필요가 있다. 특히 '농촌공간 기본계획'은 법정계획이라 2025년 말까지 수립해야 하는 상황이고, 예전의 농촌협약 과정에서 나타난 시행착오를 되풀이하지 않기 위해서는 충분히 숙지할 필요가 있다. 모두 법률 용어로 정의가 이미 되어 있지만, 농촌 현실에서는 적용 방안에 여러 논쟁도 있기 때문에, 이번 호에서는 현장에서 직접 실천해본 경험을 기반으로 유의사항까지 포함해 설명해보고자 한다.

농촌다움

법률 제정의 취지이자 지향점

「농촌공간재구조화법」의 제1조(목적)에서 법률 제정취지를 “농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응해 농촌공간의 재구조화와 재생지원에 필요한 사항을 규정함으로써 삶터·일터·쉼터로서

의 농촌다움을 회복하고 국토의 균형발전에 기여하는 것”으로 설명하고 있다. 농촌다움 회복과 균형발전 기여가 핵심 목적으로 제시되는데, 여기서 ‘농촌다움’이란 용어는 매우 익숙하면서도 추상적이다. ‘농촌답다’는 ‘촌스러운다’는 뉘앙스와 달리 매우 긍정적이고 능동적인 의미로 다가온다. 하지만 농촌공간계획 측면에서 구체적으로 무엇을 뜻하는지 법률에 따로 명시되어 있지 않다.

농림축산식품부 정책사업으로 한때 ‘농촌다움 복원사업’도 실시된 적이 있고, 지역의 훼손된 농촌다움 복원을 목적으로 하는 사업으로 소개되었다. 대개는 경관환경을 복원하는 정도의 사업으로 국한되었고, 농촌성rurality의 핵심이라 할 수 있는 사회관계로서의 공동체까지 포함하는 것은 아닌 것으로 받아들여진다. 학술적으로는 도시와 구별되는 농촌만의 특성을 의미하고, 여기에는 ‘도시화되지 못한 저개발지역’과 같은 부정적인 이미지까지 포함하는 것이 일반적이다.

이제 현대사회에서는 도시의 부정적인 이미지가 강해지면서 경관환경뿐만 아니라 공동체, 인심, 여유로움 등의 긍정적 이미지가 더 강해지고 있다. 특히 도시민에게 이런 경향이 강하고, 도시생협 조합원으로서 도농교류 체험활동에 자주 참여하는 소비자에게서 자주 확인된다. 하지만 농촌공간계획과 농촌정책에서 다루는 ‘**농촌다움**’은 **앞으로 훨씬 더 구체적으로 정의될 필요**가 있다. 법률이 지향하는 목표이자 농촌개발의 원칙으로서 작용해야 하기 때문이다.

또 농촌의 선주민(원주민)과 후주민(귀농·귀촌인) 사이에 농촌발전의 목표를 두고 가치 충돌이 심각하게 나타나는 현실에서 ‘농촌다움’이 무엇을 의미하고, 어떤 상황을 지향하는 것인지 명확해야 한다. 흔히 ‘개발과 보전’의 대립 측면에서, 이 개념이 명확하지 않으면 **본 법률을 통해 시행되는 다양한 사업을 둘러싸고 지역개발을 기대하는 선주민과 환경보전을 요구하는 후주민 사이의 갈등을 오히려 부추길 수도 있다.** 특히 농촌 난개발 책임에서 빠질 수 없는 행정이 공공성 관점에서 농촌다움의 기준을 정확하게 이해하지 못한다면 농촌에 또 다른 난개발 사업을 추진할 수도 있을 것이다.

농촌공간 재구조화, 재생

법률 명칭에도 포함된 핵심 개념

농촌공간 재구조화 <농촌공간정비 사업>과 새로운 농촌특화지구 구의 제도적 근거

법률 제2조에서 ‘농촌공간 재구조화’란 “농촌공간의 난개발과 경제적·사회적·환경적 불균형 문제를 해소해 농촌이 삶터·일터·쉼터로서의 기능을 회복할 수 있도록” “농촌공간을 계획적으로 개발·이용·보전하는 것”으로 정의하고 있다. 재구조화再構造化, Restructuring란 사전적으로 “각 부분이나 요소를 모아 만들어진 전

체를 다시 통일된 조직으로 만듦”으로 해석(“재구조화”, 다음사전, 2024년 9월 27일 검색)되는데, 농촌정책에서는 매우 어려운 용어에 해당한다. 법률 정의와 연결시키자면 “난개발과 불균형 상황에 있는 농촌공간을 계획적으로 관리해 농촌답게 복원하는 것” 정도로 이해할 수 있다.

실제로는 농촌 토지이용을 통제하면서 위해요소를 철거하거나 이전·재배치하는 것을 의미하고, 여기에는 기존에 시행하는 <농촌공간정비 사업>과 이번에 새롭게 도입하는 농촌특화지구 제도가 중요한 정책수단으로 동원된다. 현재의 농촌 자체가 난개발되었다는 것을 인정하면서 이를 복원하겠다는 것이 법률의 가장 큰 취지에 해당하고, 그래서 “재구조화하겠다”는 정책의지는 충분히 존중받을 만하다.

다만 아쉬운 것은 물가대책으로 저곡가를 유지하며 농촌을 ‘식량공급원’으로 규정했던 경제정책, ‘불균등발전’과 ‘거점개발’을 주도했던 지역개발 방식 자체에 대한 반성이 부족하다는 점이다. **농촌을 재구조화해야 할 만큼 파괴하고 훼손시킨 원인에 대한 진단이 불분명하면 새로 시행하는 정책사업도 동일한 오류를 반복할 수도 있기 때문이다.** 특히 용어 자체에서 풍기는 것처럼 ‘하드웨어 사업’ 뉘앙스가 강하고, 그래서 ‘또 다른 개발사업’의 하나로 흘러가지 않도록 충분히 유의할 필요가 있다.

농촌공간 재생: 기존의 농촌협약 사업에 해당

유사하게 ‘농촌공간 재생’이란 용어가 법률 명칭에 들어 있다. 법률 제2조 제2항에는 “농촌공간의 정비와 함께 일자리·경제기반 창출, 주거·정주 환경정비, 교통·교육·문화·복지 등 농촌생활 서비스 확충을 통해 농촌의 삶터·일터·쉼터로서의 기능을 회복하거나 증진시키는 것”으로 정의하고 있다. 재생再生, regeneration이란 용어도 학술적으로는 매우 복잡하고 어려운 용어인데, 사전적으로는 “낡거나 버리게 된 물건을 가공해 다시 쓸 수 있게 만듦”, “상실된 생물체의 일부가 다시 자라나는 일”로 해석(“재생”, 다음사전, 2024년 9월 27일 검색)된다.

법률에서는 농촌‘공간’ 재생이라 하면서 ‘농촌재생’의 일반적 내용을 모두 포괄하는 정의를 하고, ‘소프트웨어 사업’까지 포함한다고 볼 수 있다. 하지만 실제로는 ‘농촌생활 서비스 확충’보다 ‘농촌공간의 정비’에 방점이 찍히고, 이것은 현재 시행되고 있는 농촌협약의 내역 사업에서 충분히 확인된다. 결국 <중심지활성화 사업>이나 <기초생활거점조성 사업>으로 읍·면소재지에 중대규모의 거점공간 시설을 짓는 것이 중심이고, 나머지는 <지역역량강화 사업>으로 외부 용역사가 시행하는 프로그램 사업으로 좁혀지기 때문이다.

이렇듯 **농촌공간을 재생하겠다는 법률적 취지에 비추어 정책수단은 여전히 빈약하고 방법론도 개선되지 못했다.** 이제 법률적 체계는 갖추었으니 ‘악마는 디테일에 강하다’고 정책수단을 다양하게 개발하고, 현재 내역사업의 시행지침을 크게 개선하는 것에 집중해

야 한다. 특히 농촌 읍·면에 살고 있는 주민이 농촌재생의 주인공으로 전면에 나설 수 있도록 하는 것이 가장 중요하고 시급하다. 해당 농촌공간에 살지도 않는 용역사, 공무원, 대행기관에게 권한이 집중되는 방식으로는 결코 농촌재생은 가능하지 않다.

계획 체계

국가 기본방침에서 사업계획까지의 일관성 요구

법률이 농촌공간정책의 전반을 다루는 만큼 계획의 종류도 많고, 수립체계도 복잡하다. 법률 제2조에는 ‘농촌공간 재구조화 및 재생 계획’을 “농촌의 경제적·사회적·환경적 변화 등에 대응해 농촌공간의 재구조화와 함께 삶터·일터·쉼터로서의 농촌의 기능을 회복 또는 증진시키기 위한 계획”이라고 정의하고, ‘기본방침’과 ‘기본계획’, ‘시행계획’으로 구분하고 있다.

대부분의 법률에서 다루는 방식을 따르고 있는데, 실제로는 그 내용이 매우 방대해 공무원이나 주민이 직접 수립할 수 있는 성격이 아니다. 결국 기존처럼 용역사가 수립할 수밖에 없고, 게다가 토지이용계획까지 다루어야 하니 도시·군계획처럼 매우 포괄적인 종합계획이 되어 버렸다. 오히려 주민 실생활 공간인 ‘읍·면 계획’ 수립을 강조하였다면 농촌은 읍·면 자치 실현에 조금이나마 도움이 될 것이다. 또 현재처럼 읍·면 행정의 권한이 지나치게 미

약한 현실에서 주민 주도로 농촌공간을 체계적으로 관리할 수 있도록 중장기 방향의 중간단계로 잘용할 여지를 열어주게 될 것이다.

기본방침 국가가 10년마다 수립하도록 되어 있고, 이미 발표된 상태

법률 제2조(정의) 제5항에서 ‘농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침’은 “국가 차원의 농촌공간의 미래상과 장기적인 발전 방향을 제시하는 전략적 계획”으로서 ‘기본계획 수립의 지침이 되는 계획’에 해당한다. 또 법률 제6조에 따르면, 기본방침은 농림축산식품부 장관이 10년마다 수립해야 하고, 필요한 경우 5년마다 재검토해 정비할 수 있다고 규정하고 있다. 이미 지난 4월에 기본방침을 수립해 발표한 상태이다.

부록까지 포함해 총 25쪽에 해당하는 내용으로 “Ⅰ. 기본방침의 수립 배경 및 성격, Ⅱ. 농촌의 현황 및 여건 변화, Ⅲ. 농촌공간 재구조화 및 재생의 비전 및 전략, Ⅳ. 농촌공간 재구조화 및 재생 방향, Ⅴ. 추진체계” 순서로 정리되어 있다. 계획기간은 2024년부터 2033년까지이고, ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」)’ 추진을 위한 공간 분야 방침이자, 복지 증진·교육여건 개선 등 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」)’과 정책 목표를 공유한다고 성격을 정리하고 있다. 기



그림 1 농촌공간 재구조화 및 재생 ‘기본방침’의 비전 및 전략.

본방침에서 제시하는 ‘비전 및 전략’은 그림 1과 같고, 기본계획과 시행계획은 여기에 기초해 수립되어야 한다.

기본계획 지자체가 의무 수립하는 10년 계획, 주민참여를 보장해야 실효성 확보 가능

농림축산식품부 장관이 수립한 기본방침에 따라 모든 지자체는 의무적으로 기본계획을 수립해야 한다. 2024년 9월 현재, 5개 지자체(충남 당진시, 충남 부여군, 전북 순창군, 전남 나주시, 전남 신안군)에서 기본계획 수립 시범사업을 추진하고 있다. 법률 제2조 제6항은 ‘농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획’을 “**시·군 또는 특별자치시 소재 농촌공간의 재구조화와 기능의 재생 또는 증진을 위한 중장기적인 방향을 제시하는 계획**”으로서 “시행계획 수립의 지침이 되는 계획”으로 정의한다. 또 법률 제7조는 기본계획을 10년마다 수립해야 하는 법정계획으로 규정하고, 기본방침과 마찬가지로 5년마다 재검토·정비할 수 있다. 시행령 제5조에는 지자체가 기본계획을 승인받기 위해 제출해야 할 서류 목록을 제시하고 있다.

기본계획 단계에서 지자체 농촌공간 전반에 걸친 체계적인 분석과 중장기 구상이 제시된다(법률 제7조 제2항). 생활권 분석은 물론이고 농촌공간 재구조화 방향, 농촌재생활성화지역 지정, 농촌특화지구의 운용 및 관리 방향, 농촌위해시설 현황과 이전·철거·집단화 또는 정비 방향 등도 포함해야 한다. 특히 농촌특화지

구로 지정할 예비목록도 제시되어야 한다. 그렇기 때문에 기본계획 수립 연구용역을 발주하기 이전에 과업지시서 내용 속에 주민 참여 절차와 방법, 수준까지 명확하게 제시할 수 있어야 한다. 연구용역 액수만 5억 원 이상으로 권장하기 때문에 보고서 책자로만 남지 않도록 하기 위해서는 담당 공무원과 지역사회가 충분히 토론하는 과정이 필요하다. 특히 주민참여계획단 운영과 읍·면 발전계획 수립, 읍·면 단위 비영리 네트워크 법인 설립 등도 과감하게 반영해야 실효성이 높은 결과를 기대할 수 있다.

애초에 기본계획을 의무적으로 수립해야 할 지자체는 읍·면이 있는 139개 시·군으로만 한정했는데, 읍·면이 없는 지자체라도 농촌지역이 있는 경우가 있고, 이런 경우에 농촌특화지구 지정이나 농지 특례 적용 등에서 원천 배제되어 상대적 불이익이 있다는 비판이 제기되었다. 이에 2024년 9월에 농림축산식품부(농촌공간계획과)에서 법률 개정 계획(안)을 작성했는데, **“농촌지역 보유 지자체도 희망하는 경우 공간계획을 수립할 수 있도록 허용”**하는 방향으로 검토하고 있다. 약 37개 지자체가 해당되는데, 광주광역시 광산구, 부산광역시 강서구, 울산광역시 북구, 경기 시흥시, 경기 고양시, 전북 전주시 등이 해당되고, 의무사항은 아니고 권장사항에 해당한다. 그래서 농촌특화지구 지정도 농촌협약 참여도 가능하도록 개방될 예정인데, 다만 <일반농산어촌개발 사업> 등 일부 사업은 지원이 불가할 것으로 보인다.

시행계획 농촌재생활성화지역 대상으로 수립하는 5년 계획
기본계획에 근거해 수립되는 시행계획은 의무사항이 아니지만, 농촌협약에 참여하자면 결과적으로 무조건 수립할 수밖에 없는 계획이다. 법률 제2조 제7항은 **‘농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획’은 “농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획을 토대로 농촌공간에 소재한 농촌위해시설 등을 분리·이전·재배치하고 주거·정주 환경, 일자리·경제기반, 교통·교육·문화·복지 등 농촌생활 서비스를 충실하게 제공하기 위해 수립하는 실행계획”**으로 규정하고 있다. 또 법률 제10조에 따라 시행계획은 기본계획으로 지정된 농촌재생활성화지역 단위로 5년마다 수립할 수 있다. 예전 농촌협약에서 말하는 ‘생활권활성화계획’에 해당하는 셈이다.

시행계획은 결국 국비 예산이 투입되는 읍·면을 대상으로 하는 셈이고, 대상 읍·면은 기본계획 단계에서 확정된다. 따라서 이미 농촌협약에 선정되어 사업이 추진되고 있는 지자체에서는 우선생활권과 중복되지 않는 방향으로 농촌재생활성화지역을 선정할 필요가 있다. 기본방침은 지자체 전체에 걸쳐 농촌재생활성화지역을 ‘3개 내외’로 지정할 것을 명시하고 있는데(그림 1 참고), 지자체마다 읍·면 수가 10개 내외인 점을 고려하고, 5년 단위 순환기간을 고려할 때 2개로 나누는 것이 바람직하다. 그래서 시행계획은 대개 4~6개 읍·면을 대상으로 한다고 볼 수 있다.

시행계획 단계에서는 구체적인 사업내용과 투자 계획, 세부사업 계획, 농촌특화지구 지정까지 반영해야 하기 때문에 해당

읍·면의 주민참여가 아주 활발하게 이루어질 필요가 있다. 특히 **농촌특화지구의 공간적 위치와 범위, 허용·제한 행위 등도 확정 되기 때문에 주민참여가 필수적이다.** 기존의 농촌협약 방식에서는 주민참여가 등한시 되었지만, 농촌특화지구 제도 도입을 계기로 훨씬 빠른 기본계획 단계부터 주민참여가 시작되어야 함을 강조하는 이유도 여기에 있다. 주민제안과 주민협정 등의 제도적 장치가 있지만 형식적으로 진행되지 않도록 하기 위해서라도 기본계획 단계부터 주민참여가 보장될 필요가 있다. 결국 농림축산식품부 장관과 시장·군수 사이에 체결하는 농촌협약도 구체적인 예산계획까지 포함하는 시행계획이기 때문에 더더욱 그러하다.

사업계획 <기초생활거점조성사업> 등 단위 사업별로 수립하는 계획

사업계획은 **시행계획에서 확정되고 농촌협약을 통해 인정된 내역 사업별 세부 계획**인 셈이다. 농촌협약 내용에는 내역 사업별 지원여부와 기관 간 투자내용, 투자 분담비율 등을 포함하기 때문에 기본계획에서 큰 틀은 모두 확정된다고 볼 수 있다. 법률 제2조 제9항은 사업의 유형으로 <농촌공간정비사업>, <농촌 위해시설 이전·철거·집단화 또는 정비 사업>, <주거 및 정주여건 개선사업>, <농촌생활서비스시설 확충 사업>, <일자리·경제기반 구축 사업>, <생활 서비스 및 공동체 활성화 사업>, 기타 사업 등 7개를 제시하

고 있다. 하지만 대부분 연계·협력 사업이 많고, 현재 사업지침으로 보자면 **<농촌공간정비사업>과 <중심지활성화(기초생활거점조성)사업>이 핵심 사업**이라 할 수 있다.

사업계획에는 세부 사업의 명칭과 목적, 주요 내용, 사업비 명세, 재원 조달계획과 더불어 세부설계도서와 토지 명세서까지 구체적으로 첨부하도록 되어 있다(법률 제27조 제2항). 수립된 사업계획은 지방의회의 의견을 듣고 법률 제33조의 광역(또는 기초) 농촌공간정책심의회 심의를 거쳐 시장·군수의 승인을 받아야 한다(법률 제28조). 또 승인된 사업계획은 고시해 일반인이 열람할 수 있도록 해야 한다.

법률 제29조는 사업구역의 토지를 취득하는 방식으로 ① 협의에 의해 취득·사용하는 방식, ② 수용 또는 사용하는 방식, ③ 환지 방식, 또는 ④ 이를 혼용하는 방식 등을 제시하고 있다. 읍·면소재지의 거점공간을 확보하는 사업과 농촌 위해시설을 철거·이전으로 하는 사업은 항상 토지 매입에 어려움을 겪어 왔다. 그래서 이번 법률 제30조(토지 등의 수용)에는 “농림축산식품부장관이 정하는 바에 따라 **공공 필요성이 인정되는 농촌공간 재구조화 및 재생 사업을 시행할 때에 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있다**”고 규정하고 있다. 보다 세부적인 내용은 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’을 준용하도록 하고, 또 법률 개정안에도 추가 반영할 예정이다.

농촌협약, 농촌재생활성화지역

기존 방식에서 크게 벗어나지 않은 용어

농촌협약 행정과 민간 사이의 협약, 그리고 주민협정과도 연계하여 확대해야 할 용어

농촌협약의 개념 자체는 지난번과 동일하고, 법률 제2조 제11항은 “**농촌공간 재구조화 및 재생 계획을 이행하기 위해 농림축산식품부 장관과 지방자치단체의 장이 체결하는 협약**”으로 규정하고 있다. 실제로는 시행계획을 대상으로 체결하는 것이고, 그래서 법률 제16조 제1항에는 “시행계획을 이행하기 위해 협의를 통해 사업 지원 여부 및 기관 간 투자내용과 투자 분담비율 등을 포함한 농촌협약을 체결할 수 있다”고 명시되어 있다. 물론 법률 제17조 제1항에 따라 기본계획도 포함해야 한다.

지금까지 경험에 기초하면, 농촌협약에 반영되는 세부 사업은 시행계획 내용을 반영하는 것이고, 결과적으로는 용역사와 행정의 주도할 가능성이 높다. 법률 제8조에 주민 등의 의견청취 규정이 있고, 제15조에 주민제안의 경로도 개방되어 있지만, 문서작업이 까다롭기 때문에 주민참여는 현실적으로 쉽지 않으리라 우려된다. **가장 바람직하기로는 농림축산식품부 장관과 시장·군수 사이의 협약에서 한 걸음 더 나아가 민간까지 포함하는 3자 협약으로 발전할 필요가 있다.** 여기서 민간을 대표하는 조직이 불명확한데, 당장은 <중심지활성화(기초생활거점조성) 사업>의 주

민위원회와 농촌특화지구의 주민협의회가 사업조직으로 참여할 수 있다. 길게 보면 읍·면 지역사회의 주민 대표기구라 할 수 있는 주민자치회가 전면에서 나서는 것이 바람직할 것이다.

그리고 용어 측면에서 ‘협약(協約)’은 뒤에 설명할 주민협정(協定)의 ‘협정’과 사전적으로는 사실상 차이가 없다, 유사한 의미가 혼용되어 한 법률에 혼란스럽게 반영되어 있는 셈이다. 국제법적으로는 차이가 있지만, 일상생활에서는 같은 의미로 사용하기 때문이다. “협약은 당사자의 일방 또는 쌍방이 단체(사적 단체·공공단체·국가)인 경우의 계약에 관해 쓰인다. 또 협약은 국제법상 조약의 명칭으로, 협정과 동의어로 쓰이기도 한다. 광의의 조약에는 협약, 규약, 헌장, 규정, 협정 등이 있다. 협약은 노동조합과 사용자 사이의 협정과 동의어로 쓰인다. 예컨대 ‘노동조합법상의 단체 협약’이 그 예이다”(“협정·협약·계약·약정”, 『법률용어사전』, 현암사, 2015).

또 현재 법률의 농촌협약은 농림축산식품부와 지자체 행정사이의 ‘협약’에 해당하는데, 내용적으로 보면 주민협정까지 포함하게 된다. 또 주민협정은 협정체결자 사이에 이루어지는 협약이지만, 결과적으로는 지원사업까지 연결되어야 완성된다. 그래서 **결국에는 지자체 행정과 주민협의회 사이의 협약에 해당한다고 볼 수도 있고, 나아가 농림축산식품부 국비사업이 중심이기 때문에 다자간 협약이라고도 볼 수 있다.** 앞으로 주민협정 개념은 농촌특화지구만이 아니라 <중심지활성화(기초생활거점조성) 사

업)에서도 적용할 수 있기 때문에 향후 법령과 제도 정비 과정에서 추가로 반영하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

농촌재생활성화지역 결국 예전의 ‘우선생활권’ 개념에 해당 농촌공간 기본계획을 수립하면서 각종 통계분석을 통해 농촌공간 구조를 분석하고, 생활권을 3개 내외로 설정하며, 생활권별로 발전방향을 수립하게 된다. 이 과정을 거쳐 ‘농촌재생활성화지역’을 선정하고 시행계획을 다시 수립하게 된다. 법률 제2조 제15항에서는 농촌재생활성화지역을 “**국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 농촌재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획으로 결정하는 지역**”으로 정의하고 있다. 결국 예전의 ‘우선 생활권’ 개념에 해당하고, 정책사업을 우선 투자하는 ‘전략적 대상지역’인 셈이다.

2024년 9월에 농림축산식품부(농촌공간계획과)에서 작성한 법률개정안에 따르면, “현재 정의가 생활권과 같은 권역 개념이 아닌 특정 사업지구 개념으로 정의됨에 따라 현장의 혼선을 초래”하기 때문에 정의 내용에 생활권과 같은 권역 개념을 포함하도록 변경할 예정이다. 법률 개정안에는 “농촌주민의 일상적 생활 및 생산활동이 이루어지며 농촌공간 재구조화 및 재생의 통합적 추진이 필요한 지역”으로 정의하고 있다. 결국 예전 농촌협약에서 나온 ‘우선 생활권’ 개념처럼 인접하는 4~6개 읍·면이 묶이는 방

식을 명확히 한 셈이다.

결국 **농촌재생활성화지역이란 국비 예산을 투입하는 4~6개 읍·면에 해당**하고, 기본계획 단계에서 확정되어 시행계획을 수립하면서 세부 사업내용이 결정된다. 문제는 이미 농촌협약에 선정된 지자체는 생활권을 구분하고, 또 우선생활권을 선정해 ‘생활권 활성화계획’까지 수립했다는 점이다. 또 세부 사업까지 확정해 추진하고 있거나 혹은 기본계획을 수립하는 단계에 있기 때문에 현재의 우선 생활권 읍·면을 다시 지정한다면 ‘중복투자’ 논란을 피할 수 없다. 따라서 법률에 따른 농촌재생활성화지역은 기본계획을 수립하는 단계에서 농촌공간구조 분석만이 아니라 기존 농촌협약 투자 읍·면까지 감안하면서 결정할 수밖에 없다.

주민참여와 주민주도성 관점에서 보자면, 농촌재생활성화지역으로 결정되기 이전 기본계획 단계에서 이미 읍·면 단위의 발전계획(공간계획 포함)을 주민 주도로 수립하고, 그 내용을 반영하는 형태로 시행계획이 수립되도록 하는 것이 바람직하다. 그래야 읍·면 단위 공간계획과 정책사업의 공공성과 주민주도성을 확보하게 될 것이다. 전통적인 하향식 계획 방법론에서 벗어나 주민참여의 상향식 계획을 수립하는 관점과 방향이 앞으로 법률 개정 과정이나 가이드라인에 적극 반영할 필요가 있다. 특히 기본계획 단계에서 읍·면 주민을 중심으로 주민참여계 획단을 구성해 참여하도록 하고, 읍·면 발전계획의 초안이라도 도출되도록 해야 한다. 그리고 시행계획 단계에서는 주민참여 계획단이 실무로 참여하고, 또

주민자치회와 연계된 주민위원회가 지역사회의 다양한 이해관계자 의견을 수렴해 읍·면 발전계획을 완성하도록 하는 방향이 바람직하다.

농촌위해시설, 농촌특화지구와 주민협정 여전히 논쟁이 많은 용어

농촌위해시설 ‘농촌환경중점관리시설’로 변경 예정

농촌다움을 보전하는 1차적인 방법의 하나로 농촌의 경관환경과 주민생활을 위협하는 시설이 입지하지 않도록, 또 이미 있는 시설은 이전하거나 철거하는 방향이 시급하게 필요하다. 대표적으로 거론된 시설이 **축사, 공장, 태양광**이다. 이런 시설을 농촌위해시설이라 부르는데, 법률 제2조 제14항에서는 **“농촌 생활, 경관 및 환경에 부정적 영향을 미치는 건강위해시설, 환경위해시설, 경관위해시설, 기타 위해시설로서 농림축산식품부령으로 정하는 시설”**이라고 규정하고 있다. 여기서 ‘농림축산식품부령으로 정하는 시설’에 대해 시행규칙 제3조는 “계획수립권자가 농촌공간 재구조화 및 재생을 위해 이전·철거·집단화 또는 정비가 필요하다고 인정하는 시설”인데, 대기오염물질배출시설과 폐수배출시설, 악취배출시설 등을 예시하고 있다. 구체적인 규정은 개별 법령에 따라 고시되어 있다.

2024년 9월 농림축산식품부(농촌공간계획과)에서 작성한 법률개정안에 따르면, “적법하게 설치·운영되고 있는 축사 등 시설을 위해시설로 규정할 수 있도록 해 축산단체 등의 불필요한 오해를 유발”하고, ‘위해’라는 용어가 가지는 부정적 의미를 완화하고자 ‘농촌환경중점관리시설’로 명칭과 정의를 변경할 예정이라고 한다. 이미 축산단체가 세종특별자치시 농림축산식품부 청사 앞에서 시위도 한 적이 있어 논란이 되었던 용어이기도 했다. 법률개정안에는 **“농촌 생활, 경관 및 환경에 부정적인 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 농촌공간 재구조화 및 재생을 위해 이전·철거·집단화 또는 정비가 필요한 시설”**로 보다 두루뭉술하게 정의하고 있다.

용어 표현을 순화하는 것도 필요하지만, 이런 시설을 바라보는 관점에도 입장 차이가 있을 수 있다는 점도 고려해야 한다. 축사는 지역농업에서 경축순환농법을 실현하자면 꼭 필요할 수 있고, 공장은 주민에게 취업 일자리를 제공하는 측면에서 중요할 수 있다. 또 태양광도 외지 업자가 주도하는 대규모 단지가 문제였지, 마을 주민이 조합을 만들어 추진하는 것은 에너지자립 측면에서 오히려 권장할 사항이기도 하다. 이런 점에서 1995년경에 크게 논란이 되었던 님비(Not In My BackYard, 내 집 뒷마당에는 안된다) 현상처럼 혐오시설 반대운동으로 비화될 우려도 있다. 따라서 시설 자체에 대해 금지, 허용과 같이 이분법적으로 접근하기보다 **주민 사이의 토론과 합의를 중시하며 ‘과정’을 존중하는 방향이 주민**

참여형 농촌공간계획 차원에서는 더 필요할 것이다.

농촌특화지구 토지이용을 계획적으로 관리하려는 취지로 도입 이번 법률 제정으로 가장 새롭게 도입된 것이 농촌특화지구 제도라 할 수 있고, 농촌공간 재구조화의 핵심적인 정책수단이라 할 수 있다. 법률 제2조 제10항에는 **“농촌공간을 효율적으로 개발·이용·보전하거나 삶터·일터·쉼터로서의 농촌의 기능을 재생·증진하기 위해 지정하는 지구”**로 규정되고, 또 법률 제12조는 “농촌의 정주 여건을 개선하고 농촌지역의 경제 활성화 및 환경·생태 보호 등을 위해(제1항)” 농촌마을보호지구, 농촌산업지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지지구, 경관농업지구, 농업유산지구, 기타 대통령령으로 정하는 지구 등 8개 종류를 지정할 수 있는 것으로 명시했다. 그리고 농촌특화지구의 종류별 기준과 시·군별 총면적 및 총수(법률 제13조 제2항), 도서圖書(법률 제13조 제2항) 등 세부적인 내용은 시행령 제8조와 별표 및 시행규칙에 명시된다. 농촌특화지구는 **‘농촌공간의 계획적 관리’라는 취지에서 도입되었고, 필요성은 많은 사람이 공감하고 있다. 다만 누가 어떻게 지정하고, 무슨 지원이 있는지 여전히 불명확하다는 문제가 있다.**

기본계획 단계에서 각종 공간구조 및 통계분석 등을 통해 예비목록이 도출되고, 시행계획 단계에서 확정된다. 시장·군수는 농촌특화지구 지정 과정에서 주민 의견을 수렴해 지구를 지정해야 하고, 주민은 주민협정과 주민협의회 등을 통해 지구 지정 및 운영

에 자율적으로 참여할 수 있도록 보장되어 있다. 하지만 현재 상황에서 주민이 보기에 블랙박스처럼 농촌특화지구가 도출되는 과정을 이해하기 어렵다는 것이 큰 문제가 된다. 비전문가가 접근할 수 없는 ‘격자형 분석’까지 방법론으로 동원하다 보니 “왜 이곳이 농촌특화지구로 지정되는지” 납득하기 어려운 셈이다.

현재 상황에서 농촌특화지구는 읍·면 단위로 농촌마을보호지구 1~2개와 이를 연계하는 형태로 축산지구나 태양광지구 등 나머지 6개 유형을 합쳐 1~3개 정도가 지정되는 규모로 추정된다. 농촌재생활성화지역 전체로 보자면 이런 5~10개 정도의 농촌특화지구가 여기저기에 지정되는 형태가 될 것이다. 면소재지 마을이 농촌마을보호지구로 지정될 필요성이 높지만 주민 합의가 쉽지 않다는 점에서 필요성보다 용이성이 더 중요한 기준이 될 수도 있다. **문제는 지구 지정에 따른 인센티브로 부는 예산이 얼마나 지원될 것인지 여전히 정해져 있지 않다는 점이다.** 9월 현재로서는 <농촌공간정비사업>에 새로운 유형 하나를 신설해 전국적으로 몇 개 시범사업을 추진하려는 구상 정도로 알려져 있다.

농촌마을보호지구 행정리 마을 관계를 명확히 해야 할 용어 농촌특화지구 유형 중에서 가장 쟁점이 되는 지구가 ‘농촌마을보호지구’라 할 수 있다. 법률 제12조에는 **“농촌주민 등의 거주 환경을 보호하고 생활서비스시설의 입지를 촉진하는 등 정주기능을 강화할 필요가 있는 지구(제1항 제1호)”**라고 규정하고 있는데, 농

촌 행정리 마을과의 관계를 명확히 해야 할 필요가 있다. 국토교통부 산하 국책연구기관인 건축공간연구원AURI에서 별도 연구용역을 통해 매우 엄밀한 연구도 진행하였는데, 여전히 모호한 부분이 많고, 기본계획 수립 시범사업을 추진하고 있는 5개 지자체(당진시, 부여군, 순창군, 나주시, 신안군) 용역사도 난감해한다는 소식이다.

무엇보다 현재의 행정리 제도와 연계해 마을 내부의 인문학적, 사회학적 감수성이 미흡한 상황에서 ‘선 긋기’ 방식의 공간계획이 될 우려가 높다는 지적이다. 지구 경계와 행정리 관계를 생각할 때, 하나의 마을을 두 개로 나누는 것도, 두 개 마을에 걸치는 것도 현실적으로는 매우 난감하다. 또 토지소유와 관련해 소유하지만 마을에 살지 않는 사람이 있고, 소유하지는 않지만 농사를 짓는 월경越境 농업인도 많아 이해관계자가 상상 이상으로 매우 복잡하다. 주민협의체 구성이나 주민협정 체결 등으로 쉽게 이어지기 어려운 조건이 매우 많다는 점에 유의해야 한다. 그래서 전문가 주도로 지정기준을 정하기보다 농촌 마을만들기의 역사적 경험이 현장에 많이 축적되어 있기 때문에 공개토론회가 훨씬 더 많이 개최될 필요가 있다.

경관농업지구 정의도 바뀌고, '농업농촌경관지구'로 바뀔 예정 농촌특화지구 유형 중에서 경관농업지구는 **“동종·유사 작물의 집산화 등 경관형성을 통해 농촌관광자원 등으로 육성할 필요가 있는 지구”**라고 정의된다(법률 제12조 제1항 제6호). 농림축산식품

부(농촌공간계획과) 법률개정안 자료에 따르면, “관작물을 집단 재배하는 농경지 및 그 주변지역만 경관농업지구로 지정 가능”하다고 좁게 규정하기 때문에 지구 지정 요건을 **“우수경관을 형성하는 일반작물의 집단 재배지역 등 농촌경관 전체로 확대”**하고, 지구 명칭도 ‘농업·농촌경관지구로’ 변경할 예정이다. 사실 공익직불금에 포함된 경관농업직불금과도 혼동도 되고, 농촌다움 복원 차원에서는 보다 폭넓게 규정해야 제도 도입의 취지를 살릴 수 있기에 바람직한 개정이라 할 수 있다.

그 밖에 대통령령으로 정하는 지구 읍·면 전체를 지정할 가능성이 열린 규정

법률 제12조 제1항의 제8목에 있는 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 지구’라는 규정은 농림축산식품부의 재량권 측면에서 매우 의미가 있다. **이 항목을 살려 하나의 읍·면 전체를 농촌특화지구로 지정할 수 있는 새로운 유형의 지구 개념을 도입하는 것도 충분히 검토해 볼 필요가 있기 때문이다.** 하지만 이번 법률 개정안 검토과정에서도 빠져 있는 아쉬움이 있다. 이것은 다음과 같은 현실적 필요성 때문이다.

사실 전국의 모든 읍·면 단위로 빠르게 농촌다움을 복원하자면 현재와 같이 ‘점點’ 단위로 농촌특화지구를 지정하는 방식으로는 속도가 너무 더딜 수밖에 없다. 또 위해시설의 이전·철거·재배치 과정에서 막대한 공공예산이 투입되어야 하기 때문에 한계가

명확할 수밖에 없다. 그래서 시행령에 위임된 규정을 활용해 이런 방향의 **새로운 농촌특화지구 유형을 신설하고, 보다 유연한 방식으로 빠르게 확산될 수 있는 방법을 찾아야 한다.** 예를 들어, 농촌 재생활성화지역으로 선정된 읍·면 대상으로 모든 행정리마다 ‘기타보상금’ 방식의 예산 지원을 강조하는 ‘농촌마을공동체 활성화 수당(가칭)’ 제도가 농촌협약(혹은 주민협정)을 통해 4~5년간 연속 지원된다면 법률 제정 취지를 빠르게 확산하는 방식이 될 것이다. 이것은 이미 농림축산식품부 <농업환경보전프로그램 사업>을 시행해 본 마을에서 성과가 이미 확인되었고, 이것을 읍면 전체로 확산한다면 훨씬 적은 예산으로도 농촌다움 복원에 크게 기여할 것이라는 기대가 가능하기 때문이다.

이상에서 살펴본 것처럼 「농촌공간재구조화법」 관련하여 매우 복잡하고 어려운 용어가 많다. 이번호에서는 여기까지 다루고, 11월 호에 연속해 마을만들기에 훨씬 긴밀하게 연결되는 개념으로 아래와 같은 용어를 다루고자 한다. 일부 내용은 바뀔 수 있지만 예고편으로 소제목 형식의 핵심 용어 몇 가지만 소개하고자 한다. 혹시 독자 중에 좋은 제안이 들어오면 추가적으로 반영하고자 한다. 제안을 많이 해주시기 바란다.

『마을독본』 통권 30호 11월호 소개 정책용어(예시)

주민제안, 주민협의회, 주민협정 여전히 논쟁이 많은 용어

- 농촌마을보호지구 2: 지속적으로 추가적인 설명이 필요한 용어
- 주민제안: 결국은 용역사를 통해 제안할 수밖에 없는 현실
- 주민협의회: 실제 현장에서 작동될 수 있는지 의문인 제도
- 주민협정:협정의 당사자와 혜택이 여전히 모호한 용어
- 사업시행자: 마을 법인의 성격과 조기 설립을 강조해야 할 용어
- 기타 독자 요청에 따라 추가 예정

현장에서 배우다

보건복지부 「통합돌봄지원법」
제정에 따른
마을공동체돌봄의 미래

김영숙

마을만들기의 꽃, 열사 김우동

권영진

현장에서 배우다 — 전국

보건복지부 「통합돌봄지원법」 제정에 따른 마을공동체돌봄의 미래

김영숙

사회적협동조합 한국마을연합 이사장

대구광역시에서 태어나 대구란 공간을 떠나 살아본 적 없는 주민으로 1997년부터 비영리민간단체NGO 활동가로 성장했다. 2003년에 동구 주민회 활동을 거쳐 2007년부터 안심마을에서 마을도서관, 마을학교, 협동조합, 마을복지 현장에서 일했다. 2015년부터 대구시마을공동체만들기지원센터 센터장 소임을 맡아 지금까지 활동하고 있다. 2020년부터는 경북권 농촌실태력플러스사업 중앙계획지원단 위원으로 도시—농촌을 연계하는 역할을 하며 뚜벅이로 살아가고 있다.

유럽연합United Nation, UN 기준에 따르면, 전체 인구 중 노인이 차지하는 비율이 20%를 넘으면 초고령사회로 분류된다. 우리나라가 고령사회에서 초고령사회로 소요된 연수는 7년인데, 영국 50년, 미국 15년, 일본 10년보다 빠르게 진입한 나라가 되었다. 또 보건복지부는 경제협력개발기구Organization for Economic Cooperation and Development(이하 OECD로 약칭) 보건통계(2023년)에서 주요 분야별 지표를 분석한 결과, 우리나라 국민 기대수명은 83.6년으로 OECD 국가 평균보다 높다고 발표했다. 하지만 질병과 장애 없이 건강하게 살 수 있는 건강수명은 65세에 불과하다. 기대수명이 높아진 만큼 돌봄 수요는 빠르게 증가했지만, 노인인구 대비 요양병원 병상 수는 OECD 평균 10배에 이를 정도로 노후 돌봄은 안전하지 않다고 전문가들은 이야기 한다.

그렇다면 주민은 다양한 돌봄 서비스에 대해 어느 정도 정보를 알고 있을까? 당장 가족 한 명이 긴급돌봄이 필요한 상황이 발생했을 때 통합적으로 정보를 제공받거나, 다양한 의료·요양·돌봄 서비스를 어떻게 받을 수 있는지, 절차는 어떻게 되는지, 나에게 필요와 욕구를 반영한 다양한 서비스를 통합적으로 상담할 곳이 없다. 이렇게 1인 가구 증가와 가족구성 변화, 가족 중심 돌봄 위기가 심각해지면서, 지역사회의 주요한 활동의제로 (마을)공동체 돌봄이 중요하게 등장하고 있다. 이번 호에서는 보건복지부가 지난 3월에 새롭게 제정·발표한 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(이하 「통합돌봄지원법」으로 약칭)에 대해 검토하

고, 공동체 돌봄 활동 사례를 소개하면서, 앞으로 마을공동체의 역할과 과제를 제안하고자 한다.

지역사회 통합돌봄 지원의 제도화 흐름과 주요 내용

정부는 고령화 시대를 맞아 2007년부터 사회 서비스 전자바우처 제도를 도입했고, 2008년부터는 노인장기요양보험 제도를 본격 시행했다. 2019~2022년에는 <지역사회 통합돌봄 선도사업>도 추진했다. 선도사업은 ‘기초지자체에서 돌봄이 필요로 하는 주민이 지역사회에서 생활할 수 있도록 주거, 보건의료, 요양 등을 통합적으로 제공하는 모델을 개발하는 것’을 목표로 했다. 보건복지부는 선도사업으로 2019년 4월, 16개 지자체를 선정해 2년간 선도사업을 추진했다. 현재 지역사회통합돌봄(커뮤니티케어) 정책을 자체적으로 추진하는 기초지자체도 70여 개 이상으로 확산되었고, 광주광역시, 대전광역시, 경상남도 등 일부 광역지자체도 추진하고 있다. 이처럼 현재는 지자체로 널리 확산되어 정부 정책을 견인하지만, 2024년 <의료-돌봄 통합지원 사업>의 경우 정부 예산은 오히려 150억 원에서 30억 원 대로 대폭 축소되었다.

정부는 2023년에 ‘75세 이상 고위험군을 중심으로 장기요양, 노인맞춤돌봄, 퇴원환자 등을 대상으로 재택의료와 통합재가, 노인맞춤돌봄 등 통합적 지원에 중점을 둔’ 의료-돌봄 통합지원 시

범사업을 도입했다. 현재는 12개 지자체(2023.7.~2025.12)가 시범사업에 참여하고 있다. 시범사업의 목표는 ‘요양, 건강관리, 일상생활 지원, 주거 등 돌봄 서비스와 재가 의료 서비스 연계를 통해 살던 곳에서 생애 말기까지 노후생활이 가능하도록 하는 지자체의 노인 의료·돌봄 통합지원 모형 마련’에 있다. 추진방향으로 ‘재가 의료 서비스 확충과 지역자원 및 서비스를 대상자 중심으로 연계·통합해 지원할 수 있는 체계 구축’에 중점을 두고 있다.

정부는 한 걸음 더 나아가 **2024년 3월에 「통합돌봄지원법」을 제정했다.** 향후 시행령, 시행규칙 마련 등의 절차를 거쳐 2년 후인 2026년 3월 27일부터 본격적으로 시행할 예정이다. 이 법을 통해 그동안 진행된 ‘통합돌봄 선도사업’과 ‘통합지원 시범사업’의 법적 근거를 마련하는 셈이고, 돌봄정책의 중요한 전환점이 될 것으로 본다.

「통합돌봄지원법」은 ‘노쇠, 장애, 질병, 사고 등으로 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 계속해 건강한 생활을 영위할 수 있도록 의료·요양 등 돌봄 지원을 통합·연계해 제공하는 데에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 건강하고 인간다운 생활을 유지하고 증진하는 데에 이바지함(제1조)’을 목적으로 한다. 평생 살아온 마을에서 여생을 마칠 수 있도록 지원하겠다는 취지를 담고 있는 셈이다. 법률 제2조에서는 통합지원, 대상자, 관련 기관 등을 아래와 같이 정의하고 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. **통합지원**이란 제2호에 따른 통합지원 대상자에게 이 법에 따라 국가와 지방자치단체의 장이 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상생활돌봄, 주거, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야의 서비스 등(이하 “보건의료등”으로 약칭)을 직접 또는 연계하여 통합적으로 제공하는 것을 말한다.
2. **통합지원 대상자**란 노쇠, 장애, 질병, 사고 등(이하 “노쇠 등”으로 약칭)으로 일상생활 유지에 어려움이 있어 복합적인 지원을 필요로 하는 노인, 장애인 등으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.
3. **통합지원 관련기관**이란 통합지원 대상자에게 제15조부터 제19조까지의 통합지원 서비스를 제공하는 개인·법인·기관·단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

「통합돌봄지원법」이 가장 강조하는 부분은 **‘살던 곳에서 계속해, 돌봄 지원을 통합·연계해 제공하는 것’**이다. 그동안 보건·의료·복지가 서로 분리되어 각각 시행되어 온 것에 대한 반성이고, 매우 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그리고 국가보다 지자체가 중심이 되어 통합지원을 위한 정책 수립과 시행을 명시한 점도 현장성을 강화하겠다는 점에서 환영할 만한 부분이다. 아무래도 주민(대상자)의 생활 지원이 가능한 곳은 읍·면·동 단위가 가장 바람직하기 때문이다. 그래서 보건·의료·복지 등의 다양한 부문 사이에 연계성을 높일 수 있도록 읍·면·동 단위로 통합돌봄 시스템을 구축하

는 것이 가장 중요한 일차적인 과제라고 할 수 있다. 이런 점은 아래와 같이 법률 제4조에 명시한 ‘국가와 지방자치단체의 책무’를 통해서도 구체적으로 확인된다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 노쇠등으로 일상생활 유지에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 **생애 말기까지 건강하고 존엄한 생활을 영위할 수 있는 여건을 조성**하도록 노력하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 통합지원을 위한 정책을 수립·시행할 때에는 다음 각 호의 사항이 실현될 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 통합지원 대상자의 특성과 욕구에 따라 **예방적 건강관리부터 생애 말기 돌봄까지** 필요 서비스를 포괄적으로 제공할 수 있는 지원체계를 구축할 것
2. 통합지원 대상자가 필요에 따라 의료기관과 사회복지시설 등에 입원 또는 입소하여 이용한 이후에도 **자신이 살던 곳을 중심으로 끊임 없이 필요 서비스를 이용할 수 있는** 재가 완결형 통합지원 연계 체계를 마련할 것
3. **지역주민 참여를 바탕으로** 하는 생활권 단위의 충분하고 지속 가능한 통합지원 생태계를 조성할 것
4. 통합지원 대상자가 통합지원의 내용, 이용 방법 등에 관하여 충분한 설명을 들은 후 이용 여부나 범위, 방식 등을 **스스로 결정할 수 있도록 자기결정권을 보장할 것**
5. 통합지원을 위한 각종 서비스 등의 제공 시 **공공성을 높일 수 있도록 할 것**

6. 통합지원 대상자를 돌보는 **가족과 보호자에 대한 지원과 보호를 제공할 것**

③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 관할 지역에서의 **통합지원 체계를 구축하고 확산**할 수 있도록 인프라 및 재원을 확보하여 시·군·구에 대하여 필요한 지원을 하여야 한다.

④ 국가는 지방자치단체가 제1항부터 제3항까지를 실현하기 위하여 필요한 **행정적·재정적 지원**을 하여야 한다.

그동안 돌봄 서비스가 중앙정부 중심으로 서비스의 기준과 내용이 정해져 내려오면서, 지자체는 이를 집행하는 좁은 역할에 머물러 있었다. 그렇기 때문에 권한과 책임도 없고, 지자체별로 차별성도 크게 드러나지 않았다. 이미 중앙정부의 통제 속에 펼쳐진 복지행정, 당사자 신청주의 방식의 접근은 끊임없이 돌봄 사각지대를 만들어 왔다. 그래서 분절적이고 복잡한 정보전달 방식은 늘 서비스 이용자(대상자)의 불만족으로 이어졌다. 앞으로 「통합돌봄지원법」이 제정됨에 따라 국가는 행정적·재정적 지원에 집중하고, 기초 지자체가 스스로의 자율성과 책임성을 높이는 방향으로 권한이 주어지게 된다. 앞으로 5년, 10년 후에는 지자체 책임행정에 따라 얼마나 다양한 유형의 사례가 펼쳐질지 큰 관심거리가 된다.

지자체와 지역사회 주도로 만들어 온 마을공동체돌봄 사례

부산광역시 <건강한 반송만들기 시범사업>에서 출발한

마을건강센터 구축 사업

보건복지부는 2009년부터 <커뮤니티케어 사업>이란 명칭으로 공동체 돌봄을 시작하였다. 하지만 부산시 반송동에서는 그 이전인 2007년부터 이미 <건강한 반송만들기 시범사업>이란 이름으로 공동체 주도형의 건강돌봄 활동이 먼저 시작되었다. 건강이라는 주제를 의료적 측면에서만 바라보던 관점을 바꾸어 지역사회 공동체의 역할로 규정하면서 새로운 체계를 구축했다. 주민의 건강에 영향을 미치는 다양한 먹거리·교육·작업환경·위생·의료·주거 서비스 등 사회·물리적인 요소를 통합해 지역공동체 네트워크를 형성하였다. 또 건강마을의 구성요소를 ‘건강한 사람, 건강한 환경, 건강한 관계’로 보고 다양한 주민참여를 기반으로 기관·단체 사이의 협력체계를 구축했다. 주요 활동으로는 주민참여와 상호 학습을 통한 주민건강 코디네이터 양성, 건강증진 서비스 전달체계 혁신, 건강한 반송만들기협의회 구성, 걷기코스 개발, 공원 조성 등 마을의 물리적인 공간도 건강 친화적인 방향으로 변화를 모색했다.

<건강한 반송만들기 시범사업>은 2010년 이후 부산시 전역의 건강마을 사업으로 확장되었고 2016년부터는 체계적인 ‘마을

건강센터’ 구축으로 확장되었다. 마을건강센터는 마을공동체 중심의 주민밀착형 건강증진 사업으로 마을 간호사, 마을 활동가가 상주하며 일상적인 건강 상담과 공동체 형성을 지원한다. 이렇게 이웃 사이의 연결을 통해 건강격차 해소와 주민건강 증진에 기여하는 부산시 특화사업으로 발전했다.

이를 이어받아 2019년에는 건강마을 사업의 제도적인 근거로 「부산광역시 건강형평성 실현을 위한 조례」(2019.11.6.)도 제정했다. 조례 제1조 목적은 ‘건강 격차 해소 및 보편적 건강 수준 향상 등 부산광역시의 건강형평성 실현에 필요한 사항을 규정함으로써 시민의 삶의 질 향상과 시민 모두가 행복한 건강도시 구현에 이바지함’으로 규정한다. 여기서 핵심용어인 ‘건강형평성’이란 ‘사회적, 경제적, 인구학적, 지역적 차이에 따라 구조적·잠재적으로 피하거나 고칠 수 있는 건강 수준의 차이가 발생하지 않는 것 또는 존재하지 않는 상태’를 의미한다.

특히 조례 제6조의 ‘마을건강센터의 설치, 운영 지원’을 살펴보면, 시장은 읍·면·동마다 마을건강센터를 설치할 수 있고, 주요 사업으로 ① 마을 건강관리 및 건강공동체 활성화 사업, ② 마을건강을 위한 물리적, 사회적 환경 조성 사업, ③ 건강 상담, 만성질환자 등록관리 등 건강서비스 제공, ④ 관련 기관 등과의 협력을 통한 건강 안전망 구축, ⑤ 마을 건강계획 수립을 위한 마을 건강조사 및 건강지표 생산·관리, ⑥ 마을 간호사, 마을 건강활동가 및 주민역량강화 사업, ⑦ 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업 등

부산시 마을건강센터 건강UP 사업

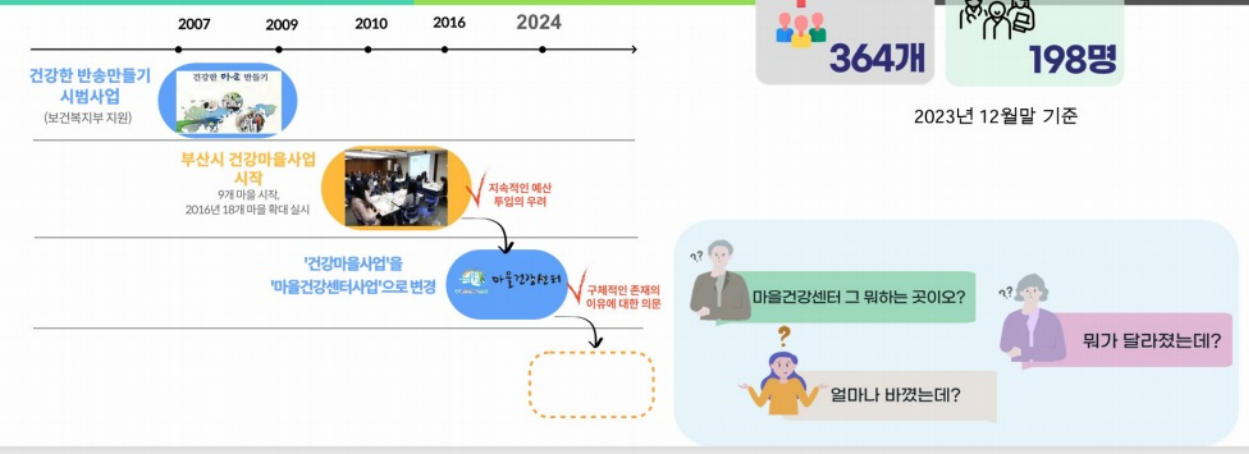


그림 1 부산시 반송동에서 출발한 마을건강센터 사업 현황.

출처: 부산시 건강도시지원단 제공, '부산시 건강마을사업 추진경과와 성과(2023년 12월말 기준)'

을 제시하고 있다. 부산시 마을건강센터는 향후 2030년까지 마을 건강센터의 활성화와 기능고도화를 통해 '15분 건강도시, 주민이 함께 만드는 모두가 건강한 마을'을 비전으로 사업을 지속할 예정이다.

대구광역시 안심마을 공동체 주민자치로 만든 아동 및 발달장애인 등 통합돌봄

대구시 동구의 끝자락에 위치한 안심마을은 안심1동~4동(행정동)에 걸쳐 형성된 마을공동체 조직이다. 이 지역에서는 일찍부

터 마을도서관과 공동육아 및 마을교육, 장애인 돌봄, 먹거리와 마을 문화 등 다양한 사회적 인프라 구축 활동을 주민자치로 실천해 왔다. 그 계기는 2003년에 장애통합 어린이집인 '한사랑어린이집'(사회복지법인 한사랑)이 안심마을로 이주해 온 것이다. 2008년에 '반야월 행복한 어린이도서관 아띠'를 주민 스스로 기금을 모아 개소하면서 본격적인 마을공동체 활동이 시작되었다.

그 이후에 안심마을에는 통합어린이집, 마을도서관, 초등 방과후 마을학교, 로컬푸드 매장, 카페 사람이야기, 마을식당, 반찬가게, 마을책방, 자립생활주택, 공유주택, 햇빛발전소, 마을방송국, 발달장애인자립지원센터 등 30여 개가 넘는 마을공동체 조직이 생겼다. 이들 상당수는 법인격을 가지고 있다. 안심마을 전체에 100여 명의 활동가와 협동조합 직원이 일하며, 각종 마을공동체 활동에 연 인원 2,000여 명의 주민이 일상적으로 참여한다. 또 안심마을 내 협동조합 가게에는 현재 20여 명의 발달장애인 청년이 마을 일자리로 참여하고 있다.

현재 안심마을은 초창기 공동체 기반을 만들어 온 활동가가 점점 나이가 들어가고 있다. 그래서 후계 세대를 위해 마을에서 활동하는 청년의 욕구를 반영한 문화 공동체 형성, 그리고 50플러스 세대의 인생 이모작 활동과 어르신 돌봄 등으로 고민이 확장되고 있다. 안심마을이 만들어 갈 마을 통합돌봄의 미래가 어떻게 진전될지는 여전히 미지수지만, 여전히 현재 진행형으로 발전 중이다.

안심마을은 언제나처럼 '하고 싶은 사람이 먼저 나서게 하고',

‘옆에서 같이 돕고’, ‘일상 속에서 신뢰를 만들어 가고’, ‘다양한 목소리가 마을 내에서 공존하는’ 방향을 지향한다. “내가 살아가면서 마을에 필요한 인프라를 마음 편하게 이용하는 것이 마을 통합돌봄의 지향점이다”라는 당사자의 목소리가 안심마을에서 16년 동안 마을공동체 생태계를 구축해 온 살아있는 가치라 할 수 있다.

「통합돌봄지원법」시행에 따른 주요 쟁점:

시행령과 시행규칙 마련, 관련 법안 제·개정

2024년 3월에 제정된 「통합돌봄지원법」 속에는 여전히 쟁점이 많고, 공론장에서 토론해야 할 과제도 다양하다. 2026년 3월 발효까지 약 1년 반 정도가 남아 있다. 앞으로 시행령과 시행규칙을 제정해야 하는데, 법률의 실질적인 내용을 규정한다는 측면에서 매우 중요하고, 다양한 이해관계자가 적극 참여할 수 있는 구조가 만들어져야 한다.

법률에 따르면 보건복지부는 5년마다 ‘통합지원 기본계획’을 수립해야 하고(제5조), 자치단체장은 ‘지역계획’을 매년 수립·시행해야 한다(제6조). 또한 관련 기관 등과의 연계·협력을 강화하기 위해 통합지원협의체를 두어야 하고 지역사회보장협의체와 통합 운영할 수 있다(제20조). 행정 내에는 통합지원을 위한 전담조직을 읍·면·동까지도 둘 수 있다(제21조). 또 통합지원정보시스템을

구축하고 운영할 수 있고(제22조), 전문인력 양성(제24조), 전문기관 지정(제25조) 등 지역 단위로 통합지원 기반을 조성하도록 명시하고 있다.

「통합돌봄지원법」이 발효되기 이전에 관련 법안의 제·개정 작업도 이루어져 한다. 예를 들어, ① 보건의료, 사회복지, 주거, 교통 등 사업 관련 법, ② 지방자치(지방행정조직, 지방공무원) 관련 법, ③ 사회보장, 재정 및 예산 관련 법 등 검토해야 할 법안만 30여 개에 이른다. 각 법률마다 다양한 이해관계자가 있고, 전문성도 요구되기 때문에 이러한 관련 법령의 제·개정 과정에서 치열한 충돌과 갈등도 예상된다.

통합적인 돌봄보장 접근을 위해서는 기초지자체의 지역돌봄 계획 수립, 지원체계 및 인프라 구축이 필수적이다. 법률에 전달체계로 제시된 통합지원협의체와 행정 전담조직, 전문기관 등도 각각의 역할을 명확하게 정립하기 위해서는 지자체의 사회·역사적 특성을 담아 실질적인 체계를 구축할 필요가 있다. 법률에 따라 형식적인 설치나 지정·운영은 제도적으로 쉽게 할 수 있지만, 그것이 얼마나 제대로 작동될지는 지역의 사정마다 크게 다르기 때문이다.

지난 20년 동안 운영해 온 지역사회보장협의체 사례를 돌아보면 많은 시사점을 얻을 수 있다. 지역사회보장협의체는 ‘사회보장 사업에 관한 중요사항과 지역사회보장계획을 심의·의결 및 평가하고, 복지·보건·고용·주거·교육·문화·환경 등 지역의 사회보장

서비스의 연계·협력을 강화하기 위한 민·관 협력기구’에 해당하고, 읍·면·동 단위로도 이미 구성되어 운영되고 있다. 현재 「통합돌봄지원법」에 따른 통합지원협의체(제20조) 역할과 크게 다르지 않다. 이름만 바꾼다고 잘 운영되지는 않을 것이란 지적이다. 그래서 앞으로 새롭게 구성할 통합지원협의체는 읍·면·동 단위 생활공간에서 주민 삶의 욕구와 필요를 잘 반영한 실질적인 거버넌스 기구가 되어야 하고, 돌봄 전문인력 같은 인적 인프라 구축과 행정조직 개편은 필수적으로 전제되어야 한다.

돌봄 권리의 주체로서 지역공동체의 역할

돌봄정책의 전환은 단순히 제한된 물리적 환경 속에서 가족 돌봄을 누군가 대신하거나 돌봄 부담을 비용적으로 경감하는 차원의 문제가 아니다. 앞으로 내가 살아가는 생활공간에서 돌봄 권리의 주체로서 주민 당사자가 보편적 욕구를 실현하는 ‘사회권’으로 확장되어야 한다.

전국의 마을만들기 활동은 오랫동안 ‘아이부터 어른까지 내가 사는 곳에서 행복한 삶을 일구어가는 마을’을 꿈꾸며 활동해 왔다. 그래서 현재 전국의 다양한 지역에서 마을공동체가 주도하여 어린이와 청소년, 장년, 노인 등의 통합돌봄을 실현하기 위해 노력해 왔고, 또 도시와 농촌에서 여러 우수사례를 만들고 있다. 이제 새로운 「통합돌봄지원법」 정착과정에서 ‘주민참여를 바탕으

로 읍·면·동 생활권 단위의 통합돌봄지원 생태계 조성’을 위해 지역사회 주체로서 공동체가 주도하는 역할을 구체적으로 고민해야 할 때이다.

마을공동체는 앞으로 다가올 변화에 어떻게 능동적으로 대응할 것인가? 「통합돌봄지원법」 시행까지 1년 반 정도의 시간이 남아 있다. 그동안 전국 공동체 현장에서 다양한 통합돌봄 학습과 실천사례 탐방을 진행하면서 2026년 6월 지방선거에 공동 대응하는 방안을 모색해 보자고 제안한다. 당장 2025년에는 지역별로 공동 학습회를 진행하고, 그 경험과 사례연구를 모아 분기별로 전국을 순회하는 공론장도 기획해 보자. 우리가 꾸는 꿈만큼 조금씩 전진할 수 있다. 앞으로 지역별로 다양한 학습활동이 전개되면서 마을공동체 돌봄의 실천적 제안도 많이 기대해 본다.

마을만들기의 꽃, 열사 김우동

권영진

사)충남마을만들기협의회 이사장/대표회장

농협중앙회 정년퇴직 후 마을추진위원장으로 시작해 단체 활동을 겸하면서 마을활동가의 길에 본격적으로 들어섰다. 지난 15년 동안 마을의 기초사업부터 중규모사업까지 수행했고 마을축제도 진행하고, 각종 마을대회 수상도 했다. 보령시 마을만들기협의회와 충남도 마을만들기협의회 구성에 깊이 관여했고, 이제는 (사)충청남도마을만들기협의회(시·군 연합회) 활동에 혼신을 다하고 있다. 좀 더 현장 속으로 들어가 주민이 주인공이 되는 마을만들기를 실천하고 있다. 2023년에 충청남도 최우수마을활동가로 선정되었다.



사진 1 마을만들기의 꽃, 열사 김우동

마을만들기 열사의 탄생

내 나이 68세, 1950년 한국전쟁 이후에 태어난 베이비부머 세대다. 당연히 전사자, 애국 사망자, 나라를 위해 돌아가시는 분들을 직접 보지는 못했다.

그러나 순국장병, 민주열사, 항쟁열사, 농민열사, 노동열사는 동시대에 살아오면서 보고, 느꼈다. 그런데 농촌마을만들기를 열심히 하면서 희생하다가 돌아가신 마을만들기 열사가 우리 단체에서 보게될 줄은 몰랐다. 서산시 마을만들기협의회 ‘故 김우동’ 회장님이시다.

지독히도 무더운 2024년 8월 여름 <찾아가는 공동체 한마당> 다섯 번째 마당을 준비하시면서 과로에 지쳐 8월 25일 행사 5일후



사진 2 서산시 공동체 한마당에서.

인 8월 30일 별세하셨다.

마음이 무겁다. 14번째 막내 마을만들기협의회 창립 초대회장으로서 열정을 다하느라 수고하신 열사님에게 머리숙여 삼가 영혼을 위로한다.

서산시 24개 마을을 직접 돌아다니면서 참여를 독려하고, 행사 참여 주민에게 드리려 한우 소 한 마리를 선사하시고, 서산 박첨지놀이박물관 주변에서 다양한 프로그램, 공연, 음악, 무료 체험, 한우 플리마켓, 맛있는 점심 준비, 멋진 쌀 선물 등 정갈하면서 성대한 준비로 많은 분에게 귀감이 되었다. 버클리 음대를 졸업한 아들에게 연주 봉사를 하게 했고, 시청, 국회의원, 정관계, 단체 등 초빙으로 한 달 여를 준비하시고 더 모범적으로 잘해 보시려고 먼저 진행한 시·군 행사에 한 번도 빠짐없이 관찰하셨다. 버스를 대절해 주민을 모시고 이웃 시·군 행사장에 참여 했다.

마을만들기에 특별한 애정과 의욕이 넘치는 지혜로우신 분,

너무 짧은 기간 동안 동지애로서 따뜻한 마음 주고 너무 빨리 하늘 나라로 떠나셨다.

당년 70세도 채 안된 나이에 돌아가셔서 더욱 애타고, 열사께서 저와 같이 나눈 술한 이야기와, 마을만들기의 의욕, 농촌에 대한 애착심, 서울시에서 귀촌해 사업체도 있는데도 열정이 참으로 대단하셨다. 고마울 따름이고 충남마을만들기협의회 소속 서산시 회장으로서 너무 아까운 인재다. 먼저 가서 잘 쉬고 계세요. 언젠가는 다들 만날 테니까요. 여기 걱정 마시고요. 하느님에게 기도합니다. 잘 보살펴 달라고요.

열사에 대한 추모 참여와 기억 준비

8월 30일 김우동 회장님의 부고를 받은 날은 홍성군마을만들기협의회 주관 <찾아가는 공동체 한마당> 6번째 개최 날 이른 아침이었다. 오전 10시 개회사를 하는데 마음이 너무 혼란스러워 겨우 추슬렀다. 개회식을 마치고 회장단과 긴급히 서산의료원장례식장으로 모두 달려갔다.

가족과 상봉하며 어떤 말로 위로를 해야 할지 매우 난감했는데 가족은 따뜻하게 맞이하면서 의외로 침착하셨다.

회장단이 일제히 공동 헌화를 하면서 동지라는 마음이 이럴 때 또다시 가슴 한 켠에 심어졌다. 눈시울이 붉어지고 굵은 눈물이

절을 하는 동안 뚝 떨어지는 데, 잠시 영정사진을 보니 환한 미소 짓는 얼굴에서 “괜찮아요. 먼저 가서 미안합니다” 하는 느낌이 전해지면서 그동안 나눈 가슴 속 대화가 지금도 생생하게 떠올랐다. “그래요. 김우동 열사님, 동지 못 다 이룬 서산시 마을만들기 더욱 쟁겨 드릴게요. 당신을 잊지 않으리요. 추모합니다. 그리고 기억합니다.”

그래서 기억 준비를 한다. 11월 21일(목) 10시부터 14개 시·군 주민 500명 정도가 버스로 이동해, 모두 모여서 대천해수욕장 내 보령머드테마파크 대연회장에서 성과공유회를 개최한다.

그 날 김우동 열사 가족을 초청하고 그 뜻을 기리고, 위로하는 자리를 마련한다. 추모패 증정, 모두 한마음으로 묵념, 김우동 열사 아드님의 연주, 희망의 전진, 노고의 위로잔치가 펼쳐지며 더욱 단단한 마음을 가지는 자리행사를 갖는다.

마을만들기는 영혼이 있다

언제부터인가 농촌 마을만들기는 애처로움, 불쌍함, 소외감, 심한 갈등으로의 길목에 서 있다. 무언가 홀리듯이 뚜벅뚜벅 길을 가고 있다.

그러면서 기쁨, 성취, 동지와의 만남, 선한 사람과의 만남, 모두가 서로 격려하는 애착심이 우리의 길을 만들어 주고 있다.



사진 3, 4 서산시 마을만들기협의회 창립총회에서.

화려함은 없어도 사람 냄새가 나는 길이다. 누가 비아냥 거려도 들꽃이 되어 대지 위에 흐드러지며 피어난다. 지금의 사람과 미래의 사람을 잇는 일이다.

산천초목이 있는 날까지 마을만들기는 농촌 소멸이라는 괴이

한 통계에 절대 포기하지 말고 질경이처럼 살아 나갈 것이다. 천 년 후 농촌을 장담할 것이다. 다시 태어나진 못해도 누군가는 이어갈 것이다. 마을만들기에 나서는 모든 사람의 희망은 자연에 있다.

현재의 어려움은 곧 빛으로 태어날 것이다. 이 글을 쓰면서 지난 세월이 오히려 보고 싶어진다. 마을만들기를 실천하시다 떠난 많은 마을 사람들이 그립다.

우리 함께 행동하는 시간을 보다듬고 사랑하자. 영혼 없는 성공은 없다.

아니 성공을 바라지도 말자. 그저 만들어 가면 된다.

9월호에 붙이는 너무 슬픈 이야기라 여기서 마무리한다.

독후감

청양의 미래를 여는 열쇠

강다슬

사라져가는 마을,
퇴락하는 농촌을 되살리기 위해

한철교

청양의 미래를 여는 열쇠

‘마을교육공동체’ 청양군 사례

강다솔

청양군지역활성화재단 마을공동체지원센터 주임

청양군지역활성화재단 마을공동체지원센터 주임. 2022년 6월에 입사해 센터의 소통홍보분야를 담당하고 있으며, 구체적으로 마을공동체신문과 센터 사용법, 경제·취미 동아리 지원사업 등을 담당한다.



사진 1 청양군 마을교육공동체 민관학 협의회.

청양군에서는 격월로 발행하는 『마을독본』에 맞춰 주민, 행정, 중간지원조직이 모여 『마을독본』을 읽고 소감을 나누는 읽기모임을 진행한다. 9월에는 『마을독본』 7월호를 토대로 읽기모임을 진행했는데, 지역순환경제센터 서정민 센터장의 「농촌교육의 새로운 활로를 찾아서」란 글이 특히 눈에 띄었다. 이 글은 협력연대 사업 일환으로 내가 담당하는 ‘마을교육공동체’에 대한 내용을 다루고 있기 때문이다. 이번 기회에 청양군에서 추진하는 마을교육공동체의 현황 및 사례 등을 포함해 소감을 독자와 나누고자 한다.

청양군 인구 및 학교 현황

청양군의 총인구는 29,809명(2024년 9월 기준)으로, 충청남도에서



사진 2 청양군 마을교육공동체 활성화 중간보고회.

가장 작은 규모다. 고령화율은 39.4%로 충남 내에서 두 번째로 높은 수준을 기록하고 있으며, 학령^{學齡}인구는 2014년 3,008명에서 10년이 지난 2024년에는 1,916명으로 급감해 36.3%의 감소율을 보인다. 이러한 통계는 청양군도 저출생 및 고령화 사회 문제에 직면하고 있다는 것을 보여준다.

청양군은 10개 읍·면으로 구성되어 있으며, 유치원 12개소, 초등학교 12개소, 중학교 5개소, 고등학교 2개소 등 총 31개의 학교가 운영 중이다. 심각한 인구 감소로 인해 청양군내 학교도 통·폐합 위기에서도 벗어나지 못하며, 현재 장평면 미당초등학교와 화성면 화성중학교가 통·폐합 논의 대상이다.



사진 3 2024년도 어린이날추진위원회

청양군 마을교육공동체 사업 연혁

학령인구 감소는 주거 및 정주 환경의 취약으로 이어지고, 청·장년층의 전출 증가를 초래해 저출생 및 학령인구 감소의 악순환을 야기한다. 이를 막기 위해 청양군과 청양교육지원청은 2017년 3월 1일부터 2022년 2월 28일까지 5년간 청양행복교육지구 1기 업무협약을 맺고, ‘푸른빛고을학교’라는 사업명으로 마을교사 양성 및 마을체험 연계 등을 추진했다. 2022년 3월 1일부터는 다시 5년간 2기를 운영하며, 현재 마을학교 3개소, 마을교사 39명, 상상마을교실 3개소, 마을체험 20개소 등을 운영하고 있다.

2022년부터 교사로 이루어진 ‘마을교사연구회’가 구성되었다. 이를 시작으로 마을교육공동체에 대한 참여자가 확대되면서 마을교사, 주민, 중간지원조직, 행정, 교육지원청이 함께 참여하는



사진 4 2024년도 청양 어린이날 큰잔치 행사.

‘청양군 마을교육공동체 민·관·학 협의회’가 만들어졌다. 이러한 관심과 노력으로 2023년 5월 12일, 청양군은 「마을교육공동체 활성화를 위한 조례」를 제정했다. 이를 통해 각 분야의 참여자가 모여 더 나은 마을교육공동체를 실현하기 위해 의견을 나누고 조율하는 체계를 마련했다. 2024년에는 ‘청양군 마을교육공동체 활성화 기본계획 용역’을 통해 5개년 계획을 수립하고, 앞으로는 추진 주체에 대해 고민하는 시간을 가질 예정이다.

청양군 마을교육공동체 사례

청양군의 마을교육공동체는 1991년 어린이날 행사를 기획하기

위해 주민과 지역 교사 등이 자발적으로 모인 것이 시작이다. 이 전통은 현재까지도 이어져 2024년에 34주년을 맞이했으며, 2016년부터는 ‘청양어린이날행사추진위원회’라는 이름으로 민·관·학 50여 개 단체가 함께 모여 행사를 진행한다. 2024년에도 민·관·학이 함께 모여 ‘청양 어린이날 큰잔치’ 기획과 봉사에 힘을 보탰다.

농림축산식품부의 <농촌 중심지 활성화 사업>으로 조성된 남양면 ‘행복나눔터’도 마을교육공동체 활동의 좋은 사례에 해당한다. 건물을 짓기 전에 미리 남양초등학교 학부모와 의논해 어린이 방을 설계했고, 이 공간은 방과 후 활동공간으로도 활용된다. 사용 주체인 학부모가 모여 아이를 위한 교육, 돌봄, 복지를 담은 공간으로 설계한 점이 주목할 만하다.

필자의 느낀 점

서정민 센터장의 글에서 “교육은 지역사회의 복원과 지속 가능한 발전을 위해 통합적으로 접근해야 한다”는 말이 크게 다가왔다. “요람에서 무덤까지”라는 말처럼 교육은 우리의 일생에 걸쳐 필요하다. 그러나 원하는 교육을 자신의 거주 지역 내에서 충족할 수 있는지 돌아봐야 한다.

글을 작성하면서 나의 학창 시절을 회상해 보았다. 국·영·수 위주의 교육으로 점수를 잘 받기 위해 정해진 기준만을 목표로 학

습한 당시 학교 교육에 대한 아쉬움이 남았다. “작은 우물 안에 있
기만 해서 큰 사람이 되겠나?” 청양군에 남아 있으면 ‘인생의 실패
자’가 될 것 같은 기분이었다. 그래서 고등학교 진학부터 무작정
청양군이 아닌 타지로 나가게 되었다.

타지에 나가서 학교 밖에도 내가 볼 수 없는 시야가 있다는 것
을 비로소 느꼈다. 한 번은 친구들과 ‘미스터 피자’에 갔다. 미스터
피자에 처음 가본 나는 샐러드 바를 자유롭게 이용할 수 있다는 것
을 처음 알았다. 샐러드 바도 먹는 순서가 있다는 것이 크게 낯설
었다. 이런 모습을 친구들에게 들리기 싫어서 부단히 애썼다. 그러
다 보니 나도 모르게 다양한 경험을 하게 되고 알게 되는 것들이
있었다. 이런 것은 교과서에는 나오지 않는다. 경험을 해봐야 알
고, 직접 부딪혀야 알 수 있는 것이다.

“농촌에 남아 있으면 실패자가 된다”는 말은 농촌 아이들을
위축시킨다. 아이들이 자발적으로 농촌에 ‘잘’ 남도록 하려면, 우
리는 어떻게 해야 할까? 또 학령인구에서 정주인구가 되기까지
농촌에 남은 청년이 어떤 일자리를 마련할 수 있을까? 그들이 일
자리를 얻어 농촌 아이들에게 어떤 교육의 장을 열어 줘야 할까?
이런 것까지 고려해 ‘지역순환을 위한 장기적인 마을교육공동체’
도 고민해야 할 것이다. 이러한 문제에는 **교육적인 측면뿐 아니라
결국 일자리, 복지, 문화 등 복합적이고 다양한 관점에서 접근이
필요하다는 것이다.**

나는 아직도 농촌 아이들이 나와 같은 경험을 하고 있다고 생

각하고 싶지 않다. 학교 안이 전부가 아니다. 학교 밖에서 경험해
야 하는 것을 충분히 경험하고 있는지, 아이들이 학교 밖에서 어떤
배움을 얻어갈 수 있는지에 대한 어른의 깊은 논의가 필요하다.

이런 의미에서 **마을교육공동체는 단순히 교육의 장을 넘어
‘지역사회의 회복력’을 높이는 중요한 역할**을 한다. 마을교육공
동체는 다양한 세대가 어우러져 서로의 경험과 지혜를 나눌 수 있
는 플랫폼을 제공한다. 이 과정에서 아이는 자연스럽게 지역사회
의 일원으로 성장하고, 어른은 그들의 꿈을 지원하고 응원하는 데
큰 기쁨을 느낀다.

나는 앞으로 청양군 마을교육공동체가 더욱 활성화되어 더
많은 아이가 다양한 기회를 누릴 수 있도록 발전해 나가길 기대한
다. 또한, 마을 주민 모두가 이 과정에 적극 참여해, 자신이 살고 있
는 지역의 교육 환경을 개선하는 데 기여할 수 있기를 바란다. 우
리가 함께 만드는 마을교육공동체가 지역의 미래인 아이들에게
뚜렷한 희망이 되어 주기를 진심으로 기원한다.

이러한 경험과 연대를 기반으로 마을교육공동체는 청양군의
교육적 환경을 바꾸는 데 결정적인 역할을 할 것이며, 이는 결국
지역사회 전체의 긍정적인 변화를 이끌어 낼 것이라 믿는다. 우리
가 함께 만들어 가는 마을에서 서로의 이야기를 나누고, 다양한 배
움을 통해 성숙해 가는 공동체가 되기를 바라며, 나는 그 여정에
함께 참여할 수 있기를 기대한다.

사라져가는 마을, 퇴락하는 농촌을 되살리기 위해

한철교

청양군 운곡리 추광리 마을만들기 추진위원회 위원장

36년간의 공직생활을 마치고 조용한 전원생활을 꿈꾸며 청양군 운곡면 추광리에 정착한 지 12년차다. 그러던 중에 우연히 마을만들기사업과 만났고, 마을 일에 적극적으로 참여하며, 마을만들기추진위원장, 마을만들기협의회 운곡면 지회장을 맡게 되었다. 앞으로도 마을만들기에 꾸준한 관심을 가지며 마을과 청양군 발전에 작은 힘이나마 보태고 싶다.



사진 1 한철교 위원장.

사실 나는 젊어서부터 직업이 사무직이었기 때문에 읽고 쓰는 데는 익숙하다고 생각했는데, 막상 독후감을 처음 쓰려고 하니 정말 난감하다. 그래도 『마을독본』의 여러 글을 읽고 느낀 점을 나름대로 짧게 정리한다. 마을연구소 일소공도 협동조합 구자인 소장의 노고에 감사드린다. 날로 침체되고 소멸되어 가는 농촌 현실에서 다각적인 노력이 돋보인다.

서정민 센터장은 「농촌교육의 새로운 활로를 찾아서」에서 농촌 인구 감소와 고령화로 인한 학교의 폐교를 심각하게 분석하며, 이를 극복하기 위한 방안으로 교육적 측면에서 분석하고 나름대로 여러 가지 방안을 제시한다. 그러나 이 방안은 청·장년층의 농촌 이주나 정주 등을 전제로 한 제시여서 실현 가능한지가 의문이다. 그러나 교육자치와 추진 체계 재구조화나 인구 규모별 마을 교육 체계의 다양화 등 제시된 여러 안은 꼭 필요한 대안이라고 본다.

구자인 소장의 「농촌마을정책 용어 사전」에서 읍과 면의 형성 과정에 대한 고찰을 읽고 새로운 많은 사실을 알아 감명 깊었다. 특히 읍·면이 일제 강점기에 대부분 재편되어 오늘날의 읍·면의 기초가 되었으나, 현재의 일본과 비교되는 사항이 있다는 점이 흥미롭다. 공유재산관리법과 민간위탁 조례 관련 사항에서는 오히려 자치단체의 무분별한 시설 투자에 대한 언급이 없는 것이 아쉬웠다. 관련 법, 조례에 의한 해법 제시는 평가할 만하다. 읍·면재배정 사업은 예산 운영에 관련된 사항으로, 법령 개정사항으로 보아야 하지 않을까 판단된다.

김영숙 이사장의 「마을기본법 제정운동의 역사를 통해 본 향후 논의 방향」에서는 마을기본법 제정의 필요성을 강조하고, 논의 과정과 내용을 체계적으로 잘 설명하고 누구나 쉽게 이해할 수 있게 서술했다. 많은 도움이 되었다. 청양군 마을에서도 시행되는 마을자치 시스템의 기능 및 역할을 마을 기본법에 반영해 법적 지위와 더욱 발전된 자치 시스템으로 운영되었으면 어떨지 생각해 보았다.

권영진 이사장의 「찾아가는 공동체 한마당 4회 행사 진행 중간결과 보고」에서 나온 충남마을만들기협회의 충남 공모사업으로 진행되는 ‘찾아가는 공동체 한마당’은 청양군에서도 진행되었다. 다른 시·군의 찾아가는 공동체 한마당에는 가보지 않았는데 권영진 이사장과 임원의 고생이 눈앞에 선하게 다가왔다.

청양군의 준비 과정을 돌아보면 김승룡 운영위원장과 운영위원 여러분, 그리고 노승복 센터장과 직원의 도움으로 성황리에 마쳤다. 진행 과정의 치밀한 계획과 각 조직 간 유기적인 협조, 각 마을의 적극적인 참여, 청양군 마을만들기지원센터의 세심한 지원, 매끄러운 진행 등에 많은 감동을 받았다. 청양군 마을만들기협회는 어떤 어려움이 닥치더라도 이를 해소할 수 있고, 더욱 성장하여 살기 좋은 청양군, 찾아오는 청양군을 만드는데 중추적인 역할을 할 것이라고 혼자 생각해 본다.

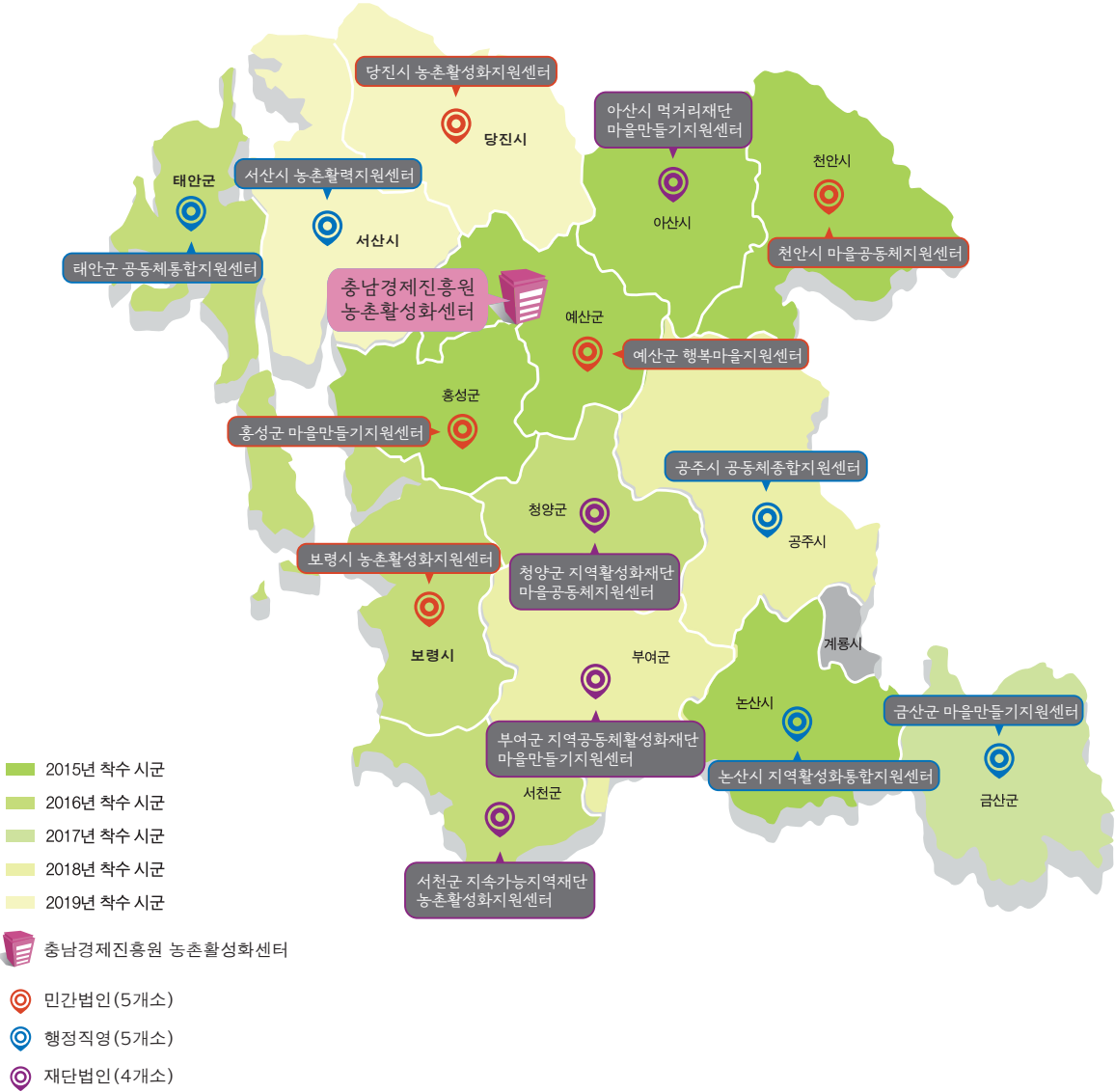
『마을독본』 내용은 필자 별로 달라 나의 짧은 식견으로는 한꺼번에 표현할 수가 없어서 각 원고마다 의견을 중언부언 늘어놓은 것 같다. 아무튼 『마을독본』을 읽으면서 사라져가는 마을, 퇴락하는 농촌을 되살리기 위하여 노력하는 이(일꾼)가 끊임없이 연구하고 현장에서 발로 뛰며 주민과 한 팀이 되어 제도와 법령을 정비하는 것과, 또 마을 주민이 잘 참여하는 것이 중요하다는 것을 다시 한번 느꼈다. 그렇게 된다면 청·장년도 자연스럽게 유입되는 청양군이 될 것이라 믿는다.

앞으로 더 많은 분야에서 이런 일꾼이 열심히 활동할 수 있도록 여건을 잘 조성하고 경제적 지원도 정부나 지방자치단체에서 계속 이루어져야 한다고 생각된다. 끝으로 『마을독본』을 만들고 전파해 토론 기회까지 마련하느라 고생하시는 관계자 여러분 모두에게 깊이 감사드린다.

충청남도 마을만들기 중간지원조직 설치 현황

14개 시군 설치 완료(2024. 10. 기준)

시군 특성에 맞는 길을
"지역 스스로 찾을 수 있도록" 지원



충청남도 마을만들기 중간지원조직 연락처

- 충남경제진흥원 농촌활성화센터 041-404-1471
- 천안시 마을공동체지원센터 041-415-1157
- 공주시 공동체종합지원센터 041-840-8693
- 보령시 농촌활성화지원센터 041-934-1996
- 아산시 먹거리재단 마을만들기지원센터 041-549-6185
- 서산시 농촌활력지원센터 041-660-2561
- 논산시 지역활성화통합지원센터 041-746-6555
- 당진시 농촌활성화지원센터 041-350-3516
- 금산군 마을만들기지원센터 041-751-8533
- 부여군 지역공동체활성화재단 마을만들기지원센터 041-830-6848
- 서천군 지속가능지역재단 농촌활성화지원센터 041-953-1914
- 청양군 지역활성화재단 마을공동체지원센터 041-943-9911
- 홍성군 마을만들기지원센터 041-635-1502
- 예산군 행복마을지원센터 041-333-9200
- 태안군 공동체통합지원센터 041-670-6171

충남 농촌 우수 마을 태안군 갈두천마을

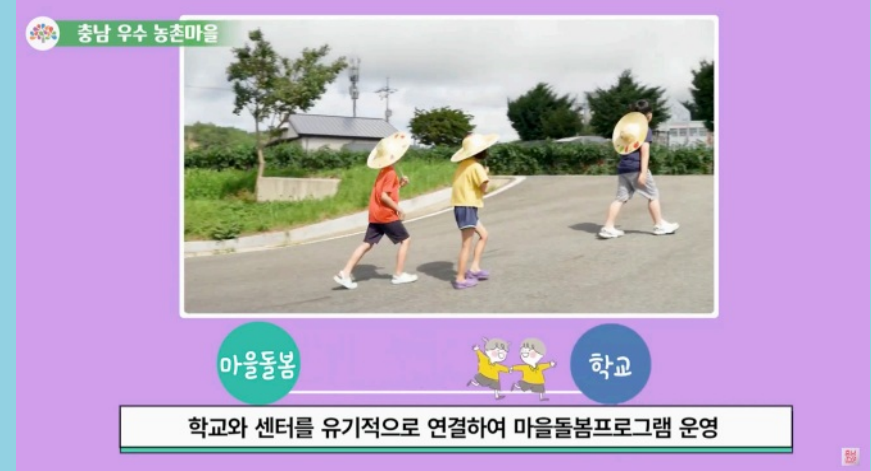


QR코드로 접속하시면
감상하실 수 있습니다.



충남경제진흥원 농촌활성화센터에서는
“영상으로 보는 농촌마을” 사업으로
충남 우수마을 4곳을 선정해 영상을 제작하고
홍보해 드리고 있습니다.

세 번째 마을은
농촌이 가진 교육의 가치를 실현하는
일곱 빛깔 어울림마을
태안 갈두천 마을입니다.



마을독본



충남농촌활성화센터에서는 농촌 마을리더들이 읽을 만한 학습 잡지인 『마을독본』을 1년에 다섯 번 발간하고 있습니다.

『마을독본』은 단순히 활동 소식을 전하는 뉴스레터나 신문이 아니라, 실용적인 잡지입니다. 잡지 이름은 윤봉길 의사(1908~1932)의 『농민독본』에서 따왔습니다.

『마을독본』이 농촌을 지키고 이끌어가야 할 마을리더들이 마을 만들기를 학습하는 데에 밝은 길잡이가 되었으면 좋겠습니다.

발행 충청남도, 충남경제진흥원 농촌활성화센터

전화 041-404-1471 홈페이지 <http://www.cepa.or.kr>

이메일 cnmaul@gmail.com

살기좋은 농촌 마을만들기 길라잡이



『마을만들기 길라잡이: 기본편』

마을만들기를 실천하기 위한 기본적인 지식에 해당하는 "마을조직, 마을재산, 마을규약, 마을회의와 기록"에 대한 내용입니다

『마을만들기 길라잡이: 실천편』

마을에서 주민들과 함께 실천할 주제인 "마을공동체농업, 공동체복지, 마을교통, 마을교육공동체, 마을 후계자, 농촌 읍·면, 마을회관, 경관, 건축, 마을계획"의 내용과 과제를 담았습니다.

『마을만들기 길라잡이: 제도편』

농촌 마을을 지원하는 외부 시스템인 지자체 차원의 정책과 제도를 종합적으로 정리·평가하면서 새로운 전환을 위해 필요한 핵심 제안들을 소개합니다.

펴냄 충청남도, 충남경제진흥원 농촌활성화센터

발행 도서출판 그물코 구입 문의 041-631-3914

마을독본

통권 29호, 2024년 9월호

펴낸날 / 2024년 10월 3일

펴낸곳 / 충남경제진흥원 농촌활성화센터

편집위원장/ 구자인 / 마을연구소 일소공도 소장

편집위원 / 정석호 센터장 / 충남경제진흥원 농촌활성화센터

장우석 센터장 / 부여군 마을만들기지원센터

권영진 회장 / (사)충남마을만들기협의회

서정민 대표 / 지역순환경제센터

오창선 주무관 / 충청남도청 농촌활력과 농촌개발팀

주소 / 32416 충청남도 예산군 삽교읍 의향로 349 미르빌딩 3층

충남경제진흥원 농촌활성화센터

전화번호 / 041-404-1471

팩스 / 041-404-1404

홈페이지 / <http://cepa.or.kr>

블로그 / <http://cnmaeul.net>

네이버 밴드 / 충남마을넷

전자우편 / cnmaeul@gmail.com