

마을 독본

30

2024년

11월호

통권 30호

편집인의 글

구자인 농촌마을정책의 학습운동을 다시 제안드립니다

문화로 생각하는 충남 마을

김세빈 이른 아침 논밭은

특집 농촌정책 최신 동향을 읽다

서정민 구슬이 서말이어도 꿰어야 보배

정석호 지속가능한 농촌사회를 위한 통합적 접근

농촌마을정책 용어사전

구자인 「농촌공간재구조화법」과 농촌공간계획의 핵심 용어 이해 2편

현장에서 배우다

김영숙 주민참여예산제를 통한 주민자치 활성화

권영진 수많은 들꽃이 함께 만들어 온 ‘찾아가는 공동체 한마당’

독후감

김우정 지속가능한 농촌을 위한 사회적 경제의 역할을 생각하다

임광빈 마을 위원장을 오래 해본 경험으로 농촌의 미래를 생각하다



마을 독본

30

2024년
11월호
통권 30호



차례

편집인의 글

- 6 농촌마을정책의 학습운동을 다시 제안드립니다 / 구자인

문화로 생각하는 충남 마을

- 16 이른 아침 논밭은 / 김세빈

농촌정책 최신 동향을 읽다

- 20 구슬이 서말이어도 꿰어야 보배 / 서정민
33 지속가능한 농촌사회를 위한 통합적 접근 / 정석호

농촌마을정책 용어사전 시리즈 5

- 48 「농촌공간재구조화법」과 농촌공간계획의 핵심 용어 이해 2편 /
구자인

현장에서 배우다

- 67 주민참여예산제를 통한 주민자치 활성화 / 김영숙
83 수많은 들꽃이 함께 만들어 온 ‘찾아가는 공동체 한마당’ / 권영진

독후감

- 95 지속가능한 농촌을 위한 사회적 경제의 역할을 생각하다 / 김우정
100 마을 위원장을 오래 해본 경험으로 농촌의 미래를 생각하다 / 임광빈
104 충청남도 마을만들기 중간지원조직 설치 현황
105 충청남도 마을만들기 중간지원조직 연락처

편집인의

글

농촌마을정책의 학습운동을
다시 제안드립니다

구자인

농촌마을정책의 학습운동을 다시 제안드립니다

마을독본 통권 30호 발행에 즈음하여

구자인

마을연구소 일소공도 협동조합 소장

계간지 『마을독본』 발간이

이제 통권 30호가 되었습니다

이번 호는 『마을독본』을 발간한 지 만 7년 반이 되어 총 30권째 『마을독본』입니다. “공부하는 마을 만들기”를 지향하며 충남마을만들기지원센터 개소와 더불어 학습용 잡지로 출발한 것이 『마을독본』이었네요. 흔히 센터에서 소식지를 발간하는데, 소모적이고 버려지는 것을 자주 보면서 방식을 바꾸어야 하겠다는 문제의식이 기본적으로 있었습니다. 여기에 어려운 시기를 잘 넘어가기 위해서는 공동학습을 통해 집단적인 역량을 키워야 한다는 문제의식도 있었습니다. 『마을독본』의 명칭은 윤봉길 의사(1908~1932)의 『농민독본』에서 따왔습니다.

초대 편집장을 맡으면서 발간사에서 “농촌 마을을 지키고 이끌어 가야 할 리더들은 항상 공부하고 생각하는 것을 멈출 수 없다 봅니다. 마을마다 사정이 다르니 누가 정답을 알려줄 수 있는 것도 아닙니다. 마을 스스로 공부하고 길을 찾아가야 합니다. 『마을독본』은 이런 점에서 조그만 길잡이가 되고자 합니다”라는 취지를 밝혔습니다. 더불어 다음과 같은 점도 강조했습니다.

중요한 것은 “우리 모두가 함께 읽고 토론하며 서로가 발전해갈 수 있는 잡지”를 함께 만들어 가보자는 것입니다. 여기에는 여러분의 참여가 결정적으로 중요합니다. 세상의 변화가 빠르고 복잡하니 ‘한 사

람의 영웅'이 필요한 시대가 아닙니다. '우리 모두가 주인공'이란 생각으로 마을자치의 기본정신을 잃지 않도록 합시다. '집단 지성'으로 복잡하고 어려운 시대를 슬기롭게 함께 헤쳐 나가면 좋겠습니다.

그 이후로 오랜 시간이 흘렀지만 발간 취지 자체는 여전히 변함이 없다 봅니다. 그럼에도 학습운동이 기대한 만큼 확장되지 않는다는 점, 현장감도 있으면서 글도 잘 쓰는 좋은 필자를 찾는 것이 쉽지 않다는 점, 특집주제를 묶어 세 권의 시리즈(『살기좋은 마을만들기 길라잡이』 기본편, 실천편, 제도편)도 발간했지만 정책적 역량이 축적되지 않는다는 점 등 과제는 여전히 많습니다. 그 사이에 농촌 마을의 초고령화 상황은 더욱 심각해지고, 선주민과 후주민의 갈등도 더 악화되며, 정책 칸막이도 더 높아지고 있습니다.

충남도의 선도적 실천과 지원으로 시·군마다 중간지원조직 시스템이 구축되고, 마을만들기협의회도 시·군마다 모두 설립되고 광역 법인(사단법인 충남마을만들기협의회)도 2022년에 출범했습니다. 직업적인 마을활동가도 많이 늘고, 특히 청년들이 농촌 마을을 돌아다니며 실천역량도 축적하고 있습니다. 하지만 대내외적인 정책 환경변화를 보며 여전히 많은 숙제를 확인하게 됩니다. 농촌 마을 내부의 상황은 더 악화되는데 정책적인 대응은 여전히 더디고 수동적입니다.

이런 점에서도 『마을독본』을 활용한 학습운동은 여전히 유효한 돌파구입니다. 이만한 학습자료가 없다고 봅니다. 마을만들

기 리더와 중간지원조직 상근자, 담당 공무원 책상 앞에는 반드시 『마을독본』이 꼭혀 있어야 합니다. 그래서 함께 공부하고 토론하며 눈앞에 보이는 현상에 대해 구조적으로 진단하고 근본적으로 대응하는 노력이 꼭 필요합니다. 올해 통권 30호 발간을 계기로 새로운 전환점을 만들어가기를 기대합니다.

이번 11월호 원고들은 정책 융복합을 공통적으로 강조합니다

지난 9월호에서는 우연찮게 필자들이 「농촌공간재구조화법」과 「농촌경제사회서비스법」, 「돌봄통합지원법」을 다루면서 각각의 법률에 대해 의미와 과제를 정리해 종합적으로 학습할 수 있는 좋은 기회를 제공했습니다. 이번 호에서도 정말 우연이라 하기에는 공통적으로 정책 융복합과 연계협력을 강조하고 있습니다. 그만큼 '정책 칸막이' 문제가 심각하고 행정도 민간도 반성할 지점이 많다 봅니다. 서로 협력하는 것을 강조하는 우호적인 정책환경이 아니기에 더더욱 그러하다 봅니다.

먼저 “농촌정책의 최신 동향” ‘전국편’에서 서정민 센터장은 농촌재생을 위해서는 통합적 접근이 꼭 필요하고, 이런 중요성에 대해 “구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배”라는 제목으로 표현했습니다. 포괄보조금 제도가 도입된 2010년 이후로 “다부처 정책 연계·

협력 사업”이 확장되어온 과정과 최근 동향도 소개하고 있습니다. 그러면서 지자체의 능동적인 대응을 촉구하면서 농촌재생을 위한 전제조건으로 3대 사회혁신을 강조했습니다. 주민주체의 혁신, 과제 해결역량의 혁신, 정책 시스템과 제도의 혁신입니다.

오랜만에 원고를 작성해주신 정석호 센터장도 ‘충남편’에서 농림축산식품부의 최근 정책동향에 충남도가 적극적으로 대응하기 위해서는 서정민 센터장과 동일한 표현으로 “통합적 접근이 필요하다”는 점을 강조하고 있습니다. 그만큼 중앙정부 정책동향이 빠르게 나타나고, 지자체 예산 압박도 크기 때문에 보다 효율적인 접근을 위해서는 관련 정책들이 서로 협력하는 것이 중요하다는 의미일 것입니다. 그래서 ‘충남형 마을만들기 사업’도 재구성하고, 중간지원조직과 행정조직도 통합성을 높이는 방향, 그리고 기본 조례 제정의 필요성도 제안하고 있습니다. 특히 농촌 마을만들기(좁은 의미)와 농촌협약, 농촌신활력, 농촌사회서비스 등 농식품부 농촌정책국 소관의 업무를 체계적으로 통합해 중간지원조직을 설치하고 농촌정책과(가칭)를 신설하는 안을 제시합니다.

필자가 집필하는 “농촌마을정책 용어 사전” 시리즈 5차는 「농촌공간재구조화법」의 핵심용어를 다루는 2탄에 해당합니다. 이번에는 마을만들기와 더욱 관련성이 높은 주민제안, 주민협정, 주민협의회, 사업시행자를 소개하고 있습니다. 여전히 법률의 내용이 구체적이지 못하고 논쟁적인 부분이 많다는 점을 전제하면서 ① 주민제안을 농촌협약과 연계해 동시에 검토해야 한다, ② 농촌

협약이 민간까지 포함하는 다자간 협약으로 발전해야 한다, ③ 주민협정의 참여범위에서 부재지주와 월경^{越境} 농업인을 아주 신중하게 검토해야 한다, ④ 주민협정이 읍·면 전체로 확장되어야 법률 제정취지가 살아날 수 있다, ⑤ 주민협의회를 구성할 때 기존의 행정리 구조를 존중해야 한다, ⑥ 주민협의회에 대한 운영비와 프로그램 사업비 지원이 중요하다, ⑦ 사업시행자로 주민조합 및 주민단체가 주민협의회가 어떻게 관계되는지를 명확해 해야 한다, ⑧ 주민법인 관련해 농촌 실정에 맞는 법인 형태에 대해 더 많은 검토가 필요하다, 등을 강조합니다. 어느 것이나 법률 자체의 완결성에 머무르지 말고 기존의 정책 및 사업, 조직 등과 강하게 연계·협력해야 필요성을 주장한 것입니다.

김영숙 이사장이 집필하는 “현장에서 배우다” 시리즈 ‘전국편’은 주로 도시 사례 중심이지만 읍·면·동 주민자치회와 주민참여예산제의 협력 필요성을 강조합니다. 2011년 지방재정법 개정으로 주민참여예산제가 의무사항으로 도입되었는데, 직접민주주의 측면에서 주민이 예산편성 과정에 직접 참여할 수 있는 경로를 보장하고 있습니다. 이것이 결국 주민자치회 설립 및 운영 취지와 아주 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 강조하고, 최근 민선8기에는 크게 후퇴하고 있지만, 더 강하게 연계해야 한다고 현장실천 경험을 통해 제안합니다. 앞으로 주민자치회를 통한 공동학습과 공론장 확대, 정책통합형 중간지원조직 설치가 필요하며, 마지막으로 대구지역 마을자치지원단이 2025년 1월에 대구마을공동체연

구소를 설립한다는 소식으로 마무리하고 있습니다.

권영진 회장은 ‘충남편’ 현장 사례에서 올해 ‘찾아가는 공동체 한마당’ 전체를 총괄하며 11월 21일에 개최하는 성과공유회 준비 상황을 소개합니다. 농촌 마을만들기 활동가와 조직을 ‘들꽃’에 비유하면서 아무도 주목하지 않지만 “집단으로 피어 있을 때” 빛나고 주목한다는 점을 강조합니다. 올해 한마당 행사는 이런 점에서 ‘들꽃들의 잔치’라고 표현하며 전문가 도움 없이 기획하고 추진해 온 경험담을 큰 자부심으로 말씀하십니다.

이번 호에도 청양군에서 어김없이 독후감 두 개를 보내 왔습니다. 활동가로서 마을공동체지원센터 사회적경제팀의 김우정 팀장이 사회적 경제 관점에서 지난 9월호를 읽은 소감을 작성해 주었습니다. 지난 9월호에서 소개한 3개 법률의 필자들이 공통적으로 실행주체를 강조했다라는 점에 주목하고, 『마을독본』을 공동학습 교재로 활용하면서 유용성에 대해서도 높게 평가를 해주었습니다. 마을 위원장으로서 임광빈 부회장은 서정민 센터장의 9월호 원고를 읽은 것을 계기로, 또 대치면 주민자치회 회장을 맡고 있는 입장에서 그동안 느낀 점을 담담하게 소개하고 있습니다. 농촌이 “아무리 좋지 않은 여건이라도” 행복한 마을만들기를 꾸준히 실천하자고 제안하는 말로 마무리 짓습니다.

2026년부터 3년 연속 중요한 선거가 이어집니다

2026년 6월에는 지방자치 선거가, 2027년 3월에는 대통령 선거가, 이듬해인 2028년 4월에는 국회의원 총선거가 이어집니다. 농촌소멸까지 회자되는 시점에서 ‘구조적 과제에 근본적인 대응’을 위해서는 정책 패러다임의 전환이 반드시 필요합니다. 민주주의 사회에서 선거는 축제이고, 다양한 의견들이 집중적으로 제기되고 논의되는 장입니다. 이런 열린 공론장에서 농촌마을재생을 위한 정책토론이 더욱 활발하게 이뤄지기를 기대합니다. 단순히 과거 관행을 되풀이하는 수동적 방식으로는 절대로 문제가 해결될 수 없습니다.

이를 위해 2025년에는 주요 쟁점별로 정책토론이 더욱 활발하게 이루어져야 합니다. 이번 겨울부터 준비해 매월 1회 쟁점토론이 각 시·군별로 광역 단위로 곳곳에서 이루어지고, 그런 결과들을 모아 민간단체들이 ‘한 목소리’로 “우리의 주장과 제안” 같은 정책협약을 추진해볼 것을 제안드립니다. 민주주의 사회에서 이런 방향식 제안은 적극적으로 권장되어야 하고, 이것은 마을만들기가 “민주주의 훈련”이라 부르는 이유이기도 합니다. 민간 스스로 합의를 보지 못한다면 정책적 합의도 쉽지 않을 것이고, 따라서 스스로 학습하고 토론하며 합의를 보는 ‘과정’, 그 자체가 발전이고 성장이며 마을만들기입니다. 이런 점에서 그동안 발간된 『마을독본』에 실린 원고의 주장과 제안은 여전히 중요하고 유효합니다.

이런 과정을 거쳐 지자체와 중앙정부 정책, 그리고 헌법 개정 등의 논의로 계속 발전해가면 좋겠습니다. 마을공동체기본법 제정도 이런 상향식 과정을 통해 동력이 확보되고 내용도 풍부해질 것입니다. 충남마을만들기협의회가 이미 2022년 광역 도지사 선거에서 시도한 경험이 있고, 전국적으로도 사례를 찾기 힘든 선도적인 실천이었습니다. 그리고 2025년에는 마을만들기 충남대회가 6년 만에 부활될 것으로 기대됩니다. 시기와 장소는 불명확하지만 충남마을만들기협의회가 2022년 정책협약에 반영한 내용이기도 하고, 지난 10월 충남도의회를 방문하고 도의장에게 건의해 결정된 성과이기도 합니다. 이런 자리에서 타운홀미팅 방식으로 “우리의 주장과 제안”을 ‘한 목소리’로 정리할 수 있기를 기대해 봅니다. 또 올 겨울부터 각 조직마다 2025년 사업 및 활동계획에 반영하고, 집중토론에 들어가자고 제안드립니다.

문화로 생각하는

충남 마을

이른 아침 논밭은

김세빈



이른 아침 논밭은

김세빈

홍동밖매향도서관

날씨가 퍽 차가워진 11월, 이른 아침에 밖을 나가면 봄, 여름, 가을과는 다르게 논밭이 조용하다. 벼 수확도 모두 마쳐, 노랑던 논에는 곤포 사일리지만 몇 덩어리씩 남아 있다.

바지런한 농부는 겨울 아침에도 일찍 나와 내년 농사를 위해 논을 갈아 둔다. 멀리서 트랙터가 밭을 가는 모습이 보인다. 이번 겨울에 온도는 어찌려는지. 최근 본 기사에서 온난화에 라니냐로 이번 겨울은 3한 4온이 아닌 10한 10온일 것이라는 걸 읽었다. 겨울 추위가 내년 병해충과 관련이 있다던데, 내년 농사는 어떨지 모르겠다. 기후 변화로 농사짓기 어렵다는 이야기가 여기 저기서 들려 온다.

“포스트잇에 한 문장을 쓰더라도 이 세상 전체를 향해 써야 한다”(장은정, 『침투』, 사각, 2021). 『마을독본』 11월호의 한 문장 한 문장이 세상 전체를 향해, 어딘가를 향해 갈 것이다. 겨울 이른 아침에도 논에 나와 밭을 가는 농부처럼.

농촌정책의

최신 동향을 읽다

구슬이 서말이어도
꿰어야 보배

서정민

지속가능한 농촌사회를 위한
통합적 접근

정석호

구슬이 서말이어도 꿰어야 보배

농촌재생을 위한 통합적 접근

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 연구하면서 현장을 지원하고 있다.

저출생·고령화에 따른 인구감소가 시대적 '화두'로 대두되면서 여러 중앙부처별로 인구변화에 대응하기 위한 정책 도입의 법적 근거가 마련되고 있다. 행정안전부는 「인구감소지역 지원 특별법」(2022.6.10. 제정)과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(2023.6.9. 제정)을, 농림축산식품부는 「농촌공간 재구조화 및 재생 지원에 관한 법률」(2023.3.28. 제정)과 「농촌 지역공동체 기반 경제·사회서비스 활성화에 관한 법률」(2023.8.16. 제정)을 제정해 시행 중이다. 또 보건복지부는 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(2024.3.26. 제정)을 최근에 제정해 2년 후인 2026년 3월에 시행할 예정이다.

이런 법률은 몇 가지 공통점을 가지고 있다. 첫째, 지자체에게 지역 여건과 특성을 고려하고 지역이 주도하는 자율적인 계획수립 권한을 부여한다. 둘째, 행정에는 전담조직이나 전담인력을 배치하도록 권장하고, 중간지원조직을 설치해 지역 내에서 안정적인 추진체계를 마련하도록 요구한다. 셋째, 정책사업의 주체로서 지역사회 다양한 주민이 참여하는 거버넌스(주민협의체)를 구성하도록 한다는 점이다.

이 글에서는 빠르게 변화하는 정책환경에 대응하고, 지속적인 인구감소로 공동화되고 있는 농촌이 다시 활기를 되찾고 재생의 길로 접어들기 위한 해법은 무엇인지 살펴보고자 한다.

농촌재생을 위해서는 농촌개발의 기본방향을 어떻게 설정해야 할 것인가?

‘농촌개발’은 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화에 따라 계속 수정·보완되어 왔다. 현시점에서 우리 농업·농촌 상황에 적합한 농촌개발의 방향은 무엇일까?

1980년대 이전에는 ‘농업·농촌·농민’ 이른바 삼농三農이 서로 분리되지 않는 삼위일체三位一體로 인식되었다. 이 시기에 농촌개발은 농업 근대화와 거의 동일시되었다. 그러나 우루과이라운드UR 협상을 계기로 1980년대 후반부터는 농업·농촌·농민의 3농정책이 본격적으로 분리되기 시작했다. 농업정책은 경쟁력 강화를 위한 농업구조개선에 집중되었고, 농촌개발은 농업 외 소득증대를 위한 산업개발과 사회간접자본 정비를 지원하는 방향으로 추진되었다. 1990년대 중반에 우루과이라운드가 타결되고 세계무역기구WTO가 출범하면서 농산물 수입개방이 본격적으로 이루어졌다. 이와 동시에 유럽연합EU을 선두주자로 농업직불금 제도가 전면적으로 시행되고 ‘농촌개발’의 패러다임도 대전환이 이루어졌다.

2000년대 들어서는 우리나라도 과거 농업과 농촌정책을 동일시했던 관점에서 탈피해 농촌개발정책이 본격적으로 추진되었다. 특히 경제성장 과정에서 벌어진 도시와 농촌의 발전 격차, 농촌지역 정주·생활 여건의 낙후성이 현저한 상황에서 ‘균형발전’을 키워드로 농촌개발에 대규모 예산을 투입한다. 최근에는 지속적

인 인구감소로 농촌지역의 공동화空洞化가 더욱 심화되면서 인구 유지 및 유입을 위한 대책이 국가적 화두로 대두되었고, 인구 활력 제고를 위한 농촌개발에 많은 예산을 지원하게 되었다.

‘농촌개발’의 방향은 시기별로 대내외적 여건 변화에 따라 계속 수정되어 왔고, 경쟁력 제고를 위한 경제적 개발에서 최근에는 주민 삶의 질 제고와 지속가능한 개발sustainable development로 그 중점이 옮겨가고 있다. 또 기존의 중앙정부 및 행정 주도의 하향식 정책추진 방식에서 지역과 주민 주도의 상향식 추진 방식으로 계속 전환되어 왔다. 또 최근에는 ‘경제적·사회적·환경적’인 지속가능성을 위해 주거·생활과 경제활동, 환경·경관 등의 공간적 통합성이 더욱 강조되고 있다.

농촌정책 3.0시대, 방향에 주목해야 한다

2006년 OECD는 새로운 패러다임으로 ‘농촌정책 3.0’을 제시했다. ‘농촌정책 3.0’의 목적은 기존 농촌정책 패러다임인 ‘도시와의 형평성’ 또는 ‘산업으로서 경쟁력 확보’가 아니라, 사회적·경제적·환경적 조화와 통합적 발전을 목표로 제시하고 있다. 여기서 특히 주목해야 할 내용은 다음 두 가지에 있다. 첫 번째는 핵심 ‘주체’의 전환이다. 과거 중앙정부와 지방정부, 그리고 소수 리더그룹이 농촌정책에서 핵심적인 역할을 담당했다면, 앞으로는 공공부문 간

거버넌스, 기업과 시민사회 등 농촌사회를 구성하는 다양한 주체 간 거버넌스를 핵심 주체로 상정하고 있다.

두 번째는 다양한 정책분야 간 통합적 접근을 강조한다. 농촌 정책은 농촌이란 공간을 대상으로 시행되기 때문에 필연적으로 다양한 분야를 포괄할 수밖에 없다. 농촌주민 삶의 질 향상을 위한 기초생활기반(보건의료, 교육, 문화, 복지 등) 구축은 물론이고, 농업을 비롯한 다양한 산업인프라 확충과 일자리 창출, 생태·환경의 보전과 유지 등 농촌사회가 당면한 과제를 해결하기 위해서는 다양한 정책분야 간 통합적 접근이 불가피하다.

그동안 정부는 농촌을 둘러싼 EU와 주요 회원국의 농촌정책 흐름을 우리 농촌정책에도 반영, 농촌개발 과정에서 주민위원회 구성과 운영, 지자체 내부 행정협의체 구성 및 운영을 시도해 왔다. 그러나 현실은 어떠한가? 주민위원회는 행정주도 하에 불과 며칠 만에 지역사회 기득권을 가진 리더그룹으로 채워지고, 행정협의체는 형식적인 회의 몇 번으로 요건을 충족하면 더 이상 운영되지 않는다. 농촌재생 주체 간 거버넌스와 행정협의체의 역할과 기능을 실질화하기 위한 고민이 필요하다.

이제는 시대 흐름이 된 다부처 정책 연계·협력

올해(2024년) 8월에 기획재정부는 <2025년 예산안 편성 기본방

향>을 발표했다. 크게 세 가지다. ① 국가재정을 국민이 원하는 민생과제에 집중 투자, ② 경제 경쟁력 제고와 사회 구조개혁에 중점 투자, ③ 재정운용 혁신을 통해 재정의 지속가능성 확보였다. 이 가운데 우리가 더욱 눈여겨 볼 부분은 재정운용 혁신을 위한 ‘지출 효율화’ 부분에 있다. 기획재정부는 재정전반의 누수와 낭비를 최소화하고, **다부처 사업을 유기적으로 연계하는 ‘협업예산’ 편성을 기본방향으로 제시한다.** 이런 흐름은 문재인 정부부터 현 정부까지 일관되게 유지되고 있는 정책기조이고 세계적 흐름이기도 하다. 그동안 부처별 개별 보조사업 중심의 지원방식이 인구감소 위기 속에 지역 과제를 해결하는데 역부족이었다는 반성에서 비롯되었다. 다른 한편으로는 2019년 GDP 대비 35.4%이던 국가채무가 2022년 45.9%로 증가, 앞으로 정부의 긴축 재정운용은 지속될 것으로 예상된다.

특히 인구감소 위기에 놓인 농촌 재생을 위해서는 지역 단위의 통합적 접근이 매우 중요하다. 예를 들어, 청년 스마트팜 단지 조성이 성과를 얻기 위해서는 주거-여가-문화-교육-돌봄-복지-판매-유통 등 관련 분야들이 유기적으로 연계되어야 한다. “스마트팜은 조성되었는데 인근에 거주할 집과 여가시설이 부족하다”는 청년의 이야기는 부처별·사업별 개별 대응의 한계를 잘 보여준다. 도시 아이들이 농촌유학을 오는 지역이 있는데, 여기도 통합적 접근이 되어야 성공할 수 있다. 유학 온 도시 아이들로 당장은 초등학교가 유지되고 지역사회가 일시적으로 활력을 되찾을 수 있

지만 지속하기 위해서는 농촌유학과 주민활동을 체계적으로 연계해 지속적으로 정착할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 기존과 같이 부서별 개별적인 접근으로는 정책의 성과를 얻기는 어렵고 예산만 낭비하는 결과를 초래할 수 있다.

이러한 통합적 접근의 시초는 2018년 9월에 행정안전부와 보건복지부, 국토교통부 등 3개 부처가 추진한 <지역사회 중심의 자치·돌봄·재생 추진을 위한 업무협약>이다. 그리고 이듬해인 2019년에는 농림축산식품부와 교육부까지 추가로 참여하는 <지역사회 중심의 정책연계 업무협약> 체결로 확대되었다. 2023년에는 기존 업무협약에 참여한 5개 부처 이외에 문화체육관광부와 해양수산부가 추가로 참여해 7개 부처 업무협약 기반 <지역활력타운 사업>을 추진한 데 이어, 2024년에는 중소벤처기업부가 추가로 참여하는 8개 부처의 다부처 통합지원 방식으로 <지역활력타운 사업>을 지원한다.

이러한 접근의 법적 근거는 2009년의 「국가균형발전특별법」 개정을 통한 포괄보조금제도 도입에서 찾을 수 있다. 지자체의 자율성을 확대하고, 지역 여건에 맞는 다양한 특화사업을 기대했다. 하지만 여전히 지자체와 주민 대다수는 자율성이 확대되었다는 체감을 하지 못하고, 부처별 칸막이는 여전히 심각하다. 정책대상인 지역 공간을 분리하고 담당 부처를 각각 지정·시행하는 비효율성이 여전히 존재하고, 공모사업에 선정되기 위해 부서별 협조가 잘 되는 것처럼 ‘포장’해 신청하는 사례가 대부분이다. 기능별로

구분된 각 부처 정책을 농촌 주민 관점에서 통합적으로 활용하기 위해서는 ‘넘어야 할 산’이 아직도 아주 많다.

2020년부터 본격화된 농촌협약 제도 역시 기존의 포괄지원 방식을 개선해 개별 보조사업 중심의 지원방식에서 계획 중심의 포괄지원협약으로 전환했다는 데 큰 의미가 있다. 그동안 농촌개발사업이 부처별 칸막이 속에서 기획되고 단년도·일회성 위주로 지원되어 지역과제 해결에 한계가 있었다는 점을 인정한 셈이다. 그래서 지자체가 최적화된 계획을 수립해 중앙부처와 지방정부가 계약을 맺으면 포괄보조 형식으로 통합 예산을 지원하는 계획협약(포괄지원협약) 방식을 도입한 것이다. 지방재정이 열악한 지자체가 중앙정부 지원 여부에 따라 산발적으로 추진하던 사업방식에서 벗어나, 지자체가 필요한 사업을 협약기간(3~5년) 동안 ‘연속적으로 집중 지원’할 수 있도록 전환했다. 또한 부처 간 개별적으로 추진하던 사업 방식에서 지역 현안을 해결할 수 있는 다양한 분야의 다부처 묶음(패키지) 사업을 ‘공간 중심으로 통합’할 수 있도록 했다.

농림축산식품부는 행정환경 변화와 자치분권 흐름 속에서 이처럼 농촌협약 제도를 도입해 지자체 내 부서별로 개별 분산적으로 추진되던 기존 사업 추진방식을 지양하고, 농촌재생을 위해 필요한 다양한 기능을 아우르는 통합적 농촌정책 추진체계가 지자체 행정 내에서 형성되도록 유도한다. 그러나 농촌정책 현장에서는 여전히 다부처 정책 연계·협력으로 이어지기에는 한계가 있고,

여기에는 지자체 행정의 책임이 적지 않다.

중앙정부의 정책환경 변화에 지자체의 능동적 대응 시급

최근 들어 지방소멸이란 자극적인 용어로 농촌이 직면한 위기상황을 모면하기 위한 중앙정부의 다양한 시도가 이뤄지고 있다. 하지만, 지방정부로 내려오면 여전히 행정 내부 부서별 칸막이 속에서 개별 분산적으로 사업을 시행하는 관행은 여전하다. 2022년 감사원이 발표한 『감사보고서_인구구조 변화 대응실태Ⅲ(지방행정 분야)』를 통해 드러난 바와 같이, 지자체의 이러한 관행이 지속된다면, 수백조 원에 이르는 정부예산을 투입해도 결국 ‘밑빠진 독에 물 붓기’가 될 수 있다는 우려를 낳는다.

계획협약 제도의 본질적인 의미는 지역의 자율성은 높이고 지역균형발전에서 지역과 중앙의 역할분담과 협력관계를 재정립한다는 의미가 있다. 지자체가 자체적으로 중장기 발전계획을 수립하고, 필요한 예산을 통합적으로 편성하면, 중앙은 이를 패키지 방식으로 지원해 성과를 관리하기 위한 것이다. 그동안 농업·농촌 현장에서 주체들이 끊임없이 주장해 온 방향이며, 많은 선진국에서 채택하고 있는 시대적 흐름이다. 하지만 새로운 변화에는 진통이 불가피해 보이고, 지자체마다 시행착오가 반복되고 있다.

지금 농촌 현실은 주민의 고령화로 내부 동력을 잃어가고, 또

그동안 수많은 공모사업 추진과정에서 행정이 주민(조직)을 삼삼오오 분열시켜 주민조직 간 협력사업을 추진하기 어렵다. 또 지자체와 용역사가 모든 사업을 주도하다 보니 주민은 ‘주민 주도 농촌재생’이라 불리지만 실제로는 주민을 동원하기 위한 ‘사탕발림’으로 인식하기도 한다.

지자체 행정 역시 망설여지는 것은 마찬가지로 보인다. 최근 들어 중앙부처 공모사업에서는 대부분 행정 내부 협력을 위한 행정협의체 운영을 사업지침에서 강조한다. 그럼에도 지자체에서는 “부서 협력차원에서 회의에 참석은 하지만 서로 타 부서에 피해가 가지 않도록 개입(?)을 자제한다”고 말한다. 또 “굳이 우리가 먼저 앞장서서 모험할 필요가 있을까? 기존과 크게 달라진 것이 없는 상황에서 다른 지자체가 어떻게 하는지 보면서 따라가도 늦지 않을 것 같다”라고 말한다. 여전히 대부분의 지자체 행정은 빠르게 변화하고 있는 농촌 내부 여건과 정책 전환에 대해 충분히 인식하지 못하고 수동적으로 대응하는 경향이다. 공무원 일개인이 설령 변화를 감지한다 해도, 새로운 제도와 추진체계가 마련되지 않으면 기존 방식을 답습할 수밖에 없어 보인다.

그래서 농촌 최대 당면과제인 인구감소 위기에서 탈출하기 위해서라도 통합적인 농촌재생 전략 수립과 이를 안정적으로 실행할 수 있는 추진체계 정비가 무엇보다 시급한 과제라 할 수 있다. 중앙정부로부터 부여된 지방정부의 권한과 기능을 충분히 활용하고, 현장과 주민 입장에서 예산이 집행될 수 있도록 추진체계

를 재편함으로써 농촌재생의 ‘골든타임’을 놓치지 말아야 한다. 결국, 지자체 행정의 관점과 인식 변화가 무엇보다 시급하다.

농촌재생을 위한 전제조건으로서 3대 혁신 필요

농촌재생을 위해서는 크게 다음 세 가지 핵심과제를 해결해야 얻을 수 있다. 첫째, **주민 주체의 혁신이 전제**되어야 한다. 마을별로 주민조직별로 개별화되고 이질화된 주민관계망을 복원해야 한다. 농촌공동체 내부의 관계망이 되살아나 연대와 협력의 문화가 복원되고, 대표성과 공공성을 확보한 읍·면 단위 주민 거버넌스가 구성되어야 한다. 정책사업별로 분리되어 있던 주민단체들이 서로 연결되어 다양한 주민이 참여하는 공론장을 활성화해야 한다. 이를 통해 농촌 주민자치가 활성화되고, 주민의 활발한 참여로 공론장을 형성하며 당면과제 해결을 위해 사회적 합의를 통해 공동의 발전계획을 수립해야 한다.

둘째, **과제 해결역량의 혁신**이 필요하다. 그동안 당면과제를 해결하기 위해 중앙부처별로 다양한 정책사업을 추진해 왔다. 마을만들기나 중심지활성화(기초생활거점조성), 푸드플랜, 도시재생, 사회적경제, 커뮤니티케어, 마을교육공동체 등 정책사업은 매우 다양했지만, 농촌사회 당면과제 해결에는 역부족이었다. 그 원인은 행정과 소수 기득권 세력을 중심으로 사업을 추진하고, 용역

사를 통해 역량강화사업을 지원함으로써 농촌공동체 내부 지역 역량 제고에는 기여하지 못한 것에서 찾을 수 있다. 추진방식에서도 단기간 일회성 지원방식으로 추진되어 지속가능성을 확보할 수 없었다. 이제는 정책 공급자(중앙정부와 행정)의 관점이 아니라, 농촌사회 주체인 주민 관점으로 전환해야 한다. 주민 스스로 대표성과 공공성을 가진 조직을 설립하고, 그들이 주도해 다양한 부처별 정책사업을 활용할 수 있도록 지원해야 한다. 공동체 스스로 과제 해결역량을 강화하고 주민참여를 통해 정책 효능감이 높아진다면 더 활발한 주민참여와 역량 강화도 기대할 수 있다.

셋째, **정책 시스템과 제도의 혁신**도 병행되어야 한다. 우리 사회는 오랫동안 행정이 정책생산자이자 공급자로서 역할을 주도해 왔다. 그러나 사회가 다원화되고 정책수요자인 주민의 욕구도 다양해지면서 행정 주도의 일방적인 정책생산과 공급 방식으로는 지역의 당면과제를 해결하는데 한계에 도달했다. 최근 중앙정부는 ‘개방’과 ‘협업’을 정책의 중요한 가치로 인식하고, 정부 자체가 정책 플랫폼이 되어 다양한 주체가 참여해 사회과제 해결을 위해 ‘협력’할 수 있도록 정책 시스템을 정비해야 한다고 밝힌바 있다. 이른바 ‘다부처·다년도 정책패키지’ 패러다임이 확산되는 이유이기도 하다. 농촌협약 제도가 대표적이고, 이 밖에도 국가균형발전위원회에서 추진한 <농산어촌유토피아 시범사업>과 <생활SOC 복합화사업>, 행정안전부의 <지역사회활성화계획>과 <주민주도형 지역균형 뉴딜사업> 등이 이러한 흐름 속에서 추진되어 왔다.

이렇게 정책 시스템과 제도의 혁신이 병행되어야 주체의 혁신도 과제해결 역량의 혁신도 빠르게 진전될 수 있다.

중앙정부의 정책환경이 빠르게 변화하고 있다. 이에 대응해 지방정부도 정책시스템을 빠르게 변화시킬 필요가 있다. 예를 들어, 공동체 전담부서를 설치해 정책사업 간 연계·협력을 촉진하고, 또 개별적으로 운영되던 중간지원조직 사이의 연계·협력도 강화하는 방향으로 전환해야 한다. 아직 형식적인 수준에 불과하지만, 정책사업 간 연계·협력의 필요성에 대한 공감대는 널리 확산되고 있다. 이러한 정책시스템 변화가 확산되고 안정적으로 정착되기 위해서는 제도 정비가 필수적으로 수반되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 이미 관련 법 제정을 통해 제도적 기반을 마련하고, 각종 정책사업의 지침에서 이런 방향을 강조하고 있다. 이에 따라 지방정부도 지역의 여건을 고려해 기본조례를 제정하고, 농촌재생을 위한 추진체계를 정비하며, 연계·협력을 촉진할 수 있는 제도적 근거도 마련해야 한다.

어느덧 2024년 한 해도 저물어 가고 있다. 빠르게 변하는 정책환경에 수동적으로만 대응하면 새로운 희망을 가질 수 없다. ‘농촌소멸’이란 자극적인 용어가 거슬리지만, 농촌 현장에서 그런 단면과 어렵지 않게 마주하게 된다. 그럼에도 불구하고 희망의 끈을 놓아서는 안 될 것이다. 새해에는 농촌재생을 위한 농촌 사회혁신이 곳곳에서 빠르고 활발하게 이루어지길 기대해 본다.

농촌정책의 최신 동향을 읽다

지속가능한 농촌사회를 위한 통합적 접근

농림축산식품부 농촌정책의 변화와
충남도 및 시·군의 대응방향 제안

정석호

충남경제진흥원 농촌활성화센터 센터장

주민이 행복한 농촌활성화 방안을 실현하기 위해 농촌개발, 인구연구, 마을만들기 등을 공부하고 현장에서 실천하기 위해 노력하고 있다. 2006년부터 일본 유학을 통해 이론을 배우고 2010년 귀국해 공주대학교 연구교수로 농촌개발, 마을만들기, 농촌관광, 6차산업 관련 연구를 수행했다. 2016년 9월부터 충남마을만들기지원센터로 옮겨 충남 시·군의 마을만들기 지원 시스템 구축과 마을사업 조사 분석을 전담하고, 2021년 3월부터는 센터장 역할을 담당하고 있다.

충청남도 농촌 지역은 급격한 고령화와 인구 감소로 인해 경제적 자립과 공동체 유지를 위한 구조적 위기에 직면해 있다. 기존의 농촌개발정책은 물리적 인프라 확충에 초점이 맞춰져 있었지만, 오늘날 농촌의 요구는 경제적 자립, 복지, 사회 서비스를 통합적으로 지원하는 포괄적 접근으로 변화하고 있다. 이를 위해 중앙정부는 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간 재구조화법」으로 약칭)과 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」(이하 「농촌경제사회서비스법」으로 약칭)을 2023년에 제정해 농촌의 경제적 자립과 사회적 서비스 강화를 당면 목표로 집중하고 있다. 충남 도청도 이러한 법령 제정취지를 도정에 맞게 적용하고, 시너지 효과를 극대화할 수 있도록 보다 효과적인 농촌정책을 추진해야 할 시점이다.

농림축산식품부 농촌정책 동향과 연계한

충남도 농촌정책의 대응 방향

올해 3월과 7월에 각각 시행된 「농촌공간재구조화법」과 「농촌경제사회서비스법」은 농촌 소멸 방지를 목표로, 공간 정비와 사회 서비스 확충을 주요 과제로 설정하고 있다. 이 법령들은 읍·면 단위의 생활 기반을 정비하고, 이를 복지와 고용을 통합적으로 제공하는 거점으로 활용하도록 설계되었다. 예를 들어, 기존 마을회관

과 읍·면소재지 공공 공간을 청년 일자리 창출 및 주민 돌봄 서비스의 거점으로 전환함으로써, 복지와 경제가 선순환하는 농촌 환경을 구축할 수 있다. 예를 들어, 기존의 마을회관과 읍·면소재지 거점공간을 주민 돌봄 서비스와 청년 일자리 창출 공간으로 전환해, 단순한 생활환경 개선을 넘어 주민 복지 향상과 경제적 자립을 실현할 수 있다.

특히 「농촌경제사회서비스법」은 농업 활동을 통해 일자리와 돌봄 서비스를 동시에 제공하는 사회적 농장을 중심으로 경제적 자립을 촉진하는 모델을 제시한다. 이를 통해 지역 내 유휴 자원을 활용해 취약계층을 위한 돌봄과 교육 서비스를 제공하고, 복지와 경제의 선순환을 이끌어낼 수 있다. 사회적 농장은 농업 활동을 넘어 지역 주민 삶의 질 향상에 기여하는 종합적인 서비스 제공의 기반이 된다.

기존의 농촌개발사업은 주로 물리적 인프라와 공간 정비에 집중했던 한계가 계속 지적되어 왔다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 「농촌경제사회서비스법」에 기반한 사회적 농장과 농촌 서비스 공동체의 연계가 필수적이다. 예를 들어, 기존 농촌개발시설을 사회적 농장 조성 및 주민생활돌봄공동체 육성과 연계해 지역 주민과 청년들이 함께 운영하며, 일자리 창출과 돌봄 서비스 제공을 동시에 도모할 수 있다. 이를 통해 농촌공간 정비와 사회 서비스 제공이 결합된 새로운 농촌 발전 모델이 가능해진다.

이와 더불어 <농촌신활력플러스사업>은 지역 내 ‘사람과 조

법령	주요 목표	충남도 연계 방안
농촌공간재구조화법	농촌 생활 기반 정비 및 공간 계획	농촌 생활 기반 정비 및 공간 계획
농촌경제사회서비스법	복지, 돌봄, 고용 등의 사회적 서비스 제공	주민 참여형 사회적 농장 및 주민생활돌봄공동체를 통해 돌봄과 고용 창출

표 1 농촌 관련 법령과 충남도 정책 연계 방안.

직'을 양성해 농촌활력을 회복하고, 이를 주민생활돌봄공동체와 연계해 사회적 경제 조직 설립을 촉진하며, 자생적인 경제활동이 이루어지도록 지원해야 한다. 예를 들어, 로컬푸드 시스템을 구축해 지역 주민들이 생산한 농산물을 유통하고 판매함으로써, 경제적 기회와 주민 소득을 확대할 수 있다. 또 읍·면 단위로 더 밀착해 먹거리 복지도 실현할 수 있다.

기존의 하드웨어 중심의 농촌개발사업은 중간지원조직이 주도하는 사후관리 체계를 통해 지속가능성을 확보해야 한다. 농촌 인프라 시설은 주민들이 설립한 법인을 통해 직접 운영에 참여해야 하며, 이를 통해 소규모 일자리 창출과 경제적 자립을 도모할 수 있다. 예를 들어, 마을 및 읍·면 단위로 조성된 농촌 개발시설은 주민 주도로 운영하며, 농촌서비스 공동체와 연계해 돌봄 및 복지 서비스 제공의 거점공간으로 활용할 수 있다. 중간지원조직은 주민 역량 강화를 위한 교육과 컨설팅을 제공하고, 맞춤형 서비스를 발굴해 정책의 실효성을 높여야 한다.

이와 같이 다양한 정책사업을 통합적으로 연계하는 방식을 통해 농촌 지역의 지속가능한 발전을 도모하고, 주민 주도의 발전

모델도 구축할 수 있다.

현재 '충남형 마을만들기 사업'의 재구성 방안

충남형 마을만들기 사업의 특징과 과제

‘충남형 마을만들기 사업’은 농림축산식품부의 마을만들기 사무가 지방으로 이양됨에 따라 충남도의 특성을 반영해 새롭게 도입된 사업이다. 2020년 충청남도는 도청 농촌활력과와 충남 광역 및 시·군 마을만들기지원센터 간의 협의를 통해 사업 방향성을 결정하고, 기본방침과 사업지침을 수립했다. 본 사업은 기존 농림축산식품부 마을만들기 사업과의 차별화를 통해 시·군 자율성을 강화하고, 농촌마을정책의 질적 성장을 이끌어내는 것을 목표로 한다. 주요 특징은 다음과 같다.

① **사전 준비단계 강화** 마을은 예비단계에서 마을조직 구성, 자치규약 정비, 회계관리 체계 확립 등을 통해 자립형 마을자치 시스템을 구축하며, 주민의 경험과 역량 강화를 유도한다. 또한, 시·군은 전담부서 운영, 정책위원회 설치, 조례 제정, 중간지원조직 설치 등을 통해 지속가능한 민관협치형 추진체계를 마련해야 한다.

② **리모델링 원칙의 건축 활용** 기존 유휴시설을 리모델링해 활용하는 것을 기본 원칙으로 삼고, 고령자 복지시설과 병행한 복

합용도 시설만 신축을 허용한다. 이러한 경우에도 구조안전진단 결과와 사후관리 계획 제출을 필수 조건으로 한다.

③ 소규모 및 중규모 사업으로 구분해 추진 소규모 자율개발 사업(2억 원 이하)과 중규모 자율개발 사업(5억 원 이하)을 중심으로 추진하며, 하드웨어보다 프로그램 사업을 적극 권장한다. 대규모 종합개발 사업(10억 원 이하)은 준비된 마을에 국한해 지원하며, 마을 협력 네트워크 구축과 병행해 사회적 경제조직 육성을 지원한다.

그러나 여전히 하드웨어 중심의 개발 방식으로 주민 자율성과 경제적 자립 지원이 부족하고, 농촌협약 정책사업과의 연계성 부족이 지적되고 있다. 여전히 하드웨어 중심의 개발 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 사업 구조를 재편해 주민 자율성을 높이고, 사회적 경제조직 육성과 같은 지속가능한 발전 전략을 병행해야 한다.

충남형 마을만들기 사업 또한 기존의 하드웨어 중심 개발 방식에서 벗어나지 못했다는 점이 지적되고 있다. 주민 자율성과 경제적 자립 지원이 부족하며, 농촌협약 정책사업과의 연계성도 미흡한 상황이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 다음과 같은 개선 방안이 필요하다:

① 사업 구조 재편 주민 자율성을 높이고, 마을 주도의 의사결정 과정을 강화해 주민이 사업의 주체로서 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

② 사회적 경제조직 육성 병행 단기적인 인프라 구축에서 벗어나 지속가능한 발전 전략을 위해 사회적 경제조직을 육성해 지역 내 경제 순환 구조를 강화하고, 지역 주민의 소득 증대를 도모해야 한다.

③ 프로그램 중심의 접근 강화 물리적 인프라 확충에서 벗어나 주민 역량 강화와 공동체 활성화를 목표로 한 프로그램을 확대해 주민 생활의 질을 향상시켜야 한다.

향후 재구성 방향 제안: 충남형 농촌재생사업으로의 전환

충남형 마을만들기 사업을 2026년부터 ‘충남형 농촌재생사업’으로 전환해 지속가능한 농촌 모델을 구축하는 방안을 모색할 필요가 있다. 재구성된 사업은 다음과 같은 두 가지 모델로 구분할 수 있다:

① 재생Revitalization 모델 기존 사업의 형태를 유지하되, 주민 자립 기반을 강화하는 방향으로 유도한다. 이를 위해 사업비를 기존의 2억, 5억, 10억 원에서 1억, 3억, 5억 원으로 효율적으로 조정해 마을 특성에 맞는 소규모 사업을 발굴하고 이를 추진할 수 있도록 지원한다. 10억 원 규모의 종합개발 사업은 재편 모델과 연계해 추진하며, 마을의 종합적 발전을 위한 재생과 재편을 목표로 한다.

② 재편Reorganization 모델 초고령화와 인구 감소가 심각한 한계마을을 대상으로, 고령자들이 마을에서 돌봄 서비스를 받을 수

있도록 생활환경을 제공하는 프로그램 사업이다. 하드웨어 사업은 ‘리브 투게더’ 사업과 공동생활홈 사업을 활용해 마을 거주 고령자에게 안정적이고 맞춤형 생활환경을 제공한다. 농촌 한계마을의 고령화 문제 해결을 위한 방안을 마련하고, 지속가능한 보편적 농촌복지를 위한 시범사업으로 접근한다.

농촌활성화를 위한 시·군 중간지원조직 운영과 농촌정책 전담부서 설치 유도

농촌정책 중간지원조직의 통합형 설치와 운영방향

충청남도는 2012년부터 마을 단위 자체 사업을 추진하며, 2015년부터는 마을만들기의 민관협치 시스템을 구축하면서 중간지원조직을 설치하고 조례 제정과 행정 전담부서 설치 등 농촌마을정책을 전국적으로 선도해왔다. 최근에는 농림축산식품부의 농촌정책 법령이 제정되면서 중간지원조직의 역할이 한층 더 강조되고 있다. 일부에서는 인건비 지원만 이루어지는 기관으로 인식되고, 또 마을만들기의 주민주도성이 변질된다는 우려의 목소리도 제기되고 있다. 이에 충남도 농촌활력과는 광역센터인 충남마을만들기 지원센터와 협력해 시·군 중간지원조직의 운영 개선을 위한 점검을 추진했다. 이를 통해 주민 주도의 지속가능한 마을만들기를 추진하고, 농촌활성화에 기여할 수 있도록 현재의 여러 사업을 집중

점검했다.

이에 마을만들기 중간지원조직은 농촌공간재구조화법과 농촌경제사회서비스법에 따른 기능을 효과적으로 수행하고, 충남도 농촌정책 실효성을 높이기 위한 핵심 조직으로 중요한 역할이 요구되고 있다. 따라서 충남도는 마을만들기 중간지원조직을 보다 통합적이고 체계적으로 구축하고, 광역 및 시·군 조직 사이의 연계를 강화하며 농촌정책의 일관성과 지속가능성을 확보해야 한다. 이를 위해 기존의 마을만들기 사업뿐만 아니라 보다 확장해 농촌공간계획에 따른 읍·면소재지 개발사업을 지원하고, 또 경제·사회 서비스를 배후마을로 전달하기 위한 역할까지 수행할 수 있어야 한다.

농촌정책 중간지원조직이 효과적으로 운영되기 위해서는 공공사무와 계약업무를 명확히 구분해 추진하는 것이 중요하다. 공공사무는 마을 공동체 활성화와 주민 참여를 지원하기 위한 필수 업무로, 중간지원조직의 고유한 역할에 해당한다. 반면, 계약업무는 중간지원조직의 본래 역할 외에 특정 지역에서 이루어지는 단기성 사업을 계약 형태로 수행하는 업무를 의미한다. 예를 들어, 〈일반농산어촌개발사업〉의 지구별 지역역량강화사업이나 수익창출이 가능한 컨설팅 및 연구용역 사업이 여기에 해당한다. 이러한 구분은 행정 효율성을 극대화하고 예산 낭비를 최소화하며, 행정과 민간(수탁법인) 간의 역할을 명확히 구분하는 데 기여할 수 있다.

팀명	주요 역할
마을만들기팀	- 주민 참여를 유도해 공동체 활성화를 위한 자립형 프로그램 지원 - 행정리 마을자치 시스템 구축과 읍·면정책 연계방향 지원
농촌개발팀	- 농촌 지역의 생활환경을 정비하고 농촌협약 사업 관리 지원 - 읍·면소재지에 구축된 인프라의 사후관리를 통해 지속가능한 생활공간 조성
신활력팀	- 농촌창업과 지역경제 활성화, 귀향·귀농·귀촌과 도농교류 촉진 등을 위한 프로그램을 운영해 일자리 창출과 액션그룹 사후관리 지원
농촌사회서비스팀	- 사회적농장 및 주민생활돌봄공동체를 중심으로 복지와 돌봄 서비스 제공 - 농촌에 특화된 사회적경제조직 발굴 및 육성

표 2 농촌정책 통합형 중간지원조직의 팀 구성과 주요 역할.

이런 관점에서 중간지원조직은 기능별 팀 구성을 통해 농촌 정책의 여러 사업을 통합적으로 운영하되, 수탁법인을 통해 다양한 정책과 사업의 협력을 촉진할 수 있다. 예를 들면, 표 2와 그림 1과 같이 통합형 중간지원조직 산하에 마을만들기팀, 농촌협약팀, 신활력팀, 농촌사회서비스팀 등으로 구성하는 방안을 제안할 수 있다. 먼저 마을만들기팀은 충청남도의 시·군 중간지원조직 지원사업의 고유업무인 주민 역량 강화와 공동체 활성화를 지원하며, 다양한 교육과 워크숍을 통해 주민 참여를 유도한다. 농촌협약팀은 농촌공간 재생 및 농촌협약사업을 관리하며, 개발된 인프라의 사후관리 체계를 구축한다. 신활력팀은 농촌 창업과 영리 및 비영리 법인 설립을 촉진하며, 농촌경제 활성화와 일자리 창출을 위한 맞춤형 프로그램을 운영한다. 마지막으로 농촌사회서비스팀은 농촌 경제·사회 서비스 활성화 지역지원기관의 업무에 해당하는

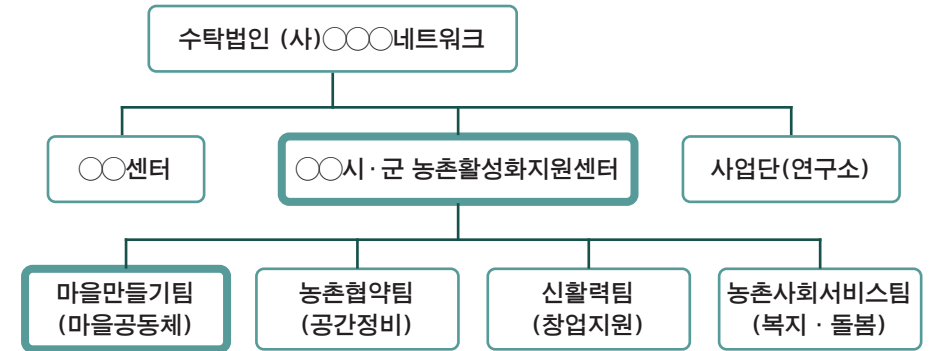


그림 1 시·군 단위 농촌정책 통합형 중간지원조직의 조직체계 예시(민간위탁의 경우).
주) 굵은 박스는 현재 충남도가 도비를 지원하는 중간지원조직 사업에 해당한다.

농촌 돌봄농장 및 주민생활돌봄공동체를 중심으로 복지와 돌봄 서비스를 제공하며, 지역에 특화된 사회적 경제조직을 육성한다.

이러한 통합형 중간지원조직을 통해 다양한 효과를 기대할 수 있다. 먼저, 농촌정책의 다양한 사업을 통합적으로 운영해 행정 효율성과 예산 및 인적 자원의 활용을 극대화할 수 있다. 둘째, 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업의 조화로운 연계를 통해 농촌 인프라의 효율적인 활용과 생활서비스의 지속적인 제공이 가능하다. 셋째, 농촌창업과 사회적 경제 조직 육성을 통해 지역경제에 활력을 불어넣어 농촌의 경제적 자립과 일자리 창출을 촉진할 수 있다. 넷째, 주민의 참여와 협력을 바탕으로 한 자립형 농촌발전 모델을 구축하고, 농촌 지역의 지속가능한 성장을 유도할 수 있다.

현재 제정된 농촌공간재구조화법과 농촌경제사회서비스법에 근거를 둔 기초자치단체의 지원기관(중간지원조직)을 통합적으로 운영함으로써 기존의 마을만들기 사업에서 축적된 경험을

농촌정책 일반으로 확대할 수 있다. 이러한 통합적 운영 체계는 주민 참여와 행정 협력을 강화해 농촌 지역의 중장기적인 발전에 크게 기여할 것이다. 무엇보다 충남의 14개 시·군에 구축된 마을만들기 중간지원조직을 기반으로 효율적으로 확장함으로써 선도사례가 도출되면 빠르게 전파될 것으로 기대된다. 이처럼 농림축산식품부 정책 변화에 빠르고 유연하게 대응하도록 중간지원조직의 역할을 더욱 강화하는 것이 충남 농촌발전을 위한 당면과제로 부각되고 있다.

농촌정책 총괄을 위한 시·군 전담부서 설치 유도

중간지원조직의 효율적 운영을 위해 시·군 행정 내 농촌정책 관련 업무를 총괄하는 농촌정책과(가칭) 신설이 필요하다. 이를 통해 농촌공간계획, 사회서비스 정책, 농촌활성화 사업 간의 협력과 통합을 지원하며, 중간지원조직과의 연계를 강화해 실효성을 높일 수 있다. 있다. 때마침 농림축산식품부도 올해 들어 농촌정책을 농촌개발 중심에서 농촌공간계획 수립과 통합적인 사회서비스 전달을 강조하는 방향으로 조직개편을 단행했다. 이런 추세도 반영해 각 시·군에서는 농촌지역개발과 농촌공간계획, 사회서비스정책을 총괄할 전담부서 신설이 필요하다. 이를 통해 농촌정책의 칸막이를 극복하고 협력체계를 강화하며, 또 중간지원조직이 농촌 현장의 특성을 고려한 맞춤형 지원을 제공할 수 있는 체계도 구축될 수 있다. 또 농촌정책과를 통해 농촌공간계획과 사회서비스의 융

복합적 접근도 가능하고, 농촌활성화를 위한 총괄 조직으로서의 위상도 강화할 수 있다.

충남도는 2015년부터 ‘마을만들기 지원 시스템’을 구축하면서 6개 시·군에 농촌공동체과 혹은 주민공동체과, 새마을공동체과 등 농촌정책과 관련된 총괄부서를 신설한 경험이 있다. 이러한 사례를 바탕으로, 농업과 농촌 관련 업무를 분리하되 상호협력할 수 있는 부서를 신설하고, 농촌정책을 통합적으로 접근할 수 있도록 해야 한다. 또한 「농촌공간재구조화법」에 따른 ‘농촌공간 기본계획’ 수립 업무를 주무 팀에 배치해 시·군 차원의 통합적 접근과 체계적 실행이 가능하도록 조직체계와 업무분장을 정비해야 한다. 팀 구성과 업무분장은 농림축산식품부 농촌정책국의 ‘과’ 배치를 기준으로 시·군 실정을 고려해야 할 것이다(표 3 예시 참고).

팀명	주요 역할 및 담당 업무	중간지원조직
농촌정책팀	- 농촌정책 총괄 기획 및 조정, 법·조례 등 제도 관리 - 「농촌공간재구조화법」 및 「농촌경제사회서비스법」, 「살의질특별법」 등 연계 협력 및 조정 - 인구소멸대응기금, 균형발전사업 농촌분야 전담	시·군 마을만들기 중간지원조직 시·군 역량강화 전담기관
농촌개발팀	- 농촌 지역 개발 및 생활인프라 조성 - 농촌협약 및 농촌재생사업 추진 - 읍·면소재지 거점공간 활성화 및 정주여건 개선	농촌공간 기초지원기관 (농촌협약지원센터)
농촌인구팀	- 귀향 및 귀농귀촌, 농촌 지역 인재 육성 - 도농교류 및 일자리 창출 지원	귀농귀촌지원센터 신활력플러스사업단
농촌서비스팀	- 주민생활 통합형 서비스 지원 - 농촌 사회적 경제 및 공동체 활성화 지원	농촌 경제·사회 서비스 활성화 지역지원 기관

표 3 농촌정책과(가칭)의 조직체계와 업무분장, 중간지원조직 기능과의 연계방향(예시).

이를 통해 농촌공간의 계획적 관리와 마을공동체 활성화, 자립형 농촌경제 및 복지 체계를 갖춘 지속가능한 농촌사회를 구축하는 데 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

농촌정책 통합형 기본조례의 필요성과 방향성

농촌공간의 계획적 관리와 마을공동체 복원, 자립형 경제 구축, 삶의 질 향상, 균형발전 등의 실현을 위해서는 법적 근거가 필요하다. 이를 위해 농촌정책의 분절화를 극복하고 민관협치형 추진체계를 반영한 기본조례가 필수적이다. 이런 제도적 근거가 마련되면 민관협치(거버넌스)가 원활히 작동하면서 행정 전담부서와 통합형 중간지원조직이 각자의 역할을 효과적으로 수행할 수 있다.

기본조례는 행정과 주민의 권리 및 책무를 명확히 규정하고, 기본계획 수립, 정책위원회 구성, 중간지원조직 설치 등을 통합적으로 다룸으로써 행정 효율성을 높이는 데 기여한다. 특히, 주민참여는 통합적 농촌정책 실현의 핵심 요소이므로 주민 생활권과 가까운 곳에서 더 편리하게 참여할 수 있는 다양한 방법이 마련되어야 한다. 이를 통해 행정과 민간의 역할 분담이 명확해지고, 민간 주도성이 강화되어 지속가능한 농촌사회를 위한 정책적 '약속'으로 작동할 수 있을 것이다. 현재까지 기본조례를 제정한 선례는 없으나, 충청남도에서 2025년에는 이런 선도적 사례를 만들어갈 것을 제안한다.

농촌마을정책

용어 사전

「농촌공간재구조화법」과
농촌공간계획의
핵심 용어 이해 2편

구자인

「농촌공간재구조화법」과 농촌공간계획의 핵심 용어 이해

2편

구자인

마을연구소 일소공도 협동조합 소장

“일만 하면 소가 되고, 공부만 하면 도깨비가 된다”는 일소공도 정신을 일상 속에서 실천하기 위해 노력한다. 풀뿌리 주민자치 운동과 연구자에서 출발했지만 정책과 제도, 현장 사이에서 독자적인 영역을 개척하고, 행정과 민간 사이의 가교 역할을 자임하고 있다. ‘공부하는 마을’이 세상의 대안임을 믿으며 칸막이를 넘어서자고 항상 주장한다. 모든 것이 뜻한 대로 되지는 않으나 “꿈과 이상은 높게, 실천은 현장에 발붙이고” 한 걸음씩 실천하고 있다.

올해 정책용어 시리즈 다섯 번째이자 마무리는 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」으로 약칭)에서 제시하는 핵심 용어를 살펴보는 시리즈 2탄이다. 법령의 세부 내용은 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)에서 검색하면 금방 알 수 있다. 앞으로 농촌마을정책과 연계해 중요성이 계속 부각될 것이고, 행정리 마을과 읍·면으로 연결되는 핵심고리가 숨어 있다. 특히 농촌특화지구와 농촌마을보호지구는 큰 쟁점으로 부각될 것이라 본다. 용어 자체는 법령에 이미 정의가 소개되어 있지만, 여러 논쟁도 있기 때문에 유의사항을 포함해 설명하고자 한다. 그리고 이 글의 내용 대부분은 필자가 작성한 농촌진흥청, 2024.12(근간), 『농촌공간계획의 이해』(농업기술길잡이 234), 제5장 “농촌공간계획과 주민참여”에서 부분적으로 인용했음을 밝혀둔다.

주민제안

결국은 용역사를 통해 제안할 수밖에 없는 현실

‘주민제안’은 법률 제15조 제1항에서 제시하는 주민참여의 핵심적인 절차에 해당한다. 주민은 “시행계획 수립 시 지역의 농촌공간 재구조화 및 재생에 필요한 사업”과 “법 제13조에 따른 농촌특화지구의 지정”을 시장·군수 또는 특별자치시장에게 제안할 수 있다고 규정한다. 주민이 농촌특화지구의 지정을 직접 제안하는 것으로

설명하지만 현실적으로는 쉽지 않다. 도면까지 첨부해야 하기 때문에 과거처럼 결국 용역사가 주도할 수밖에 없다. 이런 점에 유의하면서 앞으로 계속 검토하면서 발전시킬 필요가 있다.

주민제안의 시점과 방식 기본계획 수립 단계부터 시작하는 주민참여 과정의 결과물

무엇보다 기본계획 수립 단계에서 구성한 주민참여계획단과 시행계획 단계의 주민위원회가 실질적으로 작동하도록 유도하면서, 또 한 축으로 농촌특화지구의 지정을 둘러싼 주민협의회 구성이 일찍부터 논의되어야 용역사 주도에서 조금이라도 벗어나고 주민제안도 실효성을 가질 수 있다. 초기단계 주민참여가 미흡하면 민원성 사업만 잔뜩 제기될 우려가 높고, 특히 개발이익을 노리는 일부 주민이 목소리를 높이기 시작하면 큰 갈등으로 확산될 수 있다.

주민제안은 중심지활성화(기초생활거점조성) 같은 읍·면 단위 사업과 농촌특화지구 사업, 두 가지를 동시에 포함한다. 그래서 기본계획 단계부터 읍·면 단위 논의체계를 충분히 염두에 두고 접근해야 두 유형의 사업 사이에 연결성을 확보할 수 있다. 그렇지 않으면 주민제안은 형식적 틀만 갖춘 용역사 ‘작품’에 그칠 우려가 많다. 시행계획 단계에서는 다양한 이해관계자 사이의 충분한 토론과 합의 과정이 보장되어야 한다. **사전에 주민이 주도하는 읍·면 발전계획을 수립하고, 외부 전문가와 중간지원조직이 적절한**

역할을 수행한다면 주민 합의는 더욱 쉬울 것이다. 이런 과정과 지원체계가 전제될 때 주민제안은 실질적인 의미를 가질 수 있다.

주민제안과 농촌협약과의 관계 주민협의회와 주민위원회의 협력관계가 중요

농촌재생활성화지역(4~5개 읍·면)을 대상으로 수립하는 시행계획에는 구체적인 사업내용이 포함되고, 이것을 주민제안이란 방법으로 반영하는 형식이다. 사업내용 중에서 중심지활성화(기초생활거점조성) 사업 같은 경우는 ‘주민위원회’가, 농촌특화지구는 ‘주민협의회’가 신청주체에 해당한다. **따라서 현재의 주민제안 제도는 두 가지 과정을 동시에 진행하면서 현실적으로는 용역사가 이를 취합해 시행계획에 담아 주민제안이라는 방식을 취하는 것이다.**

이처럼 주민제안을 신청하는 주민 주체가 다른데, 동시에 신청(제안)하도록 되어 있기 때문에 현재의 법령으로 보자면 두 조직의 협력관계가 매우 중요하다. 여기서 주민은 같은 읍·면에 살고 있지만 소속된 조직이 다르고, 그렇지만 농촌공간계획 차원에서 서로 연결되어야 법률 제정 취지가 실현될 수 있다. 그래서 주민참여라는 측면에서 읍·면 전체로도 논의해야 되고, 농촌특화지구 단위로도 논의하면서 서로 연결하는 주체가 매우 중요해진다. 그것을 용역사가 아니라면 누가 수행할 것인가?

결국 주민제안의 내용과 형식은 농촌협약 체결을 통해 최종

완성되고, 더 나아가 농림축산식품부 심의과정에서 수정·보완 요구사항도 반영해 협약서까지 체결한 부속서류 속에 주민제안의 최종 ‘결과물’이 담기게 된다. 그래서 기본계획 단계에서 시작되는 주민참여가 시행계획과 사업계획으로까지 연결되는 하나의 연속적인 ‘과정’으로 이해할 수 있다. 주민참여 측면에서 주민제안이 어느 특정 시점에만 작동되는 것이 아님에 유의해야 한다.

농촌협약의 체결과 향후 발전방향 민관협치 관점에서 더욱 활발한 주민참여가 필요

농촌협약은 농림축산식품부와 지자체 사이에 체결하는 것으로 모두 알고 있지만, 농촌정책의 실질적 주체가 지역주민이라고 본다면, 농촌협약의 당사자는 민간으로 더 확장되어야 한다. **협약의 당사자로 농림축산식품부와 지자체, 그리고 민간까지 포함하는 다자간 협약이 더욱 발전된 형태에 해당한다.** 다만 현재의 제도 속에서는 주민의 대표성을 확보한 조직이 주민자치회로 볼 수 밖에 없는데, 전국적으로 설립현황이 광역별로 큰 편차가 있고, 또 주민자치회 위상도 높지 않다는 것이 큰 과제에 해당한다. 따라서 당분간은 주민위원회(읍·면 사업)와 주민협의회(농촌특화지구)가 참여하는 형식이 될 것이다.

농촌협약 시점도 현재는 시행계획을 대상으로 체결하는 것이지만, 각 계획 수립 단계별로 수위를 달리 하면서 3단계에 걸쳐 심

화시켜갈 수 있다. 1단계는 법정계획인 기본계획이 완료되어 승인하는 시점에서 공청회 자리를 통해 선언적 의미로 체결한다. 2단계는 시행계획 완료 단계에서 2차 공청회 이후 농촌재생활성화 지역 읍·면의 민간까지 참여하는 다자간 협약으로 체결한다. 3단계는 사업계획 단계에서 세부사업 내용까지 포함해 각 읍·면별로 협약을 다시 체결하는 것이다.

또 농촌협약의 대상이 되는 내역사업이 훨씬 확장되어야 한다. 2010년부터 시작된 포괄보조금 제도와 「균형발전특별법」에 명시된 계획협약제도의 취지를 생각한다면 ‘다부처 정책 연계·협력 사업’으로 더욱 확장되어야 한다. 현재 농촌협약에 직접 포함하는 내역사업은 네다섯 가지에 불과하고, 선택지가 많이 부족하다. 그래서 관련 부처까지 모두 포괄하는 다부처 협약으로 발전할 필요가 있다. 이런 점에서 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2022.12, 「농어촌재생을 위한 읍·면 중심의 민관협치 추진체계 연구」가 제안한 6+2(중앙 6개 부처, 2개 대통령 위원회) 협약은 여전히 계속 검토할 필요가 있다.

주민협정

여전히 모호하고 토론이 아주 많이 필요한 용어

주민협정은 “농촌특화지구 등의 지정, 개발 및 관리 등을 위하여

지역 주민들이 자발적으로 체결하는 협정”(법 제2조 제12항)을 말한다. 하지만 주민협정 체결 당사자가 누구인지, 이행방법과 강제 수단은 무엇인지, 인센티브와 패널티는 무엇인지 등 검토해야 할 부분이 여전히 많다. 특히 “농촌특화지구 내 주민, 토지 소유자, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 자”(“주민 등”), “주민협정을 체결하는 자”(“협정체결자”), 주민협의회 위원 등의 차이가 무엇이고, 기존의 행정리 마을(자치)회와 어떻게 연결되는지 등은 여전히 알 수 없는 ‘블랙박스’와 같은 상황이다. 아래와 같은 점에 유의하면서 주민들도 참여해 농촌 현장 실정에 맞게끔 논의를 더 발전시켜나가는 것이 중요하다.

주민협정 체결의 참여 범위 부재지주와 월경^{越境} 농업인이 큰 쟁점

현실적으로 주민협정에 참여하는 범위는 ‘필요성’보다 ‘주민 합의의 용이성’이 중요한 기준이 될 수밖에 없다. 시간적으로 제약이 크고, 아직도 인센티브 사업이 불명확한 상황이라 더더욱 그러하다. 출발 단계부터 1개 행정리 주민 중심의 폐쇄형 방식(1안)이 가장 용이한 선택지인데, 부재지주와 월경^{越境} 농업인까지 포함하는 개방형 방식(2안)은 합의 형성이 쉽지 않을 것이다. 이미 많은 갈등이 예상되는 상황이기 때문에 행정리 주민 중심으로 우선 합의하고, 단계적으로 개방하면서 이해관계자를 참여시키는 것이 현실적인 방법일 것이다.

먼저, 부재지주는 농촌특화지구 지정에 가장 강하게 반발할 수도, 반대로 가장 적극적으로 요구할 수도 있는 그룹이기 때문에 참가 여부와 시기, 방식 등을 신중하게 검토해야 한다. 현재 농촌 마을에서 부재지주는 매우 심각한 수준(임야 포함 40~50% 수준으로 추정)이기 때문에 이에 대한 대책이 초기부터 명확해야 한다. 사전에 실태조사를 충분히 한 이후에 접근하고, 부재지주에게 어느 정도 권한을, 어느 시점에, 어떻게 부여할지에 대해서는 매우 신중한 검토가 필요하다.

둘째, 이웃 마을에서 농사를 짓기 위해 넘어오는 월경^{越境} 농업인도 지역농업의 미래 관점에서 신중하게 검토해야 한다. 임대차 농업인이 계속 증가하는 상황(대농에게 농지 집중)에서 농지 이용의 권한을 둘러싼 갈등이 충분히 예상되기 때문이다. 다만 초고령화와 농업소득 감소라는 현실 그리고 농지 집단화와 스마트팜 조성, 농업법인 설립, 사회적 농업 연계, 마을공동체농업 검토 등 지역농업의 미래라는 측면에서 처음부터 적극 개방해 논의할 필요성도 있다. 앞으로 농업 자체는 행정리 마을 경계를 뛰어넘는 방식으로 발전할 수밖에 없기 때문이다.

주민협정서의 작성 절차와 실효성 실질적인 주민참여 보장 문제 고려

현재의 법령에 따르면, 주민협정서의 세부내용 협의와 정식 체결은 시행계획 단계에서 각종 인센티브와 지원사업까지 행정과 총

분히 협의된 이후에 문서 형태로 이루어진다. 하지만 주민협정의 실효성은 시행계획의 공청회와 농림축산식품부 심의 및 승인 과정을 거치고, 또 지자체와 농림축산식품부가 농촌협약을 체결하는 단계에서 완성된다. **전체적으로 매우 복잡한 과정을 거쳐 수정·보완·조정되는 절차를 거치게 되기 때문에 주민협정서의 작성과 체결시점은 이러한 전체 계획절차 속의 ‘한 단면’으로 이해하는 것이 타당하다.**

주민협정서의 기본 내용은 모두 법령에 명시되어 있다(법 제22조 제2항). 하지만 현실적으로 주민협의회 스스로 주민협정서를 작성할 수 없기에 농림축산식품부가 제공하는 가이드라인에 따라 전국적으로 거의 유사한 절차와 내용이 될 것으로 예상된다. 구체적으로 ❶ 농림축산식품부에서 표준양식을 제공하고, ❷ 용역 시행사가 실무 초안을 작성해 주민에게 제시한 후에, ❸ ‘주민 등’ 사이에 협의를 거쳐 주민협의회를 구성해 합의안을 작성하고, ❹ 최종적으로 행정협의를 거쳐 지원사업(협정체결자의 권리)까지 구체적으로 명시하는 절차를 거친다. 또 ❺ 이렇게 작성된 주민협정 인가신청서를 지자체장에게 제출해 공보에 게재(시행령 제15조 제2항)해 30일 이상의 열람기간(시행령 제15조 제3항)을 거쳐 최종적으로 ‘인가’(법 제22조 제3항)를 받아 확정한다.

이런 흐름 속에서 결국 주민협정서의 내용 구성은 지역주민들의 역량을 총체적으로 반영하기보다 용역사가 크게 좌우할 가능성이 높다. 또 시행계획에 담긴 주민협정서의 내용 자체는 농촌

특화지구마다 유사하더라도 이행 여부나 실효성, 파급효과 등은 지역주민의 총체적 역량과 지자체의 지원체계에 따라 크게 달라질 것으로 예상된다. 기존에 경관협정이 제대로 작동되지 않았던 경험에서 배울 점이 많을 것이다.

주민협정의 미래 방향 행정과 읍·면 주민 전체의 협정으로
발전

주민협정 체결 자체는 전체적인 계획과정의 한 단면에 해당하고, 수정 및 보완하는 과정을 반복하면서 수준이 높아질 것이다. 따라서 주민협정서 문안 자체만이 아니라 전체 계획과정 속에서 바로 보고 접근해야 한다. 또 기존의 행정리 마을만들기 사업과 차별성을 가지기 위해서는 주민협정의 내용과 이행과정이 읍·면 발전계획 수립과 주민자치회 및 비영리 네트워크 법인과 폭넓게 연결되어야 한다. 읍·면 단위로 초기에는 2~3개의 농촌특화지구에서 출발하지만 그 성과가 읍·면 전체로 파급되도록 초기 주민협정은 시범사업Test-Bed 성격이라는 점을 명확히 할 필요도 있다.

현재는 농촌특화지구로 지정된 곳에서만 주민협정이 논의되고 있다. 하지만 이런 방식으로는 기존의 행정리 마을만들기처럼 ‘공모 방식의 보조사업’에 머무르기 쉽고, 농촌공간 전체로의 확장성은 아무 미미할 수밖에 없다. 초기에는 시범사업으로 몇 개 농촌특화지구에서 시작하더라도 빠른 시일 내에 읍면 단위 전체의 주민협정으로 확장되어야 농촌공간의 계획적 관리도 농촌다

읍의 복원도 기대할 수 있다. 이런 점에서 읍·면 전체를 농촌특화지구로 지정하는 방법론을 빠르게 개발하고 시행령에 반영할 필요가 있다. 이런 점에서 읍·면 발전계획 수립과 읍·면 주민자치회 및 비영리 네트워크 법인 설립이 전제조건으로 더욱 중요해진다. 또 읍·면 행정의 정책 책임성도 다시 재기되는 것이다.

주민협의회

현장에서 실제 작동될 수 있을지 의문인 조직

주민협의회 구성 범위와 행정리 관계 전통적인 행정리 마을

구조 존중

현재 주민협의회는 “대표자를 포함하여 5명 이상 25명 이하로 구성”(법 제23조 제2항)하도록 되어 있다. 하지만 대표성 측면에서 위원수의 하한선과 상한선이 지나치게 낮다고 볼 수 있다. 또 협정체결자의 전수가 아니라 “과반수의 동의를 받아 구성”(법 제23조 제3항)하는 것도 지나치게 낮은 비율이라 할 수 있다. 부재지주와 월경^{越境} 농업인도 많다는 점을 고려하면 주민협의회가 이런 수준에서 구성되어 이해관계자의 권리를 침해할 결정을 내린다면 갈등이 충분히 예상된다. 나아가 주민협의회 “위원은 협정체결자 중에서 선임한다”(시행령 제16조 제1항)고 되어 있는데, 선임 절차와 배분방식, 의결구조, 조직체계 등 매우 세심하게 검토할 부분이

많다. 기존의 행정리 마을(자치)회나 임원회의 성격을 가진 ‘개발위원회’와의 관계도 검토하되, 부재지주와 월경 농업인까지 고려해야 하는 아주 복잡함이 숨어 있기 때문이다.

현실적으로 주민협의회는 공간적 구성 범위는 행정리 마을과 연계해 검토할 수밖에 없다. 두 개 이상 행정리에 걸치는 경우에는 기존의 권역사업에서 나타난 갈등 문제가 반복될 우려가 있고, 한 개 행정리를 나누는 방식, 혹은 두 개 행정리에 걸치는 방식으로 구성된다면 실효성이 충분히 문제될 수 있다. 현재 농촌마을의 인력구조나 역사성 등을 고려할 때 기존 마을(자치)회의 존재를 충분히 존중하면서 접근해야 한다. 특히 초고령화 상황에서 실제 활동할 리더가 절대 부족하다는 점을 간과해서는 안된다.

그리고 **행정리마다 합의 수준이 높은 ‘마을자치규약’을 먼저 제정한다는 것을 전제로 주민협의회는 ‘주민자치규약’도 제정되어야 실효성이 있다.** 마을자치규약 자체는 시·군 중간지원조직을 통해 주민 합의로 먼저 제정 혹은 개정하고, 주민이 이를 충분히 숙지한 상태에서 농촌특화지구가 논의되어야 한다. 농림축산식품부가 “주민협의회 주민자치규약 표준안”을 작성해 배포할 수도 있으나, 이런 경우에도 중간지원조직과 용역사가 충분히 숙지하지 못하고 단순 모방하는 방식이 되지 않도록 유의해야 한다. 여러 유형을 제시하거나 주요 쟁점을 명확하게 제안하고, 쟁점토론을 통해 스스로 결정하는 과정이 전제되어야 한다. 여기에 대해서는 『살기좋은 농촌 마을만들기 길라잡이 기본편』(충남마을만들기

지원센터, 그물코출판사, 2020.12.)이 크게 도움 될 것이다.

주민협의회 운영에 따른 권한과 책임 적절한 보상을 통해

책임 요구

주민협회의 운영방식 관련해 기존의 사업별 추진위원회가 가진 한계를 극복하는 방향에서 검토해야 한다. 주민협의회에 일정한 권한을 부여해야 책임성도 요구할 수 있고, 그런 권한의 하나로 운영예산(인건비 포함)을 안정되게 지원해야 자원봉사 방식이 가진 한계가 극복될 것이다. 또 ‘사업’ 인센티브는 농촌공간정비사업의 새로운 유형 신설을 통해 지원될 것이라 하는데, 하드웨어 사업보다 협약기간 동안에 **주민협의회를 안정되게 운영할 수 있는 운영비(활동비 포함)와 프로그램 사업비가 더 중요하다.** 또 보상과 책임의 균형 차원에서, 농촌다움의 유지를 희망하는 주민과 개발이익(소득, 지가상승)을 기대하는 주민 사이에서 균형을 잘 고려해야 제도 도입 취지가 실현될 것이다.

그리고 인센티브 사업의 지원 대상으로 마을회(마을공동시설 인프라)와 주민협의회를 잘 구분해 접근해야 한다. 인센티브로 사업예산을 지원할 때 지원대상은 현재 규정에서 농촌특화지구 주민협의회가 대상이지만, 마을공동시설을 지원한다면 결과적으로 마을회가 지원대상이 될 수밖에 없기 때문이다. 또 지원 방식도 농촌 마을의 초고령화 상황을 적극 반영하고 ‘농촌다움 복원’이란 법률 제정 취지에 적합한 지원 방식을 찾아야 한다. 기존 보조사업과

분명히 다른 예산 지원방식을 선택해야 초고령화 상황에 대응할 수 있다. 하드웨어 사업 지원은 오히려 부작용이 있을 수 있고, 사무위탁 형식의 ‘위탁금’ 방식이나 농민수당과 공익직불금처럼 ‘기타보상금’이란 예산과목으로 지원하는 방식이 보다 공공성을 높일 수 있는 방향이다. 여기에 대해서는 『청양군 마을공동체 활성화 보조금 제도 정비 연구』(청양군 지역활성화재단, 2023.08.) 성과와 2024한국농촌읍면자치연수단, 2024.10.31, 『농촌 읍면 실천 조직 모색』(일본 시마네현 농촌RMO(지역자주조직) 연수 결과보고서), 그리고 농림축산식품부 ‘농업환경보전프로그램’ 사례를 적극 참고할 필요가 있다.

사업시행자

주민조합 및 법인 성격을 더 명확히 해야 할 용어

법률 제26조 제1항에는 농촌공간 재구조화 및 재생 사업의 전부 또는 일부에 대해 다음과 같이 다섯 가지 예시로 “사업시행자로 지정할 수 있다”고 명시하고 있다. 현재 농촌실정에서는 다분히 농어촌공사를 배려한 규정이라 보이는데, 이것은 제4항에서 “제1항 제1호, 제4호 또는 제5호에 해당하는 경우 효율적인 사업추진을 위하여 사업의 전부 또는 일부를” 한국농어촌공사와 지방공기업에 위탁해 시행할 수 있다는 규정에서도 확인된다. 더구나 시행

규칙 제8조는 “농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 범위에서 위탁수수료를 지급해야 한다”고 추가해 명시하고 있을 정도로 농어촌공사에게 유리하다.

1. 지방자치단체
2. 대통령령으로 정하는 공공기관
3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업
4. 사업구역 내의 토지 소유자가 설립한 조합
5. 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역 주민 단체

주민조합과 주민단체의 법인격 주민협의회와의 관계성이 더 명확할 필요

민간 입장에서는 제26조 제1항에서 예시한 제4호의 주민조합과 제5호의 주민단체에 대해 매우 중요하게 주목해야 한다. 예를 들어, 법령에 따라 주민협의회를 구성하고, 또 주민법인으로 사회적협동조합을 설립하면, 그 사회적 협동조합이 전체 사업 중에서 일부라도 직접 시행할 수도 있다는 규정이다. **따라서 읍·면 지역사회 내에서 선제적으로 주민조합 혹은 법인을 설립하고 직접 시행할 수 있는 방향을 명확하게 찾을 수 있어야 농어촌공사에만 일괄 위탁하는 기존의 한계를 극복할 수 있다.** 중대규모 하드웨

어 사업은 지금 규정대로 집행하더라도 적어도 소규모 사업은 지역 스스로 권한을 가져야 일자리 창출과 지역순환경제 실현도 기대할 수 있기 때문이다.

다만 제4호처럼 사업구역 내의 토지 소유자가 조합을 설립하면 사업시행자가 될 수 있다고 하는데, 이것이 어떤 성격의 조합인지가 여전히 불명확하다. 도시에서 재개발할 때 설립하는 ‘재개발조합’ 같은 성격이라면 명확한 법적 성격이 명시되어야 하는데, 아직까지 그런 구체적인 규정이 없다. 또 제5호에서 명시한 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 지역주민단체도 사업시행자가 될 있다고 명시되어 있는데, 소규모 하드웨어 사업을 수행할 정도의 민간조직은 사실 농촌에 전무한 셈이다. 그래서 이런 법인의 육성계획이 전제되고, 또 수의계약 범위를 확대하는 등 지역주민단체(법인)를 지방계약법에서 우대하는 조항이 추가되는 것도 전제되어야 실효성이 있다. 또 이들 조직이 협정체결자가 설립한 주민협의회와 어떤 관계에 있는지도 더 검토가 필요하다.

주민법인의 미래 농촌형 법인에 대한 지속적인 토론 필요

현재는 농촌정책에 참여할 수 있는 영리법인도 비영리 법인도 매우 드문 현실이다. 이것은 그동안 중앙정부와 지자체 행정이 단순 보조사업 중심으로만 집행하고, 민간법인 설립을 매우 게을리 한 탓이 크다. 저밀도경제가 강하게 작동하는 상황에서 시장이 제대로 작동하지 않기 때문에 민간법인 설립을 정책적으로 적극 지원

해야 한다. 농촌현장 가까이에서 일자리를 창출하고 지자체 예산이 외부로 유출되지 않도록 하자면 민간법인이 매우 중요하다. 농촌협약을 통해 국비 기준으로 300억 원 규모가 투자되더라도 건설부문까지 포함해 대부분 외부로 흘러나가는 것이 현실이다.

또 **세무, 회계, 노무 등의 측면에서 현재의 민법과 상법 및 협동조합기본법에 따른 법인의 설립과 운영은 농촌 실정에 맞지 않게 지나치게 까다로운 경우가 많다.** 예를 들어, 마을주민이 설립한 임의단체는 농지를 소유할 수도 없고, 세금계산서 발급도 가능하지 않다. 또 농촌에는 농번기와 농한기라는 특징이 있기 때문에 상근인력보다 비정기 일자리가 많을 수밖에 없는 현실이니 농촌형 노무관리는 달라야 한다. 그리고 지역사회 발전을 위해 협동조합을 설립해도 농업법인과 달리 세금감면 혜택은 없다. 현재의 지방계약법에 수의계약 대상으로 농림축산식품부 정책으로 설립한 주민법인이 명확하게 명시되어 있지 않다. 이런 점까지 고려하면서 **농촌형 법인의 설립과 운영에 대해 농림축산식품부가 제도 개선 방안을 동시에 검토해야 사업시행자로서 등장하고 성장할 수 있을 것이다.**

이상으로 올해 농촌마을정책 용어사전 시리즈 5회를 마친다. 더 다루어야 할 용어들은 많지만 「농촌경제사회서비스법」이나 「통합돌봄지원법」 등의 법령과 관련되거나, 아니면 주민자치회 및 사회적경제, 마을교육공동체 등 관련 정책 영역에 걸치는 경우가 많

다. 앞으로 여유가 있고 기회가 주어진다면 이런 용어사전 작업을 더 엄밀하게 진행하고, 나무위키(<https://namu.wiki/>)나 위키피디아(<https://ko.wikipedia.org/wiki/>)와 같은 온라인 백과사전으로 등록하고 싶다는 개인적인 욕심도 내본다. 하지만 개인 역량만으로는 쉽지 않을 것이고, 결국에는 관계된 활동가나 연구자와 공동 작업을 통해 추진해야 할 것이다. 이런 날이 빨리 오기를 기대하며 그동안 연재물을 애독해주신 독자들에게 감사드린다. 필요할 때마다 찾아서 읽고 수정·보완하는 작업을 각자 해보기를 적극 권유한다.

현장에서

배우다

주민참여예산제를 통한 주민
자치 활성화,

김영숙

수많은 들꽃이 함께 만들어 온
‘찾아가는 공동체 한마당’

권영진

현장에서 배우다 — 전국

주민참여예산제를 통한 주민자치 활성화

더 많은 시민참여와 제도 진화로 나아가야

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 농촌신활력플러스사업 중앙계획지원단 위원으로 도시—농촌을 연계하는 역할을 하며 뿌박이로 살아가고 있다.

올해도 대구광역시 달성군 관내 중학교 3학년 교실이 시끌벅적하다. 달성군에서는 매년 11월과 12월 두 달에 걸쳐 관내 중학생 320여 명이 참여하는 ‘청소년 주민참여예산학교’가 진행되기 때문이다. 각 반별로 3차, 총 6시간에 걸쳐 청소년의 눈으로 자신이 사는 지역을 살펴보고, 해결의제를 발굴하고 모의주민총회를 진행한다. 2023년에는 642명이 참여해 총회를 거쳐 선정한 의제 중 8가지를 다시 행정검토를 거친 후에 2024년에는 3가지 의제에 대해 군 예산을 투입해 실행까지 했다. 2023년에 발굴·선정된 의제 내용을 살펴보면 매우 다채롭다. 올해 실행된 사업은 청소년 책대여 배달(18.5백만 원), 화원동산 관광지 활성화를 위한 홍보체험 부스 운영(18백만 원), 청소년 환경영상 공모전(35백만 원)이다. 모두 청소년 주민이 제안하고 올해는 직접 실행에도 참여하는 정책 사업으로 발전했다.

이렇듯 주민참여예산제도가 2011년 지방재정법 개정에 따라 시도 및 기초 지자체에 전면 시행된 이래로 이제는 어린이와 청소년, 청년, 주민 등 다양한 계층의 당사자 의견이 반영되는 제도로 확장되고 있다. 이번 호에서는 지난 20여 년 동안 주민참여예산제도가 제도의 취지에 맞게 어떻게 발전했고, 이러한 정책의 시행효과가 주민자치 활성화로 어떻게 이어지는지, 현재 시점에서 어떤 과제와 개선점이 필요한지 등에 대해 현장 주민의 목소리를 담아 정리해보고자 한다.



사진 1 지난 2024년 5월, 대구시 읍·면·동 주민참여예산 의제발굴회의가 진행되었다.

주민참여예산제 본격도입과 시행, 10년의 제도 변화

주민참여예산제도는 주민이 예산편성 과정과 내용 등에 직접 참여해 자신들이 원하는 사업을 반영하는 직접민주주의 제도의 하나이다. 즉, 집행부의 예산편성 권한을 주민과 공유해 주민의 공공 서비스 수요와 선호, 그리고 각종 행정활동에 대한 의사와 의견을 예산에 반영하는 것으로 주민자치의 이념을 재정분야에서 구현하는 지방 거버넌스의 한 형태이고 참여민주주의를 실현하는 중요한 수단으로 자리잡고 있다.

이 제도는 1989년 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)에서 세

계 최초로 시행되었다. 포르투 알레그레의 참여예산제는 주민들이 직접 예산편성 과정에 참여하는 모델로서 상당히 긍정적인 평가를 받았고, 참여인원도 꾸준히 증가해 2000년에는 인구 120만 명 중 4만 5천 명이 참여했다고 한다. 그리고 참여예산제는 상파울루, 벨로리존찌Belo Horizonte 등 브라질의 다른 대도시로 확산되었다. 그리고 지금은 남미뿐만 아니라 유럽의 여러 도시들과 캐나다 토론토, 미국 시카고와 뉴욕 같은 도시들로 확산되었다.

행정자치부는 2003년 7월에 「지방자치단체 예산편성 운영기준」을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장했고, 이를 계기로 일부 지자체가 관련 조례를 제정했다. 2004년 광주광역시 북구를 시작으로 도입되어 많은 지방자치단체의 주민참여정책으로 도입·시행되고 있다. 그리고 2011년 3월 8일에는 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 실시를 의무화하고, 중앙정부 차원에서 조례 모델안을 제시하면서 전국적으로 확산되었다.

주민참여예산제도 시행의 법적 근거는 지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) 및 동법 시행령 제46조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여)에 있고, 이에 따라 지자체 조례가 제정되어 있다. 구체적으로 법령 규정은 다음과 같이 제시되어 있다.

지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산

편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결 사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 "주민참여예산기구"로 약칭)를 둘 수 있다.

1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.
- ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

지방재정법 개정에 따라 전국의 지방자치단체는 조례를 제정해

제도를 본격 시행했다. 예를 들어, 대구시 주민참여예산제 조례를 살펴보면, “제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제47조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 대구광역시의 예산 편성 등 예산과정에 주민참여를 보장함으로써 예산 과정의 투명성·민주성을 높이고 참여민주주의를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 명시되어 있다. 전국 대부분의 지자체 조례는 유사하게 명시되어 있다고 보면 된다.

빠르게 확산된 주민참여예산제, 참여와 예산규모 확대로 이어져

광역과 기초 시·군·구마다 차이는 크겠지만, 주민참여예산제도가 전면시행이 된 지난 10년 동안의 흐름을 대구시 사례를 통해 살펴보자. 먼저 대구시는 2011년에 주민참여예산제 운영조례를 제정했다. 2012~2014년까지는 주민참여예산협의회를 운영하다가 2015년에는 조례 전부개정을 통해 ‘대구형 주민참여예산제’를 전면 시행하기 시작했다. 제도 시행과 함께 주민참여예산위원회를 구성해 5개 분과를 설치하고, 2016년에는 총예산 73억 원(전체예산의 0.14%)을 편성해 173건의 의제를 발굴했다. 2022년 총 178억 원(전체예산의 0.22%)으로 확대되었으나, 2024년에는 160억 원 규모로 진행되었다.



사진 2 2024년 11월, 대구시 달성군에서 청소년참여예산제 활동이 진행되고 있다.

2017년부터는 20개동 시범동 사업을 통해 지역회의를 시범 운영했고, 2019년부터는 139개 동으로 전면 시행하기 시작되었다. 2015년 첫 시행 당시에는 시정참여형 부문만 실행되었지만, 2021년부터는 시정참여형 외에 지역참여형, 읍·면·동지역회의, 청년형으로 참여유형을 다양하게 확대했다. 또한 청소년참여예산제도 본격 도입되었다. 주민참여예산위원회도 7개 분과로 확대되었고, 대구광역시 산하 8개 구·군에서도 제도 시행이 확대되었다. 읍·면·동 사업비는 2019년 당시 총 20억 원이 편성되며 시작되었고, 2021년에는 총 40억 원으로 증액, 총 334건의 사업의제가 발굴되었다.

인천광역시의 경우에도 주민제안 건수는 2018년 147건에서 2021년 934건으로, 주민투표는 2018년 433명에서 2021년 82,646명으로 대폭 늘어났다. 참여유형별로 다양한 시민이 참여할 수 있도록 장이 크게 확대되었기 때문이다.

민선8기 주민참여예산제, 퇴행과 확산의 갈림길

민선8기에 접어들어 주민참여예산제도는 모든 지자체에서 여전히 시행되나, 지자체마다 정책적 편차는 더욱 커지고 있다. 특히, 지난 2022년 지방선거를 거치면서 단체장이 바뀐 뒤 **광역시·도별 주민참여예산제도 운영추이를 살펴보면, 전체적으로 급격한 정책 후퇴현상이 나타나고 있다.** 각 지역별 상황을 살펴보자.

서울특별시의 주민참여예산 규모(주민제안형)는 2020년 599억 원에서 2022년 246억 원, 2023년 22.5억 원 규모로 대폭 축소되었다. 사실상 제도가 유명무실하게 축소된 사례로 볼 수 있다. 부산광역시도 2023년 170억 원에서 2024년 130억 원으로 대폭 축소되었다. 더 심각한 것은 2023년 주민참여예산사업은 112건 6,830백만 원만 반영되어 당초 목표액에 비해 턱없이 부족했다.

인천광역시는 그동안 가장 선진적인 지자체였는데 민선8기에 접어들며 마찬가지로 크게 후퇴했다. 총 예산은 2018년 15억 원에서 2020년 297억 원, 2022년 485억 원으로 늘었다가, 2023년

에는 196억 원으로 줄었고 2024년에는 33.4억 원으로 크게 축소되었다. 인천시는 별도 조례에 따라 2019년부터 민간위탁 방식으로 ‘인천주민참여예산지원센터’를 설립·운영했으나, 지금은 지원조직이 폐지되었다. 또 2022년에 시정참여형, 협치형, 주민자치회형으로 운영되었던 다양한 유형은 지원조직 폐지에 따라 유형도 단순해졌다.

광주광역시는 2023년 읍·면·동 지역별 소규모 현안사업과 함께 2022년부터 각종 기반시설 확충 및 정책 현안사업 등 규모 있는 공모사업을 도입했다. 이에 따라 2022년에는 52억 원 규모로 편성된 예산액이 2023년에는 92억 원으로 편성되었고 2024년에는 67억 원 규모로 최종 편성되었다. 매년 100억 원 규모를 100% 반영하겠다는 목표달성을 위해 주민참여예산위원회 심의 시에 발생한 잔여액을 지역별로 배분액으로 다시 조정하거나 우수 공모사업을 추가 선정하는 방식으로 계속 확대하고 있다.

대전시는 2006년 ‘대전광역시 주민참여 기본조례’ 제정으로 특별시와 광역시 최초로 주민참여예산제도를 도입하고 2017년 30억 원, 2019년 100억 원, 2021년 200억 원으로 규모를 대폭 확대해왔다. 하지만 마찬가지로 민선8기 들어 2022년 100억 원, 2023년 50억 원으로 축소 편성되었다.

프랑스 파리는 2021년 당시 전체 예산의 5%를 시민참여예산으로 운영했고, 이는 시민 1인당 예산 규모로는 세계 최대 규모로 운영되고 있다. 이런 현실이 부럽기도 하지만, 지역사회 미래를

행정 주도가 아니라 시민참여로, 또 권한을 민간에게 분산해 운영하겠다는 정책의지가 더 부러워진다. 세계를 바꾼 10대 혁신사례로 선정된 주민참여예산제도는 더 많은 시민의 참여, 더 많은 시민 제안사업으로 지역문제 해결을 시민이 결정하는 방식으로 더 빠르게 진화가 필요하다. 무엇을 어떻게 풀어 갈 것인지 이제는 지역 주민들이 제도운영의 상상력을 더 많이 발휘해야 할 시점이기도 하다.

주민참여예산제와

주민자치 활성화가 다른 것인가요?

이것은 두 제도가 거의 동시에 시행되면서 현장에서 늘 받는 질문이기도 하다. 주민참여예산제와 주민자치회는 서로 다른 법령에 근거하지만, 구체적으로 제도가 실행되고 변화가 일어나는 곳은 마을이자 주민생활 현장이다. 현장은 두 개의 정책이 연계되어 시행될 때, 더 세심한 공론장과 일상적인 참여, 마을자치력을 배양해 나갈 수 있다. 대구시에서도 주민자치회 시범동에 필수적으로 주민참여예산제를 시행하는 시기에는 분과회의도 마을의제 발굴과 주민총회 과정도 더 세심하게 설계하고 실행할 수 있었다. 주민자치회 활동을 하고 있는 현장 위원의 목소리를 들어보자.

“현재 주민자치회 설립·운영은 특별법에 따라 개별 지자체 조례에 근거해요. 근거법이어야 하는 지방자치법에 주민자치회가 명시되지 않아, 정부가 주민자치위원회를 주민자치회로 전환해놓고 이에 따른 예산배분의 법적 근거를 만들지 않고 있어요. 따라서 안정적인 예산이 배분되지 않는 현행 주민자치회가 주민참여예산 일부인 주민주도사업 예산을 활용해 자체활동을 경험하고 동에서 주민자치회가 중심이 되어 다양한 주민 의견과 요구를 반영한 사업을 발굴하고 직접 실시하는 과정이 꼭 필요하다고 봅니다. 이것이야말로 주민 중심의 민주주의 실현의 가장 기본단위이기 때문이죠. 현재의 주민참여예산 주민자치회형은 이러한 의미로 지속되어야 한다고 생각합니다.”

제도와 현실의 간극을 메꾸는 방법은 무엇일까? 이러한 어려움을 현실적으로 잘 메꾸어 가는 실행이 인천광역시 주민참여예산제도에서 시도되었다. 확대되는 주민자치회 구성과정과 연계해 ‘주민자치회형 모델’을 신설해 주민제안 발굴을 위한 교육예산과 우선순위 선정을 위한 총회비용을 지원해 주민이 스스로 자신의 읍·면·동 문제에 대해 결정하게 했다. 이와 동시에 장기적인 문제를 해결하기 위한 의제에 대해 ‘협치형 모델’을 통해 함께 지원할 수 있도록 설계되었다.

시행결과 2022년 인천시 예산서에 따르면, 2021년 발굴해 각 동별로 실행되는 주민자치회형 예산이 31억 7천만 원이었고, 2022년 주민자치회형 주민제안 발굴을 위한 교육예산과 우선순

위 선정을 위한 총회비용 지원 예산이 16억 4천만 원으로 편성되었다. 이 외에도 주민자치센터 공간구조 개선 2억 4천만 원, 상설 마을공론장 운영 6천만 원, 마을계획 지원 2억 원, 마을공동체 공간조성 1억 원, 마을공동체 밥상 8천만 원 등의 사업이 주민참여예산으로 반영되었다. 하지만 이렇게 진화·발전해 오던 인천시 주민참여예산 정책도 민선8기에 들어서 한순간에 후퇴했다. 이것은 행정이 주민입장을 고려하지 않는 전형적인 탁상행정이자 정책생산에 참여하는 주민 역할을 비주체적인 소비자roman 머물게 하는 관행이다.

주민자치 활성화를 주민참여예산제와 더 연계, 융합하는 방안 찾아야

현재는 읍·면·동에서 제도의 효용성을 경험한 주민의 역량은 계속 높아지고 있는데, 행정은 이를 뒷받침하지 못하고 ‘인구증가, 저출생 문제 대응’이라는 거창한 슬로건만 난무한다. 지방소멸대응기 금으로 내려오는 정책예산이 제대로 쓰이고 있지 않아도, 1년째 공공시설이 가동되고 있지 않아도 감시하는 주민의 눈초리가 따갑지 않다면 문제가 심각한 지자체라 할 수 있다. 지방정부의 모든 예산과정에 주민이 참여하는 체계, 주민공론장 시스템, 주민총회를 통한 결정방식 등을 안착시키기 위해서는 주민참여예산제도

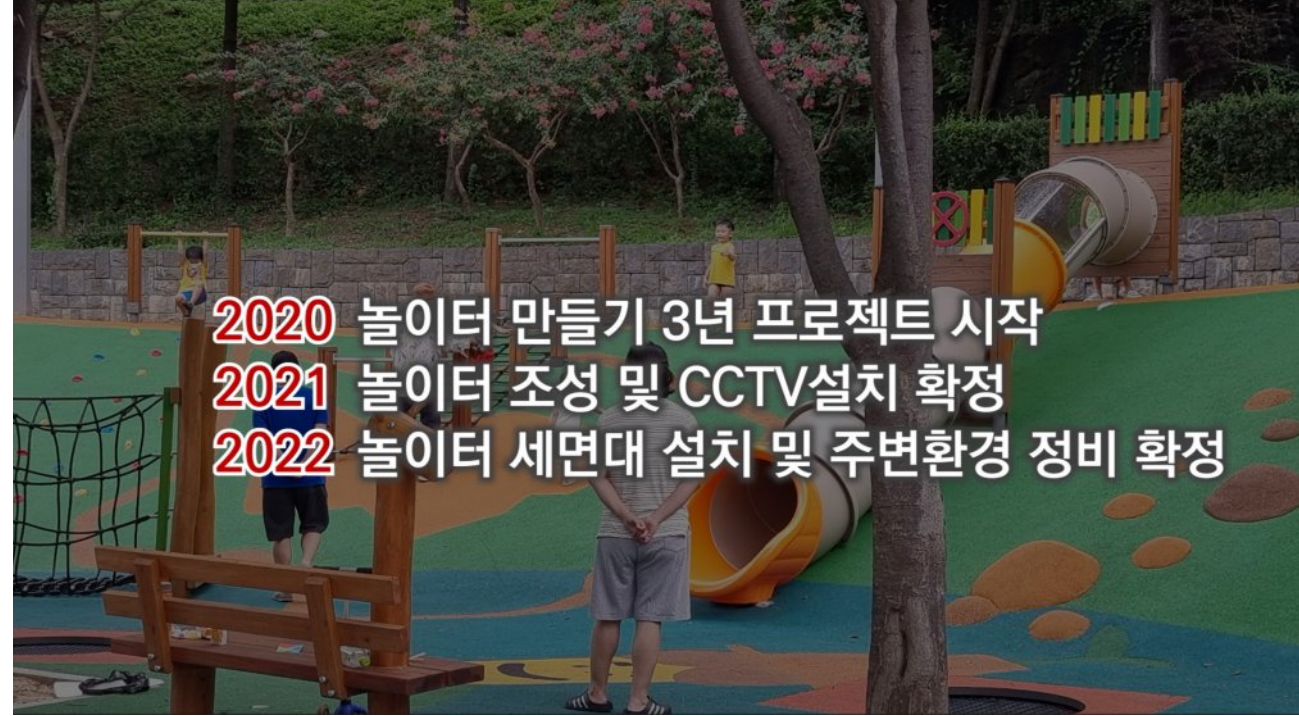


사진 3 대구 비산2, 3동 주민자치회에서는 매년 열리는 읍·면·동 주민참여예산제를 활용하여 어린이놀이터 만들기 3년 프로젝트를 실현시켰다.

발전을 위한 새로운 버전 업 정책설계가 필요하다.

첫째. 주민참여예산제도가 시행되고 발전되기 위해서는 끊임없이 주민이 처한 삶의 현실과 시대 변화를 읽어내는 학습과 공론화, 실행과 평가과정이 필요하다. 또 이를 통해 제도를 넘어 현실 변화를 이끌어내는 마을력(회복탄력성)이 성장하도록 주민자치-마을자치가 작동해야 한다. 이를 잘 만들어 갈 수 있는 조직이 ‘주민자치회’이다. 읍·면·동마다 마을 특색을 살린 분과를 만들고, 마을발전을 위한 중장기계획을 수립해 가는 활동과 주민총회를 통해 공론장을 만들어야 한다. 일상적인 돌봄과 복지, 문화, 교육, 환



사진 4 대구 비산2, 3동 주민자치회 어린이청소년청년분과는 매년 다양한 의제를 발굴하고 스스로 참여하며 의제를 직접 실현해 나간다.

경 등 구체적인 삶의 문제를 해결하는 사업실행 조직으로 읍·면·동 단위의 민간법인 설립과 활성화도 필요하다.

둘째. 주민들의 양적, 질적 성장을 담아낼 지속적인 지원과 운영 체계로 정책통합형 중간지원조직이 필요하다. 읍·면·동 행정은 거의 1년마다 담당자가 바뀐다. 현재 대구시는 대구마을공동체지원센터가 시청 예산과와 협력해 연간 60여 명의 주민참여예산지원관을 동으로 파견해 매년 행정 업무를 지원한다. 하지만 총 2개월의 기간만으로 주민과의 지속적인 관계 형성 및 컨설팅, 마을활동 지원은 쉽지 않다. 이러한 단기적인 지원이 가진 한계를 극복하

고, 주민참여예산제를 지속적으로 발전시켜 나가기 위해서는 전담기구를 설치하는 것도 필요하다. 이러한 역할은 기존의 마을지원센터 등 중간지원조직의 전문역량 및 운영 시스템과 결합해 통합형으로 운영하는 것이 더 효율적이라 할 수 있다.

이제는 읍·면·동 마을을 기반으로 한 공동체조직 활성화와 주민자치회 및 주민참여예산제 등의 정책을 융합적으로 지원하는 통합형 중간지원조직 역할을 요구받고 있다. 6년 동안 현장에서 직접 주민들을 지원하는 어느 참여예산지원가의 말을 들어보자.

“주민참여예산제는 주민자치회와 직결되는 사업이라 시행착오를 통해 주민들이 몸에 익히는 게 가장 필요하다고 생각해요. 하지만 매해의 활동이 연결·축적되지 않고 단절된다는 생각이 많이 듭니다. 이벤트나 일회성 행사처럼 파편 같다는 생각도 많이 들고요. 원인은 여러 가지가 있겠지만 6년간의 소중한 경험이 ‘읍·면·동’(행정과 주민)에서 의미 있게 쌓이지 않았다는 점이 가장 아쉽습니다. 대구마을센터의 경험과 자료는 매해 차곡차곡 기록되고 정리되고 있지만, 읍·면·동 현장에서의 경험이 기록되고 축적되지 않는다면 읍·면·동 참여형 사업의 “성장”이 과연 가능한가 하는 생각이 올해는 들었습니다.”

이 참여예산지원가의 말처럼 마을활동을 지속적으로 지원하면서 마을의제를 발굴하고 실행할 주민역량을 강화하는 것은 쉽지 않다. 나아가 이러한 주체 역량을 성장시켜 공동체형 일자리를 창출

하는 것은 당장의 과제이기도 하다. 이러한 각성을 통해 대구지역 마을자치지원단은 올 12월에 발기인대회를 개최하고, 2025년 1월에는 (가칭)대구마을공동체연구소 설립총회를 예정하고 있다. 대구마을정책이 시작된 지 10년만의 가장 큰 성과이자 지속가능한 지역사회를 위한 작은 변화의 전환점을 열어 줄 것으로 기대한다.

현장에서 배우다 — 충남

수많은 들꽃이 함께 만들어 온 ‘찾아가는 공동체 한마당’

전국 주민참여예산제 한눈에 보기 정보안내

전국 243개 지자체(광역·기초)는 지방재정법에 따라 주민참여예산제도를 의무적으로 운영하고 있으며, 주민 의견을 예산안에 반영하고 있습니다.

○ 지자체 예산에 관심이 있는 주민들은 주민참여예산 대민포탈 ‘주민e참여(pb.lofin365.go.kr)’와 지자체별 누리집을 통해 예산 편성과 집행·결산 전 과정에 직접 참여할 수 있습니다.

○ 행정안전부는 2023년 9월에 ‘주민e참여’ 시스템을 구축해 그동안 각 지자체가 개별적으로 운영하고 있던 주민참여예산 웹사이트를 통합하고 있습니다.

- 또한, 매년 주민참여예산제도 운영현황을 지방재정통합공개시스템인 ‘지방재정365’(www.lofin365.go.kr)를 통해 공개하고 있습니다.

권영진

(사)충남마을만들기협의회 이사장/대표회장

농협중앙회 정년퇴직 후 마을추진위원장으로 시작해 단체 활동을 접하면서 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. 2023년에 충청남도 최우수마을활동가로 선정되었고, 좀 더 현장 속으로 들어가 주민이 주인공이 되는 마을만들기를 실천하고 있다.

마을만들기 회원은 모두 들꽃 같은 사람입니다

들꽃은 매우 흔한 꽃이라 주목하지 않는 경우가 많습니다. 그래서 흔히 랜드마크인 공원이나 고급 레스토랑, 미술관, 식물원, 공연장, 예술관 등에는 들꽃이 대체적으로 없지요, 대개는 특이한 꽃이나 색깔과 향이 진하고 독특한 종류의 꽃으로 치장합니다. 관람객을 위해, 상업적 목적으로, 장식으로 진열합니다. 사람이란 꽃은 어떤가요? 대개는 특출난 1인 영웅, 1인 연예인, 1인 정치인에 환호합니다. 충분히 인정합니다. 인간의 본능이라 할 수 있지요.

그럼에도 들꽃은 큰 집단을 이루며 필 때 “와! 멋지다, 대단하다, 아름답다!”라면서 사진도 많이 찍고, 나눠 보기도 합니다. 우리 마을만들기를 실천하는 주민도 마찬가지라 생각합니다. 올 한해 충남 14개 시·군을 순회하며 이루어진 ‘찾아가는 공동체 한마당’(이하 ‘한마당’으로 약칭)에서 이런 점을 충분히 확인했습니다.

한 마디로 올해 행사는 대성공이라 평가할 수 있습니다, 연인원으로 7천 명의 들꽃이 모였고, 전문 컨설팅 업체에 맡기지 않고, 회원이 직접 기획하고, 참여하고, 같이 어울린 행사였습니다. 농촌의 어려운 상황 속에서 마을만들기 운동을 공유하고, 지나온 발자취를 돌아보며, 이웃 마을과 만나 동병상련의 마음을 나누었습니다. 조금이나마 서로 위로하고, 미래에 남겨질 마을을 우리 손으로 다듬어 보자고 소박한 다짐을 하는, 지극히 애뜻한 들꽃들이 모여 집단적으로 만발한, 아름다운 들꽃 행사였습니다.

평균연령이 60대 이상이고, 최고령으로는 90대의 할머니와 할아버지도 참여했습니다. 오랫동안 살아온 토박이도, 새롭게 귀농·귀촌하신 분도 함께 어울려 식사를 나누고, 장기자랑도 같이 구경했습니다. 이웃 마을에서 만들어 온 맛난 음식과 체험 거리, 살 거리를 나누면서 함께 웃음 짓고, 박수 치며 모두가 한마당을 즐겼습니다. 마을 안에 오랫동안 쌓인 갈등을 어찌 이런 행사 한 번에 다 치유하겠습니까. 지금 상황을 진단하고 작은 처방전만 알려 줄 뿐이지요. 그럼에도 변화는 이미 시작되고 있습니다.

14개 시·군 들꽃 행사는 이렇게 진행되었습니다

한마당은 모두 하루로 기획되었습니다. 이번 글에서는 한마당을 회고하며 들꽃 같은 구성과 에피소드를 소개합니다. 무엇보다 시·군 협의회 스스로 준비하고 기획하며, 진행했다는 점을 자랑스럽게 생각합니다. 구성은 농촌 어르신들의 장기 자랑을 중심으로 교육과 공연, 먹거리, 체험, 장기자랑, 플리마켓, 노래자랑, 선물 나누기, 내빈 초청 등을 기획했습니다. 시·군 협의회 스스로 준비하도록 지원하고, 본부 충남마을만들기협의회는 기본 틀만 기획해 제공하고, 외부 간섭은 일절 배제했습니다.

먼저, 교육입니다. 강사로 마을연구소 일소공도 협동조합 구자인 소장님을 섭외하려 했는데 개그와 노래는 살짝 부족하잖아



사진 1 14개 시·군을 순회하며 개최된 ‘찾아가는 공동체 한마당’



사진 2, 3 한마당에서.

요. 그래서 11월 한마당 성과 공유회 마지막 전체 행사에 강사로 모시기로 했습니다. 대신에 공연성이 있고 재미있게 진행하는 전국구 소통 전문가를 물색했습니다. 그래서 독특한 강의 기법과 노래 및 개그를 겸비한, 제주도에 거주하는 조정호 씨를 선정했습니다. ‘마을은 안녕하십니까?’를 주제로 14개 지역 모두 출장 강의를

말졌습니다. 농촌 현장이 처음이라 다소 긴장했지만 3회 때부터는 펄펄 날면서 강의하더군요. 현장마다 장소가 달랐는데 야외라 스크린 설치가 어려워 파워포인트 강의가 불가능해도 마이크만 들고도 잘 소화해 감사했습니다.

둘째, 공연입니다. 외부 초청 없이 마을 주민으로 구성된 연주 위주로 모두 선정했습니다. 마을동아리 중심으로 장구 난타, 고전 무용, 독특한 풍물, 서양 악기, 드럼, 퓨전과 박첨지놀이 연극, 지역 스토리 연극 등으로 시·군마다 정말 다양했습니다. 무대에 올리는 것만으로도 신바람 나는 아마추어 팀이 대부분이었지만 그럴수록 박수를 많이 받았습니다. 비록 어설피지만 처음 무대에 서는 설렘만으로도 열심히 노력한 과정 자체가 우리를 기쁘게 했습니다.

셋째, 먹거리 점심 제공입니다. 지역마다 마을 부녀회를 중심으로 자원봉사자, 노인들이 주축이 되어 정성껏 준비했습니다. 메뉴는 잔치국수나 한우 소고기국, 비빔밥 등으로 다양했고, 토속 반찬이 곁들여진 옛날 맛 그대로였습니다. 수백 명의 음식을 만드느라 수고하신 어르신들의 정성에 ‘뚝딱 한 그릇’ 점심이었습니다. 어떤 분은 두세 그릇을 비우기도 했습니다. 예상보다 너무 많은 인원이 몰려 추가 준비에 고생하신 지역도 있었지요. 김치 곁절이는 최고의 인기 반찬이었고, ‘어머니의 손맛 그대로’라는 평가를 받았습니다. 줄을 서서 먹기도 하고, 싸 가지고 가시는 분도 계실 정도로 그야말로 풍경 자체가 잔치였습니다. 봄부터 시작해 가을까지 행사가 무르익어 갈수록 다채로운 맛으로도 무르익어 갔지요.

넷째, 전체 진행 방식입니다. 무대 장치와 배경 현수막은 지역마다 장소 사정이 달랐지만 지역 이미지를 살려 매우 독특했습니다. 전체 사회는 충남마을만들기협의회 본부 사무처장이 직접 진행했지만 1부와 2부, 3부를 적절하게 안배해 지역이 주도하도록 배려했습니다. 때론 동네 전문 MC가 자원봉사로 시나리오까지 만들어 도와주는 경우도 있었습니다. 물론 진행 자체는 ‘실수 천국’이었지만 재미있고 능력이 출중한 시·군은 오히려 공공기관이 주최하는 행사보다 참석하신 분의 박수가 더 많이 나왔지요. 그리고 내빈 초청에 더 각별하게 신경 쓰는 시·군, 우리끼리 할 거라는 시·군도 있었습니다. 또 시·군마다 시작하는 시간에 참가 마을을 소개하는 프로그램이 있는데, 서로 경쟁하듯 잘 설명할 사람을 뽑아 마을 자랑하면서 즐거워하는 미소 띤 얼굴이 지금도 생생합니다. 대부분 말씀 잘하는 귀촌인이나 품격 있는 어르신을 선정했는데, 이런 모습 하나하나가 너무 사랑스러웠네요. 전체 행사 지휘와 뒷바라지는 충남마을만들기협의회 본부 신웅균 사무처장님이 매우 수고하셨습니다.

다섯째, 예산 운영 부분입니다. 14개 시·군 모두 마찬가지로 항상 예산은 부족하지만 더 잘해보자는 생각에 지혜를 짜내야 한다는 공식은 대동소이했습니다. 기본적으로 공모사업비 내에서 해결하기 위해 모두 노력했고. 시·군 협의회 회장님들이 능력이 모두 특출해 마을기금에서 추가 출연, 지역 기업 후원, 출향인 기부, 중간지원조직과의 합동 운영 등의 방식으로 행사를 아주 풍성



사진 4, 5 한마당에서.

하게 운영했습니다. 어떤 시·군은 소를 한 마리 통째로 기증받아 소고기 잔치와 선물을 주기도 했습니다. 때론 지역 축제와 연계·운영하면서 1부와 2부를 나누어 지혜롭게 프로그램을 구성하는 경우도 있었습니다. 충남마을만들기협의회 본부는 ‘강물이 흐르는 대로’ 가도록 노만 살짝 저어 주었습니다.

11월 성과공유회 준비가 한창입니다

2024년 ‘찾아가는 공동체 한마당’의 마지막 성과공유회는 11월 21일(목) 보령시 머드테마파크에서 진행됩니다. 무사히 충남 도내 14개 시·군 순회 행사를 마치고 이제는 한곳에 모두 모여 전체를 되돌아보며 성과를 공유하는 자리로 마련합니다. 이로서 전체 행사 대단원의 막을 내립니다. 하루 행사로 기획되었는데, 우선 스스로 모두 준비하고 기획·진행합니다. 컨설팅 비용도 아끼고, 겸소하면서도 내용 있는 성과공유회를 진행하기 위한 취지입니다. 모든 기획은 이사장인 제가 지휘하고, 실무 진행은 충남마을만들기협의회 및 시·군 협의회(회장, 사무국장), 충남 농촌활성화센터가 자원봉사로 참여합니다.

전체 행사 동영상을 제작했고, 또 그동안 진행된 사진과 영상이 하루 종일 쉬는 시간마다 상영됩니다. 또 행사 초청 대상으로 각 시·군 출연자 중에서 연주 1팀, 공연 1팀, 체험 1팀을 각각 초청해 행사를 풍성하게 합니다. 전체 인원으로 약 1천 명을 예상하고, 각 시·군에 이동 편의를 위해 버스 1대를 배정합니다. 오전 9시부터 오후 4시까지 즐겁고, 재미있게 진행할 예정입니다. 다소 어설프겠지만 협의회 조직의 역량강화 차원에서 도전합니다. 마을만들기에는 역전의 용사가 많아 걱정하지 않습니다. 많이 기대해주

시기 바랍니다.

『마을독본』 연재를 마치며 감사 말씀 드립니다

『마을독본』은 역사적인 책입니다. 누구든 독서를 해야 실패하지 않을 것입니다. 『마을독본』은 마을만들기 역사에서 영원히 기록되어야 할 소중한 책입니다. 이런 『마을독본』에 ‘찾아가는 공동체 한마당’을 연재할 기회를 주셔서 정말 고맙습니다. 올해 한마당은 한 번도 해보지 않았던 아마추어 단체(충남마을만들기협의회)가 기획해 도민참여예산제에 3년간 세 번의 도전 끝에 선정된 사업입니다. 크다면 크고 작다면 작은 2억여 원의 예산으로 충남 도내 14개 시·군에서 14회 순회 행사를 마쳤고, 이제는 마지막 모듬 잔치라 할 수 있는 15회차 성과공유회를 준비하는 단계입니다.

지금까지 도움 주신 마을 주민 모두에게 무엇보다 최우선으로 고맙다는 말씀을 전합니다. 그리고 충남마을만들기협의회 회장단과 운영위원, 충남도청 관련 공무원, 충남농촌활성화센터 및 시·군 마을만들기지원센터 관계자, 그리고 후원과 성원을 보내주신 모든 분께 머리 숙여 감사드립니다. 특히 모든 시·군을 돌며 뒷바라지를 해준 신용균 사무처장님의 수고에 특별히 감사드립니다. 2025년은 또 어떤 새로운 모습으로 마을만들기가 전개될지 벌써 궁금해집니다.

독후감

지속가능한 농촌을 위한
사회적 경제의 역할을 생각하다

김우정

마을 위원장을 오래 해본
경험으로 농촌의 미래를
생각하다

임광빈

독후감

지속가능한 농촌을 위한 사회적 경제의 역할을 생각하다

김우정

청양군지역활성화재단 마을공동체지원센터
사회적경제팀 팀장

.....

청양군지역활성화재단 마을공동체지원센터 사회적경제팀
팀장. 2022년 6월에 입사해 사회적경제팀 업무를 총괄한다.
구체적으로 청양군 사회적 경제 지원 계획 수립 및 정책제안
과 온라인·공공구매 시장 조성 운영 등을 담당하고 있다.

『마을독본』은 도시화와 급격한 사회 변화로 인해 농촌 공동체가 직면한 도전을 해결하고, 농촌이 새롭게 도약할 방법을 제시하는 등 농촌활성화에 대한 새로운 접근법과 통찰을 제공합니다. 『마을독본』 9월호에서 가장 두드러진 주제는 농촌의 경제적 자립과 지속가능한 성장을 위해 사회적 경제 모델의 도입이 필수적이라는 점입니다. 사회적 경제는 이윤보다 사람과 공동체의 가치를 우선시하며, 농촌 경제 자립과 지역 활성화를 위한 강력한 접근법으로 제시됩니다. 『마을독본』은 협동조합, 마을기업, 소셜벤처 등 다양한 사회적 경제 조직이 농촌 마을에서 자립을 이루고, 마을 전체가 지속가능한 성장으로 나아가는 방안을 소개합니다. 이러한 조직들은 지역 자원을 효율적으로 활용하고 주민이 협력해 수익을 창출하게 해 마을공동체 내에서 연대감을 강화하고 지속가능한 발전을 이루도록 돕습니다.

협동조합과 마을기업의 사례는 마을 주민이 함께 경제적 자립을 이루고 공동체의 연대감을 키워가는 과정을 생생하게 보여줍니다. 예를 들어, 협동조합을 통해 마을에서 생산된 농산물을 지역 내외에 유통하거나, 마을기업을 설립해 주민이 직접 가공한 제품을 판매하면서 농촌 주민이 자립적 수익을 창출하는 사례들이 담겨 있습니다. 이러한 사례는 마을 경제의 활성화뿐만 아니라 주민에게 자부심과 소속감을 부여해 지역사회에 대한 애착을 심어줍니다. 특히, 사회적 경제 모델은 인구 감소와 고령화 문제로 어려움을 겪고 있는 농촌에 유용한 경제적 대안을 제공합니다.

또한, 『마을독본』은 농촌의 고유한 자원과 전통을 활용해 지역 경쟁력을 강화하는 방법에 대한 깊이 있는 논의를 이어갑니다. 각 마을이 가진 자연환경, 특산물, 전통문화는 그 자체로 가치 있는 자원이자 지역만의 독특한 정체성을 형성하는 중요한 요소입니다. 『마을독본』은 농촌 마을이 이러한 자원을 적극 활용해 마을 브랜드를 구축하고, 관광객을 유치하며 지역 경제에 활력을 불어넣는 다양한 사례를 다룹니다. 예를 들어, 특산물 축제나 체험 프로그램을 통해 외부 방문객을 유치하고, 지역 경제를 활성화하는 동시에 주민들의 자부심을 고취하는 방식이 있습니다. 이러한 접근은 경제적 성과뿐만 아니라 주민들이 지역에 애정을 가지게 하는 효과가 있습니다.

『마을독본』에 나오는 농촌 지역 주민이 마을 활성화에 주도적으로 참여하는 다양한 프로그램이 특히 인상 깊었습니다. 농촌 활성화는 단순히 경제적 자립을 넘어 주민들에게 마을에 대한 애정과 참여 의식을 고취할 수 있는 활동을 통해 더욱 의미 있게 실현될 수 있습니다. 『마을독본』은 환경 보호 활동, 전통문화 계승 프로그램, 주민이 주도하는 축제 등 주민이 주체적으로 참여하는 활동을 제안합니다. 이러한 활동은 주민 간의 연대를 강화하고, 농촌 마을이 스스로 지속가능한 공동체로서의 역할을 다하도록 돕습니다.

『마을독본』이 강조하는 또 다른 핵심은 농촌이 사회혁신의 장으로 발전할 수 있는 가능성입니다. 농촌은 흔히 전통을 지키는

공간으로 여겨지지만, 『마을독본』은 농촌이 오히려 새로운 기회를 창출할 수 있는 중요한 장소가 될 수 있음을 강조합니다. 특히, 청년들이 농촌에 정착해 창의적인 활동과 비즈니스를 시작하고, 지역의 자연과 전통을 활용한 새로운 사업 모델을 도입하는 사례는 농촌이 현대 사회에서 지닌 가능성과 잠재력을 보여줍니다. 청양군과 같은 농촌 지역에서 주민과 함께 공동체를 활성화하고 자립을 돕는 공공기관의 일원으로서 『마을독본』에서 제시하는 접근법은 매우 구체적이고 현실적이라 큰 도움이 되었습니다.

충남경제진흥원 농촌활성화센터 같은 광역 기관이 현장에서 주민의 목소리를 반영하며 지역사회의 필요를 고려한 지원 방안을 마련하는 과정은 매우 중요한데, 『마을독본』은 공공 기관의 역할이 왜 중요한지 명확히 보여줍니다. 지역사회와 주민이 함께 경제적 자립과 공동체의 지속가능성을 만들어가는 과정은 지역 발전에 필수적이며, 이 책은 농촌활성화를 위한 귀중한 지침서로서의 가치를 가집니다.

결론적으로, 『마을독본』 9월호는 농촌 공동체의 현실과 미래에 대해 진지하게 고민하며, 실제로 적용할 수 있는 다양한 사례와 방향을 제시합니다. 특히 농촌 공동체가 경제적 자립을 이루고 지속가능한 발전을 위해 사회적 경제 모델을 어떻게 도입하고, 농촌 자원과 전통을 활용해 마을 주민이 스스로 지역사회에 긍정적인 변화를 만들어 갈 수 있도록 돕는 『마을독본』은 농촌을 사랑하고 마을 공동체를 활성화하려는 모든 이들에게 꼭 필요한 자료라 할

수 있습니다.

앞으로도 지역사회에서 실질적으로 도움이 되는 방안을 계속 고민하고, 『마을독본』에서 배운 것을 청양군 사회적 경제와 지역 경제 활성화를 위해 어떻게 적용할지 구체적으로 계획하고 고민하는 시간이 되었습니다.

마을 위원장을 오래 해본 경험으로 농촌의 미래를 생각하다

『마을독본』 9월호 ‘농촌정책의 최신 동향’을 읽고

임광빈

청양군 마을만들기협의회 부회장

대치면 상갑리 이장을 맡아 농촌의 잠재력을 발굴하고 지역 사회를 활성화하기 위해 힘쓰고 있습니다. 대치면 주민자치 회를 이끌며, 주민자치의 발전 모델을 만들어가고자 노력합니다. 또한, 청양군 마을만들기협의회 부회장과 대치면지 회장을 겸임하며 주민들과 소통하고 협력해 지역의 지속가 능한 성장을 도모하고 있습니다. 이를 통해 청양군의 미래를 위한 탄탄한 토대를 마련하는 데 앞장서고자 합니다.



사진 1 임광빈 부회장

『마을독본』 9월호에서 지역순환경제센터 서정민 센터장의 글을 재미있게 읽었는데, 우리 농촌에서는 어떻게 문제를 대처해야 할까 걱정이 앞선다. 마을만들기 활동을 초기부터 참여하고 여러 직책을 맡아본 경험에서 몇 가지 생각을 소개하고자 한다.

우리나라의 경제성장을 두고 ‘한강의 기적’라고 흔히 말한다. 단시간에 경제성장을 이루고, 후진국에서 선진국으로 올라섰지만 어느 부분에서 부족한 것은 없었는가 생각하게 된다. 세계 어느 나라나 우리나라에 대해 “경제성장과 민주화를 동시에 이룬 대한민국”이라고 찬사를 보낸다. 이렇게 성장했지만 농촌사회에서는 제대로 진행되었을까? 삶의 질, 행복지수 등을 생각해 볼 때 도시와 농촌의 격차는 더 심각해지고, 농촌은 언제나 우선 순위에서 밀려차 순위였지 않았나 생각한다. 물론 농촌도 지난 1960~1970년대와 비교해 생각하면 여건이 현저히 나아진 것은 사실이다.

내가 사는 마을과 면에 대해 살펴보고자 한다. 우선 우리 마을은 1960년대에는 130가구였으나, 현재는 70가구로 절반 가까이 줄었다. 우리 마을에는 분교도 있었는데, 한때 우리 마을 학생 수만 해도 130명이나 되었지만, 현재는 8명의 초등학생, 중학생만 남았다. 우리 면의 17개 행정리 중에서 학생 수로는 가장 많은 마을이었지만 이제는 고령인구 비율이 60%가 넘는다. 장수마을이라고도 불리지만 아이들이 없어 큰 걱정이다.

그나마 정부나 지자체를 통해 노인복지가 너무도 잘되고 있어 큰 다행이다. 하지만 마을만들기 사업을 진행하는 데 있어 어려움이 너무 많다. 노인 인구가 너무 많고, 일을 할 수 있는 젊은 층은 대부분 대농이다 보니, 시간 내기가 어렵고 마을 사업 참여도 쉽지 않다. 20여 년 전에 처음 마을만들기 사업을 시작할 때 같이 동참했던 주민들이 이제는 70대 후반 이상이 되었지만, 그래도 마을회의에 꼬박꼬박 참석해주시는 것만으로도 감사할 따름이다.

청양군 대치면 역시 전체적으로 고령인구 비율이 40%를 넘고, 면 경계 둘레는 21km나 될 정도로 넓다. 제일 거리가 먼 마을에서 면소재지까지는 11km나 되니 결코 가까운 거리가 아니다. 현재 <기초생활거점조성 사업>으로 지어지는 ‘칠갑99센터’가 준공되더라도 교통편이 불편해 주민들이 자주 찾아오기 어렵다. 또 주민자치회에서 운영해야 하는데 “운영이 잘될까?” 걱정이 앞선다.

대치면의 전체 인구는 2,200여 명인데, 면소재지와 청양읍이 인접하다 보니 면소재지에는 아무것도 없고, 농협에서 운영하는

자그마한 마트만 자리하고 있다. 배후 마을은 거리가 멀어 지금도 어려움을 많이 겪고 있는데, 게다가 갈수록 일상 생활이 어려워지고 있다. 그나마 다행인 것은 농촌협약의 <중심지활성화 사업>으로 배후 마을을 순회하는 승합차를 운행한다니 조금은 마음이 놓인다. <기초생활거점조성 사업>으로 ‘칠갑99센터’가 준공되고, 농촌협약을 본격적으로 시행한다면 면민 삶의 질이 조금은 더 향상되리라 믿어 본다.

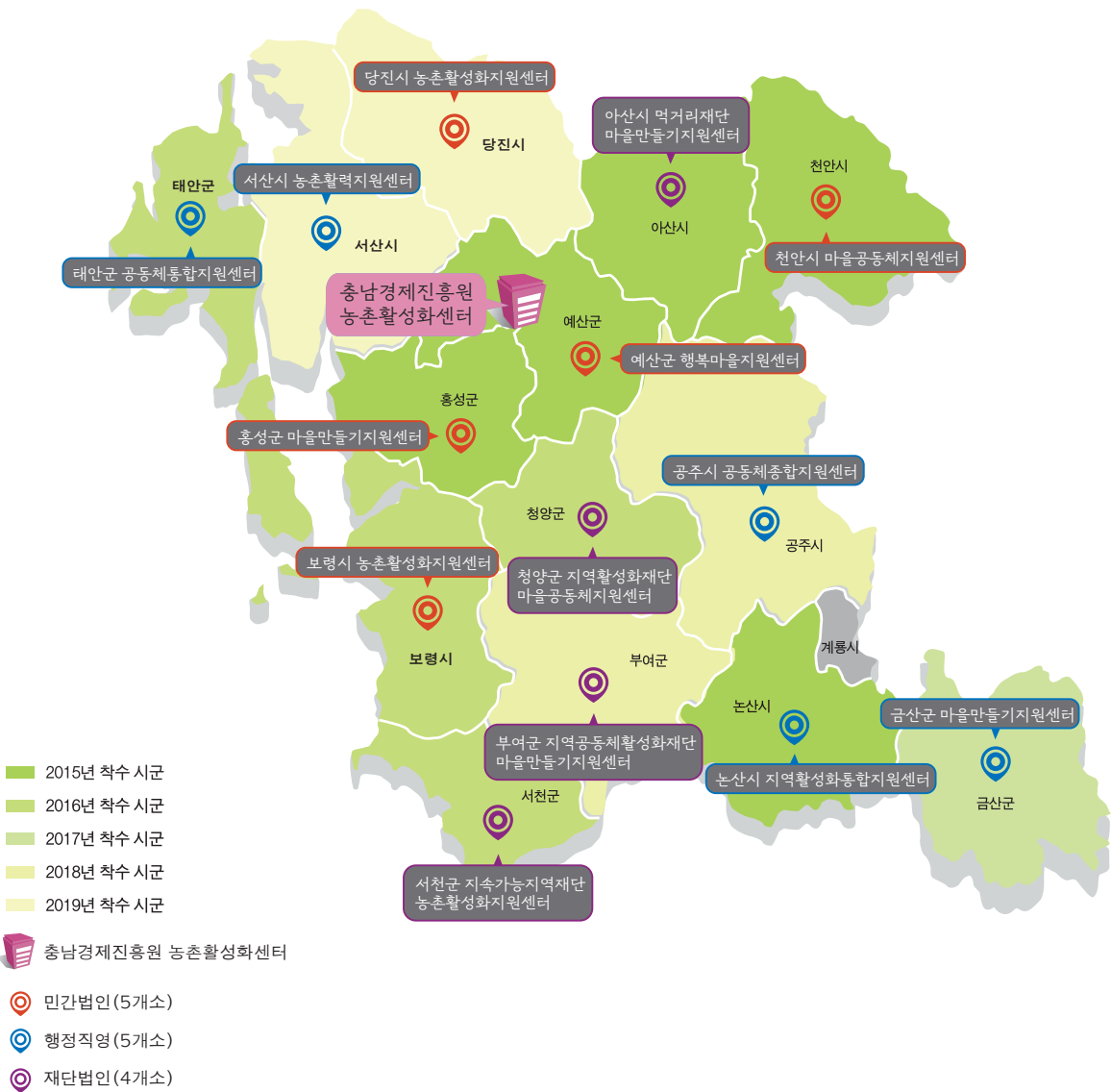
필자는 체험마을 위원장을 오랫동안 했다. 그러다보니 마을만들기 사업에 대한 견해를 제시하고 싶다. 정부는 2002년부터 부처와 청에서 각종 마을사업을 시작했고, 그것이 20여 년 이상 이어지고 있다. 전국에 1,300여 개가 되는 체험휴양마을을 이제는 재평가해야 할 때다. 아니 이미 시기가 늦었다고도 본다. 특히 체험휴양마을은 한 번 지정되면 마을에서 반납하기 전에는 운영하지 않더라도 취소를 못하는 것이 현실이다. 기초 지자체 단위에서 지정하는데, 단체장은 표로 당선되기에 어찌하지 못하고 있는 것이다. 체험휴양마을 지원 조례에 3년에 한 번씩 재지정 조항을 넣어 관리한다면 나은 결과가 있으리라 생각한다.

우리 농촌의 미래는 밝은 희망을 꿈꾸기에는 그리 여건이 좋지 않다. 그럼에도 행복한 마을 만들기에 관심을 가지고 꾸준히 진행한다면 아무리 좋지 않은 여건이라도 마을만들기에 좋은 결과가 있을 것이라 기대한다.

충청남도 마을만들기 중간지원조직 설치 현황

14개 시군 설치 완료(2024. 11. 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

보령시 개화2리 함박민화마을



QR코드로 접속하시면
감상하실 수 있습니다.



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

네 번째 마을은
행복이 꽃피는
보령시 개화2리 함박민화마을입니다.



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 마을만들기를 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 30호, 2024년 11월호

펴낸날 / 2024년 11월 22일

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 / 충청남도 농촌재구조화와 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