

편집인의 글

구자인 더 많은 역할이 요구되는 중간지원조직,
농촌 재생의 지렛대가 되어야 한다

문화로 생각하는 충남 마을

김세빈 시골벽적한 논

특집 농촌정책 최신 동향을 읽다

서정민 읍·면 거점공간에 대한 오해와 진실, '가이드라인'이란 허들 넘기

정석호 충남의 농촌 중간지원조직 설치와 역할 확대 방향

농촌마을정책 용어사전

구자인 이장과 개발위원장, 추진위원장

현장에서 배우다

김영숙 더 많은 연결과 연대의 힘

권영진 서산시, 14번째 막내 마을만들기협의회를 설립하다



마을 독본

27

2024년
5월호

차례

편집인의 글

- 6 더 많은 역할이 요구되는 중간지원조직,
농촌 재생의 지렛대가 되어야 한다 / 구자인

문화로 생각하는 충남 마을

- 10 시끌벅적한 논 / 김세빈

농촌정책 최신 동향을 읽다

- 19 읍·면 거점공간에 대한 오해와 진실,
'가이드라인'이란 허들 넘기 / 서정민
29 충남의 농촌 중간지원조직 설치와 역할 확대 방향 / 정석호

농촌마을정책 용어사전

- 40 이장과 개발위원장, 추진위원장 / 구자인

현장에서 배우다

- 59 더 많은 연결과 연대의 힘 / 김영숙
74 서산시, 14번째 막내 마을만들기협의회를 설립하다 / 권영진
84 충청남도 마을만들기 중간지원조직 설치 현황
85 충청남도 마을만들기 중간지원조직 연락처

편집인의

글

더 많은 역할이 요구되는
중간지원조직,
농촌재생의 지렛대가
되어야 한다

구자인

더 많은 역할이 요구되는 중간지원조직, 농촌재생의 지렛대가 되어야 한다

구자인

마을연구소 일소공도 협동조합 소장

한창 농번기라 모두들 많이 바쁠 것 같습니다. 기후위기 시대에 날
씨만큼이나 세상 일을 예측하기 어렵네요. 그럼에도 항상 ‘공부하
는 마을 만들기’가 가장 기본이 되어야 할 것입니다. 읽고, 쓰고, 이
야기 나누는 것을 게을리하면 세상 풍파에 그냥 휩쓸려 가고 말 것
입니다. 이번 5월호가 여러분의 학습운동에 좋은 참고자료가 되
기를 기대합니다.

《마을독본》 1차 편집위원회에서 다양한 제안이 있었습니다

2024년 《마을독본》 1차 편집위원회 회의가 지난 5월 17일(금) 오
전 10시에 충남 홍성군 내포혁신플랫폼에서 열렸습니다. 올해는
예년과 달리 상반기 1회, 하반기 1회만 개최하는데, 지난 3월호 발
간결과를 보면서 평가하고 앞으로 방향을 협의하는 자리였습니
다. 하반기는 11월에 개최할 예정이고, 올해 전체 평가와 2025년
방향을 협의하는 자리가 될 것입니다. 이번 1차 회의에서 제기된
내용을 크게 정리해보면 다음과 같습니다.

- 정책편이라 하더라도 일반 독자가 이해하기 쉽도록 더 쉽게 작
성되어야 한다.
- 편집디자인도 읽기 쉽도록 그림이나 사진을 잘 활용하고, 핵심
문장도 드러내면 좋겠다.
- PDF 파일을 다운 받는 방식이 아니라 스마트폰으로도 읽기 쉽

게 해주기 바란다.

- 전체 분량이 많으므로 양을 더 줄이고, 가벼운 느낌의 글도 들어가면 좋겠다.
- 정책용어사전은 매우 유용한데 분량은 더 줄이고, 가짓수를 늘리는 방향을 검토 바란다.
- 《마을독본》이 학습자료가 될 수 있도록 각 센터들이 더 노력할 필요가 있다.

이외에도 많은 제안이 있었는데, 어려운 내용을 쉽게 풀어 쓸 수 있는 필자를 찾기가 쉽지 않다는 점, 디자인이나 스마트폰 활용 등 기술적으로 접근하면 비용이 많이 든다는 점, 무엇보다 학습운동이 다양하게 전개되고 피드백(한 줄 의견, 원고 기고 등)이 활발해야 한다는 점 등의 애로사항도 제기되었습니다. 만족스럽지는 않았지만 이번 호에서 이런 제안을 일부 반영하려 노력했습니다. 스마트폰 시대에 마을만들기 학습자료로 잘 자리 잡을 수 있도록 앞으로 계속 검토해나가야 할 것입니다.

농촌정책 변화로

중간지원조직의 역할이 계속 중요해지고 있습니다

2023년에 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(3월, 이하 농촌재구조화법으로 약칭)과 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회

서비스 활성화에 관한 법률」(7월, 이하 농촌경제사회서비스법으로 약칭)이 제정되었습니다. 광역 단위로 활동하던 농촌활성화지원센터 사업도 일몰되어 기존 중간지원조직에 흡수될 예정입니다. 농촌재구조화법에 따른 기본계획도 2025년 연말까지 무조건 수립해야 하고, 농촌협약의 내역사업으로 각종 역량강화 사업이 계속 늘어나고 있습니다. 이런 영향으로 마을만들기 중간지원조직에 새로운 역할이 계속 추가되는 상황입니다. 할 일은 급속하게 늘어나는데, 새로 추가되는 인력은 너무 적고, 게다가 준비된 인력은 턱없이 부족한 실정입니다. 급변하는 시대에 중간지원조직의 개념을 잘 이해하고, 제 역할을 하도록 신중하게 접근해야 합니다. 충남이 지난 10여 년에 걸쳐 축적한 성과를 소중한 디딤돌로 삼으면서 한 단계 더 도약하는 계기로 삼아야 합니다. ‘밑돌 빼서 윗돌 괴는’ 오류를 범해서는 안 될 것입니다.

이번 **농촌정책의 최신 동향**에서 지역순환경제센터 서정민 센터장은 「일반농산어촌개발사업」으로 읍·면소재지에 조성한 거점공간의 문제점을 강하게 제기했습니다. 충남에서 실태조사를 했던 경험에 기초해 구조적 문제점을 진단하고, 기존 가이드라인이 가진 한계(허들)를 극복해야 한다고 강조합니다. 외부 용역사에 의존하지 않도록 사업 초기단계부터 민간법인을 빨리 설립해 실무역량을 축적하는 것이 중요하다고 제안해주셨습니다. 지금 농림축산식품부의 <시군역량강화사업> 지침이 변경되면서 마을만들기 중간지원조직에게 이런 시설의 사후관리와 활성화 역할이

주어져 있습니다. 이런 맥락을 충분히 이해하고 예비계획서 준비 과정부터 강력하게 결합해야 할 것입니다.

이와 연결해 충남마을만들기지원센터 정석호 센터장은 충남도 마을만들기 중간지원조직의 개편동향을 소개하고 있습니다. 충남도는 농림축산식품부 정책 변화에 적극적으로 대응하면서 마을만들기지원센터의 기능도 제대로 유지하도록 예산을 크게 증액하고, 시행지침도 제정했습니다. 농촌정책 중간지원조직의 통합성을 강화하되, 보다 효율적인 방향으로 조직체계와 업무분장, 인력 수 등을 재편했습니다. 나아가 농촌재구조화법에 능동적으로 대처하기 위해 TF팀을 운영하고, 광역 중간지원조직 재편 동향도 잠깐 소개합니다. 충남이 전국을 선도하는 모델로 발전하고, 농촌 재생의 성과가 곳곳에서 등장하기를 기대합니다.

필자가 집필하는 **농촌마을정책 용어 사전** 시리즈에서는 마을 속에 들어와 있는 각종 행정 직책을 다루고 있습니다. 가장 대표적인 직책인 이장과 개발위원장, 추진위원장 제도를 정리하고, 앞으로의 발전방향에 대해서도 제안했습니다. 너무 친숙하다 보니 쉽게 놓치는 용어인데, 주로 역사와 제도 측면에서 정리했습니다. 이 부분은 마을자치와 마을민주주의 관점에서 토론·합의해야 할 것이 정말 많습니다. 주민주권 시대가 바뀌는 만큼 행정 제도도 민주적으로 개혁이 필요한데 지나치게 더딘 분야입니다. 마을이란 주민 생활세계에 행정 제도가 너무 많이 들어와 있고, 행정의 칸막이로 인해 여러 직책이 난립하는 셈입니다. 충남의 곳곳에서

좋은 사례가 많이 나오도록 중간지원조직이 먼저 전문성을 가져야 할 것입니다. 앞으로 설명할 용어는 아래와 같이 예정하고 있습니다. 알고 싶은 용어를 추가로 제안해주면 반영하겠습니다.

- 7월호(통권 28호): 읍과 면, 공유재산, 민간위탁, 읍·면재배정사업
- 9월호(통권 29호): 중간지원조직, 농촌특화지구, 농촌마을보호지구
- 11월호(통권 30호): 역량단계별 지원체계, 마을공동체수당, 기타 보상금

그리고 이번 **현장에서 배우다** 시리즈는 전국과 충남을 나누어 소개합니다. 전국 동향을 연재하시는 한국마을연합 김영숙 이사장이 갑작스런 사고로 이번 호 집필을 못하실 뻔했는데, 어려운 가운데 원고를 작성해주었습니다. 마을만들기 중간지원조직이 아니라 광역 민간 네트워크 조직에 주목한 아주 드문 원고입니다. 마을에서 자생적으로 설립한 조직이 서로 연결되고 연대하면서 협력 네트워크 활동을 어떻게 진행해야 하는지, 그리고 그것이 위기에는 어떤 힘을 발휘하는지 잘 소개하고 있습니다. 비록 서울시와 대전시, 대구시 등 3개 광역 대도시 사례지만 농촌지역도 배울 점이 많습니다. 실정은 다르지만 전북과 충남에서 발달한 민간 네트워크 활동이 농촌 방식으로 읍·면 단위까지 더욱 확장되도록 중간지원조직도 행정도 적극 지원해야 할 것입니다.

그리고 충남 현장 사례는 지난 호에 이어 (사)충남마을만들기협의회 권영진 회장이 서산시 마을만들기협의회 창립 소식을 소개합니다. 충남에서 14번째 막내 협의회가 되는 셈인데, 설립과

정의 희로애락을 포함해 가슴 벅찬 소감을 걱정적으로 서술했습니다. 3월호에 소개한 <도민참여예산제 사업>으로 논산시에서 열린 첫 행사 결과도 가볍게 덧붙이셨네요. 앞으로 마을만들기의 당사자 조직으로서 충남과 시·군 협의회의 활약을 크게 응원합니다. 중간지원조직도 행정도 당사자 협의체의 중요성을 충분히 인식하고, ‘주민 주도’의 마을만들기로 발전할 수 있도록 적극적인 관심과 지원을 기대합니다.

거듭해 세 가지 제안과 부탁을 드립니다

거듭 강조하는 것이지만 『마을독본』(정책편)이 좋은 학습자료가 되기를 기대합니다. 지난 3월호에서 제안드렸듯이, 첫째로 읽은 소감이나 의견을 한두 줄이라 적어 회신을 보내달라는 점, 둘째로 한두 쪽 소감문을 기고해주시면 더 좋겠다는 점, 셋째로 『마을독본』을 읽는 학습조직이 있으면 소개해달라는 점, 여전히 유효합니다. 원고 형태로 기고를 해주시면 적절하게 사례를 하겠습니다. 농촌정책의 변화가 매우 빠른 시기인 만큼 중간지원조직과 행정, 당사자 협의체의 학습역량을 크게 기대합니다. 특히 중간지원조직에게는 더 높은 전문성이 요구되고, 그래서 농촌재생의 지렛대 역할 잘 수행하도록 제도 정비도 병행되어야 할 것입니다. 항상 ‘공부하는 마을 만들기’로 농촌문제에 구조적으로 접근하며 근본적인 해결방향을 모색해 나갑시다.

문화로 생각하는

충남 마을

시끌벅적한 논

김세빈



시끌벅적한 논

김세빈

홍동밖말도서관

조용해야 할 일요일 아침. 사람들과 사물놀이 소리로 바깥이 소란해 밖을 나섰다. 저 멀리 논에 사람들이 바글바글, 손모내기가 한창이었다. 도로에는 커다란 버스가 서 있고, 논에서 모내기 하는 사람, 얼썬! 소리를 치며 악기 치는 치배, 못줄 잡는 사람, 모 나르는 사람으로 논 위에 사람이 가득했다. 도농교류로 여러 사람이 한 번에 와서 모내기 하는 모습은 참 오랫동안 보는 듯하다.

그리고 보니, 지난 주에 옆동네 초등학교에서 손모내기를 했고, 도서관 동네 중학교는 올해부터 다시 손모내기를 한다는 소식을 들었다. 논을 가는 트랙터로 논길은 시끌벅적, 모내기 하는 사람과 기계로 논은 시끌벅적, 한 해 중 가장 논에서 많은 사람을 보는 때다. 이제 벼는 자라고 삼을 든 아저씨들이 오토바이를 타고 논둑을 확인하러 가는 모습을 아침마다 보겠지. 조금 더 벼 색이 짙어진 여름에는 백로들이 논에 앉아 논생물을 먹고, 그러다 보면 어느덧 벼가 누렇게 익어 수확할 때가 올 테다. 올해도 이렇게 부지런히 한 해가 지나간다. 그리고 보니 벌써 유월.

농촌정책의

최신 동향을 읽다

읍·면 거점공간에 대한
오해와 진실,
‘가이드라인’이란 허들 넘기

서정민

충남의 농촌 중간지원조직
설치와 역할 확대 방향

정석호

농촌정책의 최신 동향을 읽다

읍·면 거점공간에 대한 오해와 진실, ‘가이드라인’이란 허들 넘기

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 농촌재생을 위해 ‘면’단위 앵커조직으로서 주민자치조직과 실행법인 설립과 운영 방법론을 연구해 현장에 지원하고 있다.

인구감소로 농촌 공동화空同化와 지역활력 저하가 우려된다

최근 저출생·고령화에 따른 인구감소가 국가적 화두다. 우리나라 합계출생률은 1960년 6.0명에서 1983년 2.06명, 2023년에는 0.72명을 기록한 데 이어 2024년 0.6명대로 예상된다. 전체 인구 중 65세 이상 고령인구 비율은 1970년 3.1%에서 2023년 18.4%, 2025년에는 20.6%로 초고령사회로 진입할 것으로 전망된다. 이미 초고령사회에 진입한 농산어촌 지역은 경제활동 위축, 생활인프라 부족 등 도시지역과 발전 격차가 더욱 확대되고 있다. 정부는 저출생·고령화에 대응하기 위해 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정, 대통령 직속으로 저출산·고령사회위원회를 구성해 2006년부터 저출산·고령사회 기본계획을 5년마다 수립해 대책을 마련해 왔다.

주민 삶의 질 제고를 위해 공공시설 건립은 확대되지만, 이용인원 감소로 적자가 누적되고 있다

지자체마다 주민 생활여건 개선 및 삶의 질 향상을 위해 교육·문화·체육 등 다양한 공공시설을 건립하고 있다. 행정안전부 ‘지방재정 365’에 따르면, 전국 지자체에서 운영하는 공공시설은 2017

년 737개에서 2020년 893개까지 증가했다가 코로나19 팬데믹 이후 감소했다. 전국 지자체의 공공시설 운영에 따른 적자 규모는 2015년 6.081억 원에서 2019년 9.937억 원으로 증가했다. 광역자치단체는 200억 원, 기초자치단체는 100억 원 이상 재원이 투입된 공공시설을 기준으로 산정한 것으로 읍·면·동에 설립된 작은 공공시설까지 포함하면 적자 규모는 더욱 클 것으로 예상된다.

충남도 15개 지자체 21개 공공시설 모두 적자 운영 중이다

충청남도 전체 15개 지자체에서 운영 중인 공공시설(100억 원 이상 투입된 경우)은 총 21개이며, 2022년 기준 적자 규모는 약 320억 원에 달한다. 21개 공공시설 가운데 적자 운영이 아닌 공공시설은 한 곳도 없었다. 주민의 교육·문화·체육·복지 등 다양한 수요에 대응하기 위해 지자체에서는 공공시설 건립을 확대해왔다. 그러나 지역의 현실은 지속적인 인구감소로 이용자 및 세수 감소로 적절한 공공 서비스 제공에 한계를 보인다. 지방소멸·농촌소멸에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있는 상황에서 다양한 지역주민의 수요에 대응하는 한편, 주민공동이용시설의 운영 효율을 도모할 방법은 무엇일까?

왜 읍·면 거점시설에 주목해야 하는가?

농촌사회에서 주민에게 가장 중요한 공간은 ‘마을(행정리 또는 자연마을)’이다. 오랫동안 마을 단위로 자연과 혈연 중심의 공동체 활동을 이어오다 보니, 주민은 모든 사업의 거점이 ‘우리 마을’이어야 한다고 생각하는 경향이 강하다. 그러나 저출생·고령화로 인해 농촌마을이 과소화되고 있는 상황에서는 주민 생활의 주요 거점 공간으로서 ‘읍·면 소재지’에 주목할 필요가 있다. (행정리와 읍·면에 대한 개념 정의, 또 읍·면 사회에 주목해야 하는 이유와 필요성에 대한 내용은 『마을독본』 통권 26호, 3월호를 참고하기 바란다)

읍·면 거점지역을 중심으로 주민 생활 속 결핍을 발굴하고 이를 충족시키기 위해 필요한 시설을 거점지역에 집약해 다양한 주민이 활용하도록 할 필요가 있다. **거점시설에는 아이부터 노인까지 지역주민을 위한 쉼터, 빨래방, 편의점, 공부방과 도서관, 생활체육실, 공유주방 등 읍·면 여건에 따라 다양한 기능이 결합될 수 있다.**

현실에서 읍·면 거점시설은

왜 충분히 활용되지 않는가?

읍·면 거점시설이 현실에서는 왜 활성화되지 않는 것일까? 가장 큰 원인은 농촌주민의 생활공간으로서 ‘마을’에 대한 고정관념이

여전히 강하게 작용하는 측면이 있다. 또 다른 이유는 이러한 농촌 주민의 속성을 고려한 사회적 합의절차가 이뤄지지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 문제에 대응하기 위한 읍·면 지역사회를 대표하는 주민협의체(거버넌스)를 구성하고, 다양한 주민수요를 발굴해 사회적 합의를 통해 공감대를 형성하는 과정이 생략되었기 때문이기도 하다.

원인 1. 읍·면 대표성을 확보한

주민협의체를 구성하지 못했다

2022년 감사원의 『인구구조 변화 대응실태 III(지방행정 분야)』 보고서에서는 읍·면 거점시설이 활성화되지 않는 원인을 크게 3가지로 지적하고 있다. 첫째, 읍·면 거점시설 조성 시에 대표성 있는 주민협의체를 구성하지 못했다고 지적한다. 많은 지역에서 주민위원회 구성 시에 배후마을에 속하는 위원 비율이 인구 비율에 비해 현저하게 낮았고, 일부 지역은 아예 배후마을 위원 없이 중심지(소재지) 거주 위원으로만 사업이 추진되기도 했다. 주민의견을 수렴했다고 하지만 결국 특정 마을 또는 특정 연령대 주민 의견이 반영되거나 특정 주민의 숙원사업에 집중되는 경향도 나타났다.

읍·면 지역은 비록 인구가 감소하더라도 여전히 어린아이부터 노인까지 다양한 연령대의 주민이 거주하고, 직업적으로는 농업인부터 주부까지 다양한 분야의 종사자가 어우러져 사는 공간

이다. <농촌중심지활성화사업> 또는 <기초생활거점조성사업>으로 대표되는 읍·면을 거점으로 진행되는 지역개발 사업 추진과정에서 다양한 주민참여가 보장되어야 하는 이유이다.

원인 2. 읍·면 거점마을과 배후마을 연계 및 전달체계를 확보하지 못했다

2020년까지 추진된 읍·면 단위 사업은 중심지 기능 확충을 위한 하드웨어 사업에 평균 85% 내외 사업비를 사용한 반면, 배후마을을 위한 프로그램 및 서비스 전달체계 개선을 위한 사업 예산은 평균 10% 사용에 불과한 것으로 나타났다. 여기에 읍·면 거점시설에서 프로그램 운영 시 배후마을로 운행하는 대중교통을 전혀 고려하지 않는 문제도 있고, 프로그램 기획 시 배후마을 주민 의견을 고려하지 않았다는 지적도 나왔다. 읍·면 중심지 거점공간 활성화를 위해서는 중심지 마을과 배후마을 주민 사이에 상호 교류와 소통이 필요하다. 배후마을 주민수요를 반영해 거점시설과 연계한 프로그램 개발로 배후마을 주민이 중심지를 자주 방문할 수 있도록 해 침체된 읍·면 중심지에 활력을 불어넣어야 한다.

원인 3. 읍·면 거점시설의 운영관리 계획을 확보하지 못했다

감사원 조사에 따르면, <농촌중심지활성화사업>을 추진한 25개 읍·면에서 사업 기간 중 운영 프로그램은 총 141개로 평균 5~6개, 전체 사업비는 총 3,210백만 원이었다. 그러나 사업 종료 후 운영 프로그램은 전체 프로그램의 30% 수준으로 줄었고, 전혀 프로그램을 운영하지 않는 거점시설이 대부분인 것으로 파악되었다. 2021년 3월 기준 농림축산식품부 <농촌중심지활성화사업> 31개 완료지구 대상 프로그램 운영 계획을 확인한 결과, 31개 지구에서 사업 기간 중 운영 프로그램 434개 가운데, 사업 종료 후 운영 계획을 가지고 있는 프로그램 수는 18개(약 4%)에 불과했다.

읍·면 거점시설이 활성화된 지역은 어떤 특징을 가지고 있을까?

충남 부여군 은산면 <농촌중심지활성화사업>을 통해 조성한 거점 시설에는 지역아동센터, 청소년 독서실과 컴퓨터실, 주민사랑방과 문화프로그램실 등 다양한 공간이 마련되어 있다. 은산면 주민위원들은 사업 추진과정에서 지역 아동·청소년을 위한 공간 조성을 고민했고, 아이들의 의견을 들어 독서실과 컴퓨터실을 배치했다. 컴퓨터실은 지역 어른을 위한 컴퓨터 교육장으로도 활용한다. 은산면 거점시설 시공과정도 다른 지역과 차이가 있다. 필자가 2021년 충남 읍·면 거점시설에 대한 운영실태 조사결과, 거점시설 대부분이 완공 후 사용 전력을 예측하지 못해 전기차단기가 내려간 경

험이 있었다. 은산면 주민위원회는 주민 가운데 전기공사 경험이 있는 주민을 현장에 보내 컴퓨터실 등 전력사용이 많은 공간의 특성을 고려해 시공이 이뤄질 수 있게 의견을 직접 제시했다고 한다. 주민위원회 구성 시 다양한 주민참여가 이뤄졌고, 주민위원이 아니더라도 지역 내 다양한 인재를 사업 추진과정에 활용한 결과다.

충남 홍성군 결성면도 거점시설을 잘 활용하고 있는 사례이다. 주민위원회는 사업계획 수립 시 농사일로 바쁜 주민이 거점시설을 많이 사용하기 어렵다고 판단해, 학생 수가 감소하고 있는 결성초등학교 아이들과 지역 노인을 위한 거점공간으로 활용도를 고려해 계획을 수립했다. 시설 완공 후 노인을 위한 시니어클럽 프로그램을 연계하고, 초등학교 학생을 위해서는 <행복교육지구 마을교육공동체사업>과 충남도 및 교육청이 협력·지원하는 <온종일 방과후 돌봄사업> 공모에 참여해 연중 프로그램을 운영한다.

지자체 행정의 역할과 지원을 통해 읍·면 거점시설을 활성화한 사례도 있다. 충남 청양군은 읍·면별 주민자치회와 연계해서 상근인력을 지원했다. 시설 관리는 물론 주민자치 프로그램과 연계해 거점시설 활성화를 지원한다. 충남 당진시는 읍·면별 거점시설 조성사업이 완료된 지역을 대상으로 주민자치회와 주민참여로 설립된 사회적 협동조합에 거점시설을 민관위탁해 주민주도로 시설물의 운영·관리 및 활성화를 위한 노력을 지원하고 있다. 이 밖에 읍·면 거점시설에 작은도서관을 설치하고 지자체 ‘작은도서관 지원 조례’를 활용해 사서 인건비와 운영비를 지원받아 주민의 교

육·문화 거점시설로 활성화하는 지역도 증가하고 있다.

「일반농산어촌개발사업」 가이드라인, 어떻게 활용해야 할까?

농림축산식품부의 「일반농산어촌개발사업」을 추진하는 모든 지자체와 농어촌공사, 그리고 계획 수립과 역량강화 용역에 참여하는 용역사는 농림축산식품부의 가이드라인에 따라 움직인다. 정책사업을 추진할 때 법과 제도가 중요한 이유이기도 하다. 그런데 이런 가이드라인만으로는 사업을 제대로 이해하기 어렵고, 농촌 실정에 맞지 않는다는 것이 현장의 의견이다.

가이드라인은 일반적인 사업 흐름과 계획수립 방법, 하드웨어 조성 및 운영 등에 걸쳐 선언적 규정을 담고 있다. 예를 들어, 주민위원회를 구성하도록 하는데, 주민위원회 구성 방법론과 역량강화 내용과 방식, 기능과 역할 등 세세하게 제시하지 못한다. 정부와 일부 전문가는 현장 여건에 차이가 있는데 어떻게 하나하나 규정해 줄 수 있는지 반문하기도 한다. 결국, 사업을 추진하는 지자체와 농어촌공사, 용역사가 법과 제도의 허용범위 내에서 가이드라인을 현장에 맞게 적용해야 하는 것이 과제이다. 하지만 현실에서는 선언적 규정에 매달려 지자체 스스로 운신의 폭을 크게 좁히고 있는 것이 아닌지 모르겠다.

인구감소로 활력을 잃어가는 지역의 여건과 공동체 특성을

고려한 다양한 접근방식을 고민해야 한다. 주민 삶의 질 향상을 위한 사회 서비스 제공을 위한 인프라를 조성하고, 중심지 마을과 배후마을 사이 상호 연계를 통해 사회 서비스 사각지대를 최소화해야 한다. 이를 위해서는 우선 주민과 행정, 용역사 등 사업 추진 주체의 읍·면 거점시설에 대한 이해가 필요하다. 둘째, 거점시설 공간 조성의 목표와 용도를 구체적으로 설정하고 건축 시 꼼꼼하게 반영해야 한다. 막연하게 강당과 회의실, 공유주방을 배치하자라는 게 아니라, 공간 활용 주체는 누구이고 어떠한 용도로 활용하고자 하는데, 연중 활용도는 얼마나 되는지, 사업 종료 후 운영·관리는 어떻게 할 것인지 구체적인 고민이 선행되어야 한다.

셋째, 사업 추진기간 중 주민(운영)위원회 등 민간주체의 역량이 축적될 수 있도록 역량강화 집행방식이 전환되어야 한다. 현재와 같이 사업기간 동안 용역사를 통해 주민활동을 간접 지원하고, 사업종료 후에는 주민위원회가 직접 운영·관리하는 방식은 부적절하다. **사업기간 동안 주민위원회 주도로 민간법인을 설립하고, 역량강화 사업을 통해 직접 운영관리에 참여해 실무역량을 축적할 수 있도록 충분한 권한을 부여해야 한다.** 역량강화 사업을 직접 기획하고 집행함으로써, 주민역량이 강화되고 거점시설 운영·관리에 대한 경험도 축적될 수 있다. 「일반농산어촌개발사업」 가이드라인이 현장 여건을 고려해 탄력적으로 적용할 수 있도록 지자체의 자율성은 확대하되 책임성은 강화하는 방향으로 개선이 필요하다.

농촌정책의 최신 동향을 읽다

충남의 농촌 중간지원조직 설치와 역할 확대 방향

정석호

충청남도 일자리경제진흥원 마을만들기지원센터 센터장

주민이 행복한 농촌 활성화 방안을 실현하기 위해 농촌개발, 인구 연구, 마을만들기 등을 공부하고 현장에서 실천하기 위해 노력한다. 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.

농촌에서 중간지원조직의 필요성이 증대되고 역할이 늘고 있다

중간지원조직 설치가 확대되는 이유는 현대사회의 복잡한 구조, 지역사회의 다양한 문제 해결을 위한 공공 서비스 요구가 증가하는데도 현재의 행정력만으로 밀착해서 지속적인 지원이 힘들기 때문이라고 할 수 있다. 이에 마을만들기 영역만이 아니라 사회적 경제(사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등), 공익활동(NPO, 인권, 노동권익 등), 6차산업, 도시재생, 청년, 노인 등 각 영역에서 다양한 형태로 중간지원조직이 활발히 운영되고 있다.

농촌분야는 2000년대 들어 중앙정부에서 주민 주도의 농촌 활성화를 추진했으나 행정과 주민의 경험부족으로 큰 성과를 이루지 못했다. 특히 농촌의 인구감소와 초고령화로 인한 추진 인력 부족 같은 사회구조적 문제가 있었고, 주민 역량을 뛰어넘는 ‘주민 주도, 상향식 농촌개발’ 관점의 한계도 있다. 여기에 정책사업의 융복합이 강조되고 사업 추진만이 아니라 시설물 관리 등 전문적인 분야까지 강조되면서 더욱 어려워졌다. 또한 행정 입장에서 정책의 수직적 구조에서 수평적 구조로 변화(민간과의 이해관계 조정, 주민참여 강조, 거버넌스 구축 등)하면서 이에 대한 대응도 한계가 많았고, 전통적인 순환보직제 문제도 반복되면서 농촌정책의 패러다임 전환을 수용하기 어려웠다.

이러한 문제의 해결 방법으로 행정과 주민을 중간에서 지원

하고 함께 활동하는 ‘중간지원조직’이 하나의 대안으로 부각 되었다. 농림축산식품부도 <신활력플러스사업>과 <농촌협약>, <시군 역량강화사업> 전담기관 정책 등에서 중간지원조직 설치를 사실상 의무화했다. 정책사업의 관리만이 아니라 민간의 역량강화와 협력 네트워크 구축 등의 역할을 부여했다. 또한 2023년에 「**농촌 재구조화법**」과 「**농촌경제사회서비스법**」 등을 제정하면서 **중간지원조직을 포함해 농촌정책의 통합적 지원체계 구축에 대한 법적인 근거도 마련했다.** 앞으로도 ‘지방소멸대응기금’, ‘균형발전’, ‘고향사랑기부제’, ‘주민자치’, ‘사회적 경제’ 등의 정책(사업)과 연계·협력을 강조하면서 중간지원조직의 역할은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

충남은 전국을 선도하며 중간지원조직 정책을 전개해왔다

충남은 이러한 중간지원조직의 필요성을 일찍부터 이해하고 정책적으로 활발히 추진해왔다. 특히 2015년부터 민관협력 기반의 <시·군 마을만들기 지원 시스템 구축사업>을 추진했고, 2019년에는 14개 시·군에 마을만들기 중간지원조직 설치를 완료했다. **이처럼 충남이 민관협치형 농촌정책 지원체계를 빠르게 구축한 것은 광역지자체 단위에서 독보적인 사례로 평가받으면서 농림축산식품부와 행정안전부의 정책에도 반영되었다.**

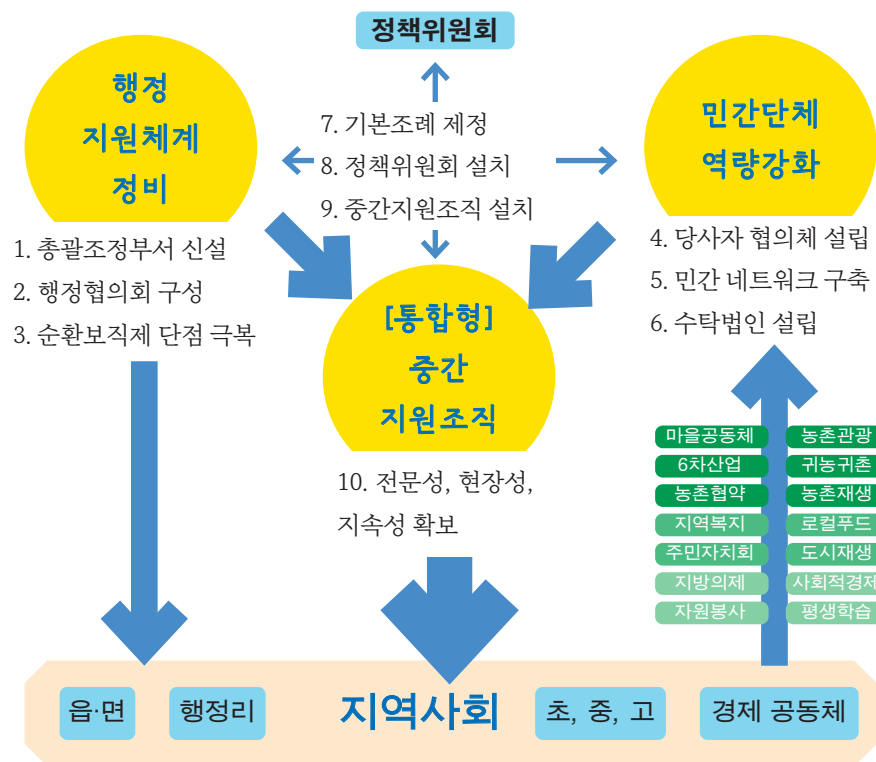


그림 1 시·군 단위 농촌마을정책의 민관협치 시스템과 10대 핵심과제.

충청남도의 농촌마을정책은 민관협치(거버넌스) 관점에서 ① 행정지원 체계 정비, ② 민간 네트워크 구축과 법인 설립, ③ 조례 제정 및 중간지원조직 설치와 같은 제도적 시스템 구축을 강조했다. 세부적으로는 10대 핵심과제를 선정해 시·군 지자체마다 농촌 마을정책의 민관협치 체계 구축을 목표로 했다. 1광역의 ‘정책적 유도’를 통해 공동학습과 토론, 합의의 절차를 거쳐 시·군 실정에 맞는 길을 찾도록 지원한 것이다. (그림 1 참고)

정책 초기에는 도비 매칭으로 연간 1억6천만 원을 ‘인건비 중심’으로 지원했고, 사업비는 농림축산식품부 <시군역량강화사업>

을 활용하도록 유도했다. 주요 역할로는 다양한 정보의 조사·분석, 역량강화 프로그램 추진, 일상적인 마을 상담과 컨설팅, 마을 맞춤형 교육 실시, 협력 네트워크 구축 등 중간지원조직 본연의 역할을 강조했다. 행정과 마을, 민간단체 사이의 협력적 매개자 역할을 중시한 것이다. 행정은 정책기획과 예산 확보, 사업 모니터링 등 고유 역할에 충실하면서 행정 사업의 ‘질적 향상’을 추구하고, 중간지원조직은 다양한 정보 제공과 주민 밀착지원 등 문제해결형 전문조직으로 특화하는 방향이었다.

운영형태는 행정직영으로 설치해 2년 후 민간위탁으로 독립하는 방향으로 설계되었다. 행정직영으로 출발하면 행정과의 신뢰관계 구축, 행정 절차 이해 등 다양한 경험을 축적할 수 있었다. 민간위탁 절차에서 수탁법인 설립이 늦어질 것을 염두에 둔 전략이었다. 이 과정에서 행정을 포함해 마을만들기 관계자 사이의 공동학습 기회를 충분히 제공하고, 지방의회를 포함해 지역사회 공론화 과정을 거쳐 지역 실정에 맞는 경로를 결정하도록 응원했다.

그럼에도 상대적으로 짧은 기간에 빠르게 충남 전체에 중간지원조직이 설치되다 보니 고유역할을 수행하는 과정에서 몇 가지 한계도 나타나기 시작했다. 특히 행정직영에서 민간위탁으로 전환하는 속도가 느리고, 수탁법인 설립도 더디게 진전되었다. 이러한 문제를 해결하는 방법으로 2018년부터는 시·군 사이의 경쟁 유도 차원에서 설치유형별로 사업비를 차등 지급해(행정직영 1억 원, 민간위탁 2억 원) 민간법인 및 재단법인 설립을 적극 유도했다.

충남은 시·군의 마을만들기 중간지원조직 기능 강화를 위해 시행지침을 제정했다

최근 들어 중앙정부의 다양한 사업에서 중간지원조직의 필요성을 인지하고 제도적으로 의무화되는 경향이 보인다. 하지만 상근자 인건비가 없거나 불명확한 경우가 많고, 수행해야 할 업무만 계속 증가하다 보니 중간지원조직의 고유 업무보다 사업에만 몰두하는 부작용이 늘고 있다. **특히 많은 시간이 소요되는 프로그램 사업이 대폭 늘어났고, 이에 따라 주민 및 행정과의 소통이 부족해지고, 업무량 및 전문성에 비해 인건비도 지나치게 낮아 이직률도 계속 높아졌다.** 상근자의 고용불안정으로 인해 중간지원조직 업무의 전문성과 현장성, 지속성이 약화되는 악순환이 반복되는 경향이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 충남도 행정과 충남마을만들기 지원센터는 2023년부터 농촌마을 관계자의 의견수렴 및 실태 분석을 실시하고, 중간지원조직 정책의 방향을 재정립했다. 기존의 ‘시·군 마을만들기 중간지원조직 지원 사업 가이드라인’을 시행지침으로 변경하고, 지원예산도 크게 증액했다. 또 지출항목도 업무별(고유업무와 사업업무)로 인력 및 조직을 분리하며, 상근자 인건비 및 복리를 증대하도록 제시했다. 이렇게 변경된 내용은 2024년 사업부터 적용되어 시행되고 있다.

기본적인 방향은 민·관의 협력기반을 더욱 강화하고, 주민의

적극적인 참여를 유도해 마을에 필요한 근본과제를 상시 발굴하고 대응 방안을 일상적으로 논의하면서 상향식 계획 과정이 이루어지도록 유도하는 것이다. 또 현장 밀착형 지원을 통한 마을의 역량을 강화하면서 행정과 주민의 안정적인 마을만들기 추진이 가능하도록 지원하는 것이다. 나아가 읍·면 단위 정책사업과도 강하게 협력해 「농촌공간재구조화법」에 적극적으로 대응하도록 하자는 것이다.

시행지침에서 중간지원조직의 운영 목적은 ① ‘함께 하는 따뜻한 공동체’, ‘지역이 주도하는 발전’으로 농촌마을정책의 안정적인 추진을 위한 기반 구축, ② 시·군 마을만들기 중간지원조직 강화를 통한 농촌 활성화, ③ 마을만들기 분야 거버넌스 확대를 통한 지역 역량의 강화 및 축적에 있다. 운영 방향은 ① 민간과 행정의 소통, 상호 신뢰와 협력이란 큰 원칙 하에 ② 시·군의 여건과 역량에 맞는 창의적인 사업을 발굴하고 추진, ③ 행정의 정책 추진과 마을공동체(주민) 활동을 균형 있게 지원, ④ 마을공동체 활성화를 위한 사업을 적극적으로 발굴하고 추진하는 것으로 잡았다.

이러한 운영 목적과 방향을 기반으로 시·군에서도 마을공동체 활성화를 위한 종합계획을 수립하고, 현장성과 전문성이 풍부한 자립적인 전담조직으로 육성해야 하는 의무가 부여되었다. **또 중간지원조직은 마을만들기를 기본으로 농촌공간재구조화, 도농교류, 농촌복지 등 농촌 활성화 사업을 통합적으로 지원하되, 마을만들기의 고유업무(공공사무)와 사업성 업무(위탁사업)를 구**

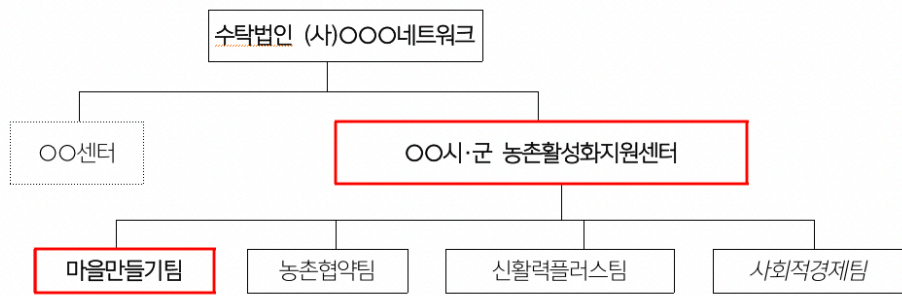


그림 2 충남 시·군의 농촌정책 중간지원조직 조직 구성(예시).

자료: 충청남도(농촌활력과), 2024.1, “시·군 마을만들기 중간지원조직 지원사업 시행지침”

분해 추진해야 한다. 여기서 사업성 업무란 지방이양된 마을만들기 사무가 아닌 업무를 말하는 것으로, 이런 업무를 중간지원조직에 포함해 위탁할 경우 시·군에서 별도 센터를 설치하거나 센터 내 팀으로 운영해야 하고, 또 관련 인건비 및 운영비는 자체 예산으로 시행하도록 해야 한다.

마을만들기 고유 기능을 유지하도록 예산 지원도 늘렸다

지원예산은 기존의 운영비(인건비 포함) 외에 사업비를 더 추가해 총 3억 원으로 증액하고, 여기서 운영비는 2억 원, 사업비는 1억 원으로 편성하도록 했다. 다만 행정직영 중간지원조직은 민간위탁 및 출연기관 전환을 계속 유도하는 차원에서 기존의 1억 원에서 2천만 원을 증액해 총 1억2천만 원으로 편성했다.

이에 따라 시·군 중간지원조직은 마을만들기 고유 업무를 담

직위	업무
센터장/사무국장	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌·마을 중간지원조직 업무 총괄 - 마을만들기 네트워크 구축
팀장	<ul style="list-style-type: none"> - 마을만들기팀 업무 총괄 - 조사연구(사업 DB 구축, 사업 분석·상담, 마을자원조사) - 사후관리 컨설팅 및 워크숍
팀원(연구원)	<ul style="list-style-type: none"> - 역량강화(창안학교, 마을조사단 운영) - 조사연구(역량단계별 마을 사업 관리·모니터링) - 현장포럼 운영
팀원(연구원)	<ul style="list-style-type: none"> - 역량강화(마을대학, 마을기자단 운영, 공동체 활성화 교육) - 마을홍보 활동 지원·마케팅 추진 - 마을만들기 네트워크 구축 실무 추진

표 1 충남 시·군 중간지원조직 마을만들기팀의 직급별 업무(예시)

자료: 충청남도(농촌활력과), 2024.1, “시·군 마을만들기 중간지원조직 지원사업 시행지침”

당하는 인력으로 3~4명 인건비를 지원해 마을만들기팀(지원센터)을 정확하게 유지해야 하고, 추가 인력은 위탁사무의 종류와 금액을 감안해 시·군 여건에 따라 구성하도록 했다. 마을만들기팀은 지방이양된 마을만들기 고유업무에 충실하고 농촌협약(사업)팀은 농촌협약과 시·군역량강화 업무 등 중앙정부 사업을 추진한다. 그리고 <신활력플러스사업>도 수탁해 설치하는 경우에는 센터 산하에 신활력플러스팀을 두도록 했다. 이렇게 사업성격에 따라 팀별 체계를 유지해 서로 협력하면서 마을만들기 고유업무가 정확하게 유지되도록 했다. (그림 2 참고)

여기서 마을만들기 중간지원조직의 고유업무는 초기부터 원

농촌마을정책

용어 사전

이장과 개발위원장,
추진위원장

구자인

칙적으로 강조된 4대 핵심영역으로 조례에 규정된 비영리 활동이다. ① 마을만들기 정책 개발 및 사후관리 관련 연구, 조사, 워크숍 추진 등의 조사연구, ② 신규마을 발굴 및 마을만들기 추진 주체 육성을 위한 역량 강화(소액사업, 마을대학, 창안학교), 3_ 마을만들기 홍보 및 우수마을 육성 지원(행복농촌만들기 콘테스트 참가 지원 등), ④ 관계자(행정, 중간지원조직, 주민, 협의회 등) 사이의 연대와 협력 네트워크 구축이다. 이번 시행지침을 제정하면서 충남형 역량단계별 지원 사업 대상의 발굴 및 관리, 모니터링을 공식적인 업무의 하나로 추가했다. 이런 점을 반영해 시행지침에는 직급별 업무(예시)도 제시했다.(표 1 참고)

충남도는 농림축산식품부 농촌재구조화법 제정에 능동적으로 대응하고, 충남 농촌정책의 방향을 재정립하고자 2024년 3월 ‘충남 농촌재구조화·재생 TF팀’을 구성했다. TF팀은 농촌관련 공무원(농촌개발, 농촌관광, 빈집정비 등)과 충남연구원, 충남마을만들기지원센터 등으로 구성했고, 여건 분석(실태, 문제점)과 정책방향 및 적용사업 제안, 통합 조직 운영·지원 등에 관한 공동연구 및 정책수립 등이 주된 역할이다. 또 충남일자리경제진흥원 마을만들기지원센터는 농림축산식품부 광역지원기관 지정(6월 예정)을 계기로 충남농촌활성화센터로 명칭을 변경하고, 충남 마을만들기 자체 사업과 농림축산식품부 농촌정책을 총괄하는 조직으로 확대하고자 한다.

이장과 개발위원장, 추진위원장

마을이란 주민 생활세계에 들어와 있는 행정 제도

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.

지난 호에서 제안했듯이 마을과 마을만들기는 개념어에 해당하고, 앞으로 내용을 풍부하게 다듬어 갈 필요가 있다. 우리의 활동이 확장되고 성장하는 만큼 많은 논의가 이루어질 것이다. 그럼에도 농촌 마을이란 주민 생활세계 자체가 행정의 법과 제도가 깊이 개입하고, 일정한 통제가 작동하고 있다. 그래서 행정이 지나치게 마을에 관여하고, 시시콜콜 규정하는 문제점도 확인된다. 농촌 마을의 자치기능이 약화되고, 마을기금도 새롭게 형성하기 어려워지면서 이런 문제는 앞으로 더욱 심화될 우려가 있다. 이번 호에서는 이런 용어를 몇 가지 정리하고, 어떻게 접근해야 할지 정리해보고자 한다. 편집위원회 결정에 따라 짧고 쉽게 설명하고, 가능하면 많은 용어를 다루고자 한다.

이장

일제강점기 이래의 역사적 유산,

그러나 새롭게 정리하며 발전시킬 제도

역사적 측면의 이장 제도: 행정 임명제는 일제 식민지와 군사독재의 유산

한국은 역사적으로 중앙집권제 국가였다고는 하나 농촌 마을까지 관료를 파견·통제하지는 못했다. 전통적으로 양반 중심으로 마을이 운영되었고, 국가에 대한 의무사항(세금, 군역)만 해결하면 마을자치가 인정되었다. 그만큼 국가의 통제가 농촌 마을 구석까지 미칠 수 없었던 셈이다. 대한제국 시기에 지방행정체계를 개편하

면서 지방자치를 제도적으로 실현하려는 여러 움직임도 있었다. 하지만 일제강점기에 들어가며 식민지 통치 일환으로 지적조사와 토지소유 재정리를 거치고, 강제적인 행정구역 개편이 1914년에 시작되며 농촌 마을도 국가 통제범위에 강하게 편입되었다.

일단 군과 면을 통폐합하며 현재와 거의 일치하는 행정구역을 확정하고, 1917년에는 면제(面制)를 개정하면서 면에 공법인 자격을 부여했다. 그 결과로 주민이 선출하던 동장·이장 제도는 폐지되고, 법정리 단위의 임명직 구장(區長) 제도로 개편되었다. 이 과정에서 동·리가 소유하던 공유재산(communs)도 면으로 다수 이관되어 버렸다. 마을 소유의 공동산(山)이 없어진 것도 대개 이때쯤이었다. 현재의 이장에 해당하는 구장은 일본 방식이었고, 행정이 임명하는 방식은 이것이 시작이었던 셈이다. 일제식민지 해방과 더불어 1949년에 지방자치법이 제정되고 시·읍·면 자치가 시행되면서 동·리장은 주민의 직접 선거로 선출하는 것이었고, 읍·면장이 임명하는 규정은 사라졌다. 마을자치를 존중하는 관점이 명확했던 것이다. 다만 일제 강점기의 영향으로 동·리장의 역할은 '시장, 구청장 또는 읍, 면장을 보조하며, 그 구역 내에 시행하는 국가와 자치단체의 사무를 처리하고 소속직원을 지휘감독'하는 것으로 규정했던 것은 시대적 한계였다고 할 수 있다.

1956년과 1960년에 두 번의 지방자치 선거로 읍·면장과 읍·면의원을 주민 직선으로 선출하면서 읍과 면, 그리고 행정리의 마을자치가 성장할 수 있는 제도적 기반이 구축되었다. 하지만 1961

년의 군사쿠데타로 집권한 정부는 읍·면자치를 폐지하고 '지방자치에 관한 임시조치법'을 시행(1961.10.1.)하면서 읍·면장은 군수가 임명하고, 동·리장은 읍·면장이 임명하는 것으로 다시 회귀했다. **이런 이장 임명제 방식은 1988년에 지방자치법 전면 개정되고 지방자치가 부활되었음에도 불구하고 읍·면 자치도 부활되지 못하고, 이장 임명제도 지방자치법 시행령 제81조를 수정하지 못하고 현재처럼 유지되게 되었다.** 따라서 대한제국까지는 마을자치가 유지되었고, 일제강점기에 들어와서부터 이장의 임명제가 거의 110년간 유지되는 셈이다. 해방 이후 10여 년간 임명제 방식이 아닌 적이 있지만 너무 오랫동안 임명제 방식을 고수하면서 지금은 당연한 것처럼 받아들이는 것이다.

이장의 제도적 근거와 운영규정: 지자체마다 조금씩 차이가 발생 「지방자치법」 시행령 제81조 제2항은 '이장과 통장은 주민의 신망이 두터운 사람 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장·동장이 임명한다'고 이장 임명제를 명확하게 규정한다. 세부적인 임명절차와 권한, 책임, 혜택 등은 지자체 조례(규칙)로 위임되어 있다. **이처럼 이장 제도의 법률적 근거는 지방자치법과 지자체 조례에 근거를 둔다. 이장 임명제가 1949년에 처음 제정된 지방자치법에는 없었고, 1961년 군사쿠데타의 영향으로 개정된 내용이 지금까지 유지되기 때문에 독소조항에 해당한다는 비판이 가능하다.**

현재의 이장은 주민총회를 통해 주민 직선으로 선출하는 것은 분명하지만 행정(읍·면장)이 임명해야 확정된다는 이중적 측면이 있다. 이웃 일본은 마을회의 대표를 주민총회로 선출하는 것은 당연하지만 1945년 패전 이후에는 행정이 임명하는 방식은 당연히 사라졌다. 임명제 구장(회장) 제도가 일본제국주의의 유산으로 보고, 주민자치 관점에서 제도개혁을 한 셈이다. 대신에 우리나라 법정리 5~6개에 걸쳐 설치된 (자치)공민관 중심으로 주민자치 활동이 이루어지고, 여기에 행정공무원이 파견되어 실무 역할을 담당하는 방식을 채택하고 있다. 따라서 행정리 규모에서는 마을자치가 이루어지고, 행정사무를 구장(회장)에게 부과하는 것도 기본적으로 없다. 지역발전을 위한 공공적인 협의와 프로그램 운영 등은 공민관을 중심으로 작동하는 셈이다.

전국 지자체 조례를 분석해보면, 이장의 자격이나 임명절차, 임기, 해임요건, 보상 등에 큰 차이는 없으나 세부적으로 조금씩 차이가 있다. 전체적으로는 여러 갈등사례나 소송, 제도개혁 등이 병행되면서 지자체별로 특성이 강화되고 구체적으로 명시되는 경향이다. 예를 들어, 자격 기준으로 주소지 이전뿐만 아니라 실제 거주기간을 명시하기도 하고, 연령 제한을 두기도 한다. 또 충남 금산군의 경우에는 ‘해당 리에 합산해 2년 이상 주민등록이 되어 있고 실제 거주한 사람’도 할 수 있도록 완화하고 있다. 이장 자격 기준을 엄격하게 할수록 후임자를 찾기가 어렵다는 점, 그래서 전체적으로 완화하고, 예외(단서) 규정을 두는 경우가 계속 늘어나

고 있다.

임명절차는 ‘마을 총회에서 선출된 사람을 해당 리개발위원회의 추천을 받아 읍·면장이 임명’하는 것으로 거의 통일된다. 전북 장수군은 주민총회에서 결의해 2인을 추천하면 읍·면장이 그 중에서 1인을 선정하는 방식으로 규정되어 있다. 이장 임기는 2년 혹은 3년으로 규정되는데, 충북 옥천군은 마을총회에서 결정하도록 하고, 경기도 여주시는 2년으로 하되 마을규약으로 4년까지 정할 수 있도록 개방하고 있다.

이장의 해임은 대개 ‘읍·면장 직권으로 면직이 가능’하도록 하되, ‘해당 마을에 통지해 의견을 듣도록’ 규정해 행정의 재량권을 크게 부여하고 있다. 기타 공공기관 겸직 자체를 금지하는 지자체, 아파트 경우까지 포함해 공개모집 방식도 가능하도록 열어놓은 지자체(경북 예천군), 반사회 개최와 건의사항 처리방식까지 규정하는 지자체(경기 여주시), 마을자치규약으로 위임규정을 명시하는 지자체(전남 해남군) 등 다양한 사례가 나타난다.

이장의 역할: 조례 규정과 현실 사이의 격차

지자체 조례에서 이장의 역할은 대개 추상적으로 명시되어 있고, 그래서 업무 범위가 어디까지인지 불명확한 경우가 많다. 마을 내부에서도 지나치게 역할부담이 늘어나고 있는데, 여기에 행정의 요구하는 역할도 갈수록 늘어나고 있다. 최근 들어 농촌 사정이 어려워지면서 행정의 여러 업무를 이장에게 계속 위임하고, 그 대신

에 소액의 수당을 지급하고 증액하는 방식으로 적절한 타협이 이루어지고 있다. 읍·면사무소에 있던 행정 기능을 축소하고 시·군청으로 집중하는 대신에 그 빈틈을 이장 제도로 보완하려 하는 경향으로 읽힌다. 그래서 이장에게는 지나치게 많은 역할이 부과되고, 그래서 권한 독점의 문제가 자주 제기되고, 또 후임 이장 선출이 갈수록 어려운 상황이다. (표 1 참고)

행정은 역할을 맡기는 만큼 이장에게 수당을 지급한다. **이장 근무수당을 지급하는 법률적 근거는 찾을 수 없고, 지급 사례는 1963년 경기도 연천군 사례에서 처음 확인된다. 대체로 새마을운동 이후인 1980년대에 전국으로 널리 확산된 것으로 보인다.** 그 이전에는 마을마다 이장답깡을 사용하게 하거나 주민이 모은 현물이나 현금을 지급하는 것으로 대신했다. 지금의 이장근무수당을 지급하는 근거는 행정안전부의 예산편성지침에 반영되어 있고, 수당액수나 지급방식 등은 지자체 조례 혹은 규칙에 근거를 둔다.

2024년의 이장근무수당은 매월 30만 원에서 10만 원 인상되어 전국 대부분의 지자체가 40만 원으로 확정되었다. 여기에 연 2회 상여금 100% 2회(80만 원)와 회의수당 2만 원×월 2회×12개월(48만 원)이 있고, 이런 수당을 모아 연봉 개념으로 계산해보면 약 608만 원인 셈이다. 이외에도 지자체 조례(규칙)에 따라 월 통신요금 지급, 잡부금 면제, 상해보험 가입, 기타 필요 물품 지원, 국내외 연수, 자녀 장학금 지원 등의 혜택이 있다.

농촌도 이제는 주민 구성원이 매우 다양해지고, 출퇴근 주민

구분	주요 업무		비고
마을회 고유 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 마을회의 추진으로 마을 대소사 결정 · 마을총회 추진 및 회계보고 · 월례회의, 임원회의 등 회의 추진 · 마을청소 연락 및 총괄 · 마을재정 관리 및 감사 받기 · 어버이날 행사 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발위원 모집 및 지원 · 마을체육대회 준비 및 진행 · 마을상수도 물탱크 청소, 점검·관리 · 마을 수도관 관리·보수(반장 협조) · 마을재정 파악·관리(각종 요금 납부 등) 	일상 업무
읍·면 사무소 협조 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 매달 이장회의 참가 · 각종 마을 민원 수시보고 · 각종 유인물 전달 · 주민등록 사실조사 · 마을지원 사업 신청 및 서류작성 및 회계보고 및 관리·감독 · 마을 공사신청 및 관리·감독 (상·하수도, 하천, 도로 공사 등) · 마을회관 관리 및 구매품목 신청, 관련 요금납부 · 마을방송 체크 및 방송운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 가로등 수요조사 및 민원해결 · 가뭄, 수해, 폭설, 풍해 등 피해조사 · 산불감시 협조 · 취약계층 수요조사 및 민원해결 · 독거노인 물품전달 · 마을 민방위 대장 관리 · 마을 운동기구 신청 및 관리·감독 · 마을에 위험나무 신청 확인 돕기 · 마을 보호수(거목) 관리, 지원요청 · 노후 경유차, 전기차 지원안내 	요청에 수시 대응
보건소 협조 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 보건소 안내 전달 · 암검사 마을방송 안내 	<ul style="list-style-type: none"> · 독감예방 안내 · 치매안심마을 프로그램 · 어르신건강체조교실 	요청에 수시 대응
특정 지 원사업 관련 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 태양광 피해 지원사업 · 발전소 주변 지원사업 · 고압송전선로 지원사업 · 체육회 사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 매립지/원전 주변 지원사업 · 찾아가는 배움교실 · 기타 마을만들기지원센터, 평생학습센터, 주민자치센터 프로그램 사업 	해당 마을의 경우(사업계획서 제출 및 정산 작업)
농협 영농 회장 관련 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 마을 농업용 폐비닐장 관리 · 퇴비/비료 수요조사, 배분, 관리감독 · 농수로 안전점검, 관리 및 민원해결 · 직불제, 농어민수당 신청안내 및 상담 · 각종 농자재 수요조사 신청 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업 씨감자, 비료, 잡곡조사 및 신청 연결 · 농약 수요조사 및 관련 업무 지원 · 마을가축조사 및 악품전달 	이장과 영농회장을 겸임하는 경우

표 1 농촌 마을 이장의 주요 업무 예시

자료 : 보령시 개화1리의 조남훈 이장이 제시한 업무(<https://blog.naver.com/namjunda>.)를 보완해 표로 정리. 전체 분류체계와 업무내용은 지자체마다, 마을마다 다를 수 있음.

도 많아지며, 직업도 다양해지고 있다. 초고령화 속도가 가파르고 이장을 맡을 인적 자원은 계속 줄고 있다. 마을 내부에서 역할분담이 잘 이루어지는 것도 아니다 보니 이장에게 과중한 역할이 부여되고 있다. 마을자치 시스템을 구축하지 못하면 이러한 우려는 해소되지 못하고 계속 늘어날 것이다. 이 때문에 우리는 이런 모든 정책동향과 현실을 반영하면서 미래를 적극적으로 대비하는 방향으로 이장 제도를 계속 개혁할 필요가 있다. 당연히 조례도 계속 정비해야 한다.

개발위원회와 개발위원장

개발시대의 유산, 민주적 의사결정기구로 발전시킬 필요

마을마다 개발위원장이란 직책이 있고, 마을조직을 조사하다 보면 이 용어의 유래가 무엇인지 궁금하게 생각한 적이 있을 것이다. 개발위원장이니 당연히 개발위원회의 장^長을 의미할 텐데 개발위원회가 무엇인지 잘 모르는 경우가 많다. 개발위원회는 지자체 조례에 명시되어 있고, 자치법규정보시스템 사이트(<https://www.elis.go.kr/>)에서 검색하면 당장 확인할 수 있다. 우리 지자체의 개발위원회 규정을 이해하고, 타 지역 사례와 비교하면서 개선방향을 찾아야 한다.

개발위원회의 성격: 마을의 임원회의에 해당

마을의 최고 의사결정기구¹는 당연히 주민총회고 부르는 이름은 대동회라 하는 경우가 많다. 하지만 연말에 한 번 개최하는 것에 그치고, 매월 열리는 월례회의와도 차별성도 미흡하다. 최근에는 스마트폰 방송으로 주민에게 연락하고 또 녹음² 기능까지 가능하다 보니 잘 모이지 않는 경우도 많이 본다. 또 총회가 열리더라도 마을회관 공간은 경로당처럼 바뀌어 매우 비좁고, 성차별적인 요소가 강해 공간이 분할되어 있다. 예전에 공회당³이라 불리던 시기의 마을회관은 학교 교실처럼 입식이고 주민 대부분이 앉을 정도로 넓었다. 마을총회와 월례회의의 차별성을 명확히 하고, 결정사항의 범위도 마을자치규약에 잘 반영해야 한다. 노인정(경로당)과 구분되도록 마을회관의 성격과 공간 구성도 바뀌어야 한다.

그런데 마을에서 주요 임원이 모여 일상적인 대소사를 협의하고 결정하는 임원회의 성격의 조직은 무엇일까? 마을에 들어와 있는 행정 제도 중에서 개발위원회란 것이 있는데, 이것이 지자체 개발위원회 조례를 분석해보면 임원회의 성격이 강하고, 실무적인 의사결정기구로 할 수 있다. 조례를 검색해보면, ‘○○시·군·리개발위원회 조례’라는 명칭인데, 역할(기능) 부분은 지자체마다 다음과 같이 거의 대동소이하다. 의외로 다양한 내용을 협의하고, 결정하도록 되어 있고, 각종 개발사업의 집행과 정산 기능도 있고, 이장 임명을 행정에 추천하는 기능까지 있다. 따라서 **개발위원회는 이장의 독주를 견제하는 마을의 주요 의사결정기구이고 임원**

회의 성격이 강하다는 것을 알 수 있다.

- ① 리 지역개발에 관한 사항
- ② 주민의 이해 및 고충사항의 조정調停, 중재 및 건의에 관한 사항
- ③ 주민의 문화복지 후생에 관한 사항
- ④ 주민의 공동이익 사업에 관한 사항
- ⑤ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 규정에 따른 사업의 계약과 시공계획의 작성, 집행 및 수입금의 관리와 정산에 관한 사항
- ⑥ 리 재난방재 및 민방위대 운영 협조에 관한 사항
- ⑦ 이장 임명을 위한 추천에 관한 사항
- ⑧ 그 밖에 읍·면·리장이 심의에 부친 사항

개발위원회의 유래와 제도적 근거: 1970년대 개발시대의 유산 그런데 행정리 단위로 설치된 개발위원회 제도의 역사적 기원에 대해서는 명확하지 않다. 다만 지자체 조례를 검색해보면 처음 제정된 시점을 기준으로 대개 1970년대 새마을운동과의 관련성이 크게 부각된다. 1950년대 미국 영향으로 커뮤니티(지역사회) ‘개발’ 논의가 활발했고, 1960년대에는 경제‘개발’계획이 시작되었던 것을 떠올리면 발상 자체는 그 이전에도 있을 수 있다.

지자체 조례로 확인할 때 최초로 제정된 사례는 경북 예천군 (1971.10.13.)으로 확인되고, 대개는 1972년에 제정되어 이후 조금

씩 개정되어 왔다. 충남에서 가장 오래된 조례도 1972년(금산군, 서천군, 청양군)으로 확인된다. 아산시와 예산군은 제정되어 있지 않은 것이 특이하다. 그리고 논산시(전부 개정, 2006.1)와 부여군(전부 개정, 1999.11)은 전체가 5조만으로 구성되어 꼭 필요한 내용 중심으로 현실에 맞게끔 간략하게 제안하고, 나머지 세부 내용은 마을별 자체 규약으로 위임하고 있다.

개발위원회 설치의 근거는 「지방자치법」 제7조 제6항 ‘행정에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다’는 것에서 찾을 수 있다. 지자체 조례로는 ‘리 개발위원회(설치 및 운영) 조례’라는 명칭이 가장 많고, 일부 지자체는 ‘리의 하부조직 운영에 관한 조례’(전북 장수군) 안에 규정한 곳도 있다. 그래서 지자체의 판단에 따라 개발위원회의 성격을 재조명하고, 현실에 맞게끔 조례에서 명시한 명칭이나 구성, 역할 등을 전면 수정하는 것도 가능하다. 아래에서 소개하는 추진위원장 제도와 연계해 전면적으로 재검토할 필요가 있다.

개발위원회의 구성과 세부 운영 방식: 지자체마다 상당한 차이 전국에 걸쳐 지자체 조례를 검색해보면 광역 지자체에 따라 개발위원회의 구성과 운영방식에 상당한 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 개발위원의 선정 방식은 크게 마을총회에서 선출하도록 하는 사례, 읍·면장이 직접 위촉하는 사례, 이 두 가지를 조합해 명시한 사례 등 세 가지로 구분할 수 있다. 다만 당연히 이장과 새

마을지도자, 노인회장, 부녀회장 등이 참여하는 경우가 많고, 구성원수는 5인 이상에서 9인 이하, 10~15명 등 시·군마다 다르다. 개발위원장은 개발위원회에서 호선하고, 감사위원 2명은 위원회 결정에 따라 위원장이 임명하는 것이 일반적이다.

이장 제도와 관련해 개발위원회 제도를 검토하는 것은 이장 임명절차에서 추천권을 행사하고 있다는 점, 마을 운영의 민주적 의사결정과정에서 핵심적인 역할을 담당해야 한다는 점에 있다. 이장을 주민총회에서 선출하지만, 개발위원회 의결을 거쳐 읍·면 행정에 보고하고, 그 절차적 정당성을 확인한 후에 읍·면장이 임명하는 방식이다. 그래서 마을민주주의 관점에서 개발위원회의 성격과 구성, 역할 등은 매우 중요하다.

하지만 개발위원회의 구성과 역할은 지자체 조례 사항이기에 마을이 임의로 정할 수 없다. 다만 대외적으로는 개발위원회로 보고하고, 내부적으로는 마을에서 별도 자치규약으로 정해 임원회의 혹은 운영위원회 성격으로 정리할 수 있다. 마을 의사결정 체계에서 주민조직도를 그려보고, 이를 통해 권한과 책임을 명확히 하면서 마을민주주의를 실현하는 방향으로 마을자치규약에 반영하는 것이 발전방향이다. 주요 쟁점은 마을마다 상황이 다르므로 주민총회에서 최종적으로 결정하는 방향이 바람직할 것이다.

추진위원장: 행정사업의 대표자, 제도적인 규정은 미흡
마을만들기 행정 사업을 대표하는 주민을 우리는 ‘(추진)위원장’

이라 부른다. 사업지침이나 조례에는 행정 사업을 추진하기 위해서는 추진위원회를 구성해야 함을, 특히 주민 다수의 대표성을 가진 사람 중심으로 구성해야 함을 명시하고 있다. 그래서 정보화마을 위원장, 현장포럼 위원장, (창조적, 충남형) 마을만들기 위원장, 체험휴양마을 위원장 등 행정 사업마다 추진위원장이 등장하고, 대개는 한 명이 담당하지만 경우에 따라서는 여러 명이 있기도 한다. 한 사업이 완료되고, 이어서 다른 사업이 들어오면 연속해 위원장을 맡는 경우가 많은데, 행정사업으로 조성한 마을 공동재산이 늘어나면 업무량 때문에 나누는 경우도 있는 셈이다. 때로는 마을 갈등으로 2~3명의 추진위원장이 있기도 한다. 특히 정책 칸막이로 행정의 사업부서가 다른 경우에는 추진위원회를 별도로 구성하고, 따라서 추진위원장도 사업마다 선출하는 경우도 자주 나타난다. 행정 칸막이로 인해 마을의 분열과 갈등을 초래하는 사례에 해당한다.

이렇게 마을만들기 추진위원장은 행정 사업 때문에 만들어진 제도이고, 법률적으로는 명확하게 명시되어 있지 않다. 다만 지자체가 마을만들기 조례를 제정하게 되면, 추진위원회의 구성과 역할에 대해 명시하고 있다. ‘충청남도 마을 만들기 활성화 지원 조례’(2022. 4. 11 전부개정)은 제16조(마을발전계획 수립 및 운영 등) 제②항에 ‘마을주민은 발전계획 수립과 운영을 위한 추진위원회를 구성하고 필요한 경우 둘 이상의 마을단위를 포함해 구성할 수 있다’고 구성 근거를 제시하고 있다. 또 대부분의 충남 지자체 조

례에 반영된 충남도 시·군 표준 조례안(2015년 수립 및 배포)의 제 13조에도 아래와 같이 추진위원회 구성 근거를 명시하고 있다.

제13조(마을 추진위원회의 구성과 사업신청) ① 마을만들기 사업을 추진하려는 사업지구는 자체적으로 사업을 전담할 수 있는 마을만들기 추진위원회(이하 ‘추진위원회’로 약칭)를 구성한다.

② 추진위원회는 주민회의를 통해 민주적으로 선출된 마을만들기 추진위원장(이하 ‘추진위원장’으로 약칭)을 두고, 추진위원회의 명칭이나 구성, 역할 등 세부 사항은 사업지구별로 정한다.

결국 추진위원장은 행정사업 때문에 생긴 직책이고, 사업이 완료되면 사라지거나 다른 역할로 전환되어야 한다. 마을만들기 행정 사업의 ‘역량단계별 지원체계’에 따라 4~5년간 행정 사업을 연속적으로 수행해야 하고, 또 마을만들기협회의 구성과 운영에도 참여하게 되면서 추진위원장 제도도 우리 활동 속에 깊숙하게 들어와 있다. **이렇게 행정 사업 때문에 도입된 추진위원장 제도도 마을자치 관점에서 권한과 역할, 책임 등이 더욱 명확하게 할 필요가 있다.** 특히 이장과 개발위원장과 관계 측면에서 매우 중요하게 검토할 필요가 있고, 행정 칸막이로 인해 마을이 분열되는 경우가 없도록 유의해야 한다.

마을 대표

권한과 책임을 분담하며 단계적으로 분화가 필요

마을의 이장이나 개발위원장, 추진위원장 등은 모두 주민투표로 선출하는 직책이므로 모두가 대표자라 할 수 있다. 하지만 현실에서는 각각의 권한 관계가 명확하지 않고, 행정적 이유로 ‘이장’에게 독점적 권위를 부여하고 있는 것이 일반적이다. 개발위원장은 임원 중 한 명에 불과하고 실질적인 권한은 모호하다. 추진위원장은 이장이 겸하는 경우가 많고(특히 행정 사업 초기단계), 분리되더라도 이장과 권한 관계로 충돌하는 경우가 많다. 모두 마을 주민이 선출한 대표인데, 권한 관계를 마을 내부에서 충분히 정리하고 있지 못하기 때문이다. 마을자치 관점에서 마을규약을 정비하면서 깔끔하게 정리해야 갈등이 예방되고, 권한과 책임(역할)을 분산시키며 협력관계도 기대할 수 있다.

역사적으로 보자면 마을회(새마을회, 마을자치회 등)의 대표는 명칭 측면에서도 ‘회장’이라 불리는 것이 타당하다. 이장은 행정‘리’의 장에 해당하고, 일제 강점기에 행정이 임명하는 ‘구장’ 제도의 유산에 해당한다. 읍·면장에게 최종적인 임명권한이 있다. 따라서 마을회를 하나의 주민자치조직으로 이해한다면 회장에게 대표로서의 권위가 부여되어야 한다. 조금 발전된 마을자치규약은 ‘마을회에는 다음 각 호의 임원을 두며, 회장은 당연직 이장이 된다’고 규정해, 회장과 이장의 차이를 인식하되, 현실적으로 대표를 여러 명 둘 수 없어 이장을 당연직 회장으로 명시한 셈이다. 이런 방식이 대부분의 행정리 마을에서 통용되고 있다.

하지만 이장은 주민총회를 통해 선출되지만, 한편으로는 행

정(읍·면장)이 임명하는 이중적 측면이 있다는 점을 유의해 평가해야 한다. 조례로 이장의 선출 및 임명 절차를 규정하고 각종 수당을 지급하는 것도 어디까지나 행정적 역할을 담당하기 때문이다. 마을자치와 마을민주주의 관점에서 접근하면 가능한대로 분리하는 방향이 이상적이다. 나아가 일본처럼 임명제 이장 제도를 없애고, 이장이 수행하는 공적 역할에 대해서는 행정이 마을회로 매년 일정액을 지원(예산과목이 ‘기타보상금’인 방식)하는 방식이 보다 발전적인 형태라 할 수 있다.

추진위원장도 주민 투표로 선출한 마을 대표라 할 수 있다. 주로 마을개발 프로젝트나 경제사업을 책임지는 역할을 담당하게 되는데, 지자체 조례로 명시된 개발위원장과 역사적으로 연결되는 직책이다. 다만 개발위원장은 개발위원회에서 선출하는 간선제 방식이고, 추진위원장도 경우에 따라 추진위원회에서 선출하는 방식을 선택할 수 있다. 가장 이상적인 것은 마을발전의 미래상을 그리고(마을발전계획 수립), 이를 실천하는 프로젝트 위원회를 설치해, 그 책임자를 마을 위원장으로 선출하는 것이다. 그 위원회가 마을 법인으로 전환되면 이사장이나 상임이사, 대표이사 등 법인 형태에 따라 대표를 정하면 될 것이다.

그래서 **마을 이장은 행정적 창구 역할을 담당하고, 추진위원장은 마을발전 프로젝트를 추진하고, 회장은 상징적인 대표로 주민총회와 운영위원회(임원회의)를 주관하는 역할로 분화하는 것이 이상적이다.** 개발위원장은 대외적으로는 개발위원회의 장

이지만, 마을 내부로는 운영위원회(임원회의)의 실무책임자 정도의 권한을 부여할 수도 있을 것이다.

하지만 마을 내부 상황에 따라 처한 여건은 매우 다르기 때문에 엄격하게 구분할 수 있는 것은 아니다. 다만 마을자치규약에 이장과 회장, 추진위원장, 개발위원장의 권한 및 책임을 명확하게 반영하고, 이런 내용을 주민들이 충분히 인식하고 있어야 내부 갈등을 예방할 수 있다. 특히 마을만들기 사업으로 공동재산이나 관리해야 할 건물이 늘어나는 마을에서는 이러한 역할분담이 명확해야 갈등도 예방되고 계속 발전해 갈 수 있다. 초기에는 겸임하는 방식으로 출발하더라도 단계적으로 분화시킬 필요가 있고, 여기에 대한 주민 합의가 필요한 셈이다.

현장에서

배우다

더 많은 연결과 연대의 힘

김영숙

서산시, 14번째 막내

마을만들기협의회를 설립하다

권영진

현장에서 배우다 — 전국

더 많은 연결과 연대의 힘

광역 단위 마을네트워크 조직 사례

김영숙

사회적협동조합 한국마을연합 이사장

대구시에서 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 두벽이로 살아가고 있다.

마을 문제를 해결하는데 연대와 협력이 필요하다는 인식은 누구나 고개 끄덕이는 핵심 원리다. 복잡해지는 현실 문제로 등장한 인구소멸과 저출생 문제부터 마을환경이나 마을돌봄, 마을경제 등 경계가 중첩되고 융합적인 과제 영역을 어떻게 해결할 것인가? 이런 고민이 깊어지니 요즘 들어 ‘문제해결형 접근방법’이 자주 논의된다. 좋은 문제해결 방법이 있다 해도 지역사회에 뿌리를 둔 좋은 조직이 지속적으로 문제해결에 집중할 때 효과가 있다. 여기에 개별적인 접근이 아니라 연대와 협력의 네트워크를 통한 방식이 작동할 때 문제해결은 더 큰 촉매제가 되고 사회적 영향력도 발휘한다.

네트워크 방식도 이제는 다양해지고 있다. 기존의 조직과 활동 방식으로는 문제를 해결하기 힘들 때 주제별, 영역별 네트워크가 작동되기 시작하고, 시간이 흐르면 또 사라진다. 지역문제를 보다 근본적·구조적으로 해결해 나가려 할수록 네트워크를 통한 문제해결 방식이 더욱 필요하다. 이러한 네트워크 활동이 마을(공동체)만들기의 좋은 자양분이 되고, 마을생태계를 더욱 풍성하게 한다. 이번 호에서는 다양한 사례를 통해 이런 연대와 협력 네트워크가 지역사회를 어떻게 변화시켜 나가는지 살펴보고자 한다.

마을 조례도 중간지원조직도 폐지 사례가 늘어났다

2000년대 중반부터 마을(공동체)만들기 중간지원조직이 설치되

기 시작하고 민관협치 시스템도 조금씩 안착하면서 다양한 성과가 나타나고 역량도 축적되었다. 중간지원조직의 등장으로 현장의 마을생태계도 다양해지고 조직화 수준도 높아졌다. 하지만 현장에서 마을운동을 서로 연결하는 네트워크 조직과 역량은 여전히 취약한 것이 현실이다. 더구나 2022년 서울시를 필두로 민선8기 지방정부는 조례를 폐지하고 중간지원조직을 해소하는 사례가 늘어났다. 마을 현장조직은 스스로의 바람이 아니라 지방정부 정책에 따라, 지방의회 표결에 따라 정책이 퇴행하는 모습을 고스란히 아파게 겪어야 했다. 2023년에는 경상남도, 대전광역시, 울산광역시 순서로 마을공동체를 지원하던 광역 중간지원조직이 없어졌다.

그동안 중간지원조직이 보조금(위탁금)으로 공동체 활성화를 지원하는 과정에서 가장 걱정스럽게 받았던 질문이 있었다. 중간지원조직이 과연 행정사업을 대행하는 기관으로 전락하지 않고, 또 프로그램 지원만으로 끝내는 것이 아니라, 마을조직이 지속적으로 성장할 수 있는 생태계를 구축할 수 있을 것인가 하는 것이었다. 결과적인 평가이지만 중간지원조직이 없어진 것은 결국 중간지원조직의 조직화 역할이 충분하지 못했고, 상근자도 현장성과 조직화 역량을 갖추지 못했던 셈이다. 이런 과제가 이제는 치열하게 고민해야 할 지점으로 등장하고 있다.

서울시

서울풀뿌리시민사회네트워크 발족으로 새 출발하다

중간지원조직이 사라져 버리면 선택할 수 있는 해법은 무엇이고 어떤 길 찾기가 가능할까? 서울시는 퇴행적인 서울시정을 정상화하는 시민행동을 전개하면서 2023년 3월 28일 전태일기념관에서 서울풀뿌리시민사회네트워크(이하 서풀넷으로 약칭) 창립총회를 가졌다. 2021년부터 준비과정을 통해 서울시마을법인협의회와 서울마을활동가연대, 사단법인 마을, 서울시민사회네트워크 4개 단체가 함께 했고, 풀뿌리의 혁신정책이 후퇴하는 현안에 대응하고 공론화 과정을 진행하면서 단체 간의 신뢰를 구축했다. 창립총회 당시, 서울시 25개 자치구 중 15개 자치구의 민간단체와 광역단체 2곳이 서풀넷과 함께 했다. 서풀넷은 이후에는 모든 자치구의 민간단체들과 함께 하는 연대활동으로 이어지고 있다.

서풀넷은 창립목적으로 ❶ 시민의 자발적인 참여가 확대되는 시민사회운동으로 시민력 강화 ❷ 서울시정 및 의정활동에 시민 참여를 확대해 풀뿌리 민주주의 강화 ❸ 자치구 풀뿌리 시민운동이 활성화되고 지속가능하도록 연대 강화 ❹ 풀뿌리 시민사회의 기본인 활동가의 성장과 협력 강화 등을 제시했다. 시민의 삶에 영향을 미치는 의제를 긴 호흡으로 고민하고 실천하고자 하는 것이다. 조직체계로는 시민참여위원회, 시민성장위원회, 시민조직위원회로 구성된 실행위원회를 두고 있다. 주요 사업으로는 ❶ 서울



사진 1 지난 2023년 3월 28일 전태일기념관에서 서울풀뿌리시민사회네트워크 창립총회를 가졌다.



사진 2 지난 2023년 10월 24일 개최된 '남비 없는 서울쓰레기 문제해결 공론장'은 17개 자치구 민간단체 함께 했다.

시정과 의정 모니터링 및 현안 대응을 통한 풀뿌리민주주의 강화 ❷ 법인·단체와 활동가 성장을 위한 역량강화와 지원 ❸ 풀뿌리시

민사회 연대 강화를 위한 조직확대 및 재정마련 ④ 정보공유 및 자료축적(온라인) 등을 제안했다.

서플넷은 서울지역의 다양한 NGO조직과 마을공동체, 사회적경제 등의 영역을 융합한 네트워크 조직으로 출발했다는 점이 큰 특징이다. 앞으로는 서울시의 마을정책이 민관협치로 걸어진 지난 10년을 돌아보면서 시민의 삶에 더 가까이 다가가고자 한다. 그래서 시민의 일상적인 참여구조를 위한 관계망을 확대하고, 시민들의 요구와 권리가 반영되는 구조를 어떻게 연결하고 연대성을 만들어 갈 것인지 깊이 고민하고 있다. 창립 이후 매달 특강을 진행하고, 또 서울시의회 의정감시단 활동도 전개하며, 2023년 하반기에는 17개 자치구 주체가 모여 중점과제로 ‘넘비 없는 서울쓰레기문제해결 공론장’을 정하고 학습과 공론장을 개최하는 등의 제별 대응활동을 진행하고 있다.

대전시

대전마을활동가포럼의 축적된 네트워크 역량이
힘을 발휘하다

민선 8기의 대전광역시시는 그동안 전국을 선도했던 주민참여예산제와 지역화폐, 마을공동체 활성화 등 마을자치와 공동체 관련 예산을 대폭 삭감하거나 없애왔다. 2023년 9월에는 대전광역시가 위탁운영 중이던 대전사회적자본지원센터 폐쇄를 일방적으로 결



사진 3 2023년 12월 4일에는 대전마을활동가포럼과 대전공동체비상행동 주관으로 공동체정책 정상화와 예산삭감 철회를 요구하는 기자회견을 진행했다.



사진 4 2024년 2월 15일에는 총선 예비후보자와 함께 공동체 3법(마을공동체, 주민자치, 사회적경제)에 협약을 한 후보자들과 정책협약식을 가졌다.

정하고 통보했다. 이에 대전지역의 마을공동체 관련 단체들은 즉각 비상회의를 구성하고 대응 활동을 시작했다. 대전시의 대표적

인 중간지원조직을 폐쇄하는 것에 항의해 비상행동을 이끌며 주도적인 역할을 한 조직이 바로 ‘대전마을활동가포럼’이다.

대전마을활동가포럼은 2015년 창립한 민간 네트워크 조직(비영리민간단체)이다. 창립목적은 마을활동가의 성장과 연대를 바탕으로 마을자치 기반을 다지고 함께 행복한 지역사회를 만들기 위함이다. 창립 이후에는 자치구 단위의 마을네트워크 조직(마을넷) 창립을 지원하고, 대전마을활동가한마당 공동주관과 마을자치학교 운영, 마을집담회 및 역량강화학습회 활동 등을 이어왔다. 조직체계는 공동대표(상임대표 포함)와 운영위원 9인, 사무국을 두고 있다. 자치구 단위로 구성된 마을공동체네트워크(동구, 중구, 서구, 유성구)와도 협력하고, 또 대전마을작은어린이도서관협의회와 관저공동체연합(관저2동 기반의 6개 마을단체가 2014년 2월에 설립한 네트워크 조직)과도 느슨한 협력 네트워크를 구축한다.

주요 활동으로 다양한 지방자치 활동에 실천적으로 개입해 공론장을 만들고, 또 정책제안을 주도하는 사례가 많다는 것이 특징이다. 특히 2022년 6.1 지방선거를 앞두고 다양한 마을공동체 정책 제안 준비 과정은 매우 체계적으로 진행되었다. 현장활동가가 마을공약 준비단을 만들어 공약을 다듬고, 공약리스트를 재정리해 공감도 우선순위를 정하는 온라인 투표도 진행했다. 이렇게 결정된 공약으로 ‘지속가능한 마을을 위한 정책토론회’를 개최·공유하고, 또 ‘시민주권 2.0포럼’을 통해 정책제안 토론회도 개최했으며, 이후에는 지방선거 후보자와의 마을정책 협약식으로 이어

졌다. 그리고 일상적으로는 회원 간 수다모임 개최, 주제 별 네트워크 지원, 활동가의 날 기념행사 주관, 마을당사자 학습모임과 연구모임 지원 등을 추진하며 활동가 사이의 교류와 신뢰관계를 구축해오고 있다.

대전마을활동가포럼은 이처럼 다양한 소통과 공론장을 펼쳐가면서 지속적인 마을공동체 활성화와 마을자치 실현을 위한 대안을 스스로 만들어내고, 또 네트워크 역량을 구축한 사례로 돋보인다. 연대와 협력 네트워크 역량은 이렇게 계속 성장했다. 이런 상황에서 대전시가 여러 주민참여 정책을 후퇴시키자 이에 대응하는 활동으로 이어졌다. 주민참여예산 삭감에 대해서는 시민주도 캠페인 활동 전개, ‘대전시 주민참여예산제를 사랑하는 시민모임’ 구성과 삭감철회 서명운동 전개, 토론회 개최, 의회 청구 등으로 이어졌다.

2023년 11월 초에는, 대전시가 사회적자본지원센터 폐쇄(2013년 최초 설치)를 결정하자 이에 따른 대응으로 ‘대전공동체비상행동’을 구성하고 연대와 실천활동을 주도했다. **‘대전공동체비상행동’은 대전시에 대해 지역공동체 관련 정책 축소 및 예산 삭감을 철회하도록 요구하는 시민모임으로 84개 공동체조직과 민간단체가 참여했다.** 이들은 매달 공동행동의 날을 정해 현안대응을 주도해 나가면서 주제별 포럼도 개최했다. 2023년 11월 첫 공동행동으로 대전시에서 개최된 지방시대박람회장에서 캠페인을 전개했고, 이를 시작으로 11월 24일에는 대전시청과 대전시의회

를 방문해 캠페인과 방청시위를 이어갔다.

특히, 지난 2024년 1월 25일 제5차 공동행동의 날에는 공동체 3법(마을공동체 기본법, 주민자치 기본법, 사회적경제 기본법)에 대한 포럼을 개최해 법안 검토 및 토의시간을 가졌다. 이날 포럼에서는 4월 총선에 대응하는 방안을 수립했고, 2024년 2월 15일에는 총선 예비 후보자와 함께 공동체 3법 정책협약식도 가졌다. 이후 총선 기간 동안에는 실천활동으로 협약 참여 후보자에 대한 정보 공유 및 영상 기록 제작, 투표 독려, 총선카드 쓰기, 자전거 릴레이 캠페인 등 다양한 활동을 이어갔다. 이렇게 마을공동체와 주민자치, 사회적 경제의 3개 영역을 포괄하는 협력과 연대활동이 강화되었고, 이런 경험은 대전지역에 새로운 네트워크의 전망을 더 크게 열어줄 것으로 기대된다.

대구시

느슨한 마을공동체네트워크에서

대구마을공동체협의회로 확장하다

대구시는 마을공동체 조례가 제정되기 훨씬 이전인 2005년부터 마을도서관과 마을공부방 등의 주민운동단체를 중심으로 마을활동가들의 네트워크모임이 활동하고 있었다. 2013년에는 ‘마을공동체 활성화에 관한 조례’가 제정되었고, 2년 뒤인 2015년 7월에는 대구시마을공동체만들기지원센터(이하 대구마을센터)가 개소

하여 중간지원조직 활동도 본격화되었다.

2007년부터 이어져 온 느슨한 활동가네트워크는 2017년에 ‘대구풀뿌리네트워크’로 발전했고, 이후 대구지역의 풀뿌리단체 및 활동가의 친목과 교류, 연대의 장을 마련하고, 공동사업을 전개하며 활동가 개인 역량강화 사업도 진행하는 등 여러 연대활동이 이어졌다. 2018년에는 ‘대구풀뿌리네트워크’가 중단되었는데, 2019년 초반에는 8개 자치구와 군 단위 네트워크 모임이 현장의 필요성과 대구마을만들기지원센터의 제안으로 다시 시작되었다. 이러한 네트워크 모임은 연간 4~8회로 정례화되기 시작했고, 2020년 코로나 위기 시기를 맞아 오히려 빛을 발하기 시작했다. 그동안 쌓아온 느슨한 교류와 신뢰 관계망이 코로나 시기에 제대로 작동했고, 생활권 단위에서 함께 해결할 수 있는 일을 자발적으로 기획하고 추진하기 시작했다. 예를 들어, 수제 마스크 공장이 만들어지고, 마을기금을 자발적으로 모으고, 마을 아동의 간식키트 제작, 코로나19 대응 병원에 들어갈 커피공장과 김밥부대 구성 등 다양한 창의적 활동이 이어졌다.

2021년부터는 이러한 네트워크 경험을 바탕으로 8개 자치구와 군 단위의 마을공동체 협의체를 준비하기 위한 모임이 일 년 내내 이어졌다. 나아가 2022년 ‘대구마을주간 컨퍼런스’ 행사에서는 마을공동체 활동가 40여 명이 모여 난상토론도 진행했다. 이러한 성과로 2022년 7월에는 대구마을공동체협의회(가칭) 준비위원회를 정식으로 구성하고, 매월 1회 워크숍 및 정기회의를 개최했다.



사진 5 2023년 1월 8일, (가칭)대구마을공동체협의회 준비위는 협의체 운영에 필요한 5가지 영역별로 주제를 토론했다.



사진 6 2024년 3월 7일 열린 대구마을공동체협의회 1차 정기총회에서는 공동체 현황 조사, 정책개발, 네트워크 모임 개최 등 8대 영역에 대한 연간사업계획을 의결했다.

2023년 1월 8일에 개최된 네트워크 워크숍에는 ‘대구마을주간 컨퍼런스’에 참여한 마을활동가가 다시 모여 협의체를 어떻게 잘 만들어 갈 것인지 집중 논의했다. 이날 워크숍 주제는 ❶ 협의체 운

영모델과 방향 ❷ 협의체 교육사업 ❸ 협의체 단체 간 정보공유 ❹ 협의체 교류 및 공동협력 사업 ❺ 타 지역 협의체 운영사례와 시사점 등 5가지 영역이다.

대구시 중간지원조직 설치를 기준으로 마을정책이 시행된 지 9년째인 2023년 10월 20일에 대구마을공동체협의회 창립총회가 열렸다. 총 94명이 참석해 1년 8개월 간의 준비과정의 소회를 나누고 정관 확정과 임원 선출, 사업계획안 승인을 마무리했다. 총회 당시 총 27개 단체가 가입했는데, 2024년 5월 현재, 39개 단체로 늘어났다.

대구마을공동체협의회 특징은, ❶ 현장 마을공동체의 협의체로 1년 8개월간의 긴 준비기간을 거치면서 공론과정이 많았다는 점 ❷ 협의회를 설립한 이후 협력과정에서 나타나는 문제를 자발적으로 미리 공동학습하면서 서로의 신뢰관계를 구축해왔다는 점 ❸ 참여단체로 사단법인과 협동조합, 비영리민간단체, 복지기관, 사립 및 마을도서관 등 다양하다는 점 등을 들 수 있다. 본격적인 활동을 준비하는 올해 3월에는 정기총회를 통해 ❶ 대구 공동체 현황 조사(구별) ❷ 마을공동체 정책개발 및 지원 ❸ 마을활동가 워크숍 ❹ 구·군별 네트워크 모임(연 2회 이상) ❺ 공동체 학당(학습회) ❻ 마을활동가 지원기금 조성 ❼ 전국마을공동체대회 공동주관 ❽ 전국연대활동 등 8개 분야의 연간운영계획을 수립하고 한국마을연합 가입도 결정했다.

쟁점과 과제

마을법인과 현장네트워크 조직의

밝은 미래를 상상하자

2022년 10월, 한국마을연합 주관으로 충남 천안시에서 마을활동가캠프가 열렸다. 이 자리에서 마을법인과 네트워크 조직 일부가 모인 간담회에서 ❶ 우리는 현장 당사자조직을 위해 존재하고, ❷ 당사자조직은 서로 힘을 합쳐 네트워크를 구축하는 노력이 필요하다는 점, ❸ 앞으로 정기적으로 만나 서로의 경험을 공유하자는 합의가 이루어졌다. 이런 결의에 따라 이후에 마을법인포럼이 세 차례 열렸다. 세 번의 포럼에서는 지역의 다양한 사례를 청취하고 또 현장방문도 이루어졌다. **이런 과정을 통해 지역별로 다양한 유형의 네트워크 조직이 있다는 점, 반면에 서로의 운영경험이 공유되지 못하고 있다는 점, 그래서 공동의 과제를 협력해 해결해본 경험이 적다는 점을 확인했다.**

당시 나왔던 논의를 다시 확인해보면, 마을 당사자가 주인공이 되어 민간네트워크를 어떻게 구축하고 확산해나갈 것인지, 또 중간지원조직과 차별성 있는 발전경로를 개척하면서 민간네트워크의 연대 수준과 내부역량을 어떻게 강화해갈 것인지, 나아가 마을법인 모델을 개발·확산하고 어떻게 지역에 기반한 자립방안을 모색할 것인지, 앞으로도 토론해야 할 과제가 적지 않아 보인다. 한국마을연합도 현재는 중간지원조직만이 아니라 당사자협의체

와 마을법인, 현장연구소, 그리고 개인도 조합원으로 참여할 수 있는 전국네트워크 조직이다. 이런 네트워크 조직이 생명력을 가지고 지속가능하기 위해서는 조직으로서의 효용성을 높이고 항상 시스템을 개혁해나가는 역동성이 필요하다.

앞에서 소개한 것처럼 3개 광역 네트워크 조직의 활동사례를 살펴보면 많은 배움과 교훈을 얻게 된다. 네트워크 조직은 지역에 자리 잡고 주민과 함께 지역을 구체적으로 변화시키는 역할을 해야 한다는 점, 주민과 활동가들에게 효능감이 있어야 한다는 점, 마을공동체란 가치가 사회적인 영향력을 발휘하는 활동으로 더 활발히 연결되어야 한다는 점이 중요하다. 이런 점을 당위가 아니라 실천적 경험으로 확인할 수 있다. 연대와 협력의 지역 네트워크를 소중하게 꾸려가고 있을 전국의 현장활동가와 함께 이런 경험을 계속 나누고 싶다. 또 밝은 미래를 상상하며 구체적인 대안을 모색하는 다양한 네트워크 조직이 계속 설립되기를 기대한다. 한국마을연합도 이런 자리에 명석을 계속 깔아드리고자 한다. 마음을 열어젖히고, 낯선 그룹과 만남을 두려워하지 않고, 대화하러 나서길 주저하지 않겠다는 점도 약속드린다.

서산시, 14번째 막내 마을만들기협의회를 설립하다

권영진

사)충남마을만들기협의회 이사장/대표회장

서울에서 보령시로 귀촌해 우연히 마을공동체 활동을 도와주다 마을만들기에 눈떴다. 농협중앙회 퇴직자로서 농촌·농민의 열악한 상황을 항상 안타깝게 실감하던 차에 본격적으로 마을활동가의 길에 들어섰다. 15년 정도 마을에서 다양한 마을만들기 사업을 수행했고, 여러 상도 받았다. 보령시에서 마을만들기 협의회를 조직하고, 네트워크 법인 설립도 주도했다. 그 이후에 충남 광역의 마을만들기 연합회 설립과 법인 전환, 활성화 등에 진심을 다하고 있다.



사진 1 서산시마을만들기협의회 창립총회에서 선출된 임원들.

서산시, 충청남도의 막내 마을만들기협의회를 창립하다

충청남도에는 15개의 시·군 지자체가 있다. 계룡시는 군사도시로서 농촌 마을만들기 활동에 처음부터 참여가 미흡했고, 지금도 여전히 그 상태가 유지된다. 그래서 실질적으로 14개 시·군에서 농촌 마을만들기 활동이 전개되어 왔다. 2017년부터 논의가 시작되어 그동안 미루어 오던 서산시에서 지난 4월 마을만들기협의회를 창립했다. 다소 늦은 감이 있지만 그래도 무척 반갑기만 하다. 충남마을만들기협의회 회장으로 몇 년 동안 여러 번 방문해 지도와 강의를 하면서 마을만들기협의회 설립 필요성을 강조했고, 또 동지로서 농촌의 어려움을 함께 극복하자고 정성을 기울였다.



사진 2 서산시 마을만들기협의회 창립을 축하하기 위해 달려간 충남 마을만들기협의회 임원들.



사진 3 서산시 마을만들기협의회 창립식에서 축사를 하는 권영진 충남 마을만들기협의회 회장

서산시도 이런 공감대는 있었지만 마을만들기협의회 구성원의 진영을 갖추는 것이 내부적으로 시간이 많이 걸렸다. 조금해 하

지 않고 차근차근 기다렸다. 순리에 맡기며 ‘누가 회장을 맡는 것이 중요하지 않다’, ‘너무 격식에 치우치지 말자’, ‘마을만들기는 시급하고 중요하다’고 설득했다. ‘미래의 농촌을 위해 현재 사정이 너무 열악하지만, 우리가 조금 더 헌신해 일단 설립해 보자’, ‘가입하는 마을 수가 중요한 것이 아니고 몇 개만 모이더라도 일단 시작하는 것이 다음을 향한 한 발짝이 될 것이다’. 서로 의견을 나누면서 조금씩 양보하고 의견일치를 하는 것이 중요하다 강조했다. 이런 과정을 거쳐 서산시에서 마을만들기 활동을 하는 13개 마을이 모여 지난 4월 29일 서산시 마을만들기협의회 창립총회를 한다는 소식을 전해왔다. 또 충남마을만들기협의회 임원을 초청하고 회장으로서 축사도 부탁한다고 했다. 이에 임원들과 함께 즐거운 마음으로 단결음에 달려갔다.

여러 고비를 거쳐 서로 양보하며 창립식이 개최되었다

서산시 마을만들기협의회 창립총회 이전에 마을대학은 이미 여러 번 운영되었고, 서산시 마을만들기협회에 참여 의사가 있는 마을을 모아 강의와 교육·회의·토론을 여러 번 진행했다. 필자(충남 마을만들기협의회)를 초청해 다른 지역의 경험을 소개할 기회도 여러 번 주어졌다. 이런 과정에서 시행착오를 겪는 것을 지켜보면서 안쓰러운 마음도 많았다. 우리 농민이 동원되는 봉이나며 투덜대

고 청얼대는 아이 같기도 했다. 당연히 도와주어야 한다고 투정하지만 중간지원조직 상근자들은 많이 애가 탔을 것이다. **마을대학에 모이신 분들은 머리카락이 대개 백발^{白髮}이고, 과거 무용담 하나쯤은 가진 역전용사이다. 마음속에 능구렁이 한 마리는 모두 들어 있어 마음대로 말하지도 못하고 세월만 가는 기간이 그리 짧지 않았다.**

“서산에 해는 지는데 언제쯤 단체를 설립할 거요”, 이런 소리도 여러 번 들렸다. 다른 13개 시·군은 협의회도 설립하고 연합회 활동도 열심히 하는데 앞장선 리더들의 심경은 오직 불타올까. 기다리고 기다리며 기적이 분명히 일어났다. 양보하는 위원장도 나타나고, 서로 응원하는 분위기도 형성되었다. 속도가 생기니 논의가 급속하게 진척되기 시작했다. 창립을 결의하고 실무 준비는 행정과 중간지원조직이 전폭적으로 지원했다. 창립총회 장소를 정하고 연락과 진행, 의전 등 역할을 분담하며 준비했다. 이런 과정을 거쳐 서산시 농업기술센터 대강당에서 성대하게 서산시 마을만들기협의회 창립식이 개최되었다. 임원으로는 회장과 부회장 2명, 감사 1명, 운영위원 8명이 선출되었다.

서산시 협의회 창립까지 행정과 중간지원조직의 노력이 컸다

서산시는 태안군과 경계에 있는 도농복합도시로서 도시화가 크게

진행되었다. 이에 따라 농촌은 급속하게 고령화의 길을 가고 있으며, 인구 또한 줄어들고, 마을 주변으로 산업 시설이 계속 늘어난다. 공장에 둘러싸여 농업을 영위하고 있는 마지막 농민 세대가 점차 없어지는 현실이다. 하지만 이런 분위기 속에서도 살기 좋은 농촌마을로 발전하려는 농촌 마을 주민의 마음은 대단하다, 농촌 마을을 지키며, 고향 마을을 지키며, 도시민도 살고 싶어 하는 마을을 꿈꾸고 있다. 여기에 다소 어설퍼 보이지만 중간지원조직 상근자의 애쓰는 마음, 행정 공무원의 열정은 ‘소금’ 같은 역할이 된다.

일반적으로 행정은 도시민 인구의 증가, 산업화를 통한 공장 증가, 고층아파트 증가, 수도권과 점점 가까워지는 교통, 이런 미래상을 지향한다. 농촌 살리기보다 세금도 더 많이 걷히고 개발이 더 용이한 도시화, 산업화가 더 쉽게 다가온다. 하지만 **도시의 뿌리가 농촌이고, 농촌의 원초적 바탕이 농민이기에, 이를 이해하고 도와주려 애쓰는 행정과 중간지원조직은 정말 고마울 따름이다.** 서산시의 마을만들기협의회가 창립하는 과정에서 이들의 노고가 뒤에 있었다는 사실을 우리는 알아주어야 한다. 물론 당사자인 마을 위원장들이 가장 크게 고생한 것은 분명한 사실이다.

여러 기관·단체의 지원으로 충남의 마을만들기는 계속 성장한다

서산시마을만들기협의회는 사단법인 충남마을만들기협의회

14번째 지부로서 법인 등기부에 등재된다. 이로써 충남마을만들기협의회는 마을 주민이 주도해 14개 시·군 지부를 온전히 갖춘 전국 유일의 당사자 조직이 되었다. 홍성군에서 2013년에 처음 설립되기 시작해 10년 이상이 걸렸다. 이 과정에서 충남의 여러 기관·단체가 물심양면으로 지원했다. 충남도와 시·군 마을만들기지원센터, 시·군 행정, 충남도의회 등 많은 사람의 수고가 관여되어 있다. 현직만이 아니라 그동안 그쳐간 센터 상근자도 담당 공무원도 적지 않다. 모두의 지원과 조언이 밑알이 되어 현재의 충남 마을만들기로 성장했다.

세월이 흐르면 언젠가 역사를 다시 돌아다보게 될 것이다. **후배 농촌 마을은 어떤 이야기로 현재의 우리 노력을 평가할까. 중요한 것은 ‘만들어 냈다’는 것이다. 어려운 역경 속에서도 길게 보며 천천히 산전수전 겪으며 만들어왔다는 사실이다.** 지난 마을만들기 활동을 돌아다보며 그동안 힘든 일도 많았지만 그래도 성과는 적지 않았다고 생각한다. 헛된 세월이 아니었고, 기름진 옥토를 만들어가는 토양은 만들었다고 평가해본다. 여기까지 오기까지 많은 분의 조언과 노력, 지원이 있기에 가능한 것이었다.

이제부터는 이것을 ‘더 잘 만들어 가는’ 것이 중요하다. 2013년부터 시작해 지난 12년의 세월, 그동안 강산도 한번 바뀌고 초대 멤버는 나이가 들어 백발이 더욱 휘날린다. 1세대는 이제 후배에게 임무(미션)를 조금씩 물려주기 시작할 시점이다. 은퇴하거나 다른 부서로 이동한 공무원도, 다른 일을 하는 중간지원조직 출

신 활동가도, 지금은 현직에서 물러난 마을위원장도, 모두가 먼발치에서나마 늘 응원하며 잘 성장하기를 응원해주리라 믿는다.

충남도민참여예산제,

첫 번째 ‘논산시 찾아가는 마을 한마당’을 개최하다

지난 호에 소개한 도민참여예산제 활동의 일환으로 논산시가 첫 번째 ‘찾아가는 마을 한마당’ 행사를 시작했다. 지난 5월 20일(월) 오전 9시, 가야곡면 게이트볼장에서 400명 이상(주최 측 추산)이 모여 성대하게 개최되었다. 새로운 마을을 발굴하고 기존 협의회 마을과 만나 함께 특강을 듣고 토론하며 선배마을의 경험을 후배 마을에게 전달했다. 무료체험과 프리마켓, 작은 연주회, 노래 선물 등을 통해 일상의 힘듦을 서로 위로하고 응원하며 협력 네트워크도 다질 수 있었다. 살기 좋은 마을만들기의 순수한 의미를 되새기며 북유럽 같은 선진 농촌 마을을 함께 꿈꾸자고 다짐했다.

첫 행사라 에피소드도 많았다. 개회식 시작 시간을 잘못 이해해 처음 30분간은 큰일이다 싶었는데 10시경에는 예상했던 200명을 훌쩍 넘었다. 또 점심으로 준비한 국수 500그릇이 동나고 음식이 떨어져 논산시 마을만들기협의회 회장이 식은땀을 흘렸다. 행사에는 역시 사람이 많은 것이 좋고, 모두가 얼굴 만면에 웃음꽃이 피었다. 각종 행사는 모두 재미있었고, 가야곡면 공무원도 적극 동참하고 논산시장도 적극적으로 협력했다. 마을만들기지원센터



사진 4 논산시 가야곡면 게이트볼장에서 열린 논산시 한마당.



사진 5 논산시 가야곡면 게이트볼장에서 열린 논산시 한마당

상근자와 지역 자원봉사단체도 많은 도움을 주었다. 참석하신 내
외빈과 주민의 호평으로 행사는 성황리에 마무리되었다.

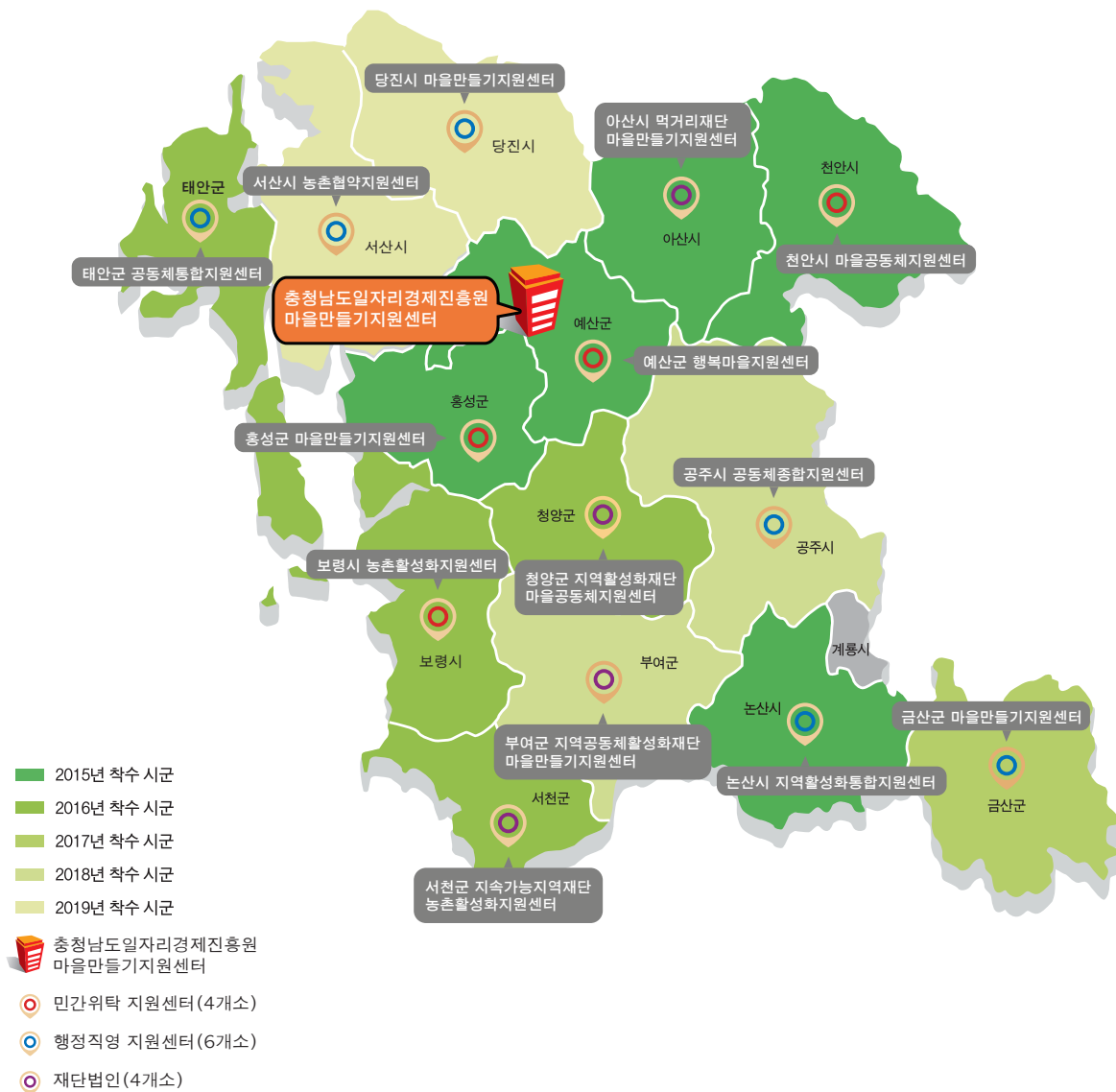
이 지면을 빌어 충청남도의 막내 마을만들기협의회인 서산시

마을만들기협의회 창립을 다시 한 번 축하드린다. 서산시도 충남
도민참여예산제 행사를 진행할 것이다. 창립식 축하에 감사의 인
사로 화답하듯 ‘이번 예산의 마중물을 확대해 행정에서도 지원해
1천 명 규모의 행사를 계획하고, 언론과 방송에도 널리 홍보해 모
델이 될 수 있도록 노력하겠다’고 말씀드렸다. 그동안 기다린 보람
이 더욱 커져서 ‘막내 효자’가 탄생했다는 기쁜 마음이었다. 오는
11월에 충남 전체 시·군 마을만들기협의회가 모이는 ‘성과 공유회
한마당’에서 막걸리 한잔 마시며 지난 이야기를 기쁘게 나누고 싶
다. 모두 고맙습니다.

충청남도 마을만들기 중간지원조직 설치 현황

14개 시군 설치 완료(2024. 5. 기준)

시군 특성에 맞는 길을
"지역 스스로 찾을 수 있도록" 지원



충청남도 마을만들기 중간지원조직 연락처

- ❖ 충청남도 일자리경제진흥원 마을만들기지원센터 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 농촌협약지원센터 041-660-2182
- ❖ 논산시 지역활성화통합지원센터 041-746-6556
- ❖ 당진시 마을만들기지원센터 041-350-3516
- ❖ 금산군 마을만들기지원센터 041-450-8990
- ❖ 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 서산시 고남2리



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



QR코드로 접속하시면
감상하실 수 있습니다.

첫 번째 마을은
함께 가꾸고, 함께 나누고, 함께 즐기는
서산시 고남2리 마을입니다.



마을독본



충남마을만들기지원센터에서는 농촌 마을리더들이 읽을 만한 학습잡지인 『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 이끌어 가야 할 마을리더들이 마을만들기를 학습하는 데에 밝은 길잡이가 되었으면 좋겠습니다.

발행 충청남도, 충남일자리경제진흥원 충남마을만들기지원센터
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 읍면, 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, 충남일자리경제진흥원 충남마을만들기지원센터

발행 도서출판 그물코 **구입 문의** 041-631-3914

마을독본

27호, 2024년 5월호

펴낸날 / 2024년 6월 3일

펴낸곳 / 충청남도일자리경제진흥원 충남마을만들기지원센터

편집위원장/ 구자인 / 마을연구소 일소공도 소장

편집위원 / 정석호 센터장 / 충남마을만들기지원센터

장우석 센터장 / 부여군 마을만들기지원센터

권영진 회장 / 충남마을만들기협의회

서정민 대표 / 지역순환경제센터

윤용희 주무관 / 충청도청 농촌활력과 농촌개발팀

주소 / 32416 충청남도 예산군 삽교읍 의향로 349 미르빌딩 3층

충청남도일자리경제진흥원 마을만들기지원센터

전화번호 / 041-404-1471

팩스 / 041-404-1404

홈페이지 / <http://cepa.or.kr>

블로그 / <http://cnmaeul.net>

네이버 밴드 / 충남마을넷

전자우편 / cnmaeul@gmail.com