

31

2025년
4월호

여는 글

학습과 현장 실천의 선순환

그림이 있는 마을 풍경

그림 주신애 “고소한 두유 잡쥬봐유~”
글 홍순영 <할머니의 정이 듬뿍 담긴 손두부>

농촌정책 톺아보기

서정민 참여와 자치, 지금은 농촌 주민자치시대

농촌 마을 사전

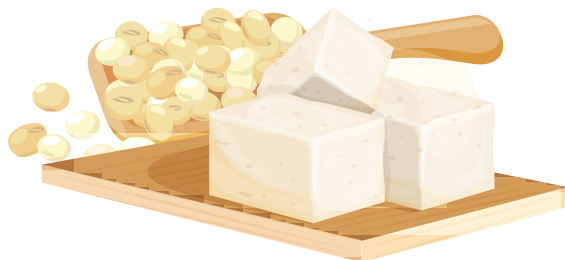
정석호 농촌 로컬거버넌스

정책실현 현장을 가다

홍순영 한 걸음 도약을 위한 마을의 도전
<2025년 충남형 마을만들기 사업 심사>

마을활동가 이야기

황규운 사람과 사람, 마을과 마을을 잇다
<아산시마을만들기협의회 활동을 돌아보며>



마을 독본

31

2025년
4월호

농촌 주민자치와 로컬거버넌스

여는 글

- 5 학습과 현장 실천의 선순환

그림이 있는 마을 풍경

- 7 “고소한 두유 잡썬봐유~”
〈할머니의 정이 듬뿍 담긴 손두부〉 / 홍순영

농촌정책 톺아보기

- 12 참여와 자치, 지금은 농촌 주민자치시대 / 서정민

농촌 마을 사전

- 29 농촌 로컬거버넌스 / 정석호

정책실현 현장을 가다

- 36 한 걸음 도약을 위한 마을의 도전
〈2025년 충남형 마을만들기 사업 심사〉 / 홍순영

마을활동가 이야기

- 44 사람과 사람, 마을과 마을을 잇다
〈아산시마을만들기협의회 활동을 돌아보며〉 / 황규운

학습과 현장 실천의 선순환

2025년 <마을독본>은 이렇게 달라집니다

함께 학습하고 실천하는 공동체는 정체되지 않습니다. 현장의 고민을 해결하기 위해 공부하고, 새롭게 배운 내용을 다시 현장에 적용하며 발전해 나갑니다. 이러한 선순환이 지속된다면 농촌마을은 늘 생동감이 넘칠 겁니다. 누군가는 ‘소멸’을 걱정하지만 공부하고 실천하는 마을은 결코 사라지지 않습니다.

‘공부하는 마을만들기’를 지향하며 2017년 하반기부터 발간해 온 『마을독본』은 지난 7년 동안 농촌에 대한 공부와 실천을 연결하기 위해 다양한 시도를 해왔습니다. 2025년 올해에도 농촌 현장에 한 발짝 더 가까이 다가가기 위해 작은 변화를 주었습니다.

마을만들기의 학습 교재로서 『마을독본』의 기본 정신을 이어가면서, 농촌 현장을 담는 지면을 더욱 강화했습니다. <특집>은 <농촌정책 톺아보기>로 바꿉니다. ‘살살이 살피다’라는 뜻의 우리말 ‘툴아보다’는 농촌마을 정책을 꼼꼼히 분석하고 정리한 <특집> 원고의 장점을 더욱 살릴 수 있을 거라 생각합니다. <농촌 마을 사전>도

큰 틀을 유지하되, 농촌마을과 관련된 용어의 핵심을 간략하게 정리합니다.

또한 그동안 사진으로 표현했던 농촌마을 풍경은 마을활동을 담은 그림과 글로 바꿉니다. 아울러 올해부터 농촌정책이 적용되는 현장에 대한 취재를 한층 더 강화했습니다. 이번 호에는 ‘충남형 마을만들기 심사 현장’을 스케치했습니다. 농촌마을 현장을 있는 그대로 드러내는 데 중점을 둡니다.

특히 현장에서 농촌정책을 연결하는 마을활동가의 이야기가 신설됩니다. 충남의 마을활동가들이 마을만들기 활동을 하며 직접 경험하고 느낀 바를 공유합니다. 자신의 경험을 글로 나누는 마을활동가가 많아질수록 마을만들기 활동의 의미는 더욱 풍부해질 겁니다. 매호마다 새로운 마을활동가 필진을 발굴하는 것을 목표로 하고 있으니, 독자 여러분의 적극적인 참여를 부탁드립니다.

이번 호 학습 주제로 ‘농촌마을의 주민자치와 거버넌스’에 대해 중점적으로 다룹니다. 한 권의 『마을독본』에서 학습 주제와 현장 기사가 정확하게 연결되지는 않습니다. 다양한 주제를 유연하게 아우르면서, 지면 안에서 풍성한 농촌마을 이야기를 담으려 노력했습니다. 통권 31호를 발행하면서도 여전히 부족한 점이 많습니다. 독자 여러분의 목소리를 반영해 더욱 변화 발전하는 『마을독본』이 되기를 기대합니다.

충남경제진흥원 농촌활성화센터

그림이 있는 마을 풍경

“고소한 두유 잡썬봐유~”
〈할머니의 정이 듬뿍 담긴 손두부〉

그림 · 주신애
글 · 홍순영



“고소한 두유 잡썬봐유~”

〈할머니의 정이 듬뿍 담긴 손두부〉

홍순영

지역콘텐츠발전소 작가

“고소해요~ 향만 맡고 있어도 너무 좋아요.”

“어릴 때 할머니가 가마솥에 콩물 끓여서 두부 만들었던 추억이 떠올라요.”

불을 지핀 커다란 가마솥에서 흰콩을 삶은 물이 끓고 있다. 모락모락 피어오르는 연기는 고소한 향을 머금고 정동마을을 찾아온 방문객들에게로 스며든다. 봄 자락에 접어든 것 같은데 바람이 불어 꽤 쌀쌀하다. 찬 기운에 움츠린 몸을 가마솥의 열기가 따스하게 녹인다. 두부 만들기 체험을 하기 위해 부여의 정동마을을 찾아왔다. 3년 전에도 왔었는데, 사무장의 얼굴도 두부를 만드는 할머니들도 흐른 시간만큼 늙어간다. 구부러진 허리로 가마솥의 콩물을 휘젓고, 비지를 거르고, 부드러워진 콩물을 다시 끓이는 일련의 모습들이 마치 박물관이 살아 움직이는 듯하다.

“두유 한번 잡썬봐유.”

“국산콩을 삶아서 아무것도 안 넣었어요.”

“두유에 커피를 타서 먹어도 맛나유.”

어디 가도 맛볼 수 없는, 오직 여기 정동마을에서만 맛볼 수 있다는 말에 기대를 안고 콩물이 끓기를 애타게 기다린다. 커피믹스와 종이컵을 챙겨 ‘어떤 맛일까’ 궁금해하며 가마솥만 쳐다본다. 사무장은 두부를 손으로 직접 만드는 것이 여간 어려운 게 아니라며 그동안의 이야기를 풀어낸다. 콩물이 끓어 넘치기 직전이다. 살살 찬물로 끓여 넘치지 않도록 달래고, 거품을 제거해 천을 깔고 콩물을 부어 비지를 거르면 부드러운 콩물이 나온다. 종이컵에 담긴 뜨끈한 두유를 후후~ 불어가며 한 모금 마셔본다. 다시 한 모금, 한 모금 천천히 음미해야만 콩의 고소함이 그제야 느껴진다. 고소함만으로 성이 차지 않는 사람들은 커피믹스를 타 두유커피라떼를 맛본다.

두유의 맛은 자극적이지 않다. 잔잔하게 고소함으로 여운을 남긴다. 부드러운 콩물에 응고제를 넣어 천천히, 조심스럽게 젓는다. 몽글하게 두부가 응고되기 시작하면 그 순간에 빠져들어 한참을 쳐다보게 된다. 천을 잘 감싸고 20분 정도 눌러서 물을 빼면 단단하고 투박한 손두부가 완성된다. 지금은 사라진 손두부 만들기의 풍경을 정동마을의 할머니들이 가까스로 유지하고 있다. 할머니들은 두유를 맛보는 방문객들을 흐뭇하게 바라본다. 느리지만 정직하게 만들어진 손두부로 뱃속 가득 정을 채우고 간다.

농촌정책

툏아보기

참여와 자치,
지금은 농촌 주민자치시대

서정민

농촌정책 톡아보기

참여와 자치, 지금은 농촌 주민자치시대

서정민

지역순환경제센터 센터장

주민주도 농촌재생을 실현하기 위한 수단으로 주민자치와 민관협력, 사회혁신 등의 방법론을 공부하고, 현장에서 실천하기 위해 노력하고 있다. 1996년 한국농어민신문 기자로 농업·농촌 현장을 경험하였고, 2001년 농정연구센터 연구실장으로 실천적 연구활동에 참여했다. 2004년에는 실천적 싱크탱크를 지향하는 지역재단 창립에 참여했고, 현재는 인구소멸 위기의 농촌 재생을 위해 '먼'단위 앵커조직으로서 주민자치 조직과 실행법인 설립 및 운영 방법론을 연구해 현장에 지원하고자 노력하고 있다.

지방자치 부활 ... 읍·면 지위 회복은 미완성

1949년 7월 4일 제정, 같은 해 8월 15일부터 시행된 우리나라 최초의 『지방자치법』 제1조에서 지방의 행정을 국가의 감독 하에 지방주민의 자치로 행하게 함으로써, 대한민국의 민주적 발전을 기함을 목적으로 한다고 지방자치법 제정 취지를 밝히고 있다. 제2조에서 지방자치단체란 도와 서울특별시, 시·읍·면으로 한다고 했다. 동법 제2장에서는 시·읍·면 지방자치단체에는 지방의회를 두도록 하였다. 다만, 당시 지방자치단체의 장인 도지사와 서울특별시장은 대통령이 임명하고, 시·읍·면장은 각기 지방의회에서 무기명투표로써 선거하는 간선제를 채택하였다. 이후 1956년 2월 13일 지방자치법 개정으로 시·읍·면장을 선거권자가 선거하도록 하였고, 당시 임기는 3년이였다. 1960년 11월 1일 다시 지방자치법을 개정, 도지사와 서울특별시장, 시·읍·면장 등 지방자치단체장을 모두 당해 지방자치단체의 선거권자가 선거하도록 함으로써 지방자치단체장 직선제 기반이 마련되었고, 임기도 현재와 같은 4년으로 수정하였다.

초기 지방자치는 1961년 5월 16일 군사쿠데타로 후퇴하였다. 군사정부는 1961년 9월 1일 『지방자치에 관한 임시조치법』을 제정, 10월 1일부터 시행하였다. 이 법에서 기존 기초자치단체인 시·읍·면을 시·군으로 변경(제2조)하고, 읍·면장 또는 읍·면의 권한에 속하였던 사항을 군수 또는 군이 이를 계승(제5조)하도록 하였다. 1972

년 12월 27일에는 대한민국헌법(이른바 유신헌법) 전부개정을 통해 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다(부칙 제10조)고 선포하였다. 이를 계기로 사실상 지방자치제는 폐지되었고, 읍면은 시·군 하부행정기관으로 위상이 축소되었다.

1987년 6월 군사정부의 반민주적인 행태에 저항하여 대통령 직선제와 민주화를 요구하는 범국민 6.10민주항쟁이 촉발되었다. 당시 노태우 민주정의당 대표는 대통령 직선제 개헌, 김대중 사면 복권, 언론자유 보장, 지방의회 구성·운영 보장 및 사회 각 부문 자치와 자율 보장 등 8개 항의 민주화 조치를 담은 ‘6.29 선언’을 발표함으로써 6월 민주항쟁은 일단락되었다. 이를 계기로 1987년 10월 29일 개헌헌법이 공포되고, 12월 16일 직선제 부활로 대통령 선거가 치러졌다. 개헌 후 첫 대통령이 된 노태우는 6.29선언의 약속대로 1988년 지방자치법을 전부개정, 1961년 5.16쿠데타로 해산한 지방의회를 1991년 우선 복원하였고, 1995년 6월 27일 민선 1기 지방선거가 실시되었다. 이를 통해 지방자치가 30년 만에 부활했지만, 읍·면 자치권은 회복되지 않았다.

읍·면 지위 변화는 농촌사회를 어떻게 변화시켰을까?

읍·면이 시·군 하부행정기관으로 지위가 축소됨에 따라 읍·면장은 임명제로 전환되었고, 읍·면은 자체 발전계획 수립 및 예산편성, 인사 등 제 권한을 행사할 수 없게 되었다. 읍·면 지위 변화는 농

지방자치법에 규정된 읍·면 지위 변화와 주요 연혁

법 시행/제·개정 일자	법령 조항	주요내용
1949.8.15	제2조	• 지방자치단체 : 도와 서울특별시, 시·읍·면
	제16~17조	• 지방의회 의원 : 명예직, 임기 4년(일비와 여비)
	제77조	• 지방의회 선거는 단기무기명투표
	제98~99조	• 도지사와 서울특별시장은 대통령이 임명 • 시·읍·면장은 지방의회에서 무기명 투표(간선제) • 시·읍·면장의 임기는 4년
1956.2.13	제146조	• 군수 및 구청장은 대통령이 임명 • 서울을 제외한 시에서는 도지사가 임명 • 동·리장은 동·리주민이 직접 선거, 임기 2년
	제16~17조	• 지방의회 명예직(일비와 여비), 임기 3년
1956.2.13	제98~99조	• 지방의회 의원과 시·읍·면장은 선거권자가 선거 • 시·읍·면장 임기 3년
1960.11.1	제98~99조	• 도지사, 서울특별시장, 시·읍·면장은 선거권자가 선거 • 도지사, 서울특별시장, 시·읍·면장 임기는 4년
※ 5.16 쿠데타 후 지방자치에 관한 임시조치법 제정 및 시행		
1961.10.1	제2조	• 지방자치단체는 도와 서울특별시, 시와 군 • 기초지자체를 시·읍·면에서 시·군으로 변경
	제5조	• 읍·면장, 읍·면 권한 사항은 군수 또는 군이 계승
	제9조	• 도지사·직할시장, 시장 및 군수, 구청장 대통령 임명 • 동·리장은 시·읍·면장 또는 구청장이 임명
	제11조	• 지방자치법 중 본법에 저촉되는 규정은 본법 우선
※ 헌법(1972) 부칙 제10조 • 지방의회는 조국통일이 될 때까지 구성하지 않는다.		
※ 1988년 5월 1일 지방자치법 시행과 동시에 지방자치에 관한 임시조치법 폐지		
1988.5.1	제2조	• 지방자치단체 : 특별시와 직할시 및 도·시와 군·구
	제31~32조	• 지방의회의원 명예직, 임기4년, 일비와 여비 지급 • 선거로 선출
	부칙 제5조	• 지방자치단체의 장은 제86조 제1항의 규정에 불구하고 따로 법률로 정할 때까지 정부에서 임명
	부칙 제6조	• 지방자치에관한임시조치법은 이법 시행과 동시 폐지
1994.3.16	제26조	• 지방의회의원 보통·평등·직접·비밀선거로 선출
	제32조	• 지방의회 시·도 의원에 한해 매월 의정활동비 지급
	부칙 제2조	• 최초 지방자치단체장선거 1995년 6월 30일 이내 실시
2003.7.18	제32조	• 지방의회의원 매월 의정활동비 지급
2005.8.4	제32조	• 지방의회의원 매월 의정활동비와 월정수당 지급

표 1 국가법령정보센터 『지방자치법』을 참고해 읍·면 지위 변화에 관한 항목을 중심으로 정리함

촌사회에 어떠한 영향을 미쳤을까? 우선 읍·면 공공기관의 통폐합이 추진되었다. 1995년 정부는 주민 이용도가 낮은 보건소와 농촌지도소 등 지방행정조직 개편 및 기구·정원 감축을 추진하였다. 정부방침에 따라 보건복지부는 마을과 면 단위 보건지소와 보건진료소를 시·군 기준으로 묶어 통폐합 방침을 발표했다. 보건복지부는 “농어촌 인구의 지속적인 감소로 인구 비중이 향후 20여 년간 국민의 10% 수준 내외로 낮아질 것으로 전망되고, 교통 발달로 종전처럼 면 단위로 보건지소를 운영할 필요성이 줄고 있기 때문”이라고 통폐합 이유를 밝혔다. 당시 전국 면 지역에 운영 중이던 1,314개 보건지소와 2,034개 오지마을 보건진료소에 대한 정비가 추진되었다(연합뉴스 1998년 6월 25일자 보도내용). 보건복지부에서는 시·군 단위로 통합보건지소를 설치, 진료인력 충원과 휴대용 검사장비 확충 등 농어촌 1차 의료기관으로서 기능을 강화하고, 농어민 방문진료 등을 활성화하겠다고 밝혔지만, 현실은 농어촌 의료공백으로 인구감소와 농촌소멸을 가속화하는 결과를 초래하였다.

보건소와 보건지소 통폐합과 함께 1982년부터 가시화된 소규모 학교 통폐합 정책은 1998년까지 1단계로 학생 수 100명을 기준으로 전국 3,743개 학교를 통폐합하였다. 1999년에는 학생 수 100명을 기준으로 971개 학교를 통폐합하였는데, 정부가 통폐합에 참여하는 학교에 대해 2,577억 원 규모의 재정을 지원하였다. 2000년부터 2005년까지는 ‘1면 1학교 유지’를 원칙으로 하되, 본교 학생 수 100명 이하, 분교 학생 수 20명 이하, 중등 학생 수 100명 이

| 소규모학교 통폐합 추진과정과 주요 내용 |

구분	통폐합 기준	통폐합 학교 수	지원 및 정책주체
1단계 1982-1998	1981년 9월, 180명 기준 1993년 9월, 100명 권장 1997년 8월, 영세사학 해산특례	3,743 개교	시도교육청 자체 추진 영세사학의 해산 특례조항
2단계 1999	1998년 8월, 100명 기준 제시	당해 971 개교	정부재원 지원(2,577억 원) 본교 폐지·통합운영(5억 원) 분교장 폐지(2억 원) 분교장 개편(2,000만 원)
3단계 2000-2005	본교·학생 수 100명 이하 분교장·학생 수 20명 이하 1면 1본교 원칙 유지 중등 학생 수 100명 이하	2000년 154 개교 2001년 133 개교 2002년 88 개교 2003년 80 개교 2004년 52 개교 2005년 51 개교	교육부 기준 제시 시도교육청 자율 추진 통폐합 성과가 과거에 비해 감소
4단계	2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정 통폐합 기준은 3단계와 같으나 제외 학교로 도서·벽지 지역, 반대 심한 지역 신중, 대안교육 특성화 학교	2006년 2007년	중앙정부 통폐합 재추진 2010년 이후 통폐합 지원 계획 없음 본교 폐지·통합 운영(10억 원) 분교장 폐지(3억 원) 분교장 개편(2,000만 원)

표 2 공주대학교 교육연구소(2007), 『농산어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선방안』, 교육인적자원부.

하 등 통폐합 대상학교 기준을 교육부에서 제시하면서 통폐합을 유도하였다. 이 시기 전국 558개 학교가 통폐합되었다. 1982년부터 2005년까지 전국 5,262개 초·중·고 학교가 통폐합되었고, 통폐합 학교 대부분이 인구가 감소하고 있는 농산어촌에 집중될 수밖에 없었다. 교육재정 효율화에 따른 농어촌 소규모학교 통폐합에 대응, 1993년부터 농산어촌 지역에서 ‘농촌 작은학교 살리기 운동’이 전국으로 확산되는 계기가 되었다. 그러나 자치권이 없는 읍·면 행정에서 교육여건 개선과 교육부 또는 교육청 등 상위 기관과 협의를 통한 지자체 차원의 대응이라기보다는 학부모와 읍·면 주민 중심

민간차원의 운동으로 전개되는 한계가 있었다.

행정안전부 『2024년 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』을 살펴보면, 2023년 12월 31일 기준 전국 행정구역은 226개 시·군·구에 3,533개 읍·면·동(읍 234, 면 1,177, 동 2,122)이 있다. 1,177개 면 가운데 인구 3,000명 이하인 면이 695개로 전체의 59%를 차지하고 있다. 인구 1,000명 이하 면은 43개로 10년 전과 비교하여 2배 가까이 증가했다.

특수상황지역으로 주민이 거주하지 않거나 일부 주민만 거주하는 11개 면을 제외하고, 2023년 말 기준 전국에서 인구가 가장 적은 면은 전남 강진군 옴천면으로 602명이 거주하고 있는 것으로 파악되었다. 인구 2,000명 이하 면은 364개로 전체 면의 31%에 달한다. 충남에서는 부여군 충화면이 주민 1,090명으로 가장 적었고, 서천군 문산면 1,192명, 시초면 1,196명, 부여군 옥산면 1,370명, 서천군 마산면 1,397명, 청양군 목면 1,485명, 서천군 기산면 1,518명, 보령시 주포면 1,574명 등이 1,000여 명 수준의 인구 규모를 유지하고 있지만, 인구 유지 및 유입이 이뤄지지 않는다면 머지않아 인구가 1,000명 이하로 감소할 것이다.

지방행정체제 개편 ... 읍·면 광역화에 대한 우려

행정안전부는 지난해 5월부터 구성·운영 중인 ‘미래지향적 행정체제개편 자문위원회(이하 미래위)’에서 제안한 「지방행정체제

인구 규모별 면 지역 변화

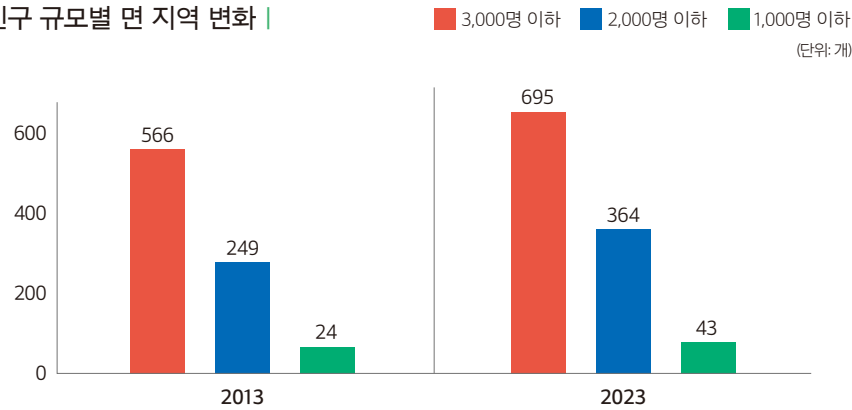


그림 1 행정안전부(2025), 『미래지향적 행정체제개편 자문위원회 지방행정체제개편 권고안』

개편 권고안」을 발표했다(2025년 1월 22일). 미래위는 민선자치 30년이 되는 올해 인구감소와 지방소멸 등 당면한 문제에 대응, 수도권 집중과 지방소멸 완화에 기여하고, 인구구조 변화에 효과적으로 대응하며, 전국 어디서나 기본적 삶의 질을 확보하는 것을 목표로 지방행정체제 개편방안을 마련했다고 밝혔다. 개편방안은 △광역시·도 간 통합 △시·군·구 통합 △특·광역시와 시·군 간 구역 변경 △비수도권 거점 대도시 확대 △지방자치단체 기능 조정 △특별지방자치단체 활성화 △자치계층 재검토 △읍·면·동 효율화 등이다. 몇 가지 주요 내용을 살펴보면, ‘시·군·구 통합’으로 인구감소 과소 시·군 통합뿐만 아니라, 초광역권 성장을 견인하는 거점도시 조성형 통합, 자치구 적정 규모를 유지하기 위한 자치구 간 통합을 제시했다. 읍·면·동 효율화를 위해 단기적으로는 실제 지역 특성에 따라 읍·면·동을 자유롭게 설치하도록 유연화하고, 설치기준을 정비하는

한편, 설치 단위를 광역화해야 한다고 밝혔다. 중장기적으로는 읍·면·동 하부행정기구 체계를 읍(농촌)·동(도시) 등으로 단순화하고, 행정 창구 기능에서 벗어나 주민커뮤니티 중심 공간으로 기능 재편 방안도 고려할 수 있다고 했다. 읍·면 광역화는 결국 읍·면 농촌사회에 대한 이해와 주민수요와는 무관하게 읍과 동을 중심으로 거점 기능을 강화하고, 경제성·효율성을 이유로 기존 읍·면 지역 공공기관 통·폐합, 생활서비스 기능 축소로 그동안 면 주민들이 경험했던 바와 같이, 면 지역의 공동화를 더욱 가속화할 수 있다는 우려를 낳고 있다.

농촌 지역 중 특히, 면 지역 인구감소는 지역주민들의 일상적인 생활서비스 붕괴로 이어지고 있다. 한국농촌경제연구원(2022년) 연구결과에 따르면, 농촌 면 지역 인구가 감소하면서 3,000명 이하로 줄어들면 보건의료 시스템에 문제가 발생하기 시작하고, 인구가 2,000명 이하로 줄어들면 주민 생활에 필수적인 의·식·주 중, 의·식과 관련된 식당, 제과점, 세탁소 등이 폐업하기 시작했으며, 1,500명 이하로 줄어들면 면 중심지 이·미용실이 폐업하기 시작하여 주민들의 일상생활 전반이 어려워지는 것으로 파악했다.

이 연구에서는 1,404개 읍·면 중 인구가 3,000명 이하로 보건의료 시스템에 문제가 발생했거나 발생할 가능성이 큰 읍·면은 전체의 47.4%, 인구 2,000명 이하 전체 읍·면의 약 25.2%는 의·식과 관련된 서비스를 지속적으로 공급받기 어려울 것으로 예상했다. 이러한 상황은 결국 인구감소를 넘어 농촌소멸이 우려되는 면 지역

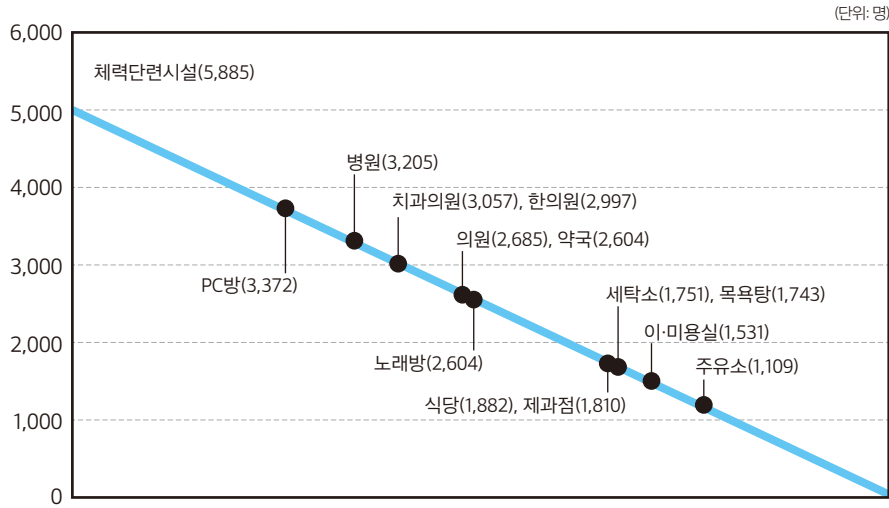


그림 2 한국농촌경제연구원(2022), '인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안'

인구 유지는 물론 신규 유입에 걸림돌로 작용하고 있다. 읍·면을 광역화할 경우 규모의 경제는 실현할 수 있을지 모르지만, 결국 인구가 지속적으로 감소하고 고령화되고 있는 면 지역은 더 이상 생활 공간으로서 그 기능을 유지하기 곤란해질 것이다. 이미 인구감소위 기지역으로 지정된 군 지역에서는 기초생활인프라가 그나마 확보된 읍에 대부분의 인구가 밀집되고, 면 지역은 공동화되고 있는 것을 쉽게 확인할 수 있다. 또한, 이른바 '거점이론'에서 주장하는 배후지역 주민들의 거점시설 접근성이 개선되어야 하는데, 갈수록 배후지역인 면에서 읍·동 거점시설에 접근할 수 있는 대중교통 여건은 더욱 열악해지고 있다.

1995년 6월 27일 민선 1기 지방선거를 통해 시·군을 기초자치단체로 하는 '지방자치'가 부활했다. 1960~80년대 중앙정부 주도로 '개발'과 '성장'을 핵심가치로 경제성장을 추구해 왔다면, 지방자치시대는 행정이 지역사회를 주도하기보다 공동체 내부 다양한 이해관계자들 간 소통과 협력을 통해 지역사회가 활성화될 수 있도록, 정부의 지원방식이 간접적이고 보조적인 방식으로 전환되는 계기가 되었다. 그리고 중앙정부의 일방적인 하향식 정책 추진이 아닌 지역과 주민주도의 상향식 정책추진체계가 도입되었다. 이를 계기로 정책 추진과정에 '주민참여'가 제도화되었고, 특히, 농촌정책에서는 소위 '주민주도성 확보'를 위해 농촌정책사업 주체로서 읍·면 주민위원회(기존 추진위원회에서 명칭 변경)를 의무적으로 구성하여 운영하도록 하고 있다. 그러나 1995년 부활한 지방자치에서 읍·면은 시·군 하부행정기구로 지위가 약화되었고, 읍·면장은 시장·군수가 임명하는 자리로 바뀌었다. 이러한 읍·면 지위 변화로 농촌정책의 상향식 추진체계에서 정책사업의 직접 대상인 읍·면 행정에서 사업을 주도하지 못하고, 시·군이 사업을 주도하면서 읍·면별 주민위원회와 시·군 행정 간 소통 부족 등 사업추진 과정에서 다양한 문제(시·군 담당자의 잦은 교체, 사업의 불연속성 등)가 발생하게 되었고, 결국 형식적인 상향식 농촌정책이 추진되는 한계가 나타났다.

1995년 지방자치 도입 후 지방분권 흐름 속에 중앙정부 정책사업들이 주민주도 상향식 공모방식으로 전환되면서, 지자체마다 국비사업 확보를 위해 지역주민을 정책사업 분야별로 조직화하여 이른바 ‘관변조직’을 양산하였다. ‘자치’와 ‘분권’ 등 민주화 흐름에 따라 농촌사회에서 기존 관변단체 지도자들의 입지가 축소되고 있지만, 여전히 관주도형 단체나 지도자의 영향력을 무시할 수 없는 곳이 농촌사회이다. 정부는 농촌문제 해결을 위해 다양한 농촌정책을 제시하고 있지만, 정책이 의도했던 의도하지 않았든 주민참여와 공감대를 얻지 못하면, 농촌정책이 농촌 재생과 주민 삶의 질 향상에는 기여하지 못하고, 주민 간 갈등을 유발하고 사업에 대한 주민들의 무관심만 초래할 우려가 크다. 농촌사회는 더 이상 소수 지역리더에 의존하여 농촌 재생의 해법을 찾기 곤란한 상황에 직면했고, 읍·면 농촌사회에서 시스템적으로 움직이며 지역사회 당면과제 해결을 위해 움직일 수 있는 ‘지역리더그룹’ 형성이 시급하다.

읍·면 자치권 부재 ... ‘농촌형 주민자치 활성화’가 관건

농촌소멸 위기에 놓인 읍·면 농촌재생을 위해서는 무엇보다 주체의 역할이 매우 중요하다. 그런데 현재 읍·면 농촌사회는 시·군 지자체 하부행정기관으로서 민원 등 일부 위탁사무 기능만 담당하는 읍·면 행정과 시·군 주도로 구성된 관변단체와 분야별 주민조직들이 산발적으로 운영되고 있다. 그동안 각종 정책사업 추진과정

서 시·군 행정에 의해 마을별·주민조직별로 형성된 칸막이를 허물어 주민관계망을 복원하는 것이 읍·면 농촌사회 주체 혁신의 우선과제이다. 농촌공동체 내부 주민관계망이 살아나 연대와 협력의 문화가 회복되어야 한다. 읍·면 농촌사회 당면과제를 해결하기 위해서는 ‘대표성’과 ‘공공성’을 확보한 주민자치조직이 필요하다. 기존 마을별·정책사업별로 이원화·다원화된 주민관계망을 연결, 지역 당면과제를 해결하기 위해 주민참여와 공론을 위한 읍·면 농촌사회 플랫폼으로써 ‘농촌형 주민자치회’가 필요한 이유이다. 시·군 행정은 읍·면 주민자치회가 주민들에게 다양한 생활서비스를 제공할 수 있도록 상근인력을 지원하고, 읍·면을 공간 범위로 추진되는 다양한 정책사업의 주체로서 주민자치회를 인정하는 등 제도를 정비할 필요가 있다.

읍·면 농촌사회 주민대표조직으로서 ‘농촌형 주민자치회’가 구성되었다면, 다음으로 농촌공동체 스스로 과제 해결역량을 가져야 한다. 마을만들기, 푸드플랜, 도시재생, 사회적경제, 커뮤니티케어, 마을교육공동체 등 다양한 부처의 정책사업이 추진되었지만, 농촌사회 당면과제 해결에는 역부족이었다. 그동안 정책사업 추진과정에서 행정과 소수 관주도형 지도자 중심으로 사업을 추진하고, 외주를 통해 사업을 지원함으로써 공동체 내부 역량강화에는 기여하지 못했다. 추진방식도 단기간 일회성 지원으로 지속가능성을 확보할 수 없었다. 공동체 내부 과제 해결역량을 높이기 위해서는 정책공급자의 관점이 아니라, 정책수요자인 농촌주민들의 관점에서 농

촌사회 당면과제 해결을 위해 다양한 부처별 정책사업을 연계 활용할 수 있도록 제도개선도 필요하다. 주민주도로 공동체 과제 해결 역량이 강화되고 주민참여 효능감이 높아져 다시 주민참여가 확대되고, 주민자치적으로 농촌공동체 과제해결을 위해 주민들이 연대하고 협력하는 관계망이 확대됨으로써, 농촌사회를 지속가능하게 하는 선순환 사이클을 형성할 수 있다.

농촌재생 전략과 읍·면 앵커조직

마지막으로 농촌재생을 위해서는 ‘면’을 핵심 공간으로 하는 새로운 농촌재생 전략이 필요하다. 그동안 농촌사회는 행정리 단위 마을(또는 자연마을 단위)을 기본단위로 지연·혈연 중심 공동체로서, 농업생산자원을 지키고 공동으로 활용하기 위한 활동이 중요했다. 이러한 농촌주민들의 인식은 고령화·과소화로 인한 인구소멸 위기 속에서도 읍·면 지역 과제로 인식을 확장하지 못하고 있다. 농촌마을 인구가 지속적으로 감소하고 있고 마을 단위 접근으로는 주민 삶의 질 개선을 위한 기초생활 인프라 구축과 생활서비스 개선 등 농촌재생에 한계가 있다. 그렇다고 지방행정체제 개편에서 주장하는 읍·면을 광역화할 경우, 면 단위 농촌마을을 ‘식품사막화’는 물론 모든 생활서비스 공급망에서 소외되는 ‘섬’이 될 우려가 더욱 커지게 된다.

농촌주민 삶의 질 향상을 위한 교육·문화, 여가, 복지, 그리고

기후위기 대응과 농촌다움 복원, 풍요로운 생활을 위한 경제활동 다각화와 자생력 강화까지 농촌재생을 위해 필요한 농촌사회 전반의 과제를 통합적으로 접근하기 위해서는 읍·면 농촌사회에 대한 주민과 행정 모두 재인식이 필요하다. 또한, 읍·면 농촌사회의 새로운 주체로서 ‘농촌형 주민자치회’에 주목할 필요가 있다.

읍·면 농촌형 주민자치회는 읍·면 주민 전체를 대상으로 하는 ‘주민총회’를 최고의사결정기구로 하여, 운영위원회와 사무국을 두고, 지역 여건과 주민수요에 따라 다양한 분과를 설치하여 분과활동을 촉진할 수 있다. 읍·면 농촌사회 활성화와 주민 삶의 질 향상을 위해 해결해야 할 지역과제를 발굴하고, 주민동의를 얻어 읍·면 발전계획을 수립해야 한다. 그동안 읍·면 자치권이 없어 한 번도 수립할 수 없었던 읍·면 발전계획을 주민자치회와 주민총회를 통해 정리하는 것이다. 전국 면 지역 대부분이 초고령 사회임을 고려할 때, 지역과제를 발굴하고 주민의견을 수렴한다 해도 지역 내부의 실행력이 뒷받침되지 않을 수 있다. 농촌 내부 실행력 부족은 결국 외부 용역에 의존하게 되고, 이러한 방식은 결국 농촌 내부역량 강화로 연계되지 못해 사업종료 후 모든 활동이 중단되는 원인이 된다.

농촌 지역의 한정된 인적자원 내에서 주민자치위원 이외에 별도 사업단을 이끌어 나갈 주체를 발굴하는 데 한계가 있을 수 있다. 지역 내부 영농조합법인, 사회복지단체 등 기존 자원들과 연계·협력할 수 있도록 지역 내부자원을 연계하는 것이 읍·면 주민자치회 본래 역할이다. 그러나 지역 내 기존 활동이나 단체가 존재하지 않

는 사업이지만, 주민생활에 필요한 사업(예 : 세탁소, 편의점, 공유 식당, 작은도서관, 영유아·어린이·아동·청소년·노인 등에 대한 돌봄)의 경우 실행법인을 구성하여, 지역일자리와 연계함으로써 사업이 안정적으로 운영될 수 있도록 지자체의 인식 전환과 제도적 뒷받침도 병행되어야 할 과제이다. 2025년 국가 정치환경에 많은 변화가 예고되고, 2026년에는 지방선거를 앞두고 있다. 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화에 대응하는 한편, 읍·면 농촌사회 유지 및 활력 제고를 위해 농촌사회 다양한 주체들의 플랫폼으로써 ‘농촌형 주민자치회’ 구성과 농촌형 주민자치 활성화를 위한 다양한 시도가 전국 읍·면에서 이뤄지는 한 해가 되길 기대한다.

참고자료

- 감사원(2022), 『감사보고서-인구구조 변화 대응실태Ⅲ(지방행정분야)』.
- 공주대학교 교육연구소(2007), 『농산어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선방안』, 교육인적자원부.
- 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 지방자치법, 지역보건법 등 관련 법령 참고
- 서정민(2024), 「지역재단 20년과 농촌 주민자치시대의 과제」, 『민위방본 통권 15호』, 지역재단.
- 한국농촌경제연구원(2022), 『인구감소 농촌지역의 기초생활서비스 확충 방안』.
- 행정안전부(2025), 『미래지향적 행정체제개편 자문위원회 지방행정체제개편 권고안』.
- 행정안전부(2024), 『지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』.

농촌 마을 사전

농촌 로컬거버넌스

정석호

농촌 로컬거버넌스

정석호

충남경제진흥원 농촌활성화센터 센터장

주인이 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, 농촌 관광, 6차산업 관련 연구를 수행했다. 2016년 9월부터 전)충남마을만들기지원센터로 옮겨 충남 시·군의 마을만들기 지원 시스템 구축과 마을사업 조사 분석을 전담하고, 2021년 3월부터는 센터장 역할을 담당하고 있다.

농촌 로컬거버넌스

정의

농촌 지역에서 지속가능한 발전을 위해 지방정부, 주민, 농업인, 지역 단체, 민간기업 등이 협력하여 정책을 결정하고 실행하는 의사결정 체계를 의미한다. 단순한 정부 주도의 정책 집행 방식에서 벗어나, 주민이 적극적으로 참여하고 다양한 주체들이 협력하는 방식으로 운영된다. 특히, 농촌 지역에서 다양한 사업과 정책이 추진됨에 따라 로컬거버넌스의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

배경 및 개념

1990년대 중반 지방자치제 부활 이후, 농촌 지역에서도 주민 참여가 강조되기 시작했다. 중앙정부 주도의 하향식(top-down) 농촌 개발 정책이 지역 실정과 맞지 않는 한계를 보이며, 지역 내 자원을 활용하고 주민이 직접 주체가 되는 상향식(bottom-up) 거버넌스 방식이 대두되었다. 이에 따라 지역주민이 중심이 되어 지역문제를 해결하는 구조가 자리 잡기 시작했으며, 농촌 정책에서도 로컬거버넌스가 중요한 추진 체계가 되고 있다.

특히, 최근 농촌공간 재구조화, 농촌협약, 농촌 사회적 경제 활성화, 농업·농촌 6차 산업화 등의 다양한 정책이 추진되면서, 이러한 정책이 성공적으로 자리 잡기 위해서는 정부와 주민, 민간의 협력적 거버넌스 체계가 필수적이다.

특징

- 주민 주도 및 협력적 의사결정

행정기관이 정책을 결정하고 주민이 수동적으로 따르는 것이 아니라, 주민이 마을협의회, 주민총회, 협의체 등 조직을 구성하여 다양한 의견을 수렴하고 정책 기획, 실행, 모니터링까지 참여하는 방식이다. 예를 들어, 홍성군 홍성통의 경우, 주민과 행정이 협력하여 다양한 마을 의제를 논의하고 정책을 수립하는 모델로 운영되고 있다.

- 다층적 협력 구조

중앙정부-광역지방정부-기초지방정부-마을 단위로 연결되는 다층적 협력 구조를 갖는다. 중앙정부는 정책 방향을 설정하고, 광역 및 기초지방정부는 이를 실행하며, 마을 단위에서는 주민이 직접 사업을 추진하는 방식으로 운영된다.

- 지역 맞춤형 정책

농촌은 지역별 환경과 경제적 조건이 다르기 때문에, 획일적인 정책이 아닌 지역 특성에 맞춘 맞춤형 해결책이 필요하다. 예를 들어, 한 지역에서는 공동체 기반 돌봄 서비스가 필요할 수 있지만, 다른 지역에서는 귀농·귀촌 지원이 더 중요한 정책 과제가 될 수 있다.

- 민관 협력

지방정부뿐만 아니라 지역 기업, 비영리단체, 전문가 등이 협력

하여 지역 문제를 해결하는 구조이다. 예를 들어, 농촌 공동체 돌봄 서비스의 경우 지방정부가 제도적 지원을 제공하고, 주민이 운영을 맡으며, 민간 기업이 재정을 지원하는 방식으로 진행될 수 있다.

- 지속가능한 농촌 발전

단기적인 행정사업이 아니라 장기적인 지역 발전을 목표로 한다. 지역 자원을 활용하여 지속가능한 경제 모델을 구축하고, 주민이 스스로 지역을 운영할 수 있도록 기반을 마련하는 것이 중요하다.

로컬 거버넌스를 요구하는 주요 농촌 정책과 사례

- 마을만들기 사업

주민이 직접 참여하여 마을의 발전 방향을 설정하고 실행하는 사업이다. 주민 주도의 협동조합 설립, 공동체 기반 사업 추진 등이 포함된다. 특히, 충남형 마을만들기 사업은 시군의 행정과 중간지원조직의 주민과 협의체 및 의견 수렴, 주민이 세운 마을발전계획을 중심으로 사업을 추진하도록 의무화하여 추진하고 있다.

- 농촌공간 재구조화

농촌공간재구조화법에 의해 주민 간 협의, 행정협의체, 정책위원회 구성 등 추진 주체별 거버넌스 구축이 의무화되고 있다. 유휴 공간을 공동체 시설로 전환하거나, 폐교를 마을 창업 공간으로 활용하는 등 지속가능한 농촌공간 활용을 위한 협력적 구조가 요구된다.

- 농촌협약

중앙정부와 기초지자체가 협력하여 지역 맞춤형 농촌 발전 계획을 수립하고, 주민이 주도하는 방식으로 운영한다. 충남 농촌협약 모델이 대표적인 사례이다.

- 농업 6차 산업화

농업(1차 산업), 가공(2차 산업), 유통·관광(3차 산업)을 결합한 농촌 경제 활성화 모델이다. 로컬거버넌스를 통해 농민, 지방정부, 기업이 협력하여 추진된다.

- 농촌 사회적경제

농촌 지역에서 협동조합, 사회적 기업, 마을기업 등을 활용하여 주민이 주도하는 경제 모델을 구축한다. 충남 홍성군 협동농장은 주민이 자발적으로 조직한 협동조합을 중심으로 운영되며, 지역 생산물의 가공·유통을 통해 지역 경제 활성화에 기여하고 있다.

농촌 로컬거버넌스 활성화를 위한 과제

- 주민 역량 강화(Empowering Rural Residents)

자치 역량 강화를 위한 교육과 훈련이 필요하다. 예를 들어, 마을리더 양성 교육, 주민자치 아카데미 운영 등을 통해 주민들이 정책 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 한다.

- 지방정부의 역할 변화(Redefining Local Government Roles)

단순한 행정 주체가 아니라, 주민이 정책을 주도할 수 있도록 조정자(Facilitator) 역할을 수행해야 한다. 공청회 정례화, 주민 참여형 정책 기획 확대 등이 필요하다.

- 지속가능한 운영 모델 마련(Sustainable Governance Model)

단기 프로젝트 중심이 아닌 장기적인 지역 발전 계획과 연계된 운영 모델이 필요하다. 마을 협동조합 운영, 주민참여 예산제 도입 등이 가능하다.

- 지역 간 연계 협력 강화(Inter-Regional Collaboration)

개별 마을 단위의 거버넌스를 넘어, 광역 단위에서의 협력 체계를 구축하는 것이 필요하다. 충남에서는 기초지자체 간 협력 모델을 구축하여 지역 간 균형 발전을 추진하고 있다.

참고문헌

- 농촌유토피아연구소. (2021). 『농촌 정책과 로컬거버넌스의 역할』.
- 김기홍 외. (2017). 『농촌개발과 로컬거버넌스』. 한국농촌경제연구원.
- OECD. (2019). 『지역 발전을 위한 다층적 거버넌스(Multi-level Governance for Regional Development)』.
- 충남연구원. (2020). 『충남농촌지역 정책융복합과 중간지원조직 연구』.
- 구자인. (2019). 『돌아오는 농촌 마을, 현장 실천 주체 만들기 : 충남농촌마을정책의 도전과 성과』. 한국농촌경제연구원.

정책실현

현장을 가다

한 걸음 도약을 위한 마을의 도전
〈2025년 충남형 마을만들기 사업 심사〉

홍순영

정책실현 현장을 가다

한 걸음 도약을 위한 마을의 도전

〈2025년 충남형 마을만들기 사업 심사〉

홍순영

지역콘텐츠발전소 작가

서울에서 30년을 살고, 홍성으로 귀촌했다. 농촌 마을에서 살면서 많은 혜택을 받았다. 2018년부터 마을 관련한 글을 쓰기 시작했고, 지금까지 이어지고 있다. 마을공동체 활동 매뉴얼, 마을 운영 매뉴얼, 인터뷰 기록집, 마을 어르신 자서전 등등 소중한 기회를 선물로 받았다. 덕분에 내가 살고 있는 마을에 대한 이해와 애정이 더 깊어졌다.

심사장 옆에 마련된 대기실에 사람들로 북적인다. 마을사업에 대한 기대와 희망을 가득 안고 평가를 받기 위해 이 자리에 모였다. 목직한 공기 사이로 사람들의 긴장감이 느껴진다. 서로의 안부를 물으며 긴장을 풀고, 차례를 기다린다. 지난 2월 24일부터 27일까지 충청남도 문화예술회관을 비롯한 충남 마을현장 곳곳에서 충남형 마을만들기 사업 신규지구 선정에 대한 심사가 진행됐다. 올해는 14개 시군에서 종합개발사업(10억 원) 1개소, 중규모 자율개발(5억 원) 8개소, 소규모 자율개발(2억 원) 23개소가 사업을 신청했다.

충남형 마을만들기 사업은 충청남도가 지역 주민의 삶의 질을 향상하고, 지역 자원을 효율적으로 활용하며, 지속 가능한 발전을 도모하기 위해 추진하는 마을 활성화 사업이다. 각 마을의 특성에 맞는 발전 모델을 적용하여 주민 참여형 마을 공동체를 만들어 가는 것을 목표로 한다. 심사위원은 충남도립대학교 건축인테리어학과 이승일 교수, 충남경제진흥원 농촌활성화센터 정석호 센터장, 前충청남도 농촌활력과 최천재 과장 등 농촌개발분야 관련 지식과 경험이 풍부하고, 중앙정부 평가위원으로도 활동한 전문가 3인으로 구성됐다. 시·군이 제출한 예비계획서 자료 등을 검토하고, 이를 토대로 사업추진의지, 사업계획 적절성, 기대효과 및 사후 관리, 시군의 도 정책 협조 등 평가항목에 맞춰 심사한다. 심사가 끝나면 평가점수를 취합한 후 점수미달(60점) 지구를 제외하고, 예산범위 내에서 점수가 높은 순서대로 지구를 선정한다.



사진 1 당진시 정미면 산성리에서 진행된 현장심사



사진 2 충남 문화예술회관에서 진행된 소규모 자율개발사업 심사

심사위원 앞에서 발표를 하는 마을 대표들은 다소 긴장한 모습이었지만, 마을의 희망과 포부를 이야기할 때 목소리에 힘이 실렸다. 마을사업을 신청하게 된 계기를 시작으로 마을에서 구체적으로 실행했던 활동들이 소개되고, 앞으로 어떻게 마을의 발전을 추진하고자 하는지 설명하며 마무리한다. 지난 2월 24일 오전 10시, 소규모 자율개발사업을 신청한 공주시 의당면 가산리 마을 이장이 발표를 시작했다.

“가산리는 2023년 현장포럼을 진행하면서 마을공동체가 다시 활성화되는 계기가 되었습니다. 마을에 대한 이야기를 나누며

함께 마을을 바꾸기 위한 미래를 그렸습니다. 2024년 희망마을 선행사업으로 주민들이 마을회관을 찾게 되었고, 함께 식사하고 만날 수 있는 횃수가 늘어나면서 마을 공동체 의식이 되살아나는 모습을 보았습니다. 단계별 지원을 통해 마을공동체를 체계적으로 발전시켜 누구나 함께 하고 싶고, 살고 싶은 가산리를 만들기 위해 충남형 마을만들기 사업을 신청하게 되었습니다. (...) 마을회관을 중심으로 주변 꽃길 조성, 우체통 문패 설치 작업을 하고, 세탁기와 음식물 처리기 설치, 마을 대청소, 주민 공동 식사 등 주민 편의시설 개선과 환경오염 방지, 공동체 의식 강화를 위한 활동들을 진행하고 있습니다. 선행사업 이후 주민들은 옛 기억을 떠올리며 술을 빚고 강정을 만들어 주민 모두가 함께 하는 행사의 장을 열어 즐기기도 했습니다. 앞으로 선행사업과 연계하여 명주 만들기, 강정 만들기, 아름다운 경관 만들기 등의 시행계획을 수립하여 충남 마을 만들기를 추진하려고 합니다.”

심사위원들은 마을이 제출한 기본계획서를 꼼꼼하게 검토하고 발표를 주의 깊게 경청하며 평가항목에 맞춰 질의한다. 적절한 응답과 보충설명에 대표가 하기도 하고, 함께 자리한 마을 관계자들이 하기도 한다.

“실거주 인구는 얼마 정도 될까요?”

“실질적으로 계획을 실행할 수 있는 사람이 있을까요?”

“마을주민들은 어느 정도의 의지가 있을까요?”

“많은 좋은 사업이 있지만, 모든 사업을 실행할 수 있을까요?”
 “마을화합이 목적인지, 외부인의 유입이 목적인지 말씀해 주실 수 있을까요?”

주민들 의지 엿보이는 현장 심사

중규모 개발사업과 종합개발사업 심사는 소규모와 달리 현장 심사가 포함된다. 지정된 장소에서 발표하고, 마을 현장을 찾아가 눈으로 직접 확인하며 심사하게 된다. 심사 둘째 날인 2월 25일, 당진시 정미면 산성리는 종합개발사업 대면평가 준비로 분주하다. 마을의 관계자들은 1시간 전부터 다목적회관에 모여 준비상황을 체크한다. 참여할 사람은 모두 도착했는지, 발표 자료가 잘 세팅되었는지, 음료와 떡과 같은 간소한 다과까지 세심하게 살핀다. 그만큼 오늘의 심사는 신중하고, 중요하다. 이장은 물론이고, 노인회장, 부녀회장, 청년회장, 총무 등 마을 집행부부터 마을주민, 마을사업을 담당하는 당진시청 공무원, 담당 컨설팅 회사 등 심사위원을 맞이 위해 일찌감치 도착해서 기다린다. 오후 2시가 되자, 대면평가가 시작된다. 마을 이장의 PPT 발표에 앞서 마을 분들의 소개가 있다.

“먼저 노인회장님 참석하셨습니다. 개발위원님 참석하셨습니다. 새마을지도자님 참석하셨습니다.”

마을회 임원들의 소개가 끝나고, 종합개발사업 발표가 이어진다.

“우리 산성리 마을은 144명의 주민들이 모여 아늑하고 행복하



사진 3 마을사업계획을 발표하고 있는 당진시 정미면 산성리 이장(위)과 공주시 의당면 가산리 이장(아래)

게 살아가는 마을로 마을회가 주축이 되어 노인회, 부녀회, 청년회, 농촌체험 휴양마을 운영위원회, 마을공동체협의체 그리고 영농조합 법인 등 자생단체를 구성해 운영하고 있습니다. 특히 84세 고령의 노인들로 구성된 연극동아리를 운영하며 주민 주도의 다양한 공동체 활동을 펼치고 있습니다. (...) 오랜 시간 쌓아온 경험과 자원들을 소중히 계승하고 혁신과 변화를 통해 지속 가능한 농촌 마을과 미래의 농촌 마을 뜻을 담아 온고지신이라는 비전을 세우게 되었습니다. (...) 충남형 마을만들기 종합 개발사업으로 마을회관 옆 다목적 회관을 증축하여 마을관리소

를 조성하고, 산성리 공동생활홈 조성 사업과 복합화를 통한 커뮤니티 공간을 확충해 시너지 효과를 내려고 합니다.”

총 사업비 10억에 대한 계획이 발표되고, 심사위원들이 의견을 제시하며 사업계획에 대해 질문한다.

“사업지침상 신축은 원칙적으로 불가능합니다. 다만, 고령자 시설의 경우 마을에서 관련 사업을 지속적으로 추진한 실적이 있고, 기존 마을시설의 증축이 어려운 사유를 입증할 수 있어야 예외적으로 허용됩니다. 혹시 이를 뒷받침할 수 있는 자료가 준비되어 있을까요?”

“시설이 많은 편인데요. 추가로 시설을 조성하게 된 이유가 있을까요?”

“마을관리소와 충남형 마을만들기 사업은 어떤 방식으로 연계해 추진하실 계획인지 설명해주실 수 있을까요?”

실현가능한 사업 추진을 위해 심사위원들은 꼼꼼하게 질문하고 확인했지만, 어투에는 마을의 발전을 바라는 애정이 묻어났다. 질문에는 발표자가 직접 답변하거나, 행정적 내용에 대해서는 담당 공무원이 보충 설명을 덧붙였다. 심사위원들은 평가항목에 맞춰 질문을 이어갔고, 마을의 지속 가능한 발전을 위해 기본계획에서 더 보완해야 할 점을 지적하기도 했다. 마을만들기 사업 현장심사는 주민들의 참여와 심사위원들의 평가가 덧붙여지며 한 걸음 더 나아가 갈 준비가 되어 있음을 확인하는 자리였다.

마을활동가

이야기

사람과 사람, 마을과 마을을 잇다
〈아산시마을만들기협의회 활동을 돌아보며〉

황규운

마을활동가 이야기

사람과 사람, 마을과 마을을 잇다

〈아산시마을만들기협의회 활동을 돌아보며〉

황규운

아산시마을만들기협의회 회장

아산시에서 공직 생활을 하면서 2000년 신창사랑나눔협의회, 2003년 송악사랑나눔협의회를 조직했다. 이를 통해 소외 계층에 대한 선입견을 없애고 공동체로서의 지역사회 역할이 강화될 수 있도록 노력했다. 필자가 살고 있는 송악면 거산2리에서 2016년 1월 청·장년회를 조직해 마을에 활력을 불어 넣었다. 퇴직 후 아산시마을만들기협의회장을 맡아 지역에서 지속가능한 마을공동체를 만들기 위해 헌신하고 있다.



사진 1 아산시 송악면 거산2리 마을규약 제정 진행 및 청장년회 모습

“마을이 여기 있는데 뭘 마을을 또 만든대유?”

마을에 찾아가면 제일 많이 듣는 말이 이 말이다. 그럴 땐 “더 살기 좋은 마을 만들지요” 라고 대답해 드리면 대개는 “이~잉” 하고 수긍하신다. 보다 나은 마을공동체를 위한 ‘마을만들기’는 주민 스스로 마을의 환경, 경제와 생활 전반에 걸친 문제를 대응하기 위해 주민 합의를 통해 추진하는 활동과 사업을 의미한다.

필자가 살고 있는 아산시 송악면 거산2리 산골마을에서는 2016년 1월 청·장년회를 조직해 10년째 매월 1회 정기적으로 회의

를 해오고 있다. 마을의 미풍양속을 계승 발전시키며 회원 간의 친목을 도모하고 지역사회 발전에 공헌한다는 목적으로 활동한다. ‘멀리 있는 친척보다 가까이 있는 이웃이 더 좋다’는 말처럼 서로의 삶과 마을을 돌보면서 서로 격려하고 힘이 되도록 했다. 청·장년회 활동은 자연스럽게 마을 일에 대한 협력으로 이어졌고, 마을 공동체가 살아나는 결과를 가져왔다. 이러한 활동이 우리 마을을 넘어 모든 마을에 적용되었으면 좋겠다는 생각에 마을만들기 활동에 관심이 생겼고, 아산시마을만들기협의회(이하 아산마을협의회)에 참여하게 된 계기가 되었다.

대화마당, 마을활동 경험을 공유하며 힘을 얻다

아산마을협의회는 아산시 마을의 상호 협력체계 구축, 마을별 공동사업 활성화를 통해 주민들이 살기 좋은 마을을 만들어 갈 수 있도록 지원하고, 관련 기관 단체와 협력하여 아산시의 마을들을 선진기지로 발전시키겠다는 목표를 세우고 2019년 12월 출범했다. 그 시작의 에너지로 힘차게 나아가야 할 시기에 2020년 코로나 팬데믹이 확산되면서 아산마을협의회 활동에 제약이 있을 수밖에 없었고 지역의 마을 간 네트워크는 약해지고 말았다. 그렇게 아쉬운 아산마을협의회 1기가 지나고, 필자가 2024년 1월 19일 제2기 회장에 추대되면서 제일 먼저 시작한 것이 대화마당이였다. 마을만들기 사업을 추진하고 있는 마을들이 모여서 서로의 진행 상황을 공

유하고 경험을 나누며, 응원하는 자리를 만드는 것이 급선무라고 생각했다. 1기에서 추진하다 코로나로 인해 중단되었던 대화마당을 재개했다. 같은 일을 추진하고 있는 마을들을 모아 교류를 통해 사업의 시행착오를 줄이고 노하우를 나누는 장을 만들고자 하였다.

마을만들기 사업은 단계별로 진행된다. 선행단계를 거친 마을과 현재 추진 중인 마을이 서로 정보를 공유한다면 시행착오를 줄이고 사업이 원활히 진행되지 않을까 하는 생각이 들었다. 한 달에 한번 진행되는 월례회를 대화마당으로 진행해 정기적인 교류와 네트워크를 구축하도록 하였다. 마을의 발전을 위해서는 마을 각각의 역량도 중요하지만 전체를 네트워크 할 수 있는 통합창구도 필요하다. 당사자 간의 협의체인 아산시 마을만들기협의회가 이 마을들을 이어주고 이끌어주는 구심점이 되고자 노력했다.

의욕이 앞서다 보니 어려움을 토로하는 마을도 있었다. 각 마을을 돌며 대화마당을 진행하다 보니 많은 손님들의 식사를 준비하고 마을의 활동상황을 공유하는 일을 버거워하셨다. 충청도 특유의 겸손 때문인지 “우리 동네는 한 게 없슈. 그래서 말할 게 없는디”라는 반응이 나오기 일쑤다. 하지만 회관에 모이신 분들은 마을만들기 추진위원장님과 이장님을 칭찬하기에 바쁘고 서로의 얼굴에는 웃음꽃이 한가득이다. 겸손은 남에게 불쾌감을 주지 않는 자신감이란 말이 생각난다. 이미 마을만들기 사업을 통해 자주 보고, 같이 먹고, 같이 웃고, 같이 일하면서 마을공동체가 회복되고 마을 사람 대다수가 행복한 마음을 갖게 된 것이 크나큰 성과이다. 필자



사진 2 아산시 찾아가는 공동체 한마당



사진 3 아산시 배방읍 구령1리에서 진행된 대화마당

도 2024년 여름에 예초기에 발을 크게 다치는 사고를 당했는데, 그래도 대화마당을 멈출 수가 없어 목발에 의지해 아픔을 견디며 월례회의와 대화마당을 진행했다. 결국은 발이 부어 회복에 어려움을 좀 겪었지만 협의회 회원님들과 마을 이장님들과 활동가들, 마을분들의 응원과 격려가 큰 힘이 됐다. 그날 마을에서 내주셨던 뜨끈했던 삼계탕이 필자를 또 움직이게 만들었다.

주민 스스로 정하는 마을의 자치규약

아산마을협의회는 성과와 가치를 지역의 여러 마을에 알리고 동참하도록 하는 것은 또 다른 과제이기도 하다. 마을만들기 사업을 성공적으로 추진한 마을의 사례를 소개하고 우리 마을에 맞는 마을만들기 사업을 계획할 수 있도록 돕는다면, 동참하는 마을이 더욱 늘어날 것이라 생각한다. 무엇보다 선행되어야 하는 것이 마을의 자치규약을 정비하는 일이다. 마을규약은 주민 스스로 소통과 협력을 통해 풍요롭고 살기 좋은 마을을 만들기 위해 필요한 사항을 규정하며, 급변하는 사회에 휘말려 마을에서 갈등을 야기하는 일을 사전에 방지할 수 있도록 한다. 특히 마을마다 다양한 사업이 유치되고, 각종 기금이 제공되면서 이를 사용하는 과정에서 자주 갈등이 발생하게 된다. 귀농, 귀촌 인구가 계속 늘면서 다양한 갈등이 생기고 있다. 지자체도 마을 자치규약에 관해 강제할 수 있는 권한이 없어 마을의 갈등과 문제가 발생하더라도 중재가 힘든 실정이다. 마을 스스로 합의해서 만드는 마을 규약이 꼭 필요한 이유이다.

우리나라에는 조선시대부터 향촌사회에 ‘향약’이라는 주민 자치규약이 있었다. 조선 중기 사림들에 의한 하층민 지배를 강화하는데 기여했다는 평가도 있지만, 점차 주민들 스스로가 자율적으로 만들어가기 시작했다. 이는 마을 공동체의 질서를 유지하고 주민들이 서로를 도우며 함께 살아가기 위한 규범이 되었다. 또한 주민들 스스로가 협업을 위한 노동공동체인 ‘두레’를 조직해 공동 노동을

통해 생계를 유지하고 상호 협력하는데 주력하였다. 그러한 정신들은 현재까지 이어져 마을 자치규약과 공동체 운영 원칙으로 남아 있다. 특히 두레의 평등한 협력정신은 노동의 부담을 줄였으며, 농사가 끝난 뒤에는 마을축제 등을 통해 유대감을 강화시키는데 기여하였다. 필자는 우리의 DNA속에 남아있는 이러한 전통을 계승하고 발전시키는 것이 마을만들기의 기본 과제라고 생각한다.

어느 마을이든 리더의 역량이 중요하지만 한 사람의 역량만으로는 분명히 한계가 있다. 주민들이 리더 한 사람의 역량에만 기대다면 마을의 동력은 금방 떨어지고 말 것이다. 함께 마을 사업을 이끌어갈 주민들이 마을만들기가 무엇인지 이해하고 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 리더의 역량까지도 갓출 수 있도록 지속적인 교육과 홍보 또한 중요하다.

아산마을협의회 회장에 추대되면서 3가지를 다짐했다. 첫째



사진 4 2024년 아산시마을만들기협의회 제2기 회장 취임식

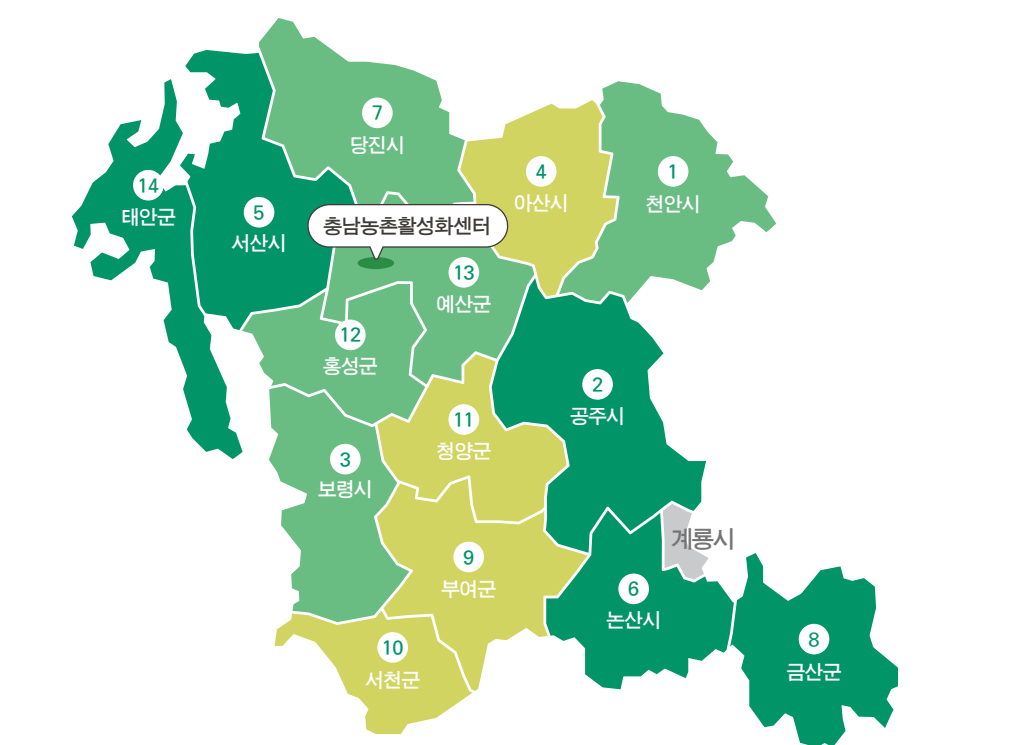
는 회원들 간의 상호협력과 소통을 통해 마을만들기 회원을 확충해 저변 확대는 물론 지속 가능한 마을만들기 사업 추진의 원동력을 얻는다. 둘째 아산마을협의회 회원들 간의 유대강화와 돈독한 우정으로 하나 되는 협의회가 되도록 노력한다. 셋째 아산시, 아산시마을만들기지원센터, 충남마을만들기협의회와 협력하여 조직의 발전과 아산시의 발전, 나아가 충남 발전에 이바지하도록 노력한다.

아산마을협의회 회장으로 1년 남짓 시간을 보내면서 지역의 각 마을을 돌아보니 깨끗해지고 예뻐진 마을이 눈에 들어왔다. 웃음소리 넘쳐나는 마을 분위기로 인해 기분 좋아진 적도 많지만 여러 가지 과제로 걱정스러운 마음이 가득하기도 하다. 초심을 잃지 않고 회원들 간의 상호 협력과 소통을 통해 마을 발전에 앞장서는 아산마을협의회가 되도록 노력하고자 한다. 마하트마 간디는 ‘미래세계의 희망은, 모든 활동이 자발적인 협력으로 이루어지는 작고 평화롭고 협력적인 마을에 있다’고 말했다. 미래세계의 희망을 만들기 위해 올해도 마을과 함께 움직여야겠다.



사진 5 2024년 '찾아가는 공동체 한마당' 성과공유대회

충청남도 마을만들기 중간지원조직 구축 현황



14개 시군 설치 완료(2024. 12. 기준)

2015년 착수 시군

천안시 / 아산시 / 예산군 / 홍성군 / 논산시

2016년 착수 시군

보령시 / 서천군 / 청양군 / 태안군

2017년 착수 시군

금산군

2018년 착수 시군

공주시 / 부여군

2019년 착수 시군

당진시 / 서산시

센터 분류

민간위탁
5개소

천안시 / 예산군 / 홍성군 / 보령시 / 당진시

행정직영
5개소

논산시 / 태안군 / 공주시 / 서산시 / 금산군

재단법인
4개소

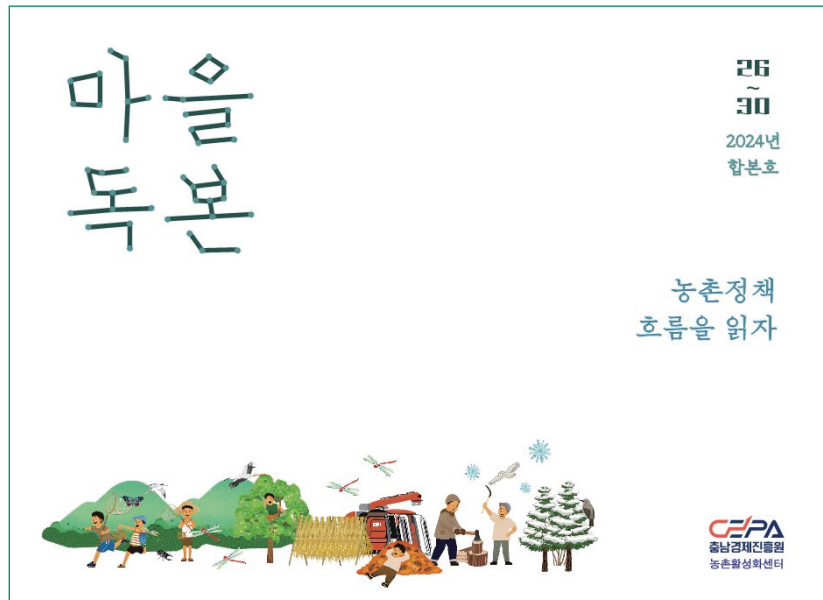
청양군 / 부여군 / 서천군 / 아산시

충청남도 마을만들기 중간지원조직 연락처

충남경제진흥원 농촌활성화센터 041-404-1471

- 1 천안시 마을공동체지원센터 041-415-1157
- 2 공주시 활력지원센터 041-840-2381
- 3 보령시 농촌활성화지원센터 041-934-1996
- 4 아산시 먹거리재단 마을만들기지원센터 041-549-6185
- 5 서산시 농촌협약지원센터 041-660-2182
- 6 논산시 지역활성화통합지원센터 041-746-6555
- 7 당진시 마을만들기지원센터 041-356-3516
- 8 금산군 마을만들기지원센터 041-751-8533
- 9 부여군 지역공동체활성화재단 마을만들기지원센터 041-837-1442
- 10 서천군 지속가능지역재단 농촌활성화지원센터 041-953-1914
- 11 청양군 지역활성화재단 마을공동체지원센터 041-943-9911
- 12 홍성군 마을만들기지원센터 041-635-1502
- 13 예산군 행복마을지원센터 041-333-9200
- 14 태안군 공동체통합지원센터 041-670-6171

마을독본 통권 26~30 합본호



충남농촌활성화센터는 농촌 마을리더들이 읽을 만한 학습 잡지인 『마을독본』을 1년에 네 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, 충남경제진흥원 농촌활성화센터
전화 041-404-1471 블로그 <http://cnmaeul.net>

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 31호, 2025년 4월호

펴낸날 / 2025년 4월 1일

펴낸곳 / 충남경제진흥원 농촌활성화센터

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