

한국농촌경제연구원 위탁연구 최종보고서

# 농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립

2020. 2.





## 제 출 문

---

한국농촌경제연구원장 귀하

이 보고서를 ‘농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치  
단체 시범계획 수립’ 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 2월

(재)충남연구원  
원 장 윤 황

### <연 구 진>

#### [충남연구원]

책임연구원 :	구자인	충남마을만들기지원센터	센터장	1장, 2장 1,2절, 4장, 5장 집필
연구원 :	이윤정		연구원	3장 실무 진행
	황바람		연구원	2장 3절, 3장, 부록 집필

#### [현장 연구]

책임연구원	정민철	마을연구소 일소공도 협동조합 이사	3장 진행 총괄
연구원	신소희	마을연구소 일소공도 협동조합 연구원	3장, 부록 집필

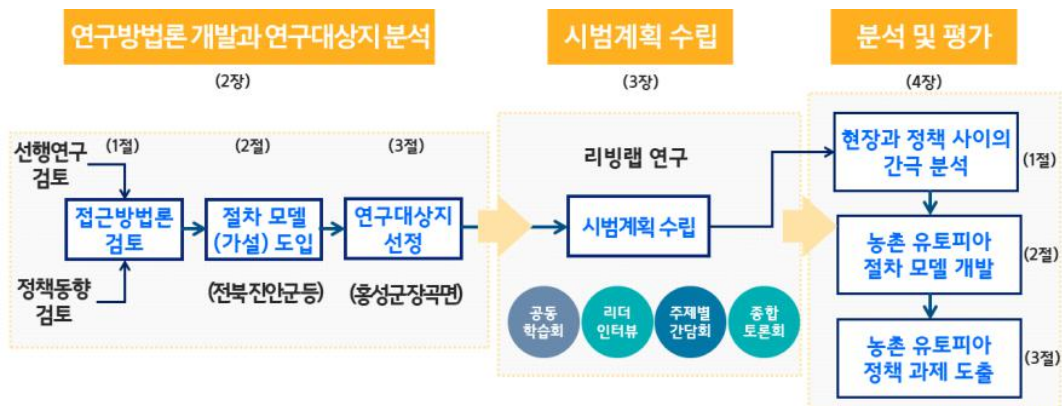


# 요 약

## □ 연구목적 및 방법

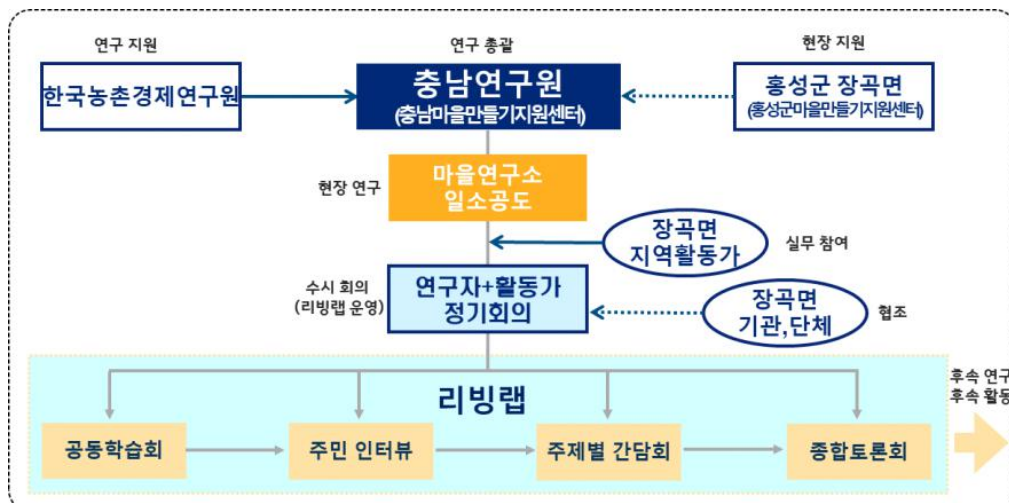
- 본 연구는 농촌 유토피아 실현을 위한 접근방법론을 검토하고, 시범계획 수립 대상지를 선정하여 리빙랩 연구를 통해 ① 현장 주민이 꿈꾸는 농촌 유토피아의 상(像)과 다양한 정책사업 사이의 간극(미스매칭)을 확인하고, 이를 통해 ② 농촌 유토피아 실천 절차 모델을 개발하고, 또 ③ 정책적 개선과제를 제시하는 것을 목적으로 함 ([그림 1-1] 참고)

[그림 1-1] 연구의 목적과 추진 절차, 주요 내용 구성



- 본 연구 수행을 위해 현장 연구기관 및 활동가와 정기회의를 수시로 개최하면서 리빙랩 방식의 현장밀착형 연구를 추진함([그림 1-2] 참고)

[그림 1-2] 농촌 유토피아 시범계획 수립 연구 추진체계

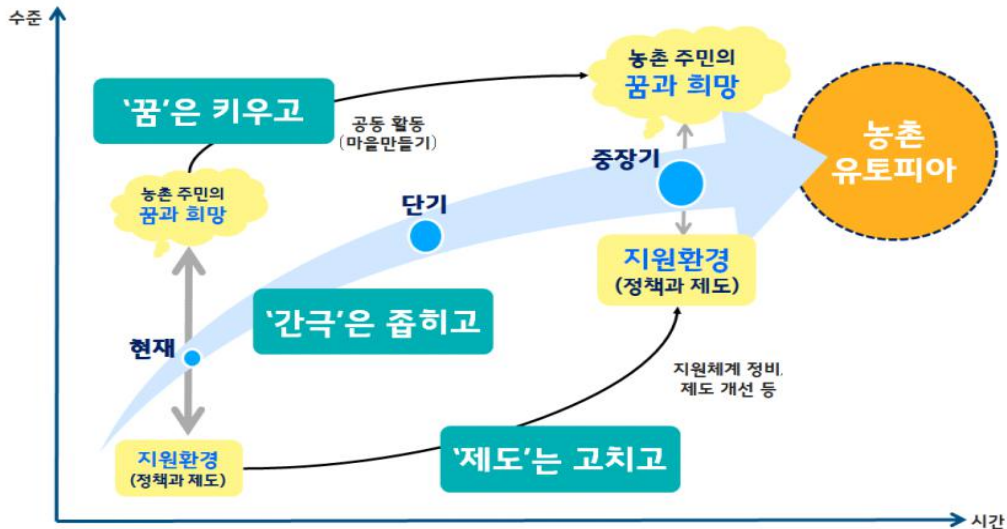




## □ 연구 모형 및 절차 모델(가설)

- 본 연구는 현장의 “모든 주민은 꿈과 희망을 가지고 있다”는 것을 전제로 현실의 “정책과 제도는 현장 실정을 언제나 뒤쫓아 간다”는 것을 인정하면서 정책적 의도와 현장 수용력 사이의 간극을 메울 수 있다면 농촌 유토피아의 구현은 가능할 것이라는 연구모형을 세움. 여기서 ① 농촌 주민의 ‘꿈과 희망’은 키우고, ② 행정의 ‘정책과 제도’는 고치며, ③ 정책과 현장 사이의 ‘간극’을 좁히는 데 기여할 수 있도록 농촌 유토피아 시범계획 수립 연구의 접근 방법론을 정리함(그림 2-9) 참고)

[그림 2-9] 농촌 유토피아 시범계획: 연구의 접근 방법론



- 본 연구에서는 전국의 선진지 사례 경험에 기초하여 계획 절차 모델을 도출하고(그림 2-11) 참고), 연구대상지로 홍성군 장곡면을 선정함

[그림 2-11] 농촌 유토피아 구현의 절차 모델(가설)



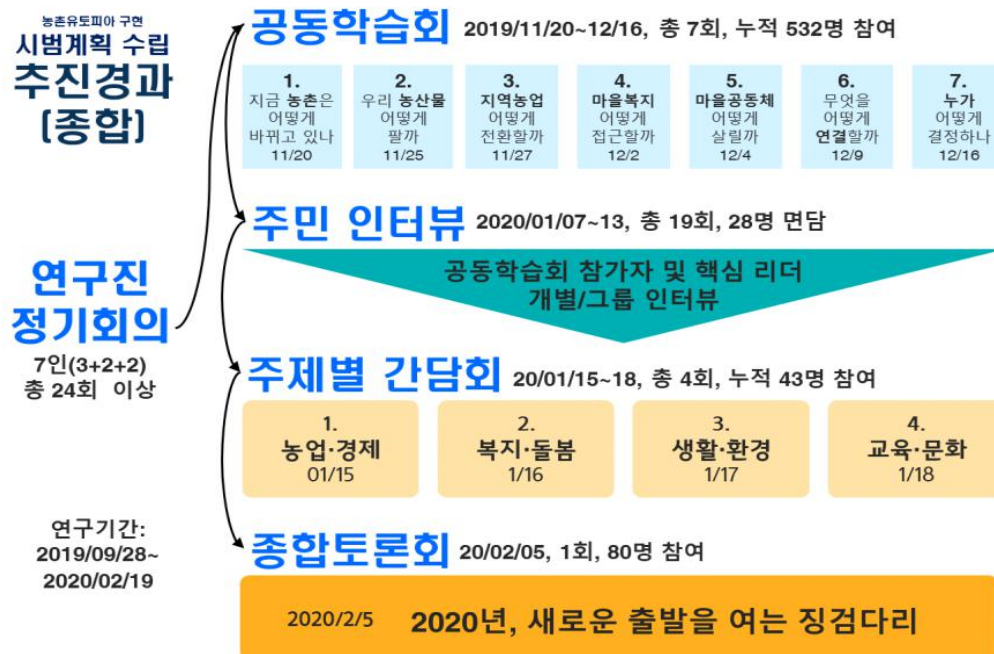
## □ 시범계획 대상지의 개요: 홍성군 장곡면

- 홍성군 장곡면은 ① 인근 홍동면과 비교하여 ‘적절한 변방성’이 있고, ② 핵심주체(활동가)의 맹아와 새로운 시도의 단초가 보이고, ③ 한때는 자치단체로서 일정한 정체성을 가지고 있으며, 그리고 ④ 홍성군의 우호적인 정책환경도 갖추고 있어 시범계획 수립의 성과가 확장될 수 있다는 점 등을 고려하여 선정함
- 장곡면은 오누이권역개발사업을 중심으로 젊은협업농장, 행복농장, 농업환경실천 프로그램, 정주환경개선사업 등 선진적인 경험이 축적되어 있으나 도산2리를 중심으로 한 특정지역에 집중되어 있고, 장곡면 전체로는 확산되어 있지 못함. 전체적으로 초고령화, 인구감소, 양극화 등 한국 농촌의 보편적인 과제를 안고 있으면서 동시에 후주민(귀농귀촌인) 중심의 선진적 실천들도 새롭게 등장하고 있음

## □ 농촌 유토피아 시범계획 수립 과정과 평가: 장곡면 2030 발전계획

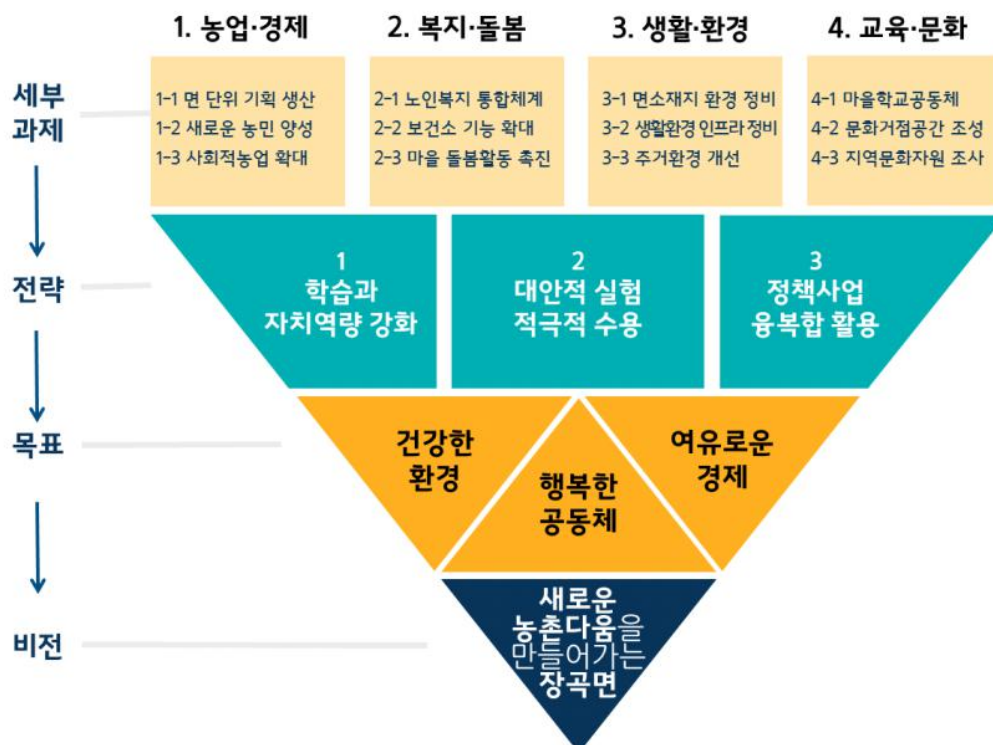
- 농촌 유토피아 시범계획 수립은 약 140일간의 기간 동안에 ‘절차 모델’을 적용하여 리빙랩 방식으로 연구진 정기회의 최소 24회 이상, 공동학습회 7회, 주민 인터뷰 19회, 주제별 간담회 4회, 종합토론회 1회 등을 추진함([그림 4-1] 참고)

[그림 4-1] 장곡면 2030 발전계획 수립과정(종합)



- 이러한 절차를 거쳐 종합토론회에서 ‘장곡면 2030 발전계획 비전체계도’를 농촌 방식에 맞게끔 역의 피라미드 형태로 제시함([그림 3-21] 참고). 이러한 결과를 도출하는 과정을 통해 ① 첫 출발은 계획 수립을 위한 지역 내 주체 그룹 확보가 중요하고, ② 계획 수립 기간은 최소 6개월에서 1년 정도 소요되며, ③ 비전체계도에 대한 집중적인 토론과 시범사업 실시가 필요함을 확인함

[그림 3-21] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도



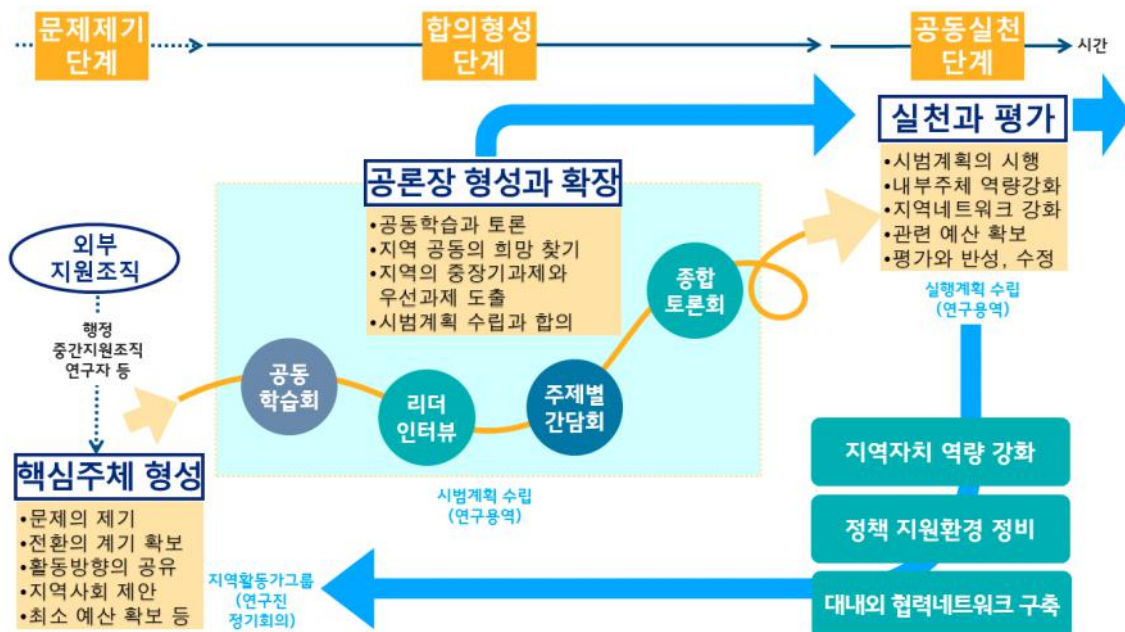
- 또 주민들의 꿈과 희망이 현실 정책(사업)과 어떤 간극(미스매칭)이 있는지를 검토한 결과, ① 현실의 정책사업이 주민들의 소박한 희망에도 부응하지 못하고 있고, ② 정책사업 자체가 이장을 통해 전달되는 방식에 의존하는 문제가 부각되고, ③ 정책을 결정하는 단위(郡)와 집행하는 현장(面) 사이의 괴리(불일치)가 심각하며, 또 ④ 면사무소(행정복지센터)가 적극적인 역할을 하고자 하나 권한이 매우 적음을 확인함
- 이를 통해 ① 주민들의 꿈 나누기를 위한 대화와 소통의 계기를 제공하는 것에서 출발하고, ② 다양한 학습활동과 공론장 형성을 통해 차이를 극복하는 훈련과정 중시해야 하고, ③ 주민들의 필요와 정책(행정)을 매개할 수 있는 현장 활동가 양성이 중요하며, 그리고 ④ 읍면사무소(행정복지센터)의 공적 역할을 강화할 필요성이 대두됨을 시사점으로 도출함



## □ 농촌 유토피아 구현의 절차 모델

- 연구진 정기회의를 통해 절차 모델(안)을 개발(제2장 3절)하고, 홍성군 장곡면을 대상으로 리빙랩 방식의 농촌 유토피아 시범계획(장곡면 2030 발전계획) 수립을 시도(제3장)했던 경험을 평가하고 시사점도 도출(제4장 1절)하는 과정을 거쳐 [그림 4-3]과 같은 절차 모델을 제안함
- 기본적으로 1단계 문제제기, 2단계 합의형성, 3단계 공동실천으로 구분하고, 전체적으로는 피드백(환류)을 반복하면서 앞으로 조금씩 전진한다는 개념임. 이런 피드백 과정을 통해 ① 주민들의 지역자치 역량이 강화되고, ② 정책의 지원환경이 정비되며, ③ 대내외 협력네트워크도 구축될 것으로 기대함
- 이런 과정 자체는 또다른 지역성(locality)을 만들어갈 것이고, 그래서 본 절차 모델은 향후 지역실정에 맞게끔 활용하고, 또 그 경험을 살려 지속적으로 보완해가야 할 것임
- 본 연구에서는 각 단계별로 기획과 운영방향, 유의사항 등을 제시하였으며, 향후 타 지역에서 도입하여 시도할 경우에는 홍성군 장곡면 대상으로 실제 시행했던 경험을 잘 활용하기를 제안함

[그림 4-3] 농촌 유토피아 구현을 위한 절차모델



## □ 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제

- 본 연구는 현실 정책이 농촌 현장과의 간극을 극복하고 주민 수요에 부응하는 방향으로 혁신적인 개선이 필요하다고 보고, 3대 의제, 9대 방향, 18대 세부과제를 제안함 ([표 5-1] 참고). 각각은 논쟁적인 부분도 다수 포함하고 있으며, 농촌 유토피아를 구현하기 위한 정책은 이런 논쟁 과정을 거쳐 발전되어갈 것임
- 기본적으로 ① 개별 사업보다 정책 시스템 구축을 중시하고, ② 시군이나 행정리 마을보다 읍면 단위를 우선하여 추진하며, ③정책사업 자체보다 현장 기반의 ‘사람과 조직’을 중시할 것을 제안함

[표 5-1] 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제

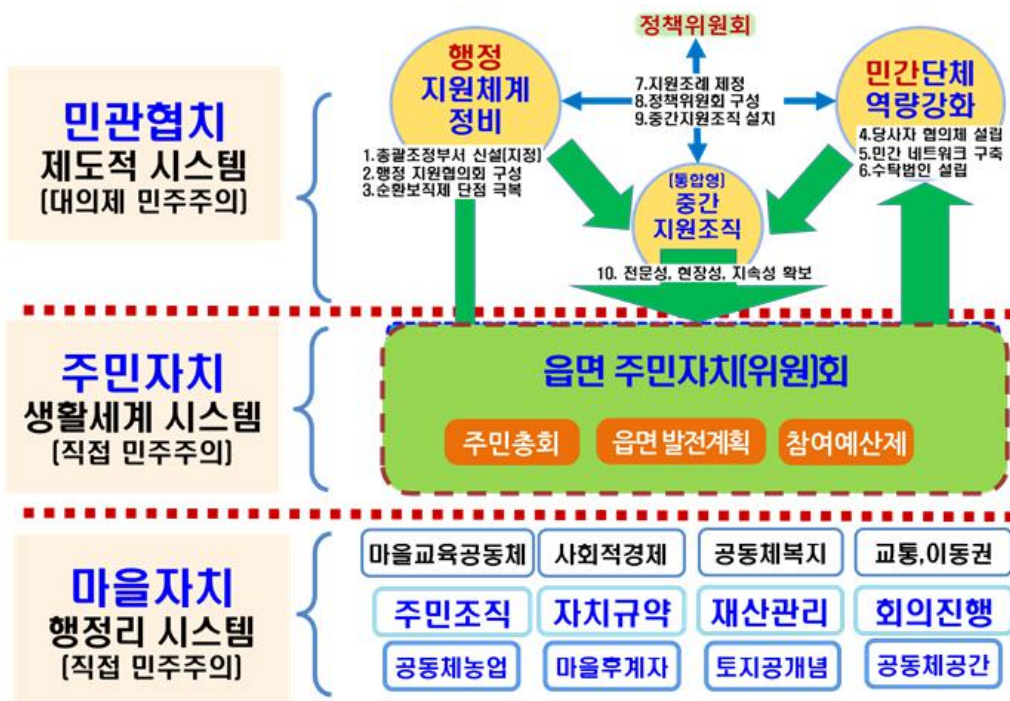
### 농촌 유토피아의 구현을 위한 정책 지원환경 조성

주요 의제와 방향	세부과제
<b>1. 농촌 읍면의 집단적 역량 강화와 현장밀착형 전문조직 육성</b>	
1-1) 지역 주민의 자기 결정권 확대	(1) 행정리 마을자치 강화를 위한 제도 개선 (2) 읍면 주민자치회 전환 확대
1-2) 주민 역량강화의 관점과 방법론 전환	(1) 집단적인 실천학습 방식의 강화 (2) 정책사업의 공모 방법론 개선
1-3) 읍면 현장의 공공일자리 제공과 사회적경제조직 육성	(1) 읍면 발전계획 의무적 수립과 공공 일자리 제공 (2) 읍면 현장밀착형 사회적경제조직 육성
<b>2. 기초 자치단체 정책 거버넌스 및 읍면 권한 강화</b>	
2-1) 기초 자치단체 단위의 농촌정책 거버넌스 강화	(1) 농촌정책의 민관협치형 거버넌스 시스템 구축 (2) 정책 칸막이 극복과 통합형 추진체계 강화
2-2) 주민생활권인 읍면 단위로 정책사업의 융복합 강화	(1) 읍면 소재지의 중심성 강화와 시설복합화 유도 (2) 읍면 소재지에서 배후마을 지원 강화
2-3) 정책 집행단위로서 읍면의 권한 강화	(1) 사무의 읍면 이양과 읍면장 주민추천제 확대 (2) 읍면 주민자치회 권한 강화와 재정 기반 확보
<b>3. 도시와 농촌의 관계 재설정과 협력 네트워크 구축</b>	
3-1) 도시정책과 농촌정책의 연계 및 균형발전 강화	(1) 기초 자치단체의 도시정책과 농촌정책 연계 (2) 광역 및 중앙정부 차원의 균형발전 정책 강화
3-2) 농촌과 도시의 직접적, 대면적, 전면적 교류 확대	(1) 도시와 농촌의 대등한 협력 관계 구축 (2) 교류인구, 관계인구 등 다양한 인재의 영입
3-3) 귀농귀촌 정책의 농촌 현장 수용력 강화	(1) 지역주민 주도의 귀농귀촌인 환영 활동 전개 (2) 마을, 읍면 기반의 귀농귀촌 주민조직 설치 장려

## □ 농촌 유토피아 구현을 위한 농촌정책의 전환방향 제안

- 전국 농촌에서 시도되는 ‘좋은 변화’를 자극하고 확산시키기 위해서는 ① 농촌 주민의 희망을 가로막는 법, 제도적 제약요소를 극복(지원환경 정비)해야 하고, ② 농촌 풀뿌리 직접 민주주의를 강화할 수 있도록 제도를 개선(특히 읍면 주민자치 역량 강화)해야 하며, ③ 무엇보다 ‘보완적인 내발적 발전론’ 관점에서 현장 기반의 핵심 주체 형성 과정을 적극 지원하는 방향으로 농촌정책이 전환되어야 함
- 또 행정리 마을자치와 읍면 주민자치, 시군 민관협치의 정책적 층위를 잘 구분하면서 정책 칸막이를 극복하고 상향식과 하향식의 조화를 모색해야 함(그림 5-1) 참고). 본 연구에서는 실질적인 주민생활권이자 한때 자치단체였던 읍면 단위 주민자치회가 이를 총괄·조정할 수 있도록 하는 전략이 필요함을 제안함. 주민들의 꿈과 희망이 정부 정책(제도)과 만나 그 간극(미스매칭)을 줄일 수 있는 실질적인 층위는 읍면이기 때문임

[그림 5-1] 농촌정책 영역에서 민관협치와 주민자치, 마을자치의 층위 구분



## □ 농촌 유토피아 구현을 위한 신규 공모사업 제안

- 마지막으로 본 연구는 농촌 유토피아 구현을 위해서는 발상의 전환을 담은 혁신적 시범사업을 새롭게 도입할 필요성이 있음을 강조함. ① 혁신적인 시도를 위해서는 지방비 매칭 없이 직접 추진하는 국비 공모사업이 필요하고, ② 테스트베드 방식의 시범사업을 우선 추진하고, ③ 농촌다움 유지, 발전을 위해 규제완화, 규제강화 특구 제도와 연계하며, ④ 예산 집행방식을 과감하게 전환시킨 새로운 방식이 도입되어야 하며, 그리고 ⑤ 주민(주민)이 주도하는 다년도 연속사업이 필요함을 제안함
- 이런 방향을 담아 신규로 도입하기를 기대하는 국비 공모사업으로서 본 연구는 3대 핵심사업을 제안함
- 첫째, 농촌 공동체 활성화를 위한 ‘마을수당’ 시범사업. 농촌 마을의 다원적 역할을 존중하고, 마을 공동체 활동을 장려하기 위한 사업으로 농민수당과 공익형직불제와 연계하여 검토할 것을 제안함
  - 행정리 마을 단위로 매년 500만원 규모의 소액 예산을 지속적으로 지원함. 지원의 전제조건으로 주민조직도 정비, 마을규약 제정, 회계 및 기록관리 등 마을자치의 기본적인 시스템 정비를 요구함
- 둘째, 읍면 단위의 농촌 유토피아 혁신모델 구축 시범사업. 본 연구에서 제안한 절차 모델을 추진하기 위해 상근 활동가 인건비를 직접 지원하는 사업을 제안함
  - 사업예산은 인건비를 중심으로 집행할 수 있도록 지원하고, 사업 예산은 공동학습과 토론, 시범계획의 수립과 모니터링 등에 사용함. 부족한 사업비는 기존의 정책사업을 충분히 활용할 수 있도록 요청함. 4년에 걸쳐 연속적으로 시행할 수 있도록 지원함
- 셋째, 도(道) 단위 농촌 현장 활동가 심화교육 연수원 설립 사업. 임기제공무원이나 중간지원조직 상근자, 마을사무장 등 농촌 현장 활동가를 체계적으로 육성할 수 있는 전문 연수원을 도(道) 단위로 설치·운영할 것을 제안함
  - 사업기간은 4년으로 하고 광역 행정의 민관협치형 시스템 구축, 중간지원조직의 공간적 통합 플랫폼 구축, 지역혁신공간 조성 등의 정책과 연계하여 추진함. 초기 2년간은 추진단을 구성하고 건축 리모델링을 완료함. 이후 2년간은 시범운영 기간으로 함. 5년차 이후 운영비는 국비 50%, 시도비 50%를 원칙으로 하고, 국비 비율은 연차적으로 축소함
  - 시도 출연 연구원 및 대학, 전국시도지사협의회, 시장군수협의회 등과 협조하고 시군 자치단체의 예산 투자와 운영비 출연 등도 적극 검토함

# 목 차

## 제1장 연구 개요

1. 연구의 필요성과 목적 .....	3
2. 주요 연구 내용 .....	5
3. 연구 방법 및 추진체계: 리빙랩 구축 .....	6

## 제2장 연구 방법론과 시범계획 대상지 개요

1. 농촌유토피아 시범계획 수립 연구의 접근 방법론 .....	11
2. 절차 모델 도출과 연구대상지 선정 방법론 .....	29
3. 시범계획 대상 지역 개요: 홍성군 장곡면 .....	38

## 제3장 농촌 유토피아 시범계획 수립: 장곡면 2030 발전계획

1. 핵심주체 형성: 문제 제기와 전환의 계기 확보 .....	63
2. 공동학습회: 지역 공동의 희망 찾기 .....	66
3. 주민 인터뷰: 개개인의 꿈과 희망 확인 .....	87
4. 주제별 간담회(FGI): 주제별 우선과제와 전략, 주체 토론 .....	96
5. 종합토론회: 비전체계도 도출과 공감대 형성, 합의 .....	109

## 제4장 농촌 유토피아 구현의 절차 모델과 정책 과제

1. 장곡면 2030 발전계획 수립 과정의 시사점 .....	125
2. 농촌 유토피아 구현의 방법론 제안: 절차 모델 .....	141
3. 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제 .....	153

## 제5장 농촌 유토피아 정책의 접근 방향과 제안

1. 농촌정책의 전환과 농촌 유토피아 정책의 접근 방향 제안 .....	181
2. 농촌 유토피아 구현을 위한 신규 공모사업 제안 .....	186

참고문헌 .....	195
------------	-----

별책 부록 .....	197
-------------	-----



## 표 목 차

[표 3-1] 공동학습회 전체 프로그램과 참석자수 현황 .....	68
[표 3-2] 공동학습회 참석자의 참석 횟수 분석 .....	70
[표 3-3] 공동학습회 회차별 설문 문항 및 응답수 .....	71
[표 3-4] 공동학습회 참석자 연령 구성 .....	72
[표 3-5] 공동학습회 설문 응답자 농업 활동(상세) .....	73
[표 3-6] 장곡면 삶의 질 관련 만족도 설문 결과 .....	74
[표 3-7] 장곡면 10년 후 희망 사항 .....	78
[표 3-8] 장곡면 행복(삶의 질) 관련 만족도 설문 결과 .....	79
[표 3-9] 안정된 삶을 위한 월 평균 기대 가계소득 수준 .....	80
[표 3-10] 향후 학습모임 관심 분야 .....	81
[표 3-11] 장곡면 2030년 발전 희망 주민 인식 .....	82
[표 3-12] 공동학습회 7회차 종합토론 프로그램 .....	83
[표 3-13] 장곡면 발전 과제 제시 카드 목록: 4대 부분, 16개 세부 과제 .....	84
[표 3-14] 주민 인터뷰 조사 진행 개요 .....	89
[표 3-15] 주제별 간담회 추진경과와 개요 .....	99
[표 3-16] ‘농업·경제’ 주제 간담회 개요와 진행 사진 .....	101
[표 3-17] ‘복지·돌봄’ 주제 간담회 개요와 진행 사진 .....	103
[표 3-18] ‘생활·환경’ 주제 간담회 개요와 진행 사진 .....	105
[표 3-19] ‘교육·문화’ 주제 간담회 개요와 진행 사진 .....	107
[표 3-20] 종합토론회 진행 프로그램과 주요 내용 .....	111
[표 4-1] 읍면 현장밀착형 사회적경제조직 육성의 4대 핵심 분야 .....	159
[표 4-2] 농촌정책 추진체계 전환의 4대 주요 의제와 7대 세부과제 .....	161
[표 4-3] 행정안전부 주민자치회 표준조례안 주요 개정 사항(2019.8.28) .....	166
[표 4-4] 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 3대 전략과 9대 핵심과제 .....	171
[표 4-5] 진안군 농촌관광, 도농교류의 기본관점 .....	172
[표 4-6] 진안군 귀농귀촌 정책의 5대 원칙 .....	175
[표 5-1] 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제 .....	185

# 그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 목적과 추진 절차, 주요 내용 구성 .....	4
[그림 1-2] 농촌 유토피아 시범계획 수립 연구 추진체계 .....	8
[그림 2-1] 농촌 유토피아 현장워크숍과 1차년도 최종보고서 .....	12
[그림 2-2] 자치분권 시행계획의 6대 추진전략과 33개 과제 .....	15
[그림 2-3] 농식품부 농촌협약의 대상과 방식 .....	16
[그림 2-4] 농촌정책의 민관협치형 추진체계와 10대 핵심과제 .....	18
[그림 2-5] 주민자치회 전환 읍면동의 기본 조직과 인력 모델 .....	20
[그림 2-6] 행정안전부의 농촌형 주민자치회 표준모델 .....	21
[그림 2-7] 충남형 주민자치 모델 추진모형 및 과제 .....	22
[그림 2-8] 농촌 유토피아 연구모형: 정책적 의도와 현장 수용력 사이의 간극 해소 ...	26
[그림 2-9] 농촌 유토피아 시범계획: 연구의 접근 방법론 .....	27
[그림 2-10] 전북 진안군의 마을만들기: 시간축에 따른 활동의 확장 모델(개념도) ...	30
[그림 2-11] 농촌 유토피아 구현의 절차 모델(가설) .....	33
[그림 2-12] 홍성군 장곡면의 지리적 위치 .....	38
[그림 2-13] 홍성군 농촌 마을만들기의 정책 시스템 구축 현황 .....	40
[그림 2-14] 홍성군 민관협치 시스템 구상(안) .....	40
[그림 2-15] 장곡면의 도로와 마을(법정리) 분포 .....	41
[그림 2-16] 장곡면의 인구 변화 추이 .....	42
[그림 2-17] 장곡면의 연령대별 인구비율 변화(1955-2019) .....	43
[그림 2-18] 장곡면의 농가 인구 피라미드(2015년) .....	44
[그림 2-19] 장곡면의 연령대별 전·겸업농 비율 변화(2005, 2015년) .....	44
[그림 2-20] 장곡면의 3개 생활권과 복지, 교육시설 현황 .....	45
[그림 2-21] 홍성군 읍면별 인구 및 소재학교 학생수 비율(2018년 기준) .....	46
[그림 2-22] 지역 거버넌스 홍성통의 구성과 조직 형태 .....	48
[그림 2-23] (사)홍성지역협력네트워크의 구성과 조직체계 .....	49
[그림 2-24] 마을학회 일소공도의 조직과 주요 활동 .....	50
[그림 2-25] 친환경농산물 생산·유통: 홍성유기농 영농조합법인 .....	51
[그림 2-26] 청년 농업인 육성: 젊은협업농장 .....	51
[그림 2-27] 사회적농업 실천: 행복농장 .....	52
[그림 2-28] 권역사업 성공모델: 오누이 친환경마을 협동조합 .....	52
[그림 2-29] 농촌사회 공론장 형성: 마을학회와 마을연구소 .....	53

[그림 3-1] 핵심그룹의 형성(연구진 정기회의)과 진행 .....	65
[그림 3-2] 공동학습회 홍보 포스트와 면사무소 대형 현수막 .....	67
[그림 3-3] 공동학습회 참석자 행정리별 분포 .....	72
[그림 3-4] 공동학습회 참석자 가족 구성 .....	73
[그림 3-5] 향후 장곡면 발전 관심 분야 .....	75
[그림 3-6] 10년 뒤 장곡면 희망 사항 우선 순위(가중치 종합) .....	78
[그림 3-7] 공동학습회 조별토론(7회차) 진행 모습 .....	85
[그림 3-8] 공동학습회 조별토론(7회차) 진행 결과: 우선 과제 선정 .....	85
[그림 3-9] 주민 인터뷰 진행 사진 .....	89
[그림 3-10] ‘농업·경제’ 우선 논의과제 ‘장곡면 기획생산’ 세부 논의 .....	102
[그림 3-11] ‘복지·돌봄’ 주제 우선 논의과제 ‘노인복지’ 세부 논의 .....	104
[그림 3-12] ‘생활·환경’ 주제 우선 논의과제 ‘면소재지 정비’ 세부 논의 .....	106
[그림 3-13] ‘교육·문화’ 주제 우선 논의과제 ‘마을학교’ 세부 논의 .....	108
[그림 3-14] 종합토론회 진행 사진 .....	112
[그림 3-15] 농촌 방식의 비전체계도 구성 .....	113
[그림 3-16] 장곡면 2030 발전계획의 세부과제: 4대 주제, 12대 핵심과제 .....	114
[그림 3-17] 장곡면 2030 발전계획의 3대 추진전략 .....	114
[그림 3-18] 장곡면 2030 발전계획 추진전략1: ‘학습과 자치역량 강화’ .....	116
[그림 3-19] 장곡면 2030 발전계획 추진전략2: ‘대안적 실험의 적극적 수용’ .....	116
[그림 3-20] 장곡면 2030 발전계획 추진전략3: ‘정책사업 융복합 활용’ .....	117
[그림 3-21] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도 .....	118
[그림 4-1] 장곡면 2030 발전계획 수립과정(종합) .....	127
[그림 4-2] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도(변형 개념도) .....	128
[그림 4-3] 농촌 유토피아 구현을 위한 절차모델 .....	141
[그림 4-4] 농촌 마을(행정리)의 주민조직도 모델: 마을 사업 4년차 이상 마을 .....	154
[그림 4-5] 읍면 단위 정책사업의 융복합을 위한 종합발전계획 수립 전략 .....	163
[그림 4-6] 행정안전부 ‘읍면동 단위 자치계획형 참여예산사업’ 추진절차(예시) .....	167
[그림 4-7] 기초 자치단체 내부의 도시정책과 농촌정책 연계 모델 .....	170
[그림 4-8] 일본 ‘관계인구’와 교류인구, 정주인구 등의 개념 구분 .....	173
[그림 5-1] 농촌정책 영역에서 민관협치와 주민자치, 마을자치의 층위 구분 .....	182

# 제1장

## 연구 개요





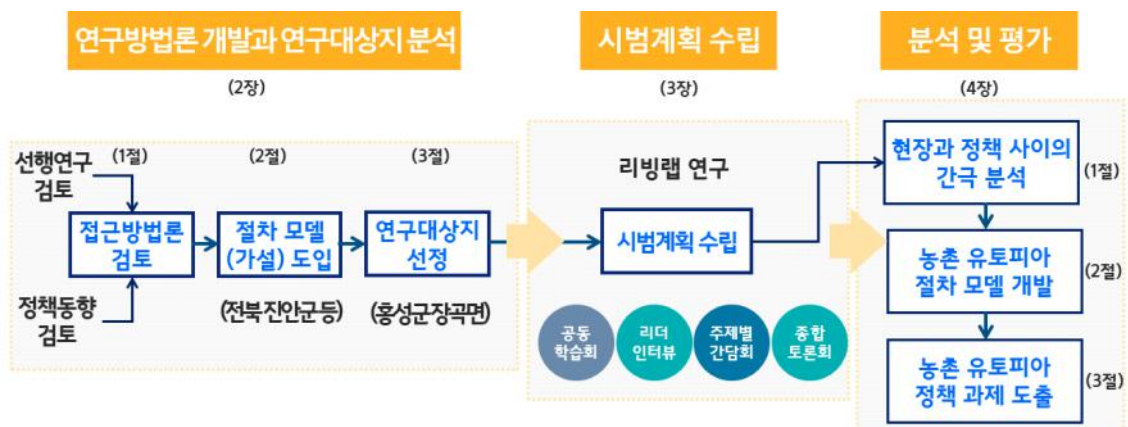
# 제1장 연구 개요

## 1. 연구의 필요성과 목적

- 포용사회, 균형발전, 자치분권, 민관협치 등의 사회적 가치를 실현하고, 농촌 유토피아 구상을 실현하기 위해서는 현장 기반의 다양한 실천 활동이 전제되어야 하고, 또 그런 연구 경험을 적극 수렴해야 함
  - 연구자 중심의 정책 연구는 일정한 방향성 제시에는 성공할 수 있으나 현장 실천 주체의 상황에 따라 실현가능성 정도가 매우 달라진다는 한계가 있음
  - 기존의 다양한 정책이 현장에서 어떻게 작동되고 있는지, 지역 주민들은 어떻게 수용하고 있는지, 그 사이의 간극(미스매칭)은 무엇이고 어떻게 극복해야 하는지 등 현장연구가 보다 치밀하게 진행되어야 함
- 농촌 주민이 다양한 지역문제를 스스로 해결하기 위해 노력하고, 동시에 저출산·고령화·양극화 등 국가적 문제에 대응하기 위해서는 현장과 정책 사이의 괴리를 메울 수 있는 근본적 대안이 도출되어야 함
  - 특히 농촌의 실질적인 생활권인 읍면 단위에서 주민 스스로 유토피아의 꿈과 희망을 찾아가는 과정에서 만나는 다양한 정책사업과 어떤 간극(미스매칭)이 있는지를 확인하고, 현재의 정책사업을 근본적으로 개선할 수 있는 방향을 제시할 필요가 있음
  - 이를 통해 기존의 정책 및 제도가 안고 있는 구조적 한계를 명확히 하고, 근본적인 개선과제를 확인하여 현장 실정에 맞게끔 단계적으로 개선해나갈 수 있을 것임
- 국내외 선진지 사례 소개나 농촌 지역 일반을 대상으로 하는 유토피아 비전 제시에 그치지 않고, 현장 실천 주체가 접근할 수 있는 구체적인 절차나 방법론 제시가 필요함
  - 주민자치 역량이 부족한 농촌 현실에서는 유토피아의 비전을 실현하기 위한 전략과 방법론 도출보다도 주체 형성에 근본적인 한계가 있음. 따라서 추진주체의 형성과 역량강화 과정까지 포함하는 ‘절차 모델’ 혹은 ‘추진모형’이 제시될 필요가 있음
  - 이를 통해 이미 선행연구를 통해 제시된 다양한 농촌 유토피아 전략이 농촌 지역에서 구체적으로 실천될 수 있는 통합적이고 실질적인 정책 대안이 제시될 수 있음

- 현장 경험이 다수 축적된 연구기관의 의견을 체계적으로 수렴하여 후발주자가 겪게 될 시행착오를 사전에 예방할 수 있는 정책적 대안이 필요함
  - 농촌 사례연구 경험이 축적되어 있는 현장 연구기관과의 협력을 통해 농촌 현장의 상황을 정확하게 이해하고, 이상적인 방향 제시에 머무르지 않는 현장 주민 주도의 유토피아 실천 모델을 도출해야 함
  - 이를 통해 농촌 현실에 맞는 정책사업이 새롭게 발굴되고, 또 기존 정책의 근본적인 개선점도 도출될 수 있을 것임
- 본 연구는 농촌 유토피아 실현을 위한 접근방법론을 검토하고, 시범계획 수립 대상지를 선정하여 리빙랩 연구를 통해 현장 주민이 꿈꾸는 농촌 유토피아의 상(像)과 다양한 정책사업 사이의 간극(미스매칭)을 확인하고, 이를 통해 농촌 유토피아 실천의 절차 모델 개발과 정책적 개선과제 제시를 목적으로 함([그림 1-1] 참고)
  - 첫째, 리빙랩 방식의 현장 연구를 통해 농촌 주민이 꿈꾸는 미래상과 다양한 정책사업 사이의 간극(미스매칭)을 구체적으로 확인하고, 이것을 해결하기 위한 시사점을 도출함
  - 둘째, 리빙랩 연구를 통해 얻은 시사점을 기반으로 농촌 유토피아 시범계획을 전국적으로 적용할 수 있는 절차 모델을 제시함
  - 셋째, 농촌 유토피아 구현을 위해 주민들 수요에 대응할 수 있는 정책적 개선과제와 신규 정책과제를 도출하여 제시함
  - 구체적으로 농산어촌의 공간적 특성을 모두 지니고 있는 충남도 시군 자치단체의 1개 면(面) 단위 연구대상지를 선정하고, 다양한 주민들이 일상의 삶 속에서 유토피아를 어떻게 그리고 있는지를 살펴보고, 그 유토피아를 현실에 구현하기 위한 절차 모델과 정책과제를 제시하고자 함

[그림 1-1] 연구의 목적과 추진 절차, 주요 내용 구성



## 2. 주요 연구 내용

### ○ 연구 방법론 검토

- 선행연구 및 정책 동향 분석
- 선진지 사례연구에 기반한 연구모형과 절차 모델의 가설 도출

### ○ 연구 대상지 선정 방법 검토

- 연구 대상지 선정방법과 기준 제시
- 전국 농촌 일반과의 보편성과 특수성 검토

### ○ 연구 대상지의 현황과 특성 진단

- 역사적, 구조적 측면의 연구 대상지의 특성 진단
- 주요 활동 사례 측면의 특성 진단
- 관련 지역정책 현황 분석: 특히 현재진행중인 국도비 공모사업, 시범사업

### ○ 농촌 유토피아 실현을 위한 시범계획 수립: 리빙랩 방식

- 시범계획 수립 절차 모델 가설의 적용
- 연구 대상지의 시범계획 수립 절차와 주요 내용 정리
- 농촌 유토피아 구현을 위한 비전체계도 도출
- 시범계획 수립과정의 성과와 한계 검토

### ○ 리빙랩 연구에 기반한 시사점 도출

- 지역주민이 그리는 농촌 유토피아와 정책사업 사이의 간극 분석
- 농촌 유토피아 실현 시범계획 수립을 위한 ‘절차 모델’ 제안
- 농촌 유토피아 실현을 위한 정책 과제 도출

### ○ 요약 및 제안

- 농촌 유토피아 실현을 위한 농촌정책의 근본적 전환방향 제안
- 농촌 유토피아 신규 공모사업 제안

### 3. 연구 방법 및 추진체계: 리빙랩 구축

#### □ 충남연구원: 현장밀착형 연구진 구성

- 충남연구원은 충남도 농산어촌 지역정책의 다양한 사례를 수집, 정리하고 제안하는 중심 역할을 수행하면서 현장연구총서를 발간하고, 9개의 중간지원조직을 운영하며, 또 다양한 연구성과를 축적하고 있음
  - 주요 중간지원조직: 마을만들기지원센터, 6차산업센터, 도시재생지원센터 등
- 특히, 부설기관인 충남마을만들기지원센터는 충남의 15개 자치단체를 대상으로 민관협치형 농촌마을정책 설계를 2015년부터 지속적으로 추진하면서 다양한 현장 경험을 축적하고 있음
  - 충남마을만들기지원센터는 농촌 현장의 구조적 문제를 진단하며 근본적인 처방을 찾기 위해 2015년부터 기초 자치단체의 ‘민관협치형 정책 시스템 구축’에 집중함. 정책 수요자인 주민 관점에서 행정 사무의 업무조정 및 조직 개편을 지속적으로 제기하고 있고, 또 민간 영역의 당사자 협의체 설립과 민간단체 협력 네트워크 구축 및 법인 설립 등도 추진중임
  - 2020년 2월 현재, 시군의 마을만들기 중간지원조직이 13개소 개소되어 있고, 총 71명이 상근 활동가로 근무중에 있음(광역 센터와 5개 수탁법인 상근자 포함)
  - 본 연구 대상지인 홍성군도 2016년 11월에 마을만들기지원센터를 설치하여 주민교육, 상담·컨설팅, 마을조사단 운영 등을 진행하고 있고, 장곡면 대상으로도 다양한 활동이 전개되고 있음

#### □ 현장 연구기관: ‘마을연구소 일소공동 협동조합’

- 충남연구원과 현장 협력 연구기관으로 선정한 ‘협동조합 마을연구소 일소공동(이하 마을연구소)’와 협력체계를 구축하여 본 연구를 진행함
- 마을연구소는 현장 기반의 연구 프로젝트 조직으로 다양한 연구자가 상근, 비상근으로 참여하고 있음. 또 현장 리더와의 신뢰관계를 구축하고 있기에 리빙랩 방식의 연구 수행에 매우 유리한 장점을 가지고 있음
  - 또 신소희 연구원은 2019년 상반기 1차년도 연구에서 “농촌 유토피아 구상: 충남 홍성군 홍동면·장곡면을 중심으로”란 주제로 참여한 경험이 있음

- 마을연구소의 모(母)기관에 해당하는 ‘마을학회 일소공도’(임의단체)는 월례 세미나 및 강학회 개최, 학회지 『마을』 발간, 월간 뉴스레터 발간 등 현장 기반으로 활발하게 활동하고 있고, 국내외의 현장 연구자 네트워크도 구축하고 있음
- 이를 통해 본 연구를 타 지역과 비교하거나 연구성과를 널리 확산하는 방향에서 유리한 기반을 갖추고 있음

## □ 충남연구원과 현장 연구기관과의 역할분담

- 충남연구원: 연구 총괄
  - 연구방향 제시, 조사기획, 시범계획 수립 절차모델 정리, 결과 분석
  - 향후 전국적으로 확산할 수 있는 정책 제안 등
- 현장 연구기관: 마을연구소 일소공도 협동조합과 협업을 통해 추진
  - 실무조사 및 시범계획 수립 절차 모델 실무 운영, 결과 정리
  - 현장 활동가의 결합 유도, 향후 핵심주체 형성의 기반 제공 등

## □ 연구 절차: 리빙랩 방식 연구

- 연구진이 연구대상지에 대한 사전 분석과 절차모델 가설을 수립하여 접근함(앞의 [그림 1-1] 참고)
  - 사전에 선행연구와 정책동향 검토, 연구대상지 분석 등을 통해 리빙랩 연구를 위한 절차모델 가설을 수립함
  - 리빙랩 연구를 위한 절차 모델로 공동학습회, 개별 인터뷰, 주제별 간담회, 종합토론회 등을 제시하고 추진하면서 현장의 변화과정을 모니터링하고 분석함
  - 종합토론회 개최 이후에 전체 과정을 분석하고 시사점을 도출함
- 연구자와 현장활동가가 정기회의를 수시로 개최하면서 현장밀착형 연구로 추진함 ([그림 1-2] 참고)
  - 특히 연구대상지의 인적 자원과 조직 현황, 관계망 등을 충분히 반영하여 시범계획을 수립하고 그 과정과 결과를 분석함

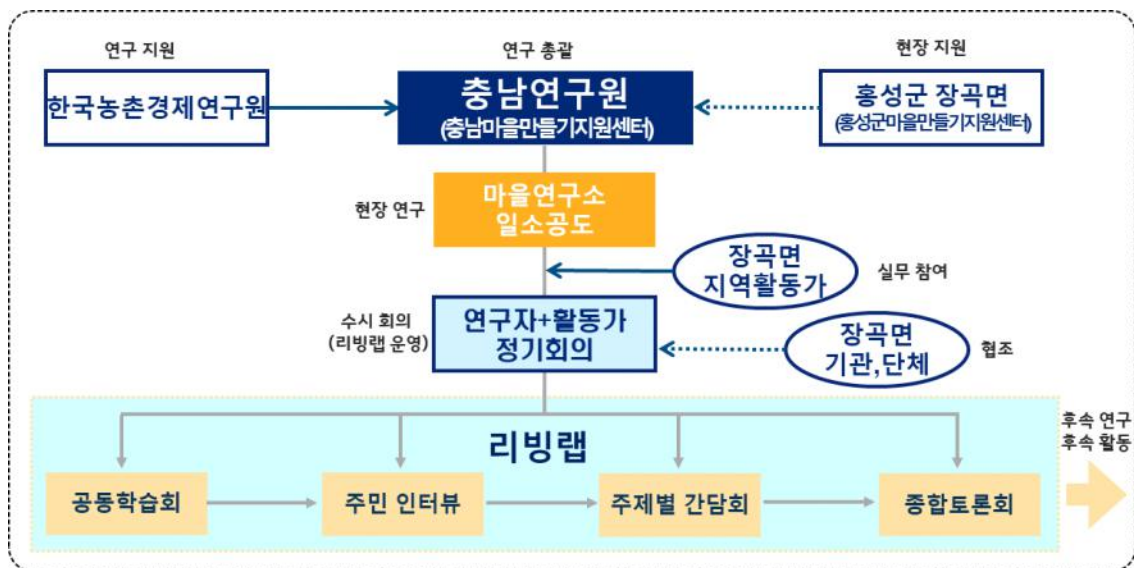


- 연구 완료 후에도 지역주민 주도로 활동을 계속할 수 있도록 근거를 제공함(실천조직, 공모사업 등)

○ 본 연구는 현장 기반의 주민참여형 연구 방식으로 추진함

- 본 연구진과 현장 활동가가 연구대상지 주민과 상호협력하는 방식으로 연구를 진행함
- 지역주민들이 스스로 실천하고 이 과정에서 적절한 계기를 제공하고 결과를 공유하며 다음 단계로 나아가는 방식으로 진행함

[그림 1-2] 농촌 유토피아 시범계획 수립 연구 추진체계



## 제2장

# 연구 방법론과 시범계획 대상지 개요



## 제2장 연구 방법론과 시범계획 대상지 개요

### 1. 농촌유토피아 시범계획 수립 연구의 접근 방법론

- 본 연구의 연구 방법론을 정립하기 위해 선행연구와 정책 동향을 검토하고, 이를 통해 연구모형과 절차 모델 가설을 도출함

#### 1.1 '농촌 유토피아' 선행연구 및 정책 동향 검토

##### 1.1.1 농촌 유토피아 선행연구 검토

###### □ 선행연구 동향

- 농촌 유토피아 관련 연구는 2018년 9월부터 시작되어 이제 막 착수한 단계로 연구 실적이 충분히 축적되어 있지는 못함
  - 한국농촌경제연구원 주관의 워크숍이 4회 개최됨: 2018.12.27.(서울 플라자호텔), 2019.04.09.(충남 홍성군 장곡면), 2019.11.14.(전남 나주시 농어촌공사), 2019.11.15.(경남 함양군 서하면)
  - 농어촌지역정책포럼(2018.12.05.), 2018 삶의질 정책 컨퍼런스(2018.12.19.), 2019 농업전망대회(2019.01.23.), 대한민국 국가비전회의(2019.02.12.), 교토대학교 연구교류회(2019.04.20.) 등에서 관련 발표와 토론이 이루어짐
  - 이러한 성과를 모아 한국농촌경제연구원에서 『행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상』(2019.06.30.) 보고서가 발간됨
- 현재의 연구 단계에서는 농촌을 둘러싼 정책 동향과 사회경제 트렌드를 분석하거나, 향후 농촌의 미래상을 전망하면서 국내외의 대표적인 선진사례를 검토하고, 또 향후 다양한 실천전략을 제시하고 있음
  - 정도채는 2차 워크숍(2019.06.30.)에서 농촌 유토피아의 미래상을 그리면서 농촌 사회혁신의 국내외 사례를 소개하고, 정책 추진방향과 실행 프로젝트를 제안함
  - 이기원은 2차 워크숍(2019.06.30.)에서 한국형 농촌 유토피아 공동체 모델 개발을 위해

- 역량개발, 여성친화 마을공동체, 이주민 통합 등의 측면에서 국내 사례를 주로 분석함
- 심재현은 4차 워크숍(2019.11.15.)에서 국민의 버킷리스트 분석과 국내 실천 사례 분석을 통해 현재의 농산어촌이 해결해야 할 일과 정책 시스템을 제안함
- 이런 연구과정에 한국농촌경제연구원을 중심으로 농식품부와 산림청, 농협, 한국농어촌공사, 한국토지주택공사, 지자체 등과 협력체계를 구축하고 관련 기관, 단체의 각종 사업도 검토하면서 농촌 유토피아 정책의 실행방안도 동시에 검토함

[그림 2-1] 농촌 유토피아 현장워크숍과 1차년도 최종보고서



2차 현장워크숍(홍성군 장곡면 오누이센터)

자료: 홍성신문



4차 현장워크숍(함양군 서하면사무소)

자료: 함양투데이



한국농촌경제연구원 1차년도  
최종보고서

## □ 선행연구의 시사점과 비판적 검토, 본 연구의 차별성

- 선행연구를 통해 농촌의 미래상을 그려보고 다양한 사례를 수집하며 새로운 정책을 검토하는 과정을 통해 몇 가지 시사점을 도출할 수 있음
- ‘유토피아’란 새로운 키워드를 제안함으로써 기존의 관성적인 정책에서 벗어나 농촌의 절망적 미래상을 역전시킬 수 있는 새로운 방향성을 제시하고 있다는 점
- 다양한 정책 영역, 다양한 기관·단체가 참여하여 협업적인 연구환경을 조성하고 기존의 정책 칸막이와 매너리즘(관성)을 일정 정도 극복하는 방향에서 새로운 상상력을 제공하고



있다는 점

- 나아가 농촌 미래상 분석, 국민여론 및 설문조사, 현장 사례 연구 등을 통해 반드시 절망적이지만은 않은, 새로운 가능성을 모색할 수 있는 탈출구도 모색할 수 있다는 희망을 제시하고 있다는 점

○ 그럼에도 기존 연구에서 사례 소개는 다음과 같은 점이 부족해보이고, 이런 측면에서 본 연구의 차별성을 찾을 수 있음

- ① 우수사례로 소개되는 사례들이 긍정적인 측면에서 매우 단편적으로 분석되어 있다는 점. 이면에 숨어있는 다양한 애로사항이나 갈등관계 등이 드러나지 않고, 지나치게 이미지 중심으로 소개되고 있다는 점
- ② 대표적인 사례의 하나로 소개되는 일본 군마현 카와바무라(川場村)처럼 외국 사례가 한국적 지방자치나 농촌 현실과 충분히 비교되지 않은 채 소개되고 있다는 점. 특히 유럽이나 미국, 일본과 비교하여 한국의 기초자치단체(시군구)는 지나치게 크고, 권한은 약하며, 특히 읍면동은 단순한 행정구역에 불과하다는 점이 간과되고 있다는 점
- ③ 작은 마을이나 종교공동체 등 특정 사례 중심이고 읍면 지역, 혹은 시군 자치단체 차원의 사례는 매우 빈약하다는 점(이 점은 역으로 현실속의 농촌 유토피아가 그만큼 어렵다는 뜻이기도 하고, 이렇게까지 발전하는 사례는 한국 현실에서 어렵다는 의미이기도 할 것임)
- ④ 결과 중심적인 사례 소개가 많고, 결과를 ‘만들어가는 과정’에 대한 분석이 미흡하다는 점. (대부분의 현장 사례는 더 넓은 사회구조 속에서 존재하고, 외부 환경과 상호작용하면서 발전과 정체, 후퇴 등의 변화과정을 겪고 있음) 또 농촌에 살고 있는 ‘주민 스스로가 꿈꾸는 희망’이 현실의 정책과 제도, 시장 등과 어떻게 상호작용하고 있는지에 대한 분석이 필요하다는 점

○ 이러한 시사점과 문제의식을 기반으로 본 연구는 현장 기반의 리빙랩 방식으로 아래와 같은 과제의 답을 찾아보고자 함

- ① 농촌 주민들의 꿈과 희망이 현재의 정책 및 제도와 어떤 간극(미스매칭)을 가지는지
- ② 그것을 극복하기 위한 과정은 어떤 절차를 거치는 것이 바람직한지
- ③ 작은 선진 사례를 더욱 확대하기 위해서는 정책의 어떤 부분을 개선해야 하는지 등

### 1.1.2 중앙정부의 주요 정책 동향 분석

- 최근에 중앙정부 정책은 여러 가지 새로운 방향성을 제시하며 지역 주도의 정책 수립에 우호적인 환경으로 작용하고 있음. 이에 본 연구에 실질적으로 중요한 몇 가지 정책 동향을 검토함

#### □ 자치분권과 1단계 사무 이양: 중앙과 지방의 관계 전환

- 문재인 정부는 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”이라는 비전 아래 2018년 9월 「자치분권 종합계획」, 2019년 3월 「자치분권 시행계획」을 발표함
  - 세부적으로 6대 추진전략, 33개 과제를 설정함([그림 2-2] 참고)
- 국민주권 구현 차원에서 읍면동 단위 주민자치회의 대표성을 제고하겠다는 계획임
  - 읍면동 단위 주민자치의 대표기구로서 주민자치회 설치를 확대하고, ① 주민자치회의 주민 참여예산 의견 반영, ② 공공시설 위·수탁 업무수행, ③ 자치규약 제정 등 실질적 역할 및 권한 부여 등을 추진하고 지방자치법 개정을 통해 법적 근거를 마련할 예정임
  - 또 읍·면·동장 주민추천제 도입 등 제도개선을 추진하고, 주민자치회에 대한 교육, 홍보, 행·재정지원 등 운영 활성화 방안을 마련할 예정임
- 강력한 재정분권을 위해 국세-지방세 비율은 6:4까지 전환하는 목표를 세움
  - 현행 부가가치세의 11%인 지방소비세 비중을 확대하여 2019~20년, 2년간 총 11조 7천억원을 지방세로 확충하고, 2020년에는 3조 5천억원 규모의 균특회계 사업을 지역으로 이양한다는 계획임
  - 또 개인이 자치단체에 일정액을 기부하면 기부금의 일부에 대해 세액공제 등 혜택을 부여하는 ‘고향사랑 기부제’도 도입할 구상임
- 자치단체의 조직권과 인사권 강화, 공무원 전문성 강화 등의 개혁도 추진중임
  - 자치단체의 기구 설치의 자율성 확대, 직무 특성에 따라 장기근무형과 순환근무형으로 직위 구분, 필수보직기간 확대 및 전문직위 가산점 의무적 부과 등 순환보직제 단점을 극복하기 위한 제도적 장치가 강화됨
- 현재는 1단계 자치분권이 진행되는 단계로 향후 지속적으로 중앙정부 권한(재원)이 지방으로 이양되고, 이에 따라 지역 주도의 정책 수립이 더욱 원활해질 것으로 기대함

- 기존의 관성에서 벗어나 이런 자치분권의 흐름을 선도적으로 수용하는 지역에서 농촌 유토 피아 구현을 위한 새로운 전환점이 나타날 것임

[그림 2-2] 자치분권 시행계획의 6대 추진전략과 33개 과제

비전	우리 삶을 바꾸는 자치분권	
목표	주민과 함께 하는 정부 · 다양성이 꽃피는 지역 · 새로움이 넘치는 사회	
추진과제	1. 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ <b>주민자치회의 대표성 제고 및 활성화</b> ④ 조례 제·개정 시 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
	2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
	3. 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ <b>고향사랑 기부제 도입</b> ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
	4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
	5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② <b>자치조직권 강화 및 책임성 확보</b> ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ <b>지방공무원 전문성 강화</b> ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
	6. 지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

주: 본 계획은 「자치분권 종합계획」의 2019년 시행계획에 해당함

자료: 대통령 직속 자치분권위원회, 2019.3, 3쪽

## □ 농촌협약제도 도입: 지역 주도의 발전계획 수립, 지자체 계획역량 강조

- 농식품부는 2020년부터 신규 사업으로 농촌협약제도를 도입함. 농식품부와 지자체가 협약을 통해 정책적 협력 거버넌스를 구축하고 기존의 지원방식을 전환하여 지방분권 시대에 효과적으로 대응하기 위한 방안의 일환으로 도입함
- 중앙은 “세부적 사업 기획 보다 중앙과 지방이 함께 달성해야하는 핵심적 정책 과제 (agenda) 발굴과 제시에 집중”하고, 지역은 정책 목표에 대해 농촌공간계획이나 농업농촌식품산업발전기본계획(이하 농발계획) 등 중장기 비전과 합치하는 구체적·실행가능한 종합 ‘사업계획’을 수립하도록 유도하겠다는 것이 도입 취지임
- 지역 주도로 농촌생활권 전반에 대한 고려를 바탕으로 실효성 있는 중장기 발전계획을 자율적으로 수립하고, 중앙은 이에 근거해 협약을 체결하고 필요한 사업을 패키지로 지원하는 방식임([그림 2-3] 참고)

[그림 2-3] 농식품부 농촌협약의 대상과 방식



자료: 농림축산식품부, 2019.12, 14쪽

- 농식품부는 농촌협약 체결의 전제조건으로 다음 세 가지를 제시함. 이를 통해 농촌협약이 효율적으로 작동되고, 지자체의 계획 역량을 강화하겠다는 전략임
- ① 지방으로 이양된 마을만들기사업을 반드시 포함할 것. 기존에 재원과 함께 지방으로 이양된 농촌 마을 사무가 소외되지 않도록 할 것. 기존에 농식품부에서 추진하던 사업의 내용, 기간, 방식 등을 동일하게 유지할 것
- ② 제2기 농발계획을 수립하고, 농발계획과 연계된 중장기 계획(농촌공간 전략계획, 농촌생활권 활성화계획)을 수립할 것
- ③ 농촌협약 이행을 담당하는 행정 전담조직과 중간지원조직을 운영할 것. 중심지활성화, 마을만들기, 귀농귀촌 등 관련 중간지원조직을 통합 운영 시 우대

- 2020년 시범사업으로 9개를 선정하고, 국비 지원은 개소당 최대 300억원과 인센티브를 지원할 예정임
  - 2020년 1~2월 심사에서 임실군과 홍성군, 2개소만 선정되고 나머지는 재공고 예정임
  - 2020년 인센티브 예산은 재경부 협의를 통해 계속 확보하겠다는 구상임
- 향후 전망: 준비된 지역과 그렇지 못한 지역의 불균등 발전
  - 자치분권 패러다임 전환과 병행하여 농식품부 농촌협약, 균형발전위원회 지역발전투자협약처럼 포괄적 협약제도 방식이 확산될 것이고, 이에 따라 지자체의 계획 수립 및 관리역량이 갈수록 강조될 것으로 예상함
  - 특히 협약에 포함된 사업들의 총괄·조정과 중장기 컨트롤 기능을 위해 행정의 전담부서와 통합형 중간지원조직 설치가 급속도로 확대될 것임. 행정에 민간 전문가가 채용되는 사례도 크게 늘어날 것임
  - 이와 동시에 읍면 주민생활권 단위에서 주민들이 직접 참여하여 지역발전계획을 수립하고, 성과를 평가 모니터링하며, 수정보완하는 계획절차가 더욱 강조될 것임
  - 농촌 주민의 정책 참여 기회는 확대되고, 우호적인 정책 시스템을 갖춘 지자체와 그렇지 못한 지자체 사이의 불균등 발전이 심화될 것임
  - 준비된 지역에 더 많은 기회가 주어지는 방식으로 선도적인 사례들이 등장하고, 이를 네트워크로 연계하면서 농촌 유토피아에 근접하는 지역 사례도 나타날 것으로 기대함

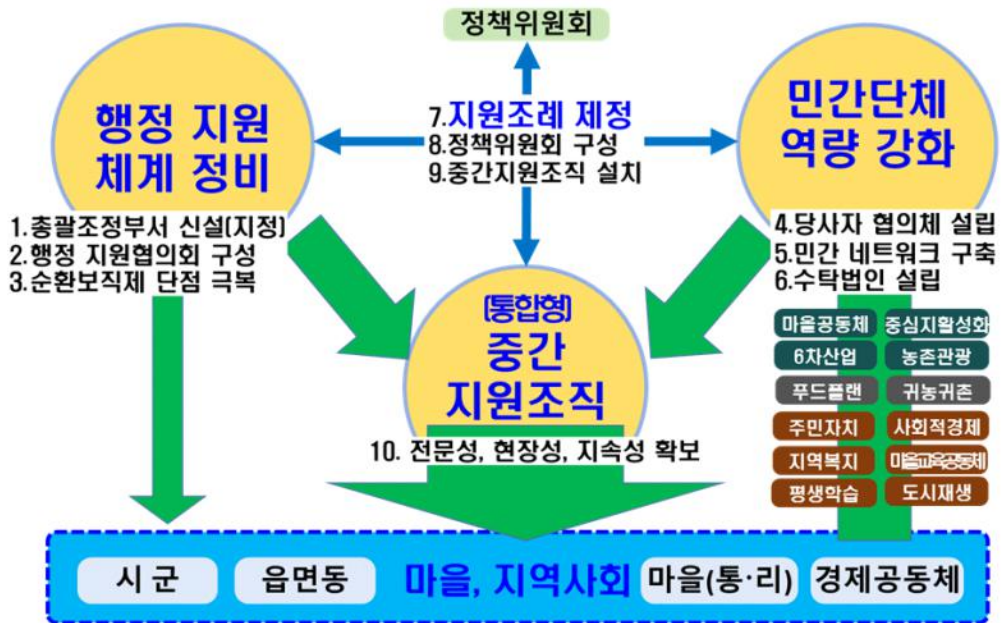
#### □ 민관협치와 중간지원조직의 등장: 현장밀착형 지원체계 정비

- 사회적가치를 강조하는 정책 영역에서 민관협치의 관점에 기초하여 중간지원조직이 지속적으로 강조되고 있음
  - 현대 사회의 복잡다단한 지역문제를 해결하기에 행정의 한계가 명확하게 드러나고, 민간이 자발적 실천 주체로서 등장해야 한다는 문제의식에 기반하여 중간지원조직에 주목하는 것임
  - 또 선진지 자치단체의 공통적인 특징 중 하나로 행정에 민간인 전문가를 채용하고, 중간지원조직을 설치·운영하여 민관협치를 강조하고 있음. 대표적인 정책 사례가 전북의 진안군 마을만들기와 완주군 로컬푸드, 장수군 농식품클러스터 등임
  - 마을공동체 영역은 민간이 주도하여 중간지원조직 설치를 요구하는 대표적인 사례에 해당함. 이외에도 사회적경제, 농촌관광, 귀농귀촌, 6차산업 등의 정책 영역에서 중간지원조직

이 광역 혹은 기초 지자체 단위에서 설치되고 있음

- 도시재생 정책은 공모사업 선정기준으로 중간지원조직의 설치 및 운영을 의무조건으로 제시하고 있고, 이런 경향은 다른 정책 영역으로도 확산되고 있음

[그림 2-4] 농촌정책의 민관협치형 추진체계와 10대 핵심과제



자료: 구자인, 2019.11.12.

#### ○ 충남의 민관협치형 농촌마을정책과 중간지원조직 사례

- 충남도는 민선5기에서부터 농촌마을정책의 질적 전환을 모색하며 ‘단위 사업에서 시스템 구축’을 집중적으로 추진함. 그 일환으로 민관협치형 정책 시스템 구축을 위한 10대 핵심과제를 제시하고([그림 2-4] 참고), 15개 시군에 대해 단계별로 추진해옴
- 행정 지원체계 정비: 공동체 전담 ‘과’ 신설 6개, 행정지원협의회 설치 4개, 지원조례 제정 14개 시군 등. 충남도 농촌활력과 신설(2018.12.)
- 중간지원조직 설치 현황: 민간위탁 5개, 행정 직영 8개, 미설치 2개 시군
- 중간지원조직 상근자 채용 현황: 광역과 기초에 총 71명(수탁법인 포함), 평균 연령 36.6세
- 2020년 상반기에 당진시에 행정 직영 센터가 설치될 예정이고, 민간위탁형은 금산군을 포함하여 6개 시군으로 확대 예정
- 민간의 조직화: 마을만들기협의회 설립(정비) 9개, 민간협력 네트워크 조직 7개, 네트워크형 법인 설립 6개 시군

- 충남은 위와 같은 농촌마을정책 시스템의 민관협치형 정비를 통해 ‘농촌 마을이 지치지 않고 오래 갈 수 있는 정책 시스템’ 구축
- 마을자치 시스템 구축 병행: 계간지 『마을독본』(총 9회) 특집주제를 시리즈로 발간하고, 매월 1회 시군 순회 대화마당(총 38회)에서 정기적으로 정책 토론 진행

○ 전국 농촌지역 중간지원조직 설치 사례: 기초 지자체 농촌정책 영역은 여전히 소수

- 농촌 마을만들기지원센터: 약 41개소 추정(전북과 충남에 특히 발달)
- (사·협)한국마을지원센터연합 소속 회원 약 25개소, 비회원 약 16개소
  - 전북 13개소, 충남 13개소로 집중적으로 설치
- 농촌활성화지원센터: 전국 9개 도(道)의 거점 대학에 설치
- 귀농귀촌지원센터: 농업기술원(광역), 농업기술센터(기초) 등 전국 농촌 자치단체에 대부분 설치. 단, 행정직영이고 소수 근무의 한계
- 기타 광역별 중간지원조직으로 6차산업지원센터(농촌융복합산업지원센터), 어촌특화지원센터(귀어귀촌지원센터) 등이 설치되어 있고, 기타 유사 중간지원조직으로 자치단체 특성에 맞추어 농촌관광(도농교류)센터, 농촌인력중개센터, 먹거리통합지원센터 등이 설치·운영 중

○ 향후 전망: 각종 신규 국도비 공모사업에서 중간지원조직 설치를 계속 강조

- 2019년 12월 대통령 직속 농어업농어촌특별위원회 본위원회 의결 안건으로 “지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축”이 의결됨. 이를 통해 지속적으로 지자체 추진상황이 보고될 예정임
- 또 농촌협약제도의 확대를 통해 농촌 지자체에 다양한 정책 영역의 통합형 중간지원조직 설치도 확대될 것으로 예상함
- 다만 중앙정부 공모사업이나 행정 지시에 따라 하향식으로 설치되는 중간지원조직은 실질적인 역할을 하기 어렵다는 것이 경험임. 향후 행정의존적인 중간지원조직 설치가 확대되면서 기능과 역할, 정체성 등에 대한 논쟁이 확산될 것임

□ 읍면동 단위 주민자치회로의 전환: 생활밀착형 공적 의사결정기구

- 행안부 주도로 2018년부터 읍면동 단위의 주민자치위원회를 실질적인 대표기구로서 주민자치회로 전환하는 과정에 있음

- 기초자치단체에 사업 추진 전담팀을 구성하고, 읍·면·동 사무소에 전담인력을 배치하여 사업을 추진하도록 하며, 이에 필요한 인력은 자치단체 기준인건비에 반영하고 있음. 주민 자치회로 전환하는 농촌 면(面)사무소에는 주민자치 1명, 복지2명, 간호1명을 배치하겠다는 구상임([그림 2-5] 참고)

[그림 2-5] 주민자치회 전환 읍면동의 기본 조직과 인력 모델

	모델	기능	조직	인력 구성*
읍 동	기본형	<ul style="list-style-type: none"> <li>방문상담, 통합사례관리 등 찾아가는 복지 서비스</li> <li>복지+건강 서비스</li> <li>주민 대표기구 구성·운영 지원 등</li> </ul>	<p>찾아가는 보건복지팀 설치</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(행정팀) 자치 1명</li> <li>(찾아가는 보건복지팀) 복지 3명, 간호 1명</li> </ul>
	공공 서비스 연계형	<ul style="list-style-type: none"> <li>찾아가는 보건복지 대상 범위 확대</li> <li>종합상담</li> <li>실질적 민관연계</li> <li>주민 대표기구 구성·운영 지원 등</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>(행정팀) 자치 1명</li> <li>(찾아가는 보건복지팀) 복지 7명, 간호 1명</li> </ul>
면	기본형	읍·동 기본형 모델과 동일		
	농어촌 특성화형	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본형 모델과 동일</li> </ul>	<p>찾아가는 보건복지팀 미설치 (전담 인력만 배치)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민주치 1명, 복지 2명, 간호 1명</li> </ul>

자료: 행정안전부, 2019.2, 68쪽

#### ○ 행안부 ‘농촌형’ 주민자치회 구성과 선정 방식의 개요: 3개 모델

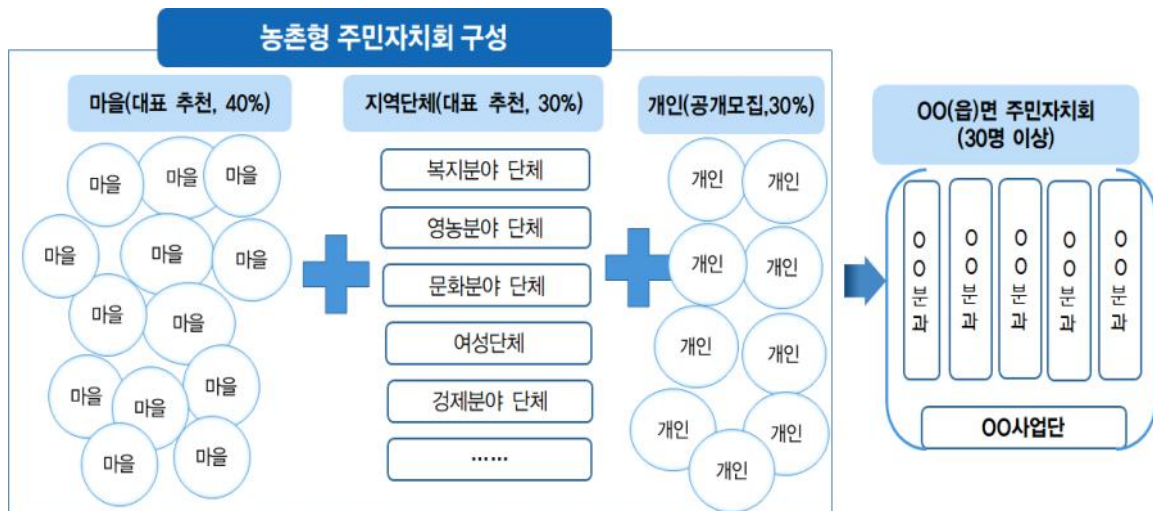
- 지역재단(지역순환경제센터)에서 행안부 수탁과제로 수행한 연구에서는 농촌형 주민자치회 구성인원을 ‘최소 30명 이상으로 구성하되, 지역별로 자율 결정’하도록 권장하고 있음. 이에 따라 아래 세 가지 모델을 제시하고 있고, 행정안전부에서도 권장하고 있음
- **모델 1. 농촌 표준모델:** 마을별 대표 40%, 지역단체별 대표 30%, 공개모집 30%로 구성(여건에 맞게 적용). 마을별 대표자는 자체적으로 대표자를 선정하여 참여 - 전국 1,192개 면 지역 가운데 인구 3천명 미만 면 지역 573개(전체 면지역의 48%)와 3천명에서 5천명 미만인 면 지역 362개(전체 면지역의 30%)가 주요 대상([그림 2-6] 참고)

※ 주민자치회 구성 시 공개모집 비율은 고령자 분포, 정보수집 능력 취약 등을 고려하여 기존 주민과 귀농귀촌인 사이의 비율 배분 필요



- **모델 2. 도농복합형:** 마을별 대표 추천 40%, 개인 공개모집 60%. 농촌부문은 마을주민이 마을대표 선출, 도시부문은 공개모집 후 위원선정
- **모델 3. 개방형:** 행정구역 상 읍면지역이나 이미 농촌 기반이 대폭 축소되어 도시형 성격인 지역으로 공개모집 100%로 위원 모집

[그림 2-6] 행정안전부의 농촌형 주민자치회 표준모델



자료: 지역재단(지역순환경제센터), 2018.12., 100쪽

### ○ 농촌형 주민자치회 설립 현황

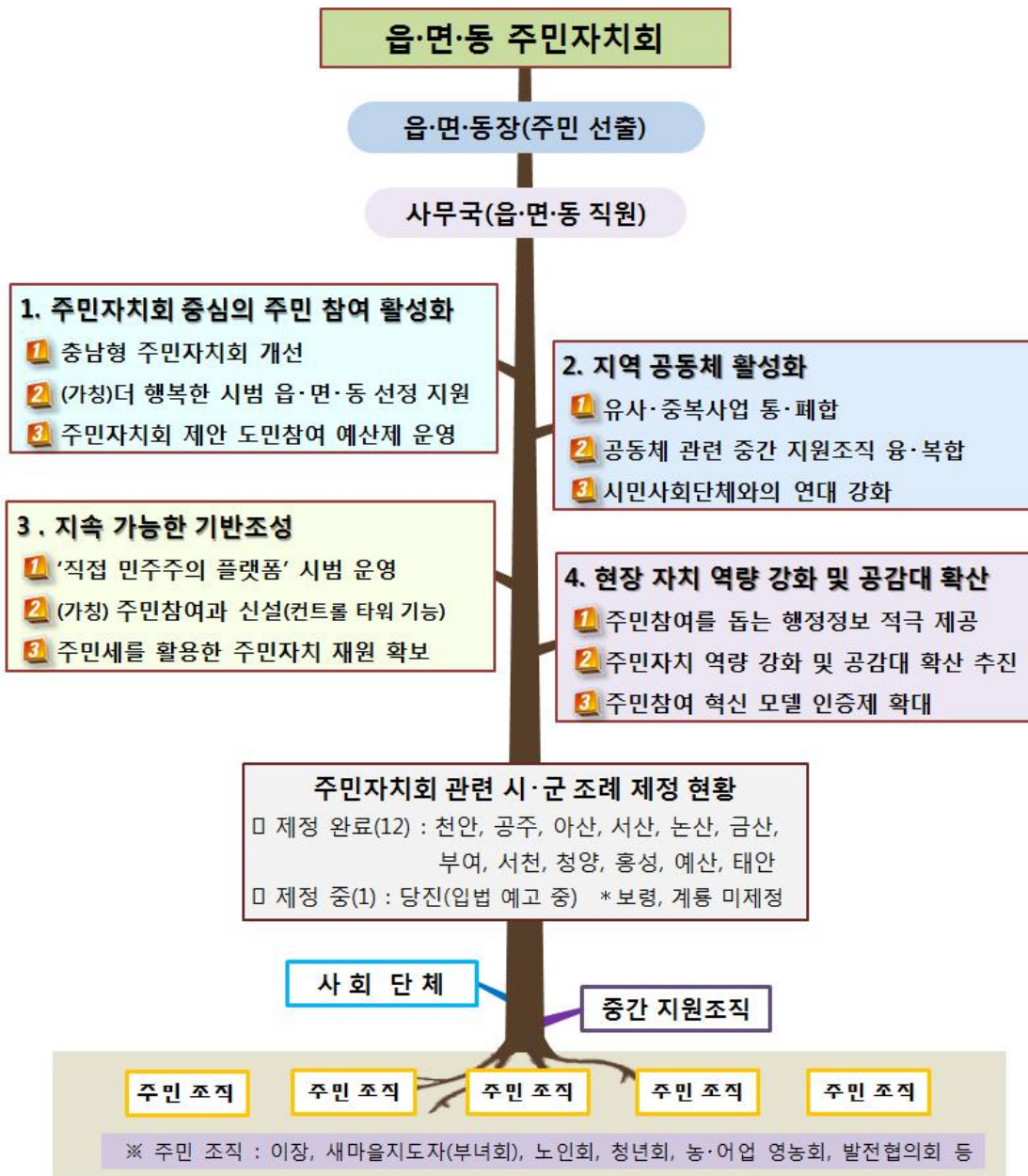
- 2019년 12월 기준으로 전국에서 214개 읍면동에서 주민자치회 시범사업을 추진하였으며 약 100개가 주민자치회로 발족함(충남도 자체 시범사업은 19개 읍면동). 하지만 농촌 지역의 주민자치회 전환은 모델도 명확하지 않고, 사례도 일부에 불과함
- 하지만 충남도를 비롯하여 다수의 지자체가 독자사업으로 주민자치회 전환사업을 추진하는 등 농촌에도 계속 확장될 것으로 예상함. 특히 충남도는 ‘충남형 주민자치 모델 추진모형 및 과제’를 개발하여 2018년부터 추진중에 있음([그림 2-7] 참고)

### ○ 향후 전망: 주민자치역량의 성장과 병행하여 제도적 정비 강화

- 자치분권 패러다임 전환과 병행하여 시군 권한 중에서 주민 생활에 밀착된 권한이 읍면으로 이양될 것으로 예상됨. 특히 초고령화 문제와 연계하여 보건복지 분야의 권한과 사무가 지속적으로 이양될 것임
- 농촌 읍면 단위의 주민자치회 권한이 지속적으로 강화될 것임. 주민자치회 산하에 상근 사무국이 구성되고 실질적인 역할을 수행하게 될 것임. 읍면사무소(행정복지센터)와의 역할 관계에서 주민자치회에 공무원이 파견되는 사례도 등장할 것임

- 전국 농촌 지자체에도 읍면장 주민추천제로 능력있는 공무원이 발령받거나 개방형 직위제로 민간 전문가가 채용되는 사례도 늘어날 것임

[그림 2-7] 충남형 주민자치 모델 추진모형 및 과제



자료: 충청남도 자치행정과, 2019.08.

## 1.2 연구모형: 정책적 의도와 현장 수용력 사이의 간극

### 1.2.1 정책과 현장 사이의 간극

#### □ 농촌정책의 전환기: 현장 상황을 따라가지 못하는 정책

- 중앙정부 행정 사무의 지방이양 추세와 농촌협약 등 신규 정책 및 사업 도입 등에 따라 지방자치단체의 농촌정책은 큰 전환기에 있음
  - 자치분권과 민관협치, 균형발전 등 사회적 가치를 반영한 정책이 계속 강화됨에 따라 ‘좋은 변화’를 만들어낼 수 있는 우호적인 정책환경이 조성중에 있음
  - 농촌정책의 융복합이 중시되면서 공익형직불제, 농민수당, 농업환경프로그램, 사회적농업, 푸드플랜 등 새로운 사업들이 계속 제시되고 있음
  - 새롭게 도입되는 정책과 사업들은 보편적으로 지향해야 할 사회적 가치를 반영하면서 정책 소비자인 지역 주민의 필요를 고려하여 개발되는 것임
- 이러한 시도에도 불구하고 중앙정부 정책은 항상 현장 상황을 따라가지 못하고 있음
  - 새로운 정책을 기획하고 입안하여 시행하는 과정에서 통제할 수 없는 다양한 변수가 있고, 특히 정책 거버넌스가 발달되지 않은 상태에서 일반 행정을 통해 집행하는 단순 구조로 인해 왜곡이 발생함
  - 농촌 현장 상황은 다양한 권력관계 속에서 작동하고, 특히 행정과 민간 사이의 ‘기울어진 운동장’ 구조 속에서 행정이 주도하는 일방적 정책 집행과정은 현장의 수요를 반영하기에는 한계가 명확함
- 중앙정부의 정책적 의도가 현장에서 어떻게 작동될지는 집중적인 모니터링을 통해 점검되고, 이런 모니터링 과정을 거쳐 수정, 보완되는 선순환 구조를 가질 때 정책과 현장의 질적 전환으로 이어질 것임
  - 농촌 현장은 지리적, 역사적, 문화적 이유 등으로 정책의 수용력 측면에서 매우 다양함
  - 중앙정부가 주도하는 지역정책이 현장 실정에 보편적으로 적용되기 어렵다는 근본적인 이유로 사무의 지방 이양이 강력하게 이루어지는 것임

## □ 농촌 현장의 급격한 변화: 선진적 실천조차 확산되지 못하는 현실

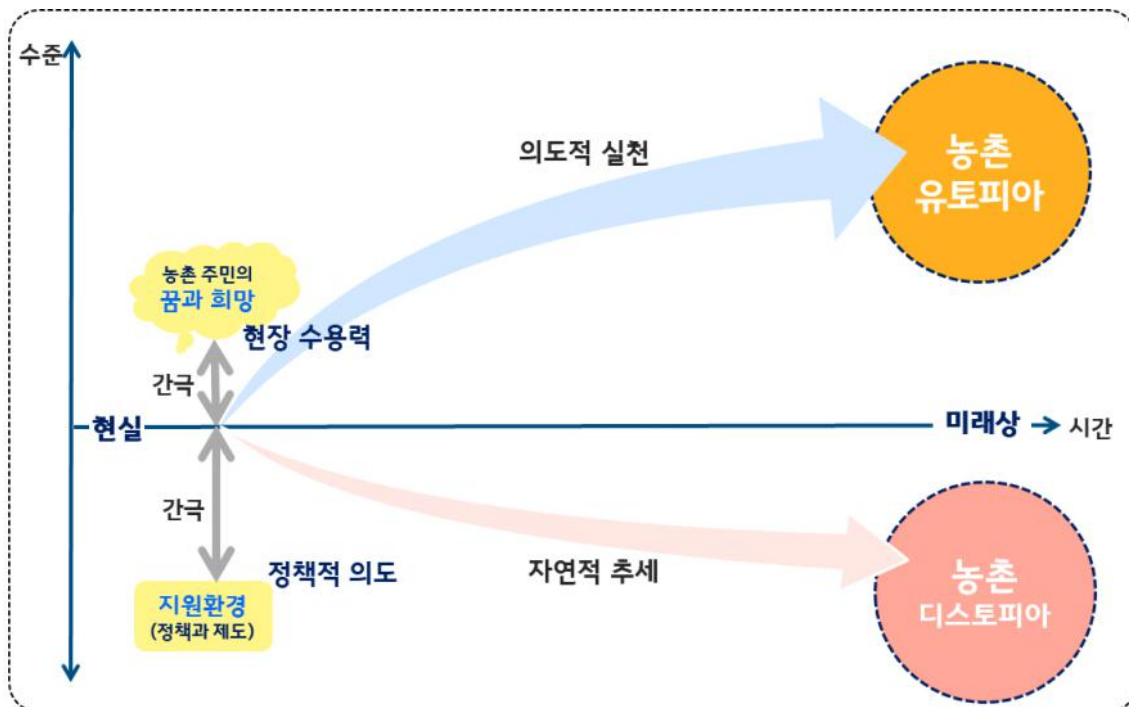
- 농촌 현장은 글로벌 시장경제와 중앙정부 정책의 영향을 강력하게 받으면서 사회구조적으로 취약한 고리를 따라 부정적인 측면이 심각하게 부각되고 있음
  - 급격한 인구감소와 초고령화, 양극화 등으로 인해 농업을 포기하거나 희망이 없다는 좌절감이 만연함. 일부는 기회주의적으로 행동해야만 '살아남을 수 있다는 행동양식'을 선택하여 농촌 지역사회의 공동체성이 급격하게 붕괴되어 있음
  - 각종 규제완화 조치 등과 연결되어 농촌의 토지 소유권 이동이 활발해지고, 도시형 개발자본이 계속 진입해오면서 농촌경관이 급격하게 파괴되는 등 농촌다움을 잃어버리고 있음. 농촌의 가장 큰 장점이라 할 수 있는 자연환경과 전통문화, 공동체적 관계조차 붕괴하면서 새로운 전망을 수립하기 위한 전환의 계기도 찾기 힘들
  - 농촌문제의 '동전의 양면'에 해당하는 도시문제가 심각해짐에 따라 다양한 계층의 귀농귀촌인이 증가하면서 농촌 사회의 갈등이 마을마다 크게 증가하고 있음. 이러한 갈등을 해결할 수 있는, 또 해결해야만 하는 공공성이 있는 현장 주체는 등장하지 않고, 대체로 회피하거나 방치하는 상황임
  - 일부 활동하는 농촌 리더의 고령화가 급격하게 진행되는 반면, 청년 후계자의 등장과 성장은 매우 더디게 이루어지고 있음. 다양한 실패 경험으로 인해 주민들이 마을공동체 사업에 참가하지 않는 경향이 강해지고, 새롭게 등장하는 청년들도 정서적 괴리로 전통적인 농촌공동체 활동을 꺼리는 상황임
- 농촌 현장의 어려운 상황에도 불구하고 문제 해결을 위해 노력하는 선진적 실천들이 여전히 전국 방방곡곡에서 이루어지고 있음도 확인할 수 있음
  - 다양한 공동체적 실천을 통해 어려운 사회구조적 장벽을 조금씩 해결하고, 희망의 단초를 제시하는 작은 선진 사례들은 여전히 적지 않음
  - 다만 이런 실천들이 '좋은 정책'을 활용하여 한걸음 더 나아가기에는 이를 가로막는 다양한 장벽들이 있기에 확산되지 않고 있는 것임

## □ 정책적 의도와 현장 수용력 사이의 괴리, 간극

- 농촌 전반적으로 현장 상황이 매우 어려운 구조 속으로 빨려 들어가는 반면, 이를 적극 해결해야 할 공공 행정의 정책 시스템은 여전히 전통적인 관행 속에 있음
  - 사회적 가치를 반영한 신규 정책과 사업들은 광역과 기초 지방자치단체의 전통적인 '업무라인'을 거치며 도입취지가 쇠퇴하고 현장실정에 맞지 않게 변질됨

- 새롭게 도입하는 중앙정부 정책은 일부 선진사례 분석을 통해 도입하고 시범사업을 거치지 않는 경우가 다수임. 그래서 물량 중심의 목표 설정, 세련되지 못한 공모방식, 꼬리표가 지나치게 많은 사업지침, 유연하지 못한 예산 집행방식 등 현장 실정에 맞지 않는 공통적인 문제가 나타남
  - 지방자치단체도 대규모 국도비 공모사업 선정 자체에 집중하고, 집행이나 평가, 반성은 상대적으로 매우 취약함. 공무원 순환보직제 문제와 맞물려 중앙정부의 정책적 의도는 사라지고 감사를 지나치게 의식한 ‘예산 집행 행정’에 그치는 것임
- 국도비 공모사업을 잘 활용하는 지자체와 그렇지 못한 지자체 사이의 불균등 발전도 계속 강화되고 있음
- 민관협치의 정책 시스템을 우선 정비한 지자체, 현장의 실천주체를 잘 양성한 지자체는 개별 사례에 그치지 않고 지역 전반의 좋은 변화를 만들어내고 있음
  - 이런 지자체의 공통적인 특징은 행정의 반성을 통해 지원체계를 우선 정비하여 민간을 설득할 수 있는 명분과 정당성을 확보하고 시작했다는 점임. 예를 들어, (1) 해당 분야의 총괄·조정 부서를 신설하고, (2) 민간인 전문가를 임기제 공무원으로 채용하며, (3) 집행조직으로 중간지원조직을 과감하게 설치하였다는 점 등임
- 개별 우수 사례에서는 현장 실천주체가 행정과 적절한 긴장감을 유지하면서 정부의 정책사업을 적절하게 활용하고 있음
- 여기서 ‘긴장감’이라 함은 스스로의 주체 역량을 키우는 것을 우선하고, 행정 사업에 의존하지 않으며 꼭 필요한 지원만 활용하겠다는 ‘불가근불가원(不可近不可遠)’ 원칙을 잘 지키는 경우를 말함
  - 다수의 좋은 사례도 이런 거리감을 잘 유지하지 못해 지역사회에서 비난을 받거나 무너지는 경우도 다수 있음. 역으로 우수사례일수록 다양한 국도비 공모사업을 담당하는 행정이 사업대상자로 반복하여 신청하는 경향이 강한 탓도 있음
- 현재의 농촌 현실에서는 중앙정부의 좋은 정책적 의도가 현장까지 잘 전달되지 않고, 또 현장의 정책 수용력 사이에는 괴리, 간극(미스매칭)이 크게 나타남
- 이런 미스매칭을 해결하려는 노력이 서로 일치할 때 농촌 유토피아도 실현될 수 있을 것임. 반대로 지금보다 추가적인 노력 혹은 큰 전환 없이 자연적 추세에 맡기면 농촌 디스토피아의 현실에 직면하게 될 것임([그림 2-8] 참고)

[그림 2-8] 농촌 유토피아 연구모형: 정책적 의도와 현장 수용력 사이의 간극 해소



### 1.2.2 농촌 유토피아 시범계획 수립 연구의 접근관점

#### □ 연구의 관점: “정책과 현장 사이의 간극을 어떻게 메울 것인가?”

##### ○ 기본 전제 “모든 주민은 꿈과 희망을 가지고 있다”

- 농촌 현장의 주민들은 어려운 환경에서도 문제해결을 위해 다양한 방법을 통해 노력함
- 실천 주체는 개인이나 가족 단위가 기본이고, 지역사회의 공동체 역량이 성장하면 마을이나 읍면 단위로 혹은 경영체를 조직하여 접근함
- 농촌 현실에서 공동 활동을 강화함으로써 ‘농촌 주민 공동의 꿈과 희망’은 더욱 키우고, 구체화시켜 나갈 수 있음

##### ○ 현실과 과제: “정책과 제도는 현장 실정을 언제나 뒤쫓아 간다”

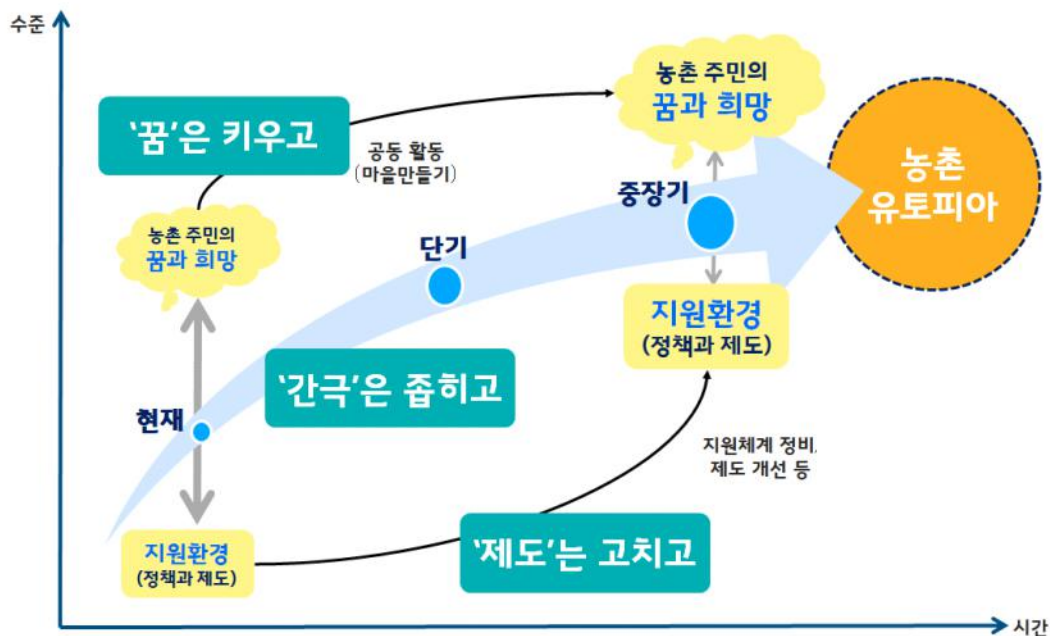
- 자치분권의 진전이 더딘 상황에서 중앙정부 차원의 전국 일률적인 정책이거나 시혜적인 사업이 다수이고, 농촌 현장의 실정을 구체적으로 반영하지 못함

- 중장기적 관점에서 민간으로 권한을 이양하고, 주체 역량이 성장하는 과정을 체계적으로 지원할 수 있도록 정책과 제도 개선 등 ‘지원환경’의 정비가 필요함

□ 접근 방법론: “주민들의 꿈과 희망을 가로막는 제도적 지원환경을 정비한다”

- 농촌 주민의 꿈과 희망, 현실적인 정책과 제도, 이 사이에 존재하는 간극이 넓고 깊기 때문에 농촌 유토피아의 실현이 어려운 것임
- 이 간극을 좁혀나갈 수 있다면 더디더라도 농촌 유토피아는 실현될 수 있음. 이를 위해서는 ① 주민 스스로 실천해야 하는 것과 ② 행정이 스스로 개선하고 지원 역할을 강화해야 하는 것, 그리고 ③ 현장과 정책 사이의 간극을 좁히기 위해 상호 협력해야 할 것 등 세 가지의 노력이 일치되어야 함([그림 2-9] 참고)

[그림 2-9] 농촌 유토피아 시범계획: 연구의 접근 방법론



○ 첫째, 농촌 주민의 ‘꿈과 희망’은 키우고

- 현실에 발 딛고 서 있는 주민들의 ‘꿈과 희망’은 매우 소박하지만 절박한 것임
- 현실 정책과 만나고 공동체적 활동을 통해 작은 성공의 열매를 경험한다면 더욱 큰 지역사회 전체의 ‘꿈과 희망’으로 발전할 수 있음

○ 둘째, 행정의 ‘정책과 제도’는 고치고

- 현재의 ‘정책과 제도’는 농촌 주민의 수요에 적합하지 않고, 현장 문제 해결에도 효과적이지 않음

- 정책의 결정 단위를 현장 가까이로 두고, 공모방식이나 예산집행방식 등을 개선하여 '정책과 제도'의 질적 수준을 높여 나간다면 민간과의 신뢰관계를 회복할 수 있음

○ 셋째, 정책과 현장 사이의 '간극'은 좁히고

- 정책의 수요자인 현장 주민 요구에 적절하게 대응하도록 민관협치의 정책 시스템으로 '정책과 제도'를 개선해나간다면 현장 문제 해결에도 매우 효과적일 것임
- 이러한 간극을 좁히는 쌍방의 노력이 선순환한다면 농촌 유토피아의 성공사례가 지역적으로 빨리 나타날 것이고, 전국적으로 확산될 수 있는 보편적인 정책 개발에도 기여할 수 있을 것임



## 2. 절차 모델 도출과 연구대상지 선정 방법론

### 2.1 농촌 유토피아 구현의 절차모델 검토: 선진지 사례의 경험

#### □ 선진지 사례의 경험과 농촌 유토피아 구현을 위한 시사점

##### ○ 농촌 유토피아 실천의 출발계기

- 전국 선진지 사례의 경험을 볼 때 지역사회 발전을 위한 출발계기는 주민 역량이나 행정 의지, 상호신뢰 등의 차이로 매우 다양함. 때로는 우연하게 나타날 수도 있고, 때로는 오래 된 활동이 축적되어 어느 날 갑자기 나타나기도 함
- 지방자치 전통이 취약하고 민간 역량이 부족한 농촌사회에서는 그 출발계기를 의식적으로 기획할 필요가 있음. 그 계기가 자연발생적으로 만들어지는 것이 아니기에 좋은 정책환경을 조성하거나 민간 운동이 서로 협력하여 전략적으로 접근하는 것도 필요함
- 농촌 유토피아 구현을 위한 민간의 실천 활동을 자극하고, 우호적인 정책환경을 조성하기 위해서는 이런 선진지 경험에서 널리 적용할 수 있는 보편타당한 절차모델을 도출할 수 있을 것임

##### ○ 전북 진안군 마을만들기의 경험: 4단계 절차 모델

- 전북 진안군의 농촌 마을만들기 활동은 2001년부터 ‘주민 주도, 상향식’의 내발적 발전론에 기초한 의도적인 실천이 매우 다양한 영역에 걸쳐 이루어져 왔음. 그 경험을 시간축에 따라 회고해보면 크게 다음 [그림 2-10]와 같이 정리할 수 있음(具滋仁, 2013)
- 2001년 이후의 긴 시간 흐름에서 보자면 크게 4단계로 진화되어 왔음. 크게 보아 점에서 선, 면으로 확장하면서 다양한 활동가 그룹이 등장하여 다양한 형태의 네트워크로 확장되는 과정을 거치고 있음(구자인 등, 2011.12)
- ① 1단계: 활동가의 등장 - 농촌 현장에 활동가가 전혀 없지는 않았지만 지역정책에 깊이 개입하거나 독자적인 활동을 전개한 사례는 매우 미약함. 대신에 2000년 8월에 행정에 채용된 계약직공무원이 주어진 재량권을 활용하여 으뜸마을가꾸기 사업을 제안하고 2001년부터 마을만들기 활동을 시작하면서 지역사회를 조직하기 시작한 것이 큰 계기라 할 수 있음. 또 행정 내에 공무원 학습조직인 그루터기에서 지역정책을 학습하고 작은 실천들이 이루어지기 시작함. 민간에서는 2006년부터 으뜸마을가꾸기 사업 추진위원장들의 자발적인 활동이 시작되고, 또 마을간사(12명)나 마을조사단(6명) 같은 행정 사업을 활용하여 활동가들이 등장하여 다양한 활동을 조직하고 움직이기 시작함

[그림 2-10] 전북 진안군의 마을만들기: 시간축에 따른 활동의 확장 모델(개념도)



주: 각각의 사업 및 실천사례는 다양한 측면을 가지고 동시에 진행되지만 주된 역할 중심으로 위치를 부여함. 또 그 비중은 시기에 따라 다르지만 주로 좌상(左上)에서 우하(右下)로 중심이 이동함  
자료: 具滋仁, 2013 자료를 일부 수정하여 정리

- ② 2단계: 공론장(場)의 형성 - 2006년에 마을만들기 행정협의회를 구성하여 업무를 공유하고 협의하는 틀을 구성하고, 민간에서는 마을만들기대학을 매개로 다양한 공동학습과 토론의 장이 만들어짐. 또 군청에서 나와 별도로 도농교류센터(2명)와 귀농귀촌활성화센터(2명)와 공동으로 마을만들기지원센터 준비 사무소를 설치하고 다양한 민간 활동가들이 함께 토론하여 공론장(公論場)이 다양하게 마련됨. 또 매년 연말에 개최하는 ‘마을만들기의 날’을 통해 다양한 민간단체들의 전체 추진상황을 점검하고 교류하는 행사도 이루어짐. 또 지역신문사와 문화원 등과 협력하여 정책토론회 자리도 수시로 개최됨. 으뜸마을가꾸기 행정사업으로 구성된 협의회는 모든 마을 사업 위원장들을 포괄하여 칸막이를 극복하는 마을만들기위원장협의회로 발전함
- ③ 3단계: 상호작용의 과정 - 2008년부터 다양한 그룹들이 모여 ‘생각의 차이’를 극복하기 위한 상호작용 활동이 일상적으로 전개됨. 특히 마을위원장 중심의 선주민(토막이)과 새로 조직된 후주민(귀농귀촌인) 중심의 민간단체 사이에 상호협력을 위한 다양한 활동이 전개됨. 행정과 주민, 민간단체들이 협력하여 여름 휴가철에 마을축제를 개최하고, 매주 금요일에는 군청 앞에서 금요장터도 개최함. 매년 연말의 ‘마을만들기의 날’에는 활동성과를 공유하고, 상호협력의 방향을 지속적으로 점검함. 이런 과정에는 행정의 계약직공무원과 마을간사, 마을조사단원, 2개 센터 상근자 등이 큰 역할을 담당함
- ④ 4단계: 협력의 네트워크 형성 - 각 그룹 사이의 상호작용 과정을 반복하면서 신뢰관계가 형성되고 자연스럽게 네트워크로 발전됨. 특히 2010년 1월에 ‘새로운 10년’의 일환으로 마을만들기지구협의회에서 독립하여 로컬푸드사업단과 마을만들기지원센터를 설립하기로 결의함. 이를 통해 2011년에 로컬푸드사업을 전담할 농업회사법인 (주)진안마을을 설립하고, 2012년에 중간지원조직을 수탁 운영할 (사)마을엔사람을 네트워크 조직으로 설립함.

이런 경험들이 축적되어 진안군 마을만들기는 행정과 민간, 민간과 민간 사이의 협력 네트워크가 구축되고 전국의 선도적 모델로 발돋움하게 됨. 물론 지방자치 선거의 영향과 핵심 조직(리더) 사이의 갈등, 새로운 공론장으로서 정책위원회의 미설치 등 여전히 숙제는 많이 남아 있음

- 이렇게 4단계로 경로를 밟아 계단식으로 발전한다는 주장은 어디까지나 경험적인 제안임. 지역마다 하나의 단계를 도약하는 기간은 매우 다르고, 중간에서 오히려 후퇴하는 사례도 당연히 많을 것임. 결국 지역사회 풀뿌리 민주주의의 발전 정도를 반영하여 해당 분야의 발전도 결정될 수밖에 없기 때문임. 현 단계 지방자치 현실을 보자면 이러한 발전 단계조차도 지역별로 불균등하게 전개될 것으로 예상됨

#### ○ 전국의 시군 단위 선진지 사례

- 진안군 외에 기초자치단체 차원의 선진사례는 많지 않음. 농촌 지역에서는 아래와 같은 사례가 비교적 널리 알려진 정도임(세부 내용은 생략)
- 협동조합운동의 전통이 오래된 원주시
- 로컬푸드 운동으로 유명한 완주군
- 민관협치의 새로운 풍토를 만들어가는 홍성군
- 풀뿌리 농민운동의 전통이 강한 상주시 등

#### ○ 전국의 읍면 단위 선진지 사례

- 시군 단위 사례는 적지만 읍면 단위로는 선진지 사례가 좀 더 많이 있고, 지금도 새롭게 등장하고 있음. 아래와 같은 사례가 비교적 널리 알려져 있음. 대개는 지역에 대안교육운동이 있고, 선진적인 핵심리더가 활동하며, 이러한 성과로 귀농귀촌인도 밀집되어 있다는 공통적인 특징이 있음(세부 내용은 생략)
- 충남 홍성군 홍동면, 아산시 송악면
- 충북 옥천군 안남면, 제천시 덕산면
- 전북 완주군 고산면, 남원시 산내면
- 전남 영광군 묘량면, 곡성군 죽곡면 등

#### ○ 선진지 지역 사례의 시사점

- 2000년대에는 체험마을 영향으로 행정리 단위의 선진지 사례가 널리 홍보되었는데, 초고령화의 영향과 행정리 단위 농촌체험(경제사업) 한계 등으로 오래 지속되는 경우는 매우 드물. 혹은 종교적 공동체 색깔이 강한 사례가 있는데, 위에서 소개한 면 단위 사례로 확장되지

않은 경우는 지역사회에서 ‘고립된 섬’처럼 존재하는 것이 현실임

- 지방자치의 정책 결정 단위로서 시군 사례가 중요한데, 그만큼 선진지 사례가 드물고 의식적인 실천을 시도하기에는 여러 가지 지방정치 상황까지 맞물려 변수가 많이 있음. 이 때문에 읍면 주민생활권 전체를 염두에 두고 읍면소재지에서 배후 마을인 행정리 단위 활동을 지원하면서 지역 네트워크를 강화하고, 또 이런 역량을 모아 시군 전체로 확장하는 전략적 선택이 중요하다고 할 수 있음.
- 결국 많은 지역사회가 농촌 유토피아의 방향을 선택하도록 우호적인 정책환경을 조성하고, 민간의 합리적인 주장에 ‘시민권’을 부여하는 중앙정부 및 광역의 역할이 필요함. 민간단체 활동가들은 그런 ‘신호’를 활용하여 지역사회를 설득할 명분과 도덕성을 확보할 수 있음

## □ 농촌 유토피아 구현의 절차 모델(가설)

- 진안군 사례를 포함하여 선진지 사례에서는 아래와 같은 단계적 특징이 공통적으로 보임. 물론 이러한 발전단계는 당연히 선형적으로 전진하지 않고, 정체하거나 후퇴하는 경우도 있음
  - 1단계: 우수한 활동가(특히 귀농귀촌인)가 지역에 등장하여 작은 성공사례를 도출
  - 2단계: 작은 경험에 기초하여 지역 내 공론장을 형성하면서 지역네트워크로 확산
  - 3단계: 핵심주체 그룹을 형성하고 대내외 네트워크를 통해 시스템 구축으로 발전
- 전국의 선진사례는 아직까지 위의 1단계 개별사례에 그치는 경우가 다수임
  - 2,3단계까지 발전하는 사례는 여전히 일부 지역에 그침
  - 농촌 유토피아 구현을 위해서는 우선적으로 위의 2단계, 또 3단계로 진화할 수 있는 우호적인 정책환경 조성이 중요하고, 이를 위해 절차 모델을 개발하는 의미가 있음
  - 하여 제안하고자 함
- 본 연구에서는 전국의 선진지 사례 경험에 기초하여 농촌 유토피아 구현의 시범계획 수립을 위한 연구대상지를 선정하고, 아래와 같은 계획 절차 모델을 제안함([그림 2-11] 참고)
  - 1단계(문제제기 단계): 문제를 제기하는 핵심주체의 형성. 활동가의 등장 단계
  - 2단계(합의형성 단계): 지역사회가 공론장을 형성하여 공동학습과 토론을 통해 지역발전의 미래상과 전략, 내용 등을 합의해나가는 단계

- 3단계(공동실천 단계): 합의를 통해 도출된 우선과제에 필요한 예산을 확보하고 공동으로 실천하는 단계. 실천을 통해 핵심주체를 강화하고, 공론장을 확대하는 방향으로 피드백(환류)하면서 조금씩 전진해나감
- 이러한 제안은 농촌사회에서 청사진(Blueprint) 방식의 계획이 작동하기 힘들고, 현장에 살고 있는 주민과 행정, 활동가 등의 상호작용을 거쳐 계획이 결정될 수밖에 없고(J. Priedmann), 또 이론(이상)과 실제 사이의 괴리를 실천을 통해 변증법적으로 극복할 수밖에 없다는 관점에 기초함
- 또 합의형성 단계의 풀뿌리 민주주의 훈련을 반복하면서 농촌사회가 한걸음씩 전진할 것이라는 현실을 반영하고, 현장 가까이 상주하는 핵심주체가 형성되어야 함을 강조하는 것이기도 함

[그림 2-11] 농촌 유토피아 구현의 절차 모델(가설)



○ 본 연구에서는 연구자 및 현장 활동가가 공동학습과 토론의 과정을 거쳐 농촌 유토피아 구상의 절차 모델을 적용하고(3장), 리빙랩 방식으로 지역주민들과 피드백을 통해 보다 확장된 절차 모델을 개발하고자 함(4장)

- 1단계 문제제기 단계(핵심주체의 형성)는 본 연구진 정기회의로 대체하여 적용함. 연구자와 현장 활동가들은 서로 대등하게 만나 수시로 의견을 교환하며 서로의 장점을 살려 리빙랩 방식의 실천을 통해 시범계획 절차모델을 검토함
- 2단계 합의형성 단계(공론장 형성과 확장)는 시범계획을 수립하기 위한 과정으로 적용하였으며, 공동학습회와 주민 인터뷰, 주제별 간담회, 종합토론회 등을 실시함
- 본 연구에서는 위의 2단계에 해당하는 합의형성(시범계획 수립) 단계까지 적용하였으며, 이후 공동실천 단계는 후속연구 및 활동을 통해 추진되는 것으로 정리함

## 2.2 시범계획 수립 대상지 선정 방법론:

- 연구대상지의 선정은 향후 신규 공모사업 발굴을 염두에 두고 농촌정책의 보편성과 특수성을 반영하여 지나치게 특수하지도 않고(소위 우수사례), 보편적이지도 않은(변화의 단초가 보이지 않는 지역) 지역에 선정해야 함. 이런 관점에서 연구대상지 선정방법론을 아래와 같이 정리하여 제시함

### □ 대상지의 선정 방향

- 다음 세 가지 중에서 현장 연구의 대상지를 선정할 수 있고 각각은 장단점이 있음
  - 1안) 우수 사례를 선정하여 현재 상황에서 더 전진하지 못하는 이유 분석
  - 2안) 실패 사례를 선정하여 실패로 끝나게 된 과정과 원인 분석
  - 3안) 일반 농촌 지역을 선정하여 보편타당하게 적용할 수 있는 방향성 모색
- 본 연구에서는 개별 사례가 아니라 읍면 지역을 대상으로 농촌 유토피아 구현을 위한 절차 모델을 도출하겠다는 목적에 맞추어 위의 3안을 기본으로 선정함
  - 1안의 개별 우수 사례 분석은 어느 정도 연구도 되어 있고, 공통적인 성공요인도 제시되어 있지만, 이를 타 지역으로 확산시키기 위해서는 출발점이 다르다는 한계가 있음
  - 2안의 실패 사례는 사후 평가이기도 하여 당시 관계자를 접촉하기 쉽지 않고, 그 원인도 본인 입장에 따라 상반된 분석을 하기에 연구하기 매우 어렵다는 한계가 있음
  - 3안의 경우는 본 연구가 의도하는 리빙랩 방식을 적용하기에는 준비기간이나 추진기간 등에 상당한 시간이 소요된다는 문제가 있음
  - 따라서 3안을 기본으로 하되, 대상지 내부에 리빙랩 연구로 협력할 수 있는 선진 그룹이 있는 지역을 선정함
- 본 연구가 목적으로 하는 절차 모델 도출은 중앙정부의 정책사업이 별로 지원되지 않은 반면, 새로운 실험이 시도되고 있는 작은 거점으로서 농촌 ‘면(面)’ 단위가 유리함
  - 중앙정부 정책사업이 다수 지원된 지역은 이미 다양한 사업이 시행되었기에 그 동안의 과정을 경험적으로 평가하면서 절차 모델을 제안할 수밖에 없다는 한계가 있음
  - 새로운 시도의 맹아가 적은 지역은 농촌 유토피아 실현을 위한 작은 실천을 도입하는 것 자체가 상당 시간이 걸리기에 리빙랩 방식을 적용하기 어려운 한계가 있음

## □ 대상지 선정 4대 기준(= 새로운 공모사업 도입 시의 선정기준)

- 본 연구의 대상지 선정기준은 향후 중앙정부가 새로운 공모사업을 도입할 시의 선정기준에도 해당할 수 있음. 다음과 같이 네 가지 관점에서 선정기준을 검토하였고, 이를 통해 본 연구의 보편적 확장 가능성을 기대함
  - 특히 농촌 유토피아 연구에서는 이런 관점을 견지해야 타 연구와의 차별성을 확보할 수 있고, 새로운 정책 도입의 방향을 명확히 할 수 있을 것임
- 첫째, 정책의 적절한 ‘변방성(邊方性)’에서 새로운 정책적 개입의 의미와 현장연구의 확장성이 확보될 수 있음
  - 널리 알려진 사례에서는 새로운 정책이 개입하기에는 현장 상황이 매우 복잡한 관계 속에 있기 때문에 ‘꼬리표’를 최대한 제거하고 포괄보조 방식의 지원이 오히려 적절함
  - 연구 측면에서도 일부에 불과한 사례를 지나치게 일반화시키는 오류를 범하기 쉬움
  - 반면에 현장 상황이 너무 열악하고 정책의 경험이 지나치게 부족한 지역에서는 새로운 자극을 제공하고 작은 변화를 도출하는 것조차 상당한 시간이 필요함
- 둘째, 핵심주체(활동가)의 망아가 있고, 새로운 시도의 단초가 있는 곳에서 출발하는 것이 리빙랩 연구의 의미를 찾을 수 있음
  - 핵심주체가 1인이더라도 찾기 힘든 지역에서는 정책적 개입을 통해 새로운 변화를 만들어내기가 쉽지 않음
  - 리빙랩 연구방식에서 현장 파트너가 될 수 있는 핵심주체가 존재할 때 새로운 변화의 계기를 적극 수용할 수 있고, 변화의 과정도 파악하기 쉬움
- 셋째, 새로운 변화의 가능성을 찾고 지속가능한 기반을 찾는다는 측면에서 농촌면(面) 단위가 더욱 유리함
  - 행정리나 소공동체 차원에서는 빠른 변화를 기대할 수 있으나 ‘지역적 전개’가 쉽지 않다는 한계가 있음. 특히 농촌의 초고령화가 심각한 상태에서 새로운 정책적 개입은 일정한 인구 규모를 가진 읍면 단위에서 더욱 효과적임
  - 농촌 유토피아의 실현이라는 측면에서 지역의 경제와 교육, 문화, 복지, 환경 등 종합적인 조화를 위해서는 면(面) 단위를 대상으로 하는 연구와 새로운 정책적 개입이 요구됨
- 넷째, 기초 자치단체 수준의 우호적인 정책환경이 조성되어 있는 곳에서 정책 효과의 지속가능성을 기대할 수 있음

- 작은 성공사례를 창출하는 것도 필요하지만, 이런 사례가 지속될 수 있도록 정책적으로 개입할 수 있는 방향을 검토하는 것이 더욱 필요함
- 민관협치의 거버넌스 시스템이 어느 정도 구축된 지자체에서는 작은 성공사례가 더욱 꽃을 피우고 지역적으로 확장되기 유리함. 이런 우호적인 정책환경은 중앙정부가 새로운 공모사업을 통해 강력하게 유도해야 함
- 특히 해당 지자체에 농촌정책의 중간지원조직이 활동중이고 현장과의 접점을 가진 곳이라면 새로운 정책의 일시적 개입이나 리빙랩 방식 연구 이후에도 현장 활동의 지속성이 어느 정도 기대될 수 있을 것임

#### □ 시범계획 대상지의 선정: 홍성군 장곡면

- 위의 네 가지 관점, 선정기준에 따라 본 연구에서는 홍성군 장곡면을 연구대상지로 선정함
- 첫째, '적절한 변방성'이란 측면에서 장곡면은 인근 홍동면과 일정한 연결점과 단절점이 있음
  - 연결점은 홍동면에서 풀무학교를 중심으로 지난 60여년간 이루어진 다양한 새로운 시도들이 인근 장곡면으로도 파급되어 일정한 영향을 받고 있음. 친환경농업, 마을교육공동체, 협동조합 등 장곡면에서도 새로운 변화의 일정한 단초가 있음
  - 그럼에도 불구하고 새로운 변화의 시도는 최근 10년 정도에 그치고, 인구감소와 초고령화, 양극화 등 일반 농촌의 보편적 과제를 모두 안고 있음. 중앙정부의 정책사업은 오누이권역센터를 중심으로 한 특정 지역에 집중되고 면 단위 전체의 변화는 아직 시도되지 않고 있는 상황임
- 둘째, 핵심주체(활동가)의 맹아와 새로운 시도의 단초 측면에서도 장곡면은 주목할 수 있음
  - 농식품부 권역단위종합개발사업을 계기로 만들어진 오누이권역센터를 중심으로 협업농장(청년농업), 행복농장(사회적농업), 마을학교(마을교육공동체) 등 핵심주체가 등장하고 있고 새로운 시도들이 동지를 틀고 있어 전국적인 주목도 받고 있음
  - 특히 마을연구소 일소공도 협동조합을 중심으로 다양한 인적 네트워크가 대내외적으로 구축되고 있어 리빙랩 연구 측면에서 매우 유리한 지역이기도 함
  - 하지만 장곡면 지역 전체로는 전통적인 농촌사회를 유지하고 있고, 새로운 시도들은 귀농귀촌인들에 의해 이루어지고 있음



- 셋째, 장곡면은 생활권이 3개로 나누어지지만 한때는 자치단체로서 일정한 정체성을 가지고 있음
  - 장곡면은 오서산 자락에 위치하고, 농지가 매우 협소하여 특작물이 발달하지 못함. 인근 청양군에서 홍성군 광천읍으로 이어지는 국도변에 면소재지가 형성되고 발달해왔음. 청양군민들이 일제 강점기에 광천장(5일장)을 이용하거나 장항선 광천역을 이용하기 위해 통과 하던 길목에 위치함
  - 교통의 발달과 변화로 홍성읍에 대한 의존도가 강화되고, 3개의 생활권 분리도 확대되는 경향이지만, 한때 자치단체였던 정체성은 지금도 강하게 유지되고 있음
  - 인근 홍동면과의 비교 의식으로 독자적인 발전경로에 대한 욕구도 있고, 오서산을 끼고 있는 자연환경에 대한 자부심도 상당함
- 넷째, 장곡면이 속한 홍성군은 거버넌스 활동이 상대적으로 발달한 자치단체로서 향후 지속적인 발전이 기대됨
  - 홍성군은 2011년부터 행정에 자치농정의 핵심주체로 친환경농정발전기획단이 설치되고 민간 전문가가 채용되어 홍성통이란 독특한 지역 거버넌스 시스템도 구축해왔음. 이런 활동들이 평가를 받아 2017년 제4회 행복마을콘테스트(농식품부) 자치단체 분야에서 대통령령상을 수상하고, 2019년 6월에 지역발전투자협약(균형발전위원회), 2020년 2월에 농촌협약(농식품부) 공모사업에도 선정됨
  - 농촌마을만들기, 사회적경제, 도농교류, 귀농귀촌 등의 민간단체들이 모여 협력 네트워크 조직으로 2015년에 설립한 (사)홍성지역협력네트워크는 중간지원조직으로 마을만들기지원센터와 도시재생지원센터를 수탁운영중에 있음
  - 장곡면의 일부 활동은 홍성통과 마을만들기지원센터와 연결되어 있기 때문에 본 연구 이후에도 지속적으로 확장될 수 있는 우호적인 정책환경도 갖추고 있음
- 이외에도 다음과 같은 점을 참고하여 장곡면을 연구대상지로 선정함
  - 현실적으로는 가까이에 위치하고 연구자료가 일정 정도 축적되어 있으며, 현장 연구기관인 마을연구소의 사무실이 있다는 점이 강하게 작용하였음
  - 특히 마을연구소 신소희 연구원이 2019년 상반기에 “농촌 유토피아 구상: 충남 홍성군 홍동면·장곡면을 중심으로”란 연구로 참여한 경험이 있기에 후속연구 차원의 의미까지 고려하였음

### 3. 시범계획 대상 지역 개요: 홍성군 장곡면

#### 3.1 홍성군 장곡면의 지역 개요

##### □ 홍성군의 지역 현황

##### ○ 일반 현황: 행정 중심 기능 강화

- 입지 및 연혁: 홍성군은 우리나라 중서부인 충청남도에 위치하며 동쪽으로 예산군, 서북쪽으로 서산시, 남쪽으로 청양군·보령시와 인접해 있음([그림 2-12]). 고려 시대 ‘홍주’라는 지명으로 불리기 시작하여 조선시대 충청 서부 지방의 거점(홍주목)으로 이른바 ‘내포문화권’의 중심지로 발달함. 2013년 충청남도청이 홍북읍으로 이전해 행정 중심 기능이 강화됨
- 면적 및 행정구역: 홍성군 총 면적은 444.1km<sup>2</sup>이며 3읍 8면 141개 법정리, 350개 행정리, 603개 자연마을로 구성되어 있음
- 인구: 2019년 11월 기준 홍성군 인구는 100,749명이며, 내포신도시(충남도청 소재지)가 입지한 홍북읍을 제외하고 모든 읍면 인구가 감소 추세를 보임. 65세 이상 인구 비율은 22.9%로 초고령사회로 진입한 전형적인 농촌 지방도시 인구 구조를 가짐

[그림 2-12] 홍성군 장곡면의 지리적 위치



##### ○ 특징1: 친환경농업 및 지역공동체 활성화 선진지

- 홍성군은 2014년 9월 전국 최초 유기농업특구로 지정(2021년까지 연장)된 친환경농업의 메카로 널리 알려져 있음. 또한 풀무학교 생태농업전문과정(홍동면), 젊은협업농장(장곡면) 등과 같이 청년층을 대상으로 한 농업·농촌 교육 기관이 자리하고 있어 귀농·귀촌 유입이

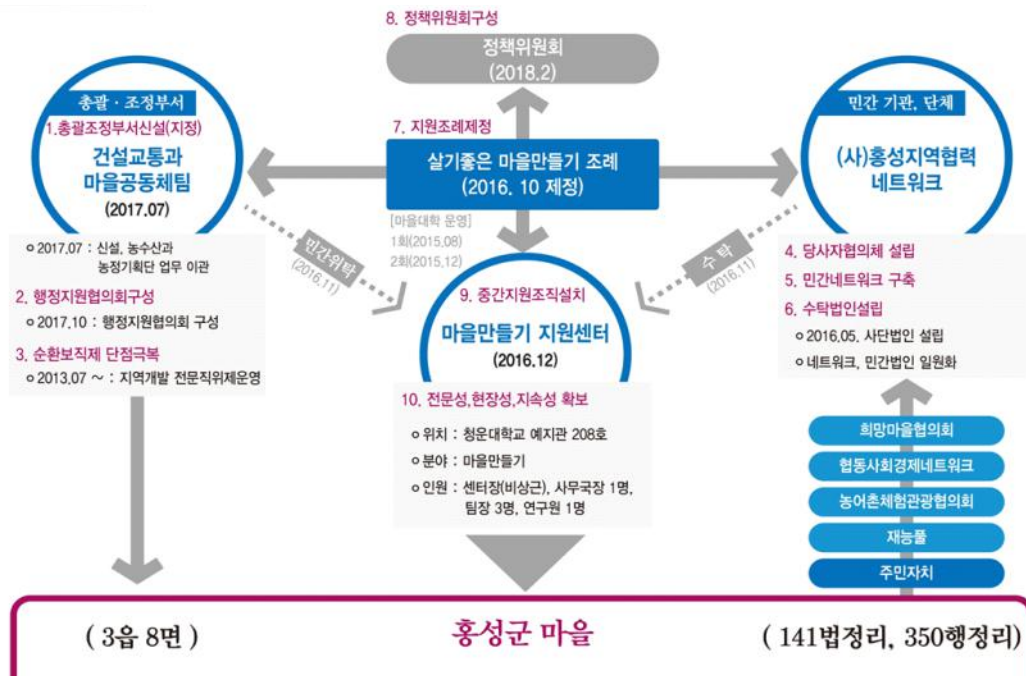
### 높은 지역임

- 홍성군 홍동면은 일찍이 협동조합 방식의 지역공동체 문화가 발달해 농산물 유통 및 가공(풀무생협, 홍성유기농영농조합), 경제(풀무신협, 경제협동체도토리회), 생활·문화(얼뚱생태건축협동조합, 동네마실방틀협동조합), 의료·복지(홍성우리마을의료소비자생협), 교육(햇살배움터교육네트워크) 등의 분야에서 다양한 민간단체가 협력 관계 속에 활발히 활동하고 있으며, 홍성군 전체로 확장중에 있음

### ○ 특징2: 민관협치의 거버넌스 협력체계 발달

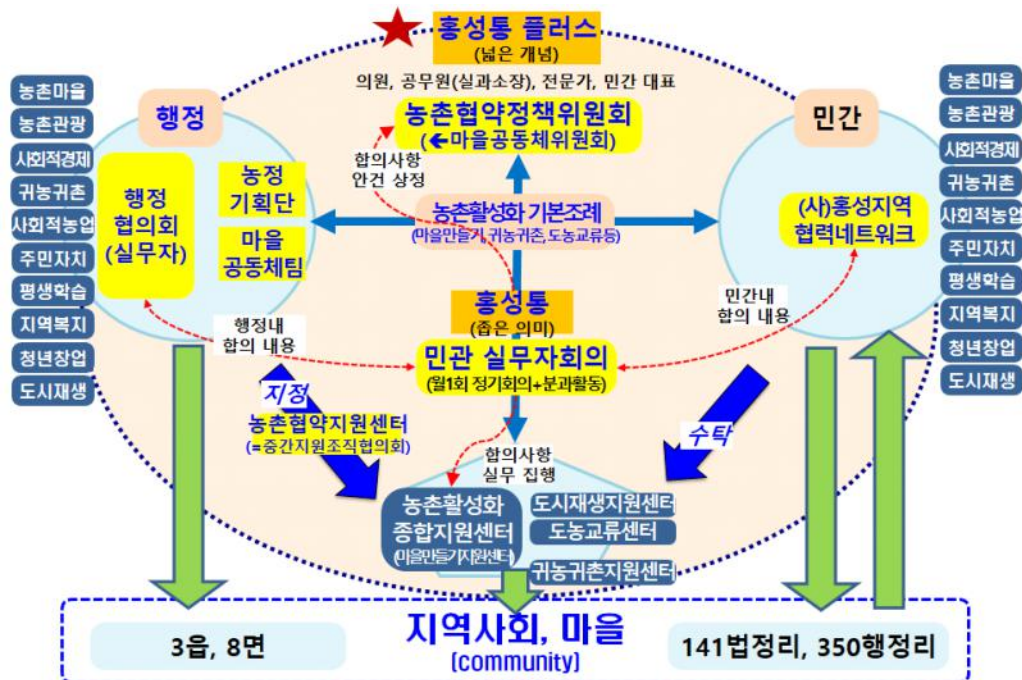
- 홍성군의 선진적 모습은 풀뿌리 주민·단체(민간)의 노력과 더불어 행정(공공)의 적극적 협치(민관 거버넌스) 체계 속에 가속화되고 있음. 군 단위 농업·농촌 정책 전문부서(친환경농정발전기획단) 및 마을만들기 전담부서 설치(건설교통과 마을공동체팀), 중간지원조직 위탁운영(홍성군 마을만들기지원센터, 도시재생지원센터), 농업·농촌 관련 민관 실무자 거버넌스 협의체(홍성통) 등이 입체적으로 추진되며 지역사회 발전의 토대로 작용함
- 특히 농촌 마을만들기 영역을 중심으로 민관협치의 정책 시스템이 발달하였고([그림 2-13] 참고), 이런 활동들이 평가를 받아 2017년 제4회 행복마을콘테스트(농식품부) 자치단체 분야에서 대통령상을 수상함. 또 2019년 6월에 지역발전투자협약(균형발전위원회), 2020년 2월에 농촌협약(농식품부) 공모사업에도 선정됨
- 또 민간은 농촌마을만들기, 사회적경제, 도농교류, 귀농귀촌 등의 정책 영역 칸막이를 넘어 다양한 기관, 단체들이 모여 협력 네트워크 조직으로 2015년에 (사)홍성지역협력네트워크를 설립함. 이 법인은 중간지원조직으로 마을만들기지원센터와 도시재생지원센터를 수탁 운영중에 있음
- 지역거버넌스 조직으로 2012년에 출발한 홍성통은 행정의 기획감사실에 설치된 농정기획단과 민간의 (사)홍성지역협력네트워크가 공동 사무국 형태로 운영하고 있음. 지역발전투자협약과 농촌협약 공모사업에 선정된 것을 계기로 행정의 조직개편이 검토중이고, 민간도 네트워크 활동을 강화하게 될 것임. 이에 따라 홍성군의 홍성통은 2단계 발전 방향을 검토중임([그림 2-14] 참고)

[그림 2-13] 홍성군 농촌 마을만들기의 정책 시스템 구축 현황



자료: 홍성군(2020.01.) “2020년도 농촌협약 추진계획서” 신청자료, 29쪽

[그림 2-14] 홍성군 민관협치 시스템 구상(안)



자료: 홍성군(2020.01.) “2020년도 농촌협약 추진계획서” 신청자료, 42쪽. 홍성군(2016.10.), 58쪽 내용을 발전시킨 것임

## □ 장곡면의 지역 현황

### ○ 입지 및 행정구역: 오서산 자락의 산촌지역

- 장곡면은 홍성군의 동남부에 위치하며 동쪽으로 청양군 비봉면, 서쪽으로 홍성군 광천읍, 남쪽으로 청양군 화성면·보령시 청소면, 북쪽으로 홍성군 홍동면·예산군 광시면과 인접해 있음([그림 2-15])
- 조선후기(1895년) 홍주군 오사면(烏史面)·성지면(城枝面)·유곡면(酉谷面)·얼방면(𪎏方面) 등 4개 면에 해당하던 지역이 1914년 조선총독부 행정구역 통폐합 시 장곡면으로 통합됨 (16개 법정리)
- 특히 홍성군청까지 지방도 609번(행정복지센터 기준 13.4 km)으로, 인근 광천읍까지 국도 96번(행정복지센터 기준 6.8 km)으로 연결되어 있어 접근성이 용이함
- 총면적은 54.9km<sup>2</sup>(홍성군 12.4%)로 16개 법정리, 32개 행정리, 70개 반으로 구성됨

[그림 2-15] 장곡면의 도로와 마을(법정리) 분포



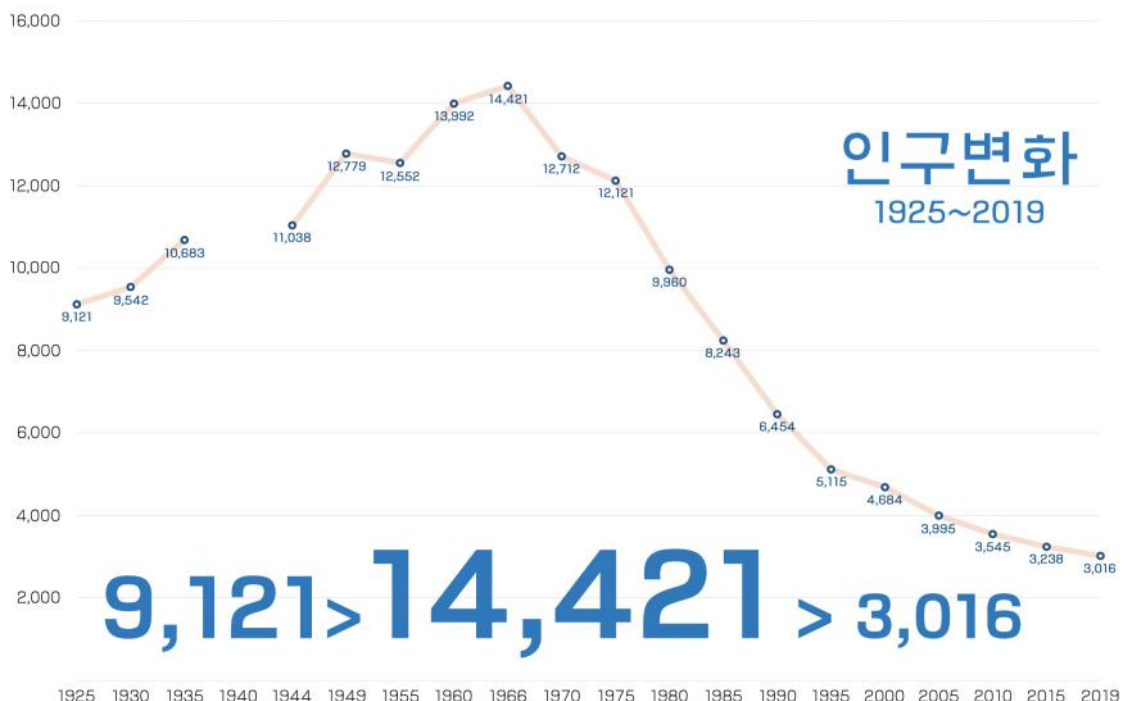
## ○ 자연환경 및 토지 이용: 높은 임야율과 작은 농지

- 장곡면은 임야율 58.4%의 산간지역으로 오서산(791m)에서 천태산(263 m)으로 이어지는 금북정맥을 따라 작은 농지가 형성되어 있음
- 장곡면 내 저수지는 총 3곳으로 북쪽 흥동면과 수계가 연결된 화신저수지(도산리·신동리), 동편 천태저수지(행정리), 서편 장곡저수지(화계리·죽전리)가 위치함
- 장곡면 토지 이용은 임야 외 밭(19%), 논(9.8%), 대지(2.4%), 목장용지(1.1%), 과수원(0.3%), 기타(9.1%)로 전형적인 농촌 지역의 특성을 나타냄

## ○ 인구: 급격한 인구감소와 높은 고령화

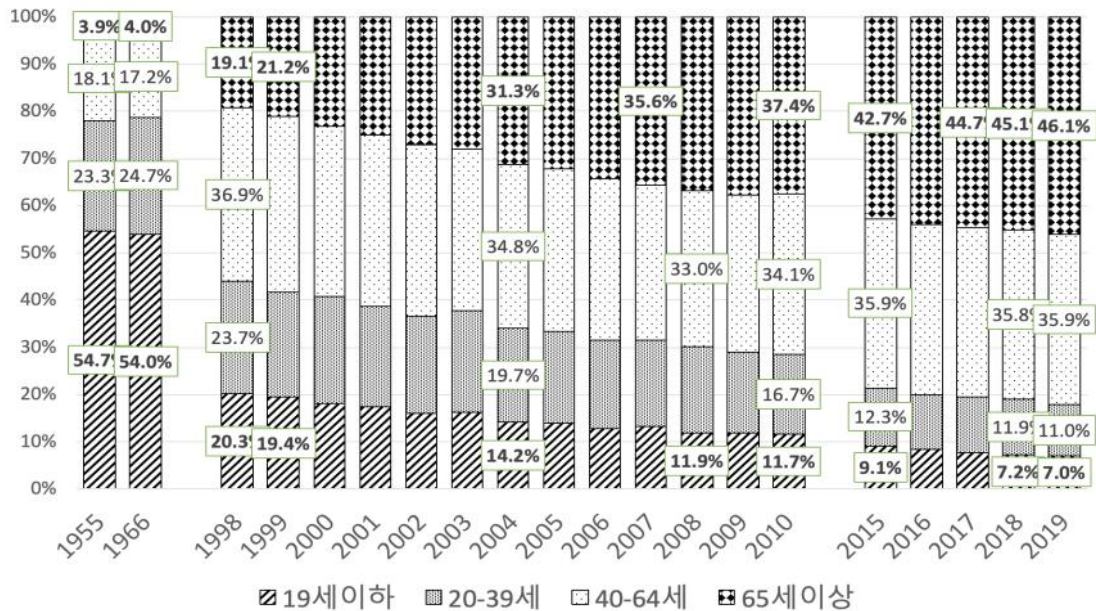
- 장곡면 인구는 2019년 11월 기준 3,016명(홍성군 총 인구의 2.99%), 세대 당 1.89명(총 1,599세대), 남녀비율 48:52이며, 홍성군 8개 면 중에서 인구 밀도(51.1명/km<sup>2</sup>)가 가장 낮은 것으로 나타남(면 지역 평균 75.02명/km<sup>2</sup>)
- 인구센서스 자료에 기초하여 인구 추이를 살펴보면, 1925년 9,121명이던 장곡면 인구는 1966년 14,421명으로 최고조에 도달했다가 지속적으로 감소해 최근에는 3천여 명 규모를 유지하고 있음([그림 2-16]). 고령화율(65세 인구 비중)은 1955년 3.9%에서 1988년 19.1%, 2004년 31.3%, 2015년 42.7%로 지속 증가하여 2019년 기준 46.1%로 나타남([그림 2-17])

[그림 2-16] 장곡면의 인구 변화 추이





[그림 2-17] 장곡면의 연령대별 인구비율 변화(1955-2019)



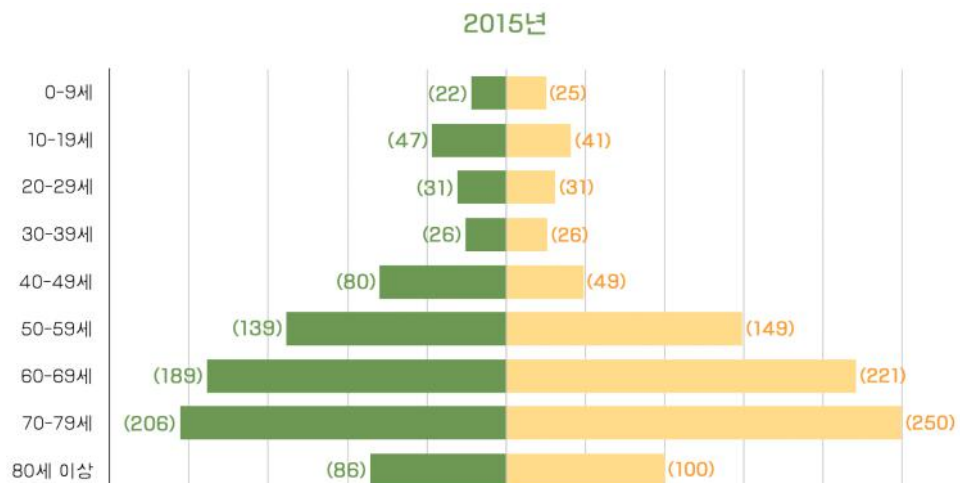
### ○ 농업·경제: 소농, 가족농 중심의 전형적인 농업 구조

- 장곡면 농가(농가인구)는 2015년 790농가(1,718명)이며, 전업농 561농가(71.1%), 1종겸업 107농가(13.5%), 2종겸업 122농가(15.4%)로 구성됨. 가구원수 비율은 2인 가구가 55%로 가장 많고, 1인 가구(22%), 3인 가구(14%), 4인 이상 가구(10%)로 나타남(2015년 기준)
- 농가 인구 평균 연령은 2015년 기준으로 60세(전체 농가)이며 70세 이상 인구가 45.7%를 차지함([그림 2-18] 인구 피라미드 참고). 특히 농가 인구 중 농업 종사자의 경우 평균 연령이 64.5세로 나타나 농업 인구의 고령화 또한 심화되고 있음
- 장곡면 연령대별 전업 또는 겸업농 비율 변화를 살펴보면(2005, 2015년), 전업농이 줄고 겸업농이 증가하는 특성을 나타냄. 특히 30대 이하의 겸업 감소(48.5%→20%)와 50대의 2종 겸업 증가(11.4%→37.6%)가 큰 폭으로 변화함([그림 2-19])
- 장곡면 농업은 2015년 기준 논벼 재배농가가 83.2%(657농가)로 대부분을 차지함. 이중 절반가량(53.6%)이 본인 소유 농지만 이용하는 자작농이며, 반대로 전체 농지를 임차해 농사를 짓는 완전 임차농은 10.5%로 나타남
- 그 외 축산(한우) 및 시설 농업(비닐하우스) 현황은 2015년 기준 6,239두(220농가) 및 18.5ha(83농가)임. 이를 2005년과 비교해보면 전체 규모는 확대(1,892두 및 11.8ha 증가)되었으나 농가 수는 축소(173농가 및 75농가 감소)된 것으로 나타나 개별 농가의 축산 및 시설 농업 규모가 확장되고 있는 추세를 보임
- 장곡면 농가의 연간 농산물 판매액을 살펴보면, 2015년 기준 500만원 이하 농가가 35.2%로

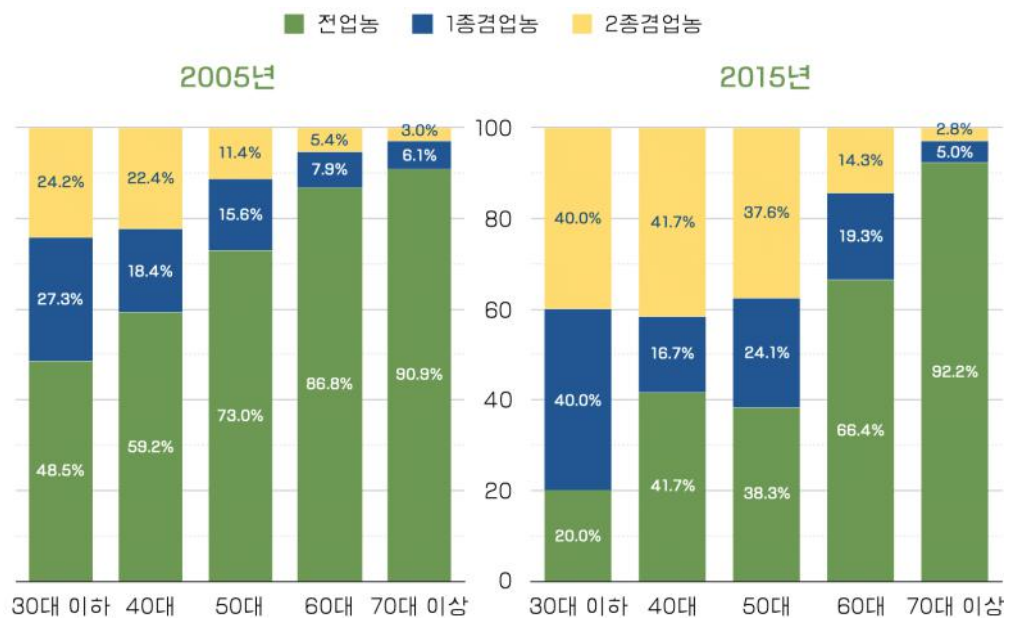
가장 높게 나타났으며 500~1,000만원 구간(20.2%)이 뒤를 이어 작은 규모의 경영 방식이 다수를 차지하고 있음. 다만 3,000만원 이상 농가의 비율이 2005년 3.3%에서 2015년 18.5%로 높아지는 것으로 나타나 지역 농업 경제의 양극화를 엿볼 수 있음. 이는 주로 중대규모 축산업 농가의 확대에 따른 것으로 추측됨

- 장곡면 농가 인구는 1990년 5,462명에서 2000년 3,449명, 2010년 2,243명, 2015년 1,718명(790농가)으로 가파르게 감소 중임

[그림 2-18] 장곡면의 농가 인구 피라미드(2015년)



[그림 2-19] 장곡면의 연령대별 전·겸업농 비율 변화(2005, 2015년)





## ○ 복지·교육: 3개 생활권 구분, 폐교 가속화

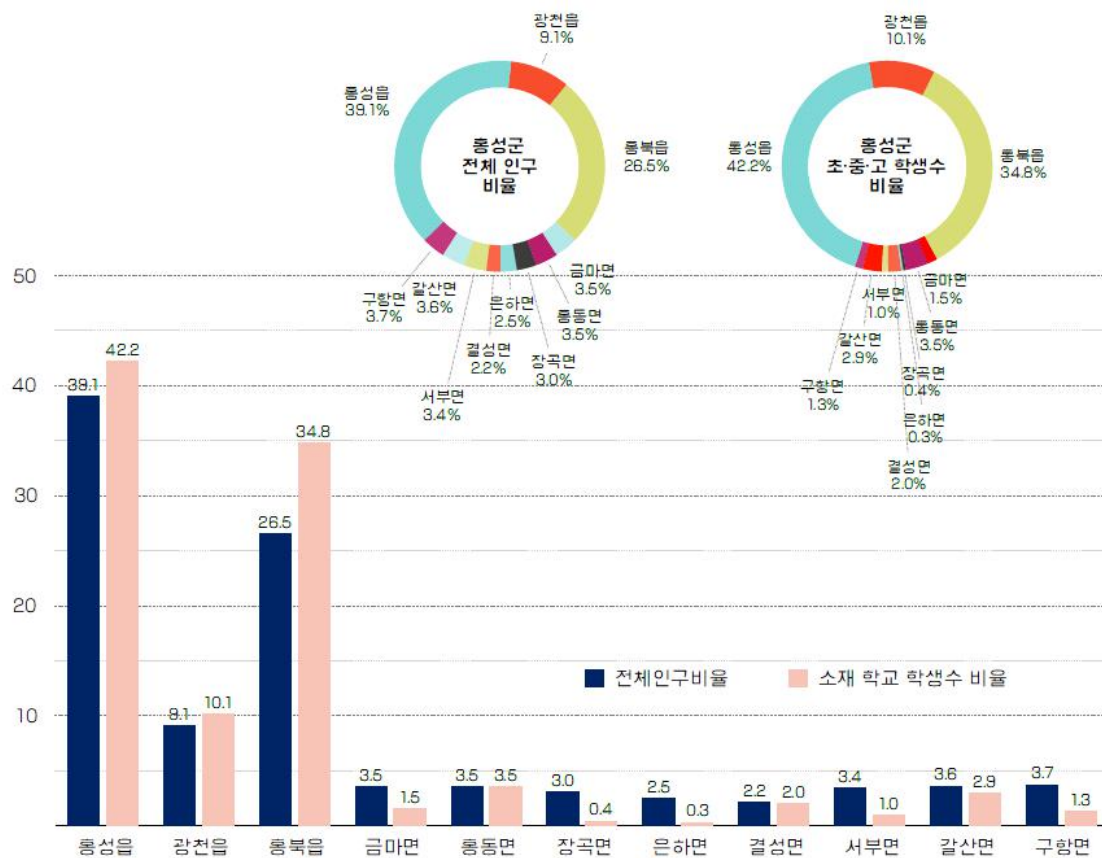
- 장곡면의 지리적, 역사적 요인으로 크게 3개 생활권으로 구분되고, 각각 초등학교(분교), 보건지소(진료소)가 위치함([그림 2-20] 참고)
- 65세 이상 연령의 장곡면민 1,300명(2018년 기준) 중에서 1인 가구 구성원이 341명으로 26.2%를 차지하고 있음
- 장곡면 보건의료시설은 총 3곳으로 보건지소 1개 및 보건진료소 2개가 운영중임. 기타 병의원은 없음
  - \* 장곡보건지소(면소재지 도산리 위치): 죽전리, 가송리, 신동리, 지정리, 상송리, 대현리, 옥계리 등 7개 법정리 관할
  - \* 광성보건진료소(광성리 위치): 오성리, 화계리, 신평리 등 3개 법정리 관할
  - \* 천태보건진료소(천태리 위치): 산성리, 행정리, 월계리 등 3개 법정리 관할
- 장곡면 보육시설은 장곡초병설유치원, 장곡신나는지역아동센터가 운영중임. 15세 미만 유소년 인구 변화를 살펴보면 2000년 478명에서 2010년 249명, 2015년 192명, 2018년 136명까지 지속 감소하는 추세임

[그림 2-20] 장곡면의 3개 생활권과 복지, 교육시설 현황



- 홍성군 내 8개 면 지역의 보육시설 1개소 당 어린이 인구를 살펴보면, 장곡면은 13명으로 결성면(9.5명) 다음으로 낮은 수치를 나타냄(면 지역 평균 15.7명)
- 장곡면 교육시설(학교)은 현재 장곡초등학교가 유일하며, 2000년대 이후 3개 학교가 폐교 되었음(양성중학교 2003년, 장곡초 오서분교 2015년, 장곡초 반계분교 2017년)
- 장곡초등학교 학생 수는 1960년 1,356명에서 1980년 918명, 1990년 306명으로 빠르게 감소하여 2019년 기준 46명이 재학 중임. 이는 홍성군 총 학교 학생 수의 0.4%에 해당하며, 인구 비율(3.0%)에 비해 매우 낮은 수치임. 장곡면과 유사한 인구 비중을 갖는 홍동면 3.5%(인구비율 3.5%), 갈산면 2.9%(인구비율 3.6%), 결성면 2.0%(인구비율 2.2%)에 비해 열악한 수준으로 나타남([그림 2-21])

[그림 2-21] 홍성군 읍면별 인구 및 소재학교 학생수 비율(2018년 기준)



## 3.2 홍성군 장곡면을 둘러싼 정책환경과 민간 조직

### □ 홍성군의 '농촌 유토피아' 관련 민관협력 조직

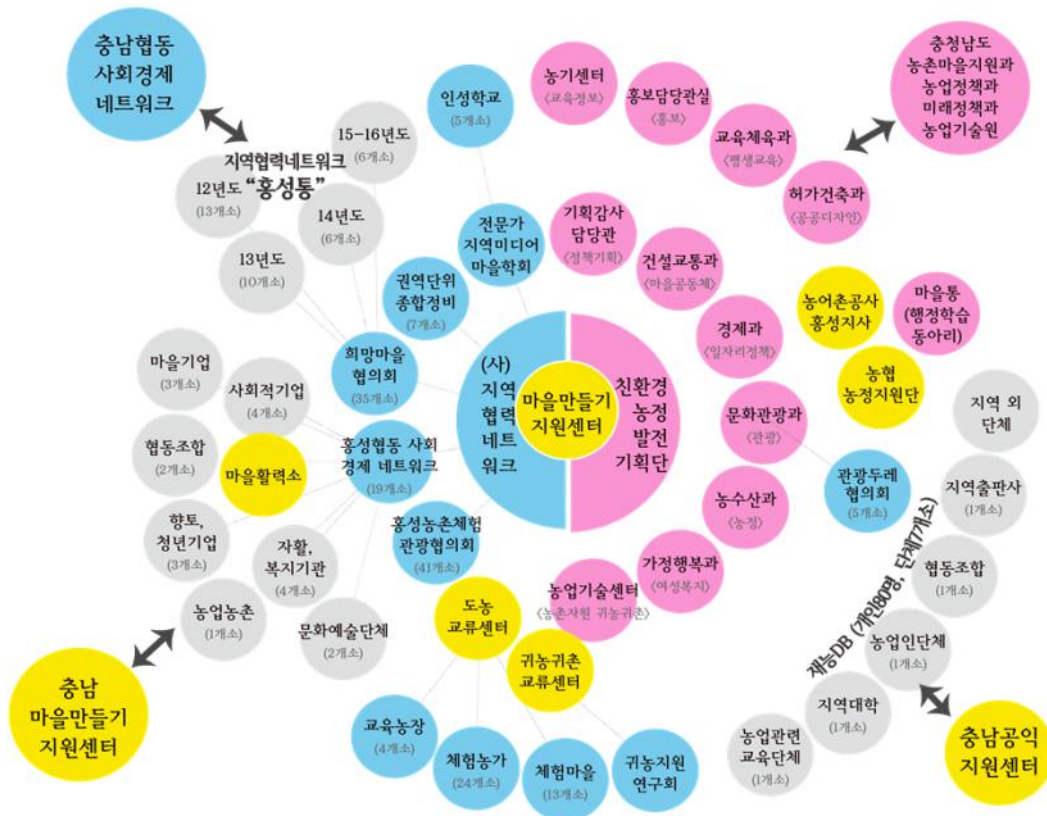
#### ○ 친환경농정기획단: 농업·농촌 정책의 행정 총괄부서

- 홍성군 농업·농촌 발전 및 농가소득 증대를 위한 정책 개발 및 실천 계획 수립을 위해 2011년 10월에 설치함. 부군수(당연직)가 단장을 맡고 행정 공무원 및 민간 전문가, 농업인 등으로 구성된 위촉직 위원으로 구성됨. 전담부서는 기획감사담당관 산하에 설치되어 있고, 민간 전문위원 2인, 공무원 1인으로 구성됨
- 총괄계획 기능을 강화하기 위해 농수산과에서 2017년에 기획감사실로 옮김
- 주요 활동: 홍성군 푸드플랜 등 지역 농업정책 연구 및 계획 수립, 지역발전투자협약·농업환경보전프로그램 등 정부 정책사업 공모 및 시행, 홍성통·홍성농정발전포럼 등 거버넌스 운영 등
- 홍성군이 2019년 6월 지역발전투자협약(균형위), 2020년 2월 농촌협약(농식품부) 시범사업에 선정되면서 농정기획단의 기능을 강화해야 할 필요성이 대두되고, 또 협약 사업의 효율적 추진을 위해 조직개편을 검토중임

#### ○ 지역 거버넌스 홍성통: 전국 유일무이의 거버넌스 모델

- 홍성군 농촌지역 발전을 위한 민관 협력 거버넌스로 친환경농정발전기획단이 주도하여 민간단체와 토론을 통해 2013년 3월에 발족함. 출발 당시에는 행정의 5개 부서와 민간의 83개 조직이 참여함. 2017년부터 2020년 2월 기준으로 12개 부서, 마을 및 단체 116개, 재능기부 7개 단체가 참여함([그림 2-22])
- 마을만들기, 사회적경제, 지역관광 및 귀농·귀촌, 평생교육 등 지역정책 관련 다양한 분야의 행정 및 민간단체 실무자들이 모여 정기회의(월 1회) 및 분과 모임을 운영함
- 대표는 별도로 두지 않고, 행정 간사는 농정기획단이, 민간 간사는 (사)홍성지역협력네트워크에서 담당하고 있음
- 주요 활동: 참여 주체별 추진 상황 및 정보 공유, 주제별 집중 탐구, 추진사업 활성화 전략 및 개선방안 논의 등
- 조례에 근거한 제도적 조직은 아니고, 행정과 민간의 자유로운 협력 네트워크로 발전해옴. 전국에서 유일무이하다 할 정도의 거버넌스 조직이고, 중앙정부의 2개 협약사업에 선정된 것을 계기로 보다 발전된 형태로 진화해야 한다는 논의가 진행중임

[그림 2-22] 지역 거버넌스 흥성통의 구성과 조직 형태



○ (사)홍성지역협력네트워크: 민간단체의 협력 네트워크 법인

- 홍성통 활동에 참여한 민간단체들은 스스로의 연대와 협력을 강화하고, 또 농촌 마을공동체 활성화를 위해 설치 예정인 마을만들기지원센터의 수탁 운영의 필요성에 공감하여 2015년 4월에 홍성지역협력네트워크를 결성하고, 2016년 5월에 법인으로 전환함
- 마을만들기, 사회적경제, 도농교류, 귀농귀촌, 전문가그룹 등 총 4개 분야, 5개 단체의 임직원이 대의원 방식으로 법인 임원 및 회원으로 참여함: 희망마을협의회, 권역발전협의회, 협동사회경제네트워크, 체험관광협의회, 귀농지원연구회([그림 2-23] 참고)
- 2016년 11월 마을만들기지원센터, 2018년 2월 도시재생지원센터 등 2개 센터를 위탁 운영 중이고 별도로 보조사업, 수익사업도 수행중임: 2019년 말 기준, 총 15명 근무중
- 주요 활동
  - \* 마을만들기지원센터: 농촌 마을만들기 사업 지원, 주민역량강화·현장포럼 운영, 청년마을 조사단 활동(마을지 제작) 등
  - \* 도시재생지원센터: 도시재생뉴딜사업(홍성읍 오관4리) 일환 도시재생대학 운영, 주민·청년 참여 프로젝트(공모) 지원 등

- \* 법인 고유활동: 지역현안 연구(마을재산찾기 매뉴얼 개발 등), 홍성군 타부서 사업 연계(농업기술센터 청년농부인큐베이팅 체계 구축, 교육체육과 마을교육공동체 등), 면 단위 발전계획 수립(홍동면), 지역 청년활동 지원 등
- 지역 내에서 농촌개발의 공익적 역할을 담당하는 민간 법인으로서 다양한 요구들을 받고 있음. 법인은 고유사업, 수탁사업, 보조사업, 계약사업 등을 통해 지역사회 내에 뿌리를 튼튼히 내리기 위해 노력중임

[그림 2-23] (사)홍성지역협력네트워크의 구성과 조직체계



## ○ 마을학회 일소공도: 농촌 현장 기반의 학술단체

- 농촌 지역사회 현장과 학술 연구의 괴리를 좁히고 연구 성과가 지역 발전의 동력으로 활용될 수 있도록, 농민-활동가-연구자 네트워크에 기반한 지식생산(연구)과 지식공유(교육), 지역 기록(아카이브) 체계 구축을 목표로 하여 2017년 6월에 창립총회를 개최함
- ‘일소공도’는 ‘일만 하면 소, 공부만 하면 도깨비’라고 하는 풀무학교의 슬로건에서 따온 용어로 학회 설립 취지를 잘 반영하고 있음. 농촌 현장에서 생산된 객관적 사실에 근거하여 학습과 토론 문화를 확산시키는 역할을 하고 있음
- 회원수 총 167명(2020.02 기준), 사무실 홍동면 마을활력소 2층

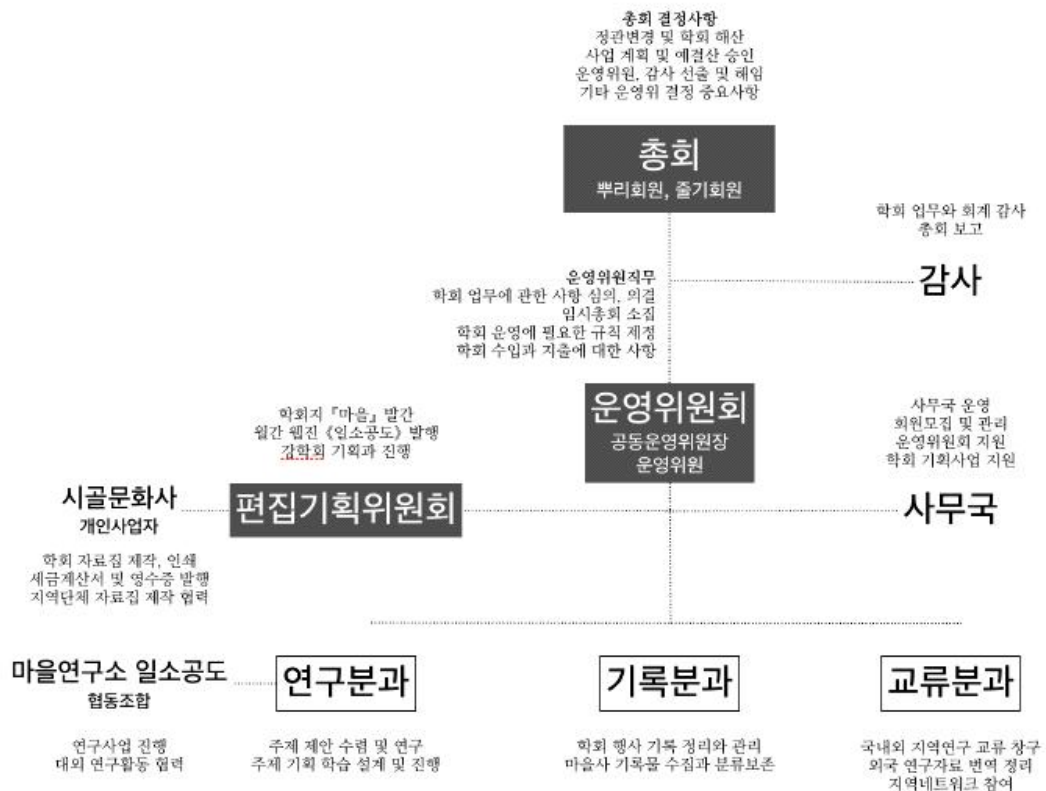
홈페이지: <http://cafe.naver.com/oolocalsociety>

- 조직 체계: 1 위원회, 3 분과, 사무국([그림 2-24] 참고)

\* 편집기획위원회: 학회지 『마을』, 월간웹진《일소공도》발행 등(시골문화사)

- \* 연구분과: 지역연구 및 대외 연구활동 협력(마을연구소 일소공동 협동조합)
  - \* 기록분과: 지역자료 수집 및 정리, 아카이빙
  - \* 교류분과: 국내외 학술연구 교류창구, 한일 농민교류 지원
- 주요 활동: 월례세미나 및 학술발표회 개최, 연2회 강학회 운영, 학술 활동을 위한 간행물 및 연구 자료집 발행, 지역 연구 기획 및 진행(연구자와 지역의 연결 및 조정), 국내외 연구 교류, 지역 연구 자료 수집(아카이빙), 지역사회 및 농업 기반 학습체계 구축 등
- 농촌 현장에 기반한 학술단체로서 지역 농민과 활동가도 자유롭게 참가하고, 국내외 연구자 네트워크를 확대하면서 다양한 정책 자문과 연구 의뢰를 받고 있음

[그림 2-24] 마을학회 일소공동의 조직과 주요 활동





## □ 장곡면의 ‘농촌 유토피아’ 관련 새로운 핵심조직과 선진 사례

### ○ ‘홍성유기농 영농조합법인’: 친환경농산물의 생산 및 유통조직

- 소재지: 장곡면 장곡길 328(신평리 60-1)
- 주요 활동: 홍성군 전역의 유기농업 생산자 조합으로 2005년 8월 결성(생산자 20명)되어 홍성군 및 충남 학교급식, 서울시 공공급식, 로컬푸드 직매장 등에 친환경 농산물 공급하고, 가공 설비를 구비하여 친환경 농업의 지역 확산 및 경쟁력 강화를 도모함. 2019년 12월 기준, 조합원 64농가, 직원 20명, 연 매출 37억원
- 지역사회 기여: 안전한 먹거리 공급, 소농(3천 평 미만) 규모의 젊은 연령(60세 이하) 생산자 비율이 64%(41농가)로 구성되어 상대적으로 농산물 유통에 어려움을 겪는 지역 소농의 농업 활동에 기여함
- 홍성군 장곡면을 중심으로 활동중이고, 균형발전위원회 지역발전투자협약사업을 계기로 홍성군 전역에 걸친 생산자 조직화를 구상중임

[그림 2-25] 친환경농산물 생산·유통: 홍성유기농 영농조합법인



### ○ ‘젊은협업농장’: 청년 농업인 육성의 비빌언덕

- 소재지: 장곡면 홍장남로 101번길 46(도산2리 253-1)
- 주요 활동: 도시 청년들에게 농업·농촌을 이해할 수 있는 교육 및 노동 프로그램을 운영중임. 2012년 시설하우스 유기농 쌈채소 재배 시작, 2013년 협동조합을 설립해 지역 농업인·관련 단체와 협력 관계를 강화중임
- 지역사회 기여: 청년 농업인 육성 및 정착 활동 지원. 2015년 장곡·홍동 지역 기반 학습 체계 구축(농촌 인문학하우스, 사진 아카데미, 유기농업 세미나 등)

[그림 2-26] 청년 농업인 육성: 젊은협업농장



### ○ ‘행복농장’: 사회적농업의 선도적 실천 현장

- 소재지: 장곡면 도산2길(도산2리 586-7)
- 주요 활동: 시설 농업(비닐하우스) 250평 4동, 스태프 3명, 고용 1명(자연구시 참가자). 사회적 농업 활성화 지원(농식품부), 만성정신질환자 교육(<자연구시>프로그램), 사회적농업 네트워크 구축(사회적농업 경기·충청 권역 거점 농장 지정, 국제정신건강학술대회 개최 등) 활동 진행중
- 지역사회 기여: 장곡초등학교 특수학급 아동청소년 대상 농업 교육(<꼬마농부학교> 프로그램 등), 돌봄농업 연속세미나(<장애, 어떻게 만날 것인가> 책자 발간), 커뮤니티 케어(장곡면 도산리 대상) 활동 등 진행중

[그림 2-27] 사회적농업 실천: 행복농장



### ○ ‘오누이 친환경마을 협동조합’: 농식품부 권역사업의 성공모델

- 소재지: 장곡면 홍장남로 101번길 46(도산2리 253-2 오누이마을다목적회관)
- 주요 활동: 2013년 농식품부 권역단위 종합정비사업에 선정되어 마을 공간 정비(도산2리 오누이다목적회관 및 예절교육관, 신동리 다목적마을회관, 지정2리 마을회관 리모델링 등) 및 공동체 활동 진행. 2016년 7월 오누이마을 농어촌체험휴양마을 지정, 2016년 12월 농어촌인성학교 지정
- 지역사회 기여: 오누이커뮤니티센터(다목적회관)를 거점으로 장곡마을학교 운영(장곡초 학생 대상으로 농업, 목공, 컴퓨터, 요리, 음악 등), 지역단체 공유 사무공간 제공(협업농장, 마을연구소 일소공도, 중부권 사회적농업지원센터 등 입주), 장곡면 선진 사례 견학을 위해 전국에서 견학팀이 방문중

[그림 2-28] 권역사업 성공모델: 오누이 친환경마을 협동조합





## ○ ‘마을연구소 일소공도 협동조합’: 농촌사회의 현장 연구단체

- 소재지: 장곡면 홍장남로 101번길 46(도산2리 253-2 오누이마을다목적회관)
- 주요 활동: ‘마을학회 일소공도’ 활동 중에서 농업·농촌 관련 연구 수행을 위해 별도로 연구자 협동조합을 구성하여 활동중. 상근 2명, 이외에는 반상근 혹은 비상근으로 결합
- 2019년의 단독 혹은 공동 수행 연구과제
  - \* 농촌 유토피아 시범계획 수립: 장곡면 2030 발전계획(한국농촌경제연구원)
  - \* 돌봄농업 실천 매뉴얼 개발(대산농촌재단 농업실용연구, 진행중)
  - \* 농촌 지역사회 주도 청년 농민 양성(한살림재단 2019생명협동연구)
  - \* 농촌정책 추진체계 개편 및 농촌공간의 체계적 관리 방안(대통령직속 농어촌·농어업특별위원회)
  - \* 청년창업농 영농정착 지원사업 성과평가 및 개선방안(농정연구센터, 지역농업네트워크 위탁 조사, 진행중)
- 지역사회 기여: 장곡면 일대의 선진 사례 실증연구(연구 성과 전파), 미래 농업·농촌 정책 방향 제안, 연구자와 현장과의 협력 네트워크 구축

[그림 2-29] 농촌사회 공론장 형성: 마을학회와 마을연구소



### 3.3 홍성군 장곡면을 둘러싼 중대규모 정책사업 현황

- 장곡면 전체로는 특별한 중대규모 정책사업이 시행되고 있지 않지만 오누이권역(도산2리) 중심으로 선진적이고 실험적인 정책사업이 다양하게 시행되고 있음

#### □ 농업환경보전프로그램(농식품부)

- 배경 및 목적: 농업생산 활동에 따른 환경 과부하 감축, 농촌의 환경 서비스 기능 인식 전환 및 농업의 공익적 가치 제고, 체계적인 농업 환경 관리를 위한 정책 프로그램
  - 담당: 농식품부 친환경농업과
  - 시행/대상: 2018년(실증연구, 전국 3개 마을), 2019년(전국 5개 마을), 2020년(전국 20개 마을)
- 주요 사업 내용: 농업환경 개선이 필요한 지역을 선정하여 환경조사·진단, 관리계획 수립, 주민 교육, 환경개선 활동 및 이행점검 등 지원
- 홍성군 시행 현황: 홍동저수지 수계지역 2개 행정리(홍동면 문당리, 장곡면 도산2리) 선정(2019년)
  - 사업기간: 2019년~2023년, 5년간
  - 내용: 홍동저수지 수질 및 주변 환경 개선을 위한 직간접 오염원 관리, 주민참여 활동을 통한 농업환경 관리의 공감대 형성
  - 규모(홍성군): 참여면적 802,115 m<sup>2</sup>, 개인(94명) 및 공동(106명) 활동 참여, 총 예산 7.5억 (국비 100%)
- 향후: 도산2리에서 출발하여 홍동저수지 상류의 장곡면 전체로 확대 희망

#### □ 지역발전투자협약 시범사업(국가균형발전위원회)

- 배경 및 목적: 지자체가 지역의 여건에 맞는 사업계획을 주도적, 자율적으로 수립하여 중앙정부와 협약을 맺으면 중앙에서 다부처, 다년도 사업을 포괄보조 형식으로 안정적(패키지) 지원
  - 담당: 대통령직속 국가균형발전위원회

- 시행/대상: 2019년(전국 11개 지자체)
- 주요 사업 내용: 지자체별 지역 발전을 위한 자체 계획 수립
- 홍성군 시행 현황: 구항면, 홍동면, 장곡면, 은하면 일원 선정(2019년)
- 사업기간: 2019년 6월 ~2021년 12월(2년 7개월)
- 내용: 유기농업 기반 사회적 가치 실현(지역 내 먹거리 선순환체계 구축 및 농업의 사회적 가치 확산 기반 마련)
  - \* 홍성 친환경 농산물 통합플랫폼 조성
  - \* 친환경 농부 지원: 공공급식 확대, 생산자 조직화, 마케팅 지원 등
  - \* 청년농 양성 네트워크 구축: 청년농부 빅텐트 구축, 네트워크 시범활동
  - \* 홍성형 사회적농업 브랜드 확립: 전문성 강화, 사회적농장 확대, 사회적농업마을 조성
  - \* 마을학교 전문성 강화: 마을교육 거버넌스 구축, 마을학교 파일럿프로그램 운영
  - \* 유기농교육거점: 자연생태마을 시설 정비, 유기농 체험교육 활성화
- 규모: 총 사업비 18,200백만원(국비 50%, 도비 15%, 군비 35%)
- 향후: 2020년 5월 기본계획 승인 이후에 장곡면에서는 사회적농업과 청년농 육성 사업의 거점 공간으로 각종 프로그램 사업 진행 예정

#### □ 농촌협약제도 시범 공모사업(농식품부)

- 배경 및 목적: 수도권 집중 과밀화 및 지방의 저성장·고령화 심화 등을 해소하기 위한 정부의 균형발전 및 자치분권 강화 정책에 따라 중앙 부처의 정책사업을 지역 자치단체로 이양(2020년 시행). 법적 근거와 기본 목적은 균형위의 지역발전투자협약사업과 동일
- 패키지 지원 사업: 일반농산어촌개발, 농촌자원복합산업화, 농업기반정비(농식품부), 지역 거점조성 지원(국토부), 전통시장 및 중소유통 물류기반 조성(중기부), 어촌자원복합산업화(해수부) 등
- 주요 사업 내용: 농촌협약은 지역의 중장기 비전(농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 농촌공간계획 등)을 현실적으로 실현할 수 있도록, 농식품부 장관과 지자체 시장·군

수 간 협약을 통해 살기 좋은 농촌 생활권 구축을 위한 관련 사업들을 통합 추진

- 지자체는 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립을 의무화하고 덧붙여 농촌공간 전략계획 및 농촌생활권 활성화계획을 수립하여야 함
- 담당: 농식품부 지역개발과
- 시행/대상: 2020년 시범도입(전국 9개 시·군 선정 및 3개소 예비 지정), 2021년 이후 전국 단위 전면 도입 예정

○ 홍성군 시행 현황: 2020년 농촌협약 시범사업에 공모 신청하여 2020년 2월 선정

- 사업기간: 2020년 체결, 2021~25년(유효 협약 기간)
  - 내용: 홍성군 광천·갈산 생활권 농촌협약 추진계획
    - \* 안정적 정주체계 확립 및 주민 삶의 질 향상: 농촌365생활권 구축(광천읍, 갈산면의 중심지 기능 및 배후마을 연계 강화), 농촌다움 회복(취약한 생활여건 개선, 농촌주택 개량, 홍성호 수변부지 등 경관생태자원 정비), 농촌마을 공동화 대응(농촌보육환경 개선, 한계마을 시범사업 추진)
    - \* 농촌경제 활성화 및 다각화: 지역자원 가치 제고(농촌융복합산업활성화 지원, 지역전략식품산업 육성 등), 유희자원 활용 농촌재생(유희 시설 활용 창업 지원, 마을재생 시범사업 등)
    - \* 새로운 농촌 커뮤니티 육성: 도농복합형 커뮤니티 육성(사회적농업 활성화 및 농촌축제 지원, 사회적기업 육성 등), 지역혁신 플랫폼 구축 등
    - \* 홍성군 농촌협약 정책위원회 조직(2019.12) 및 운영: 홍성군의회 및 행정, 중간지원조직, 민간 단체, 전문가 등 20여명 구성
  - 규모: 국비 총액 300억원과 인센티브 예산. 농식품부 소관 협약대상 사업 협의 예정(예시: 지역개발과 담당 기초생활거점 육성, 농촌정책과 담당 농촌형 교통모델, 농촌산업과 담당 농촌융복합산업활성화, 농촌사회복지과 담당 사회적농업 활성화 지원 등)
- 향후: 장곡면은 기초생활거점육성사업 대상지로 이를 활용하여 2020년에 기본 계획 수립, 2021년에 역량강화, 2022년에 면소재지 생활기반 정비 등을 추진할 예정

#### □ 충남형 정주환경모델 시범사업(충남도)

- 배경 및 목적: 지역주민의 생활불편 해소를 위하여 낙후된 주거환경 개선 및 주민 편익 증진 도모

- 담당: 충청남도 건설교통국 건설정책과
- 시행/대상: 2017년(충남 1개 지역)
- 주요 사업 내용: 선주민과 후주민(귀농귀촌인)이 공동체를 이루는 새로운 개념의 정주환경 조성 지원(시범사업 1개 시행 후에 확대 예정)
- 홍성군 시행 현황: 장곡면 도산2리 선정(2017년 11월)
  - 사업기간: 2018년~2020년
  - 내용: 기존주택 리모델링, 청년 귀농인 셰어하우스 건축, 귀농인 주택부지 조성, 마을경관개선 및 낙후 기반시설 정비 등
  - 규모: 총 예산 14억(도비 48%, 군비 48%, 자부담 5%)
- 향후: 시범사업 경험을 활용하고 2020년 2월 현재 심사중인 농식품부 취약지역 생활여건 개선(새뜰마을) 사업 및 기초생활여건개선사업 등과 연계하여 장곡면 전체의 정주환경 개선 도모를 구상중

#### □ 주민참여 혁신모델 공모사업(충남도)

- 배경 및 목적: 지방이 직면한 저출산·고령화·양극화 3대 위기 극복과 일자리 창출 등을 위한 주민참여형 자율사업을 발굴·추진하여, 더 행복한 충남 조성
  - 담당: 충청남도 자치행정과 자치분권팀
  - 시행/대상: 2019년(충남 16개소), 2020년(충남 55개소 공모중)
- 주요 사업 유형(2020년): ①충남형 주민자치회 지원사업, ②주민자치회 제안사업, ③ 동네자치 시범공동체 지원 등 3개 분야, 총 55개소 1,015백만원
  - ① 충남형 주민자치회 지원: 읍면동 단위 주민대표기구로서 자치 계획을 민주적 의사결정을 통해 수립, 시행
    - \* 기존 16, 신규 9 등 총 25개소 750백만원 지원
    - \* 주민자치회 전환 예정 주민자치위원회 포함(개소 당 30백만원)
  - ② 주민자치회 제안사업(신규): 운영기반이 구축(총회, 분과위 등)된 주민자치회 대상 제안 사업에 대한 사업비 지원

- \* 10개소 225백만원 지원
- \* 운영기반이 구축된 도내 읍면동 주민자치회 대상(개소 당 10~30백만원)
- ③ 동네자치 시범공동체: 3대 위기 극복, 일자리 창출 등 주민 스스로 지역의 실행력 등 여건에 맞는 모델 발굴, 추진 지원
- \* 20개소 40백만원 지원
- \* 도내 읍면동 주민자치(위원회), 리(통) 단위 마을 기반 대표단체(또는 협의회), 아파트 입주자 대표회 등 5인 이상 주민 모임 대상(개소 당 2백만원)
- 흥성군 시행 현황: ①흥동면(충남형 주민자치회 시범사업, 2019년), ③은하면 대천 마을회·홍복읍 주민자치위원회(동네자치 시범공동체, 2019년) 선정
- 사업기간: 2019년 4월 ~2019년 12월
- 내용: 주민자치회 전환(흥동면) 및 주민자치 프로그램 운영 지원(마을신문 제작, 공동체 리더교육, 민주적 회의 운영 기법 강좌, 주민 화합 축제 지원 등)
- 규모: 주민자치회 전환(50백만원, 도비 50%, 군비 50%), 동네자치 시범공동체(개소 당 2백만원, 도비 100%)
- 향후: 장곡면은 '①충남형 주민자치회 지원' 신규 분야에 응모하여 주민자치위원회가 주민자치회로 전환하는 과정을 지원받고, 또 별도 사업으로 충남도에 신청한 학습공동체 사업과 연계하여 추진할 예정

#### □ 장곡면 주민자치위원회 자체 사업

- 조직 구성: 2019년 기준 23명 (위원장 1명, 부위원장 2명, 위원 13명, 간사 1명, 감사 1명, 고문 5명)
- 운영: 격월 정기회의 개최, 각종 주민자치프로그램 운영
- 운영 공간: 장곡면 주민자치센터(홍남동로 461)
- \* 장곡어린이집·체력단련실(1층), 주민자치센터(2층)
- 주민자치프로그램(2019년): 체력단련, 등산, 댄스, 풍물, 노래, 난타 등 교실 운영
- \* 회비 1만원, 연말 프로그램 발표회 개최

## ○ 자체사업(2018~19년)

- 도농교류: 인천광역시 연수동 자매결연(2018.11), 선진지 견학(연수동, 2019.3)
- 오서산 정화활동 및 산불조심 캠페인: 2017~18년 충남형 동네자치 시범공동체(마중물사업)
- 마을꽃길조성(가송1리): 2018년 홍성군 주민참여예산 사업
- 스마트폰 교육(도산1리, 가송1리): 2019년 충남형 동네자치 시범공동체(마중물사업)
- 오서산 등산로 이정표 정비: 2019년 홍성군 주민참여예산 사업

## ○ 향후: 주민자치회로의 전환과 관련하여 세부 프로그램이나 활동을 지속 정비

## □ 장곡면(행정복지센터) 재배정사업(2020년도 추진 사업)

- 자료: 홍성군 2020년도 본예산 중에서 장곡면의 세출예산사업명세서를 기준으로 분석한 결과이고, 전체 사업 중에서 관련성이 높은 사업 정리
- 현안업무 추진 및 각종 행사 운영
  - 3·1절 기념행사, 무연분묘 공동벌초, 오서산 시산제 참석자 보상 등: 4,880천원(행사실비지원금)
- 도농 자매결연사업 및 직거래 추진
  - 도농간 자매결연 직거래 운영: 6,000천원(1,050천원x2개소x2회, 행사운영비)
- 주민자치센터 운영 관리
  - 주민자치센터 운영: 27,000천원(사무관리비)
  - 주민자치센터 선진지 견학: 3,000천원(행사실비지원금)
- 아름다운 거리 조성
  - 꽃길 조성, 노변제초 인부: 13,500천원(인건비)
  - 꽃묘 등 구입: 10,000천원(재료비)
- 장곡면 주민숙원사업: 총 420,000천원(시설비 또는 시설부대비)
  - 소규모 주민숙원사업: 130,000천원

- 생활민원사업: 150,000천원
- 주민참여 제안사업: 140,000천원
  - \* 고운 최치원 선생 유적지 정비(시설비): 120,000천원
  - \* 장곡 3.1운동 공원 정비사업(읍면 공모분야): 20,000천원
- 향후: 주민자치회로 전환하는 과정과 연계하여 주민자치센터를 행정에 의존하지 않고 직접 운영하고, 특히 ‘주민참여 제안사업’의 내용을 합의하여 추진

#### □ 장곡면소재지 교통안전개선(보행로 정비)사업

- 목적: 면민들의 소재지 방문 및 이용 편의 제공과 원활한 농산물 유통을 위해 면소재지 보행로 교통 환경 개선
- 사업개요
  - 사업 대상: 도산리 농기계수리센터(광천방향) 교차로 ~ 장곡농기계(청양방향) 교량
  - 사업 내용: 도로 확장 및 인도 설치 공사(폭 12m, 길이 636m 구간)
  - 담당 및 예산: 홍성군 건설교통과, 총 600백만원(도비 50%, 군비 50%)
- 향후: 구간 연장, 버스 승강장 설치 등 주민 의견을 반영하여 추가 사업 추진. 면순환버스 운행과 연계하여 면소재지 접근성 강화. 기초생활여건개선사업과 연계하여 면소재지 중심기능 강화



## 제3장

### 농촌 유토피아 시범계획 수립: 홍성군 장곡면 2030 발전계획



## 제3장 농촌 유토피아 시범계획 수립: 장곡면 2030 발전계획

- 제2장 2절에서 제시한 농촌 유토피아 시범계획 수립의 절차 모델([표 2-11] 참고)을 홍성군 장곡면에 적용하여 추진해봄. 적용 결과의 시사점과 수정한 절차 모델은 제4장 1, 2절을 참고바람

### 1. 핵심주체 형성: 문제 제기와 전환의 계기 확보

#### □ 구성과 운영

- 취지: 현장의 핵심주체 역할을 당분간 대신하고, 출발점의 계기 확보
  - 장곡면에서 농촌 유토피아 논의를 제안하고 시작할 수 있는 핵심그룹을 형성함
  - 지역 내부에서 스스로 제기하기에는 새롭게 등장한 그룹들도 쉽지 않은 상황이기에 본 연구진을 중심으로 공식적으로 제안하는 방식을 선택함
  - 연구진과 현장 활동가가 결합하여 핵심그룹을 형성하고 ‘연구진 정기회의’를 개최하면서 장곡면 기관·단체의 협조를 얻어 리빙랩 방식으로 시범계획 수립 절차를 진행함
- 구성: 연구자와 현장 활동가 그룹이 ‘연구진 정기회의’ 구성
  - 충남연구원: 구자인, 이운정, 황바람
  - 마을학회 일소공도: 정민철, 신소희, (구본경)
  - 장곡면 활동가: 김경숙(행복농장), 장미옥(장곡마을학교)
  - 기타 협력기관·단체: 면사무소, 이장협의회, 주민자치위원회, 체육회, 홍성군마을만들기지원센터 등
- 운영방식: 수시 회의와 토론을 통해 진행방향 결정
  - 충남연구원 주도로 장곡면 현장에 위치한 마을연구소 사무실에 모여 정기적으로 회의를 진행함
  - 초기에는 현장 상황을 공유하고, 실무 조정을 거쳐 ‘절차 모델’ 개발에 집중함

- 공동학습회~종합토론회 진행 기간 동안에는 주1~2회 수시 회의를 통해 진행 상황을 점검하고, 리빙랩 방식으로 지역사회와 피드백 과정을 주고받음

## □ 진행과정과 시사점

### ○ 기본 관점

- 농촌 유토피아 연구는 철저하게 리빙랩 관점에서 접근하고, 현장 실천은 지역 주민이 주도하는 방식을 지향하며 내부 그룹 형성에 집중함
- 지역에서 새로운 내용으로 실천활동을 전개하고 있는 그룹(오누이, 협업농장, 행복농장, 마을연구소 등)이 향후 지역내 공적 역할을 담당할 수 있도록 장곡면에 등장하는 형식과 이미지에 유의함

### ○ 용어의 정리: ‘농촌 유토피아’를 ‘장곡면 2030’으로 대체

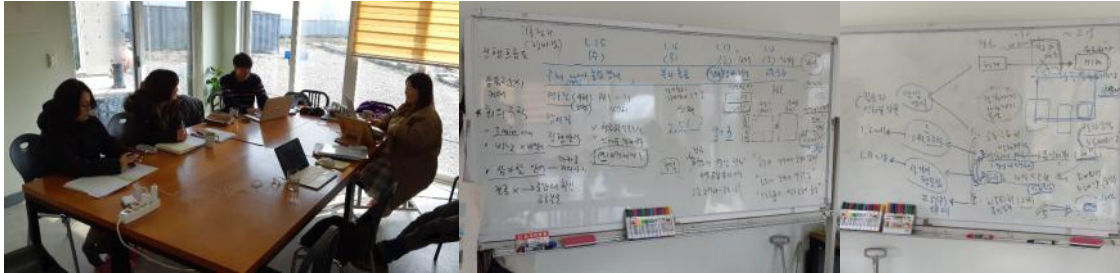
- ‘농촌 유토피아’란 용어가 지역사회에서 생소하게 받아들여지고, 여러 추가적인 설명을 해야 하며, 또 불필요한 오해를 받을 수도 있다는 판단에 대체 용어를 검토함
- 내부 토론을 통해 ‘장곡면 2030’을 지역 용어로 사용하는 것에 합의함
- 장곡면의 10년 후인 2030년을 내다보고, 주민들의 꿈과 희망을 실현할 수 있는 공동의 목표와 전략, 과제 등을 도출하자는 취지임
- 농촌 사회에서 ‘10년 후’는 짧지 않은 기간에 해당하고, ‘20년 후’인 ‘2040’처럼 지나치게 길게 제안하면 주민 참여의 유인효과가 약할 수 있음([그림 3-1] 참고)
- 행정리 마을 단위에서는 “더도 말고 덜도 말고 5년 앞을 내다보고 차근차근 공동활동을 전개하자”(진안군 마을만들기 10계명 7)는 말로 접근하며 ‘5년 앞’을 강조함

### ○ 진행경과: 총 7명 연구진이 최소 24회의 실무회의 개최

- 주요 논점을 보드판에 정리하면서 내부 토론을 통해 공동의 방향에 대해 합의를 도출하기 위해 노력함. 이 과정은 현장 활동가의 학습과정이기도 했음
- 이상적인 모델과 현장 상황 사이의 괴리를 극복하기 위해 지역 내에서 동원할 수 있는 인적, 물적 자원에 대해 토론하고, 특히 기존의 인적 관계망에 유의하여 기획함
- 공식적인 사항은 면사무소 행정의 협조를 통해 지역사회의 공공성 유지에 노력함
- 부족한 사업 예산은 지역사회 및 관련 기관·단체 등에 협조를 요청함

- 공동학습회 기간에는 당일 오전에 모여 진행상황을 재점검하고, 마친 후에는 평가회와 저녁식사를 함께 함. 주말에도 수시로 모여 전체 내용을 점검함

[그림 3-1] 핵심그룹의 형성(연구진 정기회의)과 진행



### ○ 시사점

- 수시 회의와 토론을 통해 지역사회의 객관적 상황을 보다 깊이있게 들여다볼 수 있었고, 현장 실정에 맞는 절차 모델 개발이 가능하게 됨
- 논의과정에서 공동학습회에 필요한 사업예산이 부족하였는데, 홍성군마을만들기지원센터에서 애당초 기획했던 ‘면 단위 발전체계 구축’사업과 연계하여 지역 홍보, 보조강사 요청, 진행 실무 스태프 확보, 교보재 구입 등 보다 체계적으로 접근할 수 있게 됨
- 본 연구 완료 이후에도 장곡면에 위치한 마을연구소를 중심으로 함께 결합한 지역활동가들이 지역사회 관계망을 확보하면서 장곡면 전체 활동에 관여할 수 있는 공식적인 지위를 확보함

## 2. 공동학습회: 지역 공동의 희망 찾기

### 2.1 기획과 결과, 시사점

#### □ 기획과 준비과정

- 취지: 정책 동향과 타 지역사례 학습을 통해 장곡면 ‘공동의 꿈과 희망’ 찾기
  - 장곡면의 미래를 주민들이 함께 꿈꾸기 위해서는 ‘함께 모여 공동으로 학습하는 것’이 전제조건에 해당함
  - 개인의 희망을 지역사회의 공동 희망으로 만들기 위해서는 세상을 바라보는 관점의 차이를 좁히고, 서로 협력하는 과정으로 조직할 필요가 있기 때문임
  - 이런 취지에서 총 7회의 공동학습회를 기획하고 추진함
- 추진체계: 연구진 정기회의에서 실무 진행
  - 공동학습회 기획 수립: 충남연구원 주도로 기본계획을 수립하고 마을연구소가 주도하여 현장실정에 맞는 홍보와 실무 진행을 담당함
  - 홍성지역협력네트워크(홍성군마을만들기지원센터), 홍성군청(건설교통과 마을공동체팀), 장곡면사무소 등 관련 기관·단체 및 행정의 협조를 얻어 추진함
    - \* 특히 홍성군마을만들기지원센터에서는 별도 예산을 결합하여 진행과정을 지원함
  - 실무 진행 과정에서 필요시에는 지역 자원봉사자 협조를 요청함: 장곡면 거주 젊은 사진작가 섭외, 마을학회 상근자 협조, 면사무소 직원 협조 등
- 프로그램 기획
  - 지역사회 과제의 전체 영역을 고려하여 총 7회차로 기획함. 주 2회, 월/수 진행을 원칙으로 주제별로 배치하고, 시간은 농한기의 오후 2시~5시로 정함. 횟수는 애초에 5회차로 기획하였으나 관심주제가 넓고, 전체적으로 살펴볼 필요가 제기되어 7회차로 확장함
  - 주민들이 관심을 가질 수 있는 제목으로 표제어를 정하고, 강사들에게 사전에 사업취지와 방법, 진행과정 등에 대해 유선 및 이메일로 충분히 전달함
  - 세부 프로그램은 중앙정부 정책의 흐름과 타 지역 사례를 알 수 있는 외부 강의를 중심으로 하되, 장곡면의 관련 사례와 기초통계 발표도 병행하여 현장감을 놓치지 않도록 조정함
  - 공동학습회 참여가 즐겁고 계속 기대될 수 있도록 편안한 장소 분위기를 연출하고, 다과를

충분히 제공하며, 시청각 자료를 보여줌. 또 모든 회차별로 설문조사를 통해 주민들의 현재 상황과 미래 희망에 대해 파악하고, 변화과정도 살펴보면서 결과도 계속 소개함

- 행사 장소는 연구진 내부토론과 지역사회 의견을 수렴하여 면사무소 2층 대회의실로 정함. 비슷한 규모의 공간이 주민자치센터와 장곡농협에도 있었지만, 공동학습회의 공식 성격을 명확하게 하기 위해 결정한 것임

#### ○ 홍보 및 참가자 모집방법

- 공동학습회가 일부(특정) 사람들만의 참가에 그치지 않도록 홍보 방법을 세심하게 배려하여 기획함. 공식적인 홍보와 비공식 홍보를 병행하여 최대한 널리 알리도록 노력함
- 공식적인 홍보 방법([그림 3-2])
  - \* 장곡면 32개 행정리 공문 발송(이장단), 이장회의 구두 설명
  - \* 32개 행정리 마을회관과 주요 기관·단체를 방문하여 홍보포스트 게시
  - \* 장곡면 주요 지점에 포스터 10개 게시, 면사무소 대형 현수막 게시
  - \* 네이버 밴드 '장곡면 2030' 개설 및 SNS 홍보
- 비공식적 홍보: 반드시 참여하기를 기대하는 기관·단체 대상으로 직접 방문 및 전화 홍보를 진행함. 또 선주민 대상으로 적극적으로 홍보하되, 후주민(귀농귀촌인)의 비율이 너무 높지 않게끔 적절하게 고려하여 홍보함

[그림 3-2] 공동학습회 홍보 포스트와 면사무소 대형 현수막



#### □ 전체 프로그램과 진행과정

##### ○ 전체 프로그램: [표 3-1] 참고

- 전체 프로그램은 연구진 정기회의에서 결렬하고 강사 섭의를 통해 확정함. 일부 사례발표자

는 섭외결과와 개인 사정에 따라 순서를 변경함

- 1회차는 총론 성격, 7회차는 종합토론으로 배치함. 나머지는 ②농산물유통, ③새로운농업, ④지역복지, ⑤마을공동체, ⑥지역사례로 배치함
- 매 회차는 주제강연(특강)과 장곡면 현황(기초통계 분석) 발표, 장곡면 실천 사례 발표, 질의응답, 토론 등으로 구성하여 진행함

[표 3-1] 공동학습회 전체 프로그램과 참석자수 현황

회차	일시	주요 프로그램	참석자수
1회차	11.20 (수)	<b>지금 농촌은 어떻게 바뀌고 있나?</b> “장곡면 기초 통계 현황” 신소희 연구원(마을연구소 일소공동) “충북 옥천군 안남면 실천 사례” 송운섭 추진위원장(안남면 산수화권역추진위)	140
2회차	11.25 (월)	<b>우리 농산물 어떻게 팔 것인가?</b> “지역먹거리정책의 추진방향과 가치(완주군 사례)” 정천섭 대표(지역파트너플러스) “홍성유기농의 역사와 현황, 그리고 과제” 정상진 대표(홍성유기농) “홍성군 지역발전투자협약사업” 이소은 부소장(지역활성화센터)	95
3회차	11.27 (수)	<b>우리 농업, 어떻게 바꿀 것인가?</b> “농촌 유토피아 실현 과제” 송미령 본부장(한국농촌경제연구원) “장곡면 정다운농장의 경험과 제언” 이성자 대표(정다운농장) “장곡면 젊은협업농장의 경험과 제언” 정영환 매니저(젊은협업농장) “장곡면 행복농장 실천의 경험과 제언” 최정선 이사(행복농장) “새로운 농업, 사회적농업의 등장” 김정섭 센터장(한국농촌경제연구원)	76
4회차	12.2 (월)	<b>농촌복지, 어떻게 해결할 것인가?</b> “마을복지, 어떻게 접근할까?” 김도운 센터장(충남광역정신건강복지센터) “농촌 생활돌봄과 사회적경제” 황영모 박사(전북발전연구원) “장곡면 천태보건진료소 활동 소개” 원영숙 소장(천태보건진료소)	47
5회차	12.04 (수)	<b>마을공동체, 어떻게 살릴 것인가?</b> “홍성군 농촌마을정책과 사례” 이창신 사무국장(홍성군마을만들기지원센터) “장곡면 상송1리 두리마을 사례” 최익 이장(장곡면 상송1리) “농촌 면소재지와 주변 마을 연계” 오형은 대표(지역활성화센터)	25
6회차	12.09 (월)	<b>장곡면, 무엇이 어떻게 변해야 하나?</b> “장곡농협의 현황, 향후 계획” 이충범 경제과장(장곡농협) “홍성군 농업환경실천프로그램사업” 김재원 팀장(지역활성화센터) “장곡마을학교 실천 사례” 정민철 이사(젊은협업농장) “충남형 정주환경모델 시범사업” 박수연 실장(생활환경디자인연구소)	69
7회차	12.16 (월)	<b>누가 어떻게 방향을 결정할 것인가?</b> “장곡면 주민자치위원회 현황” 고진배 위원장(장곡면 주민자치위원회) “읍면 주민자치회 전환과 그 의미” 서정민 센터장(지역재단) • 장곡면 2030 발전계획 수립 토론 [우선과제 선정 및 조별 토론 및 발표] • 전체 소감 나누기, 개근상 수여, 후속 학습 활동 공유	80

주: 전체 프로그램은 진행 결과를 보여주고, 참석자수에 연구진은 제외함



## ○ 진행과정

- 사회자가 시작 시간에 복습 성격으로 전 회차 진행내용을 다시 정리하고, 2회차부터는 전 회차에 찍은 사진으로 슬라이드쇼(동영상)를 상영하여 공동학습 분위기를 조성함
- 면사무소 2층 행사장의 분위기 연출을 위해 대형 지도를 앞, 뒤로 각각 게시하고 주민참여 프로그램도 병행함. 또 전면에 전체 프로그램을 계속 보여주기 위해 홍보 포스터를 변형하여 대형 현수막으로 전시함
- 마을학회에서 장곡면의 기초통계를 각 주제에 맞추어 충분히 정리하고, 입체적인 그래프로 보여주면서 주민들의 현실적인 판단을 유도함(상세 내용은 [부록 1] 참고)
- 주민들과 접촉이 많은 지역 활동가가 설문조사와 토론을 담당하여 진행함
- 행사를 마친 직후에는 연구진이 다시 모여 진행상황을 평가하고, 다음 회차 준비상황을 체크한 이후에 식사를 함께 함

## □ 진행결과와 주요 시사점

## ○ 진행 결과: 총 7회, 누적 532명 참여

- 전체 프로그램: 애당초 기획한대로 큰 변화없이 진행됨. 2회차에 예정되었던 장곡농협장의 사례 발표를 개인 사정으로 6회차의 지역발전투자협약사업 사례와 순서를 바꿈
- 1회차의 옥천군 안남면의 사례 발표에 주민들은 크게 관심을 보였고, 특히 어머니학교(문해 학교), 면 순환버스, 지역발전협의회에 많은 관심을 보임. 장곡면의 현실과도 일치하여 이 내용에 대해 지속적으로 의견이 제기됨. 1회차 총론에서는 이론적이거나 개괄적 사례보다 감동이 있는 특정 사례가 더 효과적으로 평가됨
- 7회차에 “누가 어떻게 방향을 결정할 것인가?”란 주제로 주민자치회 전환을 조심스럽게 제기하였고, 모두가 전환 필요성에 공감하는 분위기가 형성됨
- 참석자수: 참석자수는 매 회차의 당시 상황에 따라 크게 변동함. 애당초 60명 정도 규모(연구진 제외)에서 기획하였는데, 1회차에는 적극적인 홍보로 약 140명이 참석하였고, 5회차 까지 크게 감소하는 경향을 보임. 농한기라고는 하나 연말에 각종 행사가 겹치는 경우가 많아 결석하는 경우가 많음(특히, 기관·단체장). 하지만 한 번도 빠지지 않은 전체 개근이 15명이고, 3회 이상 참석한 사람이 41.4%(65명)로 나타나 전반적으로 높은 관심과 참여를 보임([표 3-2] 참고)

[표 3-2] 공동학습회 참석자의 참석 횟수 분석

	합계	참석횟수						
		7회 (개근)	6회	5회	4회	3회	2회	1회
명	157	15	12	10	8	20	36	56
비율	100%	9.6%	7.6%	6.4%	5.1%	12.7%	22.9%	35.7%
누적인원	157	15	27	37	45	65	101	157
누적비율	100%	-	17.2%	23.6%	28.7%	41.4%	64.3%	100%

주: 참석자 서명부에 기초한 분석이고, 연구진은 제외함

### ○ 시사점: 지역사회 공동의 꿈과 희망을 키우는 과정

- 주민들의 ‘꿈과 희망’을 키울 수 있는 선진 사례를 확인하고, 이를 지원할 수 있는 다양한 ‘정책과 제도’가 있음을 동시에 확인함. 또 장곡면 지역 내부에서도 새로운 실천이 다양하게 진행되고 있고, 동시에 홍성군의 민관협치 시스템이 상대적으로 발달되어 있음을 보면서 자신감을 가지게 됨
- 다만 장곡면 전체로는 이런 종합적인 검토와 토론이 첫 시도이고, 여전히 기존의 관성적인 생각이 강하게 남아 있거나 지금까지의 실패 경험에서 미래에 대한 부정적 생각을 가지고 있음도 확인함
- 공동학습회의 매 회차에 실시한 설문조사 결과를 볼 때, 주민들은 지역에 대한 자부심이 있고 미래에 대해 긍정적인 기대를 가지고 공동활동에 참여할 의지도 있으나, 당장 해결해야 할 지역과제도 많다는 인식을 가지고 있다는 것을 확인함([자료 1] 참고).
- 공동학습회 진행 자체는 세심하게 홍보하고 준비한 만큼 적절한 참여율을 유지하고 진행결과에 대한 만족도도 높았음. 7인의 연구진이 7회 기간 동안에 높은 집중률을 유지하고, 지역사회와 협력한 성과라고 할 수 있음. 타 지역에서 시도하자면 비용 측면에서 최소 20백만원 이상이 소요될 것으로 추정함
- 기타 설문조사, 만족도 등 세부 결과는 다음 쪽 이하 분석 참고

## 2.2 공동학습회, 주민 설문조사 진행 결과

### ○ 설문조사 개요

- 목적: 주민들의 다양한 생각을 확인하고, 서로 공유하면서 향후 공동으로 나아가야 할 방향을 모색하기 위하여 회차별로 조금씩 문항을 달리하면서 설문조사를 진행함
- 방법: 매 회 설문지를 배포하고, 앞에서 설명하면서 작성을 유도함
- 주민 기초 조사(공통): ①이름, ②성별, ③출생연도, ④휴대폰번호, ⑤거주지(마을명), ⑥경제활동(농업, 비농업), ⑦가족 현황(수, 세대), ⑧장곡면 거주기간(장곡 출생, 출향·귀향 시 연도, 이주 시 연도), ⑨지역 활동 현재 참여 현황(이장, 마을리더, 면내 기관단체 소속, 면내 기타, 장곡면 외부 활동)
- 회차별 설문 문항 구성 : 공통조사 항목 이외의 회차별 주요 문항은 [표 3-3] 참고

[표 3-3] 공동학습회 회차별 설문 문항 및 응답수

회차	주요 설문 문항	선택방식	응답수
1-7회차 공통질문	"10년 후, 2030년 장곡면의 희망을 어떻게 생각하십니까?"	척도형(5점)	44~56
1회차	"장곡면 삶의 질에 대한 귀하의 만족도를 표시해 주세요." (세부 7개 문항: 경제, 건강, 안전, 편리, 쾌적, 안정, 문화여가)	척도형(5점)	60~67
	"살기 좋은 이유(만족) 및 안 좋은 이유(개선점)를 각 2가지씩 적어주세요."	개별 주관식	35
	"앞으로 공동학습회와 관련 활동에 계속 참여하시겠습니까?"	척도형(5점)	61
	"앞으로 장곡면 발전을 위해 참여할 생각이 있다면, 어떤 분야에 가장 관심을 가지고 계십니까?"	명목 선택형 (8개 보기)	71 (복수응답)
2회차	"오늘 강사의 발표 내용에 대한 만족도를 표시해 주세요." (3강좌)	척도형(5점)	50
	"장곡면에서 살며 느끼 가장 큰 애로사항, 그리고 농산물이 잘 팔리도록 하기 위해 개선해야 할 점 각 한가지씩 적어주세요."	개별 주관식	45
	"(1)내 스스로 노력할 일, (2)농민이 함께 힘을 합쳐야 할 일, (3)행정에서 지원해야 할 일을 한가지씩 적어주세요."	개별 주관식	32
3회차	"윤봉길 의사의 아래 주장에 동의하십니까? 체크해 주세요." (「농민독본」에 기술된 농업, 농민의 중요성 다룬 글 제시)	척도형(5점)	54
	"장곡면의 10년 후, 가장 희망하는 세 가지만 골라서 우선순위대로 체크해주세요."	명목 선택형 (7개 보기)	159 (복수응답)
4-6회차	"장곡면에 살면서 행복(삶의 질)에 대한 만족도를 표시해 주세요" (세부 12개 문항 제시)	개별 척도형 (5점)	44
	"본인 마을에 새로 들어오시는 귀농·귀촌인을 환영하시나요?"	척도형(5점)	46
	"귀하의 가정은 한달 생활할 때 평균하여 어느 정도 수입이 있으면 불안하지 않습니까?"	비율 선택형 (10개 구간)	38
7회차	"공동학습회에 참여하여 만족하십니까?"	척도형(5점)	50
	"겨울철 농한기에 학습모임을 제안하면 참석하시겠습니까?"	척도형(5점)	48
	"참석하신다면 어떤 분야에 가장 관심이 많으십니까?"	명목 선택형 (8개 보기)	49
	"공동학습회에 참여했던 소감을 자유로이 적어주세요."	주관식	11

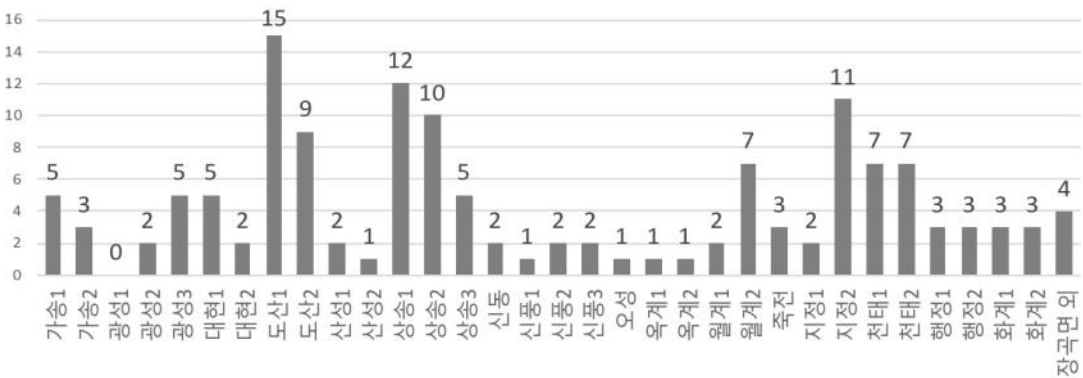
주: 응답수는 매 회 제공된 설문지의 문항별 응답 결과에 해당함. 실제 공동학습회에 참석자 수는 [표 3-1] 참고

□ 설문 응답자 기초 현황(회차별 공통질문)

○ 마을(행정리) 분포(n=137)

- 전체 32개 행정리 모두에서 1명 이상은 참여함. (1개 마을 당 평균 4.3명 참여)
- 도산1리(15명)가 가장 많고, 상송1리(12명), 지정2리(11명), 상송2리(10명), 도산2리(9명) 순서로 많음([그림 3-3])

[그림 3-3] 공동학습회 참석자 행정리별 분포



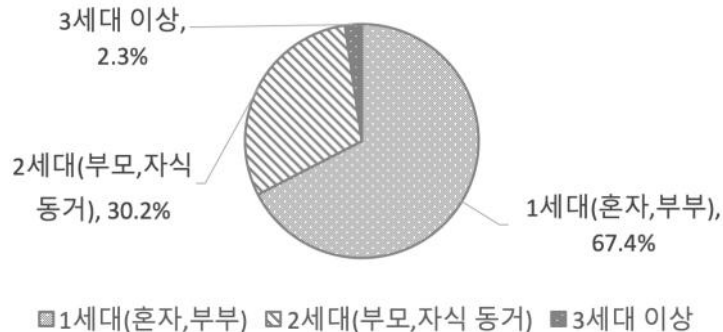
○ 연령, 성비, 가족구성([표 3-4, 그림 3-4])

- 연령(n=134): 2019년 11월 기준으로 60~70대가 각 37명(각 27.6%)으로 가장 많고, 50대 24명(17.9%), 80대 이상 16명(11.9%) 순서임. 평균 연령은 63.5세(2019년 기준)
- 성비(n=146): 남성 62.3%(91명), 여성 37.7%(55명)
- 가족구성(n=76): 1세대(혼자, 부부)가 67.4%로 다수를 차지함. 평균 가족 구성원수(n=104)는 2.41명임. 최대 가족 구성원수는 5명임

[표 3-4] 공동학습회 참석자 연령 구성

연령	총수(비율)	남자	여자
29세 이하	6(4.5%)	1(1.2%)	5(10.0%)
30~39세	5(3.7%)	3(3.6%)	2(4.0%)
40~49세	9(6.7%)	4(4.8%)	5(10.0%)
50~59세	24(17.9%)	13(15.5%)	11(22.0%)
60~69세	37(27.6%)	26(31.0%)	11(22.0%)
70~79세	37(27.6%)	25(29.8%)	12(24.0%)
80세 이상	16(11.9%)	12(14.3%)	4(8.0%)
종합	134(100.0%)	84(100.0%)	50(100.0%)

[그림 3-4] 공동학습회 참석자 가족 구성



○ 장곡면 평균 거주기간(n=105), 직업(n=102), 농업 활동([표 3-5])

- 장곡면 출생은 63명(50.0%)으로 평균 66.4년 거주, 귀향인은 13명(10.3%)으로 귀향하여 평균 16.2년 거주, 새로운 이주민은 50명(39.7%)으로 평균 10.9년 거주함
- 전체 응답자 중에서 농업이 83명으로 가장 많고, 다음으로 직장인 7명, 주부 5명, 공무원 4명, 무직 3명 순서임
- 논농사와 밭농사는 대부분 있고, 축산경영도 일부 있음
- 농업 규모의 최소와 최대 사이의 편차가 매우 큼. 전체적으로 소농의 비율이 높지만 대농 중에서 일부가 참여하고 있음을 알 수 있음

[표 3-5] 공동학습회 설문 응답자 농업 활동(상세)

구분	응답자 수	최소	최대	평균
논	83	150평	36,000평	6,471평
밭	96	100평	11,000평	1,771평
과수	8	5평	15,000평	3,489평
시설하우스	6	400평	1,800평	1,200평
소	37	1마리	170마리	34마리
닭	13	1마리	30마리	8마리
돼지	3	300마리	1,200마리	833마리
염소	2	10마리	250마리	-
개	1	-	-	55마리

○ 현재 지역활동 참여(n=104)

- 현 이장(17명), 전 이장·새마을지도자(각 6명), 노인회(회장 또는 총무)·부녀회장(각 5명), 농업인경영인회·홍성유기농(각 3명), 장곡마을학교·주민자치위원(각 2명), 장곡면사무소·장곡농협·청년회장·홍성친농연(각 1명), 장곡면 외(홍동면 활동 2명)

## □ 회차별 주요 설문조사 결과(1회차)

### ○ 향후 공동학습회 참여 의지(n=61)

- 100% 참여할 것(29명, 47.5%), 한두번 빠질 것(31명, 50.8%), 계속 빠질 것(1명, 1.6%)

### ○ 장곡면 삶의 질 관련 만족도(n=60~67)

- 7개 분야에서 5점 척도로 만족도를 질문한 결과, 안전한 삶 분야(3.46)가 가장 높고, 건강 > 문화(여가) > 경제 > 쾌적(자연환경) > 편리(정주,교통) 순서로 나타나고, 안정된 삶(교육,복지) 분야(2.98)가 가장 낮게 나타남([표 3-6])

[표 3-6] 장곡면 삶의 질 관련 만족도 설문 결과

항목	문항	만족도(5점 척도)	응답수
①	경제적 삶 (직업, 소득, 소비생활 등)	3.15	67
②	건강한 삶 (건강상태, 보건의료서비스 등)	3.22	67
③	안전한 삶 (범죄, 재해, 안전, 공공질서 등)	3.46	63
④	편리한 삶 (주거, 대중교통, 거주환경, 정보통신 등)	3.02	62
⑤	쾌적한 삶 (자연환경 오염, 생활·정주환경 등)	3.05	60
⑥	안정된 삶 (교육, 복지 수준 등)	2.98	62
⑦	즐거는 삶 (문화여가시설, 이웃관계, 민원서비스 등)	3.21	63

### ○ 장곡면이 살기 좋은 이유, 좋지 않은 이유(주관식 응답)

- 주관식 질문으로 장곡면이 살기 좋은 이유에 대해 ‘공동체적 관계(17건)’가 가장 많고, 생활환경, 자연환경 관련 의견이 많았음

\* 공동체 관계(17건): 인정이 많다, 인심이 후하다, 시골 정서가 남아있다, 정이 많다, 단결력이 좋다, 어울릴 청년이 많다 등

\* 생활 환경(12건): 조용하다, 고향이라 익숙하다, 거주 환경 좋다, 안전하다, 재난·범죄가 없다 등

\* 자연 환경(10건): 청정하다, 경치가 좋다, 산과 들이 좋다, 오서산이 있다, 타 지역에 비해 오염되지 않았다 등

\* 농업 환경(6건): 농사짓기 좋은 토양이다, 친환경특구로 지정되어 있다, 친환경농산물 유통을 하는 단체가 있다 등

- 장곡면이 살기 좋지 않은 이유로는 ‘환경문제(22건)’가 압도적으로 많고, 교통이 불편하다는

## 점도 다수 제기됨

- \* 환경 문제(22건): 축사·돈사·계사 등 너무 많고 악취가 심하다, 하천 정비가 필요하다, 과다히 농약을 쓴다, 벽돌공장 매연 문제 등
  - \* 교통 불편(10건): 대중교통(버스) 배차시간 길다, 도로 환경이 좋지 않다 등
  - \* 문화 복지 부족(5건): 병원·약국 없다, 복지 시설 부족하다 등
  - \* 고령화(4건): 젊은 사람 부족하다, 고령화를 높아진다고 등
  - \* 공동체 와해(3건): 두레·품앗이 등 사라진다, 선후주민 분리 심화된다고 등
- 전체적으로 장곡면은 농촌다움이 잘 유지되어 살기 좋다고 생각하는 반면, 최근 들어 지역 사회 이슈로 크게 등장하고 있는 축산문제(악취, 하천오염 등)에 대해 매우 불만이 많다는 것을 알 수 있음
- \* 이 점은 인근 흥동면에서 이루어진 2018년 원탁회의에서도 ‘살고 싶은 흥동을 위해 우선 할 일’의 제1순위 ‘축산 악취 개선’, 제2순위 ‘흥동천 정화’가 제기되었던 것과 같은 맥락에서 판단할 수 있을 것임(마을연구소, 2019.6, 28쪽)

## ○ 향후 장곡면 발전 위해 관심 갖는 분야(n=71, 복수응답)

- 가장 관심이 있는 분야로 마을공동체(21명, 29.6%)를 꼽고, 이어서 농촌복지(15명, 21.1%) > 로컬푸드(11명, 15.5%) > 환경생태(10명, 14.1%) 순서로 응답함([그림 3-5])
- 마을공동체 분야가 제1순위로 선택된 것은 ①장곡면 주민들이 최근 2~3년 사이에 흥성군마을만들기지원센터에서 주관하는 마을대학에 많이 참여하여 관심이 늘었다는 점, ②2019년에 장곡면에서 청년마을조사단 활동이 진행되는 마을이 4개(화계1리, 산성2리, 천태2리, 옥계2리) 있었다는 점, 그리고 ③선주민과 후주민의 갈등이 지역에서 조금씩 부각되고 있다는 점, 이런 점들이 작용한 결과로 해석됨
- 이러한 관심 분야는 7회차에 실시한 ‘향후 학습모임 관심 주제’([표 3-10]) 설문결과와 비교할 때 상당한 차이를 보임

[그림 3-5] 향후 장곡면 발전 관심 분야



## □ 공동학습회 주요 설문조사 결과(2회차)

### ○ 2회차 강의(1회차) 만족도(n=42~50)

- 강의A(지역먹거리) 3.74점(50명 응답), 강의B(통계로 보는 장곡) 3.5점(46명 응답), 총평 3.82점(42명 응답)

### ○ 농업의 애로사항(주관식 응답)

- 당면한 경제적 소득 문제가 가장 큰 애로사항이고, 기타 인력확보, 농기계 시설, 고령화, 정보 및 기술 등의 문제를 제기함
  - \* 경제적 문제(16건): 불안정하고 적은 수익, 농산물 판로 확보 어려움, 대농에 편중된 지원금 등
  - \* 인력 문제(8건): 일손 부족, 젊은 인력 부족, 고령화에 따른 노동력 감퇴 등
  - \* 농기계, 시설 문제(7건): 농기계 구입(고가) 및 관리 어려움, 양수 시설 노후화 등
  - \* 과중한 노동 문제(4건): 고령화에 따른 노동 부담 증가 등
  - \* 정보 및 기술 부족(2건): 농업 관련 정보 및 기술 습득 어려움 등

### ○ 농산물 판매·유통 증진을 위해 필요한 개선 사항(주관식 응답)

- 기존의 유통조직을 개선하는 의견과 새로운 유통경로를 확보하는 의견으로 갈리는 경향임. 대농과 소농 사이의 입장 차이, 전통적인 관점과 새로운 학습 사이의 간극 등이 확인됨
  - \* 유통 효율화(11건): 생산과 분업화된 전문 유통 시스템 구축, 농협 기능 강화, 친환경 공공급식 확대, 농가 선별 작업 향상 노력 등
  - \* 직거래 확대(8건): 직거래 통한 유통 마진 감소 필요, 집단적 직거래 확장 노력 필요, 5일장 개설 등
  - \* 가격 적정성 확보(4건): 농산물 가격 안정, 수수료 인하 방책 등
  - \* 잉여농산물 수익화(3건): 잉여농산물 가공시설, 저장창고 확보 등
  - \* 지역농산물 홍보 및 행정 지원 강화(2건)

### ○ 장곡면 농산물 판매·유통 증진을 위해 주체별로 해야 할 일(주관식 응답)

- ①농민 ‘스스로 해야 할 일’로 농산물 자체의 질 향상을 가장 많이 제안함
  - \* 농산물 질 향상 노력(20건): 고품질 농산물 생산, 부지런한 노동, 농산물 품질 관리,



정부 의존 줄이기, 지역특산물 개발, 자긍심 갖기 등

- \* 판로 확장(5건): 직거래 활성화, 도농교류 확대, 소비자 신뢰 바탕한 관계 형성 등
- \* 친환경 농업 확대(4건): 유기농산물 전환, 농약·제초제 줄이기, 안전한 먹거리 생산 등
- ②농민이 ‘힘을 합쳐서 해야 할 일’로 작부체계를 개선하고 공동생산과 유통을 위한 새로운 조직 설립에 대해 다수의 의견을 제안함
  - \* 협동 생산 체계(15건): 마을단위 품앗이, 상부상조 정신, 작목반·협동조합 결성, 공동 작부(기획 생산) 체계 등
  - \* 공동 출하 및 유통(5건): 안정적 판로 확보 및 협동 작업 등
  - \* 정보 공유 및 집합력 강화(3건): 양보·협의 강화, 지원 정책·소비자 정보 등 공유
  - \* 친환경농업 확대(3건): 친환경농업 인식 전환, 유기농업 단지화 등
- ③‘행정에서 지원해야 할 일’로 판로 확대가 가장 많고, 기타 기술 교육과 농기계/시설/자금 지원 등을 제안함
  - \* 판로 확대(10건): 고속도로휴게소 등 판매장 확보, 지역농산물 홍보관, 브랜드 개발 지원, 공공급식 확대 등
  - \* 기술 교육(7건): 농업 생산 기술 교육, 현장 방문 지도, 인력 양성 및 공급 등
  - \* 농기계 및 시설 지원(5건): 농기계 구입 및 관리 지원, 첨단 재배 시설 및 가공 시설 지원 등
  - \* 자금 지원(4건): 직불금 제도 강화, 농산물 가격 안정화 노력 등
  - \* 기타 중장기 발전 계획 수립, 생산자 조직화 지원 등
- 전체적으로 행정의 역할을 강조하면서 동시에 2회차 교육의 효과를 반영하여 농민이 함께 힘을 합쳐서 공동으로 대응하는 의견들도 다수 제시됨

## □ 공동학습회 주요 설문조사 결과(3회차)

### ○ 장곡면 10년 후 희망 사항

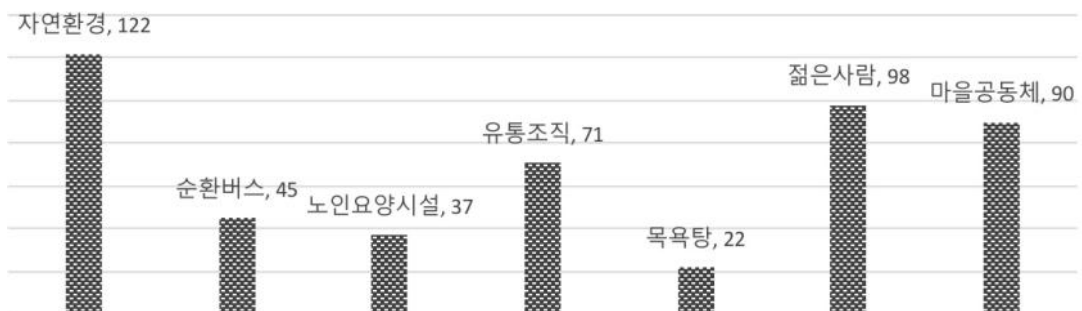
- “장곡면의 10년 후, 가장 희망하는 세 가지만 골라서 우선순위로 체크”를 요청한 결과 ‘자연환경 보전(122점)’이 압도적으로 높은 순위로 나타남(4순위 체크도 점수에 반영)
- 자연환경 보전(122점) > 젊은 주민 증가(98점) > 마을공동체 회복(90점) > 유통조직 설립(71점) > 면 순환버스 운행(45점) > 노인요양시설 설립(37점) > 목욕탕 설립(22점) 순서로 나타남([표 3-7], [그림 3-6])
- 전체적으로 농촌다움을 유지하면서 청년 유입과 공동체 활동 활성화, 생활편의시설 정비 등을 기대하는 것으로 이해할 수 있음

[표 3-7] 장곡면 10년 후 희망 사항

항목	문항	1순위	2순위	3순위	4순위	종합
①	자연환경 보전	16	3	16	1	122점
②	면 순환버스 운행	2	10	1	3	45점
③	노인요양시설 설립	1	3	11	1	37점
④	농산물 유통조직 설립	9	6	4	0	71점
⑤	목욕탕 설립	3	1	2	0	22점
⑥	젊은 주민 증가	8	16	4	2	98점
⑦	마을공동체 회복(이웃 관계 개선)	9	9	9	0	90점

주: 종합점수는 1순위 5점, 2순위 3점, 3순위 2점, 4순위 1점 가중치 부여 후에 합산한 수치임

[그림 3-6] 10년 뒤 장곡면 희망 사항 우선 순위(가중치 종합)



## □ 공동학습회 주요 설문조사 결과(4회차)

### ○ 장곡면 거주 행복(삶의 질) 만족도(n=42~44)

- 1회차와 질문을 바꾸고 10점 척도로 질문한 결과(5=보통), 전체적으로 7점 내외로 대부분의 분야에서 행복하다고 답변함([표 3-8])
  - \* 가정생활(7.70) > 주거환경(7.41) > 공동체활동(7.35) > 친지친구관계(7.27) > 자연환경(7.02) 순서로 행복(삶의 질)지수가 높게 나타남
  - \* 그 다음으로 건강상태(6.98) > 안전(6.86) > 경제상황(6.80) > 교육환경(6.77) > 사회생활(6.72) > 문화·여가생활(6.55) > 복지환경(6.34) 순서로 나타남
- 문화여가생활과 복지 측면에서 상대적으로 만족도가 낮게 나타남
- [참고] 1회차(5점 척도) 분석 결과: 안전(3.46) > 건강 > 문화(여가) > 경제 > 쾌적(자연환경) > 편리(정주, 교통) > 안정(교육, 복지)(2.98) - [표 3-6] 참고

[표 3-8] 장곡면 행복(삶의 질) 관련 만족도 설문 결과

항목	문항	만족도(10점 척도)	응답수
①	최근 건강상태로 보자면 행복하다	6.98	43
②	최근 경제상황으로 볼 때 행복하다	6.80	44
③	나의 가정생활에서 보자면 행복하다	<b>7.70</b>	44
④	주변 친지, 친구와의 관계에서 행복하다	7.27	44
⑤	사회생활(직장, 취미 등) 관계에서 행복하다	6.72	43
⑥	늘 배울 수 있는 교육환경이어서 행복하다	6.77	43
⑦	최근 문화·여가생활에서 행복하다	6.55	42
⑧	주거환경(주택, 상하수도 등) 측면에서 행복하다	7.41	44
⑨	복지환경(질병, 의료 등) 측면에서 행복하다	6.34	44
⑩	주변 자연환경으로 볼 때 행복하다	7.02	44
⑪	마을 모임, 공동체 활동에 참여하여 행복하다	7.35	43
⑫	주변 환경(범죄, 사고)에서 안전하여 행복하다	6.86	43

### ○ 귀농귀촌인 환영 정도(n=46)

- 대체로 환영(26명, 56.5%) > 아주 환영(15명, 32.6%) > 잘 모름·환영 안함(각 2명, 4.3%) > 절대 환영 안함(1명, 2.2%) 순서로 응답함

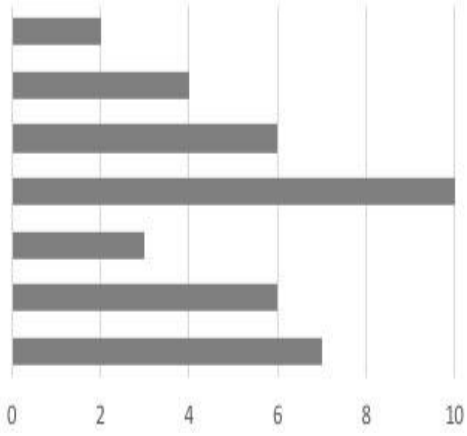
- 설문조사 결과 그대로 보자면 전체의 90% 정도가 “우리 마을에 새로 들어오시는 귀농귀촌인을 환영한다”는 자세를 취하고 있음
- 마을의 초고령화와 인구 감소, 저출산 등에 대한 문제의식을 가지고 있으며, 환영해야 한다는 관점에서는 기본적으로 공유하고 있음을 알 수 있음

○ 안정된 삶을 위한 기대 가계소득 수준(n=38)

- “귀하의 가정은 한달 생활할 때 평균하여 어느 정도 수입이 있으면 불안하지 않겠습니까?”라는 질문으로 20만원 ~ 350만원 이상에서 10개 층위를 나누어 조사함
- 200~250만원 응답자가 10명으로 가장 많음. 80만원 이하로 답한 응답자는 없고, 350만원 이상은 7명이 응답함. 전체의 평균 기대 가계소득은 월 242만원으로 조사됨(금액 구간 중위수\*구간별 응답자수/전체 응답자수)(표 3-9)
- 응답자의 가족수와 연계하여 교차분석을 해보면, 전체 평균 가족수 2.5명이 월 평균 242만원의 가계소득을 기대하는 것으로 볼 수 있음

[표 3-9] 안정된 삶을 위한 월 평균 기대 가계소득 수준

층위	기대소득	응답자 수	응답자 평균가족수	
④	80-100만원	2	1.5명	
⑤	100-150만원	4	2.0명	
⑥	150-200만원	6	1.8명	
⑦	200-250만원	10	2.3명	
⑧	250-300만원	3	3.3명	
⑨	300-350만원	6	3.6명	
⑩	350만원 이상	7	3.0명	



## □ 공동학습회 주요 설문조사 결과(7회차)

### ○ 장곡면 2030 공동학습회 참여 만족도(n=50)

- 매우 만족 7명(14.0%), 만족 33명(66.0%), 보통 10명(20.0%)으로 불만으로 표시한 사람은 없음. 평균 3.94점(5점 척도)으로 높은 만족도를 표시함

### ○ 향후 분과 학습모임 참석 의지(n=48)

- 적극 참석 13명(27.1%), 가능한 참석 24명(50.0%), 보통 10명(20.8%), 약간 참석 1명(2.1%)으로 참석 의지를 밝힌 사람은 37명(77.1%)으로 나타남. 평균 4.02점(5점 척도)으로 전체적으로 높은 참석 의지를 밝힘

### ○ 향후 학습모임 관심 주제(3순위까지 복수 응답)

- “향후 학습모임을 만든다면 어떤 주제에 관심이 있는지 세 가지만 골라서 우선순위대로 체크”하도록 요청한 결과 ‘농촌복지(95점)’ 분야가 압도적으로 높은 순위로 나타남(4순위 체크도 점수에 반영)
- 전체 순서는 농촌복지(95점) >> 학교교육(57점) >> 주민자치(35점) > 환경생태(33점) > 로컬푸드,농업소득(30점) >> 사회적농업(20점) > 마을공동체,마을만들기(11점) > 문화예술(10점) ([표 3-10])

[표 3-10] 향후 학습모임 관심 분야

항목	문항	1순위	2순위	3순위	4순위	종합점수
①	로컬푸드(농업소득)	6	0	0	0	30점
②	사회적농업	4	0	0	0	20점
③	농촌복지	19	0	0	0	95점
④	문화예술	2	0	0	0	10점
⑤	학교교육	9	4	0	0	57점
⑥	마을공동체(마을만들기)	1	2	0	0	11점
⑦	환경생태	2	7	1	0	33점
⑧	주민자치	6	0	2	1	35점

주: 종합점수는 1순위 5점, 2순위 3점, 3순위 2점, 4순위 1점 가중치 부여 후에 합산한 수치임

- 3회차에 조사한 ‘장곡면 10년 후 희망 사항’ 조사결과([표 3-7], [그림 3-24])와 비교하면, 현실적으로 농촌복지 분야를 개인의 당면과제로 받아들이고 학습모임에도 직접 참여하고 싶다는 의지를 밝힌 것으로 볼 수 있음

- \* [참고] ‘장곡면의 10년 후 희망 사항’: 자연환경 보전(122점) >> 젊은 주민 증가(98점)  
> 마을공동체 회복(90점) > 유통조직 설립(71점) >> 면 순환버스 운행(45점) > 노인요양시설  
설립(37점) > 목욕탕 설립(22점) 순서로 나타남

○ 장곡면 2030 공동학습회 소감(주관식 응답)

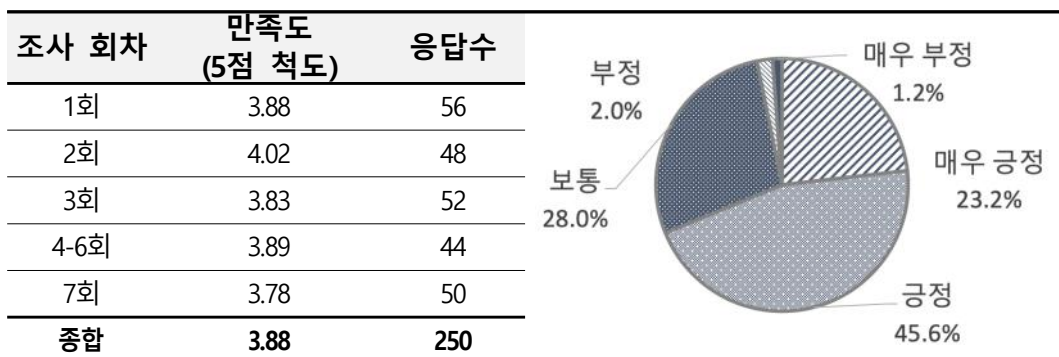
- 정보 공유: 잘 알지 못했던 주변 마을 활동을 이해할 수 있어 좋았다, 장곡초 마을학교, 사회적농업(농장) 등 의미 있는 실천 사례를 이해할 수 있었다 등
- 주민 교류: 평소 바라던 면민 소통을 시작하는 좋은 계기였다, 귀농 후 지역민과 만날 기회가 되었다 등
- 향후 기대(제안): 향후 공동학습회가 지속 운영되면 좋겠다, 농한기 활용해 실내 강의 및 견학이 강화되면 좋겠다, 면소재지에 노인 보호시설 생기면 좋겠다, 장곡면 주민자치회 전환을 빠르게 추진했으면 한다, 마을별 방문 조사 및 교육이 이루어지면 좋겠다 등

□ 장곡면 2030년 발전 희망 주민 인식조사 결과의 추이 분석(1~7회차, 종합)

○ 공동학습회 1회차부터 7회차까지 총 5회에 걸쳐 장곡면의 10년후 발전 희망에 대해 주민 인식을 조사하고 그 추이를 분석함([표 3-11])

- 매회 10년 후의 발전 희망이 긍정적인지, 부정적인지 5점 척도로 질문하여 추이를 살펴봄. 하지만 회차별로 특별한 변화가 확인되지 않음
- 평균 3.88로 전체적으로 긍정적인 생각이 강함. 전체 응답자의 5점 척도 합산을 계산해보면 ‘매우 긍정’ 58점(23.2%), ‘긍정’ 114점(45.6%)으로 약 70%가 미래를 긍정하는 것으로 볼 수 있음

[표 3-11] 장곡면 2030년 발전 희망 주민 인식



주: 원그래프는 총 응답자 250명 5점척도 구성비임

## □ 장곡면 발전을 위한 과제 도출(7회차, 조별 토론 결과)

### ○ 7회차 “누가 어떻게 결정하나?” 주제강연 및 종합토론 진행

- 취지: 1~6회차의 내용을 종합정리하면서 장곡면 2030 계획의 실천 주체를 명확히 하기 위하여 조심스럽게 주민자치위원회 의제를 제기함. 1부 행사로 장곡면 주민자치위원회 현황 소개와 외부 특강, 그리고 2부 행사로 조별 토론과 결과 발표 순서로 진행함
- 연말행사를 겸하여 각종 선물을 준비하고 나눔 행사 진행: 포인세티야 꽃(행복농장), 식혜(상송1리), 수정과(정다운농장), 떡 두말(윤준희 상록회장) 등
- 또 그 동안 찍은 사진을 전시하고 개인 사진은 가져가도록 유도함
- 주요 프로그램: [표 3-12] 참고

[표 3-12] 공동학습회 7회차 종합토론 프로그램

시간	내용	진행 / 담당
사전준비	사진 전시, 슬라이드쇼	
14:00-14:10	행사 취지 소개, 복습, 전체 슬라이드쇼(5분) 오늘 주제, 일정 소개	구자인
1부		
14:10-14:25	[발표1] 장곡면 주민자치위원회 현황 (10분 발표, 5분 질의응답)	고진배 장곡면 주민자치위원장
14:25-15:25	[발표2] 읍면 주민자치회 전환의 의미와 과제 (55분 발표, 5분 질의응답)	서정민 지역재단 지역순환경제센터장
15:25-15:35	이종화 도의원 인사, 단체사진 촬영	이준표
15:35-15:45	휴식, 2부 행사 준비	(설문작성 안내)
2부		
15:45-15:55	장곡면 공동학습회 1~6회 설문결과 발표(PPT)	신소희
15:55-16:10	[토론1] 장곡면 발전 우선과제 선정 (최우선과제 3장 > 우선과제 3장 > 필요과제 3장 선정)	황바람
16:10-16:15	[토론2] 조별 토론 안내	황바람
16:15-16:55	[토론2] 조별 주제 토론 진행(40분)	테이블별 진행 도움/서기
16:55-17:15	[토론2] 조별 토론 결과 발표(각 조 서기) (발표자에게 테이블 화분 선물 제공)	황바람
17:15-17:20	결과 정리 코멘트	구자인, 서정민
17:20-17:30	개근상(15명), 1회결석상(10명) 수여 (상장과 선물 증정)	김경환 면장
17:30-17:40	전체 소감 나누기, 마무리	구자인

○ 테이블 배치 및 장곡면 발전을 위한 과제 카드 배포

- 2부 행사로 조별 토론을 진행함. 9개조 원탁 테이블을 편성하고, 참석자들을 적절하게 분산 배치를 유도함. 조별 도우미 1인(퍼실리테이터)을 배치하여 진행을 원활하게 유도함
- 4대 부문(복지, 교육·문화, 정주·환경, 지역경제) 16개 세부 과제 카드를 제시함([표 3-13]): 카드 목록은 농식품부(2019.12.), “제4차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(안)”의 주제 분야를 참고하여 도출함

[표 3-13] 장곡면 발전 과제 제시 카드 목록: 4대 부문, 16개 세부 과제

분 류		내 용
복지	① 의료	공공 의료 강화(보건지소, 보건진료소 등), 건강관리(예방) 서비스
	② 지역돌봄	지역 협력 통한 약자 돌봄(고령, 독거, 장애, 취약계층 등), 사회적농업
	③ 보육·육아	영유아 돌봄 시설 확충 및 프로그램 운영, 여성 부담 완화
	④ 안전	안전한 작업(농업) 환경, 사회보장(자연재해 등 피해 발생 시 지원 등)
교육 문화	⑤ 청소년교육	학교와 지역 연계(마을학교), 농업·농촌을 배울 수 있는 수업
	⑥ 성인교육	다양한 평생 학습 프로그램(한글학교, 취마·학습 강좌 등)
	⑦ 문화혜택	문화여가 즐길 수 있는 시설 및 프로그램(도서관, 찾아가는 영화관 등)
	⑧ 지역문화특색	주민 주도 문화 공동체 활동(동아리, 축제 등), 향토 문화 발굴·활성화
정주 환경	⑨ 교통	편리하고 안전한 대중교통(버스, 값싼 콜택시 등, 어르신 이용 편의)
	⑩ 주거·생활개선	주거(집수리) 및 생활 편의 서비스(가게, 목욕탕, 미용실 등) 개선
	⑪ 신규공간조성	인구 유입을 높일 수 있는 쾌적한 환경(농촌개발사업, 임대주택 등)
	⑫ 환경경관보전	농촌다움이 살아있는 깨끗한 환경(수질 개선, 친환경 농업 등)
지역 경제	⑬ 소득증대	지역 농산물 다양화, 판로 개척, 공동 가공·유통 체계 및 시설 확충
	⑭ 농촌관광	많은 사람들이 찾을 수 있는 관광지 가꾸기(시설, 전문인력, 서비스)
	⑮ 창업지원	농업 이외 다양한 경제 활동 확대(귀촌인, 청년 등 안정적인 정착)
	⑯ 다양한일자리	어려운 취업 계층(다문화 여성 등) 지원, 농가 일손 부족 해소

○ 우선 과제 도출(투표) 및 실천 전략 모색([그림 3-7])

- 시작에 앞서 ‘1인당 3분 이내 발언’ 원칙을 제시하고 골고루 토론에 참여하도록 유도
- [활동1] 개인 당 단기(3개), 중기(3개), 장기(3개) 과제를 선택함. 개인당 5분 이내 배분
- [활동2] 개인 당 1개 과제씩 배분 후, 장곡면 발전을 위한 실행 아이디어, 극복해야 할 제약 요소, 제도 개선 및 대응 전략 등을 발표하고 조별 토론을 실시함
- [활동3] 조별 토론 결과를 전체 앞에서 서기가 발표하고 공유함



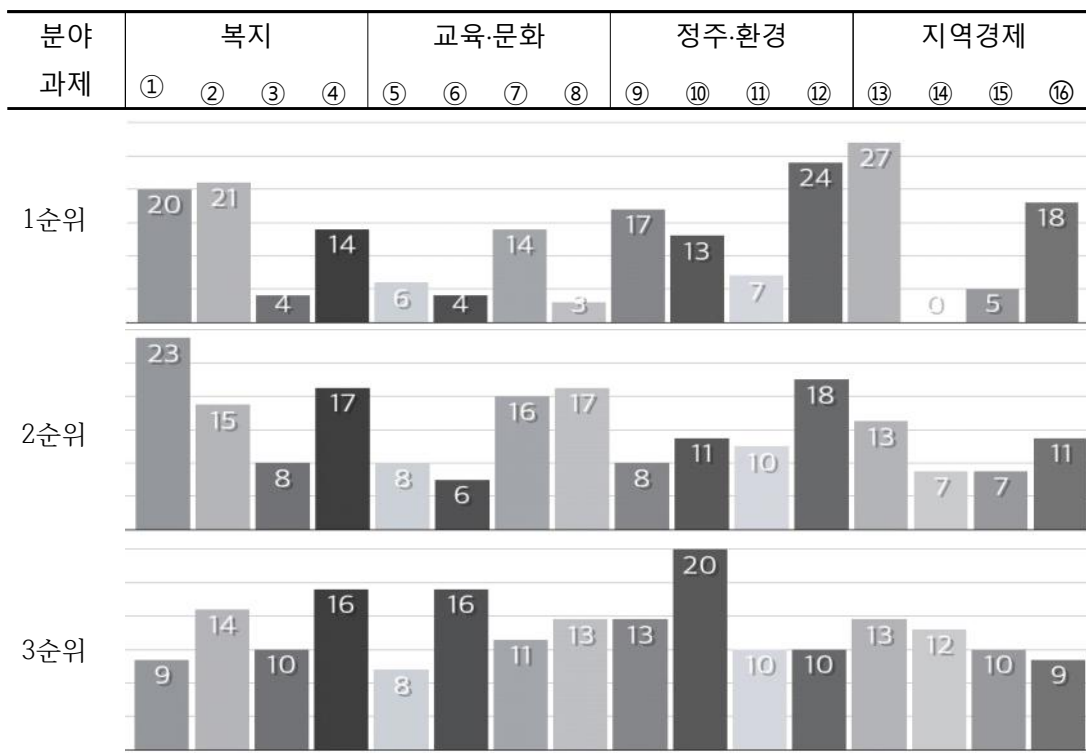
[그림 3-7] 공동학습회 조별토론(7회차) 진행 모습



## ○ 우선 과제 선정 결과([그림 3-8])

- 참석자가 선택한 우선과제는 아래와 같음
  - \* 1순위: 소득증대(⑬) 27표 > 환경경관보전(⑫) 24표 > 지역돌봄(②) 21표
  - \* 2순위: 의료(①) 23표 > 환경경관보전(⑫) 18표 > 안전(④), 지역문화특색(⑧) 각 17표
  - \* 3순위: 주거생활개선(⑩) 20표 > 안전(④), 성인교육(⑥) 각 16표 > 지역돌봄(②) 14표
- 1순위 5점, 2순위 3점, 3순위 2점(4순위 1점)으로 가중치를 부여한 종합점수 순위는 아래와 같음
  - \* 1위: 소득증대(⑬) 187점 > 2위: 환경경관보전(⑫) 184점 > 3위: 의료(①) 178점 > 4위: 지역돌봄(②) 164점 > 5위: 안전(④) 137점

[그림 3-8] 공동학습회 조별토론(7회차) 진행 결과: 우선 과제 선정



## ○ 조별 발표 결과

- 각 조별로 토론한 결과를 서기가 대표로 발표함
- 공통적인 부분을 빼고 특색 있는 아이디어로 제시된 것은 아래와 같음
  - \* 1조(마을경관 개선): 축사 악취 개선이 시급하다. 귀농을 권장하는 마을이 되기 위해서라도 악취문제는 해결해야 한다. 장곡면에 이불빨래방을 운영하면 독거노인 복지에 크게 도움이 될 것이다 등
  - \* 2조(의료복지): 3개 보건지소(진료소)와 면사무소 복지팀이 결합하여 활동하면 좋겠다. 인근 예산군 광시면에는 오래된 동네 의원이라도 있는데, 장곡면에도 의원을 개원하면 좋겠고, 요양(병)원도 있어 마을 사람 일자리를 창출하면 좋겠다 등
  - \* 3조(지역복지): 면소재지에 요양(병)원과 목욕탕이 필요하고, 마중버스가 면 전체를 순회하도록 해야 한다 등
  - \* 4조(의료): 보건지소(진료소)에서 2주 1회 마을을 방문하고 있는데 주민들이 매우 만족하니 횟수를 늘려야 한다. 인근 장곡면처럼 침/뜸을 하는 그룹이 있으면 좋겠다, 고춧가루 가공 판매 작목반을 만들면 좋겠다 등
  - \* 5조(보육육아): 장곡면에 주민들이 몸으로 하는 프로그램이 많으면 좋겠다
  - \* 6조(청소년교육): 친환경농업 교육을 중고대학생으로 확대해야 한다
  - \* 7조(개인 의견) 듣고 배운 것을 잊지 말자
  - \* 8조(마을학교): 현재의 마을학교를 더욱 확대하여 홍성군 유기농특구 교육의 장으로 장곡면이 발전해가자
  - \* 9조(안전): 자치경찰제가 앞으로 도입될 예정이다. 마을에 5~10년 거주한 사람을 대상으로 마을보안관으로 지정하여 마을 지킴이 역할을 맡기면 좋겠다

### 3. 주민 인터뷰: 개개인의 꿈과 희망 확인

#### 3.1 기획과 결과, 시사점

##### □ 취지: 개개인의 꿈을 확인하고 연결고리 확보

- 공동학습회에서 확인하지 못한 주민 개개인의 세부 의견에 대한 심층조사
  - 지역주민 대상으로 직접 방문을 통해 공동학습회에서 확인하지 못한 다양한 의견을 수렴함. 소외된 약자의 의견도 반영될 수 있도록 배려함
- 개개인이 가진 ‘꿈과 희망’을 확인하고, 그 차이를 서로 연결할 수 있는 고리 발견
  - 개인의 문제가 지역사회 전반의 과제임을 확인하고, 조사원 스스로도 학습하며, 장곡면 전체로 관계망을 확장하고자 함

##### □ 기획과 추진과정

- 기간: 2020년 1월 7일(화)~13일(월), 6일간 집중 실시
- 대상: 장곡면 주민 리더 28명(연구진 회의를 거쳐 선정)
  - 공동학습회 다수 참여자
  - 장곡면 기관단체장 및 임원
  - 장곡면내 소외지역 및 중심 지역 마을 리더
- 목적
  - 공동학습회에서 나누지 못했던 장곡면 미래에 관한 주민 개개인의 ‘꿈과 희망’ 확인
  - 장곡면에서 우선적으로 해결해야 할 세부과제에 대한 의견 수렴: 특히 실천 주체
  - 이후 장곡면 2030 발전계획 수립 과정의 참여 의지 확인
  - 주제별 학습모임 소개와 논의 내용 의견 수렴, 참여자 추천
- 인터뷰 방법: 인터뷰 진행자와 서기의 2인 1팀, 2개 팀으로 구성
  - 대상자 특성에 따라 개별 혹은 그룹 면담 진행

- 각 2시간 내외로 진행: 인터뷰 참여동의서 작성, 인터뷰 사례 지급(농협상품권)
- 반구조화(semi-structured)된 질문지로 인터뷰 진행

#### ○ 주요 인터뷰 질문 내용

- ① 기본정보: 나이, 마을, 가족관계, 하는 일, 장곡면 거주 기간 (귀농/귀향 시기, 동기 등), 지역사회 참여 활동, 역할 등
- ② 공동학습회 소회: 공동학습회 참여 소감 및 평가, 가장 인상적인 내용
- ③ 장곡면 발전에 대한 의견
  - \* 장곡면 살기 좋은 이유, 유지 발전 방법(누가, 언제, 무엇을, 어떻게)
  - \* 장곡면이 살기 좋지 않은 이유, 개선 방법(누가, 언제, 무엇을, 어떻게)
  - \* 장곡면 발전 우선/관심 과제와 그 이유: 공동학습회 설문 응답내용을 참고하고, 7회차 조별 토론 내용에 대해서도 질문
- ④ 장곡면 2030 발전계획 수립에 대한 의견
  - \* 비전체계도 초안의 틀거지 설명, 수정 보완 의견
  - \* 각 목표 세부과제 내용 제안과 중요도 평가, 추가 사항에 대한 의견
  - \* 실천 주체 의견: 개인/마을/면단위/지자체 및 국가, 행정에서 할 일 구분
- ⑤ 관심 주제와 주제별 간담회 참여 여부 확인
  - \* 사전에 공동학습회에서 도출된 관심 분야를 4개 주제로 분류

#### □ 진행결과와 주요 시사점

- 진행 결과: 총 19회, 28명 진행: [그림 3-9], [표 3-14] 참고
  - 2개조, 각2명씩 개인 혹은 그룹 인터뷰 진행: 1명은 질문, 1명은 기록 담당
    - \* A조: 김경숙(질문) / 신소희, 구본경, 이윤정
    - \* B조: 장미옥(질문) / 황바람
  - 장소는 방문을 원칙으로 하고, 이야기가 자연스럽게 나올 수 있도록 상황에 따라 조정

[그림 3-9] 주민 인터뷰 진행 사진



[표 3-14] 주민 인터뷰 조사 진행 개요

회차	일시	인터뷰 대상자	조사팀	비고
1		최00(도산2리/협동조합 행복농장 실무이사)	A조	오누이센터
2	1.7 (화)	권00(천태2리/농민), 박00(화계1리/노인회장)	B조	바움카페
3		고00(가송1리/주민자치위원장), 김00(죽전리/농민), 박00(상송3리/이장)	B조	바움카페
4		우00(가송1리/주민자치위원회 총무)	A조	자택
5	1/8 (수)	정00(대현리/홍성유기농영농조합법인 대표)	A조	홍성유기농
6		김00(지정2리/농민)	B조	오누이센터
7		곽00(상송1리/농민), 이00(대현리/정다운농장 대표)	B조	바움카페
8		문00(도산2리/농민)	A조	마을연구소
9		이00(도산1리/농민)	A조	홍성유기농
10	1/9 (목)	오00(월계1리/이장)	B조	바움카페
11		황00(상송3리/지역신문기자)	A조	오누이센터
12		김00, 박00, 이00(상송1리/부녀회), 이00(상송1리/농민)	B조	자택
13		임00(도산2리/청년회장), 정00(도산2리/협동조합 젊은협업농장 매니저)	B조	오누이센터
14		윤00(화계2리/이장/이장협의회장)	A조	마을연구소
15	1/10 (금)	조00(천태1리/이장)	A조	천태리농장
16		임00(도산2리/이장)	A조	오누이센터
17	1/11 (토)	성00(도산1리/이장)	A조	마을회관
18	1/13 (월)	김00(장곡농협 조합장)	A조	장곡농협
19		김00(광성2리/농민), 이00(광성2리/이장)	B조	마을회관

## ○ 주요 시사점1: 주민들의 다양한 꿈과 희망 확인

- 주민들이 장곡면에 살면서 보고 느낀 여러 문제를 제기하면서 본인의 실정에 맞게끔 다양한 희망을 꿈꾸고, 또 여러 가지 실천을 하고 있음을 확인함
  - \* 사회적농업을 통해 주민 장애인 고용이 늘고 장곡면이 돌봄마을로 특화되기를 기대함(인터뷰 1)
  - \* 마을마다 농한기 때 요양복지 자격증 있는 사람을 길러 노인복지가 잘 되기를 바램(인터뷰 3)
  - \* 노인분들도 하우스 100평 정도로 고정 수입을 올릴 수 있으면 좋겠음(인터뷰 4)
  - \* 장곡의 선배 농업인들이 디테일한 경험을 가지고 멘토 역할을 하여 청년 농업인을 체계적으로 지원하기를 기대함(인터뷰 5)
  - \* 흥동면의 갯골 어린이집은 흥성군 전체에서, 또 주말부부 하면서까지 보내는데, 장곡면도 가능성이 높음. 노인주간보호시설은 이름도 딱딱하니 ‘노치원(老稚園)’이라 하면 좋겠고, 옆에 어린이집이나 지역아동센터와 연계하여 복합물처럼 만들면 좋겠음. 마을마다 고령화가 심각한데 예초반을 만들어 경관을 잘 관리해야 함. 장곡초 졸업하면 모두 밖으로 빠져나가니 지역에 실상사 작은학교처럼 대안중학교가 있으면 좋겠음(인터뷰 6)
  - \* 어렸을 때 마을을 오가며 교류가 많았는데, 지금은 농사 품목별로 조금 있는 정도에 불과함. 좀 더 넓은 교류의 장이 만들어져야 함. 예전에는 품앗이도 많이 다녔는데 지금은 모든 걸 돈으로만 거래되는 것 같아 안타까움. 서로 상부상조하는 공동체를 만들어야 함(인터뷰 7)
  - \* 아이들 놀거리가 별로 없는데 마음껏 뛰어놀 수 있도록 온 한 구간에 잔디축구장을 만들면 좋겠다고 생각함(인터뷰 8)
  - \* 면소재지에 목욕탕이 있으면 오랜만에 사람들도 만나고 생활패턴이 크게 바뀔 것 같음. 흥성유기농 앞 도로에서는 큰 면민 행사도 가능함. 오서산도 보여 풍광이 좋고, 도로가 직선이며, 돌아가는 길도 있으니 충분히 가능할 것임(인터뷰 9)
  - \* 흥성군 공식음료가 없으니 마을의 8천평 배과수원을 활용하여 배즙 공장을 마을만들기로 해보고 싶음(인터뷰 11)
  - \* 반찬나누기 활동을 해보니 “우리 집에서 죽었으면 좋겠다”는 소리를 많이 듣는데, 면소재지에 요양원을 만들어 모아놓으면 또 다른 문제가 발생할 수 있음. 마을 단위 돌봄 모델을 꿈꾸고 있고, 건물이 아니라 사람이 중심이 되어 마을에서 돌봄 받으면 좋겠음. 마을 안의 축사가 어쩔 수 없다면 친환경축사로 바꾸고, 또 마을축사로도 해볼 수 있을 것임(인터뷰 12)

- \* 공동학습회를 통해 지금까지 뭐했냐 하는 반성과 뭔가를 해야겠다는 의지가 생김. 주민들이 원하는 것이 큰 것이 아니구나 배우면서 그런 것도 못하겠냐 생각함(인터뷰 14)
- \* 마을 초등학교를 살리려 노력했는데 폐교되어 의욕을 많이 잃었는데, 노인주간보호센터(노치원)와 독거노인 공동홈 등으로 활용해보고 싶어 교육청과 군청도 다니고 견학도 다녀옴(인터뷰 15)
- \* 면소재지에 외부 전문가가 상주하는 활성화센터 기능이 있으면 좋겠고, 요양원 시설도 지어야 하겠고, 뚝방은 지금 유치하고자 이야기중이며, 방과후 학습도 더 확장하면 좋겠음(인터뷰 16)
- \* 젊은 세대가 많이 들어오는 것이 가장 중요하고, 열심히 하면 내 하우스도 임대해줄 것이고, 젊은 사람들이 앞장서도록 틀도 만들어줄 것임(인터뷰 17)
- \* 2006년 1월에 귀농하여 살고 있는데 평소에 떠날 수도 있다고 생각하고 있었는데 이번 기회로 열심히 하고 지역에 뼈도 묻을 수 있다는 마음이 들었음. 흥동에 살고 싶은데 집이 없어 장곡으로 오는 사람들이 꽤 있는데 작은 규모의 임대주택이 늘어나면 도시청년들도 많이 유입할 수 있을 것임(인터뷰 18)
- 주민들은 다양한 꿈을 꾸면서도 그 꿈들이 서로 연결되어 있음을 알고 있음. 다만 작은 실천의 경험 속에서 쉽지 않다는 것도 충분히 인정하고, 그러면서도 계속 희망을 포기하지 않고 있음도 확인함. 공동학습회를 계기로 새로운 희망을 꿈꾸게 되었고, 무언가 해볼 수 있겠다는 의향을 많이 제시함

## ○ 주요 시사점2: 주민들의 꿈과 희망, 현실과 정책과의 간극 확인

- 지역사회의 여러 문제들을 보면서 현재의 지역사회 현실과 정책에 대해 비판적 생각을 가지고 있음. 문제의식을 많이 가진다는 것은 그만큼 꿈꾸는 희망도 크다는 것을 의미할 것임. 이와 동시에 기존 관성처럼 보조사업을 기대하거나 행정이 해주기를 기대하는 의존의식도 여전함도 확인함
- 공동으로 실천해본 경험이 없거나 이런저런 실패 경험에서 매우 조심스런 입장을 취하고, 문제제기는 많이 하지만 공동의 실천을 어디서 어떻게 출발해야 할지는 아직 명확하게 인식하지 못하는 상황으로 이해됨
- \* 마을 단위로 자체 해결하면 좋겠지만 어려우니 면 단위에서 협력해서 해결해야 함(인터뷰 2)
- \* 주민자치위원회 경험이 쌓이니 하고 싶은 것도 많은데, 일을 진행할 수 있는 사람이 없다는 것이 결국 문제임(인터뷰 3)
- \* 젊은 청년이 많이 들어와야 하는데 소득 안정이 중요하고, 농협과 흥성유기농과 협력하는 시스템이 필요함(인터뷰 4)

- \* 푸드플랜과 지역발전투자협약사업이 별개로 가고 있고, 임산부 꾸러미 시범사업도 선정되었는데 시군비 매칭사업으로 추진하다보니 광역 단위로 모집하지 않아 문제임(인터뷰 5)
- \* 예전에 안보이던 폐비닐 쓰레기가 너무 많고, 돼지축사나 태양광 문제도 심각함. 쓰레기는 방문교육이 필요함(인터뷰 7)
- \* 행정에서 빈집 활용 관련하여 연락오지만 대대적 보수가 필요하여 쉽지 않음. 마을에 인구는 줄었지만 새로운 귀촌인들이 들어와 가구수는 늘고 있음. 새로 집 지어 들어오니 빈집도 늘어난 것임. 새로 들어오신 분들은 기존 마을과 떨어져 따로 집을 짓는데 건강문제가 생겼을 때나 기존 마을 분들과의 화합 차원에서도 큰 걱정임(인터뷰 10)
- \* 청년 창업농 지원사업이 많지만 농지법 문제로 농지를 확보하기 어려우니 우선순위에 항상 밀림. 외부 대농들이 자본력으로 지역 농지 몇 만평은 쉽게 빌림. 청년들이 농촌에 들어와 농사를 짓자면 농지문제를 반드시 해결해야 함(인터뷰 13)
- \* 조합원들 요구는 많고 할 일도 많은데 현실적으로 할 수 있는 부분은 적음. 장곡면의 경제사업 물량이 너무 적어 적자가 계속 생김. 환경이 너무 안 좋아 악취문제로 오서산 산 밑을 빼곤 살 곳이 없음(인터뷰 18)
- \* 행정리 단위로 진행되는 마을 사업은 폐해가 크고, 면 단위로 넓혀서 접근하는 것이 필요하고, 주민자치위원회가 보다 개방되어 역할을 강화해야 함(인터뷰 19)
- 개인 차원에서라도 꿈과 현실 사이의 간극을 명확하게 인식한다면 그 원인과 해결 방향도 자연스레 찾아낼 수 있을 것임. 다만 그것을 공동으로 인식하고 공동으로 실천하기 위한 장(場)과 주체 형성이 중요한 것임
- 주민 인터뷰를 통해 개인의 꿈과 희망을 실현하기 위해 지역사회와 공동으로 대응해야 한다는 의식을 가지고 있으며 서로가 연결되는 매개고리를 기대하고 있음도 확인됨. 본인이 직접 하지는 않지만 누군가가 이런 자리를 만들어주면 참가하겠다는 의지를 확인함



## 3.2 주민 인터뷰 결과 요약: 세부 내용은 [부록4] 참고

### ○ 공동학습회 소감 및 의견

- 공식적으로 첫 번째 장곡면 전체 주민 활동으로 유의미함
- 일회성 행사가 아니라 연속 학습회라는 주제와 형식이 신선했음
- 지금까지는 많은 일이 읍까지 나가야 했는데 앞으로 변할 게 많을 것 같아 좋았음
- 생각보다 많은 인원의 지속적 참여로 변화와 발전에 대한 주민 의지를 서로 확인함
- 이번 학습회를 계기로 선주민들의 귀농귀촌인에 대한 인식 변화 기대함
- 관 주도 마을만들기에 비판적이었는데 학습회 계기로 주민자치의 중요성 인식함
- 기회가 되면 청년들 대상, 주부들 대상 등으로 다양하게 학습회가 개최되기를 희망함
- 면내 기존 젊은 층 참여가 저조하여 아쉬웠음, 적극적 참여 유도 필요(유신회, 소방대, 방범대 등)
- 학습 내용과 수준은 적절했고, 지역 사례 소개 등 내용이 좋았음
- 공감대 형성, 합의 되었으니 앞으로 구체적인 실행 계획이 필요함

### ○ 장곡면 발전 전략

- 면 단위 전체의 정보 공유와 소통 채널 필요함
- 마을 단위 사업과 면 단위 사업을 통합적, 단계적으로 접근할 필요가 있음
- 젊은 층 유입을 유도하고 지역활동 주체로 활동할 수 있도록 인정하고 지원해야 함
- 여러 가지 새로운 실천 시도가 좋음
- 주민자치위원회에 마을 리더들의 적극적 참여가 필요함
- 주민자치회 전환은 필수적임
- 의제, 활동에 따라 생활권별로 접근이 필요함
- 기초생활거점육성사업을 활용하여 면소재지 개발 및 배후마을 연계가 필요함

○ [농업·경제] 분야 의견

- 잉여 농산물의 판로 개척이 필요함
- 고령 소농의 고정적인 농업 소득 마련을 위해 은퇴농장 등의 시도가 필요함
- 장곡농협, 홍성유기농영농조합 등이 역할을 분담하고 협력해야 함
- 홍성군 전체 푸드플랜, 로컬푸드 조직화, 공공 시장 개척 등을 고려하여 접근해야 함
- 청년 후계농 양성에 지역 선배 농민들이 주도적으로 역할을 맡고 교육도 해야 함
- 공동자산을 만들어 영농기반 승계 및 마을 농지 관리, 지역 후계 구도 형성 등이 필요함
- 공동생산 방식(시설, 판로 개척, 농자재 구입 등)을 확대하여 개별 농가의 어려움을 타개해야 함

○ [복지·돌봄] 분야 의견

- 지역 돌봄의 총괄 주체를 형성하여 장곡면 전체의 사회적 안전망을 강화해야 함
- 마을 단위의 공동급식, 공동생활홈 등을 지원하고, 찾아가는 프로그램을 확대해야 함
- 사회적농업을 적극 실천해야 함
- 장곡면 내에 노인주간보호시설(노치원)을 설치하고, 어린이집이나 지역아동센터와 연계하여 복합몰처럼 만들면 좋겠고, 주민 조직으로 협동조합을 설립하여 운영해야 함
- 보건소의 방문의료를 확대하고, 새로 시작하는 커뮤니티케어 기능과 결합해야 함
- 폐교를 활용하여 통합복지시설을 설립할 필요가 있음

○ [생활·환경] 분야 의견

- 환경에 대한 주민 인식 개선이 필요하고, 주민 주도의 활동을 확대해야 함
- 축산 농가에 분뇨 처리 및 악취 저감 시설을 정비하도록 요구해야 함
- 쓰레기 분리수거 교육, 수거 대회 개최, 숨은 자원 찾기 등을 진행해야 함
- 장곡면 내의 3개 저수지 수계 환경을 정화하고 관리하는 것이 중요함
- 마을 단위로 공공근로를 활용하여 예초반을 조직해야 함

- 농업환경보전프로그램을 장곡면 전체 지역으로 확대해야 함
- 빈집을 수리하여 활용하는 대책을 빨리 수립해야 함
- 환경 쟁점 시설(공장, 돈사, 축사, 태양광 등)에 대해 관리 대책을 수립해야 함
- 농촌 경관을 보존 및 관리해야 함
- 농촌형 임대주택, 작은 규모의 정주환경개선 사업이 확대되기를 희망함
- 면소재지에 목욕탕, 마을카페, 체육활동 공간, 작은 영화관, 공원 등이 필요함
- 마을에서 면소재지로 접근성을 높이도록 맞춤형 교통서비스가 필요함

○ [교육·문화] 분야 의견

- 주민자치프로그램이 세대 맞춤형으로 다양화해야 함
- 장곡초 살리기가 중요하고, 농업 농촌에 특화된 교육이 필요함
- 마을교육공동체 활동을 더욱 활성화해야 함
- 어린이집과 초등학교를 연계하고, 어린이집 보육을 더욱 강화해야 함
- 생활체육을 확대하고, 야외 활동을 하는 동아리가 다양해져야 함
- 장곡면의 문화유적을 발굴하고 관리하는 활동이 필요함
- 지역을 체계적으로 조사하고 공동학습하는 활동이 필요함
- 장곡면 특색을 살린 축제를 개발해야 하고, 작은 행사를 기획하고 실행해봐야 함

## 4. 주제별 간담회(FGI): 주제별 우선과제와 전략, 주체 토론

- 핵심그룹인터뷰(FGI)에 해당하는 간담회를 4개 주제별로 진행함. 각 주제는 공동학습회 경험을 기초로 주민 인터뷰를 위한 질문지 도출 과정에서 4개 분야로 정리함

### 4.1 기획과 결과, 시사점

#### □ 취지: 주제별 학습조직 구성

- 개개인이 가진 희망을 지역사회 공동의 희망으로 전환시킬 수 있는 학습조직 형성
  - 지역사회 발전을 위해 공식적으로 실천할 수 있는 권한과 책임을 부여받은 조직을 형성하는 기초 단계로 학습조직을 구성함: 연구 측면에서는 핵심그룹인터뷰(FGI) 성격에 해당함
  - 멤버십을 가진 학습조직이 주체로 등장하여 지역사회를 설득하고 개개인의 희망을 지역사회 발전으로 확장해나갈 수 있을 것임
- 지역사회 발전 주체에 대한 공감대 형성
  - 공동학습과 토론 경험을 계기로 실천 주체의 중요성에 공감하고, 지역사회 발전의 내용과 함께 ‘누가, 어떻게’라는 주체 문제를 정확하게 제기함
  - 특히 실천 주체로 주민자치회의 중요성에 주목하고, 주민자치회 전환과 사무국 강화 필요성에 대해 공감대를 확보함(주제별 간담회 기획 당시에 장곡면에서는 주민자치위원을 추가로 모집하여 확대하는 계획이 발표되어 있었음)

#### □ 기획 및 홍보

- 공동학습회 및 주민 인터뷰 성과와 연계하여 연속선상에서 기획
  - 주제별 간담회를 통해 도출된 아이디어와 방향성, 주체 등에 대해 일정한 공식성을 부여하고 최종보고회에서 스스로 발표하도록 유도함
  - 참가자 및 발표자 스스로 장곡면 2030의 주체로 등장하여 지역사회를 설득하고 주민자치위원회로 참여하기를 기대함
- 참석자 선정 방법: 공동학습회 및 주민 인터뷰 참가자 중심으로 참석

- ‘장곡면 2030 발전계획 수립’ 차원에서 공동학습회와 주민 인터뷰에 참가하여 취지와 내용을 어느 정도 이해하는 주민들이 참석하여 집중적인 토론이 가능하도록 함
- ‘절차적 정당성’ 확보 차원에서도 열심히 참석해왔던 주민들이 발언권을 가지고 주민자치위원으로 참여할 수 있도록 기회를 부여함
- 주민 인터뷰 당시에 미리 참석을 홍보하고, 관심 주제를 확인함. 이후에 추가로 전화로 참석 여부를 재확인함
- 공동학습회 과정에 개설한 ‘장곡면 2030’ 밴드에도 홍보하고, 해당 주제 관련 기관·단체 활동가에게도 참석을 요청함
- 각 주제별로 10명 정도가 참석할 수 있도록 준비함

○ 주제의 분류: 공동학습회에서 도출된 4개 주제 선정

- 공동학습회에서 가장 관심이 높았던 분야 중심으로 ①농업·경제, ②복지·돌봄, ③생활·환경, ④교육·문화 등 4개 주제를 선정함
- 향후 주민자치회 전환에 따른 분과 체계까지 적절하게 고려하여 지나치게 좁게 나누지 않음. ‘①농업·경제’ 주제는 농촌사회의 가장 중요한 분야이고, 주민자치(위원)회 분과에 당연히 포함되어야 함에도 간과되어 왔다는 반성을 반영하고 있음

○ 프로그램의 진행 설계

- 진행 도우미 배치: 연구진 및 지역 활동가가 다수 참가하여 사전 준비와 전체 진행과정을 지원함. 실질적으로 주도적인 역할을 할 수밖에 없는 실정임을 고려하였고, 대신에 발언은 가능하면 자제하도록 요청함
- 주제별 진행횟수: 연구기간이 짧은 물리적인 이유로 각 주제별 1회로 한정하고, 부족한 부분은 종합토론회 이후에 별도 계기를 확보하는 것으로 함
- 장소 선정: 마음 편하게 발언할 수 있도록 분위기가 비교적 편한 면소재지 인근 바움카페 2층을 이용하는 것으로 정함. 도면작업을 위해 사전에 라운드테이블 형태로 배치하고 보드판까지 설치함
- 리더(발표자) 선정: 각 주제별로 종합발표회에서 발표할 사람을 미리 선정함. 참석자 중에서 선정하도록 유도함
- 주제별 간담회 결과가 문서 형태로 명확하게 도출되도록 전지와 펜, 포스트잇 등 소모품을 충분히 준비하고, 적절하게 활용함

## □ 추진과정

- 기간: 2020년 1월 15일(수)~18일(토) 오후 2~4시, 4일간 연속 실시
  - 1.15(수) 농업·경제 / 1.16(목) 복지·돌봄 / 1.17(금) 생활·환경 / 1.18(토) 교육·문화
- 장소: 카페바움(장곡면소재지 인근 개인 사업장 활용)
- 참석자: 4개 주제별 주민 리더, 회당 5~7명(연구진 제외)
- 주요 내용
  - 주제별 장곡면 핵심 의제 확인과 우선 과제 도출, 해결방안 모색
  - 자발적 학습모임 구성을 유도하여 지역 실천 주제 형성 가능성 탐색
- 간담회 진행순서
  - 연구진 역할 분담(총 4인): 퍼실리테이터 2인(진행자 1인, 전지 및 포스트잇 기록 1인), 논의내용 속기 1인, 사진기록 및 진행보조 1인
  - ① 취지 설명과 진행 순서 안내: 공동학습회와 인터뷰 진행 경과 공유, 지역 문제의 구체적 해결방법을 결정하는 것이 아니라 공감대를 확인하고 공통분모와 가능성 찾기임을 소개
  - ② 참석자 인사 나누기
  - ③ 원활한 토론을 위한 약속: 1인 1회 3분 이내로 골고루 발언하기 / 다른 사람 의견 존중하기 / 과거에 대한 비판과 평가보다 앞으로의 계획 중심으로 이야기하기 / 면 단위에서 함께 힘써야 할 일 중심으로 이야기하기 / ‘어차피 안되는 일이야’, ‘뭘 몰라서 하는 말이고’ 등 금지어 선정 등
  - ④ 주제별 세부 과제 발굴: 그동안 공동학습회 토론과 설문, 인터뷰 내용을 종합하여 주제별 과제를 7~8개 제시 후 개인이 생각하는 우선 논의가 필요한 과제 2개씩 고르고 이유 설명하기
  - ⑤ 우선 논의 과제 선정: 가장 선택이 많이 된 과제 중에서 우선 논의 의제 1개 선정하기(면 단위 활동 가능성, 다른 의제 통합성, 다른 분과 주제 중복 등을 고려하여 합의)
  - ⑥ 우선의제 실행방안 논의: 과제의 목표와 전략, 단계, 주체 등 논의
  - ⑦ 쟁점 자유토론: 우선의제 실행방안, 논의 도출된 쟁점에 대한 자유 의견 등
  - ⑧ 이후 학습모임 운영 방안: 추가 구성원 추천, 차후 논의과제, 논의 주체 의견 등

## □ 진행결과와 주요 시사점

### ○ 주제별 간담회 추진결과: [표 3-15] 참고

- 4개 주제별로 각 1회씩, 총 43명(주민 25명, 연구진 18명) 참석하여 진행함
- 각 주제별로 120분~150분에 걸쳐 계획한대로 진행함
- 7~8개의 세부과제 전체를 토론하기는 무리였고, 우선 논의과제를 중심으로 집중적인 토론을 통해 목표와 전략, 주제 등에 대해 토론함
- 추진주제로는 모든 주제에서 주민자치회의 중요성을 인식하고, 추진위원 추가 모집에 적극 참여하는 것으로 의견이 모임
- 이후 학습모임에 적극 참여하여 활동하는 것에도 공감대가 형성되고, 마지막 행사로 예정된 2.5(수) 종합토론회에서 적극 홍보하기로 함

[표 3-15] 주제별 간담회 추진경과와 개요

일시	주제	참석자수(주민수/연구진수)	우선 논의과제	발표자
1/15(수)	농업·경제	12명(7명 / 5명)	장곡면 기획생산	김경숙
1/16(목)	복지·돌봄	11명(7명 / 4명)	노인복지	이성자
1/17(금)	생활·환경	11명(6명 / 5명)	면소재지 정비	최정선
1/18(토)	교육·문화	9명(5명 / 4명)	마을교육공동체	고진배

### ○ 주요 시사점1: 주민들의 다양한 꿈과 희망 확인

- 주민들은 각각의 관심 분야에서 자신만의 생각을 가지고 있다는 사실을 충분히 확인함. 평소에 지역사회에 관심을 가지고 있고, 문제의 원인과 대안까지 생각하며 보다 나은 미래를 꿈꾸고 있는 것임
- 또 주민들은 여러 경로로 다양한 정보를 얻고 있으며(정확성은 별개로 하더라도) 자신의 생각을 드러내고 토론할 수 있는 기회가 부족하다는 점에 대해서도 서로 공유하게 됨
- 주민들 사이의 교류가 많이 줄고, 다른 마을에 갈 기회도 적어졌으며, 통계적인 정보는 더더욱 가지고 있지 않음을 확인함. 지역의 현실이나 다양한 자원을 조사할 필요성을 공유하고, 지역조사가 선결되어야 종합 대책도 수립할 수 있다는 사실도 이해하고 있음

### ○ 주요 시사점2: 주민들의 미래상에 대한 시각 차이, 현실과 정책과의 간극 확인

- 참석자 사이에 각자가 꿈꾸는 미래의 모습(미래상)이나 해결해가는 방법론에 대해서는

다양한 시각 차이가 있음도 확인하게 됨. 그 동안의 고정관념이 여전히 작용하고 있고, 지역사회에 대한 단편적인 이미지가 판단을 좌우하며, 토론 기회가 적기 때문에 나타나는 당연한 결과일 것임

- 예를 들어, 폐비닐 쓰레기, 저수지 환경, 축산악취 등 환경문제에 대한 비판적 인식은 참가자 모두가 공유하고 있고, 면소재지 정비도 모두가 크게 관심을 보여주고 다양한 아이디어가 제안됨. 또 장곡초 살리기 또한 모두가 동의하는 당면과제로 공유함. 이들 과제들은 가장 합의가 빨리 도출될 수 있는 것으로 이해되지만 해결방법론에 대해서는 여전히 시각 차이가 보임
- 시각 차이는 크게 보자면 선주민의 전통적인 관점과 후주민(귀농귀촌인)의 새로운 관점이 충돌하는 것으로 요약할 수 있음. 이러한 시각 차이는 현재 상황의 원인을 어떻게 해석할지, 변화의 계기와 출발점을 어디로 해야 할지 등 추진주체 문제에서도 나타남
- 정부 정책에 대해서는 기대하고 활용해야 한다고 생각하면서 동시에 비판적인 입장도 취함. 정부 정책과 행정 제도가 현실을 반영하지 못하고 서로 협력하지 않는다고 비판하면서 주민 스스로 반성해야 할 지점에 대해서도 제기함

### ○ 주요 시사점3: 지역조사의 시급성과 주민자치회 전환 필요성 공유

- 무엇보다 장곡면 전체의 실태를 시급하게 조사해야 할 필요성을 모든 주제의 간담회에서 공유함. 행정리 마을 단위에서 스스로 해야 할 일, 3개 생활권별로 나누어 접근해야 할 일, 장곡면소재지에서 해야 할 일 등은 이런 조사결과를 기초로 판단해야 할 것이라는 합리적인 결론이 도출됨
- 조사 주체로는 주민자치위원회 역할을 크게 기대함. 현재의 주민자치위원회에 대해서는 비판적인 생각도 가지고 있고, 이를 개선하기 위해 조심스럽게 문제제기도 나옴
- 조사할 인력 확보가 필요한데 다양한 행정 사업을 제시하며 연계할 수 있음을 제안함
- 장곡면 전체 차원에서 지역조사를 진행하고, 토론을 활성화하기 위해서는 주민자치회로의 전환이 필요함도 자연스럽게 공유하게 됨



## 4.2 주제별 간담회 결과 요약: 세부 내용은 [부록5] 참고

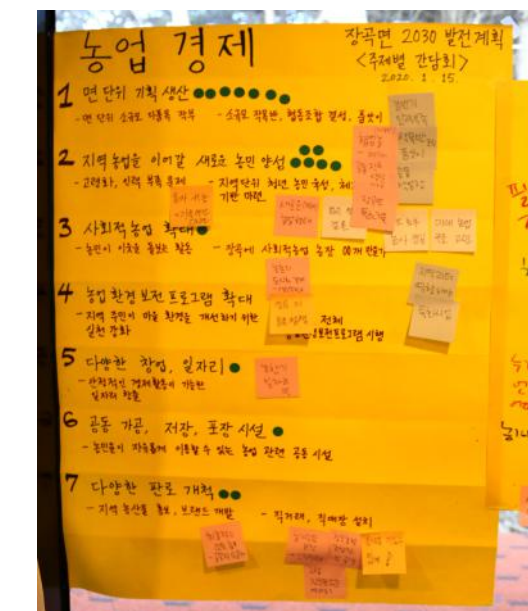
### □ [농업·경제] 주제 간담회 결과

#### ○ 개최 개요

- 일시/장소: 1.15(수) 14~16시 / 카페바움
- 참석자수: 총 12명(주민 7명 / 연구진 5명)
- 주요 내용: 농업 분야 중심으로 다양한 과제를 확인하고, 농산물 기획생산을 집중 토론함

[표 3-16] '농업·경제' 주제 간담회 개요와 진행 사진

일시	주제	참석 주민 / 연구진	우선 논의과제	발표자
1/15 (수)	농업·경제	권환경, 김상석, 김종화, 이재화, 임재준, 정상진, 황 동환(7명) / 구해강, 김경숙, 신소희, 장미옥, 황바람 (5명)	장곡면 기획생산	김경숙



## ○ 7대 세부과제 소개 및 의견 나눔

- ① 면 단위 기획생산: 소규모 다품목 작부 체계 / 소규모 작목반, 협동조합 결성, 품앗이
- ② 새로운 농민 양성: 고령화, 인력 부족 문제 / 청년농 교육 및 양성 체계와 기반 마련
- ③ 사회적농업 확대: 농민이 이웃을 돌보는 활동 / 장곡에 사회적농업 농장 〇〇개 만들기
- ④ 농업환경보전프로그램 확대: 농민의 마을 환경 개선 실천 강화 / 장곡면 전체 시행
- ⑤ 다양한 창업, 일자리: 안정적인 경제활동이 가능한 일자리 창출
- ⑥ 공동 가공, 저장, 포장 시설: 농민이 자유롭게 이용할 수 있는 농업 관련 공동 시설
- ⑦ 다양한 판로 개척: 지역 농산물 홍보, 브랜드 개발 / 직거래, 직매장 설치

## ○ 우선 논의과제 선정: 장곡면 기획생산

- 1번 선택이 가장 많음: ① 7개, ② 6개, ③ 1개, ④ 0개, ⑤ 1개, ⑥ 1개, ⑦ 2개
- ‘①기획생산’은 당면한 지역과제라는 측면에서, ‘②새로운 농민’은 공동학습회를 통해 드러난 지역의 장점에 주목한 것으로 이해됨

## ○ ‘장곡면 기획생산’ 과제의 세부 논의 내용

- 기획생산의 필요조건(전제조건), 방향, 우선과제 등에 대해 집중 논의: [그림 3-10] 참고(세부내용 설명 생략)
- 농가 전수조사, 지역(시설)자원조사의 필요성이 가장 시급하고 중요한 우선과제로 제기되고, 청년농업인육성사업 등과 연계하여 앞으로 계속 논의하는 것으로 정리됨

[그림 3-10] ‘농업·경제’ 우선 논의과제 ‘장곡면 기획생산’ 세부 논의 내용



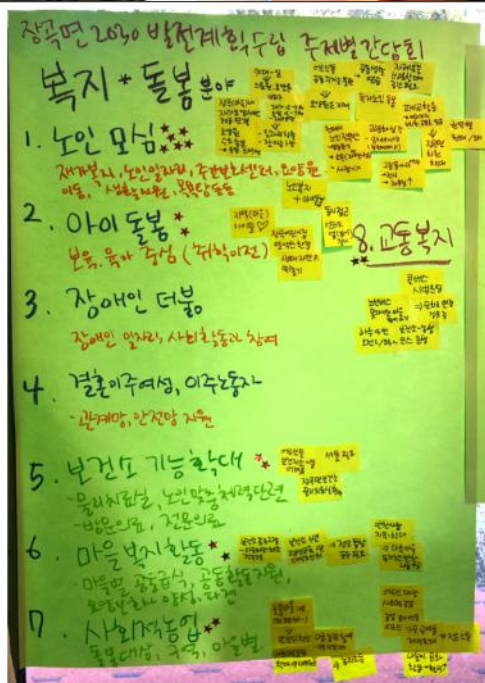
## □ [복지·돌봄] 주제 간담회 결과

## ○ 개최 개요

- 일시/장소: 1.16(목) 14~16시 / 카페바움
- 참석자수: 총 11명(주민 7명 / 연구진 4명)
- 주요 내용: 지역복지(돌봄)를 주제로 계층별로, 공간규모별로, 방법론으로 다양한 영역에 걸쳐 토론이 이루어짐. 우선 논의과제로 노인복지를 선택하여 집중 토론함

[표 3-17] '복지·돌봄' 주제 간담회 개요와 진행 사진

일시	주제	참석자 / 연구진	우선 논의과제	발표자
1/16 (목)	복지·돌봄	김정숙, 윤준희, 이성자, 정민철, 조흥식, 최익, 최정선(7명) / 구해강, 김경숙, 신소희, 이윤정(4명)	노인복지	이성자





## ○ 8대 세부과제 소개 및 의견 나눔

- ① 노인 모심: 재가복지, 주간보호센터, 요양원, 마을 서비스 제공, 폐교 활용 권역 거점
- ② 아이 돌봄: (취학 이전) 보육 육아 중심, 노인복지+아이돌봄 결합, 장곡어린이집 지원
- ③ 장애인 더봄: 장애인 일자리, 사회활동과 참여 지원
- ④ 결혼이주여성, 이주노동자: 관계망, 안전망 지원
- ⑤ 보건소 기능 확대: 물리치료실, 노인 맞춤 체력단련, 방문 의료, 전문 의료 지원
- ⑥ 마을복지 활동: 마을별 공동급식, 마을내 요양보호사 양성, 반찬나눔 확대
- ⑦ 사회적 농업: 돌봄 대상별, 마을별 사회적농장 확대와 네트워크 구축
- ⑧ 교통 복지: 콜버스 시범 운영 방식 제안(마을 구석구석 순회노선)

## ○ 우선 논의과제 선정: 장곡면 노인복지

- 1번 선택이 가장 많음: ① 6개, ② 2개, ③ 0개, ④ 0개, ⑤ 2개, ⑥ 2개, ⑦ 2개, ⑧ 2개.  
각자의 처해진 위치나 역할에 따라 선택이 나뉨
- ‘①노인복지’가 가장 많았지만, 다른 과제와도 모두 연결되어 있음을 확인함

## ○ ‘장곡면 노인복지’ 과제의 세부 논의 내용

- 노인복지 시스템 구축의 시급성에 공유하고, 접근 관점과 방법론의 차이도 확인함: [그림 3-11] 참고(세부내용 설명 생략)
- 지역조사와 면 전체의 통합돌봄체계 구축이 가장 시급하고 중요한 우선과제로 제기됨.  
노인 돌봄의 방법론으로 농촌 사회의 특성을 감안하여 행정리 마을에서 할 것과 면소재지에서 할 것 사이에 구분하여 접근해야 한다는 점 등 여러 가지 쟁점도 확인함

[그림 3-11] ‘복지·돌봄’ 주제 우선 논의과제 ‘장곡면 노인복지’ 세부 논의 내용





○ 7대 세부과제 소개 및 의견 나눔

- ① 쓰레기 처리: 폐비닐 수거, 쓰레기 분리수거, 주민 교육 강화 및 인식 개선
- ② 주거 환경: 빈집과 노후주택 수리 활용, 마을/지역 단위 전체 경관계획
- ③ 마을 공동 공간 관리: 마을길 예초, 마을회관 관리
- ④ 면소재지 환경 정비: 보행로 정비, 휴식공간, 주민 모임 공간(프로그램, 정보, 교류)
- ⑤ 환경문제 쟁점 시설: 축사, 태양광, 공장, 인삼밭 등. 공공관리 정책 강화
- ⑥ 장곡면 저수지-수계 환경: 생활하수, 도랑, 하천 관리, 하천변 생활쓰레기 관리
- ⑦ 농업환경보전프로그램 확대

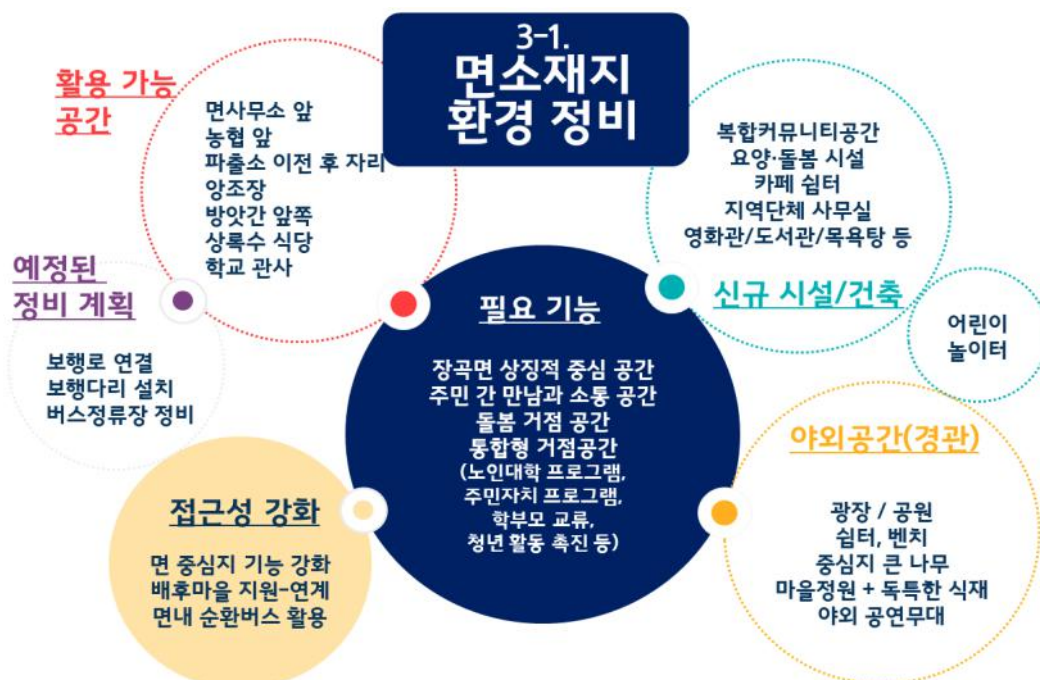
○ 우선 논의과제 선정: 면소재지 정비

- 4번 선택이 가장 많음: ① 2개, ② 2개, ③ 0개, ④ 3개, ⑤ 2개, ⑥ 2개, ⑦ 0개
- 쓰레기, 저수지 환경문제에 대해서도 많은 논의가 나옴
- 농식품부 기초생활거점육성사업에 대한 학습효과도 있고, 다양한 과제가 연결되어 있는 '면소재지 정비'가 우선 논의과제로 선정된 것으로 이해됨

○ '면소재지 정비' 과제의 세부 논의 내용

- 현재의 면소재지가 보여주는 여러 가지 문제점을 지적하면서 다양한 의견들이 제안되고 토론됨: [그림 3-12] 참고(세부내용 설명 생략)
- 면소재지 정비는 다른 주제와도 모두 연결되는 과제이고, 다양한 이해관계가 충돌할 수 있기 때문에 향후 세심하게 집중적인 토론이 필요함을 확인함

[그림 3-12] '생활·환경' 주제 우선 논의과제 '장곡면소재지 정비' 세부 논의 내용





## □ [교육·문화] 주제 간담회 결과

## ○ 개최 개요

- 일시/장소: 1.18(토) 14~16시 / 카페바움
- 참석자수: 총 9명(주민 5명 / 연구진 4명)
- 주요 내용: 다양한 교육, 문화 분야의 과제들을 토론하고, 또 이들 과제들이 서로 연결되어 있음을 확인하면서 '마을교육공동체'를 우선 논의과제로 정하여 집중 토론함

[표 3-19] '교육·문화' 주제 간담회 개요와 진행 사진

일시	주제	참석자 / 연구진	우선 논의과제	발표자
1/18 (토)	교육·문화	고진배, 문형규, 이종구, 장미옥, 정영환(5명) / 구해강, 김경숙, 신소희, 황바람(4명)	마을교육공동체	고진배







## ○ 7대 세부과제 소개 및 의견 나눔

- ① 장곡초 지원(학교 살리기): 학생 유치, 농촌 특색 프로그램, 지역에서 학교 변화 견인
- ② 평생교육(주민자치프로그램): 중장년/노년 맞춤, 세대 화합, 다양한 프로그램 발굴
- ③ 찾아가는 문화 활동: 마을별 상황에 맞는 공동 활동, 문화 프로그램 시행
- ④ 학교밖(아동청소년) 교육 활동: 장곡 거주 중고등학생, 지역아동센터 연계 프로그램
- ⑤ 면소재지 문화거점 공간: 영화관, 카페, 도서관, 공연장, 청소년 공간 등
- ⑥ 장곡면 축제: 지역 특색의 문화체육 활동, 주민 주도로 기획, 5월 면민 체육대회 변화
- ⑦ 장곡면 문화자원 발굴: 마을조사, 문화유산 자원 발굴, 문화해설사 양성 및 지역 안내

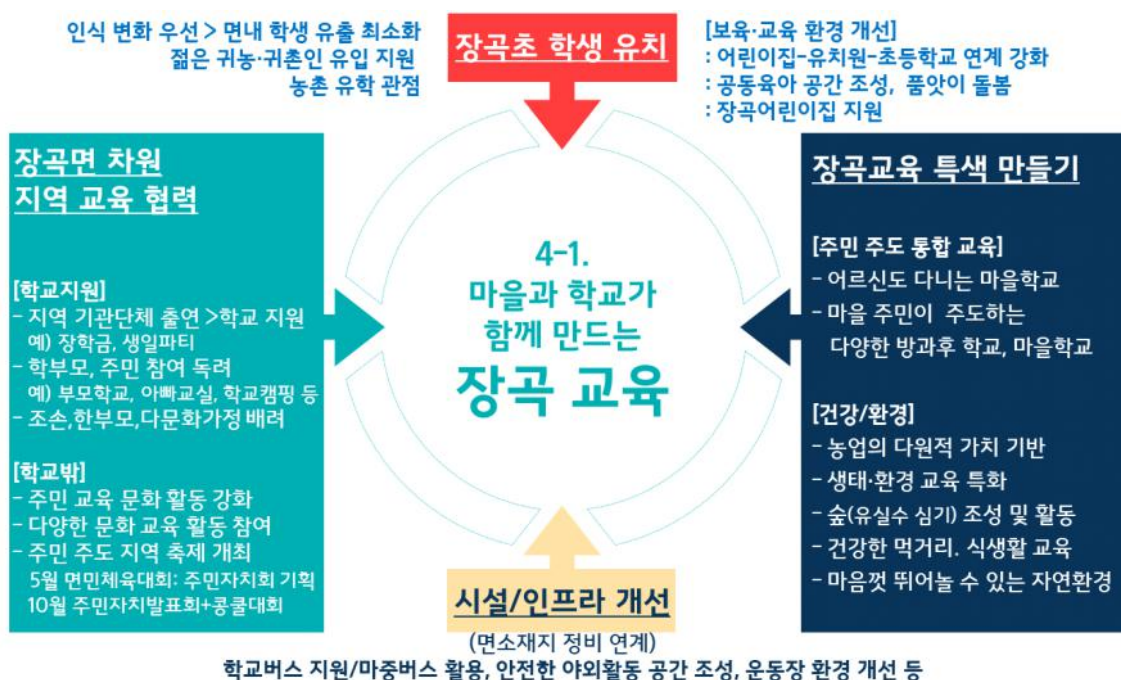
## ○ 우선 논의과제 선정: 학교와 마을이 함께하는 장곡 교육

- 1번과 5번 선택이 동수로 많이 나옴: ① 4개, ② 1개, ③ 0개, ④ 0개, ⑤ 4개, ⑥ 2개, ⑦ 3개
- 5번은 3주제에서 다루었기에 1번과 나머지 주제를 연계하여 토론하기로 함

## ○ ‘장곡면 마을학교’ 과제의 세부 논의 내용

- 장곡초 살리기와 장곡마을학교를 연계하면서 평생교육, 학교밖 교육활동, 거점공간, 지역 자원 발굴 등을 자연스럽게 서로 연결지어 논의함: [그림 3-13] 참고(세부내용 설명 생략)
- 장곡초 살리기의 중요성에 모두 공감하면서 방법론으로는 시각 차이를 확인함. 주민교육, 인식전환을 모두 강조하지만 방향과 내용 측면에서는 더 많은 토론이 필요함

[그림 3-13] ‘교육·문화’ 주제 우선 논의과제 ‘장곡면 마을학교’ 세부 논의 내용





## 5. 종합토론회: 비전체계도 도출과 공감대 형성, 합의

### 5.1 기획과 결과, 시사점

#### □ 취지: 장곡면 2030 발전계획의 관심 촉구와 공감대 형성

- 공동학습과 주민 인터뷰, 주제별 간담회 등을 거쳐 토론하고 정리한 내용을 바탕으로 주민 전체 대상의 관심을 촉구하고 공감대를 형성하는 자리에 해당함
  - 지금까지의 논의결과에 대한 공식성과 ‘절차적 정당성’을 확보하고, 향후에 학습과 토론을 통한 합의의 중요성에 대해 일정 수준의 합의를 도출함
  - 공감대 형성을 기반으로 핵심주체와 전략, 우선과제 등에 대해 최소한의 합의를 도출하고 이후 활동의 근거로 삼음
- 목적
  - 장곡면 2030 발전계획 수립 과정의 경과 보고
  - 장곡면 2030 발전계획의 비전체계도(안) 결과 공유
  - 종합토론 및 공감대 형성: 특히 실천주체와 사무국 구성
  - 장곡면 2030 발전계획 실행을 위한 우선과제 토론 등

#### □ 기획 및 홍보

- 프로그램의 진행 설계
  - 장소: 지금까지와 동일하게 모두에게 친근한 면사무소 2층으로 선정함
  - 분위기 조성: 그동안의 추진경과와 활동상황을 동영상으로 상영하여 처음 참석하는 주민들에게도 종합토론회의 취지를 충분하게 인식시킴
  - 주제별 간담회 결과는 참석자 중에서 보고하고, 특히 기존 주민이 발표하는 것을 원칙으로 기획함
  - 도면으로 도출되는 비전체계도는 내용의 복잡성과 시간 절약 등을 고려하여 참여한 연구진에서 직접 발표하기로 함

- 2부 토론에서 참석자 중에서 발언이 많이 나오도록 유도하되, 연구진에서 사회를 보면서 지정토론자를 사전에 정해 발언 내용이 정리가 될 수 있도록 유도함
- 지정토론자로 공식적인 발언이 필요한 이장협의회장, 주민자치위원장, 장곡농협장 등 3인을 섭외하여 발표자료를 사전에 공유하고, ①발표 내용에 대한 종합적 의견, ②향후 해야 할 핵심과제, ③각 활동을 담당해야 할 추진주체, ④관련된 연계사업 등을 요약하여 발표하도록 요청함
- 종합정리 방식: 토론을 거쳐 종합정리가 되도록 자문위원 형식으로 외부 전문가 1인을 섭외함. 또 사회자가 핵심적인 우선과제와 주체 문제를 다시 정리하는 것으로 함

○ 참석자 홍보: 코로나19 영향을 반영하여 축소 진행

- 주민 전체를 대상으로 홍보하고, 공동학습회와 주민 인터뷰, 주제별 간담회 등에 참석했던 주민들에게 집중적으로 참석을 요청함
- 이외에 공동학습회 과정에 개설한 ‘장곡면 2030’ 밴드 홍보, 장곡면사무소에서 단체 문자 발송, 면 주요지점에 현수막 설치 등을 추진함
- 하지만 신종 코로나 바이러스의 영향으로 규모 있는 행사로 기획하지 못하고, 반드시 참석할 필요가 있는 주민 중심으로 60명 정도의 규모를 예상함

□ 행사 개요

○ 일시: 2020년 2월 5일(수) 오후 2시 ~ 4시 20분

- 코로나19 상황임을 고려하였지만 약속한 2시간보다 20분 정도 초과하여 마침

○ 장소: 장곡면사무소(행정복지센터) 2층 대강당

○ 참가자: 장곡면 주민 약 80명

- 코로나19 영향에도 불구하고 예상보다 많은 주민이 참석하여 높은 관심을 보여줌

○ 세부 프로그램 구성과 진행: [표 3-20], [그림 3-14] 참고

- 예정에 없던 도의원이 참석하여 축사를 하였고, 또 끝까지 자리를 함께 하여 마지막에 정리 발언도 요청함

[표 3-20] 종합토론회 진행 프로그램과 주요 내용

시간	주요 내용
14:00-14:10 10분	전체 사회: 황바람 연구원 - 이항재 장곡면장 - 송미령 한국농촌경제연구원 농업농촌정책본부장 - 이종화 충남도의원
14:10-14:20 10분	장곡면 2030 발전계획 수립 경과 보고 - 전체 경과 보고 및 슬라이드쇼 시청 / 신소희 연구원
14:20-14:40 20분	주제별 간담회 논의 결과 발표 / 각 간담회 참가자 1. 농업·경제 / 김경숙 2. 복지·돌봄 / 이성자 3. 생활·환경 / 최정선 4. 교육·문화 / 이종구
14:40-15:00 20분	장곡면 2030 발전계획 수립 '비전체계도' 발표 - 비전체계도 발표 및 쟁점 소개 / 구자인 센터장
15:10-16:10 60분	장곡면 2030 발전계획 종합토론 (진행: 구자인 센터장) 1. 지정토론: 1) 윤준희 장곡면 이장협의회 회장, 2) 김준호 장곡농협 조합장, 3) 고진배 장곡면 주민자치위원회 위원장 2. 자유토론 / 참가 주민 3. 종합의견 / 송미령, 이종화
16:10-16:20 10분	마무리: 향후 일정 제안, 기념촬영

[그림 3-14] 종합토론회 진행 사진

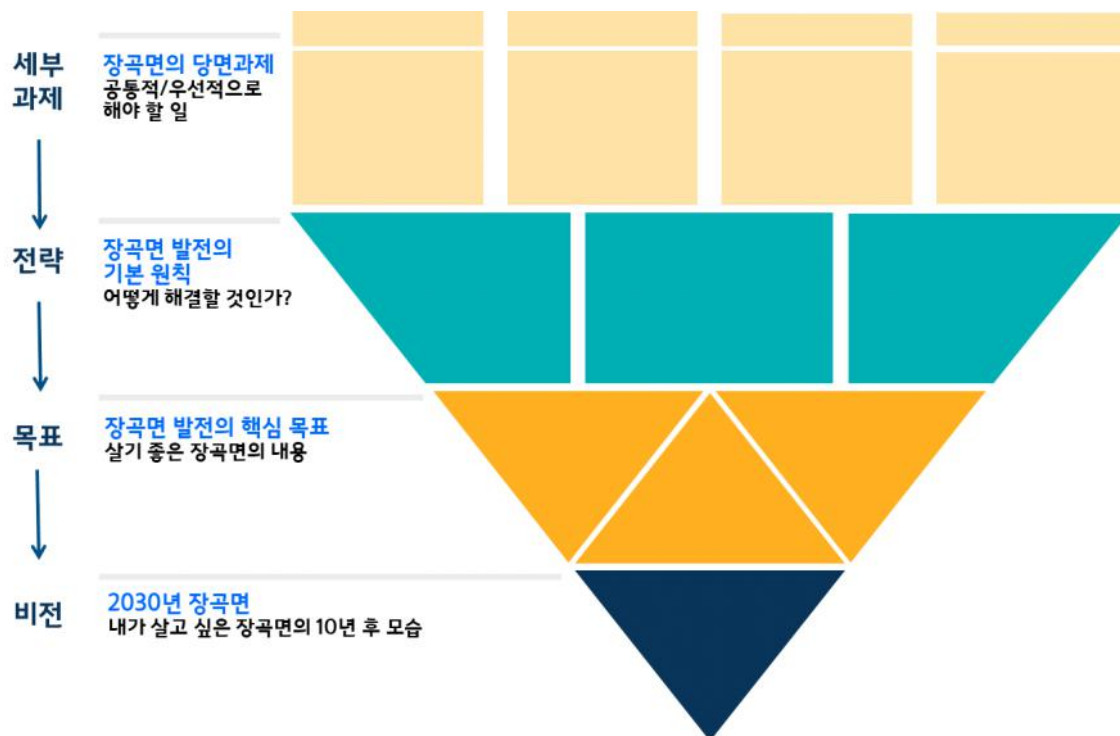


## □ ‘장곡면 2030’ 비전체계도(발표 내용)

### ○ 구성 방식: 역(逆)피라미드형 비전체계도

- 연구진 정기회의에서 토론을 통해 미래의 비전을 세우고 과제를 도출하는 전문가 관점과 달리 주민들은 다양한 생활과제에 우선 주목하고, 이를 해결하는 방향에서 전략을 도출하고, 이러한 경험이 축적되면서 목표와 비전을 세운다는 현실에 주목함. 이런 관점에서 일반적인 방식과 반대로 역피라미드 형태의 비전체계도를 도출함
- 세부과제, 전략, 목표, 비전의 순서로 농촌 현장 방식에 맞게끔 역피라미드로 구성함([그림 3-15] 참고). 시간 순서별로 보자면 위에서 아래로 진행되는 논리적 흐름으로 구성함. 경우에 따라서는 왼쪽에서 오른쪽으로 진행되는 흐름도도 그려볼 수 있을 것임
- 농촌 상황에서 이런 관점을 적극적으로 검토해볼 수 있을 것임

[그림 3-15] 농촌 방식의 비전체계도 구성



### ○ 장곡면의 세부과제: 4대 주제, 12대 핵심사업

- 주제별 간담회를 통해 농업·경제, 복지·돌봄, 생활·환경, 교육·문화 등 4대 주제에서 각각 3개씩 12개 핵심사업을 도출하여 제시함([그림 3-16] 참고)
- 각각은 충분한 논의를 통해 도출한 것은 아니지만, 연구진에서 7~8개 세부과제를 주제별로 제시하고 간담회에 참석한 사람들의 표결과 의견을 통해 결정함

- 주제별 간담회에서는 12개 핵심사업 중에서 각 주제의 첫 번째 사업에 대해 집중토론이 이루어지고, 전략과 주제, 목표 등을 도출함

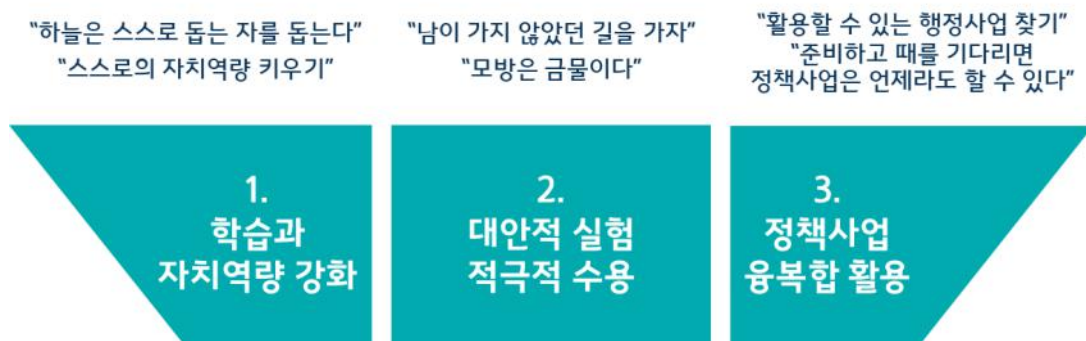
[그림 3-16] 장곡면 2030 발전계획의 세부과제: 4대 주제, 12대 핵심과제

4대 주제	1. 농업·경제	2. 복지·돌봄	3. 생활·환경	4. 교육·문화
12대 핵심사업	1-1 농산물 기획생산 판매 체계 구축  1-2 귀농인, 청년 등 새로운 농민 양성  1-3 사회적 농업 확대	2-1 면 단위/권역별 노인복지통합체계  2-2 보건소 기능 확대  2-3 마을공동체 돌봄활동 촉진	3-1 면소재지 환경 정비  3-2 쓰레기 처리 등 생활환경 인프라 정비  3-3 노후주택, 빈집 개선 주거환경 개선	4-1 학교와 마을 연계한 장곡초 살리기  4-2 면소재지 문화거점공간 조성  4-3 지역문화자원 조사 지역축제 발굴

#### ○ 장곡면 2030 발전계획의 3대 추진전략

- 주민 인터뷰와 주제별 간담회 결과에서 아래와 같이 3대 추진전략을 도출하여 제안함([그림 3-17] 참고)

[그림 3-17] 장곡면 2030 발전계획의 3대 추진전략



### [①추진전략1: 학습과 자치역량 강화]

- 주민 인터뷰와 주제별 간담회에서 지역조사가 우선이고, ‘생각의 차이’를 좁히기 위한 토론이 필요하며, 주민자치회가 중요하다는 등의 문제제기를 통해 도출함
  - \* 발표에서는 “하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다”, “스스로의 자치역량 키우기” 등을 강조하며 학습과 자치역량 강화의 중요성에 대해 동의를 구함
- 이런 전략에서 장곡면 전체의 지역사업을 기획하고 실행할 조직으로 주민자치위원회가 주민자치회로 전환하는 것이 중요하고, 이를 지원하기 위해 2020년에는 충남도의 ‘읍면동 마을공동체 지원’ 공모사업에 신청하여 학습운동을 지속적으로 전개하는 것으로 제안함 ([그림 3-18] 참고)

### [②추진전략2: 대안적 실험의 적극적 수용]

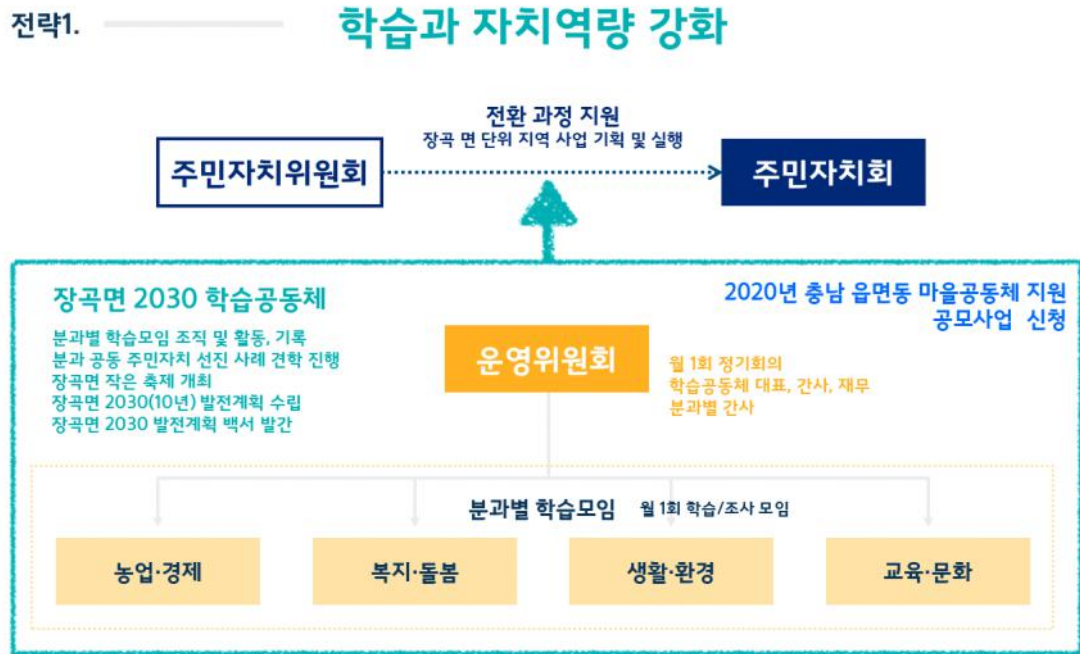
- 공동학습회에서 다양한 정책 흐름과 새로운 사례를 소개했던 결과이기도 하지만 청년농 유치, 사회적농업, 커뮤니티케어, 면소재지 중심기능 강화, 마을교육공동체 등의 새로운 전략들이 다수 제기됨
  - \* 발표에서는 “남이 가지 않았던 길을 가자”, “모방은 금물이다” 등을 강조하며 늦게 출발하는 장곡면은 관행적인 방식으로 지역문제를 극복하기 어렵다는 점을 강조함
- 이런 전략에서 장곡면에서 시행중인 다양한 실험적 사업에 적극 참여하고 새로운 사례를 적극 수용하여 지금까지와는 다른 방향을 모색하는 것을 제안함([그림 3-19] 참고)

### [③추진전략3: 정책사업 융복합 활용]

- 공동학습회를 통해 다양한 정부 정책사업이 있고, 또 장곡면에서도 시행되고 있음을 확인하며 장곡면 2030 발전계획 실현에는 예산 자체가 없는 것이 아니라 종합적으로 정책사업을 통합 관리할 수 있는 주체가 문제가 됨을 인식함. 따라서 주민 인터뷰와 주제별 간담회에서는 예산 문제에 대해서는 별도의 문제 제기가 거의 없었음
  - \* 발표에서는 “활용할 수 있는 행정사업 찾기”, “준비하고 때를 기다리면 정책사업은 언제라도 할 수 있다”는 점을 강조함
- 이런 전략에서 장곡면에서 현재 진행중인 혹은 진행이 확정된 사업의 내용을 충분히 파악하고, 또 올해 예정중인 각종 공모사업에 적극 도전하여 지속적인 학습활동이 이루어질 수 있도록 하고, 또 부족한 예산을 보완할 수 있는 사업도 찾아볼 것을 제안함([그림 3-20] 참고)



[그림 3-18] 장곡면 2030 발전계획의 추진전략1: '학습과 자치역량 강화' 세부 내용



[그림 3-19] 장곡면 2030 발전계획의 추진전략2: '대안적 실험의 적극적 수용' 세부 내용





[그림 3-20] 장곡면 2030 발전계획의 추진전략3: '정책사업 융복합 활용' 세부 내용



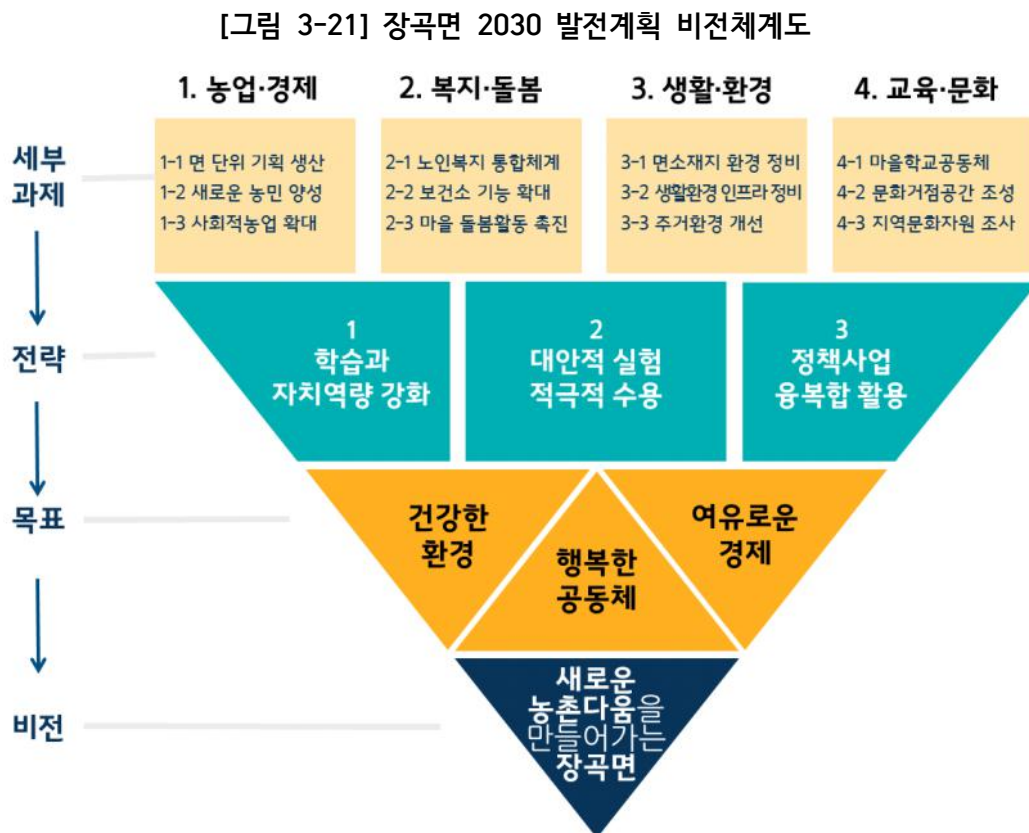
## ○ 장곡면 2030 발전계획의 3대 목표

- 주민 인터뷰와 주제별 간담회 결과와 12대 핵심사업을 기초로 장곡면 2030 발전계획의 3대 목표로 ①건강한 환경, ②여유로운 경제, ③행복한 공동체를 제안함
- '①건강한 환경'은 장곡면의 자연환경 보전을 가장 큰 장점이자 소중하게 지켜야 할 자원으로 인식하고, 쓰레기 처리나 저수지 및 하천 오염 예방 등 생활환경에 대한 관심이 많다는 것에서 도출함
- '②여유로운 경제'는 공동학습회 설문조사에서도 확인되듯이 장곡면의 특색있는 농업 활동을 통해 청년이나 노인이나 최소한의 생활경제가 유지될 수 있도록 해야 한다는 여러 의견들을 통해 도출함
- '③행복한 공동체'는 행정리 마을 단위나 장곡면 전체로 소농이나 장애인, 귀농귀촌인 등 사회적 약자를 배려하고 서로 화합하며 상부상조하는 공동체로서 발전해야 한다는 희망을 반영하여 도출함

○ 장곡면 2030, 10년 후 비전: ‘새로운 농촌다움’을 만들어가는 장곡면

- 앞으로 더도 말고 덜도 말고 ‘10년 후’의 비전으로 “새로운 농촌다움을 만들어가는 장곡면”으로 정하여 제안함
- ‘새로운 농촌다움’이 매우 추상적인 표현이지만, 농촌의 전통적인 장점을 지키면서 새로운 흐름을 적극 수용하여 자연환경과 전통문화, 인심 등이 살아있는 장곡면을 시사하는 표현으로 사용함. 또 한국 농촌 유토피아의 다른 표현이기도 함

○ 장곡면 2030 발전계획 비전체계도 종합: [그림 3-21] 참고



□ 종합토론회의 주요 시사점

○ 주요 시사점1: 주민들의 다양한 꿈과 희망 확인

- 코로나19 상황에도 불구하고 80명의 주민이 참석하고 적극적으로 의견을 개진하여 주민들의 꿈과 희망이 커지고 있음을 확인함

- 보다 많은 토론이 필요하다는 전제가 있었지만 발표한 장곡면 2030 발전계획 비전체계도에 대해 공감하고, 이를 실천하기 위한 주체로 주민자치회에 대한 관심을 표명함
- 주민자치위원회에 적극 참여하기로 하고, 종합토론회 현장에서 가입신청서를 작성하여 제출하기도 함

○ 주요 시사점2: 주민들의 미래상과 현실(정책)사이의 간극이 좁혀짐 확인

- 농촌 현실의 어려움을 인지하면서도 이를 개선할 수 있다는 자신감을 많이 표명하고, 또 이번 기회를 계기로 자치역량을 강화하자는 다양한 아이디어를 제안함
- 다양한 정부 정책사업이 있고, 또 당장 신청가능한 각종 공모사업도 확인하며, 올해중에 행정사업을 활용하여 지속적인 학습활동을 하기로 합의가 도출됨
- 일부 주민 그룹 사이의 긴장감과 갈등관계가 잠복되어 있음도 확인하면서 서로가 조심스럽게 접근하기 위해 배려하는 모습도 확인됨

○ 주요 시사점3: 두 가지 합의사항의 구체적인 실천방향에 대한 합의 도출

- 현재의 주민자치위원회는 충남도의 주민자치회 전환 공모사업에 신청하는 것으로 현장에서 합의함
- 주민자치위원 추가모집에 적극 참여하여 주민자치회 전환과정에서 주도적인 역할을 담당하기로 합의함
- 또 충남도 읍면동 마을공동체 지원 공모사업에도 신청하여 이번에 부족했던 학습활동을 지속하면서 주민자치회 전환과정에도 적극 결합하기로 합의함

## 5.2 종합토론회 2부 종합토론 진행결과

### □ 종합토론 주요 내용

○ 2부 종합토론에서 나온 여러 의견들을 종합해보면 아래와 같이 요약될 수 있음(세부 내용은 생략)

- 지정토론자 3인에게 공통적으로 요청했던 네 가지 주제에 맞추어 자유의견까지 포함하여 정리한 결과임

#### ① 종합의견: 장곡면 2030 발전계획 발표 내용에 대한 종합의견

- 발표내용에 대해 지속적인 공동학습과 토론이 필요함
- 주민자치위원회와 체육회, 이장협의회의 협력과 연대가 중요함
- 주민 주도의 계획과 실천을 우선하고 행정과의 협력과 지원 요청이 필요함
- 개별적, 단기적 경제적 이익보다 농촌성과 공공의 가치를 중요시해야 함
- 큰 계획보다도 작고 구체적인 실천부터 스스로 시도하는 것이 필요함

#### ② 핵심과제: 우선적으로 해결해야 할 과제

- 장곡농협과 흥성유기농영농조합, 그리고 농업단체, 농가 단위의 연대와 협력이 시급함
- 젊은 농민을 유치하고 육성하여 지역 주체로 양성하는 것을 적극 지원해야 함
- 지역의 환경문제가 심각하고 장기적 관점에서 접근하면서 해결 방안을 모색해야 함
- 통합돌봄이 중요한데, 지역주민 주체로 노인복지시설을 운영할 수 있는 역량을 빨리 키워야 함

#### ③ 실천주체: 장곡면 2030 발전계획을 이끌어갈 주체

- 주민자치회 전환이 중요하고, 참석한 사람들이 자치위원회에 적극 참여해야 함
- 자발적 학습활동을 통해 자치역량을 강화해야 함
- 주제별로 학습모임을 만들어 지역조사부터 시작해야 함

#### ④ 연계사업: 필요한 자원 연계 방안

- 장곡면내 유희시설, 폐교 등을 활용하여 문화복지의 거점공간을 확보해야 함
- 지역발전투자협약, 농촌협약 등 정책변화에 대응하고 잘 활용해야 함
- 장곡면소재지 정비 및 개발 계획에 기초생활거점육성사업을 적극 활용해야 함
- 충남도 주민자치회 전환 공모사업, 충남도 읍면동 마을공동체지원 공모사업을 활용하여 앞으로도 학습활동을 지속해야 함

## □ 주요 합의 사항

- 향후 방향에 대해 전문가 자문과 사회자 정리를 통해 아래 사항에 대해 일정 정도의 합의를 도출함

### (1) 주민자치회 적극 참여

- 현재 자치위원을 추가 모집중이니 참석자들이 적극 신청하여 공동학습을 강화하고 주민자치회 전환 과정에 필요한 동력을 확보함

### (2) 2020년의 3대 핵심사업 추진

- 3대 핵심사업을 아래와 같이 선정하여 공모사업에 적극 참여하고, 이를 통해 장곡면 2030 발전계획(기본구상)의 기본계획 및 실행계획을 구체화시킴
- ① **충남도 읍면동 마을공동체 지원 공모사업**: 주민 주도의 자발적인 학습공동체를 조직하고, 학습과 자치역량 강화를 통해 주민자치회 전환 과정의 중심 역할을 담당함
- ② **충남도 주민자치회 시범사업**: 주민자치회 전환의 제도적 기반을 확보하고, 전환과정의 실무를 담당할 상근 사무국 활동가 1인을 채용함
- ③ **농식품부 기초생활거점육성사업**: 장곡면소재지의 중심지 기능 강화를 위한 하드웨어 인프라를 정비하고, 배후마을 서비스 전달체계로 연결하기 위한 각종 프로그램 사업을 추진함. 2020년에 선정되어 2021년에 각종 역량강화사업을 진행하고, 기본계획 자체가 장곡면 2030 발전계획의 실행계획이 되도록 연계함



## 제4장

# 농촌 유토피아 구현의 절차 모델과 정책 과제





## 제4장 농촌 유토피아 구현의 절차 모델과 정책 과제

### 1. 장곡면 2030 발전계획 수립 과정의 시사점

#### 1.1 장곡면 2030 발전계획 수립과정 평가

##### □ 계획 수립의 절차 평가

##### ○ 계획 수립 주체: 연구진 정기회의가 대행

- 본 연구에서는 연구진과 지역 활동가가 팀(7인)을 구성하여 정기회의를 개최하고 리빙랩 방식으로 지역주민들과 소통하면서 시범계획 수립 주체 역할을 담당함. ‘주민 주도, 상향식’의 관점에서 보자면 주민들이 적극적인 주체로 등장하여 역할을 담당했다고 보기 어려움
- 지역 내의 핵심주체가 그룹을 형성하여 지역사회에 문제를 제기하고, 공론장을 형성하면서 지역사회의 과제를 발굴하고 발전방향을 도출하는 것이 가장 이상적임. 여기에 외부 전문가가 결합하여 계획 수립 과정을 지원하는 역할을 담당해야 함
- 여기에는 ①연구대상지인 장곡면 전체를 염두에 두고 활동하는 주체가 사전에 준비되어 있지 않았다는 점, ②일부 선진 그룹이 있지만 귀농귀촌인으로 전면에 등장하기에는 한계가 있었다는 점, ③연구기간이 짧아 지역주민 중에서 핵심그룹을 발굴하고 육성하기 어려웠다는 점 등이 작용함
- 향후 일반적인 절차 모델을 개발할 때에는 지역사회 내에서 핵심주체를 발굴하고 그룹을 형성할 수 있도록 사전 준비기간을 충분히 염두에 뒀야 할 것임

##### ○ 계획의 명칭: 농촌 유토피아, ‘장곡면 2030’으로 대체 사용

- 본 연구에는 농촌 유토피아란 용어가 지역사회에서 생소하고, 여러 추가적인 설명을 해야 하며, 또 불필요한 오해를 받을 수도 있다는 판단으로 연구진 정기회의를 거쳐 이를 대체하는 용어로 ‘장곡면 2030’이란 표현을 사용함
- ‘향후 10년 후’란 시간은 농촌 사회에서 ‘10년 후’는 짧지 않은 기간에 해당하고, 주민들의 꿈과 희망을 실현할 수 있는 미래상으로 적절하다고 판단함. ‘20년 후’인 ‘2040’처럼 지나치게 길게 제안하면 초고령화 현실에서 보자면 오히려 역효과가 나타날 수 있고 주민 참여의 유인효과가 약할 수 있다고 할 수 있음

- 실제 장곡면 대상의 시범계획 수립과정에서 ‘향후 10년 후’란 시간적 목표가 전혀 거부감을 드러내지 않았고, 현재의 다양한 과제를 종합적으로 해결하고 이상적인 미래를 설계할 수 있는 적절한 목표 시점임이 확인됨
- 타 지역 대상으로 농촌 유토피아 계획을 수립할 경우에도 10년의 목표 시점이 적절하고, 이런 공동학습과 실천의 경험 위에 보다 더 장기적인 계획도 검토해볼 수 있을 것임

#### ○ 계획 수립 기간: 2019.9.28~2020.2.19, 약 140일

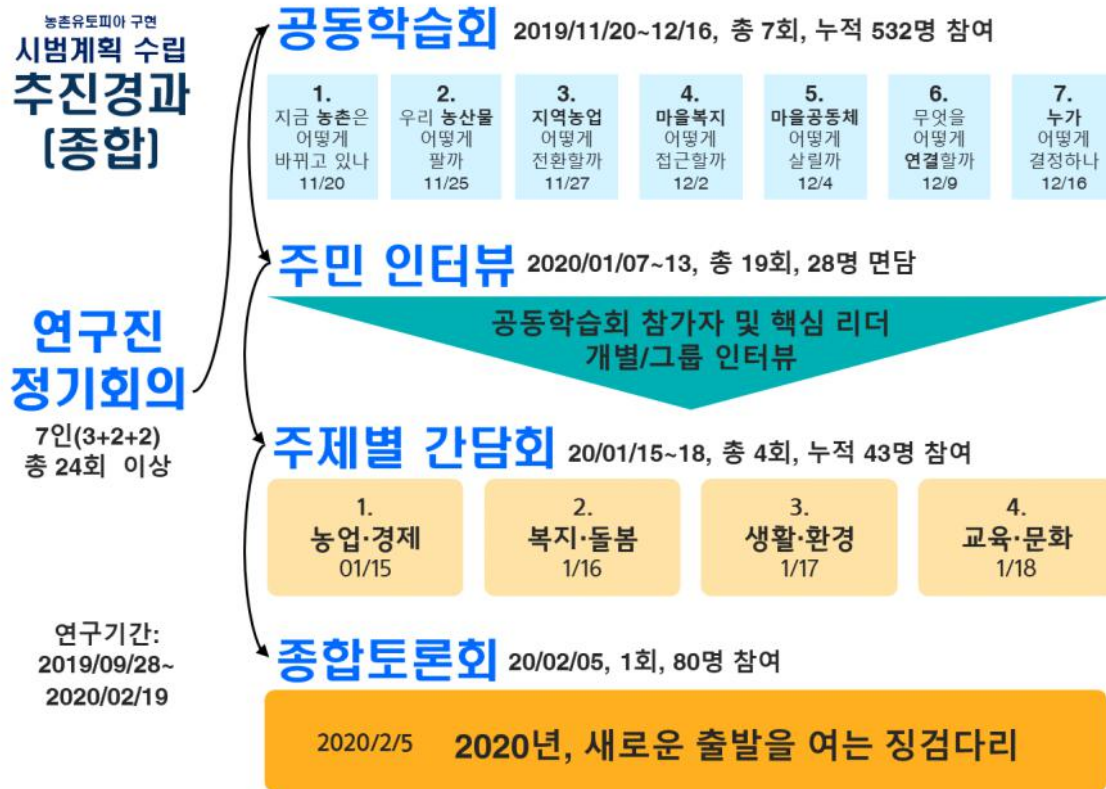
- 본 연구는 연구진을 구성하고 첫 회의를 개최한 시점(2019.9.28)에서 연구완료 시점(2020.2.19)까지 약 140일의 기간 동안 진행됨. 이 기간 동안에 지역 현장에서 최소 24회 이상의 공식회의를 개최하고, 지역의 기관·단체들과 협조하면서 현장밀착형의 연구를 진행함[그림 4-1] 참고
- 지역 현장에 대한 기초조사를 진행하고 내부회의를 거쳐 시범계획 수립의 절차 모델을 도출하기까지 약 1개월, 그리고 공동학습회 홍보 시점부터 종합토론회까지 약 3개월이 소요됨. 겨울철 농한기를 적극 활용하여 집중적으로 진행하였기에 첫 시도임에도 불구하고 주민참여형의 시범계획 수립이 가능했음
- 본 연구에는 시간적 제약으로 주제별 간담회를 각각 1회씩 총 4회에 그쳤고, 또 도출된 비전체계도에 대해서도 충분한 토론이 이루어지지 않았다는 한계가 있음. 향후 타 지역에서 농촌 유토피아 계획을 수립한다면 최소 6개월에서 1년 정도의 기간을 염두에 뒀야 주민참여형의 기본계획 수립이 가능할 것으로 판단됨

#### ○ 계획 수립 과정: 3단계 절차 모델 적용

- 본 연구에서는 연구진 정기회의를 통해 시범계획 수립 과정의 절차 모델을 개발하여 시범적으로 적용함[그림 4-1] 참고
- 1단계의 문제제기(핵심주제 형성) 단계는 연구진 정기회의가 대신함. 2단계의 합의형성(공론장 형성과 확장) 단계에서는 공동학습회와 주민(리더) 인터뷰, 주제별 간담회, 종합토론회를 개최함. 3단계의 공동실천 단계는 연구진에서 다양한 공모사업을 소개하고 도전할 것을 합의하면서 향후 연구과제로 넘김
- 7회차에 걸친 공동학습회에서는 각 주제별로 개론적인 수준이었다는 점이 아쉽다는 반응이었지만 내외부의 동향과 선진 사례를 전체적으로 학습할 수 있어 좋았다는 평가가 높았음. 농촌 유토피아 측면에서 종합적으로 접근할 수밖에 없기에 최소 7회의 학습회로 매회 3시간의 밀도 높은 과정을 진행한 것으로 평가함
- 1주일에 걸친 주민인터뷰는 공동학습회에 대한 평가와 더불어 장곡면에서 새로운 전환의 계기가 만들어지고 있다는, 또 만들어가야 하겠다는 희망을 확인할 수 있는 자리였음. 설문조사보다 훨씬 효과가 높고, 주민들의 목소리를 직접 확인하고 연구진과 주민 사이의 신뢰

관계를 형성할 수 있는 계기이기도 하였음. 다만 공동학습회에 참여하지 못한 소외계층에 대해서는 충분히 의견을 수렴할 수 없었다는 한계가 있음. 가능하다면 지역주민들 중심으로 계획수립의 주체를 형성하고 자원봉사 방식으로 보다 폭넓은 인터뷰가 진행될 필요가 있음

[그림 4-1] 장곡면 2030 발전계획 수립과정(종합)



- 4개 주제별 간담회는 각각 1회씩만 개최하였다는 한계가 있음. 농한기임에도 3~4회 연속으로 모여서 토론하기에는 참석자나 연구진 양 측면에서 모두 물리적인 한계가 있었음. 그래서 7~8개 당면과제 중에서 최우선순위 1개를 선정하여 집중토론하는 것에 그침. 향후 보다 더 긴 시간을 확보하여 주제별 간담회를 3~4회 진행하고, 주민 참석자들 사이에 신뢰관계를 형성하며 학습조직으로 성장할 수 있도록 지원할 필요가 있음
- 장곡면 2030 발전계획의 기본구상을 소개하고 합의하는 종합토론회는 코로나19 상황이었기에 행사를 축소하여 진행할 수밖에 없었음. 하지만 장곡면만의 장점을 확인하고 가야 할 방향성에 대해 일정 정도의 합의를 도출할 수 있었음. 지속적인 학습이 필요하고, 합의형성의 주체로 주민자치회의 중요성에 대해 모두가 인식했다는 성과가 있음. 다만 제시된 비전체계도를 충분히 토론하지 못한 아쉬움이 있음. 전국의 주민자치회 전환과정에서 시도하는 주민총회 방식으로 분과토론까지 진행하여 합의하는 방식으로 보완할 필요가 있음
- 계획 수립 절차상의 전체 과정으로 볼 때 약 2개월에 걸쳐 매우 밀도 높은 진행이었음에도 불구하고 전체 주민들의 의견을 충분히 담고, 주민들의 언어로 비전체계도를 만들어내기까

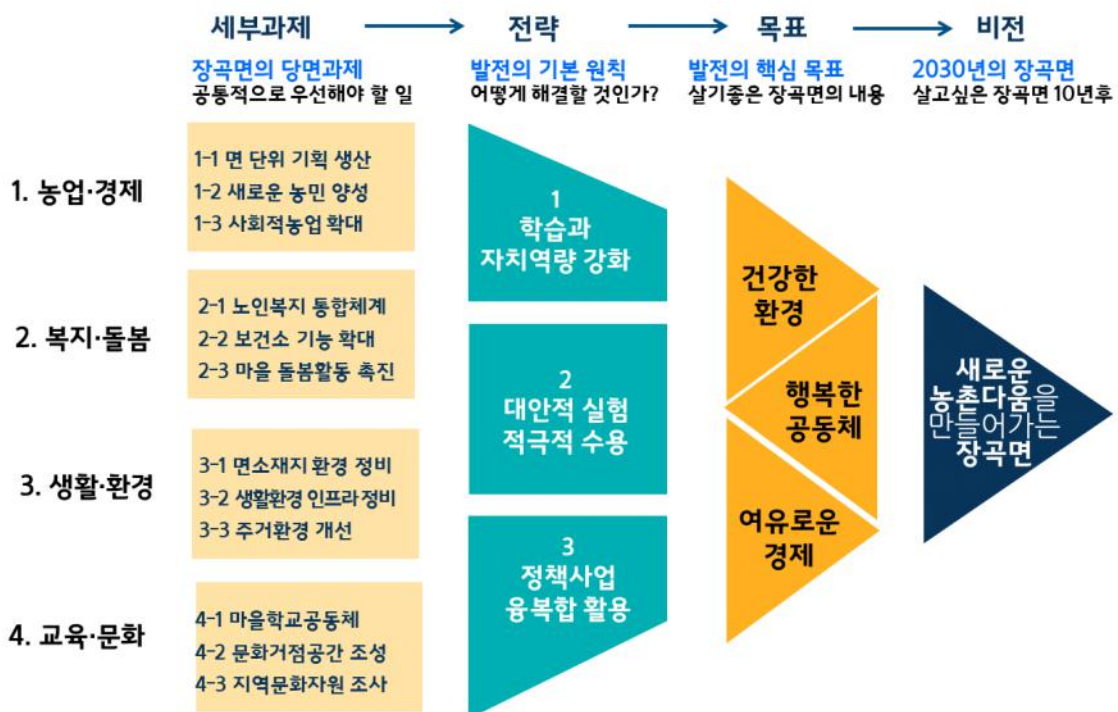
지는 보다 긴 시간이 필요함을 확인함. 주민 주도의 상향식 계획 수립이 바람직하다고 할 때 보다 더 긴 시간적 여유를 두고 추진해야 농촌 유토피아 계획이 현실성을 가질 수 있을 것임

## □ 비전체계도 평가

### ○ 역 피라미드형 비전체계도 제안: 지속적인 평가 필요

- 본 연구에서는 농촌 유토피아 시범계획의 비전체계도를 일반적인 방식과 달리 역의 피라미드 형태로 제시함. 연구진 정기회의에서 토론한 결과이고 농촌 방식에서는 현장의 당면과제를 해결하는 것에서 출발하여 주민들의 ‘꿈과 희망’을 구체화시켜간다는 논리 흐름을 존중한 것임
- 종합토론회에서 이런 방식의 제시에 큰 거부감이 없이 받아들임. 사실 주민 입장에서는 큰 차이가 없는 것으로 볼 수 있으나 계획이론 측면에서는 일반적인 방식과 다르게 제안한 셈임.
- 시간 흐름 측면으로 볼 때 좌(左)에서 우(右)로 전개해나가는 방식의 그림도 가능할 것임(그림 4-2) 참고). 이러한 비전체계도 형식에 대해서는 향후 지속적인 평가가 필요할 것임

[그림 4-2] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도(변형 개념도)



## ○ 시각적 표현 방식 도입: 지속적인 검토 필요

- 주민들이 이해하기 쉽도록 파워포인트를 활용하여 시각적 표현방식을 최대한 도입함. 발표 후에 의견을 들어보면 내용 자체는 충분히 이해하지만 용어가 여전히 어렵고 추상적이라는 평가가 있었음
- 주민 입장에서는 이런 방식의 표현에 익숙하지 않은 것은 분명함. 설명을 듣고 이해는 하지만 구체적으로 숙지하고 전체적인 틀을 이해하는 것은 별개의 문제일 수 있음
- 향후 농촌 방식에 적합한 표현 방식에 대해서는 지속적인 검토가 필요할 것임

## ○ 발표 방식 평가: 자주적인 참가와 장시간 토론 필요

- 본 연구의 종합토론회에서 코로나19 영향으로 짧은 시간에 발표할 수밖에 없었음. 그럼에도 세부과제와 전략, 목표, 비전 등의 전체 체계를 이해하고 동의한다는 평가를 하였음
- 사전에 계획 수립 과정을 소개하는 동영상 상영하고, 파워포인트(PPT)로 세부과제 도출 과정과 비전체계도를 세세하게 설명한 것이 효과가 있었다고 볼 수 있음(부록 6 종합토론회 자료 참고)
- 하지만 현실적으로 제한된 시간에 충분한 토론이 이루어지지 못하고, 계획 수립 단계로 보자면 '기본구상'에 해당하는 정도의 공감대 형성에 그쳤다고 할 수 있을 것임
- 향후 주민들이 좀 더 적극적으로 참여하여 주제별로, 전략별로 집중 토론하는 자리가 필요하고, 주민자치회 전환과정에서 시도하는 주민총회 방식을 적극 검토할 필요가 있음

## □ 시사점 종합

## ○ 첫 출발은 계획 수립을 위한 지역 내 주체 그룹의 확보

- 핵심주체 그룹을 형성하는 1단계는 실제로 짧지 않은 시간이 필요함. 지역사회 내에서 핵심 활동가를 찾아내고 문제제기를 할 수 있는 그룹을 형성하고 이후 큰 방향성을 합의하기에는 상당한 시간이 필요함
- 따라서 농촌 유토피아 계획을 수립하기 위해서는 지역사회 내에서 이런 사전준비 기간을 충분히 고려하여 제안할 필요가 있음. 계획 수립의 필요성을 공감하는 것에는 오랜 시간이 걸리지 않을 것이지만, 초기단계에 함께 할 수 있는 핵심주체 그룹 형성은 좁은 농촌사회(특히 면 단위)에서 간단하지 않음

## ○ 계획 수립 기간은 최소 6개월에서 1년 정도 소요

- 사전에 치밀하게 준비된 경우라도 주민참여형으로 기본구상 정도의 농촌 유토피아 계획 수립에도 최소한 6개월 이상이 필요한 것으로 판단됨. 전문적인 컨설팅기관과 연계하더라도 실행가능한 계획 수립이 되기 위해서는 이 정도의 계획 수립 기간을 염두에 둬야 한다는 것임
- 핵심주체 그룹 형성 2~3개월, 기본구상의 합의형성 4~5개월, 시범사업의 실천을 거쳐 기본 계획 수립 4~5개월 등을 고려할 때 만 1년을 현장에 집중해야 기본계획 수준의 결과물을 도출할 수 있을 것으로 예상함

#### ○ 비전체계도에 대한 집중적인 토론과 시범사업 실시 필요

- 기본구상 단계에서 농촌 유토피아 계획의 비전체계도를 도출하더라도 전체 주민이 일정 수준의 합의 수준까지 높이기 위해서는 상당한 시간이 더 필요함. 문서 형태의 비전체계도가 아니라 추진주체와 추진전략까지 합의하기 위해서는 지역사회 내에서 훨씬 더 높은 수준의 합의 형성이 필요함
- 면 단위의 농촌사회에서는 다양한 그룹 사이의 이해관계가 직접적으로 충돌하기 때문에 핵심주체로서 누가 '주도권'을 잡느냐에 대해 매우 민감함. 그래서 절차적 정당성을 확보하는 과정이 매우 중요하게 등장함
- 비전체계도 단순하게 표현되지만 '누가 어떻게 할 것인가' 측면에서 주민총회 형식으로 지역사회 내의 합의과정이 충분하게 필요함. 이를 위해 작은 시범사업을 통해 '공공성과 책임성을 갖춘 주체'임을 증명하는 절차가 필요한 것임. 특히 귀농귀촌인이 전면에 등장하기 위해서는 이런 절차를 반드시 이행할 필요가 있음

## 1.2 장곡면 2030 발전계획과 현실 정책 사이의 간극 분석

- 공동학습회, 주민 인터뷰, 주제별 간담회 등 장곡면 2030 발전계획 수립과정에서 드러난 주민들의 꿈과 희망이 현실 정책(사업)과 어떤 관계에 있는지, 어떤 간극(미스매칭)이 있는지를 확인하며 농촌 유토피아 계획 수립의 절차 모델 개발과 정책 개선과제 도출에 활용하고자 함

### □ 주민들의 ‘꿈과 희망’ 분석

#### ○ 단순하고 소박한 꿈, 그러나 대부분 혼자서 꾸는 꿈

- 주민들은 “깨끗한 환경에 살고 싶다”, “남는 농산물이 안정되게 팔리면 좋겠다”, “인심이 살아있는 마을공동체를 바란다”, “나이 들어 요양원에서 죽고 싶지 않다” 등 당연하면서도 소박한 꿈을 제시함. 이런 희망을 가지고 다양한 실천 활동을 하고 있음
- 하지만 대개는 농가 단위의 실천에 그치고 영농조합법인이나 민간단체를 조직하여 실천하는 경험은 많지 않음. 취미생활에 관련된 활동은 함께 하고 있지만, 이것도 대개는 행정에서 제공하는 여러 프로그램 활동에 참여하는 정도에 그침. 또 행정이 주도하여 조직한 관변단체의 회원으로 참여하는 봉사활동이 전개되는 정도임. 혹은 일부 젊거나 활동력이 있는 리더가 스스로의 문제를 풀기 위해 조직 활동에 참여하는 상황임
- 마을 단위로 자원봉사 활동을 조직하여 실천하는 경우는 보이지만 장곡면 전체에 걸쳐 지역문제를 해결하기 위해 의식적인 실천활동을 전개하는 경우는 매우 제한적임. 주민 스스로의 단순소박한 꿈을 실현하기 위해 함께 행동하는 조직을 설립하는 경우는 여전히 많지 않음

#### ○ 함께 실천하는 것의 두려움, 그러나 함께 해보고 싶다는 기대

- 당연히 누군가와 함께 노력해야 문제를 해결할 수 있고, 스스로의 꿈도 실현할 수 있다고 생각함. 그럼에도 이런 실천활동이 활발하지 못한 것은 공동실천에 대한 두려움, 함께 해봤던 실패의 경험, 함께 실천할만한 주민과의 불편한 개인적 관계 등 여러 가지 이유가 있음
- 농촌사회에는 크게 보아 이미 2~3 그룹으로 ‘편가르기’가 진행되어 있는 상황임. 여러 선거 경험이 작용한 탓이 크고, 개인적 평판(評判)을 조직 문제로 평가하여 공사(公私)를 분리하지 못하는 문화적 측면도 강함. 여기에 공론장이 발달하지 못하였기에 합리성이 작동되지 못하는 구조적인 문제도 있음
- 최근에는 마을공동체에서 선주민과 후주민의 갈등도 크게 부각됨. 서로의 살아온 경력이 다르기에 당연히 생각 차이도 크고, 지역 발전의 방향성에도 차이가 적지 않음. 하지만 마을의 초고령화 현실을 보며 젊은 귀농귀촌인을 적극 환영해야 마을의 미래가 있다는 관점도 공유함. 설문조사에서도 귀농귀촌인이 마을에 새로 들어오는 것을 환영하겠다는

생각이 전체의 90% 정도를 차지할 정도임

- “우리 장곡면에 저런 사람이 살았어~”, “젊은 사람이 하니 달라도 뭔가 달라”, “사회적농업이 뭔지 몰랐는데 나도 함께 해보고 싶네” 등 새로운 실천에 대한 기대감을 표현하는 의견이 자주 제시됨. 결국 농촌 현실이 어려워지면서 이런 어려움에 대한 공감대가 형성되고 현재의 여러 불편한 관계를 극복할 수 있는 계기가 나타나면 함께 실천해보고 싶다는 기대도가짐. 본 연구에서 일련의 계획 수립 절차를 진행하면서 외부의 정책 흐름과 선진사례를 학습하고, 지속적으로 참여했던 그룹 중심으로 이번 기회를 활용하여 전환의 계기로 만들어야 한다는 기대감을 더욱 드러냄

#### ○ 대면적 관계 속에서 쉽게 공론화 하지 못하는 꿈, 그러나 꼭 해결해야 할 과제

- 주민들의 희망 중에서 ‘자연환경의 보전’이 압도적으로 높은 순위로 나타남. 농촌이기에 매우 당연하고 소박한 꿈이지만 이조차도 쉽게 해결하지 못하는 상황임
- 쓰레기의 불법 소각 및 불법 투기, 대형축사의 악취와 오수 문제 등은 지속적으로 제기되는 문제임. 하지만 이러한 문제를 야기하는 당사자 자체가 지역주민이기도 하고, 매우 오래되고 광범위하게 진행되기에 쉽게 공론화되지 못하고 있는 것임
- 특히 장곡면에서는 축사 문제가 매우 심각하지만 주민이기도 하다는 이유로 전체 공론화가 되지 못한 채 풀리지 않은 상태로 계속 진행되고 있음

#### ○ 여전히 행정에 의존하는 경향, 역으로 행정과 의도적으로 거리를 두려는 노력

- 주민들이 꿈을 이야기하면서 “~~해주면 좋겠다”, “이런 것도 해야 하지 않겠냐~~” 하는 말투로 주로 제기함. 스스로 주체로 나서기보다 행정이나 누군가 해주면 좋겠다는 식의 생각이 저변에 강하게 자리잡고 있는 셈임
- 당면문제로 노인복지가 매우 중요하고 노인요양원이 면소재지(혹은 마을)에 있으면 좋겠다고 기대하지만 지역주민 스스로 설립해보자는 주장은 거의 없음. 행정이나 다른 누군가가 해야 할 역할이라는 생각이 강함
- 역으로 행정과 거리를 두고 함께 하지 않으려는 경향도 있고, 특히 귀농귀촌인 중에서는 행정의 보조금을 받는 것을 경멸하는 발언도 나타남. 행정의 공공성에 대한 기대가 약하고, 그동안 특정인 중심으로 지원되어 왔다는 이미지 비판도 강한 셈임
- 주민들의 꿈과 희망을 실현하기 위해 행정이 해야 할 공적 역할에 대해 인식의 전환이 필요하고, 상호간의 신뢰관계를 회복하기 위한 노력이 필요하다는 것을 확인할 수 있음

#### ○ 입장에 따라 달라지는 꿈, 그러나 관행적 인식이 더 강하게 작용

- 주민은 농업이나 교육, 문화, 복지, 환경 등 지역사회의 당면과제를 공통으로 알고 있으면서도, 동시에 개개인의 입장에 따라 중요하다고 보는 우선과제는 당연히 달라질 수밖에 없음



- 예를 들어, 장곡초 살리기에 대해서는 모두 공감하면서도 아이가 있는 주민과 그렇지 않은 주민 사이에는 큰 차이가 있음. 또 지역농업의 과제에 대해서도 대농은 농기계 지원 같은 보조사업을, 소농은 판로문제를 중요하게 생각함
- 하지만 더 큰 차이는 선주민이나 후주민이나에 따라 더 크게 갈림. 환경과 개발 측면에서도, 학교 교육의 내용, 농업 방식 측면에서도 그러함. 후주민은 적극적인 환경보전, 농업(자연) 교육, 친환경농업을 적극적으로 선호하는 경향임

## □ 주민들의 꿈과 희망을 실현하는 과정의 제약요소 분석: 현실 정책과의 괴리

### ○ 주민들의 소박한 희망에도 부응하지 못하는 정책사업

- 주민들이 꿈꾸는 단순소박한 꿈은 매우 강력한 것이기도 하고, 정책적 수요도 그만큼 높은 영역이지만 대부분의 정책사업은 이와 괴리되어 있음. 이런 영역에 직접적으로 대응하는 정책이 가장 우선되고 집중할 필요가 있을 것임. 예를 들어, 폐비닐 쓰레기나 축산악취, 농산물 유통(계약재배), 노인요양원 등임
- 주민들은 스스로 실천할 영역에 대해서도 어느 정도 인식하고 있지만 행정의 공적 역할로 개입하여 해결해야 할 역할에 대해 제 역할을 하지 못하고 있다고 보는 것임. 지극히 당연하고 필요하다고 생각하는 영역에서부터 정책이 대응할 수 있어야 주민들의 꿈과 희망을 더 키울 수 있고, 행정과의 신뢰관계도 깊어질 것임

### ○ 정책사업에 대한 정보 제공 미흡, 이장을 통한 전달방식

- 공동학습회 등을 통해 다양한 정책사업에 대해 정보를 충분히 제시해보면 주민들은 대부분은 처음 듣는다는 반응임. 정보 전달이 군청-면사무소-이장의 단순 경로에 의존하고 이외에는 정보를 얻을 수 있는 경로가 지나치게 제한적임. 면사무소 홈페이지에도 정책사업 정보는 거의 게시되어 있지 않음
- 주로 이장을 통해 전달되는 정도에 그치니 정책사업이 특정인에게 집중된다, 이장에게 잘 보이지 않으면 안된다, 사업비를 개인적으로 착복한다 등의 왜곡된 비판도 지속적으로 받는 것임. 또 정보력이 있고 활동성이 강한 이장의 마을에는 이런저런 정책사업 기회가 계속 집중되고, 그렇지 못한 마을은 소외되기도 함
- 모든 마을, 주민에게 정보는 공평하게 전달되어야 하고, 그 기회를 활용할지의 여부는 스스로의 판단에 맡기는 최소한의 제도적 장치가 필요함. 농촌 현실에 맞는 방식으로 정보의 전달방식을 크게 개선해야 정책사업의 도입취지도 살아날 수 있을 것임

### ○ 정책 결정 단위(郡)와 집행 현장(面)의 괴리, 불일치

- 각종 국비 공모사업을 신청하고 결정하는 단위는 항상 군청에서 이루어지는 반면, 실제 집행 현장은 면 단위 혹은 마을 단위임. 현장 의견을 수렴하는 형식은 대개 갖추지만, 개인의 의견에 불과한 경우가 대부분임. 또 제안된 의견조차 최종적으로 반영되었는지 모르는 채 공모사업 선정 여부가 결정됨. 사전에 지역 현장에서 어느 정도 합의된 방향성이나 내용이 준비되어 있지 않기에 대개는 외부 전문가(컨설팅기관)가 주도하는 방식으로 정책 내용이 결정되는 셈임
- 예를 들어, 홍성군이 선정된 지역발전투자협약사업(균형발전위원회)와 농촌협약사업(농식품부)에 장곡면은 모두 포함되어 있지만 현장의 의견이 제대로 반영된 것도 아니고, 또 선정 이후에도 반영될 경로도 매우 미약함. 본 연구에서 공동학습회에서 발표할 수 있는 기회를 적극 제공하여 지역사회에서 내용을 공유할 수 있는 기회가 생겼다고 볼 수 있음. 농업환경프로그램(농식품부), 사회적농업 사업도 마찬가지임
- 현장에서 주민들이 스스로 구상한 여러 가지 꿈들이 평소에 토론되고 합의되는 절차가 있고, 그 위에 국도비 공모사업이 결합되는 방식으로 전환되어야 사업의 실효성이 살아날 것임. 이 부분의 전후가 항상 바뀌어 있기에 정책사업의 지침이 우선되고, 주민들의 꿈을 여기에 맞추어야 하는 문제가 생기는 것임

#### ○ 면사무소(행정복지센터)의 적극적인 역할, 그러나 작은 권한

- 본 연구를 수행함에 있어 면사무소는 항상 적극적으로 지원 역할을 담당하였음(이것이 장곡면을 연구대상지로 선택한 이유이기도 함). 장소 제공에서부터 참석자 연락, 테이블 세팅, 현수막 게시는 많은 역할을 담당하였음
- 하지만 정책사업에 대한 정보를 인지하지 못한 것은 주민과 마찬가지였고, 공동학습회를 통해 공무원도 비로소 알게 되는 정보가 많았음. 거기에 장곡면 발전을 위해 동원할 수 있는 권한도 민원 중심의 최소한에 그침. 군에서 읍면재배정사업으로 배정하여 면사무소 일정 권한을 가지고 시행할 수 있는 사업도 일부에 불과함. 면장이 적극적이냐 아니냐 하는 개인적 역량으로 사업의 규모에 다소 차이가 있는 정도임
- 주민들이 꿈꾸는 단순소박한 꿈이나 생활상의 애로사항은 대부분 현장 가까이 있는 공공 행정에서 다루어야 할 사무라 볼 수 있음. 면사무소에서 생활밀착형 과제를 해결하고 대안을 찾을 수 있는 계획 수립 기능과 집행 권한이 보장될 때 지역 주민들과의 적극적인 소통도 가능할 것임

## □ 시사점 종합

### ○ 첫째, 주민들의 꿈 나누기를 위한 대화와 소통의 계기를 제공하는 것에서 출발

- 주민들 누구나 개개인의 꿈과 희망을 가지고 있고, 이를 실현하기 위해 나름대로 열심히 노력중임. '나의 희망이 곧 우리 모두의 희망'이기도 하다는 사실을 어느 정도 이해하고 있으나 이런 이야기를 나누고 함께 실현하기 위한 계기가 부족한 것이 농촌 사회 현실임
- 농촌 유토피아의 실현의 기본 전제 중의 하나는 주민 개개인의 꿈을 드러내고 함께 공유하는 계기를 제공하고, 이를 통해 공동의 희망으로 전환시켜가는 과정만 제공하면 주민 스스로 문제를 해결해갈 수 있다는 것임. 농촌사회에서 함께 실천하는 두려움과 불편함을 극복할 수 있도록 다양한 계기를 제공하는 것이 행정과 정책의 역할인 셈임

### ○ 둘째, 다양한 학습활동과 공론장 형성을 통해 차이를 극복하는 훈련과정 중시

- 농촌 현장에서는 주민들의 꿈과 희망을 실현하는 경로 상에서 다양한 이해관계가 복잡하게 작용하면서 충돌함. 이런 충돌은 자연스런 과정이고, 이를 극복하는 과정에서 한걸음 더 나아갈 수 있으나 대개는 중단하거나 오히려 후퇴하기 일쑤임. 중간에서 조정하거나 갈등을 관리하는(어른 역할을 하는) 공적 역할이 사라졌기 때문임
- 공공행정이 이런 과정에 개입하기는 어렵거나 매우 꺼려하는 것도 현실임. 주민 스스로 관계를 조정하고, 다양한 생각의 차이를 극복할 수 있는 길을 모색하는 것이 중요함. 이를 위해 농촌사회에 학습활동이 다양하게 이루어져야 하고, 활발하게 토론이 이루어지는 공론장도 수시로 제공되어야 함
- 주민자치(위원)회도 주민자치센터 프로그램 사업이나 봉사활동에 국한하는 것이 아니라 이와 같은 공동학습 활동 장려와 공론장 형성을 기본적인 사업으로 시행해야 할 것임. 다양한 기관·단체들이 협력하여 면민체육대회, 가을운동회, 벼룩시장 등 다양한 공동행사도 개최하며 서로가 만나 소통하고 신뢰할 수 있는 계기를 많이 확보해야 함
- 또 행정 사업에 흔히 수반되는 역량강화사업의 방법론도 크게 개선하여 컨설팅기관이 주도하는 것이 아니라 주민 스스로 시행할 수 있도록, 그래서 스스로 자치역량이 강화될 수 있도록 전환되어야 함

### ○ 셋째, 주민들의 필요와 정책(행정)을 매개할 수 있는 현장 활동가 양성이 중요

- 현실 정책이 현장의 주민 수요와 맞지 않고, 좋은 취지가 전달되지 않는 것은 이를 매개할 수 있는 해설사, 번역가, 코디네이터로서의 현장 활동가가 없기 때문임. 현장에 상주하면서 다양한 정보를 수집하여 전달하고, 주민의 필요와 애로사항을 전달할 수 있는 전업적 활동가가 필요함. 이것은 원래 읍면사무소의 공공행정(공무원)이 상당부분 담당해야 할 역할이기도 함

- 공공행정 이외에 농촌 현장에서 전업적으로 다양한 정보 공유와 소통, 조정 등의 역할을 담당할 수 있는 활동가를 공공일자리 개념으로 도입하여 정보의 독점을 예방해야 함. 새로 전환되는 주민자치회 산하에는 반드시 상근 사무국이 설치되어 이런 역할을 담당해야 하고, 중앙부처 합동과제로 접근하면 3~4명이 상주할 수 있을 것임. 전북 진안군에서는 2006년부터 마을간사 제도와 평생학습매니저 제도를 도입하면서 마을 단위로, 읍면 단위로 상근 활동가를 배치하여 왔음
- 농촌에 필요한 좋은 취지의 중앙정부 정책은 분명 많이 있음. 하지만 현장 실정에 맞지 않은 경우도 있고, 현장 경험이 정책에 반영될 수 있는 경로도 협소하며, 또 시행착오를 수정하며 정책을 개선할 수 있는 전문성이 중앙정부에는 부족함. 현장 전문성을 가진 활동가가 많을수록 중앙정부 정책도 시행착오를 빨리 개선하며 한단계 발전할 수 있을 것임

#### ○ 넷째, 읍면사무소(행정복지센터)의 공적 역할을 강화할 필요성 대두

- 읍면사무소는 공공행정의 가장 하위 단위이고 주민 생활과 일상적으로 만나는 창구이기도 함. 주민들의 꿈과 희망을 가까이에서 듣고 문제점도 가장 잘 아는(알아야 하는) 공적 조직임. 읍면사무소가 공무원으로서는 주민들을 만나서 보고 배우며 성장할 수 있는 가장 좋은 훈련기관이 되어야 함
- 하지만 현실에서 읍면사무소는 ‘스쳐 지나가는’, ‘잠시 쉬었다 가는’ 자리라는 것이 일반적인 공무원 인식임. 주민들을 단순 민원인으로 대하고, 복잡한 갈등관계에는 절대 끼여들지 않으며, 지역사회의 5년 후, 10년 후 계획까지 걱정할 필요가 없는 상황임. 순환보직제와도 맞물려 지역사회와 적절한 거리두기를 하고, 깊은 신뢰관계를 쌓기 위해 노력하지 않음
- 현재의 읍면 행정은 공적 권한은 아주 미미함. 대신에 주민들이 단순소박한 꿈이나 생활상의 애로사항과 접할 수 있는 일선 조직임. 가진 권한과 요구되는 역할 사이에는 큰 차이가 있는 셈임. 자치분권 측면에서도 주민 생활 현장의 가장 가까이에 있는 읍면 행정에 권한을 적극 이양해야 할 것임
- 특히 생활밀착형 의제를 해결하기 위한 계획의 수립 기능과 집행 권한은 꼭 필요함. 이와 더불어 공무원 순환보직제 문제도 해결되어야 읍면 행정의 공적 역할도 강화되고 주민자치회와 협력관계를 형성하면서 농촌 유토피아의 실현도 도전해볼 수 있을 것임

## [자료] 장곡면 2030 발전계획 실현을 위한 2020년 3대 핵심사업 제안

- 종합토론회에서 주민들과 합의한 3대 핵심사업의 개요에 대해 간략하게 소개함

### ○ 1단계 3개년 발전계획

- 1년차(2020년): '장곡면 2030 발전계획(2021~2030)' 실행계획 수립 - 공동학습과 토론을 통해 미래 비전과 세부 실행계획에 대한 합의 도출
- 2년차(2021년): 주민자치회로의 전환과 핵심주체 형성 - 장곡면 주민총회 개최, 주민참여예산제 강화, 관련 행정사업 융복합 집행. 기초생활거점육성사업 기본계획 수립
- 3년차(2022년): 대안적 실천과 주체 형성 - 창안학교 개최, 소액 신규사업 발굴 및 장려, 다양한 행정사업과의 연계 발전

### ○ 2020년 1년차 3대 핵심사업 선정

- 충남도 읍면동 주민공동체 활성화 시범사업 신청: 학습활동 강화
- 충남도 2020년 주민자치회 시범사업 신청: 제도적 기반 확보 및 상근자 1인 채용
- 농식품부 기초생활거점육성사업 예비계획 수립: 장곡면 2030 실행계획 성격, 기본계획 수립 및 역량강화사업 추진(2021), 하드웨어사업 집행(2022) 일정과 연계

## □ 사업1. 장곡면 2030 학습공동체 사업(계획안)

- 본 사업내용은 '충남 읍면동 마을공동체 지원사업'(담당: 충남도 공동체정책과)에 2020년 1월 27일에 공모 신청한 것으로 심사결과는 미발표 상황임

### ○ 주체: '장곡면 2030 학습공동체' 참여 주민

- 지원사업 공모 신청 시 이장협의회 회장 등 11명 구성. 향후 면 단위 학습공동체 활동에 참여할 주민을 확장하여 모집할 예정임

### ○ 사업 목적

- 주민 스스로 지역 의제를 발굴하고 공동 학습·토론을 통해 면 단위 논의 협력 체계 구축: '장곡면 10년 발전계획(2021-2030)' 수립을 위한 구체적 실천 방안 모색
- 면 단위 활동에 대한 지역 주민 관심 및 실천의지 고양: 면소재지 중심 기능 강화 및 주민자치회 전환을 준비하는 전(前)단계 과정

○ 주요 사업 내용

- 분과별 학습모임 16회 실시: 농업·경제/ 복지·돌봄/ 생활·환경/ 교육·문화, 각 3회씩
- 학습모임 참가자 통합 선진지 견학 1회, 주민 주도 장곡면 작은 축제 개최, '장곡면 발전계획 수립 백서' 발간 등

○ 예산: 총 10백만원(도비 90%, 자부담 10%)

□ 사업2. 주민자치회 전환 사업(계획안)

- 본 사업내용은 '충남 2020년 주민참여 혁신모델 공모사업 - 충남형 주민자치회 시범사업' (담당: 충남도 자치행정과)에 2020년 2월 17일에 공모 신청한 것으로 심사결과는 미발표 상황임

○ 사업 주체: 장곡면 주민자치위원회

- 충남도에서 지정하는 외부 컨설턴트가 별도 교육 및 자문 진행

○ 주요 사업 내용

- 주민자치회 신규 구성: 주민대표(18명 50%), 직능대표(10명 30%), 전문가대표(7명 20%)로 구성
- 주민총회 개최: 2020년 상반기 주민총회를 통해 2020년 우선적으로 집중해서 해결할 지역 의제를 확정하고 구체적인 실행계획을 수립할 분과 조직
- 주민공청회 개최: 연말 주민공청회를 통해 활동 내용을 발표하고 2021년도 추진계획 논의
- 유급 사무국 구성: 업무량을 고려하여 유급간사 2명으로 구성하고 사무시간과 내용을 탄력적으로 적용하여 운영

○ 예산: 총 30백만원(도비 50%, 군비 50%)

□ 사업3. 농식품부 기초생활거점육성사업 활용계획(제안)

- 본 사업내용은 장곡면 기초생활거점육성사업에 반영되기를 바라며 작성한 기본개요에 해당하고 '장곡면 2030 발전계획 수립' 과정에서 나왔던 주민들의 의견과 비전체계도의 12대 핵심과제를 반영하여 연구진이 제안하는 내용에 해당함

○ 기본방향

- 공동학습의 과정 중시: 2020년 3월 이후에도 지속적으로 학습모임 운영
- 관련 정책, 사업과의 연계 강화: 총괄, 조정을 위한 핵심적인 논의조직 형성
- '장곡면 10년 후'를 염두에 둔 중장기 구상에 기반하여 '60억원 사업'으로 접근

○ 추진체계: 추진위원회 구성하되, 주민자치회 산하에 설치

- 주민자치회 산하에 추진위원회를 설치하여 논의체계가 일관성을 가지도록 기획
- 사무장 1인은 주민자치회 사무국에 결합하여 활동
- 역량강화사업에서 일부는 추진위원회(주민자치회 사무국)가 직접 집행하는 방향 모색
- 기본계획 담당 컨설팅기관은 현장연구원을 채용하여 사무국에 배치하여 협력관계를 통해 계획 수립 절차 이행

○ 세부사업 내용 구성: 총 4,000백만원

- 기초생활기반확충(H/W 사업): 2,700백만원 - 부지매입비 포함
  - \* 면소재지 복합거점공간 '장곡 2030' 조성:
- (주민참여형) 지역경관개선: 300백만원(지역 주민의 직접 시공 우선)
  - \* 이야기가 있는 면소재지 간판 개선: 마을조사단 성과 반영
  - \* 안전한 면소재지 통행로 정비: 어린이, 노인 등 사회적 약자의 참여형 토탈디자인
  - \* 야외광장, 야외무대, 느티나무 휴식공간 조성
- 지역역량강화: 500백만원
  - \* 학습동아리 지원사업(평균 6개\*3백만원\*3년간): 마을자원조사, 농촌 쓰레기 분리수거/폐비닐 수거, 로컬푸드 생산자조직화, 마을복지연구회, 장곡면 지도 제작 등
  - \* 협동조합 조직화 지원 교육(4개\*3백만원\*3년간): 마을경관사업단, 빈집수리사업단, 노인 복지 사회적협동조합 등 조직 및 시범사업 지원
  - \* 찾아가는 마을복지 시범사업: 겨울철 농한기 문화복지 배달부(3종\*5백만원\*3년간)
  - \* 마을축제 시범사업(정월대보름, 여름휴가, 추석운동회 등) - 3종\*5백만원\*3년간
  - \* 마을조사단 운영: 3종\*20백만원\*3년간

\* 마을경영지원(추진위 회의비, 사무장 활동비 등): 100백만원

○ 부대비용: 500백만원

- 기본계획, 실시설계, 공사감리, 사업관리비 등

○ 향후 '배후마을 지원' 추가 사업 방향: 20억원 사업 계획 내용

- 농촌 유토피아 실전의 선진지로서 '농촌다움'을 복원할 수 있는 대안적 실전 중시

\* 깨끗한 자연환경 유지, 공동체적 관계망 복원, 지역순환농업 실천 등

- 1단계로 조직된 각종 학습동아리, 협동조합 등이 배후 마을을 찾아가는 서비스 추진

- '10년 후 장곡' 미래를 내다보며 어린이, 청년에 투자하는 사업 발굴: 관련 연계사업 검토 병행

- 홍성군 지역발전투자협약사업, 농촌협약사업 등과 연계하면서 빈틈 영역 개척: 사람과 조직에 투자하는 사업 지속 추진

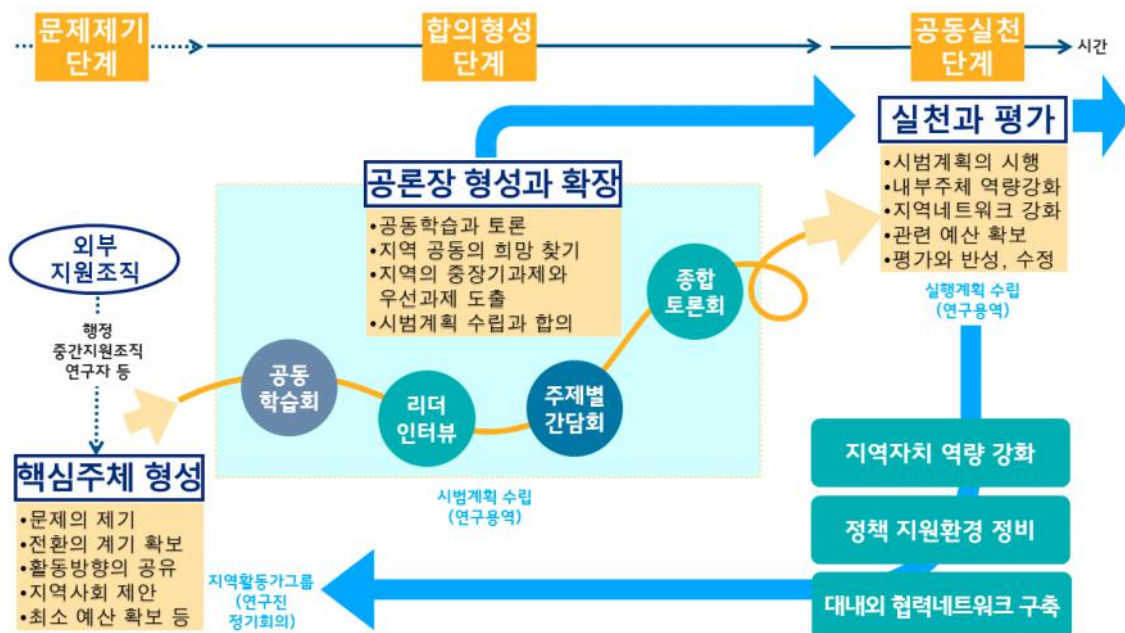


## 2. 농촌 유토피아 구현의 방법론 제안: 절차 모델

○ 절차 모델: 실천이 일어나고 전개되어 나가는 일반적인 절차와 다양성

- 본 연구는 홍성군 장곡면을 대상으로 리빙랩 방식의 농촌 유토피아 시범계획(장곡면 2030 발전계획) 수립을 시도했고(제3장), 이를 위해 사전에 연구진 정기회의를 통해 절차 모델(안)을 개발하여(제2장 3절) 적용함. 또 시범계획 수립을 시도했던 경험을 평가하고 시사점도 도출함(제4장 1절)
- 이런 과정을 거쳐 본 연구에서는 [그림 4-3]과 같은 농촌 유토피아 구현을 위한 절차 모델도 제안함. 기본적으로 1단계 문제제기, 2단계 합의형성, 3단계 공동실천으로 구분하고, 전체적으로는 피드백(환류)을 반복하면서 앞으로 조금씩 전진한다는 개념임. 이런 피드백 과정을 통해 지역자치 역량이 강화되고, 정책의 지원환경도 정비되며, 대내외 협력네트워크가 구축될 것임
- 각각의 단계는 지역마다의 독특한 역사문화적 특성을 반영하여 등장하는 실천주체, 상호작용의 방식, 문제해결의 시간 등 매우 복잡하게 전개될 것임. 이런 과정 자체가 또다른 지역성(locality)을 만들어갈 것임. 그래서 본 절차 모델은 향후 지역실정에 맞게끔 활용하고, 또 그 경험을 살려 지속적으로 보완해가야 할 것임
- 이하에서는 농촌 유토피아 구현의 기본적인 절차 모델을 각 단계별로 구체적으로 제시함(본 연구에서 실제 시행했던 방식은 제3장 3절을 참고바람)

[그림 4-3] 농촌 유토피아 구현을 위한 절차모델



## 2.1 1단계(문제제기 단계): 새로운 전환을 위한 핵심주체의 형성

- 기존의 타성적인 관점이나 방법론에서 벗어나 현장 실천을 새롭게 조직할 수 있는 매개자가 출현해야 농촌 유토피아 논의는 진전될 수 있음
  - 전국의 선진사례 다수는 민간 활동가가 제도의 빈틈에서 목적의식적으로 실천했던 성과이고, 이런 결과가 연구를 통해 정책 영역으로 소개되는 것임
  - 이런 매개자 역할을 최근에는 행정의 공무원(특히 임기제 공무원)이나 중간지원조직 상근자가 공적으로 하는 경우가 많이 나타남
- 모든 농촌 지역은 유토피아로의 전환이 가능한 잠재력을 가지고 있으나, 핵심주체가 공적으로 등장하여 그룹을 형성하지 못하기 때문에 현재에 머물러 있는 것임
  - 전국 농촌의 읍면 단위로 보면 지역 리더가 소수라도 열심히 활동하고 있으나, 지역사회 내에서 공적으로 등장하고 못하여 지역발전의 핵심주체 그룹을 형성하지 못하기 때문에 앞으로 전진하지 못하는 것임
  - 그래서 외부에서 ‘농촌 유토피아 시범계획 수립’과 같은 공적 계기를 제공하면서 지역의 핵심활동가가 지역사회에 등장할 수 있도록 지원하는 형식이 필요함. 지역 내부에서 스스로 그룹을 형성하도록 기다리는 것이 아니라 외부(정책)에서 적절한 계기를 제공함으로써 전환의 새로운 시도가 가능해지는 것임
- 시범계획 수립을 위한 준비 기간에만 최소 2~3개월 소요됨
  - 핵심주체 그룹을 형성하는 1단계는 실제로 짧지 않은 시간이 필요함. 지역사회 내에서 핵심 활동가를 찾아내고 문제제기를 할 수 있는 그룹을 형성하고 이후 큰 방향성을 합의하기에는 상당한 시간이 필요함
  - 따라서 농촌 유토피아 계획을 수립하기 위해서는 지역사회 내에서 이런 사전준비 기간을 충분히 고려하여 제안할 필요가 있음. 계획 수립의 필요성을 공감하는 것에는 오랜 시간이 걸리지 않을 것이지만, 초기단계에 함께 할 수 있는 핵심주체 그룹 형성은 좁은 농촌사회(특히 읍면 단위)에서 간단하지 않음
  - 핵심주체를 발굴하고 그룹을 형성하는 것에만 최소 2~3개월은 소요될 것임. 이것도 지역사회에 핵심주체가 있고 작은 계기만 제공하면 작지만 그룹을 형성할 수 있다는 것을 전제로 한 것임. 그렇지 않다면 훨씬 오랜 시간이 걸릴 것임
  - 외부에서 정책사업을 활용하여 계기를 제공하고자 할 경우에는 이 점을 충분히 염두에 두고 추진해야 할 것임

- 본 연구에서는 연구자와 현장 활동가 그룹이 ‘연구진 정기회의’를 구성하여 이 역할을 대신하는 것으로 출발점의 계기를 확보함
- 총 7명의 연구진이 최소 24회 이상의 실무회의를 개최하며 현장 상황을 파악하고, 실무 조정을 거쳐 ‘절차 모델’을 개발하고, 리빙랩 방식의 현장연구를 진행하면서 수시로 절차 모델을 재검토하고 보완함

## 2.2 2단계(합의형성 단계): 지역사회 공론장의 형성과 확장

- 2단계 합의형성 단계는 최대한 압축하여 진행한다면 최소 3개월 정도가 소요되고, 기본적으로 7~8개월이 소요될 것임
- 각 세부단계별 절차와 목적, 방법, 유의사항 등에 대해 개략적으로 정리함

### □ 2단계 1. 공동학습회 개최: 공동의 꿈을 실현하는 상상력의 확대

- 기존의 타성에서 벗어나 상상력을 확대하고 공동의 꿈을 키우기 위해서는 다양한 새로운 자극이 필요함
- 핵심주체 그룹이 지역사회와 만나 문제를 제기하고 전환점을 만들기 위해서는 지역사회와 미래를 바라보는 인식의 공통분모를 넓혀야 하고, 이를 위한 방법론으로 공동학습의 장은 매우 중요함
- 목적과 취지
  - ① 타 지역 선진 사례를 들으며 “우리도 할 수 있다”는 희망을 가지고, 지역 실정에 맞는 방향을 찾을 책임이 우리 스스로에게 있음을 인식함
  - ② 새로운 정책의 동향도 들으며 “정부 행정사업은 충분하고, 현장에 우호적인 방향으로 나아가고 있다”는 사실을 확인하고, 스스로의 준비 정도가 중요함을 인식함
  - ③ 지역 스스로 추진하는 과정에서 협력해야 할 지역 내외 인적 네트워크를 형성할 수 있도록 행정 공무원, 외부 전문가, 중간지원조직 활동가 등이 참여할 수 있도록 설계함
- 프로그램의 설계
  - 강의와 토론, 견학 등의 일반적 방식으로 진행하되, 주민들의 주도성을 향상시킬 수 있도록 프로그램이 설계되어야 함
  - 슬로건 제시: 프로그램의 목적을 명확하게 보여줄 수 있는 중장기 비전을 제시하여 주민 다수가 목적의식을 가지고 참석할 수 있도록 유도함
  - 강좌수: 7~8회, 주1~2회 개최를 원칙으로 접근함. 인식의 변화와 공감대 형성을 유도하는 것이 기본목적이므로 일련의 기획에 따라 연속으로 진행해야 하며, 주기도 예측가능해야 참석률도 높게 유지될 수 있음. 분야는 지역 실정을 반영하고 개론적 수준이지만, 지역농업을 중심으로 교육, 문화예술, 복지, 환경, 공동체 등이 골고루 폭넓게 다루어져야 함

- 주민참여: 공동학습회 진행과정에서 주민들의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있도록 토론회를 충분히 제공하고, 설문조사를 수시로 실시하고 발표해야 함. 또 지역 통계를 충분히 수집 및 정리하여 사전에 외부강사에게 제공하여 현장감이 있는 발표를 유도해야 함

#### ○ 홍보 및 유의사항

- 마을 이장을 포함하여 주민자치회, 체육회, 방법대 등 지역 리더 모두에게 홍보하여 누구나 참석할 수 있도록 기회를 제공해야 함
- 해당 읍면의 주요한 장소에 현수막을 게시하여 공동학습회 개최를 널리 알리고 분위기 전환의 계기를 확보해야 함. 또 지역신문에 광고를 게재하고, 기자 취재를 통해 취지를 알리는 등 지역 내외로 공적 활동의 성격임을 명확히 해야 함
- 참여자가 남성, 노인, 귀농귀촌인 등 특정 계층에 집중되지 않도록 유의해야 함
- 공동학습회 도중에 지역주민 사이의 정보공유와 자료축적, 소통 등을 위해 블로그나 밴드 등을 개설함. 이를 통해 진행과정의 중요한 정보를 충분히 공유하고, 절차상의 정당성을 확보하기 위해 지속적으로 노력함

#### ○ 본 연구에서는 총 7회차의 공동학습회를 기획하여 추진함

- 공동학습회 과정에서 지역통계 발표와 설문조사 진행, 내부토론 진행 등을 통해 주민들의 인식변화 과정을 동시에 파악함(상세 내용은 3장 3절 참고)

### □ 2단계 2. 주민 인터뷰 조사: 개개인의 꿈을 확인하고 연결고리 확보

#### ○ 공동학습회는 전체 주민수에 비해 참여자수가 적고 대표성이 약하기 때문에 주민 전체의 의견을 반영하기에는 한계가 있음

- 별도로 주민 리더 중심으로 인터뷰 조사를 실시하여 다양한 의견, 특히 소외된 약자의 의견을 충분히 수렴해야 함
- 농촌 실정에서 설문조사 방식은 일부 리더 중심으로 한정될 수밖에 없기 때문에 가능하면 직접 방문을 통해 의견을 수렴하는 것이 가장 좋음

#### ○ 주민 인터뷰를 통해 개개인이 가진 ‘꿈과 희망’을 확인하고, 지역사회 공동의 실천을 조직할 수 있는 연결고리를 확보하는 것이 핵심적인 목적임

- 개인의 문제나 희망이 사실은 다른 사람도 동일하고 지역사회 전반의 과제임을 재확인하는 과정에 해당하고, 이런 인터뷰를 통해 다음에 이어질 ‘주제별 간담회’와 ‘종합토론회’ 등에도 참여할 수 있는 계기를 제공하는 것임

○ 인터뷰 대상자 선정 및 유의사항

- 공동학습회 다수 참여자: 인터뷰를 통해 공동학습회의 성과를 재확인하고, 지역사회의 과제와 해결방향을 확인하며, 다음에 이어질 공동실천의 계기를 제공함
- 이장협의회, 주민자치위원회 등 기관, 단체장: 지역 내 기관, 단체 사이의 관계를 충분히 확인한 이후에 접촉해야 하고, 특히 공동학습회에 참여하지 않은 기관, 단체장에 대해서는 직접 방문하여 인터뷰를 진행하면서 공동학습회를 비롯한 전체 취지나 일정 등에 대한 공감대를 유도해야 함
- 장애인, 독거노인, 다문화가족 등 사회적 약자: 사회적 약자인 당사자를 직접 방문하거나 이해를 충분히 대변할 수 있는 기관, 단체를 섭외하여 인터뷰를 실시하고, 그 결과를 반영하기 위해 노력해야 함
- 인터뷰 대상자 선정과정에서 소외되는 사람, 단체가 없도록 충분히 검토해야 함. 특히 비판적인 생각을 가진 핵심 조직의 리더에 대해서는 의무적으로 방문 인터뷰를 실시한다는 생각으로 접근해야 함

○ 본 연구에서는 총 7일간에 걸쳐 2개조가 총 19회, 28명에 대해 개별 인터뷰 및 그룹 인터뷰를 실시함(상세 내용은 3장 3절 참고)

- 공동학습회에 참여했거나 기관·단체장 중심의 리더를 대상으로 진행되었고, 사회적약자의 의견을 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있음. 본 연구에서는 공동학습회 성과를 이어받아 생각의 변화과정을 추적하려는 목적이 있었기 때문임. 일반 지역에서 시범계획 수립을 검토한다면 시간적 여유를 더 많이 가지고 사회적 약자들의 의견도 수렴해야 할 것임

□ 2단계 3. 주제별 간담회(FGI): 공동의 꿈을 함께 실현하는 방법 모색

○ 주민 인터뷰 단계에서는 개별 수요와 지역과제를 파악하는 것은 가능하지만 현장 실천의 주체를 형성하기에는 한계가 있음

○ 관심 주제별로 소그룹을 구성하여 지역의 핵심과제가 무엇이고, 누가, 어떻게 해결해나가는 것이 적절한지 심층토론을 위한 간담회를 조직할 필요가 있음

- 연구 측면에서는 핵심그룹인터뷰(FGI) 성격이고, 실천 측면에서는 간담회나 좌담회, 토론회 등의 명칭이 가능할 것임

○ 목적과 취지: 지역 공동의 과제와 해결방법론 도출

- ① 해당 주제 영역에서 우리 지역의 과제가 무엇인지 나열해보고, 이 중에서 당장 실천이 필요한 핵심과제 및 우선과제가 무엇인지 토론을 통해 정함

- ② 해당 핵심과제를 해결하기 위해 행정이 해야 할 일, 주민 스스로 해야 할 일, 기관·단체를 통해 해야 할 일 등으로 구분하여 실천주체를 명확히 해봄. 특히 새로운 주체 형성의 필요성을 확인하고, 간담회 참석자가 적극적으로 참여(주도)할 것을 권장함
- ③ 핵심과제를 해결하는 방법론으로 추진주체와 더불어 향후 전략과 목표, 비전 등에 대해 토론하고 문장 형식으로 표현해봄

#### ○ 주제별 간담회 참석자 선정

- 공동학습회 참석자, 인터뷰 대상자를 중심으로 해당 주제의 전문기관, 단체까지 포함하여 주요 의사결정에 관여하는 핵심리더 10인 내외로 구성(진행자 제외)함. 부부나 같은 마을, 조직에 속한 사람이 많으면 다양성이 부족할 수 있기에 유의해야 함
- 참가자수가 너무 많으면 집중적인 토론이 어렵거나 공간 배치, 비용 문제, 진행도우미 확보 등 실무적으로 어려운 점이 많이 발생함. 진행할 수만 있다면 주제별로 20~30명을 조직하여 추진할 수도 있을 것임
- 참가자수가 너무 적으면 토론결과의 대표성에 문제가 되고, 다양한 의견이 제시되지 않을 수 있음

#### ○ 주제의 분류: 폭넓게 4~5개 주제, 주민자치(위원)회 분과 체계와 연계 고려

- 지역 과제 중심으로 지역농업, 돌봄복지, 생활환경, 교육문화, 공동체 등 폭넓게 분류하여 4~개 주제가 적절함. 지역의 다양한 과제들이 상호 연결되어 있고, 공동으로 접근해야 함을 충분히 숙지하여 4~5개 주제로 분류하는 것이 바람직함
- 로컬푸드나 중심지활성화, 귀농귀촌, 마을학교 등 지나치게 좁게 분류하면 토론이 깊어질 수 있으나 이해관계가 첨예하게 부딪칠 수 있고, 지역의 공동비전 도출이 어려워질 수 있음. 지나치게 구체적이거나 논란이 되고 있는 핵심 쟁점의 경우는 별도의 토론회를 조직하여 접근할 수 있을 것임
- 향후 주민자치위원회 분과 구성과 대부분 일치할 수 있음에 유의해야 함. 이미 주민자치회로 전환되고 이런 분과 체계가 민주적으로 운영되는 곳에서는 기존 분과를 확대하는 방식으로 주제별 간담회를 기획할 수 있음

#### ○ 주제별 간담회 프로그램의 진행 설계

- 진행 도우미(퍼실리테이터) 배치: 해당 주제에 식견을 가진 활동가와 진행 도우미를 2~3명 배치하여 참가자의 발언을 적절하게 유도하고 자문을 할 수 있어야 진행 자체가 원활하게 진행될 수 있음. 반드시 전문적인 퍼실리테이터가 배치될 필요는 없고, 향후 지역사회 활동에 직접 관여할 활동가가 실무 기법을 배워서 참석하는 것이 바람직함

- 주제별 진행횟수: 각 주제별로 3~4회, 주1~2회 개최를 원칙으로 접근함. 참가자들이 빠지지 않고 계속 참여하는 것이 집중성을 유지하고 해당 주제별 핵심그룹을 형성한다는 측면에서 중요함
- 장소 선정: 인간관계가 복잡한 좁은 지역사회이기에 마음 편하게 발언할 수 있도록 분위기가 자유로운 장소를 선택하거나 연출이 필요함. 또 도면작업이 필요하기에 적절하게 책상을 이어붙여 라운드테이블 형태로 배치하는 것이 바람직함. 보드판이나 빔프로젝트 등도 갖추면 토론이 훨씬 풍부해질 수 있음
- 주제별 리더(발표자) 선정: 각 주제별로 리더를 선정하여 참가자 주도형으로 진행할 수 있도록 하고, 향후 핵심그룹 형성의 매개자 역할을 할 수 있도록 지원함. 또 이어질 종합토론회에서 직접 해당 주제의 핵심과제와 추진전략, 목표 등 토론결과를 발표하여 책임성을 가지도록 유도함

○ 유의사항

- 해당 주제에 대해 주민자치(위원)회가 설립목적으로 보자면 직접 권한을 가지고 있기 때문에 관계 설정에 유의해야 함. 대개는 주민자치센터 프로그램 운영 중심의 권한에 그치기 때문에 이를 개혁하는 과제도 주어져 있기에 특히 조심스럽게 접근해야 함
- 공동학습회, 인터뷰 등의 과정에서 해당 주제에 깊은 관심을 보인 사람이 빠지지 않도록 충분히 배려하여 연락함
- 주제별 간담회 결과가 문서 형태로 명확하게 도출되어야 하기에 사전에 전지와 펜, 포스트잇 등 소모품을 충분하게 준비하고, 적절하게 활용해야 함

○ 본 연구에서는 4개 주제로 분류하여 각각 1회차만 진행함(상세 내용은 3장 3절 참고)

- 시간적 제약, 예산 문제 등으로 각 주제별로 1회 토론에 그친 한계가 있고, 부족한 부분은 향후 연구나 활동으로 이어가도록 준비함

□ 2단계 4. 공개토론회 개최: 지역사회 공동의 희망 만들기 비전 합의

- 지역사회에서 공동학습과 인터뷰, 간담회 등을 거쳐 토론하고 정리한 내용은 일정한 합의절차를 거쳐 공동의 희망으로 공식화시키는 절차가 필요함
- 읍면 단위에서는 지역발전의 방향성을 결정할 수 있는 공식적인 권한이 약하기에 공동합의 절차와 형식이 매우 중요함



- 최근 행안부의 주민자치회 전환과정에서 널리 활용하는 주민총회의 축소판에 해당하는 자리이고, 이런 공개적 절차는 지역 민주주의의 훈련과정이기도 함

○ 핵심내용은 지역발전의 비전과 목표, 전략, 우선과제 등을 문서로 표시한 ‘비전체계도’에 대해 일정한 수준에서 합의하고, 다음 단계로 전진할 수 있는 계기를 확보하는 것임

- 공개토론회 과정을 거쳐 최소한의 합의를 도출하고 이후 활동의 근거로 삼음
- 향후 매년(혹은 반기별로) 비전체계도에 대한 공개토론회를 반복함으로써 미흡했던 합의수준을 높이고, 구체성을 더해가도록 노력함

○ 목적과 취지: 지역사회 공동의 희망에 대한 합의 도출

- ① 지금까지의 논의결과에 대한 공식성을 확보하고, 일정한 합의를 도출하여 향후 지속적인 활동의 근거를 확보함. 아주 높은 수준의 합의 도출은 어렵겠지만 ‘절차적 정당성’을 확보하여 ‘무조건 반대’를 위한 명분을 제공하지 않는다는 측면도 중요함
- ② 관련 행정과 기관, 단체 사이에 지역사회의 공동목표를 실현하기 위해 동원할 수 있는 자원(특히 재원)을 공유해야 하고, 실천주체를 명확히 해야 함을 확인함. 이를 통해 초기에 등장한 핵심주체 그룹의 주도적 활동에 대해 공식화할 수 있는 지원 환경을 확보함
- ③ 공개토론회 이후에도 공동학습과 토론, 실천의 과정이 지속되기 위해서는 실무 지원할 수 있는 사무국 기능이 반드시 필요함을 확인함. 특히 주민자치회의 중요성에 주목하고, 주민자치회 전환과 사무국 강화 필요성에 대해 공감대를 확보함

○ 참석자 홍보: 최대한 많은 주민들이 참여하도록 유도

- ‘절차적 정당성’ 확보 차원에서도 최대한 많은 주민들에게 홍보하고 참여하도록 유도함. 특히 공동학습회부터 과정에 참여했던 주민들에게는 전화 연락을 통해 참여를 요청함
- 현수막 게시, 신문기사 게재, SNS 등을 통해 널리 반복적으로 홍보함
- 다만 장소 선정과 관련하여 참석 범위를 제한할 수밖에 없는 현실적인 제약도 있음. 추진과정에서 주민참여의 정도를 판단하여 적절한 수준에서 참석자수를 추정해야 할 것임

○ 프로그램의 진행 설계

- 발표 내용: 추진경과 보고, 활동 동영상 상영, 주제별 간담회 토론 결과 보고, 비전체계도 발표, (휴식) 지정토론, 자유토론, 종합토론 등의 순서를 표준으로 생각하며 지역실정에 따라 프로그램을 가감함
- 발표자 선정: 주민 스스로 발표하는 것을 우선함. 진행 사회, 추진경과 보고, 주제별 간담회

결과 등은 주민 중에서 발표하고, 비전체계도 등 복잡한 발표는 과정에 참여했던 외부 전문가 혹은 활동가가 일부 대신할 수 있을 것임

- 지정토론자 선정: 지정토론자는 지역사회 내에서 반드시 공식적인 발언이 필요한 리더 중심으로 선정함. 예) 읍면장, 주민자치(위원)장, 이장협의회장, 방범대장, 보건지소장, 초등학교장 등
- 종합토론 방식: 지정토론과 자유토론을 거쳐 종합정리하는 과정에서 자문위원 형식으로 외부 전문가에게 정리 발언을 요청함. 사전에 정보를 충분히 제공하고, 합의해야 할 내용에 대해 정확하게 정리할 수 있도록 권위를 부여함
- 장소 선정: 주민 다수가 참가할 수 있는 지역내 초등학교 체육관을 우선하고, 인원이 100명 이내로 추정한다면 주민자치센터나 면사무소 등의 대회의실도 검토할 수 있을 것임. 행사장은 그 동안 활동과정의 사진이나 작업 도면, 자료집 등을 전시하여 활동의 공식성을 충분히 홍보함
- 시간 구성: 전체 진행은 3시간 이내로 축제 형식을 빌려 구성하고, 참가자들이 지루하지 않도록 동영상 상영이나 게임, 경품 퀴즈 등을 적절하게 배치함

#### ○ 유의사항

- 주민총회에 해당하는 자리이므로 가능하면 많은 주민들이 참여해야 합의사항의 대표성이 확보됨
- 1회의 단발성 행사로 높은 수준의 합의를 도출할 수 없다는 명확한 한계가 있음에도 여러번 가질 수 없는 한계를 인정하고, 간략하지만 명확한 합의 도출에 집중함
- 합의 내용 중에서 이후의 추진주체를 명확히 하는 것이 중요함. 현실적으로 주민자치(위원)회와의 연계성이 중요할 수밖에 없고, 전환(개편)과정에서 실무 사무국 역할을 누가 어떻게 할 것인지를 명확하게 확인하는 절차가 필요함

#### ○ 본 연구에서는 2시간에 걸쳐 종합토론회를 개최함(상세 내용은 3장 3절 참고)

- 신종 코로나 바이러스의 영향으로 규모 있는 행사로 진행하지 못하였고, 향후 후속활동을 통해 세부 실천과제를 명확히 하면서 종합토론회를 추가로 개최하는 방향으로 정리함

## 2.3 3단계(공동실천 단계): 공동과제의 실천과 평가, 환류

- 공개토론회에서 합의를 통해 추진주체를 명확히 하고, 도출된 우선과제에 대해 필요한 예산을 확보하고 공동으로 실천하는 단계에 해당함
  - 2단계가 정해진 기간 동안 집중하여 추진되는 과정이었다면, 3단계는 지속적으로 실천하고 평가하고 수정, 보완하는 과정에 해당함
- 핵심적인 관점
  - 내부 추진주체를 명확히 하고 자치역량을 지속적으로 강화하는 방향으로 추진함. 세부 사업 자체도 중요하지만 내부 역량이 성장하는 과정을 중시해야 지속성을 확보할 수 있음
  - 추진과정을 점검하면서 정책과 제도를 개선하는 등 지원환경 정비가 병행되어야 함. 특히 행정과 중간지원조직은 주민들의 현장 실천을 가로막는 제도적 요인(4장 참고)을 개선하여 주민들이 꿈꾸는 지역발전의 비전을 스스로 개척할 수 있도록 지원해야 함
  - 개인의 역량만이 아니라 대내외 네트워크 구축을 통해 지역사회의 집단적 역량(사회적 자본)을 계속 향상시켜야 함. 농촌 사회는 역량이 분산되고 연결고리가 끊어지면 취약할 수밖에 없음. 특히 현재의 열악한 농촌 현실에서는 대외적인 협력 네트워크(특히 행정, 중간지원조직, 연구자 등)를 구축함으로 부족한 내부역량을 보완해나갈 수 있음
- 평가와 환류 과정
  - 3단계의 실천 경험은 주기적으로 2단계 과정(공론장 형성과 확장)을 반복함으로써 질적 향상이 이루어질 것임. 단, 3단계에서는 세부 주제별로 2단계 과정을 반복하는 것이 효과적 일 것임
  - 현실적으로 3단계의 과정은 단선적으로 발전하지 않고, 일정 시점에서는 정체하거나 후퇴하는 상황을 겪으면서 점진적으로 전진하는 형식이 될 것임. 많은 경우는 이런저런 요인으로 도중에 좌절하는 경우가 더 많을 수도 있음
  - 무엇보다 전체 과정을 진단하고 조율하면서 시행착오를 줄일 수 있는 핵심주체 그룹 형성이 가장 중요함. 한두 명의 뛰어난 개인 리더에 의존하는 방식은 실패하거나 왜곡되기 쉽다는 것이 역사적 경험임
- 향후의 전망
  - 농촌 유토피아 구현을 위해서는 우선적으로 앞의 2단계에서 제시한 공론장 형성과 확산의 절차 모델이 중요함. 이는 결국 지역 민주주의를 실현하는 과정이기도 함
  - 3단계 공동실천 과정에서도 수시로 2단계의 합의형성 과정을 중시하면서 전진해야 할 것임. 농촌 현실을 둘러싼 대내외적 환경이 어려운 상황에서는 내부의 합의형성 역량이 농촌

유토피아 구현의 성패를 좌우할 수밖에 없음

- 앞의 3장에서는 홍성군 장곡면을 대상으로 실제로 적용했던 경험을 소개함
  - 본 연구진과 현장 활동가가 초기단계 핵심주체 역할을 대신하면서 추진함
  - 약 3개월의 짧은 기간 동안에 압축적으로 진행했던 결과이기에 절차 모델을 충분히 적용하지 못했던 한계가 있음. 하지만 앞에서 제시한 세부적인 절차 모델을 도출하기 위한 시사점을 풍부하게 확보함

### 3. 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제

- 현실 정책은 농촌 주민들의 꿈과 희망을 실현해가는 과정을 지원하는 방향으로 지속적으로 개선해야 함. 정책이 현장과의 간극을 극복하고 주민 수요에 부응하는 방향으로 개선될 때 농촌 유토피아의 구현도 가능해질 것임
- 이하 내용은 기존 정책을 혁신적으로 개선하자는 취지의 정책과제 제안이고, 일부는 논쟁적일 수 있음. 전체 내용은 [표 5-1]을 참고바람

#### 3.1 농촌 읍면의 집단적 역량 강화와 현장밀착형 전문조직 육성

- 농촌 유토피아 구현을 위해서는 이를 실천할 수 있는 주체가 현장에 준비되어 있어야 함. 현장에서 핵심주체 그룹을 형성하여 지역 문제를 제기하고 미래 발전을 위한 합의를 도출하며 실천과정의 시행착오를 극복하면서 앞으로 한걸음씩 전진할 수 있음

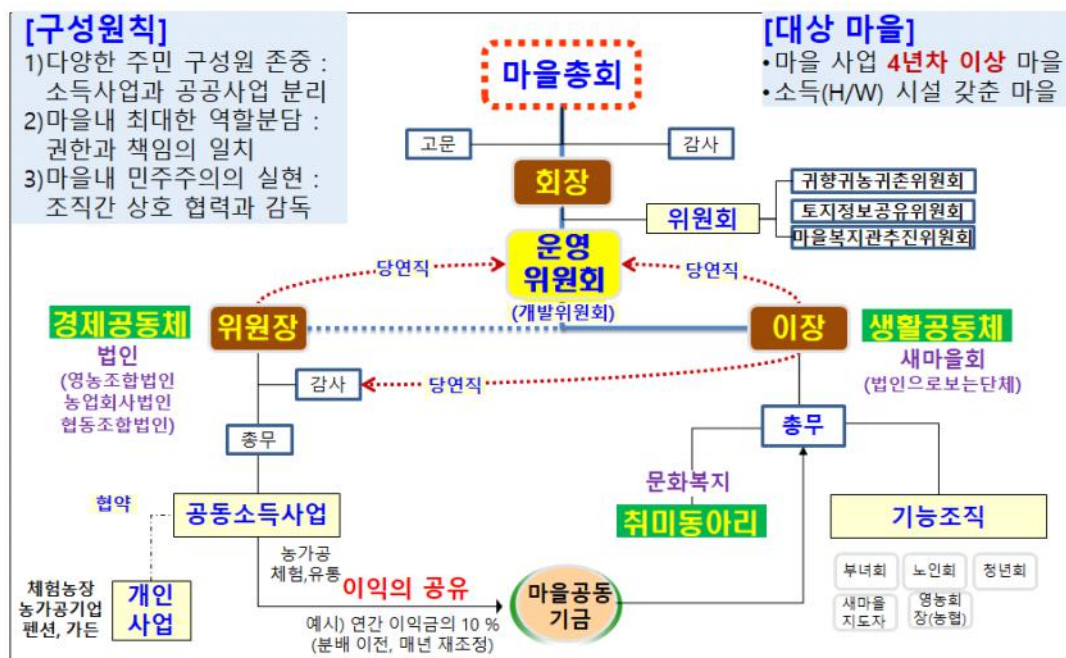
##### 1-1) 지역 주민의 자기 결정권 확대: 행정리 마을자치와 읍면 주민자치 강화

###### (1) 행정리 마을자치 강화를 위한 제도 개선: 이장, 개발위원회 등

- 농촌의 가장 뿌리에 해당하고 정책 전달체계의 마지막 일선에 해당하는 행정리 및 이장 제도에 대한 개선이 필요함. 행정리는 용어 그대로 행정의 필요에 따라 설치되는 것으로 농촌의 주민자치 단위로 보기에는 한계가 있음. 동질적인 집단으로 구성되어 직접 민주주의가 작동되고, 초고령화 시대에 대응할 수 있도록 주민 스스로 조직되는 단위를 존중해야 함. 이를 통해 마을자치의 역량이 성장하고 주민들의 꿈과 희망이 실현될 수 있는 길을 스스로 찾을 수 있도록 해야 함(이하 구자인, 2019.11; 구자인, 2017.9 참고)
- 현재의 ‘이장’ 제도는 일제 강점기의 유산이고, 새마을운동 시대를 거쳐 지금까지 당연한 것처럼 이어져오고 있음. 행정에서 수당을 지급받는 현재 상황에서는 행정의 ‘대리인’임에 분명하고 주민자치의 대표로서 한계도 많음. 주민투표란 절차를 통해 민주주의적으로 선출될 뿐만 아니라 행정과는 대등한 입장을 견지해야 함, 행정을 ‘등에 업고’ 각종 정보를 독점하고, 권위적으로 의사를 결정하며, 장기 집권하는 폐단을 없애야 함
- 개발위원회도 새마을운동 시대의 유산으로 아직도 지자체 조례로 규정된 경우가 다수임. 마을의 일상적인 대소사를 논의하는 운영위원회 성격으로 구성원을 더 확대하고, 민주주의적으로 작동될 수 있도록 권한과 역할에 대해 재정립할 필요가 있음. 마찬가지로 새마을지도자나 새마을부녀회, 노인회, 청년회, 농협 대의원 등 마을의 다양한 직책과 조직도 재검토할 필요가 있음. 이런 조직은 정부 정책과 밀접하게 연결되어 있고, 주민자치 조직 성격과 모호하게 혼동되고 있음

- 마을은 직접 민주주의가 작동하는 최소 단위로 주민자치 역량을 강화하는 훈련장에 해당함. 오래된 관행이 전통이라는 이름으로 행정리 및 이장 제도가 아직도 강력하게 작동하지만, 변화하는 시대에 맞게끔 빠르게 정비되어야 함(그림 4-4] 참고). 특히 정부 정책사업의 대상으로서 마을을 고려할 때는 주민자치의 역량이 강화될 수 있도록 내부의 다양한 조직 성격을 잘 반영해야 함. 각종 공모사업의 '추진위원회'가 마을회(생활공동체)와 동일한 것인지, 혹은 특정 프로젝트를 위한 경제공동체 성격인지, 일부 주민들만의 활동까지 인정하는 동아리 성격인지를 잘 구분해야 함
- 지금까지 실태조사가 이루어진 적이 없는데, 행정리 단위의 주민조직도와 마을자치규약, 재산관리대장 등에 대해 조사 및 연구가 필요함. 이런 기본적인 장치들이 민주주의적으로 작동될 수 있도록 유도할 필요가 있고, 각종 정책사업 신청의 전제조건으로 요구해야 할 것임. 또 정책사업으로 시행되는 현장포럼의 한 형태로 운영될 수 있도록 매뉴얼 개발도 필요함. 그리고 주민학습(교육)을 위한 교재, 교구로 동영상, 단편영화, 소설, 수필, 만화 등 농촌 실정에 맞는 다양한 형태가 개발되고 보급되어야 함
- 홍성군 장곡면 대상의 시범계획 수립 과정에서 주민들은 현행 이장의 문제점을 비판하는 사례도 여러 번 있었음. 하지만 전체적으로 일부 이장의 행태를 비판하는 정도로 이장 제도 자체의 문제점을 지적하는 경우는 없었음. 혹은 이런 문제를 공개적으로 제기하는 것 자체에 자신이 없거나 제도적 문제임을 인식하지 못하는 것으로 이해됨. 향후 문제제기의 방식을 포함해 현재의 이장 제도를 근본적으로 개선하기 위한 노력이 필요하고, 이를 통해 농촌 유토피아의 실현 가능성이 높아질 것임

[그림 4-4] 농촌 마을(행정리)의 주민조직도 모델: 마을 사업 4년차 이상 마을



자료: 구자인, 2019.11

## (2) 읍면 주민자치회 전환 확대: 이장협의회와의 관계 설정이 중요

- 행안부와 충남도가 추진하는 주민자치회 전환 시범사업의 취지는 주민생활권인 읍면동 단위에서 주민자치의 대표성을 갖춘 조직을 민주적으로 선출하는 과정을 지원하는 것임. 현재의 주민자치위원회에 취약한 대표성과 공공성을 확보할 수 있도록 전환 절차를 정책적으로 지원하는 셈임
- 농촌사회의 풀뿌리 민주주의 측면에서 이런 전환과정은 매우 중요한 계기가 될 것으로 기대함. 주민생활권의 여러 당면과제에 대해 지역의 주인공인 주민 스스로 과제를 진단하고 해결방향을 결정하여 추진하는 것은 농촌사회에서 직접 민주주의를 강화하는 데 크게 기여할 것임. 읍면 발전계획 수립, 주민총회 개최, 주민참여예산제 결합 등은 주민자치회의 가능성을 크게 확장시켜 줄 것임
- 이런 기대에도 불구하고 농촌사회에서 주민자치회 전환이 도시처럼 간단하지 않은 것은 지방자치의 경험이 축적되어 있지 않고, 공동학습과 토론을 통해 의사를 결정하는 방식에 있지 않기 때문임. 특히 농촌사회에서 가장 큰 권력형 조직으로 자리잡고 있는 이장협의회가 강력한 견제 그룹으로 등장하고 있음. 이런 현실 때문에 농촌형 주민자치회 전환 모델에 대해 많은 연구가 필요함(지역재단, 2018.12)
- 주민자치(위원)회가 읍면 단위의 농촌 유토피아 계획 수립의 주체로 전면에서 등장하기에는 전환과정에서 상당한 민주주의 훈련을 경험해야 할 것임. 특히 행정리 이장 제도를 개선하고, 이장협의회와 주민자치회의 관계 설정을 명확하게 하며, 주민자치회의 법적 지위와 권한을 부여해야 가능할 것임. 이런 과정은 좁은 농촌사회 내에서 행정으로부터 부여받는 공식적 권위를 둘러싼 ‘권력 다툼’의 한 형태임이 분명하고, 전환과정에서 일정한 갈등과 대립을 수반할 수밖에 없음
- 본 연구에서 시도한 농촌 유토피아 시범계획 수립은 이런 단계까지 가보지 않았다는 한계가 분명히 있음. 다만 추진과정에서 이런 우려를 충분히 예견하여 조심스럽게 접근하고, 본 연구 완료 후에도 지속적인 학습과 토론이 이루어질 수 있는 틀은 제시한 셈임. 향후 후속연구에서는 선주민과 후주민, 이장협의회와 주민자치회, 전통적인 활동과 새로운 실험 등의 대립구도를 염두에 두고 추가적인 검토가 필요함

## 1-2) 주민 역량강화의 관점과 방법론 전환: 농촌 방식에 맞는 공동체 역량 중시

### (1) 집단적인 실천학습(Action Learning) 방식의 강화

- 농촌 주민 대상의 역량강화 프로그램에 대해서는 다양한 비판이 있어 왔음. 주로 농촌 방식에 맞지 않게, 집합식과 강의식 위주이고, 농번기에 이루어지며, 일회성이라는 것임. 농식품부 사업으로 2013년부터 새롭게 도입된 현장포럼도 퍼실리테이터 기법을 도입하여 주민참여를 촉진하는 방식으로 이루어져 왔지만 현장에서는 여러 비판들이 제기되고 있음. 결국 농촌 공동체의 집단적인 역량 강화에 기여하도록 주민교육 방법론을 시급하게 개선해야 함
- 먼저 집합식과 강의식 위주에서 주민들이 직접 주도하는 실천학습(Action Learning) 방식이 농촌에서는 더욱 효율적임. 주민 스스로 학습계획을 세우고 다양한 실천 사업을 통해 ‘몸으로 배우는’ 방식이 더욱 확대되어야 함. 이런 점에서 소액사업이 더욱 효과적이라는 것이 전북 진안군의 그린빌리지 사업(2008년부터 시행)이나 충남 보령시의 깨끗한 마을가꾸기 운동, 충남 청양군의 삼삼오오 프로젝트 등에서 확인되고 있음
- 또 역량강화의 대상도 개인에서 마을이나 동아리, 단체 등 공동체 단위의 집단적 역량 강화로 전화해야 함. 개인 대상의 전문지식 습득도 필요하지만 공동학습과 공동실천을 통해 주민 상호간의 신뢰관계를 증진시키고, 공동체적 대응력을 향상시킬 때 지역문제 해결은 더욱 용이함. 이런 점에서 마을이나 주민조직 대상의 학습동아리 활동 및 소액사업 기회를 더욱 확대하여 제공해야 함
- 홍성군 장곡면 대상의 시범계획 수립 과정에서도 몇 가지 한계에도 불구하고 이런 점에 유의하여 리빙랩 방식으로 주민 참여 기회를 다양하게 확대하였고, 공동학습회는 농한기 편한 시간대를 선택하였으며, 동영상과 지도, 현수막, 사진 등 다양한 시각적 자료를 활용하였음. 또 주민들이 편안하게 발언할 수 있도록 카페 공간을 활용하거나 다과를 충분히 제공하며 쉬운 용어를 사용하기 위해 노력하는 등 몇 가지 교육방법론 개선을 시도함. 이런 개선을 통해 재미있고 유익했으며 계속 참여하고 싶다는 반응을 확인하였음

### (2) 정책사업의 공모 방법론 개선: 공모과정, 지침내용, 심사방식, 예산방식 등

- 지금까지 많은 국비 공모사업이 주민(지역) 주도, 상향식의 방법론을 강조해왔음. 하지만 현실적으로는 컨설팅기관에 의존하는 방식이었고, 일부 주민이 일부 과정에 참여하여 의견을 제시하는 정도에 그침. 종합계획 성격이 강하거나 공모액수 규모가 클수록 이런 경향이 강하게 작용함. 농발계획, 지역발전투자협약, 농촌협약 등도 마찬가지임
- 우선 공모사업의 계획서 작성 기간이 현재보다 훨씬 길어야 하고, 그래서 주민들이 참여할 수 있는 시간적 여유가 충분히 배려되어야 함. 또 주민들의 선택지를 넓힐 수 있도록 매년



초에 행정에서 지원 가능한 공모사업 목록을 작성하여 제공하는 것을 행정의 의무사항이 되도록 할 필요가 있음. 가능하면 행정리 단위의 마을계획, 읍면 단위의 주민자치계획이 미리 주민 주도로 미리 수립되어 있다면 보다 큰 공모사업 계획은 보다 쉬울 것임. 심사기준으로 계획서 내용 자체보다 실천주체의 사전에 준비된 역량을 훨씬 중시해야 한다는 것임

- 농촌을 대상으로 할 경우에는 공모사업 내용 자체도 인건비 직접 지원을 확대해야 하고, 단년도보다 다년도(2~3년) 사업으로 확장해야 하며, 공모기간도 준비기간을 충분히 고려하여 길게 제시해야 함. 또 공모과정에서 순회 사업설명회를 의무적으로 개최하고, 상담창구를 개설하거나 문답집(Q&A)을 제공하며, 필요하면 예비계획서 전문가 자문도 제공할 필요가 있음. 심사방식도 개선하여 서류심사, 현장심사의 단순 방식에서 벗어나 신청자 전체가 참석하는 공개심사와 상호심사 방식, 예비계획서와 본계획서로 나누어 단계별로 평가하는 방식도 적극 검토해야 함
- 중대규모 공모사업은 사전에 테스트베드 방식의 시범사업을 반드시 시행해야 하고, 평가위원 사이의 공감대를 충분히 확보한 이후에 심사에 들어가며, 예비단계 선정을 통해 역량강화 과정의 시간을 제공하는 등 공모사업 방법론을 적극 개선해야 함. 또 마을 대상의 작은 공모사업은 주민들이 계획서를 작성하는 과정까지 지원하는 창안학교까지 심사절차에 포함하고, 또 선정 이후의 활동결과를 반드시 발표하게 하는 방식을 적극적으로 활용해야 함
- 결국 정책사업의 공모사업 자체가 신청자의 역량을 강화하는 방식이 되어야 할 것임. 신청자가 공모절차에 참여하여 계획서를 작성하고 심사를 받는 과정 자체가 역량강화의 일환으로 설계되고, 공모과정의 절차적 투명성과 공정성을 확보해야 함. 공모에서 탈락하더라도 이의가 없고, 공모과정 자체에서 만족할 수 있도록 정책을 설계하는 것이 정책사업의 공공성을 강화하는 길임
- 또 공모사업의 예산방식도 기존 방식을 벗어나 농촌사회의 지역역량을 강화하는 방향으로 전환되어야 함. 연중 2~3회 공모방식으로 전환하거나 꾸러미 방식(농촌협약 유형)이나 깎때기 방식(포괄보조금 유형)을 확대하고, 또 국도비 공모사업의 지방비 매칭 예산에 대해서는 예산과목 구분의 자율성을 부여하여 인건비로도 집행할 수 있도록 해야 함. 여기에 단년도 공모사업이 농촌 방식에 맞지 않는 점을 고려하여 다년도에 걸쳐 유연하게 예산을 집행할 수 있도록 개선해야 함
- 이렇게 정책사업의 공모과정이나 지침내용, 심사방식, 예산방식 등 공모 방법론을 개선하면 많은 인력이 수반되는 것은 분명함. 기존의 행정력으로 감당하기는 힘들고, 이 때문에 중간지원조직을 의무적으로 설치하는 것과 병행하여 검토할 수밖에 없음. 본 연구에서는 농촌 유토피아 시범계획 수립과 실천을 장려하기 위해 위의 공모 방법론을 개선한 신규 사업을 제안하고자 함(제5장 2절)

### 1-3) 읍면 현장의 공공일자리 제공과 사회적경제조직 육성

#### (1) 읍면 발전계획 의무적 수립과 공공 일자리 제공: 주민자치(위원)회 주도

- 홍성군 장곡면 대상의 시범계획 수립과정을 통해 주민자치회의 중요성은 지속적으로 제기되어 왔음. ‘장곡면 2030 발전계획’은 주민자치회 전환 사업에서 강조하는 읍면 발전계획에 해당하고, 농촌 유토피아 계획의 중장기계획이기도 함. 그러므로 주민자치회로 전환하는 읍면에서 수립하는 발전계획은 농촌 유토피아의 내용을 담고 있다고 볼 수 있음
- 본 연구에서 제안한 절차 모델(제4장 2절)을 활용하여 전국 농촌의 모든 읍면에서 지역주민 주도로 발전계획을 세우고, 서로 학습하면서 장단점을 검토하고 시행착오를 줄인다면 농촌 유토피아의 길은 더욱 빨라질 것임. 이미 대부분의 지자체에서 시행중인 주민참여예산제나 최근에 도입중인 ‘주민세 균등분의 주민자치 재원 환원’ 방식을 결합하면 필요한 재원 문제는 상당부분 해결될 수 있음. 여기에 농식품부 농발계획 수립과 농촌협약의 전제조건으로 요구한다면 행재정계획까지 포함된 보다 실효성 있는 읍면발전계획이 될 것임
- 주민자치회의 읍면 주민자치의 실질적인 대표기구로서 실효성을 가지기 위해서는 상근 사무국 설치가 반드시 필요함. 읍면사무소 공공행정과 통합하여 운영하는 모델도 계속 검토해야 하겠지만, 당장은 주민자치회 사무국을 설치하고 현장밀착형 공공일자리를 제공하는 것이 현실적임. 이를 통해 읍면 현장 기반의 주민자치 역량은 비약적으로 강화될 것임. 읍면발전계획 수립이나 주민총회 개최, 주민참여예산제 결합 등에는 상당한 실무인력이 필요하고 주민자치위원의 자원봉사로는 현실적으로 대응하기 힘들. 여기에 전북 진안군의 마을간사, 완주군의 광역사무장, 전북도의 과소화대응인력 사업과 같은 방식으로 농촌 현장 가까이에 상주하는 공공일자리를 제공한다면 주민들의 자원봉사와 결합하여 핵심주체 그룹 형성은 더욱 빨라질 것임. 또 이들 그룹을 통해 다양한 정책사업을 활용하여 새로운 사회적경제조직을 창업할 수 있는 지원환경(생태계)도 조성될 것임

#### (2) 읍면 현장밀착형 사회적경제조직 육성: 지정공모 방식이 필요한 4대 영역

- 사회적경제 관련 정책의 역사는 오래되었지만 농촌 읍면을 기반으로 하여 현장에 밀착된 사례는 많지 않음. 농촌정책과 충분히 결합되지 못하여 다양한 인적, 물적 자원을 공유하지 못한 채 시행착오를 반복하는 상황임. 문제가 심각한 곳에 주민 수요도 높고 정책사업도 많다는 점을 고려할 때 농촌 읍면은 사회적경제조직이 활성화될 수 있는 가능성은 매우 높다고 할 수 있음. 현실에서는 다양한 정보나 사업이 공유되지 못하고 정책 칸막이나 민간단체 협력체계 미흡, 중간지원조직 미설치 등 다양한 이유로 활성화되지 못하고 있음. 이에 자연발생적으로 사회적경제조직이 출현하거나 당사자 신청을 기다리는 방식이 아니라 의도적으로 지정공모 방식으로 육성하는 방안도 검토해볼 수 있음(충남마을만들기지원센터, 2017.12)

- 지정공모로 시도해볼 수 있는 분야를 다음과 같이 4대 영역으로 제안할 수 있음([표 4-1] 참고). 각각은 농촌의 당면과제로 문제가 심각하고 시급한 정책영역이라고도 할 수 있음. 행정의 보조사업 집행방식을 바꾼다면 공공성과 수익성의 조화를 이룬 사회적경제조직이 빠르게 등장하고 확대될 수 있음. 각 조직의 상근인력 규모는 3명 내외로 크지 않지만, 반상근이나 비상근 형태로 결합할 수 있는 주민은 훨씬 많을 수 있고, 이것이 농촌 방식에 맞는 고용방식이라 할 수 있을 것임. 또 문제제기 그룹의 특성, 논의의 출발계기, 추진 경험, 성과 등에 따라 각 분야들이 서로 결합하거나 혹은 분리되면서 지역 실정에 따라 다양하게 달라질 수 있음

[표 4-1] 읍면 현장밀착형 사회적경제조직 육성의 4대 핵심 분야

구분	분야	주요 내용	일자리 규모	비고
①	농촌경관개선 사업단	· 계획 수립, 교육·컨설팅, 시공 등 · 도로변 예초, 마을정원 시공, 가로수 관리, 설치미술 작업 등	· 최소 2~3명	· 노인일자리, 농업환경 프로그램, 공익형직불제 등과 연계
②	빈집수리사업단+ 주거복지센터	· 계획 수립, 교육·컨설팅, 시공 등 · 빈집 수리 및 임대, 주거관리, 주거/에너지복지 서비스 제공 등	· 최소 3~4명	· 자활복지센터(집수리 사업단), 주거복지센터 등과 협력
③	로컬푸드사업단 (먹거리복지센터)	· 계획 수립, 교육·컨설팅, 판매 등 · 마을 생산자 조직화, 농산물 기획·생산(계약재배) 지도 · 지역농산물 공동급식, 반찬나눔 · 지역 농산물 유통, 판매 등	· 최소 5명이상 (지역농업 규모 반영)	· 지역 식당, 학교(공공)급식망, 로컬푸드 직매장, 거점가공센터 등과 연계
④	노인복지법인	· 조사분석, 계획 수립, 위탁교육, 컨설팅·자문 등 · 주간보호센터/요양원 운영, 노인복지 서비스 제공 등	· 최소 5명이상	· 법인 설립 중시 · 영광군 여민동락공동체 사례 참고

주: 일자리 규모는 최소로 추정한 것이고, 여기에 반상근, 비상근 일자리가 다수 결합될 수 있음

- 첫째, 농촌경관개선사업단. 홍성군 장곡면 연구대상지에서도 확인되었듯이 자연환경은 농촌다움을 잃어버렸고, 생활환경도 매우 열악함. 경험을 축적하여 전문성을 갖추고 경관계획 수립이나 컨설팅을 할 수도 있고, 더 나아가 도로변 예초 작업, 마을정원 시공, 가로수 관리, 설치미술 작업 등 실제 사업까지 담당한다면 수익성 확보도 가능함. 대개의 이런 작업은 기간제근로자 형태로 행정에 흡수되거나 민간보조사업으로 매년 배분되고, 혹은 외부 컨설팅기관 및 시공업체에게 넘어가는 상황임. 노인일자리 사업과 결합할 수도 있고, 농식품부 농업환경프로그램사업이나 공익형직불제 정책과도 결합할 수 있음. 모든 읍면마다 최소한 2~3명의 상근 일자리가 확보될 수 있고, 반상근이나 비상근으로 결합할 수 있는 인력은 훨씬 많을 것임

- **둘째, 빈집수리사업단+주거복지센터.** 생활환경 중에서 주거문제는 매우 열악하면서 시급함. 특히 빈집은 방치될수록 수리비용이 크게 늘어나고, 농촌마을의 당면과제로 부각되고 있음. 매월 서너 채의 빈집을 수리하고, 공익적으로 활용하는 경험까지 축적하면서, 독거노인이나 사회적약자의 주거복지 지원 활동까지 담당한다면 모든 읍면에 3~4명의 안정된 일자리 확보도 가능할 것임. 시군마다 조직되어 있는 자활복지센터(집수리사업단)나 주거복지센터 등과 협력체계를 구축한다면 원재료 수급이나 일자리 공유 등 장점도 많을 것임
- **셋째, 로컬푸드사업단.** 농촌 주민의 가장 큰 애로사항 중의 하나는 소규모 농산물의 안정된 유통, 못난이(B급) 농산물의 가공 등으로 작더라도 안정된 소득을 확보하는 것임. 학교급식이 일찍부터 시작된 홍성군에서조차 생산자조직화는 충분하지 않고, 홍성유기농영농조합법인이 장곡면에 위치하고 있음에도 소농들의 판로문제는 매우 심각하게 제기되고 있음. 마을 단위의 생산자를 조직하고 기획생산(계약재배)을 지도하는 활동, 마을공동복지의 일환으로 지역농산물을 활용한 공동급식이나 반찬나눔 활동, 학교(공공)급식망 및 로컬푸드 직매장과 연계하여 지역 농산물의 유통 활동 등은 모든 읍면 단위에서 필요한 활동임. 1읍면 1조직이 필요하고 상근자 규모는 지역농업의 규모에 따라 다르겠지만 최소한 5명 정도의 상근 일자리가 확보될 수 있다고 판단함. 또 읍면 단위의 소규모 거점가공센터가 공공시설로 설치된다면 위탁운영도 검토할 수 있음
- **넷째, 노인요양원+주간보호센터.** 농촌 주민들의 절박한 고민의 하나로 “요양원에서 생의 마지막을 보내기 싫다”는 것이 있음. “요양원에 가는 사람도 보내는 사람도 눈물을 흘린다”는 소리는 모든 농촌에 공통적인 절박함임. 행정리 마을 중심으로 거동이 가능한 노인들을 위해 주간보호센터를, 그리고 면소재지 적절한 곳에 노인요양원을 설립한다면 상호돌봄의 공동체복지가 실현될 수 있음. 처음에는 학습모임을 구성하여 읍면 내에 사회복지 관련 자격증을 소지한 주민과 돌봄이 필요한 노인 등 실태조사를 실시하는 것에서 출발함. 이후 학습모임이 법인 설립 준비모임으로 전환하고, 1~2년의 현장실습까지 거쳐 의료사회적협동조합이나 사회복지법인을 설립한다면 최소한 10명 정도의 일자리가 확보될 수 있다는 것이 전남 영광군 묘량면 여민동락공동체의 경험임
- 본 연구에서는 홍성군 장곡면에서 이런 4대 분야를 직접 시도해볼 수 있도록 기초생활거점 육성사업 역량강화프로그램의 예시로 제안하고 있음. 이외에도 농식품부 신활력플러스 공모사업 자체가 ‘액션그룹의 발굴과 육성’을 가장 중시하고 현장 기반의 사회적경제조직을 강조하고 있음. 2018년부터 연차적으로 시행되어 전국의 100개 지자체로 확대될 예정이므로 지정공모 방식을 적극적으로 적용해볼 수 있음

### 3.2 기초 자치단체 정책 거버넌스 및 읍면 권한 강화

- 농촌 유토피아 구현은 행정과 민간의 협력적 거버넌스를 구축하여 추진해야 효과적으로 달성 될 수 있음. 또 주민생활권인 읍면 단위에서 계획을 수립하고 집행할 수 있는 권한이 강화되어야 주민 목소리가 정책에 직접 반영되는 선순환 구조가 만들어짐. 이러한 우호적 정책환경을 통해 농촌사회의 더 큰 희망도 꿈꿀 수 있음

#### 2-1) 기초 자치단체 단위의 농촌정책 거버넌스 강화

##### (1) 농촌정책의 민관협치형 거버넌스 시스템 구축: 우호적인 정책환경 조성

- 농촌 현장의 주민 목소리가 정책에 잘 반영되지 못하고, ‘정책의 실패’가 계속 반복되고 있음. 이를 극복하기 위한 민관협치형 정책 시스템 구축이 시급하게 필요하고, 이를 위한 10대 핵심과제가 제안되고 있음(구자인, 2019.11; 농특위, 2019.12).
- 또 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회(이하 농특위)는 2019년 12월 제3회 본위원회에서 이런 취지의 내용을 담은 “지방자치단체 농어촌정책의 민관협치형 추진체계 구축(안)”을 의결함(의안번호 2019-5호). 4대 주요 의제와 7대 세부과제를 결정하고([표 4-2] 참고), 관련 부처에서 이행상황을 정기적으로 보고하게끔 되어 있음
- 행정 지원체계 정비(총괄·조정 부서 신설, 순환보직제 단점 극복)와 민간 네트워크 구축(당사자협의체, 비영리 법인 설립), 통합형 중간지원조직 설치·운영 등은 모든 지역정책 영역에서 필요함. 이렇게 행정과 민간은 각각의 역할을 명확하게 구분하면서 동시에 협력하는 거버넌스 시스템을 구축할 때 농촌 유토피아 구현의 정책환경도 조성되는 셈임

[표 4-2] 농촌정책 추진체계 전환의 4대 주요 의제와 7대 세부과제

주요 의제		세부과제
행정	통합적 추진체계 구축	1. 농어촌정책의 총괄·조정 체계 형성 2. 전문가 채용, 담당 공무원의 농어촌정책 전문성 확보
행정-민간	민관협치 강화	3. 통합형 중간지원조직 설치·운영 4. 광역-기초 중간지원조직의 역할분담·연계협력 강화
민간	조직화 촉진과 자치역량 강화	5. 이해당사자 협의체 조직·육성 6. 민간 협력 네트워크를 위한 비영리법인 육성
제도	추진체계 제도화	7. 행정과 민간의 역할분담 제도화

자료: 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회, 2019.12, 27쪽

## (2) 정책 칸막이 극복과 통합형 추진체계 강화: 신활력플러스와 농촌협약 활용

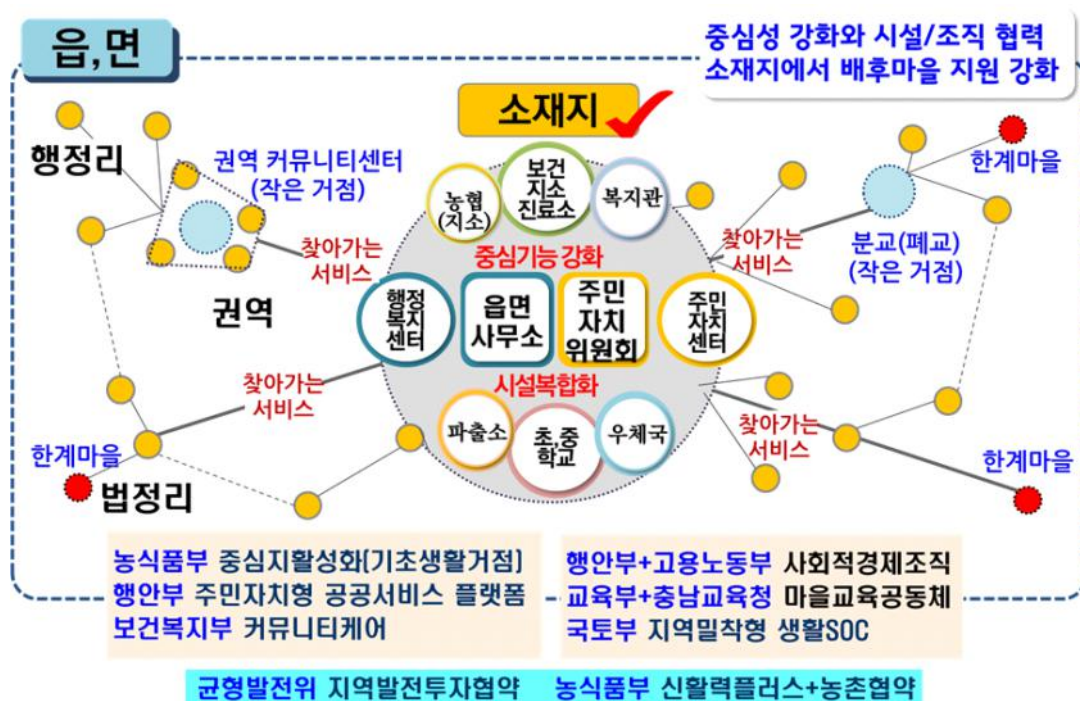
- 최근의 자치분권 패러다임 전환에 맞추어 중앙정부의 각종 사무가 지방으로 이양되고, 또 지역발전투자협약과 농촌협약 등의 협약 방식이 본격적으로 도입되기 시작함. 이에 따라 지방자치단체의 계획 역량이 매우 중요시되고, 민관협치형 정책 시스템으로 빠르게 전환되기를 요구받고 있음. 하지만 지방자치단체의 준비상황은 매우 미흡하고, 농특위 의 결사항이 강력하게 이행되어야 정책 전환의 취지가 달성될 수 있음
- 가장 큰 숙제는 정책(사업) 영역 사이의 칸막이가 여전히 심각하고, 민관협력의 추진체계도 매우 미흡하다는 점임. 주민들의 꿈과 희망은 통합적인 미래상을 그리는 반면, 행정은 각 부서별 업무분장 속에서 사업으로만 집행하려 하기 때문에 간극(미스매칭)이 계속 발생하는 것임. 중간지원조직도 각 사업별로 설치되고 통합형을 지향하는 방향은 미미하거나 이해조차 되지 않은 상황임. 현재의 지방자치 현실에서는 중앙정부가 좋은 정책을 수립하고, 제도를 개선하여 그 결과가 하향식으로 정비되도록 전달되는 것이 필요함. 궁극적으로는 상향식 정책 반영과 선순환되어야 하겠지만, 일차적인 출발점은 현장의 좋은 사례를 충분히 참고하여 중앙에서 혁신적인 시범사업을 개발하여 추진하는 것이 중요함
- 현재 도입중인 농촌협약제도는 각 정책(사업) 영역 사이의 칸막이를 극복하는 데 매우 유용한 수단임. 세부 지침은 계속 다듬어야 하겠지만 지자체의 계획수립권을 부여하고, 협약을 통해 포괄적으로 권한을 이양한다는 점에서 농촌 유토피아 구현에 매우 중요한 방법론을 시사하고 있음. 다만 시범사업 지자체에 대한 강력한 모니터링 기능이 필요하고, 이를 통해 시행착오가 빨리 수정될 수 있도록 해야 함. 또 300억원 외에 예정되어 있는 인센티브 예산은 인건비 중심으로 집행이 가능하도록 기재부와 협의할 필요가 있음
- 현장 상황에서 더 중요한 정책사업은 민간 주체의 집중적 육성과 협력 네트워크 구축을 중시하는 신활력플러스 사업이라 볼 수 있음. 이 사업의 성과가 축적된 지자체에서 농촌협약도 작동될 수 있는 것이 명확함. 전국 대부분의 농촌 지자체에서 시행중이거나 시행할 예정이기에 신활력플러스 사업을 통해 ①정책 영역의 칸막이 극복, ②현장 액션그룹의 발굴과 육성(농촌형 사회적경제조직 육성: 4대 지정공모 영역 포함), ③공공성을 갖춘 민간 법인 설립 지원(1 시군 1 네트워크 법인 설립), ④통합형 중간지원조직 설치·운영 등의 정책 시스템이 구축되어야 함
- 농촌 유토피아는 이런 우호적 정책환경 위에 다양한 실천경험을 축적하고 시행착오를 수정하면서 실현될 수 있음. 몇 가지 프로그램 사업으로 가능한 것도 아니고, 큰 예산만으로 달성될 수 있는 것도 아님. 또 일부 리더의 헌신적 노력에만 의존하는 것이 아니라, 여러 사람이 지치지 않고 오래갈 수 있는 정책 시스템이 있어야 초고령화 시대의 구조적 문제에 근본적으로 대응할 수 있음

## 2-2) 농촌 주민생활권인 읍면 단위로 정책사업의 융복합 강화

### (1) 읍면 소재지의 중심성 강화와 시설복합화 유도: 읍면 조직 사이의 협력 강화

- 정책사업이 시행되는 현장에서는 유사한 다른 사업이 거의 동시에 시행되는 경우가 많음. 특히 최근 시행되는 국도비 대형 공모사업이 동일 읍면에서 정책 칸막이를 통해 시행되면서 서로 충돌하는 경우가 많음. 공모사업의 특성을 반영하여 사업구역과 추진위원회, 사업내용 등을 조금씩 달리 하지만 본질적으로 지역발전을 목적으로 한다는 점에서는 동일함. 이미 정책 칸막이 속에서 다양한 공공시설이 별도로 설치되고 연계성이 거의 고려되지 않는 문제가 이미 심각함. 이 때문에 각각의 공공시설과 조직이 상호 협력하여 읍면 소재지의 중심성 강화에 기여할 수 있도록 설계되어야 함(그림 4-5) 참고)
- 예를 들어, 농식품부 중심지활성화(기초생활거점육성)사업과 국토부 도시재생뉴딜(+생활밀착형 SOC)사업은 하드웨어 성격이 강하고, 농촌 자치단체의 읍소재지에서 거의 동시에 추진중임. 또 행안부의 주민자치형 공공서비스 플랫폼 사업, 보건복지부의 커뮤니티케어 사업, 교육부의 마을교육공동체 사업 프로그램 성격이 강한데 기본적으로 읍면 단위로 시행되는 특징이 있음. 또 거의 모든 사업이 추진주체로 사회적경제조직을 강조하고 있다는 공통점이 있음. 또 농식품부 정책사업으로 모든 읍면 단위에 권역사업이나 마을 단위 사업이 몇 군데씩 시행되어 커뮤니티센터 성격의 시설이 배치되어 있음

[그림 4-5] 읍면 단위 정책사업의 융복합을 위한 종합발전계획 수립 전략



- 기본 방향은 초고령화 시대에 대응하여 면소재지의 다양한 시설을 복합적으로 설계하여 주민들의 이동거리를 줄여주고, 또 다양한 시설 및 조직 사이의 연계협력을 통해 중심지 기능을 강화하는 것임. 이를 통해 정책수요자인 주민의 필요에 맞추어 다양한 공공서비스의 원스톱 제공이 가능해지고, 다양한 시설의 이용효율성도 향상될 것임. 각각의 시설이 고유한 설치목적이 있는 것은 분명하지만 인구 감소와 초고령화 시대에 시설복합화를 통해 주민 필요에 부응해야 함. 아직 전국의 농촌에서 이런 사례를 발견하기 어렵다는 것은 그만큼 정책 칸막이가 심각하다는 반증이기도 함
- 홍성군 장곡면에서 시도된 농촌 유토피아 시범계획 수립 과정에서도 이런 문제가 자주 제기되었음. 공공시설이 지나치게 분산되어 있고, 면소재지에는 쉼터나 놀터가 전혀 없으며, 각 시설 및 조직 사이의 연계 협력 활동도 아무 미약하다는 것임. 이 때문에 신청을 준비중인 농식품부 기초생활거점육성사업을 중심으로 다른 정책사업을 융복합하여 중심지 기능을 강화하는 방향에 대해 공감대가 형성되었음

## (2) 읍면 소재지에서 배후마을 지원 강화: 농촌형 사회적경제조직 육성과 연계

- 읍면 단위 공공서비스 중에는 읍면 소재지의 중심지 기능을 강화하여 복합적으로 해결해야 할 서비스(규모의 경제)와 배후 마을(행정리)을 찾아가서 제공해야 할 기능을 구분할 필요가 있음. 배후 마을의 자족기능을 무시하고 중심지 기능만 지나치게 강화하면 오히려 배후마을의 인구감소를 촉진할 우려가 큼. 이 점에 유의하면서 공공서비스의 기능을 잘 배분해야 함.
- 예를 들어, 노인복지 서비스도 모든 기능을 면소재지에 집중하지 않고, ①행정리 마을에서 주민들이 주도하여 공동체적으로 해결해야 할 기능과 ②면소재지에서 행정 서비스로 배후 마을에 제공해야 할 기능, 또 ③면소재지 가까이에 설치하여 일정 규모를 갖추어 제공해야 할 기능 등으로 적절하게 배분할 수 있어야 함. 각각의 경계는 명확하지 않고, 지역사회에서 실태조사와 토론 및 합의의 과정을 거쳐 결정될 것임. 특히 읍면소재지에 다양한 사회적경제조직이 활동하고 있고 주민자치회의 의사결정 권위가 존중된다면 기능 배분이 훨씬 명확하게 정리될 수 있을 것임
- 일단 시급하게 요구되는 과제는 주민자치회로 전환하면서 주민들의 학습역량을 높이고(실태조사 포함), 읍면사무소 행정과의 협력관계를 강화하는 것, 읍면 소재지 기반의 사회적경제조직을 다양하게 육성하는 것 등임. 특히 읍면 소재지를 기반으로 하는 사회적경제조직으로 ①농촌경관사업단, ②빈집수리사업단(주거복지센터), ③로컬푸드사업단(먹거리복지센터), ④노인복지법인 등 4대 유형은 시급하게 집중 육성할 필요가 있음(표 4-1) 참고)
- 홍성군 장곡면에는 이미 조직된 사회적경제조직이 면소재지로 진출하여 장곡면 전체를 담당하는 방안이 논의되고, 또 농식품부 기초생활거점육성사업 등 다양한 정책사업을 활용하여 새로운 사회적경제조직을 집중 육성하겠다는 전략도 제안되고 있음



## 2-3) 정책 집행단위로서 읍면의 권한 강화

### (1) 시군 자치단체 사무의 읍면 이양과 읍면장 주민추천제 확대

- 주민들이 꿈꾸는 단순소박한 꿈이나 생활상의 애로사항은 대부분 현장 가까이 있는 공공 행정에서 다루어야 할 사무라 볼 수 있음. 면사무소에서 생활밀착형 과제를 해결하고 대안을 찾을 수 있는 계획 수립 기능과 집행 권한이 보장될 때 지역 주민들과의 적극적인 소통도 가능할 것임. 정책 결정단위(지자체)와 집행단위(읍면, 마을) 사이의 괴리를 극복해야 농촌 유토피아의 구현도 가능하다는 것임
- 우선 시군에서 읍면으로 생활밀착형 사무에 대해서는 권한을 이양해야 함. 이런 사무의 종류에 대해서는 별도 연구가 필요하고, 대체로 주민생활에 직접 관련되면서 정책의 실무 집행에 관한 권한이 될 것임. 또 지방의회에서 결정된 예산 사업 중에서 읍면으로 재배정하여 읍면장 재량으로 집행하는 사업(읍면재배정사업)을 확대하고, 이에 따른 인력계획이 별도로 수립되어야 함. 읍면 단위 주민자치위원회가 주민자치회로 전환하여 지역주민들의 합의 형성이 원활하고, 읍면사무소와의 민관협치가 잘 작동된다는 전제 하에 지방사무와 예산이 읍면 이양하는 것을 더욱 촉진해야 주민들의 책임성도 더욱 증대될 수 있음
- 그리고 읍면장 임명의 주민 선택권을 보장한다는 차원에서 주민추천제(직위공모제), 개방형 공모 등을 더욱 확대하고 역할도 강화해야 함. 풀뿌리 주민자치 구현을 위한 주민자치회 전환과 더불어 행정과 민간 사이의 매개자 역할로서 읍면장이 매우 중요함. 읍면장이 지역 주민과 이장, 지역 자생조직 등 민간과 얼마나 잘 소통하고 역량을 발휘하느냐가 지역발전에서는 현실적으로 매우 중요하게 작용함
- 주민추천제는 일반적 공무원 중에서 주민이 책임자를 추천하고 자치단체장이 이를 반영하여 임명하는 방식임. 가장 먼저 시작한 광주 광산구 수완동 등 6개 동에서 시작하여 전국으로 빠른 속도로 확산중에 있음. 개방형 공모방식은 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문 인력을 공개모집하여 읍면동장으로 충원하는 방식임. 전국 사례는 2015년에 서울시 금천구 독산4동장이 최초였으며, 2019년에 전남도 순천시 낙안면장과 경북도 의성군 안계면장 등 3건이 있음(행정안전부, 2019.2.27). 충남도에서도 읍면동장을 개방형 지방행정사무관으로 채용하거나 일반직 중에서 주민추천제로 임용할 구상을 가지고 추진중임(충청남도 자치행정과, 2019.8) 민간 전문가를 채용하는 것에 대해 일반적 공무원의 반발이 적지 않고, 책임자를 찾기 어려운 이유도 있어 확산이 매우 느리게 진행중임

### (2) 읍면 주민자치회 권한 강화와 재정 기반 확보

- 기초 자치단체에서 읍면으로 권한을 이양하거나 법률 및 제도를 개선해야 할 부분은 많고, 또 여전히 논쟁적인 부분도 있음. 이 때문에 행안부에서는 표준조례안을 작성하여 배포하

고, 계속 개정하면서 주민자치회가 실질적인 주민대표기구로서 역할을 할 수 있도록 지원하고 있음([표 4-3] 참고). 또 다양한 교재 보급과 순회교육 실시, 정책토론회, 입법 활동 등도 병행하여 추진중임. 풀뿌리 민주주의의 기초 단위로 읍면동 주민자치회의 권한과 역할을 강화할 수 있도록 다양한 노력을 하고 있으나 국회의 법률 제정(개정)이 늦어지고, 예산 심의 과정에서 전액 삭감되는 등 진행속도는 느리게 진전중임

[표 4-3] 행정안전부 주민자치회 표준조례안 주요 개정 사항(2019.8.28)

구분	주요 내용				
주민자치회 정의 변경 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>(현황)</b> 주민자치회는 주민의 대표로 구성되어 주민자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직이라고 규정</li> <li>• <b>(문제점)</b> 상위법인 지방분권법에서는 주민자치회를 주민으로 구성한다고 규정하고 있어, 상위법과 불일치</li> <li>• <b>* 제27조(주민자치회의 설치)</b> 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 <u>주민자치회</u>를 둘 수 있다.</li> <li>• <b>(개정내용)</b> 상위법인 지방분권법과 동일하게 주민자치회를 주민으로 구성된 조직이라고 규정</li> </ul>				
주민총회 참여 자격 확대 (§2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>(현황 및 문제점)</b> 주민 공론장이 주민총회에 참여할 수 있는 자격과 주민자치회 위원 자격이 불일치</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th>주민총회 참여 자격</th><th>주민자치회 위원 자격</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- 해당 읍·면·동 주민</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 읍·면·동 주민</li> <li>- 해당 읍·면·동 소재 사업장에 종사하는 사람</li> <li>- 해당 읍·면·동 소재 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원</li> </ul> </td></tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>(개정내용)</b> 주민총회의 참석 대상을 주민자치회 위원 자격과 동일하게 해당 읍·면·동 소재 사업장, 각급 학교, 기관, 단체 등의 임·직원으로 확대</li> </ul>	주민총회 참여 자격	주민자치회 위원 자격	- 해당 읍·면·동 주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 읍·면·동 주민</li> <li>- 해당 읍·면·동 소재 사업장에 종사하는 사람</li> <li>- 해당 읍·면·동 소재 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원</li> </ul>
주민총회 참여 자격	주민자치회 위원 자격				
- 해당 읍·면·동 주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 읍·면·동 주민</li> <li>- 해당 읍·면·동 소재 사업장에 종사하는 사람</li> <li>- 해당 읍·면·동 소재 각급 학교, 기관, 단체의 임·직원</li> </ul>				
주민자치회 위원 임기 명확화 (§18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>(현황)</b> 주민자치회 위원의 사임 또는 해촉 등으로 인해 결원이 발생한 경우에는 새로이 위원 위촉 가능하나, 전임 위원의 남은 임기가 6개월 미만인 경우는 제외함</li> <li>• <b>(문제점)</b> 주민자치회 위원의 사임 또는 해촉 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기에 관하여 명시적 규정 부재</li> <li>• <b>(개정내용)</b> 위원의 사임 또는 해촉 등으로 새로이 위촉된 경우, 임기는 전임 위원의 잔여 임기로 한다고 명확히 규정</li> </ul>				

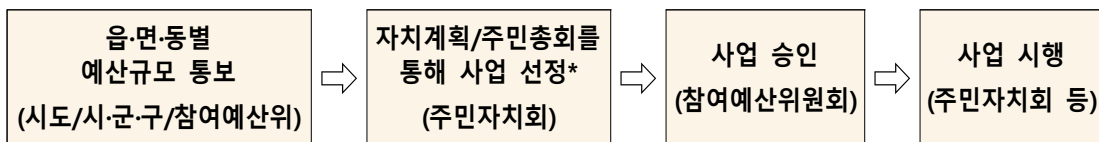
자료: 행정안전부, 2019.09.25, 11쪽을 부분 요약

- 주민 대표기구로서 주민자치회의 핵심권한인 읍면동 발전계획 수립과 주민총회 개최 등의 실행력 확보를 위해서는 지속가능한 재정 기반을 마련해야 함. 이런 일환으로 주민세 징수

분의 상당액을 지역 환원 차원에서 해당 읍면동 주민자치회 사업 재원으로 활용하는 ‘주민세 환원 제도’가 계속 논의되고 확산되고 있음. 이것은 주민세(개인균등분 등) 징수분 상당액을 다음 년도 세출예산에 편성하고 주민대표기구인 주민자치회에서 보조금이나 위탁금 등으로 교부받아 주민자치 사업비로 집행하는 방식임. 충남 당진시는 2015년부터 시행하고 있고, 2017년부터는 충남도 전체로 확대되었음. 또 세종시는 주민세 전부를 자치분권 특별회계로 운영하며 주민자치와 주민 주도 지역개발의 재원으로 활용중임(159억원 규모)

- 이외에도 현행 주민참여예산제를 활용하여 주민총회를 통해 선정된 의제와 발전계획의 실행에 탄력적으로 운영하는 것도 충분히 가능함(공모방식). 또 행안부는 2019년부터 주민참여의 범위를 전체 예산과정으로 확대하고, ‘읍·면·동 단위 자치계획형 참여예산제’를 전국적으로 확산하여 재정 민주주의를 촉진하는 방향으로 전환함(행안부 재정정책과-805호, 2019.02.18 시행). 이것은 주민세 재원을 활용하여 주민자치회가 주도하여 읍면 발전계획을 수립하고 시행할 수 있도록 참여예산제 재원으로 편성을 확대하겠다는 것임(그림 4-6 참조). 이러한 방식을 농촌 읍면에 정확하게 적용하면, 비록 총액 실링의 한계는 있지만, 농촌 유토피아 구현에 필요한 주민자치 예산 중에서 공동학습과 시범사업, 상근자 활동비 등을 기본적으로 확보할 수 있음. 나머지 하드웨어 사업은 기존 정책사업을 활용하면 단계적으로 확보할 수 있을 것임

[그림 4-6] 행정안전부 ‘읍면동 단위 자치계획형 참여예산사업’ 추진절차(예시)



주: 자치계획/주민총회를 통해 사업을 선정하는 절차는 ①지역/마을 자원 조사, ②지역의제 도출, ③우선순위 결정, ④지역/마을계획 수립, ⑤ 마을총회 운영 등의 절차를 거침

자료: 행정안전부, 2019.02.27, 49쪽

- 여전히 법·제도적으로 해결되지 않은 여러 가지 과제들이 있음. 예를 들어, 다음과 같이 몇 가지를 소개함(이하의 쟁점에 대해서는 행정안전부, 2019.09.25 참고)
  - ① 주민자치회가 법정단체도 아니고 일반 법인도 아니기에 사무 및 시설을 위탁받아 운영할 수 있는 법적 근거가 아직 정비되어 있지 못함. 이 때문에 지방자치법을 개정하여 주민자치회를 명시하는 것을 지속적으로 추진중임
  - ② 주민자치회에서 ‘회원’ 개념이 불명확함. 읍·면·동 주민은 누구나 당연직 회원으로 볼지, 아니면 소정의 가입절차를 거치도록 할지 등에 대한 충분한 검토가 필요함. 대체로 읍·면·동 주민은 누구나 당연직 회원(제7조 위원의 자격과 동일)으로 하되, 필요시에는 주민자치회별 운영세칙에서 회비납부를 위한 준회원, 정회원으로 구분하자는 것이 대체적인 의견임
  - ③ 지방의회와의 관계 설정 문제가 있음. 지방정치의 문제로 ‘지방의원의 주민자치회 위원

겸직 금지'이 표준조례안에서 제시되고 있는데, 이를 이유로 일부 지방의회에서 주민자치회 도입에 부정적인 입장을 보임. 주민자치회가 주민의 자치활동을 수행하는 조직으로 지방의원의 위원 겸직을 금지하는 것을 원칙으로 하되, 필요시에는 주민총회 및 운영회의 출석 발언권, 자치(마을)계획 수립 및 이행에 대한 검토 권한 등을 부여하자는 대안이 제시되고 있음

- ④ 주민참여예산 (읍면동)지역회의와 주민자치회와의 관계 문제도 제기됨. 주민참여예산 조례에는 대부분 주민참여예산위원회에 해당 주민자치회의 위원이 참여 할 수 있도록 적극 협력한다는 규정이 있으나 읍면동 지역회의에 대한 내용이 없다 보니 주민자치회 권한과 중복되는 문제가 발생함. 여기에 대해 주민참여예산 조례에 읍면동 지역회의 기능을 주민자치회가 대체할 수 있고, 이를 위해 주민총회의 위상을 강화하는 방향으로 논의중임

### 3.3 도시와 농촌의 관계 재설정과 협력 네트워크 구축

- ‘도시와 농촌의 불균등 발전’이라는 여전히 현재진행중인 강력한 힘에 대항할 수 있는, 혹은 이를 회피하고 내발적 역량을 강화할 수 있는 분명한 전략이 있어야 농촌 유토피아의 구현도 가능함. 또 당면과제로 등장하는 핵심주체 그룹의 형성(제4장 3.1절 참고)이란 과제를 생각하더라도 도시에 축적된 시민사회 역량을 지원받는 방안을 기본적인 정책 과제의 하나로 설정해야 함

#### 3-1) 도시정책과 농촌정책의 연계 및 균형발전 강화: 정책협력 모델 개발

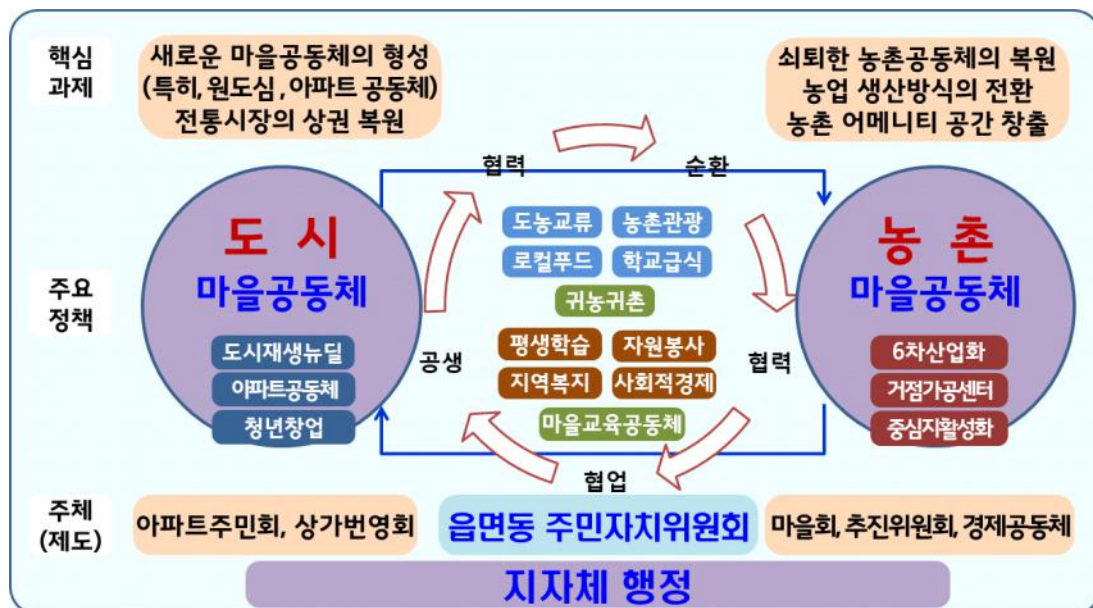
##### (1) 기초 자치단체의 도시정책과 농촌정책 연계: 도농순환형 모델 만들기

- 한국의 기초 자치단체는 유럽이나 미국, 일본에 비해 지나치게 크기에 도시적 성격과 농촌적 성격이 모두 혼재되어 있음. 농촌 ‘군’이라 하더라도 읍면 소재지는 도시적 성격이 강하고, 이런 경향은 농업 쇠퇴와 농촌 초고령화, 교통 발달 등과 맞물려 더욱 강화되는 경향임. 주민들의 1차적인 생활권은 면 단위가 가장 기본이고 지금도 적지 않은 규모인데, 읍소재지로 인구와 상권이 계속 빨려 들어가고 있는 상황임. 예를 들어, 인구 2천명 이하의 과소화 면은 2005년 175개에서, 2010년 226개, 2015년 261개로 크게 늘고 있음(제4차 삶의질 기본계획)
- 정책 결정이 주민 생활에서 멀리 떨어진 ‘군청’ 소재지에서 이루어지는 반면 정책의 간막이가 심각하여 도시정책과 농촌정책, 산업정책, 복지정책 등이 서로 연계되지 않아 현장 주민의 필요를 제대로 반영하지 못하는 상황임(구자인, 2019.11). 각 정책 영역은 고유한 영역이 있지만 행정이나 민간이나 서로 잘 연계시켜 협력하고 순환하는 구조가 있어야 함
- 적어도 기초 자치단체의 도시정책과 농촌정책은 서로 순환하는 도농통합형의 지역정책을 강화하고 여기에 산업정책과 복지정책도 결합되어야 함([그림 4-7] 참고). 이런 관점이 강력하게 작동할 때 도시적 장점과 농촌적 장점이 서로 맞물려 정책의 효율성도 높아지고, 주민 실생활의 필요도 잘 반영하게 될 것임. 예를 들어, 도농교류(농촌관광)의 1차 소비자는 멀리 있는 도시민이 아니고 가까이에 있는 읍면 소재지 주민들임. 또 로컬푸드(학교급식) 농산물의 1차 생산자는 당연히 해당 지자체 내부에 있는 농민들임. 귀농귀촌도 마을교육공동체도 마찬가지로 해당 지자체 내부의 주민간 교류가 가장 기본임
- 상대적으로 농촌정책에 비해 도시정책은 개발정책 성격이 강하고, 주민생활에 관련된 공동체정책은 빈 영역이 아주 많음. 최근에 도시재생뉴딜사업을 계기로 일부 활동이 있지만 아파트나 빌라 및 단독주택 단지 대상의 공동체정책은 거의 이루어지지 않고 있음. 도시지역의 공동체 활동이 활발할수록 농촌과의 협력관계는 더욱 강화될 수 있음. 그래서 도시재생지원센터의 기본적인 역할은 도시형 마을만들기 활성화 전체에 있고, 이런 성과를 기초로

주변 농촌과의 협력관계를 강화해야 설치목적을 달성할 수 있음. 읍소재지의 전통시장 활성화도 주변 농촌과의 순환구조가 잘 작동될 때 가능함

- 정책 칸막이를 극복하고, 기초 자치단체의 도시정책과 농촌정책을 잘 연계시켜 도농순환형 모델을 만들 수 있을 때 읍면 단위의 주민자치 수요에 효율적으로 맞물려 농촌 유토피아 구현도 기대할 수 있음. 시범계획을 수립한 홍성군의 경우에는 홍성통 활동을 중심으로 이런 협력구조를 구축하기 위해 오랫동안 노력해왔고, 그 성과가 지역발전투자협약(균형 위)과 농촌협약(농식품부) 공모사업 선정으로 나타났음. 하지만 아직은 정보의 공유와 소통 정도에 그치고 실질적인 정책 협력은 여전히 시도중인 단계임

[그림 4-7] 기초 자치단체 내부의 도시정책과 농촌정책 연계 모델



## (2) 광역 및 중앙정부 차원의 균형발전 정책 강화: 법·제도적 정비와 정책사업 활용

- 문재인 정부에 들어와 균형발전 정책이 다시 강화되는 추세에 있지만 지방의 인구감소와 수도권 집중은 크게 완화되지 않고 있음. 광역 내부에서도 대도시 집중이 강화되고 배후 농촌 지자체의 인구감소는 계속되고 있음. 이러한 지역간 불균등발전 구조를 획기적으로 전환시킬 수 있는 대안은 사실 찾기가 쉽지 않음. 기초 자치단체 스스로의 자구적 노력을 기본으로 광역 및 중앙정부의 정책적 지원방향을 활용하는 관점이 필요할 것임
- 중앙정부는 법·제도적 정비에 집중해야 하고, 특히 지역간 재정격차를 해소하기 위한 노력이 중요함. 이런 방향에서 재정분권은 계속 진전되고 있으나 지자체 입장에서 속도가 매우 느리다는 비판을 제기하고 있음. 예를 들어, 지방소비세율을 단계적으로 인상하고, 수도권 자치단체 지방소비세 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하는 방안을 결정(2019.6. 지방재정전략회의)함. 재정분권 관련 7개 법률의 개정도 완료함(2019.12.27). 또 일본의

고향세 제도를 한국에 도입하는 방안도 ‘고향사랑 기부제’란 이름으로 법률 제정, 세액공제 등 계속 추진중임(행안부, 209.03)

- 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)은 중앙정부 주도에서 지역 주도를 강조하고 있고, 3대 전략 9대 핵심과제([표 4-4])를 실현하기 위해서는 지자체의 정책 역량과 민관협력 시스템이 중요함. 광역에서는 스스로의 정책 시스템을 정비하고 지역내 불균형을 해소하기 위해 노력해야 함. 이와 동시에 기존의 균형발전사업을 지렛대로 기초 자치단체의 ‘민관협력형 정책 시스템 구축’(제4장 3.2절 2-1 정책과제)을 적극적으로 유도해야 함. 또 대도시 지역 청년층(특히 대학생)의 농촌 이주와 정착을 촉진하는 독자 정책을 발굴해야 함. 그리고 국토 균형발전 차원에서 수도권 대도시와도 농촌 지원정책을 강화할 수 있도록 협약을 체결하고 공동사업도 추진해야 함(서울시지역상생교류사업단 사례)

[표 4-4] 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 3대 전략과 9대 핵심과제

구 분		[핵심과제]	[관계기관]
3 대 전 략	(사람) 안정되고 품격 있는 삶	1 지역인재-일자리 선순환 교육체계	교육부 등
		2 지역자산을 활용한 특색 있는 문화.관광	문체부 등
		3 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건.복지체계 구축	복지부,여가부,국토부 등
	(공간) 방방곡곡 생기되는 공간	4 매력있게 되살아나는 농산어촌	농식품부,해수부,산업부 등
		5 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약	국토부 등
		6 인구감소지역을 거주강소지역으로	행안부,농식품부 등
	(산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	7 혁신도시 시즌2	국토부 등
		8 지역산업 혁신	산업부,중기부,과기정통부 등
		9 지역 유희자산의 경제적 자산화	기재부,산림청,해수부 등

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019. 5쪽을 부분 요약

### 3-2) 농촌과 도시의 직접적, 대면적, 전면적 교류 확대

#### (1) 도시와 농촌의 대등한 협력 관계 구축: 농촌관광 등의 전통적 관점 극복

- 기존의 도시와 농촌이 교류하는 관점과 방식을 크게 극복해야 함. 농식품부나 해수부가 추진하는 체험휴양마을 조성, 농촌다움 복원, 국가중요농어업유산 지정, 농촌재능나눔 활동 등은 상대방을 대상화하거나(시혜적) 화폐를 매개로 상품화하는(수단적) 전통적인 농촌 관광에서 크게 벗어나지 못함. 도시와 농촌, 서로가 가진 장점을 기반으로 대면적이고 인간적인 교류를 기본으로 출발해야 함
- 특히 농촌이나 도시나 마을만들기 활동의 희로애락을 공유하는 마을공동체들이 서로 지역 간 교류를 시도하는 방식이 진정성을 확인하고 오래갈 수 있는 방식임. 초기의 생협 조직이 먹거리를 매개로 도시 소비자와 농촌 생산자의 대면적 교류를 중시했던 것이 도농교류의 출발점이었다는 점을 상기할 필요가 있음
- 전북 진안군은 2010년 12월의 ‘마을만들기의 날’ 행사와 2011년 1월의 마을만들기지구협의회 정기총회에서 지난 10년간의 경험을 정리하고 ‘새로운 10년’의 3대 기본방향과 2대 핵심사업을 결정함. 그 일환으로 ‘도시 마을만들기 주민과의 전면적 교류’를 기본방향으로 도농교류와 농산물 유통방식의 개선을 시도하고, 이를 위해 진안마을(주)을 설립한 바가 있음. 또 ‘도시와 농촌의 대등한 교류’라는 관점에서 농촌관광, 도농교류의 기본관점으로 10대 원칙을 제시함([표 4-5] 참고)

[표 4-5] 진안군 농촌관광, 도농교류의 기본관점

구분	주요 내용
1	농촌관광은 정말 어렵고 힘든 사업 영역이다 (농민이 하기는 힘들고, 마을 공동으로 추진하기는 더더욱 힘들다)
2	농촌관광은 목표가 아니라 수단, 매개로 이해해야 한다
3	‘자각된 개인의 유연한 연대’가 기본 전략이다
4	도시민 전체보다 직거래 매니아층이 주된 손님이다
5	농촌 체험을 연계시키는 ‘투어’와 ‘네트워크’가 중요하다
6	체험마을의 특화전략도 기본이 튼튼해야 성공할 수 있다
7	시설보다 사람, 조직에 우선 지원되어야 한다
8	‘돈’보다 신뢰관계를 만들어가는 농촌관광이 되어야 한다
9	학습과 토론을 중시하는 농촌관광이 기본이다
10	도농관계에서 다시 생각하는 농촌관광의 미래 (주인공은 어디까지나 이 땅을 지켜온 농촌 주민이다)

자료: 구자인 외, 2011.12, 140~146쪽에서 제목만 인용

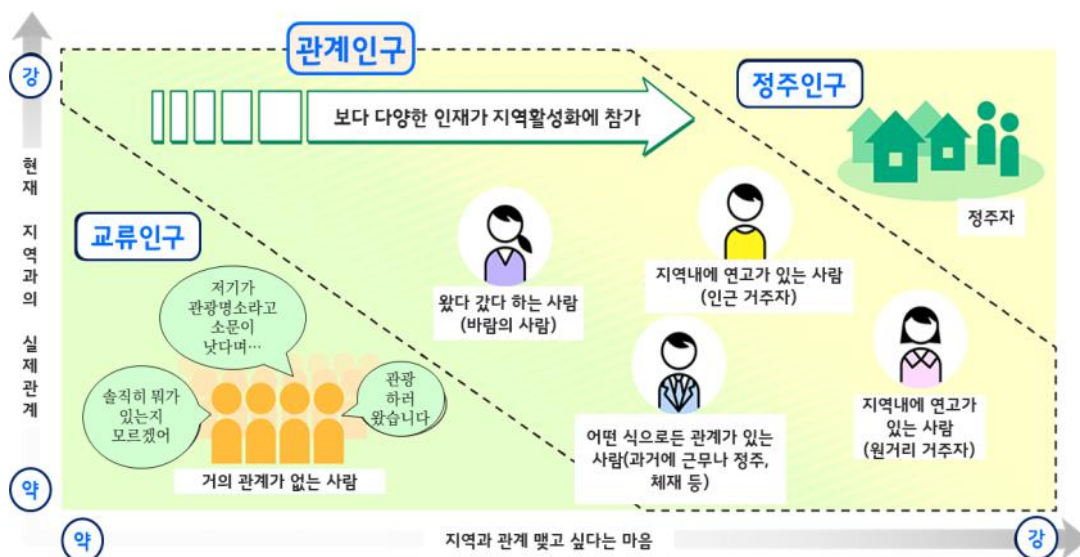


- 농촌 입장에서 도시와 대등한 관계를 구축해야 한다는 것은 농촌의 장점을 잃지 않고, 자존심을 지키며 도시 소비자의 ‘종노릇’을 하지 않겠다는 당찬 선언이기도 함. 그래서 농산물 직거래나 농촌관광에만 머무르지 않고, 귀농귀촌, 공정여행, 농촌유학, 식생활교육 등 모든 정책 영역으로 확대하여 농촌(주민)의 입장에서 농촌의 장점을 유지하고 존중한다는 전제하에 도시와 교류하려는 관점이 필요함

## (2) 교류인구, 관계인구 등 다양한 인재의 영입: 농촌 응원군 확보

- 전통적으로 일본은 출신지를 기준으로 도시에서 농촌으로 이주하는 형태를 U턴(귀향), I턴(도시→농촌), J턴(농촌→농촌)으로 구분했고, 이외에도 도시와 농촌을 왕복하는 O턴 개념이 있었음. 최근에는 그 지역에 살고 있는 정주민구에 대응하는 개념으로 ‘교류인구’와 ‘관계인구’라는 새로운 개념도 도입하고 있음. 지방도시나 농촌은 저출산, 고령화가 일반화된 상태에서 정주민구의 증가를 추구하는 것은 가능하지 않음. 대신에 농촌지역과 관계를 맺고 교류하는 도시민을 늘려 지역 활성화에 도움이 되는 인재 확보를 도모하겠다는 관점임. 특히 최근에 정주민구도 아니고 관광 등으로 찾아오는 교류인구도 아닌, 지역과 보다 다양하고 깊이 관계를 맺는 ‘관계인구’에 관심이 늘고, 그런 사례 연구가 활발해지면서 총무성에서는 홈페이지까지 개설하여 운영중임([그림 4-8] 참고)
- 이러한 발상은 오지 농촌으로 갈수록 내발적 발전을 도모할 수 있는 내부 핵심주체 형성이 쉽지 않다는 점, 또 행정의 보조사업이나 농촌관광 방식으로는 농촌 활력을 도모하기 어렵다는 것을 인정하는 셈임. 또 도시민(특히 청년)이 농촌사회로 이주하여 빨리 적응하기 힘들고, 또 그렇게까지 깊숙이 들어오고 싶어 하지 않는다는 현실도 반영한 것임

[그림 4-8] 일본 ‘관계인구’와 교류인구, 정주민구 등의 개념 구분



자료: 일본 총무성 ‘관계인구’ 포털사이트(<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/>)

- 일본과 비교하여 한국에서도 이런 점은 유사하고, 특히 한국 농촌의 청년 이주자 연구에서도 확인할 수 있음. 실제로 농촌에 정착해 살지 않더라도, 혹은 농촌에 살지만 실제로는 깊이 관계를 맺지 않으면서 농촌지향의 삶을 지향하고 어떤 역할을 해보고 싶은 사람이 많음. 이런 점에서 농촌에 살지 않지만 농촌의 다양한 활동을 응원하고, 어떤 식으로든 역할을 할 수 있는 사람을 많이 확보하는 방향성은 농촌 입장에서 매우 필요함. 특히 20대 청년 시절에 농촌에서 살아보는 경험을 가진 사람이 그 농촌과의 인연을 계기로 주민들의 다양한 활동을 응원하고 수시로 참가할 수 있도록 하는 관점은 기존의 귀농귀촌 정책에서 놓치고 있던 관점임. 관계인구 외에도 도시와 농촌을 오가며 일정 기간만 체재하는 사람, 또 특정 기간에만 거주하는 사람(O턴) 등 다양한 교류 형태까지 존중하는 관계 설정이 필요함
- 다만 농촌 유토피아 구현의 관점에서 보자면, 이러한 과정을 조정하고 ‘비빌 언덕’ 역할을 담당할 현장 조직이 매우 중요함. 행정이 이런 역할을 담당하지도 못하고, 또 민간에서도 이런 역할을 담당하는 사례는 전국에서도 매우 드물게 나타나고 있는 것이 현실임. 다음에서 검토할 귀농귀촌 정책 영역의 제안과도 연결되는 것인데, 도시와의 관계 측면에서 농촌 내부에는 창구 역할을 담당할 조직도 없고, 컨트롤타워나 플랫폼 역할을 담당할 조직은 더더욱 없는 상황이 문제임. 그래서 단순히 “교류인구나 관계인구가 중요하고 이를 늘려야 한다”는 제안 자체만으로는 농촌 유토피아는 구현되기 힘든 것임

### 3-3) 귀농귀촌 정책의 농촌 현장 수용력 강화: 주민 주도, 읍면 기반 중시

#### (1) 지역주민 주도의 귀농귀촌인 환영 활동 전개

- 한국과 비교하여 일본 농촌은 훨씬 봉건적이면서 안정된 사회이고, 그래서 귀농귀촌인의 수도 실제로는 많지 않음. 한국 농촌은 이미 많은 귀농귀촌인이 들어와 있고, 마을공동체의 안정성도 무너져 농지 거래도 매우 활발함. 이런 상황에서 도시와 관계를 맺는 방식이나 방향은 현실적으로 일본과 동일하지 않음. 실제로 한국 농촌 현실에서 보는 선주민과 후주민의 다양한 갈등은 이런 불안정성과 유통성 때문이고, 특히 농촌 내부 역량이 충분하지 않은 상태에서 행정이 전문성이 없는 귀농귀촌 정책으로 무리하게 개입하여 나타난 부작용이라 볼 수 있음
- 농촌 입장에서는 해당 농촌의 장점을 존중하면서 응원하고 자주 방문하는 사람이 필요하고, 또 이주해오더라도 지역주민들과 함께 할 수 있는 사람이 소중함. 현재의 귀농귀촌 정책을 비판하자면 농촌사회에 대한 이해 위에 정책이 추진되지 않고, 지나치게 빠른 속도와 규모를 지향하는 문제가 심각함. 농촌 스스로 지역의 변화를 주도해나가는 흐름(규모, 속도)에 맞추어 도시민들과 관계 설정(이주, 교류 등)이 필요한 것임
- 현재의 귀농귀촌 정책 자체가 필요 없다거나 부정하는 것은 아니고, 관점의 전환이 시급하다는 것을 주장하는 것임. 무엇보다 농촌에 살고 있는 지역주민이 스스로 주도해야 하고, 읍면 기반의 생활밀착형 정책이 되어야 하며, 도시민 개개인보다 전체적인 정책 시스템 구축에 초점을 뒀야 한다는 것임. 전북 진안군에서 마을만들기 정책과 병행하여 2007년부터 정리한 귀농귀촌 정책의 5대 원칙은 이런 점에서 시사하는 바가 있음([표 4-6] 참고)
- 여기에 덧붙여 ⑥지역과 연고가 있는 귀향인을 더욱 중시하는 것이 매개자 역할을 잘 할 수 있거나 ⑦지역주민을 논리로 설득하기보다 문화적으로 풀어내는 유연함이 필요하다거나 하는 방향성은 이후에 경험을 더 축적하면서 확인된 원칙이기도 함. 또 ⑧다수의 도시민은 읍면 소재지(아파트)에서 일단 멈춰야 하고 마을 안까지 곧바로 들어오는 것은 자제시켜야 한다는 원칙도 현장 경험을 통해 정리한 것임

[표 4-6] 진안군 귀농귀촌 정책의 5대 원칙

구분	주요 내용
1	새로운 도시민을 받아들이는 것보다 이미 귀농귀촌해 있는 사람을 우선한다
2	농업 생산 자체보다 본인의 전문성을 살려 새로운 영역을 개척하기를 권장한다
3	직접적인 현금 보조는 배제하고 좋은 정보와 서비스, 일자리를 잘 제공한다
4	지역주민과의 화합을 중시하고, 귀농귀촌인을 환영하는 풍토를 만든다
5	일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 정책 시스템을 구축한다

자료: 구자인 외, 2011.12, 97~98쪽에서 제목만 인용

- 농촌 유토피아의 구현이라는 목표에 비추어 보더라도 이러한 관점의 전환은 매우 중요하고, 홍성군 장곡면에서 시도한 시범계획 수립 연구에서도 다양한 갈등이 발생할 우려를 충분히 확인할 수 있었음. 이런 경험으로 행정의 정책은 조심스럽게 개입해야 하며, 농촌 내부에 살면서 변화를 만들어가는 핵심주체 그룹의 판단을 존중해야 함. 또 변화의 시간은 실제로 매우 느리게 나타날 것이며, 그런 과정을 가까이에서 지켜봐주는 배려가 필요한 것임. 그렇지 않기에 현재의 귀농귀촌 정책에 대한 농촌 현장의 수용력은 매우 낮고 부정적인 것임
- 무엇보다 지역주민 스스로 귀농귀촌 정책의 필요성을 숙지하고 직접 환영하는 활동을 전개하는 것이 필요함. 실제로 주민들은 지역(마을, 읍면)의 여러 문제들을 보면서 이를 해결할 수 있는 방향의 하나로 젊은 귀농귀촌인에 대해 높은 기대를 가지고 있음. 장곡면 설문조사에서도 응답자의 90% 정도가 “우리 마을에 새로 들어오시는 귀농귀촌인을 환영한다”는 자세를 취하고 있음. 현장 문제를 알고 서로 공유하면 해결방향도 합리적으로 도출될 수 있고, 그래서 주민 주도의 귀농귀촌 정책은 충분히 가능한 것임

## (2) 마을, 읍면 기반의 귀농귀촌 주민조직 설치 장려

- 현재 지자체의 귀농귀촌 상담 창구는 대개 농업기술센터에 기간제근로자 신분의 민간인이 순환보직제의 일반직 공무원과 함께 담당하는 경우가 대부분임. 민간 스스로 귀농귀촌의 중간지원조직을 운영하는 지자체 사례는 전국적으로 여전히 매우 드문 상황임. 농업기술센터 소속이기에 농업을 적극 장려하는 방향의 상담을 하고, 비전문가가 상담을 하기에 ‘실패하지 않는 길’을 알려주지 못하며, 무엇보다 현장밀착성이 매우 떨어지는 등의 문제가 드러남
- 귀농귀촌 정책은 매우 중요함에도 전문성과 안정성, 현장성이 모두 부족한 상태에서 시행착오를 반복하고 있는 것이 현실임. 바람직한 방향은 읍면 단위로, 마을 단위로 주민 생활 가까이에서 귀농귀촌을 환영하는 조직을 주민 주도로 만드는 것임. 읍면 규모에서는 마을 주민 정서도 이해하고, 빈집이나 토지 정보도 정확하며, 귀농귀촌 희망자의 상황을 이해한 맞춤형 상담도 가능함. 역으로 우리 지역으로 받아들이는 도시민인지, 아니면 오지 않도록 막아야 할 도시민인지도 쉽게 판단할 수 있음
- 행정리 마을 단위에서는 귀향과 귀농귀촌을 담당할 주민을 지정하거나 작은 위원회를 설치([그림 4-4] 주민조직도 참고)하는 것을 장려할 수 있음. 마을 리더가 주민총회나 운영위원회(개발위원회) 등에서 마을의 ‘10년 후’ 미래를 제안하여 위기감을 공유하고 설득한다면 어렵지 않을 것임. 어려운 역할이기에 마을 내에서 충분한 동의가 형성되어야 가능하고, 신규 전입자가 생기면 먼저 찾아가 마을의 역사와 전통, 마을규약 등을 소개하는 역할도 담당할 수 있음. 마을에 빈집이 생기면 주인을 설득하여 마을 발전을 위해 10년간 무상임대를 설득하고, 전국적으로 귀농 희망자를 공개모집하는 방식도 해볼 수 있을 것임. 이렇게 사전에 잘 준비된 마을이라면 ‘아이 가진 청년 부부’도 관심을 가지고 접근할 것임

- 읍면 단위에서는 주민자치회 산하에 귀농귀촌 위원회를 설치하고, 주민자치센터에 상담실을 개설하는 방향을 적극 권장해야 할 것임. 지역주민 사이에 이런 조직과 공간의 필요성을 문제제기하고, 이를 만들어가는 합의 형성 과정 자체가 농촌 유토피아의 구현일 것임(제4장 2절의 절차모델 참고). 그리고 이런 위원회와 상담창구가 있다는 사실만으로도 해당 읍면에 특화된 귀농귀촌 정책을 가지고 있는 셈이고, 귀농귀촌을 희망하는 도시민과의 접점이 명확하고 이후에 예상되는 갈등을 사전에 예방하는 효과도 있을 것임. 전국의 읍면 단위 선진 사례들은 대개 귀농귀촌인이 밀집된 곳이기도 하고, 또 그런 갈등이 많은 곳이기도 함. 하지만 이런 갈등을 공론화하고 합의를 통해 해결하는 사례는 여전히 눈에 띄지 않고, 그래서 현재 상태에서 한걸음 더 나아가지 못하는 상황이라고도 할 수 있음
- 농촌 유토피아 구현을 위해서는 도시지역과의 관계 설정이나 귀농귀촌 정책의 중요성을 절대 무시할 수 없음. 하지만 그만큼 어려운 정책이라 세심한 설계가 되지 않으면 농촌사회에 갈등과 혼란을 더욱 초래할 수 있음. 그래서 농촌 주민생활권인 읍면 현장 가까이에 전문성을 갖춘 현장 활동가가 상주해야 하고, 주민자치회 전환이 중요하며, 읍면사무소 행정이 개혁되어야 함을 강조하는 것임. 결국 직접 민주주의의 훈련장으로써 읍면 단위의 주민자치와 민관협력 시스템 구축이 농촌 유토피아 구현에서 매우 중요함



## 제5장

# 농촌정책의 근본적 전환 방향과 제안





## 제5장 농촌 유토피아 정책의 접근 방향과 제안

### 1. 농촌정책의 전환과 농촌 유토피아 정책의 접근 방향 제안

#### □ 농촌의 ‘좋은 변화’를 자극하고 확산시키기 위한 새로운 접근 관점

##### ○ 농촌 주민의 희망을 가로막는 법, 제도적 제약요소 극복: 지원환경 정비

- 행정이 ‘정책의 실패’를 인정하고 먼저 반성하는 자세에서 접근해야 함: 행정의 정책 전문성 강화, 정책 칸막이 극복 등(구자인, 2019.11)
- 정책의 수요자인 주민 관점에서 행정 지원체계를 우선 정비하는 것에서 출발함: 총괄·조정 부서 신설, 업무협조체계 강화, 중간지원조직 설치·운영 등
- 각종 정책사업의 연계, 협력체계를 강화함: 특히 중심지활성화(기초생활거점육성), 주민자치회 전환, 사회적경제조직 육성, 커뮤니케이션 등

##### ○ 농촌 풀뿌리 직접 민주주의 강화를 위한 제도 개선: 특히 읍면 주민자치 역량 강화

- 행정리 마을 단위의 오랫동안 내려온 관행과 각종 제도를 개선함: 이장, 개발위원회, 각종 새마을조직 등
- 읍면 단위의 주민자치위원회가 주민자치회로 전환하는 과정을 중시함: 주민자치회 권한 확대, 상근 사무국 설치, 읍면 발전계획 수립, 재정 기반 강화 등
- 시군 자치단체 단위의 민관협치형 정책 시스템을 강화함: 읍면 단위의 주민자치 시스템 구축 집중 지원

##### ○ ‘보완적인 내발적 발전론’ 관점에서 현장 기반의 핵심주체 형성 과정 지원

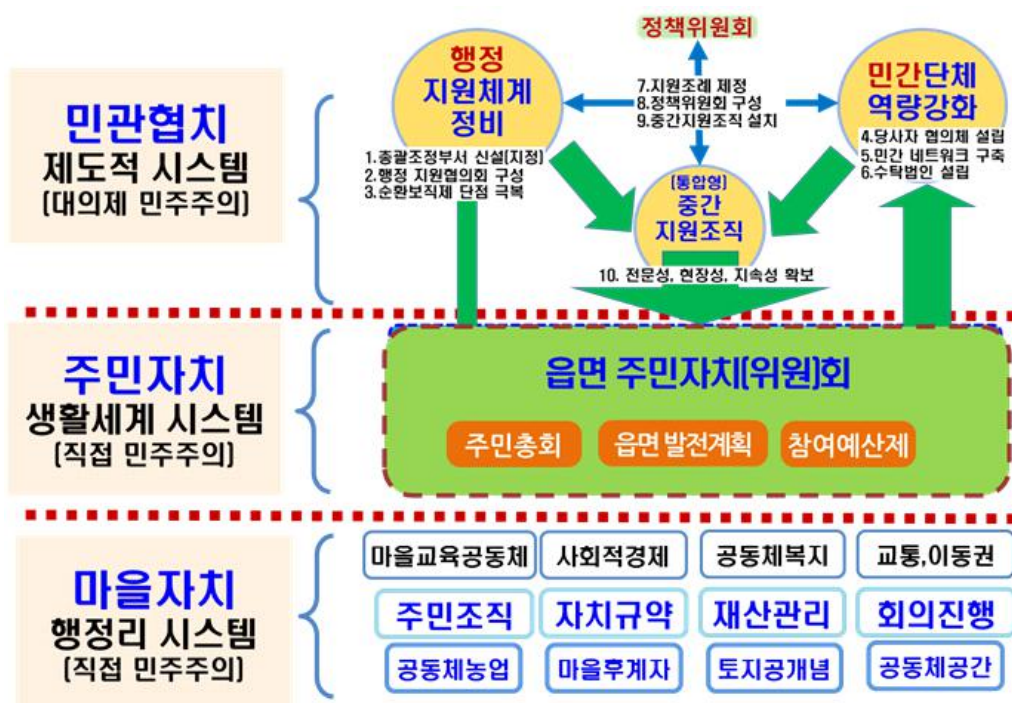
- 마을, 읍면 단위의 주민자치 역량강화에 소요되는 시간을 적극 배려함: 정책적 인큐베이팅, 조심스러운 개입 관점 강화
- 농촌발전의 공공성이 있는 활동조직에 인건비를 직접 지원하고 민간 법인 설립을 장려함: 특히 읍면 기반의 사회적경제조직 육성([표 4-1]의 4대 영역)
- 마을, 읍면 기반으로 지역주민이 주도하는 귀농귀촌 정책을 강화함: 현장 수용력 강화

## □ 행정리 마을자치와 읍면 주민자치, 시군 민관협치의 정책적 층위 구분

### ○ 정책적 층위 구분의 중요성: 정책 칸막이 극복, 상향식과 하향식의 조화

- 행정리 마을 단위의 정책(마을만들기)과 읍면 단위의 정책(주민자치회), 시군 단위의 정책(민관협치) 등은 명확하게 구분하면서 서로 연계되는 방향으로 설계되어야 함. 기존에는 이런 구분없이 시행되고, 단위 사업별로 정책 칸막이로 시행되는 문제가 심각하였음(이하 [그림 5-1] 참고)
- 현재의 지방자치 현실과 농촌 주민역량을 고려할 때, 각종 국도비 정책사업을 활용하여 시군 자치단체 차원의 민관협치형 정책 시스템이 구축되는 것을 우선해야 함(정책적 유도). 이에 기반하여 읍면 단위 주민자치 시스템 구축도 가능함. 주민 입장에서는 읍면 단위의 주민자치회 전환 과정을 활용하여 민주적으로 주민대표기구를 설립하고, 이를 활용하여 행정리 마을 단위의 마을자치 시스템도 구축될 수 있음
- 지역에 따라 일부 차이가 있을 수 있지만, 이렇게 하향식(정책적 유도)과 상향식(주민 주도)의 접근 방법이 조화를 이룰 때 농촌 유토피아 실현도 가능해짐. 결국 실질적인 주민생활권 이자 한때 자치단체였던 읍면 단위에서 상향식과 하향식이 서로 만나 주민자치회가 이를 총괄·조정할 수 있도록 하는 전략이 필요함. 주민들의 꿈과 희망이 정부 정책(제도)과 만나 그 간극(미스매칭)을 줄일 수 있는 실질적인 층위는 읍면이라 보기 때문임

[그림 5-1] 농촌정책 영역에서 민관협치와 주민자치, 마을자치의 층위 구분



자료: 구자인(2019.11.12) 참고하여 수정, 작성

## ○ 행정리 단위의 마을자치 시스템 정비: '기본과 기초' 중시

- 현재는 마을자치를 위한 '기본과 기초'가 미흡한 상태에서 행정 공모사업이 추진되고 있음. 마을조직도 작성, 마을규약 작성(정비), 투명한 재산(회계)관리 등 마을 자치활동이 중시되어야 함. 특히 행정 사업이 지원되는 마을일수록 마을자치 시스템을 강조해야 함
- 하지만 마을 규모가 축소되고 초고령화 상황에서 행정리 단위의 내발적 역량 강화는 단기간에 해결되기 어려울 것임. 그래서 읍면 단위 주민자치 시스템 정비를 우선하면서 행정리 마을 자치 역량강화를 고려할 수밖에 없는 현실임

## ○ 읍면 단위의 주민자치 시스템 정비: 주민 주도성의 강화

- 농촌 주민의 일상생활권인 읍면 단위에서 정책의 실질적인 융복합이 가능하고, 국내외 성공사례를 보더라도 읍면 단위가 많고 보다 안정적임. 현재는 읍면 종합발전계획이 없는 상태에서 개별 사업이 계속 집행되고, 각종 행정사업별로 추진위원회가 구성됨
- 현재의 읍면 단위는 행정의 권한이 미약하고 주민자치위원회도 훈련되어 있지 않기 때문에 현실적인 과제가 매우 많음. 하지만 행안부의 주민자치회 전환 정책과 강력하게 결합하여 주민자치(위원)회가 주도하는 읍면 발전계획 수립, 주민총회 개최, 주민참여예산제 결합 등을 결합하면 가능성은 매우 확장될 수 있음

## ○ 기초 자치단체 차원의 민관협치 시스템 구축: 제도적 정비 중시

- 한국 농촌에서는 지방자치의 경험이 짧고, 주민자치 역량이 부족하기에 민관협치의 제도적 기반을 강화하는 것이 우선적인 전략이 되어야 함. 민관협치의 제도적 기반을 강화하면서 주민자치, 마을자치의 역량을 강화하는 중장기 전략을 수립해야 함
- 대의제 민주주의에 기초한 시군 차원의 민관협치 시스템을 우선 정비하되, 읍면과 마을 단위의 주민 생활세계에 대한 개입은 조심스럽게 접근해야 함. 주민들의 주도성이 발휘되고 자치역량이 성장하는 과정과 시간을 배려해야 함. 기초 자치단체의 규모가 지나치게 크기 때문에 제도적으로 접근해야 할 측면이 강하고, 이런 정책환경이 조성되어야 읍면 및 마을 단위 활동도 지속가능성과 확장가능성이 보장될 수 있음.

## ○ 농촌 유토피아의 계획 수립과 실천은 이런 층위 구분을 반영하여 접근해야 함

- 농촌 현실에서 정책적으로는 읍면 단위에 무게중심을 두고 접근하되, 시군 단위 민관협치 시스템 구축을 적극 유도해야 함. 현장 주민 입장에서는 읍면 주민자치회 전환 과정에 적극 결합하여 주민대표기구를 민주적으로 구성하고, 이를 기반으로 마을자치를 지원하고 시군의 민관협치 시스템 구축을 요구하는 전략이 필요함
- 시군 자치단체를 우선하면 변화가 더디고 안정성 확보에 상당 시간이 소요될 것임. 행정리 마을이나 소공동체를 우선하면 확장성이 매우 낮음. 읍면 단위 성공사례를 발굴하고 확산하는 전략이 농촌 유토피아 정책에서는 현실적임

## □ 농촌 유토피아 정책의 관점과 접근 방향

### ○ 지역 주도의 정책 역량 강화: 민관협치 시스템 구축, 주민자치 역량 강화

- ‘중앙은 중앙답게’ 법·제도 정비와 혁신적 시범사업 도입: 권한의 지방 이양(특히 읍면)
- ‘지방은 지방답게’ 종합계획 수립 및 정책 역량 강화: 종합적 자치계획 수립
- ‘행정은 행정답게’ 공적 역할 강화: 권한의 민간 이양, 민관협치의 제도적 시스템 구축
- ‘민간은 민간답게’ 주민자치 역량 강화와 협력 네트워크 구축: 집단적 인적 역량 중시

### ○ 예산 지원방식의 전환: 꾸러미 방식(농촌협약), 깔때기 방식(포괄보조금) 등

- 꾸러미 방식(농촌협약) 확대: 패키지 방식의 정책사업 지원
- 깔때기 방식(포괄보조금) 확대: 실질적인 지역(주민) 주도, 상향식 중시
- 지방비 매칭 예산의 자율성 확대: 인건비 지출 인정
- 다년도 사업 확대: 주민자치 역량 강화의 시간적 배려, 연차적 접근 존중

### ○ 읍면 주민생활권 단위의 주민 주도성 강화: 주민자치회 주도의 읍면 발전계획 수립

- 주민자치회 주도로 단기간에 읍면 발전계획 수립 확대: 기본계획과 연차별 시행계획
- 읍면 주민자치회 중심으로 다양한 정책사업 결합: 개별 정책의 사업지침 반영
- 주민교육(학습)을 위한 교재, 교구 개발 확대: 중앙정부 및 광역의 역할
- 지방자치법 개정, 마을공동체기본법 제정: 주민자치회, 마을자치회의 법적 근거 확보

### ○ 현장 기반의 ‘사람과 조직’ 육성 강화: 정책사업의 예산 배분 비중 전환

- 정책사업을 추진할 ‘사람과 조직’ 중시: 상근자 인건비 지출 인정
- 공모사업에서 계획서 내용보다 추진주체와 추진체계 중시: 개별 정책사업의 지침 재검토
- 개인 역량보다 조직 역량 중시: 읍면 기반의 사회적경제조직 집중 육성

### ○ 시군 단위 농촌정책의 민관협치 관점 강화: 통합형 중간지원조직 설치 및 운영

- 공무원 대상의 민관협치 교육 강화: 보조사업과 위탁사업의 구분
- 통합형 중간지원조직 설치 장려: 신활력플러스, 농촌협약 등에 별도 인센티브 제공
- 민간위탁 제도 개선: 위탁수수료 인정, 위탁기간 연장, 상근자 안정성 보장 등

## □ 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제

- 개별 사업보다 정책 시스템 구축 중시, 읍면 단위를 우선하여 추진
- 사업 자체보다 현장 기반의 ‘사람과 조직’ 중시
- 농촌 유토피아 구현의 3대 의제, 9대 방향, 18대 세부과제: [표 5-1] 참고
  - 세부 내용은 제4장 3절 참고

[표 5-1] 농촌 유토피아 구현을 위한 정책 과제

농촌 유토피아의 구현을 위한 정책 지원환경 조성	
주요 의제와 방향	세부과제
<b>1. 농촌 읍면의 집단적 역량 강화와 현장밀착형 전문조직 육성</b>	
1-1) 지역 주민의 자기 결정권 확대	(1) 행정리 마을자치 강화를 위한 제도 개선 (2) 읍면 주민자치회 전환 확대
1-2) 주민 역량강화의 관점과 방법론 전환	(1) 집단적인 실천학습 방식의 강화 (2) 정책사업의 공모 방법론 개선
1-3) 읍면 현장의 공공일자리 제공과 사회적경제조직 육성	(1) 읍면 발전계획 의무적 수립과 공공 일자리 제공 (2) 읍면 현장밀착형 사회적경제조직 육성
<b>2. 기초 자치단체 정책 거버넌스 및 읍면 권한 강화</b>	
2-1) 기초 자치단체 단위의 농촌정책 거버넌스 강화	(1) 농촌정책의 민관협치형 거버넌스 시스템 구축 (2) 정책 칸막이 극복과 통합형 추진체계 강화
2-2) 주민생활권인 읍면 단위로 정책사업의 융복합 강화	(1) 읍면 소재지의 중심성 강화와 시설복합화 유도 (2) 읍면 소재지에서 배후마을 지원 강화
2-3) 정책 집행단위로서 읍면의 권한 강화	(1) 사무의 읍면 이양과 읍면장 주민추천제 확대 (2) 읍면 주민자치회 권한 강화와 재정 기반 확보
<b>3. 도시와 농촌의 관계 재설정과 협력 네트워크 구축</b>	
3-1) 도시정책과 농촌정책의 연계 및 균형발전 강화	(1) 기초 자치단체의 도시정책과 농촌정책 연계 (2) 광역 및 중앙정부 차원의 균형발전 정책 강화
3-2) 농촌과 도시의 직접적, 대면적, 전면적 교류 확대	(1) 도시와 농촌의 대등한 협력 관계 구축 (2) 교류인구, 관계인구 등 다양한 인재의 영입
3-3) 귀농귀촌 정책의 농촌 현장 수용력 강화	(1) 지역주민 주도의 귀농귀촌인 환영 활동 전개 (2) 마을, 읍면 기반의 귀농귀촌 주민조직 설치 장려

자료: 제4장 3절의 내용을 요약하여 정리

## 2. 농촌 유토피아 구현을 위한 신규 공모사업 제안

### 2.1 제안 취지: 발상의 전환을 담은 혁신적 시범사업 도입 필요

#### ○ 지방비 매칭 없이 직접 추진하는 국비 공모사업 필요

- 지방비를 매칭할 경우에는 기존 정책 및 제도의 한계를 안고 추진해야 하고, 또 지방정치의 문제와 결합되어 혁신성이 떨어지고, 실험적인 도전이 어려워짐. 지방비를 매칭하더라도 30% 이하로 낮추어 혁신적인 실험이 가능하도록 보장해야 함

#### ○ 테스트베드 방식으로 시범사업을 추진하고 집중적인 모니터링과 연구 필요

- 혁신적인 시범사업을 통해 기존 정책의 문제점을 발굴하고 개선할 수 있어야 함. 도시재생 정책 도입 초기에 테스트베드를 운영했던 경험을 벤치마킹할 필요가 있음. 본 시범사업은 농촌 유토피아 구현을 위한 테스트베드 사업에 해당함

#### ○ 농촌다움 유지, 발전을 위해 규제완화, 규제강화 특구 제도와 연계 검토

- ‘농촌다움’을 유지, 발전시키면서 주민의 꿈과 희망을 실현할 수 있도록 지원하기 위해서는 발상의 전환이 필요함. 또 발상의 전환을 통해 보다 과감한 도전을 권장하기 위해서는 각종 법적 규제의 특례조치를 인정하는 특구 제도를 적극 활용해야 함

#### ○ 예산 집행방식이 훨씬 더 자유로울 수 있어야 새로운 도전 가능

- 기존의 예산 시스템으로는 민간의 창의성을 실현하기 어렵고, 특히 민간보조사업 방식이 아닌 새로운 포괄보조금 방식이 필요함. 민간위탁, 공기관대행 등 새로운 예산집행방식으로 추진해야 실험적 도전이 가능함. 본 시범사업을 통해 이를 가능하게 하는 방법을 도출해야 함

#### ○ 지역(주민) 주도의 다년도 연속 사업 필요

- 공모사업 계획서 작성이 지나치게 복잡하면 컨설팅기관에 의존할 수밖에 없음. 계획서 내용 자체보다 준비과정이나 실천성과를 우선해야 지역(주민)의 주도성이 발휘됨
- 주민 개개인의 꿈을 합의하고 실천하며 시행착오까지 수정해나가는 과정에는 오랜 시간이 필요함. 특히 현장의 주도성이 발휘되기 위해서는 초기단계의 핵심주체 형성이 매우 중요함. 이 때문에 4~5년에 걸쳐 매년 연속 지원하는 방식, 균형발전위원회와 시군(읍면)이 협약을 맺어 다년도에 걸쳐 추진하는 방식의 신규 사업이 필요함

## 2.2 농촌 유토피아 구현을 위한 3대 핵심사업 제안

○ 전국 농촌 지방자치단체 대상의 국비 공모사업으로 신규 도입하기를 기대하는 정책 사업으로 아래와 같이 3대 핵심사업을 제안함

- 각각의 세부 사업내용은 별도 연구가 필요하고, 여기서는 기본개요만 소개함

### □ 핵심사업1: 농촌 공동체 활성화 ‘마을수당’ 시범사업

○ 도입취지와 목적: 농촌 마을의 다원적 역할 존중, 마을 공동체 활동 장려

- 농촌 마을은 그 자체로 농업·농촌의 다원적 기능을 담당하고 있고, 도시와 달리 오랜 전통 속에서 유지해온 실체가 분명함. 농촌 마을에 산다는 것만으로 불이익을 감수하면서 농촌의 자연환경과 전통문화를 지키는 공익적 활동을 담당하는 셈임.
- 행정리 제도 자체에 문제가 있고, 봉건적인 관습이 작동하고 초고령화 상황에 있지만 정책적으로 포기해서는 안될 정책 대상임. 주민 스스로 이를 개선하고 마을자치 시스템을 구축할 수 있도록 지속적으로 지원해야 함
- 기존의 보조사업 방식은 사업계획서를 작성하여 신청해야 하고, 사업지침을 준수하면서 집행해야 하기에 농촌 마을 현실에 맞지 않음. 특히 중대규모 사업을 하기 전 단계의 소액사업을 매년 반복적으로 해볼 수 있는 기회를 제공해야 함
- 이에 농민 기본소득, 농민수당이 전국적으로 확산되는 방향과 병행하여 농촌 행정리 단위의 마을수당 제도 도입을 신규 정책사업으로 적극 검토함. 이를 통해 마을 공동체 활동을 적극적으로 장려하여 마을자치의 역량을 강화하고 읍면 주민자치 시스템과 연계할 수 있도록 유도함

○ 기본방향: 시범사업 우선 시행

- 행정리 마을 단위로 매년 500만원 규모의 소액 예산을 지속적으로 지원함. 지원의 전제조건으로 주민조직도 정비, 마을규약 제정, 회계 및 기록관리 등 마을자치의 기본적인 시스템 정비를 요구함
- 특정 시군 읍면 대상의 공모 형식으로 도입하여 우선 시행함. 이를 테스트베드 사업으로 하여 농업환경보전프로그램 공모사업이나 신규 도입하는 공익직불제 개편 등과 연계하여 집중 검토함
- 3~4년에 걸친 연속 시행과 집중 모니터링을 통해 전국적으로 단계적 확산을 모색함. 시행과 정에서 전문연구자와 결합하여 참여관찰, 리빙랩 방식을 통해 마을 주민 의견을 적극적으로 수렴하여 정책 개선에 반영함

## ○ 주요 사업내용

- 자격 요건: 마을 주민조직도 정비, 마을규약 제정, 회계 및 기록관리 등 마을자치의 가장 기본적인 사항을 정비하는 정도에 그침. 내용 수준은 스스로 판단하는 것을 존중하고, 우수 사례 소개 등을 통해 스스로 정비하는 것을 기대함. 수당은 이장 등의 개인이나 추진위원회 같은 임의단체 통장이 아니라 대표성이 명확한 ‘마을회’ 통장으로 입금함
- 수당 액수 : 읍면 단위의 모든 행정리에 대해 규모에 관계없이 매년 500만원 규모의 마을수당을 정액제로 지원함. 마을 규모를 고려하기 시작하면 주민의 자격, 위장전입, 면적 등 매우 복잡한 문제가 발생하기 때문에 보다 단순한 방식으로 접근함. (시범사업 단계에서는 국비 70%를 원칙으로 접근하고, 본사업 단계에서는 지방비 100%로 전환할 수 있음)
- 사용 분야: 마을수당은 공모사업 방식의 보조금과 달리 아무 조건 없이 지원하고, 정산도 필요하지 않음. 다만 마을의 공동체 활동을 지원한다는 목적을 명확히 하고, 매년 성과 발표 등을 통해 우수사례를 시상하는 방식으로 상호자극을 유도함. 그리고 마을수당을 이월하여 사용할 수도 있고, 이웃 마을과 공동으로 사용할 수도 있음. 또 마을수당의 일부를 모든 마을이 모아 공동사업을 추진할 수도 있음.
- 접근 방법: 균형발전위원회와 시군이 협약을 맺어 추진하고, 균형발전 차원에서 가장 취약한 면 단위부터 우선 실시하고, 시범사업을 통해 시행착오를 개선하며 단계적으로 확대함

## ○ 기대효과

- 마을 공동체 활동을 지속적으로 자극하여 농업·농촌의 다원적 가치 향상에 기여
- 농촌 마을을 유지하며 뿌리를 지키고 있는 주민들의 자부심 향상에 기여
- 반복적 지원을 통해 다양한 경험을 축적하고 중대규모 행정사업의 효율성 향상에 기여

## □ 핵심사업2: 읍면 단위 농촌 유토피아 혁신모델 구축 시범사업

### ○ 도입취지와 목적: 본 연구의 절차 모델 적용

- 농촌 유토피아 실천은 현실적으로 읍면에서 성과 모델 도출이 용이함. 마을 단위에서는 단기성과 도출은 가능해도 지속성을 확보하기 힘들. 시군 자치단체 차원에서는 제도적 측면이 우선될 수밖에 없고, 현장의 변화는 더디게 나타날 것임
- ‘살기 좋고 살고 싶은 농촌’, ‘돌아오는 농촌’을 실현할 수 있는 핵심주체 그룹의 발굴과 공론장 형성, 중장기 비전의 합의 형성, 실천과 평가 등의 과정을 지속적으로 반복하며 시행착오를 수정하는 과정을 통해 농촌 유토피아는 구현될 수 있음



- 여기에는 기존의 다양한 정책사업이 결합될 수 있으나 이를 활용할 수 있는 핵심주체가 현장에서 전업적으로 혹은 자원봉사로 강력하게 형성되는 것을 전제로 해야 가능함. 현재 행안부 정책으로 추진되는 주민자치회 전환 사업은 이러한 과정을 지원하는 사업임. 하지만 읍면 행정에 공무원 형태로 채용되어 다양한 서비스를 지원하는 형식이고, 주민자치회 산하에는 상근자가 없어 주민 주도성이 약하다는 한계가 있음
- 이에 현장 기반의 활동가가 주민자치회 사무국에 전업적으로 결합하여 상주할 수 있도록 지원하여 활동성과가 현장에 축적되고 시행착오를 줄일 수 있도록 해야 함. 본 연구에서 제안한 절차 모델을 지역 실정에 맞게끔 적용하여 추진하기 위해서라도 상근 활동가가 반드시 필요함. 본 사업은 기존 정책에서 빠져 있는 현장 활동가 인건비를 지원하여 핵심주체 그룹 형성을 직접적으로 지원하는 것을 목적으로 제안함

#### ○ 기본방향: 현장의 자율성 존중

- 예산은 주민자치(위원)회에 포괄보조금 형태로 지원하되, 인건비로 폭넓게 사용할 수 있도록 함. 이를 위한 제도 개선도 적극 검토함
- 공모사업의 신청주체는 특정 읍면으로 하고, 주민자치회가 읍면 발전계획을 수립하고 주민총회를 거쳐 신청하는 것을 전제로 함. 주민자치회로 전환하지 않은 경우에도 유사한 조건을 갖춘 경우로 한정함. 또 도시 지역 동 단위 주민자치회도 신청자격을 부여하여, 지역내 균형발전 관점에서 배후 농촌 마을을 지원하는 활동으로 확장할 수도 있음
- 본 시범사업은 기존에 읍면 단위 선진사례로 소개되는 지역이 한걸음 더 전진할 수 있도록 하는 것을 우선함. 격년제로 대상 읍면을 신규로 선정하여 시행함
- 사업예산은 인건비를 중심으로 집행할 수 있도록 지원하고, 사업 예산은 공동학습과 토론, 시범계획의 수립과 모니터링 등에 사용함. 부족한 사업비는 기존의 정책사업을 충분히 활용할 수 있도록 요청함
- 4년에 걸쳐 연속적으로 시행할 수 있도록 지원함. 또 추진과정에서 전문연구자가 결합하여 참여관찰, 리빙랩 방식 등으로 주민 의견이 적극적으로 시범계획 수립이나 정책 개선 등에 반영될 수 있도록 병행하여 추진함

#### ○ 주요 사업내용

- 신청 주체: 읍면 주민자치(위원)회. 시군을 거쳐서 신청
- 자격 요건: 주민자치(위원)회 주도로 발전계획 수립한 읍면. 주민총회를 거쳐 사업 신청을 결의한 읍면
- 사업 기간: 개소당 4년간 연속 지원
- 선정 수: 전국 20개 읍면(1년차 10개 읍면 선정 \* 2년 연속 공모)

- 지원 예산 : 매년 개소당 200백만원
- 지출 분야: 주민자치(위원)회 사무국 인건비 연간 평균 30백만원\*3명, 운영비 30백만원, 외부 전문가 자문비 30백만원, 시범사업비 50백만원
- 사업 내용: 본 연구의 절차 모델에 따른 공동학습과 토론, 종합계획 수립과 추진, 모니터링과 수정 등 농촌 유토피아 4개년 계획에 따른 사업
- 인센티브: 부처 협조를 통해 관련 정책사업 연계 검토(협약방식 응용)

○ 심사방법: 사업신청자 상호학습의 장으로 활용

- 신청서 작성방식: 주민 주도의 사업계획서 작성 과정 중시
- 공모절차: 사업설명회 개최, 온라인/오프라인 상담창구 개설, 문답집(Q&A) 제공 등. 필요시에는 사업계획서 작성 워크숍 개최
- 심사방법: 1박2일 발표 평가, 신청자 상호심사 병행
- 추진절차: 선정 읍면 사이의 상호방문과 격려, 네트워크 구축, 사무국 정기교류회, 매년 1회 성과공유회 개최 및 우수사례 시상 등 추진

○ 유의사항

- 지역 주민 주도로 사전 준비과정을 거쳐 스스로 계획을 수립해야 함. 사전준비 및 계획서 작성 과정을 중시함. 선정 이후에도 외부 전문가 그룹이 결합하여 지원하지만 주민 주도성이 원칙임
- 지역사회 내에 핵심주체가 있고, 농촌 유토피아로 발전할 수 있는 선진 사례가 일부라도 있어야 함. 그 그룹이 주민자치(위원)회와 반드시 결합하여 신청해야 함

○ 기대효과

- 핵심주체 형성과 지원 모델을 통해 타 정책 영역으로 확산할 수 있는 시사점 도출
- 개별 사례에서 농촌 유토피아의 전 영역에 걸친 종합적 실천으로 확대하는 모델 개발
- 읍면 단위 성공사례 모델이 지역사회에서 보편타당한 모델로 확산될 수 있는 계기 제공

### □ 핵심사업3: 도(道) 단위 농촌 현장 활동가 심화교육 연수원 설립 사업

#### ○ 도입취지와 목적: 농촌 현장과 정책 사이의 매개자 양성

- 시군 자치단체 차원에서 임기제공무원이나 중간지원조직 상근자, 마을사무장 등 공공일자리 수는 계속 늘고 있는 추세임. 향후 신활력플러스나 농촌협약 등을 계기로 훨씬 많은 인적 자원이 발굴되고 양성될 것으로 예상함. 새로 농촌으로 진입하는 청년들도 많이 있지만 체계적으로 교육받을 수 있는 기회는 매우 제한적임
- 하지만 농촌 현장을 분석하고 해석할 수 있는, 그리고 농촌정책의 흐름까지 이해할 수 있는 활동가는 매우 드문 것이 현실임. 주민들의 꿈과 희망을 정책에 반영하고, 또 정부 정책을 해석하여 현장에 소개할 수 있는 현장 전문가도 찾기가 쉽지 않음. 각종 기초교육 과정은 여러 정책사업을 계기로 많아지고 있지만 체계적으로 심화훈련을 받을 수 있는 공간이나 조직은 전무하다고 할 수 있음. 이런 문제는 농촌 마을만들기와 6차산업, 귀농귀촌, 농촌관광(도농교류), 사회적경제, 농촌복지, 푸드플랜, 주민자치, 도시재생 등 모든 정책 영역에서 공통적인 과제에 해당함
- 대학에서도 기본적인 교양 차원의 교육과 학습을 받고 있지만 현장을 체계적으로 경험하고 훈련받을 기회는 매우 단편적임. 대학원 석,박사과정을 마쳐도 농촌 현장과 정책을 ‘몸으로’ 배울 수 있는 교육기관이 없는 것이 현실임. 대규모 국도비 정책사업이 여전히 시행되고 있지만, 이를 현장에서 집행할 수 있는 훈련된 사무국장급이 없다는 것이 당면과제로 부각되고 있음. 또 행정에서도 역량 있는 임기제공무원을 채용하고 싶어도 인적 자원이 부족하거나 수준이 미달된다는 불만이 계속 제기됨
- 이에 농촌 현장 활동가를 체계적으로 육성할 수 있는 전문 연수원 설립이 시급함. 여러 정책 영역의 공통적인 숙제이기에 균형발전위원회가 주도하여 시급하게 연수원 설립을 추진할 것을 제안함

#### ○ 기본방향: 광역 단위 정책 공모사업

- 공모사업을 통해 광역 시도별로 설치하는 것을 원칙으로 접근함. 전국 단위로 1개소 설치하면 현장성이 떨어지고, 운영조직의 관료화가 문제가 됨. 시군으로 설치하면 해당 시군만 활용하게 되는 문제가 있음. 충남의 경우, 농촌 마을만들기와 도시재생 영역만으로도 상근자가 150명에 달하고, 타 농촌정책 영역으로 확장하면 약 300명 수준이 될 것으로 추정됨
- 연수원 설치와 운영을 지원할 수 있는 법적 근거로 농업농촌발전기본법이나 삶의질특별법 등의 개정을 적극 검토함. 혹은 지자체 조례 제정을 전제로 공모자격을 제한함
- 사업기간은 4년으로 하고 광역 행정의 민관협치형 시스템 구축, 중간지원조직의 공간적 통합 플랫폼 구축, 지역혁신공간 조성 등의 정책과 연계하여 추진함. 초기 2년간은 추진단을 구성하고 건축 리모델링을 완료함. 이후 2년간은 시범운영 기간으로 함

- 하드웨어 시설은 기존 시설의 리모델링을 우선으로 하고, 혹은 기존 정책사업과 연계하여 신축하는 것도 가능함. 사업기간 4년 동안의 운영비(인건비 포함)는 사업비 내에서 집행함. 5년차 이후 운영비는 국비 50%, 시도비 50%를 원칙으로 하고, 국비 비율은 연차적으로 축소함
- 시도 출연 연구원 및 대학 등과 연계하여 추진하는 것을 장려함. 현장과 대학, 연구기관, 행정 등의 협력을 통해 현장 활동가가 선순환하는 구조를 지속적으로 모색함. 또 전문가 풀을 확보하고, 협력 네트워크를 통해 현장 실습의 공간을 광역 단위에서 적극 확보함
- 전국시도지사협의회, 시장군수협의회 등과 협조하여 시군 자치단체의 예산 투자와 운영비 출연 등도 적극 검토함

### ○ 주요 사업내용

- 신청 주체: 광역 자치단체
- 자격 요건: 광역 행정의 조직개편을 통해 지역(농촌)정책의 총괄·조정 부서 신설, 연수원 조례 제정(예정 포함), 의회 동의서 등
- 사업 기간: 개소당 4년간
- 선정 수: 전국 2개 시도, 매년 선정
- 지원 예산 : 개소당 4년간 총 10,000백만원(국비 70%, 시도비 30%)
- 지출 분야: 추진단 인건비(평균 50백만원\*6명\*4년), 일반운영비(평균 200백만원\*4년), 사업비(초기 2년\*평균 500백만원 + 후기2년\*평균 1,000백만원), 설계공모 등 계획수립비(1식 1,000백만원, 부대비 포함), 건축비(1식 4,000백만원)
- 인센티브: 부처 협조를 통해 관련 정책사업 연계 검토(협약방식 응용)

### ○ 심사방법: 경쟁을 통해 준비된 시도부터 시행

- 공모절차: 사업설명회 및 정책워크숍 개최,
- 심사방법: 1박2일 발표 평가, 현장 실사 평가 등 다양한 방식으로 평가
- 추진절차: 선정 이후 초기 2년간은 추진단 형태로 운영 프로그램 기획, 건축 리모델링 설계공모 진행, 운영조직 관련 제도 정비 등 사전준비 형태로 운영. 이후 2년간은 시범 운영기간으로 실제 심화교육 프로그램 진행과 분석, 모니터링 등을 추진함

### ○ 유의사항

- 유사한 정책사업을 발굴하여 연계하고, 연수원의 민관협치형 운영모델을 중시함. 민간의

다양한 현장 전문가가 교수진으로 결합하여 현장성을 잃지 않도록 운영함

- 또 광역 단위의 현장에 기반한 활동가 전문연수원이란 성격을 명확히 하면서 다양한 현장연수 민간기관을 조사하고, 협력 네트워크를 구축하여 중복 부분이 없도록 촘촘하게 기획함
- 5년차 이후의 운영 모델로 시군에서 매년 운영비를 지원하는 공익형 방식과 활동가 심화교육비를 실비로 받는 수익모델을 결합하는 방식을 검토함

#### ○ 기대효과

- 현장 활동가의 집중 심화연수를 통해 단기간에 정책 역량 향상에 기여
- 역량 있는 활동가 양성으로 농촌 현장과 정책 사이의 간극 해소에 기여
- 중간지원조직 상근자의 집중 심화교육으로 국도비 정책사업의 실효성 강화에 기여



## 참고문헌

- 관계부처 합동, 2020.2, 「제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획 (안)」
- 具滋仁, 2013, “韓国鎮安郡における福祉社会開発の事例研究”(한국 진안군의 복지 사회개발 사례연구), 日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター(미간행)
- 구자인, 2017.9, “마을에서 주민조직도 그려보기”, 충남연구원 충남마을만들기지원센터, 『마을독본』 (창간준비 1호), 8-16쪽
- 구자인, 2019.11.12, “농촌마을, 르네상스는 올까?”, 농업농촌의길 2019 조직위원회, 『농업 농촌의 New Wave, 르네상스는 올까?』, 81-106쪽
- 구자인, 2019.9.3, “지방자치단체 농어촌정책 추진체계 정비방안”(대통령직속 농어촌·농어업 특별위원회 제1차 농촌정책혁신 소분과 발표 자료)
- 구자인, 유정규, 곽동원, 최태영, 2011.12, 『마을만들기, 진안군의 10년 경험과 시스템』, 국토연구원 도시재생시리즈20, 진안군마을만들기지구협의회 편집
- 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019. 1, 「제4차 국가균형발전 5개년계획 (안)(2018~2022)」
- 김태완, 2019.12, “다기능농업의 확산과 농촌지역사회의 변화: 충남 홍성군 사례를 중심으로”(고려대학교 대학원 사회학과 박사학위논문)
- 농림축산식품부, 2019.12, 「2020년도 농촌협약 시범도입 설명회」
- 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회, 2019.12, 「농촌정책 추진체계 개편 및 농촌 공간의 체계적 관리 방안」(마을연구소 일소공도 협동조합 수행)
- 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회, 2019.12.3, “지방자치단체 농어촌정책의 민관 협치형 추진체계 구축(안)”(제3회 본위원회 의안번호 2019-5호)
- 대통령 직속 자치분권위원회, 2018. 9, 「자치분권 종합계획」
- 대통령 직속 자치분권위원회, 2019. 3, 「자치분권 시행계획」
- 마을연구소 일소공도, 2019.6, 『농촌 유토피아 구상: 충남 홍성군 홍동면·장곡면을 중심으로』(한국농촌경제연구원 의뢰 원고)
- 송미령·성주인·김광선·심재현·정도채·서형주, 2019.06.30, 『행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상』, 농촌경제연구원

- 지역재단(지역순환경제센터), 2018.12, 『농촌형 주민자치 활성화 방안 연구』(행정안전부 수탁과제)
- 청양군 마을만들기지원센터, 2019.11, “청양군 함께이음 정책”(내부 자료)
- 청양군, 2019.10, 『청양군 지역활성화재단 설립 타당성 검토』(충남연구원 수행)
- 청양군, 2019.5, 『청양군 마을만들기 기본계획 수립 연구』(지역재단 수행)
- 충남연구원 충남마을만들기지원센터, 2017.12, 『충남 희망마을 만들기 제3기 기본계획(안) 2018~2022』
- 충청남도 자치행정과, 2019.8, “더 행복한 충남형 주민자치(참여) 모델 육성계획”(내부자료)
- 한국농촌경제연구원, 2018.12.27, 『행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상: 농촌 유토피아 개념과 연구 지향』(제1차 워크숍 자료집, 서울 플라자호텔)
- 한국농촌경제연구원, 2019.04.09, 『행복한 균형발전을 위한 농촌 유토피아 구상: 관련 사례와 정책 실천』(제2차 워크숍 자료집, 충남 홍성군 장곡면)
- 한국농촌경제연구원, 2019.11.15, 『농산촌 유토피아 현장 실천 사례와 사업화 방안』(제4차 워크숍 자료집, 경남 함양군 서하면)
- 행정안전부(주민자치형 공공서비스 사업단), 2019.09.25, “주민자치회 조례 쟁점사항 개정 논의(안)”(내부자료)
- 행정안전부(주민자치형 공공서비스 사업단), 2019.2, 『2019년 주민자치형 공공서비스 구축 사업 주민자치 분야 매뉴얼』
- 홍성군, 2016.10, 『홍성군 마을만들기 지원 시스템 정비 학술용역(2차년도)』(충남연구원 충남마을만들기지원센터 수행)
- 홍성군, 2020.1, “2020년도 농촌협약 추진계획서” 농식품부 신청서



## 별책 부록

[부록1] 공동학습회 장곡면 기초현황 발표 자료(PPT)

[부록2] 공동학습회 주민설문 결과 발표 자료(PPT)

[부록3] 공동학습회 토론 결과 발표 자료(PPT)

[부록4] 주민 인터뷰 조사 결과

[부록5] 주제별 간담회 진행 결과

[부록6] 종합토론회 발표 자료(PPT)



32589 충청남도 공주시 연수원길 73-26(금흥동 101번지)  
전화 : 041-840-1114 홈페이지 : [www.cni.re.kr](http://www.cni.re.kr)