

제7차 농어촌지역정책포럼

농어촌정책, 현장에서 길을 묻다

일 시: 2012년 9월 26일(수) 15:00~18:00

장 소: 전라북도청 중회의실2

주 최: 농어촌지역정책포럼

주 관: 한국농촌경제연구원·전라북도·전북발전연구원

후 원: 농림수산식품부

머 리 말

한국농촌경제연구원은 전라북도청, 전북발전연구원과 공동으로 지난 9월 26일 제7차 농어촌지역정책포럼을 개최하였다. 농어촌지역정책포럼은 농어촌 발전에 뜻을 같이하는 전문가와 행정가, 현장 활동가의 네트워크로 작년에 이어 올해 일곱 번째 포럼에 이르기까지 주요 농어촌정책 현안에 대한 폭넓은 공감대를 이루며 심층적인 논의를 이어왔다.

특히 이번 포럼은 “농어촌정책, 현장에서 길을 묻다”라는 주제로 농어촌지역 현장과 지자체 및 지역사회 일선의 현안에 초점을 맞추었다. 농어촌 마을의 실태와 여건 변화를 살펴보고, 이에 따른 민관협력과 거버넌스 체계 등 중간지원조직의 필요성과 활동과제에 대해 활발한 논의를 가졌다.

이 자료집은 제7차 포럼에서 발표된 세 편의 주제발표와 그에 대한 토론 내용을 담고 있다. 농어촌 지역사회가 추구해야 할 정책방향과 농어촌활성화 사례를 제시하며 이러한 논의가 정책 입안 및 관련 연구에 많은 도움이 되기를 기대하는 바이다.

2012년 9월

한국농촌경제연구원장 이 동 필

차 례

주제 발표	1
제1주제. 농촌정책 현장에서 거버넌스의 구조와 기능	3
1. 서론	4
2. 농촌 지역사회 발전 모델 유형과 거버넌스	6
3. 농촌 발전 정책에서 등장한 거버넌스 조직	9
4. 농촌 거버넌스와 관련된 제도적 문제	12
5. 결론을 대신하며	18
제2주제. 전북의 농어촌 마을 여건 변화에 대응한 지역개발사업 과제	21
1. 농어촌 마을 여건 변화	22
2. 전라북도 농어촌 과소화마을 실태	27
3. 전라북도 농어촌 과소화마을 정주여건	29
4. 과소화마을 정주여건 개선을 위한 농어촌마을 리모델링 사업 적용방안	33
제3주제. 농어촌개발에 있어서 중간지원조직을 통한 민관협력 과제	39
1. 들어가며	40
2. 완주군의 농촌활력정책과 완주커뮤니티비즈니스센터	41
3. 완주군의 농촌활력사업 현황	46
4. 완주커뮤니티비즈니스센터의 역할과 과제	53
5. 마치며	64
지정토론 및 종합토론	67
제6차 포럼 결과 요약 및 2012년 하반기 추진 방향	91
부록. 농어촌지역정책포럼 개최 내역	97

제7차 농어촌지역정책포럼

1. 개요

- 일시: 2012. 9. 26(수) 15:00 ~ 18:00
- 장소: 전라북도청 중회의실2
- 주최: 농어촌지역정책포럼
- 주관: 한국농촌경제연구원·전라북도·전북발전연구원
- 후원: 농림수산식품부

2. 일정

시 간	주요 내용
14:30~15:00	■ 등록
15:00~15:15	■ 개회식 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 개회사(한국농촌경제연구원 이동필 원장) ▪ 환영사(전라북도 성신상 농수산국장) ▪ 인사말(농림수산식품부 이득섭 지역개발과장)
15:15~16:30	■ 주제 발표 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 농촌정책 현장에서 거버넌스의 구조와 기능 김정섭 박사(한국농촌경제연구원) ▪ 전북의 농어촌 마을 여건 변화에 대응한 지역개발사업 과제 이창우 박사(전북발전연구원) ▪ 농어촌개발에 있어서 중간지원조직을 통한 민관협력 과제 임경수 상임이사(완주커뮤니티비즈니스센터)
16:30~16:40	■ 중간 휴식
16:40~18:00	■ 지정 토론 및 종합 토론 <ul style="list-style-type: none"> * 좌 장: 정철모 교수(전주대학교) ▪ 지정 토론: 서병선 소장(장수군 농업기술센터) 이기원 교수(함림대학교) 이득섭 과장(농림수산식품부 지역개발과) 임경진 총괄국장(전북마을만들기협력센터) 정연근 기자(내일신문) ▪ 종합 토론: 포럼 회원 및 참석자 전원
18:00~20:00	■ 폐회 및 만찬

주 제 발 표

제 1 주제

농촌정책 현장에서 거버넌스의 구조와 기능

김 정 섭 (한국농촌경제연구원)

목 차

1. 서론
2. 농촌 지역사회 발전 모델 유형과 거버넌스
3. 농촌 발전 정책에서 등장한 거버넌스 조직
4. 농촌 거버넌스와 관련된 제도적 문제
 - 4.1. 지방자치단체의 역할과 예산 제도
 - 4.2. 계획 제도
 - 4.3. 거버넌스 조직의 기능과 권한을 규율하는 제도
5. 결론을 대신하여

농촌정책 현장에서 거버넌스의 구조와 기능

김 정 섭 (한국농촌경제연구원)

1. 서론

지방자치단체, 주민, 지역사회의 자발적 결사체, 경제활동을 영위하는 사업체 등 농어촌 지역사회의 여러 주체들이 집합적인(collective) 방식으로 지역의 문제를 해결하거나 필요를 충족하는 방식, 즉 거버넌스(governance)는 농촌 발전 정책에서도 핵심 주제 가운데 하나이다. 지역발전 정책에서 거버넌스를 개선하려고 ‘지역에 기반을 둔 동반자 관계(area-based partnership)’를 창출하고 지원하는 전략이 1990년대부터 최근까지 OECD 국가들에서 널리 확산되었고(OECD, 2001), 우리나라도 그 대열에서 예외라고 보기는 어렵다. 농촌 발전이라는 맥락에서 ‘동반자 관계’란 무엇인가? ‘동반자 관계는 법적 구속력이 있는 환경 또는 공식적인 합의에 기초하여 많은 기관들 사이에서 이루어지는 공식적인 협력, 협력적 직무 관계, 계획에 대한 상호 호혜적인 수용 등의 체계’라고 정의된다(OECD, 1990: Moseley(2003)에서 재인용). 동반자 관계를 그것보다는 유연하게 일종의 과정(process)으로 정의하는 이도 있다. “동반자 관계는 일반적으로 공유된 이슈에 대응하거나 특정한 결과물을 낳기 위한 수단으로서 공동의 의제 또는 공유된 목표를 중심에 두고 연합한 형태의 이해관계를 동원해내는 조직들 상호 간의 배치(arrangement)를 낳는 과정이라고 정의할 수 있다(James, 2002: Moseley(2003)에서 재인용).” 어떻게 정의하든 농촌 지역에서 출현하는 동반자 관계에는 중앙정부 부처, 특정한 사업을 수행하는 정부 기구

(government agency), 지방자치단체, 민간 기업, 지방의 자발적 결사체 조직, 지역사회 조직, 직능단체 등 여러 부문과 여러 층위에 자리 잡고 있는 주체들 가운데 몇몇이 포섭되기 마련이다. 이처럼 광범위한 이해당사자들이 참여하여 특정 농촌 지역의 장기적인 우선순위 사항에 대해 동의를 이끌어 내는 동반자 관계는 그 지역의 여건에 부합하는 공공 정책 프로그램이나 서비스를 전달하려 할 때 그리고 지역사회 발전을 위한 프로젝트를 추진하려 할 때 중요한 역할을 수행한다. 그러한 동반자 관계는 관련 주체들 사이의 협의(consultation), 협력, 조정(co-ordination)을 촉진한다(OECD, 2001). 간단히 말하자면, 거버넌스를 향상시키는 수단이다.

우리나라의 농촌 발전 정책의 최근 연대기에서 ‘농촌 지방 거버넌스에 대한 강조’는 눈에 띄는 변화 양상 가운데 하나이다. 김정섭 등(2011)이 수행한 농촌 지역 활성화 정책의 방향 변화에 대한 전문가 델파이 조사에서 ‘거버넌스에 대한 강조’는 ‘정책의 다양화’에 뒤이어 두 번째로 높은 수준의 동의 점수를 받았다.¹⁾ 그런데 농촌 발전 정책의 방향 변화에 있어 거버넌스를 강조하기 시작한 것은 매우 중요한 변화였지만 그에 걸맞게 거버넌스가 잘 형성되지 않는 것이 관련 전문가들의 평가인 듯하다(김정섭 등, 2011:43~44). 거버넌스에는 다양한 형태의 사회적·정치적 관계가 있을 수 있다. 이 글에서는 그 가운데에서도 참여자들의 동반자 관계에 초점을 두려 한다. 최근 여러 해 동안의 농촌 발전 정책이 지방 거버넌스 형성을 강조했지만 그것이 결코 만족스러운 수준까지는 실현되지 못했다는 비판은 농촌 발전 정책이 실행되는 현장에서의 동반자 관계에 대한 인식, 실천, 제도적 여건이 미흡했기 때문이라고 보기 때문이다.

글의 순서는 다음과 같다. 먼저 농촌 발전에 있어 거버넌스에 주목하는 이유를 ‘지역사회 발전 모델’에 대한 이론적 지형 속에서 살펴볼 것이다. 그리고 최근 10년여 동안 진행된 우리나라의 농촌 발전 정책에서 어떤 구조와 기능을 갖

1) 이 연구에서는 ‘농촌 지역 활성화 정책의 다양화’, ‘지방 거버넌스 강조’, ‘공모제 도입과 경쟁 촉진’, ‘지방 분권화 촉진’, ‘상향식 접근방법 도입 및 확산’, ‘역량강화 활동 지원’의 6개를 중요한 정책 변화로 꼽고 관련 34명의 전문가들에게 동의 여부를 물었다.

는 거버넌스가 출현하였고 그 결과는 어떠한지를 분석할 것이다. 그것을 토대로 농촌 정책에서 바람직한 거버넌스 형성과 관련하여 논의할 쟁점들을 도출하고 몇 가지 제언을 제시하면서 글을 맺을 것이다.

2. 농촌 지역사회 발전 모델 유형과 거버넌스

다양한 이해당사자들이 각자의 목표를 갖고 지역의 자원을 활용하거나 관리하는 각자의 방식을 갖고 관여하기 때문에, 농촌 지역사회 발전을 위한 어떤 기획은 각기 다양한 결과를 낳을 수 있다. 따라서 농촌 지역사회 발전 모델은 여러 가지 방식으로 유형화된다. 이 글에서는 특히 지역사회 발전을 위한 여러 노력들을 이끌어가는 공동체로서의 지역사회에 초점을 맞추고, 그 과정을 주도하는 주된 이해당사자가 누구이며 그런 과정의 결과로 지역 주민들에게는 무엇이 남겨지는가를 중심으로 지역사회 발전 모델을 ‘외부이식형(imposed form)’, ‘외부유도형(directed form)’, ‘자조형(self-help form)’ 등 세 가지 형태로 유형화한 Matarrita-Cascante와 Brennan(2012)의 논의를 따라가며 우리나라 농촌 정책에서의 동반자 관계 문제에 대한 논의의 단초를 찾아볼 것이다.

외부이식형 농촌 지역사회 발전 모델에서는, 지역사회를 주민들이 생존이나 발전에 필요한 주된 기능을 확보하기 위해 재화나 서비스를 교환하는 장소라고 이해한다. 이 관점에서는 대개 인프라 구조 또는 기술을 개발함으로써 물리적·경제적 발전을 도모하고 그 결과로 지역의 생활여건을 개선하려는 노력에 초점을 기울인다. 이런 유형의 농촌 지역사회 발전 프로젝트나 전략은 본질적으로 기술적인 것 또는 민간부문 기업 및 정부 기관과의 협약에 관심을 갖는 경우가 많다. 이때 지역사회를 발전시키는 주체는 주민들의 삶을 가능하게(또는 더 편리하게) 만들 수 있는 자산을 지역사회에 제공하는 자이다. 도로 건설, 외부로부터의 기업 유치, 국가시설(기관) 유치 등을 주 내용으로 하는 전략

이 바로 그 예이다. 따라서 외부이식형 농촌 지역사회 발전 모델은 이른바 ‘하드웨어적 과제’에 초점을 맞추게 된다(Botes & van Rensburg, 2000). 이 유형의 발전 전략을 실행하는 주체들은 주로 전문성을 갖춘 이들이 제공하는 기술·정보 자산에 관심을 두게 된다. 이런 과정에서 지역사회(예: 주민)의 투입이나 참여는 상대적으로 덜 중요시된다. 결국, 이런 종류의 지역사회 발전 과정에서는 지역사회 구성원 대부분들에서의 학습 효과(예: 기술적 노하우, 함께 일하는 것에 대한 경험적 학습, 지역 자원에 대한 학습)를 기대하기 어렵게 된다.

외부유도형 지역사회 발전 모델은 외부이식형 모델과 자조형 모델의 중간 형태 또는 양자의 결합 형태라고도 말할 수 있다. 이 모델에서 지역사회는 외부이식형 모델과 마찬가지로 주민들이 생존이나 발전에 필요한 주된 기능을 확보하기 위해 재화나 서비스를 교환하는 장소라고 이해되지만, 제한적이거나 주민들이 결사체를 형성하고 의미 있는 사회적 관계를 이루는 장소로서의 지역사회에 대한 강조점이 부여된다. 이 유형의 지역사회 발전 전략은 대개 지역의 구조 개선에 관심을 갖지만 지방 정부가 주민들과 함께 개발 활동을 실천하는 과정을 수반하기 때문에 주민 참여나 지방 민주주의 등에 대한 관심도 함께 부각된다. 이때 지역사회나 주민 집단은 지역사회 내에서 특정한 이해당사자 집단(예: 지방자치단체)이 사전에 설계한 프로그램이나 활동에 관심을 갖게 되고 그것에 반응하도록 요청 받는다. 프로젝트나 프로그램이 지역사회가 제공하는 투입에 기초하여 수정되기도 한다. 지역사회에 답사코스(예: 둘레길)를 개발하거나 농산물 유통 시설을 건립하려 할 때 지방자치단체가 주민들에게 의견을 구하는 경우가 이에 해당된다. 외부이식형 모델과 비교할 때 의사결정 과정에 주민들을 초대한다는 점에서 이 모델의 새로운 점을 발견할 수 있다. 그러나 많은 경우에 주민들의 의견이 의사결정 과정에 투입된다 하더라도 해당 프로그램이나 프로젝트에 결정적으로 중대한 변화를 가져오지는 못한다. 따라서 이런 지역사회 발전 모델에 비판적인 의견도 있지만, 외부유도형 지역사회 발전 모델은 제한된 수준이나 주민들에게 정보를 제공하고 그들이 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공하기 때문에 약한 수준에서 학습 효과는 거둘

수 있는 것으로 보인다.

자조형 지역사회 발전 모델에서 지역사회는 사람들이 지역사회 유지에 결정적으로 중요한 의미 있는 사회적 관계를 구축하면서 결사체를 만드는 장소라고 이해된다. 이 관점에 따르면 지역사회는 주민 각자가 수행하는 기능에 따라 서가 아니라 개별 주민들 사이의 관계에 의해 규정된다. 따라서 외부이식형 발전 모델이 과업 달성에 초점을 맞추는 것에 비해 자조형 발전 모델은 지역사회 내에서 이루어지는 상호작용 과정에 초점을 맞춘다. 지역사회 또는 주민 집단이 개발 프로그램이나 활동을 주도하는 이해당사자인 경우가 많다. 그 과정에 대한 지역의 투입 및 참여 수준은 매우 높고, 그 과정의 결과로 발생하는 학습 효과도 크다. 농촌 지역사회 주민들이 협동조합 등을 결성하여 미생물 발효 제제 공장을 건립하고 운영하는 경우를 그 예로 들 수 있다.

근래에 들어 농촌 발전 정책 분야에서 시도된 새로운 정책 사업과 제도 변화는 점진적으로 ‘자조형 지역사회 발전 모델’을 지향해 온 것처럼 보인다. 그러나 현실에서는 외부이식형에서 외부유도형 모델로의 부분적 이동에 머물렀다고 평가할 수 있다. 2000년대 초반 마을 단위의 농촌 발전 정책 사업들이 도입되면서 사업 계획 수립 및 실행의 기초 조직으로 주민들이 참여하는 각종 ‘위원회’를 반드시 구성하게 한 적이 있다. 그것이 농촌에서의 동반자 관계 형성을 정책 추진의 중요한 전제 조건으로 인식한 초기 사례라 할 수 있다. 그런데 마을 단위 정책 사업들에서의 위원회 등 동반자 관계 조직은 그것이 기능하는 공간적 범위가 협소하다는 한계를 안고 있었다. 그러다가 2005년에 시작된 신활력사업이 사업을 시행하는 시·군마다 지역혁신협의회를 구성하여 사업계획을 수립하는 과정에 지역 주민, 연구자, 관련 전문가 등의 의견을 반영하는 체계를 갖추으로써(행정자치부, 2004), 동반자 관계 형성이 정책 추진체계에 있어 중요한 과제로서 부각되기 시작했다. 지역혁신협의회는 기초 지방자치단체 수준에서 정책 사업과 직접 관련된 동반자 관계 조직을 형성하려고 시도한 최초의 사례라고 평가할 수 있다. 그러나 중앙정부로부터 유도된 지역혁신협의회 같은 조직들이 참여자들의 자발적 동기를 결여하거나 조직의 목표나 기능

이 불분명하게 설정되는 경우가 많다는 비판도 있었다(김정섭·송미령, 2007). 그 구성이나 운영 면에서도 형식적인 수준에 머무는 경우가 많다는 비판도 있었다(박주영·송미령, 2006). 이후 균형발전특별회계가 광역·지역발전특별회계로 개편되면서 신활력사업을 매개로 한 동반자 관계 조직 형성 노력은 지속되지 못하고 크게 위축되었다. 중앙정부의 보조금 사업을 핵심으로 하는 농촌 지역사회 발전 전략은 태생적으로 ‘외부유도형 모델’로 기울 수밖에 없는 한계를 지닌다. 그 보조금 사업과 결부되어 출현하는 동반자 관계 조직도 정책 사업의 실행 기간이 지나면 지속되기 어려울 수밖에 없는 것인지도 모른다.

3. 농촌 발전 정책에서 등장한 거버넌스 조직

우리나라에서 정부가 지방자치단체의 농정 영역과 활동을 체계적으로 규율하기 시작한 것은 ‘농업·농촌기본법(2000년 1월 1일 시행)’을 마련하면서부터라 할 수 있다. 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체로 이어지는 각급 행정기관마다 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획’을 수립하고 실천하는 것을 골자로 하는 계획 제도가 마련된 것이다. 중앙정부가 국가 수준의 계획을 수립하고 실천함에 있어, 지방자치단체도 그에 부응하는 동시에 각기 여건에 맞는 농정을 계획적으로 펼치게 하자는 취지였다. 그 배경에는 1995년에 시작된 지방자치제가 있었다. 10년 남짓 지난 지금 지방 농정은 국가 수준의 농정 목표에 부합하는 동시에 지방 고유의 요구(needs)에 부응하고 있는가?

2000년대 들어서는 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’뿐만 아니라 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’, ‘균형발전특별법’ 등 지방 농정 추진체계를 규정하는 법규들이 등장하고 그와 맞물린 재정 및 행정 사무 절차가 정립되면서 지방 농정이 매우 중요한 영역으로 부각된 것은 분명하다. 그러나 여러 상위 법규가 계획 제도를 매개로 각기 지방 농정을 규율

하고 있지만 기능 면에서 중복되고 실효성이 부족하거나 비효과적으로 작동하고 있다는 비판도 있다. 다른 한편으로는 법규에 규정된 것과는 달리 실제로는 보조금을 중심으로 한 예산 제도의 운용에 있어 지방분권이 미흡한 수준이며, 지방 농정을 기획하고 실행할 중요한 조건인 지방 거버넌스(governance)가 충분히 형성되어 있지 않다는 지적도 있다(김정섭 등, 2011).

앞 절에서 언급한 몇몇 사례 외에도 최근 우리 농촌 현장에서는 다양한 형태의 거버넌스 조직들이 출현하고 있다. 어떤 것은 종래와 같이 특정한 중앙정부 보조금 사업을 계획하거나 실행하려는 목적으로 만들어지기도 하고, 다른 어떤 것은 지방자치단체와 지역사회의 민관 협력 관계 속에서 특정 보조금 사업에 대응하는 방식이 아닌 상설적 형태의 기구로 만들어지기도 한다. 최근에는 농업회의소 등과 같이 상당히 포괄적인 내용을 다루는 대의기구를 지향하는 거버넌스 조직을 건설하려는 노력도 나타나고 있다. 각 거버넌스 조직이 활동하는 공간적 범위도 마을에서부터 시·군 혹은 시·도에 이르기까지 다양해지고 있으며, 기능 면에서는 대의적 기능만을 수행하는 것에서 구체적인 프로젝트 실행 과정에 조력하는 기능을 수행하는 것에 이르기까지 다양한 형태의 거버넌스 조직들이 나타나고 있다. 농촌 발전과 관련된 거버넌스 조직의 전체적인 배치와 지형을 공간적 범위, 주요 기능, 정부 정책사업과의 관련성 등의 제 측면에서 조망해본다.

표 1. 농촌 발전 정책과 관련된 거버넌스 조직의 기능과 구조

명칭	활동의 공간적 범위	주요 기능				정책 사업과 관련성	인적 구성					제도적 토대	
	마을 ↕ 시도	협의	실행	조정	학습		지자체	주민	사업체	진흥단체	NPO		전문가
농촌체험관광 마을 운영위 (혹은 추진위)	**	○	○	×	○	상		○			○		중
사회적 경제 지원센터	**	×	△	○	○	상		○			○	○	중
향토산업육성 위원회(사업단)	***	○	○	×	×	상	○		○	○	○	○	중
귀농귀촌 관련 협의회	**	△	○	×	×	상	○	○		○	○		약
지역발전협의회	**	○	×	×	×	중	○	○	○	○	○	○	약
지역농업 클러스터 추진위(사업단)	***	○	○	△	×	상	○	○	○	○	○	○	중
농정심의위원회	*	○	×	○	△	하	○	○	○	○	○		상
농업회의소	*	○	×	○	△	하	○	○	○	○	○		약

주1: 거버넌스 조직의 주요 기능을 표시한 것 가운데 음영 처리된 칸은 필자가 생각하기에 그러한 기능을 수행해야 하지만, 현실에서는 제대로 이루어지지 않는 것으로 여겨지는 것을 뜻한다.

주2: 인적 구성을 표시한 칸에서 음영 처리된 것은 이론적으로 해당 주체들이 참여해야 하지만 현실에서는 잘 참여하지 않는 경우를 뜻한다.

<표 1>에 포함된 사례들은 중앙정부의 보조금 정책 사업을 계기로 또는 관련 법규의 규정에 따라서 형성된 거버넌스 조직들만을 나열한 것이다. 사실 거버넌스가 지역사회의 자발적 참여를 전제로 한다는 점에서 보면, <표 1>에 포함되지 않았지만 최근에 등장하고 있는 소수의 자생적 결사체들을 중요하게 다룰 필요가 있다. 예컨대, 사회적 경제(social economy) 운동과 관련해서 몇몇

지역에서는 자생적인 협동조합들과 주민들이 네트워크를 형성해가고 있다. 농촌관광 분야의 비즈니스가 발달한 곳에서는 ‘○○군 농촌체험관광협회’ 등과 같은 형태로 농촌관광 분야의 직능단체들이 출현하기도 했다. 귀농·귀촌과 관련된 정부 보조금 사업을 시행하고 있지 않음에도 ‘○○군귀농·귀촌 협의회’ 등과 같은 조직이 결성되기도 하였다. 드물기는 하지만, 민간 부문과 지방자치단체가 긴밀하게 결합된 사업 실행 조직이자 조정 기구의 역할을 수행하는 단위가 만들어진 곳도 있다. 대체로 농촌 발전 정책 분야에서 지방 거버넌스 조직은 아직까지는 보조금 사업을 효과적으로 실행하기 위해 ‘보조금 사업 추진 지침’ 등에 의해 결성되었다가 지속되지 못하고 사라지는 경향을 보이고 있다. 거버넌스 조직이 맡을 수 있는 중요한 기능 가운데 지역사회 발전 프로젝트(또는 전략)를 계획하는 과정에서의 다양한 주체들의 의견을 결집시키는 ‘협의’ 기능과 여러 주체들 간의 이해관계를 계획 및 실행 과정에서 효과적으로 수정하는 ‘조정’ 기능이 상대적으로 미흡하다고 볼 수 있다.

4. 농촌 거버넌스와 관련된 제도적 문제

4.1. 지방자치단체의 역할과 예산 제도

‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(이하, 기본법이라고 약칭)’은 국가와 지방자치단체가 “농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인과 농어촌 주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행해야 한다.”고 책임을 명시하고 있지만, 국가와 지방자치단체의 책임(또는 역할)을 구분하고 있지는 않다. 책임에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체의 구별이 없을 수도 있겠지만, 구체적인 역할에 있어서는 구별을 두는 것이 바람

직할 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 선명하게 구별되지 않기 때문에 개별 보조금 정책 사업 실행에 있어서도 ‘지방의 재량과 자율성’이 중앙정부로부터 침해받고 결국 정책 성과 창출에도 부정적으로 작용한다는 지적이 끊이지 않기 때문이다.

이때 중앙정부와 지방자치단체의 ‘역할 구분’은 정책 사업의 구체적인 기획과 실행은 지방자치단체가 책임을 지고, 중앙정부는 그것을 뒷받침하는 법제 및 예산 그리고 높은 수준에서의 정책 기획과 평가에 책임을 지는 방식으로 기능을 나누는 것을 의미할 것이다. ‘균형발전특별법’에 의거한 보조금 사업 추진체계가 적어도 명목적으로는 포괄보조금 제도의 형식으로 재편되어 왔다는 점 또한 그런 역할 구분을 실천하려 한 시도라고 이해할 수 있다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체의 역할은 여전히 확실하게 구분되지 않는 것 같다. 이 지점에서 따져보아야 할 문제들이 몇 가지 있다.

- 쟁점 1) 광특회계의 포괄보조금 제도 도입 및 운용 과정에서 여전히 지방자치단체에게 재량이 폭넓게 허용되지 않아 지방 고유의 여건에 맞는 농정을 펼치지 못하게 하는 부분이 있다면 무엇인가?
- 쟁점 2) 광특회계 외의 회계, 기금 등 다양한 재원을 지방이 자율적으로 활용할 수 있도록 하는 조치(예: 포괄보조금 제도 도입, 특별교부세로의 전환 등)가 있다면 농촌 정책에 도움이 되겠는가? 그렇다면 어느 정도의 수준까지 지방자치단체의 재량을 확대할 것인가?
- 쟁점 3) 농업·농촌 부문에 대한 정부 투융자 재원에는 각기 고유한 목표를 지닌 특별회계, 기금 등이 포함되어 있는 현실을 고려할 때 현재 ‘광특회계 지역개발계정’에 국한되어 있는 포괄보조금 제도를 다른 회계나 기금의 사업으로까지 확대하는 것이 가능한가? 어느 정도 가능할 것인가?

4.2. 계획 제도

두 개의 특별법과 한 개의 기본법이 지방 농정 추진체계를 규율하는 상위 법규라 할 수 있다. 그밖에도 ‘국토계획법’, ‘농어촌정비법’, ‘농지법’, ‘산림기본법’ 등 토지 이용과 관련된 지방 농정 시책 추진에서는 매우 밀접한 관련을 갖는 법규와 그에 따른 각각의 계획 체계가 존재한다(표 2). 이 같은 계획들의 내용적 연계 또는 통합이 미흡하기 때문에 지방자치단체 입장에서는 ‘계획 수립의 부담’이 증가하고 종합적인 계획이 불가능하다는 비판이 있다.

표 2. 지방 농정 관련 주요 계획 제도의 분류

계획명	근거법	계획의 성격			계획 수립 범위		
		발전 계획	사업 계획	토지 이용 계획	전국	시·도	시·군
도시(군)기본계획	국토계획법	○	-	-	○	○	○
도시(군)관리계획	국토계획법	-	-	○	○	○	○
농지이용계획	농지법	△	-	○	-	-	○
산림기본계획	산림기본법	△	-	○	○	○	-
농어촌종합정비계획	농어촌정비법	-	○	○	○	-	○
농업·농촌·식품산업 기본계획	농업·농촌·식품 산업 기본법	○	-	-	○	○	○
기초생활권 발전계획	광역지역발전 특별법	○	○	-	○	○	○
삶의 질 향상 계획	삶의 질 향상 특별법	○	○	-	○	○	○

자료: 윤원근(2010)의 내용을 일부 수정함.

모든 지방자치단체에서 꼭 그렇다고 단언할 수는 없지만, 쉽게 관찰할 수 있는 ‘계획 체계의 난립’으로 인한 문제점들을 다음과 같이 묘사할 수 있다. 도시(군)기본계획 및 도시(군)관리계획은 국토계획법에 의거하여 반드시 수립하게 되어 있는 것으로 특히 토지이용과 관련한 내용을 많이 담고 있다. 그러나 국토계획법의 계획 체계가 농어촌의 토지이용 관리에 적합하지 않은 면이 있다는 지적은 꾸준히 제기된 바 있다(성주인 등, 2011). 특히 농촌개발사업을 기획할 때 공간계획과 연계하는 문제에 있어 취약한 여건이라는 비판이 있다. 이를 보완하기 위해 농어촌정비법을 활용할 여지는 있으나 그렇게 되려면 농어촌정비법이 크게 개정되어야 하는 형편이다. 게다가 이 같은 토지이용계획들이 지방 농정 전략의 대부분을 포함하는 큰 종합계획(농어업·농어촌 및 식품산업 발전 기본계획, 기초생활권 발전계획, 삶의 질 향상 계획 등)과 어떤 방식으로 관련을 맺어야 하는가라는 문제도 남아 있다.

한편, 농어업·농어촌 및 식품산업 발전 기본계획은 지방 농정이 담당해야 할 내용을 모두 담을 수 있는 포괄성을 갖고 있고, 지방자치단체장이 의무적으로 수립해야 하며, 매년 이행 사항에 대한 보고서를 작성하여 지방의회에 제출해야 하며, 계획 수립 과정에 지방농정심의회 등의 심의 과정을 거치게 하는 매우 완결성 높은 절차들을 갖고 있으나 실제로는 잘 수립되지도 실천되지도 않는다. 그 결정적인 이유는 ‘기본계획’과 직접 연결된 회계나 기금이 없기 때문이다. 즉, 예산이 직접 수반되지 않기 때문이다. 기본계획 못지않게 높은 수준의 종합성을 갖는 ‘삶의 질 향상 계획’은 중앙정부 ‘삶의 질 향상 위원회’의 감독 하에 지방자치단체가 반드시 수립하고는 있으나 지방 수준에서의 거버넌스를 갖추지 않고 있으며 기존에 시행하고 있는 정책 사업들을 열거하는 수준에 머물 수밖에 없는 구조적 한계를 갖고 있다. 광특회계의 ‘기초생활권 발전계획’ 또한 종합계획이지만 그 계획 자체에 대해 예산이 수반되는 것이 아니기 때문에 사업실행계획의 성격을 갖는 ‘포괄보조금사업 계획’에 지자체 공무원들은 더 큰 무게를 두고 있으며, 기초생활권 발전계획 수립 과정에 참여할 거버넌스 조직도 거의 형성되어 있지 않은 형편이다. 즉, 지방 농정과 직접 관련되어 있

는 지역의 민간 주체들이 참여할 여지가 별로 없는 것이다.

쟁점 4) 다양한 계획들 사이에 위계적 구조가 확립되어야 하며, 그 구조 안에서 여러 계획들이 연계되거나 통합될 필요가 있다. 이때 현재 여건에서 계획 위계상의 가장 높은 위치를 차지하고 가장 넓은 수준의 종합성을 유지할 수 있으며 지역 주민의 의사가 가장 많이 반영될 수 있는 절차적 여건을 갖추고 있는 ‘계획 제도’는 무엇이며, 그것이 현재 안고 있는 취약점은 무엇인가?

쟁점 5) 토지이용계획과 전략계획을 하나의 종합계획 안에 포함시키거나, 어떤 식으로든 연계하려 할 때 모든 지방농정사업에서 토지이용계획을 전제할 필요가 있겠는가? 그렇다면, ‘토지이용계획이 전제되어야 할 지방농정사업’을 어떤 기준으로 정할 것인가?

4.3. 거버넌스 조직의 기능과 권한을 규율하는 제도

농촌 정책에 있어 거버넌스의 중요성은 두말할 나위 없이 중요하다. 장기적으로는 지방자치단체와 동반자 관계를 이루는 법적 대의기구 성격을 갖는 거버넌스 조직이 필요하다. 이 거버넌스 조직은 지방 농정과 관련된 지역의 유력한 주체(주요 직능단체)들의 의사를 대표할 수 있어야 하며, 지방 농정과 관련된 종합적인 계획을 수립하고 실행하고 평가하는 모든 과정에 긴밀히 개입하는 것이어야 한다. 현재 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’에서는 ‘지방 농정 심의회’를 두어 계획 수립 과정에서 ‘심의’할 수 있는 권한을 부여하고 있으나, 그렇게 실천되고 있는 것 같지는 않다. 다른 한편으로는 몇몇 지역에서 프랑스, 독일, 일본의 사례를 참조하여 구상한 ‘농업회의소’ 시범사업을 추진하고 있는데, 아직까지는 법률적 근거를 확보하지 못하였으며 구체적으로 이들 농업회의소가 어떤 기능을 수행해야 할 것인지에 대한 결론이 나 있지 않다. 주요 농어민단체 대표들에 대한 조사 결과에 따르면(이상학 등, 2010), ‘지역의 중장기

농업발전계획 수립’, ‘작목별 생산 및 유통 조절’, ‘작목별 생산기술 개발 요청’, ‘지역 농업발전계획의 시행과정에 참여’, ‘주요 농업기반시설 계획’, ‘작목별 생산기술 개발’ 등이 거버넌스 조직의 활동 범위로 예시되고 있다. 지방 농정 심의회는 형식적으로 운영되고 있으며(즉, 상향식으로 운영되지 못하고 있으며), 농업회의소는 법률적 기반을 갖추지 못한 상태이다. 광특회계 포괄보조사업과 관련한 거버넌스 조직으로 지역발전협의회를 조직하자는 논의가 있지만, 아직 충분히 무르익지 않았다. 그리고 특정한 예산 구조에서만 작동하게끔 한다면 포괄적인 대의 기구로 기능하는데 한계가 따를 것이다.

쟁점 6) (어떤 것이 되었든) 거버넌스 조직에 법률이 어느 정도까지의 권한을 부여하는 것이 타당한가?

- 어떤 종류의 계획까지 농정 거버넌스 조직이 관여해야 하는가?
- 지방 농정과 관련된 계획의 심의 → 구체적인 수립, 의결
- 지방 농정 시책 사업 실행 과정에서의 참여
- 주요 농업기반시설 계획

쟁점 7) 현재의 지방 농정 심의회보다 훨씬 더 많은 역할을 수행하는 거버넌스 조직을 전제한다면, 그 조직을 유지하는데 일정한 경상비 지출이 불가피하게 될 것이다. 독일, 프랑스, 일본 등의 사례로 미루어 볼 때, 정부 및 지방자치단체의 보조금 지원 또는 사업 위탁, 조직의 자체 수익사업 등의 여러 형태로 재원 조달을 피할 수 있다. 재원 조달을 어떻게 보장할 것인가?

5. 결론을 대신하며

앞 절에서는 장기적으로 추진해야 할 대의적 기능(협의, 조정)을 주로 하는 기초 지방자치단체 수준에서의 거버넌스 조직 형성과 관련된 쟁점을 정리해 보았다. 앞으로도 오랜 기간 동안 논의되어야 할 것이다. 단기적으로는 그렇게 큰 공간적 범위가 아니라 작은 범위에서 특정한 농촌 지역발전 프로젝트와 관련하여 형성되는 작은 거버넌스 조직의 문제에 관심을 가질 필요가 있다.

첫째, 지금까지의 정책 추진 사례에서 볼 수 있듯이 단위 사업별로 일종의 ‘위원회’나 ‘협의회’를 구성하게 하는 방식으로는 불충분하다. 단위 사업과 무관하게 상설적으로 다양한 정책 사업이나 지역사회 발전 프로젝트 계획 및 실행 과정과 연계하여 역할을 수행하는 거버넌스 조직을 고안해야 한다.

둘째, 지역 주민 등 민간 부문 주체들이 행정 부문이나 지방의 유지 등과 같은 사람들과 대등한 관계를 형성할 수 있도록 거버넌스 관련 제도를 면밀하게 검토해야 한다. 지금과 같이 특정 사업의 실행과 결부된 위원회나 협의회 같은 형식의 거버넌스 조직은 지속성과 주민 참여의 폭이라는 두 측면에서 한계를 가질 수밖에 없다. 지역 주민들이 미시적인 수준에서 폭넓게 참여하고 상설적으로 운영되는 거버넌스 조직을 형성해야 한다.

셋째, 지역 주민들이 거버넌스 조직에 참여하고 논의하는 경험과 학습의 기회를 장려하고 지원해야 한다.

넷째, 각종 정책 사업에서 정부는 느슨한 형태의 가이드라인만 제시하고 주민 스스로 지역 실정에 맞는 정책을 개발하는 단위로서 거버넌스 조직을 형성해야 한다.

참고 문헌

- 김정섭, 박시현, 김영단, 임지은(2011). 「농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 송미령(2007). “농촌 지역혁신 네트워크의 구성과 기능에 관한 사례 연구.”, 「농촌경제」 31(1): 61-81, 한국농촌경제연구원.
- 박주영, 송미령(2006). “신활력사업 추진의 쟁점과 과제.” 「농촌경제」, 30(1), 83-108. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 송미령, 김영단, 권인혜. 2011. 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구: 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 윤원근. 2010. “농어촌 계획 제도의 현황과 개선 방안.” 국가 농어촌 정책의 추진 방향과 과제 토론회 자료집. 한국농촌경제연구원·지역발전위원회.
- 이상학, 이상호, 최세현, 황연수. 2010. 「바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축 방안」. 한국농업정책학회.
- 행정자치부(2004). 「신활력사업 추진 지침」. 행정자치부.
- Botes, L. and van Rensburg, D.(2000). Community participation in development: Nine plagues and twelve commandments. *Community Develop Journal*. 35(1):41-58.
- James, M. E.(2002). The practice of local partnership in rural development - the cases of Newent(UK) and Sault(France). PhD thesis, University of Gloucestershire, Cheltenham.
- Matarrita-Cascante, D. and Brennan, M.(2012). Conceptualizing community development in the twenty-first century, *Community Development* 43(3):293-305.
- Moseley, M. ed.(2003). *Local Partnerships for Rural Development*. CABI Publishing.

OECD(1990). Partnerships for Rural Development. Paris: OECD Publications.

OECD(2001). Local Partnerships for Better Governance. Paris: OECD Publications.

제 2 주제

전북의 농어촌 마을 여건 변화에 대응한 지역개발사업 과제

이 창 우 (전북발전연구원)

목 차

1. 농어촌 마을 여건 변화
 - 1.1. 농어촌 과소화마을 증가
 - 1.2. 농어촌 정주환경 열악
2. 전라북도 농어촌 과소화마을 실태
 - 2.1. 전라북도 시군별 농어촌 과소화마을 현황
 - 2.2. 전라북도 농어촌 과소화마을 토지현황
3. 전라북도 농어촌 과소화마을 정주여건
 - 3.1. 전라북도 노후주택 및 노령인구
 - 3.2. 전라북도 농어촌 과소화마을 기반시설 현황
4. 과소화마을 정주여건 개선을 위한 농어촌마을 리모델링 사업 적용방안
 - 4.1. 인접 과소화마을 연계를 통한 정주여건 개선
 - 4.2. 소프트웨어 사업과 연계한 패키지 사업
 - 4.3. 사업 대상 확대
 - 4.4. 협동주택조합 적용

전북의 농어촌 마을 여건 변화에 대응한 지역개발사업 과제

이 창 우 (전북발전연구원)

1. 농어촌 마을 여건 변화

1.1. 농어촌 과소화마을 증가

- 인구증가 정체에도 불구하고 지역간 양극화 현상 증가
 - 전국 인구의 성장이 정체되어 있는 시점에서 지역별로 인구가 증가하고 있는 시도와 줄어들고 있는 시도의 양극화 현상이 높음
- 농어촌 인구 감소세는 약화되고 있으나, 마을 단위 인구의 과소화·공동화는 지속됨
 - 2010년 기준으로 20호 미만의 과소화 마을의 수는 총 3,901개로 전체 농어촌 마을(36,496개)의 8.5%를 차지
 - 과소화 마을은 2005년에 2,048개(5.7%)로 집계 되었으며, 5년간 1,000개 이상이 증가
- 시·도별로는 전라북도, 전라남도, 충청북도의 순으로 과소화 마을이 많이 분포하는 것으로 나타남.
 - 전라북도는 전체 농어촌 마을 중 20.1%가 과소화 마을로 집계됨.

표 1. 농어촌 마을의 규모별 구성 비율 변화

단위: 개, %

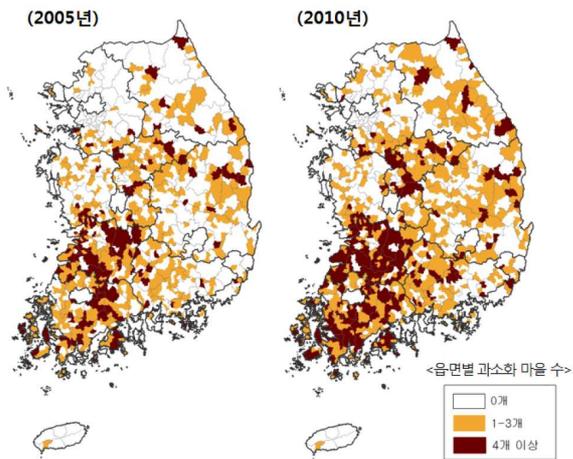
구분	20호 미만	20-59호	60-99호	100-149호	150호 이상	합계
2005년	2,048 (5.7)	17,780 (49.3)	8,174 (22.7)	3,253 (9.0)	4,786 (13.3)	36,041 (100.0)
2010년	3,091 (8.5)	19,281 (52.8)	7,291 (20.0)	2,525 (6.9)	4,308 (11.8)	36,496 (100.0)

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각년도

표 2. 인구 과소화 마을의 시·도별 분포 변화

단위: 개, %

구분	2005년	2010년
광역시	15(1.6)	60(6.0)
경기도	82(2.1)	148(3.7)
강원도	87(4.0)	114(5.2)
충청북도	164(5.8)	258(8.9)
충청남도	106(2.4)	158(3.5)
전라북도	714(14.1)	1,027(20.1)
전라남도	505(7.7)	780(11.7)
경상북도	161(3.1)	223(4.3)
경상남도	212(4.4)	322(6.8)
제주특별자치도	2(1.2)	1(0.6)
전체	2,048(5.7)	3,091(8.5)



주: ()안은 시도별 마을 수 대비 과소화 마을 수 비중

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 연도,

성주인·채중현, 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2012, 6

- 인구의 외부 유출로 인한 농어촌 마을의 과소화·공동화 문제는 농어촌 지역 정책의 중요한 쟁점으로 대두
 - 소득문제, 기초적인 서비스 여건 취약 등의 이유로 인구의 외부 유출이 일어나면서 농어촌의 마을 과소화 현상이 나타나고 있으며, 농어촌 마을의 과소화 문제 심화는 농어촌의 어메니티 보전과 활용, 주민 참여를 통한 상향식 농어촌 정책, 귀농·귀촌 장려 등과 같은 최근의 정책 기조와도 배치되는 것으로 향후 농어촌의 발전방향을 모색하기 위해 면밀한 관찰이 필요

※ 과소화 마을

- 과소(過疎)는 사전적으로는 어느 지역의 인구 따위가 지나치게 적음을 의미하는 것으로 과밀과 상대적인 어휘임. 일정 지역의 인구가 점차적으로 줄어들어 다른 지역보다 적어진 상태를 의미하는 결과론적 개념(정기환 외3, 1999)
- 과소화 지역은 과소한 상태로 진행되는 과정에 놓여져 있는 지역을 의미, 과소지역을 판단하는 기준은 연구자마다 다양하고 조작적이며, 통상 정량적인 지표를 사용함
- 본 연구에서는 분석의 편리성을 위하여 20호 미만 가구수를 과소화마을의 기준으로 분석함
- 추후 과소화 마을의 기준과 관련한 세부적인 연구가 필요할 것으로 사료됨

표 3. 과소화 지역 구분에 관한 기존의 논의

구분	김두철(1997)	오홍석(1992)	윤근섭·송정기(1994)	정기환 외(1999)	성주인(2012)	일본 과소지역
기준 지표	인구감소율 노년인구비율 인구밀도	인구감소율 (전국읍·면 대상)	인구, 산업, 사회, 문화, 행정 등 종합지표	단일지표(인구감소율), 복합지표(인구감소율, 인구밀도, 65세 이상 비율), 종합지표(인구감소율, 인구밀도, 가구원수, 65세 이상, 15세 미만 비율)로 구분	단일지표 (가구수)	인구감소율 고령자비율 재정력지수
전체 비중	전체 면적의 6 1% (1990 년)	면지역 5 1%, 읍지역 29% 인구감소	18개 시·군 중 12개가 과소지역	단일지표:57.4% 복합지표:56.4% 종합지표:60.4%		국토면적의 약 50%

1.2. 농어촌 정주환경 열악

- 농어촌의 정주환경은 빈집 및 슬레이트지붕으로 인한 주거의 안전성이 위협받고 있으며, 노후한 주택 등의 문제가 제기되고 있어 정주여건 개선이 필요한 현실
- 경기도 등 수도권 농어촌에는 공장, 창고 같은 시설들이 마을 곳곳에 입지해 있는 반면, 기존 주택들은 정비되지 않고 노후한 상태로 있는 것을 볼 수 있음
 - 기반시설이나 생활환경도 체계적으로 정비되지 않은 경우가 많음
- 농어촌의 정주여건을 개선하기 위한 여러 정책들이 시행중에 있으나, 효율성이 낮은 현실

그림 1. 수도권 자연취락지구 마을의 토지이용 현황



자료: 성주인의, 농어촌 마을, 이제 리모델링이 필요하다: 제6차 농어촌지역정책포럼, 한국 농촌경제연구원, 2012

표 4. 농어촌 정주공간 조성사업의 비교

구분	농어촌주거환경 개선사업	정주권개발사업	문화마을조성 사업	전원마을조성 사업	농촌마을 종합개발사업
사업목적	주거환경개선	농어민의 복지향상을 위한 면 단위 종합개발	정주공간 재편 분산마을 집단화	도시민의 농촌유입 촉진	살고 싶고, 찾고 싶은 정주공간 조성
공간범위	자연마을	면	중심마을 이상	자연마을	3~5개 마을의 소권역
사업대상	택지조성 주택개량 마을내 도로정비 상하수도 정비	마을기반정비 농촌산업개발 문화복지시설 환경보전시설	택지조성 주택건축 공동이용시설 상하수도 정비	택지조성 주택건축 마을기반시설 공동이용시설	마을경관개선 기초생활시설 소득기반시설 지역역량강화
사업규모	20호 이상으로 대부분 소규모	면 전체	100~300호 → 50호 이상	20호 이상	3~5개 마을의 소권역
사업주체	시장·군수	시장·군수	시장·군수	시장·군수·구청 장, 농어촌공사, 마을정비조합등	시장·군수
사업비	10~14억 원/마을	45억 원/면	30~50억 원/마을	10~30억 원/마을	40~70억 원/권역
도입시점	1976년	1990년	1991년	2004년	2004년
추진실적	5445개 마을(1976-1991)	795개 정주권 면 (1990-2007)	197개 마을 (1991-2004)	123개 마을 (2004-2010)	301개 권역 (2004-2010)

자료: 최혁재 외, 농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안, 국토연구원, 2010

- 농림수산식품부에서는 농어촌지역의 열악한 주거여건을 개선, 지역주민들의 삶의 질을 개선하기 위하여 ‘농어촌마을 리모델링 사업’을 ‘13년부터 추진할 계획
- 농어촌마을 리모델링 사업은 농어촌마을 단위로 노후주택 개량, 슬레이트 주택 처리, 마을 안길 등 기반정비, 독거노인 등 취약계층의 공동생활형 주택 조성, 주택의 에너지 효율화사업 등을 패키지로 추진하는 사업

2. 전라북도 농어촌 과소화마을 실태

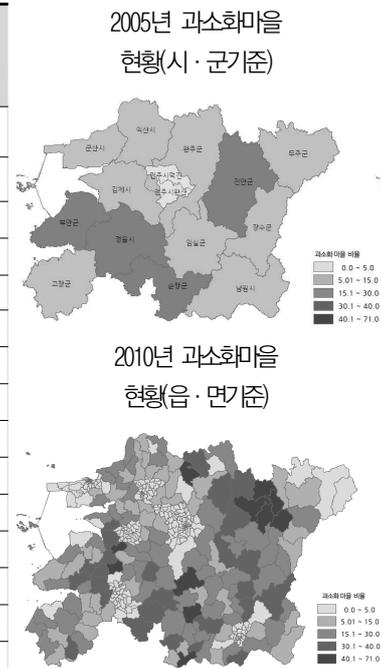
2.1. 전라북도 시·군별 과소화 마을 현황

- 2010년 전라북도의 과소화 마을 현황을 살펴보면 전체 마을수의 20.1%인 1,027개의 마을이 과소화 마을로 나타났고, 이는 전국 전체 과소화 마을인 3,091개의 33.2%를 차지하는 매우 높은 수치임

표 5. 전라북도 농촌 과소화 마을 현황

구분	2005			2010			증감율 (‘05-’10)
	마을 수	과소화 마을수	과소화 비율	마을 수	과소화 마을수	과소화 비율	
전국	36,041	2,048	5.7	36,498	3,091	8.5	2.8
전라북도	5,065	714	14.1	5,108	1,027	20.1	6.0
군산시	337	33	9.79	335	50	14.9	5.1
익산시	577	48	8.32	574	84	14.6	6.3
정읍시	555	102	18.38	559	138	24.7	6.3
남원시	334	49	14.67	334	54	16.2	1.5
김제시	546	80	14.65	542	115	21.2	6.6
완주군	481	66	13.72	490	75	15.3	1.6
진안군	274	67	24.45	294	114	38.8	14.3
무주군	149	21	14.09	150	12	8.0	-6.1
장수군	197	22	11.17	199	44	22.1	10.9
임실군	255	38	14.90	256	59	23.0	8.1
순창군	300	63	21.00	304	88	28.9	7.9
고창군	557	49	8.80	563	88	15.6	6.8
부안군	503	76	15.11	508	106	20.9	5.8

단위 : 호, %



자료: 통계청, 농림어업총조사, 2005, 2010

- 시·군별로 살펴보면 진안군이 전체 마을수의 38.8%가 과소화 마을로 나타났고, 순창군이 28.9%, 정읍, 24.7%, 임실 23.0% 순으로 동부 산악권역의 마을 여건이 더욱 열악한 상황
- 장수군의 경우 2005년 과소화마을이 22개 마을로서 전체 마을의 11.17%를 차지하였으나, 2010년에는 44개 마을로 두 배 증가하여 전체마을의 22.1%를 차지

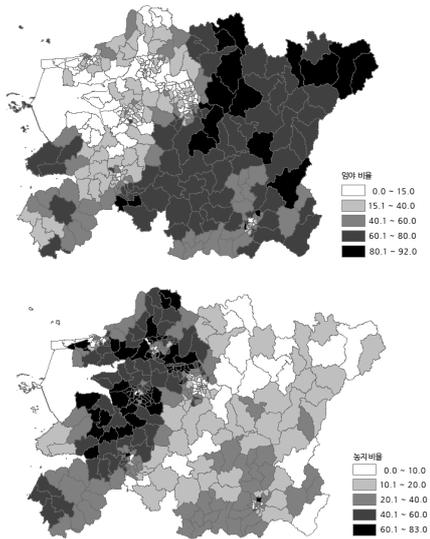
2.2. 전라북도 농어촌 과소화마을 토지현황

- 임야비율 및 농지비율
 - 전라북도는 동부산악권역과 서부해안권역이 지형적으로 차별화 되어있음
 - 진안군, 장수군, 임실군, 순창군과 같이 임야 비율이 높은 지역이 과소화마을이 많이 분포하고 있음
 - 산악권역과 해안권역의 마을 여건이 다르므로 과소화마을 해결을 위한 입지여건별 차별화된 정책 필요

표 6. 전라북도 임야 및 농지 비율(2010)

구분	전체 면적	임야면적	비율	전·답 면적	비율
전 국	100,148,218,044	64,336,666,634	64.24	19,565,081,193	19.54
전 북	8,067,075,955	4,515,545,602	55.97	2,203,374,669	27.31
전주시	206,026,867	69,491,571	33.73	60,744,965	29.48
군산시	395,510,238	80,677,383	20.40	157,857,405	39.91
익산시	506,616,666	115,532,780	22.80	261,920,780	51.70
정읍시	692,806,287	322,639,768	46.57	253,068,872	36.53
남원시	752,401,802	478,980,440	63.66	169,105,008	22.48
김제시	544,885,035	119,791,581	21.98	281,263,533	51.62
완주군	820,667,476	592,449,323	72.19	131,234,463	15.99
진안군	789,125,144	611,596,174	77.50	88,402,284	11.20
무주군	631,845,725	515,248,736	81.55	69,473,376	11.00
장수군	533,289,293	402,506,896	75.48	79,218,806	14.85
임실군	597,217,042	413,092,430	69.17	105,160,762	17.61
순창군	495,888,970	327,341,865	66.01	111,082,269	22.40
고창군	607,739,106	265,184,353	43.63	235,180,880	38.70
부안군	493,056,303	201,012,303	40.77	199,661,267	40.49

단위 : m², %



자료: 국토해양통계누리, www.index.go.kr

3. 전라북도 농어촌 과소화마을 정주여건

3.1. 전라북도 노후주택 및 노령인구

- 노령인구 비율 높음
 - 전라북도 노령인구(65세 이상) 비율은 전국의 11.3%보다 높은 16.4%를 나타냄
 - 그 중에서도 임실군(37.7%)과 순창군(35.4%)이 매우 높게 나타남
- 노후주택비율 높음
 - 전라북도의 노후주택(79년 이전 단족주택)의 비율은 전국의 30.64%에 비하여 34.91%로 매우 높은 상황으로 그 중에서도 고창군(45.75%)과 정읍시(40.63%)의 노후단독주택 비율이 매우 높음
 - 노령인구 비율이 높은 지역에서 노후주택비율이 높게 나타남

그림 2. 임실군 임실읍 금성리 화성마을 그림 3. 남원시 대산면 신계리 월계마을

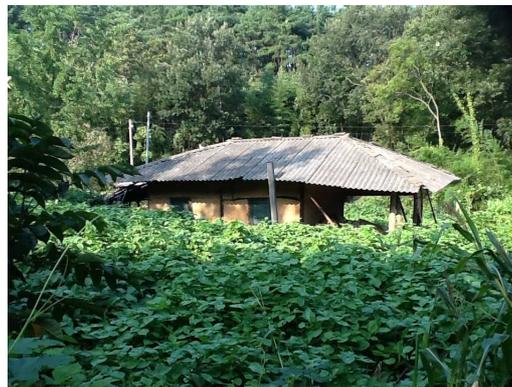
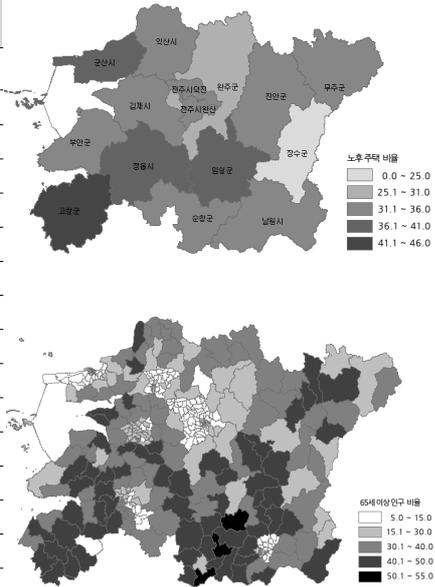


표 7. 전라북도 노후주택 및 노령인구

구분	노후주택			노령인구		
	단독주택	79년이전	비율	전체인구	65세이상	비율
전 국	3,797,112	1,163,435	30.64	47,990,761	5,424,667	11.30
전 북	262,872	91,767	34.91	1,766,044	289,584	16.40
전주시	40,966	14,077	34.36	646,512	63,176	9.77
군산시	27,437	10,353	37.73	258,845	33,332	12.88
익산시	34,974	11,391	32.57	294,479	39,564	13.44
정읍시	24,910	10,121	40.63	109,458	25,854	23.62
남원시	19,001	6,511	34.27	78,425	18,477	23.56
김제시	23,293	7,810	33.53	82,739	23,091	27.91
완주군	16,852	5,125	30.41	82,041	15,941	19.43
진안군	7,704	2,503	32.49	20,318	7,349	36.17
무주군	7,582	2,479	32.70	21,752	6,861	31.54
장수군	7,169	1,631	22.75	19,293	6,292	32.61
임실군	9,167	3,325	36.27	23,490	8,859	37.71
순창군	9,240	2,933	31.74	25,063	8,867	35.38
고창군	17,931	8,203	45.75	53,052	16,913	31.88
부안군	16,646	5,305	31.87	2,575	1,194	46.37



자료: 통계청, 인구주택총조사 2010

3.2. 전라북도 농어촌 과소화마을 기반시설 현황

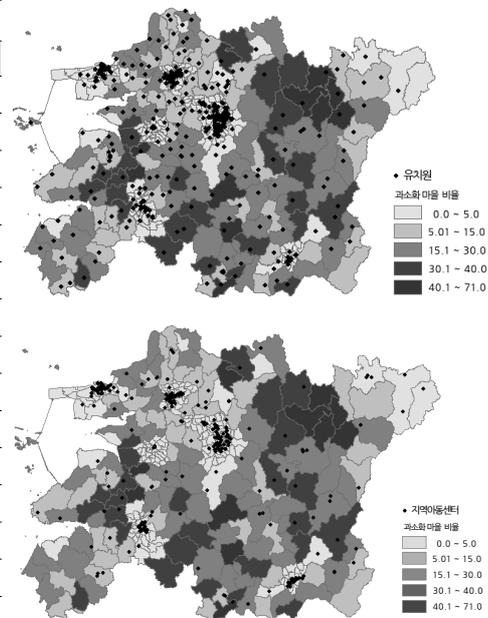
- 농어촌의 마을이 과소화로 진행되는 것은 여러 가지 요인에 의해서 과소화가 이루어 질 것임. 하지만, 본 연구에서는 농어촌 마을의 기반시설 현황을 살펴보고자 함
- 농어촌의 보육시설 부족
 - 농어촌 마을이 지속적으로 과소화 되지 않기 위해서는 젊은층이 유입되고 살기 좋은 여건을 만들어 줘야 단기간의 대책이 아닌 근본적인 과소화마을의 증가 억제 가능
 - 전라북도 읍면 지역의 유치원 현황을 살펴보면, 유치원이 없는 읍면 많음

- 방과후 학습 등을 시행하는 지역아동센터의 경우 읍면지역에는 턱없이 부족한 상황이었으며, 특히 과소화마을이 많은 읍면지역의 경우 더욱 열악함
- 과소화마을은 지역에 아동이 적은 지역이기 때문에 보육시설이 적게 분포하고 있지만, 역설적으로 보육시설이 열악하기 때문에 그러한 지역에 젊은 층의 인구유입이 어려움

표 8. 전라북도 유치원 및 지역아동센터 현황(읍·면기준)

단위: 개

구분	유치원		지역아동센터	
	읍·면	읍·면	읍·면	읍·면
전 북	511	255	286	98
전주시	115	0	63	0
군산시	61	19	52	10
익산시	81	28	46	8
정읍시	45	22	32	9
남원시	29	19	26	9
김제시	40	29	10	5
완주군	32	32	12	12
진안군	13	13	10	10
무주군	10	10	7	7
장수군	9	9	7	7
임실군	15	15	5	5
순창군	15	15	4	4
고창군	20	20	5	5
부안군	24	24	7	7



자료: 전라북도교육청, 2011, www.jbe.go.kr, 보건복지부, 전국 지역아동센터 실태조사보고서, 2011

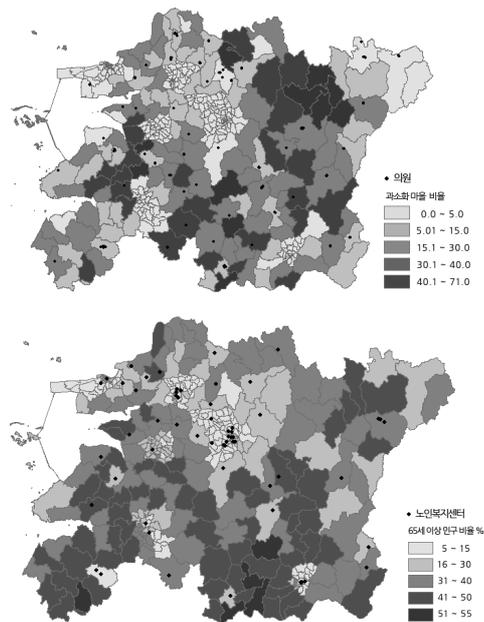
○ 농어촌의 의료시설 및 복지시설 부족

- 농어촌 마을의 노인층이 도시지역으로 빠져나가지 않고 농어촌 마을에서 지속적으로 거주하기 위해서는 의료시설 및 노인복지시설이 매우 중요함
- 의원의 경우 대부분 인구가 많은 시지역에 분포하고, 읍면지역에는 열악한 현황
- 노인복지 시설의 경우 노령인구비율이 높은 지역에 노인복지시설의 필요성이 절실하나, 노령인구비율이 높은 지역보다는 시지역에 많이 분포하고 있음

표 9. 전라북도 의료시설 및 복지시설 현황(읍·면기준)

단위 : 개

구분	의 원 수		노인복지센터	
	읍·면	읍·면	읍·면	읍·면
전 북	820	201	65	34
전주시	181	0	15	0
군산시	158	0	8	5
익산시	150	20	8	2
정읍시	66	8	2	0
남원시	55	5	6	2
김제시	51	9	4	3
완주군	13	13	7	7
진안군	13	13	2	2
무주군	8	8	3	3
장수군	14	14	1	1
임실군	15	15	2	2
순창군	32	32	2	2
고창군	29	29	2	2
부안군	24	24	3	3



자료: 건강보험심사평가원, 2011, www.hira.or.kr, 전라북도사회복지협의회, 2011, www.jbcsw.or.kr

4. 과소화마을 정주여건 개선을 위한 농어촌마을 리모델링 사업 적용방안

4.1. 인접 과소화마을 연계를 통한 정주여건 개선

- 개별 마을 차원으로만 과소화 마을 문제의 해법을 찾는 것은 근본적인 한계가 있으므로 복수의 마을들을 연계하여 공동체 기능 확충 방안 등의 노력 요구됨
- 인접 농어촌 과소화마을간 연계를 통한 편의시설(문화·커뮤니티 시설 등) 공급
 - 도유지 및 공유지를 제공할 수 있는 인접 농어촌 과소화마을을 연계하여 정주여건 개선을 위한 편의시설(문화시설, 커뮤니티 시설 등) 공급
- 농어촌마을 정주여건 개선을 통한 귀농·귀촌인 유인책 마련
 - 농어촌 빈집정비, 경관개선, 커뮤니티시설 증대, 수익사업 추진 등을 통한 귀농·귀촌인 유인정책

4.2. 소프트웨어 사업과 연계한 패키지 사업

- 하드웨어 분야에서는 농어촌 주민의 주거환경 개선을 중심으로 한 생활환경 정비사업을 중점적으로 추진하도록 기존 마을개발사업의 내용을 재설계할 필요
- 농어촌 마을의 수익사업과 연계
 - 농어촌 마을의 주거환경이 좋아도 수익이 없는 곳에 사람들이 몰리는 어려움
 - 농어촌 마을에서는 주거환경의 개선도 중요하지만 주거환경개선에 선행하

- 여 수익사업과 연계된 정주여건 개선이 매우 중요함
- 농어촌 정주여건 해결을 위해서는 하드웨어적인 정주여건 개선도 중요하나 소득원 개발, 작목반 구성 등의 요소 또한 중요한 요소임
- 협동조합 활용
 - 수익사업과 연계된 농어촌 과소화마을의 정주여건 개선을 위하여 협동조합 등 농어촌마을 수익사업과 연계하여 안정적인 수익확보 필요
 - 귀농·귀촌인들이 농어촌 과소화 마을로 이주시 주택뿐만 아니라 귀농·귀촌 교육, 협동조합 구성 등의 프로그램과 연계한 필요
- 하드웨어인 주거여건 개선사업과 수익사업 등의 소프트웨어 사업을 연계한 패키지 사업으로 시너지효과 극대화 필요

4.3. 사업 대상 확대

- 노후 임대주택 등 사업 대상 확대 필요
 - 농어촌마을(취락지구)에 개설된 과거 재래시장 등이 사회구조 변화로 시장 기능을 상실하고 주상복합(1층 상가, 2층 주택) 건물이 노후화되어 위험에 따라 정비 필요
- 보조지원 대상에 마을 공동시설 포함 지원
 - 소득과 연계한 농촌마을을 정비할 경우 마을 공동시설인 저온 저장고, 냉동 창고 등이 필요함
 - 이러한 마을 공동시설은 개인이 마련하기에는 어려우며, 마을에서 공동으로 시설 마련이 쉽지 않은 현실로 농어촌마을의 보조지원 대상에 포함 필요
- 지원대상 마을 기준완화
 - 지원대상을 노후·불량주택이 전체주택 총수의 3분의 1이상으로 기준하고

있어 그 이하인 마을에서 희망할 경우 지원할 수 있도록 예외적 지원기준 필요

○ 개별 주택건축비 지원 상향 조정

- 현재 주택개량 융자금은 가구당 지원한도가 5천만 원, 연리 3%, 5년 거치 15년 상환 조건이나, 현재 건축자재 비용 상승 등에 따라 건축비용 마련이 어려움으로 융자금을 8천만 원으로 상향 지원하고 금리 인하 필요

그림 4. 장수군 번암면 노단리 시동강 마을



4.4. 협동주택조합 적용

○ 농어촌형 협동주택조합 적용

- 농촌주택개량 및 빈집정비 등의 최대걸림들은 노령자들이 소유 또는 외지에 거주하고 있는 주택소유자들의 신축과 정비를 반대하고 있으며, 귀농을 바라는 사람들은 농촌에 주택을 마련해야 하는데 주택 건축비용을 부담스럽게 생각하고 있음

- 3~4호 규모의 소규모 협동주택조합이 농어촌에 주택신축 가능하도록 제도적 정비 필요

- 농어촌형 임대주택 공급

- 정부에서 국민주택기금 등을 투입하여 농촌형 소규모 국민임대주택을 건설하고 농촌재정비에 따른 협동조합주택 법인에 위탁하여 관리할 수 있도록 하는 시스템 도입

- 스웨덴, 영국 등의 협동조합주택제도 도입

참고 문헌

- 성주인, 채종현. 2012. 「농어촌의 과소화 마을 실태와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭. 2011. 「농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭, 임지은. 2011. 「농촌개발정책의 변천 과정에 대한 비판적 검토」. 한국농촌경제연구원.
- 최혁재 외. 2010. 「농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안」. 국토연구원.
- 이동필 외. 2010. 「농어촌지역 슬레이트지방의 실태와 대책방향」. 한국농촌경제연구원.
- 조준범. 2009. “농어촌지역 마을단위 과소화 특성에 관한 연구”. 한국지역개발학회지.
- 이민수. 2009. 「도시민의 귀촌행태와 전라북도 대응방안」. 전북발전연구원.
- 김창현 외. 2008. 「농촌이주 인구의 공간적 분포특성과 국토정책과제」. 국토연구원.
- 박윤희. 2008. 「농촌마을 정비사업 추진실태 분석 및 발전방안 연구」. 농어촌연구원.
- 전택기. 2008. 「농촌 정주환경 지표 및 자료관리체계 구축방안」. 농어촌연구원.
- 김지성. 2007. 「농촌마을 신재생에너지 활용방안연구」. 농어촌연구원.
- 정기환 외. 1999. 「농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책」. 한국농촌경제연구원.
- 새누리당, 한국농촌경제연구원. 2012. “농어촌 마을 리모델링 촉진 특별법 제정을 위한 공청회” 자료집.
- 한국농어촌공사. 2012. 2012년도 농림사업시행지침서.

제 3 주제

농어촌개발에 있어서 중간지원조직을 통한 민관협력 과제

임 경 수 (완주커뮤니티비즈니스센터 상임이사)

목 차

1. 들어가며
2. 완주군의 농촌활력정책과 완주커뮤니티비즈니스센터
3. 완주군의 농촌활력사업 현황
 - 3.1. 마을회사육성사업
 - 3.2. 커뮤니티비즈니스
 - 3.3. 두레농장
 - 3.4. 기타 관련 사업조직
4. 완주커뮤니티비즈니스센터의 역할과 과제
5. 마치며

농어촌개발에 있어서 중간지원조직을 통한 민관협력 과제

임 경 수 (완주커뮤니티비즈니스센터 상임이사)

1. 들어가며

- 중간지원조직은 ‘지역사회의 자립, 공생, 협력을 목표로 행정과 민간사이의 중재와 민간과 민간 사이의 협력과 조정을 하며, 부족한 민간의 역량을 보완하고 지원하기 위한 전문조직이다.¹⁾
 - 우리나라에 있어 중간지원조직의 역할은 지역자활센터가 처음 시작했다고 할 수 있으나 사회적기업에 대한 지원과 함께 다양한 형태의 중간지원조직이 활동하게 되었다.²⁾
- 농어촌지역의 경우 농림수산식품부의 농어촌공동체회사라는 정책을 추진하는 과정에서 2011년 2월 농어촌공사에 농어촌공동체지원센터를 설립하여 중앙단위의 중간지원조직이 활동하고 있다.
 - 농어촌지역의 경우 부족한 인적자원, 열악한 비즈니스 기반, 비효율적인 서비스 전달체계, 복잡한 정책 시행체계 등의 문제점을 극복하기 위해 기

1) 서정민, 2011 ①, “농어촌형 사회적기업 중간지원조직의 현황과 과제”, 지역재단, 「제2차 농어촌형 사회적기업 활성화 포럼」
 2) 완주군, 완주커뮤니티비즈니스센터, 희망제작소, 2011, 「커뮤니티비즈니스 중간지원조직 국내외 사례 조사」

초지자체 단위의 중간지원조직이 필요하다는 논의가 활발하다.³⁾⁴⁾

- 전라북도 완주군은 농촌활력사업을 추진하기 위해 민관협력방식으로 2010년 6월 완주커뮤니티비즈니스센터를 설립하였다.
 - 지난 2년간 주민교육, 인적자원의 발굴, 사업기획, 창업공동체에 대한 모니터링 및 컨설팅, 다양한 주체 간의 네트워킹이라는 중간지원조직의 역할을 수행하기 위해 다양한 노력을 해왔다.
 - 다른 농어촌지역에서 중간지원조직을 통해 지역발전을 도모하려는 분들을 위해 농어촌지역에서 중간지원조직의 역할을 수행한 활동가의 입장에서 중간지원조직의 역할과 과제를 정리해보고자 한다.

2. 완주군의 농촌활력정책과 완주커뮤니티비즈니스센터

- 완주군의 농촌활력정책은 완주군의 농업농촌발전을 위해 구상한 '약속 프로젝트'에서부터 시작되었다. 완주군은 2008년 5월 완주군의 농업활성화와 농촌활력증진을 위해 농업농촌발전 '약속(Promise) 프로젝트'를 발표하고 추진키로 한다.
 - 약속 프로젝트는 생산과 유통, 농업 회생과 농촌 활력을 위해 12개 시책사업에 대해 5년간 100억 원의 군비를 집중 투입하는 사업이다.
- 완주군의 약속 프로젝트는 안팎의 농업환경 변화에 의해 단기적인 처방으로 농업농촌문제를 해결할 수 없다는 절박감에서 기획되었다.
 - 약속 프로젝트는 농업 소득안정과 농민 삶의 질 향상을 위한 정책과제를 생산혁신, 유통혁신, 경영회생, 활력증진, 복지혁신 등 5개 분야로 세분화하여 기획하였다.

3) 서정민, 2011 ②, “중간지원조직 간의 협력체계 및 코디네이터 양성방안”, 지역재단 「제4차 농어촌형 사회적기업 활성화 포럼 세션II 주제발표」

4) 권상동, 2012, “마을만들기지원센터 전국실태”, 「진안군 마을만들기 축제 학습교류회」

표 1. 완주군의 농업농촌발전을 위한 '약속프로젝트'의 주요시책

분 야	세 부 시 책	비 고
생산혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 조사료의 기획생산 · 축분퇴비화 	순환농업실현
유통혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 로컬푸드형 유통회사 설립 · 영세농가 농산물 순회수집 · 대기업 종사자 대상 금요장터 	로컬푸드 중심의 유통
경영회생	<ul style="list-style-type: none"> · 농가경영회생기금 조성 (5년간 100억) · 경영회생을 위한 컨설팅 	부채농가 경영회생
농촌활력 증진	<ul style="list-style-type: none"> · 도농교류 거점마을 100개소 조성 (과워빌리지) · 체험마을의 통합관리를 위한 도농교류센터 설립 · 커뮤니티비즈니스 연계 추진 	체계적 농촌개발
복지혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 현장밀착 서비스를 위한 8272민원기동반 설치 · 농촌노인복지형 두레농장 조성 	전달체계 확립 생산적 복지

그림 1. 완주군수의 농업농촌발전 '약속프로젝트' 추진계획 설명회 모습



자료: <http://blog.naver.com/stonepeak>

그림 2. 완주군과 희망제작소 간의 '완주 희망만들기' 협약식 광경



자료: <http://blog.naver.com/stonepeak>

- 완주군은 이와 함께 2008년 3월 31일 재단법인 희망제작소(상임이사 박원순)와 '완주군 희망만들기 프로젝트'를 추진하기로 협약하고 다양한 사업을 함께 하고 있었다.
 - 완주군 직원을 희망제작소에 파견하여 협력사업을 발굴하도록 하였고 희망제작소는 주민중심의 발전정책을 만들고 지역주민 및 공무원 교육 프로그램을 운영하였다.
 - 희망제작소는 완주군의 주민 자발적 발전을 지원하기 위해 '선택지리 사업', '커뮤니티 비즈니스 사업', '정원도시 완주' 등의 사업을 제안한다.
- 한편 2010년 6월 지방자치선거가 끝난 후 완주군은 행정조직을 개편하는데 약속프로젝트를 실현하기 위해 농촌활력과를 신설하였다.
 - 농촌활력과는 이전에 여러 부서에서 산재되어 벌어지고 있던 농업, 농촌사

업 중에 연계효과를 높여야 하는 사업을 한 부서에서 통합하여 추진하도록 하였다. 농촌활력과에 약속프로젝트의 핵심인 마을회사육성, 로컬푸드, 두레농장 사업과 함께 커뮤니티비즈니스, 도시민유치, 지역일자리 사업을 통합하였다.

- 완주군의 농촌활력사업의 중요한 특징은 중간지원조직을 통해 사업을 추진하고 있는 점이다. 행정조직은 주민과 밀접하게 일하기 어렵고 담당자의 잦은 교체로 연속성과 창의성을 담보하기 어렵다.
 - 완주군은 분야별 전문가 및 활동가가 행정과의 긴밀한 관계 속에서 행정의 부족한 역할을 보완해야 한다고 판단했다.
 - 농어촌개발과 관련해 컨설팅 기관이 용역수행 기간에는 일부 이러한 역할을 할 수 있지만 사업의 시행단계, 더 나아가 사후 관리까지 연속성을 가지고 역할을 해줄 수 없다는 한계가 있었다.
- 완주군은 농촌활력사업을 담당할 중간지원조직을 만들었는데 마을회사육성센터, 로컬푸드지원센터, 커뮤니티비즈니스센터, 도농순환센터 등이다.
 - 이러한 중간지원조직이 고산면 삼기리의 삼기초등학교 폐교를 개조하여 ‘지역경제순환센터’라 이름붙인 공간에서 함께 일하도록 했다.
 - 초기 지역경제순환센터에는 4개 지원센터가 운영되었으나 지금은 커뮤니티비즈니스센터만 활동하고 있다. 농촌활력사업의 추진과정에서 관련 인력이 완주군청으로 흡수되기도 하고 개별 사업단으로 발전하였다.
- 완주커뮤니티비즈니스센터는 희망제작소의 ‘완주군 커뮤니티비즈니스 육성방안 용역’에 기초하여 농협, 신협과 같은 완주군 관내의 주요 민간기관과 지역주민의 출자에 의해 재단법인으로 2010년 6월 설립했다.
 - 2010년 커뮤니티비즈니스 시범사업을 시작으로 2011년까지 주로 작은 규모의 주민 창업공동체를 육성하고 지원하는 사업을 했지만 2012년부터 완주군의 마을사업에 대한 지원과 귀농귀촌교육까지 확대된 역할을 담당하고 있다.

- 완주커뮤니티비즈니스센터는 2011년까지 센터의 경상 운영비와 커뮤니티비즈니스 지원사업을 위탁형태로 완주군의 예산에 편성하여 운영하였으나 2012년부터는 기본 운영비의 위탁사업비를 낮추는 대신 농림부, 고용노동부 등의 중앙정부 공모사업과 함께일하는재단, SK 행복나눔재단 등 민간단체의 공모사업을 통해 예산을 마련하고 완주군의 지역주민을 지원하고 있다.

그림 3. 완주군 지역경제순환센터 개관식 모습



자료: <http://blog.naver.com/stonepeak>

3. 완주군의 농촌활력사업 현황

- 2009년부터 시작한 완주군의 농촌활력사업 중에 공동체사업을 육성하고 있는 마을회사육성사업, 커뮤니티비즈니스 육성사업, 두레농장조성사업의 현황은 다음과 같다.

3.1. 마을회사육성사업

- 완주군의 마을사업은 4단계로 구성되어 있다.
 - 1단계는 마을주민이 협력적인 사업을 경험하고 작은 성과를 도출하는 사업인데 ‘맛있는 마을’은 마을의 농특산물을 개발하고, ‘멋있는 마을’은 마을의 공간을 개조하는 사업이다.
 - 2단계는 ‘참살기좋은 마을’로 마을의 자원을 상품화하는 단계이고 3단계는 ‘파워빌리지’ 사업인데 마을의 1, 2, 3차 자원을 융합하는 사업이다.
 - 마지막 4단계는 마을의 주민조직을 고도화하여 공동체회사로 육성하는 ‘마을공동체회사’이다.
 - 완주군은 지난 4년간 맛있는 마을 39개소, 멋있는 마을 21개소, 참살기좋은마을 41개소, 파워빌리지 17개소를 지정 육성하였다. 마을사업이 단계별로 지원되기 때문에 중복하여 지정받은 마을들이 있어 완주군의 마을사업을 통해 마을공동체사업을 하고 있는 마을은 약 100여 개소이다.

표 2. 완주군의 마을지원 사업 현황

구 분	사 업 비	09년	10년	11년	12년	계
맛있는 마을	1백-4백만 원		29		10	39
멋있는 마을	1천-1천오백만 원			11	10	21
참살기좋은마을	3천-5천만 원	10	13	5	9	41
과워빌리지	1천-4천만 원	4	4	6	3	17
계		14	46	22	32	118

* 별도의 중앙정부의 지원이 이루어지는 산촌생태마을, 농촌마을종합개발사업, 희망마을 등을 포함하지 않았고 이러한 중앙정부사업은 완주군의 마을지원사업과 연계되어 있음

* 과워빌리지 단계에서부터는 중앙정부의 마을지원사업을 적극적으로 연계하는데 마을공동체회사 단계에서는 농어촌공동체회사, 마을기업 등의 지원사업을 연계하면서 공동체 회사로서의 기반을 구축하도록 유도한다.

- 물론 지원을 받은 모든 마을이 성공적으로 혹은 활발하게 사업을 추진하고 있는 것은 아니다. 몇 개의 마을은 사업을 포기한 경우도 있고 몇 개의 마을은 사업을 추진하는 것도 아니고 아닌 것도 아닌 애매한 상태에 있기도 하다. 마을사업의 특성상 지금 침체되었더라도 차후에 다른 계기로 인해 사업이 다시 시작될 수 있기 때문에 우리 센터에서는 이러한 마을도 지속적으로 관리를 하고 있다.
- 완주군의 주요한 마을의 사업내용은 다음의 표와 같다.

표 3. 완주군의 주요마을과 사업내용

구 분	마 을	주 요 내 용	비 고
1,2,3,차 융복합	구이면 안덕마을	휴양마을, 건강식당, 죽염김치, 죽염된장, 당조고추,	
	소양면 인덕마을	농촌체험, 참나물칼국수, 참나물막걸리, 참나물	
	용진면 두억마을	농촌체험, 전통문화체험, 농가레스토랑, 산채재배,	
	고산면 창포마을	노화방지마을, 창포 및 양파 가공, 창포, 양파, 마늘, 꽃감	
1차생산	봉동읍 구암마을	감자	
	소양면 월상마을	유정란	
	이서면 대문안	내수면 어업	
	화산면 하고성	건나물	
	경천 오복마을	블랙베리	
2차가공	삼례읍 자운영마을	정미, 쌀과자, 조청	
	용진면 도계마을	김치	
	용진면 서계마을	한과, 가양주	
	상관면 수월마을	콩버거, 콩관련 가공품	
	구이면 원항가	먹시감 가공	
	비봉면 평치마을	두부가공	
	경천면 원용복마을	두부가공	
체 험 특 화	소양면 대승마을	한지공예, 한지체험	
	고산면 덕암마을	대체에너지 체험 (에너지자립마을)	
	동상면 밤티마을	썰매타기 체험	
	비봉면 내월리	성물체험(천호성지마을)	

3.2. 커뮤니티비즈니스

- 커뮤니티비즈니스는 2단계로 사업을 추진한다. 첫 단계는 예비CB창업단계로 특정한 사업 분야에 관심 있는 주민이 모여 동아리를 구성하고 학습하는 과정으로 주로 학습 활동비를 지원한다.
- CB창업단계는 창업을 시도하는 과정으로 시설 및 장비구입, 사업공간의 리노베이션 등 실질적으로 창업에 필요한 사항을 지원한다. 2010년부터 시작한 커뮤니티비즈니스는 약 30여개소가 활동 중이다.

표 4. 완주군의 커뮤니티비즈니스 사업 현황

구 분	사업비	10년	11년	12년	계
예비CB창업	7백~1천		9	7	16
CB창업	8백~3천6백	2	13	4	19
계		2	22	11	35

- 마을관련 사업이 대부분 마을주민들의 소득사업 중심인 것에 비해 커뮤니티비즈니스 사업의 분야는 교육, 문화, 복지 등 매우 다양하다. 또한 사업의 성과를 일반적인 개념에서의 일자리나 수익창출로 측정하기 어려운 경우도 있다. 그래서 다면적인 방법으로 성과목표를 설정하여 관리하고 있다.
- 즉 재무, 공동체, 내부역량, 고객, 사회공헌 등의 분야로 나누고 사업의 목표와 내용에 맞게 적절한 수준의 성과목표를 설정하여 관리하고 있다.
- 커뮤니티비즈니스도 마을사업과 마찬가지로 사업을 포기한 사례가 있다. 마을사업과 달리 커뮤니티비즈니스의 경우 사업의 공간과 생활공간이 분리되어 있기 때문에 사업의 포기로 조직이 와해된 경우 다시 시작하는 것이 거의 불가능하다.
- 그래서 사업을 포기하는 경우 지원된 시설과 장비는 유사한 공동체에 이전하고 공동체 구성원들이 감정을 다치지 않는 방향에서 사업을 접을 수 있도록

- 록 유도하고 있다. 다시 조직이 복원되지는 않지만 그 공동체의 한 개인은 또 다른 기회를 통해 다른 유형의 사업을 시작할 가능성이 있기 때문이다.
- 완주군에서 활동하는 주요한 커뮤니티비즈니스 사업의 내용은 다음과 같다.

표 5. 완주군의 커뮤니티비즈니스 사업의 주요내용

분야	사업명	내용	비고
교육	아침인친	청소년인문학기행, 청소년인문학교육	
	그루터기 공부방	청소년 독서 및 글쓰기 교육, 북카페	
	이웃 린	청소년 직업교육, 교육카페	
	완주희망캠프	청소년 캠프활동지원	
문화	예향평생교육	전통문화체험	
	마을신문 완두콩	마을소식지, 지역신문	
	아하라	채식레스토랑, 채식문화 보급	
	호남좌도 농악	호남좌도 농악 전수	
	순례문화	순례길 체험	
	한그루	목공소품 제작, 목공 체험	
복지	다정다감	장애인 취업지도, 장애인 카페	
	시니어클럽	노인일자리 창출	
	구이수의공예	노인일자리 창출	
	마더쿠기	이주여성 일자리 창출	
	방역사업단	장애인 일자리 창출	
	보물섬	이주 여성카페	
기타	완주수레	자동차 회원관리, 카세어링	
	에버팜	도시농업 지원, 텃밭설계 및 시공	
	아름지기	목조건물 시공	

3.3. 두레농장

- 두레농장은 마을단위로 노인일자리를 창출하는 사업이다. 농장의 기반시설 뿐 아니라 공동취사장 조성 및 사무장 인건비를 포함하는 농장운영비를 함께 지원한다.
 - 두레농장은 8개소가 지원을 받았는데 참나물, 버섯, 수박, 토종닭, 블랙베리 등 농업분야의 사업이 대부분이다. 두레농장의 경우도 사업이 중단된 사례가 있지만 마을사업에 준하여 함께 관리하고 있다.

표 6. 완주군의 두레농장 사업 현황

구분	사업비	09년	10년	11년	12년	계
두레농장	1억7천~3억2천	2	2	2	2	8

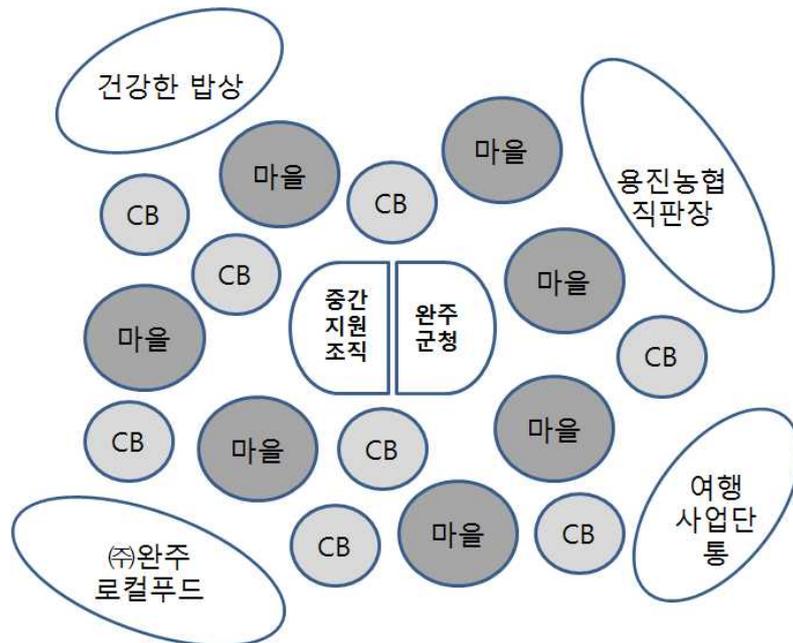
3.4. 기타 관련 사업조직

- 완주군은 농촌활력사업과 관련해서 중간지원조직 뿐 아니라 사업을 직접 수행하는 사업조직을 육성하였다. 대표적인 것이 건강한 밥상 영농조합이다.
 - 건강한 밥상은 마을지도자, 농민지도자의 출자에 의해 2010년 5월 영농조합으로 조직되었으며 완주군의 소농, 가족농이 생산하는 농산물을 로컬푸드운동 방식에 의해 유통하고 있다.
 - 주요사업은 꾸러미 사업과 학교급식 식자재 공급인데 꾸러미 사업은 소비자가 한달에 100,000원을 내면 매주 25,000원 정도의 농산물을 직배, 혹은 택배를 통해 공급한다.
 - 공급품목은 소비자가 선택하는 것이 아니라 제철에 생산되는 소농, 가족농이 생산하는 농산물이나 판로 개척에 어려움을 겪고 있는 공동체 사업단의

품목을 중심으로 구성한다. 2012년 8월 현재 꾸러미 회원은 약 삼천명정도이다.

- 로컬푸드와 관련해서는 용진농협이 외국의 파머스마케트를 벤치마킹한 직판장을 2012년 4월 개설하여 그날 수확한 것을 그날 판매하는 것을 목표로 성공적인 운영을 하고 있고 구이면 모악산 도립공원 인근에 일본의 미지노에끼를 벤치마킹하여 직판장, 농가레스토랑, 가공시설, 체험시설을 복합하여 운영하는 (주)완주로컬푸드의 로컬푸드스테이션이 내년 상반기 개장을 목표로 준비하고 있다.
- 또 하나의 사업조직은 (사)마을여행사업단 통이다. 마을여행사업단은 마을 중심으로 한 체험여행을 지역단위로 묶어내는 일을 한다.
 - 완주군의 마을공동체 중에는 모객, 체험, 식사, 숙박 등을 자립적으로 운영할 수 있는 마을이 있기는 하지만 대부분 한두 가지의 체험프로그램을 운

그림 4. 완주군의 농촌활력사업의 지원구조



영할 수 있는 수준이다. 또한 스스로 체험고객이나 도시 소비자를 모집할 수 있는 역량을 가지고 있지 않다. 이러한 마을을 서로 연계하여 1박2일 혹은 2박3일 프로그램을 개발하고 운영하는 사업조직이 바로 마을여행사업단 통이다. 현재는 소규모 수학여행사업을 중심으로 활동하고 있다.

- 결국 완주군의 농촌활력사업의 구조는 행정과 거버넌스를 구축하고 있는 중간지원조직이 마을사업, 커뮤니티비즈니스, 두레농장 등의 공동체 사업을 발굴하고 육성하는 역할을 맡고 있고 이러한 공동체 사업조직이 보다 쉽고 효율적으로 소비자, 고객에 접근할 수 있도록 외곽의 사업조직이 협력적인 방식으로 사업을 견인하고 있다.
- 대부분 공동체 사업이 컨설팅 기관의 보고서를 바탕으로 독자적으로 모든 문제에 대응하면서 시장을 개척해야 하지만 완주군의 공동체 사업조직은 안팎의 지원을 통해 보다 안정적으로 사업을 운영할 수 있는 구조가 만들어져 있다.

4. 완주커뮤니티비즈니스센터의 역할과 과제

- 중간지원조직의 역할에 대해 강내영은 의사소통 및 교류촉진, 정보수집 및 제공, 상담 및 컨설팅, 조사연구, 인재육성 및 연수, 창업 활동지원, 정책 제안 등으로 정리한 바 있고⁵⁾ 서정민은 일본의 커뮤니티비즈니스센터 중간지원조직의 준하여 아래 표와 같은 역할을 제시하고 있다.⁶⁾

5) 강내영, 2011, “일본 중간지원조직의 운영현황과 시사점”, 지역재단 「제3차 농어촌형 사회적기업 활성화 포럼」

6) 서정민, 2011 ②, 전계서

표 7. 중간지원조직의 역할

구 분	사 업 비
기업설립지원	기업설립지원, 사업계획서 작성 지원
기업운영지원	경리, 세무회계, 법무, 노무 지원, 사무공간 제공
사업추진지원	영업마케팅 지원, 경험에 기초한 경영노하우 지원
자금조달지원	설립 및 사업추진시 자금 조달, 기부금 및 보조금 확보 지원
사업단 운영	일정시기 동안 내부사업단으로 인큐베이팅
인재육성	사업관련 강좌, 아카데미, 훈련과정 개설 및 운영
상담창구	관련한 상담 및 조언
정보제공	소식지 제작, 언론홍보, 세미나 및 심포지엄 개최
교류촉진	다양한 이해당사자의 거점, 소통
코디네이터	전문지원조직과의 연계 (허브역할)
조사연구	지역사회 및 사업과 관련한 조사, 연구

- 중간지원조직의 역할 중에 완주커뮤니티비즈니스센터가 가장 중점을 두고 있는 것은 교육이다. 교육사업이 인재를 발굴하고 육성하는 일과 가장 긴밀하게 연결되어 있기도 하지만 사업과 관련한 다양한 지원, 정보제공, 교류 촉진 등의 역할이 있어서도 가장 효과적인 방법을 제공해주기 때문이다.
- 예를 들어 커뮤니티비즈니스 창업공동체의 경우 창업자금을 지원한 이후에 정기적인 모니터링을 해야 하는데 방문, 전화, 메일 등을 통해 사업추진 현황, 문제점을 파악하기도 하지만 각종 교육, 연수, 워크숍 등을 하면서 부가적으로 모니터링을 수행한다. 2012년 완주커뮤니티비즈니스센터의 교육관련 사업은 아래 표와 같다.

표 8. 중간지원조직의 역할

구 분	과 정 명	주 요 내 용	비 고
공동체 창업 교육	퍼머컬처대학과정	청년을 대상으로 하는 장기교육	1회/년 (8개월)
	공동체창업교육	마을, CB창업자 신규교육	1회/년 (40시간)
	귀농귀촌학교(장기)	귀농귀촌인 및 희망자 대상	3회/년 (3주)
	귀촌귀촌학교(단기)	귀농귀촌인 및 희망자 대상	4회/년 (1박2일)
	협동조합 교육	협동조합기본/실무	1회/년 (20시간)
	사회적기업아카데미	SK지원, 사회적기업 관심자	1회/년 (24시간)
	찾아가는 마을 교육	마을주민 대상 교육	1회/년 (4시간)
워크숍	역할별 교육	마을지도자, 사무장별 교육	1회/년
	마을관련사업	3/4분기 중 사업추진 중간점검	1회/년
	CB관련 사업	3/4분기 중 사업추진 중간점검	1회/년
해외 연수	공동체사업 공동워크숍	연말에 마을, CB 공동워크숍	1회/년
	마을사업 관련	마을지도자, 실무자 대상	1회/년
일자리	CB사업 관련	CB창업 대상자	1회/년
	로컬푸드 관련	노동부 지원, 6개반	1회/년 (70시간)
	CB관련	노동부 지원, 3개반	1회/년 (70시간)

○ 완주커뮤니티비즈니스센터에서 두 번째로 중요하게 생각하고 있는 역할은 지역 내외간 교류사업이다. 마을과 커뮤니티비즈니스 간의 교육, 공동체와 다른 기관과의 교류, 지역 외부의 기관, 단체와의 다양한 교류사업을 추진하고 있다.

- 2011년까지는 마을사업, 커뮤니티비즈니스에 대해 별도의 교육이 추진되었으나 2012년부터 창업공동체 통합교육을 실시하고 있다. 교육 내용이 중복되어 예산을 효율적으로 사용할 수 있기도 하지만 마을 및 커뮤니티비즈니스 참여자 간 정보교류와 친교의 효과를 거두고 있다.
- 연말에는 모든 창업공동체가 모여 워크숍을 하면서 1년 동안의 사업추진

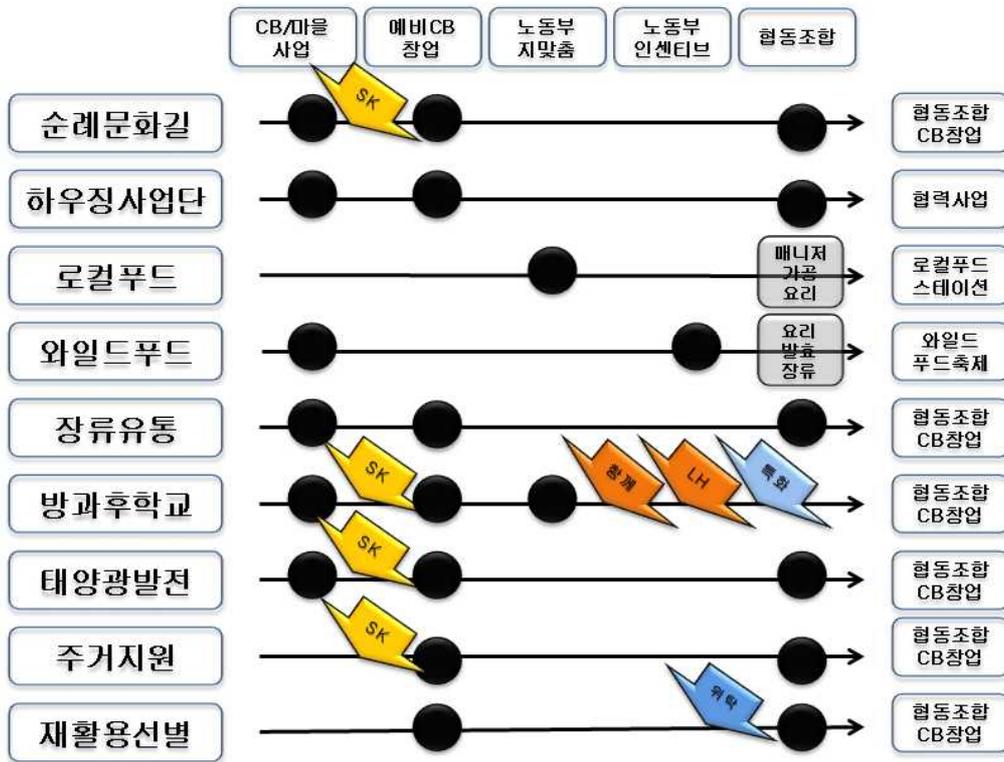
- 을 평가하고 갈무리하는 행사가 있고 지역의 직능별 단체와 교류행사를 분기 1회씩 진행한다.
- 또한 전국수준에서는 함께일하는 재단, SK사회공헌재단, 사회적기업진흥원 등과 광역수준에서는 전북마을만들기협력센터, 전북경제통산진흥원 순환경제지원센터, 전주사회경제네트워크와 협력사업 및 공동사업을 추진하고 있다.
 - 교류사업과 관련해서 2012년부터 지난 3년간 지원한 공동체 사업 중에서 유사한 사업을 연계한 사업을 발굴하여 지원하고 있다. 주민공모에 의한 창업공동체 지원이 한정된 분야에서 한정된 내용으로 추진되는 단점을 보완하고 지역사회가 가지고 있는 문제를 보다 적극적으로 대응하기 위해 시도이다.
 - 대표적인 사업이 방과후학교 사업인데 농촌지역의 경우 규모가 작기 때문에 방과후 프로그램이 다양하지 않고 내실 있는 운영이 쉽지 않다. 마을, 커뮤니티비즈니스 중에 많은 사업이 방과후 프로그램을 운영할 수 있는 내용을 가지고 있다.
 - 다양한 마을에서는 농업과 전통문화 체험과 교육이 가능하고 제빵사업단인 마더쿠키는 제과, 제빵 교육을 목공사업단인 한그루는 목공교육이 가능하다. 이러한 사업단이 방과후 프로그램을 운영할 수 있도록 역량을 높이고 소규모 학교를 묶어 보다 다양한 프로그램을 운영할 수 있도록 사업을 지원하고 있다.
 - 방과후학교 사업과 더불어 완주의 순례문화길 주변의 마을을 연계한 순례문화사업, 집과 관련한 사업단을 연계한 주거지원사업 등을 지원하고 있다.
 - 완주커뮤니티비즈니스센터에서 세 번째로 중요하게 생각하는 역할은 완주군청과의 협력 및 공조이다.
 - 행정과 중간지원조직의 상호 보완적인 역할은 다양하게 존재한다. 창업공

동체에 사업추진과정에서 예산사용에 대해 행정은 엄격한 잣대를 적용할 수밖에 없어 창업공동체 지도자의 경우 행정기관에 대해 서운하게 생각하거나 감정적 대립이 일어나기도 하는데 중간지원조직은 상호관계를 원활하게 하는 역할을 할 수 있다.

- 행정에서는 예산 지원이 끝났거나 사업을 포기한 공동체사업을 관리할 수 있는 명분도 적고 실질적인 여유가 없지만 중간지원조직은 이러한 사업단도 꾸준히 관리할 수 있다. 하지만 무엇보다 중요한 것은 행정이 가지고 있는 기본적인 속성인 ‘칸막이’를 허무는 역할을 할 수 있다.
- 행정기관의 각 부서는 자신이 맡고 있는 역할과 사업에 집중하기 때문에 지역사회를 ‘한통’으로 인식하는 것이 쉽지 않다. 그래서 사업에서의 성과에 집착하게 되고 다른 사업과 연계하여 생기는 긍정적인 영향이나 다른 분야에 미치는 부정적인 영향 간과하기 쉽다.
- 우리 센터에서는 다양한 분야에서 행정과 협력함으로써 이러한 문제점을 극복하기 위해 노력하고 있다. 2012년부터 마을과 커뮤니티비즈니스 사업에 대해 통합교육을 추진한 것도 이러한 맥락이고 완주군 농촌활력과 사업을 주로 하기는 하지만 다른 부서와의 사업연계를 높여가고 있다.
- 예로 환경위생과의 재활용선별사업을 들 수 있다. 완주군은 현재 재활용선별사업을 직영으로 운영하고 있다. 재활용선별사업은 자원재생공사가 담당하던 사업이지만 지역에 이관되었고 최근에는 다른 지역의 경우 사회적기업이 취약계층의 일자리 창출 차원에서 참여하고 있다. 재활용선별사업은 선별한 자원을 어떻게 이용하느냐에 따라 더 많은 수익을 낼 수 있고 이에 따라 일자리 창출의 잠재력이 높다.
- 완주군 환경위생과는 재활용선별사업을 민간위탁하기로 하고 우리 센터에 협력을 요청해왔다. 우리 센터는 전주에서 재활용사업을 하고 있는 사람과 환경이라는 사회적기업과 연계하여 기술적 지원을 받으면서 인적자원을 발굴하여 협동조합 사업단을 조직하는 역할을 하고 있다.

- 또한 지역을 ‘한통’으로 보면서 다양한 사업을 연계하기 위해 우리 센터가 추진하고 있는 사업을 융합하고 복합하여 사업의 성과를 도출하는 시도를 하고 있다.
- 최근 지역사회에서 관심이 많은 협동조합의 육성사업에 적용하고 있는데 기초적인 협동조합 교육은 기획실의 협동조합 아카데미를 통해서, 전문적인 기술교육은 노동부의 지역맞춤형 일자리 창출사업으로, 창업준비는 예비CB창업자금을 활용하는 방식이다.
- 현재 추진하고 있는 협동조합 육성사업의 융복합과정은 다음 그림과 같다.

그림 5. 협동조합 육성을 위해 활용하는 다양한 사업의 융합, 복합 방안



- * 노동부지맞춤 : 노동부지역맞춤형일자리 창출사업
- * 노동부인센티브 : 노동부지역맞춤형 일자리 창출사업 중 상사업비
- * SK : SK사회공헌사업 중 사회적기업 아카데미
- * 함께 : 함께일하는재단의 시범사업
- * LH : LH공사의 사회공헌사업
- * 특화 : 노동부 사회적기업 특화사업
- * 위탁 : 완주군청의 위탁사업

- 중간지원조직에 대해 서정민, 권상도, 이강익 등이 아래 표와 같은 향후 과제에 대한 논의를 한 바 있다.⁷⁾⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾ 중간지원조직의 이러한 과제는 독립적이기 보다 서로 연계되어 있다.
- 예를 들어 전문성이 확보되어 지역사회에서 다양한 일을 하게 되면 자기정체성이나 행정기관과의 관계, 네트워크 등이 자연스럽게 이루어질 수 있다.

표 9. 중간지원조직의 향후 과제

구 분	사 업 비
자기 정체성	지역사회에서의 역할, 주민 인지도 및 신뢰
행정기관과의 관계	행정기관과의 역할 및 관계, 재정적 자립과 연관
전문성 확보	중간지원조직의 인력 수급, 전문역량 강화, 코디네이터
네트워크	지역사회와의 교류, 연계

- 중간지원조직의 향후 과제 중에서 행정기관과의 관계에 대한 논의가 많았는데 이는 현재 중간지원조직이 제도적인 정비 없이 행정 편의에 의해 만들어지고 행정기관이 해야 하는 상담, 인증, 교육, 컨설턴트의 연계 등의 단순한 일을 하고 있거나 행정기관의 예산에 의존하여 운영되기 때문에 자율성을 가질 수 없어 중간지원조직이 해야 할 역할을 다하지 못하고 있기 때문으로 보인다.
- 완주커뮤니티비즈니스센터는 2009년 제정된 “완주군 커뮤니티비즈니스육

7) 서정민, 2011 ①, 전게서

8) 서정민, 2011 ②, 전게서

9) 권상도, 2011, “풀뿌리 중간지원조직의 현황과 과제”, 「제2차 농어촌형사회적기업 활성화 포럼」 토론문

10) 이강익, 2012, “사회적경제 중간지원기관의 위상과 역할”, 「2012 전국사회적경제 한마당 in 충남 학술포럼」

성 조례”와 2010년 제정된 “(재)완주커뮤니티비즈니스지원센터 정관 및 운영규약”에 의해 제도적 안정성을 확보하고 있고 2012년부터 경상사업비의 70% 수준으로 완주군의 지원을 제한하였고 전체 예산 중 완주군 의존비율을 50% 수준으로 맞추어 재정적 안정성을 확보하는 동시에 자율성을 확보할 수 있었다.

- 하지만 이러한 제도적, 재정적 안전성보다 중간지원조직이 제대로 된 역할을 하게 될 때 행정기관과의 관계도 바람직하게 만들 수 있기 때문에 행정기관이 할 수 없거나 미처 생각하지 못한 역할을 찾기 위해 노력하고 있다.
- 중간지원조직의 과제 가운데 완주커뮤니티비즈니스센터가 당면하고 있는 과제 중의 하나는 지역사회의 신뢰이다.
 - 2010년, 2011년에는 커뮤니티비즈니스 중심으로 사업을 했기 때문에 우리 센터는 창업이 가능한 특정 계층, 특정 성향을 가진 사람, 특히 귀농귀촌인 중심으로 사업을 하고 있다는 질책을 받고 있다. 일반적인 농민으로 대변되는 완주군민을 위해 사업을 하고 있지 않다는 것이다.
 - 로컬푸드 사업단을 통해 가족농 및 소농을 지원하고 있어 일종의 역할분담이 이루어진 것이고 커뮤니티비즈니스의 특성이나 지역순환의 관점에서 큰 문제가 없는 것이기도 하지만 이러한 인식을 불식하기 위해 교육, 문화, 복지 분야에서 사업 대상을 넓히려고 노력하고 있다.
- 다른 중간지원조직과 마찬가지로 완주커뮤니티비즈니스센터도 인력수급과 전문성 확보는 풀어야할 숙제이다.
 - 권상동의 지적처럼 중간지원조직의 인력이 특정분야에 높은 전문성을 가져야 하는 것은 아니다.¹¹⁾ 지역 전체를 볼 수 있는 관점, 사업의 우선순위를 찾을 수 있는 능력, 자원을 연계할 수 있는 개인적 네트워크, 지역주민을 대응하는 친화력 및 포용력 등이 필요하다.
 - 이러한 자질과 능력은 학습과 교육, 업무 매뉴얼로 만들어지는 것이 아니

11) 권상동, 2011, 전계서

- 어서 업무수행과정에서 쌓을 수밖에 없다.
- 2012년에 사회적기업 이장에서 일하던 직원 3명을 신규 채용하여 전문역량이 보장되지는 했지만 지역사회에서 보다 많은 경험을 쌓을 수 있도록 마을, 커뮤니티비즈니스, 교육 등으로 업무를 나누지 않고 다양한 일에 참여하는 업무 및 역할분담 체계를 유지하고 있다.
- 업무역량을 향상시키는 것과 별도로 지속적으로 인력을 유지시키고 충원하는 것은 중간지원조직의 장기적인 과제라고 할 수 있다.
- 중간지원조직은 크지 않기 때문에 젊은 인력의 입장에서 장기적으로 안정된 직장일 수 없다. 이러한 한계를 극복하기 위해 내부적으로는 적절한 시점에 농촌활력사업과 연관된 사업단으로 이직하거나 창업을 할 수 있도록 배려하고 있다.
 - 또한 전북지역에는 광역단위와 기초단위에서 중간지원조직이 많이 있고 또 조직되고 있기 때문에 다른 중간지원조직으로 이직이 가능하도록 연계하고 있다. 다른 중간지원조직에서는 완주에서 업무 경험을 쌓은 직원을 활용할 수 있고 개인의 입장에서는 지역 내에서 업무와 관련한 트랙을 만들 수 있다.
 - 새로운 인력을 충원을 위해서는 퍼머컬처 대학과정을 활용하고 있고 다양한 교육사업을 통해 발굴된 인적자원을 프로젝트 기반의 계약직으로 고용하면서 인적자원을 관리하고 있다.
- 무엇보다도 완주커뮤니티비즈니스센터의 당면 과제는 사회적경제에 대한 인식을 높여 사회적경제가 지역사회에 필요하다는 공감대를 형성하는 일이다.
- 완주군이 농촌활력사업을 통해 다양한 사업을 지원하고 있기는 하지만 경쟁력, 차별화, 자립 등의 단어를 쓰면서 창업공동체가 시장경제에 살아남기 위해서는 수익을 내야한다고 강조하기도 하고 상호 간에 경쟁을 방관하기도 한다.
 - 사회적경제에 대한 이해가 없기 때문에 정책의 ‘칸막이’는 여전히 존재하

- 고 우리 센터의 지역사회 교류와 관련된 사업을 폄하하거나 우리 센터의 정책 제안을 무시하기도 한다.
- 또한 사회적경제에 대한 이해의 부족은 중앙부처, 전라북도, 완주군의 복잡한 지원사업의 전달체계를 비효율적으로 만들기도 한다.
- 주민의 입장에서 보면 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등은 정책에 의해 만들어진 틀이다. 사업의 목표와 내용에 맞게 적절한 옷을 입으면 된다. 유사한 방식과 내용을 가진 지원사업을 여러 부처에서 복잡한 프로그램을 통해 육성하고 있고 하나의 지원사업의 대상이 된 공동체는 그 틀 안에서 관리한다.
- 사회적경제에 대한 이해는 주민 중심으로 눈높이를 낮추어 인적자원을 발굴하고 사업을 지원하되 정책사업에 따라 각기 다른 전개를 하지만 다시 사회적경제, 협동사회라는 목표로 수렴하게 할 수 있어 이러한 정책사업의 비효율을 극복할 수 있다.
- 사회적경제에 대한 공감대는 개별 창업공동체를 관리하는 데에도 필요하다.
- 창업공동체의 참여자가 시장방식에 집착하는 경우 우리 센터의 관리방법에 대해 불만을 가지기도 하고 주민과의 갈등 등으로 지속성을 보장받기 어렵다.
 - 또한 행정과 우리센터가 서로 다른 주문을 함으로서 창업공동체의 참여자가 혼선을 빚기도 한다.
 - 사회적 경제에 대한 공동목표는 이러한 갈등과 혼선을 줄일 수 있다.
- 기획재정부가 협동조합기본법을 제정함에 따라 지역에서 협동조합에 대한 관심이 높아지고 있고 완주군도 다양한 정책적 지원을 고민하고 있다.
- 우리 센터는 협동조합이 사회적경제를 구축하는 가장 적합하고 효과적인 수단이라 생각하고 있다. 그래서 2013년부터는 협동조합을 통해 완주군 지역사회가 사회적경제로 한 걸음 더 나아갈 수 있도록 다양한 사업을 추진할 예정이다.

5. 마치며

- 완주커뮤니티비즈니스센터에서 완주군과 함께 농촌활력사업을 추진하는 것은 성공적인 공동체 사업조직을 몇 개를 만들고자 하는 것이 아니라 열심히 노력하는 사람이면 누구나 기본적인 삶의 질을 유지할 수 있는 지역사회를 만들어보려고 것이다.
- 이러한 대안적인 지역사회는 외부에서 도입되거나 이식되는 것이 아니라 지역주민의 역량과 지역주민의 스스로 노력에 의해서 지역주민의 삶의 질이 개선하려는 노력을 해야 하고 지역의 자본과 역량이 외부로 유출되는 것이 아니라 축적되어야 한다.
- 이를 위해서는 당장의 금전적인 이득을 위해서가 아니라 장기적인 관점에서 지역주민이 상호 협력하고 배려해야 한다.
- 다행스럽게 그 동안의 농촌활력사업을 추진하는 과정에서 바람직한 사례가 나타나기 시작하였다.
 - 대표적인 사례가 소양면 인덕마을의 두레농장 참나물 유통의 경우이다. 두레농장에서 초기에 생산된 참나물은 전주농산물 공판장에게 출하하기에는 양이 너무 많았고 등락 폭이 심한 서울의 농산물 공판장에 출하하기에는 생산이 지속적이지 않았다.
 - 하지만 건강한 밥상 영농조합이 꾸러미 사업을 본격적으로 시작하면서 참나물을 생산하는 시기에 맞추어 꾸러미 품목에 포함시켜주었기 때문에 안정적인 소득을 올릴 수 있었고 건강한 밥상 영농조합과 인덕마을의 두레농장은 생산시기와 꾸러미 품목 선정을 서로 배려하면서 맞추고 있다.
 - 또한 용진농협의 직매장이 만들어지면서 커뮤니티비즈니스 사업의 하나인 마더쿠키는 빵과 쿠키를, 목공영농조합 한그루는 도마, 주걱 등의 목공 소품을 안정적으로 팔 수 있는 매장을 얻게 되었다.

- 향후 완주커뮤니티비즈니스센터는 지역주민을 대상으로 이러한 대안적인 삶의 방식과 경제시스템에 대해 지속적으로 알릴 예정이다. 또한 다양한 방식의 지역 내 협력이 이루어질 수 있도록 마을만들기, 마을기업, 커뮤니티 비즈니스, 협동조합, 사회적기업 등의 겉옷과 상관없이 이종간, 동종간 연대사업, 연합사업을 만들어갈 계획이다.
- 그래서 주민 상호간의 협력과 배려를 바탕으로 지역에서 필요한 기본적인 것들이 지역 내에서 공급되고 이러한 과정에서 누구나 쉽게 창업과 취업에 접근할 수 있어 돈의 많고 적음에 삶의 질이 종속되지 않는 지역사회를 희망하고 있다.
- 그리고 커뮤니티비즈니스센터의 지원이 없이도 이러한 일이 자연스럽게 이루어지기 때문에 커뮤니티비즈니스센터의 역할이 없어지는 날도 함께 기대하고 있다.

지정토론 및 종합토론

지정토론자: 서병선 (장수군 농업기술센터 소장)

- 지금까지 대부분의 농촌관련 사업들은 농업·농촌의 산업적 측면에서 접근하였다. 즉, 소득안정화·사업편리성·경관개선 등 성과 확대 쪽으로 치우쳐왔던 것이다. 사람이 중심이 되는 농촌사회 분야가 고려된, 종합적 개발 계획이 필요하다. 그 동안 외형적 측면들, 즉 고령화·소득향상 등의 변화에 초점이 모아졌었으나 현재 농촌에서는 사회·문화적 측면에서의 큰 변화가 일어나고 있다. 그 대표적인 경우가 바로 첫째, 노인 문화의 확산 둘째, 다문화 가정 증가 셋째, 귀농·귀촌의 증가 등이다.
- 노인 문화의 경우, 과소화 문제와 밀접한 관련이 있으며, 이 문제에 대한 지방 자치단체, 그리고 광역 단체 차원에서의 접근은 바람직하다고 할 수 있다. 아울러 중앙 정부 차원에서의 신규 사업인 리모델링 사업에 대한 기대가 크다. 또한 그 동안 추진되어 온 거점별 육성사업, 주거환경개선 사업, 정주권 개발 사업, 전원마을 조성 사업 등을 농촌 취락을 유지·발전시키고 개량하는데 패키지로 활용할 수 있도록 정책적으로 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 이로써 과소화 마을, 취락 유지 보존의 문제, 일자리 창출의 문제를 해결하는 것은 시급한 과제라 하겠다.
- ※ 장수군의 경우 경사도가 심하여 조건 불리지역으로 지정되어 있다. 또한 백두대간 개발 제한 및 상수원 보호구역 개발 제한 구역 지정으로 피해를 받고 있다. 이러한 특수 지역들의 경우, 상기한 바와 같은 종합적인 정책적 고려를 통해 지원을 받을 필요가 있다.
- 노인 문화에 있어, 과소화 마을에서 발생하는 취락유지·보존의 문제, 노인들 일자리 창출의 문제가 시급하다. 완주커뮤니티비즈니스센터 창업팀의 사례는 좋은 본보기가 될 것이다. 장수군 역시 텃밭 개량을 통해 소량 생산을 함으로써 노인 일자리 사업을 추진 중에 있다. 올해 12월 1일 발효 예정인 협동조합기본법을 통하여, 이렇게 생겨난 노인들의 일자리로부터 조그마한 협동조합 결성을 구상 중이다. 이를 통해 노인들이 생활할 수 있는 마을 단위의

문화 공간 조성 및 활성화를 추진할 예정이다. 이로써 마을회관 등의 공동 장소들을 효율적으로 관리할 수 있을 것으로 기대한다.

- 다문화 가정을 살펴보면 장수군의 경우 작년 216세대의 다문화 가정이 존재하며 이들의 자녀수는 336명이다. 이들은 일종의 성장 동력으로 자리매김하고 있다. 반면에 여러 문제들 또한 상존한다. 인종·종교·문화적 차이, 외모문제 등은 기본적으로 감안할 수밖에 없는 현실이라고 하나, 행정적인 측면에서 오히려 혼선과 부담을 가중시키고 있다. 예를 들어, 중앙 부처에 이주 여성들을 관리하는 부서가 너무 많으며, 지방자치단체에서 역시 대략 3개 부처에서 다문화 가정에 대한 교육 및 지원을 하기 때문에 다문화 여성 등을 번거롭게 하는 경우가 발생한다. 이러한 부분을 간소화하여 총합적으로 행정을 수행해 주었으면 한다.
- 귀농·귀촌 문제를 보면, 다분히 지역적 차원에서 진행되기 때문에 귀농·귀촌 후에 일어나는 현실적인 문제점들이 잘 드러나지 않는 경향이 있는 듯하다. 장수군의 경우 지난 5년간 237 가구의 귀농 세대가 들어 왔다. 한 가지 특이한 현상은 장수군의 인구는 계속 줄고 있으나 세대수는 늘어나고 있다는 것이다. 2009년 10,282 가구에서 2010년 10,464 가구로 증가하였다. 장수 지역에 살며 아쉬운 점은 지역적 특수성으로 인해 정보가 막혀 있다는 것이다. 정보의 오류, 소득 불안정 및 정착이 늦어지고 지역민들과 갈등이 생기는 문제 등이 발생한다.
- 인근 지역과 아울러 살펴보면, 무주·진안·장수에 산업적인 경향 혹은 지향점이 두드러진다. 예를 들어, 진안에는 주민들이 인삼·홍삼을 재배하고 싶어 하며 장수의 경우 사과·한우 생산에 종사하고 싶어 하나 귀농에 있어 이러한 측면들이 무시 되고 있는 듯하다. 장수로 유입되어 오는 귀농인들이 지렁이·돼지·타조를 사육하겠다는 의사를 표시하는 등 중앙정부와 지방정부 및 중앙, 지방 귀농 관련 단체들이 엇박자를 내는 모양새이다. 이들이 유기적으로 협력해서 정확한 정보가 공유될 필요가 있다.
- 귀농·귀촌이 일어나면서 농촌의 미풍양속을 많이 변화시키고 있다. 기다림,

관용, 배려와 같은 것들이 사라지고 있는 것 같다. 귀농인들이 유입되는 일부에서는 마을지역공동체에서 개인 중심의 의견이 부각되는 현상이 보인다. 이들이 지역민들과 의견교환 등이 잘 이루어질 수 있도록 지자체 및 민간단체에서 같이 고민해 주셨으면 한다. 귀농·귀촌인들이 농촌 경제 공동체에 활력을 주는 등 재능기부자로서의 역할을 하는 경우가 있는 것도 사실이나, 앞으로의 농촌 개발 사업 설계에 있어서는 위와 같은 충돌 지점들 또한 고려해 주셨으면 하고 바라본다.

지정토론자: 이기원 (한림대학교 교수)

- 공공자원의 관리와 관련된 지역 거버넌스 체계로서, 엘리너 오스트롬이 제시한 7가지 조건은 참고할 바가 많다. 이를 우리 식으로 풀어보자면 어디까지를 공동체로서 정의할 것인가, 즉 어느 만큼이 실제 관리 가능한 공동체이고 그 관리 가능한 공동체를 유지하는데 어떠한 규칙이 적용되어야 하는지, 그리고 합의 가능한 규칙을 스스로 만들고 스스로 규제하면서 발전시켜 나가는 과정 등 스스로 ‘성장’해 나갈 수 있는 구조적 특징을 가질 때 지속가능한 기틀이 마련될 것이다.
- 주로 연구해왔던 인제, 양구, 화천, 양양 등의 마을들을 비교해 볼 때 10~20년 정도 잘 돌아가는 마을들, 그리고 잠깐 반짝했다가 사그라지는 마을을 볼 수 있었다. 엘리너 오스트롬의 7가지 조건 중 가장 대표적인 것은 공동체의 자율적 의사결정 구조이다. 예를 들어, 마을 총회에서의 의사결정 구조와 같은 민주적 의사결정 구조 유무와 실제 사업을 통해 나온 결과물들이 투명한 배분 구조를 가지고 있는지 여부이다. 마을 운영에 있어서의 실제 성공 여부는 쉽게 드러나지 않으며 보통 10~20년 정도 지나봐야 드러난다.
- 백담마을의 사례를 보면 이 마을의 지도자들은 조용한 리더십을 갖고 있기 때문에 매스컴을 잘 타지 않는데, 오스트롬의 7가지 조건 중 마지막 조건은 공동체가 자율적으로 운영 조건들을 만들어 갈 수 있는 역량을 지니고 있는

지 여부이다. 그러나 우리나라 공동체들의 구조를 보면, 김정섭 박사가 발표문에서 제시한 바와 같이 아직 그러한 정도의 자율적 구조를 지닌 공동체는 찾기 힘들며 그 보다는 자율적 구조의 형태를 띤 외부지원을 받아서 운영이 된다. 즉, 지역혁신위원회를 운영하거나 농정심의를 받는 형태의 구조이기 때문에 완전한 형태의 자율적 구조는 만들어지지 않고 있으며, 그러한 구조를 어떻게 만들 것인가는 앞으로의 과제라 할 수 있다.

- 이러한 과제를 풀기 위한 정책의 일환으로 포괄보조금 사업이 운영 중이다. 그러나 그 실재를 보면, 겉은 ‘포괄보조금’이라는 이름으로 주어지나 각종 지침들이 따라오면서 규제 역할을 한다. 즉, 포괄보조금의 취지라 할 수 있는 자율성과 책임성을 앞으로 어떻게 확보해 나갈 것인가의 여부는 아직 과제로 남아있다고 보겠다.
- 과소화 마을 문제를 백담마을 사례로 보자면, 구조적으로 젊은 사람들이 유입될 수 있는 구조가 되어 있다. 과거 인구 유출 역사를 살펴보면, 새마을운동이나 산업화의 과정에서 자원이 도시에 몰려 있었으므로 도시로 빠져나갔다. 백담마을은 600명 이상의 마을이며 매년 2,30명의 인구가 늘어나고 있다. 또한 가게들이 많이 늘어나서 백담사 밑에는 50여개 정도가 된다. 백담마을은 버스회사를 마을기업으로서 운영하고 있으며, 그 수익은 마을 활성화에 쓰이고 있다. 즉 수익이 지역에 환원되는 구조이다. 이러한 구조가 마을총회에서의 민주적 합의를 통해서 만들어지고 있는 것이다.
- 또 하나의 지속가능한 마을의 특징은 지역학교의 능동적 역할이다. 그러나 이 부분에 대한 사례 연구 등이 부족한 것은 아닌가 하는 의문이 든다. 초중고 차원에서의 생활 교육 실시가 필요하다고 할 수 있는데, 흥동중학교의 경우 교육을 통해 생협문화가 익숙해진 케이스이다.
- 지역 에너지 소비의 가장 큰 주체는 건축물이다. 좋은 건물을 지어봐도 펄감이나 연료가 없어 잘 활용 못하는 경우가 흔하다. 이를 극복하기 위한 사례의 하나로 흥천 내면에 ‘살둔 제로에너지하우스’가 있다. 이곳을 외부에서는 5천에서 1만 명 가까이 방문하였으나, 강원도청에서는 거의 와보지 않았다고 알

고 있다. 그리고 또 하나 임실 치즈마을에 있는 제로에너지하우스 등과 같은 조그마한 사례 등을 함께 공부하면서 이를 확대해 나간다면 바람직할 것이다. 이와 같은 ‘보온병 하우스’의 개념은 변형·개량이 가능해서, 담양의 경우 겨울에 따뜻해서 이 같은 밀폐구조까지는 필요 없었다고 한다.

- 지역내부에서의 거래를 어떻게 활성화하여 지역에 활력을 불어넣을 것인가 하는 과제는 여전히 진행 중이다. 강원도의 경우, 160여 개의 사회적기업이 각각의 역할을 하고 있다. 춘천, 원주의 경우 지역 화폐를 운용 중으로 화폐 및 금융을 통한 지역 활성화의 문제에 어느 정도 대처를 하고 있다고 볼 수 있겠다. 신협 및 새마을금고와 같은 지역단위 금융협의체에서 마을기업과 같은 공동체사업에 이사 등으로 참여함으로써 이들의 작은 수익을 지역에 순환시키는 구조를 내부에서부터 키워내야 한다.
- 또한 중간조직의 지속가능성의 문제가 제기되는데, 원주 협동사회네트워크의 경우 자조금 형태의 기금을 운용 중이다. 이러한 시도들, 그리고 개선노력은 오직 실천이 중요하다. 이로써 성과가 만들어지면 여기에 공감하는 사람들이 생기게 되고 이러한 이들이 모이면 이것이 바로 공동체인 것이다. 공동체를 지속가능하게 만들기 위한 실천을 다시 한 번 강조하고 싶다.

지정토론자: 임경진 (전북마을만들기협력센터 총괄국장)

- 전북마을만들기협력센터는 2009년 전라북도 조례에 의하여 설립된 전국 최초의 광역단위 중간조직이다. 2011년 지속가능발전대상 거버넌스 부문 대통령상 수상한 바 있다. 2009년부터 전북의 단위사업인 마을만들기 사업에 대한 정책 수행을 지원하고 있다. 현재 귀농·귀촌센터와 함께 농촌형 예비 사회적기업 등을 지원 중이며 내년부터 슬로우시티 사업을 지원할 예정이다.
- 본 센터는 관과 민의 중간 조직일 뿐만 아니라, 행정과 행정의 중간적 역할, 즉 시정과 도정 간 그리고 마을리더 간의 중간 가교 역할을 수행한다고 할

수 있다. 그렇다면 ‘이러한 역할을 담당하고 있는 중간조직을 위한 법적·제도적 기반은 잘 만들어져 있는가?’하는 의문을 가져 볼 수 있을 것이다. 중간조직은 행정적 편의를 위해 만들어진 측면이 있는데, 행정의 하부단위 혹은 단순한 업무를 지원하는 조직으로 인식되어 온 측면이 있다.

- 중간조직 설치 이전에는 주로 컨설팅 쪽에서 그 업무를 대신하였다. 그러나 여기에는 한계가 있었는데, 예를 들어 공공성을 담보하기가 쉽지 않았으며 계약기간이 끝난 이후 후속관리가 어렵고, 갑·을 관계가 설정됨에 따라 소극적 업무 수행이 이루어졌다. 그러나 본 센터(즉 중간조직)의 경우 공공성을 담보로 하는 민간조직이다. 예산을 함께 집행하며 관리하기 때문에 행정 단위 입장에서는 좀 더 안정적인 수행체계를 가져갈 수 있는 파트너라고 하겠다. 행정 쪽에서는 전문성을 가지고 현장에 몰두하며, 소통이 잘 되는 중간조직을 선호한다. 즉, 사업의 연속성·현장성·전문성·대민관계, 유연성·공공성 등을 담보해 내는 부분들이 중간조직을 필요로 하게 되는 요소인 것이다. 그러므로 상호 역할에 대한 신뢰는 필수요건이라 하겠다.
- 행정은 단위 사업의 당해년도 사업성과에 집착할 수밖에 없다는 단점이 있다. 예를 들어, 사업이 한 마을에서 이루어진 이후 연속성에 대한 고려 없이 또 다른 마을에서 새롭게 사업이 이루어진다는지, 한 마을의 전임자와 후임자 간 사업 추진에 대한 연계가 잘 이루어지지 않는 경향이 있었다. 이러한 부분을 불식시켜 주는 것이 중간조직의 역할이라 하겠다. 중간조직은 현장에서 뛰는 접점을 지니고 있기 때문에 지자체 장의 현장수행체제로 바라보는 시각 또한 존재한다. 그러할 경우 중간조직의 독립성 및 건강성을 유지하기 어렵다.
- 지역으로 가면 일할 사람이 없어서 외부에서 들어 온 귀농인들이나 타 지역 기관으로부터 지원을 받는 경우가 있다. 그럴 때 지역의 구성원들과 연계가 안 되는 측면이 존재한다. 이로써 중간조직의 성격 규정과 관련하여 하나의 의문이 떠오른다. 중간조직 운영에 있어 안정성, 독립성 중 어디에 우선순위를 둘 것인가 하는 의문이다. 독립성에 좀 더 우선순위를 뒤야 한다고 생각한다. 물론 안정성 또한 함께 확보해야 한다는 것은 두말할 필요도 없다.

- 센터 역시 다양한 독립적 현장 추진 주체를 만들어 내고자 노력 중이다. 예를 들어, 체험휴양마을 법인을 예비 사회적기업 절차를 통해 사회적기업화를 추진한다든지, 마을의 생산물들을 모아 생산자 협동조합 결성하는 것, 공모사업의 추진하는 등의 사업들을 마을 단위에서 좀 더 안정적이고 지속적으로 지원하고자 한다.
- 경제통상진흥원에서 협동조합들을 묶어 전북순환경제지원센터를 만들었으나, 각각의 단위 사업들이 센터의 명칭에 맞게 잘 묶여 나름의 역할을 잘 수행하고 있는지는 의문이다. 즉, 마을기업과 사회적기업을 통합으로 묶어서 센터를 만든 사실, 즉 노동부 및 행안부와 관계되어 있는 경제통상진흥원 소속 중간조직 형태의 센터를 만들었다는 것 자체가 이 사업들을 제대로 인식하지 못하고 있다고 할 수 있겠다. 마을기업 사업들은 공동체 사업이라 할 수 있는데, 이들이 지역 단위에서 어떻게 수행되고 있고, 어떤 어려움들을 겪고 있는지는 아는 입장에서, 태생상 기업적 마인드로 지원할 수밖에 없는 경제통상진흥원에 소속된다는 것은 중앙 정부의 근시안적 행정 집행을 광역단체에서 맡게 된 전형이라 하겠다. 이를 감안할 때 광역 지자체 차원에서 중간조직을 묶어내는데 있어 좀 더 세세하게 신경 써주길 바란다. 즉, 그러한 정부 보조 사업들이 각 단위사업에서 시군으로 내려왔을 때 어떻게 영향을 끼칠 것인가 하는 부분을 바라보고, 도 차원에서 이러한 부분을 고려해주길 바란다.
- 시군 관계자들에게 당부하고 싶은 것은 비록 해당 지역에 사람이 부족하고 지자체장이 관심을 갖고 있지 않다 하더라도, 이와 같은 중간조직들이 각 지역의 공공사업들을 적재적소에서 지원하는 건강한 파트너라는 인식을 하고, 이러한 흐름을 통해 지역의 사회적 경제를 활성화시키는 방안을 만들어 낼 수 있어야만 앞으로 나타날 협동조합이나 변화하는 사회적 경제에 대한 순리적 대응이 가능할 것이다. 밀튼 프리드만이 언급했던 ‘샤워실의 바보(fool in shower)’ 사례를 거울삼아, 조금은 더 실패할 것을 두려워하지 말고 응원해주시길 그리고 왜 1년 안에 성과를 못 내느냐 질책하기 보다는 좀 더 기다려주시길 바라본다.

지정토론자: 정연근 (내일신문 기자)

- 김정섭 박사에게 질문 드린다. 발제문에서 언급하신 고민과 문제제기에 대하여 잠정적으로 갖고 계신 해결책 혹은 연구 진행 상황을 듣고 싶다.
- 김창우 박사에게 질문 드린다. 무주군의 경우, 마을의 수는 증가한 반면 과소화 마을 수는 감소한 것으로 파악하고 있다. 박사님의 발표 내용과 일치하지 않는 것 같은데 사실 확인 부탁드립니다. 그리고 전북 동부 산악권의 과소화 마을 현황에 대하여 말씀해 주셨는데, 과연 인구가 적다는 사실만을 갖고 소득이나 삶의 질을 온전히 파악할 수 있는지 의문이 들었다.
- 임경수 이사에게 질문 드린다. 완주커뮤니티비즈니스센터의 사업을 통해 고용된 일자리 수는 어느 정도인가? 또한 이사께서는 오랫동안 마을만들기나 지역갈등조정 분야에서 일해오시다가 이처럼 완주커뮤니티비즈니스센터의 이사로 옮기신 이유는 무엇인지, 어떤 고민의 연장선상에서 그러한 결정을 내리셨는지 궁금하다. 이어 사회적 경제에 대하여 많이 말씀하셨는데, 경쟁적 시장뿐 아닌 협동적 시장 등 다양한 경제 생태계가 논의되고 있는 것이 사실이나, 협동의 측면을 너무 강조할 경우 경쟁적 측면은 오히려 소홀하게 되는 것은 아닌지, 균형을 잡는 것이 필요하지는 않을까 의문이 들었다. 귀농·귀촌인의 숫자는 늘어나고 있으나, 그들 중 실패하는 사례에 대해서는 조명이 되고 있지 않는 듯하다. 이러한 실패 사례들을 분석할 필요가 있는데, 삶에는 여러 가치관과 양태가 있고(예를 들어, 자녀를 서울대, 고려대에 보내고 싶은 부모는 귀농·귀촌을 하기가 쉽지 않을 것임), 지금 사회는 여러 측면에서 경쟁적 요소가 존재하는 만큼 이에 대한 고려가 필요하지 않을까 생각해 보았다.
- 지역 개발에 있어서도 결국 가장 중요한 것은 사람이다. 한 지역에서 뿌리내리고 살아가는 사람이 있으며 이들이 자신의 지역을 살기 좋은 곳으로 만들겠다는 의지가 있다면 그 지역에는 활력이 생길 것이며, 이들은 리더로서의 역할을 담당할 것이다. 농업·농촌 지역에 대하여 이야기 할 때 흔히 농업계·

농업 단체들은 힘들고 피폐해지고 무너진 자신들의 지역에 대하여 이야기하는 경향이 있는 것 같다. 이보다는 오히려 농촌에 활력을 불어넣기 위하여 애를 쓰고 있고 성과를 내고 있는 사례를 발굴해 내는 것이 필요하다. 이런 리더들과 성공사례들(지역혁신역량)은 지역민만이 아닌, 지역의 공무원들, 다양한 공공기관의 사람들, 그리고 학교 교사들을 생각해 볼 수 있다.

- 거버넌스 관련하여 김정섭 박사가 지적한 바와 같이, 지역 차원(예를 들어, 나주와 진안)에서 법제화된 대의기구를 만들고자 하는 시도는 현재 진행 중이다. 이 거버넌스를 어떻게 구성하느냐, 그리고 이를 구성하는 구성원들의 역량이 어떠한지에 따라서 그 진행 정도는 달라지는 것 같다. 진안과 나주와 같은 곳에서의 거버넌스 계발 관련하여 진행되고 있는 것을 보면 리더십의 문제, 내·외부와의 관계의 문제는 그 핵심에 위치에 있다고 하겠다. 결국 누구의 입장에서, 어떤 입장에서 일을 하는지의 문제이다. 결국 한 지역을 구성하고 있는 지역의 주민이 지역의 주인이라고 볼 수 있다. 지역의 리더들은 각 부처에서 지원하는 프로젝트, 프로그램들을 비롯한 가능한 자원을 최대한 활용하려고 한다. 공무원들은 이러한 지역민들을 도와 이들의 역량을 키우고 자립하게끔 돕는 것이 그 역할일 것이다. 이러한 차원에서 거버넌스에 있어, 관계 그리고 리더십은 참 중요하다. 또한 정부 차원에서 새로운 것을 만드는 것도 좋지만, 기왕에 존재하는 틀이 잘 운용될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 예를 들어, 현재 중앙 정부 차원에서 11개 부처가 연관되어 있는 삶의 질 위원회가 있으나 실질적으로 가동되고 있지 않다고 본다. 또한 농어촌서비스 기준과 같은 틀 또한 실질적으로 가동될 수 있도록 노력할 필요가 있다.
- 도시 지역의 새로운 경향을 보면, 중산층 아파트나 유치원, 학교들에 농촌체험, 친환경농산물 급식과 같은 것들이 고급아파트, 좋은 학교, 좋은 유치원 프로그램을 상징하는 도구가 되고 있다. 이제는 농업·농촌이 열등재가 아닌, 우등재로 변화해가는 모습도 목격하게 된다. 이제는 이러한 변화의 흐름을 뒷받침 할 수 있는 사회적 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

지정토론자: 이득섭 (농림수산식품부 지역개발과장)

- 심의위원 독립화에 공감한다. 거버넌스가 확립되기까지는 시간이 필요하다. 그 이유는 중요 농정 이슈에 있어 우선 시군 농정 심의위원회의를 거쳐 시도 농정 회의를 거치며, 마지막으로 중앙에서 농식품부의 심의회의를 거쳐서 결정을 내리게 되는데, 현실적으로 시장·군수는 투표권을 중요시한다. 그런데 직원들은 시장·군수가 지시를 할 때 농식품부의 방침에 위배됨을 알면서도 하지 않을 방도가 없다고 한다. 그러므로 현재 도입되어 있는 지자체 체계가 좀 더 정비될 필요가 있다. 각 의사 결정 구조(시군→시도→중앙 부처)에서 걸러지는 부분을 고려할 때 좀 더 시간이 필요하다고 본다.
- 과소화 마을과 관련된 부분의 경우 한국농촌경제연구원(이하 ‘농경연’)에서 연구를 진행해 준 덕택에 이를 정책에 많이 반영하고 있는 중이다. 특히 이 부문에 대한 통계 수치가 없었는데 농경연에서 제공해 주어 마을에 대한 정책 방향을 어디로 가져갈 것인지에 대하여 많이 활용하고 있다.
- 한국의 전체 농가 수는 대략 170만 가구 정도 된다. 농촌 경영주의 평균 연령은 62세이다. 우리 농촌은 이미 초고령 사회에 진입하였다. 사회학자들은 우리나라 전체 또한 2020년 즈음에는 초고령화 사회에 진입할 것으로 예견하고 있다. 작년(2011년) 귀농·귀촌인구는 10,500 가구였다. 그런데 우리나라의 도시는 너무 팽창되어 있다. 우리나라에서는 1년에 약 100만 명가량이 창업을 하고 그 중 80%가 폐업을 한다. 이는 과도한 경쟁을 낳고 있다. 현재 매일 42명이 자살하고 있다는 통계를 보았다. 1년에 15,330명에 달한다. 그런데 이러한 상황은 농식품부 예산 획득에 불리하게 작용하고 있다. 다른 분야의 경우, 투자대비 창출되는 부가가치가 3~5%에 이르는데 반해, 농식품부의 경우 최대 1%에 불과하기 때문이다. 부가가치 산정 계산에 있어 새로운 기준이 필요하다. 즉 예산배정을 잘 안 해 주려는 데 대하여 기획재정부만을 탓할 상황이 아니다. 결국 예산을 배정받는 것은 논리싸움이다.
- 과소화 마을은 산업화가 되어 갈수록 농촌 인력이 줄기 때문에 어쩔 수 없는

측면이 있다. 이를 어떠한 방향으로 해소해 나갈지 고민 중이다. 예를 들어, 농어촌마을 리모델링 사업을 구상하면서 어제 상주에 있는 녹동마을을 방문하였는데, 내년도 리모델링 사업은 이러한 사례의 방향으로 진행하려 한다. 즉, 규모면에서 집단화가 일정 부분 되어있고, 노후화된 건물이 1/3 이상, 주민의 2/3 이상이 찬성하는 마을 위주로 사업을 추진하려 하며 최종적인 결정은 전문가 의견 수렴 후 이루어질 것이다. 사업이 초창기이기 때문에 각 지역에서 관심도가 굉장히 높다. 그러므로 내년도 사업의 경우 마을 선정을 엄격하게 하여 모범 사례가 나올 수 있도록 최선을 다하겠다.

- 노인문제를 말씀드리겠다. 시골노인들은 경로당에서 거의 하루를 지낸다. 경로당은 투표권자들이 있는 곳이므로 시장·군수가 식료품, 전기세, 난방비 등을 부족하지 않을 정도로 지원하려 노력한다. 그러나 문제는 노인분들이 집에 돌아가신 이후이다. 난방비 등이 부족하기 때문이다. 이러한 문제들을 극복하기 위해 여러 명이 살 수 있도록 큰 건물을 이용한 공동홈사업 등을 구상하고 있다. 아울러 영유아 보육시설 또한 지원책을 구상 중이다.
- 농식품부가 리모델링 사업을 구상하던 중 새누리당에서 총선 때 이를 공약으로 쓰고 싶다고 하여 제공하였다. 이에 따라 법안을 만들어서 각 부처 협의를 진행하던 중 국토부에서 반대의견이 왔다. 국토부에서는 도정법을 일부 개정하여 시행하면 될 것인데 왜 농식품부에서 나서느냐는 것인데, 나는 이를 긍정적으로 본다. 그 동안 국토부는 농촌 문제, 농촌 주택 문제에 대하여 기여한 바가 별로 없었다고 볼 수 있는데, 예를 들어 국민주택 기금을 국토부에서 운용하는데 농식품부에서 일부 지원해 줄 것을 요구하였으나 응하지 않는 등 국토부는 그 동안 농촌 현안에 관심을 갖지 않았었다. 그러나 농촌문제를 반드시 농식품부에서만 다룰 필요는 없다고 본다. 이처럼 농어촌마을 리모델링 법안은 잠자고 있던 부서들을 깨우게 한 긍정적 측면을 가지고 있는 만큼, 다른 여러 부처에서도 농촌 문제에 많은 관심을 갖는 계기가 더욱 생겨났으면 하는 바람이며 이는 우리의 비전이기도 하다.
- 마침 또한 대선 기간이기도 하다. 대선 후보들에게 농촌 및 지역개발문제에

대한 공약을 바로 세울 수 있도록 어떤 아이디어를 줄 것인가에 대하여 고민하고 있다. 여러분들께서 고견을 제시해 주신다면 이를 반영토록 하겠다.

- 마을기업은 행안부, 사회적기업은 노동부, 협동조합은 기재부, 영농조합법인·농업회사법인은 농식품부에서 맡아서 운영해 왔다. 너무 흩어져서 운용되고 있지 않나하는 지적을 할 수도 있겠으나 긍정적인 측면도 존재한다고 본다. 이로써 선택의 폭을 넓혀주었기 때문이다. 자신이 하고자하는 사업의 성격에 따라 적절한 기업 및 법인들을 설립하여 활용할 수 있기 때문이다.
- 포괄보조사업이 문제점을 갖고 있다는 것을 인정한다. 이 사업은 사실 출발할 때 정부 대다수가 반대했다. 농식품부, 기재부, 행안부, 그리고 특히 감사원에서 반대하였다. 포괄보조사업은 지역을 균형발전시키겠다는 취지에서 생겨났다. 이 사업의 한 가지 문제점은 포괄보조금은 한번 지역으로 자금이 내려가면 다시 중앙으로 올라오지 못한다는 점이다. 따라서 한 가지 사업에 배정된 보조금이 실제로는 예정보다 적게 지출되었을 때 남은 금액은 지자체에서 지출한다. 포괄보조사업 ‘선정’에 있어서는 먼저 시군을 거쳐, 그 다음 시도가 농식품부에 사업안을 제출하면 농식품부는 선정 작업만을 한다. 그리고 이에 대한 감독 및 평가는 대통령 자문기관인 지역발전위원회에서 한다. 그 이후 최종 확정은 기획재정부에서 하며 예산 또한 기재부에서 내려간다. 그 결과 본인은 이 보조금이 떠 있는 돈이라 생각한다. 즉 책임소재 또는 사후관리가 불분명하게 된다는 것이다.
- 그리고 또 하나 살펴볼 사실은 중앙에서 보조금에 대한 지침이 내려간다는 점이다. 사실 가능한 한 지침은 내려가지 않는 것이 바람직하겠으나 내려가더라도 무시되는 경향이 있다. 여기에는 그 배경이 존재한다. 이상하게도 시군, 시도 직원들이 지침을 내려달라고 사정을 한다. 그건 시장·군수가 자기 마음대로 쓰려고 하기 때문이다. 그 책임은 해당 공무원들에게 따르기 마련이다. 그래서 불가피하게 지침을 만들게 된 측면이 있다.

플로어: 장택주 (전남도립대학교 교수)

- 현재 완주군 소양면 오성마을에서 마을만들기를 하고 있다. 먼저 건의사항이 있다. 현재 전주와 완주군이 통합을 추진 중이다. 통합이 되었을 때 인구가 50만 명 이상이 되면, 농식품부의 일부사업을 지원 또는 신청할 수가 없다. 완주군은 농수산식품 사업과 관련이 많다. 이러한 점을 반영해주기 바란다.
- 마을만들기 사업을 진행 중인 오성마을은 약 45가구 규모의 마을이다. 환경이 매우 열악하다. 마을 회관이나 경로당이 없을 정도이다. 그러나 주변 자연 조건은 매우 좋다. 주민들도 열심히 하고 있다. 마을 정체성이 없어 정체성을 찾기 위해 현재 한옥마을로 지정을 받았다. 전남의 경우 한옥마을 지정시 3억 내지 5억 원을 지원하여 사업의 시너지 효과를 주고 있다. 그러나 완주군은 한옥을 짓는 사람들에게 일부 보조금이나 용자 지원을 해주고, 마을에 지원되는 것은 전혀 없다. 우리는 한옥마을과 마을 리모델링사업을 같이 해서 시너지효과를 올리기 위해 준비 중이다. 과장님께서 내년에는 집촌화된 마을을 우선적으로 사업하겠다고 말씀하셨는데 우리 마을은 산재되어 있다. 일부는 뭉쳐져 있으나 이 지역들에는 한옥이 올해 8채 지정을 받았고, 내년에 7채가 신청할 예정이다. 이 경우 과장님이 말씀하신 집촌화에 해당되는지, 그리고 우리 마을이 내년 사업에 지원할 수 있을지 여부를 알고 싶다.

지정토론자: 이득섭 (농림수산식품부 지역개발과장)

- 포괄보조사업의 경우 도서벽지나 접경지역은 행안부에서 담당을 한다. 그러나 일부 농식품부에서 주관하길 원하는 경우가 많은데 예를 들어, 마산, 진해, 창원외의 경우 통합 이후에도 농식품부에서 지원하고 있다. 이들 시군에서 통합시에 관련된 사업을 농식품부에서 관리하기를 원했기 때문이다. 전주·완주 통합시는 도농복합시이므로 50만 규정이 있다 하더라도 원하는 경우 위 사례와 같이 현재처럼 추진할 수 있다.

- 질문하신 지역의 사업대상 여부에 대해 답하겠다. 사업은 전체적으로 유지보존형, 확장형, 전면보수형 등으로 나누어 볼 수 있다. 현재는 초기 시범사업이므로 가능한 사업성과가 나고 한눈에 볼 수 있는 모델로 만들어져야 예산이 확대되고 사업이 유지될 수 있다. 내년에도 이어져갈지 여부는 확답할 수 없으나, 최종의견은 전문가 자문을 참고로 하여 결정해나갈 것이다.

플로어: 조석현 (전라북도 농수산국 미래농업과)

- 이창우 박사님의 과소화 마을 연구에 대해 제안을 하고 싶다. 발표자료에 따르면 무주·진안·장수가 과소화가 심각한 곳으로 나와 있다. 그러나 정연근 기자님의 발언과 같이 그 중 진안이 월등하게 수치가 높다. 세 마을이 비슷한 상황임에도 이러한 차이는 마을수가 많기 때문이 아닌가 싶다. 인구가 같으나 마을수가 월등히 높다. 마을수에 따라 교통여건도 차이가 나므로 편차가 덜하여 수치가 높아진 부분이 있을 것으로 여겨진다. 과소화 마을이 되게 된 원인이 있을 것이다. 가장 큰 문제는 경제적인 부분일 것이며, 문화·교육·의료부문에 대해서도 불편하고 소외된 지역임에 틀림없다.
- 하나의 대안으로 말씀하신 농어촌마을 리모델링 사업은 사실 큰 사업의 틀은 환경개선이나 그들의 소득사업이 발표해주는 사업의 형태로 보인다. 그렇다면 그간에 해왔던 지역개발 유형의 사업들과 어떻게 차이가 있는가? 대상이 과소화 마을뿐인지, 아니면 과소화 마을들이 지역개발 사업에서 계속 소외될 수밖에 없는 구조였기 때문에 그것에 대한 맞춤지원인지가 궁금하다. 그렇다고 한다면 20호 이하의 과소화 마을에 그러한 사업비를 들였을 때 과연 효과가 있을 것인가? 그들이 그렇게 끌어갈 수 있는 역량이 있고, 그 마을이 지속가능한지에 대해서도 의문이 든다.
- 그런 측면에서 본다면, 이 과소화 마을 부분은 예를 들어, 귀농이나 기존 지역주민들을 위한 것 플러스 귀촌의 형태로, 현재 귀농중심의 정책들을 귀촌

중심으로 이동을 시키면서, 문화형·자원형 등 귀촌하고자 하는 여러 가지 형태의 유형들이 있을 것이다. 그들은 지역에 정착할 경우 상당한 에너지를 발휘하며 기대효과는 상당히 클 것이다. 이러한 과소화 마을 사업을 기존 주민들이 주도하되, 외부의 에너지를 투입시킬 수 있도록 재능을 가진 귀촌인들을 의도적으로 유입시킬 수 있는 방향으로 조절이 필요하고, 이주민이 잘 정착할 수 있는 환경으로 개선해주면 된다. 그런 측면에서 본다면 과소화 마을은 외지이며 조용한 공간이기 때문에 귀농·귀촌자에게 가장 좋은 환경이 될 수 있다. 이창우 박사의 발표에서와 같이 공간을 임대주택형태로 만든다면 그것 역시 소규모의 점마을 조성사업이 되는 것이고, 그 주거공간은 폐공간들로 다시 지정해질 수밖에 없는 구조를 가지므로 전문가분들의 고민이 좀 더 필요할 것으로 생각된다.

지정토론자: 이득섭 (농림수산식품부 지역개발과장)

- 농어촌마을 리모델링 사업은 과소화 마을에 대한 대책만은 아니다. 농촌인구가 계속 유출된다고 볼 때, 과소화 마을은 앞으로 더 많이 생겨날 것이다. 농촌이라는 것은 하나의 공장이다. 공장이 비가 새고 재해를 맞아 난리가 났다. 그러나 공장이 문 닫으면 어떡할 것인가? 도시 투자비용의 일부를 줄여서라도 농촌에 투자를 해서 의료시설과 영유아시설, 복지시설들을 지원해주면 이렇게까지 농어촌 인구가 유출되어 과소화·황폐화 되어가는 것을 막을 수 있을 것이다.
- 무엇보다 본 사업의 취지는 29개 법에 대해 의제처리 하는데 있다. 사업 시행시 농지전용허가, 건축허가 등 많은 규제가 있다. 이러한 복잡한 절차를 의제처리하고 장관 승인 하에 사업이 강력하고 신속하게 추진되도록 하고자 한다. 또한 이는 부담금도 면제해주는 특별법이다. 따라서 법적인 근거를 마련해주고, 시범사업이 잘 운영될 경우 주관 센터를 만들어 운영하는 등 크게 활성화 시켜나갈 계획이다.

플로어: 박봉산 (전라북도 농수산국 미래농업과장)

- 과소화 마을과 귀농·귀촌을 연계하여 동시에 해결하는 방법을 사업적 측면에서 검토하여 제안해보고자 한다. 우선적으로 귀농·귀촌 인구를 전략적으로 유입해야 한다. 과소화 마을은 사람, 즉 인력이 거의 없고 고령화되어 있다. 마을을 활성화 시킬 수 있는 방법은 바로 사람이다.
- 귀농·귀촌을 하는 사람들로 3~5명의 협의체를 구성을 하고, 시군단위에서 6개월 내지 1년 동안 마을사람들과 같이 컨설팅을 받도록 하는 것이다. 해당 마을에 들어갈 수 있는 사업이 무엇인지, 귀농·귀촌자들이 마을에서 해야 할 것이 무엇인지, 또는 농사를 짓지 않는 젊은 귀농인들을 유입하여 다른 본업을 하면서 마을에 활력을 주도록 하는 방법 등을 찾아 이를 해결하고자 한다.
- 전북도에 마을 사업이 총 700여 개 있다. 그러나 과소화 마을에는 마을사업이 거의 없다. 다시 말하지만, 그 같은 마을을 소생시킬 수 있는 방법은 귀농·귀촌 인력을 활용하는 방안이다. 시군과 농식품부가 협력한다면, 인구유입도 가능하리라 생각된다. 국가 차원에서 다루어줬으면 한다.

좌장: 정철모 (전주대학교 교수)

- 본 포럼의 주요 주제 중 하나로, 농어촌정책의 방향이 과거 중앙집권적인 상명하달 방식이 아닌 지방과 지역주민이 중심이 되는 협력적 거버넌스 방식으로 가기 때문에 이를 위한 정책적인 대안과 앞으로 해결해야 할 문제점에 대해 지적해주셨다.
- 그리고 현재 완주군에서는 선도적인 자치단체로서 거버넌스 사업을 잘 활용하고 있다는 발표가 있었다. 커뮤니티비즈니스센터, 지역순환경제센터 등 앞으로 추구해나가야 할 중간지원조직을 활용한 좋은 사례들이었다. 토론 중 질문에 대해 발표자들의 답변을 들어보겠다.

발표자: 김정섭 (한국농촌경제연구원 연구위원)

- 발표에 제시한 질문들은 고민하고 있는 바이다. 지역농업정책을 포함하여 지방의 농촌정책과 관련하여 지역의 의제를 결정하는 협의기능 또는 그것과 관련한 거버넌스는 한마디로 지역에서의 공론장이라 할 수 있다. 기본적인 것은 지방의회에서 해야 할 것이다. 자원을 기초지자체 수준에서 배분하고 감독하는 것 등은 의회가 해야 한다. 그러나 군의원이 세세하게 시행하기는 어려우므로, 세부적으로 관여하는 새로운 조직이 필요하고 그 역할을 하고자 하는 곳이 농업회의소이다. 농업회의소가 지방의회가 하는 역할을 대체할 수는 없다. 기능이 중복되기 때문이다. 그러면 어떤 것을 매개로 공론을 모을 것인가? 그것은 계획제도를 매개로 거버넌스 조직이 계획에 개입하는 것이 ‘현실적인 답이다’라는 전제하에 발제글을 썼음을 밝힌다.
- 그런데 현재 농촌지역의 기초자치단체가 다루고 있는 계획 중 중요한 것은 2개의 특별법과 1개의 기본법이 규정하고 있는 계획이라 할 수 있다. ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’에 의한 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획, ‘삶의 질 향상 특별법’에 의한 삶의 질 향상 계획, ‘국가균형발전특별법’에 의한 기초생활권 발전계획과 포괄보조금 사업시행계획 등이다. 세 가지 계획 모두 사업범위와 특성이 각기 다르다. 예를 들어 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획은 지방수준에서 거버넌스를 구성하는데 절차적으로 가장 잘 구성되어 있다. 그러나 예산을 포함하지 않아 사실상 작동하지 않는다.
- 반면 삶의 질 향상 계획은 다루고 있는 사업범위가 가장 광범위하나 기초자치단체 수준에서는 무의미하며 오히려 중앙정부 거버넌스 문제가 부각되어 있다. 따라서 실제로 실효성이 가장 큰 것은 예산이 포함된 포괄보조금 관련 사업시행계획일 것이다. 그런데 ‘계획에 민의를 어떻게 담아낼 것인가’하는 공론장에 관한 제도적 장치 즉, 제도적 규정이 미비한 상태이다.
- 가장 좋은 것은 2개의 특별법과 하나의 기본법을 모두 합쳐 하나의 법을 만드는 것인데, 이것이 정치적으로 가능할 것인가에 대해 의문이 있다. 질문에 대한 답을 찾는 것은 한참 더 고민해봐야 할 것이다.

발표자: 이창우 (전북발전연구원 부연구위원)

- 발표한 내용은 현재 계속 진행 중인 연구로, 앞으로 지속시킬 많은 아이디어를 얻게 되어 감사드린다. 무주의 경우 과소화가 줄어든 것에 대해 답하겠다. 무주군의 마을수는 전라북도 내에서 가장 적은 지역이다. 과소화 마을이 2005년도 21개 마을에서 2010년도에 12개 마을로 9개 마을의 과소화가 해소되었는데, 현황과악은 아직 되지 않은 상태로 원인에 대해 연구해보도록 하겠다.
- 이후 플로어 토론의 질문에 대한 답이다. 과소화 마을에 대한 대책으로 농어촌마을 리모델링 특별법을 제안한 것은 아니었다. 과소화 마을에 대한 해결책으로 기반시설이나 마을여건 개선 측면에서 리모델링 사업을 제안한 것이다. 과소화 마을 해결을 위해 소프트웨어적인 측면, 즉 수익사업과 연계하지 않고는 근본적인 해결책이 되지 못하므로 소프트웨어적인 측면과 연결이 되어야 할 것이다. 과소화 되다 보니 하나의 마을 단위로 지원하고 개선하기에는 한계점이 있으므로 여러 과소화 마을을 연계하여 해결하고 또한 귀농·귀촌적인 측면들도 함께 살펴봐야 할 것이다.
- 과소화 마을 자체가 인구수, 기반시설만으로 정해지는 것 자체가 한계가 많다. 선행 연구에서 과소화 마을에 대해 정확히 정의된 바가 없어 본 연구에서는 20호 미만 가구로 하였는데, 20호 미만이지만 군집되어 있고 경제력이 높은 마을도 있을 수 있다. 현재로서는 이러한 불명확성에 대해 조금 더 연구가 필요하다고 여겨진다.
- 발제된 연구결과에서는 기반시설만을 기준으로 논하였으나, 기반시설은 열악하지만 삶의 질이 높다면 과소화 마을이 아닐 수 있다. 이러한 삶의 질을 나타내는 지표를 통한 과소화마을에 대한 연구가 필요할 것이다.

발표자: 임경수 (완주커뮤니티비즈니스센터 상임이사)

- 일자리 개수에 관한 질문이 있었다. 고용부는 주 40시간 이상, 4대 보험 가입 건에 대해 일자리라고 정의한다. 그러나 농촌에서는 그러한 정의로 한정시킬 수 없다. 그러므로 일자리의 기준 정의에 따라 개수가 달라질 것이다. 본 센터에서 창업시킨 공동체에서 일하면서 인건비를 받고 있는 사람들은 약 4백 명이며, 커뮤니티비즈니스센터의 참여 인력이 2백여 명, 마을사업도 2백여 명 될 것이다. 그 외 위에 중복되지 않고 로컬푸드사업에 참여하고 있는 농민들도 모두 포함할 경우 천 가구 정도로 추산할 수 있다. 정확한 자료는 농촌 활력과에서 산출해보아야 알 수 있겠다.
- 개인적으로 이장을 그만두고 온 이유는 과거 10년 동안 농촌에서 마을만들기 사업을 하였다. 당시 이장을 하면서 일주일에 3일 정도만 집에 들어가고 건강도 많이 상했다. 반면 일적인 이유로는 십년동안 일했는데 답이 안나왔다. 결국 답은, 박봉산 과장께서 말씀하신 것처럼 사람에 있다. 누군가 농촌에 들어가서 일을 해야 하고 그것이 아니고서는 바뀌는 것이 없다는 결론이 들었다. 완주군에 온 것도 청년들을 교육시켜서 그 일을 하고자 했다. 이를 완주군수에게 제안하였고, 제안이 성사되면서 2011년 퍼머컬처 대학과정을 운영하게 되었다.
- 퍼머컬처 대학은 20대부터 40대까지의 청년들이 8개월간 공부하고 있으며, 농촌지역의 활동가를 키우고자 하는 것이 목표이다. 현재 2년째 운영되고 있다. 그러나 이 대학과정은 학교만 있어서 운영되는 것이 아니고 마을과 지역 사회 등 현장이 있어야 한다. 학교가 잘되기 위해서는 완주군 지역사회가 더 많은 사례를 가져야한다. 그러한 필요로 인해 올해 1월 완주커뮤니티비즈니스센터장을 맡게 되었다.
- 경쟁이나 협력이나에 대한 질문이 있었다. 본인은 경제학자는 아니다. 사실 경쟁적 시장방식이 사회에 도입된 것은 2백여 년 밖에 되지 않았다. 이제는 그러한 경쟁적 시장방식이 우리를 얼마나 행복하게 했는지에 대한 반문이 필

요하다. 그 이외의 방식에 대한 상상력이 필요하다. 이러한 방식이 우리사회를 지탱해주고 행복하게 해준다는 백프로 신뢰를 개인적으로 갖고 있지 않다. 우리나라 대기업들이 경쟁을 통해서 대기업이 됐는가? 전혀 아니다. 정부와 협력 및 협동하여 그렇게 되었다. 협동이라는 기본적인 원리가 오히려 더욱 경쟁력 있는 것을 만들 수 있다. 그렇기 때문에 경쟁과 협력의 균형이 맞지 않는 우리사회에 있어서 따라서 지금은 협동을 지나치게 강조해도 모자라지 않다고 본다.

- 경쟁을 이야기할 때 협동에 있어서 도덕적 해이가 올 수 있다고 말한다. 그러나 도덕적 해이는 시스템의 문제가 아니다. 철학과 가치관의 문제이다. 시스템을 잘 갖추었다고 해서 도덕적 해이가 해결되지 않는다. 즉, 우리사회가 무엇을 지향하고 어떻게 나아갈 것인가에 대한 철학과 가치의 문제이다. 경쟁을 도입한다고 하여 도덕적 해이가 없어지는 것은 아니다. 대기업들이 경쟁을 통해 도덕적 해이를 가지지 않는다고 보장할 수 있는가. 지금은 협동의 경제, 협력의 경제가 필요한 시점이고, 그러한 일들을 더 많이 만들어내고, 지역주민들이 그러한 상상력을 가질 수 있도록 더 많이 노력해야 된다고 본다.
- 이기원 교수님께서 말씀하신 지역화폐를 비롯한 금융문제는 매우 중요한 것으로 여겨진다. 완주군에서는 지역화폐는 아니나, 올해 공제사업을 시작할 예정에 있다. 공동체에서 월 만원씩 제출하여 소액대출을 하거나 애경사에 쓸 수 있도록 하는 방식으로 금융문제에 단계별로 접근하기 위해 노력하고 있다.
- 지역개발이나 거버넌스의 답이 중간조직만은 아닐 것이다. 거버넌스의 가장 중요한 지점은 거버넌스를 할 수 있는 인간의 역량일 것이다. 또한 사회적 정의에 기반을 둔 거버넌스의 조직이 있어야 한다. 김정섭 박사님의 말씀대로 이익집단에 의한 거버넌스 만이 지역사회에서 활동하고 있었다. 지역사회에서 정의와 감각이 있는 새로운 조직 및 활동가에 의한 거버넌스가 필요하다. 현재 그것이 필요한 영역이 사회적 경제의 영역이다. 그래서 그 분야에 관심 있는 민간영역의 활동가들이 많이 생겼고 그러한 영역이 확대되어 가고 있

다. 이를 기회로 거버넌스에 한 걸음 더 다가갈 수 있지 않은가 한다. 사회적 경제 영역의 거버넌스의 기회와 중간지원조직들이 경험을 쌓으면서 전면적인 거버넌스로 발전해나가길 희망한다.

좌장: 정철모 (전주대학교 교수)

- 최근 빌게이츠는 ‘창조적 자본주의가 도입되어야 한다’고 말하였으며, 현재 논의되고 있는 거대 담론 중의 하나로 ‘공생적 자본주의로 가지 않으면 안된다’, ‘공생적 자본주의는 자본주의의 4.0버전이 될 것이다’라는 말들을 한다. 오늘의 논의 역시 이러한 담론 안에서 이루어진 것으로 여겨진다.
- 지금까지 논의된 바에 의견을 더하고자 한다. 이제는 농정의 여러 가지 사업들에 대해 공간적으로 체계화할 필요가 있다. 과소화 마을 대책, 법정면 소재지 대책, 소득 정책 등이 별개로 존재하고 있다. 그러나 이들을 하나의 공간적 틀에 담아 농촌을 인구를 가뉘들 수 있는 공간으로 보고, 농촌 중심지에 대한 네트워크를 어떻게 갖고 갈 것인가 하는 것들도 하나의 전략 사업으로 추진해볼 수 있다.
- 고령화시대에 은퇴자들을 담아낼 수 있는 새로운 라이프 스타일의 허브로서 가장 기능을 많이 가진 것이 ‘읍 소재지’라고 본다. 대다수 읍에는 중앙정부의 지원을 받아 문화회관, 수영장, 체육관 등 많은 시설들이 있다. 그러나 시설에 비해 인구가 적어 거의 활용되지 못한다. 농촌의 읍에 대한 정책은 인구 50만 이상은 국토부, 도서는 행안부, 읍 지역은 농식품부가 가지고 있다. 상대적으로 농촌 마을의 정주공간에 집중하다보니, 행안부가 해왔던 소도읍 정책에 대해서는 중점적인 활용이 빠진 듯하다. 앞으로 농촌정책·공간정책의 핵심은 읍 정책과 읍과 면 소재지 및 마을을 연계하는 종합적인 정책이 필요하다고 본다.
- 중간관리 조직의 핵심은 지역역량이며, 지역역량을 활성화시키기 위해서는

지역의 인력을 육성해야 한다. 완주군의 경우도 외생적 조직이 들어간 인력이 큰 부분을 차지한다. 또한 자치단체의 CEO가 가진 역량이 상당히 중요하다. CEO가 바뀌고 외생적 조직이 유출되었 때 지속될 수 있는가 하는 염려가 있다. 자생적으로 유지될 수 있는 지원시스템에 대한 고민과 제도적인 장치가 필요하다.

- 귀농·귀촌에 대해서도 1가구 2주택 가구에 대한 양도세 폐지, 농어촌주택에 대한 양도소득세 감면 등 실질적인 지원이 필요하다. 도시민들이 은퇴 후 자유롭게 이주할 수 있도록 해주어야 한다. 농촌의 지가 상승이 농촌 투기가 아닌 저평가되었던 농민들의 자산가치가 높아지는 것으로 볼 수 있으며, 도시민들이 쉽게 농촌의 땅을 소유할 수 있는 세제 혜택 및 제도적인 장치가 무엇보다 중요할 것으로 여겨진다.
- 오늘 발표와 토론을 비롯한 논의들이 중앙정부의 정책에 잘 반영되어 의미 있는 발전이 있기를 기대한다.

제6차 포럼 결과 요약 및 2012년 하반기 추진 방향

제6차 포럼 결과 요약 및 2012년 하반기 추진 방향

성 주 인 (한국농촌경제연구원 연구위원)

제6차 포럼 결과 요약

한국농촌경제연구원(KREI)이 주관하고 농림수산식품부가 후원하는 제6차 농어촌지역정책포럼이 지난 6월 12일 정부과천청사 국제회의실에서 개최되었다. 농어촌 지역개발 분야의 전문가 및 행정가, 현장 활동가들이 모여서 구성된 농어촌지역정책포럼은 2011년에 이어 제6차 포럼에 이르기까지 주요한 정책 현안을 논의하며 폭넓은 공감대를 형성해 왔다. 2012년 두 번째로 개최되었던 제6차 농어촌지역정책포럼은 ‘농어촌 마을, 이제 리모델링이 필요하다’라는 주제로 이루어졌다. 농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방안, 그리고 ‘(가칭)농어촌 마을 리모델링 특별법’에 대한 주제발표와 토론회를 가졌다.

제1주제 발표는 ‘농어촌 마을의 정부 여건과 재정비 방향’이라는 주제로 한국농촌경제연구원의 성주인 연구위원과 박시현 선임연구위원이 발표하였다. 농어촌 마을의 정주 여건 실태에 대한 다양한 분석 결과와 관련 현행 정책의 한계를 제시하면서, 장래의 농어촌 공간구조 변화 방향을 고려한 정책 투입이 이루어지도록 마을의 정주 여건을 면밀히 고찰하고, 현행 정책을 재점검할 필요가 있음을 시사하였다. 또한, 귀농·귀촌 등 농어촌 마을의 구성원 변화 등으로 전통적 마을 공동체의 성격이 변화하고 있어 새로운 공동체성 형성을 위한 노력이 필

요함을 설명하면서, 동시에 기존에 거주하고 있는 주민들의 열악한 주거환경을 개선할 사업 추진 방안을 제시하였다.

두 번째 주제발표를 맡은 농림수산식품부 지역개발과 김운기 사무관은 농어촌 마을 리모델링 촉진을 위한 특별법을 제정하게 된 배경과 법률안이 담고 있는 주요 내용에 대해 소개하였다. 기초생활 여건 및 에너지 효율 측면에서 노후 불량주택에 대한 개보수 지원이 시급함을 강조하면서, 기존 생활환경정비사업은 마을정비와 주택개량사업이 개별적으로 시행되어 사업 효과를 극대화하기 어려운 구조이므로 마을 단위로 기반시설 확충, 빈집 정비, 주택 개량 등을 포괄 지원할 필요가 있음을 주장하였다.

이후 지정토론 및 종합토론에서는 특별법안 발전을 위한 문제 제기과 대안이 논의되었다. 농림수산식품부 지역개발과장을 비롯해 토론에 참여한 전문가들은 현재 농어촌 마을이 처한 상황과 특성을 고려하여, 마을 고유의 역사와 문화를 보존하면서 주거환경 정비가 이루어져야 함을 강조하였다. 특히 특별법 제정을 앞두고 현재까지 마련된 법안 및 관련 정책 사업이 농어촌 마을에서 효과적으로 추진될 수 있도록 하기 위해 다양한 의견들이 개진되었다.

2012년도 하반기 추진 방향

농어촌지역정책포럼은 올 한 해 동안 총 세 차례의 포럼을 개최하였다. 지난 4월 6일 개최된 제5차 포럼과 각각 6월 12일과 9월 26일에 열린 제6차, 7차 포럼이 그것이다. 2012년 “미래 가치를 담은 지속가능한 농어촌의 발전”을 주제로 제5차 포럼에서는 지역발전정책의 목표 가치와 발전방향에 대해 논의하였으며, 제6차 포럼에서는 농어촌 정주여건 변화와 함께 현안으로 떠오른 농어촌 리모델링 특별법에 대해 다루었다. 이후 제7차 포럼에서는 지역과 농어촌 현장에 초점을 맞춘 농어촌 거버넌스 및 중간지원조직을 주제로 포럼을 개최한 바

있다.

2012년 하반기 마지막 포럼인 제8차 포럼에서는 그동안 농어촌정책의 성과를 되짚어보며, 차기 농어촌정책의 목표 및 방향을 설정하는 시간을 갖고자 한다. 이에 따라, 농어촌지역개발사업의 성과와 문제점 및 추진계획을 논의 주제로 구성하였다. 구체적으로 「광역·지역발전 특별회계(광특회계)」의 포괄보조사업 운용 실태와 성과 등을 주로 살펴보고, 관련 현안을 도출하여 향후 발전 방향과 개선사항을 논의할 계획이다.

부록. 농어촌지역정책포럼 개최 내역

구 분	일자	포럼 주제 및 주제 발표	
2011년	제1차	04.12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제: 왜 통합적 농어촌 지역개발인가 · 주제 발표1. 통합적 농어촌 지역개발: 진안군 마을만들기의 경험 <ul style="list-style-type: none"> - 구자인 박사(전북 진안군청) · 주제 발표2. 도농통합적 지역개발의 새로운 아젠다 <ul style="list-style-type: none"> - 김정연 박사(충남발전연구원) · 주제 발표3. 통합적 농어촌 지역개발의 쟁점과 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 김광선 박사(한국농촌경제연구원)
	제2차	07.04	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제: 농어촌의 자원을 말한다 · 주제 발표1. 청산도 구들장논의 분포와 물리적 구조에 관한 연구 <ul style="list-style-type: none"> - 윤원근 교수(협성대학교) * 한국다량이논연구회 · 주제 발표2. 한국에서의 농촌어메니티 자원조사 현황과 발전방안 <ul style="list-style-type: none"> - 정남수 교수(공주대학교) * 한국농촌계획학회 · 주제 발표3. 어메니티 향상을 위한 농어촌계획제도 발전 방향과 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 성주인 박사(한국농촌경제연구원)
	제3차	10.14	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제: 농어촌지역정책의 성과 진단과 새로운 도전 · 주제 발표1. 신활력사업의 성과분석과 발전방향 <ul style="list-style-type: none"> - 이기원 교수(한림대학교) · 손은일 교수(한국국제대학교) * 한국농어촌산업학회 · 주제 발표2. 농촌개발정책의 변천과정에 대한 비판적 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 김정섭 박사(한국농촌경제연구원)
	제4차	12.08	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제: 농어촌정책, 어디로 가야 하나 · 주제 발표1. 농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 성주인 박사·김광선 박사·김정섭 박사(한국농촌경제연구원) · 주제 발표2. 완주군의 통합적 농업·농촌정책 추진사례 <ul style="list-style-type: none"> - 강평석 계장(전북 완주군청)
2012년	제5차	04.06	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제: 농어촌정책이 추구할 새로운 가치 · 주제 발표1. 농어촌정책의 새로운 목표 가치와 주요 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 박시현 박사(한국농촌경제연구원) · 주제 발표2. 지역발전정책의 방향과 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 이원섭 팀장(지역발전위원회) · 주제 발표3. 현장의 시각에서 본 농어촌정책의 새로운 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 오형은 대표(지역활성화센터)
	제6차	06.12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제: 농어촌 마을, 이제 리모델링이 필요하다 · 주제 발표1. 농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 성주인 박사·박시현 박사(한국농촌경제연구원) · 주제 발표2. 「농어촌마을 리모델링 추진을 위한 특별법」 제정 배경 및 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 김운기 사무관(농림수산식품부)

연구자료 D336

농어촌정책, 현장에서 길을 묻다

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2012. 09.

발 행 2012. 09.

발행인 이동필

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 크리커뮤니케이션

02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-