R 836 | 2017. 10. |

농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제

A Study on Community Development Approaches in Rural Korea

www.krei.re.kr

김정섭 | 정유리 | 유은영

한국농촌경제연구원

연구 담당

김정섭 | 연구위원 | 연구 총괄, 1장, 2장, 3장, 4장, 5장, 6장 집필

정유리 | 연구원 | 1장, 3장, 4장 집필

유은영 | 연구원 | 3장, 4장 집필

연구보고 R836

농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제

등　록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발　행 | 2017. 10.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)프리비(전화 061-332-1492)

ISBN | 979-11-6149-102-8 93520

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(http://seoji.nl.go.kr)와 국가자료공동목록시스템(http://www.nl.go.kr/kolisnet)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제어번호 : CIP2018000623)

머 리 말

인구 과소화와 고령화로 농촌 지역사회는 활력을 잃어가고 있다. 한편, 다문화가정, 귀농, 외국인 노동자 등이 많아지면서 농촌 인구 구성이 복잡해지고 있다. 그리고 농촌 주민들이 표출하는 '삶의 질'에 대한 욕구도 다양해지고 있다. 어느 농촌 주민의 말처럼 농촌 마을에도 소득뿐만 아니라 빵집, 꽃집, 서점, 도서관이 필요해졌다.

한편, 1991년 지방자치제가 다시 시작되면서 우리 사회는 지방의 자율성과 책임을 강조해왔다. 농촌에서 다양한 영역의 각자 분할된 정책에 조응하며 지역사회 발전 기획이 진행되는 경향이 뚜렷해졌다. 공공 부문도 '공동체 회복'을 강조하고 제도적으로 뒷받침하려고 법제를 정비하는 등 노력을 기울이기 시작했다.

복잡다단해진 현실에 대응해 다양한 정책과 농촌 지역사회 발전을 위한 주민의 조직적인 노력이 시도되는데, 그 과정을 구체적이고 심층적으로 분석한 연구는 드물다. 농촌 지역사회에서 이루어진 개별 기획의 성공 사례가 종종 이야기되지만, 그것이 지역사회 전체의 발전을 설명하는 것은 아니다. 전체 지역사회 발전 과정에 기여하는 개별 실천들 그리고 관련 조직들의 네트워크 등 지역사회의 대응을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천을 조사하고 분석한 이 보고서의 내용이 앞으로도 계속되어야 할 농촌 지역사회 발전의 토대를 마련하는 데 디딤돌이 되기를 기대한다.

2017. 10.

한국농촌경제연구원장 **김 창 길**

요 약

연구의 배경

○ 최근 농촌에서 지역사회 발전을 위한 실천의 지형(地形)이 복잡해지고, 여러 영역에서 저마다 분절된 채 영역별 정책에 조응하며 다양한 실천이 전개되고 있음.

○ 그 같은 실천 과정을 구체적·심층적으로 분석한 연구는 드묾. 특정 영역의 필요에 대응하는 개별 실천뿐만 아니라 다양한 실천을 수행하는 주체들의 집합으로서 농촌 지역사회가 어떻게 움직이는지를 구체적으로 분석할 필요가 있음.

○ 복잡하게 전개되는 다양한 실천을 조사하고 분석하여, 현재의 한국 농촌 맥락에 부합하는 '지역사회 발전 접근방법'을 제시하고 실천 과제를 제안함.

연구 방법

○ 1995년 이후부터 현재까지의 신문보도 기사를 활용해 한국 농촌에서 지역사회 발전 실천의 동향을 정리하였음.
- 주민 실천 사례(실천 영역, 조직 형식)에 대한 내용 분석 및 어휘 출현 빈도 분석 등을 수행하였음.

○ 충남 홍성군 홍동면·장곡면 그리고 전북 진안군에서 활동하는 조직들을 대상으로 구체적인 실천 과정을 조사·분석하였음.
- 지역사회 발전을 위한 실천 분야, 조직의 형식, 활동, 자원 동원, 사회연결망 등을 분석하였음.

○ 농촌 지역사회의 발전 과정을 주민이 공유하는 서사(narrative)와 조직 실천의 분화·발전 과정으로 보고 분석하였음.

지역사회 발전 이론 및 실천 동향

○ 이론에서는 ‘자기주도(self-direction)’, ‘집합적 행동’, ‘과정’이 ‘지역사회 발전’ 개념의 핵심 요소로 정의됨.

○ 지역사회 주민의 필요를 충족하거나 당면한 문제를 해결하려는 기획(project)을 실행하는 조직 활동이 지역사회 발전을 위한 실천의 핵심임. 그러나 개별 조직 실천 그 자체가 ‘지역사회의 발전’은 아님. ‘지역사회의 발전’은 다수의 조직 실천이 연쇄적으로 일어남으로써 성취됨.

○ 1990년대 들어 지방자치제가 부활한 이후 농촌에서 지역사회 발전을 위한 실천이 증가하고 다양해짐. 이는 정부의 여러 분야 정책과 조응함.
 - 농업 외에 교육, 복지, 문화 등 여러 영역으로 분화·확대되었음.

○ 2008년「평생교육법」개정, 2007년「사회적 기업 육성법」제정, 2012년「협동조합기본법」제정 등 법제의 변화도 지역사회에서 일어나는 조직 실천의 확대 및 다양화에 기여했음.

○ 정부 및 지방자치단체의 정책 사업이 각각의 계통을 따라 다기화하면서 해당 정책 사업에 상응하는 형식의 조직에 지원 자금을 투입함. 주민도 이를 고려해 법률적 형식을 결정하는 경우가 많음.

농촌 지역사회 발전 조직의 실천 유형과 과정

○ 지역사회의 문제를 해결하려는 주민의 조직 실천 과정을 ‘문제 제기’, ‘학습’, ‘조직화’, ‘규범 형성’의 네 단계로 구분할 수 있음.

○ 조직의 실천이 지역사회에 미치는 영향이 크고, 그 실천 과정에 참여해야 하는 주민이 많을수록, 지역사회 안의 사회 연결망과 자원 동원의 범위가 확대되는 경향이 있음.

○ 필요를 충족하거나 문제를 해결하려고 실천 조직을 만들 때, 주민들이

공동으로 출자하는 방식은 지역사회 내 사회적 상호작용의 근간이 됨. 사회 자본이 지역사회 발전 기획에 실질적 자원으로 전환되어 투입됨.

○ 조직의 설립·파생·전환과 여러 조직 간의 연대는 사회 연결망 심화·확대의 계기가 됨.

농촌 지역사회의 발전 과정(사례연구)

○ 홍동면·장곡면 '지역사회의 발전' 과정을 설명할 원형적 서사(narrative)들을 교육, 지역사회(이상촌), 농업, 협동조합의 네 주제로 분류할 수 있음.

○ 원형적 서사들은 구체화·분화되었고, 그런 변형과 분기가 일어날 때마다 지역사회 조직(그리고 사회연결망)의 변화(설립, 소멸, 합병, 연대-협력)가 일어났음. 관련 조직들이 주로 활동하는 장소도 이동·확산·형성되었음.

○ 홍동면·장곡면 사례에서 발견한 '지역사회의 발전' 메커니즘과 특징을 요약하면 다음과 같음.

발견 ①	지역사회의 문제가 구체적인 서사 형태로 식별된다. 주민들은 그 문제에 대응하려고 지역사회 발전 조직을 만든다.
발견 ②	서사는 분화하거나, 새롭게 출현하기도 한다. 그때마다 지역사회 발전 조직도 전환·설립되며 분화한다.
발견 ③	지역사회 발전 조직이 활동하는 장소가 이동, 확산, 형성된다.
발견 ④	외부 여건 변화, 외부와의 접촉 또는 교류 지역사회의 문제를 새로운 서사로 표현하는 계기(발견 ①)를 만든다.
발견 ⑤	큰 규모의 자원을 동원해야 대응할 수 있는 지역사회 문제의 경우, 지역사회 외부와의 연결망 또는 지역사회 내 대형 조직의 협력이 중요해진다. 지역사회 외부와의 연결망에서 동원하는 자원에는 지식·정보, 물적 자원, 인적 자원 등이 있다.
발견 ⑥	지역사회 문제가 구체적인 서사 형태로 식별되거나(발견 ①), 조직이 형성되는(발견 ②) 핵심 필요조건은 지역사회 내의 기성 사회 연결망이다. 기성 조직, 기성 조직들의 연결망, 지역사회 안에서 여론 영향력을 지닌 개인들의 비공식적 연결망 등의 형식을 띤다. 이를 사회 자본의 한 형태라고 할 수 있다.
발견 ⑦	지역사회 내 서사 구조가 복잡해지고 조직들도 분화하는 과정 속에서 서사 및 조직 형성의 토대가 되는 사회 자본은 의사소통 그 자체를 주요 목적으로 삼은 공식적 형태의 조직 설립으로 이어지는 경향이 있다.
발견 ⑧	서사의 출현 및 분화(발견 ①과 ②) 시점은 지역사회가 '새로운 상품 및 서비스 생산(novelty production)'을 시작하는 계기가 되기도 한다.

실천 과제

○ 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 조직의 실천 과제를 다음과 같이 제안함.

- 주민의 필요를 식별하는 ‘문제 제기’, 방법을 찾는 ‘학습’, 자원을 동원해 지역사회 발전 기획을 실행하는 ‘조직화’의 과정을 충실하게 이행할 때 그 기획의 성공 가능성이 높아짐. 이 같은 과정에 대한 이해(理解)가 개별 조직의 실천 과정에 충실하게 반영되어야 함.
- 한 지역에 있는 여러 조직의 협력 연결망을 심화·확장해야 함. 지역사회 내 조직들의 협력 연결망이야말로 인적·물적 자원을 동원하는 주요 수단임.
- 다양한 영역에서 서로 다른 성격의 활동을 펼치는 개인 및 조직들이 상호작용하는 장소를 지역사회 안에 만들어야 함. 그 같은 ‘지역사회의 장(場)’은 지역사회의 정체성을 형성하는 장소로 기능하며, 협력 연결망의 토대가 됨.

○ 정부 및 지방자치단체의 정책 측면에서 도전해야 할 과제

- 실천 분야나 주체(조직)의 형식을 제한하지 않은 체 자원을 제공하는 정책 사업을 개발하고 추진해야 함. 농촌 지역사회마다 다양하게 표출되는 필요에 개별적으로 대응하는 ‘맞춤형 정책 사업’을 제시하는 것은 불가능하기 때문임.
- 특정 정부 부처의 특정 정책 사업 효과를 제고하려는 목적으로 중간 지원조직을 각기 만들기보다는, 농촌 지역사회 주민들이 활발하게 상호작용하는 ‘지역사회의 장’으로서 기능할 다양한 방식의 조직 연결망이 형성되도록 지원해야 함.

ABSTRACT

A Study on Community Development Approaches in Rural Korea

Backgrounds & Purpose of Research

There have been various community development practices in rural Korea. After the decentralization of government in the mid-1990s, people in rural communities made so many community organizations that managed to address their own needs or problems. However, there were not many studies which tried to analyze those community development projects and development of communities in depth and comprehensively. In this study, many community development projects were analyzed in the perspective of 'collective action' and 'community development as a process', so as to propose community development approaches appropriate to the context of rural Korea.

Method of Research

The main research method is qualitative analysis through interviews with persons who participate in a community organization. We interviewed the 60 people at two rural areas, Jinan and Hongseong and collected data on their action for community development. Also, we analyzed 173 articles that introduced community development projects in rural areas, which were published in newspapers in 1995~2016.

Results of Research

Based on the collected data, we concluded that development of community should be understood as a sequence of various projects that are implemented by community people. We identified some steps that construct the community development projects as follows: problem identification, social learning, and making a community organization. The number of community development projects increased recently owing to some legislations

such as the 'Framework Act on Cooperatives' and the 'Social Enterprise Promotion Act'. Because of these acts, it has become easier for rural people to make diverse community organizations. Therefore, the fields of community development projects have been differentiated. Community people try to form social networks of diverse community organizations. These networks would evolve to the community's fields, which can contribute to the development of the community. We can understand these phenomena as formation of social capital.

Researchers: Kim Jeongseop, Jeong Yuri, You Eunyoung
Research period: 2017. 1. ~ 2017. 10.
E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 배경 ····· 1
2. 연구 목적 ····· 5
3. 주요 연구 내용과 방법 ····· 5

제2장 지역사회 발전 이론과 관련 연구 동향

1. 지역사회 발전 이론 ····· 11
2. 한국의 농촌 지역사회 발전에 관한 실천과 연구 ····· 19
3. 시사점 ····· 25

제3장 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천 동향

1. 변화의 윤곽 ····· 27
2. 조직 실천의 증가와 다양화 ····· 31
3. 조직 형식의 다양화 ····· 33

제4장 농촌 지역사회 발전 조직의 실천 유형과 과정

1. 실천 영역과 조직 형식 ····· 40
2. 농촌 지역사회 발전 기획의 실행 과정: 조직 활동 ····· 44
3. 자원 동원 ····· 52
4. 지역사회 발전 조직 연결망의 심화·확장 ····· 62

제5장 농촌 지역사회의 발전 과정

1. 지역사회의 서사와 조직 활동 ····· 79
2. 지역사회 조직의 생성과 전개 ····· 82
3. ‘농업 서사’를 중심으로 본 지역사회 조직의 전개 ····· 86

4. ‘지역사회 서사’를 중심으로 본 지역사회 조직의 전개 ····· 94
5. ‘교육 서사’와 ‘협동조합 서사’ ····· 100

제6장 결론

1. 지역사회 발전을 위한 주민 실천의 변화와 접근방법 ····· 105
2. 농촌 지역사회 발전 모형 ····· 107
3. 실천 과제 ····· 111

부록

1. 진안군 및 홍동면·장곡면 지역사회 발전 조직 일람 ····· 113
2. ‘우리마을의료생활협동조합’ 창립 과정의 주요 사건 ····· 117

참고문헌 ····· 121

표 차례

제2장

<표 2-1> ‘지역사회 발전’ 개념의 다양한 정의 ····· 12

제3장

<표 3-1> 농촌 지역사회 발전 사례 신문보도에 자주 출현한 어휘들 ·· 29
<표 3-2> 신문보도에 나타난 농촌 지역사회 발전 사례 보고 건수 ·· 32
<표 3-3> 신문보도에 나타난 농촌 지역사회 발전 관련 공공 지원 ·· 35
<표 3-4> 농촌 지역사회 발전 조직 유형별 공공 지원 빈도 ····· 36
<표 3-5> 농촌 지역사회 발전 조직 유형과 실천 영역의 분포 ····· 38

제4장

<표 4-1> 농촌 지역사회 발전의 실천 영역별 조직 출현 빈도 ····· 41
<표 4-2> 조직 유형과 실천 영역의 분포 ····· 44
<표 4-3> 지역사회 발전 기획의 ‘문제 제기’ 유형 ····· 46
<표 4-4> 지역사회 발전 기획의 ‘학습’ 유형 ····· 51
<표 4-5> 조직 설립을 위한 자원 동원 방식 ····· 55
<표 4-6> 실천 영역별 운영 자원 동원 방식 ····· 59
<표 4-7> 농촌 지역사회 발전에 대한 공공 부문 지원 ····· 60
<표 4-8> 홍동면·장곡면 지역사회 조직의 연결망 지표 변화 ····· 64
<표 4-9> 협력 활동 참여 조직의 설립 구분 ····· 67
<표 4-10> 홍동면·장곡면 지역사회 조직 협력 관계 연결망 중심성 분석 ·· 68
<표 4-11> 진안군마을축제조직위원회 조직위원 현황 ····· 75

제5장

<표 5-1> 시기별 풀무학교와 관련된 지역사회 발전 설립 조직 ····· 80
<표 5-2> ‘지역사회의 발전’ 메커니즘과 특징 ····· 85

<표 5-3> ‘농업 서사’와 지역사회 발전 조직의 변화 ····· 87
<표 5-4> ‘지역사회 서사’와 지역사회 발전 조직의 변화 ····· 94
<표 5-5> 투입-산출을 중심으로 본 협동조합들의 협력 관계 변화 ·· 103

그림 차례

제1장

<그림 1-1> 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천 동향 분석 ····· 7
<그림 1-2> 연구 흐름도 ····· 10

제2장

<그림 2-1> 산업 발전, 경제 발전, 지역사회 발전의 관계 ····· 16

제3장

<그림 3-1> 농촌 지역사회 발전 사례 신문보도 어휘 출현 빈도 ···· 28
<그림 3-2> 농촌 지역사회 발전 사례 신문보도 어휘 시기별 출현 빈도 ·· 30
<그림 3-3> 신문보도에 나타난 농촌 지역사회 발전 조직 유형별 출현 빈도 ··· 34

제4장

<그림 4-1> 지역사회 발전 조직 유형별 출현 빈도 ····· 42
<그림 4-2> 홍동면·장곡면 지역사회 조직 간 협력 관계 연결망 ····· 66
<그림 4-3> 홍동면·장곡면 지역사회 조직 네트워크의 커뮤니티 변화 ·· 70
<그림 4-4> 2016년 G1 커뮤니티 세분화 ····· 73
<그림 4-5> 진안군 마을만들기: 행위자의 상호작용과 협력체계 ····· 78

제5장

<그림 5-1> 홍동면·장곡면 지역사회의 서사와 조직 전개 과정 ····· 83
<그림 5-2> ‘꿈이 자라는 뜰’ 중심의 조직 간 협력 활동 ····· 101
<그림 5-3> ‘햇살배움터교육네트워크’ 중심의 조직 간 협력 활동 ·· 101

제6장

<그림 6-1> 지역사회 발전을 위한 조직적 실천의 과정 모형 ····· 108
<그림 6-2> 농촌 지역사회의 발전 모형 ····· 110

서 론

제1장

1. 연구의 배경

주민 토론회가 열렸다. 인구 3,500명 남짓한 농촌 지역인 홍동면(面)의 도서관에 30여 명의 주민이 나와 앉았다. 이 지역사회(community)에는 시민단체, 협동조합, 동아리 등 여러 모임이 있다. 그 가운데 회원 수가 많은 편인 시민단체 '여성농업인센터'의 대표가 나서서 짧은 시간 동안 말했다. 면사무소 소재지까지 나오기 힘든 어르신들을 '여성농업인센터'가 보유한 12인승 승합차로 모시는 활동을 2년째 이어온 경험을 소개했다.

농촌에서 대중교통 수단은 노선버스뿐인데, 읍내로 나오는 버스가 하루 10차례 이상 지나가는 마을은 홍동면에 속한 35개 마을 가운데 11곳밖에 되지 않는다. 나머지 마을에는 대체로 3번 정도 노선버스가 지나간다. 한 번도 지나지 않는 마을이 네 곳이나 된다. 자가용 승용차가 없는 노인, 여성, 아동에게 읍내 출입은 여간 불편한 일이 아니다. 면사무소에 나와 주민등록등본 한 통 떼어 오는 데 몇 시간이 걸린다. 이런 문제를 조금이나마 해결하려고 '여성농업인센터'는 읍내에 나올 일이 있는, 또는 읍내에서 볼 일이 끝나고 마을로 돌아가야 하는 어르신들이 전화로 요청하면 승합차를 보낸다. 일종의 자원봉사 활동이다.

대중교통이 열악한 것은 이 지역만의 특별한 사정이 아니다. 한국 농촌 어느 곳이든 흔한 현실이다. 그런데 주민들이 나서서 문제를 해결하려고 토론회를 열거나, 지역사회의 어느 조직이 자원봉사 활동으로 승합차를 운행하는

일은 그리 흔하지 않다. 이 일화에서 지역사회 발전(community development)의 몇 가지 요소가 언뜻 드러난다. 주민들이 지역사회의 문제를 식별해내고 해결 방안을 함께 논의하는 것, 논의한 방안을 함께 행동으로 옮기는 것 말이다. 지역사회 발전은 그 같은 집합적 행동(collective action)의 연쇄 과정이다. 이 연구가 주제로 삼는 '지역사회 발전'은 특정한 지역사회의 경제적·사회적 상태를 보여주는 지표상의 변화를 뜻하지 않는다. '주민이 지역사회의 문제를 해결하거나 더 나은 지역사회를 만들기 위해 함께 토론하고 실천하는 사건들의 연쇄 과정'이라 말할 수 있다. 실천의 내용은 필요(needs) 또는 해결해야 할 문제의 성격에 따라 달라질 수 있다. 대개는 그런 실천이 지역사회 조직(community organization) 활동을 동반하기 마련인데, 구체적인 맥락에 따라 여러 가지 형식의 조직이 생겨난다.

한국 농촌에서 지역사회 발전을 위한 실천의 기원은 일제 강점기 계몽운동으로 거슬러 올라간다. 거의 100년 동안 숱하게 많은 농촌에서 그런 실천이 있었다. 때와 장소에 따라 양상이 다양했다. 요즘에는 마을만들기 운동, 협동조합 운동, 여러 종류의 정부 정책 사업과 관련된 주민 실천 등을 대표적인 사례로 들 수 있다. 최근에는 그 실천의 지형(地形)이 복잡해졌다. 경제 외에도 사회 서비스, 평생교육, 문화·여가 등 다양한 영역에서 주민들의 필요가 표출되거나 문제가 제기된다. 협동조합, 사회적 기업, 농촌공동체회사, 마을기업, 영농조합법인, 비영리법인 등 지역사회 발전 기획(project)을 실행하는 조직 형식도 여럿이다. 국가 및 지방자치단체의 책임, 권한, 의무 등을 규율하는 법제도 필요나 문제의 영역에 따라 다양하고, 관련 정책 사업도 여러 종류다. 주민의 실천 과정을 돕는 조력자(助力者) 문제가 중요한 논의거리로 등장했다. '중간지원조직' 등 조력 단위들도 여러 정책마다 각기 계통을 따라 갈라져 등장하고 있기 때문이다.

한편, 농촌 내부의 사회적 관계가 직능별로 혹은 필요에 따라 분화되면서, 한 분야의 조직이 지역사회에서 출현하는 다양한 필요에 대응하기는 어렵게 되었다. 참여자의 인구학적 특성을 기준으로 성원권(membership)을 부여하던 종래의 조직(청년회, 부녀회, 노인회 등)이 지역사회 발전 기획을 실행하는 경우는 줄어들었다. 지역사회의 문제나 필요에 따라 기능별

대응 조직을 만드는 방식이 확산되고 있다.[1] 외부 환경의 변화 그리고 내적 필요의 생성·소멸 앞에서 주민이 집합적 행위로써 대응하는 실천, 즉 조직을 만들어 실천하는 것이 지역사회 발전의 핵심 요소다. 이처럼 다양한 영역에서 저마다 분절된 채 영역별로 분할된 정책에 조응하면서 농촌 지역사회 발전 기획이 펼쳐지는 경향이 뚜렷해지고 있다.

그런데 '개별 지역사회 발전 기획(development project in community)' 각각의 성패와 '지역사회의 발전(development of community)'은 실천적으로나 분석적으로나 층위를 달리하는 문제다. 지역사회의 발전은 개별 기획 성과의 총합이 아니다. 그래서 역동적 변화의 '과정으로서 전체 지역사회의 발전(community development as a process)'이라는 관점이 필요하다. 달리 말하자면, 특정한 필요를 충족하거나 문제를 해결하려고 특정 지역사회의 주민이 조직을 만들어 대응하면 지역사회 안에서 일정한 변화를 이끌어 낼 수 있지만, 그 자체만으로 오랜 기간에 걸친 지역사회 전체의 발전을 설명할 수는 없다.

공공 부문의 정책은 지역사회 발전이라는 관점에서 보면 주민에게는 외부 자원을 동원할 수 있는 중요한 기회다. 농촌에 투입되는 중앙정부의 정책은 영역별로 추진되는데, 지역사회 수준에서 서로 다른 영역의 정책을 연계할 필요성이 제기된다. 정책들 상당수가 각각의 목표를 달성하는 것에만 초점을 두는 경향이 있기 때문이다. 개별 정책 사업 지침이나 규정으로 표현되는 이른바 '꼬리표' 또는 '칸막이' 문제를 개선하려는 노력이 있다. 그러나 농촌의 지속적 발전을 견인할 지역사회 내부의 제도 인프라, 사회연결망(social network) 구조, 상시적 조력 활동 단위 등에 관한 논의는 진전되지 않고 있다.

그래서인지 최근에는 복잡다양해진 현실에 대한 공공 부문의 관여를 포괄적으로 묶으려는 입법 제안들이 있었다.[2] 이들 법안은 다양한 정책 영역

---

[1] 가령, 마을 대동회 혹은 청년회가 마을의 농업 문제, 노인 돌봄 문제, 쓰레기 처리 문제 등까지는 일일이 대응할 수 없다.

[2] '농촌 마을공동체 활성화 지원에 관한 법률안(장윤석 의원 등 15인 발의, 2013

에서 지역사회(공동체, 마을)의 자기주도성에 기초한 사업 추진의 필요성과 공동체 회복을 강조하고 제도적으로 뒷받침하려는 취지임을 밝히고 있다. 대체로 계획 제도(예: 마을발전계획), 조력자(중간지원조직), 재정(예: 기금) 등의 정책 수단을 제안하고 있다.

이처럼 지형이 바뀌는데, 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천 과정을 구체적·심층적으로 분석한 연구는 드물다. 상향식 참여, 사회 자본(social capital), 내생적 발전(endogenous development) 등에 관한 논의가 있지만 불충분하다. 개념의 중요성을 강조할 뿐이거나, 협동조합·사회적 기업·커뮤니티 비즈니스 등 여러 조직 형식 가운데 하나에만 논의가 국한되는 경향이 있다. 개별 조직들의 실천을 분석한 연구는 많지만, 그 활동들이 교차하거나 합류하거나 분화하면서 농촌 지역사회 전체가 변화하는 과정을 분석한 연구도 적다. 특정 영역의 필요에 대응하는 개별 실천에 대한 분석뿐만 아니라 다양한 실천들을 수행하는 주체들의 집합으로서 농촌 지역사회가 어떻게 거동(perform)하는지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

내용적으로나 형식적으로나 다양하게 출현하는 실천들을 적절하게 유형화하는 가운데 분석할 필요가 있다. 지역사회 발전 이론에서는 스스로의 필요나 문제를 해결하려는 목적으로 진행하는 주민 실천의 특징을 지역사회 발전 접근방법(community development approach)이라는 용어로 개념화하고 논의해왔다. 여러 가지의 접근방법이 제안되거나 개념 규정된 바 있다. 이 접근방법들이 상호 배타적인 범주는 아니지만, 각기 강조점을 달리하는 것은 분명하다. 지역사회 발전 접근방법에 관한 논의는 한국 농촌에서 진행되는 다양한 실천을 조망하는 데 유용한 수단이 될 수 있다.

다루어야 할 연구 문제를 열거하면 다음과 같다. 첫째, 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천은 여건 변화와 더불어 내용 및 형식 면에서 어떻게 변하고

년 8월 23일)', '지역공동체 활성화 지원법안(윤재옥 의원 등 11인 발의, 2013년 11월 28일)', '지역공동체 활성화 기본법안(유민봉 의원 등 10인 발의, 2016년 11월 18일)', '농촌 마을공동체 활성화 지원법안(홍문표 의원 등 10인 발의, 2016년 12월 15일)', '마을공동체 기본법안(진선미 의원 등 14인 발의, 2017년 2월 24일)' 등이다.

있는가? 둘째, 지역사회 발전 기획을 실행하는 조직들의 활동 과정은 어떻게 구성되는가? 셋째, 지역사회의 여러 조직이 지속적으로 함께 활동하는 사건의 연쇄 과정으로서 '지역사회의 발전'을 어떻게 설명할 수 있는가? 넷째, 농촌 지역사회의 지속적인 발전을 가능케 할 실천 과제는 무엇인가?

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 농촌 지역사회 발전을 위해 주민들이 시도하는 실천을 조사하고 분석하여, 현재의 한국 농촌 맥락에 부합하는 '지역사회 발전 접근방법'을 제시하고 실천 과제를 제안하는 데 있다. 다음과 같이 연구 목표를 정하였다.

첫째, 농촌 주민의 필요가 표출되고 문제 해결을 위한 실천이 어떤 영역에서 전개되고 있는지 그 동향을 분석한다.

둘째, 지역사회 발전 기획을 실행하는 다양한 조직의 사례들을 비교 분석한다.

셋째, 다양한 분야의 조직 실천이 지역사회 내부에서 함께 잇달아 전개되는 '과정으로서 농촌 지역사회의 발전' 사례를 분석하고 시사점을 찾는다.

넷째, 농촌 지역사회 주민, 실천가(practitioner), 조력자, 지방자치단체 등의 관련 행위자가 참고할 수 있는 지역사회 발전 모형을 조직 및 지역사회의 두 수준에서 제안한다.

3. 주요 연구 내용과 방법

이 연구에서는 '지역사회 발전'을 '특정 지역에서 사람들이 집단을 이루어 주도적으로 자신의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 상황을 변화시키려

는 사회적 행위 과정'(Christenson 외, 1989: 14)이라고 정의한다. 또한 농촌 지역사회의 장소적 범위를 자연 마을에서부터 시·군 수준까지라고 정의한다. 지역사회 발전 기획을 실행하는 단위는 개인 또는 조직인데, 조직에 중점을 두어 조사하고 분석하였다. 연구의 주요 내용과 방법을 요약하면 다음과 같다.

2장에서 '지역사회', '지역사회 발전' 등의 개념을 명확히 정의하려고 관련 이론을 검토하였다. 지역사회 발전 이론에서 논의되어 온 지역사회 발전 접근방법 중 세 가지의 특징에 관해 고찰하였다. 그리고 한국 농촌에서 각양각색으로 등장했던 지역사회 발전을 위한 주민 실천을 개관하였다.

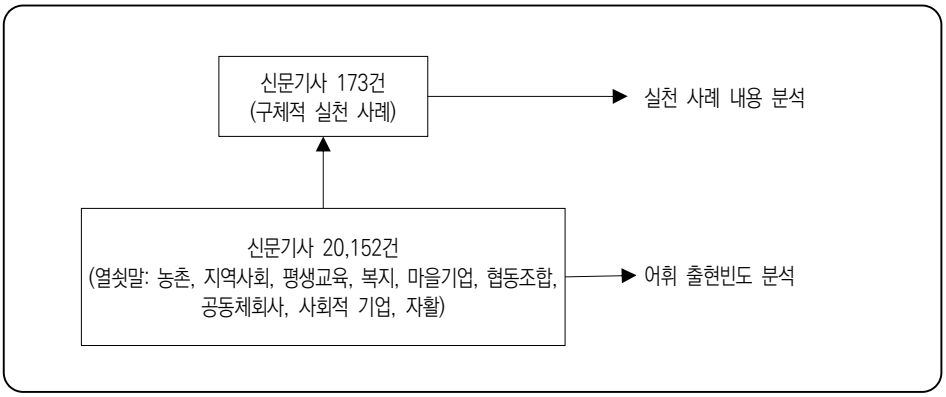
3장에서는 한국 농촌에서 1995년 이후 최근까지 이루어진 주민 실천의 동향을 그려내려고 신문 보도 기사를 광범위하게 수집해 분석하였다. 한국언론재단 데이터베이스[3]를 검색해 중앙일간지 8종에 1995년부터 2016년까지 게재된 농촌 지역사회 발전 관련 기사를 기본 자료로 활용했다. 즉, 농촌에서 일어난 사건을 다룬 기사들 가운데 '농촌' 또는 '지역사회'라는 장소를 지시하는 열쇳말을 포함하는 동시에 '마을기업', '협동조합', '공동체회사', '사회적 기업', '자활' 등의 조직 형식을 지시하는 열쇳말을 포함하는 신문기사를 검색하였다.

위의 5개 조직 형식과는 다른 형식의 조직 활동이 이루어질 개연성이 높은 실천 사례를 포착하려고 '평생교육', '복지' 등의 열쇳말도 함께 검색에 사용하였다. 그렇게 검색한 2만 152건의 신문기사 자료 중에서 주민들이 일정한 형식의 조직을 이루어 활동한 사례를 소개한 내용을 담은 것만을 추려내니 약 173건이었다. 이 기사들을 토대로 농촌 지역사회에서 어떤 종류의 주민 실천이 일어나고 있는지, 그 동향을 분석했다. 실천 영역과 조직 형식의 출현 빈도를 주로 분석하였다.

---

3 데이터베이스의 명칭은 '빅카인즈'다(https://www.kinds.or.kr/main.do). 경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보 등 중앙일간지 8종과 수십 종 지방신문의 모든 기사를 검색할 수 있다. 중앙일간지 가운데 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 기사는 이 데이터베이스에 포함되지 않는다.

〈그림 1-1〉 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천 동향 분석



4장에서 농촌 지역사회 발전 조직의 구체적인 활동 사례를 분석하였다. 지역사회 발전 기획을 실천하고자 주민들이 만든 조직의 활동 과정에 관한 자료를 수집하려고 해당 조직의 핵심 관련자 면담조사를 실시하였다. 충청남도 홍성군 홍동면·장곡면의 39개 조직과 전라북도 진안군 44개 조직을 대상으로 '어떤 필요 때문에 조직을 만들었는가?', '조직을 만드는 과정에서 어떤 활동이 있었는가?', '조직의 형식은 무엇이며 어떤 활동을 하는가?'를 중심으로 조사하였다. 홍동면·장곡면과 진안군 두 지역은 주민들이 지역사회 발전을 지향하는 여러 조직을 활발히 만들어 실천하는 곳으로 알려져 있다. 그 같은 실천의 역사적 배경은 다르지만, 주민 조직 활동이 활발하다는 점에서 풍부한 자료를 얻을 수 있으리라고 판단하였다. 면담조사 자료를 분석해 농촌 지역사회 발전을 위한 다양한 실천 사례를 유형화하고 시사점을 도출하였다. 그리고 지역사회 내 행위자들의 사회 연결망 변화 과정을 파악하고 분석하였다. 사회 연결망의 구조나 밀도는 지역사회의 사회자본 수준을 가늠하는 대표적인 지표다. 농촌 지역사회의 발전 과정을 사회 연결망의 변화 과정으로도 이해할 수 있다. 이 연구에서 주로 지역사회 발전 조직의 실천을 분석하므로, 조직들 사이에 형성된 사회 연결망을 분석했다. 즉, 주민 개인들이 아니라 조직들의 협력 관계가 어떻게 형성되어 있으며, 어떻게 변화하는지를 살펴봄으로써 지역사회 발전 과정에 대한

이해를 얻고자 하였다. 첫 번째 분석에서는 홍동면·장곡면 지역사회 소식지(마실통신) 통권 1~99호까지의 자료[4]를 살펴보았다. '마실통신' 기사에 등장하는 협력 활동 관련 텍스트 자료를 정리하여 연결망 데이터를 구성했다.[5] 연결망의 밀도와 직경(diameter), 조직들의 중심성(centrality), 구조적 공백(structural hole) 등 몇 가지 지표를 분석하였다.

5장에서는 충남 홍성군 홍동면·장곡면 지역사회의 발전 과정을 주민이 공유하는 서사(narrative)와 조직 실천의 분화·발전 과정으로 파악하고 분석하였다. '지역사회의 발전'은 여러 종류의 '지역사회 발전 기획'이 실행된 결과의 단순한 합계가 아니다. 특정 지역사회를 변화 도정에 있는 하나의 단위로 가정하고 그 역사적 변동 과정을 설명할 수 있어야 '지역사회의 발전'을 논의할 수 있다. 충청남도 홍성군 홍동면·장곡면 지역사회를 '지역사회의 발전' 과정을 분석할 사례 지역으로 삼았다. 이곳은 한국 농촌 전체의 변동을 초래한 거시적 요인 변화에 조직적 실천으로 부단히 대응해 온 지역사회로 유명하다. 유기농업 운동, 협동조합 운동, 지역사회 교육 운동 등 여러 분야에서 다른 농촌 지역보다 먼저 새로운 시도를 선보인 지역사회

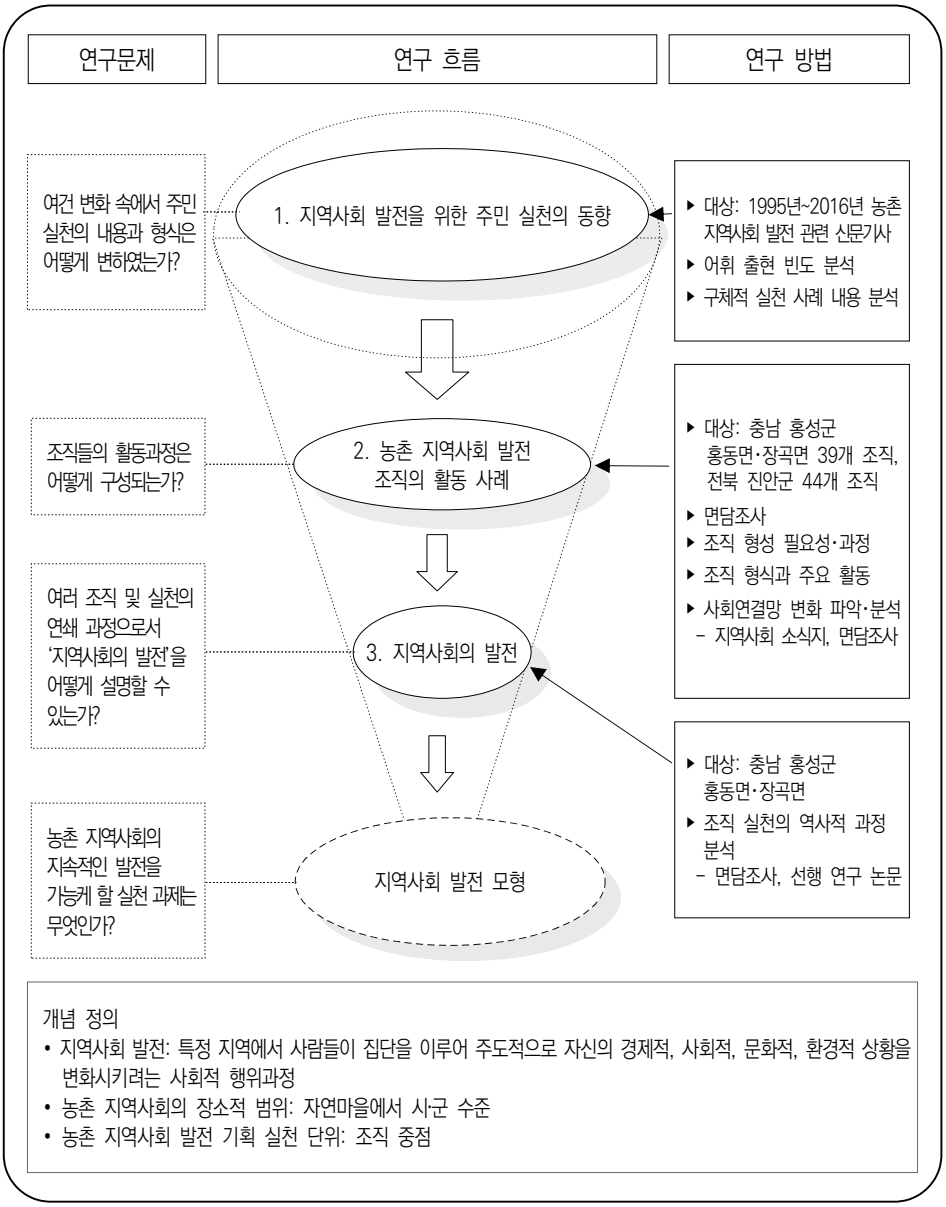
---

4 '마실통신'은 2010년 6월호(통권 1호)부터 매달 1~2회 발간되었다. 지역사회 내 다양한 조직, 기관 등의 활동과 여러 조직·기관들이 공동으로 참여하는 활동에 대한 소식을 담고 있다.

5 2010년에 발간된 마실통신 1~19호, 2016년 발간된 89~99호의 자료를 분석에 활용하였다. 마실통신 기사에 등장하는 둘 이상의 지역사회 조직이 참여한 활동이나 행사의 내용과 참여 조직을 조사하여 소속 연결망(affiliation network) 행렬을 구성했다. 그것을 조직 간의 관계를 보여주는 행렬로 전환해 중심성, 밀도, 구조적 공백 등의 지표를 도출하고 분석했다. 이 같은 방법 적용에는 한 가지 가정이 있다. 공동 활동에 함께 참여한 빈도가 높은 조직들일수록 직접적 상호작용을 할 가능성이 높다고 가정한다. 여러 종류의 공동 활동에 중첩적으로 참여하는 조직들 사이의 관계가 그렇지 않은 조직과의 관계보다 더 긴밀할 확률이 높다고 가정하는 것이다. 마실통신에 홍동면 지역 모든 조직의 소식이 포함되지는 않는다. 각 조직이 자율적으로 일정이나 홍보할 내용을 발행처(마을활력소)에 보내고, 발행처가 취합·정리해 발간한다. 실제로 공동 활동이 있더라도 마실통신에 소식을 전송하지 않는 경우 이 분석에서는 제외되는 한계가 있다.

다. 이 연구에서 '지역사회의 발전' 과정을 분석하는 목적은 일반화하려는 의도로 가설을 설정하고 그것을 검증하려는 데에 있지 않다. 그보다는 '지역사회의 발전' 과정을 설명할 가설적 틀을 구성하는 데 필요한 '발견'에 목적을 둔다. 한국 농촌 지역사회의 발전을 일반론 수준에서 이론화할 수 있을 만큼의 경험적 자료는 축적되어 있지 않은 현재 상황에서는, 구체적 사례에 대한 심층 조사와 분석이 더 긴요하기 때문이다. 농촌 지역사회의 발전을 스스로를 둘러싼 환경 변화에 대응하는 집합적 실천의 연쇄 과정이라고 볼 때, 필연적으로 출현하는 것은 '서사'와 '조직 실천'이다. 이 두 층위의 사건은 지역사회 발전의 매 계기마다 서로 조응하면서 주민들을 일정한 방향의 실천으로 나아가도록 이끈다.

〈그림 1-2〉 연구 흐름도


연구문제
연구 흐름
연구 방법
여건 변화 속에서 주민 실천의 내용과 형식은 어떻게 변하였는가?
1. 지역사회 발전을 위한 주민 실천의 동향
▸ 대상: 1995년~2016년 농촌 지역사회 발전 관련 신문기사
▸ 어휘 출현 빈도 분석
▸ 구체적 실천 사례 내용 분석
조직들의 활동과정은 어떻게 구성되는가?
2. 농촌 지역사회 발전 조직의 활동 사례
▸ 대상: 충남 홍성군 홍동면·장곡면 39개 조직, 전북 진안군 44개 조직
▸ 면담조사
▸ 조직 형성 필요성·과정
▸ 조직 형식과 주요 활동
▸ 사회연결망 변화 파악·분석
- 지역사회 소식지, 면담조사
여러 조직 및 실천의 연쇄 과정으로서 '지역사회의 발전'을 어떻게 설명할 수 있는가?
3. 지역사회의 발전
▸ 대상: 충남 홍성군 홍동면·장곡면
▸ 조직 실천의 역사적 과정 분석
- 면담조사, 선행 연구 논문
농촌 지역사회의 지속적인 발전을 가능케 할 실천 과제는 무엇인가?
지역사회 발전 모형
개념 정의
• 지역사회 발전: 특정 지역에서 사람들이 집단을 이루어 주도적으로 자신의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 상황을 변화시키려는 사회적 행위과정
• 농촌 지역사회의 장소적 범위: 자연마을에서 시·군 수준
• 농촌 지역사회 발전 기획 실천 단위: 조직 중점

지역사회 발전 이론과 관련 연구 동향

제2장

1. 지역사회 발전 이론

1.1. 개념: 지역사회 발전, 지역사회, 발전

지역사회 발전[6]은 “지역사회 구성원들이 함께 집합적 행동을 취함으로써 공동의 문제를 해결하는 과정”(UNTERM, 2016)이라고 정의된다. ‘지역사회 발전’의 다양한 정의들을 검토하여 핵심 의미를 정리한 연구도 있다. 가령, 지역사회 발전을 “특정 지역에서 사람들이 집단을 이루어 자신의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 상황을 변화시키려는 목적으로 주도하는 사회적 행위 과정”(Christenson 외, 1989: 14)이라고 정의한 연구도 있다.

---

6 영단어 ‘community’를 ‘공동체’, 또는 ‘지역공동체’라고 번역하기도 한다. 이 연구에서는 한국에 ‘community development’ 실천이 전해진 이래 수십 년 동안 정착된 용어 사용의 전통을 따라 ‘community’를 ‘지역사회’라고 번역한다. ‘community development’라는 전문 영역에서 community라는 단어는 항상 일정한 지역성(locality)을 함의한다는 점에서도 ‘공동체’라는 번역보다는 ‘지역사회’라는 번역이 오인의 소지를 줄이는 데 유리하다. ‘development’는 ‘개발’이 아니라 ‘발전’이라고 번역했다. 한국에서 1950년대 이후로 ‘지역사회 개발’이라는 번역이 정착되었으나, ‘개발’에 붙어 있는 말맛(nuance)이 ‘community development’의 기본 개념과 어울리지 않아 이 연구에서는 ‘발전’이라고 번역해 사용한다.

〈표 2-1〉 '지역사회 발전' 개념의 다양한 정의

영국 식민지 행정관 회의 (1948년)	지역사회 발전이란 지역사회 주민의 적극적인 참여와 최대한의 주도적 노력을 통해 전 지역사회의 생활향상을 도모하도록 계획된 하나의 운동이다. 이러한 주도성이 자발적으로 생겨나지 않을 경우, 이를 자극하고 고무하기 위한 방법을 써서 그 운동에 대한 적극적인 반응을 불러일으키는 것이다.
UN 특별분과위원회 (1956년)	지역사회 발전이란 어느 지역사회의 경제, 사회, 문화적 제 조건을 개선하고, 이 지역사회를 국가생활에 통합시키며, 또 지역사회로 하여금 국가적 계획에 충분히 공헌할 수 있도록 하기 위해 주민의 노력과 정부의 노력이 뭉쳐지는 과정을 뜻한다.
International Cooperation Administration (1956년)	지역사회 주민이 계획과 실천을 위하여 스스로를 조직화하고 그들 개인 또는 공동의 요구나 문제를 인식하며, 그 요구를 충족시키고 문제를 해결하기 위하여 집단적, 개별적 계획을 수립하고, 지역사회 자원을 최대한 활용하는 방향으로 이러한 계획을 실천해 나가고, 지역사회 외부에 있는 정부나 민간단체로부터 어떤 지원이 필요할 때 자원을 보충해 주는 사회적 활동 과정이다.
바텐 (Batten, 1957: 1-2)	지역사회 개발이란 여하한 방법으로든지 주민의 자발적 협조를 통해 이루어지는 향토개선과 동일한 것이다.
테일러 (Taylor, 1958)[2]	지역사회개발 사업은 결코 주택개량, 도로건설, 유휴지 개간, 농사개량, 가축 우량종의 사육, 오락시설 개선 등만을 지칭하는 것이 되어서는 안 된다. 물론 이와 같은 물질적인 것들의 개선이 지역사회개발이라는 개념 안에 포함되어야 하고, 또한 이것들이 중요하고 불가결한 것이긴 하지만, 만일 이 사업에 물질적인 성과 이상의 것을 포함시키지 못하면, 그것은 옳은 지역사회개발 사업이라고는 할 수 없다. 왜냐하면, 지역사회개발 사업은 국민생활의 맨 밑바닥에까지 파고 들어가서 영속적인 영향을 미치는 그 무엇이 되어야 하기 때문이다.
지역사회개발위원회 규정 제2조(1958년)[1]	지역사회개발 사업이라 함은 일정한 지역 내의 주민이 생활의 개선과 향상을 위하여 집단적 또는 개별적 계획을 수립하고 실천 수행하는 사회개선사업을 말한다.
샌더스 (Sanders, 1968: 169)	지역사회개발에는 두 개의 주요 개념이 있다. 첫째는 경제, 기술, 사회개발의 계획적인 변화촉진이요, 두 번째는 어떤 부락이나 읍, 면 단위 및 도시 지역의 계획된 사회변화를 뜻하는 것으로 지역적인 중요성이 있으며 지역주민에 의하여 창안되고 수행될 수 있는 사업이다.
던햄(Dunham, 1970: 178-186)	지역사회 생활을 개선하고 지역사회 통합(community integration)과 자기주도 능력을 증진시키기 위한 조직적인 노력이다.
캐리 (Cary, 1976: 1-2)	주민들이 자기 지역사회의 미래를 건설하기 위하여 함께 노력하는 의도적인 시도이다.
크리스텐슨 외 (Christenson et al., 1989: 14)	특정한 지역에서 사람들이 집단을 이루어 자신의 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 상황을 변화시키려는 목적으로 주도하는 사회적 행위 과정
윌킨슨 (Wilkinson, 1991)	연결망을 형성한 행위자들이 한 장소에서 결사(association)를 이루어 참여하는 활동
국제지역사회발전협회 (IACD, 2016)	지역성, 정체성 또는 이해관계, 도시 또는 농촌 등의 환경이 어떠하든 지역사회 주민이 지역사회 내부에서 조직, 교육, 권력화(empowerment) 등을 통해 참여 민주주의, 지속가능한 발전, 권리, 경제적 기회, 평등, 사회 정의 등을 촉진하는 실천 및 학술 분야

자료: 정지웅·임상봉(1997)

주 1) 대통령령으로 1958년 9월 2일에 지역사회개발위원회가 발족되어 정부 차원에서 최초의 지역사회개발 정책 사업이 처음 시작되었다.

2) 테일러(Paul S. Taylor)는 한국의 지역사회개발 사업을 발족시킬 때 직접 지도를 담당했던 인물이다. 1958년 8월 21일 제1차 한국 지역사회개발 관계자 회의에서 발언한 내용이다(USOM, 1958: 8; 김승환, 1962: 105-106 재인용)

지역사회 발전이 분과 학문 및 실천으로서 자리매김해오면서 여러 사람들이 '지역사회 발전이란 무엇인가?'라는 질문을 꾸준히 제기했고, 다양한 답변이 제출되었다(표 2-1). 그 답변들에서 공통으로 발견할 수 있는 핵심 요소는 '자기주도(self-direction)', '집합적 행동', '과정' 등이다.

'지역사회 발전'이라는 용어를 구성하는 각각의 낱말 '지역사회'와 '발전'의 개념을 정의하는 것도 쉽지는 않다. '지역사회'의 개념 정의와 관련하여 자주 쟁점이 되는 물음은 '지역사회라는 용어가 지역성을 함축하는가?'와 '지역사회라는 용어가 지역성을 함축한다고 가정할 때 그 장소적 범위는 어느 정도까지인가?'이다. 논쟁은 완전히 해소되지 않았지만, 지역사회 발전 이론에서는 '지역성'이 덧붙여진 지역사회 개념이 타당하다는 견해가 주를 이룬다. 20세기 종반부터 진행된 지구화(globalization)와 더불어 지역 수준에서 경제적·경제적·사회적 제 관계들의 구조가 재편되기 시작한 것은 분명하다. 게다가 정보통신기술이 비약적으로 발전하고 사회적 관계를 규율하는 제도 형식들이 크게 흔들리면서 대중들이 집합적인 이해관심(collective interests)을 공유할 방법이 새롭게 마련된 것도 사실이다. 가령, 정보통신기술 발달에 힘입어 등장한 매체들은 의사소통의 공간적 한계를 지워버렸다. 서로 다른 장소에 거주하는 시민들이 동일한 관심사를 놓고 의견을 교환하고 향유할 수 있게 되었다. 은행 등 금융기관이나 기업들도 수익성이 더 높은 사업 환경을 찾아 전 세계 곳곳을 자유롭게 이동한다. 이처럼 지역이라는 경계 안에 사회적 관계가 국한되지 않는 것이 현실이지만, 그렇다고 해서 지역성이라는 개념을 폐기해야 한다는 견해가 힘을 얻고 있는 것은 아니다. 로빈슨과 그린(Robinson & Green, 2011: 2)은 장소의 힘이 여전히 작용하고 있다며, 교육·주택·보건·고용 등과 같은 지역 문제들은 지역사회 주민 대부분에게 중요한 관심사라고 강조한다. 그리고 "지역사회 주민들이 자산(asset)을 동원해 자신의 삶의 질을 향상하려는 노력에 대한 관심이 여전히 계속 유지되고 있다(Green & Haines, 2007; Kretzmann & McKnight, 1993)."는 주장도 있다. 즉, 지구화가 농촌 지역사회의 경제, 문화 등에 중대한 영향을 주는 것은 분명하지만, 지역사회 내부의 관계나 이슈들은 여전히 주민 일상생활에 핵심적인 부분이다.

이처럼 지역사회라는 개념이 지역성을 함축한다고 볼 때, 제기되는 다음 문제는 지역사회의 장소적 범위를 어떻게 획정할 것이냐는 것이다. 물론, 지역사회의 장소적 범위를 일의적(一義的)으로 정의한 이론은 거의 없다. 게다가 지역사회라는 개념을 구성하는 구인들(constructs)에는 물리적인 요소 외에도 사회적인 요소가 포함된다. 가르코비치는 지역사회를 두고 "사람들이 거주하는 장소이자 서로 심리적인 유대를 지니며 상호작용이 이루어지는, 지리적으로 정의되는 장소"(Garkovich, 2011: 13)라고 정의하였다. 이 같은 정의가 지역사회 발전 이론에서 일반적으로 통용된다.

그런데 '심리적인 유대'라는 표현이 함의하는, 이른바 '공동체로서의 정체성'이 지역사회 개념의 필수 전제인가라는 물음이 제기되기도 한다. 흔히, 공동체는 동일한 가치나 규범을 공유하는 집단이라고 이해된다. 특정 지역에 거주하는 주민 다수가 바로 그런 공동체라는 가정이 지역사회 발전 논의에서 전제되는 경우도 많다. 공동체로서 정체성을 공유하기 때문에 어떤 문제에 집합적으로 대응할 수 있으며, 그것이 일종의 사회자본(social capital) 효과라는 논리다. 그렇다고 해서 "지역사회 주민의 집합적 행동에 합의 과정이 전제될 필요가 없는 건 아니며, 단지 특정한 지리적 위치에 함께 거주한다는 사실이 자동으로 공동행동(지역사회)를 구성하는 것도 아니다. 오히려 특정 지역의 주민이 지역성을 지향하는 집합적 이해관심에 기초하여 행동할 때 지역사회가 구성된다."(Robinson & Green, 2011: 2). 윌킨슨(Wilkinson, 1991)은 지역사회를 정의할 때 지역 수준의 제도라는 요소를 부가한다. 지역 수준의 제도는 규칙적인(regular) 사회적 상호작용을 만들어내기 때문에 지역사회의 공동행동적 성격을 만들어내는 중요한 요소라는 것이다.[7]

발전이라는 용어도 여러 의미를 지니지만,[8] '지역사회 발전'이라고 할 때 '발전'은 어떤 사회적 혹은 경제적 목표를 지향하는 변화가 수반되는 경우

---

7 이 연구에서는 '농촌 지역사회'의 장소적 범위를 자연마을에서부터 시·군 수준까지라고 조작적으로 정의한다. 그렇다고 해서 지역사회의 장소적 범위가 행정구역과 반드시 일치한다는 뜻은 아니다.

8 근대화, 도시화, 산업화, 사회 변동, 정치적 변화, 기술 개선, 경제성장 등을 뜻할 수 있다.

에 한하여 사용된다. 농촌 지역사회 발전은 '사람들 삶의 개선'이라는 명시적 목표를 지닌 사회 변화를 촉진하려는 계획된 개입(planned intervention)이며, 그래서 궁극적으로는 '무엇을 할 수 있거나 해야 하는지'에 대한 누군가의 비전(vision)에 기초한 규범적 활동이다(Summers, 1986: 360). 즉, 발전은 '상태'가 아닌 '실천' 혹은 '활동' 혹은 '과정'이라고 이해된다. 그것도 주민들이 자발적 의도를 갖고 참여하는 실천이다.[9] 카바예(Cavaye, 2017: 18)는 주민의 자발적이고 집합적인 의도적 실천으로서 지역사회 발전이 다른 종류의 실천과 어떻게 다른지를 다음과 같이 설명한다.

* **지역사회 발전은 '서비스 전달'(service delivery)이 아니다.** 농촌 주민은 분명히 정부 및 민간 부문에 대해 더 많은 서비스 전달을 요구한다. 분명히, 서비스 공급자는 더 많은 서비스를 공급해야 한다. 그러나 지역사회 발전은 서비스 전달, 그 이상의 것이다. "고객"이 필요하다고 인지하는 것을 전달하는 데에는 사람들이 "스스로 다시 생각하도록" 자극하는 일이 그다지 필요하지 않다. 지역사회가 변화를 관리할 능력을 형성하도록 사회 연결망이나 리더십을 촉진할 필요도 크지 않다.
* **지역사회 발전은 사회사업(혹은 사회복지)이 아니다.** 지역사회 발전 과정에서는 많은 지역사회들이 실업자, 병자, 장애인, 빈곤층의 상황을 개선하거나, 사회적 상호작용을 강화하거나, 사회적 지지 서비스를 개선하려는 목표를 추구하곤 한다. 그러나 지역사회 발전은 단순한 사회복지 프로그램이 아니다. 지역사회에서 광범위한 경제적, 사회적, 환경적 편익을 추구하는 자기주도적인 과정이다.
* **지역사회 발전은 "느낌이 좋은" 경험이 아니다**. 지역사회 발전은 실제 "벽돌과 시멘트", "지폐와 동전" 따위의 결과물을 낳는다. 협동조합 활동, 다시 생각하기(re-thinking), 조직화 등을 통해 그런 결과를 달성한다. 많은

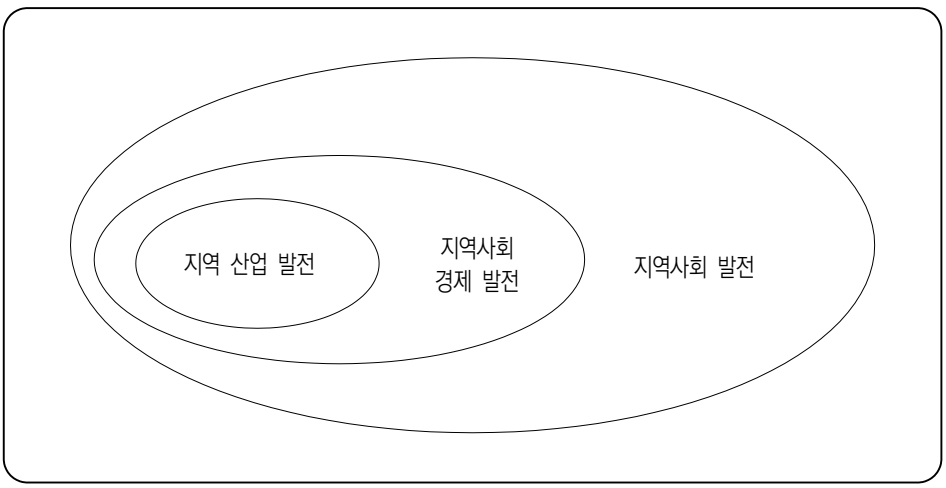
---

9 농촌 지역사회 발전이라고 표현하면서 던져야 할 질문의 1순위는 'A라는 농촌 지역사회 주민들이 삶의 질을 높이려고 어떤 활동을 하고 있느냐?'라는 것이지, 'A라는 농촌 지역사회가 경제, 사회, 문화 등의 제반 지표에 비추어 볼 때 현재 어떤 상태(status)에 놓여 있는냐?'라는 게 아니다. 물론, 주민 실천의 결과는 항상 '상태'로 표현되며, 객관적인 지표가 동원되기도 한다. 그 같은 '결과에 대한 논의'가 아예 필요없다고 말하려는 게 아니다. 다만, 지역사회 발전이라고 표현할 때 '발전'은 '상태'가 아니라 '실천 과정'을 뜻하는 것으로, 이 연구가 우선 주목하는 부분은 농촌 지역들의 경제적·사회적·문화적 현황 비교가 아니라 농촌 지역사회 주민의 실천들이라는 점을 강조해 둔다.

활동과 노동이 수반된다. 도덕적 감정을 고양하는 실천 이상의 것이다. (자료: Cavaye, 2017: 18).

한편, 지역사회 발전이 경제 발전과 혼동되기도 한다. 지역사회 발전을 두고 '주민들이 삶의 질을 향상하려고 고안해 낸 활동에 스스로 참여하는 사회적 과정'(Robinson & Green, 2011: 2)이라고 정의할 때, '지역사회 발전'은 지역사회 안에 존재하는 모든 생활 영역에서 일어나는 주민들의 실천을 포함하게 된다. 지역사회 발전은 경제 부문을 포함하여 더 넓은 범위의 활동을 포괄한다.

〈그림 2-1〉 산업 발전, 경제 발전, 지역사회 발전의 관계



자료: Cavaye(2017: 4).

1.2. 지역사회 발전의 접근방법

지역사회 발전 분야의 거의 모든 연구 결과들은 실천에 있어 적어도 기본적으로는 세 종류의 접근방법(approach)이 있다고 언급한다. 기술 지원(technical assistance) 접근방법, 자조(self-help) 접근방법, 상호작용(interaction) 접근방법이다.

기술 지원 접근방법은 지역사회가 목표하는 사회 변화 프로그램을 설계하고 실행함에 있어 기술적(예: 농업, 의료, 교육, 산업 분야) 지식 활용에 초점을 맞춘다. 따라서 이 접근방법에서는 “과학적 방법이 중요한 것으로 평가되며, 기술 우위가 진보의 표지로 인식되며, 의사결정 과정에서 합리적 계획(rational planning)이 과학적 방법을 적용한 당연한 귀결이 된다. 지역사회의 모든 상황은 객관적으로 분석될 수 있다고 가정되며, 나쁜 의사결정이 있다면 그것은 잘못 계획한 결과라고 평가된다.”(Robinson & Fear, 2011: 57).

자조 접근방법은 사람들이 스스로 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 발상을 전제한다(Christenson, 1989). 이 접근방법은 즉시적인 결과나 효과를 달성하는 일보다는 주민들이 공동의 목표를 찾아낼 수 있도록 서로를 연결하는 데에 더 큰 관심을 갖는다. 그 같은 과정을 통해 지역사회가 당면한 문제뿐만 아니라 장래에 직면할 수 있는 문제도 해결할 역량을 강화할 수 있다고 본다. 미국의 국제개발청(U.S. Agency for International Development)나 협동조합 지도 서비스(U.S. Cooperative Extension Service) 같은 연방 기구들 다수가 자조 접근방법을 채택하고 있다(Green, 2011: 72).

상호작용 접근방법은 지역사회 발전과 관련된 여러 분야 실천의 토대가 되어왔다. 환경 관리, 범죄, 문화, 인구 문제, 경제 발전, 보건 등의 분야에서 아주 많은 실천들이 상호작용 접근방법을 수용한 바 있다. 상호작용 접근방법은 다양한 개인적, 사회적, 구조적 필요를 충족함에 있어 지역사회의 역할과 과정을 중요하게 간주한다. 이 접근방법은 “행위자들의 상호작용이 공동행동로서 지역사회의 출현을 낳는 기제인 동시에 여러 분야의 필요 충족에 행위자들이 기여하도록 돕는”(Bridger 외, 2011: 92) 기제라고 간주한다. 그 기제가 작동하는 지역사회 내 사회 연결망을 ‘지역사회의 장(community’s field)’이라고 개념화한다.

이 세 종류의 접근방법이 완전히 구분되는 것은 아니다. 다만, 강조점이 다른데, 그 차이를 다음과 같이 요약할 수 있다. 농촌이라는 배경에서는 기술 지원 접근방법은 자조 접근방법에 비해 지역사회 외부의 인적 자원을 동원할 필요성을 더 강조하는 경향이 있다. 특히, 직업적 전문성을 갖춘 인

적 자원이 지역사회에 특정 분야의 지식과 정보를 제공하는 것이 중요한 일로 부각된다. 가령, ‘권역 단위 종합정비사업’이나 ‘농촌 중심지 활성화 사업’ 등과 같은 큰 규모의 농촌 지역개발 정책 사업을 실행할 때 컨설턴트, 연구자 등 지역사회 외부의 전문가들이 계획 수립 및 실행 과정에 관여할 경로를 열어 둔 정부 사업 지침은 일정 정도 기술 지원 접근방법의 논리를 반영한 것이라 볼 수 있다. 자조 접근방법은 그보다는 지역사회 내부 주민의 자기주도성을 더욱 강조하는 경향이 있다. 최근 한국 농촌에서 협동조합, 마을만들기 등의 실천이 전개되는 가운데 자조 접근방법이 조금씩 확산되는 경향을 보이고 있다.

기술 지원 접근방법이나 자조 접근방법이 지역사회 발전 기획을 어떻게 설계하고 실행할 것인가와 직접 관련이 된다면, 상호작용 접근방법은 지역사회 전체행동의 사회적 관계 구조가 ‘지역사회의 발전’에 결정적인 영향을 끼친다는 점과 관련된다. 특히, 과거에 비해 지역사회 주민들의 사회적 관계가 분절되고 지역성을 바탕으로 한 정체성은 약화되는 추세라는 점에 주목한다. 각기 직능별로 분화된 집단들이 각자 개별적으로 해결하기 어려운 문제들에, 가령 지역사회 구성원이 공동으로 관여해야 할 의제를 설정하거나 다양한 배경의 인적·물적 자원을 동원해야 할 필요가 있는 상황에 집중한다. 이 같은 관점은 지역사회 안에서도 이질적 인구사회학적 특징을 지니는 집단들이 만나는 사회 연결망에, 즉 사회 자본에 주목한다. 사회 자본이 얼마나 깊고 넓게 형성되어 있느냐가 지역사회의 발전이 지속되는 동시에 지역사회 구성원들의 정체성을 유지하는 핵심 변인이라고 보는 것이다.

2. 한국의 농촌 지역사회 발전에 관한 실천과 연구

2.1. 농촌 지역사회 발전의 흐름

한반도 농촌에서 지역사회 발전이라는 용어로 개념화할 수 있는 근대적 실천의 연원은 일제 강점기로 거슬러 올라간다. 1920년대에 조선기독청년회(現 YMCA)를 통해 소개된 4-H운동은 한글강습, 금주, 생활개선, 농사개선, 공동작업 등의 민주적이고 실생활 중심의 청소년 교육활동을 전개하였다(채관식 외, 1969: 357-358; 최민호, 1995: 68에서 재인용). 같은 시기에 조선농민사(朝鮮農民社)의 농민공생조합운동, 협동조합운동사(協同組合運動社)의 협동조합 조직 활동, 조선기독청년회의 농촌사업 등의 협동조합운동이 전개되었다(최민호 외, 1997: 69-74). 이들 운동은 '농촌자발의 정신(자율성)'과 '경제생활방법(협동적 경제활동)'을 강조하면서 협동조합을 중요한 조직 수단으로 삼아 농촌 지역사회 발전을 위해 전개된 계몽운동이었다(김정섭, 2013a: 182-184).[10] 이 시기 농촌 계몽운동이 근대적 의미의 지역사회 발전의 최초 실천 사례다.

'지역사회 개발'이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 해방 후 1950년대 후반이다. 1957년 「농사교도법」이 제정, 공포되었으며 농사원(農事院)[11]이 설립되었다.[12] 농사원은 시비, 못자리, 품종 등에 대한 전시포 운영과 부엌

---

10 특히, 기독교 사회운동세력이 주도했던 '이상촌 운동'은 교회, 학교, 의료소, 협동조합, 목욕탕, 이발소, 세탁소, 탁아소 등 각종 공동시설을 갖추고 그것들을 주민 협동조합이 운영하는 것을 모델로 삼았다(김정섭, 2013a: 183). 이상촌 운동은 태평양 전쟁 시기에 사그라졌다가 해방 이후 1950년대부터 다시 활발하게 시도되었다(김영미, 2009: 291-292를 참고).

11 농촌진흥청의 전신(前身)이다.

12 한국전쟁 이후 전후 복구사업을 지원하는 UN 산하 원조기관들이 농촌지도사업(rural extension service)이 한국에 필요하다는 취지의 보고서를 제출하였다. 정부, 국회, 미국의 경제협조처 등 3자 대표가 모여 '농사교도법에 관한 협정'을 체결하였고, 협정에 따라 농사원이 설립되었다.

개량, 메주 개량, 작업복 등의 생활개선사업에 주력하였으며, 농업협동조합 운동에 대한 지도사업도 병행하였다(최민호, 1995: 75). 더불어 농사개량구락부, 생활개선구락부, 4-H구락부 등을 조직하여 농촌 주민이 학습단행동에 가입케 하는 정책이 시행되었다. 농촌지도사업이 정부 정책에 힘입어 행동계를 형성하는 가운데 1958년 국무회의 의결에 따라 부흥부장관을 위원장으로 하는 '지역사회개발위원회'가 설치되었다(최민호, 1995: 76; 정지웅·임상봉, 1997: 19).[13]

'지역사회 개발'이라는 용어는 1970년대 새마을운동이 전개되면서 광범위하게 확산되었다가, 1980년대 들어서면서 퇴조했다. 1975년에 지역사회개발학회가 설립되는 등 학계에서도 관련 연구가 진행되고 '지역사회개발론'이라는 이름의 이론화 작업이 1980년대까지 이어졌다. 이 시기의 지역사회 발전은 새마을운동으로 대표되는 만큼, 정부의 주도성이 강하게 발휘되었다. 민간단체나 시민들이 주도적으로 개입할 여지가 별로 없었다(정지웅·임상봉, 1997: 5). 1990년대 들어 정부의 농촌개발 정책 사업은 "도로 개설, 용수 개발, 상하수도 정비, 환경처리시설 설치 등 물리적 정비사업 위주로 변화되었으며, 상향식 추진 방식을 표방하였음에도 불구하고 지방의 자율성이나 주민 참여는 형식적인 것이 되었다."(송미령·성주인, 2004: 15).

지방자치제 부활(1991년)과 지속가능한 발전 의제의 확산(1992년 리우회의)은 한국 농촌에서 지역사회 발전이 새로운 국면으로 전환하는 계기였다. "지역사회 발전 분야의 실천이 주민의 적극적인 참여를 강조하는 등 지역 주민 중시의 시각으로 접근한다는 독특한 특성"(정지웅·임상봉, 1997: 5)은 지방자치제 실시와 더불어 새롭게 조명받았다. '지역사회 발전(또는, 개발)'이라는 용어를 1970년대처럼 많이 사용하지는 않지만, 정치적 민주

---

13 이후, 지역사회개발 사업 업무가 농림부의 지역사회국으로 이관되었다가, 1962년 「농촌진흥법」이 제정되면서 농사교도사업(現 농촌지도사업)과 통합되었다. 농촌진흥청 지도국 지역사회개발과의 정책으로 지역사회개발 사업이 존속하다가, 1981년에 지역사회개발과가 없어졌다.

화와 지방화가 진행된 1990년대 이후 '자기주도', '집합적 활동', '과정'을 핵심 요소로 하는 다양한 명칭의 실천이 활발하게 전개되었다. 그 대표적인 사례 가운데 하나가 '마을만들기 운동'이다.[14] 리우 환경회의 이후 1990년대 중반부터 한국에서도 '지방의제 21' 실천이 확산되었다. 1995년 부산에서 처음 '녹색도시 부산 21'을 발표한 이후 수많은 지방자치단체들이 1990년대 후반기에 '지방의제 21'을 선언하였다. 1999년에는 '지방의제 21 전국협의회'가 창립되었다. 이 활동은 현재까지 환경교육, 하천살리기, 습지보전, 폐기물 처리, 녹색구매, 마을만들기, 기후변화, 녹색교통, 로컬푸드, 참여자치, 매니페스토, 거버넌스 등의 다양한 분야에서 지역사회 발전 활동을 조직해왔다.

2000년대 들어서는 내생적 발전론[15]을 수용한 농촌 정책 사업을 계기로, 정부 정책과 맞물린 주민 실천이 활발해졌다. 상향식 접근방법(bottom-up approach), 주민 참여 등을 강조하는 보조금 정책 사업들이 농촌 주민 스

---

14 농촌에서 전개된 마을만들기 운동의 배경을 1990년대 이후의 정치사회적 변화를 들어 이렇게 설명하기도 한다. "1990년대 이래 정치적 민주화가 진행되고 지방자치제가 도입된 것과 함께 최근에는 생활정치가 확산되면서 마을에 대한 관심은 다시금 부활하고 있다. 또한 국토의 균형 발전과 살기 좋은 지역사회 만들기가 추진되면서 사람들의 일상적인 생활공간이 되는 '마을'의 가치는 오히려 더욱 중요하게 부각되고 있다. 그것은 무엇보다 마을이 지방(주민)자치와 민주주의의 원초적 기반이자 세계화 시대에 있어서 경쟁력 확보의 창조 기지라는 인식을 하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 여기에는 마을이라는 소지역 단위로 학습과 토론, 합의의 의사결정 시스템을 문화적으로 정착시키고 공간적으로 확산, 축적시켜나가는 전략이 '가짜 지방자치', '천박한 자본주의', '책상 위 국토계획' 등을 극복하는 대안이 될 것이라는 희망도 내포되어 있다."(구자인 외, 2011: 13).

15 내생적 발전이라는 개념은 일본의 내발적 발전이라는 개념과 거의 동일한 것으로, 국내에서도 널리 쓰이면서 다양한 정의들이 제출되었다(Romano, 1996; 김태곤 외, 2007; 유정규, 2011; 김정섭 외, 2011). "대부분 핵심 요소 몇 가지를 공유하는 변주들이다. 그 개념들은 '지역 발전을 위한 선택지(option)에 있어 지역의 자율적인 의사결정', '지역 발전 과정 전체에 대한 지역 주체들의 통제(control)', '발전 프로젝트로 발생한 편익의 지역 내 귀속' 등의 세 요소를 기본으로 한다."(김정섭, 2013b: 606-607).

스로의 의사결정과 계획 수립 및 참여를 강조하였다. 그리고 정책 사업 실행의 공간 범위를 '마을'로 설정한 정책 사업이 대거 등장하였다.[16] "주민 공동행동의 연대와 참여를 동원하기 위해서는 농촌의 가장 기초적 공동행동인 마을 단위가 사업의 공간적 범위로서 적합하다는 이유"(송미령·성주인, 2004: 21)에 근거한 것이었다. 이른바 마을개발사업은 종래의 지역사회 발전론이 강조했던 '자기주도'와 '집합적 활동'을 다시 강조한 정책 사업이었다.

지역사회개발 사업을 실행하기 위해서는 사업에 관련된 주민의 조직화가 수반되게 마련이다(정지웅·임상봉, 1997: 41). 이때 조직의 형식은 다양할 수 있다. 1990년대 후반부터 시작해, 특히 2010년 이후 주민 조직화를 촉진하는 법제 및 정책 측면의 중요한 계기들이 마련되었다. 사회적 경제(social economy) 영역에서 여러 형식의 조직이 설립되었다.[17] 한국에서 사회적 경제와 관련한 최초의 실질적 제도화로 간주되는 자활지원센터 설립 이후(장원봉, 2006: 235),[18] 2014년 기준으로 농촌 지역에는 336개에 달하는 자활기업(자활공동체)이 활동하게 되었다. 「사회적 기업 육성법」이 2007년에 제정되고 시행된 후 정부 인증을 받은 사회적 기업도 급격히 늘어나 2014년에는 농촌 지역에 82개가 있었다. 가장 중요한 계기는 2012년의 「협동조합기본법」 시행이었다. 2015년 10월 기준으로 이 법률을 따라 설립된 농촌 지역의 협동조합은 무려 1,564개에 달했다. 특정 법률에 근거한 것은 아니지만 영국에서 먼저 등장해 일본에서 널리 확산된 커뮤니티 비즈니스(community business)[19]라는 개념이 국내에 전파되면서 농촌 지역

---

16 아름마을가꾸기 시범사업, 녹색농촌체험마을사업, 농촌전통테마마을사업, 농촌마을종합개발사업, 산촌종합개발사업, 어촌체험관광마을사업 등.

17 근년에 농촌 지역사회에서 활발하게 등장하기 시작한 사회적 경제 조직의 기본 현황에 관해서는 김정섭 외(2015)를 참고.

18 「국민기초생활보장법」이 1999년에 제정된 이후의 정책 추진 결과다.

19 커뮤니티 비즈니스는 그 특성상 전형적인 지역사회 발전 조직이라 할 수 있다. "커뮤니티 비즈니스는 다음과 같은 몇 가지 특성으로 인해 '내생적 발전'과 유사한 지향을 지닌다. 첫째, 지역 주민의 자발성(또는 주도성)을 전제로 한다. 둘째, 지역사회 문제 해결을 목적으로 한다. 셋째, 비즈니스(사업, 경영)를 수단으

사회에서 실천이 활발해졌고, 이를 지원하는 정부의 정책 사업과 관련 지역사회 조직도 다양하게 등장했다(예: 마을기업 육성사업, 농촌 공동체회사 지원사업 등). 2014년 말을 기준으로 농촌 지역에는 행정자치부가 지원한 약 751개의 마을기업이 활동하고 있으며, 농림축산식품부가 지정한 농촌 공동체 회사가 867개에 달했다.

지역사회 발전을 추구하는 조직의 형식이 최근 들어 다양해지는 것과 더불어, 실천 영역 또한 다양해졌다. 1970년대 이후 2000년대까지 주민 실천 및 정책에서 '지역사회 경제 발전(community economic development)' 부문이 현저하게 우세했지만, 최근에는 비경제 부문의 실천도 활발하게 전개된다. 그 배경에는 국가 주도 방식에서 벗어나 제3섹터 방식의 사회서비스 정책이 확대된 사실이 있다. 가령, 지역사회 서비스 투자사업 같은 보건복지 부문 정책이 실행되면서 농촌에서 주민들이 직접 조직을 형성하고 지역사회의 사회 서비스 부문 문제 해결에 나설 기회가 확대되었다. 「평생교육법」(2008년 개정)에 '평생학습도시'라는 개념이 반영되었다. 2013년에는 다시 개정되어 지방자치단체장이 읍·면·동 수준에서 주민을 대상으로 평생교육 프로그램을 담당하는 평생학습센터를 설치할 수 있게 되었다. 이처럼 평생학습 관련 법제도 지역사회 발전을 위한 실천과 긴밀히 연관될 수 있는 방향으로 변화했다.[20] 「자원봉사활동 기본법」(2006년 제정) 또한 지방자치단체 차원에서 자원봉사활동을 조직할 수 있는 제도적 근거를 제공하였다. 각급 지자체에 설치된 자원봉사센터가 지역사회 발전과 관련된 역할을 수행하기도 한다.

로 한다. 넷째, 이익을 지역사회에 환원한다. 그리고 그 조직 형식에 있어 사회적 경제 조직과 중첩되는 부분이 아주 많다."(김정섭 외, 2015: 39).

20 법률에서 '평생교육'은 "학교 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동"이라고 정의된다.

2.2. 지역사회 발전 관점을 강조한 연구

농촌 정책과 관련된 아주 많은 연구들이 주민 참여, 내발적 발전, 사회 자본, 역량 강화 등을 핵심어로 다루면서 지역사회 발전 이론의 기본 구성 요소(자기주도, 집합적 활동, 과정)를 유사하게 강조한 바 있다. 마을개발 사업에서 주민 참여 실태를 분석하고 주민 참여형 마을개발 모형을 제시하거나(송미령·성주인, 2004), 주민 주도, 조직화, 지역자원 활용, 외부 지원 등이 내발적 발전론의 주요 개념임을 확인하면서 마을 단위 영농조합, 마을만들기, 도농교류, 리더십 증진 등의 실천을 제안하거나(김태곤 외, 2007), 사회 자본이 농촌 지역사회 발전에 어떤 역할과 기능을 하는지(또는 할 수 있는지) 구명하려 시도하거나(정기환 외, 2006), 사회적 학습을 강조하면서 농촌 주민의 발전 역량강화 활동을 분석한(김정섭, 2009) 연구들이 있다.

특정한 조직 형식이 어떤 방식으로 지역사회 발전에 기여할 수 있는지를 중심으로 논의한 연구들도 있다. 커뮤니티 비즈니스 방식의 조직이 지역사회 발전에 기여할 수 있는 실천 영역을 확인하거나 사례를 제시하면서 정책 방향을 제안하거나(김선기 외, 2011; 김재현, 2011; 김태곤 외, 2012; 나주몽, 2012), 커뮤니티 비즈니스 방식의 지역사회 발전 과정에서 사회적 학습의 중요성을 강조하거나(김정섭, 2013b), 협동조합 조직이 농촌 지역사회 발전에서 기여할 수 있는 잠재력을 강조하거나(김정섭·조미형, 2013; 김정섭 외, 2013; Zeuli & Radel, 2005), 사회적 경제 조직이라는 개념으로 여러 형식의 조직을 포괄하는 가운데 농촌 지역사회 발전의 중요한 조직 수단으로 제안한(김정섭 외, 2015) 연구들이 있다.

농촌 지역사회 발전 사례를 분석하면서 개별 실천 기획 수준이 아니라 실천 기획들이 연쇄적으로 진행되면서 더 넓은 수준에서 일어나는 지역사회의 변화를 설명하려 시도한 연구도 있다(김정섭, 2013a; 정문수, 2016).

다른 한편으로는 실천 영역별로 지역사회 발전 이론이 제안하는 주민의 자기주도성이나 조직화 방식을 강조하는 쪽으로 정부 정책이 방향을 바꾸

어야 한다거나, 그런 방향의 구체적인 정책 대안을 제시하는 연구들이 근래에 등장하였다. 함철호(2015)는 지역사회보장협의체의 연결망 구조를 분석하여 지역사회 주민의 참여 수준, 연결망 구조, 지역사회 내 민간 부문의 권력화(empowerment) 등에 관한 대안을 제출하였다. 조미형 외(2014)는 "농촌 주민이 발견한 욕구나 문제를 지역사회 보호라는 차원에서 해결하기 위한 방안을 주민 스스로 찾아보고, 해결이 어려운 경우 도움을 제공할 수 있는 공공기관이나 사회서비스 기관이 지역사회 상황에 맞춘 서비스 전달체계를 구축"하는 것을 지역사회기반 복지시스템이라고 개념화하며 정책 방향을 제안하였다. 평생교육 영역에서도 지역사회 발전 이론이 접합되어 최근 들어 다양한 연구와 제안이 제출되었다. 양홍권(2008)은 정부의 평생학습도시 사업을 평가하면서, 그 지속가능성을 확보하려면 지역사회개발 이론을 수용해 사업을 개선해야 한다고 주장했다. 박상옥(2010)은 지역사회 발전이 본질적으로 학습 활동이라고, 즉 학습은 지역사회 발전을 위한 수단이 아니라 발전 과정에 내포된 활동이라고 주장하였다.

3. 시사점

한국 농촌에서 지역사회 발전을 지향하는 주민 실천은 상당히 오랫동안 이루어졌다. 농촌 지역사회 주민은 경제·사회 여건 변화에 대응해야 했고, 정부 정책의 기본 관점이나 관련 법제가 변화하는 가운데 다양한 양상의 실천이 등장했다. 이에 따라 지역사회 발전 접근방법이라는 관점에서 정책 영역에서나 실천 영역에서나 학술 영역에서 여러 제안들이 있었다. 그런데 1990년대 이후에는, 비록 용어나 표현은 달리하더라도, 실제적 의미에서 자조 접근방법을 강조하는 방향으로 논의가 수렴되는 경향이 있다. 이에 맞추어 관련 정책의 추진 방식도 꾸준히 바뀌었다.

요즘에는 농촌 지역사회에 필요한 일을 주민들이 실천하고자 할 때 특정 정책 영역이나 사업에 국한되지 않고 조력할 수 있는 인적 자원을 배치하

려는 시도들이 나타나고 있다. 예컨대 ‘마을만들기’ 혹은 ‘공동체’라는 명칭을 사용하는 시·군 수준의 중간지원조직 형성 노력을 그 예로 들 수 있다. 개별 기획에 대한 정책 투입이 갖는 한계를 사람들이 인식하기 시작했음을 알려주는 근거다.

한편, 특정한 정책 사업 혹은 개별 기획의 수준을 넘어 사회적 관계 구조를 형성한 지역사회 전체의 관점에서 농촌 지역사회 발전을 논의해야 한다는 취지의 주장은 아주 최근에서야 제출되기 시작했다. 하지만 그런 주장을 뒷받침하는 경험적 연구는 아직 충분하지 않다. 지역사회 전체의 변화를 분석하는 것은 상당히 많은 연구 자원을 필요로 하는 것이기 때문에 그런 것일 수 있다.

농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천 동향

제3장

여기에서는 지방자치제가 부활해 자리 잡기 시작한 1990년대 중반부터 현재까지 약 20여 년 동안 농촌 지역사회 발전을 위해 주민들이 시도한 실천을 분석한다. 시기에 따라 농촌 주민들이 추진한 지역사회 발전 기획의 내용과 그 조직 형식이 일정한 경향을 갖고 변화했음이 드러난다. 실천 영역이 다양해졌고, 지역사회 발전을 위한 조직 실천 사례들도 증가했다. 주민 실천의 틀이 되는 지역사회 조직의 형태도 다양해졌는데, 여기에는 정부의 법제 변화도 중요한 영향을 끼쳤다.

1. 변화의 윤곽

분석 틀을 미리 설정하는 것보다는 대중매체에 드러난 사건들을 선입견 없이 살펴보고 그것을 바탕으로 분석의 틀을 설정하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 대중매체에서 특정 어휘의 출현 빈도를 분석함으로써 사건들이 발생하는 패턴을 그려낼 수 있다.[21]

---

21 어휘 빈도 분석 그 자체는 어휘들이 출현하는 맥락까지 분석하는 것이 아니다. 어떤 맥락에서 해당 어휘들이 긍정적으로 아니면 부정적으로 활용되는지를 분별할 수는 없지만, 분석 대상 집단들을 체계적으로 비교할 자료를 제공하며 중요 구성 요소를 식별하는 데 도움이 될 수 있다(Ryan & Bernard, 2000: 777).

〈그림 3-1〉 농촌 지역사회 발전 사례 신문보도 어휘 출현 빈도

자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보).

농촌 지역사회 내부의 실천 사례를 구체적으로 보도한 173건의 중앙일간지 신문기사 자료는 1995년부터 2016년 사이에 작성되었다. 이 기사들 전체를 분석한 결과,[22] '마을'이라는 어휘가 388회 출현해 가장 높은 빈도를 보였다. 그 다음으로는 '지역'(267회), '함께'(229회), '주민'(200회), '일자리'(194회), '사회적'(186회), '모두'(100회), '농촌'(94회), '우리'(88회), '다

22 체언 중에 명사만을, 용언 중에 형용사 및 부사만을 추출해 빈도를 검색하였다.

양한'(83회) 등의 순이었다. 신문 매체들은 지난 20여 년 동안 농촌 지역사회에서 일어난 실천들에 관해, 무엇보다 집합적 활동의 주체로서 농촌 주민에, 그리고 활동의 내용으로서 일자리 및 사회적인 가치의 중요성에 주목한 듯하다. '농촌', '마을', '지역'은 실천이 일어나는 맥락을 요약하는 어휘이다. '주민', '모두', '함께', '우리' 등의 어휘는 그런 실천의 집합적 성격을 드러낸다. 실천의 내용 측면에서는 '일자리', '사회적', '다양한'이라는 어휘가 두드러지게 출현했다는 점이 눈길을 끈다.

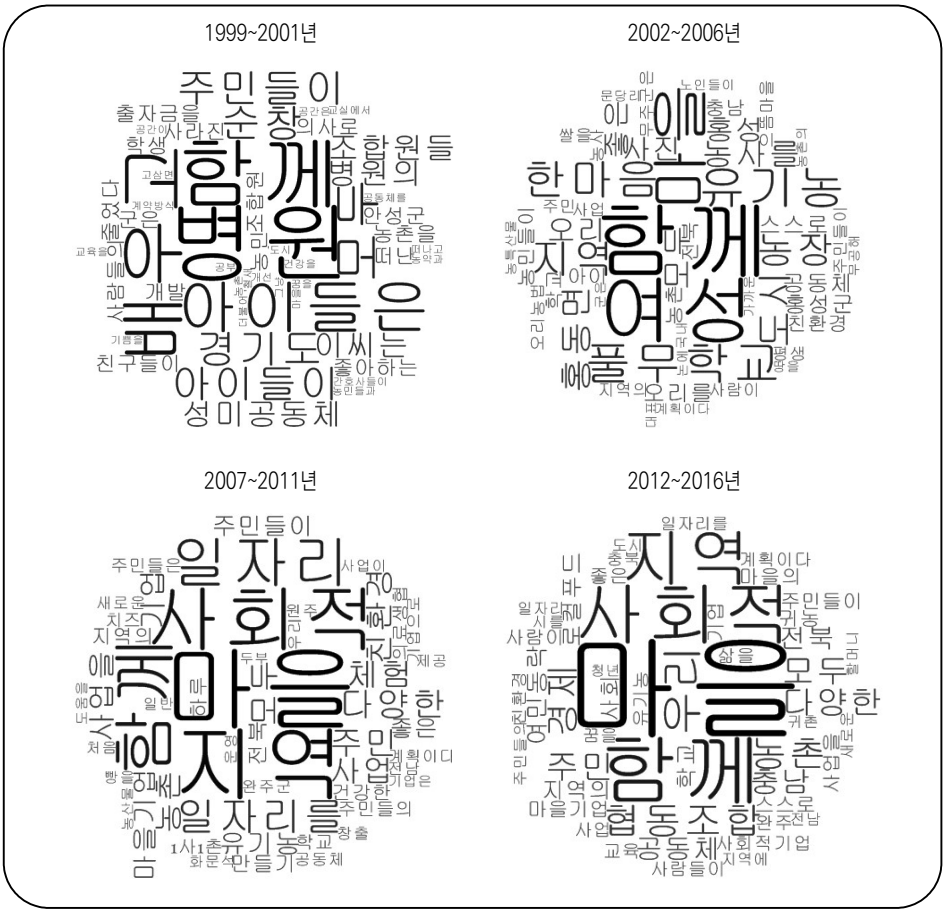
어휘 출현 빈도를 시기별로 구분해 관찰하면, 농촌 지역사회에서 일어나는 실천의 세부적인 측면들이 여건 변화에 조응하며 달라졌음을 알 수 있다. 2007년부터는 '마을', '사회적', '지역', '함께' 등의 용어가 변함없이 출현 빈도 상위를 차지한다. 2000년대 중반부터 본격화한 마을만들기 운동, 2007년부터 시행된 사회적 기업 육성정책, 마을기업 육성정책, 2011년의 「협동조합기본법」 제정 등의 계기와 더불어 주민 실천의 여건이 바뀐 탓인 듯하다.

〈표 3-1〉 농촌 지역사회 발전 사례 신문보도에 자주 출현한 어휘들

구분	전체 (1999~2016)	1999~2001	2002~2006	2007~2011	2012~2016
1위	마을	병원	함께	지역	마을
2위	함께	아이들	여성	일자리	함께
3위	주민	함께	마을	마을	사회적
4위	일자리	조합원	지역	주민	지역
5위	사회적	모두	유기농	사회적	우리
6위	농촌	개발	농장	함께	협동조합
7위	주민	농민	도시	다양한	농촌
8위	우리	농촌	농사	모두	경제
9위	다양한	사람들	모두	체험	주민
10위	일자리	출자금	사진	사업	모두
기사 건수	173	3	16	57	97

자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보).

〈그림 3-2〉 농촌 지역사회 발전 사례 신문보도 어휘 시기별 출현 빈도



자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보).

2. 조직 실천의 증가와 다양화

신문기사의 사례 보도 건수 증가 추세를 보더라도 지방자치단체장 선거 실시(1994년) 이후 농촌에서 지역사회 발전을 위한 실천은 종래의 농업 외에 여러 영역으로 분화·확대되었음을 알 수 있다. 교육, 복지, 문화 영역에서 주민들이 자발적 결사 형성 사례를 보고한 신문기사 건수가 크게 증가했다. 물론, 여전히 농업 영역 실천 사례 비중이 가장 높다. 보도된 사례 300건 가운데 61건으로 약 20.3%의 비율을 차지한다(표 3-2).

소폭 점진적 증가 추세였던 농촌 지역사회 발전 사례에 대한 언론 보도 건수는 2007년부터 급증했다. 교육·문화 영역의 지역사회 발전 사례 보고는 2003년부터, 정주여건 영역의 사례 보고는 2012년부터 증가하기 시작했다. 근년에는 지역사회 발전을 위한 협의체 구성, 귀농·귀촌 지원 조직 등에 관한 사례 보고도 증가했다. 교육 영역에서는 「평생교육법」이 개정된 2008년 전후로 사례 보고가 크게 증가했다. 주로 성인문해교육이나 다문화 교육 실천 사례에 대한 보고였다. 복지 영역에서는 2008년부터 사례 보고 건수가 증가했다.

실천 사례가 증가하면서 그 영역도 다양해진 배경에는 몇 가지 요인이 있다. 첫째, 농촌 지역사회의 인구학적 구성이 복잡해져 대응해야 할 지역사회 문제가 다양해졌다. 둘째, 여러 영역에서 정부 정책의 지방분권화가 진행되었다(교육자치제, 복지재정 지방 이양, 상향식 정책 추진 방식의 확산). 농촌 지방자치단체 재량에 맡겨지는 정책 자금 등 자원이 증가하면서 지역사회 주민의 입장에서도 실천 기회가 늘어났다. 셋째, 귀농·귀촌 등의 인구 이동으로 인해 지역사회 발전을 위한 기획에 참여할 인적 자원의 외연이 확대되었다. 넷째, 복지 및 문화 부문의 재정 투입이 증가했다.

〈표 3-2〉 신문보도에 나타난 농촌 지역사회 발전 사례 보고 건수

조직형식 / 연도	농업 관련				일반 서비스, 제조업	교육		문화	보건 의료	복지	정주 여건	환경	조력 기구	합계
	농업	농식품 가공	농촌 관광			아동 청소년 교육	성인 교육							
1995	1			1					1			1		3
1996				0										0
1997				0										0
1998				0										0
1999				0		1								1
2000				0										0
2001				0										0
2002	1			1								1		2
2003				0		1	1	1						3
2004	4	2	4	10		1	1	1		1				14
2005				0			4	4		2				10
2006	2		1	3						1				4
2007				0						2				2
2008	1	1	1	3	1			1					1	6
2009	5	2		7	1	1	1	1	1	9		2		23
2010	10	5	7	22	2	1	1	2	2	5				35
2011	9	6	11	26	8	1	1	2		7		1		46
2012	9	6	3	18	6	2	5	8	1	5	2		2	49
2013	10	1	3	14	4	1		4		5	2		3	33
2014	2	3	2	7	1		2	3		2	2		1	18
2015	4	2	2	8	2	1		5	1	4	1		2	24
2016	3	3		6	1	2	5	5		3	4		1	27
합계	61	31	34	126	26	12	21	37	6	46	11	5	10	300

자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보).

주: 보도 건수는 173건이지만, 신문기사 1건에 여러 개의 사례가 소개되거나 소개된 한 실천 사례의 내용이 여러 분야에 걸치는 경우가 많아 사례 수는 300건이다.

3. 조직 형식의 다양화

지역사회 발전 조직은 최소한 하나의 기획을 실행하려고 주민들이 결성한 조직이다. 조직의 형식은 영리 혹은 비영리를 목적으로 하는 법인일 수도 있고, 법인격을 갖추지 않은 임의단체 또는 주민 동아리일 수도 있다. 조직의 형식은 2000년대 후반부터 다양해졌다(그림 3-3). 2012년 이후 농촌에서 지역사회 발전에 나선 협동조합이 크게 증가했다. 분석 대상 신문 보도 기사에 등장한 협동조합 사례가 30개였다. 아울러 임의단체, 동아리, 영리기업, 자활기업 등의 조직들도 2000년대 후반부터 크게 증가했다. 또 한 가지 눈에 띄는 것은 2012년 이후 농촌 지역사회의 여러 조직들이 협의체를 이루거나 공동으로 사업을 추진하는 조직을 만든 사례가 활발하게 보고되었다는 점이다.

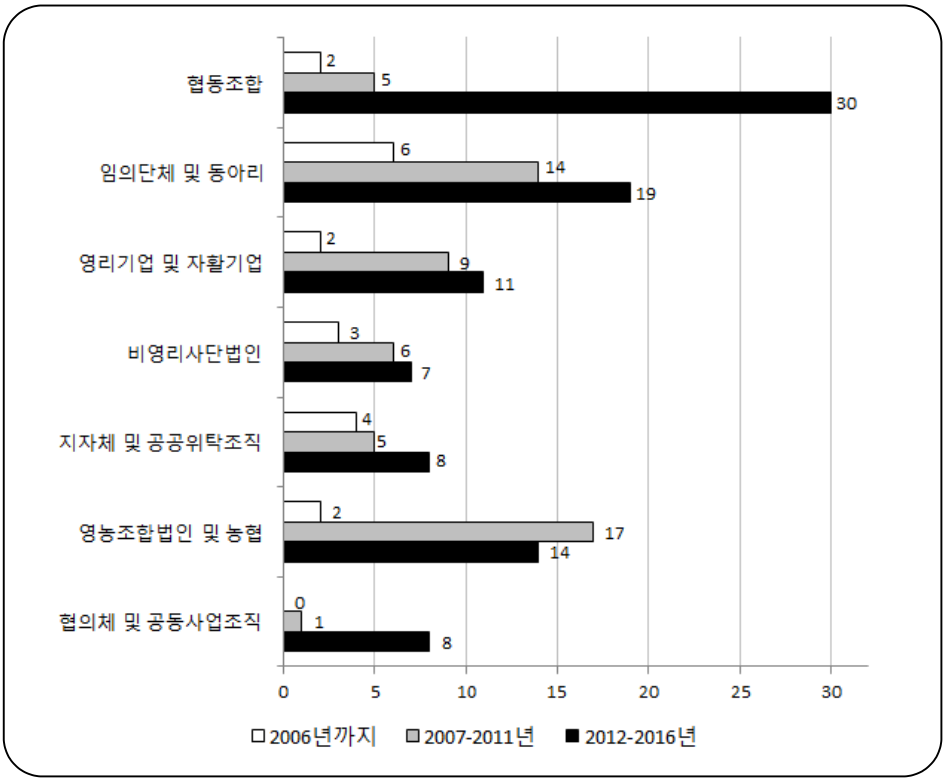
법제와 정부 정책의 변화가 그 같은 조직 형식 다양화의 주된 원인이다. 농촌에서 가장 흔한 형태의 조직은 영농조합법인이다. 1990년대 들어 농업법인제도가 형성된 이후[23] 영농조합법인은 농촌 지역에서 주민들이, 특히 농업과 관련해 집합적 실천을 전개할 수 있는 가장 일반적인 조직 형식이 되었다. 2000년대 중반 들어 자활공동체가 생겨나기 시작했고, 2007년부터는 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등의 조직들이 등장해 농촌 지역사회 발전 기획에 참여하는 사례가 늘어났다. 특히 2007년의 「사회적 기업 육성법」 제정, 2011년의 「협동조합기본법」 제정 등의 사건이 농촌 지역사회 발전 조직 형식의 다양화에 크게 기여했다.[24] 그밖에도 사회복지법인, 비영리 사단법인, 임의단체 등이 농촌 지역사회 발전과 관련된 활동에 참여하는 것으로 보고되었다.

---

23 농업법인제도가 도입된 계기는 1990년 4월에 제정된 「농어촌발전특별조치법」이다.

24 마을기업 육성정책이 시작된 것은 2010년이다.

〈그림 3-3〉 신문보도에 나타난 농촌 지역사회 발전 조직 유형별 출현 빈도



자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보).

주: 이 그래프에서 협동조합은 「협동조합기본법」에 따른 협동조합과 사회적 협동조합, 「소비자생활협동조합법」에 따른 소비자생활협동조합을 뜻한다. 지자체 및 공공위탁조직에는 지방자치단체가 직접 사업을 실행하는 경우, 그리고 정부 및 지방자치단체로부터 경상보조 등을 정규적으로 지원받아 일정한 업무를 수행하는 평생학습관, 다문화가족지원센터, 지역아동센터 등이 포함된다. 협의체 및 공동사업조직은 여러 종류의 지역사회 조직들이 공동으로 활동하는 경우를 말한다.

신문에 보도된 사례들 상당수는 정부 및 지방자치단체의 정책과 관련해 보조금 등을 지원받은 조직들의 활동 사례다. 173건의 신문기사에서 그런 경우를 소개한 것이 90건으로 전체의 52.0%를 차지한다. 공공 부문의 지원 정책도 점차 늘어나고 다양해지는 추세다(표 3-3). 근년에 와서 사회적 기업을 지원하는 보조금 사업이 농촌에서 확장되었다. 그리고 농림축산식품부의 지역개발사업 외에 문화관광부, 보건복지부, 농촌 지방자치단체 등이 시행하는 보조금 지원사업도 농촌 지역에서 최근 들어 확대되는 추세임을 짐작할 수 있다. 특정한 실천 영역마다 적합한 지역사회 발전 조직 형식이 있으리라고 전제할 수 없지만, 현실에서는 실천 영역과 조직 형식 사이의 관련성이 어느 정도 나타난다(표 3-4).

〈표 3-3〉 신문보도에 나타난 농촌 지역사회 발전 관련 공공 지원

(단위: 건)

구분	1995-2006	2007-2011	2012-2016	합계
농촌공동체회사육성사업	-	1	1	2
농촌지역개발사업	1	6	8	15
마을기업육성사업	-	6	7	13
사회적 기업 지원사업	-	8	16	24
자활 지원사업	1	4	1	6
그 밖에 정부부처 및 지자체 지원사업	5	6	19	30
합계	7	31	52	90

자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보), 173건의 신문 기사.

주: '그 밖에 정부부처 및 지자체 지원사업'으로는 보건복지부의 지역아동센터 경상비 지원, 여성가족부의 다문화가족지원센터 경상비 지원, 문화관광부의 다양한 보조금 정책 사업 등이 포함된다. '농촌지역개발사업'은 2000년대 초반부터 시행된 녹색농촌체험마을 사업 등 현재 '일반농산어촌개발사업'으로 분류되는 것들을 뜻한다.

〈표 3-4〉 농촌 지역사회 발전 조직 유형별 공공 지원 빈도

(단위: 건)

구분	협동조합	임의단체, 동아리	영리기업, 자활기업	비영리 사단법인	지자체, 공공위탁 조직	영농조합법인, 농협	협의체, 공동사업 조직
지원받지 않음	23 (62.2%)	21 (53.8%)	5 (22.7%)	10 (62.5%)	5 (29.4%)	6 (18.2%)	5 (55.6%)
농촌공동체회사 육성사업	1 (2.7%)	-	-	-	-	1 (3.0%)	-
농촌지역개발 사업	-	1 (2.6%)	2 (9.1%)	-	-	10 (30.3%)	2 (22.2%)
마을기업육성 사업	1 (2.7%)	2 (5.1%)	1 (4.5%)	1 (6.3%)	-	8 (24.2%)	-
사회적 기업 지원사업	4 (10.8%)	2 (5.1%)	10 (45.5%)	1 (6.3%)	1 (5.9%)	5 (15.2%)	1 (11.1%)
자활 지원사업	-	2 (5.1%)	3 (13.6%)	1 (6.3%)	-	-	-
그 밖에 정부 및 지자체지원사업	5 (13.5%)	11 (28.2%)	1 (4.5%)	3 (18.8%)	8 (47.1%)	1 (3.0%)	1 (11.1%)
여러 종류의 지원사업	3 (8.1%)	-	-	-	3 (17.6%)	2 (6.1%)	-
전체	37 (100.0%)	39 (100.0%)	22 (100.0%)	16 (100.0%)	17 (100.0%)	33 (100.0%)	9 (100.0%)

자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보), 173건의 신문 기사.

주: '그 밖에 정부부처 및 지자체 지원사업'으로는 보건복지부의 지역아동센터 경상비 지원, 여성가족부의 다문화가족지원센터 경상비 지원, 문화관광부의 다양한 보조금 정책 사업 등이 포함된다. '농촌지역개발사업'은 2000년대 초반부터 시행된 녹색농촌체험마을 사업 등 현재 '일반농산어촌개발사업'으로 분류되는 것들을 뜻한다. '지자체, 공공위탁조직'에서 '지원받지 않음'에 해당하는 경우는 지자체가 직접 사업을 실행하는 경우다.

신문 보도 사례들에서 등장하는 여러 유형의 조직 가운데 가장 높은 비중을 차지하는 것은 '임의단체 및 동아리', '협동조합', '영농조합법인' 등이다. 영농조합법인들 가운데에는 공공 부문의 지원을 받은 경우가 대부분인데, 특히 농촌지역개발사업과 마을기업 육성사업의 수혜를 받은 빈도가 높다. 협동조합, 임의단체, 동아리, 비영리사단법인 등의 사례들에서는 공

공 부문으로부터 지원받지 않은 경우가 절반을 넘는다. 영리기업(개인 사업체, 주식회사 등)과 자활기업의 경우 사회적 기업 지원사업의 수혜를 받는 경우가 상대적으로 많았다. 공공 부문의 사업을 위탁받아 수행하는 조직들은 당연히 각각 해당 정부 부처로부터 운영비, 시설비 등을 지원받는 경우가 많다.

이처럼 정부 및 지방자치단체의 정책 사업이 각각의 계통을 따라 다기화하면서, 해당 정책 사업에 상응하는 형식의 조직에 지원 자금이 흘러가는 경향이 있다. 이런 경향은 사실 오래된 것인데, 최근에는 사회적 기업 육성정책이나 마을기업 육성정책이 다양한 형식의 지역사회 발전 조직에 자금을 지원하여 변화가 일어나고 있다. 특히, 사회적 기업 육성정책의 지원 자금 가운데에는 인건비 등 경상비 항목으로 지출할 수 있는 부분이 다른 정책에 비해 폭넓게 보장되어 있어 농촌에서 여러 유형의 조직들이 이 정책 사업의 자금 지원을 선호하는 경향이 강하다.

농촌 지역사회 발전 조직의 실천 영역이 무엇이냐에 따라 관련된 정부 정책 영역도 달라질 수 있다. 그리고 정부 정책 영역에 따라서는 특정 정책 사업을 실행하는 데 참여하는 조직의 법률적 형식을 특정하는 경우도 있다. 물론, 농촌 지역사회의 조직들이 모두 정부 정책과 관련을 맺는 것은 아니므로, 정부 정책 영역별로 제공되는 공공 자원을 활용할 수 있도록 허용된 형식대로만 주민들이 조직을 만드는 건 아니다. 그럼에도 주민들이 조직을 만들어 활동할 때 보조금 등 공공 부문의 지원이 중요한 경우가 적지 않다. 그래서 보조금 수혜 자격 요건을 고려해 지역사회 발전 조직의 법률적 형식을 결정하는 경우가 상당히 많다. 가령 사회복지 분야 실천에서 공공 부문의 지원이 비영리법인에게 한정되거나, 농촌지역개발 정책 보조금을 지원받는 조직이 농업법인일 때 세제 혜택을 받는 일이 흔히 있다. 게다가 영리를 목적으로 하는 경제 활동이 매개가 되는 경우와 그렇지 않은 경우가 각각의 실천 영역에 상응하면서, 실천 영역에 따라 조직 형식이 서로 다르게 결정될 수밖에 없는 부분도 있다. 이런 요인들이 작용해 농촌 지역사회 발전 조직의 유형은 실천 영역에 따라 일정한 경향성을 지니고 분포한다(표 3-5).

〈표 3-5〉 농촌 지역사회 발전 조직 유형과 실천 영역의 분포

(단위: 건)

구분	협동조합	임의단체, 동아리	영리기업, 자활기업	비영리 사단법인	지자체, 공공위탁 조직	영농조합 법인, 농협	협의체, 공동사업 조직	전체
성인교육	0 0.0%	0 0.0%	5 23.8%	1 4.8%	1 4.8%	7 33.3%	7 33.3%	21 100.0%
아동·청소년 교육	1 8.3%	0 0.1%	3 25.0%	3 25.0%	0 0.0%	1 8.3%	4 33.3%	12 100%
농업	2 3.3%	28 45.9%	3 4.9%	3 4.9%	5 8.2%	6 9.8%	14 23.0%	61 100.0%
농식품 가공	1 3.2%	16 51.6%	2 6.5%	2 6.5%	5 16.1%	2 6.5%	3 9.7%	31 100.0%
농촌관광	0 0.0%	16 47.1%	2 5.9%	2 5.9%	6 17.6%	4 11.8%	4 11.8%	34 100.0%
제조업, 서비스업	2 7.7%	2 7.7%	1 3.8%	1 3.8%	11 42.3%	4 15.4%	5 19.2%	26 100.0%
문화	0 0.0%	1 2.7%	8 21.6%	6 16.2%	3 8.1%	14 37.8%	5 13.5%	37 100.0%
보건의료	0 0.0%	1 16.7%	0 0.0%	0 0.0%	1 16.7%	0 0.0%	4 66.7%	6 100.0%
사회복지	1 2.2%	4 8.7%	6 13.0%	9 19.6%	5 10.9%	17 37.0%	4 8.7%	46 100.0%
정주여건	1 9.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 9.1%	9 81.8%	11 100.0%
환경	0 0.0%	2 40.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 40.0%	1 20.0%	0 0.0%	5 100.0%
조력기구	4 40.0%	0 0.0%	1 10.0%	2 20.0%	0 0.0%	1 10.0%	2 20.0%	10 100.0%
전체	12 4.0%	70 23.3%	31 10.3%	29 9.7%	39 13.0%	58 19.3%	61 20.3%	300 100.0%

자료: 한국언론재단 데이터베이스 '빅카인즈'(http://www.kinds.or.kr/main.do)에 제공된 중앙일간지 8종(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보), 173건의 신문 기사에 속하지 않지만 검색된 기사는 지자체가 직접 사업을 실행하는 경우다.

주: 하나의 조직이 여러 영역에서 활동하는 경우가 많아서 전체 사례는 173건이지만 실천 영역 빈도는 300건이다.

농촌 지역사회 발전 조직의 실천 유형과 과정 제4장

3장에서는 한국 농촌에서 일어난 지역사회 발전의 동향을 전체적으로 조망했다. 4장에서는 농촌 지역사회 발전 조직들의 구체적인 활동 사례를 살펴본다. 홍성군 홍동면·장곡면의 조직과 진안군의 조직을 대상으로 진행한 면담 조사 자료를 분석하였다. 농촌의 지역사회 발전을 위한 다양한 조직 실천 사례를 유형화하고 시사점을 도출하였다.[25]

먼저, 홍동면·장곡면의 조직과 진안군 조직을 조직 단위에서 살펴본 후, 서로 다른 지역이라는 상황으로 고려하여 조직들을 재분석하였다. 대상은 총 83곳이다. 홍동면·장곡면 39개 조직과 진안군 44개 조직이다.[26]

---

25 진안군 44개 조직에 관한 조사는 (사)호남사회연구회 진명숙 책임연구원이 진행하였다. 이하의 내용은 진명숙 등의 조사의 원자료를 분석한 결과이다. 진안군의 지역사회 발전에 관한 조사 결과의 구체적인 내용은 자료집으로 발간한 「진안 지역사회 발전 사례 조사 및 분석」을 참고.

26 진안군 조직은 '(사)마을앤사람마을만들기지원센터', '(유)나눔푸드', '공정여행풍덩', '농촌복지센터', '녹색평화연대', '도란도란책모임', 동향지역아동센터, 드림케어지역아동센터, 마이용지역아동센터, 살기좋은 백운만들기, 성수지역아동센터, 교육협동조합마을학교, 예솔지역아동센터, 주천지역아동센터, 진안군귀농귀촌협의회, 진안군마을만들기지구협의회, 진안군마을축제조직위원회, 진안군 청년귀농귀촌센터, 행복한노인학교, 진안사랑지역아동센터, 진안고원길, 인문만남협동조합, 진안군마을간사협의회, 진안의소리마이라디오, 진안중앙지역아동센터, 진안군자전거협동조합, 한일교류협회, 진안언론협동조합, 동향수박영농조합법인, 마령오미자작목반, 진안지역자활센터, 마령호박고구마영농조합법인, 진안마이산신미원영농조합법인, (사)나우연대, 무릉도원협동조합, 희망백운영농조합법인, 농업회사법인진안마을(주), 맘리본협동조합, 진안홍삼품질

1. 실천 영역과 조직 형식

진안군과 홍동면·장곡면에서 주민들의 실천 영역은 농업(농식품 유통, 가공 포함) 중심이었던 것이, 2000년 이후 여러 영역으로 분화·확대되었다. 복지, 교육, 문화, 조력기구(중간지원조직, 협의체 등) 영역에서 조직들이 크게 증가하였다. 복지 영역은 2000년대 이후, 교육·문화·조력기구(중간지원조직, 협의체) 영역의 실천 활동은 2007년 이후 크게 증가하였다.

전체 조직 중에서는 농업 영역의 실천 활동이 가장 많은 비중을 차지한다. 농촌 지역에서는 당연할 수도 있지만, 2000년대 초반 감소하던 비중이 2007년 이후 다시 높아졌다. 또한, 농업 영역에서 실천이 확장되었다. 1990년대의 농업 실천이 농산물의 생산·유통·가공 중심이었다면, 2007년 이후는 농업과 다른 영역이 결합된 조직이 등장하기 시작한다. '꿈이자라는뜰', '행복농장', '젊은협업농장', '교육농연구소' 등의 조직은 '복지' 또는 '교육' 영역과 결합한 농업으로 실천을 확장한 사례다.

연구 대상 지역 조직들의 실천 사례가 증가하는 가운데 영역이 다양해진 이유를 몇 가지 들 수 있다. 첫째, 귀농·귀촌인이 늘어났다. 둘째, 주민의

인증협동조합, 인협동조합, 안천유기농포도협동조합, 진안토종흑염소사육기술연구회, 모래재마을교육공동체, 나무공작소이다. 홍동면·장곡면 조직은 그물코출판사, 풀무생활협동조합, 갓골생태농업연구소, 갓골어린이집, 갓골목공소, 느티나무 헌책방, 반짇고리 공방, 홍동농협, 풀무신용협동조합, 평촌목장, 홍성풀무생협 풀무환경농업 영농조합법인, 은퇴농장사람들, 마을활력소, 홍성여성농업인센터, 한울마을, 풀무영농조합법인 미생이세상, 얼렁뚝딱생태건축협동조합, 밝맑도서관, 마을공동체문화연구소, 홍성환경농업마을 영농조합법인, 풀무농업고등기술학교 전공부, 풀무학교생활협동조합, 다살림, 햇살배움터교육네트워크, 홍성우리마을의료생협, 교육농연구소, 원예조합가꿈, 장곡신나는지역아동센터, 풀무농업고등기술학교, 홍성유기농영농조합법인, 젊은협업농장, 홍성풀무(주), 풀무축산(주), 풀무사람들, 씨앗도서관, 행복농장, 꿈이자라는 뜰, 하늘공동체, 유기농식당 싱긋 영농조합법인이다. 이상 조직들의 간단한 현황은 <부록 1>을 참고.

필요가 다양해졌다. 셋째, 중앙 정부 정책의 지방분권화가 진행되면서 이를 뒷받침해줄 다양한 법제와 정부 정책이 만들어졌다(「평생교육법」, 「사회적 기업 육성법」, 지역아동센터 법제화).

〈표 4-1〉 농촌 지역사회 발전의 실천 영역별 조직 출현 빈도

실천 영역	~1999년	2000년 ~2006년	2007년 ~2011년	2012년 ~2016년	전체
성인교육	-	1	1	3	5
아동청소년교육	2	4	6	4	16
농업	7	2	5	8	22
농식품유통,가공	6	4	6	7	23
농촌관광	-	-	4	1	5
제조업,서비스업	-	-	3	5	8
문화	-	3	6	8	17
보건의료	-	-	-	1	1
사회복지	1	7	5	5	18
환경	-	-	2	-	2
조력기구	-	-	9	3	12
전체	16	21	47	45	129

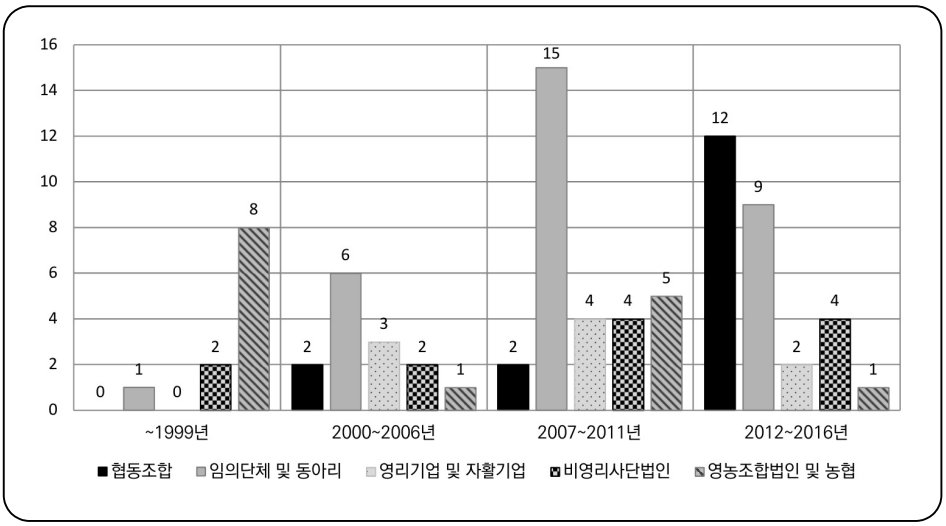
주: 조사한 조직은 83곳이지만, 조직들의 실천 영역은 여러 영역에 걸치는 경우가 많아 사례 수는 129건이다.
주: '조력기구'는 중간지원조직이나 협의체 등을 뜻한다.

2000년대 후반 연구 대상 지역의 조직 설립 건수가 급격히 증가하였으며, 형식도 다양해졌다(그림 4-1). 이 같은 조직 형식의 다양화는 3장의 신문기사 분석 결과에서 드러난 것과 일치한다.

총 83개 조직 중 2000년대 이전에 만들어진 조직은 72.7%로 영농조합법인이거나 농협이다. 1970~1980년 사이에 만들어진 조직이 있으며, 작목반에서 시작하여 조직의 형식을 전환한 영농조합법인도 많다. 주로 농업 영역에서 활동하는 단체이다. '홍동농협', '풀무신협', '동향 수박영농조합법인' 등이 있다. 2000~2006년 사이에는 임의단체가 늘어났다. 특히 2004년

에 정부가 '지역아동센터'를 아동복지시설로 법제화하면서 이전에는 공부방의 형태로 운영하던 조직들이 법적 시설로 인정받으려고 단체 등록하는 경우가 많았다. '주천지역아동센터'. '마이용지역아동센터' 등이 여기에 해당한다.

〈그림 4-1〉 지역사회 발전 조직 유형별 출현 빈도



2007년 이후부터는 조직이 활발하게 설립되었다. 전체 조직 중 69.9%가 2007년 이후 만들어졌다. 특히 임의단체, 동아리, 협동조합이 급격히 증가했다. 2007년부터 시작된 사회적 기업 육성정책, 마을기업 육성정책과 2011년「협동조합기본법」제정의 영향을 받은 것이다. 또한, 진안군의 마을만들기 정책에서 동아리 육성지원도 지역에서 조직 형식이 다양화하는데 영향을 주었다. 무엇보다, 2000년대 이후 귀농·귀촌인이 증가하면서 이들을 중심으로 한 조직들이 생겨나기 시작한 것도 눈여겨볼 대목이다. '도란도란책모임', '진안군귀농귀촌협의회', '원예조합 가꿈', '얼렁뚝딱생태건축협동조합' 등의 사례가 있다.

조직을 만들 때는 설립 취지에 알맞은 실천 영역과 조직의 형식을 취한다. 대부분 설립 목적과 실천 영역을 먼저 선택하고, 구성원들 간 협의를

거쳐 조직 형식을 선택하는 과정을 거쳤다. 동아리, 임의단체, 모임의 형식으로 활동하며 실천 영역에 적합한 조직 형식을 찾는 경우가 많았다. 정부 및 지방자치단체의 지원금을 받으려는 이유도 있지만, 법제상 조직 형식의 제한이 있어 그렇기도 하다. 교육·복지 영역에서는 임의단체나 비영리 사단법인의 형식으로 조직을 설립하거나 변경한 경우가 많다(표 4-3). 교육청, 복지부의 정책 사업에 참여하려면 법인 형식을 요구받는데, 규모를 갖춘 곳은 사단법인의 형식을 갖추고 있었다. 임의단체들 중에서도 사단법인이나, 협동조합으로 전환할 것을 고민하는 단체가 있었다.

농업 영역에는 영농조합법인 형태가 많았다. 그런데 2000년대 이후 설립된 농업 분야 조직들 중에는 협동조합이나 주식회사(농업회사법인)를 선택하는 경향이 나타났다. 영농조합법인을 만들려면 조합원이 5인 이상인 동시에 조합원 모두가 농업인이어야 한다. 협동조합이나 주식회사는 조합원 전체가 농업인이 아니어도 설립할 수 있다. 농지가 없는 귀촌인들 중심의 조직을 설립할 경우 영농조합법인을 선택할 수 없다. 또한, 영농조합법인은 개별 조합원이 채무 상환에 대한 책임 부담이 있기 때문에, 즉 무한책임을 지므로 「상법」상 유한책임회사인 협동조합을 선호하는 경우도 있다. 물론, 「협동조합기본법」에 따른 협동조합은 농업법인으로 인정받지 못하므로 법인 명의로 농지를 소유할 수도 없고 농업 부문에 주어지는 세제 혜택을 받을 자격도 없다. 그럼에도 농업 영역에서 활동하는 조직을 협동조합으로 설립하는 경향이 있다.

문화 영역에서는 안정된 수입을 보장받지 못하기 때문에 설립하기 쉬운 협동조합이나, 동아리의 형태로 조직을 만들어 실천하는 사례가 많다. 조력기구인 협의체, 중간지원조직도 영업 이익이 발생하지 않는 조직이라 임의단체 형식으로 활동하고 있었다.

현재 진안군과 홍동면·장곡면에서는 임의단체나 동아리 유형의 조직이 많은 것으로 나타났지만, 이들 중 일부는 조직의 성장세에 따라 협동조합 등 법인 형식을 갖추는 문제를 고민하고 있었다. 조직의 형식을 선택하는 데 실천 영역이 관계됨을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 조직 유형과 실천 영역의 분포

(단위: 건)

구분	협동조합	임의단체, 동아리	영리기업, 자활기업	비영리 사단법인	영농조합 법인, 농협	전체
성인교육	1	3	-	1	-	5
아동청소년교육	1	8	2	5	-	16
농업	4	5	3	1	9	22
농식품유통, 가공	5	-	8	-	10	23
농촌관광	-	4	1	-	-	5
제조업, 서비스업	4	1	1	-	2	8
문화	6	7	1	3	-	17
보건의료	1	-	-	-	-	1
사회복지	2	9	2	5	-	18
환경	-	2	-	-	-	2
조력기구	-	9	-	3	-	12
전체	24	48	18	18	21	129

2. 농촌 지역사회 발전 기획의 실행 과정: 조직 활동

2.1. 문제 제기

지역사회 발전은 주민들이 필요를 충족하려고, 달리 말하면 지역사회 내의 문제를 해결하려고 자발적으로 그리고 집합적으로 행위하는 과정이다. 그 과정을 크게 ‘문제 제기’, ‘학습’, ‘조직화’, ‘규범 형성’ 등 네 단계로 구분·개념화할 수 있다.

‘문제 제기’는 필요를 식별하는 과정이다. 주민 가운데 누군가 지역사회에 말을 꺼내는 단계로, ‘집합적으로 실천해 무엇인가를 해야 하는 이유(왜?)’를 제기하는 과정이다. ‘학습’은 집합적 실천을 준비하는 과정이다.

‘무엇을 어떻게 언제 어디서 할 것인가’를 논의하고 필요한 정보와 지식을 습득하는 과정이다. 학습은 조직을 만들기 위한 과정뿐만 아니라, 조직을 만든 후 목표했던 실천을 전개하는 과정에서도 이루어진다. 주민들은 조직을 운영하는 단계에서도 학습을 통해 습득한 정보와 지식을 바탕으로 실천의 방향성을 수정하거나 발전시킬 수 있다. ‘조직화’는 집합적 실천이 사회적 형식을 갖추는 과정이다. ‘누가 하는가’가 결정되는 과정으로, 기획의 실행 과정이자 실제적인 자원 동원이 이루어지는 과정이다. 마지막으로 ‘규범 형성’은 기획이 실행되면서 관련자나 지역사회 주민들 사이에 상호 준수해야 할 규칙이나 관행이 정착되는 과정이다. 조직의 정관 등 문서화된 형태로 규범이 표현되거나 암묵적·비공식적 관행으로 정착되기도 한다.

‘문제 제기’ 활동이 일어나는 방식을 <표 4-3>와 같이 문제 제기의 주체가 누구인지에 따라 분류할 수 있다. 먼저 기존 조직 내부의 구성원들이 문제를 제기하는 경우가 있다. 기존 조직의 발전이나 변화를 위한 문제 제기가 이루어지거나, 구성원들이 공유하는 가치 또는 문제의식을 지역사회에서 실현하기 위해 문제를 제기한다. 홍동면·장곡면, 진안군의 55개 실천 사례 중 14개 사례가 이에 해당한다. 농업 분야의 조직 내부에서 새로운 문제가 제기된 경우가 가장 많았다. 6개의 조직 중 홍성유기농영농조합법인을 제외한 5개의 농업 조직은 기존 조직의 이익을 위해 영농조합법인이나 협동조합 등으로 조직의 형태를 바꾼 경우다.

> “동향수박영농조합법인이 설립되기 전에는 수박작목반이 실질적인 운영을 하고 있었다. 보조금과 사업신청을 하는데 있어 법인단체가 유리하였기 때문에 동향수박영농조합법인으로 단체를 바꾸었다.” - 진안군 ‘동향수박영농조합법인’ 대표 성○○ 면담, 2017년 8월.

복지 분야 4개, 기타 분야 2개 조직은 교회, 학교 등 기존 조직의 구성원이 지역사회의 복지 증진, 농업 발전, 생활 서비스 향상 등의 문제의식을 갖고 기존 조직 밖에서 실천한 사례이다. 또는 홍성유기농영농조합법인처럼 기존 조직의 문제점을 공유한 일부 구성원이 분리해 나와 동일한 분야의 새로운 조직을 만든 사례도 있다.

〈표 4-3〉 지역사회 발전 기획의 ‘문제 제기’ 유형

문제 제기	분야	조직	+ 공식 토론회, 강연회
기존 조직 내부	농업	- 동향수박영농조합법인 - 마령호박고구마영농조합법인 - 안천유기농포도협동조합 - 진안토종흑염소사육기술연구회 - 진안홍삼품질인증협동조합 - 홍성유기농영농조합법인	- 갓골어린이집 - 밝맑도서관
	복지	- 농촌복지센터 - 예솔지역아동센터 - 드림케어지역아동센터 - 행복한노인학교	
	기타	- 갓골생태농업연구소 - 풀무학교생활협동조합	
비공식 연결망	생활 서비스, 문화	- 갓골목공소 - 씨앗도서관 - 인문만남협동조합 - 얼렁뚝딱생태건축협동조합 - 진안군청년귀농귀촌센터 - 진안언론협동조합 - 진안의소리마이라디오 - 공정여행풍덩 - 한일교류협회 - 그물코출판사	-
	농업	- 마령오미자작목반 - 희망백운영농조합법인 - 원예조합가꿈	
	복지	- 동향지역아동센터 - 홍성여성농업인센터	
	시민단체	- 녹색평화연대 - (사)나우연대	
기존 조직 + 비공식 연결망	교육	- 교육농연구소 - 모래재마을교육공동체 - 장곡신나는지역아동센터 - 도란도란책모임	- 살기좋은 백운만들기
	복지	- 젊은협업농장 - 행복농장	
	기타	- 마을활력소 - 인협동조합	
비공식 연결망 + 여러 조직 연대	교육	- 교육협동조합마을학교 - 꿈이자라는뜰 - 햇살배움터교육네트워크	- 농업회사법인 진안마을(주) - 홍성우리마을 의료생협 - 마을학회
공공 부문	거버넌스	- 진안군귀농귀촌협의회 - 진안군마을간사협의회 - 진안군마을만들기지구협의회 - 진안군마을축제조직위원회 - (사)마을앤사람마을만들기지원센터	-
	기타	- 진안고원길 - 진안마이산신미원영농조합법인	

지역사회 주민들의 비공식적인 연결망 안에서 문제 제기가 이루어지기도 한다. 흩어져 있는 개인들이 동일한 관심사와 가치관을 중심으로 비공식적인 연결망을 형성한다. 이들 간의 의사소통 과정에서 문제 제기가 이루어지고 집합적인 실천으로 이어진다. 홍동면·장곡면, 진안군의 사례 중 생활 서비스, 문화 분야와 관련된 사례 대부분이 이에 해당한다. 총 10개의 사례가 있는데 생태건축, 지역 언론, 농촌 여행, 토종씨앗 등 각자의 관심사를 실천하는 소규모 조직들이다. 이 외에 농업 분야 3개, 복지 분야 2개, 시민단체 2개의 조직이 비공식적인 연결망 안에서 문제 제기가 이루어져 만들어진 조직이다.

> "어쨌든 전공부 학교 학생들 몇몇과 귀농귀촌한 분들 지역의 주민들 사이에서, 그런 고민들이 생겨서 그런 모임을 같이 해보자 해서 된 것 같아요." - 홍동면 '씨앗도서관' 실무자 문○○ 면담, 2017년 7월.

기존 조직과 비공식적인 연결망이 결합된 상태에서 문제 제기가 이루어지기도 한다. 흩어져 있는 개인들이 하나의 기존 조직을 중심으로 비공식적인 연결망을 형성하는 형태이다. 특정 분야의 전문성을 가진 조직이 문제 제기 과정을 주도하면서도 비공식 연결망을 통해 많은 수의 주민을 동원할 수 있다. 교육, 복지 등과 같이 많은 주민들이 혜택을 얻을 수 있는 실천 분야에서 이런 방식의 문제 제기가 자주 이루어진다. 예를 들어 홍동면에서는 농업 교육과 관련한 전문성을 가진 갓골생태농업연구소를 중심으로 농촌에 정착하고자 하는 청년들의 농업 교육에 관심을 가진 주민들이 연결망을 형성하여 지역사회 내의 청년 농민을 키우는 일에 대한 문제가 제기되었다. 진안군의 모래재마을교육공동체는 장승초등학교 학부모 모임을 중심으로 교육 여건 개선에 관심을 가진 지역 내 흩어져 있는 학부모들이 형성한 비공식 연결망에서 문제 제기가 이루어진 결과로 만들어진 조직이다.

> "장승초등학교에서 활동하는 젊은 학부모들을 중심으로, 학교뿐만 아니라 지역과 마을에 기반한 커뮤니티를 조성해보자는 목적으로 만들어졌다. 장승

초 내부에는 학년모임, 다모임과 같은 모임이 활성화되어 있으며, 학부모들의 참여를 독려하고 있다. 학부모들은 학년모임, 다모임에서 재능과 시간을 투자하면서 방과후 수업을 자발적으로 지원하고 있다. 이에 반해 마을에서는 커뮤니티가 그리 활성화 되어 있지 않았다. 주민들은 교육을 위해 귀촌한 경우가 많아 서로 이질적인 부분들이 있었고, 화합을 이끌어내는 데 어려움이 있었기 때문이다. 이를 조금이나마 극복하기 위해 주민들의 의식이 모이게 되었고···" - 진안군 '모래재마을교육공동체' 대표 정○○ 면담, 2017년 8월.

여러 조직과 비공식적인 연결망이 복합적으로 결합한 가운데 문제 제기가 이루어질 수 있다. 홍동면·장곡면, 진안군의 조직 중 교육 분야 3개의 조직이 이에 해당한다. 지역에 미치는 파급효과가 크고 많은 수의 주민이 참여해야 하고, 또 많은 주민이 혜택을 받을 수 있는 실천 영역의 조직들이다. 햇살배움터교육네트워크의 경우, 홍성군 내의 초·중학교 교사, 학부모, 교육 관련 조직들 등이 모여 지역의 학생들에게 다양한 교육을 제공해야 한다는 문제 의식하에 만들어진 실천 조직이다. 현재 햇살배움터교육네트워크는 지역사회 안에서 교육 여건을 개선하는 데 큰 역할을 하고 있다.

"저희 자체는 물론 그 전에 교사들 기반도 있었고 홍동지역에서 사시면서, 실제로 살면서 홍동초등학교 중학교에 근무도 하시고 자기 자녀도 키우시고 그런 교사들이 좀 연구를 하면서 학교에서의 활동이 학교에서만 그치지 않고 지역으로 나오자 했던 것도 있고, 풀무학교가 지역과 학교를 얘기를 해왔던 것도 있고요. 한쪽에선 학부모들이 자발적으로 방과 후나 방학 때나 모여서 같이 이런저런 활동도 또 해보고 그랬던 역사들이 쌓여있기는 하고, 그런 상황에서 이 교육네트워크 자체에는 사실상 삼성꿈장학재단이라는 민간장학재단에서 후원을 받는 지역네트워크 사업 중에 하나예요." - 홍동면·장곡면 '햇살배움터교육네트워크' 실무자 최○○ 면담, 2017년 7월.

이처럼 조직의 실천이 지역사회에 미치는 영향이 크고 많은 주민의 참여가 필요할수록 문제 제기 과정에 참여하는 주민의 연결망이 확대되는 경향이 있다. 문제 제기 과정에서 연결망을 확대하려고 공식 토론회와 강연회를 개최하는 경우도 있다. 갓골어린이집, 밝맑도서관, 농업회사법인진안마을(주), 홍성우리마을의료생협, 마을학회 등 5개의 조직을 만들 때 그런 활

동이 있었다. 동원해야 할 자원의 규모가 크고, 지역사회 발전 기획의 범위가 넓으며, 참여해야 할 주민 수가 많은 분야이다.

> “저는 지금 현재 상태가 된 거는 제가 보건소에 공중보건의로 왔다가 공중보건의 의사가 있더라. 지역에 모임도 나오고, 관심도 보이고 하니까.. 그런 이야기를 하기 시작하신거죠. 뭐 의료생협들도 있다. 관심들을 얘기해주셨고, 그래서 저도 이제 의료생협에 그전부터 알고 있었고, 그런 연결이 좀 있었기 때문에, 여기서 그럼 지역 분들이 원하시면 해보.. 그런 고민이 되면서 2012년도에 겨울강연회도 하고, 그때부터 2012년도 겨울부터 본격적으로 이제 여러 가지 건강 관련된 모임들을 구체적으로 좀 했었어요.” - 홍동면·장곡면 ‘홍성우리마을의료생협’ 의사 이○○ 면담, 2017년 7월.

이 외에 공공 부문이 주체가 되어 문제를 제기하는 경우도 있다. 진안군의 7개 실천 사례가 이에 해당한다. 진안군에서는 군청이 주도하여 마을만들기 사업, 귀농·귀촌인 유치사업 등을 진행했다. 이 과정에서 공공 부문에서 직접 문제 제기를 하여, 주민 조직을 설립하고 운영하고 있다.

> “진안군이 마을만들기지원센터를 설립하는 과정에서 이를 운영하기 위한 법인을 구○○ 박사가 만들게 되었다. 군청 내 개방형 공무원으로 일했던 구○○ 박사는 조사, 연구, 교육 등 마을만들기 사업의 외연을 확장하기 위해 군청을 나와 민간 조직을 꾸렸다.” - 진안군 ‘(사)마을앤사람마을만들기지원센터’ 총무 장○○ 면담, 2017년 6월.

문제 제기 과정은 지역사회 주민들로부터 제안된 기획이 ‘정말로 필요한 것이냐’는 기준에서 평가 받는 과정이기도 하다. 충실하게 진행된 문제 제기 과정을 거쳐 여과된 제안은 이후 ‘학습’이나 ‘조직화’ 과정이 진행될 때, 더 나은 입장에서 자원을 동원할 수 있는 토대가 된다. 농촌 발전과 관련된 정부 및 지방자치단체의 여러 정책 사업 중 주민들의 자율적 참여를 전제로 하는 사업의 성과는 ‘문제 제기’ 과정이 해당 지역사회 안에서 얼마나 충실하게 진행되느냐에 크게 좌우될 수 있다. 문제 제기 과정, 즉 제안의 검증 과정을 통과한 제안은 실제로 지역사회에 필요한 기획일 확률이 높다. 그리고 지역사회에 필요한 기획일수록 실행가능성도 높아진다.

2.2. 학습

‘학습’ 과정도 조직마다 다양한 방식으로 진행된다. 조직이 설립되기 전에 진행되는 학습 과정에서 주민들은 정보와 지식을 습득하여 조직을 어떠한 방식으로 설립하고 운영할 것인지를 논의하게 된다. 홍동면·장곡면, 진안군 55개의 조직 중 17개의 조직이 조직 설립 이전 단계에서 학습을 진행하였다. 주로 해당 지역사회에서 처음으로 시도하는 분야의 조직들이 학습 과정을 통해 관련 지식을 축적하고 이를 바탕으로 구성원 간의 충분한 논의를 진행한 후 조직화 단계에 진입했다. 홍동면·장곡면에서는 토종씨앗을 수집하고 대여하는 씨앗도서관, 농업과 복지서비스가 융합된 형태의 조직인 행복농장, 젊은협업농장, 꿈이 자라는 뜰 등이 장기간의 학습 과정을 거쳤다. 진안군에서는 지역문화와 생태자원을 관광 상품화하여 공정여행 프로그램을 진행하는 ‘공정여행 풍덩’의 경우, 장기간의 공부모임을 통해 문제 제기와 학습 과정이 함께 이루어졌다.

> “공정여행 풍덩은 2008년 3월 주민동아리 향토사 공부모임에서 출발하였다. 지역 문화와 생태 자원에 관심있는 이들이 학습모임을 꾸려 활동하던 중 2010년 6월 공정여행을 주된 사업으로 하는 농촌형 공동체회사를 창업하는데 뜻을 모으고, 그 해 11월 지역형 예비사회적 기업으로 인증을 받았다.” - 진안군 ‘공정여행 풍덩’ 대표 박○○ 면담, 2017년 8월.

모두 비공식 세미나를 통해 학습을 진행했지만, 문제 제기와 마찬가지로 기획의 범위가 크고 많은 주민들이 참여하고 자원도 많이 필요한 경우 강연회 및 공식 토론회를 함께 병행하기도 하였다. 홍동면·장곡면의 홍성우리마을의료생협은 많은 수의 출자자를 모집하기 위한 홍보 방안으로 1년 동안 10여 차례에 걸친 강연회 및 공식 토론회를 개최하였다. 즉, 조직 설립 전에 이루어진 충분한 학습 과정은 조직의 실패 가능성을 최소화할 수 있는 방법이자, 실행 조직에 참여할 인적 자원을 결집하는 과정이다.

조직을 운영하는 과정에서 학습을 진행하기도 한다. 55개 조직 중 15개의 조직이 해당된다. 구성원들은 학습 과정을 계속 진행하면서 조직의 방

〈표 4-4〉 지역사회 발전 기획의 '학습' 유형

	학습 방식	조직
조직 운영 전	비공식 세미나	- 공정여행 풍덩 - 인협동조합 - 원예조합가꿈 - 홍성여성농업인센터 - 씨앗도서관 - 햇살배움터교육네트워크, - 희망백운영농조합법인
	비공식 세미나 + 강연회 및 공식 토론회	- 행복농장 - 농업회사법인진안마을(주) - 밝맑도서관 - 갓골어린이집 - 홍성우리마을의료생협 - 젊은협업농장 - 풀무학교생활협동조합 - (사)마을앤사람마을만들기지원센터 - 교육협동조합마을학교 - 꿈이자라는뜰
조직 운영 과정	비공식 세미나 + 비정기적 강연회 및 견학	- 행복농장 - 교육농연구소 - 살기좋은백운만들기 - 얼렁뚝딱생태건축협동조합 - 햇살배움터교육네트워크 - 풀무학교생활협동조합 - 갓골생태농업연구소 - 마을활력소
	비공식 세미나 + 정기적인 강의식 교육	- 홍성우리마을의료생협 - 젊은협업농장 - 안천유기농포도협동조합 - 홍성유기농영농조합법인 - 인문만남협동조합 - (사)나우연대 - 녹색평화연대

주: 밑줄 친 조직은 강의식 교육, 외부견학, 공식토론회, 강연회, 비공식세미나 등 다양한 종류의 학습을 진행하고 있는 조직이다.

향성을 수정하거나 효과적인 운영을 위한 방안을 스스로 제시할 수 있다. 이러한 과정은 조직이 유지되고 발전하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 홍동면·장곡면, 진안군의 조직을 보면 구성원들이 비공식 세미나를 정기적으로 개최하는 방식을 기본으로 하고 있으며, 비정기적으로 강연회를 개최하거나 선전지 견학을 가기도 한다. 구성원들을 대상으로 강의식 교육을 정기적으로 진행하는 조직들도 있다. 농업 조직인 '안천유기농포도협동조합'과 '홍성유기농영농조합법인'은 조합원들에게 농업 교육을 정기적으로 진행하고 있으며, '홍성우리마을의료생협'은 조합원들에게 건강과 관련한 교육 프로그램을 정기적으로 진행하고 있다.

"이 협동조합의 특징은 매달마다 정기교육이 있다는 점이다. 이 교육은 5년 전부터 계속되어 왔는데, 면사무소 2층 강당에서 유기농 재배에 대한 교육을 한남용이 도맡아서 하고 있다." - 진안군 '안천유기농포도협동조합' 대표 한○○ 면담, 2017년 7월.

3. 자원 동원

지역사회 주민이 특정한 필요 혹은 문제를 식별하고, 학습하고, 조직을 만들어 실천을 지속하는 동안 결정적으로 마주치게 되는 과제는 '자원 동원'이다. '자원 동원'의 문제는 대체로 '인적 자원과 '물적 자원'의 두 종류다. 지역사회 발전을 위한 활동을 구상하고, 이것이 현실에서 실행할 구체적 활동에 참여하는 '인적 자원'과 부동산·자산 등의 '물적 자원'은 기본적으로 필요한 요소이다.

'인적 자원'의 경우, 농촌 지역사회에는 이러저러한 활동을 할 수 있는 역량을 가진 사람이 부족하다는 지적이 많다. 하지만 이는 지역사회 외부자의 시각일 수 있다. 앞서 언급한 조직 활동 초기 단계인 '문제 제기'와 '학습'은 동일한 관심사와 욕구를 가진 사람들이 함께 문제를 인식하고, 문제 해결을 위해 학습을 진행함으로써 스스로 '인적 자원'으로 발전해 가는 단계이기도 하다. 즉, 조직 활동의 초기 단계를 통해 인적 자원을 동원하는 문제는 어느 정도 해소될 수 있다.

실질적으로 조직 활동을 시작하고, 운영해 나가는 데 있어서 주민들이 마주치는 난관은 '물적 자원'을 동원하는 문제이다. 획기적인 기획과 이를 실현할 훌륭한 인재를 보유하고 있어도, 물적 자원을 동원할 방법을 찾지 못한다면 지역사회 발전 기획은 실천으로 이어질 수 없을 것이다. 즉, 문제 제기와 학습이라는 기획활동에서 '조직화'와 '규범 형성'이라는 실천과정으로 전환하는 데 있어서 '물적 자원'은 핵심적인 역할을 한다. 그러므로 농촌 지역사회의 주민 조직들이 목적한 바를 실현하려고 어떤 방식으로 물적 자원을 동원하는지 중점적으로 살펴볼 필요가 있다.

3.1. 조직 설립을 위한 자원 동원

조직 설립에 필요한 물적 자원을 동원하는 방식에는 공공 부문의 지원 획득, 민간 부문의 후원, 조직 구성원의 자발적 출자 등이 있다. 여러 가지 자원 동원 방식을 복합적으로 활용하는 경우도 있다. <표 4-6>과 같이 82개 조직 중 설립 과정에서 공공 부문의 지원을 받은 조직 12개, 민간 부문의 후원이 있었던 조직 2개, 공공 부문과 민간 부문 모두에서 도움을 받은 조직 5개, 협동조합처럼 조합원들의 출자를 통해 설립된 조직 47개, 조합원의 출자금과 공공 부문의 지원을 함께 활용하여 설립한 조직 8개 등이 있다. 자발적 출자만으로 설립된 조직이 전체 조직의 절반 이상을 차지한다.

설립 과정에서 공공 부문으로부터 크게 지원받은 조직으로는 지자체의 정책 추진을 위해 설립된 조력기구 조직이 6개 있다. 모두 진안군에 있는 조직으로, 진안군청의 마을만들기 사업, 귀농귀촌인 유치 사업 등의 일환으로 구성된 주민 조직이다. 그리고 주민 조직이 구상한 기획과 국가의 복지 정책이 맞아떨어져 설립한 8개의 조직도 이에 해당한다. 예를 들어, 홍동면의 '홍성여성농업인센터'는 지역에 살며 아이를 키우는 어머니들로 구성된 모임인 '아이들을 사랑하는 모임'에서 시작되었다. 이들이 지역 아동들의 보육과 관련한 활동을 진행하던 중, 농림축산식품부의 여성농업인센터 육성사업을 알게 되어 사업을 신청하게 되었다.

> "아사모(아이들을 사랑하는 모임)'라는 모임을 시작을 해서 그 엄마들하고 아이들하고 뭐 요리도 하고 전래놀이도 하고 뭐 물로켓도 만들어서 띄우고 계절학교처럼 그렇게 다양한 놀이들을 하는 거, 주로 같이 놀았어요. 그런 놀이를 하면서 엄마들이 가지는 역량들도 보게 되고 그러고 있는 상황인데 2001년 말에 지금 전화했던 그 친구가 안○○씨라고 그 친구가 이 어떤 농림부 산하 여성농업센터라는게 있는데 이걸 한번 해보지 않겠냐고 이야기를 하는 거예요. 그때 딱 우리가 듣기로는. 정부 보조받는 사업은 우리는 싫다. 꼭 굳이 그걸 해야 되나 우리 지금도 재밌게 우리 나름대로 이렇게 만들어 가고 있는데 꼭 굳이 그걸 해서 틀에 가둘 필요가 있겠냐. 그랬더니 이렇게 하면 이거는 좀 더 지역에 많은 아이들한테 혜택을 돌리면서 할 수 있는 그런 사업이다라고 이야기를 하더라고요." - 홍동면 '홍성여성농업인센터' 前 센터장 조○○ 면담, 2012년 5월.

설립할 때 민간 부문의 후원이 중요했던 조직도 있다. 진안군의 '행복한 노인학교'는 지역 교회의 지원을 받아 설립된 조직이고, 홍동면의 '햇살배움터교육네트워크'는 지역 교사, 학부모, 교육 관련 조직들이 비공식적인 모임을 갖고 있던 와중에 삼성꿈장학재단의 교육네트워크 지원사업비를 받게 되면서 설립한 조직이다. 공공 및 민간 부문 양쪽에서 도움을 받아 설립한 조직들도 있다. 진안군의 '살기좋은백운만들기'는 2006년 유한킴벌리의 지원을 받아 '월간백운'이라는 마을 신문을 발간하던 중, 문화체육관광부 사업인 작은도서관 사업의 지원을 받으면서 조직이 설립되었다.

> "살기좋은백운만들기 창립은 2008년으로 거슬러 올라간다. 2006년 유한킴벌리 생명의 숲 지원을 받아 시작된 백운조사단은 마을조사의 과정과 그 결과물을 '월간백운'(백운지)에 실었다. 백운조사단이 한참 활동하던 시기에 백운지 발행처는 유한킴벌리였다. 그러나 조사단이 백운면 조사를 마치고, 다른 권역으로 조사를 확장하던 2008년, 백운지를 주도해왔던 조사단이 백운에서 철수하면서 백운지 발간에 빨간 불이 켜졌다. 이 때 조사단원과 지역주민이 50대 50으로 편집위원을 맡고, 현재 농협 조합장인 신씨의 도움을 받아 가까스로 백운지를 발간했다. 그즈음 흰구름작은도서관 설립에 대한 논의가 이루어졌다. 이 과정에서 흰구름작은도서관을 건립하고, 백운지 발간을 지속하기 위해 백운에 애정을 가진 주민들이 모임을 꾸렸다. 그게 바로 '살기좋은백운만들기'(이하 백운만들기)이다." - 진안군 '살기좋은백운만들기' 회장 이○○ 면담, 2017년 8월.

농촌 지역사회 조직이 설립 자원을 동원할 때 가장 많이 활용되는 방식은 협동조합과 같은 출자 방식이다. 82개의 조직 중 과반수인 47개의 조직이 출자 방식을 통해 설립 자금을 마련하였다. 출자 방식을 근간으로 하면서 공공 부문으로부터 지원도 받은 8개 조직까지 합하면, 홍동면·장곡면 그리고 진안군의 대부분의 조직이 출자 방식으로 설립 자금을 마련했다고 볼 수 있다. 해당 조직들의 실천 영역을 보면 농업, 식품 가공, 교육, 문화, 생활 서비스, 금융 등 여러 분야에 걸쳐 있다. 지역사회가 필요로 하는 실천 조직을 설립하기 위해 그 필요성에 동의하는 주민들이 공동으로 출자하고 있는 것이다. 이때 방식은 주민들이 형성한 사회적 연결망이 결정적으로 작용한다. 즉, 사회 자본이 경제적 자본으로 전환되어 지역사회 발전을 위한 힘으로 작용하는 것이다.

〈표 4-5〉 조직 설립을 위한 자원 동원 방식

방식	실천 영역	해당 조직	
공공 보조	거버넌스	- (사)마을앤사람 - 진안군마을간사협의회 - 진안군마을축제조직위원회	- 진안군귀농귀촌협의회 - 진안군마을만들기지구협의회 - 한일교류협회
	복지	- 동향지역아동센터 - 성수지역아동센터 - 진안지역자활센터 - 홍성여성농업인센터	- 마이용지역아동센터 - 진안중앙지역아동센터 - 장곡신나는지역아동센터 - 진안사랑지역아동센터
민간	교육, 문화	- 행복한노인학교	- 햇살배움터교육네트워크
공공+ 민간	복지	- 드림케어지역아동센터 - 주천지역아동센터	- 예솔지역아동센터
	기타	- 진안고원길	- 살기좋은백운만들기
출자	농업/ 식품· 가공	- 동향수박영농조합법인 - 안천유기농포도협동조합 - 진안토종흑염소사육기술연구회 - 다살림 - 풀무사람들 - 풀무영농조합법인 미생이세상 - 홍성풀무생협 풀무축산㈜ - 홍성풀무생협 홍성풀무㈜ - (유)나눔푸드	- 마령오미자작목반 - 진안마이산신미원영농조합법인 - 진안홍삼품질인증협동조합 - 원예조합가꿈 - 풀무생활협동조합 - 홍동농협 - 홍성풀무생협 풀무환경농업 영농조합법인 - 홍성환경농업마을 영농조합법인
	복지	- 농촌복지센터 - 젊은협업농장 - 행복농장	- 꿈이자라는뜰 - 하늘공동체 - 의료생협
	교육, 문화	- (사)나우연대 - 교육협동조합마을학교 - 인문만남협동조합 - 진안언론협동조합 - 갓골어린이집 - 마을공동체문화연구소 - 밝맑도서관 - 풀무농업고등기술학교 전공부 - 씨앗도서관	- 공정여행 풍덩 - 녹색평화연대 - 진안군청년귀농귀촌센터 - 갓골생태농업연구소 - 교육농연구소 - 마을활력소 - 풀무농업고등기술학교 - 한울마을
	생활 서비스, 금융	- 진안군자전거협동조합 - 그물코출판사 - 얼뚝 - 풀무학교생활협동조합	- 갓골목공소 - 느티나무헌책방 - 풀무신용협동조합
출자+ 공공	농업	- 농업회사법인 진안마을(주) - 마령호박고구마영농조합법인 - 희망백운영농조합법인 - 은퇴농장사람들	- 무릉도원협동조합 - 유기농식당 싱굿 영농조합법인 - 홍성유기농영농조합법인
	생활 서비스	- 인협동조합	

3.2. 사회 연결망과 설립 자원 동원

조직 설립을 위한 자원 동원 방식에서 가장 활발히 활용되는 ‘출자 방식’을 더 구체적으로 살펴본다. 출자 방식은 사회 연결망을 활용하여 물적 자원을 동원하는 것이기 때문에, 사회자본의 크기와 밀도가 높은 농촌 지역사회에서 더 쉽게 시도할 수 있는 자원 동원 방식이다.

이는 앞선 조직 활동 과정인 ‘문제 제기’, ‘학습’ 등과 맥을 같이한다. ‘문제 제기’의 주체를 기존 조직 내부의 사람들, 관심사를 공유한 주민들의 비공식 연결망, 기존 조직을 포함하여 더 확대된 비공식 연결망 등으로 구분하였는데, 이들이 조직 설립을 위해 출자하는 주민들이다. 예를 들어, 홍동면의 ‘풀무학교생활협동조합’의 출자자들은 문제를 함께 제기했던 풀무학교 교사들이었고, 비공식연결망과 여러 조직이 함께 문제를 제기해 설립하게 된 진안군의 ‘교육협동조합마을학교’ 사례에서도 문제 제기 주체와 출자자가 일치한다.

지역사회 발전 조직이 많은 자원을 동원해야 하는 경우, 문제 제기 과정에서부터 최대한 많은 주민이 참여해 함께 논의할 수 있는 연결망을 형성할 필요가 있다. 홍동면의 ‘갓골어린이집’, ‘밝맑도서관’, ‘홍성우리마을의료생협’, ‘마을학회’와 진안군의 ‘농업회사법인진안마을(주)’ 등은 많은 자원을 동원해야 하는 기획이기 때문에, 문제 제기 과정에서 지역 주민을 대상으로 공식 토론회나 강연회 등을 진행하여 동조하는 주민들의 사회적 연결망을 확장하였다. 또한 이들 조직은 ‘학습’ 과정에서도 주민 다수가 만날 수 있는 강연회, 공식 토론회 등의 방식을 활용하여 더 많은 참여자를 결집시키고자 하였다.

대표적인 예로 2015년 창립한 홍동면의 ‘홍성우리마을의료생협’이 있다. 2016년 말 기준 조합원 수 448명으로 구성되어 있다. 2012년 말부터 논의가 지역에서 시작되어 2015년에 창립했다. 홍동농협, 풀무신협, 풀무생협 정도를 제외하면 홍동면·장곡면 일대에서 가장 큰 규모의 협동조합으로, 설립 과정에서 대규모의 참여와 자원 동원이 필요했다. 의료생활협동조합은 법률상 조합원 300인 이상이 참여해 출자금 3,000만 원 이상이라는 조건을

갖추어야 설립할 수 있기 때문이다. 면 전체 인구가 3,700명 남짓한 홍동면에서 의료생협 설립은 쉬운 일이 아니었다.

2012년 12월부터 2014년 말까지 의료생협 창립을 준비하는 활동이 약 40건 발생하였다. 주민들을 대상으로 의료생협 창립의 취지를 알리고 동의를 구하는 강연회, 영화상영, 간담회 등의 활동이 있었다. 의료생협 창립을 준비하는 이들은 이 활동을 '열린모임'이라고 명칭을 붙였다. 다른 성격의 활동으로는 비교적 소수의 인원이 모여 의료생협 창립에 필요한 학습을 준비하고 조직 계획을 수립하는 모임이 여러 차례 있었다. 여기에는 '준비모임'이라고 이름이 붙었다. 그리고 실제 주민 건강관리와 관련된 캠페인 성격의 강연회, 소모임 등이 진행되었다. 의료생협 창립을 준비하던 이들은 이 모임을 '건강모임'이라고 이름 붙였다. 그밖에 지역사회에 의료생협 창립 취지와 진행 과정을 알리고 주민 참여를 얻으려고 지역사회 내 여러 조직들이 주관하는 행사에 참여하는 등의 활동이 있었다.[27] 이런 성격의 활동을 '외부활동'이라고 이름 붙이고 있었다. 이 같은 문제 제기 및 학습 과정에는 개인뿐만 아니라 상당수의 기성 지역사회 조직들이 함께 참여하였다.

이웃과 마을이 서로 돌보는 건강한 마을공동체, 홍성우리마을의료생협 우리동네의원
2015년 8월 27일(목) 문을 열기까지 후원해주신 문당권역, 상하중마을, 홍성군농업기술센터, 함께해주신 갓골목공실, 그물코출판사, 마을활력소, 모두랑, 얼뚝, 여성농업인센터, 풀무생협, 풀무학교, 밝맑도서관, 정농회, 평촌요구르트, 할머니장터, 행복나누기, 홍동농협, 홍동면사무소, 홍동면주민자치위원회, 홍동새마을부녀회, 홍동풍물보조회, 홍성한우홍동점, 조합원 350분 고맙습니다. 조합원 명단: ○○○, ###, □□□, …

27 '홍성우리마을의료생협'의 창립과정에 진행된 문제 제기, 학습 관련 사건들을 <부록2>에 시간순으로 정리하였다.

모든 농촌 지역사회에서 '홍성우리마을의료생협' 창립과 같은 사회 연결망의 확대 과정 및 대규모 자원 동원이 가능한 것은 아니다. 대부분의 농촌 지역사회에서 주민들이 소통할 수 있는 장이 실천 영역별로 분리되어 있는 반면, 홍동면·장곡면은 전 분야에 걸쳐 열려 있다는 특징이 있다. 홍성우리마을의료생협에 참여한 기성 조직의 명단을 보면 농업, 교육, 생활 서비스, 문화, 전통적인 공동체 등 다양하다. 즉, 지역사회가 가진 특정 문제를 해결하는 과정에서 관련 분야의 사람들뿐만 아니라 전 분야의 주민들이 참여하고 소통할 수 있는 '지역사회의 장'이 마련되어 있었기에 이러한 자원 동원이 가능했던 것으로 보인다.

3.3. 조직 운영을 위한 자원 동원

조직이 설립된 이후 운영을 위한 자원 동원 방식도 다양하다. 82개의 조직들을 살펴본 결과, 공공 부문의 지원, 민간 부문의 지원, 회비, 기부금, 자체 수익 등 주로 5가지 방식으로 운영비를 마련하고 있다. 대부분의 조직들이 한 가지만을 활용하는 것이 아니라 필요에 따라 여러 가지 방식을 함께 활용한다. 예를 들어, 진안군의 '공정여행 풍덩'은 예비 사회적 기업 지원금을 받으면서, 회비, 기부금, 벌어들이는 수익 등을 운영 자금으로 활용한다. 홍동면·장곡면의 씨앗도서관은 민간 공익재단인 대산농촌문화재단으로부터 일부 운영 자금을 지원 받았고, 회비, 기부금, 자체 수익 등을 운영 자금으로 활용한다. <표 4-6>은 실천 영역별 조직들이 운영 자원을 동원하는 방식이다. 한 조직당 운영 자원 동원 방식을 중복하여 살펴보았다.

농업 및 식품가공 분야의 23개 조직은 모두 자체 수익을 통해 운영 자금을 조달하고 있었고, 과반수가 공공 부문으로부터 지원받았다. 농업시설 지원이나 포장재 지원, 구제역 주사비 지원 등 농업생산에 필요한 지원들이었다. 생활 서비스 분야의 10개 조직도 모두 자체 수익이 있었고, 3개의

〈표 4-6〉 실천 영역별 운영 자원 동원 방식

(단위: 조직 수/ 자원동원 방식 중복포함)

구분	공공보조	민간보조	회원회비	후원금	자체수익
농업/ 식품가공(23)	13(56%)	2(8%)	5(21%)	0	23(100%)
생활 서비스(10)	0	0	3(30%)	1(10%)	9(90%)
복지- 정부사업(12)	12(100%)	3(25%)	2(16%)	8(66%)	0
복지- 주민(5)	5(100%)	3(60%)	2(40%)	5(100%)	5(100%)
교육, 문화(26)	18(69%)	7(26%)	11(42%)	14(53%)	14(53%)
거버넌스(6)	6(100%)	0	3(50%)	1(16%)	1(16%)
전체(82)	54(65%)	15(18%)	26(31%)	29(35%)	52(63%)

주: 면담조사 자료를 바탕으로 공공 및 민간 지원 여부를 확인하였다. 면담과정에서 응답자의 착오로 누락된 사례가 있을 수 있다.

회비도 운영 자원으로 활용된다. 농업 및 생활 서비스 분야 모두 수익을 창출하는 분야이기 때문에 자체적으로 벌어들이는 수익으로 운영 자금 대부분을 충당한다. 정부 사업의 일환으로 수행하는 지역아동센터, 여성농업인센터 등의 복지 조직들은 공공 부문의 보조금을 주요 자원으로 활용하면서 절반 이상이 기부금을 함께 활용하고 있었다.

반면 홍동면·장곡면의 '행복농장'처럼 주민들이 스스로 설립한 복지 영역의 조직들은 5가지의 운영 자원 동원 방식을 다양하게 활용하고 있었다. 비영리활동에 해당하는 교육 및 문화 분야 조직들도 다양한 운영 자원 방식을 활용하고 있다. 운영 자원의 동원 방식이 다양하다는 것은 정부 사업을 위탁받아 수행하는 복지기관처럼 안정적으로 운영 자금을 확보할 수 있는 확실한 한 가지의 자금 동원 방식이 없다는 의미로 해석할 수 있다. 즉, 다양한 방식으로 운영 자금을 동원해야 한다는 것은 조직 입장에서는 오히려 운영 여건이 불안정하고 열악하다는 의미일 수 있다.

거버넌스 조직 중에서는 홍동면·장곡면의 '마을활력소'를 제외한 진안군의 5개의 조직이 군청의 사업 일환으로 조직되었기 때문에 공공 부문의 지원을 받아 운영되고 있다. '마을활력소'는 민간 부문의 후원을 제외한 4가

지의 운영 자원 동원 방식을 취하고 있다.

전체 82개 조직으로 보면, 공공 부문으로부터 지원받는 조직이 65%로 가장 많았고, 다음으로 자체 수익이 있는 조직이 63%로 많았다. 회비와 기부금을 받는 조직도 각각 30% 이상씩을 차지하였다. 회비와 기부금은 운영 자금을 동원하는 데에서도 사회 연결망이 작동한다는 점을 보여준다. 특히 복지, 교육, 문화 등 수익 창출보다는 지역사회 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 실천 영역의 조직들이 운영 자금을 동원할 때 사회 연결망을 활용하는 경향이 있다.

〈표 4-7〉 농촌 지역사회 발전에 대한 공공 부문 지원

(단위: 건)

구분	협동조합 (n=16)	임의단체, 동아리 (n=31)	영리기업, 자활기업 (n=8)	비영리 사단법인 (n=10)	영농조합 법인, 농협 (n=17)
지원받지 않음	8	7	4	1	8
농촌공동체회사 육성사업	-	-		-	-
농촌지역개발사업	-	1	-	-	1
마을기업육성사업	-	-	1	1	2
사회적 기업 지원사업	2	-	2	0	1
자활 지원사업	-	2	-	0	-
그 외 정부부처 및 지자체 지원사업	10	28	6	15	26
전체	20	38	13	17	38

주 1) 면담조사 자료를 바탕으로 공공 및 민간 지원 여부를 확인하였다. 면담과정에서 응답자의 착오로 누락된 사례가 있을 수 있다.
2) '그 밖의 정부부처 및 지자체 지원사업'으로는 보건복지부의 지역아동센터 경상비 지원, 문화관광부의 보조금 사업 등이 포함된다. '농촌지역개발사업'은 '일반농산어촌개발사업'이다.

<표 4-7>과 같이, 82개 조직 중 공공 부문의 지원을 받은 적이 있는 54개의 조직에 대해, 조직의 법적 형태별로 지원을 받은 건수를 확인하였다. 여러 종류의 자금 지원 중에서도 지방자치단체의 지원을 받은 경우가 가장 많았다. 진안군의 경우 마을만들기 관련 조직들이 '동아리 지원사업', '으뜸마을만들기 사업'을 통해 자금을 지원받은 경우가 많다. 그리고 보건복

지부의 아동복지시설 보조금, 교육부의 방과후학교 특별교부금이 높은 비중을 차지하였다. 지원금을 전혀 받지 않은 조직 중에는 협동조합이 가장 많았다. 협동조합의 설립 취지에 맞는 운영을 위해 지원금을 받지 않는다는 조직이거나, 설립된 지 2년 미만인 신생 협동조합들이다.

군청 주도의 거버넌스 조직과 정부 사업의 일환으로 설립된 복지기관 21개 조직을 제외한 33개의 조직이 공공 부문으로부터 지원받은 내용을 살펴보았다. 건물이나 시설 리모델링 등의 하드웨어 지원을 받는 조직이 14개로 가장 많았고, 공모사업을 통해 일부 프로그램에 대한 지원을 받은 조직이 12개였다. 예비사회적 기업 인건비, 마을인턴 지원사업, 차상위계층 취업 지원사업, 노인 일자리 지원사업 등 인건비를 지원 받은 것으로 파악되는 조직은 13개였다. 인건비를 받은 조직 중 수익 창출을 목적으로 하는 농업 및 식품가공 분야 3개 조직을 제외한 10개 조직은 모두 복지, 교육, 문화 등 비영리활동 조직이었다. 면담에 실천의 내용이 영리 활동이 아닌 조직들이 운영과정에서 겪는 가장 큰 어려움이 인건비를 확보하는 문제임을 확인하였다.

> “노력은 하는데 사실 저희도 인력이 좀 부족해서 2015년부터 작년까지는 제가 혼자 거의 일을 했고요. 올해는 한 사람이 더 들어왔지만 이제 저희가 인건비 문제도 있어서 주 5일은 일은 못 하고 또 그러다보니깐 꼼꼼히 못 하기 하는데 관찰을 통해서 어느 정도 대여할 만한 씨앗이라고 한다면 사람들에게 이렇게 대여를 하고 있어요. 사실은 저희가 인력도 좀 부족하고 그러다보니깐 저희가 지금 수집을 한 씨앗은 어쨌든 200여 가지 되는데, 실제로 대여하고 있는 씨앗은 50가지 정도밖에 안 돼요. 그게 좀 아쉬운 부분이고···”
> - 홍동면 ‘씨앗도서관’ 실무자 문○○ 면담, 2017년 7월.

4. 지역사회 발전 조직 연결망의 심화·확장

4.1. 주민 조직 연결망의 발전: 홍동면·장곡면

특정한 지역사회 발전 기획을 실행하려는 단위 조직 하나가 형성되는 것 자체가 사회 연결망의 변화이지만, 홍동면·장곡면 일대의 사회 연결망 변화를 중범위 수준에서 고찰하면 조직-조직의 연결망, 조직-개인, 개인-개인의 연결망이 다층적으로 형성되면서 심화·확장하는 경향을 볼 수 있다. 농촌 지역사회의 발전은 사회 연결망의 심화·확대 과정에 다름 아니다. 사회 연결망의 심화·확대는 사회 자본 축적의 지표라고 이해할 수 있다.

사회 연결망 심화·확대 메커니즘은 두 개의 성분으로 구성된다. 첫째, 조직 설립·파생·전환이다. 특정한 필요가 발생할 때, 농촌 지역사회 주민은 조직을 만들어 대응한다. 필요는 지역사회 내부에서 인식되지만, 지역사회를 둘러싼 외부 환경 변화가 새로운 필요를 낳기도 한다. 설립된 조직이 제 역할을 수행하는 도중에 필요의 내용이 변화하거나 새로운 필요가 식별되면 기성 조직으로부터 새로운 조직이 파생되거나 기성 조직이 형식이나 기능을 바꾸는 전환 사건이 일어나기도 한다. 새로운 조직이 파생되거나 기성 조직이 전환되는 경우, 기성 조직과 주민 개인들의 사회 연결망이 토대로 기능한다. 이는 지역사회 내 사회 연결망의 확대를 주도하는 주요 과정이다.

둘째, 현존하는 여러 지역사회 조직들 간의 연대다. (1) 기성 조직들의 역량으로 대응하기 어려운 과제(필요, 문제)가 부각될 때 협력 활동이 전개되거나, (2) 연대를 통해 개별 조직의 투입-산출 과정에 긍정적인 효과를 거둘 수 있을 때 지역사회 발전 조직들이 협력, 의사소통, 자원 공유 등의 형식을 통해 서로 연결되거나, (3) 늘어난 지역사회 조직들이 기능적으로 그리고 인적 구성 측면에서 분화되는 경향이 나타나 의사소통이 필요한 상황이 된다. 이상이 사회 연결망 심화를 주도하는 주요 과정이다.

개인들이 협동조직을 만드는 수준이 아니라 개인들뿐만 아니라 여러 조

직들이 참여하는 사회 연결망이 확장되는 경우가 있다. 복잡해진 조직들의 연결망 구조에서 조직 및 개인들 사이의 의사소통 필요성이 부각된다. 가령, '마을활력소'가 '달모임'을 기획하고 실행하거나 최근에 '마을학회'가 설립된 사건을 예로 들 수 있다. 이 사례를 중심으로 사회 연결망을 분석하였다.

홍동면·장곡면 일대에서 2010년 이후 지역사회 발전 조직이 크게 늘어나면서 조직 간의 의사소통, 조직들이 공동으로 참여하는 활동 기획 및 실행, 신생 조직 활동에 대한 실무 지원 등을 수행할 조직을 설립할 필요성이 제기되었다. 이른바, '면 단위 자생적 중간지원조직'이라고 실무자들 스스로 성격을 규정한다. 2011년에 홍동면 운월리에 지은 신축 건물에 사무실을 둔 마을활력소를 설립했다. 마을활력소를 설립하기 전부터 지역사회 조직 간의 의사소통은 새롭게 제기된 문제였다.

그 문제에 대응하려는 노력의 일환으로 2010년부터 홍동면의 각종 단체들의 활동 상황을 정기적으로 공유하는 소식지(마실통신)를 발간하였다. 2011년부터는 마을활력소 주관하에 마실통신이 발간되었으며, 2017년 10월 15일 기준 통권 115호가 발간되었다. 마실통신에는 개별 조직들의 근황을 알리는 기사와 더불어 여러 조직들이 공동으로 진행한 협력 활동의 내용과 참여 조직을 소개하고 있어 연결망 분석에 활용할 좋은 자료다. 게다가 발간 첫해(2010년)는 마을활력소가 설립되기 전이어서 지역사회 내 의사소통을 주목적으로 하는 조직 설립 이후의 사회 연결망 변화를 관찰하기에 좋은 자료다.[28]

---

[28] 2010년에 발간된 마실통신 1~19호, 2016년 발간된 89~99호의 자료를 분석에 활용하였다. 마실통신에 등장하는 둘 이상의 지역사회 조직이 참여한 활동이나 행사의 내용과 참여 조직을 조사하여 소속 연결망 행렬을 구성했다. 그것을 다시 조직 간의 관계를 보여주는 행렬로 전환해 중심성, 밀도, 구조적 공백 등의 지표를 도출하고 분석했다. 이 같은 방법 적용에는 한 가지 가정이 있다. 공동 활동에 함께 참여한 빈도가 높은 조직일수록 직접적으로 상호작용을 할 가능성이 높다고 가정한다. 공동 활동에 중첩적으로 참여하는 조직들 사이의 관계가 그렇지 않은 조직과의 관계보다 더 긴밀할 확률이 높다고 가정하는 것이다. 마실통신에 홍동면 지역 모든 조직의 소식이 포함되지는 않는다. 각 조직

지역사회 조직들의 연결망은 2010년과 2016년 사이에 전체 직경(diameter) 측면에서는 큰 변화가 없었다. 그런데 연결망을 구성하는 조직들의 수가 증가했으며(확대), 조직들 사이의 밀도(density)와 평균 연결중심성(average degree)도 증가했다(심화). 연결망에 편입된 조직 수가 늘어난 것은 2010년 이후 홍동면·장곡면 일대에서 여러 조직들이 생겨나 협력 활동에 참여했기 때문이다. 2010년 이전에 설립되었으나 이 연결망에 참여하지 않았던 단체들도 2016년에는 참여하는 경우가 적지 않았다. 지역사회 조직들 간의 협력 활동이 그 외연을 성공적으로 확장했다.

〈표 4-8〉 홍동면·장곡면 지역사회 조직의 연결망 지표 변화

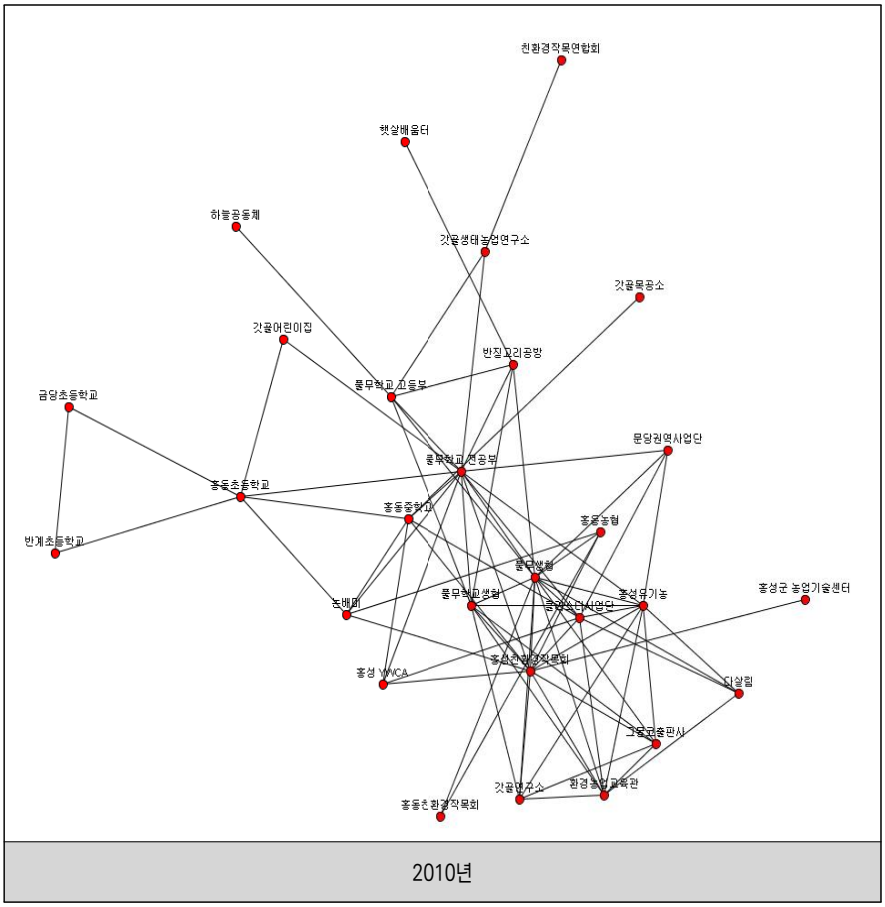
연도	조직 (node)	맺어진 관계 (link)	관계의 밀도	평균연결 중심성	직경
2010년	28개	75개	0.198	2.679	4
2016년	42개	288개	0.334	6.857	4

밀도와 평균 연결중심성이 증가했다는 점은, 협력 활동에 참여하는 단체들이 늘어났음에도 불구하고 협력 활동의 양이 상당 수준 증가해서 이 연결망이 느슨해지지 않았음을 보여준다. 즉 지역사회 조직들의 협력 활동 빈도가 증가하는 것과 더불어 조직 간의 관계가 심화되었다.

이 연결망의 직경에 변화가 없다는 점은 홍동면·장곡면의 지역사회 조직들 사이에 친소 관계가 위계적이지 않은 구조를 그대로 유지한다는 점을 보여준다. 협력 활동에 참여하는 조직들 사이에는 어떤 경우든지 최장의 경우 '세 다리를 건너면' 만날 수 있다. 공간적으로 좁은 범위에서, 중층의 위계적 우산 구조를 유지하는 대형 조직도 없다면, 그리고 지역사회 외부의 조직이 연결망에 참여하지 않고, 연결망에 속한 모든 조직들이 하나의

이 자율적으로 일정이나 홍보할 내용을 발행처(마을활력소)에 보내고, 발행처가 취합·정리해 발간한다. 실제로 공동 활동이 있더라도 마실통신에 소식을 전송하지 않는 경우 이 분석에서는 제외되는 한계가 있다.

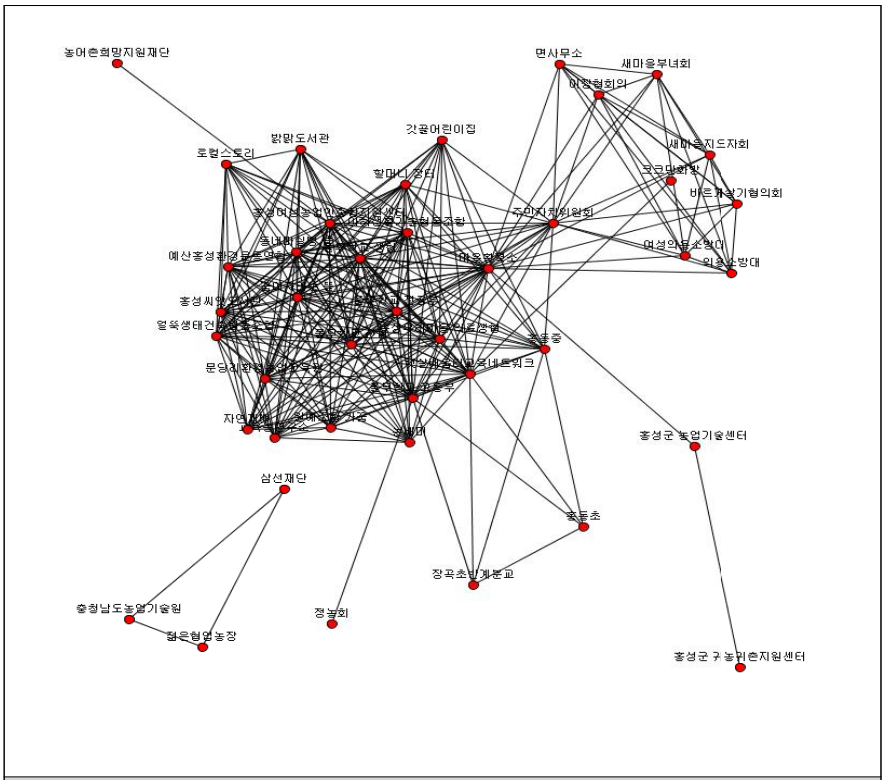
〈그림 4-2〉 홍동면·장곡면 지역사회 조직 간 협력 관계 연결망



망으로 연결되어 있다면 직경은 3이 되기도 어렵다.

직경이 4라는 점은 이 연결망에 지역사회 외부의 조직이 포함되어 있으면서, 연결망 내부에 매개중심성이 높은 조직이 둘 있기 때문이다. 홍동면·장곡면 외부 조직(주로 민간 재단이나 공공기관)이 연결망에 속하는 동시에, 마을활력소 외에 매개중심성이 높은 조직이 있기 때문에 직경이 4일 것이다.

〈그림 4-2〉 홍동면·장곡면 지역사회 조직 간 협력 관계 연결망



2016년

〈표 4-9〉 협력 활동 참여 조직의 설립 구분

구분	2010년	2016년
설립 3년 이내	갓골목공소, 반짇고리공방, 갓골생태농업연구소, 홍성한우클러스터사업단, 햇살배움터, 논배미, 다살림, 교육농연구소	아하생활기술협동조합, ㅋㅋ만화방, 홍성씨앗도서관, 로컬스토리, 홍성우리마을의료생협, 자연재배
설립 3년 이상 10년 이내	문당리환경농업교육관, 홍동친환경작목회, 풀무학교전공부, 그물코출판사, 문당권역사업단, 홍성유기농친환경작목연합회, 하늘공동체, 홍성친환경작목회	교육농연구소, 꿈이자라는뜰, 동네마실방뜰, 마을활력소, 밝맑도서관, 원예조합가꿈, 젊은협업농장, 할머니장터, 햇살배움터교육네트워크, 홍성군귀농귀촌지원센터, 얼뚝생태건축협동조합
설립 10년 이상	홍동초등학교, 금당초등학교, 풀무농업기술고등학교, 반계초등학교, 홍동농협, 홍동중학교, 갓골어린이집, 풀무학교 전공부, 풀무생협, 홍성 YWCA, 홍성군 농업기술센터, 풀무신협	풀무농업기술고등학교,정농회, 갓골어린이집, 홍동면사무소, 바르게살기협의회, 새마을부녀회, 새마을지도자회, 여성의용소방대, 의용소방대, 이장협의회, 장곡초반계분교, 주민자치위원회, 충남농업기술원, 풀무생협, 풀무신협, 풀무학교 전공부, 홍동중학교, 홍동초등학교, 홍동중학교, 홍성군 농업기술센터, 문당리환경농업교육관, 홍성여성농업인종합지원센터

홍동면·장곡면의 지역사회 조직 협력 활동 연결망에서 개별 조직 중심성(centrality)에 변화가 있었다(표 4-10). 2010년과 2016년에 변함없이 연결 중심성 지수가 상위 10위 내에 드는 조직은 풀무학교 전공부와 풀무학교 생협이었다. 매개중심성 지수가 변함없이 10위 내에 드는 조직은 홍동중학교, 풀무학교 고등부, 풀무학교생협이었다. 홍동면·장곡면에서 여러 조직들이 협력해 추진하는 행사나 활동에 풀무학교(고등부, 전공부)나 풀무학교 생협이 가장 많은 빈도로 참여함을 뜻한다. 홍동면에서부터 전승되어 내려오는 '교육'의 서사가 지역사회에 '열린' 학교라는 구체적인 양상으로 실천되고 있음을 뜻한다.

〈표 4-10〉 홍동면·장곡면 지역사회 조직 협력 관계 연결망 중심성 분석

순위	2010년					
	연결중심성		매개중심성		위세중심성	
1	풀무생협	0.519	풀무학교 전공부	0.37	풀무생협	0.462
2	풀무학교 전공부	0.519	풀무생협	0.174	홍성유기농영농조합	0.389
3	홍성친환경작목회	0.481	홍성친환경작목회	0.162	풀무학교 전공부	0.328
4	홍성유기농영농조합	0.37	홍동초등학교	0.147	클러스터사업단	0.32
5	클러스터사업단	0.333	홍동중학교	0.098	환경농업교육관	0.29
6	풀무학교생협	0.333	풀무학교 고등부	0.097	풀무학교생협	0.268
7	환경농업교육관	0.296	갓골생태농업연구소	0.074	홍성친환경작목회	0.268
8	홍동중학교	0.259	반짇고리공방	0.074	갓골연구소	0.194
9	갓골연구소	0.222	클러스터사업단	0.042	그물코출판사	0.194
10	그물코출판사	0.222	풀무학교생협	0.042	풀무학교 고등부	0.147
순위	2016년					
	연결중심성		매개중심성		위세중심성	
1	마을활력소	0.78	마을활력소	0.262	마을활력소	0.336
2	햇살배움터교육네트워크	0.61	햇살배움터교육네트워크	0.081	홍성여성농업인센터	0.329
3	홍성여성농업인센터	0.61	풀무학교 고등부	0.078	풀무학교 생협	0.312
4	꿈이자라는 뜰	0.585	주민자치위원회	0.073	예산홍성환경운동연합	0.31
5	동네마실방 뜰	0.585	홍성여성농업인센터	0.053	꿈이자라는뜰	0.304
6	풀무학교 고등부	0.585	홍성군 농업기술센터	0.045	풀무학교 전공부	0.288
7	풀무학교 생협	0.585	홍동중학교	0.018	동네마실방뜰	0.281
8	풀무학교 전공부	0.585	꿈이자라는뜰	0.008	씨앗도서관	0.255
9	홍성우리마을의료생협	0.537	동네마실방뜰	0.008	홍성우리마을의료생협	0.219
10	예산홍성환경운동연합	0.512	풀무학교 생협	0.008	얼뚝생태건축협동조합	0.212

농업 영역에서 여러 실천을 하던 지역사회 조직 가운데 규모가 큰 편인 조직들이 2010년에 연결중심성 지수가 높았는데, 2016년에는 햇살배움터교육네트워크나 홍성여성농업인센터 같은 교육·문화·복지 영역의 지역사회 조직의 연결중심성 지수가 높아졌다. 그 이유를 네 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 연결중심성 지수가 높은 조직은 협력 활동을 주도해 나가는 조직으로서 각종 자원 동원 역량이 상대적으로 클 확률이 높다. 햇살배움터교육네트워크와 홍성여성농업인센터는 2010년대 들어 각기 지역사회 외부로부터 경상비 지원을 꾸준히 받는 조직이면서, 그 활동이 여타의 조직들과 협력해서 추진해야 효과를 거둘 수 있는 것들이 많았다. 둘째, 풀무생협, 클러스터사업단, 홍성친환경작목회 등 농업 영역 조직이 그 시기에 분할되거나 해산하였다. 셋째, 규모가 크지도 않고 자원 동원 능력이 월등히 높지도 않지만 협력 활동을 기획하고 의사소통 과정을 주도하는, 이른바 '중간지원조직'의 기능을 2010년에는 풀무학교 전공부와 갓골생태농업연구소가 수행했는데 그 역할을 2011년에 설립된 마을활력소가 주로 수행하기에 이르렀다. 매개중심성 지수 상위 조직의 변동 현황 또한 유사한 함의를 제공한다. 넷째, 지역사회 조직들의 협력 활동에는 신생 조직들이 적극적으로 참여하는 경향이 있다. 꿈이자라는뜰, 동네마실방뜰, 홍성우리마을의료생협 등이 다양한 협력 활동에 잦은 빈도로 참여했다.

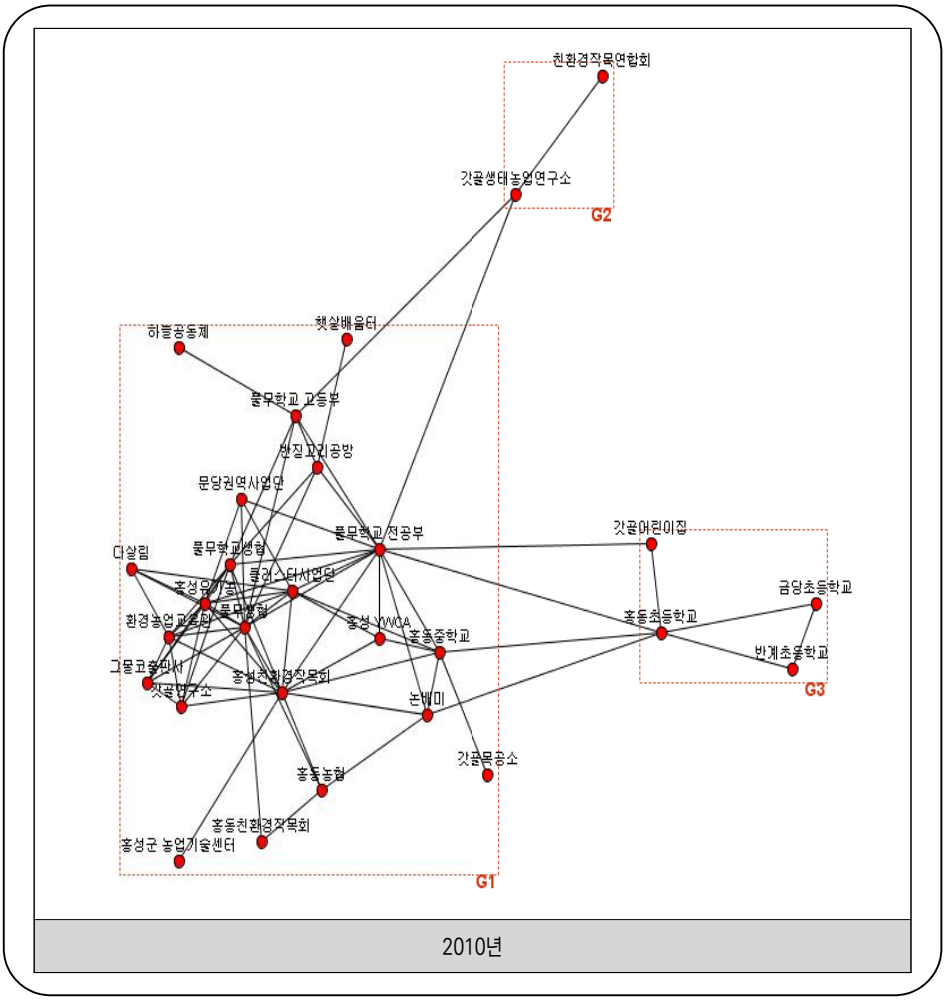
2016년 중심성이 높은 단체 중 '햇살배움터교육네트워크'와 '홍성여성농업인센터'는 서로 유사한 특징을 보인다. 두 단체는 2010년에도 활동했으나, 중심성 지수는 높지 않았다. 그러나 운영 방식을 바꿔 지역 내 단체나 동아리 활동을 지원하거나 연결하면서 단체의 중심성이 높아졌다. 지원의 형식에는 강의료 지원, 활동 공간(회의실, 연습실) 지원 등이 있었다. 여러 분야의 조직 간 협력 사업을 기획하면서 상호 네트워킹을 돕고 지역 내 자원을 활용할 수 있게 연결하고 있다.

커뮤니티 분석은 같은 커뮤니티 내에 속한 노드들 간의 연결 밀도가 다른 커뮤니티에 속한 노드 간의 연결 밀도보다 긴밀한 그룹을 커뮤니티라고 정의하여 커뮤니티를 찾아내는 방법(김용학, 2011: 140)[29]으로 연결망 내에서 연결 정도를 비교하여 그룹을 만든다.

---

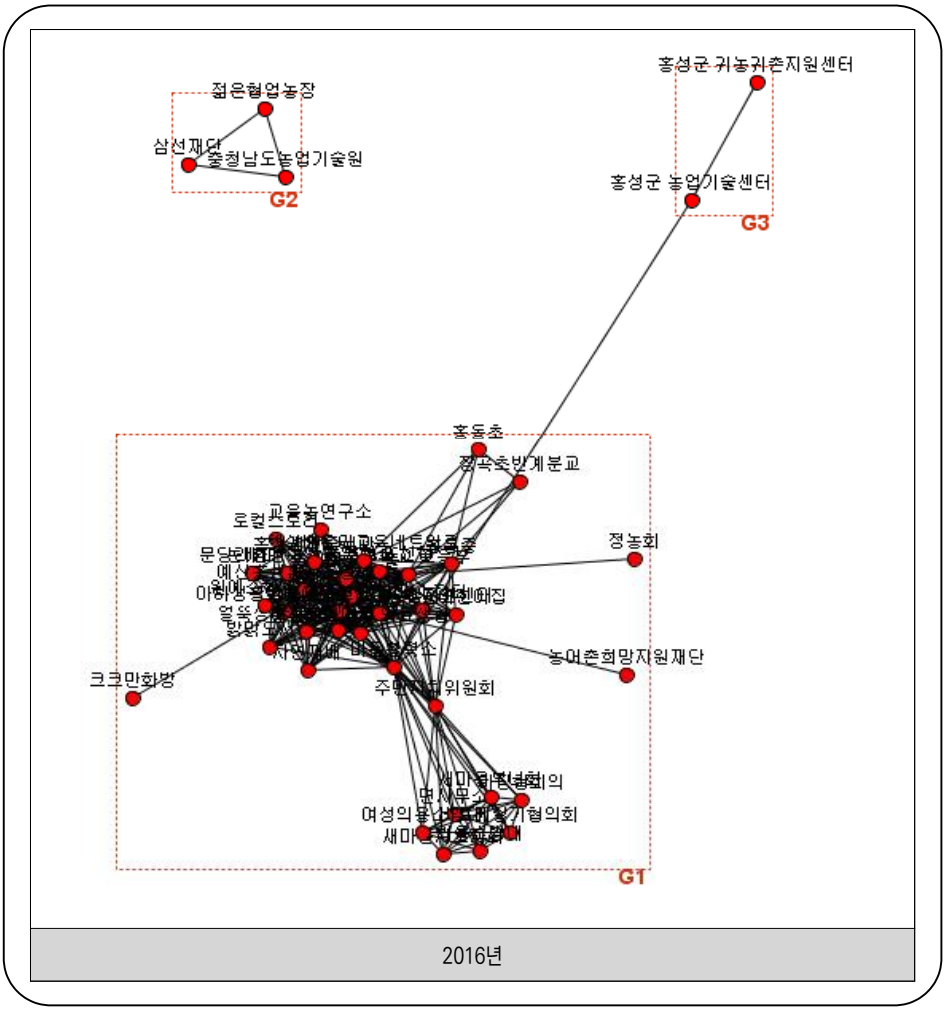
[29] 커뮤니티를 나누는 값은 Mojena가 제시한 Modularity 값의 Best Cut 기준을 활용하여 나눈다(If 2.75 ≤ score < 3.5, it is good, If 3.75 ≤ score, it is excellent)(김용학, 2011: 140).

〈그림 4-3〉 홍동면·장곡면 지역사회 조직 네트워크의 커뮤니티 변화



주: 2010년 Community Modularity=6.23.
G1: Size=22, Density=0.325. G2: Size=2, Density=1. G3: Size=4, Density=0.833.

〈그림 4-3〉 홍동면·장곡면 지역사회 조직 네트워크의 커뮤니티 변화



주: 2016년 Community Modularity=3.392.
G1: Size=37, Density=1.143. G2: Size=3, Density=1. G3: Size=2, Density=1.

2010년은 교육기관 그룹(G3)과 지역의 다른 그룹(G1)으로 크게 나눠진다. G1 그룹에는 농업을 중심으로 하는 조직이 많다. 2016년 그룹은 크게 지역 내부 조직(G1)과 지역 외부 조직(G2, G3)으로 나뉘었다. 그중 G2, G3그룹은 (젊은협업농장)-삼선재단-충남농업기술원, (마을활력소)-홍성군귀농귀촌지원센터-홍성군농업기술센터-로 지역 내 단체와 사업비 지원, 공동 활동 수행 등으로 연결되어 있었다. 이러한 모습은 G1 그룹 내에서도 발견할 수 있다. 링크의 끝점에 있는 정농회, 농어촌희망재단은 지역 외부 단체이다. 또한 G1 그룹 내에서도 주민자치위원회를 매개로 하는 단체와 그 외의 단체로 구분되는 모습을 볼 수 있다.

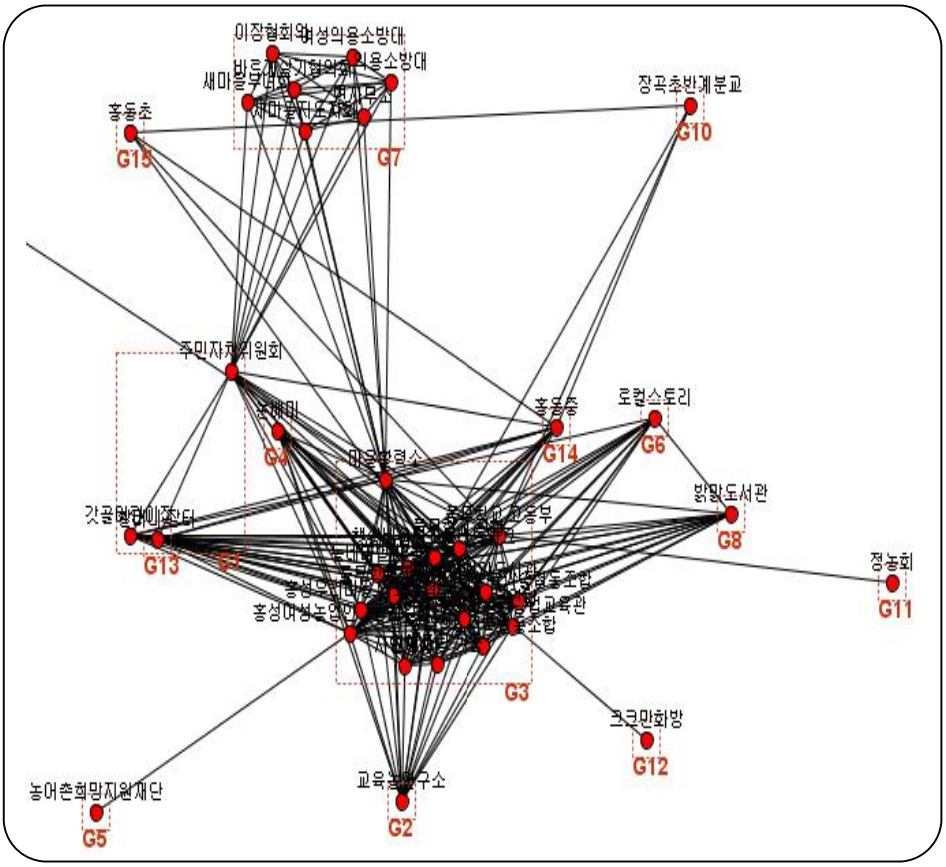
G1의 커뮤니티를 더 세부적으로 나누면 14개의 그룹[30]으로 나뉜다<그림 4-4>. 지역사회 조직들의 협력 연결망 구조에서 눈여겨볼 부분은 2016년에 '구조적 공백[31]'인 것처럼 보이는 홍동면 주민자치위원회 조직이다.

---

30 1(갓골어린이집, 주민자치위원회), 2(교육농연구소), 3(꿈이자라는뜰, 동네마실방뜰, 마을활력소, 문당리환경농업교육관, 아하생활기술협동조합, 얼뚝생태건축협동조합, 예산홍성환경운동연합, 원예조합가꿈, 자연재배, 풀무학교 고등부, 풀무학교 생협, 풀무학교 전공부, 햇살배움터교육네트워크, 홍성씨앗도서관, 홍성여성농업인종합지원센터, 홍성우리마을의료생협, 풀무학교신협), 4(논배미), 5(농어촌희망지원재단), 6(로컬스토리), 7(홍동면사무소, 바르게살기협의회, 새마을부녀회, 새마을지도자회, 여성의용소방대, 의용소방대, 이장협의회), 8(홍동밝맑도서관), 9(장곡초반계분교), 10(정농회), 11(ㅋㅋ만화방), 12(할머니장터), 13(홍동중학교), 14(홍동초등학교).

31 구조적 공백은(structural hole)은 연결망에서 각자와는 연결 관계를 갖고 있지만, 집단이나 행위자 사이에서는 연결되어 있지 않은 상대적 위치를 말한다. Redundancy 값은 노드 i 의 입장에서, 이웃인 노드 j 와의 관계가 다른 이웃들과의 관계와 겹치는 정도를 나타낸 값으로 노드 i 의 'Redundancy'가 높다는 것은 노드 i 가 자신의 네트워크를 효과적으로 활용하지 못하고 있다는 의미이다. 강한 관계로 연결된 사람들은 서로 비슷한 지식을 공유하는 경우가 많아 접하게 되는 정보도 중복된다. 그러나 가끔 만나지만 여러 사람들과 약한 관계로 연결된 사람은 다양한 분야의 새로운 정보를 습득할 확률이 높다. 네트워크 파악에서 강한 관계의 네트워크만을 집중할 것이 아니라 약한 연결 관계에도 집중해야 할 이유가 여기에 있다. 약한 관계의 연결은 다양성과 비중복성의 정보가 교환된다는 점이 중요하다(김용학, 2011: 208).

〈그림 4-4〉 2016년 G1 커뮤니티 세분화



주: Community Modularity=2.29

실은 주민자치위원회가 원래부터 구조적 공백이었던 것이 아니라, 마을활력소를 중심으로 연결된 여러 조직들과 '이장협의회를 중심으로 연결된 조직들(G7)'이 주민자치위원회를 매개로 연결된 결과로 나타난 것이다.

즉, 2016년 이전에는 G7에 속한 조직들이 협력 활동에 아예 참여하지 않았던 것이다. 구조적 공백으로서 주민자치위원회가 최근에 부각된 것은 홍동면 지역사회나 여타의 농촌 지역사회에도 시사하는 바가 크다. 마을활력소를 중심으로 협력 활동을 펼쳤던 조직들은 대부분 풀무학교와 직간접적으로 관련이 있거나 귀농·귀촌 인구들이 중심이 되는 조직이다. 이와는

달리 전통적으로 지역사회에 견고한 제도적 기반을 갖춘 토박이 주민 중심의 조직들이 G7에 속한다. 홍동면에서 근년에 나타나는 연결망 변화(주민자치위원회가 구조적 공백으로 등장)는 '토박이'와 '유입자(풀무학교 전공부 출신, 귀농·귀촌 인구)'의 의사소통과 협력이 조직 수준에서 의식적으로 만나기 시작했음을 보여준다.

연결망 구조의 심화는 지금까지 홍동면·장곡면 지역사회가 경험하지 못했던 수준의 사회 자본 축적의 가능성을 예고한다. 지역사회 조직들의 협력 연결망이 면 수준의 자치연결망(혹은 거버넌스)으로 확대되면서 그 성격을 전환시킬 가능성이 엿보인다. 물론, 이것은 아직 가능성으로만 남아 있다. 주민자치위원회의 매개중심성만 높은 게 아니라 연결중심성까지도 상승할 수 있게끔 하는 다양한 협력 활동이 진행되어야 가능한 일이다.

4.2. 주민 조직, 지방자치단체, 조력기구의 연결망: 진안군

진안에서 조직 연결망 형성은 마을 축제에서 시작했다고 볼 수 있다. 진안군 마을축제는 여느 지역 축제와는 다른 시도를 했다. 지역축제에서 어느 한 중심지를 정하고 그 장소를 중심으로 마을마다 먹거리를 판매하며 주민들이 참여하는 경우가 많다. 혹은, 마을별로 각기 축제를 진행한다. 진안군은 2008년 '제1회 진안군마을축제'를 9일 동안 20개 마을 전역에서 진행했다. 군체육관, 공터가 아닌 진안군 지역 전체를 하나의 축제장으로 만들었다. 특정 축제 무대에 가지 않더라도 주민 누구나 마을 축제이자 군 축제에 참여할 수 있게 한 것이다. 지역사회 공동체의 가치를 발산하여 지속가능한 마을만들기를 실현하고자 하였다.

진안군 주민 누구나 축제를 즐기고 지역사회의 일원이라고 생각할 수 있게 만들었던 중심에는 '진안군마을축제조직위원회'가 있었다. 2011년 비영리 임의단체로 등록하기 전까지는 군청 계약직 공무원 중심으로 운영되었지만, 현재는 민간단체로 활동한다. 현재까지 총 10회의 마을축제를 이끌어온 이 단체의 조직위원 구성은 고문 2명(군수, 군 의회 의장)을 포함하여

지구협의회 위원장 1/3, 진안고원길·한일교류회·지구협의회·귀농귀촌인협의회·진안마을주식회사·마을만들기지원센터 등의 단체 대표와 진안군 마을만들기 담당 계장이다(표 4-11).

‘토박이’와 ‘유입자’(진안군마을만들기지구협의회, 진안군농귀촌협의회), 생태·문화·농업(진안고원길, 한일교류회, 진안마을주식회사) 등의 종사자, 민간·중간지원조직·행정(고원길 외, 마을만들기지원센터, 진안군 마을만들기 부서)의 모임이다. 다양한 층위의 행위자 조직 대표들이 단일 목적으로 만난다. 그러나 이들의 교류는 마을 축제 기획만을 위한 단기성 회의나 모임으로 끝나지 않는다. 진안군마을만들기지구협의회, 진안마을(주) 등 각각의 조직에 또 다시 관계를 형성하고 있다. 이와 같은 관계맺음은 다양한 활동을 만들어내면서 파트너십을 형성한다.

〈표 4-11〉 진안군마을축제조직위원회 조직위원 현황

조직위원(단체명)	조직 형식	비고(구성원, 주요 활동)
진안군마을만들기 지구협의회	임의단체	- 진안군 마을만들기지구 네트워크 구축 및 강화
진안고원길	비영리 민간단체	- 생태길 조성, 관리, 마케팅 활동 - 마을조사단을 모태로 뿌리협회의 귀농귀촌학교와 결합하면서 설립
한일교류회	임의단체	- 일본 아야정 지역과 진안군 교류방문 시 코디네이터 역할 수행
진안군귀농귀촌 협의회	임의단체	- 민간 영역의 귀농귀촌 활성화를 위해 뿌리협회를 창립했으며, 2013년 현재 명칭으로 변경 후 활동 - 도시민농어촌유치지원사업 담당
진안마을(주)	주식회사	- 마을만들기 사업의 효율적 운용, 공동 판로 개척을 목적으로 설립 - 진안 로컬푸드매장, 레스토랑, 학교급식 공급센터, 푸줏간, 카페, 잡곡 가공공장 운영. - 주주는 마을 단위와, 진안군 농가, 부속단체로 약 1,500명
마을만들기지원센터 (마을앤사람)	사단법인	- (사)마을앤사람은 진안군마을만들기지원센터의 위탁운영법인 - 마을만들기 활동의 행정 위탁사업, 연구·컨설팅, 사회경제 네트워크 구축, 마을 교육 등

‘토박이’와 ‘유입자’(귀농귀촌인) 그룹 간의 교류는 많은 농촌에서 의도적으로 시도되는 일이지만 지속 기간이 짧다. 진안군은 간극을 해소하려고

‘마을간사제도’를 만들었다. 귀농귀촌인의 정착을 돕는 동시에 마을 일을 할 활동가를 구할 수 있다는 장점이 있다. 이장단과 귀농귀촌인 사이의 가교 역할을 하는 마을 간사와 마을 사무장은 협의회를 구성하고 지역 내 여러 조직, 특히 토박이 그룹과 교류한다. 서로 시너지를 낼 수 있는 인적·물적 자원을 연결해 조직이나 마을이 효율적으로 일할 수 있게 한다.

농업을 중심으로 하는 토박이와 문화·복지·교육 등 다양한 영역을 중심으로 활동하는 유입자의 만남은 지역 내에서 실천 영역의 확대·분화를 만들어내고 있다. 농촌복지센터, 살기좋은백운만들기 등의 조직 안에서 토박이와 귀촌인이 함께 활동하며 소식지 발간, 도서관 운영, 노인요양 등 지역에서 필요한 서비스를 전달하고 있다.

다양한 조직들이 협동조합, 비영리 민간단체, 농업회사법인 등을 만들어 귀농, 도농교류, 로컬푸드, 가공 식품 등 전문 영역에서 활동하고 있다. 이 조직들이 연결망을 형성하면서 상호 협력과 경쟁관계를 이뤄 각자의 사업을 진행한다.

진안군 사회 연결망에 주민 중심의 조직인 ‘민간 조직’이 있다면, 다른 조직으로는 ‘행정 조직’이 있다. 진안군청에는 전략사업실 내 마을만들기팀이 있다. 2000년 진안군에서는 ‘주민 주도의 지역개발’을 목표로 관련 제도와 사업을 만들었다. 칸막이 행정을 없애고 타 부서와 연계하여 각종 국가 지원사업을 통합 추진했다.[32] 행정 조직은 정책이나 사업을 만들 뿐만 아니라, 축제 조직위원회 등 다른 민간 네트워크 회의에 참여했다. 행정의 민간 협의체 참여는 정책을 수행하거나 사업을 기획하는 데 있어 주민의 의견이 반영될 수 있는 기회다.

또한, 전문 공무원을 채용하여 순환 보직제의 한계를 없애고, 전문성을 바탕으로 독자적인 사업을 펼쳤다. 외부 전문가 채용은 전문가의 관계망을 지역 내부로 끌어들여 지역 내에서 효과적으로 공유되었다. 이들과 연계된 조직·전문가들과의 교류가 생겨 지역에는 국내 전문가들의 유입이 더 있었

---

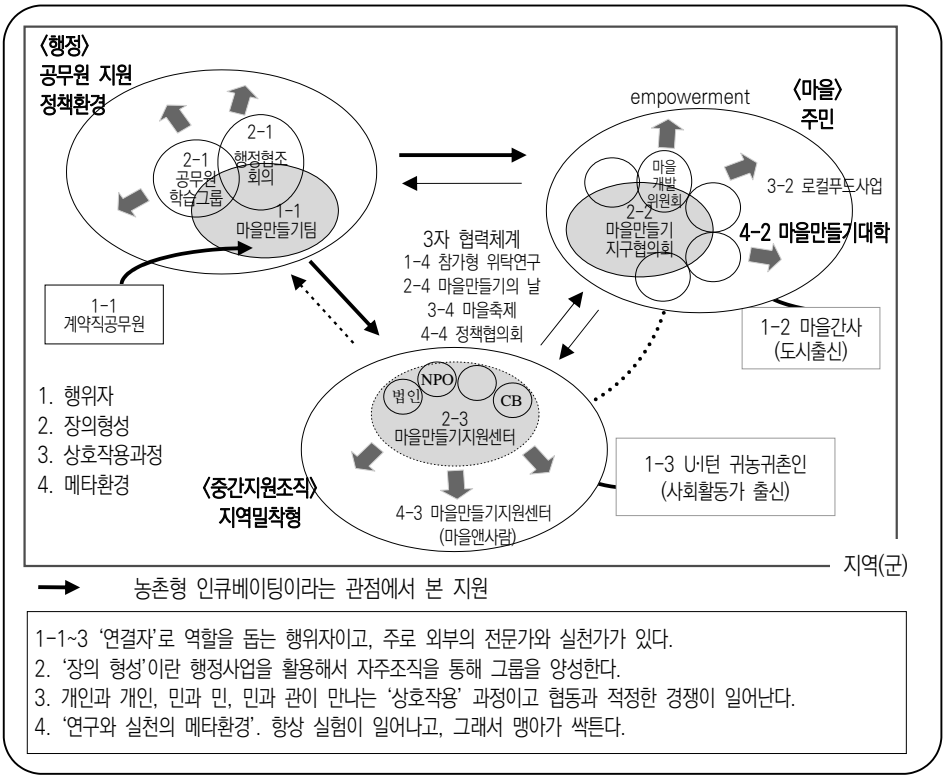
32 진안군의 마을만들기 5단계는 마을의 역량에 맞게 지원사업을 연계·추진해 타 지역에서도 벤치마킹하였다.

고 주민들이 학습할 수 있는 세미나, 교육, 강의들이 있었다. ‘(사)마을앤사람’ 조직은 조사, 연구, 교육 등 마을만들기 사업의 외연을 확장하기 위해 군청에 있던 전문 공무원이 만든 민간 조직이다. 국내외 마을만들기 그룹과의 협력 네트워크 구축, 전국 대학 및 연구소들과 연계한 공동연구를 시도할 수 있는 것은 이러한 외부 인력을 적극적으로 지역으로 영입하여 지역 내에서 활동할 수 있는 자리를 만들어주었기 때문이다.

전문가 집단과의 잦은 교류로 마을만들기, 주민주도, 상향식 등의 개념을 다른 지역보다 빠르게 접한 진안군에는 중간지원조직이 많이 만들어졌다. 조직들의 규모가 크지는 않지만 크게 두 유형의 중간지원조직이 활동 중이다. 민간 조직과 행정의 가교 역할을 하는 조직(마을간사협의회, (사)마을앤사람, 진안군귀농귀촌협의회)과, 민간 조직 간의 중간 혹은 대표의 역할을 하며 의견을 제시하는 조직(진안군마을만들기지구협의회, ㈜진안마을)이다.

진안군은 민-관-중간지원조직이 파트너십을 형성하여 지역사회를 발전시켜나갈 수 있도록 의식적으로 지원하였다. 주민 교육, 동아리 지원 등을 통해 주민의 역량을 높이며 지역사회의 일원으로서 의식을 높여갔다. 또한, 마을만들기 관련 조례를 만들고 불필요한 정책 개선, 협의체·단체 지원사업 등을 통해 지역사회가 함께 논의하고 문제점을 개선할 수 있는 지역사회의 장을 만들었다. 이러한 일련의 활동들이 바탕이 되어 진안군에는 <그림 4-5>와 같이 조직 연결망이 형성되었다.

〈그림 4-5〉 진안군 마을만들기: 행위자의 상호작용과 협력체계



자료: 具慈仁(2013).

농촌 지역사회의 발전 과정

제5장

지역사회 주민들이 필요 충족 또는 문제 해결 요구에 직면할 때 집합적 활동의 단위 조직을 만드는 방식으로 대응하는 것이 일반적이다. 농촌 지역사회의 변동 과정에서 개별 조직들이 생성·소멸한다. 홍동면과 장곡면에서 이어지는 조직 생성·소멸 사건의 연쇄에서 두 층위의 패턴을 관찰할 수 있다. 첫째, 지역사회 조직들과 주민들이 형성하는 서사와 조직의 활동을 볼 수 있다. 둘째, 사회 연결망 심화·확대를 확인할 수 있다.

1. 지역사회의 서사와 조직 활동

확고한 정체성을 공유하는 일정한 지리적 범위의 주민들을 '지역사회'라고 정의하기는 어렵다. 그런 곳은 드물기 때문이다. 그렇다고 농촌에는 정체성을 전혀 공유하지 않는 개인들만 거주할 뿐 '지역사회'라는 것은 존재하지 않는다고 말할 수도 없다. 정체성은 사회적으로 구성되며, 그 과정에서 서사가 출현하고 변동한다. "한 장소에 대해서 다양한 표상들이 만들어진다. 농촌 마을 등의 장소를 내부자 및 외부자에게 매력적인 것으로 마케팅하려는 것이다. 그런 상황에서 특정 장소와 관련해 일반적으로 활용하는 표상들의 체계에 '서사'라는 개념을 적용할 수 있다. 그 장소에서, 표상들은 행위자나 행위자 집단의 특정한 인지 내용과 관련된다."(Floysand & Jakobsen, 2007: 210).

‘우리 동네는 이러저러한 동네며, 우리는 이러저러한 모습의 생활을 유지하기 때문에 이 동네 주민이다’라는 식의 서사는 주민 개인의 행동양식과 주민들 사이의 사회적 상호작용에 규제적으로 관여한다. 지역사회에 새로운 집합적 활동의 필요성이 제기되고 이루어질 때에는 지역사회 내부의 사회 연결망으로부터 서사 재구성 활동이 수반된다. ‘우리 동네는 이러저러한 동네’라는 표현에서 ‘이러저러한’이라는 관형어가 대체되거나, 정교해지거나, 강화되는 등의 언술이 일어난다.

농촌 지역사회 내부의 서사 변동은 지역사회 발전 과정의 표층을 이룬다. 사례 지역에서 주민들 사이에 전승되는 서사의 내용은 특정한 계기에 맞춰 변형된다. 홍동면 지역사회의 발전 과정을 그런 틀에서 분석할 수 있다.

홍동면·장곡면에서 지역사회 발전을 위한 주민 실천의 서사적 기원은 풀무학교 창립(1958년)에서 찾아야 한다. 그리고 지금까지도 풀무학교로부터 발신되는 서사들은 홍동면·장곡면에서 전개되는 실천의 형식과 내용에 상당한 영향을 끼친다. 풀무학교의 건학 이념이 1960년대부터 졸업생들이 지역에 자리잡고 생활하면서 전개한 농업 및 비농업 분야 실천의 형식과 내용에 규제적으로 혹은 구성적으로 관여했다. 현존하는 50여 개 가까운 지역사회 발전 조직 중에는 설립 과정에 풀무학교가 물적 자원을 제공하는 방식으로 직접 관여하거나, 풀무학교 졸업생이 설립에 주도적 역할을 수행한 것들이 적지 않다.

〈표 5-1〉 시기별 풀무학교와 관련된 지역사회 발전 설립 조직

설립시기	풀무학교가 설립에 물적 자원을 제공하는 등 직접 관여한 현존 조직	풀무학교 졸업생이 설립에 주도적으로 참여한 현존 조직
1958~1969	풀무신협	정농회 홍성지부
1970~1979		
1980~1989		평촌목장, 홍성신문, 갓골어린이집
1990~1999		
2000~2009	풀무학교생활협동조합, 갓골목공소, 그물코출판사	문당친환경농업마을영농조합법인
2010~2017	밝맑도서관	꿈이자라는뜰, 교육농연구소, 젊은협업농장, 행복농장, 씨앗도서관, 별품
계	5개	11개

풀무학교 설립과 더불어 1960년대에 지역사회 안에서 공유되기 시작한 서사 내용을 몇 가지 열쇳말로 요약할 수 있다. 첫째는 '교육'이다. 이때 교육이라는 말의 구체적인 내용은 '더불어 사는 평민을 기르는 학교'라는 풀무학교 교훈에 응축되어 나타난다. 풀무학교 최초의 입학식에 공동 설립자인 이찬갑 선생의 발언이 자주 인용된다.[33]

둘째는 '지역사회(이상촌)'다. 이 서사는 풀무학교가 지역사회에 열린 상태로 다양한 실천에 주민들과 함께 참여해온 오랜 역사의 바탕이 된다. 지역사회 주민의 생활에 필요한 것들은 지역사회 안에 모두 갖추어야 하는데, 자율적인 협동 실천으로 그것이 가능하다는 내용이다.[34] 지역사회에 필요한 것을 지역사회 주민들이 협동해서 갖추자는 취지의 운동은 전형적인 '지역사회 발전' 실천인데 일제 강점기 때부터 이른바 '이상촌 건설운동'이라는 이름으로 시작되었다.

> 이상촌 건설운동은 1930년대에 다양한 사회 세력에 의해 활발하게 전개된 적이 있었다. 총독부의 모범부락 조성사업, 기독교세력의 예수촌 건설운동, 천도교의 자주촌 건설운동, 이종만·허헌 등 진보적 민족주의자들이 중심인물로 활약했던 대동농촌사의 집단농촌건설운동 등이 바로 그것이다. 태평양전쟁 등으로 인해 사그라졌던 이 이상촌 건설운동은 1950년대 중반부터 다시 활발하게 시도되었다. 기존 연구에 의하면 1930년대 예수촌 건설운동을 주도한 배민수를 중심으로 하는 기독교 사회운동세력에 의해 다시 주도

---

33 "이제부터의 새 교육은 새로운 시대의 총아인 농촌을 중심으로 한 농촌교육으로, 민중교육으로, 정신교육으로, 실력교육으로, 인격교육으로 이 민족을 소생시키고 이 인간을 새로 나게 해야 할 것입니다."(이찬갑, 풀무고등공민학교 1회 입학식에서의 발언, 1958년, 풀무학교웹페이지 www.poolmoo.net).

34 이 서사는 홍동 주민들 사이에 널리 알려진 이야기로 전승된다. "지역사회에 빵집이 있어야 하고, 꽃집도 있어야 하고, 책방도 있어야 하고, 대학도 있어야 하고, 아이들은 지역사회가 돌보아야 하며, 장애인을 어떻게 대접하는지를 보면 그 지역사회를 알 수 있다."는 서사가 주민들 상당수에게 알려져 있고, 전승된다. 현재 밝맑도서관 관장이며 수십 년 동안 풀무학교에서 교사로 재직했던 홍순명의 표현인데, 일제 강점기에 시작되었다가 1950~1960년대 한국 농촌에서 적지 않게 실천되었던 지역사회 개발 운동(당시에는 '이상촌 운동'이라고 불렀다)의 주요 목표와 논리를 고스란히 담고 있다.

되었다. 기독교 세력이 구상한 모범 농촌은 교회·학교·의료소·협동조합·목욕탕·이발소·세탁소·탁아소 등 각종 공동시설을 갖춘 마을, 그리고 이러한 공동시설을 협동조합이 운영하는 곳이었다. 주요 사업으로는 농민의 이익을 위한 각종 생산장려운동 및 협동조합운동, 그리고 농촌문화 향상과 농촌 교화를 위한 생활개선운동과 복음운동이 제시되었다. 그런데 이재영의 구술에 의하면, 1950년대에는 자그마한 협업농장을 실험적으로 운영하는 청년들이 상당히 많았다고 한다. 백운산협업농장, 화남협업농장 등 전국적으로 협업농장들이 실험적으로 운영되었다는 것이다. 이들은 이스라엘의 모샤브moshav나 키부츠kibbutz 같은 것을 어떻게 우리나라에 적용할 것인가 하는 고민 속에서 소규모의 실험을 진행하고 있었다.
자료: 김영미(2009: 291-292).

셋째는 '농업'이다. 풀무학교의 정식명칭이 '풀무농업고등기술학교'라는 점에서 알 수 있듯이, 풀무학교는 직업으로서 농업을 교육하는 기본 이념에서 출발했다. 넷째는 '협동조합'이다. 홍동면·장곡면 일대에서 출현한 지역사회 발전 조직들 가운데 상당수가 협동조합 형식을 취한다. 풀무학교 개교 직후부터 협동조합들을 만들기 시작했다는 점에서, 이른바 '협동조합 서사'는 홍동면·장곡면 지역의 여러 실천을 오래 전부터 규제해 온 중요한 서사다.

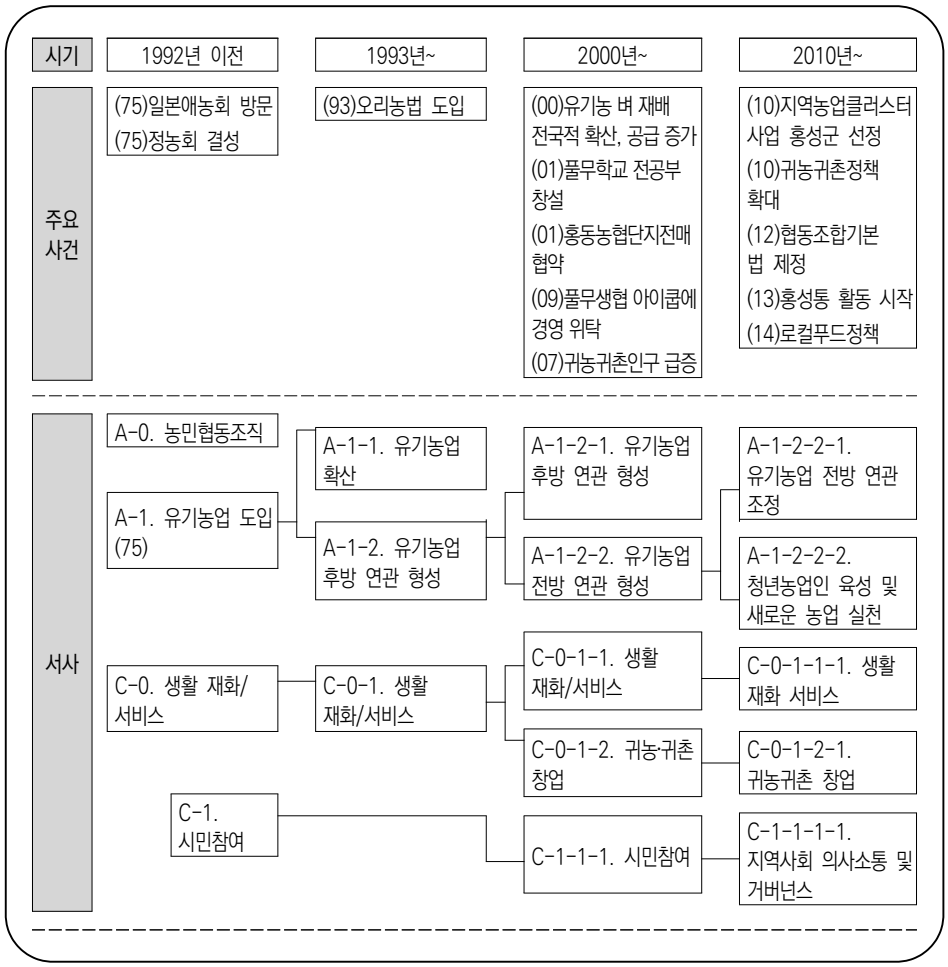
2. 지역사회 조직의 생성과 전개

홍동면·장곡면 일대의 지역사회 발전을 서사적 관점에서 고찰할 때 그 기원이 풀무학교 설립에 있다고 본다면, 현재 이곳에서 진행되는 다양한 실천의 바탕이 되는 서사적 원형은 1960년대 초반에 형성되었다고 말할 수 있다. 서사들이 그대로 유지, 전승되면서 현재의 지역사회 발전과 관계되는 것은 아니다. 원형적 서사들은 여러 계기를 만나 구체화되고 분화되었고, 그런 변형과 분기가 일어날 때마다 지역사회 조직(그리고 사회 연결망)의 변화가 일어났다. 주된 활동의 장소도 점차 다양하게 형성되었다(그림 5-1).

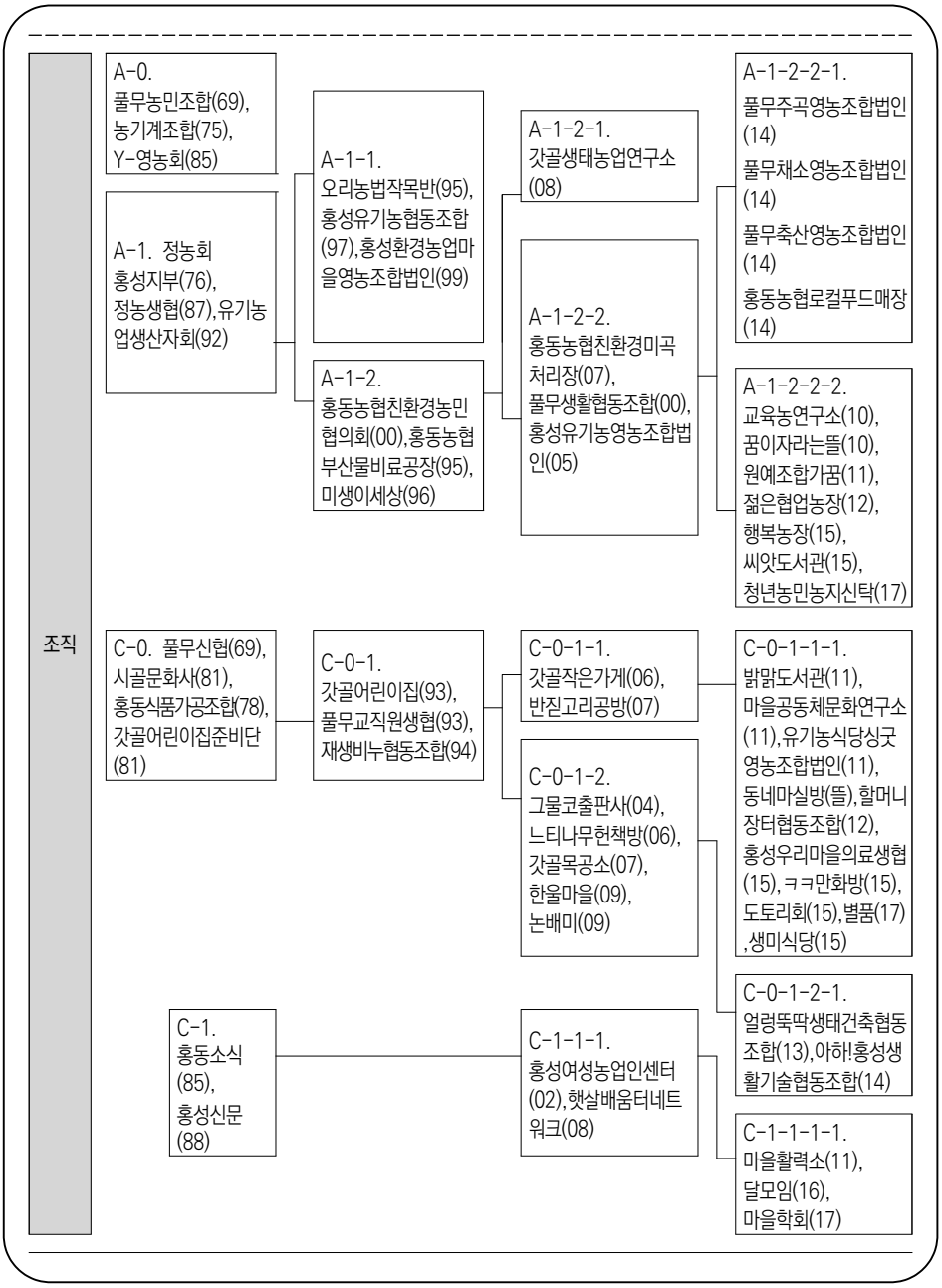
그 같은 계기는 지역사회 내부뿐만 아니라 지역사회 외부와 닿은 연결망을 통해서도 촉발되었다. 서사 및 사회 연결망의 변화가 두드러지는 분기

점이 몇 있다. 풀무학교 개교, 1975년 유기농업 시작, 1990년대의 오리농법 확산, 2001년 풀무학교 전공부 설치, 2010년을 전후한 귀농·귀촌 증가, 2012년「협동조합기본법」제정 등이다. 각각의 서사들은 특정한 계기에 분화되거나, 결합하는 방식으로 변형된다. 그때마다 지역사회 발전 조직이 설립되거나, 소멸하거나, 합병하거나, 연대-협력 관계를 맺는 현상이 나타난다. 더불어 실천의 장소도 이동·확산·형성된다.

〈그림 5-1〉 홍동면·장곡면 지역사회의 서사와 조직 전개 과정



〈그림 5-1(계속)〉 홍동면·장곡면 지역사회의 서사와 조직 전개 과정



홍동면·장곡면 일대에서 진행된 역사적 과정을 서사-조직-장소의 세 층위에서 살펴보았다. 문헌 및 면접 조사 자료를 시기별로 배치하고 발생한 사건, 관련된 조직의 형성과 활동, 활동이 주로 이루어진 장소 등의 내용을 분석하였다. 그 결과 '지역사회의 발전' 과정을 설명할 요소들을 몇 가지 발견하였다. 홍동면·장곡면 사례에서 발견한 내용들이지만, 가설적인 수준이나마 다른 농촌 지역에서도 적용할 수 있도록 정식화한 결과는 다음 <표 5-2>에서 보인 바와 같다.

〈표 5-2〉 '지역사회의 발전' 메커니즘과 특징

발견 ①	지역사회의 문제가 구체적인 서사 형태로 식별되면서, 주민들은 그 문제에 대응하려고 지역사회 발전 조직을 만든다.
발견 ②	서사는 분화하거나, 새롭게 출현하기도 한다. 그때마다 지역사회 발전 조직도 조응하여 다른 조직으로 전환되거나 새롭게 만들어지면서 분화한다.
발견 ③	지역사회 발전 조직이 활동하는 장소도 변경되거나, 넓어지거나, 새로 형성된다.
발견 ④	외부 여건 변화, 외부와의 접촉 또는 교류가 지역사회의 문제를 새로운 서사로 표현하는 계기(발견 ①)를 만든다.
발견 ⑤	큰 규모의 자원을 동원해야 대응할 수 있는 지역사회 문제의 경우, 지역사회 외부와의 연결망 또는 지역사회 내 대형 조직의 협력이 중요해진다. 지역사회 외부와의 연결망에서 동원하는 자원에는 지식·정보, 물적 자원, 인적 자원 등이 있다.
발견 ⑥	지역사회 문제가 구체적인 서사 형태로 식별되거나(발견 ①), 조직이 형성되는(발견 ②) 핵심 필요조건은 지역사회 내의 기성 사회 연결망이다. 기성 조직, 기성 조직들의 연결망, 지역사회 안에서 여론 영향력을 지닌 개인들의 비공식적 연결망 등의 형식을 띤다. 이를 사회 자본의 한 형태라고 할 수 있다.
발견 ⑦	지역사회 내 서사 구조가 복잡해지고 조직들도 분화하는 과정 속에서 서사 및 조직 형성의 토대가 되는 사회 자본은 의사소통 그 자체를 주요 목적으로 삼는 공식적 형태의 조직으로 결절(結節)되는 경향이 있다.
발견 ⑧	서사의 출현 및 분화(발견 ①과 ②) 시점은 지역사회가 '새로운 상품 및 서비스 생산(novelty production)'을 시작하는 계기가 되기도 한다.

3. ‘농업 서사’를 중심으로 본 지역사회 조직의 전개

농업과 관련한 지역사회의 서사 변동과 각종 관련 지역사회 조직의 출현은 뚜렷하게 조응한다(표 5-3). 홍동면·장곡면 지역사회의 ‘농업 서사’가 분기하는 모든 지점에서 관련된 주민들은 문제 또는 자신들의 필요를 식별하는 언어적 활동을 수행하는 동시에 ‘조직’을 만들어 문제 해결에 나섰다는 사실을 관찰할 수 있다. 이하에서는 농촌 지역사회의 발전 과정에 대한 분석 결과로 제안한 몇 가지 발견들의 근거를 서술한다.[35]

<발견 ①과 ②> 지역사회의 문제가 구체적인 서사 형태로 식별되면서, 주민들은 그 문제에 대응하려고 지역사회 발전 조직을 만든다. 서사는 분화하거나, 새롭게 출현하기도 한다. 그때마다 지역사회 발전 조직도 조응하여 다른 조직으로 전환되거나 새롭게 만들어지면서 분화한다.

[A-1 유기농업 도입] 1975년, 일본의 유기농업 단체인 애농회 회장 고다니 준이치가 풀무학교를 방문하여 유기농업을 소개한 이후 유기농업은 풀무학교 졸업생들 사이에서 공감을 얻게 되었다. 그리하여 홍동면의 농민들이 주축이 되어 한국 최초의 유기농업 생산자 조직인 정농회를 결성하였다(1976년). 한참 뒤에는 정농생협(1987년)과 풀무생협 유기농업생산자회(1992년)가 결성되었다.

---

35 ‘발견 ⑤’에 관한 내용은 앞의 4장에서 우리마을의료생협 창립 과정에 관한 서술에서 살펴보았고, ‘발견 ⑥’에 관한 내용도 4장에서 다루었다. ‘발견 ⑦’에 관해서는 이 장의 다음 절에서 별도로 다룬다.

〈표 5-3〉 '농업 서사'와 지역사회 발전 조직의 변화

시기	서사/장소	지역사회 조직	발견	
1차 분화 (1975년)	A-0. (농민협동조직) 장소: 홍동면 일대	풀무농민조합, 농기계조합, Y-영농회	④	일본 애농회 교류행사(유기농업 소개)
	A-1. (유기농업 도입) 장소: 홍동면 일대	정농회 홍성지부, 정농생협, 유기농업생산자회		
2차 분화 (1995년)	A-1-1. (유기농업확산) 장소: 홍동면 문당리	오리농법작목반, 홍성유기농협동조합, 홍성환경농업마을영농조합	③ ⑤ ⑤	문당리 유기농 벼 재배 단지 홍동농협의 비료공장 출자 미생이세상(미생물제재생산공장) 설립에 풀무신협 출자
	A-1-2. (유기농업 후방 연관 형성) 장소: 홍동면 일대	홍동농협친환경농민협의회 홍동농협부산물비료공장 미생이세상	⑧	오리농법쌀
3차 분화 (2000년대)	A-1-2-1. (유기농업 후방 연관 형성) 장소: 홍동면 운월리	갓골생태농업연구소	③ ④	홍동면 전역에서 유기농 벼 재배 아이쿱생협, 여성민우회생협 등과의 전속계약 관련 논의
	A-1-2-2. (유기농업 전방 연관 형성) 장소: 홍동면 일대, 장곡면 일대	홍동농협친환경미곡처리장 풀무생활협동조합 홍성유기농영농조합법인	⑤ ⑧	친환경미곡처리장 건립에 홍동농협 투자, 아이쿱 관여 유기농 쌀 외 유기농 채소 등 다품목
4차 분화 (2010년대)	A-1-2-2-1. (유기농업 전방 연관 조정) 장소: 홍동면 일대	풀무주곡영농조합법인 풀무채소영농조합법인 풀무축산영농조합법인	④ ④	귀농 인구 증가 충남광역정신보건증진센터 설립과 사회적농업 담론 등장
	A-2-1-1-1. (청년농업인 육성, 새로운 농업 실천) 장소: 홍동면 운월리, 장곡면 일대	교육농연구소, 젊은협업농장, (청년농민농지신탁), 꿈이자라는뜰, 행복농장, 원예조합 가꿈, 씨앗도서관	④ ⑤ ⑥ ⑧	농생태학(agro-ecology) 운동의 점진적 확산, 토종씨앗 관련 시민단체와 교류 장곡면 도산리 '오누이 권역정비사업', 홍성유기농영농조합법인의 협력으로 젊은협업농장, 행복농장의 물적 인프라 형성 운월리(갓골) 일대에서 갓골 생태농업연구소를 중심으로 한 사회적 관계망을 배경으로 창업 논의 돌봄농업(care farming) 서비스

[A-1-1 유기농업 확산] 이후 오랫동안 유기농업 실천은 지역에서 계속되었지만 크게 확산되지 못하다가, 1993년에 풀무학교 졸업생이자 지역의 농민인 주형로 등이 오리농법을 도입하면서 급격하게 확산되었다. 유기농업 실천은 홍동면에서 거의 20년 가까이 이루어졌으나, 제초작업에 대한 부담

등으로 인해 쉽게 확산되지는 않는 형편이었다. 그 같은 문제에 대한 해법으로 오리농법을 도입하면서 동시에 오리농법작목반을 조직하였다(1995년). 홍동면 문당리를 중심으로 퍼져나가기 시작한 오리농법은 지역사회 안에서 상당한 호응을 얻었고, 오리농법을 적용하는 벼 재배면적이 급격히 늘기 시작했다. 대부분의 농민이 오리농법을 하게 된 문당리에서는 홍성환경농업마을영농조합법인을 만들어 유기농업 실천을 더욱 조직적으로 전개하기에 이르렀다(1999년).

[A-1-2 유기농업 후방 연관 형성] 지역사회에서 유기농업이 급격하게 확산되면서, 농경지에 투입할 유기질 투입재 수요가 증가했다. 이 문제에 대응하려고 홍동농협 부설 부산물비료공장을 지었다(1995년). 품질이 더 좋은 유기질 비료 등을 생산하려면 미생물 제재를 지역사회 안에서 공급할 수 있어야 한다는 결론에 이른 홍동면의 유기농 생산자들은 풀무신협과 함께 출자해 미생물제재 생산 시설을 짓고 '영농조합법인 미생이세상'을 조직해 운영하기 시작했다(1996년).

[A-1-2-1 유기농업 후방 연관 형성] 유기농 생산의 산업연관 후방에서 공급되는 유기질 비료 등 투입재를 지역사회 안에서 조달하기 위한 노력만으로 주민들의 실천이 끝나지는 않았다. 전국에서도 선구적인 유기농업 지역으로 자리매김하던 홍동면에서 생산자들은 유기농업을 계속 발전시키려면, 지역의 생태계에 대한 과학적 지식을 축적시킬 필요가 있다는 생각에 도달했다. 그리고 유기농업의 기술 그 자체를 더욱 발전시키기 위한 과학적 노력도 필요했다. 마침 2000년대 들어 풀무학교에는 2년제 대학 과정에 준하는 '전공부' 과정이 생겼고, 이를 배경으로 연구 기능을 수행할 조직으로 갓골생태농업연구소를 설립했다(2008년).

[A-1-2-2 유기농업 전방 연관 형성] 1990년대부터 유기농업 실천이 지역에서 빠르게 확산되었고 생산량도 크게 늘었다. 유기농산물 출하를 종래의 방식과는 다르게 조직해야 할 필요가 발생했고, 풀무소비자협동조합을 풀무생활협동조합으로 재편했다(2000년). 이 과정에서 풀무생협은 아이쿱생협 등과 더욱 긴밀한 관계 속에서 거래하기 시작했다. 늘어난 유기농 쌀을 보관하고 가공하기 위해 시설이 필요해졌고, 홍동농협 친환경미곡처리장을

건립했다(2007년). 아이쿱생협에 높은 비중을 두는 구조로 유기농산물 전방 연관 관계를 형성하게 된 이후, 여러 가지 사건으로 풀무생협에는 갈등이 일어났다. 이는 대형화된 소비자생활협동조합과 농촌의 농업 생산자들 사이의 갈등이라는 성격을 갖는데, 갈등 국면에서 아이쿱생협과 관계를 단절하면서 아울러 유기농 쌀에 집중된 유기농산물 생산 구조를 재편하려는 의도에서 여러 생산자들이 풀무생협을 이탈했다. 이들은 대안적인 전방 연관 관계를 형성하고자 홍성유기농영농조합법인을 결성했고(2005년), 그 사무실도 홍동면이 아니라 이웃한 장곡면에 두었다.

[A-1-2-2-1 유기농업 전방 연관 조정] 2009년에 아이쿱생협과 전속 거래 관계에 가까운 상태에 놓여 있던 풀무생협은 경영난에 빠져 결국 아이쿱생협에 경영을 위탁하기에 이르렀다. 풀무생협에 속한 홍동면의 농업 생산자들은 이를 자율성이 제약된 상황이라고 인지하였고, 아이쿱생협과의 관계 구조를 재편하려 노력하였다. 그리하여 풀무생협에 속한 생산자들을 별도의 영농조합법인으로 독립해서 아이쿱생협과 관계를 맺는 구조를 형성하게 되었다. 이때 작목별로 세 개의 생산자 조직이 결성되었다(2014년). 풀무주곡영농조합법인, 풀무채소영농조합법인, 풀무축산영농조합법인이다. 한편, 2010년 이후 완주의 로컬푸드협동조합이 성공을 거두고, 그 무렵 정부가 지원정책을 펼치면서 인지도가 높아지고 전국적으로 확산되기 시작한 로컬푸드운동이 홍동면에도 영향을 끼쳤다. 2012년 무렵부터 영세고령농 여성이 참여하는 '할머니장터협동조합'을 결성해 활동하던 차에, 홍동농협이 정부의 지원사업을 받게 되었다. 정부 지원사업은 이른바 로컬푸드 직매장을 건립하는 데 자금을 보조하고 융자하는 것이었다. 홍동농협에는 로컬푸드직매장을 건립했을 때 농산물을 출하할 소농 그룹이 필요했다. 할머니장터협동조합의 조합원들이 홍동농협 로컬푸드매장에 농산물을 공급하기로 약속하였고, 홍동농협 로컬푸드매장이 문을 열었다(2014년).

[A-1-2-2-2 청년 농업인 육성 및 새로운 농업 실천] 2001년의 풀무학교 전공부 설치, 2000년대 아이쿱생협과의 관계에서 일어난 풀무생활협동조합의 내홍과 2008년 전국적인 조류인플루엔자 이후 오리농법의 중단 사태, 2000년대 후반부터 급증하기 시작한 귀농·귀촌 등의 사건은, 홍동면·장곡면

지역사회의 '농업서사'에 중대한 변화 계기로 작용했다. 유기농업과 관련된 새로운 실천은 쉽사리 등장하지 않는 가운데, 풀무학교 전공부 출신을 포함해 늘어난 귀농자(특히, 자본이 부족한 청년 귀농자)가 지역에 잘 정착하는 일이 지역사회의 중요 과제로 떠올랐다. 풀무학교 전공부 출신 주민과 귀농인이 결합해 원예협동조합 가꿈을 설립하였다(2011년). 이는 일종의 창업 성격을 지닌다. 한편, 장애인 등의 약자를 농촌 지역사회에서 농업을 매개로 돌보고 노동통합을 시키자는 목적을 지닌 실천들이 분기했다(꿈이자라는뜰 2010년, 행복농장 2015년). 젊은협업농장과 행복농장을 중심으로 장곡면 일대에서 그런 실천이 진행되고 있다. 이를 '사회적 농업 서사'의 분기라고 이름 붙일 만하다. 장곡면에서 '사회적 농업' 서사가 시작되기 전, 갓골생태농업연구소가 있었던 홍동면 운월리에 밝맑도서관이 들어서고 이러저러한 조직들이 생겨나면서 그곳에서 농업과 관련한 새로운 문제 제기가 있었다. 그런 문제 제기들을 안고 근년에도 지역사회 조직이 생겨나고 있다. 가령, 지역사회의 토종 씨앗을 보존하려는 취지로 씨앗도서관이 생겨났고(2015년), 최근에는 늘어나는 청년 귀농인들에게 절실한 농지를 공급할 방도를 찾아야 한다는 문제 제기와 더불어 '청년농민농지신탁'(연구자가 임의로 붙인 명칭임)을 준비하는 모임이 생겨났다(2017년).

<발견 ③> 지역사회 발전 조직이 활동하는 장소도 변경되거나, 넓어지거나, 새로 형성된다.

1994년에 홍동면 문당리에서 오리농법이 처음 실천되기 전까지, 문당리는 홍동면의 다른 마을들과 큰 차이가 없는 곳이었다. 문당리에서부터 오리농법이 실천되고 주변으로 확산되면서, 문당리는 전국적인 인지도를 지니는 유기농업 실천의 장소가 되었다. 여기에는 친환경농업교육관을 건립해, 전국 각지로부터 모여드는 사람들에게 유기농업에 관한 정보와 지식을 전달하는 시설로 활용하게 된 것도 크게 기여했다.

2005년 홍성유기농영농조합법인이 결성되어 사무소를 장곡면에 설치하고, 장곡면의 농민들도 조합원으로 참여하는 농업생산자 조직으로 성장하

면서 홍동면·장곡면 지역사회에서 그 동안 거의 부각되지 않았던 '장곡'이 새로운 장소를 형성할 수 있는 씨앗이 뿌려졌다. 2008년 조류인플루엔자 유행 이후 홍동면에서 오리농법은 더 이상 실천하기가 어려워진 가운데, '청년 농업인 육성, 돌봄농업' 등으로 표현할 수 있는 새로운 농업 실천이 장곡면 도산 2리에서 전개되었다. 젊은협업농장과 행복농장으로 대표되는 이 실천은 장곡이라는 새로운 장소를 가꾸고 있다.

<발견 ④> 외부 여건 변화, 외부와의 접촉 또는 교류가 지역사회의 문제를 새로운 서사로 표현하는 계기가 된다.

홍동면과 같은 지역사회는 흔히 지나치게 자립적인 나머지 폐쇄적인 지역사회라고 오인되기도 한다. 그런데 홍동면·장곡면 지역사회의 발전 과정을 살펴보면, 오히려 지역사회 외부와의 교류가 아주 활발한 곳임을 알 수 있다. 그리고 외부와의 접촉 및 교류가 지역사회의 서사 흐름을 크게 변화시키는 중요한 사건이 된다는 점도 확인할 수 있다. 가령, 홍동면·장곡면 지역사회의 농업 서사에서 결코 빼놓을 수 없는 유기농업의 도입[A-1]은 1975년에 풀무학교에서 초청한 일본 유기농 생산자 단체인 애농회 고다니 준이치와의 만남을 계기로 시작되었다. 1994년에 시작된 획기적인 변화, 오리농법 도입[A-1-1]도 홍순명, 최상업 등이 창녕을 방문한 일본의 오리농법 실천가 후루노 다카오를 만나러 간 일과 주형로가 일본의 잡지인 『현대농업』에서 오리농법을 처음 접하게 된 것이 결정적인 계기였다.

이 같은 사례에서 농촌 지역사회가 외부와 접촉·교류하는 것이 발전 메커니즘의 중요한 구성요소임을 알 수 있다. 농촌 지역사회의 경제 영역은 한편으로는 지역에서 생산되는 산출물 시장에 대한 통제력을 증진할수록 건강해지는 동시에, 다른 한편으로는 '새로운 상품·서비스 생산'의 기회를 얻어 혁신해야 지속가능성을 높일 수 있다. 후술하겠지만, 홍동면·장곡면 지역사회에서 오리농법 도입은 1990년대 후반부터 현재에 이르기까지 경제적 측면에서 비중이 가장 높은 '유기농 쌀'이라는 새로운 상품을 본격적으로 생산할 수 있었던 중요한 혁신이었다. 이 같은 혁신도 지역사회 외부

와의 만남에서 비롯된 것이다. 1975년 고다니 준이치의 방문 때와 다른 점이 있다면, 주민들 가운데 몇 명이 학습하려고 적극적으로 '지역사회의 외부'를 찾아 나섰다는 점이다.

> "70년대 환경을 살리는 농법이 필요하다고 여기고 유기농업을 모색했다. 처음엔 방법을 몰라 악전고투를 했는데 우리들이 원하고 열려있으니까 여러 아이디어가 들어왔다. 오리농법, 바이오 다이내믹, 파머컬처, 자연농법 등 우리가 나가서 배우기도 했다. 오리농법은 일본과 교류하면서 1994년부터 시작했다. 아시아 오리농법 대회를 열어 중국, 베트남, 필리핀, 일본 등에서 온 농민들과 교류했다. 융합, 창조, 발전은 교류 없이 불가능하다." - 홍순명. (자료: 박성원·진설아, 2016: 45).

근래에 장곡면 일대에서 시도되는 이른바 '사회적 농업' 실천도 지역사회 외부와의 우연한(?) 마주침이 중요한 계기가 되었다. 만성정신질환자 등의 재활·사회복귀를 돕는 농업 실천에 나선 행복농장은 홍성군 홍북면에 새로이 들어선 충남광역정신건강복지센터와의 접촉에서부터 시작된 실천이다. 당초에는 충남광역정신건강복지센터의 직영 농장으로 출발했다가, 지금은 협동조합 법인으로 재조직하고 충남광역정신건강복지센터와는 협력 관계를 유지하고 있다.

홍동면·장곡면 지역사회에서 '농업 서사'의 무게중심이 유기농업과 관련된 것에서 새로운 농업 실천 그리고 청년 농업인 등 농업 인적 자원 문제에 관련된 것으로 이동하게 된 것은 2008년 이후 전국적으로 확산된 귀농 트렌드와 무관하지 않다. 풀무학교 전공부 등을 계기로 홍동면 일대는 귀농 적지(適地)로 일찍이 알려진 편이어서, 귀농인이 아주 많은 곳이 되었다. 자연히 귀농인, 특히 젊은 귀농인의 정착이 지역사회의 중요한 과제가 되었다. 이는 '젊은협업농장' 설립으로 이어졌다.

<발견 ⑧> 서사의 출현 및 분화(발견 ①과 ②) 시점은 지역사회가 '새로운 상품 및 서비스 생산'을 시작하는 계기가 되기도 한다.

홍동면·장곡면 지역사회에서 가장 비중 있게 다룰 수 있는 '새로운 상품

및 서비스'는 유기농산물, 그중에서도 유기농 쌀이다. 1993년 오리농법 도입[A-1-1]은 이후 20년 가까이 홍동면·장곡면 지역을 대표하는 농산물을 생산하는 계기가 되었다. 이후, 문당리를 중심으로 농산물 생산에 덧붙여 지역을 찾는 내방객들을 대상으로 하는 교육, 농업체험 등의 서비스가 활발하게 전개되었으나 2008년 조류 인플루엔자 사태 이후로 오리농법을 계속하지 못하게 된 상황에서 동력을 잃어가고 있다. 이 지역을 찾는 방문객들이 2000년대 이후 급격히 증가하자, 지역사회의 주민들은 방문객들을 안내하고 농업 체험 및 교육 서비스를 제공하는 활동을 조직적으로 전개하려 시도했다. 가령, '마실이학교'나 '논배미'[36] 같은 동아리들이 생겨났는데 더욱 조직화된 형식으로 발전하지 못했다. 2000년대에 전국적으로 마을 단위의 농촌체험관광 서비스를 공급하는 사례가 폭증했고, 일종의 농촌체험관광 시장이 형성될 정도가 되었다. 홍동면·장곡면 지역사회도 그 같은 조류에 합류하기는 했으나 이를 '새로운 상품 및 서비스'로 계속 발전시키지는 못했다. 최근에는 '꿈이자라는뜰'이나 '행복농장' 같은 조직이 돌봄 농업(care farming)을 시도하고 있다. 이는 농업 서사의 최근 분기점[A-1-2-2-2]에서 발생한 사건이다. 돌봄 농업 서비스를 포함한 '사회적 농업'이 홍동면·장곡면 지역사회의 '새로운 상품 및 서비스'로 자리 잡을 수 있을지를 판단하기는 이른 시점이지만, 지역사회가 외부 여건 변화에 능동적으로 대응하는 과정에서 출현한 새로운 시도인 것만큼은 분명하다.

---

36 최근에는 활동이 중단된 상태다. '마실이학교'는 홍동면·장곡면을 찾아온 내방객들에 대한 지역 안내, 지역에 유입해 온 귀농인 및 귀촌인에 대한 지역 이해 등을 도모하려는 취지로 활동했다. '논배미'는 주로 아동이나 청소년을 대상으로 농업체험 교육 서비스를 제공하던 동아리다. 지역 안의 학교에 다니는 학생을 포함해 외부에서 오는 학생들도 대상으로 활동했다.

4. ‘지역사회 서사’를 중심으로 본 지역사회 조직의 전개

다음은 ‘지역사회 서사’를 중심으로 본 홍동·장곡 지역사회 발전 과정이다. 이른바, ‘이상촌 운동’에 원형을 둔 지역사회 서사는 크게 분기하지 않는다. 다만 2000년 이후로 지역사회 서사와 연동하여 조직들이 급격히 증가하였다. 이는 「협동조합기본법」 제정, 홍동·장곡 지역으로의 전입 인구 증가와 관련이 있다. 특히, 눈에 띄는 것은 주민 일상생활에 필요한 재화나 서비스를 공급하는 조직을 협동조합 형식으로 만드는 활동이 활발해졌다는 점이다.

〈표 5-4〉 ‘지역사회 서사’와 지역사회 발전 조직의 변화

시기	서사/장소	지역사회 조직	발견	
1차 분화 (1985년)	C-0. (생활재화/서비스) 장소: 홍동면 일대	풀무신협, 시골문화사, 홍동식품가공조합, 갓골어린이집준비단	④ ④ ⑤ ⑤ ⑦	풀무소비자협동조합 소식지 ‘홍동소식’ 강제 폐간 홍성읍 ‘민주헌법쟁취 평화대행진’시위 미보도 농식품부 여성농업인센터 사업 추진 문당권역사업 상사업비로 마을활력소 건립 홍동지역사회 내 조직 증가 상황에서 ‘소통’을 위해 마을활력소, 마을학회 등 조직 설립 및 연결망(달모임, 주민자치위원회 참여) 형성
	C-1. (시민참여) 장소: 홍동면 일대	홍동소식, 홍성신문, 홍성여성농업인센터, 햇살배움터교육네트워크, 마을활력소, 달모임, 마을학회		
2차 분화 (2000년대)	C-0-1-1. (생활 재화/서비스) 장소: 홍동면 일대	갓골작은가게, 반짇고리공방, 밝맑도서관, 마을공동체문화연구소, 유기농식당싱굿영농조합법인, 동네마실방뜰, 할머니장터협동조합, 홍성우리마을의료생협, ㅋㅋ만화방, 도토리회, 별품, 생미식당	④ ④ ④ ④ ⑤ ⑤ ⑤ ⑧	농촌 현장 경험 향상과 대학과정에 준하는 전공과정 개설 요구 증가 풀무학교 전공부 설립 귀농 귀촌 인구 증가 유기농법·오리농법에 관심 증가로 지역방문객 늘어남 지역농업클러스터 사업으로 유기농식당 싱굿 설립 밝맑도서관 건립을 위한 대규모 자원동원과 협력 홍성우리마을의료생협 설립을 위한 대규모 자원동원과 협력 ‘농촌’, ‘농업’, ‘교육(체험)’ 결합한 농촌관광(Green Tourism) 서비스
	C-0-1-2. (귀농귀촌 창업) 장소: 운월리 일대	그물코출판사, 느티나무헌책방, 갓골목공소, 한울마을, 논배미, 얼렁뚝딱생태건축협동조합, 아하!홍성생활기술조합		

<발견 ①과 ②> 지역사회의 문제가 구체적인 서사 형태로 식별되면서, 주민들은 그 문제에 대응하려고 지역사회 발전 조직을 만든다. 서사는 분화하거나, 새롭게 출현하기도 한다. 그때마다 지역사회 발전 조직도 조응하여 다른 조직으로 전환되거나 새롭게 만들어지면서 분화한다.

'지역사회 서사'가 유지되거나 분기하는 모든 지점에서 관련된 주민들은 문제 또는 자신들의 필요를 식별하려고 '조직'을 만들어 문제 해결에 나섰다는 사실을 관찰할 수 있다.

[C-0 생활 재화/서비스] 풀무학교 초기 졸업생들이 지역에 자리 잡고 농업에 종사하기 시작했던 1960년대는 한국 농촌 전역에서 '고리대금업'이 사회 문제로 비화되었던 때다. 연리 수십 %의 높은 이자율을 부과하는 이른바 '장리쌀' 문제를 안고 있지 않은 지역이 없을 정도였다. 홍동면도 예외는 아니었다. 풀무학교 졸업생들은 학교에서 배운 농민 협동조직에 관한 것을 행동에 옮겨 지역사회의 골칫거리였던 장리쌀 문제를 해결하려는 조직 실천에 나섰다. 지역사회 내에서 낮은 이자율로 금융을 제공하는 협동조합 방식의 조직을 만들자는 내용이었다. 그리하여 '풀무신협'이 설립되었다(1969년). 한편, 풀무학교 안에서 꾸준히 시도되던 농산물 가공 부문의 실천은 '홍동식품가공조합' 결성으로 이어졌다(1978년). 1970년대에는 농번기에 한시적으로 탁아소를 운영하는 마을이 많았다. 홍동면 외에도 전국의 상당수 농촌에서 한시적 탁아소 활동은 적지 않았다. 홍동면 지역사회에서는 아이들을 돌보는 일을 농번기에 한시적으로 하지 말고 상설적인 기관을 설치할 필요성이 제기되었고, 이를 준비하기 위한 임시 조직으로 '갓골어린이집준비단'을 만들었다(1981년).

[C-0-1 생활 재화/서비스] '갓골어린이집준비단'을 조직해서 시작된 논의는 오랜 기간 진행되어 사회복지법인 형식으로 어린이집을 개설하기에 이르렀다(1993년). 농식품이나 일상생활용품을 가공·판매하는 조직을 만들려는 시도는 부침을 거듭하며 꾸준히 이어졌다. 풀무교직원생협을 만들었고(1993년), 재생비누협동조합을 만들었다(1994년).

[C-0-1-1 생활 재화/서비스] 이 같은 노력은 2000년대 들어 풀무학교 전공부를 설치하고, 지역사회에 귀농인과 귀촌인이 많이 유입되면서 새로운 전기를 맞았다. 풀무교직원생협으로 출발했던 노력은 풀무학교생활협동조합으로 성과를 거두었고, 풀무학교생활협동조합은 운월리에 '갓골작은가게'라는 이름의 로컬푸드매장을 내었다(2006년). 갓골작은가게는 홍동면 지역사회에서 식료품을 구매할 수 있는 매장으로는 농협하나로마트를 제외하면 유일한 곳이다. 조합원들이 공급하는 농산물 및 가공식품을 주로 판매하며, 지역을 방문하는 사람들에게는 휴게공간으로도 기능한다.

[C-0-1-1-1 생활 재화/서비스] 지역사회에 필요한 것을 주민이 협동해서 갖추자는 '지역사회 서사'는 2012년「협동조합기본법」제정 이후로 더욱 활발한 실천을 낳았다. 풀무학교가 주도하는 가운데 많은 주민들이 참여하고 7억 원에 달하는 자금을 모아 사단법인 밝맑도서관을 건립했다(2011년). 정부의 지역농업클러스터 사업 자금을 지원받은 홍동면의 축산 농가들이 정육점 및 쇠고기를 주 재료로 하는 음식점을 내었다. 이 사업의 운영 주체가 있어야 해서 '유기농식당싱굿영농조합법인'을 설립했다(2011년). 이 정육식당은 이후 경영난에 빠졌고 채무 상환 압박에 내몰렸다. 2013년부터 주형로가 주도하고 100여 명의 주민들이 참여해 신규 출자를 받고 정육점 영업은 정리하는 동시에 음식점 영업 방식을 바꾸는 등 구조조정을 시도했다. 사실상 새로운 협동조합으로 전환한 것이다(홍성한우홍동점, 2014년). 2011년에 홍동면사무소 소재지에 있던 유일한 술집이 폐업하는 상황에 이르자, 홍동면에 전입해 살던 귀농인·귀촌인들이 발의하고 주민 150여 명이 출자해 음식, 차, 맥주 등을 판매하는 지역사회에 유일한 까페인 '동네마실방뜰'을 개업했다(2012년). 이 까페는 협동조합이다. 2013년에는 홍동면 보건소에서 공중보건의를 지냈던 의사가 복무기간을 마치고 서울에 갔다가 홍동면으로 다시 귀촌하였다. 지역사회 보건의료 문제를 이야기하던 일단의 주민들이 3년에 걸친 문제 제기와 학습 과정을 거쳐 '우리마을의료생활협동조합'을 설립했다(2015년). 홍동초등학교와 홍동중학교가 충청남도 교육청으로부터 '혁신학교'로 지정되어 교과 과정에 큰 변화가 있었다. 학생들은 여러 가지의 교과 수업 프로젝트를 진행하느라 바쁘

게 되었다. 한편, 홍동면 안에는 어린이, 청소년들이 여가 시간을 지낼 만한 장소나 시설이 거의 없는 형편이었다. 이런 상황에 대한 학부모들의 문제 제기가 있었다. 어린이, 청소년들이 여가 시간을 건전하게 보낼 수 있는 장소를 협동조합 방식으로 만들게 되었는데, 그것이 'ㅋㅋ만화방'이다(2015년). 장곡면에서는 농번기에 들에서 일하다가 식사를 챙기기 어려운 농촌 현실에 대한 대응으로 협동조합 식당을 만들었다(생미식당, 2015년).

[C-0-1-2 귀농·귀촌 창업] 2000년대 후반부터 귀농·귀촌 인구가 급격하게 늘어나면서 홍동면 지역사회 안에서는 지역에 '새로 들어온 사람들'의 창업인 동시에 지역사회 발전에 기여하는 활동의 주체가 되는 조직들이 생겨나기 시작했다. 서울에서 출판사를 경영하던 장은성은 2004년에 홍동면으로 귀촌해 소규모 출판사인 '그물코출판사'를 설립했다(2004년). 그물코출판사는 도서 출판이라는 본업 외에도 지역사회에서 여러 가지 행사 등의 일이 있을 때 인쇄물, 홍보물 등을 제작하는 중요한 기능을 수행한다. 홍동면에서 산출되는 수많은 텍스트 가운데 추려서 책으로 출판하는 일도 하고 있다. 그물코출판사 설립 과정에 지역사회의 여러 주민과 풀무학교의 도움이 있었다. 앞에서 설명한 대로, '이상촌 운동'의 내용을 계승하고 있는 '지역사회 서사'는 주민에게 필요한 것들은 모두 지역사회 안에 자립적으로 갖추려는 협동의 내용을 강조한다. 풀무학교에서 오랫동안 교사 생활을 했고 지역의 원로 여론 지도자라 할 수 있는 홍순명은 평소에 주민들에게 '지역사회 서사'를 끊임없이 강조했다. 지역사회 안에 '책방이 있어야 한다'는 문제 제기는 여러 사람들이 협동조합 방식으로 헌책방을 차리는 실천으로 이어졌다. 운월리에 그물코출판사가 있는 건물에 곁붙어 느티나무 헌책방을 만들었다(2006년). 지역사회에 필요한 것이 또 하나 있다면 목공소였다. 풀무학교에 시간강사로 출강해 미술을 가르치던 방인성이 홍동면으로 귀촌해 살고 싶다는 의향을 밝히자, 지역사회는 이를 목공소를 만드는 계기로 활용한다. 풀무학교 전공부가 부지와 건물을 싼 임대료로 제공(출자)하고, 주민 여럿이 돈을 모아 장비를 마련해 출자하는 방식으로 갓골 목공소를 만들었다(2007년). 지역사회에 필요한 목공소를 협동조합 방식으로 설립한 동시에 방인성에게는 창업의 기반을 마련해 준 사건이었다.

[C-0-1-2-1 귀농·귀촌 창업] 귀농인·귀촌인들이 관심을 갖고 도전하는 문제 중 하나는 주택이다. 홍동면·장곡면 지역에는 이미 귀농·귀촌이 활발해 적절한 가격에 주택을 확보하기가 어려운 상황이었다. 귀농인·귀촌인들의 주거 문제에 대한 관심은 비용이 적게 들면서도 기능을 충분히 발휘하는 흙집으로 이어졌다. 흙집 짓는 방법을 공부하는 모임이 생겨났다. 이 학습 동아리는 실제 흙집 건축 방법을 교육하거나, 짓거나, 주거 문제로 어려움을 겪는 소외 계층에 대한 자원봉사활동을 실행하는 협동조합(얼렁뚝딱생태건축협동조합)으로 발전했다(2013년). 귀농인·귀촌인들 가운데 상당수가 적정기술에 대한 관심을 가지고 있었고, '아하!홍성생활기술협동조합'을 설립했다(2014년).

[C-1 시민참여] 풀무학교 2회 졸업생인 이번영은 지역사회 내에 여러 소식을 알리는 매체가 필요하다는 생각에 몇 명과 뜻을 모아 '홍동소식'을 창간했다(1985년). '홍동소식'은 얼마 못 가서 당시 정치적 분위기의 영향을 받고 정부로부터 강제 폐간당했다. '홍동소식'이 폐간된 이후, 소식지 수준이 아니라 지역사회에도 반듯한 언론 매체가 필요하다는 의견들이 제시되었고 전국 최초의 군 단위 지방신문인 '홍성신문'을 창간했다(1988년).

[C-1-1-1 시민참여] 2002년 정부에서 여성정책을 크게 강화하면서, 당시 농림부에서는 농촌 지역마다 '여성농업인센터'를 설치하고 여성농업인들의 사회 참여를 촉진하려는 정책을 펼쳤다. '아이들을 사랑하는 모임'이라는 동아리 활동을 하고 있던 지역사회의 여성들이 이 정책 사업을 계기로 사단법인 홍성여성농업인센터를 설립했다(2002년). 삼성그룹이 출연한 공익재단인 삼성꿈장학재단은 교육 분야의 여러 실천들을 후원하고 있었는데, 홍동 지역사회의 학부모들이 중심이 되어 '햇살배움터교육네트워크'를 결성했다(2008년). 이 동아리는 지역사회 내의 각급 공립학교와 긴밀한 관계를 맺어 다양한 활동들을 전개하고 있다.

[C-1-1-1-1 시민참여] 2010년 이후로는 시민참여 성격을 지니는 지역사회 활동들이 지역사회 내 주민들과 조직들 사이의 의사소통 영역을 조직하려는 시도로 이어졌다. 홍동면·장곡면 지역사회에 급격하게 많은 지역사회 조직들이 등장하였고, 전국 각지에서 이른바 '중간지원조직'이라고 부르는

조력기구들이 여러 정책을 배경으로 설립되고 있었다. 문당리가 당시 '농촌 마을 종합개발사업'이라는 농촌지역개발정책 사업을 실행한 공로로 상사업비를 받게 되었고, 문당리 주민들은 이를 홍동면 지역사회 전체에 이익이 되는 일에 쓸 수 있도록 내어 놓았다. 이를 계기로 운월리에 회의 및 사무용 건물을 지었고, 이 건물에 사단법인 마을활력소를 창립해 입주시켰다(2011년). 마을활력소는 홍동면·장곡면 지역사회 주민들이 스스로 만든 일종의 중간지원조직이라고 그 성격을 규정할 수 있다. 마을활력소를 중심으로 여러 조직들 사이의 연계의 밀도가 높아지자, 지역사회 조직들 사이에 정례적인 모임의 필요성이 제기되었고 '달모임'을 만들었다(2016년). '달모임'은 매월 한 차례 지역사회의 수십 개 조직 실무자들이 모여 정보와 의견을 교환하는 모임이다. 최근에는 홍동면·장곡면 지역사회를 드나드는 수많은 연구자와 지역사회 주민들 사이의 교류와 협력을 조직적으로 전개하고, 지역사회 내에서 발생하는 여러 의제들을 '학습과 연구'라는 활동 형식으로 공식화할 필요가 있다는 문제 제기가 있었다. 이 문제 제기에 대한 대응으로 '마을학회'를 설립했다(2017년).

<발견 ④> 외부 여건 변화, 외부와의 접촉 또는 교류가 지역사회의 문제를 새로운 서사로 표현하는 계기가 된다.

'농업 서사'를 따라 살펴본 것과 유사하게 '지역사회 서사'를 따라서도 지역사회 외부와의 접촉은 중요한 영향을 끼친다. 1980년대에 풀무소비자협동조합의 소식지 형태로 발간되었던 '홍동소식'이 외부의 압력에 의해 강제 폐간되자, 그에 대한 반발로 '홍성신문'을 설립하게 된 일을 예로 들 수 있다. 앞에서 여러 차례 설명했듯이, '귀농·귀촌 인구 증가'라는 거시적 사회 변동이 홍동면·장곡면 지역사회의 서사와 조직 실천에 다차원적으로 영향을 끼쳤다. '마을학회' 설립 과정에서는 지역사회 주민과 전문연구자가 지역사회의 문제를 식별하고 해결해가는 실천에 공동으로 참여하는 조직이라는 개념으로서 '지원학(地元學)' 운동이 소개된 것이 계기였다. 일본의 '지원학' 전문가를 초빙해 강연회를 개최한 자리가 중요한 장면이었다.

5. ‘교육 서사’와 ‘협동조합 서사’

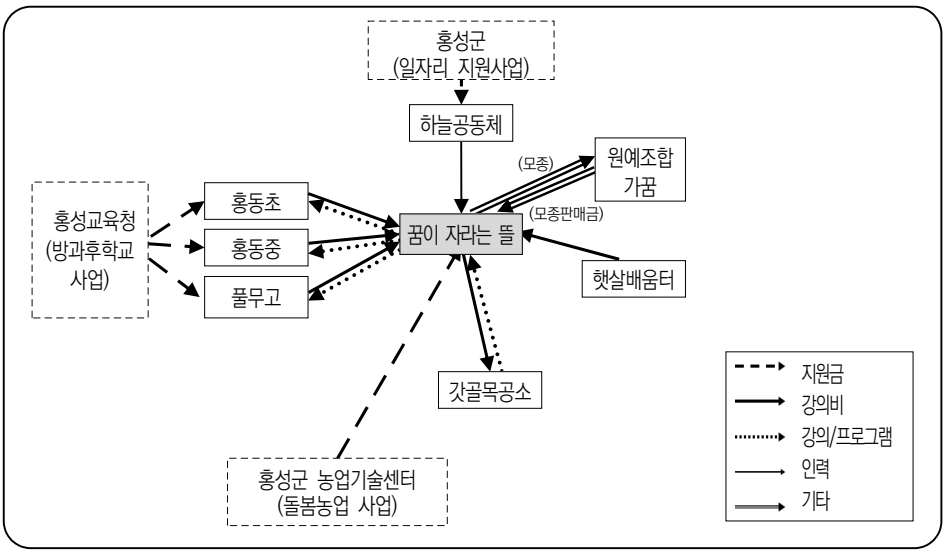
홍동면·장곡면 일대에서 ‘농업’ 서사와 ‘지역사회’ 서사가 실천이 일어나고 조직을 만드는 목표 혹은 지향점을 지시한다면, ‘교육’ 서사와 ‘협동조합’ 서사는 방법을 지시한다.

‘교육’ 서사는 세 가지 방향으로 지역사회 발전의 접근방법을 지시한다. 첫째, 아주 많은 지역사회 발전 기획들이 추진되는 과정에서 현저하게 높은 빈도로 그리고 지속적으로 밀도 있게 진행되는 학습 과정이 홍동면·장곡면 지역사회 발전의 한 특색을 이룬다. 주민들의 비공식적 학습 세미나를 수반하지 않는 지역사회 발전 기획은 거의 찾아보기 어려우며, 당장에 특별히 새로운 실천을 준비하지 않더라도 독서모임 등 일상적인 학습 모임이 촘촘하게 형성되어 있다. 둘째, 지역사회의 아동, 청소년, 청년 등의 인재를 육성하려는 목적의 실천 기획이 유독 많은 편이다. 그런 목적에서 적지 않은 지역사회 조직이 설립되어 활동하고 있다. 셋째, 지역의 학교와 주민 사이의 관계에도 중요한 영향을 끼치고 있다. 풀무학교 고등부나 전공부 외에도 홍동초등학교, 금당초등학교, 장곡초등학교, 홍동중학교 등의 공립학교들이 지역사회 주민들과 공동으로 새로운 기획을 실천하는 경우가 많다. 상당수의 방과후학교 프로그램을 지역사회의 농업 현장에서 농민이나 목수가 교사가 되어 진행한다. 각급 학교 교사들이 지역사회 조직들의 협의 모임이나 학습 모임에 참석하는 경우도 많다.

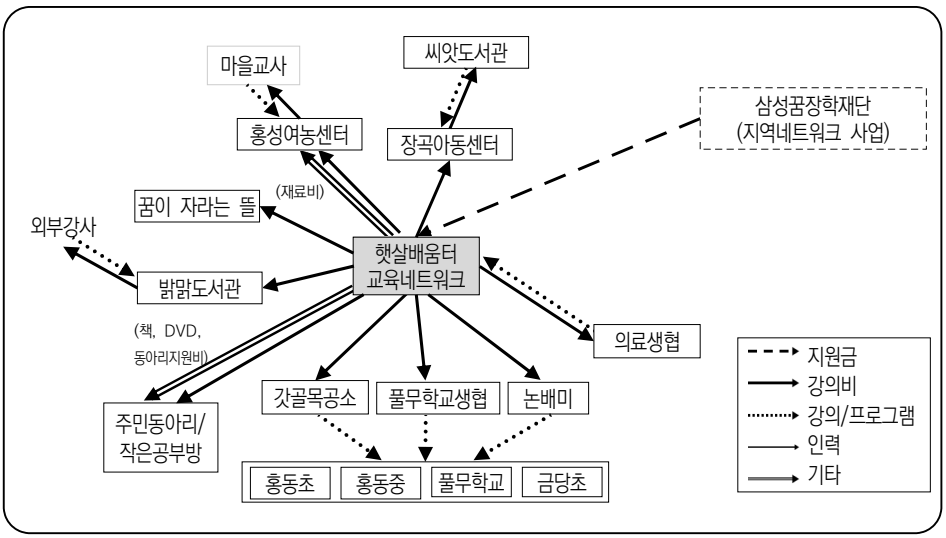
‘협동조합’ 서사는 두 가지 방향으로 지역사회 발전의 접근방법을 지시한다. 첫째, 지역사회 발전 기획을 시작할 때 그 조직 형식으로 가장 선호되는 것이 협동조합이다. 법인격을 지니지 않은 동아리·사업체이거나 임의단체라 하더라도, 심지어는 비영리사단법인의 법인격을 지녔더라도 그 운영 방식은 협동조합 원칙을 준용하도록 권장되며 관행으로 굳어졌다. 따라서 자율적이고 민주적인 의사결정, 출자금 분담 등과 같은 협동조합 스타일의 실천은 홍동면·장곡면 일대에서는 상당히 낯익은 것이 되었다. 이는

물적·인적 자원을 동원해야 할 때 이 지역사회가 기댈 수 있는 가장 강력한 힘이 된다.

〈그림 5-2〉 '꿈이 자라는 뜰' 중심의 조직 간 협력 활동



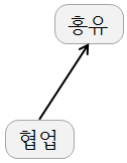
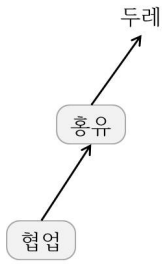
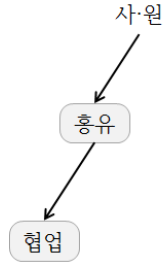
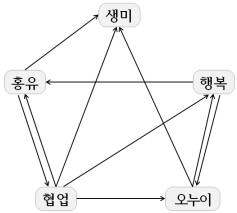
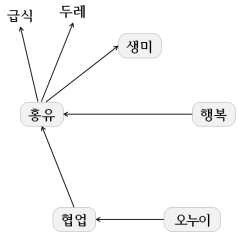
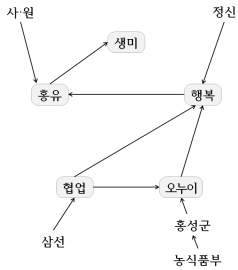
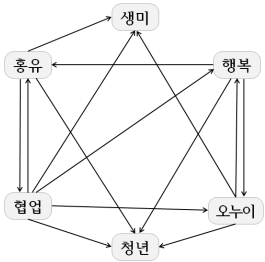
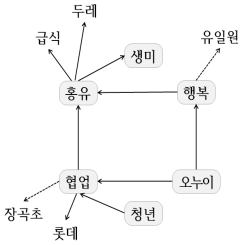
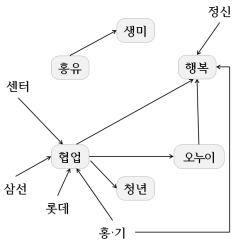
〈그림 5-3〉 '햇살배움터교육네트워크' 중심의 조직 간 협력 활동



둘째, 협동조합 원칙 중에 '협동조합 간 협동'의 원칙과 관련된 것으로 지역사회 발전을 위한 어떤 활동을 실행하는 과정에서 여러 조직들이 협력하는 관행이 정착되고 있다. 이 같은 조직 간 협력 관행은, 특히 지역사회 외부로부터 물적 자원을 동원해 투입하는 과정에서 효과적인 역할 분담 및 자원 배분의 메커니즘으로 작동한다. 인구가 적은 농촌 지역사회에서는 하나의 조직이 특정한 목적의 활동을 수행하도록 지원하는 물적 자원을 확보해도 그것을 활용해 활동을 수행할 수 있는 인적 자원의 총량이나 다양성이 부족한 경우가 많다. 홍동면·장곡면 지역에서 전형적으로 드러나는 조직 간 협력 활동은 그런 문제에 대한 대응을 용이하게 해 준다.

하나의 지역사회 발전 조직, 그것도 경제활동을 주된 목적으로 삼는 조직의 투입-산출 흐름을 조절하고 투입 대비 산출을 향상하려 할 때 지역사회 내 다른 조직과의 연대가 중요 수단이 되기도 한다. 이는 사회적 경제 부문의 조직 간 연대를 강조하는 논리이기도 하다. 조직 간 연대는 개별 조직의 흐름 조절에 기여하는 동시에 지역사회 내 사회 자본을 한층 더 확장하는 계기가 된다.

〈표 5-5〉 투입-산출을 중심으로 본 협동조합들의 협력 관계 변화

	출자 관계	산출물 관계	재정·인력 지원 관계
2012년			
2015년 말			
2017년			

주: 홍유(홍성유기농영농조합법인), 생미(생미식당), 협업(젊은협업농장), 오누이(오누이권역협동조합), 청년(청년농부영농조합법인), 행복(행복농장), 두레(두레생협), 급식(홍성군학교급식지원센터), 유일원(홍성군 소재 요양병원), 장곡초(장곡초등학교), 롯데(롯데마트), 정신(충남광역정신건강복지센터), 삼선(삼선재단), 홍기(홍성군농업기술센터).

홍동면·장곡면 지역에는 그 같은 조직 간 연대의 경험이 적지 않게 누적되어 있다. 2010년 이후 장곡면에서 활동하기 시작한 협동 조직들이 최근의 대표적인 사례다. 이 연구에서 분석하는 지역사회 발전 조직들 가운데 장곡면에서 처음 자리 잡고 활동하기 시작한 것은 홍성유기농영농조합법인이다(2005년 설립).

그 이후 젊은협업농장(2012년 설립), 오누이권역협동조합(2014년), 생미식당(2015년 설립), 행복농장(2015년 설립), 청년농부영농조합법인(2016년 설립), 옥계열매농장 등 개별 농가들, 풀무학교, 충남광역정신건강복지센터, 장곡초등학교, 홍성군청, 홍성군농업기술센터, 홍성마을만들기지원센터, 홍성군학교급식지원센터, 두레생협, 유일원(홍성군 소재 요양병원), 삼선재단, 롯데마트, 사회적 기업 진흥원 등의 행위자들로 구성된 연결망이 빠르게 형성되었다. 다수의 행위자들 사이의 연대 관계를 타고 흐르는 것은 투입 자원(금전, 물품, 고객)과 산출물(농산물, 서비스)이다. 이 연결망에서 중심이 되는 조직은 홍성유기농영농조합법인, 젊은협업농장, 행복농장이다.

장곡면 일대에서 지역사회 발전 조직 연결망의 심화 과정은 개별 조직의 투입-산출 흐름을 조절하기 위한 연대의 과정이었다. 이 같은 협력 연결망 구조는 개별 조직, 특히 신생 조직이 노출되기 쉬운 전방 연관 관계의 불안정성을 완화하는 데 기여한다. 특히, ‘새로운 상품 및 서비스’를 생산하려는 신생 조직이 착근하는 데 아주 중요한 기능을 한다.

결 론

제6장

1. 지역사회 발전을 위한 주민 실천의 변화와 접근방법

전국 수준에서 농촌에서 일어난 주민 실천을 살펴보아도, 사례 지역 두 곳의 조사 내용을 살펴보아도 유사한 경향을 확인할 수 있었다. 농촌 지역사회가 당면한 필요나 문제의 종류가 다양해지는 만큼, 주민 실천의 내용도 다양해졌다. 협동조합, 마을기업 등 여러 형식의 조직들이 등장해 농촌 지역사회 발전 기획에 참여하고 있다. 그리고 진안군과 홍성군 홍동면·장곡면 사례에서 확인되듯이, 농촌 지역사회에 만들어진 이질적 성격의 조직들이 연결망을 형성하려는 노력을 시작했다. 즉, '지역사회의 장'이 만들어지는 초기 단계의 실천을 관찰할 수 있었다. 이는 각각의 직능 분야에서 주민 조직들이 개별적으로 실천하기 어려운 지역사회 문제에 대응하려면 사회 자본을 축적하는 게 중요하다는 점이 강조되기 시작한 것이다.

이상의 분석에서 개별 기획(또는 조직) 수준에서 차이를 보이는 두 가지 지역사회 발전 접근방법을 찾아낼 수 있다. 이 연구에서 살펴본 진안군, 홍성군 홍동면·장곡면의 다양한 조직들은 대체로 자조 접근방법의 유형에 속한다고 볼 수 있다. 자조 접근방법이 지역사회 외부로부터의 자원 동원을 배제하는 것은 아니다. 자원을 외부에서 동원할 수 있지만, 실천 과정을 지역사회 주민이 통제할 수 있느냐 여부가 기술지원 접근방법과 자조 접근방법을 나누는 기준이다.

개발도상국에서 전개되는 공적 개발 원조 사업에서는 기술지원 접근방

법을 흔히 볼 수 있겠지만, 이 연구에서 다룬 두 지역에서 지역사회 발전 조직들의 실천에서는 자조 접근방법의 모습을 더 흔하게 관찰할 수 있었다. 그 동안의 농촌 발전 정책이 지속적으로 '상향식' 또는 '주민참여'를 강조한 영향이 있는 듯하다.

면담조사를 진행하면서 만났던 사례들과는 달리, 정부의 농촌 발전 정책 가운데에는 '상향식'을 강조하면서도 지침상으로는 지역사회 외부 전문가의 컨설팅이나 퍼실리테이션(facilitation)을 의무적으로 거치도록 한 것들이 있다. 또는 지역에 투입되는 보조금이 아주 많은 개발 사업의 경우 계획 수립을 '용역' 형태로 외부 전문가에 맡기다시피하는 일이 흔하다. 가령, 일반농산어촌개발 사업에서 그런 모습을 자주 볼 수 있다. '상향식'이라는 관점에도 불구하고 사업 시행 지침은 기술지원 접근방법을 따르도록 유도하고 있는 것이라 볼 수 있다. 정부 보조금이 기획의 직접적이고 일차적인 동기가 아니라, 지역사회 주민의 필요를 식별하는 데서 출발한 다수의 소규모 기획들이 자조 접근방법을 취한다는 점을 고려할 때 정부 농촌 지역개발 정책과의 간극이 분명히 존재한다.

진안군과 홍성군 홍동면·장곡면을 사례지역으로 선정해 집중적으로 조사하고 분석한 까닭은, 이 두 지역의 실천이 각기 구체적인 양상은 다르지만 상호작용 접근방법을 따라가고 있었기 때문이다. 상호작용 접근방법은 지역사회 또는 공동체를 미리 전제하지 않는다. 즉, 지역에서 정체성을 공유하는 집단이 있기 때문에 지역사회 발전 기획을 실행한다기보다는 지역사회 발전을 위한 실천에 주민들이 참여하면서 사회적 상호작용을 일으키는 과정 그 자체가 지역사회를 형성하는 과정이라고 본다.

그 같은 사회적 상호작용이 일어나는 대표적인 사회적 장(場, field)은 직능단체 혹은 영역(경제, 문화, 사회복지 등)별로 주민 상호작용이 일어나는 장과는 다른 성격을 지니는 '지역사회 장'이라고 개념화된다(Bridger 외, 2011을 참고). 4장에서 홍동면·장곡면 지역사회의 조직 연결망이 심화되고 확장되는 과정을 묘사한 것은 바로 그 같은 지역사회 장은 전개되는 모습을 묘사한 것이었다. 홍동면·장곡면에서의 지역사회 장은 영역이나 역할을 달리하는 다수의 지역사회 조직이 자발적인 협력 연결망 구조라는 형식으

로 형성하여 왔다고 볼 수 있다. 이와는 달리 진안군에서 지역사회 장은 지방자치단체 등 공공 부문이 상당 부분 연루되어 있으며, 홍동면·장곡면 지역보다 더욱 의도적인 기획에 바탕을 둔 실천과 더불어 형성되고 있다. '마을만들기'라는 이름으로 다양한 실천 영역의 조직들이 연결망을 형성하도록 모으되, 그런 조직들의 협의체와 공공 부문 주체가 파트너십을 형성할 수 있도록 연결망 구조를 기획한 결과다.

두 지역에서 관찰할 수 있는 상호작용 접근방법의 구체적인 양상은 다르지만, 현재 농촌 정책 분야에서 자주 논의되는 이른바 '중간지원조직'과 관련해 시사하는 바가 있다. 중간지원조직이 마치 정책의 공급자인 정부 및 지방자치단체와 농촌 지역사회(민간) 사이의 중간에서 특정 정책 사업을 효과적으로 수행하도록 돕는 기구인 것처럼 오인되고, 오인된 채로 정책에 반영되기도 한다. 그러나 중간지원조직이라는 말의 기원인 일본에서 활용되는 의미도 그렇고, 자생적으로 형성된 중간지원조직들의 사례를 잘 보여주는 진안군이나 홍동면·장곡면 지역의 사례를 보아도 중간지원조직은 민관의 수직적 위계 구조 속에 포함되는 게 아니다. 오히려, 지역사회 주민들과 지역사회 발전 조직의 정형화되지 않은 사회적 상호작용이 활발하게 일어나는 '지역사회 장'을 제도화한 형태에 가깝다고 이해하는 게 바람직하다. 그러므로 특정 정책 사업의 효과적 시행을 위해 전국 어디에서나 지나치게 동형화된 형태로 중간지원조직을 이식하려 하면 본래의 취지에 어긋나게 될 것이다.

2. 농촌 지역사회 발전 모형

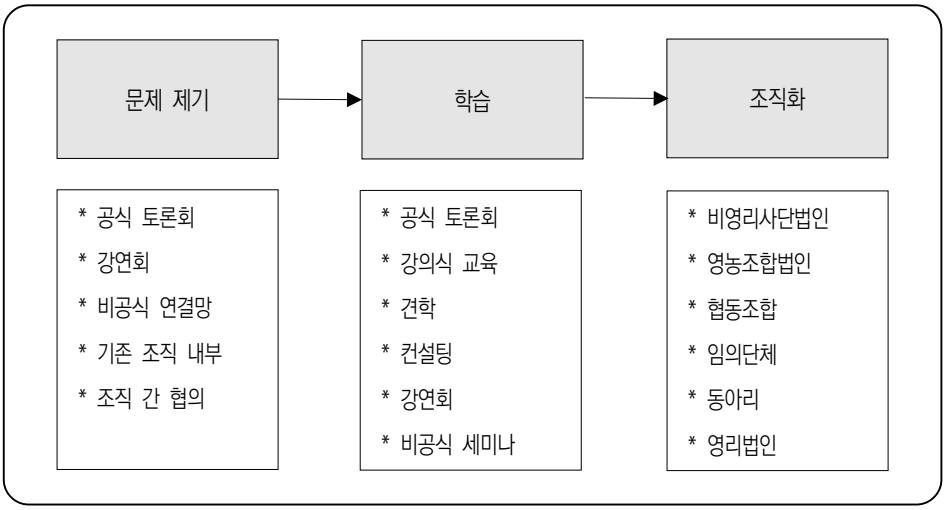
농촌 지역사회 발전 과정을 일종의 모형으로 구성하면 참고가 될 수 있겠다. 지금까지 농촌 지역사회 발전을 '조직-개별 기획(지역사회 내 발전 기획)'과 '지역사회 장(지역사회의 발전)' 층위로 나누어 살펴본 것처럼, 두 층위 각각에 대해 모형을 다음과 같이 제시한다. 이 모형은 지역사회 발전을

위한 주민들의 조직적 실천 현장에서, 또는 관련 연구에서 참고할 수 있는 분석적 틀의 성격을 지닌다.

2.1. 조직 수준의 실천 과정 모형

개별 기획 수준에서는 조직적 실천의 과정 모형을 제시할 수 있다(그림 6-1).

〈그림 6-1〉 지역사회 발전을 위한 조직적 실천의 과정 모형



특정한 사안을 중심에 두고 전개되는 지역사회 발전 기획은 대체로 3단계의 과정을 거친다. 주민 가운데 누군가 문제를 제기하는 단계를 거치면, 그 문제를 해결할 방안을 찾는 집합적 학습 과정이 진행된다. 집합적 학습이 어느 정도 이루어져 전략과 과제를 식별하고 나면, 실제 실천에 옮기기 위한 조직화가 진행된다. 물론, 이 세 단계의 실천이 반드시 한 번씩 순서대로 진행되는 것은 아니다. 학습 과정에서 문제 제기 자체가 불충분하거나 잘못되었다는 것이 판명되면, 다시 문제 제기 과정을 경험할 수도 있다. 특정한

형식의 조직을 만들기 시작했는데, 막상 해당 조직이 문제를 해결하는 데 적절하지 않다고 판단된다면 학습 단계로 되돌아 갈 수도 있다. 이 과정 모형은 분석적인 틀로서 제시한 것이다. 다양한 변주가 있을 수 있지만, '문제 제기-학습-조직화'의 과정을 각 단계마다 충실하게 거치지 않으면 그 실천은 성과를 거두기가 어려울 듯하다. 실제로 문제 제기의 과정을, 즉 주민들 스스로 필요(needs)를 충분하고 정확하게 식별하지 않은 상태에서 특정한 기획을 시작하는 경우 학습은 생략되거나 형식적으로 진행되기 쉽다. 그 결과 실천은 실제성을 잃고, 성과를 거두기 어렵다. 대규모의 정책 보조금이 성급하게 투입되는 사례들에서 그런 모습을 쉽게 관찰할 수 있다. 이 과정 모형을 충실하게 이행할수록 지역사회 내외의 자원을, 특히 사회 자본을 동원하는 데 유리해진다.

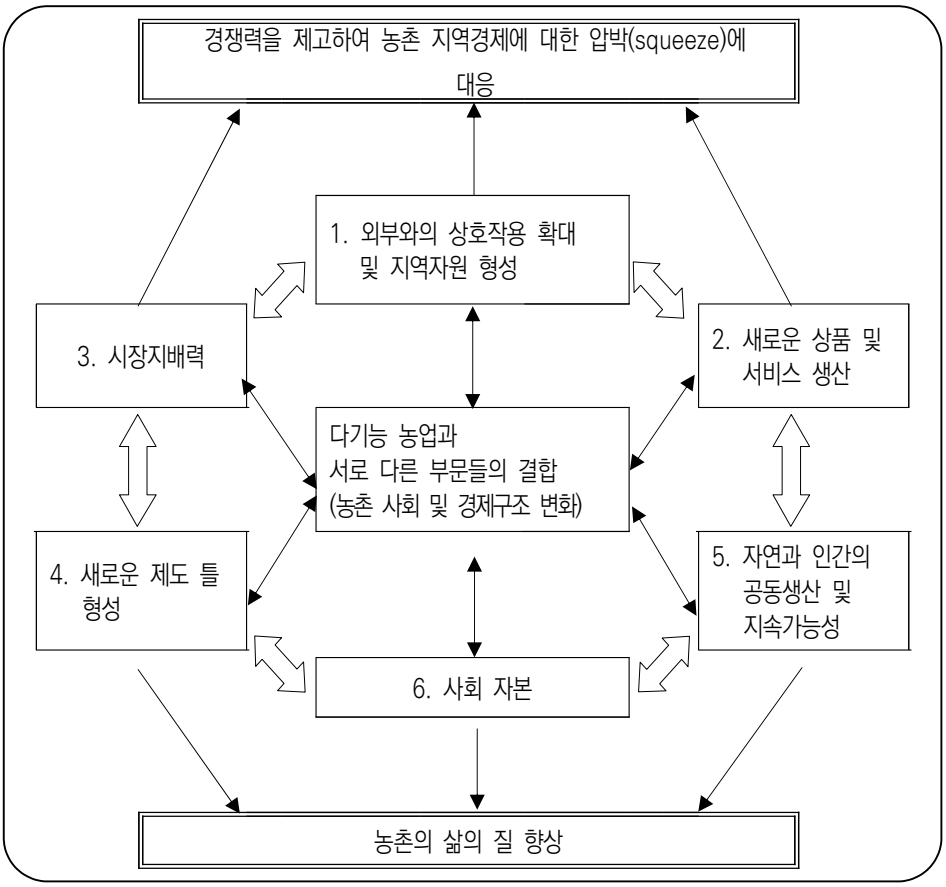
2.2. 지역사회의 발전 모형

개별 기획이 아니라 농촌 지역사회의 발전을 설명할 모형을 마스덴과 플루흐(Ploeg & Marsden, 2008)가 제시한 바 있다(그림 6-2). 5장에서 시도한 홍동면·장곡면 지역사회의 발전 과정 분석에서, 그 같은 모형의 타당성을 어느 정도 입증할 수 있었다.

홍동면·장곡면 지역은 1990년대 중반 오리농법 도입을 통해 '새로운 상품 및 서비스 생산'이라는 혁신 과제에 성공했다. 이후 10여 년 전국 수준의 유기농산물 시장 변화 상황에 조응하여 상당한 시장 지배력을 확보하였으나, 2000년대 중반부터는 위기를 맞이하기 시작했다. 유기농업 전방 연관 관계를 잘 형성하려는 시도들이 있었으나, 대형 생협과의 상호작용 관계를 성공적으로 형성하지 못했다. 다른 종류의 '새로운 상품 및 서비스 생산'에 성공하지도 못한 것으로 보이며, 경제 측면에서 중대한 과제를 안고 있다. 그럼에도 농업 활동과 결부하여 다양한 활동들, 즉 다기능 농업(multifunctional agriculture)이 활발하게 실천되어 왔는데 그 바탕에는 홍동면·장곡면 지역의 사회 자본이 놓여 있다. 이 사회 자본은 최근 들어 새로운

구조의 사회 연결망 형식으로 진화하면서 지역사회 내 여러 조직들의 실천을 규율하는 새로운 제도 틀 형성의 가능성을 보이고 있다. 홍동면·장곡면 지역사회의 사회 자본은 협동조합 형식으로 발현되는데, '지역사회 서사'라고 이름붙인 문화적 전통과 결부되어 있다. 지역사회에 필요한 것들을 주민들이 협동해 마련하고 향유한다는 강력한 전통은 경제적으로 불리한 여건에 처한 이 지역사회 주민의 삶의 질을 유지하는 데 기여하고 있다.

〈그림 6-2〉 농촌 지역사회의 발전 모형



자료: Marsden and Ploeg(2008: ix).

3. 실천 과제

농촌 지역사회 발전을 위한 실천 과제는 주민 실천 및 정부와 지방자치단체의 실천 측면으로 나누어볼 수 있겠다. 농촌 지역사회 발전을 위한 주민 실천과 관련하여 다음과 같은 과제들을 제안한다. 첫째, 지역사회 주민들이 스스로의 필요를 해결하려는 기획은 '문제 제기-학습-조직화'의 과정을 충실하게 이행하는 만큼 성공 가능성이 높아진다. 이 과정은 한두 명의 리더십으로 확보할 수 있는 것이 아니다. 주민 여럿이 그 같은 과정을 거쳐야 하고 상당한 노력을 기울여야 한다는 점을 의식하고 있어야 한다. 다양한 형식으로 존재하고 활동하는 조력 기구들 또는 조력자들은 이 과정에 대한 당사자들의 이해를 촉진해야 한다.

둘째, 마을만들기 운동이든 협동조합 운동이든, 또는 다른 종류의 실천을 하는 집단이든 한국 농촌 지역사회에서 진행되는 다양한 발전 기획들은 조직들의 연대와 협력을 충분하게 지향해야 한다. 발전 기획을 필요로 하는 상황은 그 자체로 물적·인적 자원을 동원하기가 여의치 않은 상황임을 뜻한다. 지역사회 발전 조직들의 협력과 연대 활동이야말로 자원을 동원할 수 있는 일차적인 수단이다.

셋째, 한국 농촌 지역에서 주민들 간의 사회적 관계 밀도는 대단히 약화된 듯하다. 지역사회 발전은 특정한 하나의 기획을 성공적으로 실행하는 데에 최종 목적을 두는 것으로 머물 수 없다. 한 농촌 지역에서 '지역사회 장'을 만드는 것, 즉 지역사회의 정체성을 형성해나갈 사회적 상호작용의 장소를 만드는 것 자체가 중요한 실천 과제다. 우선 지역사회 발전 조직들의 협력 연결망을 형성하는 것에서부터 출발해야 할 것이다.

한편, 다양한 실천과 결부될 수밖에 없는 정부 및 지방자치단체의 정책 측면에도 과제가 남겨져 있다.

첫째, 정부나 지방자치단체가 농촌 지역사회마다 다양하게 표출되는 필요를 모두 식별해서 맞춤형 정책 사업을 제시하는 것은 불가능하다. 자조 접근 방법을 취하는 수많은 실천들이 외부 자원으로서 정책에 접근할 수 있게

통로를 열어두는 노력이 오히려 더 중요하다. 가령, 실천 분야나 실천 주체의 조직 형식이나 정책 자원(특히 보조금)의 형식을 최대한 제한하지 않은 채 주민 실천에 투입할 자원으로 제공하는 정책이 필요하다. 사실 이 같은 구상은 유럽연합의 대표적인 농촌 발전 정책 프로그램인 LEADER에 관한 논의들에서 자주 제기된 바 있다. 여전히 유효한 제안으로서, 주민의 자조 활동을 전제로 한 혁신적인 형태의 농촌 정책을 모색해야 할 때다.

둘째, 중간지원조직의 구성, 기능, 작동 방식 등에 대한 정부 부처들의 심층적인 이해와 관여가 필요하다. 특정 정부 부처의 특정 정책 사업 효과를 제고하려는 목적으로 만들어져 다기화하는 중간지원조직들은 그 자체로 행정상의 비효율을 낳지만, 그보다 더 중요하게는 '지역사회의 장(場)'으로 기능하는 중간지원조직이라는 개념을 희석시키고 도구적·기능적인 관점으로만 중간지원조직을 이해하게 만들고 있다. 즉, 특정 부문 정책 사업 실행에 조력할 단위로서 중간지원조직을 공공 부문이 주도해 만드려는 시도는 '지역사회의 발전'이라는 관점을 놓치기 십상이다. 중간지원조직은 지역사회에 따라 다양한 양상으로 출현할 수 있는데, 그때의 중간은 행정과 민간 사이의 중간이 아니라 지역사회 내 다양한 주체들이 형성한 수평적 연결망의 한복판을 뜻한다. 중간지원조직에 관한 정부의 정책 개입은 그 같은 관점에 기초해야 한다.

부 록 1

진안군 및 홍동면·장곡면 지역사회 발전 조직 일람

지역	명칭	설립	조직유형	비고
진안	(사)나우연대	2015	사단법인	진안군 중심의 시민사회단체
진안	(사)마을앤사람마을만들기지원센터	2012	사단법인	진안군 마을만들기센터 위탁운영. 중간지원조직 역할
진안	(유)나눔푸드	2008	영리기업	행복도시락사업, 출장뷔페, 한과·홍삼 가공. 자활 돕는 공동체 회사
진안	공정여행 풍덩	2010	영리기업	주민주도 생태관광 여행사
진안	교육협동조합마을학교	2013	협동조합	진안군, 장수군 방과후 프로그램 운영
진안	나무공작소	2016	임의단체	목공가구 판매 및 교육, 건축
진안	녹색평화연대	2011	임의단체	환경, 지역현안 운동 시민단체
진안	농업회사법인진안마을(주)	2011	농업회사법인	진안의 농산물 가공 및 공동 판매
진안	농촌복지센터	2004	사단법인	마령면재가노인복지센터, 지역아동센터, 도서관, 사회적 기업 운영
진안	도란도란책모임	2016	동아리	마령초중 학부모, 교사 중심의 독서모임
진안	동향수박영농조합법인	1999	영농조합법인	수박품질향상 위한 공동학습과 공동 출하 판매, 수박축제운영
진안	동향지역아동센터	2015	사단법인	동향면 지역 아동 복지서비스 제공
진안	드림케어지역아동센터	2007	영리기업	진안읍 군하리 지역 아동 복지서비스 제공
진안	마령오미자작목반	2000	동아리	오미자 재배 농가에 필요한 자재 공동구매, 운용
진안	마령호박고구마영농조합법인	2010	영농조합법인	호박고구마 재배 및 판매, 시장성·판로 확보
진안	마이용지역아동센터	2003	임의단체	진안읍 군하리 지역 아동 복지서비스 제공
진안	맘리본협동조합	2015	협동조합	여성 회원 주축의 수공예품제작 판매
진안	모래재마을교육공동체	2016	동아리	장승초 학부모 중심의 마을기반 커뮤니티 조성을 위한 독서모임
진안	무릉도원협동조합	2016	협동조합	개복숭아 수매·판매로 수익 창출하여 마을공동체 회복 노력
진안	살기좋은백운만들기	2008	임의단체	월간백운 발간, 흰구름도서관 운영
진안	성수지역아동센터	2006	임의단체	성수면 지역 아동 복지서비스 제공

(계속)

지역	명칭	설립	조직유형	비고
진안	안천유기농포도협동조합	2016	협동조합	유기농포도재배를 위한 정보교류
진안	예솔지역아동센터	2007	임의단체	백운면 지역 아동 복지서비스 제공
진안	인문만남협동조합	2014	협동조합	전국 단위 인문학 강좌 운영
진안	인협동조합	2015	협동조합	마을카페 운영, 소규모 동아리 활동 진행
진안	주천지역아동센터	2004	임의단체	주천면 지역 아동 복지서비스 제공
진안	진안고원길	2011	임의단체	생태길(진안고원길) 조성·관리·프로그램 운영
진안	진안군귀농귀촌협의회	2009	임의단체	도시민농어촌유치지원사업 추진.
진안	진안군마을간사협의회	2007	임의단체	마을 간사 간 네트워크 형성
진안	진안군마을만들기지구협의회	2009	임의단체	진안군 마을만들기지구 네트워크 구축 및 강화
진안	진안군마을축제조직위원회	2008	임의단체	지속가능한 마을축제 운영을 위한 목적
진안	진안군자전거협동조합	2014	동아리	학교 및 지역아동센터 자전거 대여, 수리서비스
진안	진안군청년귀농귀촌센터	2016	임의단체	청년 귀농귀촌 지원 프로그램 운영
진안	진안마이산신미원영농조합법인	2011	영농조합법인	마령 신덕마을 주생산물인 고구마 가공·판매
진안	진안사랑지역아동센터	2012	사단법인	진안읍 평산리 지역 아동 복지서비스 제공
진안	진안언론협동조합	2014	협동조합	이진안 신문 발행
진안	진안의소리마이라디오	2009	임의단체	주민 참여형 진안 지역라디오방송
진안	진안중앙지역아동센터	2006	영리기업	진안읍 군상리 지역 아동 복지서비스 제공
진안	진안지역자활센터	2001	임의단체	진안군 저소득층 지원 서비스 제공
진안	진안토종흑염소사육기술연구회	2016	영농조합법인	흑염소 사육 기술 회원 간 정보교류 및 친목
진안	진안홍삼품질인증협동조합	2016	협동조합	진안군 생산 홍삼의 공동 상품개발, 브랜딩, 판매
진안	한일교류협회	2011	임의단체	일본 아야정지역-진안군 교류방문 시 코디네이터 역할 수행
진안	행복한노인학교	2012	동아리	노인대상 한글교실, 문화프로그램 운영
진안	희망백운영농조합법인	2009	영농조합법인	흑삼 가공·판매. 마을기업
홍동 장곡	갓골목공소	2004	협동조합	목공가구 제작 판매, 목공 교실운영.
홍동 장곡	갓골생태농업연구소	2008	임의단체	지역의 유기농업·친환경 마을을 지원하기 위한 마을연구소

(계속)

지역	명칭	설립	조직유형	비고
홍동 장곡	갓골어린이집	1995	사회복지법인	홍동면 어린이집
홍동 장곡	교육농연구소	2011	임의단체	농촌-농업 교육활동을 통한 진로 교육 프로그램 개발
홍동 장곡	그물코출판사	2004	영리기업	농업·농부·협동조합·마을 주제의 작은 출판사. 느티나무헌책방 운영
홍동 장곡	꿈이자라는뜰	2016	임의단체	농업으로 발달장애 청소년 전인 교육과정 운영
홍동 장곡	느티나무헌책방	2006	협동조합	협동조합 방식으로 만들고 무인판매로 운영되는 헌책방
홍동 장곡	다살림	2009	영리법인	친환경농축산물 가공, 유통
홍동 장곡	마을공동체문화연구소	2011	임의단체	지역의 역사·공동체문화·교육 등 다방면 연구
홍동 장곡	마을활력소	2011	사단법인	홍동 지역밀착형 중간지원조직. 마실통신발행
홍동 장곡	반짇고리 공방	2007	임의단체	규방공예, 매듭공예 등 공예품 제작 및 강습
홍동 장곡	홍동밝맑도서관	2011	사단법인	책을 중심으로 주민이 모이는 커뮤니티 공간이자 도서관
홍동 장곡	씨앗도서관	2015	임의단체	토종종자 수집·대여·채종포 운영. 씨앗교육
홍동 장곡	얼렁뚝딱생태건축협동조합	2012	협동조합	조합원 스스로 생태건축, 홍동 지역 내 주택 수리보수
홍동 장곡	원예조합가꿈	2011	협동조합	마을만들기 위한 원예교육, 정원 조성, 원예 관련 상품 판매
홍동 장곡	유기농식당 싱굿 영농조합법인	2011	영농조합법인	친환경홍성한우 유통 판매
홍동 장곡	은퇴농장사람들	1995	임의단체	은퇴후 귀농인 중심으로 농장 운영. 유기농 채소 납품
홍동 장곡	장곡신나는지역아동센터	2010	사단법인	장곡면 지역 아동 복지서비스 제공
홍동 장곡	젊은협업농장	2013	협동조합	귀농 희망하는 청년 중심의 유기농업 실천. 쌈채소 생산.
홍동 장곡	풀무농업고등기술학교	1958	학교법인	'더불어사는평민'을 기르는 전인교육과정 운영 고등학교
홍동 장곡	풀무농업고등기술학교 전공부	2001	학교법인	2년제 마을 대학과정. 농업 농촌 회생을 위한 교육 과정운영

(계속)

지역	명칭	설립	조직유형	비고
홍동 장곡	풀무사람들	2001	영리기업	친환경농산물 가공판매
홍동 장곡	풀무생활협동조합	2000	협동조합	지역 생산 먹거리 유통·판매,환경·교육·여성·문화활동
홍동 장곡	풀무신용협동조합	1969	영농조합법인	풀무학교 교사·학생주도로 만들어진 지역 금융기관.
홍동 장곡	풀무영농조합법인 미생이세상	1996	영농조합법인	미생물, 축산사료 생산.
홍동 장곡	풀무우유 평촌목장	1980	영농조합법인	유기농 유가공품 생산
홍동 장곡	풀무학교생활협동조합	1995	영농조합법인	마을의 친환경 농산물·가공품·유기농 빵 판매하는 갓골작은가게 운영
홍동 장곡	하늘공동체	2006	임의단체	장애인 공동체 생활시설
홍동 장곡	한울마을	2009	임의단체	홍동의 마을공동체
홍동 장곡	햇살배움터교육네트워크	2012	임의단체	아동, 청소년 교육 지원 네트워크 구축. 방과후교실지원
홍동 장곡	행복농장	2015	협동조합	사회적 약자가 참여하는 농업을 실현하는 사회적 농장
홍동 장곡	홍동농협	1970	영농조합법인	지역 금융사업, 퇴비공장·농자재마트·친환경미곡처리장 운영
홍동 장곡	홍성여성농업인센터	2008	사단법인	여성농업인의 자아실현을 위한 프로그램과 보육·아동공부방 운영
홍동 장곡	홍성우리마을의료생협	2015	협동조합	마을주민과 의료인 협동설립한 의료기관. 의료서비스, 보건예방활동, 건강증진교육 진행
홍동 장곡	홍성유기농영농조합법인	2005	영농조합법인	지역농업공동체를 지향하는 친환경 농산물 생산자 조직. 사회적 기업. 생미식당 운영
홍동 장곡	홍성풀무생협 풀무축산㈜	2014	영리기업	친한경 한우 생산·유통
홍동 장곡	홍성풀무생협 풀무환경농업영농조합법인	1986	영농조합법인	유기농업을 실천하는 농민들의 자발적인 생산 협동조합
홍동 장곡	홍성풀무생협 홍성풀무㈜	2014	영리기업	친환경 쌀을 활용한 떡 가공
홍동 장곡	홍성환경농업마을 영농조합법인	1999	영농조합법인	문당리 중심 환경 농산물 생산·가공·판매. 한경농업 교육

부 록 2

‘우리마을의료생활협동조합’ 창립 과정의 주요 사건

날짜	장소	활동 내용	분류	성격	비고
’11.12.14.~		강연회(응급처치와 병원이용), 영화보기(우리 의사선생님), 독서모임(면역력슈퍼처방전)	건강모임	문제 제기	
’12.9.~12.	갓골건강 마실방	‘훈훈한 건강상담소’ 운영	외부활동	문제 제기	
’12.12.22.	밝맑도서관	강연회, 〈우리 마을에 의료생협이 생긴다면?〉	열린모임	문제 제기	지역외부참여 (안성의료생협)
’13.1.16.	밝맑도서관	강연회, 〈건강공동체, 의료생협이야기〉	열린모임	문제 제기 학습	지역외부참여 (한국의료생협 연합회)
’13.2.5.	밝맑도서관	워크숍, 〈우리가 원하는 의료생협은?〉	열린모임	문제 제기	지역외부참여 (한국의료생협 연합회)
’13.2.		풀무신협 소식지에 ‘함께 만드는 건강마을’ 기고	외부활동	문제 제기	
’13.2.19.	여성농업인 센터	실무준비 계획 수립, 통합의료팀과 조직운영팀 구성	준비모임	조직화	
’13.3.8.	여성농업인 센터	연구회 구성	준비모임	조직화	
’13.3.29.	여성농업인 센터	의료생협 중단기 목표 설정	준비모임	조직화	
’13.4.5.	여성농업인 센터	내부역량강화에 집중하기로 결의, 학습계획 및 설립계획 준비	준비모임	학습 조직화	
’13.4.16.	여성농업인 센터	설립할 의료생협 준비의 원칙 토론	준비모임	학습	
’13.4~5.		건강한 다이어트 모임	건강모임	학습	
’13.5.3.	여성농업인 센터	대전민들레의료생협 사례 공부	준비모임	학습	지역외부참여 (민들레의료생협)
’13.5.15.	여성농업인 센터	지역상황 논의, 주민과의 관계 형성을 위한 건강조사에 관한 연구필요성 제기	준비모임	학습	

(계속)

날짜	장소	활동 내용	분류	성격	비고
'13.5.31.	여성농업인 센터	건강조사 실시키로 결의, 주민들과 그리고 단체를 중심으로 관계형성하기로 논의	준비모임	학습	
'13.7.3.		협동조합주간, 지역 내 신생협동조합 모임에 참여	준비모임	조직화	지역사회 단체 공동행사
'13.8.13.	여성농업인 센터	장곡 건강조사 준비	준비모임	학습	
'13.8.18.	생미식당	장곡 설명회, 〈나의 건강, 의료상황, 의료생협을 주제로 대화〉	열린모임	문제 제기	
'13.9.25.	여성농업인 센터	면 단위 의료생협이 적합하다는 결론, 조합비 필요성 논의, 설명회 준비, 창립 일정 수립	준비모임	학습	
'13.10.1.	밝맑도서관	갓골 간담회, 〈건강조사, 협동조합, 조합비 문제 등을 주제로 대화〉	열린모임	문제 제기 학습	
'13.10.25.	한국의료생협 연합회	법제 변화 상황에 따른 여건 변화 논의	준비모임	학습	지역외부참여 (한국의료생협 연합회)
'13.11.1.	홍동면 일대	홍동거리축제 참여, 우리마을의료생협(준) 부스 운영	외부활동	조직화	지역사회 단체 공동행사
'13.11.13.	마을활력소	〈간담회〉, 의료생협, 의료사협, 개인 사업자 등 가능한 조직 형식에 관한 논의	준비모임	학습	지역외부참여 (한국의료생협 연합회)
'13.11.19.	여성농업인 센터	소비자생협을 기준으로 의료생협 창립을 추진하기로 논의	준비모임	조직화	
'13.11.23.	문당리 환경교육관	한국의료생협연합회 임원연수회 참가	외부활동	학습	지역외부참여 (한국의료생협 연합회)
'13.12.4.	여성농업인 센터	조합원 모집 준비, 건강실천단 준비	준비모임	조직화	
'13.12.20.	밝맑도서관	우리마을발표회 참가 / 우리마을의료생협(준)	외부활동	조직화	지역사회 단체 공동행사
'13.12.~ '14.1.	밝맑도서관	건강한 겨울나기 프로젝트 1, 건강책읽기 모임	건강모임	학습	
'14.1~2.		건강한 겨울나기 프로젝트 2	건강모임	학습	
'14.1.10.	밝맑도서관	강연회, 〈제철채식이 보약입니다〉	열린모임	문제 제기 학습	
'14.1.13.	여성농업인 센터	조합원 확장을 위한 50인 모임 구상	준비모임	조직화	

(계속)

날짜	장소	활동 내용	분류	성격	비고
'14.1.23.	여성농업인 센터	50인 모임 계획	준비모임	조직화	
'14.1.~2.		홍성여성농업인센터 마을방문교육 참여	외부활동	조직화	지역사회 단체 공동활동
'14.2.13.	여성농업인 센터	창립 준비 실무팀 구성	준비모임	조직화	
'14.2.18.	여성농업인 센터	50인 모임 준비	준비모임	조직화	
'14.2.24.	논배미 사무실	50인 모임 준비	준비모임	조직화	
'14.2.26.	밝맑도서관	50인 모임, 예비조합원에게 듣는다		조직화	조합원 모집
'14.3.		의료생협창립 추진위원회 구성 (풀무신협, 마을활력소, 밝맑도서관, 함께먹는식구들, 뜰 등에 조합 가입 신청서 구비)		조직화	
'14.3.		상하중마을 건강설문조사 및 의료생협 소개		조직화	
'14.3.		마포의료생협, 전주의료생협 총회 견학		학습	지역외부참여
'14.3.		마을 이장, 면장 등에게 홍보하고 협조 요청, 충남도청 협동조합담당자 면담		조직화	
'14.4.22.	홍동 면사무소	홍성우리마을의료생협 발기인대회		조직화 규범형성	
'14.4.30.	안성 의료생협	안성의료생협 견학		학습	지역외부참여
'14.5.~6.		조합원 가입 및 출자금 납부 운동		조직화	
'14.6.~7.		의료생협 마을 순회 설명회		조직화	
'15.5.9.		홍성우리마을의료생협 창립총회		조직화	

참고문헌

구자인·유정규·곽동원·최태영. 2011.『마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템』. 국토연구원.

김선기·박승규·전대욱·최인수. 2011.『지역주도의 일자리 창출전략』. 한국지방행정연구원.

김승환. 1962. “지역사회개발사업과 성인교육”, 김종서 외 7인 엮음,「사회교육」현대교육총서출판사.

김영미. 2009.『그들의 새마을운동』. 푸른역사.

김용학. 2011.『사회연결망 분석』. 박영사.

김재현. 2011. “한국 커뮤니티 비즈니스의 지역자원 활용 현황과 특징”,『농정연구』. 37: 177-211.

김정섭. 2009. “농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례연구”,『한국지역개발학회지』. 21(3): 103-121.

김정섭. 2013a. “농촌 지역사회의 자율성과 협동조합: 홍동면 사례 연구”,『농촌사회』. 23(2): 173-223.

김정섭. 2013b. “커뮤니티 비즈니스와 집합적 학습: 조력 집단에 대한 성찰”,『농촌 지도와 개발』. 20(3): 603-642.

김정섭·김경덕·임지은. 2015.『농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.

김정섭·김미복·마상진. 2013. “협동조합기본법 제정 및 시행의 시사점과 농촌 정책의 과제”.『농촌지도와 개발』. 20: 1-39.

김정섭·박시현·김영단·임지은. 2011.『농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전방안』. 한국농촌경제연구원.

김정섭·조미형. 2013. “농어촌의 지역사회복지와 협동조합: 체계와 생활세계를 가로질러. 농어촌 복지와 협동조합: 복지 취약지대, 농어촌이 협동조합에 길을묻다.”『한국농어촌복지연구회 춘계학술대회 발표 자료집』. 한국농어촌복지연구회.

김태곤·김정섭·허주녕·김예슬. 2012.『커뮤니티 비즈니스의 중장기 육성전략(2/3차연도)』. 한국농촌경제연구원.

김태곤·정기환·송미령·허주녕. 2007.『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한-일 비교연구(3/3차년도)』. 한국농촌경제연구원.

나주몽. 2012. “ 한국의 커뮤니티비즈니스정책 추진과정과 지역차원의 과제”,『지역개발연구』. 44(1): 141-160.

박상옥. 2010. “지역사회와 학습의 관계 탐색”, 『평생교육학연구』. 16(2): 145-164.

박성원·진설아. 2016. “충남 홍동마을. 생태농업부터 국제관계미션까지, ‘시골의 상상이 국가의 미래가 된다’,『과학기술정책』. 26(4): 38-45.

송미령·성주인. 2004.『주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립』. 한국농촌경제연구원.

양흥권. 2008. “지역사회개발론에 근거한 평생학습도시 사업 개선 방안 탐색”,『한국지역사회생활과학회지』. 19(2): 245-265.

유정규. 2011. “농촌경제 활성화, 새로운 접근, 한국 농업·농촌의 지속가능한 발전 전략”,『대안농정 대토론회 자료집』. 국민농업포럼.

장원봉. 2006.『사회적 경제의 이론과 실제』. 나눔의 집.

정기환·심재만·최경은. 2006.『농촌 지역의 사회적 자본과 지역사회 발전』. 한국농촌경제연구원.

정문수. 2016. “사회적 경제에 입각한 지역발전 프로젝트 간 비교연구: 전라북도 진안군과 완주군 사례의 레짐분석을 중심으로”,『한국지역개발학회지』. 28: 39-63.

정지웅·임상봉. 1997.『지역사회개발학』. 서울대학교 출판부.

조미형·박대식·남승희. 2014.『농촌 지역사회기반 복지시스템 구축 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

채관식 외. 1969.『농촌지도론』. 홍문사.

최민호. 1995.『농촌지도론: 농촌사회교육적 접근』. 서울대학교 출판부.

최민호·정지웅·김성수·최영찬. 1997.『농민조직론』. 서울대학교 출판부.

함철호. 2015. “지역사회복지거버넌스: 네트워크 조직으로서 지역사회보장협의체의 발전방안”,『한국지역사회복지학』. 54: 213-243.

Batten, T.R. 1957. *Community and Their Development*, London, Oxford Univ.

Bridger, J.C. Jr., M.a. Brennan. and A.E. Luloff. 2011. ″The interactional approach to community.″ in J.W. Robinson, Jr. and G.P. Green (eds.).

Introduction to community development: Theory, practice, and service learning. Thousand Oaks: Sage. 85-100.

Cary, L.J. 1976. Community Development As a Process. Columbia, Univ. of Misouri Press. 1-2.

Cavaye, J. 2017. *Understanding Community Development*. (http://vibrantcanada.ca).

Chang, C.W. 1969. Rural Asia marches forward: focus on agricultural and rural development, laguna, Philippines, Univ. of the Philippines.

Christenson, J.A. 1989. *Themes of community development*. in J.A Christenson and J. Robinson(eds.), *Communuity development in perspective*, Ames: Iowa State University Press, 26-47.

Christenson, J.A., K. Fendley. and J. Robinson. 1989. "Community development." In J.A. Christenson and J. Robinson (eds.). *Community development in perspective*. Ames: Iowa State University Press.

Dunham, A. 1970. The New Community Organization. New York: Thomas Y. Crowell Co. 178-186.

Fløysand, A. and S.E. Jakobsen. 2007. "Commodification of rural places: A narrative of social fields, rural development, and football." Journal of Rural Studies, 23(2), 206-221.

Garkovich, L.E. 2011. "A Historical View of Community Development", in J.W. Robinson and G.P. Green (eds.), *Introduction to Community Developmen: Theory, practice, and service learning*. London: SAGE Publications.

Green, G.P. and A. Haines. 2007. *Asset building and community development* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Green. G.P. 2011. "The self-help approach to community development." in J.W. Robinson, Jr. and G.P. Green (eds.). *Introduction to community development: Theory, practice, and service learning*. Thousand Oaks: Sage. 71-83.

KImberly, Z and J. Radel. 2005. "Cooperatives as a Community Development Strategy; linking Theory and practice." *The Journal of Regional Analysis & Policy*. 35(1): 43-54

Kretzmann, J. and J. McKnight. 1993. Building community from the inside out: A path toward finding and mobilizing a community's assets. Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.

Marsden, T. and J.D. van der Ploeg. 2008. Unfolding webs: the dynamics of regional rural development. Royal Van Gorcum.

Robinson, J. W. and F. Fear. 2011. "The technical assistance approach." in J.W. Robinson and G. P. Green (eds.), *Introduction to community development: Theory, practice, and service learning*. Thousand Oaks: Sage. 55-70.

Romano, D. 1996. *Endogenous Rural Development and Sustainability: A European Perspective*. Center for International Food and Agricultural Policy.

Ryan, G. and H. Bernard. 2000. In N. K. Denzin and Y. S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Data Management and Analysis Methods. CA: Sage. 769-802.

Sanders, I.T. 1968. "Community Development." in David L, Sills(ed.). International Encyclopedia of the Socal Sciences. 3.

Summers, G. 1986. "Rural community development", *Annual Review of Sociology*, 12: 347-371.

USOM. 1958. "Report of the 1st Rok-Community Development Conference on August 21."

Wilkinson, K. P. 1991. *The community in rural America*. New York: Greenwood.

具慈仁, 2013. "韓國鎭安郡における福祉社會開發の事例研究", 日本福祉大學アジア福祉社會開發研究センター.

한국언론재단 종합뉴스 데이터베이스 빅카인즈<www.bigkinds.or.kr>. 검색일: 2017. 6. 30.

International Association for Community Development. <http://www.iacdglobal.org/category/resources/conference-reports>. 검색일: 2017. 5. 10.

UNTERM. <https://web.archive.org/web/20140714225617/http://unterm.un.org/ DGAACS/unterm.nsf/8fa942046ff7601c85256983007ca4d8/526c2eaba978f007852569fd00036819?OpenDocument>. 검색일: 2017. 5. 10.