

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(2/2차 연도)

A Study on the Transition of Rural Policy in Response to
Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 2 of 2)

김정섭 외(한국농촌경제연구원)



한국농촌경제연구원

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(2/2차 연도)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
25-32-01	저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환 (2/2차 연도)	한국농촌경제 연구원
25-32-02	농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안	한국농촌경제 연구원
25-32-03	농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안	한국농촌경제 연구원
25-32-04	농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안	한국농촌경제 연구원
25-32-05	저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제	충남연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원	연구보조원
저자		김정섭, 이순미, 김부영, 최영빈, 강마야, 이다영, 황종규, 김연희, 김민수		
주관 연구기관	한국농촌경제 연구원	김정섭	이순미, 황종규, 김연희, 김민수	김부영, 최영빈
협력 연구기관	충남연구원	강마야		이다영

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(2/2차 연도)

A Study on the Transition of Rural Policy in Response to
Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 2 of 2)

김정섭 외(한국농촌경제연구원)



한국농촌경제연구원

연구 담당

김정섭 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1~4장, 제6장 집필

이순미 | 부연구위원 | 제4장 집필

김부영 | 전문연구위원 | 제3장 집필

최영빈 | 연구원 | 자료 수집 및 정리

강마야 | 충남연구원 연구위원 | 제5장 집필

이다영 | 충남연구원 연구원 | 제5장 집필

황종규 | 동양대학교 교수 | 제2장 집필

김연희 | 경상국립대학교 사회적 경제 연구소 연구원 | 제3장 집필

김민수 | 코크리에이션 대표 | 제4장 집필

연구보고 R2025-23

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(2/2차 연도)

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2025. 12.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-816-4 93520

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

저출생·초고령화와 더불어 농촌 주민 삶의 질을 뒷받침하는 여러 조건이 침식되고 지역사회의 재생산 위기가 심화되고 있다. 단순히 인구를 늘리는 것만으로 농촌이 직면한 문제를 해결할 수 없다는 것은 아주 분명해 보인다. 즉 광범위한 영역에서 시행되는 농촌정책을 근본에서 되짚어보아야 할 때다.

이 보고서는 2024년에 이어 계속된 연구의 결과물로서, 저출생·초고령화라는 심대한 변화에 대응해야 하는 농촌정책의 전환 방향과 과제를 부분적으로나마 제안하고 있다. 2024년 연구에서는 저출생·초고령화로 인해 농촌 주민 삶의 질이 어떻게 영향받고 변하는지를 살펴보고, 시급히 추진해야 할 주요 정책과제를 제안하였다. 그렇게 제안한 몇 가지 정책과제와 관련해 조금 더 구체화된 실행 전략이나 방안을 이 연구 보고서에 담았다. 읍면 지역사회 주민의 자주적인 실천을 지원하는 정책, 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄을 지원하는 정책, 일상생활에 필요한 서비스에의 접근 및 이용을 지원하는 정책, 지역의 농업 생산자들이 다양한 목적으로 협업하도록 촉진하는 정책 등을 소략하게나마 제안하였다. 그 각각에 관해서 별도의 연구 보고서에 상세한 내용을 기술하였다. 여기에는 요약한 내용을 담았다.

저출생·초고령화의 맥락에서 농촌정책이 다루어야 할 의제는 무척 많다. 이 연구 보고서에서 다루는 내용은 그중에서도 아주 일부분에 한정된다. 관련된 논의의 출발점에서 일보를 내디뎠을 뿐임을 독자들께서 양해해 주시기를 바란다.

2025. 12.

한국농촌경제연구원장 **한 두 봉**

요 약

연구 목적

- 이 연구는 저출생과 초고령화로 인해 심화되는 농촌의 구조적 위기를 단순한 인구 감소의 문제로 보지 않고, 지역사회가 스스로 재생산할 수 있는 능력이 약화되는 체계적 위기로 인식하는 데에서 출발하였다. 농촌은 인구 감소와 고령화로 인해 노동력 부족, 소비 기반 축소, 생활서비스의 과소 공급 등 복합적인 문제에 직면해 있다. 이는 농촌의 지속가능성을 위협한다. 이 연구는 인구 유입 중심 농촌정책에서 벗어나, 인구 감소와 초고령화의 현실 속에서도 주민 삶의 질을 유지하고 지역사회의 기능을 지속할 수 있도록 하는 새로운 정책 전환의 방향을 제시하고자 하였다.

연구 방법

- 문헌을 검토하고 통계 자료를 분석해 저출생·초고령화가 농촌 지역에 미치는 영향을 파악하였다. 면담 조사를 실시하여 현장의 문제 인식과 주민의 대응 경험을 수집하였다. 또한 읍면 단위의 지역사회 실천조직과 돌봄, 생활서비스, 협업적 농업생산 등의 사례를 분석하여 농촌정책의 전환 방향을 구체화하였다. 주제별로 분석 방법과 범위를 달리하는 세부 연구과제들의 연구 결과를 종합하여 농촌정책 전환을 위한 과제와 방안을 도출하였다.

연구 결과

- 농촌정책과 관련하여 읍면 수준의 주민 실천조직이 중요한 역할을 수행하고 있음을 확인하였다. 송악면과 장곡면 사례에서 주민들은 지역의 문제를 스스로 의제로 설정하고, 돌봄, 생활편의, 교육, 환경 등 다양한 영역에서 필요한 서비스를 직접 기획하고 실행하고 있었다. 이러한 주민 실천은 농촌에서 공공서

비스가 축소되고 시장 기능이 약화되는 현실 속에서 지역의 필요를 충족시키려는 자치적 활동으로 이해할 수 있다. 그러나 주민 조직의 활동은 여전히 개별 정책사업을 중심으로 이루어지고 있으며, 행정적·재정적 지원이 일시적이어서 안정적 운영이 어렵다는 한계를 만나고 있다.

- 농촌의 초고령화와 인구 감소는 돌봄 수요를 급격히 증가시키고 있다. 그러나 장기요양보험제도 등 기존의 공공 돌봄 체계는 일상적 생활 지원, 정서적 관계 맺음과 같은 비공식적 돌봄의 영역을 충분히 포괄하지 못한다. 이에 따라 면단위의 주민 조직, 지방자치단체, 복지기관, 보건기관 등이 상시로 연계된 지역사회 주도 노인 돌봄 체계가 필요하다는 점을 확인하였다. 경남 고성군의 돌봄마을 사업, 충남 홍성군의 장곡사협, 경남 거창군의 희망나눔 통합돌봄 등의 사례는 주민의 참여와 지역 자원을 결합한 새로운 형태의 농촌 돌봄 모델로 평가되지만, 운영비와 인력 지원 체계가 제도적으로 보장되지 않은 상태다.
- 농촌의 기초 생활서비스 접근성과 이용 여건이 빠르게 악화되고 있다. 인구 감소와 수요 감소로 인해 세탁, 목욕, 음식점, 상점 등 일상생활에 필요한 서비스가 시장 영역에서 유지되기 어려워졌다. 공공서비스 역시 비용 효율 논리에 따라 축소되는 경향을 보인다. 이러한 공백을 메우기 위해 일부 지역에서는 주민이 공동빨래방, 마을 상점, 생활 SOC 복합거점 등을 직접 운영하며 지역 내 생활 인프라를 유지하고 있다. 그러나 운영비와 인건비에 대한 경상비 지원이 체계적으로 이루어지지 않아 운영 구조가 불안정한 상태가 지속되고 있다.
- 농업 부문에서는 고령화와 인력 부족으로 인해 협업적 생산과 경영의 필요성이 점차 커지고 있다. 외국의 협동경영 사례와 달리 한국은 공동작업, 공유장

비, 공동경영을 제도적으로 인정하고 지원하는 체계가 미비하다. 현장에서는 소규모 농가 간의 협동을 통해 경영 효율성을 높이려는 다양한 시도가 이루어지고 있으나, 이를 제도적으로 뒷받침할 제도나 재정 지원이 부족하여 협업적 농업의 확산이 제약되고 있다.

- 저출생·초고령화에 대응하는 농촌정책은 단순히 인구를 늘리는 것이 아니라, 인구 감소와 고령화의 현실 속에서도 지역사회의 기능을 유지하고 주민의 삶의 질을 지탱할 수 있도록 정책의 목표와 수단을 전환해야 한다.

정책 제언

- 농촌정책의 추진 단위를 읍면 수준으로 설정하고, 주민이 직접 지역 의제를 발굴하고 실천할 수 있도록 지원하는 제도를 마련할 필요가 있다. 읍면 단위 주민 조직을 정책의 공식적 파트너로 인정하고, 시설비 중심의 지원을 넘어 운영비와 인건비 등 경상비를 안정적으로 보조할 수 있는 재정 지원 체계를 갖추어야 한다.
- 노인 돌봄 부문에서는 기존 제도로 포괄되지 않는 생활·정서·관계 기반 돌봄을 보완하기 위해, 면 단위 주민 조직을 중심으로 지방자치단체, 복지기관, 보건기관이 상시로 연계되는 돌봄 네트워크를 구축하고 이를 제도화해야 한다. 중앙정부와 광역·기초 지방자치단체는 이 네트워크를 지원하기 위한 교부금과 보조 재원을 지속적으로 확보해야 한다.
- 생활서비스 부문에서는 농촌 주민이 자율적으로 운영하는 공동공간과 생활 SOC를 복합화·거점화하는 정책이 필요하다. 이를 통해 지역 내에서 기초적인

생활서비스가 안정적으로 유지될 수 있도록 행정 규제를 정비하고 경상비 지원을 강화해야 한다.

- 농업 부문에서는 협업적 농업 생산과 경영이 지속가능한 체계로 자리 잡을 수 있도록 공동작업과 공동경영을 제도적으로 인정하고 지원해야 한다. 소규모 협동이 자연스럽게 확대될 수 있는 기반을 마련하여 협업적 농업이 지역 단위의 새로운 생산체계로 발전하도록 해야 한다.
- 인구 증가나 외부 유입이 아닌, 현재 농촌에 거주하는 주민이 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하는 방향으로 농촌정책의 목표를 재설정해야 한다. 저출생·초고령화의 흐름 속에서도 농촌의 삶의 질을 유지하기 위한 전환이야말로 농촌정책이 지향해야 할 핵심 과제이다.

ABSTRACT

A Study on the Transition of Rural Policy in Response to Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 2 of 2)

Purpose of Research

- This study begins from the recognition that the structural crisis confronting rural Korea amid declining birth rates and rapid population aging is not merely a demographic issue, but a systemic challenge reflecting the weakening of communities' capacity for self-reproduction. Rural areas are increasingly burdened by labor shortages, a shrinking consumer base, and the collapse of essential living services—conditions that threaten their long-term sustainability. In response, this research aims to propose a new policy direction that moves beyond conventional population-inflow strategies toward approaches that sustain residents' quality of life and maintain community functions under demographic contraction. The study emphasizes restructuring the operational unit of rural policy to the eup-myeon (township) level and supporting the formation and activities of resident-led organizations that can effectively deliver services in such key areas as care, everyday living, and agricultural production.

Research Method

- A mixed-methods approach was employed, combining literature review, statistical analysis, in-depth interviews, and focus group

discussions (FGDs) to identify how low fertility and aging are reshaping rural society and to capture residents' perceptions and adaptive practices. The study also conducted detailed case analyses of eup–myeon-level community organizations engaged in local care, living services, and cooperative agricultural production. The results from these analyses were synthesized to develop concrete policy directions and tasks for systemic transformation of rural policy.

Main Findings

- Findings confirm that resident practice organizations at the eup–myeon level play a pivotal role as new policy implementation units. In cases such as Songak-myeon and Janggok-myeon, residents identified local problems, set their own agendas, and independently planned and executed services in diverse domains including care, education, environment, and daily conveniences. These initiatives function as alternative local systems that compensate for the retreat of public and market services. However, their operations remain project-based and unstable due to temporary administrative and financial support.
- The combined pressures of aging and depopulation have sharply increased care needs in rural communities. Yet, existing formal care systems—such as the Long-Term Care Insurance scheme—fail to encompass everyday assistance and emotional or relational care. This study thus highlights the necessity of a community-led care model in which resident organizations, local governments, welfare institutions,

and public health centers collaborate on an ongoing basis. Cases in Goseong, Hongseong, and Geochang demonstrate the potential of such models, but also reveal their limited sustainability in the absence of institutionalized funding and staffing mechanisms.

- Access to basic living services in rural areas has also deteriorated rapidly. Declining demand has made it difficult to sustain daily services such as laundry, bathing, restaurants, and small retail shops. Public services, likewise, have contracted under cost-efficiency pressures. In response, some communities have established cooperative laundries, village stores, and multi-functional community hubs to fill service gaps. However, these efforts remain fragile, as they rely heavily on volunteer labor without stable operating and personnel cost support.
- In agriculture, labor shortages and population aging have underscored the growing need for collaborative production and management. Unlike in other countries, Korea lacks institutional frameworks recognizing or supporting joint farming and shared equipment systems. Although small-scale collaborative initiatives are emerging, their expansion is constrained by limited legal recognition and financial assistance.
- Overall, the study demonstrates that rural policy must evolve from a focus on population growth to one centered on maintaining community functionality and residents' quality of life amid demographic decline.

Policy Suggestions

- Institutional Restructuring: Designate the eup–myeon level as the core implementation unit of rural policy and formally recognize resident organizations as policy partners. Establish a stable fiscal framework that supports not only facility investment but also recurrent costs such as operations and personnel.
- Community-Based Care: Institutionalize a care network linking resident groups, local governments, welfare agencies, and health centers to supplement formal care systems. Central and local governments should secure consistent fiscal resources to sustain these networks.
- Living Service Infrastructure: Promote integrated and localized models of community-managed spaces and living social infrastructure (SOC) to stabilize access to essential everyday services.
- Collaborative Agriculture: Provide institutional recognition and policy support for cooperative production and management, enabling small-scale collaboration to evolve into sustainable, community-based agricultural systems.
- Paradigm Shift in Policy Goals: Reorient rural policy from population expansion toward ensuring a dignified standard of living for current residents. A policy transition that sustains rural life and vitality amid

low fertility and aging is the essential task for the future of rural development.

Researchers: KIM Jeongseop, LEE Soonmi, KIM Booyoung, CHOI Yeongbin,
KANG Maya, LEE Dayoung, HWANG Jonggyu, KIM Yeonhee,
KIM Minsoo

Research period: 2025. 1. - 2025. 12.

E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

차 례

제1장 서론	1
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	7
3. 연구 방법	7
4. 보고서의 주요 내용	8
 제2장 농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 지역사회 주민 실천조직 지원	11
1. 배경	13
2. 사례 분석: 읍면 지역사회 실천조직 형성 과정과 활동	15
3. 국내외 관련 정책 동향	29
4. 소결	33
 제3장 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안	37
1. 배경	39
2. 농촌 노인의 돌봄 필요	40
3. 농촌 지역사회 주민이 참여하는 노인 돌봄 사례	45
4. 소결	55
 제4장 농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안	57
1. 배경	59
2. 농촌 기초 생활서비스 접근 및 이용 현황	62
3. 기초 생활서비스 유지·확충 사례	70
4. 농촌 기초 생활서비스 확충을 위한 디자인	77
5. 소결	79

제5장 저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제 ... 83

1. 배경	85
2. 국외 사례 분석	88
3. 국내 사례 분석	93
4. 소결	103

제6장 결론 107

1. 농촌정책의 전환 방향	109
2. 정책과제의 위상	113
3. 연구의 한계	114

부록

1. 공공 사회서비스 분류체계	117
------------------------	-----

참고문헌 119

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 저출생·초고령화 대응 정책과제별 추진 방안 연구의 방법	8
--	---

제2장

〈표 2-1〉 송악면 주민 실천의 전개와 회집체 분석 요약	17
〈표 2-2〉 장곡면 주민 실천의 전개와 회집체 분석 요약	22

제3장

〈표 3-1〉 농촌 노인의 돌봄 중첩	42
〈표 3-2〉 이동 제한 농촌 노인의 외출 시 불편한 점	45
〈표 3-3〉 경남 고성군 지역사회 통합돌봄 사업의 주요 내용	47
〈표 3-4〉 돌봄마을사업의 장점은 무엇이라고 생각하십니까	48
〈표 3-5〉 경남 고성군의 ‘돌봄마을’, 충남 홍성군의 ‘장곡사협’, 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’ 비교	54

제4장

〈표 4-1〉 서비스 유형 구분 및 연구 범위	61
〈표 4-2〉 2023 전국사업체조사_읍면동 자료의 분석 대상 업종	62
〈표 4-3〉 9개 생활업종의 사업체 수_읍면동	63
〈표 4-4〉 생활업종별 사업체 수_읍면동	63
〈표 4-5〉 사회적 경제 조직 원자료와 분석자료	64
〈표 4-6〉 사회적 경제 조직 중 사회서비스 분야 조직 현황_읍면동	65
〈표 4-7〉 사회서비스 필요 및 미충족 비율	66
〈표 4-8〉 농촌 주민의 생활서비스 필요 충족 현황	68
〈표 4-9〉 세탁 서비스 사례	71
〈표 4-10〉 목욕 서비스 사례	72
〈표 4-11〉 상점 서비스 사례	73

〈표 4-12〉 음식점 사례	74
〈표 4-13〉 서비스 모델 주요 내용 요약	79

제5장

〈표 5-1〉 프랑스 CUMA 사례의 장점 및 한계점	90
〈표 5-2〉 프랑스 CUMA 사례 요약 정리	90
〈표 5-3〉 CUMA와 집락영농의 비교	93
〈표 5-4〉 흙사랑영농조합법인의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	94
〈표 5-5〉 참벗영농조합법인 및 여성농민회의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	95
〈표 5-6〉 향꾸네협동조합의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	96
〈표 5-7〉 희양산마을의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	98
〈표 5-8〉 젊은협업농장 및 흥성유기농의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	99
〈표 5-9〉 나누리영농조합법인의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	100
〈표 5-10〉 충남 부여 들녘경영체의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점	102

제6장

〈표 6-1〉 저출생·초고령화 대응 농촌정책의 전환 방향과 몇 가지 정책과제의 위상	113
--	-----

부록

〈부표 1〉 공공 사회서비스 분류체계	117
----------------------------	-----

그림 차례

제3장

〈그림 3-1〉 농촌 노인의 일상생활상 도움 필요 및 제공 여부	41
---	----

제5장

〈그림 5-1〉 일본의 집락영농 규모	92
----------------------------	----

제1장

서론

서론

1. 연구 배경

한국 농촌은 수십 년 전에 인구학적 위기 국면에 진입했으며, 인구구조 변화의 제일선(frontier)에 있다. 전형적인 농촌인 군 지역의 합계출산율 평균값은 2022년에 1.0 미만으로 내려갔다(김정섭 외, 2024: 29). 농촌, 즉 읍면 지역은 2023년에 65세 이상 인구 비율이 21.0%가 되어 초고령사회로 진입했다(김정섭 외, 2024: 27). 일부 면 지역에서는 고령화율이 50%를 넘었다. 이처럼 인구학적 위기가 심각하지만, 이것을 단순히 ‘인구 감소의 문제’로 이해하는 것으로는 불충분하다. 농촌 지역사회의 재생산 능력 전체가 쇠퇴하는 구조적 변화로 보아야 한다.

저출생·초고령화의 난경(難境) 속에서 주민 삶의 질은 여러 가지 문제에 노출되었다. 생산가능인구가 감소해 경제적 활력이 떨어지기 시작했고, 지역사회의 인구 감소 및 고령화는 구매력 감소로 이어졌다. 그래서 일상생활에 필요한 기초적인 재화나 서비스를 공급하는 상업적 창구들이 빠르게 사라지는 중이다. 공공서비스도 ‘공급 비용 대비 이용 인구수’를 따지는 단순한 효율성 논리에 사로잡힌 듯하다. 공공서비스 제공기관은 그 필요가 절실한 인구 과소화 농촌 지역에서 오히려 더 쉽게 사라진다. 경제, 사회, 문화, 환경 등 제반 측면에서 농촌 지역에 심대한

변화가 진행되고 있기에,¹⁾ 현 상황을 체계 전환(systemic transition)이 필요한 복합위기로 인식해야 한다. 체계 전체의 전환을 피하지 않으면 어려움에서 벗어나기가 쉽지 않을 듯하다.

한편, 도시·농촌을 막론하고 저출산·고령화에 대비해야 한다는 정책 논의가 근래에 활발하다. 그런데 “제출되는 정책 대안은 대부분 인구 감소 추세 자체를 막거나 완화하려는 의도에서 출발한다. 출산하면 금전적 인센티브를 제공한다거나 육아를 지원함으로써 출생률을 높이려는 정책이 거론된다. 그리고 수많은 농촌 지방자치단체가 ‘인구 유치’를 두고 경쟁하는 실정이다.”(김정섭 외, 2024: 3-4).

농촌 지역의 거주 인구를 증가시켜서 문제를 해결하겠다는 관점은 얼핏 보기에 자연스럽다. 하지만 그 같은 대증요법으로 충분할까? 단기적으로 인구 감소의 흐름이 반전(反轉)할 가능성은 희박하다는 게 정설이다. 인구 유입이나 출산을 제고 같은 직접 대응도 근본적으로는 보건의료, 일자리, 보육, 학교, 기초 생활서비스 등 주민 삶의 질 여건을 향상하려는 노력과 병행되어야 성과를 기대할 수 있다. 귀농·귀촌을 지원하거나 출산 장려금을 제공하는 등의 정책 수단만으로는 불충분하다. 그리고 인구 감소 추세를 완화하는 것 말고도, ‘현재 농촌에 사는 주민이 마주한 삶의 질 여건의 저하에 어떻게 대응할 것인가?’라는 그 자체로 외면할 수 없는 물음이 여전히 남는다. 삶의 질 여건이 나빠지는 배경에는 인구 감소 및 고령화라는 심대한 흐름이 있다. 하지만 단기간 내에 그 흐름을 끊어낼 방도는 보이지 않는다. 그러므로 마련해야 할 것은 인구가 크게 줄고 초고령화가 심각해진 상황에서도 농촌 주민 삶의 질 수준을 유지하기 위한 전략, 즉 ‘저출생·초고령화에의 적응 전략’이다.

그 같은 ‘저출생·초고령화에의 적응 전략’을 농촌정책은 얼마나 뒷받침할 수 있을까? 이 같은 문제의식으로부터 ‘저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환’이라는 제목으로 2024년과 2025년 두 해 동안 연구를 진행했다. 농촌정책의 ‘전환’

1) 2년 동안 진행한 이 연구의 1차 연도(2024년)에 그러한 심대한 변화를 농촌 주민의 입장에서 묘사하고 기술하고자 하였다.

이라는 말을 쓴 것은, 이제까지의 농촌정책이 대체로 인구 감소 및 고령화로 대표되는 상황을 피할 수 없음에도 ‘적응’의 방향과 과제를 찾아내는 데 인색했거나 무력했다고 비판하면서 연구를 시작하기 때문이다. 즉 농촌을 총체적으로 변모시키는 막대한 압력을 직시하면서 ‘인구 증가가 아니라 인구 변동에의 적응’이라는, 지금까지와는 다른 곳을 향해 농촌정책의 방향을 틀어야 한다고 주장하려는 것이다.

2024년의 1차 연도 연구에서는 저출생·초고령화에 적응하려면 농촌 지역사회가 어떤 문제에 힘을 기울여 대응해야 할지를 찾아내고, 그런 대응을 도우려면 농촌정책은 어떤 과제를 추진해야 하는지를 논의하였다.²⁾ 그 결론으로 우선 추진해야 할 정책과제들을 제안하였다. 그것들을 요약해 열거하면 다음과 같다(김정섭 외, 2024: 180-198).

첫째, 농촌정책의 읍면 수준 추진체계를 형성하고 읍면 지역사회 주민의 실천조직을 지원해야 한다. 저출생 및 초고령화라는 인구 변동에 동반하여 발생하는 농촌 주민 삶의 질에 관계된 문제들에 효과적으로 대응하려면 공공 부문의 정책과 농촌 지역의 자발적인 실천을 결합해야 한다. 읍면 지역사회 주민의 자발적·집합적 실천의 행위 주체로서 ‘실천조직’이 형성되고 활동하도록 지원할 필요가 있다.

둘째, 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄 체계를 형성해야 한다. 농촌 노인의 대다수는 ‘지역사회 계속 거주(Aging In Place)’를 강력히 희망한다. 그런데 지금의 노인 장기요양보험제도만으로는 그와 같은 정책 요구를 현실화하기 어렵다. 지역사회가 주도하여 노인 돌봄을 기획하고 실천하는 체계를 형성해야 한다.

셋째, 농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용을 지원하는 정책을 강화해야 한다. 주민의 일상생활에 필요한 재화나 서비스에의 접근이 더욱 어려워지는 상황에

2) 저출생·초고령화를 다른 곳보다 먼저 경험한 농촌 지역의 주민들로 8개의 초점집단(focus group)을 구성하고 총 16회(초점집단별 2회)의 초점집단토론을 진행하였다. 저출생·초고령화라는 인구 변동이 농촌에서 주민 삶의 제반 영역에 어떤 영향을 끼치는지를, 그리고 예상되는 문제들에 대응해 농촌 지역사회가 적응하려면 무엇을 어떻게 해야 할지를 질적인 방법으로 파악하려는 시도였다. 초점집단토론 결과, 문헌 자료, 통계 자료, 관련 정책 현황 등을 검토하여 Q-방법 질문지를 구성하고, 농촌 주민, 활동가, 공무원, 교수, 연구자 등 여러 집단을 대상으로 ‘저출생·초고령화에 대응하는 농촌정책의 방향과 과제’를 평가하게 하였다. 김정섭 외(2024)를 참고.

대응해야 한다. 특히 상업적 형식으로 제공되는 기초 생활서비스를 이른바 ‘시장 영역’에 속하는 것으로 간주하여 농촌정책의 관심사가 아니라고 외면하기는 어려운 상황이 되었다.

넷째, 지역 수준의 협업적 농업 생산 및 경영을 활성화함으로써 농업생산 단위의 지속가능성을 높여야 한다. 농업의 지속가능성을 위협하는 요인 중 하나는 농업 노동력 확보의 어려움이 더욱 심화될 것이라는 점이다. 이 문제와 관련하여 외국인 및 내국인 농업 고용 노동력 수급 지원, 농작업 기계화 및 생력재배 같은 기술적 대안 등의 방안이 이미 제출된 바 있다. 그런데 상대적으로 덜 검토된 것은 지역에서 농업인들의 협력이 바탕을 둔 농작업 수행이나 ‘공동경영’을 지향하는 농업생산 단위 재조직의 대안이다. 이 과제를 검토할 필요가 있다.

다섯째, 농촌 지역사회에 필요한 공익적·사회적 일자리를 창출해 청년층이 접근할 수 있게 해야 한다. 농업이나 자영업 등의 분야에서 청년이 농촌에서 창업할 수 있게 지원하는 정책사업이 추진되고 있다. 그러나 초기 자본이 많이 들고 경험 및 지식을 축적하는 데 시간이 오래 걸려 농업 부문에의 진입 장벽이 높다. 농촌에서의 자영업은 대체로 거주 인구 규모와 반비례하여 경영 리스크가 커진다. 인구 감소 및 고령화로 인한 지역의 구매력 저하가 예상되는 상황에서 자영업 부문의 창업도 쉬운 일은 아니다. 다른 각도의 보완적인 청년 일자리 정책이 필요하다. 인구가 줄어드는 농촌에서는 공공 부문과 지역사회가 개입해서 꼭 수행해야 할 활동들이 점점 늘어난다. 그런 활동을 ‘사회적 일자리’로 전환하는 정책이 필요하다.

여섯째, 농촌인지적(rural-sensitive) 관점에 기초하여 공공서비스의 기본값 조정을 논의할 공론장을 형성해야 한다.

일곱째, ‘인구감소지역 대응 기본계획’ 및 ‘저출산·고령사회 기본계획’ 등 정부의 관련 법정계획에 농촌 의제를 반영해야 한다.

1차 연도 연구에서는 이처럼 일곱 개의 정책과제를 도출했다. 그중 세 개에 관해서는 1차 연도 연구에서 논의한 바 있다.³⁾ 앞에 열거한 정책과제들 중 첫째부터

3) ‘농촌 지역사회에서 청년의 역할을 고려한 사회적 일자리 확충’과 관련해서는 그 정책과제의 추진 방안을 1차 연도 연구의 부속 보고서 ‘농촌 지역사회에서 청년의 역할을 고려한 일자리 정책 구상’(강마야·박춘섭·이다겸, 2024)에서 자세히 논의하고 제시하였다. ‘농촌인지적 관점에 기초한 공공서비스 기본값 논의의 장 확보’와 ‘인구감소지역 대응 기본계획 및 저출산·고령사회 기본계획에 농촌 의제 반

넷째까지의 정책과제에 관해서는 그것들을 ‘어떻게 해야 하는가’라는 관점에서 상세하게 그 방법을 논의하고 방안을 마련해야 한다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 저출생·초고령화에 대응하여 농촌정책의 전환 방향을 제시하고 관련된 정책과제의 추진 방안을 제시하는 데 있다. 추진 방안을 마련해야 할 정책과제들을 열거하면 다음과 같다.

- 농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원
- 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성
- 농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원
- 협업적 농업 생산 및 경영 촉진

3. 연구 방법

문헌 검토, 통계 자료 분석, 면담 조사, 초점집단토론, 전문가 토론 등을 수행했다. 구체적인 추진 방안을 구성하기로 한 정책과제마다 적용한 조사 및 분석 방법은 조금씩 다르다. 그 세부는 <표 1-1>과 같다.

영’, 이 두 과제는 중앙정부 수준에서 법령을 개정하거나 법정계획을 수립하거나 개정할 때 필요한 조치 사항을 제안한 것으로, 그 자체로는 재정사업이 수반되는 정책과제가 아니다. 1차 연도 연구의 본 보고서 ‘저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도)’(김정섭 외, 2024)에 그 내용을 담았다.

〈표 1-1〉 저출생·초고령화 대응 정책과제별 추진 방안 연구의 방법

정책과제	문헌 검토	통계 및 설문 조사 자료 분석	면담 조사	초점집단 토론	전문가 토론	비고
농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 농촌 RMO¹⁾ • EU의 LEADER²⁾ 프로그램 • 법령, 정책사업 지침 		<ul style="list-style-type: none"> • 지역 사례 (2곳) 		○	
농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성	<ul style="list-style-type: none"> • 법령, 정책사업 지침 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 실천 사례 (3곳) 		○	
농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원		<ul style="list-style-type: none"> • 농촌 생활권 공간 데이터 • 시설 인허가 자료 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 사례 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스·정책 디자인 초점 집단토론 	○	
협업적 농업 생산 및 경영 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 집락영농 • 프랑스의 CUMA³⁾ • 법령, 정책사업 지침 		<ul style="list-style-type: none"> • 실천 사례 (9곳) 		○	

주 1) Regional Management Organization(지역운영조직).

2) *Liason Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*(농촌 경제 발전을 위한 활동 연대).

3) *Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole*(농기계 이용 협동조합).

자료: 저자 작성.

4. 보고서의 주요 내용

제2장부터 제5장까지는 1차 연도 연구에서 제안한 7개 정책과제 중 4개에 관해 그 추진 방안을 제시하였다. 2차 연도 연구에서 각기 수행한 세부 연구의 결과를 요약한 것이다.⁴⁾

제2장에서는 읍면 수준의 농촌정책 추진체계를 형성할 것을 제안하면서, 그것에 상응하는 농촌 주민의 ‘실천조직’을 어떻게 지원해야 하는지를 제안하였다.⁵⁾ 그런 제안의 근거로, 저출생·초고령화 상황에 대응하여 자발적으로 실천하는 읍

4) 이 연구는 4개의 세부 연구과제로 구성되었다. 이 보고서는 그것들을 주제로 각기 작성한 연구 보고서의 내용을 요약(제2장, 제3장, 제4장, 제5장)한 총괄요약 보고서다.

5) 세부 연구 보고서 ‘농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안’(김정섭·최영빈·황종규, 2025)의 내용을 요약하였다.

면 지역사회 주민 조직의 사례와 그것을 중심으로 형성된 지역사회-지방자치단체-중앙정부 등의 회집체(assemblage) 사례 분석 결과를 제시하였다.

제3장에서는 공적 노인 돌봄 서비스와는 구별되면서도 그것을 보완할 ‘지역사회 주도 노인 돌봄 체계’를 제안하였다.⁶⁾ 통계 자료를 분석하여 공적 노인 돌봄 서비스를 농촌 지역사회의 힘을 빌려 보완해야 할 필요성을 부각하였다. 그리고 농촌 현장에서 형성되기 시작한 맹아적 형태의 ‘지역사회 주도 노인 돌봄’의 사례를 조사·분석하고, 관련 법령 등을 검토하였다. 그 내용을 바탕으로 농촌 지방자치단체, 노인 돌봄 분야의 공적 서비스 제공기관, 지역사회 등이 협력하는 연결망(network)으로서 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’를 형성하는 정책의 추진 방안을 제시하였다.

제4장에서는 저출생·초고령화와 더불어 농촌 주민이 체감하는 삶의 질 악화의 여러 단면 중 쉽게 눈에 띄는 문제인 ‘기초 생활서비스 접근 및 이용의 제약’에 대응할 방안을 제시하였다.⁷⁾ 통계 자료를 활용해 관련 실태를 분석하였다. 특히 상업 서비스 형식으로 제공되던 것이 인구 감소 및 고령화와 더불어 줄어들거나 사라지는 기초 생활서비스에 주목하였다. 그런 생활서비스에 농촌 주민이 접근하고 이용하도록 지원할 방안을 여러 갈래로 찾아볼 수 있다. 그중에서도 온전히 상업적이지도 않고 온전히 공공기관의 몫으로 넘기지도 않는 새로운 방식의 ‘서비스 디자인’을 시도하고, 그것을 정책으로 추진할 방안을 제안하였다.

제5장에서는 농촌의 인구 변동으로 인해 농업 노동력을 확보하기가 점점 더 어려워졌고 장래에는 그 상황이 더욱 심각해질 것이라는 전망 위에서 제출되는 몇 가지 대안(對案) 중에서 ‘협업적 농업 생산 및 경영’이라는 대안을 논의하였다.⁸⁾ ‘공동영농’을 지원하려는 취지의 정책과 법제를 검토하였다. 아울러 일본의 집락

6) 세부 연구 보고서 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안’(김정섭·김부영·김연희, 2025)의 내용을 요약하였다.

7) 세부 연구 보고서 ‘농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안’(이순미·최영빈·김민수, 2025)의 내용을 요약하였다.

8) 세부 연구 보고서 ‘저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제’(강마야·이다영, 2025)의 내용을 요약하였다.

영농, 프랑스의 CUMA 같은 외국의 사례를 검토하고, 국내에서 등장하기 시작한 농작업 협동 또는 협업적 생산·경영 실천 사례를 조사·분석하였다. 그 내용을 바탕으로 ‘협업적 농업 생산 및 경영’을 활성화하는 데 필요한 정책을 논의하였다.

제6장에서는 농촌정책의 전환 방향을 부연하고 제2장부터 제5장에서 제시한 정책과제와 그 추진 방안을 간략하게 종합하였다.

제2장

농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 지역사회 주민 실천조직 지원

농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 지역사회 주민 실천조직 지원

1. 배경

저출생·초고령화의 결과로 누적된 농촌 문제에 대응하는 데에는 지역사회 주민의 자발적·집합적(collective) 실천이 아주 중요하다. 정부나 지방자치단체 같은 공공 행정의 직접 개입만으로는 농촌 주민 삶의 질에 관계된 서비스의 소멸 문제에 대응하기 어렵다(김정섭 외, 2024: 196-197). 1차 연도 연구에서 “저출생·초고령화로 초래될 문제들에 농촌 지역사회 주민들이 직접 주도적인 실천으로 대응하고, 정부나 지방자치단체가 그런 실천을 지원”(김정섭 외, 2024: 177)하는 정책 대안이 아주 중요한 것으로 평가되었다.

주민들의 주도적인 실천이 장소적으로는 어느 범위에서 펼쳐지는 게 적절할까? 사회자본(social capital)이 상대적으로 양호한 동시에 주민의 필요(needs)를 식별하려는 집합적 활동이 효과적으로 이루어질 가능성이 상대적으로 큰 범위는 읍면 층위이다. 그리고 실질적인 기초 생활권은 농촌 지역 대부분에서 읍면이다. 주민들의 실질적 관여 가능성을 고려할 때 읍면을 중요한 단위로 검토할 필요가 있다. 그런데 읍과 면은 자치권을 보장받은 단위가 아니다. 정부 정책이나 제도에

다른 중간지원조직들도 시군 수준에 설치되어 있다. 그리고 종래의 농촌정책 추진체계에서 읍면 층위는 진지하게 고려되지 못했다.

이 같은 상황에서 근래에 주민들의 집합적 활동이 읍면 수준에서 활발하게 전개되기 시작했다. 첫째, 주민자치위원회들이 대거 주민자치회로 전환하면서 전국 읍면동 중 1/3 이상에서 주민자치회가 결성되었다. 상당수의 지역에서 ‘마을계획 수립’ 등 주민 스스로 지역사회의 계획을 수립하려는 노력이 양적으로나 질적으로나 증대했다. 둘째, 읍면 수준의 주민 조직을 결성해 당면한 지역사회의 과제에 대응하려는 자생적 실천이 조금씩이나마 늘어났다.

그러나 읍면 지역사회 주민의 자발적인 실천과 정부 및 지방자치단체의 제도·정책은 아직 충분히 결합되지 않았다. 주민 다수의 의견을 모아 계획을 수립함으로써 지역사회의 지지를 형성하도록 돕는 제도적 장치가 미비하다. 계획의 결과로 도출한 과제를 수행하려면 상시로 활동하는 실천조직이 필요하지만, 재정 자원을 동원하기가 쉽지 않다. 읍면 실천조직은 지역사회의 공적(公的)인 문제에 관여하기에 영리를 추구하는 비즈니스 조직 형식으로는 활동하기가 쉽지 않다. 공공 부문의 지원이 필요한데, 제도나 정책은 불충분하다.

이 장에서는 농촌 읍면 수준에서 지역사회 주민들이 저출생·초고령화 등 대응해야 할 현안 문제와 필요를 식별하고, 대응 계획을 수립하고 실천할 수 있도록 지원하는 정책 방안과 추진체계를 제시하려 한다. 다음과 같은 내용으로 구성하였다.

첫째, 읍면 지역사회 주민 실천조직 사례를 분석하여 그 성과에 영향을 끼치는 조건을 찾는다.⁹⁾ 둘째, 일본 농촌의 지역운영조직과 유럽연합의 LEADER 프로그램

9) 이 조사·분석은 회집이론(assemblage theory)에 바탕을 둔 것이다. 회집이론은 인간 및 비인간(non-human) 요소들이 결합된 회집체를 탐구 대상으로 한다. 그 구성 요소들은 상호작용하면서 자신들이 속한 회집체의 창발적 속성(emergent property)을 만들어 낸다. 그것들을 행위소(actant)라고 부르는데, 법령·제도·건축물·장소 등 비인간 요소들의 작용도 포괄하기 위해 행위자(actor)라는 말 대신 쓰는 것이다. 회집체는 늘 유동적인 상태에 있다. 회집체의 작동, 즉 창발적 속성이 어느 정도 안정적으로 발현되려면 특정한 경계(boundary)가 유지되며 그 안에서 물질적 요소의 운동을 지시하는 표현적 요소, 즉 코드(code)가 힘을 발휘해야 한다. 그런 일이 이루어질 때 영토화(territorialization)

램 사례로부터 작은 지역사회에서 주민들의 자발성에 기초한 농촌정책의 특징을 분석하고 시사점을 얻는다. 셋째, 읍면 지역사회 실천조직과 관련된 법률 및 정부 정책을 분석하여 그 개선 방안과 농촌정책의 읍면 수준 추진체계 및 지원 정책 구상에 도움이 될 시사점을 얻는다.

2. 사례 분석: 읍면 지역사회 실천조직 형성 과정과 활동

2.1. 아산시 송악면

송악면에서는 2000년대 초반부터 2016년까지 약 13년 동안 여러 개의 ‘지역사회 내 발전 기획(development project in community development)’¹⁰⁾이 출현했다. 이들 ‘기획’은 각기 작은 규모의 회집체를 형성하면서 실현되었다. 초기 기획은 아동 돌봄, 학교 살리기, 마을교육공동체와 관련된 것들이다.

이들 여러 기획이 연쇄적으로 출현해 병행적으로 실행되다가, 2016년 이후로 하나의 지역사회 조직이 그것들을 포괄하여 직접 주관하거나 관여하기에 이르렀다. 송악면 주민들이 ‘사회적 협동조합 송악동네사람들’¹¹⁾을 설립한 것이다. 송악

되었다고 한다. 그 반대로 회집체가 깨지거나 소멸하거나 작동하지 않을 때 탈영토화(de-territorialization)되었다고 한다. 회집이론에 관한 조금 더 상세한 설명으로는 세부 연구 보고서 ‘농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안’(김정섭·최영빈·황종규, 2025)을 참고.

10) 주민 여럿이 모여 어떤 필요를 공유하고 그 필요를 충족하려고 특정한 실천에 나설 때 그 프로젝트가 공익적인 것일 수 있다. 가령 어느 읍면에 거주하는 학부모들이 학생 수가 줄어 폐교 위기에 처한 초등학교에 관여할 수 있다. 이 모임은 주민 다수의 의견을 확인하는 과정을 거치지 않았지만 ‘공교육 환경’이라는 공적인 문제에 접근하는 것이다. 이런 조직 실천은 지역사회 안에서 교육이라는 분야에 변화를 꾀하는 ‘지역사회 내 발전 기획’이라고 말할 수 있다. “그런데 개별 ‘지역사회 내 발전 기획’의 성패와 ‘지역사회의 발전(development of community)’은 실천적으로나 분석적으로나 총위를 달리하는 문제다. ‘지역사회의 발전’은 개별 기획이 이룬 성과의 총합이 아니다. 그래서 역동적 변화의 ‘과정으로서 전체 지역사회 발전(communitiy development as a process)’이라는 관점이 필요하다.”(김정섭 외, 2017: 2-3).

사협은 아동 돌봄, 청소년 돌봄, 노인 돌봄, 학교 살리기, 학교 밖에서 이루어지는 마을교육, 주민의 문화예술 활동, 지역순환경제 구축 등 여러 ‘지역사회 내 발전 기획’을 주도하거나 관여한다. 송악사협이 설립된 이후 가장 확장적으로 활동하는 분야는 ‘노인 돌봄’이다. 송악면 지역사회 내 여러 행위자와 폭넓게 협력 연결망을 형성했으며, 다양한 출처로부터 자원을 동원한다. 이 기획들은 송악면 지역사회 주민들이 설정한 의제와 관계된다. 송악사협을 설립한 초기 조합원들은 처음부터 이 조직의 목표를 ‘송악면에 필요한 일을 하는 것’으로 설정했다. 주민 다수가 모여 ‘우리 지역사회에 가장 필요한 것은 무엇인가’라는 주제를 놓고 토론했고 합의를 형성하는 포럼(forum)이 여러 차례 열렸다. 읍면 지역사회 실천조직은 하나의 지역사회 내 발전 기획을 실행하는 게 아니라, 여러 종류의 실천을 결합하여 시도하는 ‘지역사회의 발전’을 목표로 하는 조직이라고 개념화할 수 있다.

송악면에서 2000년대 이후 진행된 주민들의 실천은 몇 차례 계기를 거치며 현재 송악사협을 핵심 행위소로 포함하는 회집체의 심화·확장으로 이어졌다. 회집체의 변화 국면을 통과할 때마다 구성 요소를 달리하는 새로운 회집체가 과거의 회집체를 통합하거나 과거의 회집체와 외부적으로 연결된 상태에서 기능을 수행했다. 가장 중요한 계기는 송악사협의 설립이라 할 수 있다. 송악사협이 설립되기 전에 있었던 회집체들은 각기 하나의 ‘지역사회 내 발전 기획’을 실행하는 것이었는데, 송악사협은 그 설립 취지 자체가 송악면 ‘지역사회의 발전’에 필요한 활동을 펼치는 것이었다. 송악사협은 반딧불이 지역아동센터를 중심으로 하는 아동 돌봄 회집체와 마을교육공동체 회집체를 통합하고, 학교 살리기 회집체와도 연결되며, 노인 돌봄 회집체를 형성하는 데 핵심 행위소로 기능했다. 그리고 송악면 지역사회 주민들의 의견을 모아 지역사회 의제를 설정하는 데에도 적극적으로 참여했다.

11) 이하에서는 ‘송악사협’이라고 약칭한다.

〈표 2-1〉 송악면 주민 실천의 전개와 회집체 분석 요약

회집	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
아동 돌봄	송악면	송악교회, 이장들, 노인회장들, 아동복지교사(주민), 주민들, 송남초 및 거산초 교사들	<ul style="list-style-type: none"> 반딧불이 지역아동센터의 아동 돌봄 실천 ‘주민-학교교사’로 구성된 새로운 연결망 및 ‘장소’ 형성 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 송악교회 목사가 제안하고 주민, 거산초 교사들이 공유한 ‘지역사회 아동 돌봄’의 가치 [표현] 지역사회 주민 및 아산시의 시민단체 등의 후원 [물질] 보건복지부 보조금 [물질] <p>〈탈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역아동센터 지원 대상 자격에 관한 보건복지부의 일방적 방침 [표현, 물질] 	<ul style="list-style-type: none"> 보조금이 없다면 반딧불이 지역아동센터를 계속 운영하기 어려웠을 것이다. 2018년 무렵 지역아동센터의 법인격을 ‘사회적 협동조합’으로 바꾸도록 사실상 강제한 보건복지부의 방침이 있었다. 사회적 협동조합 법인을 새로 만들지 않고 ‘송악사협’에 통합됨으로써 문제를 해결하였다.
	아산시	아산시, 아산YMCA, 아산건축협회			
	외부	보건복지부, 아동복지법			
학교 살리기	송악면	반딧불이 지역아동센터, 주민들, 송남초, 거산초, 송남초 및 거산초 교사, 송남초 및 거산초 학부모, 송남초 운영위, 거산초 운영위, 솔향글누리도서관	<ul style="list-style-type: none"> 거산초등학교 교육과정 재편에 힘입어 학생 수 증가(분교에서 본교로 승격) 솔향글누리 도서관을 개관해 지역사회 주민의 새로운 연결망 및 ‘장소’ 형성 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 송남초-거산초 교사 및 주민들이 공유한 가치, “지역사회에 학교가 있어야 한다.” [표현] 타지의 마을교육공동체 운동을 실천하는 주민들이 전달한 가치와 활동 내용 [표현] ‘희망의 작은 도서관 지원사업’이 제공한 자금 [물질] 아산시 농업 생산자 조직이 제공한 유기농 급식 재료 [물질] 솔향글누리 도서관 사서 고용에 활용한 주민들의 후원금 [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> 거산초의 경우 학군 제도가 학생 전입에 도움이 되지 않는 장벽이었다. 주민들이 학군 변경 청원 운동을 전개해 문제를 해결하였다. 저출생-초고령화 추세는 계속될 것이어서 초등학교를 유지하는 데 위협요인으로 남아 있다.
	아산시	농업 생산자 조직			
	외부	교육부, 마을교육공동체 운동 집단(전북 완주, 경기 광주), 희망의 작은 도서관 지원사업			

(계속)

화집	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
마을 교육 공동체	송악면	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 참여하는 다양한 문화, 예술, 교육 활동 • 주민 동아리, 협동조합 등 다양한 주민 조직 형성 및 사회자본 증진 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘학교 살리기’ 운동에서 형성된 지역사회 주민들의 인식 및 가치, “누구나 배울 게 있고, 누구나 가르칠 게 있다.” [표현] • 모임을 위한 시설로 활용된 솔향글누리 도서관 [물질] • 모임을 위한 시설로 활용된 마을공간 해유 [물질] • 농어촌희망교육공동체사업의 보조금 [물질] • 문화예술교육사업의 보조금 [물질] • 협동조합 기본법의 취지, 가치, 기능 [표현] <p>〈탈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 문화예술교육사업의 보조금 사용 규정 [표현] 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을교육공동체 활동은 경상경비를 계속 지출해야 하지만, 여러 해 동안 이런 종류의 활동을 지원하는 공공 부문의 보조금은 드물다. 해마다 공모사업 등의 기회를 찾아야 한다. 송악사협의 자체 수익사업이 있기는 하지만, 그 수익이 적어서 이 활동에 충분한 자금을 투입하기는 어렵다.
	외부			

(계속)

회집	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 분석	기타(긴장, 한계 등)
노인 돌봄	송악면	노인들, 송남중, 송악사협, 마을공간 해유, 커뮤니케어 조사단, 마을인생학교, 마을 부녀회장들, 돌봄 코디네이터, 송악면마을돌봄네트워크, 송악면사무소, 온주복지관, 오병이어사회복지회, 비전 포럼, 새마을협의회, 송악보건지소, 주민자치회, 사단법인 온마을사람들	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 돌봄 서비스만으로는 충족하기 어려운 노인 돌봄의 필요에 대응(노인 돌봄과 관련해 기존에 작동하던 회집체를 탈영토화하고 주민 주도의 회집체를 형성해 재영토화) • 송악사협과 지역사회 노인들 간의 유대 강화(사회자본 증진) 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘비전 포럼’을 통해 노인 돌봄을 지역사회의 중요 의제로 설정 [표현] • 노인 돌봄과 관련된 집합적 협력 활동에 다양한 기관 및 단체, 주민 등이 적극적으로 참여 [물질] • 충남사회복지공동모금회의 지원 자금 [물질] • 아산시의 지원 자금(주민참여예산사업) [물질] • 중앙정부 부처의 지원 자금(커뮤니티임팩트 지원사업/행안부, 커뮤니케어 모델링 사업/행안부, 신중년일자리사업/노동부, 농촌주민 생활돌봄공동체 지원사업/농식품부) [물질] <p>〈탈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역 내 노인장기요양 서비스 제공기관과의 협력 관계 구축 어려움(지역사회 주도 돌봄 vs 직능기관 주도 돌봄) [표현] 	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 자금이 결정적으로 중요한 재원이지만, 장기간 지속적으로 조달할 수 있는 보조사업은 없다.
	아산시	마을공간 해유 관리위탁 조례, 주민참여예산사업, 아산시의원, 아산재가복지센터, 국민건강보험공단 아산지사			
	외부	농림축산식품부, 읍면소재지 종합정비사업, 행정안전부, 커뮤니티임팩트 지원사업, 커뮤니케어 모델링 사업, 충남사회복지공동모금회, 주민주도형 커뮤니케어 사업, 노동부, 신중년일자리사업, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업, 공유재산 및 물품관리법			

자료: 저자 작성.

2.2. 홍성군 장곡면

장곡면에서는 상송1리와 천태1리, 두 마을에서 나름의 문제를 해결하려는 주민 실천이 전개되고 있었다. 상송1리에서는 독거노인 안부 확인 및 반찬나눔을 실천하였다. 천태1리에서는 경관 가꾸기와 노인 일자리에 중점을 두다가 노인 문화예술 활동의 방향으로 주민 실천이 이어졌다. 이들 두 마을 외에도, 2014년 무렵부터 사회적 농업(social farming)을 실천했거나 관심을 지닌 주민 및 지역사회 조직들이 2018년부터 협력 연결망을 형성해 활동하기 시작했다.

2019년 후반에 시작된 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정 중에 이들 기획을 포함해 광범위한 행위소들이 회집체를 형성하였다. 주민들이 참여하는 과정은 그 자체로 회집체가 형성되는 과정이었다. 이 회집체의 기능은 지역사회의 자치적 계획을 수립하는 것이었다. ‘장곡면 2030 발전계획’은 주민들이 중요하게 생각하는 지역사회 의제를 설정하고, 그것들을 실현할 수단을 제안한 계획이다. 이후에 전개될 장곡면의 복잡한 회집체 작동 방식을 지시하는 강력한 코드가 되었다. 즉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정을 ‘코드화’의 과정으로 이해할 수 있다.

‘장곡면 2030 발전계획’을 수립하면서 주민들이 합의한 내용 중 중요한 것은 ‘주민자치회’와 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’¹²⁾을 설립하는 것이었다. 장곡면 주민자치회는 고유 사업을 실행하기도 하지만, 그 주된 기능이 주민들의 의사를 형성하는 데에 있는 ‘자치조직’이다. 그리고 ‘지역사회에서 주민 조직이 새로이 생성되거나 여러 주민, 조직, 물적 자원 등이 회집하는 밑바탕’의 역할을 수행한다. 장곡사협은 복지 또는 돌봄과 관련하여 지역사회에 필요한 일을 실천하려고 결성한 주민 조직이다. 그 고유한 활동으로 마을 돌봄반장 운영, 행복지킴이 사업, 주거환경 개선 사업, 반찬나눔, 마음돌봄 조사 등을 수행한다. 장곡사협은 단독으로 수행하는 활동 외에, 지역사회의 여러 행위자가 연대하여 회집체를 형성해 특정 문제 해결에 나서도록 돕는 촉진자 역할을 수행한다. 특히 장곡면 돌봄조

12) 이하 ‘장곡사협’이라고 약칭한다.

사, 장곡 교육문화네트워크, 행복나눔공동빨래방, 생활환경 관리 등의 회집체 형성에 중요한 역할을 수행했다. 장곡사협은 ‘장곡면 2030 발전계획’의 복지 부문 계획 내용과 현재 진행 중인 ‘농촌 돌봄마을 조성사업’의 계획 내용을 실질적으로 유지, 갱신, 관리하는 행위소로서 기능한다.

장곡면에서는 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 이후, 지역사회의 필요에 따라 새로이 조직이 만들어지고 거기에 여러 법규, 정책사업, 홍성군 관내의 공공기관, 장곡면 주민 등의 인적 자원이 결합하는 회집체가 계속 형성되고 있다. 이 회집체들은 제각기 기능하지만, 다른 한편으로는 장곡면 안에서 인적 자원이나 코드(‘장곡면 2030 발전계획’)를 매개로 연결되어 있다. 행복나눔공동빨래방, 생활환경 관리, 장곡 교육문화네트워크 등의 회집체가 형성되었다. ‘장곡면 2030 발전계획’이 주민 실천의 방향을 지시하는 강력한 코드로 기능하는데, 여기에 장곡사협과 주민 자치회가 중요한 역할을 담당한다.

〈표 2-2〉 장곡면 주민 실천의 전개와 회집체 분석 요약

회집체	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
상송1리 독거노인 돌봄	장곡면	상송1리 이장, 상송1리 부녀회, 상송1리 노인들, 장곡농협, 장곡하나로마트, 장곡면사무소, 장곡면 사회적 농업 네트워크	<ul style="list-style-type: none"> • 상송1리 노인 돌봄 실천 (고독사 방지) • 장곡면 지역사회에 노인 돌봄의 필요성을 촉구하는 사례로 기능 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 마을 공동체 내부에 유지되어 온 상부상조 규범 [표현] • 장곡농협, 장곡하나로마트 등의 후원 [물질] • 홍성군 마을만들기 지원센터의 지원사업 [물질] • 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업 [물질] <p>〈탈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 보조금 사용 지침의 경직성 [표현] 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 이장 교체 후 부녀회 기금 사용에 관한 주민들의 이견이 발생하고, 보조금을 사용함으로써 발생하는 분란과 오해를 없애기 위해 보조금 없이 자력으로 실천을 계속하려 노력 중이다.
	홍성군	홍성군 마을만들기 지원센터, 홍성군 마을만들기 지원사업, 홍성군 동아리 지원사업			
	외부	충남형 사회적 농업 선도모델 사업			
천태1리 노인 교육 문화 활동	장곡면	천태1리 이장, 천태1리 주민, 천태1리 노인	<ul style="list-style-type: none"> • 천태1리 노인들의 여가 활동 • 반계분교 활용 구상 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 마을 공동체 내부에 유지되어 온 상부상조 규범 [표현] • 홍성군의 노인 일자리 지원사업 및 시민제안사업 [물질] • 농림축산식품부의 창조적 마을만들기 사업 [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> • 가속화된 초고령화로 인해 마을 공동체 활동의 내용을 노인들의 필요에 맞추어 구성해야 하는 상황이다.
	홍성군	예비문화도시 시민제안사업, 노인 일자리 지원사업			
	외부	창조적 마을만들기 사업			

(계속)

화집체	행위소		창발 효과	영도화/탈영도화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
장곡면 사회적 농업 네트워크	장곡면	행복농장(협), 젊은협업농장(협), 오누이친환경마을(협), 마을연구소(협), 두리농장, 조아라농장, 란앤정농장, 정다운농장, 오누이농장, 텃밭(협), 주민자치회, 오누이다목적센터	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 농업 연속 세미나 등을 통해 '지역사회에서 돌봄과 농업'에 관한 담론 전파 • 장애인, 노인, 아동 등 여러 계층을 대상으로 사회적 농업 실천 • 장곡면 돌봄조사 진행 • 상송1리 반찬나눔 지원 • 지역사회 내 돌봄 의제 부각 	<p>〈영도화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 농식품부, 외부 전문가, 행복농장 등이 발신하는 사회적 농업 담론과 실천 사례가 지역사회 내 돌봄 의제 형성에 기여 [표현] • 네트워크 참여 행위자들의 자원 활동으로 돌봄조사 수행 [물질] • 사회적 농업 활성화 지원사업(농식품부), 충남형 사회적 농업 선도모델 지원사업(충남), 지역발전투자사업(홍성군), 농업기술센터의 사회적 농업 지원사업 등이 각종 모임과 실천의 지속에 기여 [물질] <p>〈탈영도화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 농업은 수익을 얻을 수 있는 활동이 아니어서, 공공 부문의 한시적 지원이 끝난 뒤에도 그 실천을 계속할 수 있을지 불투명한 상황 [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> • 장곡면 사회적 농업 네트워크는 나중에 창립하는 주민자치회의 복지돌봄 분과로 편입하여 활동한다.
	홍성군	홍성군 농업기술센터, 지역발전투자사업, 홍성군, 홍성군 도농교류센터			
	외부	충남형 사회적 농업 선도모델 지원사업, 사회적 농업 활성화 지원사업, 농림축산식품부, 사회적 농업 연구자			

(계속)

회집체	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
장곡면 2030 발전계획	장곡면	주민들, 주민계획단, 주민 자원봉사자, 마을연구소(협), 장곡마을학교, 젊은협업농장(협), 장곡면사무소, 정다운농장, 오누이친환경마을(협), 이장단, 홍성유기농(영), 행복농장(협), 천태보건진료소, 상송1리 이장, 장곡농협, 주민자치위원회	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 의제 설정 농업·경제, 복지·돌봄, 생활·환경, 교육·문화 등 부문별로 의제 실현을 위한 구체적인 과제와 수단 등에 관하여 주민 의견 공유 장곡면 지역사회의 발전과 관련된 강력한 코드 형성 및 공유 → 주민자치회, 장곡사협 등 중요 조직과 여러 회집체 형성의 표현적 기반 	〈영토화〉 <ul style="list-style-type: none"> 계획 과정을 이끈 주민계획단이 섬세하고 밀도 높은 작업을 수행하여, 지역사회의 문제를 주민이 주도적으로 해결할 수 있다는 담론을 지역사회 내에 공유하고 공감대 형성 [표현] 장곡면 지역사회 내 여러 기관, 단체, 조직이 발표 등에 적극적으로 참여하고 의견 제시 [표현] 한국농촌경제연구원의 지역발전계획 수립 용역비 [물질] 장곡면사무소의 강당 지원 [물질] 홍성군 마을만들기 지원센터의 경비 지원 [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> ‘장곡면 2030 발전계획’은 주민 주도의 방식으로 수립된 보기 드문 사례이나, 법정계획이 아니며 정부 및 지방자치단체의 정책사업에 따른 계획도 아니어서 재정사업을 계획 내용에 연계하는 데 구속력이 전혀 없다.
	홍성군	홍성군 마을만들기 지원센터			
	외부	한국농촌경제연구원, 타 지역 활동가들, 전문 연구자들, 농촌정책 관련 컨설팅 사업체들, 충남광역정신건강복지센터			

(계속)

회집체	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
장곡사협의 돌봄 활동 (고유 사업)	장곡면	장곡사협, 행복농장(협), 마을 돌봄반장들, 장곡면사무소, 지역사회보장협의체, 철물점, 마음돌봄 조사 참여 주민, 주민자치회, 적십자봉사회, 먹거리돌봄사업, 장곡면 2030 발전계획	<ul style="list-style-type: none"> • 안부 확인, 반찬나눔 등 먹거리돌봄, 정신건강 실태 조사, 집수리, 치매노인 인지 개선 프로그램, 사회적 농업 등 다양한 돌봄 활동을 장곡면 지역사회 차원에서 전개 • 돌봄과 관련하여 장곡면 지역사회 내부의 사회적 관계망 강화(정보 및 자원을 매개하고 조절) • 현재 진행 중인 농촌 돌봄마을조성사업 실행 주체 조직화 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘장곡면 2030 발전계획’에 지역사회 주민들이 설정한 돌봄 관련 계획 내용이 장곡사협의 돌봄 실천을 코드화 [표현] • 마을 돌봄반장, 적십자봉사회, 마음돌봄 조사 참여 주민 봉사자, 행복지킴이 등 주민들의 자원봉사 활동을 바탕으로 여러 활동 전개 [물질] • 농림축산식품부의 농촌 분야 정책사업(시군역량강화사업, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업)으로 각종 활동의 비용 조달 [물질] • 홍성군의 각종 정책사업(정신건강증진사업 등)으로 각종 활동의 비용 조달 [물질] • 주민자치회를 경유해 장곡면으로 유입되는 정책사업 (주민참여예산사업, 먹거리돌봄사업)으로 각종 활동의 비용 조달 [물질] <p>〈탈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 장기간 지원하는 정책사업 예산이 없어서, 어떤 활동은 오래 지속하지 못하며 어떤 경우에는 여러 사업 예산을 결합하여 추진할 수밖에 없는 어려움이 있음 [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 자금 지원 없이는 돌봄 실천을 지속적으로 전개할 수 없다는 한계가 있다. • 면 단위 지역의 돌봄 의제를 실현하려는 활동이지만, 면 단위에 초점을 맞춘 관련 지원사업이나 정책 추진체계가 없어 장곡사협의 역량만으로 여러 행위자를 설득하고 협력하게 만들어야 하는 어려움이 있다.
	홍성군	홍성주거복지센터, 홍성군보건소, 정신건강증진사업			
	외부	농림축산식품부, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업, 농촌 돌봄마을 조성사업, 시군역량강화사업			

(계속)

회집체	행위소		창발 효과	영도화/탈영도화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
행복나눔 공동빨래방	장곡면	장곡사협, 주민자치회, 행복나눔공동빨래방 운영협의회, 장곡면사무소, 이장협의회, 지역사회보장협의체, 의용소방대, 새마을부녀회, 돌봄반장들	<ul style="list-style-type: none"> • ‘세탁’이라는 생활편의 서비스를 지역사회가 생산하고 공급 • 지역사회 기관 및 단체들의 협력 관계 창출 • 장곡초등학교 살리기 실천에 나선 주민-교사회의 및 지역의 아동들에게 분식 등 간식을 제공하는 공간(공공장곡) 확보 	<p>〈영도화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘장곡면 2030 발전계획’이 제시한 주민자치와 협력의 가치 및 규범이 실천을 견인 [표현] • 장곡사협, 주민자치회, 지역사회보장협의체, 이장협의회, 새마을부녀회, 적십자봉사회, 의용소방대, 장곡면사무소 등이 구성된 ‘행복나눔공동빨래방 운영협의회’가 운영 규칙을 결정 [표현] • 홍성군 농업기술센터가 장소(예비군 중대본부 건물)를 제공 [물질] • 홍성군 주민참여예산사업으로 세탁기 및 건조기 등 필수 장비를 확보 [물질] • 빨래방 이용이 어려운 노인 등을 위해 이불을 수거하고 배달하는 봉사 활동에 이장, 부녀회장, 돌봄반장 등이 참여 [물질] • 무료 및 할인 이용자(기초생활수급자, 장애인, 75세 이상 노인)가 아닌 일반 주민이 내는 이용료 [물질] • 운영에 드는 경상비용을 여러 기관·단체가 분담(전기 및 수도 요금: 장곡면사무소, 세제 등 재료: 지역사회보장협의체, 빨래방 운영 매니저 유료 봉사비: 주민자치회 및 장곡사협) [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> • 행복나눔공동빨래방은 장곡면 주민들이 자연스럽게 만나고 소통하는 ‘사랑방’ 같은 장소가 되어가고 있다. 즉 지역사회의 사회자본 증진에 기여하는 물리적 인프라로 기능한다.
	홍성군	주민참여예산사업, 농업기술센터, 홍성군			

(계속)

회집체	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
생활환경 관리	장곡면	주민자치회, 이장협의회, 환경교육팀, 장곡사협, '장곡면 2030 발전계획'	• 영농 폐비닐 수거 및 처리와 관련된 주민 교육 실시	〈영토화〉 <ul style="list-style-type: none"> • '장곡면 2030 발전계획'에 포함된 생활환경 관련 의제가 이 실천을 지지 [표현] • 별도 법인 조직을 결성해 다양한 자원을 동원해 실천하는 장곡사협 등의 사례가 회집체 확장을 지지 [표현] • 홍성군의 주민참여예산사업으로 활동 경비를 조달 [물질] • 충남 사회적 농업 선도모델 지원사업으로 경비 조달 [물질] • 이장협의회, 주민자치회 위원 등의 봉사 활동 [물질] 〈탈영토화〉 <ul style="list-style-type: none"> • 핵심 행위자들이 회집체 확장에 미온적인 이유는 보장된 재정 자원이 없기 때문 [물질] 	• 생활환경 관리와 관련된 교육 활동(강의, 연극 등)을 수행하는 팀이 최근에 별도의 임의단체를 구성하였다.
	홍성군	주민참여예산사업			
	외부	충남 사회적 농업 선도모델 지원사업			
장곡 초등학교 살리기	장곡면	장곡 교육문화네트워크, 장곡면 2030 발전계획, 장곡초 교사, 장곡초 학부모회, 장곡지역아동센터, 장곡마을학교, 장곡사협, 공공장곡, 행복나눔공동발래방, 주민자치회	• 장곡초등학교 유지를 위한 집합적 활동을 지속 진행할 조직화	〈영토화〉 <ul style="list-style-type: none"> • '장곡면 2030 발전계획'에 포함된 장곡초등학교 살리기 의제가 이 실천을 지지 [표현] • 내용에 사실상 제한 없이 주민들이 자치적으로 필요한 활동을 진행하는 데 예산을 투입할 수 있게 설계한 신활력사업 시행지침 [표현] • 홍성군 신활력사업 예산을 장곡면의 교육문화 분야 계획을 수립하고 조직(가칭 '장곡면 교육문화 사회적 협동조합')을 결성하기 위한 학습 등의 비용으로 활용 [물질] • 회의실 및 개방 공간인 '공공장곡'을 설치할 수 있도록 행복나눔공동발래방 운영협의회가 지원 [물질] 	
	홍성군	홍성군 신활력사업			
	외부	농림축산식품부			

자료: 저자 작성.

2.3. 사례 분석 결과의 시사점

특정한 목적을 추구하는 기획, 즉 ‘지역사회 내 발전 기획’이 소규모로 선행한다. 이들 기획은 저출생·초고령화 또는 인구 감소와 더불어 면 지역사회가 직면한 특정 문제에 대한 집합적 대응의 형태로 출현한다. 그리고 ‘지역사회 내 발전 기획’들은 주민 다수가 적극적으로 그리고 자발적으로 참여하는 지역사회 의제 설정 과정을 통해 연결·통합된다. 즉 ‘지역사회의 발전 기획’이 시작된다. ‘지역사회 의제 설정’은 지역사회가 실현해야 할 중요 의제를 주민들이 식별하고 동의하는 수준에서 끝나거나(송악면), 더 나아가 의제 실현 수단까지 구상하는 ‘계획’을 수립함으로써 종료된다(장곡면). 어느 경우이든 의제 설정 결과로 산출된 담론이나 텍스트는 이후의 실천을 지시하거나 조절하는 코드로서 기능한다. 그 코드의 영향력은 의제 설정 과정에서 주민 참여의 밀도에 비례할 가능성이 높다. 여러 기획이 연결·통합되는 형태에는 두 종류가 있다. ‘지역사회의 발전’을 추구하는 조직과 그것을 포함하는 회집체에 물질적으로 연결·통합되거나(송악면), ‘지역사회의 발전’을 계획한 결과물인 텍스트에 표현적으로 연결·통합되었다가 점차 물질적(인간 및 비인간) 행위소들이 연결되면서 새로운 회집체를 형성한다(장곡면).

회집체의 작동 범위를 확실하게 하고 그 지속성을 돕는 요인, 즉 영토화의 요인에는 ‘물질적인 것’과 ‘표현적인 것’이 있다. 지역사회 내부에서 동원되는 물질적 요인은 흔히 ‘자원봉사’의 형식으로 결합하는 노동력과 기부금품이다. 결정적으로 중요한 물질적 요인은 정부 및 지방자치단체의 보조금 또는 교부금이다. 공적 자금으로 조성한 건물 등의 시설이 결합하면서 회집체의 영토화에 기여할 때도 있다(예: 송악면의 ‘마을공간 해유’, 장곡면의 예비군 중대본부 건물). 물질적 자원을 지역사회 외부, 특히 지방자치단체와 중앙정부 부처에서 확보하는 것은 거의 필수적인 과제이다. 그러나 회집체의 목적에 정확하게 부합하는 코드가 부착된 물질적 자원은 찾기 어렵다. 실천조직은 용처가 가급적 포괄적으로 규정된 자금을 찾는다(예: 시군역량강화사업, 주민참여예산사업). 송악면과 장곡면의 사례에 한정한다면, 보조금의 경우 ‘자본보조’보다는 ‘경상보조’ 성격의 것이 더 쓸모 있다.

회집체에서 중심적 위치에 있는 지역사회 조직을 ‘실천조직’이라고 부를 수 있다. 중심적 위치에 있다는 말은 두 차원의 의미를 지닌다. 물질적 차원에서 중심적 위치에 있는 실천조직은 회집체 안과 밖을 흐르는 인적·물적 자원의 흐름을 절취(articulation, 切取)하거나 조절하여 회집체의 효과적·지속적 작동을 돕는다. 표현적 차원에서 중심적 위치에 있는 실천조직은 주민 다수가 동의한 의제나 계획 등의 표현적 행위소를 자신의 코드로 수용하며, 그것을 유지·갱신하고, 회집체 내부의 다른 행위소들에게 전달하는 매개자 역할을 수행함으로써 회집체의 형성·확장·지속을 돕는다.

3. 국내외 관련 정책 동향

3.1. 유럽연합의 LEADER 프로그램과 일본의 농촌 지역운영조직

읍면 같은 ‘작은 지역사회’가 그 고유한 문제에 대응하는 주민들의 자발적·집합적 실천을 출발점으로 삼는 농촌정책을 추진할 필요가 있다. LEADER 프로그램이 시사하는 바는 지역이 작을수록 의사소통이 촉진되고 집합적 활동 의지가 증진된다는 점이다. 그래서 LEADER 프로그램은 지역의 문제를 구조화하고 전략을 수립할 때 철저하게 지방(local)의 필요에 초점을 둔다[지역·기반 접근방법]. 지방활동그룹(Local Action Group)은 지역 주민들의 ‘학습’을 촉진할 필요가 있음을 강조한다. 일본의 농촌 RMO는 ‘지역운영조직’이라고 번역되지만, ‘지역자주조직’이라는 번역이 있을 만큼 주민의 자발성을 바탕으로 삼는다. 법적으로 ‘자치단체’가 아니지만 ‘소규모 다기능 자치조직’이라고 규정된다(유정규, 2024: 60). 인구 규모로 보아 한국의 읍면과 유사한 정촌(町村) 이하 규모에서 조직된다.

읍면 지역사회 주민들이 적극적으로 참여하는 ‘의제 설정’ 또는 ‘계획 수립’의

결과에 상응하여 재정을 지원하는 정책이 필요하다. LEADER 프로그램은 지방 활동그룹에게 지방발전전략(Local Development Strategy)을 수립할 것을 의무로 부과한다. 지방발전전략 수립 과정에서 의제의 우선순위와 전략에 관한 의사결정 과정에 주민들이 반드시 참여해야 하며, 그 내용이 주민들에게 일반적인 동의를 얻어야 한다고 강조한다[상향식 접근방법]. 일본의 농촌 지역운영조직은 ‘1인 1표’의 의사결정 원칙을 갖고 있으며, 여러 지역사회 조직이 함께 구성하는 협의체가 ‘지역 경영의 지침’을 근거로 활동한다. 운난시의 경우 지역운영조직마다 5개년 단위의 ‘지구계획’을 수립하여, 그것을 기초로 사업을 추진한다.

음면 지역사회에서 설정된 의제나 수립된 계획에 상응하는 재정 지원이 되려면, 그 자금의 용도에 관해서 정부나 지방자치단체가 포괄적으로만 규정하고 구체적인 용도는 지역사회에서 결정하는 방식을 취해야 한다. 적어도 다양한 분야의 지원사업을 메뉴 방식으로 제공하여 실천조직의 재정적 자유도를 최대한 지원해야 한다. LEADER 프로그램의 지원 내용은 경제, 사회, 문화, 환경 등의 영역을 한정하지 않으며, 자금의 용도도 한국의 행정 용어로 말하자면 ‘자본보조’인지 ‘경상보조’인지를 가리지 않는다. 심지어는 단위 프로젝트나 단위 지방활동그룹에 투입되는 보조금의 규모도 제각기 다르다. 자금 지원 여부나 금액의 규모는 프로젝트의 타당성과 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)만을 기준으로 결정한다. 일본 농촌 지역운영조직도 지원 자금의 용도에 있어서 상당한 자유도를 지닌다. LEADER 프로그램과 다른 것은 자금의 용도를 지역운영조직이 온전히 재량으로 결정하는 게 아니라, 중앙정부의 사업 예산이 메뉴 방식으로 제공된다는 점이다. 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 예산 지원은 지방자치단체의 재량으로 결정된다. 메뉴 방식이기는 하지만, 자금 대부분이 경상보조의 성격이다. 그리고 지역운영조직에 참여하는 농업생산법인, 마을 협정 조직, 사회복지협의회 등의 조직이 그 직능별로 형성된 계선을 따라 내려오는 지원 자금 항목들을 지역운영조직의 활동 방향에 맞추어 결합해서 활용할 수도 있다. 일본 농림수산성이 농촌에 제공하는 중산간지역 직접지불금과 다면적 기능 지불금을 농촌 지역운영조직에서 활용하는 일은 흔하다.

실천조직이 지속적으로 활동할 때 읍면 지역사회의 사회자본을 증진하며, 저출생·초고령화에 대응하는 실천의 회집체가 유지·확장될 수 있다. 그 지속성에 영향을 주는 중요한 요인 중 하나가 행정(지방자치단체)과 지역사회의 파트너십이다. 의사결정 측면에서 읍면 지역사회가 존중받고, 행정(지방자치단체)이 직접 실행할 수 없는 활동을 실천조직이 수행할 수 있는 조건을 갖추어야 한다. 그런 조건들은 가능한 한 제도화된 형태로 안정되어야 한다. LEADER 프로그램의 경우 유럽 연합 회원국마다 행정제도가 달라서 지방정부와 민간 부문 행위자의 관계 구조를 획일적인 형태로 형성할 수 없었다. 그래서 사업 추진의 기본 단위인 지방활동그룹의 구성 규칙을 통해 민간/공공, 즉 지역사회/지방정부의 관계를 구조화하였다 [수평적 파트너십의 접근방법]. 지방활동그룹의 의사결정은 민주적 다수결의 원칙을 따르는데, 공공 부문이 절반 이상의 투표권을 가질 수 없게 하였다. 일본의 지역운영조직은 행정권을 지닌 자치단체는 아니지만 자치적 활동을 실천하는 조직으로 간주된다. 그 지속성을 위해 상당히 많은 지방자치단체가 정촌 이하 단위의 공민관을 ‘교류센터’로 바꾸어 지역운영조직의 활동 거점으로 제공하고 있다. 공유재산 관리위탁(지정관리제 제도) 방식으로 제공한다. 그리고 지방자치단체의 사무를 위탁하는 방식으로 상근 인력을 유지할 수 있게 조치한다. 이러한 조치는 지방자치단체 조례에 근거하여 이루어진다. 즉 지역운영조직은 특정 부문 공공기관으로부터 보조금을 받아 활동하는 조직이 아니다. 송악면의 송악사협은 아산시로부터 읍면소재지 종합정비사업으로 조성한 주민 공동이용시설의 관리를 위탁받아 안정적인 활동 근거지를 확보할 수 있었다. 물론 이 관리위탁은 지방 정치 구도 속에서 불안정한 상태로 유지된다. 장곡면의 장곡사협은 시설 관리위탁을 받은 바 없다. 두 곳 모두 주민자치회가 창립되어 활동 중이다. 주민자치회는 법률상 근거를 지닌 단체이지만, 지방자치단체가 아니며 법인이 아닌 임의단체의 지위를 갖는다. 아산시와 홍성군 모두 조례를 통해 주민자치회가 시군 및 읍면동 행정 기능 중 일부 업무를 수탁 처리할 수 있는 규정을 두었으며, 읍면동 행정 기능 중 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의(協議) 권한을 부여했다. 그러나 주민자치회가 설치하는 사무국의 운영을 지방자치단체가 지원할 의무는 없다.

3.2. 한국의 읍면 주민자치 제도와 농촌정책 거버넌스

농촌정책의 추진체계에서 현장인 읍면에 주민 주도성을 구현하려면 ‘자치의 원리’를 제도로 설계하고 실천해야 한다. 단순히 행정적 집행 관리가 아니라 자기 계획과 의사형성부터 집행과 관리가 총체적으로 이루어지는 ‘지역 운영 단위’로서 읍면의 위상을 재정립해야 한다.

현재의 농촌정책 거버넌스에서 정책 개발을 농림축산식품부가 주도해서 추진하는 것은 부처의 정상적 활동이지만, 실제 지방자치단체가 지역에 필요한 독자적 농촌정책을 개발하고 전략계획을 추진하는 경우는 많지 않다는 점이 문제다. ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’, ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 계획’, 그리고 ‘농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획’을 법정계획으로 수립하지만, 체계적으로 집행하고 성과를 관리하기보다는 중앙정부의 보조사업에 선정되기 위한 근거로 활용하는 데 그치는 경우가 많다.

지방자치단체 수준의 농촌정책 거버넌스를 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 시군청 내의 정책 거버넌스이며, 다른 하나는 시군청과 읍면 사무소 사이의 거버넌스다. 첫째, 시군청 내 거버넌스는 업무 배분에 의한 부서 중심의 추진체계로 작동하며 엄격한 ‘계층제’에 의한 상하 ‘지휘·감독’ 체계로 운영된다. 농촌 군에서는 전체 부서 중 한 곳이 농촌정책을 담당한다. 농촌정책은 정책 전반의 우선순위나 전략적 위상을 확보하지 못하고 단위 사업으로 다루어질 뿐이다. 둘째, 지방자치단체-읍면 사이의 거버넌스에서는, 읍면이 시군청의 하부 행정기구 위상을 갖지만 농촌정책에 관한 사무가 배분되지 않아 농촌정책이 실제 집행되는 읍면 지역의 행정사무소가 아무런 기능과 역할이 없는 상태로 방치되고 있다. 따라서 읍면 단위로 농촌정책이나 공간계획, 발전계획, 서비스계획이 수립되지 않는다. 농촌정책에 의한 각종 법정계획에 읍면 단위의 계획은 존재하지 않는다. 이것은 농촌정책 사업별 거버넌스에서 읍면사무소와 읍면 지역사회 주민 조직이 배제되는 것으로 연결된다. 현재의 농촌정책은 시군청이 독점하는 정책 거버넌스를 통해 일방적으로 결정되고 집행된다.

농촌정책의 거버넌스가 정책 목표를 달성하고 지속가능한 농촌 재생을 추진하는 동력이 되려면 중앙계획-지방집행, 시군청 직접사업-제한적 참여 방식을 혁신해야 한다. 특히 ‘장소’ 중심의 거버넌스 구축과 권한 부여가 중요한 방향이다. 그것은 ‘공간으로서 읍면, 원리로서 주민자치’라고 요약할 수 있다.

행정제도를 혁신하고 읍면 수준의 정책 거버넌스를 형식 측면에서 완성하더라도, 재정 혁신이 수반되어야 한다. 무엇보다 정책사업을 추진하는 데 필요한 재원을 주민들의 자치적 의사결정에 기초하여 조달하고 활용할 수 있는 재정 운영 제도가 필요하다. 이는 수입 측면에서 읍면 지역사회에 전달될 수 있는 자체 재원이 확보되어야 하고, 지출 측면에서 지역사회의 의제에 맞추어 주민자치의 원리가 관철되는 지출계획을 수립할 수 있는 구조가 필요함을 뜻한다.

4. 소결

4.1. 읍면 계획 제도 도입

‘읍면 계획’은 법률적 근거를 아직 확고하게 갖추지 못한 상태다. 따라서 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 제40조 주민자치회 관련 조항과 ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’에 읍면 수준에서 주민이 주도하는 ‘계획제도’를 도입할 필요가 있다. 법률적 근거를 마련하기 전까지는 주민자치회가 있는 지방자치단체의 조례에 ‘자치계획’이 있는 경우에 그것으로 ‘읍면 계획’을 갈음하는 조치를 정책사업 지침 수준에서 규정한다. 주민자치회가 없는 지역에서는 일정 수의 주민 동의를 얻은 ‘실천조직’이 읍면 계획을 수립하도록 사업지침 수준에서 규정하도록 조정한다. 이를 위해 농촌에 투입되는 패키지화된 정부 지원사업의 시행지침에 ‘읍면 단위 계획’ 수립의 근거를 마련해 둘 필요가 있다. 그리고 가장 중요하게는 읍면 지역사회 주민들의 계획 수립 과정 참여 절차를 밀도 높게 구성하고, 그 절차 이행을 지원해야 한다.

4.2. 읍면 지역사회 재정적 자유도 확보

읍면 지역의 재정적 자유도를 확보하려면 현행의 행정제도하에서는 읍면 사무소에 행정사무를 대폭 위임해야 한다. 적어도 특정 읍면의 장소적 범위 안에서 시행되는 국고보조 농촌정책 사업에 관한 사무를 읍면사무소로 위임 또는 이관하는 조치가 필요하다. 그것을 전제로 새로운 재정 운영 제도를 도입해야 한다.

수입 측면에서는 읍면 주민의 자치적 의사결정에 기초하여 조달할 수 있는 재원을 마련해야 한다. 주민세를 읍면 주민자치의 재원으로 활용하거나, 읍면 교부세를 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 이것은 ‘지방교부세법’ 등 법률의 개정을 전제로 한다. 또 다른 방법으로 고향사랑기부제 안에 ‘읍면 지정 기부제’를 신설하는 방안도 검토할 만하다. 현재 조달되는 재원을 활용하는 방안으로는 지방소멸 대응기금에서 읍면동 사업 계정을 신설하는 안이 있을 수 있다.

둘째, 지출 측면에서도 몇 가지 방안이 있을 수 있는데, 그것들도 읍면 지역의 자치적 의사결정에 따라 지출할 수 있는 재정을 제도화하는 방향의 것이다. 우선 농촌협약사업(농림축산식품부), 지역발전투자사업(균특회계) 등 현재 ‘메뉴판 방식의 포괄보조사업’ 내용을 부분적으로 읍면 단위 포괄보조 방식으로 전환할 필요가 있다. 주민참여예산, 주민자치회 사업 예산, 활용 목적의 자유도가 상대적으로 높은 공모사업 예산 등을 적극적으로 패키지에 포함한 ‘메뉴판 방식의 읍면 수준 예산 편성’이 바람직해 보인다. 이후 ‘읍면 계획’을 수립하고 이행하는 데 중심적 역할을 하는 ‘실천조직’의 기본 경상비용을 지원하는 예산 사업을 별도로 편성하여 제공하는 것을 포함한다.

4.3. 읍면 지역사회 실천조직 육성

다기능 조직으로서 ‘송악사협’이나 ‘장곡사협’ 같은 지역사회 주민 조직을 의도적으로 육성·확산해야 한다. 지역사회에는 민주적 의사결정의 장이 필요하지만

(읍면 주민자치회에 그런 가능성이 있는 것으로 논의된다), 실행 조직이 필요하다. 그것도 서로 다른 영역에서 동시에 여러 가지 활동을 펼칠 능력이 있는 조직이어야 한다. ‘읍면 실천조직’은 계획의 실행 과정에서 지역사회 내 조직화를 촉진하고, ‘읍면 계획’에 근거해 각종 활동이 전개되는 과정에서 자원의 분배·결합 등 흐름을 효과적으로 조절하며, 지역사회가 직면한 공적 문제 해결에 앞장서는 조직을 말한다. 지역사회의 특정 문제 해결을 목표로 움직이는 주민 조직이 더 많은 주민들과 함께 지역사회의 문제를 논의하고 그 해결 방안을 모색하도록 각종 포럼과 학습을 지원해야 한다. 그런 과정을 통해서 실천조직으로 성장할 수 있을 것이다. 그리고 실천조직이 상근 인력을 운용할 수 있게 재정을 지원할 필요가 있다.

4.4. 읍면 주민자치 제도와 농촌정책의 관계 설정

읍면 주민자치 조직과 농촌정책 사업의 관계를 명시적으로 설정해야 한다. 주민자치회가 모든 읍면에 설립된 것은 아니지만, 그 수가 적지 않으며 주민자치 제도화가 급물살을 타고 진행될 가능성도 있다. 농촌정책 당국(농림축산식품부를 포함한 여러 정부 부처)은 읍면 주민자치회 등의 거버넌스 조직을 인정함으로써 ‘주민 의사형성 기구’를 구성하고 운영할 권한을 주민에게 부여하는 것을 출발점으로 간주해야 한다. 지역사회 주민 다수로부터 지지받는 자치조직이 농촌정책 사업의 실행 현장에서 지방자치단체 행정 부문과 파트너십을 형성할 수 있게 중앙정부 부처가 조치해야 한다. 가령 국고보조 사업이 시군청 사무로 위임된 경우가 대부분인데, 이것을 ‘읍면 사무’로 위임하도록 중앙정부가 조치할 수 있다.

제3장

농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안

농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안

1. 배경

노인장기요양 서비스로 대표되는 현재의 공적 노인 돌봄 체계로는 농촌 노인의 필요를 충분히 충족하기 어렵다. 게다가 향후에 더욱 심화될 초고령화 상황을 고려하면 공적 체계를 보완할 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계가 필요하다. 1차 연도 연구의 초점집단토론에서도 많은 농촌 주민이 ‘지역사회 주도 노인 돌봄 체계’가 필요하다고 강조하였다. 저출생·초고령화와 관련한 농촌정책의 중요도를 평가하게 한 Q-방법 조사에서도 다수의 응답자가 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’에 높은 우선순위를 부여했다.

정책 환경도 변화 중이어서 법제 기반이 마련되고 있으며, 지방자치단체 수준의 정책사업이 추진되기도 한다. ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’이 제정되어 2026년 3월에 시행될 예정이다. 보건복지부는 2019년부터 ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’을 시행한 바 있다(보건복지부 커뮤니티케어 추진본부, 2020). 이에 따라 농촌 지방자치단체 중에도 주로 노인을 대상으로 하는 통합돌봄 사업을 특색 있게 개발하여 추진하는 곳이 등장했다(예: 충북 진천군, 경남 고성

군, 경남 거창군). ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’이 2024년 8월에 시행되면서, 농촌 지역사회 주민이 자율적으로 실천하는 노인 돌봄을 정책으로 지원할 수 있는 길이 열렸다.

외견상으로는 공적 노인 돌봄 서비스를 보완하는 ‘지역사회 주도 노인 돌봄 체계’를 형성하자는 주장이 동의를 얻기 쉽게 되었지만, 실제로는 그 구체적 구상이 잘 논의되지 않는다.

이 연구의 목적은 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’ 구상을 구체화하고 그 형성 방안을 제시하는 데 있다. 구체적인 연구 목표는 다음과 같다. 첫째, 농촌 노인의 돌봄 필요를 식별하고, 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계가 담당해야 할 노인 돌봄 활동의 내용을 정리한다. 둘째, 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계의 주요 행위자들과 그 관계 구조의 모형을 제시한다. 셋째, 이상과 같은 노인 돌봄 체계의 원활한 작동을 위해 정부 및 지방자치단체가 투입해야 할 정책의 내용을 제안한다.

2. 농촌 노인의 돌봄 필요

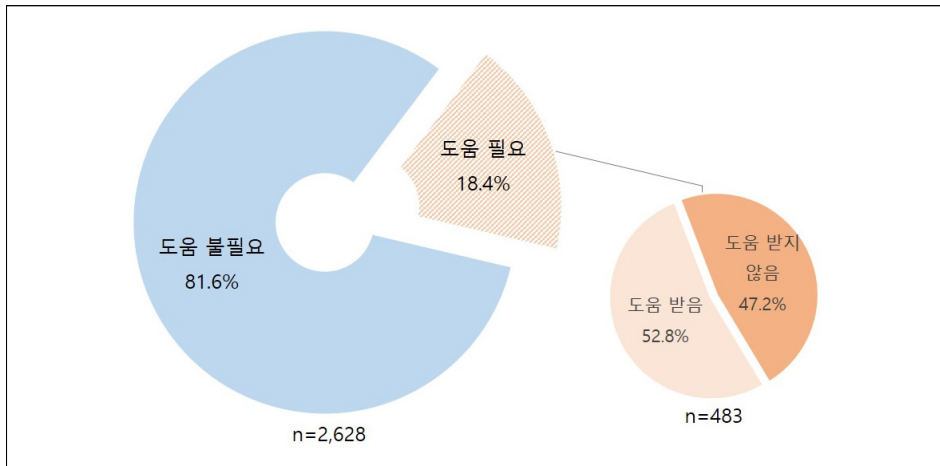
통계청의 노인실태조사(2023년) 자료를 분석하여 돌봄이 필요한 농촌 노인에게 공적 돌봄 서비스가 얼마나 충분히 제공되는지를 살펴보았다. 전체 조사 대상 노인 1만 78명 중 농촌(읍면) 거주 노인 2628명(26.2%, 모수 추정치 약 248만 명)의 자료를 분석하였다.

2.1. 돌봄 실태 개관

농촌 노인의 18.4%(약 46만 명)가 일상생활 수행에 도움이 필요한 것으로 나타났다. 여기서 일상생활을 수행하는 데 도움이 필요한지의 여부는 기본적 일상생활 활동(Activities of Daily Living: ADL, 7개 항목)과 수단적 일상생활 활동

(Instrumental Activities of Daily Living: IADL, 10개 항목)에서 모두 ‘완전 자립’이라고 응답하지 않은 농촌 노인을 기준으로 한다. 그중 일상생활과 관련해 공적으로나 사적으로 도움을 받지 못하는 노인의 비율은 47.2%(약 21만 명)로 조사되었다.

〈그림 3-1〉 농촌 노인의 일상생활상 도움 필요 및 제공 여부



자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

일상생활상 도움이 필요해 돌봄을 받는 농촌 노인 가운데 동거 가족이나 비동거 가족에 의존하는 비율이 각각 46.8%와 42.7%였다(복수응답 허용). 공적 돌봄의 경우에 노인장기요양 서비스 수급자 비율이 36.9%, 노인맞춤돌봄 서비스 수급자 비율이 4.9%, 그 외 공적 돌봄 서비스 수급자 비율이 2.2%로 나타났다. ‘친척·이웃·친구·지인’의 도움을 받는 비율은 22.0%, ‘민간 시장의 유급 서비스 구매’ 비율은 11.4%였다.

농촌 지역에서 노인을 대상으로 하는 돌봄은 ‘가정’, ‘사회관계망(친척·이웃·친구·지인)’, ‘시장’, ‘공적 돌봄’이 개인에 따라 다양한 형태로 중첩되어 제공되는 복합적인 양상을 띤다. 주목해야 할 부분은, 돌봄이 필요한 노인 중 앞의 네 영역 중 어떤 곳으로부터도 도움을 받지 못하는 노인의 비율이 무려 47.6%나 된다는 점

이다<표 3-1>. 공적 돌봄을 제공받는 경우에도 그것이 여러 종류의 필요를 모두 충족할 수 없고 가족원의 돌봄 참여가 불가능하거나 돌봄 부담이 가중되는 상황이다. 이웃과 지역사회가 돌봄 주체가 되는 노인 돌봄 체계의 중요성은 점차 커질 수 밖에 없다.

<표 3-1> 농촌 노인의 돌봄 중첩

단위: 명, %

돌봄 중첩				빈도	비율
가정	사회관계망	시장	공적 돌봄		
○	×	×	×	102	21.3
×	○	×	×	20	4.2
×	×	○	×	0	0.0
×	×	×	○	27	5.6
○	○	×	×	19	4.0
○	×	○	×	0	0.0
○	×	×	○	46	9.6
×	○	○	×	0	0.0
×	○	×	○	3	0.6
×	×	○	○	7	1.5
○	○	○	×	0	0.0
○	○	×	○	7	1.5
○	×	○	○	15	3.1
×	○	○	○	1	0.2
○	○	○	○	4	0.8
×	×	×	×	228	47.6
전체				479	100.0

주 1) '가정'은 동거 가족과 비동거 가족을, '사회관계망'은 친척·이웃·친구·지인을, '시장'은 간병이나 가사 서비스를, '공적 돌봄'은 장기요양보험 서비스, 노인맞춤돌봄 서비스, 그 외 공적 돌봄 서비스를 뜻한다.
 2) 설문에서 기능 제한으로 도움을 받는다고 응답하였으나(문C9) 도움 주체 모두에게 도움을 받지 않는다고 응답하여(문C9-1) 일관성 없는 사례를 분석에서 제외하였다.
 자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

2.2. 일상생활의 몇 가지 영역별 돌봄 실태

2.2.1. 식생활

차려 놓은 음식을 혼자서 먹을 수 있다고 하더라도, 장을 보고 재료를 손질하고 음식을 만들고 뒷정리하는 신체 기능이 제한된다면 식사와 질을 담보할 수 없거나 식탁 자체를 꾸릴 수 없다. 수단적 일상생활 활동 중 ‘식사 준비’에 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 약 12%(약 30만 명)에 달할 것으로 추정된다. 식사 준비에 도움(부분 도움, 완전 도움)이 필요한 농촌 노인의 비율은 65~74세 5.1%에서 75~84세 13.3%, 85세 이상 36.9%로 연령이 높을수록 높아진다. 한편 혼자 힘으로 식사를 준비하기 어려운 농촌 노인의 결식률은 6.4%(1만 8875명)로, 그렇지 않은 농촌 노인(1.4%)보다 4.5배 높았다.

농촌 지역의 노인 빈곤율이 40.7%다. 그러나 기초생활보장 급여 수급 노인의 비율은 4.9%에 불과하다. 소득 수준은 상대적 빈곤선 아래지만 국가로부터 스스로 생계를 유지할 능력이 없다고 인정되어 정부 지원을 받는 이들은 일부에 한정된다.

지난 한 달간 경제적 어려움으로 필요한 음식을 구매하지 못한 경험에 대해 기초생활보장 급여를 받는 농촌 노인의 14.7%(약 1만 7973명)가 그런 적이 있다고 응답하였다. 상대빈곤 위험에 처한 농촌 노인이 돈이 부족해 음식 구매를 포기한 비율은 6.5%(약 6만 6020명)였다.

사람은 혼자서 식사를 해야 할 때 끼니를 거르거나 대충 때우는 경향이 있으며, 특히 노년기의 ‘홀로 식사’는 영양 관리 측면에서 부정적인 영향을 초래할 뿐더러 사회적 단절과 고립감으로 인해 삶에 대한 만족이 크게 떨어질 수 있다. 지난 한 달간 거의 매번 혼자서 식사를 한 농촌 노인은 5명 중 1명으로 조사되었다(61만 8274명).

농촌 노인의 48.6%(120만 3466명)가 지난 1년간 경로당을 이용한 경험이 있고, 그중 16.5%(19만 9094명)가 주로 급식을 이용하기 위한 목적으로 경로당을 찾은

것으로 조사되었다. 2024년 4월 기준 전국의 5만 8000개 경로당에서 평균적으로 주 3.4회 급식을 제공하고 있으며, 정부와 지방자치단체에서 각각 쌀과 부식비를 지원한다.

복지관 등 각종 비영리법인에서 실시하는 도시락(또는 밑반찬) 배달 서비스를 이용하는 농촌 노인의 비율은 1.8%(4만 4584명)로, 식사 배달 서비스의 이용자 수가 경로식당 이용자 수(35만 7061명) 대비 12.5% 수준이다.

2.2.2. 이동

이동을 위한 보조기구¹³⁾ 없이 일상생활에서 거동이 어느 정도 가능한지에 대해 농촌 노인의 3.3%(8만 1303명)가 매우 불편, 16.0%(39만 260명)가 불편한 편이라고 응답하였다. 보조기구의 도움이 없을 때 일상생활에서 거동이 불편한 농촌 노인은 47만 1563명으로 추정된다.

걸어서 갈 수 있는 정도의 거리를 다녀오기 위해 부분 도움이나 완전 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 각각 5.1%(12만 5960명), 2.1%(50만 391명)였다.

농촌 노인 중 타인의 도움을 받아 버스·지하철을 이용할 수 있는 사람(적은 부분 도움)의 비율은 5.9%(14만 7944명)이며, 타인의 도움을 받아 택시·승용차를 이용할 수 있는 사람(많은 부분 도움)의 비율은 3.2%(8만 261명)였다. 도움과 관계없이 교통수단을 이용할 수 없는 농촌 노인(완전 도움)은 1.9%(4만 7581명)였다.

근거리 외출 시 다른 사람의 도움이 필요한 농촌 노인의 42.9%가 보행 환경에 만족하는 것으로 나타났으며, 보통 41.0%, 불만족 16.1%였다. 대중교통 이용 시 다른 사람의 도움이 필요한 농촌 노인의 경우에는 대중교통 이용 편의성에 보통이라는 의견이 47.9%, 그 밖에 만족 32.1%, 불만족 20.0%로 조사되었다.

근거리 외출 또는 대중교통 이용 시 타인의 도움을 필요로 하는 농촌 노인을 대상으로 외출 시 불편한 점에 대해 조사한 결과, 교통수단 부족 27.2%, 계단이나 경사로 오르내리기 25.0%, 버스(전철) 타고 내리기 22.0%로 나타났다.

13) 이동을 위한 보조기구에는 지팡이, 보행기, 유아차, 휠체어 등이 있다.

〈표 3-2〉 이동 제한 농촌 노인의 외출 시 불편한 점

단위: 명, %

구분	빈도	비율
교통수단 부족	73	27.2
계단이나 경사로 오르내리기	67	25.0
버스(전철) 타고 내리기	59	22.0
차량이 많아 다니기에 위험함	14	5.2
노인을 배려하지 않은 교통편의 시설(짧은 신호시간 등)	9	3.4
이동하기에 불편한 도로 상태	8	3.0
인도가 없어 보행 시 위험	4	1.5
기타	2	0.7
없음	32	11.9
전체	268	100.0

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

2.2.3. 가사 노동(청소, 정리정돈, 설거지, 빨래)

청소, 정리정돈, 설거지 등을 하기 위해 부분 도움이나 완전 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 각각 6.8%(16만 8680명), 1.7%(4만 3146명)였다. ‘집안일’을 하는데 타인의 도움이 필요한 농촌 지역의 노인 인구는 약 21만 2000명으로 추정된다.

빨래를 빨고 널기 위해 부분 도움이나 완전 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 각각 7.0%(17만 3187명), 2.1%(5만 122명)였다. 세탁물을 세탁하고 건조하는 데 타인의 도움이 필요한 농촌 지역의 노인 인구는 약 22만 3000명으로 추정된다.

3. 농촌 지역사회 주민이 참여하는 노인 돌봄 사례

가령 노인장기요양 서비스¹⁴⁾처럼 공적인 체계로 작동하는 노인 돌봄이 아니라 농촌 지역사회 주민이 상당한 역할을 맡아 참여하는 사례들이 최근 등장하기 시작

14) 물론 한국의 노인장기요양 서비스를 온전한 공적 체계라고 말할 수는 없다. 서비스가 제공되는 현장에서 오히려 시장 메커니즘이 작동한다.

했다. 그중에는 정부나 지방자치단체가 주도하면서 주민들이 비중 있게 참여하는 사례도 있고, 오히려 지역사회 주민이 주도하고 공공 부문은 보조 역할에 머무는 사례도 드물지만 존재한다. 여기에서는 몇 가지 사례를 조사·분석한 결과를 제시한다.

3.1. 경남 고성군의 ‘돌봄마을 사업’

경상남도 고성군에서는 2021년부터 7개의 주요 사업으로 편성된 ‘지역사회 통합돌봄 사업’을 추진했다. 7개의 사업 중 ‘돌봄마을 사업’은 특히 주민 주도를 내세우고 있어 살펴볼 만하다.

‘돌봄마을 사업’의 가장 큰 특징은 ‘누구에게 어떤 도움을 제공할 것인가’라는 문제를, 제한된 범위 안에서지만 마을 주민들로 구성된 ‘우리 마을 돌봄위원회’가 결정하게 했다는 점이다. 돌봄위원은 무보수 봉사자로 활동하며, 월 1회 마을 돌봄회의에 참여해 주요 사항을 논의하고 결정한다. 돌봄위원의 역할은 마을 복지 계획 수립, 마을별 실정에 맞는 돌봄 프로그램 개발, 마을의 위기 가구 및 돌봄 대상자 발굴·연계, 마을별 돌봄회의 참여 및 돌봄 대상자 지원계획 수립, 돌봄이 필요한 대상자 안부 확인을 비롯한 정서적 지원 등 돌봄 서비스 제공을 포함한다.

돌봄 대상자 욕구조사(needs assessment) 및 돌봄 계획 수립 시 고성군이 제시한 65세 이상 노인, 정신질환자, 장애인 등이라는 돌봄 서비스 대상자 범위 내에서 마을별로 대상자를 정한다. 대체로 75세 이상 노인이나 독거노인 위주로 돌봄 대상자를 정하는 경향이 있다. 1차 대상자가 선정되면 욕구조사를 실시하는데, 이때 고성군 종합사회복지관이 조사 문항과 질문지를 준비한다. 돌봄위원들이 해당 대상자 가구를 방문해 조사한다. 욕구조사 결과를 종합사회복지관이 회수·분석하여 마을 돌봄위원회 회의 때에 그 결과를 공유한다. 욕구조사 결과를 고려해 요구 수준이 가장 높은 서비스를 중심으로 ‘대상자 맞춤형 서비스’를 결정한다. 그 내용을 토대로 읍면의 ‘찾아가는 복지팀’과 협의해 돌봄 계획서를 작성한다.

〈표 3-3〉 경남 고성군 지역사회 통합돌봄 사업의 주요 내용

세부 사업명	주요 내용	비고
(1) 읍면 케어 안내창구 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 사례관리 강화 • 민/관 서비스 통합 연계 	
(2) 복지 및 건강 서비스 연계 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 보건소 등 보건 및 복지 담당 부서들의 협업으로 건강 서비스 제공 	
(3) ICT 연계 인공지능 통합돌봄 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 아리아 ICT 기계 설치, 안부 확인 및 정서 지원(720세대) 	<ul style="list-style-type: none"> • SKT가 제공하는 서비스로서, AI 스피커를 통해 모니터링 중 이상 징후 발견 시 대응(안부 확인, 방문 조치, 심리상담 지원, 긴급 SOS 호출, 119 연계 등)
(4) 소규모 주거환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 효율 개선 • 전기설비 안전 점검 및 교체, 도배, 장판 교체, 정리 수납 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국에너지재단의 에너지 효율 개선 사업 연계 • 집수리봉사단 및 정리수납봉사단과 협력
(5) 마을로 찾아가는 작은 복지관	<ul style="list-style-type: none"> • 경로당을 중심으로 복지 상담, 건강 서비스, 여가 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합사회복지관과 민간 봉사조직의 협력
(6) 고정형 긴급돌봄 SOS센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 일시 재가, 단기 시설 입소 등 개인별 상황 특성에 맞추어 10종의 돌봄 서비스 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 장기요양기관과 협력
(7) 돌봄마을 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 노인, 장애인, 정신질환자 등 마을 내 돌봄이 필요한 주민을 대상으로 서비스 제공 • 마을마다 5명 이상의 주민들로 구성된 '돌봄위원회'에 서비스 대상자 및 서비스 내용을 결정할 권한 부여 • 안부 확인, 반찬배달, 생필품 지원 • '이웃이 이웃을 돌보는' 돌봄 모델 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 13개 읍면, 26개 마을, 공모제 방식 • 마을당 500만 원 내외 차등 지원(군비 100%) • 서비스의 구체적인 내용을 결정할 때 읍면의 '찾아가는 복지팀'과 의논 • 욕구조사, 서비스 제공계획 수립 등의 과정에 종합사회복지관이 지원

자료: 저자 작성.

돌봄 활동은 마을에 따라서 약간 차이가 있지만, 대체로 공통되게 실행하는 활동들이 있다. 밑반찬 및 식재료 제공, 영양 지원, 안부 확인 등이 사업 시행 마을들에서 공통되게 추진하는 돌봄 활동이다. 특별히 필요가 확인된 대상자에게는 전 등 및 방충망 교체 등 주거환경 개선 서비스와 물품 지원이 이루어진다. 이는 예산 규모에 영향을 받는다.

돌봄위원회가 돌봄 대상자 선정, 돌봄 서비스 내용 결정, 예산 사용 등에서 일부 권한을 갖는다는 점이 돌봄위원으로 참여하는 주민들의 적극성을 촉진한다. 돌봄 서비스를 직접 제공하는 과정에서 마을 주민들 사이의 관계가 더욱 긴밀해지고 상시적인 환류(feedback)가 일어난다는 점이 돌봄위원회 활동의 만족도를 높인다.

〈표 3-4〉 돌봄마을사업의 장점은 무엇이라고 생각하십니까

구분	응답(명)	비율(%)
주민이 원하는 맞춤형 서비스를 제공하는 것	36	40.4
복지 사각지대에도 서비스를 제공하는 것	34	38.2
돌봄위원이 돌봄이 필요한 주민을 선정하는 것	22	24.7
예산을 마을에 지원하고 사용 권한을 주는 것	11	12.4
돌봄위원회에서 프로그램을 기획, 실행하는 것	9	10.1

자료: 고성군 종합사회복지관(2021).

고성군의 ‘돌봄마을 사업’은 고령화된 농촌에서 돌봄의 문제를 지방자치단체와 보건복지기관이 전적으로 책임지던 것에서 주민 참여의 폭을 넓힌 실험적 시도로서 중요한 의의를 지닌다. 무엇보다 의사결정 과정에서 주민의 권한을 강화했다는 점이 이 정책사업이 긍정적 효과를 낳는 데에 크게 기여했다.

한편 자원동원 측면에서는 여전히 지방자치단체와 보건·복지기관의 결합이 필수적이다. 행정적인 업무나 전문성이 필요한 작업을 수행하는 인적 자원과 자금 등의 물적 자원이 모두 이들 지방자치단체와 보건·복지기관으로부터 나온다. 면사무소의 복지 담당 공무원이 돌봄위원장과 협의하면서 계획을 수립한다. 특히 회계 서류, 계획서, 정산서 작성 등의 행정 업무를 지원한다. 이것이 지방자치단체의 역할이다. 종합사회복지관은 역량 강화 교육, 욕구조사 설계 및 분석, 평가 설문 조사, 심층 지원이 필요한 대상자에 대한 사례관리 및 전문적 지원 서비스 연계 등의 역할을 맡는다.

3.2. 충남 홍성군의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’

‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’은 장곡면의 복지 및 돌봄 문제에 대응하려고 주민들이 2022년에 설립한 사회적 협동조합이다. 2021년에 장곡면 주민들을 중심으로 별다른 정책사업이 관여되지 않은 채 ‘장곡면 발전계획 2030’을 수립하는 과정에서 ‘장곡면 주민자치회’가 결성되었다. 그리고 ‘장곡면 주민자치회’의 돌

봄분과 위원들이 발의하여 ‘돌봄 문제’에 대응할 실행 조직으로서 ‘장곡사협’을 결성하기에 이르렀다.

‘장곡사협’이 최근까지 실행한 사업은 여덟 가지이다. 해당 사업에는 생활돌봄 119 활동 조직, 마을 단위 사회적 농업, 마을로 찾아가는 행복지킴이(치매예방교육), 취약계층 주거안전 지원, 행복나눔공동빨래방 지원, 취약계층 반찬나눔 지원, 영농 페비닐 수거 지원, 어르신 교통 지원이 있다. 이 같은 ‘고유 사업’ 외에도 복지 및 돌봄과 관련된 장곡면의 실태를 조사하고, 중장기 계획을 수립하며, 장곡면에서 추진되는 중요한 정책사업에도 의견을 제출하는 등의 역할을 한다. 고유 사업 중 몇 가지 내용을 요약하면 다음과 같다.

생활돌봄119 활동은 장곡면의 33개 행정리 중 25개 행정리마다 주민 1명씩을 ‘돌봄반장’으로 위촉, 마을 내 고령자 등의 안부를 확인하고 돌봄 상태와 관련하여 기본적인 정보를 수집하는 일이다. 돌봄반장은 무급 자원봉사자의 지위로 활동한다. 마을 부녀회장과 이장의 추천을 받아 위촉하는데, ‘마을 사정을 잘 알고 어르신이 수시로 편하게 연락할 수 있는 사람’, ‘이후 생활지원사 활동 의향이 있거나 마을 돌봄 활동을 지속적으로 할 수 있는 사람’을 위촉한다.

돌봄반장의 활동에는 마을 어르신의 일상생활 돌봄 요청에 대응(가전제품 사용 방법 안내, 간단한 심부름, 빨래방 이용), 긴급돌봄 필요시 ‘장곡사협’ 사무실에 연락을 취해 지역사회보장협의체나 면사무소 등에 연계, 반찬나눔 대상자 선정, 취약계층 주거안전 지원 대상자 추천, 행복나눔공동빨래방 운영 지원, 월 1회 사례회의 겸 공동학습, ‘장곡사협’이 추진하는 각종 조사사업 지원 등이 있다.

마을 단위 사회적 농업의 경우 장곡면에서 활동하는 여러 사회적 농장 중 마을 어르신 등의 여가 활동으로서, 또는 여타 주민의 필요에 따라 농장 활동을 기획, 실천하는 곳을 지원한다. 주로 독거노인, 치매노인 통합 원예 활동, 텃밭작물을 활용한 요리 나눔 활동, 결혼이주여성 쉼터 프로그램, 귀농 희망 여성 및 귀농 초기 비혼 여성 농업 교육 및 관계 형성 지원, 커뮤니티 모임 등을 지원한다.

마을로 찾아가는 행복지킴이는 홍성군 마을만들기 지원센터에서 시군역량강화사업의 일환으로 실행한 ‘복지원예 교육’, ‘치매예방 교육’ 등을 이수하고 강사

활동을 펼칠 수 있는 주민 6명을 ‘행복지킴이’ 모임으로 조직한 것이다. 이들은 마을의 회관 또는 경로당을 방문하여 농산물 활용, 원예 활동을 결합하여 어르신 문화복지 활동을 펼친다(예: 꽃식초·천연꽃비누·एको백 만들기, 정담 나누기, 건강 체조, 손놀이 등).

취약계층 주거안전 지원은 고령자 가구를 대상으로 간단한 수리, 안전 점검 등 주거환경을 개선하는 사업이다. 낙상 사고를 방지하기 위해 공용 공간과 가정 주택 내 화장실에 안전 손잡이, 미끄럼 방지 매트 등을 설치하거나 전기 안전 점검 등을 실시한다. 장곡면에서 영업하는 철물점 두 곳, 홍성군의 자활기업인 ‘홍성주거복지센터’ 등이 설치 시공하며, 이 사업의 대상은 돌봄반장의 추천을 받아 결정한다. ‘장곡사협’이 활용할 수 있는 보조금 예산과 장곡면 지역사회보장협의체의 예산을 활용한다. 장곡면 행정복지센터도 유사한 사업을 시행하는데, 그 예산이 소진되면 ‘장곡사협’으로 협조를 요청하기도 한다.

세탁소가 없는 장곡면에서는 노인이나 교통약자 계층의 이불 빨래가 쉽지 않다. 홍성군 적십자봉사회의 ‘취약계층 대상 찾아가는 이동 빨래방 서비스’가 있지만, 1년에 한두 번밖에 하지 않는 행사에 가까운 것이어서 실효가 없었다. 이런 상황에서 ‘장곡사협’이 장곡면 주민자치회와 협의하여 노인 등의 이불 빨래뿐만 아니라 일반 주민들의 세탁 수요에 대응할 방안을 찾기 시작했다. 2022년 홍성군 주민참여예산 공모사업에 선정되어 예산을 지원받았다. 그리고 마침 장곡면 예비군 중대본부 건물이 비어서 해당 건물의 운영관리 주체인 홍성군 농업기술센터와 협의하고 건물 운영 권한을 장곡면으로 이전했다. 이후 예비군 중대본부 건물을 리모델링하여 세탁 설비를 갖추고 행복나눔공동빨래방을 운영하기 시작했다. 장곡사협, 주민자치회, 지역사회보장협의체, 이장협의회, 새마을부녀회, 적십자봉사회, 의용소방대로 구성된 행복나눔공동빨래방 운영협의회에서 운영 관련 의사결정을 내린다. 75세 이상 주민은 1회 3000원, 기초생활수급자 및 등록 장애인 등 취약계층은 무료, 일반 주민은 5000원(시중 빨래방 가격의 절반 수준)의 이용료를 낸다. 이장, 부녀회장, 돌봄반장 등의 자원봉사에 힘입어 주민자치회가 빨래방 이용이 어려운 사람들의 이불을 수거하고 배달하는 서비스를 제공한다. 행복나눔공

동팔래방 이용료와 주민자치회 및 장곡사협의 지원금으로 운영 매니저 수당을 지급하고, 장곡면 행정복지센터에서 전기 및 수도 요금을, 지역사회보장협의체에서 세제 등 재료값을 부담한다.

3.3. 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’

거창군의 노인 돌봄은 행정적으로는 ‘희망나눔 통합돌봄 사업’이라는 명칭으로 관리되지만, 주민들의 주도적 참여 비중이 높다. 지방자치단체 행정과 사회복지기관을 중심으로 편성된 기존의 복지 전달체계가 지닌 한계를 극복하고자, 읍면별로 주민들이 직접 참여해 돌봄 의제를 설정하고 결정하는 구조를 형성해 가고 있다.

의사결정의 핵심 주체는 ‘거창효노인통합지원센터’와 읍면 지역사회보장협의체다. 이들이 지역 단위 복지 의제를 설정한다. 읍면 지역사회보장협의체는 관계 법령의 취지와는 다르게 고착된 기존의 봉사단체 이미지를 탈피하여 복지 사각지대 발굴, 서비스 연계·조정을 담당하는 기구로 재편되었다. 읍면별로 사회복지사(케어 매니저) 고용의 제도적 근거를 마련하기 위해 지역사회보장협의체 관련 조례를 개정하였다. 이에 따라 읍면 단위에서도 실질적인 복지 관련 의사결정이 가능해졌다. 의사결정은 군 단위 행정 계획과는 별개로 마을 단위 회의(케어회의, 실무협의회 등)에서 상향식으로 이루어진다.

욕구조사는 마을 현장을 기반으로 한 상시적 탐색 과정으로 운영된다. 케어 매니저가 마을을 순회하며 돌봄 수요자와 공급자를 찾아 매칭하고, 마을 활동가(‘온봄지기’)가 생활 속에서 미시적 수준의 욕구를 파악한다. 각 리 단위에서는 연 500만 원의 예산을 지원받아 주민이 직접 ‘온봄 공동체 사업’을 기획·운영한다. 사업 내용은 반찬나눔, 공동 김장 등 마을이 필요로 하는 돌봄 활동 중심으로 구성된다. 군 차원에서는 이를 12개 읍면의 ‘마을 복지계획’으로 통합 관리하고 있으며, 2025년 말까지 모든 읍면에서 계획을 완성하는 것을 목표로 한다.

거창형 희망나눔 통합돌봄은 공공 전달체계의 공백을 마을 네트워크가 보완하는 구조로 작동한다. 주요 사업에는 돌봄택시권 지원, 온봄 목가이버, 공유 냉장고, 경로당 프로그램, 온봄 공동체 사업이 있다. 돌봄택시권 지원은 퇴원 환자, 거동 불편자를 대상으로 이동 지원 서비스를 제공하는 사업이다. 온봄 목가이버는 마을 자원봉사자들(온봄지기)이 가정 안전시설(경사로 등)을 설치·개선하는 활동이다. 공유 냉장고는 주민이 반찬이나 식재료를 기부·공유하는 생활돌봄 플랫폼이다. 그 밖에 주민이 직접 기획·운영하는 비의료적 건강 관리, 공예, 웃음치료 등 경로당 프로그램과 리 단위로 추진되는 생활돌봄 공동체 운영을 위한 온봄 공동체 사업을 추진한다.

지방자치단체의 재정에 주민들의 자조 및 사회적 관계망을 활용한 인적 자원 동원이 결합된다. 리 단위 온봄 공동체 예산(연 500만 원)과 군·도비 매칭 예산이 기본이 되며, 케어 매니저 인건비는 군비로 충당한다. 여기에 마을 이장, 부녀회, 귀농·귀촌인 등이 생활돌봄 네트워크의 핵심 인력으로 참여한다.

거창군의 희망나눔 통합돌봄은 행정, 복지기관, 주민 조직이 결합된 다층적 협력 모형으로 운영된다. 군은 예산과 제도를 지원하고, 케어 매니저(사회복지사)가 파견된 읍면 단위 통합돌봄 센터는 실행과 주민 조직화를 담당한다. 복지직 공무원은 활동가 발굴과 교육에 참여한다.

거창형 희망나눔 통합돌봄은 서비스의 단순 통합이 아니라 지역사회의 관계망 복원을 목표로 한다. 이런 목표하에 지역사회 주민은 제공자이자 수혜자로서 상호 돌봄 관계를 형성하도록 권유받으며 참여한다. 이 과정에서 읍면 지역사회보장협의체에 중요한 기능이 부여된다. 읍면 지역사회보장협의체가 사회복지사를 고용한 거의 유일한 사례로서, 지역사회보장협의체의 기능 혁신 사례라 할 수 있다. 이러한 체계의 밑바탕을 이루는 것은 주민 활동가의 무급 자원봉사다. 자원봉사 활동이지만, 정확하게는 개인적으로 참여하는 자원봉사가 아니라 공동체적 사회사업 실천을 지향한다는 점에 특징이 있다. 이들 주민 활동가를 ‘온봄지기’라고 부르는데, 지역사회 주도 노인 돌봄 실천에서 핵심적인 역할을 수행한다.

3.4. 시사점

앞에서 살펴본 세 지역 사례는 농촌의 노인 돌봄에 지역사회 주민이 관여하는 새로운 과정들을 보여준다. ‘지역사회 주도’라고 말하기 어려운 사례도 있지만, 주민의 참여라는 관점에서 세 사례에서 공통되게 드러나는 내용은 다음과 같다. 첫째, 누구(노인)에게 어떤 종류의 돌봄을 제공할 것인지를 결정하는 데 지역사회 주민이 관여한다. 둘째, 돌봄 활동에 있어 주민들이 적극적으로 역할을 수행한다. 무급 자원봉사의 형식으로 참여한다. 셋째, 농촌 노인의 돌봄 필요를 파악하는 데 있어 가까운 곳에 거주하는 주민들에게 역할이 부여된다. 넷째, 노인 돌봄에 주민들이 직접적으로 관여함으로써 지역사회의 사회자본을 증진하고, 증진된 사회자본은 다시 주민들의 참여를 강화하는 긍정적인 되먹임 구조를 형성해 가고 있다.

물론 여러 측면에서 차이점이 있고, 각각의 장단점이 있다. 하지만 염두에 두어야 할 것은, 사실 농촌 노인 돌봄에 관련한 확고하고 구체적인 정책 방향이 없는 가운데, 지역에서 시도되는 노력들은 해당 지역의 역사성과 사회적 기반에 따라 제각기 다른 방향으로 진행될 수밖에 없다는 점이다. 즉 경로의존성의 문제를 고려해야 한다.

〈표 3-5〉 경남 고성군의 ‘돌봄마을’, 충남 홍성군의 ‘장곡사협’, 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’ 비교

구분	경남 고성군 ‘돌봄마을 사업’	충남 홍성군 ‘장곡사협’	경남 거창군 ‘희망나눔 통합돌봄’
활동의 형식	• 지방자치단체의 정책사업	• 지역사회 조직의 자생적 실천 (중앙정부 부처 및 지방자치단체 사업 연관)	• 지방자치단체의 정책사업
활동의 장소적 범위	• 마을(행정리)	• 마을(행정리), 면	• 마을(행정리), 읍면
활동의 내용적 범위	• 돌봄 활동: 안부 확인, 반찬나눔, 주거환경 개선, 긴급 지원을 위한 연계, 여가 활동, 물품 지원	• 돌봄 활동: 안부 확인, 반찬나눔, 주거환경 개선, 긴급 지원을 위한 연계, 여가 활동, 치매예방교육, 고령농가 영농 폐비닐 수거, 빨래방 운영, 교통 지원 • 지역 내 이슈(issue)에 대한 여론 조성(대중교통 문제, 쓰레기 처리 문제)	• 돌봄 활동: 안부 확인, 반찬나눔(공유 냉장고), 주거환경 개선, 긴급 지원을 위한 연계, 여가 활동, 물품 지원, 치매예방교육
연결망 특성	• 크기: 상대적으로 작음 • 형태: 수직적인 나무(tree) 구조 • 구성원: 군청, 면사무소, 종합사회복지관, 장기요양기관, 군(주거개선 봉사회, 정리수납 봉사회), 마을(돌봄위원회), 문화예술단체	• 크기: 상대적으로 큼 • 형태: 상대적으로 수평적인 그물망(web) 구조 • 구성원: 군청, 면사무소, 장곡면 지역사회(주민자치회, 장곡면 지사협, 부녀회, 청년회, 이장협의회, 의용소방대, 적십자봉사회), 홍성군 자활기업, 마을(이장, 부녀회장, 돌봄반장), 개인(농업인, 자영업자)	• 크기: 상대적으로 큼 • 형태: 주민 활동가/ 읍면지사협/행정이 결합된 다층 구조 • 구성원: 군청, 읍면사무소, 사회복지기관, 지역사회(지사협, 주민 활동가, 마을(이장, 부녀회장 등))
연결망의 변동성	• 고정적	• 유동적(새로운 활동의 기획·실행 여부에 따라 연결망에 행위자가 추가로 참여할 가능성)	• 고정적
조사 활동	• 욕구조사: 돌봄위원+ 종합사회복지관	• 욕구조사: 돌봄반장, 장곡사협 복지돌봄 조사단 • 자원조사: 장곡사협 복지돌봄 조사단 • 마음건강 실태 조사: 장곡사협+ 외부 전문가	• 욕구조사: 주민 활동가 (온몸지기)+읍면 케어 매니저
계획	• 돌봄 계획: 돌봄 서비스 대상자 지원계획	• 지역계획: 장곡면의 돌봄 관련 중장기 계획	• 지역계획: 마을 복지계획
자금 조달	• 고성군(군비 사업: 통합돌봄 지원사업, 신중년일자리 지원사업)	• 홍성군(군비사업: 주민참여예산사업, 홍성군 복지와 지원사업), 중앙정부(농림축산식품부, 행정안전부), 자체 수입(빨래방 사용료)	• 거창군(군비사업: 거창군 복지와 지원사업, 농업기술센터 마을만들기 지원사업, 중앙정부(농림축산식품부)
주민참여 방식	• 마을별 돌봄위원회	• 마을별 돌봄반장, 주민 활동가	• 주민 활동가
재원 확보의 안정성	• 불안정(군비 사업의 존속 여부에 결정적으로 영향 받음)	• 불안정(군청의 안정적 지원 정책이나 추진체계 부재)	• 안정적

자료: 저자 작성.

4. 소결

노인장기요양 서비스 같은 공적 돌봄 체계가 농촌에서도 일반화되었지만, 공적 돌봄 체계만으로는 충족하기 어려운 ‘돌봄 필요’가 다양하게 존재한다. 크게 보아 보건의료, 장기요양, 일상생활 돌봄의 세 분야가 노인 돌봄의 필요 분야라고 범주화할 수 있다. 그중에서도 ‘일상생활 돌봄’의 필요가 새롭게 확인되었다.

농촌 노인의 일상생활 돌봄과 관련된 정책은 최근에 시작되었다. 그 규모가 작은 초기 단계의 정책이다. 농림축산식품부는 ‘농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업’을 2022년에 시작했다. 전국 40여 읍면 지역에서 시행되고 있다. 보건복지부 정책 중에 노인 대상 일상생활 돌봄 관련 사업을 찾자면 ‘노인맞춤돌봄 서비스’ 정도가 있는데, 이것은 생활지원사를 운용해 안부를 확인하고 긴급 상황이라면 관계 기관에 연계하는 정도의 내용으로 편성되어 있다. 최근에 보건복지부는 ‘일상생활돌봄 서비스 사업’을 시작했지만, 노인을 대상으로 하지 않는다. ‘일상생활에 돌봄이 필요한 청중장년(19~64세)’, 그리고 ‘질병이나 정신질환을 앓고 있는 가족을 돌보거나 그로 인해 생계 책임을 지고 있는 청년(19~39세)’을 대상으로 한다.

농촌에서 노인 돌봄과 관련하여 지역사회가 관여할 수 있는 영역이 있다면 비록 제한된 수준이지만 일상생활 돌봄과 관련된 부분이다. 관련된 법률이 제정되어 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄’을 활성화할 정책을 펼칠 최소한의 법적 기반이 갖추어졌다. ‘농촌 지역공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’이다. ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’(2026년 3월 시행 예정)은 지역사회의 주도성을 인정하는 법률이 아니며, 법률명에서 ‘통합’이 의미하는 바는 여러 갈래로 전달되는 공적 돌봄 서비스들을 연계·통합하자는 것이어서 한계가 있지만, 지방자치단체 수준에서 운영하는 통합지원협의체를 지역사회보장협의체와 통합해 운영할 수 있게 하고 있다. 즉 지역사회보장협의체를 통한 지역사회 주민들의 참여 가능성이 열려 있는 것이다.

사례 분석 결과에서 보았듯이, 지역사회 주민 조직이 가장 큰 주도성을 가지고

노인 돌봄에 나설 경우(장곡면), ① 효과적으로 필요를 식별하고, ② 운영상의 효율을 기하며, ③ 지역사회 사회자본 증진에 기여하는 등 장점이 많다. 그러나 지방자치단체의 복지 정책과 계획과 재정이 뒷받침되지 않으면 자원 동원의 불안정성을 극복하기가 쉽지 않다. 결국 거창군의 사례에서 보듯이 지역사회 주민들의 주도성은 행정-보건복지기관 전달체계와 잘 결합될 때 가장 효과적으로 성과를 낼 수 있다.

구체적인 하나의 경로가 확정된 상황은 아니다. 중앙정부의 법률이나 정책은 이 문제와 관련하여 세세한 규정을 담고 있지 않다. 농촌 지방자치단체 및 그 지역의 주민들이 시도할 만한 새로운 구상이 더 많이 나올 수 있고, 그래야 한다. 다음과 같은 두 과제가 남아 있다. 첫째, 노인 돌봄이 단지 공적 체계만의 책무가 아니라 농촌 지역사회가 관여해야 할 중요한 문제라는 점을 주민들이 알게 하고, 주도로 실천할 수 있도록 지원하는 정책을 확대해야 한다. 학습과 실험적 시도에 드는 비용을 지원하고, 노인 돌봄 실천에 나서는 지역사회 조직을 육성해야 한다. 둘째, 기성의 보건복지 체계는 농촌 현장에서 지역사회의 관여가 있을 때 그 성과를 더욱 높일 수 있다는 점을 행정 부문이 인식하고, ‘민관이 협력하는 노인 돌봄 체계’를 지방자치단체 현장 수준에서 구축해야 한다. 이 경우에 가장 먼저 해소해야 할 것은 불필요한 오해에 기인하는 ‘칸막이’ 행정의 문화다.

제4장

농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안

농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안

1. 배경

1차 연도 연구의 초점집단토론에서도 기초 생활서비스 접근 및 이용의 문제는 거의 모든 초점집단에서 강조된 바 있다. 그리고 Q-방법 조사에서도 이에 대한 대응이 중요한 정책과제라는 다수 의견을 확인할 수 있었다.

저출생·초고령화와 더불어 농촌 주민이 체감하는 삶의 질 악화의 여러 단면 중 ‘기초 생활서비스 접근 및 이용이 제약된다’는 점이 가장 쉽게 눈에 띈다. 면 인구가 3000명 이하로 줄어들면 지역 내 보건의료 시스템에 문제가 발생하기 시작하고, 2000명 이하로 줄어들면 식당, 제과점, 세탁소, 이미용실이 폐업하기 시작한다(한이철 외, 2022: 98-103). 우리나라 읍면 중 약 40%에서 기본적인 진료나 투약 체계에 문제가 있을 가능성이 있고, 약 25%에서 의·식과 관련된 서비스를 지속적으로 공급하는 데 어려움이 있을 것이라는 보고가 있다(한이철 외, 2022: 98-103).

그럼에도 이 문제와 관련하여 제출된 정책 대안은 그리 많지 않다. 타당성을 고려하면서 구체화된 대안을 만들 필요가 있다. 비록 상업적 서비스의 외관을 지니지만 현실적으로는 농촌 지역사회의 공공적인 의제이므로 주민에게 일상생활 관

련 서비스를 제공하는 공급 조직을 사회적 경제 조직으로 구성하고, 재정적 도움을 공공 부문이 제공하는 정책이 필요하다는 주장이 있다(김정섭 외, 2022). 농촌 지역의 기초 생활서비스 확충을 목표로 여러 방안을 제출한 연구도 있다(한이철 외, 2022). 그 제안 내용에는 행정 부문 내 여러 분야 정책 및 제도의 연계, 농촌재생 프로젝트와 연계한 기초 생활서비스 확충 추진[계획적 접근], 농촌 유희시설의 안정적인 민간 조직 활용을 위한 민간 위탁제도 적용, 방문 서비스 복합화를 통한 서비스 확대, 농촌 의료 취약지역 비대면 의료 서비스 시범사업, 교통 서비스 강화를 위한 다부처 협약 제도 추진, ‘(가칭)기초 생활서비스 정책사업’의 주민 주도적 실행 지침과 체계 마련, 민간 공급 주체 인큐베이팅, 지역의 활동 인력 풀 확대를 위한 관점의 전환과 전략 마련 등을 포함한다.

이 연구의 목적은 저출생·초고령화의 진전과 함께 점점 심각해지는 인구 과소화 농촌 지역에서 주민의 일상생활에 관련된 기초 생활서비스에의 접근과 이용을 지원하는 정책 방안을 제시하는 데 있다. 구체적 목표는 다음과 같다. 첫째, 읍면 수준의 기초 생활서비스 접근 및 이용 현황을 분석하여 인구 과소화 농촌 지역의 서비스 여건을 파악하고 대안적 공급 모델 구성의 방향을 설정한다. 둘째, 국내외 사례를 분석해 상업 서비스 형식으로 제공되던 기초 생활서비스 유지·확충을 위한 공공정책 개입의 정당성 논거를 마련하고 정책 지원의 방향을 설정한다. 셋째, 기초 생활서비스 인프라와 공급 역량이 현격히 낮은 과소 면 지역에서 기초 생활 서비스를 공급하기 위한 대안 모델을 구성한다. 여기에는 기초 생활서비스 유지가 어려운 인구 과소 지역에서 편익/비용을 최대화할 수 있는 공급 주체의 조직 형식과 운영 방식, 자원 구조가 포함된다. 이상의 내용을 종합하여 대안적 공급 모델에 대한 정책 지원 방안을 제시한다.

이 연구에서는 공공서비스를 제외하고 상업 서비스 형식으로 제공되던 생활서비스로 연구 범위를 제한하여 대안적 공급 모델을 구체화하고자 한다. 서비스 항목은 1차 연도 연구에서 참가자들이 언급한 서비스 항목 중 언급 빈도가 높거나 사회적인 이슈가 된 항목인 이미용, 상점, 목욕탕, 세탁, 음식점, 약국, 놀이·여가 중에서 이미 약간의 공적 투입이 이루어지고 있는 세탁, 음식점, 상점, 놀이·여가로 선

정하였다. 이 4개 항목은 러브록(Lovelock, 1983)의 서비스 유형 구분을 따라 서비스 모델 구조화가 가능하므로, 향후 유사한 구조의 서비스 항목에 대한 공급 방안을 마련하고자 할 때 참고할 수 있다.

〈표 4-1〉 서비스 유형 구분 및 연구 범위

서비스 활동 유형		서비스 항목
유형적 서비스 제공 (물리적 변화 및 결과, 신체 대상)	기술(skill) 기반	세탁, 약국, 이미용
	시설 기반	음식점, 상점, 목욕
무형적 서비스 제공(정신 대상)		놀이·여가(노래방, 게임장, 당구장 등)

주: 강조된 서비스 항목이 연구 대상 서비스다.
 자료: Lovelock(1983)을 참고하여 저자 작성.

이 서비스들은 단순한 편의 제공을 넘어 농촌의 일상성을 회복하고 관계 형성의 거점(Hub)으로 기능하는 등 농촌 지역사회를 유지하는 핵심적인 인프라 기능과 맞물린다. 이 서비스들은 특정 주민이 아닌 모든 주민이 일상적으로 이용하는 가장 보편적인 서비스이다. 이용 빈도가 높다는 점이, 이것들이 농촌 ‘기초 생활권’의 가장 근간을 이루는 필수 요소임을 방증한다. 식당, 가게, 오락 시설은 단순한 소비 공간이 아니라 주민들이 자연스럽게 만나고 교류하며 사회적 관계를 형성하는 ‘커뮤니티 공간’ 역할을 한다(이순미 외, 2024). 이러한 비공식적 상호작용은 고립되기 쉬운 농촌 사회에서 사회자본을 축적하고 공동체 의식을 함양하는 데 필수적이다.

또한 해당 서비스 항목들은 주민 주도 공급 모델 혹은 사회적 경제 등 대안적 공급 모델에도 적합하다. 의료, 복지 등 고도의 전문성이 필요한 서비스와 달리, 음식점, 상점, 세탁 등은 초기 자본이 상대적으로 적게 소요되고, 주민들이 가진 기존의 기술과 경험을 활용할 수 있기 때문에 진입 장벽이 낮으며, 협동조합이나 공동체 조직 형태로 운영하기에 용이하다.

2. 농촌 기초 생활서비스 접근 및 이용 현황

2.1. 생활서비스 공급 현황

2.1.1. 공급 시설: 생활업종 사업체

〈표 4-2〉 2023 전국사업체조사_읍면동 자료의 분석 대상 업종

대분류	중분류	소분류	비고(세세분류)
도매 및 소매업	소매업(자동차 제외)	음식료품 및 담배 소매업	식료품 소매업, 음료 소매업, 담배 소매업
숙박 및 음식점업	음식점 및 주점업	음식점업	일반음식점 및 제과점, 패스트푸드, 김밥, 치킨 등 간이음식점
		주점 및 비알코올 음료점업	주점업, 커피전문점 등
교육 서비스업	교육 서비스업	일반 고습학원	교과학원
		기타 교육기관	스포츠 관련 학원, 예술학원, 외국어학원, 컴퓨터학원, 운전학원, 직업훈련학원 등
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	스포츠 및 오락 관련 서비스업	스포츠 서비스업	경기장, 골프장, 스키장, 체력단련실, 수영장, 볼링장, 당구장 등 스포츠시설
		유원지 및 기타 오락 관련 서비스업	유원지, 테마파크, 게임, 노래연습장, 수상오락, 무도장 등
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	기타 개인 서비스업	미용, 욕탕 및 유사 서비스업	이용, 미용, 목욕탕, 마사지업
		그 외 기타 개인 서비스업	세탁업, 장례업, 예식장, 간병 등

주: 제10차 표준산업분류 체계에 의한 구분이며, 읍면동 자료는 소분류까지만 정보를 제공한다.
자료: 저자 작성.

분석 대상인 9개 업종의 총 사업체 수는 125만 8234개로 이 중 81.2%가 도시(동부) 지역에 있다. 사업체 분포의 도농 간 격차가 매우 크다. 농촌 주민이 사업체 등 시장을 통해서 생활서비스를 이용하는 것이 상당히 어려울 수 있음을 단적으로 보여준다.

〈표 4-3〉 9개 생활업종의 사업체 수_읍면동

단위: 개, %

구분	도시(동부)	농촌	읍면	
			읍	면
사업체 수(%)	1,258,234(81.2)	291,297(18.8)	169,248(10.9)	122,049(7.9)

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 전국사업체조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

사업체의 20% 이상이 농촌 지역에 있는 업종은 음식점업과 음료점업뿐이다. 그 외 생활업종 분야 사업체는 80% 이상이 도시에 있다. 특히 학원과 이미용·목욕업은 도시 편중이 심하다. 2023년 기준 모든 업종에서 도시의 사업체 수가 농촌보다 월등히 많다. 음식점업의 경우 도시 업체가 43만 5256개인 반면, 농촌은 18만 6381개로 도시의 절반에도 미치지 못한다.

농촌 내에서는 식료품점과 음식점업, 오락업은 읍과 면의 사업체 규모 차이가 크지 않지만, 그 외 생활업종은 읍에 편중되어 있다.

〈표 4-4〉 생활업종별 사업체 수_읍면동

단위: 개

구분	식료품점	음식점	음료점·주점	학원	스포츠업	오락업	이미용·목욕	세탁 등
도시	95,648	435,256	189,171	210,246	42,810	47,720	176,019	61,364
농촌	32,013	127,660	41,499	30,172	8,399	11,854	27,608	12,092
읍	16,932	68,939	23,970	21,204	5,375	6,141	19,311	7,376
면	15,081	58,721	17,529	8,968	3,024	5,713	8,297	4,716

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 전국사업체조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

주목할 점은 학원을 제외하고 대부분의 생활업종에서 읍 지역의 평균 사업체 수가 동 지역보다 많다는 점이다. 읍이 농촌의 상업 및 서비스 중심지 역할을 하며 더 넓은 배후 지역의 수요를 감당하기 때문에 도시의 동 지역보다 생활업종 밀집도가 더 높다고 해석할 수 있다.

생활서비스 공백은 농촌 지역, 특히 면 지역에서 심각하다. 2023년 기준 생활업종 사업체가 없는 지역의 비율은 업종에 따라 도시가 0~2%, 읍 지역은 0~1.3%였다. 모든 생활업종에서 사업체가 없는 지역이 거의 없는 반면, 면 지역에서 그 분포

는 0.2~40.4%로 서비스 공백이 많다. 특히 스포츠업 사업체가 없는 지역의 비율이 40.4%, 세탁 등 개인 서비스 사업체 23.8%, 학원 19.7%, 오락 16.3%, 이미용·목욕 15.0%로 서비스 공백 지역이 많다.

2.1.2. 공급 주체: 사회적 경제 조직

2024년 말 기준 마을기업은 1800개, 자활기업은 1002개이고, 사회적 기업과 협동조합은 데이터 검색일인 2025년 3월 10일 기준 각각 3736개, 2만 7513개이다.¹⁵⁾ 이 중 조직의 주소지 정보가 정확하지 않아 읍면동 지역별 분석이 불가능한 사례는 제외하였다. 그 비율이 마을기업 14.4%(260개), 사회적 기업 1.7%(63개), 협동조합 7%(1932개)이고, 자활기업은 없다.

〈표 4-5〉 사회적 경제 조직 원자료와 분석자료

단위: 개, %

구분	협동조합	사회적 기업	마을기업	자활기업
원자료	27,513	3,736	1,800	1,002
분석자료	25,581	3,673	1,540	1,002
주소 부정확	1,932 (7.0)	63 (1.7)	260 (14.4)	0 (0.0)

자료: 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15047974/fileData.do>), 한국사회적기업진흥원_인증 및 예비사회적기업 현황 및 협동조합 설립현황, 검색일: 2025. 3. 10.; 행정안전부(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do>), 마을기업 현황, 검색일: 2025. 3. 10.; 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15091502/fileData.do>), 한국자활복지개발원_전국자활기업 현황, 검색일: 2025. 3. 10. 원자료를 분석하여 저자 작성.

사회적 경제 조직 중 사회서비스 분야에 종사하는 조직의 수는 도시와 농촌 모두에서 많지 않지만, 비율과 수 모두 농촌보다 도시에서 훨씬 더 높고 많다. 도시의

15) 여기서 '협동조합'은 '협동조합 기본법'에 규정된 협동조합과 사회적 협동조합을 말한다. 마을기업, 사회적 기업, 자활기업 모두 협동조합 또는 사회적 협동조합의 법인격을 지닐 수도 있다. 가령 마을기업 중에는 협동조합이 있을 수도 있다. 따라서 〈표 4-5〉의 수치는 실제보다 조금 더 많을 것이다. 중복 집계된 부분이 있기 때문이다. 현재의 통계 기반에서는 그런 중복 집계 문제를 말끔하게 해소할 수 없다.

사회적 경제 조직 중 33.9%가 사회서비스 제공 조직이지만, 농촌에서는 그 비율이 22.2%로 낮다. 농촌의 사회적 경제 조직들이 사회서비스보다 지역 자원 기반의 사업에 더 집중하는 경향이 드러난다.

면 지역에서 사회적 경제 조직의 수(5522개)는 읍 지역(3924개)보다 많지만, 사회서비스를 제공하는 조직의 비율은 낮다. 면 지역의 사회서비스 관련 조직은 총 1011개이다. 이 중 협동조합이 892개로 절대다수를 차지하면서 면 지역 사회서비스 제공의 양적 기반을 형성하지만, 면 지역당 평균 조직의 수가 적어 포괄 범위가 제한적일 수밖에 없다. 자활기업의 경우 47.5%가 사회서비스 분야에 종사하여 가장 높은 비율을 보이지만, 조직 수가 38개로 면 지역의 서비스 제공 주체로서는 크게 역할하지 못한다.

〈표 4-6〉 사회적 경제 조직 중 사회서비스 분야 조직 현황_읍면동

단위: 개, %

구분	도시(동부)	농촌(읍면)					
		소계	읍	면	3천 명 미만	3천 명~6천 명 미만	6천 명 이상
전체	7,576 (33.9)	2,094 (22.2)	1,083 (27.6)	1,011 (18.3)	362 (15.2)	330 (18.5)	1,402 (26.5)
협동조합	6,514 (35.8)	1,804 (19.2)	912 (28.9)	892 (21.1)	318 (17.9)	297 (21.3)	1,189 (28.2)
사회적 협동조합	937 (22.8)	223 (15.6)	136 (19.8)	87 (11.7)	29 (10.7)	28 (11.8)	166 (18.0)
사회적 기업	750 (27.4)	162 (17.4)	88 (21.2)	74 (14.3)	24 (12.6)	26 (16.0)	112 (19.3)
마을기업	124 (17.9)	12 (1.4)	5 (3.2)	7 (1.0)	3 (0.8)	0 (0.0)	9 (3.5)
자활기업	188 (25.8)	116 (42.3)	78 (40.2)	38 (47.5)	17 (56.7)	7 (41.2)	92 (40.5)

주 1) () 안의 비율은 각 유형별 전체 조직 수에서 차지하는 비율이다.

2) 사회서비스 분야는 사회적 경제 인증·지정 관리 체계에서 주요 사업 분야가 '사회서비스'로 등록된 조직을 집계한 것이다.

자료: 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15047974/fileData.do>), 한국사회적기업진흥원_인증 및 예비사회적기업 현황 및 협동조합 설립현황, 검색일: 2025. 3. 10.; 행정안전부(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do>), 마을기업 현황, 검색일: 2025. 3. 10.; 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15091502/fileData.do>), 한국자활복지개발원_전국자활기업 현황, 검색일: 2025. 3. 10. 원자료를 분석하여 저자 작성.

종합하면, 읍 지역에서는 사회적 경제 조직의 밀도와 사회서비스업 종사 비율이 높아 주변 지역을 지원하는 ‘서비스 공급 주체’ 역할을 하는 경우가 어느 정도 있는데, 면 지역에서는 마을기업을 중심으로 지역 자원을 활용한 식품, 관광 등 ‘생산 주체’ 역할을 수행하는 농촌 사회적 경제 조직들이 많다. 읍과 면 사이에 사회적 경제 조직의 활동 내용 분포상 차이가 있다.

2.2. 생활서비스 이용 현황

2.2.1. 사회서비스 필요 및 미충족 현황

지난 1년간 돌봄, 건강, 교육, 고용, 문화·여가, 주거 지원 등 한 가지라도 서비스를 필요로 했던 사람의 비율은 도시 60.1%, 농촌 60.5%로 도농 간 차이는 거의 없지만, 서비스 항목별로는 차이가 있다. 도시 주민보다 농촌 주민 집단에서 노인 돌봄, 신체건강 및 재활 서비스의 필요도가 더 높다. 도시 주민 집단에서는 아동 교육, 정보 제공, 고용 서비스, 문화여가 서비스 등의 필요도가 상대적으로 더 높다.

그런데 서비스를 필요로 한 사람 중 해당 서비스를 이용하지 못한 미충족 비율은 농촌이 58.1%로 도시보다 3.4%p 높다. 그리고 미충족 비율이 60% 이상으로 높은 서비스 항목이 13개로 도시 10개 항목보다 많다.

〈표 4-7〉 사회서비스 필요 및 미충족 비율

단위: %

구분		서비스 필요자 비율			서비스 필요 미충족 비율(미충족률)		
		도시	농촌	도농 간 차이	도시	농촌	도농 간 차이
전체		60.1	60.5	-0.4	54.7	58.1	-3.4
성인 돌봄	노인 돌봄	10.0	16.1	-6.1	69.2	62.4	6.8
	장애인 돌봄	0.7	1.5	-0.8	50.0	58.3	-8.3
	기타 성인 돌봄	6.3	6.6	-0.3	87.5	69.8	17.7
아동 돌봄	출산 지원	1.1	0.7	0.4	38.6	16.7	21.9
	영유아 돌봄	5.7	4.4	1.3	33.2	17.1	16.1
	방과후 돌봄	0.9	0.7	0.2	31.6	16.7	14.9

(계속)

구분		서비스 필요자 비율			서비스 필요 미충족 비율(미충족률)		
		도시	농촌	도농 간 차이	도시	농촌	도농 간 차이
건강	신체건강	24.3	26.6	-2.3	64.3	80.4	-16.1
	정신건강	8.8	8.0	0.8	91.0	92.4	-1.4
	재활	1.5	2.9	-1.4	54.7	73.9	-19.2
교육	아동 교육 지원	7.3	5.1	2.2	34.4	35.7	-1.3
	성인 교육 지원	5.7	6.6	-0.9	51.9	72.2	-20.3
	정보 제공	5.3	3.2	2.1	69.4	76.9	-7.5
고용	고용 서비스	11.7	9.0	2.7	84.6	90.4	-5.8
	직업훈련	6.6	5.2	1.4	89.4	90.7	-1.3
	창업 지원	4.5	3.3	1.2	89.9	92.6	-2.7
문화·여가		27.9	22.9	5.0	58.3	62.0	-3.7
집수리, 상담 등 주거 지원		8.7	9.5	-0.8	85.4	79.5	5.9
미세먼지, 석면 등 환경 서비스		4.1	2.3	1.8	75.4	84.2	-8.8

주 1) '서비스 필요 미충족 비율'은 서비스 필요자 중 서비스 미이용자 비율이다.

2) 전체 비율값은 서비스 항목 중 한 가지라도 필요하거나 이용한 사람의 비율이다.

3) 사회서비스 분류체계 상세 내용은 <부록 1> 참조.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 사회서비스 수요 실태조사(2023년), 검색일: 2025. 3. 10.

2.2.2. 생활서비스 필요 및 미충족 현황

생활서비스에 국한하여 농촌 주민의 서비스 필요도를 범주별로 살펴보면, 문화·여가 및 체육 활동에 대한 필요도가 가장 높았다. 주거환경 개선 서비스의 필요도가 일상생활 유지 관련 서비스의 필요도보다 높았다. 항목별로는 건강교실(41.1%), 문화·여가 활동 지원(동아리, 공연 등)(35.2%), 누전·가스 차단기, 전기수리(33.1%), 간단 집수리(31.8%), 도배, 실내 장판 교체(31.2%) 순으로 필요도가 높다.

서비스 필요도가 높은 문화·여가 관련 항목들은 다른 서비스 항목들에 비해 이용률도 20%대로 높은 편이지만, 주거환경 개선 서비스 이용률은 10% 미만으로 낮다. 주거환경 개선 서비스 항목들의 필요 미충족 비율이 90% 이상으로 매우 높고, 목욕 및 이미지를 제외한 일상생활 유지 관련 서비스와 도서 대여 서비스의 필요 미충족 비율도 80% 이상으로 높다.

〈표 4-8〉 농촌 주민의 생활서비스 필요 충족 현황

단위: 명, %

구분		필요도	이용률	미충족률		
				소계	농촌 생활돌봄 지원사업* 수행 지역 여부	
					수행	미수행
전체		61.5	40.3	59.7	59.1	60.8
일상 생활 유지	1. 이동 및 외출 지원	13.2	16.5	83.5	78.8	88.9
	2. 반찬 지원, 장보기	16.5	14.0	86.0	83.8	89.4
	3. 청소, 세탁	19.0	16.4	83.6	81.3	87.8
	4. 목욕 지원	17.8	26.7	73.3	67.5	83.3
	5. 이미용	21.0	20.1	79.9	77.3	84.2
	6. 쓰레기/폐기물 처리	22.3	12.8	87.2	84.7	90.9
	7. 공동급식	18.8	19.6	80.4	73.3	92.3
문화·여가, 체육	8. 평생교육 프로그램(한글, 외국어, IT 등)	28.4	21.1	78.9	80.2	77.7
	9. 문화·여가 활동 지원(동아리, 공연 등)	35.2	29.7	70.3	74.6	65.0
	10. 도서 대여	27.5	16.3	83.7	89.2	76.9
	11. 건강교실	41.1	29.8	70.2	68.3	73.1
주거 환경	12. 상하수도, 동파, 보일러	28.0	4.9	95.1	96.9	92.1
	13. 간단 집수리(문고리, 방충망, 세면대 수리, 전구·형광등 교체 등)	31.8	5.6	94.4	95.3	93.0
	14. 누전·가스차단기, 전기 수리	33.1	5.8	94.2	96.2	90.4
	15. 안전손잡이, 계단 난간 설치	25.6	7.4	92.6	93.3	91.2
	16. 도배, 실내 장판 교체	31.2	6.6	93.4	97.2	87.1

주 1) 필요도는 '전혀 필요 없음'과 '필요 없음'에 응답한 사람을 제외한 비율로 산출하였다.

2) 이용률은 서비스를 필요로 하는 사람 중 서비스를 이용한 사람의 비율, 미충족률은 서비스 필요자 중 서비스 미이용자의 비율이다.

3) 전체 비율값은 한 가지 항목이라도 필요하거나 이용했다고 응답한 사람들의 비율이다.

4) * 표시한 '농촌 생활돌봄 지원사업'은 농림축산식품부의 '농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업'만을 뜻하는 게 아니다. 그 사업과 유사한 종류의 정부 및 지방자치단체 지원사업을 통칭한 것이다.

자료: 이순미·김정섭 외(2025), '농촌 주민 생활서비스 이용 현황 및 만족도 조사' 원자료를 분석하여 저자 작성.

2.3. 시사점

농촌의 기초 생활서비스 부족은 면 지역에서 두드러진다. 면 지역에서는 시장이 기능하지 못해 서비스 공급이 부족하다. 그래서 주민들의 서비스 미충족 수준이 높다. 주요 생활업종 사업체의 81.2%가 도시에 집중되어 있어 농촌의 시장 기반 서비스 접근성은 매우 취약하다. 농촌 내에서도 서비스 인프라는 읍 지역에 편중되어 있어, 면 지역은 학원, 스포츠시설, 미용·목욕업 등 다수 업종이 거의 없는 ‘서비스 공백’ 상태에 놓여 있다. 대안으로 기대되는 사회적 경제 조직 역시 실질적인 공급 주체로 기능하지 못하고 있다. 면 지역 협동조합은 사회서비스의 양적 기반을 형성하는 핵심 주체로서 가능성을 지니고 있지만, 대부분 경제 사업에 집중하고 있어 그 잠재력을 충분히 활용하지 못하고 있다. 협동조합 다음으로 면에 많이 분포하는 마을기업도 수익 활동에 집중할 뿐 사회서비스 공급에는 거의 참여하지 않아 실질적인 공급 주체로 기능하지 못하는 실정이다. 농촌 주민들은 노인 돌봄, 신체건강 등의 분야 서비스 필요도가 높지만, 서비스가 필요해도 이용하지 못하는 미충족률이 58.1%로 도시보다 높다. 공공서비스의 경우 미이용의 주된 이유가 ‘서비스 기관의 부재’로 나타났다. 공급 부족이 직접적인 원인이다.

‘농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업’이 시행되는 지역의 서비스 미충족률이 현저히 낮은 결과는 주민 주도형 서비스 공급에 대한 정책 지원이 실질적인 효과를 거둘 수 있음을 시사한다. 중심지 개발을 넘어, 면 지역을 연결된 ‘기초 생활권’으로 설정하고 주민 공동체와 사회적 경제 조직이 부족한 서비스를 스스로 채워나갈 수 있도록 직접 지원하고 권한을 부여할 필요가 있다. 사회서비스 제공 비율이 높은 협동조합을 핵심 공급 주체로 지정하고 육성하여 서비스의 전문성과 안정성을 높일 필요가 있다. 면 지역에 많이 있는 마을기업이 수익사업의 일부를 지역 돌봄, 생활 편의 등 사회적 역할과 연계하도록 유도하여(사업비 지원 시 사회적 역할 비중 평가 등 인센티브) 잠재된 공급 자원을 활성화할 수 있다.

3. 기초 생활서비스 유지·확충 사례

3.1. 세탁 서비스

상권이 쇠락한 농촌 지역, 특히 면 지역 중에는 세탁 서비스를 제공하는 사업체가 없는 곳이 많다. 가정에서 세탁하기 어려운 빨랫감을 처리하는 일은 교통수단을 이용하기 어려운 주민, 가령 노인에게 고충이 아닐 수 없다. 이런 문제에 대응하려고 시도한 여섯 곳의 사례를 검토하였다.

이들 세탁 서비스의 공통점은 시설 및 설비를 갖추는 데 지역사회 외부(지방자치단체, 공익재단 등)의 자금을 지원받았다는 점이다. 운영상의 몇 가지 측면에서 차이점이 드러난다. 운영 주체의 측면에서는 지방자치단체 직영(‘사평 빨래방’), 사회복지기관 위탁 운영(‘희망을 담은 빨래 바구니’, ‘기찬 빨래방’, ‘찾아가는 빨래방’), 주민 조직 직영(‘공감 세탁’, ‘커뮤니티 편의점’) 등 세 가지 경우가 있다. 그중 사회복지기관에 위탁해 운영하는 세 사례에서는 종사자에 대한 공공 부문의 인건비 지원이 이루어진다. 한편으로는 기초 생활서비스를 제공하면서, 다른 한편으로는 취약계층에 일자리를 제공하는 사업의 일환으로 추진되기 때문이다. 가령 ‘희망을 담은 빨래 바구니’와 ‘기찬 빨래방’ 사례는 노인 일자리 사업이, ‘찾아가는 빨래방’에는 자활근로사업이 결합되어 있다. 주민 조직 직영의 사례에서는 지역사회에서 조직한 사회적 경제 조직이 직접 운영하며 다른 종류의 생활서비스를 함께 제공하는 복합적 기능을 수행한다는 점이 눈에 띈다.¹⁶⁾ 가령 ‘공감 세탁’은 빨랫감 수거 과정에서 노인 가구 등을 방문해 말벗 활동을 수행하거나 위생 및 안전 상태를 살피는 활동도 겸한다. ‘커뮤니티 편의점’은 필수 생활용품 판매를 겸한다. 그런데 이들 주민 조직 직영 서비스들은 운영 규모를 확대하는 데 제약이 있고 인건비 등 경영비용을 안정적으로 확보하는 데 다소의 어려움이 있는 듯하다.

16) 이 두 사례만 그런 것은 아니다.

〈표 4-9〉 세탁 서비스 사례

사례명	내용
전남 화순군 ‘사평 빨래방’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 화순군, 강원랜드 사회공헌재단(운영비 지원) • 운영 방식: 차량 3대가 요일별 경로당·마을회관 방문 <ul style="list-style-type: none"> * 월·수·금: 세탁물 수거 * 화·목: 세탁·건조·검수 후 배달 * 세탁 과정: 이불 이음표 부착 → 얼룩 제거 → 세탁 → 건조 → 검수·포장 → 전달 * 전담 인력이 정기 수거 및 안부 확인 수행 • 이용 요금: 65세 이상, 장애인, 차상위 계층 무료. 일반 군민은 겨울 이불 1만 원, 기타 이불 5000원. 사평면 주민은 50% 감면 • 일자리 창출: 전담 인력 20명 중 70%를 취약계층 여성·노인으로 채용 • 시설 및 규모: 건조비 14억 원 투입. 대형 세탁기(50kg) 5대, 소형 세탁기(25kg) 3대, 대형 건조기 3대, 소형 건조기 2대 보유(하루 겨울 이불 150채 세탁 가능)
제주도 남성마을 ‘공감 세탁’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 주민 공동체(남성 마을관리 사회적 협동조합), 금융산업공익재단, 제주 사회적 경제 네트워크(인큐베이팅 지원) • 운영 방식: 방문형 수거·세탁·배달, 돌봄 연계 서비스. 활동가 6명(2인1조)이 신청 접수부터 수거·배달까지 담당. 마을 내 세탁소와 협약해 전문 세탁 수행 • 서비스 대상: 독거노인, 장애인 등 거동 불편 취약계층 • 특징: 연 2회 계절별 이불 세탁 제공, 직접 방문 접수. 마을회장 동행 및 수공예 선물 제공으로 서비스 신뢰 확보. 말벗·위생 점검·생활지도 병행, 안전 문제 발견 시 행정기관 연계
강원 삼척시 ‘희망을 담은 빨래바구니’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 노인 일자리 사업 수행기관(어르신 직접 운영), 강원랜드 사회공헌재단 지원 • 운영 방식: 고정형 빨래방과 함께 방문형 수거·배달 서비스 운영. 노인 일자리 참여자 30명이 취약계층 가정을 방문하여 이불 수거·세탁·배달 • 서비스 대상: 고령 어르신, 장애인, 기초생활수급자 등 취약계층 • 특징: 노노케어(老老Care) 형태의 돌봄, 어르신 일자리 창출 및 사회공헌. 생필품 구매 대행 등 생활복지 서비스 병행
충북 괴산 감물면 ‘커뮤니티 편의점’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 괴산군 신활력플러스사업(1억 원 지원), 주민 공동체 ‘달천신나는협동조합’ 운영 • 운영 방식: 고정형 커뮤니티 공간 복합 운영(편의점, 빨래방). 대형 코인 세탁기 1대, 건조기 1대, 운동화 세탁기 설치. 주민 순번제 운영, 세탁기 수익금은 장비 추가 구입에 활용 • 특징: 주민 생활문제 인식에서 출발. 감물면 주민 52명 마을기획단 주도, 10명이 출자하여 협동조합 설립·운영. 마을 편의점 역할 병행
경남 ‘찾아가는 빨래방’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 경상남도청, 경남 광역자활센터 • 운영 방식: 이동형 세탁차량(7대, 2.5톤 6대·1.2톤 1대)으로 순회 서비스. 읍면 주민센터 신청 접수 후 주 5회 마을 방문. 현장에서 세탁·건조 후 전달 • 서비스 대상: 도내 65세 이상 어르신, 저소득 독거노인, 취약계층 • 특징: 운영 인력 22명(전담 2, 수행 20). 겨울철 이불 40~50분 내 세탁. 연평균 1만 명 이용 • 서비스 절차: 수요 조사·홍보 → 계획 수립 → 사전 준비 → 서비스 진행 → 사후 관리
전남 영암 ‘기찬 빨래방’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 영암시니어클럽(노인 일자리 사업 수행기관), 영암 농·축협·전남사회복지공동모금회(차량 지원), 운영비·인건비는 고향사랑기부금으로 충당 • 운영 방식: 이동형 세탁차량(2.5톤 특수차량 1대, 세탁기 3· 건조기 1 탑재). 주 3회 순회, 하루 평균 18가구 방문. 연간 약 2,300가구 수혜 예상 • 서비스 대상: 거동 불편 독거노인, 장애인 등 취약계층 • 특징: 수거 → 세탁 → 건조 → 배송까지 전 과정 수행, 읍면 11개 지역 대상 복지 서비스

자료: 저자 작성.

3.2. 목욕 서비스

목욕 서비스는 특히 시설이 결정적으로 중요하고 초기 투자 자본이 상대적으로 많이 소요된다. 지방자치단체가 목욕 비용이나 교통편을 지원하거나(하동군 어르신 목욕카드 지원사업, 하동군 금남면 복지목욕탕), 봉사단체가 이동 목욕차량을 운행하는 경우(제주 찾아가는 사랑의 이동 목욕차)를 제외한 나머지 두 사례 모두 지방자치단체가 목욕탕 시설을 조성하고 민간에 시설 관리 또는 운영을 위탁하였다. 당진시 활력바라지 복지회관의 작은 목욕탕은 ‘면천 마을관리 사회적 협동조합’이, 영동군 추풍령면의 행복목욕탕은 민간 사업자가 수탁·운영 중이다.

〈표 4-10〉 목욕 서비스 사례

사례명	내용
당진시 활력바라지 복지회관 작은 목욕탕	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 농촌중심지활성화사업, 면천 마을관리 사회적 협동조합 설립 및 운영, 당진시와 위수탁 협약, 연간 운영비 3500만 원 지원(5년간) • 운영 방식: 작은 목욕탕은 지역농협과 쿠폰 협약, 일평균 70명 이용. 주민자치회 사업과 연계해 배후마을 이동 지원 서비스 운영 • 특징: 민간 주도 설계·운영, 목욕탕과 꿈나무쉼터 복합 운영, 주민 주체성 강조
하동군 어르신 목욕카드 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 하동군 • 운영 방식: 목욕비 충전 카드 금액(연 6만 원에서 7만 원으로) 및 지원 범위(75세 이상에서 70세 이상으로) 확대, 사용처도 군 전체 목욕업소와 이미용업소까지 확장 • 성과: 대상자 8000명 중 70%(5600명) 신청, 높은 참여율
하동군 금남면 복지목욕탕	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 금남면(지방자치단체 직영) • 운영 방식: 주 2회 마을 순회 버스를 운행하여 단체 목욕 지원(금남면발전협의회 운영), 하동군 목욕 쿠폰 지원 • 특징: 주민 설문(응답자 85%가 60대 이상), 월평균 7회 이용. 단순 복지 혜택을 넘어 어르신 건강·위생·생활 질 향상, 외출 기피 해소 효과
영동군 추풍령면 행복목욕탕	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 영동군 (예산 2억 원 투입, 건물 56㎡, 온수탕 1개, 요금 3000원). 운영은 민간 위탁 • 특징: 면 소재지임에도 목욕탕이 없고 경계를 넘어 ‘원정 목욕’ 가는 문제를 해결하기 위해 군에서 직접 건축
제주 찾아가는 사랑의 이동 목욕차	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 주고산농협 봉사단체, 농촌사랑푸레향봉사단 • 운영 방식: 경로당 방문, 75세 이상 원로 농업인 대상으로 이동 목욕차 봉사 제공 • 특징: 봉사단체 주도형, 고령 농업인 맞춤형 돌봄

자료: 저자 작성.

3.3. 상점 서비스

일본 사례를 제외한 국내 사례 세 곳 모두 상품을 차량에 싣고 마을을 순회하며 판매하는 ‘이동상점’의 형식이다. 한 곳은 면 지역 주민들이 결성한 사회적 경제 조직이 운영하며(영광군 묘량면 ‘동락점빵 사회적 협동조합’), 나머지는 지역농협의 하나로마트가 운영한다. 농협 하나로마트가 운영하는 최근의 사례들 중에는 농림축산식품부의 지원사업 ‘가가호호 이동장터’가 결합된 경우가 많다.

〈표 4-11〉 상점 서비스 사례

사례명	내용
전남 영광군 묘량면 ‘동락점빵’	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 주민 공동체 ‘여민동락’, 동락점빵 사회적 협동조합 운영 • 운영 방식: 매주 목·금요일, 묘량면 42개 자연부락 순회(하루 21개 마을 방문). 조합원 중심 매출 • 특징: 귀촌인이 결성한 여민동락 공동체에서 시작(2011년). 지역 소매점 공백을 해소하기 위해 이동점빵 운영. 2014년 사회적 협동조합 결성 후 지속성 강화. 현재 조합원 395명, 젊은 세대 이용이 점빵 유지에 기여
경기도 포천 소흘농협 행복장터	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 지역농협 • 운영 방식: 2019년 12월 시작. 매일 3개 마을 방문. 생필품 공급과 함께 공과금 수납 등 금융 서비스도 지원. 350여 품목 취급, 신선식품은 전화 주문 후 공급. 하나로마트 본점과 동일 가격 유지 • 성과: 누적 이용 고객 3만 명 이상. 무료 건강상담·법률상담 서비스로 확대 예정 • 기타 사례: 영암농협 ‘동네방네 기찬장터’, 거제 하청농협 ‘찾아가는 행복마차’, 고흥 거금도 농협 ‘화목장터’ 등
일본 도쿠시마루 (이동 장터)	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 개인사업자(트럭 운영자), 지역 슈퍼마켓 협력으로 상품 공급 • 운영 방식: 2012년 도쿠시마현 시작. 미니트럭에 약 400품목, 1200~1500개 상품 적재. 신선식품 포함. 도심~산간 순회, 고객 집 앞까지 방문 판매 • 특징: 민간 개인사업자 모델. 상품 가격에 수수료 부과해 수익 확보. 일본 고령층 쇼핑난민 문제 해결의 대표적 지속가능 모델
일본 볼런터리 체인 기반 마이크로 슈퍼	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 민간 소매점들이 공동 출자해 체인 본부 구성(전일본 주식회사, 세이코마트 등) • 운영 방식: 인구 규모에 따른 소매점 유형 설정(상권 인구 1000~3000명일 경우 만물상 1개). 볼런터리 체인은 가맹점의 독립성 보장(본부 물품과 지역 특산품 병행 판매) • 특징: 프랜차이즈 대비 출점 기준 낮음(상권 인구 500명 확보 시 출점 가능). 폐교 건물 활용, 무료 픽업·배송 서비스 병행. 일본 농촌 과소지역에서 소규모 점포 지속가능성 확보
일본 볼런터리 체인 기반 마이크로 슈퍼	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 민간 소매점들이 공동 출자해 체인 본부 구성(전일본 주식회사, 세이코마트 등) • 운영 방식: 인구 규모에 따른 소매점 유형 설정(상권 인구 1000~3000명일 경우 만물상 1개). 볼런터리 체인은 가맹점의 독립성 보장(본부 물품과 지역 특산품 병행 판매) • 특징: 프랜차이즈 대비 출점 기준 낮음(상권 인구 500명 확보 시 출점 가능). 폐교 건물 활용, 무료 픽업·배송 서비스 병행. 일본 농촌 과소지역에서 소규모 점포 지속가능성 확보

자료: 저자 작성.

3.4. 음식점 서비스

조사·분석한 국내 사례 여섯 곳 중 다섯 곳은 농림축산식품부의 지원사업으로 조성한 주민 공동이용 시설을 활용해 음식점을 운영하면서 노인 등 먹거리 제공이 필요한 주민에게 급식이나 반찬배달 등의 서비스를 제공한다. 경상운영비용을 자립적으로 조달하거나, 노인 일자리 사업이나 지방자치단체의 로컬푸드 관련 지원 사업이 결합되어 도움을 받는다.

〈표 4-12〉 음식점 사례

사례명	내용
충남 보령시 오서산 상담마을 '역새마을 식당'	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 소도읍 육성사업(2014년)으로 산촌마을센터 건립. 부녀회 중심 '상담마을 영농조합법인' 설립 • 운영 방식: 마을 유일 식당, 두부·콩·계절음식 판매. 부녀회 22명(평균 74세) 5개 조 순환 운영 • 성과: 2020년까지 노인 일자리 지원금, 이후 자체 수익(두부·된장·도시락 판매 등)으로 자립. 매출 1280만 원(순이익 600만 원), 부녀회원 17명에게 월 30만 원 급여 지급
김해시 생림면 '로컬푸드 꾸러미'	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 생철마을 부녀회 중심 '무척사랑 영농조합법인', 로컬푸드 사회적 경제 모델 확산사업 • 운영 방식: 마을 공동체 '존스런 밥상 사업'. 어르신 대상 로컬푸드 꾸러미 배달과 공동급식 운영. 부녀회원 요리교실 운영 • 전망: 향후 예산 확보 후 구독형 서비스(식재료·음식 제공) 검토
산청군 신안면 배후마을 반찬배달	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 산청군, '농촌중심지활성화사업' 일환 • 운영 방식: 주 1회, 총 20회(하·동절기 제외). 42개 마을 대상으로 반찬 전달. 예산 한계로 대상 연령 65세에서 70세 이상으로 조정 • 특징: 명절 전 2회 추가 제공, 서비스 품질 보완 노력
완주군 마을 공동급식 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 완주군, 농번기 농업 생산성 지원 목적 • 운영 방식: 완주 먹거리 통합지원센터에서 식재료를 포장하여 각 마을로 배송. 마을 조리원이 점심 준비. 연간 40회(상·하반기 각 20회), 17개 마을 대상 부식비·인건비 제공
전북 순창군 '요일부엌 마을'	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 귀농인 6명, 창림문화마을 공모 선정 • 운영 방식: 농부들이 요일별로 돌아가며 자신이 키운 식재료를 밥상 운영. 한식·양식·일식 등 다양한 메뉴, 소규모 동네 식당 • 특징: 농부 개성 살린 로컬푸드 기반 작은 식당, 주민·관광객 모두 이용
전북 완주군 삼례읍 '비비정 농가레스토랑'	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 주체: 2009년 신문화공간 조성사업 선정. 완주군·주민협의회·희망제작소 협력 • 운영 방식: 폐허화된 양수장·정수탑 공간 재생. 주민(70대 어머님들 셰프, 40대 상차림, 20대 청년 참여) 주도 식당 운영 • 성과: 농가 레스토랑으로 시작, 카페·양조장·예술캠프 등으로 확장. 누적 관광객 4만 명 이상. 지역 문화·경제 활성화 기여

(계속)

사례명	내용
일본 국도휴게소 '미치노에키'	<ul style="list-style-type: none">• 운영 주체: 지방자치단체와 민간 협력• 운영 방식: 단순 휴게소에서 지역 경제·관광 거점으로 발전<ul style="list-style-type: none">* 야마현 히미시: 수산 장외시장, 음식점·농수산물 판매. 연매출 목표 155억 엔, 방문객 118만 명* 코마치(小町) '우치코 프레스시 파크 카라리': 여성 농가 주도 상품 개발, 연매출 70억 엔, 마을 농산 생산액의 15%, 신규 일자리 60개 창출* 군마현 가와바무라: 농업+관광 복합형, 연간 120만 명 이용, 판매액 100억 엔 규모

자료: 저자 작성.

3.5. 시사점

세탁, 목욕, 상점, 음식점, 여가·오락 5개 분야의 사례들을 종합해 보면 운영 주체와 방식에 따라 서비스 공급 모델을 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 각각 장단점이 있다. ‘공공 주도형’은 지방자치단체가 직접 시설을 건립·운영(영동군 행복목욕탕, 화산 사평빨래방)하거나, 차량을 운영(경남 빨래방)하거나, 현금성 지원(하동군 목욕카드)을 통해 서비스를 공급하는 모델이다. 민간 위탁이 아닌 직영 형태로 운영되며, 인력은 일자리 사업으로 충원하는 경우가 많다. 안정적인 재원을 바탕으로 보편적 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있으나, 높은 초기 비용과 경직된 운영 방식이 한계로 지적된다. 또한 무료 이용 기조로 인해 향후 민간 위탁으로 전환하거나 유료화를 통한 수익 모델로의 추진이 어려운 점도 존재한다.

‘주민 주도형’은 주민들이 직접 공동체를 조직하거나 사회적 협동조합을 설립하여 서비스를 운영하는 모델이다(영광 동락점빵, 괴산 커뮤니티 편의점, 상주 작은도서관). 주민의 필요에 가장 밀착된 서비스를 제공할 수 있고 공동체 활성화 효과가 크지만, 참여자의 헌신에 의존하는 경향이 있어 운영 안정성과 전문성 확보가 과제로 남는다. 그리고 주민 조직/법인의 경영 역량이 불충분할 경우 서비스를 유지하기 어려울 수 있기 때문에 주민 조직의 독립적이고 안정적인 재원을 마련해야 한다.

‘민관 협력형’은 지방자치단체 및 공공기관의 지원(사업비, 시설)과 주민 조직·

민간의 운영(위수탁, 사업수행)이 결합된 모델이다(당진 활력바라지). 공공의 안정성과 민간의 유연성을 결합하여 시너지를 낼 수 있지만, 주체 간의 긴밀한 거버넌스 구축이 사업 성공의 관건이다. 노인 일자리 사업(삼척 빨래바구니)과의 연계도 효과적인 협력 모델이다.

‘민간 자율형’은 지역농협, 민간 봉사단체, 기업 등이 자율적으로 서비스를 공급하는 모델이다(지리산 마천농협 이동장터, 제주 찾아가는 사랑의 이동 목욕차, 스마트 경로당). 시장 원리나 사회공헌을 기반으로 하여 효율적이고 창의적인 서비스를 제공할 수 있지만, 수익성이 낮거나 지원이 중단될 경우 지속가능성을 담보하기 어렵다. 또한 사업 규모가 크지 않아 서비스 수요를 실효적으로 충족하고 있다고 보기 어려운 점도 있다.

사례들이 긍정적 평가를 받거나 수년간 지속될 수 있는 데에는 거점 공간을 기반으로 찾아가는 서비스를 결합한 효과, 생활서비스에 돌봄 기능을 결합한 서비스 융합, 다양한 주체들의 협력·참여와 안정적 재원 구조, 주민들의 자주적 사업 기획과 실행이라는 특징이 있었다. 고령화율이 높고 인구가 분산된 농촌의 지리적 한계에 대응해 ‘찾아가는 이동형 서비스’는 가장 효과적인 해법임이 다수의 세탁, 상점 사례에서 증명되었다. 이는 주민의 물리적 접근성을 획기적으로 개선한다.

그리고 목욕탕과 아동쉼터(당진), 편의점과 빨래방(괴산), 도서관과 공방(상주) 등 다양한 기능이 결합된 ‘복합 거점 공간’은 단일 시설보다 이용 효율성이 높고 주민 참여도를 높여 지역 커뮤니티의 중심 역할을 수행했다. 다수 사례들은 단순한 편의 제공을 넘어 ‘돌봄 기능’을 결합하여 서비스의 가치를 높였다. 세탁물 수거 시 안부를 확인하고(화순, 제주), 노인 일자리 참여자가 동년배 어르신을 돌보는(삼척) 등의 활동은 주민의 사회적 안전망을 강화하고 정서적 유대를 형성할 수 있다. 이러한 통합적 접근은 주민의 높은 만족도로 이어져 사업의 지속가능성에 기여한 것으로 평가된다. 지방자치단체, 주민, 농협, 공익재단, 기업 등 다양한 주체가 협력한 사례들은 특히 재원 구조 측면에서 강점을 가진다. 초기 시설 투자는 공공 지원으로 해결하더라도 운영비는 자체 수익(괴산), 조합원 매출(영광), 위탁 운영비(당진), 기부금(영암) 등 다각화된 재원 구조를 가질 때 지속가능성이 높았다.

주민이 직접 문제를 인식하고 해결의 주체로 참여할 때(영광, 괴산 등) 사업의 추진 동력과 공동체 활성화 효과가 가장 컸다. 하지만 주민의 헌신과 자발성에만 의존할 경우 운영의 전문성 부족이나 참여자 피로 누적 등의 한계에 봉착할 수 있다. 따라서 주민 주도성을 존중하되, 행정이나 전문가 그룹이 회계, 법률, 기획 등 부족한 전문성을 보완해 주는 조력 활동을 강화할 필요가 있다.

결론적으로 농촌 생활서비스 문제 해결의 열쇠는 ‘누가, 어떻게 공급할 것인가’에 있다. 공공은 직접적인 서비스 공급자를 넘어, 주민과 다양한 지역 주체들이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 여건을 조성하고 촉진하는 ‘플랫폼’ 역할로 전환하는 것이 바람직하다. 현장에서 효과가 검증된 이동형, 복합형, 돌봄결합형 모델을 확산시키고 주민 주체들이 지속가능한 운영 기반을 갖추도록 지원하는 것이 가장 중요하다.

4. 농촌 기초 생활서비스 확충을 위한 디자인

농촌 지역의 인구 감소와 고령화로 인한 기초 생활서비스 부족과 그로 인한 주민들의 삶의 질 저하를 완화하기 위해 세탁, 목욕, 상점, 음식점, 여가·오락의 5개 항목에 대해 실효적인 공급 모델을 제시하고자 하였다. 연구 대상 서비스 항목은 건강이나 생명에 직결되는 ‘생존형 서비스’는 아니지만 기초 생활권의 근간을 이루는 일상적 서비스라는 점, 관계 형성의 거점 기능을 한다는 점, 지역 활력을 상징적으로 보여주는 지표라는 점에서 중요하다.

주민들의 자발적 실천, 지방자치단체 정책, 국외 정책 사례들을 토대로 여러 이해관계자들이 공동창작 워크숍에 참여해 생활서비스 사업 모델을 구성하였다. 각 서비스 모델은 주민 수요 및 거주 지역 특성에 맞춰 설계되었고, 공통적으로 주민 참여와 민관협력을 기반으로 지속가능한 운영 모델을 지향한다.

주민과 귀촌 청년을 잇는 ‘지역 밀착형 공공 세탁 서비스’는 마을 돌봄 인력이

취약계층 가정을 방문해 세탁물을 수거하며 1차적으로 안부를 확인하고, 수거된 세탁물은 귀촌 청년이 전문적으로 세탁·수선·건조하여 각 가정에 배송하며 2차 안부를 확인하는 ‘이중 돌봄’ 모델이다. 기존 돌봄 공동체의 신뢰와 청년의 전문성을 결합하여 어르신에게는 위생 복지와 정서적 돌봄을, 청년에게는 지역 정착을 위한 안정적인 일자리를 제공한다.

‘30분 생활권 확장형 복합 목욕탕’은 마을에서 30분 내 접근 가능한 거점 공간에 목욕탕, 카페, 이미용실, 문화 교실 등을 갖춘 복합 시설을 구축하고 셔틀버스를 운행하여 접근성을 높인 모델이다. 단순한 목욕 시설을 넘어 주민들의 건강 증진, 사회적 교류, 여가 활동을 한곳에서 해결하는 농촌형 커뮤니티 허브 역할을 수행하며 고립 문제를 해소한다.

‘거점 지역 중심 드론 배달 점방’은 ‘식품 사막’ 문제를 해결하기 위해 거점 매장과 첨단 기술을 결합한 모델이다. 디지털 취약계층인 어르신이 AI 상담원을 통해 전화로 쉽게 주문하면 드론이 집 앞까지 신속하게 물품을 배송한다. 이는 주민의 물리적 이동 제약을 극복할 뿐만 아니라, 정기 주문 패턴 분석을 통한 안부 확인 등 돌봄 기능까지 수행하는 혁신적 서비스이다.

‘공유 자산 기반 공동급식센터’는 유휴시설을 리모델링한 공공형 식당으로, 주민 참여형 사회적 협동조합이 운영을 맡는다. 셔틀버스를 운행하여 거동이 불편한 어르신들에게 영양사가 관리하는 저렴하고 균형 잡힌 식사를 제공한다. 단순 식사 제공을 넘어 밀키트 판매, 외부 기관 급식 대행 등을 통해 수익 구조를 다각화하고, 지역의 영양·돌봄·경제의 중심축 역할을 담당한다.

‘공동체 팀빌딩 스크린 스포츠’는 기존 농촌 복지 서비스에서 소외되었던 중장년 남성을 주요 대상으로 하는 맞춤형 여가 공간 모델이다. 마을 내 유휴시설을 활용해 스크린 스포츠 시설을 조성하고, 비슷한 연령대의 주민들이 일과 후에 모여 운동과 식사, 교류를 함께 즐길 수 있도록 지원한다. 이를 통해 건전한 여가 문화를 형성하고, 새로운 공동체 네트워크를 활성화한다.

〈표 4-13〉 서비스 모델 주요 내용 요약

구분	세탁	목욕	상점	음식점	여가·오락
사업 모델명	지역 밀착형 공공 세탁 서비스	30분 생활권 확장형 복합 목욕탕	거점 지역 중심 드론 배달 점방	공유 자산 기반 공동급식센터	공동체 팀빌딩 스크린 스포츠
핵심 가치	돌봄과 전문성을 결합한 세탁 + 안부 확인 통합 서비스 제공	목욕, 건강, 여가, 교류를 결합한 복합 커뮤니티 허브 구축	시와 드론 기술을 활용한 ‘식품 사막’ 문제 해결 및 돌봄 기능	영양·돌봄·경제·공동체를 아우르는 통합 식사 서비스 제공	서비스 사각지대의 중장년 남성을 위한 맞춤형 여가·교류 공간
운영 주체	사회적 협동조합 (돌봄 인력+청년)	사회적 협동조합 (지자체 위탁)	사회적 협동조합 + 지자체(관제)	사회적 협동조합 (지자체 위탁)	비영리법인인 또는 개인사업자
주요 고객	고령·취약계층, 일반 주민, 지역 기관	고령층, 일반 주민, 외부 방문객	고령·취약계층 (교통약자), 일반 주민	고령·취약계층, 공공/복지시설	중장년 남성, 일반 주민 소모임
수익 구조	공공 보조금 + 유료 서비스 (일반/기관)	공공 보조금 + 이용료 + 부가 서비스 수익	공공 보조금 + 상품 판매 수익 + 유료 배달	공공 보조금 + 자부담금 + 외부 급식 계약	공공 보조금 + 이용료 + 식음료 판매

자료: 저자 작성.

5. 소결

5.1. 생활 SOC의 복합·거점화 및 인프라 구축 지원

단일 기능의 시설 건립을 지양하고 주민들의 다양한 필요를 한곳에서 충족시킬 수 있는 복합·거점 공간 조성을 지원해야 한다. 농협의 폐창고, 폐교, 비어 있는 마을회관 등 지역의 유휴 공공시설을 생활서비스 거점으로 우선 활용하도록 관련 지침을 마련하고, 리모델링 비용 전액 지원 및 운영비 추가 보조 등 강력한 인센티브를 제공한다. 그리고 ‘드론 배달 점방’ 모델의 성공에 필수적인 드론 관제 센터, 이착륙장, 충전 시설 등은 지방자치단체가 직접 구축하고 운영하는 공공 인프라로 규정하고, 관련 예산을 선제적으로 확보한다. ‘복합 목욕탕’, ‘공동급식센터’ 모델의 핵심인 셔틀버스 차량 구매 및 운영비를 지원 항목으로 편성하여 안정적인 주민 이동권을 보장한다.

5.2. 주민 주도 운영 주체의 설립 및 자립 지원

서비스의 지속가능성은 주민 주도의 운영 주체가 얼마나 안정적으로 자립할 수 있느냐에 달려 있다. 이를 위해 행정적·재정적 지원을 고도화해야 한다. 주민들이 사회적 협동조합이나 마을기업을 설립하는 과정에서 겪는 법률, 회계, 행정 절차의 어려움을 해소하기 위해 원스톱 컨설팅을 제공한다. 지방자치단체가 조성한 시설을 주민 조직에 위탁할 경우, 1~2년 단위의 단기 계약이 아닌 최소 5년 이상의 장기 위탁을 보장하는 조례를 제정하여 운영 주체가 장기적인 비전을 갖고 사업을 추진할 수 있도록 제도적으로 뒷받침한다. 공동급식센터가 지역 내 학교, 복지시설의 단체 급식을 안정적으로 수주할 수 있도록 지방자치단체가 의무적으로 중개하고, 수의계약 범위를 확대하는 등 공공 구매를 통한 초기 판로 개척을 적극 지원한다.

5.3. 서비스 인력의 전문화 및 지속가능한 일자리 연계

서비스의 품질을 높이고 청년 인력을 유입하기 위한 체계적인 인력 양성 및 지원 시스템이 필요하다. 세탁 서비스의 청년 인력처럼 청년 정착 지원금이나 주거 지원사업의 대상 조건에 ‘생활서비스 분야 n년 이상 의무 종사’ 항목을 추가하여 청년의 안정적인 소득원과 지역의 필수 인력을 동시에 확보한다. 그리고 돌봄 인력, 셔틀버스 운전기사 등 필수적이지만 낮은 수익성으로 인해 유지가 어려운 인력에 대해 월정액의 ‘농촌 공익활동 수당’을 지역화폐로 지급하여 이들의 활동을 존중하고 경제적으로 보상한다. 각 서비스의 운영 실무(회계, 마케팅, 프로그램 기획 등)를 총괄할 수 있는 ‘생활서비스 코디네이터’ 양성 과정을 운영하고, 이들을 각 운영 주체에 파견 지원하여 전문적인 경영이 이루어지도록 돕는다.

5.4. 부처 칸막이를 넘는 통합 지원 거버넌스 구축

농촌 생활서비스의 문제는 특정 부처의 사업만으로는 해결할 수 없으므로 부처 간의 칸막이를 허무는 통합적 지원 체계가 필수적이다. 행정안전부, 농림축산식품부, 국토교통부 등 중앙정부 부처들의 다양한 관련 사업(농촌협약, 신활력플러스, 지방소멸대응기금 등)을 현장 밀착형으로 통합 관리하고 연계·조정하도록 읍면 행정 내 ‘농촌 생활서비스 전담팀’을 신설하여 사업의 효율성을 극대화한다. 각기 다른 서비스의 신청, 예약, 결제를 하나의 앱이나 웹사이트에서 처리할 수 있는 ‘농촌 생활서비스 통합 플랫폼’을 지방자치단체 주도로 개발·보급하여 주민 이용 편의성을 높이고, 축적된 데이터를 정책 수립에 환류한다.

제5장

저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제

저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제

1. 배경

저출생·초고령화 추세에서 농업의 지속가능성을 위협하는 핵심 요인은 노동력 수급의 불안정이다. 가족 노동력의 감소로 인해 고용 노동력 확보가 불가피하다. 노동시장 기반의 대응(외국인 근로자, 고용 서비스 지원 등) 외에, 농민 간 협업과 생산단위 재조직이 또 다른 해법으로 제시된다. 정부도 공동영농을 장려하고 있으며, 앞으로 공동영농법인 100개 육성을 목표로 정책을 추진한다고 발표했다(대한민국 정부, 2025: 112). 이는 ‘농민 간 협업 또는 생산단위 재조직’을 도모하려는 정책이나 실천으로, 과거에는 농기계 공동이용사업, 들녘별 경영체 육성사업 등 협업 기반의 정책이 있었다. 국외 사례로는 프랑스 CUMA, 일본의 집락영농이 대표적이다.

작게는 공동 농작업에서부터 크게는 협업적 농업생산단위 구성에 이르기까지, 다양한 형태로 존재하는 농업인의 지역 단위 협업적 생산 활동 관행과 관련 제도 및 정책을 검토함으로써, 향후 저출생·초고령 농촌 사회에서 지역농업의 지속성을 확보하도록 돕는 정책의 방향을 모색할 필요가 있다.

이 연구의 목적은 더욱 심화될 저출생·초고령화에 대응하여 협업적 농업 생산 및 경영 실천 사례를 발굴하고, 이를 토대로 ‘협업적 농업 생산 및 경영’을 촉진하는 정책의 방향과 과제를 제시하는 데에 있다.

1.1. 선행연구 고찰

협업적 농업을 공동생산, 거래비용, 자치, 협업·협동, 집락영농 등의 관점에서 다룬 연구들이 있다. 국내 연구는 ‘집락영농’, ‘사회자본’, ‘공동체 회복’ 등을 핵심어로 삼으며, 국외 연구는 지속가능성, 네트워크, 거버넌스를 중시한다.

선행연구를 종합하면 협업적 농업의 핵심 열쇠 말은 ‘자치(self-organizing)’이며, 그 범위는 ‘농지와 사람, 더 나아가서 마을’이다. 예를 들면 ‘농지를 어떻게 관리할 것인가?’, ‘농지를 기반으로 한 농업생산은 어떻게 할 것인가?’, ‘지역에 있는 농업 인력을 어떻게 공동으로 배분할 것인가?’, ‘농지와 사람을 유지하는 것이 곧 마을을 유지한다.’ 등이다.

이 장에서는 선행연구 고찰 결과를 토대로 ① 협업적 농업생산을 위한 조직 운영 체계, ② 세부 활동 내용, ③ 활동 이후 결과(나타난 변화 양상)의 3단계 사례 분석들을 도출하고 활용하였다.

1.2. 국내의 관련 정책 현황

농림축산식품부는 공동영농 지원사업을 추진 중이다. 공동영농법인 100개소를 육성하겠다고 발표하였다. ‘농업 생산성 제고’와 ‘농지 집적화·경영 규모화’를 목표로 제시하였다. 2026년 6개소(26억 원 투자)를 시작으로 계획하고 있다. 지원 대상은 농지 집적화·규모화를 추진하는 농업법인이며, 지원 내용은 기반 정비, 시설·장비, 마케팅, 판로 지원 등이다. 2025년 주요 업무계획에서는 공동영농을 경

영체 혁신 모델로 제시하고, 유형을 ‘위탁형·임대형·주주형’으로 구분하였다. ‘공익직불제 기본계획(안)’에서도 공동영농 모델 확산을 구조 개선의 핵심 과제로 포함하였다. 농지 50ha 이상, 참여 농업인 25명 이상을 기본 요건으로 설정하고, 법인 직불금 지급 요건 완화 등 제도적 지원을 병행한다.

공동영농 모델을 구현하는 것을 목표로 추진된 농식품부의 들녘별 경영체 육성사업(現 전략작물 산업화 지원사업)은 집단화된 농지 50ha 이상을 대상으로 25명 이상의 농업 경영체가 공동영농 조직을 구성하여 벼 육묘에서 수확까지 생산과정의 전부 또는 일부를 공동으로 수행 시 지원한다. 벼 재배 면적 감축, 타 작물 전환을 유도하기 위해서 만들어진 전략작물 산업화 지원사업은 공동영농을 유도한다는 명분으로 추진된다.

들녘별 경영체 육성사업과 관련된 선행연구를 검토한 결과, 조직·협업 부재, 소통·리더십 약화, 소규모·고령화로 인한 확장성 한계, 전문성·효율성 부족, 성과 배분 갈등 등 운영상 문제를 공통적으로 지적한다. 일시적 결합(보조금 수령 목적), 공동작업의 범위 제한(육묘·방제 중심), 장비·시설의 집단적·효율적 이용 실패, 개별 경영으로의 회귀, 공동 출하·가공 미진 등이 대표적인 문제들이다. 이는 1990년대부터 추진된 규모화·법인화 정책(영농조합법인·농업회사법인)이 농업법인 수를 늘리는 데에는 성공했지만, 부실 법인 증가, 관리 부재, 목적 외 사업, 보조금 부담 수령 등으로 신뢰를 악화시킨 흐름과 맞닿아 있다. 신뢰와 사회자본 강화, 유형별 모델(마을공동체형·기업형·지역연합형·농협주도형) 맞춤형 육성, 전문인력 확보·교육 강화, 공동영농 범위의 전 주기 확장(육묘 → 방제 → 수확·출하·가공·판매) 및 계열화·6차 산업화, 정책 및 지원 체계의 사후 관리 강화와 연계(지방자치단체·농협), 투명하고 공정한 수익 배분 기준 확립 등으로 선행연구들의 제언을 요약할 수 있다.

충청남도는 ‘2026년 충남형 마을공동영농단 지원사업(안)’을 수립하였다. 이 사업의 목적은 고령농의 농지를 청년 농업인이 경작하도록 지원하고 단작에서 이모작으로의 전환을 촉진하는 것이다. 사업 규모는 단지당 100ha이며, 총 사업비는 30억 원(도비 24%, 시군비 56%, 자부담 20%)이다. 사업 내용은 청년농 법인 중심

의 공동경작, 농기계·저장시설 지원, 농업 경영 컨설팅 제공을 통해 청년농 중심의 마을영농 운영 체계를 구축하는 것이다. ‘2024~2028 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획’에서는 스마트 농업 고도화 전략의 일환으로 공동영농 모델 운영을 핵심 과제로 포함한 바 있다. 경상북도의 ‘혁신농업타운’과 정부의 노지 스마트 농업 사업을 결합해, 규모화·효율화·청년유입·복합영농을 유도하는 모델로 제시되었다. 이는 협업보다는 타 작목 재배로의 전환 유도, 농지 규모화 및 집적화, 비용 절감, 농업소득 향상 등에 초점을 맞추고 있다.

경상북도는 2010년대 초부터 ‘경북형 마을영농 육성사업’을 시행하였다. 개별 농에서 마을 단위 경영으로 전환하여 공동체 기능을 회복하고 농촌을 유지하는 것을 목적으로 하며, 일본의 집락영농 모델을 벤치마킹했다. 마을당 약 3억 원의 지원(공동 시설·기계 구입, 기반 정비 등)을 제공하고, 자율적 협업 수준이 높은 마을을 우선 선정했다. 2024년 이후에는 ‘혁신농업타운 사업’으로 변화하였는데, 마을 전체를 하나의 농업법인으로 구성해 공동영농·규모화·첨단화를 추진하며, 청년농을 유입하고 고수익 작부체계를 확립하는 것을 목표로 한다. 공동영농형(논 중심), 특화품목형(시설·과수 중심), 첨단형(스마트농업 단지형)의 세 유형으로 구분한다. 마을영농이 공공적 농지 유지 시스템에 가깝다면, 혁신농업타운은 전문 경영체 중심의 수익모델형 공동영농이라 할 수 있다.

2. 국외 사례 분석

2.1. 프랑스의 CUMA

얀 다우 판 더르 플루흐(2019)에 의하면, CUMA는 프랑스 농촌 전역에 확산되어 전국 연합회를 결성한 농기계 이용 협동조합이다. 농업인으로만 구성되어 있고, 농기계를 공동으로 소유하고 공동으로 이용하며, 유지보수·관리, 농업기술 지

원, 정보 공유 등의 활동을 한다. 경우에 따라서 농작업 대행도 일부 수행하는 조직이다. 프랑스 전역에 걸쳐 1만 1500여 개의 CUMA가 소집단들의 밀도 높은 연결망을 형성하면서 농업인 각자의 농장 운영에 필요한 농기계를 공동으로 소유하고 이용한다. 프랑스 농업인 중 약 40%가 CUMA에 가입해 있다. 각각의 CUMA는 평균 20명의 농업인으로 구성되어 있으며, 연평균 4만 유로의 수입을 발생시킨다. 1560개의 CUMA가 운전자 또는 유지보수 기계기술자 등을 약 4600명가량 임금노동자로 고용하고 있지만, CUMA는 기본적으로 자발적이고 화폐로 대가가 지불되지 않는 노동에 바탕을 두고 운영된다. 농기계 공동이용 및 상호부조 조직과 더불어 CUMA는 다양한 형태의 지역개발 활동에 참여하기도 한다(예: 공간 관리 및 재조직, 경관 관리, 쓰레기 처리, 고용 기회 창출 등의 활동). CUMA는 현재 농생태학 실천을 수용하고 더욱 발전시키는 일에서도 중요한 역할을 하고 있다(Lucas, 2018). CUMA는 지역 및 광역 수준의 조직에 서비스를 제공하는 전국연맹 FNCUMA로도 조직되어 있다.

루카스(Lucas, 2018)에 의하면, CUMA에서 공동농업(Agriculture in common)을 가능케 하는 핵심 요소는 ‘지역 협력’, ‘자율성 추구(주체들의 자율적 의사결정 구조)’, ‘농생태학으로의 전환’이다. ‘지역 협력’은 농가 간 자원을 교환하고 공유하는 다양한 양자 및 다자 간 과정을 통해 이뤄지며, 농가와 조합이 함께 협력 네트워크를 구성하는 방식으로 이루어진다. ‘자율성 추구’란 제도적 제약으로 인한 한계를 극복하고 지역 협력을 포함한 다양한 형태의 집단 행동을 할 수 있도록 하는 의사결정 구조를 형성하려는 노력을 말한다.

프랑스의 CUMA는 단순 장비 공유를 넘어서 고용 창출, 친환경 전환, 디지털화, 청년 유입, 지역 주도 혁신까지 견인하는 농업 생태계 플랫폼으로 기능한다. 여러 우수 사례 보고를 보면, 고가 정밀장비의 공동구매·교육으로 진입 장벽을 낮추고 생산성을 높였고, 공동 고용으로 전환하여 장비 유지·운영비를 절감하며 갈등을 줄였다. 친환경 측면에서는 이동식 선별·가공 도입과 작부체계 개선으로 품질 개선 및 수익 다각화를 이뤘고, 다수 CUMA가 태양광 발전으로 에너지 혹은 수익 원천을 확대했다. 청년 정착 프로그램과 멘토링 책임 부여로 조합의 지속가능

성을 높였으며, 디지털 플랫폼으로 토지·장비의 배치를 최적화하고 비용 및 시간을 절감했다.

〈표 5-1〉 프랑스 CUMA 사례의 장점 및 한계점

장점		한계점	
항목	세부 내용	항목	세부 내용
경제성	기계 구입 및 유지 비용 절감	일정 조율	농번기에 장비 수요 쏠림 현상
효율성	기계 가동률 극대화 및 작업의 전문화	공동 관리	장비 파손 시 책임 소재 문제 발생, 정비 관리의 어려움
협력성	농민 간 상호 협력 및 공동체 강화	조직 운영	조합원 간 협력과 신뢰 필수
지속가능성	친환경 기술 도입, 자원 절약 가능	-	-
교육 효과	새로운 기술 및 정보의 신속한 공유		

자료: 저자 작성.

〈표 5-2〉 프랑스 CUMA 사례 요약 정리

분야	활동	효과
장비 공유	정밀·고가 장비 공동구매	비용 절감 및 기계 사용 효율 향상
고용 확대	직원 고용·운영 조직화	유지비 절감 및 갈등 완화
친환경	태양광·유기농 선별기	지속가능한 농업 활동
청년 유입	할인, 교육, 오리엔테이션	세대 교체 촉진
디지털 & 협업	토지 교환, 플랫폼	시간·비용 절약 및 네트워크 확대
기술 혁신	자체 장비 제작	기술 자립 및 혁신 문화 조성

자료: 저자 작성.

2.2. 일본의 집락영농 사례

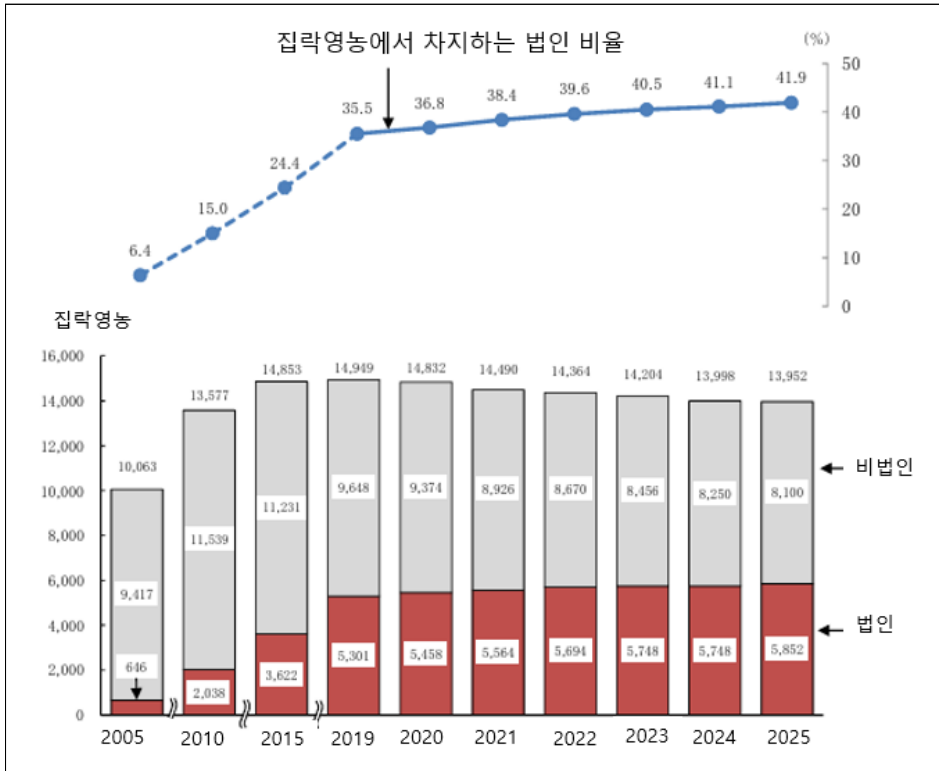
일본의 집락영농은 ‘집락을 단위로, 농업 생산과정의 전부 혹은 일부가 구성원들의 합의에 의해 공동적·통일적으로 이루어지는 영농(日本 農林水産省, 2005: 1)’, 또는 ‘단일 또는 다수의 집락이 지연적인 범위를 단위로 해서 대부분의 농가가 참가하고, 참가한 농가로부터의 출자나 노동력 제공, 농지의 이용 조정 등에 대한 합의를 토대로, 참가 농가의 경제적·비경제적인 효용(만족)의 향상을 목적으로

활동하는 집단영농'(中央農業總合研究センター, 2007: 1)이라고 정의된다. 일본의 집락 규모는 우리나라 행정리로 본다면 2~3개 마을 정도이다.

일본의 집락영농은 1970년대에 개념이 정착되어 1990년대 이후 고령화·일손 부족 대응을 위해 집락 단위로 생산 전 과정(일부~전부)을 공동·통일화하는 모델로 확장되었다. 2005년 이후 매년 실태 조사와 법·계획(사람·농지 플랜, 지역계획)으로 제도화했고, 2022~2024년 집락영농 활성화 프로젝트, 2025년부터는 집락영농 연대 촉진 사업(최장 3년, 비전 수립·인재 고용·법인화·공동기계 도입 등을 정액·매칭 지원)으로 비전·실행·연대/합병을 일관 지원한다. 총예산은 2억 엔, 지원 기간은 최대 3년, 지역계획이 명확한 곳 우선, 보조 상한 1000만 엔이다. 지원 내용은 ① 비전 수립 지원(정액), ② 실행 지원—고수익 작물 시험·가공, 시제품, 판로 개척(정액), 청년 등 핵심 인재 고용 연 100만 엔(최장 3년), 법인화 비용 25만 엔(정액), 공동이용 기계 도입비의 1/2 보조, ③ 도도부현·JA·지방자치단체 등 관계기관의 집중 서포트 경비(정액)로 구성된다. 단순히 장비 공유를 지원하는 것이 아니라 농업생산의 전 주기 공동경영을 추구한다.

집락영농은 ① 여러 농가가 참여해 규약과 대표를 갖추고, ② 조직 계좌로 공동 판매·경리를 투명하게 운영하는 것, 두 요건이 핵심이다. 운영 안정화를 위해 농사 조합법인·주식회사 등 법인화(비용 보조·교육 지원)가 권장되며, 절차는 찬동 확보 → 행정·JA 상담 → 좌담회 → 규약 작성 → 설립 총회로 요약된다. 이를 추진할 때의 난점으로 논의 공간 마련(자치회·좌담회), 복수 리더 체제 구축, 법인화 공감대 형성 등을 들 수 있다. 결국 규약 기반 거버넌스 및 공동 경리의 투명성이 성패를 가른다고 볼 수 있다.

〈그림 5-1〉 일본의 집락영농 규모



주: 2024년은 노토반도 지진으로 이시가와현 6개 시정촌의 집락영농은 포함되지 않았다.
 자료: 일본 농림수산성(<https://maff.go.jp>), 집락영농실태조사, 검색일: 2025. 10. 2.

2.3. 시사점

프랑스의 CUMA와 일본의 집락영농 모두 자율성과 제도적 지원의 균형을 중시한다. 한국의 공동영농 정책이 행정 주도로 추진되는 경향이 있는 데다가 ‘공동’이라는 표현에도 불구하고 ‘협업’이나 ‘협동’의 관점이 부각되지 않는다는 점에서, 이들 두 사례는 ‘농업인들의 자치와 신뢰에 기반한 협업 체계’를 촉진하려는 정책이 아직 한국에서는 제대로 시도되지 않고 있음을 보여준다.

〈표 5-3〉 CUMA와 집락영농의 비교

구분	CUMA(프랑스)	집락영농(일본)
조직 형식	농기계 이용 협동조합	마을 단위 농업법인
핵심 기능	농기계 공동이용, 비용 절감	농지·노동 공동 관리, 생산 통합
운영 방식	회원 중심 자치조직, 법적 독립성 높음.	행정 주도형에서 자율형으로 진화
정책 지원	법제화, 세제 혜택, 교육	재정 지원, 기술 지도
지속가능성 요인	조합원 간 신뢰와 자율적 합의	마을 공동체의 연대·합의 문화

자료: 저자 작성.

3. 국내 사례 분석

3.1. 충북 괴산 흙사랑영농조합법인

충청북도 괴산군 감물면 소재의 흙사랑영농조합법인은 ‘법인 회원들의 공동농장 운영 경험 → 증도 포기 → 상호 학습을 통해 공동농장 운영방안 재논의’ 등의 과정을 반복하며 계속 학습하고 토론하면서 성장한 사례이다. 2001년 감물면에서 친환경 농업(우렁이농법 논농사)을 하는 원주민 중심의 농가 모임(생산자 공동체)으로 시작하였으며, 2003년 친환경 소규모 기반 사업 지원을 받기 위해 기존 생산자 공동체와 별도로 영농조합법인을 설립하였다. 후계농 8개 농가, 귀농 30개 농가를 포함한 70개 농가로 구성되어 있다. 귀농 농가는 대부분 2~3년간 조직 실무자로 활동하며 귀농을 준비한 농가들이다. 대부분 감물면에 소재하나, 감물면에서 농지를 구하지 못한 조직 실무자 출신의 귀농 농가가 인근 면에도 있다.

흙사랑영농조합법인은 협업적 농업 생산·경영의 핵심에 부합하는 활동으로 후계인력의 공동 양성, 회원 간 생산·품질관리 기술의 공유, 품목별 공동정산제를 통한 공정한 수익 배분을 실행한다. 다만 작목 결정, 농지 이용과 소유, 농기계 등 자본 사용, 농산물 소유권은 개별 회원 단위로 유지하는 ‘부분 공동·부분 개별’의 구조다.

〈표 5-4〉 흡사량영농조합법인의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
법인	개별	개별	개별	개별	공동	개별	일부 공동 (품목별 공동정산)

자료: 저자 작성.

법인 안에서 이루어지는 협력 활동들은 다음과 같다. 농업 부문에서는 참여인 증·변화관리·품목반·농산위원회 등의 분과를 두고 재해 대비 공동 기금, 품목별 공동생산 계획을 운용한다. 지역·공동체·사회 부문에서는 지역의 사회적 협동조합과 연계해 돌봄·먹거리 네트워크를 확장하고 있다. 또한 후계인력 양성 부문에서는 ‘귀농귀촌 프로그램’을 운영하며 인턴 채용 → 실무자 전환 → 지역 정착으로 이어지는 인력 육성 루트를 운영하고 있다. 한마디로 생산 단계의 협력과 공정한 정산, 체계적 인력 양성, 지역 연계를 결합해 ‘공동체 지향 유기농 경영’ 모델을 구축·발전 중이다.

3.2. 충남 부여 참벗영농조합법인 및 여성농민회

충남 부여 참벗영농조합법인과 여성농민회는 탄탄한 농민회 조직 경험을 바탕으로 친환경 농업인을 조직화하고 협업해 온 사례다. 부여군 옥산면 일대를 중심으로 2012년 공동체를 시작해 2015년에 법인화했다. 원주민과 귀농 가구가 함께 참여한다(16가구, 30명). 생산 단계에서는 농자재 공동구매, 농기계 공동이용, 친환경 공동육묘장, 토종 종자 채종포, 초보농을 위한 공동경작지 등 실질적 공동활동을 지속하고, 쌀·두류·과수 등 29개 품목을 생협(한살림)과 연계해 공급한다. 회원들의 농지는 노지·시설하우스 합계 약 4만 5000평, 법인 소유 농지는 1200평이다.

‘생산 전 과정의 가능한 모든 공정을 함께한다’는 원칙으로 생산·경영 이슈뿐 아니라 지역·농정 이슈에도 공동 대응하는 문화가 정착됐다. 요컨대 이 사례는 운

동(조직력)과 사업(유통·생산)을 결합해 친환경 농업의 지속가능성 확보, 리스크 분산, 초보농 정착을 동시에 달성하는 지역 기반 협업 모델이라 할 수 있다.

참벗영농조합법인과 여성농민회는 공동경작지 무상 임대(신규 귀농, 김장나눔, 토종 종자 채종포), 일부 품앗이(노동), 농기계·농자재·육묘의 일부 공동이용, 생산·품질관리 기술 공유를 통해 협업을 구현한다. 반면 작목 결정·농산물 소유·수익 배분은 개별로 하여 공동성과 자율성을 병행한다. 이 체계는 기존 농가의 위기(가격, 인력, 비용)에 공동 대응하고 신규 농가의 안정적 정착을 돕기 위해 마련됐으며, 토종 종자 채종포, 공동경작지, 공동육묘장 등을 운영함으로써 경영비 절감 등으로 이어지고 있다.

〈표 5-5〉 참벗영농조합법인 및 여성농민회의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
참벗영농 조합법인	개별	일부 공동 (공동경작지 무상 임대)	일부 공동 (일부 품앗이)	일부 공동 (농기계, 농자재, 육묘)	공동	개별	개별
여성농민회	공동	공동	공동	공동	공동	공동	공동

자료: 저자 작성.

협력 활동들은 다음과 같다. 농업 부문에서는 단톡방·전담관리자 기반의 농자재·농기계 공동이용, 작목별 학습 모임(기술 공유), 공동 품앗이, 초보농 공동경작지, 김장나눔용 공동농장, 토종 종자 채종포를 운영한다. 지역·공동체·사회 부문에서는 토종 씨앗 실태 조사 및 축제, 김장 공동작업 및 기부, 지역·농정 현안 공동 대응을 수행한다. 후계인력 양성 부문에서는 신규 농가에 법인 농지 무상 임대, 기술 전수, 품앗이 지원, 공동 활동 참여 유도, 작목 선택 우선권 제공 등을 통해 안정적으로 정착할 수 있게 지원한다.

3.3. 전남 곡성 향꾸네협동조합

전남 곡성 향꾸네협동조합은 자립·생태적 삶을 지향하는 귀농·귀촌인들의 집합체로, 조합원 53명(준조합원 26명)이 공동경작(논 1300평, 밭 1000평)과 마을 공동체 활동을 결합해 ‘마을과 함께 사는 생활’을 실천한다. ‘지속가능한 삶과 조합원 행복’을 목표로 자급·생태농업·에너지·생활 자립을 핵심 가치로 삼고, 귀농 청년 세어하우스(꿈엔들), 마을카페, 작은도서관(농담 → 책담), 적정기술 다목적 공방(공유부엌·모임 공간) 등 공유재를 운영해 협력 기반을 다졌다. 초기 중장년 중심에서 청년 주도로 전환되었고, 선배 세대가 신입 청년을 생활 단위로 동행 지원하면서 마을 주민화와 세대 간 선순환을 이어가고 있다.

향꾸네협동조합은 공동경작지 확보에 따른 논농사 등 농지 일부의 공동이용, 논농사 전 공정의 공동노동(품앗이 포함), 농기계·농자재·육묘 등 자본의 공동이용, 적정기술 학습, 실사용 중심의 기술 공유로 협업을 보여준다. 반면 작목 결정, 농산물 소유, 수익 배분은 개별 회원의 권한으로 두고 있다. 이 조직은 공동경작지를 확보, 법인의 농지를 무상으로 임대하여 신규 귀농인들의 안정적인 정착에 기여하고, 농기계·농자재·육묘 등을 공동으로 이용하고 관리하면서 경영비 절감의 효과를 보이고 있다.

〈표 5-6〉 향꾸네협동조합의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
법인	개별	공동 (공동 논농사)	공동	공동	공동 (적정기술공방)	개별	개별

자료: 저자 작성.

농업 부문에서는 파종에서 수확까지 공동 논농사를 원칙으로 하며, 공동육묘장, 공동 농기계팀, 공용 정미기 등을 운영하고 기술을 공유한다. 지역·공동체·사회 부문에서는 귀농 청년 세어하우스(‘꿈엔들’), 각종 지역 현안 태스크 포스팀·대

책위 참여, 매월 ‘조합원의 날’로 공동 식사, 정보 공유, 현안 논의를 정례화한다. 생활 부문에서는 적정기술 공방 ‘다짜고짜’와 두부·빵·수제맥주·농생태학·요가 등 생활 기술 학습 모임, 자발적 물물교환을 운영한다. 여가·문화 부문에서는 마을 음악회, 탐조, 풍물·민요, 강좌·독서 모임을 진행하며, 작은도서관 ‘책담’을 상시 운영한다.

3.4. 경북 문경 희양산마을

경북 문경 희양산마을은 귀농인들이 마을 주민을 설득하고 동참시켜 마을 전체를 유기농으로 전환하고, 공동경작(‘자급자족·어울려짓기’)을 통해 외부와의 교류·연대를 넓힌 뒤, 6차 산업으로까지 확장한 사례다. 1999년 친환경 유기벼 모임을 시작으로 2005년 작목반, 2017년 영농조합법인 및 협동조합을 갖추며 조직을 고도화했다. 공동 식당, 희양상회(토종 씨앗도서관·사랑방), 저온저장고 등을 기반으로 우렁쌀·잡곡·깨류 등 유기농 중심 품목을 생산·유통한다. ‘함께 가야 더 이익’이라는 가치관 아래 귀농인들은 직거래로 원주민 농산물 판로를 열고 마을 일에 솔선수범해 신뢰를 쌓았다. ‘빨리’보다 ‘함께’를 선택하는 생활 및 농사 방식을 고집하며 정주·협력·상생의 선순환을 이어가고 있다.

희양산마을은 공동경작 논 ‘어울려짓기’와 ‘따로또같이 복숭아모임’ 등으로 농지 일부를 공동이용하고, 어울려짓기 논, 논다매 행사, 토종벼 어울려짓기를 통해 농작업 노동을 부분적으로라도 공동으로 수행한다. 또한 공동육묘장, 공동정미소 등 자본 일부를 공동으로 이용하되, 작목 결정·기술 공유·농산물 소유·수익 배분은 개별 단위를 유지한다. 이러한 구조는 ‘빠르게보다 함께’라는 균형·소박·연대 지향에서 출발해, 외부 참여 확대와 농업·농촌 관심 제고, 재미있는 방식의 농사 유지로 이어졌다.

〈표 5-7〉 희양산마을의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
법인	개별	공동 (공동 농농사)	공동	공동	공동 (적정기술공방)	개별	개별

자료: 저자 작성.

농업 부문에서는 13~15명의 주민 및 외부인이 3200평 공동 논을 전량 수작업으로 경작한다. 5~9월 사이에 월 1~2회 모여 작업하고, 수확미는 가구당 60kg씩 배분한다. 이 경험을 바탕으로 공동육묘, 논다매 행사, 토종벼 어울려짓기, 복숭아·유기담배 모임 등으로 확장했다. 지역·공동체·사회 영역에선 어울려짓기 쌀을 연대 현장에 지원하고, 운동회·당산제·마을축제·제철밥상 초대·어르신 돌봄·기후위기 대응 활동들을 상시로 전개한다.

3.5. 충남 홍성 젊은협업농장

충남 홍성의 젊은협업농장은 5~6명의 조합원이 ‘작목 결정 → 생산 → 노동 → 소유 → 수익 배분’까지 전 과정을 공동으로 수행하는 협동조합이다. ‘마을사람 만들기’와 새로운 협업 농장 배출(인큐베이팅)을 지향한다. 2012년 풀무학교 교사와 졸업생을 중심으로 출발해(법적 조합원 16명, 총 43명), 시설하우스 1000평과 논 4000평 규모에서 공동 생산한다. 기록과 정산을 투명하게 공유하고, 새로 생긴 협업농장에 출자하고 기반시설을 제공하며, 자율적 의사결정과 교육을 병행한다.

농업회사법인 홍성유기농은 지역 유기농산물 유통·판매 중심 조직으로, 초창기 귀농인에게 ‘채담이 공동농장’을 통해 실습과 정착을 지원했고, 일부 회원들이 품앗이, 공동학습, 공동경작을 유지해 왔다.

젊은협업농장과 홍성유기농은 ‘작목 결정 → 농지 일부 공동이용 → 노동 → 자본(농기계·시설·장비) 공유 → 기술 공유 → 농산물 소유 → 수익 배분’까지 전 과

정을 공동 원칙으로 운영한다. 목표는 농업을 매개로 지역에서 스스로 살아갈 방식(독립·정착)을 발견하고 실천하는 것에 있다. 그 결과 협업적 농업으로 자립할 수 있음을 확인했으며, 청년 유입으로 이어졌다. 또한 법인 차원의 공동농장 및 품앗이 경험이 귀농인의 정착 증가로 연결되고 있다.

〈표 5-8〉 젊은협업농장 및 흥성유기농의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
법인	개별	공동 (공동 논농사)	공동	공동	공동 (적정기술공방)	개별	개별

자료: 저자 작성.

농업 부문에서는 공동의 경작지에서 이루어지는 작목 결정부터 수익 배분까지의 전 과정을 공동 의사결정으로 운영한다. 덕분에 생산물(쌈채소)은 90% 이상을 흥성유기농에 판로를 두고, 연중 재배 가능 품목과 초기 농지 무상임대 덕에 안정적으로 유지됐다. 지역·공동체·사회 영역에선 마을 청소, 하우스 정비, 밭 만들기 등 마을 일에 상시 참여하고, 공동학습·자전거 동호회 등 주민 활동을 기획·제안·참여하고 있다. 후계인력 양성 부문에서는 농장에서 일·학습·생활 기술을 병행 습득하게 하고, 마을 활동 참여를 통해 관계망을 형성한다. 이를 통한 최종 목표는 독립 가능한 농업인으로 성장해 지역에 정착하도록 단계별 과정을 밟는 것에 있다.

3.6. 경북 상주 나누리영농조합법인

경북 상주 나누리영농조합법인은 쌀에서 타 작물로의 전환 흐름에 맞춰 ‘논콩-밀 이모작’을 전방위로 확산시킨 사례다. 상주 전역을 6명의 지역 이사(보조 2명 포함)가 맡아 위탁 농작업과 품질관리를 수행한다. 2016년 들녘경영체 우수단지로 출발해 재배 면적 32ha였던 것이 574ha에 조합원 농가가 470호에 이르도록 성

장했다. 종자 보급과 물관리 기술 공유를 법인이 주도하고 법인이 보유한 농기계를 활용해 어려운 농작업을 대행함으로써 농가 소득을 실질적으로 증진했다. 전량 수매 계약으로 판로와 가격 안정성을 높이고, 2019년 가공법인(담꽃새영농조합법인, 40명)을 설립해 콩 가공품을 생산하며 노인 일자리를 창출했다. 2024년 기준 생산량 1500톤(수매 1600톤, 완전수매 1470톤)을 기록했다. 정부 들녘경영체 육성사업 등 정책을 적극 활용해 규모화·표준화·수익 다각화를 동시에 달성하였다.

생산(나누리)과 가공(담꽃새)을 두 법인이 각각 나눠서 담당한다. 수확 단계의 읍면별 이사 및 보조 담당 체계에 의한 공동노동, 법인 소유 농기계·선별장 등 자본재의 공동이용, 논콩 종자 및 물관리 등 기술을 표준화하고 공유하여 협업을 구현한다. 농지·농기계의 집적·효율화와 콩-밀 이모작에 따른 소득·경영 안정화, 가공 다각화를 통한 농가 소득 증대 및 노인 일자리 창출을 이루었다. 반면 작목 결정, 농지 이용, 농산물 소유, 수익 배분은 개별 농가들이 권한을 유지하고 있다.

〈표 5-9〉 나누리영농조합법인의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
법인	개별	공동 (공동 논농사)	공동	공동	공동 (적정기술공방)	개별	개별

자료: 저자 작성.

2016년 지역 임원 6명의 공동 출자로 나누리영농조합법인(생산)을 설립, 논 타작물 전환 정책 흐름 속에 콩 재배를 본격화했다. 2019년에는 담꽃새영농조합법인(가공)을 세워 콩 가공·판매를 확대하고, CJ와 콩나물콩 계약 재배 및 마을 주민 고용을 성사시켰다. 회원과 면적이 빠르게 늘어 2025년 현재 회원 수가 약 500명에 근접했다.

농업 부문에서는 읍면별 이사-보조 체계로 위탁 농작업을 대행하고, 콩-밀 이모작을 표준화한다. 조류 피해 및 제초 해결형 종자관리 기술과 물관리 기술을 일

팔 보급하며, 파종·방제는 선택 지원, 수확·선별은 전량 법인 수행 후 전량 판매한다. 지역·공동체·사회 영역 부문에서는 쌀·된장 현물 또는 현금 기부, 담꽃새를 통한 마을 주민 고용(일자리 창출), 마을 풀 깎기 등 공동체 활동 참여로 지역 환원과 연계를 강화한다.

3.7. 충남 부여 공동경영체¹⁷⁾

부여군의 부여 공동경영체(청년농업인 중심)는 정부 지원사업을 전략적으로 활용해 쌀-콩 이모작 체계를 회원 농가에 구축하고, 정부 지원으로 확보한 대형 농기계로 청년이 주요 농작업을 위탁 대행하여 가시적 성과를 낸 사례다. 공동경영 확산을 농업의 미래로 보고 청년들을 설득하고 조직해 법인별 4~7명의 청년 핵심 멤버를 확보했다. 특히 콩은 전 과정 공동생산·공동정산을 실천 중이다. 기존 일부 법인 운영의 일탈과 사업 집행의 한계를 반면교사로 삼아 건강한 공동경영 법인 모델을 지향하고, 청년농 유입이 적은 지역의 여건에서도 3개 영농조합법인이 자체 네트워크로 정보 교환·상호 지원을 이어가며 각자의 사업 영역을 공고히 하고 있다.

세 법인(부여농부·백제고을·살림)은 ‘작목 결정 → 농지 일부 공동이용 → 노동 → 자본(대형 농기계 등) 공유 → 기술 공유 → 농산물 소유 → 수익 배분’에 이르는 전 과정을 공동 운영하는 것을 원칙으로 한다. 공통된 문제의식은 고령화로 단독 영농이 어려워진 현실과 청년농 유입의 절실함이며, 청년이 대형 농기계로 공동 대응해 규모의 경제와 효율화를 달성하고 있다. 벼농사의 경우 고령농 대상 위탁 대행으로 집적·효율화를 꾀한다. 콩 재배는 청년 중심 공동생산·공동분배로 정착되고 있다.

17) 들녘경영체 사업이 최근 ‘공동경영체 사업’으로 명칭을 변경했다. 부여의 세 곳에서는 이 사업 명칭을 적용한다.

〈표 5-10〉 충남 부여 들녘경영체의 협업적 농업 생산 및 경영활동 부합 지점

구분	작목 결정	농지 소유, 이용	농작업 노동력	자본 (농기계, 시설, 장비)	기술	농산물 소유	수익 배분
부여농부 (이사진 7명)	공동	공동 (이용 측면)	공동	공동	공동	공동	공동
백제고을 (이사진 2명)	공동	공동 (이용 측면)	공동	공동	공동	공동	공동
살림 (이사진 4명)	공동	공동 (이용 측면)	공동	공동	공동	공동	일부 공동 (농작업 수익금 30% 배분)

자료: 저자 작성.

부여농부영농조합법인은 친환경 쌀 작목반을 승계해 학교급식 판로를 마련하여 회원을 늘렸다. 청년 중심으로 공동경영체 사업을 준비하며 사람·농지 집적을 추진하였고, 2024년 전략작물 산업화 지원사업(두류)에 선정됐다. 그리고 현재는 위탁 20ha 규모로 운영하며 친환경 쌀-콩 이모작 체계를 구축했다.

백제고을영농조합법인은 위탁영농주식회사에서 2012년 들녘경영체 대응을 위해 법인을 전환하였다. 그러나 1차 실패 후 재정비하여 2024년 전략작물 산업화 지원사업(두류)에 선정되었다. 그리고 대표·이사 2인 체제로 회원 경작지 쌀 10ha, 콩 40ha 농작업 대행, 쌀·콩·조사로 작부체계를 구축했다.

살림영농조합법인은 2021년에 설립하여 청년 중심 공동경영체 선정을 목표로 71ha 이상 집적을 추진해 2023년 전략작물 산업화 지원사업(두류)에 선정되었다. 또한 청년위원회를 발족해 공동영농단을 꾸리고, 2026년 충남마을공동영농단사업 신청을 준비 중이다. 현재는 위탁 133ha를 운영하며 쌀-콩 이모작을 정착시켰다.

부여농부영농조합법인에서 친환경 쌀은 영세·고령농 대상 농작업 대행(이앙기·드론·콤바인)을 실시해 법인 수익을 창출한다. 두류는 청년 7명이 파종에서 수확에 이르는 전 공정 공동작업·공동분배 원칙으로 재배한다. 쌀은 개별 소유·판매하고, 콩은 공동 생산·판매한다. 후계인력 양성 부문에서는 합류 청년에게 농기계 자격증 교육훈련을 제공해 숙련도를 높이고 있다.

백제고을영농조합법인에서는 영세·고령농 대상 농작업 대행에 이앙기·드론·콤바인을 사용하며, 대표와 이사가 공동으로 의사결정하고 공동작업을 수행한다. 이때 회원은 시세 이하 비용으로 서비스를 이용하고, 공동작업 수익은 2인 공동 분배한다.

살림영농조합법인에서는 영세·고령농 위탁대행(이앙기·드론·콤바인)으로 수익을 창출한다. 청년 4명을 이사진으로 선임해 부여 전역 4권역 팀장 체제로 콩을 전 과정 공동작업·공동분배하고, 콩은 법인이 전량 일괄 구매·판매한다. 현재 법인 농작업 수익의 30% 배분을 원칙으로 한다. 지역·공동체·사회 영역 부문에서는 회원 효도관광, 어려운 청년농 무상 농작업 지원 등으로 지역 환원과 청년 정착을 지원하고 있다.

4. 소결

4.1. 시사점

협업적 농업 생산 조직은 가족 관계나 고용 관계를 벗어난 최소 2인 이상의 독립적 구성원으로 이루어지되, 농지·매출 등 규모가 과도하게 커지지 않는 범위에서 운영될 때 지속가능하다. 규모가 연 매출 20~40억 원 수준을 넘어서면 기업적 경영으로 전환되어 전담 인건비와 관리 부담이 급증하고, ‘누구를 위해 생산하나’라는 회의 속에 공동생산이 와해되기 쉽다.

협력의 범위는 작목 결정 → 농지 소유·이용 → 노동 → 자본(농기계·시설·장비) 공유 → 기술 공유(공동학습) → 농산물 소유 → 수익 배분까지 전 과정을 합의로 공동 결정·실행하는 것을 원칙으로 하며, 보유 자원의 배분 방식은 평등한 구성원 합의로 유연하게 정해야 한다. 나아가 협력의 활동 영역은 농업을 넘어 지역사회 활동으로 확장되어 ‘마을 사람 만들기’로 이어져야 한다. 이는 ‘혼자 농사짓기 어

려워지는 현실에서 함께하면 비용과 시간을 줄이고 내 실질 이익을 높인다'라는 자기 이익과 공동선의 일치를 바탕으로 한다.

저출생·초고령화로 소멸 위험에 놓인 농촌에서 다양한 사람이 재미있게 살 수 있는 공동체를 만드는 일이 곧 나의 삶의 질을 높이는 길이며, 따라서 혼자보다 협업이 낫다는 결론에 도달하게 된다. 요컨대 향후 농촌정책은 적정 규모의 협력 조직을 전제로, 전 과정 공동 의사결정, 공정한 분배, 지역공동체와의 결합을 지원하는 방향으로 전환되어야 할 것이다.

4.2. 정책 방향

지금처럼 '공동영농'의 정의 없이 정책을 설계하고 집행하는 것은 바람직하지 않다. 농업계 내부에서 '공동, 공동영농, 공동경영'의 개념과 범위를 먼저 합의해야 하며, 현재 정부가 공동영농을 사실상 농지 집적·규모화와 동일시하는 오류를 시정해야 한다.

서두른 개입으로 협업을 인위적으로 꾸리는 대신, 현장에서 자발적 협업으로 싹튼 조직을 사후 맞춤 지원하고, 협업의 어려움과 위기를 넘길 수 있도록 성과 대신 지속·학습·조정을 돕는 구조가 필요하다.

초기엔 아주 작은 협동을 가능케 하는 말문 트기형 사업(작은 공동실험, 참여 섹터형 프로그램)이 효과적이며, 협업의 폭이 다양한 활동 영역으로 확장되는 특성을 감안해 포괄형 프로그램으로 전환해야 한다. 까다로운 자격·증빙·정산보다 참여 주체의 자율 의사결정을 존중해야 한다. 지속가능성을 위해 연구자-주민-행정 3원 협력 체제를 상시화하는 것도 병행해야 한다.

뿐만 아니라 들녘경영체 적용권 밖 지역의 지속가능성 확보를 위해 마을 인근 소규모 농지의 농업적 이용을 열어 두고, 농지이용증진사업 등에서 청년농·협업농·친환경농에 우선순위를 부여할 필요가 있다.

많은 영농조합법인이 유통 중심으로 출발했지만, 세대 승계를 고민하는 조직은

공동농장 기반의 인력 양성으로 이동하고 있다. 이에 맞춰 협업농업 조직에 후계 농 양성 지원을 체계화하고, 지원 범위를 판로 개척, 인재 확보용 인건비, 마을 공동체 활동으로까지 확대해야 한다. 특히 공동영농 초기 단계에는 공동농장 관리비나 인건비 같은 필수 고정비를 한시적으로 지원해 연착륙을 돕고, 활동 스펙트럼 중 ‘생활 측면’을 반영해 고령 농업인의 생애주기형 영농 지원도 병행해야 한다.

제6장

결론

결론

1. 농촌정책의 전환 방향

발전주의 관점의 영향력 아래에서 지난 세기 한국 농촌은 산업화의 잔여 공간 정도로 취급된 것이 사실이다. 농업정책을 논외로 치면 농촌정책이라는 범주가 성립되었다고 말하기도 어려울 정도로 정책 관심을 받지 못했다. ‘농공병진(農工並進)’이라는 말이 1990년대까지도 농촌정책 영역의 표제어로 인식되는 수준이었다. 우루과이 라운드(Uruguay Round: UR) 타결 이후 농산물 시장이 개방되자 정부는 농업 구조조정 정책을 펼쳤다. 그 과정에서 농업을 그만두게 될 사람들에게 제조업 분야의 일자리를 제공해야 한다는 취지로 ‘농공단지’들이 조성되었다. 그 정도가 농촌정책의 거의 전부였다.

‘농촌정책’이라는 범주가 실질적으로 성립한 것은 2000년 이후의 일이다. 지금까지 약 25년 동안 농촌정책의 변천을 ‘내용 확장’ 그리고 ‘분권화’라는 두 방향의 진보로 요약할 수 있다(김정섭 외, 2021). 물론 그 두 방향의 진보는 기대한 만큼 멀리 나아간 것이 아니며, 그 사이에 농촌의 여건도 크게 변했다.

‘내용 확장’이라는 말은 농촌정책이 종래에 유지했던 ‘농촌에서도 제조업을 육성해보자’라는 산업적 인식을 벗어나게 된 것을 가리킨다. 경제 측면에서는 농공

단지 외에도 농촌관광이나 농산물 가공 등의 활동이 농촌정책 영역으로 포섭되었다. 그리고 정주생활환경 개선을 목적으로 하는 일련의 정책사업들이 시작되어 한때 연간 예산이 1조 원에 이를 정도로 확대되었다. 이들 정책사업은 농촌 지역에 주민 공동이용 시설을 건축하고 도로를 정비하는 등 물리적 인프라를 구축하는 것을 주된 내용으로 한다. 농촌정책 확장의 결정적인 계기는 2004년 무렵에 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’¹⁸⁾이 제정·시행된 것이다. 이로써 대부분의 중앙정부 부처들이 ‘농촌’에 투입하는 정책들을 ‘삶의 질 계획’ 안에 포함시켜 계획하고 조정하는 행정 체계가 형성되었다. 이제 농촌정책은 농림축산식품부만의 것이 아니게 된 것이다. 가령 국민건강보험이나 보건의료시설(보건소 등), 공립학교, 영유아 보육시설 등 농림축산식품부가 아닌 다른 부처소관의 정책도, 그것이 농촌을 무대로 추진되는 것이라면 ‘농촌정책’에 속하는 것으로 간주하고 기획·실행·평가할 수 있게 되었다.

농촌정책의 분권화도 조금씩 진행되었다. 지방분권은 흔히 두 측면에서 설명된다. 하나는 ‘재정분권’이고, 다른 하나는 ‘자치분권’이다. 재정분권은 중앙정부의 재정을 지방자치단체에 이양함으로써 재정에 관한 지방자치단체의 재량을 늘려주는 것이다. 자치분권은 지방자치단체 행정과 지역사회 주민의 대등한 관계 구조를 확보하여 정책 의사결정에 주민 의견이 잘 반영되게 하는 것이다.

재정분권의 측면에서 보자면 농촌정책은 외관상 상당한 진보를 이루었다. 2008년에 균형발전특별회계 정책사업이 포괄보조금 체계로 재편되면서 일반농산어촌개발사업 등 상당히 많은 보조금 사업을 기획함에 있어 농촌 기초 지방자치단체가 더 많은 재량을 갖게 되었다. 여기에 덧붙여 ‘농촌협약사업’을 도입함으로써 농식품부의 농촌정책 영역에서 지방자치단체의 권한은 조금 더 확대되었다. 그러나 이런 재정분권의 흐름은 재원을 지방자치단체에 이양하는 게 아니라 국고보조사업들을 메뉴화하여 패키지로 편성·제시하는 수준이어서 한계가 있다는 점도 분명하다.

18) 이하 ‘농어업인삶의질법’이라고 약칭한다.

자치분권의 관점에서 보자면 진보는 더 느린 듯하다. 농촌정책 영역의 웬만한 국고보조 사업은 현장에서 사업계획을 수립할 때 주민들의 의견을 반영해야 한다고 강조하며 추진되었지만, 그것이 ‘보조’의 형식을 유지하는 한 주민들의 의사를 반영하기에는 근본적으로 제약이 있을 수밖에 없었다. 더 중요하게는 농촌 지역 사회마다 고유한 의제를 실현하는 데 정책사업이 도움이 될 조건을 갖추지 못했다는 점도 빼놓을 수 없다. 농촌 지역사회의 의제를 설정하는 전형적이고 주민 참여적인 방식은 주민들이 직접 계획을 수립하는 것이다. 하지만 현재까지의 농촌정책은 그런 과정을 보장하지 못했다. 계획 수립의 공간적 범위가 시군으로 설정되어 있거나, 근래에 읍이나 면 두어 곳을 합친 권역 정도로 설정된 계획을 수립하도록 지방자치단체에 의무를 부여하고 있을 뿐인데, 농촌 주민들이 긴밀하게 논의하기에는 범위가 지나치게 넓다. 더 중요하게는, 계획 수립의 권한 내지는 책임이 애초에 주민이 아니라 지방자치단체 행정에 있다는 점이 근본적인 한계다.

이 연구의 출발점이 되는 전제는 ‘농촌정책을 지금까지의 추진 방향과는 다른 방향으로 전환해야 저출생·초고령화 상황에 농촌 지역사회가 적응·유지하도록 효과적으로 지원할 수 있다’라는 것이었다. 그 새로운 방향은 어떠해야 하는가? 몇 가지를 제안한다.

첫째, 현재까지 농촌정책의 목표를 암묵적으로라도 ‘발전’ 혹은 ‘성장’에 두었던 것을 버리고 ‘농촌 지역사회 회복력(resilience)¹⁹⁾ 확보’로 바꾸어야 한다. 지역사회 회복력을 구성하는 요소들에 관한 논의가 여럿 있지만, 지역사회 연결망 및 관계, 의사소통(communication), 거버넌스 등은 빠짐없이 핵심 구성 요소로 거론되는 것들이다. 저출생·초고령화가 무엇보다 일차적으로 ‘인구학적 위기’라는 점을 이해한다면, 사회적 차원의 요소(연결망, 관계, 의사소통, 거버넌스 등)의 밀도가 임계량(critical mass) 미만 수준으로 떨어지지 않게 하는 일이 급선무임을 쉽게

19) ‘회복력’이란 일반적으로 “어떤 체계가 충격이나 변화에 직면했을 때 그 충격을 흡수하고, 상태를 유지하거나 혹은 이전 상태나 새로운 안정 상태로 복귀할 수 있는 능력”(Holling, 2012: 44)이라고 정의된다. 원래 생태학의 개념이었지만 여러 학문 분야로 전파되어 활용된다. 이 개념을 토대로 지역사회 회복력(communitiy resilience)의 개념을 정의하기도 한다.

알 수 있다. 물리적 인프라를 확충하더라도 농촌 지역사회 안에서 사회적 상호작용이 빈약해진다면 소용없는 일이 되고 만다. 정책 투입은 자본보조에만 집중할 것이 아니라 경상활동을 지원하는 데 더욱 노력을 기울여야 한다.

둘째, 자치분권이라는 맥락에서 농촌정책을 추진해야 한다. 앞에서 언급했듯이, 지난 20여 년 동안 농촌정책은 꾸준히 지방분권화를 지향하며 변모했지만 불충분하다. 이른바 ‘상향식 접근’이라는 것이 지방자치단체-중앙정부 관계 구도에서 어느 정도 그 취지를 달성했다고 평가한다고 해도, 주민-지방자치단체-중앙정부의 관계에서 본다면 상향식 접근이라고 할 만한 사례가 별로 없다. 계획도 지방자치단체의 권한이 되었지만, 정작 농촌 주민들의 의사가 충실하게 계획에 반영되게 하는 절차나 방법을 찾아보기 어렵다. 저출생·초고령화에 대응해 농촌 지역사회에 필요한 것을 주민들이 직접 확보하도록 주민이 직접 의사결정하고 계획을 수립하도록 지원해야 한다.

셋째, 농촌 지역사회 주민들의 자생적인 저출생·초고령화 대응 실천을 보호하고 장려하고 지원해야 한다. 저출생·초고령화에 대응하여 지역사회의 삶의 질 여건을 유지하려는 주민들의 실천 방안은 지역마다 다를 수밖에 없고, 또 그래야 한다. 이 상황에서 효과적인 대응 방법은 혁신적인 것이어야 하는데, 혁신은 외부에서 누군가 설계해 농촌 지역사회에 획일적으로 전파·이식할 수 없다. 그러므로 작은 농촌 지역사회에서 발생하는 주민 실천 사례가 지속되어 확산하도록 정부와 지방자치단체가 지원해야 한다. 단순히 정책 자금을 지원해야 한다고 주장하는 것이 아니다. 아래로부터 자라나는 혁신적 실천의 맹아를 보호하고 촉진하는 데에는 농촌정책 추진에 관련된 법규의 변경과 행정 조직 문화의 변화도 뒤따라야 한다.

2. 정책과제의 위상

앞에서 저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환 방향을 세 갈래로 제안하였다. 첫째, 농촌정책의 기본 관점을 ‘개발·성장이 아니라 농촌 지역사회의 회복력’을 확보하는 것으로 바꾸어야 한다. 둘째, 정책사업을 농촌 지역의 ‘자치분권’이라는 맥락에서 기획하고 실행해야 한다. 셋째, 농촌 지역사회 주민들의 자생적인 혁신 실천을 존중하고 보호하며 지원해야 한다. 본 보고서는 4개의 세부 연구과제마다 각기 정책과제와 추진 방안을 결론 부분에 제시하였고, 그것들을 제2장, 제3장, 제4장, 제5장의 끝부분에 요약하였다. 여기에서는 정책과제 및 추진 방안을 반복해서 기술하기보다는, 제출한 대안들이 앞에서 제시한 농촌정책의 전환 방향이라는 관점에서 볼 때 어떤 위상을 지니는지를 간단히 조망한다(표 6-1).

〈표 6-1〉 저출생·초고령화 대응 농촌정책의 전환 방향과 몇 가지 정책과제의 위상

농촌정책의 전환 방향	개발·성장 패러다임에서 농촌 지역사회 회복력으로	자치분권의 맥락에서 정책을 기획하고 실행	농촌 지역사회의 자생적 사회혁신 실천 지원
읍면 수준 농촌정책 추진체계 형성 및 실천조직 지원		<ul style="list-style-type: none"> • 읍면 계획 제도 도입 • 읍면 지역사회의 재정적 자유도 확보 • 주민자치 조직과 농촌정책의 관계 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면 지역사회 실천조직 육성·지원
농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성	<ul style="list-style-type: none"> • 노인 돌봄을 실천하는 주민 조직 육성·지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌 노인 돌봄의 다층적·통합적 거버넌스 형성 	
농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 생활 SOC 복합화·거점화 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 생활서비스 제공 시설을 주민이 주도적으로 운영하도록 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 생활서비스 품질 제고 및 종사 인력 확보를 위해 지원
협업적 농업 생산 및 경영 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 규모화 및 농지 집적화 외 다양한 종류의 협업적 농업 활동을 촉진 • 청년 농업인이 지역농업의 협업 구조에 편입될 수 있도록 지원 		<ul style="list-style-type: none"> • 자생적 협업 사례 발굴 및 점진적 확장을 지원

자료: 저자 작성.

3. 연구의 한계

저출생·초고령화라는 인구 변동이 농촌에 끼치는 영향은 심대한 것이어서, 정책으로 대응해야 할 과제 영역은 전방위적일 수밖에 없다. 농촌 현장에서 주민들이 체감하는 현실을 파악하고자 1차 연도 연구에서 방대한 초점집단토론을 진행했고, 그 결과를 토대로 도출한 여러 과제 영역 중 몇 가지에 관해서만 대안을 모색하였다. 2024년과 2025년 두 해 동안 진행한 이 연구에서 거론된 모든 정책과제 영역에서 논의를 전개하지는 못했다.

예를 들자면, 중앙정부 차원의 총괄적이고 종합적인 정책 패키지를 만드는 문제에 관해서도 충분히 논의하지 못했다. 농촌 지역에 투입되는 ‘농촌정책’은 농림축산식품부만의 정책이 아니라 여러 정부 부처가 관련되어 있다. ‘저출생·초고령화에 대응하기 위한 농촌정책’은 필경 여러 정부 부처 간의 긴밀한 협력과 조율을 바탕으로 마련해야 한다. 그러나 1차 연도 연구에서 ‘농어업인 삶의 질 향상 위원회’, ‘저출산고령화위원회’, ‘인구감소지역 기본계획’이라는 세 가지 정책 틀에 관해 기초적이고 피상적인 수준에서 몇 가지 제언을 남기는 것에 그쳤다. 또 다른 예로, 농촌의 공교육 여건은 지역사회 주민 다수가 아주 높은 우선순위를 두고 고려하는 중대한 과제 영역이지만, 제대로 다룰 수가 없었다.

저출생·초고령화만이 농촌 사회의 변동을 초래하는 유일한 요인이 아니다. 다른 중요한 거시 수준의 변화 요인과 맞물리면서 다양한 대응 과제가 대두할 것이다. 가령 ‘기후위기’ 앞에서 한편으로는 농업 노동력 부족 상황에 시달리는 지역의 농업 활동 주체들이 어떻게 대응해야 하는지도 농촌정책의 중대한 과제다. 또 다른 예로, 정보통신 기술이나 인공지능 기술 같은 과학기술의 진보가 저출생·초고령화에 대응하려는 실천이나 정책에 여러 분야에서 새로운 수단을 제공할 잠재력이 높음에도 충분히 논의할 수 없었다.

그 밖에도 미처 다루지 못한 과제 영역에 관하여 정책 대안을 모색하는 작업은

향후에도 계속 추진할 필요가 있다. 저출생·초고령화로 인한 인구 변동과 그것에서 영향받게 될 농촌 주민 삶의 질 문제는 단기간에 해소될 만한 일이 아니기 때문이다.

공공 사회서비스 분류체계

〈부표 1〉 공공 사회서비스 분류체계

대분류	중분류	세부사업
성인돌봄	노인 돌봄	노인생활시설(양로시설, 노인요양시설 등) 이용, 주야간보호·단기보호 서비스, 재가 돌봄 서비스(방문요양, 노인맞춤돌봄 등), 식사제공 서비스(무료급식소, 도시락·밀반찬 배달), 가사지원 서비스, 차량지원(이동 지원), 복지용구 지급 등
	장애인 돌봄	장애인생활시설 이용, 주야간보호·단기보호 서비스, 재가 돌봄 서비스(활동지원서비스 등), 주간활동 지원(발달장애 주간 활동서비스), 식사제공 서비스(무료급식소, 도시락·밀반찬 배달), 가사지원 서비스, 차량지원(이동 지원), 보조기기(휠체어, 보행기, 보완대체 의사소통(ACC) 기기 등) 지급 등
	기타 성인돌봄	간병 서비스, 식사제공 서비스(무료급식소, 도시락·밀반찬 배달), 가사지원 서비스, 차량지원(이동 지원) 등
아동 돌봄	출산지원	산후조리서비스(산후조리원 혹은 산후조리사 이용), 산모·신생아 영양관리 서비스(임산부 및 영유아 영양플러스사업 등), 산모·신생아 건강 관리 및 돌봄 서비스(산모·신생아 건강 관리 지원사업, 여성장애인 홈헬퍼 등), 모유수유 지원 서비스, 산모·신생아 현물 지원(첫만남이용권, 기저귀·조제분유 지원 등) 등
	영유아 돌봄	어린이집 이용, 유치원 이용, 재가서비스(아이 돌봄 서비스, 장애아가족 양육지원사업, 여성장애인 홈헬퍼 등), 민간 육아도우미 이용 등
	방과후 돌봄	초등학생 방과후 돌봄 서비스(초등돌봄교실, 늘봄학교, 방과후학교), 방과후 활동 서비스(청소년방과후아카데미, 청소년발달장애인방과후활동서비스 등), 다함께돌봄센터 이용, 지역아동센터 이용, 방과후어린이집 이용, 재가 돌봄 서비스 등 ※ 초등학생이 청소년방과후아카데미를 이용하는 경우 방과후 돌봄 서비스에 해당함 ※ 재가 돌봄 서비스는 초등학생이 아이 돌봄 서비스, 장애아가족 양육지원사업 등을 이용하는 경우에 해당함
건강	신체건강	운동, 금연, 절주, 식생활 관리를 위한 상담·교육 지원(금연 상담, 영양 상담 및 교육 등), 건강 관리 지원(보건소 방문 건강 관리 사업 등), 생활체육 서비스(찾아가는 생활체육), 스포츠강좌 지원(스포츠바우처), 스포츠클럽 이용 등 ※ 질병의 검사, 치료를 위한 진료, 치료, 입원, 약물 처방 등 의료적 목적으로 의료인에게 제공받는 서비스는 제외 ※ 운동 동호회 등 친목 목적으로 이용하는 서비스는 제외

(계속)

대분류	중분류	세부사업
건강	정신건강	정신보건시설(정신요양시설, 정신재활시설) 이용, 각종 상담(아동상담, 부부상담, 사례관리, 가족상담 등), 중독(알콜·약물·인터넷·게임) 관리 서비스, 우울 및 자살 예방을 위한 교육 및 상담, 일반아동 대상 음악·놀이·미술 등 심리치료, 학대 및 폭력 피해(아동, 노인, 성·가족·학교 등) 관련 지원 서비스 등 ※ 정신건강의학과, 신경정신과 진료 등 치료의 목적으로 의료인에게 제공받는 서비스 (예: 약물 처방, 의사 상담, 입원, 뇌병동)는 제외
	재활	작업치료, 물리치료, 운동치료, 언어재활(언어발달지원사업 등), 발달재활(발달재활서비스 등), 아동발달 관련 음악·놀이·미술 등 심리치료, 기타 재활서비스 등
교육	아동 교육	아동 학습지원 서비스(학습지, 학원, 공부방, 개인교습 등 포함), 방과후 교육지원 서비스(청소년방과후아카데미, 방과후학교 등) 등 ※ 방과후 교육지원은 중·고등학생이 청소년방과후아카데미, 방과후학교 등을 이용하는 경우를 뜻함
	성인 교육	평생교육 프로그램(평생교육원·주민센터·문화센터 등) 수강, 역량개발을 위한 교육서비스(학원 교육 포함), 부모교육서비스, 사회교육 서비스, 정보화교육 서비스 등
	정보 제공	재무설계·노후설계 지원 서비스, 세무·법률지원 서비스 등
고용	고용 서비스	취업알선, 구직지원 및 상담, 사례관리 등 서비스 이용
	직업훈련	직업훈련기관 또는 사업장의 직업훈련 서비스 및 재취업 교육 서비스 이용, 장애인 직업재활 서비스 등
	창업지원	창업 공간지원, 창업 컨설팅 등 ※ 창업 및 운영 자금 대출, 창업 관련 임금 지원 등 현금지원 서비스는 제외
문화	문화 및 여가	문화/예술 관람(영화관람, 미술관, 박물관 이용 등), 문화바우처, 여행바우처, 이동 영화관, 취약계층 예술 지원 프로그램, 아동청소년 악기 지원 서비스 등
주거	주거 지원	주거환경 개선 서비스(주택 내 무상수리 및 부품교체), 에너지 효율 개선 서비스(단열, 창호 교체, 난방용품 설치 또는 교체), 주택 개보수 및 집수리, 이사지원, 주거상담 및 정보제공, 주거관련 교육서비스, 청소 및 방역 등 ※ 주택공급 및 주거지 제공 서비스는 제외
환경	환경	노후 경유차량 저감장치 지원 서비스, 라돈 측정기 대여, 미세먼지 대비 서비스(마스크 지급, 공기청정기 지급 등), 친환경 물품 지원 서비스, 환경성 질환 예방서비스, 석면피해자 지원 서비스 등

자료: 한국보건사회연구원(2023).

- 강마야·박춘섭·이다겸(2024), 농촌 지역사회에서 청년의 역할을 고려한 일자리 정책 구상, 한국농촌경제연구원.
- 강마야·이다영(2025), 저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 고성균 종합사회복지관(2021), 2021년 돌봄위원 대상 평가 설문조사 결과(미간행).
- 김정섭·김광선·정문수·한이철·조승연·조여니(2021), 농어촌 정책의 새로운 방향과 과제, 농어업·농어촌특별위원회.
- 김정섭·김미복·김수린·허주녕·권오현·하인혜·남원호·오단이(2022), 농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·김부영·김연희(2025), 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·마상진·허주녕·강마야·이다겸(2024), 저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도), 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·정유리·유은영(2017), 농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·최영빈·황종규(2025), 농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안, 한국농촌경제연구원.
- 대한민국 정부(2025), 이재명정부 123대 국정과제.
- 보건복지부 커뮤니티케어 추진본부(2020), 지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북.
- 얀 다우 판 더르 플루흐(2019), 김정섭(옮김), 새로운 농민: 세계화 시대의 농촌 발전, 한국농정.
- 유정규(2024), “일본 운난시 지역자주조직 사례”, 전국 농촌 읍면 실천사례 공유회: 2024년 옥천청성대회 자료집, 옥천군 농촌신활력플러스사업추진단.
- 이순미·김정섭·최영빈·이성운(2025), 농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화를 위한 실태조사 및 활성화 계획 수립 연구, 한국농촌경제연구원.

이순미·박형호·정학성·정서희·이재경(2024), 농촌의 지속가능성 제고를 위한 공동체 활성화 방안, 한국농촌경제연구원.

이순미·최영빈·김민수(2025), 농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안, 한국농촌경제연구원.

한국보건사회연구원(2023), 사회서비스 수요·공급 실태조사(수요 조사) 조사표, 한국보건사회연구원.

한이철·이순미·정학성·박대식·안규미(2022), 인구감소 농촌 지역의 기초 생활서비스 확충 방안, 한국농촌경제연구원.

日本 農林水産省(2005), 2005年農林業センサス実施計画について, 農林水産省.

中央農業總合研究センター(2007), 集落営農の組織化に向けて—その留意点と推進方策—, 中央農業總合研究センター.

Holling, C. S.(2012), “Biodiversity in the functioning of ecosystems: an ecological synthesis”, In Holling, C. S., D. W. Schindler, B. W. Walker & J. Roughgarden (eds.), *Biodiversity Loss: Economic and Ecological Issues*: 44-83, Cambridge University Press.

Lovelock, C. H.(1983), “Classifying services to gain strategic marketing insights”, *Journal of Marketing*, 47(3): 9-20, American Marketing Association.

Lucas, Véronique(2018), *L'agriculture en commun: Gagner en autonomie grâce à la coopération de proximité: Expériences d'agriculteurs français en CUMA à l'ère de l'agroécologie*, Sociologie, Université d'Angers.

<온라인자료>

공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15047974/fileData.do>), 한국사회적기업진흥원_인증 및 예비사회적기업 현황 및 협동조합 설립현황, 검색일: 2025. 3. 10.

_____(<https://www.data.go.kr/data/15091502/fileData.do>), 한국자활복지개발원_전국 자활기업 현황, 검색일: 2025. 3. 10.

국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

_____(<https://kosis.kr>), 사회서비스 수요 실태조사(2023년), 검색일: 2025. 3. 10.

_____(<https://kosis.kr>), 전국사업체조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

일본 농림수산성(<https://maff.go.jp>), 집락영농실태조사, 검색일: 2025. 10. 2.

행정안전부(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/village/screen.do>), 마을기업 현황,
검색일: 2025. 3. 10.

<법령>

농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(시행 2024. 12. 20. 법률 제20579호, 2024. 12. 20., 일부 개정).

농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률(시행 2024. 3. 29. 법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법 개정).

농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률(시행 2024. 8. 17. 법률 제19640호, 2023. 8. 16., 제정).

의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(시행 2026. 3. 27. 법률 제20415호, 2024. 3. 26., 제정).

지방교부세법(시행 2025. 1. 1., 법률 제20628호, 2024. 12. 31., 일부 개정).

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(시행 2023. 7. 10. 법률 제19514호, 2023. 7. 4., 타법 개정).

협동조합 기본법(시행 2025. 10. 1. 법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법 개정).

KREI

www.krei.re.kr

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T.1833-5500 F.061) 820-2211

