

농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안

김정섭 · 최영빈 · 황종규

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
협력 연구기관	충남연구원	강마야	이다영

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 25-32-02

KREI

R 2025-23 연구자료-1 | 2025. 12. |

농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안

김정섭 · 최영빈 · 황종규



한국농촌경제연구원

연구 담당

김정섭 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1~5장 집필

최영빈 | 연구원 | 자료 수집 및 정리

황종규 | 동양대학교 교수 | 제4~5장 집필

R2025-23 연구자료-1

농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안

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

인쇄처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-806-5 95520

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

저출생·초고령화로 초래된 농촌 지역사회의 여러 문제에 정부나 지방자치단체가 정책으로 대응하는 것은 당연하지만, 그 정책이 주민의 관여와 집합적 실천을 배제한다면 성과를 거두기 어렵다. 농촌 지역사회 주민이 직접적인 이해당사자이기 때문이다. 실제로 유의미한 결과를 낳은 농촌정책 추진 사례들의 중심에는 언제나 지역사회 주민들의 능동적이고 자발적인 실천, 즉 자치의 움직임이 있었다.

이 연구 보고서에는 농촌의 읍면 지역사회에서 주민들이 저출생·초고령화로 비롯된 문제에 자치적 활동으로 대응하는 과정을 세밀하게 추적하고 분석한 결과를 담았다. 농촌정책이 그동안 관심을 쏟지 않았던 ‘읍면 지역사회’의 중요성을 부각하였다. 읍면을 농촌정책 기획과 실행의 장소 단위로 정하는 것은 정책 추진 체계의 상당한 변화를 전제한다. 그리고 읍면 지역사회 주민의 자치적 실천과 더불어 정책을 추진해야 함을 뜻한다.

이런 관점의 논의가 더 진전되어야 한다. 그렇지만 아직 활성화되지는 않았다. 이 연구 보고서의 내용이 읍면 수준의 농촌정책 추진체계와 주민 실천에 관한 담론을 활성화하는 재료로 활용되기를 기대한다.

2025. 12.

한국농촌경제연구원장 한 두봉

연구 목적

- 이 연구의 목적은 저출생·초고령화로 누적된 농촌 지역사회의 구조적 문제에 주민이 주도하는 실천으로 대응하고, 읍면 수준에서 농촌정책이 실질적으로 작동할 수 있는 추진체계를 형성할 방안을 제시하는 데에 있다. 중앙 정부나 기초 지방자치단체의 개입만으로는 농촌의 생활서비스 소멸이나 돌봄 공백 등 복합적인 문제를 해결하기 어렵다는 인식에서 출발하여, 주민의 관여와 집합적 실천이 정책 대응의 핵심이 되어야 한다는 점을 전제로 한다. 연구는 읍면 지역사회에서 주민들이 자발적으로 형성한 실천조직의 형성 과정을 분석하고, 이러한 조직이 지역사회 문제 해결에 어떤 역할을 수행하는지 규명함으로써, 향후 농촌정책의 추진 단위를 읍면 수준으로 재편하는 근거를 제시하고자 하였다.

연구 방법

- 근거이론(grounded theory)과 회집이론(assemblage theory)을 기본 접근틀로 삼아 사례를 조사하고 분석하였다. 읍면 단위에서 자율적 실천이 활발히 이루어지고 있는 충남 아산시 송악면의 ‘사회적 협동조합 송악동네 사람들(송악사협)’과 홍성군 장곡면의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합(장곡사협)’ 사례를 조사하여 조직의 형성 과정, 자원 동원, 회집의 구조를 분석하였다. 문헌을 수집해 일본의 지역운영조직(RMO), 유럽연합의 LEADER 프로그램 등 주민 자율성과 정책이 결합된 사례를 검토하였다. 국내의 주요 관련 법률을 분석하여 읍면 수준의 주민 실천조직을 뒷받침될 수 있는 제도적 기반을 검토하였다.

연구 결과

- 읍면 지역사회에서 주민들이 자발적으로 형성한 실천조직이 농촌정책 추진의 유의미한 주체로 성장하고 있음을 확인하였다. 송악면의 ‘송악사협’은 2000년대 초반부터 시작된 학교 살리기 운동, 아동 돌봄, 마을교육공동체 등의 개별 실천이 축적되면서 2016년에 사회적 협동조합 형태로 등장한 조직이다. 이 조직은 아동과 노인을 아우르는 생활돌봄, 지역 교육, 문화 활동 등을 주도적으로 전개하며, 지역사회의 다양한 필요를 회집하는 플랫폼으로 기능한다. 이러한 활동은 공공서비스가 미치지 못하는 영역에서 주민들이 스스로 문제를 정의하고 대응해 나간 결과이며, 지역사회가 스스로 재생산할 수 있는 역량이 형성되고 있음을 보여준다.
- 장곡면 주민들이 ‘장곡면 2030 발전계획’을 수립하고, 이를 실천하는 과정에서 ‘장곡사협’이 설립되었다. ‘장곡사협’은 장곡면 지역사회의 필요에 따라 주민자치회, 지역사회보장협의체, 학교, 이장협의회, 부녀회, 농협 등 다양한 기관·단체들이 결합하는 회집체를 형성할 때마다 주도적인 역할을 수행했다. ‘장곡사협’의 활동은 읍면 수준에서 정책·조직·재원을 유기적으로 결합할 가능성을 제시한다.
- 두 사례에서 공통적으로 드러나는 점은, 지역사회의 실천조직이 단일한 사업 주체가 아니라 주민, 행정, 사회적 경제 조직, 공공기관 등이 복합적으로 얹힌 회집체의 중심으로 기능한다는 것이다. 그러나 이들 조직의 활동은 여전히 개별 사업 중심의 단기 재정 지원에 의존하고 있어, 조직의 안정성과 지속성이 확보되지 못하고 있다. 공공 부문은 시설 보조나 일회성 공모사업

지원에 머물러 있어 실천조직의 상시 운영과 경상비 지원이 제도적으로 보장되지 못하고 있다.

- 일본의 지역운영조직과 유럽연합의 LEADER/CLLD 사례와 비교할 때, 한국의 읍면 실천조직은 법적 근거와 재정적 자율성이 부족하다. 외국의 경우 지역 단위 조직이 자체 예산을 운용하며 다양한 부문 정책을 연계할 수 있도록 제도화되어 있는 반면, 한국은 중앙정부 정책이 부처별 사업 단위 중심으로 추진되어 정책 간 연계와 농촌 지역사회의 자율성이 제약되어 있다. 따라서 읍면 실천조직이 지속가능한 지역 거버넌스로 정착하기 위해서는 정책 추진체계를 새롭게 구조화해야 한다는 결론에 도달하였다.

정책 제언

- 첫째, 읍면을 농촌정책의 실질적 추진 단위로 설정하고, 읍면 주민 조직을 정책의 공식적 파트너로 인정해야 한다. 지역사회가 스스로 수립한 계획과 의제를 기반으로 정책사업을 연계·집행할 수 있도록 제도적 권한을 부여해야 한다. 행정의 지원은 시설 투자 위주에서 벗어나 실천조직의 경상비, 인건비, 네트워크 운영비를 포괄적으로 지원하는 체계로 전환되어야 한다.
- 둘째, 읍면 수준의 주민 실천조직이 다양한 부문 정책과 연계될 수 있도록 ‘농촌협약사업’ 등 기존 제도의 구조를 개선해야 한다. 주민자치회, 사회적 협동조합, 지역사회보장협의체 등 유사 조직 간 협력을 촉진하여 읍면 단위의 통합 거버넌스 구조를 구축할 필요가 있다.

-
- 셋째, 중앙정부는 읍면 단위의 정책사업을 포괄적으로 관리·지원할 수 있는 법적·재정적 틀을 마련해야 한다. 일본의 지역운영조직과 같이 읍면 조직이 자체 예산을 운용하고, 지역사회 의제를 중심으로 사업을 조정할 수 있는 제도적 기반이 필요하다. 이를 위해 ‘농촌경제사회서비스법’과 ‘농촌공간 재구조화법’ 등 관련 법령을 보완하고, 읍면 실천조직이 공공정책 수행의 위탁 주체로 인정받을 수 있게 해야 한다.
 - 마지막으로, 농촌정책의 전환은 인구 유입 중심의 접근을 넘어, 인구 감소 사회에서도 주민 삶의 질을 유지할 수 있는 주민자치, 사회적 연대, 삶의 질 중심의 정책 패러다임 전환으로 이어져야 한다. 읍면 지역사회 실천조직은 이러한 전환을 실질적으로 실행할 주체이며, 향후 농촌정책은 이들의 지속적 활동을 제도적으로 보장하는 방향으로 발전해야 한다.

Strategies for Building Township-Level Implementation Frameworks and Supporting Practice Organizations in Rural Policy

Purpose of Research

- This study aims to propose strategies for addressing the structural challenges that have accumulated in rural communities due to low fertility and rapid aging through resident-led initiatives and to establish an effective policy implementation framework at the eup-myeon (township) level. It begins from the recognition that complex problems such as the collapse of local living services and care gaps cannot be solved solely through the intervention of central or local governments. Instead, residents' engagement and collective action must be positioned at the core of policy responses. By analyzing the formation and operational dynamics of resident practice organizations spontaneously created within eup-myeon communities, this study seeks to demonstrate their role in local problem-solving and to provide a rationale for reorganizing rural policy implementation around the township level.

Research Method

- The research employed a qualitative approach grounded in grounded

theory, combining case studies with in-depth field investigation. A review of domestic and international literature examined institutionalized examples of integrating local autonomy and policy—such as Japan’s Regional Management Organizations (RMOs) and the European Union’s LEADER programs. Relevant Korean laws, including the Rural Economic and Social Services Act, the Rural Spatial Restructuring Act, the Local Decentralization and Balanced Development Act, and the Integrated Care Support Act, were analyzed to assess institutional foundations for supporting resident practice organizations at the eup-myeon level. Two in-depth case studies were conducted: the Songak Social Cooperative in Asan-si, Chungnam Province, and the Janggok Social Cooperative in Hongseong-gun, which are notable for active autonomous initiatives. Through interviews and participant observation, the study analyzed organizational formation, resource mobilization, and assemblage structures within these local governance systems.

Main Findings

- Resident practice organizations emerging in eup-myeon communities are evolving into substantial actors in rural policy implementation. The Songak Social Cooperative originated from a series of grassroots activities since the early 2000s—such as school revitalization movements, child care initiatives, and community education—and was institutionalized as a social cooperative in 2016. It now integrates

care for children and the elderly, local education, and cultural programs, functioning as a platform that mobilizes diverse community needs. This illustrates how residents define and address local issues autonomously, fostering capacities for community self-reproduction.

- The Janggok Social Cooperative has developed around a local social farming network, formulating the “Janggok-myeon 2030 Development Plan” and creating a comprehensive assemblage involving the residents’ council, welfare and educational institutions, and local governance bodies. Its activities exemplify a structure through which residents collectively address everyday care and local economic revitalization, suggesting the potential for integrated policy–organizational–financial coordination at the township level.
- Across both cases, resident practice organizations are not single-purpose entities but assemblages linking residents, administrative bodies, social economy organizations, and public institutions. However, their operations remain reliant on short-term project-based funding, undermining stability and continuity. Public-sector support is still confined to facility subsidies and temporary grant programs, lacking mechanisms for sustained operational and personnel funding.
- Comparative analysis with Japan’s RMOs and the EU’s LEADER/ CLLD models reveals that Korea’s eup–myeon organizations lack

sufficient legal and fiscal autonomy. Whereas foreign counterparts operate independent budgets and coordinate multi-sectoral programs, Korean initiatives remain fragmented along ministerial project lines. Thus, structural reform of the policy framework is required for township-level practice organizations to evolve into sustainable local governance systems.

Policy Suggestions

- Institutional Recognition of Township Units: Rural policy should designate eup-myeon units as the principal implementation level and formally recognize resident organizations as legitimate policy partners. Institutional authority must be granted for these communities to design and execute integrated projects based on their own local plans and agendas.
- Comprehensive Fiscal Support: Administrative assistance should shift from facility-oriented subsidies to inclusive support for operating, personnel, and network maintenance costs, ensuring the stable functioning of resident practice organizations.
- Integrated Governance Framework: Existing programs such as the Rural Agreement Project should be restructured to enable cross-sectoral linkage of policies at the township level. Cooperation among residents' councils, social cooperatives, and community welfare

councils should be encouraged to build integrated local governance systems.

- Legal and Financial Foundations: The central government should establish a legal and fiscal framework that allows township-level organizations to manage independent budgets and coordinate projects around community-driven agendas, similar to Japan’s RMOs. Relevant laws—such as the Rural Economic and Social Services Act and the Rural Spatial Restructuring Act—should be amended to authorize township-level organizations as delegated agents for public policy implementation.
 - Paradigm Shift in Rural Policy: Rural policy must transition from a population-inflow focus toward a paradigm centered on local autonomy, everyday life infrastructure, and social solidarity—ensuring quality of life even in a depopulating society. Resident practice organizations at the eup-myeon level will serve as the key actors driving this transformation, and future policy should institutionalize sustained support for their continued activities.
-

Researchers: KIM Jeongseop, CHOI Yeongbin, HWANG Jonggyu

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

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

제1장 서론

1. 연구의 배경	1
2. 연구 목적	5
3. 연구 방법 및 이론적 배경	5
4. 주요 연구 내용	14

제2장 아산시 송악면의 지역사회 실천조직 형성 과정과 활동

1. 개관	17
2. 회집 전의 실천	19
3. 송악사협 설립 및 운영	35
4. 송악사협 설립 후의 실천	42
5. 시사점	69

제3장 홍성군 장곡면의 지역사회 실천조직 형성 과정과 활동

1. 개관	75
2. ‘장곡사협’ 설립 전의 실천	77
3. ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립과 지역사회 의제 설정	91
4. ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 후의 회집	100
5. 시사점	112

제4장 국내외 관련 정책 동향

1. 외국의 정책 사례	121
2. 한국의 읍면 주민자치 제도와 농촌정책 거버넌스	136

제5장 결론

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| 1. 실천조직 사례 및 국내외 정책 동향 분석 결과 요약 | 159 |
| 2. 정책 제언 | 163 |

부록

- | | |
|--------------------------------------|-----|
| 1. 읍면 지역사회 주민 실천조직 탐색 | 169 |
| 2. 회집이론에 따른 현상 분석의 대상 | 174 |
| 3. 2021년 신중년 경력형 일자리사업의 참여자 요건 | 175 |
- 참고문헌** 179

제2장

〈표 2-1〉 농어촌희망교육공동체 시범사업(마을이 학교다)의 세부 내용	32
〈표 2-2〉 시군역량강화사업 예산의 용처	43
〈표 2-3〉 송악사협의 ‘마을함께돌봄’ 기획 진행 경과	46
〈표 2-4〉 송악면 주민 실천의 전개와 회집 분석	71

제3장

〈표 3-1〉 천태1리의 마을 공동체 활동	81
〈표 3-2〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립을 위한 공동학습회 전체 프로그램과 참석자 수	95
〈표 3-3〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립을 위한 주제별 간담회에서 도출한 주요 실천 과제	98
〈표 3-4〉 회집체 형성 방식으로 진행되는 장곡사협의 고유 사업	104
〈표 3-5〉 장곡면 주민 실천의 전개와 회집 분석	115

제4장

〈표 4-1〉 LEADER 프로그램 전개 시기별 사업 내용의 변화	124
〈표 4-2〉 일본의 지역자주조직(지역운영조직)과 기존 자치조직의 차이점	130
〈표 4-3〉 일본의 지역운영조직 단계별 행정기관의 지원 제도	134

부록

〈부표 1〉 읍면 지역사회 실천조직 사례 탐색	169
---------------------------	-----

제1장

〈그림 1-1〉 읍면 지역사회 실천조직의 진화 과정 및 정책 지원	7
〈그림 1-2〉 코딩 패러다임 모델	10

제2장

〈그림 2-1〉 반딧불이 지역아동센터 설립·운영의 경과	21
〈그림 2-2〉 송악면의 아동 돌봄 실천 회집체	21
〈그림 2-3〉 송악면 지역사회의 ‘학교 살리기’ 운동 경과	28
〈그림 2-4〉 송악면의 학교 살리기 실천 회집체	29
〈그림 2-5〉 송악면 지역사회의 마을교육공동체 활동 경과	34
〈그림 2-6〉 송악면의 마을교육공동체 실천 회집체	35
〈그림 2-7〉 송악사협 설립 경과	41
〈그림 2-8〉 송악사협의 노인 돌봄 실천을 위한 정책 지원사업 활용 전략	50
〈그림 2-9〉 송악면 지역사회의 노인 돌봄 실천 경과	65
〈그림 2-10〉 송악면의 노인 돌봄 실천 회집체	66
〈그림 2-11〉 송악면의 지역사회 실천 주요 회집체 종합	70

제3장

〈그림 3-1〉 상송1리의 ‘독거노인 돌봄’ 실천 회집체	79
〈그림 3-2〉 천태1리의 ‘노인 교육문화 활동’ 실천 회집체	82
〈그림 3-3〉 장곡면 사회적 농업 네트워크 회집체	89
〈그림 3-4〉 장곡면 사회적 농업 네트워크의 구성 및 확장	90
〈그림 3-5〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정 요약	92

〈그림 3-6〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 회집체	99
〈그림 3-7〉 돌봄반장이 작성한 일지 및 조사표	103
〈그림 3-8〉 ‘마을로 찾아가는 행복지킴이’ 홍보 포스터 및 활동 현장 사진	103
〈그림 3-9〉 장곡면의 ‘돌봄조사’ 실천 회집체	106
〈그림 3-10〉 장곡면의 행복나눔 공동빨래방 회집체	108
〈그림 3-11〉 장곡면의 생활환경 관리 실천 회집체	110
〈그림 3-12〉 장곡면의 장곡초등학교 살리기 실천 회집체	111
〈그림 3-13〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 이후 장곡면의 지역사회 실천 주요 회집체 종합	113

제4장

〈그림 4-1〉 농촌 지역운영조직의 필요성	129
〈그림 4-2〉 사업 거버넌스 사례(일반농산어촌개발사업 농촌재생 거버넌스)	145

1

서론

1. 연구의 배경

저출생·초고령화로 인해 농촌 주민 삶의 질과 직접 관련된 문제가 많이 누적되었다. 그것에 농촌 지역사회가 잘 대응하려면 주민의 관여(engagement)와 직접적인 실천이 긴요하다. 중앙행정기관 및 기초 지방자치단체 같은 공공 부문의 직접 개입만으로는 충분히 대응하기 어렵다. 두 가지 예를 들어본다. 첫째, 초고령화된 농촌에 만연한 노인 돌봄 문제 중에는 공적(公的) 돌봄 서비스만으로 해결하기 어려운 것이 많다. “노인장기요양 서비스로는 총족할 수 없는 노인 돌봄의 여러 가지 필요에 직접 대응할 만한 인적 자원을 공공기관은 충분히 확보할 수 없다. 가까운 곳에서 일상적인 접촉과 긴밀한 사회적 상호작용이 가능해야 그런 필요를 채울 수 있기 때문이다.”(김정섭 외, 2024b: 187). 둘째, 인구가 크게 줄어든 농촌 지역에서 농촌 주민의 일상생활에 필요한 기초적인 서비스의 소멸 현상 중 상당수는 ‘시장/공공’이라는 분법(分法)의 틀에서는 대응하기 힘들다. “농촌이야말로 시장 실패와 정부 실패가 중첩되는 장소이며, 이는 주민의 일상생활에 필요한

재화나 서비스 공급 그 자체가 사회문제 또는 공공 의제로 부각된다는 점을 뜻” (김정섭 외, 2022: 21)한다. 이에 대응하려면 농촌 지역사회의 관여와 지방자치 단체 등 공공 부문의 지원이 결합해야 한다.

이 연구는 2년 동안 진행되었는데, 1차 연도 연구에서 농촌 주민, 활동가, 연구자 등은 “저출생·초고령화로 초래될 문제들에 농촌 지역사회 주민들이 직접 주도적인 실천으로 대응하고, 정부나 지방자치단체가 그것을 지원해야 한다.”(김정섭 외, 2024b: 177)라고 강조했다. 그 연구를 계기로 논의된 여러 대안 중에서 가장 중요한 것으로 평가했다. 농림축산식품부가 2000년 이후 추진해 온 ‘농촌발전 정책’도 일관되게 주민 참여 또는 상향식 접근을 강조했다.

그처럼 주민의 관여가 중요하다고 할 때, 지역사회의 장소 범위를 어느 정도로 정하고 정책을 추진할 것이냐는 물음이 있을 수 있다. 주민의 관여는 주민, 각종 제도, 정책사업, 물적 자원 등을 어떤 식으로든 회집(assembling)할 것을 전제한다. 지역사회를 유지하려면 “새로운 형태의 지역사회 참여를 발명해내고 주민들이 서로 간의 연결을 유지하는 데 더욱 적극적일 필요가 있기”(DeLanda, 2016: 30) 때문이다. 이 회집체가 점유하는 물리적 공간의 크기가 중요할 수 있다. 주민들의 실질적 관여는 사회적 상호작용 밀도가 높을수록 실행되기 쉬울 것이다. 정책사업 기획 및 집행에 관한 의사결정의 행정구역 수준도 그것에 조응해야 할 터이다. 그래서 현시점에서는 읍면을 중요한 단위로 검토할 필요가 있다.

대개 주민들의 사회적 상호작용은 사안에 따라 다층적으로 구조화된다. 아주 일상적인 상호작용은 마을(대체로 행정리)을 중심으로 이루어진다. 흔히 말하는 지역사회 주민 조직(예: 자율방범대, 의용소방대, 지역사회보장협의체, 새마을 부녀회 등)은 읍이나 면 수준에서 결성된다. 시군 수준에서도 지역사회 주민 조직이 결성되어 활동하는데, 읍면 수준 조직의 연합체일 때가 많다. 읍면 층위의 하부 단위를 갖지 않는 시군 수준의 조직도 있지만, 사회자본(social capital)이 상대적으로 양호한 동시에 주민의 필요(needs)를 식별하려는 집합적 활동(collective action)이 효율적으로 이루어질 가능성이 상대적으로 높은 곳은 읍면 층위이다.

가령, ‘생활돌봄’¹⁾을 농촌 지역사회 주민이 자발적으로 그리고 조직적으로 실천한다고 할 때 “행정리 수준에서는 사회서비스 제공 활동에 나설 인적 자원을 동원하기가 어렵고, 시군 수준은 장소 범위가 너무 넓어서 교통이나 회합 등의 측면에서 제약이 있고 ‘지역사회 주도’의 장점을 살리기 어렵다.”(김정섭·이순미, 2023: 69).

한편, 농촌정책이라는 관점에서 보더라도 읍면 수준에 새롭게 주목해야 할 이유가 있다. “우리나라의 읍과 면은 규모가 외국의 자치단체에 해당하지만, 그럼에도 자치 단위로 독립적 주민 의사형성이 불가능하고 주민 조직의 내발성을 법적 권한으로 제도화하지도 못하고 있다. 더욱이 정책 당사자로서 기초 지자체 행정은 농촌재생 정책에서 내발적 발전 전략을 전면에 내세우지 못할 뿐만 아니라 읍면 주민 조직을 핵심 주체로 상정하고 있지도 않은 것이 큰 문제라 할 수 있다.”(황종규, 2024: 63). 그리고 “농촌정책에서 정책 칸막이를 극복하고 주민 생활권 단위로 정책의 실질적 융복합을 강력하게 추진하기 위해서도 읍과 면은 중요하다. 시군 단위로는 제도적 차원의 민관협치(거버넌스)로 작동될 수밖에 없고, 실질적인 주민 참여와 민관협력은 읍면 단위에서 가능하기 때문이다.”(구자인, 2024: 15).

근년에 읍면 수준에서 주민들이 지역사회가 당면한 문제에 대응하려 나서는 집합적 활동이 두드러지기 시작했다. 가령, ‘전국 농촌 읍면 실천사례 공유회’는 읍면 단위 농촌 주민 조직 관계자들이 모여 각자 활동했던 내용을 나누는 연례 모임으로, 2021년에 13개 읍면에서 50여 명이 모여 처음 열렸는데 2024년에는 18개 읍면에서 100여 명이 참석하기도 했다(옥천군 농촌신활력플러스사업추진단, 2024: 72). 그리고 행정안전부가 주민자치 시범사업을 2013년부터 추진하다가 2017년 이후 새로운 시범사업을 통해 주민자치위원회를 대거 주민자치회로 전환하면서 전국 읍면동 중 1/3 이상에서 주민자치회가 결성되었다. 이것도 여건이

1) 여기서 ‘생활돌봄’이란 ‘농촌 주민이 받고 싶었으나 받지 못하는 생활서비스로 장보기, 말벗, 이동 지원 등 일상생활에서 반드시 필요하지만 개인이 쉽게 해결할 수 없는 사회서비스를 의미하는 것으로, 기존의 공적 부조 방식의 사회복지 서비스와 달리 지역社会의 관계망을 재구축’(황영모, 2019: 2)하면서 제공되는 것으로 정의한다.

바뀌는 중요한 사태다. 이른바 ‘주민자치회 전환’은 질적으로도 큰 변화를 수반하고 있다. “마을계획의 수립 및 주민총회 개최, 행정으로부터의 수탁사업 확대, 주민참여예산제 및 주민세 환원사업을 통한 주민자치회의 공적 권한을 부여”(전대욱 외, 2022: 79)받기 시작한 것이다. 주민자치회가 결성된 모든 읍면에서 지역사회 주민의 집합적 활동이 활발하다고 볼 수는 없다. 그렇지만 상당수 지역에서 ‘마을계획 수립’ 등 적어도 주민 스스로 지역사회의 의제(agenda)를 도출하고 공유하려는 노력이 양적으로 늘어난 것은 사실이다.

그렇지만 읍면 농촌 지역사회 주민의 자발적인 실천과 농촌정책이 충분히 결합했다고 보기는 아직 이르다. 그 이유는 여럿이다. 첫째, 읍면 주민 다수의 지지와 참여 속에서 수립한 계획에 맞추어 정책을 실행할 때 지역사회의 인적·물적·사회적 자원을 효과적으로 동원할 수 있을 텐데, 농촌정책 영역에서 주민 다수의 의견을 모아 계획을 수립함으로써 지지를 형성하도록 돋는 제도적 장치는 미비하다. 둘째, 주민들이 적극적으로 참여하는 가운데 ‘마을계획’ 등을 수립했거나 수립 중인 읍면이 있지만, 수립한 계획의 실행을 뒷받침할 재정 자원은 보장되어 있지 않다. 셋째, 계획의 결과로 도출한 지역사회의 의제에 대응하려는 실천 과제가 상업적 이윤을 도모하는 것이 아닐 경우, 즉 공공적 성격을 지니는 문제를 해결하려는 경우에도 자원을 동원하는 데 어려움이 발생하기 쉽다. 그러나 공공 부문의 경상비 지원을 보장하거나 뒷받침하는 정책은 아주 불충분하다. 넷째, 농림축산식품부의 정책, 특히 중심지활성화사업 등으로 대표되는 일반농산어촌개발사업은 주민이 주도하는 계획을 표방하지만 사업 예산의 용도가 애초에 한정적으로 규정되어 있어 ‘사업 계획’의 범위를 넘어서기 어렵다. 즉, 지역사회에서 주민들이 도출한 의제에 부합하는 사업 내용을 보장할 수 없다.

읍면 수준의 주민 실천이 새롭게 부각되는 만큼, 그에 걸맞은 정책 추진체계를 새로이 형성해야 할 필요성도 커진다. 새로운 정책 추진체계는 다양한 행위자, 자원, 규범, 제도 등이 새로운 양식으로 연결된 회집체일 것이다. 그러한 회집체의 구성 요소와 그것들 사이의 작용을 조절하는 코드(code)는 어떤 모습이어야 할까?

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 읍면 수준에서 농촌 지역사회 주민들이 저출생·초고령화 등 대응해야 할 문제와 필요를 식별하고, 대응 계획을 수립하고 실천하도록 돋는 정책 방안 및 추진체계를 제시하는 데 있다. 구체적인 연구 목표는 다음과 같다.

첫째, 읍·면 지역사회 수준에서 활동하는 자치적 주민 실천사례를 분석하여 그 성과에 영향을 끼치는 조건을 분석하고 지원 방안에 포함해야 할 내용을 도출한다.

둘째, 일본의 지역운영조직(Regional Management Organization)과 유럽 연합의 LEADER(*Liason Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*)²⁾ 프로그램의 풀뿌리 조직인 지방활동그룹(Local Action Group) 등 작은 크기의 농촌 지역사회에서 주민들이 자발성에 기초하여 정책에 참여하도록 구조화한 외국의 사례를 검토하여 시사점을 얻는다.

셋째, 관련 법률 및 정부 정책을 분석하여 그 개선 방안과 농촌정책의 읍면 수준 추진체계 및 지원 정책 구상에 도움이 될 시사점을 얻는다.

3. 연구 방법 및 이론적 배경

3.1. 연구 방법

3.1.1. 문헌 검토

국내외의 정책이나 법제와 관련하여 여러 문헌을 수집하고 검토하였다. 외국의 관련 정책 사례로, 일본의 농촌형 지역운영조직과 유럽연합의 LEADER 프로그램에 관련된 문헌을 검토하였다. 그리고 농촌 지역사회 주민의 집합적 실천에

2) ‘농촌 경제 발전을 위한 활동 연대’라고 번역할 수 있겠다.

관계된 조항을 포함한 국내의 몇 가지 중요한 법률³⁾과 그것에 근거한 주요 정책 사업의 지침 등을 검토하였다.

후술하겠지만, 이 연구에서는 근거이론(grounded theory)에 바탕을 두고 사례를 조사하고 분석했다. 분석의 틀을 미리 고정하지 않고 자료를 수집하고 분석하는 것이 근거이론의 중요한 특징이다. 그런데 간혹 분석 결과를 서술하면서 새로운 개념이나 이론을 만들어 내기보다는 특정한 선행연구에서 제시한 개념이나 명제에 기대어 설명하는 게 더 나을 때도 있다. 이 연구에서도 그런 일이 일어났다. 조사·분석 결과를 설명하는 데 동원한 이론적 자원은 데란다(M. DeLanda) 등의 회집이론(assemblage theory)이었다.

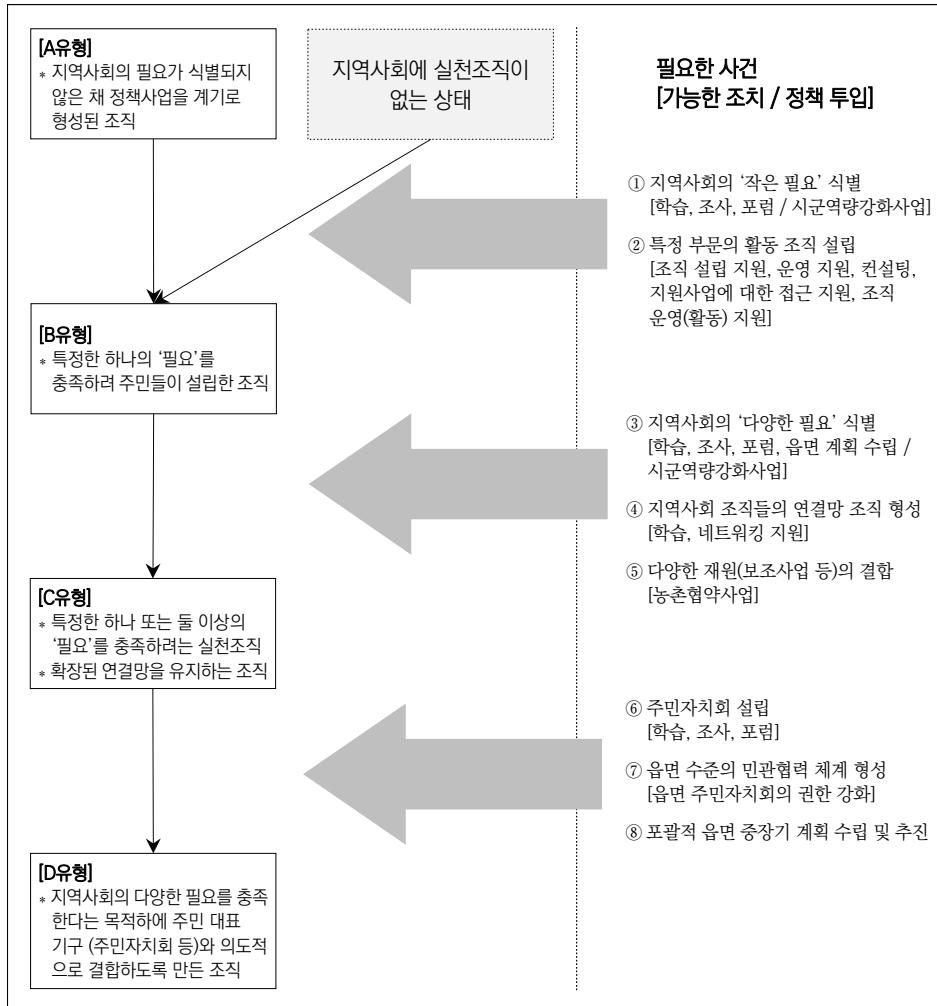
3.1.2. 사례 조사 및 분석

사례들을 조사하였다. 관계자 면담 조사를 진행하였다. 읍면 지역사회 주민들이 이 저출생·초고령화로 인해 발생하는 문제 등에 대처하려 집합적으로 또는 조직적으로 실천한 사례들이다. 각종 연구 자료, 중앙일간지, 지방신문 등을 검색해 찾은 11개의 사례를 검토하여 두 곳의 조사 대상 사례를 선정하였다(〈부록 1〉 참고). 다음 사항들을 고려하였다. 첫째, 지역사회 주민 조직이 주도권을 갖고 실천 한 사례여야 한다. 즉, 지역사회가 당면한 문제에 대한 주민들의 판단에 기초하고 대응 방안에 관해 주민들이 주도적으로 의사결정한 곳이어야 한다. 둘째, 실천의 내용이 저출생·초고령화로 인한 문제에 대응하는 것이어야 한다. 셋째, 농림축산 식품부를 비롯해 중앙정부 정책사업이 투입된 곳이어야 한다. 지역사회 주민 실천조직과 농촌정책의 읍면 수준 추진체계의 관계를 설정하는 것이 이 연구에서 빼놓을 수 없는 부분이기 때문이다. 넷째, 가급적 다양한 회집이 복잡하고 활발하

3) ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’(이하, ‘농촌경제사회서비스법’으로 약칭), ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’(이하, ‘농촌공간재구조화법’으로 약칭), ‘지방자치 분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’(이하, ‘지방분권균형발전법’으로 약칭), ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’(이하, ‘돌봄통합지원법’으로 약칭) 등이다.

게 진행된 사례여야 한다. 읍면 지역사회의 ‘실천조직’이나 ‘정책 추진체계’는 정형화할 수 있을 만큼 많이 출현하지 않았다. 그것들이 회집되는 것을 진화의 과정으로 이해한다면 복잡한 구조를 지닐수록 진화의 여정이 오래되었을 것이라고 가정할 수 있다. 이런 기준으로 충남 아산시 송악면과 흥성군 장곡면의 사례를 조사·분석 대상으로 정하였다.

〈그림 1-1〉 읍면 지역사회 실천조직의 진화 과정 및 정책 지원



자료: 저자 작성.

참정적으로 ‘농촌 읍면 지역사회 주민 실천조직’이라고 이름 붙인 이런 종류의 조직은 근년에 여러 곳에서 출현하여 다양한 부문에서 활동을 전개하고 있다. 특정한 사례를 조사하고 분석한 선행연구가 여럿 있지만, 이런 현상을 이론화하는 수준에는 이르지 못하였다. 가령, 고경호(2020)는 충남 아산군 송악면의 ‘사회적 협동조합 송악동네사람들’ 사례를 분석했는데, 지역혁신체계 이론을 전제하고 그 틀을 따라 사례를 해석하였다. 또 다른 예로, 김정섭(2024)은 충남 홍성군 장곡면의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’ 사례를 분석하면서 장곡면에서 일어난 일련의 조직화 및 실천 과정이 윌킨슨(Wilkinson, 1991), 샤프(Sharp, 2001), 케이(Kay, 2005) 등이 개념화한 ‘지역사회의 장(community field)’의 역동과 일치한다고 주장하였다(김정섭, 2024).

지역혁신체계론이나 지역사회의 장 개념을 들어 특정 사례를 해석한 것에 문제 가 있는 게 아니다. 특정한 사례를 잘 설명할 수 있는 이론이 이미 제출되어 있고, 그 이론을 틀 삼아 사례를 설명하는 일은 경험적 연구에서 흔한 일이다. 다만, 이 연구에서는 유사한 지향과 거동을 보이는 여러 사례를 하나의 패턴으로 묶어서 개념화함으로써 정책 시사점을 도출하는 것을 목표하기 때문에 귀납적으로 이론 을 구성할 필요가 있다. 그래서 조사 및 분석 방법으로 근거이론의 접근방법을 취 하였다.

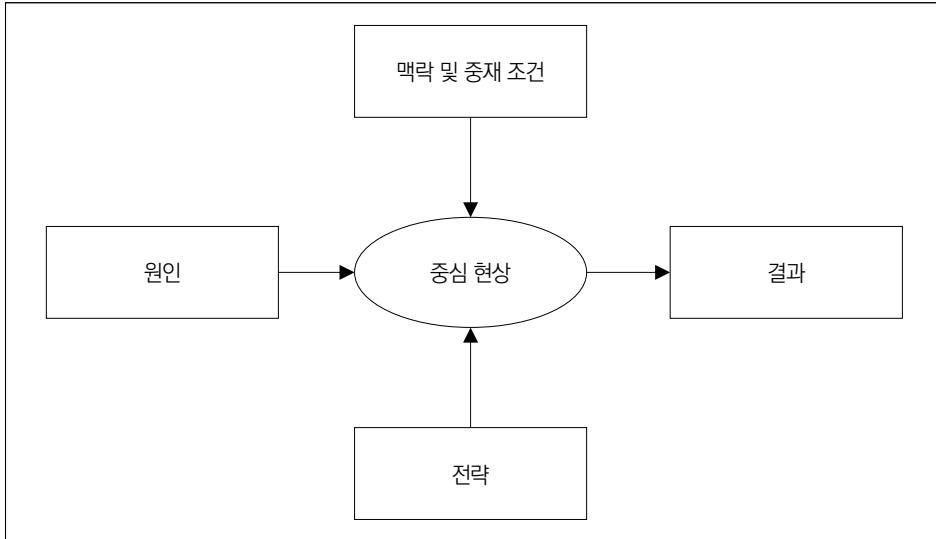
“연구의 접근방법으로서 근거이론은 설명(혹은, 해결)해야 할 문제를 놓치고 있는 분야에서 이상적인 접근방법이다. 조사 연구나 이론화가 그다지 이루어지지 않아서 새로운 통찰과 관점을 개발해야 할 여지가 있는 경우에 훨씬 적합한 접근방법 이다.”(Flick, 2018: 14). 근거이론은 글레이저와 스트라우스(Glaser & Strauss, 1967)가 처음 제안한 질적 연구 방법론이다. 이론 또는 분석의 틀을 먼저 설정하고 자료를 수집·배치·분석하는 전통적인 방식과 달리 자료로부터 직접 이론을 생성하려는 접근방법이다. 즉, 연구 결과로서 중범위 수준의 이론을 구성하는 데 목표를 두는 접근방법이다(Flick, 2018: 3).⁴⁾

근거이론을 따라 ‘개방코딩→축코딩→선택코딩’으로 이어지는 3단계 코딩 작

업을 진행하였다. 개방코딩은 자료들에 코드를 부여해 실질적 범주(substantive categories)를 도출하는 작업이다. 축코딩은 이 실질적 범주들 사이의 관계를 상술하는 작업이다. 실질적 범주들 사이의 관계는, 예를 들자면, ‘수단-목적’, ‘원인-결과’, ‘시간적 순서’, ‘범위의 포함 관계’ 등으로 분류할 수 있다(Flick, 2018: 59-63). 선택코딩은 최종적으로 중범위 이론을 도출하기 위해 사례의 스토리(story)를 생성하는 작업인데, 이 연구에서는 스트라우스와 코빈(Strauss & Corbin, 1990: 124)이 제안한 코딩 패러다임 모델을 적용하였고 최종적으로 회집이론을 동원하였다.

-
- 4) 근거이론이라는 접근방법은 오랫동안 여러 연구자의 방법론 논의를 거쳐 발전해왔다. 근거이론의 방법론적 특징을 소개한 주요 문헌들을 종합하면, 근거이론은 다음과 같이 6개의 특징을 지닌다. 첫째, 귀납적 접근(inductive approach)을 취한다. 기존 이론에 의존하지 않고, 현장의 자료로부터 개념과 이론을 도출한다. 연구자가 미리 가설을 세우는 것이 아니라, 수집한 자료를 분석하면서 점차 이론을 형성한다. 둘째, 자료 수집에 있어서는 이론적 표집(theoretical sampling) 방법을 따른다. 일반적인 표본 추출이 아니라, 이론의 전개에 따라서 자료를 선택한다는 뜻이다. 초기 자료를 분석한 후, 더 깊이 탐색할 필요가 있는 영역에서 수집해야 할 다음 자료를 선택한다. 이때 자료는 텍스트, 면담 조사, 참여관찰 등 유형을 가리지 않는다. 셋째, 분석 측면에서는 지속적인 비교 분석 방법(constant comparative method)을 따른다. 자료를 수집하면서 동시에 분석하고, 새로운 자료와 기존에 도출한 범주(categories)를 계속 비교한다. 이렇게 범주와 개념을 세밀하게 정제하면서 이론을 점차 구조화한다. 넷째, 코딩(coding)을 중심으로 분석한다. 근거이론에서의 자료 분석은 개방코딩(open coding), 축코딩(axial coding), 선택코딩(selective coding)의 순서대로 진행한다. 이를 통해 자료를 분해하고, 연결짓고, 핵심 개념을 만들어 낸다. 다섯째, 근거이론의 분석이 멈추는 지점은 이론적 포화(theoretical saturation)의 시점이다. 더 이상 새로운 개념이나 범주가 발견되지 않을 때까지 자료를 수집하고 분석한다는 뜻이다. 여섯째, 근거이론에서 강조하는 태도는 연구자 자신의 선입견이나 개입을 인식하면서 해석의 정당성을 확보하는 것이다. 즉, 성찰성을 강조한다. 근거이론의 방법론적 특징에 관해 논의한 주요 문헌으로는 Charmaz(2014), Glaser & Strauss(1967), Corbin & Strauss(2008), Flick (2018)을 참고.

〈그림 1-2〉 코딩 패러다임 모델



자료: Strauss & Corbin(1990: 124); Flick(2018: 61)에서 재인용.

“이렇게 간단하면서도 아주 일반적인 모델 덕택에 현상, 원인, 결과, 맥락, 관련된 행위자들의 전략 사이의 관계를 명료하게 드러낼 수 있다. 이 모델은 두 개의 축에 바탕을 둔다. 한 축은 원인에서 중심 현상으로 그리고 중심 현상에서 결과로 진행하는 축이고, 다른 한 축은 맥락, 개입 조건, 행위자들의 행위와 상호작용 전략을 중심 현상에 연결하는 축이다.”(Flick, 2018: 61).

3.2. 이론적 배경

3.2.1. ‘지역사회 내 발전’과 ‘지역사회의 발전’

이 연구에서는 ‘읍면 지역사회 실천조직’이 형성되는 과정과 그 활동의 특징을 살펴볼 것이다. 충청남도 아산시 송악면의 ‘사회적 협동조합 송악동네사람들’⁵⁾

5) 이하, ‘송악사협’이라고 약칭한다.

과 홍성군 장곡면의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’⁶⁾ 사례를 조사하고 분석하였다. 이들 실천조직이 형성되고 스스로 기획한 활동을 전개하는 과정에서 마주쳐야 했던 맥락 요인들과 상황에 대응하려고 취한 전략들을 비교 분석하였다. 그 결과로 드러나는 회집의 패턴(pattern)은 ‘읍면 지역사회 실천조직’에 관한 중범위 이론을 구성하고, 읍면 수준의 농촌정책 추진체계를 형성해야 할 필요성을 주장하는 논리에 근거를 보태고, 정책사업이나 제도를 개선·기획하는 데 도움이 될 것이다.

농촌 지역사회에는 주민 조직들이 다양하게 형성되어 있다. 크게 세 범주로 구분할 수 있다. 첫째는 특정한 분야의 직업이나 활동을 공통점으로 하거나 그것을 공동으로 실행하려는 목적으로 형성된 조직이다. 농업경영인연합회, 적십자봉사회, 상가 번영회, 지역농협, 영농조합법인 등을 그 예로 들 수 있다. 흔히 ‘직능단체’라고 부른다. 둘째는 활동 목적이 아니라 주민들의 인구사회학적 개인 특성을 공통의 기반으로 하여 결성된 조직이다. 노인회, 부녀회, 청년회 등을 그 예로 들 수 있다. 셋째는 지역사회에 필요한 공적 활동을 수행하려는 목적으로 만든 조직이다. 읍면 지역사회보장협의체, 이장협의회, 주민자치회 등을 그 예로 들 수 있다. 이들 조직 중에는 법률에 근거를 두거나 적어도 지방자치단체와 행정적으로 긴밀하게 연결된 것들이 많다.

이 연구에서 논의하는 ‘읍면 지역사회 실천조직’은 위의 세 범주 어느 것에도 딱히 들어맞지 않는다. 즉, ‘읍면 지역사회 실천조직’은 최근에 나타나기 시작한 새로운 현상이다. 이들 실천조직은 단일 분야 종사자들로 구성되어 공동의 이익을 도모하는 게 아니라 주민 다수의 공공적 관심사에 관여한다는 점에서, 앞에 언급한 첫째 범주인 직능단체들과는 다르다. 개인에게 귀속된 인구사회학적 특성이 같거나 유사하기 때문에 뭉치는 것이 아니라 ‘지역사회의 공적 문제 해결’이라는 뚜렷한 활동 목적을 지니기 때문에 둘째 범주의 조직들과도 다르다. 셋째 범주의 조직들이 지역사회의 공적 문제에 접근한다는 점에서 ‘읍면 지역사회 실천조

6) 이하, ‘장곡사협’이라고 약칭한다.

직'과 목적이 같지만, 그것들은 대체로 협의를 주된 기능으로 하고 있어서 주민의 직접 실천을 근간으로 삼는 '읍면 지역사회 실천조직'과도 구별된다. '읍면 지역사회 실천조직'은 지역사회를 무대로 주민들이 필요를 충족하려고 자발적으로 결성하고 활동하는 조직이라고 잠정적으로 정의한다.

'읍면 지역사회 실천조직'이 어떤 활동을 시작하려면, 먼저 수행해야 하는 활동 또는 확보해야 할 자원이 있게 마련이다. 먼저 수행해야 하는 활동 중 대표적인 것이 '지역사회 의제 설정'이다. 지역사회 주민 다수가 '필요하다'고 여기는 것이 무엇인지 확인하는 게 '읍면 지역사회 실천조직'의 첫 번째 과업이 된다.

지역사회에서 공적으로 다루어야 할 의제를 별도로 확인하지 않고서도 특정한 공적 활동을 전개하는 조직이 있을 수 있다. 주민 여럿이 모여 어떤 필요를 공유하고, 그 필요를 충족하려 특정한 실천에 나서는데 그것이 공익적인 것일 수도 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 지역 사회 안에서 교육이라는 분야에 변화를 꾀하는 '지역사회 내 발전 기획(development project in community)'이라고 말할 수 있다.

"농촌 내부의 사회적 관계가 직능별로 혹은 필요에 따라 분화되면서, 한 분야의 조직이 지역사회에서 출현하는 다양한 필요에 대응하기는 어렵게 되었다. 참여자 의 인구학적 특성을 기준으로 성원권(membership)을 부여하던 종래의 조직(청년회, 부녀회, 노인회 등)이 지역사회 발전 기획을 실행하는 경우는 줄어들었다. 지역 사회의 문제나 필요에 따라 기능별 대응 조직을 만드는 방식이 확산되고 있다. 외부 환경의 변화 그리고 내적 필요의 생성·소멸 앞에서 주민이 집합적 행위로써 대응하는 실천, 즉 조직을 만들어 실천하는 것이 지역사회 발전의 핵심 요소다. 이처럼 다양한 영역에서 저마다 분절된 채 영역별로 분할된 정책에 조응하면서 농촌 지역사회 발전 기획이 펼쳐지는 경향이 뚜렷해지고 있다."

그런데 개별 '지역사회 내 발전 기획(development in community project)'

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

공공 부문의 정책은 지역사회 발전이라는 관점에서 보면 주민에게는 외부 자원을 동원할 수 있는 중요한 기회다. 농촌에 투입되는 중앙정부의 정책은 영역별로 추진되는데, 지역사회 수준에서 서로 다른 영역의 정책을 연계할 필요성이 제기된다. 정책들 상당수가 각각의 목표를 달성하는 것에만 초점을 두는 경향이 있기 때문이다. 개별 정책사업 지침이나 규정으로 표현되는 이른바 ‘꼬리표’ 또는 ‘칸막이’ 문제를 개선하려는 노력이 있다. 그러나 농촌의 지속적 발전을 견인할 지역사회 내부의 제도 인프라, 사회 연결망(social network) 구조, 상시적 조력 활동 단위 등에 관한 논의는 진전되지 않고 있다.”(김정섭 외, 2017b: 2-3).

‘지역사회 내 발전’과 ‘지역사회의 발전’을 구별하는 앞에 인용한 논의를 참조한다면, ‘읍면 지역사회 실천조직’은 ‘지역사회의 발전’을 추구하는 조직이라고 말할 수 있다. 여러 종류의 실천을 결합하여 시도할 수 있어야 한다. 그렇다면 ‘읍면 지역사회 실천조직’에게 주민 다수의 필요나 해결해야 할 문제를 식별해 내는 것이 긴요한 과업이 될 것이다. ‘의제 설정’은 활동의 필요조건이다.

설정한 의제를 실현하려는 실천조직의 활동은 또다시 여러 조건을 충족해야 진행된다. 인적·물적 자원을 확보할 수 있어야 하며, 지역사회의 지지를 얻어야 한다. 실천조직들은 자원을 동원하고 지지를 확보하려고 여러 종류의 전략적 행위를 펼친다. 그 같은 전략적 행위를 기획하고 실행하는 상황의 구체적인 양상들은, 여러 행위자가 연결되어 작용하는 회집으로 표현된다.

3.2.2. 회집이론

선택코딩 과정에서 얻은 결론은 두 가지이다. 첫째, ‘코딩 패러다임 모델’만으로 설명하기에는 송악면과 장곡면 두 사례의 전개 과정이 복잡하다. 둘째, 근거이론은 인간 또는 (인간으로 구성된) 조직을 행위자로 간주하는 전통적인 사회학의 관점을 암묵적으로 채택하지만, 이 연구에서 다루는 사례들에서는 법규나 건축물 등과 같은 비인간 요소들의 작용을 회집체 내부에서의 ‘상호작용’으로 간주하는 게 적절하다. 그러한 판단하에 사례를 잘 설명해줄 수 있는 회집이론의 틀을 빌려 분석 결과를 최종적으로 종합하였다<부록 2 참고>.

회집이론은 서로 다른 성격의 요소들(인간·비인간, 제도·물질, 담론·공간)이 특정 맥락에서 결합하고 상호작용하면서 새로운 전체를 형성한다는 관점에서 출발한다. 이 관점에 따라 사물과 인간, 구조와 행위, 제도와 실천을 구분하지 않고 그것들이 맷는 회집의 변동, 창발성(emergent property)에 주목한다. 즉 사회 현상은 고정된 구조물이 아니라 항상 변화하고 재구성되는 이질적 구성 요소들의 회집체로 이해되어야 한다고 강조한다.⁷⁾

4. 주요 연구 내용

이 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 제2장과 제3장에서는 각각 아산시 송악면 및 홍성군 장곡면의 사례 조사·분석 결과를 제시하였다. 읍면 수준의 실천조직이

7) 회집이론의 근본 관점에 대해서는 마누엘 데란다(DeLanda, 2006, 2016)를 참고. 회집이론을 농촌 지역의 어떤 실천이나 농업 정책 사례에 적용한 선행연구는 드물지만, 근래에 몇 가지 출판된 것이 있다. 얀 다우 판 더르 플루흐(Ploeg, 2008: 53–86)는 페루의 카타카오스 지역에서 장기간 진행된 농민들의 집합적 실천과 페루 정부 정책의 긴장 및 갈등 관계 일부분을 회집이론의 틀을 빌려 설명한 바 있다. 제레미 포니 외(Forney et al., 2025)는 회집이론을 빌려 유럽의 농업환경정책이 실행되는 현장의 거버넌스(governance)를 설명하였다.

형성되어 저출생·초고령화로 비롯된 문제에 주민들이 이미 대응하기 시작했으며, 여기에 주민자치의 움직임과 기성의 농촌정책 사업이 결합한 회집체가 형성되고 있음이 드러난다. 읍면 수준의 주민 실천조직을 어떻게 지원할 것이며 그것과 관련하여 농촌정책 추진체계를 어떤 모습으로 형성할 것인지에 관한 구체적인 방안을 마련한다는 관점에서 사례들을 분석하였다.

제4장에서는 외국의 사례를 검토하여 현재 한국에서 읍면 수준의 농촌정책 추진체계를 형성하고 지역사회 실천조직을 지원해야 한다는 주장의 논거를 정리하였다. 일본이나 유럽연합의 정책 사례에서 보듯이 농촌 지역사회의 자발적 역량이 정책과 결합할 때 아주 효과적일 수 있다는 점이 드러난다. 그리고 최근 10여 년 동안 진행된 한국의 주민자치 제도화 흐름을 일별하였다. 읍면 실천조직은 무엇보다 지역사회의 공적 의제에 대응하는 자생적 조직이기에 주민자치와 무관할 수 없기 때문이다.

제5장에서는 이상의 연구 내용을 종합하여 정책 추진 방안을 제시하였다.

2

아산시 송악면의 지역사회 실천조직 형성 과정과 활동

1. 개관

지역사회에서는 새로운 활동이 흔하게 등장한다. 하나의 문제를 누군가 식별하고, 그 문제를 해결하려 여러 주민을 불러 모은다. 문제의식을 공유하면서 문제 해결 방안을 마련하려고 지식과 정보를 찾고 학습한다. 그리고 학습을 통해 마련한 문제 해결 방안을 실행할 조직을 만든다. 이른바 ‘문제제기-학습-조직화의 3 단계 과정’(김정섭, 2013)은 ‘지역사회 내 발전 기획’의 주민 실천에서 흔히 관찰 할 수 있는 패턴이다. 그렇게 발생한 ‘사건-연쇄’의 결과로 ‘읍면 지역사회 실천 조직’ 형성의 단초가 마련된다. 그 단초란 지역사회의 다른 문제에도 관심을 갖게 되는 ‘주민 활동가 집단의 형성’이다.

송악면에서는 2000년대 초반부터 현재까지 약 20년 동안 여러 개의 ‘지역사회 내 발전 기획’이 출현했다. 각각의 기획은 고유한 필요에서 출발했지만, 하나의 기획이 실행된 결과가 새롭게 등장하는 기획의 맥락을 형성하거나 자원으로 동원 되었다. 여러 기획이 연쇄적으로 출현해 병치된 모습으로 실행되다가, 그것들을

묶어서 하나의 조직이 포괄하여 함께 실행하게 된 것이 2016년의 일이다. 송악면 주민들이 ‘송악사협’을 설립한 것이다.

‘송악사협’은 아동 돌봄, 청소년 및 노인 돌봄, 학교 살리기, 학교 밖에서 이루 어지는 마을교육, 주민의 문화예술 활동, 지역순환경재 구축 등 여러 종류의 ‘지역사회 내 발전 기획’을 주도하거나 깊게 관여한다. 학교 교육 혁신을 위한 실천을 제외한 나머지 모든 기획을 직접 주관한다. 이 기획들은 송악면 지역사회의 의제와 관련된다. 주민 몇몇이 사적인 이해관심에 기반해 추구하는 활동이 아니다. 그것들을 지역사회의 공적 의제 실행이라고 간주할 수 있는 근거는 무엇인가? 두 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 그 활동 중 상당수는 주민 다수가 참여한 가운데 진행된 ‘지역사회 의제 설정 과정’에서 확인된 내용이다. 특히, 2019년의 ‘지역 의제 포럼’에 많은 주민이 참여했고, 그때 1순위로 선정된 ‘돌봄’ 의제를 ‘송악사협’이 받아들였다. 이후 ‘송악사협’은 ‘함께돌봄사업’을 추진해 현재까지 이어오고 있다.

둘째, 주민 다수가 동의해 설정한 ‘공적 의제’를 ‘송악사협’이 실행하는 과정에 서 지역사회의 여러 행위자(기관, 단체, 주민 개인 등)와 회집체를 형성했다. 세 개의 회집체를 예로 들 수 있다. 돌봄과 관련해 주요 사안을 논의하고, ‘함께돌봄 모델’을 개발하고, 찾아가는 돌봄 서비스 등의 연계협력 사업을 수행하는 단위로 ‘마을돌봄 네트워크’가 있다(이순미 외, 2024: 218). 여기에는 송악면의 찾아가는 복지팀, 송악면 보건지소, 오병이어 사회복지회 등 민간 및 공공 부문을 아울러 15개 기관 및 단체가 참여한다. 교육 문제와 관련해서는 10여 년 전에 ‘마을교육 네트워크’를 결성하였다. 매월 회의를 열고 송악면의 마을교육과 관련된 주요 사안을 협의하고, 진로 프로그램이나 송악마을예술제 등 여러 연계협력 사업을 수행한다. 여기에는 송악면의 3개 학교 교사 및 학부모회, 지역아동센터 등 여러 기관·단체와 주민이 참여한다. ‘송악사협’은 최근에 창립한 송악면 주민자치회와도 긴밀한 관계를 맺는다. 주민자치회의 돌봄 분과와 교육 분과에 ‘송악사협’ 조합원들이 주민자치회 위원으로 참여한다.

송악면에서 논의되는 주요 사안 중 상당수는 ‘송악사협’이 중심적인 위치를 점하는 몇 개의 회집체 안에서 다루어진다. 특히 돌봄이나 교육과 관련된 사안이 그렇다. 읍면 지역사회의 주요 의제를 논의하는 공론장에 참여하거나 자체로 공론장 역할을 수행하는 동시에 그런 의제들을 실현하려고 직접 실천한다는 점에서, ‘송악사협’은 이 연구에서 조형(造形)하려는 ‘읍면 지역사회 실천조직’의 면모를 갖추었다고 볼 수 있다. 즉, 특정한 ‘지역사회 내 발전 기획’만을 실행하는 것이 아니라 ‘지역사회의 발전’을 도모하는 조직인 것이다.

이 같은 ‘지역사회 실천조직’과 그것이 포함된 읍면 수준의 회집체가 어느 날 갑자기 생겨날 개연성은 희박하다. 실천조직은 오히려 개별 기획들이 추진되는 과정에서 서로 연결되거나 선행 기획이 후행 기획을 파생하거나 지원하는 등의 역동적 과정을 거쳐 진화한다. 이하에서는 ‘송악사협’이라는 읍면 지역사회 실천조직을 형성하게 되기까지 송악면에서 진행된 기획(아동 돌봄, 학교 살리기, 마을교육공동체, 노인 돌봄, 마을문화공동체, 지역순환경제), ‘송악사협’ 설립 후 새롭게 시작된 기획(함께돌봄)과 기존 기획의 진행 경과, ‘송악사협’이 ‘지역사회의 발전’을 추구하는 조직으로 정체성을 갖게 해준 주요 사건인 ‘의제 설정’ 과정, ‘송악사협’을 중심으로 하는 회집체 형성 등의 내용을 분석할 것이다.

2. 회집 전의 실천

2.1. 아동 돌봄

송악면의 지역사회 실천조직인 ‘송악사협’ 설립을 주도한 사람들은 ‘반딧불이 지역아동센터’ 설립과 운영에 관여했던 주민들이다. 반딧불이 지역아동센터는 2004년에 설립되었다. 당시 농촌에는 조손가정이 적지 않았다. 이는 전국적인

현상이었다.⁸⁾ 송악면에서도 마찬가지로 1997년 외환위기 이후 실직한 젊은 부모가 어린 자녀를 고향의 조부모에게 맡기는 일이 많았다.⁹⁾ 조부모와 함께 살게 된 아이들의 돌봄이 필요하다고 문제를 제기한 것은 송악교회의 목사였다.¹⁰⁾

“그 반딧불이[지역아동센터]¹¹⁾가 만들어진 것도 IMF 이후에 지역, 동네에 들어온 아이들이 소외되고 있는 것을, 송악교회 목사님께서 이 아이들에 대한, 돌봄에 대한 그 부분을 교인들하고 같이 풀면서 했는데. 이제 보통은 지역아동센터를 시작을, 교회 공간에서 많이들 시작하시거든요. [교회에는] 공간이 있으니까. 교회에 아동센터를 많이들 하시는데, 목사님께서는 그렇게 만들지 않으셨던 거예요. 지역 분들을 설득하시면서 이렇게. 마을 이장님하고 또 동네 노인회장님, 이런 분들을 설득하시면서. 이렇게 마을의 아동 돌봄이 이루어지는 공간으로 지역아동센터를 이렇게 만들고. 교사는 구하기 어려우니까, 교인들을 송○○ 선생님이나 김○○ 선생님, 이렇게 해서 이분들을 꼬셔서 ‘너네들이 좀 이렇게 돌봐야 되지 않겠나’라고 해서. 그분들이 마음을 내서 자기 아이들도 돌보고. 그때 당시 소외된 친구들을 돌보면서 아동센터를 어렵게 시작하고. 아동센터가 처음에는 실적이 있어야만 [아산]시의 지원을 받는 그런 구조이거든요. 그래서 마을의 후원금과 교회의 지원과 이런 것들로 아이들을 돌보면서 이제 아산시에 아동센터를 등록해서 애들 돌볼 수 있는 공간이 만들어지고. 그 활동에, 그 중심 활동을 통해 뭔가 거점이 생겼다고 볼 수 있죠.”(송악사협 관계자 A씨)

8) 가령, 농민신문(2010. 5. 5.) 기사에서는 “어느 마을을 가더라도 조부모와 손자녀로 구성된 조손가족 한두 가구는 꼭 있어요. 특히 몇 년 새 부쩍 늘어난 느낌입니다.”라고 어느 농촌 주민의 말을 인용하고 있다.

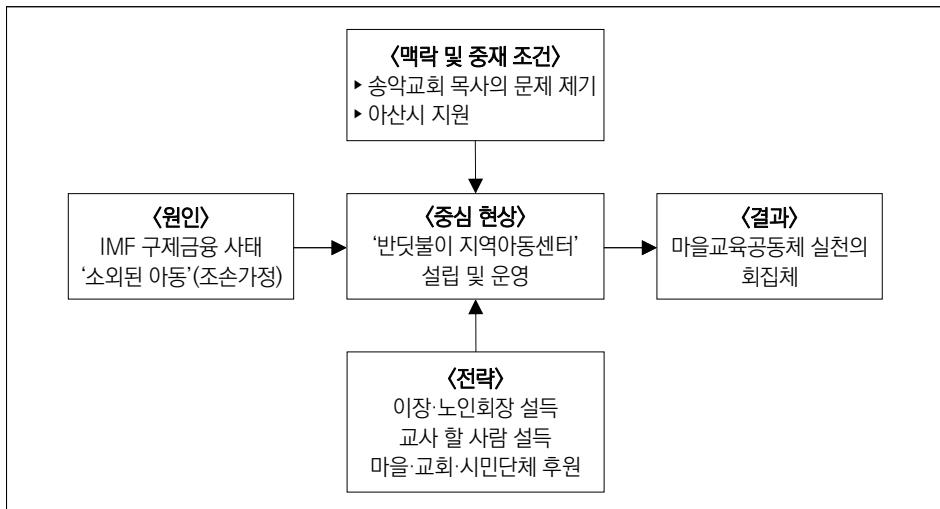
9) 1995년에 농촌의 조손 가구는 1만 6356가구였는데 2005년에는 2만 1633가구로 급증하였다. 이혼율 증가와 더불어 1997년 말 외환위기 이후 대량 실직 사태로 인해 농촌의 조부모에게 자녀를 맡기는 경우가 크게 늘어난 것도 이 같은 농촌 조손 가구 증가의 한 원인이었다.

9) 송악면 주민의 회고에 따르면, 2004년에 송남초등학교 학생의 70% 이상이 조부모 가정에 살고 있었다고 한다(이순미 외, 2024: 216).

10) 전해지기로는, 당시 송악교회의 이종명 목사가 ‘제대로 돌봄을 받지 못한 아이들이 동네 슈퍼에서 술을 훔치는 일탈을 목격한 것에서’(이순미 외, 2024: 216) 공부방(나중에, 지역아동센터)을 만들어 돌봄을 실천하는 기획이 시작되었다.

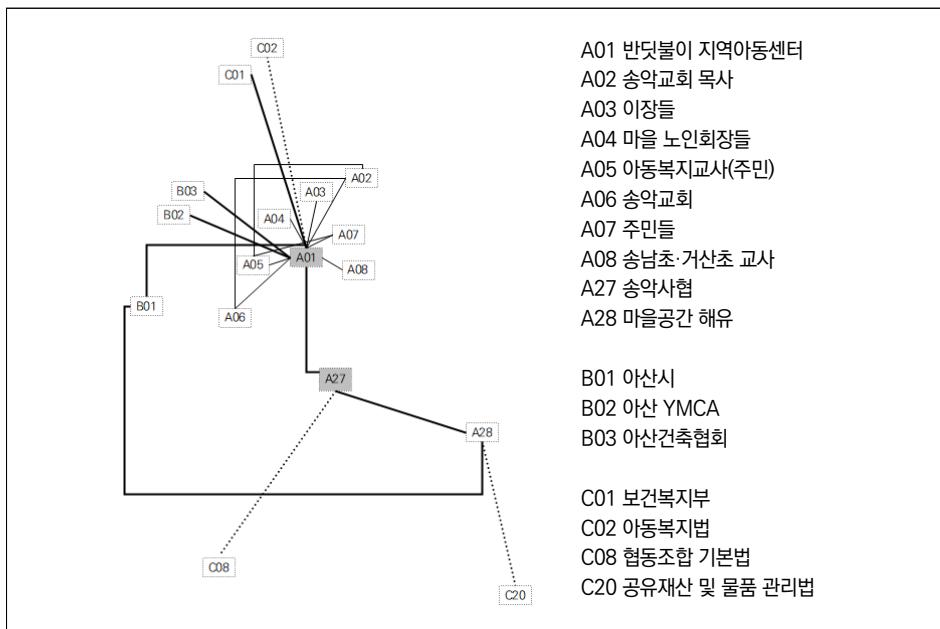
11) 이 보고서에서 면담 내용을 인용한 곳에서 []로 묶어 표기한 부분은 독자의 이해를 돋기 위해 연구진이 수정하거나 추가한 것이다.

〈그림 2-1〉 반딧불이 지역아동센터 설립·운영의 경과



자료: 저자 작성.

〈그림 2-2〉 송악면의 아동 돌봄 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

이상의 내용을 도식으로 정리하면 <그림 2-1>과 같다.¹²⁾ 조손가정의 아동을 포함해 돌봄이 필요한 아동들이 있다고 송악교회 목사가 문제를 제기했지만, 그 문제를 해결하려면 돌봄 시설(지역아동센터)과 ‘아동센터 교사’가 필요했다. 즉, 물적·인적 자원을 동원해야 했다. 일정한 시설(건물)이 필요했고, 자금도 필요했다. 10명의 지역 주민이 운영이사회를 구성하고 주민들의 후원을 받았다. 그리하여 2004년 9월에 마을회관 안의 방을 하나 얻어 ‘반딧불이 공부방’을 열었고, 2010년에는 송악면 노인회관으로 옮겼다. 이때 아산 YMCA의 후원으로 식당과 화장실을 리모델링하고, 아산건축협회의 도움을 받아 교실도 고쳤다. 물적 자원을 확보하기 위한 행위 전략은 지역사회의 주요 인사(이장, 노인회장 등), 주민, 아산시의 시민사회단체에 후원을 요청하는 것이었다.

한편, 지역아동센터를 운영하려면 ‘교사’¹³⁾도 필요했다. 이것 역시 지역 주민들을 설득하는 것 외에는 다른 수단이 없었다. 이렇게 온전히 지역사회의 힘만으로 반딧불이 지역아동센터를 설립했지만, 이를 운영하는 데 드는 경상비용을 후원금만으로 조달하는 데에는 한계가 있었다. 아산시에 지역아동센터 운영 비용을 지원하도록 신청하였고, 지금까지도 아산시의 지원을 받아 운영하고 있다.¹⁴⁾ 아산시의 정책 지원이 지역아동센터를 계속 운영할 수 있게 하는 중요한 ‘중재 조건’이었다.

결과적으로 송악면에는 ‘아동 돌봄’의 기능을 수행하는 회집체가 하나 형성되었다<그림 2-2>. 그것은 ‘반딧불이 지역아동센터’를 중심으로 몇 개의 인간 및 비인간 행위소(actant)가 연결된 모습이다. ‘교사(주민)-운영위원(주민)-건물(노인회관)-아동-아산시-아동복지법-지역아동센터 지원사업-보건복지부’가 연결된 회집체다.

12) 스트라우스와 코빈(Strauss & Corbin, 1990: 124)의 코딩 패러다임 모델을 적용한 것이다.

13) 일반적으로 ‘아동복지교사’라고 부른다. 보통 보육교사 또는 사회복지사 자격증을 가진 사람이 맡는다.

14) 지역아동센터는 ‘아동복지법’ 제52조에 따라 아동복지시설의 일종으로 분류되며, 동법 제59조 제1호는 국가 또는 지방자치단체가 아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용에 필요한 비용을 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 지역아동센터의 설치 및 운영에 대한 지원의 상세한 조건과 내용은 보건복지부가 지침으로 만들어 관리하고 있다. 그 상세한 내용은 보건복지부(2025b)를 참고.

2.2. 학교 살리기

반딧불이 지역아동센터를 중심으로 형성된 회집은 또 다른 실천 영역을 탈영토화(de-territorialization)하면서 새로운 회집체를 만들었다. 지역아동센터를 중심으로 활동하는 주민들이 지역사회와 다른 문제에도 관심을 확대하기 시작한 것이다. 이를 통해, 지역사회 문제에 적극적으로 관여하는 ‘주민 활동가’들이 출현하기 시작한 셈이다. 그리고 그때까지는 존재하지 않았던 새로운 연결망이 반딧불이 지역아동센터를 매개로 형성된다. 주민과 지역에 거주하는 교사들의 연결망이다.

지역아동센터 설립 및 운영에 참여한 주민들(학부모, 교사 등)은 마을에서 이루어지는 ‘방과 후 돌봄’ 활동만으로는 부족하고, “학교가 바뀌어야 한다고 생각하기 시작하였다.”(이순미 외, 2024: 217). 그런 생각은 반딧불이 지역아동센터에 운영위원으로 혹은 아동복지교사로 참여하는 주민, 주민-학부모, 주민-교사들의 연결망 안에서 자연스럽게 공유되고 논의되었다.¹⁵⁾ 반딧불이 지역아동센터는 “농촌 지역 학교 살리기와 마을만들기 등 마을의 의제들을 공론화하는 공간으로서도 기능하였다.”(고경호, 2019: 314).

“어쨌든 ‘반딧불이’라는 단위가 있으니까… 여기에 아이들이 있잖아요. 아이들이 있으니까 방과 후 활동을 하다보니, 이 [아동복지]교사들은 학교 선생님들을 만날 수밖에 없는 이런 구조들이 있었어요. 그래서 매년 [새] 학기가 되면 학교에 찾아가서 선생님을 뵙기도 했는데… 여기 [아동복지]교사들도 다 학부모 출신이시기도 하고. 지역의 학부모 출신이자 반딧불이 지역아동센터 교사, 그런 선생님들이 세 분 있었는데, 매년 돌아가면서 [학교의] 학부모회장을 하셨어요. 학부모회장을 하시면서 학부모 활동들을 하신 분들이고, 학교와 연계가 그냥 그렇게 되었던 분들이고. 그리고 학교 안에 ‘마을학교’나 이런 것들에 관해서 같이 움직이고자 하는 교

¹⁵⁾ 고경호(2019: 319)에 따르면, ‘반딧불이 교실’ 초기에는 행정으로부터의 지원이 없는 가운데 10여 명의 주민들로 구성된 운영이사회와 주민들의 후원을 바탕으로 3명의 교사를 중심으로 한 자원봉사 체계로 운영되었다.

사들이 한두 분 계셨던 거예요. 그분들하고 모여서 얘기 시작한 것이 …[중략]… 시
작이었던 것 같아.”(송악사협 관계자 A씨)

“공간과 거점들이 아동센터를 중심으로 만들어지면서, 여기에 교사 그룹들도 들
어오기도 하고, 이렇게 같이 후원하기 위해서. 그러면서 아동센터를 후원하기 위해
서 모여든 이 운영위원회, 이 그룹들이 다 교사, 지역에 살고 있는 교사분들이 몇 분
계셨어요. 그런데 이분들이 거산초[등학교] 선생님이기도 하고, 송남초[등학교] 선
생님이시기도 하고. 이러면서 자연스럽게 연계가, 작지만, 되기 시작했었고. 이게
계속 확대되어 왔던 것들이 지금은 마을교육으로까지 확대된, 마을교육공동체로
확대된 과정의 시발점이었던 것 같아요.”(송악사협 관계자 A씨)

방과 후 돌봄 문제에서 시작된 송악면 지역사회 주민들의 관심은 지역의 초등
학교 문제로 확장되었다. 송악면에는 초등학교가 둘 있었다. ‘학교 살리기’ 운동
은 거산초등학교와 송남초등학교 두 곳에서 진행되었다.

거산초등학교는 1949년에 개교했는데, 1992년에 송남초등학교 분교로 그 지
위가 낮아졌다. 반딧불이 지역아동센터가 설립되기 직전이었던 2001년에는 학
생 수가 30명에 불과했다. 그러면서 폐교될 위기를 맞았다. 당시 교육 당국은 소
규모 학교 통폐합 정책을 진행하고 있었고, 주민들은 반대하는 입장이었다. 송악
면보다 약간 먼저 학교 살리기 운동을 진행했던 경기도의 남한산초등학교 그리고
전라북도 완주군 고산면에 있는 삼우초등학교가 송악면 주민들에게 좋은 참고가
되었다.

거산초등학교 교사들과 학부모들이 논의하여 교육과정을 재편하였다. 공교육
이 허용하는 범위 안에서 생태교육, 문화예술교육, 독서교육을 중심으로 학교 교
육과정을 새롭게 마련했다. 그리고 교사 6명과 학생 96명을 학군 안으로 전입시
키는 데 성공하여 학생 수가 120명을 넘게 되었다. 2005년에는 분교의 딱지를
떼고 본교로 승격하였다.

한편, 송남초등학교도 2000년대 초중반에 학생 수가 줄어들어 130명에 불과

했다. 반딧불이 지역아동센터를 중심으로 모인 주민들은 송남초등학교의 교육 여건을 개선하고 학생 수를 늘리는 것을 목표로 새로운 활동을 전개했다. 우선 학부모들이 학교운영위원회에 운영위원으로 참여해 적극적으로 학교의 변화에 관해 의견을 개진했다. 가까운 곳에 아파트 단지가 들어서자 그곳이 공동학군 지역으로 지정되도록 청원 운동을 펼쳤다. 그리하여 그 아파트 단지에 거주하는 학생 30여 명이 송남초등학교에 다니게 할 수 있었다. 지역의 농업 생산자 조직과 협력해 유기농 급식을 제공하기도 했다. 여러 활동을 전개했는데, 그중에서도 중요한 것으로 기록되는 것은 ‘솔향글누리 도서관’을 송남초등학교 안에 개관한 일이다.

2006년, 한겨레신문에 소개된 ‘희망의 작은 도서관 만들기’¹⁶⁾ 사업 공고를 보고 송남초등학교 교사와 주민들이 당시 “학교 건물 2층에 위치한 작은 도서관을 1층으로 이전하여 지역과 학교가 함께 사용하는 도서관으로 재개관”(고경호, 2019: 316)하는 내용으로 사업을 기획했다. 사업 대상지로 선정되어 도서관을 새로 열었지만, 운영하는 데에 자원이 더 필요했다. 운영위원회와 후원회를 만들었다. 이 과정을 주민들이 주도하였다. “내실을 꾀하려면 전문 사서교사가 필요하다는 문제의식도 생겨서”(한겨레신문, 2010. 3. 21.), 초기에는 마을 후원금으로 사서교사를 초빙했다.¹⁷⁾ 송남초등학교의 솔향글누리 도서관은 학교도서관이면서 지역사회에 개방된 도서관이었다. 그곳에서 다양한 활동이 진행되었다. 그리고 마치 반딧불이 지역아동센터가 그랬던 것처럼 새로운 회집의 중심으로 기능하기 시작했다.

16) 삼성, 책읽는사회문화재단, 한겨레신문이 공동으로 추진한 사업이다.

17) 마을 주민들이 모은 후원금만으로 사서교사를 계속 고용한 것인지는 분명하지 않다. 후원금으로 사서교사를 초빙했다는 언급은 충청남도 홈페이지의 기사 “당진마을교육포럼: 아산시 송악면 우수 마을학교 ‘해유’ 방문기”에 나온다(<https://chungnam.go.kr>, 검색일: 2025. 7. 29). 한편, 한겨레 신문(2010. 3. 21.) 기사 “송악면 사람들, 학교도서관서 소통하다”에는 “학부모와 지역사회 주민들이 연대해서 사서교사에 대한 요청을 적극적으로 하셨다.”라고 소개된다. 아마도 주민들의 후원금으로 초빙했다는 사서교사는 정규 사서교사의 근무시간이 끝난 오후 6시부터 근무하는 ‘방과후 사서’를 말하는 듯하다.

“솔향[글]누리 도서관에서도 재미난 옛이야기 듣기, 북아트, 영화 상영, 도서 장터, 아빠들과 함께하는 도서관에서의 하룻밤 캠프, 그림책 읽는 학부모 모임, 학부모와 마을 주민들이 함께하는 영상모임 등의 다양한 활동이 진행되고 있다.”(고경호, 2019: 316).

“오후 5시 30분. 황 [사서]교사의 업무 시간이 끝났지만 도서관의 불은 꺼지지 않았다. 일주일 전부터 방과 후 사서로 근무하게 된 학부모 김지선 씨가 황 교사에게 바통을 이어받았다. ‘일주일 정도 해보니까 여기 오는 아이들 이름 한 번 불러주고, 손 한 번 잡아주는 게 굉장히 중요하단 생각이 들더라고요. 와도 되고, 자꾸 오고 싶은 공간으로 느끼도록 말입니다. 물론 이렇게 오래 열어두는 것 자체도 중요하죠.’ 김 씨는 평일 7시 30분까지, 토요일엔 6시까지 도서관이 불을 밝히도록 돋는다. 김영미 간사는 ‘도서관 문화와 함께 이 학교 친환경 급식 등이 알려지면서 전학 오겠다는 학생도 늘고 있다’고 했다.

‘우리 서나 어디 갔어요?’ 6시가 조금 지난 시각. 원[서나] 양의 엄마 김성림 씨가 딸을 데리러 도서관에 왔다. 김 씨는 ‘보통 5시쯤 끝나서 딸을 데리러 오는데 도서관 덕에 아이가 학교 끝나고 어딜 갔나 걱정하지 않아서 좋다’고 했다. 김 씨를 비롯해 자녀를 데리러 온 학부모들은 7시가 다 됐지만 집에 가지 않았다. 이날은 학부모 동아리 가운데 하나인 교육영상모임이 열리는 날이었다. 도서관은 한 아이를 넘어 부모들을 키우는 공간이었다. 퇴근을 마친 뒤 모인 스무 명 남짓한 학부모들은 학부모이면서 예산 대출초 교사이기도 한 임대봉 씨가 준비한 감정코치 관련 영상 자료 <내 아이를 위한 사랑의 기술>을 시청하고 자녀와의 소통에 관한 고민을 나누기 시작했다. 학교도서관에서는 이런 교육영상모임과 책 읽는 어른 모임 등의 모임이 1년 정도 지속되고 있다. …[중략]… 이날 교육영상모임 토론과 함께 학부모와 교사들 사이에선 교과 협력수업, 토론실 설치 등 도서관 문화에 관한 주제로 여러 이야기가 오갔다.”(한겨례신문, 2010. 3. 21.).

송악면 주민들이 거산초등학교와 송남초등학교를 혁신하려고 취한 전략은 크게 두 가지다. 첫 번째는 ‘의사결정 기구’에 참여하는 것이다. 거산초등학교 운영위원회에 학부모들이 의식적으로 운영위원으로 참여하거나, 송남초등학교 안에

지은 솔향글누리 도서관의 운영위원회를 조직하고 참여한 일이 그것이다. 지역 사회에서의 실천은 ‘실천 집단’이 직접 소유한 자산만을 바탕으로 해서는 가능하지 않을 때가 많다. 특히, 그 실천이 공공적 사안에 관련될 때 그렇다. 공적 자산의 활용·운영·변경이 수반되어야 하므로, 그 공적 자산을 관리·통제할 권한을 지닌 의사결정 기구 또는 과정이 의무통과지점¹⁸⁾(obligatory passage point)이다. 그곳을 통과할 전략으로 주민들은 ‘위원’으로 참여할 것을 결정하고 실행한 것이다. 이것은 ‘학교 시설물은 학교만이 관리·통제한다’라는 기성의 코드를 ‘지역사회 주민도 학교 시설물을 관리·통제하는 의사결정에 참여할 수 있다’라는 규범으로 재코드화하는 과정에서 일어난 사건이다. 이렇게 송남초등학교 등 송악면의 공교육 현장은 탈영토화-재영토화의 과정으로 진입하게 된 것이다.

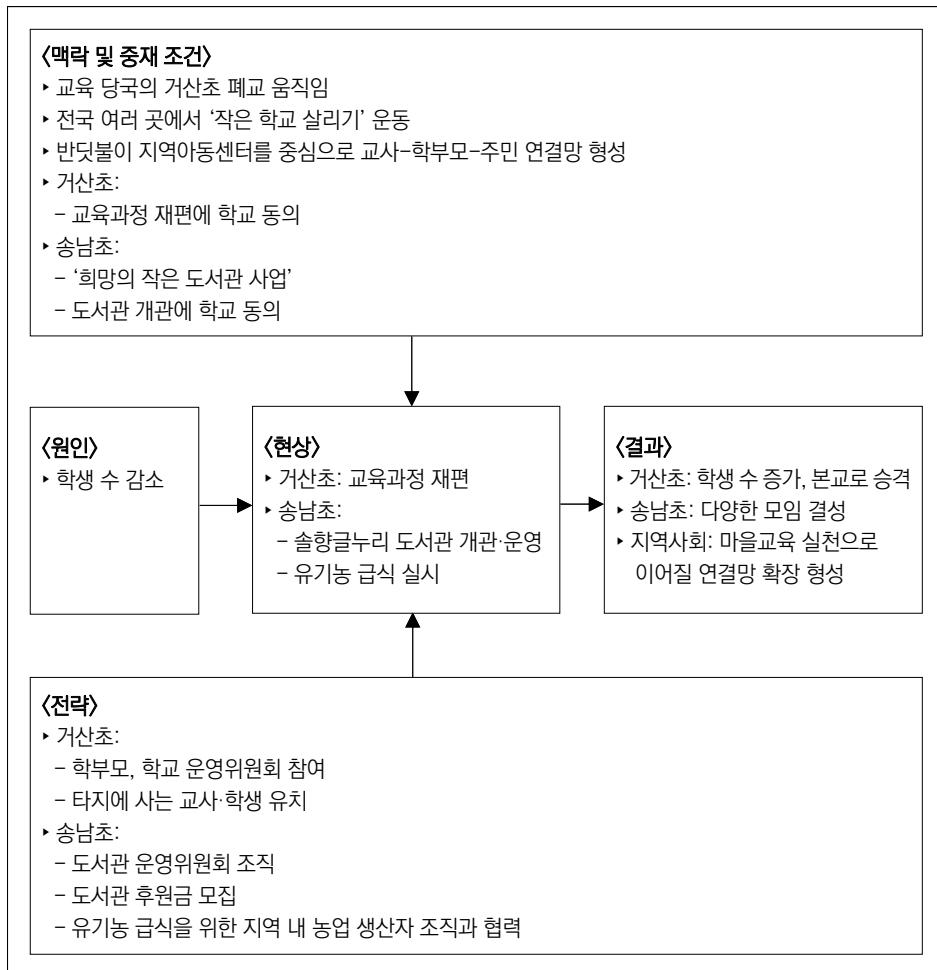
두 번째는 활동에 소요되는 인적·물적 자원을 동원하는 것이다. 송남초등학교 도서관의 방과 후 사서를 고용하는 등의 준비에 필요한 자금을 지역사회에서 후원금을 거두어 조달했다. 그리고 유기농 급식을 실시하는 데 필요한 유기농산물은 송악면의 유기농 생산자 조직과의 협력을 통해 조달하였다.

송악면 지역사회 주민이 통제할 수 없는 범위에서 작용함으로써 거산초등학교 및 송남초등학교의 혁신을 가능하게 한 ‘중재 조건’으로는, 무엇보다 두 초등학교의 교장을 비롯한 교사들의 동의가 중요했다. 그리고 송남초등학교 솔향글누리 도서관 설치와 관련해서는 ‘희망의 작은 도서관 사업’이라는 지역 외부의 자금 확보 기회가 있었다는 점도 결정적이다. 앞에서 언급한 반딧불이 지역아동센터 운영 사례에서도 아산시의 지원이 자금을 확보하는 중요한 중재 조건이었던 것처

18) “한 행위자가 기존의 네트워크를 교란시키고 다른 행위자들을 자신의 네트워크로 끌어들이기 위해서는 이들이 의존할 수밖에 없는 존재를 만드는 것이 중요한데, 이렇게 다른 행위자들이 네트워크상에서 반드시 거쳐 가게 함으로써 행위자들을 자신의 편으로 끌어들이는 존재를 ‘의무통과지점’이라고 한다.”(홍성욱, 2010: 26). 솔향글누리 도서관 운영위원회의 경우, 주민들은 단지 운영위원으로 참여하기만 한 것이 아니다. 사실, 주민이 참여하는 도서관 운영위원회를 조직함으로써 도서관 운영과 관련하여 스스로를 ‘도서관 운영위원회’라는 의무통과지점으로 정립한 것이다. 이처럼 “스스로를 연결망에서 필수 불가결한 것이 되도록 하는 이러한 이중의 움직임”(미셸 칼롱, 2010: 69)을 ‘문제 제기’(problemaization)라고 부른다.

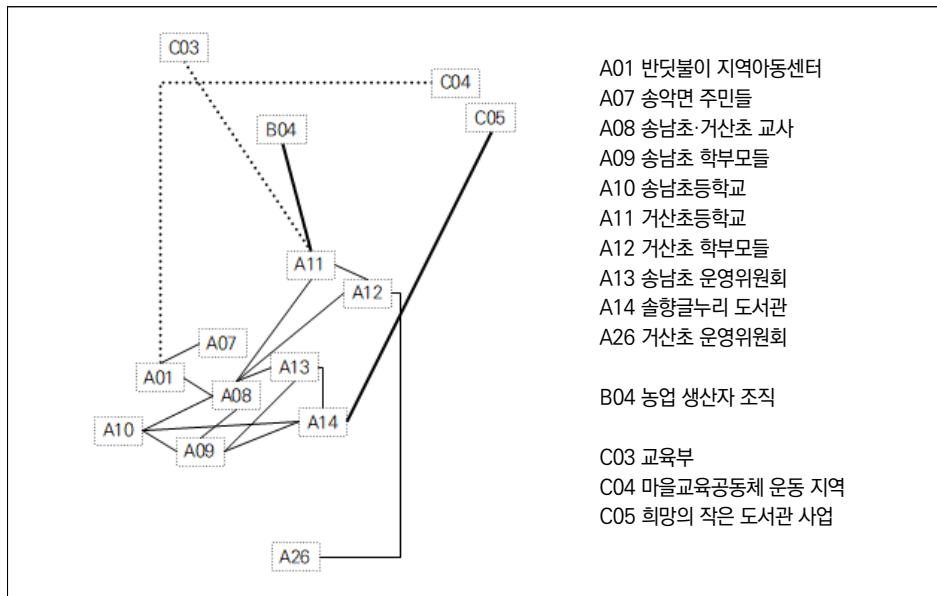
럼, 이 경우에서도 적지 않은 규모의 도서관 조성 비용을 지역 외부로부터 조달할 기회가 있었다는 점이 중요하다. 농촌 읍면의 주민 조직 또는 집단이 공공적인 활동을 실행하려 할 때, 자금을 그 읍면 지역사회 외부로부터 조달하는 것은 아주 긴 요한 과제다. 그 활동이 공공적일수록 ‘돈을 쓰는 일’이지 ‘돈을 베는 일’이 아닐 것이기 때문이다.

〈그림 2-3〉 송악면 지역사회의 ‘학교 살리기’ 운동 경과



자료: 저자 작성.

〈그림 2-4〉 송악면의 학교 살리기 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

‘송남초등학교-솔향글누리 도서관-학부모-교사’의 회집, 즉 송악면의 ‘학교 살리기 회집체’는 몇 년 뒤에 일어날 마을교육공동체 실천으로 확장되었다. 학부모들이 학교도서관 운영에 관여해 교육적으로 의미 있는 활동을 전개하는 것에 그치지 않았다. ‘교육’의 문제를 송악면 지역사회 전체로 확장하는 계기를 만든 것이다. 이 같은 경험은 나중에 ‘송악사협’을 결성하기까지의 여러 활동을 전개하는 주민 집단을 형성하는 것으로 이어졌다.

2.3. 마을교육공동체

송악면 주민 중 일부가 아동 돌봄에 나서면서 설립한 반딧불이 지역아동센터

그리고 송남초등학교에 개관한 솔향글누리 도서관은 각기 아동이나 초등학생을 대상으로 운영되는 기관으로만 기능하지 않았다. 이 두 장소를 바탕으로 주민들 사이에 그리고 교사들과 주민들 사이에 긴밀한 연결망이 형성되었다. 그것은 이 절에서 설명하려는 마을교육공동체 실천의 중요한 맥락 요인이다.

“마을교육공동체 형성 활동의 첫 거점이었던 반딧불이 지역아동센터는 아동들의 교육 및 돌봄 프로그램 운영뿐만 아니라, 지역 주민과 학부모, 교사 등을 대상으로 하는 복지 프로그램, 지역사회 연계 프로그램 등을 운영하면서 관련 주체들 간의 상호작용을 촉진하는 역할을 수행하였다.”(고경호, 2019: 316).

“[솔향글누리] 도서관은 학교와 마을, 교사와 학부모, 학생과 학부모, 주민들 간의 활발한 상호작용을 촉진하는 공간으로서 기능함으로써, 주체의 재생산 등 마을 교육공동체 형성 활동에 크게 기여하였다고 할 수 있다.”(고경호, 2019: 315).

더 넓게 보자면, 2010년을 전후로 몇몇 지방자치단체를 중심으로 ‘혁신학교’ 정책이 추진되면서 마을과 학교의 연계를 강화하는 전략적 입장을 지닌 주민 운동이 마을교육공동체 실천으로 발전해 확산되기 시작한 것도 중요한 맥락 요인이다. 마을교육공동체 실천은 학교 교육과 생활의 괴리, 즉 “학교 교육의 가장 큰 문제점은 삶과 배움이 동떨어져 있다”(서용선 외, 2016: 14)라는 문제의식에서 출발한 주민 운동이자 교육 운동이다.

학교를 혁신하는 것을 포함해 지역사회 전체가 배움의 장이 되어야 한다는 인식은 배움의 주체가 아동뿐만 아니라 주민 전체여야 한다는 인식으로 확장되었다.¹⁹⁾ 가령, 2013년부터 본격화한 ‘마을교육사업’은 “누구나 배울 게 있고, 누구나 가르칠 게 있다”라는 구호와 함께 시작되었다. 그 같은 인식의 확장은 아마도

19) 마을교육공동체를 실천하는 지역들 다수에서는 아동, 학생, 청소년 등이 학생이고 지역사회 주민이 교사가 되는 역할 모델을 기본으로 한다. 이와 달리, 송악면에서는 모든 주민에게 배움의 기회가 필요하다는 인식이 있어서, 학생과 주민교사로 구분되는 역할 모델이 아니라는 점이 독특하다.

반딧불이 지역아동센터나 솔향글누리 도서관에서 진행된 활동이 아동이나 송남 초등학교 학생이 아닌 학부모 등 주민을 대상으로 하는 것들도 있었기 때문인 듯 하다. 달리 말하자면, 그 두 장소는 형성되자마자 아동 돌봄이나 초등학생 교육뿐만 아니라 지역사회 주민들 스스로 다양한 활동을 펼치기 위한 물리적 인프라로 활용되기 시작한 것이다.

“마을교육공동체 형성 활동의 초기 거점 공간인 ‘반딧불이 지역아동센터’는 돌봄과 학습 지도, 다양한 문화복지, 지역사회연계 프로그램을 통하여 상호작용을 촉진하는 매우 중요한 공간이라고 할 수 있다.”(고경호, 2019: 315).

“2004년 개관한 학교 내 마을도서관인 솔향글누리 도서관도 단순한 학교도서관이 아닌 학부모와 마을 주민들의 교육문화복합공간으로서의 기능을 하면서 개별 주체 간 상호작용을 촉진하였는데…….”(고경호, 2019: 314).

‘마을교육’이라는 이름으로 다양한 주민 실천이 전개되는 데에 결정적으로 기여한 계기는 2013년의 ‘농어촌희망교육공동체 시범사업’이었다. 일종의 지역사회 평생교육(lifelong education)이라고 볼 수 있는 이런 종류의 활동을 계속하는 데에도 자금이 필요하다. 마침, 농어촌희망교육공동체 시범사업을 농림축산식품부와 농어촌희망재단이 주관하여 실시하였다. 이 사업²⁰⁾은 “교육·문화·복지 사각지대를 줄이고 농촌 주민과 공동체의 역량을 키우”(농림축산식품부, 2022)는 데 목적을 두고 기획되어 2015년부터 본격적으로 실시되었는데, 그 시범사업 공모에 송악면 주민들이 응모하여 선정되었다. ‘송악 온마을교육공동체: 마을이 학교다’라는 제목으로 실행한 사업의 세부 활동 프로그램은 다음과 같다.

20) 시범사업이 끝나고 본사업으로 추진하면서 ‘농촌 교육·문화·복지 지원사업’으로 명칭이 바뀌었다. 면 단위 이하 수준의 농촌 지역에서 주민들이 공동체를 구성하여 교육, 문화, 복지 분야의 프로그램을 기획하고 운영할 때 연간 500만~2000만 원의 경상비를 지원하는 사업이다. 최대 5년 동안 지원하였다. 공모제 방식으로 운영하였다. 2023년까지 시행되었고, 2024년 이후로는 시행하지 않는 듯하다.

〈표 2-1〉 농어촌희망교육공동체 시범사업(마을이 학교다)의 세부 내용

세부 프로그램 명칭	참여 대상	주요 내용
* 마을이 곧 학교다	학생	▶ 마을을 기반으로 학생들에게 진로 탐색의 기회를 제공
* 마을교사 아카데미	어른	▶ 마을 주민들이 아동, 청소년 등을 대상으로 하는 교육적 활동에 교사로서 역할을 수행하도록 준비
* 대안에너지 학교	어른	▶ 태양광 발전, 바이오디젤 등 신재생에너지 관련 학습
* 청소년 마을학교: 청소년 인문학 여행	청소년	▶ 인문학 학습
* 청소년 마을학교: 마을 어르신 자서전 쓰기	청소년, 노인	▶ 노인 생애사 구술을 바탕으로 인터뷰와 기록 ▶ 출판물 제작
* 청소년 마을학교: 마을신문 만들기	청소년	▶ 마을 소식 기록 및 공유, 세대 간 소통
* 송악 청소년 연극단	청소년	▶ 연극 활동
* 송악 청소년 마을밴드	청소년	▶ 공연
* 송악마을축제	주민 전체	▶ 문화 활동

자료: 고경호(2019: 316), 이순미 외(2024: 210), 오마이뉴스(2019. 3. 25.)의 내용을 바탕으로 저자 재구성.

〈표 2-1〉에서 보듯, 송악면의 ‘마을교육’은 아동, 청소년 등 학생들만을 대상으로 하는 교육적 실천이 아니다. 교육적 실천에만 국한된 것도 아니다. 연극, 축제 등 지역 문화 활동도 함께 진행되었다. 농어촌희망교육공동체 시범사업의 예산 사용 범위가 비교적 넓다는 점이 그것을 가능하게 한 조건 중 하나였다. 여기에 조응하여 지역사회에서 먼저 실천의 목표를 설정하고 그것에 맞추어 외부로부터 동원한 자원(보조금)을 유연하게 활용하는 전략을 유지했다는 점도 주목할 만하다.

“시작은 마을교육 사업들을, 좀 많이 시작해서, 시작점들로 많이 잡고 있어요. 어쨌든 작게나마 보조금 받아서 강사비 쓰면서 아이들 수업들도 하고, 어른들 프로그램도 운영하는 그런 마을교육들로 시작을 해서….”(송악사협 관계자 A씨)

“저희가 이렇게 사업을 푸는 방식이, 쭉 그랬던 것 같아요. 예를 들면, 이렇게 보조금을 따 와요. 따 와서, 이 사업은 교육에… 이걸 하고 싶어서 사업비를 따 왔는데, 교육인지 문화인지 약간 애매할 때도 있잖아요. 그랬을 때, 교육[분야 보조금]을 따와도 문화 사업이 필요하면 문화 사업처럼 쓰고. 문화 사업인데 교육이 필요하면 ‘문화예술교육’으로도 쓰고. 이렇게 해서, 그렇게 하는데, 이렇게 비슷한 색깔

의 사업들을 따와서 필요한 색깔로 입히는 것을 저희가 했던 것 같아요. 그동안 그렇게 보조금들을 조금 써 왔던 것 같아. 그럼도 그렇게 맞추는, 보조금 [사업의] 그림에 [우리의 활동을] 맞춰는 주지만, 저희 지역에서는 지역에 필요한 내용들을 갖고 가는 것들로… 네. 그렇게 썼던 것 같아요, 돈을.”(송악사협 관계자 A씨)

이렇게 다양하게 분화된 마을교육공동체 실천은 송악면 지역사회에 여러 측면에서 영향을 끼쳤다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 다양한 주민 모임이 생겨났다. 관내의 3개 학교(송남초, 거산초, 송남중)를 중심으로 ‘아빠모임’들이 생겨났다. 축구, 배드민턴, 영화, 등산 등 취미 모임이 결성되었다. 다른 한편으로는 숲 해설, 숲 놀이, 생태 탐사 프로그램 등을 운영하는 ‘송악 숲 학교’, ‘솔바람 풍물패’ 등이 생겨났다. “이러한 주민공동체는 상호 연대와 협력의 문화를 조성”(고경호, 2019: 320)하는 데 기여했다.

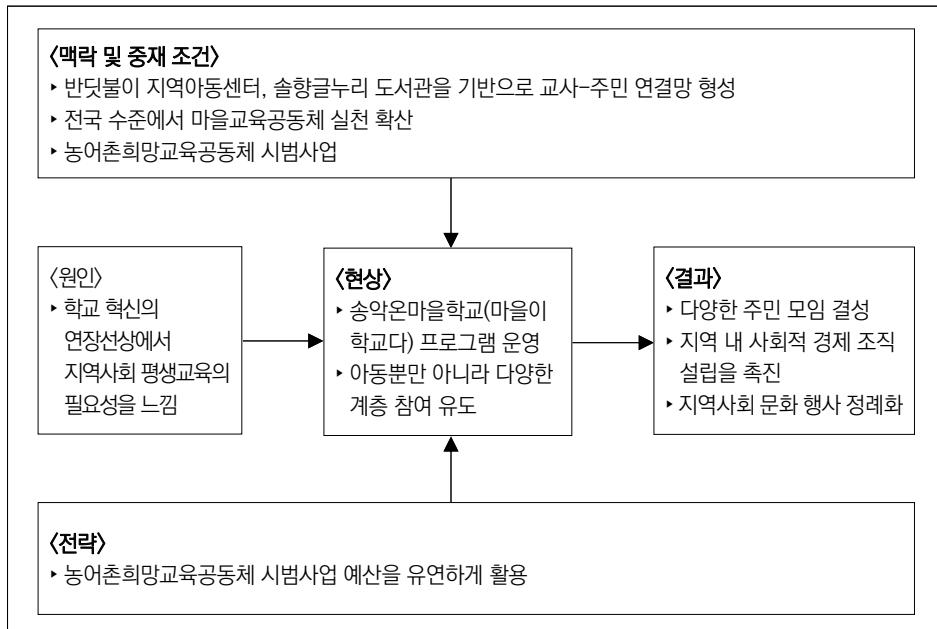
둘째, 마을교육공동체 실천과 더불어 밀도가 높아진 송악면 지역사회 주민들의 상호작용은 때마침 ‘협동조합 기본법’ 제정 및 시행²¹⁾과 더불어 사회적 경제 조직의 설립을 촉진하는 요인이 되었다. “반찬꾸러미 사업을 추진하는 협동조합 고랑이랑과 자연생태 프로그램을 운영하는 협동조합 담뿍, 적정기술 체험 및 교육 프로그램을 운영하는 송악에너지공방 등은 모두 2012년 농어촌희망교육공동체사업인 ‘송악온마을교육공동체(마을이 학교다) 사업’과 마을의제 찾기 워크숍을 통하여 제시되고 실천된 사회적 경제 모델들이다.”(고경호, 2019: 321).

셋째, 지역사회의 정례적인 문화 행사들이 생겨났다. 예를 들어, 매년 10월에 개최하는 송악마을예술제는 송악면 주민들 스스로 개최하는 축제다. 처음에는 반딧불이 지역아동센터의 아동들이 후원자인 주민들에게 감사의 뜻을 전하려고 일종의 학예회 같은 것으로 시작한 행사가 마을교육공동체 활동을 거치면서 아동뿐 아니라 모든 연령대의 주민들이 각자의 문화예술 활동 결과를 드러내는 축제로 발전했다. 그 밖에도 연중 여러 차례 개최하는 송악놀장도 중요한 문화 행사로

21) ‘협동조합 기본법’은 2012년 1월 26일에 제정되고, 같은 해 12월 1일부터 시행되었다.

자리를 잡았다. 마을교육공동체의 주체들인 교사, 학부모, 학생, 주민들이 참여 한다.²²⁾

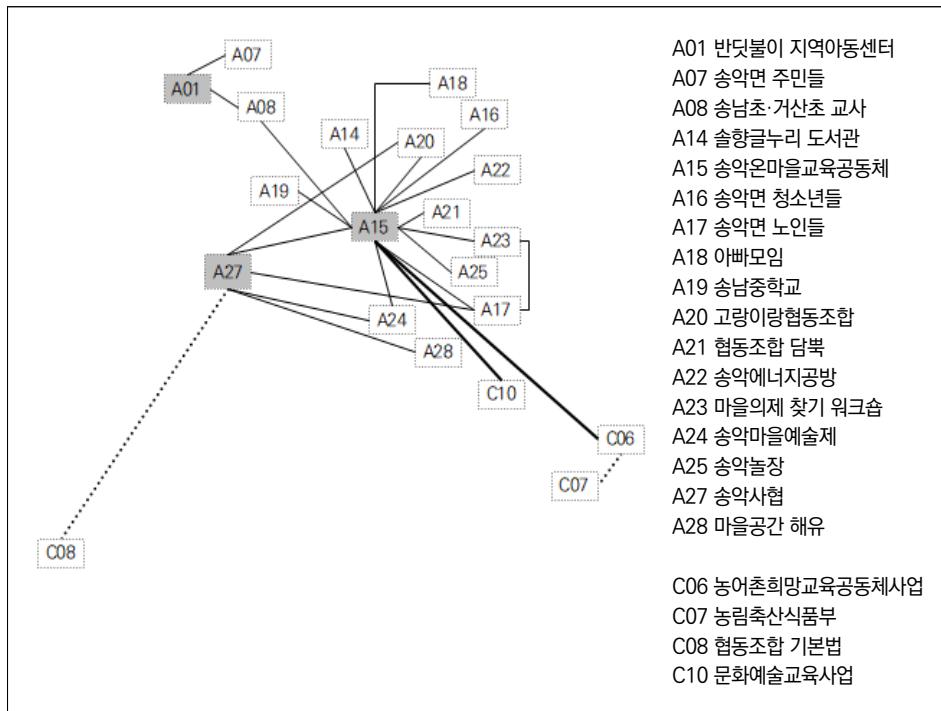
〈그림 2-5〉 송악면 지역사회의 마을교육공동체 활동 경과



자료: 저자 작성.

22) 2019년 시점에서 송악놀장을 이렇게 묘사한 보고가 있다. “송악놀장은 ‘듣고 놀장’(버스킹 공연: 송남초등학교 및 거산초등학교 아동들의 춤과 음악 공연, 반딧불이 지역아동센터 아동들의 공연, 송남초등학교 교사 밴드 공연), ‘먹고 놀장’(송악희망장학금 아빠들의 먹거리 부스), ‘만들어 놀장’(캘리, 코사지, 조각 그림, 요리 체험 등), ‘나누며 놀장’(수공예 부스, 아이들과 어른들 모두가 참여하는 마을 벼룩시장) 등으로 구성되어 있다.”(고경호, 2019: 317).

〈그림 2-6〉 송악면의 마을교육공동체 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

3. 송악사협 설립 및 운영

송악사협이 설립되기 전까지 송악면 지역사회의 주민 실천은 아동 돌봄, 학교 살리기, 마을교육공동체 등의 개별 기획들로 나뉘어 진행되었다. 그 기획들 각각에 참여하는 주민 집단들 사이에 상당수의 교집합이 있었던 것은 사실이지만, 각각의 기획을 주도하는 단위 조직은 구별된다. 가령, 아동 돌봄은 반딧불이 지역아동센터, 학교 살리기는 거산초등학교 운영위원회와 송남초등학교 솔향글누리 도서관 운영위원회, 마을교육공동체 활동은 ‘송악온마을학교’가 주도하는 식이었

다. 그러다가 2016년 송악사협을 설립하면서부터 송악면 지역사회의 주민 실천은 크게 변화한다. 실천 단위의 형태와 내용 면에서 크게 다른 양상을 보인다. 송악사협 설립이 그 같은 변화의 분기점이다.

송악면 주민들이 사회적 협동조합을 설립하기로 뜻을 모으고 행동에 나서게 된 배경에는 몇 가지 사정이 있었다. 그 첫째는 2012년 이후로 도시, 농촌을 가릴 것 없이 전국적으로 빠르게 확산한 협동조합 설립 움직임이다. 2012년 1월에 ‘협동조합 기본법’이 제정되고 같은 해 12월에 시행되면서 전국 곳곳에서 다양한 목적으로 협동조합이나 사회적 협동조합들이 설립되기 시작했다.²³⁾ ‘협동조합 기본법’은 지역사회에서 주민들이 협동 그리고 민주주의라는 가치에 기초하여 의미 있는 자발적 실천을 전개하는 조직 수단을 법적으로 인정함으로써 수없이 많은 조직 설립을 촉진했다. 그중에서도 사회적 협동조합 관련 내용은 그 조직적 실천이 영리 목적이 아닌 경우에도 법인격이 있는 조직을 만들어 실천할 수 있고 그것에 대해 공공 부문이 지원할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 중요한 변화였다.²⁴⁾ 송악면에서도 협동조합 설립 움직임이 나타났다. 당시 상황을 송악사협의 관계자는 이렇게 설명한다.

“2013년도에는 협동조합을 만들자고 하는 동네의 분위기가 있었어요. ‘협동조합 만들자’라며 이렇게 모이는 사람들이 있었거든요. 그런데 이 사람들 중에 ‘정말 만들자’, ‘필요해’하고 제일 처음에 만들어졌던 게 ‘고랑이랑 협동조합’이었어요. [‘송악사협’ 건물] 옆에서 지금 ‘고운 밥상’을 운영하는 ‘고랑이랑 협동조합’이… 명확한 요구가 있었던 거예요. 지역의 귀농인들을 중심으로 농산물 꾸러미를… 이

23) ‘협동조합 기본법’ 제2조의 1에서는 다음과 같이 정의하였다. “‘협동조합’이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.” 제2조의 3에서는 사회적 협동조합을 이렇게 정의하였다. “‘사회적 협동조합’이란 제1호의 협동조합 중 지역 주민들의 권리·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.”

24) 실제적으로는 출자금 하한 없이 조합원 5명 이상이면 누구나 쉽게 협동조합 혹은 사회적 협동조합을 설립할 수 있게 길을 연 조치라는 점에서 의의가 있다.

렇게 생계와 먹거리를 통한, 생계도 유지하고 삶의 의미도 갖고 가는 것으로 해서 여섯 가구가 협동조합을 먼저 만들고. [중략] 그리고 또 에너지 적정기술 협동조합이라고, 그 남자들 중심으로, 7명의 남자들 중심으로, 그때 한창 이게 뭐 ‘나는 난로다’가 유행하면서 적정기술 협동조합이 또 만들어졌어요. 이렇게 두 개가 만들어지고. ‘협동조합 참 좋은 건데 우리는 뭐하지?’ 이렇게 하면서 그냥 그냥 남은 사람들 이 있었던 거예요. 이렇게 문화예술을 즐기는, 이렇게 그냥 또 이분들이 남아서 있다가 ‘협동조합이 뭔지 공부도 해보자’ 하고 공부도 했는데… 특별하게 명확한 목적이 없었던 거예요. 이제 뭔가 만들면 좋을 것 같긴 한데, 조직을 만들면 좋을 것 같긴 한데, 명확하게 어떤 걸 갖고 가야 할지에 대한 목적이 없이 [시간만] 흐르다가. [중략] 그렇게 저희가 그냥 2013년도부터 한 3년 정도는 매달 한 번씩 그냥 ‘협동조합 준비위’라는 모임들을 가졌어요. 한 달에 한 번씩 모여서 술 먹고 놀았는데, 그러면서 이제 조그마한 마을 사업들 같이하고, 이렇게 하면서 시간을 보내고 있다 가.”(송악사협 관계자 A씨)

지역 안팎에서 보고듣는 협동조합 설립 움직임이 송악면 주민 중 일부에게 협동조합 설립의 가능성을 타진하는 계기가 되었지만, 그것은 여전히 가능성으로만 남아 있었다. 협동조합을 설립해야 할 구체적인 필요는, 그때까지는 확인되지 않았던 것이다. 마찬가지로 협동조합 설립의 필요성이나 당위성을 분명히 드러내는 건 아니지만 ‘협동조합을 설립하면 뭔가 좋을 것 같다’라는 막연한 생각을 더욱 강화시키는 맥락 요인이 또 하나 있었다. 농림축산식품부의 읍면소재지 종합정비사업이 송악면에서 시행된 것이다.²⁵⁾

대략 2013~2014년 무렵에 이 사업이 시작되면서 ‘송악온마을학교’ 등을 주도한 주민 집단은 몇 년 후에는 송악면 지역사회 주민들이 공동으로 이용할 수 있는 건축물이 생겨날 것을 예상할 수 있었다.²⁶⁾ 지역사회에서 주민들이 이용할 수 있는 공공 건축물이 조성될 예정이었지만, 그 용도가 미리부터 구체적으로 결정된

25) 지금은 ‘농촌 중심지활성화사업’ 혹은 ‘기초 생활거점 조성사업’이 그 특징을 그대로 승계해 추진된다고 보아도 무리가 없다.

26) 현재 송악사협이 아산시로부터 관리를 위탁받은 건물 ‘마을공간 해유’를 말한다.

것은 아니었다. 이런 상황은 협동조합 준비위를 운영하던 주민들을 자극했다. ‘어떤 협동조합을 설립해야 할까?’라는 고민이 시작된 것이다.

“이 건물이 생긴다는 소문을 듣고, ‘저걸, 뭔가 하려면, 뭔가 필요하지 않겠나’라는 생각들을 좀 더 키운 거죠. [중략] 좀 더 명확한 목적성을 갖고, 이제는 이게 뭔가 만들어져야지만 그다음을 도모할 수 있겠다라는 것들이[생각이] 확장되는 시기가 2015년, 2016년….”(송악사협 관계자 A씨)

협동조합 설립의 유행이라든가 지역사회 공동이용 시설이 조성될 것이라는 예상은 송악사협 설립에 연관된 맥락을 구성한 계기일 뿐이다. 송악사협을 설립하게 된 직접적 이유는 마을교육공동체 실천에 필요한 재정 지원 확보와 관련된 듯하다. 농어촌희망교육공동체 시범사업 예산을 지원받아 시작할 수 있었던 송악면 주민들의 마을교육공동체 실천은 이후로 몇 년 동안 공공 부문의 지원사업을 여러 차례 받으면서 지속되고 있었다. 그도 그럴 것이 마을교육공동체 활동은 영리를 목적으로 하는 것이 아니어서 지역사회 주민들이 전적으로 필요한 자금을 스스로 마련하거나(그런 일은 사실상 불가능하다), 중앙정부나 지방자치단체로부터 예산을 지원받아야 지속할 수 있다. 공공 부문의 예산 지원은 이 경우에 대체로 공모사업 형식으로 추진된다. 송악면에서 마을교육공동체 실천을 이어 온 주민들은 여러 개의 공모사업에 응모하는 방식으로 재정 지원을 조달했다.

“중간에 제가 이제 2014년도부터 활동 시작했다고 말씀드렸잖아요. 뭘 했냐하면, 반딧불이 [지역]아동센터 이름으로 마사회 사업[농어촌희망교육공동체 시범사업]도 한 번 했었고, 그리고 문화예술교육진흥원의 문화예술교육사업이라고 그 사업을 한 3년 정도 했었거든요. 그리고 아산시의 창조마을 만들기 사업인가, 하여튼 그런 이름의 사업들을 반딧불이 [지역아동센터] 이름으로, 사업자 이름으로 몇 건의 사업들을 했었어요.”(송악사협 관계자 A씨)

그런 공모사업에 응모하는 주체는 거의 대부분 법인격을 지닌 단체여야 한다. 이로부터 나중에 송악사협이라고 부르게 될 ‘법인 형식의 주민 조직’을 설립해야 할 필요성이 부각되었다. 반딧불이 지역아동센터는 법인이 되어 아동복지 분야에서 기능하는 사회복지법인이어서 한계가 있었다는 것이다. 마을교육공동체 실천에 활용할 재정 자원으로서 공공 부문의 공모형 지원사업은 분야를 따지자면, 대체로 농촌개발이나 문화예술 분야의 것들인데, 사회복지법인인 반딧불이 지역아동센터가 그런 지원사업들에 계속 응모하기가 어려워진 것이다. 그리고 이런 사업들을 시행하려면 동참할 만한 주민들을 계속 찾아내 설득해야 하는데, 이 문제에 관련해서도 사회복지법인인 반딧불이 지역아동센터는 적합하지 않았다. 이 같은 상황을 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

2013년 이후 몇 해 동안 송악면에서는 아동 돌봄, 학교 살리기, 마을교육공동체 등 여러 가지 주민 실천이 전개되었다. 각기 다른 분야의 실천이지만, 그것들을 주도하는 주민 집단들의 구성원 상당수가 동일 인물이었던 듯하다. 시간이 지나면서 그들은 그동안의 활동을 가능하게 했던 공공 부문으로부터의 보조금을 지원받기에 더 적합한 형식의 조직이, 그리고 다양한 부류의 주민 실천을 포괄해 수행하는 지역사회 조직이 필요하다고 더욱 명확히 인식하게 되었다.

“마을에서 이렇게 어쨌든 뭔가 사업적인 부분들을 하려니까 계속 사람들을 발굴하고 만나야 되고, 이런 일들이 생기고. [중략] 그러다 보니까 이제 반딧불이 [지역] 아동센터는 사회복지시설이잖아요. 여기[반딧불이 지역아동센터] 사업자로만 할 수 있는 한계치가 되게 명확하게 드러나기 시작했던 것 같아요. 그래서 다른 사업자나 다른 조직들인 부분들이 만들어져야겠다. 계속적으로 이 지역에서 발생한 이 [마을]교육사업이나 뭔가를 이어가기 위해서는 다른 게 필요하다는 것에 동의를 하면서 저희가 이제 협동조합을 좀 힘 있게 그때 만들었던 것 같아요. [중략] 그동안 사업을 갖다가 반딧불이 [지역]아동센터 이름으로 따던 걸 갖다가 다른 사업자로 만들어서 계속하자는 것에 대한 동의와 ‘이렇게 준비하고 있으면, 뭔가 우리한테 기회가 오지 않을까’라는 이런 속마음과 뭐 이런 것들이 짬뽕돼 가지고….”(송악사협 관계자 A씨)

송악사협 설립을 준비하고 논의하면서 설립자들은 ‘지역사회의 발전’이라는 목표를 예전보다 더 분명하게 의식하게 되었다. 단지 보조금 지원사업을 ‘따 오는 일’을 용이하게 하려고 사회적 협동조합을 설립하는 것에 초점을 두는 게 아니라, 실천하려는 일들이 송악면 지역사회 전체에 기여하는 것이어야 한다는 목표 의식을 명료하게 설정할 수 있게 된 것이다. 그렇다면 지역사회에 기여하는 일이란 구체적으로 무엇인가? 그 일들이 설립하게 될 송악사협의 정체성을 형성하는 밑바탕이 될 것이다.

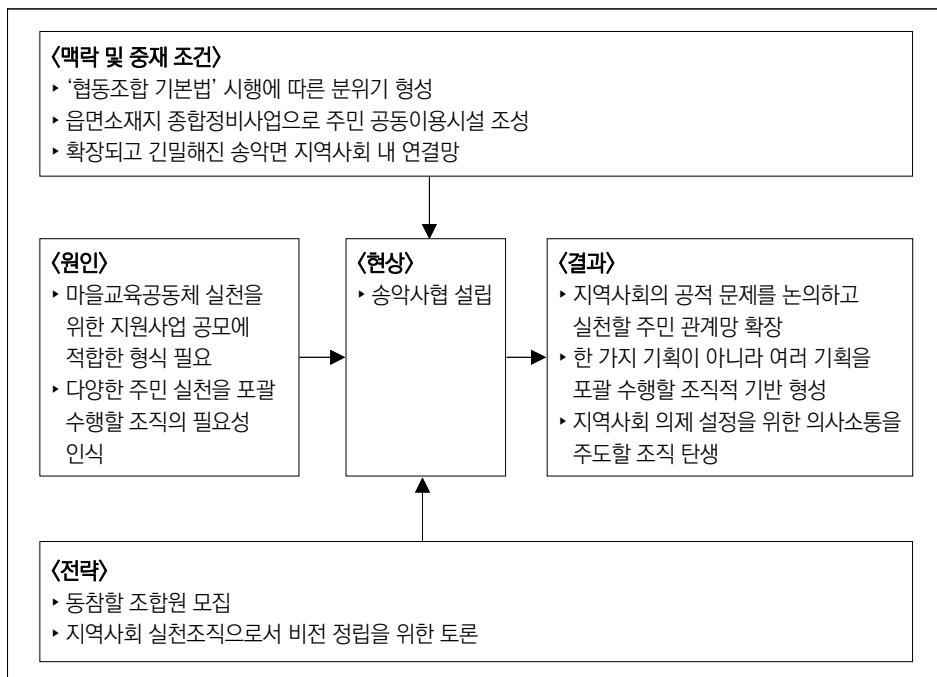
주민들이 송악사협을 설립하려고 취한 전략은 두 가지였다. 첫째는, 당연히 취지에 공감하고 동참할 조합원을 모으는 것이었다. 그리하여 2016년 2월 송악사협 창립총회 때에 가입한 조합원 30명으로 우선 설립할 수 있었다.²⁷⁾ 둘째는 창립할 송악사협의 비전(vision)을 수립하기 위해 토론을 진행하는 것이었다. 이는 창립할 송악사협의 정체성을 형성하는 일이기도 했다. 협동조합의 비전을 수립하기 위해서 토론 참석자들에게 ‘우리 마을이 어떻게 변하면 좋을까?’라는 질문을 제시하고, 브레인스토밍 등의 기법을 활용한 퍼실리테이션을 진행했다. 송악사협이 설립되기 수년 전부터 적극적인 주민들 사이에서는 지역사회 의제 설정 논의가 시작된 것이다.

“이렇게 욕구조사하는 작업들을 저희 조합[송악사협] 만들 때에도, 이제 조합원들 모였을 때 2013년도에도 그런 자료가… 저희가 자료가 있거든요. 이렇게 ‘우리 마을이 어떻게 변했으면 좋겠냐’라는 그런 질문들을 그냥 막 던지고 [답변을] 막 나오는 작업들을, 그런 걸 갖다가 자주 했던 것 같아요. [중략] 저희가 창립총회나 발기인대회 할 때에도, 그때 서울에 계신 [토론 진행 전문가] 분을 불러다가, 그런 작업들을 통해 가지고 이제 저희가 비전들을, 조합의 비전들을 그렇게 세우고, 조합을 만들고… [중략] 퍼실리테이션은 저희끼리 이제 안에서 좀 많이 했던 것 같아요. 예를 들면, 저희가 모였을 때, 총회나 이런 자리 총회준비위원회 같은 거 할 때 그런 작업들을 되게 자주 했었고.”(송악사협 관계자 A씨)

27) 면담 조사를 진행했던 2025년 5월에는 120명이었다.

송악사협이 설립되어 송악면 지역사회에는 어떤 결과가 주어졌는가? 첫째, 반드시 불이 지역아동센터 설립을 계기로 형성된 송악면 주민들의 연결망, 특히 지역 사회의 공적 문제를 두고 해결 방안을 논의하거나 실천하는 관계망이 한층 더 확장되었다. 둘째, 특정 부문의 한 가지 기획이 아니라 지역사회의 의제와 관련된 것이라면 여러 분야의 활동도 동시에 수행할 수 있는 지역사회 조직이 출현했다.²⁸⁾ 셋째, 송악면 지역사회의 공적 의제를 설정하는 의사소통 상황을 마련하고 토론 진행을 주도할 역량을 갖춘 주민 조직이 생겨났다.

〈그림 2-7〉 송악사협 설립 경과



자료: 저자 작성.

28) 유정규(2024b)는 일본의 지역자주조직이 지니는 특징 중 하나로서 이와 유사한 '다기능'을 꼽은 바 있다.

4. 송악사협 설립 후의 실천

4.1. 노인 돌봄

4.1.1. 맥락

특정한 목적을 지닌 지역사회 조직이더라도 대개는 그 목적이 추상적으로 선언될 뿐이다. 더 구체적인 언술로 목표나 과제를 표현하는 과정이 있을 때 조직의 활동 방향과 전략이 명확해진다. 민주적 의사결정의 원칙을 따르는 협동조합에서는 그러한 의제 설정 과정에 조합원들의 토론이 수반된다.

앞에서 기술한 것처럼, 송악사협을 설립할 때 최초의 조합원들은 ‘우리 마을이 어떻게 변하면 좋을까?’라는 질문을 두고 의제 설정 작업을 진행했다. 이로써 송악사협은 창립할 때부터 송악면 ‘지역사회의 발전’을 목적으로 하는 조직이라는 정체성을 얻게 되었다. 그런데 초기의 조합원 수십 명이 토론하여 설정한 의제는 송악사협의 의제일 수 있지만, 인구 수천 명인 송악면 지역사회의 의제일 수는 없었다. 송악사협이 지역사회의 발전을 추구하는 조직이라면 ‘무엇을 어떻게 할 것 이냐’라는 것을 조합원들만의 의견으로 결정하기 어려운 것이다.

송악사협의 울타리를 넘어 송악면 주민 다수의 의견을 듣고 지역사회의 의제를 설정한 계기는 송악사협 설립 직후에 두 차례 찾아왔다. 첫째는 아산시가 시군역량강화사업을 시행하면서 그 일환으로 ‘주민 포럼’을 개최한 것이다. 시군역량강화사업은 농림축산식품부가 일반농산어촌개발사업의 세부사업으로 오랫동안 시행해 온 보조금 지원사업이다. “창의적인 사업 추진을 위해 주민, 중간지원조직, 지자체의 역량을 강화”(농림축산식품부, 2024: 553)하는 것을 목적으로 한다. 시군마다 연간 3억 원 이상이 투입되는데, 그 예산의 주된 용처는 교육훈련이나 컨설팅 같은 연성적 사업이다.²⁹⁾ 지침에 따르면, 이 사업의 예산으로 주민 토론회나 포럼을 개최할 수 있는데, 송악면에서 그런 포럼이 진행된 것이다.

〈표 2-2〉 시군역량강화사업 예산의 용처

-
- 주민, 현장 활동가 등의 역량강화를 위한 각종 S/W 사업 지원
 - 농촌지역개발 및 공동체 활성화를 위해 주민, 현장 활동가 등을 대상으로 하는 단기 및 중장기 교육 프로그램 운영
 - 농촌정책, 중앙·지방의 지역개발 사업 등에 대한 이해를 돋기 위한 주민 설명회, 토론회, 워크숍 등 개최
 - 완료지구 사후 관리 및 활성화 프로그램 운영을 위한 S/W 사업 지원
 - 사후 관리 점검 부진지구 활성화 컨설팅·교육
 - 유류시설물 대체 운영방안 관련 컨설팅·교육
 - 시군 내 공동체 활성화를 위한 프로그램 운영
 - 마을만들기 등 지방이양 사업 활성화를 위한 프로그램 운영(현장 포럼 등, 총사업비의 20% 내)
-

자료: 농림축산식품부(2024: 553).

“아산시 마을만들기 지원센터로부터 시군역량강화사업비로 포럼 예산을 지원받아 5회에 걸쳐 포럼을 진행하였고. [중략] 저희 동네에 중간지원조직에서 어공하시는 분이 한 분 계세요. [중략] 지역에 사시니까, 송악 지역에 이제 그런 류의 사업들을 또 갖고 오시기도 하고. 세팅해가지고 그랬던 것 같아요.”(송악사협 관계자 A씨)

송악면 지역사회에 중대한 변화를 가져온 계기는 두 번째 의제 설정 과정이었다. 2019년 무렵 송악면에는 축산 관련 시설의 입지를 둘러싸고 주민들 사이에 의견이 대립하는 상태가 여러 달 지속되었다. 의견 불일치를 넘어 주민들 사이의 갈등으로 국면이 격화될 조짐을 보이자 “갈등 격화와 주민 분절을 막기 위해 ‘일단 협업할 수 있는 뭔가를 하자’라는 취지에서 송악면 발전협의회가 나서서 ‘지역 의제포럼’을 진행하였다.”(이순미 외, 2024: 219).

“한 6개월 정도 그렇게 갈등이 있었어요. 그런데 그것들을 좀 이렇게 무마하기 위해서, 그분들도 계속 싸우는 것이 사실 어렵기도 하고 이러니까, ‘같이 협업할 수 있는 뭔가를 하자’ 그래 가지고 지역 의제 포럼을 하면서 ‘지역에 필요한 게 뭐냐?’라고. 이렇게 의논을 하는 과정에서….”(송악사협 관계자 B씨 / 이순미 외(2024: 219)에서 재인용).

29) 흔히, 소프트웨어(S/W) 사업이라고도 부른다.

주민 다수가 모여 지역사회의 중요 의제를 설정하는 작업은 송악사협이 공들여 추진하게 될 새로운 기회를 낳았다. 그것은 돌봄, 특히 노인 돌봄 문제가 크게 부각되었기 때문에 나온 기획이었다.

“지역 돌봄 문제가 1순위 의제로 나왔거든요. 오히려 이제 갈등 속에서, ‘그것들을 같이 좀 해결하기 위한 것으로 같이 의논하고 절실하게 필요한 문제는 우리가 같이 한번 해보자.”(송악사협 관계자 B씨 / 이순미 외(2024: 219)에서 재인용).

한국 농촌 지역 거의 대부분이 직면한 초고령화라는 맥락에서 보자면, 송악사협이 노인 돌봄을 실천하기로 나선 것은 자연스러운 일이다. 물론, 그렇다고 해서 당연한 기획이라고 말할 수는 없다. 대부분의 농촌 지역에서는 송악면에서 볼 수 있는 것 같은 주민 주도적인 노인 돌봄 실천이 아직 등장하지 않았기 때문이다.

노인장기요양보험제도가 자리를 잡아가고 있지만, 공적 돌봄 체계만으로는 충족할 수 없는 노인 돌봄의 다양한 필요가 엄연하게 상존하고 있었다. 송악면에서 여러 차례에 걸쳐 진행된 주민 포럼에서 그 필요가 크게 부각되었음을 앞에서 언급하였다. 여기에 덧붙여 2019년 코로나-19 사태로 인해 사회적 거리두기가 추진되는 과정에서 경로당이 폐쇄되는 등 농촌에서의 방역 조치가 노인 돌봄과 관련한 취약성을 드러냈다.³⁰⁾ 송악면도 예외는 아니어서, 코로나-19 확산 상황이 송악사협이 노인 돌봄 실천에 나서게 하는 중요한 계기로 작용했다. “코로나 19로 인해 공적 돌봄 서비스가 중단되는 것을 목도하고, 재난 등 위기 상황에서도 돌봄이 지속되려면 일상적 지역 돌봄이 가능해야 한다는 목표를 세우게”(이순미 외, 2024: 219) 된 것이다.

30) 가령, 충청북도는 2020년 3월에 도내 모든 경로당 4,176개소의 자율 폐쇄를 권고했다(한겨레신문, 2020. 3. 9.). 경로당 폐쇄는 충청북도에만 그치지 않고 전국적으로 일어난 일이었다. 농촌에서는 마을의 노인들이 경로당에 매일 같이 모여 점심 식사를 하고 소일하는 경우가 아주 많은데, 경로당이 폐쇄되면서 식사를 못 하게 되거나 고립으로 인한 우울감의 고통을 호소하는 일이 빈발했다. 이에 대한 언론 보도는 어렵지 않게 찾을 수 있다.

“그때 당시에 비전 포럼, 이런 걸 갖다가 몇 년 동안 쭉 해왔었는데, 그거 할 때마다 나왔던 것들이, 선주민 후주민 할 것 없이 다 공통적으로 얘기하는 것들이, ‘동네 어르신들 우리가 돌봄을 좀 해야 하지 않겠냐?’라는 얘기에 공통분모가 있었고. 2019년, 2020년 그때 아마 코로나가 막 생기기도 하고 이랬던 것 같아요.”(송악사협 관계자 A씨)

한편, 설립된 지 얼마 지나지 않은 송악사협의 초기 구성원들이 지역사회의 문제에 둔감하지 않은 주민들이라는 점도 맥락적 요인으로 작용했다.

“우리 조합원들 안에서는 [중략] 마을에 자기들이 일단 기여하며 살고 있는 이 삶들을 갖다가 그냥 좋아하는 사람들이거든요. 이런 내용들을 좀 문화적으로, 계속 이렇게 스며들 듯이 만드는 것들이 저희들의 역할 아닌가.”(송악사협 관계자 A씨)

4.1.2. 전략

송악사협이 지역사회의 의제로 확인한 노인 돌봄 문제에 대응하려는 실천을 전개한 것은 2020년 하반기부터다. 현재까지 지속되는 이 기획에서 역점을 두었던 활동 내용이 시기별로 변화한다. 약 5~6년 사이에 다양한 전략적 실천이 있었다. 그 내용을 상세히 살펴보기 전에 ‘마을함께돌봄’이라고 이름 붙인 이 기획의 진행 경과를 요약하면 다음 <표 2-3>과 같다.

노인 돌봄을 송악사협이 추진할 중요 의제로 정했지만, 그 방법을 찾는 게 숙제로 남았다. 그러던 차에 행정안전부의 ‘소지역 주도 문제해결 커뮤니티임팩트 사업’이 추진되었다. 2020년 하반기에 특별교부금 6000만 원이 지원되었다(아산시, 2022: 201). 송악사협은 ‘마을함께돌봄(커뮤니티 케어) 모델’을 구축한다는 계획을 아산시에 제출하였고, 지원 대상으로 선정되었다. 이렇게 확보한 예산으로 조사 활동에 착수하고, 지역사회 안에서 ‘돌봄 포럼’을 운영하였다.

〈표 2-3〉 송악사협의 ‘마을함께돌봄’ 기획 진행 경과

구분	시기	주요 활동	관련 자원사업
준비	2020년	<ul style="list-style-type: none"> * ‘송악마을함께돌봄(마을 커뮤니티 케어)’ 수요조사단 발족(9월) * 커뮤니티 케어 조사단 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니티 케어 이해, 주민운동과 조직화, 마을 조사 방법 - 20명 수료(11월) - 장소: ‘마을공간 해유’ 	<ul style="list-style-type: none"> (행안부) 커뮤니티임팩트 지원사업 (행안부) 농촌마을 커뮤니티 케어 모델링 사업 (아산시) ‘마을공간 해유’ 관리위탁
실천 본격화	2021년	<ul style="list-style-type: none"> * 조사: 약 300명의 고령 주민 대상 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 송악면 내 각 마을 부녀회장 참여 - 돌봄 필요 및 돌봄 지원 조사 * 마을돌봄 활동가 양성과정 운영 * ‘마을인생학교’ 프로그램 개설 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 어르신 대상 생활·건강·문화 활동 - 돌봄 코디네이터 4명, 7개월간 독거 어르신 41명 방문 * 마을돌봄 네트워크 구성 * ‘송악마을함께돌봄 공유회’ 개최: 50명 참석(12월) 	<ul style="list-style-type: none"> (충남사회복지공동모금회) 주민주도형 커뮤니티케어 사업 (노동부) 신중년일자리사업
확산 및 안정화	2022년 이후	<ul style="list-style-type: none"> * 송악사협 상시 사업으로 마을돌봄, 맞춤형 통합돌봄 서비스, 활동가 양성 체계화 * 치매이해학교(치매를 부탁해) 등 돌봄 프로그램 운영 * 충청남도 주민자치 우수 사례 최우수상 수상 <ul style="list-style-type: none"> - ‘찾아가는 어르신 인생학교’ 	<ul style="list-style-type: none"> (노동부) 신중년일자리사업 (농식품부) 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업 (아산시) 주민참여예산사업

자료: 저자 작성.

조사의 목표는 송악면 노인들의 돌봄 필요를 파악하는 것이었다. 그리고 돌봄을 실천하는데 필요한 자원을 동원할 만한 기관·단체 등을 방문해 관계자를 면담 조사하였다. 방대한 조사가 이루어졌다. 송악면 내 마을마다 있는 부녀회장들의 참여가 있었기에 가능했다. 이들 부녀회장의 참여는 주민 포럼을 통한 의제 설정 과정이 없었다면 가능하지 않았을 것이다.

“그 조사에서 300분이 넘는 분들을 조사를 했었어요. 330분인가… 예. 그렇게 하면서 그때 이제 이 기반이 또 되었던 게 부녀회장님들이 다 그렇게 했었어요. 그래서 부녀회장님들이 그 조사를 다 하고, 그 이후에 그렇게 하면서 1년 동안 [아산] 시와 모든 곳을 저희가 인터뷰를 다 다녔었어요. 아산시에 돌봄하고 관계된 곳으로 치면, 정말로 안 가본 데가 없어요. [중략] 인터뷰를 카메라를 들고 다니면서 조사 를 다 했었어요. 그래서 아산시에서는 어떤 일을 하고 있는지, 어떻게 돌봄을 매칭 해야 되는지, 그거를 정말로 저희가 1년 동안을 다 해서 자활[센터]이 무슨 일을 하

는지, 어떤 일을 하는지 그리고 자활[센터]에서 또 어떤 사업을 하는지, 사업처까지 갔던 것 같아요. 그렇게 돌봄을 시작하게 되었고요.”(송악사협 관계자 C씨)

송악면에 거주하는 노인들의 돌봄 필요를 확인했다 하더라도, 노인을 직접 만나 돌봄 활동을 수행할 사람이 있어야 했다. 그래서 ‘마을 돌봄 활동가 양성 교육 과정’을 운영해서 사람을 키워내자고 착안하고 운영하였다.³¹⁾ 단순히 일할 사람을 키워내는 것이 이 교육과정의 목적은 아니었다. 사회복지 분야에서 일한 경험이나 전문성을 갖추지 않은 보통의 주민들이 ‘돌봄’이라는 것이 무엇을 하는 것인지 이해하게 돋는 것이 아주 중요했다. 교육과정에 참여할 사람을 찾는 것은 그리 어렵지 않았다. 조사단 활동을 통해 이미 노인들을 만난 주민들이 적극적으로 나섰기 때문이다.

“[행정안전부의 지원사업 사업비를] 이 조사원들 인건비로 쓴 거거든요. 이게 사업비를 그렇게 쓴 건데, 처음에는 그냥 이 동네에서 소일거리로 오신 분들이 계셨겠죠. 그냥 ‘조사작업 한다더라. 이렇게 해볼까? 손이나 좀 보태고.’ 이런 식으로 소일거리로 왔는데, 직접 내가 사는 마을의 어르신, 동네 어르신들을 만나면서 봤던 분들이 우리 어렸을 때[부터 보아 왔던 분들이] 이렇게 혼자 외롭게 있는지 진짜 몰랐다는 분들이 되게 많았던 거예요. 그러면서 어떻게 문제를, 어떻게든 ‘조금 내가 뭐 이렇게 다할 수 있지는 못하지만 같이 고민해 봤으면 좋겠다’는 사람들이 생긴 거예요. 그랬는데 그다음에 이 돌봄 사업을 어떻게 할지에 대해서, ‘그러면 돌본다는 게 뭔지 우리가 알아야지만 그다음을 할 수 있지 않겠냐?’라고 해서 만든 게 이제 교육 프로그램인 거예요. 이 활동가 교육이라고 하는 게 다른 게 아니라 노인 돌봄이 뭔지에 대해서 하나도 모르는 사람들이 이제 마을 조사를 나가서 보니까 이 문제를 어떻게든 해결하고 싶다는 마음들이 생겼고, 그 마음들을 이어 가지고 교육적으로 접근한 게 돌봄 활동가 교육이었던 것 같아요. 네. 그렇게 돌봄 활동가 교육을 하면서 지역의 어르신들을 만나는 태도나 뭐 이런 접근방식이 아래야 되는구나를 조금 잠깐 배우는 거죠.”(송악사협 관계자 A씨)

31) 이 교육과정은 지금까지 해마다 운영되었다.

이처럼 준비 과정을 마친 후 송악사협은 마을인생학교³²⁾라는 제목의 노인 돌봄 프로그램을 개설하고 운영하였다. 돌봄 활동가 교육을 이수한 주민들(코디네이터)이 마을을 방문해 노인들을 일대일로 만나 ‘심리·정서 프로그램’을 진행하였다. 처음에는 4명의 코디네이터가 7개월 동안 41명의 독거노인을 방문하였다. 이런 식으로 3년 정도 진행하였다. 그 3년의 마지막 해에는 2명으로 구성된 주민 활동가 세 팀이 80여 명의 노인을 방문하여 돌봄 프로그램을 진행했다. 방문해야 할 노인들 80여 명의 명단을 만들어 각각의 노인을 일주일에 한 번 방문하였다. 노인들의 필요가 다를 수 있기에, 구체적인 활동의 내용은 달랐다.

“그러니까 2인 1조가 되어 가지고, 이 80여 분의 명단을 만들어서 일주일에, 뭐 이렇게 방문할 수 있는 명단을 만들어 찾아가는 거예요. 세 팀이 이제 찾아가서 어르신 벙고. 어떤 어르신은, 그냥 어떤 조는 말벗만 하다가 오는 조가 있고, 어떤 조는 글을 배우고 싶다는 어르신들에게 글을 가르쳐주는 조가 있고, 뭐 이렇게 조금씩 다르게. 어떤 조는 좀 뭔가 심리적으로도 치유가 필요하다면 다른 사람을 붙여서라도 그분이 어떤 내용들을 하기도 하고. 어쨌든 이 여섯 분이 저희 조직 안에 있으니까 계속 여기서[마을공간 해유]에서 회의를 하고, 내용들이 공유가 되고.”(송악사협 관계자 A씨)

조사, 마을돌봄 활동가 교육, ‘마을인생학교’ 프로그램 운영으로 이어지는 일련의 과정에서, 중요하게 필요했던 자원은 재원이었다. 송악면에 거주하는 다수의 노인을 상대로 돌봄 필요를 조사할 때에도 ‘조사원 인건비’가 필요했고, 교육 과정을 운영할 때에는 강사비나 견학 비용이 들었다. 독거노인 가구를 방문하는 활동가(코디네이터)에게도 일정한 급여를 지불해야 했다. 이 모든 활동에 비용을 지원하는 지원사업은 없었다. 송악사협은 재원을 확보하려 다각도로 노력하였다. 기본적인 것은 주민들의 자원봉사였다. 무급으로 혹은 소액의 활동비를 지금 받고 봉사할 주민을 찾아야 했다. 그리고 지역사회 안에서 모금을 하였다. 송악면

32) 마을인생학교는 나중에 ‘찾아가는 마을인생학교’로 이름을 바꾸었다.

내부에서의 모금은 ‘먹거리 장터’ 이벤트를 개최하면서 진행했는데, 이렇게 모은 후원금은 큰 비중을 차지하지는 않지만 그 용처를 송악사협이 재량으로 결정할 수 있기 때문에 유용했다.

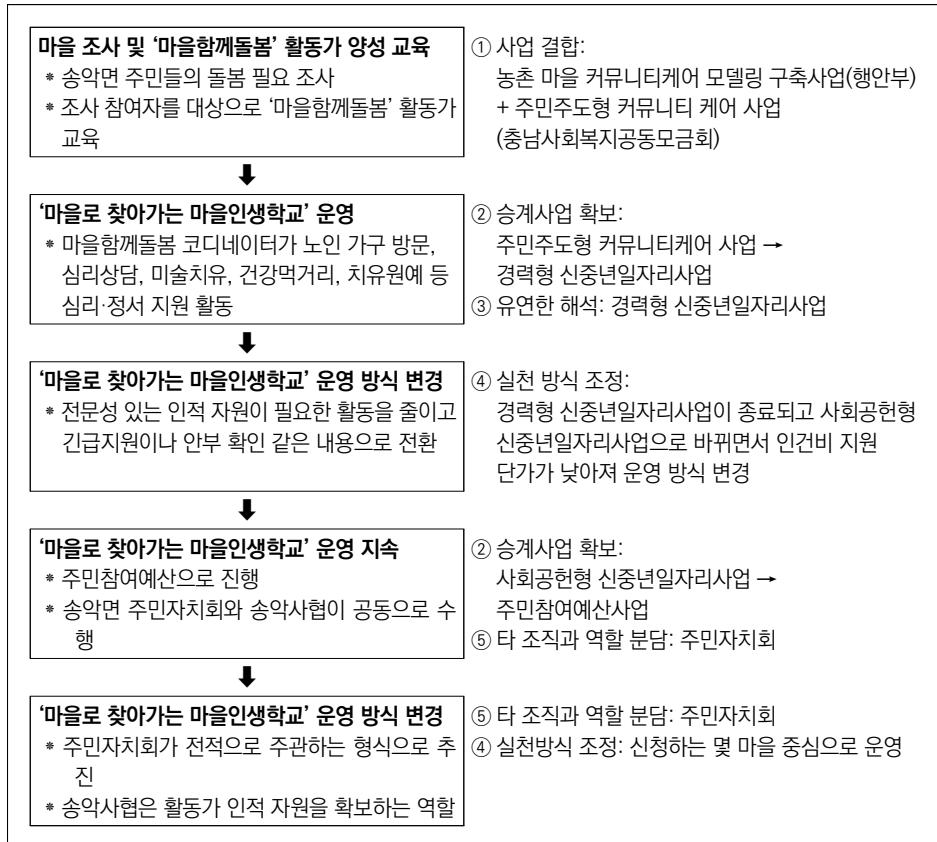
“재정이라고 했을 때, [정책]사업적인 것도 있지만요. 저희는 먹거리 장터를 해서 후원금을 모집을 해요. 근데 저희가 활동하면서 그래도 그나마 어르신들께 뭘 하고 책도 만들고 할 수 있었던 게, 그런 [정책]사업비뿐만 아니라 그런 기부금이나 후원금이 필요하더라고요. 그래서 그런 재정적인 부분들, 그러니까 어르신 돌봄을 필요한 데 쓸 수 있는, 이게 딱 목적성 있게 써야 되는 돈이 아니라….”(송악사협 관계자 A씨)

주민들의 자원봉사 참여가 있고 후원금이 있어도, 필요한 자금 중에서 일부분을 충당할 수 있을 뿐이다. 결국, 송악사협의 노인 돌봄 활동에 투입할 재정 지원 사업을 찾을 수밖에 없는 여건이었다. 중앙정부, 지방자치단체 등의 재정 지원사업은 송악사협 같은 지역사회 조직의 실천을 촉발하는 충분조건이라고 말하기는 어려워도, 주민들이 어떤 필요를 식별하고 어렵잖게나마 구상을 갖추었어도 대개는 ‘재정’ 문제 때문에 시작하지 못하는 실천에 나설 수 있게 여건을 만들어 준다는 점에서, 정책사업은 중요한 중재 조건일 수 있다. 그런데 정책사업이 주민들의 구상에 딱 맞게 설계되어 제공되는 경우는 드물다. 게다가 보조금 지원사업은 대부분 한시적으로 자금을 제공한다. 그래서 지역사회 실천조직은 정책 지원사업을 전략적으로 활용한다.

송악사협이 정책 지원사업을 어떤 방식으로 활용했는지를 조금 더 상세히 분석하면, 대략 다섯 가지의 전략적 활용 방식을 관찰할 수 있다. 첫째, 사업시행지침을 유연하게 해석한다. 특히 보조금 사용 용도와 관련해서 그렇게 한다. 둘째, 사업시행지침이나 사업 예산의 크기에 맞추어 실천 방식을 조정한다. 이런 경우는 불가피한 후퇴를 감수하는 것이다. 셋째, 성격이 다른 둘 이상의 지원사업을 하나의 실천에 동시 결합한다. 모자란 자원을 확보하려는 전략이다. 넷째, 실천을 지속하기 위해 하나의 지원사업이 종료되면 다른 종류의 지원사업을 확보해 활용한

다. 다섯째, 다른 종류의 지원사업을 수행하는 다른 조직과 협력하는 동시에 역할을 분담한다. 이것들에 이렇게 이름 붙일 수 있겠다. ① 사업들의 결합, ② 승계 사업 확보, ③ 유연한 해석, ④ 실천 방식 조정, ⑤ 타 조직과 역할 분담 등이다. 송악사협이 노인 돌봄을 실천해 온 과정에서 위의 전략들이 모두 실행되었다. 그 경과를 요약해 도식으로 제시하면 다음 <그림 2-8>과 같다.

<그림 2-8> 송악사협의 노인 돌봄 실천을 위한 정책 지원사업 활용 전략



자료: 저자 작성.

첫 번째로 거론한 ‘사업 결합’은 ‘마을인생학교’를 준비하던 단계에서 관찰할 수 있다. 노인 돌봄 실천을 본격적으로 실행하기 전까지 준비해야 할 과제로 상정했던 것은 ‘돌봄 필요 및 지원 조사’, ‘노인 돌봄의 지역사회 의제 부각’, ‘돌봄 활동가 교육’, ‘돌봄 활동 실행 조직 체계 구축’ 등이었다. 이들 과제를 실행하는 데 필요한 재원을 하나의 정부 지원사업만으로는 모두 충당할 수 없었기 때문에, 두 개의 지원사업을 결합한 것이다. 행정안전부의 ‘소지역 주도 문제해결 커뮤니티 임팩트 사업’의 특별 교부금으로 돌봄 포럼을 개최하여 노인 돌봄의 문제를 지역 사회의 중요 의제로 부각하고 주민들과 공유하는 동시에 마을 조사를 진행했다. 그리고 이어서 확보한 충청남도 사회복지공동모금회의 지원사업인 ‘주민주도형 커뮤니티케어 사업’과 행정안전부의 ‘농촌 마을 커뮤니티케어 모델링 구축사업’의 재원으로 돌봄 활동가를 육성하고 주민의 필요를 본격적으로 조사하면서 돌봄 활동 체계를 구상해 나갔다. ‘소지역 주도 문제해결 커뮤니티임팩트 사업’과 ‘농촌 마을 커뮤니티케어 모델링 구축사업’은 기본적으로 동일한 목적하에 선후 관계로 연결되어 진행된 것인데, 이것이 우연한 것이 아니라 의도적인 기획이었다는 점이 중요하다.

“마을의 의제를 찾는 사업으로 하겠다라고 했거든요. 그러면 여기서 찾은 문제 하나를 가지고 그다음에 사업을 할 수 있게 해주겠다 했어요. 그래서 사업 계획서를 쓸 때 ‘커뮤니티임팩트 사업’으로 돌봄을 의제화하고, 그런 다음에 우리가 어떻게 할 것인지를 계획을 수립하겠다라고 사업 계획서를 냈어요. 그래서 ‘커뮤니티케어 모델링 구축사업’을 그다음에 한 거예요. 앞서는 마을 조사만 했거든요. 근데 이 사업으로 주민욕구 조사도 하고 활동가 키우는 거 하고 우리, 마을에 맞는 통합돌봄 모델링을 찾아보는 그런 모델 구축 사업을 한 거예요.”(송악사협 관계자 C씨, 이순미 외(2024: 222)에서 재인용).

두 번째로 관찰할 수 있었던 ‘승계사업 확보’는 정부 지원사업의 기간이 항구한 것이 아니라 대개는 1년, 길어봐야 3~5년이지만 송악사협이 진행하는 실천 기획

은 아주 오랫동안 진행되어야 하기에, 반드시 해결해야 하는 재정 확보 문제와 관련된다. 이런저런 재원을 활용해 조사하고 구체적인 계획을 세우고 활동가 인력을 양성한 다음에는 실행에 옮겨야 할 터인데, 이 시점에서 또 다른 지원사업을 찾은 것이 ‘경력형 신중년일자리사업’이었다. ‘경력형 신중년일자리사업’은 그 지원 기간이 3년이어서, 3년 뒤에는 ‘사회공헌형 신중년일자리사업’으로 바꾸어야 했다. 이후에는 송악면 주민자치회의 주민참여예산사업과 농림축산식품부의 ‘농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업’ 등 정부 및 지방자치단체의 공모형 보조금 지원사업을 끊임없이 찾아다녀야 했다. 송악사협의 관계자는 이런 문제점을 지적하면서 “보조사업에 의존하지 않고 마을돌봄이 이루어지는 방법으로, 첫째 보조 사업이 아니라 지역돌봄을 위탁사업으로 운영할 것, 둘째 돌봄 사회적 경제를 확대하는 것이 필요하다고 말했다.”(이순미 외, 2024: 223).

세 번째로 제시한 활용 방식, 사업시행지침 등의 ‘유연한 해석’ 전략은 마을인생학교 프로그램을 시작할 당시 돌봄 코디네이터의 급여를 마련하려고 ‘경력형 신중년일자리사업’을 지원받을 때 등장했다.³³⁾ ‘유연한 해석’이라고 이름 붙인 것은, 정책사업의 지침을 임의로 왜곡했다는 뜻이 아니라 지침상 모호한 해석의 여지가 있을 때 입장을 관철시키는 적극적인 해석을 제안한다는 뜻이다. ‘신중년 경력형 일자리사업’은 고용노동부가 2019년부터 시행해 온 정책사업이다. 신중년(50세 이상~70세 미만³⁴⁾)을 대상으로, 경력 3년 이상 또는 전문 자격을 소지한 퇴직 전문 인력에게 지역사회가 필요로 하는 사회서비스 일자리를 제공하고 일 경험을 통해 민간 일자리로의 이동을 지원하는 사업이다(고용노동부, 2023: 8). 지원을 받으려면 고용노동부가 인정하는 자격증을 지니거나 경력을 갖추어야 하는데, 그 조건이 상당히 까다로웠다.³⁵⁾ 지침 해석을 둘러싸고 상당한 노력을

33) “이 돌봄 활동가가 그냥 강사처럼 할 수는 없는 거고, 자원봉사로도 너무 한계가 많고 그래서 차라리 일자리 사업을 가지고 와야겠다 해서 일자리 사업으로 한 거죠.”(‘송악사협’ 관계자 C씨, 이순미 외 (2024: 223)에서 재인용).

34) 지금은 65세 미만으로 변경되었다.

35) 고용노동부의 2021년 신중년 경력형 일자리사업 운영지침은 자격증이나 경력 인정 판단의 근거를 상세히 적시하였다. 그 내용을 <부록 3>에 옮겼다.

기울여야 했다. 지원사업 지침을 적극적으로 해석하려는 전략은 노인 돌봄 외에도 송악사협이 실행하는 다른 기획에서도 활용된다.

송악사협 관계자 A씨 나이 되고 조건이 되었던 분들 한 분인가가 이제 그 코디네이터라는 이름으로 아까 경력형 [신중년] 일자리에 들어갔는데, 한두 분은 나이가 안 되어서 또 못 들어가고. 이랬던 분들이 생겼던 거예요. 그분들은 1년 차, 2년 차해서 다시 [나중에] 다 진입을 하면서, 저희 지역 분이 네 분 정도가 되고, 한두 분 정도가 외부에서 들어오는 이런 구조가 됐던 거죠.

연구자 신중년 경력형 일자리사업이라는 게 원래 이렇게 ‘노인 돌봄을 하겠다는 50세 이상에게 인건비를 주겠습니다’ 하며 나오는 건 아니잖아요? 사업 내용이 정해져 있는 건 아니잖아요?

송악사협 관계자 A씨 그렇죠. 네, 그렇죠.

연구자 그러니까, 갖다 맞춘 거잖아요, 이게?

송악사협 관계자 A씨 저희가 이렇게 사업을 푸는 방식이 쭉 그랬던 것 같아요. 예를 들면, 뭐 이렇게 보조금을 따 와요. 이제 따 와서 이제 이 사업은, 교육[활동]에 이걸 하고 싶어서, 사업비를 따 왔는데, [우리가 하려는 활동이] 교육인지 문화인지 애매할 때도 있잖아요. 그랬을 때, 교육[분야 지원사업]을 따 와도 이제 문화사업이 필요하면 문화사업처럼 쓰고, 문화사업인데 교육이 필요하면 ‘문화예술교육’으로도 쓰고. 이렇게 해서 그렇게 하는데, 이렇게 비슷한 색깔의 사업들을 따 와서 필요한 색깔로 입혀지는 것들을 저희가 했던 것 같아요. 그동안 그렇게 보조금들을 조금 써 왔던 것 같아요, 이렇게. 그리고 약간 그림도 그렇게 뭐 맞추는… 보조금 [사업지침의] 그림에 맞춰는 주지만, 저희 지역에서는 지역에 필요한 내용들을 갖고 가는 것들로….

네 번째로 언급한 ‘실천 방식 조정’ 전략은 지원사업의 지침상 제약이 있거나 예산 규모가 작아서 문제가 될 때 등장했다. ‘마을인생학교’ 프로그램을 진행하면

서 돌봄 활동가 급여를 조달했던 경력형 신중년일자리사업이 중단되었다. 그래서 사회공헌형 신중년일자리사업을 지원받았는데, 지원 예산이 현저하게 적었다. 이때 송악사협은 마을인생학교 프로그램의 내용과 방식을 수정할 수밖에 없었다. 마을인생학교 프로그램을 송악면 주민참여예산 사업으로 운영할 때에도 실천 방식을 조정해야 했다. 이때에도 예산이 부족해 프로그램 운영 방식을 조정했다.

“그것[사회공헌형]도 신중년일자리인데 그거 진짜 그냥 봉사, 자원봉사 수준의 시간당 2000원 그리고 교통비하고 식비하고 이렇게 들어가지고, 하루 4시간 정도 일하면 일당이 한 달에 45만 원 정도 활동비가 나오는 뭐 그런 일자리인데… 그게 50세에서 70세까지? 70세는 안 되는 것 같아요. 네. 그 연령대의 사람들을 구하기 가 너무 어려운 거예요. 왜냐하면 우리 나이대에 각자 직업이 있거나 혹은 아예 놀 거나… 그런데 자원봉사로 그렇게 이렇게 다니기에는 너무 페이[급여]가 적은 거예요. 그런데 이제 저희가 몇 년 동안 활동가 교육이라는 거, 이런 거 하면서 동네에 한두 분 정도 이렇게, ‘저분 정도면 이제 할 수 있겠다’ 하는 분들을 좀 적극적으로 꼬셨죠. 동네에 부녀회 관계도 좀 괜찮으시고, [살펴] 보니까 크게 돈을 벌려 다니고 싶지는 않은데 뭔가 약간 의미 있는 활동들을 하고 싶어하고, 그리고 거기에 ‘최소한 교통비 정도는 나오면 좋겠다’ [하는] 이런 분들을 이렇게 이렇게 한 분 한 분 해 가지고… 처음에 사회공헌형 [신중년]일자리는, 사실은 할 수만 있다면 더 굉장히 더 많이 쓸 수도 있거든요. 근데 저희가 경력형 일자리로 이렇게 했던 일들이 있는데, 그 일이 사회공헌 일자리 일에 비해서 너무 고퀄리티의 일들을 해야 되는 부분들이 있는 거예요. 그래서 사람 구하기가 너무 어렵더라고요. 그래서 첫해에 한 10명 썼다가 올해는 6~7명 정도만… 이제 그래 했다가 [사람을] 다 못 구해 가지고, 올해도 구하기 어려워 가지고 한 여섯, 일곱 분 정도 모시고 근근이 명맥을 유지하는 거예요. 그 경력형 일자리를 [활용해 운영했던 때에] 찾아갔던 어르신들이 계시잖아요. 근데 그분들을 다 찾아가기가 어렵고… 그중에서 좀 더 긴급하게 ‘이분들을 놓치면 안 되겠다’는 분들을 조금 추리고 추려 가지고 이제 그분들은 아직도 만나고… 혹시나 또 이렇게 [보건복지기관 등과] 연계해야 되는 일들이 있잖아요. 보건소나 뭐 이런 것들에 대해서 놓치지 않으려고 이분들이 가시는 거죠.”(송악사협 관계자 A씨)

경력형 신중년일자리사업이 끝나자 이어서 지원받은 사회공헌형 신중년일자리사업에서는 참여자에게 제공되는 급여가 현저하게 적어졌다. 그래서 원래 마을인생학교 프로그램으로 진행했던 심리·정서 지원 활동을 중단하고 방문하던 독거노인의 수도 줄인 상태에서, 그 대신에 말벗 또는 생활·건강 체크 정도로 활동의 내용을 바꾸었다. 이처럼 ‘실천 방식 조정’은 사실상 활동의 양과 질 측면에서 ‘후퇴’를 의미하는 것이었다.

다섯째 전략으로는 재정을 확보한 지역사회 내 다른 조직과 협력하면서 역할을 분담하는 방식이다. 가령, 송악면 주민자치회가 창립되자 ‘주민참여예산사업’³⁶⁾을 하게 되었다. 그때 송악사협과 송악면 주민자치회가 협력하는 방식으로 마을인생학교를 계속 진행한 것이다.

“그 ‘찾아가는 마을인생학교’는 작년[2024년]부터 지자체 자치회에서 주민참여, 네, 주민사업으로 갖고 가 가지고… 예산이 우리 저희[송악사협]도 하고, 이렇게 주민자치회도 같이 하고 했다가, 올해는 저희[송악사협]는 그 사업을 빼고 주민자치회가 전체 예산으로 갖고 가고. 사람들은 저희가 구성하고, 예산은 주민자치회 예산으로 쓰고, 이렇게 구성했어요. 근데 그렇게 했는데도 [방문할 필요가 있는 노인들에게] 다 못가겠더라고요. 어쨌든, 이게 강사비로 나가는 인건비의 한계치도 있고 그래서, 몇 개 마을, 신청하는 몇 개 마을 중심으로 움직이고, [프로그램을] 경험해 봤던 분들이 너무 좋아하시는 분들 중심으로 또 이어가기도 하고, [희망자를] 새로 발굴해 가지고 조금 찾기도 하고.”(송악사협 관계자 A씨)

36) “주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산 과정에 주민을 참여시킴으로써 지방재정 운영의 투명성과 공정성을 높이고, 예산 사용에 대한 책임성을 확보하며, 나아가 국민 중심의 민주주의를 실현하기 위한 취지에서 마련한 제도”(행정안전부, 2023: 3)라고 소개된다. 브라질의 포르투알레그레에서 1989년에 처음 도입되어 전 세계에 확산되었다. 한국에서는 2003년에 광주광역시 북구가 처음 도입하였고, 2011년에 ‘지방재정법’에서 모든 지방자치단체가 주민참여예산제도를 의무적으로 운영하도록 했다. 2018년에는 ‘지방재정법’을 개정하여 주민참여예산제도에서 주민이 참여할 수 있는 범위를 대폭 확대하였다.

돌봄 활동가의 급여, 조사 및 교육에 따르는 돈 등 경상비용만 필요했던 것은 아닙니다. 마을인생학교 프로그램은 노인 가구를 방문해 진행하더라도, 일정한 장소에 노인 등이 모여서 진행해야 할 활동이 있을 수 있고, 송악사협의 마을돌봄을 비롯한 여러 기획에 관여하는 이들이 모여서 의논하거나 사무를 처리할 장소가 필요했다. 이른바 ‘모임 공간’의 중요성에 관해서는 ‘반딧불이 지역아동센터’나 ‘솔향글누리 도서관’의 설립 및 운영 경험을 통해 송악사협 조합원 다수가 익숙히 알고 있는 터였다.

그러던 차에 송악면에 읍면소재지 종합정비사업으로 조성한 주민 공동이용시설 ‘마을공간 해유’를 사용할 기회가 찾아왔다. 이제 막 설립한 송악사협의 조합원들은 넓은 장소에서 다양한 활동을 하고 싶어 했는데, 준공된 마을공간 해유 건물이 잘 활용되지 않는 상태였다. 아산시에서는 주민들로 구성된 추진위원회에 이 건물을 운영하지 않는다면 사용 허가를 내주지 않겠다고 입장을 밝혔다. 추진위원회는 딱히 대안이 없는 상태여서, 송악사협 관계자들이 찾아가 추진위원회를 설득했다.

“이 공간이 비어 있으니까, 저희는 이제 협동조합[송악사협]은 좀 더 큰 공간에서 저희가 하고 싶은 활동들을 더 확장시켜서 하고 싶은 욕망들이 있었고. 그래서 이제 이 추진위원회들을 설득한 거예요. 그리고 아산시도 이제 실제적으로 운영 안 할 거면 아산시가 갖고 가겠다는 얘기를 하니까, 이분들도 대안이 없었던 것 같고요. 그 추진위원회 분들도 대안이 없었던 것 같고.”(송악사협 관계자 A씨)

그리하여 2017년에 송악면 읍면소재지 종합정비사업으로 준공한 건물 ‘전통 예절문화센터’를 ‘송악 마을공간 해유’로 개칭하고 송악사협이 무상으로 사용할 수 있게 되었다.³⁷⁾ 이때 송악사협, 아산시, 송악면소재지 종합정비사업 추진위원

37) 바닥 면적 463㎡의 2층 건물이다. 준공 직후부터 2층에는 반딧불이 지역아동센터가 입주해 있고, 1층은 강의나 회의를 할 수 있는 강당과 소모임 공간으로 꾸며져 있다.

회가 협약을 맺었다.³⁸⁾ 이후, 2020년에 다시 협의하여 계속 사용하다가 2022년에는 아산시로부터 ‘공유재산 및 물품 관리법’에 근거한 관리위탁을 받게 되었다.³⁹⁾ 당시 상당히 큰 금액의 관리위탁금을 받았는데 지속적인 것은 아니었다.

“저희도 근데 그 위탁이라는, 이렇게 협약서는 썼지만 위탁이라고 한 거는 2022년도가 처음이었어요. 네. 그때가 처음이었고, 그때 위탁금 1억 받았었어요. 네. 이제 그것도 한 번만 받고 끝났고, 그것도 법 해석도 지자체장이 어떻게 해석하느냐에 따라서 또 달라지는가 보더라고요. 올해 조금 많이 나왔죠. 작년에 1200[만 원] 나왔고, 올해 2000[만 원] 나왔으니까.”(송악사협 관계자 A씨)

송악사협이 설립되기 한참 전부터 아동 돌봄이나 학교 살리기 등의 기획에 관여했던 주민들은 ‘모임 장소’의 중요성을 크게 인식하고 있었다. 가령, 반딧불이 지역아동센터나 솔향글누리 도서관의 경험은 그 장소들의 공식적 기능 외의 다른 기능이 아주 중요하다는 점을 일깨웠다. 주민들이 모여 지역사회의 일을 공유하고 논의하는 매개로서 그런 장소는 아주 소중했다. 마을공간 해유 같은 종류의 시설은 흔히 주민들의 ‘공동이용 시설’이라고 부르지만 그 사용 권한을 얻는 것이 녹록지 않은 일임을 송악사협 관계자들은 경험으로 알게 되었다.⁴⁰⁾

38) 천안아산신문(2017. 12. 7.) 기사 “함께해유, 사랑해유, 송악마을공간 ‘해유’ 개소”에 이 내용이 소개되어 있다.

39) ‘공유재산 및 물품 관리법’ 제27조의 ⑦에는 이렇게 규정하고 있다. “지방자치단체는 관리위탁을 받은 자에게 관리에 드는 경비를 지원할 수 있다.”

40) 농촌에서 가장 흔히 볼 수 있는 공동이용 시설은 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업으로 조성한 것들이다. 이것들은 대부분 지방자치단체가 소유권을 갖는 행정재산으로 등재되어 있다. 원칙적으로 ‘주민들의 것’은 아닌 셈이다. 시설을 조성하기 전에 읍이나 면에서 주민들을 대표할 만한 인사들을 모아 의사결정 조직으로서 추진위원회를 만들게 하고, 건물이 준공되면 그 추진위원회를 운영위원회로 전환케 하여 운영위원회가 사용 권한을 갖게 하는 게 보통이다. 문제는 추진위원회(또는 운영위원회)가 지역사회 주민들의 의견을 충분히 대표할 수 있는 제도적 기반 위에서 성립되는 게 아니라는 점이다. 읍면 주민들이 추진위원회를 선출하는 게 아니며, 추진위원회(운영위원회)의 시설을 사용 권한을 보장하는 법적 근거도 없다. 한국 농촌에서 상당수의 읍면 단위 지역개발사업 추진위원회는 읍이나 면 주민 다수의 대표성을 확보하지 못한 채 시설이 입지하는 행정리의 주민 위주로 구성되

“지금 송악에 농촌협약사업이 들어와 있거든요. 그래서 지금 기초 생활[거점 조성]사업으로 거점 공간 만드는 사업들을 하고 있는데… 거점 공간 만들려고 면소재지하고 같이 이제 복합 공간으로 요 인근에 만들려고 지금 기본계획 [수립 과정에] 지금 들어가 있거든요. 이제 거기에 어쨌든, 그동안의 이야기들이, 돌봄 이야기들이 [지역사회 안에서] 회자되면서, 기본 주민 공간에 돌봄의 이야기들이 많이 들어가 있어요. 어쨌든 이게 어르신 돌봄이 될지, 청소년 돌봄이 될지 잘 모르겠으나, 돌봄의 이야기를 품고 가는 방향으로 지금 계속 밀고 있거든요. 저희는 뭐, 같이 쓰는 공간으로도 어쨌든 만들어졌으면 좋겠다 싶은 생각도… 저희도 또 협약위원으로 들어가 있거든요.”(송악사협 관계자 A씨)

송악사협의 노인 돌봄 활동이 마을인생학교 프로그램만을 통해서 진행되는 건 아니다. 그 과정에서 지역사회의 여러 주민 조직이나 보건복지기관들과 협력 연결망을 형성해야 했다. 송악사협이 갖추지 못한 인적·물적 자원을 동원하기 위해서 그 같은 협력 연결망이 필요했다. 그리고 돌봄과 관련해 있을 수 있는 직능 기관 및 단체와의 역할 관련 갈등을 줄이고 시너지(synergy)를 만들어 내기 위해서라도 소통이 필요했다.

“네트워킹 사업이 있잖아요? 그 네트워킹 사업이 있어서 [저희가] 하는 게 아니라, 해보니까 이게[네트워킹이] 되어야지만, 그게 이렇게 돌보게 되는 부분들이 있

는 경향이 있다. 송악면에서도 마을공간 해유를 조성할 때, 그런 일이 일어났다. 한 주민은 이렇게 회고하였다. “이게 읍면소재지 사업이잖아요. 근데 면소재지 사업인데, 이게 역촌리이라는 마을에 들어가 있어서, 그 당시에 이 추진위 구성원들을 보면 다 역촌 1리, 2리 주민들이에요. [중략] 그래 가지고 이분들이 역촌리 건물로 생각하시는….” 그럼에도 추진위원회(운영위원회)가 시설물 사용·관리에 대한 권한을 갖는 것처럼 관행적으로 받아들여진다. 추진위원회(운영위원회)가 아닌 지역사회 주민 조직이 상당한 수준의 공공적 목적, 그것도 지역사회에 기여한다는 공공적 목적을 갖고 그 시설을 사용할 수 있게 해달라고 요청해도 추진위원회(운영위원회)의 동의를 얻지 못하면 사용할 수 없다. 지방자치단체가 법적 권한(소유권)을 지니고 있으므로 그 지역사회 조직에 사용권을 줄 수도 있지만, 추진위원회(운영위원회)를 무시하는 건 현실적으로 어려운 일이다. 송악사협이 2017년에 마을공간 해유를 사용할 수 있게 하는 결정의 근거로, 법률적 근거가 명확하지 않은 ‘아산시-추진위원회-송악사협’의 3자 협약을 체결해야 했던 이유가 여기에 있다.

더라고요. 돌봄 자체가 뭐 예를 들면 ‘행복기움추진단’이라든지 그게 다 알아야지 만 누군가가 뭐 필요할 때 누구를 찾아야 된다 하는 것들을 이해하면서….”(송악사 협 관계자 A씨).

“지금도 마을에서 매칭을 해서 네트워크를 하는데, 보건소하고의 매칭이 제일 많이 되어 있어요. 처음에는 그 부분이 너무 어려웠겠죠. 보건소에서는 보건소도 이익이 있고, 우리는 우리 돌봄이 있는데….”(송악사협 관계자 B씨)

그러한 소통은 연결망을 형성해야 가능한 일이다. 예를 들자면, 마을인생학교 프로그램으로 송악사협의 활동가가 노인을 방문해 말벗이 되어주는 등의 활동은 ‘노인맞춤돌봄서비스’를 제공하는 생활지원사의 업무와 유사하다고 보일 수 있다.⁴¹⁾ 자칫하면 사업 영역을 침범한다고 비난받을 수도 있었다. 이런 상황에 대처하는 방법은 관계를 맺고 소통하는 것뿐이었다.

“생활지원사들과도 계속 얘기를 하죠. ‘너네, 뭐하러 [노인 집에] 오냐?’라고 [생활지원사들이] 처음부터 계속 그 얘기를 했어요. ‘너는 왜 오는데? 우리 돌봄 하고 있는 데에.’라고. 지금도 계속 그러죠. 분절된 이 돌봄을 어떻게 할 것인가? 근데 이

41) ‘노인 맞춤형 돌봄사업’은 2020년 1월부터 시행되었다. 그 이전에 분절적으로 운영되던 몇 가지 종류의 노인 돌봄 서비스(노인 돌봄 기본서비스, 노인 돌봄 종합서비스, 단기 가사 서비스, 독거노인 응급안전알림 서비스 등)를 통합해 단일 체계로 개편한 것이다. 기초 지방자치단체에서 수행기관(사회복지관, 노인 복지센터, 시설을 갖춘 사회적 협동조합, 지역자활센터 등)에 위탁하여 서비스를 제공한다. 서비스 수급자는 만 65세 이상 노인 중 돌봄이 필요한 사람으로서, 주로 장기요양 등급을 받지 못했지만 생활에 도움이 필요한 경우가 해당된다. 가구를 직접 방문하거나 전화를 통해 서비스를 제공하는 사람을 생활지원사라고 하는데, 생활지원사가 하는 일은 다음과 같다. (1) 안부 확인 및 안전 지원(정기적으로 노인을 방문·전화하여 안부 확인, 응급 상황 발생 시 즉시 보고 및 대응 연결), (2) 일상 생활 지원(장보기, 청소, 세탁 등 가사 활동 지원, 병원·복지시설·관공서 방문 시 동행), (3) 건강·정서 지원(복약 확인, 건강 관리 생활습관 지도, 말벗 활동, 정서적 교류 및 우울감 완화), (4) 사회참여 연계(지역 내 여가·문화·자원봉사 등의 프로그램 참여 지원, 주민센터 및 복지기관 등과 연계), (5) 사례관리 협조(노인의 생활환경, 건강상태, 욕구를 파악해 전담 사회복지사에게 보고, 복지 서비스 연계가 필요 한 경우 전달자 역할 수행). 이에 관해 상세한 내용은 보건복지부(2025a)를 참고.

제 저희는 그렇게 얘기하죠. ‘어르신 한 번 찾아뵈면 그게 다냐?’라고. ‘어르신들한테는 더 많은 기회를 드리고, 더 많은 걸 볼 수 있으면 그게 좋은 일인데, 왜 그런 시선을 가지시냐?’라고. ‘그래서 네트워크를 하는 게 아니냐?’라고. 그렇게 이야기했고, [중략] 그 이중적으로 들어가는 거에 대해서 [지금은] 그 누구도 얘기를 안 해요. 그 부분이 굉장히 달라진 부분이고요.”(송악사협 관계자 B씨)

지역사회 안에서 돌봄을 실천하려면 관련된 기관·단체뿐만 아니라 여러 주민 조직과도 협력 관계를 맺어야 한다는 인식은 송악사협이 노인 돌봄 기획을 실행 하던 초기부터 형성되었다. 그 같은 인식은 송악사협이 송악면 지역사회 전체를 조망하면서 활동하는 실천조직으로서의 정체성을 갖게 되는 데 중요한 계기였던 듯하다. 협력 관계의 필요성을 느낀 송악사협이 적극적으로 나서 움직인 결과 2021년에는 ‘송악면 마을돌봄 네트워크’가 결성되었다. 이 협의체에는 아산시 의원, 송악면사무소의 찾아가는 보건복지팀, 오병이어 사회복지회, 온주복지관, 아산재가복지센터, 송악면 보건지소, 송남중학교, 국민건강보험공단 장기요양 팀, 송악면 주민자치회(돌봄 분과), 송악면 새마을협의회, 사단법인 온마을사람 들, 송악사협 등이 참가하는데 지역사회의 돌봄과 관련된 의제 토론, 함께돌봄 모델 개발, 찾아가는 돌봄 서비스 등의 협력 사업을 수행한다(이순미 외, 2024: 218).

마을인생학교 프로그램 외에, 송악면 마을돌봄 네트워크를 바탕으로 전개하는 돌봄 활동의 내용을 살펴보는 것이, 그 같은 지역 내 협력 연결망이 구체적으로 어떤 기능을 하는지 이해하는 데 도움이 될 것이다. 다른 농촌 지역과 마찬가지로 송악면에서도 가장 일반화된 공적 노인 돌봄 서비스는 장기요양보험제도 중 요양보호 서비스다. 그러나 요양보호사의 활동만으로는 충분한 돌봄이 제공되기 어렵다. 경우에 따라서는 요양보호가 아닌 다른 종류의 돌봄 서비스가 필요할 수도 있는데, 그 필요를 식별하고 서비스 제공기관에 연계하는 활동이 원활하게 이루어 지려면 기관·단체들 사이의 연결망이 필요한 것이다.

송악사협의 노인 돌봄은 마을인생학교라는 이름으로 진행된다. 이 프로그램은 노인 가구 방문을 기본으로 한다. 그런데 활동가가 예고 없이 노인 가구를 방문할

수는 없는 노릇이다. 사전 안내와 동의가 필요하다. 마을(행정리) 이장, 부녀회장 등과의 협력이 중요하다.

“부녀회 이런 데에도… 저희가 마을에 들어가려면 일단은 마을 이장님들 다 만나고. 부녀회, 이장단 [말고도 만날 사람들이] 더 많을 텐데. 아산시 보건소도 저희가 한 번씩 [도움이 필요한 노인을] 연계하기도 하고.”(송악사협 관계자 A씨)

송악사협의 마을인생학교 활동가들이 노인들의 돌봄 필요를 잘 찾아내도, 송악사협은 그 필요를 직접 충족할 물적 자원이나 제도적 권한을 갖고 있지 않다. 이 때 서비스 제공기관과의 연계가 중요한 문제 해결 수단이 된다.

“요양보호사가 와야 하는데 못 오시는 분들이 있잖아요. 이런 분들이 있으면, 이제 그 지역에 주간보호시설 [운영]하시는 분한테 [중략] 그분하고 또 연계해서, 실질적으로 [사람이] 파견될 수 있는지 이런 걸 갖다가 또 알아보고, 뭐 이런 작업들을 저희가 하거든요. 저희가 가진 게 사람뿐이라서, 이걸로 한계가 있는 부분들을 해줄 수 있는 단위를 좀 찾고, 그들하고 연계하는 그걸로 조금 조금씩 이렇게 만들어 가는 것 같아요.”(송악사협 관계자 A씨)

지역사회 안에서 돌봄 문제를 중심에 두고 여러 기관, 단체, 주민들이 협력의 경험을 쌓고, 관계망을 형성해 나가면서 송악면 지역사회에 사회자본의 축적이라고 할 만한 변화가 일어나기 시작했다. 이러한 변화는 지역사회 돌봄(community care)이라는 관점에서 송악면 지역사회가 한 단계 진보하는 계기라고 평가할 수 있다. 특정 기관이나 단체가 돌봄 서비스 제공기관으로서 역할과 지위를 지니고, 송악면의 노인들은 서비스 수혜자의 역할, 그 밖의 주민들은 별다른 관계가 없는 행위자로 머무는 것이 아니라 돌봄이 필요한 지역사회 주민들에게 최대한 많은 행위자들이 도움을 주는 사회적 상호작용의 구조가 형성되기 시작한 것이다. 그러한 변화를 보여주는 사건이 있었다. ‘저장 강박증(hoarding disorder)’이 있는 주민의 문제에 지역사회가 집합적으로 대처한 일이 있었다.⁴²⁾

“저희가 재작년인가 작년 재작년에 저희 지역에 저장 강박증 어르신이 한 분 계셨어요. 그때 가지고 그분 쓰레기 치우는 솔루션을 갖다가 할 때 진짜 대대적으로 했었어요. 그때 당시 진짜 다 [논의에] 들어와 가지고 ‘이분 어떡할래?’ 해 가지고, 그 한 단위만으로 해결될 문제가 아니라서. 그때 뭐 동네에 온갖 봉사단체들 다 불러다가 한 적 있었거든요. 바르게살기[운동 협의회], 새마을 부녀자회, 생활개선회 등 이름 갖고 있는 단체들한테 다 연락해서 ‘같이 좀 해 주세요’라고 해 가지고, 진짜다 오셔 가지고 자원봉사자가 아마 한 20~30명 됐던 것 같아요. 가지고 비 질질 오는데 진짜, 와, 정말 대단했어요. 그걸 갖다가[집을 치우고 정리하는 일을] 한 번 한 게 아니고. 그분이 저장 강박이니까 자꾸 모으는 거예요. 그래서 이제 한 서너 번을 갖다가 이제 그렇게… 조금 처음에는 작은 단위, 요만큼만 사람들이 같이 모여서 했고 그다음에는 조금 더 키워서 했고. 제가 저는 한 2년 정도는 그냥 듣기만 듣다가 ‘도저히 사람 없다’고 그래 가지고 한 번 갔는데, 그때 정말 사람들 많이 오고 그렇게 했는데… 이렇게 하면서 해보니 이분이 치료가 필요하신 거잖아요. 그러니까 그 치료까지 같이… 치료가 아니라 이제 요양보호사를. [요양보호사가] 그전에는 [그 어르신 집에] 안 왔었어요. 이제 요양보호사 올 수 있게끔 하는 과정, 이분이 치매도 같이 와 가지고. 이런 것들을 갖다가 발굴하고 이분에 대한 직접 지원들을 할 수 있는 방안을. 그렇게 하려고 하니 이제 여러 군데를 다 물어봐야 되고, 이렇게 지원도 받아야 되고, 뭐 이렇게… 돈들, 쓰레기 봉투값도 엄청났었거든요. 그 차량도 필요하고. 이렇게 하니까, 해줄 수 있는 데[도움을 줄 수 있는 곳에는] 다 전화해서 찾아 가지고… 하다 보니까 연계가, 송악사협이 이런 ‘동네 어르신들 돌보는 일들을 하고 있고 그리고 뭐 그런 것들이 있더라 하더라’ 뭐 이런 소문들이 조금씩 나는 거지. 동네에 [소문이] 나서. 그리고 저희가 또 어르신들 찾아가고 하니까, 한 분 어르신이 뭐가 좋으면 ‘누가 와서 이렇게 말벗도 해주고 좋더라’ 하면서 ‘그 집 할머니도 한번 가 봐’라며 이렇게 소개해서 또 찾아보기도 하고. 그들 중에 좀 긴급한 사람들, 예를 들면 이분 정도면 왜 요양보호사가 와야 되는데 못 오시는 분들이 있잖아요. [중략] 한계가 있는 부분들을 해줄 수 있는 단위를 좀 찾고 이제 그들하고 연계하는 그걸로 조금 조금씩 이렇게 만들어 가는 것 같아요.”(송악사협 관계자 A씨)

42) 저장 강박증이란 필요 없거나 가치가 거의 없는 물건을 버리지 못하고 계속해서 모아두는 질환이다.

노인 돌봄과 관련하여 지역사회 안에 협력 연결망을 형성하려는 전략은 돌봄 서비스를 제공하는 기관이나 단체들만을 대상으로 한 것이 아니었다. ‘마을 함께 돌봄’이라는 말이 시사하듯, 송악사협이 추구하는 돌봄 실천은 지역사회 전체가 참여하는 활동이며 돌봄은 송악면 지역사회의 중요 의제로 확인된 바 있다. 이 실천을 지속하려면 송악면 주민자치회⁴³⁾와 긴밀하면서도 우호적인 관계를 형성할 필요가 있었다. 그 필요성을 두 측면에서 설명할 수 있다.

첫째는 송악사협이 지역사회 주민들의 지지와 인정을 얻어야 했다. 송악사협 조합원 중 활동적인 인물 상당수가 귀촌인이었다. 토박이 주민들과의 관계가 충분히 깊지 않아서, 송악사협의 활동을 수행하는 데 필요한 지지를 얻으려고 더욱 노력해야 했다. 귀농인이나 귀촌인이 토박이 주민들의 인정을 받게 되기까지 오랜 시간이 걸리는 것은 한국 농촌에서 흔히 관찰할 수 있는 현상이다. 충분한 지지와 인정이 없는 가운데, 송악면에 상당히 큰 보조금을 들여 조성된 건물을 송악사협이 점유하다시피 활용하는 데다가, 이런저런 경상보조금 지원사업을 실행한다고 지역사회에 알려지면 지원금을 독점하는 단체라고 오해받기 쉽다. 이런 상황에서는 돌봄은 지역사회의 의제이고 송악사협이 하는 일이 아니라 송악면 지역사회가 하는 일이 되어야 하며, 따라서 주민을 대표한다고도 볼 수 있는 주민자치회가 적극적으로 돌봄 실천에 관여하고 송악사협이 송악면 주민자치회와 보조를 같이하는 모양새를 갖추는 것이 전략적 방향이 될 수 있었다.

“저희가 이제 자치회에 한 10여 명이 [주민자치회 위원으로] 들어간 게, 그런 요구에 의한 부분들인 것 같아요. 이렇게 살아보니, 이제 이 문제[돌봄의 문제]를 확장하고 면 단위 전체를 갖다가 어쨌든 내용들을 만들기 위해서는 자치회가 이 일을 해야 한다는 것에 동의하는 흐름들이 있는 거예요, 지금. ‘마을 자체에 대한 것들을 해내야 한다’, ‘이 마을 자체력이 강해지기 위해서 자치회의 내용들이 좀 많아져야

43) 아산시 송악면 주민자치회는 2023년 4월에 출범하였다. 당시 주민자치회 위원은 46명이 선임되었다. 지역사회에서 의미 있는 실천을 전개하려는 지향을 지닌 송악사협은 송악면 주민자치회와의 관계 형성을 위해 노력하지 않을 수 없었다.

된다'고 생각하는 사람들이 [주민자치위원으로 송악면 주민자치회에] 들어간 건데, 가서 아직까지 그 얘기들이 그 안에서 흐름들이 원만하게 의논되고 뭐 이렇게 하는 걸 점유하기에는 시간이 좀 부족, 좀 짧지 않았나. 이런 생각들이 있는 거죠. 그래서 자치회에 들어간 거예요. 다들 이제 해보니 '자치회에 들어가야 된다'라고, 뭐 이런 것들.”(송악사협 관계자 A씨)

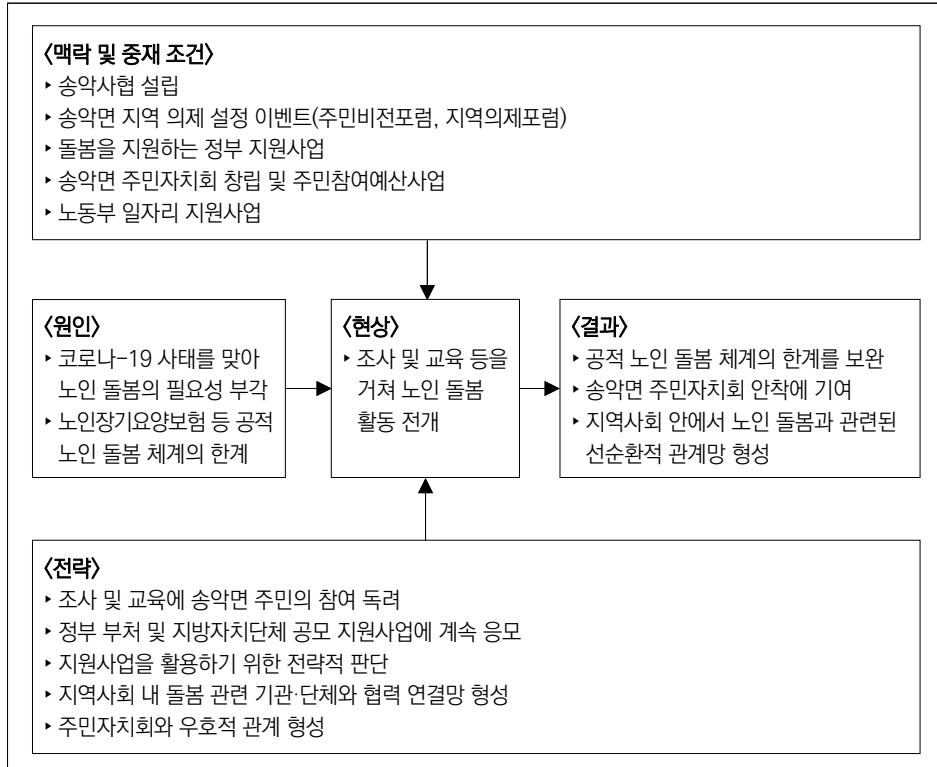
둘째는 주민자치회에 위원으로 직접 참여해 주민자치회가 동원할 수 있는 자원을 활용할 기회를 잡는 것이다. 전국의 모든 읍면동 주민자치회에서 의무적으로 하고 있는 것은 아니지만, 상당수의 주민자치회가 주민참여예산사업을 시행한다. 이 사업은 주민자치회의 결의에 따라 내용이 편성되므로, 지방자치단체와 지방의회의 승인을 받는다면 지역사회 주민들에게 꼭 필요한 부분에 예산을 집행할 수 있는 기회다. 따라서 주민자치회의 의사결정 과정에 적극적으로 참여하면 송악사협은 노인 돌봄과 관련한 주민참여예산사업을 기획하고 실행할 기회를 얻을 가능성이 높아지는 것이다.

“저희도 지금 [주민자치회의] 두 개 분과[위원회에 참여하고 있어요]. [송악면 주민자치회] 사회복지 분과 위원장님이 ○○○선생님이세요. 그러니까 저희 [송악사협의 마을돌봄 위원회] 위원장이시기도 하고 거기[주민자치회]도 [사회복지 분과] 위원장이시기도 하고. 거기[주민자치회] 총무하시는 분이, 지금 올해부터 같이 [마을인생학교] 활동가로 일하시는 분이거든요. 그렇게 둘이가 쿵짝이 맞으니까, 어차피 뭐 [주민자치회 사회복지] 분과원들이 있지만, 일은 이분들이 다 아니까. 그러니까 그 자치회 안에 마을인생학교 이런 것들을 우리 색깔대로 그냥 다 할 수가 있는 거고.”(송악사협 관계자 A씨)

“그러니까 [주민자치회] 사회복지 분과가 하는 ‘마을 어르신 인생학교’가 주민자치회 사업인 거잖아요. 그러니까 이 사업들이 자치회 사업 예산을 쓰니 자치회 사업인 거고. [중략] 그런 부분에 대해서 저희[송악사협]가 굉장히 동의하고, 예를 들면 ‘성과는 모두 자치회가 가져가도 상관이 없다. 그런데 내용적으로 어쨌든 지역

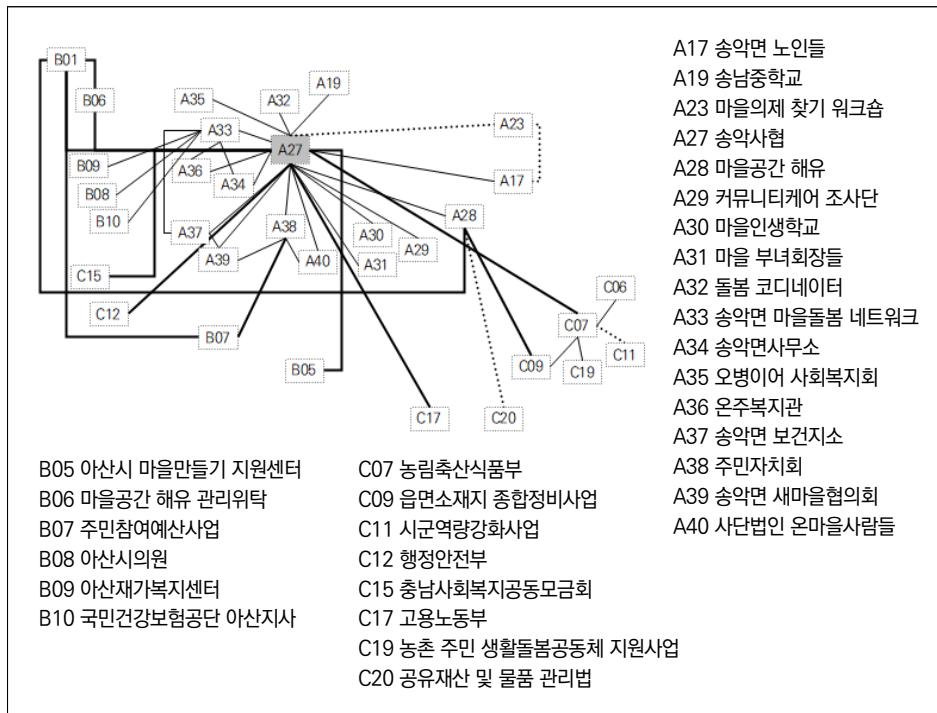
민이 바라는 방향으로만 가면 좋겠다.'라는 생각들을 저희들은 갖고 있거든요. 그래서 어쨌든 이제 마을 자치력이 강화되는 내용들이 계속적으로 만들어져야 된다고 생각하고, 그렇게 활동들을 하려고 하고 있어요. 쉽지는 않지만."(송악사협 관계자 A씨)

〈그림 2-9〉 송악면 지역사회의 노인 돌봄 실천 경과



자료: 저자 작성.

〈그림 2-10〉 송악면의 노인 돌봄 실천 회집체



지 프로그램은 공적 돌봄 체계에서는 시도하지 않는 형식으로 노인들을 만난다. 송악면의 노인들에게는 일상생활에 활력을 불어넣는 기회다. 둘째, 전적으로 송악사협의 노인 돌봄 실천 때문이라고 말하기는 어렵지만, 결성된 지 오래되지 않은 송악면 주민자치회가 자리를 잡아가는 데 크게 기여했다.⁴⁴⁾

한눈에 들어오는 건 아니지만 송악사협의 노인 돌봄 실천이 낳은 가장 중요한 결과는 지역사회 안에서 노인 돌봄과 관련된 배치(*agencement*)를 바꾸어냈다는 점이다. 즉, 송악면에서 현재 진행되는 여러 노인 돌봄 활동은 새로운 회집체의 작용이라 할 수 있다. 이 회집체는 인적·물적 객체들의 연결망인데, 그것을 구성하는 객체들은 거의 대부분 과거부터 송악면에 있던 것이다. 그런데 송악사협의 활동을 계기로 새롭게 연결되고, 새로운 기능과 확장된 역량이 출현한 것이다.⁴⁵⁾ 이 같은 회집을 이끈 동력은 송악사협의 활동에 대한 지역사회 내 여러 행

44) 송악면 주민자치회는 2024년 11월에 열린 제8회 충청남도 주민자치 한마당 행사에서 정책 부문 최우수상을 수상한 바 있다.

45) 레비 브라이언트(2020)는 들뢰즈와 가타리의 배치 이론을 인용·해석하면서 새로운 회집체가 형성될 때 새로운 역능이 창발된다는 점을 이렇게 설명한다. “나중에, 《천 개의 고원》에서, 들뢰즈와 가타리는 이렇게 주장한다. ‘청동기 시대에 창과 칼이 생겨난 것은 오로지 인간–말 회집체 덕분인데, 이 회집체로 인해 단검과 꼬챙이의 길이가 늘어나고, 최초의 보병 무기였던 망치와 전투도끼가 쓸모없게 되었다. 등자 역시 인간–말 회집체의 새로운 형상을 야기했는데, 그리하여 새로운 종류의 창과 새로운 무기가 수반되었다.’ 이 구절에서 가장 중요한 언급 사항은 소박한 등자다. 등자와 더불어 인간–말 회집체는 이전과는 전적으로 다른 것이 된다. 등자가 등장하기 전에는 인간–말 회집체가 빠른 이동을 위한 기계, 활을 쏘기 위한 플랫폼 등으로 이용될 수 있었을 것이지만, 아직은 어쩌면 존재론적 전환 또는 새로운 기계의 형성이 이루어지지 않았었을 것이다. 등자가 모든 것을 바꾼다. 등자가 등장하기 이전에는 말을 탄 인간이 말에서 쉽게 떨어질 수 있었기에 자신의 무기를 통해서 큰 힘을 발휘할 수 없었다. [중략] 등자가 없었더라면, 빠르게 질주하면서 적에게 칼을 휘두르는 병사는 다분히 자신의 말에서 떨어져 버렸을 것이다. 반면에, 등자가 발명됨으로써 이제 인간–말 회집체는 다른 한 신체를 맞닥뜨릴 때 말의 힘을 전력으로 전달할 수 있다. 그리하여 향후 여러 세기 동안 전투에서 결정적인 우위를 누릴 창이 발명된다. 여기서 일어난 사태는 새로운 역능의 창발이다. [중략] 병사, 말, 등자, 그리고 창은 모두 별개의 기계라는 이의가 제기될 것이다. 기계가 다른 기계들로 이루어져 있는 한에 있어서 이 주장은 참이다. 이들 기계는 모두 독립적인 현존을 누릴 수 있다. 하지만 이들 기계가 함께 회집하면 새로운 정동이나 역능이 창발하게 되고, 그리하여 새로운 기계가 생겨난다. 이 기계가 다른 기계들의 집합체라는 사실과 이들 기계가 서로 분리될 수 있다는 사실이 하나의 개별 기계로서의 그 본질을 훼손하지는 않는다. [중략] 인간–말–등자–창 회집체가 하나의 개별 존재자라는 결론을

위자의 평가와 되먹임(feedback)이었다. 긍정적인 평가는 송악사협에 대한 신뢰 기반을 확충하는 데 도움이 되었고, 이것은 연결망 확장과 새로운 활동의 기획·실행에 도움을 주었다. 말하자면, 송악면 지역사회에서 사회자본이 형성되는 선순환 구조가 마련된 것이다.

선순환을 일으키는 되먹임은 두 층위에서 일어난다. 하나는 송악사협의 활동가와 노인의 만남이다. 활동가들은 노인 가구를 방문하면서 노인 돌봄의 필요성을 더욱 실감한다. 이것은 자신들의 활동에 의미를 부여하는 장면이면서, 주변의 다른 주민들에게 참여를 요청하는 행위로 이어지기도 한다.

“[돌봄조사에 참여한 주민 중에는] 그냥 이 동네에서 소일거리로 오신 분들이 계셨겠죠. [중략] 손이나 좀 보태고 이렇게 소일거리로 왔는데, 직접 내 사는 마을의 어르신, 동네 어르신들을 만났던 분들이 ‘우리 어렸을 때부터 알던 분들이 이렇게 혼자 외롭게 있는지 진짜 몰랐다’라는 분들이 되게 많았던 거예요. 그러면서 어떻게 문제를 어떻게든 조금… ‘내가 뭐 이렇게 다 할 수 있지는 못하지만 같이 고민해 봤으면 좋겠다’는 사람들이 생긴 거예요.”(송악사협 관계자 A씨)

돌봄 활동을 경험한 노인들의 긍정적인 평가도 송악사협의 활동이 더 확장될 수 있는 우호적 환경을 조성하는 데 기여한다.

“저희가 시작했던 이 돌봄 사업들이 계속적으로 이렇게 좀 쭉 이어져 오기도 하고, 이어져 오는 것들에 대해서 지금 지역사회의 반응들도 괜찮고, 자치회도 불고, 이렇기 때문에 이 사업들이 조금 더 외연을 확장하는 부분에서의 전망들을 갖고 가지 않을까….”(송악사협 관계자 A씨)

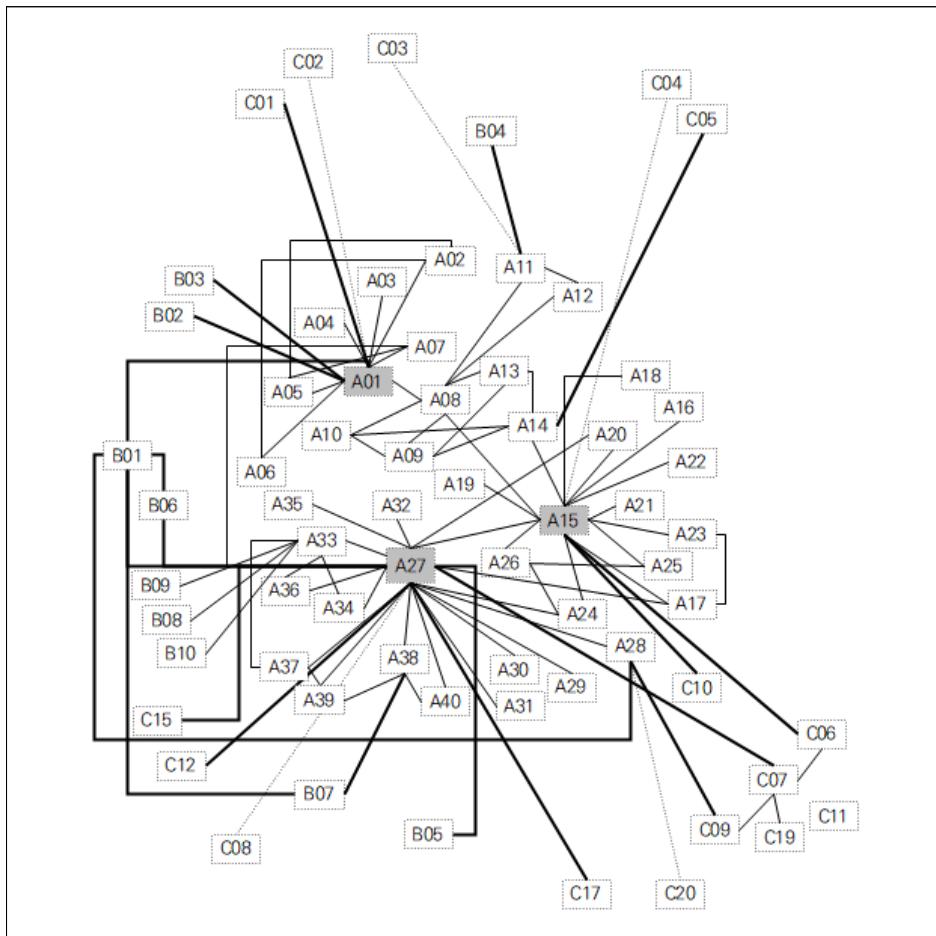
내리지 말아야 하는 이유는 무엇인가? 이 가설의 기묘한 결과는, 말을 타고 달리는 인간과 인간-말-등자-창 회집체가 두 개의 각기 다른 개체라는 점이다. 그것은 인간이 말을 타고 달린다기보다는 오히려 인간-말-등자-창 회집체가 달린다는 것이다. [중략] 때로는 다수의 이산적 유기체로서 현존하고 때로는 통일된 집단적 유기체로서 현존하는 점균류처럼 존재자들은 명멸한다. 전쟁이 끝나면, 인간은 말에서 내리고 말과 인간은 각기 별개의 기계로서 각자의 길을 간다. 전쟁 상황이 재개되면, 인간은 말에 올라타고 인간-말-등자-창 기계가 다시 생겨난다.”(레비 브라이언트, 2020: 132-134).

5. 시사점

송악면에서 2000년대 초반 이후 진행된 지역사회 주민들의 실천은 몇 번의 국면을 거치며 현재 송악사협을 핵심 행위소로 포함하는 회집체의 심화 및 확장을 이루어냈다. 그 국면을 통과할 때마다 구성 요소를 달리하는 새로운 회집체가 과거의 회집체를 통합하거나 과거의 회집과 외부적으로 연결된 가운데 목표했던 기능을 수행했다. 그중 가장 중요한 국면은 송악사협의 설립이라 할 수 있다. 송악사협이 설립되기 전에 있었던 회집체는 하나의 ‘지역사회 내 발전 기획’을 실행했는데, 송악사협은 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.

이제 ‘읍면 지역사회 실천조직’ 개념의 구성 요소라 할 만한 내용을 추려낼 수 있다. 첫째, 읍면 지역사회 실천조직은 특정 부문의 활동이 아니라 지역사회 전체의 발전에 필요한 여러 가지 활동을 직접 수행하거나 그런 집합적 활동에 능동적으로 참여하는 조직이다. 둘째, 읍면 지역사회 실천조직은 지역사회 주민 다수가 동의한 공적 의제를 실현하려 노력하는 조직이다. 셋째, 읍면 지역사회 실천조직은 지역사회 주민 다수가 동의할 수 있는 공적 의제를 도출하고 설정하는 과정을 주도하거나 적극적으로 참여하는 조직이다. 넷째, 읍면 지역사회 실천조직은 지역사회의 의제를 실현하기 위해 여러 조직 및 주민의 연결망을 형성하는 조직이다. 다섯째, 읍면 지역사회 실천조직은 지역사회 의제 실현 활동에 필요한 물질적 자원을 지역사회 안팎으로부터 동원하는 조직이다. 여섯째, 읍면 지역사회 실천조직은 그 실천을 지시하거나 조절하는 법규, 규범, 규칙 등의 코드를 능동적으로 해석하고 적용하는 조직이다.

〈그림 2-11〉 송악면의 지역사회 실천 주요 회집체 종합



자료: 저자 작성.

회집체의 전개 과정을 회집이론의 핵심 개념들 몇 가지를 기준으로 분석한 결과를 요약하면 다음 〈표 2-4〉와 같다.

〈표 2-4〉 송악면 주민 실천의 전개와 회집 분석

회집	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 측의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
아동 돌봄	송악면 송악교회, 이장들, 노인회장들, 아동복지교사(주민), 주민들, 송남초 거산초 교사	▶ 반딧불이 지역아동센터의 아동 돌봄 실천 ▶ '주민-학교 교사'로 구성된 새로운 연결망 및 '장소' 형성	〈영토화〉 ▶ 송악교회 목사가 제안하고 주민, 거산초 교사들이 공유한 '지역사회 아동 돌봄'의 가치 [표현] ▶ 지역사회 주민 및 아산시 시민단체 등의 후원 [물질] ▶ 보건복지부 보조금 [물질]	▶ 보조금이 없다면 반딧불이 지역아동센터를 계속 운영하기가 어려웠을 것이다. 2018년 무렵, 지역아동센터의 법인격을 '사회적 협동조합'으로 바꾸도록 사실상 강제한 보건복지부의 방침이 있었다. 새로운 법인을 만들지 않고 '송악사협'에 통합됨으로써 문제를 해결하였다.
	아산시 아산시, 아산 YMCA, 아산건축협회		〈탈영토화〉 ▶ 지역아동센터 지원 대상 자격에 관한 보건복지부의 일방적 방침 [표현, 물질]	
	외부 보건복지부, 아동복지법			
학교 살리기	송악면 반딧불이 지역아동센터, 주민들, 송남초, 거산초, 송남초: 거산초 교사, 송남초: 거산초 학부모, 송남초 운영위, 거산초 운영위, 솔향글누리 도서관	▶ 거산초등학교 교육과정 재편에 힘입어 학생 수 증가(분교에서 본교로 승격) ▶ 솔향글누리 도서관을 개관해 지역사회 주민의 새로운 연결망 및 '장소' 형성	〈영토화〉 ▶ 송남초: 거산초 교사 및 주민들이 공유한 가치, "지역사회에 학교가 있어야 한다." [표현] ▶ '학교 살리기' 운동을 전개한 타지의 마을교육공동체 운동 실천 주민들이 전달한 가치와 활동 내용 [표현] ▶ '희망의 작은 도서관 지원사업'이 제공한 기금 [물질] ▶ 아산시 농업 생산자 조직이 제공한 유기농 급식 재료 [물질] ▶ 솔향글누리 도서관 사서 고용에 활용한 주민들의 후원금 [물질]	▶ 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			

회집	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
마을교육 공동체	송악면	<ul style="list-style-type: none"> 반딧불이 지역아동센터, 주민들, 송남초·거산초 교사, 청소년들, 노인들, 아빠모임, 송남중, 고랑이랑협동조합, 협동조합 담辈, 송악에너지공방, 송악놀장, 마을의제찾기 워크숍, 송악온마을교육공동체, 송악마을예술제, 송악사협, 솔향글누리 도서관, 마을공간 해유 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 주민들이 참여하는 다양한 문화, 예술, 교육 활동 ▶ 주민 동아리, 협동조합 등 다양한 주민 조직 형성 및 사회자본 증진 	<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]
	외부			
지역사회 의제 설정	송악면	주민들, 송악사협, 주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 송악면 주민 다수가 중요하게 여기는 지역사회 의제 발굴 (노인 돌봄 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주민 다수가 설정한 지역사회 의제를 실현할 방안을 구체화할 계획 역량을 지닌 송악면 주민자치회가 갖추지 못한 상태다.
	아산시	아산시 마을만들기 지원센터		
	외부	농림축산식품부, 시군역량강화사업		

(계속)

회집	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
노인 돌봄	송악면	<p>노인들, 송남중, 송악사협, 마을공간 해유, 커뮤니티케어 조사단, 마을인생학교, 마을 부녀회장들, 돌봄 코디네이터, 송악면 마을돌봄 네트워크, 송악면시무소, 온주복지관, 오병이어 사회복지회, 비전 포럼, 새마을협의회, 송악면 보건지소, 주민자치회, 사단법인 온마을사람들</p>	<p>▶ 공적 돌봄 서비스만으로는 충족하기 어려운 노인 돌봄의 필요에 대응 (노인 돌봄과 관련해 기존에 작동하던 회집체를 탈영토화하고 주민 주도의 회집체를 형성해 재영토화)</p> <p>▶ 송악사협과 지역사회 노인들 간의 유대 강화 (사회자본 증진)</p>	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 비전 포럼을 통해 노인 돌봄을 지역사회의 중요 의제로 설정 [표현] ▶ '공유재산 및 물품 관리법'은 실천의 공간이 될 '마을공간 해유'를 관리위탁 받아 활용할 수 있는 근거로 작용 [표현] ▶ 시군역량강화사업 관련 지침의 내용은 주민들이 의제 설정하는데 소요되는 경상비 지출의 근거로 작용 [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, 커뮤니티케어 모델링 사업/행안부, 신중년일자리사업/노동부, 농촌 주민 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]
	아산시	<p>마을공간 해유 관리위탁 조례, 주민참여예산사업, 아산시의원, 아산재가복지센터, 국민건강보험공단 아산지사</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공적 자금이 결정적으로 중요한 재원이지만, 장기간 지속적으로 조달할 수 있는 보조사업 같은 것은 없다.
	외부	<p>농림축산식품부, 읍면소재지 종합정비사업, 행정안전부, 커뮤니티임팩트 지원사업, 커뮤니티케어 모델링 사업, 충남사회복지공동모금회, 주민주도형 커뮤니티케어 사업, 노동부, 신중년일자리사업, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업, 공유재산 및 물품 관리법</p>		

자료: 저자 작성.

3

홍성군 장곡면의 지역사회 실천조직 형성 과정과 활동

1. 개관

홍성군 장곡면에서는 상송1리와 천태1리, 두 마을에서 각기 내용을 달리하는 자생적인 ‘문제 해결 실천’을 전개하고 있었다. 그리고 2018년부터는 사회적 농업(social farming)을 실천하고 있거나 그것에 관심을 지닌 주민이나 조직들이 협력 연결망을 형성해 활동하기 시작했다. 구체적으로, 상송1리에서는 마을에 거주하는 독거노인들의 고독사 사건 발생 이후로 주민들이 노인 안부를 확인하고 반찬을 전달하는 ‘반찬나눔’ 실천을 전개했다. 천태1리에서는 2010년 이후로 마을만들기 활동의 일환으로 경관 가꾸기, 노인 공동 텃밭 경작, 문화예술교육 활동 등을 전개했다. 뿐만 아니라, 사회적 농업 실천 농장 및 관심을 지닌 지역사회 조직들이 협력하고 연합하여 지역사회에 기여할 수 있는 공동의 활동을 모색하려고 2020년에 장곡면 사회적 농업 네트워크를 결성하였다.

한편, 다양한 ‘지역사회 내 발전 기획’이 장곡면에서 여럿 진행되고 있었는데, 2019년 후반기부터 진행된 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정에서 이들 기획을

포함하여 광범위한 행위소들이 회집체를 형성하게 되었다. 계획 수립 주체인 주민들이 참여하는 과정은 그 자체로 회집체가 형성되어 지역사회의 자치적 계획을 수립하는 과정이었다. ‘장곡면 2030 발전계획’은 여러 부문별로 장곡면 주민들이 중요하게 생각하는 지역사회 의제를 선정하고, 그 의제들을 실현할 수단을 제안한 계획으로서 이후에 전개될 장곡면의 복잡하고 방대한 회집체의 작동 방식을 지시하는 강력한 코드가 되었다. 즉, ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정을 ‘코드화’의 과정으로 이해할 수 있다.

‘장곡면 2030 발전계획’의 결과로 주민들이 합의한 내용 중 하나는 주민자치회를 창립하는 것이었다. 창립된 주민자치회는 고유 사업을 실행하기도 하지만, 그 주된 기능은 ‘지역사회에서 주민 조직이 새로이 생성되거나 여러 주민, 조직, 물적 자원 등이 회집하도록 바탕이 되는 밑판’의 역할을 수행하는 것이었다. 그리고 ‘장곡면 2030 발전계획’의 결과로 주민자치회와 더불어 지역사회에 새롭게 생겨난 주민 조직이 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’이다. 장곡사협은 본 연구에서 잠정적으로 ‘읍면 지역사회 실천조직’이라고 칭한 조직의 성격에 근접하는 조직이다. 장곡사협은 복지 또는 돌봄과 관련하여 지역사회에 필요한 일을 실천한다는 취지로 결성한 주민 조직이다. 고유한 활동으로 중요한 몇 가지를 단독으로 수행하는 것 외에도, 지역사회의 여러 행위자가 연대하여 회집체를 형성하고 특정한 문제를 해결하게 돋는 촉진자 역할도 수행한다. 이들은 장곡면 돌봄조사, 장곡 교육문화네트워크, 행복나눔공동빨래방, 생활환경 관리 등의 회집체 형성에 중요한 역할을 수행했다. 구체적으로 장곡사협은 ‘장곡면 2030 발전계획’의 복지 부문 계획 내용과 현재 진행 중인 ‘농촌 돌봄마을 조성사업’의 계획 내용 등을 실질적으로 유지, 갱신, 관리하는 행위소로서 기능한다.

2. 장곡사협 설립 전의 실천

2.1. 상송1리의 독거노인 안부 확인 및 반찬나눔

장곡면 상송1리의 주민들이 2018년부터 마을에 거주하는 독거노인들의 안부를 날마다 확인하고 반찬을 마련해 전달하는 봉사활동을 시작했다. 그 배경에는 2017~2018년 사이에 고독사가 세 번이나 일어나는 사건이 있었다. 부녀회를 중심으로 주민들이 홀로 사는 노인들의 집을 수시로 방문하면서 식사 준비를 돋는 차원에서 반찬을 전달하기 시작했다. 이 활동에 필요한 자원을 동원하는 전략은 처음에는 주민들의 자원봉사와 후원을 얻는 것이었다. 나중에는 홍성군청의 소액 지원사업을 활용하기도 하였다.

“1년 사이에 세 가구가 돌아가셨다고 하더라고요. 그런데 2주 있다가 발견하고… 그래서 마을 차원에서, 그때 마침 이장님마저 마을 부녀회 차원에서 반찬을 만들어서 독거 어르신들을 지원하자고 해서 부녀회 차원의 마을 기금과 농협에 [부탁 해서] 얼마, 장곡면사무소 복지팀에 얘기해서 얼마, [농협] 하나로마트에서 식자재 같은 걸 기부해 주기도 하고, 그렇게 십시일반으로 반찬나눔을 하고, 나중에 돈이 모자라니까 주막 같은 걸 열어서 기금도 마련하고. 그리고 일부는 마을만들기 사업, 동아리 사업 같은 걸로 식기 이런 거를 사고, 도시락 같은 거를 사고, 그렇게 십시일반으로 계속해 오고 있던 거죠. 한 달에 한 번, 2주에 한 번 정도. 그리고 그럴 때는 마을 주민들이 농사지은거나 가공한 것들도 가지고 나와서 같이 나누고 그랬다더라고요.”(장곡사협 관계자 D씨)

반찬나눔 활동은 상송1리 안에서만 이루어지던 것인데, 후술하겠지만, 2019년 말부터 2020년 상반기 사이에 진행된 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정의 주민 공동학습회에서 소개되면서 장곡면 지역사회의 복지·돌봄 분야의 장기 구상에 편입되었다. 다른 마을 주민들에게도 소개되면서, 확대하려는 구상도 제출되

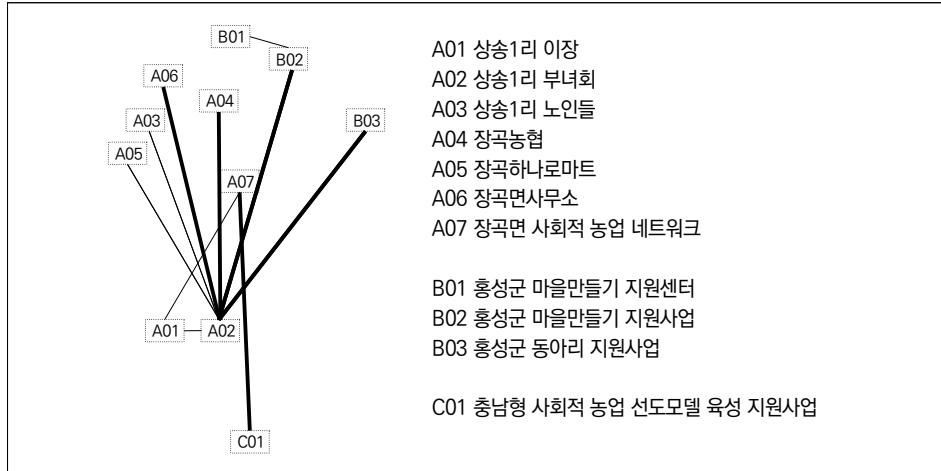
었지만 실현되지는 않았다. 상송1리의 ‘두리농장’이 ‘장곡면 사회적 농업 네트워크’에 참여하면서 ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’의 예산을 일부 얻어 재원을 조달하기도 하였다.

2022년 들어서는 공공 부문의 지원사업을 활용하지 않기로 결정하였다. 그 이유는 두 가지였다. 하나는 지원사업의 보조금 예산을 집행하는 과정에 따라붙는 행정적인 처리 규정이 자원봉사의 취지를 흐리게 하는 것 아닌가라는 의문이 생겼다는 점이다. 다른 하나는 상송1리의 이장이 바뀌면서 ‘마을 기금’을 활용하는 문제에 관해 의견 불일치가 두드러졌기 때문이다.

“그전에는 마을 농산물이나 가공물들을, 사실 그전에는 십시일반으로 썼는데 식자재 지원이 되니까 그냥 다 농협에서 사시는 거예요. [중략] 그러니까 약간, 계속 사서 반찬을… 좋아하시긴 하셨는데, 그전에는 풀 반찬이고 그랬는데 사업비가 있으니까 고기도 드리고 좋은 걸 드려서 좋긴 한데, ‘이게 맞나?’ 싶은 생각이 조금 들었던 것 같아요. 그리고 사실 작년[2021년] 말에 이 마을에 큰일이 있었어요. [중략] 다시 사업비 없이 마을 기금으로 자체적으로 해보겠다고 하셨어요. [중략] 두 가지 측면인 것 같아요. 하나는 정말 그냥 사업에 의존해서 풍족하게 했지만, 이게 우리 힘인지 그 초심을 정말 확인을 하려고. 그거를 유지하시려고. ‘마을 돈도 있으니 아예 안 되는 거 아니니까’ 하는 것 하나와, 다른 하나는 그렇게 [마을의] 리더 그룹이 바뀌면서 자원을 많이 떼서 붙여주기가 어려우신지, 그런데 그 주도는 계속하시거든요. 부녀회장님이라. 그런데 뒤에서 계속 말 나오는 것들이 싫으신 거죠.”(장곡사협 관계자 D씨)

우여곡절이 있지만, 상송1리의 활동은 장곡면 지역사회 주민 다수의 노인 돌봄과 관련한 구상을 촉진하는 데 기여한 것만큼은 틀림없다. 그리고 ‘주민 스스로의 힘으로 노인 돌봄을 실천할 수 있다’라는 인식을 지역사회 안에 확산시키는 데에도 기여했다.

〈그림 3-1〉 상송1리의 ‘독거노인 돌봄’ 실천 화집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 지원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

2.2. 천태1리의 노인 교육문화 활동

장곡면 천태1리의 주민들은 2010년대 들어 마을 공동체 주도의 활동을 적극적으로 펼쳐왔다. 마을 경관을 가꾼다는 취지로 마을 안길 정비, 하천 정비, 둄벙 정비, 마을 샘 복원 등의 일을 했으며, 주민의 대부분을 차지하는 노인들을 중심으로 ‘노인회 작목반’을 만들어 공동 텃밭을 경작하였다(홍주일보, 2018. 6. 17.). 이러한 활동을 정부 및 지방자치단체의 여러 지원 정책이 뒷받침했다. 충청남도의 희망마을만들기 지원사업, 농림축산식품부의 창조적 마을만들기 사업, 홍성군의 노인 일자리 지원사업 등이다.

고령화가 더 진전되면서 2018년 무렵부터는 노인들이 여가를 잘 지낼 수 있도록 돋자는 취지로 각종 문화 및 교육 활동을 진행했다. 고령화가 심각한 농촌에서 노인들의 여가 활동 수요는 늘어난다. 면 지역의 주변부 마을에 거주하는 노인들이 접근할 수 있는 여가 활동 인프라는 별로 없기에 마을 주민들이 직접 나선 것이

다. 가령, 그림 그리기, 문해교육, 서각 등의 활동을 펼쳤다. 근래에는 ‘굿즈디자인 사업’에도 참여했다.⁴⁶⁾

“[희망마을만들기 사업의] 그 단계를 천태리는 10년 가까이 밟아가고 있는 마을이고. 이렇게 마을 할머니들이 그림 그리고, 이거를 전시회도 하고. 이때 선생님이 잘 안내해 주셔서 할머니들이 정말 즐거워하시면서 그림을 집에서도 그리시고, 이야기도 붙이고. 이렇게 전시회, 흥성읍에서도 하고. 이런 마을 공방, 옛날 마을회관 자리에 공방을 만들어서 갤러리 만들고, 서각 작품, 서각 공방 만들어서 사람들도 모이고, 이런 활동들을 해오셨던 거죠.”(장곡사협 관계자 D씨)

천태1리에서 장기간 진행된 공동체 활동의 내력은 초고령화가 진행되면서 농촌 마을 주민의 필요가 점차 농업생산이나 환경 정비 등 신체 노동을 수반하는 것에서 여가 또는 돌봄에 관한 것으로 그 무게중심을 옮기는 과정을 잘 보여준다. 이 오랜 활동을 지속하면서 천태1리의 이장, 부녀회장 등 주도적인 인물이 취한 전략은 크게 두 가지다. 하나는 정부나 지방자치단체 등의 공모형 지원사업을 최대한 활용하는 것이다. 다른 하나는 마을 주민의 다수를 이루는 노인들의 필요를 확인하고, 그것에 적합한 내용으로 활동을 구성하는 것이다.

“우리 마을이 이제 마을만들기 해 가지고 마을을 이제 어느 정도 이렇게 가꿔놨는데, 이제 [어르신들이] 연세가 들다 보니까… [마을에] 개활지가 있고, 제방이 굉장히 길어요. 한 4~5킬로미터예요. 그걸 1년에 한두 번씩 예초기질로 깎고 있는데, 지

46) “충남 흥성군 장곡면 천태리 어르신들이 제5차 예비문화도시 흥성의 시민제안 공모사업 기획자 사업에 선정된 ‘천태리 할배·할매 나만의 굿즈디자인에 도전하다’ 프로그램이 천태리 마을회관에서 오늘부터 총 15회차에 걸쳐 진행된다. 행사를 주관하는 신작로문화예술연구소는 흥성군의 문화와 예술을 사랑하는 사람들이 모여 2020년부터 재능기부, 자원봉사, 흥주성 천년 여행길 벽화사업 등의 지역 활동을 꾸준히 하는 비영리단체로, 농촌 어르신들의 여가선용과 활기찬 노후생활에 도움이 되고자 공모에 지원했다. ‘천태리 할배·할매 나만의 굿즈디자인에 도전하다’ 프로그램은 문화예술 향유에서 더 나아가 제품으로 판매 가능성을 타진하여, 판매수익 발생 시 어려운 이웃을 돋는 적극적 사회봉사로 발전시켜 어르신들의 사회적 소속감과 성취감 함양에 기여하고자 한다.”(충청매일, 2023. 4. 6.).

금 이제 못합니다. 그래 가지고 작년에 화단을 만들었는데, 할머니들이 그러더라고요. 그 사업 좀 그만 만들으라고. 풀 매기 어렵다고.”(천태1리 주민; 김정섭 외 (2024a: 16)).

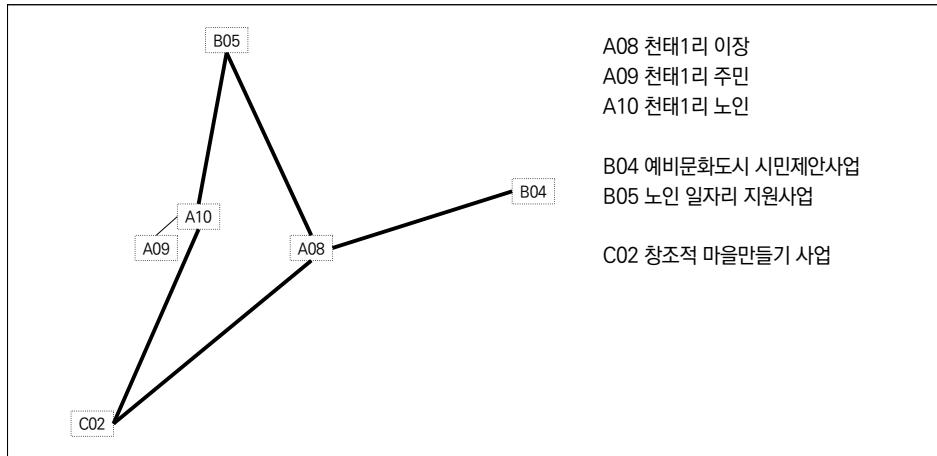
〈표 3-1〉 천태1리의 마을 공동체 활동

시기	주요 활동	관련 지원사업
2011~2015	<ul style="list-style-type: none"> * 마을 경관 정비 및 환경 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 안길 정비, 담장·지붕 정비, 파고라 및 정자 설치, 꽃길 조성 	(충청남도) 희망마을만들기 지원사업 (농림축산식품부) 창조적 마을만들기 사업
2015	<ul style="list-style-type: none"> * 소나무 보호수(수령 400~500년) 관리 강화 * 당산제 전승 및 공동체 상징 공간 활용 	
2018	<ul style="list-style-type: none"> * 노인회 작목반 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 농산물 재배 	(홍성군) 노인 일자리 지원사업
2018~현재	<ul style="list-style-type: none"> * 노인 문화 및 교육 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 그림 그리기, 문해 교육, 서각 배우기 등 - 작품 전시회 	
2023	* 굿즈 디자인	(홍성군) 예비문화도시 시민제안사업

자료: 저자 작성.

이후에 천태1리의 활동도 상송1리와 마찬가지로 ‘장곡면 2030 발전계획’과 관계를 맺게 된다. 발전계획을 수립하는 과정에서 천태1리에 있는 폐교인 ‘반계분교’를 노인들의 교육문화 활동을 겸하여 돌봄을 지원하는 ‘센터’의 역할로 활용할 구상이 제출되었다. 이는 2023년부터 장곡면에서 ‘농촌 돌봄마을 조성사업’이 시행되면서, 그 기본 구상에 편입되었고 2025년 말 현재 리모델링 설계가 끝난 상태다. 따라서 내년인 2026년쯤에는 주민들이 운영하는 ‘노인 교육문화 및 돌봄 지원센터’라는 식의 명칭을 가진 시설이 조성될 것이다.

〈그림 3-2〉 천태1리의 ‘노인 교육문화 활동’ 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

2.3. 사회적 농업 연결망 형성 및 확장

농림축산식품부에서 사회적 농업⁴⁷⁾을 확산하려고 정책사업을 시작한 때는 2018년이다. 장곡면에는 이보다 여러 해 전부터 사회적 농업을 실천하던 농장이 두 곳 있었다. ‘협동조합 짚은협업농장’과 ‘협동조합 행복농장’이다. 짚은협업농장은 주로 쌈채소 작물을 유기농으로 재배하는데, 지역사회에 필요한 청년 인재를 양성한다는 사회적 목적을 내걸고 2011년에 주민들이 설립한 협동조합이다. 행복

47) 사회적 농업이란 “계약에 기초한 노동을 수행할 능력이 떨어지는 사람들(가령, 지적·신체적 장애인, 재소자, 약물중독자, 소수자, 이주민 등)의 노동통합을 지향하거나, 불리한 여건에 있는 사람들의 재활·교육·돌봄을 촉진하거나, 아동이나 노인 등 특정 집단에게 농촌 지역에서 지원 서비스를 제공하려는 목적을 지닌 영농 실천”(Di Iacovo & O’Connor, 2009: 11)이라고 정의된다. ‘사회적으로 배제된 이들을 사회 안으로 끌어들이는 농업 실천을 사회적 농업이라고 정의할 때, 한국에서는 노동통합, 돌봄, 직업교육훈련 등 세 가지 실천 유형의 맹아를 식별할 수 있다’(김정섭 외, 2017a: 8–9)는 의견이 관련 정책사업이 시작될 무렵에 제출된 바 있다.

농장도 협동조합인데, 허브를 유기농으로 재배한다. 정신장애인이나 발달장애인을 돌보고 직업재활의 기회를 제공한다는 목표하에 2014년에 설립되었다.⁴⁸⁾

장곡면 도산리에 있는 이들 두 농장의 활동이 몇 해 동안 지속되면서 도산리 바깥으로 사회적 농업 실천이 확산되기 시작했다. 확산의 결정적 계기는 2018년에 시작된 농림축산식품부의 정책사업이라고 보아야 할 듯하다. 그리고 젊은협업농장과 행복농장이 사회적 농업을 홍성군 안에서 그리고 전국적으로 알리려는 노력을 전개한 것도 중요하게 작용하였다. 2017년에 홍성군 농업기술센터의 후원하에 행복농장과 젊은협업농장은 도산리에서 네 차례에 걸쳐 ‘사회적 농업 세미나’를 개최했다. 당시로서는 생소한 활동인 사회적 농업을 널리 알리자는 취지에서 개최한 것이다. 그러던 중 2018년에 농림축산식품부가 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’을 처음 시행하면서 협동조합 행복농장이 보조금을 지원받게 되었다.

사회적 농업이 농촌정책 영역 안에 들어오면서 지방자치단체도 관심을 갖고 정책사업을 추진하기 시작했다. 장곡면에서 주민들이 접근할 수 있었던 정책사업은 지역발전투자사업⁴⁹⁾으로 홍성군에서 기획한 ‘사회적 농업 지원사업’, 충청남도에서 추진한 ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’, 그리고 앞에 언급한 농림축산식품부의 ‘사회적 농업 활성화 지원사업’이었다. 이들 정책사업은 행복농장이나 젊은협업농장의 활동을 곁에서 보고 사회적 농업에 대해 관심을 갖게 된 주민(농민)이 본격적으로 실천할 기회를 제공하였다. 가령, 농업체험관광을 했던 장곡면 대현리의 ‘정다운농장’이 사회적 농업을 실천하게 되기까지의 과정을 그 예로 들 수 있겠다.

48) 젊은협업농장과 행복농장의 설립 배경과 주요 활동에 관한 설명으로는 김정섭(2018)을 참고.

49) 지역발전투자사업은 ‘지역발전투자협약 제도’에 따라 시행하는 정책사업이다. 지역발전투자협약 제도는 “지방정부가 지역발전을 위한 중장기 계획을 수립하고 중앙정부는 안정적인 예산을 지원하는 중앙 정부와 지자체 간 협력모델로서, 각 지역에서 실제로 필요한 사업들을 지자체가 주도적으로 추진하고 다수의 부처가 연계, 포괄보조형식으로 지원하여 안정적인 사업 추진이 가능토록 하는 제도이다. 즉 기존의 단일 중앙부처 중심의 지역 지원사업과 달리 지역주도로 발굴한 사업 계획에 대해 중앙과 지자체 간 수평적 협의·조정 과정을 거쳐 협약을 체결하면, 장기간 안정적으로 지원하는 제도이다.”(지방시대 위원회(<http://nabis.go.kr>), “한국형 계획계약제도-지역발전투자협약”, 검색일: 2025. 9. 19.)

“[정다운농장은] 거기[홍성군 농업기술센터]에서 사회적 농업이나 돌봄농업이라는 얘기를 듣게 되었고, 거기에 연결로 해서 장곡면 경증 치매노인 분들을 모시고 처음으로 사회적 농업 활동을 하게 되었던 거예요. 그전에는 지역아동센터나 학교나 외부의 초등학생 대상 [농업] 체험만 하다가, 이게 2018년도에 경증 치매노인 어르신, 보건소와 [농업 체험 프로그램을] 시작을 했었고. 그걸 계기로 마을 어르신과 지역 어르신께 하는 게 보람 있고 좋겠다는 생각으로, 자발적으로 마을의 독거 어르신들 모여서 같이 간식 먹고 하는 활동들을 해 왔던 게 있어요, 일단 첫 번째로. 그리고 그다음 2020년도에 [장곡면 사회적 농업 네트워크가] 조직되면서 충남형 사업으로 같이하고.”(장곡사협 관계자 D씨)

정다운농장 외에도 사회적 농업 실천을 명분으로 협력하게 될 행위자들이 장곡면에 몇 있었다. 상송1리의 두리농장은 2018년 무렵에 마을에서 발생한 고독사 사건을 계기로 시작된 독거노인 안부 확인 및 반찬나눔 활동에 꾸준히 참여한 농장이다. 농업 활동을 매개로 지역사회에 돌봄과 교육이 필요한 이들에게 도움을 주는 사회적 농업이라는 개념은 자연스럽게 장곡면의 여러 주민 및 조직이 연대하는 계기가 마련되는 데 기여했다.

특히, 2020년에 시작한 ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’이 결정적인 계기였다. ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’은 그 기획 단계에서부터 지역사회의 여러 행위자가 연결망을 형성할 것을 전제로 시행되었다(충청남도, 2022). 사회적 농업을 실천하려는 농장 한 곳에 보조금을 투입하는 게 아니라, 사회적 농장 세 곳 이상에 읍면 지역사회 주민들과 유관 기관이 협력하는 ‘추진협의체’에 보조금을 지원하도록 정책사업을 구상한 것이다.⁵⁰⁾ 장곡면 지역

50) 「2022년 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업」모집 공고문에서는 이 지원사업의 신청 대상을 “주민 대표 + 3~4개 농장 + 지원기관 + 행정 등을 중심으로 하는 농촌 지역(읍면 단위) 사회적 농업 네트워크”라고 명시하였다. 그 ‘사회적 농업 네트워크’의 구성에 관해서는 다음과 같이 구체적으로 예시를 들었다.

* (주민 대표) 주민자치회·마을주민대표·마을발전협의회·지역사회보장협의체

※ 사업 대표자 개인을 뜻하는 것이 아니라 지역 안에 협의회를 뜻함.

* (사회적 농업 실천농장) 농업법인·조합(대표농장), 일반농장(2~3개)

사회에 돌봄 의제에 관심을 지닌 주민이나 조직은 여럿 있었지만, 각각의 활동만으로는 실천의 파급력을 확대하기 어려운 조건에서 협력과 연대의 필요성이 강조되던 시기였다. 그때 제시된 ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’은 이들 행위자가 상시로 그리고 정례적으로 만나면서 지역사회 안에서의 돌봄 문제로 시야를 확장할 수 있게 해 주었다.

2020년에 ‘장곡면 사회적 농업 네트워크’가 결성되었다. 여기에는 협동조합 행복농장, 협동조합 젊은협업농장, 두리농장, 조아라농장, 란앤정농장, 정다운농장 등 여섯 개의 농업생산단위와 일반농산어촌개발사업으로 조성한 ‘권역 단위 시설’을 관리하려고 결성한 ‘오누이친환경마을협동조합’과 지역사회의 문제에 대안을 제시하는 실천적 연구를 수행하려는 목적으로 설립된 ‘마을연구소일소공도 협동조합’이 참여했다. 조아라농장은 이 네트워크에 참여하면서 사회적 농업을 시작하게 되었는데, 고령 농업인들을 대상으로 원예치료 및 문화나눔 활동을 실천했다. 란앤정농장도 조아라농장과 비슷하게, 사회적 농업을 막 시작한 농장으로, 여성 귀농인들에게 농업을 배울 기회를 제공하고 지역 정착을 돋는 데에 초점을 두었다.

장곡면 사회적 농업 네트워크 결성을 주도한 이들이 택한 전략은 학습, 설득, 제안이라고 말할 수 있다. 행복농장, 젊은협업농장, 마을연구소일소공도가 함께 연중 여러 차례 개최하는 세미나에 주민들을 꾸준히 초대해 사회적 농업을 알리고 지역사회의 돌봄 문제에 주민들이 주도적으로 대응해야 한다고 강조하였다. 그리고 후술하겠지만, 2019년 하반기에 시작해 2020년 중반에 끝난 ‘2030 장곡면 발전계획’ 수립 과정의 학습 모임과 토론도 이런 연결망 형성의 필요성을 주민들이 더욱 크게 인식하도록 촉진했다.

* (지원기관) 마을만들기센터, 정신건강센터, 장애아동 소속 학교, 발달장애인 부모 모임, 귀농귀촌 센터, 북한탈주민 하나센터 등

* (행정) 시군 담당부서, 보건소, 농업기술센터 등

“[장곡면 안에서 각기 분절된 채로 이루어지던 주민 돌봄 실천의] 이런 내용들이 그래도 이때 [2030 장곡면 발전계획 수립을 위한 주민 공동] 학습회를 하면서 서로 자세하게 알게 되고, 사례가 공유되고하면서… 그때 사실 [지역 외부의] 전문가와 여러 분들이 오셔서 ‘이걸 계속 학습과 논의를 통해서 조직화해야 한다’는 얘기를 해주셨고. 그중에서 분야별로 나눴을 때, 구체적인 과업이라고 할까요? 할 일이 명확한 것과 2020년도에 마침 충남형 사회적 농업 선도모델[육성 지원사업]이 있어서, 이걸 가지고 한번 확장하면서 논의를 끌어가보자고 그래서 ‘장곡면 2030 학습 공동체 사회적 농업 네트워크’라는 긴 이름으로 충남 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업을 받았어요.”(장곡사협 관계자 D씨)

이렇게 결성된 장곡면 사회적 농업 네트워크의 구성 측면에서 눈여겨볼 지점이 있다. 이 네트워크에 여덟 개의 조직이 참여했지만, 충청남도의 보조금을 실제로 지원받은 곳은 네 곳뿐이라는 점이다. 행복농장은 농림축산식품부의 사회적 농업 활성화 지원사업의 지원 대상이었기 때문에 충청남도의 지원사업에 또 참여하는 것은 중복 지원이라는 행정상의 문제가 발생할 소지가 있었다. 그래서 충청남도의 지원사업 예산이 행복농장을 경유해서는 집행되지 않을 것을 전제로 참여했다. 한편, 짚은협업농장, 오누이친환경마을협동조합, 마을연구소일소공도 협동조합은 중앙정부나 지방자치단체로부터 보조금을 지원받는 것도 없는데 이 연결 망에 참여했다. 이들의 참여 동기를 보조금으로 설명할 수 없다. 사회적 농업을 집합적으로 실천할 필요가 있다는 점에 이들이 동의한 것으로 보아야 한다.

“이때 처음 [장곡면 사회적 농업 네트워크를] 조직할 때도 그런 생각들을, 같이 네트워크를 만들어서 면 단위 차원으로 활동을 확장해 나가 보자는 구상은 있었지만, 각자 했었고. 조금 의도적으로 작년[2021년] 2월에 [충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업] 사업비가 아직 나오기 전이었는데, 이렇게 다시 모여서 작년 평가를 하면서 ‘근데 이거를 개별적으로 지속하기는 어려우니까 면 차원에서 법인이나 큰 그릇을 만들어서 같이 그 안에서 조정해야 한다’는 얘기를 해주셔서, 어렵잖하게 이 그룹들은 ‘아, 그러면 우리가 뭘 하나 같이 만들어야겠다’라는 합의랄까요? 인식은 가지고 있었던 것 같아요.”(장곡사협 관계자 D씨)

사회적 농업을 함께 실천하자는 공감은 돌봄의 문제를 장곡면 지역사회의 문제로 바라보는 인식에 기초한 것이었다. 따라서 장곡면 사회적 농업 네트워크의 구성원들이 그 무렵에 막 창립한 장곡면 주민자치회의 활동에 적극적으로 참여한 것은 자연스럽다. 그렇게 해서 장곡면 사회적 농업 네트워크는 장곡면 주민자치회 복지·돌봄 분과의 주요 구성원이 되었다.

“그러면서 [주민자치위원회가] 그때 [주민]자치회로 전환되고, 자치회에 여기 멤버들 중에서 자치회 위원으로 들어와 계시는 분들은 복지·돌봄 분과의 일부로 모였고. 그리고 그 외 자치회 위원으로 안 들어오신 분들은 우리가 이 회의를 분리하지 말고, 어차피 분과에는 자치위원 말고도 참여할 수 있으니까, 정다운농장이랑 두리 농장의 경우에는 위촉위원으로, 우리의 네트워크를 자치회 분과로 만들자고 해서 분과 회의가 된 거예요.”(장곡사협 관계자 D씨)

사회적 농장들이 개별로 활동하는 게 아니라 협력 연결망을 만들어 집합적으로 활동함으로써 얻을 수 있는 이점은 무엇인가? 여러 행위자가 자원을 공유하고 조정함으로써 가능했던 일을 세 가지 정도 예를 들 수 있다.

첫째, 어느 행위자가 단독으로 실행하기 어려운 활동을 실행할 수 있다. 그 사례로 장곡면 돌봄조사를 실행한 것을 들 수 있다. 장곡면 사회적 농업 네트워크, 즉 장곡면 주민자치회 복지·돌봄 분과는 2021년에 장곡면 돌봄조사를 실시했다. 장곡면에 속한 33개 행정리 중 27개 행정리를 방문해 돌봄과 관련된 마을의 현황 및 수요를 파악했다. 마을마다 이장, 부녀회장, 노인회장 등 주요 인물을 만나 면담 조사를 진행했다. 장곡면 사회적 농업 네트워크의 구성원을 포함, 여러 명의 주민이 함께 참여하는 조사단을 조직해 6개월 정도 조사를 진행했다. 여기에 소요되는 인적 자원과 재원을 어느 한 농장이 전부 조달하기는 어려운 일이었다. 돌봄조사의 아이디어는 원래 노인들과 함께 사회적 농업을 실천하던 정다운농장의 것이었다. 그러나 단독으로 실행하기는 어려운 것이어서 장곡면 사회적 농업 네트워크가 ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’의 예산으로 실행할 수 있었다.

“복지·돌봄 분과 회의가 장곡면 사회적 농업 네트워크로 됐고, 그러면서 나왔던 얘기는 정다운농장이 2021년에 농림부 사업이 되면서[선정되면서] ‘그래도 같이 네트워크 안에서 하고 싶어 하는 일이 뭐가 있을까?’ 했을 때, 원래 처음에 정다운 농장에서 지역 조사를 자기 농장 사업 안에다 넣어놨더라고요. ‘그래도 대충 어르신들 현황이 어떻게 되는지 알고 있어야 하지 않을까?’ 이런 생각을 하고 있었는데, ‘그 농장 사업으로[농림축산식품부 지원사업 예산으로] 하지 말고, 이 사업[충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업]으로 하자’, 그렇게 제안을 드렸고.”(장곡사 협 관계자 D씨)

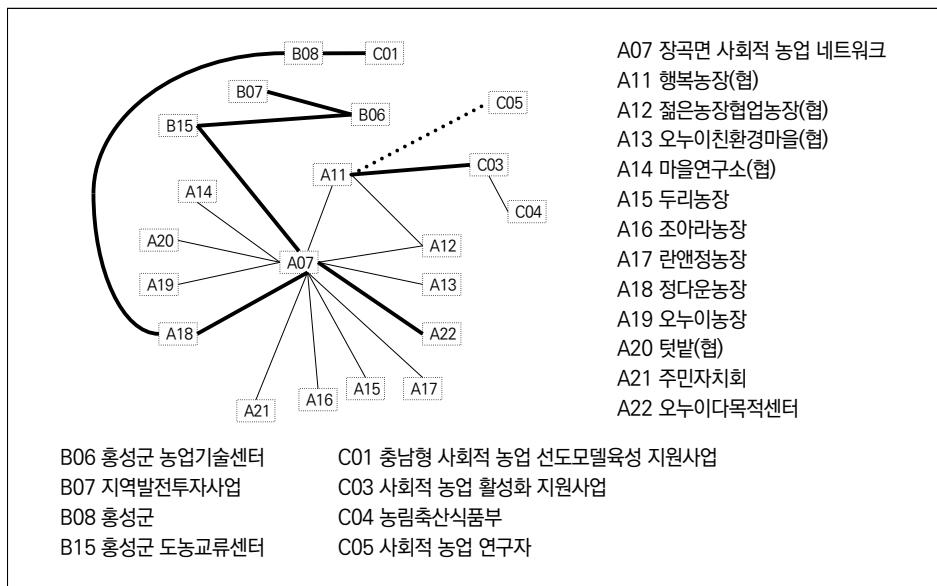
둘째, 개별 행위자의 실천을 지속하는 데에도 그처럼 연결망을 형성해 자원을 공유하는 전략이 유효했다. 예를 들자면, 상송1리의 ‘독거노인 안부 확인 및 반찬 배달’ 활동에는 정기적으로 반찬을 마련하는 데에 비용이 듈다. 상송1리의 주민들이 조달하는 재원으로 충분하지 않기에 ‘충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업’의 예산으로 일부 충당하기도 했다. 상송1리의 두리농장이 장곡면 사회적 농업 네트워크에 구성원으로 참여했기에 가능한 일이었다.

“상송1리의 경우 이 사업[충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업]을 받고, 사실은 이 사업뿐만 아니라 지역사회보장협의체에서도 연 200만 원, 그리고 마을회 돈을 필요하면 쓰면서 반찬나눔을 해서… 이 사업으로는 한 달에 두 번, 그리고 마을 자체 사업으로 한 달에 한 번. 이렇게 한 달에 세 번씩 반찬나눔을 했고요.”(장곡사협 관계자 D씨)

셋째, 이러한 보조사업 예산을 공유하면서 물적 자원을 확보할 수 있다는 것만이 장곡면 사회적 농업 네트워크에 참여하는 이유는 아니다. 지역사회 안에서 여러 행위자가 사회적 농업을 주제로 수시로 모여 학습하면서 돌봄이라는 의제를 발전시켜 나가는 과정이, 어떤 행위자에게는 자신이 지역사회 안에서 관철하고 싶은 기획을 더욱 다듬고 알리는 과정이 되기도 한다. 이것도 참여의 중요한 동기이며, 특정 기획을 활성화한 채로 지역사회가 간직하게 만드는 효과를 낳는다.

“천태1리의 경우, 사실 마을 사업도 하시고 워낙 바쁘셔요. 농사를 크게 지으셔서. 사실, 이런 것들이[네트워크에 참여하는 일이] 귀찮기는 한데, 그리고 이거 없이도 마을에서 어르신들과 청소도 하고 마을회관이나 정자에서 모여 계시고, 비누 만들기나 이런 건 일상적으로 마음만 먹으면 할 수 있던 상황이어서 [장곡면 사회적 농업 네트워크의 활동에] 프로그램이나 사업으로 접근하지 않았어요. 그런데 천태1리 이장님의 반계분교에 대한 열의가 있으시고, 이걸 어떻게든 장곡면에서 일을 만들어야겠다는 생각을 갖고 계시기 때문에 계속 여기에 같이 참여하시는 거죠.”(장곡사협 관계자 D씨)

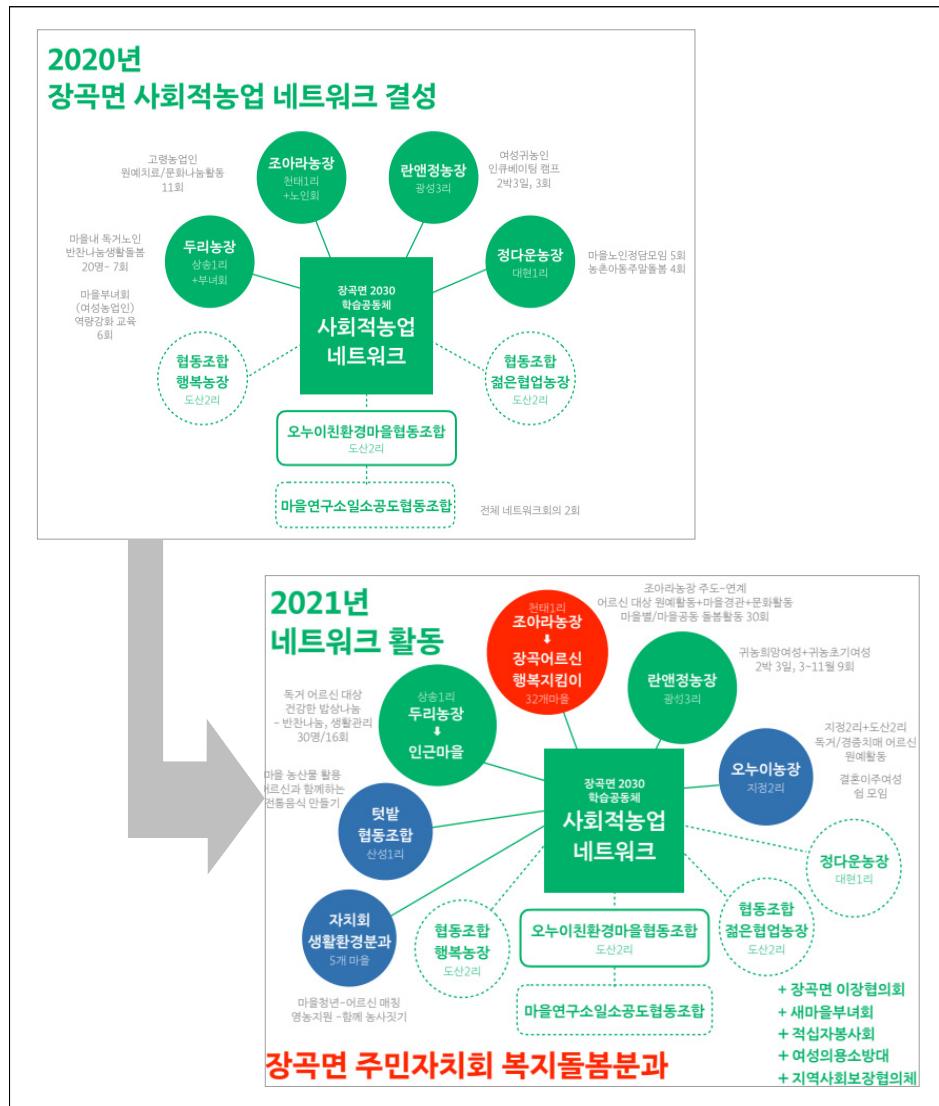
〈그림 3-3〉 장곡면 사회적 농업 네트워크 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 지원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

〈그림 3-4〉 장곡면 사회적 농업 네트워크의 구성 및 확장



자료: 신소희(2021: 15-17).

3. ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립과 지역사회 의제 설정

3.1. 주민계획단 모집 및 운영

앞 절에 기술한 것처럼, 장곡면에는 각기 진행되는 ‘지역사회 내 발전 기획’이 여럿 있었다. 사회적 농장들이 모여서 장곡면 안에서 협동적 실천을 모색하는 중이었고, 상송리나 천태리처럼 마을 단위의 공동체 실천도 진행되고 있었다.⁵¹⁾ 각자의 배경 속에서 나름의 필요에 따라 진행되던 개별 기획들이 장곡면 지역사회의 주민 다수에게 노출되어 공유되고, 그 결과 ‘지역사회의 발전 기획’으로 새롭게 회집되고 확장되는 중요한 활동이 2019년에 시작되었다.

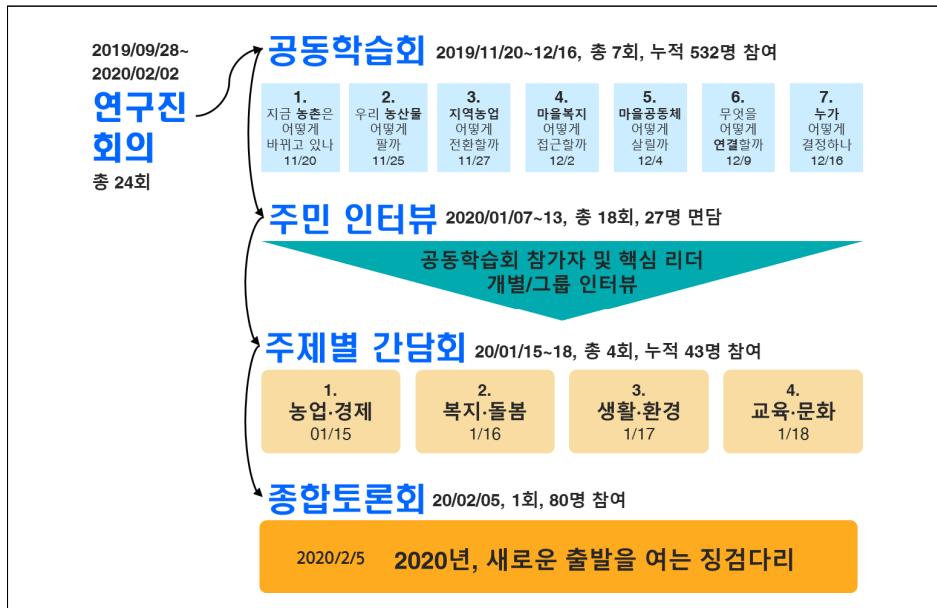
주민들이 아주 적극적으로 참여하는 가운데 ‘장곡면 2030 발전계획’을 수립한 것이다. 이 계획은 법정계획이 아니라 주민들이 임의로 수립한 것이라는 점이 오히려 자발적 계획의 특징을 잘 보여준다. 지역사회의 의제를 설정하고 공유하는 일의 필요성을 실감한 일부 주민들이 주도해 시작했다는 점에서, 송악면의 사례와 공통점이 있다. 다른 한편으로는 ‘주민 주도, 상향식 면 단위 계획 수립’의 절차를 개발하고 모델화하자는 의도가 바탕에 있어서, 상당히 방대한 작업을 사전에 기획하여 계획을 수립했다는 점에서 차이점이 드러난다.⁵²⁾

51) 이 연구 보고서에 상설하지는 않았지만, 지역사회의 교육이나 경관·환경 등과 관련된 개별 기획이 몇 개 더 있다. 가령 2018년부터 장곡초등학교 학생들을 지역사회가 돌보고 가르친다는 취지로 ‘장곡 마을학교’라는 이름의 주민 조직이 활동해왔다. 2018년 충청남도교육청의 마을교육공동체 지원사업을 계기로 시작한 실천이다. 비슷한 시기에 산성리에서는 ‘텃밭협동조합’이 결성되어 로컬푸드 농산물 판매가 시작되었다. 2018년에 농림축산식품부의 ‘농업환경보전 프로그램 지원사업’이 시작되면서 흥동저수지의 상류 및 하류 지역에 있는 장곡면과 흥동면의 몇 마을이 농업환경을 보전하고 마을 경관을 가꾸는 조직적인 실천에 나선 상태이기도 하다.

52) ‘장곡면 2030 발전계획’을 수립하는 일의 시작은 어찌 보면 우연한 것이었다. 한국농촌경제연구원에서는 2018년부터 ‘농산어촌 유토피아’라는 열쇳말을 두고 몇 개의 연구과제가 진행되고 있었다. 그러던 차에 ‘농촌 주민이 주도하고 상향식으로 진행되는 지역계획의 모델’을 만들어보자는 구상이 나왔다. 장곡면에는 농촌 현장에 기초하여 농업·농촌 문제의 해법을 찾는다는 목표로 주민, 활동가, 연구자가 참여하는 마을연구소일소공도 협동조합이 결성되어 있었다. 한국농촌경제연구원의 연구

계획은 1) 주민계획단(연구진) 구성, 2) 주민 공동학습회, 3) 주민 면담 조사, 4) 주제별 간담회, 5) 종합 토론회 등 다섯 국면을 거치며 진행되었다.

〈그림 3-5〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정 요약



자료: 구자인 외(2020: 123).

주민계획단을 형성하는 게 당면한 첫 번째 과제였다. 주민계획단의 역할은 계획 수립의 모든 과정을 주도적으로 준비하고 진행하는 것이었다.⁵³⁾ 약간의 인건비가 지급되기도 했지만, 사실상 자원봉사라고 말해야 할 미미한 수준이었다. 열 명으로 구성된 주민계획단 중 세 명은 마을연구소일소공도에 소속된 이들이고,

진은 마을연구소일소공도에 참여적 계획 수립을 진행하고 그 과정과 결과를 연구 보고서로 작성해 줄 것을 요청하고, 연구 용역을 위탁했다. 마을연구소일소공도가 이 제안을 받아들여 ‘장곡면 2030 발전계획’을 수립하게 되었다. 2019년 9월 말부터 약 5개월 동안 진행된 계획 과정과 내용은 송미령 외(2020) ‘포용사회 실현을 위한 농산어촌 유토피아 조성 시범계획 수립과 정책 실천방안’의 부속 보고서 구자인 외(2020) ‘농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립’에 상세히 보고되어 있다. 여기에서는 구자인 외(2020)의 텍스트, 연구진의 관찰 및 면담 조사 결과를 분석하였다.

53) 구자인 외(2020: 125)에서는 ‘핵심 주체’라고 표현했다.

일곱 명은 장곡마을학교, 협동조합 젊은협업농장, 오누이친환경마을협동조합 등 장곡면에서 활동하는 조직의 주민-활동가이거나 보통의 주민이었다. 열 명 중 다섯 명은 장곡면이 아니라 연접한 흥동면 또는 흥성읍에 거주하고 나머지 다섯 명은 장곡면에 거주하는 이들이지만, 전부 다 장곡면에서 생업을 이어가는 사람들이었다. 이들 주민계획단을 구성하는 데에는 ‘지역사회의 장래 계획을 스스로 만들 어보자’라고 설득하고 권유하는 것 외에는 다른 전략을 취할 수 없는 상황이었다.

지역사회 전체의 의제 설정 작업에서 최초의 ‘문제 제기’⁵⁴⁾(김정섭 외, 2017b: 44-49) 역할을 담당할 주민을 조직하는 것은, 얼핏 보기에도 우연에 기댈 수밖에 없는 것 같지만, 그렇지 않다. 송악면의 사례도 그렇지만, 대개의 농촌 지역사회 안에는 많은 적든 혹은 크든 작은 나름의 목표를 갖고 활동하는 주민 조직이나 집단이 있게 마련이다. 이미 존재하는 행위자들을 회집하는 것이 중요한 전략이었다. 이때 주의했던 것은 두 가지였다. 하나는 계획 수립 과정이 장곡면 지역사회 의 공공적인 목적을 위한 것이라는 점을 주민들에게 각인하기 위해 주민계획단 (핵심 그룹)이 사적인 이해관계에 따라 움직이는 것이라는 오해가 발생하지 않도록 조치하는 것이었다.⁵⁵⁾ 다른 하나는 주민계획단 참여자들이 나중에 수립한 계획을 실천할 때 능동적으로 참여할 수 있는 잠재적 활동가이므로 계획 수립 과정이 이들에게도 학습의 과정이 되게 해야 한다는 것이었다. 그 학습의 내용은 두 가지였다. 토론회 주최 및 진행, 조사 등의 실무 역량을 함양하는 것과 계획 수립 후에도 이들이 “지역사회 관계망을 확보하면서 장곡면 전체 활동에 관여할 수 있는 공식적인 지위”(구자인 외, 2020: 67)를 인정받을 수 있게 행동하는 연결망 형성 역량이었다. 그리하여 5개월의 계획 수립 기간 동안 주민계획단 참여자들은 24 회 정도의 모임을 거쳐 학습했다.

54) “‘문제 제기’는 필요를 식별하는 과정이다. 주민 가운데 누군가 지역사회에 말을 꺼내는 단계로, ‘집합적으로 실천해 무엇인가를 해야 하는 이유(왜?)’를 제기하는 과정이다.”(김정섭 외, 2017b: 44).

55) 구자인 외(2020: 66)는 “지역에서 새로운 내용의 실천활동을 전개하고 있는 그룹(오누이, 협업농장, 행복농장, 마을연구소 등)이 향후 지역내 공적 역할을 담당할 수 있도록 장곡면에 등장하는 형식과 이미지에 유의”했다고 기록하였다.

3.2. 주민 공동학습회

‘장곡면 2030 발전계획’ 수립의 첫 번째 공식적인 단계는 공동학습회를 개최하는 것이었다. 주민들이 함께 모여 지역사회와 관련된 여러 주제를 놓고 지식이나 정보를 얻으며 학습하자는 취지였다. 그런 학습의 결과를 바탕으로 지역사회 의제를 구체적으로 설정할 수 있으리라고 보았기 때문이다.

2019년 11월 20일부터 12월 16일까지 약 한 달 동안 모두 일곱 차례에 걸쳐 공동학습회를 진행하였다. 그중 여섯 번은 각기 특정한 부문에 관한 주제를 중심으로 진행했고, 마지막 7회차에는 종합 토론을 진행하였다. 매회 5시간 내외의 시간 동안 진행했다. 연인원 532명이 참여한 가운데 밀도 높게 진행된 공동학습 회의 기본 형식은 장곡면 주민, 장곡면内外의 공공기관 직원이나 전문가(연구자, 활동가, 컨설턴트)를 강사로 초빙해 강의나 사례 발표를 듣고 질의응답이나 토론을 진행하는 것이었다. 그리고 공동학습회가 열릴 때마다 참석한 장곡면 주민을 대상으로 다양한 문항의 설문 조사를 실시하였다. 한 주에 실시한 설문 조사 결과를 분석하여 다음 주의 공동학습회 때에 주요 내용을 공동학습회장에 게시함으로써, 참석한 주민들이 장곡면 지역사회의 현황과 자신들의 필요에 관해 상기할 수 있도록 도움을 제공하였다.⁵⁶⁾

마지막 공동학습회(7회차)의 토론은 장곡면 주민들이 생각하는 지역사회 주요 의제의 윤곽을 그려내는 자리였다. 참석한 주민 80명이 여러 개의 분임조로 나뉘어 중요하다고 생각하는 부문 과제를 논의하고, 제출된 우선 과제에 대해 투표해 결과를 공유하였다. 1순위부터 3순위까지 우선 과제를 중복 투표하게 하였는데, 1순위의 집계 결과만 인용하자면 소득증대(27표), 환경경관 보전(24표), 지역 돌봄(21표) 등의 순이었다(구자인 외, 2020: 85).

56) 그 주요 내용에 관해서는 구자인 외(2020: 72-83)를 참고.

〈표 3-2〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립을 위한 공동학습회 전체 프로그램과 참석자 수

회차	일시	주요 프로그램	참석자 수
1회차	11. 20. (수)	지금 농촌은 어떻게 바뀌고 있나? “장곡면 기초 통계 현황” 신소희* 연구원(마을연구소일소공도) “충북 옥천군 안남면 실천 사례” 송윤섭*** 추진위원장(안남면 산수화권역추진위)	140
2회차	11. 25. (월)	우리 농산물 어떻게 팔 것인가? “지역먹거리정책의 추진방향과 가치(안주군 사례)” 정천섭*** 대표(지역파트너플러스) “홍성유기농의 역사와 현황, 그리고 과제” 정상진* 대표(홍성유기농) “홍성군 지역발전투자협약사업” 이소은*** 부소장(지역활성화센터)	95
3회차	11. 27. (수)	우리 농업, 어떻게 바꿀 것인가? “농촌 유토피아 실현 과제” 송미령*** 본부장(한국농촌경제연구원) “장곡면 정다운농장의 경험과 제안” 이성자* 대표(정다운농장) “장곡면 짚은협업농장의 경험과 제안” 정영환 매니저(짚은협업농장) “장곡면 행복농장 실천의 경험과 제안” 최정선* 이사(행복농장) “새로운 농업, 사회적 농업의 등장” 김정섭*** 센터장(한국농촌경제연구원)	76
4회차	12. 2. (월)	농촌복지, 어떻게 해결할 것인가? “마을복지, 어떻게 접근할까?” 김도윤** 센터장(충남광역정신건강복지센터) “농촌 생활돌봄과 사회적경제” 황영모*** 박사(전북발전연구원) “장곡면 천태보건진료소 활동 소개” 원영숙* 소장(천태보건진료소)	47
5회차	12. 4. (수)	마을 공동체, 어떻게 살릴 것인가? “홍성군 농촌마을정책과 사례” 이창신** 사무국장(홍성군 마을만들기 지원센터) “장곡면 상송1리 두리마을 사례” 최의* 이장(장곡면 상송1리) “농촌 면소재지와 주변 마을 연계” 오형은*** 대표(지역활성화센터)	25
6회차	12. 9. (월)	장곡면, 무엇이 어떻게 변해야 하나? “장곡농협의 현황, 향후 계획” 이종범* 경제과장(장곡농협) “홍성군 농업환경실천프로그램사업” 김재원*** 팀장(지역활성화센터) “장곡마을학교 실천 사례” 정민철* 이사(짚은협업농장) “충남형 정주환경모델 시범사업” 박수연*** 실장(생활환경디자인연구소)	69
7회차	12. 16. (월)	누가 어떻게 방향을 결정할 것인가? “장곡면 주민자치위원회 현황” 고진배* 위원장(장곡면 주민자치위원회) “음면 주민자치회 전환과 그 의미” 서정민*** 센터장(지역재단) •장곡면 2030 발전계획 수립 토론 [우선과제 선정 및 조별 토론 및 발표] •전체 소감 나누기, 개근상 수여, 후속 학습 활동 공유	80

주: * 장곡면 주민 또는 장곡면에서 활동하는 홍성군민(10명), ** 장곡면이 아닌 홍성군 내 다른 읍면에서 활동하는 홍성군민(2명), *** 홍성군 외부의 활동가, 연구자, 컨설턴트(10명).

자료: 구자인 외(2020: 70)의 내용을 저자 보완.

계획 수립 과정 전체에서 공동학습회는 주민들이 가장 많이 참여한 활동이었다. 그만큼 가장 많은 자원을 동원해야 했고, 세심하게 준비해야 하는 일이었다. 장곡면에서 지역사회의 장래와 관련하여 주민 다수의 의견을 단기간에 집약하

는, 이런 종류의 활동은 처음 있는 일이었다. 주민계획단이 이 과정을 진행하기 위해 여러 방향으로 전개한 전략적 행동을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 비용이나 인적·물적 자원을 조달하기 위해 흥성군청, 장곡면사무소, 흥성군 마을만들기 지원센터 등 지방자치단체와 중간지원조직에 도움을 청했다. 군청 및 면사무소의 협조하에 장곡면 이장단에 ‘공동학습회 참가 협조 공문’을 보내고 홍보 포스터를 주요 공공장소에 게시하였다. 많을 때는 150여 명이 모일 수 있는 장소가 몇 군데 되지 않는 장곡면에서 면사무소 강당을 제공받은 것도 중요했다.⁵⁷⁾ 그리고 흥성군 마을만들기 지원센터는 가용한 사업 예산 일부를 보탰다. 계획 수립 과정에 드는 경비는 기본적으로 한국농촌경제연구원이 제공하는 연구비로 충당하는 것이지만, 그것으로는 충분치 않았다. 송악면에서도 관찰할 수 있었고, 후술할 내용 중에도 등장하겠지만, 여기에서도 하나의 실천에 서로 다른 여러 재원을 결합하는 전략이 등장한다.

둘째, 장곡면 주민 중에서 자원봉사자를 구했다. 주민계획단 10명의 인원으로는 진행에 필요한 인력 수요를 모두 충족할 수 없었기 때문이다. 면사무소 직원, 지역에 거주하는 사진작가 등의 도움을 받았다.

셋째, 공동학습회의 근본 목표가 ‘지역사회 의제를 설정하는 것’임을 부단히 강조하기 위해 그리고 장곡면 지역사회 안에서 일어나는 여러 일에 관해 주민들이 공유할 수 있도록, 학습회 프로그램의 편성에 주민들이 직접 참여할 기회를 마련하였다. “중앙정부 정책의 흐름과 타 지역 사례를 알 수 있는 외부 강의”(구자인 외, 2020: 68)를 편성했지만, 그에 상응하듯 장곡면이나 흥성군의 인물을 내세워

57) 공동학습회 장소를 면사무소 강당으로 정한 것에는 다른 이유도 있어 보인다. 장곡면 도산리에는 일반농산어촌개발사업으로 조성한 ‘오누이다목적센터’라는 명칭의 주민 공동이용시설이 있다. 시설의 쾌적함이나 크기 같은 것만을 놓고 보면 면사무소 강당보다 더 좋다. 게다가 이 시설을 관리하는 오누이친환경마을협동조합의 실무 책임자가 주민계획단에 참여했으므로 오누이다목적센터를 활용하는 게 더 편리할 수도 있었다. 그러나 오누이다목적센터는 장곡면 주민들에게 ‘장곡면 전체의 것’으로 인지되지 않는다. 장곡면의 33개 행정리 중 3개 행정리를 ‘오누이권역’으로 묶고, 그곳에 중심을 둔 시설로 조성한 것이기 때문이다. ‘장곡면 2030 발전계획’은 면 주민 전체의 공적 의사결정 결과로 수립해야 할 것이어서, 주민계획단은 주민 누구에게나 가장 공공적인 장소로 인지될 면사무소 강당을 쓰기로 하고 장곡면장에게 협조를 구했던 것이다.

관련된 사례를 발표하는 시간도 함께 배치하였다. 설문 조사도 장곡면의 현황에 관한 내용으로 꾸며 주민들이 자신의 생각을 점검할 기회를 만들었다.

한편으로는 처음 시도하는 실험의 성격을 지닌 공동학습회가 주민들에게 인상적인 경험으로 각인된 듯하다.⁵⁸⁾ 7회차 공동학습회에서 참여 만족도를 묻는 설문 조사를 실시했다. 응답자 50명 중 14.0%가 ‘매우 만족’이라고 그리고 66.0%가 ‘만족’이라고 답했다. 공동학습회가 끝난 후 분야별로 학습 모임을 운영한다면 참여할 의향이 있는지를 묻는 문항에서도 27.1%가 ‘적극 참여’ 그리고 50.0%가 ‘가능한 참석’이라고 답하여 높은 의향률을 보였다. 이 같은 개방형 질문에 대한 답변들은 지역사회 의제 설정 활동 중의 정보 공유가 주민들 개인에게 긍정적인 결과를 낳음으로써 지역社会의 결속 또는 향후의 실천을 위한 회집의 가능성을 높여준다는 점을 보여준다.⁵⁹⁾

3.3. 주민 면담 조사, 주제별 간담회, 종합 토론회

공동학습회의 마지막 회차에서 진행했던 ‘우선 과제 투표’는 그 자체로 세부적인 내용을 포괄하기는 어려운 것이었다. 계획을 수립하려면 더 상세한 의견을 확인할 필요가 있었다. 주민계획단은 장곡면 주민 중 ‘지도자(리더)’로 인정되는 주민 28명을 대상으로 면담 조사를 실시했다. 공동학습회에 여러 차례 적극적으로 참여한 주민, 장곡면 소재 기관 및 단체의 임원, 장곡면의 중심 및 주변부 지역 마을 지도자 등을 상대로 한 것이었다.

그리고 주제별로 집단을 형성해 간담회를 진행하였다. 그룹별로 10명 내외의

58) 구자인 외(2020: 82-83)는 공동학습회 참여 만족도, 향후 학습 모임 참여 의향, 공동학습회 참가 소감 등에 관한 설문 조사 결과를 제시하였다.

59) 구자인 외(2020: 83)에서 몇 가지를 인용하면 다음과 같다. “잘 알지 못했던 주변 마을 활동을 이해 할 수 있어 좋았다.” “평소 바라던 면민 소통을 시작하는 좋은 계기였다.” “마을별 방문 조사 및 교육이 이루어지면 좋겠다.”

주민, 총 43명이 모였다. ‘농업·경제’, ‘복지·돌봄’, ‘생활·환경’, ‘교육·문화’의 네 가지 주제로 간담회를 진행했다. 이 간담회에서는 주제별로 실천 목표, 전략, 주체 등에 관한 의견을 나누었다. 간담회에서 논의된 주요 내용은 계획 수립의 마지막 과정인 ‘종합 토론회’에서 제출될 것이었다. 분야별로 도출한 주요 실천 과제를 요약하면 <표 3-3>에서 보는 바와 같다.⁶⁰⁾

‘장곡면 2030 발전계획’을 수립하기 위해 형성된 회집체는 규모가 대단히 크고 행위소들의 결합 강도도 높았다. 준비 기간까지 포함해도 1년이 넘지 않는 기간 동안 형성되어 작동한 이후 해체되었다. ‘계획을 수립하는 것’이 그 목적이었기 때문이다. 그러나 이후 장곡면 지역사회에서 일어나는 실천에 아주 중요한 방향을 제시하는 강력한 ‘코드화’의 기능을 수행했다.

<표 3-3> ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립을 위한 주제별 간담회에서 도출한 주요 실천 과제

주제	도출한 실천 과제
농업·경제	① 면 단위 기획생산: 소규모 다품목 작부체계, 소규모 작목반 협동조합 결성, 품앗이 ② 새로운 농민 양성: 고령화, 인력 부족 문제 / 청년농 교육 및 양성 체계화 ③ 사회적 농업 확대: 농민이 이웃을 돌보는 활동 / 장곡에 사회적 농장 ○○개 만들기 ④ 농업환경보전 프로그램 확대: 농민의 마을 환경 개선 실천 강화 / 장곡면 전체 시행 ⑤ 다양한 창업 및 일자리: 안정적인 경제 활동이 가능한 일자리 창출 ⑥ 공동 가공, 저장, 포장 시설: 농민이 자유롭게 이용할 수 있는 농업 관련 공동 시설 ⑦ 다양한 판로 개척: 지역 농산물 홍보, 브랜드 개발 / 직거래, 직매장 설치
복지·돌봄	① 노인 모심: 재가복지, 주간보호센터, 요양원, 마을 서비스 제공, 폐교 활용 권역 거점 ② 아이 돌봄: 보육 육아 중심, 노인 복지+아이돌봄 결합, 장곡어린이집 지원 ③ 장애인 더불: 장애인 일자리, 사회활동과 참여 지원 ④ 결혼이주여성, 이주노동자: 관계망, 안전망 지원 ⑤ 보건소 기능 확대: 물리치료실, 노인 맞춤 체력단련, 방문의료, 전문의료 지원 ⑥ 마을복지 활동: 마을별 공동급식, 마을 내 요양보호사 양성, 반찬나눔 확대 ⑦ 사회적 농업: 돌봄 대상별·마을별 사회적 농장 확대와 네트워크 구축 ⑧ 교통 복지: 콜버스 시범 운영 방식 제안(마을 구석구석 순회노선)

60) 간담회에서 ‘실천 과제’만을 논의한 것은 아니었다. 제안된 실천 과제의 상세 내용, 실천하기 위한 전략, 실천 주체 등에 관한 아이디어들도 제출되었다. 그 상세한 내용은 구자인 외(2020: 99–107)를 참고.

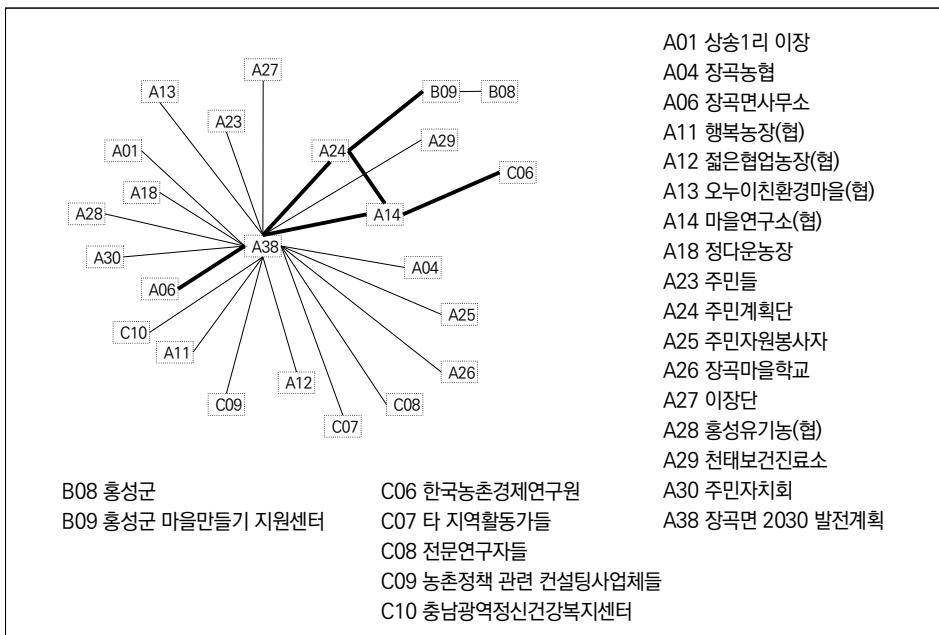
(계속)

주제	도출한 실천 과제
생활·환경	<ul style="list-style-type: none"> ① 쓰레기 처리: 폐비닐 수거, 쓰레기 분리 수거, 주민 교육 강화 및 인식 개선 ② 주거환경: 빈집과 노후주택 수리 활용, 마을/지역 단위 전체 경관계획 ③ 마을 공동 공간 관리: 마을길 예초, 마을회관 관리 ④ 면소재지 환경 정비: 보행로 정비, 휴식공간, 주민모임공간(프로그램, 정보, 교류) ⑤ 환경문제 쟁점 시설: 축사, 태양광, 공장, 인삼밭 등. 공공관리 정책 강화 ⑥ 장곡면 저수지-수계 환경: 생활하수, 도량, 하천 관리, 하천변 생활쓰레기 관리 ⑦ 농업환경보전 프로그램 확대
교육·문화	<ul style="list-style-type: none"> ① 장곡초 지원(학교살리기): 학생 유치, 농촌 특색 프로그램, 지역에서 학교 변화 견인 ② 평생교육(주민자치프로그램): 중장년/노년 맞춤, 세대 학합, 다양한 프로그램 발굴 ③ 찾아가는 문화 활동: 마을별 상황에 맞는 공동 활동, 문화 프로그램 시행 ④ 학교밖(아동청소년) 교육 활동: 장곡 거주 중고등학생, 지역아동센터 연계 프로그램 ⑤ 면소재지 문화거점 공간: 영화관, 카페, 도서관, 공연장, 청소년 공간 등 ⑥ 장곡면 축제: 지역 특색의 문화체육 활동, 주민 주도로 기획, 5월 면민 체육대회 변화 ⑦ 장곡면 문화자원 발굴: 마을조사, 문화유산 자원 발굴, 문화해설사 양성 및 지역 안내

주: 저자가 보기에, 2025년 여름 기준으로 진행되고 있는 실천 과제는 밑줄과 굵은 글씨로 표시했다.

자료: 구자인 외(2020: 99-107)의 내용을 저자가 보완하였다.

〈그림 3-6〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 지원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

4. ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 후의 회집

4.1. 주민자치회

‘장곡면 2030 발전계획’을 수립한 결과로 주민들 사이에서는 장곡면 주민자치회를 설립하자는 합의가 형성되었다. 이 무렵 충청남도에서 기성의 주민자치위원회를 주민자치회⁶¹⁾로 전환하도록 정책을 적극적으로 펼치기 시작한 것도 영향을 주었다. 그리고 특히 장곡면에서 사회적 농업 실천을 매개로 연결망을 형성한 주민들, 즉 ‘장곡면 사회적 농업 네트워크’의 구성원들이 자신의 실천을 면 단위로 확대하려면 면 수준의 조직 기반이 필요하다는 인식하에 적극적으로 주민자치회에 참여했다는 점도 중요한 배경 요인이다.

장곡면 주민자치회가 직접 실행하는 사업은 별로 없다. 장곡면 주민자치회 소식지를 발간하는 정도다. 그렇지만 주민자치회는 장곡면에서 주민들이 특정한 실천을 전개하는 과정에서 형성될 회집체 다수에 참여하는 행위자로서 중요한 위상을 지닌다. 주민자치회가 이러저러한 회집체에 참여하면서 맡는 역할을 한마디로 정리하자면 ‘지역사회에서 주민 조직이 새로이 생성되거나 여러 주민, 조직, 물적 자원 등이 회집하도록 배경이 되는 밑판’이라 할 수 있다.

“그러니까 어떻게 보면 [주민]자치회라는 판에서 이런 활동들이 생긴 거라고도 볼 수 있을 것 같아요.”(장곡사협 관계자 D씨)

회집을 촉진하려고 주민자치회가 기능하는 방식을 분석적으로는 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 새로운 실천 과제를 논의하는 ‘장소’로서 기능한다. 누군

61) ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 제40조에 따라 설치되는 주민자치회는 주민총회를 두고 있어서 종래의 주민자치위원회와는 그 구조가 크게 다르다. 주민자치회에서 중심적인 역할을 수행하는 ‘주민자치회 위원’이 있는데, 과거의 주민자치위원은 읍면동장이 일방적으로 선임했지만 ‘주민자치회 위원’은 공개 모집 및 공개 추첨 절차에 따라 선정된다.

가가 제출한 제안이 장곡면 지역사회에서 실천할 필요가 있는 것인지, 필요하다면 어떤 자원을 어떻게 동원해야 할 것인지를 논의하는 초기 단계의 그룹이 주민자치회 안에서 형성된다. 가령, 후술하겠지만, 폐교 위기에 직면한 장곡초등학교를 유지하려는 주민들의 움직임이 시작되고 이것이 ‘장곡 교육문화네트워크’라는 이름의 회집체로 결합하는 초기 과정에 주민자치회가 논의의 장을 제공했다.

“[주민]자치회랑, 저희 함께하는 장곡 사회적 협동조합이랑, [장곡초등]학교랑, 지역아동센터, [장곡]마을학교. 이런 데들이 모여서 이 조직화 과정을 같이하고 있는 거예요. [중략] 교육문화협의회를 2021년부터 했었는데요. 분기별로 아까 말씀드렸던 그 회의, 장곡면 주민자치회가 생기면서 교육문화 분과가 있었는데, 교육문화에 관련된 의제들을 좀 발굴하고 같이 균황을 나눠보자라고 해서 분기별로 교육문화협의회를 했었어요.”(장곡사협 관계자 D씨)

둘째, 지방자치단체에 지원을 요청하고 재원을 조달하여 회집체 본연의 기능이 작동하도록 돋는다. 홍성군의 조례⁶²⁾에 따르면 주민자치회는 ‘자치계획’을 수립하는 것이 고유 업무이며, 주민자치회가 그 계획을 수립하거나 주민을 위한 공공사업을 추진하는 경우 지방자치단체가 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 이 같은 제도적 근거가 있어서 주민자치회는 군청에 장곡면 지역사회 주민들의 기획을 제안하고 보조금 등의 재정적 지원을 얻기도 한다.

“빨래방이 생기거나 뭐 이런 것들도 자치회가 이제, 양방향인데, 주민들한테 자치계획으로 제안해서 그 의견을 받는 과정 하나. 그리고 행정이나 정책사업에 이제

62) ‘홍성군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례’ 제5조에는 이렇게 되어 있다. “주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 주민자치업무: 주민총회 개최, 자치계획 수립, 마을 축제, 마을신문·소식지 발간, 공동체 형성, 그 밖에 각종 교육 활동, 행사 등 순수 근린자치 영역에서 수행하는 업무. 2. 협의업무: 읍·면 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 업무에 대한 협의. 3. 수탁업무: 군 및 읍·면 행정 기능 중 자치센터의 운영 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 업무의 수탁 처리.” 같은 조례 제37조 ①항의 문장은 다음과 같다. “군수는 주민자치회가 읍·면 주민을 위한 공공사업을 추진하거나 제5조의 사무를 수행하는 경우 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.”

그 공모를 해서 자원을 갖고 오는 거죠. 네. 그랬을 때 자치회가 또 역할을, 그런 역할을 하는 것 같아요.”(장곡사협 관계자 D씨)

셋째, 주민자치회가 재정적인 여력을 확보하면, 그 자금을 다른 지역사회 조직의 실천을 지원하는 데 활용하기도 한다. 가령, 장곡면에서 돌봄조사가 진행될 때 조사원 교육 등에 드는 예산을 지원하거나, 장곡사협이 자신의 사업을 실행할 때 예산을 지원해 그 사업의 규모를 확대하기도 하였다.

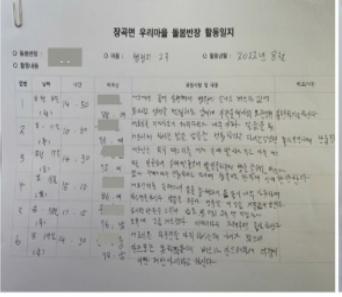
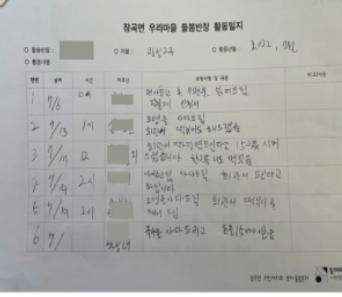
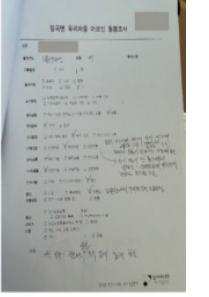
4.2. 장곡사협

‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 이후 주민자치회와 더불어 장곡면 지역사회에 생겨난 조직이 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’이다. 장곡사협은 복지 또는 돌봄과 관련하여 지역사회에 필요한 일을 실천한다는 취지로 주민들이 결성한 조직이다. 자체의 고유한 활동을 전개하는 동시에 독자적인 역량으로 완수하기 어려운 과제에 대해서는 장곡면 지역사회 안에서 여러 행위자의 회집을 주도하였다.

장곡사협의 고유 활동은 여럿인데, 그중 중요한 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 첫째, ‘생활돌봄 119 활동’ 조직이 있다. 장곡면의 33개 행정리 중 25개 행정리마다 주민 1명씩을 ‘돌봄반장’으로 위촉하여 마을 내 고령자 등의 안부를 확인하고 돌봄 상태와 관련하여 기본적인 정보⁶³⁾를 수집한다. 위촉된 돌봄반장들은 기본적으로 무급 자원봉사자의 지위로 활동한다. 보통 마을 부녀회장과 이장의 추천을 받아, 그중 ‘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.

63) 돌봄반장의 구체적인 역할 및 활동은 다음과 같다. 마을 어르신의 일상생활 돌봄 요청에 대응(가전제 품 사용 방법 안내, 간단한 심부름, 빨래방 이용), 긴급돌봄 필요 시 장곡사협 사무실에 연락 → 지역사회 보장협의체, 면사무소 등에 연계, 반찬나눔 대상자 선정, 취약계층 주거안전 지원 대상자 추천, 행복나눔공동빨래방 운영 지원, 월 1회 사례 회의 겸 공동학습, ‘장곡사협’이 추진하는 각종 조사사업 지원.

〈그림 3-7〉 돌봄반장이 작성한 일지 및 조사표

		
---	---	--

자료: 함께하는 장곡 사회적 협동조합 제공.

다음으로, 장곡면에서 활동하는 여러 사회적 농장 중 마을 어르신 등의 여가 활동으로서 또는 여타 주민의 필요에 따라 농장 활동을 기획, 실천하는 곳을 지원하는 마을 단위 사회적 농업도 핵심 활동 중 하나이다. 또한 흥성군 마을만들기 지원 센터에서 시군역량강화사업의 일환으로 실행한 ‘복지원예교육’, ‘치매예방교육’ 등을 이수하고 강사 활동을 펼칠 수 있는 주민 여섯 명을 ‘행복지킴이’ 모임으로 조직하여 실제로 활동하도록 지원하기도 한다.

〈그림 3-8〉 ‘마을로 찾아가는 행복지킴이’ 홍보 포스터 및 활동 현장 사진



자료: 함께하는 장곡 사회적 협동조합 제공.

그 외에도 고령자 가구를 대상으로 간단한 수리, 안전 점검 등 취약계층의 주거 안전을 지원하기도 하는 한편, 노인 돌봄과 관련한 향후의 실천을 준비하기 위한 기초 자료 수집 목적으로 32개 마을의 65세 이상 노인 800명의 정신건강 상태를 파악하는 마음돌봄 조사를 실시하기도 했다. 단순 조사뿐만 아니라 우울증 및 치매 예방을 위한 마음건강 증진 프로그램도 부분적으로 함께 진행하였다.⁶⁴⁾

다만 한 가지 주의를 기울일 만한 대목은, 앞에 언급한 고유 사업이더라도 장곡 사협이 온전히 단독으로 실행하지 않으며, 네트워킹 혹은 회집체를 형성해 수행하는 경우가 많다는 점이다. 왜냐하면 장곡사협의 조합원만으로는 필요한 인적 자원을 충분히 동원할 수 없으며, 자금도 장곡사협이 확보한 지원사업 예산으로는 불충분하기 때문이다.

〈표 3-4〉 회집체 형성 방식으로 진행되는 장곡사협의 고유 사업

사업명	인적·조직적 행위소	비인간 행위소
생활돌봄 119	장곡사협, 돌봄반장(25개 행정리), 장곡면사무소, 장곡면 지역사회보장협의체, 장곡면 적십자봉사회	농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업(농식품부)
취약계층 주거안전 지원	장곡사협, 돌봄반장(25개 행정리), 칠물점, 자활기업(홍성주거복지센터), 장곡면사무소, 장곡면 지역사회보장협의체	농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업(농식품부), 장곡면 지역사회보장협의체 예산 사업
마음돌봄 조사	장곡사협, 돌봄반장(25개 행정리), 행복농장, 자원봉사 주민, 주민자치회	농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업(농식품부), 정신건강증진사업(홍성군 보건소), 먹거리돌봄사업(장곡면 주민자치회)

자료: 저자 작성.

64) 홍성신문(2025. 1. 6.), “꼭 잡은 손을 차마 뗄 수 없었다”. 해당 조사는 주민 조사원 20명(돌봄반장, 희망하는 주민 등)을 모집하여 교육, 32개 행정리 마을회관 등에 방문하여 조사하였고, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업(농식품부)과 홍성군 주민참여예산의 재원을 활용하였다. 뿐만 아니라 행복농장 소속 정신건강 간호사, 그리고 돌봄반장의 추천을 받아 6가구 사례관리를 하는 한편, 조사원으로 참여한 주민들이 마음건강 증진 프로그램을 운영하였으나, 현재는 재원이 부족해 소규모로 진행 중이다. 홍성군 보건소의 건강증진 관련 정책사업과 주민자치회 사업인 ‘먹거리돌봄사업’에 조사원 참여 주민들이 결합해 봉사활동을 하고 있다.

이처럼 지역사회 내 다른 조직과의 연대, 여러 가지 정책사업 예산 결합 등을 수반하는 ‘회집체 형성 전략’을 반복하면서 장곡면의 복지, 돌봄, 교육 등의 분야에서 관련된 정보와 지원을 매개하고 조절하는 입장에 서게 되었다. 즉, 장곡사협은 단독으로 수행하는 활동 외에 지역사회의 여러 행위자가 연대하여 회집체를 형성해 특정 문제 해결에 나서도록 돋는 촉진자 역할을 수행한다. 이때 장곡사협은 ‘장곡면 2030 발전계획’의 복지 부문 계획 내용과 현재 진행 중인 ‘농촌 돌봄마을 조성사업’의 계획 내용 등을 실질적으로 유지, 갱신, 관리하는 행위소로서 기능한다.

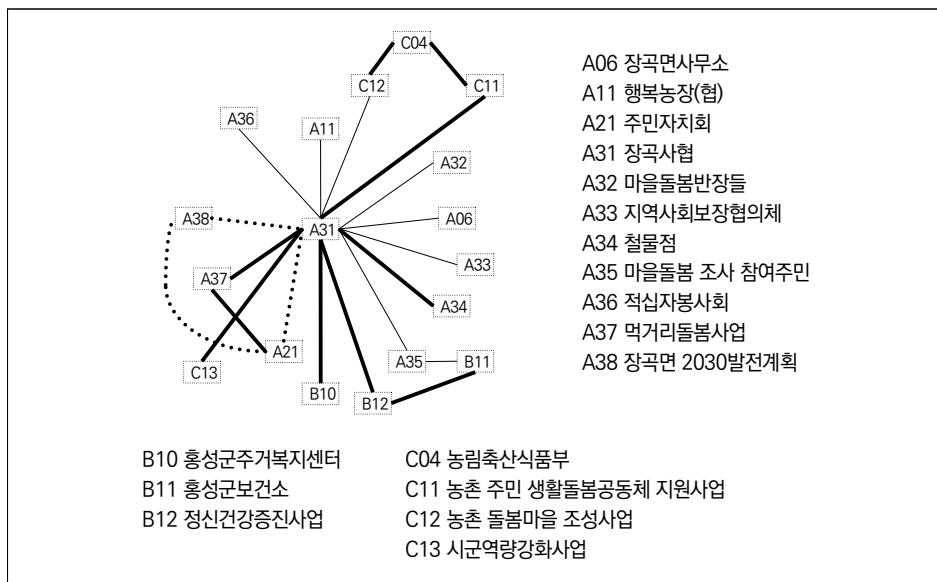
“작년, 올해가 지금 이렇게 [여러 가지 것이] 모이면서 주민자치회, 교육문화네트워크의 신활력사업은 저희 사업이긴 하지만[그것도 포함하고], 추가로 평생학습센터, 자원봉사센터, 보건소의 예산이 다 버무려지고 있어요. 그리고 그쪽에서도 추구하는 게, 마을만들기 지원센터에서도 그렇고, 다 이제는 읍면 단위의 거점이나 캠프 매니저를 두는 방식으로 사업들을 조직하는데, 그 파트너가 없어서 되게 고민하고 있고. 그럴 때 계속 [저희 장곡사협을] 찾아오거든요. 그러면서 정말 그게 사실, 자원봉사센터 같은 경우에는 월 10만 원 정도의 예산이지만, 그것도 갖다가 ‘장곡 분식’⁶⁵⁾ 할 때 쓰고 그리고 있는데. 그런 것들이 모이고 있고, 그게 그 정보가 어쨌거나 같이 논의되고 있어요, 한 바구니에서. 그러면 개별 조직과 개별 예산이라고 해도 이게 장곡면의, 어떻게 보면 그게 [지역의] 아랫목까지는 그렇게 조직적이지는 않지만, 그런 정보와 지원을 통합해서 조정하는 역할을 하고 있다는 생각은 들어요. 그리고 그런 방향성을 가지고서 좀 같이 움직이고 있다, 사람들이.”(장곡사협 관계자 D씨)

65) 행복나눔공동발래방으로 쓰고 있는 건물의 여유 공간에서 한 달에 두 번씩 주민 자원봉사자들이 아동, 청소년들에게 무료로 간식(분식)을 제공한다. 장곡면에는 아동이나 청소년들이 갈 수 있는 분식집은 물론이고, 음식점도 한 곳밖에 없다.

4.3. 돌봄조사 회집체

장곡면의 여러 조직이 참여하여 27개 행정리를 대상으로 지역사회 돌봄조사가 진행되었다. 이 ‘돌봄조사’ 회집체의 특징과 그 성과는 다음과 같다. 첫째, 명목상 장곡면 사회적 농업 네트워크가 주관하여 진행한 조사이지만, 여러 지역사회 조직과 주민, 충청남도의 정책사업(충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업), 홍성군의 주민자치회 지원사업 등이 결합한 돌봄조사 회집체의 작동이었다. 둘째, 돌봄조사 결과는 ‘장곡면 2030 발전계획’의 내용 중 복지 및 돌봄에 관한 것을 더욱 구체화하는 데 활용되었고, 이후 장곡사협의 활동 방향을 정하는 데 영향을 끼쳤다. 마지막 셋째, 돌봄조사 과정 자체는 지역사회 안에 돌봄에 관한 주민 실천이 이루어지고 있음을 널리 알리는 데 기여했다. 그리하여 후속으로 진행되는 돌봄 관련 실천들에서 회집이 쉽게 이루어지도록 공헌하였다.

〈그림 3-9〉 장곡면의 ‘돌봄조사’ 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 지원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

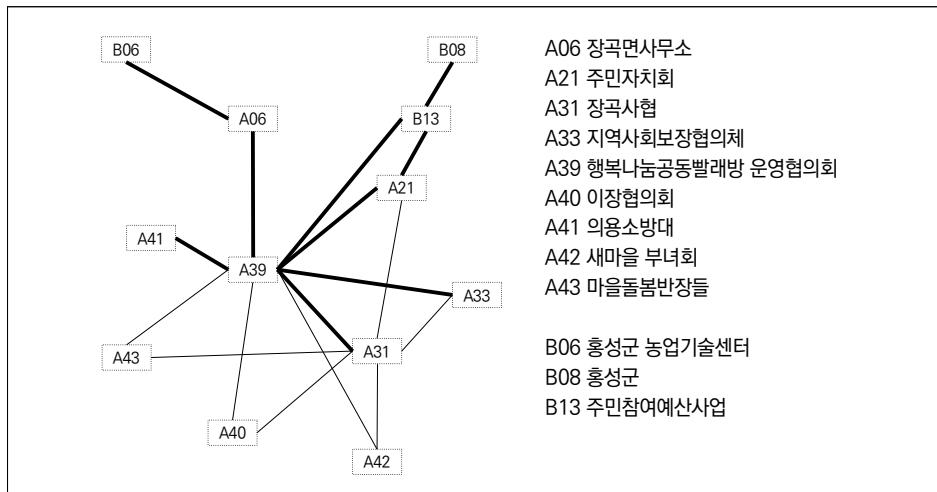
4.4. 행복나눔공동빨래방 회집체

세탁소가 없는 장곡면에서는 노인이나 교통약자 계층의 이불 빨래가 쉽지 않다. 홍성군 적십자봉사회의 ‘취약계층 대상 찾아가는 이동 빨래방 서비스’가 있지만, 일 년에 한두 번밖에 하지 않는 행사에 가까운 것이어서 실효성이 없었다. 이런 상황에서 장곡사협이 장곡면 주민자치회와 협의하여 교통약자 계층인 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. 예비군 중대본부 건물을 리모델링하여 세탁 설비를 갖추고 운영하기 시작했다.

행복나눔공동빨래방이 있는 건물은 장곡초등학교의 폐교를 막으려는 주민-교사 모임의 거점으로 활용되기 시작했으며(회의실 이름을 ‘공공장곡’이라고 부른다), 아동들에게 분식 등의 간식을 제공하는 공간으로도 활용된다.

빨래방 운영과 관련된 사항을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 장곡사협, 주민자치회, 지역사회보장협의체, 이장협의회, 새마을 부녀회, 적십자봉사회, 의용소방대가 운영협의회를 구성해 운영 관련 의사결정을 맡는다. 그리고 빨래방 이용의 경우에는 75세 이상 주민을 대상으로 1회 3000원, 기초생활수급자 및 등록장애인 등 취약계층 무료, 일반 주민 5000원(시중 빨래방 가격의 절반 수준)에 제공하고 있으며 이때 발생하는 수입은 운영 매니저 수당(사용료, 주민자치회 및 장곡사협의 지원), 전기 및 수도 요금(장곡면 행정복지센터), 세제 등 재료값(지역사회보장협의체) 등에 보탠다. 주민자치회가 주관하여 빨래방 이용이 어려운 사람들의 이불 수거 및 배달 서비스(이장, 부녀회장, 돌봄반장 등이 자원봉사)도 제공한다.

〈그림 3-10〉 장곡면의 행복나눔공동밸래방 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

4.5. 생활환경 관리 회집체

주민자치회의 생활환경 분과가 중심이 되어 ‘장곡면 2030 발전계획’에 근거한 실천의 일환으로 장곡면의 생활환경 관리를 위한 실천도 진행하고 있다. 생활환경 분과가 중심이기는 하지만, 다른 종류의 지역사회 실천과 마찬가지로 장곡사협 등 여러 행위소로 구성되어 있기 때문에 하나의 회집체가 작동한 것으로 보는 게 타당하다.

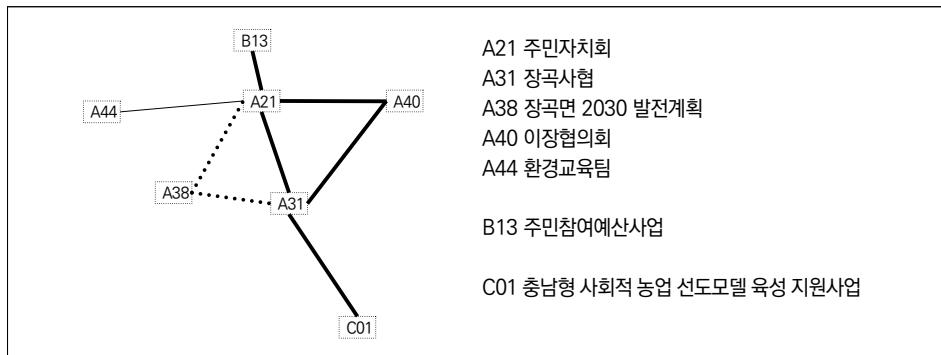
장곡면의 생활환경과 관련해서 가장 문제가 되는 부분은 농가, 특히 고령 농가들에서 영농 폐비닐을 소각하는 일이었다. 이 문제를 해결하기 위해 두 갈래로 활동을 전개했다. 환경교육으로 마을별 집합 교육, 생활쓰레기 처리 관련 연극단 조직 및 공연을 실시하고, 다른 한편으로는 5개 마을에서 시범적으로 영농 폐비닐을 수거하였다. 이때 필요한 수거처리 인원 인건비 및 트럭 대여료는 주민자치회

예산과 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업 예산(실제로 상당한 시간을 들여 노동력을 제공하는 이장, 주민자치회 위원 등에게는 주민자치회 예산으로 인건비를 지급할 수 없어서 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업 예산으로 지출)으로 충당하였다.

생활환경 관리 회집체는 형성되기 시작한 것으로 아직 확장되지 않은 상황이다. 그리고 공식적으로는 장곡면 주민자치회 생활환경 분과의 독자적인 사업 형식으로 일이 진행되고 있다. 이 회집체 형성 초기 단계의 사건에서 지역사회에서 특정한 기능을 하는 회집체의 형성·확대 또는 영토화 및 탈영토화에 영향을 주는 요인이 무엇인지 그 일단을 살펴볼 수 있다. 전술한 바와 같이 주민자치회 생활환경 분과 구성원들이 환경교육(강의, 연극 등) 실천에 앞장서고 있는데 이 일을 지속하려면 복지·돌봄 분야의 장곡사협이나 교육·문화 분야의 ‘교육문화네트워크’처럼 별도의 실천조직을 결성하는 게 좋겠다는 의견이 제시되었다. 특히 주민자치회 생활환경 분과 안에서 동원할 수 있는 자원에 한계가 있으며, 관련 이슈는 여럿인데 영농 폐비닐을 중심으로 한 쓰레기 처리 문제에 편중되어 주민자치회 생활환경 분과 활동이 이루어진다는 의견이었다. 다시 말해, 주민자치회에 요구되는 환경 관련 의제에 충분히 대응하지 못하는 구조가 형성되고 있다는 비판이다. 생활환경 분과 구성원들이 주민자치회의 틀을 벗어나 별도의 실천조직을 결성하는 것을 꺼리는 이유는, 주민자치회의 올타리 안에 머물 때 인적 자원과 재정 자원 등을 확보하기 쉽다는 점에서 찾을 수 있었다.

비판을 뒤로 하고 최근에는 생활환경 관리 회집체가 주민자치회의 범위를 벗어난 형태로 확장하기 시작했다. 현재 법인은 아니지만 임의단체를 결성해 주민자치회 바깥에서 활동하는 그룹이 형성되어 있다. 그 배경에는 장곡사협의 선례와 그것을 본떠서 별도의 사회적 협동조합을 준비하기 시작한 ‘교육문화네트워크’의 사례가 있었고, 별도의 법인을 만들거나 조직화를 할 필요성과 관련하여 장곡사협 등이 관여해 학습을 진행한 일이 있다.

〈그림 3-11〉 장곡면의 생활환경 관리 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

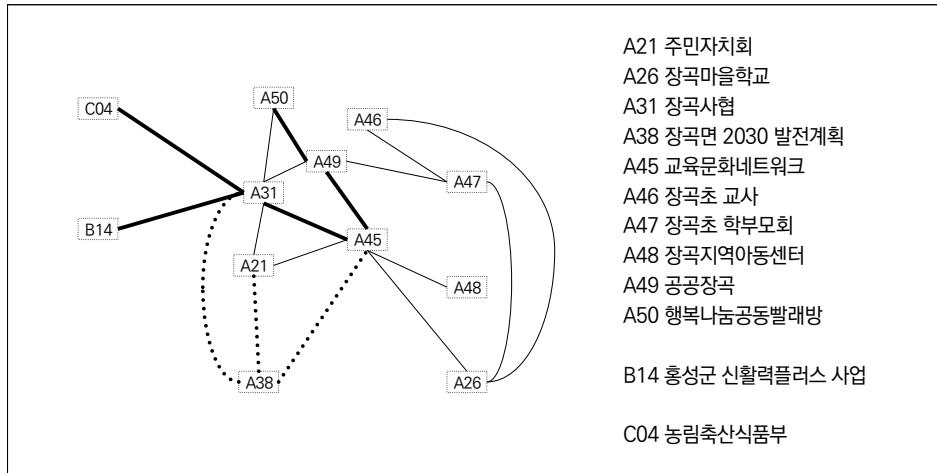
4.6. 장곡초등학교 살리기 회집체

장곡면에 있는 학교로는 장곡초등학교가 유일하다. 최근에는 ‘장곡초등학교 살리기’에 나선 회집체가 형성되기 시작했다. 왜냐하면 초등학교의 학생 수가 30명 이하로 줄고, 소규모 학교 폐교를 검토하는 충청남도교육청의 방침이 공개되었기 때문이다. 뿐만 아니라 흥성군 내의 다른 면 두 곳의 초등학교들을 통폐합하려는 논의가 본격화된 것도 자극이 되었다. 특히, ‘장곡면 2030 발전계획’ 안에서 장곡초등학교의 위기가 이미 지적되었고, 학교를 유지하는 것을 지역사회의 중요 의제로 설정한 바 있다.

장곡초등학교 살리기 회집체에 참여하는 인물 및 조직은 장곡초등학교 교사, 학부모회, ‘장곡 신나는 지역아동센터’, 장곡초등학교 마을교육공동체(마을학교), 장곡사협, 주민자치회 교육문화 분과 등 다양하다. 현재 장곡초등학교 살리기를 포함하여 장곡면에서 교육 및 문화와 관련된 활동을 수행할 실천조직으로서 가칭 ‘장곡면 교육문화 사회적 협동조합’을 설립하기 위한 준비 모임이 진행 중이

다. 이런 움직임을 실제로 뒷받침한 물적 자원으로서 홍성군 신활력플러스 사업이 있었고, 그 예산을 활용하여 관심 있는 행위자들, 특히 장곡초등학교 학부모회 구성원들의 학습을 진행하였고, 장곡면의 교육문화 분야 계획을 수립하였다.

〈그림 3-12〉 장곡면의 장곡초등학교 살리기 실천 회집체



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

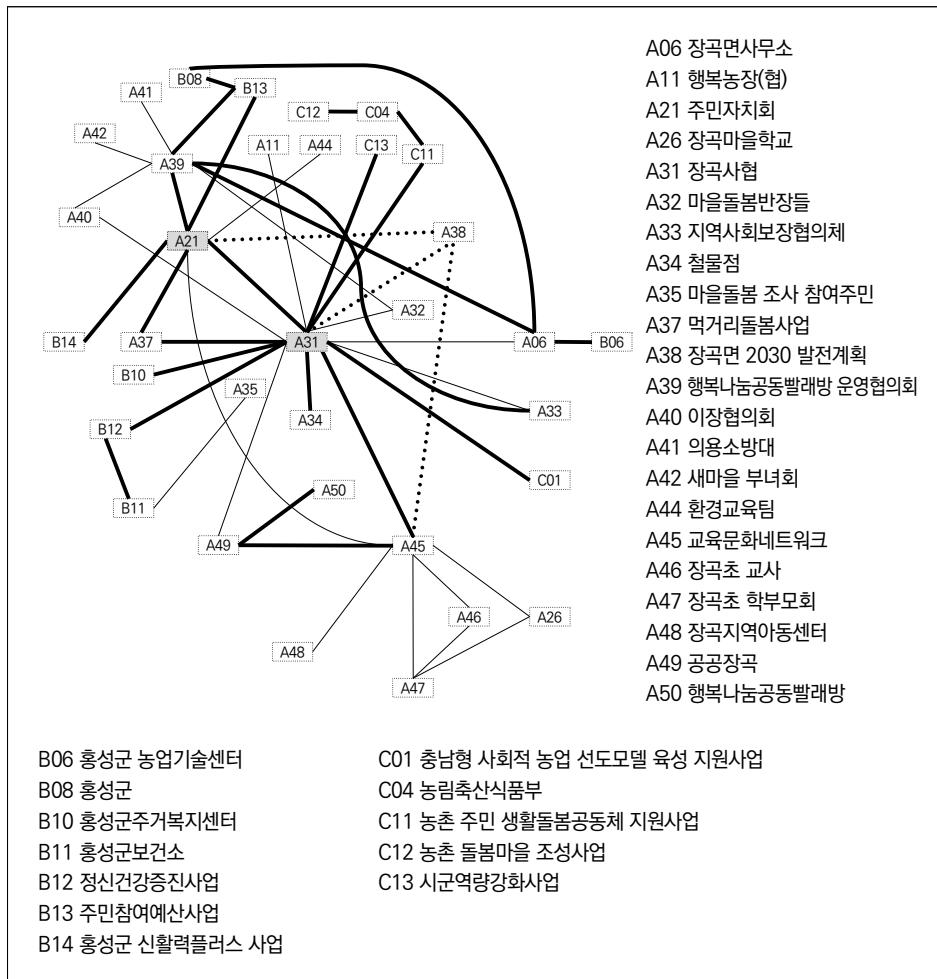
5. 시사점

장곡면에서 주민들의 실천은 ‘지역사회 내 발전 기획’으로서 예전부터 진행되던 것들을 포함해 새로운 기획들이 만들어지면서 급격하게 확장되었다. 그 결정적인 계기는 주민 다수가 참여한 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정이었다. 주민들이 직접 그리고 스스로 지역社会의 미래를 조망하고, 의제와 목표를 설정하고, 수단과 방법을 찾는 자치 활동이었다. ‘장곡면 2030 발전계획’을 수립한 결과로, 장곡면 주민자치회와 장곡사협이 설립되었다. 그 이후, 장곡면에서는 지역사회 의 여러 주민 조직, 공공기관, 관련 정책사업, 건물 등의 인프라를 회집함으로써 지역社会의 문제를 해결하는 접근방법이 활발하게 등장했다.

가령, 돌봄조사가 그렇다. 장곡면의 여러 조직이 참여해 27개 행정리를 대상으로 지역사회 돌봄 실태를 조사하였다. 이는 명목상 ‘장곡면 사회적 농업 네트워크’라는 조직이 주관한 활동이지만, 실제로는 여러 지역사회 조직, 주민 봉사자, 충청남도의 정책사업, 홍성군의 주민자치회 지원사업 등이 결합한 ‘돌봄조사 회집체’의 작동으로 보아야 한다. 이 돌봄조사의 결과는 ‘장곡면 2030 발전계획’의 내용 중 복지 및 돌봄에 관한 것을 더욱 구체화하는 데 활용되었고, 장곡사협의 활동 방향을 정하는 데 영향을 끼쳤다. 그리고 돌봄조사 과정 자체가 장곡면 지역사회 안에서 주민들의 돌봄 실천이 이루어지고 있음을 알리는 데 기여했다. 그리하여 후속으로 진행되는 돌봄 실천에서 회집이 더 잘 이루어지게 하는 촉매가 되었다.

또 다른 예로 행복나눔공동빨래방을 들 수 있다. 이 세탁 서비스에는 딱히 어디가 운영 주체라고 말하기 힘들 정도로 다양한 행위자들이 관계한다. 공식적으로는 ‘행복나눔공동빨래방 운영협의회’가 조직되어 있는데, 여러 주민 조직과 면사무소 등이 관계한다. 참여하는 행위자들이 각기 자원을 제공한다. ‘행복나눔공동빨래방’을 조성하고 운영하는 것이야말로 전형적인 회집의 접근방법을 따른 결과다.

〈그림 3-13〉 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 이후 장곡면의 지역사회 실천 주요 회집체 종합



주: 굵은 실선은 자금 등 물적 자원의 흐름을, 점선은 법규나 규범 등 코드로 연결된 관계를, 가는 실선은 협력, 의사소통, 서비스 제공 등의 관계를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

이런 회집의 과정에 가장 긴밀하게 개입한 조직이 장곡사협이다. 물적 자원이 나 인적 자원을 많이 제공하지는 못하더라도, 장곡면 지역사회 안에서 점차 공고하게 쌓이고 있는 신뢰와 지지를 바탕으로 다양한 행위자로부터 다양한 자원을 제공받아 결합하고 조절한다. 이 모든 활동은 다른 한편으로 ‘장곡면 2030 발전

계획’이 가리키는 방향을 따라가는 것이기도 하다. 밀바탕에서는 장곡면 주민들의 의의를 형성하는 역할을 맡은 주민자치회가 지지를 보내고 있다.

읍면 실천조직으로서 장곡사협의 활동이 드러내는 의의를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 주민 다수가 ‘장곡면 2030 발전계획’에 표현하고 장곡면 주민자치회가 인정한 공적 의제 실현을 목적으로 한다. 둘째, 그러면서 지역사회 의제 실현을 위한 실천에 능동적으로 여러 행위소를 끌어들여 결합하는 ‘회집자’의 역할을 수행했다. 심지어 장곡사협 고유의 활동인 복지 및 돌봄 분야가 아닌 영역, 가령 ‘장곡초등학교 살리기’ 같은 실천에서도 회집체 형성에 주도적으로 관여했다.

장곡면 지역사회에서 일어난 회집체의 형성 및 전개 과정을 회집이론의 핵심 개념들 몇 가지를 기준으로 분석한 결과를 요약하면 다음 <표 3-5>와 같다.

〈표 3-5〉 장곡면 주민 실천의 전개와 회집 분석

회집체	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
상송1리 독거노인 돌봄	장곡면	<ul style="list-style-type: none"> 상송1리 이장, 상송1리 부녀회, 상송1리 노인들, 장곡농협, 장곡하나로마트, 장곡면사무소, 장곡면 사회적 농업 네트워크 홍성군 마을만들기 지원센터, 홍성군 마을만들기 지원사업, 홍성군 동아리 지원사업 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 상송1리 노인 돌봄 실천 (고독사 방지) ▶ 장곡면 지역사회에 노인 돌봄의 필요성을 촉구하는 사례로 기능 <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 의견이 발생하고, 보조금을 사용해 실천함으로써 발생하는 분란과 오해를 없애기 위해 보조금 없이 자력으로 실천을 계속하려 노력 중이다.
	홍성군			
	외부			
천태1리 노인교육 문화 활동	장곡면	<ul style="list-style-type: none"> 천태1리 이장, 천태1리 주민, 천태1리 노인 예비문화도시 시민제안사업, 노인 일자리 지원사업 창조적 마을만들기 사업 	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 천태1리 노인들의 여가 활동 ▶ 반계분교 활용 구상 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 가속화된 초고령화로 인해, 마을 공동체 활동의 내용을 노인들의 필요에 맞추어 구성해야 하는 상황이다.
	홍성군			
	외부			

회집체	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 측의 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, 오누이다목작센터	<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>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 농림축산식품부, 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] <p>〈탈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회적 농업 활성화 지원사업(농림축산식품부), 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업(충남), 지역발전투자사업(홍성군), 농업기술센터의 사회적 농업 지원사업 등이 각종 모임과 실천의 지속에 기여 [물질] 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 장곡면 사회적 농업 네트워크는 나중에 창립하는 주민자치회의 복지돌봄 분과로 편입하여 활동했다.
	홍성군 흥성군 농업기술센터, 지역발전투자사업, 홍성군, 홍성군 도농교류센터			
	외부 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 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	<ul style="list-style-type: none"> 주민들, 주민계획단, 주민자원봉사자, 마을연구소(협), 장곡마을학교, 젊은협업농장(협), 장곡면사무소, 정다운농장, 오누이친환경마을(협), 이장단, 흥성유기농(영), 행복농장(협), 천태보건진료소, 상송1리 이장, 장곡농협, 주민자치회 	<p>▶ 지역사회 의제 설정</p> <p>▶ 농업·경제, 복지·돌봄, 생활·환경, 교육·분화 등 부문별로 의제 실현을 위한 구체적인 과제와 수단 등에 관한 주민 의견 공유</p> <p>▶ 장곡면 지역사회의 발전과 관련된 강력한 코드 형성 및 공유 → 주민자치회, 장곡사협 등 중요 조직과 여러 회집체 형성의 표현적 기반</p>	<p>〈영토화〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 계획 과정을 이끈 주민계획단이 섬세하고 밀도 높은 작업을 수행하여 지역사회의 문제를 주민이 주도적으로 해결할 수 있다는 담론의 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] ▶ 흥성군 마을만들기 지원센터의 경비 지원 [물질]
	흥성군	흥성군, 흥성군 마을만들기 지원센터		
	외부	한국농촌경제연구원, 타 지역 활동가들, 전문연구자들, 농촌정책 관련 컨설팅 사업체들, 충남광역정신건강복지센터		

회집체	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 축의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
장곡면 장곡사협의 돌봄 활동 (고유 사업)	장곡면 장곡사협, 행복농장(협), 마을돌봄반장들, 장곡면사무소, 지역사회보장협의체, 철물점, 마음돌봄 조사 참여 주민, 주민자치회, 적십자봉사회, 먹거리돌봄사업, 장곡면 2030 발전계획	▪ 일부 확인, 반찬나눔 등 먹거리돌봄, 정신건강 실태 조사, 집수리, 치매노인 인지 개선 프로그램, 사회적 농업 등 다양한 돌봄 활동을 장곡면 지역사회 차원에서 전개	<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] 	<ul style="list-style-type: none"> 공적 자금의 지원 없이는 돌봄 실천을 지속적으로 전개할 수 없는 한계가 있다. 면 단위 지역사회의 돌봄 의제를 실현하려는 활동이지만, 면 단위에 초점을 맞춘 관련 지원사업이나 정책 추진체계가 없어 장곡사협의 역량만으로 여러 행위자를 설득하고 협력하게 만들어야 하는 어려움이 있다.
	홍성군 홍성군 주거복지센터, 홍성군 보건소, 정신건강증진사업	▪ 돌봄과 관련하여 장곡면 지역사회 내부의 사회적 관계망 강화(정보 및 자원을 매개하고 조절) ▪ 현재 진행 중인 농촌돌봄 마을조성사업 실행 주체 조직화	<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] 	
	외부 농림축산식품부, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업, 농촌 돌봄마을 조성사업, 시군역량강화사업			

(계속)

회집체	행위소	창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 측의 주요 작용 분석	기타(긴장, 한계 등)
행복나눔 공동 빨래방	장곡면	<p>장곡사협, 주민자치회, 행복나눔공동빨래방 운영협의회, 장곡면사무소, 이장협의회, 지역사회보장협의체, 의용소방대, 새마을 부녀회, 마을돌봄반장'들</p>	<p>▶ ‘세탁’이라는 생활 편의 서비스를 지역사회가 생산하고 공급</p> <p>▶ 지역사회의 기관 및 단체의 협력 관계 창출</p> <p>▶ 장곡초등학교 살리기 실천에 나선 주민-교사 회의 및 지역의 아동들에게 분식 등 간식을 제공하는 공간(공공장곡) 확보</p>	<p>◀ (영토화)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ ‘장곡면 2030 발전계획’이 제시한 주민자치와 협력의 가치 및 규범이 실천을 견인 [표현] ▶ 장곡사협, 주민자치회, 지역사회보장협의체, 이장협의회, 새마을 부녀회, 적십자봉사회, 의용소방대, 장곡면사무소 등이 구성한 ‘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 봉사활동에 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 수도요금/장곡면사무소, 세제 등 재료/ 지역사회보장협의체, 빨래방 운영 매니저 유료 봉사비/주민자치회 및 장곡사협) [물질]
	홍성군	주민참여예산사업, 홍성군 농업기술센터, 홍성군		<p>▶ 행복나눔공동빨래방은 장곡면 주민들이 자연스럽게 만나고 소통하는 ‘사랑방’ 같은 장소가 되어가고 있다. 즉, 지역사회의 사회자본 증진에 기여하는 물리적 인프라로 기능한다.</p>

회집체	행위소		창발 효과	영토화/탈영토화 및 물질/표현 측의 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	<p>〈영토화〉</p> <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] • 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업으로 경비 조달 [물질] • 이장협의회, 주민자치회 위원 등의 봉사활동 [물질] <p>〈탈영토화〉</p> <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	충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업			
장곡 초등학교 살리기	장곡면	교육문화네트워크, 장곡면 2030 발전계획, 장곡초 교사, 장곡초 학부모회, 장곡지역아동센터, 장곡마을학교, 장곡사협, 공공장곡, 행복나눔공동빨래방, 주민자치회	▶ 장곡초등학교 유지를 위한 집합적 활동을 지속 진행할 조직화	<p>〈영토화〉</p> <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 신활력플러스 사업 시행지침 [표현] • 홍성군 신활력플러스 사업 예산을 장곡면의 교육문화 분야 계획을 수립하고 조직(가칭, '장곡면 교육문화 사회적 협동조합')을 결성하기 위한 학습 등의 비용으로 활용 [물질] • 희의실 및 개방 공간인 '공공장곡'을 설치할 수 있도록 행복나눔공동빨래방 운영협의회가 지원 [물질] 	-
	홍성군	홍성군 신활력플러스 사업			
	외부	농림축산식품부			

자료: 저자 작성.

4

국내외 관련 정책 동향

1. 외국의 정책 사례

1.1. 유럽연합(EU)의 LEADER 프로그램

1.1.1. LEADER 프로그램의 등장 배경과 변천

유럽공동체(EC)를 창설할 때부터 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 통해 농촌의 발전을 모색했지만, 그것은 기본적으로 농업 구조정책의 범주에 속하는 것들이었다. 유럽공동체 차원에서 낙후한 농촌 지역의 발전을 목표로 하는 정책 프로그램이 시작된 것은 1980년대 후반이다. 그러다가 구조정책 기금(European Structural Fund) 운용을 개혁하고, ‘농촌 사회의 미래(Future of Rural Society)’라는 보고서를 통해 새로운 원칙에 따른 농촌발전 정책 프로그램을 예고한 것이 1988년이다. 그리하여 LEADER⁶⁶⁾ I 프로그램이 1991년

66) ‘LEADER’는 프랑스어 ‘Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale’의 약어이다. ‘농촌 경제 발전 활동의 연결’ 정도로 직역할 수 있다.

부터 1993년까지, 약 3년 동안 실험적으로 진행되었다. 217곳의 낙후한 농촌 지역에서 정책이 실행되었다. 그것이 성과를 거두면서 혁신적이라고 평가를 받았다. “이 시기의 LEADER 프로그램이 거둔 성과를 토대로 EU가 추구하는 새로운 농촌발전 접근방법은 ‘지역(territorial)’, ‘다부문(multi-sectoral)’, ‘참여(participatory)’라는 세 가지 개념으로 정리될 수 있다.”(김정섭, 2002: 6).

이후, LEADER II(1994~1999년, 약 900곳), LEADER+(2000~2006년, 낙후 지역뿐만 아니라 모든 농촌 지역), LEADER Mainstreaming(2007~2013)을 거쳐 유럽연합 회원국의 전체 농촌 지역으로 확대 시행되었다. 그 과정에서 크게 호평을 받아 유럽연합 농촌발전 정책의 주류 범주에 포함되었다. 이 시기에 유럽연합의 모든 회원국 농촌 2416곳에서 실시되었다. 그리하여 공동농업정책 중 농촌발전 정책 프로그램에 반드시 포함해야 하는 의무 구성 요소가 되었다. 2014년부터는 LEADER 프로그램의 접근방법을 그대로 도시와 어촌 지역까지 확장해 추진하는 ‘지역사회 주도 지역발전(Community-Led Local Development: CLLD)’ 프로그램까지 등장했다. 이러한 확장과 전파의 배경에는 LEADER 프로그램이 견지하는 접근방법이 큰 성과를 거두었다는 평가가 있었다.

1.1.2. LEADER 프로그램의 추진체계와 사업 내용

수직적으로는 지방활동그룹, 국가나 광역 수준의 지방정부가 위임한 중간조직⁶⁷⁾(Intermediary Organization: IO), EU 집행위원회라는 세 층위 간의 파트너십으로 구성되어 있다. 수평적으로는 LEADER 프로그램이 진행되는 지역들의 행위자들이 서로 정보를 공유하는 네트워크를 형성하였다.

지방활동그룹은 현장의 실행 단위 조직이다. LEADER 사업을 계획하고 추진

67) 중간지원조직과 혼동하면 안 된다. 중간지원조직은 기본적으로 조력 활동가 집단의 성격을 지니지만, LEADER 프로그램의 중간조직은 행정사무를 주된 업무로 한다. LEADER 프로그램에서 조력 활동가는 애니메이터와 코디네이터다. 이들은 현장의 지방활동그룹에서 일한다.

한다. 사업이 실행되는 지역의 공공 및 민간 부문 인사들이 구성하는 파트너십 조직이다. 그 실무진으로는 코디네이터(co-ordinator)와 애니메이터(animation)들이 있다. 코디네이터는 조직 활동과 운영을 맡는다. 애니메이터의 역할은 주민들의 참여를 촉진하고 현장으로부터 정보를 수집하는 것이다. 지방활동그룹이 사업 계획(Action Plan)과 지방발전전략(Local Development Strategy)을 수립해 제출하고, 유럽연합 집행위원회가 승인하면 재정 및 활동상의 지원이 시작된다.

중간조직은 지방활동그룹이 있는 회원국의 중앙정부나 광역 수준의 지방정부가 LEADER 프로그램과 관련된 사무를 위임한 공공기관이다. 중간조직은 정보 수집 및 분석, 지방활동그룹들의 네트워크 활성화 및 교류 촉진, 그리고 유럽연합 집행위원회가 주관하는 사업 계획 검토 작업이나 유럽연합의 지원 정책 자금 지원이나 관리에 부분적으로 관여한다.

유럽연합 집행위원회는 사업 계획 검토 및 승인, 재정 지원, 모니터링 및 평가, 지방활동그룹에 대한 기술적 지원 등의 역할을 맡는다. LEADER 프로그램을 총괄적으로 책임을 진다. 사업 계획 승인이나 재정 지원을 제외한 여러 기능을 외부 기구에 위탁하기도 한다.

자율성과 유연성을 보장하는 제도라는 점에서 그 같은 수직적 파트너십의 특징을 찾을 수 있다. 농촌 지역사회의 주민들이 참여하는 지방활동그룹이 직접 계획을 수립하고, 사업 시행의 전 과정을 책임진다. 그리고 상위에 있는 중앙 및 지방 정부와 유럽연합 집행위원회의 기능은 사업 승인과 지원에만 국한된다. 그렇게 함으로써 농촌 지역마다 고유한 상황에 적절한 혁신적 사업들을 창의적으로 계획 할 수 있게 한 것이다.

LEADER 프로그램이 처음 시작되었던 1990년대 초반에는 주로 낙후 농촌 지역에서 시범적으로 사업을 실행한 것이었다. 지역농업, 농촌관광, 특산물 마케팅 등을 중심으로 하는 사업 계획의 실행을 LEADER 프로그램이 지원하는 경우가 대부분이었다. 대체로 농촌 경제 활성화를 목표로 하는 것들이었다. 공동농업정책의 농업지도보증기금에서 재원을 조달하였다. 시범적 성격의 LEADER I 프

로그램이 상당한 호평을 받으면서 LEADER II가 시작되었는데, 지방활동그룹들 간의 협력과 네트워킹을 강조하였다. 서로 다른 지역의 활동가 및 주민들이 경험과 지식을 공유함으로써 보다 혁신적인 전략을 수립할 수 있다고 보았던 것이다. 이 시기에 상향식, 지역-기반, 다부문이라는 LEADER 프로그램의 핵심적 접근 방법이 정립되었다.

〈표 4-1〉 LEADER 프로그램 전개 시기별 사업 내용의 변화

구분	시행 기간	대상지역	사업 내용 및 지원 방식	특징
LEADER I	1991~1993	낙후 농촌 지역	▶ 지방활동그룹 구성 → 지방발전전략 수립 → 농촌관광, 특산물 가공 및 마케팅 등 사업 지원	▶ 시범적 단계 ▶ 지역기반 상향식 접근이 처음으로 본격화
LEADER II	1994~1999	낙후 농촌 지역	▶ LEADER I 의 사업 내용에서 네트워킹, 지역 간 협력을 강화	▶ 사업 규모 확대 및 제도화 진입 ▶ 상향식 모델 체계화
LEADER +	2000~2006	모든 농촌 지역	▶ 통합적 농촌발전 강조: 복수 부문(농업, 관광, 사회서비스, 환경)의 사업을 포괄적으로 지원	▶ 농촌발전 정책이 공동농업정책의 주류 부문으로 편입되기 시작
LEADER Mainstreaming	2007~2013	모든 농촌 지역	▶ EU의 농촌발전정책에서 LEADER 방식(상향식, 지역기반, 다부문) 필수화 ▶ 사업 영역 확대	▶ EU 농촌발전 정책의 핵심 방식으로 전환
LEADER/CLLD	2014 이후	농촌, 해안, 도시 지역	▶ 농촌뿐 아니라 해안 및 도시 지역에서도 지역발전 전략 수립·실행 ▶ 농촌발전기금(EAFRD) 외에도 EU의 다양한 재원, 가령 지역개발기금(ERDF), 구조기금(ESF) 등을 연계 활용 가능	▶ 사업 지역 확대, 기금 출처 다변화, 통합적 발전 전략 적용 ▶ 사업 내용이 더 포괄적이고 유연해짐

자료: Association Européenne pour l'Innovation dans le Développement Local(<https://aeidl.eu>),

검색일: 2025. 10. 3., Servillo & De Bruijn(2018), EU Commission(2006), EU Commission(2014) 을 참고하여 저자 작성.

2000년 이후 LEADER 프로그램은 그 사업의 내용적 범위를 더욱 확장하였다. 농촌 지역의 경제적인 측면 외에도 사회서비스나 환경과 관련된 지역사회 주민들의 전략을 더욱 많이 지원하기 시작했다. 이때부터 낙후 농촌 지역이 아니라 모든 농촌 지역에서 LEADER 프로그램을 실시하였다. 즉, 주류화의 길로 들어서기 시작한 것이다. 2007년부터 LEADER 프로그램은 공동농업정책 안에서 핵심적인

농촌발전 전략으로 자리잡았으며, 농촌발전기금(EAFRD)이라는 별도의 회계로부터 재원을 조달하기 시작했다.

1.1.3. LEADER 프로그램의 특징

LEADER 프로그램이 취하는 접근방법은 농촌 지역사회의 조직과 주민들을 수혜자가 아니라 지역사회 발전을 위한 행위자로서 참여시킨다는 발상에서 출발했다. 공공 부문과 민간 부문(지역의 주민들)이 형성한 파트너십 조직, 즉 지방활동그룹이 함께 사업을 기획하고 실행하는 단위 조직을 형성하도록 조치한 것이다. 이 지방활동그룹을 매개로 지역사회의 대표성을 지니는 주민이 발전 전략 수립, 집행, 의사결정, 자원 배분에 직접 참여한다. 공공 및 민간 부문의 파트너십이라는 의미는 지방활동그룹의 의사결정에 있어, 공공 부문의 지분이 과반을 차지할 수 없게 조치했다는 점에서도 잘 드러난다.

LEADER 프로그램의 접근방법이 지니는 특징은 대체로 일곱 가지로 요약된다. 첫째는 상향식 접근이라는 점이다. 이는 LEADER 프로그램의 핵심이기도 하다. 상향식 접근을 달리 설명하자면, 지역 주민이 자기 지역의 발전을 이끌어 갈 최선의 행위자라고 본다는 것이다. 지역사회와 주민들이 자신의 필요, 기대, 계획에 부합하는 발전 경로를 스스로 정의할 수 있고, 정책이 그 과정을 도와야 한다고 보는 입장이다. 주민들로부터 위임받은 여러 사람, 즉 지방활동그룹이 집합적으로 의사결정을 수행한다. 그 의사결정 내용에는 지역 발전 전략과 우선순위 선정이 포함된다. 뿐만 아니라 LEADER 프로그램의 기획에서부터 실행, 평가에 이르는 모든 과정에 참여한다. 지방활동그룹의 의사결정 과정에 있어 어떤 이해집단도 과반을 차지할 수 없도록 보장되어 있다. 상향식 접근은 지역사회 안에서 주민들의 열정, 헌신, 역량 형성(European Court of Auditors, 2010), 사회자본 창출(Teilmann, 2012) 등과 같은 눈에 덜 드러나는 효과들까지 낳는다. 또는 브렌난 외(Brennan et al., 2008)가 언급한 지역사회의 장을 발전시키기도 한다.

둘째는 지역-기반(area-based) 접근방법이다. 이 접근방법은 LEADER 프로그램이 실행되는 지역이 작고 동질적이며 사회적·기능적으로 응집된 곳이어야 함을 뜻한다. 퍼만키위츠(Furmankiewicz, 2012)는 지역이 작을수록 의사소통과 집합적으로 활동하려는 의지가 더욱 촉진된다고 말한다. 지역 주민들이 공유하는 전통, 지역 정체성, 소속감 같은 것이 ‘지역성’을 규정하는 경우가 많다. 그런 요소들을 통해 표현되는 지역의 강점과 과제를 식별하고 대응하며, 지역의 내생적 잠재력과 지역 내부의 자원 동원을 강조한다.⁶⁸⁾ 지방활동그룹은 자신의 필요와 기회를 지역에 맞추어야 하고 전략을 실행함에 있어 그런 목표를 충족하는데에 집중해야 한다(European Court of Auditors, 2010: 21). 대체로 인구 1만~15만 명 사이의 규모를 갖춘 지역이 설정된다.

셋째는 파트너십 접근방법이다. 지방활동그룹으로 대표되는 독특한 거버넌스를 뜻한다. 공공 부문과 민간 부문으로부터 폭넓게 지방활동그룹을 구성해야 하며, 민주적으로 의사결정해야 한다. 의사결정에 있어 어느 한 부문도 49%를 초과하여 대표할 수 없다. 지방활동그룹의 파트너십은 사회자본을 창출한다고 여겨진다(Shucksmith, 2000; Nardone et al., 2010). 지방활동그룹의 법적 형태는 다양한데, 이는 EU 회원국마다 관련 법제가 상이하기 때문이다. 대체로 비영리단체인 경우가 많다.

넷째는 통합적·다부문적 접근이다. 이러한 접근방법은 OECD가 강조한 새로운 농촌 패러다임의 요소이기도 하다(OECD, 2006: 15). LEADER의 약어가 함의하듯, 다양한 활동 간의 연결이 중요한 목표다. 따라서 지방활동그룹은 지역의 여러 부문 간의 연계를 최대한 활동하도록 권고받는다. 그래서 여러 가지의 활동 전략 또는 기획은 하나의 전체로 연결되고 조정되어야 하는데, 그 표현적 수단으로 유럽연합 집행위원회는 지방발전전략을 수립하도록 의무화하였다. 즉, 통합적인 계획이 있어야 한다는 것이다.

68) 유럽연합 집행위원회는 그 지역이 명확한 경계를 가져야 하지만, 그렇다고 해서 반드시 행정구역의 경계를 따를 필요는 없다고 규정하고 있다.

다섯째는 네트워킹이다. 지방활동그룹은 지역의 파트너들로 이루어진 네트워크다. 그리고 다른 지역의 지방활동그룹과도 네트워킹할 것을 권장받는다. 이런 네트워킹을 통해 지식, 경험, 혁신, 아이디어, 정보 등을 전파하고 공유함으로써 역량을 형성하고 참여자들을 결집한다. 이런 네트워킹은 협력 활동을 자극한다.

여섯째는 혁신이다. LEADER 프로그램이 좋은 평가를 받은 근저에는 혁신을 추구했다는 사실이 있다. LEADER 프로그램이 실행되는 지역의 문제들에 대하여 새롭고 혁신적인 해결책을 찾아내는 것이 LEADER 프로그램이 추구하는 목표였다. 이때 혁신은 활동, 새로 개발되는 제품이나 서비스에 관한 것이기도 하지만, 중요한 것은 활동을 수행하는 방식에도 혁신이라는 관점이 적용된다는 점이다. ‘방식의 혁신’은 전략 수립, 실행, 애니메이션⁶⁹⁾(animation)의 구조와 절차, 의사결정, 프로젝트 선정 등의 과정에서도 혁신을 추구한다는 뜻이다. 그런 의미에서 LEADER 프로그램은 사회혁신(social innovation)으로 이해되기도 한다. 노이마이어는 자치-기반 농촌발전 실천의 여러 경우에서 보듯이 “집단의 경험 자체와 관련하여 새롭고 개선된 방식의 집합적 활동을 이끌어내는 연결망으로 결합된 사람들의 태도, 행동, 인식 등의 변화가 사회혁신”(Neumeier, 2012: 65)이라고 주장하였다.

일곱째는 협력이다. LEADER 프로그램은 여러 지역의 지방활동그룹 간 협력을 장려한다. 이 협력의 범위는 유럽연합 회원국 국경을 넘는 초국가 간 협력으로도 이어진다.

69) LEADER 프로그램에서 애니메이션이란 지역사회 주민들 다수와 소통하면서 정보를 공유하고 의견을 나누는 과정을 뜻한다. 지방활동그룹 안에는 애니메이터라는 역할을 부여받은 인물이 직무를 수행하는데, 말하자면 지역 활동가인 셈이다. 흥성군 장곡면에서 ‘장곡면 2030 발전계획’ 수립 과정에서 장곡면 주민들 다수가 참여하는 공동학습회를 개최했던 일이 전형적인 애니메이션이라고 볼 수 있다.

1.2. 일본의 지역운영조직(RMO)⁷⁰⁾

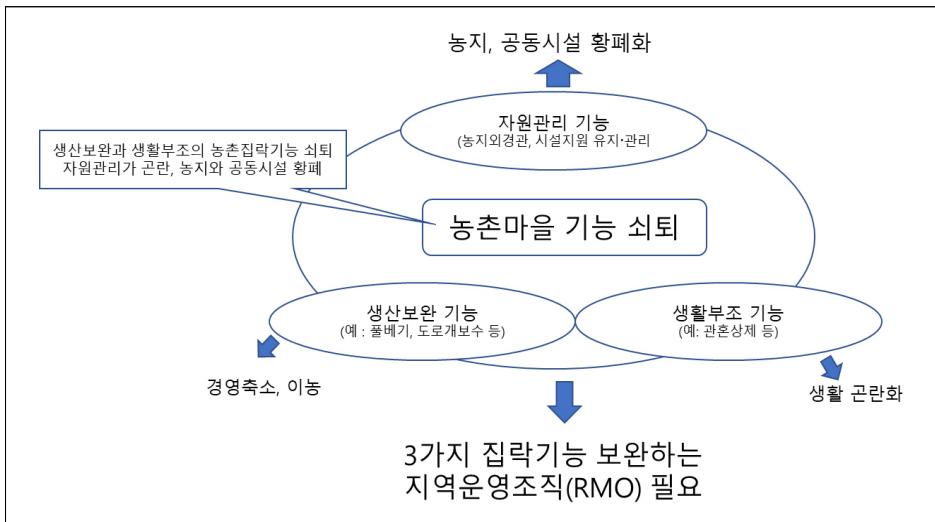
1.2.1. 등장 배경

일본에서 ‘RMO’라는 용어는 ‘지역운영조직’을 뜻한다. 인구 감소, 고령화, 마을 기반 약화 등의 변동 속에서 농림업이나 농촌 경제의 지속가능성 위기가 부각된 상황이 지역운영조직의 등장 배경이다. 특히 농촌 지역의 인구 감소, 고령화 등의 문제에 대응하려고 주민이 중심이 되어 조직하고 운영하는 조직이다. 지역 자주조직이라고도 부른다. “지역운영조직은 지역 현안 해결을 목적으로 지역 주민 및 지역 내 여러 이해당사자가 참여하는 협의조직의 의사결정을 따르는 조직으로 정의”(정학성, 2022: 2)된다. 지방정부와의 관계 속에서 활동하는 경우가 많아 일종의 거버넌스 형태로 이해할 수도 있다.

지역의 농업생산과 주민의 생활을 유지하는 데 필요한 여러 활동을 지속하려면 농업 부문 종사자뿐만 아니라 전체 주민과 다양한 행위자가 협력해서 지역사회의 기능을 유지해야 한다는 공감대 위에서 출현한 조직이다. “지역운영조직이란, ‘지역의 생활과 삶을 지키기 위해 지역에 살고 있는 사람들이 중심이 되어 설립하고, 지역 내 다양한 주체가 참여하는 협의 조직이 정한 지역 경영의 지침에 근거하여 지역 과제 해결을 위한 활동을 지속적으로 실천하는 조직’이며, 농촌 RMO는 ‘여러 마을이 모여 마을의 기능을 보완하여 농지 보전 활동, 농업을 중심으로 하는 경제 활동과 함께 생활 지원 등 커뮤니티 유지에 기여하는 활동을 하는 조직’(농림수산성)으로 정의한다.”(유정규, 2024a).

70) 1차 연도 연구 보고서 ‘저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도)’에서 다른 내용 중 핵심적인 부분을 다시 가져오고 상세히 거론하지 않은 부분만을 추가로 논의하였다. 일본 중앙정부로부터 농촌 현장까지 이어지는 정책 추진체계라는 관점에서 본 일본의 지역운영조직에 관한 내용은 1차 연도 연구 보고서를 참고.

〈그림 4-1〉 농촌 지역운영조직의 필요성



자료: 일본 농림수산성(2024: 3); 김정섭 외(2024b: 57)에서 재인용.

1.2.2. 구성과 활동

지역운영조직에는 다양한 지역사회 조직이 참여한다. 농업법인, 조건불리지역 직불제 또는 다원적 기능 직불제 시행을 위해 만든 마을 협정 조직, 사회복지협의회, 학교의 교사-학부모 협의회(PTA), 사회복지협의회, 지역자치회 등이 협의회를 구성하고 여러 가지 활동을 기획해 실천한다. 그 활동 범위는 초등학교 하나의 통학 범위와 일치하는 경우가 많다.

종래의 지역자치회처럼 일종의 주민 자치조직이라고 볼 수 있다. 그렇지만 자치회와는 다른 점이 있다. 유정규(2024b: 59)는 지역운영조직의 성격을 ‘소규모 다기능 자치조직’이라고 규정하면서 종래의 자치회와 다른 점을 〈표 4-2〉에서 보는 바와 같이 비교하였다.

〈표 4-2〉 일본의 지역자주조직(지역운영조직)과 기존 자치조직의 차이점

지역자주조직(지역운영조직)	기존 자치조직
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소규모 다기능 자치조직 ▶ 보다 광역적인 구역 ▶ 한 사람 한 사람이 중심(종합력) ▶ 행사보다 활동이 많다(과제 해결 지향) ▶ 스케일의 장점을 발휘할 수 있다 ▶ 상근 임직원 체계가 있다 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자치회, 정내회, 구 ▶ 자치회(한국의 행정리 단위) 등의 구역 ▶ 세대주가 중심 ▶ 활동보다 관습적인 행사가 많다 ▶ 보다 가까이 있기 때문에 마무리가 용이하다 ▶ 상근 임직원 체계는 아니다

자료: 유정규(2024b: 59).

일본에서 지역운영조직이 활성화되기까지는 주민들의 자발적 조직화 노력과 더불어 중앙정부 부처들과 지방자치단체의 노력도 있었는데, 무엇보다 지역의 자율성을 존중하면서 지역운영조직을 지원한 것이 중요했다(김정섭 외, 2024b: 58). “이러한 정부와 지자체의 노력에 힘입어 2019년에 5236개였던 RMO는 2021년 6064개, 2023년에는 7710개로 빠르게 늘어나고 있다.”(유정규, 2024a).

지역운영조직을 유지하는 데 일본 농촌 지역의 지방정부와 지역운영조직 사이의 관계 구조가 중요한 역할을 한다. 정이나 촌 단위에 설치된 교류센터를 지역운영조직에 관리위탁하고, 지방정부의 사무 중 현장에서 주민들이 직접 실행할 필요가 있는 것들은 사무를 위탁하는 방식으로 지역운영조직에 재정을 지원한다. 이로써 상근 임직원 체계가 가능해진다. 이런 거버넌스 구조를 갖추는 데 지방정부 조례를 제정하는 일은 거의 필수적이다. 그러나 지역운영조직은 거의 전부 범인격이 없는 임의단체인 상태여서, 안정적 활동을 뒷받침하기 위한 법인제도 창설 제안이 일본 정부에 제출된 바 있다(유정규, 2024b: 68).

주민들이 참여하는 가운데 계획을 수립하거나, 적어도 지역의 미래에 관한 비전을 공유한 내용을 토대로 지역운영조직이 활동한다. ‘소규모 다기능 자치조직’이라는 표현에서 알 수 있듯이, 지역운영조직의 활동 내용은 다양하다.

첫째, 지역⁷¹⁾의 전략계획을 수립하고 실행한다. 주민이나 지역사회 조직들이 초등학교 통학 범위 정도의 생활권 규모에서, 즉 마을이나 집락의 범위를 넘어선

71) 이때 ‘지역’의 장소 범위는 한국의 읍이나 면과 비슷한 규모라고 보아도 좋다.

수준에서 전략을 수립하고 실행하는 것이다. 인구 감소, 고령화, 기반 시설 낙후화 등 지역이 처한 상황을 진단하고, 지역의 미래상을 설정해 전략계획을 마련한다. 한편, 자립적 관리체계를 구축해 지역운영조직을 운영하려고 노력한다.

둘째, 지역 문제에 대응하고 주민들에게 서비스를 제공한다. 지역운영조직은 지역개발 사업을 기획하는 조직이 아니다. 주민의 일상생활이나 지역사회 유지와 직접 관련된 기능을 수행한다. 노인 돌봄, 교통 지원, 주민 공동이용시설 운영 같은 내용이 포함된다. 특히 농촌에서 생활 기반 자체가 봉괴할 위기가 심각해지면서 지역운영조직에게는 주민 생활 지원, 이동 지원, 커뮤니티 공간 유지 등이 중요한 활동이 되고 있다. 재난 상황에 대응하는 과정에서도 지역운영조직이 중개 또는 조정의 기능을 담당하는 경우가 있다.

셋째, 지역 자원을 활용해 지역경제 활성화를 도모하는 활동에도 참여한다. 지역사회 단체, 기업, 주민 등이 협력해 지역 자원을 발굴하고 활용하며, 비즈니스 모델을 만들어 운영하기도 한다. 즉, 지역 내 참여 주체를 조직해서 수익사업에 나서기도 한다.

넷째, 지역사회 내의 여러 행위자(지방정부, 지역사회 조직, 주민 모임, 기업 등)를 연결하고 그 협력 네트워크를 조정한다. 특히, 행정과 주민 사이의 소통을 촉진하는 데 중요한 역할을 한다. 수평적으로는 타 지역의 지역운영조직이나 각종 지원기관과 정보를 교류하고 네트워크를 형성한다.

1.3. 시사점

읍면 같은 ‘작은 지역사회’가 그 고유한 문제에 대응하는 주민들의 자발적·집합적 실천을 출발점으로 삼는 농촌정책을 추진할 필요가 있다. 앞서 보았던 LEADER 프로그램이 시사하는 바는 지역이 작을수록 의사소통이 촉진되고 집합적 활동의 지가 증진된다는 점이다. 그래서 LEADER 프로그램은 지역의 문제를 구조화하고 전략을 수립할 때 철저하게 지방(local)의 필요에 초점을 둔다[지역-기반 접근방

법]. 지방활동그룹은 지역 주민들의 학습을 촉진할 필요가 있음을 강조한다.⁷²⁾ 다음으로 일본의 농촌 RMO는 ‘지역운영조직’이라고 번역되지만 ‘지역자주조직’이라는 번역이 있을 만큼, 주민의 자발성을 바탕으로 삼는다. 법적으로 ‘자치단체’가 아니지만 ‘소규모 다기능 자치조직’⁷³⁾이라고 규정된다(유정규, 2024b: 60).

뿐만 아니라 국내 사례로 보았던 송악면과 장곡면은 각각 인구는 각각 4000명 및 3000명에 조금 못 미친다. 이들 지역에서 일어난 주민들의 집합적 실천은 지역사회가 당면한 고유의 문제에 대응하려는 것에서 시작되었다.

이렇게 읍면 지역사회 주민들이 적극적으로 참여하는 ‘의제 설정’ 또는 ‘계획 수립’의 결과에 상응하여 재정을 지원하는 정책이 필요하다. LEADER 프로그램은 지방활동그룹에게 지방발전전략을 수립할 것을 의무로 부과한다. 또한 지방 발전전략 수립 과정에서 의제의 우선순위 설정 내용이 주민들에게 일반적인 동의를 얻어야 한다고 강조한다. 이는 지역 주민 등이 의제 우선순위와 전략에 관한 의사결정 과정에 반드시 참여해야 함을 뜻한다[상향식 접근방법].

일본의 농촌 지역운영조직은 ‘1인1표’의 의사결정 원칙을 갖고 있으며, 지역 내 다양한 주체가 참여하는 협의 조직이 정한 ‘지역 경영의 지침’에 근거하여 활동을 전개한다. 운난시의 경우, 지역운영조직마다 5개년 단위의 ‘지구계획’을 수립하여, 그것을 기초로 사업을 추진한다.

국내에서는 일반농산어촌개발사업에서 읍 또는 면을 범위로 삼는 ‘사업계획’을 수립하지만, 그것은 주민들의 지역사회 의제를 설정하는 것과는 그다지 관련이 없다. 조성할 시설물의 활용에 중점을 두는 계획이다. 농촌협약사업에서 시군이 계획을 수립할 때 읍면 수준의 내용이 편성·포함되지만, 두 사례 지역에서 본 것처럼 계획 수립 과정에 읍면 주민들이 밀도 높게 참여하는 경우는 거의 없다.

72) LEADER 프로그램 시행의 기본 단위인 지방활동그룹은 인구 1만~15만 명이 거주하는 범역에서 설정된다. 하지만 하나의 지방활동그룹이 지역 내에 주민들이 실천하는 프로젝트를 일반적으로 수십 건 정도 승인한다는 점을 고려하면, LEADER 프로그램은 인구 수백~수천 명 단위의 지역사회 실천을 지원하는 셈이라고 말할 수 있다.

73) 인구 규모로 보아 한국의 읍면과 유사한 정촌(町村) 이하 규모에서 조직된다.

주민자치회를 기반으로 하는 ‘마을계획’이나 읍면동 ‘마을복지계획’ 수립이 2018~2020년 사이에 유행처럼 진행되었다. 또는, 시군역량강화사업의 일환으로 읍면 수준의 의제 설정 포럼을 진행하거나 계획을 수립하는 경우가 있다. 하지만 그것들은 모두 계획 수립 후 실행에 재정 지원이 수반되지 않는 작업이어서 큰 호응을 얻지 못했다.

다음으로, 읍면 지역사회에서 설정된 의제나 수립된 계획에 상응하는 재정 지원이 되려면 필연적으로 그 자금의 용도에 관해서는 정부나 지방자치단체가 포함적으로만 규정하고 구체적인 내용은 지역사회에서 결정하는 방식을 취해야 한다. 적어도 다양한 분야의 지원사업을 메뉴 방식으로 제공하여 실천조직의 재정적 자유도를 최대한 지원할 필요가 있다. 가령, 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 결정하고 있다.

일본의 지역운영조직들도 지원 자금의 용도에 있어서 상당한 자유도를 누린다. 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 지역운영 조직의 활동 방향에 맞추어 결합해서 활용할 수도 있다.⁷⁴⁾

국내에서는 송악면과 장곡면 사례에서 보듯, 지원사업 예산은 정부 부처별로

74) 지역운영조직들에서 일본 농무성이 농촌에 제공하는 중산간지역 직접지불금과 다면적 기능 지불금을 활용하는 일은 흔하다.

각기 사업 목적에 해당하는 경우에 해당 조직에 제공된다. 메뉴 방식으로 둑어서 포괄 지원하는 예산(예: 균특회계의 지역발전투자사업, 농식품부의 농촌협약사업)이 있기는 하지만, 그 같은 선택의 자유도는 시군 지방자치단체에 주어지는 것 이지 읍면 실천조직에 주어지는 게 아니다. 그래서 읍면 실천조직들은 끊임없이 공모형 지원사업 예산을 탐색해야 하는 고충을 겪으며, 제한된 범위 안에서라도 ‘사용처의 자유도가 높은’ 사업 예산을 우선적으로 찾게 된다. 가능한 경우, 장곡 면의 사례에서 보듯이 여러 사업을 ‘연계’하는 데 많은 노력을 기울여야 한다.

〈표 4-3〉 일본의 지역운영조직 단계별 행정기관의 지원 제도

단계	제도	관계 기관	수단
설립, 시작	① 농산어촌진흥교부금	농수성	자금
	② 농촌지역운영조직 형성 추진사업		
뒷받침	③ 중간간접지원지불교부금	내각부	인력
	④ 다면적기능지불교부금		
같이 달림 (반주 伴走)	⑤ 지역활성화전도사	내각부	인력
	⑥ 지역력 창조 어드바이스		
가까이 다가감	⑦ 집락지원인	총무성	인력
	⑧ 생활지원 코디네이트		
연대	⑨ 개호예방, 일상생활지원종합사업	후노성	자금, 인력
	⑩ 중증적지원체제정비사업		
	⑪ 공민관, 사회교육주사, 사회교육사	문화성	인력, 정보
참여자 (구성원)	⑫ 농촌프로듀서 양성강좌	농수성	인력, 정보
	⑬ 지역활성화협력대	총무성	인력 자금 정보
	⑭ 지역프로젝트매니저		
	⑮ 지역활성화 기업인(起業人)		
	⑯ 특정지역만들기사업협동조합		
운영	⑰ 지방교부세조치	문화성	인력, 자금
	⑱ 과소지역등집락네트워크권형성지원사업		
구체화	⑲ 지역관리구상(국토관리구상)	문화성	인력, 자금

자료: 다케가하라 공(2024: 55), 김정섭 외(2024b: 63)에서 재인용.

실천조직이 지속적으로 활동할 때 읍면 지역사회의 사회자본을 증진하며, 저출생·초고령화에 대응하는 실천의 회집체가 유지·확장될 수 있다. 그 지속성에 영

향을 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 조건들을 가능한 한 제도화된 형태로 안정화할 필요가 있다.

LEADER 프로그램의 경우, 유럽연합 회원국마다 행정제도가 달라서 획일적인 형태로 지방정부와 민간 부문 행위자의 관계 구조를 형성할 수 없었다. 그래서 사업 추진의 기본 단위인 지방활동그룹의 구성 규칙을 통해 민간/공공, 즉 지역사회/지방정부의 관계를 구조화하였다[수평적 파트너십의 접근방법]. 예컨대, 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 제공한다. 공유재산 관리위탁(지정관리제 제도) 방식으로 제공한다. 그리고 지방자치 단체의 사무를 위탁하는 방식으로 상근 인력을 유지할 수 있게 조치하고 있다. 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 지방정치 구도 속에서 불안정한 상태로 유지된다. 반면, 장곡면의 장곡사협은 시설 관리위탁을 받은 바 없다. 다만 두 곳 모두 현재 주민자치 회⁷⁵⁾가 창립되어 활동 중이다.

75) 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 협의의 권한을 부여했다. 그러나 주민자치회가 사무국을 설치하더라도 그 운영을 지방자치 단체가 지원할 의무는 없다.

2. 한국의 읍면 주민자치 제도와 농촌정책 거버넌스

2.1. 주민자치 제도화의 흐름⁷⁶⁾

읍면은 시군에 설치되는 하부 행정기관으로 시군 본청의 실과와 위상 및 사무가 다르다. 1949년 ‘지방자치법’이 제정되면서 읍면은 자치단체로 규정되었고, 1952년 최초의 지방선거는 읍면 의회를 구성하였다. 세 번의 의회 선거를 거친 읍면 의회는 1961년 군사쿠데타 이후 ‘지방자치에 관한 임시조치법’으로 자치단체의 지위를 잃고 ‘하부 행정기관’이 되었다. 1987년 헌법 개정과 1988년 지방자치법 전부 개정에서 기초 지방자치단체를 시군구로 규정하면서 읍면은 동과 함께 기초 지방자치단체의 하부 행정기관이 되었다.

하부 행정기관은 시군구 내에서 사무 배분을 통해 기능과 권한이 부여되는 수동적 존재이다. 1991년 지방자치제 부활 이후 읍면의 지역 발전과 자치 수요는 증가하였지만, 중앙정부에 의한 획일적 계획과 지시를 효율적으로 집행하는 말단 행정기관으로 훈련되고 조직되었다.

더욱이 1999년 ‘읍면동 기능전환’⁷⁷⁾이 추진된 이후 읍면동의 행정사무는 시군구 본청으로 대폭 이관되었고, 읍면동 차원의 지역 목표 달성, 문제 해결을 위한 활동은 시군구 본청의 사업 부서 예산으로 편성되어 본청에서 집행하는 구조로 정착되었다. 특히 농촌정책과 농업 구조 개혁을 위한 각종 사업은 대부분 ‘국고보조사업’으로 추진되었고 그것의 계획과 집행은 시군 본청의 전담 부서에서 담당하게 되었다.

이런 상황에서 주민자치가 정부에 의해 공식적으로 다루어진 것은 1997년 대

76) 이 절의 내용은 2025년 국회 토론회에서 발표된 바 있다. 황종규(2025)를 참고.

77) 1997년 대선에서 읍면동 폐지와 주민자치센터 설치가 공약이었으나 인수위원회 과정에서 야당과 현장 공무원의 반대로 읍면동 사무소를 최소한으로 유지하고 주민자치센터가 일부 기능을 수행하는 방식으로 설계되었다. 이때 주민자치센터와 주민자치위원회가 정책에 처음으로 나타났다.

통령 선거에서 김대중 후보의 공약이 처음이다. 읍면동사무소를 폐지하고 ‘주민자치센터’로 만들어 주민이 참여하여 운영한다는 것이다. 1997년 김대중 정부 대통령직인수위원회는 정부 100대 국정과제에 읍면동사무소 폐지를 반영하려고 했지만, 야당과 관료 사회 및 주민들의 반대에 ‘읍면동 기능 전환’으로 축소되어 5명 내외의 최소한의 공무원을 남기고 여분의 공간에 주민자치센터를 설치하는 것으로 정리되었다.

IMF 구제금융이라는 초유의 상황에서 공공 부문 구조 조정과 인력 감축이 요구되는 측면도 있었지만, 기술 발전과 행정 서비스 공간 범위의 확장에 부합하는 ‘행정의 규모화’를 추진하는 것과도 관련이 있었다. 그러나 지금도 그렇지만 주민자치센터와 주민자치위원회는 풀뿌리에 관변 조직을 이식하는 목적으로 만들어진 것이라는 오해를 받으면서 전국적 확산은 느리게 진행되었다.⁷⁸⁾

주민자치센터는 이후 ‘지방자치법’ 별표에 읍면동 사무 예시로 포함되어 오늘 날까지 전국적으로 확산하였고, 주민자치센터 운영에 주민 의사를 반영하기 위해 주민자치위원회를 읍·면·동장이 운영하는 것으로, ‘주민자치’가 정책과 제도에 공식적으로 진입하게 된다. 당시 정부가 주민자치센터 운영 방식을 행정 직영, 민관 공동, 주민 운영의 세 가지 유형을 제시했던 것은, 2013년 주민자치회 시범 사업의 세 가지 운영 모형을 연상하게 한다. 최근 일부 지방자치단체에서 주민자치회에 주민자치센터를 위탁 운영하는 사례도 있지만, 대부분 읍면동이 직영하는 형태로 운영되면서 평생학습 활동 중심의 문화 서비스 공간으로 기능이 국한되어 운영된다.

김대중 정부의 주민자치센터가 공공서비스 전달 범위 확장 요구뿐 아니라 시군구 자치 단위의 하부 행정 단위에 대한 주민자치적 접근이라는 측면을 같이 가지고 있었다면, 이명박 정부는 아예 시군구 통폐합과 읍면동 통폐합과 같은 ‘행정구역 광역화’를 명시적 정책 목표로 삼았다. 몇 개 읍면동을 통합하고 폐합된 읍면동사무소에 공공서비스를 위임·위탁받아 제공하는 ‘사무위탁형 주민자치회’ 설

78) 특히 농촌 지역에는 아직 주민자치센터가 별도 공간으로 운영되는 곳이 많지 않다.

치를 2013년 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 조문으로 신설하였다. 주민자치회가 주민자치위원회에 비해 기능, 권한, 위상이라는 측면 모두에서 진일보한 것으로 평가되지만, 실제 ‘주민 주권 실현’보다는 공공서비스 전달체계를 민간화하려는 신공공관리론의 자치 행정 베전이 중심이었다.

2013년 박근혜 정부는 전국 31개 읍면동을 선정하여 주민자치회 시범사업을 시작했다. 시범사업을 위해 정부는 주민자치회의 대표성을 강화하고 자문 기구에서 대표 기구로 위상을 강화한 세 개의 모형(협력형, 통합형, 주민조직형)을 제시하였다.⁷⁹⁾ 시범사업의 유형도 기본 모형으로 ‘지역 복지형’, ‘안전 마을형’을 설정하고 선택 모형으로 ‘마을기업형’, ‘도심창조형’, ‘평생교육형’, ‘지역자원형’, ‘다문화어울림형’의 여섯 가지를 제시하였다. 그러나 시범사업으로 주민자치회가 관련 행정사무 협의, 위임·위탁 사무, 주민화합 및 발전 활동 등 특별법에 규정된 기능을 원활히 수행하기에는 한계가 컸다.

읍면동사무소나 시군구에서도 주민자치회가 주민 대표 기구로 관련 행정업무 협의와 심의, 사무위임·위탁을 수행하는 기구라는 것이 읍면동 거버넌스에 어떤 변화를 만드는지 이해하기 어려웠다. 더욱이 혁신 모형을 창안하기에는 동기도 약했다. 오히려 중앙정부의 보조사업쯤으로 생각하는 경향이 강했다. 주민자치회 측에서도 불완전한 권한과 규정, 기능 수행을 위한 지원 체계와 준비가 부족한 상태에서 의욕은 높으나 읍면동 거버넌스를 주민자치 관점에서 변화시키거나 지역사회 운영에서 행정과 역할을 배분하거나 공동 추진하는 것은 어려운 문제였다. 물론 지속적인 제도 발전을 추진하고 시행착오를 보완하는 시범사업 개선 노력이 계속될 필요가 있었지만, 정부의 정책 의지와 방향이 명확하지 않은 채 정권의 불안정으로 정책 리더십을 강하게 발휘하지 못하였다.⁸⁰⁾

79) 실제 시행 전 법제처가 통합형과 주민조직형은 법률 위반 가능성성이 있다는 법률 해석 의견을 제출함에 따라 협력형으로만 시행되었다.

80) 2013~2016년의 기간은 전반적으로 민주주의의 후퇴기로 주민자치회 활동을 민주주의 관점에서 접근하기보다는 읍면동 행정 서비스 전달체계 개선이나 관변단체의 동원으로 이해하는 분위기도 강했다.

주민자치회 정책 혁신에 박원순 서울시장이 추진한 ‘마을계획단(2014년)’, ‘찾아가는 동주민센터(2015년)’, ‘서울형 주민자치회(2017년)’는 결정적 계기를 만들었다. 읍면동 주민이 직접 참여하는 마을계획과 주민총회, 추첨으로 선정되는 주민자치위원, 주민세 환원사업, 주민참여예산제 연계 등 혁신적 정책 설계는 공공서비스 전달체계의 연장선상에서 다루어지던 주민자치회 시범사업을 ‘주민의, 주민에 의한 주민자치 활동’으로 전환하는 계기가 되었다. 서울형 주민자치회는 읍면동 단위에서 주민이 직접 수행하는 의제 형성과 집행 과정 참여, 민관협력 활성화를 통해 협력적 거버넌스를 구축하는 방향으로 전개되었다.

문재인 정부는 ‘주민 주권 강화’를 목표로 ‘자치분권 2.0’을 국정과제로 추진하였고 주민자치회를 지방자치법에 법제화하여 읍면동 주민자치 기구로 본사업을 추진한다는 로드맵을 구상하였다. 특히 2018년 ‘혁신 읍면동’을 통해 공모제 읍·면·동장과 의결 기구로 주민자치회를 운영하는 읍면동 거버넌스의 개편을 시도 하였지만, 국회에서 전면 부결되면서 표류하게 된다. 주민자치회 표준 조례안 개정과 시범사업 확산, 자치계획과 주민총회의 정착, 주민자치형 도시재생, 읍·면·동장 추천제 등 주민자치회의 활동력과 기능을 확대하기 위한 다양한 정책 시도가 읍면동 현장에 실현되는 성과도 있었다. 그러나 읍면동이 주민자치형 거버넌스로 제도화되는 단계로 진입하지 못하고 정체를 맞이했다.⁸¹⁾

윤석열 정부는 ‘주민자치회 자율성 강화’, ‘주민자치회 구성 다양화’, ‘법적 근거 마련’을 국정과제에 반영하였지만, 주민자치회 법적 근거를 만들지 않았을 뿐 아니라 실제로는 정부가 정책적으로 무관심하다는 신호를 지방정부에 발신하였다.⁸²⁾ 서울시정은 주민자치회를 전임 시장의 마을 정책과 한 덩어리로 묶어 예산

81) 양적으로 볼 때, 2024년 말 기준 141개 시군구가 주민자치회 관련 조례를 가지고 있고, 1600여 개 읍면동에서 주민자치회가 활동하고 있다. 지역적으로 전북과 대구, 경북에 소수의 주민자치회가 있고 나머지 지역에서 주민자치회의 존재는 일반적 현황이 되고 있다.

82) 지방자치단체의 지배적 정당의 특성에 무관하게 중앙정부가 주민자치회 활성화에 관심이 없다는 것을 일선 공무원들이 느끼는 상태였으며, 행정안전부의 표준조례안 개정은 주민자치회를 읍면동에 존재하는 관변단체, 주민 조직 중 하나로 위치시키려 적극적으로 시도하는 것으로 여겨졌다.

낭비와 특정 집단에 대한 편향된 보조 창구로 ‘낙인찍기’를 하면서 주민자치회 무력화를 조장하였다. 또한 서울시세로 징수하는 주민세 개인분을 주민자치회 사업으로 환원하던 것을 중단시키면서 주민자치를 공공연히 적대하였다⁸³⁾. 서울시 일부 자치구는 주민자치회 조례를 폐지하거나 주민자치위원회로 되돌아가는 사례도 나타났다.⁸⁴⁾

주민자치 정책이 읍면동에서 추진된 지 25년이 지났다. 국민이 지킨 민주주의를 토대로 출발한 이재명 정부는 ‘국민주권’을 국정의 핵심 가치로 구현하기 위한 123개 국정과제를 설계하였고, ‘주민자치회 본격 실시’, ‘주민 선택 읍면동장제’를 52번 과제로 명시하여 명실공히 읍면동 거버넌스를 혁신하는 목표를 설정한 것으로 보인다. 주민자치가 단순한 주민 참여가 아니라 읍면동을 자치적으로 운영하는 주민 주권형 거버넌스를 구축하고 주민 생활에 밀접한 사안과 지역 문제 해결을 주민이 주도하여 풀어나가는 자치의 일상화를 추진할 때이다. 주민자치 회가 읍면동의 주민 의사형성 기구로 자리 잡고 읍면동사무소를 통해 집행하는 ‘자치 읍면동’을 만들어가야 한다. 행정사무를 주민 봉사로 대체하는 데 그치는 것이 아니라 주민 주권이 관철되는 지역사회 운영으로 자치 패러다임을 전환하는 것이다.

따라서 주민자치 정책은 보조와 지원의 기존 방식에서 권리와 협력적 거버넌스로 전환하는 것을 목표로 실질적 수단을 찾아 구현하는 것이 중요하다. 농촌정책의 추진체계에서 현장인 읍면에 주민 주도성이 구현되려면 ‘자치의 원리’가 제도로 설계되고 실천되어야 한다. 읍면이 단순히 행정적 집행 관리가 아니라 자기 계획과 의사형성부터 집행과 관리가 총체적으로 이루어지는 지역 운영 단위가 되어야 한다.

83) 서울시 주민자치회 관련 예산은 2021년 202억 원에서 2025년 6억 원으로 급감하였다(한겨레신문, 2025. 7. 23.).

84) 그러나 같은 기간 전국적으로 주민자치회 시범사업에 참여하는 시군구가 증가하면서 읍면동 주민자치회의 수는 증가하였고 국회의 조사에 의하면 주민자치 관련 시군구의 예산 지출도 증가하였다. 서울시에 속한 일부 자치구 구청의 주민자치회 관련 조례 개정 시도도 주민자치회의 적극적 대응에 막혀 의도대로 되지 못한 사례도 많다(서대문구, 강동구 등).

2.2. 농촌정책 거버넌스 혁신과 읍면 주민자치

거버넌스는 원래 공식적 권위를 인정받은 ‘지배 체계’, ‘의사결정 체계’를 의미하는데, 정부 운영에서 ‘민관협력’ 또는 ‘공동생산’을 강조하는 용어로 주로 사용된다. 그러나 거버넌스를 ‘참여’, ‘협력’으로만 좁게 이해할 때 오히려 정부에 의한 민간의 동원 방법으로 오인될 가능성이 높다. 오히려 ‘좋은 거버넌스’는 민간과 정부의 상호 신뢰를 기반으로 공동 인식과 행동의 규범이 확립되어 권리와 책임이 작동하는 관계를 요구한다. 권리 없는 참여는 동원의 수단으로 작동한다.

2.2.1. 농촌정책의 대상 공간과 내용

농촌정책의 대상 공간으로 ‘농촌’에 대한 정의는 ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’ 제3조에 ‘읍면과 장관이 고시한 지역(시군구 동지역 주거·상업·공업지역 외의 용도지역, 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역, 관리지역 중 생산·보전관리지역, 농림·자연환경보전지역)’으로 볼 수 있다. ‘수산업·어촌 발전 기본법’의 어촌도 읍면을 기본으로 하고 동 지역 중 일부를 포함한다.

따라서 현행 행정구역 단위로 읍면은 모두 농촌정책의 대상 공간으로 규정되며 실제 산촌과 어촌도 정책 대상 공간은 읍면이다. 대표적 농촌정책 사업인 일반농산어촌개발사업은 도농복합시와 군 중 122개 시군이 대상이지만 10개 시군은 해양수산부에서 일반농산어촌개발사업을 추진하여 별도로 관리한다. 그리고 ‘접경지역 지원 특별법’에 의한 ‘접경지역’은 행정안전부의 별도 계획 대상이 되어 일반농산어촌개발사업에 참여하지 못한다.

농촌정책의 내용적 범위에는 여러 정부 부처가 관련되어 있지만, 농림축산식품부에 국한하자면 농촌정책국의 사무와 사업의 범위로 살펴볼 수 있다. 농촌정책국에는 농촌공간계획과, 농촌사회서비스과, 농촌재생지원팀, 농촌경제과, 농촌여성팀이 있다. 농촌 공간의 계획적 관리와 개발, 농촌 중심지 및 기초 거점 조

성 및 활성화, 지역개발 역량 강화, 사회서비스, 경제, 여성 등 농촌 지역에 대한 공간, 경제, 사회 등 종합적 정책 내용을 다룬다.

2.2.2. 중앙-지방 거버넌스

정책 거버넌스는 보통 추진체계로 적용되어 나타나고 그것은 ‘정책 결정 – 집행 – 평가 및 환류’의 정책 과정 전반에 작동한다. 농촌정책 거버넌스의 최상위에는 농촌정책을 기획하고 결정하는 중앙정부와 농림축산식품부 수준의 정책 추진 체계가 있다. 지방자치단체 역시 자신의 자치 구역에 대한 농촌정책을 계획하고 집행하는 추진체계를 운영한다. 그러나 대부분의 농촌정책은 농림축산식품부가 설계하고 보조 방식을 통해 지방정부와 단위 사업단이 집행하는 구조이다. 지방자치단체는 독립적으로 자신의 농촌정책을 설계하고 추진할 권한과 책임이 있지만, 농림축산식품부의 정책을 집행하기 위한 수단인 보조사업을 집행하는 역할에 인적·재정적 자원의 대부분을 사용하고 있다.

행정안전부(2025)의 ‘2025년 지방자치단체 예산 및 기금 개요’에 의하면 2025년 기준 우리나라 지방자치단체 세입 중 29.6%가 보조금으로 구성되었다. 보조사업에는 지방정부의 대응투자(매칭펀드)가 추가되어 지방자치단체는 자체 사업에 투자할 수 있는 재원을 사용하게 된다. 2025년 예산 기준 국고보조사업에 대한 지방비 대응투자는 보조사업비의 29.7%로 계상되었다. 결국 지방자치단체 전체 지출의 40% 수준이 보조사업을 추진하기 위해 지출되는 셈이다. 지방자치단체가 국고보조사업 유치에 집중하는 만큼 자체 전략사업 개발을 등한시할 뿐 아니라 재정적 종속성이 강화된다.

현재의 농촌정책 거버넌스에서 정책 개발을 농림축산식품부가 주도하는 것은 부처의 정상적 활동이지만, 지방자치단체가 지역에 필요한 독자적 농촌정책을 개발하고 전략계획을 추진하는 경우가 미미한 것이 문제다. ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’, ‘농업인인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획’, 그리고 ‘농촌공

간 재구조화 및 재생 기본계획'을 법정계획으로 수립하지만, 체계적으로 집행되고 성과 관리가 이루어지기보다는 중앙정부의 보조사업에 선정되기 위한 근거로 활용되는 데 그치는 경우가 많다.

농촌정책의 중앙-지방 거버넌스의 특징은 주도권을 농림축산식품부가 지배적으로 행사하고 지방자치단체는 농식품부가 설계하고 추진하는 보조사업에 참여하는 종속적 구조가 자리 잡고 있다는 점에 있다. 농림축산식품부의 정책 거버넌스는 정책 자문, 평가, 컨설팅 등을 위한 전문가 활용을 일상화하고 있지만, 정책 결정권의 행사는 외부에 주어지지 않는다. 일반농산어촌개발사업을 예로 들자면, 정책의 결정권을 실질적으로 위임받은 위원회나 기구가 존재하지 않고 자문 역할에 한정되는 것이 대부분이고, 한국농어촌공사 산하 지역개발지원단은 집행 보조기관 역할을 수행할 뿐이다.

2.2.3. 지방자치단체(시군)-읍면 거버넌스

지방자치단체의 농촌정책 거버넌스를 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 시군청 내의 정책 거버넌스와 시군청과 읍면 사무소 사이의 거버넌스다. 첫째, 시군청 내 거버넌스는 업무 배분에 의한 부서 중심의 추진체계로 작동하며 엄격한 계층제에 의한 상하 지휘·감독 체계로 운영된다. 농촌정책은 농촌 군에서도 전체 부서 중 하나로 기능하고 농촌정책은 정책 전반의 우선순위나 전략적 위상을 확보하지 못하고 단위 사업으로 다루어질 뿐이다. 특히 도농복합시의 경우 농촌정책은 지역 전략 우선순위에서 뒤쳐지게 되고 다른 정책 영역과 종합적으로 다루어 지지 못하는 한계에 더 크게 직면하게 된다.

지방자치단체 정책 형성 거버넌스는 전적으로 단체장과 관료들에 의해 주도되고 민간이 참여하는 위원회, 협의회 등은 보조적 자문기구로 기능하고 그마저도 형식적 운영에 그친다. 최근에 중간지원조직이 강조되면서 이러한 현상이 더욱 강화되고 있다. 한편, 중간지원조직을 설치하여 농촌정책의 전략 기획 지원, 원활

한 집행을 위한 민간 역량 개발과 조직화 지원, 성과관리 지원 등의 사무를 전문성을 갖추어 처리할 것을 농림축산식품부의 각종 보조사업이 요구하고 있지만, 형식이나 요건 맞추기에 그치는 것이 대부분이다. 특히 시군 내 전문성과 공공성을 인정받는 지역 법인을 양성하거나 활성화하려는 전략을 거의 추진하지 않는 것이 현실이다. 결국 형식적으로 설치된 중간지원조직은 농촌정책 추진 행정조직의 파트너가 아니라 하부 보조기관의 역할을 수행하는 경향이 강하다.

둘째, 지방자치단체-읍면 사이 거버넌스는 읍면이 시군청의 하부 행정기구 위상을 가지지만 농촌정책에 대한 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 읍면 사무소와 읍면 지역사회 주민 조직이 배제되는 것으로 연결된다. 현재의 농촌정책은 시군청이 독점하는 정책 거버넌스를 통해 일방적으로 결정되고 집행된다.

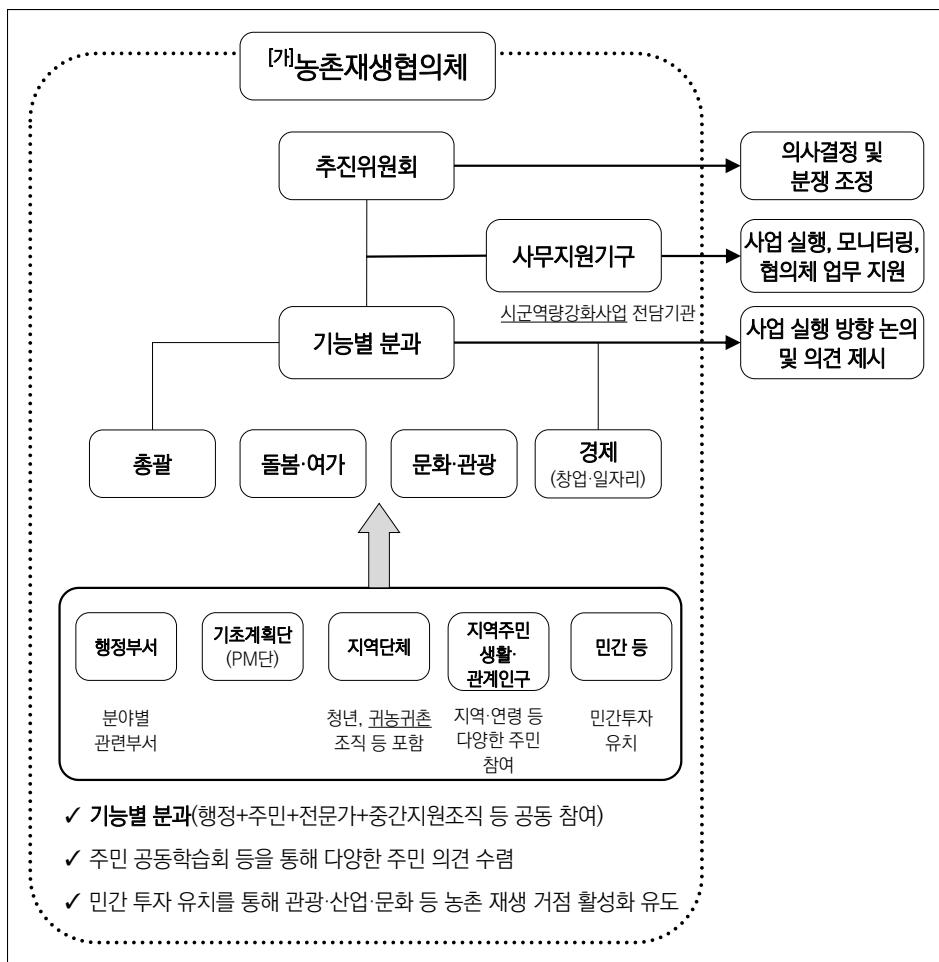
2.2.4. 단위 사업 거버넌스

농림축산식품부 농촌정책의 단위 사업은 앞서 본 바와 같이 시군청 담당 부서가 주도하여 추진한다. 사업 단위로 추진체계를 구성하고 대상 주민이 기획, 집행, 사후 관리에 참여하는 구조를 활성화하는 것을 ‘주민 참여’라고 표현한다. 사업 대상지는 모두 읍면에 있지만 시군 본청에서 추진체계를 직접 운영해야 하니, 외부컨설팅 회사를 투입하거나 하부 기관화된 중간지원조직을 운영하여 기간제 공무원과 같은 비정규직 인력을 투입하여 담당 행정 부서(대부분 농촌개발팀)의 하부 조직으로 활용하는 실정이다.

결과적으로 사업 단위로 각각 추진체계가 구성되고 별개로 운영되어 사업 간 ‘칸막이’가 강하게 작동하고 충복으로 인한 낭비가 발생하고, 사업 간 통합적 시너지는 발생하지 않는 구조가 고착된다. 동일한 구역에 서로 다른 사업 추진체계

가 운영되면서 주민들이 분리된 추진체계에 중복적으로 동원된다. 단위 사업이 해당 생활 공간의 문제 해결과 발전에 통합적 효과를 놓지 못하는 ‘사업 소비’를 반복하게 된다. 주민과 읍면사무소 입장에서는 사업의 결과물에 대한 지속성에 대한 책임감도 당연히 발생하지 않는다. 농촌정책의 결과물이 유휴 공간만 만든다는 비판과 평가에 직면한 이유 중 하나다. 주민의 역량과 참여 부족보다는 주민과 지역사회의 권리와 책임감을 만들지 못하는 거버넌스의 왜곡이 문제다.

〈그림 4-2〉 사업 거버넌스 사례(일반농산어촌개발사업 농촌재생 거버넌스)



자료 : 농림축산식품부(2025).

농촌정책 사업을 추진하기 위한 거버넌스가 읍면 행정, 지역사회 주민 등의 권리와 책임 있는 참여를 만들지 못하는 이유를 사례를 통해 검토해 보겠다. 앞의 그림에서 ‘농촌재생협의체’는 농림축산식품부 일반농산어촌개발사업의 거버넌스 구성 예시이다.

첫째, 해당 거버넌스는 사업이 읍면, 복수의 읍면을 공간적 대상으로 하고 있음에도 읍면을 명시하고 있지 않다. 농림축산식품부는 행정구역보다 사업 구역 단위로 사업을 설계하고 그 추진과 관리는 시군청에 위임하기 때문이다. 그러나 농촌정책이 농촌 지역 주민이 사는 공간의 재생과 활성화를 달성하기 위해서는 주민이 속한 행정 단위를 중심으로 통합적 효과를 거두게 하는 것이 바람직하다. 오히려 사업이 추진되는 해당 읍면사무소에 추진체계를 설치하고 운영하는 것이 행정적 책임성과 주민의 주도적 참여를 강화하는 방법으로 유용하다. 그런데 실제로는 총괄, 돌봄·여가 등 각 분과 구성에는 시군 본청의 담당 부서 공무원이 참여하고 읍면사무소 공무원은 참여하지 않는다. 참여하더라도 해당 사업을 추진하는 사무는 읍면사무소 사무가 아니기 때문에, 행정적 권한이 없는 상태에서 한 명의 참여자에 불과하다. 결국 거버넌스를 주도하는 것은 시장·군수의 지시를 받아오는 본청 담당자가 되고 사업 추진도 해당 지역과 주민의 일정이 아니라 본청의 일정에 맞추어 진행하게 된다. 읍면사무소에 20명 규모의 행정 인력이 상주하고 있음에도 행정구역을 배제하고 별도로 사업 구역을 설정하여 정책사업을 추진하도록 방치하는 것은 또 다른 ‘칸막이’를 양산하게 된다. 읍면에 어떤 사무를 배분할 것인가를 결정하는 것은 시장·군수의 권한이기 때문에 보다 효과적인 정책 추진을 위한 거버넌스 구성에 기준의 행정구역에 배치된 행정력을 활용하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 추진위원회가 ‘의사결정’ 기능을 수행하는 것으로 되어 있지만, 관련 권한이 실제로 위임되는 것은 아니다. 사업 거버넌스를 구성하고 운영하기 위해서는 권한을 위임하고 재정 및 성과에 대한 책임을 규정하여 행·재정적 조치를 취하는 것이 보통이다. 그러나 일반농산어촌개발사업을 추진하기 위한 시군 조례 대

부분에서는 심의 기능 정도만을 명시하고 그 외 행·재정적 권한은 위임하지 않는다. 추진위원회가 사업과 관련된 의사결정권을 행사할 수 있는 권한 위임이 명료하게 이루어지고 그 기능을 감당할 수 있는 인적 구성을 갖추는 것이 중요하다. 나아가 해당 지역 주민 대표 기구의 추진위원회 참여와 역할이 강화되어야 한다.

셋째, 분과위원회의 기능이 ‘의견 제시’로 국한된다. 구성 방법은 구체적이지만 역할은 단순한 자문이다. 그럼에서 보듯이 행정, 주민, 전문가, 중간지원조직이 참여하지만 실제 사업 추진을 위한 계획, 집행 어느 쪽에서도 관련된 결정권을 행사하는 것이 아니다. 계획에 대한 결정권조차 부여되지 않는 형식적 역할에 참여한 사람에게 책임감을 요구할 수 없다. 사업과 관련된 이의 배분에 이해관계가 있는 사람만 참여하게 되는 결과를 가져오고 사업 결과의 사유화를 초래하는 이유다. 사업의 지속성과 성과는 지역의 필요와 주민과 지역사회가 감당할 수 있는 역량이 조직되고 성장해야 가능한데 형식적 거버넌스와 또 하나의 사업 정도로 치부되는 역량 강화 활동 정도로는 가능하지 않다. 추진체계의 분과 구성 방법도 중요하지만, 사업의 계획 및 집행에서 실질적 권한과 역할을 배분받는 책임 단위에 주민이 참여하고 그것이 사업 종료 이후 지속적 활동을 위한 지역 내 활동 조직으로 성장하는 전망과 실천이 필요하다.

넷째, ‘사무 지원 기구’를 중간지원조직의 역할로 설정하고 사업 실행, 추진체계(협의체) 운영 지원, 모니터링 기능을 배분하였지만, 이를 감당할 수 있는 기능과 권한을 제도적으로 보장하고, 수행 인력과 조직 역량에 대한 강화된 기준을 마련할 필요가 있다. 중간지원조직은 ‘지방자치단체 사무’를 수행하기 때문에 직영이나 민간 위탁 방식으로 설치할 수 있는데, 지방자치단체가 보조사업으로 추진하거나, 민간 위탁을 하더라도 직영과 마찬가지로 직접 지휘 통제하는 하부 기구처럼 운영하는 사례가 많다. 중간지원조직이 참여하는 거버넌스는 민관협력 파트너십을 강화하고 민간의 전문성과 책임성을 행정 역량 강화와 품질 개선에 활용하는 민간 주도의 거버넌스여야 한다. 지역에 공공성을 갖춘 민간 역량이 충분하지 않기 때문에 중간지원조직의 성장을 위한 지방자치단체의 정책적 노력이 필요하고, 촉진 사업도 요구된다.

2.2.5. 지역사회 주민 주도 농촌정책 거버넌스 혁신과 읍면 주민자치

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

먼저 공간 측면에서 보자면, 현재 농촌정책 거버넌스는 중앙정부 보조사업이 정책 전반을 주도하고 지방자치단체의 자기 주도 정책 혁신을 유도하지 못하고 있다. 지방자치단체 내에서 시군 본청 중심의 추진체계는 사업이 실제 집행되는 읍면사무소를 배제하고 있어 행정적 책임성 강화에 취약하다. 읍면 단위의 미래 비전과 종합적 추진계획이 없는 상태의 단위 사업 중심 거버넌스를 통해 정책 투입을 늘리는 것은 오히려 ‘칸막이’를 강화하여 읍면 현장에서 중복성을 확대하고 민관협력과 읍면 지역의 통합적 발전을 저해한다. 이것을 해결하기 위한 중요한 과제는 농촌정책 거버넌스의 중심을 ‘읍면’으로 이전하는 것이다.

다음으로 거버넌스의 운영 원리로서 주민자치 측면에서 변화가 필요하다. 1999년 이후 읍면동 거버넌스 개선을 위해 25년간 추진되어 온 주민자치 정책은 2010년 이후 읍면동 지역에서 지방자치단체의 사무를 위탁받아 집행하는 주민자치회 운영으로 구체화되었다. 현재 정부 국정과제는 읍면동 주민 대표기구 운영(주민자치회 본격 실시)과 읍면동장 주민 선택제를 명시하고 있다. 즉 읍면동 지역 사회 운영을 행정 주도에서 주민 주도, 민관협력 방식으로 패러다임을 전환하겠다는 것이다. 주민이 서비스 대상이 아니라 자치 행정의 주체가 되는 방향이다.

지난 20여 년 동안 주민과 마을이 주체가 되는 농촌정책을 지속적으로 발전시켜 온 농림축산식품부의 농촌개발 정책은 주민이 사업의 계획, 집행, 사후 관리에 일관성 있게 주도적으로 참여하는 구조를 권장하고 모범 사례로 다루어 왔다. 농촌 지역 읍면의 주민자치와 농촌개발사업은 주체와 수단이라는 관점에서 재구성되어야 한다. 농촌 재생을 위해 설계되고 추진되는 정책사업에는 현장에서 제대로 작동하는 거버넌스가 필요하다. 거버넌스의 기능과 역할을 규정하는 제도도

중요하지만, 그것을 운영하는 당사자 주민의 ‘자치 의지와 역량’이 없이는 한 걸음도 나가기 어렵다. 보조사업 수혜자로 ‘참여’와 ‘동원’을 반복하는 방식의 거버넌스를 혁신해야 농촌정책이 농촌 주민의 삶을 재생하고 지역의 변화를 만든다. 주민자치는 행정안전부의 정책사업이 아니라 읍면을 운영하는 민주주의 원리이며, 주민 권리이다. 모든 읍면이 농촌인 현실에서 농촌정책 거버넌스가 읍면의 주민자치를 본질적 요소로 하는 것은 당연하다.

2.3. 읍면 수준의 농촌정책 추진체계를 뒷받침할 재정 제도

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 필요한 것이다. 이는 수입 측면에서 읍면 지역사회에 전달될 수 있는 자체 재원이 확보되어야 하고, 지출 측면에서 지역사회의 의제에 맞추어 주민자치의 원리가 관철되는 지출계획 수립이 가능한 구조가 필요함을 뜻한다. 이하에서는 그 것을 성취하기 위한 몇 가지 방안을 제시한다.

2.3.1. 수입 측면

주민세를 읍면 주민자치의 재원으로 활용하는 재정 제도 도입

주민세는 지방세로, 특별시와 광역시세이면서 도에서는 시군세이다. 해당 지역에 주소를 둔 모든 개인(세대별 부과)과 사업소에 부과하기 때문에 읍면동의 자치적 운영을 위한 기본 재원으로 사용하는 것을 검토할 수 있다. 2025년 예산 기준으로 2조 7000억 원 규모로 3562개 읍면동 평균 4억 9000만 원 수준이다(인구 4만 명 수준 군의 2024년 주민세 결산액은 7억 5000만 원). 주민세는 인구와

사업소 수에 민감하게 영향을 받기 때문에 농촌 지역 재원으로 열악한 측면이 있지만 보완 방법을 찾아 읍면의 자치적 운영을 활성화하기 위한 기초 재원으로 사용하는 데에 정책적 명분이 있다. 농촌 읍면 재원으로 활용하기 위해서는 시군에서 주민세 징수액에 100%를 대응 투자하여 2배 규모로 재원을 만들고 그 배분 방식에 있어 읍면별 징수액보다 읍면 평균액을 기본 재원으로 배분하고 시군 대응 분을 배분하는 자체 산식을 개발하여 지역 내 균형발전과 주민자치 활성화를 위해 사용하게 하는 것이다.

읍면 교부세 신설

지방교부세는 1962년 법 제정 이후 중앙정부의 재원을 지방자치단체에 이전하는 대표적 ‘지방재정 조정 제도’이다. ‘지방교부세법’에 의해 현재 내국세의 19.24%를 재원으로 하는데 2025년 예산 기준 약 67조 원 규모이다. 2025년 지방자치단체 전체 세입에서 20.4%를 차지하는데, 전체 군 재정자립도가 14.5%이지만, 지방교부세를 포함한 재정자주도는 59.9%가 되어 실제 군 단위 지방자치단체 운영의 핵심 재원이다(시는 32.6%에서 59.4%). 이것은 앞서 해외 사례에서도 그 효용성이 확인되었는데 재정 조정 제도는 국세와 지방세 세목 구조와 지역 불균형 등의 요인에 의한 재정력 격차를 보완하는 가장 중요한 제도이다. 지방교부세는 재정 형평성을 확보하는 제도로서 통상 지방자치단체의 ‘기준재정수요’를 ‘기준재정수입’과 비교하여 배분액을 산정하는데, 사용 목적을 특정하지 않기 때문에 국고보조금과 달리 지방자치단체의 ‘자주 재원’으로 볼 수 있다. 이재명 정부의 국정과제에서는 지방교부세 비율을 상향하는 것을 명시하고 있다. 현재 우리나라 읍면에는 별도의 재원이 없고 지출도 시군 예산에 ‘행정운영경비’만 기본적으로 편성하거나 주민자치센터 운영, 소액 주민숙원사업비 등의 최소 기본 사업비만 편성하는 경향이 강하다. 따라서 읍면이 자체 재원을 확보하려면 읍면의 자체 사무로 읍면 중장기계획 수립 및 집행, 돌봄, 복지, 평생학습, 문화, 로컬푸드, 환경, 에너지 등 관련 사업 기능을 재배분할 필요가 있다. 즉 보조사업이 읍면 사업의 중심이 되는 것이 아니라 읍면 주민이

주도하는 자체 계획에 의해 우선순위를 정하고 사업을 발굴하여 예산을 편성하는 방식으로 선후를 변경하는 것이다.⁸⁵⁾

다음으로 읍면 교부세를 배분하는 방식으로는 ‘지방교부세법’을 개정하여 ‘읍면 교부세’를 별도로 신설하여 직접 교부하거나 시군 지방교부세 중 일정 비율을 읍면 재원으로 교부하도록 규정하는 방식이 있다. 어느 쪽이든 읍면에 지방자치 단체나 준자치단체로 법적 위상을 부여하는 정책적 합의가 필요하다. 그러나 2031년까지 한시적 제도로 운영 중인 ‘지방소멸대응기금’의 안정성과 읍면 주도성을 강화하기 위해서는 두 제도를 통합하여 재원을 확보하고 추진체계를 읍면 단위로 구조화하는 것도 검토할 수 있다. 즉 지방소멸대응기금 읍면 사업분을 배분하고 2031년 이후는 지방교부세 재원을 활용하는 것이다. 규모 측면에서 내국 세의 1%를 가정하면 25년 내국세 예산은 338조 원 규모로 그중 지방교부세는 약 3조 3000억 원 정도이고, 1404개 읍면으로 나누면 평균 23억 5000만 원 수준이다. 현재 예산 규모가 10억~20억 원 규모이니 평균 33억~43억 원 수준이 된다. 지방교부세 세율을 상향 조정하거나 지방소멸대응기금의 개편 방안을 논의할 때 함께 검토해야 할 부분이다.

읍면을 지역 정책의 기본 단위로 설정하는 데에는 재정적 장치를 설계하는 것이 전제되어야 한다. 중앙정부 부처의 보조사업 외에는 특별한 재원이 투입되지 않은 것이 그동안 농촌 읍면의 위기를 가속하는 요인으로 작동한 것이다. 읍면이 자치적으로 대응 전략을 수립하고 거버넌스를 구축하여 농촌 재생을 추진하도록 하는 전략적 전환에 자체 재원으로 읍면 교부세는 중요한 도구이다.

85) 물론 읍면을 지방자치단체로 만드는 방식도 있지만 현행처럼 하부 행정기구로 운영하면서 시군 본청의 사무 중 읍면의 활성화와 지속성에 필요한 사무를 읍면에 ‘재배분’하는 방식으로도 가능하다. 지난 2018년 민선 7기 서울특별시 중구청이 구청 사무를 동 사무소에 재배분한 사례가 있다. 읍면 교부세가 필요한 논거는 불균형 발전에 의한 낙후 지역과 인구 과소 지역이 대부분 농촌 읍면에 해당하지만, 현재의 시군구 단위로 대응하는 방식은 실효성이 부족하다는 점을 들 수 있다. 국가 차원에서 읍면을 문제 해결의 단위로 설정하는 것이다.

고향사랑기부제 안에 읍면 지정 기부제 신설

고향사랑기부제는 2023년에 시작된 기부 제도로, 시행 2년 차인 2024년 총기부액 879억 원으로 전년도 650억 원에 비해 크게 증가하였다. 광역시보다 도 지역에서 기부가 많았다. 즉 농촌 지역에 대한 기부가 상대적으로 많았다. 군 중에서 가장 많이 기부 받은 담양군에서 그 금액은 23억 원이었다. 군 지역 평균 금액은 4억 7000만 원이었다. 2024년 처음 시작한 사업 지정기부제는 25개 지방자치단체에서 55개 사업을 대상으로 진행되어 2024년 12월 말 13개 사업이 목표금액을 모금 완료함으로써 지역 문제 해결을 위한 재원 확보 방안으로서 그 가능성을 확인하였다. 청양군의 ‘정산 초중고 탁구부 지원사업’, 전남 곡성군의 ‘소아과 진료 지원사업’ 등은 모금액을 조기에 달성하여 읍면 지역 문제해결을 위한 플랫폼으로 활용할 수 있는 가능성을 보여준다.⁸⁶⁾

한국인의 고향에 대한 소속감은 시군보다 읍면을 대상으로 강하게 형성되어 있다. 경험과 관계성 인식이 시군보다는 읍면에서 더 강할 수 있다. 물론 도시 출신의 경우 농촌 지역에 대한 정보와 경험이 시군을 단위로 형성될 가능성도 있다. 읍면의 자치적 재원 확보를 중요한 경로 중 하나로서 고향사랑기부제의 지정기부제를 사업 단위뿐 아니라 ‘읍면’을 대상으로 하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 읍면 단위 지정기부제를 통해 확보한 재원에 시군의 부가금(50~100%)을 추가하여 읍면의 자치적 운영을 위한 재원으로 배분하는 것이다. 읍면사무소와 주민자치회가 중심이 되어 읍면 사업을 발굴하고 지역 내에서 답례품을 발굴하거나 생산하여 순환경제를 만드는 모델을 추진해 볼 수 있다. 현재 읍면의 재정 여건에서는 매년 5억 원 정도의 재원도 귀중한 마중물이 될 수 있다. 읍면 지정기부제를 도입 할 때 현재의 ‘지정 사업’ 방식을 활용하면 읍면 주민자치 활동을 지역 문제 해결을 위한 전략과제 개발과 실행에 집중하게 하는 효과가 있을 수 있다.

86) 일본의 경우 인구 5000명 규모의 훗카이도 가미시호로정(上士幌町)은 지난 2021년 152억 원 규모의 모금을 정점으로 연간 100억 원 이상을 매년 모금하고 있다. 특히 보육과 평생학습 등 생활서비스를 중심으로 지정 사업을 발굴하여 적극 활용하는 사례는 지역의 변화와 답례품의 지역순환경제 효과와 함께 지역 만들기의 주요 전략으로 자리잡고 있다.

지방소멸대응기금에서 읍면동 사업 계정을 신설

지방소멸대응기금은 인구 감소와 지방 소멸 위기에 대응하기 위해 국가가 기금을 조성하여 지방자치단체의 사업 계획을 토대로 배분하는 자금이다. 인구 감소 89개 지역과 관심 지역 18곳을 대상으로 매년 사업 계획을 검토하여 차등 지원하는 방식이다. 2022년 첫 지원을 시작하여 2031년까지 10년간 매년 1조 원 규모를 지원한다. 기초와 광역을 구분하여 계정을 설정하여 집행하는데 2026년에 평가와 집행 방식을 개편할 예정인 것으로 알려져 있다. 행정안전부가 지정한 89개 지방자치단체 대부분은 농촌 군 지역이지만, 실제 지역 위기는 시군이 아니라 읍면 단위로 나누어 분석해야 위기 상황을 제대로 반영할 수 있다는 점이 최근 지적되고 있다. 또한 기금 집행을 위한 사업 계획을 시군 단위로 수립하여 추진하고 있으나, 상당한 재원이 읍이나 중심성이 강한 면에 집중되면서 내용적으로 기반 시설이나 거점 공간 조성에 투자가 쏠리는 현상이 나타나 비판이 늘고 있다.

자원 투입형 지역개발과 국고보조 사업 공모에 익숙한 지방자치단체에 매년 70억 원 이상의 재원을 반복적으로 지급하면서 사업 계획을 수립하도록 요구하니, 기존에 밀려 있는 개발사업이나 전략적 계획과 면밀한 운영계획 없이 민원성 건축에 습관적으로 집중하는 폐해가 발생하는 것은 예상되었던 일이다. 외생적 개발이 아니라 사람과 사회 가치 중심의 내생적 지역 만들기를 추진하는 것은 지방자치단체들이 가보지 않은 길이며, 연간 6000억~1조 원 규모의 재정을 지출하는 지방자치단체 입장에서 사업 기간이 긴 투자 사업이나 계획과 건축, 역량 조직과 운영 및 활성화를 복합적으로 계획하여 추진하는 소프트웨어 중심 사업은 대규모 건축사업과 비교해 어려울 뿐 아니라 실체가 보이지 않는 사업으로 이해되기 십상이다. 지역개발사업은 건축에는 유능하지만, 운영에는 무능한 악순환을 반복하고 있는 것이 현실이다.

우리의 기초 지방자치단체 규모가 세계에서 가장 크다는 점에 착안하면 이러한 정책 환경과 사업 방식에 변화를 주어야 하는 것은 긴급한 과제다. 이는 단위 사업 구역과 의사결정 단위를 획기적으로 축소하는 것을 뜻한다. 대부분의 외국에서

기초 지방자치단체 규모가 1만 명을 넘지 않는다는 것을 볼 때 농촌 읍면을 지역 문제에 자치적으로 대응하는 단위로 설정하는 것은 주민 주도성과 숙의와 공론 활성화, 작은 거점에서 전체 지역으로 확장되는 프로세스 혁신 등을 위한 계기가 될 수 있다.

읍면 지방소멸대응기금 사업을 추진하는 방안으로 생각해 볼 수 있는 것은 현재의 지방소멸대응기금 사업 계획에 읍면 단위 사업을 2027년~2031년까지 5개년 계획으로 추가하고 매년 전체 지원 재원의 10%(1000억 원)를 할당하는 것이다. 좀 더 구조화시킬 필요가 있다면, 읍면 계정을 시군 계정 산하에 신설하고 사업 평가에서 읍면 계획을 평가하여 추가 배정하는 방안도 검토할 만하다. 2031년 까지 시범 운영 결과를 분석하여 지속적 사업 기반이 구축된 읍면에 앞서 논의한 읍면 교부세를 배분하고, 행정안전부의 특별교부세를 추가해 주는 방식으로 재정력을 강화하는 것이다. 5년 동안 계획, 집행, 사후 관리에 검증된 읍면 거버넌스가 작동하면서 안정된 재원을 통해 제도적 안정성을 구축할 수 있을 것이다.

2.3.2. 지출 측면

읍면총액배분 자율편성 예산제 도입과 주민참여예산 통합 운영

읍면의 자치적 운영을 위해서는 자체 재원이 필요하지만, 그것을 예산 계획으로 편성하고 집행하는 과정 역시 주민자치의 방식으로 진행되어야 한다. 예산 편성은 통상 관료 조직 내부에서 사업별, 조직별 계획을 수립하여 상향식으로 구조화되는 방식을 취한다. 따라서 예산 편성은 모든 공무원이 참여하는 과정이다. 예산이 조직별로 구조화되더라도 우리나라 예산 편성의 기본 단위는 ‘정책사업-세부사업’의 구조로 만들어진다.

현재 읍면사무소가 정책사업-세부사업으로 구성되는 자체 사업을 개발하여 예산을 편성하는 경우는 거의 없고 읍면사무소의 행정운영경비는 편성 지침의 기준단가를 반영하는 단순 작업이다. 주민숙원사업의 경우 읍면 단위로 총액 가이

드 라인 범위에서 행정리 별로 배분하는 방식으로 반영한다. 다소의 갈등이나 경쟁이 있지만 매년 편성이 반복되니 조정이 가능해진다.

읍면이 자체 재원을 배분받아 예산을 편성하는 방식에는 총액을 배분받는 방식과 사업 단위로 편성을 승인받는 방식이 있다. 읍면의 자치적 운영과 자치력 성장을 위해서는 일정 규모의 총액을 읍면에 배분하는 ‘총액배분 자율편성’ 방식이 바람직하다. 전반적 예산 편성 과정을 주민이 주도하고 읍면사무소와 협력하는 방식으로 과정을 설계하는 것이 바람직하다. 예를 들면 전년도에 추진하던 계속 사업은 읍면사무소가 예비 편성을 하고 주민자치회(주민 대표기구)에서 심의하는 방식으로 하고, 신규 사업은 주민자치회가 예산학교, 분과 예산포럼, 주민총회 등을 거쳐 사업을 기획하고 우선순위를 결정하게 하는 것이다. 물론 읍면사무소와 주민자치회(주민 대표기구)는 ‘읍면예산정책협의회’를 운영하여 절차 설계와 추진 과정을 공동으로 관리할 필요가 있다.

기존에 운영하던 ‘주민참여예산 읍면위원회’를 주민자치회 산하의 분과나 특별위원회로 설치하고 예산학교, 분과(분야) 예산 포럼, 주민 제안 등을 주관하여 운영하도록 하면 읍면 주민참여예산제를 총액배분 자율편성제와 통합하여 운영 할 수 있다.

총액을 결정하는 과정은 시군 본청의 예산 당국, 읍면사무소, 주민자치회가 공동학습과 협의를 거쳐 결정하도록 제도화한다. 배분된 총액 범위 내의 예산은 읍면 요구를 기초로 반영하고 초과되는 부분이 발생하면 총액을 결정하던 방식을 준용한다. 조정이 어려운 경우 단체장이 예산 편성의 최종 결정권자로서 결정하도록 한다. 총액의 규모는 시군 전체 읍면 예산의 규모를 설정하고, 기본 배분액을 설정(예: 10억 원)한 다음 인구, 면적, 낙후도 등 재정 수요를 반영하여 조정액을 배분하는 방식으로 한다. 구체적 금액을 배분하는 것은 예산담당부서와 주민자치회 대표 등이 참여하는 공동기구 가령 ‘시군 예산정책협의회’를 구성하여 결정하는 것이 바람직하다.

현재 읍면사무소 예산이 10억 ~25억 원 사이가 통상적인 것을 고려하면 20

억~50억 원 사이의 규모에서 시작하여 재원이 확보되는 추이에 따라 규모를 확장하는 방식으로 추진한다. 고향사랑기부제 읍면 지정기부금은 총액 배분액에 관계 없이 읍면 편성 예산으로 인정해야 재원 확보를 위한 읍면의 노력을 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

읍면 국가사업 특별회계 설치·운영 또는 사업 추진 읍면 위임

앞서 살펴보았듯이 지방자치단체의 재정 수입에서 보조금은 2025년 기준 27.4% 수준에 해당하고 지방자치단체의 대응 투자를 포함하면 재정 지출에서 약 40% 수준에 해당한다. 그리고 이 사업비는 현재 시군 본청에서 전담 행정 부서 사업 예산으로 편성되어 직접 집행하고 있어 읍면의 자치적 운영을 가로막는 요인이다. 읍면 공간에서 집행되지만, 시군구 본청이 행사하게 되고 읍면은 권한이 없다.

지방자치단체 사업 예산의 대부분인 보조사업이 읍면 주민 의사와 무관할 뿐 아니라 중앙정부 부처와 수직적으로 연결된 시군 본청 담당 팀별로 ‘칸막이(단위 사무 권한)’ 속에서 읍면 공간에 각각 지출되고 있다. 읍면동 주민의 입장에서 볼 때 유사한 사업과 활동이 중복되고 주민이 겹치기 참여(동원)하게 되는 비합리성이 일이 일상화되는 것이다.

이러한 문제를 해결하고 읍면의 자치적 운영 역량과 재정 투자의 통합적 성과 관리를 위해 개별 읍면 구역에서 추진되는 보조사업을 하나의 특별회계로 관리하는 ‘읍면 국가사업 특별회계’를 설치하여 운영하는 것이 대안이 될 수 있다. 읍면 공간을 기준으로 통합 추진계획을 수립하고 사업 간 연계와 통합, 사업 비목의 통합 관리, 공동 성과 관리를 추진하게 될 거버넌스를 읍면 단위 주체를 중심으로 구성하고 운영하는 것이다. 읍면사무소와 주민자치회가 거버넌스의 핵심 주체가 되고 주민과 지역사회 주체들이 서로 역할을 나누어 기획과 심의 및 의결 과정을 주도하게 하는 것이 읍면 자치 원리에 부합하고 재정 민주주의를 읍면에서 실천하는 것이다.

예상되는 국가 정책사업은 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업, 국토부

도시재생사업, 행정안전부 지방소멸대응기금 사업, 고향올래, 로컬브랜딩 사업 등이 있다. 이재명 정부에서 새롭게 시작하거나 개편되는 지역 사업도 읍면 공간을 대상으로 하는 경우가 확대될 것으로 예상된다.

공간을 기준으로 하나의 특별회계에 여러 부처의 사업을 편성하여 관리하기 위해서는 통합적 예산 집행과 정산에 대한 중앙정부의 보조사업 예산 집행 및 결산 관련 기준을 개선할 필요가 있다. 예산 집행 방법, 집행 시기, 읍면 전략 목표와 조응하도록 사업 내용을 조정하고 연계 구조를 설계하며, 조달과 계약 및 회계 실무 등에서 전문성을 지원하고 역량을 개발해야 한다. 이를 위한 지원 체계를 시군이 운영하고 중앙정부가 정책적 의지를 가지고 제도 개선 노력을 강화해야 한다.

읍면에 예산 및 사업 관리를 위한 인력을 배정하고 사무 역량 강화를 위해 투자해야 하며, 민간 역량을 발굴하고 협력체계를 구축하는 것도 필요하다. 특별회계 설치 전에는 해당 사업의 집행을 읍면사무소에 위임하고 전문성 있는 전담 인력을 배치하여 현장 중심의 집행 체계를 먼저 발전시켜야 한다. 읍면에서 통합추진 역량과 추진체계를 성장시키는 것은, 향후 특별회계 구축과 운영을 성공적으로 추진하기 위한 전제가 될 수 있다.

5 결론

1. 실천조직 사례 및 국내외 정책 동향 분석 결과 요약

1.1. 실천조직 사례 분석 결과 요약

지역사회 실천조직 형성 전에 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 대응 실천의 형태로 출현하였다.

‘지역사회 내 발전 기획’들은 주민 다수가 적극적으로 그리고 자발적으로 참여하는 지역사회 의제 설정 과정을 통해 연결·통합됨을 확인하였다. ‘지역사회의 발전 기획’을 위해 먼저 진행되는 ‘지역사회 의제 설정’은 지역사회가 실현해야 할 중요 의제를 주민들이 식별하고 동의하는 수준에서 끝나거나(송악면), 더 나아가 의제 실현을 위한 수단까지 구상하는 ‘계획’을 수립함으로써 종료된다(장곡면).

어느 경우이든, 의제 설정 결과로 산출된 담론이나 텍스트는 이후의 실천을 지원하거나 조절하는 코드로서 기능한다. 그 코드화의 힘은 의제 설정 과정에서 주

민 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 실행된다(장곡면). 결국 모든 기획은 회집체를 매개로 실현된다. 즉, 기획 실행을 주도하는 어느 조직이나 개인이 혼자만의 역능으로 그 기획을 실현하는 경우는 없다고 할 수 있다.

회집체의 작동 범위를 확실하게 하고 그 지속성을 돋는 요인들, 즉 영토화의 요인들에는 ‘물질적인 것’과 ‘표현적인 것’이 있다. 우선 영토화의 표현적 요인은 반드시 면 지역사회의 내부에서 생성된다. 구체적인 텍스트 형식을 갖추지 않은 서사에서부터 조직의 정관이나 ‘계획’처럼 견고한 텍스트를 이룬 것까지 그 형식은 다양하다.⁸⁷⁾ 그러나 때로는 지역사회 외부에서 오는 표현적 요인이 영토화에 기여하기도 한다. 그것은 딱딱하고 강력한 텍스트-코드일 수도 있고(송악면 ‘마을교육공동체’ 회집체의 ‘협동조합 기본법’), 모호한 텍스트-담론일 수도 있다(장곡면 ‘사회적 농업 네트워크’ 회집체의 사회적 농업 담론).

다음으로 영토화의 물질적 요인은 면 지역사회 내부와 외부 모두에서 온다. 기획들이 추구하는 목표가 공적인 것인데, 지역사회의 민간 부문이 동원할 수 있는 물적 자원은 불충분하다. 예를 들어, 지역사회 내부에서 동원·결합되는 물질적 요인은 흔히 ‘자원봉사’의 형식으로 결합하는 노동력과 기부금품이다. 반대로 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). 그것을 가능하게 하는 코드는 대개 지방자치단체 조례의 형식으로 존재한다. 시설 자산의 소유권이 지방자치단체에 있는 경우가 대부분이기 때문이다.

87) 서사 형식의 예: 송악면 마을교육공동체의 슬로건 “누구나 배울 게 있고, 누구나 가르칠 게 있다”. 견고한 텍스트 형식의 예: 장곡면의 ‘장곡면 2030 발전계획’.

물적 자원을 지역사회 외부, 특히 지방자치단체와 중앙정부 부처로부터 확보하는 것은 회집체의 작동에 거의 필수적인 과제일 듯하다. 그러나 회집체의 목적에 정확하게 부합하는 코드가 부착된 물적 자원은 찾기 어렵다. 기본적으로 실천조직은 용처가 가급적 포괄적으로 규정된 자금을 찾는다(예: 신활력플러스 사업, 시군역량강화사업, 주민참여예산사업, 농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업). 이를 송악면과 장곡면의 사례에 한정한다면, 보조금의 경우 ‘자본보조’보다는 ‘경상보조’ 성격의 것이 더 쓸모 있다고 할 수 있다.

만약 회집체의 작동에 필요한 자금이 부족하거나 지원되는 자금이 한시적인 경우에 실천조직은 여러 가지 방편을 동원해 이 문제를 극복하려 한다. 첫 번째는 보조사업 지침의 유연한 해석이다. 예를 들어 송악면의 ‘마을교육공동체’ 회집체에 연결된 문화예술교육진흥사업, 장곡면의 ‘생활환경 관리’ 회집체에 연결된 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업 등의 보조사업을 활용하여 자금을 충당하였다. 두 번째는 종료되는 보조사업을 승계해 물적 자원을 확보할 수 있는 다른 지원사업을 탐색하는 경우이다. 예를 들어 송악면의 ‘노인 돌봄’ 회집체에는 여러 지원사업들이 묶여 있다. 세 번째는 둘 이상의 보조사업을 결합(연계)하는 방법이다. 제2장에서 논의했던 송악면의 ‘노인 돌봄’ 회집체에서 ‘농촌마을 커뮤니티케어 모델링 구축사업(행정안전부)’와 ‘주민주도형 커뮤니티케어 사업(충남사회복지공동모금회)’ 등을 연계하였다. 또는 장곡면의 장곡사협 수행 활동 중 마음돌봄 조사에서 ‘농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업(농림축산식품부)’와 ‘정신건강증진사업(홍성군 보건소)’도 결합되었다. 다섯 번째는 지역사회 내 다른 조직과 역할을 분담하는 것이다. 송악면에서는 ‘노인 돌봄’ 회집체, 그리고 장곡면에서는 ‘행복나눔공동빨래방’ 회집체에서 그런 전략을 확인할 수 있다. 마지막 여섯 번째는 실천방식을 조정하는 것인데, 송악면의 ‘노인 돌봄’ 회집체에서 현행의 노인 돌봄을 실천하는 구체적인 방식을 여전에 맞게 조정하였다.

이러한 회집체에서 중심적 위치에 있는 지역사회 조직을 ‘실천조직’이라고 부를 수 있다. 중심적 위치에 있다는 말은 두 차원의 의미를 지닌다. 첫 번째는 물질적 차원의 의미다. 실천조직은 회집체 안과 밖을 흐르는 인적·물적 자원의 흐름을

분절(articulation)하거나 조절하여 회집체의 효과적·지속적 작동을 돋는다. 다음으로는 표현적 차원으로, 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 돋는다.

농촌 지역사회 주민 다수가 동의하는 의제를 설정하고, 계획을 수립하며, 그 계획을 현실화하기 위한 자원을 용이하게 동원하도록 지원하는 것이 저출생·초고령화에 대응하려는 농촌정책의 중요한 과제가 될 것이다. 이 과정에서 인간 및 비인간 행위소를 능동적으로 회집하는 매개로서 ‘실천조직’을 지원하는 것도 중요한 과제다. 이러한 과제는 대체로 읍면 주민자치의 흐름과 맞물린다.

1.2. 국내외 정책 동향 분석 결과 요약

유럽연합의 LEADER 프로그램과 일본의 지역운영조직 사례를 분석한 결과를 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 둘 다 농촌의 작은 지역사회 주민들의 자발적이고 집합적인 실천을 촉진하는 것에 중점을 둔다. LEADER 프로그램은 정책사업을 기반으로 하는 추진체계를 구성하고 있는데, 일본의 지역운영조직은 지역 사회의 자치 활동을 기반으로 하는 체계라는 점에 약간의 차이가 있다. 그렇지만 둘 다 확고한 상향식 또는 자치의 접근방법을 견지한다.

둘째, LEADER 프로그램과 지역운영조직 모두 주민의 민주적 동의 과정을 의사결정의 원칙으로 채택한다. 그렇게 해서 설정한 지역사회 의제는 모종의 계획으로 표현되고 구체화되는 구조를 갖추고 있다.

셋째, 이런 추진체계하에서 주민의 활동을 지원하는 정책 자금은 상당히 유연한 형식으로 제공된다. 즉, 지역사회가 지원받은 정책 자금을 활용함에 있어 상당한 자유도를 갖고 의사결정할 수 있게 하였다.

한국에서는 최근 25년 동안 진행된 읍면동 주민자치 제도화의 흐름이 눈여겨 볼 만한 사례다. 아직 완결되지 않은 제도화의 과정 중에 있지만, 지금까지 진행된 방향으로 계속 진전된다면 농촌정책의 읍면 수준 추진체계를 구성하는 핵심적인 제도적 조건으로 자리 잡게 될 것이다. 읍면 주민자치 활성화는 중앙정부가 지배적으로 권한을 행사하고 지방자치단체가 종속되는 농촌정책의 중앙-지방 거버넌스 양상을 혁신하는 방안이 될 것이다. 지방 수준에서도 시군-읍면의 관계를 새롭게 구조화하면서 읍면 지역사회 주민의 주도권을 인정하게 되는 거버넌스를 형성하게 될 것이다. 읍면 주민자치 활성화와 더불어 읍면 수준의 농촌정책 추진 체계를 뒷받침할 재정 제도도 개선되어야 한다. 그 방향은 읍면에서 지역사회 주민들이 결정한 의제를 실현하는 데, 높은 자유도를 갖고 활용할 수 있는 재원을 확보하는 것이다.

2. 정책 제언

농촌 지역사회 주민들이 당면한 ‘지역사회 차원의 문제’들은 다양하다. 아동, 학교, 여성, 노인, 대중교통, 청년, 주거, 일자리, 환경·경관 등 다양한 문제 영역에 주민들이 불편을 느낄 수 있는데, 이들 문제는 대개 공적 의제의 성격을 지니며 지방 자치단체 등 행정기관이 개입하거나 도움을 주어야 해결의 실마리가 풀린다. 그런데 행정에는 이른바 ‘칸막이’ 구조가 상존한다. 그런 ‘칸막이’ 구조는 그 자체로 행정의 비효율을 낳으면서 농촌 지역社会의 조직들을 영역별로 분할하는 구조로 이어지기 십상이다. 그런 분할은 영역별 경계(boundary)를 가로질러 상호작용하는 것에서 의미를 얻는 ‘지역社会의 장’ 형성에 도움이 되지 않는다. 이런 구조는 주민 실천의 확장 가능성, 여러 행위자의 연합을 통한 시너지(synergy) 창출, 자원(인적, 물적)의 효과적 동원, 궁극적으로는 지역사회 재생산 기제가 작동하게 하는 주민들의 상호작용 밀도를 억제한다.

‘농촌정책의 읍면 수준 추진체계’를 형성할 필요가 있다는 주장은 바로 이 지점 을 겨냥한다. 읍면 추진체계는 읍면 지역사회 주민들이 직능이나 활동 영역의 분 할선을 가로질러 상호작용하는 공간, 즉 ‘지역사회의 장’에 조응하여 작동하는 정 책 투입과 평가의 체계여야 한다. 이것을 조금 더 구체적으로 조형하려면, 다음과 같은 과제를 해결해야 한다.

읍면 수준에서 새롭게 형성해야 할 농촌정책 추진체계의 핵심 요소는 다음과 같다. 첫째, 주민이 직접 그리고 핵심적으로 참여해 수립하는 ‘읍면 계획’, 둘째, ‘읍면 계획’에 상응하는 재량이 부여된 사업 예산, 셋째, 계획의 실행 과정에서 읍 면 지역사회 내 조직화를 주도하고, ‘읍면 계획’에 근거해 각종 자원의 분배·결합 등 흐름에 관여하며, 지역사회가 직면한 공적 문제해결에 앞장서는 ‘읍면 실천조 직’ 그리고 마지막 넷째, 실천조직의 활동을 지역사회 주민 다수의 입장에서 통제 하는 대표성을 갖춘 ‘읍면 자치조직’이다.

2.1. 읍면 계획 제도 도입

‘읍면 계획’은 법률적 근거를 아직 확고하게 갖추지 못한 상태다. 따라서 ‘지방 자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 제40조 주민자치회 관련 조항과 ‘농촌 공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’에 읍면 수준에서 주민이 주도하는 ‘계획 제도’를 도입할 필요가 있다. 법률적 근거를 마련하기 전까지는, 주민자치회가 있는 지방자치단체의 조례에 ‘자치계획’이 있는 경우에 그것으로 ‘읍면 계획’을 갈 음하는 조치를 정책 사업지침 수준에서 규정한다. 주민자치회가 없는 지역에서 는 일정 수의 주민 동의를 얻은 ‘실천조직’이 읍면 계획을 수립하도록 사업지침 수준에서 규정하도록 조정한다. 이를 위해 농촌에 투입되는 패키지화된 정부 지원사업의 시행지침에 ‘읍면 계획’ 수립의 근거를 마련해 둘 필요가 있다.

그리고 ‘읍면 계획’의 성격은 지역사회 주민들의 활동 계획으로 하고, 토지이용

계획이나 시설조성계획의 요소는 최대한 배제하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라, ‘농촌경제사회서비스법’에 따른 ‘시군 농촌경제사회서비스 활성화 계획’, ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’에 따른 ‘시군 통합 지역계획’ 등 시군 수준에서 만들어지는 경상활동 중심의 계획 내용을 읍면 단위로 쪼개어 ‘읍면 계획’에 포함할 필요가 있다.

가장 중요한 것은 읍면 지역사회 주민들의 계획 수립 과정 참여 절차를 밀도 높게 구성하고, 그 절차 이행을 지원하는 것이다. 이를 위해 형식적인 공청회, 외관상 주민참여적이지만 실제로는 용역사에 청부하여 계획을 수립하는 방식을 배제해야 한다. 그리고 읍면 계획 수립을 지원하는데, 시군역량강화 예산을 투입하거나 별도의 사업을 마련하는 것이 뒷받침되어야 한다.

2.2. 읍면 지역사회의 재정적 자유도 확보

읍면 지역사회의 재정적 자유도를 확보하려면, 현행의 행정제도하에서는 읍면 사무소에 행정사무를 대폭 위임해야 한다. 적어도 특정 읍면의 장소적 범위 안에서 시행되는 국고보조의 농촌정책 사업에 관한 사무를 읍면사무소로 위임 또는 이관하는 조치가 필요하다. 그것을 전제로 재정 운영 제도를 새롭게 도입하는 방안을 검토할 수 있는데, 향후 제도화를 위한 논의가 더 진행되어야 하지만, 몇 가지 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 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 조달되고 있는 재원을 활용하는 방안으로는 지방소멸대응기금에서 읍면동 사업 계정을 신설하는 안이 있을 수 있다.

둘째, 지출 측면에서도 몇 가지 방안이 있을 수 있는데, 그것들도 읍면 지역사회의 자치적 의사결정에 따라 지출할 수 있는 재정을 제도화하는 방향의 것이다. 우선 농촌협약사업(농식품부), 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 이행하는데 중심적 역할을 하는 ‘실천조직’의 기본 경상비용을 지원하는 예산 사업을 별도로 편성하여 제공할 필요가 있다. 이 같은 ‘읍면 단위 포괄보조 방식’을 확고하게 제도화 하려면 장기적으로는 ‘읍면 국가사업 특별회계’를 설치하고 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이상의 방안은 대체로 국고보조예산을 중심으로 조치하는 것이다. 지방자치단체 행정체계 안에서 읍면총액배분 자율편성 예산제를 도입해, 그것에 주민참여예산을 통합 운영함으로써 그렇게 포괄화한 예산에 지방자치단체 예산을 보충하는 조치도 마련할 필요가 있다.

2.3. 읍면 지역사회 실천조직 육성

다기능 조직으로서 송악사협이나 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 영역들에서 동시에 여러 가지 활동을 펼칠 능력이 있는 조직이어야 한다. ‘읍면 실천조직’이란 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 주

민들과 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.

그렇게 보자면, 특정 분야의 활동 단위들이 연합하는 방식의 조직을 만드는 것이 한 가지 경로가 될 수 있다. 또 다른 경로는, 특정 기능을 수행하는 한 조직이 다른 기능을 추가해 나가면서 지역사회 내 연결망을 확장하는 것이다. 그러다가 관리상의 어려움이 생기면 특정 분야에서 기능하는 안정된 하부 단위를 독립된 지역사회 조직으로 분가(分家)시키고, 분가한 조직들과 모 조직이 연합체를 형성하게 하는 것이다. 일본의 지역운영조직 형성 과정도 여러 가지 유형의 경로를 거쳤다.

2.4. 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 등 ‘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 조치할 필요가 있다. 가령, 국고보조 사업이 시군청 사무로 위임되어 있는 경우가 거의 대부분인데, 이것을 ‘읍면 사무’로 위임하도록 중앙정부가 조치할 수 있다. 물론, 이 경우에 지방자치 단체가 스스로 행정사무를 읍면에 대폭 위임하는 조치가 뒤따르면 좋을 것이다.

현 단계에서 주민 의사형성 기구와 관련해 주민자치회 시범사업을 마무리하고 본사업 단계로 전환하는 급선무가 남겨져 있다. 따라서 2013년에 시작해 12년째

시범사업만 하는 비정상적 상태를 마무리하고 ‘지방자치법’에 근거한 ‘자치제도’로 운영해야 한다.⁸⁸⁾ 주민자치회 본사업은 ‘지방자치법’을 개정해야 가능하다. 이때 개정 법률안에 주민자치회를 읍면동의 주민 대표 기구로 규정하며, 주민자치회의 핵심 기능은 ‘읍면동 수준의 주민 의사형성’으로 규정하며, 읍면동사무소와 파트너십을 가지고 사무 위임 및 위탁을 통해 협력적 거버넌스를 형성하도록 하는 내용을 포함시켜야 한다. 그리고 이 같은 주민자치회 본사업은 모든 읍면동이 동시에 시행하는 것보다, 주민 요구를 확인하여 선별적으로 시행하면서 확대하는 것이 바람직하다.

88) 물론 ‘지방자치법’을 개정하여 읍면동에 지방의회를 설치하고 지방자치단체로 전환하는 방법도 있지만, 그것은 별도의 공론 과정과 사회적 합의가 필요하다. 이 연구에서는 논외로 한다.

부 록

1. 읍면 지역사회 주민 실천조직 탐색

읍면 주민들이 지역사회 공동의 문제를 식별하고 해결하려 조직을 만들어 대응 하려 시도한 사례들에 관한 문헌 자료를 수집해 간략하게 분석하였다.

〈부표 1〉 읍면 지역사회 실천조직 사례 탐색

구분	지역	조직	지역사회 문제 / 대응 활동	지역사회 내 연결망	정책지원	주민자치회 협력 ¹⁾	물리적 기반 ²⁾
A	경북 의성군 단촌면	단산문화센터 운영위원회	없음	-	-	×	단산문화 센터 ^(종)
B	충남 천안시 북면	도란도란 사회적 협동조합	[노인] 장기요양, 생활돌봄	-	경상보조	없음	×
B	전북 진안군 정천면	동구나무아래 영농조합법인	[아동] 영어교실 [노인] 보건마을 방문	-	경상보조	없음	동구나무아래 센터 ^(종)
B	경북 의성군 안계면	청세권 협동조합	[문화] 문화기획	-	경상보조	×	안계 행복플랫폼
B	경북 예천군 은풍면	온통봄 사회적 협동조합	[교육] 평생교육, 청소년 공부방	* 사회적 기업 예천위드제이	경상보조	없음	×
B	경북 청도군 청도읍	경북시민재단	[중간지원조직] 창업교육, 법인설립 지원 등	* 공동육아 커뮤니티, 귀농귀촌 청년 조직, 로컬크리에이터 등과 협력	경상보조	×	×
C	충북 괴산군 감물면	감물이음 사회적 협동조합	[노인] 생활돌봄	* 달천신나는협동조합(세탁소, 편의점 운영), 감물안단테 협창단 등과 협력 모색 중	경상보조	×	×
C	강원 춘천시 사북면	춘천 별빛 사회적 협동조합	[교육] 산촌유학, 마을교육 [노인] 생활돌봄	* 마을교육협의회 [학교(10개), 학부모회, 이장단, 주민자치위원회]	경상보조	없음	권역센터 ^(종)
C	충북 옥천군 청성면	청성교육공동체 사회적 협동조합	[아동/청소년] 돌봄, 교육, 작은도서관 운영	* 지역 내 주민단체들과 대표성 있는 실천조직 결성을 논의 중 ³⁾	경상보조 관리위탁	△	다목적회관 ^(종) 어린이센터 ^(행)
C	전남 순천시 별량면	전남아우름 사회적 협동조합	[교육] 마을교육 [아동/청소년] 돌봄	* 학교, 마을학교, 주민자치회가 정기적으로 만나는 협의체 '마을교육자치회'를 운영	경상보조	△	학교복합 시설 전남교

(계속)

구분	지역	조직	지역사회 문제 / 대응 활동	지역사회 내 연결망	정책지원	주민자치회 협력 ¹⁾	물리적 기반 ²⁾
C	충남 아산시 송악면	사회적 협동조합 송악동네사람들	[노인] 생활돌봄 [교육] 마을교육	* 마을교육위원회, 마을돌봄위원회, 놀다기게카페, 해유공방, 제로웨이스트팀 등 5개의 하부 조직	관리위탁 경상보조	○	송악마을공간 해유 ^(b)
C	충남 천안시 수신면	수신제가 협동조합	[노인] 생활돌봄 [문화] 문화 활동	* 이정협의회, 부녀회, 의용소방대, 행복키움지원단, 생활개선회 등과 공동 행사 * 지역 내 주민단체들과 대표성 있는 실천조직 결성을 논의 중 ⁴⁾	경상보조	○	×
C	전북 진안군 백운면	백운동협동조합 사회적 협동조합	[노인] 생활돌봄, 주거관리 [문화] 여가 활동	* 주민자치위원회, 노인회, 지역사회보장협의체, 이장단, 면 맞춤형복지팀 등 11개 단체가 '백운공동체사회복지 협력망' 구성	경상보조	없음	흰구름복지 센터 ^(b)
C	전남 곡성군 죽곡면	함께마을교육 사회적 협동조합	[교육] 마을교육 [노인] 생활돌봄 [문화] 여가 활동, 작은도서관	* 죽곡농민도서관, 마을학교, 주민자치회, 죽곡초 학부모회, 이장단, 대황강영농조합법인, 지역사회보장협의체	경상보조	○	대황강권역 센터 ^(b)
C	전남 영광군 묘량면	여민동락 공동체	[노인] 주간보호, 방문요양, 일자리 [교육] 마을교육 [생활] 이동식상점	* 동락점빵 사회적 협동조합 (도소매업), 여민동락 농업회사법인(노인 일자리), 깨움마을학교 사회적 협동조합(마을교육), 여민동락 사회적 협동조합(노인주간 보호센터) 등으로 사단법인 여민동락 공동체를 구성	경상보조	없음	×
D	충남 흥성군 장곡면	함께하는 장곡 사회적 협동조합	[노인] 생활돌봄	* 사회적 농장, 적십자 봉사회, 장곡면 청년회, 지역사회보장협의체 등 * 주민자치회 돌봄 분과와 긴밀하게 협력	경상보조	◎	×

주 1) 해당 실천조직이 주민자치회와 맺고 있는 관계 수준을 뜻한다. '없음'은 해당 읍면에 주민자치회가 설립되지 않았음을, 'x'는 주민자치회가 있으나 관련이 없음을, '△'는 특정한 사안에 관해 협의 정도를 하는 '느슨한 연계'를, '○'는 실천조직과 주민자치회가 공동으로 활동을 수행하거나 실천조직의 임원 등 주요 인사가 주민자치회의 위원 등을 겸직하는 등 '중간 수준의 연계'를, '◎'는 실천조직이 주민자치회의 의결사항을 수행하는 정관을 갖추는 등 공식 규범에 의해 관련성이 규정된 '긴밀한 연계'를 지니는 것을 뜻한다.

2) '물리적 기반' 칸의 내용은 건물 등 시설물을 정부 또는 지방자치단체의 지원으로 조성한 것을 뜻한다. 첨자로 표시한 것은 해당 시설물을 조성하는 데 정책자금을 투입한 중앙정부 부처를 뜻한다. ^(b): 농림축산식품부, ^(b): 행정안전부, ^(b): 전라남도교육청.

3) 가칭 '청성면 사회적 협동조합' 설립을 논의한 적이 있으나 현재 보류 상태다. 운영에 필요한 재원 문제 가 해결되면 설립할 것으로 예상한다.

4) 2025년 천안시 농촌협약 대상 지역으로, 자생적 주민단체들이 모두 참여하는 사회적 협동조합 설립을 논의 중이다.

자료: 옥천군 농촌신활리플러스사업추진단(2024: 71-95)의 내용을 토대로 작성.

<부표 1>에서 윤곽을 밝힌 여러 사례를 검토하여 얻을 수 있는 시사점이 있다. 첫째는 주민 실천조직이 형성되지 않은 사례(A유형/단촌면)을 제외한 다른 모든 사례에서 그 활동에 공공 부문이 경상비를 제공하지 않는 경우는 없었다는 점이다. 즉, 농촌 지역사회 주민 조직의 실천과 그것에 대한 경상비 지원은 긴밀하게 엮여 있는 상황이다. 물론, 이를 실천조직이 모두 경상보조금만으로 운영되는 건 아니다. 표에서 상설하지는 않았으나, 경상보조 사업이 아닌 다른 재원을 확보한 실천조직도 있다(묘량면/동락점빵 사회적 협동조합, 송악면/사회적 협동조합 송악동네사람들). 그러나 대체로 경상보조 사업에 의존하는 편이다. 예를 들어 일반 농산어촌개발사업(중심지활성화사업)을 계기로 주민들이 공동으로 이용할 수 있는 시설(단촌문화센터)을 조성하였어도 운영위원회만 있을 뿐 뚜렷한 실천을 전개하지 못하는 사례(A/단촌면)에서 보듯이, 경상비 성격의 활동 재원을 확보하는 일은 ‘실천조직 결성’의 필요조건이다. 이러한 경상보조금의 재원은 중앙정부의 여러 부처와 지방자치단체로서, 다양하다. 지역사회 실천조직이 해결해야 할 문제 또는 충족해야 할 주민들의 필요에 따라 동원할 수 있는 공공 부문의 지원사업이 다르기 때문이다. 따라서 하나의 실천조직이 내용을 달리 하는 둘 이상의 활동을 펼칠 때, 서로 다른 정부 부처 등의 지원사업을 둘 이상 수혜 받는 경우도 어렵지 않게 찾을 수 있다(장곡면/함께하는 장곡 사회적 협동조합, 사북면/춘천 별빛 사회적 협동조합 등). 실천조직이 활용하는 물리적 인프라를 농림축산식품부의 지원사업으로 조성한 경우에도 농림축산식품부가 아닌 다른 정부 부처나 지방자치단체로부터 경상보조를 받는 사례들도 있다. 일반적으로 실천조직이 결성되는 경위의 첫머리에는 지역사회 주민들이 인지하는 ‘충족해야 할 필요’가 있고, 그 필요를 충족하려는 활동은 거의 대부분 (적어도 앞의 사례들에서는 전부 다) 영리 목적이 것이 아니다. 필연적으로 공공 부문의 재정 지원이 요청된다. 그러나 대체로 보조금 지원사업은 특정 부문의 실천에만 제공되기 때문에, 실천조직들은 자신의 활동에 내용적으로 부합하여 수혜 받을 가능성이 있는 공모형 보조사업을 찾아다니는 경향이 나타나는 것이다.

두 번째는 주민 실천조직은 처음에는 한 종류의 활동을 전개하다가(B유형), 활동이 지속되면서 지역사회 내의 관련 주민 조직들과 협력 연결망을 형성하면서 활동 내용이 다양해지는 경향을 보인다는 점이다(C유형). 이러한 협력 연결망을 형성하는 이유는 두 가지다. 하나는 현재의 활동을 효과적으로 수행하거나 확장하기 위한 것이다. 가령, 별량면의 ‘전남아우름 사회적 협동조합’은 처음에는 전라남도교육청의 ‘마을교육공동체 사업’을 계기로 송산놀빛마을학교가 만들어지고, 이어서 여러 개의 학교마다 ‘마을학교’가 만들어졌다. 그리하여 이들 마을학교들과 학교들 그리고 교육지원청이 ‘별량마을교육자치회’를 결성하기에 이르렀고, 나중에는 별량면 주민자치회가 주관하는 ‘별량면 청소년정책마켓’ 사업까지 시행하게 되었다. 다른 하나는 실천조직이 기성의 활동과는 다른 종류의 필요를 충족하려는 의도에서 협력 연결망을 형성하는 것이다. 즉, 활동의 다양화에 협력 연결망 확장이 수반되는 것이다. 가령, 죽곡면의 ‘함께마을교육 사회적 협동조합’은 처음에는 죽곡초등학교를 배경으로 마을교육공동체 실천을 전개했다. 이 때 협력하였던 주민 조직은 죽곡농민도서관과 죽곡초등학교 학부모회 정도였고 이후, 노인 생활돌봄 문제에 대한 필요가 ‘함께마을교육 사회적 협동조합’을 중심으로 강조되면서 농림축산식품부의 ‘농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업’에 참여하게 되었다. 더불어 ‘함께마을교육 사회적 협동조합’의 협력 네트워크에는 주민자치회, 이장단, 지역사회보장협의체 등이 참여하게 되었다. 그다음에는 귀농·귀촌 인구를 확보하는 것이 지역사회의 지속가능성을 높이는 일이라는 인식에 기초하여, 귀농·귀촌 캠프 등 관련된 활동을 진행하기 시작했다. 이때에는 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업으로 조성한 건축물의 이용권을 확보한다는 차원에서 대황강영농조합법인과도 협력하기 시작했다. 이 같은 협력 연결망 확장의 끝에는 (주민자치회가 설립되어 있는 경우) 주민자치회 같은 ‘대표성을 지녔다고 여겨지는 조직’과 협력 관계를 맺기에 이른다.

마지막 세 번째는 실천조직의 형식에 관한 것으로, 우선 <부표 1>에 보인 15 개⁸⁹⁾의 읍면 실천조직 중 10곳이 사회적 협동조합의 법인격을 지님을 알 수 있

다. 이때 (일반) 협동조합이 2곳, 사단법인이 2곳, 영농조합법인이 1곳이다. 이러한 실천조직들이 추구하는 근본 목적이 ‘지역사회 주민들 공동의 필요 충족’이라는 공공적 목표 달성을 있기 때문에 민주적 의사결정 원리를 따르는 조직 형식을 취하게 되는 것은 자연스러운 결과라 해석된다. 사회적 협동조합, (일반) 협동조합, 사단법인, 영농조합법인은 모두 ‘1인1표’의 의사결정 원칙을 지니는 법인 형식이다. 한편, 영리 목적이 아닌 공공적 실천에 반드시 필요한 정부 및 지방자치 단체의 지원을 얻기 위해서는 ‘비영리 조직’의 형식을 취하는 것이 유리하다. 비영리 조직으로 인정받으면서, 법률로 공공 부문의 지원 가능성을 보장하고 있으며, 민주적으로 운영되며, 설립 절차가 비교적 단순한 형태의 법인 형식은 ‘협동조합 기본법’에 따른 사회적 협동조합이다.

89) 단촌면의 ‘단산문화센터 운영위원회’는 실천조직으로 간주하지 않는다.

2. 회집이론에 따른 현상 분석의 대상

회집이론에서 강조되는 주요 분석 대상들을 열거하면 다음과 같다.⁹⁰⁾

- 이질성(heterogeneity): 회집체는 서로 다른 종류의 구성 요소들이 혼성적으로 결합된 것이다. 인간/비인간, 제도, 기술, 담론, 물질 등이 함께 작동할 수 있다.
- 외부성의 관계(relations of exteriority): 요소들은 회집체 내부의 역할만이 아니라, 외부에서도 자율성을 지닌다. 즉 한 회집체에 속해 있다는 것이 그 구성 요소의 정체를 완전히 규정하지 않는다.
- 과정성/유동성(becoming, flux): 회집체는 정태적·고정된 구조가 아니며, 시간 흐름 속에서 변동, 해체, 재결합을 겪는다.
- 영토화/탈영토화/재영토화: 회집체가 내부를 안정시키고 경계를 유지하려는 힘(영토화)과 경계가 흐트러지거나 재배열되는 힘(탈영토화) 간 역동이 중요하다.
- 코드화/탈코드화/재코드화/: 회집체 내부의 표현적 요소들이 지니는 규칙성 또는 질서를 부여하는 코드(예: 제도적 규범, 법률, 언어 체계 등)의 역할을 분석해야 한다.
- 창발성과 역능(emergence, power): 회집체는 단순한 요소들의 집합이 아니라, 구성 요소들의 상호작용을 통해 창발적 속성을 산출한다. 또한 각 요소는 특정한 역능을 지닐 수 있다.
- 다중 축(multi-axes) 구성: 특히 데란다는 회집체를 분석할 때 최소 두 축(혹은 세 축)을 고려해야 한다고 보았으며, 보통 물질-표현 축과 영토화-탈영토화 축을 중시한다.

90) 이하의 내용은 데란다(DeLanda, 2016), 질 들뢰즈·펠릭스 가타리(2001), 맥팔레인(McFarlane, 2011), 뮐러(Müller, 2015)의 내용을 토대로 정리한 것이다.

3. 2021년 신중년 경력형 일자리사업의 참여자 요건

3.1. 참여자 요건

- 자치단체(위탁 등의 경우는 수행기관, 이하 같음)는 참여 신청일 현재 다음 각 호를 모두 충족하는 사람을 참여시켜야 함
 - 다만, 「직접일자리사업 합동지침」에 따라 다른 참여자 요건이 유사한 경우 취업취약계층을 우선적으로 선발하여야 함
 - ① 당해 연도 중 만 50세 이상 70세 미만*인 대한민국 국적의 미취업자
 - * '21년 기준 1951~1971년 출생자 해당
 - 다만, '21년 「직접일자리사업 중앙부처 자치단체 합동지침」에 따라 결혼이민자로 F2, F5, F6 비자를 보유한 경우 참여 가능
 - 여기서 미취업자란 사업 참여 당시 민간일자리에 취업한 상태가 아니어야 하며, 사업자등록증을 보유한 경우 참여 당시 휴업상태이거나, 참여 당시 장기간 매출이 발생하지 않는 등 실질적으로 휴업상태임을 증빙하여야 함
 - 다만, 부동산임대업으로 사업자 등록을 하였으나, 부동산 관리를 위한 별도 사무실 또는 종업원을 두고 있지 않는다고 인정되는 경우 참여 가능
 - 수행기관은 참여자 선발 시 참여 희망자가 참여 당시 미취업상태인지를 반드시 확인하고, 고의로 이를 속여 사업에 참여하는 경우 불이익이 있을 수 있음을 고지하여야 함
 - * 고의로 취업상태를 속여 사업에 참여하는 경우 부정수급으로 보아 참여자에게 지급된 보조금 등을 반납 처리하여야 함
 - ② 수행 업무에 필요한 다음 각목의 어느 하나 이상을 갖출 것
 - 가. 수행 업무 관련 경력 3년 이상

◆ ‘해당 업무 관련 경력 3년 이상’의 판단 기준

- ‘해당 업무와의 관련성’은 해당 참여자가 수행할 업무와 직접적으로 관련된 직업의 종사 또는 직무를 수행한 것을 의미함
- 해당 업무 관련 ‘경력’은 직업적 활동을 의미하므로, 취미, 봉사활동, 군복무 등 직업적 활동으로 볼 수 없는 경우나 사회통념상 해당 업무의 경력으로 인정받기 어려운 경우는 제외됨.
- 다른 부처의 유사사업과 중복될 수 있는 활동분야로 경력을 인정받고자 하는 경우는 제외

나. 수행 업무 관련 「자격기본법」 제2조에 따른 국가기술자격의 산업기사, 기능장, 기술사 또는 서비스분야 1급 자격을 취득할 것

다. 수행 업무 관련 「자격기본법」 제2조에 따른 국가기술자격의 서비스분야 2급 및 단일등급의 자격을 보유할 것

- 다만 해당 경력형 사업 수행에 직접적으로 관련이 있고 국가기술자격의 서비스분야 2급 및 단일등급(단, 워드프로세스 자격은 제외)과 동등한 수준의 지식, 기술 등을 인정*할 수 있는 경우에는 「자격기본법」 제2조에 따른 국가자격·등록자격 및 공인자격도 인정할 수 있음

* ‘동등한 수준의 지식, 기술 등을 인정’할 수 있는 경우는 자격기본법 제2조에 따른 서비스분야 2급 및 단일등급 자격과 자격 응시 요건이 동등한 수준일 경우를 의미

◆ ‘해당 업무 관련 자격’의 판단 기준

- ‘해당 업무와의 관련성’은 해당 참여자가 수행하여야 할 사회공헌활동 지원 업무 수행에 직접적으로 필요한 자격을 의미함
- 사회통념상 전문자격으로 인정하기 어려운 등 다음 어느 하나에 해당하는 자격은 제외함
 - 해당 업무 수행과 직접적 관련성이 없고 전문성을 인정하기 어려운 자격(운전면허 등)
 - 의료법 등 법령 위반 소지가 있는 자격(심리상담치료, 웃음치료 등)
 - 사회공헌활동 지원사업 취지에 부합한다고 보기 어려운 자격(풍수지리학, 취미·오락 성격이 강한 자격증 등)

라. 가에서 다까지의 요건을 충족하지 않은 경우에도 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우로 고용노동(지)청의 선정위원회가 인정하는 경우에는 참여자로 선정할 수 있다. 다만 제1호부터 제3호까지의 사유로 참여자 요건을 완화하는 경우 해당 자치단체는 요건 완화 대상자들에 대한 적정한 교육 실시 등을 통하여 제공되는 서비스가 부실하게 운영되지 않도록 하여야 한다.

1. 해당 사업에서 제공하고자 하는 서비스에 대한 지역 주민 등의 수요가 많아 참여자 요건의 완화가 필요하다고 인정되는 경우
2. 지역 내 해당 사업의 참여요건을 충족하는 사람이 부족하여 사업운영이 어려운 등 요건 완화가 필요하다고 인정되는 경우
3. 기타 선정위원회에서 참여자 요건 완화가 필요하다고 인정한 경우

◆ '가·나·다목에 따른 자격·경력 요건을 충족하지 못한 최소한의 자격·요건'의 예시

- 격오지로 가·나·다목에 따른 참여자선발이 곤란하나, 선정위원회를 통해 사업 필요성이 인정되는 경우 관련 분야 경력 1년 이상 또는 가·나·다목에 해당하지 않는 자격증을 보유한 자를 채용 가능

③ 자치단체가 1.1. 참여자 요건 ② 항 가·나·다목에 따른 경력·자격 등을 획득하기 어려운 신산업·기술분야·4차산업혁명 등의 전문분야에 신규 사업을 발굴한 경우 최소한의 자격 또는 경력을 구비한 인력을 선발 가능

- 최소한의 자격이란 관련 분야 학사 이상 학력 또는 나목의 요건에 미치지는 못하는 자격기본법상 국가·등록 및 공인자격 보유자를 의미하며, 최소한의 경력은 관련 분야의 1년 이상 경력을 보유한 경우를 의미

◆ '가·나목에 따른 경력·자격 등을 획득하기 어려운 전문분야'

- 정부 육성지원 신직업(도시재생전문가, 과학커뮤니케이터 등)에 해당하는 분야
- 단, 경력형 일자리 취지에 맞다 보기 어려운 '공인탐정'의 경우 제외
- 융복합산업 관련 분야(예시: 6차 산업혁명 자격증 보유자를 통한 농가 소득지원 컨설팅)
- 기타 신생 분야로 기존 13개 분야를 통해 지원이 어려운 전문분야

참고문헌

- 고경호(2019), “농촌마을교육공동체 형성과정에서 나타나는 지역의 변화 분석: 충남 아산시 송악지역 사례를 중심으로”, *한국유기농업학회지*, 27(3): 307-325, 한국유기농업학회.
- 고경호(2020), “지역혁신체제론 관점에서의 농촌지역 주민공동체조직 형성 촉진요인과 역할 분석 및 시사점: 아산시 사회적협동조합 ‘송악동네사람들’ 사례를 중심으로”, *한국유기농업학회지*, 28(4): 505-534, 한국유기농업학회.
- 고용노동부(2023), 2024년도 신중년 경력형 일자리사업 운영지침, 고용노동부.
- 구자인·정민철·황바람·신소희·구본경·장미옥·백희정·김경숙·노승희·김희주(2020), 농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립, 경제·인문사회연구회.
- 구자인(2024), “농촌 읍면 비영리 네트워크 법인의 설립과 운영, 그리고 발전 방향”, 마을, 12: 13-43, 마을학회 일소공도.
- 김정섭(2002), “유럽의 농촌발전전략과 LEADER 프로그램”, *농정연구*, 통권 2호: 1-24, 농정연구센터.
- 김정섭(2013), “농촌 지역사회의 자율성과 협동조합: 홍동면 사례 연구”, *농촌사회*, 23(2): 173-223, 한국농촌사회학회.
- 김정섭·안석·이정해·김경인(2017a), 사회적 농업의 실태와 중장기 정책 방향, *한국농촌경제연구원*.
- 김정섭·정유리·유은영(2017b), 농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제, *한국농촌경제연구원*.
- 김정섭(2018), “사회적 농업, 농업과 농촌의 탈영토화: 홍성군 장곡면 사례”, *농촌지도와 개발*, 25(3): 121-133, 한국농촌지도학회.
- 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·이순미(2023), 농촌 지역사회 주도 사회서비스 정책의 발전 방안 – 생활돌봄을 중심으로, *한국농촌경제연구원*.
- 김정섭(2024), “‘지역사회의 장(場)’으로, 사회혁신의 발생지로 기능하는 농촌의 사회적 경제 연결망”, *농촌사회*, 24(2): 163-220, 한국농촌사회학회.
- 김정섭·마상진·허주녕(2024a), 저출생·초고령화에 관한 농촌 주민의 경험과 인식: 초점집단토론 자료(1), *한국농촌경제연구원*.

- 김정섭·마상진·허주녕·강마야·이다겸(2024b), 저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도), 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부(2022), 2022년 농림축산식품사업 시행지침서, 농림축산식품부.
- 농림축산식품부(2024), 2024년 농림축산식품사업 시행지침서, 농림축산식품부.
- 농림축산식품부(2025), “2025년 일반농산어촌사업 추진 및 2026년 신규 지구 선정계획”, 농림축산식품부.
- 다케가하라 공(2024), “중간지원에 의거한 지역운영조직 육성과정의 구체적 지원 고찰”, 지역사회연구, 17: 53-59.
- 레비 브라이언트(2020), 존재의 지도 – 기계와 매체의 존재론, 김효진 옮김, 갈무리.
- 미셸 칼롱(2010), “번역의 사회학의 몇 가지 요소들: 가리비와 생브리외 만의 어부들 길들이기”, 인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노 사이언스, 브루노 라투르 외 지음, 흥성욱 역음, 이음.
- 보건복지부(2025a), 2025년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내, 보건복지부.
- 보건복지부(2025b), 2025 지역아동센터 지원사업 안내, 보건복지부.
- 서용선·김아영·김용련·서우철·안선영(2016), 마을교육공동체란 무엇인가?, 살림터.
- 송미령·성주인·김광선·김정섭·구자춘·정도채·황재희·박상우·구자인·정민철·황바람·서형주·윤영준·이윤정·신소희·구본경(2020), 포용사회 실현을 위한 농산어촌 유토피아 조성 시범계획 수립과 정책 실천방안, 경제·인문사회연구회.
- 신소희(2021), 충남 홍성군 장곡면 돌봄망 구축을 위한 준비과정, 장곡면 주민자치회.
- 아산시(2022), 공약사업 추진현황, 아산시.
- 옥천군 농촌신활력플러스사업추진단(2024), 전국 농촌 읍면 실천사례 공유회 – 2024년 옥천청성대회 자료집, 옥천군 농촌신활력플러스사업추진단.
- 유정규(2024a), “‘인구 늘리기’ 허상 쫓는 우리 지자체와는 확실히 다른 접근: 일본 농촌의 새로운 자치모델 ‘RMO’”, 오마이뉴스.
- 유정규(2024b), “운난시 지역자주조직(RMO)과 그 시사점”, 전국 농촌 읍면 실천사례 공유회 – 2024년 옥천청성대회 자료집, 옥천군 농촌신활력플러스사업추진단.
- 이순미·박형호·정학성·정서희·이재경(2024), 농촌의 지속가능성 제고를 위한 공동체 활성화 방안, 한국농촌경제연구원.
- 일본 농림수산성(2024), 중산간지역 농용지 보전과 농촌 지역운영조직 형성, 일본 농림수산성.
- 전대욱·최지민·최인수(2022), “주민자치회 시범사업의 평가에 관한 연구”, 지방행정연구, 36(4): 77-104, 한국지방행정연구원.
- 정학성(2022), “일본의 농촌 지역 운영조직(농촌 RMO) 정책”, e-세계농업, 16, 한국농촌경제연구원.

- 질 들뢰즈·펠릭스 가타리(2001), 천 개의 고원, 김재인 옮김, 새물결.
- 충청남도(2022), “2022년 충남형 사회적 농업 선도모델 육성 지원사업 모집 재공고(충청남도 공고 2022-484호)”, 충청남도.
- 홍성욱(2010), “7가지 테제로 이해하는 ANT”, 인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노 사이언스, 브루노 라투르 외 지음, 홍성욱 역음, 이음.
- 행정안전부(2023), 주민참여예산제도 운영 매뉴얼, 행정안전부.
- 행정안전부(2025), “2025년 지방자치단체 예산 및 기금 개요”, 행정안전부.
- 황영모(2019), “농촌지역 생활돌봄과 청년일자리 정책방안”, 이슈 브리핑, 209, 전북연구원.
- 황종규(2024), “내발성과 주민자치, 그리고 읍면 앵커anchor조직”, 마을, 12: 44-64, 마을학회 일소공도.
- 황종규(2025), “국민주권정부 주민자치회 정책과제”, 국회토론회 발표자료(미간행).
- Brennan, M. A., Flint, C. G. & A. E. Luloff(2008), “Bringing together local culture and rural development: Findings from Ireland, Pennsylvania and Alaska”, *Sociologia Ruralis*, 49(1): 97-112.
- Charmaz, K.(2014), *Constructing Grounded Theory*, London: SAGE.
- Commission of European Communities(1988), *Future of Rural Society*, Commission of EC.
- Corbin, J. & A. Strauss(2008), *Basics of Qualitative Research*, London: SAGE.
- DeLanda, M.(2006), *A New Philosophy of Society*, New York: Bloomsbury Publishing.
- DeLanda, M.(2016), *Assemblage Theory*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- European Court of Auditors(2010), *Implementation of the LEADER approach for rural development*, Special Report No. 5, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EU Commission(2006), *The LEADER Approach: a basic guide*, EU Commission.
- EU Commission(2014), *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, EU Commission.
- Flick, U.(2018), *Doing Grounded Theory*, London: SAGE.
- Forney, J., D. Benta & A. Dwiartama(2025), *Everyday Agri-Environmental Governance: The Emergence of Sustainability through Assemblage Thinking*, New York: Routledge.

- Furmankiewicz, M.(2012), “LEADER + Territorial Governance in Poland: Successes and Failures as a Rational Choice Effect”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 103(3): 261-275.
- Glaser, B. G. & A. L. Strauss(1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine.
- Iacovo, F. D. & D. O'Connor(2009), Supporting policies for social farming in Europe: progressing multifunctionality in responsive rural areas, Toscana: ARSIA.
- Kay, A.(2005), “Social capital, the social economy and community development”, *Community Development Journal*, 41(2): 160-173.
- McFarlane, C.(2011), “Assemblage and critical urbanism”, *City*, 15(2): 204-224.
- Müller, M.(2015), “Assemblages and Actor-networks: Rethinking Socio-material Power, Politics and Space”, *Geography compass*, 9(1): 27-41.
- Nardone, G., R. Sisto & A. Lopolito(2010), “Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach”, *Journal of Rural Studies*, 26(1): 63-72.
- Neumeier, S.(2012), “Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? - Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research”, *Sociologia Ruralis*, 52(1): 48-69.
- OECD(2006), *The new rural paradigm: Policies and Governance*, Paris: OECD Rural Policy Reviews.
- Ploeg, J. D. van der(2008). *The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*, VA: Earthscan.
- Servillo, L. & M. De Bruijn(2018), From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options, ResearchGate.
- Sharp, J.(2001), “Locating the Community Field: A Study of Interorganizational Network Structure and Capacity for Community Action”, *Rural Sociology*, 66(3): 403-424.
- Shucksmith, M.(2000), “Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK”, *Sociologia Ruralis*, 40(2): 208-218.

- Strauss A. & J. Corbin(1990), Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques, CA: SAGE.
- Teilmann, K.(2012), “Measuring social capital accumulation in rural development”, Journal of Rural Studies, 28(4): 458-465.
- Wilkinson, K.(1991), The community in rural America, New York: Greenwood.

〈온라인 자료〉

지방시대위원회(https://nabis.go.kr/termsDetailView.do?eventNo=330&gbnCode=S51&menucd=189&utm_source=chatgpt.com), 검색일: 2025. 9. 19.
충청남도(<https://chungnam.go.kr>), 검색일: 2025. 7. 29.
Association Européenne pour l’Innovation dans le Développement Local(<https://aeidl.eu>), 검색일: 2025. 10. 3.

〈보도자료〉

농민신문(2010. 5. 5.), “불편한 진실, 농촌 조손가족 (1)모른척…못본척… 농촌은 속으로 꺼눈다”.

오마이뉴스(2019. 3. 25.), “송악마을교육공동체, 어떻게 생겨났을까”.

천안아산신문(2017. 12. 7.), “함께해유, 사랑해유, 송악마을공간 ‘해유’ 개소”.

충청매일(2023. 4. 6.), “충남 홍성군 장곡면 천태리 할배·할매, 굿즈 디자인에 도전하다”.

한겨레신문(2010. 3. 21.), “송악면 사람들, 학교도서관서 소통하다”.

_____ (2020. 3. 9.), “경로당을 비워라 … 괴산 경로당 고리 8명 확진”.

_____ (2025. 7. 23.), “오세훈 들어 예산 /133토막 … 그래도 우리가 주민자치회 하는 이유는”.

홍성신문(2025. 1. 6.), “꼭 잡은 손을 차마 뗄 수 없었다”.

홍주일보(2018. 6. 17.), “소멸위기 극복 대안 ‘창조적 마을 만들기’에서 찾아”.

〈법령〉

공유재산 및 물품 관리법(시행 2024. 7. 10. 법률 제19990호, 2024. 1. 9., 타법 개정).

농업·농촌 및 식품산업 기본법(시행 2025. 4. 23. 법률 제20503호, 2024. 10. 22., 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).

수산업·어촌 발전 기본법(시행 2025. 10. 23. 법률 제20939호, 2025. 4. 22., 일부 개정).
아동복지법(시행 2025. 10. 2. 법률 제20885호, 2025. 4. 1., 일부 개정).
의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(시행 2026. 3. 27. 법률 제20415호,
2024. 3. 26., 제정).
접경지역 지원 특별법(시행 2025. 10. 1. 법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법 개정).
지방교부세법(시행 2025. 1. 1. 법률 제20628호, 2024. 12. 31., 일부 개정).
지방자치법(시행 2025. 10. 2. 법률 제20870호, 2025. 4. 1., 일부 개정).
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(시행 2023. 7. 10. 법률 제19514호, 2023.
7. 4., 타법 개정).
지방재정법(시행 2025. 4. 1. 법률 제20871호, 2025. 4. 1., 일부 개정).
지방행정체제 개편에 관한 특별법(시행 2013. 12. 12. 법률 제11531호, 2012. 12. 11.,
타법 개정).
협동조합 기본법(시행 2025. 1. 31. 법률 제20434호, 2024. 9. 20., 타법 개정).
홍성군 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례(시행 2024. 5. 31. 충청남도
홍성군 조례 제3047호, 2024. 5. 31., 일부 개정).



농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성
및 실천조직 지원 방안

한국농촌경제연구원

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

