

주민조직 기반형 농촌지역개발정책시스템 구축에 관한 시론

윤원근*

협성대학교 지역개발학과(경기도 화성시 봉담읍)

국문요약

이 연구는 농촌지역사회의 주민조직을 기반으로 하는 새로운 농촌지역개발추진 정책 시스템(주민조직 기반형 농촌지역개발정책)을 구축하고자 하는 것으로, 현재까지 관행적으로 시행되고 있는 기존의 농촌 공간단위를 기반으로 하는 농촌 지역개발시스템(공간 기반형 농촌지역개발정책)을 보완하거나 대체하는 데 목적이 있다. 특히 농촌 공간 기반형 정책의 근거 가설이라고 볼 수 있는 '농촌마을은 소우주이고, 농촌마을이 농촌지역을 대표한다는'주장은 더 이상 유효하지 않다는 점을 강조하고자 한다. 농촌마을에 있어서의 경제적, 사회적 및 공간적인 공동성은 이미 약화되거나, 퇴색되고 있다. 또한 농촌공간 만을 주된 농촌지역 개발의 정책대상으로 할 경우, 현시점에서 제기되는 새로운 정책수요와 정책 환경의 변화를 효과적으로 반영할 수 없다.

이 연구는 농촌공간을 기반으로 하는 정책이 아닌, 농촌지역사회의 주민조직을 기반으로 하는 정책을 추진하는 것이 필요하고 경우에 따라서는 더 바람직하다는 점을 지적하고 있다. 이러한 정책은 이미 EU의 대표적인 농촌개발정책인 리더프로그램이나 일본 등의 마을만들기 정책에서 시행되고 있으며, 많은 효과를 거두고 있고 현실적으로 주민참여를 가능하게 하는 프로그램으로 인식되고 있다. 주민조직체에 기초한 농촌지역개발정책시스템을 도입할 경우 다양한 조직체의 참신하고 전문적인 정책구상을 수용할 수 있고, 마을공간의 범위를 넘어선

* 교신저자(윤원근) 전화: 031-2990-827; e-mail: younwk@uhs.ac.kr
445-745) 경기도 화성시 봉담읍 최루백로 72 협성대학교

농촌자원을 기초로 협력할 수 있는 정책추진 공간단위의 유연성을 아울러 가져올 수 있다. 여기서 제안하는 주민조직은 지역사회의 발전과 활성화를 위해서 계획의 수립, 실천 및 주민역량강화를 실제로 수행하는 기능을 담당하는 다양한 조직으로서 ‘주민협의회’로 명명하고, 주민협의회를 지원할 수 있는 중간조직을 만드는 것을 주 내용으로 하고 있다. 중간조직은 지역의 여건에 따라서 주민주도 또는 행정주도 등의 다양한 형태가 가능할 것으로 보인다.

주요어: 마을공동체성, 주민조직, 중간지원조직, 주민조직 기반형
농촌지역개발정책 시스템, 공간기반형 농촌지역개발정책시스템

1. 서론

1960년대 이후 한국의 농촌개발정책은 농촌마을공간을 대상으로 시행되어 왔다. 왜 농촌마을공간이 농촌개발정책의 대상공간이 되어야 하는지에 대한 문제제기도 없는 가운데, 지금까지 관행적으로 이어지고 있다. 2000년대에 들어와서 농촌주민의 생활권 확대 등으로 여러 개의 마을을 합친 권역단위, 읍·면단위 또는 농촌중심지 정책 개발에 대한 필요성과 정책개발이 논의되고 있으나, 마을공간을 최하위의 정책 기본단위로 삼는 것에 대하여는 논의의 대상으로 삼고 있지 않다.

그러나 농촌지역개발정책에 있어서 기본적인 정책 대상공간인 한국의 마을공간은 지난 반세기 동안 도시화와 산업화의 과정에서 근본적인 변화를 겪고 있다. 우선 농촌마을의 입지에 따라서 인구 및 가구 수의 변화가 일어나고 있고, 과거의 농가중심에서 비농가 및 다문화가 혼재하는 공간으로 변화하였다. 전통적인 농촌마을공간의 특징이라고 볼 수 있는 공동체성은 과거에 비하여 많이 약화된 상태에 있다. 농촌마을공간은 경

제적·사회적 공동성 및 공동시설의 이용과 활용 등의, 농업을 바탕으로 하는 공동성은 이미 약화되었고, 농촌마을이 보유하고 있는 자원을 활용하여 체험활동 등을 수행하는 경우, 마을의 주민이 부분적으로 참여하는 새로운 형태의 공동체 활동이 나타나는 등의 변화가 있다.

농촌마을의 본질적인 내용이라고 볼 수 있는 공동체성이 변화하고 있음에도 불구하고, 농촌지역개발정책은 농촌마을공간을 대상으로 앞으로도 지속하여야 하는가? 에 대한 질문을 하지 않을 수 없다.

이 연구는 기존의 농촌지역개발사업이 농촌마을 공간을 중심으로 추진해온 관행적인 발상에서 탈피하고, 농촌주민의 필요에 의해서 자연발생적으로 형성되고 있는 주민조직단위를 정책의 기초단위로 전환시키자는 정책을 제안하고자 하는 것이다. 다시 말하면, 농촌지역개발정책의 추진단위를 마을단위에서 농촌에 살고 있는 주민 조직단위로 대체하거나, 마을 공간 단위와 주민조직 단위 모두를 농촌개발정책의 기본단위로 이원화시키는 정책을 제안하는 것이다. 아울러 정부의 농촌개발 사업은 기본적으로 마을 공간단위로 접근하고 있고, 마을단위의 사업은 곧 농촌주민 다수가 공동으로 참여하는 형태로 사업이 이루어지고 있다는 가설에 입각하고 있으나, 그러한 주민공동체의 복원은 현실적으로 매우 어려운 과제라는 점을 지적하고자 한다.

오히려 농촌개발사업을 농촌마을 또는 읍·면단위 등으로 구분되고 있는 공간단위를 초월하여 특정목적을 수행하기 위하여 형성된 농촌주민조직을 활용하여 추진할 경우, 기존의 마을공간을 대상으로 해왔던 정책의 부정적인 측면을 보완할 수 있고, 현재의 시점에서 필요한 새로운 정책의 추진이 가능한 긍정적인 효과가 기대된다는 점을 강조하고자 한다.

2. 마을공동체성의 변화와 공간단위 농촌지역개발정책의 한계

2.1. 농촌마을 공동체성의 변화

왜 농촌마을단위가 농촌지역개발정책의 기본적인 대상공간이 되어왔는가? 과거의 농촌마을은 하나의 소유주라고 할 정도로 농촌마을 내에서 일상생활 및 영농활동과 관련되는 대부분의 일이 이루어지고 해결될 수 있었기 때문이다.

농촌마을의 구성원은 같은 성을 기반으로 하는 동족부락의 형태가 많았고, 대부분 농업에 종사하였으며, 주민들이 영농활동의 과정에서 서로 도움을 주는 시스템인 경제적 공동성이 매우 활발하게 전개되었다. 농촌의 일상적인 삶에 있어서도 농촌주민간의 상부상조하는 여러 가지 사회적 공동성에 관련되는 제도가 뿌리 깊게 잔존하고 있으며, 또한 농촌주민의 공동이용시설과 공동재산 등이 상당수 존재하는 등의 공간적인 공동체를 형성하고 있었던 것으로 규명되고 있다(윤원근, 1999). 나아가서는 농촌마을내부의 공동체성에 기초한 결속력은 강한 반면에, 이웃하고 있는 옆 마을과의 관련성은 그다지 크지 않고, 상호 독립적이었다.

따라서 '농촌은 곧 농촌공간에 산재하고 있는 마을을 의미 한다'라는 등식이 성립되었으며, 국토공간을 구성하는 최하위의 기초단위로서의 의미를 가지고 있는 것으로 판단하였다. 그러나 2000년을 전후하여 농촌마을은 근본적인 변화에 직면하고 있다. 농촌마을의 특성이라고 볼 수 있는 농업을 기반으로 하는 공동체적인 특성은 다양한 요인에 의해서 약화되거나 와해되고 있다. 또한 생활권의 확대에 따라 농촌마을은 단독으로 존재할 수 없고 인근의 중심지와 연계될 수 없는 상황에 직면한 것이다.

농촌마을의 동족부락적인 성격은 도시민의 농촌이주 및 다문화가정의 증가에 따라 근본적인 변화를 겪고 있다. 2010년 향촌인구 이동량(92.6만)이 향도 이동량(83만)을 초과하기 시작하였다(성주인, 2012). 수도권 근교의 마을의 경우, 도시로 부터의 귀촌인이 기존의 원주민보다도 그 비율이 많은 곳이 나타나고 있다. 2000년 이후 여성결혼이민자의 농어촌 유입건수는 빠르게 증가하여, 2006년에 최고조에 달했고, 2006년 이후 점차 감소하는 듯했으나 2010년 이후 다시 상승추세를 나타내고 있다(박대식·권인혜, 2011).

마을내의 농업종사자의 비율도 급격히 하락하고 있다. 과거의 농촌공동체의 근간이라고 할 수 있는 농업비중의 약화는 농촌공동성 자체의 약화를 가져오는 근본적인 요인이 되고 있다. 마을 내에서 농업인의 비율이 하락하는 것은 마을전체의 공동성의 문제가 아니라, 농사를 짓고 있는 사람들의 문제로 바뀌는 결과를 가져온다. 마을내의 노동력을 기반으로 해왔던 품앗이 등의 경제적인 공동성은 기계화 농업으로 대체되거나 노동력 구입 등의 형태로 전환되고 있다. 농가의 농업경영은 농촌마을의 공동성의 문제가 아니라, 개별가구의 문제로 바뀌게 된 것이다.

농촌주민의 생활권도 교통·통신의 발달에 따라 농촌의 중심지와 인근의 도시를 바탕으로 삶을 영위하는 방향으로 변화하고 있다. 과거의 마을단위를 중심으로 생활해왔던 사람들은 정주체계상 상위계층인 읍·면소재지나 인근의 중소도시 등을 기반으로 하는 삶의 방식으로 변화하였다. 농림축산식품부가 농어촌지역개발정책에서 농촌중심지정책을 향후의 중요한 정책으로 제시하고 있는 것도 이와 무관하지 않다(김정희, 2013).

대도시 인근 농촌마을의 경우 인구가 계속 증가하는 마을도 상당수 있는 것도 사실이지만, 일반적으로 농촌마을의 과소화가 지속적으로 진행되고 있다. 행정리 단위로 집계한 결과 전체마을의 8.5%인 3,091개의 마을이 2011년 기준 과소화마을(행정리당 20호 미만 기준)로 집계되고

있으며, 인구구성에 있어서 노령화 추세가 계속되고 있다. 마을단위의 인구감소는 농촌지역개발정책에 있어서 투자의 기본단위와 방향을 과거의 관행과 같이 마을단위로 지속하는 것이 과연 효율적인 것인가라는 물음에 대한 독립변수의 하나가 될 수 있다.

요약하면, 농촌마을의 근본적인 특성이면서 농촌지역개발정책의 근거라고 생각되었던 농촌마을의 경제, 사회 및 공간적인 공동성이 약화되고 있는 상황에 놓여있으며, 외부적으로는 생활권의 확대 등으로 농촌중심지와의 관계성이 오히려 강화되는 가운데, 일반적으로는 농촌지역에서의 과소화마을이 증가하는 등의 다양한 변화가 나타나고 있다.

〈표 1〉 인구 과소화 마을(20가구 미만) 현황

	도농복합시 지역			군지역			전체
	읍	면	소계	읍	면	소계	
2005	59(1.9)	639(5.6)	698(4.8)	111(2.5)	1,239(7.3)	1,350(6.3)	2,048(5.7)
2010	99(3.3)	879(8.4)	978(7.2)	286(5.5)	1,827(10.3)	2,113(9.2)	3,091(8.5)

주: ()안은 해당지역 전체 마을 수 대비 과소화 마을 수 비중
 자료: 성주인(2012)

2.2. 경기도 2013년 농촌마을만들기 시범마을 분석

경기도는 2013년부터 도시 및 농촌마을 만들기 시범사업을 도입한 바 있다. 경기도청 지역정책과(자치행정과로 이관됨)에서 담당하였으며, 마을만들기 조례를 제정하였고, 마을만들기 위원회를 구성하여 운영하고 있다. 농촌마을만들기 시범사업의 추진과정을 살펴보면, 사업신청서를 시·군으로 부터 접수를 받고, 선정위원회에서 일차적인 평가과정을 거친 후 마을만들기 위원회에서 시범 대상마을을 선정하여 시행하는 방식을 선택하고 있다.¹⁾

경기도 농촌마을만들기 시범사업 대상마을로는 <표 2>에서 보는 바와 10개의 마을이 선정되었다. 전통적인 농촌마을의 특성이라고 판단되는 공동체성의 관점에서 시범마을에 대한 분석과 접근을 해 보면 경기도의 마을이 현재 어떤 상태에 있는지를 알 수 있고, 어떠한 방향으로 변화하고 있는지의 일단의 흐름을 판단할 수 있다.

<표 2> 경기도 농촌마을만들기 시범마을의 실태 분석

마을명	인구/ 세대	농가수	입지	사업 주체	사업유형	공동 재산	사업구역	주요사 업품목
용인시(1)	348(140)	30(21.4)	도로 변	일부 농가	도농교류 · 체험	무	단위마을	절임배 추 등
안산시(2)	122(65)	(소수)	섬	섬주민	도농교류 · 체험	유	단위마을	도서 개발
남양주시(3)	514(189)	86(16.7)	경관 지역	농가	도농교류 · 체험	무	단위마을	전통 체험
파주시(4)	253(117)	(다수)	도시 근교	농가	도농교류 · 체험	무	단위마을	전통 농법
광주군(5)	246(100)	53(21.5)	공원 구역	농가	농산물판 매	무	단위마을	농산물 판매
양주시(6)	193(86)	54(28.0)	계곡 주변	소수 농가	가공유통	무	타 마을과 연계	아로 니아
안성시(7)	172(61)	41(23.8)	배산 입수	소수 농가	가공유통	유	단위마을	우리 밀
포천시(8)	223(108)	55(24.7)	배산 입수	법인체	가공유통	무	단위마을	연꽃
여주군(9)	276(130)	(다수)	배산 입수	농가	도농교류 · 체험	유	단위마을	역사문 화농업 체험
양평군(10)	7,700 (3,588)	(소수)	면소 채지	귀촌인 조직	경관조성	무	면소재지 의 가로	가로변 디자인

자료: 김진경 · 윤원근(2013)

- 1) 구체적인 진행과정은 2013년 초에 사업대상지의 선정(예비계획서의 접수 및 평가)-마을현장포럼의 시행(3-6월)-마을별 기본계획수립(9월)-소규모사업추진(2013년 말)-기본계획서에 의한 사업추진(2014년 이후)의 순서로 진행될 예정으로 있다.

2.2.1. 농촌개발주체의 측면

경기도 농촌마을만들기 시범마을의 가구 수는 65가구에서 189가구(양평군 서종면의 면소재지 대상 마을 제외)로 나타난다. 일반 농촌마을에 비하여 비농가의 비율이 높다. 마을별 농가 수는 주로 20%대이다. 사업 주체를 살펴보면 우선 마을주민 전체가 공동체를 형성하여 참여하는 경우는 없다. 마을주민 중에서 소수의 농업에 종사하는 사람만이 참여하는 경우, 다수의 농민이 참여하는 경우, 마을의 일부 주민이 법인을 만들어서 참여하는 경우, 도시에서 귀촌한 사람위주로 참여하는 마을 등의 형태로 나타나고 있다.

다시 말하면, 마을의 전체주민이 참여하는 형태가 아니라 소수에 속하는 농가 중의 일부 주민이 참여하고 있고, 그럴 수밖에 없는 것이 현실이다. 다만, 여기서 한 가지 경기도의 특징이라고 할 수 있고, 마을만들기에 있어서 매우 긍정적인 흐름의 하나는 양평군의 서종면의 사례에서 보듯이, 도시에서 귀촌한 사람들이 스스로 마을만들기에 대한 학습조직을 만들어서 공부를 하고 있으며, 실제로 자기들이 살고 있는 마을의 개선을 위하여 마을만들기 예비계획서를 만들어서 경기도에 지정신청을 하였다는 점이다. 그동안 도시로부터 이주한 사람들은 농촌의 문제에 방관자 적이거나 또는 농촌 공동체에 참여를 희망하여도 참여의 기회를 얻지 못하는 경우가 많았다. 또한 농촌마을만들기 정책에서도 도시로부터 이주한 사람들을 대상으로 하는 정책을 적극적으로 개발하지 못한 것도 사실이다.

2.2.2. 사업구역의 측면

마을만들기 사업에 있어서 대부분이 마을내의 행정구역을 중심으로 이루어지고 있으나, 일부 마을의 경우는 자원이 마을내로 한정되지 않았기 때문에 자원이 분포하고 있는 마을로 확대시키겠다는 계획을 제시하고 있다.

양주시의 아로니아 사업의 경우, 마을을 중심으로 계획서를 제출하였으나, 이들이 살고 있는 마을 내에서 아로니아 농사를 하는 가구는 5가구에 불과하다. 오히려 면 전체로 확대하여야 만이 다수의 아로니아 가구가 참여할 수 있는 구조를 가지고 있다. 만약에 마을이라는 공간을 고집할 경우 아로니아 라는 작목을 중심으로 하는 사업계획을 인정하는 것이 매우 어려워지는 상황에 놓이게 된다.

농촌이 보유하고 있는 자원이라는 측면에서 농촌마을만들기를 진행할 경우, 자원은 마을단위로 분포하는 것이 아니라, 경우에 따라서는 주변의 마을과 연계를 하거나, 읍·면 및 시·군 전체로 확대하는 것이 바람직한 경우도 나타난다.

2.2.3. 공동자산의 측면

전통적으로 농촌마을은 공동자산을 가지고 있었고, 공동사업을 수행할 경우 마을의 공동자산인 공동부지를 이용하는 것이 그동안의 일반적인 모습이었다. 그러나 경기도의 10개 마을의 경우 공동자산이 거의 없는 것이 확인되었다.

경기도의 특성상 대도시근교에 마을이 입지하게 되고, 이에 따라 부동산 가격도 상대적으로 일반농촌이나 중산간 지역에 비하여 높다. 마을에 있었던 공동자산은 이미 매각되었다. 그래서 공동사업을 위한 토지가 필요한 경우, 다시 공동자산을 매입해야 하는 상황에 놓이게 된다. 경기도 안성시의 어느 한 마을은 녹색농촌체험마을의 시설물을 개인부지에 신축하였고, 현재 시설물의 관리와 이용은 그 부지의 제공자가 담당하고 있는 형태를 보이고 있다. 공동사업이 개인의 자산으로 사유화될 수 있는 과정을 보여주고 있다.

해당 마을의 전체주민이 참여하기보다는 참여를 원하는 사람중심으로 사업을 시행하는 것이 현재의 일반적인 사업수행 방식이다. 이 경우 일

부 마을의 경우 소수의 사람들만으로 사업을 수행함에 따라 국가 보조금의 사유화가 일어날 수 있다는 것을 보여준다.

2.2.4. 사업경영의 측면

대표적인 권역사업이라고 볼 수 있는 농촌마을종합개발사업의 경우 대부분의 마을들이 정부 보조금을 농촌마을단위의 소득 및 환경개선 등을 위한 커뮤니티센터를 설치하고 있으며, 경영권을 권역단위의 주민조직에게 일임하는 방식을 선택하고 있으며, 많은 권역의 시설들은 경영상의 문제를 안고 있는 것으로 파악되고 있다.

해당 지역(마을)의 주민은 사업을 결정하는 과정에 참여하지 않았기 때문에 이 사업에 필요한 준비를 할 수 있는 시간적인 여유가 없었으며, 필요로 하는 역량을 강화할 수 있는 기회를 갖지 못하고 있다. 해당 권역에 대한 사업계획의 수립 및 사업시행과정에 주민이 참여하고 있으나, 전문성 부족 등으로 과잉시설계획이 되는 경우가 많고, 시설이 완공된 이후 해당권역의 주민이 경영에 참여하게 되나 경영에 대한 전문성 및 경험부족에서 오는 많은 문제가 야기되고 있다. 수익성과 전문성을 필요로 하는 사업을 마을내의 주민에게 맡기는 것 자체에 대하여 심각하게 고려해야 할 시점에 있다고 생각된다.

2.3. 마을공간 기반형 농촌개발사업 방식의 한계

2.3.1. 마을만들기 사업의 주체가 마을의 전체 주민을 반드시 의미하지는 않고 있음

농촌마을공간을 대상으로 마을만들기 사업을 수행함에 있어서 마을의 전체 주민이 참여하는 경우는 거의 없다. 마을의 주민 중에서 농민이 참여하는 경우(광주, 파주 등), 주민의 일부가 법인을 만들어서 참여하는

경우(포천), 도시로부터 이주한 사람들이 모임을 만들어서 마을만들기 계획을 제출하고 참여하기를 원하는 경우(양평) 등의 다양한 형태가 나타나고 있다.

마을을 대상으로 한다는 의미에 포함되어 있는 마을주민 전체 또는 다수의 참여가 현실적으로 성립하지 않는다는 것을 의미한다. 마을주민 중에서 마을만들기 사업을 원하는 사람들 중심으로 이루어지고 있다.

2.3.2. 마을공동사업이 마을전체의 복리를 위해서 이용되지 않는 경우도 발생함

마을만들기 사업은 마을주민이 원하는 전체주민의 공공복리와 주민의 삶의 질 향상과 관련된 사업을 주요한 계획의 내용으로 포함한다. 특히 경기도의 경우 마을공동부지가 없는 마을이 다수 존재하고 있다. 마을공동사업을 위하여 공동시설을 신축하는 경우, 공동부지에 건립하는 것이 타당하나, 공동부지가 없는 경우 개인의 사유지에 건설하는 경우가 있다(안성시 사례). 마을단위에서 제출한 마을발전계획서를 주민전체가 참여하고, 합리적인 의사결정 과정을 거쳐서 작성한 것처럼 인식하지는 말아야 한다는 것을 보여준다.

마을만들기에 있어서 앞으로는 마을의 의사결정이 이루어지는 과정에 대한 검토가 필요하다는 점을 보여준다. 주민참여의 진정한 의미가 무엇인지에 대한 성찰이 필요하고, 마을의 상황에 따라서, 공동부지가 없는 경우에 무리하게 토지를 필요로 하는 공동사업을 할 필요가 있는지에 대한 검토가 필요하다.

2.3.3. 마을주민 만으로는 수익성과 전문성을 필요로 하는 공동시설의 경영에 한계를 보임

정부보조금을 받아서 만들어진 마을공동시설의 경영권은 일반적으로 마을에 일임하는 방식을 선택하고 있다. 공동시설의 경영을 마을의 주민

조직체에게 맡기는 것은 한편으로는 주민의 경영역량의 개발이라는 면에서 긍정적인 기능을 할 수 있으나, 많은 경우 농촌공간에 투자된 시설물은 농촌마을주민의 경영경험 및 능력의 부족으로 많은 운영상의 문제를 안고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 경영의 문제를 보완해주기 위하여 마을사무장 제도 등을 운영하고 있으나, 현재의 당면한 문제를 해결하는 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다.

특히 마을공동사업 중에서 수익성을 목표로 하고 사업의 성격이 매우 전문적인 경우에, 그러한 시설에 대한 경영을 주민참여라는 이름으로 주민에게 경영을 맡기는 것이 합리적인 것인가에 대한 근본적인 의문을 제기하지 않을 수 없다.

2.3.4. 마을 간의 협력이 필요한 사업이나 생활권중심의 광역사업의 수행을 어렵게 하고 있음

마을의 공동체에 기초한 마을단위의 사업수행은 타 마을과의 공동사업 또는 협력사업의 수행을 매우 어렵게 하고 있다. 특히 예산이 마을단위로 배분될 경우, 타 마을과 공동으로 사업을 해야 하는 경우에 협력관계를 맺고 공동으로 추진할 수 없는 경우가 발생한다.

특히 자원이 마을단위가 아닌 인근의 마을이나 읍·면단위 또는 시·군단위로 광역화되어 있는 경우에 마을단위의 사업은 타마을과의 협력관계를 형성하거나, 광역단위의 사업을 계획하고 추진하는데 있어서 걸림돌로 작용할 수 있다.

2.3.5. 축소되고 있는 마을을 대상으로 예산을 계속 지원하는 것은 행정의 효율성이라는 측면에서 부정적인 요인이 될 수 있음

포괄보조금의 배분을 선거직 시장·군수의 유권자 관리와 연계시켜서 정치적으로 예산을 배분함에 따라 선택과 집중에 의한 예산의 배분이 되

지 못하고 있다. 수도권 등의 마을의 경우에는 마을주민의 숫자가 늘어나고 있는 곳도 있지만, 전국적인 차원에서 보면 마을주민이 현격하게 감소하고 있는 마을이 나타나고 있다. 이러한 마을에 대한 시설지원이 과연 효율적인 것인지에 대한 논의가 필요하다. 농림축산식품부는 생활권의 확대와 관련하여 읍·면 중심지를 농촌공간의 중심지로 파악하고 어떠한 기능과 역할을 부여하고, 누가 계획 및 사업의 주체가 되어야 하는지 등에 대한 논의를 활발하게 전개하고 있다.

2.3.6. 귀촌인 대상으로 하는 사업방식이 존재하지 않으며, 귀촌인이 구상하는 혁신적인 아이디어를 받아들일 수 없는 경우가 발생함

경기도의 경우, 다른 시·도와는 달리 도시민이 귀촌이나 귀농을 하는 사례가 많고, 농가에 비하여 비농가가 다수를 차지하고 있다. 그러나 이들은 마을의 일에 별다른 관심을 보이지 않고 있으며, 설령 관심이 있다고 하더라도 이들이 의사와 역량을 활용할 수 있는 정책방안이 제시되어 있지 않다.

양평군 서종면의 경우, 도시민이 스스로 조직을 만들어서 서종면의 면소재지 경관사업을 하고자 하는 열의를 보이고 있으나, 이 마을처럼 농촌마을만들기 대상마을로 선정되는 경우는 매우 드물다. 귀촌인의 경험을 활용하자는 말은 많이 있으나, 실제로 마을만들기 과정 속에 별도의 프로그램으로 발전되고 있지 못한 것이 현실이다.

3. 주민조직을 기반으로 하는 농촌지역개발정책의 사례

3.1. 국내사례

3.1.1. 중앙부처 레벨

농촌지역개발사업의 주무 부처라고 할 수 있는 농림축산식품부의 일반 농산어촌개발사업 포괄보조사업의 구성은 마을단위, 권역단위, 읍·면단위 사업 등으로 구성되어 있으며, 사업추진의 기본단위는 마을단위라고 볼 수 있다. 포괄보조금사업이 아닌 농림축산식품부의 보조금사업 중에서 농촌 개발과 관련성이 높은 도·농 교류사업의 경우에도 기본적인 정책대상은 포괄보조금의 사례와 마찬가지로 마을단위를 기본으로 하고 있다.²⁾

그러나 일부사업에서는 주민조직체를 활용하려는 시도가 나타나고 있다. 도시소비자·청소년들에게 농업·농촌 현장체험 등을 통해 농어촌의 가치와 중요성에 대한 이해도 제고를 위해서 시행하고 있는 도·농 교류 사업은 도시소비자와 연계해야 가능한 사업이라는 점을 인식하고, 도시 소비자 단체를 협력단체로 지정하여 활용하는 사례가 있다.³⁾

농촌진흥청의 사업 중에는 농업인의 품목별 조직을 육성하고 지원하는 정책이 있다. 품목별로 조직을 만들어서 자기 학습을 유도하고 이를 통하여 농업기술을 배우고 익히는 정책으로 품목별 영농기술의 개발 및 보

2) 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률(제5조)에서의 농어촌체험·휴양마을을 지정받으려고 하는 경우, 각 마을의 전체가구의 3분의 1이상 또는 어촌계 구성원 과반수의 동의서가 요구되고 있으며, 기본적인 접근은 마을단위를 기본으로 하고 있다.

3) 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률(제12조)에서는 국가와 지방자치단체는 도농교류활동의 활성화를 위하여 필요하면 예산의 범위 내에서 도농교류사업을 추진하는 개인·단체 등을 지원할 수 있다는 근거규정을 두고 있다. 2011년 도농교류협력사업 사업단체 공개모집에서, 많은 사회단체가 참여신청을 한바 있고, 평가를 통하여 45개의 단체가 선정된 바 있다.

급이라는 차원에서 매우 효과가 큰 것으로 평가되고 있다.⁴⁾ 농촌개발사업은 아니지만, 도시재생법은 사업주체를 사회적 협동조합 등의 지역주민단체를 지정하여 시행할 수 있는 규정을 두고 있다.⁵⁾

3.1.2. 지방자치단체 레벨의 사례

지방자치단체 단위의 농촌지역개발사업도 중앙부처와 마찬가지로 마을단위를 대상으로 하고 있다. 강원도의 새농어촌건설운동, 경기도와 충남도의 마을만들기 사업 등의 광역자치단체 외의 사업뿐만이 아니라 진안군, 완주군 등의 마을만들기와 관련된 사업 또한 마을을 기본 대상으로 하고 있다.

진안군의 경우, 다른 지역과 특별한 차이를 보이고 있는 점의 하나는 진안군 마을만들기에 있어서 전문조직을 활용하는 사례가 있다. 2011년 11월 현재 진안군의 마을만들기와 관련성이 있는 주민조직은 <표 3>에서 보는 바와 같은 다양하게 만들어지고 있으며, 이들 조직이 진안군의 마을만들기 지원센터와 진안군의 행정기구인 마을만들기 전담팀과의 연계협력을 통하여 진안군의 농촌발전을 선도하고 있다. 충남 홍성군 홍동면에는 현재 50여개의 커뮤니티 비즈니스 조직과 지역사회 발전을 지향하는 사회단체들이 복잡한 사회 연결망을 형성하고 있다. 협동조합, 영농조합법인, 영농회사법인, 비영리단체 등의 다양한 조직이 형성되어 있다(김정섭외, 2013). 실제로 농촌지역사회에는 이미 농촌활성화와 관련된 자생적인 조직들이 생겨나고 있는 것이다. 태안군의 꽃 축제의 경우, 태안군의 화훼조직과 태안군이 거브넨스 체제를 구축하고, 화훼조직이

4) NGO의 농정참여와 관련된 연구로는 김수석(2003)의 연구가 있다. 농촌개발보다는 농업정책과 관련한 NGO의 농정참여 실태와 과제에 대하여 분석하고 있다. 농정참여 방식을 다양화하고 실질화하여야 한다는 것을 주장하고 있다.

5) 도시재생법 제26조는 마을기업, 사회적 기업육성법의 사회적 기업, 협동조합기본법의 사회적 협동조합 등 지역주민단체를 도시재생사업의 시행자로 할 수 있음을 규정하고 있다.

기술개발과 꽃 축제를 선도하는 형태를 보이고 있으며, 상당한 성과를 거두고 있다(지역발전위원회, 2012).⁶⁾

〈표 3〉 진안군의 농촌마을만들기와 관련된 주민자생 조직과 마을만들기 지원센터

공공조직	중간조직	주민조직
마을만들기 전담팀(2007), 행정협의회 구성	마을만들기 지원센터(2009)	한일교류협회(2010), 공정여행(2010), 무진장체험마을네트워크(2009), 전통술 연구회(2011), 서각연구회(2010), 지역목공소(2011), 진안마실(2010), 뿌리협회(2009), 생태건축공방(2011), 대안교육연구원(2011), 산촌유학센터(2011), 농촌에너지 연구회(2011), 귀농귀촌활성화센터(2008), (사)마을리서치공동체(2009), 마을숲해설사(2008), 도농교류센터(2008), 로컬푸드상설매장(2010)

자료: 구자인 외(2012)

중간조직과 관련된 대표적인 사례로는 진안군 경우이외에도 완주군, 양평군의 사례가 있다. 양평군은 2006년 양평나드리라는 중간조직을 사단법인으로 설립되었으며, 양평군으로부터 일부예산을 지원받고, 그리고 회원으로 참여하는 양평군의 20개 농촌체험마을로부터도 체험비 총액의 7%(카드수수료 3.75%) 및 연간 회비 등을 받아서 운영하고 있다. 체험객 및 소득액이 2009년 이후 2012년까지 계속해서 상승하는 효과를 거두고 있다. 전국 최초의 농촌체험관광네트워크라고 볼 수 있으며, 사무국장 1명, 직원 4명을 두고 정상적으로 운영되고 있다(경기농촌활성화지원센터, 2013).⁷⁾ 농촌마을단위의 많은 시설들이 제대로 운영되지 못하

6) 태안군 꽃 축제는 태안군의 화훼협회가 중심이 되어서 남면 신온리 일대의 약 8만평의 부지에서 35 억 원이라는 민간출자와 함께 4계절 축제를 시행하고 있다. 종래의 소규모 작목반 중심의 활동에서 진일보하여 군단위의 조직을 만들고, 농가 스스로 화훼산업의 육성을 위한 기술개발을 하고 있으며 대규모의 축제를 통한 관광 사업을 펼치고 있으며, 가공공장 등의 설치 등의 계획을 가지고 있다.

7) 2013년 7월 현재 양평농촌나드리에 참여하고 있는 마을은 녹색농촌체험마을 8개소, 농촌전통테마마을 2개소, 생태건강마을 5개소, 산촌생태마을 2개소, 체재형 주말농장

고 있는 현실과, 그리고 마을별로 경영의 문제를 해결하려는 현재의 방식을 개선할 수 있는 새로운 가능성을 제시하고 있다고 생각 된다.

3.2. 해외 사례

3.2.1. EU 리더프로그램에서의 지방활동그룹(Local Action Group)

리더(LEADER)는 EU의 농촌개발정책을 수행하기 위한 대표적인 상향식(bottom-up) 프로그램이라고 할 수 있다. 리더프로그램은 상향적 접근(Bottom-up), 공공과 민간의 파트너십(Local public-private partnership), 통합적·다부문적인 접근(Integrated and multi sectoral actions), 혁신(Innovation), 협조(Cooperation), 네트워킹(Networking), 영역지향적인 지방발전(Area-based local development)이라는 7가지의 특징을 가지고 있다.

리더 프로그램에 있어서 지방단위에서 가장 중요한 역할을 하는 조직은 농촌커뮤니티에 있어서 공공과 민간부문의 파트너십에 의해서 형성된 지방활동그룹((Local action group, LAG)이라고 할 수 있다. 지역의 발전전략 및 사업과 관련된 보조금과 재정적인 지원을 받고, 실제로 사업을 실천하는 기본단위라고 할 수 있다(European Court of Auditors, 2010). 다시 말하면, 리더 사업은 공간단위로 시행되는 것이 아니라, 지방활동그룹이라는 주민조직을 통하여 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 지방활동그룹은 지방의 커뮤니티에 있어서 다양한 사회경제적인 부문을 포함하고, 통합적인 지방발전전략을 개발하고, 보조금을 선택하고 수령하여 지방전략사업을 실제로 실천하고, 그리고 보고서 작성, 네트워킹과 협조 체제를 통하여 정보와 경험을 서로 나누는 일을 하고 있다(European

2개소, 슬로푸드마을 1개소로서 총 20개이다. 공동마케팅을 통한 농촌마을의 경영의 문제를 해결하는 데 많은 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

Court of Auditors, 2010).

일반적으로 LAG의 의사결정위원회의 경우 공공부분의 구성원은 50% 이상 될 수 없도록 규정되어 있다. LEADER+ 에 있어서 지방활동그룹의 구성원의 수는 나라별로 매우 다양하게 나타나고 있으며, 적게는 15명, 많게는 484명고, 이중에서 의사결정위원회의 구성원의 수는 20명 이내로 나타나고 있다(European Court of Auditors, 2010).

리더프로그램은 EU의 농촌개발정책(2007-13)에 있어서 4개의 축 가운데 하나로서 자리매김하고 있다. 제1축은 농업과 임업의 경쟁력, 제2축은 환경과 토지관리, 제3축은 삶의 질 향상, 제4축이 바로 제1축, 제2축, 제3축의 목표를 달성하기 위하여 리더 접근방식을 사용하는 것을 말한다. 리더 접근방식은 EU 농촌개발사업의 수행에 있어서 바탕이 되고 여타의 농촌개발과 관련된 사업에도 공통적으로 적용되고 있다는 것을 의미한다.

3.2.2. 일본의 농촌개발사업에 있어서 주민협의체의 사례

일본은 지방공기업 등이 지방경영에 참여하는 과정을 우리보다 먼저 거친바 있으며, 결과는 성공적이지 못했다. 대안으로서 도시민과 농촌주민을 보다 폭넓게 활용하는 NPO법률(1998)을 만들었으며, 지방의 다양한 NPO가 지역활성화를 위한 활동에 참여할 수 있는 길을 열어두고 있다. 특히 농촌지역에 있어서 마을이나 시설 등의 지방경영이 문제가 발생할 경우에는 NPO가 지정관리인으로 참여할 수 있도록 하고 있다.

일본에 있어서 伊那市 羽廣농업공원시설의 경영주체의 변화를 살펴보면, 사업을 공공·수익영역과 단순·전문영역으로 구분할 경우, 농촌에 있어서 전문적이고 수익성을 추구하는 사업이 증가하는 추세에 있고, 사업의 경영은 전문단체나 주식회사에게 위임하는 방향으로 전개되고 있다. 다시 말하면, 수익성과 전문성이 필요한 사업의 경우에는 제3섹터, 지정관리사, JA 등의 단체에서 담당하고 있다⁸⁾(윤원근, 2011).

일본에 있어서 마치즈쿠리의 경우에도 주민조직체를 통하여 이루어지는 경우를 볼 수 있다. 개념은 시대의 변천을 거쳐 다양한 분야로 확대되어 왔다. 도요나카(豊中) 마치즈쿠리는 <표 4>에서 보는 바와 같이, 임의의 학습모임을 통해 마을만들기에 대한 자발성을 키우고, 조례로 규정된 학습모임 구성과, 협의회 구성, 마을만들기 구상안 제안 등의 단계로 추진되고 있다. 마을만들기협의회는 마찌즈꾸리 구상을 제안할 수 있는 권한이 있으며, 이를 육성하기 위하여 협의회 활동비를 지원하거나, 어드바이저 또는 컨설턴트를 파견하여 도움을 줄 수 있는 체계를 구축하고 있음을 알 수 있다(조영재, 2011).

<표 4> 도요나카(豊中) 마치즈쿠리 추진단계별 내용

구분	내용	행정지원	특징
1단계	임의의 마을만들기 학습모임 구성	없음	
2단계	조례상 마을만들기 학습모임 구성	활동비의 3/4 지원	어드바이저·컨설턴트 파견
3단계	조례상 마을만들기 협의회 구성	활동비의 3/4 지원	협의회는 마치즈쿠리 구상을 제안 권한 있음/ 어드바이저·컨설턴트 등 파견
4단계	주민작성 마치즈쿠리 구상을 시에 제안	협의회는 활동비 추가 지원 받음(2년 한도)	
5단계	마치즈쿠리 구상과 시의 상위계획과의 부합성을 검토	행정예산으로 집행	상위계획에 부합하는 계획은 행정계획으로 반영

자료 : 조영재(2011), 재인용

- 8) 羽廣 농업공원에 있어서 제1영역은 주로 농업농촌체험 및 도농교류시설, 제2영역은 전통문화계승 및 경영, 제3영역은 농작물 작목별 체험시설의 운영, 제4영역은 농산물 판매 가공시설 경영, 도농교류시설경영 및 휴양시설 개발 등을 나타내고 있다. 제1영역은 주로 자치단체가 경영하고, 제2영역에 속하는 사업의 경우에는 전문성을 갖춘 임의단체에 맡기며, 수익성과 단순성의 영역(제3영역)에 해당되는 경우에는 주민에게 맡기는 경향이 나타나고 있다. 시설의 성격이 수익성을 목적으로 하고 있는 경우에도 주민이 일반적으로 접근할 수 있는 경우에는 조합이나 주민자치회에게 맡기고 있다.

주민조직을 활용하는 사례는 일본의 지역재생특별법에 의한 지역재생 계획에서도 찾아볼 수 있다. 일본에 있어서 지방자치단체는 지역재생계획 및 실시에 필요한 사항, 그 외 지역재생의 종합적이고 효율적 추진에 필요한 사항을 협의하기 위하여 '지역재생협의회'를 조직할 수 있도록 되어 있다. 지역재생협의회는 지방자치단체와 지역재생사업을 실시 또는 실시하고자 하는 자를 포함시키고, 또한 지역재생계획 및 계획의 시행과 밀접하게 관련이 있는 자와 그 외 해당 지방자치단체가 필요하다고 인정되는 자로 구성된다(동법 제12조).

3.2.3. 시사점

한국의 경우, 농촌지역개발사업에 있어서 사업의 기본적인 추진단위를 마을단위, 권역단위 등의 공간단위를 중심으로 하고 있다. 특정 사업을 수행함에 있어서 다양한 형태의 도농교류 또는 농촌활성화와 관련된 단체를 포함시킬 수 있는 근거가 있는 경우도 있고, 지방에 따라서는 지역에 존재하고 있는 주민조직을 활용하는 사례가 일부 부분적으로 나타나고 있다.

농촌진흥청의 경우 품목별 단체를 중심으로 하는 사업은 사람의 조직을 대상으로 하는 정책이라고 할 수 있으나, 농촌개발전반이 아닌 농업이라는 측면에서 접근하고 있다는 면에서 한계가 있다. 농촌개발까지도 담당할 수 있는 방향으로 전환될 경우, 정책의 추진에 유용하게 사용될 수 있을 것으로 보인다. 현재의 농산어촌개발사업에 있어서 일부의 사업에서 도시에 기반을 두고 있거나, 전국적인 조직망을 가지고 있는 다양한 단체를 농산어촌개발의 활성화와 도농교류사업을 위하여 참여시키고 있다는 사실은, 향후 농촌에 기반을 두고 있는 농촌조직을 농산개발사업에도 활용할 수 있는 가능성을 내포하고 있다고 판단된다.

해외의 경우, 특히 EU의 경우는 기본단위가 공간단위가 아닌 사람단

위인 LAG라는 조직과 이를 지원하는 중간조직으로 농촌개발사업이 이루어지고 있는 특징을 보이고 있다. 즉 지방활동조직을 통한 공간정책이 가능하다는 점을 시사하고 있다. 일본의 경우도 비영리조직인 NPO조직을 농촌활성화와 관련된 사업에 참여시키고 있으며, 마찌즈꾸리사업의 경우에도 주민협의체를 활용하는 사례가 있고, 그리고 넓은 의미의 농촌개발사업이라고 볼 수 있는 지역재생사업에도 지역재생협의회를 조직하도록 하고 있다. 국내 보다는 특히 해외에서는 주민조직을 농촌지역개발을 수행하는 중요한 주체로서 인정하고 있으며, 일반적인 현상으로 전개되고 있다는 것을 알 수 있다. 나아가서는 주민조직의 전문성과 역량의 문제가 있을 경우 지원하고 보완할 수 있는 중간조직을 두고 있다.

4. 주민조직 기반형 농촌지역개발정책 시스템 모형

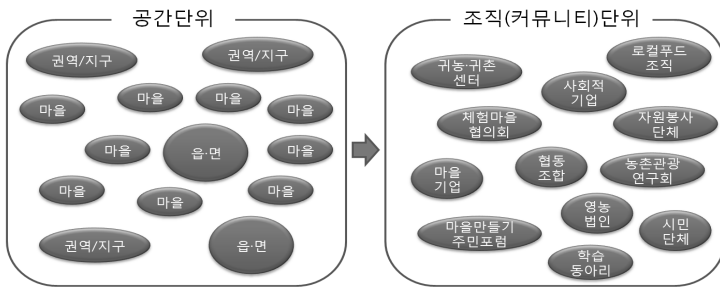
4.1. 주민조직 기반형 농촌지역개발정책 축의 도입

농촌지역개발정책에 있어서 주민참여는 매우 중요한 흐름으로 다가오고 있다. 특히 현재의 지방분권화의 흐름과 지역특성의 반영이라는 농촌개발에 있어서의 가치를 실질적으로 구현하기 위해서는 무엇보다도 지역주민의 참여가 전제가 되어야 한다. 기존의 마을을 대상으로 시행하는 경우에도, 전제는 마을주민의 공동체형성을 매우 중요한 요소로 판단하고, 공동체의 복원을 농촌개발의 중요한 방향으로 설정하고 있다.

그러나 농촌지역개발에 있어서 마을을 대상으로 마을만들기를 진행한 경우에서 볼 수 있듯이, 주민참여는 현실적으로 매우 어려운 과제임이 분명하다. 그러면 주민참여를 실제적으로 가능하게 하게 방법은 무엇인가? 그것은 바로 주민이 참여하고 있는 주민조직체를 농촌개발에 있어서

의 새로운 주체로서 인정하는 것이라고 생각된다. 이는 기존의 중앙정부 및 지방정부가 해왔던 역할과 기능에 대한 재검토를 통하여 중앙정부의 부처행정과 지방정부에 있어서의 농촌개발행정을 농촌주민조직이 주도하는 농촌개발정책이 가능하도록 지원해주는 방향으로 재정립하는 것과 관련되어 있다.

기존의 방식은 <그림 1>에서 보듯이 지방자치단체가 공간단위(마을, 권역 또는 소도읍 등)를 대상으로 사업계획을 수립하여 관련 중앙정부로부터 예산배정을 받은 후 공간단위에 배정하거나, 또는 지방자치단체가 지방에 전통적으로 존재하고 있는 유관단체에 대하여 경상비의 일부를 보조하는 방식이라고 할 수 있다. 반면에 주민이 주도하는 방식은 일부의 사업에서 시도되고 있는 사회조직을 육성하고 활용하는 방식으로서 시·군단위에 존재하고 있는 농촌의 활성화와 관련된 다양한 주민조직이 지역사회 발전에 위한 구상과 계획을 수립하고, 수립된 계획을 정부 또는 중간조직이 검토한 후 적정한 경우 예산을 배정하는 방식이라고 할 수 있다.



자료: 윤원근·조영재(2012)

<그림 1> 공간을 대상으로 하는 정책과 조직단위를 대상으로 하는 정책

기존의 방식과 주민조직체를 활용하는 방식의 차이점은 첫째로 사업의 구상 및 계획을 수립하는 단위가 마을단위 또는 공간단위의 공동체가 아니라, 시·군단위 내에 다양하게 존재하고 있는 주민조직단위를 대상으로 하는 것이고, 둘째로 주민조직체의 역량강화 또는 지원을 위한 중간조직을 만들어 나가는 것을 포함하고 있다는 점이다. 공간단위의 정책은 그대로 두고, 기존의 관변단체에게 지급하였던 보조금을 농촌활성화와 관련된 주민조직에게 지원해 줄 수 있는 방안을 만들고, 이러한 주민조직이나 마을단위의 정책을 지원해 줄 수 있는 중간지원조직을 만드는 것을 제안하는 것이다.

4.2. 주민협의회와 중간지원조직의 설치와 운용

4.2.1. 공간단위를 보완 또는 대체하는 주민조직(주민협의회)의 설치

농촌개발에 있어서 주민참여 단위이면서 농촌개발의 주체가 되는 주민조직체는 주민만으로 구성되는 것인가? EU나 일본의 경우에서 보듯이 일반적으로는 시·군단위내의 다양한 주민과 공공이 참여하는 방향으로 ‘주민협의회’라는 주민조직의 구축을 전제로 하고, 다만, 민간이 주민협의회를 주도하는 방향으로 설계한다. 즉, 농산어촌개발의 추진주체인 주민, 행정(공공), 전문가(민간) 중에서 주민이 주된 주체가 되어 지역발전의 견인하는 형태로서 민간-공공 파트너십의 구축을 전제로 하는 것이다. 이것은 주민만으로는 역량이 모자랄 수 있다는 것과 그 지역에 살고 있는 공무원, 전문가도 주민의 일부라는 점을 인정하는 것이다.

따라서 지역주민, 농어민 단체, 민간기업 및 단체, 지역 전문가, 지역 공무원 등으로 구성하되 50% 이상이 민간으로 구성하고, 민간에서 협의회장을 담당하는 방식이다. 주민협의회의 규모는 계획 및 사업의 성격에 따라 적게는 2명에서 많게는 수십 명에 이르는 구성인원에 제약을 두지

않으나 사전에 법인구성⁹⁾을 하도록 유도하는 것이 바람직하다(윤원근·조영재, 2012).

왜냐하면, 주민조직을 중심으로 사업을 시행하는 경우, 정부의 자금을 받기 위하여 조직을 급조해서 만드는 등의 문제가 발생할 소지가 대단히 많이 있다는 면에서 기본적으로 사업추진을 위해서는 주민협의회의 법인화가 필수적이고, 나아가서는 조직의 지속성과 건전성여부를 판단할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.¹⁰⁾

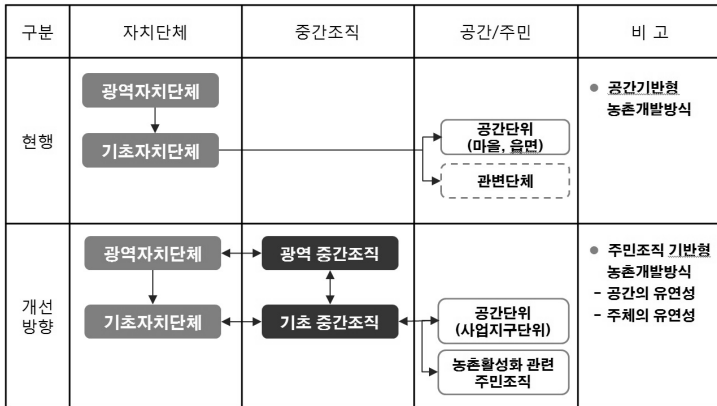
주민협의회의 주 기능은 상향적 발전계획을 수립하고 제안하고, 사업 추진 및 운영, 역량강화에 관련된 일을 담당하는 것이다. 정부는 주민협의회에 예산을 직접 지원함으로써 주민주도방식의 농촌지역개발사업을 할 수 있도록 의사결정과 지원을 한다. 주민협의회가 제안하는 사업은 지역커뮤니티활성화를 도모할 수 있는 다양한 형태의 소규모 사업지원(H/W사업뿐만 아니라 다양한 형태의 S/W사업(활동비 등)을 지원함으로써 지역커뮤니티의 활성화 도모)이 가능한 방향으로 설계한다.

9) 주민협의회가 될 수 있는 조직은 연구회, 작목반, 영농법인, 반상회, 기타 공동체 등의 동일한 목적을 갖는 1개 이상의 소그룹이 모여 주민협의회를 말하고, 나아가서는 마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 형태의 마을 또는 지역의 경영과 관련된 다양한 형태의 사회적인 조직을 포괄하는 개념이다.

10) 진안군 마을만들기에 있어서 참여조직의 선정기준

- ① 지역농업 발전과 살기 좋고 살고 싶은 마을 만들기에 기여하는 공익성이 인정되는 단체로서 활동 내용이 대외적으로 공개되고, 내부 의사결정이 민주적이어야 함
- ② 주사무소를 관내에 두고, 마을 발전에 도움이 되는 활동을 일상적으로 추진하며, 타 입주단체와 성실하게 협력하며, 지원센터 입주와 관련하여 의무적으로 부과된 책임을 다해야 함
- ③ 조직형태는 비영리민간단체, 농업회사법인, 주식회사 혹은 비법인단체 등 모든 것을 인정하되, 다만 마을만들기와 관련된 영리기업이 입주하고자 할 경우에는 수탁기관이 입주단체와 구성하는 운영협의회의 협의를 거쳐 결정함
- ④ 농림축산식품부의 농어촌공동체회사, 고용노동부의 사회적 기업(예비 사회적 기업 포함), 행정안전부의 마을기업, 기획재정부의 협동조합 등 관련 법률에 근거하여 행정으로부터 공공성을 인증 받은 단체는 우대함

주민협회의 공간적인 범위는 읍·면·동, 리(마을) 등 행정경계에 구애받지 않는 다양한 공간범위의 조직을 인정하는 방향으로 설계한다. 왜냐하면, 기존의 공동체는 마을단위를 공간으로 하는 마을공동체였으나, 향후는 생활권발달, 귀농·귀촌인구의 증가, 농업인구의 감소 등으로 공동체의 범위가 확대될 것으로 예상되기 때문이다. 실제 사업추진은 공간중심이 아닌 주민협회의 활동중심으로 추진한다. 따라서 농촌지역에서의 사업공간단위는 기존의 마을단위를 기본으로 하는 것이 아니라, 주민조직의 활동범위(사업지구)를 대상으로 하는 것이다.



〈그림 2〉 주민조직 기반형 농촌개발전략 모형

4.2.2. 주민조직(주민협의회)를 지원하는 중간지원조직의 위치와 성격

주민주도형 농촌개발정책은 주민의 역량이 주민의 참여와 역할을 충분히 수행할 수 있는 역량이 충분히 존재해야 한다는 점에서 현재의 농촌 주민의 역량이 그러한 상태에 도달하였는지 여부에 대한 판단이 선행되어야 한다. 일반적으로 현재의 주민의 역량은 미흡하고 강화되어야 한다

는 점을 인정하고, 이를 지원하기 위한 지원기관을 설치하는 방안이 제시되고 있다(윤원근·조영재, 2012).

중간조직은 주민협의회에 대한 지원자의 역할로, 계획서의 수합 및 심사, 모니터링 및 자문, 대상지의 선정 및 사업지원 등의 역할을 담당한다. 현재의 농촌개발정책이 안고 있는 가장 큰 문제라고 볼 수 있는 지방의 계획역량의 강화, 지방경영능력의 강화를 지원할 수 있는 프로그램의 실행하고, 우리나라 지방행정에서 여전히 형식적으로 운용되고 있는 모니터링과 평가 제도를 도입하는 것이다. 구체적으로는 농촌개발의 계획과 추진 및 모니터링 평가와 관련한 조사 및 연구, 자문 및 컨설팅, 교육·홍보·프로그램 개발 및 운영을 하는 것이다.

주민주도형 농촌개발정책을 지원할 수 있는 별도의 지원시스템 구축을 통한 농촌문제의 해결을 위한 협력시스템을 구축하는 것으로서, 중앙단위, 시·도 단위, 시·군 단위에 둘 수 있다. 시·도 단위의 중간조직은 연구, 교육, 역량강화 등을 담당하고, 시·군 단위의 조직은 실제의 농촌 현장에 있어서 당면하는 과제라고 볼 수 있는 경영, 회계, 홍보 등을 지원하는 조직으로 나누는 등, 농촌현장의 문제해결이라는 측면에서 기능의 분류와 역할 담당에 대한 논의가 요구된다.

현재, 시·도 단위의 중간조직의 사례로는 농림축산식품부가 지정하고 있는 도 별로 대학에 위탁하고 있는 농촌활성화센터가 있고, 그리고 전라북도 등의 도 단위의 사례가 있다. 시·군 단위의 중간조직의 사례로는 극히 부분적으로 안산시, 진안군, 완주군 등에서 운영하는 다양한 사례가 있다. 그러나 문제는 시·도 단위와 시·군 단위의 전체적인 관점에서 체계화되어 있는 단계에 있지 않고, 시·도 단위와 시·군 단위의 기능과 역할이 구분이 되지 않는 등의 현실적인 문제가 제기되고 있다.

그리고 현재 농림축산식품부가 도 단위에 중간조직을 만들고 시행하고 있기 때문에, 이를 시·군 단위에 확대·적용시키는 것이 바람직할 것으

로 생각된다. 왜냐 하면, 이미 정부는 전국의 마을을 대상으로 많은 투자를 한 바 있고, 많은 체험관련 시설들이 경영상의 어려움의 문제를 안고 있는 등의 문제에 봉착해 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 해당 시·군이 팔짱을 낀 채로 수수방관할 것이 아니라, 시·군단위의 농촌투자시설을 정상화시키기 위해서 노력해야 할 것으로 생각된다. 그리고 중간조직이 행정과 민간의 중간에 있기 때문에 행정과 민간의 역할정도에 따라서 행정의 역할을 강조하는 행정조직관리형, 행정과 민간의 역할의 조화점을 찾는 중간조직 위탁형, 민간부문에 더 많은 기능을 배분하는 중간조직 관리형 등의 3가지 유형이 제시되고 있다(윤원근·조영재, 2012)

4.3. 농촌지역개발에 있어서 주민조직 활용의 정책적 유용성

4.3.1. 마을단위의 폐쇄성을 극복하고 마을 간 협력 및 시·군 전체 관점에서의 사업이 가능

마을종합개발사업과 같은 마을권역을 대상으로 하는 사업의 경우에도 마을이 보유하고 있는 자원의 차이와 마을의 폐쇄성으로 인하여 마을 간의 협력이 쉽지 않다는 것이 지적되어 왔다.

농촌 주민조직을 대상으로 하는 농촌개발정책은 마을 간 협력과 읍·면 단위 또는 시·군 전체 관점에서의 사업을 보다 용이하게 해줄 수 있을 것으로 판단된다. 조직을 대상으로 하는 정책은 품목별, 목적별로 마을 간의 협력이 용이하고, 조직의 규모가 시·군단위인 경우 시·군 단위 전체의 관점에서 사업을 수행할 수 있다. 마을단위로 접근하여 마을 간 협력을 통해서 접근하는 것보다는 훨씬 쉽게 접근할 수 있고, 정책수행에도 용이할 뿐만 아니라, 조직의 전문성 정도에 따라서 일반적으로 마을단위에서 수행하기 어려운 사업의 경우에도 사업시행이 가능하다는 면에서 유용성이 크다.

4.3.2. 농촌이 보유하고 있는 다양한 생태·문화·산업자원의 연계와 전문적인 활용이 가능

농촌조직을 대상으로 하는 농촌개발정책은 농촌마을단위의 역량으로는 수행할 수 없는 매우 전문적인 영역의 사업도 가능하게 할 수 있다. 일본의 사례에서 보듯이 농촌자원을 활용하여 농촌을 활성화시키는 전략은 일반화되어 있으며, 자원의 이용정도가 단순한 체험활동에서 그치지 않고, 수익성과 전문성을 추구하는 방향으로 전개되고 있다.

마을단위에서 할 수 있는 일은 생산자가 직접 운영하는 단순한 영역에 속하는 농업작목별 농업체험시설정도라고 판단되고, 수익성과 전문성과 관련된 사업은 관련조직의 경영역량과 전문성을 활용하는 것이 바람직하다. 현재 농촌마을종합개발사업, 도농교류사업 등의 시설운영에서 마을 중심의 운영체계는 농촌마을단위에 투자된 시설의 경영에 많은 문제가 나타나고 있으며, 수익을 창출하지 못함에 따라 당초 취지와는 다르게 시설이 운영되고 있다. 이와 같은 기 투자된 시설의 정상화를 위해서 그리고 전문성과 수익성을 요구하는 시설의 운영을 위해서는 전문단체를 육성하거나 또는 농촌에 있는 전문적인 조직체를 활용하는 등의 방법을 강구해볼 필요가 있다.

4.3.3. 다양한 주민조직체의 활용과 발굴

지방에 존재하고 있는 기존조직의 파악과 활용도 매우 중요하다. 농촌진흥청 등에서 시행하고 있는 영농학습조직, 여성조직 등을 농촌개발사업을 수행하는 주체로 전환할 경우, 기 양성되어 있는 조직의 활용이라는 측면과 그리고 농업에 대한 이해도가 높은 조직을 농촌개발조직으로 활용한다는 면에서 유용할 것으로 생각된다. 또한 농촌에서 건전하게 육성되고 있는 농어촌활성화 또는 농촌마을만들기와 관련이 있는 조직을 새로운 주체로서 추가적으로 활용하여 시험해볼 필요성이 높다고 생각된다.

나아가서는 현재의 시점에서 요구되고 있는 새로운 주민참여형 마을만들기를 효과적으로 수행하기 위해서는 현재의 정책변화와 분권화를 이해하고, 마을만들기에 대한 지식을 가지고 있는 조직을 육성하는 것이 매우 중요하다고 판단된다.

그리고 농촌개발사업의 추진을 진일보시키기 위하여 NPO의 육성과 관련된 법률을 만들고, NPO조직을 농촌개발현장에서 적극적으로 활용하고 있는 일본의 사례를 충분히 참고해야 할 것으로 보인다. 나아가서는 최근에 한국에서 많이 논의되고 있는 협동조합이나(김정섭, 2013), 사회적인 기업 등의 다양한 조직 들이 농촌개발의 현장과 연결될 수 있는 다양한 정책 개발이 시도되어야 한다.

4.3.4. 도·농교류사업에서 활용되고 있는 도시조직을 농어촌개발사업에도 확대·적용

도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률에서는 농어촌교류활동의 활성화를 위하여 도·농교류사업을 추진하는 개인·단체 등을 지원할 수 있다는 근거규정(동법 제12조)을 두고 있다. 동 규정에 의거 도·농교류사업의 도시 측 협력자로서 도·농교류와 관련성이 있는 도시에 기반을 두고 있는 다양한 단체를 선정하여 정부의 예산을 지원하고 있다. 도시부에 있는 다양한 도·농교류와 관련된 전국조직 및 지방조직을 활용할 수 있는 방안의 확대가 필요하다.

그러나 현재 존재하고 있는 전국적인 도시소비자 조직이나 농업·농민 관련 조직은 마을활성화와 관련이 되어 있기 보다는 다소 정치적인 색채가 강하다. 따라서 전국적인 조직망을 가지고 있는가 하는 것이 중요한 것이 아니라, 실제로 지방에서 농촌활성화를 위해서 실제로 작동하고 있는가를 파악하여 활용하는 방안을 모색하는 것이 중요하다.

4.3.5. 시·군 자체의 중간지원조직에 의한 농촌개발사업장의 종합적이고 현장 밀착적인 관리

현재 시·군에는 각종 보조금 및 포괄보조금에 의한 농촌마을단위의 사업장이 다수 존재하고 있으나, 이를 관리하는 관련 공무원은 매우 제한적이다. 다수의 사업장을 해당 시·군이 직접관리하기에는 인원수, 농촌개발에 대한 지식의 수준 등의 측면에서 충분하지 않다. 이에 따라 농어촌공사에 위탁하여 관리하거나, 자체적으로 민간 역량강화업체를 선정하는 절차를 밟는 등의 다양한 시도가 나타나고 있다. 민간용역기관에 위탁하는 경우에도 업체의 인력이 그 지역 출신이 아니고, 지역에 상주하는 기간이 매우 제한적이고, 인력의 전문성이 충분하게 갖추어진 상태는 아닌 것으로 판단되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 전술한 바와 같이 양평, 진안 및 완주 등에서는 자체적으로 지원센터를 설립하여 시·군내의 농촌개발사업장을 보다 가까이에서 관리할 수 있는 방안이 실행되고 있다. 지원센터의 설립은 시·군내에 살고 있는 인력의 활용이라는 측면, 자체인력의 육성이라는 측면, 단위 사업별 관리가 아닌 시·군 전체의 방향성 속에서 사업장의 종합적인 관리가 가능하다는 측면, 그리고 현장 밀착형으로 관리가 가능하다는 등의 측면에서 활용이 가능하다고 판단된다. 나아가서는 도 단위별로 설립되어 있는 농림축산식품부의 농촌활성화지원센터와의 역할 분담을 통하여 농촌사업장의 관리와 역량강화를 보다 체계화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

5. 결 론

미래형 농촌발전을 위해서는 종래와 같이 공공부문 만으로 농촌을 끌

고 가는 데는 한계가 있다. 농촌개발에 있어서 주민의 자발적인 참여와 봉사라고 하는 새로운 가치관의 형성과 주민의 역량강화를 통해서 정부와 주민이 같이 농촌지역의 발전을 위해서 협력할 수 있는 제도적인 장치의 마련이 매우 중요하다. 기존의 공간기반형 농촌지역개발정책시스템을 대체하거나 보완하고, 실제의 농촌현장에서 농촌주민이 농촌개발사업에 주도적으로 참여하기 위해서는 농촌에 존재하는 다양한 주민조직을 육성하고 활용하는 방안이 마련될 필요가 있다.

기존의 공간기반형 농촌지역개발정책 시스템에 대응하는 의미로 주민조직 기반형 농촌지역개발정책시스템이라는 용어를 제시하고 있다. 핵심내용은 농촌지역의 활성화를 위해서 자연발생적으로 형성되고 있는 다양한 주민조직을 활용하고, 공공부문과 주민조직의 역량을 보완해줄 수 있는 기구로서의 중간조직을 도 단위와 시·군 단위에 설치하는 내용을 담고 있다. 이러한 정책은 EU와 일본 등에서 이미 시도된 바 있으며 확산되고 있고 성과가 있는 것으로 판단되고 있다. 우리나라의 경우도 농촌정책의 근간인 농촌마을이 도시화와 산업화의 과정에서 근본적인 변화에 직면하고 있고, 나아가서는 지방분권화라는 시대적인 흐름을 따라가야 하는 상황에 놓여있다는 면에서 정책변화를 시도해야 하는 시기라고 판단된다.

새로운 시대의 주민기반형 농촌지역개발정책 시스템의 구축에 있어서 가장 기초가 되는 것은 주민조직이 건전하고 건강하게 육성되어야 하는 점이다. 농촌지역의 활성화를 위해서 정치 지향적이 아닌 순수한 자원봉사 또는 권력을 추구하지 않은 비영리 시민단체의 육성이 전제되어야 할 것으로 생각된다. 그러나 지방단위에 있어서의 지역사회의 발전을 위해서 노력하는 건강한 시민단체는 많다고는 볼 수 없다. 따라서 농업이라는 기능적인 접근만이 아닌 농촌공간이라는 영역적인 발전을 도모하고, 도시와 농촌의 공생을 꿈꾸는 다양한 시민단체가 육성될 수 있도록 지원

할 필요가 있다. 또한 주민조직의 활동과 지역사회의 발전을 연계시키는 시각이 농촌지역개발정책 속으로 녹아들어가야 할 시점이라고 판단된다.

우리나라에 있어서도 주민참여와 관련된 다양한 제도들이 도입되고 시도되고 있다. 도시재생법에서는 주민조직을 도시재생의 주체로서 인정하고 있다. 협동조합법의 제정에 따라 주민협의회가 자생적으로 만들어질 수 있는 토양이 형성되고 있다. 나아가서는 농림축산식품부 등에서 마을 만들기와 관련하여 주민을 참여시키고 중간지원조직을 구상하는 법률안에 대한 입법화를 시도하고 있다.

따라서 농촌지역에 있어서 우후죽순 격으로 생겨날 것으로 예상되는 다양한 조직을 어떻게 하면 농촌지역개발에 있어서 새로운 주체로 육성해나갈 수 있을 것인가에 대한 지속적인 논의와 제도의 마련이 요구되고 있다. 또한 실제로 농촌주민조직에 기반을 둔 구체적인 개발계획의 수립과 심의, 정부의 사업비 지원, 주민조직의 사업실행 등을 어떻게 해 나갈 수 있는지에 대한 다양한 형태의 사업모델에 대한 연구도 필요하다. 무엇보다도 주민조직 기반형 농촌지역개발정책은 주민조직의 지속성과 건전성을 생명으로 한다. 주민조직의 지속성과 건전성을 판단할 수 있다는 다양한 이론과 관리 등에 대한 실천방안 등의 후속 연구도 필요한 시점이다.

주민조직 기반형 농촌지역개발정책 시스템을 도입하기 위해서는 많은 선행 과제가 존재하고 있다는 것을 잘 알고 있다. 그러면서도 이 연구는 기존의 공간단위를 기반으로 하는 정책만을 고수하는 농촌지역개발정책 시스템을 흐름을 보다 유연하게 바꾸는 것이 현 시점에서는 매우 중요하다고 생각한다. 그래서 시론이라는 이름으로 문제제기를 하고자 하는 것이다. 후속의 주장과 연구가 이어질 수 있기를 기대한다.

■ 참고 문헌 ■

- 경기농촌활성화지원센터. (2013). 제1차 경기농촌현장포럼 교육/워크숍. 화성: 협성대학교.
- 구자인, 유정규, 곽동원, & 최태영. (2012). 마을만들기 진안군 10년의 경험과 시스템. 안양: 국토연구원.
- 김수석. (2003). NGO의 농정참여 실태와 과제. 농정연구, 189-209.
- 김진경 & 윤원근. (2013). 경기도 마을 만들기 지원계획 및 실행방안. 미발표자료
- 김정섭, 김미복 & 마상진. (2013). 협동조합기본법 제정 및 시행의 시사점과 농촌정책의 과제. 농촌지도와 개발, 20(1), 1-39.
- 김정희. (2013). 농촌지역개발정책 재편 및 마을만들기 활성화 방안, 농촌활성화컨퍼런스 4-20. 제10차 농어촌정책포럼. 한국농촌경제연구원, 서울.
- 박대식 & 권인혜. (2011). 농어촌 다문화가족의 현황과 정책 개선방안. 농업전망 2012, 353-386. 한국농촌경제연구원, 서울.
- 성주인 외. (2012). 농어촌 정주공간의 변화와 정책과제. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 윤원근. (1999). 한국농촌계획론. 서울: 대학출판사.
- 윤원근. (2012). 일본에 있어서 농촌지역개발주체의 존재형태와 변화방향에 관한 연구. 농촌지도와 개발, 제18권 제3호, 666-691.
- 윤원근 & 조영재. (2012). 농산어촌 생태문화산업자원 활용관련 정책개발시스템 구축방안, 농산어촌생태문화산업자원 활용증진방안, 267-337. 서울: 농림수산식품부·한국농어촌공사.
- 이기원. (2012). 무엇으로 농어촌을 활성화시킬 것인가?. 농업농촌의 길 2012: 격동하는 동북아, 굽이치는 소비자 트렌드 369-387. 농업농촌의 길 2012 조직위원회, 서울.
- 조영재 외. (2011). 충청남도 희망 농어촌마을 만들기의 추진모형 및 실천. 공주: 충남발전연구원.
- 정철모. (2013). 지역재생을 위한 협동조합의 활용. 청송군 발전방향 모색을 위한 청송포럼, 2-34. 한국농촌경제연구원, 서울.
- 지역발전위원회. (2012). 지역발전 우수사례 안에서 답을 찾아라. 서울.

European Court of Auditors. (2010). *Implementation of the Leader Approach for Rural Development*. Luxembourg; Publication Office of the European Union

OECD. (2006). *The New Rural Paradigm*. Paris.

Received 10 November 2013; Revised 25 November 2013; Accepted 5 December 2013

Establishment of New Rural Development Policy System Based on the Unit of a Community Organizations

Won Keun Yoon

Hyupsung University, 72, Choirubek-Ro, Bongdam-Eup, Hwasung-Si,
Gyeonggi-Do, 445-745, Republic of Korea

Abstract

The purpose of this study is to establish a new rural development policy system based on the unit of a community organizations. This study is to complement or replace the existing rural development system which is based on the unit of rural villages. The communalism which is the core concept of traditional rural villages has been weakened or destroyed. Especially, economic, social and spatial communalism of a rural villages has been weakened rapidly in the process of industrialization and urbanization for the last 50 years.

This means that strong communalism inside rural villages and neighborhood independence from each others among rural villages are already weakened. Rural villages no longer represent rural area, unlikely the hypothesis policy makers have been used to set up rural development policies.

Advanced countries like EU and Japan are well known to have a rural development policy based on the units of social organizations in the rural area. These policies have been on the main stream in the era of local decentralization. Rural resident's organization made rural site's development plan using local assets and submitted to the

public sector. Then the public sector examine its value and possibilities as a rural development projects. And public sector finalize the decision on subsidy grant.

These policy patterns are already introduced partly in the field of urban development programme as well as rural development programme. It is time to apply those policies more widely and to examine more systematically.

key words : Rural Development Policy System, Rural Villages, Communalism, Community Organization



Won Keun Yoon is a professor of department of regional development, Hyupsung University, Gyeonggi Province, South Korea. His research interests have been primarily in the area of rural policy and planning. His recent concern is to survey agricultural and rural heritages in rural area and its conservation and utilization.

Address: (445-745) 72, Choirubek-Ro, Bongdam-Eup, Hwasung-Si, Gyeonggi-Do, Republic of Korea

e-mail: younwk@uhs.ac.kr