

[제 2주제]

**면중심지 활성화 사례와 정책적 시사점
: 옥천군 안남면의 지역공동체 활동 사례**

- 성주인 박사(한국농촌경제연구원) -

면 중심지 활성화 사례와 정책적 시사점

: 옥천군 안남면의 지역 공동체 활동 사례

1. 도입

- 대청호 인근에 자리한 옥천군 안남면은 여느 농촌과 마찬가지로 고령화가 두드러지며 주민 다수가 농업에 종사하는 곳이다.
 - 12개 행정리로 이루어져 있으며, 전체 인구가 1천5백 명에도 못 미치는, 옥천군에서 가장 작은 면이다.
 - 2010년 전체 가구(648호) 중 농가가 382호로 59.0%를 차지한다.
 - 2013년 6월 기준으로 65세 이상 노인 주민 비율이 38%에 달하는 초고령 지역이기도 하다.¹³⁾
- 이처럼 안남면은 인구가 적고 특별한 관광 자원도 없는 전형적인 농촌지역이지만, 지역공동체 활동이 면 단위에서 활발히 수행되어 최근 들어 주목받고 있는 곳이다.
 - 전국적으로 농촌 마을의 공동화·과소화가 진행되는 상황에서도 마을별 분산 사업 추진으로 인한 비효율과 사업 효과 저해 문제가 상존하는 실정이다.
 - 이러한 상황에 대응해서 마을 간 연계와 네트워크를 통해 새로운 지역 공동체 형성 필요성이 제기되지만, 인구 고령화와 인적 자원 부족, 마을간 협력 경험 미비 등으로 인해 쉽지 않은 상황이다.
 - 하지만 안남면에서는 2000년 이전부터 진행되어온 지역사회 활동 경험에 바탕을 두어 면 단위의 새로운 공동체 형성의 가능성을 보여주고 있다.
- 특히 안남면에서 그동안 진행된 주요한 주민 활동 사례들의 무대가 대체로 면 중심지 단위에

13) 2010년 인구주택총조사 집계로는 면 전체 인구 중 46.7%가 65세 이상 노인으로 집계되어 고령화 정도가 더욱 심한 것으로 나타났다.

서 형성되고 있어 향후 지역개발사업의 추진 방향에 대해서도 시사점을 제공한다.

- 정책 대상으로 읍·면 중심지의 역할이 강조되면서 배후 마을과 중심지의 연계 아이템 개발 필요성이 제기되고 있지만, 실제 실천적 경험은 충분치 않은 것이 현실이다.
- 이런 점에서 안남면에서 진행된 경험들은 기존 지역개발사업의 방향 모색에 중요한 시사점을 제공하며, 농촌 마을 만들기 확산을 위해서도 참고할 점이 많으리라 판단된다.

2. 지역 공동체 활성화를 위한 안남면의 활동 사례

□ 면 단위의 공동체 활동 경험의 축적

- 안남면은 1990년에 젊은층이 중심이 되어 농민회가 창립되고 난 이후 지역 내에서 다양한 공동체 활동이 추진되었다.
 - 면민 체육대회, 연흥회(풍물패), 어버이날 행사와 작은음악회 등에 이르기까지 다양한 활동들이 진행되었다.
 - 이 과정에서 기존 지역 유지 등이 중심이 된 ‘기득권층’과 갈등 상황도 있었으나, 주민들 간 입장을 조정하고 논의하는 과정을 통해 안남면 지역 공동체를 유지·발전시키는 노력이 진행되었다.
 - 면민 체육대회나 풍물단 활동 등이 기존에 갈등을 겪던 주민들 간에 화합 장으로 승화되었다.
- 주민자치센터를 활용하여 다양한 프로그램을 시행하고자 시도하였다.
 - 2002년 주민자치센터가 출범할 당시 안남은 주민자치센터 시범지역이었다. 초기 주민자치센터는 문화프로그램을 운영하는 정도의 활동을 하게 돼 있었는데, 안남에서는 이러한 지침과 별도로 안남 식의 운영을 주장하였다.
 - 즉, 지역개발분과, 교육·문화분과, 여성·복지·환경분과를 구성하여 복합적이고 독립된 활동을 하고자 한 것이다. 지역개발분과에서는 농업과 관련된 활동을 하면서 지역에서 일어나는 일련의 행사들을 책임지고자 하였고, 교육·문화 분과에서는 스포츠댄스, 풍물교실, 발마사지교실, 어머니학교와 같은 프로그램을 운영하도록 하였다.
 - 이러한 시도 속에서 실질적인 활동은 크게 일어나지 않았으나, 그 과정에서 어머니학교,

작은음악회, 면민토론회 등이 자리매김을 하게 되었다.

○ 안남면에서는 2003년부터 자체적으로 ‘안남어머니학교’를 개설해서 운영하였다.

- 마을 노인들이 대상이며, 수업은 주 이틀 면사무소에 위치한 주민자치센터에서 주민들의 자원봉사로 진행되었다.
- 한글 교육부터 시작해서 다양한 프로그램 교육이 이루어졌는데, 매년 40~60명 가량이 학생으로 입학하였다. 어머니학교에 참여하면서 지금껏 지역의 일에 나서지 않던 할머니들이 새로운 자긍심을 갖는 계기가 되었다.

□ 지역 활성화를 위한 거점 시설 조성 및 전략사업 발굴 논의

○ 주민 활동의 구심이 되는 거점 시설이 소재지에 조성되었다. 2007년에 조성된 배바우작은도서관이 대표 사례이다.

- 도서관 건립은 면민 10인으로 구성된 ‘안남면 작은도서관 설립추진위’를 조직하여 진행하였다. 국립중앙도서관의 지원을 받아 시행되는 ‘책읽는사회문화재단’의 ‘작은 도서관 만들기 사업’의 일환으로 조성되었다.
- 2억 원의 사업비를 들여 시설을 건립하였으며, 지역농협 소유 부지를 무상으로 제공받았다. 주민들도 성금 1천5백만 원을 보태었다.
- 도서관에 들어갈 콘텐츠는 주민들의 의견을 적극 반영하여, 도서관이자 아이들의 방과후 놀이방, 아이들 먹거리를 만들 주방, 주민교육·토론회의 회의장 등으로 운영되고 있다.
- 오전 10시부터 오후 10시까지(일요일은 오후 5시까지, 월요일은 휴무) 열고, 안남면의 어머니 2명이 번갈아 가며 도서관을 맡아 운영한다.

그림 12. 배바우도서관 시설 내부



○ 배바우도서관과 연계해서 먼 내 마을을 순회하는 미니버스가 운행되고 시설의 이용도를 높이는 데 기여하고 있다.

- 버스를 도입하는 결정은 지역 내 숙원 사업에 대한 주민들의 의견 수렴 작업을 거쳐서 이루어졌다.
- 안남면은 대청댐 물이용부담금을 재원으로 하는 주민지원사업비를 매년 5억 원 가량 배정받는데, 이 자금으로 마을순환버스를 구입하였고 운영 비용도 여기에서 일부 충당하고 있다.
- 다른 지역에서는 주민지원사업비를 마을별 숙원 사업 시행에 투자하거나 물품 구입으로 소진하는 경우가 많지만, 안남면은 이 사업비를 지역의 중장기 발전에 도움 되는 일에 활용하고자 시도했다. 매년 지원금의 30~40% 상당을 떼어 먼 전체 발전사업에 투자해오고 있다.
- 2008년부터 마을순환버스를 운영하고 있는데, 지역 공동체 활성화를 도모하려는 목적으로 주민들이 결정한 일이었다.¹⁴⁾

○ 안남면은 주민지원사업비를 보다 전략적으로 활용할 방안을 모색하고자 2007년부터 2009년까지 먼 발전 방안에 관한 종합컨설팅을 실시하였다.

- 농촌 지역개발 현장에서 활동해온 (주)이장과 지역농업네트워크가 컨소시엄을 이루어 컨설팅을 실시하였으며, 총 1억5천만 원을 투자하였다.
- 주민지원사업비를 컨설팅 추진에 사용하겠다는 결정은 처음에 반대에 부딪혔다. 대청호 주변 지역의 주민지원사업은 금강수계관리위원회가 총괄 관리하는데, 컨설팅 비용으로 지원금을 사용할 수는 없다는 입장을 보였던 것이다.
- 안남면 주민들이 구성한 지역발전위원회가 중심이 되어 소관 관청에 꾸준한 협의와 설득을 거쳐 컨설팅 작업을 진행할 수 있었다.
- 마을순환버스를 도입하기로 결정한 것도 컨설팅 작업의 일환으로 이루어진 주민 수요조사 결과를 고려한 것이다. 주민 조사를 해보니 마을들을 순회하는 버스 운행이 필요하다는 요구가 가장 높게 나타났던 것이다. 기존 버스 노선은 간선도로 중심으로 편성되어 있어 교통 약자인 다수 노인들이 불편을 겪을 수밖에 없는 상황이었었는데, 이런 현실을 반영한 응답 결과이다.

14) 버스를 도입하는 일은 여러 가지 난관을 겪은 끝에 결정되었다. ‘여객자동차 운수사업법’에서는 여객자동차운송사업에 해당하지 않는 자가용 자동차의 노선 운행이 금지되어 있다. 따라서 구입한 버스를 일정 노선을 정해 운행하면서도 현행 법에 저촉되지 않는 방안을 마련해야 했던 것이다. 그래서 2007년에 개관한 배바우도서관 버스로 먼 내 마을들을 순회토록 하는 것이 타개책이 되었다. ‘여객자동차 운수사업법’에서는 자가용 자동차라 하더라도 학교, 학원, 유치원, 어린이집이나 교육·문화·예술·체육시설 이용자를 대상으로 하는 경우는 노선 운행을 허용하고 있기 때문이다.

그림 13. 안남면 마을순환버스와 배바우도서관 전경



□ 대의 기구로서 지역발전위원회 활동

- 지역의 장기 발전을 위한 컨설팅, 주민 의견 수렴, 버스 도입 시 각종 절차적 문제 대응 등 일련의 과정에서 주민 대표 조직인 안남면 지역발전위원회가 중요한 역할을 담당하였다.
 - 안남면 지역발전위원회는 2006년 이장단협의회가 주최한 면민토론회를 통하여 만들어졌다. 당초 12개 마을 이장과 마을총회에서 추천한 1명 등 당연직 24명으로 구성되었는데, 현재는 당연직 24명이 추천한 선출직 12명이 추가되어 36명으로 이루어져 있다.
 - 지역발전위원회는 매월 둘째/넷째 주 목요일 저녁 회의를 갖는다. 각 단위별 사업추진 협의가 이루어지며, 정기적인 월례회의를 한다.
- 지역발전위원회는 법적인 근거를 갖지는 않지만 주민 대의기구 역할을 수행하고 있다. 특히 대청댐 물이용부담금으로 추진되는 주민지원사업비 활용 계획을 수립하는 역할을 담당한다.
 - 원래 옥천군에서는 ‘옥천군 금강수계 주민지원사업 시행절차 등에 관한 조례’를 통해 읍·면장이 주민지원사업추진위원회를 구성해서 주민지원사업계획을 심의토록 하는데, 안남면의 경우 주민 자치기구 성격을 갖는 지역발전위원회에서 이 역할을 맡아서 매년 1억5천만 원 내지 2억 원 규모의 사업비를 집행하는 계획을 수립하고 있다.
- 지역발전위원회는 2007년부터 안남면 농업·농촌 발전계획 수립 컨설팅을 비롯한 다양한 활동과 산수화권역사업 추진 과정에서도 중요한 역할을 담당하였다.
 - 2007년 7월에 시작한 컨설팅을 통해 장기발전계획을 수립하였고, 2008년 3월에는 계획수립에 참여한 주민들과 외부 인사들이 모인 자리에서 안남면 비전선포식을 개최하였다. 마

을버스 운행, 안남면 브랜드 개발 작업도 주관하였다.

- 2010년에는 산수화권역(농촌마을종합개발사업), 에코빌사업(충북도 균형발전사업) 등을 추진했고 옥천군 참여예산 지역회의 역할도 맡고있다.

□ 산수화권역사업의 추진

- 안남면은 농업·농촌 발전계획 수립 과정의 논의 성과에 바탕을 두어 2010년에 권역사업 대상으로 결정되어 현재 5개 마을이 포함된 산수화권역사업이 진행되고 있다.
- 산수화권역은 ‘친환경생산단지 조성 및 도농교류활성화로 로컬푸드 거점화’를 권역 발전의 비전으로 삼고 있다.
- 2011년부터 2015년까지 시행되는 이 사업은 소재지 마을을 포함한 소재지권 5개 행정리가 참여하고 있다.
- 읍·면 소재지 정비사업에 해당하지는 않지만, 지역발전위원회가 중심이 되어 면 주민의 의사에 바탕을 둔 사업 아이템 발굴을 통해 안남면 배후 마을과 소재지를 포괄하는 발전 방향 모색을 시도하고 있다.

표 12. 산수화권역사업 주요 계획

구 분	세부사업	내 용	
		1단계 (2011~13년)	2단계 (2014~15년)
기초생활 기반확충	운동휴양		둔주봉 탐방로정비, 거리가구(윅터)
지역소득 증대	소득기반		친환경 지원센터
	체험관광	배바우공동체험장	마을 상징물
지역경관 개선	마을경관		가로수 정비
	생태환경	신재생 에너지(태양광, 지열)	신재생 에너지(태양광)
	도시경관		간판정비 및 건물채색, 안내판, 가로등
지역역량 강화	지역역량 강화	교육, 홍보마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을경영지원	교육, 홍보마케팅, 컨설팅, 정보화, 마을경영지원
	관리비등	세부설계비, 공사감리비, 사업관리비, 예비비 등	세부설계비, 공사감리비, 사업관리비, 예비비 등

자료: 옥천군청 내부자료

3. 지역 공동체 활동의 성과

□ 소재지의 서비스 이용 여건 개선

- 배바우도서관과 연계하여 마을순환버스가 운행되면서 무엇보다 주민들의 생활 불편 해소에 크게 기여하였다.
 - 명목은 도서관 차량으로 운행하지만 면 소재지와 안남면 관내 마을을 하루 9회 무료로 운행하고 있어 주민들이 소재지의 각종 시설을 전보다 용이하게 이용할 수 있게 되었다.
 - 무엇보다 교통 약자인 노인들의 불편 해소에 큰 기여를 하였다
- 면 소재지에 위치한 문화·복지시설의 활용도 제고에 기여하게 되었다.
 - 학생들은 보다 편리하게 도서관을 이용할 수 있게 되었다. 안남면에는 조손 가정 학생들이 많이 있다. 과거에는 이들이 방과 후에 시간을 보낼 수 있는 장소가 없었으며, 있다 하더라도 마을로 들어가는 차량이 일찍 끊어지므로 도서관 시설이나 학교 방과후 프로그램 등을 이용하는 데 제약이 있었다.
 - 배바우도서관과 연계하여 버스가 마을까지 운행하게 되면서 시간 보낼 곳이 없던 학생들도 도서관에 남아 책을 읽거나 친구들과 어울릴 수 있게 되었다. 마을순환버스 운행으로 도서관 프로그램을 활성화하는 효과도 얻게 된 것이다.
 - 노인들은 주민자치센터에서 운영되는 어머니학교 프로그램에 손쉽게 참여할 수 있게 되었다.

□ 주민의 경제활동 기회 창출

- 안남면은 전국 수준과 비교해서 마을(행정리) 단위의 경제활동 조직(작목반)의 구성 비율이나 도농교류사업(직거래, 체험관광 등) 참여 마을 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.
 - 2010년 행정리 단위 지역조사 결과에 입각할 때, 작목반 구성 마을 비율이 전국은 31.6%인데, 안남면은 58.3%로 나타나고 있다.
 - 도농교류활동 마을은 전국이 20.1%, 안남면이 33.3%로 집계된다.

표 13. 작목반 및 도농교류활동 현황

구 분	전체 마을	작목반 있는 마을	도농교류활동 마을
전 국	36,498	11,538 (31.6%)	7,333 (20.1%)
안남면	12	7 (58.3%)	4 (33.3%)

주: 2010년 통계청 농림어업총조사 지역조사 자료 집계

○ 농가 단위의 경제활동 상황도 변화하고 있다. 특히 농축산물 직판장 운영 및 직거래, 농축산물 가공, 농촌관광 등 농업 관련 사업에 참여하는 농가 비율이 증가하여 농가경제의 다각화가 진행되는 모습이 뚜렷이 확인된다.

- 안남면은 농업 관련 사업 참여 농가 비율이 2010년에 13.6%로 나타나고 있어 전국 평균 비율(11.2%)보다 높게 나타나고 있다.
- 특히 2005년 해당 비율이 2.8%였던 것에 비해 큰 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있다.

표 14. 농업 관련 사업 참여 농가 비율 변화

단위: %

구 분	2005년	2010년
전 국	7.8	11.2
안남면	2.8	13.6

주: 1) 통계청 농림어업총조사 원자료 집계

2) 2005년과 2010년 조사 결과 비교를 위해 원 데이터에서 2010년에만 포함된 '농기계 작업 대행' 활동은 농업 관련 사업 집계 항목에서 제외하였음

○ 안남면 농가들은 주로 직거래를 중심으로 한 사업에 참여하고 있다.

- 지명도 있는 관광 자원이 분포하는 지역과 달리 농가 민박이나 음식점 등과 같은 활동보다는 도시와 직거래 방식의 사업을 주로 수행하는 모습이다.
- 체험관광과 활동은 개별 농가 단위보다는 지역 단위로 수행되는 경향이 있다. 즉 지역 공동체 차원의 활동을 조직하여 개별 농가 단위의 소득 증대 및 경제활동 기회를 제공하는 데 초점을 둔다.

표 15. 안남면 농가의 농업 관련 사업 참여 현황

활동 구분	참여 농가 수(호)	비율(%)
직판장	1	0.3
직거래	47	12.3
농가식당	4	1.0
농산물 가공	2	0.5
농기계 작업대행	44	11.5
농촌관광	1	0.3
사업 참여 가구 계	87	22.8

주: 안남면 전체 농가 중 농업 관련 사업 참여 가구의 집계 결과를 분석

자료: 2010년 농림어업총조사 원자료 중 안남면 조사 결과 활용

○ 농산물 판매금액 변화 등을 통해 농가들의 소득 향상 효과가 나타나고 있다는 것을 간접적으로 확인하게 된다.

- 농림어업총조사 결과에 입각하여 농축산물 판매 금액 변화를 살펴보면, 2010년도의 경우에도 여전히 판매 금액 2천만 원 이하인 영세 농가 비율이 높게 나타나고 있다.
- 그러나 2005년에 비할 때 판매액이 5백만 원 이하인 농가 비율은 60.1%에서 51.6%로 감소하고 있으며, 판매액 5천만 원 이상인 농가 비율은 3.0%에서 7.1%로 증가한 것을 확인할 수 있다.

표 16. 안남면 농가의 농축산물 판매 금액 변화

단위: %

구 분	2005년	2010년
500만원 이하/ 판매 무	60.1	51.6
500-1천만원	15.7	17.5
1천-2천만원	10.4	12.3
2천-3천만원	6.7	6.8
3천-5천만원	4.1	4.7
5천-1억원	2.3	5.0
1억원 이상	0.7	2.1
합 계	100.0	100.0

자료: 통계청 농림어업총조사 원자료 집계

□ 지역사회역역의 역량 축적

- 지역 공동체 활동을 바탕으로 면 내에서 다양한 종류의 사회관계가 형성되는 계기가 마련되었다.
 - 안남면 지역발전위원회와 같이 면의 다양한 사안을 포괄하는 조직이 구성되어 정례적으로 활동할 뿐 아니라 품물단과 같은 동호회 모임도 활성화되고 있다.
 - 면민 체육대회나 작은 음악회 같은 행사를 개최할 때는 다양한 지역 단체들이 준비 과정에서 참여하고 있다.
 - 노인들(할머니)경우는 글을 읽고 쓸 수 있게 되어 자긍심이 높아졌을 뿐 아니라 사회관계도 변화하게 되었다. 이전에는 평생토록 가족과 이웃 주민들만 알고 지냈는데, 어머니학교에 입학하여 교육을 받으면서 면 전체로 사회관계를 넓힐 수 있게 되었다.
- 지역 공동체 차원이 활동 영역이 확대되면서 그에 동참하는 다양한 인적 자원을 발굴하게 되었다.
 - 어머니학교에서 학생들을 가르치고 배바우도서관을 운영하는 등 안남면의 각종 사업 추진을 지역 주민들이 담당하고 있다.
- 주민간 의견이나 마을 간 이해관계에서 차이가 존재하며 갈등이 발생하기도 하지만, 이를 지역 공동체 차원에서 풀어가는 구조를 마련하고 있다. 결과적으로 이는 사회자본의 축적에 기여하였다고 평가된다.
 - 공동체 활동 추진 과정에서 여러 가지 갈등(ex: 농민회 vs. 기존 이장단)이 대두하더라도 이런 과정을 공식적 논의 절차를 통해 적극적으로 수용하고자 시도해왔다. 면민 체육대회 등의 행사도 여러 단체간 갈등과 이견이 존재함에도 불구하고 통합 개최하는 전통을 형성하고 있다.
 - 대청댐 물이용부담금을 이용한 주민지원사업, 산수화 권역사업 등을 면 전체를 포괄하는 전략의 일환으로 추진하도록 방향을 잡을 수 있었던 것도 이런 전통이 자리잡고 있기 때문이다. 즉 지역 내에 협력의 문화를 정착시키고자 구성원들이 노력해왔고 그를 통해 사회자본이 자리잡았기 때문이다.

4. 정책적 시사점

□ 농촌 중심지 대상 사업의 기반이 되는 지역사회 역량 형성

- 지역 공동체 활성화를 위한 역량을 형성하는 데 오랜 기간이 소요된다는 것을 안남면 사례에서 살펴볼 수 있다.
 - 안남면은 주민들의 활동 성과가 오랜 기간 축적된 끝에 구성원들의 논의 과정을 거쳐 지역 비전을 담은 계획을 수립하게 되었으며, 이를 실현하는 수단으로 각종 지역개발사업 유치를 결정하게 되었다.
 - 권역사업이나 읍·면 소재지 정비사업 대상지의 상당수가 사업 지원을 계기로 주민 조직이 비로소 움직이기 시작한다. 그래서 주민들의 사전 논의나 역량 형성 과정이 없는 상태로 사업이 시행된다.
 - 반면 안남면은 정부 사업 지원과 분리된 준비 과정을 거쳐 지역사회의 현안을 발견하는 논의가 오랜 기간 이루어졌다. 그에 바탕을 두어 대규모 정부 지원 사업 유치에 이르게 되어 타 지역과 차별성을 갖는다.
- 따라서 안남면 사례는 읍·면 중심지 정책을 역점적으로 추진할 대상을 선정하는 문제와 관련해서 시사점을 제공한다.
 - 안남면은 인구가 1천5백 명에 불과하고 지표상 소재지의 중심성도 떨어지는 낙후한 곳이다. 하지만 이런 외형적 지표와는 달리 그동안 지역 공동체 활동을 거치면서 타 지역에 비해 구성원들의 사업 추진 역량은 더 높은 수준으로 형성된 곳이다.
 - 따라서 향후 단순히 인구 규모나 소재지 상업기능 분포 수준만으로 농촌 중심지 정책 지원 대상을 결정하기보다는, 지역사회 역량 수준이 갖추어진 곳을 선별하는 방안 마련이 필요하다는 점을 시사한다.
 - 중심지 역량 수준 진단 지표를 개발하고 이를 가이드라인 형태로 지자체에 제공하는 등의 방법을 고려해야 할 것이다.

□ 농촌 중심지 대상 사업의 추진 방식과 내용

- 지역 공동체 활성화를 위해서는 주민들의 활동을 매개할 거점공간의 역할이 중요하다. 단, 이때 거점공간은 소프트웨어 프로그램이 연계되는 장소여야 한다.
 - 안남면의 배바우도서관이나 면 사무소의 주민자치센터가 주민들의 활동이 모이는 거점공간의 역할을 하였다.
 - 이러한 거점공간은 마을 만들기 등에서 강조되는 ‘플랫폼’의 역할을 하는 시설이라 할 수 있다.
 - 향후 권역사업 및 읍·면 소재지 사업 등 지역개발사업의 일환으로 하드웨어 시설을 조성할 때는 해당 시설이 이처럼 주민들의 활동의 구심점 역할을 할 수 있도록 연계 프로그램이 운영될 수 있을지 여부를 중요하게 고려해야 한다. 그러한 프로그램을 이끌어갈 수 있고 수요자가 되는 주체들이 존재하는지도 판단해야 할 것이다.
- 읍·면 소재지 사업을 매개로 한 소재지와 배후 마을의 연계 방향에 대한 시사점을 얻을 수 있다.
 - 안남면에서 추진한 권역사업은 소재지 마을을 포함한 5개 마을이 대상지구이지만, 면 전체 마을의 의견 수렴을 통해 사업 방향과 아이템을 정하였다.
 - 사업 추진 결정 과정 자체가 안남면 지역발전위원회 논의를 통해 이루어졌기 때문이다.
 - 권역사업이기는 하지만 면 전체를 대상으로 하는 사업 아이템을 선정하고자 하였으며, 시설은 소재지 마을에 조성되지만, 이용 대상은 전체 주민이라는 공감대를 형성시키고자 하였다.
 - 배바우신문 발간 등과 같은 소프트웨어 활동도 면 내 전체 마을을 대상으로 진행되고 있다.

□ 민관협력과 자치에 바탕을 둔 농어촌 지역정책의 가능성

- 마을 단위가 아닌 읍·면 단위 나아가 시·군 단위에서 진행되는 정책 결정 과정에 주민들이 능동적으로 참여하는 민관협력 모델의 가능성을 제시한다.
 - 안남면 지역발전위원회는 주민들이 자생적으로 구성된 조직이지만, 지역사회의 현안을 논의하고 중요 정책 사업에 관한 의사를 결정하는 대의기구 성격으로 발전해왔다.
 - 나아가 안남면이 선도한 주민 자치 및 민관협력의 경험이 축적되어 옥천군에서는 농민단체와 생산자단체 등을 아우르는 ‘옥천군 농업발전위원회’가 발족하여 지역 농정의 현안을

논의하는 역할을 하고 있다.

- 이러한 옥천군과 안남면의 경험은 농업회의소를 비롯하여 지역 농정의 파트너이자 대의기구 성격으로 활동할 민간 주체 활동 방향과 관련해서 나름의 시사점을 제공한다.

○ 새로운 민간 주체를 지역 단위에서 조직하고 역할을 부여하는 일은 최근 논의되는 상향식 농촌계획제도 도입과 관련해서도 중요한 과제이다.

- 최근 검토되는 지방 농정체계 개편의 일환으로 상향식 계획을 제도화하는 과제가 논의되는데, 이때 중요한 것은 관련 계획 과정의 논의를 이끌어가고 계획을 승인하는 커뮤니티 단위의 절차를 마련하는 것이다.
- 특히 이는 주민 참여에 바탕을 둔 읍·면 단위의 정책적 역할 강화 필요성이 있다는 점을 시사한다.

○ 이와 관련하여 영국의 패리쉬 계획 도입·운영 경험과 같은 외국 사례도 참고할 필요가 있다.

- 패리쉬 계획은 2000년 농촌백서(Rural White Paper)을 통해 처음 제안되었다. 이는 전원청(Countryside Agency)이 제안한 개념으로, “활력있는 마을” 계획(“Vital Villages” scheme) 아래 패리쉬 계획을 지원하도록 하였다.
- 전원청은 2004년까지 1,000개 커뮤니티가 패리쉬 계획을 수립하는 것을 목표로, 최대 5,000파운드까지 자문 비용과 보조금을 지원하고, 농촌커뮤니티협의회(Rural Community Councils: RCCs)로 하여금 전문가 컨설팅을 실시하도록 하였다.
- 지역사회 근린계획으로서 마을/패리쉬계획(Village/Parish Plan)은 미래에 커뮤니티가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 그러한 발전상을 어떻게 실행시켜 나갈 것인지에 대한 구체적 실행계획(action plan)을 포함하는 계획으로, 근린의 다양한 이해관계자들로 구성된 운영위원회(steering committee)를 구성하여 수립한다.
- 이러한 패리쉬 계획의 활성화 과정에서 패리쉬 의회의 역할도 중요하다. 패리쉬 의회는 일상생활과 직결된 문제에 대해 주민 의사를 대표해서 상위의 관할 자치단체 의회에 제출하는 역할을 하며, 주민 행정서비스 제공 등 지역 사무의 자치적 처리 기능도 갖는다. 패리쉬 계획의 활성화를 위해서는 과세 권한 및 예산심의권 등이 없는 준자치단체인 패리쉬 의회의 역할도 중요하다.

○ 참고로, 풀뿌리 단위인 커뮤니티의 참여에 바탕을 둔 계획 수립과 정책 과정을 강조하는 흐름은 최근 들어 더욱 뚜렷해지고 있다.

- 영국의 패리쉬 계획을 이어 논의되는 근린계획(Neighbourhood Plan)의 사례가 이를 보여준다. Neighbourhood는 도시계획, 통계 등에서 이용되는 공동체의 단위(unit)로서 농어촌 정주공간 체계상으로 마을과 타운의 사이에 해당되는 크기라고 볼 수 있다.
- 따라서 Neighbourhood Plan은 대체로 기존 패리쉬계획보다는 좀 더 규모가 작은 수준의 계획을 의미한다.

- 현 연립정부에 의해서 기안된 Neighbourhood Plan은 공동체가 살고 있는 공간의 미래를 결정하는 새로운 방법으로 설명되고 있으며, Localism Act 2011(지역특성화법)에 의해서 이런 Neighbourhood Planning의 권한을 새롭게 부여하였다. 영국 의회의 승인과 관련 준비 과정을 거쳐서, 2012년 4월부터 공동체들이 Neighbourhood Planning을 시작하고 있다.

□ 마을의 여건 변화에 따른 지역 공동체 재구성

- 끝으로, 안남면 사례는 마을 공동화 등에 따라 향후 중요성이 높아질 마을 네트워킹과 새로운 지역 공동체 형성 가능성을 제시한다.
 - 그동안 개별 마을 수준의 공동체 활성화 시도가 갖는 한계를 기존 마을 단위 지역개발사업을 통해 경험한 바 있다. 인적 자원 부족 등으로 인해 개별 마을 수준에서는 농촌정책의 기초 단위로 역량을 형성해가는 데 한계가 있게 마련이다. 사업을 추진하더라도 소수 마을 리더에 의해 공공시설이 사유화되며, 일반 주민들의 의사결정 참여에도 제한이 있는 경우가 많다.
 - 반면, 안남면 사례에서는 개별 마을 단위 사업 추진 시 나타날 비민주적 의사결정 문제, 인적 자원 부족 등의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 발견할 수 있다. 안남면 사례를 통해 마을 네트워킹의 필요성을 살펴볼 수 있으며, 그러한 네트워크가 효과적으로 작동하는 조건이 무엇인지 시사점도 발견할 수 있다.

참고 문헌

- 성주인, 이동필, 권인혜. 2008. 「국토 공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박시현, 김용렬, 윤병석, 남기천. 2012. 「농어촌 정주공간의 변화와 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 박시현, 윤병석. 2012. 「해외 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 성주인, 송미령, 윤정숙. 2012. 「농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 주교종. 2012. “자치와 협동의 지역공동체 만들기: 행복한 안남, 살맛나는 안남 이야기”. 「농어촌 활성화를 위한 귀촌-지역공동체 정책 연계 세미나」 자료집 67-77. 한국농촌경제연구원.