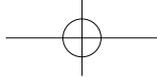


# 차례

정낙추 만평 '김장바위' 전설이야기	5
편집인의 글 민관협치, 어렵고 힘들지만 꼭 가야 할 길   구자인	7
문화로 만나는 마을 이야기 [사람, 책을 읽다] 존재   장은성	15
[나는 마을에 삽니다] 소농을 위한 새로운 농기구를 상상하는 박준하 씨   이준표	18
[지상전시] 세월아   조금연	24
특집   마을의 후계자: 누가 마을을 이어갈 것인가? 농촌 마을 후계자 양성의 실천 환경과 다양한 경로   구자인	29
충남의 농촌 마을, 한계마을에 주목하자   조영재	42
귀농운동과 마을 그리고 후계   이진천	49
마을이 스스로 후계자를 키워야 한다   정민철	55
자랑스러움, 젊은 귀향인이 농촌에서 살 수 있는 힘   복권승	66
어은1리의 귀향인, 마을리더가 되다   장윤수	74
귀농귀촌지원센터는 민간이 운영해야 한다   심명희	84



## 지상중계

[제2회 마을만들기 대화마당의 기록]

농촌 마을과 양성평등

91

마을 소개 | 우리 마을이 달라지고 있어요

천인국으로 행복한 서천군 마서면 산내리 마을 | 박진시

109

## 지원센터 활동보고

[작은국제학술행사 3]

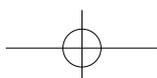
농민 스스로 지역만들기

117

충청남도 마을만들기 중간지원조직 구축 현황 및 연락처

119

## 4 | 차례



# ‘김장바위’ 전설이야기



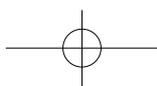
사람들의 이야기가 마을을 만든다. 이야기는 그 마을의 풍속이 되고 법도가 된다. 그 이야기가 전해오고 변형되어 현재의 삶 속에 적용된다면 그 마을엔 아직 희망이 있다. 누군가가 그 마을을 이어갈 것이기 때문이다.

태안군 남면의 ‘김장바위 전설’은 현재형이다. 태안에서 ‘바닷물 절임배추’가 상품화되어 소비자들에게 각광받는다는 것, 이것이야말로 마을이 이어지기 위해서는 무엇을 할 것인가를 우리에게 보여준다. ☞\*



\* 정낙추 만화작가는 태안문화원장으로 일한다. 시인이자 농부이고, 소원면 모항1리 이장을 맡고 있다. 전통소금인 '자염'을 복원했고, 충남작가협의회 회원으로도 활동 중이다. 『흙빛문학』에 대하소설 『풀의 역사』를 연재 중이며, 시집 『그 남자의 손』과 『미움의 힘』, 소설집 『복사는 울지 않았다』를 출간했다.

## 6 | 정낙추 만평



편집인의 글

# 민관협치, 어렵고 힘들지만 꼭 가야 할 길

구자인\*

충남연구원 충남마을만들기지원센터 센터장

## 충남의 농촌마을정책은 민관협치가 출발입니다

2015년은 충남 농촌마을정책의 큰 전환점이었습니다. ‘광역은 광역답게’, ‘행정은 행정답게’란 관점에서 앞으로 나아가야 할 큰 방향을 정하고 제도적 시스템을 크게 정비했습니다. 행정과 민간(마을)의 역할을 구분하되, 상호 협력하는 민관협치(民官協治(거버넌스) 모델을 기본으로 도입했습니다. ‘주민 주도, 상향식 마을만들기’를 구호로만 실천하는 것이 아니라 정책 환경을 정비하면서 마을의 성장 과정을 현장밀착형으로 지원하기 위해 중간지원조직 설치를 강력하게 추진했습니다.

광역의 정책 역량을 강화하면서, 동시에 마을사업의 ‘칸막이’를 극복하기 위해 관련 정책 영역과의 협력도 계속 시도했습니다. 무엇보다 시군 자치단체마다 ‘마을만들기의 민관협치형 지원체계’가 구축될 수 있도록 공모사업 형식으로 단계적 지원을 시작했습니다. 마을만들기(공동체)지원센터라는 중간지원조직 설치와 운영을 핵심으로 하면서 민관협치형으로 잘 운영될 수 있도록 ‘행정의 지원체계 정비’와 ‘민간 네트워크 법인 설립’도 동시에 추진 하였습니다. 10대 핵심과제를 정하고 그 기준에 따라 계속 점검하면서 조금

민관협치, 어렵고 힘들지만 꼭 가야 할 길 | 7



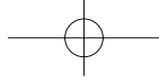
씩 전진했습니다.

어느 것 하나 쉽지 않은 일이지만 5년째에 접어든 2019년 6월 현재 기준으로 보자면 중간지원조직은 이미 11개짜가 설치되었습니다. 올해 연말이면 3개 시군에서 더 설치될 것으로 예상됩니다(계룡시만 내년부터 시도). 행정 지원체계도 조금씩 개선되고 있습니다. 다만 민간 네트워크 법인 설립이 계속 늦어져 중간지원조직의 민간위탁이 정체된 상태입니다. 하지만 광역센터와 수탁법인 상근자까지 포함하면 60여 명의 상근 마을활동가가 전문성을 키우며 농촌 마을을 지원하고 있습니다. 5년 전에 비해 엄청난 변화이고 전진인 셈입니다.

이처럼 충남의 농촌마을정책은 민관협치에 기반하여 제도적 정비가 빠르게 이루어지고 있습니다. 이 과정을 ‘행정 주도’이고 ‘하향식’이라고 비판하는 소리도 충분히 있을 수 있습니다. 하지만 정책과 제도는 선진 사례를 참고하면서 빠르게 정비하는 것이 행정의 역할이고, 광역의 역할이라고 봅니다. 이런 정책 환경 속에서 마을 주민들의 상향식 정책 개입도 활발해질 것으로 기대합니다. 앞으로 풀뿌리 현장 실천을 통해 다양한 경험을 더욱 축적하면서 새로운 정책도 제안하고 제도 개선도 요구하게 될 것입니다. 이처럼 하향식의 제도 개선과 상향식의 정책 개입이 상호작용하고 되먹임(피드백)하면서 충남의 농촌마을정책은 한 단계 더 도약할 것으로 기대합니다. 자부심과 자신감을 가져도 좋다고 생각합니다.

## 재정분권 로드맵이 발표되고 마을정책도 크게 변화합니다

물론 농촌 마을 현장의 변화는 조금 더 시간이 걸릴 것입니다. 시장개방이 점점 더 빨라지고, 먹거리가 전 세계적으로 유통되는 현실에서 ‘농사지어 먹고사는 일’ 자체가 쉽지 않기 때문입니다. 속된 말로 “풍년 들어도 걱정, 흉년 들어도 걱정”이라는 하소연을 매년 들어야 하고, “정부 하라는 말 반대로 가야 성공”이라고 비아냥거리는 소리도 들을 정도입니다. 여기에 덧붙여 지방과 민관이 스스로 해볼 수 있는 권한도 너무 적습니다. 좁은 나라에서



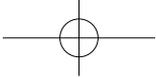
중앙집권의 오랜 역사를 거치면서 지방자치 재원財源이 20% 정도에 불과한 '2할자치' 문제가 심각했습니다.

문재인 정부 들어와서 자치분권 로드맵이 발표되었습니다. 2할자치에서 3할자치로, 나아가 4할자치로까지 재원을 이양하겠다는 재정분권 로드맵도 지난 4월 1일 발표되었습니다. 당장 올해부터 지방소비세율을 4% 증액하고, 내년에는 지방소비세율 10% 인상과 3.5조 원 규모의 균형발전특별회계(이하 균특회계로 약칭) 사무 이양을 하겠다는 계획입니다. 그만큼 지방의 자치재원은 늘어나고 지방의 창의력으로 지역 문제를 자치적으로 해결할 가능성도 확대되는 셈입니다. 여전히 많이 부족하지만 이런 재정분권조차도 불편하다는 소리가 여기저기에서 들립니다. 아직 때가 이르다고…….

재정분권 흐름 속에서 농식품부의 마을정책도 당장 크게 변하게 됩니다. 균특회계에서 '시군구 자율편성'(말만 자율편성이었지만)으로 분류되어 있던 일반농산어촌개발사업을 과감하게 재편했기 때문입니다. 중심지활성화, 기초생활거점육성, 신활력플러스, 시군역량강화(이상 농식품부 관할), 권역거점개발(해수부 관할) 등 5개 사업만 지금처럼 농식품부가 심사와 선정 권한을 계속 유지하고, 나머지 사업은 모두 지방사무로 이양하고, 더불어 재원도 이양했습니다. 특히 '마을만들기(자율, 종합)' 영역으로 분류되던 사업이 모두 지방사무로 이양되었고, 바로 내년부터 적용되기 시작하는 것으로 결정되었습니다.

매우 급작스런 결정처럼 보이지만 사실은 이미 예견된 것이었고, 또 오랫동안 민간에서 주장해왔던 내용이기도 합니다. 작은 마을사업까지 농식품부가 심사와 선정 권한을 가지는 것은 어불성설이라고 보았기 때문입니다. '시군구 자율편성'이라는 균특회계 분류에 맞게끔 기초자치단체로 권한(예산 포함)과 책임을 이양하는 것이 타당하다는 주장이었습니다.

하지만 정책과 제도설계 측면에서 보자면 과도기의 전환 과정을 보다 세련되게 검토할 필요가 있습니다. 정책 '실험'으로는 주민들이 당장 피해를 보기 때문입니다. 아직도 세부 내용은 논의 중이지만 민간의 실천 경험이 반영되지 않고 있는 것은 분명한 사실입니다. 정책 토론회나 간담회가 많이



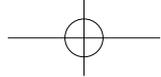
필요한 상황입니다. 저희 센터가 주도하여 이런 자리를 마련하고자 준비 중입니다.

## 자치단체 고유의 자치 노력이 더욱 중요해졌습니다

이제 마을정책의 권한과 책임이 지방으로 크게 이전된 것은 분명합니다. 자치단체마다 지금까지의 실천 경험을 반영하여 지역 특성에 맞는 마을정책을 수립하고 제도적 시스템을 빨리 정비해야 할 때입니다. 전국적으로 ‘마을정책의 불균등 발전’은 당분간 크게 심해질 것으로 예상됩니다. 열심히 노력하는 지역과 그렇지 않은 지역 사이에 농촌마을정책의 질과 양은 큰 편차가 나타날 것이란 뜻입니다. 물론 자치단체 사이의 좋은 경쟁이 촉발되어 중장기적으로는 좋은 결과를 만들어낼 것이라는 기대도 하게 됩니다. 충남마을정책의 방향에 대해 몇 가지를 제안해봅니다.

첫째, 충남 광역의 정책 역량과 시군 지원 기능을 더욱 강화해야 합니다. 현재 중심지활성화사업으로 국한되어 운영되는 광역계획지원단(광계단으로 약칭)을 확대 개편하여 전문가 인력풀을 많이 확보해야 합니다. 마을만들기지원센터와 농촌활성화지원센터, 농업6차산업센터로 분리 운영되는 광역 중간지원조직도 통합하고 확대 재편하는 방향에 대한 논의가 바로 시작되어야 합니다. 또 저희 센터가 4년째 시행 중인 ‘광역 마을동아리 육성사업’을 평가하면서 마을만들기의 광역 전문조직을 발굴하고 빠르게 성장시켜야 합니다. 또 가장 심각한 당면과제라 할 수 있는 마을활동가(현장전문가) 집중 육성을 위해 광역 단위 전문교육기관 설치도 적극 검토해야 합니다. 이런 제안들은 ‘광역 행정의 역할’에 충실하려 노력하고 추가적 재원과 이양되는 사무를 활용한다면 충분히 시행할 수 있는 사업들이라고 봅니다.

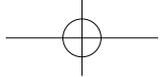
둘째, 시군 특성에 맞게 마을정책을 수립하고 상호학습을 통해 공동성장하는 환경을 만들어가야 합니다. 이번에 시군으로 마을만들기 사무가 이양되었고, 거기에 맞게끔 균특회계 예산도 이양된 셈입니다. 이제는 시군이 나서서 지역 특성에 맞는 마을정책을 수립할 차례입니다. 마을에 직접 지원하



는 소액사업도 발굴해야 하고, 마을 역량단계별 지원체계도 더욱 세심하게 설계해야 합니다. 또 충남 마을만들기 대화마당과 마을만들기 충남대회의 시군 버전도 시행하여 공동학습의 환경을 만들어가야 합니다. 중간지원조직 상근자의 직무연수 강화와 마을활동가의 발굴과 육성도 시급합니다. 광역은 이러한 전환 과정을 지원하고, 시군간의 상호경쟁을 통해 공동성장할 수 있도록 정책 환경을 조성해야 합니다.

셋째, 읍면 주민자치회와 강력하게 결합하여 ‘정책 칸막이’를 극복하고 읍복합(협업)을 통해 성과모델을 조기에 도출해야 합니다. 행정리도 마을이고, 읍면은 ‘더 큰 마을’이라 할 수 있습니다. 읍면이 원래 자치단체 단위였다는 기억을 되살려서 주민 생활권으로서의 완결성을 확보할 수 있어야 합니다. 대규모 국비사업을 사전에 준비하여 읍면 단위의 농업경제, 교육, 문화, 복지, 생활환경 등이 잘 맞물릴 수 있도록 해야 합니다. 농식품부의 중심지활성화와 기초생활거점육성, 신활력플러스, 그리고 보건복지부의 커뮤니티케어, 고용노동부의 사회적경제, 국토교통부의 소규모 도시재생뉴딜 등의 정책사업이 대표적 경우입니다. 주민자치(위원)회로 역량을 모아야 협력관계를 만들 수 있습니다. 또 이런 국비사업에서 상근자 인건비는 지원이 금지되어 있는데, 이번에 재정분권으로 이양된 시군 예산에서 반드시 보완할 수 있어야 성공가능성을 높일 수 있습니다. 읍면 단위의 성공모델이 도출되어야 행정리가 주민 생활세계로서 지속가능하게 유지될 수 있고, 타 지역으로도 빠르게 전파될 것입니다.

위와 같은 정책 환경 조성과 제도 정비가 이루어지면 마을 주민들의 자치 노력은 당연히 꽃을 피울 수 있습니다. 보조사업이나 외부 지원에 의존하지 않고 스스로 일어서려는 노력이 당당하게 대우를 받을 것입니다. 마을 주민들의 자치적 노력을 옆에서 응원하고, 시행착오를 줄이도록 지원 기능을 강화하며, 한 번 실패하더라도 다시 일어설 수 있는 환경을 조성하기 위해 정책과 제도 정비는 꼭 필요하다고 봅니다. 이것을 광역의 역할로 충분히 인식하고 있습니다.



## 민관협치는 어렵고 힘든 길, 여러분 스스로 목소리를 내야 합니다

지금까지 충남에서 농촌마을정책을 새로 시작한 5년 경험으로 보자면 민관협치형의 제도적 시스템 정비는 비교적 수월하고 빠르게 정비되어 왔습니다. 하지만 행정이나 민간이나 시행착오는 여전히 많고, 정책의 이해도는 그다지 높지 않으며, 더구나 생활문화로는 매우 일천합니다. 행정과 민간법인, 중간지원조직, 그리고 마을은 각자의 입장이 있고 실천해본 경험은 다릅니다. 그렇기에 곳곳에서 충돌하고 갈등이 드러나며 상처 입는 사람도 적지 않습니다. 하지만 “민관협치는 이렇게 어렵고 더디게 성장할 수밖에 없다”고 표현하면 너무 낙관적이고 방관자적인 자세일까요?

잘 생각해보면 충남의 농촌마을정책은 한국 역사에서 가보지 않았던 새로운 길을 걷고 있는 셈입니다. 외부에서 주목하는 방향이고, 때로는 부러워하고 때로는 반신반의도 합니다. 새로운 길이기에 힘들고 어려울 수밖에 없고, 각 주체 사이의 적절한 긴장감을 통해 ‘대등한 협력관계’를 지속적으로 모색해야 합니다. 민관협치의 균형점 찾기는 제도설계로만 가능한 것이 아니고, 지속적인 긴장관계 속에서 확보될 것입니다. 밖에서 제도적으로 제공하는 안전장치, 일방통행적인 지원사업, 유연하지 못한 관료적 자세 등은 이러한 길에서 ‘독毒’이고 ‘지뢰’라고 할 수 있습니다.

충남의 민선7기는 이제 1년을 맞이했습니다. 2017년에 민선7기를 준비하며 작성했던 충남마을정책 기본계획은 전진하지 못하고 중단된 상태에 있습니다. 그 사이에 재정분권으로 정책 환경은 또 바뀌었습니다. 앞으로 올해 7월부터 9월까지는 충남마을정책의 또 다른 큰 전환기가 될 것으로 봅니다. 균특회계 재편에 따라 충남형 농촌마을정책의 새로운 계획을 수립해야 하고, 2020년 예산에도 반영해야 합니다. 앞에서 제안드렸던 다양한 정책과 제도들을 다시 한 번 깊이있게 검토하면서 2020년을 지금부터 준비해야 할 것입니다. 단 하나의 정답만 있는 것은 아니기에 독자 여러분과 지혜를 모아 함께 전진할 수 있기를 기대합니다. 🌸