

농촌지역의 생활권 중심의 사회혁신체계 구축방안

협동조합 이장 대표 임경수

1. 들어가며

- 2000년 이후 농촌개발사업을 지역¹⁾수준과 마을²⁾수준에서 추진하여 읍면 수준의 지역사회의 요구를 충족할 수 없었고 해당 수준이 지역 문제 해결도 어려웠다.
- 농촌 지역은 읍면 간 생활방식, 공간구조의 차이가 있어 각기 다른 요구와 문제가 있으며 이를 지역, 마을 수준에서 대응하기 어렵다.
- 지역은 공간적 범위가 넓어 개인 생활과 밀접한 의제를 만들기 어렵고 마을은 이미 과소화하여 해결할 수 있는 문제의 범위가 좁거나 참여하는 주민이 작아 주민의 다양한 교류와 소통, 지역사회의 신뢰로 이루어지는 사회적 자본을 형성하기 어렵다.
- 도시에서 이주하거나 이주하고 싶은 청년들이 늘어나고 있으나 이들이 유연하게 지역사회에 접속하여 지역을 탐색하면서 안정적으로 정착하는 방안이 필요하며 이를 위해 정부가 추진하는 청년 일자리 정책과의 연계를 모색해야 한다.
- 또한, 기후변화와 포스트 코로나에 대한 대응과 관련하여 농촌정책의 전환이 필요한 시점에서 주민자치, 교육자치, 에너지 자립, 통합 돌봄, 생활형 기반시설의 확충 등의 굵직한 과제를 지역사회에서 제각각 추진하고 있어 이를 통합할 수 있는 새로운 체계가 필요하다.

1) 이하 시군단위 사업을 '지역'으로 통칭

2) 이하 농촌마을종합개발사업, 농촌중심지활성화 사업 등 권역수준의 사업을 포함하여 마을로 통칭

<관련 전문가 의견>

면 지역이 이미 붕괴되고 있다. 농촌의 가장 기본단위는 면 단위라고 생각한다. 예전에는 면마다 오일장이 열렸고 초중학교가 웬만큼은 다 있었다. 학구와 장터가 하나가 되면 얼굴 마주 보는 횡수가 많아지고 절로 공동체가 형성된다. 관계와 관계가 중첩되면서 공론장이 만들어지고 지역 정체성이 스며드는 것이다.³⁾ - 황민호 (옥천신문)

시민들이 일상에서 주권자로 역할을 해야 한다. 그러려면 그 범위가 서로 얼굴을 볼 수 있는 사이즈가 되어야 한다. 마을이 되어야 하고 최소한 읍면동 사이즈는 되어야 한다. 주민자치가 절대적인 또 다른 한 축이다.⁴⁾ - 이창용 (지방분권운동 대구경북본부 상임대표)

결국은 주민 다수가 자발적으로 직접 논의하여 ‘계획’을 수립하게 하고, 거기에 정부 부처 사업을 포함시켜야 한다. 즉, ‘풀뿌리 주민자치’ 그리고 주민자치에 기초한 ‘읍·면 계획’을 매개로 삼아야 한다. (중략) 모든 활동의 주체는 결국 ‘조직화된 주민들’일 수밖에 없다. 이 주민 조직은 민주적으로 의사결정하면서 집합적으로 실천하고 협동하는 조직일 수밖에 없다. 필경, 협동과 연대를 가치로 내세우는 사회적 경제 실천을 활성화하는 데에도 정부가 관심을 쏟아야 한다.⁵⁾ - 김정섭 (농촌경제연구원)

2. 마을만들기에서의 읍면 생활권

- 마을만들기라며 추진한 농촌개발사업을 다시 검토해보자. 마을은 어디인가. 마을만들기란 무엇인가.
- 마을만들기를 농촌개발사업으로 추진한 행정과 자발적 주민활동 혹은 사회운동으로 시작한 주민은 마을에 대해 다른 관점을 가지고 있다. 사회혁신의 측면에서 민간주도의 농촌정책을 추진한다면 주민 관점을 수용할 필요가 있다.

3) 황민호, “생활권 재편, 풀뿌리에서부터”, 「녹색평론」 2020년 5-6월호 (тол권 제 172호).

4) 이일균, 「지방에 산다는 것」, 피플파워, 2020.

5) 김정섭, “읍면 지역사회에 필요한 정부 정책사업 연계의 틀”, 페이스북

<표 1> 행정과 주민의 관점에서의 마을의 개념

구분	마을의 개념
행정 관점	사업의 대상공간 혹은 사업의 대상자가 거주하는 공간 행정적 최소 공간단위, 농촌지역의 경우 행정이 임명한 이장이 관리하는 공간적 범위인 '리' 혹은 몇 개의 마을이 합쳐진 공간
주민 관점	문제의 발생 혹은 의제를 공유하는 범위 지역주민이 정서적으로 공동체라고 생각하는, 역사와 경험을 공유하여 유대감이 존중되는 범위, 활동에 따라 '리'가 되기도 하고 수 개의 리가 합쳐진 '권역'이 되기도 하고 '읍면'이 되기도 하며 '시군' 전체가 되기도 함

- 마을만들기의 '만들기'도 마찬가지로 행정과 주민의 관점에서 아래와 같이 구별할 수 있다. 같은 이유로 주민 관점을 수용할 필요가 있다.

<표 2> 행정과 주민의 관점에서의 마을만들기의 '만들기' 개념

구분	'만들기'의 정의
행정 관점	마을단위 통합지원 사업 정부가 지원하는 사업으로 마을주민들의 주도적 활동을 통해 마을의 경제활동, 삶의 질을 향상 등을 종합적으로 촉진하고자 하는 사업
주민 관점	마을만들기 방식의 주민활동 주민들이 자신의 삶의 문제를 지역사회 문제로 확장하여 인식하고 이 문제를 해결하기 위해 주민을 조직하고 자발적 활동을 추진하는 이른바 '마을만들기 방식'의 다양한 자발적 주민 활동

- 마을과 마을만들기의 개념을 조합하면 4개의 마을만들기를 구별할 수 있는데 농촌개발을 행정주도가 아닌 주민주도로 전환하기 위해서는 **'크고 작은 공간 수준에서 다양한 분야의 주민활동을 마을만들기**

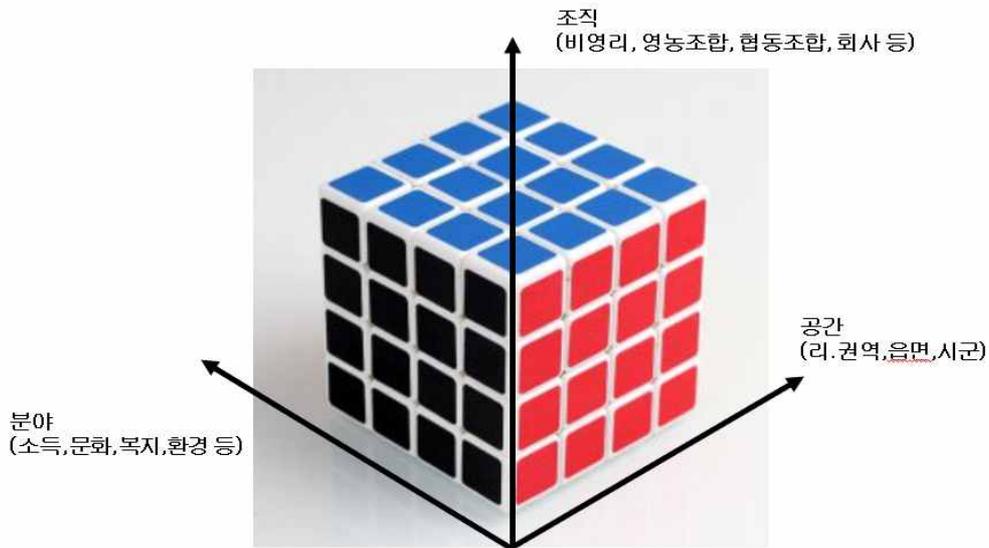
방식으로 추진하는 것으로 마을만들기를 정의할 필요가 있다.

<표 3> 마을만들기 개념의 조합

구분	마을 → ‘리’	마을 → 다양한 공간범위
마을 단위 사업	‘리’단위의 마을 단위 정책과 지원사업	‘리’, ‘권역’, ‘거점면’ 등 다양한 공간 단위의 정책과 지원사업
마을 만들기 방식	‘리’ 단위에서의 마을만들기 방식의 활동과 사업	크고 작은 공간범위에서 다양한 활동과 사업을 마을만들기 방식으로 추진

- ‘리’ 중심의 마을만들기를 모든 마을에 추진할 수 없으니 모든 마을의 욕구와 수요를 사각지대 없이 대응하는 것이 불가능하고 또한, 마을이 과소화되어 해결할 수 있는 문제가 제한된다. 따라서 크고 작은 공간 수준에서 다양한 분야의 주민 활동을 촉진하여 지역사회의 문제에 대응해야 한다.
- 결국, 농촌사회의 혁신은 다양한 공간과 분야에서 다양한 조직과 주체가 참여하고 활동하는 방식이 결합하는 아래와 같은 3차원으로 구성되어야 한다.⁶⁾
- 그런데 지역과 마을 수준의 교차점에서 많은 지원이 이루어졌고 다양한 활동이 일어났지만, 읍면 수준의 생활권에는 비어있는 교차점이 많다.

6) 그림과 같은 큐빅 모양이 되지는 않을 것이다. 지역마다 모양이 일정하지 않아 아메바 같은 모습일 것이고 그 모습도 수시로 변할 것이다. 3차원의 교차점에 꼭 활동과 사업이 있는 것이 아니라 비어있는 곳도 있을 것이다. 하지만 느리게 없어지고 채우면서 일정한 방향을 향해 움직이는 보이지 않는 비정형의 지역사회의 구조를 나는 지역공동체라고 부른다. ,



<그림 1> 지역사회 공동체 매트릭스

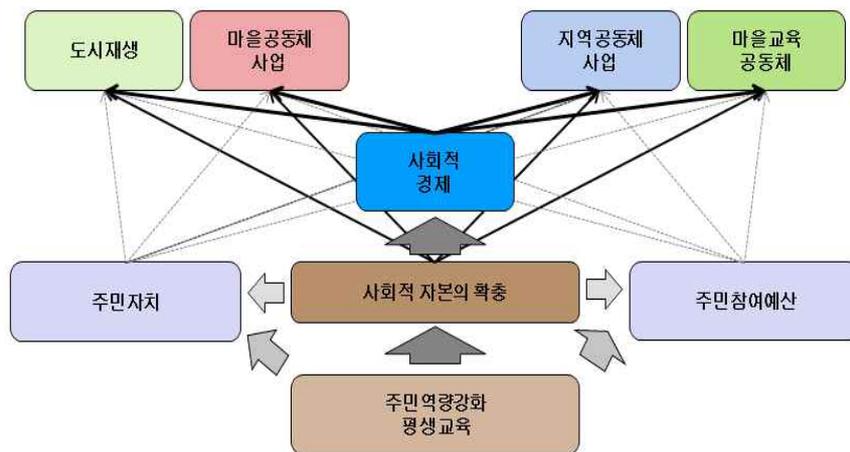
3. 사회혁신과 읍면 생활권

- 마을공동체 사업, 로컬푸드, 사회적경제, 도시재생 등에서는 지역 차원에서 중간지원조직을 설립하는 방식으로 행정과 민간조직이 협력체계를 갖추거나 정비하고 있고 마을 수준에서는 주민들이 기존의 마을 수준의 지원사업으로 주민 활동과 사업의 경험을 축적했다. 하지만 상대적으로 읍면 수준은 지원과 활동의 사각지대로 남아있다.
- 사회혁신이 일어나기 위해서는 정책과 지원에 앞서 리더, 활동가 등 인적자원의 발굴과 육성, 주민 간의 교류와 소통의 촉진, 지역사회 내의 신뢰 증진과 같은 ‘사회적 자본의 형성’이 필요한데 이 사회적 자본을 형성하기 적합한 수준은 읍면 생활권이다.
- 읍면 생활권에서는 역사적 경험과 문화를 공유하고 있어 정서적 유대감이 있고 자신의 문제를 쉽게 지역의 문제로 확장할 수 있으며 문제를 해결하고자 하는 방법, 수단을 쉽게 상상할 수 있고 문제를 해결할 수 있는 자원이 생활권 내에 있을 가능성이 크다.
- 읍면에서는 이미 주민자치, 주민참여예산, 평생교육, 주민역량강화

등의 사업을 추진하고 있으나 각기 분절적으로 추진하고 있어 이를 유기적으로 활용하면 사회적 자본을 형성할 수 있다.

- 이렇게 읍면 수준에서 사회적 자본을 확충하면서 민관협력 방식으로 다양한 주민 활동을 지원하는 마을공동체, 지역공동체, 도시재생, 마을교육공동체 등의 사업을 사회적경제와 연계하여 생활권 내에서 통합, 추진하면 그 실효성을 높일 수 있다.

● 지역사회의 관련 역량의 통합



<그림 2> 지역사회의 사회적 자본과 연결된 사업

- 이미 읍면 생활권을 활성화하기 위해 다양한 시도와 노력이 있었다. [사례1. 충북 옥천군 안남면]은 지역발전위원회를 만들고 2006년 안남면 농업·농촌 중장기 발전계획을 수립하여 주민 자발적인 다양한 사업을 추진해왔는데 2013년 대한민국 농촌마을 대상에서 대통령상을 받기도 했으며 ‘주민자치 1번지’로 알려졌다.(세부 내용 별첨)
- [사례2. 전북 완주군]은 2010년, 읍면에 주민자치위원회와 별도로 지역발전위원회를 조직하여 읍면별 장기발전계획을 수립하였다. 이 과정에서 보고서 작성에 그치지 않고 주민이 스스로 사업을 발굴하고 추진한 사례가 나타났다. (세부 내용 별첨)

- [사례3. 충남 논산시]는 2016년 읍면동 자치위원회에서 읍면별 발전계획을 수립하고 경진대회를 통해 읍면 주민참여예산을 차등 지원하는 사업을 추진하였다. 이 과정에서 읍면 생활권의 문제를 스스로 해결하고자 하는 동력이 발생하였다.(세부 내용 별첨)
- 이렇게 읍면 생활권에서 사회적 자본을 형성하고 이 역량을 바탕으로 지역 문제를 해결할 수 있는데 이러한 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 ‘주민자치’를 활용할 필요가 있다. 다행스럽게 주민자치를 강화하는 방향에서 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하고 있다.
- 읍면 생활권에서 자치회를 중심으로 주민활동을 촉진할 경우 마을 수준의 사업을 연계하거나 마을 수준에서 대응하지 못한 문제에 대응할 수 있고 지역 수준의 사업과 마을 수준의 사업의 연결고리를 만들어 사업 간의 연계 및 상승효과를 기대할 수 있다.
- 지역 수준에서 중간지원조직을 만들면 행정조직이 분절되어 발생하는 칸막이의 폐해를 극복할 수 있을 것이라 기대했지만 행정조직의 칸막이 맞추어 중간지원조직을 따로 만들면서 이를 해결하기 어려워졌다. 하지만 읍면 생활권에서 관련된 사업을 통합하거나 연계하고 지역 수준의 중간지원조직과 협업하면 이러한 문제를 해결할 가능성이 생긴다.

4. 읍면 생활권과 주민자치회 전환

- 2010년 18대 국회에서 시군구 통합을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제정하였는데 시군구 통합에 따라 자치 기능이 약화될 수 있다는 우려에 읍면동 자치 기능을 강화하는 규정을 신설하였다.
- 이 특별법에 근거하여 2012년 5월, 지방행정체제 개편위원회 근린자치분과에서 주민자치위원회의 권한을 강화하는 주민자치회 시범사업을 추진하기로 하였다.

- 주민자치회는 단순한 주민자체센터의 프로그램 운영뿐 아니라 주민 생활과 연관된 읍면동 업무에 대한 사전 협의, 읍면 내 사무와 업무에 대한 위탁, 주민자치와 관련한 업무와 사무를 할 수 있도록 하였으며 위원의 위촉 책임을 읍면동장에서 기초 지방자치단체장으로 격상하였다.
- 문재인정부는 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”이라는 비전아래 2018년 9월, 「자치분권 종합계획」을, 2019년 3월 「자치분권 시행계획」을 발표하였는데 6대 추진전략 33개 과제 내에 ‘주민자치회 대표성 제고와 활성화’를 포함하였다.
- 이에 따르면 읍면동 단위 주민자치 대표기구로서 주민자치회 설치를 확대하고 주민자치회의 주민참여예산 의견 반영, 공공시설 위·수탁 업무 수행, 자치규약 제정 등 실질적인 역할과 부여 등을 추진하기로 하였으며 읍면동장의 주민추천제를 도입하고 실질적인 주민자치회를 활성화하는 방안을 마련하기로 하였다.
- 이에 따라 행안부의 주도로 2018년부터 읍면동 단위의 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하는 사업을 추진하고 있다. 이에 따라 기초지방자치단체에 사업추진 전담팀을 구성하고 읍면동 사무소에 전담인력을 배치하는 지침을 만들었다.

<표 4> 주민자치회 전환 읍면동의 기본조직과 인력 모델

모델	기능	조직	인력 구성*
읍 동	<ul style="list-style-type: none"> 방문상담, 통합사례관리 등 찾아가는 복지 서비스 복지+건강 서비스 주민 대표기구 구성·운영 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 설치 읍면동장 행정팀 (주민자치 1명 포함) 복지행정팀 찾아가는 보건복지팀 (간호 1명 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> (행정팀) 자치 1명 (찾아가는복지팀) 보건복지 3명, 간호 1명
공공 서비스 연계형	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지 대상·범위 확대 종합상담 실질적 민관연계 주민 대표기구 구성·운영 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 행정팀 (주민자치 1명 포함) 복지행정팀 찾아가는 보건복지팀 (간호 1명 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> (행정팀) 자치 1명 (찾아가는복지팀) 보건복지 7명, 간호 1명
면	<ul style="list-style-type: none"> 읍·동 기본형 모델과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 미설치 (전담 인력만 배치) 읍면동장 총무·민원 자치 1명 포함 산업 복지행정 찾아가는 보건복지 (복지 2명, 간호 1명) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 1명, 복지 2명, 간호 1명
농어촌 특성화형	<ul style="list-style-type: none"> 기본형 모델과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 찾아가는 보건복지팀 미설치 (전담 인력만 배치) 읍면동장 총무·민원 자치 1명 포함 산업 복지행정 찾아가는 보건복지 (복지 2명, 간호 1명) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민자치 1명, 복지 2명, 간호 1명

자료 : 행정안전부, 「2019년 주민참여형 공공서비스 구축사업 주민자치 분야 매뉴얼」

- 행안부의 수탁과제로 진행한 지역재단의 「농촌형 주민자치 활성화 방안 연구」(2018년 12월)에 따르면 농촌형 주민자치회는 최소 30명으로 구성하되 ① 표준형(마을대표 40%, 지역단체 대표 30%, 공개모집 30%), ② 도농복합형(마을대표 40%공개모집 60%), ③ 개방형(공개모집 100%)으로 구성할 것을 제안하였다.
- 2019년 12월 기준 전국 214개 읍면동이 주민자치회 시범사업을 추진하여 100개가 주민자치회로 발족하였으나 농촌 지역의 주민자치회 전환은 사례는 많지 않다.
- [사례1. 서울시]는 2015년부터 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업을 추진하면서 동단위 주민자치의 싹을 틔우기 시작했으며 2017년부터는 ‘서울형 주민자치회 시범사업’을 운영하고 있다. 이를 통해 2017년에 4개 자치구 26개동, 2018년에 11개 자치구 55개동, 2019년에 5개 자치구 25개동이 시범사업에 참여하고 있다.(세부 내용 별첨)
- [사례2. 충청남도]는 2013년부터 주민자치지원조례 제정 등 주민자치 지원체계를 마련해 2014년부터 2018년까지 ‘동네자치 시범공동체’ 100개소 육성을 목표로 주민자치 맞춤형 컨설팅과 마중물 사업비(300~500만원)을 지원해오고 있으며, 2018년부터는 ‘충남형 주민자치 시범사업’을 통해 2018년 8개소, 2019년과 2020년 각각 9개소를 선정해 주민자치회 전환을 지원하고 있다.(세부 내용 별첨)
- [사례 3. 충남 당진시]는 2014년 민선6기 시작과 함께 ‘당진형 주민자치 시범사업’을 역점시책으로 추진하였다. 추진 초기에는 의욕적으로 14개 읍면동 전체를 대상으로 사업을 추진하면서 제정 1년을 채우지 못하고 관련 조례가 폐지되는 등 시행착오를 겪었으나 3개 지역만을 대상으로 시범지역을 선정해 추진하는 성공 사례 발굴 중심으로 전략을 수정하면서 빠르게 주민자치의 싹을 틔울 수 있게 되었다.(세부 내용 별첨)

- 향후 자치분권 패러다임 전환에 따라 주민생활과 밀접한 업무는 읍면으로 이양하고 이를 주민자치회 중심으로 추진할 것으로 보이며 특히 고령화에 따라 보건과 복지 분야의 다양한 사업이 주민자치 사업으로 전환될 것이다.⁷⁾

5. 읍면 생활권과 관련된 정책

- 농촌협약제도
 - 농식품부는 2020년부터 농촌협약제도를 도입하여 농식품부와 지자체가 협약을 통해 지방분권 시대에 맞는 농촌개발사업을 추진하기로 하였다.
 - 농식품부는 중앙과 지방이 달성해야 하는 핵심적 정책과제 발굴과 제시를 전담하고 지역이 농촌공간계획이나 농업농촌식품산업발전계획과 같은 중장기 발전계획에 따라 자율적으로 계획을 수립하면 이에 필요한 사업을 패키지로 지원한다는 것이다.
 - 다만, 농식품부는 ① 지방으로 이양된 마을만들기 사업을 계속 시행하고 ② 농업농촌식품산업발전계획과 함께 농촌공간 전략계획, 농촌생활권 활성화계획을 수립하며 ③ 농촌협약 이행을 위한 행정 전담조직과 중간지원조직을 운영할 것을 농촌협약의 전제조건으로 하고 있다.
 - 더불어 균형발전위원회에서도 지역발전투자협약을 추진하고 있어 향후 중앙부처의 지원사업이 포괄적 보조방식으로 전환될 것이며 이에 따라 공모사업을 통해 개별 사업의 예산지원을 받는 것이 아니라 지역에 필요한 사업을 발굴하여 종합적 계획을 수립하고 이를 포괄적 예산에 담아 추진할 수 있는 지자체의 역량이 요구된다.
 - 또한, 읍면 생활권 수준에서 주민들이 스스로 읍면 발전계획을 세우고 이를 위해 지역발전계획에 포함하는 과정이 도입되어야 한다.
- 지역사회 통합돌봄 (커뮤니티 케어)
 - 지역사회 통합돌봄은 돌봄이 필요한 주민이 사는 지역에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주

7) 충남연구원, 「농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립」, 2019년

거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립적 생활 등을 통합적으로 지원하는 지역 주도형 사회서비스 정책이다.

- 문재인 정부는 2018년 11월, 지역사회 통합돌봄 기본계획을 발표하고 추진로드맵과 주거, 건강, 의료, 돌봄, 서비스 통합제공 등의 4대 중점과제를 제시하였다.
- 이와 관련하여 여러 기초 지방자치단체에서 분야별 선도사업을 추진하고 있고 읍면동에는 케어안내 창구를 설치하여 서비스의 접수, 통합안내를 담당하도록 하고 있으나 실질적인 통합돌봄을 위해서 읍면동에 민관협력 지원조직이 필요할 것으로 보인다.

○ 생활 밀착형 SOC

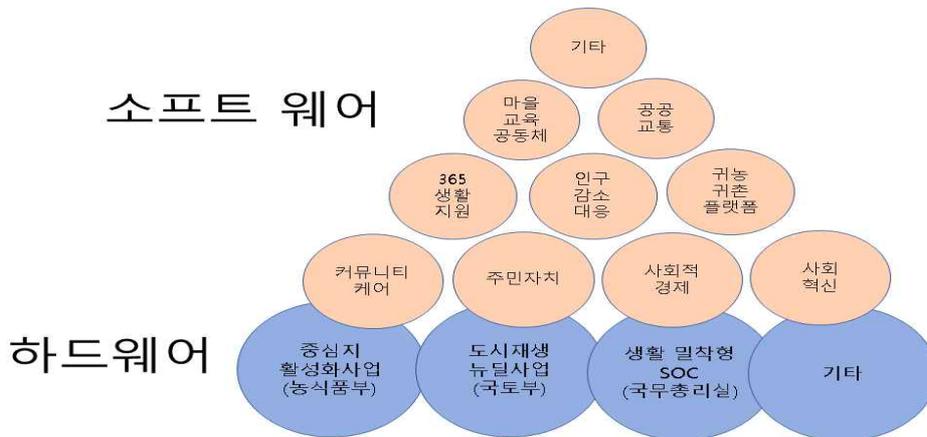
- 생활 밀착형 SOC는 보육, 복지, 교통, 문화, 체육시설, 공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진하는 모든 시설을 의미한다.
- 국무총리실은 '생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정'을 만들고 기존의 대규모 기반시설에서 생활에 밀접한 기반시설까지 SOC 개념으로 확장하고 부서별로 조성하던 방식에서 벗어나 부서의 벽을 허물고 복합화하는 방안을 제시하였다.
- 이를 위해 정부는 국무조정실 내에 '생활SOC 관계부처 합동추진단'을 설치하고 2018년부터 관련 예산을 지속적으로 증액하고 있으며 지방비를 포함해서 2020년까지 총 30조원을 투자할 계획이다.
- 농촌지역의 경우 농산어촌 개발사업을 활용하여 읍면 소재지에 거점복합시설을 조성하고 배후마을까지 서비스를 전달하는 체계를 구축하도록 제시하고 있다.

○ 기타 사업

- 농림부의 농촌중심지 활성화사업(농림부), 도시재생뉴딜사업(국토부), 혁신공간사업(행안부), 주민자치형 공공서비스사업(행안부), 지역혁신사업(산자부), 마을교육공동체 사업(교육부) 등의 기존사업과 향후 농어업농어촌특별위원회 등에서 논의하고 있는 농촌생활지원사업, 귀농귀촌플랫폼과 지자체에서 추진하고 있는 공공교통체계 개선(지간선화) 등이 읍면 생활권

과 연계하거나 통합해야 하는 사업이다.

- 현재도 같은 읍면 생활권 내에서 다양한 사업이 서로 다른 부서에 의해 추진되면서 각기 다른 위원회를 만들고 각기 다른 절차에 의해 시행되어 연계가 이루어지지 않거나 역할과 기능, 공간이 중복되고 있다.
- 읍면 생활권 내에서 여러 지원사업을 잘 연계되도록 조정하면서 관련 공간과 시설을 조성하고이 공간과 시설에 생활권을 활성화할 수 있는 프로그램을 결합해야 한다.
- 농촌지역은 농촌중심지 활성화 사업(농식품부), 도시재생뉴딜, 생활밀착형 SOC 사업으로 공간과 시설을 조성하는 이른바 하드웨어 사업을 추진할 수 있으며 이 사업을 조성된 공간과 시설을 여러 분야의 다양한 사업에서 활용할 수 있도록 해야 한다.



<그림 3> 농촌 읍면 생활권에서 다양한 사업의 융복합

- 하지만 당장 읍면 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하고 지역발전계획을 수립하여 이러한 사업을 융합하고 연계하여 추진할 수 있는 역량이 지역사회에 갖추어져 있지 않기 때문에 읍면 생활권의 지역 역량을 높이는 방안을 모색할 필요가 있다.

6. 읍면 중간지원조직 : 생활권 혁신센터

- 읍면 수준의 주민주도형 지역개발의 필요성, 생활권을 중심으로 한 사회적 자본의 구축, 다양한 사업의 통합적 추진 등을 고려할 때 읍면에 중간지원조직, 이른바 생활권 혁신센터를 설치하는 것이 필요하다.
- 기존의 지역 수준의 중간지원조직은 행정이 하고자 하는 사업을 주민에게 전달하거나 행정사무를 위탁하는 기능에 머물러 있어 주민 생활과 밀접하게 활동하기 어려운 한계가 있는데 생활권 혁신센터는 이를 극복할 수 있을 것이다.
- 또한, 중앙정부의 부처별, 지방정부의 부서별로 추진하고 있는 ‘칸막이 행정’의 문제도 생활권 내에서 통합하거나 연계하여 극복할 수 있을 것이다.
- 생활권에 중간지원조직 역할을 하는 혁신센터를 만든다면 주민교육, 리더와 활동가의 발굴, 주민 조직 등의 주민 활동을 촉진하고 지역사회 문제의 발굴, 주민주도의 지역사회 문제 해결 등을 지원하며 자치회 전환, 읍면 생활권 활성화계획 수립을 지원할 수 있을 것이다.
- 생활권 혁신센터의 기능과 역할을 정리하면 <표 5>와 같다.
- 예를 들어 사회적경제 분야의 창업공동체 육성사업을 추진하는 경우, 시군의 사회적경제를 담당하는 부서와 사회적경제지원센터와 같은 중간지원조직이 전체 사업을 추진하고 생활권 혁신센터에서 그동안 주민과의 활동을 통해 발굴한 주민조직이 이 사업에 참여할 수 있도록 도와주고 이후에는 시군, 중간조직과 협업하여 성장을 지원하면 된다.
- 커뮤니티케어의 경우 돌봄이 필요한 가정을 생활권 혁신센터에서 발굴하여 읍면 복지담당이 사례관리를 할 수 있도록 연계하고 커뮤니티케어를 담당하는 기관, 단체와 연결하고 사후관리를 담당할 수 있을 것이다.

<표 5> 생활권 혁신센터의 기능과 역할

구분	역 할
주민활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 일상적 주민활동 지원 (주민상담, 주민교육, 주민조직, 주민자치회 지원) · 일상적 지역사회 혁신 지원 (지역사회 문제의 발견, 주민주도의 문제해결) · 생활권 활성화 계획 수립
사회 서비스 통합 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 생활SOC 통합시설 운영 · 지역사회 통합돌봄 (케어상담센터+유관기관 연계+사례관리 등)
연계사업	<ul style="list-style-type: none"> · 중간지원조직 연계사업 (마을만들기센터, 사회적경제 센터, 도시재생센터, 일자리센터 등) · 읍면동 연계사업

- 읍면 생활권에 행정적 칸막이가 없는 이러한 지원조직이 있으면 주민의 수요와 욕구를 즉각적으로 파악하여 행정에 반영할 수 있고 업무 영역이 모호한 신규사업이나 긴박한 대응이 재난 업무에도 신속하게 대응할 수 있을 것이다.
- 생활권 혁신센터를 운영하기 위해서는 활동가 인건비, 운영경비, 사업비 등이 있어야 하는데 기본적인 사업비는 기존의 주민자치, 주민참여예산, 평생교육, 주민역량강화 관련 예산을 활용할 수 있다.
- 인건비와 운영비는 지역맞춤형 청년 일자리 창출사업의 지원이 이루어지고 있어 이를 활용할 수 있다. 이미 청년 일자리 창출사업을 활용하여 전북 무주군 안성면과 전북 군산시 고군산군도에 생활권 중간지원조직 설치하고 운영한 바 있다.
- 또한, 지역맞춤형 청년 일자리 창출사업이 지속적인 고용 보장이 어렵고 참여하는 청년들도 취업 전에 잠시 일하는 것으로 생각하고

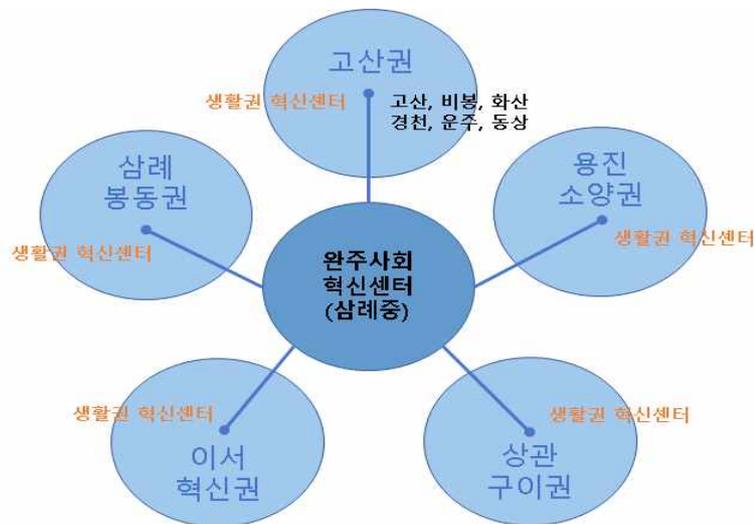
있어 농촌에 청년을 유입하고 지역을 활성화하는 효과를 기대하기에는 한계가 있다.

- 청년들이 생활권 혁신센터에서 일하면서 지역을 탐색하면서 지역에서 할 수 있는 일을 찾거나 창업하면 그 활동가 일자리에 새로운 청년을 채용하여 지속적으로 읍면 지역에 청년을 유입하고 안정적으로 정착하게 할 수 있다. 즉, 생활권 혁신센터가 청년유입의 유용한 창구가 될 수 있다.
- 또한, 한국형 뉴딜사업 안에 농촌지역에 청년 일자리를 대규모로 만드는 지원사업을 추진할 계획이어서 이를 활용할 수 있을 것이다.
- 하지만 생활권 혁신센터의 설치를 단계별로 추진할 필요가 있다. 모든 읍면에 동시에 만드는 것은 불가능할 것이다. 완주군의 읍면은 생활방식, 인구구조, 공간구조와 지리적 인접성에 따라 몇 개의 권역으로 구분할 수 있다. 우선 권역 내에서 중심이 되는 읍면에 혁신센터를 설치하고 이후 생활권 활성화 사업이 늘어나는 읍면에 단계별로 설치하는 것이 바람직할 것이다.
- 주민자치의 활성화 방안으로 대동제와 대면제를 검토하고 있다. 현재의 2,3개의 동과 면을 묶어 광역동, 광역면을 만들고 이 단위에서 주민자치회를 만드는 방법이다. 부천시의 경우 기존의 동별 36개 주민자치위원회를 10개의 주민자치회로 전환하고 그 아래 분회로 마을자치회를 두기로 하였다.
- 아직 농촌에서 대면제 혹은 주민자치회를 광역화하여 전환하는 것에 대해 활발한 논의가 있는 것은 아니지만 읍면 사무소의 복지서비스를 강화하고 업무 효율을 높이기 위해 시도해볼 수 있는 대안으로 보인다.⁸⁾
- 현재의 인구가 작은 지역의 면사무소를 없애면서 광역화하는 행정

8) 2016년 전남의 순천시와 광양시는 대면제와 함께 5급이던 읍면동장을 4급으로 격상하고 읍면동에 3개의 과를 설치하는 하는 '책임 읍면동제'를 추진했으나 박근혜 정부가 모든 읍면동사무소를 복지허브화 한다는 정책과 어긋난다는 행안부의 반대로 무산된 바 있다.

구역의 개편은 쉽지 않아도 몇 개의 면을 묶어 생활권 혁신센터를 설치하는 것은 가능할 것이고 혁신센터를 통해 대면제로 기대했던 효과를 거둘 수도 있을 것이다.

- 또한, 다수의 생활권 혁신센터를 관리하고 운영하기 위해 시군단위에 사회혁신센터를 설립할 수도 있을 것이다. 물론 기존의 마을공동체 지원센터, 사회적경제지원센터, 도시재생지원센터 등의 중간지원조직이 이 기능을 담당해도 된다. 전북 완주군은 삼례지역의 중학교 폐교부지에 혁신센터를 조성하는 계획을 추진중이다. 완주군의 대상으로 한다면 <그림 5>와 같이 사회혁신센터와 권역별 생활권 혁신센터가 연결될 수 있다.



<그림 5> 단계별 추진을 위한 권역별 생활권 사회혁신센터 설치의 예
(전북 완주군을 사례로 가정할 경우)

- 이러한 상황을 종합하여 생활권 혁신센터는 ① 농촌사회혁신센터 설립 및 시범지역에 대한 생활권 혁신센터 설치 ② 권역별 생활권 혁신센터의 설치 ③ 추가적인 생활권 혁신센터 설치 등으로 그 단계를 나누어 추진할 수 있다.

<표 6> 생활권 혁신센터의 단계별 추진

단계	핵심사업	세부사업
1단계 (2년간)	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌사회혁신센터 설립 · 시범지역에 생활권 혁신센터 설치 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회혁신센터 설립 및 운영 · 권역별 생활권 혁신센터 설치를 위한 준비작업 · 시범지역 생활권혁신센터 설치 · 시범지역의 자치회 전환 지원 · 시범지역의 생활권활성화사업을 추진
2단계 (2년간)	<ul style="list-style-type: none"> · 단계별로 권역별 생활권 혁신센터 설치 	<ul style="list-style-type: none"> · 권역별 생활권혁신센터 설치 · 중심 읍면 자치회 전환 · 생활권 활성화 사업 추진
3단계 (이후~)	<ul style="list-style-type: none"> · 권역내 읍면에 추가적인 생활권 혁신센터 설치 	<ul style="list-style-type: none"> · 중심면 이외의 읍면 자치회 전환 · 생활권 혁신센터를 필요한 읍면으로 확대

○ 농촌사회혁신센터와 생활권 혁신센터는 <표 7>과 같이 역할을 나누어 맡으면 된다.

<표 7 > 농촌사회혁신센터와 생활권 혁신센터의 업무과 역할

구분	내용
사회혁신센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 사회혁신 정책개발 · 사회혁신센터 운영 및 관리 (입주기관 관리, 시설 운영 및 관리) · 분야별 사회혁신사업 추진 · 관련 기관과의 협업과 연대
생활권 혁신센터 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 생활권 혁신센터 인력 운영 및 관리 · 생활권 혁신센터 설치 · 생활권 혁신센터 운영 지원 · 생활권 활성화 사업 지원

7. 나가며

- 작목별로, 지역별로 기술의 진보에 따라 농민들에게 필요한 사업을 발굴하여 개발하다 보니 농업지원정책이 너무 많아 농정 담당자도 모를 정도가 되었다 하여 이른바 ‘프로그램 농정’이라 부른다. 이러한 폐해를 막고자 최근 농업회의소에 대한 논의가 활발하다.
- 농업과 관련된 지원정책은 그래도 농림어업식품부의 소관이지만 농촌과 관련한 지원정책은 농림어업식품부, 행정안전부, 국토부, 보건복지부, 교육부, 문화관광체육부 등등에 흩어져 있어 더 복잡하다.
- 그래서 영국의 DEFRA(Department of Environment, Food, Region, Agriculture)와 같이 지역 정책을 통합하는 부서를 만들면 좋겠지만 이러저러한 이유로 논의조차 쉽지 않다. 관련 정책을 중앙에서 통합할 수 없다면 지역에서 통합해서 활용해야 한다.
- 행정의 칸막이로 만들어지고 배분되는 다양한 지원정책을 통합하여 활용하기 위해서는 지역의 사회적 역량이 뒷받침되어야 한다. 그러나 사회적 역량이 교육과 교류 촉진을 통해 높아지지 않는다는 것을 이미 알고 있다. 지역주민들이 스스로 지역의 문제를 발굴하고 실패하더라도 노력하는 과정에서 사회적 역량은 높아진다.
- 농촌의 읍면 생활권에 주목하는 것은 이렇게 사회적 역량을 높일 수 있는 가장 적절한 단위이기 때문이다. 읍면의 생활권에서 누군가가 방아쇠의 역할을 해준다면 지역을 변화시킬 수 있다. 그 방아쇠가 필요한 시점이다.
- 농촌의 청년들이 지역은 자신들을 소비할 뿐이라며 그 들의 표현대로 쓰자면 지역에서 ‘튀겨 나가지 않을 방법’을 찾았으면 좋겠다고 호소한다. 농촌이 가지지 못한 감성과 자질을 가진 그들이 농촌사회를 변화시킬 방아쇠가 되었으면 좋겠다.
- 생활권 혁신센터의 청년들이 읍면을 중심으로 지역의 작은 변화를 이끌고 그 변화가 농촌의 새로운 대안이 되기를 바란다.

<읍면 생활권 활성화와 관련된 사례>

1. 충북 옥천군 안남면

- 안남면은 옥천군 8개면 중에서도 인구가 가장 작은 면(2020년 4월 현재 1,431명)이지만 20년 넘게 이어온 면 중심의 공동체 활동으로 살기좋은 지역공동체, 작지만 큰 안남, 대한민국 주민자치 1번지 등의 별명을 가지게 되었다.⁹⁾
- 안남면은 지역발전위원회를 만들고 2006년 ‘금강수계기금 주민지원사업비’를 활용하여 안남면 「농업·농촌 중장기발전계획」을 수립하고 이 계획을 바탕으로 경제, 문화, 복지 등 주민들의 삶의 질을 향상하기 위한 다양한 사업을 추진하였다.
- 안남면 지역발전위원회는 마을 수준의 지원사업을 활용하되 이 사업이 마을 수준에서만 활용하지 않고 면 전체가 활용할 수 있는 방안을 모색하고 하나의 마을에서 해결할 수 없는 사업을 발굴하여 추진하였으며 마을과 마을이 연결할 수 있는 사업 등을 찾아냈다.
- 안남면 연주1리의 옛 이름인 ‘배바우’를 활용하여 ‘행복할 방앗간 배바우’ 공동브랜드를 만들고 ‘배바우 작은 도서관’, ‘배바우 정보화마을’, ‘배바우도농교류센터’가 만들어졌고 ‘둥실둥실 배바우상’, ‘배바우 마을신문’, ‘배바우 장터’ 등 자발적 주민활동이 활성화되었다.
- 안남면의 가장 대표적인 시설은 ‘배바우 작은 도서관’이다. 이 도서관은 국립중앙도서관과 책 읽는 사회만들기 국민운동본부에서 지원한 2억원으로 지상 1층 235㎡ 규모로 2007년 지어졌다. 각계에서 기탁한 1만여권의 서적을 보유하고 있으며 다양한 주민 프로그램을 운영하여 아이들에게는 공부방이 되고 어른들에게는 회의실이자 사랑방 역할을 해 안남면 주민자치의 산실이라 할 수 있다.
- 안남면의 대표적인 자랑거리는 ‘안남마을버스’이다. 2007년 지역발전위원회 주민 아이디어 공모에서 가장 큰 지지를 받았던 사업으로 2008년 차량을 구입했으나 옥천군과 버스회사의 반대에 부딪혀 2009년 6월, 배

9) “지역공동체의 표본, 옥천 안남면 배바우마을에는 왜 한반도 지형이 있을까, 이성로(충북도 지역공동체과 주무관), ”동양일보“ (2018년 8월 29일)

바우도서관 무료 버스로 운영을 시작했다. 매년 4,000여만 원의 운영비가 들어가는데 이는 금강수계 주민지원사업과 도서관 운영지원비로 충당하고 있다. 하루 9번 면소재지와 면내 각 마을을 순환한다. 이 버스가 생기고 나서 글쓰기 교실에 나오는 어르신들의 숫자와 면소재지 식당의 매출이 늘었다고 한다.



- 옥천군 안남면 지역발전위원회는 면 지역의 농촌활성화에 기여한 공로로 2013년 '제3회 대한민국 농촌마을 대상' 농촌중심지 활성화 공로자 부문에서 대통령상을 받았다.

2. 완주군 읍면 '장기발전계획수립'

- 완주군은 2010년 전 읍면의 '미래 10년 장기발전계획'을 수립하기 위해 기획실에서 자문단의 구성하고 총괄 지원을 하면서 각 읍면 담당자를 지정하여 추진하였다.
- 이는 지자체가 지역 단위로 일방적이고 하향식으로 추진하는 지역발전 종합계획에서 탈피하여 주민이 스스로 자신이 살고 있는 지역의 미래를 만들어가는 상향식 지역발전으로 하고자 하는 취지에서 추진되었다.
- 읍면별로 장기발전위원회를 조직하고 자문단의 도움의 받아 주민의견 조사, 마을별 간담회, 자원분석, 사업아이디어 도출, 발전계획 수립 등의 과정을 진행했는데 초기에는 장기발전계획에 초점이 맞추어졌으나 이후 읍면에서 해결해야 할 과제를 발굴하고 이를 스스로 해결하는 주민자치

활동과 자연스럽게 연결되었다.

	
<p>고산면 지역발전위원회 출범식</p>	<p>고산면 지역발전위원회의 선진지 탐방</p>

- 고산면의 경우 교육과 워크숍을 거쳐 교육문화분과, 기반조성분과, 체험홍보분과, 농업가공분과가 만들어졌고 분과별 학습활동, 선진지 견학 등을 추진하고 각 분과에서 고산면에 필요한 사업을 발굴하고 이를 추진하는 방안을 모색했다.
- 고산면의 장기발전위원회의 분과 중에 가장 활발한 활동을 한 분과가 교육문화분과인데 학생, 학부모, 교원 1,000명의 설문조사를 통해 고산지역의 교육현안을 발굴하고 학부모, 교사가 참여하는 '고산향 교육포럼'과 '고산 교육공동체 한마당'과 같은 교류행사를 진행하고 '고산향교육공동체'를 만들었다. 이후 이 조직이 고산지역의 각 학교 간의 교류를 촉진하고 고산고등학교를 공립형 대안학교로 전환하는데 기여하였다. 지역발전위원회는 2013년까지 운영되었다.

	
<p>고산향 교육포럼</p>	<p>고산교육공동체 만남의 날</p>

<지역발전위원회의 추진사업에 대한 예시>

분야	구분	세부사업
지역 마케팅	홍보	브랜드, 스토리텔링
	마케팅	홈페이지, 소식지, SNS
소득	1차 농업	연합작목반, 협동조합, 생산자재, 생산기반, 유통시설, 저장시설, 공동구매, 친환경전환, 신제품개발
	2차 가공	가공관련 교육, 가공관련 조직, 가공시설, 동종간 연대, 이종간 연대, 가공클러스터
	3차 교류 관광	직판장, 체험시설, 휴양시설, 관광 프로그램, 공정여행, 길, 축제, 이벤트
인구 증가	이주방지 인구유입	이주지원, 출산지원, 보육지원, 귀농인의집, 임대주택, 전원주택, 농지임대, 산촌유학, 귀농귀촌멘토, 일자리 창출
사회	교육	장학사업, 방과후학교, 직업체험, 멘토, 진학상담, 학교 폭력, 도서관, 청소년쉼터, 교육자치
	문화	평생교육, 동아리육성, 지역신문, 정보화
	복지	건강교실, 건강관리, 마을버스, 목욕탕, 주택개량, 공동목욕탕, 장애인/노인/다문화여성 관련
	안전	재해관련, CCTV, 도로정비,
환경 경관	환경	정화시설 정비, 쓰레기 처리, 에너지 전환, 하천복원, 산책로, 가로정비
	경관	하천수변지역 정비, 불량경관정비, 담장정비, 주택정비, 꽃길, 간판정비
내부 소비	부족한 상업적 서비스	극장, 목욕탕, 문구점, 떡볶이집, 카페, 막걸리집, 화장품 가게, 스포츠(당구, 볼링, 탁구 등), 약국, 학원(음악, 어학 등), 편의점,

3. 논산시 주민자치 역량강화를 위한 컨설팅

- 논산시는 자치행정과에서 주민자치와 관련된 업무를. 예산담당관실에서 주민참여예산 관련 업무를 하고 있었는데 2015년 하반기 두가지 사업의 연계를 모색하였다.
- 2016년 자치행정과에서는 '주민자치 역량강화를 위한 컨설팅' 사업을 추진하여 읍면에서 주민 스스로 하고자 하는 사업을 발굴하고 이 사업을 예산담당관실의 주민참여예산제로 지원할 수 있도록 하였다.

- 이 사업은 다음과 같은 절차로 이루어졌다. ① 자치위원회 정비 및 분과 조직, ② 자치위원회 및 분과활동, ③ 사업 발굴 및 주민의견 수렴, ④ 읍면동 주민참여예산위원회 심의, ⑤ 읍면별 발표회 및 경진대회, ⑥ 시 주민참여예산위원회 심의, ⑦ 경진대회 결과에 따라 사업지의 차등 지원

	
<p>주민자치위원회 및 주민 교육</p>	<p>주민자치위원회 워크숍</p>
	
<p>주민자치위원회 자발적 활동</p>	<p>읍면동 자치사업 발표 (경진대회)</p>

- 컨설팅을 추진하는 과정에서 선진지 견학이 필요하거나 소액의 예산으로 시범사업 등을 추진하는 읍면동 자치위원회에는 별도의 예산을 지원하기도 하였다.
- 이 사업으로 15개 읍면동에서 59개 사업이 발굴되었으며 참여예산위원회에서 사업타당성을 검토하고 읍면동에서 추진 1순위로 제안한 사업을 중심으로 2017년 주민참여예산을 지원하였다.
- 컨설팅 사업을 추진하기 이전에는 주민참여예산으로 민원성격의 시설사업이나 주민의 참여가 없는 상품의 구매, 다른 예산으로 할 수 있는 사업 등이 제안되었으나 2017년 이후에는 주민들이 참여할 수 있는 사업,

일자리를 창출할 수 있는 사업, 지속적으로 운영할 수 있는 사업 등이 발굴, 추진되었다.

- 또한, 주민자치센터의 프로그램 운영에 머물러 있던 읍면동 주민자치위원회가 지역발전을 모색하고 스스로 사업을 발굴하고 예산을 만들어 추진하는 역할을 하는 계기를 마련하였으며 주민자치위원의 책임이 커져 다음 해에 위원이 많이 교체되기도 하였다.
- 채운면은 기존의 주민자치위원회의 다양한 활동과 컨설팅 과정, 주민참여예산제의 활용 등을 잘 정리하여 제1회 충남형 동네자치 한마당에 출전하여 우수사례 우수상을 수상하기도 하였다.
- 논산시는 이 제도를 더욱 발전시켜 자치위원회 활동을 지원하는 자치행정과뿐 아니라 민주시민교육을 담당하는 평생교육과, 지역개발을 담당하는 건설과 등과 협업체계를 구축하고 주민제안사업을 주민참여예산 이외에 지역개발, 농촌개발사업과 연계할 수 있도록 하였다.
- 2018년 결과보고서에 따르면 주민참여예산으로 178건, 26억원의 사업을 발굴하여 2019년 예산에 반영하였고 주민 설문조사 결과 논산시민 대부분이 주민참여예산제를 긍정적으로 평가하고 있었으며 논산시의 예산 행정에 대한 신뢰도 함께 올라간 것으로 평가되었다.

<주민자치회 전환 사례>

1. 서울시

- 서울시는 주민자치회 전환과 관련해 ‘찾아가는 동주민센터¹⁰⁾’를 추진하면서 2015년에 4개 자치구 14개동, 2016년 13개 자치구 35개동, 2017년 7개 자치구 6개동에서 ‘마을계획단 사업¹¹⁾’을 실행하였고 이를 통해 동 단위 마을계획의 실험과 주민 참여확대라는 소중한 경험을 가지게 되었다.
- ‘서울형 주민자치회 시범사업’은 마을계획의 경험과 성과가 동 주민자치로 승계되어 보다 풍요로운 주민참여제도를 만들어 보고자 기획되었다. 동 단위 주민자치 활성화를 위해서 기존에 운영되었던 주민자치위원회를 보다 발전된 형태인 주민자치회로 개편하여 실질적인 주민자치 권한과 역량을 높이기 위한 사업이다.
- 주민자치위원회와의 비교 및 시범사업 시행 현황

구분	주민자치위원회	서울형 주민자치회 시범사업
명칭	주민자치위원회	주민자치회
위원인원	25명	50명 이내
선정방식	선정위원회 선정	주민자치학교 이수 후 추첨을 통하여 선정
위원구성비율	비율 없음	40대 이하 15% 이상, 특정 성 60% 미만
위촉	동장	구청장
권한	자치회관 운영 동 행정 협의 권한	행정사무 위수탁권 / 행정사무 협의권 자치계획 수립권 / 서울시 참여예산 사업선정권
주민총회	없음	도입 (연1회)
분과구성	위원으로 구성	주민 누구나 참여
지원체계	없음	자치구 마을자치센터 (구,동 단위 지원)

시범사업 시행 자치구 현황



※자료 : 서울형 주민자치회 시범사업 설명자료 _서울시마을만들기종합지원센터

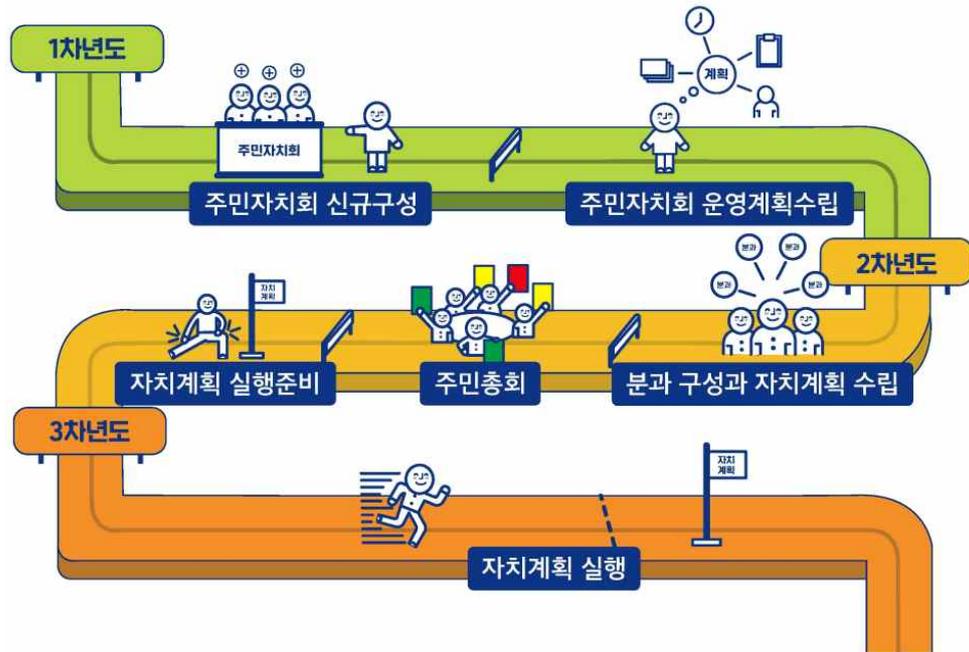
- 주민자치회는 자치계획을 수립하기 위한 주민이 참여하는 마을의제별 분과를 구성하며, 마을의제별 자치계획을 수립한다. 자치계획은 주민총회라는 주민공론장을 통해서 결정된다. 또한 주민자치회는 서울시 시민참여예산(동단위 계획형) 편성제안 권한, 행정사무 위수탁권한 등을 통해 자치

10) '찾아가는 동 주민센터'의 준말로 찾동이라고도 함. '송파 세모녀 사건'이후 동 주민센터의 사례관리 역할이 강화되어 현재 강남 3구를 제외한 서울시 내 모든 구가 관할 지역 내 주민들의 사례를 관리하고 있다.

11) 마을계획단은 마을의 자랑거리나 지역문제 등을 조사하고, 교육과 워크숍을 통해 마을계획 비전을 공유하고 의제를 발굴해 마을계획을 함께 세운다. 나아가 마을총회를 통해 마을계획을 실행해나간다. 내 의사를 반영해 스스로 참여함으로써 정책 결정 주인이 되는 것이다.

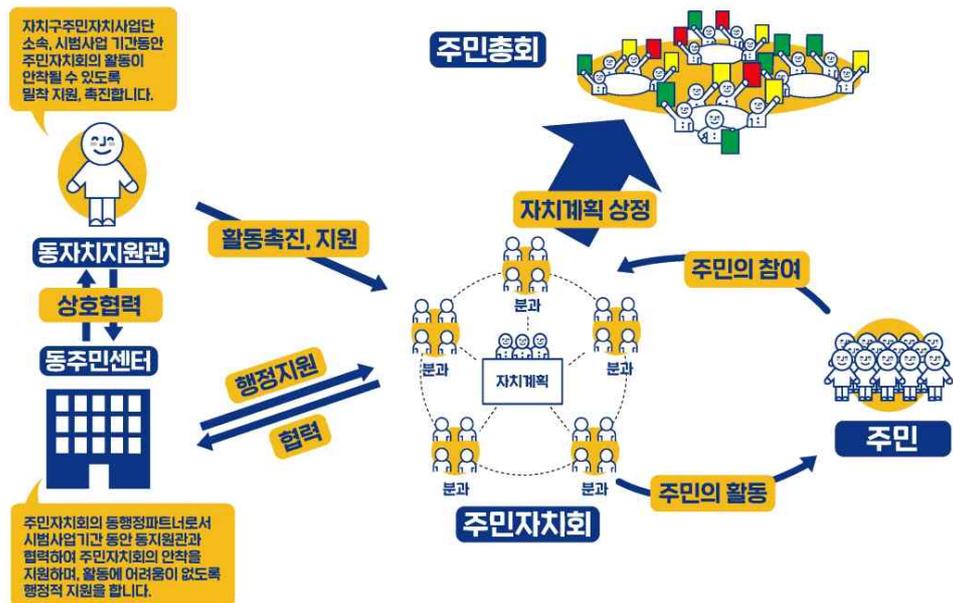
계획을 실행할 수 있게 되는 등 실질적인 주민 자치 역량을 높일 수 있게 된다.

○ 시범사업의 절차와 일정



※자료 : 서울형 주민자치회 시범사업 설명자료_서울시마을만들기종합지원센터

○ 동단위 주민자치회 민-관 협력 관계



※자료 : 서울형 주민자치회 시범사업 설명자료_서울시마을만들기종합지원센터

○ 동단위 주민자치회 서울시 지원 예산(2019년)

🔍 2019년 서울시 지원 예산

(1개 동 기준)

사업구분	주요내용 및 편성예산		비고	예산흐름
1단계 자치구 시범동 (2017년 시작)	① 주민자치회 사업비	12,000천원		서울시→자치구 →주민자치회
	② 주민자치회 간사활동비 500천원 × 12개월	6,000천원		서울시→자치구 →주민자치회
2단계 자치구 시범동 (2018년 시작)	① 주민자치회 사업비 24,000천원	24,000천원	주민자치회 신규구성 후부터 집행하므로 자치구별로 상이할 수 있음	서울시→자치구 →주민자치회
	② 주민자치회 간사활동비 500천원 × 12개월	500천원 × 12개월	주민자치회 신규구성 후 간사선출 시 부터 집행하므로 자치구별로 상이할 수 있음	서울시→자치구 → 주민자치회
3단계 자치구 시범동 (2019년 시작) / 1단계 자치구 확대동 (2019년 시작)	① 주민자치회 사업비 10,000천원 × ○/12개월	10,000천원 × ○/12개월	주민자치회 신규구성을 위한 사업비이기 때문에 보통 마을자치센터에서 집행	서울시→자치구 →마을자치센터
	② 주민자치회 간사활동비 500천원 × ○개월	500천원 × ○개월	주민자치회 신규구성 후 간사선출 시 부터 집행하므로 자치구별로 상이할 수 있음	서울시→자치구
	③ 사무공간 조성 및 자산취득	12,750천원		서울시→자치구 →동

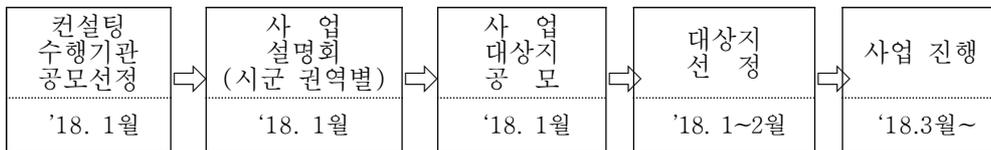
※자료 : 2019년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼_서울특별시

2. 충청남도

- 충남도는 2013년 안전행정부 주민자치회 시범사업 중 인구 대비 최다지역이 선정(경기 5개소, 충남 4개소, 기타 3개소 이하 선정)되어 ‘충남형 주민자치 우수모델 발굴·육성이 본격화되는 계기를 마련하였다.
- 그러나 시범사업 준비 및 추진과정에서 모형, 예산, 표준조례 등이 변경되거나 의사전달이 제대로 되지 않음으로써 시범사업지역 주민 뿐만 아니라 담당공무원들도 큰 혼란을 겪었다.
- 이에 충남도는 지역사회와 행정과정의 주민참여를 통한 주민자치 기반을 다지는 것이 지방자치 신뢰회복의 주요전략임을 인식하고 다양한 동네자치 실험을 주도해나가고 있다.
- 충남도는 동네자치 활성화를 위해 2013년부터 주민자치 지원 조례제정 등 지원체계를 마련하고, 매년 주민 및 공무원 공감대 형성을 위한 주민자치아카데미 운영(매년 3,000명), 주민자치우수사업 지원 등을 실시하였다. 또 2014년부터 2018년까지 시범공동체 100개소 육성을 목표로 주민자치 맞춤형 컨설팅과 마중물 사업비(300~500만원)을 지원해오고 있다.

○ ‘동네자치’ 시범사업 이후 ‘충남형 주민자치회’ 시범운영 개요

- (근거)지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제27~29조, 시군조례 등
- (역할 재정립) 마을과 마을간 가교, 민과 행정의 중개자, 주민의견 수렴·촉진자
 - ※ 주민자치회의 기능과 권한 부여보다 관계 지향적 생태계 조성에 중점
- (기능) 주민센터 프로그램 운영 → 읍면동 최고의결집행기구
 - ※ 옥천군 안남면 지역발전위원회(주민주도형 주민자치기구, '06.10월 출범)
- (사업지원) 先 주민자치 컨설팅(주민자치위 구성단계부터) 後 사업비 지원
- (자치위원) 20 ~ 30명 → 주민대표+직능대표+전문가 대표 등 30~50명
- (기능) 주민의 사회적 합의가 필요한 사무는 주민자치회에서 협의(결정)
- (재원) 주민센터 프로그램 운영비, 수당 → 보조금, 사용자·수수료, 회비
- 추진일정(2018년 기준)



※자료 : 충남형 주민자치회 시범사업 추진계획(2018)_충청남도

○ 시범사업추진체계

구 분	내 용	협력체계(거버넌스)
모형도		
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 구성 인원·참여 범위 확대를 통한 주민자치회 구성(30~50명) - 주민대표성 강화 ▶ 시군 주민자치협의회 구성 및 지원 	
주민자치회-읍면동 관계	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 협의·심의(최고의결집행기구) * 강-주민자치회 > 약-읍면동 	
주민자치회 사무	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주민자치회는 지역 현안사항 의사결정 (주민총회기능)/ 현행 주민자치회 사무 지속 	
지원인력	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주민자치회 사무국 설치(상근직원 배치) - 근무형태는 자체 결정(전일, 반일) 	
지원예산	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 개소당 사업비 50백만원(주민총회 경비, 인건비(위원장, 사무국장) 등 사용 가능)+컨설팅 10백만원 ▶ 사업량 : 2018년 8개소/2019년 9개소/2020년 9개소 	

※자료 : 충남형 주민자치회 시범사업 추진계획(2018)_충청남도

○ 행정업무 민간위탁 수탁자로서의 지위 부여

- ▶ 주민 자치력에 의해 운영 가능한 업무의 위·수탁 추진
 - 작은도서관 운영, 문화센터 등 공공시설 운영, 거주자 우선주차 관리 등
- ▶ 자치활동에 필요한 재원확보 및 집행권한 부여
 - 위탁사업 수행에 따른 보조금, 위탁 수수료 자체수입 조달 등
- ▶ 책임의식 제고 위해 주민의견 반영하여 시군 여건에 맞게 위탁사업 등을 결정
 - 읍면동 직원보다 주민이 더 잘 할 수 있는 사무 중심으로 위탁

<주민자치회 위탁사무 예시>

- 단순 집행적 사무 또는 시설·장비 관리, 서비스 제공 사무
 - 작은도서관, 공영 주차장, 공중 화장실 등 공공 시설물 관리
 - 마을 휴양자유적지 등 관리, 저소득층 도시락 배달 등 자원봉사활동 지원
- 주민자치회가 지역의 실정을 잘 파악하여 수행함이 효율적인 사무
 - 독거노인, 결식아동 등 복지서비스 대상자 발굴 및 지원
 - 문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설 관리
- 주민자치회에 대한 재정보조 등을 통한 관리가 효율적인 사무
 - 각종 (노인)복지회관, 사회복지시설 등 운영 지원

※자료 : 충남형 주민자치회 시범사업 추진계획(2018)_충청남도

3. 충남 당진시

- 충남 당진시는 기존 여가문화 프로그램 중심으로 운영되어온 주민자치센터의 기능 재정립을 위해 2014년 민선6기 시작과 함께 ‘당진형 주민자치’ 시범사업을 역점시책으로 추진하였다.
- 이를 위해 ‘당진시 주민자치협의회 조례’ 제정, 기존 ‘주민자치위원회’에서 ‘주민자치협의회’로 전환, 현직 이·통장 모두 당연직 마을위원으로 위촉하고 이에 비례해 일반 주민을 공모위원으로 위촉하였다.
- 주민숙원사업 등 읍면동의 예산 운용이나 공장·축사 입주와 같이 주민갈등 예견 인허가 사항을 반드시 협의회 의견을 묻도록 하였고 행정사무위탁사업 발굴을 위한 토론회도 진행되었다.
- 그러나 시너지 효과를 기대했던 이·통장과 공모위원 간 융화가 어려워 민원의 장기화만 초래하였고 특히, 지역예산 협의 기능은 시의회의 권한 침해라는 갈등으로 불거지면서, 결국 협의회 조례는 제정 1년을 못 채우고 전면 폐지되는 상황에 이르렀다.
- 이런 상황을 극복하기 위해 가장 필요한 것은 ‘사례’라고 판단해 14개 읍

면동이 한꺼번에 잘되어야 한다는 욕심을 버리고 읍면동 1개소씩 총 3개 지역을 시범지역으로 선정했다.

- 이들 지역에는 2,000만 원의 사업비 지원과 함께 ① 위원회 외의 체계화 (분과→임원→정기), ② 자치위원 참여포인트제 시행, ③ 읍면동↔자치센터 간 공문 생산을 추진하게 해서 위원회의 자립성 확립과 주민자치 활동 강화에 초점을 맞췄다.
- 기대했던 효과가 예상보다 빨리 나타났다. 지역 학교와 연계하여 청소년 토론회를 추진하거나 마을회관을 찾아다니며 사랑방 토론회를 개최하는 등 주민자치의 싹이 조금씩 자라나기 시작했다.
- 막 돌아나기 시작한 자치의 싹을 키워내기 위해서는 무엇보다 이를 뒷받침할 재원 마련이 시급했다. 따라서 2016년 5월 관련 조례 개정을 통해 보조금 지원 근거를 마련하고, 개인균등분 주민세 세입을 기준 삼아 세입의 20% 규모인 2억 원을 자치사업 예산으로 편성하였다.



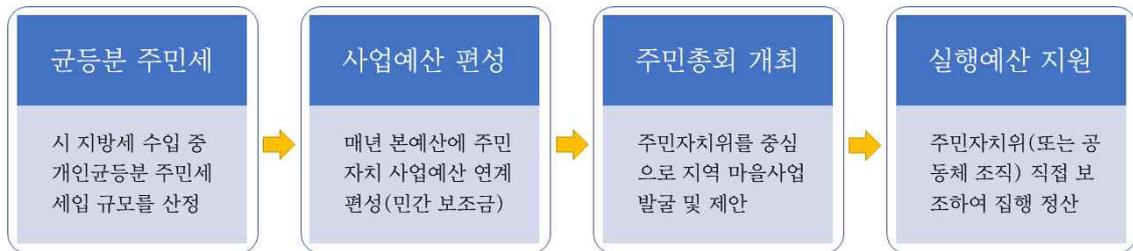
[그림_6] 주민세 연계 주민자치 사업 예산 추이

※자료 : '당진형 주민자치로 지역의 변화를 말하다'. 마을독본 7호.

- 시행 첫 해 일반시민 150여 명이 직접 참여하는 공개 심사를 도입해 주민들이 가장 선호하는 마을사업에 인센티브를 부여했다. 2018년부터는 읍면동 주민총회를 시작하여 학생에서부터 주부와 다문화 이주여성으로 까지 참여층을 넓히고, 사업 결정 과정에도 만 15세 이상 주민이면 누구

나 참여토록 하여 주민이 직접 사업 실행 여부를 결정하게 했다.

- 2018년 시작된 주민총회는 올해 모든 지역으로 확산되어 시 인구수의 1.4%인 2,411명이 참여하여 61개 마을사업을 결정했다. 이로써 당진시는 마을사업의 재원 마련부터 사업 발굴과 결정 및 실행에 이르기까지 모든 과정을 주민이 주도하는 ‘주민자치 선순환 고리’를 만들어 냈다.



[그림_7] 주민자치 선순환 흐름

※자료 : ‘당진형 주민자치로 지역의 변화를 말하다’. 마을독본 7호.

<읍면 생활권 혁신센터 관련 사례>

1. 무주군 안성면 과소화 대응사업

- 전라북도는 2017년 '농촌 과소화 대응 인력 육성' 사업을 시작하였는데 전국 최초로 읍면 단위에서 과소화에 대응하는 사업을 추진하는 중간지원조직을 만들고 이 조직에 청년을 채용하기로 하였다.
- 이 사업의 대상지역은 전북의 과소화 대표지역인 무주군 안성면으로 무주군의 마을만들기 중간지원조직인 사단법인 '마을을 잇는 사람들'이 이 사업을 위탁받아 2017년 6월 안성면 공동체활성화 지원단으로 청년 10명을 채용하여 발족한다.
- 이 사업단은 과소화와 관련된 다양한 사업을 발굴하고 실행하였는데 마을 자원 및 현황 조사, 전통시장 활성화사업, 수도권 직거래 사업, 여성 커뮤니티 활성화사업, 청년캠프, 산골 컨서트, 여성의 경제활동 지원사업, 도시민 유치사업, 사회적 농업 등을 추진하였다.



- 안성면에서 활동 성과를 인정받아 인근 면까지 활동범위를 넓히기도 했으나 2018년 하반기 무주군 마을공동체지원센터와 통합하였다.

2. 고군산군도 활성화센터

- 전라북도는 연륙이 된 신시도, 무녀도, 선유도, 장자도 등 고군산군도를 명품섬으로 만들기 위해 기반시설을 정비하고 휴양림, 리조트 단지, 해양레포츠시설 등을 조성하면서 뉴딜 300 등의 어촌개발사업을 병행추진하고 있다.
- 다양한 주민활동을 촉진하여 국도비로 이루어지는 개발사업과 연결하고 연륙으로 인한 지역사회 문제를 해결하기 위해 청년 일자리 사업을 연계하여 2019년 5월 고군산도 활성화센터를 설치하였다.
- 선유도에 위치한 고군산도탐방센터에 사무실을 두고 5명의 청년 활동가를 채용하고 이들을 교육하고 사업을 지도하는 기획관을 두고 사업을 시작하였다.
- 주민교육 및 선진지 견학, 마을별 발전계획 수립, 주민 동아리 육성 사업을 추진하였고 고군산군도 홍보물 제작, 관광 앱 및 SNS운영, 수산특산물 개발, 대표 먹거리 개발, 섬과 섬을 연결하는 관광 프로그램 개발, 주민생활지원 사업 등을 추진하고 있다.
- 전라북도와 군산시는 고군산군도 활성화센터가 고군산군도의 주민 공동체 의식을 함양하고 다양한 마을만들기 사업에 대응하면서 섬 전체를 활성화하는 사업에 기여하고 있다고 판단하고 2020년 청년 일자리 사업이 종료되지만 향후 2년간 계속 추진하기 위해서 행안부에 사업지원을 신청한 상태이다.



고군산군도 탐방센터



기획 회의



주민교육 사업



주민동아리 활동 지원