

충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 추진방안 연구

2020. 10



이 연구는 2020년 충청남도의회 지원으로 수행되었으며, 본 연구에서 제시된 정책 제안이나 의견 등은 충청남도의회 공식 의견이 아니고 본 연구진들의 개인 견해를 밝힙니다.

제 출 문

충청남도의회 귀하

충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 연구모임
(대표 김명숙 의원) 의뢰로 본 보고서를 『충남 농
촌형 주민자치회와 정책융복합 추진방향 연구』 용
역의 최종보고서로 제출합니다.

2020. 10.

연구기관명 : 지역재단 지역순환경제센터

연구책임자 : 서정민 지역순환경제센터장

공동연구원 : 박진하 지역순환경제센터 실장

연구보조원 : 배재은 지역순환경제센터 팀장

목 차

| | |
|----------------------------------|----|
| I. 연구개요 | 1 |
| 1. 연구 필요성과 목적 | 1 |
| 2. 연구 범위와 방법 | 3 |
| II. 자치분권 동향과 읍면사회 변화 방향 | 5 |
| 1. 자치분권종합계획 주요내용 | 5 |
| 2. 자치분권과 농촌정책의 변화 | 8 |
| 3. 읍면 주민자치 관점 부처별 공모사업 연계 강화 | 14 |
| 4. 주민자치 기반 지역공모사업 연계지원 확대 | 18 |
| III. 충남형 주민자치회 현황과 과제 | 21 |
| 1. 충남형 주민자치회 시범사업 개요 | 21 |
| 2. 충남형 주민자치회 시범사업 현황 | 25 |
| 3. 충남형 주민자치회 시범사업 성과와 과제 | 26 |
| IV. 충남 농촌지역개발사업의 현황과 과제 | 30 |
| 1. 일반농산어촌개발사업 개요 | 30 |
| 2. 충남 일반농산어촌개발사업 추진현황 | 33 |
| 3. 충남 일반농산어촌개발사업의 개선과제 | 40 |
| V. 충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 방향 | 44 |
| 1. 충남 시군별 마을만들기 지원 조례 제정 현황 | 44 |
| 2. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합의 필요성 | 46 |
| 3. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 활성화 방향 | 49 |
| 4. 제도개선 방향 | 60 |
| VI. 연구의 한계와 향후과제 | 70 |
| 참고문헌 | 71 |
| 2020년 부처 지역 공모 및 지원사업 내역 | 72 |

표 · 그림 목차

<표 목차>

| | |
|---|----|
| [표 1] 2022년 일반농산어촌개발사업 신규사업 신청 제한조건 | 13 |
| [표 2] 충남 읍면동 현황(행정안전부,2018년 기준) | 24 |
| [표 3] 일반농산어촌개발사업 지원현황 | 32 |
| [표 4] 소관부처별 일반농산어촌지역 현황 | 33 |
| [표 5] 충남 일반농산어촌개발사업(읍면단위 사업 중심)추진현황(2019년 기준) | 34 |
| [표 6] 충남 시군별 마을만들기 지원 조례 현황 | 44 |
| [표 7] 충남 도내 시군별 공동체 통합부서 신설 현황(2020년 기준) | 57 |
| [표 8] 충남도 협력적 농촌지원정책 추진 활성화를 위한 행정협의회 운영방안 | 59 |
| [표 9] 충남도 농촌정책과 연계된 조례 제정 현황 | 60 |

<그림 목차>

| | |
|---|----|
| [그림 1] 문재인정부 자치분권종합계획 | 5 |
| [그림 2] 농림축산식품부 마을만들기정책 기본방향 | 8 |
| [그림 3] 농촌공간계획 도입 방향 | 11 |
| [그림 4] 마을만들기사업의 지방이양 | 12 |
| [그림 5] 주민자치형 공공서비스 구축방향 | 14 |
| [그림 6] 주민자치회와 정책 융복합 방향 | 15 |
| [그림 7] 소지역(읍면) 대상 부처별 정책사업 융복합 방향 | 17 |
| [그림 8] 커뮤니티 케어형 도시재생 구상 | 18 |
| [그림 9] 주민자치 관점 지역공모사업 연계 지원을 위한 5개 부처 업무 협약 | 19 |
| [그림 10] 주민자치 관점 지역공모사업 연계 지원 개념도 | 20 |
| [그림 11] 충남형 주민자치회 시범사업 추진 프로세스 예시 | 23 |
| [그림 12] 충남 주민자치회 현황(2020년 기준) | 25 |
| [그림 13] 충남형 주민자치회 시범사업 현황(2020년 기준) | 25 |
| [그림 14] 농촌지역개발정책의 변화와 특징 | 30 |
| [그림 15] 중심거점-하위거점-배후지역 간 연계 예시 | 35 |
| [그림 16] 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 방향 | 51 |
| [그림 17] 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 개념도 | 56 |
| [그림 18] 읍면단위 개방형플랫폼(주민자치회)과 정책 융복합 방향 | 58 |

요 약

충청남도는 2018년부터 충남형 주민자치회 시범사업이 추진됨에 따라, 충남 207개 읍면동 가운데 77%에 달하는 읍면 농촌지역에서 농촌형 주민자치회 설치가 확산되고 있다. 충남 농촌형 주민자치회 확산을 계기로 민간의 자율과 창의를 활성화하고, 대의제도와 엘리트 중심의 형식적 민주화를 넘어 주민참여를 통한 직접민주주의로 발전하기 위해 보완해야 할 과제가 도출되고 있다. 주민주도의 과제해결은 기본적으로 읍면동 단위 소지역을 기초로 촉진된다.

충남 읍면 단위 농촌지역에서 추진되고 있는 대표적인 사업은 바로 일반농산어촌개발사업으로 주민주도로 농촌주민 삶의 질 향상을 위해 필요한 기초생활 여건 개선을 지원한다. 그런데 현재 충남지역에서 추진되고 있는 일반농산어촌개발사업에서 나타나는 가장 큰 문제는 주민주도성과 주민참여가 부족하다는 점이다. 주민주도 과제해결은 대표성을 가진 주민들의 조직화와 과제에 대한 지역사회 공론화를 통해 민주적인 의사결정 과정을 통해 공공성을 갖는 것이 필요하다. 그러나 현재 추진되고 있는 일반농산어촌개발사업은 여전히 행정과 용역사 주도로 추진됨에 따라, 사업의 성과가 도출되지 못하는 한계를 보이고 있다.

본 연구는 주민주도 지역과제 해결과 민관협치를 통한 공공문제 해결에 대한 사회적 공감대가 확산되고 있는 가운데, 충남에서 추진되고 있는 충남형 주민자치회, 특히 농촌형 주민자치회가 이러한 농촌정책과 연계되지 못하는 한계를 지적하였다. 그리고 향후 농촌지역에 지원되고 있는 일반농산어촌개발사업 등 주민주도 정책사업이 농촌형 주민자치회와 융복합을 통해 주민주도 농촌 활성화 방안을 모색해 보았다. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합을 위해서는 제도와 행정체계 개선, 주민 역량강화, 행정인식 개선, 통합지원체계 구축 등 해결과제가 산적하다.

본 연구에서는 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합을 활성화하기 위해 3가지 대안을 제시하였다. 1안은 이미 충남도 지방조례로 제정되어 있는 『충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례』를 개정하는 것이고, 2안은 『충청남도 농촌형 주민자치회와 농촌지원사업 융복합에 관한 조례』를 신규로 제정하는 방안을 제안하였다.

마지막 3안은 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법』에 기초하여 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획과 시행계획을 수립 시 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합을 명시함으로써 충남도와 기초 지자체의 시책화를 촉진하는 방안을 제안하였다. 특히, 정책의 실효성을 제고하기 위해 충남도 행정부지사 직속으로 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회를 설치하고 역할을 확대할 것을 제시하였다.

본 연구에서 연구기간과 예산의 한계로 다루지 못한 여타과제는 향후 연구과제로 활발한 연구와 공론화가 이뤄지길 기대한다.

1. 연구개요

1. 연구의 필요성과 목적

□ 2018년부터 추진되고 있는 충남형 주민자치회 시범사업의 확대

- 충청남도는 전국 광역지방자치단체 가운데 가장 선도적으로 주민자치 정책을 추진하고 있는 지자체 가운데 하나로 평가할 수 있음
- 충청남도에서는 지난 2013년부터 읍면동 단위 주민자치위원회 뿐 아니라, 기존 주민자치제도에서 배제되었던 개별 ‘동네’의 공동체 회복과 풀뿌리 자치역량 강화를 통해, 주민 스스로 공동체의 과제에 대해 협의하고 의사결정을 통해 직접 실행하는 직접 민주주의 확산을 위해 노력
- 2018년부터는 광역지자체 가운데 처음으로 주민자치의 범위를 마을단위에서 읍면동 단위로 확장하여, 주민 스스로 지역의제를 발굴하여 계획을 수립하고 민주적 의사결정과정을 통해 주민자치회 시범사업을 도입하여 추진함으로써, 읍면동 단위 주민자치 생태계 조성에 기여함
- 2020년 현재 “충남형 주민자치회 시범사업” 대상지는 총 25개소이며, 이 가운데 2개소를 제외한 23개 시범사업 대상지가 모두 읍면 농촌지역으로 나타남

□ 자치분권 확산으로 충남 농촌형 주민자치회 모델에 대한 관심 고조

- 서울과 대전, 광주 등 대도시 지역에서 활발하게 추진되던 동 단위 주민자치회 모델과는 달리, 충청남도는 읍면, 특히 면 단위 농촌형 주민자치회 모델 발굴을 통해 농촌지역 주민자치 저변 확대에 이어나는 성과 도출
- 그동안 도시지역 주민자치회 모델과는 차별화된 충남 농촌형 주민자치회 모델은 최근 문재인 정부의 자치분권 확산을 계기로 행정안전부 농촌형 주민자치회 모델로 주목받고 있음

□ 충남형 주민자치회 시범사업의 시행착오 보완 필요성 대두

- 충남형 주민자치회 시범사업은 기초자치단체와 읍면동 사회에 ‘주민자

치’ 라는 화두를 던지고, 지역주민들의 자발적 참여를 촉진하고 주민들의 공론장으로서 주민총회 개최, 주민주도 지역자치계획 수립 등 읍면동 주민자치 저변 확대라는 성과를 도출함

- 그럼에도 불구하고, 일부 지자체의 관 주도 정책 추진, 일회성 예산지원 위주의 정책 추진과 주민들의 자치역량 부족, 읍면동 행정과 주민자치회 간 소통과 협력 부재 등 과제 또한 적지 않음
- 특히, 읍면동 주민대표기구로서 주민자치회 위상을 부여하고 있음에도 불구하고, 농촌지역개발사업, 도시재생사업, 커뮤니티 케어, 사회적경제 등 다양한 정책사업들이 읍면동 지역주민의 관점에서 연계되지 못하고, 독자적인 추진체계를 가지고 운영됨으로써 지역주체 간 협력을 저해하는 요인으로 작용하여 재정비 필요

□ 주민자치회를 주체로 농촌정책 융복합 촉진을 위한 제도기반 마련 필요

- 자치분권의 핵심은 지자체 정책결정과정에서 주민참여를 대폭 확대하고, 주민 참여와 통제가 가능한 실질적 자치단위인 읍면동단위 주민자치를 강화함으로써 ‘주민주권’ 을 강화하는 것임
- 주민들의 실질적 참여와 자치가 가능한 범위인 읍면동의 자치기능을 확대·강화하고, 읍면장을 주민이 직접 선출하는 한편, 지역별·단체별·사업별로 분열된 주민조직 간 소통과 지역 공론장으로서 주민자치회 구성이 과제임
- 현재 충남은 읍면지역 내 다양한 주체들이 참여하는 주민자치회가 주축이 되어 주민들과 소통을 통해 지역의제를 발굴하고, 주민총회를 통해 주민 스스로 지역 의제를 결정하고 추진할 수 있는 구조로 변화하고 있음
- 행정은 읍면지역에서 정책 간 융복합이 가능하도록 행정 지원체계 혁신을 서둘러야 하며, 부처 사업별로 각각 구성되고 있는 중간지원조직 역시 시군단위에서 통합하여, 사업 간 연계·협력을 촉진하도록 시스템 정비가 병행되어야 함
- 본 연구는 이를 위해 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합을 위한 제도기반(조례 제·개정 검토 등) 마련에 초점이 있음

2. 연구 범위와 방법

□ 공간적 범위

- 본 연구는 충청남도 15개 시군, 207개 읍면동 가운데 농촌지역인 136개 면지역을 우선 대상으로 함
- 충청남도가 2018년부터 추진하고 있는 충남형 주민자치회 가운데 농촌형 주민자치회 시범사업지역을 우선 대상으로 함
- 농촌기초생활거점육성사업과 농촌중심지활성화사업 등 농촌지역개발사업을 추진하고 있는 충남 15개 시군 읍면지역 포함

□ 시간적 범위

- 2020년을 기준연도로 하여 향후 정책 추진전략 및 개선과제 제안

□ 내용적 범위

- 2018년부터 추진되어 온 충남형 주민자치회 시범사업 현황과 지원내용, 운영과정에서 도출된 주요 과제 분석
- 충남 읍면지역에서 추진되고 있는 기초생활거점육성사업과 중심지활성화사업 등 주민주도 농촌정책 추진현황 분석 및 과제 도출
- 중앙의 자치분권 정책방향, 읍면동 주민자치회 확산 및 주민자치관점 정부 공모사업 연계·협력 방안 등 주민자치를 둘러싼 정책 융복합 추세 소개
- 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합을 위한 기본방향 및 제도 개선 과제 제안을 통해, 향후 도시재생사업, 커뮤니티 케어, 사회적경제 등 주민 자치 관점 정책 융복합의 기초 마련

□ 연구방법

- 본 연구는 정책자료 및 기존 연구자료 분석, 정책추진데이터 분석, 관계자 간담회 등을 통해 정리함
- 충남도의회에서 운영 중인 ‘충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 연구 모임’을 통해 현장과 전문가, 행정 등 각계 관계자 의견 수렴

- 충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 연구모임은 4월29일 첫모임을 개최, 충남형 주민자치회 시범사업 현황과 주민자치회 운영현황에 대한 진단과 개선방향에 대한 토론 진행
- 6월8월에는 충남 농촌형 주민자치회 고도화를 위한 정책 토론회를 개최, 중앙정부와 충남도의 주민자치 정책방향 소개와 충남형 주민자치회와 농촌 지역개발사업 참여지역 리더들의 현장애로와 개선방향에 대한 의견수렴이 이뤄짐

<충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합을 위한 연구모임 구성원>

| 구 분 | 성 명 | 소속 또는 상임위원회 | 비 고 |
|-----|-----|------------------------|-----|
| 대 표 | 김명숙 | 충청남도의회 농업경제환경위원회 위원 | |
| 간 사 | 구자인 | 충남마을만들기지원센터장 | |
| 회 원 | 김영권 | 충청남도의회 농업경제환경위원회 위원 | |
| " | 김기서 | 충청남도의회 농업경제환경위원회 위원 | |
| " | 오인환 | 충청남도의회 행정자치위원회 위원 | |
| " | 안 호 | 충청남도 자치행정국 자치행정과장 | |
| " | 유재룡 | 충청남도 공동체지원국 공동체정책과장 | |
| " | 조평곤 | 충청남도 농림축산국 농촌활력과장 | |
| " | 김선식 | 청양군 농촌공동체과장 | |
| " | 이병도 | 서천군 마서면 주민자치회장 | |
| " | 정창득 | 태안군 원북면 주민자치회장 | |
| " | 김종수 | 천안시병천면기초생활거점육성사업 추진위원장 | |
| " | 윤석환 | 충남도립대학교 자치행정학과 교수 | |
| " | 하경환 | 행정안전부 주민자치지원과장 | |
| " | 노계향 | 대통령직속 자치분권위원회 전문위원 | |
| " | 노승복 | 청양군마을만들기지원센터장 | |
| " | 이상길 | 한국농어민신문 논설위원 | |
| " | 이은파 | 연합뉴스 기자(대전·충남) | |

II. 자치분권 동향과 읍면사회 변화 방향

1. 자치분권종합계획 주요내용

□ 문재인 정부, 주민중심 자치분권 실현을 위한 “자치분권종합계획” 추진

- 주민주권 구현을 주요 목표로 중앙 권한의 획기적인 지방이양과 이에 걸 맞는 재정분권 추진 계획
- 읍면동 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화를 통해 읍면동을 주민자치 통합플랫폼으로 주민자치 관점 부처별 정책사업 연계 강화 촉진

그림 1. 문재인정부 자치분권종합계획



□ 주민참여 중심의 행정혁신

- 주민자치회와 지역 내 공공 및 민간기관 등과의 협력체계 구축으로 지역사회 문제 해결. 고용, 복지, 문화 등 행정서비스 추진과정에 주민자치회의 참여·소통·협력 강화
- 각 부처 지역(행정리, 읍면포함)단위 지원사업 간 연계 강화 및 주민요구, 지역 특성 등을 고려한 다양한 지역 조성 지원
 - 주민자치회가 지역의제를 수립하고, 선정된 지역계획에 대해 이행 지원
 - * 예 : 행정안전부 지역기업 육성, 문화체육관광부 문화지역 조성사업
- 지역단위 지역사업에 대한 지원체계 개선
 - 지역단위 지역사업에 대한 모니터링 및 추진단계별로 주민자치회 등 주민참여 절차 강화 추진
 - 지역사업 추진단계별로 주민자치회 등이 참여하는 표준절차를 마련하고, 지역공동체 활성화 등을 지원할 수 있는 지역활동가 네트워크를 권역별로 구축
- 지역단위 지원사업 관련 부처 협력 확대
 - 「주민자치형 공공서비스 민관합동추진협의회」 운영을 통한 관계 부처 협력 강화
 - 행정안전부, 기획재정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업자원부, 보건복지부, 여성가족부, 국토교통부 및 민간 전문가 참여
 - 지역사회 중심의 자치·돌봄·재생 추진을 위한 3개 부처(행정안전부, 국토교통부, 보건복지부) 연계·협력 추진
- 주민관점의 부처 지역사업 연계 지원
 - 부처별 소지역(읍면동) 대상 사업 집약 및 유형화·체계화
 - 부처별 지역사업 조사(2019년 9월) → 지역사업 정보 종합정리 및 공유(2019년 11월) → 지역 공모사업 합동설명회 개최(2019년 12월)

□ 주민중심 자치분권 실현을 위한 사무이양과 재정분권 진행

- 2018년 국가재정전략회의에서 중앙-지방간 기능조정 방향 공유(`18.5)
- 지방 자율성·책임성 강화 및 균형발전 촉진을 위해 재정분권과 지방이양 확대하고, 지역밀착형 사업을 중심으로 기능과 재원을 지방에 이양
- `22년까지 국세 : 지방세 비율을 7:3으로 조정

□ 관계부처 기능조정 TF구성 및 지방이양사업 결정을 위한 부처 협의 추진 (`18.11~)

- 기획재정부 2차관 및 관계부처 기조실장으로 구성하고, 실무협의반 운영을 통해 지방 이양 시 문제점과 고려사항 등 협의

□ 지방이양 대상 사업 최종 결정 및 `20년 균특회계 예산편성 설명회 개최 (`19.4.11)

- 10개 부처, 3개 청 39개 세부사업(110개 내역사업) 지방이양 결정
- 농식품부 소관 5개 세부, 13개 내역사업
- 이양된 자원규모 약 3.5조원(농식품부 7,736억원 규모)

* 농림축산식품부, 「자치분권과 일반농산어촌개발사업 변화 방향 설명자료」

□ 2020년 지방이양일괄법 제정, 16개 부처 소관 46개 법률에 400개 사무 2021년 지방이양 결정

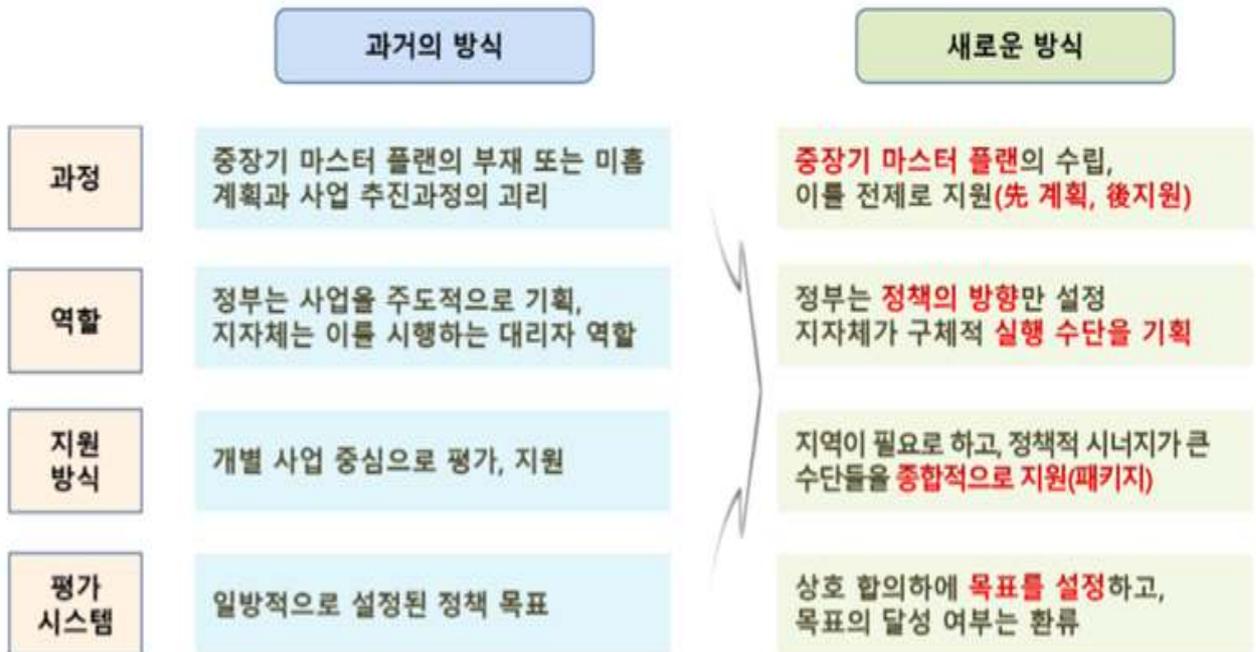
- 1단계 재정분권 추진(2019~) 매년 8조5천억원 지방재정 확충
- 2단계 재정분권 계획 2020년 하반기 최종안 마련 예정

2. 자치분권과 농촌정책의 변화¹⁾

□ 공동체 주도 정책 추진체계 형성

- 주민 자치역량 없이 분권 강화만으로는 농촌정책의 지속성을 확보하기 어려우므로, 농촌 공동체가 주도하는 추진체계 구축을 위해 농촌정책 거버넌스 발전을 우선적으로 설정할 필요가 있음
- 그동안 일반농산어촌개발사업 추진과정에서 주민 참여가 확대되었지만, 여전히 행정주도 사업 관행이 우세한 상황에서, 향후 자치분권적 지역개발 기조 하에서 이를 극복하는 것은 매우 절실한 과제임
- 공동체 주도의 정책추진방식 확산을 위해서는 농촌공동체 특성에 맞도록 현장에서 활동할 수 있는 주체 양성 및 그러한 과정을 지원할 중간지원조직의 적극적 활용이 요구됨

그림 2. 농림축산식품부 마을만들기정책 기본방향



* 농림축산식품부(2019), 「자치분권과 일반농산어촌개발사업 변화 방향」

1) 한국농촌경제연구원(2019), 『지방분권시대 농촌지역개발의 거버넌스 정립방안 연구』, 농림축산식품부 설명자료 등을 요약 정리.

□ 지자체 통합 정책거버넌스 구축

- 그동안 단위사업 위주의 농촌지역개발사업 추진 관행으로 대부분 지자체들이 통합적인 농촌정책 추진 경험을 축적하지 못함. 앞으로는 지자체들이 자체적으로 농촌정책 주요 아젠다에 맞추어 필요한 정책을 발굴하여 추진토록 유도할 필요가 있음
- 농촌성(rurality)을 고려한 지자체의 지역정책 추진을 이끌어내도록 전문성 있는 민간 인력의 활용이 필요하며, 중앙정부 차원에서 농촌협약 등 제도를 통해 지자체 정책과정을 지원할 필요가 있음

□ 중앙정부 차원의 제도 기반 구축 : 농촌공간계획

- 단위사업을 매개로 정부의 농촌정책 목표를 실현하는 방식이 더 이상 유효하지 않은 상황에서 중앙정부는 농촌발전 비전, 전략 등을 담은 농촌공간계획을 제도화함으로써 지자체 주도의 지역개발사업을 촉진할 필요가 있음
- 농촌협약을 매개로 중앙정부의 정책방향 실현과 동시에 지자체의 농촌발전전략 추진을 중앙과 지방이 협력하여 지원하는 체계를 제도화함과 동시에 성과 관리, 모니터링 등을 체계적으로 진행하며, 지자체 및 현장의 정책을 효과적으로 지원하는 지식기반 구축
- 다른 한편으로는 중앙부처 차원의 협력체계 구축을 통한 통합적 농촌지역개발정책 지원 방안을 마련하여야 할 것임

□ 농촌공동체의 지역개발 역량 강화

- 다양한 주민조직이 참여하는 지역공동체 주도의 농촌지역개발 추진체계를 형성할 수 있도록 농촌지역개발사업 추진 절차와 방식 개선
- 행정조직과 이장단 등 기존 주민조직 중심으로만 사업 추진기구를 구성하던 관행에서 탈피, 지역사회의 다양한 주체들이 참여하는 확대된 파트너십 형성 유도
- 공동체 활성화의 단위를 기존 지역 단위에 한정하던 관행에서 벗어나 확

대된 공간범위를 대상으로 새롭게 조직할 필요성 대두

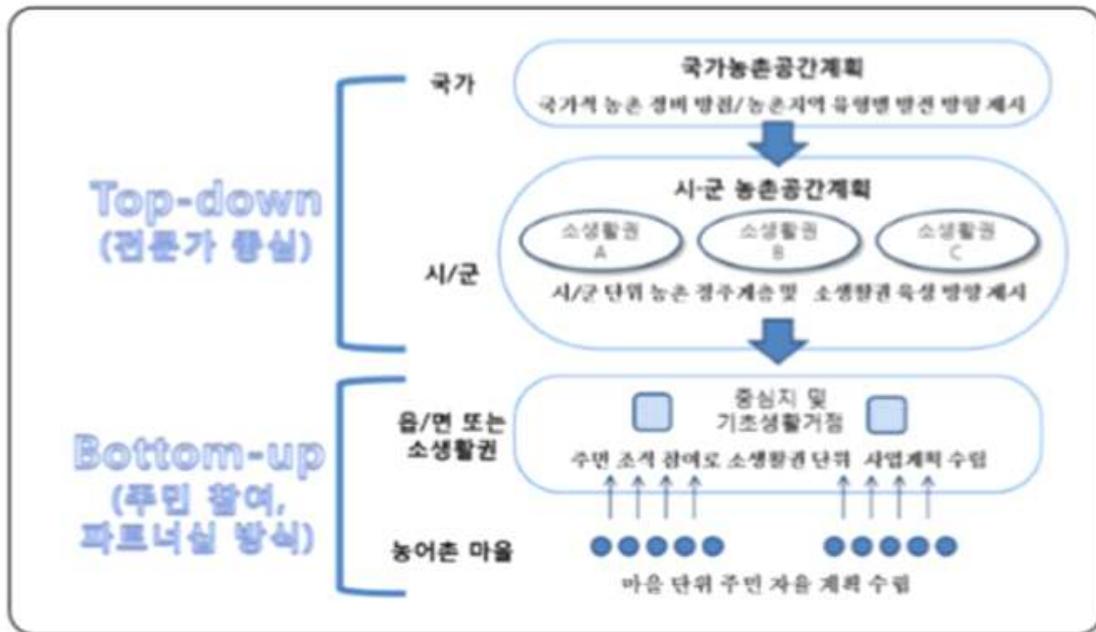
- 과소화 지역 확대, 개별 지역 단위 공동체 약화 등의 여건 변화를 고려하여 지역들을 연계한 소생활권을 기본단위로 농촌 지역공동체를 육성할 필요가 있음
- 소생활권단위에서 지역사회의 다양한 주체들을 대표하는 대의기구 형태 농촌 지역개발 추진체계 구성을 통해 사업이 추진되도록 유도
 - 유럽연합의 리더프로그램 사례와 같이 다양한 주체들이 참여하는 지역활동그룹(LAG)에서 주도하여 전략 수립, 사업 선정 및 관리 등의 절차가 진행되는 상향식 농촌개발 과정 지향
- 소생활권 단위에서 공동체 조직들이 제안하는 사업들을 자율적으로 추진할 수 있도록 지원
 - 향후 새롭게 추진되는 신규 사업뿐 아니라 농촌 중심지 활성화, 농촌 신활력 플러스 등 기존 지역개발 사업들도 이 같은 방식으로 추진되도록 점진적으로 유도

□ 다양한 유형의 중간지원조직 활용

- 농촌지역개발사업과 관련된 중간지원조직 활용 시도는 일부 지역에서만 나타났으며, 중간지원조직이 존재하는 경우에도 대체로 행정업무를 단순 대행하는 방식
 - 앞으로는 농촌지역개발 추진 과정이 행정 일변도로 진행되지 않고 중간지원조직을 필수적으로 참여시켜 역할을 발휘하도록 사업방식 개선
 - 향후 추진될 농촌협약을 위한 선결조건으로 중간지원조직의 구성 및 조직에 대한 행·재정적 지원, 구체적인 활동 실적 요구 등을 통해 중간지원조직 확산
 - 중간지원조직의 역할 또한 행정 업무의 보조 기능 수행에서 벗어나, 농촌공동체의 다양한 주민조직들을 발굴, 육성하고 지원하는 역할을 담당하는 중간지원조직 육성

- 중간지원조직은 주민 공동체조직의 자율적 활동을 발굴, 지원한다는 점에서 유럽연합 LEADER 프로그램의 LAG의 역할을 일정 부분 수행
- 중간지원조직의 구성 형태는 지역별 여건을 고려, 획일적으로 정하기보다는 다양한 방식을 취할 수 있도록 유도
 - 행정 직영의 농촌개발지원센터 설립 방식, 민간 법인과 업무 협약 체결 후 사업을 위탁하는 방식, 현장에서 지속적으로 활동할 수 있는 역량과 경험을 갖춘 민간 컨설팅업체에 위탁하는 방식 등 다양한 방식 고려
 - 반드시 좁은 의미의 농촌지역개발에만 한정하지 않고 6차산업화 또는 귀농·귀촌 지원 역할 등을 담당하는 다양한 중간지원조직을 통합적으로 운영하는 방안도 고려

그림 3. 농촌공간계획 도입 방향



* 자료 : 한국농촌경제연구원(2019),지방분권시대 농촌지역개발의 거버넌스 정립방안 연구」

□ 지자체 차원의 통합적 농촌지역개발 추진체계 형성

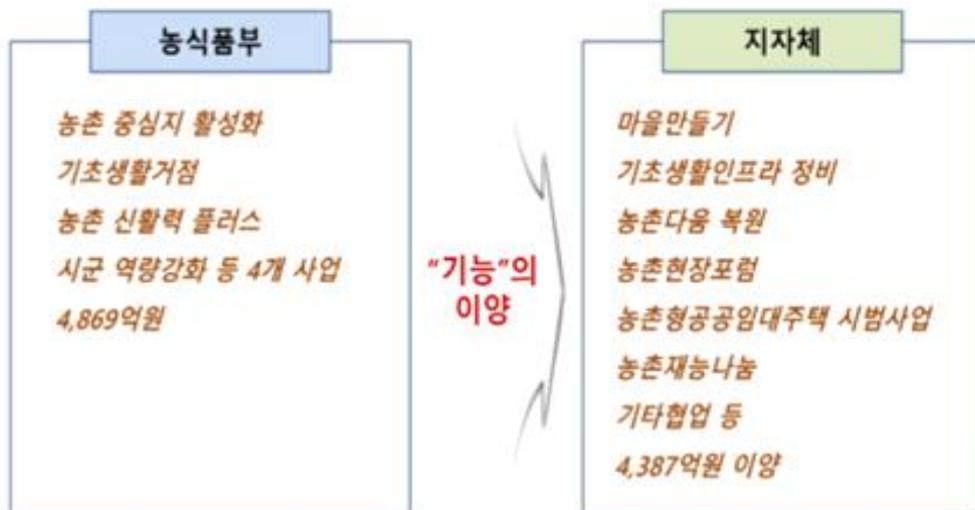
- 부서별로 분산 추진되던 사업 방식을 극복하고, 다양한 역할을 아우르는 통합적 농촌정책 추진체계가 지자체 행정조직 내에서 형성되도록 유도

- 기존 중앙주도 하의 지역개발방식에서는 부서별 칸막이에 따라 보조금이 수직적으로 집행되는 형태인데, 앞으로 분권적 농촌정책 추진을 위해서는 행정조직 내 수평적 연계를 통해 커뮤니티에 사업을 지원하는 방식으로 전환
- 장기적으로는 행정조직 내에 농촌계획 직렬을 도입하는 방안을 중앙정부 차원에서 모색할 필요가 있으나, 단기적으로는 계약직 민간전문가를 행정조직 내에 채용하여 활용토록 유도
 - 충남 등 일부지역에서 시·군 행정조직에 농촌정책총괄 기구 설치 및 민간 전문가 채용, 중간지원조직 형성을 통해 지역단위 농촌정책 역량 형성을 도모하고 있으며, 이러한 체계적인 농촌정책 추진 전략의 확산 필요

□ 지방으로 이양된 “마을만들기사업” 과 정책 연계 촉진

- 농림축산식품부, 마을만들기사업 지방으로 이양하고, 농촌중심지를 비롯하여 기초생활거점육성사업, 신활력플러스사업 등 중앙에서 관리
- 지역밀착형 사업을 중심으로 기능과 재원을 지방에 이양하고, 자치분권시대 새로운 농촌정책을 위한 협력적 거버넌스 구축 위해 농촌협약 추진

그림 4. 마을만들기사업의 지방이양



* 농림축산식품(2019), 「자치분권과 일반농산어촌개발사업 변화 방향」

□ 2022년 일반농산어촌개발사업 신규사업 신청 제한조건 부여²⁾

- (실집행률) 신청 전년도에 일반농산어촌개발사업 실적행률이 극히 부진한 하위 10% 내외 시·군은 농촌협약(일반농산어촌개발사업) 응모 제한
- (시군역량강화사업) 중간지원조직 등을 전담기관으로 지정·운영하고, 전담기관이 사업을 직접 시행하는 경우에만 사업 신청을 허용
- 시·군에서 운영 중인 중간지원조직을 역량강화사업 전담기관으로 지정·운영 시에만 사업 신청 가능
 - 전담기관은 지역주민 및 현장 활동가 대상으로 하는 특화교육, 지역 특성을 고려한 공동체 활성화 활동 등을 기획·시행
- (지자체 사전교육) 농촌지역개발사업 담당공무원이 지역개발 관련 교육을 일정 수준 이수 시에만 농촌협약(일반농산어촌개발사업) 응모 허용

표 1. 2022년 일반농산어촌개발사업 신규사업 신청 제한조건

| 구분 | 2021년 착수 사업 | 2022년 착수 사업 |
|----------|--|---|
| 실집행률 | <ul style="list-style-type: none"> • 실적행률 부진(65%) 시 신규사업성 평가에서 감점, 우수(90%) 시 가점 | <ul style="list-style-type: none"> • 실적행률 하위 10% 내외 농촌협약(신규사업) 응모 제한 |
| 지자체 사전교육 | <ul style="list-style-type: none"> •시·군당 3명 이상이 20시간/명 이상 교육 이수 시 가점 부여 | <ul style="list-style-type: none"> •시·군당 3명 이상이 20시간/명 이상 교육 이수 시 농촌협약(신규사업) 응모 허용 |

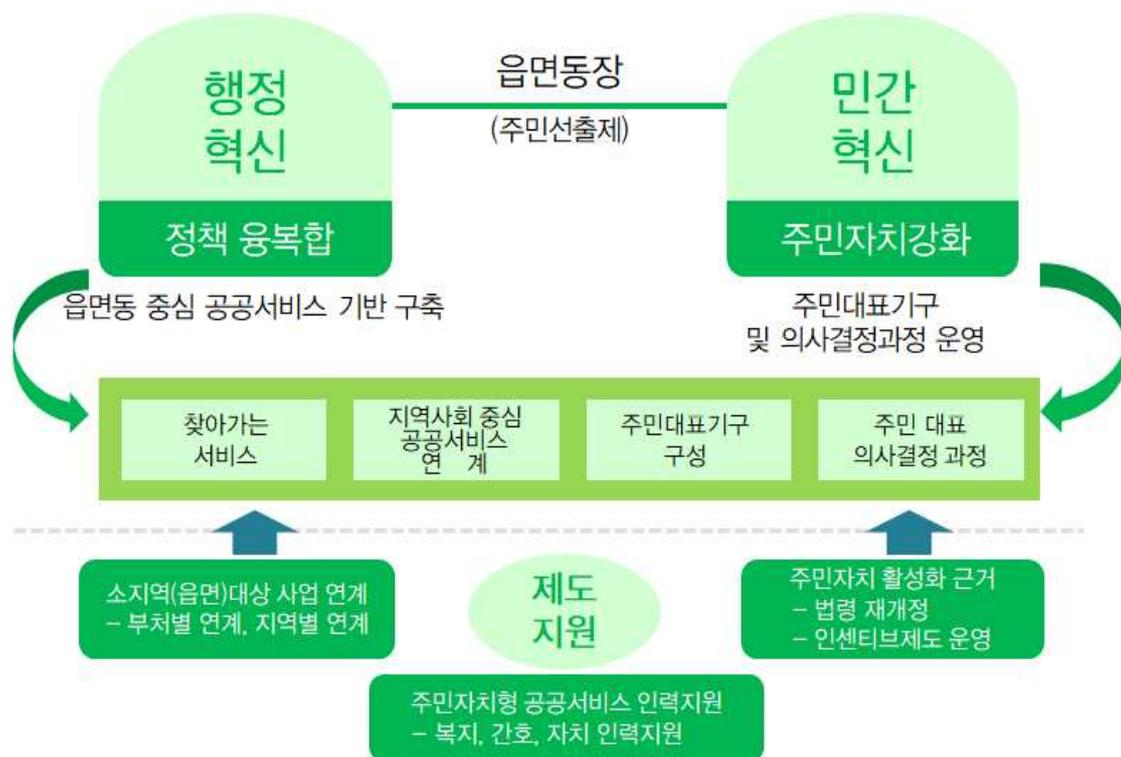
2) 농림축산식품부(2020), 「2021년 일반농산어촌개발사업 추진계획」 참조

3. 읍면 주민자치 관점 부처별 공모사업 연계 강화³⁾

□ 읍면동 행정과 주민혁신을 통한 자치생태계 구축 촉진

- 1950~1960년대 초반까지 우리나라에서는, 읍면장을 주민이 선출하고 읍면의회가 존재하는 ‘읍면 사회’가 최소한의 실질적인 자치단위였음. 1960년대에 군사정부가 읍면장을 임명제로 전환하고 읍면의 기능을 축소하면서 현재에 이르게 됨
- 행정안전부는 주민자치형 공공서비스 추진단을 설치하여, 읍면동단위 행정혁신과 주민혁신을 통한 자치생태계 구축을 촉진하고 있으며, 최근 전국으로 확산되고 있는 읍면동장 주민선출제가 행정혁신의 예라고 볼 수 있음

그림 5. 주민자치형 공공서비스 구축방향



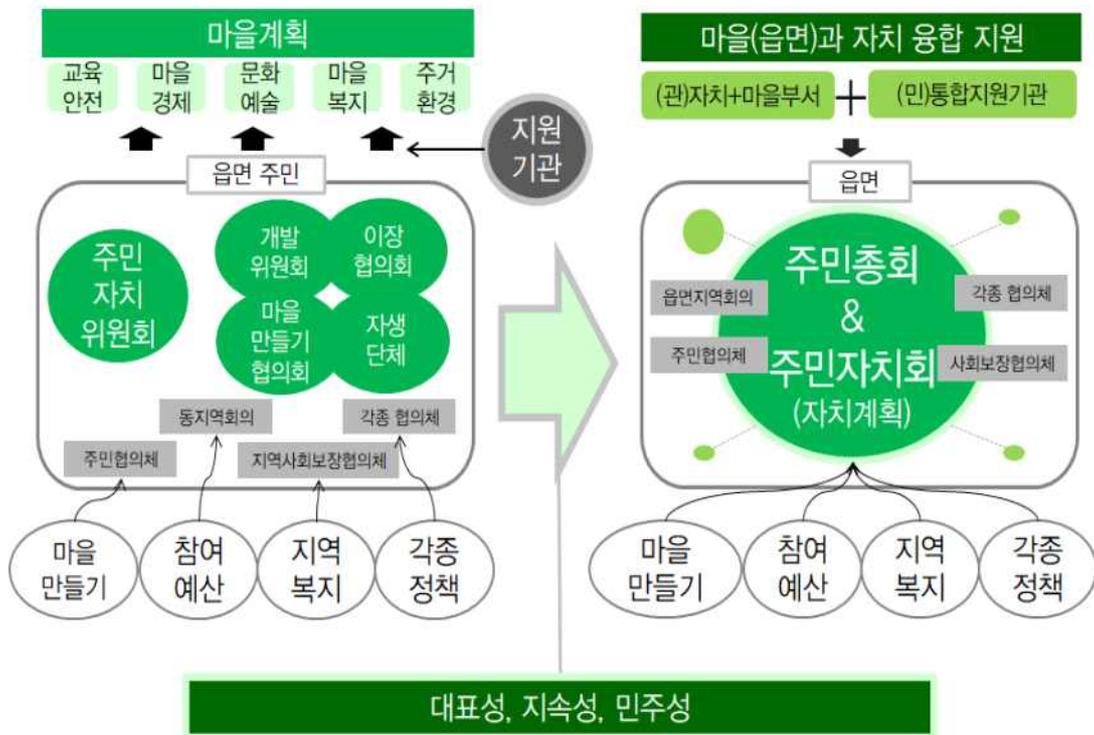
* 행정안전부(2018), 「주민자치형 공공서비스 구축사업 추진방향」을 참조하여 보완

3) 행정안전부 주민자치형 공공서비스 구축사업 추진계획(각 년도)를 토대로 정리함

□ 읍면동을 마을만들기 플랫폼으로 구축

- 문재인 정부는 “획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화” 를 100대 국정과제 가운데 74번째 과제로 제시
- 행정안전부는 읍면동 주민대표기구로서 주민자치회 설치를 확대하고, 읍면동 주민자치회를 중심으로 주민생활과 밀접한 공공서비스가 제공될 수 있도록 정책사업 간 연계 지원 확대

그림 6. 주민자치회와 정책 융복합 방향



* 행정안전부(2018), 「주민자치형 공공서비스 구축사업 추진방향」을 참조하여 보완

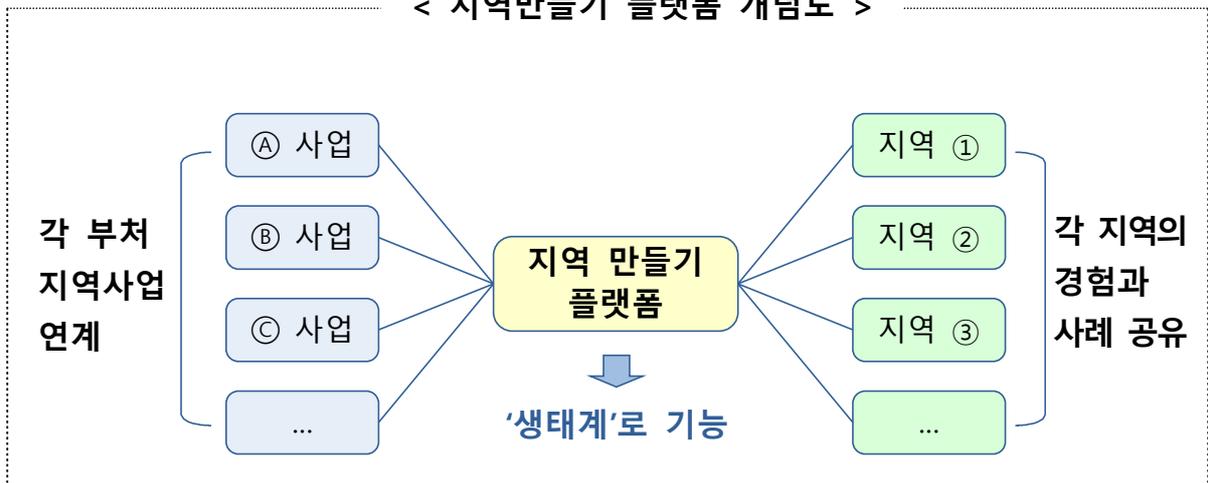
□ 주민 손으로 직접 만드는 지역사업 : 지역단위 지역사업 연계 지원

- 부처별로 小지역 단위 지역사업을 다수 수행하고 있음에도 개별적으로 분산해서 지원하고 있어 지역의 실질적 변화를 추동하지는 못함
- 지역사업 추진과정에서 주민 주도 관점은 아직 미흡
- 자원이 없는 것이 아니라 자원을 연결하는 기제가 미흡

⇒ 주민주도 관점에서 부처별 지역사업을 설계·지원하는 주민자치형 지역 사업 플랫폼 구축 필요

- 범부처 시책사업을 주민 주도 및 지역사회 문제해결 관점에서 추진하는 ‘주민자치형’ 시책사업 추진
- 주민 주도로 도출한 지역현안에 小지역 단위 공모사업을 우선적으로 연계·지원하는 공모사업 혁신
- 지역사업 진행단계별 주민참여 절차를 내실화하고 주민대표기구에서 수립한 자치계획에 대한 지원체계 마련
- (관련부처 사업연계) 주민총회에서 결정된 자치계획에 관련부처 지역사업 연계 지원
 - 의미 있는 자치계획 의제에 대해 관련부처 공모사업을 연계
 - 부처별 지역사업 및 전국 자치계획 내용을 종합해 정보 공유
 - * (중앙부처) 지역사업 내용, 추진절차 공모방법 등을 정리 → 지자체 제공 (자치단체) 자치총회를 거쳐 수립된 자치계획 현황 정리 → 관련부처 제공
- 지역 간 교류 : 부처 간 연계를 촉진하는 플랫폼 구축을 통해 개성있는 지역 만들기 생태계 조성
 - * 주민대표, 지자체 등이 참여하는 부처 지역사업 합동설명회 개최 추진

< 지역만들기 플랫폼 개념도 >



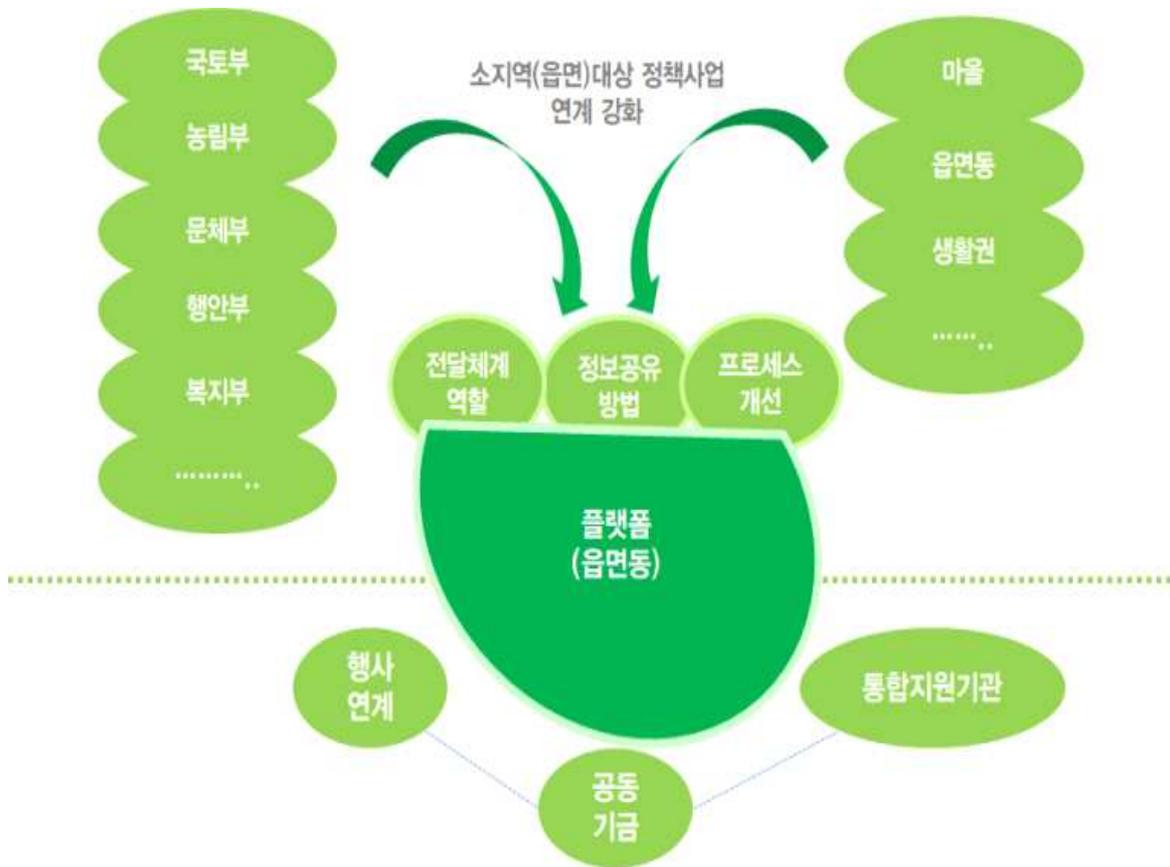
* 자료: 행정안전부, 2018.5, 「주민자치형 공공서비스 구축 추진계획(안)」

- (주민참여 내실화) 부처의 지역단위 지역사업 진행단계별로 주민 의사가 실질적으로 반영될 수 있도록 주민참여 절차 강화
 - 지역사업 추진단계별 주민참여 표준절차 마련·제공

▶ (주민참여 강화 사례) 주민총회를 통한 사업의제 도출, 주민대표기구에 사업신청 자격 부여, 자치계획에 대한 사업선정 가점 부여, 계획 수립·집행·평가 등 사업 진행단계별 주민참여 보장 등

- (자치계획 지원 강화) 지역발전 특별회계 등 지역사업 설계 시 주민총회로 도출된 자치계획을 중점 반영하도록 지원체계 마련 추진

그림 7. 소지역(읍면) 대상 부처별 정책사업 융복합 방향



* 행정안전부(2018), 「주민자치형 공공서비스 구축사업 추진방향」을 참조하여 보완

4. 주민자치 기반 지역공모사업 연계 지원 확대4)

□ 지역사회 중심 <자치 - 돌봄 - 재생>을 행안부·복지부·국토부 협업전략 추진

- 주민수요 다변화와 주민자치 확대에 따라 지역사회 중심의 '자치·돌봄·재생'을 지원하기 위한 중앙정부 차원의 협업 강화
- 보건복지부, 행정안전부, 국토교통부 3개 부처는 지역주민들이 원하는 돌봄·의료서비스를 맞춤형으로 지원하고 이를 위한 공간을 조성하기 위해 2018년 9월 업무협약을 체결
- 3개 부처 협력 시범사업 추진, 공모사업 간 연계, 지원조직 간 연계·협력 및 주민서비스 전달체계 구축, 방문간호 등 보건복지 케어서비스와 주거지원 통합 제공 등을 협력하기로 함
- 공공부문 3개 부처 간 협력효과를 극대화하기 위해 사회복지 및 의료기관, 국토교통형 예비사회적기업, 주민자치회 등 각 소관 분야 민간부문과 협력도 강화 예정

그림 8. 커뮤니티 케어형 도시재생 구상



* 행정안전부(2018), 「주민자치형 공공서비스 구축사업 추진방향」참조

4) 행정안전부 각 년도 주민자치 업무계획을 토대로 주요내용 정리

- 각 부처는 시범사업의 성공적 추진을 위해 보건복지부가 지역주민들의 케어수요 발굴 및 맞춤형 의료·복지서비스 연계를 지원하고, 국토교통부가 이를 위한 공간을 조성하며 행정안전부가 주민이 참여할 수 있는 공공서비스 전달체계를 구축할 계획
- 보건복지부는 2018년 10월 커뮤니티 케어⁵⁾ 추진전략을 발표, 2019년 1월 ‘커뮤니티 케어 선도사업’ 선정, 사업선정 시 행정안전부의 ‘주민자치형 커뮤니티 케어’ 분야와 ‘도시 재생 뉴딜사업계획’을 심사과정에 반영
- 행정안전부와 국토교통부는 도시재생뉴딜사업과 주민자치 등 다양한 분야와 연계·협업 활성화를 위해 도시재생지원센터, 공동체지원센터 등 중간지원조직 간 협력 강화
- 행정안전부는 자치·돌봄·재생 통합플랫폼 구축을 위해 읍·면·동 기능을 강화하는 한편, 주민주도로 각 부처 사업이 활성화될 수 있는 주민서비스 전달체계 구축

그림 9. 주민자치 관점 지역공모사업 연계 지원을 위한 5개 부처 업무 협약



- 추진배경**
 - 인구감소, 지역경제 위축 등 지역의 복잡하고 다양한 문제의 해결을 중앙주도의 단일부처 하향식 지역사업 방식으로 풀기에는 한계
 - 민간기금, 기업 등의 지역문제 해결 노력에 적극적으로 정부가 협력하여 효과 극대화 필요
- 주요내용**
 - 인구 감소 대응 및 지역활성화 협력을 위해 5부처(행안·국토·복지·농림·교육) MOU 체결
 - 소지역 민·관 협력체계를 구축하고 커뮤니티 디자인을 통해 소지역의 실질적 변화 유도
- 추진일정**
 - 5개부처 MOU 등 협업사업 지속 운영(~12월)

* 행정안전부(2020), 『주민자치분야 업무계획』

5) **커뮤니티 케어(Community Care)**란 돌봄(Care)을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회(Community)에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 사회서비스 체계

□ 현장에서 정책효과를 창출하기 위한 부처 간 협업 확대

- 인구감소, 지역경제 위축 등 지역을 복잡하고 다양한 문제 해결을 중앙주도의 하향식 지역사업 방식으로 진행하기에는 한계가 있음
- 지역활성화의 융합적 협력을 위해 2020년 행정안전부, 국토교통부, 보건복지부, 농림축산식품부, 교육부 5개 부처가 업무협약을 체결함
- MOU 부처인 보건복지부 등이 추진 예정인 시범사업 및 부처 간 협업사업 등에 적극 참여하여 주민자치회가 지역대표협의체로 역할을 수행할 수 있도록 지속적으로 협의 할 예정임

□ 각 부처 지역사업 정보를 집약·체계화

- 행정안전부는 범부처 사업 연계를 통해 지역 현안에 맞는 사업을 연결하고 사업의 효과성 증대 필요가 있다고 판단, 주민자치 관점 지역공모사업 정보를 집약화·체계화해 나갈 계획임
- 지역 현안과 관계되는 지역사회의 원활한 연계를 위해 지역사업 내용, 절차 등을 종합적으로 체계화하여 지역사회와 공유할 예정

그림 10. 주민자치 관점 지역공모사업 연계 지원 개념도



- 추진배경

 - 부처별로 분산되어 실시 중인 소지역 단위 사업으로는 다양하고 복합적인 지역 문제에 효과적으로 대응하기에 한계 존재
 - 범부처 사업 연계를 통해 지역 현안에 맞는 사업을 원활히 연결하고 사업의 효과성 증대 필요
- 주요내용

 - 각 부처 지역사업 정보를 집약·체계화
 - 주민과 지역사회 관점의 부처 지역사업 자료집 제작
- 추진일정

 - 부처별 지역사업 취합·분류(~'19년말) 및 관계부처 협의('20년 상반기)
 - 지역사업 합동 설명회 개최 ('20년 하반기)
 - * 2020년 충남-당진 시범사업 추진예정

* 행정안전부(2020), 『주민자치분야 업무계획』

III. 충남형 주민자치회 현황과 과제

1. 충남형 주민자치회 시범사업 개요⁶⁾

□ 충남형 주민자치회 추진배경

- 주민생활과 관련된 문제를 스스로 결정·처리하고자 하는 욕구 확산
- 읍면동을 주민자치의 실현공간이자 주민 참여를 통한 소통 창구화

□ 충남형 주민자치회 시범운영 개요

- (근거) 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27~29조 및 시·군별 조례
- (역할) 주민 최고의사결정기구로서 주민자치회 기능강화
 - 읍·면·동 내 지역-지역, 민-관의 중개자, 단체-단체를 잇는 고리 역할
 - 지역 내 자치활동*에 대한 자유로운 논의의 장
- * 공모사업 참여, 주민참여예산 우선순위 배분, 주민총회 개최 등

□ 충남형 주민자치회 시범사업 신청자격 및 지원기준

- 주민자치회로 전환 예정인 주민자치위원회를 포함하여 충남 도내 읍면동 주민자치회가 신청 할 수 있음
- 지원기준은 개소당 3년간 연 30백만원을 지원하고, 사무국장 인건비(실비) 및 회의경비, 사업추진비(주민총회) 등으로 사용 할 수 있음. 2019년까지 1년차 50백만원, 2년차 30백만원 지원하던 것을 2020년부터 3년간 30백만원으로 개선함
- 주요기능은 읍면동 주민대표기구로서 다양한 지역현안을 포함하는 자치계획을 민주적 의사결정 과정인 주민총회를 통해 수립하고 시행하는 역할

□ 충남형 주민자치회 운영 필수사항

① 위원 역량 및 대표성·공정성 확보

6) 충청남도(2020), 「주민참여 혁신모델」공모사업 설명자료를 참조하여 정리.

- 주민자치회 위원을 주민, 직능단체, 전문가 등으로 30~50명으로 확대함
- 위원선정위원회 구성 및 공개 추첨을 통해 다양한 계층이 참여할 수 있도록 위원을 선정하고, 연 6시간 주민자치회 사전교육을 의무화하여 역량강화를 해야 함(2020년 행정안전부 표준조례 개정에 따라 지자체별 조례내용 상이함)

② 주민자치회 기능 및 권한 강화

- 일자리 창출 등 3대 위기 극복을 위한 읍면동 자치계획 수립 및 실행
- 주민 누구나 참여하여 주민자치 활동과 계획 등을 논의하고 결정하는 주민공론의 장 주민총회 연1회 개최
- 분과위원회 활성화, 주민참여예산 결정 및 실행 등을 할 수 있음

③ 주민자치회 사무국 설치 및 사무공간 마련

- 주민자치회 전용공간을 마련 및 사무국장을 공개 선발 및 채용(1명)하고, 사무지원, 예산편성 및 집행 등을 함

□ 총남형 주민자치회 시범사업 추진 프로세스

① 주민자치회 시범사업 대상지역 선정

- 시군 조례에 근거한 읍면동 주민자치회 모집 및 선정기준을 토대로 각 지역의 주민자치회 선정과 지원방안 마련

② 주민자치회 분위기 조성(홍보, 모집)

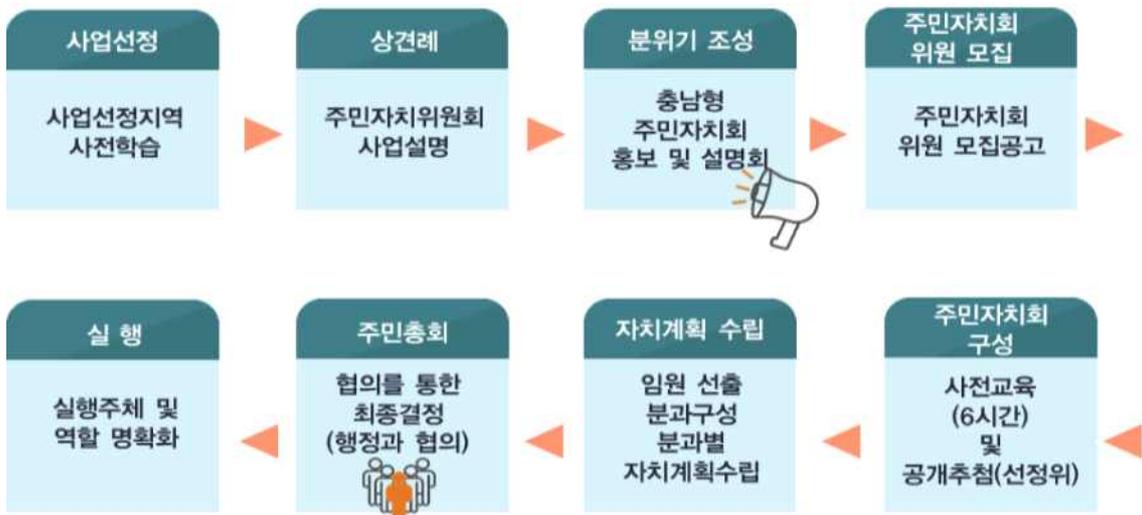
- 기존 주민자치위원회를 비롯하여 찾아가는 설명회 등을 통해 주민들이 주민자치를 이해하고 참여할 수 있도록 다양한 방법으로 홍보를 통해 주민자치회 위원 모집 및 접수

③ 주민자치회 구성

- 주민자치회 위원 접수자를 대상으로 주민 및 지역 특성에 맞는 주민자치학교 운영을 통해 사전교육 6시간 이수자 중 선정위원회 또는 공개추첨방식으로 위원 선정 및 지자체장 위촉

- * 2020년 행정안전부 표준조례 개정에 따라, 총남형 주민자치회 시범사업에서도 기존 사전교육 4시간을 6시간으로 조정함
- * 선정위원회 또는 공개추첨방식은 시군 조례에 기초하여 운영되어 시군별로 선정방식에 차이 존재
- 주민자치회 임원진 선정, 사무국장(유급) 채용, 사무공간 확보, 분과 구성 등을 통해 주민자치회를 구성한 후 발대식을 통해 주민들에게 주민자치회 출범을 알리면서 참여와 관심 제고

그림 11. 총남형 주민자치회 시범사업 추진 프로세스 예시



* 본 프로세스는 지역재단 자체 프로세스로 시범사업 대상지역의 여건과 특성에 따라 진행 프로세스는 상이할 수 있음.

④ 자치계획 수립 및 주민총회 개최

- 지역여건 분석을 통해 의제 발굴, 행정사무 중 민간이 주도하여 추진해야 할 위탁 가능한 사무 도출 등 분과별 자치계획 수립
- 분과별 자치계획을 기초로 주민총회를 통해 지역주민들의 의견 수렴 및 협의로 최종사업을 결정

⑤ 사업실행

- 주민총회를 통해 결정된 자치계획안을 지자체장에게 제출하고, 최종 승인 후 사업을 실행

2. 충남형 주민자치회 시범사업 현황

□ 충남 15개 시군 207개 읍면동 가운데 161개가 읍면 농촌지역

○ 행정안전부 2018년 기준 전국 읍면동 현황을 살펴보면, 전국 3510개 읍면동 가운데 충남에는 207개 읍면동이 있으며, 이 가운데 읍 25개, 면 136개, 동 26개로 농촌지역인 읍면 지역이 충남 읍면동의 77% 차지

표 2. 충남 읍면동 현황(행정안전부, 2018년 기준)

| 구 분 | 시·군·구 | | | | 행정시·자치구 아닌 구 | | 읍·면·동 | | | | 출장소 | | | |
|-------|-------|----|----|----|-----------------|----|-------|-----|-------|-------|-----|----|-----|----|
| | 계 | 시 | 군 | 구 | 시 | 구 | 계 | 읍 | 면 | 동 | 계 | 시도 | 시군구 | 읍면 |
| 계(17) | 226 | 75 | 82 | 69 | 2 | 32 | 3,510 | 228 | 1,184 | 2,098 | 79 | 7 | 13 | 59 |
| 특별시 | 서울 | 25 | | 25 | | | 424 | | | 424 | | | | |
| 광역시 | 부산 | 16 | 1 | 15 | | | 206 | 3 | 2 | 201 | 1 | | 1 | |
| | 대구 | 8 | 1 | 7 | | | 139 | 6 | 3 | 130 | 2 | | | 2 |
| | 인천 | 10 | 2 | 8 | | | 152 | 1 | 19 | 132 | 5 | 1 | 1 | 3 |
| | 광주 | 5 | | 5 | | | 95 | | | 95 | | | | |
| | 대전 | 5 | | 5 | | | 79 | | | 79 | | | | |
| | 울산 | 5 | 1 | 4 | | | 56 | 5 | 7 | 44 | | | | |
| 특별자치시 | 세종 | | | | | | 19 | 1 | 9 | 9 | | | | |
| 도 | 경기 | 31 | 28 | 3 | | 17 | 564 | 36 | 104 | 424 | 8 | 1 | 5 | 2 |
| | 강원 | 18 | 7 | 11 | | | 193 | 24 | 95 | 74 | 8 | 2 | | 6 |
| | 충북 | 11 | 3 | 8 | | 4 | 153 | 15 | 87 | 51 | 3 | 3 | | |
| | 충남 | 15 | 8 | 7 | | 2 | 207 | 25 | 136 | 46 | 4 | | | 4 |
| | 전북 | 14 | 6 | 8 | | 2 | 243 | 15 | 144 | 84 | 1 | | 1 | |
| | 전남 | 22 | 5 | 17 | | | 297 | 33 | 196 | 68 | 26 | | 1 | 25 |
| | 경북 | 23 | 10 | 13 | | 2 | 332 | 36 | 202 | 94 | 14 | | 1 | 13 |
| | 경남 | 18 | 8 | 10 | | 5 | 308 | 21 | 175 | 112 | 7 | | 3 | 4 |
| 특별자치도 | 제주 | | | | 2 | | 43 | 7 | 5 | 31 | | | | |

□ 충남 읍면동 주민자치회 67개소(전체 읍면동의 32% 수준) 전환 완료

- 2020년 기준 충남 전체 주민자치회 67개소(충남형 25개소, 행안부형 45개소), 자율전환 14개소로 충남 전체 읍면동의 32% 주민자치회로 전환
- 당진시와 논산시는 쏠 읍면동을 주민자치회로 전환하여, 시·군 간 주민자치회 전환 및 지원에 편차가 존재함

그림 12. 충남 주민자치회 현황(2020년 기준)



※ 출처 : 충청남도(2020), 제3기 충남 지방자치분권협의회 회의자료

그림 13. 충남형 주민자치회 시범사업 현황(2020년 기준)



※ 지역재단 자체 정리한 자료로 2020년 사업대상지역은 주민자치회로 전환 중에 있음

3. 충남형 주민자치회 시범사업 성과와 과제

□ 주요성과

① 참여주민의 양적·질적 확대 및 다양한 주체 발굴

- 5개 시범사업 지역에서 기존 20명 내외로 참여했지만 현재 개소당 30명 이상 1,000여명 주민 참여하고 있음
- 주민총회 시 면 지역 주민 10% 이상 참여율을 보이고 있으며, 주민참여를 통한 민주적 의사결정구조를 만들어가고 있음
- 충남형 주민자치회 시범사업을 통해 농촌지역 20대부터 70대까지 다양한 연령층과 여성 참여비율 확대(40% 이상 보장)되었고, 결혼이주여성 등 사회적 약자 등 지역 내 다양한 주체를 발굴하여 참여를 촉진함
- 읍면 주민자치회 구성 시 지역공동체와 주민조직별 설명회와 홍보로 지역 내 다양한 인재 발굴
- 지역 내 다양한 주체들이 참여함으로써 기존 중년층 남성 중심의 읍면단위 의사결정구조에 변화가 일어남. 여성참여 비율 제고, 30~40대 청년과 결혼이주여성, 귀농귀촌자, 배후지역 주민 등 지역사회 다양한 주체의 참여가 확대됨

② 15개 지자체별 주민자치회 조례 및 관련 제도기반 조성

- 2020년 기준 15개 시군 모두 주민자치회 조례 제정이 완료됨. 2020년 행정안전부 표준조례 개정과 기존 충남형 주민자치회 구성방식 차이에서 발생하는 지자체 혼선이 있었던 당진시와 논산시 등은 행안부형 주민자치회로 자체 전환 선택

③ 지역주민 자치역량 강화

- 주민자치회 구성 및 운영과정을 충남도에서 직접 지원함으로써, 사업대상 지역 주민과 단체, 공무원 등의 주민자치의 이해도 제고에 기여
- 주민자치회로 전환된 이후 주민자치회 사무공간 조성 및 상근인력을 지원함으로써 자체 운영기반을 조성해 기여

④ 충남 농촌지역 주민자치 활성화 계기 마련

- 읍면 단위 농촌지역 주민대표기구로서 농촌형 주민자치회 확산. 2020년 현재 충남형 주민자치회 25개소 가운데 동 3개소, 읍 5개소, 면 17개소로 농촌지역에 집중
- 읍면 주민자치회 구성 후 주민과 주민조직 간 소통을 통한 협력 확대. 주민자치회 차원에서 지역별 순회방문을 통한 주민의견 수렴, 읍면 주민조직과 소통으로 협력 촉진
- 농촌형 주민자치회에서는 지역별 동계 시 순회방문, 주민조직과 간담회를 통해 주민수요 발굴 등 주민자치회별로 주민과 소통 강화를 위한 노력

⑤ 기존 문화프로그램 중심 활동에서 탈피, 주민생활 전반의제로 자치영역 확대

- 농촌지역 아이돌봄, 초등학교 방과 후 활동, 청소년 지역사회 참여 확대, 청년농부 육성 지원
- 경로당 돌보기 비치, 면 내 순회택시 운영, 면 내 목욕탕 건립, 인생자서전 발간, 노인문화프로그램 확대
- 농산물 가공사업, 지역농산물 직거래 활성화, 전통시장 활성화 지원
- 지역단체 간 끝장토론을 통한 협력방안 도출, 축산농가와 아파트주민·주민과 시장상인 간 지역협약을 통한 협력모델 발굴

⑥ 읍면단위 지역의제에 대한 주민 공론의 장 활성화

- 소수의 리더가 주도하는 의사결정이 아니라, 지역주민들이 참여하여 토론키 하고 민주적 합의과정을 통해 사업을 결정하는 주민 공론장으로서 주민총회 확대
- 공동육아와 지역학교, 지역농업 활성화, 농촌교통문제 해소, 주민 문화복지 서비스 확대, 지자체 정책에 대한 찬반투표까지 지역사회 다양한 의제 발굴 및 민주적 의사결정까지 활동영역 확대
- 읍내 네거리 회전교차로 전환에 대한 주민찬반 의견 청취와 투표
- 지역발전기금 사용내역 공개와 조직의 투명성 제고 합의 도출
- 지역 초등학교와 주민자치회 간 마을교육공동체 활성화 협력사업 추진

□ 과제 및 개선방향

① 저변확대 노력 부족

- 충남도에서 주민자치아카데미 지원으로 주민자치 역량 강화 촉진을 위해 노력하였지만, 시군별 주민자치 아카데미 운영방향 부재 및 주민자치위원 대상 일회성 교육과 워크숍 진행으로 소진하여 본래 취지 퇴색함
- 주민 구성원별, 지역의제별 다양한 소모임 구성 및 운영을 활성화하고 주민 교류를 촉진하기 위한 지원이 부족하며, 참여그룹이 편중되어 대중적 참여율 제고에 한계가 있음
- 광역단위 컨트롤타워 부재로 지자체별 일회성 역량강화의 한계를 극복하지 못함

② 지자체별 주민자치 인식 격차 발생

- 지자체와 읍면장 등 관계 공무원들의 주민자치 이해 부족으로 주민자치회와 갈등사례 발생
- 지자체에서는 주민자치회와 기존 주민자치위원회와 형평성 강조하며, 충남형 주민자치회 시범사업을 사업비가 지원되는 공모사업으로 인식
- 일부 읍면장은 주민자치회를 기존 관변단체와 동일하게 취급하며, 구성과 운영과정에 읍면 행정이 개입하고자 하는 사례 발생

③ 주민자치회 운영 자율성 제약

- 충남형 주민자치회 시범사업은 주민자치회 상근인력 인건비와 사업비 등을 지원하고 있지만, 지자체별로 지원에 차이 발생
- 일부 지자체는 사업비를 읍면 행정에 지급하고 주민자치회에서 읍면 결제를 받고 사업비를 집행하도록 하는 사례, 또 다른 지자체는 사업비(도비와 지방비 매칭)를 도에서 이월을 승인했음에도 연말 잔여사업비를 반납하도록 하는 등 주민자치회 운영 자율성을 제한하고 있음
- 주민자치회 운영비(회의비, 소모품비 등)와 상근인력에 대한 안정적이고 지속적인 인프라 지원 미흡하며, 역량 있는 상근인력 확보에 한계
- 주민자치회 위원 회의수당은 기존 주민자치위원회와 달리 무급으로 행정안전부 표준조례에 반영되어 있어, 이에 대한 위원들의 인식 전환 필요

④ 주민자치 관점 행정 지원체계 미흡

<광역단위>

- 충남형 주민자치회 전담지원체계 없이 매년 보조사업자를 선정하여 컨설팅을 지원하는 방식으로 운영됨으로써 도 단위 컨트롤타워 기능 부재
- 주민자치회와 주민참여예산 간 연계 부족 및 주민자치와 연계된 총괄 및 협력지원체계 부족

<기초단위>

- 현재까지 주민총회를 개최한 주민자치회와 읍면을 통해 시군에 제출된 주민총회 결과에 대한 지자체 피드백 미흡. 대부분의 지자체에서 예산이 없거나 관련 사업을 이미 추진 중이거나, 여타 읍면 주민자치위원회와의 형평성 등을 이유로 주민총회를 통해 도출된 사업에 대한 지자체 지원이 이뤄지지 않고 있음
- 주민자치회에서 발굴한 의제 가운데 관련부서 정책사업과 연계가 가능한 사업들도 있지만 부서 간 연계·협력이 부족한 상황임
- 주민참여와 소통을 통해 자치계획을 수립하였지만, 실행할 수 없는 사업이 됨으로써 주민자치회의 위상이 약화되고, 읍면 주민자치 활성화의 장애요인으로 작용

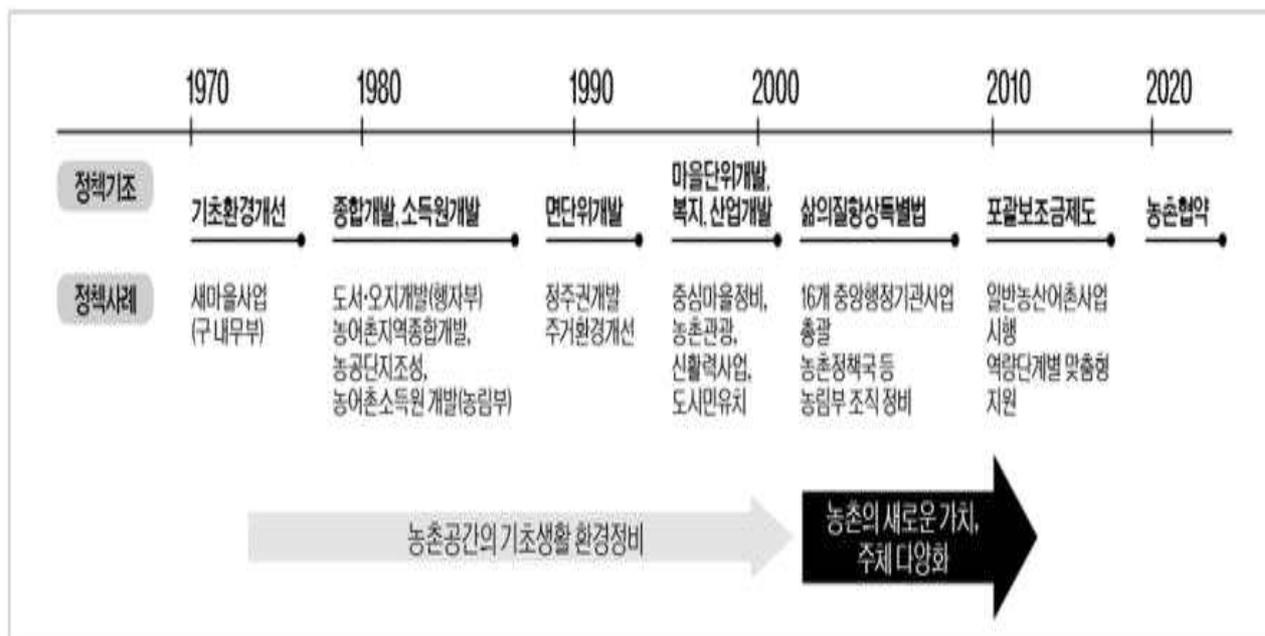
IV. 충남 농촌지역개발사업 현황과 과제

1. 일반농산어촌개발사업 개요⁷⁾

□ 농촌지역개발정책의 변화

- 우루과이라운드 이후 농촌지역개발정책 본격화. 1990년대는 우루라이라운드 협상 타결 이후 농업·농촌종합대책으로써 ‘농어촌발전특별조치법(1990)’ 제정되었고, 기존 군단위를 중심으로 한 농촌지역종합개발정책이 면단위를 중심으로 하는 ‘농촌정주생활권개발정책’으로 변화
- 2000년대 농촌지역개발정책은 지난 반세기보다 더 큰 변화를 보였고, 현재도 전환과정에 있음. 2000년대 이후 농촌지역개발정책 변화의 배경에는 선진국 특히 EU의 농정개혁이 우리나라 농촌지역개발정책에 큰 영향을 미치고 있음

그림 14. 농촌지역개발정책의 변화와 특징



※ 자료 : 한국농어민신문 2020년 2월 4일자 2면

7) 서정민(2016), 「농촌지역개발정책의 한계와 새로운 방향」, 지역재단 농정대연구 발표자료를 수정·보완한 내용임.

□ 2005년 권역단위 농촌지역종합개발사업 시작

- 2001년 우리나라 농촌지역개발에 ‘그린투어리즘’ 개념이 본격 도입되면서, 2002년 녹색농촌체험지역, 농촌전통테마지역 등 지역단위 사업 추진
- 2004년에는 삶의질특별법과 균형발전특별법이 제정되고 농촌지역개발정책의 새로운 모델로 권역단위 농촌지역종합개발사업이 마련되어 2005년부터 본격 시작

□ 2010년 포괄보조금제도와 일반농산어촌개발사업의 본격 시행

- 2010년 기초생활권 포괄보조금제도가 시행되면서 현재의 틀 갖추게 됨
- 포괄보조금제도는 지역의 자율성과 창의성을 강화하기 위해 기존 농촌지역 종합개발사업 등 농식품부 소관 15개 사업을 일반농산어촌개발사업으로 통합하여, 기초생활기반, 지역소득, 경관개선, 역량강화 등 4개 분야를 지원하며, 주민 참여형 상향식 추진방식 강화
- 2014년에는 일반농산어촌개발사업 체계 개편을 통해 주민 역량단계별 맞춤형 지원 강화

□ 지역 자율성 보장 위해, 포괄보조금제도와 일반농산어촌개발로 개편

- 일반농산어촌개발사업은 농산어촌지역 주민의 소득과 기초생활수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통해 농산어촌 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모를 그 목적으로 함
- **일반농산어촌개발사업의 최근 변화** 가운데 주요한 특징은 첫째, 포괄보조금제도의 취지에 맞게 지역의 자율성과 창의성 강화. 중앙에서 큰 틀의 가이드라인과 지침은 마련하되, 주민과 지자체의 자율적 판단과 참여를 존중하는 상향식 추진방식 지향
- 둘째, 사전 역량강화의 의무화와 역량단계별 지원체계를 마련함으로써 사업역량이 부족한 지역에서 무분별하게 사업비가 집행되어 시설물이 운영관리 미흡으로 문제가 발생되고 있다는 비판을 개선. 또한, 사업주체인 주민과 지자체의 역량강화를 통해 공동체 내부의 신뢰회복, 문제 해결능력, 네트워크 역량 등 사전역량 강화를 의무화

- 셋째, 주민주도, 지역주도의 상향식 추진방식을 강화하기 위해 민관파트너십을 형성하고 중간지원조직 마련. 시군은 지역만들기 전담조직을 마련하여야 하고, 민관파트너십 형성을 위한 행정시스템 구축

□ 지속가능한 농촌을 위해 부처별 연계사업 융복합 촉진

- 자치분권 확대에 따른 중앙사무 지방이양이 확대되면서, 2019년 농림축산식품부 소관 일반농산어촌개발사업에 많은 변화 발생
- 현장 밀착형 사업인 행정리 단위 마을만들기사업은 모두 지자체로 이양되었고, 농림축산식품부는 읍면단위 중심지 활성화사업과 기초생활거점육성사업, 시군 전체를 대상으로 하는 신활력플러스사업 등을 포함하는 농촌협약을 통해 지자체가 중앙정부의 정책방향과 연계한 농촌정책을 추진하도록 촉진한다는 계획임
- 일반농산어촌개발사업의 최근 변화에서 주요한 특징은 농촌지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 농림축산식품부의 사업뿐 아니라 타 부처 관련사업 간 연계를 강화하도록 하고 있다는 점임
- 농촌지역 주민 소득과 기초생활 수준을 높이고 농촌 에메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농촌 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모
- 일반농산어촌개발사업과 타부처 생활SOC사업 복합화 추진 시 가점 부여. 예를 들어, 군립도서관(지자체) + 노인복지관·복합문화센터(농식품부) + 문화전시관·복합문화광장(문체부) + 도시숲(산림청)이 있음

표 3. 일반농산어촌개발사업 지원현황

| 사업명 | 유형 | 지원한도(국비70%, 지방비30%) | 사업기간 |
|----------------|------------|---------------------|-------|
| 일반농산어촌 개발사업 | 농촌중심지활성화사업 | 150억원±α이하 | 5년 이내 |
| | 기초생활거점조성사업 | 40억원±α이하 | |
| | 시·군역량강화사업 | 3억원±α이하(50백만원단위신청) | 1년 이내 |

* 자료 : 농림축산식품부, 『2020년 일반농산어촌개발사업 시행지침』

2. 충남 일반농산어촌개발사업(읍면단위 사업 중심) 추진현황

□ 충남 15개 시군 일반농산어촌지역으로 분류

- 충남 15개 시군은 모두 일반농산어촌지역으로 분류되어 일반농산어촌개발 사업에 참여할 수 있음. 단, 태안군 8개 읍면 전체와 보령시 오천면과 주교면, 당진시 석문면, 서천군 서면은 해양수산부 관할 일반농산어촌지역으로 분류됨

표 4. 소관부처별 일반농산어촌지역 현황

| 구분 | 농림축산식품부 소관 시·군 | 해양수산부 소관 시·군 및 읍·면 |
|--------|---|--|
| 합계 | 113개 시·군 1,154개 읍면 | 31개 시·군 124개 읍면 |
| 소계 | 92개 시·군 963개 읍면 | 10개 시·군 93개 읍면 |
| 전담 시·군 | 평택시, 남양주시, 용인시, 이천시, 안성시, 화성시, 평주시, 여주시, 양평군, 가평군, 원주시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군, 청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 천안시, 공주시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 금산군, 부여군, 청양군, 홍성군, 예산군, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 순천시, 나주시, 광안시, 담양군, 곡성군, 구례군, 화순군, 영암군, 무안군, 함평군, 장성군, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 삼주시, 문경시, 김천시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 진주시, 김해시, 밀양시, 양산시, 합천군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 산청군, 함양군, 거창군, 세종시 | 태안군, 고흥군, 신안군, 여수시, 완도군, 진도군, 울릉군, 거제시, 남해군, 동영시 |
| 소계 | 21개 시·군 191개 읍면 | 21개 시·군 31개 읍면 |
| 중복 | <p>강릉시, 삼척시, 보령시, 당진시, 서천군, 고창군, 부안군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영광군, 포항시, 김주시, 영덕군, 울진군, 사천시, 하동군, 창원시, 제주시, 서귀포시</p> <p>• 중복 시·군은 해양수산부 소관 읍·면을 제외한 전체 읍·면</p> | <p>강릉시 주문진읍, 삼척시 원덕읍, 보령시 오천면·주교면, 당진시 석문면, 서천군 서면, 고창군 심원면, 부안군 변산면·위도면·진서면, 보성군 회천면, 장흥군 안양면·회진면, 강진군 미량면·신천면, 해남군 송지면, 영광군 낙월면, 포항시 구룡포읍, 호미곶면, 김주시 감포읍, 영덕군 강구면·축산면, 울진군 죽변면·후포면, 사천시 서포면, 창원시 구산면·진동면, 하동군 금성면, 제주시 구좌읍·한림읍, 서귀포시 성산읍</p> |

※ 2017년 1월1일부터 해양수산부로 신청한 2018년 계속사업, 2019년 신규사업을 해양수산부에서 관리

□ 충남 60개 읍면에서 읍면단위 일반농산어촌개발사업 추진 중(2019년 기준)

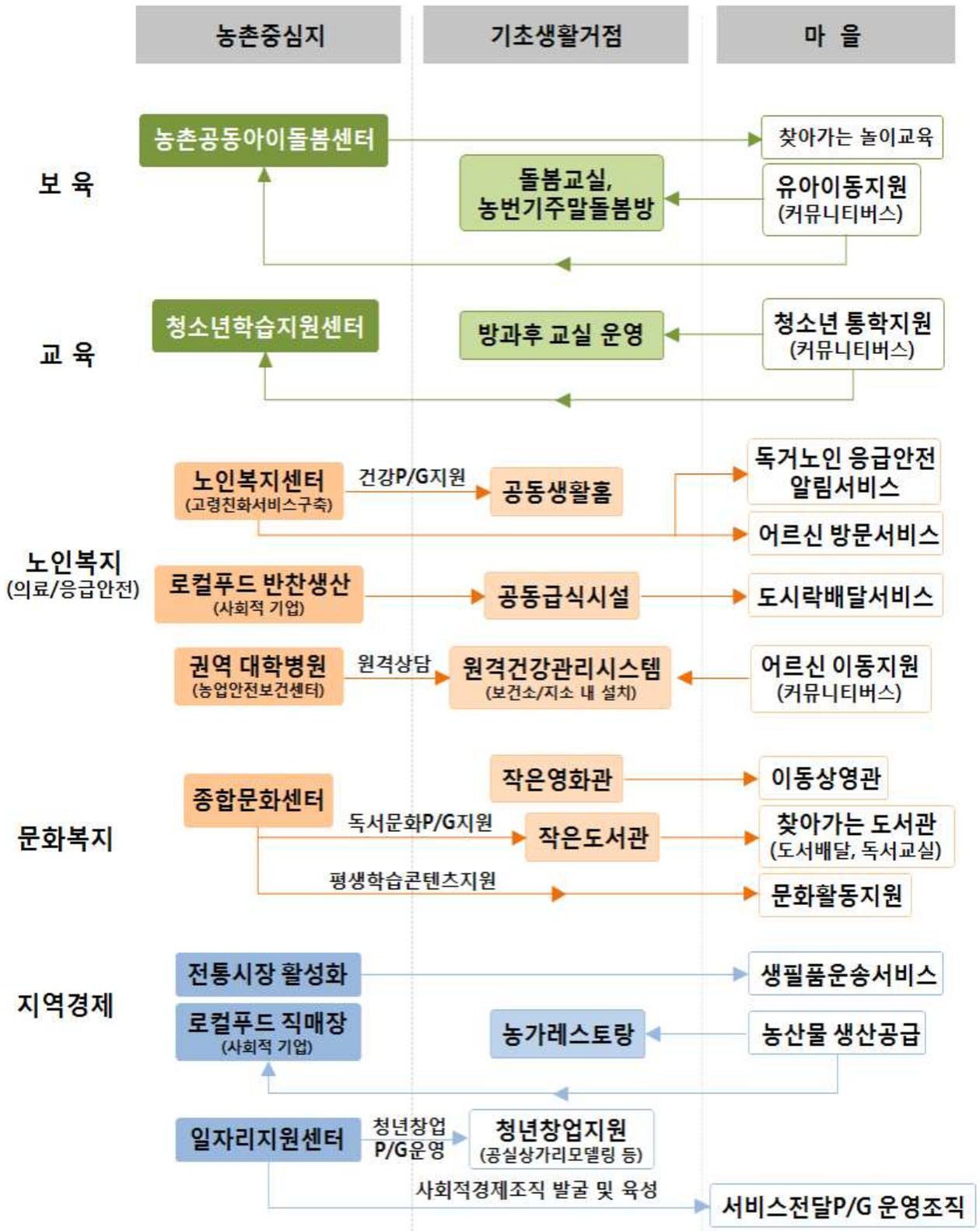
- 2020년 현재 충남 15개 시군 158개 읍면 일반농산어촌개발사업 추진현황을 살펴보면, 농촌중심지 선도지구 7개 읍면, 일반지구 32개 읍면, 기초생활거점육성사업 21개 읍면임
- 2021년 신규로 읍면단위 일반농산어촌개발사업을 신청한 지역까지 포함하면, 70여개 읍면에서 일반농산어촌개발사업이 추진되고 있음
- 충남 158개 읍면 가운데 태안군 8개 읍면 등 해양수산부 관할 일반농산어촌지역을 제외한 146개 읍면 중 절반에 달하는 것으로 파악됨

표 5. 충남 일반농산어촌개발사업(읍면단위 사업 중심) 추진현황(2019년 기준)

| 시군 | 읍면 수 | 농촌중심지 선도지구 | 농촌중심지 일반지구 | 기초생활 거점육성 | 총계 |
|----------|------------|---------------|---------------|--------------|-----------|
| 공주시 | 10 | - | 3 | 3 | 6 |
| 금산군 | 10 | 1 | 4 | 1 | 6 |
| 논산시 | 13 | - | 2 | 1 | 3 |
| 당진시 | 11 | - | 2 | 3 | 5 |
| 보령시 | 11 | 1 | 3 | 1 | 5 |
| 부여군 | 16 | 1 | 3 | 2 | 6 |
| 서산시 | 10 | - | 3 | 2 | 5 |
| 서천군 | 13 | 1 | 1 | 2 | 4 |
| 아산시 | 11 | - | 2 | 1 | 3 |
| 예산군 | 12 | 1 | 2 | 2 | 5 |
| 천안시 | 12 | - | - | 1 | 1 |
| 청양군 | 10 | 1 | 4 | 1 | 6 |
| 홍성군 | 11 | 1 | 3 | 1 | 5 |
| 태안군 | 8 | - | - | - | - |
| 계 | 158 | 7 | 32 | 21 | 60 |

※ 본 자료는 지역재단에서 자체 정리한 내용으로 태안군과 보령시 오천면 등 일부 지역은 일반농산어촌지역 구분 상 해양수산부 관할지역으로 분류되어 사업에 참여하지 않음

그림 15. 중심거점 - 하위거점- 배후지역 간 연계 예시



* 농림축산식품부(2020), 『2021년 일반농산어촌개발사업 지침』참조.

□ 일반농산어촌개발사업 사례 1 : 중심지 마을리더와 전문가 주도 사업 추진

- ○○군 ○○읍 농촌중심지활성화사업은 2015년 사업대상지역으로 선정되어 2019년까지 추진 예정이었으나, 사업주체인 추진위원회가 중심지 마을주민 중심으로 구성되고, 배후마을 주민참여를 확대하지 못해 사업추진이 지연됨
- 사업을 지원하는 외부전문가그룹은 주민 가운데 활동그룹을 발굴하여 역량강화를 지원하기보다 외부 지원기관과 용역사를 활용하여, 일회성 교육과 하드웨어 구축에 집중하여 주민들의 참여와 관심을 저하시키는 결과 초래
- 당초 계획대로였다면 2019년에 마무리되었어야 할 사업이 2018년에야 기본계획이 승인되어 지금도 사업을 추진하고 있는 상황임
- 사업종료 시점이 다가오고 있지만, 초기 사업을 주도했던 추진위원회 이외에 지역주민들의 사업에 대한 관심과 참여는 매우 저조한 상황으로 하드웨어에 대한 운영관리 주체의 발굴과 사업의 지속가능성 확보가 과제로 대두

□ 일반농산어촌개발사업 사례 2 : 배후마을 주민의견이 반영되지 않은 사업

- 읍면 농촌 중심지 생활권 기능 회복은 배후마을 주민들에게 중심지 활용도가 높을 때 가능하지만, 현재 추진되고 있는 농촌중심지활성화사업과 기초생활거점육성사업은 주민 의견수렴과정에서 배후마을 주민들의 의견수렴이 배제되거나 형식적으로 이뤄지고 있는 한계를 안고 있음
- 기본계획 수립과 역량강화를 담당하는 용역사 주도로 중심지 지역리더들로 구성된 추진위원회가 사업 계획과 실행을 주도하면서 사업추진과정에서 배후지역 주민들이 배제되고 있음
- ○○군 ○○면은 사업추진 초기부터 중심지 2개 지역이장들이 주도하여, 사업취지와 달리 중심지 2개 지역회관 리모델링을 계획함. 충남도 자문단의 문제제기가 있자 뒤늦게 배후지역 주민들에 대한 설명회와 공청회를 추진하기로 하였지만 기본계획에 반영되기 어려운 상황임
- ○○시 ○○면은 중심지 마을리더들이 주축이 되어 중심지 마을주민들의 요구에 따라 사업을 추진하였지만, 사업종료 후 건립된 주민문화복지센터 운영

관리를 둘러싸고 중심지 마을에서 운영관리를 감당할 수 없게 되면서 주민들 간 갈등 발생. 뒤늦게 행정에서 나서 사업을 주도했던 초기 추진위원회를 해산시키고 중심지와 배후마을 등 다양한 주민들이 참여할 수 있도록 새로운 추진위원회를 구성하고 주민 간 갈등을 봉합하기 위한 교육 운영 중

□ 일반농산어촌개발사업 사례 3 : 유사사업 간 연계·협력에 대한 검토 부재

- 농촌 중심지 활성화사업과 기초생활거점육성사업은 생활권으로서 기능이 위축되고 있는 농촌 중심지에 주민수요가 많은 시설 또는 프로그램을 발굴·운영하여 생활권 기능을 회복하는 것이 주요 목적임
- 농촌 생활권 기능이 지속적으로 발휘되기 위해서는 읍면 동일 생활권 내에서 개별·분산적으로 추진되고 있는 사업들이 주민의 관점에서 상호 연계되어야 하지만, 현장에서 개별사업별로 주체가 분리되어 있어 연계되지 못하는 사례 발생
- 읍면별로 주민자치위원회가 구성되어 있고, 주민자치위원회가 주도하는 문화 프로그램이 운영되고 있음. 일반농산어촌개발사업 계획 수립 시 기존 운영되고 있는 주민자치프로그램과 보완을 위해 참여 주민과 프로그램에 대한 분석 필요하지만, 이와 무관하게 신규로 건립되는 시설에서 운영할 프로그램 위주로 계획이 수립되는 사례가 다수임
- 일부 지역에서는 기존 주민자치센터를 리모델링하는 방식으로 사업을 추진하고 있음. 하드웨어를 건립할 부지 확보가 어려운 경우 노후화된 기존 주민자치센터를 리모델링하고 사전 협의가 이뤄지지 않은 상황에서 주민자치위원회를 운영관리 주체로 설정하고 있음
- 이 밖에 읍면별로 시행되는 평생학습프로그램과 지역교육공동체 등 다양한 사업들이 개별·분산적으로 추진되고 있지만, 각 사업별 연계를 통해 좀더 많은 주민들이 참여할 수 있게 하기 위한 계획 부재
- 주민들이 활용할 수 있는 문화복지공간 자체가 부족한 농촌지역에서는 다양한 주민동호회 간 공간 확보를 위한 갈등이 빈번하게 발생

- 일반농산어촌개발사업 추진과정에서 지역 내 다양한 주민활동과 필요 공간 등에 대한 검토를 통해 주민활동이 연중 지속적으로 이뤄지고 이에 필요한 공간이 조성될 수 있도록 각 사업별 연계방안 마련 필요

한국농어민신문 [창간 40주년 특별기획/2020 '성찰과 대안'] <3> (2020.2.7.일자)

**농촌개발정책 2부-주민자치역량이 핵심이다
주민이 '먼저, 스스로' 시작하고 실천...주민자치 1번지**

2006년 말 구성된 '안남면지역발전위원회'는 안남면 주민자치의 정점이다. 이는 주민 스스로 면의 대소사를 의논하고 집행하는 일종의 면단위 '주민평의회'이고, 쉽게 말하면 안남면의 '국회'다. 마을 이장과 열두 개 마을 주민이 각기 추천한 마을위원, 그리고 이 스물네 명이 뽑은 안남면 일꾼 열두 명, 모두 서른여섯 명이 주민평의회 구성원이다. 마치 상원과 하원, 지역구와 비례대표를 적절하게 배치한 것 같다. 지역발전위원회는 한 달에 한번 씩 만나 안남의 모든 일을 같이 머리를 맞대고 논의한다. 교육도 스스로 꾸리고 스스로 예산도 집행한다.

안남면은 대청호 수변지역이어서 매년 대청호 하류지역의 물이용부담금으로 상류지역 주민지원사업비를 받는다. 안남면은 주민들의 합의로 그 돈의 30%인 매년 1억5천만원 가량을 모아 이 돈을 안남면의 미래를 위한 종자돈으로 쓰기로 결정하고 계획을 세워나갔다. 그것을 집행하기 위한 도구로 지역발전위원회라는 조직을 만든 것이다.

안남면의 이런 행보는 자치단체와 금강유역환경청의 정책을 견인했다. 옥천군과 금강유역환경청은 매년 집집마다 나눠주던 돈 일부를 모아 지역발전에 쓰도록 방침을 정했다. 이는 옥천군에서 시작한 주민참여예산제보다 4년여 앞선 시도이다. 별도로 지역회의를 구성하거나 이장협의회나 주민자치위원회가 대행하는 다른 읍면과 달리 안남면에서는 이 지역발전위원회가 자연스레 주민참여예산 지역회의로 기능한다.

매년 1억여원이 넘는 대단위 주민지원사업비를 안남면지역발전위원회에서 스스로 결정하면서 가장 먼저 한 일은 '안남면 농업 농촌 중장기 계획'을 세운 일이다. 매주 교육과 회의의 연속이었지만 열의가 있는 주민들은 끝까지 참석했다. 주민들은 스스로 자체 브랜드도 만들고 비전도 만들고 상징물도 만들었다. '행복방앗간 배바우'라는 농산물 브랜드와 '살맛나는 지역공동체 안남'이란 지역브랜드도 이렇게 만들어졌다. 이 브랜드는 주민들이 가장 좋은 디자인과 문구를 스티커 붙이기를 통해 결정했다.

안남면 사람들은 가장 필요한 사업을 지역발전위 주관 지역발전 아이디어 공모를 통해 결정했다. 그렇게 설문조사와 스티커 붙이기를 통해 주민여론에 따라 탄생한 것이

바로 마을순환버스. 마을순환버스는 여객운수사업법 규정, 버스회사 반발 등으로 1년 반 가량 우여곡절을 겪다가 결국 문화시설이나 도서관 같은 곳은 주민 편익을 위해 셔틀버스를 운행할 수 있다는 해석으로 안남면 마을버스가 아니라 도서관 셔틀버스 형식으로 군에서 인건비를 지원받아 운행하게 됐다.

마을버스는 작은 도서관을 기점으로 각 마을의 정류장을 일요일을 제외하고 매일 돌고 있다. 무료인 순환버스를 가장 지지한 계층은 할머니들과 어린이들이다. 안남의 가장 약자인 어르신들과 어린이들을 위해 지역 자원을 우선 배분한 결정이야말로 '안남식 주민자치'가 주는 감동이다. 마을버스는 할머니들의 이동권을 보장했고, 어머니학교의 활성화를 가져왔다. 면민들끼리 더 자주 만났고 면에서 구입하는 물품이 늘어났고 하나 둘 사회서비스의 수요가 생기기 시작했다.

안남면 주민들은 면단위 주민자치조직인 지역발전위원회를 중심으로 주민자치위원회 등 행정조직과, 배바우공동체를 비롯한 경제공동체, 어머니학교와 작은도서관 등 생활문화공동체가 어우러져 동심원을 그리며 살아간다. 물론 안남면도 다른 지역과 마찬가지로 주민 간, 조직 간 갈등도 있고, 불통도 존재한다. 그러나 '주민 모두 주인이 되어 더더도 함께 가는 것' 이것이 안남면의 생태계다. 주민자치와 지역공동체를 두 축의 화두로 삼아 생활 속에서 실천을 고민하는 안남면의 사례는 주민자치가 지역의 삶을 어떻게 바꾸는 지 보여준다.

3. 충남 일반농산어촌개발사업(읍면단위 사업 중심)의 개선과제

1) 주민 대표성과 공공성 부재

□ 대표성을 갖추지 못한 추진위원회 구성 및 운영의 한계

- 농촌중심지활성화사업과 기초생활거점육성사업 등 읍면을 단위로 추진되고 있는 일반농산어촌개발사업의 실질적인 주체(시군, 읍면, 한국농어촌공사, 용역사, 주민단체장들로 구성된 추진위원회 등)가 명확하지 않아, 사업이 종료되면 누구도 책임지지 않는 구조 고착
- 사업대상지역 주민들로부터 권한을 위임받은 주민대표가 아니라, 행정으로부터 권한을 부여받는 추진위원회로 구성되어 주민 대표성에 대한 논란이 있음
- 대부분의 사업지역에서 읍면 중심지 2~3개 지역 이장과 단체장들로 구성된 추진위원회를 구성하여 운영하여 배후지역 주민들의 참여와 의견수렴에 취약할 뿐 아니라, 추진위원회의 권한과 책임이 명확하지 않아 사업 종료 후 지속가능성 확보가 어려운 상황

□ 다양한 지역주민 참여와 의견수렴과정이 결여되어 공공성을 확보하지 못함

- 농촌중심지활성화사업과 기초생활거점육성사업 등 읍면 중심지의 생활권 기능 회복을 목적으로 하는 일반농산어촌개발사업에서는 배후지역 주민들의 참여와 의견수렴이 매우 중요함
- 현재 추진되고 있는 읍면단위 사업 대부분이 주민 전체를 대상으로 하는 설명회와 주민공청회 한 번 없이 행정에서 구성한 추진위원회 중심으로 진행되면서, 사업 종료 후 주민참여와 시설물 활용도 저하로 이어지고 있음

2) 민과 관의 명확한 역할분담 부재

□ 공공서비스와 주민주도 사업의 경계 모호

- 국민 최저한의 관점에서 농촌주민 모두에게 제공되어야 할 기초 공공서비스는 행정의 책임 하에 운영관리 방향과 예산 설정이 필요하지만, 주민주도 사업이라는 이유로 주민들을 운영·관리 주체로 설정되는 사례 발생
- 버스정류장 비가림 시설과 가로등 설치 등 공공서비스와 주민주도 사업의 명확한 경계가 없어 행정과 주민 누구도 운영관리 책임을 지지 않으려고 하는 문제 발생
- 시설 또는 사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 주민이 주체가 되어 운영관리가 필요한 시설과 프로그램은 사업 추진과정에서 주민 가운데 주체를 발굴하고, 역량 강화를 통해 지속가능성을 확보하기 위한 노력 필요

□ 행정과 용역사가 사업추진을 주도하고, 결과는 주민들이 책임지는 구조

- 사업대상지역으로 선정되면 행정에서 기본계획과 시행계획, 역량강화를 지원할 용역사를 선정하고, 관련 예산집행 등은 행정에서 주도하고, 계획 수립과 역량강화는 용역사에서 주도
- 사업결과에 대해서는 주민주도라는 이유로 모든 사업을 추진위원회와 주민들의 몫으로 책임을 전가하는 분위기 형성됨

3) 용역사 주도의 획일적 사업계획 수립 및 역량강화

□ 하드웨어 중심 천편일률적 사업계획

- 농촌 중심지활성화사업과 기초생활거점육성사업 기본계획은 전국적으로 하드웨어 위치와 규모에 차이가 있을 뿐 핵심적인 내용은 차별성이 없어 ‘붕어빵식 사업’이라는 비판 제기
- 주민 문화복지서비스를 제공할 수 있는 문화복지센터 또는 다목적센터 등 하드웨어 건립 및 주변 경관조성, 공영주차장 조성 등 지역의 특성이나 차별성을 찾기 어려움

□ 전문성이 부족한 역량강화

- HW-SW 패키지화 필수이지만, 용역사 주도의 일방적인 역량강화계획에 의존하고, 하드웨어 및 지역 여건과 무관하게 동일한 역량강화 프로그램을 주민들에게 진행
- 주민역량강화사업의 범위 확대 및 일반주민 참여도 제고를 위한 고민 부족과 실질적인 추진주체 발굴이 이뤄지지 않고, 기존 추진위원회 등 기존 지역리더 중심으로 일회성 역량강화 진행
- 하드웨어와 무관하게 S/W를 통해 사업기간 동안 주민들에게 일방적으로 제공되는 문화복지 프로그램도 대부분 지역에서 유사하게 나타나는 문제임. 바리스타교육 및 찾아가는 문화배달 등 획일적인 프로그램이 대부분이다 보니 용역사들이 전국에 봉어빵 계획을 양산하고 있다는 비판 제기

상향식 추진 말뿐...주민의사 반영 없는 '봉어빵식 사업' 양산

<한국농어민신문 2020년 2월 4일자 2면>

2011년 11월 한국농촌경제연구원의 '농촌지역 활성화정책의 평가와 발전방안'(김정섭 등)에 따르면 36개 권역을 대상으로 분석한 결과, 권역당 평균 65억원의 예산 중 49억원의 예산이 하드웨어 성격의 시설에 투자됐다. 이 중 70%에 해당되는 34억원 정도가 농업생산기반시설, 농산물 가공·유통시설, 농촌관광시설 등 소득원 개발에 투입됐는데, 소득제고 효과는 상당히 미흡해서, 36개 권역의 사업 완료 후 1년이 지난 시점에서 권역 주민의 소득증가분은 6억6600만원에 불과했다. 이는 투입 대비 산출의 관점에서 보면 매우 미흡한 수준. 특히 36개 권역 가운데 10개 권역은 추가적인 농가소득을 전혀 보고하지 못했다. 소득증가를 보고한 26개 권역 중에서도 2억원 미만이 9개에 이르는 것도 문제였다.

이 사업의 성과가 투입에 못 미친 원인은 표방했던 것과 달리 진정한 의미의 상향식 접근이 실천되지 못하고 있다는 점, 소득원 개발에 치중했음에도 공공부문의 보조율이 지나치게 높아 주민들이 적절한 수준에서 리스크를 감수하면서 참여동기를 강화하는 데 실패했다는 점이 지적됐다. 또한 농촌 지역주민의 역사, 문화, 경제적 정

체성과는 맞지 않는 범역으로 행정리 2~3개를 설정해 사업의 공간적 단위로 삼은 것도 문제였다. 농경연은 이에 대해 여러 측면에서 깊이 있게 재검토 할 정책사업이라는 의견을 냈다. 결국 농촌지역종합개발사업은 2010년 이후 일반농산어촌개발사업의 권역단위 종합정비사업으로 변경됐다.

2019년 12월 감사원의 '농산촌 개발 등 농산촌 지원사업 추진실태' 감사결과에 따르면 농촌지역개발사업으로 2019년 현재 총 3,212개 지구에 9,505개 시설물이 조성돼 있다. 이 가운데 매년 전체의 30%에 대해 농식품부가 연 2회 세부운영실태를 점검한 결과 2019년 상반기 점검대상 2,410개 시설 중에서 운영되는 곳은 2,214곳이었는데, 이 중 활성화된 곳은 1,241곳이고, 현상 유지는 864곳, 운영미흡은 109곳으로 확인됐다. 특히 운영하지 않고 방치된 곳은 153개소, 용도 외로 쓰이는 곳은 23개, 사유화된 곳 19개, 법을 위반한 곳 1개로 조사됐다.

실제 감사원이 이번 감사기간인 2019년 7월 중 4개 시·군 55개소를 대상으로 사후 관리 실태를 현장 점검한 결과는 더욱 형편없다. 21개소는 운영중단, 7개소는 특정 개인 또는 법인이 사용 중, 2개소는 본래 지원 목적과 다른 용도로 사용되고 있었다.

V. 충남 농촌형 주민자치회와 정책 융복합 방향

1. 충남 시군별 마을만들기 지원조례 제정 현황

□ 주민자치에 대한 시군 관심과 제도적 기반 마련

- 충남 15개 시군은 마을만들기 지원 조례를 제정하였음
- 조례 내용 가운데 마을만들기 정의를 살펴보면, 주민 주도적, 주민 스스로 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 한다는 내용이 대부분으로 마을만들기를 통한 공동체 활성화가 주민자치를 기초로 하고 있다는 점을 명확히 함

표 6. 충남 시군별 마을만들기 지원 조례 현황

| 시 군 | 조례 제정일 | 마을만들기 정의 |
|-----|--------------|---|
| 계룡시 | 2019. 11. 11 | 마을의 전통과 특성을 계승·발전시키고 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질을 높이는 활동 |
| 공주시 | 2013. 12. 02 | 마을의 전통과 특성을 계승 발전시키고, 마을의 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질을 높이는 활동 |
| 금산군 | 2020. 02. 17 | 주민 주도적으로 자기 마을을 살기 좋고 살고 싶은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 주민의 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 논산시 | 2019. 07. 10 | 마을의 전통과 특성을 계승 발전시키고, 그 인적·물적 자원을 활용하여 주민 삶의 질을 높이는 활동 |
| 당진시 | 2019. 07. 15 | 주민 스스로 마을역을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 지역사회가 당면한 각종 문제를 해결하거나 지역 발전을 위하여 마을공동체가 추진하는 모든 활동 |
| 보령시 | 2015. 12. 30 | 마을 주민 또는 단체가 참여하여 마을의 전통과 특성, 자원 등을 활용하여 지역의 물리적·사회적·경제적 환경을 개선함으로써 마을주민 삶의 질을 높이고 지속 가능한 마을공동체 형성과 발전을 도모하는 활동 |

| | | |
|-----|--------------|--|
| 부여군 | 2018. 02. 12 | 주민 스스로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 서산시 | 2018. 04. 20 | 주민 스스로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 서천군 | 2018. 07. 06 | 주민이 인적·물적 자원을 활용해 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동을 말하며, 소득과 경관 교육·문화·복지·환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 아산시 | 2013. 03. 15 | 주민이 스스로 자발적인 발상으로 자신의 마을을 살기 좋은 공동체로 만들고자 교육, 문화, 환경, 경관, 경제 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 예산군 | 2016. 07. 15 | 주민 스스로가 스스로의 발상으로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 천안시 | 2016. 05. 11 | 주민들 스스로 지역의 인적·물적 자원을 활용해 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 청양군 | 2017. 07. 13 | 마을의 인적·물적 자원을 활용해 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동을 말하고 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야 |
| 태안군 | 2020. 05. 23 | 농어촌 마을의 인적·물적 자원을 활용해 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동을 말하고 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |
| 홍성군 | 2016. 10. 06 | 주민 스스로가 스스로의 발상으로 자기 마을을 살기 좋은 공간으로 만들기 위해 공동으로 추진하는 모든 활동으로써 소득과 경관, 교육, 문화, 복지, 환경 등 삶의 질 향상을 위한 모든 분야를 포괄 |

2. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합의 필요성

1) 농촌 생활권 기능 저하와 공공분야 확대의 한계에 대응

□ 농촌 생활권 기능 회복을 위해서는 주민주도 지역재생 필요

- 읍면 농촌지역 생활권 기능은 지속적으로 저하되고 있지만, 공공서비스 확대는 매우 제한적으로 이뤄지고 있음
- 지역사회의 주체인 주민 스스로 지역의 운명을 결정하고, 지역의 과제를 해결하기 위해 상호 연계하고 협력함으로써 지역공동체를 회복하는 것이 무엇보다 중요한 목표가 되어야 할 것임

2) 다양한 지역주체 간 파트너십 강화와 민관협치를 통한 농촌 생활권 활성화

□ 주민조직 간 협력 강화와 읍면단위 민관협치 확대로 공공성 강화

- 읍면 농촌지역에는 다양한 주민조직들이 구성되어 활동하고 있지만, 조직 간 연계·협력이 이뤄지지 않고 있음
- 농촌 생활권 기능이 지속적으로 저하되고 있는 가운데 행정만으로는 계속 확대되는 주민수요를 충족시키기 위한 공공서비스를 공급하는데 한계가 있음
- 지역 내 다양한 주민조직들 간 파트너십을 강화하는 한편, 읍면 행정과 함께 생활권 기능을 회복하기 위한 민관협치를 통해 활력있는 농촌공동체 활성화를 위해 공공성을 강화할 필요가 있음
- 지역과제에 대해 그동안 주민조직 간 개별·분산적 대응과 지역공모사업 추진으로 지역활성화와 주민 삶의 질 향상에는 실질적인 효과를 얻지 못했던 점을 시정하여, 지역 내 다양한 주체 간 협력과 주민대표조직과 행정 간 협치를 통해 지역과제에 적극 대응함으로써 정책의 효과성을 높이고 개선 필요

3) 주민들에 의한 자율적인 지역 운영

□ 읍면 주민들에 의한 자율적인 지역 운영 강화

- 읍면 농촌지역은 대부분의 지역주민들이 반세기 이상 동일 지역에 거주하

며 지역의 흥망성쇠를 공유하고 있는 공동체임

- 행정과 외부 용역사 등 지역주민들의 외부 의존도를 높이기보다 지역 내 다양한 주체들이 지역의 미래를 공유하고, 주민들의 참여와 의견을 반영하여 지역과제를 해결하고 자율적으로 운영하도록 지원함으로써 지역별 여건과 특성에 맞는 다양한 방식의 공동체 회복 도모

4) 주민활동을 사회적 경제조직과 연계한 지속가능한 농촌 활성화

□ 사회적 경제방식으로 주민수요에 대응하고 지역일자리 창출

- 농촌지역은 육아부터 노인복지, 6차 산업과 일자리 창출, 보건의료, 주거환경 개선과 경관 조성 등 주민생활과 밀접한 다양한 분야에 걸쳐 수요가 존재하지만, 시장 또는 공공분야를 통해 정상적으로 공급되지 않고 있음
- 농촌주민 삶의 질 향상을 위해서는 필요하지만, 시장이나 공공기관을 통해 제대로 공급되지 않고 있는 사회서비스를 사회적 경제방식을 통해 주민주도로 추진함으로써 농촌 활성화를 촉진하여야 함
- 주민주도로 사회적 경제방식을 통한 농촌사회 과제를 완화함으로써 농촌사회가 가진 다양한 잠재력을 촉진시킴으로써, 농업·농촌이 당면한 위기를 지역과 주민 스스로 극복해 나갈 수 있는 복원력을 갖게 될 것임

□ 주민주도 사회적 경제조직에 위탁 가능한 행정 사무 발굴

- 농촌지역 사회적 경제조직 활성화와 안정적인 운영을 위해 행정에서 직접 실시하고 있는 사업 가운데 지역주민들이 운영하는 사회적 경제조직에 위탁 가능한 사업을 발굴하여 지원함으로써, 읍면 농촌지역 일자리 창출과 동시에 농촌주민들에게 필요한 사회서비스를 안정적으로 공급함으로써 활력 있는 농촌사회를 실현할 수 있을 것임
- 행정에서 직접 시행하고 있거나 외부 용역업체를 통해 시행하고 있는 사업 가운데 읍면 주민조직(사회적 경제조직)에 위탁 가능한 사업을 발굴·위탁함으로써 효율적으로 공공서비스를 제공함과 동시에 읍면지역 일자리 창출을 통해 농촌사회 활력 도모

5) 중간지원조직 활성화

□ 주민주도 농촌 활성화를 위한 주민활동을 지원하고 행정의 전달체계로서 전문성을 가진 중간지원조직 활성화

- 고령화되고 주민역량이 취약한 농촌 활성화를 위해 다양한 정책사업들이 추진되고 있지만, 행정에서 선정한 용역사를 통해 한시적으로 사업이 추진되면서 주민주도성과 지속가능성이 훼손됨
- 농촌 주민주도의 다양한 지역 활동을 일상적으로 지원하고 주민조직 간 네트워크를 촉진함과 동시에 행정과 주민 간 매개자로서 역할을 담당할 전문성을 가진 지역 중간지원조직을 활용하는 것이 효과적임
- 지역 중간지원조직은 지역의 여건과 특성을 반영하여 지역 활동가를 발굴 및 육성하고, 이들의 활동에 필요한 다양한 정보 제공과 정책사업 연계 지원 등 농촌지역 실정에 맞는 협력과 역할 분담으로 농촌 주민활동의 안정성과 지속가능성을 확보할 수 있음

3. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 활성화 방향

1) 읍면 주민대표기구로서 농촌형 주민자치회 설립 촉진

□ 농촌주민 대표성과 공공성 확보

- 읍면 농촌지역은 과거 관주도로 조직된 관변단체를 포함 20여개가 넘는 주민조직이 개별적으로 활동을 추진하고 있음. 또한, 지역별로 이장을 중심으로 지역단위 사업들이 실행되고 있음
- 그러나 읍면사회를 대표하는 주민조직이 부재한 상황에서 각 부처별 지역 공모사업 추진 시 주민들이 참여하는 추진위원회를 사업별로 별도로 구성함으로써 사업 간 연계·협력이 이뤄지지 않는 문제를 안고 있음
- 최근 충남도에서 추진하고 있는 충남형 주민자치회 시범사업에 참여한 지역 가운데 80% 이상이 읍면 농촌지역임
- 농촌 지역공동체를 기반으로 농촌형 주민자치회 설립을 촉진하고, 현재 읍면지역을 대상으로 개별·분산적으로 추진되고 있는 부처별 지역공모사업의 추진주체로 인정함으로써 농촌형 주민자치회의 실질화 지원
- 최근 읍면 사회로 확산되고 있는 주민대표기구로서 주민자치회를 일반농산 어촌개발사업의 주체로 인정함으로써 주민 대표성과 주민자치회 주관 주민총회를 통해 지역 과제와 희망 사업을 도출함으로써 공공성 확보

2) 농촌 주민 공론의 장(주민총회)을 통한 지역사회 합의 도출

□ 읍면사회 민주적 의사결정과정

- 기존 부처별 지역공모사업이 소수 지역리더들이 사업을 결정하던 방식에서 탈피, 지역주민들이 참여하여 직접 과제 도출과 사업을 선정하는 민주적인 의사결정과정으로 전환함으로써 지역사회 합의를 통한 사업 추진방식으로 전환
- 현재 추진되고 있는 충남형 주민자치회는 연 1회 주민총회를 의무화하고

있으며, 주민총회를 통해 농촌사회 다양한 과제들이 도출되고 이를 실행하기 위해 노력하고 있음

- 앞서 충남형 주민자치회 시범사업 현황에서 살펴본 바와 같이, 주민총회를 통해 농촌사회 다양한 과제들이 발굴되고 주민주도 지역발전계획이 수립되지만, 필요한 예산 또는 사업과 연계되지 못해 실행되지 못하는 사례가 발생하고 있음
- 부처별 지역공모사업 추진 시 구성되는 형식적인 위원회 대신 주민 대표성을 가진 농촌형 주민자치회를 통해 자치계획 수립, 결정, 실행이 이뤄질 수 있도록 농촌지역정책의 추진체계 개선 필요

3) 농촌 지원사업의 재구성 : 정책사업 간 융복합 촉진

□ 농촌공동체 회복을 위한 지자체의 정책 마련

- 지역주민 수요에 부응하고 행정의 추구하는 공적 목표를 달성하기 위해 지자체는 계획수립부터 실행과정에서 읍면 중심지 지역과 배후지역 간 공생과 협력을 통해 공동체 회복을 위한 정책수단 마련

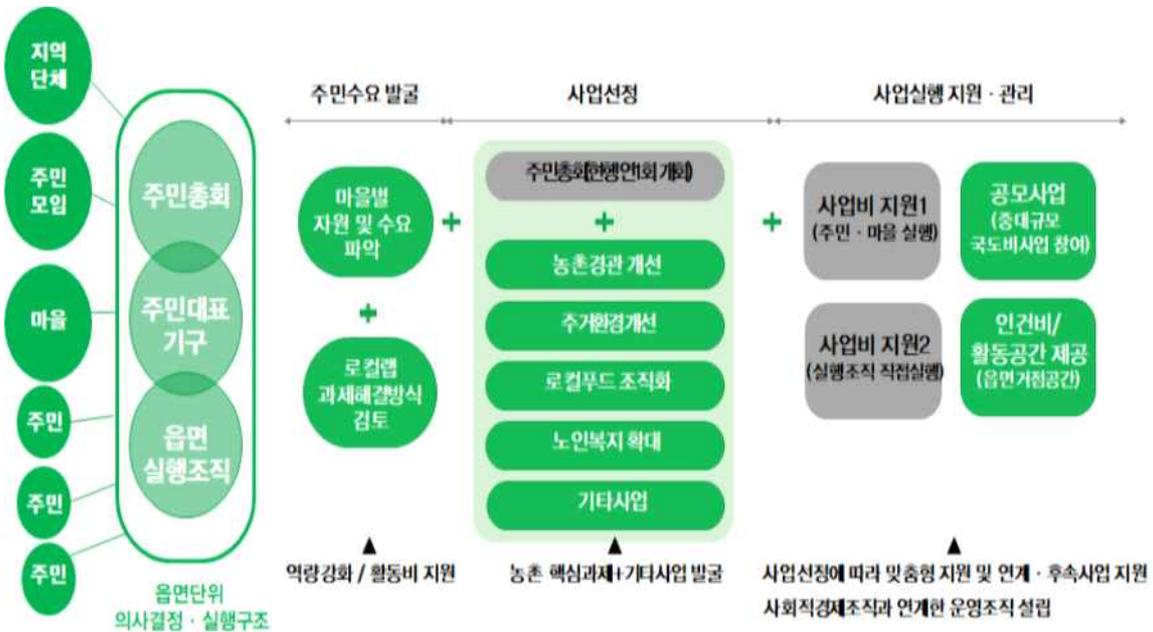
□ 농촌형 주민자치회 주도 농촌 활성화 지원

- 농촌형 주민자치회가 운영하는 주민총회를 통해 확정된 자치계획에 담긴 사업들을 소규모 공모사업을 통해 지원함으로써 실행력 제고
- 용역사 주도로 일방적인 계획을 수립하던 기존 틀에서 벗어나, 주민자치회가 주민총회를 통해 발굴한 지역과제를 해결할 수 있도록 다양한 사업들을 소규모 공모사업 방식으로 선정하여 지속적으로 지원하는 방식으로 전환
- 현재 지자체에서 소지역(읍면동)을 대상으로 하는 부처별 다양한 공모사업을 용역사에 의존하여 발굴하고 신청하는 방식을 재검토하여 읍면별로 주민자치회가 구성된 지역에서 주민총회를 통해 자치계획에 담긴 사업을 지역공모사업과 연계하여 지원함으로써 실행력을 제고하는 방향으로 재구성 필요

□ 읍면 생활권 활성화 연계사업 간 융복합 지원을 위한 부서 간 협력 강화

- 농촌 생활권 활성화를 위해서는 다양한 분야의 사업들이 상호 연계되어야 함은 두말할 나위가 없는 사실임. 그러나 현재 충남형 주민자치회 시범사업 담당부서인 자치행정과와 농촌정책을 총괄하는 농촌활력과, 공동체 업무를 총괄하는 공동체정책과를 비롯하여 문화·복지와 평생학습, 로컬푸드 등 다양한 부서가 연관되어 있지만 사업추진과정에서 협력에 소극적인 태도를 보이고 있음
- 사업이 추진되고 있는 읍면 지역에 필요한 관련 사업들이 원활하게 추진될 수 있도록 관련 부서 간 자료와 자원 공유, 적극적 협력을 촉진하기 위한 제도적 장치 마련 필요

그림 16. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 방향



※ 서울연구원(2017), 『서울시 2기 지역공동체 기본계획』, p95를 참고하여, 농촌지역의 특성과 농촌지역개발 공모사업에 대응하기 위한 내용을 추가하여 대폭 수정

□ 주민과 행정 간 명확한 역할 분담으로 지속가능성 확보

- 사업 종료 후 지자체가 직접 운영관리를 지원해야 할 부분과 주민 주도로 운영관리방안을 확보해야 할 부분을 명확하게 구분하고, 주민참여와 자발

적 노력으로 사업이 지속가능성을 확보할 수 있도록 연계 후속사업 발굴 및 실행 지원이 필요

- 재정여건이 취약한 농촌지역에서 추진되고 있는 많은 사업들이 사업비 지원이 종료됨과 동시에 활동도 중단되는 사례가 빈번하게 발생하고 있음
- 농촌주민 삶의 질 향상을 위해 공공분야에서 지원해야 할 사회서비스와 주민주도로 운영관리가 필요한 사업을 구분하고, 활동이 지속될 수 있도록 연계사업 지원을 확대할 필요가 있음

4) 농촌 공동체 공간 조성 및 운영지원 : 농촌 유희시설 활용도 제고

□ 농촌지역개발사업을 통해 조성된 읍면단위 시설물 활용도 제고

- 일반농산어촌개발사업을 통해 전국에 10,000여개에 달하는 시설물이 건립되었지만, 활용도는 절반수준에도 못 미치고 있는 것으로 파악됨
- 앞서 제기된 바와 같이, 사업추진과정에서 지역주민들과 소통과 합의과정을 거치지 않은 상태에서 시설물이 결정되다 보니 시설물 건립 후 주민활용도가 낮고 운영주체가 불분명하여 운영관리에 어려움을 겪는 곳이 다수 존재함
- 충남지역에서 추진되고 있는 농촌중심지활성화사업과 기초생활거점육성사업 등도 사정은 크게 다르지 않음. 사업 초기 중심지 2~3개 지역 리더들과 협의하여 계획이 수립되고 실행되면서 사업 완료 이후 운영관리의 문제를 놓고 주민 간, 주민과 행정 간 갈등이 발생하는 사례를 종종 볼 수 있음
- ○○시 ○○면의 경우 기초생활거점육성사업 추진 시 중심지 지역 리더들로 추진위원회를 구성·운영하다, 시설물이 건립된 이후 중심지 지역주민 위주로 시설물을 활용하고자 하면서 운영관리비용을 행정에 요구하면서 갈등 발생. 중심지 지역과 배후지역 주민 간 갈등, 행정과의 갈등으로 확대되어 행정에서 나서 기존 추진위원회를 해산하고 새로운 추진위원회를 구성하면서 조정 중

2019년 12월 감사원의 '농산촌 개발 등 농산촌 지원사업 추진실태' 감사결과에 따르면 농촌지역개발사업으로 2019년 현재 총 3,212개 지구에 9,505개 시설물이 조성돼 있다. 이 가운데 매년 전체의 30%에 대해 농식품부가 연 2회 세부운영실태를 점검한 결과 2019년 상반기 점검대상 2,410개 시설 중에서 운영되는 곳은 2,214곳이었는데, 이 중 활성화된 곳은 1,241곳이고, 현상 유지는 864곳, 운영미흡은 109곳으로 확인됐다. 특히 운영하지 않고 방치된 곳은 153개소, 용도 외로 쓰이는 곳은 23개, 사유화된 곳 19개, 법을 위반한 곳 1개로 조사됐다.

출처 : 한국농어민신문(2020년 2월 4일자)

□ 농촌형 주민자치회가 운영·관리하는 농촌커뮤니티 공간 활성화 지원

- 일반농산어촌개발사업을 통해 읍면단위에 건립되는 시설물을 농촌형 주민자치회가 운영관리주체로 지정, 주민들의 일상적인 활동과 소통 공간으로 활성화할 수 있도록 지원방안 마련
- 현재 전국 읍면동마다 주민자치센터가 운영 중이며, 시군별로 「주민자치센터 설치 및 운영 지원 조례」를 제정 주민자치센터 건립 및 프로그램 운영비를 지원하고 있음. 주민자치센터의 운영 주체는 읍면동 주민자치위원회이지만, 관리는 읍면동에서 맡아 운영하고 있음
- 충남의 경우 면 단위 농촌지역은 열악한 재정여건으로 주민자치센터가 설치되지 않아, 면 행정복지센터 회의실을 야간에 활용하는 사례가 많음. 일부 지역은 일반농산어촌개발사업을 통해 건립된 시설물을 주민자치회 또는 주민자치위원회에서 활용하고자 해도 시설물이 위치한 지역 주민들의 반대로 활용하지 못하는 사례 발생
- 농림축산식품부는 「2021년 일반농산어촌개발사업 추진계획」을 통해 일반농산어촌개발사업을 통해 조성된 시설물 또는 농촌지역 유휴시설을 활용하여 농촌주민 삶의 질 향상을 위한 다양한 서비스 공급 거점으로 조성하는 것을 지원하는 시범사업 도입

5) 농촌주민 역량강화 패러다임 전환 : Learning by Doing 방식

□ 일회성 집합교육 방식에서 탈피, 활동을 통한 학습과 경험 축적 지원

- 사업계획 수립단계부터 지역주민 대상 일방적인 강의중심 집체교육에서 탈피하여 사업에 대한 정보제공을 위한 충분한 설명회를 통해 주민들의 자발적 참여를 촉진함
- 운영관리가 필요한 하드웨어의 경우 설계단계부터 지역인재와 실행조직을 발굴하여 용역사의 지원이 없이 자생력을 확보할 수 있도록 전환. 역량강화 사업기간 동안 주민실행조직이 직접 운영하며 지원받는 learning by Doing 방식으로 역량강화 추진전략 전환
- 다목적회관 등 시설물에서 운영하는 각종 문화복지 프로그램 역시 용역사에 의한 운영관리가 아니라, 사업주체를 발굴하여 역량강화 사업기간 동안 주민실행조직에 기술이전이 이뤄져 실행조직에서 직접 운영관리하면서 경험을 축적할 수 있도록 실질적인 역량강화 방식으로 전환

□ 주민들이 직접 사업 실행 또는 추진과정에 참여함으로써 역량과 경험 축적

- 사업기간 동안 용역사에서 수립한 계획에 따라 행정과 용역사가 주도하여 사업비를 집행하고 사업이 종료되는 현재의 방식에서 탈피해야 함
- 사업기간 동안 주민 스스로 지속적으로 지역과제 해결을 위한 사업을 발굴하고 행정에서는 이에 대한 소액사업비를 지원하여 주민 스스로 사업을 실행함으로써 사업역량과 경험을 축적할 수 있도록 일반농산어촌개발사업의 근본적인 접근방식의 개선을 검토

< 테마형 공모 시범도입(안) >

- (사업내용) 시·군이 사회적경제조직 등과 연대하여 읍면 소재지의 빈집·유휴시설*을 소규모 서비스** 공급·전달 거점으로 조성하여 농촌 곳곳으로 다양한 서비스를 제공하는 것을 지원

* 자치단체장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지

아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물(소유주: 시장·군수)

** 보육, 교육, 문화·체육, 복지, 보건·의료, 교통, 주택 등 7대 분야로 구분

○ 구체적인 사업내용은 시·군에서 자유롭게 기획(계획서 양식 자율)

□ (사업규모) 개소당 최대 5억원(국비 70%, 지방비 30%), 4개소

* 서비스 공급·전달에 필요한 H/W 및 S/W(총사업비의 20% 이하) 모두 지원

□ (사업기간) 2021 ~ 2022, 2년간

□ (지원자격) 일반농산어촌지역 113개 시·군(어촌지역 10개 시·군 제외)

□ (응모요건) 사회적경제조직, 중간지원조직 등 서비스 공급·전달주체를 반드시 사전에 확보한 후 공모 참여

* 단, 시·군이 서비스 공급·전달주체이고, 사업부서와 공급·전달부서가 다른 경우, 부서 간 협의체를 구성한 후 응모(예: 사업부서-농촌개발과/공급·전달부서-문화복지과)

<의료분야 예시> 시·군이 과거 읍면소재지정비사업으로 조성된 주민공동체센터 건물 일부를 리모델링 → 리모델링한 공간에 귀촌한 의사가 병원을 개원 → 지역주민 대상 의료서비스를 제공

<복지분야 예시> 시·군이 빈집을 인수·개축하여 작은 복지센터 조성 → 사회적경제조직이 센터에 입주 → 읍면소재지 및 배후지역 대상 고령자 돌봄서비스 제공

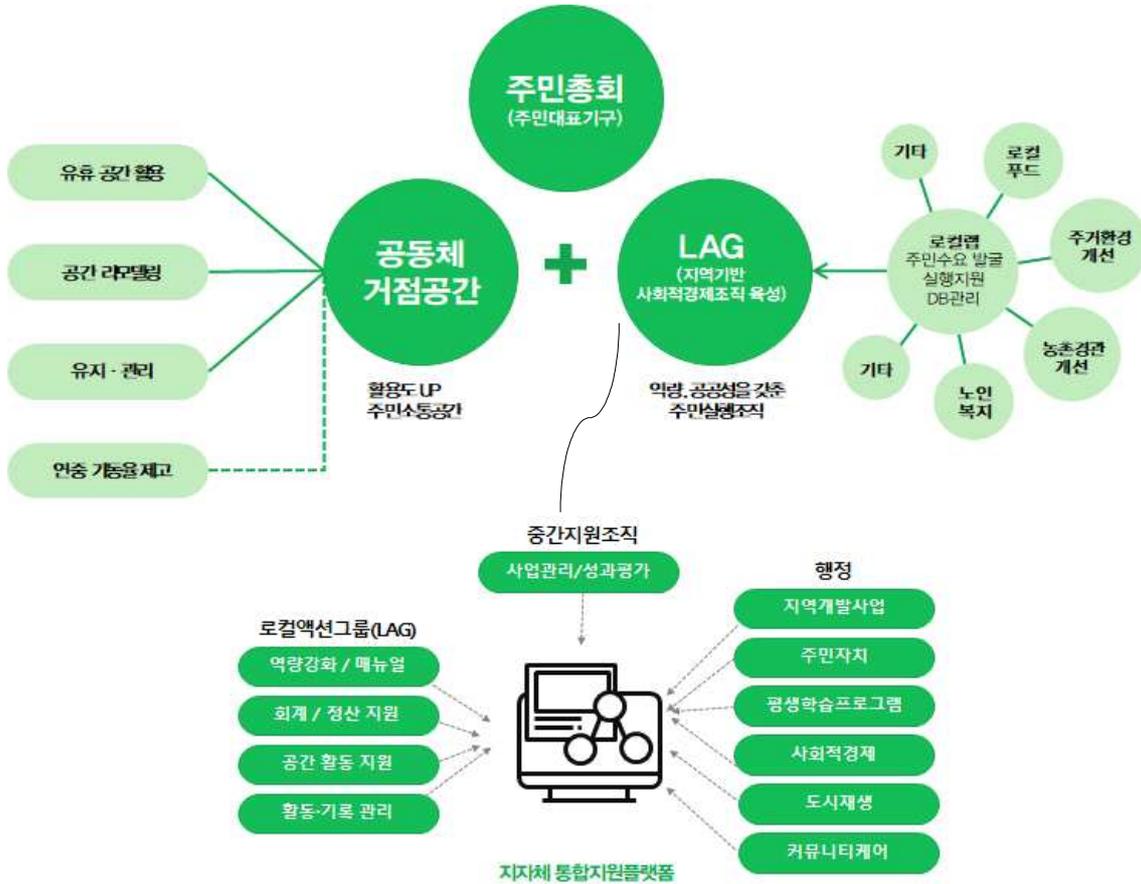
* 농림축산식품부(2020), 「2021년 일반농산어촌개발사업 추진계획」.

6) 농촌형 주민자치회와 농촌지원정책 간 연계 강화를 위한 통합지원체계 구축

□ 주민주도 농촌 활성화를 위한 통합지원체계 구축

○ 기존 지역과 주민의 관점이 아닌 행정의 관점에서 개별·분산적으로 추진되어 오던 읍면단위 농촌지원정책을 주민자치의 관점에서 통합지원방식으로 전환함으로써 농촌 활성화 촉진

그림 17. 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 개념도



※ 서울연구원(2017), 『서울시 2기 지역공동체 기본계획』, p112, 114를 참고하여 대폭 수정한 내용으로 농촌지역의 특성과 최근 충남 기초지자체에서 추진되고 있는 통합중간지원조직 설립에 대응한 통합지원플랫폼과 읍면단위 주민자치회와의 관계를 고려하여 정리함

□ 충남 도내 시군별 공동체 통합부서와 통합중간지원조직 신설 확산에 대응

- 충남 도내 15개 시군 가운데 6개 시군에서 주민자치, 마을만들기, 사회적경제 등 공동체 관련 업무를 담당하는 부서를 통합·신설 사례 확산. 공주시, 서산시, 논산시, 당진시, 청양군, 부여군 등이 공동체통합부서를 신설했고, 태안군이 2021년 공동체통합부서 신설을 확정함
- 시군별 공동체통합부서 신설에 맞춰 지자체에서 기존 개별·분산적으로 운영하던 중간지원조직(마을만들기지원센터, 사회적경제지원센터, 푸드플랜지원센터, 공익활동지원센터, 도시재생지원센터 등)들을 통합지원조직으로 전환하는 추세임

- 청양군 지역활성화재단이 2020년 출범한데 이어, 부여군 지역공동체활성화 재단과 서천군 지속가능지역재단이 충남도 지자체 출연 재단 설립 승인을 얻어 출범을 준비 중임
- 이 밖에 당진시와 태안군, 서산시 등 도내 지자체에서 공동체를 대상으로 개별적으로 운영되는 중간지원조직들의 통합지원체계로 전환하는 분위기가 확산되고 있지만, 충남도 차원에서 지자체의 통합지원체계 전환에 대한 대응과 준비는 매우 미흡한 상황임

□ 충남도 광역단위 읍면 농촌공동체 통합지원체계 구축

- 충남 도내 지자체별 공동체 통합부서와 통합지원체계 구축에 대응하여 광역단위 통합지원체계 구축 시급
- 농촌지원정책과 연계된 정책 간 융복합 촉진을 위해 관련부서(자치행정과, 농촌활력과, 공동체정책과, 사회적경제과 등) 간 TF를 구축하고, 충남 농촌공동체 관련 지원을 담당할 광역단위 통합지원조직 설치 검토

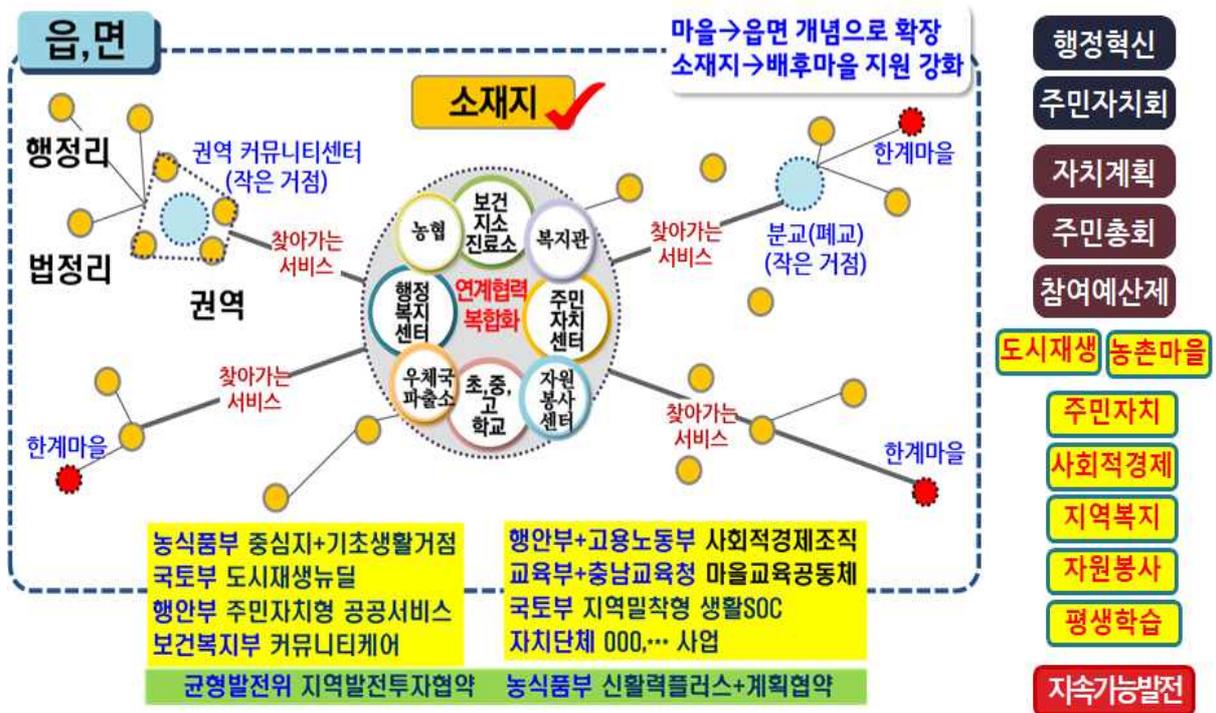
표 7. 충남 도내 시군별 공동체 통합부서 신설 현황(2020년 기준)

| 시군명 | 통합부서명 | 통합부서업무 |
|-----|--------------------|------------------------------------|
| 공주시 | 주민공동체과 | 자치분권팀, 새마을단체팀, 사회적공동체팀, 마을만들기팀 |
| 서산시 | 시민공동체과 | 주민자치팀, 혁신분권팀, 마을공동체팀, 사회적경제팀 |
| 논산시 | 마을자치분권과 | 자치새마을팀, 마을자치팀, 마을사업팀 |
| 당진시 | 공동체새마을과 | 주민자치팀, 마을공동체팀, 사회적경제팀, 새마을팀 |
| 부여군 | 공동체협력과 | 자치협력팀, 상권활성화팀, 마을공동체팀, 도시재생팀 |
| 청양군 | 농촌공동체과 | 공동체기획팀, 푸드플랜팀, 공공급식팀, 농촌개발팀, 농촌활력팀 |
| 태안군 | 공동체과 (2021년 예정) | 주민자치팀, 공동체팀, 사회적경제팀 등 참여 예정 |

□ 충남도 통합지원체계를 통한 농촌지원정책의 체계화·고도화 실현

- 충남 도내 지자체별로 공동체 통합부서와 통합지원조직 설치가 확대되고 있지만, 광역단위 지원과 총괄기능 부재로 농촌 현장에서는 아직 실효성을 갖지 못하고 있음
- 광역단위 통합지원체계 구축을 통해 지자체 통합지원조직의 농촌 주민 역량을 위한 종합프로그램 개발 및 운영 지원, 지자체 지원조직에서 근무하는 활동가 역량강화, 충남 농촌지역에 필요한 전략사업 개발 및 컨설팅, 충남 농촌지원정책과 활동DB 구축 및 운영성과 분석 등 농촌지원정책의 체계적인 관리와 지원시스템 구축

그림 18. 읍면단위 개방형플랫폼(주민자치회)과 정책 융복합 방향



※ 구자인(2019), 「농촌 주민자치와 지역만들기 정책 생태계 조성방향」 발제자료 참조

□ 충남 농촌정책 협력 강화를 위한 행정협의회 활성화

- 행정 각 부서별 농촌관련 지원사업의 독립성은 존중되어야 하지만, 농촌이 직면한 3대 위기(고령화, 저출산, 양극화) 극복을 위해서는 관련 사업

간 연계성과 협력을 강화하기 위한 관련 부서 간 행정협의회 활성화가 매우 필요

- 현재 충남도에는 농촌 관련부서 간 행정협의회가 구성되어 있지 않아 관련 사업 간 정보 공유와 상호협력이 이뤄지지 않고 있음. 최근 지자체별 공동체 통합부서 설치에 맞춰 충남도 농촌지원사업 관련 부서 간 행정협의회 설치 및 운영을 정례화 할 필요가 있음

표 8. 충남도 협력적 농촌지원정책 추진 활성화를 위한 행정협의회 운영방안

| 구분 | 개최 주기 | 참여부서 | 협의내용 |
|----------------|--------|-------------------------------------|---|
| 충남도 농촌정책 협의회 | 분기별 1회 | 자치행정과, 농촌활력과, 공동체정책과, 사회적경제과 등 관련부서 | <ul style="list-style-type: none"> · 연도별 사업계획 공유 · 유사사업 공모-선정-지원 공동대응 · 농촌전략사업 기획 및 지원 |
| 광역-기초 농촌정책 협의회 | 분기별 1회 | 충남도 농촌지원정책협의회와 시군공동체전담 부서 | <ul style="list-style-type: none"> · 충남 농촌지원정책방향 공유 · 시군 관련정보 공유 및 확산 · 지자체 의견수렴 |

4. 제도개선 방향

(1안) 주민자치와 마을만들기, 공동체 관련 조례의 통합 조정

□ 기존 조례 전면개정을 통해 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합 촉진

- 충남도에는 주민자치, 마을만들기, 공동체 등 농촌공동체를 대상으로 하여 지원하는 개별 조례가 이미 제정되어 있지만, 일부 조례는 실제 정책 추진 과정에서 적용되지 않고 있거나, 농촌 현장에서 조례에 기초하여 각 사업별 상호협력이 이뤄지지 않고 있음
- 농촌공동체뿐 아니라 향후 도시지역 공동체에서의 관련 정책 융복합 촉진까지 고려하여, 기존 조례 가운데 가장 최근에 제정된 『충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례』의 전면 개정을 통해 읍면동 단위 주민자치회 설치 및 주민자치회를 통한 정책 간 융복합을 촉진하기 위한 제도적 근거 마련

표 9. 충남도 농촌정책과 연계된 조례 제정 현황

| 조례명 | 제정일 | (현)주무부서 |
|--------------------------|------------|---------|
| 충청남도 도민참여예산제 운영 조례 | 2011.11.10 | 공동체정책과 |
| 충청남도 살기좋은 희망마을 만들기 지원 조례 | 2012.12.31 | 농촌활력과 |
| 충청남도 주민자치 활성화 지원 조례 | 2017. 9.20 | 자치행정과 |
| 충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례 | 2019. 2.20 | 공동체정책과 |

□ 『충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례』 전면 개정(안)

- 기 제정된 『충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례』 전면 개정 시, 읍면동 주민자치회와 읍면동을 대상으로 지원되는 지역공모사업(정책) 간 연계 강화와 관련 부서 간 상호협력을 위한 행정협의회 구성 및 운영을 명시해야 할 것임

- 지역공동체 활성화를 위한 광역단위 통합지원체계 구축과 이를 위한 충남도의 행·재정적 지원을 위한 근거 마련
- 충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 촉진을 위한 광역단위 추진체계 정비로 지자체 관련 제도 및 지원체계 정비 유도

□ 『충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례』 전면 개정 시 검토과제

- 기 제정된 『충청남도 지역공동체 활성화 지원 조례』 전면 개정 시, 주무부서 설정에 대한 검토 필요
- 현재 지역공동체 활성화 지원 조례와 관련 주무부서는 공동체정책과이지만, 실제 농촌형 주민자치회와 농촌정책 관련 실무부서는 자치행정과와 농촌활력과로 분리되어 있어, 조례와 정책 지원과 이원화될 우려가 있음

충청남도 지역공동체 활성화 기본조례

(제정) 2019-02-20 조례 제 4446호
(개정) 0000-00-00 조례 제 0000호

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 지역공동체 활성화에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써, 주민이 주도하는 지역공동체 활성화에서 주민의 권리와 책임을 밝히고 주민자치의 실현을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. "지역공동체"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 일정한 지역을 중심으로 사회적·심리적 유대감과 소속감을 가지는 주민들이 상호작용을 하며 지역사회 문제 해결이나 복리 증진을 위해 자발적으로 구성된 주민모임을 말한다.
 - 가. 「지방자치법」제3조제3항에 따른 읍·면·동
 - 나. 그 밖에 주민들이 경제·문화·생활기반 등을 공간적·사회적으로 공유하는 가목에 준하는 지역
2. "지역공동체활동"이란 지역공동체가 지역사회의 당면한 각종 문제를 해결하거나

주민 복리 증진을 도모하기 위하여 자발적으로 추진하는 활동을 말한다.

제3조(기본원칙) 지역공동체 활성화는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 지역공동체활동은 주민의 주도와 자발적 참여를 바탕으로 추진되어야 한다.
2. **지역공동체 활성화는 주민 스스로 생각하고 행동한다는 자치이념을 실현하기 위해, 지역공동체 활성화에 관한 정보를 상호 공유하는 것을 원칙으로 하여야 한다.**
3. 지역공동체는 의사결정과정에서 주민 상호간의 의견을 존중하고 민주적으로 운영하여야 한다.
4. 지역공동체는 지역공동체활동을 할 때 해당 지역공동체뿐만 아니라 지역사회 전체의 이익을 고려하여야 한다.
5. 지역공동체는 다른 지역공동체와의 상호협력과 조화로운 발전을 통해 지역사회의 번영을 추구하여야 한다.

제4조(도지사의 책무) ① 충청남도지사(이하 "도지사"라 한다)는 지역공동체 활성화를 위해 필요한 정책을 종합적으로 추진하여야 한다.

- ② 도지사는 지역공동체 활성화 사업을 추진할 때 제3조의 기본원칙을 존중하여야 한다.
- ③ **도지사는 지역공동체의 일을 기획, 실시 및 평가의 각 과정에서 그 경과, 내용, 효과 및 절차를 주민에게 공개하고 알기 쉽게 설명 할 책임이 있다.**
- ④ 도지사는 각종 지역공동체 활성화 사업이 연계될 수 있도록 지역공동체 관련 기관 및 단체 등과 협력하여야 한다.
- ⑤ 도지사는 주민들이 지역공동체활동을 스스로 추진할 수 있도록 주민의 자율적인 학습과 역량강화를 지원하여야 한다.

제5조(주민의 책무) 주민은 누구나 스스로의 책임과 역할을 인식하고 지역공동체 활성화 사업에 적극적으로 참여할 수 있다.

제6조(다른 법령 또는 조례와의 관계) 지역공동체 활성화에 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제2장 지역공동체 활성화 계획 등

제7조(기본계획의 수립) ① 도지사는 충청남도 지역공동체 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.

- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역공동체 활성화를 위한 중장기 정책 목표 및 기본방향

2. 지역공동체의 기본 현황과 여건 분석
3. 충남도가 중점적으로 시행해야 할 지역공동체 활성화 정책
4. 지역공동체 활성화를 위한 행정적·재정적 지원방안
5. 지역공동체 활성화를 지원하는 민관협력 추진체계
6. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

③ 도지사는 기본계획 수립 시 주민의견 수렴 및 정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제8조(시·군·구 계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 제10조에 따른 시·군·구의 지역공동체정책위원회의 심의를 거쳐 시·군·구 지역공동체 활성화 계획(이하 “시·군·구 계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행해야 한다.

② 시·군·구 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역공동체의 기본 현황과 여건 분석
2. 지역공동체 활성화에 관한 기본방향 및 주요 정책
3. 지역공동체 활성화를 위한 행정적·재정적 지원방안
4. 지역공동체 활성화를 지원하는 민관협력 추진체계
5. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위하여 해당 지방자치단체장이 정하는 사항

③ 시·도계획에는 시·군·구계획이, 시·군·구계획에는 제9조에 따른 지역공동체활동계획이 반영되도록 노력하여야 한다.

④ 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도계획 및 시·군·구계획에 따라 시·도 및 시·군·구 연도별 시행계획을 각각 수립·시행하여야 한다.

제9조(지역공동체활동계획의 수립) ① 지역공동체는 지역공동체 활성화를 위해 주민의 의견을 다양하게 수렴하여 지역공동체활동계획을 수립·시행할 수 있다.

② 도지사는 지역공동체가 활동계획을 수립·시행하고자 할 때에는 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제3장 지역공동체 활성화 추진체계

제10조(지역공동체정책위원회) ① 도지사는 지역공동체 활성화에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 충청남도 지역공동체 정책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영한다. 다만, 위원회는 이와 유사한 위원회와 통합하여 운영할 수 있다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 지역공동체 활성화 정책의 총괄·조정
2. 기본계획 및 시행계획의 수립·변경
3. 관계부서에서 추진하는 지역공동체 활성화 사업 간의 협의
4. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

③ 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다.

④ 위원장은 행정부지사로 하고, 부위원장은 위촉위원 중에서 호선한다.

⑤ 위원은 당연직과 위촉직으로 구성하고, 당연직 위원은 지역공동체 관련부서 담당국장으로 하며, 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉한다. 다만, 위촉직 위원은 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 하며, 위원의 50%는 민간위원으로 한다.

1. 충청남도의회 의장이 추천하는 충청남도의회 의원
2. 관련 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 전문가
3. 관련 분야에 대한 경험과 식견을 갖춘 민간 활동가 및 주민
4. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사람

제11조(시·군·구 지역공동체정책위원회) ① 시·군·구계획의 수립·변경과 그 밖에 지역공동체 활성화에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 지역공동체정책위원회를 각각 둔다.

② 시·군·구 지역공동체위원회의 구성, 기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제12조(전담부서의 설치) ① 도지사는 지역공동체 활성화 업무를 총괄하여 추진할 부서를 설치·운영할 수 있다.

② 전담부서는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 기본계획 및 시행계획 수립
2. 지역공동체 활성화 정책 수립
3. 도 지역공동체 활성화 관련 부서와 협력 및 조정
4. 시·군 지역공동체 활성화 관련 부서와 협력 및 조정
5. 제20조제1항의 지역공동체지원센터 설치 및 운영
6. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

③ 시·군·구청장은 지역공동체 전담부서를 설치·운영할 수 있으며, 전담부서의 지정·운영 및 기능 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제13조(행정협의회) 도지사는 지역공동체 관련 사업을 담당하는 부서 간에 상호 협조할 수 있도록 노력해야 한다. 이 경우 지역공동체 행정협의회를 설치·운영할 수 있다.

제14조(지역공동체지원센터) ① 도지사는 지역공동체 활성화 정책을 효율적으로 추진하고 지원하기 위하여 충청남도 지역공동체지원센터를 설치·운영할 수 있다. 다만, 지원센터는 이와 기능이 유사한 센터나 기구 등과 통합하여 운영할 수 있다.

② 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기본계획 및 시행계획의 수립·실행 지원
2. 발전계획의 수립 지원
3. 지역공동체 및 지역공동체활동의 현황 조사
4. 지역공동체 네트워크 형성
5. 지역공동체 전문인력 양성
6. 주민 및 지역공동체 역량강화 프로그램 개발·운영
7. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제15조(관리 및 운영) ① 도지사는 업무상 필요하다고 인정하는 경우 지원센터의 운영을 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 지원센터의 운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 도지사는 지원센터를 다른 유사한 업무를 수행하는 기관 또는 단체와 통합하여 운영할 수 있다.

③ 도지사는 지원센터가 활성화될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

④ 제1항에 따라 지원센터의 관리·운영을 위탁하는데 필요한 절차 및 방법 등에 관하여는 「충청남도 사무의 민간 위탁 및 관리 조례」에 따른다.

제4장 지역공동체 활성화 지원

제16조(지역공동체 전문인력 양성 등) ① 지역공동체는 지역사회 문제를 공동으로 해결하기 위하여 주민들이 함께 학습할 수 있는 기회를 마련하고, 스스로의 역량을 강화하기 위해 지속적으로 노력하여야 한다.

② 도지사는 지역공동체 전문인력 양성, 주민과 지역공동체의 역량강화를 위하여

지역공동체 구성원 등을 대상으로 교육훈련을 실시하여야 한다.

③ 도지사는 제1항에 따른 교육훈련을 지원센터에 위탁하여 수행하게 할 수 있다.

④ 제3항에 따라 업무를 위탁받은 지원센터에 대하여 업무수행에 필요한 경비를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

※ 파란색으로 표시된 부분은 수정하였거나 추가된 부분임

(2안) 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 지원 조례 제정

□ 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합을 촉진하기 위한 신규 조례 제정

- 충청남도 농촌활력과를 주무부서로 하는 『충남 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 지원 조례』를 제정하여 실행

□ 신규 조례 제정 시 검토과제

- 신규 조례 제정 시 농촌형 주민자치회 활성화와 농촌지원사업 융복합 취지에 부합한 내용을 포괄하는 조례를 제정할 수 있는 장점이 있지만, 농촌업무를 총괄하는 농촌활력과를 주무부서로 지정 시 주민자치업무와 참여예산 등 공동체 관련 업무를 지원하는 부서의 연계협력을 촉진하기 위한 행정협의회 구성 및 운영의 실질화 대책이 보완되어야 할 것임

충청남도 농촌형 주민자치회와 농촌지원사업 융복합에 관한 조례

(제정) 0000년 00월 00일

제1조(목적) 이 조례는 충청남도 각 읍면에 설치된 농촌형 주민자치회의 활성화 지원과 부처별 지역공모사업 간 연계 강화에 관한 사항을 규정함으로써 풀뿌리 자치와 민주적 참여의식을 높이는데 기여하고 농촌 활성화에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 조례에서 "주민자치"란 주민이 지역의제의 발의, 공론, 실행 등을 통해 지역사회의 결정과정에 참여하는 체계를 말한다.

② "주민자치회"란 제1조의 목적을 달성하기 위하여 동 단위로 설립된 조직을 말한다.

③ "농촌지원사업"이란 제1조의 목적을 위해 각 부처와 지자체에서 읍면단위 농촌 지역에 지원되는 각종 경제, 교육, 문화, 복지, 편익시설과 프로그램을 총칭한다.

제3조(도지사의 책무) ① 충청남도지사(이하 "도지사"라 한다)은 농촌형 주민자치회 및 농촌지원사업이 연계될 수 있도록 관련 정책을 수립·시행하여야 한다.

② 도지사는 지자체와 다양한 이해관계자들의 의견을 들어야 하며, 주민자치회의 자율성과 다양성을 보장하여야 한다.

③ 도지사는 제1항의 목적 달성을 위해 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

제4조(전담부서의 설치) ① 도지사는 농촌형 주민자치회와 농촌지원사업 연계 지원 활성화를 위해 업무를 총괄하여 추진할 부서를 설치·운영할 수 있다.

② 전담부서는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 기본계획 및 시행계획 수립
2. 관련 부서와 협력 및 조정
4. 지자체 관련 부서와 협력 및 조정
5. 농촌공동체통합지원센터 설치 및 운영
6. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제5조(행정협의회) 도지사는 농촌공동체 관련 사업을 담당하는 부서 간에 상호 협조할 수 있도록 행정협의회를 설치·운영할 수 있다.

제6조(농촌공동체통합지원센터) ① 도지사는 농촌공동체 활성화 정책을 효율적으로 추진하고 지원하기 위하여 충청남도 농촌공동체통합지원센터를 설치·운영할 수 있다. 다만, 지원센터는 이와 기능이 유사한 센터나 기구 등과 통합하여 운영할 수 있다.

② 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기본계획 및 시행계획의 수립·실행 지원
2. 발전계획의 수립 지원
3. 농촌공동체 및 농촌공동체활동의 현황 조사
4. 농촌공동체 네트워크 형성
5. 농촌공동체 전문인력 양성

6. 주민 및 농촌공동체 역량강화 프로그램 개발·운영

7. 그 밖에 농촌공동체 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제7조(관리 및 운영) ① 도지사는 업무상 필요하다고 인정하는 경우 지원센터의 운영을 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 지원센터의 운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 도지사는 지원센터를 다른 유사한 업무를 수행하는 기관 또는 단체와 통합하여 운영할 수 있다.

③ 도지사는 지원센터가 활성화될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

④ 제1항에 따라 지원센터의 관리·운영을 위탁하는데 필요한 절차 및 방법 등에 관하여는 「충청남도 사무의 민간 위탁 및 관리 조례」에 따른다.

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

(3안) 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법』에 기초한 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 종합시책 마련

□ 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 종합시책 마련

○ 정부는 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모하기 위해 2004년 『농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법』(이하 삶의 질 특별법)제정

○ 삶의 질 특별법 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)에서 국가와 지방자치단체는 농어업인등의 삶의 질 향상, 도시와 농어촌의 균형발전을 위하여 농어업인등의 복지증진과 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 종합적인 시책을 마련하여야 함

□ 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 수립 시 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 촉진 방안 제시

- 삶의질 특별법 제5조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획 수립)에 기초하여 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획과 시행계획 수립 시 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합을 촉진하기 위한 방안 제시
- 충남도와 15개 시군별로 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획에 기초하여 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합을 구체화하기 위한 실행계획 수립 제도화

□ **농촌활력과를 주무부서로 하여 시군 모니터링 및 인센티브 제도화**

- 충남도 농촌활력과를 주무부서로 시군별로 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획과 시행계획에 기초하여 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합이 추진되고 있는지 모니터링하여 우수 지자체에 대한 인센티브 제공 등 지자체 참여 유도

□ **행정부지사 직속 지역개발위원회 설치로 관련부서 간 협력 촉진**

- 농촌활력과 이외에 자치행정과와 공동체정책과 등 관련부서 간 협업을 촉진하기 위해 행정부지사 직속으로 농어업 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회 설치(삶의질 특별법 제10조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회))
- 행정부지사 직속 위원회로 설치로 위원회의 위상을 보장함으로써, 충남 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획과 시행계획에 기초한 농촌형 주민자치회와 농촌정책 융복합 실행력 제고방안 검토

VI. 연구의 한계와 향후과제

□ 농촌형 주민자치회에 현황과 개선방향에 대한 전국 최초 정리

- 본 연구는 농촌형 주민자치회에 대한 전국 최초로 정리가 시도된 자료라는 점에서 의미를 가지고 있음. 주민자치회에 대한 다양한 논의와 연구가 있었지만 농촌형 주민자치회, 특히, 구성과정과 운영현황에 대해 구체적으로 정리된 자료가 없는 상황에서 충남 농촌형 주민자치회 구체적 사례를 기초로 정리가 이뤄졌다는 점에서 의미가 있음

□ 농촌형 주민자치회와 농촌정책 간 융복합에 대한 전국 최초 논의자료

- 본 연구는 전국으로 확산되고 있는 주민자치회, 그 가운데 특히 농촌형 주민자치회가 기존 일반농산어촌개발사업 추진과정에서 나타나고 있는 주민 주도성 결여를 극복하기 위한 대안으로서 농촌형 주민자치회의 역할과 위상을 전국 최초로 제시하고 있다는 점에서 큰 의미가 있음

□ 농촌형 주민자치회에 대한 체계적인 연구와 자료 부족의 한계

- 본 연구가 갖는 여러 의의와 가치에도 불구하고, 농촌형 주민자치회에 대한 다양한 연구와 자료가 부족한 상황에서 연구가 진행됨으로써 자료와 내용에 다소 부족한 부분이 있음을 인정하지 않을 수 없음
- 또한 본 연구는 소액예산으로 단기간 추진됨에 따라 좀 더 다양하고 구체적인 분석과 결과 제시에 한계가 있었음

□ 본 연구를 기초로 향후 충남 농촌형 주민자치회 실질화와 농촌정책 융복합에 대한 다양한 연구와 토론이 활성화되길 희망

- 여러 한계에도 불구하고, 본 연구를 계기로 충남 농촌형 주민자치회 실질화를 위한 제도적 기반이 마련되고, 각종 정책 간 융복합을 위한 행정체계 개편과 충남도와 기초지자체 간 협력체계 구축 등 충남 주민자치와 농촌지역 활성화를 위한 다양한 연구와 토론이 확대되는 계기가 되길 기대함

참 고 문 헌

- 구자인(2019), 「농촌 주민자치와 마을만들기 정책 생태계 조성방안」 .
- 농림축산식품부(2017), 「농촌개발 중간지원조직 활성화 방안」 .
- 농림축산식품부(2019), 「자치분권과 일반농산어촌개발사업 변화 방향」 .
- 농림축산식품부(2019), 「2020년 일반농산어촌개발사업 설명회 자료」 .
- 농림축산식품부(2020), 「2021년 일반농산어촌개발사업 추진계획」 .
- 농림축산식품부, 「2020년 일반농산어촌개발사업 시행지침」 .
- 박진도 외(2002), 『상향식농촌발전전략수립에 관한 연구』, 농정연구센터.
- 박진도 외(2018), 『국민총행복과 농정 패러다임의 전환』, 따비.
- 대통령 소속 자치분권위원회, 「2019년 자치분권 시행계획」 .
- 서울연구원(2017), 『서울시 2기 마을공동체 기본계획』 .
- 서정민(2016), 「농촌지역개발정책의 한계와 새로운 방향」, 지역재단 농정대연
구 발표자료.
- 서정민 외(2019), 『청양군 마을만들기 5개년 계획』. 지역재단 지역순환경제센터.
- 서정민 외(2019), 『청양군 마을만들기 실행계획 수립 연구』. 지역재단 지역순
환경제센터.
- 송미령 외(2019), 『지방분권시대 농촌지역개발의 거버넌스 정립방안 연구』,
한국농촌경제연구원.
- 충청남도(2020), 『제3기 충남지방자치분권협의회 회의자료』 .
- 충청남도(2020), 「주민참여 혁신모델」 공모사업 설명자료.
- 행정안전부(2018) 「주민자치형 공공서비스 구축 추진계획(안)」 .
- 행정안전부, 「주민자치분야 추진계획」, 각 년도.
- 행정안전부(2018) 「주민자치형 공공서비스 구축사업 추진방향」 .
- 행정안전부, 「주민자치 업무계획」, 각 년도.

'20년도 부처 지역 공모 및 지원사업 내역 (40건)

| 연 번 | 건 수 | 소관* 부처 | 부서 | 사 업 명 |
|--------|--------|-----------|------------|---------------------------|
| 1 | 1 | 고용부 | 사회적기업과 | 사회적기업 일자리창출 사업 |
| 2 | 2 | | | 사업개발비 지원사업 |
| 3 | 3 | | | 사회적기업 협력네트워크 구축 |
| 4 | 1 | 경찰청 | 범죄예방정책과 | 도시재생 뉴딜사업 범죄예방 컨설팅 |
| 5 | 1 | 과기부 | 미래인재양성과 | 과학기술인 협동조합 육성지원 |
| 6 | 1 | 교육부 | 학교혁신정책과 | 미래형 교육자치 협력지구(미래교육지구) 사업 |
| 7 | 1 | 국토부 | 민간임대정책과 | 사회주택 공급 활성화 |
| 8 | 1 | 농림부 | 조류인플루엔자방역과 | 동물용의약품 효능·안전성 평가센터 구축 사업 |
| 9 | 2 | | 친환경농업과 | 농업환경보전프로그램 사업 |
| 10 | 3 | | 과학기술정책과 | 도시농업 공간조성 사업 |
| 11 | 4 | | 원예경영과 | 2020~2021년 스마트원예단지 기반조성사업 |
| 12 | 5 | | 지역개발과 | 농촌 신활력 플러스 사업 |
| 13 | 6 | | 농촌재생에너지팀 | 영농형 태양광 재배모델 실증지원 사업 |
| 14 | 7 | | 농촌사회복지과 | 사회적농업 활성화 사업 |
| 15 | 8 | | | 농촌축제 지원사업 |
| 16 | 9 | | | 농촌유학 지원사업 |
| 17 | 1 | | 문화재청 | 정책총괄과 |
| 18 | 2 | 고도보존육성과 | | 고도 역사문화도시 조성 사업 |

| 연 번 | 건 수 | 소관* 부처 | 부서 | 사 업 명 | |
|--------|--------|------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 19 | 1 | 복지부 | 인구정책총괄과 | 다함께 돌봄사업 확충 | |
| 20 | 1 | 산림청 | 산림일자리창업팀 | 산림형 사회적기업 발굴·육성 사업 | |
| 21 | 2 | | | 산림일자리 발전소 운영 사업 | |
| 22 | 3 | | | 산림 신제품생명자원 활용 공동체 활성화 사업 | |
| 23 | 1 | 산업부 | 지역경제진흥과 | 사회적경제 혁신타운 사업 | |
| 24 | 2 | | 사회적경제혁신성장 사업 개요 | | |
| 25 | 3 | | 재생에너지산업과 | 신재생에너지 융복합지원 사업 | |
| 26 | 1 | 행안부 | 안전개선과 | 안전한 보행환경 조성사업 | |
| 27 | 2 | | 생활공간정책과 | 자전거도시 브랜드화 지원사업 | |
| 28 | 3 | | 지역사회혁신정책과 | 주민생활 혁신사례 확산 지원사업 | |
| 29 | 4 | | 주소정책과 | 주소체계 고도화 및 주소기반혁신성장산업 창출지원 | |
| 30 | 5 | | 주민참여협업과 | | 청년 활력 및 자립 지원 |
| 31 | 6 | | | | 현장중심 지역문제 해결 지원 - 시민안전확보 |
| 32 | 7 | | | | 주민 체감형디지털지역혁신 활성화(공감e가득) |
| 33 | 8 | | | | 지역문제 해결을 위한 과학기술 활용 지원 |
| 34 | 9 | | 행정정보공유과 | 공공시설이용요금 감면 자격확인 서비스재정지원 공모사업 | |
| 35 | 10 | | 지역공동체과 | 마을기업 육성 사업 | |
| 36 | 11 | 사회통합지원과 | 외국인주민 지원시설 조성사업 지원 | | |
| 37 | 12 | 주민복지서비스개 편추진단 | 소규모 재생사업(행안부 협력형) | | |
| 38 | 2 | 교육부 | 평생학습정책과 | 지역 평생교육 활성화 지원 사업 | |
| 39 | 3 | | 교육시설과 | 생활 SOC 학교시설 복합화 사업 | |
| 40 | 2 | 복지부 | 커뮤니티케어추진단 | 지역사회 통합돌봄 선도사업 | |

* 부처 순서는 무순