



# 지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등해결방안 연구





# 지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등해결방안 연구

연구진

김지수 | 한국지방행정연구원 부연구위원

전대욱 | 한국지방행정연구원 부연구위원



<b>I</b>	<b>서론</b>	
	1. 연구배경 및 필요성 .....	04
	2. 연구목적 및 방법 .....	07
<b>II</b>	<b>지역공동체 내 마을발전기금 갈등의 구조</b>	
	1. 지역공동체 활성화와 인구정책, 그리고 갈등 .....	08
	2. 귀농어·귀촌인과 기존주민 간 갈등의 특징 .....	10
	3. 마을발전기금 갈등의 구조 .....	12
<b>III</b>	<b>마을발전기금 갈등현황과 대안</b>	
	1. 마을발전기금 갈등현황 및 영향요인 .....	17
	2. 마을발전기금 갈등의 대안 .....	21
<b>IV</b>	<b>귀농어·귀촌인의 정착을 위한 갈등관리방안</b>	
	1. 인구정책 관점에서 마을발전기금 갈등 재조명 필요 .....	30
	2. 마을의 규칙, 묵시적 관습의 명확한 체계화 필요 .....	32
	3. 거버넌스형 귀농어·귀촌인 네트워크 구축 필요 .....	33

# I

## 서론

---

### 1. 연구배경 및 필요성

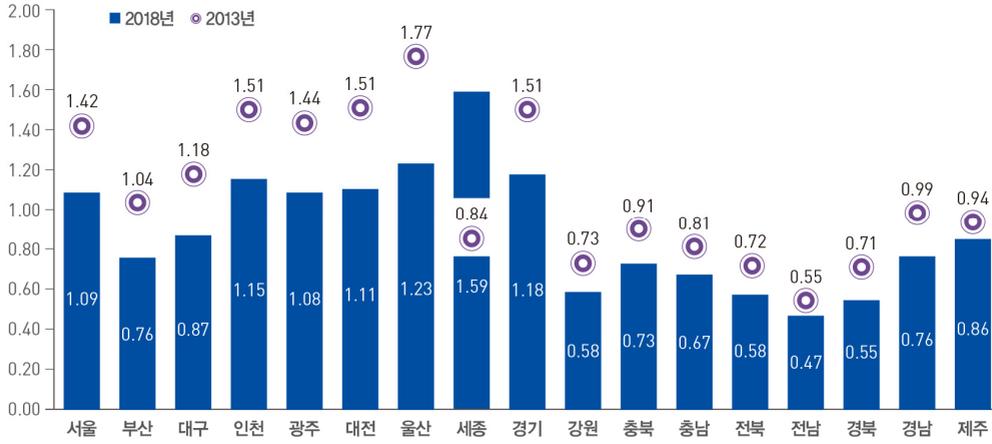
- 최근 국가적 차원에서 저출산·고령화, 지역 간 인구불균형 등 인구문제를 대한민국이 적극적으로 대응해야 하는 핵심적인 사회문제로 인식하고 있음
  - 2019년 통계청의 “장래인구추계”에 따르면, 총인구 감소시점은 2029년으로 2016년 추계(2031년)와 비교할 때 더 빨라짐<sup>1)</sup>
  - 특히 2018년 시도별 인구소멸위기에 관한 한국고용정보원의 연구결과에 따르면, 비수도권의 모든 도(道)지역은 모두 소멸위험지수<sup>2)</sup>가 1.0 미만인 소멸주의단계에 진입하였음
  - 이 중 전라남도는 2018년 6월 기준 소멸위험지수 0.47로 전국최저수준을 기록하였으며, 이는 인구감소에 대한 높은 위험도를 가지고 있다는 것으로 볼 수 있음
  - 또한 2013년 7월과 2018년 6월의 소멸위험지수를 비교해 보면, 전라남도 중에서도新安군과 고흥군의 경우 소멸고위험지역으로 진입하였고, 순천시의 경우 소멸위험 보통에서 주의단계로 진입하였음. 그러나 대부분의 경우는 변함없이 소멸위험진입 단계에서 머무르고 있음
- 그러나 이와 같은 인구문제는 정책문제를 명확히 인식하였다고 하더라도 이를 개선하기 위한 실효성 있는 대안이 제시하기 어렵다는 특징이 있음

1) 국가통계포털(<http://kosis.kr>, 장래인구추계, 자료갱신일 : 2019년 3월 28일)

2) 소멸위험지수 = 20~39세 여성인구수/65세 이상 고령인구수(이상호, 2018)

소멸위험지수값이 1 이하이면, 그 공동체(국가, 광역, 기초)는 인구학적 쇠퇴 위험단계에 진입했다고 판단함

• 시도별 지방소멸위험지수 변화추이 •

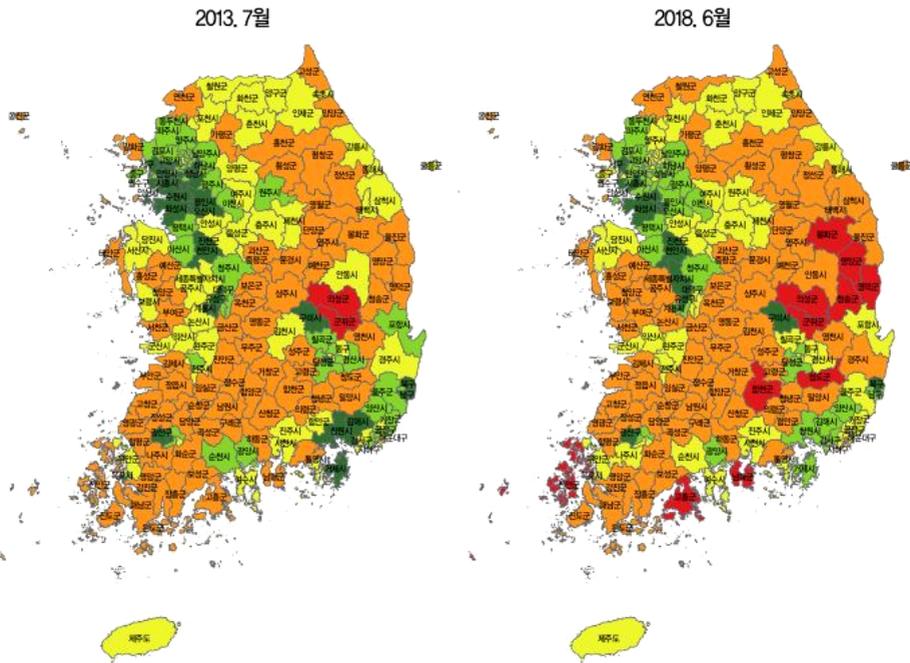


주 : 소멸위험 매우 낮음 : 1.5 이상(녹색), 소멸위험보통 : 1.0~1.5 미만(연두색), 주의단계 : 0.5~1.0 미만(노란색)

소멸위험지역(소멸위험진입단계) : 0.2~0.5 미만(주황색), 소멸위험지역(소멸고위험지역) : 0.2 미만(빨간색)

자료 : 이상호(2018)

• 시도별 지방소멸위험지수 변화추이 •



주 : 소멸위험 매우 낮음 : 1.5 이상(녹색), 소멸위험보통 : 1.0~1.5 미만(연두색), 주의단계 : 0.5~1.0 미만(노란색)

소멸위험지역(소멸위험진입단계) : 0.2~0.5 미만(주황색), 소멸위험지역(소멸고위험지역) : 0.2 미만(빨간색)

자료 : 이상호(2018)

- 즉, 출산을 증가, 경제활동이 가능한 인구의 유입 등이 필요하다는 점에 대해서는 공감하지만, 이를 유발하기 위한 정책대안의 개발에는 한계가 있음
- 이러한 상황 속에서 복잡한 수도권 및 대도시 지역 거주자들이 농어촌지역으로 이주하는 귀농어·귀촌 현상은 인구소멸위기에 처한 농어촌지역에 생기를 불어일으키는 계기가 될 수 있음
  - 2018년 기준 전국 귀농어·귀촌 가구는 전국적으로 11,961개로 집계되고, 전라남도의 경우 2,026가구로 평균 귀농가구원수가 1.46이라는 점을 고려할 때 약 2,958명 정도로 추산됨(경상북도 2,176가구에 이어 도(道)지역 중 2위)<sup>3)</sup>
- 그러나 한 마을에서 오랜 시간 지역공동체를 형성하며 거주해 온 기존 주민들과 새롭게 유입된 귀농어·귀촌인들 사이에 갈등이 새로운 사회적 문제로 나타나고 있음
  - 한국농촌경제연구원(마상진 외, 2016)의 연구결과에 따르면, 귀농·귀촌 정착과정의 어려움은 여유자금부족이나 농지구입, 생활불편 등과 같은 경제적·환경적 문제만이 아니라 지역주민갈등(15.9%, 5위) 측면에서도 나타나고 있음
  - 그 중 지역주민갈등의 표출은 “마을발전기금”을 둘러싸고 나타나게 되는 경우가 많은데, 대체로 기존 마을주민이 귀농어·귀촌인들에게 마을발전기금을 요구하고, 이를 귀농어·귀촌인이 거부하는 등의 과정에서 다툼과 갈등, 소송, 귀농어·귀촌 포기 등으로까지 발전되기도 함
  - 그러나 이와 같은 현상은 마을발전기금이 가지는 양면적인 속성으로부터 나옴
  - 본래 마을발전기금은 민법상의 비전형계약(민법 제105조 임의규정)으로, 마을과 귀농어·귀촌인의 자율적 의사표시 합치를 통해 이루어져야 함
  - 그러나 마을공동체 내에서 내려오는 관습적 성격을 지니는 마을발전기금은 마을 재산인 마을회관, 도로, 상수도, 공동시설 등이 기존 주민의 희생과 봉사로 형성된 것으로 보고 귀농어·귀촌인의 공동사용에 따른 사용료의 성격으로 요구되고 있는 경우도 많기 때문에 단순한 법의 잣대로 판단하기에는 어려운 현실이 존재함

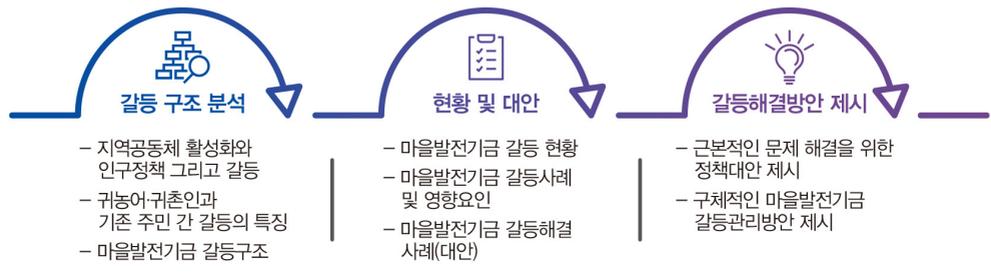
3) 국가통계포털(<http://kosis.kr>, 귀농어·귀촌인 통계, 자료갱신일 : 2019년 7월 22일)

- 특히 마을발전기금을 둘러싼 갈등이 표출될 경우, 귀농어·귀촌인은 경제적·심리적 문제를 경험하게 되기 때문에 귀농어·귀촌에 실패하여 지역에서 떠나거나 마을 공동체와 함께 공존하지 못하는 문제가 발생되고, 마을 역시 공동체가 파괴되어 다시 과거의 상태로 회복하기 어려워지는 등의 문제가 발생됨
- 따라서 전라남도에 귀농어·귀촌한 주민들과 기존주민이 하나의 지역공동체 내에서 융화될 수 있도록 마을발전기금을 둘러싼 갈등의 원인과 현상을 분석하고 이를 토대로 제도적 개선방안을 제시할 필요가 있음

## 2. 연구목적 및 방법

- 본 연구의 목적은 지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등 해결방안을 연구하는 것으로, 이를 위해 이론적 고찰, 사례분석, 갈등해결방안제시의 3단계로 진행
  - 첫째, 지역공동체 내 마을발전기금 갈등의 구조 분석
  - 둘째, 마을발전기금 갈등현황 분석 및 갈등관리를 위한 대안 개발
  - 셋째, 귀농어·귀촌인의 정착을 위한 갈등관리 방안 모색
- 연구의 방법으로는 문헌연구, 사례분석, 이해관계자 및 전문가 인터뷰 등이 활용됨

### • 연구 흐름도 •



## II

# 지역공동체 내 마을발전기금 갈등의 구조

### 1. 지역공동체 활성화와 인구정책, 그리고 갈등

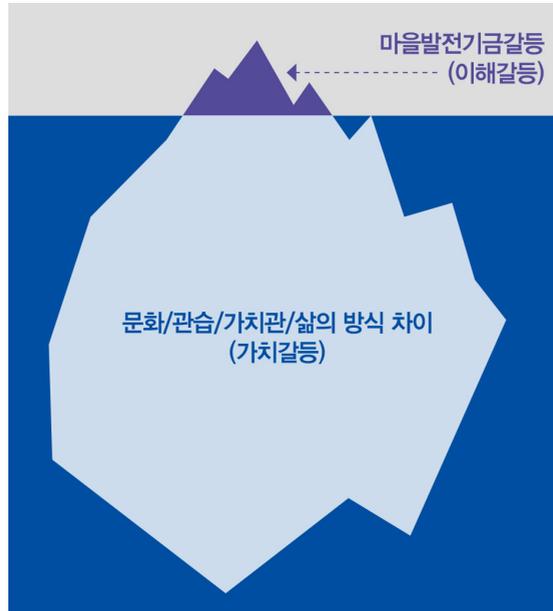
- 풀뿌리 주민자치는 실효적인 지방자치를 위한 선결조건으로, 다양한 지방자치단체에서 이에 대한 실험들이 이루어지고 있고, 국가적으로도 지방분권 및 균형발전이라는 국정기조에 따라 지역공동체 및 주민자치 활성화 정책의 중요성이 강조되고 있음
  - 지난 2013년 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』에 따라 주민자치회 시범사업 추진 이후, 2017년 문재인 정부의 출범과 함께 전국적으로 확산되면서 풀뿌리 자치역량 강화와 직접 민주주의의 실험장으로서 자리매김하고 있음
  - 또한 행정안전부 및 농림축산식품부, 국토교통부 등 고유의 목적사업과 아울러 국가적으로 마을공동체 활성화를 위한 정책적 노력이 가속화되고 있으며, 마을과 근린생활권에서의 다양한 사회경제적 사업들과 맞물려 주민공동체의 조직화와 활성화가 추진되고 있음
- 전남도 역시 마을공동체와 주민자치는 물론, 심각한 인구감소 지역으로서 이에 대한 정책적 대응과 함께 귀농·어 및 귀촌 활성화 지원 등 유관 정책과의 연계를 통해 마을공동체를 정책적으로 활성화시키려는 노력을 병행하고 있음
  - 전남도는 과거 ‘행복마을 만들기’ 등 농촌공동체 정책과 아울러, 지난 2015년 『전라남도 마을공동체 지원 등에 관한 조례』를 제정하고 2016년부터 『마을공동체 만들기 5개년 기본계획』을 수립하여 본격적인 마을공동체 활성화를 추진
  - 또한 지방소멸 문제가 불거지면서, 전남도는 심각한 인구감소 지역으로서 이에 대한 대응하기 위하여 2018년 『전라남도 인구정책 기본 조례』를 제정하면서 본격적인

- 인구늘리기 정책을 수행하고 있으며, 지난 2016년 『전라남도 귀농·어 및 귀촌 지원 조례』를 전부개정하면서 이주민 지원정책을 적극적으로 수행하고 있음
- 이러한 일련의 정책들을 통해 새로운 귀농·어 및 귀촌공동체를 발굴·육성하고, 인구감소로 소멸 위기에 있는 기존 마을공동체의 활력 증진을 위해 이주민의 정착을 지원하는 등 일련의 정책노력을 통해 풀뿌리 주민자치와 마을공동체 활성화를 도모하고 있음
  - 이러한 정책적 노력의 결과로 지역 내 마을공동체가 활성화되고 있으나, 한편 다양한 정부사업이 추진되면서 주민들 간의 이권·주도권 경쟁이나 선주민-이주민 간의 갈등과 같은 부작용도 일부 관측되고 있음
    - 개념적으로 마을공동체는 읍·면·동이나 통·리 등 거주단위에서 주민들 간의 관계망과 유대감, 공동운명 의식 등에 기반하여, 상호 연대와 협력을 통해 삶의 질을 제고시키는 주민기반의 모임(전대욱 외, 2012: 8-18)으로 정의됨. 따라서 시군구 등 대단위의 지역을 기반으로 하는 지역공동체보다 본 사례에 부합하는 공동체 개념이라고 볼 수 있음
    - 그런데 이러한 마을공동체는 외부로부터의 이주민 유입에 따라 주민들의 사회경제적 이질성의 증가를 야기시키며, 아울러 주민들의 공유가치와 이해관계의 다변화 등의 원인에 의해 주민들 간의 사회적 관계망을 약화시키는 등 공동체로서의 정체성을 약화시키는 효과가 존재함(김혜인 외, 2009; 전대욱 외, 2012:163-164, 167-169)
    - 실제적으로 마을공동체 활성화 과정이나 정부사업의 추진 등에서 다양한 주민갈등 사례가 관찰되고 있으며, 갈등 주체에 따라 마을 등 지역사회 내부의 ‘주민 간 갈등’과 ‘주민공동체와 외부 이해당사자간 갈등’으로 대별될 수 있음
  - 따라서 이와 같은 갈등에 대한 심층적 분석을 통해 대책을 마련하는 것이 필요함

## 2. 귀농어·귀촌인과 기존주민 간 갈등의 특징

- 본 연구에서 다루고 있는 ‘주민 간 갈등’의 경우, 다음과 같이 “가치갈등”과 “이해갈등”으로 나누어 볼 수 있으며, 이주민과 선주민의 갈등 문제는 가치갈등의 측면과 이해갈등의 측면을 모두 포괄하고 있음(하현상 외, 2017: 257-260)
  - 대부분의 마을 내 주민 간 갈등은 이해관계의 충돌로부터 발생하며, 특정한 활동·사업을 추진하면서 의사결정이나 운영의 비민주성과 불투명성 등이 이러한 갈등의 원인으로 제시되고 있음
  - 본 연구에서 다루고 있는 귀농·귀촌자들의 정착과정에서 흔히 발생하는 마을상수도 등의 기반시설에 대한 접근이 거부되는 현상 또는 마을발전기금과 같은 경제적 기여를 요구하면서 갈등이 초래되는 상황 등도 전형적인 이해갈등의 사례로 볼 수 있음
  - 그러나 이와 같은 마을발전기금 갈등을 보다 심층적으로 살펴보면, 그 기저에는 가치갈등이 존재함. 가치갈등은 문화나 관습의 차이로 인해 발생되기도 하는데, 특히 도시적 삶의 방식과 사회적 관계에 익숙한 귀농어·귀촌자들은 농산어촌의 삶의 방식과 사회적 관습의 차이 등으로 인한 갈등을 겪는 경우가 종종 발생하며, 귀농어·귀촌이 아니라 하더라도 기존 거주민의 공동체성이 높은 지역에서 이주민이 들어오는 경우 가치갈등의 여지가 크다고 볼 수 있음(하현상 외, 2017)
  - 따라서 귀농어·귀촌과 관련된 마을발전기금 갈등은 다음의 그림과 같이 빙산의 일각이며, 기저에는 문화·관습·가치관·삶의 방식의 차이로부터 오는 가치갈등이 존재한다고 볼 수 있음
  - 그밖에 농산어촌 지역에서는 다양한 정부 지원사업과 마을발전계획 등이 추진되면서 주민 간의 다양한 견해 차이로 인한 ‘가치갈등’이 발생할 수 있는데, 예컨대 지역발전을 위해 대기업이나 시설·단지의 유치를 선호하는 주민과 자연생태의 보전·유지를 선호하는 주민들이 병립하여 발생하는 갈등 등을 들 수 있음

• 마을기금갈등의 구조적 특징 •



- 이러한 주민 간 갈등을 반드시 부정적인 견지에서 볼 것이 아니라, 이를 극복함으로써 마을에서 주민공동체의 유대감을 더 강화시키고, 마을공동체 내의 합의된 규범의 형성과 이를 통한 마을공동체의 발전 기회로 보아야 함
  - 특히 마을기금 갈등의 기저에 있는 이주민과 기존 주민 간 가치갈등을 예방하고 관리하기 위하여, 이주민들로 하여금 기존 거주민들이 공유하는 가치·관습 등에 대한 충분한 이해와 동의를 거치는 과정 강화를 통해 갈등을 예방할 필요가 있음
  - 또한 불거진 갈등의 관리·극복을 위해서 이해갈등과 가치갈등 등 그 상황에 대한 보다 깊은 이해를 통해 이를 기술적으로 해소하고(대안창출, 화해, 협상·조정 등), 그 원인에 대한 이해와 주민총회를 통한 공론화 과정 등을 통해 구조적인 갈등관리를 추진할 필요가 있음
  - 특히, 주민 간 이해갈등의 예방과 해소를 위해서는 상호 소통과 합의를 기반으로 공동체 구성원 간 준수해야 할 규범으로서 규칙·규약 등을 명문화하는 과정에서 상호간의 입장 차이를 충분히 배려하고 신뢰를 회복하는 전략적 접근이 필요

### 3. 마을발전기금 갈등의 구조

- 농·산·어촌 지역에서의 주민 간 이해갈등은 외부로부터 유입된 자금의 배분이나 시설의 운영 등을 둘러싼 이권 혹은 주도권 다툼을 비롯하여, 마을 공동재산의 운용이나 처분에 따라 금전적 수익이나 비용 등이 발생하는 경우 이에 대한 분배나 분담 등에 있어서 구성원간의 이해다툼이 가장 대표적으로 볼 수 있음
  - 마을 주민들 혹은 마을공동체와 외부인의 갈등은, 마을 공동재산에 대한 소유·사용과 관련된 제3자와의 갈등을 비롯하여, 마을 인근에서 개발·건설사업이 추진되거나 혹은 장묘 등 외지인의 토지사용의 과정에서 주민들의 의견과 배치되는 경우 흔히 발생하나, 이는 본 연구의 범위인 주민 간 갈등의 범주에서 벗어나므로 다루지 않음
- 그렇다면 본 연구의 쟁점이 되는 “마을발전기금”은 어떻게 정의될 수 있을까? 그리고 마을발전기금이 지니는 어떠한 속성이 현재와 같은 갈등현상을 유발하는가?
  - 마을발전기금에 대한 개념은 하나로 정의되기 어려운 다양한 개념의 종합임. 이에 대한 전문가 의견을 정리해 보면 다음의 박스와 같음(전문가 A인터뷰, 2020. 5)

#### 마을발전기금이란?

통칭 “마을발전기금”으로 표현되고 있는 이 돈은 그 내용 면에서 보면 매우 다양한 유형을 내포하고 있음. 단지 마을에 새롭게 이주해 왔다는 이유만으로 아무 근거 없이 금품을 요구하였다면, 이는 부당한 요구임이 분명함. 그러나 마을 상하수도연결비, 새마을운동 마을안길 넓히기를 위해 마을주민들이 사유지의 일부를 내 놓은 역사로 인해 발생된 마을안길에 대한 통행료, 공동재산소유 등에 따른 경비, 불확실한 측량에 따른 토지대장과 실제사용 간의 차이로부터 발생된 토지사용료, 어촌계 가입비(예: 맨손어업을 위한 해수면관리비), 지역 어르신 복지를 위한 분담금 등은 마을공동체의 생활을 위해 필요한 공동의 분담금 이라고도 볼 수 있음. 따라서 이와 같은 문제를 둘러싸고 기존의 마을주민과 귀농어·귀촌인 간의 인식 차이가 발생되면 갈등으로 발전되는 사례가 다수 발생됨(전문가 A인터뷰, 2020. 5)

- 그러나 이와 같은 마을발전기금은 그 마을의 오랜 역사와 관습을 함께 경험해 온 기존 주민들에게서는 갈등이 크게 표출되지 않는 것이 일반적임. 그러나 최근 귀농어·귀촌 등 이주민이 늘어나면서 마을 공유재산(共有財産)을 둘러싼 이해갈등이 빈번하게 발행하고 있음

- 왜냐하면 새롭게 이주해 온 귀농어·귀촌인들은 이와 같은 맥락을 이해하지 못한 채 마을발전기금을 요구받는 상황에 노출되게 되고, 도시에서의 생활경험을 바탕으로 이를 소위 선주민들의 ‘뒷세’를 인식하게 되어 법적 대응 등을 검토하게 되는 경우가 빈번함(전남도 귀농어귀촌인 연합회 면담, 2020. 5)
- 기존주민 역시 마을상수, 사적 도로 및 마을회관 등 공동시설 사용이나 마을 공동 어장을 통한 수익분배 등에서 이주민들을 배제하는 등 배타적 행태를 보이는 경우도 빈번함(전남도 귀농어귀촌인 연합회 면담, 2020. 5)
- 한편 선주민의 입장에서는 위와 같은 기득권의 형성과 유지를 위해 오랜 세월 지출 해왔던 사회경제적 비용과 개인적인 노력들을 감안할 때, 기득권에 대한 이주민의 ‘무임승차(free-riding)’에 대한 부당함 또는 불합리함을 느끼는 경향이 존재함
  - 우리나라에서는 새로운 마을로 이주하는 경우 선주민들에 의해 형성된 마을공동체로의 편입을 위한 이주민의 노력, 예컨대 떡을 돌리면서 가가호호 인사를 하는 것과 같은 관습적, 전통적 공동체 편입노력이 존재해 왔으며, 따라서 선주민들은 이주민들의 정착을 환영하고 도움을 주는 입장에서 이러한 전통적이며 관습적인 이주민들의 성의와 노력을 기대하는 경향이 존재함
  - 이러한 관습적인 배경 하에서 특히 선주민들의 입장에서 무임승차를 방지하기 위해서, 이주민들의 정착과정에서 선주민들이 대체로 공감할 수 있도록 마을공동체에 대한 경제적인 기여나 또는 오랜 기간 성의를 보이고 헌신적인 봉사를 요구하는 경향이 존재함
  - 특히 공유인프라와 공동시설 등이 존재하여 이를 관리하기 위한 주민공동체가 형성된 지역의 경우, ‘마을발전기금’과 같은 공동재산에 일정액을 기부하도록 요구하는 관행들이 최근 일반적인 현상이라고 볼 수 있음

• 마을기금 갈등의 구조 분석 •

쟁점	이해관계자	입장	이해관계
마을발전기금 부담여부	귀농어·귀촌인	부담불필요 • 법적으로 지급 필요 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀농어·귀촌에 대한 경제적 부담감</li> <li>• 불투명한 회계처리에 대한 불신</li> <li>• 기존주민의 배타적 분위기 체험</li> <li>• 구체적인 설명 부재에 따른 몰이해</li> </ul>
	기존주민	부담필요 • 공동생활 및 시설 활동을 위해 지급 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제활동(농어업)을 위한 협업 필요</li> <li>• 기존주민과 어울려 살고 싶은 마음</li> </ul>

자료 : 면담결과를 바탕으로 분석

- 이상과 같이 정착과 생활에 필요한 기본 인프라나 공동시설의 활용에 있어서 이주민이 느끼는 ‘선주민의 텃세’와 기존주민이 느끼는 ‘이주민의 무임승차’라는 두 개의 시선이 상존하고 있음
  - 마을발전기금을 귀농어·귀촌인이 부담해야 하는가에 대한 갈등쟁점에서 기존주민과 귀농어·귀촌인은 각각 반대의 입장을 가지고 있음. 특히 귀농어·귀촌인은 법적으로 지급이 필요하지 않다고 보는 기본적인 입장을 가지고 있기 때문에 갈등이 첨예하게 대립될 수 있음
  - 그러나 양자의 이해관계를 분석해 보면, 갈등해결의 실마리를 가지고 있음
  - 귀농어·귀촌인은 먼저 귀농·귀어·귀촌 과정에서 향후 경제활동에 대한 높은 불안감과 취약한 자산을 가지고 있는 경우가 많음. 따라서 예상치 못한 추가적인 경제적 부담에 예민한 반응을 하게 됨. 특히 마을발전기금에 대한 불투명한 회계처리와 기존주민의 배타적인 분위기 등을 체험하였을 경우 마을발전기금을 단순한 텃세로 인식하게 될 가능성이 높아짐. 또한 마을발전기금 요구과정에서 그에 대한 충분한 맥락을 설명 받지 못할 경우 부당한 요구로 인식될 가능성이 높음.

- 그러나 한편으로 새로운 마을공동체의 일원으로서 기존주민들과 함께 잘 어울려 살며 행복한 농어촌생활을 하고 싶은 욕구가 있음. 동시에 해당 지역 내에서 경제 활동을 하게 되는 귀농어민들의 경우, 주민들의 도움과 협업 등을 통해 노하우와 정보 등을 공유할 필요가 있음
  - 기존주민 역시 마을공동체가 가지는 역사에 따라 법으로 해결하기 어려운 문제들이 존재한다는 점을 알고 있음. 그러나 혈연·지연·학연 등으로 단단하게 결속되어 있는 농어촌지역의 마을공동체 특성상 기존 주민들은 서로에 대한 이해를 바탕으로 관습을 만들어냄. 이러한 상황 속에서 문제제기를 하는 귀농어·귀촌인이 조용한 마을에 소동을 일으키는 무임승차자로 인식되기 쉬움. 생활패턴이나 인식·문화의 차이로 인한 크고 작은 충돌 경험은 이와 같은 배타적 인식을 강화하는 계기가 됨.
  - 그러나 다른 한편으로는 인구소멸과 고령화 등으로 점차 침체되어가는 마을의 현실을 고려할 때, 젊고 새로운 주민의 유입을 통해 마을을 활성화하고 싶은 욕구가 있음
- 즉, 이를 종합해보면 귀농어·귀촌인과 기존주민 간 입장의 차이는 존재하지만, 상호 문화적 차이를 인식하고 개선하기 위한 공감대가 형성된다면 win-win 할 수 있는 협력의 가능성도 존재한다고 볼 수 있음
  - 즉, 표준화된 마을규약을 통해 귀농어·귀촌인과 기존주민 간 의사결정참여 기회 균등성 및 회계투명성을 확보하고, 기존의 마을공동재산에 대한 관리방안 도모가 필요함<sup>4)</sup>
  - 또한 귀농어·귀촌 후 생활에 대한 충분한 이해를 사전에 할 수 있도록 하는 프로그램 운영 및 교육, 인적 네트워크 구축방안 마련을 통해 마을의 구성원으로서 융화될 수 있도록 하는 정책적 방안의 모색이 필요함
- 이러한 인식의 차이로 인해 주민 간 이해갈등이 불거지고 공동체가 와해되는 사례가 생기면서 이에 대한 해소와 예방을 위한 공적(公的) 혹은 정책적 노력이 요구되고 있음

4) 마을주민들의 공동재산에 대한 관리와 사용 등은 사유재산의 영역이므로 행정적인 명령이나 공적인 조치를 통한 일률적인 통제는 불가능하므로 대안의 모색이 필요함

- 소송 등과 같은 사법적 방식으로 갈등을 해결하게 되는 과정에서 신뢰관계가 무너지게 되면 마을공동체 파괴문제를 해소하지 못하고 갈등이 지속·재생산되는 현상이 나타나기 때문임
- 따라서 법적·이론적 검토를 통해 사적 주체들에게 준수를 권장하는 형태의 가이드라인의 제시와 홍보·교육을 통해 예방과 함께 불거진 갈등에 대한 중개, 조정, 화해 등을 통한 해소가 가능하도록 적절한 지원을 추진할 필요가 있음

# III

## 마을발전기금 갈등현황과 대안

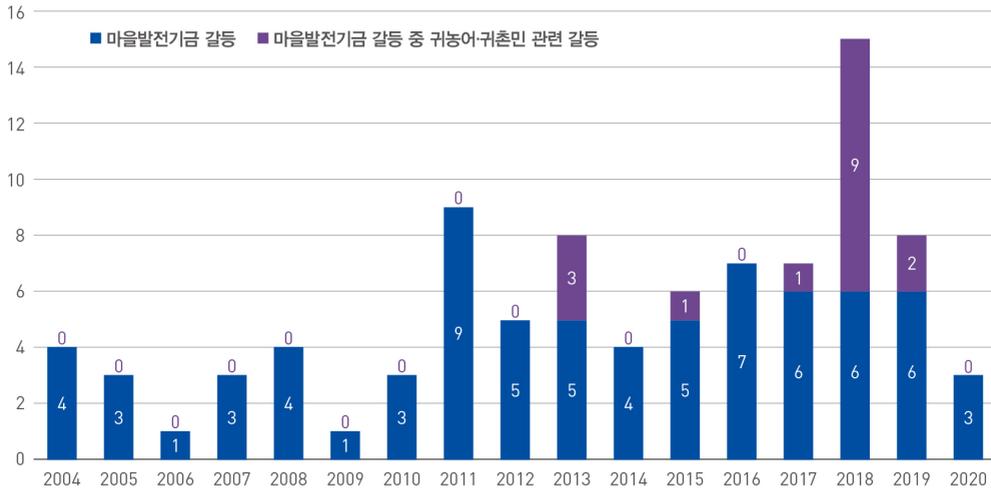
### 1. 마을발전기금 갈등현황 및 영향요인

- 마을발전기금에 따른 귀농어·귀촌인과 기존 주민 간 갈등에 관해 정부차원에서 집계하고 있는 별도의 조사 자료는 현재 없는 상황임
  - 전라남도 고흥군의 경우 귀농어·귀촌인들에 대한 마을발전기금 강제징수 관련 문제점을 해결해 달라는 민원이 제시되기도 했으며, 자체조사결과 515개 마을 중 20%(94개 마을)에서 마을발전기금을 내도록 하고 있어 갈등발생 가능성이 높다는 점이 지적되기도 함(뉴스투데이, 2019. 5. 23)
- 언론보도를 통해 표출되는 마을발전기금 갈등을 집계해 보면,<sup>5)</sup> 이미 오랜 시간 동안 마을발전기금을 둘러싼 주민 간 갈등이 존재하였지만, 2013년 이후 본격적으로 귀농어·귀촌인이 경험하게 되는 ‘틓세’, ‘소송’, ‘청원, 민원제기’ 등의 사건이 나타나고 있음
  - 귀농어·귀촌인과 원주민의 마을발전기금 갈등은 전국적으로 분포되어 있는 것으로 나타남
  - 2018년 경상북도 봉화군에서 귀농인-원주민 간 상수도 사용과 관련된 갈등이 지속되었음. 이에 귀농인이 엽총을 발사해 봉화군 소천면사무소 공무원 2명이 숨지는 사건이 발생하자 언론에서 귀농어·귀촌인과 원주민과의 관계를 집중적으로 보도하였고 갈등이 지속적으로 발생하고 있던 마을발전기금이 자연스럽게 주목하게 됨(파이낸셜뉴스20, 2018. 8. 21)

5) 네이버뉴스 검색엔진을 활용하여 전국 및 지역종합일간지에서 보도된 '마을발전기금 + 갈등', '귀농, 귀촌, 귀어 + 마을발전기금 + 갈등'을 키워드로 검색한 결과임

- 언론에서 주목을 받기 시작한 2018년부터 전라남도에서 갈등 발생 건수가 점차 증가되고 있어, 이전부터 발생하던 갈등이 수면위로 표출되는 것으로 볼 수 있음

• 마을발전기금 관련 갈등 언론보도 추이 •



- 전남지역에서 발생한 마을기금 갈등 중 언론까지 그 내용이 노출된 대표적인 사례로는 다음과 같음

**사례 1 : 전남 완도군 사례(투데이코리아, 2019. 6. 18)**

마을주민들이 마을규약을 근거로 마을발전기금(입주비)을 낼 것을 요구함. 이는 마을의 관습이며 마을발전기금은 마을 공동사업에 사용되고 있고, 그 사용내용 역시 전체 공개되고 있기 때문에 문제가 되지 않는다는 입장임. 그러나 귀농주민은 마을발전기금(입주비)을 내지 않았다는 이유로 통행을 방해하는 등 일상에 불편이 발생되었기에 완도군청에 민원을 제출하고, 이어 청와대 국민청원을 제출함

**사례 2 : 전남 영광군 사례(광주방송, 2018. 6. 23)**

마을주민들이 양돈축사를 운영하는 귀농주민에게 악취와 소음피해를 우려해 마을발전기금(매월 순이익의 10%)을 요구함. 귀농주민은 2년 기준 1억 원을 이미 지급한 상태에서 악취저감시설을 증축해 마을발전비용을 저감 받는 데 협의하였으나, 오히려 악취 및 소음피해가 증가될 수 있음을 우려한 마을주민 측이 약속을 불이행하고 있다는 이유로 소송을 제기함

- 전라남도의 빅데이터 분석 및 행정안전부의 민원추이 분석결과에서 이와 같은 특징이 잘 나타남
  - 국민신문고에 접수된 마을발전기금 관련 민원 총 74건에 대한 분석결과<sup>6)</sup> 이 중 16.2%가 귀농(귀어) 및 이주과정에서 기존 주민들의 마을발전기금 요구 또는 거부에 따른 불이익제공 등으로 인한 어려움 호소, 지방자치단체의 조정역할 요구 등이 주된 내용임
  - 그러나 대부분의 경우, 마을발전기금과 관련된 주민 간 갈등에 정부가 개입하여 문제를 해결하는 데에는 한계가 있으며, 주민 간 소통을 통해 문제를 해결해야 하기 때문에 현재로서는 오히려 갈등이 증폭될 여지가 많음(전문가 A 인터뷰, 2020. 5)

• 마을발전기금에 관한 빅데이터 전라남도의 분석결과 •

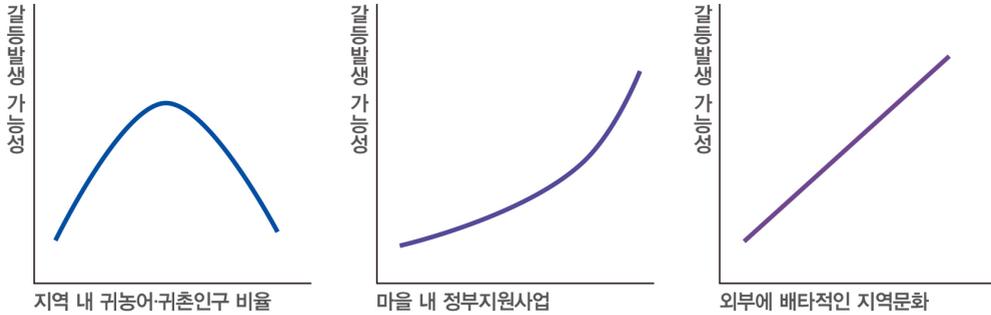


자료 : 전라남도청 내부자료

- 그렇다면 이처럼 지역공동체 내 마을발전기금 갈등이 증가되고 있는 원인은 무엇인가?
  - 제2장의 지역 내 마을발전기금 갈등의 구조와 복합적으로 살펴볼 때, 그 원인을 몇 가지로 설명할 수 있음

6) 2015년 3월~2017년 2월까지의 조사결과(행정안전부, 2017)

• 갈등발생 가능성에 영향을 미치는 요인(개념도) •



- 첫째, 정부의 정책적 노력에 따른 귀농·귀촌인의 증가에 따라 그만큼 갈등발생의 가능성도 증가하였다고 볼 수 있음. 그러나 귀농·귀촌인의 비율이 마을 내에서 일정규모 이상으로 증가하게 되면 갈등의 빈도와 양상은 변화될 수 있을 것으로 판단됨<sup>7)</sup>
- 둘째, 마을 내 정부지원사업의 증가로 인하여 이익의 배분과 참여기회 등을 둘러싼 이해갈등의 가능성이 증가하였다고 볼 수 있음<sup>8)</sup>
- 셋째, 지역에 따라서는 같은 성씨가 수백 년간 한 지역에 머물며 사는 동성마을 등 외부유입인구가 거의 없어 고유의 관습과 문화가 견고하게 정립되어 있어 외부인에 대한 배타적 정서가 강할수록 새로 유입되는 귀농·귀촌인의 정착에 어려움이 발생될 수 있다는 것을 알 수 있음
- 넷째, 그밖에 그간 귀농·귀촌인에 대한 정책이 대체로 정착을 위한 초기자금을 지원하는 데 집중되어 있어, 귀농·귀촌 전 문화적 충돌 등을 대비하는 교육 및 체험기회 등이 부족함. 또한 정부차원에서 마을규약이나 마을공동재산 관리를

7) 예를 들어 마을주민 전체 중 귀농·귀촌인의 비율이 증가될수록 주민들의 외지인과 소통경험이 증가되게 되고, 귀농·귀촌인 간 새로운 커뮤니티가 형성될 수 있기 때문임. 실제로 기존주민과 귀농·귀촌인의 비율이 비슷한 수준에 도달한 지역의 경우 갈등이 심화되거나 한 마을 내에 2개의 커뮤니티가 공존하게 되는 현상이 나타나고 있음(전문가 B 인터뷰, 2020. 4). 또한 귀촌자들만으로 구성된 별도의 마을을 만들어 기존 주민과 구분되는 별도의 커뮤니티를 형성하거나(예: 과산 마루마을, 오마이뉴스, 2012), 그 비율이 역전되게 될 경우 오히려 기존주민의 소외현상 등도 발생될 수 있음(전문가 B 인터뷰, 2020. 4).

8) 실제로 원자력발전소 등 대규모 비선호시설 입지에 따라 마을발전기금의 금액이 매우 커진 지역에서는 이와 관련된 소송 사례가 끊이지 않는 실정임(전문가 C 인터뷰, 2020. 4). 이는 최근 증가되고 있는 마을공동체 대상의 정부지원금이 증가된 지역의 경우에서도 유사함(전문가 D 인터뷰, 2020. 4)

위해 주민 스스로가 활용할 수 있는 가이드라인 등을 제공하는 데도 미흡했다고 볼 수 있음. 그 결과 비록 주민 간 갈등이지만, 증가되고 있는 갈등에 대한 예방적 관리 및 선제적 대응이 미흡했다고 볼 수 있음

## 2. 마을발전기금 갈등의 대안

- 앞서 살펴본 바와 같이 마을발전기금 갈등 원인은 매우 복잡적이고, 이와 같은 사적 영역에 대해 정부가 개입하여 문제를 해결하는 데에도 한계가 있음
- 따라서 많은 경우, 주민 간 갈등은 소송을 통해 법리적 검토를 거쳐 문제를 해결하고자 하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있으나, 근본적인 해결방안이라 보기 어려움
  - 사법적 갈등관리방식은 승패를 가리는 데는 효과가 있을지 모르나, 결과에 대한 내면적인 수용성이 낮고, 지역공동체 내의 갈등은 증폭될 가능성이 높음(심준섭·김광구·김지수, 2015)
  - 특히 소송에 승리한다고 하더라도 마을 주민으로 융화될 수 없기 때문에 농어촌 생활에 적응하지 못하고 다시 도시로 돌아가는 등의 현상이 발생되기 쉬움<sup>9)</sup>
  - 이와 같은 결과는 귀농어·귀촌인을 통해 줄어들고 있는 농어촌인구를 유지하는 등 인구정책 차원에서의 접근을 시도하는 전라남도의 경우 중대한 한계요인으로 작용될 수 있음
- 따라서 이에 대해서는 사법적 갈등관리방식을 넘어 대안적 갈등관리방식(ADR)을 채택할 필요가 있음
  - 대안적 갈등관리방식(ADR) 사법적 갈등관리방식을 제외한 모든 대안적 갈등관리 방법의 총칭으로 대표적으로 조정, 중재, 협상 등의 방법들이 이야기 되지만 그 방법에 있어서 제한이 없음(심준섭·김광구·김지수, 2015)

9) 40~50%의 귀농어·귀촌인은 3년을 넘기지 못하고 도시로 돌아감(전문가 A 인터뷰, 2020. 5)

- 예를 들어 정책적인 보완을 통해 갈등을 예방·관리하는 모든 방안들이 대안적 갈등 관리방식 안에 포함될 수 있음
- 이와 같은 맥락에서 대안적 갈등관리의 방법은 크게 제2장의 마을발전기금 갈등의 구조로 볼 때, 빙산의 숨겨진 부분을 해결하는 방안으로서 귀농어·귀촌인의 지역 문화에 대한 이해제고와 기존주민 간 소통 강화를 위한 방안과 빙산의 표출부분을 해결하는 방안으로서 마을발전기금관련 쟁점에 대한 직접적인 처치가 존재함
  - 대표적인 대안 사례로서, 전자의 경우 전라남도의 “전남에서 먼저 살아보기” 프로그램과 전라북도 고흥군의 “상생 간담회”가, 후자의 경우 전라북도 완주군의 “마을 규약 표준안”, 경상남도 사천시청 및 충청남도 예산군·금산군의 “마을재산 관리 대장” 등이 있음

## 전남에서 먼저 살아보기

- 2019년부터 전라남도는 전국 최초로 “전남에서 먼저 살아보기” 프로그램을 통해 귀농어·귀촌인이 농어촌 생활에 적응할 수 있도록 하는 사업을 시도하고 있음
  - 전라남도는 귀농어·귀촌인과 기존 주민 간 발생하는 마을발전기금 갈등 등의 내면에는 도시문화와 농어촌문화 간의 문화차이가 존재하며, 정착실패의 핵심적 원인 중 하나는 귀농어·귀촌 이후의 삶에 대한 충분한 이해나 경험의 부족이라고 봄
  - 따라서 사전체험과 주민과의 대화, 다양한 교육프로그램의 활용을 통해 시행착오를 최소화함으로써 갈등을 예방적으로 해결하기 위한 노력을 기울여 참여자로부터 긍정적인 반응을 얻고 있음<sup>10)</sup>

10) 예를 들어 “시골에서 사람들과 친해지는 법”의 경우 “마을의 공동행사에 꼭 참여해라, 인사성이 밝아야 한다. 주민과 함께 일하며 일을 배우자. 어르신께 공손해라. 너무 서두르지 마라. 내가 조금 손해보고 살면 된다.” 등 일상에서의 생활방식 등을 소개하는 콘텐츠가 개발되어 있음(전남에서 먼저 살아보기 홈페이지)

• 2020년 전남에서 살아가기 사업 개괄 •

<b>개념</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전라남도에 관심이 있고, 이주를 고려중인 도시민이 농산어촌 민박, 생활, 현장체험, 교육 등이 참여할 수 있도록 농산어촌 체험·교육을 결합한 프로그램</li> </ul>				
<b>배경</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농·산·어촌 생활에 대한 현실적인 정보나 경험 없이 귀농산어를 시도하였다가 적응하지 못하고 도시로 돌아가거나, 지역 내 갈등이 발생하는 사례가 다수 존재함</li> <li>일정기간 체류하며 농산어촌 체험, 영농기술 교육, 정보습득 등의 기회를 제공함으로써 관심을 제고하고, 도농 간 문화차이에 대한 이해를 높여, 도시민이 농어촌으로 이주하는 과정에서 시행착오를 최소화할 수 있도록 하는 프로그램을 개발</li> </ul>				
	<b>구분</b>	<b>거주기간</b>	<b>대상</b>	<b>신청방법</b>	<b>지원내용</b>
<b>프로그램 유형</b>	<b>일반형</b>	5일~60일	<ul style="list-style-type: none"> <li>타 시도에 주민등록을 둔 자 (우대: 만 18~39세 청년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>홈페이지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>숙박 및 운전자 제공 프로그램 지원</li> </ul>
	<b>특화형</b>	30일~60일	<ul style="list-style-type: none"> <li>전남에 귀농한지 2년 이내인 자</li> <li>전년도 프로그램에 30일 이상 참여한 자</li> <li>나이 제한: 만 18~49세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시군</li> <li>담당부서로 서면 신청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>식바·교통비 등 생활비는 참가자 부담</li> </ul>
<b>프로그램 내용</b>	<b>주민 화합</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역민과 함께하는 마을가꾸기</li> </ul>			
	<b>지역 탐방</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시군문화·관광지 탐방</li> </ul>			
	<b>정보 습득</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시군 귀농산어촌정책알기</li> <li>시군문화관광, 마을유래 등 조사</li> <li>주택, 농지, 일자리, 자녀학교 등 조사</li> </ul>			
	<b>현장 견학</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기타 현장견학</li> </ul>			
	<b>교육 참여</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사이버 귀농, 귀촌교육 이수</li> </ul>			
	<b>지역 나눔</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을·농촌생활 및 체험, SMS홍보</li> <li>시군 농특산물(재래시장) 구매</li> <li>마을 농특산물 구입</li> <li>기타 재능기부, 자원봉사활동 등</li> </ul>			
<b>귀농산 어촌하기</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전라남도에 전입하기</li> </ul>				
<b>참여마을</b>	<b>일반형</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>22개 마을이 운영 중</li> </ul>			
	<b>특화형</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4개 마을에서 운영 중</li> </ul>			

자료 : 전남에서 먼저 살아가기 홈페이지

## 주민과 귀농·귀촌인 간 소통의 장 마련

- 전라북도 고흥군에서는 마을주민과 귀농·귀촌인이 서로 상생할 수 있도록 기틀을 마련하고 서로 원활한 소통이 이루어질 수 있도록 다양한 노력이 시도됨(프레시안, 2019. 7. 26)
  - 고흥군은 16개 읍·면이자장단장, 귀향귀촌 군·읍면 협의회장 등 60명이 함께한 자리인 ‘귀농·귀촌 상생발전을 위한 간담회’를 진행하였으며, 쟁점사안인 마을발전기금에 대한 토론을 진행함
  - 이해관계자들이 참여한 자리에서 마을발전기금에 대한 필요성, 사용용도, 조성과정, 개선방안 등에 대한 의견을 수렴하고 이를 기반으로 한 ‘고흥군 마을자치규약’ 표준안 제정함
  - 최근 고흥군은 “귀농귀촌행복학교 2020 프로젝트<sup>11)</sup>”를 통해 귀농·귀촌인에게 영농정착 교육을 실시하였으며, 이를 통해 귀농어촌민의 유입과 정착에 도움을 주고 공동체 활성화의 발전으로 이어짐

## 체계화된 마을규약 표준안 개발 및 제안

- 전라북도 완주군의 경우는 체계화된 마을규약 표준안을 개발·제안함으로써 마을의 공동재산과 공동체 활동을 비교적 명확하게 함으로써 갈등발생 가능성을 감소시키고자 함
  - 마을발전기금을 둘러싼 갈등의 직접적인 원인 중 하나는 농어촌지역의 마을공동체가 법리적으로 볼 때 일반적인 비법인사단<sup>12)</sup>이 가지는 최소한의 체계를 갖추지 못한 채 관습에 따라 운영되고 있다는 점에서도 나타남

11) 고흥군귀농귀촌지원센터 홈페이지, <https://ghreturn.modoo.at>(검색일: 2020. 5. 9)

12) ‘비법인 사단’으로서의 마을공동체는, 모임의 목적이 명시적이며 구체적인 문구의 형태로 합의되지 않은 경우나 또는 모임의 목적을 추구하는 과정에서 필요한 공유재산의 관리와 처분(사유화의 방지), 이익의 공정한 분배 등 갈등의 소지가 존재하므로 이를 방지하기 위해서 명시적인 회칙을 제정할 필요가 있음

- 따라서 단순한 개인의 집합이 아닌 마을공동체의 명의로 재산권 행사를 하는 것이 필요함(그렇지 않은 경우 사유화의 위험 존재). 예를 들어 민법 상 총유(總有)나 합유(合有)와 같은 형태로 재산권을 인정받기 위해서는 법적으로 마을공동체의 실체<sup>13)</sup>를 확보할 필요가 있음
- 모임의 실체는 모임의 명칭과 합의된 목적이 명확히 존재하며, 구성원을 파악할 수 있고, 모임의 목적을 달성하기 위해 주기적으로 회합을 가지거나 활동을 하며, 또한 이를 위한 필요한 재산의 확보 등 관련 문서를 통해 증명할 수 있어야 하며, 이 모든 내용들은 회칙과 구성원 명부, 회의록 등의 작성이 필요함(기본재산에 대한 증빙서류를 포함하는 경우, 사실상 사단법인의 등기기 필요서류에 해당함)
- 이와 같은 규범형성과 이를 가시화하는 노력을 마을규약을 통해 규정함으로써 신뢰관계를 구축할 수 있음<sup>14)</sup>

• 마을자치규약의 구성과 내용 : 전북 완주군의 사례 •

구성	조항	주요 내용
제1장 총칙	제1조(명칭)	“○○○ 마을공동체 자치규약”
	제2조(목적)	“마을공동체 사업을 통해 발생하는 경제적, 문화적 혜택을 공유” → “공동체 협동을 통해 서로 돕고 행복한 살기 좋은 마을을 조성함”
	제3조(적용범위)	“○○○ 마을”의 대상범위 규정
제2장 ○○○ 마을공동체 회원 및 추진 위원회 구성	제4조(회원구성)	정회원과 준회원 개념정의
	제5조 (추진위원회 구성)	“○○○ 마을 추진위원회” 구성 • 추진위원 : 마을 주민 15명 이내 • 추진위원회 : 정기·임시총회, 운영회의, 분과회의 • ○○○ 마을 추진위원회 위원의 과반수 출석으로 회의를 개최, 결정은 출석위원 과반수 이상 찬성 의결

13) 마을공동체의 실체를 확보하기 위해서는 명칭과 합의된 목적이 명확히 존재하며, 구성원을 파악할 수 있고, 모임의 목적을 달성하기 위해 주기적으로 회합을 가지거나 활동을 하며, 또한 이를 위한 필요한 재산의 확보 등 관련 문서를 통해 증명할 수 있어야 하며, 이 모든 내용들은 회칙과 구성원 명부, 회의록 등의 작성이 필요함(기본재산에 대한 증빙서류를 포함하는 경우, 사실상 사단법인의 등기기 필요서류에 해당함)

14) 행정안전부가 집계한 마을발전기금 관련 민원사례 조사에서 “전임 이장이 KTX 철도 건설과 관련하여 사업체로부터 받은 마을발전기금의 일부를 활동비로 지출했는데, 근거자료나 통장사본 공개가 없어 마을에서 갈등이 발생(2015. 9)”하는 등의 사례가 나타남(행정안전부, 2017). 이는 불투명한 마을발전기금의 운영이 갈등의 원인이 된 것으로, 이에 대한 체계적인 규칙이 마을규약을 통해 제시될 필요가 있음

구성	조항	주요 내용
	제6조 (추진위원회 임무)	마을공동체사업 계획수립 추진, 임원의 구성·선출·해임, 규약의 제·개정, 주민 출자금 조성, 분과 구성 및 역할분담, 예·결산 심의·결정, 수익금 배당 협의, 공유자산 및 마을경관 관리·운영 전반에 관한 협의, 주민 갈등 조정 및 주민회의 관련 분과별 역할 분담, 기타 추진위원회에서 마을의 공공을 위해 필요한 사안
	제7조(임원)	임원과 분과위원 구성
	제8조(분과위원)	분과위원의 구성과 역할 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 총괄분과 : 계획수립, 회계관리, 시설관리 등</li> <li>• ○○숲분과 : 환경관리, 안전사고 예방, 등산로 정비</li> <li>• 차량관리분과 : 주차장관리, 주차안내, 교통지도 등</li> <li>• 먹거리분과 : 마을매점 운영 전반</li> <li>• 체험분과 : 마을해설, 마을잔치, 숲체험 등 체험행사</li> </ul>
	제9조(임원선출)	회원들 간 합의된 선출방법 명기
	제10조(임원임기)	각 임원의 임기는 2년
	제11조(임원직무)	총장, 부총장, 총무, 감사 직무 내용
	제12조(정보공개)	총회, 홈페이지, 마을소식지 공개
제3장 공동체 사업	제13조 (공동체 사업 시행)	각종 마을공동체 사업과 마을 자체사업 구분, 마을역사·문화·생태자원·경관 등 활용한 수익사업, 마을 앞길·하천 가꾸기 및 대청소, 마을잔치, 기타사항(자문기관과 행정기관의 자문 및 운영 지원 받음) 등
제4장 수익금 활용 및 공동기금 조성 운영	제14조(수익활용)	출자금, 협찬금, 사업수익금 등 구성
	제15조 (공동기금 조성)	발생된 수익금의 20% 기금 조성, 기금이의 나머지는 출자회원에게 출자금 비율 맞게 배분
	제16조 (공동기금 운영)	공동기금 추진위원회 관리, 추진위원회 활동에 필요한 경비 및 미래발전 경비 활용, 마을프로그램 개발 및 홍보마케팅, 브랜드개발 등 지원
	제17조(기록보존)	회의록 기록관리, 각종 서류 관리
제5장 운영관리	제18조 (마을 방문객들의 행위규범)	일회용품 안 쓰기, 마을주민들에게 친절하게 인사하기, 쓰레기 분리배출 하기, 오후 10시 이후 고성방가 하지 않기, 농작물에 큰 피해를 주는 서리는 자제하기, 임산물의 지나친 남채를 삼가기, 마을의 주요 역사·문화·생태자원 교란행위 하지 않기
제6장 회계 (재무)	제19조(재원관리)	통장관리, 추진위원회 승인 필요
	제20조(회계년도)	매년 1월 1일 ~ 12월 31일까지
	제21조(결산)	회계연도 이후 1개월 이내 실적·결산 보고 및 회계결산 잉여금 다음 회계연도 이월 사용
제7장 상벌	제22조(상벌)	상벌규정 마련
부칙	-	-

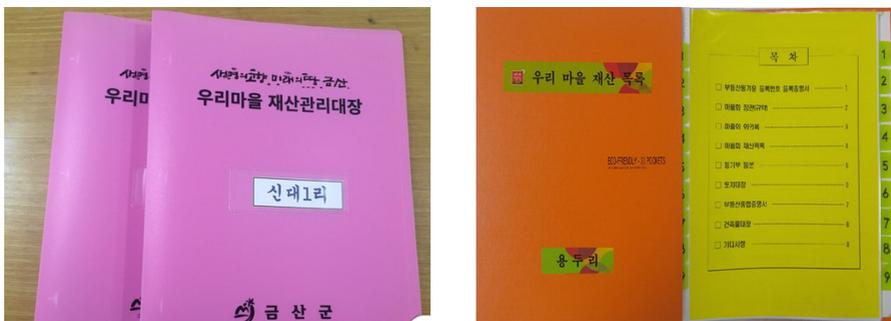
자료 : 전라북도 완주군(2014), “마을공동체 사업 매뉴얼”에서 재구성

- 마을공동체의 회칙·규약은 통상적으로 총칙(명칭과 목적 등), 회원과 조직구성, 의사결정 등 각 구성주체들의 의무와 권한, 회의 및 운영의 원칙(민주성과 투명성 등), 회비 납부 및 재정·재산관리, 이익처분 원칙 등이 포함됨
- 우선 총칙에서는 주민 간 합의된 마을공동체의 명칭과 목적, 마을공동체의 공간적 범위 및 소재지 등을 명기함으로써 개인이 아닌 모임의 구체성을 확보하며,
- 또한 그 모임의 구성원인 주민의 자격과 입회조건, 주민이 마을공동체의 일원으로써 공동체의 목적에 따라 지켜야 할 의무와 권리·권한 등을 명기
- 주민협의회 혹은 주민총회의 구성과 운영에 관한 원칙이나 사항을 규정함으로써 주어진 절차에 따라 집합적 의사결정을 통해 갈등을 예방하고 신뢰를 구축 : 회의 소집 및 의사결정 방식, 회의진행 및 절차, 주민협의회 회의공개 의무, 관련정보 공개 의무 등
- 모든 구성원이 모이는 총회로서 주민협의회(혹은 주민총회)를 운영하기 위한 임원의 선출방식과 임원구성 조건 등의 원칙을 명기 : 주민협의회 임원의 임기와 직무·역할 등을 명기
- 아울러 마을공동체 모임의 목적을 달성하기 위하여 필요한 활동·사업과 물적수단으로서의 재산 및 회비 징수 : 활동·사업의 종류와 범위, 추진주체와 추진방법, 관리방안, 회비의 납부, 마을공동체의 목적달성을 위해 필요한 재산의 목록 등
- 공유재산의 운영·관리 및 이익·편익의 처분 등의 원칙 : 공유재산의 취득과 처분 방법, 공유재산의 운영·관리, 이익 혹은 경제적 편익의 처분과 공유방법 등
- 기타 부칙으로서 마을공동체의 집합적 의사결정과 관련된 경과조치 및 기타 주민 간 합의사항 등을 명기함

## 마을공동재산 인벤토리 구축

- 경상남도 사천시의 경우에는 마을주민 간에 마을공동재산에 대한 명확한 정보가 공유될 필요가 있다고 보고 이를 위한 가이드라인을 배포하고 마을재산 대장 작성 등을 유도함
  - 사천시는 2015년 사천등기소와 협력해 마을회관, 경로당 등 마을공유부동산의 소유실태에 대한 일제조사를 통해 비정상사례(토지·건물 소유불일치, 총유가 아닌 사유(마을대표 공유)로登記된 경우 등)를 스크리닝 하고, 마을에 알려 마을공동체의 이해갈등 예방을 위한 기초자료를 제시함(전대욱, 2017: 4-5)
- 충청남도 금산군이나 예산군 등에서는 마을 공동재산에 대한 주민들의 관리와 정보 제공을 위하여, ‘마을재산 관리대장’의 작성에 관한 가이드라인을 배포하고 마을 공동체가 직접 공동재산을 자체 조사하고 목록을 작성하게 함으로써 주민갈등을 사전에 예방하려고 하는 노력을 수행함
  - 이와 같은 마을공동재산에 대한 관리 가이드라인과 재산목록(inventory) 작성을 통한 정보공유 및 관리체계 축진은 갈등을 예방하는 방안으로 검토될 수 있음

### • 충남 금산군(좌) 및 예산군(우)에서 배포한 마을재산 관리대장 •



자료 : 뉴스1, 2016; 중부매일, 2016

## 귀농어·귀촌인에 대한 정책방향의 근본적 변화

- 이와 같은 대안 외에도 귀농어·귀촌인과의 면담 과정에서 제시된 다양한 대안에는 다음과 같은 내용이 있음
  - 첫째, 귀농어·귀촌인과 관련된 정책이 인구정책과 농어촌지원정책으로 구분되어 발생하는 한계를 극복하기 위해 수요자(needs) 중심의 통합된 서비스 제공이 필요함 (주민 A면담, 2020. 5)
  - 둘째, 대부분의 정책은 귀농어·귀촌 초기의 정착 지원에 집중되어 있어 초기 정착 과정에서 시행착오를 경험한 귀농어·귀촌인에 대한 지원 및 귀촌 후 귀농어를 시도 하는 주민에 대한 지원이 부재함. 정착율의 제고를 위해서는 이에 대한 정책적 지원이 필요함(주민 B면담, 2020. 5)
  - 셋째, 귀농어·귀촌인 뿐만 아니라, 이들을 받아들이는 기존주민에 대해서도 교육이 필요함. 특히 귀농어·귀촌인이 초기에 접촉하게 되는 마을이장에 대한 교육을 실질화 하는 등 교육의 영역을 확대하기 위한 지방자치단체의 관심<sup>15)</sup>과 귀농귀촌인 연합회 등 민간단체의 활발한 활동을 지원할 수 있는 방안 모색이 필요함(주민 C면담, 2020. 5)

15) 예를 들어 전라북도의 경우, 13개 지역에 귀농센터를 운영하고, 민간과의 협력과 사무국 지원 등을 통해 활발한 정책적 지원을 계속하고 있음(전문가 C 인터뷰, 2020. 4)

# IV

## 귀농어·귀촌인의 정착을 위한 갈등관리방안

### 1. 인구정책 관점에서 마을발전기금 갈등 재조명 필요

- 귀농어·귀촌인에 대한 기존의 정책은 농림수산식품부 차원의 농어촌지원사업 중 일부로, 초기 정착자금을 지원하는 방향으로 발전되어 옴
  - 2020년 농림축산식품부 업무계획에서는 “지역혁신의 따듯한 일자리창출”을 위해 귀농지원체계 정비를 통한 체계적 사전준비와 안정적 정착지원 등을 제시함(농림수산식품부 홈페이지)
  - 주된 업무는 관심(귀농귀촌종합센터 운영(정보제공, 상담, 교육), 귀농귀촌창업박람회, 귀농귀촌 교육), 실행(지자체 대상의 도시민 농촌유치지원, 귀농인의 집 조성, 체류형 농업창업지원센터), 정착(농업창업 및 주택구입 지원사업, 귀농인 실습지원) 등임(농림수산식품부, 2015)
  - 그러나 대체로 귀농인에 대한 교육 및 초기정착지원 등 내용 면에서 그들의 경제 활동에 대한 지원에 집중하고 있을 뿐, 이들의 삶과 정착을 위한 대안을 심층적으로 모색하고 있지 못함
- 그러나 2017년 조사에 따르면, 귀농어·귀촌인 중 실제 농업에 종사하는 가구는 전체의 3.8%에 불과하며, 대부분은 단순히 농어촌에 정착하기 위한 귀촌가구라고 볼 수 있어, 정책의 획기적인 전환이 필요함(헤럴드경제, 2017)
  - 즉, 귀농어·귀촌인에 대한 정책을 단순히 지속가능한 농업발전 및 인력부족 문제의 해소 등과 같은 경제적 관점에서 접근하기 보다는 농어촌에 정착하는 새로운 이주민에 대한 인구정책 차원에서 접근될 필요가 있음
  - 특히 서론에서 언급된 바와 같이 최근 농어촌 인구절벽문제가 현실화 되고 있다는 점을 고려할 때, 이와 같은 정책방향의 전환을 필수적임

- 이처럼 귀농어·귀촌을 인구정책의 관점에서 새롭게 조망할 때, 귀농어·귀촌인에 대한 정책은 이들의 정착을 위한 범부처 차원의 종합적인 대책 마련과 연계됨
  - 귀농어·귀촌인이 개인이 아닌 가족단위로 이주해 새로운 삶의 터전으로 해당 지역을 재인식한 채 정착할 수 있어야 하기 때문임. 이를 위해 귀농어·귀촌인의 가족단위 이주를 위한 ① 교육·문화시설확충, ② 안정적인 경제활동 여건 조성, ③ 마을공동체 내에서의 안정적 융합 등이 필요함
  - 따라서 단순히 초기정착금을 지원하는 수준을 넘어 농어촌지역에 대한 새로운 패러다임의 제시가 필요함
  - 예를 들어 토지주의 사망·고령화 등으로 더 이상 농사를 지을 수 없는 농지에 대한 체계적 관리를 통해 새롭게 이주하는 귀농인들과 연계함으로써 대규모·첨단농업의 기반을 마련하는 것이 필요함(전문가 A 인터뷰, 2020. 5). 이를 통해 농사를 통한 안정적 경제활동 여건을 조성해 주는 것이 필요함
  - 특히 교육·문화인프라가 부족하게 되면 가족이주가 이루어지기 쉽지 않아, 귀농어·귀촌인이 다시 도시로 돌아가거나 가족공동체가 파괴되는 문제가 발생될 수 있음. 따라서 이에 대한 적극적인 대안 마련이 필요함
  - 무엇보다도 귀농어·귀촌인이 마을 안에서 안정적인 삶을 살아갈 수 있도록 마을공동체 내에서의 안정적 융합을 위한 정책제도 개발이 필요함
  - 예를 들어 제3장에서 살펴본 바와 같이 전라남도의 “전남에서 먼저 살아보기” 사업이나 기존주민-이주주민 간 소통 간담회를 통해 문제해결의 실마리를 자체적으로 개발하는 허심탄회한 소통의 장을 마련하는 것도 중요한 부분임
  - 또한 농어촌 마을에 새로운 인구가 유입되는 만큼 기존의 관습과 제도를 정비하여 합리적인 대화의 창구를 만들고, 정보공유와 투명성을 확보할 수 있는 방안을 모색하는 것도 필요함

## 2. 마을의 규칙, 묵시적 관습의 명확한 체계화 필요

- 도시에서의 마을공동체 형성과정은 주민으로서의 공동체 개념이 없는 주민들에게 공동체의 개념을 형성하고, 마을공동체로서의 미션·사업을 개발·지원하는데 집중됨
- 이에 비해 농어촌에서의 마을공동체 재설계는 기존의 공동체가 가지는 한계를 극복하기 위한 재탄생의 과정임
  - 오랜 시간 주민 간 묵시적 약속과 관습으로 형성·운영되고 있는 마을공동체의 실체를 처음 이주한 외지인도 이해·수용할 수 있는 체계화된 시스템으로 재편하기 위한 노력이 필요함<sup>16)</sup>
  - 기존 농어촌 마을공동체의 이와 같은 특징은 기존주민 간에도 크고 작은 갈등의 원인이 되고 있으며, 새롭게 이주해 농어촌에서 새로운 삶을 시작하는 귀농어·귀촌인에게도 큰 장벽이 될 수 있기 때문임
- 이를 위해 제3장에서 언급한 바와 같은 마을규약의 체계화와 마을공동재산 목록(inventory) 구축, 올바른 토지정보 제공과 농지매매 관습의 개선이 필요함
  - 예를 들어 토지를 부당하게 고가로 매수하거나, 토지주를 찾지 못해 중개인을 통해 거래하는 과정에서 피해를 보는 사례도 존재함(주민 B 인터뷰, 2020, 5). 또한 마을의 땅을 거래하는 과정에서 반드시 이장을 통해 거래하도록 하는 등의 관습 역시 장기적으로 체계화될 필요가 있음(충남연구원, 2017)
- 또한 새로운 주민이 이주할 경우, 이장이 먼저 찾아가 이주민에게 마을의 역사와 특징, 관습 등을 설명하고, 마을과 융합될 수 있도록 돕는 방안을 모색할 필요가 있음
  - 귀농어·귀촌인이 농어촌에 적응하기 위해 이주민이 이장을 찾아가 인사를 하고, 마을주민들에게 먼저 다가가기 위해 노력해야 한다는 현재의 교육방식은 농어촌의 정서에 따른 것으로 귀농어·귀촌인에게 현실적인 도움이 될 수 있음

16) 충청남도 서산시의 경우 새롭게 이주한 주민과 기존주민을 마을규약에서 정회원 준회원으로 구분하고 준회원에게 임원의 선거권, 피선거권, 마을 공동 자산권, 의결권이 없으며 마을총회에도 참석할 수 없다고 규정하는 등 마을규약이 있다고 하더라도 오히려 갈등을 조장할 여지가 있는 경우가 존재함(오마이뉴스, 2018)

- 그러나 점차 인구가 감소하고 고령화되는 마을의 활력을 위해 새롭게 이주해 오는 주민을 보다 적극적으로 반기고, 그들이 융화될 수 있도록 유도하는 역할을 할 수 있는 것도 기존주민이라고 볼 수 있음. 특히 마을 내 다수라 할 수 있는 기존주민들의 적극적인 태도는 귀농어·귀촌인들의 정착 활성화에 큰 역할을 할 수 있으므로 이와 같은 변화가 병행될 필요가 있음
- 이를 위해 읍면사무소 차원에서 정기적으로 귀농어·귀촌인과 기존주민의 어울림 장을 마련해 주는 것도 바람직함

### 3. 거버넌스형 귀농어·귀촌인 네트워크 구축 필요

- 귀농어·귀촌인을 둘러싼 갈등은 민간 차원에서의 주도적인 문제해결이 필요한 사안이라고 볼 수 있음. 따라서 민관협력 방식의 귀농어·귀촌인 네트워크 구축이 필요함
  - 마을에서 소수에 해당되는 귀농어·귀촌인의 경우, 정부에 대한 민원제기나 소송 등의 방법 외에 경험하고 있는 문제를 해결할 수 있는 창구가 없음
  - 귀농어·귀촌인 네트워크 구축을 통해 상호 어려운 점을 상의하고, 교육과 지원을 할 수 있어야 할 것임
  - 전라북도의 사례와 같이 귀농귀촌지원센터를 구축하고, 귀농어·귀촌인이 중심이 되어 지방자치단체와 함께 홍보·교육·갈등관리 등의 역할을 수행할 필요가 있음. 기존의 주민자치회·지역개발위원회 등의 경우, 지역 내 소수에 해당되는 귀농어·귀촌인이 제대로 목소리를 내기 어려운 경우가 많기 때문임(주민 C 인터뷰, 2020. 5)
  - 특히 귀농귀촌지원센터가 단순히 이미 귀농어·귀촌을 한 주민을 대상으로 활동하는데 그치지 않고, 수도권이나 전국을 대상으로 전라남도지역으로의 이주를 고려할 수 있도록 하는 적극적인 홍보창구의 역할을 수행할 수 있기 때문에 인구 정책 차원에서의 성과도 도출될 수 있을 것임

### 참고문헌

#### [문헌]

- 심준섭·김광구·김지수. 2015. 공공갈등에 대한 대안적 분쟁해결(ADR) 프로세스의 장기화 요인 분석. 『분쟁해결연구』. 13(1): 33-62.
- 김해인·전대욱. 2009. 지속가능발전 모델링에 있어서 사회자본의 도입: 세 편의 시스템 다이내믹스 모델에 대한 제언. 『한국시스템 다이내믹스연구』. 10(3): 25-45.
- 농림수산식품부. 2015. 2015 귀농귀촌지원계획. 농림수산식품부.
- 마상진 외. 2016. 귀농·귀촌인의 정착실태 장기추적조사: 2차년도. 한국농촌경제연구원.
- 이상호. 2018. 한국의 지방소멸 2018. 고용동향 브리핑. 2018. July.
- 전대욱·박승규·최인수. 2012. 『지역공동체 주도의 발전전략 연구』. 한국지방행정연구원.
- 전대욱. 2017. 지역공동체 소유권과 자산화 전략. 『마을공동체 이슈프리즘』. 제12호. 10(1): p. 3. 한국지역진흥재단.
- 전라남도청 내부자료. 빅데이터 분석자료.
- 전라북도 완주군. 2014. 마을공동체 사업 매뉴얼.
- 충남연구원. 2017. 제7회 충남마을만들기 대화마당 “농촌마을과 귀농귀촌”. 충남연구원 마을만들기지원시스템연구회.
- 하현상·전대욱·이기배·윤현호. 2017. 『지역공동체의 이해와 활성화』. 행정안전부.
- 행정안전부. 2017. 지방동향. 마을발전기금 관련 민원.

#### [웹자료]

- 고흥군귀농어귀촌지원센터 홈페이지. <https://ghreturn.modoo.at/>(검색일: 2020. 5. 9).
- 국가통계포털. <http://kosis.kr> “장래인구추계”(자료갱신일: 2019. 3. 28), “귀농어·귀촌인 통계”(자료갱신일: 2019. 7. 22).
- 농림수산식품부 홈페이지. [www.mafra.go.kr](http://www.mafra.go.kr)(검색일: 2020. 5. 27).
- 전남에서 먼저 살아가기 홈페이지. <https://live.jeonnam.go.kr/>(검색일: 2019. 5. 27).

#### [언론보도]

- 광주방송. 2018. “축사 운영하려면 돈 내라”. 마을발전기금 ‘논란’. 2018. 6. 23.
- 뉴스1. 2016. 금산군, ‘우리마을 재난관리대상’ 225개 마을에 배부. 2016. 5. 12.
- 뉴스투데이. 2019. 마을발전기금 받는 마을 ‘20%’. 2019. 5. 23.
- 오마이뉴스. 2018. 귀농·귀촌인 괴롭히는 마을규약의 독소조항 ‘이주민징수금’. 2018. 8. 31.
- 중부매일. 2016. 예산군 우리마을 재산목록 ‘한눈에’. 2016. 4. 28.
- 투데이코리아. 2019. [고별] 귀농인에게 ‘마을자치법’이라며 입주금 요구하는 주민들. 투데이코리아. 2019. 6. 18.
- 파이낸셜뉴스20. 2018. 경북 봉화 협종 난사 70대 “물 문제로 이웃과 잦은 마찰”. 2018. 8. 21.
- 프레시안. 2019. 고흥군 ‘귀농·귀촌 상생발전 간담회’ 개최. 2019. 7. 26.
- 헤럴드경제. 2017. 귀농귀촌 100가구 중 4가구만 농사...간규 농업인력 유입 절실. 2017. 10. 4.