

# 농촌 공동체 회복의 혁신사례, 「마을자치연금」과 지방의회의 역할

· 이창현(익산시청 정책개발담당관)  
· 송제관(익산시청 정책개발담당관 주무관)



## 1. 마을자치연금 도입 배경 - 왜 마을자치연금인가? -

### • 농촌지역 고령화 및 활력저하

- 농촌지역은 도심지역보다 빠르게 초고령화 사회로 진입하였으며, 이미 전국 다수의 농촌지역 고령인구 비율은 30%를 상회
- 통계청의 2019년 농림어업조사에 따르면 농가인구는 지속적인 감소추세인 반면 전체 농업인구 중 65세 이상 고령인구 비율은 46.6%로 매년 증가하는 추세
- 급격한 고령화는 독거노인 가구 증가, 농가소득 양극화 심화, 농촌 고령인구 빈곤 등 사회적 소외문제로 이어지며 이는 농촌지역 활력저하 요인으로 작용
- 이러한 농촌지역의 개선과 문제점 대응을 위해 다양한 농촌 활성화 지원정책과 마을만들기 사업이 추진되어왔으나 인구 구조의 급격한 변화와 축소사회로의 진입에 따라 농촌 현장에서 체감할 수 있는 개선과 변화로는 연결되기 어려운 현실

### • 농촌고령인구의 저조한 노후보장제도 가입률

- 2019년 제8차 국민노후보장패널조사(KReLS) 기초분석 보고서에 따르면 노후에 필요한 월 최소생활비는 약 116.6만원으로 나타나며, 이는 이전 조사결과의 108.1만원 보다 8.5만원 증가한 수치
- 또한 농촌경제연구원의 농촌노인의 사회보장 실태조사 결과에 따르면, 월평균 생활비는 '50만~100만원 미만'이라는 응답이 46.4%로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 '100만~200만원 미만'이 30.7%, '200만원 이상'이 14.3% 순으로 나타남
- 일반적으로 노후에 필요한 최소비용 마련 및 충당을 위한 방법으로 노후소득 보장제도를 활용하고 있으나 농촌고령인구의 노후보장제도 가입률은 매우 저조한 현실
- 전체 임금근로자의 국민연금 가입률은 69.8%에 달하지만, 농업인의 국민연금 가입률은 34%에 불과하며, 퇴직연금 또한 임금근로자 중심으로 농촌고령인구의 노후비용 부족분을 보완하는 기능으로는 부족

### • 새로운 접근방식의 농촌 고령인구 사회보장 정책 필요

- 구성원 간 배려와 협동, 돌봄과 연대를 기반으로 한 '공동체성'은 농촌 마을이 가지고 있는 고유의 문화이자 강점 중 하나
- 과거의 마을만들기 사업들 또한 이러한 농촌문화와 강점을 기반으로 시작되고 추진되어왔으나 시설·설비지원 및 공간개발 중심의 사업으로 확산하며, 그 의미와 취지가 약화된 측면이 있음
- 이러한 시기의 농촌 마을이 가지고 있는 어려움에 대응하고 상황을 개선하기 위해서는 새로운 유형의 지원정책이 요구되며, 이는 지속가능성 담보를 위해 공동체 유대감 즉 '공동체성'을 바탕으로 한 자발적·자구적 체계 구축에 대한 지원으로 설계되어야 함
- 농촌마을은 '사람의 공동화(空洞化) → 공동체의 공동화 → 마을의 한계화(限界化)'로 이어지고 있는데, '과거의 번영 시대'에 기대는 '소극성과 관성'으로는 문제를 해결할 수 없어 주민 스스로의 의사로 마을 운영구조를 재편하는 '혁신성'이 매우 중요함(황영모 외, 2021)
- 삶의 질을 구성하는 다양한 가치를 고려한 체감형 사회보장제도, 즉 농촌 공동체 유지와 지속가능한 포용적 복지시스템 마련을 위한 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어)\* 형태의 지원정책이 필요함

\* 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) : 돌봄이 필요한 사람이 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있도록 하는 돌봄 시스템

### • 지역문제 해결을 위한 새로운 복지 모델 제시

- 농촌 고령인구의 사회보장 확대와 공동체 사업 활성화, 그리고 농촌인구 유입을 통한 공동체 지속가능성 향상을 위해 익산시와 국민연금공단은 2019년부터 '마을자치연금' 모델을 연구하고 실현방안을 모색함
- 마을과 공공이 유기적으로 결합하고 역할과 책임을 분담하는 구조를 도입하여 자발적·자구적 복지체계의 지속가능성을 담보하는 구조임
- 이는 '농촌마을'의 공동체 역량에 '공공기관'의 자원이 결합한 새로운 방식의 사업모델임

〈그림〉 성당포구마을 마을자치연금 운영구조



### • 전국 최초 마을자치연금 추진 - '전북 익산시 성당포구마을'

- 전라북도 익산시 성당면에 위치한 성당포구마을은 그간 농촌마을 활력과 소득을 향상시키고 다양한 공동체사업을 통해 마을 활성화를 이루고자 노력해왔으나, 일정 수준 이상의 활성화를 끌어내기에는 어려움이 있었음
- 익산시와 국민연금공단은 여러 차례의 마을현장실사와 주민 회의를 통해 마을자치연금 모델의 실행 가능성을 검토하였고 2019년 12월 '지역문제 해결을 위한 사회적가치 실현사업' 업무협약을 시작으로 본격적인 추진에 나서게 됨
- 이어서 2020년 12월, 마을자치연금 사업에 참여할 협업기관\* 간 업무협약이 체결되었고, 2021년 3월부터 신재생에너지(태양광) 발전시설을 착공하였으며, 2021년 8월부터 28명의 고령주민(만70세 이상)에게 월 10만원 씩의 마을자치연금 지급을 시작함

\* 협업기관 : 익산시, 국민연금공단, 대중소기업농어업협력재단, 한국전기안전공사, 농업기술실용화재단, 새만금개발공사, 한솔테크닉스

〈표〉 마을자치연금 전국 제1호 성당포구마을 추진 과정

구 분	주요내용
2019년 4월	• 마을연금제도 추진 검토(익산시, 국민연금공단)
2019년 7월	• 민간 자체 시행 사례 벤치마킹
2019년 10월~12월	• 「익산시 마을연금제 도입모델 개발」연구용역
2019년 12월	• 익산시-국민연금공단 업무협약(MOU) 체결
2020년 12월	• 익산시-협업기관(6개기관) 업무협약(MOU) 체결
2021년 1월	• 마을자치연금 전국 1호 대상마을 선정 (전북 익산시 성당포구마을)
2021년 3월	• 마을자치연금 전국 1호 마을 현판식
2021년 7월	• 마을자치연금 전국 1호마을 시설 준공식
2021년 8월~현재	• 마을자치연금 지급 (고령주민 28명, 각 월 10만원)

- 익산시 성당포구마을의 마을자치연금 재원은 신재생에너지(태양광) 발전수익과 마을공동체사업(체험·숙박 등) 소득의 일부를 적립하고 연금으로 지급 활용하는 구조이며, 누적되는 적립 금액의 일부(잔액)는 발전설비 유지 관리 비용 등으로 사용



〈마을자치연금 전국 제1호 마을 준공식〉



〈마을연금 '든든한 노후기대' KBS 보도 이미지〉

\* 자료. 익산시, KBS 전주방송총국 뉴스(2021.7.14.)

### 3. 마을자치연금 추진 효과

#### • 농촌 공동체성 및 가치회복의 촉매제 역할 (공동체적)

- 과거 상부상조(相扶相助)를 기반으로 한 두레·향약·품앗이 등 농촌의 전통문화는 공동체 기반 사회복지의 출발점이며, 농촌 지역이 가진 강점 중 하나였음
- 농촌문제 해결에 지역주민이 직접 참여하던 전통적 관습을 현대적 의미에서 재해석하고 공동체 유지를 위한 핵심적 요소로 설정함
- 공동체 복원과 기능 강화를 통해 취약계층 복지 사각지대를 해소하는 사회적경제 형태의 새로운 마을만들기로 평가됨

#### • 정부 및 지자체의 복지재정 부담 완화에 기여 (자발적·자구적)

- 안정적인 복지체계 유지를 위해서는 지역주민과 공동체의 역할과 노력이 지속되어야 함을 사업 추진구조 안에 담아 자립성과 지속성 담보가 가능토록 동기 부여함
- 자체적 재정 모델의 기반지원을 통해 장기적으로 지자체의 복지재정 부담을 완화할 것으로 예상되며, 이는 급격한 저출산·고령화로 인해 폭증하고 있는 복지 수요에 능동적으로 대응함과 동시에 정부·지자체의 재정적 리스크 경감에도 기여할 것으로 기대됨

#### • 고령인구 노후소득보장의 새로운 모델 제시 (혁신적·실험적)

- 초고령화 및 과소화 위기에 놓인 농촌지역에 새로운 사회안전망 모델을 제시하였으며, 안정적 구조로 정착 시, 지역(마을)의 포용성 확대를 통한 농촌지역 인구 유입의 촉진 및 유인 수단의 요소로 작용할 것으로 기대됨
- 기존의 연금제도 가입에 필요한 경제적인 조건을 갖추지는 못하였거나 이미 고령에 접어든 계층도 보장이 가능한 새로운 차원의 노후복지체제로 적용 가능함

• **신재생에너지(태양광)를 활용한 수익창출 모델로 환경보호 효과 (친환경적)**

- 전국 최초로 추진된 익산시 성당포구마을은 태양광 발전(용량 70kw, 연간 89.4MWh)을 활용한 수익 창출 구조 적용으로 지속가능성 강화에 기여함
- 이는 연간 화력발전 대비 석유 19.04톤 절감 또는 어린 소나무 기준 14,699그루의 탄소절감 효과가 있는 것으로 평가되어 신재생에너지(태양광)를 적용한 마을자치연금 추진확대는 환경보호에도 상당한 역할을 할 것으로 예상됨

## 4. 마을자치연금 확대 방안 및 지방의회의 역할

• **마을자치연금 확대 방안** : 마을자치연금의 기본모델 확립과 안정적 실행을 위한 여건 마련

- 전국적 확산을 위한 유형 다양화 및 보편화 구조 마련을 위한 노력 지속 필요
  - ▶ (기본 모델 확립) 기본구조, 실행체계, 운용모델 등
  - ▶ (수익 모델 다양화) 신재생에너지 발전지원, 소득향상 기반지원, 기금운용을 통한 지원 등
  - ▶ (적용 유형 다양화) 농촌형, 도시형, 마을형, 귀농귀촌형 등
- 중앙부처에서 추진 중인 정책사업 탑재 또는 신규사업화 추진에 대한 제안과 요청
- 법률개정/제정, 지자체 조례 제정 등을 통한 법적 추진 근거 마련
- 마을자치연금 가치확산과 사회적 공감대 형성거점 기능의 연수소 설치·운영
  - ▶ 사례강의, 관련 자문 및 컨설팅, 역량강화 프로그램 등 마을자치연금의 가치와 철학 확산을 위한 공간 조성 및 기능 부여
  - ▶ 전국 최초 추진마을인 익산시 성당포구마을에 설치·운영으로 상징성 제고 기대

• **지방의회의 역할**

- 농촌문제 해결과 공동체 회복실현, 지역 균형발전을 위한 이해와 공감 필요
  - ▶ 기초지자체에서는 시범사업 도입과 시행을 위한 재원확보에 지방의원들의 철학과 추진 의지가 더욱 중요하게 작용하는 만큼 마을자치연금의 시작에는 지방의회(익산시의회)의 역할이 컸음
  - ▶ 지역사회와의 충분한 논의 및 사회적 공감대 형성이 선행되어야 하며, 도농복합도시인 익산시의 경우 자칫 농촌지역 편중정책으로 비칠 수 있는 우려와 반발 해소를 위해 도시지역(동) 지역구 의원들의 배려와 동의가 수반되었기에 가능한 정책이었음
- 혁신사례 확산과 효과 누적을 위한 지속적인 관심 및 지원 필요
  - ▶ 지역의 인구감소와 고령화 문제 해결을 위한 새로운 대안으로 자리매김할 수 있도록 계속된 관심과 의식 제고가 요구됨
  - ▶ 지역 내 사례와 효과를 누적하고 이를 근거로 중앙부처의 관심과 참여 분위기를 조성함으로써 도시지역(동)으로의 도입 확대 등 지원대상 다각화에 대한 검토도 가능할 것으로 예상됨

내용문의 : 이창현 (익산시청 정책개발담당관, urbanlee0929@gmail.com)  
송제관 (익산시청 정책개발담당관 주무관, sjk3610@korea.kr)