

신제도주의 관점에서의 한국 상향식 농촌지역개발사업 분석

김정태 · 유병욱*

공주대학교 지역개발학부 · *국회사무처

Analysis of the Bottom-up Rural Development Project viewed from the New Institutionalism in Korea

Jungtae Kim · Byungwook Yoo*

Department of Regional Development in Kongju National University · *Secretariat of the National Assembly

ABSTRACT : Although the bottom-up rural area development project was conceived with great expectations, the general evaluation of the project so far reveals that it does not significantly differ from projects carried out in a top-down manner. This paper examines the nature of the bottom-up rural area development project with a focus on its background, including the roles of authority and project participants. Results revealed that the project was designed to be implemented in line with the state affairs ideology of the leader in a negative position of bureaucratic society. Though the form of implementation for the project seemed bottom-up as seen in the process of the roles and authorities in supporting organizations the top-down method of implementation can be seen in the authorities and roles of the central government. It was also noticed that the private sector, designed to elicit participation of various experts, looked to be managed and controlled by public organizations. The abovementioned signifies that the Korea rural area development project has been implemented not in a bottom-up manner but rather in an ever-strong top-down manner, which means that the central government holds more responsibility for the project's results, evaluation, and discussions. Furthermore, as seen in the background of the project, policies have been implemented in a top-down manner without the confidence of the bureaucratic society. Therefore, in order to implement a proper bottom-up rural area development project, there is a need for the bureaucratic society to have confidence in the rural societies.

Key words : Bottom-up, Rural Development, Regional Development Policy

1. 서론

국내 상향식 농촌지역개발사업 개선에 대한 논의는 주로 주민(Kim, 2009; Kim-Kwon, 2010)과 지자체(Lee, 2009; Cho, 2009; Cho, 2010)를 중심으로 접근되며, 공통적으로 주민과 지자체의 사업에 대한 이해부족 등의 문제를 제시한다. 이러한 시각은 추진과정에서 발생하는 다양한 문제를 농촌사회가 안고 있는 상황적 한계로 귀결시키는 시각으로, '상향식 사업 = 내생적 발전'의 등치

구조 아래에서 지역불균등 원인을 개발 잠재력을 갖는 지역의 자원 활용미흡으로 보는 시각에서는 타당하다. 그러나 필요재원과 지원이 주로 정부를 중심으로 한 외부자원에 의존하고 있음을 고려하면, 국내 상향식 농촌 개발사업 성격은 외생적 의미가 강하며, 내생적 시각으로 볼 경우에도 사업과 관련된 각종 지침들은 지역실정에 맞는 자원 활용의 제약요인으로 해석되어, 사업개선에 대한 논의는 정부를 포함한 사업추진 전반의 제도적 차원에 대한 검토가 필요하다. 이는 조직에 있어 자원은 생존을 위해 필요하며, 자원과 정당성이 필요한 조직은 제도적 환경 내에서 정부나 다른 조직(자원의 원천 역할을 하는 조직)의 규범과 요구사항을 따라야 하는데(Oh, 2013), 정부지원이 사업추진을 위한 핵심자원이라는 점

Corresponding author : Yoo, Byung-Wook
Tel : 02-784-9515
E-mail : bwyoo623@naver.com

은 주민조직이 사업지원을 위한 각종 제도적 수단과 내용들을 수용하는 과정에서 국내 상향식 농촌지역개발사업에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

따라서 상향식 사업추진과 관련된 지침 등의 제도에 대한 종합적 검토는 국내 농촌개발사업 성격규명을 위해 필수적이다. 그런데 국내 상향식 농촌개발사업 성격을 분석한 연구들은(Kim, 2003; Lee-Kwon, 2007; Lee, 2008) 참여주체로서 정부는 제외되어 있고, 각 참여주체들의 역할과 권한을 규정하는 제도의 종합적 검토가 이루어지지 않아 국내 농촌개발사업의 성격과약 뿐 아니라, 사업과 관련한 개선과제 도출에 한계가 있다.

본 연구는 이러한 시각에서 국내 상향식 농촌지역개발사업 성격을 주민과 지원조직 간, 지원조직 간 내부의 역할 및 권한과 관련된 각종 제도에 근거하여 종합적으로 살펴 규명하는데 목적이 있다. 연구내용을 세분하면, 우선 상향식사업 출현 및 형성과정을 당시 사회적 환경과 연결지어 관련된 각종 제도들의 형성배경을 살펴보고, 사업을 위한 시행지침, 법령 등의 내용분석을 토대로 참여주체가 갖는 역할과 권한을 분석하여 국내 상향식 농촌지역개발사업의 성격과 한계를 살펴본다. 한 사회의 제도변화는 해당사회가 안고 있는 각종 사회문화 등의 환경이 복합적으로 이루어진 산물이기에 상향식사업 출현 및 형성과정의 상황적 분석은 관련된 각종 제도가 갖는 의미와 정당성을 구체화하는데 기여할 수 있기 때문이다.

연구체계를 간략히 제시하면, 2장은 농촌개발사업과 관련된 각종 논의에서 정부가 명시적으로 나타나지 않고 지역문제로 고착화되는 연구경향의 문제점과 신제도주의 관점의 접근 필요성을 제시하고, 3장은 연구목적 수행을 위한 내용분석 방법론을 제시하였으며, 4장은 분석결과로 상향식 사업과 관련된 제도의 형성배경과 참여주체 간 권한과 역할을 관련된 시행지침, 법령 등 내용분석을 토대로 국내 상향식 농촌지역개발사업의 성격과 한계를 제시하고, 5장은 분석결과를 토대로 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 선행연구 검토 및 신제도주의 접근의 필요성

1. 선행연구 검토

국내 상향식 농촌개발사업 성격 및 개선방향과 관련된 연구들의 주된 특징은 첫째 논의대상을 사업이 진행되는 현장에 초점을 맞추어 주민을 중심으로 정부와 공공부문은 제외되는 경향이 강하고, 둘째 해외 선진사례들과의 비교를 통해 논의된다. 이러한 특징은 상향식 농촌개발과 관련된 국내연구의 관심이 현장문제 해결과 같은 실용적 측면에 집중되는 경향이 강하기 때문으로 생각된다. 그러나 개별사례 및 주체들을 중심으로 한 미시적 접근은 농촌개발의 실천성을 높일 순 있지만, 주어진 구조 속에서 발생하는 상황에 대한 해결책을 제시할 뿐, 농촌개발체제와 관련된 제도 등의 거시적 차원의 운용에 대한 해결책에 대한 접근은 한계가 있다.

위와 같은 관점을 중심으로 우선 논의대상이 되는 참여주체와 관련된 연구들을 살펴보면, 그간의 논의는 참여주체 중 주민(Kim, 2009; Son, 2011; Kim, 2014), 지자체(Jeong, 2002; Cho, 2010), 민간컨설팅회사(Kim, 2013; Kim, 2014)를 중심으로 접근하는 경향이 강하다. 주민과 관련된 내용은 사업성과에 영향을 주는 요인으로 주민역량, 리더십 등을 강조하거나 주민 간 갈등과 협력관계를 중심으로 논의되고, 지원조직은 민간컨설팅회사, 정부는 지자체를 대상으로 접근된다. 특이한 점은 중앙정부, 공조직은 연구대상에서 주로 간과되거나, 연구결론에 문제점이 간략히 제시되는 수준이다.

이 같은 경향은 ‘상향식 추진방식=내생적 발전’시각에서 국내 농촌개발사업 성격을 규정하는 경향이 강하기 때문으로 생각된다. 상향식 추진방식과 내생적 발전전략은 주민을 지역문제 해결의 능동적 주체로 보고, 지역격차는 지역내부 자원동원과 지역 내 개발 잠재력을 올바르게 활용하지 못하는 상황으로 보는 공통점을 갖는다(Kim-Cha, 1998 : 166). 따라서 농촌개발과 관련된 주요 논의 대상을 주민, 지자체로 보면서 주민에 대한 내용은

Table 1. Research Agents Is Debated on Bottom-up Rural Development Policy

Residents		Supporting Organizations		Government	
Researcher	Targets	Researcher	Targets	Researcher	Targets
Kim(2014)	Leader	Kim(2014)	Private Sector	Cho(2010)	Local
Son(2011)	Residents's Conflict	Kim(2014)	Public Sector	Jeong et al.(2002)	Local
Kim(2009)	Residents	Kim(2013)	Private Sector		

주로 사회자본 등의 주민역량을 중심으로 접근되고, 지자체는 지역자원 활용을 극대화시키지 못하는 지원역량 부족으로 설정하면서, 정부를 제3자인 외생변수로 설정하는 것은 타당하다. 그러나 상향식과 하향식 구분은 사업집행 과정으로 구분한 것이며, 내생적 및 외생적 구분은 지역개발에 활용되는 필요자원 동원전략의 구분으로 상향식 추진방식을 곧 내생적 발전으로 보는 시각은 타당하지 않다.

뿐만 아니라 현재 추진되는 상향식 농촌지역개발사업은 상향식 공모제방식을 통해 지역 및 주민 간 경쟁을 통한 예산배분방식을 취하는데, 엄밀한 의미에서 현재 상황은 내생적 발전을 지향하고 있으나, 주요 필요자원은 외부 의존적인 전략을 의미한다. 이 같은 형태는 우리 농촌사회가 내생적 발전을 시도할 수 있을 만큼의 자원이 부족한 상황에서 최소한의 여건마련을 위해 정부가 노력하는 상황으로도 볼 수 있다. 따라서 정부는 지역에서 필요로 하는 자원제공자로서 역할에 한정되어야 하며, 지역의 예산자율성이 확보되어야 하나, 우리의 경우 정부는 사업대상지구 선정권한과 선정된 대상지역의 예산내용을 명시적으로 제시할 뿐 아니라, 사업내용과 관련된 각종 가이드라인, 주민역량 교육, 공조직을 활용한 사업관리 등의 역할을 담당하고 있다. 따라서 개발과 관련된 거의 모든 자원을 제공하고 있는 정부는 외생변수라기보다 깊숙이 관련된 내생변수이다.

따라서 그간의 논의에서 정부가 제외되어 왔음은 ‘상향식=내생적’이라는 등치구조 혹은 정부는 내생적 발전에 필요한 자원제공자로서 한정하는 경향이 강했음을 보이는 것으로, 외생적 자원동원 전략 의미에서 투입자원 전반의 관리자로서 살피면 상향식 농촌지역개발사업에서 정부는 제3자가 아닌 사업과 관련된 주된 주체로서 각종 농촌개발사업과 관련된 문제점과 개선방향에서 상향식 농촌개발사업 성격을 규정하는 내생변수로 간주되어야 한다.

둘째, 상향식 농촌지역개발사업의 제도개선과 관련된 논의는 주로 해외사례와 비교를 통해 접근된다(Park, 2003; Park et al., 2008; Hwang, 2009; Park-Lee, 2009; Lee

et al., 2013). 공통적으로 주민을 중심으로 사업 참여자별 역할과 권한을 중심으로 접근되는데, 상향식 사업초기인 2000년대 초반부터 현재까지 지속적으로 논의가 이어지고 있음은 현재 진행 중인 상향식 농촌지역개발사업이 제도적으로 무엇인가 문제가 있는 상황을 암시하고 있다.

미국사회에서도 농촌개발과 관련된 예산부족, 많은 주와 연방프로그램들이 농촌상황에 맞게 고안되지 못하고 효과적이지 못하다는 인식이 강함을 보면(John, 1993: 23), 국내 상황과 크게 다르지 않은 것으로 생각되나, 국내 연구는 공통적으로 해외의 성공적인 농촌개발 프로그램을 제시하고, 국내 상황에 비추어 문제점과 한계를 제시할 뿐, 구체적으로 국내 상향식 사업 참여자들의 역할과 권한을 비교한 연구들은 찾아보기 어렵다. 뿐만 아니라 해외 프로그램들을 소개하는 연구들은 주로 해외프로그램에 나타나는 민주적 추진과정 등의 프로세스가 중심으로, 각 참여주체가 갖는 권한과 역할에 대한 설명은 구체성이 부족하다. 또한 프로그램을 통해 해당 국가가 얻은 구체적 성과가 대체적으로 생략되어 해외사례의 ‘성공적’ 의미가 명확하지 않다.

공통된 주된 내용은 해외사례에서 주민은 확보된 자율성을 바탕으로 사업내용선정, 예산활용의 주체(Park, 2003; Park et al., 2008; Park-Lee, 2009; Hwang, 2009; Lee et al., 2013)로 설명되는데, 사업집행방식은 상향식으로 동일하나 자원동원 관점에서 보면 완전한 내생적 혹은 외생적 전략이라도 정부역할은 자원제공자로서 의미만이 강조되는데, 이를 간과한 채 사업추진방식으로서 상향식 과정의 동일성만을 강조하고 있다.

또한 주민지원조직 구성원 신분은 준공무원(Park et al., 2008; Lee et al., 2013), 혹은 순수 NGO로 설명된다(Hwang, 2009). 준공무원인 주민지원조직원 선발에 주민이 직접관여를 하는 모습(Lee et al., 2013)과 참여주체가 NGO인 상황은 지역 내 시민조직과 연계된 형태로서 정부지원여부를 떠나 자원동원과 활용전략 측면에서 볼 때 주민 자율성을 바탕으로 지역 내 자원 활용을 극대화시키면서 협력과 감시가 지역차원으로 확대되는 내생적

Table 2. Foreign Program & Case

Researcher	Nation	Program	Case
Park(2003)	EU	LEADER	-
Park et al.(2008)	EU(Spain)	LEADER	Jerta Valley
Hwang(2009)	USA	Main Street	Parsons, Natchitoches, Lynchburg
Park · Lee(2009)	EU	LEADER	-
Lee et al(2013)	France	LEADER	Plonsat

의미로 접근된 상황이다.

국내 상향식 농촌개발사업 초기시각에 영향을 주었던 주요한 해외사례였던 ‘마을만들기(まちづくり)’의 이론적 근거는 내발적 발전론인데(Ha, 2007), 미야모토는 내발적 발전론을 “지역의 기업·조합 등의 단체와 개인이 자발적 학습을 통해 계획을 세우고, 자주적인 기술개발을 기초로 하며, 지역의 환경을 보전하면서 자원을 합리적으로 이용하고, 지역의 문화에 뿌리를 둔 경제발전을 추진하며, 지방자치제의 힘으로 주민복지를 향상시켜나가는 지역개발”이라고 정의했다(Ha: 2007: 84). 이러한 의미에서 볼 때, 해외사례와 관련된 연구가 갖는 문제점은 자원동원 및 활용의 관점에서 외생적 전략인 국내 상황을 해외의 내생적 전략과 비교한 점이다.

따라서 선진사례들과 추진과정이 상향식으로 비슷해도 자원동원 관점에서 해외사례는 내생적 전략 혹은 외생적 전략이라도 정부는 재원의 제공자일 뿐, 활용이 지역에 의한 내생적 발전 프로세스에 의해 주도되는 상황임을 볼 때, 국내 현실과 동일한 맥락으로 비교하는 것은 무리가 있다. 따라서 이 같은 상황에 대한 충분한 설명이 전제되지 않으면 국내 상향식 농촌지역개발사업에 대한 문제점과 개선방향 도출은 자칫 농촌주민과 참여주체들이 갖는 문제로 연결될 수 있는 위험성이 있다. 무엇보다 이상과 같은 논의에서 간과되고 있는 사실은 사업참여 주체에 영향을 미치는 제도적 차원이 간과된다는 것이다.

2. 신제도주의 접근의 필요성

1990년대 중반 이후부터 정부의 행위와 공공정책에 대해서 신제도주의의 시각에서 접근하는 연구들이 활성화되고 있다. 대개 행정 문제들에 대한 연구는 투입과 결과 변수간의 인과관계를 밝히거나, 행정의 효율성을 높이기 위한 방안들을 찾는데 주목한다. 그러한 연구들은 일반적으로 논리실증주의적 연구방법에 의해서 이루어진다. 반면 신제도주의적 접근은 행정 문제들의 구조적 배경과 원인을 탐색하는데 주안점을 둔다. 주로 비슷한 성격의 국가간 정책의 차이들을 제도의 차이에서 그 연원을 찾고자 하는 연구에서 활용된다(Kim, 2006: 211-212).

신제도주의는 사회과학의 중심화두인 제도의 역할에 관한 질문에서 출발한다. 각국마다 특수하고 다양한 사회적, 정치적, 경제적 문제 해결책에 다양한 노력이 전개되었는데, 그러한 관심 중의 하나가 제도의 역할과 제도의 영향을 중시하는 시각이다. 신제도주의는 사회현상을 설명하는 데에 있어서 모든 현상을 개인의 행위와 속성

만으로 가지고 설명하는 것에 반발하며 사회현상을 설명하는데 있어서 제도가 개인과 ‘동등’하거나 혹은 ‘더 우월한’ 독립변수라는 것을 부각시킨다(Kim, 2004: 227). 농촌개발사업 추진을 위한 많은 자원이 정부를 중심으로 한 외부의존적인 상황에서 주민을 포함한 사업 참여주체는 자원획득을 위한 노력을 경주할 수밖에 없고, 특히 외부자원에 대한 의존이 클수록 자원획득과 관련된 각종 제도와 지침에 대한 수용은 커질 수밖에 없을 것이다. 따라서 신제도주의 입장을 취하면 거시적 차원의 제도분석을 통해서 농촌지역개발사업의 실제적인 성격을 분명히 할 수 있는 것이다.

또한 신제도주의는 행위자가 제도제약을 받지만 아울러 행위자의 일정한 역할을 중시한다는 점에서 구제도주의와 차이가 나는데(Kim, 2004: 225), 제도변화가 인간과 상황, 혹은 기존제도와 관계 속에서 정립되어 감을 고려한다면 상향식 농촌개발사업의 발생계기와 상황에 대한 이해는 농촌지역개발사업과 관련된 현재의 제도에 대한 원인과 시각을 이해하는데 도움을 줄 것이다. 국내의 경우 입법부 보다 행정부 내부의 논의에 의해 정책개발이 이루어지는 상황을 고려하여, 상향식 농촌개발사업과 관련된 상황과 초기시각을 정부관료의 시각을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

아울러 제도개념의 요소와 범주는 크게 세 가지 유형, 즉 사례분석을 통해 범주를 기준으로 보는 제도, 관계적 측면의 제도, 이념의 역할을 내포하는 제도로 구별할 수 있다. 이러한 제도적 인식과 범주를 기반으로 Kim(2004)은 제도를 “행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적·비공식적 관계”라고 정의하는데, 본 연구는 이에 근거하여 관련된 제도를 농촌개발과 관련된 법령, 사업지침에 한정하여 살펴보고자 한다.

III. 분석방법과 내용

국내 상향식 농촌개발사업과 관련된 초기시각을 분석하는 연구방법으로는 당시 책임 있는 위치에 있던 관련자들과의 인터뷰가 타당하다. 정부주장의 상향식 농정체제 출현시점인 1997년과 비교할 때 약 20년 정도의 시간적 격차로 관련자들 소재파악이 쉽지 않고, 이후 담당자들의 경우 추진시점의 기획의도 등에 대한 명확한 배경을 알지 못한다는 문제가 있어, 본 연구에서는 해당 시점의 상황과 당국자들의 진술이 나타나 있는 신문 기사를 중심으로 정부기록과 연결하여 내용분석을 토대로 한 상황을 분석하였다.

신문기사는 그 사회의 주된 담론이 오가는 장이면서

동시에 시간에 따른 담론변화를 측정할 수 있는 유용한 자료로서(Jang-Song, 2008: 147), 한국사회에서 농촌에 대한 시각과 농촌을 바라보는 정부조직문화가 바라보는 태도는 곧 상향식 농촌개발사업에 대한 내용을 규정하는 방향으로 작용했을 경향이 크다는 점에서 이를 토대로 살펴보고자 한다.

신문검색은 주요 신문의 경우 농업, 농촌과 관련된 신문기사 내용이 매우 적어 농업, 농촌관련 전문신문사인 한국농어민신문사 신문 기사를 대상으로 홈페이지 검색기능에 ‘상향식 농촌개발’을 키워드로 추출하되, 신문기사 내용 중 직접적인 대화체로 구성되어 있는 부분만을 분석대상으로 설정하였다. 이와 같은 이유는 대화 등의 당시 내용이 신문기사로 작성되는 과정에서 작성자의 관점이 개입될 여지를 가능한 줄인 상태에서 내용분석 등의 담론을 명확히 분석하기 위함이다.

또한 제도변화 분석은 사업진행 과정에서 참여주체별 권한과 역할을 중심으로 분석하였다. 예산흐름의 경우 실제 집행은 지자체를 중심으로 운용되어, 외형상 상향식사업 성격과약이 잘 나타나지 않을 뿐 아니라, 해당예산활용과 사업전반에 영향을 주는 각 주체별 권한과 역할이 보다 구체적으로 국내 상향식 농촌지역개발사업 성격을 분명히 할 수 있기 때문이다. 권한과 역할에 대한 내용분석은 ‘농림사업시행지침’과 농촌지역개발사업의 근거 법으로 활용되는 ‘농어촌정비법’을 대상으로 한다. 농림사업시행지침은 사업시행의 안내서 역할을 담당하는 것으로 지침의 성격이 강해, 법률과 달리 주무부처 내부 논의를 통해 결정할 수 있어 주무부처 시각이 보다 구체화되어 나타날 수 있기 때문이다. 또한 농어촌정비법은 농촌개발사업의 주요한 추진조직인 공조직의 역할과 함께 주무부처와 공조직과의 관계를 살필 수 있기 때문이다. 분석대상이 되는 참여주체는 ‘농림사업시행지침’과 ‘농어촌정비법’에 제시된 참여주체를 Figure 1과 같이 구분하고 접근하였다.

분석시점은 1997년, 2005년, 2012년으로 설정하였는데,

정부가 주장하는 상향식 농정체제의 출현인 ‘농어촌발전대책과 농정개혁 추진방안’을 위한 사업시행지침이 1996년에 마련되어 1997년에 시행된 지침에 그 내용이 담겨 있기 때문이다. 또한 2005년 사업시행지침을 살핀 이유는 중앙정부 차원의 상향식 농촌개발사업의 시작인 농촌마을종합개발사업은 2004년 8월부터 시작되었지만, 기본계획 수립기간 1년이 소요되고, 실제 사업 착공은 2005년 9월 30일 한드미 마을에서부터 시작된다. 따라서 2005년도 사업시행지침은 국정이념이 사업화된 초기의 상황에서 상향식 사업이 구체화되는 상황을 살필 수 있기 때문이다. 또한 2012년은 지자체가 예산자율성을 확보하는 계기가 된 포괄보조 예산제도가 2010년 도입된 상황이 보다 구체적으로 반영되었을 것으로 예상되며, 1997년, 2005년의 시간적 격차가 7년임을 감안하여 동일한 시간간격을 두기 위함이다.

IV. 분석결과

1. 상향식 농촌개발사업 기획의도 및 관리·통제의 시각형성 배경

가. 상향식 농촌지역개발사업 추진 및 기획의도

정부가 주장하는 상향식 농정체제 출현시점은 1995년 출범한 세계무역기구(WTO) 체제와 본격적인 지방자치시대전개에 대응하기 위해 마련된 ‘농어촌발전대책과 농정개혁 추진방안’이 수립된 1994년이다(MOAF, 2004: 1). 당시 제시된 상향식 농정체제 내용은 ‘사업의 선택 및 집행에 관한 지방정부와 농어민의 자율성을 최대한 보장해 줄 수 있도록 사업추진체계 및 예산운영방식의 획기적으로 개편(KDI Economy Policy Information, 2015. 9.10.)’만으로 상향식 원칙을 확인하는 정도이다.

농어촌발전대책을 구체화시켜 1997년 시행된 시행지침 중 농촌개발 부문에서 상향식과 관련된 내용은 지역

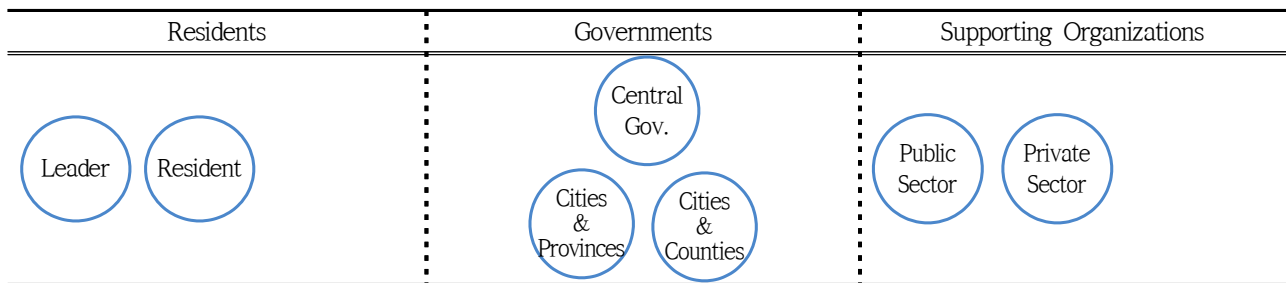


Figure 1. Principal agent of bottom-up Rural Area development

개발사업을 추진하는 과정에서 주민공청회, 또는 주민의 견수렴(Ministry of Agriculture and Forestry, 1996)을 말하는 정도이다. 동 시점의 농촌개발 정책에 대한 Lee(2007: 104)의 평가는 UR 협상타결에 대비하여 1992-2002년까지 추진된 ‘농어촌구조개선대책’이 중앙정부 주도의 획일적인 정책추진, 농업인과 지자체의 역할에 대한 배려가 소홀하였다고 평가한다. 뿐만 아니라 ‘90년대 이후 정부가 농업과 농촌에 투자한 비용 대부분이 농업구조개선에 사용되어, 농업정책이었을 뿐, 본격적인 농촌개발정책은 지금까지 없었다고 보는 시각(Park, 2003: 110)과 농업정책중심에서 적극적인 농촌개발 시책의 필요성에 대한 주장을 보면(Kim, 2002), 동 시점을 상향식 농촌개발정책으로의 변화된 시점으로 보는 정부 주장은 문제가 있다.

다수의 논의들은 참여정부(2003.2-2008.2)에서 시작된 농촌마을종합개발사업을 중앙정부 차원의 상향식 농촌지역개발사업으로 보는데, 참여정부 농촌개발정책에 대한 평가에서 Lee(2008)는 국정의 최우선 과제였던 지역균형발전 시각에서 접근되며, 다른 정부와 달리 농촌문제의 초점을 지역 활력위축에서 찾고, 농촌내부의 개발역량을 강화하거나 농촌지역 마케팅을 강조하는 무형의 서비스 및 지식관련 활동을 강조한 것을 주요한 특징으로 삼는다. 따라서 참여정부 시기에 추진된 농촌마을종합개발사업, 신활력사업 등의 각종 농촌지역개발정책들에서 주민이 중심이 되고, 전문가 및 지원조직 등과의 상호협력을 강조했음을 고려할 때, 농촌사회 문제해결은 균형발전 시각에서 지방분권에 바탕을 두고 주민에 의한 내생적 발전이 중시되었음을 알 수 있다.

당시 농촌마을종합개발사업 필요성은 지역경쟁력 강화를 위한 지방화 필요성, 농업·농촌의 다원적 기능에 기초한 새로운 농외소득원 개발, 하향식 개발방식이 갖는 문제점이 중요하게 취급된다(Kang, 2004; Joo, 2004; Hong, 2004). 농업개방에 따른 농업보조금 활용제한과 같은 국제적 상황 속에서 한계에 이른 농가소득 보증을

위해 새로운 농외소득원 개발이 시급하였는데, 유럽을 중심으로 한 NTC그룹의 농촌보호에 대한 관점인 다원적 기능과 이에 기초한 농촌관광 활성화를 위해서는 지역의 자연환경 등에 기초한 지역차별화 전략이 타당하고, 지역실정에 밝은 주민참여에 의한 개발방식이 요구되었기 때문이다.

그런데 출현배경과 시점을 살펴보면 지역농정 실현을 위한 분권화와 상향식 농정개혁에 대한 요구, 관광농원 조성사업 등은 이미 ‘90년대에 지자체와 학계를 중심으로 끊임없이 요구되는 상황이었다. 무엇보다 ‘농촌마을 종합개발사업’용어는 Table 3과 같이 참여정부 출범 후 1년 차인 2004년 2월 23일 ‘농업·농촌발전 종합대책 보고대회’에서 발표되는데, 그 내용은 지역균형발전 시각에서 접근되나, 추진방식에 대한 내용은 찾아 볼 수 없고, 상향식 추진방식의 필요성은 시점 상으로 그 이후에 나타난다.

물론 참여정부 대선공약이었던 지방분권으로의 개혁 내용이 전제된 상황일 수도 있지만, 당시 정부시각은 여전히 지역개발을 선도해갈 지역리더의 절대부족, 지역주민·지자체 등의 자율적 사업추진 역량부족을 근거로 여전히 부정적인 입장을 보인다(Ministry of Agriculture and Forestry, 2005). 뿐만 아니라, 당시 정부가 제시하는 사업 내용을 보면(Ministry of Agriculture and Forestry, 2005) 여전히 생활환경 개선이 큰 영역을 차지할 뿐 아니라, 실제 ‘09년까지 시행된 농촌마을종합개발사업의 사업비 사용내용을 보면 생활복지 27.8%, 환경·경관 18.2%, 농촌관광 15.8%, 소득기반 13.0%에 사용되어(Korea Rural Community Corporation, 2010) 주로 생활환경 개선중심으로 접근되었음을 알 수 있다.

또한 농촌지역 생활여건 과악에 대한 기초자료로 활용되는 상수도 보급률, 의료기관 수는 2004년에 각 35.2%, 9.0%에 불과했고(E-Nara, 2015. 9. 10.), 농촌보다 소득수준이 높은 어촌주민의 지역개발순위가 2011년도 여전히 주거환경 52.8%, 교통 10.6%의 비중이 높음을

Table 3. A Point Discussing about Rural Village Comprehensive Development Project's Promotion Method

... 중략 ... 노무현대통령은 ... 중략 ... 농촌마을종합개발과 농촌관광마을개발 등 농촌 지역개발정책을 다양하게 추진해 2013년에는 국민의 20%가 농촌에 살 수 있는 여건을 조성한다. 개발 잠재력이 높은 194개의 소규모 도읍을 선정, 지원하고 주변 3~5개 마을을 농촌마을종합개발로 묶어 권역당 약 70억원을 지원하며 2013년까지 1000개소의 농촌관광마을을 조성한다. ... (Korea Farmers Newspaper, 2004.226.)

농촌개발사업이 주민과 지자체가 함께 참여하는 상향식으로 이뤄져야 한다는 주장이다. ... 중략 ... ‘삶의 질 높임과 농촌 개발’이란 주제로 심포지엄을 개최했다. 이날 나승렬 농림부 농촌개발국 과장은 “농업정책에서 농촌정책으로 패러다임을 전환하고 농촌개발사업을 지역주민과 지자체 주도의 상향식 접근방식을 도입해야 한다”고 말했다. ... 중략 ... (Korea Farmers Newspaper, 2004.5.24.)

고려할 때(Kim, 2012: 97), 생활환경개선 등의 하드웨어적인 측면의 효과적 추진에는 적은 투자비용으로 많은 지역을 짧은 기간에 정비하는데 효과적인 하향식 농촌개발사업(Joo, 2004)이 보다 적합했을 것이다.

무엇보다 실제 농촌마을종합개발사업 원형으로 평가받는 새농촌건설운동은(Kang, 2004; Park, 2007) WTO 출범과 농산물 시장개방 등으로 실의에 빠진 농촌주민에게 정부가 신뢰를 줄 수 있는 확고한 농업정책을 제시하지 못하는 상황에서, 강원도가 자체적으로 개발한 상향식 농촌지역개발사업으로 1999년 국회 농림수산위원회 국정감사에서 농어촌발전대책의 수범사례로 공식 채택되었으나(Kang, 2009), 중앙정부의 상향식 농촌지역개발사업은 5년 후인 2004년 8월에 40개 대상지역을 선정하고, 2005년부터 시작된다.

이 같은 이유는 다양할 수 있으나 사회 시스템의 전반적 개혁 등이 우리의 경우 입법부보다 주로 행정부 내부 논의를 통해 이루어지고(Kang, 2011: 646), 행정정책 마련과 시행이 주로 통치자의 국정운영에 대한 시각에 영향을 받는다는 측면에서 보면, 최고 통치자의 시각에 맞춘 기획일 수 있다.

2004년 12월 27일 농림부와 농업기반공사가 주최한 허상만 장관과 전문가 등이 참여한 농촌마을종합개발사업 기본계획에 대한 평가회의 내용을 보면(Table 4참조), 전문가들을 중심으로 개발계획이 갖는 문제점들이 제기되는 상황에서 당시 사업시행 주관기관이었던 공조직은 문제는 있지만, 사업시행을 강조하고, 장관 또한 차질 없는 사업시행을 거듭 강조하는 모습을 보인다. 뿐만 아니

라, 상향식 농촌개발정책으로 농촌마을종합개발사업을 고안한 농림부의 정책국장은 여전히 하향식 방식이 효율적인 정주환경 개선과 같은 사업내용의 추진이 필요함을 역설하고 있다.

그런데 Kim(2003)은 상향식 공모제방식을 2001년부터 시작되었던 행안부 주관의 정보화시범마을, 1995년에 시작된 산촌종합개발사업과 같은 유형의 집단 인센티브형 상향식 전략으로 보면서, 주민참여와 의욕을 고취시키는 의미로 본다. 당시 정보화시범마을과 산촌종합개발사업이 각 중앙정부, 산림조합에서 시행했음은 결국 사업시작은 주민에 의해 이루어지되, 실제 추진과정은 공조직을 이용한 하향식 추진성격이 강했고, Ministry of Agriculture and Forestry(2005) 또한 부정적인 시각이 강했음은 정황 상 추진과정에서 공조직을 활용한 접근을 피했을 것이다.

그러나 장관의 차질 없는 사업시행과 함께 당시 집권자가 갖는 ‘사람중심’의 사고를 강조하는 경향에서 볼 때, 결국 농촌마을종합개발사업은 본래 의도와 달리 최고 집권자가 갖는 국정철학과 이념을 정책화시키는 과정에서 상향식 의미만이 강조되고 추진되었을 가능성을 보인다. 이 같은 경향은 다른 부처도 비슷한 상황이었음은 정영일의 글(KFN, 2004년 9월 6일)을 통해서 엿볼 수 있는데, ‘최근에는 그린투어리즘이 농외소득확대의 왕도인 양 모든 관련부처가 앞다투어 관광마을조성정책에 치중하고 있는 현실’에서 나타나듯 집권자의 ‘농업·농촌발전 종합대책 보고대회’에서 발표된 농촌관광마을개발과 같은 공약사항 실현(Table 1참조)을 위해 관련부처 간 경

Table 4. Unreasonable the Project Pushing and Emphasizing on Top-down Character's the Contents

... 현재 추진 중인 농촌마을종합개발사업을 보면 과연 이 사업이 농촌개발사업인지 농촌을 망가트리는 사업인지 의구심마저 들게 한다. 지난 14일 농림부는 장관을 비롯해 10여명의 농촌지역개발 자원위원과 함께 농촌마을종합개발사업 시범마을로 선정된 이천 부래미 마을을 방문했다. ... 중략 ... 석산권역 농촌마을종합개발 기본계획(안)을 보면 이는 농촌마을 개발사업이 아닌 도시민을 위한 종합레저타운이 아닌가 싶다. 실제 자원위원들도 “농촌마을 개발사업의 중심은 농촌농업·농민에게 있으며, 개발방향 또한 농촌환경·문화를 보존하는 가운데 진행되어야 한다” 고 꼬집었다 ... 중략 ... (Korea Farmers Newspaper, 2004.11.18.)

... 박시현 한국농촌경제연구원 연구위원은 “계획수립에 있어 1년은 농촌의 4계절을 관찰하고, 1년은 주민의 이해관계를 조절하는 시간을 가져 최소한 2년 정도의 시간이 필요한 것 같다” 며 “개발계획이 많이 다듬어 졌지만 아직 지자체에서는 사업시행 및 모니터링 방법에 대한 명확한 정립이 안돼 많은 준비가 필요하다” 고 지적했다. ... 중략 ... 정도훈 농업기반공사 환경기술이사는 “이번 사업에서 지역주민의 참여도를 높이기 위해 많은 노력을 해왔고 그에 따른 어려움도 있었다” 며 “이제는 기본계획 평가중심에서 사업시행 평가로 포커스를 맞춰야 할 것” 이라고 말했다. 서병훈 농림부 농촌정책국장은 “전문가들의 경우 농촌의 어메니티자원을 강조하고 있지만 이것은 농촌의 푸근함, 편안함을 바라는 도시민 입장의 수요” 라며 “지역주민은 당장 상하수도 보수, 소득 증대에 대한 욕구가 강함으로 지역개발 수요자의 정확한 타깃을 설정하고 그 타깃에 맞는 세밀하고 다양한 개발이 이뤄져야 한다” 고 말했다. 이에 대해 허상만 농림부 장관은 “기본계획 수립이 완성단계에 있어 내년부터는 사업이 차질없이 시행되어야 할 것” 이라며, ...중략... 허 장관은 또 “이번 농촌마을종합개발사업의 성패 여부는 사람” 이라며, “다양한 분야의 교수를 참여시키는 등 이 사업을 이끌어갈 리더를 기르는 것이 중요하다” 고 강조했다(Korea Farmers Newspaper, 2004.12.27.)

쟁조차 있었음도 보인다.

이러한 상황은 정책기조에 맞추어 준비가 부족한 상황에서 추진된 기획이었음도 보인다. Table 3과 같이 사업추진을 공표한 상태에서 추진방식에 대한 공청회를 갖는 모습, 지자체에서 사업시행 및 모니터링 방법이 정립되지 못한 상황 등에서 엿볼 수 있으며, 실제 농촌마을 종합개발사업 평가지표가 2009년에 마련된 현실(Ministry of Agriculture and Forestry· Korea Agricultural and Rural Infrastructure Corporation. 2009)은 이 같은 사실을 증거한다.

나. 상향식 이념 속에 감추어진 관리와 통제

상향식 농촌지역개발사업이 기획되는 과정 속에서 정부가 갖는 시각은 지역(주민, 지자체)역량 부족과 중앙정부의 권한 약화에 대한 우려 차원으로 살펴볼 수 있다. 우선 Table 5의 2004년 9월 20일자 기사를 보면, 지자체장들의 경우 지방분권화 필요성은 강조하면서도 상향식 농촌지역개발사업을 이끌 지역 내 인재가 부족한 상황을 우려하고 있는데, 전남도 담당자는 지역역량이 부족함에서 나아가 담당자를 포함한 의식개혁의 필요성을 주장한다. 이러한 상황은 하향식에 익숙한 상황에서 변화된 상향식 추진방법에서 나타나는 혼란의 모습을 엿볼 수 있다. 이러한 문제인식은 현재까지 상향식 농촌개발사업 문제의 중요한 원인으로 고착되어, 상향식 사업에 대한 중앙정부 관여에 대한 정당성의 논거로 활용된다.

상향식과 하향식 방식에서 유추해 볼 수 있는 인간에 대한 믿음은 서로 다른데, 상향식 접근에서 인간은 지역개발과 관련한 문제에 대한 능동적 인간형으로 간주하고, 협력적인 관계 속에서 합리성을 도출해 나가는 존재로서, 해당 지역사회 문제해결과 관련하여 자율적인 인간관을 갖는다. 반면 하향식 접근에서는 소수엘리트들이 도출한 최적의 문제해결방식에 따라 이를 수행하는

존재로서 생각해 볼 수 있다. 이 같은 의미에서 Lee(2008)는 참여정부에서 각종 농촌개발정책이 국토균형발전 시각 아래에서 주민을 자율적·능동적 주체로 바라보기 시작했음을 제시하는데, Table 4의 기사와 같이 당시 농림부 관계자가 갖고 있는 시각을 보면, 주민역량 부족은 말할 것도 없이, 지자체 및 지역리더들 또한 상향식 사업을 추진할 수 있을 만큼의 역량이 갖추어진 존재로 생각하지 않는다. 즉 상향식 사업의 이념에 담긴 능동적·자율적 인간으로서 주민과 지역을 인식하기보다는 가르쳐야 할 존재, 즉 하향식 방식에서 보는 우민의 모습으로 주민을 인식하고 있다.

따라서 계획된 정책사업 수행을 위해서는 주민과 지역에 대한 관리기능이 강화되어야 할 필요성을 엿볼 수 있다. 당초 ‘농림사업 집행의 투명성과 효율성을 제고하고 상향식·자율농정을 구현하기 위한 농림사업지침(KFN, 1999년 11월 25일)’은 상향식 농촌지역개발사업을 위한 안내서에서 사업시행을 위한 관리와 통제의 도구로 활용되었을 가능성이 높다. 특히 법적성격을 갖지 않은 지침이라는 점에서 내부의견을 조율하고 부처 내 시각을 담는데 효과적이었을 것이기 때문이다.

Table 6의 기사내용은 당시 농림부 내부의 고충도 엿볼 수 있다. 국정철학을 충실히 수행해야 하는 상황에서 상향식 사업에 대한 확신이 없고, 조속한 정책시행을 위해 철저한 분석과 보완작업이 이루어지지 않았음을 엿볼 수 있는데, 관료사회 입장에서 보면 사업성공을 달성해야 하는 현실적 딜레마 속에서 상향식 사업에 대한 관리와 통제강화는 성공적인 사업성공을 위한 선택이었을 가능성도 있다.

또한 중앙정부 권한약화에 대한 우려의 관점에서도 관리와 통제강화 의도를 엿볼 수 있는데, Table 7의 기사를 보면 앞서 말한 바와 같은 지역에 대한 중앙정부의 신뢰부족 문제와 함께 중앙정부가 갖는 권한축소가 지방

Table 5. The Bureaucracy’s Recognition about Residents & Region in the Early Stage of Bottom-up Rural Development Policy

지역으로의 과감한 권한 이양과 지역특성을 살린 핵심전략산업 육성만이 지역간 불균형 해소는 물론 지역발전을위한 핵심 과제로 대두됐다. 임수진 전남군수는 환영사에서 “중앙주도의 획일적 발전전략으로 농업·농촌의 축소는 물론 지방의 과소화 심화됐다” 며 “상향식 지역개발전략 추진으로 지방분권, 지역균형발전을 이뤄야 한다” 고 말했다. … 중략 … 축사에 나선 강현욱 전남도지사와 김태호 경남도지사도 지역주도의 개발이 지역발전의 핵심과제라고 입을 모았다. … 중략 … 김태호 경남도지사 또한 … “현재 농업·농촌 문제의 중심에는 지역리더의 절대적 부족에서 기인한다고 분석하고 ‘인재육성이 지역발전의 마지막 희망’ ” 이라고 강조했다(Korea Farmers Newspaper, 2004.9.20.)

… 중략 … 사업추진 주체인 기초자치단체장과 지역주민은 눈에 보이는 공공시설을 갖추는데 관심을 보이고 … 중략 … 전남도 농업기반과 정동철 담당자는 “고령화 등으로 해당 지역주민들의 아이템이 부족한 상황에서 사업이 진행되고 있어 보다 심도 깊은 논의와 세심한 진행이 필요하다. … 중략 … 지역의 발전을 견인할 리더의 발굴과 담당자와 지역주민들의 의식 개혁을 위한 교육시스템의 구축이 시급하다 … 중략 …(Korea Farmers Newspaper, 2005.2.28.)

Table 6. The Bureaucracy's Recognition about Bottom-up Rural Development Policy

... 또 다른 농림부 관계자는 “책상머리에서 나온 대표적 사업이 지역농업클러스터와 농촌마을종합개발사업으로 걸모습은 그럴 듯하지만 현장의 추진역량이나 지역리더들의 수준 등을 감안하면 사업추진이 쉽지 않을 것” 이라면서 “외국의 그럴듯한 그림만 베껴 것이 아니라 정책수요자의 수준을 우선 고려해야 한다” 고 강조했다(Korea Farmers Newspaper, 2005.4.28.)

분권화와 지역농정 실현의 걸림돌이었음을 볼 수 있다. 지역균형발전 시각을 강조한 참여정부 입장에서 보면, 내생적 발전역량을 농촌 지역에 뿌리내리고, 농촌 스스로 자생할 수 있는 기반이 무엇보다 중요했다. 따라서 지역 내 개발 잠재력과 자생역량 확충에는 지역 스스로 사업내용을 개발하고 추진할 수 있도록 정부는 지자체에 할당된 예산을 주고, 지자체는 주민과 함께 확보된 재원을 바탕으로 자유로운 사업내용 발굴이 되었어야 타당하다.

실제 초기 농촌마을종합개발사업 논의 과정 속에서 포괄보조 방식지원에 대한 요청이 많았으나, 이러한 지자체 요구는 받아들여지지 않고 하향식과 다름없이 중앙정부가 예산을 배분하는 가운데, 사업선정권한을 갖는다. 해외사례 중 LEADER 프로그램에서 지역은 확보된 예산 자율성 아래에서 지역이 예산을 자율적으로 활용하는 가운데 회계부정과 같은 부정사례에 대한 감시와 모니터링 기능이 강조되는 경향과 달리 우리의 경우 사업내용 제시에서부터 사업대상지 선정까지 중앙정부가 관여하는 모습은 결국 국정인법에 충실하기 위한 방법론의 모색보다 중앙정부가 갖는 권한을 유지 및 확대하려는 의도로 생각할 수 있다. 또 다른 측면에서 보면, 당시 선거에 의해 지자체장이 선출되고 있는 상황에서 지자체의 예산자율권이 선거 전략에 활용될 수 있음을 고려하면, 중앙정부가 지방정부를 신뢰하지 못하는 상황에서 효과적인 사업추진을 위한 예방책이었을 가능성도 있다.

이상의 내용들을 통해 볼 때, 상향식 농촌지역개발사업 추진과 관련하여 중앙정부의 부정적 시각이 강했음에도 농촌사회의 내생적 발전을 위한 다양한 상향식 사업이 추진된 상황은 매우 역설적이다. 결국 상향식 농촌지역개발사업은 관료사회의 지지와 확신이 없는 상황에서 국정철학에 의해 위로부터 추진된 것이다. 물론 상명하복을 중시하는 관료사회에서 주어진 과제를 수행하는 것은 당연한 것이지만, 운영상의 묘를 살리는 과정은 결국 관료조직의 손에 맡겨질 수밖에 없다. 따라서 부정적인 시각이 강한 상황에서 관료사회가 취한 입장은 국정철학의 의도와 다른 방향으로 수행될 가능성을 안는다.

2. 참여주체의 역할과 권한 분석

가. 주민

1997년 시행지침의 농촌정주생활권개발 사업에는 ‘주민’이라는 단어조차 매우 드물다. 주민 역할로 명시된 것도 없으며, 계획수립절차에 언급될 뿐이다. 개발계획수립자는 시장·군수와 협의하여 계획을 수립하되, ‘지역주민의 개발수요 등을 조사’하도록 되어 있고, 시장·군수는 개발계획서(안)에 대하여 ‘공청회를 개최하여 주민의견을 수렴’하도록 제시된 정도이다(Ministry of Agriculture and Forestry, 1996: 1897). 즉 주민은 계획수립의 주체가 아니며, 정부에서 정해진 사업내용에 맞추어 수립된 계획내

Table 7. The Recognition of Right about Bottom-up Rural Development

... 중략 ... 그동안 진행됐던 농업구조개선책은 ... 중략 ... 추진과정에서 자율농정을 표방했지만 실제 중앙집권적 농정을 벗어나지 못했다. ... 중략 ... 이 같은 문제점을 해결할 수 있는 길은 지방으로 조직과 재정, 권한을 이양하는 지방분권밖에 없다는 것이 학계나 현장 농민들의 한결같은 주장이다. 이에 대해 박진도 충남대 교수는 “중앙정부 관료들은 자신의 권한이 약해지는 것을 원하지 않을 뿐만 아니라 지방관료나 농민의 자율적 능력을 신뢰하지 않는다” 며 ...중략... 박 교수는 또 지방분권이 이뤄지지 않은 것에 대해 “정치적으로 생생을 내기 위해 중앙정부가 농정을 직접 챙기려고 하기 때문”이라며... (Korea Farmers Newspaper, 2005.4.28.)

... 중략 ... 유도형 전 경기도농정국장은 “최근 공모방식으로 추진되는 경기도의 선택형 맞춤형농정이나 강원도의 새농어촌 건설운동 같이 현장에서 요구되는 사업을 포괄보조금 방식으로 지원하는 것이 가장 바람직하다” 고 주장하고 있다... 중략 ... (Korea Farmers Newspaper, 2005.4.28.)

용이 지역환경 등을 고려한 타당성 정도에 대한 의견을 묻는 정도이다.

상향식 사업초기인 2005년 사업지침의 주민 역할은 권역별 추진위원회 구성·운영, 마을개발협의회 참여, 예비계획수립 및 사업신청, 명예 공사감독 운영, 유지관리 역할로 제시된다. 그러나 마을개발협의회 활동범위를 보면(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004: 362), 주민 역할은 예비계획을 위한 간담회에 참여하고, 기본계획수립, 세부설계, 사업시행 추진과정에서 설명회 참석으로 되어 있다. 따라서 상향식 사업초기 주민역할은 하향식 접근보다 농촌지역개발사업 추진과정에 대한 참여영역이 확대되었다. 그러나 당시 예비계획서수립은 주로 공공기관, 사업신청은 지자체가 담당하고, 명예공사감독은 실질적인 권한이 없으며, 유지관리는 사업완료 후의 역할이라는 점에서 보면, 주민 역할은 하향식 방식과 크게 다르지 않다.

2010년 포괄보조사업 이후 주민역할은 명시적으로 제시되어 있지 않은데, 상향식 사업 취지에 맞추어 주민주도 상황으로 사실상 간주하고 제시하지 않은 것으로 생각된다. 이 같은 내용은 2012년 사업지침 내용을 보면 보다 구체적이는데, 사업신청을 주민이 시장·군수에게 하도록 되어 있어 주민주도로 사업이 시작되는 것을 보인다. 농촌지역개발사업과 관련된 예산제도는 2010년 이후 포괄보조제도로 변화되었는데, 이후의 사업들은 2010년 사군별로 작성된 포괄보조사업 5개년 계획에 포함된 사업만을 대상으로 권역이 선정된다. 따라서 포괄보조사업계획에 포함시키기 위한 주민에 의한 계획서 작성 등이 필수적으로, 주민에 의한 사업추진 성격이 강화되었음을

보인다. 그러나 5년마다 마련되는 포괄보조계획 자체가 지자체 주도하에 대부분 외부전문기관에 의해 수립되고 있음을 볼 때, 계획에 대상지를 포함시키기 위한 주민의 역할은 인정되나, 계획서 작성에서 차지하는 주민의 역할이 어떠한가에 대한 것은 생각할 여지를 남긴다.

나. 지원조직

1) 공공부문

1997년 시행지침에서 계획수립 주체는 시장·군수이나, ‘농어촌진흥공사 등에 위탁하여 수립함을 원칙’으로 한다(Ministry of Agriculture and Forestry, 1996: 1897). 당시 농어촌정비법(1997년)의 위탁규정은 Table 8과 같이 제33조(생활환경정비사업 시행자)에 제시되어 있는데, ‘위탁’은 각종법률에 규정된 행정기관장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정)을 말한다. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 8조 2항과 같이 지자체 업무담당자는 감독책임이 있으나, 발생하는 문제는 수탁 받는 기관에 속한다.

따라서 주민과 접점으로 수행되는 업무가 많은 상황에서 발생하는 민원 등의 문제를 담당자 입장에서는 위탁 가능한 기관에 위임하는 것이 편할 수 있고, 추진과정 및 완료 후에 발생 가능한 문제 등에 대한 책임소재에서 지자체는 비교적 자유로울 수 있다. 명시적으로 위탁 수립함을 원칙으로 하는 것은 해당 공공기관에 대한 업무의 독점권한을 사실상 부여한 조치로서, 지자체의 책임회피 의식과 공조직의 이익이 일치된다.

2005년 시행지침에는 공공기관에 대한 위탁이 더욱

Table 8. The Enactment Regarding Trust & Commission

<농어촌정비법 1997년>

제31조 (생활환경정비사업의 대상범위) ②생활환경정비사업중 제2조제7호 가목 및 나목의 집단화된 마을조성과 재개발 대상마을의 정비사업은 농어촌생활환경정비구역(이하 “생활환경정비구역”이라 한다)으로 지정·고시된 지역을 대상으로 한다.

제33조(생활환경정비사업 시행자)①생활환경정비사업중 제31조제2항의 사업은 시장(도농복합형태 시의 시장을 말한다. 이하 이 장에서 같다)·군수, 농어촌진흥공사가 시행한다.

②시장·군수는 제1항의 생활환경정비사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 경우에는 농어촌진흥공사, 대한주택공사, 한국토지공사 및 주택건설촉진법 제6조의 규정에 의하여 등록된 주택건설사업자에게 사업의 전부 또는 일부를 위탁하여 시행하게 할 수 있다.

<농어촌정비법 2014년>

제33조(생활환경정비사업 시행자)②시장·군수구청장은 제2조제11호가목 및 나목에 해당하는 생활환경정비사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하면 한국농어촌공사, 한국토지주택공사, 지방공기업 및 주택건설 사업자에게 사업의 전부 또는 일부를 위탁하여 시행하게 할 수 있다.

<행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 2014년>

제8조(책임의 소재 및 명의 표시)①수임 및 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수임 및 수탁기관에 있으며, 위임 및 위탁기관의 장은 그에 대한 감독책임을 진다.

②수임 및 수탁사무에 관한 권한을 행사할 때는 수임 및 수탁기관의 명의로 해야 한다.

강조된다. ‘필요한 경우 시행계획수립, 사업시행 등 사업의 일부 또는 전부를 농업기반공사 등 전문기관에 위탁하여 시행할 수 있으며, 위탁 시행 시에는 가능한 시행계획수립, 사업시행 등을 일괄 위탁하고 이 경우 업무의 범위를 명확히 정하여야 함(Ministry of Agriculture and Forestry, 2005: 346)’으로 되어 있는데, 시행지침만으로 볼 때 가급적 공공부문에 대한 일괄수탁을 권장하는 경향을 보인다. 당시 상향식 사업에 대한 정부의 시각이 주민과 지자체에 대한 부정적 시각에서 사업을 진행해야 하는 관료조직의 입장에서 중앙정부는 통제 가능한 전략을 취한 것으로 볼 수 있다. 또한 당시 추진된 상향식 사업내용이 주로 생활환경개선이 중심이었음은 하향식 집행전략에 익숙한 공조직이 보다 효과적이었을 수도 있다. 2005년은 비교적 상향식 농촌지역개발사업 초기로 경험이 부족한 주민과 지자체의 혼란을 방지하고, 업무진행을 효과적으로 처리하기 위한 것으로도 생각해 볼 수도 있다.

그런데 2005년 시행지침에서 농업기반공사 역할은 권역별 예비타당성 조사, 기본계획안 작성(사전환경성검토, 문화재지표조사 포함) 및 기술지원(설계, 감리, 사후관리), 지역발전건설팅, 사업시행(계획수립), 마을주민 교육 지원으로 되어 있어(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004: 347), 거의 모든 상향식 농촌지역개발사업 업무를 대행한다. 사업추진체계에서는 예비타당성 조사결과를 바탕으로 중앙부처는 대상지를 선정하도록 되어 있는데(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004: 346), 농림부장관은 농업기반공사로 하여금 지역주민이 수립한 예비계획을 토대로 사업이 신청된 예정지에 대하여 자연·사회적 입지여건, 주민참여 의지, 각종 제약요인 등 예비타당성조사를 실시하도록 되어 있다. 단 예비타당성 조사에는 민간전문가를 참여시켜 시행하도록 되어 있다(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004: 349). 즉 2005

년 당시에는 사실상 선정권한이 예비타당성조사를 시행하는 기관의 역할이 컸음을 생각해 볼 수 있는데, 중앙부처와 산하기관이 일종의 상하관계를 형성하고 있음을 고려할 때, 중앙정부의 영향력이 매우 큰 상황이었을 것으로 생각된다.

2012년 시행지침 내용에서는 공공기관의 명칭, 역할 등의 내용이 제시되지 않는다(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012). 그러나 여전히 공공기관에 대한 위탁규정은 유효하며, 농어촌정비법 제71조에 근거한 기획기술지원단(Table 9.참조)이 농어촌정비법 시행령 제66조에 근거하여 공공기관 업무를 수행한다. 당시 기획기술지원단은 별도조직으로 만들어 졌으나, 구성원 대부분이 공공기관 인력으로 구성되어 있고, 2014년 현재 한국농어촌공사 내 조직임을 고려할 때, 공공부문이 사업에서 갖는 역할은 결코 줄지 않았고, 중앙정부의 직접적 통제는 더욱 강해졌다고 생각된다.

위와 같은 상황을 고려할 때, 상향식 방식으로 추진은 하되, 사실상 중앙부처 산하기관을 활용한 접근방식을 택하고 있다는 점에서 외부에 보여지는 사업프로세스는 상향식으로 되어 있지만, 사실상 중앙정부 주도의 농촌개발 사업을 피하는 모습으로 판단된다.

2) 민간건설팅회사

민간부문 역할에 대한 언급은 1997년 지침에서는 찾기가 어려우며, 2005년 지침에는 공공부문과 동일하게 ‘필요한 경우 시행계획수립, 사업시행 등 사업의 일부 또는 전부를 농업기반공사 등 전문기관에 위탁하여 시행할 수 있으며, 위탁 시행 시에는 가능한 한 시행계획수립, 사업시행 등을 일괄 위탁하고 이 경우 업무의 범위를 명확히 정하여야 함(Ministry of Agriculture and Forestry, 1996: 346)’의 구절에서 찾아 볼 수 있다. ‘농업기반공사 등 전문기관’의 표현을 2007년 시행된 민간건

Table 9. The Enactment Regarding Planning & Technique Support Office

<농어촌정비법 2014년>

제71조(기술지원 등) ① 농림축산식품부장관은 생활환경정비사업의 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌마을정비계획 및 생활환경정비사업 시행계획의 수립과 조사·설계 등 사업의 원활한 추진과 생활환경정비사업으로 조성되는 시설물의 품질관리를 위하여 기획·기술지원을 하여야 하며, 이에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌마을정비계획 및 생활환경정비사업 시행계획을 세우는 데에 필요한 설계 및 집행상의 기술지원을 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획기술지원단을 설치하여 운영할 수 있다.

<농어촌정비법 시행령 2014년>

제66조(기획기술지원단의 구성과 운영) ③ 기획기술지원단은 다음 각 호의 사람으로 구성한다. <개정 2013.3.23.>

1. 농림축산식품부 소속 직원 중에서 농림축산식품부장관이 임명하는 사람
2. 농어촌의 개발에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 농림축산식품부장관이 위촉하는 사람

설팅회사 등록제 등으로 유추해 보면, 민간컨설팅회사에 해당되는 것으로 생각된다. 그런데 농어촌공사 이외의 전문기관은 ‘위탁’ 근거가 없어 결국 위탁된 기관을 통해 나오는 부분적인 사업에 참여할 수밖에 없다. 농림수산식품부와 한국농어촌공사가 발행한 농어촌개발 민간컨설팅회사 현황책자와 (Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries-Korea Rural Community Corporation, 2010; Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries-Korea Rural Community Corporation, 2011) 민간컨설팅회사 등록요건에 참가가능 전문분야를 제시하도록 한 조치는(Korea Rural Community Corporation, 2007; Korea Rural Community Corporation, 2012) 결국 각 사업의 하위부분별 참여영역을 설정하도록 한 것으로, 위탁기관이 수행하는 상향식 농촌지역개발사업에 협력업체 지위를 확인하게 해준다.

그러나 공공부문과 마찬가지로 2012년 사업지침에는 민간부문과 관련된 언급을 찾아보기 어렵다(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012). 그렇지만, 2014년의 경우에도 위탁규정에 근거하여 다수의 상향식 농촌지역개발사업과 관련된 사업에서 위탁받은 공공기관이 민간컨설팅업체를 선발하는 모습은(Korea Rural Community Corporation Iksan Branch, 2014. 5), 공공부문과 민간컨설팅회사는 지원조직으로서 성격은 유사하나 민간컨설팅회사는 실질적으로 공공부문에서 나온 사업에 부문별 용역을 수행하는 수준에 지나지 않는다. 이러한 지원조직 간 위계설정은 공공부문에 비해 민간부문이 수익을 목적으로 사업에 접근할 수밖에 없는 현실에서 공공부문의 관리적 성격으로 볼 수도 있으나, 2012년 지침에 내용이 제시되지는 않았지만, 공조적이 민간컨설팅회사 보다 권한에서 우위에 있고, 통제적 위치에 있음을 확인할 수 있다.

3) 정부

가) 중앙정부

1997년 지침에는 중앙정부 권한이 명확히 제시되어 있지 않다. 그러나 2005년 지침에는 사업대상지 선정권한을 갖고 있으며, 사업추진과 관련된 기본방침 시달, 예산지원, 마을정비구역지정 승인, 추진상황 점검·평가, 보완대책 추진으로 되어 있다. 특이한 점은 1997년 지침에는 사업대상지 선정권한이 시장·군수에게 있으나, 2005년에는 중앙정부가 갖는다는 점이다. 이러한 점은 앞서 말한 지방정부가 사업추진을 할 만큼의 역량이 부족하여, 효율적 추진을 위한 선택일 수 있지만 상향식 농촌개발 추진배경이 되었던 지역농정 실현과는 거리가 있다. 또

한 마을종합개발사업 메뉴(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004: 359)를 통해 설치할 수 있는 시설과 지원 내용을 명시한다든지, 추진할 사업내용(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004: 344)을 제시하는 것은 상향식 사업에서 주민의 자율성을 크게 훼손하는 것으로 ‘주민은 그저 주어진 메뉴를 선택하는 정도’의 자율성을 갖는다.

또한 사업시행과 관련된 계획변경은 1997년에는 시장·군수가 조정하고, 시·도지사 승인 후, 중앙정부에 보고하는 것으로 되어 있지만, 2005년부터 50% 이상의 변경은 사전에 중앙정부와 협의 하도록 되어 있어 사전승인 성격이 짙어, 중앙정부가 갖는 권한이 이전보다 강해졌음을 암시한다.

지역의 예산자율성을 높이기 위해 2010년 시작된 포괄보조 예산제도 역시 농촌지역개발과 관련된 사업이 중앙부처 한 곳으로 통합된 것이 아니라, 부처별 담당하던 사업들이 통합되면서 기존의 중앙부처들이 지역을 분할하는 형태로 추진되어 관할지역에 대한 중앙부처의 영향력 혹은 업무내용은 오히려 증가되었다. 사업관할지역에 대한 사업대상지 선정권한은 여전히, 대체가능한 다른 부처사업이 없는 현실에서 사업별 예산이 확대되어 지자체 입장에서 사업이 갖는 중요성이 강화되었다.

2012년 지침에는 중앙정부가 갖는 권한이 이전보다 강화된다. 공공부문의 기획기술지원단이 농식품부의 직접관할에 있는 별도조직으로 업무를 직접관장하고, 사업성검토(이전의 예비타당성 검토)를 직접 시행한다(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012). 명시되진 않지만, 이를 토대로 사업대상지를 선정하고, 세부사업별 사업내용은 가이드라인으로 바꾸어 중앙정부가 갖는 권한은 보다 더 강화된다.

국토개발 시각에서 지역개발은 국가가 의도하는 방향으로의 인위적 국토관리라는 점에서, 어느 정도의 개발에 대한 공통된 지향성은 필요하다. 하지만, 내생적 발전을 지향하는 상향식사업 성격을 고려하면, EU의 Leader 프로그램과 같이 주민이 자발적인 의지를 모아서 계획서를 제출하면 심사과정을 거쳐서 어떤 사업내용이든 농촌개발 사업으로 인정될(Park-Lee, 2009: 148) 필요가 있음을 고려해야 한다.

따라서 사업지침서에 대한 내용분석을 토대로 볼 때, 지역농정 실현과 상향식 사업추진을 말하지만, 중앙정부가 갖는 권한과 역할은 주민, 지자체 보다 강하고, 공조적을 통제하는 상황이다. 중앙정부는 사업시행에 대한 법령, 지침에 대한 제·개정 및 선택 권한을 갖고 있어 어떠한 경우에도 권한에 있어 지방정부보다 우위에 서는 것이 보통이다. 상향식 농촌지역개발사업 추진이후 더욱

강화된 중앙정부 권한을 볼 때, 과연 우리가 말하는 상향식사업이 학문적 내용, 혹은 외국의 사례에서 보는 것과 동일한 것인가에 대해서는 깊은 의구심이 남는다.

물론 주민과 지자체가 상향식 사업을 추진할 만큼의 역량을 제대로 갖추지 못한 상황에 기인했을 수도 있다. 상향식 사업초기부터 지역리더를 대상으로 한 역량강화 교육이 지속적으로 추진되고 있음과(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2013) 근래의 활성화 지원센터 설립과 이를 통한 주민역량강화를 위한 노력은 주민과 지자체의 사업추진 역량이 부족한 상황으로 해석할 수도 있다. 그러나 내생적 발전을 위한 상향식 접근이 갖는 인간관을 생각해 보면, 우리 농촌에서 과연 주민과 지자체에 대한 믿음을 근거로 한 자율성을 보장하면서, 지역농정 실현을 위한 중앙정부의 확신과 시도가 추진체계에 반영된 적이 있었는지조차 의문시 된다.

나) 지방정부(시·군·구, 시도)

1997년 지침에는 대상지 선정권한이 시장·군수에게 있다. 1995년 지방자치법 실시되었음을 고려할 때 시장·군수에게 속해 있는 지자체장에 의한 부정사례, 지역개발 사업을 실질 지원할 수 있는 사업예산이 부족한 상황에서 지역개발과 관련된 공약실현을 위해 사업선정권한이 지지자에 대한 보상차원에서 접근될 가능성이 있다. 따라서 2005년 이후 중앙정부의 선정권한은 이 같은 폐단을 막기 위한 조치였을 가능성도 있다. 관료사회가 갖는 특징이 문제에 대한 예방적 접근을 중시한다는 점에서 지자체장과 관련된 각종 부정비리 보도 등은 이러한 사실을 증거 한다. 시·도는 계획변경에 대한 승인과 중앙정부에 대한 보고를 중심으로 역할이 설정되어 있어, 사실상 시도 단위 지방정부 역할은 시·군과 중앙정부 사이에서 사업과 관련된 정보의 이동통로 정도로 생각된다.

2005년 지침에 시·군은 예정지조사 및 예산신청, 마을개발협의회 구성·운영, 시·군농정(지역개발)심의회 운영, 기본계획 수립, 마을정비구역 고시, 사업시행계획 수립 및 사업시행, 유지관리 업무를, 시·도는 예산신청, 시·도농정(지역개발)심의회 운영, 기본계획 확정, 마을정비구역 지정승인 신청, 사업시행계획 승인인데, 시·군 역할의 상당부분이 위탁규정에 근거하여 공공부문을 중심으로 민간건설팅회사가 참여하는 형태로 이루어지고, 시·도는 기본계획과 사업시행계획에 대한 승인권한을 갖는다(Ministry of Agriculture and Forestry, 2004). 즉 시·군의 담당업무는 확장되어 있는 것처럼 보이지만, 사실상 감독정도에 국한되고 시·도는 상향식 사업취지에 맞는 권한을 확보한다. 그러나 시도 역할은 시·군 업무와 중복된 것이 많아 중앙정부에 대한 보고업무가 여전히 중시

되고 있음을 볼 수 있다.

2012년 지침을 바탕으로 한 지방정부 역할은 상당부분 동일하다(Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012). 그런데 보조금의 사용·용도 제한이 추가되었는데, 그 내용을 보면 주민소득사업과 관련된 대부분의 행위가 금지되어 있는 등 사업비 활용에 대한 제한 사항이 구체적으로 명시된다. 이를 통해 볼 때 상향식 사업에 따른 지방정부 권한이 시·도는 기본계획, 사업시행계획 승인 등의 권한이 강화되었지만, 상향식 사업취지와 달리 지방정부 내에서 조차 기초자치단체가 갖는 권한과 역할은 축소되고 있다.

Table 10은 연도별 참여주체별 권한과 역할을 정리한 것인데, 이상의 내용으로 볼 때 국내 상향식 농촌지역개발사업 추진과정에서 나타나는 역할과 권한은 두 가지 중요한 흐름을 보인다. 첫째는 중앙정부의 역할과 권한은 지역농정 실현과는 반대로 지속적으로 강화되고, 지방정부를 통제하면서 공조직에 대한 업무분담이 강화된다. 둘째는 하향식 농촌지역개발 사업에서 중심이 되어 온 공공기관이 갖는 역할과 권한은 여전히 법률과 지침에 의해 강화 혹은 유지되고 있음을 확인할 수 있다.

이를 풀이하면 현재의 농촌지역개발사업은 상향식사업으로 제시되고 있지만, 여전히 관료사회에서는 자신들이 갖는 권한과 역할의 증대를 위한 노력이 지속되고 있음을 보이고 있어, 지역농정 실현이라는 상향식 사업추진 취지와 다르게 추진되는 상황이다. 또한 공조직은 조직이 갖는 영향력과 중앙정부 필요에 의해 권한과 역할이 여전히, 정부를 제외한 지원조직 내에서 조차 갑, 을 관계가 형성되고 있음을 짐작해 볼 수 있다. 따라서 우리의 상향식 농촌지역개발사업을 올바르게 뿌리내리기 위해서는 기득권의 과감한 포기와 함께 농촌지역개발을 담당할 새로운 신설기구를 만들거나, 민간과 공조직을 통합 형태로 운영하는 등의 접근으로 주민지원조직이 수평적인 관계에서 협력적으로 주민을 지원할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

이상의 내용의 이면에는 결국 관료조직 스스로가 확신을 갖지 못한 상황에서 국정이념을 따라가는 과정에서 관료조직이 택할 수 있는 행동유형이며, 정책선택 과정이다. 따라서 국정이념에 급급하여 새로운 정책과 추진방법 등이 만들어지거나 변경되기에 앞서 관료들이 확신을 갖고 그에 따른 정책개발이 이루어져야 할 필요성을 볼 수 있다. 따라서 정책과 관련된 논의에서 농촌주민과 관료들의 대화 및 협의과정이 보다 폭넓게 형성되어야 한다.

Table 10. The Role and Rights of Principal Agents

Year	Principal agents					
	Residents	Support Organizations		Government		
		Public Sector	Private Sector	Local		Central
			Cities & Counties	Cities & Provinces		
1997	<ul style="list-style-type: none"> · Resident's opinion survey · Participation in the Public hearing 	<ul style="list-style-type: none"> · Principal Agent of Establishing a Plan · Assignee of the Committee 	-	<ul style="list-style-type: none"> · Site Selection for a Project · Plan Change and Adjustment 	<ul style="list-style-type: none"> · Approval and Report of Change plan 	-
2005	<ul style="list-style-type: none"> · Organization & Management for Promotion Committee · Participation in the Village Development Committee · Request of the Preliminary Outline Plan · Management the Honor Supervisor · Administration and Maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> · Assignee of the Committee (plan, operation) · Preliminary Feasibility Survey · Draft of Master Plan · Technical Support · Regional Development Consulting · Business Implementation (Plan Establishment) · Resident Education support · preliminary Feasibility Survey 	<ul style="list-style-type: none"> · Professional institution 	<ul style="list-style-type: none"> · Survey for Preparation Field · Budget Application · Organization and Management for a Village Development Committee · Management for the Rural Area Development Council of Cities & Counties · Establishment of Master plan · Business Implementation · Administration and Maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> · Budget Application · Management for Rural Area Development Council of Cities & Provinces · Confirmation of the Master Plan · Application for the Appointment and Approval of Village Redevelopment area · Approval for Business Implementation Plan 	<ul style="list-style-type: none"> · Site Selection for the Project · Instruction of Administrative Policy line · Budget Support · Appointment and Approval of Village Redevelopment Area · Evaluation and Inspection about Driving Situations · Advance of Supplementary Measures · Prior Consultation of Changing Business plan
2012	<ul style="list-style-type: none"> · Application of the Master Business Plan 	<ul style="list-style-type: none"> · Assignee of the Committee · Planning and Technique Support Board(law) 	-	<ul style="list-style-type: none"> · Survey for Preparation Field · Budget Application · Organization and Management for a Village Development Committee · Management for the Rural Area Development Council of Cities & Counties · Establishment of Master plan · Business Implementation · Administration and Maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> · Budget Application · Management for Rural Area Development Council of Cities & Provinces · Confirmation of the Master Plan · Application for the Appointment and Approval of Village Redevelopment area · Approval for Business Implementation Plan 	<ul style="list-style-type: none"> · Administrative Jurisdiction of Planning & Technique Support Board · Business Feasibility Analysis

V. 결론 및 제언

지역농정 실현과 하향식 농촌지역개발사업이 갖는 문제를 해결하고, 농촌사회에 도약의 기회를 줄 것으로 여겨지던 상향식 농촌지역개발사업이 본격적으로 시작된 지 10여년이 지난 지금 상향식 농촌지역개발사업에 대한 평가는 하향식과 크게 다르지 않다. 상향식사업 추진은 주민이 사업의 주체라는 인식을 농촌사회에 이식하는데 도움은 주었지만, 상향식사업이 추진되는 현장의 모습은 ‘상향식 공모제방식’충족을 위한 형식에 치중하는 경향이 강하고, 상향식 농촌개발의 지향인 내생적 발전을 위한 고민과 노력은 찾아보기 힘들다.

상향식 농촌개발 사업에 대한 논의는 주로 해외사례를 소개하거나, 저성과 문제를 농촌사회가 갖는 상황의

문제로 보는 시각이 강하다. 외국사례의 논의에서도 해당사례가 어떠한 부문에 어떠한 성과를 가져왔는가의 제시가 부족하다. 무엇보다 이들 시각이 갖는 문제점은 상향식 사업의 문제를 사업에 필요한 경험과 지식 등이 부족한 농촌사회의 구조적인 상황으로 볼 수 있다는 것이다. 이에 앞서 논의되어야 할 것은 국내에서 현재 추진되는 농촌지역개발사업의 상향식 성격에 대한 검토가 우선되어야 한다.

본 연구는 위와 같은 배경에서 국내 상향식 농촌지역개발사업 성격을 참여자들 역할과 권한을 중심으로 분석해 보는데 목적을 두었다. 초기 상향식 농촌지역개발사업 출현배경을 살펴본 결과 우리의 상향식 농촌지역개발사업은 지역농정 실현, 하향식 개발지향이 갖는 문제에 대한 대책으로 시작되었지만, 직면한 현실문제 해결을

위해 관료사회가 확신을 갖고 접근하기보다 집권자의 이념과 국정철학을 단순 실천하는 모습에 가깝다.

이를 통해 보면 상향식 농촌지역개발사업은 변화되는 사회현실에 대응하기 위한 준비과정에서 관료사회의 확신에서 시작되기보다, 집권자의 통치철학에 맞춘 의도된 기획에 가깝다. 따라서 상향식 사업이 추진되어 가는 과정에서 상향식 사업의 형식인 공모제 방식만이 강조되고 있을 뿐, 주민의 역할은 제한적이다. 이러한 상황은 상향식 사업에 대한 주민과 지방정부에 대한 신뢰의 부족에서 오는 차원으로 생각된다.

뿐만 아니라 참여주체 역할을 시행지침과 관련법조항을 통해 볼 때, 주민은 여전히 표면상 주체일 뿐이며, 상향식 사업이 갖는 일반논의와 달리 지방정부 권한보다 중앙정부의 권한과 역할이 증가하는 경향이 짙다. 지방자치실시에 따라 일부 지방자치단체장에 의한 부정 등의 문제 예방을 위해 중앙정부 권한과 역할이 증대되고 있는 것으로 볼 수 있지만, 지역농정 실현의 측면에서 보면 오히려 하향식 추진 때 보다 역행하고 있는 상황이다.

하향식 농촌개발사업을 담당하던 공공조직은 여전히 사업과 관련된 권한과 역할에서 과거에 비해 그 영향력이 감소되었다고 볼 수 없었으며, 동일 성격을 갖는 민간컨설팅회사에 대한 갑, 을 관계가 형성될 수 있는 문제를 안는다. 즉 중앙정부, 공조직은 상향식사업에 따른 영향력감소보다 자신들이 갖는 기득권을 강화 혹은 유지하려는 관료사회의 속성을 발견할 수 있었다.

따라서 상향식 농촌지역개발사업에 대한 성과와 문제점을 논하기에 앞서 우리는 과연 우리가 상향식 농촌사업을 추진하긴 했는가를 우선 생각해 보아야 한다. 제대로 된 상향식 사업을 추진했다고 보기엔 분석에서 나타난 추진방식과 농촌사회에 대한 관료사회의 인식은 하향식 성격이 짙었다.

이를 토대로 볼 때, 중앙정부는 지역농정 실현이라는 대의와 초기시각을 염두에 두고 과감한 권한이행과 주민과 지방정부에 대한 신뢰를 형성해야 할 것이다. 내생적 발전을 위한 상향식 사업추진과정은 그것이 혹 실패한다 해도 고스란히 주민과 지방정부의 경험과 노하우로 축적되며, 학습의 장으로서 갖는 의의가 크다. 선진국의 성공한 프로그램도 그 이면에는 위와 같은 실패의 경험에 대한 노정의 역사가 있음을 생각해야 한다.

또한 효과적인 주민지원조직 형성을 위해 공공조직과 민간부문을 통합한 준공공조직의 출현과 이들과 주민에 의한 사업계획과 실천이 무엇보다 시급하다. 권한과 역할에서 배제된 채, 더욱이 시장원리에 급급하여 지원을 해야 하는 상황에서 민간지원조직이 과연 제대로 된 역할을 수행할 수 있을지 의문시되기 때문이다. 무엇보다

해외사례에서 보이는 NGO 등이 참여한 지역차원의 대응모습은 지역사회 내 다양한 시민조직 및 운동과 연결시켜 지역의 협력과 감시기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 농촌지역개발사업이 농업인 혹은 해당권역 주민만의 것이 아닌 지역 내 모든 농촌주민의 것이라는 시각 속에서 참여자를 확대하는 방향에서 검토되고 수정되어야 한다.

상향식 농촌지역개발은 농촌사회의 내생적 발전을 위해 그리고 우리사회의 균형발전을 위해 포기할 수 없는 사업이다. 따라서 농촌주민에 대한 신뢰의 형성과 믿음을 토대로, 실패한 경험조차 고스란히 다음의 성공을 위한 밑거름이 된다는 믿음을 바탕으로 제대로 된 상향식 사업으로 변화되고, 정착되어야 할 것이다.

무엇보다 통치자의 국정철학에 기초한 정책설계와 추진보다 농촌주민에 대한 믿음을 바탕으로 관료사회를 중심으로 한 필요성 성찰에 의한 정책개발이 추진되어야 한다. 아무리 좋은 국정이념이 사업화된다고 해도, 이를 운영하는 관료사회의 믿음이 부족한 결과는 이름뿐인 상향식과 이면에 숨겨져 있는 중앙정부의 역할강화가 남기 때문이다.

“모든 사회변화는 그 사회에 내재되어 있는 인식론적 사고에 기하고 있다”는 푸코(Foucault, 1994)와 하버마스(Habermas, 1994)의 주장에 따르면 사회 내 축적된 경험과 이념적 체계는 한 사회의 계획적 상황에 영향을 준다(Kim et al., 2009). 현재의 상향식 접근방식은 농촌사회를 포함한 우리 사회의 경험과 상황을 고려한 나름의 합리적인 정책선택이었을 수 있다. 그리고 상향식 농촌지역개발사업은 지속적으로 추진되고 있으며, 상향식 사업에 대한 농촌사회의 경험이 축적되어 갈 것이다. 따라서 변화된 농촌사회 내 상향식 개발환경에 대응한 정책변화가 지속될 것으로 생각되나, 그 바탕에는 농촌사회 주민에 대한 믿음이 있어야 할 것이다.

본 연구는 국내 상향식 농촌지역개발사업 문제점 개선과 사업성과와 관련한 논의에서 정부의 시각과 문제점을 살펴보는데 도움을 줄 것이다. 뿐만 아니라 상향식 농촌지역개발사업 출현배경 등의 맥락적 분석을 통해 국정철학이 사업화되는 과정에서 관료조직의 확신이 없는 상황의 정책적 대응형태를 살펴볼 수 있어, 사회적 합의에 의한 정책결정과 추진의 중요성을 생각할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

그러나 상향식 농촌지역개발사업과 관련된 정부의 초기시각과 시행지침, 법률 외 정책자료 등의 부족으로 구득 가능한 자료에 한정되어 접근되고, 상향식 사업초기 정책수립 관련자들과의 인터뷰 등을 통한 심도 있는 질적 접근을 수행하지 못한 점은 본 연구가 갖는 한계이다.

References

1. Cho J., 2009, Performance and Problem Analysis of Comprehensive Rural Village Development Project : Case Study of the Income project in Gurye Banggwang Villages, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 15(4) : 109-124.
2. Choi J. and J. Seo, 2011, Analysis on the economic achievement factor of the comprehensive rural village development project in Jeollanam-do area, *Journal of the Korean Regional Development Association* 23(3) : 107-126.
3. Cho Y., 2010, A Study on Propulsion system of Rural Development Program in Chungnam Provice, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 16(1) : 35-47.
4. Choi S., 2008, Rechtliche Gruende der Privatisierung oeffentlicher Unternehmen, *Administrative Law Journal* 21 : 189-197.
5. E-Nara(www.index.go.kr/potal/enaraIdx/idxField/userPageCh.do), 2015. 9.10.
6. Foucault M., 1994, *Ethics-subjectivity and Truth*. Cambridge: The MIT Press.
7. Government Information Agency, 2007, Agency report with the citizens in 2007, Seoul : Government Information Agency.
8. Habermas J., 1994, *Postmetaphysical Thinking*, Cambridge : The MIT Press.
9. Ha S., 2007, Korean Local Society and the Necessity of New Strategy, *Economy and Society* 75: 76-105.
10. Hong M., 2004, Activation plan for Comprehensive Rural Village Development Project : Policy materials of Agriculture, Forestry and Fisheries Committee of National Assembly, Seoul : Secretariat of the National Assembly.
11. Hwang H., 2009, Review on Rural Development Project in the United states and Its Application to Korea : Main Street Program, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 15(4) : 147-160.
12. Jang, Y. and E. Song., 2008, Changing Logics of Transparency in Korea 1993-2006 : A Content Analysis of Korean Newspaper Articles, *Korean Journal of Sociology* 42(7) : 146-177.
13. Jeong, H., Seo, H. and D. Lee., 2002, The Roles of Local Government and Green Tourism for Rural Development, *Journal of Local Government Studies* 14(4) : 123-141.
14. John, Dt., 1993, "Where is Rural Policy Headed?". *American Academy of Political and Social Science* 529 : 22-33.
15. Joo K., 2004, Progress direction of Comprehensive Rural Village Development Project, *Rural and Environment* 14(1) : 3-10.
16. Kang K., 2011, Studie über Die rechtliche regelung der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen, a collection of Law treatises 23(2) : 629-657.
17. Kang J., 2009, Local Government 15, Achievement and Challenges in Agricultural rural sector : Focusing on the New Rural Construction Movement, *Kangwon Square* 91 : 40-47.
18. Kang J., 2004, A study of Reform for Rural Policy and Rural Development in Korea : A Case of new Rural Village Cnstruction Drive, Ph. D. thesis in Kangwon National University Graduate School.
19. KDI Economy Policy Information Internet(www.kdi.re.kr/infor/ep_view_source.jsp?num=25946&menu=1), 2015. 9.10.
20. Kim B. and S. Lee, 2011, Quantitative Analysis of the Effect of Fishing Village Development Project, *Ocean Policy Research* 26(2) : 107-130.
21. Kim S., 2002, A study on the change of QOL of Rural People and Directions for Rural Development, *Journal of Agricultural Education and Human Resource Development* 34(3) : 71-90.
22. Kim S., 2006, A Study on the Theories of New Institutionalism and the Adaptation for the Public Administration : Focused on Historical Institutionalism, *Zeitschrift der Koreanish-Deutschen Gesellschaft fuer Sozialwissenschaften* 17(1) : 211-239.
23. Kim J., 2014, Problem and Improvement Measures of Private Consulting Firms Working on Rural Area Development, *Journal of Agricultural Extension & Community Development* 21(2) : 1-28.
24. Kim J., 2013, The Determinants of Business on The Private Consulting Firms of Rural Development, *Journal of Korean Society of Rural Planning* 19(1) : 221-231.
25. Kim J., 2012, Residents cooperate status on Rural Development Project in Rural Fishing Area : focused on Satisfaction the Status of Participation and between

- Eochongye and NoniEochongye, The Korean Government Review 19(3) : 1-22.
26. Kim J., and I. Kwon, 2010, Strategies and measures for capacity building in rural development project, Journal of Agricultural Extension & Community Development 17(3) : 385-418.
 27. Kim J., 2009, A Case study on the Capacity Building Process in Rural Development Project in Korea, Journal of the Korean Regional Development Association 21(3) : 103-122.
 28. Kim J., Kang D. and S. Lee, 2009, Epistemological Understandings of Urbanism and Rurality, Journal of Korean Society of Rural Planning 15(3) : 47-60.
 29. Kim J., 2003, A study on the problem and improvement of down-up approach Strategies for Rural Planning and Development of Incentive-type, Journal of Korea Planners Association 38(4) : 103-121.
 30. Kim Y., 2004, Institutional Change of New Historical Institutionalism, Conference Paper of the Korea Association for Policy Studies, 225-257.
 31. Kim Y. and M. Cha, 1998, Theory and Practice of Regional Development Policy, Anyang : KRIHS.
 32. Korea Farmers Newspaper, '119 Trillion, The Analysis of Agriculture Rural Comprehensive Measures', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2005.2.28.
 33. Korea Farmers Newspaper, 'Rural Village Comprehensive Development Project Debate', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2004.12.27.
 34. Korea Farmers Newspaper, 'Rural Development? For Whom?', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2004.11.18.
 35. Korea Farmers Newspaper, 'Regional Foundation, 1st Regional Leaders Contest', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2004.9.20.
 36. Korea Farmers Newspaper, 'Set Principals and Idealism of Rural Development'in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2004.9.6.
 37. Korea Farmers Newspaper, 'Residents, Local Government-led Rural Development', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2004.5.24.
 38. Korea Farmers Newspaper, 'Agricultural Policy Roadmap, What are the Details?', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2004.2.26.
 39. Korea Farmers Newspaper, 'Participation Agricultural Policy, We Will Open like This', in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 2003.4.10.
 40. Korea Farmers Newspaper, 'Amendment of Agriculture, Forestry and Business conducted Guidelines in 2000 year in Newspaper Article by Korea Farmers Newspaper in 1999. 11.25.
 41. Korea Rural Community Corporation, 2010, Combined report of master plan on the Comprehensive Rural Village Development Project, Wewang : Korea Rural Community Corporation.
 42. Korea Rural Community Corporation, 2007, Announcement guide to register the consulting DATA base, Wewang : Korea Rural Community Corporation.
 43. Korea Rural Community Corporation, 2012, Announcement guide to register the Status of Consulting Company for Farming and Fishing Village Development 2013, Wewang : Korea Rural Community Corporation.
 44. Korea Rural Community Corporation Iksan Branch. 2014.5. Requested proposal for 2nd Reinforcement business on the Comprehensive Rural Village Development Project of Yongmeori Region, Iksan : Korea Rural Community Corporation Iksan Branch.
 45. Lee B., 2008, A Review on Rural Development Policies of the Participatory Government, Journal of Agricultural Extension & Community Development 15(1) : 145-175.
 46. Lee B. and O. Kwon, 2007, A Study on the Changes Features and Counter Measures of Rural Development Policy System in Korea, Journal of Agricultural Extension & Community Development 14(2) : 437-469.
 47. Lee D., 2007, Political subjects for effective rural development, Land 305 : 102-111.
 48. Lee S., Lee J., Yoon J. and S Choi, 2013, Recent Trends of France-EU's Rural Development, Land 384 : 118-131.
 49. Lee S. and H. Lee, 2011, An Analysis on the Economic Effect of the Regional Development Projects for the Basic Settlement Area : In Terms of Income and Employee, The Journal of Korean Public Policy 13(1) : 81-112.
 50. Lee S., 2009, Implementing the Place marketing

- strategy in the rural development projects, Journal of the Korean Regional Development Association 21(3) : 71-101.
51. Lee S., 2005, A Trend Analysis of Local Paper's Reporting about Local Autonomy and A Search for Its Roles, Journal of Communication & Information 31 : 156-185.
 52. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 2013. Result of strengthening ability for Regional development 2012, Sejong : inistry of Agriculture, Food and Rural Affairs.
 53. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2012, Guide of implementations for Agriculture, Food and Rural Affairs 2013, Gwacheon : Ministry of Agriculture and Forestry.
 54. Ministry of Agriculture and Forestry, 2005, Comprehensive Rural Village Development Project, Gwacheon : Ministry of Agriculture and Forestry
 55. Ministry of Agriculture and Forestry, 2004, Guide of agricultural and forestry industries 2005 : related regulations and major changing policies explanation, Gwacheon : Ministry of Agriculture and Forestry.
 56. Ministry of Agriculture and Forestry, 1996, Guide of implementations for Agricultural and forestry industries 1997, Gwacheon : Ministry of Agriculture and Forestry.
 57. Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries-Korea Rural Community Corporation, 2011, The Status of Consulting Company for Farming and Fishing Village Development 2011, Gwacheon : Ministry of Agriculture and Forestry.
 58. Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries-Korea Rural Community Corporation, 2010, The Status of Consulting Company for Farming and Fishing Village Development 2010, Wewang : Korea Rural Community Corporation.
 59. Ministry of Agriculture and Forestry-Korea Agricultural and Rural Infrastructure Corporation, 2009, A study on the development of evaluation index for effective Comprehensive Rural Village Development Project, Wewang : Korea Agricultural and Rural Infrastructure Corporation.
 60. Oh D., 2013, A case Study on Building and Growing Process of Initial Authorized Social Enterprise: Resource Dependency Thory and New Institutionalism Perspective, Social Welfare Policy 40(3) : 269-297.
 61. Park D., Lee M. and E. Son, 2008, Rural Development Policy in Spain: Case of LEADER Program in Jerta Valley, Extramadura, Spain, Journal of Agricultural Extension & Community Development 15(4) : 551-576.
 62. Park D. and M. Lee, 2009, New Trends and Its Implications on the EU's Rural Development Policy, Journal of the Korean Regional Development Association 21(3) : 123-161.
 63. Park J., 2007, A study of Reform for good village selection system of new Rural Village Construction Drive, Masters thesis in Kangwon National University Graduate School.
 64. Park K., 2003, Integrated Rural Development Policy and LEADER Program, the Journal of Community Development 11(1) : 111-136.
 65. Yang W. and S Choi, 2013, Performance Analysis on Income Generation Works in Comprehensive Rural village Development Project by Their Implementation, Journal of Korean Society of rural planning. 19(1) : 55-70.

-
- Received 17 August 2015
 - First Revised 2 September 2015
 - Finally Revised 11 September 2015
 - Accepted 11 September 2015