

지방분권 확대에 대응한 지방자치단체의 농촌정책 추진 여건 분석 - 일반농산어촌개발사업 추진 시군을 중심으로 -

성주인 · 송미령
한국농촌경제연구원

Condition for Rural Development Led by Local Governments in the Era of Increasing Devolution

Seong, Joo-In · Song, Mi-Ryung
Korea Rural Economic Institute

ABSTRACT : The purpose of this study is to figure out the current condition of local governments (Si or Gun) to implement rural development policy in the face of the central government's drive for increasing devolution. Since late 1990s or early 2000s when scope of rural policy began to expand quantitatively, there has been considerable increase in rural residents' participation into community projects as a whole. Nevertheless, there exists regional differentiation in local governments' efforts to systematically support rural development projects (CRDP: Comprehensive Rural Development Programme) and community activities by setting up intermediary organizations or hiring rural development professionals in a public office. According to this survey on local government officials, regions that have made such efforts to support rural policy at a local level, show more advanced level of institutional capacity than other regions in local decision making process for CRDP, role of strategic rural developmental plans, vitality of community actors, etc. In the era of increasing devolution, these differences can be expected to result in diverging performances of each area in regionalized rural policy. The central government needs to introduce EU's LEADER-type rural development programmes to support community activities by various local actors and at the same time promote local governance building for rural policy, adopting institutional rewarding system such as rural planning contract.

Key words : Rural Policy, Local Governance for Rural Development, CRDP (Comprehensive Rural Development Programme), Devolution, Intermediary Organization

I. 서 론

1990년대까지 대체로 농촌 생활환경정비사업이 중심을 차지했던 농촌정책 영역은 2000년대 전후를 기점으로 지속적으로 확대되어 농촌관광 및 농특산물 가공을 포함한 6차산업화, 경관 등 농촌 자원 보전, 주민 역량 강화 등에 이르기까지 다양한 분야를 대상으로 하게 되었다. 좁은 의미의 지역개발에 한정하지 않고, 보건·복지, 교육, 문화 등 광의의 삶의 질 향상 정책까지 포괄할 경

우 농촌정책 대상은 더욱 확대되어왔다.

중앙정부 중심으로 정책이 시행되고 지자체는 전달자 또는 사업 시행자 역할에 머물렀던 과거 방식에서도 벗어나 지방의 역할과 재량을 확대하는 방향으로 제도 개선 작업이 꾸준히 이루어졌다. 대표적으로 2010년 포괄보조금 제도가 도입되면서 농촌 지역을 대상으로 일반농산어촌개발사업이 지금까지 시행되어왔다. 지자체의 재량을 최대한 높인다는 포괄보조금 제도의 취지를 살리고자 일반농산어촌개발사업에 대한 개선 작업도 꾸준히 진행되어왔다. 예컨대 2018년에는 농촌 중심지 활성화 사업의 세부 지구 구분을 폐지하였고, 마을 단위 사업은 사업 유형 구분을 통합하여 분야에 제한 없이 사업을 추

Corresponding author : Seong, Joo-In
Tel : +82-61-820-2199
E-mail : jiseong@krei.re.kr

진토록 하였다. 창의적 내용의 농촌다움 복원사업을 신규 추진하고 지역 자원을 활용한 농촌 신활력 플러스 사업을 도입하는 등의 변화가 있었다(Song et al., 2018).

이처럼 농촌정책의 영역이 확장되고 지역개발사업 추진에 관한 지방의 역할도 강화되었지만, 지역의 농촌정책 추진 역량을 전체적으로 진단하는 작업은 최근 들어 이루어지지 않았다. Song et al.(2010) 및 Song and Kwon(2011)에서는 지자체의 포괄보조금 제도 운영 실태 등을 다루고 있지만, 제도 도입 직후 상황에 대한 논의여서 최근 변화에 대한 추가적인 고찰이 필요하다. Cho(2010)은 충남 지역 사군들을 사례로 농촌개발사업 추진체계를 진단하였는데, 역시 2010년도 상황에 대해 분석한 것이다. 최근에 농촌 지역개발사업 효과와 관련해 Park et al.(2017) 및 Kwon and Jang(2015) 등의 연구가 이루어졌지만, 사업 대상지역 주민에 대한 조사 결과를 바탕으로 분석이 이루어져 지역 차원의 농촌정책 추진 여건을 전체적으로 조망하는 데는 한계가 있다.

지방의 농촌정책 추진 역량이 미약하다는 지적들이 있지만, 효과적인 농촌 지역개발 지원 체계를 갖추려는 지자체 및 현장의 노력도 진행되어왔다. 마을만들기나 6차산업화, 로컬푸드 육성 등을 지원하는 중간지원조직을 설치해서 행정 및 현장 지원 역할을 담당토록 하는 지자체가 늘어나고 있다. 현장의 활동 주체들도 증가하는 추세이다. 일례로 농촌에서 활동하는 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제 조직 개수는 2010년 173개에서 2016년 3,502개로 급증하였다(Kim et al. 2018). 이러한 현장의 변화가 일률적으로 나타나지 않고 지역에 따라 차별적으로 진행되는바, 지자체별 농촌 지역개발 추진 역량은 과거에 비해 더욱 큰 편차를 나타내리라 예상된다. 따라서 향후 중앙정부의 농촌정책 방향 설정은 지자체에 따라 상이한 발전 수준을 보이는 정책 추진 기반에 대한 진단을 기초로 해서 이루어질 필요가 있다.

특히 문제인 정부에서는 지방분권을 핵심적인 정책 기조로 내세우면서 지방의 재정 자율성 강화를 위해 포괄보조사업을 중심으로 한 기존 지역개발사업 예산의 대폭적인 지방 이양을 추진하고 있다. 이러한 여건 변화에 따라 중앙정부 주도의 보조금 사업 기획·집행 방식으로 진행된 기존 정책 관행은 더 이상 유효성을 갖지 못할 것이며, 지자체 단위의 역량 수준이 농촌정책 성과를 좌우하는 핵심 변수가 될 전망이다. Park et al.(2002) 및 Park and Lee(2004)를 비롯하여 그동안 농촌정책 영역에서도 지방분권 확대를 당위적으로 강조한 논의들은 있었지만, 최근 대두되는 정책 여건 변화를 고려하여 정책 과제를 다룬 연구는 현재까지 이루어지지 않고 있다.

이러한 배경에서 본 논문은 현 시점에서 지자체의

농촌정책 추진 기반이 어떠한 수준에 와 있는지 진단하는 것을 목적으로 한다. 특히 사군 포괄보조사업에서 가장 큰 부분을 차지하는 일반농산어촌개발사업이 시행된 지역을 중심으로 중간지원조직 설립·활용을 비롯해서 효과적인 농촌 지역개발 거버넌스를 구축하려는 움직임들이 어느 정도 확산되고 있는지 사군 단위로 현황을 고찰한다. 그리고 분권적 농촌정책 추진 역량 수준이 실제 지자체별로 어떠한 차이를 보이는지 진단하고자 한다. 이러한 지자체 상황에 대한 실증적 고찰에 바탕을 두어 향후 중앙정부 및 지자체에서 견지해야 할 분권적 농촌정책 방향과 과제들을 제시하고자 한다.

II. 선행연구 및 시사점

1. 주요 선행연구 동향

그동안 주요 농촌 지역개발 관련 선행연구에서 제기된 주장들을 검토해봄으로써 주요 시기별 정책의 쟁점, 당면한 과제 등을 파악할 수 있다. 2000년대 이후를 중심으로 최근에 대두되는 분권 확대 기조에 이르기까지 대표적인 논의들을 간략히 고찰하고자 한다.

우선 2000년을 전후하여 농촌 지역개발 분야에서는 주민 참여에 의한 농촌개발에 대한 논의가 두드러진다. 대표적으로 Park et al.(2000), Song and Seong(2004) 등이 해당된다. 농촌개발사업이 양적으로 확대되었지만 오히려 주민 참여는 저하되었다는 문제의식이 이들 연구의 밑바탕을 이룬다. 정책적으로도 이런 문제의식이 확대되었는데, 2000년대를 전후하여 일부 지자체에서 촉발한 주민 참여형 농촌개발사업(대표적으로 강원도에서 1998년 시작한 새농어촌건설운동이 해당)이 여러 정부 부처에도 본격적으로 확대되기에 이르렀다. 이와 같은 주민 참여 농촌개발 확대 방향을 뒷받침하는 연구로서 진행된 Song and Seong(2004)에서는 마을개발사업 시행 지구에 대한 조사 결과를 바탕으로 주민 참여도가 높은 마을일수록 마을개발사업에 대해 주민들이 성과를 높게 평가한다는 분석 결과를 제시하였다.

Park et al.(2002)의 연구에서는 중앙정부가 주도하는 하향식 정책을 극복, 상향식 농촌발전정책으로 전환할 것을 주장하였다. 또한 개별 마을 단위에 치중하거나 그린투어리즘에 중심을 두는 경향과 부처별 경쟁적인 정책 투입 양상을 극복할 것을 제안하였다. 그리고 LEADER 프로그램을 비롯한 유럽연합 등의 사례를 소개하면서 기존 부문 중심 정책을 지역정책으로 전환하도록 방향을 제시하였는데, 이를 위해 지역이 스스로 문제를 해결할

수 있는 역량을 배양하도록 하는 커뮤니티 활성화 프로그램 추진할 것을 제안하기도 했다.

이처럼 여러 가지 정책 제안들이 이루어졌지만, 한국 현실에 맞는 농촌 지역개발의 아이디어들이 구체화된 것은 이론적 연구보다는 일부 지자체의 마을만들기 실험을 통해서이다. 대표적인 사례가 진안군이다. 진안군에서는 군정 기획평가단을 설치하고 외부 전문가를 전임 계약직으로 채용하여 통합적 마을만들기를 추진하였다. 소액사업에서 출발, 중대규모 국비 사업으로 이어지는 단계적 사업 추진 원칙을 정립하였으며, 마을만들기지원센터 설립을 통해 민관협력체계를 구축하는 등 한국 현실에 맞는 농촌 마을만들기 방법론을 정립했다고 평가할 수 있다. 이와 같이 진안군에서 진행한 경험은 Koo et al.(2011)에서 제시하고 있다. 여기에서는 진안군의 사례를 지역 자원과 파트너십을 기반으로 한 지역발전전략으로서 신내발적 발전전략으로 자리매김하면서 지역 내부뿐 아니라 중앙정부나 타 지방과의 파트너십도 강조하고 있다. 지역 내부와 외부의 중재할 수 있는 ‘거버넌스’가 신내발적 농촌발전의 요체라 할 수 있다.

이처럼 소수 선진적인 지자체를 중심으로 농촌정책 추진 기반 구축 시도가 일어났는데, 2010년도에 포괄보조금 제도가 도입되면서 그러한 방향이 전국 단위 정책의 지향점으로 자리잡게 되었다. 포괄보조금 제도 도입에 맞추어 요구되는 농촌정책 체계화 과제에 대해서는 Song et al.(2008)에서 다각도로 제시하고 있다. 지자체를 포함한 현장 수준에서는 ‘기초생활권’ 단위 계획 수립 역할, 지역 주체 형성 등의 과제가 강조되었다.

이러한 포괄보조금 제도가 본격 운영되기 시작한 후 지자체에 나타난 농촌 지역개발정책 변화에 대해서는 Song et al.(2010) 및 Song and Kwon(2011)에서 논의하고 있다. 포괄보조금 제도 운영 실태에 대한 지자체 조사 결과를 바탕으로 지자체 총괄 조정 및 기획 기능 미흡, 거버넌스 구축 미흡, 창의적 사업 추진 시도 부족 등의 문제를 지적하였다. 이에 대한 대안으로 지방의 자율성과 책임성 강화의 일환으로 통합 기구나 조직 설치, 중앙정부 차원의 체계적인 정책 관리 역할, 성과 관리를 위한 모니터링 시스템 필요성 등의 과제를 제시하였다. Song et al.(2010)에서는 통합적 계획 수립, 통합적 사업 추진을 위한 중간지원조직 필요성도 논의하였다. 아울러 지자체 지역개발 담당 공무원에 대한 설문조사를 바탕으로 농촌 개발 관련 영향력 있는 주체, 의사결정 방식, 포괄보조금 도입 후 지역 변화 등에 대해 논의하고 있어, 포괄보조금 제도 시행 초기의 지역 여건에 대한 비교 준거 자료로서 가치가 있다.

Seong et al.(2012a)에서는 지역 역량 형성 문제에 초점

을 두어 농촌 지역개발사업 성과와 한계를 살펴보았다. 농식품부 내부 조사 자료, 통계청 자료 등에 근거해서 농촌 지역개발사업이 일반 주민보다 마을 리더 등 소수 주체들에 의해 주도된다는 점, 사업 시행으로 개별 주체들의 역량은 높아졌지만 지역 단위의 역량 강화에 이르지 못했다는 점 등을 지적하였다. 특히 지역개발 관련 계획 활용 실태 및 지자체 지역개발 추진체계 조사 결과 등을 토대로 지자체 단위 정책 역량이 미흡하다는 것을 주장하였다.

농촌계획제도 정비 문제도 정책 현안으로 제기되었다. 특히 선(先) 계획 - 후(後) 사업 추진 방식을 제도화하여 체계화된 농촌 지역개발을 유도하는 것이 계획제도 정비의 주요 문제의식 중 하나이다. Seong et al.(2011)에서는 조화로운 토지이용 관점에서 이런 방향의 제도 개선책을 논의하였다. Seong et al.(2012b)에서는 기존 지자체 농정은 농식품 생산 지원 중심이어서 정부의 농촌정책 확대 기조와 맞지 않는다는 문제 제기와 함께 농어촌정비법 개정을 통해 지자체의 체계적인 농정 추진기반 구축을 유도하는 방안을 논의하고 있다. 정부에서 2013년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 통해 사군 단위의 농업·농촌발전계획 수립을 의무화한 것은 이런 맥락에서 이루어진 일이다.

최근 가장 중요하게 논의되는 이슈는 중간지원조직 형성 및 현장 주체 육성에 관한 사항이다. 대표적으로 Koo(2018)은 충남의 마을만들기 경험을 바탕으로 중간지원조직 확산을 통한 현장에 대한 지원체계 구축 방안을 논의하였다. Yu(2017)는 기초 단위에서 농업·농촌 분야 정책을 통합 추진하는 실행체계 형성을 위해 자치농정위원회, 기획단 등으로 이루어진 농정거버넌스의 구체적인 구축 대안을 제시하였다. 그리고 유럽 LEADER 방식의 지역 주도형 파일럿 프로그램 추진을 제안하였다.

본문에 초점을 둔 Oh(2016)의 연구에서는 중앙정부 역할 변화 필요성을 제기하였다. 중앙정부가 일일이 필요한 정책 사업을 발굴해서 지역에 보급하는 기존 방식을 극복하고 아젠다 관리 방식으로 전환해야 함을 주장하였다.

2. 시사점 및 분석 과제

이상에서 살펴본 바와 같이 지금까지 농촌정책 영역이 지속적으로 확대되어오면서 시기마다 새로운 정책 과제들이 대두되었다. 2000년대 초반 주민 참여 확대를 우선 과제로 농촌 지역개발사업이 확대되기 시작하여 포괄보조금 제도 도입에 이르면서 지자체의 자율성 확대 및 창의성을 살리는 정책 추진이 과제로 대두되었다. 이는

곧 지역 역량 형성 문제로 귀결된다. 선행연구의 논의를 바탕으로 했을 때 지역 역량 형성은 다양한 지역 주체들의 의견 수렴에 바탕을 둔 합리적인 의사결정 과정을 요하며, 지역 단위 계획과 농촌발전 비전에 기반을 둔 정책 추진이 이루어질 수 있어야 한다. 그리고 중간지원조직 형성을 비롯한 지역 차원의 농촌정책 거버넌스 구축 노력이 뒷받침되어야 한다. 특히 최근의 재정 분권 강화 기조에 따라 이러한 거버넌스 구축은 더욱 절실해진 상황이다.

본 논문에서는 현재의 지자체 농촌정책 추진 상황이 실제 이러한 조건에 어느 정도 부합하는지에 대해 증거 자료에 기반해서 진단하고, 정책 과제를 도출하고자 한다. 논문에서 살펴볼 내용들은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 지자체 특성에 따른 비교 작업의 준거점으로서 중간지원조직 형성을 비롯한 지자체 차원의 농촌정책 기반 구축 및 거버넌스 형성 현황에 대해 살펴보고자 한다. 여기서 지자체의 정책 추진 기반 구축 수준을 판단할 때는, 시군 단위에서 농촌 지역개발을 총괄하는 부서 현황, 지자체 조직 내 관련 분야 민간 계약직 전문가 채용 현황, 중간지원조직 구성 여부 등을 기준으로 삼고자 한다.

둘째, 지자체에서 이와 같이 정책 추진체계를 형성함에 따라 실제 농촌 지역개발을 추진 시 어떠한 차이들이 나타날 수 있는지 분석하고자 한다. 지자체 담당 공무원 조사 내용을 바탕으로 논의를 진행할 것이며, 거버넌스 구축 여부를 기준으로 한 지자체 비교 내용은 크게 정책 과정, 성과, 전망의 세 부분으로 구성된다. 구체적으로 살펴볼 사항은 ① 농촌 지역개발에 관한 지역 의사결정 양상, ② 시군 단위 농업·농촌발전계획의 역할과 농촌발전을 위한 전략계획으로서의 위상, ③ 그동안 추진한 농촌 지역개발사업으로 인한 지역 변화, ④ 분권 강화 이후 농촌 지역개발 전망 등 네 가지이다. 이 중 ①과 ②는 농촌 지역개발정책 과정, ③은 일반농산어촌개발사업을 중심으로 한 성과, ④는 분권 이후 전망에 해당하는 사항이다.

셋째, 재정 분권 확대로 농촌 지역개발 정책 추진 시 예상되는 변화에 대해 진단하고, 향후 정부 차원에서 준비해야 할 과제가 무엇인지 고찰하고자 한다. 앞의 지자체 공무원 조사 결과와 함께 농촌 지역개발 분야 전문가들에 대한 조사 자료를 근거로 논의를 진행할 것이다.

III. 시군 포괄보조사업 이후 농촌 변화

1. 분석 개요

본 논문에서는 2018년 8~9월에 걸쳐 실시한 일반농산어촌 시군 공무원 설문조사 결과 분석을 통해 주된 논의를 진행할 것이다.¹⁾ 전국 일반농산어촌지역에 속하는 지자체(2018년 기준으로 123개 시군)의 지역개발, 농정, 기획·예산 분야 업무 담당 공무원을 대상으로 조사한 설문조사 결과를 분석 자료로 한다. 이메일 및 우편으로 진행된 조사로서 총 104명이 참여하였다.²⁾ 응답자 개요는 <Table 1>에 제시된 바와 같다. 동일 시군에서 복수 응답한 경우를 제외할 경우 조사에 참여한 지자체는 일반농산어촌 시군 123개의 59%에 해당하는 73개 시군이다.

Table 1. Respondents of the survey

Categories		No. of Respondents
Area type	Si	32
	Gun	62
	Unknown	10
Province	Gyenggi	6
	Gangwon	9
	Chungbuk	13
	Chungnam	11
	Jeonbuk	13
	Jeonnam	8
	Gyeongbuk	12
	Gyeongnam	24
	Sejong	1
	Unknown	7
Job field	Planning & budget	17
	Rural policy	18
	Rural development / construction	55
	Others / unknown	14
Age	30s	13
	40s	31
	+50s	55
	Unknown	5

2. 포괄보조금 사업 시행 이후 주요 변화

2010년 포괄보조 방식에 의한 일반농산어촌개발사업을 시행한 이래 지역에서 나타난 가장 큰 변화가 무엇인지 조사한 결과, <Table 2>와 같이 주민들의 농촌 지역개발사업 참여 기회가 늘어났다는 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 이어서 공공시설과 인프라 개선·확충이 2위로 집계되었다. 그동안 농촌 지역개발사업이 역점을 둔 사항이 어떤 부분인지 짐작할 수 있다. 반면에 주민들의 소득 창출 기회가 늘어났다는 응답 비율은 가장 낮게 집계되었다. 또한 공무원의 사업 기획 역량 제고를 답한

비율은 5.5%로 나타났는데, 포괄보조금 제도의 도입 취지 중 하나가 지자체의 창의적 역량 강화임을 감안할 때 기대에 못 미치는 응답률이라 평가된다.

Table 2. Effects of CRDP (Comprehensive Rural Development Programme)

Effects of CRDP	%
Empowerment of local public officials	5.5
Increased budget availability for a local district	12.4
Linkage between related projects for efficiency	9.0
More residents' participation in community projects	27.4
Increased actors, bodies in rural communities	12.4
Enhanced public infrastructure and facilities	26.4
Increased opportunities for residents' income	2.0
Not any noticeable change	5.0
Total	100.0

* Figures are based on multiple responses by 102 respondents

지자체의 지역개발사업 관련 의사결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체를 파악한 결과를 <Table 3>에서 제시하였다. 동일한 문항으로 2010년에³⁾ 조사한 결과를 함께 제시하여 2010년 포괄보조금 제도 도입 이후 변화한 상황을 파악할 수 있도록 하였다. 2018년에는 가장 영향력 있는 주체로 주민 또는 주민조직을 답한 비율이 47.1%로 가장 높았고, 다음으로 단체장(38.2%), 지자체 공무원(10.8%) 등의 순으로 집계되었다. 이는 2010년 조사 결과와 대조를 이룬다. 포괄보조금 제도 도입 시점인 2010년에는 가장 영향력 있는 주체를 단체장이라 응답한 비율이 61.7%로서 2018년 집계치보다 월등히 높게 나타난

Table 3. The most influential local actors in decision making for rural development projects

Actors	Unit: %	
	2010 (n=60)	2018 (n=102)
Head of local authority	61.7	38.2
Local assembly	0.0	1.0
Local public officials	1.7	10.8
Local organizations, NGOs	18.3	2.9
Residents, community groups	18.3	47.1
Total	100.0	100.0

* Figures in 2010 are based on Song et al.(2011), while those in 2018 are based on Song et al.(2018)

것이다. 포괄보조사업이 도입된 2010년 이후 지역개발사업 추진 과정에서 주민들의 참여 과정이 확대되어왔음을 시사하며, 주민 참여를 강조한 그동안의 정책 성과가 일정 부분 실현되었음을 알 수 있다. 또한 농촌 지역개발 분야의 대표 사업인 일반농산어촌개발사업의 경우 중앙차원의 지침에 입각하거나 일정한 절차를 거쳐서 추진되는바, 단체장이나 지역 유지 같은 특정 주체가 영향력을 행사할 여지가 상대적으로 크지 않다는 것도 말해준다.

3. 지자체의 농촌 지역개발 추진 기반 구축

지자체 차원에서 농촌 지역개발 분야를 총괄 기획·관리하는 행정 조직 현황에 대해 조사한 결과, <Table 4>와 같이 농촌 지역개발 총괄 조직이 없다고 답한 시군은 38.5%로 집계되었다. 농촌 지역개발 총괄 조직을 갖추었다고 응답한 나머지 시군들의 경우도 대체로 농정 부서나 건설·교통 부서 차원에서 업무를 추진하는 사례가 다수인 것으로 파악되었다. 반면 지자체 내 여러 부서를 연계하여 통합적으로 농촌 지역개발을 추진하는 경우는 많지 않은데, 농정 부서 또는 건설·교통 부서 이외의 다른 조직들로는 기획·예산과 3.8%, 별도의 미래전략과(단) 4.8%, 농촌개발과(또는 활력과 등) 5.8% 등의 비율로 집계되었다. 지자체 유형별로는 도농복합시는 농정 부서가 일반농산어촌 업무를 담당하는 비율이 높았고, 군은 건설 부서에서 담당한다는 응답 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

지자체의 농촌정책 추진 기반을 나타내는 조사 자료로서 농촌 지역개발 관련 중간지원조직 운영 및 민간 전문가 채용 현황을 집계한 결과는 <Table 5>와 같다. 사

Table 4. Organization in charge of rural development

Organization	Unit: %		
	District type		Total (n=104)
	Si (n=32)	Gun (n=62)	
Agricultural policy	37.5	19.4	24.0
Construction / transportation	12.5	21.0	17.3
Planning and budget	0.0	6.5	3.8
Rural development	9.4	3.2	5.8
Future policy	0.0	6.5	4.8
Others	6.3	6.5	5.8
N/A or non-response	34.4	37.1	38.5
Total	100.0	100.0	100.0

Table 5. Local governance for rural policy

		Unit: %		
Categories		Chungnam & Jeonbuk (n=19)	Other provinces (n=54)	Total (n=73)
(A) Types of intermediary organizations	▪ Community development	68.4	13.0	27.4
	▪ Supporting rural new comers	31.6	24.1	26.0
	▪ Local food	5.3	9.3	8.2
	▪ Agro-tourism	5.3	7.4	6.8
	▪ Local chamber of agriculture	0.0	3.7	2.7
	▪ Diversification of farm products	5.3	5.6	5.5
	▪ Else	10.5	5.6	6.8
	▪ Not exist	21.1	53.7	45.2
(B) Professionals in rural development	▪ Working in a local authority	57.9	9.4	23.6
	▪ Not existing in a local authority	42.1	90.6	76.4

* Figures are based on one response per each area (representative value in 72 local governments)

군 담당자 응답 결과에 의하면, 농촌 지역개발 관련 중간지원조직을 운영하는 지자체 비율은 54.8%인 것으로 파악되었으며, 농촌 지역개발을 전담하는 별도 전문가를 채용해서 활용 중인 지자체 비율은 23.6%로 나타났다. 중간지원조직이 활동 중인 경우에도 상당수는 귀농·귀촌 지원센터 및 로컬푸드지원센터 등으로서 엄밀한 의미에서 농촌 지역개발 분야 중간지원조직에 해당하지는 않는다. 마을만들기나 공동체 지원 기능으로 한정할 경우 중간지원조직 구성 시군 비율은 약 27.4%인 것으로 파악된다.

지역별로도 농촌개발 추진 기반에서 편차가 큰 것으로 파악된다. <Table 5>에서 충남, 전북 지역과 타 사도를 구분해서 중간지원조직 및 민간 지역개발 전문가 채용 현황을 비교해서 보여주고 있다. 충남 및 전북 지역 시군의 경우 중간지원조직이 미 운영되는 시군 비율이 21.1%, 지역개발 전문가를 채용하지 않은 비율이 42.1%로서 타 지역에 비해 모두 눈에 띄게 낮은 수치를 기록하고 있다. 전라북도의 경우 2011년 ‘전라북도 마을만들기 지원 조례’를 제정하고 이에 의거하여 전북마을만들기협력센터를 설치, 운영하기 시작하였으며, 2014년 농촌활력과를 신설하여, 마을만들기, 농촌관광, 6차산업, 로컬푸드, 귀농귀촌, 농촌개발 등의 업무를 통합 추진하고 있다. 충청남도의 경우, 충남 희망마을 조례 제12조에 근거하여 충남마을만들기지원센터가 2016년 7월에 설치되었다. 이러한 도 차원의 노력이 충남도 내 시군으로 확산되면서 타 사도보다 빠른 속도로 농촌지역개발 관련 지원체계가 자리잡을 수 있었다고 판단된다.

IV. 분권적 농촌정책 추진 여건과 과제

1. 지자체의 분권적 농촌정책 추진 여건 비교

지역개발 예산 이관 등 지방분권이 확대된 이후 지자체 차원의 분권적 농촌정책이 효과적으로 추진될 수 있을지 진단하고자 한다. 이를 위해 지자체 특성을 구분해서 농촌 지역개발의 주요 이슈별로 어떠한 여건 차이가 나타나는지 비교해본다. 지자체 특성 구분 기준은 중간지원조직 구성 및 민간 전문가 채용 등 지자체 차원의 농촌정책 기반 구축 여부이다.

첫째, 농촌 지역개발사업 추진 시 필요한 의사결정이 이루어지는 방식에 대해 고찰하였다. <Table 6>에 나타난 바와 같이 중간지원조직을 갖추고 있거나 지역개발 전문직을 활용 중인 지자체의 경우는 농촌발전계획에 입각해서 의사결정이 이루어진다는 응답 비율이 각각 30.2% 및 30.4%로서 가장 높다. 이어서 현장포럼이나 주민 수요에 바탕을 두거나 위원회, 협의체, 대의기구 심의로 결정된다는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 반면에 중앙정부 사업 지침을 따라서 의사결정이 이루어진다는 응답은 중간지원조직이 없는 지역은 37.5%, 지역개발 전문직을 활용하지 않는 지역은 29.4%로서 각각 가장 높게 나타나고 있다. 이들 지역에서는 지자체 단체장 의견을 따른다는 응답 비율도 상대적으로 높게 나타난다.

둘째, 시군 단위 농업·농촌발전계획의 역할과 농촌발

Table 6. Decision making for rural development in a local district

Unit: %

Decision making process for rural development	Intermediary Organizations		Rural development professionals in a local authority	
	Working (n=53)	Not existing (n=48)	In use (n=23)	Not existing (n=78)
Based on a rural developmental plan or strategy	30.2	18.8	30.4	23.1
Following the central government's guidelines	18.9	37.5	21.7	29.5
Depending on a decision making by a head of local authority	5.7	16.7	0.0	14.1
Based on discussions by local representative or consultative bodies	20.8	6.3	21.7	11.5
Depending on village forums to find out residents' needs	24.5	20.8	26.1	21.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

전을 위한 전략계획으로서의 위상을 지자체별로 어떻게 평가하는지 살펴보았다. 이와 관련하여 <Table 7>에서는 시·군 농업·농촌발전계획의 역할에 대한 주요 진술들 각각에 대해 동의하는 응답자 비율을 제시하였다. 중간지원조직을 갖춘 지자체일수록 ‘농업·농촌발전계획이 농촌 발전을 위해 다른 계획들보다 더욱 중요하다’는 긍정적인 응답 비율이 상대적으로 높다. ‘지역의 농촌발전 비전과 정책 방향을 충실히 담아 수립된다’는 문항에 대해서도 중간지원조직을 갖추었거나 민간 전문가를 활용 중인 지자체들은 각각 88.9% 및 91.3%의 응답자가 긍정적으로 평가하였다. 반대로 ‘지역농업 육성 중심이어서 농촌 발전에 관한 내용을 효과적으로 담지 못한다’는 문항에 대해 중간지원조직이 없는 지자체일수록 동의하는 비율이 높게 나타났다. ‘사업 예산 확보 목적상 의무적으로 수

립하는 계획’이라는 문항에 대해서도 중간지원조직이 없거나 민간 전문가를 활용하지 않는 지자체일수록 동의 비율이 상대적으로 높았다. 2013년부터 시·군에서 의무 수립토록 규정된 농업·농촌발전계획을 보다 전략적으로 활용하는 지자체일수록 농촌 지역개발 추진 기반을 갖 추고자 시도하는 경향이 있다는 것을 시사한다.

셋째, 그동안 일반농산어촌개발사업을 시행한 이후 농촌에서 어떠한 변화가 나타났는지 지자체 특성에 따라 집계하였다. <Table 8>에 나타난 바와 같이 중간지원조직이 구성되거나 지역개발 전문직을 활용 중인 시·군에서는 ‘농촌 현장에서 활동하는 주체가 늘어났다’는 응답 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. ‘지역개발사업에 대한 주민 참여가 늘어났다’는 응답 비율이 공통적으로 높지만, 중간지원조직 미구성 및 민간 전문가 미활용

Table 7. Characteristics of agricultural & rural developmental plan in local district

unit: %

	Intermediary Organizations		Rural development professionals in a local authority	
	Working (n=54)	Not existing (n=48)	Working (n=23)	Not existing (n=79)
(1) More important for rural development than any other plans in the region	85.2	77.1	78.3	82.3
(2) Mainly focused on the agricultural sector putting less importance on rural development	33.3	58.3	43.5	45.6
(3) Tend to be worked out obligatorily to secure budget even when not necessarily needed	27.8	52.1	30.4	41.8
(4) Full of meaningful strategy and content for the future rural development of the region	88.9	68.1	91.3	75.6

* Each figure means the % of respondents who agree to each statement

Table 8. Effects of CRDP by local district types

Unit: %

Effects of CRDP	Intermediary Organizations		Rural development professionals in a local authority	
	Working (n=54)	Not existing (n=48)	Working (n=23)	Not existing (n=79)
Empowerment of local public officials	7.5	3.2	4.3	5.8
Increased budget availability for a local district	10.3	14.9	10.9	12.9
Linkage between related projects for efficiency	10.3	7.4	13.0	7.7
More residents' participation in community projects	25.2	29.8	23.9	28.4
Increased actors, bodies in rural communities	17.8	6.4	21.7	9.7
Enhanced public infrastructure and facilities	24.3	28.7	21.7	27.7
Increased opportunities for residents' income	2.8	1.1	4.3	1.3
Not any noticeable change	1.9	8.5	0.0	6.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

* Figures are based on multiple responses

지자체에서 더욱 높은 응답 비율을 기록하였다. 또한 이들 시군은 ‘인프라 개선·확충’을 답하거나 ‘그다지 큰 변화가 없다’고 응답한 비율도 상대적으로 높은 것으로 집계되었다. 상당수 지자체에서 여전히 물리적인 시설 정비를 중심에 둔 사업 추진 경향이 우세하거나, 2000년대 전후에 주민 참여를 강조하던 농촌 지역개발 단계에 머물러 지자체 차원에서 농촌 지역개발을 체계적으로 추진하기 위한 기반을 갖추는 수준으로 발전해가지 못하고 있음을 말해주는 결과이다.

넷째, 분권 확대로 기존 보조금 사업의 상당 부분이 지자체로 이관된 이후 지역의 농촌정책 추진 여건이 어

떻게 변화할 것인지 살펴보았다. <Table 9>는 재정분권 확대 이후 향후 농촌에서 예상되는 변화에 관한 진술문들 각각에 대해 5점 척도(1: 동의 안 함 ↔ 5: 동의함)로 지자체 공무원들이 응답한 결과를 집계한 것이다. 지방분권의 긍정적 효과에 해당하는 문항인 ‘지역 여건을 반영한 특화발전이 용이해진다’는 데 대해서 중간지원조직 활용 또는 민간 지역개발 전문가 채용 지자체가 그렇지 않은 지자체보다 높은 점수를 기록하였다. 반대로 ‘단체장의 선심성 사업 확대’나 ‘소외지역 투자 위축’, ‘나눠먹기식 사업 증가’와 같은 문항에 대해서는 중간지원조직 미구성 시·군일수록 높은 점수를 기록하여 지방 분권

Table 9. Opinions on expected rural changes caused by increased devolution

	Intermediary Organizations		Rural development professionals in a local authority	
	Working (n=54)	Not existing (n=48)	Working (n=23)	Not existing (n=79)
Helpful for local specialization policy	4.35	4.04	4.35	4.16
Increasing pork barrel development projects	3.15	3.66	3.35	3.40
Shrinking investment for remote, less favored areas	2.74	3.19	2.74	3.01
Prone to small, fragmented projects rather than strategic development	3.02	3.35	3.22	3.16

* Each figure means average responses of each group on a 5-point scale (1: not agree ↔ 5: agree)

Table 10. Opinions on expected rural changes caused by increased devolution (public officials vs. professionals)

	Local public officials (n=104)	Regional development professionals (n=50)
Helpful for local specialization policy	4.21	3.88
Increasing pork barrel development projects	3.39	3.94
Shrinking investment for remote, less favored areas	2.95	3.68
Prone to small, fragmented projects rather than strategic development	3.18	3.66

* Figures are based on multiple responses

확대의 부정적 영향에 대한 우려가 상대적으로 많을 수 있음을 시사한다. 민간 지역개발 전문가 미활용 시군 역시도 ‘단체장 선심성 사업 확대’ 및 ‘소외지역 투자 위축’ 같은 문항에 대해 동의 정도가 상대적으로 높은 것으로 집계되었다.

지금까지 시군 공무원 조사 결과를 바탕으로 지자체의 농촌 지역개발 관련 의사결정 방식, 농업·농촌발전계획의 역할, 그동안의 지역개발사업 성과 등을 살펴보고, 지방분권 강화로 농촌에서 예상되는 제반 영향에 대해 전망해보았다. 사실 정부의 지방분권 확대 기조에 대해서는 기대가 존재하지만, 전문가 집단을 중심으로 앞으로 농촌성(Rurality)을 견지한 정책을 지자체가 지속적으로 추진할 수 있을지에 대한 우려도 높은 상황이다. 이와 관련하여 <Table 10>에서는 분권 확대 이후 농촌에서 예상되는 영향에 대해 지자체 담당자 조사 결과와 함께 지역개발 분야 전문가 조사⁴⁾ 자료를 함께 제시하여 비교하고 있다. 전문가 조사 자료는 지자체 공무원 조사와 마찬가지로 Song et al.(2018)의 연구에서 얻은 것으로서 총 50명의 전문가가 응답한 자료에 기초하고 있다. 분권 확대 이후 변화에 대해 각각 5점 척도로 평가한 결과를 비교한 결과, 전문가 집단일수록 지방분권의 부정적 영향에 대해 지자체 공무원보다 상대적으로 높은 점수로 평가하였으며, 긍정적 영향에 대해서는 낮은 점수로 평가한 것을 확인할 수 있다.

이처럼 지방분권에 대한 우려가 존재하는 것이 사실이지만, 지자체 차원에서 농촌정책 추진을 위한 대응 태세를 갖추고 있는 사례들도 나타나고 있음을 이상의 조사 결과들로부터 확인할 수 있었다. 중간지원조직을 갖추거나 민간 계약직 전문가를 행정 조직 내에 채용해서 활용하는 지자체들의 경우, 지역개발 관련 의사결정이 단체장이나 지역 유지에 일방적으로 좌우되지 않고 지역 여건에 기반하여 보다 합리적으로 이루어질 수 있는 거버넌스가 작동하기 시작한 것으로 판단된다. 농업·농촌발전계획과 같은 전략적 계획을 보다 효과적으로 활용하거

나 현장에서 활동할 주체들을 양성해온 점 등에서 다른 지역들보다 분명한 차이를 보이고 있기 때문이다. 반대로 분권적 농촌정책 추진에 대한 지역 차원의 준비 없이 예산만 이관 받는 지자체의 경우, 분권 이후 중앙정부 사업 지침이 더 이상 존재하지 않는 상태에서 단체장이나 지역 유지의 영향력에 더 좌우되는 상황을 맞을 수 있다고 전망된다. 이처럼 지자체에 따라 뚜렷이 나타나는 편차를 앞으로 어떻게 줄일 수 있을지가 관건인데, 이하에서 분권 확대에 대응한 정책 과제를 논의하고자 한다.

2. 정책 과제

지방분권 확대로 중앙정부 사업 예산의 지방 이관 논의가 본격화되는 상황에서 지역 수준의 개별 사업에 대해 중앙정부가 관여하는 것은 더 이상 유효하지 않으나, 향후 중앙 차원에서 담당할 농촌정책의 역할을 과거와 달리 설정할 필요가 있다. 이와 관련해서 앞으로 지방분권에 대응해서 중앙정부 차원에서 역점적으로 추진할 농촌정책 과제가 무엇인지 지역개발 전문가 의견을 집계한 결과가 <Figure 1>에 제시되었다. ‘국가적인 농촌 공간정책 방향을 실현하기 위한 농촌계획제도 정비’를 응답한 비율이 38.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 지자체들이 정부의 농촌정책 방향에 맞춰 필요한 시책을 추진하도록 유도하기 위한 ‘농촌 계획협약제도 도입’이 30.0%, ‘농식품부 조직 정비를 통한 지자체 지원체계 구축’이 16.0%로 집계되었다. 분권이라는 취지에 맞추어 ‘지자체 자율적으로 필요한 정책을 추진하도록 중앙정부 개입은 축소 또는 최소화’한다는 응답 비율은 4.0%로 가장 낮은 비율로 나타났다.

지역 특성을 살린 분권적 농촌정책 추진과 별개로 국가 차원의 농촌 발전 방향에 대한 비전과 전략을 담아 국가농촌계획에서 제시하는 일이 필요한 것으로 전문가들은 전반적으로 인식하고 있는 것이다. 그리고 중앙정

부의 농촌정책 방향을 지자체가 참여하는 협약 방식의 제도를 통해 실현하는 작업이 지금부터 진행될 필요가 있음이 전문가들의 대체적인 의견이다.

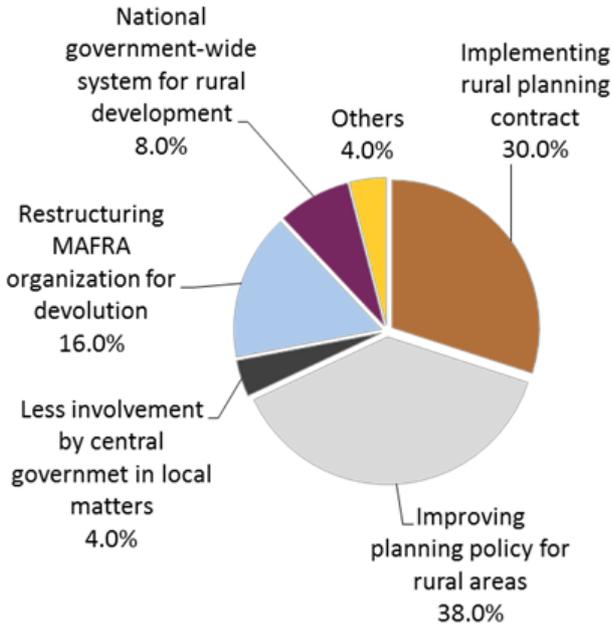


Figure 1. Top priority of rural policy responding to devolution

중앙정부 사업의 지방 이관 이후에도 특정 영역의 사업에 대해서는 가이드라인 제공, 모니터링, 평가 등에서 중앙정부 차원의 역할이 지속적으로 필요할 수 있다. <Table 11>에서는 현행 일반농산어촌개발사업을 기준으로 향후 지속적인 중앙정부 역할이 필요한 것이 무엇인지 전문가 및 지자체 공무원이 응답한 결과(복수응답)를 보여주고 있다. 농촌 중심지 활성화를 응답한 비율이 전문가(70.0%)와 시·군 공무원(55.4%) 모두에서 가장 높게 나타나고 있다. 이어서 농촌 신활력 플러스 사업에 대해 전문가 집단의 50.0%, 지자체 공무원의 27.7%가 응답하였다. 그 밖에 기초생활인프라 정비사업에 대해 전문가 집단은 32.0%, 지자체 담당자는 18.8%가 응답한 것을 비롯하여 모든 사업에 대해 지자체 공무원보다 전문가 집단에서 높은 응답률을 기록하고 있다. 전문가 집단일수록 분권 이후에도 중앙정부가 농촌 지역개발에서 일정한 역할을 발휘할 필요가 있다고 인식하는 경향을 보이고 있다.

Table 11. Rural development programme that still needs the central government's role after devolution

Unit: %

Types of programmes	Types of respondents	
	Public officials (n=104)	Experts (n=50)
Rural central place development	55.4	70.0
Creative village development	11.9	16.0
Capacity building in local district	13.9	28.0
Living infrastructure enhancement	18.8	32.0
Enhancing rural amenities	9.9	24.0
Rural revitalization project	27.7	50.0
N/A	12.9	6.0

V. 결론

2000년대 들어오면서 농촌정책 영역이 꾸준히 확대되어왔지만, 가시적인 정책 성과를 제시하는 논의는 그동안 충분한 이루어지지 못하였다. 오히려 농촌 지역개발 사업 시행 후 유희시설 증가, 주민 갈등 발생 등 부정적 측면에 대한 지적이 더 많이 이루어진 편이다. 그러나 본 논문에서 제시한 조사 결과에 의하면, 일반농산어촌 개발사업으로 대표되는 농촌 지역개발사업 시행 이후 주민들의 사업 과정 참여 기회가 늘어나는 변화가 전국적으로 나타난 것으로 평가된다. 주민 역할이 배제된 물리적 인프라 정비 중심의 기존 정책에 대한 문제 제기가 이루어지면서 2000년대 전후 주민 참여 방식의 농촌 지역개발이 정책적으로 확산된 결과로 보인다.

일부 지자체를 중심으로 주민 참여 확대에만 머물지 않고 농촌 지역개발사업을 보다 체계적으로 추진하도록 제도적 장치를 마련하는 작업이 진행되고 있다. 지자체의 지역개발 행정을 돕는 중간지원조직을 설립하는 사례가 늘어나기 시작했으며, 일부 시·군에서는 민간 전문가를 행정 조직 내에 채용하여 지역개발 분야 전문성을 가미하려는 시도를 하고 있다. 그리고 조사 결과에서 제시되었듯이 이러한 시도를 해온 지자체들의 경우 타 시·군과 비교해서 일정 정도 차별적인 변화를 나타내고 있다. 이런 지자체들은 농촌 지역개발 의사결정이 단체장 등 유력 집단의 의견에 일방적으로 좌우되기보다 지역발전 비전에 입각해서 이루어지는 것을 지향해가는 것으로

판단된다. 주요 지역개발 결정 과정이 여러 대의체 기구나 지역 조직 등의 참여에 기반해서 진행되도록 하거나 현장의 활동 주체를 육성하는 일에서 이들 지자체가 다른 지역들보다 앞서가기 시작했다고 평가할 수 있다. 따라서 일부 지자체에서 진행된 중간지원조직 설립 등 그동안의 시도는 앞으로 분권 기초가 본격적으로 확산되는 상황에서 다른 지역에도 귀감이 될 일이라 할 수 있다. 이런 점을 고려하여, 후발 지자체에 대해 중간지원조직 구성 및 활용을 조건으로 하여 중앙정부 정책 지원을 하는 유도책이 마련될 필요가 있다.

향후 분권적 농촌정책이 자리 잡으려면 중앙정부 권한 및 예산의 지자체 이관에 머물러서는 곤란하다. 주민들의 자치 역량의 뒷받침 없이 분권 강화만으로는 농촌정책의 지속적 성과 창출을 기대하기 어려우므로, 농촌공동체가 주도하는 추진체계 구축을 농촌정책 거버넌스 발전의 우선 방향으로 설정할 필요가 있다. 이런 관점에서 농촌 공동체 활성화와 주민 조직들의 자율적 활동 확대가 병행해서 이루어져야 하며, 행정의 역할도 공동체 조직들의 활동을 육성하는 데 두어야 할 것이다. 따라서 지금까지 대체로 행정 업무 보조자 역할에 머물렀던 중간지원조직의 위상에서 벗어나 민간 조직 활성화를 돕는 방향으로 역할을 재설정하는 것이 앞으로 지자체에서 추진할 과제라 할 수 있다.

중앙정부 차원에서는 농촌에서 활동하는 민간 주체들의 역할을 확대하도록 EU의 리더(LEADER) 프로그램 방식 사업을 지원하는 방법을 모색할 필요가 있다. 기존의 지자체 보조 방식만이 아니라 현장의 민간 활동 조직을 지원하는 사업 방식을 새롭게 마련하는 것이다. 리더 프로그램의 경우처럼 지역공동체 조직에서 제안한 사업들을 발굴하여 지원할 수 있도록 하는 것이다.

단위 사업 관리 중심에서 체계적인 농촌정책 관리로 전환하는 것도 중앙정부의 과제이다. 지역에서 진행하는 사업에 대한 성과 관리, 모니터링 등을 체계적으로 진행하도록 현장의 정책을 효과적으로 지원하는 지식 기반을 구축하는 작업이 이루어져야 한다. 이 과정에서 농촌정책 분야 전문가 집단을 발굴·확충하고 지속적으로 활동할 수 있는 영역을 마련하는 일을 학계와 정부 공동 노력으로 진행할 필요가 있다.

나아가 범부처 차원의 협력체계 구축을 통해 통합적인 농촌정책이 추진되도록 하는 일도 중앙정부에서 추진해야 할 것이다. 기존 농촌 지역개발사업이 지방으로 이양된 이후에도 다부문에 걸친 사업들이 지자체에서 통합적으로 수행되도록 하기 위한 중앙 차원의 지원체계가 갖추어져야 하는 것이다.

끝으로 논문의 한계와 추후 연구 과제에 대해 언급하

고자 한다. 본 논문은 분권 확대에 대응하여 농촌 지자체들이 지역 주도 하에 농촌정책을 추진할 조건을 갖추었는지 전국적으로 고찰했다는 의미가 있지만, 조사 대상이 담당 공무원에 한정되어 지역 여건을 온전히 파악하는 데는 한계가 있었다. 추후 주민이나 지역 리더, 현장 활동가 등 다양한 지역 주체들에 대한 고찰에 기초하여 지역 역량에 대해 종합적으로 진단하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 또한 담당자 설문조사 결과에만 기대어 논의를 진행했다는 한계도 지적할 수 있다. 실제 지자체의 예산 투입 상황이나 사업 추진 실적, 정량적인 성과 등 객관적 지표를 놓고 지자체 간 비교·분석하는 작업이 요구된다. 이런 사항들을 후속 연구의 과제로 남겨두고자 한다.

-
- 주1) 본 논문의 분석에 활용한 지자체 공무원 조사 결과는 Song et al.(2018)에 바탕을 두고 있다. 해당 연구는 농림축산식품부 농촌개발시험연구사업 일환으로 이루어졌으며, 한국농어촌공사 농어촌연구원의 연구비를 지원받아 수행되었다. 일부 문항에 대해서는 원 조사 자료를 재가공하여 논문에 제시하였다. 조사 대상자 중 일반농산어촌개발사업 담당자는 농림축산식품부에서 제공한 명단을 활용하였고, 농정 분야 및 기획예산 분야는 시·군별 조직표의 담당자를 검색하여 조사 명단에 포함하였다.
- 주2) 설문에 시·군을 명시하지 않아 ‘미상’으로 분류한 응답자는 총 10명이다. 이들의 응답 결과를 분석에 포함할지 여부는 각 문항 특성을 고려하여 결정하였다. 한 시·군에서 복수 응답자가 있어 대표값을 취해야 할 필요가 있는 문항에 대해서는 직무 연관성이 특히 높아서 해당 정책에 대한 이해도가 가장 높을 것으로 판단되는 직무 담당자의 응답 결과를 활용하였다.
- 주3) 2010년 공무원 조사 결과는 Song et al.(2010) 및 Song et al.(2011)에 제시되었다. 본문에 제시한 문항을 포함하여 일부 문항은 2018년 조사와 동일한 내용으로 이루어진 까닭에 두 시점 간 시계열 비교가 가능하였다.
- 주4) Song et al.(2018)의 연구의 전문가 조사는 2018년 8~9월 사이에 조사가 진행되었으며, 지역개발, 농촌정책 분야에서 활동하는 중앙 및 현장의 전문가 50명이 응답한 자료를 분석하였다.

References

1. Cho, Y. J., 2010, A Study on Propulsino System of Rural Development Program in Chungnam Province, *Journal of Korean Society of Rural Planning*, 16(1), 35-47.
2. Kim, J. S., Chung, D. C. and Min, K. C., 2018, Expectation for Rural Social Economy: Quality of Life and Job Creation, *Korea Rural Economic Institute*, 2018 Rural Outlook, 95-120.
3. Koo, J. I., 2018, Koo, J. I., 2018. Local Level

- Implementation System for Rural Development Policy: Case Study on Chungnam Province, Proceedings of the Korean Society of Rural Planning Conference.
4. Koo, J. I., Yu, J. K., Kwak, D. W. and Choi, T. Y., 2011, Village Making: 10 Years of Jinan Gun's Experiences and System Building, KRIHS.
 5. Kwon, D. G. and Jang, W. W., 2015, An Analysis of the Effectiveness on Rural Field Forum: Focusing on the Recognition Change and Satisfaction of the Inhabitants, Journal of Korean Society of Rural Planning, 21(4), 13-26.
 6. Oh, H. S. 2016. Reflection on Rural Development in Korea and New Policy Approach, Rural Policy Research Quarterly 57, 42-55.
 7. Park, D. B. and Lee, H. H., 2004, The Direction of Rural Development Policy and Rural Governance for Endogenous Development in an Age of Devolution in Korea, Journal of the Korean Rural Sociological Society, 14(2), 47-107.
 8. Park, J. D., Park, K., Yu, J. K., Seo, J. M. and Lee, K. Y., 2002, Study on Bottom-up Rural Development Strategy, Center for Food, Agriculture and Rural Policy.
 9. Park, J. G., Kim, M. S. and Kim, Y. H., 2017, Study on the Effect of the Rural Development Projects on the Quality of Life for Residents in Rural Areas, Journal of Korean Society of Rural Planning, 23(4), 75-90.
 10. Park, S. H., Song, M. R., Seong, J. I., Kim, H. B., Park, Y. S. and Park, B. H., 2000, A study on developing the system for environment-friendly rural villages, Korea Rural Economic Institute.
 11. Seong, J. I., Park, D. S., Cho, M. H. and Han, Y. G. 2012a, In-depth Evaluation of Improvement Quality of Life for Farmers and Fishermen and Rural Development Scheme, Korea Rural Economic Institute.
 12. Seong, J. I., Song, M. R. and Yoon, J. S., 2012b, Policy Directions of Improving Rural Development Planning System and Revision of Rural Development Act, Korea Rural Economic Institute.
 13. Seong, J. I., Song, M. R., Kim, Y. D. and Kwon, I. H., 2011, Policy Directions of Improving Rural Development Planning System, Korea Rural Economic Institute.
 14. Song, M. R. and Kwon I. H., 2011, Actual Conditions in Managing the Korean Block Grant System and Its Improvement Directions, Korea Rural Economic Institute.
 15. Song, M. R. and Seong, J. I., 2004, Evaluation of Rural Village Development Programs and Suggestions for Participatory Village Development Model, Korea Rural Economic Institute.
 16. Song, M. R., Lee, D. P., Seong, J. I., Kim, J. S., Park, J. Y. and Yoon, B. S., 2008. Systematic Organization Scheme for MIFAFF Policy Programs and Projects in the Age of Creative Area-Wide Development, Korea Rural Economic Institute.
 17. Song, M. R., Park, S. H., Lee, G. C., Kim, K. S., Kim, J. S., and Kwon, I. H., 2010, Establishment of Integrated Rural Development Model and Action Plan, Korea Rural Economic Institute.
 18. Song, M. R., Seong, J. I., Kim, K. S., Sim, J. H., and Seo, H. J., 2018, A Study on the Comprehensive Rural Development Program: Performance Evaluation and Policy Improvement, MAFRA & Korea Rural Economic Institute.
 19. Yu, J. G., 2017, Problems of Current Rural Development Implementation in Local Governments and Policy Direction, Discussion Report on New Rural Policy, 233-262, Korea Rural Economic Institute.

-
- Received 11 February 2019
 - First Revised 16 February 2019
 - Finally Revised 19 February 2019
 - Accepted 20 February 2019