

농촌 지역개발사업의 성공 요인*

- 농촌신활력플러스 사업 추진체계를 중심으로 -

장은미^a · 이민수^b · 박덕병^{c**}

^a공주대학교 산업과학대학 지역개발학부 박사수료 (충남 예산군 예산읍 대학로 54)

^b한국농수산대학 교양공통학과 조교수 (전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1515)

^c공주대학교 산업과학대학 지역개발학부 교수 (충남 예산군 예산읍 대학로 54)

The Successful Factors of Rural Community Development Project

- Focusing on the Implementation System of New Rural Vitalization Plus Project -

Eunmie Jang^a · Minsoo Lee^b · Duk-Byeong Park^c

^aPh.D Candidate, Department of Community Development, College of Industrial Science, Kongju National University, Korea

^bAssistant Professor, Korea National College of Agriculture and Fishery (1515 Kongjiwipatjwi-ro, Jeonju-si, KOREA)

^cProfessor, Department of Community Development, College of Industrial Science, Kongju National University, Korea

Abstract

The study aims to explore the success factors focus on the system for implementing the New Rural Vitalization Plus Project (NRVPP). It offers recommendations to bring the success of the community development projects and support the strategies in political and practical. Conclusions and recommendations for improving the practice of implementation are based on the results of the in-depth interview with 9 developers and experts joining the NRVPP. Findings show that the promotion team as the NGO for the community development project used the collaboration and cooperation network to progress for the success of the project although they suffered the political, legal, and institutional problems hindering the normal function of each promotion entity in municipalities. The implications of the study were presented in the conclusion section.

Key words: rural development, community development, successful factors, New Rural Vitalization Plus Project, implementation system

1. 서론

농촌 지역개발사업의 핵심적 성공 요인을 찾는 일은 국가 균형 발전을 위한 지속적인 정부의 지원정책과 지원사업이 실질적 효과를 갖게 하는 중요한 열쇠이다(김영수, & 박종안, 2009; 류시영, 김미희, & 황두현, 2013; 박덕병, & 윤유식, 2006). 2017년 10월 제2차 시도지사 간담회에서 발표된 자치분권 로드맵(농림부,

2018)은 중앙정부 권한의 지방이양, 재정 분권, 지자체 자치 역량 강화, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축이라는 주요 목표를 포함하고 있다. 이 로드맵은 지역사회 개발사업의 수준을 비춰주는 거울이기도 하다. 이러한 목표들이 지역사회 개발 사업의 각 단계에서 미시적으로 실행되어야 하기 때문이다. 따라서 농촌 지역사회 개발 사업의 성공 요인을 찾는 노력은 국가의 균형 발전과 자치분권의 정책기조를 실현하는 가장 우선적 일이다.

주요어: 농촌개발, 지역사회개발, 추진체계, 성공요인, 농촌신활력사업

* 본 연구는 2019년도 한국농어촌공사 지역개발지원단의 수행된 과제의 일부임

** 교신저자(박덕병) 전화: 041-330-1383, e-mail: parkdb84@kongju.ac.kr

농촌 지역개발사업의 성공 요인에 대한 깊은 성찰과 정책 반영이 없는 사업 지원과 개발 추진은 지역사회의 갈등을 생성하고 풀뿌리 민주주의와 지역사회 역량 구축을 저해하는 결과를 갖는다 (Carman, 2011; Eikenberry, 2007; Fyall, 2016; Pérez, 2000). 정부, 지자체, 중간지원조직, 주민자치 조직, 주민경제 조직의 연계는 농촌 지역사회 개발 사업의 성공을 이끌기 위한 추진 주체이면서 동시에 균형적, 합리적인 연계 체계가 없다면 각 주체는 위험 요소가 될 수 있다 (Carman, 2011; Reynolds, 2020). 각 추진 주체들이 연계하여 전체적인 추진 체계로 움직이기 위한 주체별 한계점과 성공 요인을 확인하는 일이 필요하다.

농촌 지역사회 개발 사업을 성공으로 이끄는 요인은 다양하게 주목되고 있다. 지역사회의 역량 (Gibbon, Labonte, & Laverack, 2002; Simpson, Wood, & Daws, 2003; Craig, 2007), 지역사회 개발 지원조직의 역량 (Connelly, & York, 2003; Carman, 2011), 협력과 파트너십 (Bradshaw, 2000; Januarti, Faisal, & Situmorang, 2019), 주민참여와 자치권 (Pigg, 2002; Toomey, 2011; Florin, & Wandersman, 1990)은 농촌 지역사회 개발 사업을 성공적으로 이끄는 요인으로 강조되고 있다. 유럽의 연구는 LEADER라는 중추적 개발 제도를 통해 Local Action Group (LAG) 등의 실행 주체가 당면한 과제 및 향후 필요한 성공 요인을 제시하고 있다 (Calatrava-Requena, & Gonzalez-Roa, 2012; Fotiadis, Vassiliadis, & Piper, 2014; High, & Nemes, 2005; Lun, Pechlaner, & Volgger, 2016). LEADER라는 접근법 아래 주민 자치적 개발 사업들은 유럽의 각 나라와 각 지역에 맞게 조절되어 지자체의 정책적, 실행적 도구로 발전하고 있음을 볼 수 있다. 국내의 연구는 지역별 개발 단위의 조직별 단위로의 확장 (윤원근, 2013), 사회적 자본, 주민 참여, 신뢰 등 (이혜진, 2012)의 통상적이고 포괄적인 요인들이 제시되고 있다. 지자체의 행정 정책, 지역사회 문화, 다양한 개발사업 목표와 지표에 일괄적으로 적용할 수 없는 거시적 관점으로 제시된다. 따라서 국내의 다양한 지자체의 문화와 행정 체계의 제한을 받는 추진체계를 조사하고 실행을 위한 성공 요인을 찾는 연구가 필요하다.

현재 국내 농촌지역을 대상으로 이루어지고 있는 가장 대표적인 지역개발사업은 2018년 부터 국가균형발전 기본계획의 핵심 사업으로 추진된 '농촌신활력플러스사업'이다. 농촌 신활력플러스 사업은 향토자원 육성사업, 권역·마을 개발사업 등으로 마련한 지역자산과 민간조직을 활용해 지역특화산업을 고도화하고, 사회적 일자리를 창출해 지역의 자립적 성장기반을 구축하는 데 중점을 두고 있다. 농촌신활력플러스 사업의 가장 큰 특징은 지역(주민·지자체)에서 필요로 하는 인적자원 개발, 소프트웨어,

하드웨어 사업을 자율적으로 구성하여 추진하는 데 있다.

본 연구는 농촌 지역개발사업의 실행적 성공요인을 찾기 위해 민간중심의 상향식 접근법이 구체적으로 설계된 신활력플러스 사업 참여자를 대상으로 심층면접을 하였다. 9명의 심층면접 응답자는 신활력플러스 사업의 추진 체계 안에서 지역사회의 액션 그룹이 사회적 경제 조직으로 발전할 수 있도록 돕는 핵심적 실행자 역할을 하는 전문가이다. 이들의 응답과 문헌 연구, 개방적 코딩을 통해 신활력플러스 사업의 추진체계의 역동적 작용을 방해하는 요소를 분류해 내어 성공 요인을 분석하였다. 분석 결과는 토론 부분에서 심도있게 거론되었고 향후 지역사회 개발 사업의 추진체계를 위한 시사점이 결론으로 제시되었다.

2. 선행 연구

농촌 개발사업 성공요인 분석을 위한 국내의 연구는 설문조사, 심층면접조사, 문헌연구, 사례 연구 등의 방법을 통해 정책적인 방향을 제안하기 위한 거시적 차원의 시사점을 도출하고 있다. 이혜진(2012)은 마을종합개발 사업 참여 마을에 대한 심층면접과 설문조사를 통해 사회적 자본, 주민 참여도, 신뢰와 협력, 민주적 운영, 공의 리더십 등이 성공 인식의 요인임을 제시하였다. 윤원근(2013)의 문헌 연구는 지역별, 권역별 등의 공간 단위에서 주민조직 단위로의 확장을 통한 농촌개발사업의 융통성 생성이 필요함을 강조하였다. 그는 주민협의회와 중간지원조직의 운영도 농촌개발사업의 성공 요인이 됨을 지적하고 있다. 그러나 이러한 연구는 현재 다양한 목표와 특징을 가진 정부 지원 사업의 실행 현장에 적용될 수 있는 시사점 도출이 부족하다.

박덕병, & 윤유식 (2006)은 농촌관광사업 사례연구를 통해 농촌관광사업이 농촌 지역사회에 미치는 경제적, 사회적 영향을 살펴보면서 정부의 리더십과 갈등관리가 중요함을 보여준다. 향후 지역의 사업 프로그램 운영을 위한 인적 자원과 프로그램 개발 등의 역량이 농촌 관광개발 사업의 성공 요인이 될 것임을 지적하고 있다.

국내 농촌개발사업의 모델로 평가받고 있는 유럽의 LEADER 접근법에 대한 연구들은 LEADER의 가치와 영향력 및 농촌개발사업의 성공을 위한 제도적 시사점을 제시한다. Doitchinova, & Stoyanova (2014)는 불가리아의 농촌개발사업에서 중간지원조직 (Local Action Group, LAG)이 성공을 이끄는 중추적 역할을 하고 있음을 지적한다. 이들은 LAG의 활성화와 지속을 위한 우호적이고 안정적인 환경의 조성이 결국 지역 역량을 구축하는 중요

요건이라고 주장한다. High, & Nemes (2005)는 농촌개발사업의 성공을 위한 LEADER 평가 프로그램에 초점 맞춘 문헌 연구에서, 성공적인 내생적 농촌개발을 위한 정교한 사업과 프로그램 평가가 중요함을 제시한다. Örs (2018)는 혁신적인 네트워킹, 협력, 정보 공유가 LEADER 접근법을 통한 농촌지역사회개발사업의 성공 요건임을 제시한다. Fotiadis, Vassiliadis, & Piper (2014)는 그리스 농촌관광개발 사례지를 조사하여 탐구적 요인 분석을 통해 성공요인을 확인하였다. 이들은 지역 리더십과 지역 정부의 지원이 상승효과로 작용하고 동시에 직원의 역량과 기술이 중요한 성공 요인임을 주장한다. Lun, Pechlaner, & Volgger (2016)는 오스트리아와 이탈리아의 농촌관광개발 사례를 면접 조사한 결과 리더십, 다자간 네트워크, 사업의 질과 효과적인 의사소통이 농촌개발의 성공 요인임을 확인하였다. LEADER 접근법을 통한 유럽 농촌 개발사업을 조사한 연구들은 선택한 사례 사업의 특성에 따른 추진 주체의 실행적 시점으로 성공 요인들을 밝히고 있다. 이러한 연구 시점은 지원사업별로 운영되

고 있는 농촌개발사업이 공통적으로 갖을 수 있는 실행적 환경과 성공 요인들을 확인하기에 좋은 자료들이다. 국내의 거시적 관점은 보편적인 방향과 상식선의 윤곽만을 언급하는 한계로 인해 현장에서의 실행과 적용에 구체적 시사점을 주지 못하고 있다.

Wilson, Fesenmaier, Fesenmaier, & Van Es (2001)는 미국 일리노이주의 지역 사업가와 리더 그룹을 인터뷰하여 성공적 지역사회개발에 필요한 무형의 자원들을 확인하였다. 이들에 따르면 지역사회의 리더십, 지역정부의 지원과 참여, 전략적 계획, 지역 지도자와 사업가의 참여와 협력이 농촌개발사업의 성공 요인이다. Frederick, Nelson, & Schertz (2007)은 미국 농업부의 농촌개발 프로그램을 분석하여 성공적인 농촌개발사업의 요인을 제시하였다. 정부 지원 프로그램이 효율적으로 분배되는지 평가하기 위한 수혜 대상에 대한 정확한 조사와 준비가 필요하며 이에 더하여 민간투자를 통한 창업, 지역기금 조성이 향후 농촌개발의 성공 요인이 될 것임을 설명하였다.

Pade, Mallinson, & Sewry (2009)은 남아프리카 지역의 농촌

〈표 1〉 지역사회개발 사업의 성공요인에 관한 선행 연구

연구자	연구 대상	시사점
이혜진(2012)	마을종합개발사업 참여 마을	사회적자본, 참여도, 신뢰와 협력, 민주적 운영, 공익 리더십, 경제적 이득, 호혜적 배분이 농촌 개발사업 성과인식의 요인임
윤원근 (2013)	농촌개발 국내외 사례	공간 단위에서 조직단위로의 확장, 주민협의회와 중간지원조직의 운영이 농촌개발사업의 성공 요인임
박덕병, & 윤유식 (2006)	농촌관광사업 사례지	정부의 리더십, 갈등관리, 향후 프로그램 운영을 위한 인적 자원, 프로그램 개발 등이 농촌관광 개발사업의 성공 요인임
Doitchinova, & Stoyanova (2014)	불가리아 농촌개발 프로그램 참여자	Local Action Group을 위한 우호적이고 안정적인 환경의 조성이 지역 역량을 구축하는 데 중요 요건임
High, & Nemes (2005)	LEADER 사업 평가 프로그램	내생적 농촌 개발을 위한 정교한 사업과 프로그램 평가는 역량 강화 프로그램의 가능성을 증가 시킴
Örs (2018)	LEADER 접근법과 농촌지역사업	혁신적인 네트워킹과 협력 활동, 정보 공유가 LEADER 접근법 성공의 요건임
Fotiadis, Vassiliadis, & Piper (2014)	그리스 농촌 관광개발 사례지	지역 리더십과 지역정부 지원의 상승효과, 직원의 역량과 기술이 가장 중요한 성공 요인임
Wilson, Fesenmaier, Fesenmaier, & Van Es (2001)	일리노이주 지역 사업가와 리더	지역사회 리더십, 지역정부의 지원과 참여, 전략적 계획, 지역 지도자들과 지역사업가들의 참여와 협력이 농촌관광개발사업의 성공 요인임
Frederick, Nelson, & Schertz (2007)	미국 농업부의 농촌 개발 프로그램	정부 지원 프로그램의 효율적 분배 평가를 위한 대상의 정비, 민간투자를 통한 창업, 지역 기금 조성이 향후 농촌개발사업의 성공 요인임
Pade, Mallinson, & Sewry (2009)	남아프리카 드웨사 지역 농촌ICT개발 사례지	전체적 사업 접근법, 사회적 소외 그룹과의 협력, 지역 정책의 이해, 지역사회의 참여 등이 농촌 개발사업의 성공 요인임
Lun, Pechlaner, & Volgger (2016)	오스트리아, 이탈리아의 농촌관광개발 사례지	농업과 관광업의 통합, 리더십, 다자간 네트워크, 사업의 질, 효과적인 의사소통이 농촌관광개발 사업의 성공 요인임
Calatrava-Requena, & Gonzalez-Roa (2012)	스페인 시에라 마지나 주	Local Action Group 의 가치 인식 증대, 농촌개발의 제도망으로서의 역할 증대, 사회적 응집력 증대, 지역의 제도적 구조물로서의 역할 증대는 향후 농촌개발사업의 성공 요인임
Vongxay, & Yi (2017)	라오스 농촌개발정책	중앙정부와 지역 정부의 분권화 이해정도, 지역 정부의 인적자본과 개발 자원의 효과적 관리, 책임성 확보가 농촌개발사업의 성공 요인임
Sidali, Schulze, & Spiller (2007)	독일 농촌관광지	농장 기업의 개인적 기술, 숙소의 질, 농장의 매력 정도가 농촌관광개발사업의 성공 요인임
Ezeudjuji (2013)	사하라 이남 농촌관광 개발지역	지역 가치와 지역사회 주민의식의 상향식 개발 수행, 정부와 비영리 개발지원조직의 파트너십이 농촌관광개발사업의 성공 요인임

ICT 개발사업 사례를 연구하였다. 이들은 전체적인 사업 접근법, 사회적 소외 그룹의 협력, 지역 정책의 이해, 지역사회의 참여, ICT 기술 역량 등이 성공 요인이라고 말한다. Vongxay, & Yi (2017)는 라오스의 지역 정부로의 권력이양을 위한 농촌개발사업 정책을 조사하였다. 이들에 따르면 중앙정부와 지방정부 양자 사이의 분권화의 이해 정도, 지역 정부의 인적 자본과 개발자원의 효과적인 관리, 책임성 증대가 라오스의 농촌개발사업 성공 요인일 것이라고 주장하였다. Ezeuduji (2013)는 사하라 이남 지역의 성공적인 사례를 연구하였는데, 그에 따르면 지역 가치와 지역사회의 주인의식이 실행을 주도하는 상향식 개발 접근법과 이를 지원하기 위한 정부와 비영리 조직, 즉 중간지원조직의 파트너십이 농촌관광개발사업의 성공 요인이라고 밝혔다.

표 1의 요약과 같이, 언급된 농촌개발사업 성공 요인 연구물들을 종합해 보면, 중앙정부와 지역정부가 지역사회의 가치를 인식하고 협력하며, 역량있는 중간지원조직의 지원과 LAG와 같은 주민참여 및 의결의 정책화가 사업 추진체제로 구성될 때 농촌 지역사회개발 사업이 성공적으로 운영된다고 요약할 수 있다.

3. 연구 방법

3.1. 연구대상

본 연구는 농촌 지역사회개발 사업의 성공 요인을 찾고 지역 사회의 사업 정책 입안 및 실행 전략을 위한 제언을 제시하고자 한다. 농촌 지역사회 개발은 1980년대부터 중앙 정부의 주도로 시작된 이래, 1990년대의 주민 참여 유도를 위한 노력 과정을 거쳐 (이영아, 2009) 유럽의 LEADER 접근식 개발 방식을 모델로 하는 다양한 한국형 사업 모델들을 실험하고 있다. 그 중 신활력플러스 사업은 민간 중심의 상향식 사업을 시행하기 위해 추진 주체 및 추진 체계를 정립한, 선진형 개발사업으로 도약할 미증물격의 사업이다 (농림부, 2018). 그러므로 본 연구는 최근의 선진형 농촌 지역사회개발의 대표라고 할 수 있는 신활력플러스 사업의 핵심 추진 주체를 연구대상으로 선정하였다.

심층 면접 참여자들은 세평적 사례 선택(Reputational Case Selection) 방법으로 선정했다. 이는 전문가나 경험이 풍부한 사람에게 연구 참여자의 선정 및 소개 등을 의뢰하는 방법이다. 적절성과 충분성을 갖춘 표본을 구성(Van Manen, 2016) 하기 위해 2018년부터 신활력플러스 사업에 참여한 30개의 지자체 중에서 연구목적에 부합하는 성과가 있는 3개의 지자체를 선정

하였다. 선정 지표는 정부 지원의 다른 개발 사업에 참여한 경험 및 성과, 지역 주민의 참여 정도, 지역 주민의 사회적 네트워크 유무, 사회적 경제 조직 설립을 위한 계획의 우수성, 액션그룹 양성 사업의 진행 정도, 일자리 창출의 가능성 정도이다. 선정된 3개 지자체에서 신활력플러스 사업을 지원하는 추진단의 단장 사무국장, 직원, 지자체 공무원, 그리고 전체 사업의 계획과 운영을 자문하고 있는 중앙계획지원단 위원을 접촉하여 9명의 지역 사회개발 전문가를 선정하였다.

3.2. 자료 수집

면접조사 형태는 반구조화된 면접(semi-structured Interview)으로 응답자가 질문지를 먼저 훑어본 후 질문자와 대화를 시작하였다. 질문지 내용 이외에 필요한 내용에 대해서는 조금 더 자세하게 대화하였다. 면접조사 질문 문항들은 Pérez (2000)와 Wilson, Fesenmaier, Fesenmaier, & Van Es (2001)의 연구를 바탕으로 개발하였다. 예비 조사는 질문 문항들을 작성한 후 2명의 농촌개발사업 전문가와 심층면접을 실시하였다. 예비조사 결과를 바탕으로 질문 문항을 수정하고 심층면접조사의 진행방식과 조사방식을 설계하였다.

면접조사 장소는 각 지자체의 신활력플러스 추진단의 사무실에서 진행하였고, 면접 시간은 약 70분 내외로 진행되었다. 해당 지역에 대해 가벼운 질문으로 이야기를 시작하여 전체 면접 시간 동안 편안하고 개방적인 분위기에서 면접에 응할 수 있도록 하였다. 질문내용은 농촌신활력사업의 추진체계를 중심으로 이루어졌다. 농촌신활력사업의 추진체계에서 핵심적인 기구는 추진위원회와 사업추진단이다. 추진위원회는 사업과 관련된 의사결정 기구이며, 추진단은 사업을 실행하는 조직이다. 이들과 함께 중요한 기구로는 사업을 지자체 차원에서 지원하는 행정협의회와 중앙차원에서 사업을 지원하는 농식품부 지원기관(중앙계획지원단)이다. 추진체계 내의 핵심 4개 기구를 중심으로 역할, 주요 성과, 당면과제, 성공요인, 농촌지역사업에서의 기대 등에 대해 질문하였다. 녹취된 인터뷰 내용은 녹취록으로 정리하였고, 불명확한 부분은 반복적으로 듣고 동석한 연구원에게 검토를 받으며 기록의 정확성을 높였다.

3.3. 분석 방법

본 연구는 질적연구방법을 통해 농촌 지역사회 개발 사업의 성공 원인을 분석하였다. 이를 위해 2018년과 2019년에 신활력

플러스 사업에 참여한 9명의 지역사회개발 전문가를 대상으로 심층면접조사(In-depth Interview)를 실시하였다. 2020년 9월에 조사 대상지에 대한 현황 분석 및 현장 조사를 실시하였고, 10월에 현장에서 조사 대상자를 접촉하여 연구의 취지를 설명하고 참여 의사를 확인하여 동의를 받은 후에 인터뷰를 진행하였다. 응답자에게 연구목적, 내용, 익명성 보장, 연구목적 이외의 조사 결과 활용 금지에 관해 설명하였다. 인터뷰 내용은 응답자의 동의하에 모두 녹취되었다.

심층면접조사에서 얻은 자료로 주제분석을 실시하였다(Spiggle, 1994). 첫째, 연구지는 녹취록을 반복적으로 읽으며 주제와 개념을 범주화하기 위해 개방 코딩(open coding)을 하였다. 응답자에 의해 언급된 단어들을 초점으로 반복하여 읽어 의미를 분석하였다(Spradley, 1979). 둘째, 개방코딩으로 분류된 자료들을 상위범주로 묶어 분류하여 범주화하고 학술 용어로 코딩하였다. 셋째, 범주화 자료의 구조를 파악하여 전체적인 주제를 분석하였다. 단일 연구방법의 편견적 결론을 방지하기 위하여 삼각검증법(Triangulation)을 실시하여 연구의 신뢰성과 타당성을 확보하였다(Campbell, & Fiske, 1959; Decrop, 2004).

4. 연구 결과

4.1. 응답자의 특성

본 연구에 참여한 조사대상자의 특성은 <표 2>와 같다. 연령대는 50대가 4명으로 가장 많았고 40대는 2명이었다. 성별은 남성이 7명, 여성이 2명이었다. 추진체계 내의 역할은 추진단 사무국장이 3명, 중앙계획지원단 위원이 3명, 사무원과 추진단장이 각 1명이었다.

<표 2> 조사대상자의 특성

응답자	성별	연령대	역할
R1	남성	50대	사무국장
R2	여성	20대	사무원
R3	남성	60대	추진단장
R4	남성	30대	사무국장
R5	여성	40대	사무국장
R6	여성	40대	지자체 행정지원 공무원
R7	남성	50대	중앙계획지원단 위원
R8	남성	50대	중앙계획지원단 위원
R9	남성	50대	중앙계획지원단 위원

4.2. 추진위원회

4.2.1. 추진위원회의 구성과 대표성 문제

신활력플러스 사업은 추진위원회의 구성원을 지자체 단체장, 추진단장, 지방의원, 전문가, 본 사업과 이해관계가 직접 없는 민간기관 및 단체의 장 등 10인 내외로 구성하는 것이 좋다고 명시한다(농림부, 2019). 심층면접조사 결과 지방의원의 추진위원회 참여는 없는 것으로 나타났다. 응답자들은 추진위원회에서 지방의원들의 역할이 필요함을 강조하고 있다. 응답에 의하면 지방의원은 민간과의 갈등을 조율해 주고 추진단의 역량을 증진시킬 수 있는 의견권이 있다. 그러나 지방의원은 지역정부와 견제 구도를 갖기 때문에 추진위원회 위원으로 참여하기에는 불편한 상황이다. 추진위원회는 주요의사결정을 수행하는 조직이다. 그러나 추진위원회는 선출되지 않은 소수의 지역주민으로 구성되고, 사업 기간 동안 단계적으로 구성된다. 따라서 추진단이 민주적 대표성을 가질 수 있는지에 대한 문제제기가 자주 이루어지고 있다.

“추진위원회 구성은 부군수, 행정전문가하고, 이 사업하고 협력하는 차원으로 도시재생센터의 현장 코디, 총괄 코디하고 A 교수님하고 농촌개발 쪽에서 오래 하시는 B 교수님으로 구성되었습니다. 추진위원회가 주로 하는 역할은 큰 방향에 대한 논의를 사전에 먼저하고 그다음에 예산 변경인데, 이 경우에 지침 상위에 보면 위원회를 거쳐야 하는 내용이 있거든요. 그래서 그 부분 지침을 충족시키는 그런 측면에서 하고 있고요.”(R3)

“추진위원회 구성원 중에 의원들이 들어와도 괜찮겠다고 생각을 했습니다. 좋은 의도로 들어와 주면 정말 좋아요. 예를 들면 각 지역에서의 의견 수렴이라든지 사업 수용하는 과정에서 민간하고 접촉할 때 일정 부분 역할을 해 줄 수 있는 것 같아요. 그런데 사업 지역이 전체로 가기보다는 어떤 특정 지역을 대상으로 해서 사업이 진행될 수 있어서 의원들 간의 이해관계로 인해 오히려 의도했던 대로 진행이 되지 않을 것 같았으나 의원들이 들어오는 것도 괜찮을 것 같아요.”(R4)

“군의원들이 참석하게 되면 예산 심의나 국정 감사, 정책 보고를 할 때 공격적이지 않습니다.”(R1)

“의원들이 들어왔을 때 의원들이 어떤 역할을 해 줄 수 있다고 생각합니다. (중략) 지금은 사실은 행정이나 이턴 데서 의원들이 위원회에 들어오는 부분에 대해 반기는 건 아니거든요. 왜 그러냐면 의원하고 행정하고 사실상 서로 견제해야 하는 경우 서로 좀 꺾끄러운 관계인 것 같아요.”(R3)

4.2.2. 추진위원회의 실질적 의사결정 권한 미흡

신활력플러스 사업이 기존 농촌개발사업과 다른 부분은 추진 위원회를 두어 지역사회에 의사결정 권한을 이양하는 것이다. 심층면접조사 결과에 의하면 추진위원회는 계획서 승인, 액션그룹 선정, 사무국 직원 채용 및 인건비 결정의 실질적 의사결정권을 갖는 민간협치의 도구로 기대되고 있다.

“농촌 신활력플러스 사업에서 추진위원회는 의사결정조직이고, 추진단은 집행조직이라 구분할 수 있고, 그래서 명확하게 구분되어야 합니다. 신활력플러스 사업 추진의 근거가 되는 조례에 모두 규정된 조직이고, 공공성이 있는 행정사무를 관리한다는 점에서 일치합니다.”(R8)

“추진위원회의 중요한 역할 중 하나는 사업의 공공성 여부의 해석입니다. 액션그룹 활동이나 사업내용의 공공성 사업여부를 결정하고 해석하는 역할을 수행해야 합니다. 추진위원회에서 액션그룹 선정 그 자체가 공공성 해석을 의미합니다.” (R9)

추진 위원회는 의사결정이라는 역할 수행을 제대로 못하는 것으로 인식되고 있다. 추진위원회의 역할 수행의 방해 요인이 나타났다. 첫째, 사업계획 승인의 과정에서 중앙계획지원단이 추진위원회의 결정을 무산시킬 수 있는 권한을 갖는다. 추진위원회는 지역사회를 대표하여 지역사회의 필요를 사업계획과 결정에 담아내는 역할을 수행해야 한다. 그러나 사업계획 결정의 최종 권한이 중앙계획지원단에 있기 때문에 결정권이 지역사회로 이양되지 못하였다. 둘째, 지침을 지키기 위한 형식적인 수단으로 사용되고 있다.

“추진위원회에서 승인된 기본계획서를 중계단이 다시 승인하는 절차를 취하고 있으니, 추진위원회의

위상을 떨어뜨리는 결과를 초래합니다. 추진위원회의 역할 정립이 중요하다면 실질적인 권한을 부여하는 것이 중요하다고 생각합니다.”(R8)

“우리가 유럽에서 하듯이 이 문제를 스스로 주민 자치로 하려면 자기 스스로 결정할 수 있는 그런 결정력도 좀 있어야 합니다. 지역 사람들이 스스로 참여하는 형식을 만들려면 결국 결정권을 쥐어만 참여를 하잖아요. 주민들이 결정할 수 있고 뭔가 사업계획서도 만들어 볼 수도 있고 지자체가 중앙에 내 지역의 것을 스스로 제안해 볼 수 있는 그런 단계까지 영향을 키워줬으면 좋겠다는 것입니다.”(R4)

“대신 추진 위원회의 역할은 일정 부분 조정하는 역할을 해주는데 맞고 거기서 일정 부분 계획도 할 수 있는 단계까지 가면 좋을 텐데 아마 군에서 그 단계까지 못 볼 겁니다. (중략) 추진위원회가 주로 하는 역할은 큰 방향에 대한 논의를 사전에 먼저하고 그다음에 예산 변경인데, 이 경우에 지침 상위에 보면 위원회를 거쳐야 하는 내용이 있거든요. 그래서 그 부분 지침을 충족시키는 그런 측면에서 하고 있고요.”(R3)

“현재 단점은 주민 자치 형식의 추진위원회가 되지 않으니 주민들 불만이 있습니다. 제 개인적인 생각으로는 추진위원회는 너무 형식적인 느낌입니다.”(R1)

추진위원회의 역할이 기본 취지대로 수행되지 못하므로 추진단이 그 자리를 채우기 위해 자구책을 찾아 운영하는 것으로 나타났다. 직원 채용 시, 추진단장의 독단적 결정으로 진행될 가능성도 나타났다. 의사결정권은 기본 계획서 승인, 계획 조정 승인, 예산 변경, 액션그룹 선정, 추진단 직원 채용 등의 업무를 판단하고 진행하도록 의결하는 권한이다. 이러한 권한과 업무가 추진단에게 전가 되어, 액션그룹 양성이라는 추진단의 역할은 방해를 받고, 지역사회의 가치와 선택이 의사결정 과정과 결과에 포함되지 않게 된다.

“액션그룹 선정 평가는 전문가 평가 50%, 액션그룹내 상호평가 40%, 사무국 모니터링 10%로 구성되어 진행합니다. 사실, 추진위원회가 잘 구성된다면 추진위원회에게 평가를 맡기고 싶습니다. 저희가 개발한

평가 방법은 추진위원회가 없으니까 만든 방법입니다. 이 사업에 대해 정확히 인지하고 계시는 분들로 추진위원회를 구성해서 평가하는게 가장 합리적이라고 생각합니다. 그러면 추진위원회가 이 사업에 대해서 처음부터 설계할 것입니다. 지금은 설계하지 않지만, 취지에 맞는 평가 기준을 만드는 거니까 정확한 추진위원회를 만든다면 위원회에게 평가를 받는 것이 맞다고 생각합니다.”(R1)

“추진위원회는 큰 틀에서 예산 부분과 방향에 대해서만 이야기를 하고 나머지 공모 선정하는 부분들은 추진단 중심으로 합니다.”(R4)

“원래 인사권은 추진위원회가 결정해야 하는데, 추진위원회는 허수아비고, 그러다보니까 원래대로 공채가 아니고, 단장이 이력서 보고 채용하는 그런 형식이었습니다. 추진위원회에서 원래 선정해야 하고 공모 절차를 통해서 해야합니다.” (R2)

4.3. 신활력플러스 추진단

4.3.1. 농촌지역개발의 핵심 중간지원조직 역할 수행

신활력플러스 추진단은 추진단장, 사무국장, 사무원, 코디로 구성되어 있다. 신활력플러스 사업의 주요 추진과제는 추진단을 구성하여 민간중심의 상향식 사업 시행에 초석을 다지는 것이다 (농림부, 2018). 응답자들은 추진단의 역량은 지자체의 농촌 지역 개발사업의 성패를 결정짓는 주요한 요인으로 인식하고 있었다.

“신활력플러스 사업의 성패는 강건한 중간지원조직 설립과 중간지원조직의 역량에 달려 있어요. 농촌지역개발을 강건한 중간지원조직의 구축과 동의어일 정도로 강건하고 안정적인 중간지원조직 설립이 중요 합니다.”(R9)

“추진단의 역량은 사무국장과 코디네이터의 역량에 달려 있습니다. 코디네이터는 선발이 중요합니다. 현재는 비전문기도 가능한 것으로 되어 있으나, 본 사업에서 가장 중요한 액션그룹 발굴의 중추는 코디네이터입니다. 코디네이터에게 인건비를 지급하고 제대로 일을

할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 중요합니다.”(R8)

“신활력플러스 사업 예비계획서 작성단계에서부터 추진단이 구성되어 주제 선정과 추진과정에서 핵심적인 역할을 해야 합니다.”(R7)

4.3.2. 지속성 확보를 위한 법적·제도적 기반 미흡

추진단은 중간지원조직으로서의 기능을 갖고 있다 (농림부, 2018; 2019). 그러나 추진단은 법적 정당성을 갖지 못하였고 중앙 정부의 지침도 지역사회의 구조 아래에서 실행되기 힘든 한계를 갖고 있다. 추진단의 인건비는 보조사업으로 집행되며 재단법인이나 사단법인 등의 조직 형태를 갖더라도 조직 운영의 지속가능성과 인건비 책정은 해결되지 못할 것으로 응답자들은 예상하고 있다. 농촌 지역사회에 역량 있는 중간지원조직이 필요한 인식하고 있으나 법적 성격은 정립하여 불안정한 노동 환경을 해소하려는 논의가 필요하다.

“추진단이 조례에 근거하여 이런 성격과 역할이 규정된다면 중간지원조직에 명확하게 해당합니다. 하지만 조례가 없거나 보조사업으로 예산이 집행된다면 엄밀한 의미에서 중간지원조직이라 할 수 없어요. (중략) 문제는 한국 농촌에서 중간지원조직을 운영할 수 있는 민간 비영리 법인이 없다는 것이 현실이고”(R8)

“재단설립만을 강조하는 것은 무리라 생각합니다. 지자체 출연 재단법인의 장단점이 있고, 시간이 상당히 걸립니다. 성과목표로서 통합형 중간지원조직 설치가 강조되어야 하고.”(R7)

“현재 추진단은 임의단체로 운영되고 있습니다. 내년 1월부터는 마을만들기와 중간지원조직 수탁법인을 만들어서 운영하려고 합니다. 이것이 당면한 과제입니다.”(R6)

“저희는 임의단체에 소속되어 있는 것이고, (중략) 신활력플러스가 임의단체보다는 사단법인이나 재단법인으로 전환하는데 거기에서 사업비를 줘야 한다고 권장하니까, 군에서도 기한을 두고 빨리 전환을 하라고 전제조건을 들었습니다.”(R4)

“재단법인인 의회 제약에 꼭 묶여있어서 꼼짝 못 합니다. 일을 하나 하려면 다 의회의 승인이 필요합니 다. 하지만 사단법인인 의회로부터 자유롭습니다. 의 회가 있는 이상 재단법인으로는 힘든 상황입니다. (중 략) 민간이 출자하면 좋은데 행정에서 싫어하더라구 요. 저는 들어와야 한다고 봅니다. 농협이나 새마을금 고 등. 의회에 견제가 되잖아요.”(R1)

“재단법인에 소속 직원이 되더라도 다 최저임금 수준입니다. 의회에서 다 묶어 놨어요.”(R2)

4.3.3. 역망있는 구성원 확보 및 안정적인 인력 유지 기반 미흡

신활력플러스 사업 지침에 따르면 사무국장은 사업비 집행 전체를 관리하며 내부 조직 통솔이 가능한 상당한 기간의 현장 활동가이다. 사무국장의 자격 기준은 40대의 현장 활동 7년 이상의 경력자, 석사 학위 소지자로 현장 활동 3년 이상 경력자, 박사 학위 수료생으로 현장 활동 경력자 등이다. 행정문서 작성에 익숙해야 하며, 일정 정도의 보고서 해석과 기획 역량이 요구된다 (농림부, 2018, 2019). 그러나 인건비와 활동비 등의 제한으로 추진단의 역할 수행은 축소되고 역량 있는 인재의 채용이 어려운 것으로 나타났다.

“최저임금으로 사무국장 한 명만 뽑는 현실입니다. 사무국장 임금은 300만원으로 가이드라인이 측정되어 있는데 어떤 사람이 책임을 지면서 이 일을 하려고 하겠습니까? 법인을 만들라는 지침이 만들어진 이상 법인을 꾸릴 수 있는 전문 인력이 오도록 사업기획에서 노력해야 하는 부분입니다. (중략) 중간지원조직이 쉽지 않습니다. ‘군수 바뀌면 해산될 수 있다, 재단이 없어질 수도 있다’는 얘기도 나오고 있습니다. 그 정도로 중간지원조직이 불안한 거죠.”(R1)

“성과금, 야근 추가금 줄 수 없습니다. 업무지침이 없으니까 교통비와 손님 응대 비용을 다 직원 돈으로 사용하는 상황이 발생합니다. 밖에 나가서 적극적인 현장 활동을 하면 자기 돈 들여야하기 때문에 잘 움직이지 않게 됩니다. 코디네이터도 수당을 주지만 코디 활동비가 없어서 자기 돈으로 주유비를 감당하고 손님 응대비를 감당해야 하니 거의 봉사활동이 되니 잘

안 움직이는 게 현실입니다. (중략) 현재 코디네이터는 수당으로 활동비를 지불하고 있어요. 상근이 가능하도록 지침개정이 필요해요. 현재 4대 보험이 안됩니다.”(R2)

“사업단 인력 인건비 가이드라인이 최저임금 수준으로 전문 인력 확보가 어렵습니다. 특히 지자체에서 1년 단위로 인건비 예산이 책정되어 안정적인 고용이 어려워져서 사무국의 사기가 떨어졌습니다.” (R6)

“현재 사업비 내에 인건비 책정이 가능하지 않게 되어 있습니다. 본 사업은 액션그룹 발굴이 핵심적인 사업인데, 이를 위해서는 액션그룹을 발굴하는 사무국장, 코디네이터 등 인건비 지출이 가능하게 해야 합니다.”(R9)

“본 사업의 추진단에서 일을 추진해야 하는데, 현재 사업비에서 인건비 지출 제한을 완화하도록 해야 합니다.”(R8)

“사무원 같은 경우는 신활력 지침이 군에서 예산을 확보하라고 되어있거든요. 그렇다 보니 사무국장 한 명, 사무원 한 명 정도입니다. 2명이 하기에는 사업 내용을 다 감당하기가 사실상 힘들어요. 그래서 아주 최소한 예산 자체에서 인력을 한 명 더 쓸 수 있게 한다든가 최소한 제가 보기에는 사무국장하고 2명 더 있어야 한다고 생각합니다. 사람들 만나러 다닐 때 사무실이 빈자리가 생겨요. 사무국장은 밖으로 나가서 액션 그룹들하고 자주 만나고 문제가 있는지 보고 연결을 하고 노력을 해야 하는데, 사무실에 앉아 있으면 곤란하거든요. (중략) 이런 사업들을 해봤지만 일을 할 때는 임금 부분들은 제대로 주고 일을 시키죠 자기 직장일 하는 곳인데 자부심을 가질 수가 있어야 하죠. 자부심이라고 하는 것은 일정 부분 급여하고 비람이 연결되는 부분인데, 안 그러면 자부심을 못 느끼고 열정도 없겠구요. 독일이나 유럽 같은 경우를 보면 정규직이 직업의 안정성은 있으나 비정규직은 불안한 대신 보수가 더 높아서 보충해 주는 그런 기능을 하지요. 우리나라는 전혀 그게 아니잖아요. 정규직으로 가면 안정 되고 급여도 높고 하죠.”(R3)

“인건비 개념은 사실상 본 예산에서 인건비라는 개념이 사실 별로 없죠 일단은 인건비 형식으로 들어 갈 수 있는 부분은 군 지자체에서 부담하도록 그렇게 지금 만들라고 하다 보니까 군 마다 사람 쓰는 내용이 다 다른 거예요 어떤 곳은 사람을 많이 쓸 수 있고 어떤 곳은 적게 쓰고 그래서 추진할 때 좀 애로점이 있습니다.”(R4)

4.3.4. 추진단의 역할 혼미

신활력플러스 사업 지침에 의하면 추진단의 역할은 사업 기획, 사업 발굴 및 관리, 액션그룹 발굴, 자문 등 추진위원회에서 결정한 추진단 소관의 사업을 총괄 집행한다. 주로 부여된 사업비 집행 및 관리, 역량강화 사업 발굴 및 운영, 액션그룹 발굴 및 지원 등을 수행한다 (농림부, 2018). 지자체 현장에서의 추진단의 역할 구분과 업무는 명확하지 않은 것으로 나타났다. 추진단의 역할 혼선의 이유는 첫째, 추진위원회가 해내야 할 업무가 추진단에게 넘겨졌고, 둘째, 액션그룹의 다양한 활동비 집행에 있어서 지역 정부의 행정 서류 양식과 규격을 지켜야 하기 때문이다. 행정 사무보조의 업무로 인해 주된 역할 수행은 제한받고 있다. 셋째, 업무를 분담할 인력이 없고, 추진단장과 사무국장의 업무 분담이 불분명하다.

“액션그룹이 어디가서 회의를 했다고 하면 사무국장이 가서 그 결제를 다 해야 하는 겁니다. 액션 그룹이 여기서 뭐 썼다고 이야기 해 주면 장비 품의서 만들어서 가서 지출을 다 일일이 해줘야해요. 지금은 액션그룹이 10개지만 20개 그룹이 되면 어떻게 해야할지. (중략) 만약 액션그룹이 모여서 결제를 해야 하면, ‘우리가 현재 모습으로 회의를 했다’는 회의 서류라든지 사진을 찍고, 추진단에서 카드를 들고 가서 결제를 했어요. 액션그룹에게 소액 지원금을 준다면 바로 액션그룹 통장으로 넣어주는 구조가 아니라는 거죠 (중략) 액션그룹이 기자재를 살 수도 있고 회의를 할 수도, 어디 출장도 가고 모든 행위를 다 하는데, 사전에 기본 양식 같은 거 고민하고 작성해주어야 하고 기본적인 자료를 저희에게 주시면 저희가 해야 하죠 농민분들이 젊으시더라도 행정 쪽은 어렵고 부족한 점이 많지요. 계속 서류를 보완하고, 보완하고 합니다. 카드를 발급받아 드릴까도 생각했는데 사업비 부분인데

잘못될 수도 있고 그래서 이 카드 하나 들고 면 마다 쫓아 다니면서 결제를 다하고 있죠. 서류, 사진이나 미비한 것 저희가 보안을 요청하고 저희가 다시 직접 수정하고 서류 만들고 집행 과정이 비효율적이라고 생각합니다.”(R4)

“인력이 충분히 된다면 액션그룹 조직하고 행정 업무하고 예산 처리 하는게 밸런스가 유지될 수 있을 건데 현재까지는 서류 작업을 하는 일에 시간이 많이 들어갑니다. 충분히 인력이 구성만 된다면 조정은 가능한 부분이지요.”(R3)

“사무국의 역할은 행정사무와 액션그룹 발굴인데, 현재 액션그룹 발굴보다는 행정사무 위주로 추진되고 있는 문제점을 가지고 있습니다. 사무국의 역할 정립을 위해서는 현재 행정사무 업무는 행정공무원이 파견되어 이 업무를 수행하는 것이 바람직하고, 사무국의 업무는 액션그룹 발굴에 초점을 두도록 개편되어야 합니다.”(R9)

“전문인력을 쓸 수 있는 구조를 만들어 줘야 한다는 겁니다. 그 문제에 관한 것을 해결해주지 않으면 어렵다는 거죠 (중략) 액션그룹이 되게 많지 않습니까? 그 그룹들을 여섯 일곱 개씩 묶어서 관리할 코디네이터를 구해서 사업을 할 수 있도록 코칭을 해줘야 하는데 전문가 코디를 구하는 게 어렵습니다. (중략) 군수님께도 건의를 했습니다. 전문인력이 없어서 혼자서 할 수 없다고, 제도적으로 해결이 필요하다고 말씀드렸습니다.”(R1)

“추진단장은 기본계획이 수립이 되면 군민들에게 잘 전달해야 한다는 것입니다. 리더들과 많은 대화를 통해서 이 사업의 특징이 무엇인지 이해시키는 역할을 하는 것이고, 사무국장은 액션 그룹 등을 만들어서 조직화 시키는 일을 전문성있게 하는 것입니다. 이런 식으로 역할을 분담해야한다고 생각합니다.”(R1)

4.4. 지역·중앙의 지원 체계

4.4.1. 지자체장의 관심

심층면접초사를 진행한 세 사례지는 지역 내외의 정치적 이해 관계, 사업 지침과 지역 행정 제도의 불일치라는 어려움을 극복 하기 위해 협력 네트워크를 이용하였다. 신활력플러스 사업 착수 이전에 생성된, 지자체 중간지원조직들의 주민 역량교육 결과와 네트워크, 지자체 고유의 활성화 전략과 지자체장의 적극적 지원, 해당 지역의 농어촌공사 등과의 연계를 통해 사업 진행이 가능하도록 협력의 문화를 형성해 가는 것으로 나타났다. 신활력 플러스 사업이 성공하기 위해서는 우선적으로 지자체장의 관심이 매우 중요하다고 인식하고 있었다.

“지자체는 협의체 같은 경우 군수님이 행정협의체의 역할을 분명히 했습니다. 군수님이 직접 회의를 다 진행하셨고요, 협의체에서도 협조가 잘 이루어지고 있습니다. 군 단위들은 군수님이 관심을 가지는 것이 핵심이라고 생각합니다.”(R3)

“지방행정과의 협력이 굉장히 중요합니다. 타부서가 얼마나 협조를 잘해주는지가 중요하지요. 신활력플러스 사업이 굉장히 광범위하니까 빠지지 않는 부서가 없습니다. 그래서 제가 다른 부서의 팀장들과 대화를 많이 하는 이유예요. 군수님의 지침이 신활력사업을 진행할 때 사무국장의 자문을 구하라는 것도 있지만 거의 자율적으로 소통하는 분위기입니다. (중략) 전화로 민원이 들어오면 행정에서 내려와서 감사 수준으로 다 털어버립니다. 근데 저희 팀은 전화가 오면 이런 사항이 있다며 주의하라고 경고하는 정도로 합니다.”(R1)

4.4.2. 행정부서간의 협력

행정부서간의 협력도 신활력플러스 사업의 성공을 위해 매우 중요한 요인으로 지적하고 있었다. 행정부서간의 협력과 원활한 의사소통은 신활력플러스 사업뿐만 아니라 지자체 전체의 개발 사업 성공을 위해서도 매우 중요하다고 인지하고 있었다.

“저희 사업 중에 문화와 예술 부분 팀이 있습니다. 그 팀이 문화관광과가 운영하는 것과 겹치지 않은 것이 없습니다. 그런 부분을 우리는 이렇게 진행할

계획이라고 이야기하며 서로 정보를 공유합니다. 그렇게 서로 정보를 공유하면서 사업이 잘 진행되는 부분이 너무 신기할 따름입니다.”(R2)

“저희는 행정과 의사소통도 잘 되고 행정 입장에서 이야기를 하기 보다는 이 사업 입장에서 봐주고 가급적 서포트 해주는 방향으로 해요. 계속 이야기를 나누고 그러거든요.”(R5)

“우리가 행정에 도움을 받아야 합니다. 이 구조 상황에서 보면 행정협의체라고 하는 걸 도와서요. 이 사업이 단독으로 움직이는 게 아니고 기존에 있던 사업들하고 유대적으로 밀접하게 연관 상황에서 진행해야 해서 협의체를 만들어 놔줘야요. (중략) 그 문화나 분위기라고 하는 것도 서로가 만들어야 하는 거잖아요. ‘뭘 도와줄까’라고 하는 부분에 대해서 정확하게 업무를 파악하고 있으면 ‘이거이거 도와달라’고 하며 들어가죠. 그런데 포괄적으로 뭘 도와달라라고 하면 사실상 업무를 정확하게 파악하지 못한다는 이야기지요. 이야기를 정확하게 해 주면 군에서도 거기에 맞춰 가면서 도와줄 거라고 예상합니다.”(R4)

4.4.3. 행정과 주민간의 협력

행정과 주민간의 협력은 신활력플러스 사업과 같은 주민주도 지역개발사업의 성공에 가장 핵심적인 요인이다. 심층인터뷰 대상자들도 행정과 지역주민의 협력의 중요성을 잘 인식하고 있었다. 이와 함께 사업 추진의 어려움을 극복하는 데는 기존의 행정과 지역주민의 협력 경험이 매우 중요하였다.

“마을만들기 사업을 저희 지자체에서 잘하고 있잖아요. 여기 도움을 많이 받았어요. 주민들과 만나서 얘기를 하면 공동체를 이해시키지 않아도 이해하고 있고 이런 과정을 마을만들기 센터에서 도움을 줬던 것입니다. 우리 지자체가 하는 기존 공동체 정책이 있었어요. 이 정책을 큰 힘을 발휘했다고 생각합니다. 기존 공동체 사업에서 오백만 원 정도 소액사업을 4년간 지속하면서 사람들이 소액사업에 대해 잘 이해하고 있습니다. 이런 경험을 한 사람들을 대상으로 육천만 원 사업을 한다고 하니 사람들이 더 붙게 되었습니다.”(R2)

“처음에 액션그룹 예비공동체가 되실 분들을 모집 할 때 홈페이지, 군청 홈페이지, 현수막 다 동원했지만 그것만으로는 또 한계는 있었어요. 그래서 마을 활동가 청년 리더 아카데미, 사회적 경제 아카데미 수료하시는 분들 저희가 참여해달라고 독려도 했어요. 우린 이런거 하나가 관심 있으시면 참여 좀 부탁드린다고 타 센터 교육을 받으셨던 분들 100명 이상 그렇게 홍보를 해서 (중략) 저희 지자체는 청년 리더 아카데미를 6년 가까이 계속했습니다. 매년 30명 정도씩 계속 교육하고 지역 청년 정책단을 모아서 연합제도 만들었거든요. 그래서 그런 부분들이 구체적으로 신활력 사업을 했을 때 동적으로 이렇게 작동하지 않았나 해요. 계속해서 이렇게 농사지를 매 거름을 줬듯이 바탕 작업을 사실상 오랫동안 해왔다고 말하고 싶습니다.”(R4)

“저희 군 농어촌공사랑 사업을 같이 토의하면서 풀어가는 수준으로 현장과 맞춰가는 사업을 해 주는 게 역할이죠 그리고 저희 신활력 사업에서 모니터링을 따로 하는 전담팀을 만들었습니다. 소식지도 만들고 모바일 앱으로 공지도 하고 있습니다.”(R1)

“저희는 매주 월요일 2시에 군에서 저희하고 같이 회의하고 계산하고 주문하고, 추진단에서 계획해서 이렇게 한다고 하면 상당 부분 받아줘요. 대신에 추진단은 행정에 대한 전문가는 아니잖아요. 그런 부분들은 행정에서 커버해 주고 있어요. 지역민들하고 같이 조성해야 하는 건 행정적으로, 예를 들자면 저희가 공유 가공 시설을 만드는데 이 시설이 군 소유가 되어 있고 위탁 준 것도 있어서 그걸 조정하는 과정에서 행정에서 나서서 일단 검토해 주고 그래요. 행정하고 우리 추진단하고 갈등은 사실상 없다고 봅니다.”(R3)

4.4.4. 중앙정부의 권한과 역할 재조정 필요

사업 주관기관인 농림축산식품부, 중앙계획지원단과의 협력은 미비하여 응답자들은 이들과의 협력의 문화가 생성되기를 기대하고 있었다.

“최초 설계를 해 놓고 현업에 적용하다 보면 차이가 있지 않습니까? 중앙계획지원단은 설계 모형과 현업

의 차이가 발생하는데 그 차이를 해결해주는 역할이 있습니다. 지침을 변경해주는 역할을 해 주어야 합니다.”(R1)

“중계단의 역할 저도 잘 모르겠습니다. 중계단이 이런 역할을 해 줬으면 하는 것은 있습니다. 섬세한 지침은 지역의 특수성을 떨어뜨리기 때문에 큰 틀에서의 지침을 만들어 줬으면 합니다.”(R6)

“저는 이 사업이 잘됐으면 합니다. 잘 돼서 군이 발전하고 사람 살기 좋은 곳으로 됐으면 하는 바람입니다. 예산 집행은 언제까지 해야 하고 마고, 행정에서는 쫓기거든요. 그렇다면 서로 조율하는게 필요한데 조율하기 위해서는 사실 이 자리에 농림부도 좀 와야 하고 농어촌공사 같은 경우도 저희들이 일정을 맞추는 경우는 농어촌공사에 돈이 넘어가 있기 때문에 공사도 와서 같이 이야기를 좀 해야 그런 부분도 필요하다고 생각합니다.”(R4)

4.5. 농촌신활력사업의 추진체계와 성공요인

농촌신활력사업 추진 핵심 주체들을 대상으로 심층면접을 수행한 결과를 중심으로 농촌지역사회개발 사업의 성공요인을 요약하면 <표 3>과 같다. 첫째, 추진위원회의 경우 구성원 측면에서 대표성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 지역 정치를 대표하고 있는 지역 의원이 추진위원회 구성원으로 참여해야 한다. 이와 함께 추진위원회가 실질적인 민간협치의 도구가 될 수 있도록 실질적인 권한을 강화할 필요가 있다. 둘째, 추진단의 경우는 농촌지역개발의 중간지원조직으로서의 위상이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 중간지원조직으로서의 추진단에 대한 법적·제도적 뒷받침이 필요하다. 이를 통해 추진단은 중간지원조직으로서 지속적인 운영이 가능하다. 중간지원조직인 추진단 구성원의 역량은 사업의 성공적인 추진에 핵심적 요인이다. 그러나 예산, 법규 등의 문제로 역량있는 구성원을 확보하고, 이를 안정적으로 유지하는 것이 거의 불가능하다. 역량있는 추진단 인력의 안정적인 확보가 지역개발사업 성공의 핵심요인이다. 셋째, 지역·중앙 지원체계의 경우는 우선적으로 지자체장의 지역개발사업에 대한 적극적인 관심과 지원이 필요하다. 지자체장의 관심에 따라 행정의 추진 의지와 관련 부서의 적극적인 참여가 가능해진다. 이와 함께 행정부서간의 협력도 신활력플

〈표 3〉 농촌 지역사회 개발 사업의 추진체계와 성공요인

추진체계		성공요소	내용
추진위원회	구성원	지역 대표성 강화, 지역 의원의 참여 필요	
	의사결정권	실질적 권한(사업계획, 직원채용, 액션그룹 선정 등) 부여 중앙정부의 개입 최소화	
추진단	법적·제도적 기반	중간지원조직으로의 법적·제도적 기반 마련	
	역량 있는 직원	인건비 지침의 현실화, 안정적 고용을 위한 법적 정비 추진위원회와의 명확한 역할 분담	
	합리적 역할 분담	행정사무 업무 최소화 추진단장과 사무국장의 명확한 역할 분담	
지역·중앙 지원체계	정치적 지원	지자체장의 관심과 지원	
	행정부서 협력	행정부서간의 협력체계 구축, 행정협의체 구성	
	행정·주민의 협력	지역 리더조직과의 협력, 기 지역개발 참여 경험 조직과의 협력, 지역내 공공기관과의 협력	
	중앙정부	중앙정부 권한 재조정	농식품부·중앙계획지원단의 지원자 역할 강화

리스 사업의 성공을 위해 매우 중요한 요인으로 지적되고 있었다. 행정과 주민간의 협력은 신활력플러스 사업과 같은 주민주도 지역개발사업의 성공에 가장 핵심적인 요인이다. 심층인터뷰 응답자들도 행정과 지역주민의 협력이 사업의 핵심 성공요인으로 인식하고 있었다. 사업 주관기관인 농림축산식품부, 중앙계획지원단과 지역의 사업추진단의 협력관계도 매우 중요한 성공요인이다. 많은 경우 중앙과 지역의 협력이 미흡하여 사업 추진이 원활하지 않은 것으로 인식하고 있었다. 중앙계획지원단은 원활한 사업추진을 위해 지역에서 실행가능한 지침을 마련하고, 전문적 조언을 제공해주는 주요 지원자의 역할을 수행하도록 기능과 역할을 조정·강화해야 한다.

5. 결론

본 연구는 농촌 지역사회 개발 사업의 실행적 성공 요인을 찾기 위해 주민자치기구 및 추진지원 전담 조직을 설계한 신활력플러스 사업의 문제점과 성공 요소를 조사하였다. 심층면접조사에 응답한 9명의 현장 활동가 또는 전문가에게 수집한 자료를 통해 지역사회 개발 사업의 추진체계를 들여다보았다. 그 결과 추진체계를 구성하는 각 추진 주체의 정상적 기능을 방해하는 지역 내의 정치적, 법적, 제도적 문제점들이 발견되었고 이를 극복하기 위해 실행 주체인 추진단은 다자간 협력 네트워크를 이용하고 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 선행연구의 연구결과와 (Carman, 2011; Ezeuduji, 2013; Fotiadis, Vassiliadis, & Piper, 2014; Lun, Pechlaner, & Volgger, 2016; Örs, 2018) 일치하였다. 리더십 기관의 역량, 혁신적 네트워킹, 협력, 정보공유, 지역 정

부의 지원, 중간지원조직과의 파트너십은 농촌 지역사회 개발 사업의 성공을 위한 제반조건이다.

신활력플러스 사업의 주요 추진체계는 추진위원회, 추진단, 액션그룹, 자문위원으로 구성되어 있다. 이 중 추진위원회는 지역사회를 대표하는 의사결정권이 있는 기구이다. 지자체의 신활력플러스 사업의 계획, 진행, 성공을 위한 결정권, 승인권, 변경권을 가지고 지원한다. 본 연구 결과 추진위원회의 역할이 분명하고 정상적인 기능을 발휘하고 있을 때, 추진단의 순기능이 제대로 돌아갈 수 있음이 나타났다. 추진위원회가 지역사회를 대표하여 지역의 가치와 필요를 전달하지 않는다면 민주주의 실현은 방해받고, 사업 시행과 추진체계에 대한 신뢰, 주민참여를 얻지 못할 것이다.

추진단은 추진단장과 사무국 직원으로 이루어진 신활력플러스 사업의 주요 추진 주체이다. 추진단은 액션그룹을 육성하고 역량 강화 교육과 사회적 경제조직으로의 변화를 위한 다양한 지원을 해 주어야 한다. 따라서 직원의 역량이 매우 중요하다. 직원의 역량은 중간지원조직으로써의 법적인 정당성과 인건비 등의 지침 정비가 제반 되었을 때 가능하다. 신활력플러스 사업 내의 중간지원조직 설립, 인건비 지침과 지자체의 행정적 정책이 일치하지 않고, 지침 수정과 정책 논의가 제대로 이루어지지 않아 추진단의 사기가 떨어져 있다. 이러한 상황에서 성공적인 농촌 지역사회 개발 사업을 기대하는 것은 직원의 희생이라는 결과를 초래한다. 실질적인 조직 성립의 제반 조건이 갖춰지지 않는다면 중간지원조직의 역량과 수명은 짧을 수밖에 없다.

지역 정부는 지자체의 다양한 개발 사업들을 행정적, 정치적으로 지원할 수 있다. 본 연구에서 지자체장의 정치적 지원이 중요함이 드러났다. 지자체장의 적극적 지원이 있을 때, 지역정부의 각 부서와의 연계와 협력이 원활히 이루어질 수 있었다. 응답자들은

지역의원과의 연계와 협력의 필요를 강조하였으나 지역의원과의 협력은 정치적 이해관계로 인해 어려운 상황임이 드러났다.

지자체 내에 위치한 여러 중간지원조직의 성과가 농촌 지역사회 개발 사업의 성공의 요소임이 드러났다. 신활력플러스 사업 시작 시점보다 앞서 진행된 중간지원조직들의 주민 교육은 액션 그룹으로 이어질 수 있었다. 사회적 경제, 소액 투자 공모 프로그램 등에 대한 지식과 경험이 이후의 지역사회 개발 사업의 성공 요소가 될 주민 활동가 네트워크와 지식을 축적한 것이다.

중앙 정부의 사업 주관기관과의 협력도 성공 요인임을 확인하였다. 추진체계에서 실질적 수행자의 역할을 하는 핵심 주체인 추진단의 역량 확보를 위해 사업 지침의 변경이 필요하지만, 사업 주관기관과의 대화와 협력이 없이는 불가능하다. 중앙 자문위원들의 집행과 결정 과정은 지역사회의 주인의식과 상향식 사업 시행의 걸림돌이 될 수 있다. 지역사회는 지역사회의 가치와 필요를 사업으로 연결할 수 있도록 돕는 자문을 기대하고 있다.

본 연구는 성공적인 농촌 개발사업을 위해서는 지자체 내의 협력 네트워크와 문화가 중요함을 밝혔다. 실행적으로 지자체 장, 지방 의원, 중간지원조직, 농어촌공사 등의 주요 자원을 이용할 수 있어야 한다. 추진 과정에서 겪는 난제들은 단기간에 해소될 수 없는 것들이 많기 때문에 지역사회 내에 존재하는 정치적, 행정적, 기술적 자원을 이용해야 성공을 가져올 수 있다. 농촌 개발사업을 시행할 때 지자체 장, 지방의원, 중간지원조직들, 농어촌공사와의 사전 협의와 계획 조정이 필요하다. 정책적으로는 중앙 정부의 사업 주관기관이 지역의 추진단과 같은 중간지원조직과 대화하는 채널이 설립되어야 한다. 이 대화는 투명성을 가져야 하고 그 내용들이 지자체의 액션그룹과 이해관계자들에게 전달될 수 있어야 한다. 중앙 정부의 지원 기관과 지자체의 추진단의 대화 채널과 투명성의 정책 입안이 필요하다. 학술적으로 농촌 지역사회 개발 사업의 성공의 요인들을 추진체계의 시점으로 분석하는 연구가 필요하다. 중앙 정부와 지자체의 지원으로 시작되는 많은 개발 사업들의 추진체계가 민주적이고 합리적이지 않다면 성공적 개발 사업을 얻어내기까지 많은 시간과 재원이 소비될 것이다.

본 연구는 농촌에서 발생하는 다양한 지역사회 개발 사업 중에서 신활력플러스 사업이라는 한 가지의 유형을 조사하였다. 다른 유형의 추진체계를 가진 사업의 성격과 차이가 있다. 향후의 연구는 민주적 가치, 지역사회의 필요 충족의 결과를 이끄는 농촌 지역사회 개발 사업들의 다양한 추진체계를 분석하여 지자체의 정책과 중앙 정부의 정책 수립의 자료로 사용되어야 한다.

참 고 문 헌

1. 김영수, & 박종안. (2009). 한국 커뮤니티 비즈니스의 성공요소에 관한 사례연구: 농촌체험 관광마을을 중심으로. *농촌사회*, 19(2), 167-206.
2. 류시영, 김미희, & 황두현. (2013). 농촌의 생태체험 프로그램의 유형별 성공요인. *관광연구저널* 27(5), 203-219.
3. 농림축산식품부. (2018). *농촌 신활력 플러스사업의 이해*. 세종: 농림축산식품부.
4. 농림축산식품부. (2019). *농촌 신활력 플러스사업의 이해*. 세종: 농림축산식품부.
5. 박덕병, & 윤유식. (2006). 농촌관광개발의 사회경제적인 영향과 성공요인. *호텔관광연구*, 8(1), 131-143.
6. 윤원근. (2013). 주민조직 기반형 농촌지역개발정책시스템 구축에 관한 시론. *농촌지도와 개발* 20(4), 871-907.
7. 이영아. (2009). 지역역량 강화에 영향을 미치는 주민참여 요소 분석. *한국지역지리학회*, 15(2), 261-272.
8. 이해진. (2012). 농촌지역개발사업 성과의 차이와 농촌사회 발전에 대한 함의. *농촌사회*, 22(2), 7-48.
9. Bradshaw, T. K. (2000). Complex community development projects: Collaboration, comprehensive programs, and community coalitions in complex society. *Community Development Journal*, 35(2), 133-145.
10. Calatrava-Requena, J., & Gonzalez-Roa, M. D. C. (2012). Social evaluation of LAGs activity: Application of the contingent valuation approach to a mountainous district in southeastern Spain. In 2012 conference, August 18-24, 2012, Foz do Iguacu, Brazil (No. 126681). International Association of Agricultural Economists.
11. Campbell, D. T., & Fiske, D. W. (1959). Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix. *Psychological Bulletin*, 56(2), 81-105.
12. Carman, J. G. (2011). What you don't know can hurt your community: Lessons from a local united way. *Nonprofit Management and Leadership*, 21(4), 433-448.
13. Connelly, P., & York, P. (2003). Building the capacity of capacity builders: A study of management support and field building organizations in the nonprofit sector. Retrieved Sep. 1, 2021, from <http://www.tccgrp.com/pdfs/buildingthecapacityofcapacitybuilders.pdf>
14. Craig, G. (2007). Community capacity-building: Something old, something new.....?. *Critical Social Policy*, 27(3), 335-359.

15. Decrop, A. (2004). Trustworthiness in qualitative tourism research. In *Qualitative research in tourism* (pp. 174-176). London: Routledge.
16. Doitchinova, J., & Stoyanova, Z. (2014). Activation of local communities for development of rural areas. *Economics of Agriculture*, 3, 661-675.
17. Eikenberry, A. (2007). Nonprofit organizations, philanthropy, and democracy in the United States. In R. Box (Ed.), *Democracy and public administration* (pp. 169-193). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
18. Ezeudji, I. O. (2015). Strategic event: Based rural tourism development for sub-Saharan Africa. *Current Issues in Tourism*, 18(3), 212-228. <http://dx.doi.org/10.1080/13683500.2013.787049>
19. Florin, P., & Wandersman, A. (1990). An introduction to citizen participation, voluntary organizations, and community development: Insights for empowerment through research. *American Journal of Community Psychology*, 18(1), 41-54.
20. Fotiadis, A. K., Vassiliadis, C. A., & Piper, L. A. (2014). Measuring dimensions of business effectiveness in Greek rural tourism areas. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 23(1), 21-48.
21. Frederick, J. Nelson, L. P., & Schertz. (2007). *Rural development*. Seoul, Korea: GSnJ.
22. Fyall, R. (2016). The power of nonprofits: Mechanisms for nonprofit policy influence. *Public Administration Review*, 76(6), 938-948.
23. Gibbon, M., Labonte, R., & Laverack, G. (2002). Evaluating community capacity. *Health & Social Care in the Community*, 10(6), 485-491.
24. High, C., & Nemes, G. (2005, August). Evaluating rural development: Mediating social learning within LEADER. In ESRS XXI Congress, WG12-Keszthely.
25. Januarti, I., Faisal, F., & Situmorang, R. J. (2019). Investigating the determinants of partnership and community development programs: Indonesia perspectives. *Cogent Business & Management*, 6(1), 1682764.
26. Lun, L. M., Pechlaner, H., & Volgger, M. (2016). Rural tourism development in mountain regions: Identifying success factors, challenges and potentials. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 17(4), 389-411.
27. Örs, A. (2018). *Local development strategies in rural development LEADER approach*. Uluslararası Katılımlı XIII. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi.
28. Pade, C., Mallinson, B., & Sewry, D. (2009). An exploration of the critical success factors for the sustainability of rural ICT projects-The Dwesa case study. In *Information systems development* (pp. 339-352). Boston, MA: Springer.
29. Perez, E. J. (2000). The Leader programme and the rise of rural development in Spain. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 200-207.
30. Pigg, K. E. (2002). Three faces of empowerment: Expanding the theory of empowerment in community development. *Community Development*, 33(1), 107-123.
31. Reynolds, A. (2020). Exploiting ambiguity in community development: Lesson from the UK coalition government (2010-2015). *Community Development Journal*, 55(4), 588-606.
32. Sidali, K. L., Schulze, H., & Spiller, A. (2007). Success factors in the development of farm vacation tourism. Poster session presented at the 105th EAEE seminar: International marketing and international trade of quality food product conference, 8-10 March 2007, Bologna, Italy.
33. Simpson, L., Wood, L., & Daws, L. (2003). Community capacity building: Starting with people not projects. *Community Development Journal*, 38(4), 277-286.
34. Spiggle, S. (1994). Analysis and interpretation of qualitative data in consumer research. *Journal of Consumer Research*, 21(3), 491-503.
35. Toomey, A. H. (2011). Empowerment and disempowerment in community development practice: Eight roles practitioners play. *Community Development Journal*, 46(2), 181-195.
36. Van Manen, M. (2016). *Researching lived experience: Human science for an action sensitive pedagogy*. New York: Routledge.
37. Vongxay, V., Yi, Y., & Lee, Y. (2017). Implementation strategies of Sam Sang rural community development model: Conceptual framework of decentralization rural development approach. *한국지역개발학회 학술대회 자료집*, 259-279.
38. Wilson, S., Fesenmaier, D. R., Fesenmaier, J., & Van Es, J. C. (2001). Factors for success in rural tourism development. *Journal of Travel Research*, 40(2), 132-138.

Received 15 August 2021; Revised 10 September 2021; Accepted 26 September 2021



Mrs. Eunmie Jang is a PhD Candidate at Department of Community Development, Kongju National University, South Korea. Her research fields are rural society and culture.

Address: (32439) Department of Community Development Kongju National University Deahak-ro 54, Yesan-gun, Chungnam Republic of Korea

E-mail: tatababa@naver.com
phone: 82-41-330-1380



Dr. Minsoo Lee is an Assistant Professor at the Korea National College of Agriculture and Fisheries, South Korea. His research interests focus on rural development, rural development policy, and regional policy.

Address: #1515 Kongjwi-Patjwi-ro, Wansan-gu, Jeonju-si, 55068, Republic of Korea

E-mail: minsooo@af.ac.kr or
minsooo.lee@gmail.com
phone: 82-63-238-9310



Dr. Duk-Byeong Park is a Professor at Department of Community Development, Kongju National University, South Korea. His research interests focus on rural tourism, tourism marketing, and tourism development.

Address: (32439) Department of Regional Development, College of Industrial Science, Kongju National University, 54 Daehak-ro, Yesan-eup, Yesan-gun, Chungcheongnam-do, South Korea

E-mail: parkdb84@kongju.ac.kr
phone: 82-41-330-1383