

# 농촌발전을 위한 지역 역량강화 방안

박 경 | 목원대학교 디지털경제학과 교수

## I. 역량강화의 필요성

한미 FTA 협상 타결이후 농업분야 피해대책을 놓고 농업분야의 구조조정이 적극 필요하다는 친(親) FTA론자들과 농촌에 대한 대규모 재정지원이 뒤따라야 한다는 반(反)FTA론자들의 의견이 첨예하게 맞서고 있다. 친(親) FTA론자들은 ‘상품으로 경쟁력이 없으면 농사를 더 못 짓는다’라며 더 이상 보호만으로 우리 농업을 유지할 수 없다고 주장한다. 반면 반(反)FTA론자들은 농업을 시장논리만으로 보는 견해야 말로 우리 농업을 망치는 길이며 이런 농업관이 농업과 농민을 한미 FTA 체결을 위한 희생양으로 삼는 근본 원인이라고 한다.

사실 90년대부터 막대한 재정의 투입에도 불구하고 농촌의 위기적 상황은 개선되지 않고 2004년부터 「농업농촌 종합대책」으로 119조원의 투자가 시작된 이래 한해 평균 약 11조원의 재정을 투입해도 농업부문에서 생산되는 부가가치는 22조원에 불과하다. 따라서 이런 비효율적인 재정 투자를 지속해야 하는가, 개방을 통해 살아남을 수 있는 농업만을 선택적으로 육성해야 하는 것이 아닌가 하는 친(親) FTA론자들의 주장도 이유 있다.

물론 세계화 시대에 우리 농업이 살아남기 위해서는 국제경쟁력을 제고해야 하고 그를 위해서는 농업구조의 개혁을 부단히 추구해야 한다. 그러나 ‘국제경쟁력 있는 농업만이 살 길’이라는 경쟁력 지상주의가 농업문제의 해결의 전부일 수는 없다. 경쟁력만 내세운다면 값싼 외국 농산물을 수입해서 먹으면 그만이지 굳이 국제경쟁력을 높이기 위해 엄청난 재원을 사용해야하면서 국내 농업을 유지해야 할 필요가 없다.

한국농촌경제연구원이 최근 발간한 '통계로 본 한국농업의 국제비교 연구'를 보면 선진국의 농업GDP 대비 농업보조금 비율이 OECD는 평균 15.5%, EU는 평균 22.3%, 미국은 14.6%인 반면

에 우리나라는 5.0%에 불과하다(2005년 기준). 선진국에서 막대한 농업보조금을 지불하면서 농업을 유지하는 이유는 농업이 단순히 식량생산의 기능만 하는 것이 아니기 때문이다. 환경 및 식품 안정성에 대한 국민의 관심이 고조되면서 안전하고 신선한 고품질의 농산물의 수요가 늘어나고 농업이 갖는 국토 환경보전의 기능과 전통 문화계승, 도시민의 여가와 거주 공간으로서 농촌의 가치를 높이 평가하기 때문이다. 즉, 농업과 농민을 보호하기 위해서 농업 · 농촌에 투자하는 것이 아니라 도시민과 농촌주민이 공동으로 사용하는 농촌공간의 다원적 기능을 보전하기 위해서 대가를 지불하는 것이다.

실제로 농업 · 농촌분야에 119조원을 투자한다고 하지만 이 중에 농업인에게 직접 지원하는 부분은 5분의 1밖에 되지 않고 나머지 5분의 4는 농촌지역의 도로, 교통 등 하부구조 건설이나 시설투자에 들어가는 돈이다. 이 때문에 농민들은 농촌지역의 하부구조에 대한 투자가 왜 농업 · 농촌만을 위한 것인가라며 불멘 소리를 한다. 외국의 예와 비교하면 우리나라는 아직 농민에 대한 직접 지원규모가 크다고 할 수 없으며 향후 한미 FTA로 인한 피해를 고려할 때 이의 구제를 위한 지원도 충분히 확대되어야 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 이것이 현재 농업 농촌분야에 쓰이는 예산이 효율적으로 낭비 없이 쓰인다고 하는 것은 아니다.

그동안 농정이 일반 국민으로부터 불신을 받아온 이유 중에 하나는 농업 · 농촌에 대한 예산이 늘어났지만 사업효과가 의심스러운 낭비적 비효율적인 사업이 적지 않았다는 점이 주원인으로 작용하였다. 적지가 아닌 곳에 투자된 유리온실, 생산기반투자, 유통시설 등의 사례가 언론을 통해 집중 보도됨으로써 불신을 초래했다. 이런 사례는 사업타당성, 사업능력 등에 대한 엄격한 심사가 없이 지원한 결과 사업의 부실화와 자금의 유용 등으로 이어져 불신을 키워왔다. 이런 불신이 지속되는 한 농업과 농촌분야에 대한 투자가 국민의 합의를 받을 수 없다. 그러나 문제는 단순히 심사기준을 엄격히 하는 것에만 달려있는 것은 아니다. 근본적으로 그동안 농정이 농업부문의 생산성 향상과 구조고도화에 주력하였기 때문에 상대적으로 농촌 및 농민정책은 소홀히 해 왔으며, 아울러 관료주의적, 하향식 농정추진 방식으로 농촌주민, 지자체의 중앙에 대한 과도한 의존과 장기적인 자생역량의 약화를 초래하였기 때문이다.

앞으로 농정의 방향이 다원적인 농촌발전으로 가야 한다면 지역이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 역량 배양(capacity building)은 필수불가결한 요소이다. 전국이 획일적인 사업의 설계방식으로는 지역마다 다른 고유의 자원을 활용하는 다원적

발전을 담보해 낼 수 없기 때문에 변화하는 환경 가운데 지역자원을 묶어 내고 성공적으로 사업을 경영하기 위해서는 역량배양이 반드시 필요하다. 그러나 기존의 정책들은 이런 역량배양을 등한시 해왔고 농촌이 당면한 한계는 많이 지적된 반면, 역량을 배양하기 위해 어떻게 할 것인가 하는 정책적 노력은 별로 없었다. 즉, 중앙집권적 농정추진의 관행에 따른 제도적 한계, 지역 단위 주체인 지방자치단체 및 주민 능력의 부족, 농촌공동체의 붕괴로 인한 낮은 사회적 자본(social capital), 지역리더의 부재와 농촌인구의 고령화 등과 같은 문제는 그동안 계속 지적되어 왔지만, 이를 극복하기 위해 어떻게 역량배양을 할 것인가 하는 프로그램이나 정책에 관한 논의는 별로 되어 있지 않았다.

이 글에서는 우리나라에서 농촌지역의 역량을 배양하려면 무엇을 어떻게 해야 하는가, 역량배양의 개념은 무엇이며 이를 위한 일반적 방안은 무엇인가, 선진국의 경험은 어떠했으며 역량배양을 위한 우리나라 여건은 어떤 상황인가, 그리고 특히 충청남도의 농촌지역의 역량배양을 위한 방안은 무엇인가 등을 차례로 논의해 보려고 한다.

## II. 역량배양(capacity building)의 개념과 방법

### 1. 역량배양의 정의

#### 1) 지역개발에서의 역량배양

역량배양(capacity building)이란 서구에서 1980년대 중반부터 지역사회 개발에 도입되기 시작한 개념으로, 기존 개발사업이 장기적인 농촌사회 발전을 가져오는데 기여하지 못했을 뿐만 아니라 지역의 외부자원에 대한 의존성을 높이고 자립능력도 훼손하였다는 반성에서 비롯된 것이다. 또 역량배양이란 '물을 주는 것이 아니라 물을 마실 수 있는 방법'을 배양하는 것을 의미하며, 지역사회가 당면하고 있는 발전의 과제나 장래 변화에 대응하기 위해 지역의 주민, 조직(농협, 생산자 단체, 지방정부 등), 기업 등의 역량을 확대하는 것을 지칭한다. 특히 농촌지역에서 이런 역량배양이 중요해진 것은 농업·농촌사회가 당면하고 있는 문제가 종래와 달라졌기 때문이다. 다음 표는 OECD 각국 전문가를 대상으로 농촌지역에서 발전요인에 대한 설문조사를 한

결과를 나타내고 있는데, 농촌발전을 위해서는 무엇이 중요한 자산인지 보여주고 있다.<sup>1)</sup>

많은 경우에 농촌의 쾌적성(amenities), 문화적 동질성(지역주민의 공동체 의식), 기업가 정신과 같은 환경적, 문화적, 사회적 요인들이 중요한 요소로 부각되고 있다. 과거에는 교통기반시설과 지역내 소도시의 존재 여부 혹은 대도시 중심부와의 접근성이 중요한 요소로서 자주 거론되었지만, 지금은 접근성 자체가 지역발전의 충분 요건이 되지 못하고 있다. 실질적으로 지역발전에 중요한 것은 어느 한두 가지 형태의 자원을 보유하고 있다는 사실보다는 자원을 적절하게 활용할 수 있는 능력이다. 다시 말해, 중요한 점은 스톡(stock)을 플로우(flow)로 전환시키는 것이다. 보유하고 있는 자원의 토대위에 경제환경의 개선, 인적자원への 투자, 그리고 제도적 역량의 강화 방안 등을 모색하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

〈표 1〉 농촌지역의 발전요인

| 항 목            | 빈도 | 항 목           | 빈도 |
|----------------|----|---------------|----|
| - 부존 자연환경      |    | - 혁신역량        |    |
| · 개발가능한 자원     | 8  | · 연구          | 3  |
| - 정주체계         |    | · 훈련          | 2  |
| · 쾌적성(자연적/인공적) | 22 | - 서비스의 질      |    |
| · 도시의 접근성      | 8  | · 생산자 서비스     | 2  |
| · 소도시의 존재      | 0  | · 소비자 서비스     | 4  |
| · 높은 인구 밀도     | 0  | · 재정 및 금융 서비스 | 0  |
| - 기반시설         |    | - 지역 제도       |    |
| · 교통시설         | 16 | · 민관협력        | 6  |
| · 통신시설         | 4  | · 지역차원의 리더십   | 7  |
| · 기타시설         | 3  | · 노사관계        | 3  |
| - 생산요소비용       |    | - 지역의 동질성     |    |
| · 노동           | 6  | · 정치적 재정적 분권  | 1  |
| · 토지           | 4  | · 문화적 동질성     | 12 |
| · 기타           | 0  | · 기타          | 0  |
| - 인적 자원        |    | - 기타 항목       |    |
| · 숙련 노동        | 5  | · 기타          | 2  |
| · 기업가 정신       | 6  |               |    |
| · 노동윤리         | 1  |               |    |

1) Mario Pezzini(2003), 'Cultivating Regional Development: Main Trends And Policy Challenges In Oecd Regions', OECD.

이것은 농촌발전을 바라보는 시점이 근본적으로 변해야 한다는 것을 의미한다. 그동안 농촌개발의 주요 이슈는 농가소득을 보장해주기 위한 농산물의 적정가격의 지지와 농촌의 생활환경 및 교통, 도로 등과 같은 물리적 기반을 정비하는 것들이었다. 그러나 앞으로의 농촌발전은 식품의 안정성과 고품질 농산물 공급, 환경보전과 도시민을 위한 휴식처 제공 등 농촌의 다원적 기능을 고양하는 데 초점을 두어야 한다. 즉, 농촌발전은 쾌적성에 기초를 둔 발전(Amenity-based development)이어야 하며, 이를 위해서 농민은 무공해 농산물을 판매하거나 지역관광과 연계된 특산물을 직접 공급함으로써 타 지역과 구별되는 그 지역만의 매력을 개발 유지하는 주체가 되어야 하고, 식량생산자로서의 역할은 물론 적극적으로 농촌기업가와 지역의 환경관리자로서의 역할을 수행해야 한다는 것을 의미한다. 다시 말하면 지역경영자로서, 농촌기업가로서의 새로운 역량이 필요해졌다는 것이다.

## 2) 역량배양(capacity building)의 개념

그러나 역량배양을 구체적으로 정의하는 것은 쉽지 않다. 역량(capacity)이란 추상적 개념이기 때문에 구체적으로 무엇을 의미하는지, 어떻게 이를 강화해야 하는지 논자에 따라 다양하게 논의될 수 있다(Macadam et al, 2004).

Ballantyne, Labelle and Rudgard(2000)의 연구에서는 역량개발(capacity development)이란 개인이나 집단, 조직, 기관들이 문제를 해결하고 목표를 성취하는 능력을 개발하는 과정이라 정의했다. Thomson and Pepperdine(2003)는 지역발전에서 역량을 구성하는 핵심적 요소는 구성원의 기술과 지식수준, 구성원과 가치관이나 인식, 그리고 개인과 개인, 조직과 조직 사이의 협력과 지원, 상호작용, 신뢰 등으로 형성되는 사회적 네트워크와 관계망이라고 정의하고 또한 물리적, 금전적, 자연적 자본이나 행정역량 등도 성공적인 지역사회 발전을 위해 필요한 요소 중의 하나라고 하였다.

Land(2000)는 역량이란 개인이나 조직, 사회가 지속가능한 발전의 목표를 설정하고 성취하는 능력으로 정의하면서 역량배양이란 개인, 조직, 제도나 집단이 지속가능한 목표를 설정하고 도전하는 능력을 지속적으로 향상시키는 과정이라 하였다.

Macadam et al(2004)는 역량배양이란 지역사회의 자본스톡(capital stock)을 증가시키는 것이고 여기에는 인적 자본(개인적 역량)뿐만 아니라, 사회적 자본(관계의 질), 물리적 자본(사회간접자본), 금전적, 자연적 자원까지 포함된 것이라고 했다. 그러나 동태적으로 역량을 증가시키기 위

해서는 자본스톡의 증가만 아니라 그것을 활용하고 결합하는 능력도 필요하다고 주장하였다.

### 3) 역량배양(capacity building)에 대한 올바른 이해

역량배양이란 개념이 농촌개발에 대한 풍부한 함의를 담고 있는 것이 사실이지만, 이와 같이 구체적 정의가 논자마다 다르기 때문에 다양한 해석과 오해를 낳을 수 있다.

먼저 역량배양의 목표와 관련하여 우리나라의 경우 흔히 농촌의 경제적 발전이나 사업의 성공에 초점을 두는 것으로 오해되는 경우가 많다. 그러나 역량배양을 장기적인 농촌의 지속가능한 발전에 목표를 둔다면 역량배양의 목표는 이런 경제적 측면뿐 아니라 환경·문화·복지의 개선까지도 포함해야 할 것이다.

한편 역량배양이란 장기적이며 지속적인 성격을 지니고 있기 때문에 주민주도의 내생적 계획이라고 하더라도 단기적인 사업성과에 초점을 맞춘다면 역량배양 사업이라고 볼 수 없다. Michal(1995)에 따르면 역량배양의 성과는 15~20년 후에야 나타난다고 하였다.

역량배양의 대상에는 대상지역에 사는 개인과 집단, 그리고 그를 지원하는 기관이 폭넓게 포함된다. 우리나라에서는 종종 리더십교육이나 농민교육이 역량개발이 대표적 사례가 되면서 개인의 의식개혁이나 태도변화가 중점적인 대상으로 간주되는 경향이 있다. 그러나 그간의 연구를 종합해 보면 역량배양에 있어 중요한 것은 개인적 역량의 강화가 아니라 집합적 역량의 강화이다(Macadam et al, 2004). 그것은 집합적 역량의 강화가 시너지 효과, 지역적 외부효과를 가져오기 때문이다. 이런 점에서 역량강화는 참여나 파트너십, 네트워크 구축과 같은 의미로 쓰이기도 한다.

역량배양은 일정한 지역을 대상으로 한다는 점에서 지역적 접근(regional approach)이다. 그러나 마을단위, 읍면단위, 혹은 군단위 중에 어떤 지역단위가 역량배양 프로그램에 효과적인가 하는 대상하는 점은 논쟁거리의 대상이 될 수 있다. 여기에 대해 Wenger(2000)는 공동체적 문화와 상호접촉의 이점을 증시할 때 마을단위가 바람직하다고 하였다. 현재 우리나라에서 농촌지역 개발 사업들은 거의 읍면이나 마을을 대상으로 한다.

외국의 사례를 보면 미국, 캐나다 등에서는 마을단위로 역량배양 프로그램을 실시해 왔으나, EU의 LEADER 프로그램의 경우는 그보다 넓은 인구 10만 이하의 지역을 단위로 실시해 왔다. EU가 LEADER 프로그램에서 인구 10만 이하의 지역을 대상으로 실시한 이유는, 그보다 좁은 지역을 대상으로 할 경우 동원할 수 있는 지역자원에 한계가 있으며, 인구 10만

이상일 경우 공동 결속이 어렵다는 이유 때문이었다. 따라서 역량배양 프로그램은 각 국가나 지역이 처해 있는 제도적 정치적 문화적 여건에 따라 유연하게 설계되는 것이 바람직할 것이다.

한편 역량배양이란 지역 문제를 종합적으로 해결할 수 있게 하는 능력을 의미하므로 그린투어리즘, 유기농 육성과 같은 하나의 사업만을 대상으로 하는 프로그램과 다르다. 누구를 위한 역량강화인가도 중요하다. 지역사회의 발전성과가 특정 개인이나 집단에게만 전유되어서는 안 된다. 흔히 혁신정책이나 역량강화 정책에서 성과의 공유문제나 집단간의 이해관계가 간과되는 경향이 있다. 경제적 측면에만 목표를 두는 경우 이런 사례가 종종 나타나며 역량강화 전략이 지역 엘리트만을 위한 전략이라고 비판받는 이유이기도 하다(Lovering, 1999).

## 2. 역량배양의 방법

구체적으로 역량배양을 어떻게 할 것인가? 서구의 경험을 통하여 역량배양의 방법을 고찰해 보기로 하자. 서구에서는 1980년대 후반부터 역량배양을 위해서 다양한 프로그램을 도입해왔는데, 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다.

첫째, 교육 훈련에 초점을 두는 프로그램으로 미국의 미시간 주의 농업 리더십 프로그램(Michigan Agricultural Leadership Program)이나, 노스 캐롤라이나(North Carolina), 아칸사스(Arkansas), 텍사스(Texas), 알라바마(Alabama)주 4개 주에서 공동으로 운영하는 마을의 소리 프로그램(Community Voices Program), 호주 퀸스랜드(Queensland)주의 농촌리더 양성(Building Rural Leaders)이나 호주의 리더십 재단에서 운영하는 호주 농촌리더십(Australian Rural Leadership) 프로그램과 같은 것이 대표적이다.<sup>2)</sup>

둘째, EU의 LEADER 프로그램이나, 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 캐나다 농촌 파트너십(Canadian Rural Partnership)<sup>3)</sup> 등과 같이 소규모 파일럿(pilot) 사업을 통해 주민의 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하는 프로그램이다.

Macadam et al(2004)은 전자와 같은 리더십 교육 프로그램이 많은 나라에서 시행하는 대표적인 역량배양 프로그램이긴 하지만, 이런 교육 프로그램만으로는 역량배양에 한계가 있다고 지적

2) 이 프로그램들은 과거부터 있던 농촌 지도(extension)나 성인교육 프로그램에 기원을 두고 있으나, 최근에 교육과정을 개선하여 최근에 농촌지역 리더들의 문제해결 역량 배양에 적합하도록 만든 것들이다.

3) 주요 목표는 파일럿 사업을 통한 마을공동체내의 협력기반을 구축하는 것으로, 인적자본 개발, 공동체 합의의 구축, 지역 자산의 식별, 공동 계획과 실행능력 배양을 하위목표로 둔다.([http://www.rural.gc.ca/rural-dev/guidelines\\_e.phtml#4](http://www.rural.gc.ca/rural-dev/guidelines_e.phtml#4).)



하였다. 왜냐하면 교육 프로그램이 역량강화에 필요한 지식의 습득과 배양에 도움을 주는 것은 사실이지만, 근본적으로 역량배양이란 대상지역의 주체들이 공동실천을 통해 배양되는 것이므로 현장에서 당사자들이 집합적으로 learning by doing을 통해 능력을 배양하는 것이 중요하다 고 보았기 때문이다.

마찬가지로 Michal(1995)도 마을공동체 발전(community development) 프로그램이나 파트너십 형성 계획이 역량배양 프로그램의 핵심 내용이 되어야 한다고 주장하며, 리더십 개발이나 교육프로그램은 이 프로그램을 지원하기 위한 수단으로 구상되어야 한다고 하였다. EU에서 LEADER와 같은 실천을 통한 역량배양 프로그램을 실시하고 있는 이유도 역량배양이 집단적이며 실천적이며 공동학습과정을 통해 형성되기 때문이다.

그러면 서구의 경험으로 볼때 성공적인 역량배양 프로그램의 조건은 무엇인가. 미 켄터키주의 애플라치아 지역 역량배양 연구팀의 보고서(Kentucky Appalchian Task Force, 1995)에 따르면 성공적인 역량배양 프로그램은 마을공동체 스스로 계획 수립, 사업 실시, 평가를 통해 상향식 민주적 의사결정과 주민참여, 파트너십과 집합적 학습행동, 풀뿌리 리더십의 배양을 해 나가는 프로그램이라고 한다. 그리고 특히 다음과 같은 4가지 성격을 지녀야 한다고 강조하였다.

첫째, 장기적 접근으로 다년간의 사업기간을 설정하는 것이다. 둘째, 종합적 접근으로 사회경제, 문화 환경의 통합적 목표를 추구해야 한다. 셋째, 지역적 접근에서는 농촌적 관점에서 접근하지 말고 지역적 관점에서 접근해야 한다(think regional, not rural). 넷째, 과정적 접근으로 연속적인 소규모 사업을 통한 learning by doing, 누적적 역량의 발전이다.

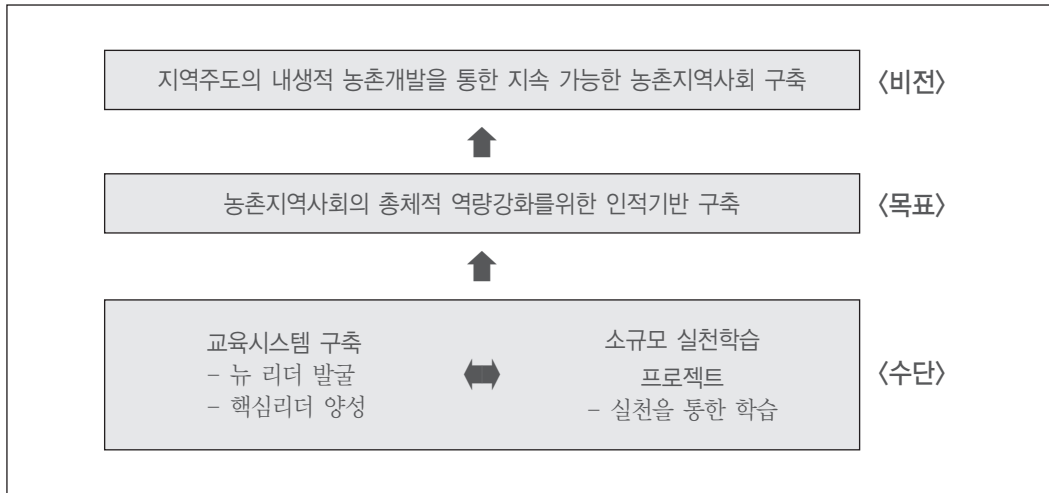
이상과 같은 서구의 경험을 기초로 할 때 농촌지역의 주체적 역량을 강화하기 위한 주요수단은 두 가지로 설정하는 것이 바람직하다는 것을 알 수 있다.

하나는 농촌지역사회의 총체적 리더십 배양에 초점을 둔 교육훈련의 강화이다. 이는 역량강화에 필요한 지식과 기술의 습득 및 태도(인식)의 강화에 초점이 있다. 다른 하나는 지역주민의 참여 및 다양한 활동주체들의 파트너십 형성을 통한 실천학습 프로젝트(action-learning project)의 시범시행이다.

이 두 가지 수단은 상호별개의 것이 아니라 상호 규정적 내지는 상호보완적이다. 즉, 교육훈련 프로그램은 실천학습 프로젝트를 염두에 두고 시행되어야 하며, 또 실천학습을 통한 경험의 피드백을 거쳐 교육훈련 프로그램이 수정 보완되는 긴밀한 관계를 갖는다.



〈그림 1〉 농촌지역 역량강화 프로그램의 기본구조



### Ⅲ. 국내외 사례

#### 1. 실천학습 프로젝트(action-learning project): EU의 LEADER 프로그램 사례

EU의 공동농업정책 하에서 유럽전역서 실시되는 대표적인 역량배양 프로그램이 LEADER(농촌경제개발행동연대)<sup>4)</sup>이다. LEADER란 농촌지역 주민의 자원 동원 및 사업역량, 계획 역량을 개발하기 위하여 EU가 1992년부터 실험적으로 도입한 프로그램이다. 여기서는 프로그램의 목표를 일회성, 단기적 사업 성공에 두지 않고 장기적인 파트너십 개발과 사회적 자본 형성, 문제 해결 능력 배양에 두고 소규모 사업을 다년간에 걸쳐 주민 스스로가 계획, 실행해 보게 함으로써 지역사회의 발전을 꾀하였다.

주요 내용은 먼저 기존의 행정조직과 별도로 지역활동가 그룹(LAG)이라는 추진체를 구성하였다. 여기에는 관, 기업, 학교, 지역단체, 농민 등 다양한 지역이해 당사자가 참여하되, 민간이 반

4) 자세한 것은 박 경(2003), 「유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램」, 지역사회연구, 지역사회학회, 제 11권 제1호를 참조할 것.

드시 50% 이상 참여하게 하는 것이 특징이다.

EU가 지역활동가 그룹에게 직접 사업자금을 지원하고, 지역활동가 그룹이 자율적으로 사업계획을 수립·진행의 전 과정을 책임지며 행정(중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회)은 사업승인과 지원에만 그 기능을 국한하였다. 이를 위해서는 지역활동가 그룹이 독자적 사무국을 두고 전문가를 고용하여 사업을 수행하는 것이 특기할 점이다.

또 반드시 3년 이상의 다년간 사업으로 계획을 수립하여야 하며, 사업의 성격은 혁신적인 것이어야 하되 문제에 대한 도전과 해결 역량을 배양하는 것을 골자로 하였다. 그러나 여기서 혁신이라 함은 '첨단'을 의미하는 것이 아니라, 대상지역의 여건이나 맥락에서 새로움(new)을 의미한다. 즉 대상지역에서 이전에 존재하지 않았거나 혹은 지역에 보편적이지 않은 것이면 된다. 따라서 ① 사업추진방식을 상향식·자율적으로 하거나, ② 주민의 참여나 파트너십, 민주적 절차를 새로 도입하거나(제도적·조직적 혁신), ③ 새로운 사업기회나 방식, 유통망 개발, 지역자원을 발굴을 하는 것(경제적 혁신) 등이 다 해당될 수 있다는 것이다.

한편 사업에 대한 평가도 스스로 하도록 하고, 계획, 실행, 평가의 누적 과정을 통해 스스로 학습하게 하고 행정은 이를 최종적으로 감독·평가하는 역할에 그친다.

이런 LEADER 프로그램의 실시 결과, 지역내의 의사결정의 분권화, 민주주의, 새로운 통치(governance)체제의 강화를 이뤄냈으며, 지역의 내생적 자원의 발굴과 참여, 협력을 통한 다양한 혁신의 창출역량 배양할 수 있었던 것으로 평가되고 있다. 현재 EU는 LEADER 프로그램을 유럽 농촌개발 사업의 가장 핵심적인 사업으로 삼고 있다. 이는 LEADER 프로그램이 역량배양과 사회적 자본의 개발을 통해 지역의 활성화와 지속가능한 발전을 가능하게 하며, 적은 재정투입으로 높은 효율을 달성할 수 있게 하기 때문이다.

## 2. 리더 교육 프로그램의 사례

현장에서 실천을 통한 학습이 역량배양의 한 축이라고 하면 지역의 인적 자본, 특히 리더를 길러내기 위한 교육사업은 역량배양의 또 다른 축이다. 이미 앞에서 잠깐 언급하였듯이 농촌지역사회의 리더십 개발 프로그램은 서구에서 오래전부터 실시되어 왔으며 지역사회 역량개발사업의 중심 내용을 이루고 있다.

외국의 농촌지역사회의 리더십 개발 프로그램을 보면 크게 지역사회 개발과 이를 달성하기 위한 조직기술 개발을 대상으로 하고 있다. 미국과 호주의 사례를 중심으로 리더십 배양

프로그램들이 어떻게 내용으로 어떻게 설계되어 있는지를 살펴보자.<sup>5)</sup>

미국의 경우 농과대학의 농촌지도(extention service)사업을 통한 오랜 리더십 교육 경험을 바탕으로 각 지역의 특색을 반영한 다양한 프로그램들이 가지고 있다. 미국 농촌지역사회의 리더십 개발 프로그램은 이해보다는 실천(practice)을 강조하여 왔으며, 특히 1990년대 이후에는 지역사회에 기반을 둔(community-based), 실천지향적(action-oriented) 계획(프로그래밍)과 공유되는 리더십(shared leadership)이 한층 강조되고 있다.

이 중에서도 미주리-컬럼비아 대학에서 운영하고 있는 지역사회개발아카데미(Community Development Academy)는 농촌지역 리더십 배양 프로그램의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 프로그램은 지역사회에 기초한 주민들의 자발적 노력과 창의적인 아이디어 창출, 실질적인 기술 개발, 지역사회의 공통이슈에 대해 효과적으로 대응하기 위한 주민역량 강화 등을 주요 교육내용으로 하고 있다. 또한 더 나아가 주민들의 다양한 의견조정과 지역사회의 미래에 대한 방향 제시 등 전문적인 능력 배양교육까지도 교육의 범위에 포함하고 있다. 교육과정은 3단계로 나뉘며 각 단계별로 5일씩의 교육을 한다. 1단계는 지역사회 발전의 목적과 비전의 이해, 2단계는 지역사회 활성화 전략 학습, 3단계는 지역사회를 위한 역량 창출 실천 기법으로 구성되어 있다.

또 다른 예로 노스캐롤라이나 A&T 대학의 마을의 소리 프로그램(Community Voices Program)를 보자. 이 프로그램은 함께 일하는 것의 중요성, 지역의 장래 비전, 공유된 비전에 도달할 수 있도록 자원을 알고 연계시킬 수 있는 능력, 그룹으로서 효과적으로 함께 일하고 다른 사람들에게 자기 아이디어를 전달하는 방법, 지역사회의 이슈와 욕구를 인식하도록 돕는 체계적인 문제해결 방법 등을 습득하도록 교육내용이 구성되어 있다. 이를 효과적으로 배양하기 위하여 지역사회의 비전을 공유하기 위한 지역의 이해, 함께 일하는 기술 습득, 비전의 구체적 실현 방법 체득(조직력, 파트너십, 기획력 등 리더십 기술)을 단계적으로 습득하는 방식을 취한다.

한편 호주의 리더십 배양 프로그램도 미국과 마찬가지로 문제해결 능력과 함께 일하기, 효과적 의사결정법 배양 등을 주요 교육 목표로 두고 있지만, 구체적인 주안점은 미국과 약간 다르다.

호주의 퀸즈랜드(Queensland) 주정부에서 운영하는 농촌지역리더 육성프로그램(Building Rural Leaders)을 보면 리더십 유형, 개성의 차이에 대한 이해, 자신감과 자기존중심 갖기,

5) 농정연구센터(2004), 『농촌지역 리더 프로그램 개발에 관한 연구』, pp. 94~98 참조.

높은 성과를 내는 팀 만들기, 팀내 역할 분담, 문제식별 및 해결기법, 협상과 의사결정, 효과적인 메시지 전달법 등을 주요 교육내용으로 한다. 이를 위해 교육과정도 타인과 자신에 대한 이해 조직화 기법 의사결정과 효과적인 의사전달법 등을 단계적으로 습득하는 것으로 구성되

〈그림 2〉 미국 및 호주의 리더십 배양 프로그램의 내용과 구조

|                          |                                              |                                             |                                                                |
|--------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 미주리<br>컬럼비아<br>대학<br>CDA | (1) 지역사회 발전의<br>목적과 비전의 이해                   | (2) 지역사회 활성화<br>전략 학습                       | (3) 지역사회를 위한<br>역량 창출 실천 기법                                    |
|                          | -지역사회발전의 이해<br>-지역자원의 발굴과 평가<br>-리더십 개발의 필요성 | ⇒<br>-정보의 수집방법<br>-지역발전 프로그램 개발<br>-주민참여 방법 | ⇒<br>- 계획 수립기법<br>- 조직화 기법<br>- 갈등 조정<br>- 지역발전전략 워크숍          |
| NC<br>A&T<br>대학의<br>CVP  | (1) 지역사회 비전의<br>공유                           | (2) 함께 일하는<br>기술 습득                         | (3) 비전의 구체적<br>실현 방법                                           |
|                          | -함께 일하는 것의 중요성<br>-지역의 미래비전<br>-비전과 자원의 연결방법 | ⇒<br>- 의사소통방법<br>- 회의진행법                    | ⇒<br>- 지역문제 발굴 기법<br>- 정보획득과 활용방법<br>- 실천조직 구성법                |
| 호주<br>퀸즈랜드<br>주의 BRL     | (1) 자신과 타인에<br>대한 이해                         | (2) 조직화 기술                                  | (3) 의사결정 및 효과적인<br>의사전달법                                       |
|                          | -리더십 유형<br>-개성의 차이에 대한 이해<br>-자신감과 자기존중심 갖기  | ⇒<br>- 높은 성과를 내는<br>팀 만들기<br>- 팀내 역할 분담     | ⇒<br>- 문제식별 및 해결기법<br>- 창조적 사고<br>- 협상과 의사결정<br>- 효과적인 메시지 전달법 |

자료 : 유정규, 박경 외(2006), p. 113.

어 있다(그림 2 참조).

호주와 미국의 프로그램을 비교해 보면 미국의 경우 지역사회 발전 비전의 공유와 활성화 전략의 이해, 이를 위한 구체적인 역량개발과 지역계획수립에 더 초점을 맞추고 있으며, 호주의 경우는 이런 지역사회개발의 역량보다도 이를 수행할 수 있는 개인의 리더십 역량, 즉 자기개발, 협상기술, 의사전달기법 등 개인의 발전과 리더십 기술의 배양에 더 초점을 맞추고 있다.

나라마다 약간의 차이는 있지만 전체적으로 볼 때 미국과 호주 등의 리더십 개발프로그램은 지역사회에 기반을 둔 총체적인 리더십 배양을 특징으로 한다. 지역사회, 비전, 학습, 실천을 총체적 관점에서 배양하고 공동체 지향적(community-oriented)이며, 실천 지향적(action-oriented)인 능력의 배양을 중심 목적으로 한다. 이런 교육목표와 방식은 그간 우리나라의 농촌지역 교육이 주로 품목별 전문분야별 리더를 양성하는 기술교육에 중점을 뒀던 것과 대비된다.

또한 구체적 프로그램의 운영에 있어서는 강사에 의존하는 일방적 강의보다는 토론식 참여학습, 나아가 실천학습원리(action learning principles)를 강조하며, 단기의 일회성 교육이 아니라 최소 6개월 이상의 중장기로 운영되고 있다. 이것은 일회성 단기 프로그램으로는 중대한 행동변화, 태도변화가 일어나기 어려우므로 장기에 걸쳐 상호학습하고 의식을 변화시켜 나가야 할 필요가 있기 때문이다.

최근에 우리나라에서도 농업 기술교육과 다른 차원의 지역개발 인재양성 교육의 필요성을 인식하고 농림부(및 한국농촌공사)에서도 2005년부터 미국 호주 등에서 보는 새로운 개념의 리더육성 교육을 실시하고 있다. 이 프로그램은 농촌지역의 주체역량을 강화하기 위하여 새로운 리더(emerging leaders)를 발굴하고, 지역사회가 안고 있는 문제의 인식 및 해결능력 등 리더십 발휘능력을 개발하는 것을 주요 교육목표로 한다. 시행한 지 1년 정도 밖에 되지 않았지만 단편적, 비체계적으로 실시되어 온 여타의 국내 교육 프로그램에 비해 매우 체계적이며, 특히 각 세부과정의 교육내용이 단계별로 연속, 심화 학습할 수 있도록 되어 있기 때문에 농촌현장의 실천적 리더를 수준에 따라 효과적으로 육성할 수 있는 프로그램으로 좋은 평가를 받고 있다.

### 3. 우리나라의 주민 주도 실천학습 프로그램 : 강원도의 새농어촌건설운동 사례

정부는 1990년대 말부터 다원적이며 종합적 농촌정책으로, 하향식에서 상향식으로, 중앙주도에서 지방주도로 농정의 변화를 모색하고 있다. 그 일환으로 녹색농촌체험 마을(농림부), 소도읍육성사업(행정자치부), 농촌마을 종합개발사업(농림부) 등 종래의 관주도, 중앙주도의 방식에서 벗어나 주민이 계획하고 참여하는 방식의 새로운 농촌개발사업이 1990년대 말 이후 다양하게 도입되었다.

이 프로그램들은 공모제로 사업을 선정하고, 주민이 협의체를 만들어 스스로 계획을 수립토록 하는 점에서 과거의 농촌개발사업과 한다는 점에서 상당한 차이를 가진다. 특히 농촌마을종합개

발사업의 경우 주민교육, 리더양성, 선진지 견학과 같은 교육프로그램을 사업내용에 담고 있어 형식적인 면으로 본다면 역량배양 프로그램의 하나라고 할 수도 있다.

그러나 내용면에서 이 사업들은 각각 농촌관광, 소도읍 정비, 생활기반 정비 및 소득사업에 주로 초점을 맞춰 역량강화를 주목적으로 하는 본격적인 역량배양 프로그램은 아니다. 물론 사업 수행과정에서 주민참여와 상향식 계획을 도입한 점에서 주민의 역량배양이 이루어질 소지는 충분히 있으나 농정연구센터(2004.1)의 사례 조사에서처럼 실제로는 여전히 소수의 주민이 주도하고 외부전문가의 자문에 의존하는 등 여러 가지 문제점을 가지고 있고, 주민교육도 형식적이거나 관광, 소득 관련한 하드한 시설건설에 밀려 부차적인 성격으로 떨어지고 있는 형편이다.

오히려 정부가 주도하는 이런 농촌개발사업보다는 강원도나 전북 진안군<sup>6)</sup>과 같이 지자체가 독자적으로 실시하는 농촌개발지원 프로그램이 주목된다.

강원도의 새농어촌건설운동은 1999년에 전국 최초로 지자체 차원에서 전개된 농촌개발지원사업이다. 이 사업은 농촌 주민들의 자율적 개발 역량과 의지가 높은 마을에 인센티브형 지원을 함으로써 주민의 참여도를 제고시키고 타 마을로의 시범효과도 높이려는 의도로 추진되고 있다. 사업 방법으로는 마을 단위로 작성된 마을 발전계획과 자율적 마을개발 추진 실적 등을 심사하여 우수마을로 지정된 마을에 사업비를 지원함으로써 마을활성화 사업을 유도한다.

사업의 추진 체계는 첫째, 먼저 공무원들의 시책 설명회를 시작으로 참여를 원하는 각 행정리들은 이장이 주축이 되는 마을추진단을 구성하게 된다. 둘째, 마을추진단을 중심으로 각 마을에서는 주민들이 자율적으로 다양한 소규모 마을정비 사업들을 추진하고 마을 발전계획을 구상하며, 이때 우수마을 심사를 위해 주민의 여러 활동을 증빙할 수 있는 자료와 계획서를 함께 작성한다. 셋째, 읍·면별, 시·군별 자체 평가를 거쳐 추천된 마을들을 대상으로 도에서 구성한 평가단이 서류 및 현장 심사를 통해 우수마을을 최종 선정하게 된다. 넷째, 선정된 우수마을에 대해서는 포괄적 사업비 5억 원(도비 3억, 시·군비 2억)이 지원된다.

2004년까지는 매년 15개 마을을 선정하였으나 그 이후부터는 호응이 좋아 30개 마을을 선정하고 있다. 또 지속적 추진을 유도하기 위하여 우수마을은 선정 후 5년이 경과한 우수마을을 재평가하여 매년 2개 마을 씩 1억 원을 지원하고 있다(연간 사업비 도비 92억 원, 시·군비 60억 원).

6) 전북 진안군은 2003년부터 으뜸마을사업이란 이름으로 읍면별 주민의 적극적인 의지가 있는 마을을 10여개 선정하여 주민교육과 마을계획 수립 역량을 지원하는 사업을 실시하고 있는데, 여기서는 지면관계로 다루지 않는다.

이 사업의 시행 결과 2005년까지 지원받은 총 115개 마을 중 85개 마을이 친환경농업, 관광농업 등으로 특화하여 지역농어업을 선도하는 모델마을로 성장하였다. 또한 주민들이 자신감을 갖게 되고 의식전환의 계기가 되었으며, '우리도 할 수 있다'는 경쟁심을 유발하여 인근 마을에 파급되는 효과도 컸다.

그러나 강원도의 새농어촌건설운동도 본격적인 역량배양 사업으로는 한계가 있다. 특히 이 사업은 5억 원의 자금이 포상금 형태로 일회성으로 주어지기 때문에 우수마을로 선정되어 사업비 지원을 받은 이후에 선정 이전보다 소극적이거나 사업을 중단하는 마을(약 25개 마을)도 적지 않다는 문제점을 가지고 있으며, 지속적인 지원 및 주민 교육과 같은 프로그램과 같은 역량배양 프로그램과도 결합이 부족하다는 점에서 한계를 가지고 있다.

## IV. 충청남도 농촌지역의 역량배양 실태와 강화 방안

### 1. 관련 프로그램의 실태

농촌지역의 역량배양은 일반적으로 공공기관이나 자치단체가 프로그램을 만들어 지원하는 형태를 가지게 된다. 충청남도의 경우 이와 관련된 프로그램으로 어떤 것들이 있는가, 리더 육성 교육 프로그램과 현장에서 실천학습을 통해 역량을 배양하는 농촌개발역량배양 사업 두 가지 측면에서 실태를 살펴보기로 하자.

#### 1) 리더 육성 교육 프로그램의 실태

농업인이나 농촌을 대상으로 하는 교육 프로그램은 <표 2>에서 보는 것처럼 중앙정부나 중앙기관의 위탁교육사업, 충청남도 혹은 시군별 독자 교육사업 등 다양한 사업들이 실시 중이다.

충청남도는 농업인 교육면에서 타도에 비해 일찍 관심을 가져왔으며 수준 높은 프로그램을 진행하는 것으로 널리 알려져 있다. 기존의 농업인 교육들은 단편적이고 형식적이며 주입식 교육으로 수요자들의 관심을 끌지 못했으나 충남도에서 실시하는 여러 전문 기술교육들은 토론식 강



의, 수요자 요구를 반영한 강의내용, 전문성의 충실 등에서 좋은 평가를 받고 있다. 즉, 충남 농업기술원에서 실시하는 지역농업혁신리더아카데미나 충남농업테크노파크가 주관하는 RIS(지역특성화)사업 등은 기존의 교육과정에 만족하지 못하였던 농민들에게 경영, 마케팅, 전략 등 욕구는 있지만 쉽게 접하기 어려운 분야에 대한 교육내용을 담고 있어 충남도의 특성 있는 교육으로 자리 잡고 있다.

또 시·군의 경우 신활력사업을 계기로 금산시의 인삼산업 CEO스쿨, 청양의 명품청양고추 생산리더, 서천의 농업발전포럼, 부여의 굿뜨래 작목별 연구회 등의 독자적인 프로그램을 운영했거나 진행하고 있다. 이런 교육은 과거 평균적 농업기술센터의 교육과 달리 포럼 형태로 참여자들의 참가 동기를 강화하고 전문 선도농을 대상으로 현장 과제 해결식 교육을 통해 지역특성을 살린 생산품 또는 작목의 발전에 기여하고 있는 점에서 진일보한 교육들이다.

그러나 전체적으로 볼 때 충청남도가 독자적으로 혹은 정부에서 위탁을 받아 실시하는 농업인 교육은 마케팅 유통 및 영농기술이나 품목별 전문교육 내지 품목별 전문리더 양성이 중심이며, 농촌지역의 리더를 길러내는 '농촌지역 리더' 교육과는 거리가 있다.

〈표 2〉 주관별 충청남도 지역의 교육사업

| 주관별           | 교육내용              | 교육기관/주요사례                   | 특성                         |
|---------------|-------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 중앙위탁<br>교육    | 창업농후계농업<br>경영인교육  | 연암대학, 충남농업연수원,<br>충남농업기술원 외 | 기본, 전문, 기술교육으로<br>주로 품목별교육 |
|               | 지역특성화교육           | 연암대학                        | 소규모 스터디그룹의<br>작목반 위주의 기술교육 |
| 민간 교육         | 친환경농업, 경영,<br>마케팅 | 한국벤처농업대학                    | 2000년 민간자본으로<br>세워진 전문농업대학 |
| 충청남도<br>독자 교육 | 농촌여성평생교육          | 충남농업기술원                     | 관광리더 등 부분별<br>리더교육         |
|               | 지역농업 혁신리더<br>아카데미 | 충남농업기술원                     | 작목별연구회원대상의<br>품목과 경영전략 교육  |
|               | 최고농업경영자 과정        | 충남대, 공주대, 단국대               | 원예, 축산, 정보 분야의<br>경영자과정    |
|               | RIS(지역특성화)사업      | 충남농업테크노파크                   | 개별농기업체의 기술 및<br>경영교육       |

|              |                     |                                                                         |                                   |
|--------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 시·군<br>독자 교육 | 평생교육                | 시·군 평생교육담당                                                              | 문화, 예술, 취미,<br>스포츠 등 평생교육         |
|              | 농업기술센터 교육           | 농업기술센터                                                                  | 지역별 특성을 살린<br>작목별 영농기술교육          |
|              | 품목별 전문리더교육          | · 금산인삼산업CEO스쿨(한국벤처농업대학 위탁),<br>청양고추포럼(연암대학),<br>서천군의 농업발전포럼(쌀·원에·유통·축산) | 신활력사업 일환으로<br>실시                  |
|              | 농촌마을종합개발<br>사업관련 교육 | · 서천군(길산권역), 부여군(반산권역) 등<br>· 10개 권역(2007년도 신규 포함)                      | 주민교육 및 견학 등                       |
|              | 체험마을 리더 교육          | · 서천군 그린투어포럼(농업기술센터)<br>· 논산시 농촌그린투어CEO(건양대)<br>· 서산군 농산어촌체험지도자 양성과정    | 도농교류, 녹색농촌체험<br>마을(그린투어)<br>리더 육성 |

주 : 위 교육 외에도 충남 농업기술원의 특화작목 전문기술교육(예, 배·토마토 체험반 등), 농기계기술교육(예, 농기계대학트랙터반 등) 등이 있으나 그동안 전통적으로 농업인을 대상으로 한 기술 및 영농 교육이라는 점에서 여기에서는 제외한다.

이는 시·군단위에서도 마찬가지이다. 최근에 연기 아카데미, 비바 보령아카데미 등과 같이 각종 아카데미란 이름으로 주민 교육이 활발하지만, 주로 문화, 사회, 건강, 생활, 운동 등 교양교육 차원의 평생교육 성격에 머문다. 한편 각 시·군의 지역별 특성을 살린 각종 작목별 기술교육도 소위 ‘돈 되는 교육’이 주목적으로 역시 지역문제 해결의 주체를 길러내는 지역리더 양성 교육과는 거리가 있다.

물론 농업인 교육이 전문화, 체계화되어 스타 농업인을 길러 내는 것은 바람직하고 좋은 일이다. 그러나 이것만으로 농촌 전체의 발전을 도모하기에는 한계가 있다. 최근에 여러 군에서 연 소득 1억 이상을 올리는 스타농업인 300명 혹은 500명을 길러내자는 운동을 벌이기도 하는데, 스타 농업인 몇 백 명보다는 전북 장수군에서 추진하는 5·3운동처럼 연 소득 5천만 원을 올리는 농업인 3천명을 길러내자는 캠페인이 중소영세농이 대다수 존재하는 우리 농촌 현실에 더 적합할지도 모른다.

하지만 이런 형태의 전문 농업인 육성사업도 농촌의 변화하는 여건에 대응하는데 한계가 있다. 농업만으로 농촌사회가 유지될 수 없고 농촌지역사회의 발전 없이는 농업부문의 지속적인 발전도 기대할 수 없는 현실을 직시할 때 지역사회 전체를 시각에 놓고 농촌지역사회를 경영할 리더를 길러낼 새로운 프로그램이 필요하다. 전문 농업인 교육만으로는 농촌문제를 종합적으로

파악하고 지역농업을 전체로서 발전시키기 위한 농촌지역리더를 길러내는 교육 프로그램으로서 미흡하기 때문이다.

## 2) 실천학습을 통한 역량배양 사업의 현황

충남도는 벤처농업 육성에 관심을 가지고 선진 충남농업 육성을 도모하나 강원도의 새농어촌 건설사업처럼 실천을 통해 농촌지역의 역량을 배양하는 독자적인 사업은 별도로 실시하고 있지 않다.

대신에 각 시·군차원에서 실시하고 있는 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 전통테마마을 등은 종래의 농촌개발사업과 달리 주민 주체의 사업계획과 상향식 추진방법을 도입하고 있기 때문에 이 사업들을 통하여 지역의 발전 주체를 육성하고 사업역량을 길러내는 것이 기대된다.

특히 농촌마을종합개발사업은 마을을 넘어선 권역 리더의 육성과 체험마을뿐만 아니라 유통, 가공, 친환경농업 등 종합적 지역발전을 사업내용으로 담고 있어 활용방법에 따라서는 지역 역량 강화사업의 하나가 될 수 있다. 2007년 현재 농촌마을종합개발사업은 공주 양화, 부여 반산, 서천 서정 등 2007년까지 총 10개 권역에서 실시되고 있으나 기대와 달리 주민 주도의 계획 수립보다는 외부 전문가의 역량에 의존하는 경우가 많고, 사업내용에 포함되어 있는 주민교육의 경우도 추진위원장이나 마을이장 위주의 소수가 중앙정부 교육에 참여하는 정도에 그치고 있다.<sup>7)</sup>

이런 이유는 현재 정부가 각 시군에서 추진하는 상향식 농촌개발사업은 주민 교육이나 주체적 계획 수립 등의 내용을 포함하고 있다고 하나, 농촌지역의 사회적 역량개발에 기본 목표를 둔 사업이 아니라 소득향상이나 농촌관광 활성화에 초점을 둔 사업이기 때문에 여기서 말하는 역량개발 지원을 위한 실천학습 프로그램과는 다르기 때문이다. 이런 사업들은 간접적으로는 지역의 주체를 형성하고 사업실시 경험을 통하여 주민의 역량을 강화시킬 소지가 없지는 않지만 보다 바람직한 것은 직접적으로 주민 역량 강화에 초점을 두고 사업이 설계된 역량강화 사업이 필요하다.

7) 현지 조사 결과 예를 들어 부여 반산권역, 태안 별주부 권역의 경우 S/W부문 사업 가운데 교육이 있으나 그간 실시하지 못하였고, 서천 길산권역의 경우 주민들에게 사업내용을 주지하는 교육만 실시하는데 그쳤다.

## 2. 충남 농촌지역의 역량개발 강화를 위한 관련 프로그램 도입 방안

### 1) 리더 육성 교육 프로그램의 도입 방안

#### ① 교육 프로그램의 내용

그렇다면 충남 농촌지역의 리더 육성을 위한 교육 프로그램은 어떻게 설계해야 할 것인가? 충남 전체 시·군을 조사해 보면 지역별로 리더 교육에 대한 수요나 관심에 차이가 많다. 따라서 지역 특성에 따라 단계별·수준별로 다른 리더십 배양과정이 개발되어야 한다. 즉, 특기할만한 독자적인 교육 프로그램이 별로 없고 관행적인 영농교육이나 교양교육 수준에 머물러 있는 곳(유형 1)은 초급 수준의 리더십 배양 단기 과정을 실시하여 리더십에 대한 이해와 동기를 배양하도록 한다. 당진, 태안, 보령, 공주, 연기 등의 대부분의 충남 농촌지역이 여기에 속한다. 한편 주민교육의 열의는 있으나 품목별 전문리더 혹은 체험마을 리더 교육에 주로 관심이 있는 지역(유형 2)은 경영, 유통, 마케팅 등 전문지식이나 체험마을 과정에 리더십 프로그램을 결합하여 운영하도록 한다. 청양, 아산, 홍성 등과 같은 곳이 여기에 속한다. 주민교육에 대한 열의가 높고 품목 및 체험마을 교육 수준을 넘어서 초급정도의 리더십 교육을 자체적으로 실시하는 지역(유형 3)은 본격적인 리더십 프로그램을 도입하도록 한다. 그간 어메니티 서천을 지향하면서 각종 마을리더 내지 전문 품목별 리더 프로그램을 독자적으로 운영해 온 서천이 여기에 해당될 수 있을 것이다. 이렇게 지역별 수요와 관심에 따라 교육방식에 차이를 두는 이유는 자칫 주민의 관심도가 낮은 지역에 무리하게 교육을 확대시킬 경우 관 주도의 강제동원 교육이 될 가능성이 있기 때문이다.

한편 교육대상은 마을지도자, 농촌개발사업 대상지역의 주민대표가 우선 대상자로 될 수 있으나 교육의 효과를 높이기 위해서는 마을주민이나 주민대표 뿐만 아니라 농협직원과 시·군 내지 읍·면 담당 공무원도 주민과 같이 팀을 이루어 교육을 받는 것이 바람직하다. 이것은 농촌개발의 삼위일체라고 할 수 있는 공무원, 주민, 농협이 같이 교육에 참가함으로써 상호이해를 높이고 비전의 공유를 통해 지역개발 사업의 추진 동력을 더욱 강화할 수 있기 때문이다. 관련 공무원과 농협직원 등도 적극적으로 참여할 수 있도록 장려하기 위해서는 공무원, 주민, 농협직원이 같이 참여하는 지역에 대해서 각종 농촌개발사업의 선정시 인센티브를 주는 것도 한 방법이다. 아울러 교육에 있어서 무엇보다 중요한 것은 교육참가자의 자발적인 의지이므로 교육훈련과정에 적극적으로 참여하기를 원하는 사람을 대상으로 해야 한다.

교육기간도 단기적이거나 일회성 교육보다는 적어도 2~3개월 혹은 6개월 정도에 걸쳐 지속적으로 실시할 필요가 있다. 이것은 단기 과정으로서는 중대한 태도변화, 행동변화가 일어나기 어렵기 때문이다. 그러나 대체 인력이 없는 농업인은 이렇게 중장기적으로 지속적인 교육을 받기 어려우며, 특히 농번기에는 거의 농사일에서 손을 놓기 어렵다. 따라서 전체 교육기간은 2~3개월 혹은 6개월 과정으로 설계하되, 교육 프로그램 성격에 따라 한 달에 2박 3일씩 혹은 2주에 2박 3일씩 교육하여 참가자들의 부담을 줄여주도록 하는 것이 바람직하다. 농번기를 피하려면 농한기를 이용하여 2주에 한번씩 2~3개월의 집중과정을 실시하는 것도 대안이다.

리더십 배양은 가치관과 태도를 변화시키는 교육이기 때문에 주입식, 일방적 강의로는 기대하는 효과를 얻기 어렵다. 따라서 주입식, 일방적 강의는 가급적 적게 하고, 학습자가 참여하여 스스로 문제를 제시하고 해결방안을 모색하는 워크숍, 사례발표, 토론 등의 방식을 많이 활용하도록 해야 한다. 이를 위해서는 30명 내외로 교육생을 제한할 필요가 있다. 또 교육내용은 지역의 자원과 여건을 종합적으로 활용할 수 있는 총체적인 역량배양(capacity building)에 초점을 맞춰 실천지향적 교육이 되도록 해야 한다. 즉, 단순한 지식을 전달하는 교육이 아니라 현재 상황을 평가하는 법, 미래비전을 구성하는 법, 문제해결체제를 구축하는 법, 변화전략을 구성하는 법, 그리고 평가와 재순환을 통해 새로운 도전과 해결책을 모색하는 법을 교육내용으로 해야 한다.

세부교육과정은 자기혁신, 사회 및 농촌발전의 이해(사회 정세 읽기, 중앙 및 지방조직 정책의 이해), 주민과 함께 하는 리더십 기법(의사소통, 기획력, 조직력 등), 지역 네트워크와 파트너십, 지역 경영 및 지역 가꾸기 등 지역사회개발과 조직개발을 핵심적인 내용으로 구성하되, 전문농업지식이나 체험관광 교육에 관심이 높은 지역에서는 리더십 교육과 이런 전문지식교육을 적절히 연계하여 실시하도록 한다.

## ② 리더 교육의 추진방안

계획적이고 연차적인 리더 육성을 위해서는 충청남도 농촌지역개발 인력육성 계획의 수립이 필요하다. 이 계획에는 연차적인 교육대상과 인원, 교육방법과 내용, 사후지원 프로그램, 인센티브와 교육 인증 시스템 등이 포함되어야 할 것이며, 후술하는 (가칭) Village Challenge and Try 사업도 담도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또 전면적으로 사업을 실시하기 보다는 일정기간 동안 우선 시범사업을 실시하여 여론을 확산시키고 프로그램 실시 경험을 쌓도록 한다. 이를 위해서는 충청남도 전체로 유형별로 초급과정 1~2개(유형 1), 전문 결합과정 1~2개(유형 2), 리더십 심화과정 1개(유형 3) 정도를 실시해 보도록 한다.

실시방법은 희망 시·군이나 지역의 신청을 받아, 농촌지역 리더십 프로그램 교육 경험이 있는 외부 전문민간교육기관에 위탁하여 실시토록 한다. 이런 교육은 전문성과 경험을 요구하기 때문에 외부 전문교육기관이 아무래도 바람직할 것이다. 외부 전문민간교육기관에 위탁할 때에는 단순히 보유인력이나 교육실시 경험만 평가할 것이 아니라 교육철학과 열성도 중시하여 선정하도록 하며, 선정된 지역에서는 지역리더와 행정, 전문가 및 위탁교육기관이 위원회를 만들어 지역특성과 교육생 수요에 대한 충분한 조사를 해서 적용가능성이 높은 교육 프로그램을 짜도록 한다.

리더십 교육의 최종 목적은 수료생들이 지역으로 돌아가 자신의 지역에 혁신을 불어넣고 변화를 추동하도록 하는 것이다. 따라서 교육자체 뿐만 아니라 교육 후 사후관리도 이에 못지않게 중요하다. 이를 위해서는 수료자들에게 각종 농촌개발사업 선정시 인센티브 부여하여 동기를 자극하고, 리더 포럼을 구성하여 상시 모임을 갖도록 하며, 전문가 지원 풀을 구성하여 지속적인 컨설팅을 강화하고, 농림부의 지역 CEO 인증 제도와 연계한 충청남도 독자적인 교육인증제도 도입 등의 대책이 필요하다. 아울러 리더 교육과 사후관리를 전담하는 기구의 설립도 모색할 필요가 있다.

## 2) 소규모 농촌개발 파일럿 프로그램(가칭 Village Challenge and Try 사업)의 도입

리더십 교육 프로그램이 역량강화에 필요한 지식의 습득과 배양에 도움을 주는 것은 사실이지만, 근본적으로 역량배양이란 대상지역의 주체들이 공동실천을 통해 배양되는 것이다. 즉, 현장에서 당사자들이 집합적으로 경험학습(learning by doing)을 통해 능력을 배양하는 것이 중요하다. 외국 사례로서 EU의 LEADER가, 국내 사례로서는 강원도의 새농어촌건설운동이 그 대표적 예라고 할 수 있다.

따라서 리더 육성 교육과 연계한 충청남도 독자의 현장 실천학습 프로그램이 도입될 필요가

있다. 이 사업은 교육과정에서 습득한 다양한 아이디어를 리더와 주민이 협심하여 스스로 계획하고 실천하게 함으로써 파트너십을 장려하고 지역의 혁신역량을 배양하는데 목적을 둔다. 이를 통해 리더십 육성 교육을 받은 사람이 자가지역에서 소규모 지역개발사업을 계획하고 이를 실천함으로써 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하도록 한다.

이 사업은 강원도의 새농어촌건설운동의 경험을 반추하고 충남의 여건을 고려해 볼 때, 두가지 단계별 사업으로 구상하는 것이 바람직하다. 지역발전을 추동해 낼 주민조직도 없고 아이디어도 부족한 상황에서 바로 강원도의 새농어촌건설운동 사업과 같이 소규모 농촌개발 지원사업을 공모하면 기존에 앞선 마을만 선정되고 정작 역량배양이 필요한 낙후지역은 소외될 가능성이 많으며, 공모를 겨냥하고 형식적인 마을가꾸기 혹은 주민조직화를 함으로써 선정 이후에 오히려 선정 이전보다 소극적인 마을로 변하는 경우도 적지 않기 때문이다.

이런 문제를 극복하려면 우선 1단계 사업으로 관심있는 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우 기획비와 활동비를 보조하는 사업설계 및 주민조직 사업을 먼저 추진하고, 다음 단계로 이를 통해 발굴된 아이디어와 소규모 파일럿 사업에 대해 수년간 연속적으로 지원하는 2단계 사업을 펼치는 것이 좋다.

이 1, 2단계 사업을 가칭 ‘Village Challenge and Try 사업’ 이라고 부르기로 하고, 구체적인 실시방법을 설명하면 다음과 같다.



### ① Village Challenge(가칭) 사업

지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우 기획비와 활동비를 보조한다. 대상은 시·군내의 민간단체나 각종 그룹, NGO 등으로 하며, 지원내용은 강사료, 회의비, 여비, 선진지역 견학비, 통신운반비, 인쇄비 등 조직과 기획에 필요한 비용에 한정한다. 이 경우 지원금액은 그룹 당 1,000~2,000만원 이내면 충분할 것이다. 사업성격은 다르지만 서천 농업발전 포럼의 경우 이런 식의 조직 운영과 아이디어 발굴에 신활력사업비에서 연간 1,000만원의 돈을 지원하지만 상당한 성



과를 보이고 있는 것을 참조해도 된다.

사업의 추진방법은 총 도비로 약 3~4억원의 자금을 마련하여 공모제 방식으로 도에서 전문가심사위원단을 구성하여, 연간 약 20개 여개의 그룹을 간략한 제안서와 현장 실사를 통해 선정, 지원토록 한다. 구체적인 시설이나 사업지원이 아니므로 사업평가는 완료된 후에(1년) 활동 보고 및 발표회로 평가하도록 한다.

## ② Village Try(가칭) 사업 : 혁신과 도전을 위한 파일럿 사업

이 사업은 1단계 사업인 Village Challenge 사업과 연계한 2단계 사업으로 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 실험적인 아이디어를 가지고 소규모 사업을 계획, 실시하는 경우, 이에 대해 3년간 총 3억~5억 원의 자금을 도비 및 시·군비(60 : 40)로 공동으로 지원하는 사업이다. 각 그룹에서 자비 부담도 총 공공지원의 20% 이상에 해당하는 비용을 추가하도록 하여 공공자금에 대한 횡재 의식이 없도록 한다. 자금 사정이 여의치 않은 농촌지역의 여건을 고려하더라도 이 정도의 자부담 없이는 사업에 책임성을 담보하기 어렵기 때문이다.

사업의 대상은 1단계의 Village Challenge 사업을 성공적으로 수행한 그룹 중에 도에서 전문가심사위원단을 구성하여 공모제로 선정하도록 하며, 첫째(실제는 Village Challenge 사업을 실시한 다음해)는 시범사업을 5개소 내외로 실시하여 시범사업 결과를 보면서 사업을 확대하도록 한다. 이미 소개했듯이 강원도의 새농어촌건설운동, 전북 진안군의 으뜸마을 사업이 이와 유사한 사업이며, 외국의 사례로서는 앞에서 소개한 EU의 LEADER, 그리고 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 캐나다 농촌 파트너십(Canadian Rural Partnership)등을 들 수 있다.

사업지원 대상부문은 원칙적으로 소프트한 사업에 국한하나, 사업추진에 꼭 필요한 자본재는 총 금액의 30% 이내에서 지출 가능하도록 허용한다. 사업항목으로서는 지역자원의 조사와 활용 계획 수립, 조직화를 통한 소규모생산(물)의 판로 확보와 개선, 새로운 기술습득과 직업교육, 네트워크 구축과 교육지원, 향토식품의 개발과 보급, 그린투어리즘과 도농교류 확대, 지역환경보전과 환경농업 확산, 중소기업, 수공업 및 지방서비스업 활동 지원, 농촌지역의 삶의 질 개선 등이 농촌지역의 다면적, 지속적 발전을 추동할 수 있는 내용이면 모두 해당될 수 있다. 그러나 지역별 사업들은 지역 특성과 그룹별 추진계획에 따라 유연성을 두되, 장기 지역발전 목표와 계획에 부합한 내용으로서 세부사업들이 하나의 통일된 사업주제하에 종합성을 갖고 추진되도록 한다.

특히 EU의 LEADER 프로그램과 같이 사업추진주체가 내부의 업무를 총괄하기 위해 ‘사무국’을 두고 1~2인의 전문가를 고용할 수 있는 인건비를 사업비 범위 내에서 지원할 수 있도록 하여 애니메이터(전문가)가 실무적으로 이 사업을 지원, 활성화시키도록 한다. 최근에 전북 진안군에서 으뜸마을 사업을 하면서 이와 유사한 마을간사 제도를 도입하여 효과적으로 마을사업을 수행하고 있어 애니메이터를 고용할 수 있는 자금을 지원하는 것은 농촌개발사업을 성공적으로 이끄는 데 매우 중요한 요인이 됨을 알 수 있다.

한편 사업의 공간적 범위는 반드시 하나의 마을을 대상으로 할 필요가 없이 사업내용에 따라 마을, 혹은 수개 마을, 혹은 시나 군 범위를 넘어 계획된 프로그램을 추진하는데 알맞은 지역범위가 되도록 한다. 예를 들면 시·군을 하나의 사업구역으로 하는 경우(전남 구례의 [지리산바이오랜드] 사례, 유형 Ⅰ)도 있을 수 있으며, 하나의 농장을 중심으로 인근의 5~6개 마을을 하나의 사업구역으로 하는 경우(전북 고창의 학원농장을 중심으로 한 ‘청정농산물 테마파크’ 사례)도 가능하고, 유형 Ⅱ), 하나의 기업(농장)을 중심으로 1~2개 마을이 하나의 사업구역이 되는 경우(전남 광양의 ‘청매실농원’을 중심으로 한 사례, 유형 Ⅲ)도 가능하다.

사업평가는 사업계획서에 사업성과(예: 관광객 방문수), 사업효과(예: 주민소득 증가)를 명시하고, 다년도 지원방식에 부합할 수 있도록 6개월 혹은 1년 단위로 사업결과를 평가하여 그 결과를 후속계획 수립에 반영하며 추가적인 지원 여부를 판단한다.

이 사업은 주민 스스로 마을, 마을간, 군, 인접군 간에 다양한 파트너십을 형성하고, 전문가를 고용하여 적은 재원 투입으로 다양한 실험을 해 보도록 장려하는 사업이므로 추후 이런 사업 경험을 가진 마을이나 시군이 중앙정부 또는 충남도에서 시행하는 각종 농촌개발사업에 응모하거나 수행하는데 실질적인 바탕이 될 것으로 기대된다.

## V. 맺음말

충청남도의 농림어업 비중은 전국의 평균인 3.8%보다 2.4배나 높은 8.9%의 수준에 이르고 있으며, 농림어업 취업자 비중도 2004년에 충청남도의 총취업자의 24.1%를 차지하여 전국 농림어업 취업자 비중의 8.1%보다 약 3배나 높은 수준을 보이고 있다. 충청남도의 발전은 광공업이 주도하더라도 아직 약 4분의 1이나 되는 사람들이 농림어업에 의존하여 살기 때문에 이 농림어업 부문을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 것이 충청남도의 과제가 아닐 수 없다. 더구나 한미 FTA가 체결되면 충청남도 농업에 큰 피해가 예상되며, 서북부 지역을 제외한 나머지 농촌지역에서 지속적으로 인구가 감소하고 있는 것도 충청남도 농업의 미래를 어렵게 하고 있다. 앞으로 충청남도의 농업이 발전하기 위해서는 앞에서 국내외 사례에서 본 바와 같이 주민이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 역량 배양 지원사업(실천 학습 프로그램)과 지역리더 육성 교육 프로그램이 시급하다.

최근에 농촌지역발전은 역량개발과도 같은 의미로 쓰이고 있다. 농촌지역의 지속가능한 발전을 위해서는 우선 지속적으로 농촌지역의 경제적, 사회적, 환경적 문제들을 발견하고 해결책을 제시할 수 있는 주체 또는 그룹의 역량배양이 필수적이기 때문이다. 이를 위해서는 외국의 예에서 보듯이 충청남도 지역에서도 주민이 스스로 계획을 세우고 과제와 씨름하는 실천학습(action-learning)원리에 바탕을 둔 새로운 교육 프로그램과 또 실천학습을 통한 농촌개발지원사업이 도입되어야 한다. 충청남도의 연간 총 농업 농촌분야 예산 약 4~5천 억 중에 적어도 5%인 200~250억 원은 이런 예산이 잘 쓰일 수 있도록 흡수역량을 배양하는 지역리더와 주민 역량개발 프로그램에 활용할 의지가 필요하다.

다행히 충청남도는 친환경 생태농업의 메카로 불리는 아산의 한살림 생산자 연합회, 홍성 문당리의 풀무학교와 친환경농업마을, 그리고 농촌관광으로 유명한 서천의 합전마을, 태안 벚가리마을, 금산의 바리실 마을 등 전국에서도 선진 사례로 주목받는 지역 사례가 적지 않고 이들 지역에 모범적인 리더들도 많아, 체계적인 지역리더 육성과 주민역량개발 프로그램을 통하여 이런 지역들의 경험을 확산 발전시키고 성공적인 지역들을 만들어 나간다면 충청남도 농촌지역의 미래도 어둡다고만 할 수 없다.

그런데 이 글에서는 주로 주민역량 강화에 초점을 두고 이를 위한 방안 모색을 주로 논의하였고, 주민의 역량배양을 지원하고 지역활성화에 촉매역할을 하는 지방자치단체의 역량에 대해서

는 언급하지 못했다. 우리나라는 EU나 미국, 일본과 비교할 때 마을 공동체가 파괴되고, 고령화 비율이 높아 지역발전을 추동할 젊은 인재가 부족하여 주민 주도의 지역발전의 주체 형성에 어려움을 겪고 있다. 이런 우리나라의 실정을 고려할 때 농촌 주민의 주체역량이 미흡한 상황에서 지역활성화에 지자체가 차지하는 역할은 클 수 밖에 없다. 따라서 현실적으로 우리나라에서는 주민의 역량배양 프로그램과 동시에 지자체의 역량강화도 함께 추진되어야 한다. 그러나 이 글에서는 지면관계로 지방자치단체 역량 강화방안은 별도로 다루지 못했다. 이는 다음 과제로 남겨 둔다.

## 참고문헌

- 농정연구센터, 2002. 12, 『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』.
- 농정연구센터, 2004. 1, 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』.
- 박 경, 2003a, 『유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램』, 『지역사회연구』, 지역사회학회, 제 11권 제1호.
- 박 경, 2003b, '상향식 농촌개발전략- 유럽과 일본을 중심으로', 월간 {국토}.
- 유정규, 박 경, 정재호, 송두범, 2006, 『충청남도 농촌지역 리더 육성 프로그램의 실태 및 개발방안』, 충남발전연구원.
- 지역재단, 2004. 9, 제1회 전국지역리더 대회- 지역발전주체, 누구인가, 자료집
- Ballantyne, P., Labelle, R. & Rudgard, S. 2000, Information and Knowledge Management: challenges for capacity builders. Policy Management Brief 11. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Michal Smith-Mello, 1995, Building the Capacity of Rural People and Places, From Reclaiming Community, Reckoning with Change, pp.41-59, [http://www.kltprc.net/books/reclaiming/Chpt\\_6.htm](http://www.kltprc.net/books/reclaiming/Chpt_6.htm)
- Cox, E. 1995, Boyer Lectures. Quoted in P. Bullen & J. Onyx, 1998. Measuring Social Capital in Five Communities in NSW. CACOM Working Paper no. 41. Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology Sydney, Lindfield, [www.mapl.com.au/A2.htm](http://www.mapl.com.au/A2.htm).
- Kentucky Appalachian Task Force, 1995, January, Communities of hope: Preparing for the future in Appalachian Kentucky. Lexington, KY: Appalachian Center, University of Kentucky.
- Land, A. 2000, Implementing Institutional and Capacity Development: conceptual and operational issues. Discussion Paper 14. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Lovering, J, 1999, Theory Led By Policy: the inadequacies of the new regionalism (illustrated from the case of Wales), International Journal of Urban and Regional Research, 23, 379-398.
- Macadam R., J. Drinan, N. Inall, B. McKenzie, 2004 March, Growing the Capital of Rural Australia - The Task of Capacity Building, A report for the Rural Industries Research and Development Corporation, RIRDC Publication No 04/034, RIRDC Project No RUE-2A
- Mario Pezzini(2003), 'Cultivating Regional Development: Main Trends And Policy Challenges In Oecd Regions', OECD.
- Thomson, D. & Pepperdine, S. 2003, Community Capacity for Riparian Restoration. Discussion paper. Land and Water Australia, Canberra.
- Wenger, E. 2000, 'Communities of practice and social learning systems.' Organisation, vol. 7, no. 2, pp.225-46.
- World Bank, 2002, What is Social Capital?, [www.worldbank.org/poverty/scapital](http://www.worldbank.org/poverty/scapital)
- 인터넷 자료 : [http://www.thealliancenys.org/capacity/rurals\\_profcons.htm](http://www.thealliancenys.org/capacity/rurals_profcons.htm)