

국내외 지역리더 양성 프로그램 운영 사례

1. 농촌지역개발정책의 변화와 지역역량강화
2. 지역역량강화와 지역리더양성 프로그램의 개발
3. 국내 지역리더양성프로그램의 운영사례
4. 국외 지역리더양성프로그램의 운영사례
5. 지역리더양성프로그램의 한계와 과제

2015. 6. 3.

유 정 규

(좋은경제연구소장, 경제학박사)

1. 농촌지역개발정책의 변화와 지역역량강화

○ 농촌개발정책 추진방식의 변화와 지역역량강화에 대한 관심 증대

- 2002년을 계기로 중앙정부의 농촌개발정책 추진방식에 일대 혁신이 나타났는데, 그것은 기존의 설계주의에 입각한 중앙정부 중심의 하향식 지역개발에서 지역주민주도의 상향식·공모제방식으로의 변화를 의미함
- 2002년에 시작된 농림부의 ‘녹색농촌체험마을사업’과 농촌진흥청의 ‘전통테마마을조성사업’ 행정자치부의 ‘아름마을사업’ 등이 모두 ‘상향식 공모제’ 방식으로 추진되었으며¹⁾, 이후에는 2004년 ‘농촌마을종합개발사업(70억)’과 ‘소도읍육성사업’ (200억)과 같은 대규모 사업까지 모두 지역의 정책의지와 수용역량을 토대로 지역에서 주체적으로 만든 사업계획서를 심사하여 대상지를 선정, 지원하는 등 이제는 ‘상향식 공모제 방식’이 농촌지역개발사업의 일반적인 방식으로 정착되기에 이름
- 이처럼 중앙정부의 정책 추진방식이 중앙정부 주도의 하향식(top-down), 기본설계 보급 방식에서 지역주민의 참여를 토대로 한 상향식, 공모제방식으로 전환하게 됨으로써 지역주민의 역량이 곧 지역개발사업의 유치와 성패를 좌우하는 핵심 관건으로 대두됨
- 지역발전을 위해 동원할 수 있는 지역내부 자원이 제한되어 있는 우리의 현실에서는 외부로부터의 자원유치가 불가피한 실정인데, 그러한 의미에서 정부정책사업의 유치는 지역발전을 위해 중요한 의미를 가지게 됨. 각 지자체에서 중앙정부의 대형프로젝트 유치에 사활을 거는 이유도 여기에 있음. 어쨌든 정부의 정책사업 추진방식의 변화는 각 ‘지역’으로 하여금 ‘지역역량강화’의 중요성을 인식케 하는 중요한 계기가 되었음

○ 지역역량강화를 위한 다양한 시도의 등장

- 중앙정부 차원에서는 기존의 하향식 정책추진방식을 지양하는 대신에 지역주도의 상향식 공모제방식을 확대 도입하였을 뿐만 아니라 soft-ware분야에 대한 관심증대, 지역역량증대를 위한 교육사업을 확대하는 등 직·간접적으로 지역역량강화에 많은 관심을 갖게 됨
- 한편, ‘지자제’ 실시 이후, 지역주민에 의한 정치적 선택권이 확대되고 나아가 지역주민이 원하는 지역발전 방향의 설정이 가능하게 됨으로써 지역발전에 대한 스스로의 책임과 역할도 강조되었고, 그 결과 지역발전을 위한 지역주민 혹은 지방정부의 각성을 불러옴으로써 각 지자체마다 다양하고 적극적인 지역역량강화 노력을 추진해 오고 있음

○ 포괄보조금제도의 도입과 일반농산어촌개발사업의 개편에 따른 지역역량강화의 중요성 증대

1) 2002년, 중앙정부의 농촌개발정책추진방식이 주민주도의 상향식으로 바뀌게 된 배경에는 강원도의 ‘새농어촌건설운동’의 영향이 큼. 즉, 1999년부터 강원도가 독자적으로 시행해 오고 있는 ‘새농어촌건설운동’은 명칭에서부터 사업내용(정신개혁, 환경정비, 소득증대)에 이르기까지 과거 새마을운동의 아류적인 성격이 짙지만, 주민의 자발적 참여에 의한 마을가꾸기의 성과를 평가하여 ‘우수마을’을 선정하고, 이 마을에 대해서는 5억원의 상(償)사업비를 지원하며, 그 자금의 사용계획이나 용도에 대해서는 주민의 자유의지를 최대한 존중하는 ‘상향식 사업’이라는 점에서 기존의 사업방식과는 구별됨. 당시 ‘하향식’사업의 폐해를 인식하고 개선방안을 찾고 있던 중앙정부는 이 사업에 대한 모니터링을 통해 ‘상향식’의 가능성을 확인하고, 그 결과를 바탕으로 중앙정부에서도 상향식 정책사업을 채택하게 되었음

- 현 정부 들어서는 기존 일반농산어촌개발사업을 중심지활성화, 창조적 마을만들기, 역량 강화 등 3부분으로 통합·정비하고 추진방식도 단계별지원방식²⁾으로 개편하였는데, 이러한 개편의 배경³⁾에는 2010년 포괄보조금제도의 도입 이후 관련부처사업의 통합과 체계 일원화에 따른 중대규모의 마을개발사업이 확대되고, 사업비 및 지구가 확대되는 추세 속에서 역량수준과 사업규모의 불일치에 따른 시행착오⁴⁾가 지속적으로 발생함으로써 사업의 정비와 단계별 지원의 필요성이 증대했기 때문이다
- 이에따라 지자체의 마을만들기사업과의 연계⁵⁾를 통해 역량단계별 지원으로 지원방식을 개편하고 2016년도 부터 본격적으로 적용하기로 함(<그림 1>). 예비단계는 농식품부-지자체의 사전 역량강화 프로그램을 통해 마을의 사업추진여건을 조성하고 기초역량을 함양하는 단계이고, 진입단계는 예비단계를 거친 마을을 대상으로 가능성이 있는 마을에 5억 원 이하의 중규모사업(마을단위 문화·복지·경관사업 등)을 지원하며, 발전단계는 진입단계를 거쳤거나 유사한 사업실적이 있는 마을의 성과를 종합적으로 평가한 후 종합개발 사업을 지원하고, 자립단계는 완료지구의 활성화 또는 중간지원조직을 통한 간접지원을 주요내용으로 함

<그림 1> 마을역량단계별 지원 체계

| | 예비단계 | 진입단계 | 발전단계 | 자립단계 |
|-------------|--|---|---|--|
| 내용 | 역량강화 <ul style="list-style-type: none"> ♦ 사전역량 강화실시 ♦ 마을발전 계획수립 ↓ <ul style="list-style-type: none"> ♦ 자체사업 경험축적 | 기반구축 <ul style="list-style-type: none"> ♦ 창조적 마을만들기 * 문화·복지·경관·경제분야의 중규모 사업 | 종합개발 <ul style="list-style-type: none"> ♦ 창조적 마을만들기 (종합) * 권역단위종합 개발 등 대규모 사업 | 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ♦ 완료지구 활성화 지원 * 인성학교 등 활성화 S/W 추진 |
| 관련사업 및 지원내용 | (필수사항) | (예비단계 완료지구 대상) | (진입단계 완료·평가대상) | (사업완료지구 대상) |

- 2) 단계별 지원방식은 이미 진안군의 마을만들기사업에서 시행해 오고 있었으며, 이외에도 충남 희망마을만들기사업 등의 사례가 있음. 진안군에서는 2000년도부터 군 자체사업으로 내발적발전 전략에 입각한 주민주도의 상향식 개발방식을 견지해 오고 있는데, 특히 learning by doing 원칙에 입각하여 ① 그린벨리사업(150~250만원) → ②참살기 좋은 마을가꾸기(1천만원) → ③으뜸마을가꾸기(4천만원) → ④소규모국책사업(2억원) → ⑤중대규모 국책사업(10억원 이상)을 지원하는 단계적 지원방식을 조례화함으로써 사업의 투명성과 예측가능성을 확보하고 역량수준에 맞는 지원을 통해 사업의 성공가능성을 높여나가고 있음. 구자인·유정규·곽동원·최태영(2012), 『마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템』, 국토연구원 참조
- 3) 농림축산식품부, 「일반농산어촌지역개발사업 역량단계별 지원가이드라인」, 2014.4.
- 4) 2012년 6월, 농식품부의 권역사업 전수조사 결과를 보면 ①주민의지부족 및 갈등으로 사업중단 및 미흡, ②체험 및 권역운영 프로그램의 부재, ③소득·체험시설의 방치 등의 문제가 발견되었음
- 5) 지자체에서 독자적으로 추진하고 있는 마을만들기사업이 중앙정부에서 규정하고 있는 ‘지역역량강화’ 사업에 해당한다고 판단될 경우, 역량강화단계를 생략할 수 있도록 함. 가령, 충남도에서 시행하는 「희망마을만들기사업」을 추진한 마을에 대해서는 <그림 1>의 ‘예비단계(역량강화)’를 이행한 것으로 같음함

- 지역발전에 대한 전망성과 실천성을 갖춘 지역리더의 존재와 지역전체의 역량강화가 지역발전의 핵심임
 - 지역 내에는 다양한 업종에 종사하는 이질적인 주민이 혼재하고 이들 간에는 복잡한 이해대립이 상존하고 있기 때문에 이러한 이해대립과 갈등을 조정하고 공통의 합의를 토출하기 위해서는 합리적인 관리기법과 헌신적인 신념을 소유한 지역리더의 존재가 무엇보다도 중요함. 이는, ‘지역리더육성’이 지역발전의 주체로서 지자체의 핵심적인 역할이 되어야 한다는 것을 의미함
 - 뿐만 아니라, 이러한 지역리더는 개별적·독립적으로 존재하는 것이 아니라 지역사회 보다 구체적으로 지역 내 각 주체들과의 연대와 협력 하에 존재하는 것이기 때문에 지역사회 전체의 총체적 역량의 향상이 필요함

2. 지역역량강화와 지역리더양성프로그램의 개발

1) 지역역량강화를 위한 교육프로그램 운영

- 농촌지역주민의 역량강화를 목적으로 하는 교육프로그램은 교육의 목적과 내용을 중심으로 볼 때 농업인력육성과 농촌지역개발인력육성과정으로 대별되며, 프로그램의 시행주체를 기준으로 보면 중앙정부에서 시행하는 프로그램과 지자체에서 시행하는 프로그램으로 나눌 수 있음
 - 농업인력육성 프로그램으로는 광역단위로 시행되고 있는 ‘지역농업특성화교육’이 대표적이며, 농업기술센터에서 시행하고 있는 품목별 전문교육과 새해영농설계교육 등이 있음
 - 농촌지역개발인력육성 프로그램으로는 현재 한국농어촌공사에서 시행하고 있는 농촌지역개발리더십육성과정, 향토음식개발과정, 녹색농촌체험마을동기화과정 등이 대표적이며, 최근에는 지자체단위에서도 지역개발 리더육성에 많은 관심을 기울이고 있음
- 농촌지역개발사업이 본격적으로 추진되는 2000년 이전까지는 농촌지역개발인력육성에 대한 인식이 거의 없었기 때문에 농업인력육성사업이 주류를 이루었고, 독자적인 농촌지역개발인력육성사업이 없었다고 할 수 있음
 - 그러나 2000년 이후 특히, 2004년 농촌마을종합개발사업이 실시되면서 단위사업당 사업비(초기, 권역당 70억)가 크게 늘어나면서 대규모사업 추진을 위한 주민역량/지역역량의 중요성이 강조되게 됨으로써 농촌지역개발사업 추진을 위한 독자적인 인력육성사업이 시행되게 되었음⁶⁾
 - 지역역량강화의 중요성이 크게 부각된 계기는 2005년부터 시행된 신활력사업이라고 할 수 있음. 신활력사업은 활력도가 떨어지는 지자체(= 낙후도가 높은 지자체) 70개를 선정하고, 낙후도에 따라 3단계로 차등적인 지원을 하는 낙후지역대책인데, 이 사업의 중요

6) 농촌지역개발사업을 위한 최초의 역량강화프로그램은 (재)지역재단에서 개발한 「농촌지역개발리더십육성과정」(2004.12)이라고 할 수 있으며, 현재 시행되고 있는 각종 농촌지역리더육성 프로그램은 이 프로그램을 변형 혹은 보완한 것이라고 해도 과언이 아님

한 의의는 지역활력증진을 위해서는 하드웨어지원 보다 소프트웨어지원이 더 필요하다고 판단했다는 것임. 즉, 지역이 활력화되기 위해서는 도로나 시설 등의 물적인 요소보다 인력이나 프로그램 등 운영역량이 더 중요하다는 것을 전제한 정책이라는 것임

- 이후 지역단위에서도 다양한 농촌인력육성사업을 추진하게 되었는데, 대표적으로는 충남도의 사례를 참조할 수 있음⁷⁾

2) 실천을 통한 역량강화프로그램의 운영

- 지금까지의 농정추진방식과 역량강화사업에 대한 반성
 - 2000년 이전까지는 대부분의 농정이 중앙의 설계에 의한 하향식으로 추진됨으로써 지역주민이 자가지역의 지역발전계획을 수립하고 추진할 수 있는 기회가 차단되어 왔으며, 그 결과 지역활성화를 주도할 수 있는 지역리더의 존재도 찾아보기 어려웠고 동시에 지역역량을 증가시킬 수 있는 기회도 봉쇄되어 온 것이 사실임
 - 2000년 이후에는 각종 농촌개발정책이 ‘주민주도의 상향식’으로 변화되었고, 지역역량강화의 중요성에 대한 인식이 크게 개선된 것은 사실이며 또, 지역역량강화를 위해 많은 노력을 기울여 왔지만 실제로 변화된 정책내용이나 추진방식을 제대로 수용할 수 있는 지역내부의 역량은 여전히 부족한 실정임
 - 그러므로, 이제 지역역량강화를 위한 방법을 보다 다양화하고 구체화할 필요가 있는데, 그것은 기존의 ‘리더교육’ 중심의 역량강화사업을 ‘실천을 통한 학습(learning by doing)’으로 전환할 필요가 있다는 것임. 이는 정책의 시행과정에서 지역리더가 발굴되고 또 그 역량이 강화될 수 있는 정책프로그램(예; EU의 LEADER 프로그램)에 대한 고민이 필요하다는 것을 의미함

□ EU의 LEADER 프로그램 소개⁸⁾

- LEADER 프로그램이란 불어로 ‘Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale’의 약자이며, 영어로는 ‘Links between Actions for the Development of Rural Economy’ 즉, “농촌지역 경제개발을 위한 활동연대”라고 할 수 있음
- LEADER 프로그램은 1991년에 LEADER I 프로그램이 시작된 이후 1994~99년까지 2단계 LEADER 프로그램인 LEADER II가 시행됐고, 2000~2006년에는 LEADER+프로그램이 추진되었고, 2007~2013년에는 새로운 LEADER프로그램이 시행되고 있음
- LEADER의 농촌개발수법 특징 : 내생적, 상향식 발전전략(<표 1> 참조)
 - 첫째, LEADER는 종래의 정책이 특정 경제부문(예, 농업)을 대상으로 한 것(sectorial approach)에 반해 지역적 접근을 하고 있음. LEADER는 지리적, 사회적, 경제적 동질성이 있는 인구 1만~10만 이하의 농촌지역을 대상으로 하고 있으며, 지역적 접근을 통한 지역계획은 ①지역의 자본(area capital)과 지역의 강점과 약점을 평가하여 지역의 경쟁력을 진단하고, ②지역의 발전목표와 비전을 수립한 후, ③구체적인 개발전략을 책정하

7) 자세한 것은 유정규·박경 외 2인(2006), 「충청남도 농촌지역리더 육성 프로그램 실태 및 개발방안」(충남발전연구원), 유정규(2011), 「충남 농업·농촌인력육성 현황과 개선방안 연구」(충남발전연구원)을 참조

8) 자세한 것은 박진도·박경·유정규 외 2인(2012), 「상향식 농촌발전전략수립에 관한 연구」(농정연구센터) 참조

는 방식으로 진행됨

〈표 1〉 전통적 농촌정책과 LEADER프로그램의 비교

| 구분 | 전통적 정책 | LEADER 정책 |
|------------------|--------------|---------------|
| 정책의 대상 | 경제부문(sector) | 지역(territory) |
| 계획의 방식 | 하향식 | 상향식 |
| 정책 지원 대상 | 개인 | 그룹, 파트너십 |
| 정책수단간의 관계 | 분산적 | 통합적 |
| 관리 방식(재정 및 의사결정) | 중앙집권, 수직적 | 분권적, 수평적 |

- 둘째, LEADER는 주민참가에 의한 상향식(bottom-up) 계획을 지향함. 상향식 접근이란 계획의 수립, 실행, 관리와 평가의 모든 과정에서 주민참여·주도가 이루어짐을 의미함
- 셋째, LEADER는 상향식 접근과 밀접한 관련이 있는 파트너십(partnership)을 강조함
- 넷째, LEADER는 농업 이외의 다부문 간 통합적 접근(integrated approach)을 추구함
- 다섯째, LEADER는 혁신성(innovation), LEADER+는 개척적(pilot) 성격을 강조함. 즉, LEADER 프로그램은 기존의 주류 농촌지역정책에서 사용되거나 계획된 활동을 되풀이해서는 안 된다는 것임
- 여섯째, LEADER는 자율성과 유연성을 보장함. 즉 LEADER는 EU가 주도하는 커뮤니티 사업이지만 농촌현장의 기본활동단위인 지역활동그룹(LAG)이 자율적으로 사업계획을 수립하고 진행과정을 책임지며, 상충부의 추진단위(중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회)는 사업승인과 지원에만 그 기능을 국한함
- 일곱째, LEADER는 사업의 효율성과 효과를 높이기 위해 중간 그리고 사후 평가를 철저히 함. 이를 위해 EU 위원회에 별도의 기구를 두지만, 지역활동그룹(LAG)은 프로그램의 시행에 대한 일상적 체크와 평가를 하고 그것을 지역의 프로그램 모니터링 위원회에 보고하여야 함
- LEADER의 추진체계와 LAG(Local Action Group)
 - LEADER 프로그램은 지역활동그룹(LAG; Local Action Group), 국가나 지방정부가 위임한 중간조직(Intermediary Body, IO), EU 집행위원회, 농업위원회의 세 단계의 추진체계를 가지고 있음
 - 지역활동그룹(Local Action Group: LAG)
 - LEADER 사업에 응모하는 각 지역은 먼저, 지역활동그룹(LAG)를 구성하고, 지역의 발전 계획과 사업을 추진할 의사결정체 및 행정을 담당할 행정지원 시스템을 확정하게 되어 있음.
 - LAG는 파트너십과 의사결정기구, 행정지원 기구로 되어 있는데, ‘파트너십’이란 지역의 발전계획을 입안하고, 사업들을 수행하는데 필요한 지역 내 다양한 관련 주체들과의 협력관계를 말하는 것으로 LAG에 자금을 지원하거나, 대표를 파견하거나, 사업을 지원하는 관련 주체들로 구성됨
 - ‘의사결정기구’는 파트너십을 맺은 여러 관련된 각 주체들의 대표가 모인 의사결정기구로서 이사회와 같은 역할을 하는데, LAG가 의사결정기구가 될 수도 있고, LAG보다 작은

- 규모가 될 수도 있음. 이때 의사결정기구(반드시 민간이 50% 이상(LEADER +의 경우) 참여해야 함. 의사결정기구의 구성인원은 약 10명에서 50명 사이까지 LAG에 따라 다양함
- 행정지원기구는 LAG의 일상적인 행정업무, 즉 프로젝트의 선정, staff의 고용(및 충원), 파트너십의 활성화, 사업의 추진과 자문 등의 역할을 함
- EU의 LEADER프로그램과 동일하지는 않지만, 실천을 통한 학습(learning by doing) 즉, 사업의 추진을 통한 지역역량강화라는 측면에서 참조할 만한 국내정책 사례로서 강원도의 새농어촌건설운동, 전북 진안군의 Green-Village사업, 충남도의 희망마을만들기, 경북 영양군의 행복마을만들기사업 등을 주목할 필요가 있음
- 새농어촌건설운동은 지역주민의 창의와 참여를 바탕으로 한 주민 활동(=지역가꾸기)의 결과를 평가해서 선정된 ‘우수마을’에 대해서는 일종의 포상금(=償사업비)을 수여하는 방식으로, 이 사업이 갖는 중요한 의의는 ① ‘우수마을’로 선정(=사업비 획득)되기 위해 지역마다의 고유한 아이디어와 창의적인 노력을 촉구하며, ②주민들 상호간의 협력을 통해 ‘지역가꾸기’를 추진하는 과정에서 지역의 총체적인 역량도 강화시켜 준다는 것임. 이는 중앙정부에서 추진하는 각종 사업에 새농어촌건설운동의 ‘우수마을’이 다수 포함되어 있다는 것에서도 잘 알 수 있음
 - 진안군의 그린빌리지사업은 마을당 1.5백~2.5백만원의 적은 예산을 지원하고 주민들의 노동력 투하나 추가적인 자금부담을 통해 자발적으로 마을가꾸기를 추진하는 사업으로써, 대부분의 사업이 꽃길조성·담장정비·벽화·장승·돌탑·마을휴게공간 조성 등 마을환경정비나 생활환경개선에 머물러 있지만, 적은 예산을 투입하면서도 마을간의 경쟁을 조장하고 우수마을에 대해서는 추가적인 사업비를 지원해 주는 유인(incentive)책을 통해 주민들의 동참을 이끌어내는 동시에 지역전체의 총체적인 사업수행역량을 강화시켜준다는 점에서 ‘learning by doing’사업으로서 그 의의를 찾아 볼 수 있음

3) 지역역량강화를 위한 외부로부터의 인재수혈 정책

- ‘역량강화’란 개인, 조직, 사회가 자신의 생활에 대한 지배력을 확보해 가는 과정 혹은 지역개발에 대한 자기결정권의 확보과정이라고 할 수 있음.
- 이러한 역량강화는 개인적 수준에서는 삶에 대한 스스로의 통제력을 향상시켜나가는 과정이면서 동시에 조직적 수준에서 구성원의 참여를 증대시키고 목표달성을 위한 조직의 효율성을 개선하는 과정이기도 함. 지역차원에서는 주민참여를 통해 개인의 역량강화 뿐만 아니라 지역사회 전체의 역량강화를 가능하게 함
 - 최근에는 지역 스스로의 역량강화에 한계가 있을 때, 외부로부터의 인적자원을 초빙하여 지역의 역량강화를 도모하려는 경향이 증대되고 있으며, 그 구체적인 방법이 ‘개방형공무원제도’의 활용임
- 개방형공무원(=계약직공무원)의 현황
- 개방형 혹은 계약직공무원이란 국가 또는 지방자치단체가 채용계약을 맺고, 일정기간 동안 연구 또는 기술분야 등에 근무하는 전문가를 의미하며, 상근계약직과 비상근계약직으로 대별되고, 직급에 따라 가급~마급까지 5단계로 구성되어 있음

- <표 2>에서 보는 것처럼, 2013년 말 현재, 우리나라 지자체에 근무하고 있는 ‘계약직 공무원’은 총 5,648명이며, 시·군·구 이하 기초단위에서 근무하는 사람이 3,158명으로 광역 단위근무자가 2,490명 보다 26.8%가 많음
- 우리나라에서 이 제도가 처음 도입된 것은 1991년 지방공무원법의 개정에 의해 본격화되었음. 지방공무원법 상에 전문계약직공무원규정이 마련되었기 때문임
- 전체적으로 볼 때, 2002년 1,163명에 불과하던 계약직공무원이 2007년 말에는 3,089명으로 5년간 약 3배 이상 증가하였으며, 2013년말에는 5,648명으로 늘어났음

<표 2> 시도별공무원 현황(2013.12.31.현재)

| | 총계 | | 시·도 | | 시·군·구 | | 읍·면·동 | |
|-------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| | 전체 | 여성 | 전체 | 여성 | 전체 | 여성 | 전체 | 여성 |
| 총계 | 287,299 | 89,979 | 84,963 | 14,398 | 155,378 | 55,301 | 46,958 | 20,280 |
| 고위공무원 | 41 | 1 | 41 | 1 | - | - | - | - |
| 일반직 | 241,095 | 85,056 | 43,077 | 10,803 | 151,088 | 53,992 | 46,930 | 20,261 |
| 특정직 | 39,811 | 2,671 | 39,166 | 2,644 | 635 | 27 | - | - |
| 정무직 | 243 | 6 | 21 | - | 222 | 6 | - | - |
| 별정직 | 471 | 80 | 168 | 29 | 303 | 51 | - | - |
| 계약직*) | 5,648 | 2,165 | 2,490 | 921 | 3,130 | 1,225 | 28 | 19 |

자료: 안정행정부, 「2014 안정행정통계연보」

주*): 상기 「연보」의 분류 중 전문경력관, 전담직위, 개방형, 일반임기제를 합한 것임

- 민간기업 또는 대학교 등 민간부문의 우수한 인재를 계약직으로 채용해서 전문분야의 공공행정을 담당토록 하는 이 제도는 행정의 전문성을 높이고 공직사회의 개방화를 유도하여 정부의 인적자원을 효율적으로 활용하기 위한 목적으로 시작되었음
- 즉, 일정기간에 공무원의 신분을 보장하는 대신에 연공서열 없이 성과에 따라 급료를 지불함으로써 공직사회에 자극을 주고, 계약직공무원에 대해서는 목표달성성과에 따라 책임을 묻게 됨
- 이처럼 지역외부로부터 인재를 초빙, 계약직으로 채용하여 지역개발을 창의적으로 추진해나가고 있는 모범적인 사례로서는 전북 진안(마을만들기팀)과 완주 등을 들 수 있으며, 최근에는 이들 지역의 성공사례를 벤치마킹하여 이러한 사례가 크게 늘어나고 있는데, 충남도의 경우 올해, 5개 기초지자체에 대해 마을만들다지원센터 설치 시범사업을 통해 외부인재 유치사업을 본격적으로 시행할 예정임

4) 농촌지역개발사업의 본격 추진과 지역리더양성 프로그램의 개발

- 2004년 농촌마을종합개발사업의 시행에 따라 ‘사람’의 중요성이 부각됨
- 당초, 이 사업은 개발마을단위의 사업이 갖는 한계를 보완하기 위해 동일 영농권이나 수계, 초등학교 통학권역 등 주민들간의 일상적이고 원활한 소통이 가능한 법정리 3~5개를 하나로 묶어 권역단위로 추진하는 대신 사업비 지원규모를 대폭 확대하여 주민들이 희망하는 생활환경정비, 경관개선, 소득증대사업을 추진함으로써 ‘살고 싶고, 찾고 싶은

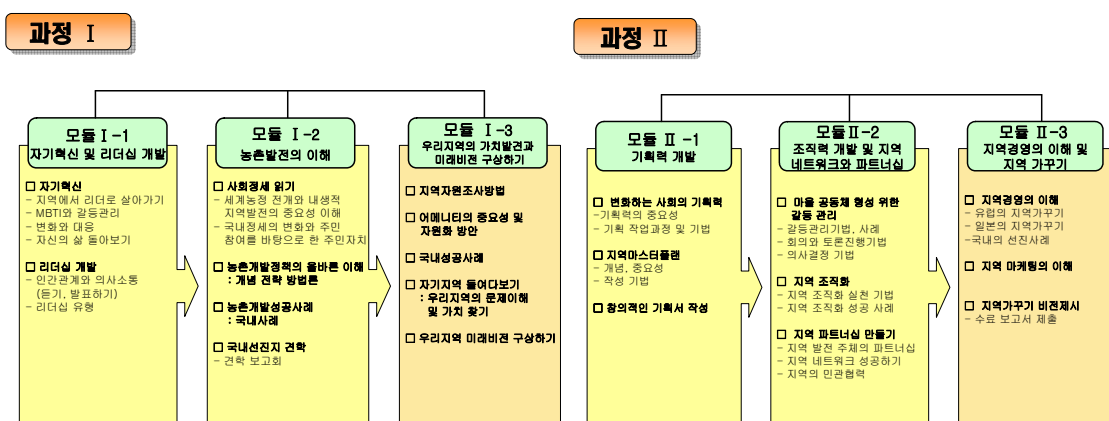
농촌공간 조성'을 목적으로 한 종합개발사업임

- 그러나, 종래의 정책사업들은 2억~14억 규모였지만 농촌마을종합개발사업은 권역당 70억에 달하는 대규모 사업으로써 사업주체의 사업추진 역량이 중요한 과제로 등장하게 되었으며, 이는 정책당국은 물론 현장단위로부터의 요구이기도 했음

○ 이에따라 2004년 12월, 「농촌지역개발리더십육성과정(KARL, Korea Agriculture and Rural Leadership)」(지역재단/농정연구센터)이 개발되었고, 2005년부터 농촌지역의 주민들을 대상으로 시행되기 시작함

- 이 프로그램은 CBC(Competency Based Curriculum)모델⁹⁾에 기초하여 개발되었으며, 첫째, 명망가의 특강을 중심으로 진행되는 기존의 수동적 교육방식을 지양하고, 워크숍과 사례 나누기, 비전·전략 세우기 등과 같이 학습자 중심의 자기주도적 학습(self-directive learning)이 되도록 하며 둘째, 교육대상자의 적극적인 학습 참여가 보장될 수 있도록 지역리더의 현실과 과제, 미래의 비전 등과 연계되도록 하고 셋째, 지역으로 돌아가서 활용될 수 있는 지식(knowledge), 기술(skill), 가치(value) 등을 학습함으로써 학습이 종료되고 나서 실제로 리더 역량 배양에 도움이 되는 동시에 지역발전에 기여할 수 있도록 하고 있음
- 이 프로그램이 지향하는 목표는 “농촌지역사회의 발전 혹은 개발을 주도할 수 있는 지역리더의 육성” 즉, 지역자원을 최대한 활용하고, 지역 외부와의 전략적 연계를 통해 지역의 자율적 발전을 추구할 수 있는 지역내부의 역량을 배양하는 것으로써 구체적으로는 ① 농촌지역사회에서 리더십을 발휘할 훈련된 농촌주민을 양성하는 것, ② 교육 참가자들에게 그들의 삶에 영향을 주는 정치적, 사회적, 경제적 시스템에 대한 이해를 높이고, ③ 그들 스스로 농촌지역사회가 직면하는 문제를 분석하고 해결하는 방법을 모색하도록 돕는 것임

○ 이 프로그램은 총 6개의 모듈로 구성되어 있음



9) 일반적으로 교육과정을 개발하는 절차 혹은 방식으로서 ISD모델과 CBC모델이 있는데, ISD모델은 현재의 직무분석에서 출발하여 과업에 요구되는 지식·기술·태도를 제공할 수 있는 과정을 선정하여 프로그램을 개발·실행·평가하는 방식인데 반해, CBC모델은 기대되는 성과(competency)를 상정하고 그것을 수행하기 위해 필요한 역량을 분석한 후 이러한 역량을 구성하는 가치·지식·기술을 찾아내고 이를 역량중심의 교육과정으로 개발하는 방식을 말함

3. 국내 지역리더양성프로그램의 운영사례

- 1970년대까지 우리나라 농촌지역개발정책은 주민조직과 리더육성, 생산기반 조성 및 소득개발, 생활환경개선 등이 어느 정도 균형을 이루면서 추진되었다고 할 수 있음
 - 주민조직화와 리더 육성 및 지도력 배양이 물적 개발보다 우선적으로 추진되었는데, 이는 물적 여건을 개선하기 위한 투자여력이 부족했다는 당시의 재정여건을 반영하는 것이기도 하지만 다른 한편으로 보면 주민들의 자발적 참여를 위해서는 이들의 개발사업 추진능력 구비가 무엇보다 중요하다는 인식을 바탕으로 한 것임
 - 한국전쟁 이후 원조에 의존하고 있던 우리로서는 UN과 ICA(International Cooperation Administration)에서 원조자금의 효율적인 집행을 위해 채택한 방식으로 이른바 ‘지역주재원제도’에 의한 지역사회개발사업(communitiy development program, 약칭 CD사업)을 추진하였는데, 이 CD사업은 1962년 이후 농촌진흥청의 농촌지도사업으로 통합되었음
 - 이후 여러 가지 우여곡절을 겪으면서 계속되어오다가 1998년 전국 시·군의 농촌지도소에서 주재지도제가 폐지되고 일반지도사업으로 완전 전환되면서 지역사회개발사업은 사실상 종료되었음
- 초기의 지역사회개발사업(CD사업)은 ‘마을’이라는 작은 지역사회를 개발대상으로 하여 시범사업으로 추진되었는데, 정부는 지역사회개발사업을 추진할 지도원을 스스로 선발하여 마을에 파견하였음
 - 이렇게 외부에서 마을에 파견된 지역사회개발지도원은 시범마을의 주민을 조직화(예, 마을개발위원회)하고 지도자를 선발, 육성하여 마을개발사업을 자조적으로 추진할 수 있는 역량을 배양하도록 하는데 노력을 기울였음
 - 이 CD사업은 1970년대 새마을운동으로 이어지면서 다소 변질되지만, 리더의 육성 및 지도력 배양이라는 기본정신을 이어졌음
- 그러나 1980년대에 들어오면 지역개발에서 주민조직과 지도자 육성은 간과되었으며, 1990년 이후에는 물적기반조성 중심으로 농촌지역개발이 추진됨으로써 주민조직이나 추진주체, 지도자 육성 등은 아예 지역개발 내용에서 거론조차 되지 않게 되었음
 - 더욱이 농촌지역의 개발단위가 군 단위 종합개발사업에서 면 단위정주권사업으로 축소되고, 개발의 주요내용을 마을(문화마을)단위의 물적기반정비에 중점을 둬으로써 농촌지역정책은 사실상 실종되기에 이름
- 이러한 상황에 변화가 나타나기 시작한 것은 2000년대 들어오면서부터라고 할 수 있음
 - 농식품부의 정책영역에서 농촌개발의 중요성이 강조되기 시작하면서 녹색농촌체험마을사업 등 마을가꾸기 시범사업 등이 추진되었고, 그 과정에서 주민들의 참여를 바탕으로 한 지역개발역량 강화의 필요성이 부각되기 시작함
 - 종래 농업기술 일변도의 각종 교육에서 전문인력 및 리더 육성 등 지역단위의 역량강화 프로그램의 도입 필요성이 강조되었으며 특히, 2004년 이후 농촌마을종합개발사업(현, 권역단위 종합비사업) 등 대규모 정책사업에서 상향식 추진방식이 일반화되면서 지역리더육성의 필요성이 한층 강조되고 되었고, 이후 다양한 단위(민간-행정, 지방-중앙)에서 다양한 지역리더육성 프로그램이 시행되었음

1) 기초단위에서의 지역리더양성프로그램 운영사례

(1) 불특정다수를 대상으로 하는 교육과정

□ 장성군의 「21세기 장성아카데미」

○ 개요/현황

- 민선자치시대의 개막과 더불어 군민과 공무원의 의식수준을 향상하고, 지역발전 역량을 강화하기 위한 교육프로그램을 준비해 가는 과정에서 장성군수와 한국인간개발연구원의 합작으로 1995년 9월 15일 “21세기 장성아카데미”가 출범함
- 한국인간개발연구원은 장성아카데미에 대한 반응이 좋아 이를 당 연구원의 “지방자치아카데미”로 사업화하였으며, 이후 전국적으로 50여 곳의 지방자치단체가 장성군을 벤치마킹하여 각자의 아카데미를 시행함
- 강진군민자치강좌, 강화군아카데미, 거제시민대학, 고령아카데미, 21세기 고창미래포럼, 21세기 심청골자치강좌, 느티올아카데미, 모사고을시민대학, 남해보물섬아카데미, 논산아카데미, 달성교양강좌, 담양군민교양강좌, CHANGE 21 무안포럼, 21세기 밀양시민대학, 보성자치포럼, 비전21 부안군민대학, 21세기 상주아카데미 등 많은 지방자치단체에서 우후죽순처럼 지역주민을 대상으로 하는 교양교육프로그램을 운영하게 됨

○ 운영방식 및 주요내용

- 장성아카데미는 참가자가 특정되지 않은 채 희망하는 모든 사람은 자유롭게 참여할 수 있는 개방된 교육공간으로서 일종의 ‘평생교육의 장’이라는 성격을 지니고 있음
- 교육은 매주 목요일 오후 4시30분부터 6시까지 1시간30분씩 이루어지며, 국내외 저명인사를 초청하여 지방자치, 지역개발, 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에 대한 새로운 지식과 정보를 제공하는 장으로 운영됨
- 주요참석자는 일반군민과 공무원, 유관기관단체, 사회단체 임직원 등이며 매회 500여명이 참여함
- 2015년 5월 28일 현재 901회 아카데미가 진행되고 있다.
- 장성군홈페이지(<http://www.jangseong.jeonnam.kr>)를 통해 강의내용이 동영상으로 실시간 제공되고 있음

○ 평가

- 장성아카데미는 자치단체의 공직자와 각 단체의 지도자, 그리고 주민들에게 새로운 지식과 정보를 접하고 교양을 익히도록 하는 자기계발의 계기를 부여했다는 점에서 커다란 의의가 있음
- 그러나 명망가 중심의 일방적 전달교육에 그치고 있는 한계를 가지고 있으며, 초기의 이슈 제기, 관심 끌기 단계를 지나면서 점차 매주 벌이는 의례적인 행사로 전락하고 있는 측면이 강하다는 비판이 있음. 초기에는 주민들의 반응이 매우 좋았으나, 점차 시들해지고 있으며, 동원교육의 성격이 강해지고 있어 불만의 소리도 나오고 있음
- 운영방식과 내용, 성격이 지역리더양성 보다는 주민교양교육이라는 측면이 강함

□ 나주시의 「시민참여예산학교」

○ 개요/현황

- 장성아카데미를 모방하여 전남 나주시에서도 한국인간개발연구원의 지방자치아카데미를 “목사고을시민대학”이라는 이름으로 1999년 7월 23일 개설
- 출범 당초 월 1회 교육으로 시작하였는데, 저명인사 초청 교양강연 중심으로 운영되면서 주민동원성(읍면별로 참가자 할당) 행사¹⁰⁾로 전락하여 이후 분기별 1회로 줄여 명맥이 유지되었는데, 그나마도 폐지하자는 여론이 비등해짐
- 이에 따라 민선3기 출범 이후 시민대학의 위상을 재검토하기에 이르렀으며, 2002년에 일단 중지하고, 2003년 들어 사업방향을 재설정하게 되었으며, 일방적인 교양강좌 중심에서 주민요구를 반영할 수 있으면서 ‘시민본위 자치행정’이라는 민선3기 시정 모토를 충족할 수 있는 방향으로 전환하기 위해 2003년 하반기부터 “시민참여예산학교”를 운영하게 됨

○ 운영방식 및 주요내용

- 예산학교의 운영은 나주시(시민참여센터)와 21세기 나주시발전위원회가 공동으로 관장
- 21세기 나주시발전위원회(위원장 한갑수)는 약 150명의 위원으로 구성되어 있는데, 실무 추진기구인 협의회와 3개 기능별 위원회로 조직되어 있음. 실제로는 10여명 내외로 구성된 협의회가 주도함
- 교육대상은 주로 21세기 나주시발전위원회의 위원, 주민자치위원회의 위원, 시민사회단체 활동가에 초점을 맞추고 있으며, 일반주민 중심의 교육이라기보다는 지도자급에 해당하는 주민들을 대상으로 예산이라는 전문분야에 관련한 지식을 제공하기 위한 것임
- 교육프로그램은 예산참여의 의의와 방향, 주민참여예산제도와 지역NGO의 역할, 예산감시운동 실무, 나주시 예산편성절차와 방향 등으로 나주시의 행정에 주민의 참여 폭을 확대하기 위한 절차와 방법 등에 집중되어 있음

○ 성과와 한계

- 예산학교 운영의 성과는 주민들의 예산참여 필요성에 대한 인식 제고라는 측면과 함께, 행정측에서도 그 필요성에 대한 이해도를 공유하게 되었다는 점을 들 수 있음. 즉, 시민들이 예산에 관여하는 것을 행정에 대한 간섭으로만 보던 관행적 시각에 일정 정도 변화가 나타난 점임
- 한계 : 첫째, 주민의 예산참여에 대한 시의회의원들의 이해를 구하는데 실패하여 오히려 알력이 발생하게 되어, 교육의 계속 진행 여부가 불투명해 졌으며, 결국 폐지되고 말았음(현재는 시행되지 않고 있음). 둘째, 교육의 실질적 효과가 미흡하다는 점임. 시민들은 여전히 민원성 요구를 계속하고 있어 예산문제를 보는 시민들의 인식 전환에까지 이르지 못함. 셋째, 1회성 교육의 한계임. 단기의 1회성 교육으로는 충분한 정보 전달과 지식 습득에 한계가 있음. 넷째, 교육 이후 평가가 이루어지지 않고 있어 교육성과에 대한 체계적 검토가 미흡함. 다섯째, 교육시기의 선택 및 교육기간 설정에 대한 문제제기가 있었고, 예산편성에 압박하여 교육이 이뤄져 시기의 적절성 시비가 일어났으며, 교육시기도 일시에 집중적으로 이루어지는 등 많은 문제가 제기됨

10) 700명 규모의 문화예술회관을 채우기 위한 동원

(2) 참여자를 특정한 교육과정

□ 진안군의 「진안사랑 환경농업대학」

○ 개요/현황

- 전북 진안군에서는 도농녹색교류사업의 추진을 위해 지역주민, 공무원, 지도자를 대상으로 한 교육을 강조하면서 진안사랑아카데미, 진안사랑환경농업대학 등의 교육프로그램을 운영함 → 현재는 환경농업대학(3개과정)만 운영 중
- 이를 통해 기존의 선도적 마을지도자와 젊고 의욕적인 귀농자를 중심으로 부락개발추진위원회 결성을 유도하여 행정과 주민간 연계를 강화하고, 녹색농촌마을의 추진주체인 지역지도자를 육성한다는 의도를 가지고 있음
- 진안사랑아카데미는 진안군청 산하 전체 공무원을 대상으로 한 공직자 워크아웃(work-out)프로그램, 직능인을 대상으로 한 직능인 교육, 농업인을 대상으로 한 농업인교육을 통해 지역발전을 위한 주민의 역할에 대해 중점적으로 교육함
- 진안사랑환경농업대학은 25주 100시간 코스로 친환경농업의 중요성을 강조하는 정신교육, 정책, 작물, 토양에 관한 이론교육, 도시민과의 교류 지원방안에 대한 사례를 인용한 교육을 진행하고 있으며, 교육이수자에게는 농림사업 선정시 가산점을 부여하여 교육 참여도를 높이고자 하고 있음

○ 교육방향과 내용

- 교육목표 : ①교육진안군 환경농업발전을 주도해 나갈 선도농가 육성, ②농업의 기본이론과 환경농업실천 전문기술의 중점 교육, ③진안 환경농산물의 이미지제고와 지역특산물의 고부가가치화 도모
- 중점교육방향 : ①환경농업에 대한 이론교육과 실습을 병행함으로써 교육효과를 제고, ②교육 이수자에 대한 인센티브 부여와 농한기 활용 교육으로 자발적 참여 유도, ③농산물의 판로 확보를 위한 소비자 조직과의 연계방안 교육 강화
- 주요 교육내용 : ①정신교육(환경, 조직화·공동화), 이론교육(정책, 작물, 토양), 현장교육(견학, 실습)을 병행 실시, ②정신교육은 영농활동에 필요한 전문지식과 선도자로서의 소양 쌓기에 중점을 두고 추진됨
- 강의시간 : 매주 1일(목요일), 4시간(13:00~17:00) / 전체 강의 기간 : 4~5개월 코스(25주 기준, 100시간)

○ 진안사랑환경농업대학의 의의와 역할

- 첫째, 농업인의 자발적 참여를 통해 교육이 이뤄지고 있다는 점임. 반강제적 동원교육적 성격이 강하던 종래의 농민교육에 비해 환경농업대학은 농업인의 자발적 참여에 따라 시작되고 진행된 것이 무엇보다 특징적임
- 둘째, 교과과정이 장기간 운영되며 비교적 체계적이라는 점임. 종래 지자체 단위의 환경농업대학(양평, 무주, 정읍 등)이 대부분 단기적(양평은 제외)이고 생산기술 위주의 강의 내용으로 구성되어 있는 것에 비해, 진안사랑환경농업대학은 교육기간이 25주(100시간)에 달하는 장기과정이며, 교과과정도 생산기술은 물론 환경농업에 대한 철학에서부터 소비자조직과의 관련, 환경농산물유통, 국제적 환경농업 추이, 환경농업에 절대적으로 필요한

협동정신 고취를 위한 협동조합교육, 지역의 당면과제인 용담호 문제 등 비교적 체계적이고 다양한 내용구성을 보이고 있음

- 셋째, 단순한 환경농업 선도자가 아닌 지역발전의 지도자 육성을 목표로 한 프로그램의 성격을 지니고 있다는 점임. 환경농업대학은 환경농업의 선도농가 육성을 목표로 내걸고 있지만, 그것에 그치지 않고 지역주민의 의지를 결집시킬 수 있는 지도자양성기관으로서의 기능도 가지고 있음. 즉, 진안군에서 별도로 추진하고 있는 으뜸마을가꾸기사업의 추진주체 역할도 하고 있는 것으로 실제로 환경농업대학 졸업생 중 으뜸마을가꾸기 지도자가 많았음

□ 양평군의 「환경농업대학」

○ 설립 경과 및 목적

- 21세기 양평 친환경농업을 이끌어갈 유능한 인재를 발굴, 집중 교육하여 전문기술과 경영능력을 겸비한 “양평친환경농업-21”의 선도자로 양성하기 위해 1999년에 양평군환경농업대학이 설립됨
- 양평군은 팔당상수원보호구역에 위치한 지리적 조건을 활용한 종합적인 환경농업발전계획인 「양평환경농업-21」(YEAM-21) 수립 및 추진기구(사단법인) 설립하고, 전국 최초로 환경농업군 선포 및 담당부서(환경농업계) 신설하는 등 환경농업에 선도적인 지역임

○ 기본방향

- 환경농업대학은 농업의 기본이론과 환경농업실천 전문기술을 중점 교육하며, 이수자에 대해서는 인센티브를 부여
- 매주 1회(목요일) 4시간(13:00~17:00) 교육하며, 집합교육과 재택교육을 겸함
- 집합교육 36일간 170시간, 재택교육 10일간 20시간함

○ 교육내용

- 환경농업실천에 필요한 이론과 실제, 그리고 영농활동에 필요한 전문지식과 소양을 기르는 내용으로 구성
- 작물생리학, 친환경농업, 식량작물학, 원예/특작, 농업경영학, 토양환경학, 농업기계 등의 전문지식과 생명환경교육(위성TV강의, 워크숍, 현장학습, 사례발표 등)으로 구성

○ 평가

- 기본적으로 농업인을 상대로 환경농업분야의 기술 및 경영능력 제고에 목적을 둔 교육으로서, 지역사회 전체의 지도자 육성을 목표로 한 것은 아님
- 사회전반에 대한 이해, 농업농촌 동향에 대한 이해, 리더십과 관련한 교육 등은 영농기술교육내의 일부분으로서 간략하게 다루어지고 있음
- 단체장의 교체와 중점시책의 변경으로 인해 대학의 내용과 방식이 크게 변경됨

(3) 기초단위 주민교육/지역리더 육성교육의 최근 경향

○ 소수정예의 리더육성교육에 대한 한계 인식

- 2005년 이후, 중앙단위에서 시행하는 장기교육과정에 소수의 지역리더가 참여하여 장기 교육과정을 이수하고, 각종 정책사업(특히, 농촌마을종합개발사업)을 유치하여 추진하는 지역이 크게 늘어났지만, 실제 추진과정에서 장기과정을 이수한 추진위원장 등이 ‘지역 리더’로서 제대로 된 리더십이 발휘되지 못함으로써 주민들간의 갈등이 증폭되거나 사업 자체가 지지부진한 사례가 생겨남
- 소수의 지역리더가 일반주민들에게 포위당하고, 리더십이 확산되지 못하는 사태에 대한 반성으로써 새로운 방법의 필요성을 인식하게 됨

○ 현장으로 찾아가는 교육을 강조

- 소수의 마을지도자를 지역외부 혹은 중앙단위의 교육과정에 파견하는 방식이 아니라 정책사업을 추진하고자 하는 지역/마을을 선택하여 마을 전체주민들을 대상으로 사업의 내용과 추진방식, 지역자원 찾기와 자원도 그리기, 마을계획 수립하기, 선진지 견학 등 지역/마을 전체의 역량을 강화하기 위한 교육이 늘어나고 있음
- 이러한 사례로서는 중앙정부(농식품부)에서 실시하는 색깔있는 마을만들기의 ‘현장포럼 사업’과 충남도의 ‘희망마을만들기’, 경북 영양군의 ‘행복마을만들기’ 등이 있음

○ 마을만들기를 위한 소양교육의 증가

- 2002년 녹색농촌체험마을조성사업, 2004년 농촌마을종합개발사업 등 중앙정부의 농촌지역개발사업이 마을단위로 추진되고, 진안군의 ‘으뜸마을가꾸기사업’ 완주군의 ‘파워빌리지사업’ 등 기초단위의 마을만들기사업이 알려지면서 마을만들기사업이 전국적인 붐을 이루게 됨
- 최근에는 특히, 서울, 수원, 광주 등 도시지역을 중심으로 하는 다양한 마을만들기, 공동체 복원 노력이 활성화되면서 이른바 ‘마을만들기사업의 르네상스’ 시대를 맞아 많은 기초자치단체가 마을만들기 관련 교육에 관심을 갖게 되었고, 실제로 관련교육이 크게 늘어나고 있음

○ 리더십육성교육 보다는 기능습득교육을 중시

- 2000년 이후 다양한 농촌지역개발사업의 시행에 맞춰 주민들의 의지를 모아내고, 사업추진과정에서 발생하는 갈등관리와 지역계획수립 등을 주요내용으로 하는 리더십함양교육은 점차 축소되고 작물재배법이나 가축사양관리 등 구체적인 기능습득교육이 확대되는 추세에 있음
- 그러나 이러한 흐름은 지역발전을 위한 리더육성 보다는 개인의 경영능력향상을 중시하는 방향으로의 전환을 의미한다는 점에서 농촌지역개발을 위한 주체육성이라는 관점에서서는 문제가 있는 접근이라고 아니할 수 없음

○ 귀농·귀촌교육의 강화

- 농촌주민의 과소화와 고령화가 크게 심화되면서 많은 지자체가 귀농귀촌인구의 유치를 많은 관심을 기울이고 있음. 상주시에서는 전국 최초로 귀농귀촌전담부서를 신설하고 서울과 부산에 홍보사무실을 설치하는 등 적극적인 귀농귀촌인 유치사업을 추진하고 있음
- 또, 많은 지자체에서 귀농귀촌교육을 정례화해 나가고 있는데 특히, 경북 봉화에서는 2008년 이후 매년 3월~10월까지 매월1회, 2박3일씩 귀농귀촌을 희망하는 도시민 혹은 최

근 귀농·귀촌인을 대상으로 하는 농촌적응교육과 지역사회 참여교육을 실시하고 있음

2) 광역단위에서의 지역리더양성프로그램 운영사례

(1) 충남도의 마을만들기리더육성 사례¹¹⁾

□ 개요

○ 교육배경

- 민선5기 충남도정의 핵심시책인 “3농 혁신”을 추진할 수 있는 주체육성의 필요성 강조
- 희망마을만들기사업 및 농촌체험마을사업 등 주민 참여형 마을단위 사업의 증가에 대응한 주체육성의 필요성 증가

○ 교육목표

- 참여자들은 농촌의 정치적, 사회적, 경제적 시스템을 이해하고 스스로 자기지역이 직면한 문제를 분석, 해결할 수 있는 방법을 모색하고 습득할 수 있도록 함
- 농촌의 지역발전을 주도할 수 있는 지역리더의 육성으로 3농 혁신의 성공적 추진을 위한 주체 육성

○ 교육기관 및 육성목표 인원

- 교육기간 : 2012~14년 / 3개년
- 육성목표인원 : 1,800명 / 초급 1,440명, 중급 240명, 고급 120명
- 프로그램 : 충남발전연구원에서 개발한 교육프로그램 활용

○ 교육운영체계 및 주제

| | | |
|----------------|------|-------------------------------|
| 충남 지역 리더 | 고급과정 | 지역경영과 미래비전 구상 [120명/기술원 주관] |
| | 중급과정 | 지역개발과 리더십 육성 [240명/기술원 주관] |
| | 초급과정 | 자기혁신과 셀프리더십 배양 [1,440명/사군 주관] |

○ 년도별 육성계획

| 구 분 | 계 | | 2012년 | | 2013년 | | 2014년 | |
|-----|----------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 | 사업량 | 사업비 |
| 계 | 1,800/51 | 663 | 600/14 | 182 | 600/18 | 234 | 600/19 | 247 |
| 초 급 | 1,440/42 | 546 | 600/14 | 182 | 440/14 | 182 | 400/14 | 182 |
| 중 급 | 240/6 | 78 | - | - | 120/3 | 39 | 120/3 | 39 |
| 고 급 | 120/3 | 39 | - | - | 40/1 | 13 | 80/2 | 26 |

11) 충남농업기술원(2013.1), 「2013년 충남 지역리더양성 교육계획」 참조

□ 초급과정

○ 교육개요

- 교육대상 : 농어촌지역 일반주민, 마을 발전에 관심이 있는 사람, 관련(정책, 정치, 사회, 경제)기관 및 조직이 추천한 사람
- 교육주제 : 자기혁신과 셀프리더십 배양
- 교육주관 : 시·군 농업기술센터
- 교육시간 : 2박 3일/20시간으로 구성
- 시간구성 : 워크숍 50%, 특강 및 이론 30%, 토론 10%, 사례발표 10%

○ 주요 교육내용

| 분 야 | 주 제 | 세부과정 | 비 고 |
|------|------------------|------|-----|
| 정책이해 | 충남의 미래 3농혁신을 말한다 | 1과정 | |
| | 농촌개발 정책의 올바른 이해 | 2과정 | |
| 자기개발 | 소통과 연대 | 2과정 | |
| | 교류분석을 통한 관계형성 | 2과정 | |
| | 변화와 혁신 | 1과정 | |
| 비전개발 | 지역발전과 지역리더의 역할 | 1과정 | |
| | 사명서 작성 및 다짐 | 3과정 | |

※ 필요시 주제별(서브)교육 프로그램 적정 활용

- 커뮤니티비즈니스 과정, 농촌관광 과정, 농어업 6차산업화 과정, 귀농귀촌 과정

○ 교육진행

- 지역리더육성프로그램 운영경험이 있는 전문기관에 위탁운영 : 업체선정과 운영방식은 시·군 농업기술센터에서 자율적으로 결정

○ 교육결과 활용

- 각종 지원·시책사업의 프로그램에 반영 : 희망마을만들기사업, 녹색농촌체험마을사업 등
- 수료자 해당지역에 지원 사업 우선권 부여(지원부서와 협의)
- 수료자 인센티브 부여(시·군별 자율검토)

□ 중·고급과정

○ 교육개요

- 교육대상 : 전(前)단계과정 이수자 및 타 지역리더양성 관련교육을 이수한 사람, 관련(정책, 정치, 사회, 경제)기관 및 조직으로부터 추천을 받은 사람
- 교육주제 : 중급 지역개발 리더십양성, 고급 지역경영과 미래비전 구상
- 교육주관 : 도(농업기술원)
- 교육시간 : 중급 2박 3일/20시간, 고급 2박 3일/18시간으로 구성
- 시간구성 : <중급> 워크숍 65%, 토론 25%, 이론 10%
<고급> 워크숍 33.3%, 특강 및 이론 27.9%, 토론 19.4%, 사례발표 19.4%

○ 주요 교육내용

〈 중급반 〉

| 분 야 | 주 제 | 세부과정 | 비 고 |
|------|--------------|------|-----|
| 정책이해 | 농업·농촌의 희망 찾기 | 2과정 | |
| | 지역의 갈등관리 | 2과정 | |
| | 지역개발 선진사례 공유 | 4과정 | |
| 자기개발 | 퍼실리테이션 기법 | 2과정 | |
| | 커뮤니케이션 스킬 | 3과정 | |
| 비전개발 | 조직리더십 | 2과정 | |
| | 함께만드는프로그램 개발 | 2과정 | |
| | 사명서 작성 및 다짐 | 2과정 | |

〈 고급반 〉

| 분 야 | 주 제 | 세부과정 | 비 고 |
|------|-----------------|------|-----|
| 정책이해 | 지역경영과 가치창출 | 2과정 | |
| | 커뮤니티비즈니스와 지역활성화 | 2과정 | |
| 현장견학 | 국내선진지 견학 | 2과정 | |
| 비전개발 | 지역의 자원찾기 | 3과정 | |
| | 지역의 비전수립 | 2과정 | |

○ 교육진행

- 지역리더육성프로그램 운영경험이 있는 전문기관에 위탁운영
: 2014년에는 도 농업기술원에서 직접 시행

○ 교육결과 활용

- 각종 지원·시책사업의 프로그램에 반영
- 수료자 해당지역에 지원 사업 우선권 부여(지원부서와 협의)

□ 성과와 한계

○ 성과

- 다양한 참여자로 인해 충남도 정책소개 및 지역리더로서 자가지역에 대한 관심 제고 및 인적 네트워크 형성

○ 한계

- 본 교육은 초급, 중급, 고급과정으로 단계별 맞춤형 교육운영체제로 설계되었지만, 실제 운영과정에서는 이러한 단계별 교육이 제대로 시행되지 못함. 즉, 초급단계 이수자가 중급, 중급단계 이수자가 고급단계에 참여하는 것이 아니라 교육인원충원에 급급하여 매 단계마다 참여자가 제각각이 됨으로써 당초 목적인 구체적이고 실천지향적인 지역리더를 육성하는데 한계가 존재하였음

- 교육참여자가 마을/지역에서 리더로서 활동하는 사람이 아니라 시간적인 여유가 있으면서 교육에 대한 관심이 높은 사람(예: 귀농귀촌인)이 대부분을 차지함으로써 교육의 효과가 지역발전의 리더십으로 연결되지 못한 채 개별화되어 버리는 경우가 대부분임
- 이러한 한계는 시군단위에서 본 교육에 대한 인식이 부족했기 때문이며, 도(농업기술원)에서도 본 교육의 필요성이나 의미를 인식하지 못한 상태에서 형식적으로 교육이 진행되었기 때문이라고 할 수 있음

(2) 경북도의 「경북농민사관학교」 사례

□ 기관의 성격과 역할

- 경북농민사관학교는 ‘경북도 농어업을 이끌어 갈 전문경영인력의 체계적인 양성을 통한 지역발전의 성장동력 기반을 마련하기 위해’ 경북도에서 설립한 재단법인임
 - 경북도의 농어민 및 농어업, 농어촌관련 종합교육기관
- 경북농민사관학교의 주요역할
 - 농어업인의 전문경영능력 향상을 위한 농어업분야 전반에 대한 교육
 - 공직자 및 농어촌지도자에 대한 전문농어업교육
 - 청소년에 대한 농어업체험교육
 - 국가, 지방자치단체, 기업체 등에서 농어업관련으로 위탁하는 사업 및 연구용역
 - 농어업교육 관련 교재 및 프로그램 개발, 보급
 - 도지사가 정하는 농어업관련 교육
 - 기타 법인의 목적달성을 위해 필요한 사업
- 2007년 1월, 경북도와 도내 8개 대학간 교육시행을 위한 MOU를 체결하고, 3월 경북농민사관학교를 개강함

□ 운영방식

- 관-학 협력체제로 운영
 - 출범 당시에는 경북도와 도내 8개 대학이 교육시행에 대한 MOU를 체결, 교육과정의 운영에 필요한 예산은 도(농민사관학교)에서 지원하고, 교육과정의 운영은 각 대학에서 담당하는 방식으로 추진함
 - 과정을 운영하고자 하는 대학에서는 필요한 과정을 설계하여 농민사관학교와 협의하여 개설여부를 결정함
- 교육과정의 증설과 참여기관의 확대
 - 2007년 농민사관학교 개교 이후, 개설과정과 참여기관이 점차 확대됨
 - 2015년 교과과정은 총 65개 과정에 달하며, 운영기관도 초기의 대학 중심에서 언론기관(영남일보, TBC대구방송), 농협교육원(농협경주환경농업교육원), 특성화고등학교(한국생명과학고등학교, 대구자연과학고), 연구원(대구경북연구원, 경북해양바이오산업연구원) 등으

로 확대되었음

□ 주요 교육과정

| 구분 | 과정명 | 운영기관 | 비고 |
|------|----------------------------|----------------|----|
| 기초과정 | 경북농업6차산업화과정 외 24개 과정 | 경북대학교 외 14개 기관 | |
| 심화과정 | 로컬푸드경영자과정 외 21개 과정 | 경북대학교 외 9개 기관 | |
| 리더과정 | 일반농산어촌개발사업전문가과정 외 8개 과정 | 경북대학교 외 4개 기관 | |
| 리더과정 | 최고농업경영자과정 8개 전공과정 | 경북대학교 외 1개 기관 | |

□ 2015년 일반농산어촌개발사업전문가 과정 운영사례

○ 교육대상 및 인원

- 교육대상 : 일반농산어촌개발사업 및 기타 농촌개발사업을 추진하거나, 추진하고자 하는 마을의 추진위원 · 위원장, 마을대표 및 이장, 새마을 지도자 및 후계농업경영인, 부녀회장 등 기타 마을 리더(마을 사무장 포함)
- 교육인원 : 30명

○ 교육목표

- 새로운 농촌개발정책 변화와 주민도형 상향식 일반농산어촌개발사업에 대해 이론적, 실무적으로 대응할 수 있는 농촌마을개발 전문가 양성

○ 교육내용

- 6차 산업 활성화를 위한 지속가능한 마을 가치 창출 방안
- 퍼실리테이션 기법을 활용한 마을 회의 활성화 방안
- 농촌현장포럼 견학 및 신청을 통한 예비단계 역량강화과정 실시
- 농촌 어메니티자원 발굴사례(현장교육) 및 국내 선진마을 견학
- 마을개발과정에 있어서 주민의 참여와 역할 및 필요성 확립
- 농촌현장활동가(공무원) 교육, 행복마을 콘테스트, 각종 워크숍 등의 참여기회 제공을 통한 정보교류

○ 교육기간 및 운영기관

- 교육기간 : 2015.3.~2015.12.
- 운영기관 : 경북대학교 (지역활성화지원센터와 연계하여 핵심리더역량단계 충족 → 리더교육과정 이수로 갈음함)

○ 기대효과

- 예비단계 이수기준 충족으로 인한 마을개발사업 추진 용이

- 주민주도형 마을회의를 직접 주재할 전문가 양성
- 경북 농어민의 농외소득 증대와 농촌경제 활성화 유도

□ 성과와 한계

○ 성과

- 광역(도) 단위의 농어업 교육에 대한 종합적 관리체계의 구축
- 행정과 대학, 지역 내 유관기관과의 거버넌스체계 구축을 통한 농어업인 혹은 관련 주체 양성교육 추진 → 교육 종료 후 교육운영주체(예; 대학, 대학교수 등)와 수료생들간의 유기적인 협력관계가 구축됨
- 프로그램의 다양화로 참여자의 구체적인 관심분야 선택이 가능해짐으로써 교육효과의 제고에 기여 → 평균 2:1 이상의 경쟁률을 보임
- 장기(10개월)교육, 전문교육, 심화교육을 통해 실질적인 역량강화에 기여
- 교육이수자에 대한 사후관리(정책사업 선정 시 가산점 부여, 동창회를 통한 결속력 강화와 유대감 지속 등)

○ 한계

- 총괄기관(농민사관학교)의 성격과 전문성 부족으로 인한 교육관리의 한계점 노출
- 교육운영기관의 역량과 관심에 따라 교육성도가 큰 차이를 보임
- 지역리더교육과정은 매우 제한적이고 대부분의 교육과정이 ‘혼자 잘 먹고 잘 살기’ 중심의 기능교육, 개인적 경영역량강화에 치중되어 있어 교육효과의 지역내 확산에 원천적인 한계가 있음

3) 중앙정부차원에서의 지역리더양성프로그램 운영사례

- 한국농어촌공사의 지역리더양성프로그램의 운영사례를 중심으로 -

(1) 한국농어촌공사의 지역리더양성프로그램의 흐름

○ 현장활동가 육성에서 현장활동지원가 혹은 촉진자(퍼실리테이터) 육성 중심으로 !

- 한국농어촌공사에서는 2005년, 농촌지역개발리더십육성과정을 시작으로 2010년까지 농촌지역개발리더십육성과정, 향토음식개발과정, 녹색농촌체험마을동기화과정 등 농촌지역개발을 위한 현장활동가 육성에 집중해 왔음
- 그러나 2011년부터는 농촌현장에서 주민활동을 지원하는 농어촌지역개발컨설턴트의 육성으로 사업의 중점이 이동했으며, 곧이어 농어촌지역개발컨설턴트 대신에 ‘농어촌퍼실리테이터’ 육성을 위한 교육프로그램으로 바꾸고, 이들에게 자격증을 부여하는 자격시험 운영기관으로 그 성격이 변화하고 있음

- 이하에서는 한국농어촌공사의 농어촌지역리더 육성사업을 2010년까지의 농촌지역개발리더육성 프로그램과 2012년부터 시행된 농어촌퍼실리테이터 육성사업/시험제도로 나누어서 살펴보기로 함

(2) 2009년의 지역리더양성프로그램 운영사례

□ 개요

○ 교육목적

- 지역주민, 지방공무원과 더불어 사업기획 및 추진능력을 가지고 도농교류활동 및 상향식 농어촌지역개발을 주도하는 지역리더 양성
- 기초생활환경, 농촌관광, 경관보전, 향토산업 등 다양한 농어촌지역개발분야에서 기획력, 수행능력 등 복합지식을 갖춘 리더 양성

○ 교육인원 및 기간

- 교육인원 : 300명 (농어촌지역개발 250명, 도농교류활성화 50명)
- 교육기간 : 농어촌지역개발과정 2박3일, 10회. 도농교류활성화과정 2박3일 2회

○ 교육대상

- 농어촌지역개발 : 농어촌지역개발사업관련 지역리더(추진위원, 부녀회장 등) 및 업무담당 공무원, 이진단계 교육이수자 등
- 도농교류활성화 : 농촌체험마을사업 지역리더(추진위원, 부녀회장 등) 및 업무담당 공무원

□ 교육과정 : 농어촌지역개발과정과 도농교류활성화과정

○ 농어촌지역개발과정

- ‘농어촌지역개발 리더십육성과정’은 「리더 동기화과정」, 리더 기본자질 향상을 위한 「실천리더 양성과정」과 사업적 역량을 구비하기 위한 「혁신리더 양성과정」, 「리더양성 워크숍」 총 4단계 6개 모듈로 구성되며 단계별 연속성 있는 학습프로그램 운영
- 이 교육과정은 2005년부터 시행된 ‘농촌지역개발리더십육성과정’의 기본틀이 유지된 채, 내용의 일부가 수정, 보완된 것임

○ 도농교류활성화과정

- ‘도농교류활성화 리더십육성과정’은 도농교류 활성화를 도모하기 위한 과정으로 「기초과정」과 「심화과정」 총 2단계로 구성 → 이 프로그램은 2004년 5월, 한국농어촌공사(당시는 농업기반공사)가 내부조직으로 “도농교류센터”를 개설하면서 자체적으로 마련한 “2004년 도농교류센터 교육계획(안)”을 발표하였는데, 이때 발표된 교육프로그램의 내용을 기본으로 수정 보완된 내용임
- 이 교육계획을 마련한 목적은 “농촌관광과 농촌지역개발을 통한 농촌의 활력 증진을 위하여 관련업무 실무자, 마을지도자, 은퇴농, 귀농자 등에게 교육을 시행하여 전문인력 양성 및 도농교류를 촉진” 한다는 것이었음
- 2004년에는 초급(입문), 중급(지도자과정), 고급(전문가과정), 특별강좌 등 대상별, 단계별 프로그램을 통한 전문인력 육성을 목표로 했음

□ 농어촌지역개발리더십육성과정의 구성 및 주요학습내용

| 구 분 | Module | 주요학습내용 | 학습방법 | 학습시간 | 인원 |
|-------------|-------------|---|-----------------------------|------|-----------------------|
| 도농교류 활성화 | 기초과정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 도농교류관련 법령 및 정책 ○ 고객 성향분석: 기업체, 병원, 학교, 유통회사 등 ○ 고객만족 서비스 기법 ○ 1인 1촌 전문가 활용방안 ○ 도농교류 사례(1사1촌, 1교1촌등) | 강의, 토의, 사례발표, 현장견학 | 2박3일 | 25명 |
| | 심화과정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 마을브랜드 개발 ○ 농산물 유통기법 ○ 전자상거래 및 온라인유통기법 ○ 마을홈페이지 관리 ○ 홍보마케팅 성공 사례 | 강의, 토의, 사례발표, 현장견학 | 2박3일 | 25명 |
| 농어촌 지역개발 | 리더동기화 | <ul style="list-style-type: none"> < 자기 진단 및 리더십의 이해 > ○ 농업·농촌 환경변화의 이해 ○ 나의 행동유형 진단 및 특성 이해 ○ 교류분석을 통한 관계훈련 워크숍 ○ 팀별 비전 만들기 워크숍 | 강의, 토의, 사례발표, 실천학습 | 2박3일 | 60명 (통합) |
| | 실천리더 양성1 | <ul style="list-style-type: none"> < 자기 관리 > ○ 체계적 사고개발 훈련 ○ 학습지향성 개발 훈련 ○ 성취지향성 개발 훈련 ○ 고객지향성 개발 훈련 | 강의, 토의, 사례발표, 실천학습 | 2박3일 | 50명 (각25명 , 2회) |
| | 실천리더 양성2 | <ul style="list-style-type: none"> < 조직 관리 > ○ 조직의 이해와 조직력 개발 ○ 합리적 의사결정 및 의사소통 ○ 조직운영 사례 분석 ○ 권한위임 역량 개발 훈련 ○ 영향력 개발 훈련 | 강의, 토의, 사례발표, 실천학습 | 2박3일 | 40명 (각20명 , 2회) |
| | 혁신리더 양성1 | <ul style="list-style-type: none"> < 사업 관리 및 개발기획 > ○ 어메니티 및 지역자원의 이해 ○ 자원 조사 분석 ○ 지역개발계획 사례 분석 및 실습 ○ 원칙중심사고 개발 훈련 ○ 투명한 관리 역량 개발 훈련 | 강의, 토의, 사례발표, 실천학습 | 2박3일 | 30명 (각15명 , 2회) |
| | 혁신리더 양성2 | <ul style="list-style-type: none"> < 목표 관리 > ○ 창의적 개선 역량 개발 훈련 ○ 지속적 도전 역량 개발 훈련 ○ 고객지향성 개발 훈련 | 강의, 토의, 사례발표, 실천학습 | 2박3일 | 30명 (각15명 , 2회) |
| | 리더양성 워크숍 | <ul style="list-style-type: none"> < 지역경영 리더십 및 네트워킹 > ○ 농촌지역개발 관련 정책 이해 ○ 지역경영의 이해 ○ 리더양성 교육과정전반에 대한 토론 및 평가 ○ 농촌지역리더 네트워크 구성 | 토론, 현장견 학 | 1박2일 | 40명 (통합) |

(3) 농어촌 퍼실리테이터육성 프로그램

□ 교육의 목적과 추진방향

○ 교육의 목적

- 농어촌 마을사업 추진시 마을주민 등 참여자들을 소통과 화합으로 이끌어 낼 수 있는 퍼실리테이터를 양성하여 농어촌사회의 인적자원 발굴 및 경쟁력 향상 도모

○ 추진방향

- 교육 및 검정시험을 통해 배출된 농어촌퍼실리테이터를 농촌 현장 포럼 등 농어촌 정책과 마을자체 사업추진에 활용
- 과제·실습·평가 위주의 교육을 통하여 기본, 심화·전문 총 2단계 수준별 역량강화 시행

○ 교육대상

- (권역단위·체험마을)마을리더·사무장 고급과정 수료자
- 농어촌개발컨설턴트 자격취득자
- 현장활동가 초급과정 이상 수료한 자
- 농어촌개발 관련학과 박사학위 소지자
- 농어촌개발 관련학과 석사학위 소지자로서 실무경력 1년 이상 종사한 자
- 농어촌개발 관련학과 학점이수자로 실무경력 2년 이상 종사한 자
- 대학졸업자로서 농어촌개발 관련분야 실무경력 3년 이상인 자
- 농어촌개발 관련분야에서 실무경력 5년 이상 종사한 자

○ 교육내용

| 구분 | 1단계[기본과정] | 2단계[심화·전문과정] |
|----------|--|--|
| 교육 내용 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 퍼실리테이션 기본단계 <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌의 이해 - 퍼실리테이션의 기본이론 및 스킬 학습 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 퍼실리테이션 적용단계(심화) <ul style="list-style-type: none"> - 마을발전 프로그램 개발 - 농어촌퍼실리테이션 시뮬레이션 실습 ○ 퍼실리테이션 응용단계(전문) <ul style="list-style-type: none"> - 복잡한 갈등상황 해결 - 농어촌퍼실리테이션 실천계획 작성 |

(4) 성과와 한계

□ 성과

- 한국농어촌공사의 농촌지역개발리더 육성사업은 농촌마을종합개발사업을 비롯한 각종 농촌지역개발사업의 추진주체 육성이라는 측면에서 큰 기여를 한 것으로 평가됨
- 2004년 농촌마을종합개발사업이 시작될 당시까지는 농업인에 대한 교육은 대부분 농업기술교육이나 경영역량향상교육만 있었고 농촌인력육성이라는 개념은 거의 존재하지 않은 상황이었음
- 이러한 상황에서 농어촌공사가 중심이 되어 농촌지역리더육성이라는 새로운 시각을 제시하였고, 이후 양적으로나 질적으로 큰 진전이 있었음

○ 시대상황의 변화에 대응한 사업중심의 이동

- 초기의 지역리더육성에서 지역리더의 사업추진역량, 주민갈등조정능력 등의 한계를 반영하여 농어촌지역개발컨설팅터트, 농어촌 퍼실리테이터 육성으로의 전환은 적절한 방향전환이라고 평가됨

□ 한계와 과제

○ 농어촌공사의 태생적 한계 : 민관거버넌스에 대한 인식의 부족

- 교육프로그램의 개발과 운영을 둘러싼 역할분담이 요구되는 상황임에도 불구하고, 민간과의 원활한 협력이 이루어지지 못함으로써 교육의 성과제고에 한계가 있음
- 민관협력의 필요성에 대한 인식부족으로 사업추진방식이 오히려 역류하는 문제점을 안고 있음

○ 최근의 사업방향 전환이 가져 온 한계점 노출

- 퍼실리테이터 양성이라는 방향전환의 필요성에 대해서는 공감할 수 있지만, 교육담당자들의 대부분이 농업 농촌현실에 대한 비전문가들이기 때문에 ‘기법’의 전수에 그칠 가능성이 커지고 있음
- 농업과 비농업간의 만남과 상호교류라는 측면에서는 바람직할지 모르지만 농업농촌의 현실을 무시한 ‘기능’ 중심으로 교육을 통해 육성된 퍼실리테이터가 농촌현장에 투입되었을 때 얼마나 효율적으로 그 역할을 수행해 낼 수 있을지 의문시됨
- 기존에 이미 시행되어 오던 다양한 교육기법 중의 하나인 퍼실리테이션을 마치 새로운 것인양 파악하고, 이를 특정기관의 고유영역으로 인정, 지원하는 방식에 대하여 얼마나 공감할 수 있을가에 대한 지적도 제기되고 있음

4. 국외 지역리더양성프로그램의 운영사례¹²⁾

1) 미국 운영사례

(1) 켈로그재단의 농민교육프로그램

□ 개발배경 및 경과

- 제2차 세계대전 직후 미시간주립대학에서는 한층 복잡해지는 농업현실을 감안할 때 농촌지역의 리더십이 매우 필요하다는 점을 인식하고 농민들을 대상으로 한 리더십 개발 교육을 준비함

12) 우리나라 최초의 농촌지역개발리더십 육성과정인 「농촌지역개발리더십육성과정」(지역재단, 2004)을 개발할 당시의 문헌정리, 현지조사자료 등을 중심으로 재정리한 것이며, 부분적으로는 그 이후의 상황을 추가하여 수정·보완함

- 미시간 주립대학 농업경제학과의 Arthur Mauch교수는, 이러한 필요성은 지역사회 전체나 많은 가족들보다는 소수의 주요 개인들에 대한 집중적 교육을 통해 충족될 수 있다고 확신하고, 1950년대에 공개정책 워크숍을 조직하여 농업생산 및 마케팅, 지역사회의 여러 문제 등을 다룸
 - 그 후, 후임자인 Thomas K. Cowden박사는 “100인 위원회”(Committee of 100)를 창설하여 미시간주 전체 농민과 농촌지도자들을 조직화하기 위한 세미나를 개최하게 되었으며, 이러한 노력의 결과 미시간 주립대 농과대학에서는 공공정책, 농촌 및 지역사회 개발 프로그램을 전담하여 지원할 수 있는 새로운 학과인 자원개발학과(Department of Resource Development)를 설립하게 됨
- Larence L. Boger는 미시간주립대 내의 동료교수들인 David Boyne, Russell G. Mawby, Mauch 등과 공동으로 리더십개발을 위한 프로그램 개발작업에 착수하였고, 그 결과 FSP(Kellogg Farmers Study Program)가 탄생하게 됨
- 이 프로그램은 미시간주의 성인농민 대상 최초의 리더십 프로그램으로써 1965~72년간 지속되었음

□ FSP의 성격과 내용

○ FSP의 기본인식

- FSP는 미시간주 내의 성공적 농민들 대부분은 기술과 경영에서는 탁월하지만 사회과학 및 교양과목에 관한 지식 및 이해는 깊지 못하다는 가정에서 출발함. 즉, 농촌지역의 당면과제를 해결하기 위해서는 사회과학, 세계의 경제 및 정치에 대한 지식 및 이해는 물론이고 인간에 대한 폭넓은 이해가 있어야 함을 인식함

○ 프로그램의 목표(Goals)

- 1965년 프로그램 시행초기의 주요 초점은 미시간 전역에 걸쳐 핵심적인 농업 및 농촌리더를 양성하는 것이었다.
- 당초의 시범프로그램은 두 가지 중요한 목적을 가지고 있었는데, 하나는 미국사회의 경제적, 정치적, 사회적 기본틀에 대해 깊이 이해할 수 있도록 하는 것이며 다른 하나는 이와 같은 이해를 농업 및 농촌지역사회의 복잡한 문제와 독특한 관심사에 적용시킨다는 것이었음
- 구체적으로는 첫째, 현대 사회가 직면하고 있는 제반 문제를 인식하고 다양한 대안적 해결책을 분석하도록 참가자를 고무하는 것 즉, 정치학, 사회학, 세계종교, 경제학, 외국학, 역사, 교육, 응용철학, 예술 등 폭넓은 분야에 걸친 전반적인 지식(knowledge)을 습득하도록 하는 것이고 둘째, 문제분석의 기법(skills)을 개발하는 것으로서 최소 수준의 토론, 논리적 탐구, 의사소통(독해, 작문, 화법, 비판적 사고 등을 포함)을 위한 프로그램을 마련하였으며 셋째, 비판적 사고능력을 키우는 것으로써 참가자들로 하여금 아이디어, 제도, 문화, 사회조직, 상호인간관계에 대해 보다 개방적(open-minded)이며 좀 더 해박하고, 독립적이고, 지성적이며 비판적 판단력을 갖추도록 하고 넷째, 자기 지역(미시간주)의 농업 및 농촌지역사회에 영향을 미치는 공공이슈에 대한 폭넓은 지식의 습득을 위해 하나는 지역, 주, 국가, 국제 수준의 정치적 사건 및 정치제도의 구조 및 절차(과정)에 대한

지식 증대, 다른 하나는 농업과 비농업부문의 정책대안에 대한 인식을 유도하는 것이며, 다섯째, 이상의 과정을 통해 문제 인식 및 분석 능력과 농업 및 농촌지역사회의 당면 문제 및 이슈에 대해 이해할 수 있도록 함으로써 책임있고 자발적인 참여동기를 부여하는 것이고 여섯째, 개인 및 조직의 평생학습(life-long learning)의 동기부여를 위해 학습, 조사, 탐구를 향한 “전염성 있는 열정”(contagious enthusiasm)을 유발할 수 있는 환경을 창출하는 것임

(2) CALD(Community Action Leadership Development)

□ CALD의 개발배경

- 미국의 리더십 프로그램은 오랫동안 다양하게 전개되어왔는데 1990년대에 이르면 기존 프로그램에 대한 비판이 제기되기 시작함
 - 가령 미시간주립대학의 리더십 개발 프로그램에 대해 ‘통합된 비전’이 결여되어 있거나 ‘리더십 개발 프로그램의 실행결과로 변화가 지속되고 있다는 증거가 희박하며, 장기간의 평가가 필요하다’는 지적과 함께, 기존의 리더십 개발 프로그램이 일반적으로 단기적이고 하향식(top-down)이며, 변화를 원하는 조직의 체계적 발전보다는 개인의 성취에 초점을 두는 경향이 있다는 비판도 제기되었음
- 이러한 비판을 계기로 1994년 미시간대학에서는 Gail Imig의 주도로 태스크포스팀(지역사회 리더십 개발분야의 대학교수, 현장의 지도보급요원 중심)이 구성되어 ‘현재 및 미래의 지역사회에 기반을 둔 리더십 개발’을 위한 기본적 개념틀 구성에 착수함
 - 이 태스크포스팀의 결론은 21세기의 리더십 개발은 총체적 혹은 전체적(holistic)이어야 한다는 것 즉, 개인보다는 그룹이나 조직에 중점을 두며, 그 그룹에 열정(heart), 마인드(mind), 정신(spirit), 에너지를 몰두시키는 것이 핵심이라는 인식함
 - 이러한 관점에서 리더십 개발은 ①개인 중심에서 집단 중심으로, ②정형적으로 포장된 커리큘럼에서 관계 구축에 초점을 두고 사용자의 요구에 맞춰지는 교육과정으로, ③이상적 리더십 개발에서 과정을 통해 참가자들이 인식하게 되는 구체적 이슈가 내재한 리더십 개발로 이행되었음
- 이와 같이 지역사회에 기반을 두고, 주립대학이 지원하는 리더십 개발노력에 대해 특별히 “지역사회 실천 리더십 개발”(CALD, community action leadership development)이라는 명칭이 부여되었으며, 이는 집합적 비전을 향해 공동실천의 책임이 있는 지역지도자(co-leaders)와 지역사회 학습자(co-learners)의 활기찬 지역사회 개발로 정의되었음 (Vandenberg & Sandmann, 1995)

□ CALD의 기본개념

- CALD의 접근에서는 협력적(collaborate), 촉진적(facilitative), 공유되는(shared), 그리고 떠맡는(servant) 리더십이 강조되며, 특히 CALD프로그램을 추진하는 미시간주립대학지도소(MSUE)의 리드넷(Leadnet)은 촉진적 리더십에 중점을 두고 있음

- 이와 같은 CALD접근은 ①이슈 중점, ②지역사회 중심, ③실천 지향의 키워드로 요약됨
- 이러한 CALD 기본 틀 속에는 지역사회 개발, 조직 개발, 리더십 개발이라는 각 영역을 포괄하고 있음
 - 지역사회 개발(community development)은 공통의 목표를 위한 작업의지, 책임, 정체성, 충성심 및 그룹정신의 성숙을 지향하고 있으며, 조직적 개발(organizational development)은 그룹목표 달성을 위한 공동의 효과적 행동에 몰두하는 그룹능력의 증대를 말하고, 리더십 개발(leadership development)은 지역사회 개발 및 조직적 개발을 촉진하는 개인역량의 성장을 의미함
 - 이러한 관점에서 CALD는 지역사회 조직을 위한 리더십개발 프로그램이라고 할 수 있으며, 그 목표는 그룹의 지역사회 정신과 그 그룹이 효과적 실천에 몰두할 능력을 구축할 수 있는 개인의 능력을 개발하는 것이라고 할 수 있음
- 구체적으로 CALD의 기본 틀을 구성하는 주요 부분은 다음 네 가지임
 - 첫째, 지역사회(community), 비전(vision), 학습(learning), 실천(action)의 총체적 관점에 입각하고 있음
 - 둘째, 이들 네 가지 요소를 7개의 실천과제(①함께 비전 세우기(Visioning Together), ②함께 지도하기(Leading Together), ③함께 학습하기(Learning Together), ④공동체 형성하기(Building Community), ⑤에너지 개발하기(Developing Energy), ⑥함께 실천하기(Acting Together), ⑦의사소통하기(Communicating))에 기반을 둔 가치와 관련시킴
 - 셋째, 지역사회 실천리더십을 추진하는데 있어서의 리더의 역할을 검토함
 - 넷째, 방법 및 내용의 측면에서 이들 가치와 과정에 방법론적 원칙을 적용함
- CALD는 1990년대 이후 리더십에 관한 새로운 철학과 새로운 리더관에 대한 관심이 증대하면서 지역사회 역량강화(capacity-building)를 위한 중요 프로그램으로서의 확고한 지위를 차지하게 되었음

(3) 기타 리더양성프로그램

- 미국에서는 주요 농업주마다 대학(특히 주립대) 및 민간 전문기관과 연계한 독자적인 역량강화 프로그램을 운영하고 있는데, CALD도 그중의 하나이며 대표적인 프로그램으로서는 다음과 같음
 - Arizona의 CENTRL(Center for Rural Leadership) 프로젝트
 - California의 CALP(California Agricultural Leadership Program)
 - Georgia의 Georgia Agri-Leaders Forum
 - Illinois의 Agricultural Leadership Program
 - Iowa의 CVP(Community Voices Program)
 - Kansas의 KARL(Kansas Agriculture and Rural Leadership)
 - Kentucky의 Leadership Kentucky
 - Michigan의 CALD(Community Action Leadership Development)
 - Minnesota의 MARL(Minnesota Agriculture & Rural Leadership)
 - Missouri의 CDA(Community Development Academy)

- Nebraska의 LEAD(Leadership Education/Action Development)
- Ohio의 LEAD(Leadership Education And Development)
- South Dakota의 SDARL(South Dakota Agriculture & Rural Leadership)
- Wisconsin의 Wisconsin Rural Leadership Program 등이다.

2) 호주의 농촌지역 리더십 개발 프로그램

(1) BRL(Building Rural Leaders)

□ 개관

- BRL은 호주 퀸즈랜드(Queensland) 주정부에서 운영하는 농촌지역리더 육성프로그램으로서 1992년 처음 실시된 이래 주정부 및 중앙정부로부터 그 가치를 인정받고 있음
 - 이 프로그램이 ①농촌 및 지역사회의 발전, ②비즈니스 및 지역사회의 창조성, ③리더십 함양, ④비즈니스 기법 향상 등의 측면에서 크게 기여해왔다는 점이 특징적임
- BRL 프로그램은 개인, 산업, 지역사회, 애그리비즈니스를 대상으로 리더십과 전략적 사고방식의 기법을 학습하도록 돕는 프로그램으로서, 기본적으로는 기업, 산업, 지역사회 차원에서 농촌주민에게 영향을 주고 있는 여러 가지 변화에 잘 대처할 수 있도록 돕는데 목적이 있음
 - 이 프로그램에서는 이러한 목적 달성을 위해 주로 발상의 전환, 새로운 기법 개발, 자기확신의 고취 등에 초점을 맞추고 있음
- BRL프로그램의 효과에 대한 퀸즈랜드정부의 설명
 - 단기적, 일회성 훈련코스로는 중대한 행동변화 및 태도변화가 일어나지 않음. 이러한 코스들은 약간의 정보와 영감을 불어넣어 줄 수는 있겠지만, 가장 중요한 학습의 강화에는 도움이 되지 않기 장기적으로는 오히려 방해가 될 수도 있음
 - 그러므로 BRL프로그램에서는 계획적, 체계적으로 개발된 실천학습원리(action-learning principles)를 활용하는데 초점을 맞추고 있는데, 모든 참가자들은 소그룹으로 나뉘어 각자의 프로젝트나 문제들을 놓고 씨름하며 다른 참가자나 안내자의 지원을 받음. 이 프로그램의 안내자들은 특정 분야에 있어 고도로 훈련된 사람들이며, 농촌주민들과 그들의 특정 이슈를 놓고 함께 고민하게 됨
 - 퀸즈랜드 주정부는 이러한 훈련유형은 참가자들의 반복적 행위 사이클(repetitive behavior cycle)을 깨는데 기여한다고 확신하고 있으며, 참가자들은 BRL훈련을 시작하자마자 그들 생활에서 일어나는 실질적 변화를 알아채게 된다고 증언하고 있음. 그리고 이것이 반복되면서 새롭고 상이한 사고방식 및 행동을 하고자 하는 확신과 의지가 재차 강화되고, 많은 사람들이 BRL 프로그램을 통해 비즈니스, 가족, 산업에 급진적이고 긍정적인 영향을 받은 것으로 나타나고 있음

○ 재정지원

- 훈련지원자금은 FarmBis를 이용할 수 있음
- 담당기구 : Queensland Rural Adjustment Authority

□ **프로그램의 내용과 교육대상** : 총 7개의 모듈로 구성되며, 각 모듈은 각각 4일간 운영됨

○ 프로그램의 내용

- Module 1 : 변화의 이해 및 관리, 리더십 스타일에 관해, 개성의 차이에 대한 이해 및 인정
- Module 2 : 건전한 자신감 및 자기존중심 갖기, 의사소통, 목표설정, 시간관리, 갈등관리, 스트레스관리
- Module 3 : 그룹으로 일하기, 높은 성과를 내는 팀 만들기, 팀 내의 역할분담, 피드백 절차, 효과적인 회의운영
- Module 4 : 미래지향적 조직 구축, 문제식별 및 문제해결, 창조적이고 수평적 사고방식, 마케팅의 이해, 협상, 의사결정, 프로젝트의 수행
- Module 5 : 효과적인 네트워킹 형성, 시나리오적(행동계획적) 사고, 세계적 트렌드 이해, 효과적인 자기표현
- Module 6 : 효과적인 메시지 전달, 미디어 다루기, 인터뷰기법

○ 교육대상

- 리더십 기법 개발을 원하는 모든 사람, 비즈니스 및 애그리비즈니스 관계자, 1차 생산자
- 주정부 의원, 지역사회 구성원, 정부 공무원

(2) ARLP(Australian Rural Leadership Program)

○ 호주농촌리더십재단(Australian Rural Leadership Foundation)에서 주관하고 있는 농촌지역리더십개발 프로그램임

- 이 기관은 1992년부터 활동을 시작한 비영리 공공기관임

○ ARLP는 리더십기술 개발, 아이디어와 경험의 공유 및 현안 발굴을 통한 지식 및 이해력 증진을 목적으로 하는 프로그램으로써 주요내용은 다음과 같음

- 리더십이론, 자기인식, 가치 및 윤리, 비전개발하기, 갈등해소하기, 의사소통, 미디어와 함께 일하기, 변화관리, 네트워킹
- 1차산업의 인프라와 사례연구, 생산, 마케팅, 작업장관리, 경쟁, 연구개발, 자원조달, 농업 및 자연자원관리의 지속가능성
- 거버넌스 및 정부 정책, 지역의 역량강화(capacity-building)
- 사회적 이슈, 토착의 이슈, 다문화주의(multi-culturalism)
- 해외무역, 국제시장 및 시장접근, 경쟁가능성, 안보 및 조인트벤처

○ 교육대상

- 농업종사자, 애그리비즈니스, 자연자원관리, 지역개발, 지방정부, 금융제정, 제조업, 어업, 언론, 정부정책실행, 농촌보건 및 지역사회문제 등을 포함한 매우 다양한 분야의 사람들이 참가하고 있음

3) 일본의 농촌지역리더 육성프로그램

(1) 지역활성화센터의 지역리더양성학당(塾)

□ 개요

○ 설립 및 운영주체, 이념

- 1989년에 총무성(旧 자치성)의 지원으로 설립되었으며, 운영주체는 (재)지역활성화센터로 되어 있음
- 이념 : 넓은 시야, 깊은 식견, 탁월한 상상력과 풍요로운 인간성을 겸비하고 항상 문제의식과 확고한 사명감을 가진 적극적·주체적인 지역리더를 양성

○ 교육목적

- 이 프로그램은 지역의 지도자 양성을 목적으로 하며, 1년간 6회 교육을 마친 교육수료자들이 각 지역으로 돌아가 지역지도자로 활동하도록 함

○ 주요 특징

- 체계적 연수 : 교류와 인재육성, 주민참가와 협동, 환경·경관, 지역경제진흥, 지역경영, 능력개발 등의 특정 테마를 중심으로 지역만들기에 필요한 연수를 체계적으로 수행
- 실천을 중시하는 실무형 연수 : 통상적인 강의 이외에 워크숍, 토론 등의 연습을 대폭 도입하고, 전문가, 행정·민간의 실천가 등 다양한 강사진이 실천을 중시하는 연수를 수행
- 지역의 장래를 모색하는 소수정예의 연수 : 주임강사에 의한 소수정예의 세미나를 개설하고, 조사·연구를 통해 ‘스스로 사고하는 방법’을 학습
- 수료자 지원 : 수료 후에도 자질 향상을 위해 수료자 연수회(일반 연수와 합동으로 개최), 수료자 정보교환회(전국 5개 블록별로 개최) 등을 실시

○ 수강대상자(지원자격)

- 지방공공단체 등의 직원
- 지역만들기단체의 구성원으로 市區町村長の 추천이 있는 자
- 농협, 상공회, 제3섹터 등의 직원으로 시구청장장의 추천이 있는 자

□ 지역리더양성학당’의 연수시스템

○ 기간 : 매년 5월부터 다음해 2월까지

○ 연수종류

- 일반연수 : 동경 / 5·6·8·10·12월에 각 3~4일간, 년 6회 실시(7회째는 최종 리포트 발표)
지역만들기 전문가·실천가 등에 의한 강의와 각종 참가형 연수 이외에 세미나형식의 강좌를 통해 주임강사의 지도에 따라 조사·연구를 하고, 성과를 취합하여 연수 수료리포트를 작성
- 합숙연수 : 수도권 각지 / 7월에 4일간 1회 실시

- 연수환경을 바꾸어 침식을 함께 하면서 연수함으로써 교류를 심화시키는 과정
- 선진 시정촌 현지조사 : 10월 중순~11월 중순에 걸쳐 2박3일, 5코스로 실시
 - 전국 각지의 지역만들기 선진지를 방문하여 지역만들기의 핵심인물(key person) 등을 통해 지역만들기의 문제해결책을 체득하기 위한 코스
 - 세미나특별연수 : 1월에 1박2일, 5코스로 실시
세미나별로 1년간의 연수성과를 레포트로 작성하기 위해 최종적인 연수를 실시
 - 해외연수 : 9월에 9박10일로 구미 각지를 시찰
 - 희망자에 한하여 실시되며, 지역주민에 의한 지역만들기, 지역에서의 복지활동, 환경정비 활동상황 등에 관한 해외사례를 연수하는 프로그램으로, 연수비용은 50~60만엔(자부담)

□ ‘지역리더양성학당’의 주요성과

○ 전국적인 네트워크 형성

- 학생들은 졸업 후 전화·FAX·E-mail 등을 통해 상호 자기지역의 문제를 협의하고 관련 정보를 교환

○ 참가자들의 인생관 변화

- 세미나를 통해 다양한 토론에 참여함으로써 새로운 인생관을 형성하게 됨
- 시정촌 직원의 경우 다양한 경험을 공유함으로써 ‘지역경영감각’을 익힐 수 있는 계기가 되고 있음
- 기생자가 아니라 공생자로서의 자신을 발견, 인식하게 됨

○ 지역활동가 배출

- 개인적인 삶뿐만 아니라 지역과 공생할 수 있는 지역리더로 성장하게 됨
- 수료자가 직접 지역리더로 활동하는 경우도 있지만, 카리스마를 갖춘 지역리더를 지원하는 촉진자(facilitator)로 활약하는 경우도 나타나고 있음
- 시정촌 직원의 경우는 수료 후 시정촌의 교육프로그램을 개발하고 실행강사로 활동하거나 학습모임¹³⁾을 운영하는 경우도 있으며, 학당출신의 지사가 나오기도 함(2000년 초 톳도리현)

(2) 도시농산어촌교류활성화기구의 ‘그린투어리즘 인스트럭터 육성스쿨’

□ 개요

- 2001년 농림어업체험협회, 고향정보센터, 21세기마을가꾸기학당(塾) 등 3개의 재단이 통합되어 신설된 도시농산어촌교류활성화기구의 그린투어리즘 관련 리더 양성 프로그램임

13) 나가노현 飯田市廳 직원의 경우, 10~15명 단위의 교육프로그램을 설계 운용하고 있었으며, 당시 이 학당의 강사였던 동경대 오다기리(小田切) 교수는 대학원생들과 함께 공동세미나를 개최하고 (2002), 교류와 토론회 등을 통해 주민들의 지역활성화 활동을 지원하고 있었음. 오다기리 교수가 참석하지 못하는 경우 대학원생들이 참가하여 목요일 저녁부터 토요일까지 1시간 30분씩 3개의 강좌를 진행하며, 대학원생들의 교통비는 오다기리 교수가 부담하고 있었음

○ 연간 수료자는 약 300명 정도이며, 주로 지역(市町村)의 공무원, 농협직원, 관광업계 종사자 등이 참여하고 있는데, 농촌에 관심을 가지고 있는 도시의 학생들도 참여한다. 그리고 수료자 대부분은 지역에서 그린투어리즘 리더로 활동하고 있음

○ 교육생 확보 및 사후관리

- ‘활성화기구’의 자체 기관지를 통한 홍보 이외에, 관련단체에 직접 교육프로그램을 팩스로 보냄. 즉, 전국 3,000여 개 시정촌 가운데 60%인 1,800여 개 시정촌에 팩스로 송신하여 교육생을 확보함
- 수료자에 대한 사후관리(A/S) : 취업알선 등 구체적인 A/S는 불가능하지만 1년에 1번씩 수료자를 대상으로 정보교환기회를 제공하며, 도시학생수료자는 이력서에 그린투어리즘 과정 수료사실을 기입하도록 하여 지자체의 관련분야에 아르바이트를 신청할 경우 혜택을 받을 수도 있음

□ 그린투어리즘 인스트럭터 육성스쿨의 주요과정

○ 에스코트과정

- 그린투어리즘 인스트럭터과정의 입문편으로써 농림어업의 체험이나 지역경관 등을 이해하기 쉽게 소개하고, 지역에서 즐기는 방법을 전달하는 ‘지역안내인’을 육성하는 것을 목표로 함

○ 인스트럭터과정

- 그린투어리즘 인스트럭터과정의 실천편으로써 농림어업 체험을 비롯한 다양한 자연체험 활동 등을 지도하는 ‘체험지도자’를 육성하는 것을 목표로 함

○ 코디네이터과정

- 그린투어리즘 인스트럭터과정의 고급편으로써 농림어업 체험을 비롯한 다양한 체험활동 등을 기획·입안하고, 지역활성화를 위해 지역구성원의 의견을 조정하는 ‘기획입안자’를 육성하는 것을 목표로 함

(3) 이마무라(今村) 농민학당(塾)

□ 개요

- 일본의 농민학당은 30여 년 전부터 시작된 농민 대상의 교육프로그램으로서, 순수 민간 중심의 운영체제이지만 실질적으로는 행정에서 주도적으로 참여하고 있으며, 행정에서 적극적으로 참여하는 지역일수록 잘 운영되고 있는 편임
- 교육비용은 행정(시정촌)의 부담과 교육생의 자부담으로 구성

□ 운영실태와 성과

○ 운영원칙

- “농업만큼 인재를 필요로 하는 산업은 없다”는 관점에 입각해서 실시되고 있는 농민학당의 경우, 학당활동을 향상시키기 위해 이마무라(今村) 5원칙을 강조하고 있음. 즉, 숙생 자치, 여성의 참여(최저 20%), 異業種의 참여(최저 20%), 지역의 싱크탱크(智恵袋)를 지향, 멘정신으로 참여(술을 먹지 말 것) 등임
- 여기서는 인재를 기획력, 정보력, 기술력, 관리력, 조직력의 5요소를 갖춘 사람으로 정의하고 있는데, 인재는 이러한 5가지 요소를 갖고 닦아야 하며, 학당(塾)을 통해 여성이나 다른 분야의 종사자들과 함께 함으로써 인재를 증가시켜 나가는 것이 ‘내발적 발전력’의 토대가 된다는 인식에 기초하고 있음

○ 성과

- 계량적인 데이터는 없지만, 지역농업발전이나 농협개혁 등에서 중심적인 역할을 담당하고 있는 것으로 평가되며, 실제로 학당의 졸업생 대부분은 지역 내에서 리더(=코디네이터)로 활동하고 있음

□ 학당(塾)의 성격이나 활동에 따른 분류

○ 조직의 성격에 의한 분류

- 행정주도형 : 공적기관의 주도에 의해 발족하고, 공적기관이 사무국 기능을 갖고 있으며, 행정을 보완하는 활동을 행하는 학당을 말하며, 오이타현, 군마현의 경우는 현에서 설립하기도 하였지만, 대부분은 시정촌에서 설립, 운영하고 있음
- 활동자력형 : 공적기관의 주도에 의해 발족되었지만, 사무국기능이나 활동은 행정으로부터 자립하고 있는 학당을 말한다. 이러한 형태가 점차 증가하고 있는 추세임
- 내발자립형 : 참가자의 의지에 의해 내발적으로 발족되어 자주적인 운영·활동을 하고 있는 학당으로 이마무라(今村)의 ‘농민학당’이 이에 해당함

○ 활동주체에 의한 분류

- 농업관계자 : 농업자, 농업단체관계자, 농정관계자 등으로 구성된 학당
- 지역리더 : 농업·상공·관광·복지·교육·건설 등에 걸친 다양한 분야의 지역리더로 구성된 학당
- 지역주민 : 지연적인 연관을 갖는 지역주민들로 구성된 학당
- 여성농업인 : 여성농업인을 중심으로 한 지역여성네트워크로 구성된 학당

○ 활동내용에 의한 분류

- 농업진흥형 : 농업진흥에 관한 기획입안으로부터 사업실시
- 지역만들기형 : 지역진흥 전반에 걸친 기획입안으로부터 사업 실시
- 네트워크형 : 동일한 목적을 가진 사람의 공부모임이나 싱크탱크 활동
- 체험교류형 : 도시소비자 지향의 농업·농촌체험사업의 기획·운영

4) 국외 지역리더육성프로그램(운영)의 시사점

- 미국, 호주, 일본 등의 지역리더 양성프로그램은 각국의 사정과 여건에 따라 구체적 전개

양태는 다르지만, 어떤 공통적 경향을 찾아볼 수 있는데, 이하에서는 이러한 공통점을 중심으로 우리에게 주는 시사점을 도출해 보기로 함

○ 프로그램의 공간범역

- 우리나라의 경우 현재 농촌지역개발과 관련한 리더교육은 주로 마을을 대상으로 하는 경우가 대부분이지만, 외국의 경우 지역리더교육의 공간범역은 상대적으로 매우 큰데, 미국의 경우는 군(county), 일본의 경우는 町을 대상으로 하는 경우가 대부분임

○ 지역사회에 기반한, 총체적 리더십 중심의 교육

- 외국의 경우 농촌지역개발에 있어 지역사회 리더십의 중요성에 대한 인식을 기초로 한 리더십 개발 프로그램이 강조되고 있는데, 특정 부문이나 영역을 대상으로 한 전문교육 보다는 지역사회 전체의 역량강화라는 관점에서 지역사회의 비전만들기, 공동체 형성, 함께 일하기 등에 필요한 주민의 의식 및 태도, 지식 및 기술의 습득을 강조하고 있음
- 이때의 리더십은 영웅주의적인 개인적 리더십이 아니라 이른바 총체적(holistic) 관점의 리더십이라 할 수 있으며, 지역마다 조금씩 다르지만 지역사회(community), 비전(vision), 학습(learning), 실천(action)의 총체적 관점에서 지역사회에 기반을 두고(community-based), 실천지향적이며(action-oriented), 공유되는(shared) 리더십이 강조되고 있음

○ 실천학습원리의 강조

- 구체적 프로그램의 운영에 있어서는 강사에 의존하는 일방향적 강의보다는 쌍방향의 토론식 참여학습, 나아가 실천학습원리(action learning principles)를 강조하는 경향임

○ 민간이 주도하되, 정부가 적극 지원하는 체제

- 외국의 경우 교육프로그램은 국가 혹은 지방행정이 직접 주도하는 경우(호주의 BRL)도 있지만, 주로 민간이 주도하며, 정부 등은 재정지원, 행정지원 등의 서포터로 기능하는 것이 일반적 시스템임
- 미국의 경우에는 농과대학의 Extension Service를 통해 오랜 교육경험을 갖추고 있고, 일본의 경우에는 정부에서 후견하는 민간단체를 통해 간접적으로 교육지원이 이뤄지고 있는데, 이 경우 정부가 주도하는 것은 아니며 프로그램의 기획은 전적으로 민간자율에 맡겨지고 있는 것이 특징적임
- 지역사회 리더십교육프로그램의 운영에 소요되는 비용은 정부, 기업, 재단 등을 통해 조달하는 것이 일반적인데, 이는 리더십 교육이 갖는 공공성(외부효과)을 고려하여 참여하는 수강생으로부터는 최소한의 경비를 부담

○ 오랜 역사를 거쳐 다양한 프로그램의 개발, 운영

- 외국, 특히 미국의 경우 농과대학의 Extension Service를 통한 오랜 리더십 교육경험을 바탕으로 각 지역의 특색을 반영한 다양한 프로그램이 가동되고 있는데, 본래 지역리더 교육프로그램은 지역성을 지닐 수밖에 없는 것이므로 전국 공통의 매뉴얼이 존재하기 어렵다는 것이 공통적 지적임
- 한번 프로그램이 개발되어 시행되기까지 상당한 준비기간을 거치는 체계적인 개발과정을

따르고 있으며, 교육시행 결과를 반영하여 기존 프로그램을 수정, 보완해가는 노력이 이어지고 있음

○ 장기프로그램의 운영

- 단기적, 1회성 코스로는 중대한 행동변화, 태도변화가 일어나기 어렵다는 것이 모든 프로그램의 공통된 인식이고, 따라서 지역사회리더십 교육프로그램은 최소 6개월 이상의 중장기로 운영되고 있음

○ 소수 정예의 참여식 교육

- 교육방식에 있어서는 참여와 실천을 강조한다는 기본철학에 따라 소수 정예의 참여식 교육이 강조되고 있는데, 한 과정의 수강인원은 나라, 지역에 따라 다양하지만 대체로 20명에서 40명 정도의 범위로 구성되어 있음

○ 다양성을 추구하는 교육

- 교육생의 구성에 있어서는 최대한 다양성을 인정하고 존중하는 방식의 교육이 이뤄지고 있다는 점이 특징적임. 이는 농촌지역사회를 구성하는 다양한 주체들, 즉 농업인, 애그리비즈니스관계자, 행정, 지역단체 등 다양한 주체들이 상호 공동학습할 수 있도록 함으로써 더불어 살아가기를 강조하기 위한 것임

5. 현행 우리나라 지역리더양성프로그램 운영의 한계와 과제

1) 현행 지역리더양성프로그램 운영의 한계

○ 기존 농업인력 육성교육의 성과와 한계

- 지금까지 많은 농촌주민들이 다양한 교육을 받아 왔고, 그 결과 농업인의 생산기술이나 경영안정 등 전문농업인력의 육성에 기여해 왔음
- 그럼에도 불구하고 대부분의 교육이 개인의 영농기술이나 농가경영능력의 향상에 목표를 두어왔기 때문에 개인적인 역량을 강화하는 데는 기여해 왔을지 모르지만 그 효과가 지역에 공유·전파되고 지역농업활성화 나아가 지역전체의 발전으로 이어지지 못했다는 지적이 많음
- 뿐만 아니라 대부분의 교육이 당초의 목적과는 달리 지역주민의 자발적인 참여보다는 행정 혹은 농협 등의 권유와 부탁에 의한 ‘시간 때우기’ 식 혹은 ‘혼자 잘 먹고 잘살기’ 식으로 진행됨으로써 많은 예산과 시간의 투입에도 불구하고 지역의 리더가 육성되지 못했다는 비판도 있음. 따라서 ‘지역농업’의 활성화와 지역발전에 기여할 수 있는 지역리더의 육성을 위해서는 교육과정이나 방식의 혁신이 필요함

○ 2002년 이후 지역개발사업의 추진방식이 하향식·설계주의 방식에서 상향식 공모제로 바뀌에 따라 지역주민을 대상으로 하는 ‘교육’이 크게 늘어났고, 이제 ‘정책사업을 유

치하기 위해서는 교육을 받아야 한다' 는 것이 상식으로 자리 잡았음

- 지자체에서 실시하는 자체 교육, 중앙정부 정책사업의 유치를 위한 각종 교육, 지역주민 본인의 생업과 관련한 교육 등 지역주민을 대상으로 시행되는 교육이 급속히 늘어나면서, 이제 '교육피로증' 이 확산되는 단계에 이르렀으며, 이러한 '교육피로증' 의 확산은 주민들의 교육 참여의지를 약화시키고 교육효과도 반감시키는 원인이 되고 있음
- 따라서, '교육피로증' 의 발생원인을 명확히 밝히고 그 해결방안을 강구할 필요가 있는데, 그 원인으로는 첫째, 교육이 양적 과다와 교육참여 대상의 양적 과소문제가 동시에 작용한다는 점을 지적할 수 있음. 즉, 지역주민들을 대상으로 실시되고 있는 교육량이 절대적으로 너무 많은데다 농촌지역사회의 고령화 과소화 등으로 인해 교육에 참여할 수 대상은 상대적으로 제한되어 있기 때문에 결국, 소수의 교육대상자에게 교육 참여기회와 부담이 집중되고, 이로 인해 교육참여자들에게 교육피로증이 심화되고 있다는 것임
- 둘째, 교육의 질적 약화를 지적할 수 있음. 최근 몇 년 사이에 농촌주민을 대상으로 하는 교육이 양적으로 빠르게 늘어났음에도 불구하고 교육서비스를 공급할 수 있는 능력이 이에 따라가지 못해서 결국은 교육의 질이 낮아질 수밖에 없고, 이것이 교육참여자들의 만족도를 떨어뜨림으로써 교육기피 현상을 심화시키고 있는 실정임
- 셋째, 최근에 늘어나고 있는 교육의 내용은 대부분이 지역(=마을)전체의 변화 발전과 이익을 목적으로 하기 때문에 교육참여자의 개인적이고 직접적인 이익으로 연결되기 어렵고, 따라서 주민들의 지속적인 참여를 촉구하지 못하고 있음
- 넷째, 교육과 실천을 연계하는 통합적 인식이 부족함. 다시말해 교육내용을 실천하고 성과를 낼 수 있는 정책프로그램의 뒷받침이 약하다는 점 또한 교육의 활성화를 저해하는 요인이 되고 있음. 교육의 내용이나 결과와 연계된 정책프로그램이 있어야만 교육참여자들의 자발적 참여를 촉진할 수 있는데, 대부분의 교육이 교육 그 자체로 끝나버리고 말기 때문에 교육참여를 꺼리게 된다는 것임
- 이유야 어쨌든 지역주민이 교육 참여에 특별한 유인과 매력을 못 느낀다는 것은 큰 문제가 아닐 수 없음. 그러므로 주어진 제약 속에서도 주민들의 교육참여를 촉진하고 교육의 성과를 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

○ 농촌지역사회 전체를 대상으로 한 교육프로그램 미흡

- 현재 이루어지고 있는 교육 대부분이 지역리더 육성의 중요성을 강조하고 있지만, 대부분의 프로그램이 여전히 개인의 전문기술 습득에 초점이 있으며, 리더십의 발휘를 통한 지역사회 형성(community building), 참여 및 파트너십을 바탕으로 한 공동활동(co-work)이라는 관점은 매우 미약한 실정이며, 최근에는 이러한 경향이 오히려 강해지고 있음. 요컨대 농촌지역사회 전체를 대상으로 한 역량강화프로그램은 미흡하다는 것임

○ 다각화, 다변화된 교육프로그램 미흡

- 현재 국내에서 진행되는 교육들은 단기적이며, 유사한 이론교육이 반복되고 각 마을의 현황과 피교육자의 사업방향 등이 명확하게 인식되지 못한 상황에서 일반론적 교육이 진행되는 것이 현실임
- 최근 단계별, 수준별 교육프로그램이 준비되고 있지만, 아직까지 상당수 프로그램은 단기간의 일회성 교육으로 그치고 있으며, 단계별, 수준별 교육을 지향하고 있는 프로그램의 경우에도 프로그램간 차별성이 부족하여 사실상 단계별, 수준별 프로그램이라 보기

어려운 경우가 대부분임

○ 참여적, 실천적 교육프로그램 미흡

- 교육프로그램의 운영에 있어서 다양한 교육방법이 강조되고 있지만, 여전히 강의비중이 높은 편임. 즉, 쌍방향의 접근이 아닌 일방적 전달교육이 주가 되어 있다는 것임

○ 전문강사 확보 시급

- 대다수 프로그램의 운영에 있어 강사 확보가 매우 어려운 실정이어서 전문강사 확보가 시급한 과제로 제기되고 있음

○ 교육비 부담에 대한 인식 전환 필요

- 일부 예외는 있지만 아직까지도 여전히 농업, 농촌 관련 교육은 무료라는 인식이 지배적이며, 행정의 교육 역시 무료교육이 이루어지고 있음. 특정한 분야의 전문지식 습득이 가능한 영역에서는 유료교육도 있지만, 돈을 내고 교육을 받는다는 인식이 아직도 전반적으로 미흡한 실정임
- 그러나 교육효과라는 측면에서는 무료교육은 가급적 지양되어야 할 것이며, 돈을 지급하면서 교육을 받는 분위기가 확산되도록 하는 의도적인 노력이 필요함

2) 지역리더양성프로그램 운영의 과제

○ 농업인력육성과 농촌인력육성의 분리 접근이 필요함

- 농업인력육성과 농촌인력육성의 분리는 운영기관의 분리, 프로그램내용의 분리, 교육결과의 활용분리 측면에서 접근되어야 함

○ 지역역량강화도 중요하지만 지역역량관리 시스템 구축도 중요함

- 지역역량관리를 위한 지역단위에서의 ‘지역역량종합관리센터’가 필요함
- 이 ‘센터’는 지역 내외에서 개설하는 역량강화프로그램의 내용을 파악하고, 역량강화 교육을 이수한 사람과 이수한 교육프로그램의 내용을 종합적으로 파악하여 중복 이수를 방지하고, 각 교육과 관련된 사업을 해당교육이수자에게 연계될 수 있도록 관리함으로써 역량강화를 명목으로 하는 예산의 낭비를 막고, 교육피로증 완화와 정책사업의 성공가능성도 높여 나가는 역할을 담당함

○ 분야별·기능별 전문강사 육성과 확보노력이 필요함

- 현재 정책당국에 의해 중점적으로 추진되고 있는 농어촌페실리테이터 양성정책이 실효성을 갖기 위해서는 해당분야의 전문강사가 필요함. 농업과 농촌의 현실을 이해하는 위해서는 퍼실리테이션기법이 적용되어야 하며, 그렇지 못할 경우는 현장에서 큰 효과가 없는 공염불이 될 가능성이 큼
- 따라서 전문강사를 육성하기 위한 정책적 관심과 노력이 필요함

○ 농업농촌의 현실을 종합적으로 파악하고 그 위에서 현실을 변화시키기 위한 종합적인 접근이 필요함

- 미국과 호주 등의 사례에서 보듯이 선진국에서는 농업농촌의 문제를 이해하기 위해서는 인문·사회적 현실에 대한 종합적인 접근이 필요하다는 견해가 일반화되어 있음
 - 농업농촌에 한정된 인식을 우리사회 전체로 확장시키기 위한 리더교육, 그러한 시각을 가지 리더육성에 관심을 기울일 필요가 있음
- 또한, 아직 초보적인 단계이기는 하지만 이른바 ‘실천을 통한 학습(learning by doing)’ 프로그램에 대한 점검과 개선책 모색이 필요함
- 강원도의 새농어촌건설운동이나 진안군의 그린빌리지사업은 대부분이 ‘마을가꾸기’ 즉 마을의 외관을 개선하는데 집중되어 있음. 때문에 EU의 LEADER프로그램처럼 농촌지역의 개발잠재력 향상이나 새로운 노하우를 활용한 지역 특산물생산과 서비스 경쟁력 강화, 지역의 문화와 자원이용, 고용촉진 등에 관한 종합적인 접근이 필요한 실정임
 - 따라서, LEADER 프로그램에서와 같이 ①반드시 포함되어야 사업과 ②주민들이 자유롭게 추진할 수 있는 사업을 구분해서 새로운 가이드라인을 마련할 필요가 있음. LEADER에서는 사업을 추진할 때 반드시 준수해야 할 원칙으로 첫째, 개별사업이 나열적이지 않고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 하며 둘째, 모든 사업은 개척적(pilot) 성격을 가지고 있어야 하고 셋째, 우선적인 지원계층으로서는 여성과 청년을 배려에 할 것을 권장하고 있음
 - 또한 LEADER에서는 적어도 한가지 이상을 포함되어야 할 사업의 내용을 예시해 두고 있는데 ①지역의 독특성을 체화한 새로운 상품과 서비스의 창출, ②지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역고유의 잠재력을 발휘, ③전통적으로 분리되어 있던 경제부문간의 결합·연결, ④의사결정과 수행과정에서 지역주민을 보다 많이 참여시키거나 독창적으로 조직할 것 등임. 이러한 LEADER의 원칙과 지침은 우리에게도 중요한 의미가 있다고 생각됨