

상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구

- 연구책임자 : 박진도 (농정연구센터 소장, 충남대 경제학과 교수)
- 선임연구원 : 박 경 (목원대 디지털경제학과 교수)
유정규 (건국대 농업경제학과 겸임교수)
- 연구원 : 서정민 (농정연구센터 기획실장)
- 연구보조원 : 이경엽 (충남대 경제학과 석사과정)

제 출 문

농림부장관 귀하

본 보고서를 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」의
최종보고서로 제출합니다.

2002년 12월

- 연구책임자 : 박진도 (농정연구센터 소장, 충남대 경제학과 교수)
- 선임연구원 : 박 경 (목원대 디지털경제학과 교수)
유정규 (건국대 농업경제학과 겸임교수)
- 연구원 : 서정민 (농정연구센터 기획실장)
- 연구보조원 : 이경엽 (충남대 경제학과 석사과정)

목 차

요 약	9
제1장 연구의 배경, 목적 및 내용	35
1. 연구의 배경 : 왜 상향식 농촌발전 전략인가	35
2. 연구의 목적	41
3. 연구의 내용	44
제2장 한국 농촌개발정책의 개관과 평가	47
1. 농촌개발정책의 개관	47
1) '지역사회개발사업'의 도입과 추진(1950년대)	47
2) '지역사회개발사업' 확대(1960년대) : 시범농촌건설사업 추진	48
3) '새마을운동'에 의한 농촌개발(1970년대)	49
4) 농촌종합개발사업의 추진(1980년대) : 정주생활권개발사업	51
5) '군 농어촌지역발전계획' 추진(1990년대) : 면단위정주권개발	53
6) 지역활성화를 위한 그린투어리즘 도입(1990년대 말 이후)	55
2. 현행 농촌개발정책의 주요내용	58
1) '정주권개발사업'의 주요내용과 평가	58
2) 새로운 농촌개발정책의 특징과 개요	72
3) '녹색농촌체험마을조성사업'의 주요내용과 의의	75
4) 강원도 '새농어촌건설사업(운동)'의 현황과 한계	82
3. 농촌개발정책의 평가와 개선방향	92
1) 농촌개발정책의 평가	92
2) 농촌개발정책의 개선방향	96
제3장 유럽의 농촌지역정책의 동향과 평가 - LEADER를 중심으로	101
1. EU 농촌개발정책의 변천-농업에서 농촌정책으로	101

2. EU의 농촌지역정책의 체계와 상향식, 통합식 접근	108
1) 농촌지역정책의 체계	108
2) EU의 농촌지역정책의 추진체계 : 통합적 지원, 상향식 방식, 다년계획	115
3. LEADER 프로그램의 도입과 전개과정	120
4. LEADER 프로그램의 구조와 추진체계	124
1) LEADER의 농촌개발수법: 내생적, 상향식 발전전략	124
2) LEADER 프로그램의 사업 내용	126
3) LEADER의 추진체계와 LAG(Local Action Group).....	128
4) LEADER 프로그램의 상향식, 참여적 지역발전계획	140
5. LEADER 프로그램의 사업 내용과 성과 : LEADER I 과 LEADER II를 중심으로 ...	144
1) 사업 내용	144
2) 사업의 성과	146
6. LEADER 프로그램의 지역별 사례	149
1) 영국	149
2) 독일	160
3) 프랑스	167
7. LEADER 프로그램의 의의와 과제	177
1) 의의	177
2) LEADER 프로그램의 한계와 개선노력	178
3) LEADER의 시사점	180

제4장 일본의 농촌지역정책의 동향과 평가 : 지역가꾸기를 중심으로183

1. 일본의 농촌지역정책과 지역가꾸기 운동	183
1) 농촌지역정책의 개관	183
2) 일본의 지역가꾸기 운동의 개관	186
2. 지역가꾸기 운동(정책)의 사례	188
1) 현(縣)주도의 지역가꾸기 : 구마모토현(熊本縣)의 「탁월한 지역사회 가꾸기」 사례	188
2) 市町村의 지역가꾸기 사례	192
3. 일본의 지역가꾸기 운동의 평가	216

제5장 상향식 농촌발전 정책을 위한 농정의 재편방향	221
1. 유럽과 일본의 시사점	221
2. 상향식 전략의 도입 여건	226
3. 상향식 농촌지역정책으로의 재편 방향	229
4. 농촌개혁과 부흥운동(Rural Reform & Renaissance:3R운동)의 제창	235
제6장 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램의 도입	239
1. 정책의 기본구상과 도입목적	239
2. 정책의 추진체계	242
3. 개발전략	249
4. 지역 여건별 상향식 발전전략의 도입 방안	261
<부록> 군 지역의 내생적 발전의 역량에 대한 연구	273
I. 연구의 목적과 내용	273
1. 연구의 목적	273
2. 연구의 내용	274
II. 군의 행·재정 면에서의 자주 역량과 과제	275
1. 군의 행정면에서의 자주 역량과 과제	275
2. 재정면에서의 군의 자주성과 과제	279
III. 지역경제의 내생적 역량과 과제	283
1. 내생적 지역발전의 조건	283
2. 곡성군 경제의 지역내 산업연관과 과제	285
IV. 내생적 발전의 제약요인과 자주역량	298
1. 행·재정면	298
2. 지역경제면에서	299

표목차

〈표 2-1〉 정주권개발사업의 연도별 추진실적(계획)	58
〈표 2-2〉 정주권개발사업의 주요내용	62
〈표 2-3〉 연도별 조성현황	65
〈표 2-4〉 문화마을조성사업의 주요내용	65
〈표 2-5〉 농업의 다원적 가치를 증시한 농(산)촌개발사업	73
〈표 2-6〉 투자내역.....	88
〈표 3-1〉 EU 공동농업예산 중 주요정책의 비중 추이	107
〈표 3-2〉 유럽 농업정책의 변화와 농촌개발	107
〈표 3-3〉 남서 잉글랜드 목표 1지역의 각 기금별 지원분야	113
〈표 3-4〉 EU의 농촌관련 재정지원 구조	115
〈표 3-5〉 각국별 LEADERII 프로그램 수.....	121
〈표 3-6〉 LEADER프로그램의 확대과정.....	123
〈표 3-7〉 각 LEADER 프로그램별 특징과 성과.....	124
〈표 3-8〉 전통적 농촌정책과 LEADER정책의 비교	125
〈표 3-9〉 북아일랜드의 LEADER II 사업 선정 기준표	138
〈표 3-10〉 LEADER I 프로그램의 양적 성과	146
〈표 3-11〉 가틴느 ‘빠이’ (Pays de Glacine)의 예산.....	172
〈표 4-1〉 전국종합개발계획의 추이.....	184
〈표 4-2〉 지역가꾸기 관련 사업의 실시상황(1985년 이후)	200
〈표 6-1〉 사업 선정 평가표	248
〈부록표 1〉 지방자치단체 수행사무.....	276
〈부록표 2〉 시 . 도 . 시 . 군 . 구간 사무배분	277

〈부록표 3〉 곡성군 산업별 사업체 및 종사자 수(1997년)	285
〈부록표 4〉 곡성군의 산업구조(1997년 취업자 기준)	286
〈부록표 5〉 주요 품목별 역외반출과 역내반입패턴	287
〈부록표 6〉 곡성군 제조업의 업종별·지역별 현황(1998년)	291
〈부록표 7〉 곡성군 제조업의 규모별 현황	292
〈부록표 8〉 곡성군 음·숙박업 현황	294
〈부록표 9〉 곡성군의 금융기관 현황	296
〈부록표 10〉 금융기관의 총 예금 및 대출금 현황(1998년 말 잔액)	297

그림목차

〈그림 2-1〉 정주권개발사업의 추진체계	59
〈그림 2-2〉 문화마을조성사업의 추진체계	64
〈그림 3-1〉 EU의 지역정책과 부문정책의 관계	109
〈그림 3-2〉 LEADER의 관리체계	129
〈그림 3-3〉 LEADER의 지역활동그룹의 구조와 파트너십	131
〈그림 3-4〉 LAG의 선정절차	137
〈그림 3-5〉 LEADER의 평가 구조	139
〈그림 3-6〉 지역 자본 프로파일의 작성 사례(포르투갈, Bairrada e Mondego 지역)	141
〈그림 3-7〉 SPARC의 조직 구성	154
〈그림 3-8〉 프랑스의 Poitou Charentes 레종(region)지역의 행정체계	170
〈그림 6-1〉 지역활동조직의 구조와 파트너십	245
〈그림 6-2〉 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」의 기대효과	260

빈 면

〈요약〉

제1장 연구의 배경, 목적 및 내용

1. 연구의 배경: 왜 상향식 농촌발전 전략인가

- 오늘날 한국농촌이 당면하고 있는 위기적 상황을 타개하기 위해서는 정부에 의한 획기적 농촌지원정책이 마련되어야 함. 그러나 이를 위해서는 농정의 패러다임(이념과 추진체계)이 새롭게 개혁되지 않으면 안됨. 이는 농촌지원에 대한 일반 국민의 지지를 얻기 위해서도 반드시 필요함.
- 첫째, 농정 이념의 변화가 필요함. 종래의 효율주의 농정에서 벗어나 지역주의와 환경주의의 이념을 강화하여 농업·농촌의 다원적 기능을 극대화하여야 함.
- 둘째, 농정대상을 부문(sector)의 관점에서 지역(territory)의 관점으로 바꾸어야 함.
- 셋째, 농정에 대한 국민적 합의가 중요함. 소수자로서의 농업(자)이 존립하기 위해서는 다수자인 비농업(자)의 지지가 반드시 필요함.
- 넷째, 농정추진방식의 전환이 필요함. 농촌정책이 성공하기 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있는 상향식 농정으로 전환해야 함.
- 이상에서 제시한 농정개혁(농정 패러다임의 전환)은 선진국의 경우 이미 70년대부터 시작되었고 WTO 체제의 성립 등 농업의 국제화가 본격화되는 90년대에 들어와 가속화되고 있음. 우리 나라도 90년대 중반 이후 대체로 위와 같은 방향으로 농정을 개혁해가고 있음.
- 그러나 이러한 농정개혁방안이 실제 농정에서 얼마나 관철되었는가에 대해서는 의문의 여지가 있음. 농정이념과 농정대상은 여전히 농업의 경쟁력 제고를 위한 농업구조개선에 중점이 놓여지고, 농정은 아직 상향식 농정체제를 갖추지 못하고 있음.

- 이는 WTO 체제의 성립과 농산물시장 개방이라는 외적 여건의 변화 속에서 어느 정도 불가피한 측면이 없지 않음. 그렇지만 농업구조정책만으로 한계가 있다는 것은 정부 스스로가 잘 인식하고 있고, 농업정책을 농촌정책의 일환으로 추진해야 한다는 주장도 정부 내에서 설득력을 얻어가고 있음.
- 농업지역정책은 필연적으로 상향식일 수밖에 없음. 이는 지역마다 특성과 개성이 있고, 사업의 주도권을 지역이 갖지 않는 한 농촌지역정책이 성공할 수 없기 때문임.
- 그러나 상향식 정책의 도입이 어려운 것은 중앙정부의 관료주의와 정치논리만의 문제가 아니라 지방정부와 주민이 상향식 농정에 익숙지 않고 능력도 없어 오히려 부담스러워하고, 아무리 자율적인 계획을 수립하라고 해도 지방정부는 중앙정부의 지침에 따른 '봉어빵 계획'을 수립하는 것이 현실임.
- 상향식 농촌발전전략은 새로운 것은 아님. 일본, EU 혹은 미국 등에서는 내생적 혹은 내발적 발전(endogenous development)이란 이름으로 그 동안 추진되어왔음.
- EU의 LEADER 프로그램, 일본의 지역 가꾸기 혹은 지역진흥운동, 미국의 지역활성화 프로그램(EZ/EC 프로그램)등을 그 예로 들 수 있음.
- 우리 나라의 상향식 농촌발전 정책은 선진국에 비하면 매우 뒤떨어져 있지만, 최근 중앙주도의 하향식 농촌정책에 대한 비판과 반성에 기초하여 주민주도의 상향식 농촌개발방식이 농림부(녹색농촌체험마을사업)나 행자부(아름마을가꾸기사업) 등 중앙부처나 지방자치단체(강원도의 새농촌건설사업)에 의해서 시범적으로 실시되고 있음.
- 그렇지만 아직 중앙정부 차원에서의 체계적인 상향식 농촌발전 정책은 수립되지 않고 있음.
- 모든 지역정책을 상향식으로 전환하는 것은 쉬운 일이 아니고, 따라서 단계적으로 실시할 수밖에 없지만, 무엇보다도 중요한 것은 상향식 농촌발전을 추구할 수 있는 역량을 중앙정부, 지방정부 그리고 농촌주민이 각각 배양해 나가야 한다는 것임.
- 그것은 말로만 강조한다고 되는 것이 아니고, 실천을 통한 학습(learning by doing)이 필요하며, 이 연구에서 지방자치단체와 지역주민이 주도하는 상향식 발전에 중앙정부가 지원하는 새로운 정책 프로그램의 개발을 시도하는 이유가 여기에 있음.

2. 연구의 목적과 내용

- 이 연구의 목적은 우리 나라의 농정의 대상을 부문(예: 농업정책)에서 지역(예: 농촌정책)으로 전환하고, 그 추진방식을 하향식에서 상향식으로 전환하기 위해서는 무엇을 하여야 하는가를 제시하고자 하는 것임.
 - 즉, 그 동안 우리 나라의 농촌정책을 평가하고, 외국의 상향식 농촌발전에 대해 연구하고, 그것에 기초하여 상향식 농촌발전을 위한 정책프로그램을 개발하는 것이 본 연구의 목적임.
- 이 연구는 크게 세 부분으로 구성됨.
 - 첫째, 그 동안의 농촌발전정책의 성과와 한계를 분석하고, 왜 상향식 농촌발전전략을 도입하여야 하는가를 검토함.
 - 둘째, 일본, 미국, EU 등 주요 선진국에서의 상향식 농촌발전정책의 역사와 현황을 연구하고, 그것이 갖는 시사점을 도출함.
 - 셋째, 상향식 농촌발전전략을 구체적으로 도입하기 위한 정책 프로그램의 개발을 시도함.
- 구체적으로 각 장별의 내용은 다음과 같음.
 - 제2장에서는 우리 나라의 농촌개발정책을 1950년대와 1960년대의 지역개발사업(CD 프로그램)부터 1970년대의 새마을운동, 1980년대의 정주권개발사업, 1990년대의 면단위정주권개발, 그리고 최근 각 부처의 새로운 농촌개발사업을 검토·평가하고 그에 기초하여 현행 농촌개발정책의 개선방향을 모색함.
 - 제3장에서는 EU의 공동농업정책에서 농촌정책이 등장하는 배경 및 발전과정 그리고 90년대 이후의 LEADER 프로그램의 발전과정을 다룸. 여기서는 EU의 농촌정책이 통합식 지원, 상향식, 다년계획하의 지원으로 추진체계가 변화하는 과정을 검토하고, EU의 전체 농촌정책에서 LEADER 프로그램이 지니는 의의와 내용, 우리에게 주는 시사점을 검토함.
 - 제4장에서는 일본의 농촌지역정책을 지역 가꾸기 운동의 관점에서 검토하고 있음. 여기서는 일본의 전국종합개발계획을 중심으로 한 지역정책의 한계를 지적하고, 현 혹은 기초자치단체 수준에서 지역 가꾸기 운동이 추진되는 배경을 검토함. 또한 지역 가꾸기의 구체적 사례를 분석하고, 우리 나라의 농촌지역정책에 주는 시사점을 검토함.

- 제5장에서는 우리 나라에 상향식 농촌발전정책(내생적 농촌발전정책)에 도입하기 위한 여건을 검토하고, 그를 위해서는 농정이념 및 추진체계가 어떻게 개혁되어야 하고 왜 새로운 농촌커뮤니티 활성화 프로그램의 도입이 필요한가를 다룸. 아울러 이러한 사업의 전국화를 지원하기 위한 농촌개혁 및 부흥운동(3R 운동)을 제창하였음.
- 제6장에서는 농촌커뮤니티 활성화를 위한 「농촌지역 활성화 및 잠재력 개발사업」(가칭)의 실시를 제안하고 그 구체적 내용을 자세히 다룸. 여기서는 정책의 기본구상과 목적, 정책의 추진체계, 개발전략을 제시하고, 나아가서 이 정책이 지역의 다양한 여건에 따라 어떻게 도입될 수 있는가를 몇 가지 유형에 따라 설명함.

제2장 한국 농촌개발정책의 개관과 평가

1. 농촌개발정책의 흐름

- 그간 우리 나라는 ‘지역사회개발사업’의 도입과 추진(1950년대), ‘지역사회개발사업’ 확대(1960년대) : 시범농촌건설사업 추진, ‘새마을운동’에 의한 농촌개발(1970년대), 농촌종합개발사업기(1980년대) : 정주생활권개발사업 추진, ‘시·군 농어촌지역발전계획’(1990년대) : 면단위정주권개발 등의 농촌개발사업이 추진되어 왔음.
- 1990년대 중반 이후 혹은 2000년대 들어서는 농촌의 다면적 기능을 강조하고, 주민주도의 상향식 방식을 채택한 새로운 농촌개발방식이 농림부(녹색농촌체험마을 사업)나 행자부(아름마을가꾸기 사업) 등 중앙부처나 지방자치단체(강원도의 새농촌건설 사업)에 의해서 시범적으로 도입되고 있음.

2. 농촌개발정책의 문제점과 평가

(1) 기존 농촌개발정책의 문제점

- 계획수립 및 추진에 있어 주민참여 결여
 - 1950년대 이후 일관된 흐름은 중앙정부주도의 하향적 성격을 벗어나지 못함 : 중앙정부

가 농촌개발사업을 정책화하고, 정책의 추진도 중앙정부의 지시와 지침에 따라 이루어짐.

- 1990년대 들어 추진된 면단위정주권개발사업·문화마을조성사업의 경우, 계획안에 대한 공청회 과정과 시·군 심의회를 통해 형식적으로나마 의사결정과정에서의 지역주민참여를 규정하고 있으나, 개발재원의 대부분을 중앙정부가 지원하고 있는 상태이고 지방정부 또한 지역주민(단체)을 파트너십으로 인정하지 못하고 있는 상황 즉, '중앙정부·행정주도의 지역개발'이라고 하는 기본구도는 변함이 없기 때문에 실질적인 주민참여는 매우 제한적일 수밖에 없었음.
- 정책 수용주체인 지역주민들 역시 하향식 물량위주의 개발방식이 고착화되면서 주민의 자율적 참여의지는 약화 내지 퇴화하지 않을 수 없었음.

○ 지역간·사업간 연계성 결여

- 대상지역의 선정, 지침의 작성, 계획수립과정, 예산지원 등이 사업별로 진행됨으로써 지역간 혹은 사업간 연계성 결여가 발생하게 되고 자금의 효율도 저하하게 됨.

○ 재원확보 및 추진제도의 미비

- 농촌분야에 대한 국가재원 배분의 한계, 정치적 이해관계의 개입, 계획추진을 위한 제도적인 뒷받침의 미흡 등으로 지향했던 정책목표를 충분히 달성하지 못한 채 대부분의 사업이 변질되거나 중단되고 말았음.

(2) 새로운 농촌개발정책의 특징과 한계

○ 새로운 농촌개발정책의 공통적 특징

- 1990년대 중반 이후 혹은 2000년대 들어서 나타난 농촌지역개발정책의 공통적인 특징은 첫째, 농촌이 갖는 다면적 가치를 강조하고 있다는 점이고 둘째, 주민주도의 상향식 개발 전략을 지향한다는 것이며 셋째, 도·농 교류를 통한 농촌화성화 추진 등으로 요약됨.

○ 새로운 농촌개발정책의 한계

- 정책대상이 '마을'을 단위로 하고 있다는 점 : 마을과 마을, 공간과 공간의 자원을 상호 결합하여 지역의 부가가치를 증대시킬 수 있는 지역자원 네트워킹에 관한 정책적

고려가 거의 없음.

- 유사한 정책이 여러 부서에 의해 중복적·경쟁적으로 추진되고 있다는 점 : 사업의 내용과 추진방식이 유사한 여러 사업을 농림부, 행자부, 환경부, 산림청 등에서 독자적으로 추진함으로써 사업의 중복과 효율적인 자금집행이 곤란, 지역간 형평성 논란 문제가 초래될 수 있음.
- 그린투어리즘 중심 정책이 갖는 한계 : 현재 추진 중인 그린투어리즘은 농촌(지역)개발전략에 있어 하나의 보완대책이지 근본대책이 될 수는 없으며, 그런 점에서 통합적 농촌발전전략으로서는 한계가 있음.
- 지역주민의 정책수용능력 부족문제 : 현재 추진되고 있는 농촌(지역)개발정책의 성공여부는 그 추진주체인 지역주민의 정책수용능력 여하에 달려 있는데, 대부분이 이전에는 경험하지 못한 새로운 정책들이기 때문에 기대했던 정책효과를 달성할 수 있을지 의문시 됨.
- 전문가의 부족으로 인한 각 정책의 특성 상실 : 전문가 부족으로 인해 소수의 전문가가 여러 부처의 정책수립이나 집행에 직·간접적으로 참여하게 되고, 그 결과 시행되는 정책의 내용과 방법은 비슷해 질 수밖에 없음.

3. 농촌개발정책의 개선방향

○ 농정의 이념과 목표의 재정립

- 지금까지의 부문(농업)정책은 지역(농촌)정책으로 전환되어야 하며, 생산성 제일주의 정책은 농촌사회가 갖고 있는 다면적이고 장기적인 가치를 증대시킬 수 있는 정책으로 방향전환이 시급함.

○ 다기능·종합적 정책으로의 전환

- 농촌공간은 다양한 지역자원(=어메니티)이 중첩적으로 존재하는 공간이고 따라서, 농촌 정책은 이처럼 다양한 자원을 종합적으로 활용할 수 있는 방향으로 나아가야 함.

- 농촌정책 추진체계의 정비
 - 추진중인 기존 사업의 효율성을 높이고 자금의 낭비를 예방하기 위한 중앙정부 차원서 종합적인 조정·협이기구 등이 필요하며, 또 농정의 분권화를 통해 시·군 농정의 역할을 보다 강화해나가야 할 것임.
- 농촌커뮤니티 활성화 정책의 도입
 - 지역자원의 효율적 활용 즉, 지역의 역사와 문화, 전통을 종합적으로 고려한 장기적이고 체계적인 농촌 활성화 프로그램과 주민의 자발성·주체성을 촉진하기 위한 교육프로그램 도입이 필요함. 또한 지역의 특성이나 발전수준에 따른 다양한 정책 모델개발이 개발되어야 함.
- 전문가의 참여시스템 구축
 - 전문가가 지역에 체류하면서 지역주민과 함께 계획을 수립·추진하는 보다 실질적인 전문가의 참여체제가 필요함.

제3장 유럽의 농촌지역정책의 동향과 평가 - LEADER를 중심으로

1. EU 농촌개발정책의 변천- 농업에서 농촌정책으로

- 제2차 세계 대전이후 유럽사회의 농촌정책의 기본 틀은 농업생산을 증대시키는 것을 주된 정책목표로 하였음.
 - 1962년부터 실시되어 온 EU 공동농업정책(Common Agricultural policy)은 주로 시장개입정책이 중심이었고, 농업발전과 농촌발전을 동일시하여 본격적인 농촌개발 정책이 없었음.
- 그러나 1980년대 이후 유럽 농촌정책에 대한 변화 요구가 커졌음.
 - 가격지지정책이 가져온 농산물 과잉과 재정부담 문제가 등장하였고, 농촌공간에 대한 사회적 요구의 내용이 변화하였으며, 농촌지역의 인구사회학적 구성도 크게 변화했고, 세계

화와 더불어 진행된 지방화, UR 협정 등의 정치 경제적 환경변화가 맞물리면서 그 동안의 공동농업정책에 대한 비판이 제기됨.

○ 그 결과, EU는 1988년에 유럽 구조기금(Structural Fund)과 1992년대 공동농업정책(CAP)을 개혁하게 됨.

- 구조기금에서는 목표 1 및 5b지역에 집중적으로 자금을 투입함으로써, 농촌지역에 대한 괄목할 정도의 종합발전 지원책이 강구되었고, 또한 새로운 상향식 농촌정책으로서 LEADER 프로그램도 도입하게 되었음.

- 한편 1992년의 공동농업정책 개혁이후 가격지지정책에서 소득보장정책으로 전환함과 동시에 농촌개발에 대한 예산과 농업이 가진 다원적 기능을 지원하는 정책 수단들이 강화되었음.

○ 1990년대 말 EU는 다시 공동농업정책을 개혁(Agenda 2000)하여 농촌개발정책의 위상을 더욱 격상시킴.

- 「Agenda 2000」에서는 공동농업정책의 목표를 '농업의 발전'에서 '농림업의 다양화와 발전, 농촌지역의 경쟁력 강화, 환경 및 농촌유산의 보전'으로 바꾸었으며, 농업개발정책(rural development policy)을 EU의 공동농업정책의 두 번째 기둥으로 격상시킴.

- 한편 LEADER 프로그램의 경우 이를 계기로 LEADER +로 바뀌면서 유럽 전지역으로 확대됨과 동시에 농촌 지역 정책의 핵심 프로그램의 하나로 부상함.

2. EU의 농촌지역정책의 체계와 상향식, 통합식 접근

○ 현재의 EU 농촌개발정책의 EU 공동농업정책(CAP)과, EU 구조기금 정책이 결합되어 있는 형태임.

- 구조기금에는 지역정책으로서 목표 1 및 목표 2 프로그램, 횡적 정책으로서 목표 3, 그리고 EU가 직접주도하는 사업으로서 EU 커뮤니티 사업(Community Initiatives)이 있음.

- 공동농업정책에는 농촌개발정책 수단으로서 △농업경영에 대한 자본적 투자, △ 인적 자

원 육성, △ 조건불리지역, 환경보전지역의 보상지원, △ 환경농업 지원, △ 농산물 가공과 마케팅, △ 삼림보호 육성, △ 농촌지역의 일반적 발전을 위한 다양한 수단(소위 33조 수단) 등 7가지 정책 수단이 있음.

- 이 정책수단들을 구조기금의 지역(regional)정책 틀 내에 하나로 결합되어 있는 형태를 취함.

○ EU의 농업정책의 추진체계의 기본기조는 파트너십과 상향식(bottom-up), 통합적(integrated) 접근임.

- 이는, 유럽의 농정이 농업정책에서 농촌정책으로, 부문 정책에서 다부문 정책으로 바뀜에 따라 상향식, 통합적 접근이 중요해졌기 때문임.

- EU에서는 1988년 구조기금 개혁이래 꾸준히 통합식, 상향식 접근 방식의 도입과 확산에 노력하고 있으며, 이를 위하여 크게 세 가지 방향으로 정책추진체계의 개편을 도모하고 있음.

가) 하나는 농촌정책을 유럽 구조기금(Structural Fund)의 지역 정책 하에 통합한 것임.

○ 1988년 구조기금 개혁 이래로 EU는 별개로 운영되던 각 구조기금을 통합하고, 목표 지역을 정하여 종합계획하에 집중적으로 지원하는 정책을 취하고 있음.

○ EU는 단지 일반적인 규칙과 범위를 정하는 역할에 그치고, 지역별로 독자적인 단일종합계획(Single Programme Document; SPD)을 수립하면, EU는 이에 대해 다년간의 재정계획 하에 포괄적인 재정지원을 행함(종합적, 분권적, 유연적 접근).

○ 또 '파트너십의 원칙'에 따라 EU와 개별국가, 또 지역이 협상과 협력을 통해 계획을 수립하고 있음.

나) 또한 이런 통합 지역정책을 수행하기 위해 행정지원 체계도 종합적 체제를 갖추.

- 먼저 EU차원에서는 구조기금을 통합하여 운영하는 시스템을 구축한 것이 그 예임.

- 개별 국가의 중앙정부 차원에서도 농촌관련 부서를 통합하거나 부처간의 종합 조정 체제를 구축함.

- 영국 : 농어업 식량성(Minister of Agriculture, Fisheries and Food)을 최근에 환경식량농촌부(Department for Environment Food and Rural Affairs)로 바꾸고 농업뿐만 아니라 농촌과 관련된 각 부처의 기능(환경, 관광, 복지 등)을 통합하여 종합적 농촌정책을 수립할 수 있도록 함.
- 각 부처간 통괄조정 위원회를 구성한 예; 네덜란드의 “Rijksplanologische Commissie”, 포르투갈의 “Directorate-General for physical planning and for urban development”(DGOT), 프랑스의 “Comité Interministeriel d’Amenagement et de Developpement du Territoire”(CIADT) 과 “Comité Interministeriel de la Ville et du Developpement Urbain (CIV)” 등.
- 지방정부 차원에서는 1980년대 이후 유럽 각국이 지방분권화를 추진하는 가운데, 지역 차원에서 지역개발정책을 통괄하는 독자적 기관이 활발하게 설립되고 있음.
- 영국의 Regional Development Agency나 프랑스의 PAYS

다) 소규모 농촌지역별로 통합적 지역개발 프로그램을 도입; LEADER 프로그램

- 구조기금의 단일종합지역계획은 기본적으로 광역단위 지역(인구 100만에서 500만의 광역과 그 밑의 중범위의 지역인 인구 약 30만에서 50만)만을 대상으로 하기 때문에 소규모 농촌지역 단위별로 통합적 계획 하에서 농촌정책이 전개되는 것을 보장하는 것은 아님.
- 또 농촌지역의 활성화를 위해서는 지역주민의 자원 동원 및 사업역량, 계획 역량을 개발하여야 할 필요성이 있었음.
- 이를 위하여 EU에서는 구조기금의 목표지역 프로그램과 별도로 소규모 농촌 지역별(인구 1만에서 10만 이하) 종합 농촌발전계획을 지원하는 LEADER 프로그램을 마련하여 주민간 협력과 농촌의 활성화를 도모하고자 함.
- LEADER 프로그램은 1992년에는 일부 지역에만 실험적으로 도입된 이래 지금은 유럽 농촌의 약 반 이상을 커버하는 지역에서 실시되고 있음.
- 1991년에 LEADER I 프로그램이 시작된 이후 1994~99년까지 2단계 LEADER 프로그램인 LEADER II가 시행됐고, 현재는 2000년부터 2006년까지 LEADER+프로그램이 추진 중임.

3. LEADER 프로그램의 특징

- LEADER 프로그램이란 불어로 Liasons Entre Actions de Développement de l' Economie Rurale의 약자임. 우리 나라 말로는 “농촌지역에 있어서 경제개발을 위한 활동의 연대”라고 번역할 수 있음.
- LEADER 프로그램은 농촌개발방식에 있어서 새로운 접근법을 채택하고 있음.
 - 첫째, LEADER는 종래의 정책이 특정 경제부문(예, 농업)을 대상으로 한 것(sectorial approach)에 대해 지역적 접근을 하고 있음.
 - LEADER는 지리적, 사회적, 경제적 동질성이 있는 인구 1만~10만 이하의 농촌지역을 대상으로 함. 지역적 접근을 통한 지역계획은 ① 먼저 지역의 자본(area capital)과 지역의 강점과 약점을 평가하여 지역의 경쟁력을 진단하고, ② 다음으로 지역의 발전목표와 비전을 수립한 후, ③ 구체적인 개발전략을 책정하는 방식으로 진행됨.
 - 둘째, LEADER는 주민참가에 의한 상향식(bottom-up) 계획을 지향함.
 - 이는 LEADER가 부문이 아니라 지역을 정책영역으로 하는 한 불가피함. 상향식 접근 방식은 하향식(top-down) 계획보다 지역의 다양성과 특수성을 반영할 수 있다는 이점이 있음. 상향식 접근이란 계획의 수립, 실행, 관리와 평가의 모든 과정에서 주민의 참여와 주도가 이루어짐을 의미함.
 - 셋째, 상향식 접근과 밀접한 관련이 있는 것으로 LEADER는 파트너십(partnership)을 강조함.
 - LEADER는 주민 참가와 지역자원의 최대한 활용을 위해 다양한 부문(농업, 상공업, 관광 등 업계 대표)과 주민단체(환경, 복지 등) 및 공공(지방정부나 개발기관), 금융기관 등이 참여하는 파트너십을 전제로 하고 있음. LEADER I 및 II 프로그램의 실시 결과, 민간의 참여가 높을수록 개발계획의 혁신성이 강하였기 때문에 LEADER +는 지역의 LEADER 그룹(예, LAG)에 민간이 반드시 50% 이상 참여하도록 하는 원칙을 두고 있음.
 - 넷째, LEADER는 농업 이외의 다부문을 대상으로 하지만 통합적 접근(integrated approach)을 추진함.

- LEADER I과 LEADER II은 ① 농촌개발 활동에 대한 기술적 지원, ② 고용을 위한 직업훈련, ③ 농촌관광, ④ 중소기업인, 수공업 지원, ⑤ 농산물의 활용 및 마케팅 지원, ⑥ 기타(LEADER II의 경우 환경보전) 등 다양한 부문에 대해 지원하였으며 지역의 LEADER 그룹은 적어도 2개 이상의 분야에 사업계획을 세우도록 되어 있었음.
- LEADER +는 ①농촌지역의 삶의 질의 개선, ②새로운 노하우와 기술을 이용한 지역의 산물과 서비스의 경쟁력 제고, ③ 집단적 활동을 통한 소규모 생산의 시장접근성 제고 등 지역 산물의 부가가치 향상, ④ 자연 및 문화 자원의 최적 이용 등 다양한 농촌개발 부문에 대해서 지원함.
- LEADER+는 농촌개발부문(Action 1) 이외에 농촌지역간의 협력(Action 2), 네트워킹(Action 3)도 지원하지만 전체 재정의 약 80%가 농촌개발부문에 사용됨. 영국의 경우 EU에서 할당된 LEADER+ 예산의 87.8%가 농촌개발부문에, 10%가 Action2에, 1.4%가 Action3에 그리고 0.8%가 기타에 충당되었음.
- 그렇지만 개별사업은 나열적이어서는 안되고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 함. 즉 통합된 주제(unifying theme)아래 구체적인 하위사업계획이 수립됨. LEADER 그룹 당 보통 하나의 대 주제아래 보통 4~5개의 하위 주제, 그리고 평균 80여개의 세부 실행사업들로 계획되어 있음.
- 다섯째, LEADER는 혁신성(innovation)을 강조함. 특히 LEADER+는 개척적(pilot) 성격을 강조함. 즉, LEADER 프로그램은 기존의 주류 농촌지역정책에서 사용되거나 계획된 활동을 되풀이하는 것이어서는 안 된다는 것임.
- 여섯째, LEADER는 자율성과 유연성을 보장함. 즉 LEADER는 EU가 주도하는 커뮤니티 사업이지만 농촌 현장의 기본활동단위인 지역활동그룹이 자율적으로 사업계획을 수립하고 진행의 전 과정을 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.

4. LEADER 프로그램의 의의

- 적은 예산에도 불구하고 새로운 산업의 창출과 기업혁신에 의해 많은 고용기회와 부가가치 창출에 기여하고, 이것이 농촌경제의 다양성 증진에 기여하였음.
 - 새로운 농촌개발의 접근법을 확산시키는데 기여하였음.
 - 농업을 지역경제에 편입시킴으로써 농촌공간의 탈영역화에서 탈피
 - 전통적 부문(sector)주의 행정에서 탈피
 - 의사결정의 분권화, 지역 민주주의, 새로운 통치(governance) 모델의 창출
 - 지역의 내생적 자원의 발굴과 참여, 협력을 통한 다양한 혁신의 창출
 - 사회적 자본의 개발을 통한 지역의 활성화와 지속가능한 발전의 가능성 제시
 - 저 비용으로 고효율 달성의 가능성 제시 → 특히 LEADER 프로그램의 도입 초기에는 고용과 소득기회 창출과 같은 단기적인 성과가 크게 나타나지 않을 것으로 기대하였으나, 예상과 달리 높은 성과가 나타남에 따라 후속 하는 LEADER 프로그램을 확대 실시하게 되었음.
 - 아울러 LEADER 프로그램은 EU의 구조기금 및 공동농업정책(CAP)의 통합적, 상향식 접근을 보다 잘 작동할 수 있게 기여함.
 - LEADER의 경험은 각 지역이 각종 EU의 구조기금의 다양한 사업 메뉴를 지역의 장기 발전 전략에 잘 맞게 통합하고, EU 자금을 효율적으로 쓸 수 있는 역량을 길러 주었음.
- 이런 것들이 Agenda 2000 이후 LEADER 프로그램을 EU 농촌정책의 주류 프로그램 중에 하나로 자리 잡게 만드는 계기가 되었음.

제4장 일본의 농촌지역정책의 동향과 평가 : 지역 가꾸기를 중심으로

1. 농촌지역정책의 개관

- 일본의 지역개발정책의 대표적인 것은 전국종합개발계획(약칭 전종)임.
 - 1950년에 국토종합개발법이 제정되어, 현재까지 제5차 전종이 수립되어 실시되고 있음.
- 각 전종은 각각 시대배경을 달리하면서도 ‘국토의 균형 있는 발전’, 혹은 ‘격차구조의 시정’을 추구하는 입장에서 인구의 과소·과밀을 최대의 문제의 하나로 취급하였음. 그렇지만 문제는 전혀 해결되지 않고 오히려 증폭되었음.
- 일본 정부는 농산촌지역의 쇠퇴와 과소화가 사회적 문제가 되면서 개별적인 지역입법으로 대응하고자 하였음.
 - 산촌지역을 대상으로 한 산촌진흥법(1965년 제정), 과소지역을 대상으로 한 과소법(1970년 제정), 중산간 지역을 대상으로 한 특정농산촌법(1993년)이 그것임.

2. 일본의 지역 가꾸기 운동의 개관

- 한편 일본에서는 중앙중심의 획일적인 농촌지역정책에 대한 반발 내지 저항으로서 지역 주민 내지 지방자치 단체가 주도하는 지역진흥운동(지역 가꾸기)이 활발하게 전개됨.
- 일본 농촌지역에서의 지역진흥운동의 연원은 1956년에 전개된 ‘신농촌건설사업’ 시기까지 거슬러 올라가게 되나, 본격화된 시기는 1970년대 후반 이후라고 할 수 있음.
- 1970년대 후반 이후의 일본의 지역 가꾸기(まちづくり, 村おこし)는 크게 세 시기로 나눌 수 있음.
 - 제1기는 1970년대 후반 ‘지역주의’가 주창되었던 시기임.
 - 제2기는 1988년 전국의 모든 市町村에 대해 일률적으로 1억엔을 지급하여 각 市町村의 자주성에 기초하여 자유롭게 지역진흥운동에 이 기금을 활용하도록 하였던 이른바 ‘고향창생사업’(ふるさと創生事業)이 전개된 이후의 시기임.

- 제3기는 제 5차 전국종합개발계획의 실시 이후, 지방분권화와 지역의 자율성을 강조하는 방향으로 지역산업정책이 전환한 것을 계기로 나타난 지역의 자립 노력임.

○ 일본의 지역 가꾸기 운동의 구체적 전개를 개괄해 보면 다음의 몇 가지 특징이 있음.

- 우선 지역의 특성을 보면, 산촌 또는 중산간지역으로 인구과소와 노령화 문제로 고민하고 있는 지역임. 이와 같은 자연적 조건의 불리가 주민 혹은 행정의 위기의식을 고취하여 지역가꾸기운동을 전개하는 계기로 작용하였음.

- 둘째, 지역 가꾸기의 주체를 보면 행정주도와 민간주도로 나누어 볼 수 있으나 대체로 행정(町이나 村) 중요한 역할을 하였음. 그러나 지역 가꾸기의 주도권을 민간이 잡든 행정이 잡든 관과 민의 협력 또는 일체감이 중요한 역할을 하였음.

- 셋째, 지역 가꾸기의 유형은 지역의 특성만큼 매우 다양함. 농업, 임업, 차, 문화, 계곡, 별, 스포츠 시설, 스키장 등 지역자원을 최대한 활용하고 있고, 다른 산업(예, 농촌관광)과 농업의 진흥을 동시(결합)에 추구하고 있음.

- 넷째, 행정이 건립한 주요 시설(예, 문화관, 물산관, 스포츠 시설, 호텔과 레스토랑 등)을 제3섹터 방식으로 운영하고 있음.

3. 일본의 지역 가꾸기 운동의 평가

○ 일본의 지역 가꾸기 운동의 주체는 지역주민 혹은 지방자치단체임. 그 가운데서도 행정(지자체)이 중요한 역할을 하였음.

- 일본에서 지방자치단체가 지역진흥의 중심역할을 하게 된 이유는 말할 필요도 없이 주민조직의 자생적 역량이 부족하였기 때문임.

○ 그렇지만 지방자치단체가 독자적인 지역 진흥운동을 추진 할 수 있었던 것에는 다음과 같은 제도적 배경이 있음.

- 첫째, 과소법, 산촌법에 의해 낙후지역에 대한 정부의 상당한 지원이 있었음. 특히 고향 창생사업(후루사토 創生資金)이나 과소채(過疎債)를 통한 정부의 자금 지원이 내생적 지역진흥운동을 활성화하는데 일조한 것은 사실임.

- 둘째, 70년대 후반의 지방의 시대의 시대 이후 일부 지역에서 시작된 일촌 일품 운동 등 지역진흥 운동의 경험이 축적되어 있었음.
 - 셋째, 지방자치 경험이 오래되었고, 자치 공민관 운동 등을 통해 사회교육 시스템이 상당한 정도 발전되어 있었음.
 - 넷째, 광역 지방자치단체 차원에서 지역진흥운동에 여러 가지 지원(특히 큐슈 지역 :오이타 현, 쿠마모토 현)이 있었음.
 - 다섯째, 기초지방자치단체의 규모가 우리 면단위 규모이어서 주민과의 대민 접촉이 원활하여 지역의 활성화에 쉽게 도전할 수 있었음.
- 이런 의미에서 일본의 행정주도의 지역 가꾸기는 엄밀한 의미에서 내생적 발전이라고 하기는 어려우나, 비록 행정주도의 지역 가꾸기라 하더라도 그것이 일정한 성과를 가져오면 주민의 내발성을 유발한다는 점에서 긍정적 의의가 있음.

제 5장 상향식 농촌발전 정책을 위한 농정의 재편방향

1. 유럽과 일본의 시사점

(1) 유럽의 경험

- 유럽의 농촌정책은 1980년대 이후 상향식, 통합식 방식으로 이행해가고 있으며, 이를 위해서 EU는 △ 농정 관련 정책관리 체계를 통합하고, △ 계획과 실행방식을 상향식, 협력식으로 전환하였으며, △ 소단위 농촌지역의 활성화를 도모하기 위해 LEADER 프로그램을 도입하고, 지역주민의 자원 동원 및 사업역량, 계획 역량을 개발하였음.
- 현재는 EU는 Agenda 2000 개혁 이후, 농촌 정책의 예산을 더 확보하고, 전 유럽 지역으로 LEADER 방식을 확대하였으며, 기존의 공동농업정책 및 구조기금도 더욱 상향식 체계로 바꾸고 있음.
- 그러나 지속적으로 통합식, 상향식, 지역적 접근의 방식으로 정책의 변경을 추진해왔지

만, 일거에 이 방식을 도입한 것은 아니었음.

- 지속적으로 구조기금의 추진체계를 바꾸어 나가며 LEADER 사업과 같은 시범적인 상향식 프로그램을 EU 주도로 실시하여 점진적으로 바꾸어 나감.

(2) 일본의 경험

- 일본은 전국종합계획체제하에서 지역정책을 추진하였으나, 농촌의 과소화를 초래하였음.
- 이를 보완 한 것이 각종 농산촌 개별 입법들임.
 - 농산촌 입법을 통해 농촌지역의 개발에 막대한 돈을 투자했고, 제정의 자율권과 권한을 상당히 인정함.
- 한편 중앙정부 주도의 농촌개발정책과 달리 일본은 1970년대 이후 지방주도로 다양한 지역진흥 운동이 나타남.
 - 자치 경험이 길어 우리보다 상대적으로 지방정부가 지역의 고유성과 자원을 살린 내생적 발전을 추구하고, 주민의 활성화를 선도하는데 나름대로 역할을 할 수 있었기 때문임.
 - 지방자치단체 주도의 내생적 지역진흥 운동은 분산적 중앙정부 정책 수단의 통합적 사용과 독창성 발휘, 내생적 자원 동원 노력에 기여함.
- 그러나 일본은 유럽과 비교할 때, 통합과 상향식 정책체계를 중앙에서 체계적으로 마련하려는 노력은 적었음.

(3) 종합적 평가

- 일본, 유럽 공히 농촌지역의 특별대책이 있었고 집중지원 있었음.
 - 유럽은 통합식 상향식 정책이 있었고, 일본은 중앙 정책에서는 유럽식의 상향식 통합식 정책은 미약하였지만 지방자치와 분권화로 지방정부 주도의 내생적 발전 기반과 노력 있었음.

- 이와 같은 EU와 일본의 경험을 토대로 하여 내생적 발전을 4단계론으로 나누어 볼 수 있음.
 - 즉, EU나 일본의 내생적 발전의 단계를 단순화하면,
 - 제1단계 중앙정부로부터 지자체로 권한과 재원의 이양,
 - 제2단계 지자체 주도의 농촌개발 추진,
 - 제3단계 주민참가에 의한 행정과 민간의 파트너십에 기초한 농촌개발추진,
 - 제4단계 내생적 발전을 추진할 지역주체의 확립으로 나누어볼 수 있음.
 - 이렇게 보면 EU는 중앙정부의 위로부터의 개혁(Community Initiative)에 의해 행정 주도의 농촌개발로부터 행정과 민간의 파트너십에 의한 내생적 발전을 추구하는 단계(3단계)에 있고,
 - 일본은 중앙정부의 영향력이 매우 강하기는 하지만 자치제 주도의 농촌개발이 활발하게 진행되면서 파트너십의 중요성이 강조되고 있는 단계(2단계에서 3단계로 이행초기)라고 한다면,
 - 우리는 아직도 중앙정부 주도에 의한 농촌개발을 벗어나지 못하고 지방자치체로의 권한과 재원의 이양이 논의되고 있는 단계(1단계)에 머물러 있다고 할 수 있음.
 - 이는 우리 나라 농정이 아직도 농업 중심이고, 농촌 정책이 취약하며, 중앙정부 주도적이고 각 부처 분산적으로 농정이 추진되고, 지방정부의 역량과 지역의 내생적 발전의 주체 형성이 미약하기 때문임.

2. 상향식 농촌지역정책으로의 재편 방향

- 유럽 및 일본의 경험과 우리 나라의 여건으로 볼 때, 우리 나라 농정을 상향식 정책으로 재편하기 위해서는 다음 3가지 방향의 개혁이 요구됨.
- 이 3가지 방향의 개혁은 모두 중요하고 동시에 추진되어야 하나, 이 중에서도 특히 우리

나라의 경우 지역 주체의 형성이 미약한 만큼 위로부터 중앙정부가 농촌지역의 내생적 발전 전략의 역량을 강화해 주는 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램의 도입이 시급함.

(1) 농촌정책의 이념 및 목표의 재정립

- 첫째, 농촌정책과 도시정책의 차이를 명백히 할 필요가 있음. 농촌정책은 도시와 다른 농촌다움(rurality)을 중심으로 이루어져야 함.
- 둘째, 국가 정책에서 농촌정책의 의의를 분명히 하여야 함. 이러한 시각은 정책 당국자 뿐 아니라 일반 도시 주민에게도 필요함. 이러한 시각이 확립될 때, 참다운 의미에서의 도시와 농촌의 교류, 도시에 의한 농촌의 지원이 가능해짐.
- 셋째, 농촌정책은 농업=농촌 혹은 농업 생산성의 향상=농촌발전이라는 종래의 좁은 틀을 벗어나 농촌이 지닌 다양한 잠재력(potential)을 극대화하기 위한 종합적 농촌정책으로 전환하여야 함.

(2) 농촌정책의 추진체계의 개혁

가. 중앙주도의 기존 정책을 통합, 효율화

- 현재 유사한 정책(예, 행자부 아름마을, 농림부 녹색농촌체험 마을/ 농림부 정주권 개발사업, 문화마을 사업 및 행자부 소도읍 개발)등은 통합하되, 통합이 어려운 정책들은 부처별로 시행하더라도 각 목표 지역별로 종합계획을 세워 다년간 재정 계획을 가지고 지원해야 함.
- 이를 위해서는 효율적인 행정지원 체계를 구축할 필요가 있음. 농림부를 농촌부로 개편하거나 적어도 각 부처의 농촌정책을 조정할 실질적 권한이 있는 위원회(농림부 장관을 위원장으로 하는 가칭 농어촌발전위원회)를 정부 조직으로 둘 필요가 있음.
- 보다 장기적으로는 유럽의 구조기금 정책과 같이 지역을 몇 개의 목표지역으로 단순화하여 관련 정책을 통합하여 패키지 사업으로 하고 우선 순위별로 자금을 집중 투자하는 정책을 도입해야 함.

나. 농촌개발정책의 분권화: 도·시·군의 자율성 확대

- 농정추진체계의 개혁의 요체는 지방분권화, 주민참가 시스템의 구축, 행정기구의 개편임. 따라서 분권화에 의한 지방자치의 확립이 반드시 필요함. 특히 재정 이양 없는 권한 이양은 지자체의 부담만을 가중시킨다는 의미에서 재정이양은 분권화에 핵심적 사항임.
- 농정의 추진방식의 분권화도 필요함. 도, 시·군의 독자적인 상향식 농촌종합개발 계획을 수립하도록 하고, EU의 구조기금에서의 EU와 지역의 협약, 혹은 프랑스의 국가와 지방간의 협약제도 등을 원용하여 중앙정부와 도 및 시·군이 협약을 맺도록 하는 방안의 검토가 필요함.
- 예컨대, 협약서에는 총 소요재정과 중앙, 지방, 민간의 분담방식, 그리고 재정투자의 구체적인 양적 성과(고용증가 수, 신 사업체 증가 수, 소득 증가율)등을 적시하고, 매년 평가에 따라 자금을 지원함.
- 지역의 재정능력에 따라 차등 지원방식을 택하며, 계획 성취도가 높은 지역은 부가금을 지급
- 각 지역별 계획 수립에 전문기관이 컨설팅을 할 수 있는 지원체제를 구축
- 분권화 상향식 체제에서 중앙과 지방의 역할분담
- 분권화를 한다고 중앙정부의 역할이 없어지는 것은 아니며, 전체 농업·농촌발전정책의 기본 틀과 방향, 농정의 우선 순위를 설정하는 것은 여전히 국가의 역할임.
- 아울러 농업기반 정비, 기초생활기반 조성 사업 등과 같이 전국을 대상으로 공통적으로 적용되는 사업은 중앙에서 목표, 사업량, 사업구역 등의 지침을 정하여 추진할 필요가 있음. 단 이 경우도 지방의 대표가 참여하여 의견을 반영하도록 하고, 구체적인 사업의 실행은 지역별 종합계획을 존중하여 시행해야 함.
- 지역은 농촌 경제활동전반과 집락의 재생·활성화, 경관·환경보전, 생활기반을 담당하는 방식으로 역할분담이 이루어지는 것이 바람직함.

(3) 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램의 도입: 가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」

- 주민참여 없는 중앙과 지방의 권력 분점과 협력체계 구축만으로는 참다운 의미의 내생적, 상향식 발전을 도모할 수 없음.
- 또 중앙과 지방간(도, 시군)의 지역계획의 협약 혹은 파트너십만으로는 소규모 읍·면 단위까지의 통합적 지역계획이 수립될 수 없으며, 주민참여도 보장되지 않음.
- 특히 우리 나라의 경우 지역 주체의 형성이 미약한 만큼 농촌지역의 내생적 발전 전략의 역량을 강화해 줄 필요가 있음.
- 따라서 위로부터 중앙정부가 지역이 스스로 문제를 해결할 수 있는 역량배양(capacity building)을 목표로 한 농촌커뮤니티 활성화 정책(가칭 [농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업])을 기존 정책의 체계 개선과 아울러 시급히 도입할 필요가 있음.

3. 농촌개혁과 부흥운동(Rural Reform & Renaissance : 3R운동)의 제창

(1) 제안 배경

- 농촌사회의 가장 커다란 문제점은 도·농간 격차의 확대에 따른 농촌 주민의 상대적 박탈감 내지 장래에 대한 희망 상실임.
- 이것을 해결하기 위해서는 농촌지역 외부로부터의 지원확대도 중요하나 무엇보다도 농촌주민이 지역 문제를 스스로 해결하겠다는 의지와 노력이 동시에 추진하지 않으면 안 됨. 이를 위한 계기가 필요함.
- 이를 위한 방안으로 가칭 [농촌 진흥 및 잠재력 개발사업]의 도입과 아울러 이를 전국적으로 확대하기 위해 중앙정부 차원에서 농촌개혁과 부흥운동(Rural Reform & Renaissance : 3R운동)을 전개할 것을 제창함.

(2) 추진방안

- 중앙에 농촌개혁 부흥운동(3R) 본부를 설치
 - 농촌개혁 부흥 운동의 모델 개발 및 방향 제시

- 농촌지역 주민 교육과 농촌지역 전문가 혹은 애니메이터(Animator)를 양성
 - 각 지역(도, 시, 군)의 농촌개혁 부흥운동과 지역활동조직을 지원
 - 각 지역의 농촌개혁 부흥운동의 네트워크 형성 지원
 - 도시와 농촌의 교류 및 연대 추진 및 지원
- 농촌개혁 부흥운동(3R)본부 산하에 지역개발전문가의 육성과 프로그램개발, 제도개선 등을 담당할 구체적인 실행기구로서 ‘(재)지역활성화센터’ 설치
- ‘(財)지역활성화지원센터’의 역할 : 애니메이터 교육과 훈련, 교육프로그램 개발 → 여기서는 농촌지역개발을 담당할 전문가 육성과 제도마련 및 주민교육 프로그램을 개발하며 각 지역의 우수사례를 수집하여 네트워킹하고 포상하는 등 ‘주민주도의 상향식 농촌개발’을 위한 종합적인 지원센터로서의 역할을 담당
- 지방자치단체(도, 시, 군)에 농촌개혁 부흥 운동을 지원할 독자적 기구를 둬.
- 앞의 가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」의 지역별 추진 주체(지역활동조직)가 기본조직으로서 농촌개혁 부흥운동을 주도함.
- 새마을운동중앙회 및 지역추진협의회와 같은 기존의 관련 농촌운동단체를 차제에 정리하고, 정부가 재정을 부담하는 새로운 농촌운동조직(기구)을 신설하여 통합하되, 새마을조직과는 달리 철저하게 농촌지역의 자율과 연대에 기초한 상향식 운영방법을 관찰할 것.

제 6장 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램의 도입 : 가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」

1. 정책의 기본 구상과 도입목적

(1) 정책의 목적과 의의

- 정책의 목적 : 농촌지역의 다면적 활동과 내생적 발전의 역량을 지원함으로써 농촌지

역주민의 소득과 고용기회의 확대, 생활복지의 향상에 기여하고 농촌지역의 자립적이고 지속 가능한 발전을 도모하는데 목적을 둔.

- 고용 및 부가가치의 창출
- 실천활동을 통한 잠재력(사회적 자본과 인적 자본)의 배양
- 잠재력 배양을 위한 다양한 기회 제공
- 전문가(애니메이터)의 양성
- 특히 지방화 시대에 걸맞은 주민주도형 농촌개발과 주민의 개발사업 추진 역량 배양 (capacity building)을 도모함으로써 개발효과의 지속화·극대화를 꾀하고자 함.

○ 정책 도입의 의의와 타 정책과의 관련성

- 이 프로그램은 향후 우리 나라 농정의 전반적인 체계를 상향식으로 전환하기 위하여 그 기반이 되는 지역의 자생력과 계획 추진 역량을 배양하는데 일차적인 의의가 있음.
- 따라서 이 프로그램은 기존의 농촌농업정책과 병행하여 실시하되, △ 이런 정책들이 지역의 장기적 발전 전망아래 잘 통합되도록 하여 지속적 발전을 추구할 수 있도록 하며, △ 주민 스스로가 농촌 지역의 새로운 다면적 사업 아이템을 발굴하고 중앙과 자신의 역량을 결합하여 이를 성공시킬 수 있도록 하는 기반을 만들어 주는 것을 지향함.
- 이런 점에서 이 프로그램은 기존의 정책을 '보완' 하고 일부는 '대체' 하는 것임.

(2) 정책의 기본 구상과 기존 정책의 접근 방식과의 차이

○ 기본 구상

- 소단위 농촌지역의 내생적, 상향식, 파트너십 발전역량을 높이기 위한 프로그램을 시범적으로 실시
- 읍·면 이상의 지역에서 지역활동조직이 한 두개의 통합된 주제 하에 지역개발계획을 수립하도록 하고, 이 계획 수립과정에 전문가 고용, 자문, 교육연수, 워크숍 등의 비용을 지원

- 이 계획을 통해 발굴된 사업안에 대해서는 중앙주도의 기존 농촌정책 지원 수단과 별도의 포괄적 자금을 지원하고 스스로 사업 역량을 키우도록 함.
- 역량이 있는 지역부터 경쟁 응모 방식으로 실시하여 모범 사례를 축적하고 다른 지역에 파급시킴.
- 중앙정부 차원에서 농촌개발전문가 양성과 주민 교육을 할 수 있는 체제를 구축함.

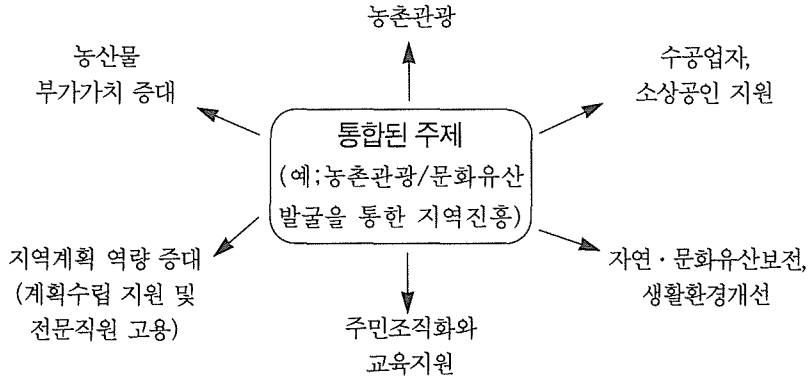
○ 기존 정책의 접근 방식과의 차이

- 첫째, 지역을 대상으로 한 정책임. 농업, 비농업에 관계없이 소득 및 고용기회의 창출에 기여하는 모든 경제활동에 대해 지원하되, 개인이나 생산자가 아니라 사업의 계획과 집행을 책임지는 지역활동조직에 대해 지원함.
- 둘째, 지원대상의 지역조직은 농촌지역의 모든 자원을 최대한 활용할 수 있도록 민간과 행정의 파트너십에 기초하여 구성되고 운영되어야 함.
- 셋째, 사업계획의 수립 및 집행 과정에서 지역의 주도권을 보장하는 상향식 체계를 취함.
- 넷째, 지원은 개별 사업이 아니라 사업 패키지로 이루어지며 지원 사업은 상호간에 통합성을 가져야 함.
- 다섯째, 사업의 내용이나 시행 방식에서 종래와 다른 혁신성을 중시함.
- 여섯째, 농촌지역의 인적 사회적 자본의 개발을 위한 지원을 동시에 병행함.
- 일곱째, 지원대상의 지역범위에 신축성을 부여함. 읍·면 지역 이상을 대상으로 하되 지역 범위는 지역활동조직의 재량에 맡김.

2. 정책의 주요 내용과 기대 효과

(1) 사업의 지원분야

- 통합된 주제 하에 대부분 지원



○ 지원 사업

- 주제 ① 지역계획 수립 및 전문직원의 고용
- 주제 ② 주민 조직화와 교육 지원
- 주제 ③ 농산물의 부가가치 증대 및 유통개선 사업
- 주제 ④ 농촌관광의 활성화
- 주제 ⑤ 지역 수공업자 및 소상공인 지원
- 주제 ⑥ 자연 및 문화 자원의 보전·활용과 생활환경의 개선 사업

(2) 지원의 원칙

- 통합성의 원칙 : 지역활동가조직의 계획은 상기 사업의 두 가지 이상을 포함하고 있어야 하며, 개별사업이 나열적이지 않고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 함.
- 혁신성(innovation)의 원칙 : 각 세부 사업들은 다음 의미에서 혁신적인 성격을 가지고 있어야 함.
 - 지역의 독자적인 특성을 반영한 특산물이나 새로운 상품의 창출, 지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역고유의 잠재력을 발휘할 수 있는 사업, 기존에 분리되어 있던 경제부문간의 결합·연결, 의사결정과 사업 수행과정에 있어서 주민을 보다 많이 참여시키거나 독창적으로 조직할 수 있는 사업 등

(3) 지원체제

- 이 사업을 지원하기 위한 전문지원 기관의 지정과 육성
- 각종 세미나, 학습회, 교류회, 워크숍 등을 통한 각 지역의 경험, 노하우, 정보를 서로 교환하고, 모델 사례를 보급하기 위한 사업 실시(각 도별로 전문지원기관에 위탁하여 주관토록 함)
- 우수사례 선정, 수상(중앙기구 주관), 각종 홍보책자, 잡지 등 발간 등(전문 지원 기관 위촉)
- 해당 지역은 타 사업 지역, 혹은 본 사업에 참여하고 있지 않는 지역과 한가지 이상의 협력 사업에 반드시 참여하여야 하도록 유도함. → 지역간의 협력과 교류를 촉진하고 상호경험을 공유할 수 있도록 함.

(4) 사업의 실시 방법 : 자율적 사업 구상

- 사업기간은 총 5년간으로 하고 각 지역은 앞에서 제시된 사업 주제를 자율적으로 취사 선택하여 지역계획을 작성하고, 사업을 실시함.
- 다만, 유럽과 일본의 경험을 보면 성공한 지역은, 제 1단계 주민의 능력개발, 인재육성, 지역비전 작성 -> 제2단계 실험적 프로젝트의 발굴과 실천 -> 제3단계 사업의 확대란 단계로 발전해 가기 때문에 각 지역은 자신의 지역역량에 맞는 단계를 선택하여 사업을 설계하도록 함.
- 추진하고자 하는 사업의 목적과 과제에 따라 지역여건별로 참가 지역의 범위와 사업 내용, 지역활동조직의 참여자를 다양하게 선택할 수 있을 것임.
 - 지역의 범위는 읍면단위, 혹은 시·군단위, 혹은 여러 시·군을 포함하는 광역단위 등 여러 형태가 될 수 있으며, 사업 내용도 지역별 고유성과 여건을 반영하여 환경농업, 그린투어리즘, 농산품가공, 수공업 육성 등 다양화하고, 지역활동조직에 생협, 농협, 영농조합, 관(군·도), 대학, 민간단체 등 여러 주체가 참여하도록 함.

제1장

연구의 배경, 목적 및 내용

1. 연구의 배경: 왜 상향식 농촌발전 전략인가

- 한국경제의 유례없는 고도성장은 농·공간 그리고 도·농간 격차의 유례없는 확대과정이었음.
 - 90년대에 한국경제가 저성장 단계에 들어가면서 농업과 농촌도 저수준에서 안정을 찾을 것으로 기대하였으나, 개방화·세계화의 파고에 휩쓸리면서 급속히 쇠퇴하고 있음. 더욱이 WTO 뉴라운드 농업협상이 개시되면서 한국농업은 최대의 위기를 맞고 있고, 그것은 농업 뿐 아니라 농촌사회 자체의 존립을 위협하고 있음.
 - 이러한 위기적 상황을 배경으로 농업정책뿐 아니라 농촌정책에 대한 관심이 높아지고 있음. 농촌관계자들은 정부의 농촌에 대한 관심과 재정 지원의 확대를 요구함.
- 한국농촌의 위기적 상황을 타개하기 위해서는 정부에 의한 획기적 농촌지원정책이 마련되어야 함.
 - 이를 위해서는 지금까지의 농촌정책에 대해 정확하게 평가하고, 그에 기초하여 농정을 개혁하지 않으면 안 됨. 이것은 농촌지원에 대한 일반 국민의 지지를 얻기 위해서도 반드시 필요함.
 - 첫째, 농정 이념의 변화가 필요함. 종래의 농정은 농업과 농업자(농민)를 대상으로 농업생산성의 향상과 농·공간 소득격차의 시정을 목표로 하였음. 그러나 이와 같은 효율주의 농정은 농업생산성의 향상은 가져오지만 농촌지역의 쇠퇴, 환경악화, 농산물의 과잉생산, 계층간 격차 심화 등의 문제를 야기한다는 비판을 받음. 특히 농산물시장개방이 본격화되면서 90년대 이후의 농촌대책은 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선중심

로 추진되었음. 농업구조개선정책은 농업경영의 규모화와 생산성 향상에 일정한 기여를 하였지만 농촌문제의 해결에는 커다란 도움이 되지 않았음. 농업구조개선정책은 선별적 성격을 지니기 때문에 모든 농가계층을 포괄하지 않고, 또한 그것이 잘못되어 생산성 제일주의로 되면 환경파괴를 낳을 위험도 있음. 따라서 농정 이념은 효율주의의 좁은 틀을 벗어나 지역주의와 환경주의 이념을 강화하여 농업·농촌의 다원적 기능을 극대화하여야 함.

- 둘째, 농정대상을 부문(sector)의 관점에서 지역(territory)의 관점으로 바꾸어야 함. 이것은 부문정책의 필요성을 부정하는 것이 아니라 각 부문정책은 지역의 관점에서 종합되어야 함을 강조하는 것임.
 - 그 동안 우리 나라의 농촌정책은 부문정책 중심이었음. 즉 농업부문 근대화(성장) 혹은 농촌공업부문 육성 혹은 농촌생활환경부문 개선 등 부문 정책이었지, 농촌이라는 지역에 기초한 종합적 농촌정책은 거의 추진되지 않았음. 정부가 그 동안 수 차례에 걸쳐 농어촌 종합대책을 발표했지만, 그것은 농업정책+농촌정책+농민정책이라는 점에서 종합이지 정책 상호간의 유기적 관련성은 부족하였음. 특히 최근에는 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선의 필요성이 강조되면서 농정의 중심이 농업정책으로 경사 되고 농촌정책 혹은 농민정책은 상대적으로 소홀히 다루었음. 그러나 농업=농촌 혹은 농업생산성의 향상=농업발전=농촌발전이라는 등식이 더 이상 성립하지 않음.
 - 따라서 농정은 농업정책이라는 좁은 틀을 벗어나 농촌이 지니는 다양한 잠재력(potential)을 극대화 하고, 농촌지역사회의 지속적 발전에 기여하기 위해서는 농업·지역·환경을 포괄하는 종합적 농촌정책(integrated rural policy)으로 전환되어야 함. 농업발전은 농촌발전이란 종합적 프로그램의 일부로서 자리 매김하고, 농촌개발은 농업의 발전을 위해서도 불가결하다는 인식의 확산이 필요함.
- 셋째, 농정에 대한 국민적 합의가 중요함. 농업과 농촌의 비중이 저하하여 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 낮아진 현실에서 소수자로서의 농업(자)이 존립하기 위해서는 다수자인 비농업(자)의 지지가 반드시 필요함.
 - 이를 위해서는 위에서 지적하였듯이 농정 이념을 전환하고, 농정의 대상과 범위도 농업과 농업자로부터 국민과 국민경제로 확대하여야 함. 즉 전통적인 농정이 농업생산성의 향상 혹은 농가소득의 증대 등 농업 혹은 농업자를 대상으로 하였다면, 오늘날의 농정은

식품의 안전성과 영양 공급, 환경보전과 농촌지역의 진흥 등 소비자를 포함하여야 함.

- 또한 일반 국민의 농업·농촌에 대한 시각도 종래의 식량공급처라는 좁은 시각으로부터 국민의 휴양공간, 생산공간, 생활공간으로서 농업·농촌이라는 인식으로 전환되고 있음. 이와 함께 도시와 차별성 있는 농촌의 어메니티(rural amenity)의 중요성이 강조되고 있음. 한편 국민적 합의의 형성을 위해서는 농업·농촌의 가치(역할)에 대한 국민 인식이 재정립되어야 하고, 이를 위해서는 도시와 농촌의 교류가 확대되지 않으면 안 됨.

- 넷째, 농정추진방식의 전환이 필요함.

- 농정의 대상이 농업구조의 개선, 나아가서 환경보전이나 농촌지역활성화로 확대되면 중앙집권적 농정은 유효성을 상실하게 됨.
- 중앙집권적 농정은 대체로 설계주의 방식을 취함. 즉 정부가 목표와 계획을 세우고 사업시행지침을 제시하면 그에 따라 지방자치단체, 생산자 단체나 농업인, 기업 등이 사업을 신청하고 선정되면 사업을 시행하는 방식을 취함. 이러한 중앙집권적 농정은 정부가 시책을 결정하고 확립적으로 지시하는 하향식 추진방식이기 때문에 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하기 어려움.
- 또한 중앙집권적 농정은 대체로 외래자본의 유치나 중앙정부의 지원에 의한 농촌개발을 추진함. 그런데 외래자본의 유치 자체가 어려운 농촌지역이 많고, 자본유치에 성공한 지역이라 하더라도(예 : 농공단지에 공장 입주) 개발의 성과가 지역에 귀속되지 않고 유출되는 경우가 많음.
- 또한 중앙정부의 지원은 그것을 받아들일 지역의 역량이 갖추어지지 않으면 자원의 낭비로 끝날 위험이 높음. 따라서 농촌정책이 성공하기 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있는 상향식 농정으로 전환해야 함.

○ 이상에서 제시한 농정개혁(농정 패러다임의 전환)은 선진국의 경우 이미 70년대부터 시작되었고 WTO 체제의 성립 등 농업의 국제화가 본격화되는 90년대에 들어와 가속화되고 있음. 우리 나라도 90년대 중반 이후 대체로 위와 같은 방향으로 농정을 개혁해가고 있음.

- 농정이념과 관련해서는 '문민정부'의 「농어촌발전위원회」의 보고서 『농정개혁의 방향과 과제』(1994년6월)는 “많은 농어촌 지역이 공동(空洞)화됨으로써 지역사회의 유지조

차 어려워지고 있고”, “농정을 개혁하기 위해서는 산업화와 도시화 과정에서 사회 전반적으로 농림수산업과 농어촌이 지니는 다양한 공익적 기능을 간과해왔던 경제주의 또는 농률지상주의로부터 탈피하여야 한다”고 하였음.

- 또한 ‘국민의 정부’는 「농업·농촌기본법」(1992년 2월 제정)의 제2조(기본이념)에서 “농업은 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국가경제의 조화로운 발전의 기반이 되도록 하고, 농업인은 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하도록 하며, 농촌은 풍요로운 산업·생활공간으로 발전시켜 나가는 것”을 제시하였음.
- 한편 농정의 추진방식과 관련해서 ‘문민정부’는 “국제화시대에 발맞춰 농정의 수립·추진에 농어민의 참여를 확대시키고, 지역농정체계 확립으로 농정이 농어민을 중심으로 지역 특성에 맞게 전개될 수 있도록 한다”고 하였음.
- 구체적으로 1994년12월 『농림수산사업통합실시요령』을 제정하여 종래의 「중앙집권적 하향 방식」을 농업인 및 지방자치단체의 창의와 자율에 바탕을 둔 「상향식 농정체제」로 전환한다고 하였음. ‘국민의 정부’는 “농업인에 의한, 농업인이 주인되는, 농업인과 함께 하는 농정개혁”을 표방하고, 「참여농정」, 「봉사농정」, 「현장농정」을 추진하였음.

○ 그러나 이러한 농정개혁방안이 실제 농정에서 얼마나 관철되었는가에 대해서는 의문의 여지가 있음. 농정이념과 농정대상은 여전히 농업의 경쟁력 제고를 위한 농업구조개선에 중점이 놓여지고, 농정은 아직 상향식 농정체제를 갖추지 못하고 있음.

- 이는 WTO 체제의 성립과 농산물시장 개방이라는 외적 여건의 변화 속에서 어느 정도 불가피한 측면이 없지 않음. 그렇지만 농업구조정책만으로 한계가 있다는 것은 정부 스스로가 잘 인식하고 있고, 농업정책을 농촌정책의 일환으로 추진해야 한다는 주장도 정부 내에서 설득력을 얻어가고 있음.
- 그러나 이러한 정책 전환은 용이하지 않음. 우선 농업정책은 부문정책이기 때문에 상대적으로 시행이 용이하지만 농촌정책은 지역을 대상으로 종합적인 성격을 지니기 때문에 현재와 같은 종적 행정체제에서는 매우 어려움.
- 또한 종합정책으로서의 농촌정책은 하향식으로는 성공할 수 없고, 상향식 체제를 갖추어야 하지만 그것이 어려움. 그렇기 때문에 지금까지의 농촌개발정책도 각 부서가 독자적인 부문 정책을 인프라 정비(농업기반정비, 정주권 개발, 교통·통신기반 정비, 생활

환경 정비 등)를 중심으로 하향적 방식으로 실시해왔음.

- 상향식 정책의 도입이 어려운 것은 중앙정부의 관료주의와 정치논리에도 문제가 있지만 실제로 상향식 정책을 도입할 여건이 성숙되지 않았다는 지적도 적지 않음. 즉 지방정부와 주민이 상향식 농정에 익숙하지 않고 능력도 없어 오히려 부담스러워 하고, 자율적으로 계획을 수립하라고 해도 지방정부는 중앙정부의 지침에 따른 ‘붕어빵’ 계획을 수립하는 것이 현실임.
- 모든 농정을 상향식으로 전환할 수는 없음. 사업의 성격에 따라 중앙정부가 주도권을 가지고 계획을 세우고 사업을 시행할 필요가 있음.
 - 그런 점에서 농림부가 농림사업을 자율사업과 공공사업으로 나누고 자율사업은 상향식으로 전환하고 공공사업은 중앙정부가 주도하는 것으로 구분한 것은 의미가 있음.
- 그런데 상향식이라는 것이 단지 정책결정과정의 절차에만 관계된 것이라면 상향식과 하향식의 구분이 큰 의미가 없음. 비록 중앙정부가 주도하는 사업이라 해도 그 계획 수립과 집행과정에서 농민 등 이해관계자의 의견을 충분히 반영하여야 함.
 - 상향식 농정이란 사업의 계획 수립과 집행 과정에서 지방자치단체 혹은 지역주민 등 지역이 주도권을 갖는 것을 의미함. 따라서 그 사업에는 지역의 특성과 사업 주체의 개성이 반영되어야 함.
 - 이렇게 보면 현행 시·군 농어촌 발전계획이나 지역농업계획은 지역의 주도성이 약하고 실제 내용에서 지역별 차별성이 없고 중앙정부 시책의 시군 축소판 내지 개정판에 지나지 않는다는 점에서 상향식이라 할 수 없음.
 - 마찬가지로 농림부의 자율사업도 농민 스스로가 사업계획을 수립하기보다는 정부가 정해준 메뉴를 농민이 선택할 뿐이라는 점에서 상향식으로 보기 어려움.
- 농촌지역정책은 필연적으로 상향식일 수밖에 없음. 지역마다 특성과 개성이 있고, 사업의 주도권을 지역이 갖지 않는 한 성공할 수 없기 때문임.
 - 따라서 우리는 농촌지역의 상향식 발전전략을 “주민 참여와 상향식 접근에 기초하여 농촌공동체의 창의성과 연대를 동력화 하고, 지역자원(인적, 물적, 자연, 환경 자원 등)을 최대한 활용하고, 그 발전의 성과가 지역에 귀속하는 발전 전략”으로 이해함.

- 이러한 상향식 농촌발전전략은 단순히 경제적 발전 뿐 아니라 지역의 문화적, 환경적, 공동체적 가치를 중시함. 이러한 내생적 발전은 외부자원의 유치나 정부의 지원을 부정하는 것이 아니라 그것을 적극적으로 활용하여야 함. 다만, 그 발전의 주도권은 지역과 그 주민에게 있어야 한다는 의미임.
- 상향식 농촌발전전략은 새로운 것은 아님. 일본, EU 혹은 미국 등에서는 내생적 혹은 내발적 발전(endogenous development)이란 이름으로 그 동안 추진되어왔음.
- EU에서는 이미 90년대 초부터 내생적 발전에 기초하여 실시한 LEADER 프로그램이 농촌정책의 주류를 이루어가고 있고, 일본에서는 1970년대 말부터 중앙중심의 획일적인 농촌지역정책에 대한 저항 내지는 반발의 성격을 지니면서 농촌지역의 주도과 자조, 자율을 강조하는 일촌일품운동, 지역가꾸기 혹은 지역진흥운동이 전개되고 있음.
 - 또한 미국의 대표적인 농촌개발프로그램인 지역활성화 프로그램(EZ/EC 프로그램)은 지속가능한 농촌지역사회의 발전을 위해 각 지역사회에 특성에 기초한 장단기 목표, 우선 순위, 전략 등을 행정과 민간의 광범위한 파트너십에 기초한 지역주도(local initiative)를 강조함.
- 우리 나라의 상향식 농촌발전 정책은 선진국에 비하면 매우 뒤떨어져 있지만, 최근 중앙주도의 하향식 농촌정책에 대한 비판과 반성에 기초하여 주민주도의 상향식 농촌개발방식이 농림부(녹색농촌체험마을 사업)나 행자부(아름마을가꾸기 사업) 등 중앙부처나 지방자치단체(강원도의 새농촌건설사업)에 의해서 시범적으로 실시되고 있음.
- 그렇지만 아직 중앙정부 차원에서의 체계적인 상향식 농촌발전 정책은 수립되지 않고 있음. 모든 지역정책을 상향식으로 전환하는 것은 쉬운 일이 아님. 따라서 그것은 단계적으로 실시할 수밖에 없음.
- 그리고 무엇보다도 중요한 것은 상향식 농촌발전을 추구할 수 있는 역량을 중앙정부, 지방정부 그리고 농촌주민이 각각 배양할 필요가 있음.
 - 그것은 말로만 강조한다고 되는 것이 아니고, 실천을 통한 학습(learning by doing)이 필요함. 이 연구에서 지방자치단체와 지역주민이 주도하는 상향식 발전전략에 중앙정부가 지원하는 새로운 정책 프로그램의 개발을 시도하는 이유가 여기에 있음.

2. 연구의 목적

- 이 연구의 목적은 우리 나라의 농정의 대상을 부문(예:농업정책)에서 지역(예:농촌정책)으로 전환하고, 그 추진방식을 하향식에서 상향식으로 전환하기 위해서는 무엇을 하여야 하는가를 제시하고자 하는 것임.
- 즉, 그 동안 우리 나라의 농촌정책을 평가하고, 외국의 상향식 농촌발전에 대해 연구하고, 그것에 기초하여 상향식 농촌발전을 위한 정책프로그램을 개발하는 것이 본 연구의 목적임.
- 농촌정책의 목표는 추상적으로 말하면 농촌주민의 삶의 질을 향상시키는 것임. 이를 위해서는 소득과 고용기회의 확보라는 경제적 측면 이외에 주민들의 삶과 관련된 사회, 복지, 문화적 여건이 적절히 갖추어지고 농촌지역의 역사와 환경이 보전되어야 함.
- 따라서 농촌정책은 본질적으로 농촌발전을 위해 종합적인 기본계획(grand design)이 필요함.
- 1980년대 이후의 농촌지역종합개발도 이러한 기본계획에 입각해서 정책을 추진하였다고 할 수 있음. 그런데 정부의 농촌지역종합개발정책은 80년대에는 군 단위, 90년대에는 면 단위 그리고 최근에는 마을단위로 지역의 범위가 축소되고 있음.
- 이는 군 단위 농촌지역개발에는 막대한 투자재원이 필요할 뿐 아니라, 실제로 군 단위 종합개발계획을 수립하고 추진한다는 것이 용이하지 않기 때문임.
- 그러나 정책의 범위를 군에서 마을로 축소한다고 해서 현행 농촌지역개발정책이 갖고 있는 문제가 해결되는 것은 아님. 오히려 문제를 더욱 악화시킬 수도 있음.
- 그 동안의 농촌지역종합개발정책의 가장 커다란 문제점의 하나는 중앙정부가 농촌지역 개발에 필요한 재원을 충분히 공급하지 않았다는 점이고, 다른 하나는 농촌지역의 민간의 힘과 지역 자원을 제대로 활용하지 못하였기 때문임.
- 중앙정부의 농촌개발 예산을 확대해야 하지만, 중앙정부의 힘만으로는 아무리 많은 예산을 사용한다해도 농촌지역을 종합적으로 개발할 수 없음. 농촌지역개발에서 가장 중

요한 것은 지자체와 민간의 힘을 활성화하는 것임.

- 우리는 정부주도의 경제개발계획에 의해 경제성장을 달성한 경험이 있음. 경제개발과정에서 정부가 매우 중요한 역할을 한 것은 사실이지만, 성장의 주역은 정부가 아니고 기업가와 노동자임. 우리의 경제개발계획은 사회주의적 계획이 아니라 자본주의 시장경제에서의 계획이었기 때문에 민간의 역할이 결정적으로 중요하였음.

- 농촌지역종합개발계획을 경제개발계획에 단순 비유하는 것은 온당하지 못함. 경제개발은 국가의 중심과제로서 총력을 기울여서 실시하였다고 한다면, 농촌지역종합개발은 주변부에 위치한 나머지(residual) 정책에 지나지 않았음. 그것은 진정한 의미에서의 농촌개발을 위한 정책이라기 보다는 고도성장과정에서 심화된 농촌문제를 사후적으로 완화하기 위한 부수적 정책에 지나지 않았음.

○ 이제 농촌정책은 국가의 중심 과제의 하나로 설정하지 않으면 안 됨. 여기에는 두 가지 문제가 있음.

- 하나는 농촌발전을 위해 중앙정부가 얼마나 지원을 확대할 것인가 하는 것이고, 다른 하나는 과연 농촌지역의 발전을 담당할 주체적 역량, 특히 민간의 역량이 있는가 하는 점임.

- 전자는 정부의 의지와 국민적 합의가 있으면 가능하겠지만, 후자는 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아님. 경제의 고도성장 과정에서 농촌지역의 자원(인적 물적 자원)이 도시로 유출되고 농촌지역의 활력이 급격히 쇠퇴되었음. 뿐만 아니라 그 동안 수많은 대증요법적 농촌대책들이 정치적·시혜적 성격을 지니면서, 지자체나 농촌주민의 자립심을 약화시키고 중앙정부에 대한 의존성을 높여왔음.

○ 오늘날 농촌사회는 자력으로 일어서기에는 활력이 너무 떨어져 있기 때문에 농촌지역의 활성화를 위한 중앙정부의 지원이 절실히 요청됨.

- 다만, 지금까지와 같은 인프라 혹은 하드웨어 중심의 지원만으로는 농촌지역의 활력을 회복할 수 없음. 농촌지역 주민의 경제활동을 활성화하고 그들의 잠재력을 개발하기 위한 직접적인 지원프로그램이 필요함.

- 이와 같은 직접적 지원 프로그램을 마련함에 있어서는 다음과 같은 몇 가지 원칙(상향식 혹은 내생적 농촌 발전전략)을 반드시 고려하여야 함.

첫째, 농업 뿐 아니라 농촌지역의 소득 및 고용기회의 창출에 기여하는 모든 경제활동을 지원대상으로 하여야 함. 이것은 그 동안 농업중심의 지원정책에 대한 반성에 기초한 것임.

둘째, 사업계획의 수립 및 집행이 지역주도에 의한 상향식으로 이루어져야 함. 이것은 그 동안 농촌지원시책이 하향식으로 이루어진 것에 대한 반성에 기초함.

셋째, 농촌지역의 모든 자원(인적, 물적, 자연 자원 등)을 최대한 활용할 수 있도록 민간과 행정의 파트너십에 기초하여 지원이 이루어져야 함. 이것은 종래 개인 혹은 단체에 대한 지원이 지역적 관점을 결여하고 시혜적 성격을 지닌 것에 대한 반성임.

넷째, 다양한 정책 메뉴를 제시하고 각 지역이 자신의 수준에 맞추어 선택할 수 있도록 하되, 사업 상호간에는 통합성을 갖출 수 있어야 함. 이것은 그 동안 정부시책이 개인이나 생산자 단체를 중심으로 분산적으로 시행되어온 것에 대한 반성에 기초한 것임.

다섯째, 사업의 내용이나 시행방식에서 종래의 사업과는 다른 혁신적 사업을 지원해야 함. 이것은 지금까지의 지원시책이 지역의 개성이나 특성을 제대로 반영하지 못한 것에 대한 반성에 기초한 것임.

여섯째, 소득 및 고용기회의 창출에 기여하는 경제활동에 대한 직접적 지원 뿐 아니라 그러한 경제활동을 잘 할 수 있는 역량(잠재력) 개발을 위한 지원을 동시에 병행해야 함. 이것은 지금까지의 지원정책이 경제적 지원에만 국한하고 역량개발 그 자체는 소홀히 한 것에 대한 반성에 기초한 것임.

일곱째, 지원 대상 지역의 범위에 신축성을 부여하여야 함. 이것은 지금까지의 농촌지역 종합개발이 군 또는 면, 그리고 마을 등 행정구역을 중심으로 한 것에 비해, 새로운 프로그램은 사업의 특성에 가장 잘 맞는 지역범위를 선택할 수 있도록 하는 것임. 다만, 지역자원의 한계를 고려할 때, 마을처럼 너무 좁은 단위를 지원대상으로 하는 것은 가급적 피하고, 적어도 읍·면 이상의 지역이 적당할 것임.

여덟째, 새로운 정책은 반드시 사업의 진행과정에 대한 감독(monitoring)과 사후 평가가 철저하게 이루어져야 하고, 그러한 평가에 기초하여 사업을 확대해 가야 함. 이것은 그동안의 지원이 감독과 평가가 제대로 이루어지지 않은 채 물량중심의 실적주의에 치중한 것에 대한 반성에 기초한 것임.

- 이상에서 살펴본 바와 같이 이 연구에서 제시하는 상향식 농촌발전을 위한 정책 프로그램은 지역, 상향식, 파트너십, 통합성, 혁신성, 잠재력 개발, 유연성, 감독과 평가 등을 핵심 개념으로 함.
- 이러한 정책 프로그램을 개발하고 실제로 정책에 적용한다는 것은 쉬운 일이 아님. 그렇지만 모든 농촌정책은 아니더라도 농촌주민의 경제활동과 삶에 직접 영향을 주는 농촌정책에 상향식 발전전략을 도입하는 것은 피할 수 없음.
 - 우리의 여건을 고려하여 실현 가능한 정책 프로그램을 개발하고 그것을 실천하는 과정 (learning by doing)에서 중앙정부, 지방정부, 농촌지역 주민 모두의 농촌개발 역량이 증대될 것임.
 - 여기에는 어느 정도의 시행착오가 불가피하기 때문에 상향식 농촌발전 프로그램의 적용 범위는 점진적으로 확대하는 것이 바람직함.

3. 연구의 내용

이 연구는 크게 세 부분으로 구성됨.

- 첫째, 그 동안의 농촌발전정책의 성과와 한계를 분석하고, 왜 상향식 농촌발전전략을 도입하여야 하는가를 검토함.
- 둘째, 일본, 미국, EU 등 주요 선진국에서의 상향식 농촌발전정책의 역사와 현황을 연구하고, 그것이 갖는 시사점을 도출함.
- 셋째, 상향식 농촌발전전략을 구체적으로 도입하기 위한 정책 프로그램의 개발을 시도함.

구체적으로 다음과 같은 내용들이 검토됨.

- 제2장에서는 우리 나라의 농촌개발정책을 1950년대와 1960년대의 지역개발사업(CD 프로그램)부터 1970년대의 새마을운동, 1980년대의 정주권개발사업, 1990년대의 면단위정주권개발, 그리고 최근 각 부처의 새로운 농촌개발사업을 검토·평가하고 그에 기초하여 현

행 농촌개발정책의 개선방향을 모색함.

- 제3장에서는 EU의 공동농업정책에서 농촌정책이 등장하는 배경 및 발전과정 그리고 90년대 이후의 LEADER 프로그램의 발전과정을 다룸.
 - 여기서는 EU의 농촌정책이 통합식 지원, 상향식, 다년계획하의 지원으로 추진체계가 변화하는 과정을 검토하고, EU의 전체 농촌정책에서 LEADER 프로그램이 지니는 의의를 분석함.
 - 아울러 내생적 발전전략으로서의 LEADER 프로그램의 구조와 추진체계, 성과 등을 자세히 분석하고 LEADER와 구체적 사례를 검토하여 그것이 우리에게 주는 시사점을 검토함.
- 제4장에서는 일본의 농촌지역정책을 지역가꾸기 운동의 관점에서 검토하고 있음. 여기서는 일본의 전국종합개발계획을 중심으로 한 지역정책의 한계를 지적하고, 현 혹은 기초자치단체 수준에서 지역가꾸기 운동이 추진되는 배경을 검토함. 또한 지역가꾸기의 구체적 사례를 분석하고, 우리 나라의 농촌지역정책에 주는 시사점을 검토함.
- 제5장에서는 우리 나라에 상향식 농촌발전정책(내생적 농촌발전정책)에 도입하기 위한 여건을 검토하고, 그를 위해서는 농정이념 및 추진체계가 어떻게 개혁되어야 하고 왜 새로운 농촌커뮤니티 활성화 프로그램의 도입이 필요한가를 다룸. 특히 우리가 제안하는 농촌커뮤니티 활성화 프로그램이 농정 전반의 개혁을 유도하고 촉진하는데 의의가 있음을 강조함. 아울러 이러한 사업의 전국화를 지원하기 위한 농촌개혁 및 부흥운동(3R운동)을 제창함.
- 제6장에서는 농촌커뮤니티 활성화를 위한 「농촌지역 활성화 및 잠재력 개발사업」(가칭)의 실시를 제안하고 그 구체적 내용을 자세히 다룸. 여기서는 정책의 기본구상과 목적, 정책의 추진체계, 개발전략을 제시하고, 나아가서 이 정책이 지역의 다양한 여건에 따라 어떻게 도입될 수 있는가를 몇 가지 유형에 따라 설명함.

빈 면

한국 농촌개발정책의 개관과 평가

1. 농촌개발정책의 개관

1) '지역사회개발사업'의 도입과 추진(1950년대)

□ '지역사회개발사업(CD 프로그램 : Community Development Program)'은 제2차 세계대전 이후 개도국의 농촌개발을 위해 UN과 ICA(International Cooperative Administration)가 개발한 농촌지역개발사업임.

○ CD 프로그램이란 "지역사회개발은 지역사회에 거주하는 주민들이 지역사회개발 계획을 수립하고 사업을 추진할 수 있도록 자신들을 조직화하고, 지역사회 개발수요를 찾아내고, 이를 해결하기 위해 지역사회가 공동으로 또는 개별적으로 계획을 수립하고, 지역사회가 지니고 있는 부존자원을 최대한 활용하여 이 계획을 수행하고, 지역사회가 지니고 있는 자원이 부족할 때 정부나 외부에 지원을 요청하는 사회운동(ICA의 정의)"임.

- 우리 나라는 '대한민국과 연합군사령부 간의 경제조정협정'(1952)의 집행기구로 설치된 한·미 합동경제위원회(CEB : Combined Economic Board)의 건의에 따라 1958년에 처음 도입됨.

□ '지역사회개발사업'의 추진체계

○ 부흥부 산하에 '지역사회개발 중앙위원회'를 두고 시범부락이 선정된 도와 군에는 '지방위원회'가 설치되었으며, 시범부락에는 '부락개발계(契)'가 조직됨.

- 이 사업의 특징은 마을단위의 개발사업으로서 마을이 보유하고 있는 자원의 개발·조성과 이를 이용한 소득개발, 농촌생활환경개선을 주민 스스로 결정하고 자주적으로 추

진하고, 아울러 정부에서는 군단위로 이를 지원·추진하기 위한 지도원을 파견하는 ‘주재(駐在)지도사업’을 병행 추진한 점 등을 들 수 있음.

- 마을개발 지도원은 농사지도, 사회복지, 보건위생, 부녀지도 등 각 분야별로 전문지도원 1명과 2~3개의 시범부락을 담당하는 지역상담원 4명으로 구성되어 있었음.

□ ‘지역사회개발사업’의 대상사업

- 자조사업 : 개간, 도로·교량, 수리·제방, 공동이용시설, 농사개량(전시포, 공동재배, 조립), 퇴비증산, 생활개선 등 외부지원 없이 지역내 자원과 노력으로 시행하는 사업
- 보조사업 : 산업경제, 보건위생, 사회문화, 토목건설, 생활개선 등 외부로부터 기술 또는 자재지원이나 협력을 받아 추진하는 사업

2) ‘지역사회개발사업’ 확대(1960년대) : 시범농촌건설사업 추진

- ‘지역사회개발사업’과 농촌지도사업의 통합 : ‘시범농촌건설사업’으로 개편
 - 시범농촌건설사업이 연차적으로 확산되면서 사업의 내용도 종합화됨.
 - 영농기술의 혁신과 개발계획의 수립·집행에서 지도사의 역할이 강조됨.
- 시범농촌건설사업의 발전과 사업방식의 변화
 - 1962년부터 자연부락단위의 개발을 지양하고 기존의 지역사회개발 시범부락을 중심으로 지리적·사회적·경제적 여건이 유사한 5~10개 부락을 개발단위로 한 733개 농촌진흥 시범지역을 선정하고, 사업방식도 농사기술 개량 및 주민조직화, 산업경제개발, 교량건설, 소하천 정리, 도로·농로 개발, 저수지축조, 생활개선, 사회·문화, 보건위생 개선 등을 포함하는 종합개발 방식으로 전환됨.
 - 1965년에는 ‘지역사회개발사업’이 33,100개 리·동으로 확산되었으며, 1966년에는 기존의 733개 시범지역을 722개 농촌진흥자조지역으로 재편하고, 전국의 마을을 대상으로 「부락자조개발 6개년 계획」을 수립하여 추진함.

- 1969년 지리적·사회적·경제적 여건이 유사한 2-3개 리·동 단위로 317개 주재지도지역을 선정, 지도사가 부락에 주재하는 '주재지역개발 지도사업'으로 발전됨.
- 「부락자조개발 6개년 계획」은 마을주민의 개발수요를 바탕으로 수립된 '밑으로부터의 개발'을 지향하였지만 1970년대 초부터 본격화된 새마을운동으로 흡수됨으로써 계획으로 끝남.

3) '새마을운동'에 의한 농촌개발(1970년대)

○ 새마을운동의 배경

- 1960년대 전반까지는 도·농간 혹은 농·공간의 저수준에서의 균형이 유지되어 왔지만, 제1차, 2차 경제개발5개년계획의 추진결과 농·공간 및 도·농간의 격차가 확대(1967년 농가소득은 도시근로자가구소득의 60.1%, 농가 가구원 1일당 소득은 도시근로자가구원 1인 소득의 27.1%에 불과)되었고 그 결과 농가노동력의 대량이농이 초래됨.
- 농업인구가 절대적인 비중을 점하고 있는 상황에서 이러한 노·동간의 급격한 격차확대는 대량이농으로 인한 '저임금노동력 공급 → 고도성장의 지속'이라는 측면도 있지만 한편으로는 대량의 사회적 비용을 필요로 함으로써 국민경제 전체의 부담도 동시에 증가하게 됨.
- 1967/68년의 큰 가뭄은 농촌인구의 이농을 가속화시키는 결과를 가져왔고, 1967년을 정점으로 농가인구와 호수가 줄어들기 시작했으며, 이듬해부터는 경지면적도 감소하기 시작함으로써 '농촌의 저발전과 소외'가 1970년대 초 농촌사회의 정치적·사회적 불안으로 나타남.
- '새마을운동'은 1970년대 초에 불어닥친 경제침체와 수출부진에 대응한 내수시장 활성화와 농촌불만 해소라는 경제사회적 배경뿐만 아니라, 제4공화국의 집권기반을 강화하기 위한 정치적인 성격도 무시할 수 없음.

○ 새마을운동의 기본 성격 : 정신개조와 소득증대, 지역개발의 병행 추진

- 근면, 자조, 협동을 위한 정신혁명

- 정신혁명을 촉진하고 도·농간 소득균형을 위한 소득증대
- 농촌 주민 스스로에 의한 사업의 조직화와 지역개발 추진

○ 새마을운동의 추진체계

- 중앙의 총괄부서로서 대통령 직속의 특별보좌관을 임명
- 중앙정부(내무부), 도, 시·군, 읍·면 단위 행정조직에 새마을운동을 담당하는 특별기구가 설립됨.
- 새마을운동의 추진을 위한 자체조직으로 중앙에 '새마을운동본부'와 '새마을지도자교육원'이 설립되었고, 지역별로 새마을운동을 추진하기 위한 민간기구가 설립됨.

○ 새마을운동의 발전·확산

- 마을 기초환경개선을 위한 '새마을가꾸기사업'의 시작
 - 1970년 10월부터 1971년 6월까지 전국의 33,000여개 마을에 335포대씩의 시멘트를 균등지원
 - 마을개발위원회의 주도하에 마을 주민 스스로의 노력으로 마을환경개선사업을 추진
- 기초환경개선에서 농촌지도자 발굴·육성사업으로 확대
 - 정부의 자재(시멘트)지원과 주민의 노동력 제공이 결합하여 추진된 '새마을가꾸기사업'은 1972년부터 유능한 농촌지도자의 발굴·육성사업으로 발전됨.
 - 동시에 마을간 경쟁의식을 촉구하기 위해 추진실적에 따라서 지원사업과 대상마을을 선별 지원하는 개발방식을 채택
 - 환경개선 중심의 '새마을가꾸기사업'에서 정신개발 및 생산·소득사업 등을 포괄하는 마을종합사업으로 사업내용이 확대됨.
- 대상마을의 전국적 확대와 '잘살기 운동' 추진
 - 1973년, 마을의 발전수준에 따라 기초마을, 자조마을, 자립마을로 분류하고 각 마을의

성격에 따라 기본사업, 지원사업, 소득사업으로 구분하여 추진하기 시작함.

- 근면, 자조, 협동의 정신혁명을 촉진하기 위한 협동적 생산과 소득증대사업을 중심으로 한 '잘살기 운동' 추진
- 농촌새마을운동에서 도시새마을운동으로 확산
 - 1974년부터는 도시새마을운동으로 확산됨으로써 농촌과 도시를 포괄하는 범국민적 운동으로 확대되었으며 1975년부터는 이른바 '인보(隣保)운동'을 통해 주민조직을 강화함으로써 새로운 사회구조를 구축하고자하는 등 다분히 이념적인 사회운동으로 전향해 나감.
 - 그 후 이 사업은 새마을금고 설치(1976), 취락구조개선사업(1977), 농촌주택개발사업(1978), 소도읍기능화사업(1979) 등으로 이어졌으나, 기본적으로 사업자체가 철저하게 관 주도로 시행됨으로써 정치권력의 변화와 함께 농촌개발정책의 성격도 퇴색하였고, 그 생명력도 약화·소멸됨.

4) 농촌종합개발사업의 추진(1980년대) : 정주생활권개발사업

○ 국토종합개발전략의 변화와 '정주생활권' 개념의 도입

- 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)은 인간이 개발의 목적이 되는 인간중심의 개발이념과 중앙정부주도의 하향식개발의 단점을 보완하고 지역의 주체성을 강조하는 지역주의 개발전략을 채택하면서 이를 뒷받침하기 위한 논거로서 기존의 중심지이론에 대한 새로운 해석과 적용을 통한 '지역생활권개발' 개념을 도입하게 됨.
- 이에 따라 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성을 국토개발의 중요한 목표로 설정, 전국을 28개 지역생활권(5개 대도시 생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시 생활권)으로 구분함.
- 제2차 국토계획 수정계획(1987~1991)에서는 농촌지역의 개발은 군행정구역을 '정주생활권'으로 설정하고, 그 중심지를 '도·농 통합의 거점'으로 하는 농촌지역 종합개발 방식을 채택하게 됨.

○ 국토개발전략의 수정과 새로운 농촌개발방식의 모색

- 1980년대 들어 국토개발전략의 수정과 과거의 농촌개발방식에 대한 반성 위에서 새로운 전환을 모색하게 되었는데, 이러한 과정에서 ‘정주생활권개념’이 도입되었고 추진단위와 방식으로서 농촌지역종합개발방식이 등장하였음.
- 1984~86년에 농촌지역종합개발방식의 정착을 위한 시범사업으로 공주군, 청송군, 강진군을 대상으로 하는 계획수립과 투자사업 집행과 확대

○ 새로운 농촌지역개발계획의 추진체계구축과 제도개선

- 정주생활권(=군단위)을 중심으로 한 농촌지역종합개발계획의 추진을 위해 중앙부처간 협의기구인 ‘농어촌지역 종합개발 중앙지원단’이 설치되었으며, 각 부처에서도 내부기구의 신설이나 역할조정이 뒤따르게 됨.
- ‘농어촌지역 종합개발 중앙지원단’은 각 부처의 농촌관련 정책을 조정하는 최고기구로서 이 기구의 결정에 따라 농촌개발정책의 수립과 집행이 이루어짐.
- 또한, 농촌지역종합개발계획의 추진을 위해 중앙정부의 정책변화와 제도개선조치가 있었음.
- ‘3.5 농어촌종합대책’(1986) : 당시 경제기획원과 농림수산부의 ‘84예산정책협의회’에서 기존의 농업위주 농촌개발에서 지역종합정책으로의 전환 즉 ‘종합개발방식’의 도입을 공식화하고 이를 추진하기 위해 취해진 후속조치
- ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’(법률 제 3874호, 1986) : 농촌종합개발을 뒷받침하기 위해 지역별 예산편성방식의 채택과 보조금 신청주의를 제도화

○ 농촌지역종합개발계획의 확대실시와 중단

- 농촌정주생활권 개념에 입각한 농촌지역종합개발계획은 1983년 3개 시범지구사업을 거쳐 1987년에는 전국적으로 확대 실시됨.
- 그러나, 이를 뒷받침하기 위한 지방자치제도의 실시와 지역개발을 위한 예산제도의 개선이 뒤따르지 못함으로써 계획추진을 위한 투자가 이루어지지 못했으며, 사업계획의 구체성 미비와 중앙정부 부처간 비협조, 추진의지 미약 등으로 한계에 직면하게 되었음. 또한

1980년대 말부터 농산물시장개방과 구조개선 등 새로운 농정과제의 등장으로 군 단위를 기본으로 하는 ‘농촌지역종합개발계획’은 중단됨.

○ 농촌지역종합개발계획의 주요한 특징

- 농촌과 도시의 통합적 연계개발
 - 농촌정주생활권의 중심도시와 배후 농촌지역의 통합적인 개발 지향
 - 농촌과 도시의 지역균형개발 추구
- 지역종합개발의 지향 : 농정에 농촌지역정책을 도입
 - 농촌주민의 시장접근과 농산물 유통, 농의취업, 교육, 문화, 교통, 복지, 자원보전과 환경 정비 등 농촌지역이 당면하고 있는 과제의 종합적인 개발을 추구
- 군 단위 개발계획과 상향식 개발의 지향
 - 군 단위에서 지역별 예산을 편성하고 집행의 자율권을 확대
 - 지역개발계획의 추진주체를 군 단위의 지방자치단체로 설정, 군 단위에서 지역주민의 개발수요를 수렴하여 지역의 특성에 부합하는 개발계획을 작성하고 이를 중앙정부에 제출하여 필요한 예산을 지원 받도록 함.
- 계획적 개발의 지향
 - 지역의 개발방향, 개발사업과 개발전략의 선택, 재원조달을 고려한 연차별 추진계획 등을 수립하고, 이를 중앙정부의 개발계획과 연계하여 연차적·계획적으로 추진해 나감.

5) ‘군 농어촌지역발전계획’ 추진(1990년대) : 면단위정주권개발

○ ‘농어촌발전특별조치법’의 제정과 농촌지역개발정책의 변화

- 1980년대 말 이후 민간과 자율, 시장의 역할이 강조되고 시장개방이 가속화되면서 농촌의 소득과 생활환경의 낙후, 도·농간 격차의 확대와 이농의 급증으로 농업과 농촌의 존립문제가 대두됨.

- '농어촌발전특별조치법'(1990)은 이러한 시대적 배경, 특히 UR 이후 한국농업의 구조개선과 농어촌개발을 위한 종합대책으로서 제정되었고, 이에 따라 기존의 군 단위를 중심으로 한 '농촌지역종합개발정책'이 면 단위를 중심으로 '농촌정주생활권개발정책'으로 변화됨 → '투자가 뒤따라지 못하는 농촌지역종합개발계획(1980년대)' 대신에 계획의 공간적 범위를 면으로 축소한 '면단위정주권개발계획'으로 전환됨.
- 또한, 농어촌정비법(1994)의 제정으로 농촌지역의 생활환경정비사업이 종합적으로 추진될 수 있는 제도적 근거가 마련됨.

○ 면단위정주권개발과 문화마을조성사업

- 농촌정주생활권개발은 면 단위로 개발계획을 수립하고 사업을 집행하도록 규정하고 있지만, 사업의 효율성 제고를 위해 실제로는 면 단위의 중심마을을 대상으로 집중 투자되고 있음 → '중심생활권(중심마을)' 우선 개발
- 문화마을조성사업은 마을단위의 정주환경조성을 위한 마을기반정비, 주택단지조성, 공동이용시설, 환경기초시설정비와 농업생산기반 및 소득원개발의 연계추진을 도모함.
- 농어촌정비법에 따라 문화마을조성, 농촌도로개설, 용수개발, 상하수도개발, 환경처리시설, 문화시설, 농촌관광사업 등을 마을 단위로 실시할 수 있게 됨 → 군단위로 추진되던 농촌지역개발사업이 마을단위 개발사업으로 전환·축소된 것임.

○ 1990년대 농촌지역개발정책의 주요한 특징

- 농촌개발의 공간적 범위의 축소
 - 군 단위에서 면 단위로 : 실제로는 마을단위로 축소됨.
- 개발대상사업이 유사함.
 - 마을단위의 개발이기 때문에 개발사업의 대부분이 유사함.
- 상향적 개발방식의 지향
 - 면 단위 개발계획의 수립시에 반드시 주민들의 의견을 수렴하도록 명시함으로써 형식적으로는 상향식 개발을 지향하고 있음.

6) 지역활성화를 위한 그린투어리즘 도입(1990년대 말 이후)

○ 농외소득증대정책의 한계와 새로운 농외소득원 발굴의 필요성 증대

- 1980년대부터 미작소득의 비중이 줄어들고, 정부의 가격지지정책이 약화되면서 새로운 농외소득 증대 대책이 요구됨에 따라 1984년 농공단지 조성을 주요 내용으로 하는 ‘농외소득원개발촉진법’이 제정됨.¹⁾
- 이 법에 따라 1985년부터 농촌지역을 중심으로 조성된 농공단지는 2000년 현재 295개소에 달하지만, 농공단지 조성을 통한 농가소득의 증대와 농촌공업화는 기대한 만큼 성과를 거두지 못한 것으로 평가됨.²⁾
- 경제개발계획의 추진 이후 젊은 연령층을 중심으로 한 지속적인 이농으로 농촌의 고령화와 부녀화가 심화되면서 농공단지에 취업할 농가인구가 제약될 수밖에 없었음.
- 농가인구 중 농외취업이 가능한 30~40대 인력은 1995년에 농가당 0.95명에서 2000년에는 0.78명으로 감소했으며, 실제 농외 취업인구는 0.37명에서 0.22명으로 줄어 듦.
- 농공단지 취업자의 대부분이 단순노무직의 불안정한 취업상태이며 임금수준도 낮아 농공단지조성사업에 의한 농외소득 증대효과가 기대에 미치지 못한 것으로 나타남.
- 이에 따라 1990년대 초반까지 급속한 증가추세를 보이던 농외소득의 증가율은 1993년 이후 답보상태에 머물러 있는 것으로 나타남.

○ 새로운 개념의 농촌관광정책의 도입 필요성 대두

- 한편 1980년대 중반부터 농업을 관광상품으로 하는 관광농원정책도 농가소득 정책의 일환으로 도입되었음. ‘농어촌발전특별조치법(1990)’과 ‘농촌정비법(1994)’에 의거하여 농촌관광정책의 제도적 틀이 갖추어진 이래 2000년까지 전국에 걸쳐 491개소의 관광농원

1) 농외소득 증대정책에는 농공단지 외에도 농산가공도 있음. 그러나 2001년 기준으로 전체 농외소득(이전수입은 포함되지 않음) 7,829천원 중 사업외의소득(노외소득이 대부분을 점함)은 6,338천원으로 전체의 80%에 달하여, 적어도 통계적으로는 농산가공의 비중(사업소득)은 그다지 크지 않음. 물론 농산가공도 농외소득대책의 하나로 중요한 부문임에는 틀림없으나, 1984년에 제정된 ‘농외소득원개발촉진법’ 이후 농외소득증대 대책이 주로 농촌공업화=농공단지 조성을 중심으로 추진되었으므로 여기서는 주로 농공단지조성 사업을 중심으로 논함.

2) 물론 농공단지 조성이 모두 실패한 것은 아님. 농공단지 조성은 서울과의 교통 접근성이 좋은 충청도와 수도권 인접지역 일부에서 일정한 성공을 거두었음. 그러나 공장분산이라는 점에서는 성공적일지 모르지만 농촌지역정책으로서 성공한 것이 아님.

과 266개소의 민박마을이 지정되었고 8개소의 농촌휴양단지가 조성됨.

- 이러한 농촌관광정책은 농업소득의 성장 한계를 극복하고 농업과 농촌의 다원적 가치를 상품화하여 지역경제의 활성화와 농가소득의 증대를 도모한다는 점에서 새로운 농촌개발정책으로서 의의를 가짐.
- 농촌관광정책은 향후에도 농촌지역경제와 농외소득 증대에 기여할 가능성이 크지만, 그간의 정책을 추진하는 과정에서 몇 가지 문제점도 나타남.
 - 관광농원 사업의 경우 과잉투자로 부실화한 예가 많고 개인 경영형태의 숙박요식업으로 변질된 경우가 많아(농림부, 2001), 72%가 부실경영상태에 빠져 있고(유승우·민상기, 1997), 외지에서 이주한 사람들이 관광농원을 운영하는 사례도 적지 않아 마을 소득증대와 지역개발에 기여하지 못하는 점등의 문제점이 나타남.
 - 민박마을의 경우 유명관광지 주변에 조성됨으로써 농사체험이나 농촌문화체험 프로그램과 연계되지 못하여 농가 소득 증대와 연계되지 못하고 있으며, 농촌휴양단지도 농업·농촌의 다원적 가치를 상품화하지 못하고 유흥 중심의 도시형 관광의 아류를 형성하고 있다는 지적도 제기됨(정기환, 2002).

○ 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민들의 인식 제고와 그린투어리즘의 대두

- 소득향상과 농업·농촌의 다면적 기능에 대한 국민들의 인식이 높아짐에 따라 농업과 농촌에 대한 체험·교류·여가에 대한 수요가 급증할 것으로 전망됨.
 - '95~'99 기간 중 국민 총관광객수는 177.3백만명에서 272.6백만명으로 증가하였으며, 앞으로 주5일 근무제의 정착과 연금제의 본격적인 실시에 의한 노령층 관광객의 증가 등을 감안한다면 2010년에는 총 국민관광객 수가 606백만명으로 증가될 것으로 전망됨(한국관광연구원).
 - 이 중에서 60% 이상의 관광객이 농촌지역을 방문하게 될 것으로 추정되기 때문에 이러한 농업·농촌에 대한 체험중심 관광수요를 농가소득과 연계시키는 정책마련이 필요하게 되었음.
- 기존의 관광농원만으로는 이러한 농촌관광수요의 수용에 한계가 있음.
 - 이제까지의 관광농원이 농원시설 중심으로 운영되었으며, 마을 등 지역사회의 역사와

전통문화, 농업인들의 생활문화 및 농림업 생산활동 등과 효과적으로 연결되지 못했기 때문이다.

- 따라서 농업·농촌이 지닌 다면적 가치를 마을이라는 공간적 단위로 다수의 주민이 참여하여 상품화하고, 이를 도·농 교류를 통해 도시인들에게 제공하여 소득을 창출하는 새로운 지역활성화 방식으로서 그린투어리즘의 도입이 필요하게 됨.
- '농산촌의 풍성하고 깨끗한 자연경관과 지역의 전통문화·생활과 산업을 매개로 하는 도시민과 농산촌 주민간의 체류형 교류활동(농림부 정의)'인 그린투어리즘을 도입함으로써 도·농 교류를 활성화하고 이를 통해 주민소득 증대, 농촌마을의 환경정비, 농촌주민들의 일자리 창출, 농촌지역문화의 창달 등 농촌지역사회를 활성화시키려는 지역개발전략임.

○ 기존 농촌개발방식의 반성과 상향식개발전략의 채택

- 그린투어리즘은 기본적으로 각 지역의 자연환경과 전통문화, 생활관습과 체험활동을 중시하는 농촌관광이기 때문에 기존의 농촌지역개발정책과 같이 중앙정부에서 사업의 내용과 방식을 기획, 추진하는 방식으로는 성공할 수 없음 → 그러므로 지금까지와 같은 하향식 농촌개발방식의 변화가 필요함 ⇒ 상향식 개발전략으로의 전환이 불가피함.
- 농촌개발정책으로서 그린투어리즘은 농업·농촌의 다원적 가치의 상품화이며 도시 주민들과의 교류, 체험, 체재를 통하여 마을 주민들의 소득증대와 지역사회의 활성화를 도모하고자 하는 것이기 때문에 1인 중심의 기존의 관광정책에서 벗어나 마을 주민이 다수 참여하는 체험·교류 중심으로 전환하고 노령화된 농촌주민들이 함께 참여할 수 있는 프로그램이 필요함 → 이처럼, 그린투어리즘은 일정지역과 그 주민의 집단적인 참여가 전제된다는 측면에서 개별농가 단위로 추진되었던 기존의 관광농원 정책과는 근본적인 차이가 있음.
- 그린투어리즘을 전제로 하는 농촌개발정책으로는 농림부의 '녹색농촌 체험마을 육성사업' 행정자치부의 '아름마을 가꾸기 사업' 농촌진흥청의 '전통테마마을조성사업' 환경부의 '자연생태우수마을' 지정사업, 농협의 '팜스테이마을' 육성사업 등이 있음.

2. 현행 농촌개발정책의 주요내용

1) '정주권개발사업'의 주요내용과 평가

(1) '정주권개발사업'의 목적과 방향 및 추진체계

□ 정주권개발사업의 목적

- 농어촌 및 준농어촌(=광역시의 기초자치단체(구) 구역 중 '농지법'에 의한 농업진흥지역과 '개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법'에 의한 개발제한 구역) 지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등의 종합적인 정비·확충을 통해 농어민의 복지향상을 도모하고 국토의 균형개발을 촉진.

- 근거법령

- 농어촌발전특별조치법 제5장 : 농어촌정주생활권개발사업
- 농어촌정비법 제5장 : '농어촌생활환경정비사업'(정주권개발과 문화마을조성사업으로 구분 시행토록 함).

□ 정주권개발사업의 방향과 추진현황

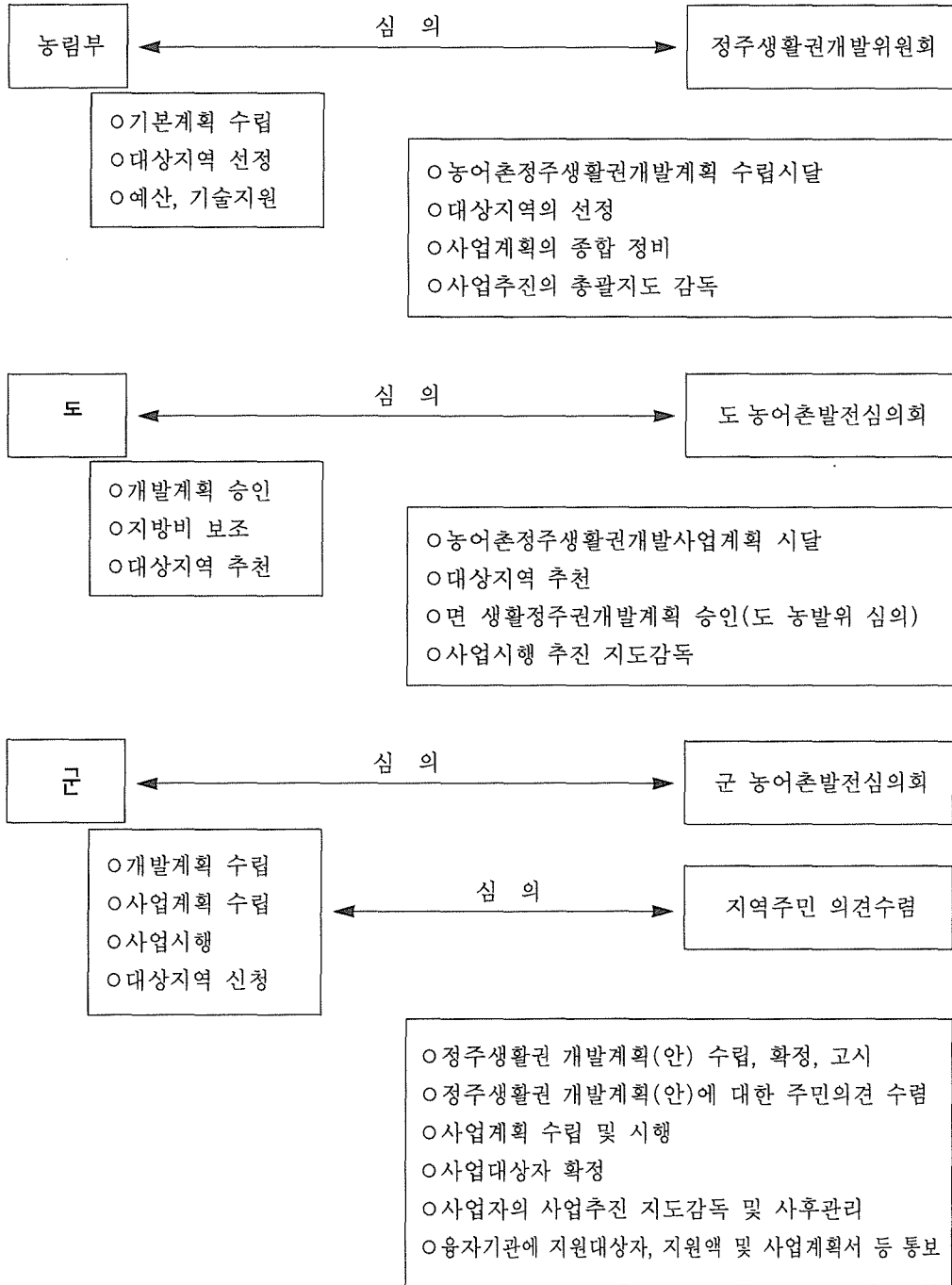
〈표 2-1〉 정주권개발사업의 연도별 추진실적(계획)

(금액 : 백만원)

		1992-'99	2000	2001	2002	2003-'04	계
사업량(면수)							
	-보조사업	350	66	61	60	225	762
	-읍자사업	333	13	15	15	386	762
사업비	계	1,646,093	256,922	277,707	280,924	1,049,939	3,511,585
	국고(양여금)	861,445	164,844	205,525	209,763	476,596	1,918,173
	지방비	361,462	65,607	51,382	52,441	230,170	761,062
	읍자	423,186	26,471	20,800	18,720	343,170	832,347

자료 : 「2002년 농림사업시행지침서」, 농림부

〈그림 2-1〉 정주권 개발사업의 추진체계



○ 농어촌 면지역의 중심생활권과 광역시 자치구의 준농어촌지역을 대상으로 한 주택 정비, 편익시설, 도로, 상하수도 및 환경시설에 집중 투자하여 생활환경을 개선.

- 2004년까지 전국 1,225개면 중 오지(399)면, 도서면(53), 무인(10)면 등을 제외한 762개 정주권개발 대상면 1차 지원완료.

□ 정주권개발사업의 추진체계

- 추진주체 : 해당 면지역이 소속되어 있는 시·군의 시장, 군수

- 추진절차 : 대상지역의 선정 → 개발계획의 작성 → 사업계획의 작성 → 사업의 시행 → 사후관리

(2) 면 개발계획수립과 정주권 개발

□ 면 개발계획수립

○ 면 개발계획수립의 목적과 성격

- 지역특성에 따라 생활환경, 산업기반, 편익복지시설 등 장기발전 기본방향을 제시하기 위한 지역종합계획 수립토록 함.

- 농어촌생활환경정비사업 추진을 위한 종합개발계획

- 계획수립의 주체 : 시장·군수, 구청장 → 농업기반공사 등 전문기관에 위탁하여 수립함을 원칙으로 함(비용 : 5000만원).

○ 면 개발계획의 특징

- 중심마을 우선 개발 : 중심마을 중심으로 인접한 분산주택지 및 배후의 농지·임야 등 농업생산기반 및 산업기반을 포괄하는 지역개발계획.

- 계획수립 시 주민참여확대 : 마을기반정비계획은 해당주민의 의견을 적극 반영하여 주민의 관심과 참여를 촉진함.

- 해당마을의 장기구상 및 개발계획을 주민으로부터 의견을 받아 사업계획에 반영하여 단계적 추진계획을 수립.
- 지역의 문화와 전통을 반영한 상징적인 마을조성 계획에 반영

○ 面 개발계획의 주요내용

- 정주권 개발의 중장기 목표와 개발방향
- 지역현황
- 준농어촌 정주체계와 정비계획(자치구의 경우)
- 각 부문별개발계획 : 생활환경, 산업기반, 편익복지시설 등
- 중장기투융자계획

○ 面 개발계획 수립시 유의사항

- 사업대상지역이 개발제한구역과 농업진흥지역이므로 관계법령과 지침에 위배되지 않도록 토지의 개발·이용·보전과 건물·건축계획 등에 관하여 충분한 사전검토를 거치도록 함.
- 주변자연환경과 조화를 이루도록 자연친화적인 개발계획을 수립하며, 자연환경훼손을 최소화하도록 함 : 친수공간, 녹지공간, 자연공간, 주민여가 및 체육공간 마련, 생태계보전 방안 확보 등.
- 투융자계획의 사업내용, 성격, 규모 등을 감안하여 단계별로 작성하되 농발계획 등 정부의 중장기계획을 참고하여 타당성 있게 수립.
- 경지정리, 생활용수개발, 저온저장고, 비닐하우스, 유통가공시설, 농어촌도로, 소하천 정비 등 다른 부문에서 별도의 사업으로 지원 가능한 사업은 당해 사업으로 지원되도록 하고, 농발계획 및 투자계획에 반영하여 정주권개발사업과 연계하여 추진되도록 함.

□ 정주권개발사업의 주요내용

○ 사업내용

〈표 2-2〉 정주권개발사업의 주요내용

부문별	사 업 내 용
· 마을기반정비	· 마을내 도로, 상하수도시설 등
· 농촌도로정비	· 마을간 도로, 연결도로, 교량 등
· 농촌산업개발	· 공동영농어시설, 농로 등
· 문화복지시설	· 복지회관, 마을회관 등
· 환경보전시설	· 쓰레기처리장, 마을하수처리시설 등
· 재해방지시설	· 하천정비, 마을안전시설 등
· 주택정비	· 신축, 개량, 빈집철거 및 정비 등

○ 지원규모

- 면당 3~5년간 최고 45억(보조 30억, 읍자 15억)
- 보조사업비 : 30억(양여금 80%, 지방비 20%) → 공공기반시설
- 읍자사업비 : 5~9억(농특회계) → 지구당 15억원 수준이나 지역의 수요에 따라 조정 가능 : 주택신·개축, 주택개량

○ 대상지역

- 면단위정주권개발계획이 수립되어 있는 면 중에서 시장·군수가 선정
- 면 개발계획서에 의거 면당 3개 내외의 중심마을 생활권 선정

○ 대상사업

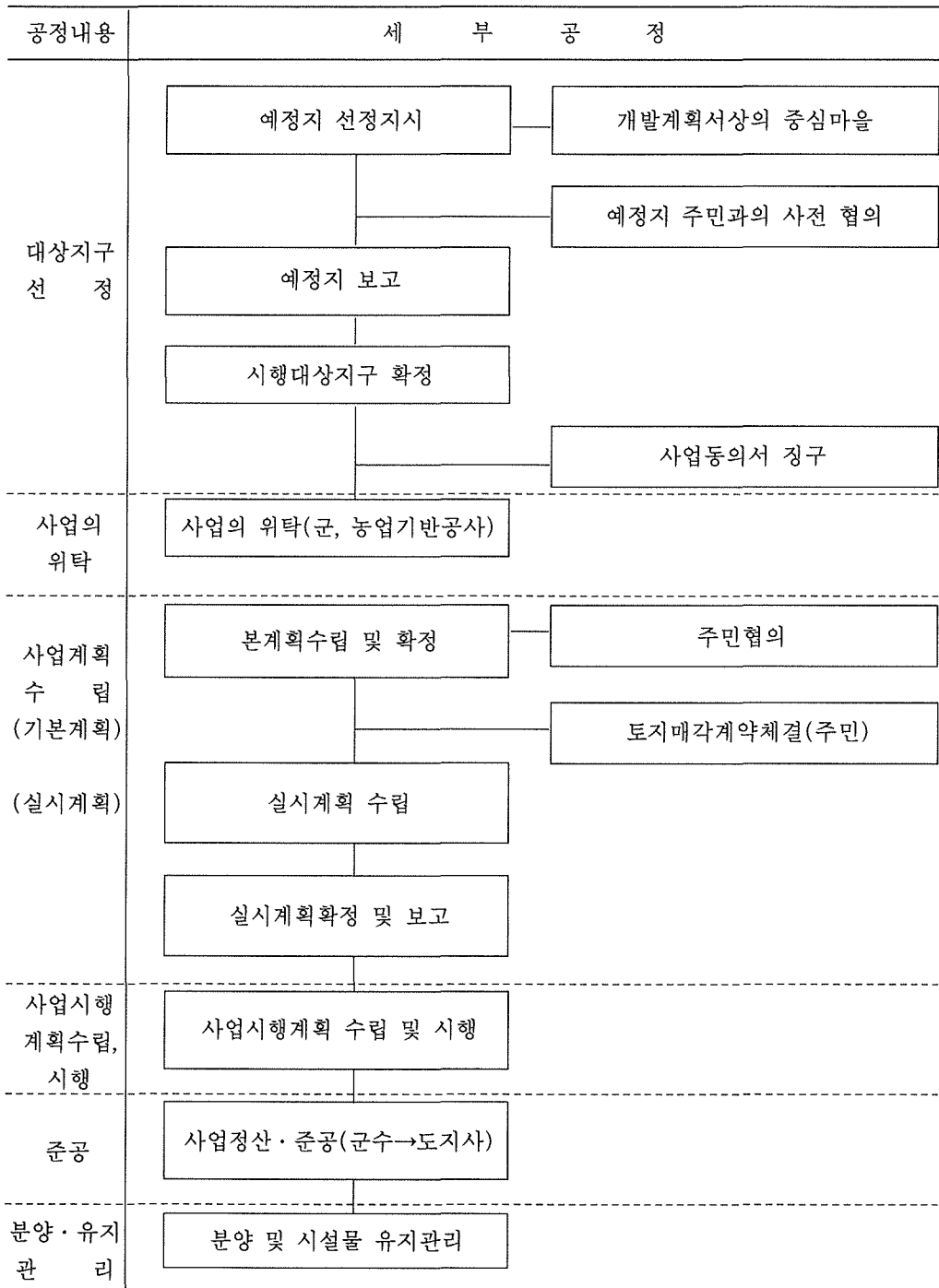
- 개발계획서상의 중심마을 생활권에 대하여 생활기반조성사업을 우선 선정·지원
- 녹색농촌체험마을, 농업·농촌체험프로그램 운영 민박마을, 농촌전통마을, 환경자연생태마을 등 우선 선정·지원

- 당해 년도 사업완료 대상사업 우선 선정·지원
- 사업시행
 - 농어촌정비법 제33조의 규정에 의거 농림수산물관련단체 등에게 위탁 시행할 수 있음.
- 사후관리
 - 공동이용시설 및 수익시설 등은 그 사업의 수익자가 관리
 - 시장·군수는 시설관리자를 지정, 유지관리에 필요한 예산반영, 시설물관리대장 및 요령을 제정, 정기적인 점검·관리
 - 시장·군수 및 도지사는 매년도별「면 또는 자치구 정주권개발사업 대상사업 추진실적」작성, 관리

(3) '문화마을조성사업'의 개요 및 현황

- 문화마을조성사업의 개요
 - 목적
 - 농어촌 정주권개발지역이 중심마을을 대상으로 생활환경, 생산기반 정비와 소득사업연계추진으로 생활환경개선과 소득증대가 가능한 농촌마을 육성
 - 기본방향
 - 발전가능성이 큰 면단위정주권의 중심마을을 대상으로 생활기반정비, 주택단지조성, 공동이용시설, 환경기초시설, 주택정비 등 지원
 - 정주권개발대상면에 대하여 면당 1개 마을 선정, 지원 → 전체 정주권면에 1개소씩 완료 후에 추가시행

〈그림 2-2〉 문화마을조성사업의 추진체계



○ 연도별조성현황

〈표 2-3〉 연도별 조성현황

(금액 : 백만원)

구 분	1992-'99	2000	2001	2002	2003-'04	계	
사업량(완료)	114(104)	23(11)	16(19)	19(14)	18(42)	190(190)	
사업비	계	465,713	73,216	75,931	78,711	212,899	906,470
	국고(양여금)	170,969	36,480	49,290	52,649	98,002	407,390
	지방비	73,115	15,619	12,321	13,162	50,187	164,404
	용자	221,629	21,117	14,320	12,900	64,710	334,676

○ 문화마을조성사업의 추진체계(〈그림 2-2〉참조)

- 추진주체 : 해당 면지역이 소속되어 있는 시·군의 시장, 군수
- 추진절차 : 대상지구의 선정 → 사업계획의 수립 → 사업 시행계획의 수립 및 집행
→ 분양 및 유지관리

○ 문화마을조성사업의 주요내용 및 현황

- 사업내용
 - 면 개발계획서 상의 일정규모 이상의 중심마을생활권 지역의 거점마을에 대한 생활환경정비 및 현대화 추진.
 - 마을지형을 토대로 지역의 특성(전통성, 문화성 등)을 고려한 마을정비.

〈표 2-4〉 문화마을조성사업의 주요내용

부문별	사업내용
· 기 반 시 설	· 택지단지, 단지진입로, 마을안길정비, 상하수도시설 전기·통신시설, 주택신축·개량
· 편익복지시설	· 복지회관, 공동주차장, 어린이 놀이터, 쓰레기처리장
· 산 업 시 설	· 집하장, 가공·저장시설, 공동작업장, 공동건조장 등
· 농 촌 주 택	· 주택신축, 주택개량 등

- 지원조건
 - 보조 : 20~30억(마을기반정비, 공동이용시설 등 마을공공시설)
 - 용자 : 10~20억(주택신축 및 주택단지 용지매수, 보상)
- 선정기준 : 면정주권개발계획이 수립된 면 중 개발계획서 상의 중심마을 중에서도 다음조건에 부합하는 마을을 우선적으로 선정
 - 교통, 경제, 문화 등 중심생활권으로서 발전가능성이 있으며 규모화가 가능한 마을
 - 농업생산기반정비, 농공단지 등 산업기반정비, 농업진흥지역정비사업 등과 연계하여 농촌정비가 필요한 지역
 - 주민의 적극적인 참여와 개발의지가 있는 마을
 - 타 부문 개발계획과 연계성이 높은 마을 순서로 선정
- 시행계획 수립시 유의사항
 - 문화마을조성은 단순한 주택단지개발을 지양하고, 기존마을 정비 중심의 특색있는 마을 만들기 추진(농촌전통테마마을, 환경생태마을 등) : 일감 갖기 사업 등 소득원 개발과 연계 추진
 - 환경친화적인 개발추진 : 주변자연환경과 조화를 이루도록 수립하며 자연환경훼손을 최소화하도록 함.
 - 계획수립시 주민참여 확대 : 마을기반정비계획 등에 주민의견 적극 반영

(4) 정주권개발사업을 둘러싼 새로운 논의

○ 정주권개발 방법의 개선 논의

- 우선 순위에 따라 단년도 사업중심으로 추진
- 사전에 시행할 각 단위사업 순위를 정하고, 예산에 맞추어 매년 최소한의 사업만 시행

하여 완공 또는 효과 거양 위주로 추진하고, 부분공사 위주는 지양

- 단기간 집중지원방식으로 전환
 - 중심마을권역(면소재지 등)에 가시적인 효과를 거양토록 단기간 특별히 집중지원
 - 사업범위와 지원규모의 축소
 - 자연마을을 대상으로 단기간(1~2년간)에 지원을 완료하여 사업효과가 가시적으로 나타나는 소규모사업(5~10억원 지원)을 추진
 - 전문가와의 결합과 상향식 추진
 - 전문가의 자문을 받아 주민자율에 의한 마을가꾸기사업으로 전환 추진
- 정주권개발 시범사업 추진방안 검토 : 상향식 공모방식
- 추진방안 개편 논의의 배경
 - 농촌 면 지역의 기초기반시설 개발계획수립 결과 면당 평균 개발소요액은 297억원이나 1차 지원은 연간 6억원씩 5년간 투자(30억원)하는 규모로는 소요예산의 10%에 불과하여 예산부족으로 개발수요에 미흡.
 - 현 예산규모로 특정지역을 선정하여 단기간에 집중 지원하기는 어려운 실정으로 분산 투자 요인 → 현 예산규모는 면당 당해년에 30억원씩 70개면 추진 가능한데 764개면을 완료하는데 약 10년이 소요되므로 최장 10년을 기다려야 하는 면이 발생되어 불가피하게 면개발계획에 따라 연차별로 지원하는 방안 모색.
 - 아직 농촌의 인프라시설이 미비(농어촌 도로정비율 25.6%, 상수도보급율 43.4%, 하수도처리율 12.3%)한 상태에서 시장·군수가 면지역평균(30개마을)중 특정지역을 선별·집중 지원하기는 어려운 실정임.
- ※ 도시지역 : 도로정비율 62%, 상수도보급률 97%, 하수도처리율 83%
- 시·군 주도로 기초생활 인프라시설 위주로 추진하고 있으므로 농촌소득과 연결하여 관련사업 추진이 미흡하다는 일부 지적이 있음.

- 따라서, 지역개발은 지역이 균형 개발되도록 지원하되 성장 가능지역은 집중 지원 하도록 하고 관련 사업을 연계 추진하여 사업효과가 배가 되도록 하는 것이 합리적임.
- 그러므로, 지역주민과 전문가가 적극적으로 참여하고 사업추진이 집중 지원되도록 상향식 공모방식을 도입하여 시범사업추진.

○ 상향식 공모방식에 의한 정주권개발 방안 검토

- 시범사업으로 추진

- 시범사업을 8개도(제주 제외)에 도별 1개소를 추진
- 시행과정에서 공모신청이 없는 도는 제외

- 공모계획

- 지역주민들이 전문가의 도움을 받아 개발계획을 수립하고, 시·군을 경유하여 도에 제출하면 도지사가 심사한 후 선정.
- 필요한 사업과 지역의 범위는 다양하게 선정할 수 있으나, 가능한 현 수준 예산(연 5~10억원)으로 단기간(1~2년)에 집중 지원할 수 있는 범위로 함.
- 특색있는 지역가꾸기사업 계획도 포함이 가능하며, 관련사업이 연계·포함되어 Package사업으로 추진될 수 있는 종합계획지구를 우선.

※ 이미 수립되어 있는 면 개발기본계획도 열람하여 활용할 수 있도록 하며 지역주민과 전문가가 반드시 계획에 참여하는 상향식 추진을 원칙으로 함.

- 예산지원

- 시범사업(상향식 공모사업)으로 인하여 지원사업비가 현재 면당 지원기준 30억원 보다 초과하는 경우에는 해당 면은 기간을 연장하여 지원.
- 시장·군수가 배분된 예산을 면내 다른 지역보다 시범지구에 우선 지원
- 1차 지원이 완료된 면도 시범지구 추진 가능 : 당해 사업비만큼 지원기간을 연장하여 2차 지원계획으로 증액 지원

- 도 심의회 운영

· 설 치 : 도

· 심의위원 : 도지사가 관계 전문가, 공무원 등에서 15명 내외 위촉

· 기 능 : 공모된 시범사업을 심사·선정

○ '새로운 논의'의 의의와 한계

- 이 논의는 기존의 정주권개발사업의 개선방안을 마련하기 위한 논의과정에서 나온 내용을 정리한 것으로 시행되고 있는 것은 아니지만, 선정된 지역에 대한 집중지원과 통합적인 사업추진, 공모제 방식에 의한 상향식 정책을 지향하고 있다는 점등에서 중요한 의의가 있음.

- 그럼에도 불구하고, 여타 대부분의 지역개발정책과 마찬가지로 사업대상의 공간적인 범위(=마을)에 있어서는 여전히 일정한 한계가 있는 것으로 판단됨 → 마을단위의 사업으로서는 지역자원의 효율적·종합적인 활용에 제약이 따를 수밖에 없음.

(5) 정주권개발 및 문화마을조성사업 평가

○ 정주권개발사업과 문화마을조성사업의 성과

- 정주권개발사업

· 외형적으로는 2004년까지 전국 1,225개 면 중 오지(399), 도서(53), 무인(10)면을 제외한 762개 정주권개발 대상 면 1차 지원계획 완료예정.

· 사업추진의 형식적인 측면에서 보면, 정주권개발사업은 사업의 내용을 특정하지 않고 다양한 메뉴를 제시함으로써 여타 소지역개발사업(예 : 산촌종합개발사업, 녹색농촌체험마을조성, 아름마을조성사업, 전통테마마을조성사업 등)의 추진방식에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 포괄보조방식으로 지자체의 재량권을 인정함으로써 타 사업과의 연계 가능성을 높이는데 기여했다고 평가됨.

- 문화마을조성사업

· 외형적으로 2004년까지 190개 단지조성을 통해 농어촌생활환경정비에 기여하였고, 특

히 문화마을조성사업은 농촌의 주거환경을 도시의 주거환경과 같은 수준으로 개선하고 현대화된 마을정비를 추진함으로써 비농업 인구의 농촌거주 가능성을 높였다고 생각됨.

○ 정주권개발 및 문화마을조성사업의 한계

- 개발체계상의 한계

- 1980년대 군 단위 농촌지역종합개발계획에 의한 투자사업의 추진이 어렵게 되자 등장하였으나 계획수립과 추진 방식은 대부분이 농촌지역종합개발계획을 그대로 답습하고 있음.

- 관리·운영상의 한계

- 정주권개발사업의 경우, 첫째 명목상으로는 정주생활권(중심마을) 개발사업이지만 현실에서는 실질적인 생활권보다는 행정구역(면단위)을 대상으로 하고 있어 지역의 생활권과 유리되는 경우가 발생 → 실질적인 정주권개발이 이루어지기 위해서는 지역특성에 따라 2~3개 면을 통합 개발하는 것이 필요한 경우도 있었지만, 이러한 상황은 제대로 반영되지 못했으며 둘째, 대상사업이 마을기반조성, 생산기반, 유통가공시설, 생활환경, 문화복지 등 종합계획의 성격을 띄고 있지만 실질적으로는 지역주민 숙원사업 위주의 소규모 사업중심으로 진행됨으로써 장기적인 전망을 갖기 어려웠고 셋째, 짧게는 3~4년, 길게는 10여년간 30억을 40여개의 마을에 분산 지원하였기 때문에 실질적인 지원효과, 정책추진 효과가 미흡함.

- 문화마을조성사업의 경우, 1998년부터 기존마을정비 위주로 하고 필요시 기존마을 인접 소규모 택지 및 공동이용시설용지를 조성하는 것으로 그 방침이 변경하였지만, 첫째 기본적인 정책방향은 기존마을의 정비와 분산된 마을의 집단지화, 기존마을과 연계된 신규마을조성이었으나 실제로는 신규마을단지조성이 대부분이었고, 따라서 경제력을 가진 주민만이 입주하는 결과를 가져왔으며, 둘째, 인근마을을 방치한 채 신규마을을 조성함으로써 지역주민간의 생활수준격차의 확대와 위화감조성, 농촌경관의 부조화라는 새로운 문제점이 나타나고 있음.

- 종합적인 관점의 부족

- 정주권개발사업이나 문화마을조성사업이 공간적으로 면 단위 혹은 마을단위의 소지역을 대상으로 실시되었으며, 사업내용면에서도 지침과는 달리 대부분이 생활환경정비사

업(hard사업)에 치중됨으로써 생산기반조성 혹은 소득사업과의 연계가 효과적으로 이루어지지 못함 → 생활과 생산의 공동공간으로서 통합적 개발방식(공간의 통합, 개발부분의 통합, 개발행위의 통합)의 도입이 요구됨.

- 환경보전 및 전통문화와의 조화 부족

- 농업·농촌개발은 기본적으로 환경친화적인 지속가능한 방향으로 개발되어야 한다는 개발사업지침과는 달리 대부분의 경우 새로운 단지개발에 치중하였기 때문에 주변환경과의 부조화와 전통적인 주거 및 생활문화와의 단절을 초래하게 됨 : 공통적인 현상.

- 지역주민들의 의견반영 미흡

- 사업시행지침에는 계획수립시부터 주민들의 의견을 반영하도록 명시하고 있지만 대부분의 경우 사업대상지구의 주민들은 계획서의 존재 자체를 알지 못했으며 또 실제로도 주민들의 의사가 반영될 수 있는 가능성이 거의 없었음.
- 주민들의 참여가 부진했던 것은 사업추진 주체(시장·군수 혹은 취탁기관, 농업기반공사)의 인식문제이기도 하지만 그 동안의 하향식 농정추진으로 인해 주민들의 자발적인 참여의지가 소진되었다는 측면도 큼 → 주민참여를 자극하기 위한 주체측의 인식전환과 노력이 필요함은 물론이고 이를 실질적으로 보장할 수 있는 제도 즉, 주민의 주체적인 역량을 증대시킬 수 있는 방안이 동시에 마련되어야 함 : LEADER 프로그램의 Animator와 유사한 장치가 필요.

- 소득증대를 위한 대책 미흡

- 대부분의 사업이 생활기반조성(신규주택단지조성, 도로정비 등) 혹은 주민숙원사업(마을회관 건설, 주택개량 등)에 집중되었기 때문에 입주주민들의 소득증대와 연결되지 못함.

○ 상향식 농촌개발에 지니는 함의

- 면 단위 개발계획의 수립

- 대부분이 하드(hard) 중심의 사업계획이었지만 면 단위를 대상으로 하는 최초의 지역단위계획이며 또, 주민의견의 개진을 명시하고 있다는 측면에서 상향식농촌개발의 지향성을 확보함.

- 그러나, 먼 단위가 농촌지역개발의 공간적 범위로서 타당성 여부는 재검토되어야 할 것임.
- 주민의 실질적인 참여 보장방안 강구
 - 주민이 실질적으로 참여하는 상향식 농촌개발이 이루어지기 위해서는 유능하고 헌신적인 지역리더의 확보가 대단히 중요한 문제임.
 - 그러므로, 지역리더를 발굴하고 육성하기 위한 대책이 강구되어야 할 것임.
- 외부전문가와의 결합 : 애니메이터 등
 - 새로운 사업방식의 정착과 성공을 위해서는 그 사업을 계획하고 집행하기 위한 전문가의 참여가 필수적임.
 - 특히, 지역주민의 자발성을 자극하고 결집할 수 있는 전문가의 역할이 중요함.
- 종합적인 관점의 제고

2) 새로운 농촌개발정책의 특징과 개요

(1) 새로운 농촌개발정책의 공통적 특징

- 1990년대 중반 이후 혹은 2000년대 들어서 나타난 농촌지역개발정책의 공통적인 특징은
 - 첫째, 농촌이 갖는 다면적 가치를 강조하고 있다는 점이고
 - 둘째, 주민주도의 상향식 개발전략을 지향한다는 것이며
 - 셋째, 도·농 교류를 통한 농촌활성화 추진 등으로 요약됨.
- 이러한 특징은 농업개발을 통한 농촌발전보다는 농촌이 갖고 있는 다양한 자원을 종합적으로 이용하고자 하는 정책이념의 변화인 동시에 의사결정방식의 민주화와 지역단위의 활성화를 강조하는 것임.

〈표 2-5〉 농업의 다원적 가치를 증시한 농(산)촌개발사업

사업명	해당부처	지원내용	특징	비교
환경농업지구 조성사업	농림부	개소당 10억	지구단위 추진 생산·유통지원	환경농업육성정책
녹색농촌체험 마을사업	농림부	개소당 2억원	마을단위 추진 도농교류,지역활성화	도당 2개마을 지정 (2002년 신규사업)
아름마을가꾸기	행정자치부	개소당 10억원	''	사업성과에 따라 추가 지원가능
정보화시범마을	행정자치부	개소당 4억	지역간 정보격차해소 지역경제활성화	정보통신부에서 행정자치 부로 사업이관(2001년)
전통테마마을육성	농촌진흥청	개소당 1억원	마을단위 추진 도농교류를 통한 지역활성화	도(道)당 1개 마을 (2002년 신규사업)
자연생태우수마을	환경부	마을지정,홍보	''	자연환경보전이용시설, 환경기초시설 등 예산 신청시 우선 배정
산촌종합개발사업	산림청	개소당 14억원	''	연계사업 지원 가능
팜스테이사업	농협중앙회	마을지정,홍보	''	홈페이지 등록, 홍보
새농어촌건설사업	강원도	마을당 5억원	''	사업성과에 따라 10억 원까지 추가 지원 가능

자료: 각 사업 주관부처의 정책자료 및 사업지침을 참조하여 작성

주: 이 표는 2002년 11월말을 기준으로 작성한 것임.

- 이러한 정책변화는 우리농업을 둘러싼 대외적인 여건변화와 직접적인 관련이 있으며 지방자치의 실시라고 하는 정치시스템의 변화와도 무관하지 않음.

(2) 새로운 농촌개발사업의 개요

- 현재 추진되고 있는 농촌지역개발정책 중 농업의 다면적 가치를 중시하고 지역주민의 참여를 전제로 하는 사업들을 중심으로 그 내용과 특징을 살펴보면 〈표 2-3〉과 같은데, 각각 약간의 차이는 있지만 모두가 도·농 교류를 통한 지역활성화를 추진한다는 점이 특징적임.

- 또한 과거와는 달리 농촌지역의 개발과 활성화를 위해 여러 부처에서 독자적으로 사업을 추진하고 있다는 것도 하나의 특징이라고 할 수 있음.

○ '환경농업지구조성사업'

- 일반적인 농업여건은 불리하지만 지역적 특성상 환경농업육성에 적합한 지역을 대상으로 일정한 지역전체를 환경농업단지로 육성한다는 취지로 시작되었으며,

○ '녹색농촌체험시범마을사업'

- 2002년 현재, 마을경관이 우수하고 도·농 교류가 활발한 마을 대상으로 도별로 2개 마을씩 모두 18개 마을이 선정되었으며, 주로 공동주차장, 관광안내판, 산책로 등의 마을 기초시설 보완과 마을주민교육, 전문가의 컨설팅 등을 통해 농촌관광 거점마을 육성을 목표로 하고 있음.

○ '아름마을 가꾸기 시범사업'

- 2001년 9개, 2002년 13개 등 지금까지 선정된 22개 마을에 대해서는 2004년까지 특별교부세 10억원을 포함하여 총 15억원에서 20억원 정도의 사업비가 지원됨. 주민자율추진위원회와 해당 지자체가 협의하여 체결한 협약서에 따라 '전통농촌형' '21세기 선도형' '생태녹색관광형' 등 마을별 유형에 따라 특성화된 자원친화적인 생활시설과 소득기반사업을 추진해 나가는 한편, 마을에서 생산되는 농산품의 향토지적재산 지정과 도·농 교류증진 등의 주민소득향상을 위해 행정적인 지원을 규정하고 있음.

○ '녹색농촌체험 시범마을사업' '아름마을 가꾸기 사업' '전통테마마을' '팜스테이사업' 등

- 모두 이른바 그린투어리즘을 통한 농외소득 증대와 지역활성화전략의 일환으로 시작된 사업으로서 형식적이나마 지역주민의 합의와 지방행정과의 협조를 전제로 하고 있음.

(3) 지방자치단체의 독자적인 지역개발정책

○ 강원도의 '새마을건설사업'

- 이 사업은 새마을운동의 아류적 성격이 있지만 지방자치단체가 시행하는 독자적인 지역개발사업이라는 점에서 큰 의의가 있음. 이 사업은 일정한 평가지침에 따라 대상마

을을 행정에서 선정하지만 철저히 지역주민의 자발적인 계획수립 및 자율적인 자금 집행을 보장한다는 측면에서 기존의 지역개발정책과는 특징적이 차이가 있음.

○ 기초자치단체의 지역개발계획

- 진안군의 ‘읍면지역개발계획’ 이나 남해군의 ‘행정시책 우수마을 인센티브제도’, 양평군의 ‘양평환경농업 2I(YEAM-2I)’, 진안군의 ‘읍면지역개발계획’ (으뜸마을가꾸기) 등도 지자체와 주민의 협조를 바탕으로 한 상향식·독자적인 농촌지역개발 계획으로 주목받고 있는데 아직은 시행기간이 짧기 때문에 그 성과를 평가하기는 이룸.

3) ‘녹색농촌체험마을조성사업’의 주요내용과 의의

(1) ‘녹색농촌체험마을조성사업’의 도입배경

- 주 5일 근무제, 주 5일 수업제가 실시되고 2008년부터 노령연금지급이 정착됨에 따라 향후 5~10년에 걸쳐 관광 수요가 크게 늘어날 전망.
 - 유흥과 위락 중심의 관광보다는 체험관광 생태관광을 중심으로 한 숙박형 교류형태 관광 증가 전망.
- 농산촌에는 관광객을 수용할 수 있는 생활 여가기반시설 등 하드웨어와 여가 체험프로그램, 비즈니스체계 등 소프트웨어가 미흡하고 훈련된 경영주체도 부족하여 도시민을 수용할 수 있는 체제가 취약함.
 - 1980년대 이후 관광농원, 휴양단지, 민박마을, 주말농원, 자연휴양림 등 농촌관광자원 개발을 통해 시설은 증가하였으나, 도·농 교류를 통한 지역사회의 활성화, 농외소득 확보라는 취지는 제대로 살리지 못함.
 - 하드웨어 측면에서는 전반적으로 생활 및 여가기반시설이 부족하고 인구감소와 노령화·부녀화 추세에 따라 지역주민의 협력에 기초한 경관정비 노력도 저조한 실정임.
 - 소프트웨어 측면에서도 농촌지역의 고유한 농촌성(rural amenity)을 살린 차별화된 서비스를 제공하지 못한 채 도시의 또 다른 아류로 전락하고 말았음.

- 또한, 농촌관광과 농특산물 판매, 소규모 농가형 가공산업을 연계한 농촌비즈니스 구축 및 이를 운영할 경영주체도 부재한 실정임.
- 그러므로, 하드웨어 정비와 소프트웨어 개발 및 새로운 경영주체의 육성 등 증대되는 농촌관광 수요에 대응하기 위한 새로운 모색이 필요하게 되었음.

(2) 그린투어리즘의 의의와 추진원칙

- 그린투어리즘의 의의
 - 농촌의 자연경관과 전통문화, 생활과 산업을 매개로 한 도시민과 농촌주민간의 교류형 교류활동.
 - 도시민에게는 휴식 휴양과 새로운 체험 공간을 제공
 - 농촌에는 농산물판매(1차), 가공사업(2차), 숙박 음식물 서비스(3차) 등 소득원을 제공하여 지역활성화에 기여
- 그린투어리즘의 세 가지 측면을 조화시킬 필요
 - 농촌주민과 도시민간 도·농 교류활동
 - 농촌주민의 소득증대를 위한 사업(숙박, 식당, 특산물 판매 등)
 - 주민협력을 바탕으로 한 지역활성화 운동
- 추진원칙
 - 마을 또는 마을연합을 기본단위로 하는 사업 추진
 - 마을이나 일선 시 군의 재량을 대폭 부여
 - 마을내, 지역내 합의를 기초로 사업계획을 만들고 이를 심사하여 지원대상 마을 선정
 - 마을 단위 사업을 기반으로 권역별로 확대 발전
 - 일반 관광상품과 차별화

- 일반관광과는 차별화 되는 농산촌과 농림업 여가 체험 프로그램, 심층적인 지역탐방 프로그램에 중점
- 저비용 - 저투자 전략
- 가동을 15~20% 유지할 경우 사업타당성 확보 가능
- 인근지역 농촌지역 부존자원의 최대한 활용 : 지역내 인적·물적 자원조사를 바탕으로 한 사업계획 수립
- 경영주체육성 및 1·2·3차 산업을 연계한 사업체계 구축
- 정부는 중장기 계획 하에 다양한 소프트웨어·시스템 정비 측면에 중점 투자하면서 하드웨어 병행지원

(3) 세부추진시책

○ 소프트웨어 기반 정비

- 다양한 그린투어리즘(녹색여가 체험활동) 프로그램 개발
- 국내의 사례를 바탕으로 도시민의 다양한 수요에 대응한 여가·체험·교류 프로그램을 메뉴로 제시하여 현장 여건에 따라 활용
- 특히 초기에는 학생·학부모(주부), 도시노인 대상 프로그램에 역점
- 농업인·주민 교육프로그램 개발 및 경영매뉴얼 개발
- 특히 경영기법, 리더십 등 경영교육에 역점을 두고 다양한 코스 개발
- 소규모 가공 판매업 활성화를 위한 교육 등 측면지원프로그램 확충
- 농업 농촌 체험 교류활동의 소득사업화를 위한 소규모 2차(가공), 3차(판매) 사업활동에 대한 지원체계 구축
- 가공 판매사업 분야 및 사업아이템 개발 확충 : 전통식품류 외에 소비성향 변화를 고려, 원예·축산가공에도 역점

- 부녀층을 비롯, 농업인에 대한 가공 판매교육프로그램 확충
- 전문인력육성 및 자격제도 도입 등 그린투어리즘 리더 육성
- 그린투어리즘 리더로서 녹색여가 체험 가이드, 지역기획가, 지역경영컨설턴트를 육성하고 자격인증제도 도입.

○ 하드웨어 기반 정비

- 그린투어리즘 추진거점으로 '녹색농촌체험' (초기는 '녹색여가· 체험활동지원사업')을 위한 시범마을(pilot village)을 조성하여 사업모델 및 방향 제시
- 주민총의에 입각한 마을협정에 따라 하드웨어와 소프트웨어가 잘 정비된 시범마을 조성 및 마을 네트워크 구성.
- 2006년까지 국고, 지방비 486억원을 투입, 총 81개 마을 조성
- 팜스테이 마을 53개소, 일감갓기사업 마을 120개소, 민박마을 266개소, 선진 독농가 소재마을을 중심으로 사전조사· 심사를 거쳐 마을 발굴
- 지원내용 : 2002년 총사업비 54억원(국고 27, 지방비 27)
- 마을공동 생활기반시설, 여가 체험기반시설 및 경관조성 지원
- 마을여건에 따라 1~3억원을 지원하고 우수마을에 대해 추가 지원
- 정부 지원은 마을 공동의 하드웨어 기반 정비 중심으로 지원

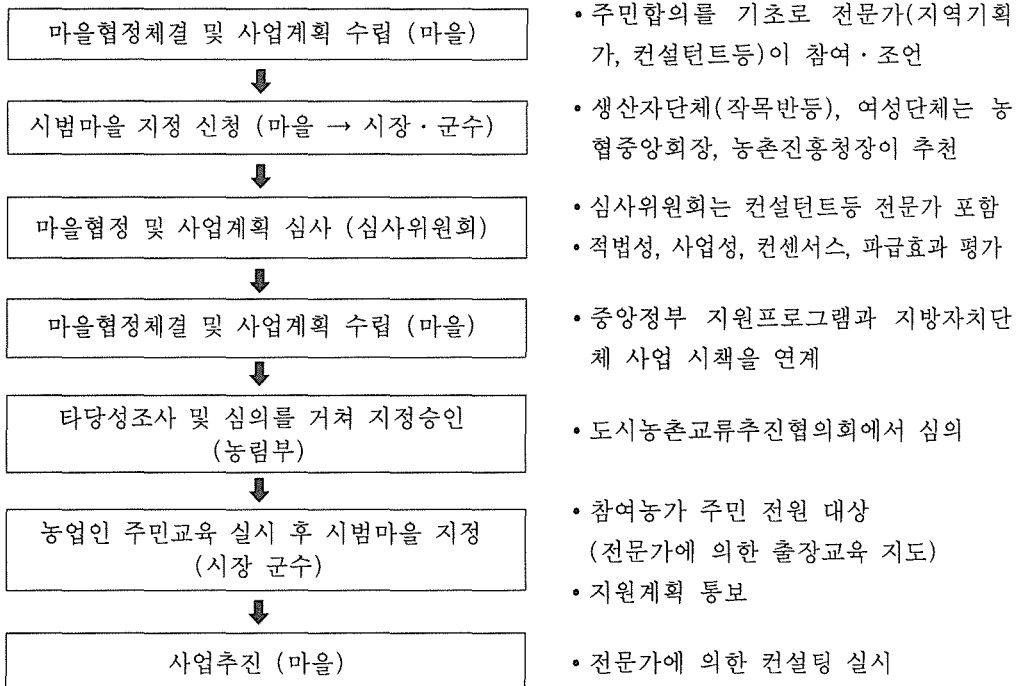
○ 시스템 구축 및 제도 정비

- 농업· 농촌여가· 체험 종합정보시스템 구축
- 도시민 등 수요층과 그린투어리즘 추진 농가· 마을· 지역간의 원활한 정보흐름 확보를 위해 인터넷 등 정보제공시스템 구축
- 농업방송 개국시 그린투어리즘 전담코너도 설치
- 농(農)· 소(消)· 정(政)협력사업의 개편· 확충
- 다양한 프로그램을 통해 소득사업화 가능한 분야와 수요층을 발굴

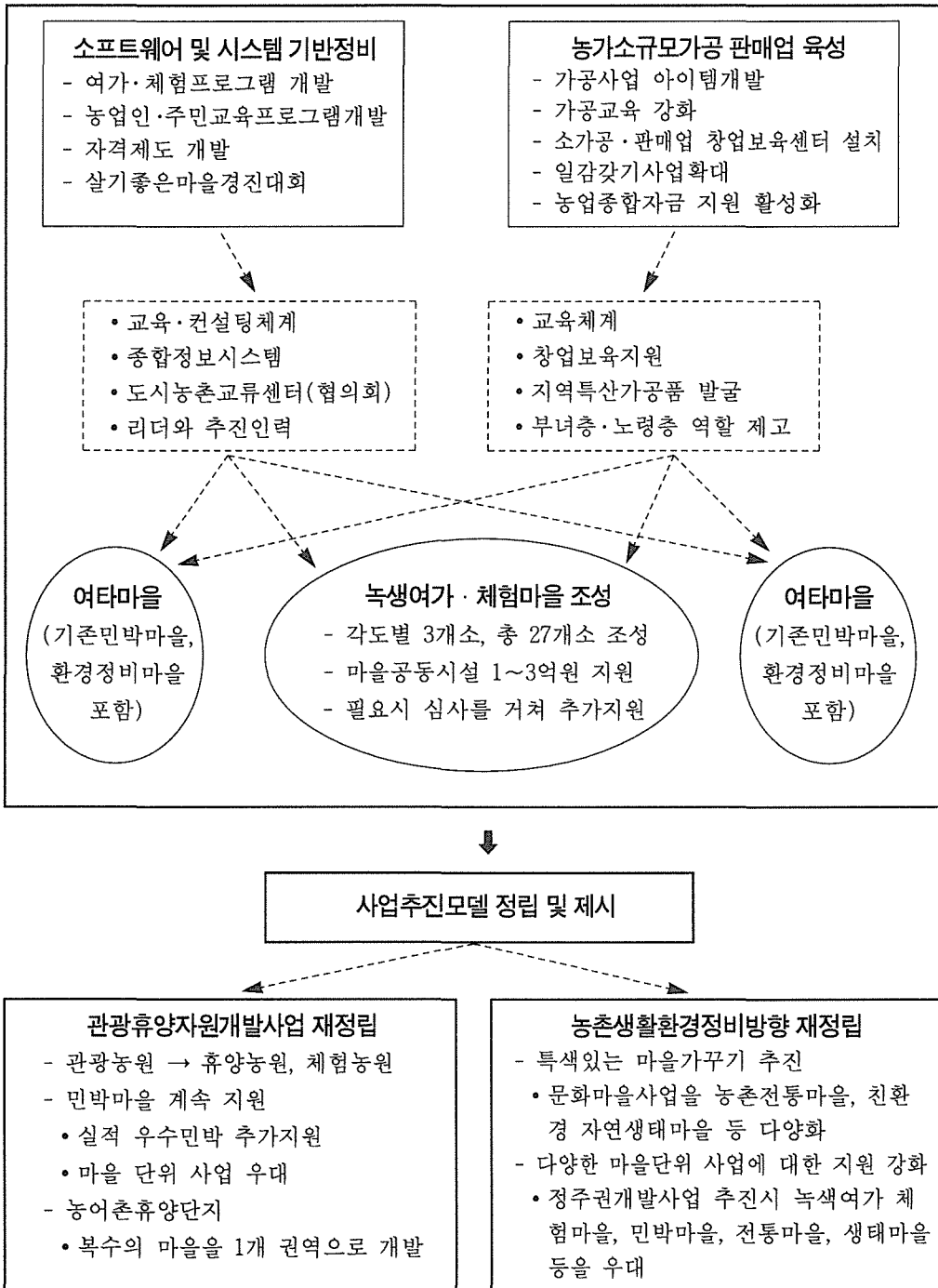
- 중장기적으로 시·도 사업, 농협 추진사업으로 다양화하고 재원분담
- 그린투어리즘 민간추진기관으로 (財)도시농촌교류센터 설립
- 그린투어리즘의 수요 발굴, 농촌지역의 수용체제 정비, 농가 마을에 대한 지도 등을 지속적으로 수행하기 위한 전국적 지원센터
- 재원 : 정부 및 농업관련기관 단체, 기업 등 기금 출연
- 1단계로 도농교류추진협의회 구성(2001년 하반기)
- 그린투어리즘 관련 제도 정비
- 규제완화, 농업 농촌체험민박제도, 인력육성, 국가 지자체 지원 등
- 아름답고 살기 좋은 마을가꾸기 장려를 위한 경진대회 개최

(4) 사업추진절차

○ 사업추진절차



(5) 그린투어리즘 관련 사업간 연계체계



(6) '녹색농촌체험마을조성사업'의 의의

○ 주민참여·상향식 추진방식의 채택

- 과거의 농촌개발방식과 비교할 때, 이 사업의 가장 큰 의의는 주민의 주체적인 참여와 상향식 추진방식을 채택하고 있다는 점임.
- 주민 스스로가 개발계획을 작성하여 도(道)에 제출하고 이를 도 단위에서 1차로 심사한 후, 다시 중앙단위에서 심사(주민대표의 사업설명과 전문가의 현지 실사)하여 사업대상지를 최종 선정하는 방식은 과거에 정책에서는 찾아볼 수 없었던 새로운 접근방식임.

○ 개인이 아닌 지역단위의 접근

- 과거 관광농원정책의 한계를 반성하고 이를 극복할 수 있는 방안으로서 사업단위를 개인에서 지역을 확장한 것도 중요한 의의가 있음.
- 이 정책은 그린투어리즘을 매개로 한 주민소득 증대와 지역활성화를 지향하고 있기 때문에 지역의 자원을 종합적으로 관리할 필요가 있고, 따라서 지역적 접근이 불가피했음.

○ 지역성·농촌성의 발굴과 보전을 중시

- 이 사업은 도·농 교류의 주요자원으로서 지역성과 농촌성의 유지·보전 등 환경친화적이고 지속가능한 개발을 지향하고 있음.
- 이러한 정책방향은 변화하는 도시민의 수요에 부응하는 농촌의 다면적 가치를 중시하는 세계적인 농촌개발정책의 추세와도 일치하는 것임.

○ 전문가의 참여를 전제

- 이 사업의 가장 큰 특징중의 하나는 지역주민의 계획수립단계에서부터 추진과정에 대한 전문가의 참여를 조인을 강조하고 있다는 것임.
- 아직은 사업시행 초기이고 또 관련전문가가 한정되어 있어 문제가 없는 것은 아니지만, 이러한 전문가의 참여는 시행착오를 줄이고 주민의 주체성을 함양함으로써 주민 스스로의 개발역량을 강화시키는데 도움을 줄 것으로 기대됨.

○ 교육과 체험프로그램 개발 등 소프트웨어 지원 강화

- 과거의 정책들이 도로나 시설물 건설 등 대부분은 인프라구축 즉 하드웨어적인 지원에 집중되어 왔다는 점에 비해서 이 사업은 교육, 도·농 교류 프로그램 개발, 컨설팅 등 소프트웨어적인 지원을 강화하고 있음.
- 이러한 사업내용의 전환은 그 동안의 농촌개발을 통해 이미 어느 정도의 농촌지역 인프라가 구축되었다는 사실을 반영하는 것이기도 하지만, 이러한 소프트웨어적인 지원이 농촌개발을 위해 꼭 필요하다는 다양한 요구를 수용한 것이기도 함.

4) 강원도 '새농어촌건설사업(운동)'의 현황과 한계

(1) 추진경위

○ 지자체 차원의 농어촌문제해결방안 모색

- 1998년8월12일 도지사와 강원도 농업경영인대표와의 간담회 시 많은 어려움을 겪고 있는 농어촌문제에 대한 해결방안 모색을 위하여「새농어촌건설운동」을 주창한 후, 관계기관과 추진방향, 지원시책 등 기본구상을 수립함 → '98.9월중 4회에 걸쳐 도 단위 농업관련기관·단체, 선도농어업인, 대학교수 등 각계각층의 의견 수렴.
- 민선 2기를 맞이하여 신지식 농어업인을 육성하고, 변화하는 시대에 걸 맞는 21세기 강원도형 살기 좋은 농어촌을 건설하고자 전국 최초로 범도민 운동인「새농어촌건설운동」을 주창하였음.
- 같은 해 11. 23일「제18회 강원도 농어업인대상」시상식과 병행하여 강원도 농어업인단체대표 등 1,300여명이 「새농어촌건설운동」실천·결의 다짐대회 개최 → 12. 29일에는 전문가 정책토론회를 개최하여 보다 폭넓은 의견을 수렴하여 “강원도「새농어촌건설운동」의 방향정립과 추진전략”을 정립함.

○ 「새농어촌건설운동추진단」구성

- 1999년에는 이 운동의 체계적인 추진을 위하여 도, 시·군, 읍·면·동에 전담조직을 설치하고, 농어촌마을에「새농어촌건설운동추진단」을 구성하여 본 운동의 추진주체가 되도록 하였으며,
- 이 운동 추진에 대한 도민의 역량결집과 동참 분위기 조성을 위하여 그 동안 의견수렴을 통하여 정립된 기본이념 및 추진방향에 대하여 홍보하는 한편 공직자 교육과 지역 주민에 대한 설명회를 개최하고 마을주민 스스로 실천과제를 선정·추진토록 하였음.

(2) '새농어촌건설사업(운동)'의 기초

○ 기본적인 성격

- '변화의 새바람, 강원도세상'을 구현하기 위한「범도민 실천운동」
- 농어촌 문제를 스스로 해결하는 농어업인「자율 실천운동」
- 자경정신을 바탕으로 한「농어업인의 생존전략」

○ 기본이념 : 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁

- 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁의 이념하에
- 정신개혁, 소득배가, 생활환경 개선 등 3가지 방향에서 중점 추진하고 있음.

○ 정신개혁

- 의식과 발상의 전환을 통하여 새로운 지식과 기술의 습득
- 농어업 정보화를 통하여 무한경쟁시대의 농어업 환경을 스스로 개척해 나감

○ 소득배가

- 영농어업의 실태를 자체 분석·평가하고 지역특성에 맞는 소득작목 개발.
- 환경농업의 실천, 품질·가격의 차별화 방안 강구 등 최대의 부가가치를 창출하여 소득을 높이고, 생활의 안정을 도모.

○ 환경개선

- 아름다운 마을가꾸기, 주거환경개선, 맑은 물 보전, 문화복지시설 확충, 마을전래 생활 문화 전승, 향·포구 가꾸기 등 자연 경관과 지역문화가 어우러진 질 높은「농어촌 생활환경」을 가꾸어 나가는 지역종합개발 지향.

- 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁 -

정신	: 의식과 발상의 전환	⇒	신지식인·자생력함양
소득	: 최대 부가가치 창출	⇒	소득배가·생활안정
환경	: 농어촌다운 환경조성	⇒	질높은 주거·마을환경

(3) 추진방식

○ 마을주민을 추진주체로 하는 상향식 전략 지향

- 주민이 합심하여 스스로 마을발전 계획을 수립하고 실천과제를 선정·추진하는 방식임.
- 따라서 과거와 같이 행정기관이나 상부의 지침에 의한 하향적 추진방식이 아니라 스스로 계획하고 노력하는데 따라 지원하는 상향적 방식으로 추진함.

○ 지역간 경쟁을 위한 인센티브제 실시

- 매년 새농어촌건설운동에 대한 평가를 통하여 우수마을을 선정하고 우수마을에 대하여는 마을당 5억원씩의 상사업비를 지원하며,
- 국가·지방자치단체 시책사업 등 농림사업지원 우선권 부여, 농어촌진흥기금 및 농·수·축·임협의 저리융자 지원, 농업경영컨설팅 등 각종 인센티브를 부여함.

○ '새농어촌건설운동'의 마을 선발 심사·평가표

분야	평가항목(대분류)	평가항목(중분류)	세부점검사항	
정 신 분 야 (200)	1. 새농어촌건설운동의 인식(30)	①마을지도자의 인식도(15)	-마을지도자 2명이상 면담	
		②주민 인식여부(15)	-주민 2명이상 면담	
	2. 신지식 농·어업인 지향성(50)	①경영사항의 기록 관리(15)	-조사대상가구 무작위 차출, 경영기록부 또는 PC 활용여부 파악	
		②경영분석 및 개선 실태(7)	-위와 동일	
		③새로운 정보의 확보노력(15)	-정보전달매체 : pc이용, 농어업관련 신문·기술지 정기구독 등 -E-mail 주소 보유 가구주 명기	
		④신기술 도입노력(13)	-교육과정 및 견학 실시상황 명기	
	3.마을추진단 활동(30)	①마을자치회 운영 실태(18)	-개최일자 및 결정사항	
		②과제선정 및 실천 상황(12)	-선정과제별 이행 상황	
	4. 의식개혁운동 (60)	【농촌마을】		
		①자력 실천과제선정(18)	-실천과제명 명기	
		②선정과제의 자력실천방법(18)		
		③선정과제의 실천(24)	-추진근거자료 확보	
		【어촌마을】		
		①불법어업 추방(24)	-근거자료	
		②자율추진위원회 활동(12)	-실천과제명 및 협의안건	
③어업인 안전조업 교육(24)	-교육실적 근거			
5. 자주적 활동(30)	①자생조직 참여(12)	-조직별 활동상황		
	②활동역량(12)	-분야별 참여실태		
	③산불방지종합대책(6)	-입산통제, 산불자율감시활동, 논밭두렁 태우기 -규정준수(일정및신고) 등		
소 특 분 야 (400)	1. 마을특성화 전략 (100)	①마을 실태분석(15)	-현황·실태 및 대처방안자료	
		②농어업 경쟁력분석(15)	-현황·실태 및 대처방안자료	
		③발전계획 수립(20)		
		④발전계획의 특성화(35)	-신기술·친환경성, 관광연계성, 고품질, 가격차별화, 독창성	
		⑤목표실정의 실현성(15)		
	2. 지역 특산물 특성화(140)	①특산물재배·양식 비율(21)	-품목별 참여가구 및 생산량	
		②특화작목 경쟁력(35)	-거래유통망별 판매실적(대형판매장,아파트단지,직판장등)	
		③특화작목의 소득점유율(21)	-마을총소득액÷특화작목소득액	
		④진품포장(28)	-포장재사용량, 품질검사 실시상황	
		⑤브랜드 개발(21)	-고유상표 및 품질인증 현황	
⑥신소득작목 발굴(14)		-신소득작목의 품명		

분야	평가항목(대분류)	평가항목(중분류)	세부점검사항
소득분야 (400)	3.친환경농업실천 (70)	【농촌마을】	-들풀·산야초 또는 산불피해목을 활용한 톱밥 등
		①퇴비생산(28)	-토양검정서 확인
		②토양검정(14)	-친환경농업 경작현황
		③친환경 농업(14)	-품질인증 품목내역
		④품질인증 환경농산물(14)	
		【어촌마을】	
	①어패류 방류 등 자원조성(42)	-사업실적 확인	
	②해적생물 구제(28)	-기록부 확인	
	4.관광농어업추진 (60)	①관광과 연계한 사업시행(36)	-민박,테마관광코스,이벤트행사,관광목장개발,특산물 판매행사등
		②주민참여 실태(24)	-시설, 자금, 노동력 참여로 직접 소득을 얻는 가구
5. 마을공동시설 관리 (30)	①시설운영·관리(18)	-시설별 활용관리 실태	
	②시설유지·보수(12)	-시설별 유지관리 실태	
환경분야 (250)	1. 환경개선계획 (50)	①마을여건, 실태분석(15)	
		②환경개선계획 수립(15)	
		③계획의 타당성(30)	
	2. 환경개선사업 추진 (175)	①주거환경개선 (폐·공가정리 등) (26)	-미흡한 상황 열거
		②맑은물 보전관리(35)	-축산분뇨처리,오폐수처리,실개천 살리기 등
		③문화복지시설 관리(12)	-문화복지시설 : 마을회관, 경로당, 체육시설, 컴퓨터교실, 건강관리실 등
		④소각시설 이용·관리(14)	
		⑤마을·도로변 정비(35)	-구체적 계획 : 가로수, 도로변, 꽃밭, 우량건전숲, 마을뒷산지킴이 등
		⑥유희 공한지의 활용(17)	-활용계획 : 유희지 생산화, 공동주차공간, 놀이터, 쉼터,가로등설치 등
		【농촌마을】	
		⑦폐농자재 처리(18)	-폐농자재 : 농기계, 비닐, 폐오일 등
		⑧농경지주변 정화활동(18)	-정화계획서
		【어촌마을】	
		⑦연안 공동어장 정화(14)	-2가지 모두 충족할 때 기준평점 인정, 한가지만 충족하면 1/2인정 -어촌계 기록부 확인
⑧항포구 정화추진(22)	-2가지 모두 충족할 때 기준평점인정, 한가지만 만족하면 1/2인정 -계획서 및 보고문서		

분야	평가항목(대분류)	평가항목(중분류)	세부점검사항
소득분야 (400)	3.문화유산의 발굴보전(25)	①문화유산의 관리(13)	-사적지 등 모든 유무형문화유산 : 전통의식주, 전통놀이, 전통기술, 문화유산
		②구전문화의 발굴 계승(6)	-마을자랑거리만들기, 마을유래, 향토사발간 등
		③문화유산의 소득화(6)	-상표화, 캐릭터화, 마을표지석, 마을문화와 연계한 출향주민 초청 행사 등
자치단체 관심 도 (400)	1.새농어촌건설운동의 정착 의지 (75)	①홍보활동(38)	-기타 홍보방법: 리후렛, 시군홍보지, 프랭카드 캐릭터, 교재 홍보근거서류
		②행정지도 및 평가(18)	-평가근거 및 추천서류 확인
		③파급·확산 행사개최(19)	-개최 근거서류
	2.농어업인 정보화 추진(30)	①컴퓨터 보급(18)	-예산서 및 지원서류
		②정보화 교육(12)	-교육내용 : 인터넷, E-mail, 농업 정보방법 등 교육실시 -교육계획서 및 실적
	3.인센티브제 운영 (45)	①道우수마을지원예산확보(11)	-2000년예산확보액(도비제외)
②시군 자체우수마을지원(23)		-자체예산확보액(2000년)	
③ 간접 인센티브운영실태(11)		-농어업관련사업 : 농림수산업, 기금사업, 지역특화사업 등	

자료: 강원도청

(5) 추진실적 및 성과

○ 추진실적

- 「패러다임」의 변화 촉진

- 정신 및 이념교육 : 7,851회 393천명
- 홍보물 제작배포 : 2,204회 1,368천점
- 언론매체 홍보 : 619회 1,136건

- 가로기 계약 : 3,620개소 23천매
- 우수마을 육성 : 159개마을 591건 269억원
- 도 우수마을 : 40개마을, 293건, 203억원
- 시군 우수마을 : 119개마을, 298건, 66억원

〈표 2-6〉 투자내역

(단위 : 백만원)

사업명	사업량	투자액	사업명	사업량	투자액
계		26,924			
마을회관 (신축·관리)	46건 (신축13동/1,109평)	4,142	한우입식	19건/763두	1,905
장학·발전기금	43마을	4,424	공통창고신축	21동/1,195평	785
정보화사업	54마을	742	농기계구입	39건/120대	1,023
건강관리센터	8동/272평	517	매주공장신축	3동/110평	175
기반시설사업	56건	2,481	비가림하우스	310동	1,500
환경개선사업	389건	1,258	특화사업	73건	4,234
생활문화개선	100건	974	농수산물저장시설	63건	2,763

○ 주요성과

- 마을주민 : 주민공동체 의식으로 마을발전목표를 설정한수 힘들고 어려운 추진 과정을 극복, 소기의 성과를 넘어서서 「하면 된다」는 자신감을 얻게 됨.
 - [주민단결 ⇒ 결속력 ⇒ 지역화합 ⇒ 긍정적 자세]
- 자치단체 : 정신교육, 사업계획 수립, 설계, 시공과정에서 주민과 행정간에 긴밀한 협조, 공조체제가 형성됨.
 - [주민과 대화 ⇒ 방향설정 ⇒ 협조, 지원 ⇒ 행정신뢰]
- 외부기관 : 농어촌의 어려운 현실 문제를 극복하면서 활로를 열어갈 수 있는 좋은 시책으로 평가

- 새농어촌건설운동 우수마을 현지답사, 사례발표회 초청 - 농림부 농정발전기획단, 농협중앙회, 한국농촌경제연구원

(6) '새농어촌건설사업'의 의의와 한계

○ 새농어촌건설사업의 의의

- 주민주도의 상향식 지역개발모델의 가능성 제시
 - 이 사업은 이미 언급했듯이 새마을운동의 아류적 성격이 있지만 지방자치단체가 시행하는 독자적인 지역개발사업이라는 점에서,
 - 또, 일정한 평가지침에 따라 대상마을을 행정에서 선정하기는 하지만 철저하게 지역주민의 자발적인 계획수립 및 자율적인 자금집행을 보장하는 상향식 전략을 채택하고 있다는 측면에서 기존의 지역개발정책과는 특징적이 차이가 있음.
- 주민의 각성을 촉구하고 공동체복원의 가능성을 제시
 - 주민주도의 상향식전략의 추구는 비록 '상(償)사업비 보조'라는 당근에 의해 유인되기는 했지만 주민들의 각성과 협동의 필요성과 중요성을 깨닫게 하였을 뿐만 아니라 무너져 버린 농촌공동체복원의 가능성을 열었다는 점에서 큰 의의가 있음.
- 주민과 전문가집단이 함께 하는 새로운 지역개발모형을 정립
 - 지역주민의 계획수립과정에서 지역내 전문가집단(가령, 지역 소재대학)의 참여를 조장함으로써 지역전문가와 주민이 함께 하는 새로운 지역개발 모형을 제시했다는 점에서도 중요한 의의가 있음.
- 이 사업은 중앙정부의 정책추진방향을 변화시키는데도 일정한 역할을 하였음.
 - 인과관계를 명확히 밝히기는 곤란하지만 1998년 이 계획이 표방되고 1999년부터 사업이 본격적으로 추진되면서 많은 농정전문가들이 관심을 보이고 또 사회적인 반향을 불러옴에 따라 이후 중앙정부에 의해 추진되는 일련의 정책들도 기존의 하향식 전략을 수정하여 주민들의 자율적인 의지를 중시하는 상향식전략으로의 전환되었음.

- 또, 타 자치단체의 지역개발전략 수정에도 영향을 미칠 것으로 전망됨.
- 사업추진주체간의 경쟁을 도입했다는 점에서도 일정한 의의가 있음.
 - 농업과 농촌을 대상으로 하는 사업은 적용되는 공간적 범위가 넓고 장기간의 시행기간을 요구하기 때문에 사후관리와 철저한 점검이 어렵다는 것이 특징이고, 따라서 사업의 긴장도가 떨어지고 그 효과도 극대화하기 어려움.
 - 그런데, 이 사업은 사업주체간의 경쟁을 통한 보조금지급방식을 채택함으로써 주민들에 의해 수립된 계획을 주민 자신이 적극적 추진하도록 하였고 그 결과 사업의 효율을 높이는 데 기여하였음.

○ 새농어촌건설사업의 한계

- 정책자체의 한계 : 공모제 방식의 한계
 - 공모제에 의한 사업추진은 참여주체간의 경쟁을 촉진하여 사업의 효율을 높이는 긍정적인 측면도 있지만, 공모에 응모하지 못하는 대다수의 좌절과 실망을 불러온다는 측면에서 반드시 바람직한 것만은 아님.
 - 따라서, 이 정책이 보다 긍정적인 효과를 가져오기 위해서는 공모에 응모할 수 없는 지역을 대상으로 하는 보완대책이 마련되어야 할 것임.
- 어차피 전 마을대상으로 자금을 지원해 줄 수는 없을 것이기 때문에 이들에 대한 대책이 없다면 이 사업은 소수의 생색내기로 그칠 가능성이 큼.
- 일회성 자금지원, 나눠 먹기식 자금집행의 가능성 큼 : 당면과제 위주로 자금을 집행하기 때문에 미래를 전망하고 계획적인 사업추진인 곤란함.
 - 주민이 주도적으로 참여하여 마을계획을 수립하고, 특색 있는 시책을 발굴(예 : 마을홈페이지 개설)을 통해 높은 평가를 받아 자금(5억원)을 지원 받는다고 하더라도 그 자금의 집행이 전적으로 주민에게 주어져 있기 때문에 개인적·일률적으로 분배되는 경우가 많음(예 : 주택개량).
 - 대부분의 농가가 부채에 시달리고 있고 또 앞으로의 농업전망이 불투명한 상황하에

서 이러한 공돈(?)의 수입은 생산적으로 지출되기 어렵고, 따라서 자금의 낭비로 이어질 가능성이 큼.

→ 사례조사(화천군 Y부락과 S부락)에서 충분히 확인할 수 있었음.

사업의 내용의 천편일률적임.

- 이 사업에 응모해서 상사업비를 지원 받은 마을의 대부분이 장학금 조성, 환경농업, 폐교 리모델링, 도·농 교류, 그린투어리즘 추진 등의 사업에 집중하고 있음.
- 그러나, 이러한 천편일률적인 사업은 머지않아 상호간의 경쟁을 격화시켜 관광농원 사업의 전철을 반복할 가능성이 큼.

교육이나 견학 등 주민들의 인식제고 프로그램의 미비

- 주민의 각성과 인식의 개선을 위한 프로그램이 준비되지 않은 채 자금만 지원됨으로써 흔히 말하는 ‘염불에는 관심이 없고 잣밥에만 뜻을 두는 결과’를 낳는 부작용을 초래하는 경우도 있었음.

사업 대상지역 공간적 범위의 적정성에 대한 의문

- 이 사업은 ‘마을’을 사업범위로 하고 있는데, 이 공간적 범위가 지역개발을 추진할 수 있는 적정 규모인가 하는 점.
- 지역개발은 지역이 가진 자원을 종합적·효율적 활용을 통한 지역경쟁력의 제고를 목표로 하는데, 마을단위로는 이러한 취지를 충분히 살릴 수 없다는 것이 일반적인 판단임 → 실제 조사에서도 마을범위를 초과하여 사업이 추진되고 있는 사례를 확인할 수 있었음.
- 따라서 이 사업이 보다 효과적으로 추진되기 위해서는 사업대상의 공간적 범위에 대한 조정이나 혹은 지역(마을)의 자원을 보다 효율적으로 활용하기 위한 지역간 네트워크의 구축이 필요함.

외부전문가의 참여 한계와 지도자확보의 곤란

- 계획수립 단계에서 외부전문가가 참여하였다고 하더라도 이 사업의 ‘대상지구(마

을)로 선정되어 자금수령이 확정된 이후에는 '마을에 내려온 돈이니까 마을사람들의 것'이라는 정서가 강해서 사업추진 과정에 대한 전문가의 지속적인 참여가 이루어지지 못함.

· 그러므로, 외부전문가는 사업추진을 위한 하나의 수단으로서만 기능할 뿐, 사업의 성공을 위한 조언과 참여자로서는 기능하지 못함 → '녹색농촌체험마을 육성사업'에서도 유사한 사례가 반복되고 있음.

· 사업의 성공을 위해서는 지역내부에서 지도자가 나와야 하는데 인적자원의 고갈로 인해 내부지도자의 육성에 한계가 있음.

- 사업의 지속성에 대한 의문

· 강원도에서 1년에 15개 마을에 평균 5억원씩 75억을 '새농어촌건설사업'에 투입하고 있는데, 이 자금이 대부분 hard 부문에 대한 지원이 아닌 soft 부문의 지원이라는 측면에서 그리고, 강원도전체의 예산(2000년도 일반회계 세출 2조8천십억원)에 비추어 이는 결코 적은 자금이 아님.

→ 2002년 농림부 녹색농촌체험마을 국고지원비가 27억원에 불과

· 따라서, 도정 최고책임자가 바뀔 경우 이 사업이 지속성을 가질 수 있을지 의문임.

3. 농촌개발정책의 평가와 개선방향

1) 농촌개발정책의 평가

(1) 기존 농촌개발정책의 문제점

○ 계획수립 및 추진에 있어 주민참여 결여

- 1950년대 이후 일관된 흐름은 중앙정부주도의 하향적 성격을 벗어나지 못함 : 중앙정부가 농촌개발사업을 정책화하고, 정책의 추진도 중앙정부의 지시와 지침에 따라 이루어짐.

- 1990년대 들어 추진된 면단위정주권개발사업·문화마을조성사업의 경우, 중앙정부(농림부)의 지침에 따라 지역주민들의 사전협의와 ‘기획기술지원단’의 사전검토를 거치도록 되어 있으며 계획안에 대한 공청회 과정과 시·군 심의회를 통해 유관기관이나 단체, 지역주민의 의사가 반영될 수 있는 장치(동의서 첨부)를 마련하는 등 형식적으로나마 의사결정과정에서의 지역주민참여를 규정하고 있음.
- 그러나, 개발재원의 대부분을 중앙정부가 지원하고 있는 상태이고 지방정부 또한 지역주민(단체)을 파트너십으로 인정하지 못하고 있는 상황 즉, ‘중앙정부·행정주도의 지역개발’이라고 하는 기본구도는 변함이 없는 상황이었기 때문에 실질적인 주민참여는 매우 제한적일 수밖에 없는 것이었음.
- 김영삼 문민정부의 ‘자율농정’ 추진 이후, 대부분의 농정이 이른바 주민의 자율과 상호적인 방식을 표방해 왔지만, 정책이 구체적으로 시행되는 현장으로 내려가면 당초의 의도와는 달리 주민이 자신의 실정에 맞추어 자율적으로 추진하는데는 한계가 있었음 → 가령, 관광농원사업의 경우 융자사업이라고 하더라도 구체적인 사업내용(예: 과수·가축 등 다년생 작목입식, 부대편의시설 설치, PC구입 및 도로 등 기반조성)은 정해진 지침에 따라 추진될 수밖에 없었으며 자연히 지역성, 주민주체성은 도외시될 수밖에 없었음.³⁾
- 뿐만 아니라, 정책 수용주체인 농민의 주체적인 의식부족도 큰 문제가 아닐 수 없었음 : 장기간에 걸쳐 하향식 물량위주의 개발방식이 진행되면서 지역주민이 계획의 수립 및 추진과정에서 참여할 수 있는 기회는 사라졌으며 주민의 자율적 개발역량을 함양할 수 있는 기회 또한 찾아보기 어려웠음.

○ 지역간·사업간 연계성 결여

- 대상지역의 선정, 지침의 작성, 계획수립과정, 예산지원 등이 사업별로 진행됨으로써 지역간 혹은 사업간 연계성 결여가 발생하게 되고 자금의 효율도 저하하게 됨(예 : 농공단지).

3) 관광농원사업은 현재, 신규지구지원은 억제하고 예산범위내에서 기존 지구의 계속성 사업에 대한 시설자금에 한하여 지원하는 것으로 기본 방향이 변경되었음.

- 가령, 동일 군(郡) 내라고 할지라도 정주권개발, 오지개발, 도서지역개발사업의 대상 면(面)은 다를 수가 있는데, 이 경우 군내에서조차 지역간·사업간 연계가 이루어지기 어려웠으며, 이러한 문제는 지금도 계속되고 있음.

○ 재원확보 및 추진제도의 미비

- 농촌분야에 대한 국가재원 배분의 한계, 정치적 이해관계의 개입, 계획추진을 위한 제도적인 뒷받침의 미흡 등으로 지향했던 정책목표를 충분히 달성하지 못한 채 대부분의 사업이 변질되거나 중단되고 말았음.

(2) 새로운 농촌개발정책의 한계

○ 정책대상지역의 공간적 범위 문제

- 일부의 사업(예 : 어촌종합개발사업)을 제외하고는 대부분의 정책이 마을을 공간적 범위로 하고 있기 때문에 지역자원의 종합적인 활용과 주민소득증대, 지역활성화 등 통합적인 '지역정책'으로서의 한계가 있음 : 강원도의 '새농어촌건설사업'에서 이러한 사례를 확인할 수 있었음.
- 마을과 마을, 공간과 공간의 자원을 상호 결합하여 지역의 부가가치를 증대시킬 수 있는 지역자원 네트워킹에 관한 정책적 고려가 거의 없음.

○ 부처별로 유사한 정책의 경쟁적·중복적 추진으로 문제

- 사업의 내용과 추진방식이 유사한 여러 사업을 농림부, 행자부, 환경부, 산림청 등에서 독자적으로 추진함으로써 사업의 중복과 효율적인 자금집행이 곤란, 지역간 형평성 논란 문제가 초래될 수 있음.
- 특히, 이 사업들의 대부분이 아직 확고하게 정립되지 않은 상태이기 때문에 '성공모델'의 창출이라는 명분으로 중복지원을 허용하려는 움직임이 나타나고 있어 이러한 가능성도 커지고 있음.
- 과거의 전례로 볼 때, 이러한 추진방식이 지속되고 또 지역적으로 일정한 성공을 거두게 되면 사업체계의 혼선이 가중됨으로써 효율적인 사업추진 보다는 자칫 부서간의

생색내기와 사업의 왜곡을 초래할 가능성이 농후함 → 과거 이러한 대표적인 사례로서 경남밀양의 '산내영농조합법인'(유리온실) 예가 있음.

○ 그린투어리즘 중심 정책이 갖는 한계

- 주(週) 5일제 근무와 5일제 학습제도가 일반화되고 건강과 체험을 중시하는 여행분위가 확산되면 농촌을 찾는 관광수요는 당연히 증가하게 될 것 → 주 5일 근무제, 노령연금제의 본격적인 실시, 주 5일제 수업의 전면 실시 등에 따라 2010년에는 국민 총관광객 수가 606백만명으로 증가할 것으로 예상되며, 이중 약 60%정도는 농촌지역을 방문하게 될 것으로 추정됨(한국관광연구원, 2001).
- 따라서 이러한 환경변화를 활용한 농촌지역활성화 정책은 당연히 필요한 것이라 할 수 있으며, 값싼 외국농산물의 수입으로 인해 농산물판매의 어려움이 가중되고 있는 현실을 감안한다면 이러한 관광수요의 증가를 적극적으로 활용하기 위한 정책대응이 요구되는 측면도 있음.
- 그러나, 그린투어리즘은, 그것을 추진할 수 있는 주·객관적인 조건이 갖추어진 지역에 한해서는 일정한 효과를 가져올지 모르지만 정책적인 권장으로 그린투어리즘을 지향하는 농촌지역이 늘어나고 자체의 경쟁이 심화된다면 머지않아 과거 관광농원의 실패 전철을 반복하게 될 가능성이 크며, 이미 이러한 사례가 나타나고 있음 → 이름마을가꾸기(행자부)나 녹색농촌체험마을(농림부) 사업의 대상마을 중에는 마을지도자가 과도하게 숙박시설을 확대하거나 지역을 찾아온 방문객의 숙식을 독점함으로써 지역 전체를 대상으로 하는 정책이 아닌 개인의 소득증대정책으로 성격이 변하고 있다든가 혹은 지도자가 중심이 되어 방문객을 지역농가에 배분하는 과정(외래 방문객들은 방문사실을 일단 마을지도자에게 연락 함)에서 마을구성원간의 갈등이 심화되고 있거나 그러한 조짐이 보이는 곳이 나타나고 있음.
- 농촌(지역)개발의 근본적인 목적이 '농촌(지역)이 지닌 잠재적·사회적 가치의 총합을 증대시키는 것(=농촌다운 경관조성, 자연친화적인 주거공간 마련, 환경친화적인 농업생산, 전통문화의 보전 등)'에 있다면, 그린투어리즘은 농촌개발을 통해 증대된 가치의 활용 방법(수단) 즉, 그것을 효과적으로 실현(=판매)하기 위한 하나의 수단임 → 그러한 측면에서 그린투어리즘은 농촌(지역)개발전략에 있어 하나의 보완대책이지 근본대책이 될 수는 없고, 따라서 현재 추진 중인 그린투어리즘 진흥정책은 통합적

농촌발전전략으로서는 한계가 있음.

○ 지역주민의 정책수용능력 부족으로 인한 문제

- 현재 추진되고 있는 농촌(지역)개발정책의 성공여부는 그 추진주체인 지역주민의 정책 수용능력 여하에 달려 있다고 해도 과언이 아닌데, 성공의 경험 보다 실패의 경험이 더 많은 것이 농촌현실이고 보면 주민들의 협조를 구하기가 쉽지 않고 더구나 이들 정책의 대부분이 이전에는 경험하지 못한 새로운 것들이기 때문에 철저한 준비가 필요함.
- 그런데도 불구하고 체계적인 사업설명과 주민교육이 이루어지지 않은 채 사업이 진행되고 있는 지역이 많아 과연 기대했던 정책효과를 달성할 수 있을지 의문시 됨.

○ 전문가의 부족으로 인한 각 정책의 특성 상실 문제

- 아직 상향식 정책추진체계, 주민참여시스템, 그린투어리즘에 대한 명확한 평가와 정리 등이 이루어지지 않은 상태이며, 또 전문가도 부족한 실정이기 때문에 소수의 전문가가 여러 부처의 정책수립이나 집행에 직·간접적으로 참여하게 되고, 그 결과 서로 다른 부처에서 시행하는 정책이라고 하더라도 그 내용과 방법은 비슷해 질 수밖에 없는 실정임.
- 이는 결국, 동일한 사업을 둘러싼 부처간의 경합을 초래할 것이고 정책효과를 반감시키게 될 것임.

2) 농촌개발정책의 개선방향

(1) 농정의 이념과 목표의 재정립

- 지금까지의 농정은 부문지원을 통한 생산성·효율성 증대정책으로 요약될 수 있음.
 - 그러나, 이러한 농정의 기본이념은 국내외적으로 변화하는 농정환경의 변화에 능동적으로 대응하지 못하고 있음.
- 부문(농업)정책은 지역(농촌)정책으로 전환되어야 하며, 생산성 제일주의 정책은 농촌사회가 갖고 있는 다면적이고 장기적인 가치를 증대시킬 수 있는 정책으로 방향전환이 시급함.

- 이러한 농정방향 전환속에서 상향식농정의 채택은 불가피할 것이지만, 현실적인 여건 상 상향식 농정의 전면적인 도입은 불가능하므로 단계적으로 도입하되 정책주체의 역할을 증대시킬 수 있는 대책들이 강구되어야 할 것임.
- 이러한 의미에서 유럽의 LEADER 프로그램은 중요한 시사를 주고 있음.

(2) 다기능·종합적 정책으로의 전환

○ 지역자원의 활용도 제고와 정책효과의 극대화를 위한 종합적 접근

- 농촌공간은 다양한 지역자원(=어메니티)이 중첩적으로 존재하는 공간이고 따라서, 농촌정책은 이처럼 다양한 자원을 종합적으로 활용할 수 있는 방향으로 나아가야 함.
- 또, 하나의 정책이 농업생산과 가공·유통, 소비 및 지역활성화 등 다양한 기능을 수행할 수 있도록 종합적인 정책으로 전환되어야 함.
- 가령,「산머루 육성을 통한 농가소득 증대」와 관련 정책(산림청)을 보면, 현행과 같이 ‘산머루의 묘목지원사업’ ‘식재지원사업’ 재배시설(덕시설, 하우스 지원 등)지원사업, 가공시설지원사업 등이 개별적인 정책으로 실시되어서는 그 정책효과가 반감될 수밖에 없음 → 따라서, 개별화되어 있는 이러한 사업들이 하나의 사업으로 통합되어야 하며, 여기에 더해 산머루재배농가들의 조직화사업, 산머루과수원이나 가공시설을 활용한 그린투어리즘, 가공품(예:산머루와인)의 유통사업 등 관련부문을 활용한 지역활성화방안도 포함되는 다기능적·종합적(=package)적인 접근이 요구됨.

○ 지역자원의 활용도를 증대시키기 위한 네트워크의 구축

- 현재와 같이 마을 단위로 진행되는 농촌개발정책이 ‘지역단위의 정책’으로 되기 위해서는 각 마을이 가지고 있는 자원을 유기적으로 연계하기 위한 네트워크의 구축이 대단히 중요 → 가령, 소비자가 원하는 상품(농특산물)을 A마을에서 충분히 조달하지 못하는 경우 B, C 마을과의 연계시스템을 마련함으로써 소비자의 선호를 충족시킬 수 있을 뿐만 아니라 A, B, C 마을 주민 모두 이익을 볼 수 있고, 결국 지역전체의 활성화도 가능하게 됨.

- 이를 위해서는 그 동안의 하드(hard)중심 지원을 보다 과감히 소프트(soft) 중심지원으로 전환해 나가야 하며, 또 계획범위의 확대가 필요함을 의미함.

(3) 농촌정책 추진체계의 정비

- 관련정책을 총괄하는 종합적인 정책 조정시스템이 구축이 필요함.

- 추진중인 기존 사업의 효율성을 높이고 자금의 낭비를 예방하기 위한 종합적인 조정·협의기구 등이 필요 → 농림부, 행정자치부, 환경부, 해양수산부, 산림청, 농진청 등의 유사정책사업 추진담당자들의 협의를 통해 사업의 내용을 협의하고 조정함으로써 사업의 내용을 보다 체계화하고 집중해 나갈 필요가 있음.

- 중앙정부와 지역정부의 역할 분담

- 중앙정부 차원에서 농림부 주도의 ‘농(어)촌위원회’를 설치하여 부처별로 분산되어 있는 농(어)촌 관련 정책을 총괄할 필요가 있으며, 장기적으로는 농촌부의 신설을 고려해 볼 필요가 있음.

- 또한 농정의 효율적인 추진은 물론이고 장기적으로 지향해 나가야 할 ‘농정의 분권화’ 차원에서도 농정의 수립과 추진과정에서 지역정부 특히 지역자원의 내용과 특성을 잘 이해하고 있는 시·군 농정의 역할을 보다 강화해나가야 할 것임.

(4) 농촌커뮤니티 활성화 정책의 도입

- 지역의 역사와 문화, 전통을 결합한 도농 교류·그린투어리즘의 추진

- 도농 교류·그린투어리즘은 단기적인 소득증대는 불가능한데도 실제의 현장에서 지역주민들은 단기적인 정책효과를 기대하기 때문에 대부분의 경우 소득증대사업의 일환으로 이러한 사업이 채택되고 있음.

- 도농 교류·그린투어리즘을 이렇게 접근하는 경우, 이 사업은 주민들의 기대를 충족시킬 수 없으며 단기적으로 그것이 가능하다고 하더라도 머지않아 실패하게 됨(관광농원사례).

- 그러므로, 지역자원의 효율적 활용 즉, 지역의 역사와 문화, 전통을 종합적으로 고려한 장기적이고 체계적인 도·농 교류, 그린투어리즘 추진계획의 수립과 소득에 대한 조급성을 타파할 수 있는 주민설득이 동시에 이루어져야 함.

○ 주민의 자발성·주체성을 촉진하기 위한 교육프로그램 개발

- 농촌개발정책의 성패는 지역주민의 주체적인 참여여부에 의해 결정됨 → 기존 사례연구에 따르면 주민참여 활성화를 위해서는 첫째, 마을지도자의 선도와 주민의 적극적인 참여 둘째, 마을자원(어메니티 자원) 개발을 통한 주민소득 증대 셋째, 장단기 마을계획(미래 마을비전)의 구체화 넷째, 외부로부터의 지원과 관심 등의 4가지가 필요한 것으로 나타났으며 특히, 현재의 국내 농촌의 실정 상 지역개발을 위해 가장 중요한 조건은 마을지도자의 선도와 주민의 적극적 참여이며 다음으로 마을자원(어메니티 자원) 개발을 통한 주민소득증대가 중요한 것으로 나타남(이재준, 2002).
- 그러므로, 지역주민을 자발성, 주체성을 이끌어 내기 위한 구체적인 프로그램의 마련이 필요한데, 여기에는 지자체와 전문가, 지역주민이 공동으로 참여하는 교육과 프로그램개발이 요구됨 → 이를 위해서는 특히 지자체 단위의 정책적인 노력이 필요한데, 현재 진행 중인 도 단위의 그린투어리즘(녹색농촌체험마을사업) 교육프로그램 영역의 문제는 지역주민이 배제되고 있다는 점에서 한계가 있음.

○ 지역의 특성이나 발전수준에 따른 다양한 정책 모델개발

- 지역단위(마을, 법정리, 읍·면, 수계, 생활권 등), 지역특성(도시근교·평야지역·중산간지역·산촌지역, 낙후지역 등), 지역의 발전수준(지역리더의 유무, 지역주민조직의 유무 및 역할 정도, 농협 등 농민조직의 활성화 정도, 지역발전을 위한 행정의 의지정도, 지역의 정책수행경험 등) 등을 고려한 차별적인 정책개발모델이 필요 → 사업지역의 크기, 사업(계획)의 내용, 사업주체 등에 따라 각 지역주체(행정, 농협, 지역주민 등)의 역할이 구체화되고 자금지원도 차별화해 나가야 함.
- 이러한 정책모델 개발을 위해서는 중앙정부는 물론이지만 자치단체의 역할이 중요함 → 그러한 의미에서 강원도의 '새농어촌건설사업' 및 진안군의 '읍·면지역개발계획', 남해군의 '행정시책 우수마을 인센티브제도', 양평군의 '양평환경농업 21(YEAM-21)' 등에 대한 철저한 분석이 필요함 : 사업초기에는 성공모델창출을 위

한 파일럿트(pilot) 계획이 요구됨.

- 다양한 정책모델 개발을 위해서는 전문가의 육성이 필요하고 이를 중앙정부 차원의 지원대책이 필요함 → 중앙정부에 의해 채용된 전문가(EU의 애니메이터)는 농촌지역 개발정책의 현장 실무책임자로서 농촌개발사업의 관리, 프로젝트 개발, 사업평가, 파트너십 관리, 주민능력 배양 등의 업무를 담당할 뿐만 아니라 지역유형별 정책개발 역할을 담당함.

(5) 전문가의 참여시스템 구축

○ 현재 추진중인 사업의 성공을 위해서도 혹은 앞으로 도입할 ‘상향식 정책 추진방식’이 성공하기 위해 가장 중요한 전제조건은 주민의 주체적이고 자발적인 참여 여부임.

→ 그럼에도 불구하고 주민참여는 현실적으로 매우 어려움 과제임.

- 그러므로, 주민의 자발성을 자극하고 촉진하기 위한 전문가의 협조와 참여가 대단히 중요함 → ‘녹색농촌체험마을사업(농림부)’ 혹은 ‘아름마을 가꾸기(행자부)’의 외부 전문가 컨설팅방식만으로는 한계가 있음.

- 전문가가 지역에 체류하면서 지역주민과 함께 지역문제를 고민하고 지역의 장점을 발견하면서 주민과 함께 계획을 수립·추진하는 보다 실질적인 전문가의 참여가 필요함 → 이러한 전문가 참여, 파트너십의 도입을 위해서는 국가에 의한 전문가 고용시스템으로서 EU에서 추진하고 있는 LEADER program의 애니메이터(animater) 제도의 도입을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있음.

유럽의 농촌지역정책의 동향과 평가

- LEADER를 중심으로

1. EU농촌개발정책의 변천 - 농업에서 농촌정책으로

□ 제2차 세계 대전이후 유럽사회의 농촌정책

- 농촌공간의 우선적 기능을 식량생산에 두어 왔음.
 - 1962년부터 실시되어 온 EU 공동농업정책(Common Agricultural policy)의 기본틀은 농업생산을 증대시키는 것을 주된 정책목표로 하였음.
- 주로 시장 개입정책이 중심이 되고, 농업발전과 농촌발전을 동일시하여 본격적인 농촌 개발 정책이 없었음.
 - CAP는 △ 가격지지정책 및 수출보조 정책과 △ 농업구조조정정책(규모화, 근대화)으로 나뉘어짐.
 - CAP의 재정은 유럽농업지도보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Funds; EAGGF)에 의존하는데, EU재정의 세출 가운데 EAGGF의 비중은 1970년대에 70% 이상에서 1980년대에 60~70%, 그리고 1990년대에 들어서는 50%대로 점점 감소경향을 나타내고 있으나 EU재정 전체에서 여전히 중요한 위치를 차지하고 있음(1995년에는 약 52%).
 - EAGGF는 가격지지정책을 위한 보증부문과 농업구조조정정책을 위한 지도부문에 구성되어 있으나, EAGGF의 지도부문에 대한 지출(농업구조조정)이 불과 5% 정도에 불과하고, 나머지 95% 이상이 보증부문에 대한 지출이었음.

□ 1980년대 이후 유럽 농촌정책에 대한 변화 요구

- 가격지지정책이 가져온 농산물 과잉과 재정부담 문제가 등장하였고,
- 농촌공간에 대한 사회적 요구의 내용이 변화하였으며,
- 농촌지역의 인구사회학적 구성도 크게 변화했고,
- 세계화와 더불어 진행된 지방화, UR 협정 등의 정치경제적 환경변화가 맞물리면서 그동안의 공동농업정책에 대한 비판이 제기되었음.⁴⁾

□ 그 결과, 1992년에 유럽공동체는 공동농업정책을 개혁

- 가격지지정책에서 소득보장정책으로 넘어감.
 - 1992년에 공동농업정책을 개혁하면서 △ 가격지지의 축소(중전의 지지수준에서 약 30%를 인하), △ 소득보장정책의 도입(직불제 도입), △ 환경보호적 농업생산에 대한 보조금 지급을 도입
 - 1989~1991까지는 CAP의 예산중에 가격지지 및 수출보조가 90.7%를 차지하였고, 직접지불(조건불리지역)이 9.3%였으나, 1992년의 CAP 개혁 이후 1995~1997기간 동안 가격지지가 36.9%로 낮아지는 대신, 직접지불이 59%(1995~1997사이)로 늘어났음.
- 아울러 농촌개발에 대한 예산의 지원도 확대되었으며, 농업이 가진 다원적 기능에 대한 관심도 커졌음.
 - CAP는 1970년대 이후 가격지지 정책 중심의 반성으로(1968년 발표된 만스홀트 플랜) △ 농장의 확대와 근대화를 위한 자본적 투자와 △ 농업종사자의 전문교육을 지원, △ 농업노동력의 조기은퇴 지원 등과 같은 정책을 도입해 왔으나, 주요 목표는 발전 가능성이 있는 전업농을 육성하고 농지의 규모를 확대하는 선별적 구조 정책이었고, 본격적인 농촌지역의 다원적 발전을 지향한 정책은 아니었음.

4) 1980년대 말의 EU 공동농업정책의 근본적인 변화를 가져온 것은 1988년 공표된 「농촌사회의 미래」(Future of Rural Society)라는 EU 위원회의 문서임. 이 문서는 세가지 의미에서 중요한 의미를 가짐. 첫째, '농촌지역의 균형(balance)의 유지·회복을 위해서는 농업 뿐 아니라 농촌의 발전이 필요하다는 점을 강조. 둘째, 구조지급의 개혁을 통하여 농촌지역에 대한 재정적 지원을 강조 셋째, 농촌개발의 수법으로서 상향식(bottom-up) 접근, 정책간의 통합(integration), 지역에서의 파트너십을 강조. 「농촌사회의 미래」의 권고에 따라 EU는 구조지급과 공동농업정책을 개혁하게 됨.

- 1992년 개혁 이후 환경보호적 농업생산에 대한 보조금 지급수단을 도입하는 등 농업의 다기능화에 대한 관심이 높아짐.
- 그러나 1992년의 CAP 개혁 이후에도 아직 농촌개발부문의 예산은 전체의 4.1%에 불과하였으며, 주로 농업구조개선이나 조건불리지역에 대한 소득 보장 등과 같이 횡적(horizontal) 목표를 겨냥한 정책이었으며 지역(area)을 대상으로 한 정책은 아니었음.

□ 1990년대 유럽의 농촌개발정책의 주요 전기(轉機)로서 1988년의 유럽 구조기금(Structural Fund)의 개혁

○ CAP는 주로 농업의 지원에 치중하였기 때문에 시급한 농촌지역 및 낙후지역의 진흥을 위해서는 별도의 조치가 필요하였음. 이를 위하여 1988년에 구조기금이 개혁되었으며, 이 이후 농촌개발정책은 유럽 구조기금에서 주도하게 됨.

- 유럽 지역정책이 본격적으로 시작된 시점은 1975년에 유럽지역개발기금(ERDF; the European Regional Development Fund)을 조성하면서 부터 임.
- 그러나 구조기금이 개혁 이전까지 구조기금의 규모는 미미하였고, 분산적으로 사용되어 재정 투입의 효과성도 낮았음.
- 1980년대 후반부터 유럽통합의 움직임이 본격화되면서 유럽 국가들간의 지역불균등 해소와 사회경제적 결속(Cohesion)이 초미의 관심사가 되었으며, 1988년의 구조기금의 개혁을 계기로 유럽의 지역정책은 전기(轉機)를 맞이하게 됨.

○ 경제 사회 발전 구조기금 체제(the Structural Funds regime)로의 개편

- 1988년의 구조기금의 개혁의 핵심 내용은 구조기금의 정책 대상을 Objective 1~6으로 나누고, 이 중에 Obj 1(낙후지역) 및 Obj 5b 지역(농촌지역)에 유럽 연합 구조정책자금을 집중 투입하기로 한 것임(특히 Obj 1지역에 구조기금의 약 60%를 투여함).
- 또 분리 운영되어 오던 3개 구조기금(ESF, EAGGF, ERDF)을 통합 운영하기로 함.
- 이 구조기금의 목표 중 목표 1, 6 및 5b가 농촌을 대상을 대상으로 하는 지역정책이라 할 수 있음(특히 5b). 스칸디나비아 국가에 한정된 목표 6 지역을 제외하면, 목표 1 및 목표 5b지역에 전체 구조기금의 약 3분의 2가 투여되었음.

- 따라서 이때까지 CAP가 Agrarian development를 추구하여 ‘농촌 지역정책’이 미미하였던 반면(농업발전을 농촌발전과 동일시-주로 농업구조조정을 위한 지원), 그 대신에 유럽 구조기금에 의한 지역정책(Regional policy)이 ‘농촌 지역정책’을 주도하게 되었음.
- CAP의 농업구조조정 수단(EAGGF의 지도부문)들이 구조기금에 의한 지역정책에 통합되고, 그외에도 ERDF, ESF 등의 기금이 투입됨으로써 농촌지역에 대한 광범할 정도의 종합발전 지원책이 강구되었고, 몇가지 문제점에도 불구하고 구조기금하에서의 농촌개발정책은 농촌의 발전과 다변화에 상당한 기여를 한 것으로 평가받고 있음 (European commission, 2001 June).
- 한편 구조기금에서는 목표 1, 6 및 5b 외에 새로운 상향식 농촌정책으로서 LEADER 프로그램을 도입함.
- LEADER 사업은 구조기금의 커뮤니티 사업(Community Initiative)의 하나이며, 1991년~ 4년까지 새로운 농촌개발의 실험적 전략으로 도입하게 된 이후 현재까지 3차에 걸쳐 진행되고 있음.
- LEADER 사업은 소농촌지역의 상향적, 참여적, 내생적 종합지역발전 프로그램으로서 구조기금이 지향하는 참여에 의한 통합적 지역발전의 선도적인 프로그램임.

□ 구조기금의 Objective 1 ~ 6⁵⁾

- 구조기금은 목표(Objective) 1~6까지로 지원대상을 분류하고 있는데, 이 중에 목표 1, 목표 2, 목표 5b, 목표 6은 지역을 대상으로 하는 정책이며, 이 3개 지역은 EU 면적의 약 3분의 1, 인구의 약 35%에 해당함. 목표 3, 목표 4, 목표 5a는 특정 지역을 대상으로 하지 않고 EU 전체에 적용되는 횡적(horizontal)인 정책임.
- 목표 1지역(objective 1); 목표 1의 대상지역은 EC의 평균GNP에 비해 75% 이하의 지역(낙후지역)으로 주로 남부 유럽과 구동독 지역을 대상으로 함(NUTS 2수준에서 지역을 정의). 이 지역은 EC 면적의 47%, 인구의 약 25%에 해당되며, 구조기금 등에 의한 자금공여는 사회경제적 인프라 구축에 중점을 둠.

5) 구조기금의 Objective 1~6은 Agenda 2000(1997)에서 Objective 1~3으로 통합되었는데, 구조기금의 대상지역을 좁혀 지원대상을 보다 집중하고, 지원절차를 단순화하기 위한 것이었음.

- 목표 2지역(objective 2): 실업률, 고용자수에서 차지하는 공업의 비율은 EC 평균보다 높지만 공업부문의 고용자수가 지속적으로 감소하고 있는 지역으로 EC 전인구의 약 16%가 거주하고 있음. 이 지역의 개발목표는 생산활동의 재생·발전, 환경개선, 새로운 산업의 유치 등을 지향함.
- 목표 5b지역(objective 5b); 고용자수에서 접하는 농업부문의 비율이 높은 반면 수입이 낮고 인구감소가 현저한 지역. 주로 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아와 스페인 등의 농업지역이며, EC 전인구의 약 5%가 거주. 농촌경제의 다양화 및 새로운 사업의 개발을 목표로 함.
- 목표 6지역(objective 6); 저인구밀도지역인 스칸디나비아 국가를 대상으로 하는 특정 정책
- 목표 3,4(objective 3,4); 노동자의 고용연수 및 고용촉진
- 목표 5a(objective 5a); 공동농업정책(CAP)에 따른 농업·어업의 구조조정

□ 1990년대 말 공동농업정책의 개혁(Agenda 2000)과 농촌개발정책의 위상 격상

- 1996년 11월 아일랜드의 코크(Cork)에서 개최된 「농촌개발에 관한 유럽회의」는 1988년 「농촌사회의 미래」에 필적하는 중요성을 지닌 「Cork 선언」을 발표함.
 - 이 선언은 농촌개발과 관련해서 ① 농촌중시(rural preference), ② 종합적 접근(integrated approach), ③ 다각화(diversification), ④ 지속가능성(sustainability), ⑤ 보조원칙(subsidiarity), ⑥ 정책의 간소화와 유연성(simplification), ⑦ 계획(programming), ⑧ 재정지원(finance), ⑨ 관리능력과 효율성(management), ⑩ 평가와 연구(evaluation and research) 등을 제안함.
- 이 「Cork 선언」을 계기로 공동농업정책을 다시 개혁하게 됨.
 - 1997년 7월 16일에 발표한 「Agenda 2000」에서는 △ 가격지지로부터 직접지불제로의 전환을 '보다 강화'하여 1992년 CAP 개혁을 심화시키고, △ 그와 더불어 농업환경 및 농촌정책을 확대하는 것을 주요 내용으로 함.

- 그 결과 농업개발정책 (rural development policy)은 EU의 공동농업정책의 두 번째 기둥으로 격상됨.

⇒ 공동농업정책 내에 농촌개발정책이 점진적으로 통합되게 됨.

· EAGGF의 농촌개발 자금 부문이 대폭 확대되었음. 즉 EAGGF 중 농촌개발정책의 비중은 1990년 중반 4.1%에 불과하였지만 2006년까지는 10.5%까지로 확대하고 2000~2006년까지 총 303.7억 유로를 투자할 계획임.

· 아울러 EAGGF 자금 중에 보증 부문에서도 농촌개발지원을 할 수 있게 함으로써 주로 농업지원에 치중하였던 공동농업정책이 본격적으로 농촌개발정책을 지원할 수 있는 체제로 변경됨.

· 종전에 CAP에서는 농업분야만 지원하였으나 Agenda 2000이후 비 농업분야도 지원할 수 있게 됨.

· EU의 전체 재정 중에 CAP 예산이 약 반을 차지하고, CAP 예산의 대부분을 차지하는 EAGGF의 보증 부문에서도 농촌개발자금이 지원 가능하게 된 것은 농촌개발을 위한 자금지원이 대폭 확대되고 그 만큼 농촌개발에 대한 정책의 비중도 높아진다는 것을 의미함.⁶⁾

- 한편 1990년에 이르기까지 90%에 달하던 수출보조와 가격지지정책은 이미 1990년대 중반에는 37%로 줄어들었으나, 2006년에는 21% 수준으로 더욱 축소될 계획이며, 직접지불의 비중은 90년대 중반에 59%에 달하였으나 2006년에는 68%에 이르도록 할 계획임.

○ 한편 LEADER 프로그램의 경우 이를 계기로 LEADER +로 바뀌면서 유럽 전지역으로 확대됨과 동시에 농촌 지역 정책의 핵심 프로그램의 하나로 부상함.

6) 종전에는 EU 재정의 약 3분의 1밖에 안되는 구조기금에서 농촌개발 관련 자금이 주로 지원되었기 때문에 농촌개발에 투여되는 자금이 한계가 있을 수 밖에 없었음.

〈표 3-1〉 EU 공동농업예산 중 주요정책의 비중 추이

연 도	수출보조, 가격지지	직접지불	농촌개발
1989~1991	90.7	9.3	-
1995~1997	36.9	59.0	4.1
2006	21.3	68.2	10.5

자료: European Commission, Directorate-General for Agriculture(2001)

〈표 3-2〉 유럽 농업정책의 변화와 농촌개발

중요 기간	공동농업정책(CAP)	농촌 개발	주요 결과
1957~62	CAP의 수립		
1962	EAGGF(European Agricultural Guidance & Guarantee Fund)로부터 기금을 받아 CAP 실행		
1988		EU위원회의 "농촌의 미래"에 대한 선언	- 유럽 농업 정책의 필요성에 대한 정치적 선언
1991		LEADER I 시작 (1991~1994)	- 새로운 농촌개발 모델의 실험 - 농촌지역의 미래에 새로운 가능성을 보임 - 농촌 경제의 다각화
1992	- CAP의 개혁 - 농업 환경 정책수단 도입		- 환경을 CAP에서 고려하기 시작
1994		LEADER II 시작 (1994~1999)	- LEADER I 접근의 확산 : 유럽 농촌의 50%를 포함 - 개발사업의 통합성 제고
1996		Cork 선언 : 지속가능한 개발을 위한 통합정책을 지향	- 농촌지역의 통합적 발전의 보장을 위해 새로운 CAP가 필요하다는 강력한 정치적 선언.
1999	Agenda 2000 : 농촌 개발정책이 CAP의 두 번째 축이 됨	농촌 개발정책에 대한 새로운 규정	- 기대하는 결과 : CAP안에 농촌개발정책의 점진적 통합
2000		LEADER+ 시작 (2000~2006)	기대하는 결과 : - 지역에 기초한 접근의 강화 - 유럽 농촌 지역의 경쟁력 강화

2. EU의 농촌지역정책의 체계와 상향식, 통합식 접근

1) 농촌지역정책의 체계

- 현재의 EU 농촌개발정책의 구조는 부문(sectoral)정책으로서의 EU 공동농업정책(CAP)과, 지역(regional)정책으로서의 EU 구조기금이 결합되어 있는 형태임.
 - 구조기금의 지역정책이란 농업, 제조·서비스업, 교통 등 사회간접자본 등의 각 개별 부문 정책과 관련 기금을 통합하여 특정 지역(목표 1지역과 목표 2 지역)의 종합적인 발전을 도모하는 정책임. 따라서 구조기금의 목표1과 목표 2정책은 종합 프로그램의 성격을 가짐.
 - 부문정책은 이와 달리 특정 부문을 대상으로 하는 정책으로서 프로젝트적 성격을 가짐 (횡적인 정책).
 - 예를 들면 CAP는 농업지원을 위한 가격지지정책과 목표 1 및 2 및 그 외의 지역에 대한 농업부문의 지원정책도 담고 있음. 반면에 구조기금의 목표 1과 2정책에는 농업외의 비농업 부문의 지원(교통 등 인프라와 공업정책 등)도 포함되어 있음.
 - 그러므로 농촌지역정책이란 CAP중의 농촌개발수단과, 구조기금의 목표 1 및 목표 2 지역에 지원되는 CAP이외의 구조기금의 자금(ERDF, ESF ; 주로 비 농업분야지원)중에 농촌지역에 지원되는 정책 수단이 결합되어 있는 정책이라고 할 수 있음.
- 각국의 농촌정책 수립과정을 보면, EU의 구조기금에서 지정된 목표 1 및 목표 2 지역을 대상으로 작성되는 단일지역개발계획(SPD: Single Development Document)과, EU의 CAP정책의 기준(regulation)과 목표를 고려한 국가별 농촌개발계획(영국의 ERDP; England Rural Development나 프랑스의 NRDP; National Rural Development)이 각각 수립되나, 구조기금의 목표 1 및 목표 2 지역에서는 단일지역개발계획(SPD)하에 이 각국별 농촌개발계획이 통합되는 형태로 되어 있음.
 - 이렇게 CAP와 구조기금의 지역정책이 통합되는 형태를 취하고 있는 것은, 농촌지역의 종합적 개발을 위해서 농업뿐만 아니라 비농업분야의 부문정책들을 통합하여 정책의 효과성을 배가하고, 낙후지역에 대한 집중지원을 강화할 필요가 있었기 때문임.

- 따라서 EU의 농촌지역정책을 보려면 EU의 구조기금과 공동농업정책(CAP)을 같이 살펴 봐야 함.

〈그림 3-1〉 EU의 지역정책과 부문정책의 관계

		구조기금(지역정책)	
		목 표	목 표
^ 부 문 정 책 v	공동농업정책	표	표
	산업 및 과학기술정책	1 지	2 지
	교통 등 인프라 정책	역	역

□ EU의 지역정책과 구조기금의 프로그램

- EU의 지역정책에는 지역정책으로서 목표 1 및 목표 2 프로그램, 횡적정책으로서 목표 3, 그리고 EU가 직접주도하는 사업으로서 EU 커뮤니티 사업(Community Initiatives)이 있음.

- 종전의 목표 1, 6 및 목표 2와 5b는 각각 목표 1과 목표 2로 통합됨으로써, 현재 농촌 지역과 관련된 정책은 목표 1 및 목표 2 프로그램과, EU 커뮤니티 사업(Community Initiatives) 중 LEADER 프로그램이 해당된다고 할 수 있음.

○ 목표(Objectives)

- 구조기금의 목표는 Agenda 2000이후 다음과 같이 세 가지로 분류됨.

〈 목표 1〉 : 개발이 지체되고 있는 지역의 발전과 구조적 적응을 지원(종전의 목표 1, 6 지역)

· NUTS2수준⁷⁾을 기준으로 일인당 GRP가 EU평균의 75%이하인 지역으로 하며,

· 구조기금의 1/3이 여기에 집중되며 해당지역에 EU인구의 20%가 거주

〈 목표 2〉 : 목표 1에 해당되지 않는 지역 중에서 특정한 전환상의 난관에 직면한 지역을 지원(중전의 목표 2 및 5b지역)⁸⁾

· 산업과 서비스에 사회경제적 변화를 겪고 있는 지역, 쇠퇴하고 있는 농촌지역, 어업 의존지역 및 위기에 처한 도시지역을 대상으로 함.

〈 목표 3〉 : 목표 1지역 이외 지역에서의 모든 인적자원개발 정책을 망라(중전의 목표 3, 4)

- EU는 지역정책을 위해 2000년부터 2006년까지 배정되어 있는 1,825억 EURO의 예산 중 목표 1과 목표 2에 각각 75%와 12%, 도합 87%의 자금을 집중 투여하기로 함.

○ 기금

- 이와 같은 지역정책의 집행은 다음의 4 개의 구조기금들을 통해 이루어짐.

〈 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund)〉

- 지역간 사회-경제적 격차해소를 위하여 가장 낙후된 지역의 지역 개발을 지원하는 것을 목표로 하며 주로 비농업분야의 인프라 투자에 투여됨.

· 지속가능한 일자리의 창출과 유지를 위한 생산적 투자

· 지역개발, 구조조정, 일자리 창출과 유지를 위한 인프라 투자

· 쇠퇴 중인 도시 혹은 농촌지역의 경제활동 다양화, 부흥을 위한 투자

〈 유럽사회기금(ESF: European Social Fund) 〉

- 실업방지 및 퇴치, 인적자원의 계발과 노동시장에서의 사회적 통합, 남녀 동등권 보장을 지원하는 것을 목적으로 하며 주로 교육훈련 등에 투여

7) EU의 지역은 NUTSO 수준(각회원국) 부터 NUTS5 수준에 이르는 체계에 따라 분류되어 있음. NUTS2수준의 구분은 EU회원국을 200여개의 지역으로 나누고 있음. 예컨대 독일의 경우에 비추어 보면 16개 주(州)보다 한단계 하부 지역단위임(인구 약 100만에서 500만 규모).

8) 여기에 해당하는 지역은 EU전체인구의 18% 이하가 되도록 규정되어 있음.

〈 유럽농업지도보증기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) 중 지도부분〉

- 목적 1에 해당하는 지역에서 주로 농업경영체(농장)을 현대화하고 다각화하는 사업들과, 지역의 자발적 개발 프로그램 지원사업인 LEADER를 담당

〈 어업지도기금(Financial Instrument for Fishery Guidance)〉

- 어업분야의 자본투자와 판로개척, 어업자들과 지역의 네트워크 구축 등을 지원

○ 한편 EU의 구조기금은 3가지 유형의 정책 접근으로 나눌 수 있음.

① 가맹국 사업(National Initiative)

- 목표(Objectives) 1~3의 틀 내에서 각 회원국이 사업 프로그램을 작성하여 그 내용에 적합한 기금에 조성신청을 하고, 조성을 받는 사업. 가맹국 사업에는 가맹국 각각의 문제나 테마가 우선되고, 가맹국이 주도권을 가짐.

② EU 커뮤니티 사업(CIs : Community Initiatives)

- 커뮤니티 사업은 EU 전체의 발전이라는 시점에서 EU 전체의 공통적인 테마를 선정하여 새로운 방법론의 개척을 통하여 문제해결에 공헌하고, 그것으로부터 얻은 지식이나 노하우를 EU 전체로 확산하기 위한 사업(1989년부터 1993년까지의 기간에는 총기금 가운데 약 9%가 CIs사업에 지출)

- 2000년의 구조기금의 개혁이전까지는 총 13개 부문으로 되어 있었으나, 개혁이후에는
① 운수·통신관련 인프라, 국경지역의 개발정비 및 역내 후진지역의 에너지 공급망 정비 등을 목적으로 한 INTERREG, ② 농촌지역의 개발을 목적으로 한 LEADER, ③ 경제의 다각화 지원 등을 통해 섬지역의 개발촉진을 목적으로 한 REGIS 등 3개 부문으로 통합됨.

- 따라서 커뮤니티 사업은 EU가 주도권을 쥐 사업이며, 여기서 커뮤니티란 유럽연합전체를 의미함.

③ 이노베이션 사업(Innovation Initiative)

- 이노베이션 사업은 1995년부터 시작한 새로운 사업으로 지역개발, 도시 재개발, 리사이클, 경제협력 등의 파이롯트 사업의 성격을 가진 사업임.

⇒ 유럽의 구조기금의 예산은 이상의 3가지 유형의 사업 중에 가맹국 사업이 전체 예산의 약 9할을 차지하며, 나머지가 커뮤니티 사업과 이노베이션 사업임.

○ 따라서 유럽의 농촌지역정책은 넓게 보면 목표(Objectives) 1과 2중에 농촌지역에 들어가는 구조기금의 종합적 프로그램을 지칭하는 것이라고 할 수 있고, 좁게 보면 이 중에 특히 CAP의 농촌개발정책부문과 EU 공동체 사업(CIs)중 농촌과 관련된 LEADER 프로그램만을 지칭할 것이라고도 할 수도 있음.

○ 영국의 남서 잉글랜드 지역의 사례(목표 1지역)

- 이 지역에서 실시되고 있는 정책수단은, EU의 프로그램에 속한 것으로서 △ 유럽 구조기금의 목표 1 프로그램, △ LEADER 프로그램이 있으며, 영국 정부의 프로그램으로는 △ 국립공원 사업(natioanal park scheme), △ 영국 농촌개발 프로그램(ERDP)⁹⁾, △ 단일 재생 예산(Single regeneration budge), △ 주택관련 보조금(redundant building grant), △ 농촌의 도전(Rural Challenge) 등이 있음.

- 이 중에 가장 중심적인 프로그램이 유럽 구조기금의 목표 1 프로그램인데, 중소기업 및 기업활동 지원, 관광, 농업, 집락의 생활기반조성, 환경 등 5가지 분야를 우선 지원대상으로 하는 지역종합개발 계획임. 구조기금의 각 기금별 지원분야는 <표 3-3>과 같음.

· ERDF는 중소기업 등 비농업분야, ESF는 교육훈련, EAGGF는 농업발전과 다원화 지원으로 각각 특화되어 있으나, 지역의 우선 지원분야를 중심으로 통합 연계되어 있음.

· EAGGF(지도부문)는 농업을 중심으로 한 농촌관광, 농업의 발전과 다원화, 농촌집락의 발전 등과 같은 농촌개발에 주도적인 역할을 함.

· 이 지역은 농촌지역이므로 따라서 목표 1 프로그램 전체를 농촌종합개발 계획이라고 할 수 있으나, 구체적으로 농업과 관련된 프로그램의 내용을 보려면 역시 CAP의 지원분야(EAGGF 부문)를 봐야 함.

9) 영국의 RDP중에 구조기금의 목표 1지역 프로그램에 포함되지 않는 4대 동반수단

〈표 3-3〉 남서 잉글랜드 목표 1지역의 각 기금별 지원분야

우선지원 분야	ERDF	ESF	EAGGF
1. 중소기업 및 기업활동 지원	· 기업 지원 시설 및 인프라 · 기업 지원 및 발전	· 직업 훈련 및 연수 · 고용촉진	
2. 관광	· 관광지원 시설 및 인프라 · 관광 지원 및 발전	· 관광 교육 및 연수, 고용촉진	· 농가 관광
3. 농업		· 농업기술연수	· 농업활동의 다양화와 발전
4. 집락 재생	· 소도읍과 촌락의 재건축 및 향상(커뮤니티 센터 등)	· 농촌공동체 교육	· 촌락 및 농업의 전통, 자연유산 재생
5. 환경	· 환경보전 및 환경 시설	· 환경관리 교육	· 환경농업 지원 · 농촌 경관 보전

□ 공동농업정책(CAP) 내의 농촌개발정책의 내용(Agenda 2000이후)

- 공동농업정책은 Agenda 2000이후 '농업의 발전'에서 농림업의 다양화와 발전, 농촌지역의 경쟁력 강화, 환경 및 농촌유산의 보전으로 중점 분야가 바뀌었으며, 이를 위하여 크게 7가지 정책 수단을 도입하고 있음(이 중에 일부는 이미 1980년대부터 도입된 내용도 있으나, Agenda 2000이후 더욱 강화됨).
- ① 농업경영에 대한 자본적 투자(생산비용절감, 환경보존 및 개선, 위생 및 동물복지 조건충족, 농업활동의 다각화 등의 목표에 부합하는 농기계나 장비 등의 현대화에 투자를 보조하는 사업)
- ② 인적 자원: 청년 영농인 영농시작 자금지원, 조기 은퇴 지원, 훈련 (고품질, 환경친화적 생산기술 습득을 중점적으로 지원)
- ③ 조건불리지역, 환경보전지역의 보상지원(면적당 일정액을 불이익에 대한 보상지원)
- ④ 환경농업 지원(환경농업적 의무준수를 5년간 이행하는 농가에 대해 비용상승을 보전)
- ⑤ 농산물 가공과 마케팅

⑥ 삼림보호 육성

⑦ 농촌지역의 일반적 발전을 위한 다양한 수단들(33조 수단들)

- 이 33조 수단들은 토지개량, 농촌 생산기반시설 개선, 농촌관광·수공업지원 등 신 소득원 개발, 촌락의 개량과 유산보존 등 농촌의 다양성 증대에 관련된 사업 임.

=> Agenda 2000이후 EU의 CAP에서는 농업의 생산성 증대만 아니라 환경, 관광, 경관 유지, 농촌마을 재생, 수공업과 토산품 개발 등의 다양한 농촌발전을 지원

○ 이런 정책은 동반수단(accompanying measures)과 비 동반수단(non-accompanying measures)으로 분류되기도 함.

- 즉 동반수단(accompanying measures)이란 그간 CAP가 생산 자극적 가격정책에 대한 반성에 입각하여 가격지원 줄이고 그 대신에 농업의 구조개선과 다기능성 발휘를 지원하는 프로그램으로서 도입된 것들이며 주로 보상지불을 중심으로 하는 정책들인데, 여기에는 조기은퇴/ 조건불리지역, 환경보전지역의 보상적 지불/ 임지조성/ 환경 농업 지원 등이 해당됨.

- 비 동반정책이란 것은 이 외에 농업농촌의 다원적 기능과 개별영농의 경영활동을 지원하는 정책으로서, 농업경영에 대한 자본적 투자/청년 영농인 영농시작 자금지원/ 교육훈련 /농산물 가공과 마케팅/ 농촌지역의 일반적 발전을 위한 다양한 수단들(33조 수단들)등이 여기에 해당됨.

○ 한편 Agenda 2000이후 LEADER 사업도 EAGGF에서만 유일하게 자금이 지원되기 때문에 공동농업정책중의 농촌개발 프로그램의 하나가 되었다고 할 수 있음.

○ CAP의 농촌관련 지원 자금의 재정 구조

- 농촌지원 자금은 EAGGF의 보증부문과 지도부문에서 지불되는데, 각각 사업의 종류와 지역의 성격에 따라 <표 3-4>과 같은 방식으로 지원되고 있음.

- 즉, 상기 여러 수단들은 전 유럽의 농촌지역에 지원이 되나, 다만 지역이나 프로그램에 따라 재정이 EAGGF의 보증부문에서 나가는가 지도부문에서 나가는가가 다름.

〈 표 3-4〉 EU의 농촌관련 재정지원 구조

EAGGF/보증		EAGGF/지도	
전지역	목적 1 지역 이외	목적 1 지역	전지역
CAP의 4대 '동반수단' - 조기은퇴 - 보상적 지불(조건불리 지역, 환경보전지역) - 삼림(임지)조성 - 환경농업	- 농업경영에 대한 자본적 투자 - 청년 영농인 영농시작 지원 - 훈련 - 임업지원 - 가공과 마케팅 - 기타 농촌지역의 적응과 발전(33조)		

2) EU의 농촌지역정책의 추진체계; 통합적 지원, 상향식 방식, 다년계획

○ EU의 농업정책의 추진체계의 기본기조는 파트너십과 상향식(bottom-up), 통합적(integrated) 접근을 지향함.

- 특히 유럽의 농정이 농업정책에서 농촌정책으로, 부문 정책에서 다부문 정책으로 바뀌에 따라 지역에 바탕을 둔 접근이 중요해졌음.
- 지역에 바탕을 둔 계획이 되기 위해서는 지역의 독자성에 기초를 둔 상향식 계획이 되어야 하며 다년간에 걸친 장기적 지원이 필요함.
- 농촌정책은 농업뿐만 아니라, 환경, 관광, 자연경관, 역사적 유물, 수공업과 토산품 개발 등 종합 계획아래 연관된 부문의 시너지 효과를 발휘해야 함.
- 이를 위하여 EU에서는 1988년 구조기금 개혁이래 꾸준히 통합식, 상향식 접근 방식의 도입과 확산에 노력하고 있으며, 크게 두가지 방향으로 정책추진체계의 개편을 도모하고 있음.

가) 하나는 농촌정책을 유럽 구조기금(Structural Fund)의 지역 정책에 통합한 것임.

○ 앞에서 보았듯이, 1988년 구조기금 개혁이래로 EU는 별개로 운영되던 각 구조기금을 통합하고, 목표 지역을 정하여 종합계획하에 집중적으로 지원하는 정책을 취하고 있음.

- EU의 구조기금은 창립 당시부터 부문주의적인 전통이 강하였으므로 각 기금간 연계성이 약하고 통합적 시너지 효과를 발휘하지 못하였음. 1988년의 구조기금 개혁의 목표 중에는 하나는 구조기금간의 통합성을 확보하여 재정투입의 효과성을 높이는 것이었음.
- EU는 단지 일반적인 규칙과 범위를 정하는 역할에 그치고, 지역별로 독자적인 단일종합계획(Single Programme Document; SPD)을 수립하면, EU는 이에 대해 다년간의 재정계획하에 포괄적인 재정지원을 행함(종합적, 분권적, 유연적 접근).
- 각 지역은 구조기금과 공동농업정책의 관련 수단을 지역의 특성, 발전목표, 우선순위 등에 따라 SPD하에 통합적으로 운영함.
- 이런 지원절차를 유럽공동체의 지원 틀(CSFs; Community Support Frameworks)이라고 하며, EU와 개별국가 및 지역간의 협상과 파트너십을 통하여 계획을 수립하고 사업을 실시하는 것으로, 상향식, 하향식 방식을 결합한 것이라고 할 수 있음.
- 예를 들어 개별국가는 먼저 농촌지역 개발 계획을 EU 구조기금과 CAP의 지침에 의해 수립하고(예를 들면 영국의 농촌개발계획인 ERDP도 영국 독자적인 성격이 가미되었으나, 기본적으로는 CAP의 농촌개발 프로그램 메뉴를 영국에 적합하게 우선순위를 부여하여 추진하는 것임), 개별 지역은 이 EU 구조기금 지침과 중앙정부의 지침에 근거하여 자신의 SPD를 수립하여, 자신들에게 중요한 부분에 대한 발전계획과 소요 예산을 작성해서 EU로부터 인정을 받고 시행하게 됨.
- CSFs의 결정, 개발사업 실시, 모니터링 등 일련의 과정을 통해 부각되는 가장 큰 특징은 '파트너십의 원칙'이라는 것임.
- 파트너십은 '회원국과 회원국에 의해 지명된 국가, 지역, 지방의 각 기관이 공통의 목표달성을 위해 파트너로서 긴밀히 협의할 것'이라는 원칙에 따라 EU와 개별국가, 또 지역이 협상과 협력을 통해 계획을 수립하는 것임.
- 이런 통합 지역정책을 수행하기 위해 행정지원 체계도 종합적 체제를 갖추.
- 먼저 EU차원에서는 구조기금을 통합하여 운영하는 시스템을 구축한 것이 그 예임.
- 개별 국가의 중앙정부 차원에서도 농촌관련 부서를 통합하거나 부처간의 종합 조정 체제를 구축함.

- 영국: 농어업 식량성(Minister of Agriculture, Fisheries and Food)을 최근에 환경 식량농촌부(Department for Environment Food and Rural Affairs)로 바꾸고 농업 뿐만 아니라 농촌과 관련된 각 부처의 기능(환경, 관광, 복지 등)을 통합하여 종합적 농촌정책을 수립할 수 있도록 함.
- 각 부처간 통괄조정 위원회를 구성한 예; 네델란드의 “Rijksplanologische Commissie”, 포르투갈의 “Directorate-General for physical planning and for urban development” (DGOT), 프랑스의 “Comité Interministeriel d’Aménagement et de Developpement du Territoire” (CIADT) 과 “Comité Interministeriel de la Ville et du Developpement Urbain (CIV)” 등
- 지방정부 차원에서는 1980년대 이후 유럽 각국이 지방분권화를 추진하는 가운데, 지역 차원에서 지역개발정책을 통괄하는 독자적 기관이 활발하게 설립되고 있음.
- 영국의 Regional Development Agency
- 프랑스의 PAYS¹⁰⁾

나) 소규모 농촌지역별로 통합적 지역개발 프로그램을 도입: LEADER 프로그램

- 구조기금의 단일종합지역계획은 기본적으로 광역단위 지역(인구 100만에서 500만의 광역과 그 밑의 중범위의 지역인 인구 약 30만에서 50만)만을 대상으로 하기 때문에 소규모 농촌지역 단위별로 통합적 계획하에서 농촌정책이 전개되는 것을 보장하는 것은 아님.
- 구조기금의 지역 정책도 종합적 지역발전계획을 지향하나, 실제 농촌개발은 소규모 농촌지역의 고유성과 주민의 참여에 바탕을 두어야 함.
- 또 농촌지역의 활성화를 위해서는 지역주민의 자원 동원 및 사업역량, 계획 역량을 개발하여야 할 필요성이 있었음.
- 이를 위하여 EU에서는 구조기금의 목표지역 프로그램과 별도로 소규모 농촌 지역별 (인구 1만에서 10만 이하) 종합 농촌발전계획을 지원하는 프로그램을 마련하여 주민간 협력과 농촌의 활성화를 도모하고자 함.

10) 프랑스의 PAYS 제도는 여러 코뮌들이 지역개발정책을 공동으로 수행하기 위하여 형성한 일종의 특별행정조합 내지 지역개발공사와 같은 것으로 이 장의 프랑스 LEADER 사업의 사례를 참조할 것.

- LEADER 프로그램이 바로 그것인데, 1992년에는 일부 지역에만 실험적으로 도입된 이래 지금은 유럽 농촌의 약 반 이상을 커버하는 지역에서 실시되고 있음.
- LEADER 프로그램의 실시 결과, 구조기금의 농촌개발전략이 소단위 지역에서까지 종합적 계획하에서 추진될 수 있었으며, 주민의 자발적 참여를 계기로 재정투자의 효율성도 매우 높아 졌음.
- 아울러 그간 구조기금의 상향식, 통합식 방식으로 추진하는데 장애가 되었던 각국의 부처별 분산적, 횡적 행정체계도 LEADER 프로그램을 실시하는 과정에서 상당히 정비가 됨.

□ 상향식 계획과 LEADER 프로그램의 의의: South west England의 Cornwell & Scilly지역의 사례¹¹⁾

- 이 지역은 남서 잉글랜드(인구 약 500만)에 속한 지역으로서 2000년 현재 인구는 약 48만 5천(2000년 기준)이며, 1990년대에 목표 5b 지역 프로그램이 실시되었다가 현재는 목표 1 지역 프로그램이 진행 중임. 소득수준은 영국의 평균 GDP의 71%수준이며, 주로 농업, 어업, 관광을 주업으로 함.
- 그간의 구조기금 단일지역개발계획 수립상의 문제점
 - 구조기금의 지역 프로그램은 공모방식에 의한 선정과정을 거치게 되는데, 프로그램의 응모자들은 어떤 부문이나 특정지역의 발전에 대해 전략적으로 혹은 통합적인 방식으로 사고하지 않았음. 그 이유는 구조기금의 SPD 작성의 지역단위 규모가 커서 소규모 지역의 통합적 지역계획의 노력을 기반으로 하지 않았기 때문이었음.
 - 즉, 지역의 SPD 계획을 지방정부, 중앙정부 등이 주도하여 소농촌단위 주민의 참여가 없었고, 응모자는 광역단위의 종합계획에서 수립된 각 부분별 사업 내용에 맞추어 개별적인 부분별 사업구상에 따라 사업을 신청하고 실천하는 방식이었음.
 - 예를 들어 SPD에 농촌지역 마을 센터를 개량하는 사업 계획이 있는 경우 개별 마을에서는 타 사업과 전략적인 연계 관계를 고려함이 없이 마을센터 사업만 신청하여 자금을 수령함.

11) LEADER European Observatory(2000), the complementarities between rural policies and LEADER+ 및 South West England(2000), Objective 1 Single Programme Document 참조.

· 지원 자금은 일종의 windfall 효과를 가졌기 때문에 주민의 주인의식이나 자발성이 없었고, 전체적인 마을의 발전계획과 연관하여 사업을 수행하지 못함.

○ 그러나 1999년에 SPD를 작성할 때(계획기간 2000~2006년) 계획의 작성 방식을 전면적으로 바꿈.

- 1991년 이후 약 8년간 이 지역의 하위 소 농촌지역에 총 7개 그룹의 LEADER 프로그램이 실시된 결과, 1999년에 SPD를 작성할 때는 LEADER 식으로 마을 단위에서부터 마을계획을 만들고, 이를 군 계획, 도 계획으로 만들어 가는 방식으로 상향식 방식을 채택하게 되었음. 이 과정에서 약 5,000개의 조직들이 참여하고, 약 280번의 세미나 미팅이 이루어졌음.

- 이 계획을 수립하는 과정에 이 지역에서 활동하던 4개의 LEADER 그룹(LAG)들이 중심적인 역할을 하고, 여기서 훈련받은 사람과 애니메이터가 팀을 만들어 지역 계획 수립에 주도적인 역할을 함. → 즉 참여에 의한 상향식 계획이 LEADER 사업의 결과로 가능해짐.

- 또 종전에 하던 계획과 달리 각종 EU의 구조기금의 다양한 사업 메뉴를 지역의 장기 발전 전략에 잘 맞게 통합한 종합계획을 수립할 수 있게 되었음.

○ 이 지역의 Local Integrated Area Plan의 작성 과정의 예

- 종전과 같이 개별 프로젝트별 사업 계획을 세우지 않고, 마을별로 주민 파트너십에 의해 계획을 수립하고, 이 마을별 종합계획을 바탕으로 개별 프로젝트를 발굴하고 신청함. 이를 통하여 한 지역이 자신들의 집합적 Needs와 장래 비전을 결정하고 Local Integrated Area Plan으로 여러 EU나 중앙정부의 정책을 통합할 수 있게 됨.

- 전체 지역을 약 8-10곳으로 나누어 각 지역별(30만 인구가므로 한 지역당 약 3만 규모가 됨) 다음과 같은 방식으로 Local Integrated Area Plan을 작성하고 있음.

① 로칼 정부, 민간부문, 보건부문, 마을의 자발적 조직을 포함한 Local 파트너십에 의해 계획을 작성하고,

② 전체적으로 지역의 비전과 목표, 지역여건과 장단점(SWOT)분석을 통해 우선 중점분야를 정하여,

- ③ EU정책의 Obj 1하의 지원수단, 영국 정부의 지원 등 가능한 지원 수단을 파악하고,
- ④ 연간 기준으로 개괄적인 활동 계획(activity plan)을 수립하는 것임(반드시 모든 개별 프로젝트를 전부 구체적으로 서술하는 계획은 아님).
- ⑤ 프로젝트를 선정하고 사후 평가 관리할 지역통합계획 조직(Local Integrated Area Plan Group)을 설립.

- 또한 Local Integrated Area Plan의 실행은 에니메이터와 development staff에 의해 지원되고 있음.

⇒ 그러므로 LEADER 프로그램은 EU의 상향식 계획의 대표적인 사례라고 할 수 있음. 무엇보다도 주민의 계획 역량을 증대시켜 준 것이 가장 큰 효과이었음. 따라서 EU의 상향식 계획을 보려면 LEADER 프로그램을 집중적으로 살펴 볼 필요가 있음.

3. LEADER 프로그램의 도입과 전개과정

□ LEADER 프로그램

○ LEADER 프로그램이란 불어로 'Liasons Entre Actions de Delopment de l'Economie Rurale' 의 약자임.

- 영어로는 'Links between Actions for the Development of Rural Economy' 라고 표기되며, 우리 나라 말로는 "농촌지역에 있어서 경제개발을 위한 활동의 연대"라고 번역할 수 있음.

- LEADER 프로그램은 1991년에 LEADER I 프로그램이 시작된 이후 1994~99년까지 2단계 LEADER 프로그램인 LEADER II가 시행됐고, 현재는 2000년부터 2006년까지 LEADER+프로그램이 추진되고 있음.

○ LEADER 프로그램의 실험적 도입 : LEADER I

○ 1988년 유럽공동체 집행위원회는 ‘농촌사회의 미래’ (Future of Rural Society)에서 유럽 농촌 정책의 필요성을 강하게 제기.

- 이를 계기로 LEADER I 정책이 구조기금의 두 번째 개혁의 시기인 1991년~ 4년까지 새로운 농촌개발의 실험적 전략으로 도입되게 됨.

○ LEADER I 은 다음과 같은 내용을 주요 목적으로 하고 있음.

- 농촌지역의 개발잠재력을 향상
- 지역개발에 대한 노하우의 습득을 촉진
- 다른 농촌지역에 이러한 노하우의 보급

○ LEADER I 프로그램은 Obj 1, Obj 5b 지역을 대상으로 하고, 총 217개의 지역에 3년간 4억 1700만 유로가 지원됨(한 지역당 약 192만 유로).

□ LEADER 프로그램의 확대 : LEADER II

○ LEADER I 프로그램은 한정된 지역에 실험적 계획으로 실시되었으나, 총 25,000명의 신규고용과 5,000개의 신규기업의 창업을 가져왔음.

- 이런 성과를 바탕으로 1994~99년까지 2단계 LEADER 프로그램인 ‘LEADER II’가 확대 시행됨.

- LEADER II에서는 Obj 1, Obj 5b, Obj 6을 대상으로 하며, 약 1,000건 이상의 지역에 총 17억 5500만 유로가 투자됨(한 지역당 약 197만 유로).

〈표 3-5〉 각국별 LEADER II 프로그램 수

국가	이탈리아	프랑스	독일	스페인	영국	그리스	포르투갈	오스트리아	아일랜드	폴란드	벨기에	덴마크	아일랜드	핀란드	룩셈부르크	총합
사업 수	185	168	167	131	68	54	48	40	37	22	18	12	12	4	2	968

* 전체 LEADER 프로그램 수는 추가된 것까지 포함하면 1,000개가 넘게 됨.

자료: LEADER European Observatory(1999)

□ LEADER I 과 LEADER II의 차이

- 양 계획의 내용은 거의 동일함. 다만 LEADER I은 200여개의 지역에 국한된, 말 그대로 실험적 사업이었으나, LEADER II는 사업규모를 확대하여 1,000여개 지역(유럽 농촌의 약 50%를 포함)으로 넓혔음.
- 그러나 다음과 같은 점에서 약간의 차이가 있음.
 - LEADER I의 사업과정에서 LEADER가 추구하는 혁신성이 현장에서 잘 반영되지 않았기 때문에 혁신을 더욱 강조함.
 - 즉, LEADER I에서는 지역활동그룹(local activity group)을 만들고, 다부문(multi-sectoral)사업을 벌이는 것만으로도 혁신이라고 생각하는 경향이 있었음.
 - 따라서 LEADER II에서는 개별 사업이 다른 구조 기금의 프로그램과 비교하여 구체적으로 무엇이 혁신적인지를 명시하도록 하였음.
- LEADER 수혜지역간의 초국적 협력 사업을 넣었다는 것도 다른 점임(LEADER I에서는 네트워크 사업만 있었음).
- 아울러 LEADER I은 그 실험적 성격 때문에 EU가 주도하였으나, LEADER II부터는 각국이 프로그램을 수립하면 EU가 이를 승인하여 자금을 지원하는 방식으로 변하면서 개별 국가의 주도성이 강화됨.

□ 농촌개발의 주류 정책화: LEADER + 프로그램의 도입(2000년~2006년)

- LEADER + 프로그램은 대상 범위를 유럽의 모든 농촌지역으로 하고, 사업규모도 20억 2000만 유로로 대폭 확대하였음.
- 'LEADER+' 라고 하는 이유는 이 계획이 기존의 문제점들을 수정·보완함과 동시에,
 - LEADER가 가진 실험적인 성격에서 벗어나 농촌개발정책의 주류 정책의 하나로써 자리 잡았다는 것을 의미함.
 - 즉, LEADER I과 LEADER II를 실험적으로 실시해 본 결과 특정한 낙후지역 뿐만 아니라 모든 유럽의 농촌지역에도 적용가능성이 높은 프로그램임이라는 것이 확인

되어 LEADER+는 전 농촌지역으로 확대하게 됨.

- 다음으로 ① 지역활동그룹의 구성을 명확화(민간 50% 이상 참여), ② 개별 사업의 질적 수준의 향상의 추구, ③ 개별 사업간의 통합성을 강조하는 점도 기존의 LEADER프로그램과 다른 점임.

· 이런 이유는 LEADER II까지 다부문 사업이 강조되면서도 사실상 개별사업들간에 통합성이나 질적 수준이 낮았고, 또 프로그램의 수행과정에 행정의 불필요한 간섭이 있었기 때문임.

- 아울러 LEADER II에서 도입되었으나 잘 진행되지 않았던 국가간 협력 사업도 강조 하고 있음.

○ 그러나 각 LEADER 계획의 국면별 목적에 따른 차이에도 불구하고 공통적으로 다음과 같은 원칙을 가지고 추진되었음.

- 지역활동그룹(Local action group): 지역 내 파트너십과 조직의 결성
- 지역활동계획(Local action plan): 소규모 지역별 독자적인 발전 계획의 상향식 수립
- 다부문적 접근(multi-sectoral approach) 및 연계(link)의 추구: 농업 이외에 다양한 부문의 연계와 통합 발전의 추구
- 매칭 펀드(matching fund): EU와 각 회원국 및 지역에서 각각 공동으로 재원을 분담
- 지역간 네트워크; LEADER를 수행하는 지역간의 협력과 정보의 교류

〈표 3-6〉 LEADER 프로그램의 확대과정

단계	기간	추진 사업건수	대상지역	예산액	구조 기금에서 차지하는 비중
LEADER I	3년 (1991-1993)	217건	Objective 1, Objective 5b	4억 1700만 ECU 건당 약 192만 유로	0.7%
LEADER II	6년 (1994-1999)	약 1,000건 이상	Objective 1, Objective 5b, Objective 6	17억 5500만 ECU 건당 197만 유로	1.7%
LEADER +	6년 (2000-2006)	현재 선정 중(미확정)	유럽의 모든 농촌지역	20억 2000만 유로	6.7%(EAGGF 농촌개발부문중)

〈표 3-7〉 각 LEADER 프로그램별 특징과 성과

국 면	예산액	예산액	과 제
LEADER I	<ul style="list-style-type: none"> □ 지역 (Area) □ 파트너십 □ 네트워크 	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 농촌개발전략의 도입 · 농촌지역 미래에 대한 새로운 신뢰의 확인 · 농촌경제의 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정당국의 참여 미흡 · LEADER와 다른 농촌전략간의 연계 미흡
LEADER II	<ul style="list-style-type: none"> □ 혁신 □ 협력 	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 접근의 확산(유럽 농촌 지역의 50%까지) · 행정당국의 참여 강화 · 초국가적 협력의 시도 · 사업내 통합성의 증진 	<ul style="list-style-type: none"> · 몇몇 국가에서 자원의 분산과 행정의 복잡성 표출 · 인근 지역간의 협력의 미흡
LEADER +	<ul style="list-style-type: none"> □ 실험적(pilot) 전략 □ 주제의 통합 	<p style="text-align: center;">〈예상하는 성과〉</p> <ul style="list-style-type: none"> · 지역에 기반한 접근의 강화 · 다양한 지역간, 초국가간 협력의 증진 · 유럽 농촌의 경쟁력 강화 	?

4. LEADER 프로그램의 구조와 추진체계

1) LEADER의 농촌개발수법: 내생적, 상향식 발전전략

○ LEADER 프로그램은 종정의 농촌개발방식과 달리, 지역적 접근, 상향식 접근, 파트너십과 참여, 통합적 접근, 혁신, 지역간 네트워크와 협력을 채택하고 있음(표 3-8 참조).

- 첫째, LEADER는 종래의 정책이 특정 경제부문(예, 농업)을 대상으로 한 것(sectorial approach)에 대해 지역적 접근을 하고 있음.

· LEADER는 지리적, 사회적, 경제적 동질성이 있는 인구 1만~10만 이하의 농촌지역을 대상으로 함.

- 지역적 접근을 통한 지역계획은 ① 먼저 지역의 자본(area capital)과 지역의 강점과 약점을 평가하여 지역의 경쟁력을 진단하고, ② 다음으로 지역의 발전목표와 비전을 수립한 후, ③ 구체적인 개발전략을 책정하는 방식으로 진행됨.

〈표 3-8〉 전통적 농촌정책과 LEADER 정책의 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 주민의 참여와 주도가 이루어짐을 의미함.
- 셋째, 상향식 접근과 밀접한 관련이 있는 것으로 LEADER는 파트너십(partnership)을 강조함.
- 넷째, LEADER는 농업 이외의 다부문을 대상으로 하지만 통합적 접근(integrated approach)을 추구함.
- 다섯째, LEADER는 혁신성(innovation)을 강조함. 특히 LEADER+는 개척적(pilot) 성격을 강조함. 즉, LEADER 프로그램은 기존의 주류 농촌지역정책에서 사용되거나 계획된 활동을 되풀이 하는 것이어서는 안 된다는 것임.
- 여섯째, LEADER는 자율성과 유연성을 보장함. 즉 LEADER는 EU가 주도하는 커뮤니티 사업이지만 농촌 현장의 기본활동단위인 지역활동그룹이 자율적으로 사업계

획을 수립하고 진행의 전 과정을 책임지며, 상층부의 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.

2) LEADER 프로그램의 사업 내용

□ LEADER +의 지원분야

① Action 1 : 농촌개발 부문

- 지역에 기초한 다부문적인 농촌개발을 지원하는 사업으로써 LEADER의 핵심부문임.
- 전체 재정의 약 88%가 이 부문에 투입됨.

② Action 2 : 지역간 및 초국적 협력 부문

- LEADER 수혜지역간, 혹은 LEADER의 수혜자가 아니거나 LEADER 프로그램에 참여하고 있지 않은 지역과의 초국적 협력 사업
- 공동으로 지역의 당면문제를 해결하거나, 신시장·신상품 개발을 공동으로 수행
- 예) 대서양 인접지역 LEADER 그룹간 양모생산의 부가가치 증진 협력
- 전체 재정의 약 10%를 차지

③ Action 3 : 네트워킹 부문

- 세미나를 통하여 각국 또는 각 지역의 경험, 노하우, 정보를 서로 교환하여 국가간·지역간의 협력을 촉진하고, 타 지역에 다른 지역의 경험을 확산하는 보급하는 사업
- ⇒ LEADER 수혜지역은 반드시 Action 2와 Action 3에 참여하여야 하며, Action 1

의 LEADER 수혜지역이 결정된 이후 각 지역간 협력 사업과 네트워크 사업이 진행됨.

□ 농촌개발(action 1) 지원활동의 우선 분야

○ LEADER +가 우선권을 두는 사업은 다음과 같은 사업들임.

- 농촌지역의 삶의 질의 개선
- 새로운 노하우와 기술을 이용한 지역의 산물과 서비스의 경쟁력 제고
- 집단적 활동을 통한 소규모 생산의 시장접근성 제고 등 지역 산물의 부가가치 향상
- 자연 및 문화 자원의 최적 이용

○ 개별 LEADER 프로그램은 적어도 이런 사업의 한가지 이상을 포함하고 있어야 하며, 이 사업들을 추진할 때 반드시 다음 원칙을 준수해야 함.

- 개별사업이 나열적이지 않고 하나의 주제아래 통합성을 가져야 함.
- 개척적(pilot) 성격을 가지고 있어야 함.
 - 지역의 독특성을 체화한 새로운 상품과 서비스의 창출
 - 지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역고유의 잠재력을 발휘
 - 전통적으로 분리되어 있던 경제부문간의 결합·연결
 - 의사결정과 수행과정에서 지역주민을 보다 많이 참여시키거나 독창적으로 조직

○ 우선 지원 계층으로서는 여성과 청년을 배려에 할 것을 권장함.

□ 대상지역과 대상

○ 지역인구가 1만에서 10만 사이인 곳(일부 예외지역인정)이면서 지역의 인적, 재정적 자원이 사업을 추진하기에 충분한 지역을 대상으로 함.

- 여기서 지역이라고 하면 행정적으로 구획된 지역이 아니고, 경제적, 지리적, 사회적으

로 동질적 단위를 구성하는 소규모의 지역(1만~10만/ 120인㎢)을 의미함.

- 공공 및 민간이 파트너십을 결성한 그룹(LAGs)에게 지원하되, 적어도 민간이 50%를 차지해야 함.

3) LEADER의 추진체계와 LAG(Local Action Group)

(1) LEADER의 관리 체계

- LEADER 프로그램은 지역활동그룹(LAG; Local Action Group), 국가나 지방정부가 위임한 중간조직(Intermediary Body, IO), EU 집행위원회 농업위원회의 세 단계의 추진체계를 가지고 있음(그림 3-2 참조).
- LEADER관리 체계의 특징은 자율성과 유연성을 보장하는 구조임.
 - 농촌 현장의 기본활동단위인 지역활동그룹이 자율적으로 사업계획을 수립하고 진행의 전 과정을 책임지며, 상층부의 추진단위(중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회)는 사업승인과 지원에만 그 기능을 국한함.
 - 국가에 따라서는 기존의 주류 농촌개발정책 추진체계와는 별도로 LEADER 프로그램을 위한 제도적 구조를 갖추어, 기존의 획일화된 농촌개발정책 메커니즘의 통제와 간섭을 덜 받고 농촌지역 고유의 상황에 적절한 사업들을 창의적으로 계획할 수 있도록 함.

가) EU 집행위원회 농업위원회(European Commission for Agriculture)

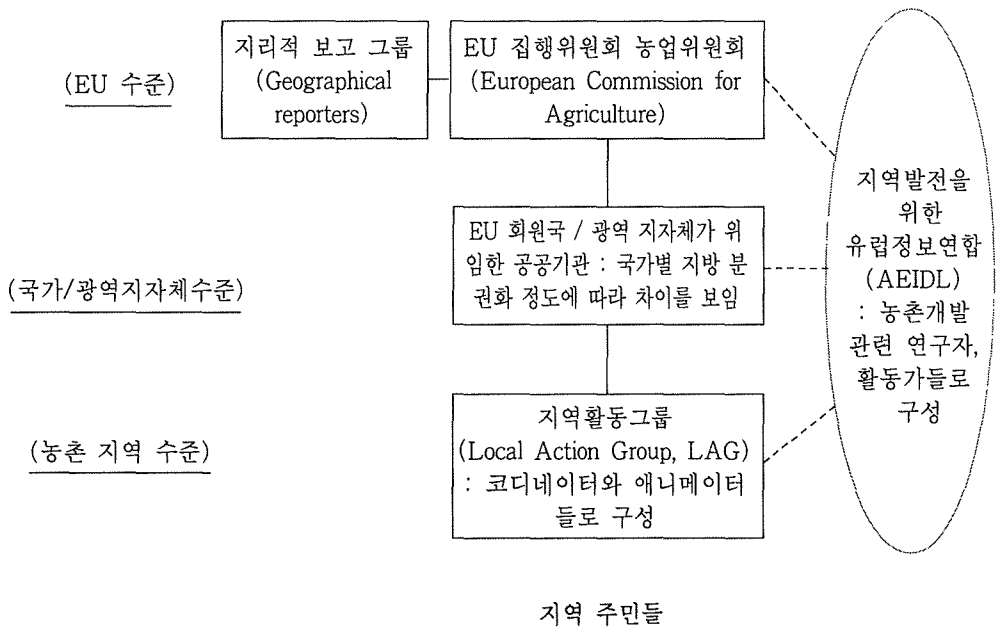
- EU 농업위원회는 LEADER 프로그램의 총괄책임을 지며, 전체 사업의 목적, 방향 등의 기본 지침을 정하고, 회원국별 재정과 사업량의 배분을 담당함. 또 사업 진행의 모니터링과 평가, 지역이나 국가간 네트워크 구축의 역할을 맡음.

나) 중간조직(Intermediary Body)

- EU 농업위원회는 회원국별로 각국의 LEADER 계획을 담당할 관리기구 즉, 중간조직을 선정하여 국별로 관련 사무를 위임함. 이 중간조직이 일국 내에서 수행되는 사업의 실질적 관리를 담당함.

- EU 회원국들마다 상이한 지방분권화 정도와 국가별 법체계에 따라 중간조직의 유형은 다름.
- 덴마크, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 영국에서는 농업을 담당하는 장관급 부서(농림부)가 중간조직이 되지만, 프랑스나 벨기에는 농촌개발과 관련하여 이미 설립되어 있던 별도의 공공기관(예, 프랑스 - 농업경영센터)이 담당.
- 반면에 독일은 주(州)가 중간조직의 역할을 담당함.
- 중앙이 관장하는 경우도 광역(region)별로 다시 관리당국을 지정하여 광역별 관리를 맡기고 있음. 영국의 경우 잉글랜드에서는 환경식량농촌부(DEFRA)의 광역별 사무소가, 웨일즈에서는 유럽사업운영사업단(WEPE)이, 프랑스의 경우는 광역정부(Région)가 담당함.

〈 그림 3-2〉 LEADER의 관리체계



- 중간조직은 국가 내 LEADER 프로젝트의 선정과 평가, 자문, 정보의 수집을 담당하며, 소요 재정을 분담하고, LEADER 계획의 중점분야나 적용방식에 독자성을 부가하기도 함.
- LEADER 계획은 유럽 전체에 동일한 기준으로 실시되는 사업이나, 국별로 실시하는 방식이나 중점분야에 약간의 독자성을 부가하기도 함.
 - 예를 들어 LEADER 지역의 인구 기준이 10만 이하라고 되어있으나, 프랑스의 경우 5만 이하 지역으로 제한하고 있으며, 새로운 주민의 농촌이주를 장려하는 프로그램에 가산점을 주기도 함.
- 또 지역별 관리 담당 중간조직은 지역별 특색에 맞도록 중점분야나 우선 순위를 부가하기도 함.
 - 지역(region)의 특징과 지역개발계획의 우선 순위에 따라 농촌관광에 중점을 둔다든지, 정보화에 중점을 둔다든지 함.

다) 지역활동그룹(Local Action Group: LAG)

- 지역활동그룹은 소 농촌단위에서 LEADER 사업을 계획하고 실행하는 LEADER 프로그램의 가장 기반이 되는 조직임(LAG에 대해서는 項을 달리하여 다음에서 자세히 살펴 봄).

라) 수평적 네트워크

- 지역활동그룹들 간의 경험이나 정보 교류, 조정을 담당하는 수평적 네트워크 기구로서는 '지역개발을 위한 유럽 정보 연합(Association Européenne d'Information sur le Développement Local, AEIDL)'이 있음.
- 이 기구는 민간기구로서 LEADER에 참여하는 모든 기구, 조직들 간 네트워크의 중심에 위치하고, 프로젝트의 실질적인 지원과 조정 기능을 수행함.
- 각 국가별, 혹은 광역별로도 LEADER 그룹간 수평적인 네트워크를 촉진하기 위한 기구를 구성하기도 함.

- 예) 영국의 LEADER Network, 또 영국 북아일랜드 지역의 Northern Ireland Network(NILN)

(2) 지역활동그룹(Local Action Group: LAG)

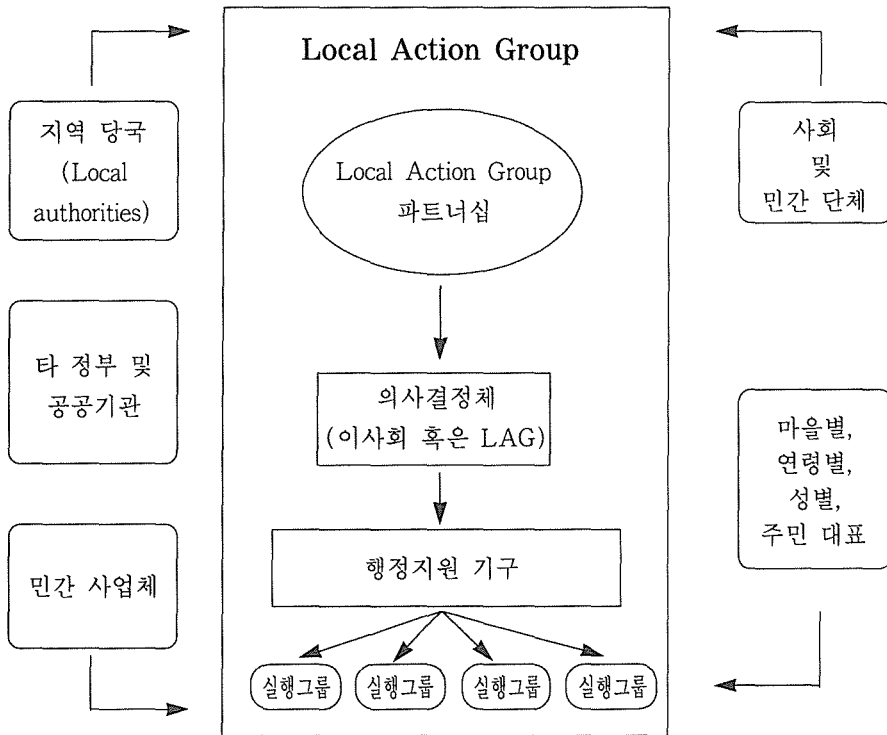
○ LEADER 사업에 응모하는 각 지역은 먼저, 지역활동그룹(LAG)를 구성하고, 지역의 발전계획과 사업을 추진할 의사결정체 및 행정을 담당할 행정지원 시스템을 확정하게 되어 있음.

- LAG는 다음 그림과 같이 파트너십과 의사결정기구, 행정지원 기구로 되어 있음.

- 파트너십 : LAG에 자금을 지원하거나, 대표를 파견하거나, 사업을 지원하는 관련 주체들로 구성되어 있음.

· 파트너십이란 지역의 발전계획을 입안하고, 사업들을 수행하는데 필요한 지역의 다

〈그림 3-3〉 LEADER의 지역활동그룹의 구조와 파트너십



양한 관련 주체들과의 협력관계를 말함. LEADER 프로그램에 응모할 때 파트너간의 각각의 역할을 명확하게 분담하는 역할분담 체계가 명시되어야 하고, 가능하면 이에 관한 협약서를 갖추어야 함. LEADER 계획서에는 어떤 주체들과 파트너십을 맺고 있고, 얼마나 관련 주체들이 모여 상의했는가에 대한 회의록과 참가 동의서 등이 첨부되도록 되어 있음.

- 의사결정기구 : 파트너십을 맺은 여러 관련된 각 주체들의 대표가 모인 의사결정기구로서 이사회와 같은 역할을 함.

· LAG가 의사결정기구가 될 수도 있고, LAG보다 작은 규모가 될 수도 있음. 이때 의사결정기구는 반드시 민간이 50% 이상(LEADER +의 경우) 참여해야 함. 의사결정기구의 구성인원은 약 10명에서 50명 사이까지 LAG에 따라 다양함.

- 행정지원기구: LAG의 행정지원기구는 LAG의 일상적인 행정업무, 즉 프로젝트의 선정, staff의 고용(및 충원), 파트너십의 활성화, 사업의 추진과 자문 등의 역할을 함.

· 특히 프로젝트의 자금 지출과 사업진행상황을 감독하고, 지역 LAG 프로그램 진행 상황에 대해 6개월에 한번씩 보고서를 중앙정부(및 광역정부)의 관리당국에 제출해야 하며, 연간 재정 계획도 작성하여 제출하는 역할을 함.

· 흔히 지방정부나 개발기구의 직원이거나, 직원이었던 사람으로써 경제학, 도시 및 농촌 계획, 지리학, 농학 등을 전공한 농촌개발 전문가이며, 이들의 활동성과는 LEADER 프로젝트의 성공여부와 직결됨.

· 급료는 LEADER 계획에서 지불

○ LAG은 지역발전계획의 실행과 보조금에 대한 책임을 질 수 있는 책임 있는 주체를 선정하여 EU(및 정부)와 법적인 계약을 맺어야 함. 결국 이 책임 주체의 형태가 LAG의 기구 형태를 결정하게 되는데, 여기에는 두 가지 방식이 가능함. 단, 어떤 형태가 되어야 하는가에 대한 규정은 없고, 지역 여건에 따라 다른 방식을 채택하게 됨.¹²⁾

12) 영국의 잉글랜드의 LAG의 사례를 보면, 총 21개 지정 지역 중에 유한보증회사 형태로 되어있는 것이 8곳이고, 나머지 13개는 비공식조직형태로 되어 있음. 비공식조직형태로 되어 있는 것들도 다시 비공식 파트너십(일종의 회의, 연대)으로 된 것과 비법인 형태의 공익단체로 된 것이 있음. 유한회사형태로 되어있는 경우는 LAG가 이사회를 구성하고, 회사의 사무국이 행정기구가 되며, 이 유한회사와 EU 및 중앙정부가 계약을 맺어 LEADER를 실행함.

- 하나는 파트너십 참가 단체 중에 공공자금의 관리와 LAG이 활동을 잘 할 수 있도록 보증할 수 있는 단체를 대표 책임 주체로 선정하는 방법임. 예를 들어 지방자치단체나 community 의회를 선정할 수 있음.
 - 다른 하나는 EU 자금의 관리와 배분을 할 수 있는 비영리 유한보증회사를 설립하는 방법임.
- 유한보증회사와 같은 법적인 조직형태를 가진 LAG의 장점으로는 ① 다양한 EU 자금의 획득과 접근이 용이하며, ② 상대적으로 행정기관으로부터 자율성을 가지며, ③ 구성된 파트너 멤버에 대해서 사업의 목적과 의의, 역할을 정확히 인식시키기 용이하며, ④ LEADER 프로그램이 끝난 이후에도 지역개발 주체로서 지속적인 역할을 할 수 있다는 장점이 있음.
- 그러나 단점은 공적 자금을 규정에 따라 적절하게 관리, 집행할 능력을 가진 회사를 지역내에서 만들기 쉽지가 않고, 또 참여자들이 회사를 운영하는데 많은 시간을 투여해야 하며, LAG 참가자들이 공적 자금의 오남용에 대해 책임을 져야 하는 부담이 크다는 것임.¹³⁾
- LEADER의 LAG 구성인원을 보면 많은 곳은 50명까지도 되나, 평균은 10~16명 사이이며, 실무팀은 평균 3명 정도임.
- 영국의 북아일랜드의 경우 총 24개의 LEADER II 계획이 승인되었는데, LAG 멤버로 참여한 인원이 총 220~390명으로서(진행과정에서 추가) 한 LEADER 그룹 당 평균 약 10명에서 16명 정도였음.
 - 실무자(staff)는 24개 LEADER 그룹에 총 76명 고용되어 한 LEADER 그룹마다 평균 3명이었음.¹⁴⁾
- LAG의 구성과 행정당국과의 관계
- LAG는 다양한 부문(농업, 상공업, 관광 등 업계 대표)과 주민단체(환경, 복지 등) 및

13) Ministry of Agriculture, Fisheries and Food(2000), *England LEADER+ Draft Programme 2000-2006*.

14) Department of Agriculture and Rural Development (2000), *EX Post evaluation of LEADER Programme*, Northern Ireland, UK.

공공(지방정부나 개발기관), 금융기관 등의 대표로 구성하게 되나, 행정당국과 LAG의 관계는 지역에 따라 다양함.

- 민간 독자적인 성격의 조직형태에서부터 거의 공공기관의 산하 조직화된 형태까지 여러 가지 형태가 있음. 특히 LEADER I의 경우,
 - 50% 이상이 공적 당국에 의해 지배 아래 있었고, 15%는 전적으로 공적 단체의 소속(道 단위의 개발 위원회의 산하 조직이거나, 콤포문의 연합 등)이었으며, 약 10%정도가 민간에 의해 주도되었음.
 - 나라에 따라서 오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 민간 주도성이 강한 반면에 프랑스와 그리스는 공공이 거의 주도하는 형태이었음. 이탈리아와 포르투갈도 비슷한 형태이며, 영국, 독일은 중간 정도였음.
 - LEADER 그룹의 구성에 공공의 관여가 강한 경우에도 새로운 파트너십의 형성 방법으로 의의가 컸음. 즉, LEADER 그룹을 구성하게 하고, 상향식 접근 방식을 채택함으로써 기존 정책과 다른 행정의 역할을 경험하거나 행정과 주민과 새로운 연대의 형성에 기여하였음.
- LEADER I 및 II 프로그램의 실시 결과, 민간의 참여가 높을수록 개발계획의 혁신성이 강하였기 때문에 LEADER +의 경우 민간이 반드시 50%이상 참여하도록 변경하였음.
 - 그러나 LEADER 그룹이 활동하기 위해서는 지방정부의 협조(재정, 이사진 및 스태프의 지원 등)가 긴요함. 따라서 민간과 공공이 적절히 조화된 형태가 가장 바람직함.

(3) 재정집행 체계

- LAG의 전체 계획에 필요한 재정은 EU 자금과 개별국가의 매칭 펀드(matching fund), 민간자금으로 구성됨.
 - EU 자금은 구조기금(structural fund)의 규정에 의해 목표 1 지역의 경우 총 소요자금의 75%를 한도로 지원되며, 목표 1 이외의 지역의 경우 50%를 한도로 지원됨.
 - 따라서 해당 LAG가 목표 1 및 목표 1 이외의 어떤 지역에 해당되는가, 그리고 국가별 매칭 펀드 분담율이 얼마인가에 따라 재정의 구성비율이 달라짐.

- 영국 웨일즈의 경우 EU 자금이 48%, 정부 및 공공이 48%, 민간이 4%의 비율로 재정분담이 이루어졌고, 스페인의 경우 EU가 67%, 정부 및 공공이 23%, 민간이 10%의 비율로 재정분담이 이루어졌음(LEADER + 의 경우).
- LEADER I 및 II의 경우 EU 자금은 세 개의 구조기금 즉, 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 유럽농업지도보증기금(EAGGF)에서 지원되었음.
 - 대체로 한 사업당 평균 약 200만 유로가 지불됨.
 - LEADER II의 지역별 배분을 보면 총 1,755 Mio ECU 중 스페인 403 Mio ECU, 이탈리아 326 Mio ECU, 프랑스 227 Mio ECU, 독일 207 Mio ECU 배분됨.
- 그러나 LEADER+의 재정은 유럽농업지도보증기금(EAGGF)의 지도부분에서만 지원되며, 1999년 기준가격으로 총 20억 2천만 유로의 예산이 배정됨.
 - 약 1,000여 개의 사업이 진행될 예정
 - 현재 LEADER+의 경우 전체 구조자금 중 어느 정도의 예산이 할애될 지는 아직 정확하게 결정된 상태가 아님. 2002년까지 LEADER +의 개별 프로젝트들의 승인작업이 완료되는 시점에서 구조정책자금의 전체 자금 출연 규모가 파악 가능할 것으로 보임.
- 세부사업별 재정지출의 원칙은 EAGGF 기금에 세세하게 규정되어 있는 사용원칙에 따라 집행이 이루어짐.¹⁵⁾
 - 개별 사업에 대한 재정 사용 기준을 보면, LAG의 행정 비용(staff 고용 비용, 사업 관리·평가, 각종 세미나 참석, 개별 프로젝트의 평가 관리, 사업지침의 마련 비용 등)을 총 예산의 15%한도에서 인정하고, 파트너십 강화, 능력개발, 교육훈련, 커뮤니티 활성화에 필요한 소프트한 비용도 지원 가능함(총액 한도는 정해진 것이 없음).
 - 또한 새롭게 LAG를 구성하고, 계획서를 만드는데 사전에 들어간 비용도 총 1,500과운드(약 3백만원; 영국의 경우)한도내에서 지원 가능함(기존에 LEADER 지역으로 선정되어 계속 사업을 하는 곳은 제외). 그리고 LEADER를 실행하는 지역간의 협력 사업 및 각종 관련 세미나 비용도 지출 가능함.

15) EU는 LEADER의 재정집행이 유연성(flexibility)과 단순성(simplicity)의 원리에 의해 이루어지도록 계획하였으나, 실제로는 복잡한 구조기금의 회계원칙에 따라야 하기 때문에 EU의 공공자금 관리에 익숙지 못한 LAG의 불만을 사기도 하였음.

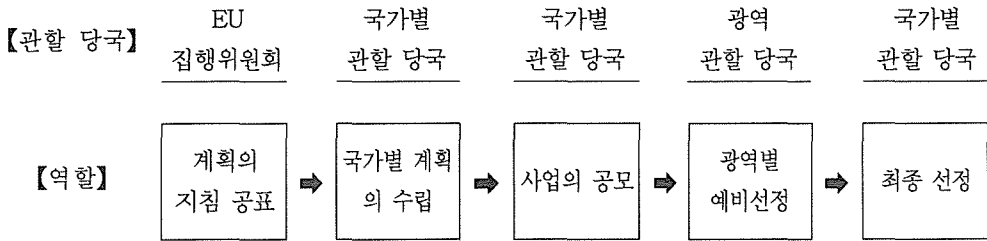
- 한편 수익을 낚는 생산적 투자인 경우(연간 투자자금의 25%를 초과하는 수익을 낚는 투자) EU의 기준에 따라 총 예산중에 EU 자금의 사용한도는 목적 1지역에서는 35%, 그외의 지역에서는 15%를 초과 할 수 없음.
- 그러나 자본적 비용 즉 도로 등 중핵적 인프라 투자는 LEADER 자금을 사용할 수 없음.
 - 단 소규모 인프라 투자(토지구입, 장비구입, 건축물의 개조 등)는 가능하나, 그 자체가 하나의 독립 사업이 될 수 없고, 전체 혁신적 사업의 일환으로써 필요한 경우에 한함.
 - 예를 들어 정보화 프로젝트의 일환으로 컴퓨터를 구입한다든지, 마을 주민 공동체를 활성화하기 위한 프로젝트의 일환으로 마을 센터를 개량한다든지 하는 것은 가능함.
- 민간 사업체에 대한 지원(보조)도 장려되나, EU가 설정한 농업부문, 비 농업부문에 대한 보조의 기준과 상한선에 따라 지원해야 함.
 - 농장에 대한 지원이나 유통 마케팅 개선을 위한 지원은 목표 1 지역의 경우 해당 프로젝트 예산의 50%이내, 그외의 지역은 40% 이내로 한정, 교육훈련의 경우 100% 까지 가능함. 비농업의 경우 공공자금의 지원은 3년간 10만 유러(약 1억원)를 넘지 않는 범위에서 지원 가능함.

(4) 프로젝트의 선정과정과 선정기준

- LEADER 프로젝트는 지역별 다양성과 분권화를 바탕으로 하여 지역간 경쟁을 통하여 선정되므로 선정과정의 투명성과 기준의 객관성을 중요하게 다룸.
- 개별 프로젝트의 선정과정
 - EU에서 지침을 공표 하면, 개별국가는 관리 기관을 정하여 구체적인 계획 수립하고 EU의 승인을 받아 사업을 공모하게 됨.
 - 개별 지역활동그룹(LAG)은 이 지침에 따라 파트너십을 구성하고, 사업계획을 작성하여 제출함.
 - 구체적 사업 초안의 작성은 지역주민이 회합을 거쳐 작성하나, 이 과정에서 지방자

치단체나 전문가 집단이 참여함. 예를 들어 프랑스의 포와토 샤랑트(Poitou Charentes) 레종(region)의 가틴느(Pays de Gatine)지역에서는 지방자치단체 조합인 페이(Pays) 사무국이, 독일의 Baden-Württemberg주의 슈베비쉬 할(schwäbisch Hall)군의 경우는 컨설팅 회사가 참여함.

〈그림 3-4〉 LAG의 선정절차



- 사업 선정은 EU가 정한 선정기준(후술)에 의해 선정하되, 먼저 광역(region)별로 예비 선정을 한 후, 최종적으로 중앙에서 지원대상을 선정하는 2단계 방식을 취함.

· 보통 중앙정부 차원에서는 국가선정위원회(National selection panel)를, 광역별로는 광역 감독그룹(Regional steering group)을 구성하고, 여기서 선정기준, 평가표 등을 만들어 선정하게 됨.

· 영국의 경우, 국가선정위원회는 농어업식량성 장관이 위원장이 되고, 환경, 교통 등 관련부처 및 농촌개발과 관련된 공공기구와 농민대표, 광역정부대표 등이 위원으로 참여함. 광역의 경우도 중앙의 경우와 같은 방식으로 지방의 여러 관련기관이 참여 하여 구성됨.

- 광역과 중앙정부별로 2단계 선정과정을 거치는 이유는 먼저 광역별로 지역개발의 우선 순위와 특색의 부합여부를 판단하고, 중앙정부차원에서는 국가의 농촌개발정책과의 부합여부, 모델의 타 지역으로의 확산 가능성을 판단하기 위함임.

○ 선정기준은 지역, 개발계획, LAG의 파트너십을 중심으로 함

- 지역 ⇒ 인구 1만~10만 사이이며, 지리적·경제적·사회적 동질성을 가진 농촌지역인가?

- 개발계획 ⇒ 얼마나 지역의 강점, 약점, 잠재력을 잘 분석하여 수립되었나?
 - ⇒ 단일 주제하에 개별 사업들이 잘 통합되어 있는가?
 - ⇒ 여성, 청년 등 우선 계층에게 혜택이 얼마나 돌아가나?
 - ⇒ 국가 및 지역의 개발계획의 목표와 잘 부합하는가?
 - ⇒ 선도적(pilot) 성격을 가졌는가?
 - ⇒ 사업방식이 타 지역으로 전파 가능성이 큰가?
 - ⇒ 농촌개발계획의 주류를 이루는 구조기금 정책과 보완성이 큰가?
- LAG의 파트너십 ⇒ 민간 참여의 구성이 50% 이상이며, 구성원이 지역의 다양한 부문을 대표하고 있는가?
 - ⇒ 파트너십의 결집도와 참여도가 강하고, 책임과 역할배분이 분명한가?
 - ⇒ 사업을 수행할 행정적 재정적 역량이 충분한가?

○ 북아일랜드의 LEADER II의 경우를 예를 들면 구체적인 선정 기준표는 다음과 같음.

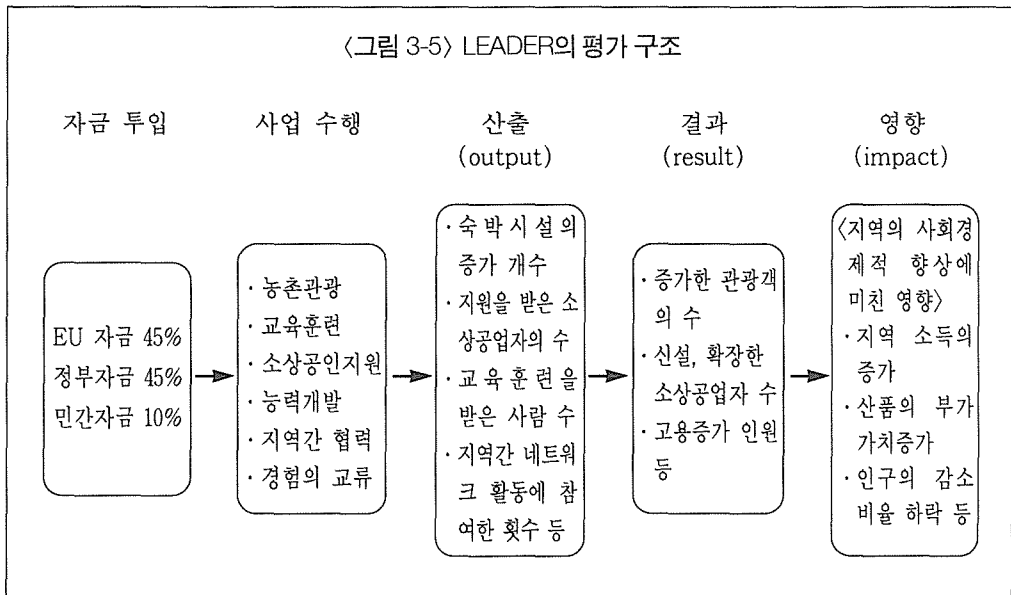
〈 표 3-9〉 북아일랜드의 LEADER II 사업 선정 기준표

기 준	가중치
· 해당 지역에 대한 발전기여(impact)	20
· 혁신성	15
· 중점 대상계층에 대한 지원(여성, 젊은이)	10
· LEADER 규정의 부합여부(파트너십의 구성요건, 파트너십의 질 등)	10
· 행정관리 능력	10
· 국가 전체적인 LEADER 사업 및 농촌개발정책에 대한 기여도	10
· 민간자금이 동원역량	10
· 모델 사업이 될 가능성	5
· 타 정책과의 보완성	5
· 네트워크 사업의 충실성	5

자료 : 북아일랜드 LEADER II 평가보고서 pp.38.

(5) 감시(monitoring)와 평가(evaluation)

- LAG 지역계획은 계획의 실행과 성과를 감독하고 평가하기 위해 명백한 목표와 산출(output), 결과(result), 장기적 영향(impact)으로 나누어 평가절차와 지표를 갖추도록 되어 있음.
- 이 평가 방식과 지표에 대한 지침은 중앙관리 당국에서 정함.
- 이 기준에 따라 LAG는 스스로 평가한 반년 보고서를 제출하여야 하고, 광역 관리 당국은 각 지역의 진행상황을 모아 중앙관리 당국에 보고해야 함. 이 평가 보고서를 바탕으로 매년의 자금 배분이 이루어짐.

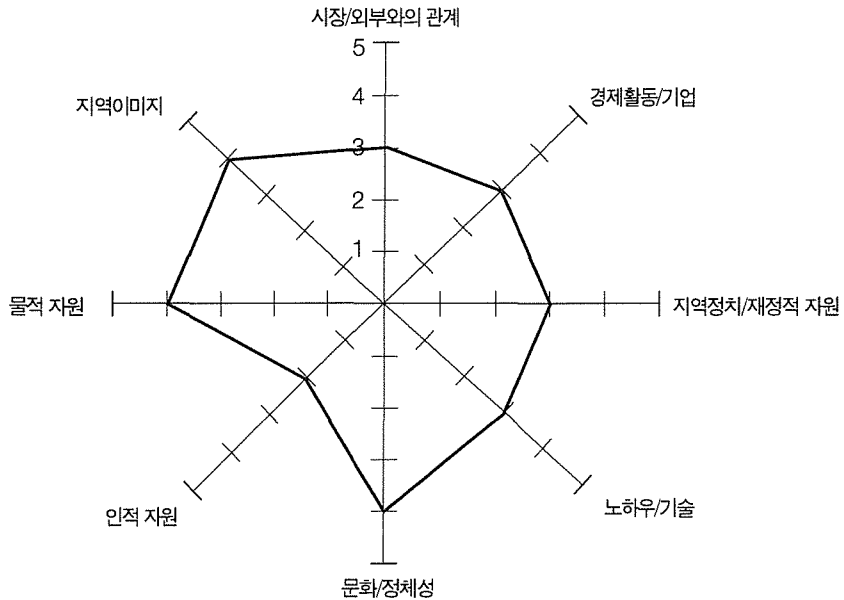


- 그러나 실제 이런 평가 기준 때문에 LEADER의 실제 수행과정이 단기적 성과를 중시하는 경향으로 흐르는 문제점이 있었음.
- LEADER 계획이 장기적인 지역의 사회경제적 잠재력(혹은 경쟁력)을 향상시키기 위한 프로그램인 점을 감안한다면 가시적인 성과중심(양적 지표)으로 평가하기보다는 질적 측면에서 과정중시형 평가 시스템이 갖추어져야 하나, 실제에는 성과중심으로 평가가 이루어지는 경향이 나타났음.

4) LEADER 프로그램의 상향식, 참여적 지역발전계획

- LEADER 프로그램은 경제부문 접근(sectorial approach)과 달리 지역(area)을 정책의 대상으로 하는 지역적 접근법을 사용함.
 - 지역민이 의사결정에 참여하기 위해서는 지역의 범위가 너무 작거나 커서도 곤란함.
 - 지역의 인구수가 너무 작으면 자원의 동원이 어렵고, 너무 크면 주민 참여가 어려움. 따라서 LEADER 계획에서는 지리적, 사회적, 경제적 동질성이 있는 인구 1만~10만 이하의 지역을 대상으로 함.
 - 지역적 접근을 통한 지역계획은 ① 먼저 지역의 자본(area capital)과 지역의 강점과 약점을 평가하여 지역의 경쟁력을 진단하고, ② 다음으로 지역의 발전목표와 비전을 수립한 후, ③ 구체적인 개발전략을 책정하는 방식으로 진행됨.
- 지역 자본과 강점, 약점의 진단은 사회적 경쟁력, 환경적 경쟁력, 경제적 경쟁력, 세계화된 시장에 지역을 위치 지우는 능력의 네 차원을 중심으로 함(그림 3-6 참조).
 - 이 네 가지 경쟁력 차원은 다시 각각 물적 자원, 인적 자원, 문화 및 정체성, 노하우 및 기술, 지역 정치 및 재정 자원, 경제활동 및 기업, 시장 및 외부와의 관계, 지역 이미지의 여덟 가지 요소들로 나뉘어 짐.
 - 각 하위요소별로 0(전무)에서부터 5(매우 우량)까지의 가중치를 주어 지역자본의 상황을 평가하고, 향후 개선 방향을 정하게 됨.
- 지역 자본의 진단과정은 지역활동그룹 구성원들과 지역 주민들, 공공기관의 참여자들이 함께 진행하는 수 차례의 토론을 통하여 이루어짐.
 - 계량적인 지표로 제시되지 못하는 부분에 대해서는 주관적인 평가가 진행되나, 집단적 토론을 통하여 평가 결과를 객관화 함.
- 지역 계획의 두 번째 단계는 통합된 주제(unifying theme)아래 구체적인 하위 사업 계획(plan)을 수립하는 과정임.
 - 주민들의 합의와 각기 역할의 적절한 분담을 통해 계획이 수립됨.

〈그림 3-6〉 지역 자원 프로파일의 작성 사례(포르투갈, Bairrada e Mondego 지역)



자료: LEADER European Observatory(2001)

- 하위계획은 교육훈련, 소상공업 지원, 농촌관광 지원, 특산품의 개발과 마케팅 지원 등으로 다양하더라도, 하나의 통합된 주제아래 연결되어야 함.

예) 통합 주제하의 계획 사례: 이탈리아 Tuscany 지역의 포도주의 길(Wine Route)

- 1994년, 이탈리아 Tuscany 지역 내 포도주 재배 농가, 관광농업을 하는 농가, 양봉업자, 유실류 재배 농가, 살라미 소시지와 잼을 가공하는 농가, 포도주 상점, 포도주 주점, 레스토랑, 캠핑장, 자연공원, 호텔, 수공업자 등 다양한 부문의 관련자 86명이 모여 '포도주의 길' 컨소시엄을 구성
- 이 컨소시엄을 통해 지역 내 포도주 생산과 관련된 활동들을 '답사(discovery)'하는 일련의 여행 코스를 개발
- 이 길을 중심으로, 포도주 생산 농가의 지원, 포도주 시음센터·포도주 상점 또는 주점 개설 지원, 포도주 박물관 설립, 팜스테이(farm-stay) 농가의 숙박시설 개선 지원 등의 복합적 사업을 실시.

- 이런 계획 과정은 기본적으로 상향식 접근 방식을 취하며, 하향식(top - down) 계획보다 지역의 다양성과 특수성을 반영할 수 있다는 이점이 있음.
 - 계획의 수립, 실행, 관리와 평가의 모든 과정에서 주민의 참여와 주도가 이루어짐.
- 상향식 접근은 LEADER 프로그램의 혁신적 특성 중에 하나이나, 처음에는 오히려 이것이 LEADER 프로그램의 약점으로 지적되기도 하였음.
 - LEADER 프로그램의 실시 초기에는 주민의 계획 수립 능력과 사업의 관리 능력이 의문시 되었음. LEADER I의 경우 제출된 계획 중에는 주민 토론을 통한 지역진단의 과정이 생략되거나, 종전의 지역계획을 그대로 반영한 것이 상당수를 차지하였으며 (약 60%), 이 때문에 계획의 많은 부분을 사후에 수정하게 되었음.
 - 그러나 LEADER의 장점은 action plan이라는데 있음. 계획의 실행과정에서 주민 참여와 learning by doing을 통하여 사업 플랜이 세련되고 실현 가능한 형태로 바뀌었으며, 다양한 부문의 관계자가 참여함으로써, 다양한 아이디어가 표출되고 다양한 지역자원의 이용이 가능해졌음.
- LEADER 프로그램은 처음 제안서를 제출할 때 사업구상과 파트너십 및 재정조달의 계획만 제출하고, 사업이 선정된 후 일정 기간에 걸쳐 세부 계획을 수립하는 시간이 주어짐.
 - LEADER I의 경우는 약 6개월의 시간이 주어졌으나, 너무 짧다는 이유로 2000년부터 시작하는 LEADER+의 경우 약 1년의 시간이 주어짐.¹⁶⁾

〈 참고: 국가별 LEADER 프로그램과 LAG별 LEADER 프로그램〉

- 국가별 LEADER 프로그램; 각국이 개별적으로 자국에서 실시할 사업수, 사업방식, 사업담당기구, 중점추진 사업내용, 재정조달방법, 지역별 LAG의 선정기준 등을 담은 계획

16) LEADER+의 계획기간은 2000년~2006년이나, 개별 지역의 선정이 완료되는 것은 2002년 여름이기 때문에 실제 사업 집행기간은 2002년~2008년까지임.

□ 예) 영국의 LEADER 프로그램의 목차

1. 적용 대상 지역
 2. 영국 상황에 대한 분석(영국이 처한 경제적, 사회적, 문화·환경적 상황과 강점, 약점 및 잠재력 분석)
 4. LEADER 사업의 목표 및 타 지역정책 프로그램과의 관계
 5. 추진할 LEADER 사업의 목표, 내용과 수단
 6. 재정계획
 7. LAG의 선정 절차와 선정기준
 8. 사업의 관리 및 감독·평가 방안
- LAG별 LEADER 프로그램; 각 LAG가 선정된 지역에서 실시할 사업내용, 사업방식, 사업주체, 참여자의 파트너십 구조와 참여자의 역할, 개별 프로젝트의 실행팀의 선정 기준 등을 담은 계획.

□ 담겨야 할 내용

1. 지역의 상황, 강점 약점 분석
2. 지역발전계획과 수행할 사업
3. LAG의 구조
4. 사업을 어떻게 실행, 관리하는가 하는 방법에 관한 사항, 즉 △ 의사결정기구(무엇이고 어떻게 구성할 것이며, 각각의 책임, 역할은 무엇인가?), △ 회합의 빈도, △ 제안된 프로젝트를 승인하고 확정하는 공개적이고 투명한 기준과 절차, △ 각 LAG의 구성 파트너(혹은 회사를 설립하였다면 회사구성원들의) 책임과 역할, △ 프로젝트의 수혜를 받는 참여자들간에 이해관계 갈등을 조정하는 절차
5. 재정 계획
6. 관리 감독, 평가 방법

5. LEADER 프로그램의 사업 내용과 성과 : LEADER I와 LEADER II를 중심으로

1) 사업 내용

- 농업 이외에 다부문에서 사업 진행
- LEADER I과 LEADER II에서 제시된 사업분야는 1) 농촌개발 활동에 대한 기술적 지원, 2) 고용을 위한 직업훈련, 3) 농촌관광, 4) 중소기업, 수공업 지원, 5) 농산물의 활용 및 마케팅 지원, 6)기타(LEADER II의 경우 환경보전)이며, 이 중, 각 LEADER 그룹은 적어도 2개 이상의 분야에 사업계획을 세우도록 되어있음.
- 이 중에서 농촌관광이 가장 큰 비중을 차지함.
 - LEADER I의 평가 결과, 총 투입된 예산 중에 농촌관광이 45%를 차지함. 또 LEADER 그룹 중 총 예산의 33%이상을 농촌관광에 투자한 그룹 수가 약 50%이상이었음.
 - 다음이 농산물 활용 및 마케팅 지원으로 17%였고, 중소기업·수공업 지원이 17%, 나머지 합이 약 20%였음.
 - 국별로는 주로 아일랜드와 남부 유럽 국가에서는 농촌관광이, 북부 유럽과 이탈리아에서는 상대적으로 다양한 분야의 사업이 진행되었음.
 - 농촌관광에 치중한 이유는 경제부문간의 연계를 통한 시너지 효과를 기대하기 쉽기 때문임(농업 + 농촌관광 + 신시장 창출).
- 그러나 LEADER II로 이행하면서 농촌관광 이외의 다양한 활동이 보다 촉진됨.
 - 영국의 북아일랜드의 LEADER II 사업의 경우 총 사업 예산 중에 농촌관광이 24%, 중소기업 및 수공업 지원이 24%, 고용을 위한 직업훈련이 5.5%, 환경보호가 8%, 기타(농촌개발활동에 대한 기술 지원 및 농산물 활용 및 마케팅 지원, 초국적 협력 등)가 21.8%로, 농촌관광이 비중이 줄어 든 반면에 중소기업 및 수공업

지원의 부문이 더욱 확대되었음.

○ 사업의 구성과 지원 방식

○ LEADER 그룹 당 보통 하나의 대 주제아래 보통 4~5개의 하위 주제, 그리고 평균 80여개의 세부 실행사업들로 계획되어 있음.

- 북아일랜드 LEADER II의 경우 총 24개 그룹에서 한 LEADER 그룹 당 평균 44개의 하위사업이 진행됨.

· 북아일랜드의 Armagh시의 LEADER 그룹(시의회, 업계대표 등 23명으로 구성)은 환경보전과 농촌관광을 대 주제로 하여, 그 아래 농촌관광, 환경보전, 고용확대, 마을공동체 개발의 4 주제를 설정하였고, 구체적인 실행사업은 교육훈련 사업 5종, 농촌관광 시설정비 20곳 등 총 111개 사업을 진행함.

- 세부 실행 사업당 투자 규모는 소규모임.

· 60%의 사업이 3,000파운드 이하의 규모였으며, 나머지도 대부분 3,000 - 10,000 파운드였음.

○ 주로 소프트한 분야에 투자됨.

- 농촌관광의 경우 지역의 전통과 여가활동에 근거한 문화유산 관광상품 개발, 관광활동 판촉 및 마케팅(지도, 브로셔, 책 등의 발간 / 광고, 로고, 라벨, 슬로건 등의 제작 / 관광서비스 제공자들에 대한 교육 등), 관광 서비스 공급자들의 연합 또는 협동조합의 결성 등이 주요 내용임.

- 물론 숙박업소로 활용하기 위한 고건축물 개조, 관광 인프라(여가시설, 수영장, 캠핑장, 산장 등) 확충, 역사적 유적 보수 등의 사업도 지원되나, 소규모 투자가 일반적임.

○ 개인이 아니라 그룹에게 지원

○ 수혜자의 일정한 재정 분담을 요구함.

2) 사업의 성과

□ 양적인 성과

○ LEADER 사업의 실시 결과 신 사업의 창출과 기업의 혁신에도 상당한 성과가 나타났고, 이것은 농촌경제의 다양성 증진에 기여하였음.

- LEADER I의 사업결과(총 217개 LEADER 그룹), 총 5,000개의 신규기업이 창업되어 평균 각 지역당 25개의 기업창출 효과가 있었음. 특히 이 중 절반이 농촌관광 부문에서 생겨남.

〈표 3- 10〉 LEADER I 프로그램의 양적 성과

프로젝트 유형	고용효과		기업활동에 미친 영향				
	풀타임	파트타임	창업	기업규모 확장	새로운 생산과정 도입	신상품 개발	새로운 시장 개척
1) 농촌개발 활동에 대한 기술적 지원	1,039	정보 불충분	-	-	-	-	-
2) 고용을 위한 직업 훈련 /지원	-	-	-	-	-	-	-
3) 농촌관광	6,154	3,622	2,170	2,587	764	968	2,873
4) 중소기업, 수공업 및 지방 서비스업 활동 지원	8,965	정보 불충분	1,635	1,858	645	846	1,142
5) 농산물 활용/마케팅	5,844	정보 불충분	1,173	6,792	1,469	정보 불충분	정보 불충분
6) 기타	248	-	226	정보 불충분	정보 불충분	정보 불충분	정보 불충분
계	22,250	정보 불충분	5,204	11,237	2,878	1,814	4,015

자료: European Commission(1999), Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993.

- 사업규모의 확대 사례는 거의 1만여 개이며, 신상품·신시장의 개척 등 혁신부문에서도 괄목할 만한 성과가 있었음.

· 특히 사업규모의 확대는 주로 농업 부문에서 새로운 사업분야를 개척하면서 나타난 것이기 때문(사업규모 확대의 60%가 농업부문에서 나타남)으로 농업의 다양화와 정체된 농업활동의 활성화에 기여함.

· 신시장 개척은 새로운 네트워크의 형성(농업 농촌관광의 연계) 혹은 새로운 e-비즈니스의 도입의 덕분이었음.

○ 창업과 신 분야 진출은 고용확대로 이어져, 한 LEADER 그룹마다 풀타임 고용창출 수는 약 100여명 정도였으며, 특히 중소기업 및 수공업부문에서 고용 증대가 컸음(총 약 9,000명).

=> LEADER 프로그램의 새로운 접근(상향식, 지역, 참여)이 농촌의 다양성과 지속가능한 발전에 새로운 전망을 가질 수 있게 한다는 증표가 됨.

□ 질적인 성과

○ LEADER의 본질은 일자리 창출, 소득의 증대와 같은 단기적, 가시적 효과의 추구에 있는 것이 아니라, 농촌경제의 다양성 증진과 장기적인 지역의 사회적 자본(social capital)과 능력배양(capability building)에 있음.

- 그러나 이런 질적인 성과는 가시적인 것이 아니기 때문에 서술적인 방법으로 성과를 파악할 수밖에 없음.

○ 지역적 접근 → 지역자원의 발굴, 동원과 자립 의욕의 고취

예) 포르투갈 LEADER 그룹의 자수, 그리스와 이탈리아 지역 LEADER 그룹의 전통요리의 발굴과 재생의 사례

○ 상향식 접근 → 지역의 독자성에 기초한 다양한 개발 계획

예 1) 개발계획의 중심 주제가 농촌관광(스페인 지역), 수공업활성화(프랑스 Tran des Mntagnes LEADER 그룹), 지역유산의 재발견(영국 북아일랜드의 LEADER 그룹) 등으로 다양

예 2) 같은 농촌관광을 주제로 하더라도, 지역에 따라 구체적 사업 내용은 지역 건축유산, 유기농산물, 특산품(Saffron 또는 포도주 등) 등으로 다양

○ 참여적 접근 → 협력의 사회적 자본의 축적과 새로운 혁신을 촉발

예 1) LEADER 프로그램을 통해 결성된 지역활동가 그룹(LAG)은 LEADER 사업 이외의 다양한 개발사업의 주체가 되어 지역발전의 사회적 전위(social front)로 역할(아일랜드의 사례).

예 2) 협력의 새로운 문화를 확산하여 혁신적 사업의 창출에 기여

〈 참여를 통한 혁신의 창출 사례 : 이탈리아의 Vinschgau/Val Venosta 지역〉

○ 지역상황

- Obj 5b 지역. 이탈리아 북부 스위스 인근의 중산간 지대. 인구 3만 9천. 경지가 적고, 주요 관광 루트에도 소외됨으로써 일자리를 찾아 주로 인근 스위스에 출퇴근함.

○ LEADER 활동(LEADER I)과 지원내용

- 각종 파트너십을 장려하는데 초점을 둠. 지역활동가 그룹은 관련 8개의 기초자치단체의 장과 경제단체 대표 및 주민의 자원활동가로 구성.

- 5개 호텔 업자의 공동 예약 시스템 지원.
- 8명의 정육업자와 14명의 빵집의 공동판매, 공동구매망 조직 지원
- 15개의 미장원의 공동직업 훈련 코스 운영을 지원
- 8명의 가구제조업자의 공동판매망 구축 사업 지원
- 20명의 기계상의 공동판매장과, 공동 애프터 서비스망 구축 지원

○ 협력이 문화 확산과 지속적인 혁신의 창출

⇒ LEADER 사업에 의한 파트너십이 확산되어 다양한 사업을 가능케 함.

- 8개 관광협회와 3개시의 관광정보센터가 공동으로 지역관광 상품을 개발하기 위한 Mosaik Tour Consortium 형성

- 또 건축업자, 목수, 페인터 공, 전기공이 공동으로 친환경적 건설사업 컨소시엄 구축
- 정육업자, 가축 농가, 관광업자가 공동으로 지역 특산 요리로 새끼 양 요리 개발
- 보다 큰 프로젝트로서는 관광업자들이 아이디어를 내어 지역의 자전거 관광 프로젝트 실시. 처음에는 농부들이 농기계 통행에 방해된다고 반대하였으나, 서로 모여 협의하면서 타협이 이루어짐 됨.

⇒ 결국 협력을 통해 협력의 새로운 문화를 창조해내고, 다양한 혁신을 가능하게 함으로써, 지역의 경쟁력을 향상시키게 되었음.

6. LEADER 프로그램의 지역별 사례

1) 영국

□ 영국의 LEADER 프로그램

- 영국의 농촌 지역은 국토 면적의 약 80%를 차지하며, 인구의 약 반이 거주함. 지난 25년간 농촌 지역의 GDP는 거의 3분의 2 수준으로 하락하였음. 그러나 농업부문의 고용 형태는 매우 다양화되었으며, 농촌지역의 산업구성도 서비스업이 대종을 차지고 있음.
- 영국은 LEADER I의 경우 13개 지역이 실시되었으나, LEADER II의 경우 5배 증가한 68개의 지역에서 실시되었고, LEADER + 경우도 2002년 초까지 확정된 것이 약 64개 지역이며, 향후에 더 추가될 예정임.
 - LEADER I는 구조기금의 목표 5b 지역에서만 실시되었으나, LEADER II는 잉글랜드 주변의 구릉, 반도지역 및 스코틀랜드, 웨일즈, 북 아일랜드의 대부분의 농촌지역 및 중소도시지역에서 실시되었음. 이 지역들은 구조기금의 목표 1과 5b 지역에 해당함.
 - 후속하는 LEADER+의 사업을 위해 2001~6년간 영국에 배정된 액수는 112.7 백만 유러임.
- LEADER II의 총 실시 지역 중에 파트너십 구성형태를 보면 관민협동이 LAG 형태로

되어 있는 곳이 59개 지역으로 대부분을 차지하고, 그 외의 주체(Other Collective Bodies)는 북 아일랜드에 9단체가 있었음.

○ 재정 부담은 EU가 약 4할, 국내 공적 부문이 약 4할, 나머지 2할이 민간자금으로 되어 있음. 그러나 북 아일랜드의 경우 민간자금이 48%로 높고, 거꾸로 웨일즈의 경우는 3%로 낮음.

○ 관리기구

- LEADER I의 경우 EU위원회가 전면에서 직접 나서 선발에 관여하였지만, LEADER II 부터는 가맹국에 거의 맡겨 두고 있음.

- 그러나 영국의 LEADER의 관리 체계는 지역에 따라 매우 상이함. 이는 영국의 지방분권 체제의 특징 때문임.

- LEADER II를 예를 들면, 잉글랜드와 북 아일랜드의 경우는 행정청이 직접 담당함. 잉글랜드는 주로 환경운수지역성(DERT)가 담당하였지만, 보조적으로 EAGGF에 관한 부문은 MAFF가, ESF에 관한 부문은 교육고용성(DFEE)이 담당하였음. 북 아일랜드의 경우는 농업성(DANI)이 담당하였음.

- 한편 스코틀랜드와 웨일즈는 각각 지방정청(地方政廳)이나 지방특수법인 혹은 그 위탁을 받은 지방사업법인(Local Enterprise Company, LEC)이 담당하였음. 스코틀랜드에서는 HIDB(高地·도서개발위원회)의 후신인 고지(高地)·도서사업단(HIE)와 스코틀랜드 사업단(SE)가 정청(政廳)의 역할을 대신해서 담당하고, 웨일즈에서도 정청의 위임을 받은 웨일즈 유럽 사업운영사업단(WEPE)가 담당하였음.

□ 웨일즈의 남-Pembrokeshire지역의 LEADER 사례

○ 이 지역은 LEADER I을 받은 이후에 연속하여 LEADER II와 LEADER + 사업이 진행중인지역임.

- LEADER I과 LEADER II는 농촌관광을 중심으로 진행되었고, LEADER+는 지역의 내포적 성장과 농촌비즈니스 개발을 주요 타겟으로 하여 현재 실행계획이 작성중임.

- LEADER I에서는 농촌관광의 전체적 기반의 구축과 틀을 갖추는 사업이 추진되었

고, LEADER II에서는 이를 기반으로 농촌관광의 질적 향상을 도모하는 사업이 진행되었음.

○ 지역의 개요

- 지리적 현황

· 웨일즈의 남서부 해안에 위치한 지역으로서, 약 400km²의 면적에 약 3만 5천명의 인구가 거주함. 해안을 끼고 있는 전원지역으로서 전체 면적의 약 40%가 Pembrokeshire 국립공원으로 지정되어 있으며, 자연환경과 옛 유적지가 풍부하고, 해안지역은 해안절벽(석탄층 斷崖)과 모래사장이 아름다운 관광지로 알려져 있으나, 계절성이 강하여 고용은 주로 공공 부문과 농업에 의존하고 있음.

- 경제상황

· 지역의 GDP는 EU 평균의 약 72%으로서 전형적인 5b 지역임. 실업률(1998년)은 15%이며, 낙농과 육우 등이 농업이 중심이고, 임업도 일부 있음. 1차 산업인구 비율은 7.9%로 영국의 평균(1.5%)보다 훨씬 높고 웨일즈 평균(2.5%)보다 높음.

· 젊은 인구의 외지 유출이 지속되고 있으나, 다만 해안지역을 중심으로 최근에 외지로부터 은퇴자의 유입이 늘고 있음. 20세 이하의 인구는 약 20%이며, 60세 이상 인구는 약 30%에 달함.

· 또한 북부지역을 중심으로 한 웨일즈 문화·언어권도 쇠퇴 일로에 있음.

· 중심지역은 시가지를 이룬 2,000인 규모의 나베스(Narberth)와 사운드풋(Saundfoot), 킬게티(Kilgety)지역이며, 나머지 지역은 인구 300인 이하의 촌락으로 되어 있음.

⇒ 전형적인 조건불리지역으로서, 농림업의 쇠퇴로 지역의 소득수준이 낮고, 인프라가 정비되어 있지 않으며, 실업률이 높은 지역임.

○ 지역활동가 그룹(LAG) - SPARC

- 이 지역의 LAG는 제3섹터 형태의 SPARC가 담당하고 있음.

- SPARC란 「south Pembrokeshire Partnership for Action with Rural Communities」의 약자로서, 「남-Pembrokeshire 농촌 커뮤니티 활성화 공사」라고 번역할 수 있으며, 웨일즈에서도 가장 성공적인 LEADER 그룹으로 평가받고 있음.

· SPARC는 1980년대 말에 지역의 발전에 관심이 있는 사람들이 모여 자생적인 비공식 그룹으로 출발한 단체(초기 명칭은 Taf & Cleddau Rural Initiative, TCRL)였으나, LEADER I의 Local Action Group으로 지정 받으면서 전 지역으로 사업범위를 확대하고 명칭을 SPARC로 변경하게 되었음.¹⁷⁾

- SPARC의 조직 구성

· SPARC의 파트너십(이사회)은 각 취락별 커뮤니티 협회의 대표와 관련 행정기관, 지방의회, 각종 평의회, 자금공여 기관, 각종 공공 및 민간 단체(관광, 기업, 농업, 환경, 수공업 등)로 구성되어 있음.

▷ 각 커뮤니티 협회(Community Associations)의 대표

▷ 기초자치단체 의회(Town and Community Councils)

▷ Pembrokeshire 현

▷ 웨일즈 의회(Welsh Assembly)

▷ 웨일즈 개발공사(Welsh Development Agency)

▷ 웨일즈 田園 평의회(Countryside Council for Wales)

▷ 웨일즈 청년단체 연합(Welsh Association of Youth Clubs)

▷ 웨일즈 관광 평의회(Wales Tourist Board)

▷ 서-웨일즈 직업훈련·기업평의회(West Wales Training and Enterprise Council)

▷ Pembrokeshire 대학

17) SPARC는 현재 Pembrokeshire의 나머지 북구지역의 커뮤니티도 결합하게 되어 PLANED(Pembrokeshire Local Action Network for Enterprise and Development)란 이름으로 바뀔 예정이다.

- ▷ Pembrokeshire 해안국립관광청
- ▷ Pembrokeshire 자원기관 연합(Pembrokeshire Association of Voluntary Services)
- ▷ 지역고고학 트러스터(Trust)와 서-웨일즈 에코 센터(West Wales Eco Centre)
- ▷ 기타 민간기업(지역은행, 남서철도회사, Clynder 농장회사 등)

- SPARC의 조직 형태

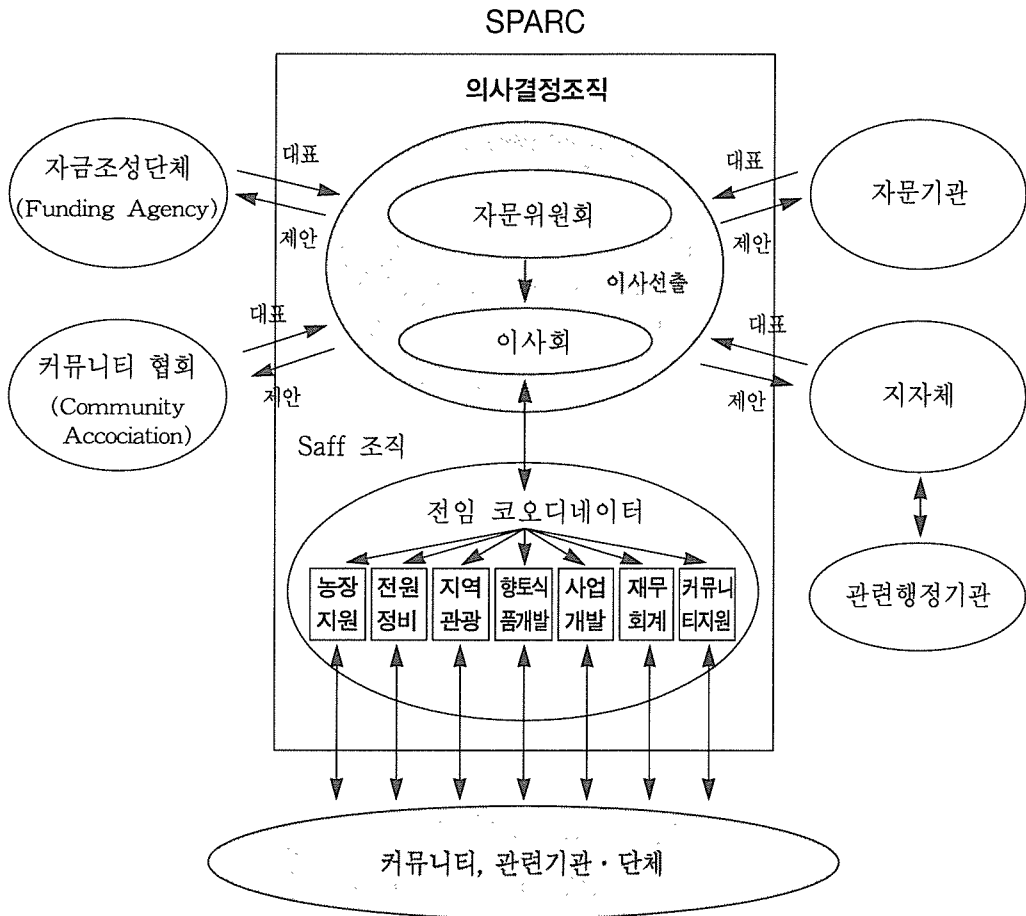
- SPARC는 개개의 작은 커뮤니티에 속한 주민의 참여를 최대한 보장하기 위하여 우선 관내 35개 전체 집락(커뮤니티)별로 커뮤니티 협회(Community Association)를 설립하고 있는 것이 특징임.
- 이 커뮤니티 협회가 지명한 대표자가 SPARC 자문위원회(Consultative Committee)의 구성원이 됨. 자문위원회는 지자체, 자금조성단체의 대표자(위의 각 관련기관)등도 포함됨.
- 이 자문위원회로부터 이사회(Board of Directors)멤버가 커뮤니티, 지자체, 주요한 기금 파트너 등의 대표로서 선출됨.
- 이러한 의사결정부문의 하부에 실무집행기구로서 강력한 사무국 조직이 연결되어 있음. 사무국의 총괄자는 코오디네이터(Coordinator)라고 불리우며, 전체의 관리총괄 책임을 짐. 코오디네이터 하에는 농장지원, 전원지역, 커뮤니티 투어리즘, 지역식품개발, 사업개발·연수, 재무·관리, 그리고 커뮤니티 지원이라고 하는 7개의 전문 스텝 그룹이 설립되어 있음.

○ LEADER I 및 II 사업의 주요 내용

- 도보관광을 중심으로 한 통합적 지역발전

- 이 지역의 LEADER I 사업은 도보여행 코스를 중심으로 지역의 관광체제를 정비하되, 관광뿐만 아니라, 관광과 연계된 농장민박, 향토음식의 개발, 새로운 사업기회의 발굴을 통하여 종합적으로 지역전체의 소득과 고용을 증대시키며, 동시에 지역문화, 전통유산과 자연환경의 보전을 꾀하는 것을 목적으로 하였음.

〈 그림 3-7〉 SPARC의 조직 구성



- 지역의 잠재적 역량 개발

· 그러나 이 지역이 LEADER 사업에서 더 역점을 둔 것은 이런 사업을 진행하는 과정에서 지역의 주민, 커뮤니티가 스스로 지역에 고유한 자원, 노하우, 기술, 전통을 발굴하여, 자신감과 자립성, 그리고 기업이 역량을 강화하고 장기적으로 지속적인 지역발전을 추구할 수 있도록 잠재역량을 개발하는 것이었음.

- 구체적 사업 내용

가) 도보 여행기반의 조성

- 우선 지역 전체를 1주일간 도보 여행할 수 있는 코스를 정비하되, 이 지역을 방문하는 관광객은 처음 출발점에서 시작하여 매일 약 12km내지 18km씩 걸은 후 맨 마지막날에는 출발점에 돌아올 수 있도록 관련 시설을 정비함.
- 매일 숙박하는 곳마다 농가민박을 이용할 수 있도록 민박시설을 정비하고, 각 도보 여행 루트에 각종 관광안내표지판을 설치하고, 지역해설과 관광안내를 담은 가이드북을 발간하였으며, 여행의 거점이 되는 15개의 커뮤니티 빌리지 센터를 정비함.

나) 주민 참여를 통한 관광 진흥

- 이를 위하여 SPARC 사무국 요원(staff)들이 각 도보 여행 코스마다 농가민박에 참여할 농가를 모집하였으며, 또 마을의 역사, 지역 유산의 보전을 주민에게 호소하고, 여기에 관심있는 주민과 마을을 중심으로 고고학 전문집단(웨일즈 역사와 문화의 보전을 위한 내셔널 트러스터 단체)에 연결해 주어, 마을별로 향토사 연구그룹을 형성하고, 이를 통하여 조사된 지역문화나 귀중한 유적, 자연환경 등에 관한 자료는 관광에 이용되거나 관광안내서 작성의 자료로 활용할 수 있게 하였음.

다) 관광과 연계된 종합 프로젝트의 추진

- SPARC는 관광의 파급효과를 최대화하기 위하여서는 주부들을 중심으로 지역산물 이용형 비즈니스의 개발을 목적으로 하는 「지역물산사업(Local Products Initiative)」를 실시함.
- 이런 사업과 함께 SPARC는 소규모 농가를 포함한 「전 농장발전계획(Whole Farm Development)」를 통하여 지역 관광전략과 연계한 비즈니스 다각화의 방향에 관해서도 지도함.
- 또한 28개의 거점 촌락에 관광 정보거점(Tourist Information Points; TIPs)을 설치, 관광 정보의 IT화 추진과 함께, 지역의 관광 주체에게 각종 지원을 행하였음.

라) 각종 교육훈련과 서비스 질의 향상

- 특히 소규모 지역내의 비즈니스 진흥에 관한 연수를 중시하고, 이를 위하여 비즈니스

스 사질 향상 사업(Quality of Business Initiative)을 실시함. 예를 들어 관광 관련 비즈니스와 연관된 고객과 재무관리, IT 교육, 향토 식재료 개발과 조리법 등의 교육과 함께 새로운 비즈니스 기회의 개발을 위한 광범위한 연수 프로그램도 개발.

- SPARC는 자체의 스텝뿐만 아니라 전문가를 초청하여 이를 지원함. 또 이를 위한 인큐베이터 시설도 설립.
- 한편 SPARC의 특색있는 사업중에 하나로서, 관광과 환경보전을 연계하기 위하여 건축노동자를 대상으로 새로운 연수사업도 행함. 「유산복구유지 연수(Heritage Skill Training)」가 그것인데, 이것은 구 유적지나 건물에 관한 복구유지 기능자의 수요가 증대함에 따라 여기에 필요한 석재, 건구 등의 기술을 습득시키는 것이었음.

마) 관광 마케팅

- 지역관광 자원을 패키지화하여 판매하는 마케팅 사업도 추진함. 외부 관광회사와 협력하여 지역의 역사, 문화유적, 관광루트, 야생동식물, 농가민박 등을 종합적으로 이용할 수 있는 패키지 관광이용권을 발행하고, 국내 뿐 아니라 외국의 관광객에게 발매.
- 1995년에 관광이용권을 판매 첫해에만 약 2억원 어치를 판매함.

○ LEADER I 의 재정

- LEADER I의 총 예산은 총 154만 유러(약 16억 9천만원)였음. 이중에 EU가 70만 유러로 45%, 영국 정부 및 지방정부가 79만 유러로 52%, 민간이 5만 유러로 3%를 부담함.
- 전체 지출 내역을 보면, 교육훈련과 역량 배양에 17%, 교육훈련에 4.3%, 농촌관광에 60.6%, 중소기업·수공업지원 2.5%, 농업진흥 2.7%, 행정비 10.9%, 기타 2%로, 농촌 관광 관련 지출이 약 6할을 넘었음.

○ LEADER II의 경우는 농촌관광이 비중이 낮아지고, 새로운 사업의 창출을 위한 사업이 확대 되었음.

- 우량 비즈니스 사업이 37%, 유산유지복구가 27%, 지역물산사업이 15%, 신 투어리즘 창출사업이 12%, 관리 인건비 8.4%, 평가사업이 1% 였음.

○ LEADER의 추진방법; 주민 참여, 상향식 접근과 지역역량의 개발

- LEADER 계획을 작성하는 과정에서 총 1,000회의 마을별 회합이 이루어져, 각 마을별 비전이 책정되고 이에 기초하여 마을별 활동계획이 수립됨. SPARC는 이를 위하여 워크숍, 포럼, 기업가 그룹, 커뮤니티 협회 등을 조직, 연수 시행함.
- 집락활동계획(village action plan)의 작성; 먼저 대학 등의 도움을 받아 설문조사를 통해 주민의 요구와 바람, 마을의 주요 과제 등을 조사하고, 마을 단위에서 이를 모아 주민 회의를 통해 마을의 계획을 확정함. 이를 위하여 비교적 큰 집락에서는 장래 구상위원회(Future Search Visioning Conference)를 설립하기도 함.
- 집락회의에서는 고용, 생활 서비스 등의 주요문제에 관한 몇 개의 작업반이 설립되어 설문조사의 내용을 분석하고 각 그룹들은 조사결과를 전체 회의에 보고함.
- 전체 회의에서는 여기에 기초하여 집락활동계획을 작성하고, 작성된 집락활동계획을 각 세대에 배포하여 주민이 참조하도록 함.
- 설문조사는 일종의 주민의 자기점검평가과 같은 역할을 하는 것으로, 설문조사에서부터 활동계획의 작성까지 일련의 과정에서 주민은 지역내의 환경, 사회, 경제, 풍토, 문화에 대한 이해를 깊게 하고, 문제해결이나 활성화에 관한 수법이나 제도 등을 전문가의 자문을 받아가면서 학습하고, 자신감을 구축할 수 있게 함.

〈 SPARC의 주민의 참여에 의한 상향식 계획 방식〉

- ① 각 집락별 커뮤니티 단체의 조직화
- ② 「커뮤니티 자기점검 평가(설문조사방식)」의 실시
- ③ 집락활동계획(village action plan)의 책정
- ④ 주민합의에 기초한 지역목표의 설정
- ⑤ 목표달성을 위한 전문적인 지원(SPARC 스텝에 의한 전문적인 기술의 지도나 노하우의 제공, 자료수집과 실지조사 및 전문가의 조언)

- ⑥ 지역내 과제별 특별 전문그룹의 조직화와 여기에 대한 전문적 지원 및 연수 제공
- ⑦ 주민 그룹간의 상호 교류 - 자문 그룹이나 다른 파트너와의 연대 강화
- ⑧ 민간단체(주민, 토착기업) 등의 사업 기회의 확대를 장려하고 지원
- ⑩ 커뮤니티 비즈니스(commuinity Business) 설립을 위한 자금 조달과 지도
- ⑪ 집락내의 각 주체와 SPARC 스텝 조직과의 협동강화와 그를 통한 각종 지역 사업의 실천
- ⑫ 지역의 이익확대를 목적으로 SPARC가 직접 경영하는 비즈니스 기회의 창출

○ SPARC의 의의 : 지역진흥 거점으로서의 SPARC

- SPARC는 주민참가와 각종 관련기관을 네트워크화 함으로써 효율적인 협동시스템의 구축을 통하여 지속가능한 지역발전의 거점이 되고 있음.
- 그 결과로서 △ 지역 역량의 현저한 향상, △ 각 촌락별 다수의 성공 프로젝트, △ 투어리즘과 환경, 사회와 경제, 농업과 환경의 프로젝트간의 고도의 통합성(종합 프로그램화), △ 커뮤니티 주도의 사업 전개에 있어서 촉매적 역할, △ 정부시책의 현장 차원에서의 고도의 수행능력, △ 공적, 민간 양 섹터로부터의 자금획득 및 투자 유치능력 등을 보이고 있음.
- 이런 성과는 영국 황태자로부터 '상행식 방식의 효율적인 우량사례'라고 평가받기에 이룸.
- LEADER 사업과정에서 주민의 잠재력과 계획역량이 향상되어 현재는 LEADER 사업 뿐만 아니라 전체적인 농촌지역개발사업이 상향식으로 변하고, 또 지역주민의 주체적인 참여아래 효과적인 수행이 될 수 있도록 함.
- 현재 SPARC는 EU와 영국정부 웨일즈에서 각종 사업자금을 받아 이를 지역의 전체적인 비전과 목표아래 재구성하여 효과적으로 사용하도록 하는 거점이 되고 있음.

- 웨일즈의 구조기금 사업의 하나인 커뮤니티 지원사업(Supporting Communities projects)을 받아, 지역의 종합적인 계획하에 마을회관을 주민의 회합과 그린투어리즘의 거점으로 활용하는 사업과 농가 민박시설의 개량에 투자함.
- EU와 영국 정부의 소규모 관광의 질적 향상과 발전 지원(Support & Development of Quality Niche Tourism), 농촌 녹색 인프라 구축지원(Countryside for all Greenways Infrastructure), 환경 관광지원사업(Environmental Tourism) 등도 수행.
- LEADER사업 과정에서 축적된 지역의 역량과 주민 참여를 통해 발굴된 각종 사업 아이템이 EU의 Objective 5b(현재는 Objective 1) 사업을 성공적으로 수행하게 하는 기초가 되고 있음.

○ 지방행정과 SPARC의 관계

- 이 지역의 LEADER I 사업의 경우 EU가 직접관리하여 지방정부의 관여를 받지 않고 독자적인 SPARC의 사업활동을 전개해 나갈 수 있었음.
- 그러나 LEADER II의 경우 EU의 관여는 줄어들고 각 가맹국과 지방정부의 관리와 조정의 역할이 더 커지자, 지방행정이 SPARC의 활동에 개입을 늘려가고 있음. 특히 LEADER 사업에 필요한 지방정부의 매칭 펀드 때문에 지방행정의 개입이 더 커지게 되었음.
- 주민 참여에 의한 강력한 상향식 시스템의 전통이 확립되자 스스로의 영향력과 권위의 축소를 염려한 자치체나 정부의 기관 등이 위협을 느낀 것도 한 요인임.
- 가장 문제가 되는 것은 특히 장기적인 자금인데, 매년 매칭펀드가 할당되는 식의 지방정부 예산 지원이 장기적인 시각을 가진 종합적인 프로그램하에 지역개발을 해 온 SPARC의 사업 추진을 어렵게 함.
- 따라서 이를 어떻게 극복하는가가 SPARC 식의 주민참가형 장기 지역발전에 가장 큰 과제로 남아 있음.

○ SPARC 의 LEADER+ 사업 계획

- LEADER + 프로그램은 2002년에 선정되어, 현재 구체적인 사업내용은 나와 있지는

않고 실행계획을 수립하고 사업을 발굴하는 단계에 있음.

- LEADER+ 사업은 종전의 사업이 농촌관광에 주로 초점이 맞추었던 것과 달리 종합적으로 지역의 비즈니스역량을 강화하고 내생적 자립 역량을 확대하는데 초점을 맞추고 있음.
- 중심주제는 'Pembrokeshires 지역내 기업가 문화의 창출'이며, 이 주제하에 다음의 주요 활동을 통합적으로 실행할 계획임.
 - i) 유출 방지 사업(Plugging the Leaks); 지역의 경제 순환구조를 조사하고 자금이 새어 나가는 유출 경로를 파악.
 - ii) 커뮤니티 기업활동 활성화 계획(Community Entrepreneurship Action Plans); 지역의 전통, 자연환경, 자원 등의 잠재력을 평가하고 취약별로 새로운 사업기회를 발굴.
 - iii) 경제적 자원 가꾸기(Economic Gardening) 사업; 자금과 소득의 지역의 유출을 방지하기 위하여 지역내 부가가치를 순환을 높이고, 기업이 잘 활동할 수 있는 분위기와 문화(공동체 자산)을 창출.
 - iv) 기업 지원 네트워크(Pembrokeshire Enterprise Network) 구축: 기업의 활동과 창업을 지원하기 위한 관련기관들의 네트워크화.
- LEADER + 사업은 총 640,000파운드의 예산중에 EU가 47.6%, 웨일즈지역개발청(WDA) 및 기타 공공이 47.6%, 민간이 4.8%를 각각 부담하는 것으로 되어 있음.

2) 독일

□ LEADER의 추진상황¹⁸⁾

- 독일은 농업인구가 1950년대에는 150만이었으나, 현재는 45만으로 감소함. 이 중에서 전업농은 20만이나, 노인 등 농업에 고용 혹은 관여하는 사람까지 합치면 약 60만명으로 추산됨.

18) 독일 LEADER의 추진상황은 연방 소비자보호 식량 농업부의 EU정책 담당 행정관인 Theo Augustin와의 면담에 의함.

○ LEADER + 의 추진 내용

- 현재 독일은 150개 프로그램에 2억 6천만 유리가 배정되어 이중에 2/3 가량 선정이 확정됨. 한 프로그램에 약 2백만 유리 정도 배정됨.
- 독일에 있어서 LEADER 프로그램의 선정시 중점을 두는 분야는 지산지소(地產地消)나 농촌관광 분야임.

○ LEADER의 추진체계

- 사업의 선정 방식은 경쟁원칙이며, 연방농림부가 관장하여 심사하나,
 - 실질적으로는 농업의 비중, 인구밀도 등을 고려하여 연방정부가 주별로 배정하고, 선정의 결정은 주정부가 하는 방식임.
 - 독일의 전체 군 수는 450개인데, 가능하면 지역별, 군별 안배가 되도록 하고 있음.
- ※참고 : 독일의 행정체계는 연방→ 주 정부(Land)→ 군(Landkreis)로 되어있음.

○ LEADER의 의의

- 종전은 하향식 계획이었고, 위로부터 지시나 명령에 의했음. 또, 지역개발자금을 모두 개인에게 지원해 주는 방식이었음.
- 그러나 LEADER는 개인이 아니라 그룹에게 지원해 줌. 또 EU의 지역개발자금 중 LEADER의 비중은 1%에 불과하지만, 상향식으로 스스로 계획하기 때문에 다양한 아이디어가 나올 수 있고, 혁신도 촉발하기 쉬움.

○ LEADER의 추진상의 문제점

- 지금까지의 행정시스템에서는 쉽지 않고, 또 철학이 바뀌기 쉽지 않았음. 상향식이지만 실제로는 파트너십 구성과정에서 농업이외의 여러 산업분야가 참여하여야 하지만 이것이 잘 안되는 경우 행정이 개입하여 지시하는 경우도 있었음.
- 보통 다른 프로그램에서 하던 것도 LEADER의 이름으로 한 경우도 있었음.

○ LEADER의 성과

- 전체적으로 상향식 계획인 LEADER에 대해 호응이 좋고, 경쟁을 통해 지역간의 발전을 촉진하는 사례가 많았음. 그러나 LEADER는 장기적인 성과, 혹은 소프트한 측면을 강조하기 때문에 성과를 평가하기가 쉽지 않음.
- 예를 들어 산림 지역에 산촌관광 숙소를 만드는 LEADER 프로젝트가 있는 경우, 관광숙소를 만들었다고 해서 당장 관광객이 늘어난다든지, 지역의 관련 소득이 올라간 다든지 하는 효과가 나타나는 것이 아님. 장기적으로 효과를 보야 함.
- 그러나 산림 지역의 나무를 이용하여, 관광객 숙소를 짓고(가공 산업 발달), 이를 통해 고용을 창출하며, 또 나무를 판매하기도 하는 등, 연관산업 발달과 부가가치의 지역내 순환구조를 만듦으로써 고용과 소득 창출의 효과를 볼 수 있었음.
- 독일내에서도 LEADER와 같은 계획의 의의를 어떻게 평가 할 것인가에 대해 논란이 있음.
 - 현재 농업인구가 2%이나 점점 더 줄어들 것이고, 농업의 중요성도 더 감소할 것임. 이 경우 농촌지역의 새로운 대안은 무엇인가, 즉, 관광개발, 농산물가공, 정보산업 등을 대안으로서 검토하고 있음.
 - 이와 관련하여 독일 내에서 2개의 연구 프로젝트가 진행되고 있는데, 첫째는 6개 지역이 공동으로 연구하는 것으로서, 지역개발+농민+자연과의 조화를 위한 연구계획인데, 왜 프로젝트들이 성공 혹은 실패하는가 그 이유는 무엇인가? △사람인가, △지역의 자연적 특성인가 △돈인가 △프로젝트의 성격인가 하는 것을 2003년까지 조사 할 예정임.
 - 둘째는 현 농림부 장관의 제안으로 각 region에서 구 농업정책의 성과와 신 정책의 성과를 비교하는 연구를 진행하고 있음.¹⁹⁾

□ 슈바이쉬 할(schwäbisch Hall) 지역의 LEADER 사업 내용

○ 슈바이쉬 할 郡의 현황

- 위치는 바덴뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 북동쪽(슈트트가르트)의 북서쪽

19) 독일 LEADER의 추진상황은 연방 소비자보호 식량 농업부의 EU정책 담당 행정관인 Theo Augustin와의 면담에 의함.

60km, 지역간 기차로 약 한시간 거리)에 있으며, 인구 18만 5천명, 면적 1500 km², 30개의 게마인데(Gemeinden: 우리 식으로 하면 읍면)로 이루어 짐. 군청 직원은 약 200명.

- 인구 3만~1만의 게마인데가 세 곳 있으며, 나머지는 2~3천명의 게마인데 임. 고속도로가 군의 가운데 1개 주변에 2개가 지나가 교통여건이 좋고, 강도 2개 있어 관광객의 접근이 용이한 지역임.
- 과거에는 소금 광산이 있었고, 은화 주조를 한 적이 있어 부유한 지역이었으나, 최근에는 농업의 쇠퇴로 인구가 지속적으로 감소 중임. 주로 제조업에 고용비중이 높고 관광산업의 발전은 상대적으로 취약함. 제조업의 경우 큰 공장은 없고 주로 목재가공, 소형 기계공업 등 중소기업이 대다수임. 군의 북쪽은 평지로 주로 농업을 하고, 남쪽(아랫쪽)은 야산이 많아 축산을 많이 함.
- 공해가 없고 친환경적인 곳이며, 散形 마을임. 고(古) 도시로 아름다운 건물과 경관을 자랑하는 지역으며, 산책 코스와 자전거 관광 코스가 많아 농업 + 관광의 조화 발전을 추구하기에 적합한 지역임.

○ LEADER II 프로젝트의 실시 내용

- 이 지역은 LEADER II를 시행했고, 현재 LEADER+에 선정되어 실행계획을 수립중임. LEADER+ 계획의 선정방식은 바덴뷔르템베르크 주에 6개가 할당되었는데, 처음에는 20개가 신청하였으나, 주 정부가 이를 조정하여 군들이 서로 파트너십을 만들어 6개로 통합하였으며, 이 지역의 LEADER+ 사업도 그 중의 하나임.
- 이 군은 농촌관광 기반, 특히 자전거 관광기반을 정비하는데 LEADER II의 중점을 두었음. 독일은 철도가 잘 발달되어 있어 어디에나 기차로 갈 수 있으며, 기차칸에 자전거를 싣고 갈 수 있기 때문에 자전거 여행이 매우 편리한 곳이고 또 성행함. 이 마을은 자전거 여행객이 많이 방문하는 곳으로서 LEADER II 프로젝트는 농업과 관광을 연결하여 地産地消를 겨냥한 사업이었음.
- 사업의 실시 내용은, △ 자전거 여행객들에게 농촌체험 숙박기회의 제공, 각종 안내판 설치, 자전거 도로나 다리 정비 등의 사업과, △ 여러 축산 농가가 결합하여 치즈 회사를 설립하고 인근 지역 여관에 제공하는 사업, △ 축산 농가가 집을 개조하여 벚집 위에 자는 여관으로 자전거 여행객들에게 농촌경험을 하도록 하고, 산지 음식을 제공

하는 사업, △낮은 농가를 개조하여 시계 박물관으로 만들어 어린이 교육과 단체 관광객 유치하고 이들에게 산지 점심을 직판하는 사업 등을 실시하였음.

- LEADER II 당시는 24개 읍면만(총 30개 중) 결합하여 하였는데, 그 당시 선정 조건이 인구 10만 이하이어야 한다는 것이었기 때문이었음. 그러나 LEADER +계획에서는 이런 제약이 없어져, 모든 읍면이 참가 가능함. 현재 LEADER +계획에서는 인접한 3개 군이 공동으로 지역정보화 사업을 하는 프로젝트를 추진하고 있음.

- Local Action Group의 경우 처음에는 13명으로 만들었는데, 지금은 점점 참여하려는 사람이 늘어서 약 50명이 되었음. 대표는 군의 장임.

· LAG에는 다음과 같은 단체대표들이 소속되어 있음.

i) 이익단체: Local LEADER Group(LAG의 마을단위별 조직), 환경단체, 농민단체, 농촌여성단체, 관광단체의 대표

ii) 기관 및 기업: 상공회의소, 자영업자연맹, 요식업연합, RDA(지역개발공사)의 대표, 농촌여성대표, 서비스 프로젝트 책임자, 호헨호에 대학교, 호헨호에 농촌경관 프로젝트그룹(자문)

iii) 관공서: 주정부 농업부, 소단위자치체, 단위자치체의 대표

○ 이 지역이 경험한 LEADER 계획의 특징

- LEADER II는 파트너십에 돈을 지원해 주는 것이었음. 그전에는 개인이었으나, LEADER 계획은 주민 그룹이나 혹은 수개 읍면이 모인 경우 지원해 주는 것이 다름. 또 파트너십이라고 하더라도 종전에는 같은 농업부분끼리만, 같은 관광부문종사자들 끼리만 파트너십을 가졌으나, 이 프로그램을 계기로 타 업종종사자들과도 파트너십을 갖게 되었음.

- 특히 특징적인 것은 에니메이터의 역할임. 이 지역의 LAG에는 에니메이터가 1명 있고, 군의 직원중에서 내부 공모를 하여 선발했으며 LEADER 프로그램으로부터 급료를 받고 있음. 에니메이터의 역할은 파트너십을 구성하고, 주민에게 홍보하고 사업을 이끄는 역할을 함. LEADER +에서는 에니메이터가 2명까지 급료가 나올 것으로 생각하고 있음.

(참고) 독일 슈베비쉬 할 지역 LAG의 LEADER + 계획서의 목차

1장 활동지역의 범위와 위치

2장 LAG의 구성과 전문능력

2.1 조직구조

2.2. 구성과 전문능력

2.3. LAG의 과제

2.4. LAG의 규약(정관)

3장 활동계획수립절차와 참여자

3.1. 호헨호에 LEADER 활동그룹

3.2. working circle LEADER+

3.3. 호헨호에-타우버의 공동 지역개념

4장 활동지역의 현황개요

4.1. 지리적 특성

4.2. 인구변화

4.3. 경제현황

5장 활동지역의 SWOT분석

6장 발전목표와 발전전략

6.1. 모토

6.2. 비전과 발전목표

6.3. 상위목표

6.4. LEADER+ in Hohenlohe-Tauber의 목표와 전략

7장 영역별 과제

- 71. Hohenlohe-Tauber의 지역관련 통합발전개념
- 72. 농업부문을 고려한 지역경제의 다각화와 강화
- 73. 공업부문의 발전기회와 잠재력
- 74. 관광개선과 경관보전
- 75. 기술적 지원
- 76. 추진절차와 시간계획
- 77. LEADER+ in Hohenlohe의 추진 프로젝트
 - (1) Hohenlohe-Tauber의 발전개념
 - (2) Hohenlohe-Tauber의 자연보호센터
 - (3) Oppidum Finsterlohr(지명)에서의 soft tourism
 - (4) Wolfenhausen(지명) 태양에너지학습로
 - (5) Wofenhausen의 태양주유소
 - (6) Schmeraklinge의 환경자연학습로
 - (7) Jagsttal의 자연보호와 관광의 통합안내센터
 - (8) 지속가능성 공간 검토
 - (8) IT부문사업장으로서 Seehof의 확장
- 8장 지역간, 국가간 공동협력 사업 계획
- 9장 모니터링과 자체평가의 절차
- 10장 정보와 홍보
- 11장 자금조달계획
- 12장 여타 지원프로그램과의 차별화
- 13장 문헌
- 14장 부록(신청준비 과정 관련회의록과 관련언론자료스크랩)

3) 프랑스

□ 프랑스의 LEADER 계획²⁰⁾

○ LEADER I은 40개가 시행되었으며, 관리기관으로서 CNASEA(농업경영센터)가 주도 하였음. LEADER II는 180개가 실시되었으며, 레종(Region)에서 주도하였음. LEADER +는 140개의 프로젝트가 계획중이고, 관리기관은 CNASEA(농업경영센터)가 주도하고 있음.

○ 프랑스 LEADER 사업의 특징

- LEADER 사업은 EU에서 유럽 전체의 기준을 정하여 동일하게 실시되는 사업이나, 국가별로 실시하는 방식이나 중점분야에 차이가 있을 수 있음. 프랑스의 경우는 △ 수혜자로서 여자와 청소년을 중시하는데, 예를 들어 새로운 주민의 농촌이전을 장려 하는 프로그램에 가점을 줌.

- △ 지역기준으로서는 EU 기준에서는 LEADER 지역이 되려면 인구가 10만 미만의 지역이어야 하나, 프랑스에서는 5만 이하로 제한하고 있음. △ 또 LEADER 프로젝트가 PAYS의 경제정책과 일관될 것을 중시함. 이것은 LEADER 프로젝트가 PAYS의 구성을 자극하는 방편의 하나가 되기를 바라기 때문임.

○ CNASEA(농업경영센터)의 역할

- 이 기구는 농림부 및 고용부 산하의 일종의 공사로서 주 업무는 △ 농민 농업 지원, △농촌 개발, △ 농촌직업교육을 담당하는 기관이며, 주로 정부의 위탁을 받아 사업을 대행하는 역할을 함(정부자금을 농민에게 배분하기 위한 사무소 역할).

- CNASEA의 이사회는 정부측 대표와 사업자 대표로 구성되며, 사업자 대표로서는 농업회의소, 각종 종목별 조합, 전국농민단체 등이 참여함. 일반재정은 정부지원으로 운영하며, LEADER 사업과 같은 위탁사업 재정이 추가로 있음. 직원 수는 1,400명이며, 산하에 17개의 지방사무소가 있음.

20) CNASEA(농업경영센터)의 지역개발 담당자(LEADER 계획)인 christophe Bernard씨 및 CTE 담당자인 Lucile Rossin DENOYER와의 면담에 기초함.

- 프랑스의 농업정책 시행 계통은 농림부 -> DRAF(레종의 농업국) -> DDAF(데파르트망의 농업국)이며, 농림부는 규칙을 정하는 역할을, 레종의 농업국은 실행 계획을 하는 역할을, 데파르트망의 농업국은 각종 서류를 작성하고 실행을 하는 역할을 함. 그러나 LEADER 계획에서는 CNASEA(농업경영센터)가 정부의 위탁을 받아 구체적인 프로젝트를 선정하고 자금을 배분, 감사하는 역할을 하는 별도의 추진체계를 채택하고 있음.

○ LEADER의 사후 평가와 관리 방식

- 프랑스 전체의 종합평가보고서는 중앙의 연구기관에서 일괄적으로 작성하나, 개별사업에 대한 평가보고서는 EU의 LEADER 관련 위원회에서 평가 보고서 작성의 기준(ex-evaluation)을 제시하고, 개별적인 LAG(local action group)에서 스스로 작성하여 보고하는 방식을 취하고 있음. 특히 CNASEA(농업경영센터)가 각 지역의 평가보고서 작성에 대한 교육을 시키고 있음.
- 개별 LEADER 프로젝트의 관리는 중앙에서 만들어진 관리 지침과 가이드에 따라 CNASEA의 17개 지방사무소에서 담당함.

○ LEADER 사업을 잘 하고 있는 지역과 그 특성

- 프랑스에서 LEADER 사업을 잘하는 지역은 Bretagne(북서부 끝)지역임. 여기에서는 현재 7개의 LAG가 결성되어 있음. 이곳은 역사 문화적으로 동질성이 강하고 협력이 잘되는 지역임(예를 들어 사과 생산의 30%이상을 차지하고, 전국 가격을 조정할 정도임).
- 가장 잘 안되는 지역은 코르시카 섬 지역임.
- 따라서 잘 되는 지역을 보면 파트너십을 잘 구성한 지역이고, 협력의 문화와 전통이 잘 발달 된 지역이라고 할 수 있음.

○ LEADER 프로그램과 CTE의 관계

- CTE는 1999년의 농업기본법 3호에 근거함. 다기능, 환경보전, 시장에서 평가되지 않는 농업가치를 보상하기 위한 취지임. 종전의 정책과 다른 것은 계약을 맺어 책임성

을 강조한 것이고, 다기능, 환경보전, 시장에서 평가되지 않는 농업가치를 보상하기 위한 것임.

· 종전의 농업보조금이 단지 20%의 농민이 대부분의 수혜를 받는 구조로 되어 있는 문제가 있었음.

- 프랑스 사회가 농업에 요구하고 있는 변화는 1975년에 우선 量에서 質로 바뀌게 되었으며, 이에 따라 1992년 기본법에 직불제를 도입하였고, 그 뒤 1990년대 초에 CPA의 환경보조금의 성과가 좋아서, 1999년의 기본법에 기초하여 본격적으로 CTE를 실시하게 되었음.

- 그러나 이 CTE도 기본적으로는 EU의 지침에 따르는 것임. EU의 '농산촌활성화를 위한 규칙'에는 26개의 수단이 있는데, 프랑스에서는 2000년에 Rural Development법을 제정하여 이를 프랑스에 맞게 11개로 집약 수정하였음. 이 11개 분야는 다시 크게 △사회경제분야와 △국토환경분야로 나뉘는데, 예를 들면, 농지개량, 우수 농산물 판매 지원, 환경보전, 물, 숲 보전 등임.

- CTE의 사업 수행 체제는 농림부에서 전체 규칙·방침을 정하면, 지역별로(데파르트망) 다시 지역별 환경에 적합하게 지침과 우선순위를 정하여 농민과 계약하는데, 농민 개인과 계약을 하는 체제임. 농민은 이행계약서를 제출해야 하는데, 상당히 복잡하게 생각하여 그간 잘 사업이 실시 건수가 많지 않았지만, 2002년 들어 현재까지 18,325명이 신청하여 14,100명이 서명하였음.

· 실제 관리는 지역별 농업회의소가 담당하며, 개별 농가가 CTE 계획서를 낼 때 데파르트망에서 수립해 놓은 지역 전체의 개발 계획을 고려하여 심사·선정하게 됨.

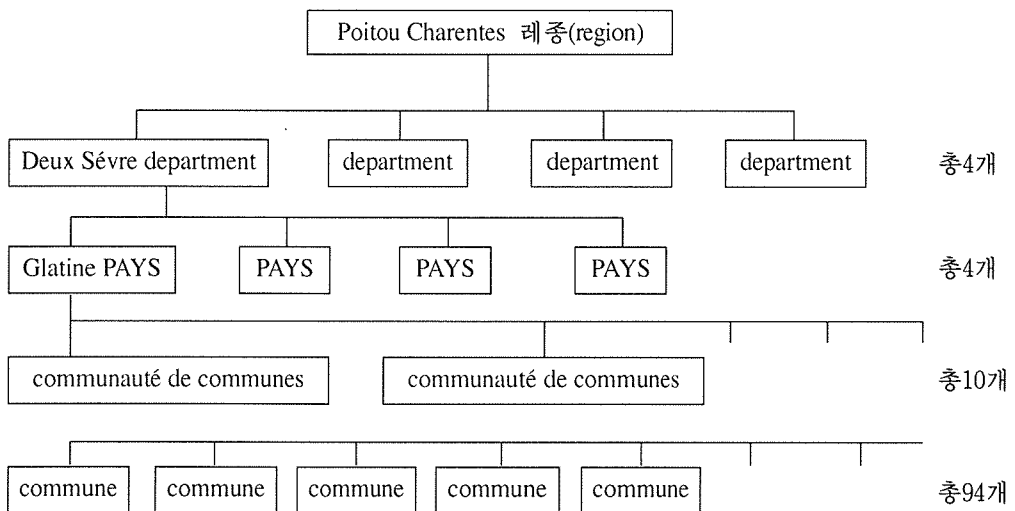
- 결국 CTE는 개인을 대상으로 하며, 환경보전을 중심사업으로 함. 그러나 LEADER는 지역 및 그룹(파트너십)을 대상으로 하며, 환경보전 외에도 다양한 농촌지역의 사업을 할 있도록 하고 있음. 따라서 CTE는 프로젝트 베이스이며, LEADER는 프로그램 베이스이고, 더 자율성이 강하고 종합적인 사업이라고 할 수 있음.

□ 중서부 포와토 사랑트(Poitou Charentes) 레종(region)의 가틴느 빼이(Pays de Gâtine)의 LEADER 사례

○ 가틴느 빼이(Pays de Gâtine)의 개요

- 가틴느 빼이(Pays de Gâtine)는 행정구역상 Poitou Charentes 레종(region)에 속하는 지역으로, Poitou Charentes 레종 산하에는 총 4개의 데파르트망이 있고, 뒤세브르(Deux Sèvre) 데파르트망 아래 있는 4개의 PAYS 중 하나가 가틴느 빼이(Pays de Gâtine)임.
- 가틴느 빼이(Pays de Gâtine)의 산하에 다시 10개의 communautés de communes가 있고, 빼이 내의 총 commune 수는 94개이며, 인구는 총 69,414명임.
- 빼이(Pays)란 기초자치단체인 콤뮌들간에 구성된 조합(syndicate)을 의미하며, 특별 지방공공단체의 한 유형인 광역연합과 같은 것임.

〈그림 3-8〉 프랑스의 Poitou Charentes 레종(region)지역의 행정체계



○ 가틴느 빼이(Pays) 지역의 특성

- 산지가 별로 없으며, 호수나 강 등 수자원이 많고, 평야가 넓은 지역으로서, 축산(양, 소)이 1위, 2위가 과수, 3위가 곡물 생산인 지역임. 도시화 된 지역에서는 꼬냑의 코르트 마개, 병 등과 관련한 하청중소기업이 많으나, 이 지역에서 포도주나 꼬냑을 생산

하지는 않음(인근 보르도 지역에서 함).

- 마을의 이름인 Glacine는 Glaceter에서 유래된 말로서 버려진 땅, 낙후한 땅이란 말로서, 70년대는 축산(소, 양)을 주로 하였으나 특화산업이 없어 빈곤한 지역이었음. 80년대에 양으로 특화하면서 마을이 발전하기 시작하였고, 90년대에는 양모 가공 등 양의 부가가치 증대에 성공하여 발전하고 있는 지역이며, 최근에는 농촌관광 특히 풍부한 수자원과 연계한 농촌관광 사업을 전개하고 있음.

○ 가틴느 '빠이' (Pays de Glacine)의 형성 역사

- 1974년 6개의 캉통(Canton)지역과 추가로 몇 개의 콤뮌이 모여 협회형식으로 시작하였다가, 1976년 혼합 신디케이트(Mixed Syndicate)를 구성하였는데, 농림부가 지역별 신디케이트를 만들게 하여 지원한 것이 계기가 되었음. 그 뒤 1981년에 참가 지역이 늘어났으며, 1983년 가틴느 지역의 경제, 문화, 사회발전의 총체적인 행동을 담당하는 기구로 발전함. 1999년에 Voynet법안이 발안에 따라 법적 지위 획득, 레종과 계약을 맺어 재정의 지원을 받고, 또 위탁사업도 수행(대표적인 것이 LEADER 사업임).
- 총 재정의 90%는 레종, 데빠르트망, EU 등에서 오고, 10%는 조합 가입 콤뮌들의 주민이 내는 회비로 충당함. 콤뮌의 주민이 한사람이 내는 회비는 전체 평균이 12.58 유러(약 1만 4천원)이며, 인구, 소득 비례로 기준을 정함.

○ Pays의 조직 구성

- 의사결정 기구는 이사회로, 이사 구성은 각 콤뮌의 의원들 중에 20명, 그리고 레종에서 10명의 의원이 파견되어 총 30명으로 구성되며, 여기서 이사장을 선임하고, 이사장이 전체 책임을 짐.
 - 이사장 산하에는 사무국이 있으며, 가틴느 빠이에는 1명의 사무국장과 10명의 직원이 있음. 사무국 직원은 보통 지역개발전문가로서 지역의 경제사회활성화에 전문적인 조언과 지원활동을 수행함.
- 현재 LEADER 계획은 이 Pays가 중심이 되어 추진하고 있으며, LEADER의 에니메이터는 Pays의 직원이 담당하고 있음.

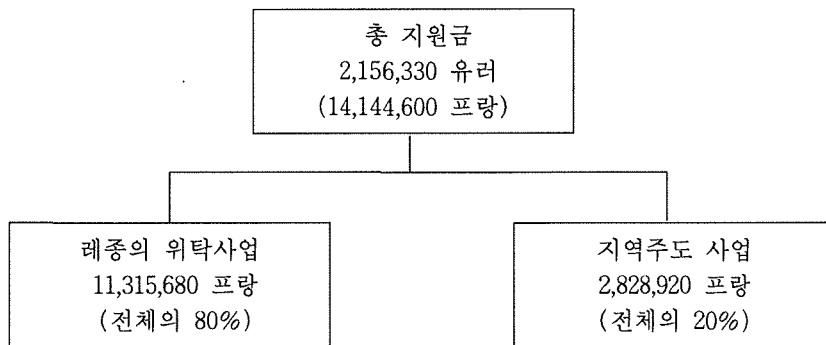
- 2명이 있는데 한사람은 대학에서 지역개발을 전공한 사람이며, 다년간 농촌지역개발 프로젝트에 참여한 경력이 있고, 다른 한사람은 대학에서 개발지리학을 전공한 사람으로 레종에서 LEADER 계획 담당자로 일하다가 이곳으로 스카우트되어 온 사람임.

○ Pays의 주요 활동 및 사업예산

- 레종과 2001~3년간의 지역협약(Contract de territoire)을 맺고 교부금을 지원받아 사업을 시행하는데, 총 지원 규모는 2백 15만 유러(한화로 23억 정도)임. 이 중의 대부분이 위탁사업이고(80%), 20%만 독자적인 사업임.

** 참고 : 프랑스의 경우 지역 개발을 위한 협약제도는 3년을 단위로 하고, PAYS와 레종이, 그리고 레종은 국가(DATAR)와 계약을 맺는 형태이나, PAYS가 없는 지역도 있기 때문에 지역마다 방식이 다르다고 할 수 있음.

〈표 3-11〉 가틴느 ‘빠이’ (Pays de Glacine)의 예산



- 2001~3년까지 주 정부 위탁의 주요 사업 내용은 △지역 정보화 사업, △지역내 협력과 단결을 위한 사업, △주거 환경의 개선 사업, △ 청년주도 창업지원, △ 지역 유산보전과 관광의 활성화, △상공업의 현대화, △문화발전의 지원, △ 환경 농업지원 등임.

· 주요 사업의 구체적인 예로서는 지역 의제(agenda)21 사업(지속가능한 사회발전을 위한 지역행동계획: 리오 환경회의 이후 프랑스에서는 42개 PAYS가 추진하고 있음), 주거개선 사업 등이 있고, 이런 사업들은 레종에서 위탁, 지원 받아 수행하는 사업임.

- 빼이가 주도적으로 계획하여 하는 사업으로서는 △ LEADER + 사업 △ 지역내 소공원 연계망 정비 △ 콤포지션 공동사업 지원(예로 콤포지션 공동 탁아소 설립 등)이 있음.
- EU에서 지원 받아 수행하나, 지역 독자 계획에 따라 하는 사업으로서는 LEADER 사업이 대표적인 사업임. 또 LEADER 사업을 계기로 EU 국가간 지역협력 프로그램에 참여하고 있음. 이 지역은 대서양에 접한 스페인의 한 지역과 공동으로 양모를 활용한 부가가치 사업 개발에 노력하여 최근에 양모를 이용한 단열재 개발에 성공하여 소득을 올리고 있음.

○ 가틴느 빼이의 LEADER II 시행 내용

- PAYS가 LEADER 계획을 집행하고 관리하며, 이 지역에서는 1996년부터 LEADER I가 시행되었고, 현재 LEADER + 에 다시 선정되어 2002년 6월 말부터 실시하고 있음.
- 이 지역의 LEADER II 프로젝트는 3개의 하위 프로젝트를 축으로 함.
 - 우수 육류 생산: 소양을 대상으로, 예를 들면 유통경로 파악을 위한 표식달기 사업과 육류 품질향상을 위한 사업, 지역 토종 품종보전과 개량사업
 - 농촌 관광 네트워크 사업: 지역에 산재되어 있는 각 농장들의 소공원(꽃 공원, 어린이 동물원, 소 박물관 등)을 연결하여 농촌관광 연계프로그램화 하는 사업.
 - 양의 부가가치 향상을 위한 유럽 네트워크 구축사업; 이 사업은 LEADER 사업 중에 하나인 국가간 협력 사업으로서 포르투갈, 스페인, 슬로바니아, 헝가리, 프랑스가 공동으로 양모가공(예, 단열재)의 연구 등 양산업과 지역발전을 공동으로 추구하는 것임.

○ 앞으로 실시할 LEADER + 사업의 내용

- LEADER II와 달리 주로 수자원의 활용을 중심으로 하였는데, 3개 사업을 축으로 계획하고 있음. 즉 ① 물 발원지 보전, ② 수리관리시스템 정비(물 소비절약과 물 자원의 보호 등) ③ 물을 활용한 관광과 낚시 활성화이며, 이를 중심으로 약 8개의 세부 사업을 구상하고 있음.

- 이 LEADER + 지역활동그룹의 경우 총 30명으로 구성하였는데 민간이 20명(66%)이며, 주로 물과 관련된 단체, 기관의 대표들이 참여하였음.
- 예를 들어 농업회의소, 상공회의소, 자연공간보전위원회, 가족협회, 군 기계협동조합, 오솔길걷기위원회, 각 콤포의 주민조합의 대표 등임. 공공에서는 데파르트망의 낚시위원회, 가틴느 물 특별행정조합, 포와티에 대학, 광광협회, 가틴느 빼이, 인근의 Thouet 빼이 등 10명이 참여함.
- 사업비는 총 211만 유러 중에 EU의 지원이 159만 2천유러임. 프로그램의 기간은 2002년에서 2006년까지이며, 실제 사업기간은 실천기간은 2008년으로 되어있음. 의무 사항으로서는 이 사업중에 반드시 타 국가간 물의 협력사업에 참여해야 하고, 또 프랑스 내 타지역과 세미나 등의 교류를 통하여 경험을 나누어 가져야 하는 것임.
- 사업은 3단계로 나누어지는데, 1단계는 구체적 세부 계획을 세우는 단계이며, 이 단계에서 사업을 발굴하고, 그룹을 조직하며, 제안된 안들을 검토하여 일관된 계획을 세우는 작업으로 진행됨. 2단계는 관련 기관에 이 계획서를 제출하여 전문가의 기술적 의견을 들어 수정하고, 사업 예산을 받는 과정임.
- 따라서 LEADER프로에 선정되었다고 모든 사업계획이 전부 수립 완료되어 있는 것이 아니라, 처음 응모 때는 사업 구상과 파트너십 및 재정 조달 등에 대한 제안서를 제출하고, 이를 심사하여 사업이 선정되면, 구체적으로 어떤 사업을 어떻게 할 것인가는 추후에 다시 구체적으로 수립하는 과정을 거침.
- 선정과정은 2001년 8월에 제안 계획서를 제출하고 주(region)에서 전문가, 정부, 지역 대표가 심사위원회를 구성하여 심사하였음. 프랑스에서는 140개 퀴터가 배정되었는데, 1차는 2001년 12월에 선정완료하여 100개중 55개가 통과되었고, 2차는 2002년 7월에 확정할 예정인데, 110개가 올라와 있음. 이 중에는 1차에서 탈락된 것도 보완하여 재 도전할 수 있음. 이 Pays가 속한 데파르트망에서는 6개 지역이 올랐는데, 2개 지역이 통과하였음.

○ 이 지역내에서 LEADER와 CTE와의 관계

- CTE는 농민회의소가 주관하나, CTE는 개인 농민과 계약하지만, LEADER는 지역 활동가 그룹(이 지역은 사실상 Pays임)과 계약하는 것이 다름. LEADER의 자금 지

원 방식은 결국 개별 농가에게 돈이 가더라도, 지원은 축산업협회 등을 통해 공동사업을 하는 과정에서 개인에게 가는 것이며, 어떤 사업분야에 무슨 일에 쓸 것인가도 이 협회에서 스스로 계획하고 결정하여 쓰는 것임.

○ 참고 : PAYS란

- PAYS는 일정한 지리적 범위를 가지나, 그것이 반드시 행정구역을 의미하지 않고, 또 설립 형태가 조합(Syndicate) 형태를 띄기 때문에, 새로운 행정구역이나 지방행정기구를 의미하는 것은 아님. PAYS는 특히 경제발전과 공간계획을 효율적으로 하기 위하여 조직된 자치단체간 조합이며, 특히 도시콤포문과 농촌콤포문간의 상호의존성과 조화를 위한 지역간 연합이기 때문에 일종의 '프로젝트 지역(project area)'의 성격을 지님. 대체로 PAYS의 지역범위는 프랑스에서 주민이 5만 이상이면서 서로 문화적 동질성을 가진 지역을 지칭하는 것이라고 볼 수 있음.
- PAYS의 구성은 콤포문이 모여 만들거나, 콤포문의 연합인 콤포노테 드 콤포문(communauté de communes)이 합쳐 만들거나, 몇 개의 콤포문과 콤포문의 연합인 콤포노테 드 콤포문들이 만드는 경우 등 다양함. 행정 조직인 콤포문과 업무 분담은, 콤포문에서는 청소, 도로, 상하수 등 생활행정을 담당하고, PAYS는 주로 다 콤포문간에 걸친 주거(및 주택), 경제개발, 고용 등을 담당함.
- 프랑스의 코문의 수는 36,000 이상으로 유럽에서 최다를 기록하고 있으며, 파리와 같이 인구 2백만이 넘는 대도시도 하나의 코문이지만, 대부분의 코문은 부락 단위로 이루어진 관계로 인구가 2천명 이하의 코문이 대부분을 차지하며, 코문 총수의 1%도 되지 않는 100여개만이 5만 이상의 인구를 지니고 있으므로 소규모의 기초자치단체인 코문간에는 규모의 경제와 효율적인 서비스제공을 위하여 자치단체조합 결성이 오래 전부터 활발하였음. PAYS도 이런 일종의 기초자치단체간 조합(syndicate)과 같은 것으로 볼 수 있음. 따라서 지역에 따라 PAYS가 결성된 곳과 그렇지 않은 곳도 있음. 서부지역에는 PAYS가 구

성되어 있지만 동부지역은 아직 구성되어 있지 않고 현재 구성중임.

- 최근 PAYS가 중요한 의미를 지니는 것은 프랑스 정부가 지역개발의 중심 축으로서 PAYS를 지원하고 있기 때문임. 프랑스 정부는 법을 제정하여 PAYS에 법적인 지위를 부여함과 동시에 종전에 자치단체의 행정기구를 통해 지역개발지원을 하던 경로를 바꾸어 PAYS와 계약을 맺는 형태로 중앙 및 EU의 각종 지역개발 자금과 재정을 지원하고 있음. 한편 PAYS가 결성되지 않은 곳들은 결성을 장려하고 있음. 프랑스에서는 LEADER 계획도 이 PAYS를 축으로 진행되고 있음.
- PAYS를 장려하는 이유는 지금까지 공공정책은 주로 지방자치 행정 조직을 계통으로 하여 재정, 시설, 운영보조 등이 실시되었으나, 이런 행정체계의 단일한 시스템(one-stop shops)은 사회경제적 충격에 맞서 대응하는데 한계를 나타내었고, 또 행정 조직을 띄어 넘어 다 지역에 걸친 지역개발 프로젝트에는 더 이상 적합하지 않게 되었기 때문임.
- PAYS가 되기 위해서는 Voynet법에 의해 인정을 받아야 하는데, 인정을 받기 위한 조건으로서는 8개 조건이 있음. 이 조건 중에 중요한 것으로서는 △ PAYS의 특성에 따라 지역경계를 정해야 하고, △ 헌장(Charter)이 있고, 이 헌장을 10년간 효력을 지니도록 구성원간에 채택되어야 하고, △ 개발위원회(일종의 이사회)를 구성해야 하며, △ 장래 행동계획이 있어야 한다는 것 등임.
- 물론 PAYS가 안고 있는 문제점도 있음. 선정된 지역의 적합성 논란과 지방자치단체 등 기존의 다른 조직들과의 업무내용의 중복, 그리고 지리적 수준에 불과한 PAYS에서 독립적으로 재원을 확보하는 것에 대한 저항도 나타나고 있음.

7. LEADER 프로그램의 의의와 과제

1) 의의

- 현대적 개입 방법으로서 LEADER의 정책
 - LEADER 프로그램은 구조기금(structural fund)에서 차지하는 비중이 작고, 내생적 접근이란 것이 전혀 새로운 것만은 아니란 점에서 큰 의미가 없다고 할 수도 있음.
 - 그러나 LEADER 프로그램은 다음과 같은 점에서 현대적 정책 개입 수단으로서 의의가 있음.
 - 재정 부담을 최소로 하고, 민간과 자발적 부문의 참여와 그에 상응하는 부담을 추구
 - 정부는 기금 사용의 일반적 가이드 라인만 제시하고, 실제 실행에 있어서는 개별 지역의 재량을 대폭 허용하는 새로운 방식
- LEADER 접근방법(다부문 지향, 상향식, 참여, 무형의 투자 중시 등)이 가진 의의
 - 농업을 지역경제에 편입시킴으로써 농촌공간의 탈 영역화에서 탈피
 - 전통적 부문(sector)주의 행정에서 탈피
 - 의사결정의 분권화, 지역 민주주의, 새로운 통치(governance) 모델의 창출
 - 지역의 내생적 자원의 발굴과 참여, 협력을 통한 다양한 혁신의 창출
 - 사회적 자본의 개발을 통한 지역의 활성화와 지속가능한 발전의 가능성 제시
 - 저 비용으로 고효율 달성의 가능성 제시 → 특히 LEADER 프로그램의 도입 초기에는 고용과 소득기회 창출과 같은 단기적인 성과가 크게 나타나지 않을 것으로 기대하였으나, 예상과 달리 높은 성과가 나타남에 따라 후속하는 LEADER 프로그램을 확대 실시하게 되었음.
- LEADER 프로그램의 실시 결과 각국의 다른 정책에서도 LEADER식의 정책개입 방식이 파급되어 갔음.

- 아일랜드의 Local Development programme(주로 사회복지), 영국의 스코틀랜드의 Rural Challenge Fund(주로 자금지원)등은 LEADER와 정책 목표는 다르나, LEADER 식의 개입방식을 채택
 - 핀란드의 POMO programme, 스페인의 PRODER programme은 LEADER의 혜택을 못 받는 자국내 다른 지역에 LEADER와 같은 프로그램을 실시
- 아울러 LEADER 프로그램은 EU의 구조기금 및 공동농업정책(CAP)의 통합적, 상향식 접근을 보다 잘 작동할 수 있게 기여함.
- LEADER의 경험은 각 지역이 각종 EU의 구조기금의 다양한 사업 메뉴를 지역의 장기발전 전략에 잘 맞게 통합하고, EU 자금을 효율적으로 쓸 수 있는 역량을 길러 주었음.
 - 또한 각국의 중앙주도, 부문중심의 행정체계를 개선하는 계기를 주었음. LEADER의 실시 경험은 상향식 접근의 이점을 널리 인식시키는 계기가 되었으며, 이를 통하여 각국의 농촌정책 추진체계가 상향식으로 바꾸도록 기여하였음.
 - 각 지역이 독자적인 지역진흥방법을 개발하고 새로운 소득과 부가가치 창출의 기회를 발굴할 수 있게 것도 LEADER의 의의 중에 하나임.
- 이런 것들이 Agenda 2000이후 LEADER 프로그램을 EU 농촌정책의 주류 프로그램 중에 하나로 자리 잡게 만드는 계기가 되었음.

2) LEADER 프로그램의 한계와 개선노력

- 이러한 성과와 특징에도 불구하고 일반적으로 LEADER 프로그램도 다음과 같은 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있음.
- ① LEADER 프로그램은 종래의 공공과 민간의 관계 혹은 지역과 광역이나 국가와의 관계에 변화를 요구하지만 현행 법제도나 행정제도나 조직체제는 그에 적합하지 않음.

- ② LEADER 프로그램의 파트너십을 가져야 할 조직이나 단체가 LEADER 정신을 이해하지 못하여 파트너십이 잘 기능하지 않음. 특히 국가나 자치단체가 LEADER에 소극적임.
 - ③ 파트너십 자체의 재정적 기반이 약하기 때문에 매칭(matching) 방식이 유효하게 작동하지 않음.
 - ④ LEADER 그룹 내에서의 전문능력의 부족, 자금부족, 혁신의 의미에 관한 인식이 부족함.
 - ⑤ 관료주의의 행정제도의 경직성 때문에 유연한 대응이 어려움.
- 성과의 평가에 관한 문제점
- LEADER는 인적 자본과 사회적 자본의 형성을 통한 지역 사회의 역량(capacity building) 향상에 기초한 지역진흥을 목적으로 하지만, 실제 사례에서는 이런 중장기적 시야에서 운영되는 사례는 별로 많지 않았음. 즉 LEADER의 대부분은 과정중시형보다는 성과중시형으로 운영되었음.
 - 그 이유는 첫째, 지역사회의 자립능력 구축에 일정의 성과를 내기에는 너무도 짧은 준비기간이나 실시기간이 설정됨. 둘째, 과정중시형 운영의 LEADER를 정당하게 평가할 수단이 없음. 셋째, 예산배분이 단기적 시각에서 이루어짐. 넷째, 기득권 감소를 우려한 지자체의 관료주의가 파트너십을 형해화시킴.
- 또한 LEADER가 표방하는 혁신성이 지역활동그룹(LAG)을 지역 엘리트 그룹에 의해 포획되도록 하여 내생적 발전 원리를 왜곡시킨다는 비판도 있음.
- 즉, 이미 지식과 영향력 그리고 권력을 가지고 조직화된 이익을 대변할 수 있는 그룹들이 LEADER 프로젝트를 형성하고 자신들의 아이디어에 따라 추진하는 경향이 있었음. 따라서 LAG에 의한 선택적 배제의 위험이 따름.
 - 그러므로 사회적 자본의 함양 뿐 아니라 지역의 다양한 이해집단의 실질적 참여(inclusion)가 과제가 되고 있음.
- EU에서는 이런 문제점에 대응하여 LEADER 프로그램을 지속적으로 개편해 나가고 있음.

- 농촌지역의 특성과 관련된 문제

- 협력, 자주 계획의 경험부족, 사회적 자본의 빈약, 기업가 정신의 부족에서 비롯되는 문제

⇒ 장기간 같은 지역에서 LEADER 프로그램을 지속(LEADER I과 LEADER II, LEADER +를 가능한 한 연속하여 같은 지역에서 추진)함으로써 지역의 사회적 자본(social capital)과 능력을 배양

- 각국의 행정의 경직과 관련된 문제

- 부처중심, 부문중심의 행정체계, 민간의 참여를 탐탁하지 않게 생각하는 행정권위주의, 행정의 관료주의적 관여(특히 프랑스에서 두드러졌음)에서 비롯되는 문제

⇒ 지역활동가 그룹에 민간 참여를 50%이상으로 의무화하고, LEADER 프로그램을 관리하는 조직을 기존의 행정체계와 다른 체계로 새로 만들.

- LEADER 프로그램의 제도적 지위와 관련된 문제

- LEADER + 프로그램에서 대상지역을 유럽의 전지역으로 확대하면서 다른 구조기금의 정책 수단이나 각국별 지역개발정책 수단과 경합 혹은 중복되는 문제

⇒ 각 LEADER 그룹이 사업을 제안할 때 같은 사업(예, 농촌관광)이더라도 타 정책 수단과 다른 방법을 사용함(새로운 조직형태나 접근 방법 등)을 명시하도록 하고, 또 서로 어떤 점에서 상보성을 가지는 가를 밝히도록 함.

3) LEADER의 시사점

- 우리 나라에서도 농촌개발에 내생적 발전, 주민참여, 지역적 접근의 필요성이 오래 전부터 제기되어 왔으나 현실적으로 잘 적용이 되지 않고 있음.
- 그간의 우리 나라의 농촌지역 실태에 대한 연구에 따르면 내생적 발전을 위해서는 강력한 리더의 존재, 마을의 비전과 정기 전망 수립, 주민간의 협력, 전문가의 자문, 외부

로부터의 정책적인 계기등이 중요하다고 지적되어 왔음.

○ 그러나 유럽의 경험을 볼 때 이 중에서 외부로부터의 정책적인 계기의 제공이 상향식 방식을 도입하는 데 매우 중요한 요소임을 알 수 있음.

- LEADER 프로그램은 EU 차원에서 비록 위로부터 계획되었으나, 사회적 자본 형성과 능력배양을 지원해 주는 정책이었기 때문에 특히 스페인, 포르투갈과 같이 주민참여기반이 전혀 없는 지역에서 새로운 농촌개발 모델을 만드는데 효과가 컸음.

○ 따라서 우리 나라에서도 LEADER 프로그램과 같은 농촌지역의 사회적 자본을 고양하는 정책을 도입하는 것이 긴요함.

- 다만 우리 나라에서도 LEADER와 같은 정책을 도입한다면 단기간의 가시적 성과를 추구하기보다는 과정을 중시하고, 상당기간 동안 지속성을 가진 정책이 되어야 할 것임.

○ 상향식, 내생적 정책 수단의 도입을 위해서는 지역활동그룹과 같은 제도적 구조를 갖추는 것도 중요함.

- 유럽의 LEADER 프로그램의 경험에서 가장 성공적인 수단이 된 것은 지역활동그룹의 구성이었음.

- 지역활동그룹의 결성은 기존 행정의 부문지향주의, 관료주의를 탈피하고, 지역에 기반한 주민참여와 상향식 계획을 가능하게 하는 가장 중심적인 수단이 되었음.

- 아울러 LEADER의 지역활동그룹은 LEADER 이외의 다른 농촌개발정책을 추진할 때도 활용되었기 때문에 전반적인 농촌개발정책에 있어서 주민참여와 정책의 효과성을 제고 할 수 있었음.

- 파트너십을 구성할 때, 민간과 공공이 공동 참여하도록 하는 방식을 채택한 것에도 주목해야함.

· 민간만 참여하는 경우는 기업성을 지나치게 추구하거나 공공의 협조를 받기 곤란하며, 공공부문만이 주도하면 기존의 관료주의적 틀에서 벗어나지 못함.

- 공공과 민간의 조화는 민간의 활력과 공공의 자원을 동시에 이용할 수 있기 때문에 가장 바람직한 모델이라 할 수 있음.
- LEADER와 같은 정책을 도입할 경우 단계적 접근과 교류의 네트워크 형성도 중시해야 함.
- LEADER 프로그램은 두 가지 의미에서 단계적 접근을 취함.
 - 우선 하나는 프로그램이 단계적으로 확대되면서 발전해왔다는 것이고, 다른 하나는 동일 프로그램 내에서 계획 단계별로 사업활동을 수행한다는 것임.
 - 프로그램의 발전을 보면, 1992년에 LEADER I을 실험적으로 도입한 이후 LEADER II, LEADER +로 프로그램이 전개되면서, 대상 지역을 확대하고 정책수단을 세련화해 왔음.
 - 따라서 LEADER와 같은 프로그램을 도입할 경우 우선 실험적 사업으로 실시해가면서 전면적 확대를 피하는 것이 바람직한 것임. 상향식 접근을 전면적으로 실시할 경우 중앙정부의 관련 부처나 지방정부의 저항이 예상되며, 그간 정부 의존적인 행태에 익숙한 주민들의 적응도 쉽지 않을 전망이다.
 - 한편 LEADER 프로그램은 지역의 다양성 특히 지역의 발전단계에 맞추어 유연한 지원을 할 수 있도록 기본적으로 네 개의 사업계획 단계를 상정하고 있음.
 - 제1단계 : 기술의 습득/인재육성 → 제2단계 프로젝트의 기획·실천 → 제3단계 공동프로젝트의 기획·실천 → 제4단계 지역전체의 네트워킹(정보나 노하우의 교환)
 - 지역의 LEADER 그룹은 이러한 사업계획 단계에 맞추어 LEADER에서 지원하는 프로그램을 원용함. 즉 LEADER가 제공하는 ① 기술의 습득(지역현황의 분석, 주민 훈련, 전략의 작성과 자금의 획득 등), ② 이노베이션 프로그램(타지역에의 보급성이 높은 농촌개발의 모델), ③ 초국경형의 협력(공동 프로젝트를 기획하는 경우에 그 디자인, 상품개발, 마케팅 등에 필요한 비용 지원), ④ 네트워킹(각지에서 개발된 이노베이션의 EU 전체에의 보급활동) 등의 정책수단을 발전단계에 맞추어 선택하여 신청
 - 따라서 우리 나라에서도 LEADER와 같은 프로그램을 계획한다면, 지역의 능력발전 수준에 맞게 단계별로 사업을 선택할 수 있도록 계획되어야 할 것임.

일본의 농촌지역정책의 동향과 평가

: 지역가꾸기를 중심으로

1. 일본의 농촌지역정책과 지역가꾸기 운동

1) 농촌지역정책의 개관

- 일본의 지역개발정책의 대표적인 것은 전국종합개발계획(약칭 전종)임.
 - 1950년에 국토종합개발법이 제정되어, <표 4-1>에서 보듯이 현재까지 제5차 전종이 수립되어 실시되고 있음.
- 각 전종은 각각 시대배경을 달리하면서도 ‘국토의 균형있는 발전’, 혹은 ‘격차구조의 시정’을 추구하는 입장에서 인구의 과소·과밀을 최대 문제의 하나로 취급하였음. 그렇지만 문제는 전혀 해결되지 않고 오히려 증폭되었음. 그 이유는 크게 두 가지임.
 - 첫째, 이들 계획은 어디까지나 중앙권력에 의한 국토개발계획이기 때문에 중앙의 관점에서 전국을 지역구분하고 위치 지워진 것이지 지역 그 자체의 위치 설정은 아니었음.
 - 그 결과, 둘째로 이들 계획은 일관되게 과소지역의 외부에 존재하는 거점이 지닌 외부경제효과에 의존해서 혹은 그 일출효과(spillover)에 의해서 과소지역의 활성화를 도모하였다는 의미에서 과소지역 그 자체에 대한 정책은 아니었음. 이와 같은 외부로부터의 작용은 결국 과소지역 가운데의 거점 예를 들면, 읍면 소재지 집락이나 혹은 현청 소재지 등에서의 집중을 촉진하였음.
- 일본 정부는 농산촌지역의 쇠퇴와 과소화가 사회적 문제가 되면서 개별적인 지역입법으로 대응하고자 하였음. 산촌지역을 대상으로 한 산촌진흥법(1965년 제정), 과소지역을 대상으로 한 과소법(1970년 제정), 중산간지역을 대상으로 한 특정농산촌법(1993년)이 그것임.

〈표 4-1〉 전국종합개발계획의 추이

	전국종합 개발계획	신전국종합 개발계획	제3차 전국종합개발계획	제4차 전국종합개발계획	제5차 전국종합개발계획
책정시기	1962년 10월	1969년5월	1977년 6월	1987년 6월	1998년3월
계획기간	1960~70년	1969~85년	대략 10년	1986~2000년	목표 2010~15년
경제적 배경	제1차 고도경제 성장	제2차 고도경제성장	저성장애의 이행	국제경제구조조정	장기불황
개발방식	거점개발	교통 네트워크 크와 대규모 프로젝트	정주구상	교통 네트워크, 다극분산형 국토형성	참가와 연대, 다자연거주지역 등
주된 시책	신산도시법, 공업정비특별지 역정비촉진법	苦小牧동부· 무쯔小川原 지구 정비	모텔 정주권 정비	다극분산형 국토 형성촉진법	-

○ 산촌진흥법은 1975년에 개정되어 기간이 10년 연장됨과 동시에 그 목적을 “국토의 보전, 수자원의 함양, 자연환경의 보전 등에 중요한 역할을 담당하고 있는 산촌”의 산업기반, 생활환경정비의 저위성 극복에 두었음.

- 그 후 세 차례 개정되면서 연장된 산촌진흥법은 91년 개정에서는 삼림 등의 보전을 꾀하기 위한 제3섹터의 활용 등을 규정하고 있음.

- 산촌진흥법의 성과로서는 도로·수도·집회시설 등 생활환경정비, 농도·임도·포장의 정비, 조림, 체재·전신·스포츠·가공시설의 정비 등이 열거됨.

- 전체로서는 사업비 가운데 생산기반정비와 국토보전시책의 비중이 높지만 점차 그 비중이 낮아지고 대신에 교통통신시책, 생활환경시책, 관광시책 등의 비중이 높아지고 있음.

- 90년대 들어와서는 사회보장 등 광범한 사업을 하는 제3섹터의 정비, 화장실의 수세화 등 생활환경정비, 도시와 농촌의 교류촉진 등이 강조되고 있음.

○ 과소법은 1970년의 「과소지역대책긴급조치법」에서 시작하여 10년 단위로 80년에는 「과소지역진흥특별조치법」, 90년에는 「과소지역활성화특별조치법」, 2000년에는 「과소지역자

「법촉진특별조치법」으로 명칭을 바꾸어 가면서 시한 입법되고 있음.

- 이 법의 특징은 산촌진흥법이나 특정농산촌법과는 달리 자연조건이 아니라 인구감소율과 재정력 지수라는 사회적 조건을 지역지정 요건으로 한다는 점임.

· 그런 의미에서 이 법은 단적으로 인구문제에 대한 대책이라 할 수 있음.

- 70년 법은 인구감소가 급격한 지역의 '인구의 과도한 감소의 방지'를 목적으로 입법되었고, 이를 위해 생활환경에서의 국민적 최저한(national minimum)을 확보하기 위한 교통·교육문화·생활환경시설·산업진흥을 꾀하였는데 그 가운데서도 도로가 가장 중점적으로 정비되었음.

- 80년 법은 당시의 인구감소의 둔화를 배경으로 격심한 인구감소의 후유증이라 할 수 있는 상황 즉 지역사회의 기능 저하나 생활·생산수준의 상대적 저위성에 대처하는 것을 목적으로 하였음. 사업적으로는 70년 법과 마찬가지로 도로정비가 가장 높은 비중을 점하였지만 점차 산업진흥의 비중이 높아졌음.

- 90년 법은 새로운 과소문제에 대처해서 '과소지역의 자주적·주체적 노력에 의해서 활성화를 실현할 수 있도록 하는 것'을 목표로 하였음.

· 구체적으로는 신규사업으로서 고령자복지의 증진이 추가되고, 과소채의 대상 사업이 지역산업을 하는 제3섹터에의 출자, 생산·가공·유통시설, 산업진흥에 기여하는 시정촌 도로·농림도, 고령자복지, 하수도 등으로 확장되었음.

· 사업비로서는 교통의 비중이 감소하고, 90년대 전반에는 산업진흥과 생활환경·고령자복지가 늘어나고, 90년대 후반에는 생활환경·고령자복지가 크게 신장되었음. 산촌진흥법에 비해서 도로의 비중이 높고, 산업진흥의 비중이 낮지만 최근에는 생활환경의 비중이 높음.

○ 과소법에 고유한 정책수단으로서 과소채의 起債를 들 수 있음.

- 과소채는 그 원리상환의 70%가 기준재정수요에 산입되어 지방교부세의 대상됨. 이것은 일종의 끈달린 교부세(지방교부세의 보조금화)이고, 그것의 안이한 이용이 시정촌 재정을 꺾박하는 요인으로 되고 있음.

- 특정농산촌법은 농업생산 조건이 불리한 중산간지역을 지정 대상으로 한함.
 - 이것은 UR 대책의 일환으로 수립된 것임.
 - 특정농산촌법은 “표고차 등 중산간지역의 특성을 살려 화훼나 특산품 등 노동집약형 작물을 중심으로 고부가가치형·고수익형 농업애로의 다양한 전개를 지향”하기 위해 부가가치가 높은 신규 작목의 도입 등에 대한 용자제도나 농림지의 전환수법의 정비 등을 지원하였음.
 - 그러나 특정농산촌법은 산촌진흥법이나 과소법에 비하면 그 성과가 매우 적었음.
- 한편 일본 정부는 2000년부터 중산간지역을 대상으로 한 직접지불제도를 도입하였음.
 - 이 제도는 중산간지역의 조건불리성을 공식적으로 인정하고, 그 공적 지원의 근거를 공익적 기능에서 구하는 것임. 따라서 경작방기방지가 주된 초점이 되는 반면에 당해 지역의 정주를 위한 소득격차의 시정문제는 시야에서 제외되었음.
 - 이 제도는 공익적 기능을 직접지불의 근거로 제시한 점, 그리고 ‘집락협정’의 방법을 채택하고 있는 점에서 높게 평가되고 있음.
 - 그러나 그것이 실제로 중산간지역의 정주문제 해결에는 어느 정도 도움이 될 지에 대해서는 의문임. 다만, 집락협정을 통한 새로운 집락영농 혹은 새로운 경작유지 시스템을 형성하고 그 과정에서 지역주민의 주체적 역량이 강화될 것을 기대하는 학자도 있음.

2) 일본의 지역가꾸기 운동의 개관

- 일본 농촌지역에서의 지역진흥운동(지역가꾸기)의 연원은 1956년에 전개된 ‘신농촌건설사업’ 시기까지 거슬러 올라가게 되나, 본격화된 시기는 1970년대 후반 이후라고 할 수 있음.
- 1970년대 후반 이후의 일본의 지역가꾸기(まちづくり, 村おこし)는 크게 세 시기로 나눌 수 있음.
- 제1기는 1970년대 후반 ‘지역주의’가 주창되었던 시기임.

- 1970년 초반 석유 파동의 충격 이후 일본 경제가 재정적자와 경제불황에 빠져들게 되면서, 막대한 재정투융자를 동원한 종래의 지역개발정책을 재검토하지 않으면 안 되는 상황이 나타나게 됨.
 - 한편, 중앙 주도에 반발한 '지역의 자각'도 소위 '지역주의', '지방의 시대'라는 새로운 동향을 창출하였음.
 - 이 시기의 운동은 지역주민이 중심이 되어 자주·자립을 기반으로 경제·행정·문화의 독자성을 지향하는 방식으로 전개되었음. 이 운동을 계기로 이른바 '지역진흥운동'과 '일촌일품운동'이 전국적으로 확산되었다고 할 수 있음.
- 제2기는 1988년 전국의 모든 市町村에 대해 일률적으로 1억엔을 지급하여 각 市町村의 자주성에 기초하여 자유롭게 지역진흥운동에 이 기금을 활용하도록 하였던 이른바 "고향창생사업"(ふるさと創生事業)이 전개된 이후의 시기임.
- '고향창생사업'은 다분히 정치적인 목적을 가지고 있었지만 독자적인 지역진흥운동이 이를 계기로 널리 확산될 수 있었던 것은 사실임.
 - 중산간지역의 문제가 본격화된 것이 「제4차전국종합개발계획」의 시기임을 감안할 때 중산간지역에서의 지역활성화 운동 내지 지역진흥운동도 바로 이 시기부터 본격화되었다고 할 수 있을 것임.
- 제3기는 제5차 전국종합개발계획의 실시 이후, 지방분권화와 지역의 자율성을 강조하는 방향으로 지역산업정책이 전환한 것을 계기로 나타난 지역의 자립 노력임.
- 정부는 종전에 비효율의 대표적 사례라고 하는 농촌보조금을 대폭 삭감하고 지역간 경쟁을 통한 지역자립을 강조하게 되었음.
 - 또한 시정촌 합병 움직임도 지자체가 지역사회에서 행하는 스스로의 역할과 아이덴티티를 다시 생각하게 하는 계기가 되었음.
- 일본의 지역가꾸기 운동의 구체적 전개를 개괄해 보면 다음의 몇 가지 특징이 있음.
- 우선 지역의 특성을 보면, 산촌 또는 중산간지역으로 인구과소와 노령화 문제로 고민하고 있는 지역임.

- 이와 같은 자연적 조건의 불리가 주민 혹은 행정의 위기의식을 고취하여 지역가꾸기 운동을 전개하는 계기로 작용하였음.
- 둘째, 지역가꾸기의 주체를 보면 행정주도와 민간주도로 나누어 볼 수 있으나 대체로 행정(町이나 村) 중요한 역할을 하였음.
- 그러나 지역 가꾸기의 주도권을 민간이 잡든 행정이 잡든 관과 민의 협력 또는 일체감이 중요한 역할을 하였음.
- 셋째, 지역가꾸기의 유형은 지역의 특성만큼 매우 다양함.
- 농업, 임업, 차, 문화, 계곡, 별, 스포츠 시설, 스키장 등 지역자원을 최대한 활용하고 있고, 다른 산업(예, 농촌관광)과 농업의 진흥을 동시(결합)에 추구하고 있음.
- 넷째, 행정이 건립한 주요 시설(예, 문화관, 물산관, 스포츠 시설, 호텔과 레스토랑 등)을 제3섹터 방식으로 운영하고 있음.

2. 지역 가꾸기 운동(정책)의 사례

1) 현(縣) 주도의 지역 가꾸기 : 구마모토현(熊本縣)의 「탁월한 지역사회 가꾸기」 사례

(1) 구마모토현 정부의 지역 가꾸기 정책의 흐름

- 전후 일본 경제는 농산촌의 과소화, 도시부의 과밀화 그리고 공해문제 등을 야기하면서 고도성장을 달성하였음. 그러나 1970년대의 오일 쇼크에 의해 전후 처음으로 마이너스 성장을 경험하고 고도경제성장도 종지부를 찍음.
- 이 무렵부터 생활중시, 스톡(stock) 중시, 자연과의 공생 중시, 개성화 등 지금까지의 「물질의 풍요」를 추구하던 가치관으로부터 「마음의 풍요」에로 국민의 가치관이 크게 바뀌었음.
- 이러한 시대적 배경 속에서 탄생한 것이 구마모토현의 「일본 최고 만들기 운동」(日本一づくり運動)임. 「일본 최고 만들기 운동」은 1984년 당시의 호소카와 지사(후에 일

본 총리가 제창하여 시작된 것으로 오이타현(大分縣)의 일촌일품운동(一村一品運動)과 더불어 가장 대표적인 「지역 가꾸기」 운동임.

- 이것은 지역주민과 함께 지역자원(자연, 역사, 문화 등)을 살려 지역 이미지를 확립하고 지역의 자랑거리를 만들고자 한 내발적인 운동이 행정의 시책으로서 실시된 것임.

○ 「일본 최고 만들기 운동」은 ‘활력과 개성 있는 지역 만들기 추진’을 내세워 지역계획(design) 만들기, 상품 만들기, 이벤트 만들기, 사람 만들기 등을 추진하였음.

- 이 시기의 지역 가꾸기는 행정주도의 시설정비 혹은 이벤트가 중심이 됨. 주오우 초우(中央町)에 3,300개의 일본 최고의 돌계단(釋迦院), 미즈가미 무라(水上村)의 「일본 최고의 벚꽃 마을 만들기」, 오구니 마치(小國町)의 대형 목조건물(木魂館) 등이 그 대표적인 사례임.

○ 그런데 「일본 최고 만들기 운동」은 주민의 시점이 결여되고 주민 참가가 적었다는 점에서 한계를 보임. 구마모토현은 1993년부터 「사람이 빛나고 지역이 빛나는 구마모토 만들기」를 내걸고 제2차 지역 가꾸기 운동을 추진하였음.

- 여기서는 「일본 최고 만들기」를 계승하면서 생활자의 시점에 선 생활환경정비와 인재육성 등 주민 참가를 증시하는 시책을 추진함. 「구마모토 지역 가꾸기 추진협의회」(현재 각 시정촌의 약 180개 단체가 참여)를 만들어 인적 네트워크를 확대하고, 일본 최고 만들기과 더불어 생활 디자인(설계), 소프트·하드의 네트워크 만들기 등이 추진됨.

- 그렇지만 이러한 지역 가꾸기 운동에도 불구하고 농산어촌을 중심으로 한 과소지역에서의 소자고령화(少子高齡化)의 진행, 젊은 층의 유출, 기간산업인 농림수산업의 정체, 사회자본면에서의 지역간 격차 확대 등 지역의 활력이 되살아나지 않았음. 이러한 가운데서 구마모토현은 1997년부터 「여유와 풍요를 실감할 수 있는 질 높은 지역사회의 창조」를 표방하는 「탁월한 지역사회(무라:ムラ) 가꾸기」운동을 시작하여 현재에 이르고 있음.

(2) 「탁월한 지역사회 가꾸기」 운동

□ 기본목표와 전략

○ 구마모토현의 「탁월한 지역사회」란 어떤 사회를 말하는가. 「탁월」은 ‘한결 돋보이는

뛰어난 모양, 다른 것을 흉내 내지 않고 진짜 가치와 보편적인 것을 추구하는 것'을 의미함. 지역에서의 진짜 가치란 역사나 풍토와 결부되어 있기 때문에 '지역의 자원'을 중시함.

- 「지역사회」(무라:ムラ)란 사람들의 생활권(ムラ라고 하는 이유는 市町村(むら)과 구별하기 위한 것)으로서 근린으로부터 광역에 이르기까지 다양한 범위의 활기 넘치는 지역을 의미함. 지역의 활기는 살고 있는 사람들이 서로 협력하고 생기 있게 떠들썩하게 사는 것으로부터 오기 때문에 '사람의 활동'을 중시함.

- 「탁월한 지역사회 가꾸기」란 이러한 참다운 풍요를 실감할 수 있는 질 높은 지역사회의 창조를 목표로 함.

- 「탁월한 지역사회 가꾸기」는 두 가지의 기본적인 사고방식에 기초하고 있음. 하나는 지역경영임. 즉 지역에 있는 자원(자연, 문화, 역사, 사람, 산업 등)을 다양한 방법으로 최대한 활용해서 지역을 바람직한 방향으로 발전시켜 가는 것임. 다른 하나는 지역자율임. 즉 바깥으로부터의 지원을 기대지 않고, 자신들의 책임으로 선택하고 행동하고, 자신들의 판단으로 제도수정을 하면서 바라는 방향으로 나아가는 것을 말함.

○ 위와 같은 목표와 사고방식에 기초하여 「탁월한 지역사회 가꾸기」는 세 가지 전략을 제시함.

- 첫째, 전략은 지역자원을 활용한 산업 만들기임. 즉 1차 산품 등 지역자원을 새롭게 평가하여 그것을 살려서 지역을 지탱할 마음 든든한 산업을 만드는 것임. 소비시장의 성숙화, 유통업의 경쟁 격화 등에 의해서 개성적이고 건강 자연지향의 상품이 요구되고 있음. 지역에는 특산품 등의 자원이 풍부하게 매장되어 있기 때문에 그것을 살려서 산업화하는 것으로 높은 경제효과를 얻을 수 있는 비즈니스 기회가 있음. 또한 우려되고 있는 삼림이나 농지 등의 생산기반의 황폐를 방지하기 위해서도 목재나 농산물의 수요 확대를 도모하는 새로운 노력이 요구되고 있음. 전략의 구체적인 사례로서 다음과 같은 것들이 제시되고 있음. 1차 산품의 판매방법을 궁리하거나 가공품의 개발을 통해서 상품의 브랜드화에 노력하는 것, 지금까지 폐기되어 있던 것을 상품화하는 것, 지역내의 서로 다른 업종이 협력하여 새로운 발상으로 개성적인 상품개발을 노력하는 것, 지역 이미지를 활용한 상품 만들기 등임.

- 둘째, 전략으로서의 농산어촌과 도시의 교류임. 즉 농어촌지역에 있는 매력적인 자연이나 산품, 생활양식을 살려 농산어촌과 도시의 교류를 추진함. 환경이나 건강에 관한 의식의 고양, 도시인의 자연지향 등으로부터 농산어촌의 있는 그대로의 자연이나 생활문화에의 요구(needs)가 높아지고 있음. 농산어촌에서 이와 같은 도시주민을 받아들이는 것으로 지도자(instructor)나 가이드의 고용이 발생하거나 산품의 판매가 증가하는 경제효과를 얻을 수 있음. 더욱이 지역의 매력을 재발견하는 것으로 농산어촌의 주민이 지역에 자부심을 갖고, 도시로부터의 정주 기회를 낚는 효과도 기대할 수 있음. 구체적인 사례로서 다음과 같은 것들이 제시됨. 농산어촌에서는 당연한 생활방식이나 생활의 지혜, 풍부한 자연을 상품화해서 도시주민에게 체험여행을 제공하는 것, 도시와 농산어촌이 지역단위로 교류하는 것(산지직거래, 축제나 학교행사 등에 상호참가 등), 다락논 오너 제도 등을 만들어 휴경논을 도시주민에게 대출하여 경관을 보전하는 것임.

- 셋째, 전략은 살기 좋은 생활의 장 만들기임. 즉 자부심이나 애착을 갖는 공간, 생활문화, 생활하기 쉬운 지역사회의 시스템 등을 창조, 보전하여 다음 세대로 계승하는 것임. 생활이 인공적, 획일적으로 되어 가는 가운데, 자연, 경관, 전통문화 등 지역에 뿌리둔 자원의 가치가 새롭게 평가되고 있다. 이러한 자원을 주민이 주체가 되어 지키고 육성하여 재산으로서 다음 세대에 계승하는 것이 지역에 대한 자부심이나 애착을 가져다주는 것임. 또한 시정촌 재정이 곤란해지고 있는 반면 주민의 요구는 다양화하고 있음. 그러한 가운데서 안심하고 살기 위해서는 과소화, 소자고령화 등의 지역 과제를 극복해 가는 주민에 의한 부조나 협동의 시스템이 필요해지고 있음. 구체적인 사례로서 다음과 같은 것이 제시됨. 삼림, 하천, 해변 등 자연환경의 보전이나 정비, 공원 등의 건설에 계획단계부터 주민이 참가하고 완성 후에는 주민 스스로 관리하는 것, 독거 노인을 돕는 조직을 지역의 주민들이 만들어 배식 등의 서비스를 제공하는 것임.

□ 「탁월한 지역사회 가꾸기」의 주요 시책

- 「탁월한 지역사회 가꾸기」는 ‘여유와 풍요를 실감할 수 있는 질 높은 지역의 창조’를 위해 두 가지의 주요 시책(목표)을 추진함. 하나는 ‘지역으로부터의 산업 만들기’이고 다른 하나는 ‘마음에 두는 고향 만들기’임.

- 우선 '지역으로부터의 산업 만들기'는 지역자원을 활용한 내발형의 산업진흥을 위해 ① 1차산품, 가공품의 판매로부터 투어리즘으로 ② 지역의 생활을 기초로 한 신비즈니스의 개발, ③ 1.5차 농업으로부터 복합적 종합적 농업에로를 목표로 하고 있음. 이를 위해 시정촌이나 민간 등은 지역조사, 시장조사, 연구개발, 판로개척을 하고, 현은 인적 지원과 재정적 지원을 함. 인적 지원으로서는 ①현지 프로젝트팀에 縣 職원의 참가, ② 어드바이스 파견(상품개발 컨설턴트, 유통 등), ③ 정보 수집과 제공을 하고, 재정적 지원으로서는 ① 소프트 사업보조, 지역진흥종합보조금, ③관계 각부의 보조, ④ 기채(起債)와 각종 융자를 지원함.
- '마음에 두는 고향 만들기'는 자부심과 애착을 가질 수 있는 살기 좋은 생활의 장'을 만들기 위해 지역의 개성을 살린 생활과 풍취의 충실을 추구함. 구체적으로 ①지역 커뮤니티의 재구축, ② 지역이 서로 돕는 고령사회를 목표로 하고 있음. 이를 위해 시정촌과 민간은 지역계획수립, 커뮤니티의 활성화, 시가지의 정비와 환경보전을 하고, 현은 다음과 같은 인적, 재정적 지원을 함. 인적 지원으로서는 ① 어드바이스나 워크숍의 지도자 파견, ② 지역가꾸기단체 구마모토 협의회 지원, ③ 정보수집 및 제공을 하고, 재정적 지원으로서는 ① 진흥종합보조금, ② 각종 보조금을 지원함.
- 이러한 「탁월한 지역사회 가꾸기」를 추진하기 위해, '지역으로부터의 산업 만들기'의 7 모델 정촌 그리고 '마음에 두는 고향 만들기'의 6 정촌 모델을 설정하고 있음.

2) 市町村의 지역 가꾸기 사례

(1) 후쿠오카현 호시노 무라(星野村) : '별과 문화의 고향 만들기'

□ 지역 개황

- 호시노 무라는 후쿠오카현 동남단에 위치하고 총면적의 84%가 산림이고 경지는 7%에 지나지 않으며, 표고 300m 이상이 전체의 90%(500m 이상이 절반 이상)을 차지하는 산촌이다. 기후는 비가 많고(연간 강수량 2,300mm), 연평균 기온은 16.4°C임. 교통은 후쿠오카 시로부터 자동차로 약 2시간 걸리는데 길이 좁고 커브와 경사가 심하여 불편함.

- 인구는 3,881명(2000년 인구센서스)으로 1960년대부터 인구의 과소화가 급속히 진행되어 1960년에 비하면 인구가 절반 이하로 감소하였고, 최근에는 노령화(65세 이상 인구의 비중은 2000년에 33.2%)로 인해 인구의 자연감소가 진행되고 있음.
- 총세대수 1,128호 가운데 농가수는 560호(49.6%)이고, 농가 가운데 전업농가가 104호(26%), 제1종 겸업농가가 90호(23%), 제2종 겸업농가가 366호(51%)임. 호당 평균 경작면적은 1.01ha로 68%의 농가의 경작면적이 1ha 미만이고 2ha 이상 농가는 11%에 지나지 않을 정도로 경작규모가 영세함.
- 산업별인구를 보면, 1995년의 취업인구 비율은 제1차 산업 37.7%, 제2차 산업 20.02%, 제3차 산업 42.29%로 처음으로 3차 산업의 제1차 산업을 상회하게 되었음. 이는 호시노 무라의 지역 가꾸기의 성과로 제3차 산업에의 취업기회가 증가하였기 때문임. 그러나 중심 산업인 제1차산업(농림업)은 젊은 층의 유출과 노령화로 인해 취업자 수가 매년 감소하고 있고, 제2차 산업도 기업입지가 좋지 않아 신규유치가 어려울 뿐 아니라 기존의 목재가공공장이 폐업하는 등 취업인구가 점차 감소하고 있음.
- 호시노 무라의 농업은 차를 기간작물로 해서 수도작, 묘목(花木), 화훼, 야채 등의 복합경영이 행해지고 있음. 주요한 경영형태는 茶專作, 차+화목, 화목전작, 차+수도작 등이다. 호시노 무라는 「호시노 차」로 명성을 얻고 있고, 생산농가는 약 500세대, 차밭 면적은 250ha(전체 경지 568ha의 약 44%)으로 조생산액은 8억3천2백만엔 정도임. 고급차인 玉露는 노동력의 부족으로 생산이 감소하는 반면에 대량생산이 가능한 煎茶의 생산을 늘어나고 있음. 1994년과 98년에 대형 차 공장을 건설하여 생산성 향상을 기대하고 꾀하고 있음.
- 묘목은 철쭉, 마취목, サツキ 생산이 중심으로 1971년의 쌀 생산조정을 계기로 1970년대 중반 이후 생산자가 급증하여, 1997년에는 조생산액이 6억4천4백엔, 생산농가 83세대, 작부면적 90ha로 급성장 하였음. 경영규모를 확대하고 싶지만 최근 산림개발에 따른 폐해가 문제가 되고 있어 쉽지 않음. 또한 거품 경제의 붕괴 후의 경제불황으로 1997년 이후 출하량이 격감하고 가격이 하락하는 등 어려운 상황에 직면하고 있음.
- 화훼·야채생산에 있어서는 10년 전부터 국화, 토마토, 딸기, 가지 등이 시작되어 최근에는 양파, 진경채 등이 첨가되었지만 가격, 기술 등의 이유로 생산자가 늘어나지 않는 상황임.

□ 지역 가꾸기의 발자취 : 별과 문화의 고장 만들기

○ 호시노 무라의 지역 가꾸기 운동은 1988년 자치성이 제창한 1억엔 고향(ふるさと: 후루사토) 창생사업이 계기가 되었음. 당시 호시노 무라는 젊은 층의 정주조건의 정비를 비롯해 과소탈각을 향한 새로운 지역진흥책의 긴급성이 요구되었지만, 농림업을 둘러싼 어려운 상황이나 산간지라는 지리적 조건으로 인해 기업유치나 새로운 산업의 진흥계획 책정은 극히 곤란한 시기로 암중모색 상태에 있었음.

- 호시노 무라는 고향창생사업의 제창을 절호의 기회로 보고, 주민 앙케트, 활성화 추진위원회, 마을회의(町内會議), 의회 등에서 다양한 연구 검토를 거쳐 기간산업인 차, 아름다운 자연, 역사, 문화유산을 유기적으로 결합한 활력 있는 지역 가꾸기를 꾀할 목적으로 「별과 문화의 고장 만들기」 사업을 책정하였음.

① 별의 고장 만들기

○ 호시노 무라에는 그 지명에 맞게 별을 만끽할 수 있는 대 파노라마가 있고, 별 관측에 최적의 환경을 지니고 있음. 1988년 「스타 워칭 별 하늘 콘테스트」에 입상하여 환경청으로부터 「별이 잘 보이는 마을」로 인증을 받음.

- 이와 같은 유리한 조건과 村의 자연, 별에서 유래한 촌의 명칭을 유효하게 살린 「별의 마을 만들기」를 1990년에 착수하였음. 큐슈 최대급의 천체망원경, 사계절 자연을 바라보면서 식사를 즐길 수 있는 서구풍 레스토랑, 나무로 만든 작은 호텔 등을 종합적으로 갖춘 「별의 문화관」을 건설하였음.

② 차와 문화의 고장 만들기

○ 호시노 무라의 특산물인 차는 재배의 역사도 오래되고 생산기술과 그 질은 전국 제일의 정평을 얻고 있지만, 「차의 문화」, 「차의 브랜드화」 등은 아직 불충분함.

- 이러한 가운데, 호시노 무라의 차 산업을 크게 발전시키기 위해 차의 문화에 관심과 친근감을 갖고 차의 브랜드화에의 의식 고양을 꾀하고, 차의 정보발신기로서의 역할을 수행할 상징 시설로서 「차의 문화관」을 건설하여 1994년에 오픈함.

- 차의 문화관은 아침안개와 삼나무를 이미지로 한 유니크한 건축양식이고, 이 곳이 아니면 맛볼 수 없는 「물방울 차」는 방문객에게 차 맛에 대한 놀라움과 마을을 편

안하게 하는 감각을 주어 대호평을 얻고 있음.

- 또한 에도(江戸) 중기에 차그릇(茶陶)으로서 발전하여 메이지(明治)까지 계속된 호시노 도자기를 되살려 「古陶屋野焼展示館」 등의 거점적 상징 시설이나 캠프 시설, 세계의 평화를 기원하는 평화의 탑을 배치한 「별의 고향 공원」의 정비를 추진함.

③ 관련사업

- 위와 같은 하드 사업과 겸해서 村内 전역에 걸친 경관식수, 공원시설의 정비, 사인 시스템, 히로시마 원폭의 타다만 불로부터 채취한 불(세계의 항구 평화를 기원하는 불)이 정점에서 타오른 평화의 광장을 정비함.

④ 「재단법인 별의 고향」(星のふるさと)의 설치

- 이 별과 문화의 마을 만들기 사업은 대략 8년간(1990~97년) 총액 15억1천6백만엔(고향창생교부금 3억4천8백만엔, 국가와 현 보조금 3천7백만엔, 過疎債 8억1천4백만엔, 지방채 2억6천6백만엔, 일반 재원 5천1백만엔)의 비용이 들었음.
- 별의 문화관, 차의 문화관을 비롯해 「별의 고향 공원」의 운영, 관리에 대해서는 농협, 삼림조합, 상공회를 비롯해 민간단체의 협력을 얻어, 1991년에 설립한 「재단법인 별의 고향」이 맡고 있음. 1998년에는 중장기적인 운영과 사업전개를 꾀하기 위해 전무이사를 배치하고, 상공회가 운영해온 레스토랑과 캠프장의 운영을 인수하였고, 1999년에는 村營의 온천장의 운영도 인수하여 사업을 확대 발전시키고 있음.

□ 지역 가꾸기의 현황

① 추진체제

- 호시노 무라의 지역 가꾸기는 村사무소(役場)가 중심이 되어 추진되고 있으나 여기에 주민주체의 기관인 「호시노 무라 농업·농촌을 생각하는 모임」이 중요한 역할을 하고 있음. 이 모임은 차와 묘목을 기간으로 하는 생산진흥, 경영의 육성, 여성의 활동, 교류의 촉진 및 경관의 보전이라는 5개의 방침에 관해서 일원적 종합적으로 계획·추진하는 기관임. 이 모임의 구성은 생산조직리더 협의회 대표, 담당자 조직의 대표, 여성 그룹 대표, 여성 농촌상담원, 농사조합대표, 관계기관대표, 협정집락연락협

의회 대표인. 여기서 검토, 결정된 방침과 계획의 실천에 관해서는 다음과 같은 관련 조직(별)이 각각 담당함.

- 생산진흥의 별
- 경영(담당자)육성의 별
- 여성활동의 별
- 교류축진의 별
- 경관보전의 별

② 지역 가꾸기의 주요 내용

가. 농업진흥

- 村의 중심 농산물인 차와 묘목과 더불어 원예 농산물(여름 가을 가지, 양파, 딸기 등)을 도입하여 차와 원예작물과의 복합경영으로 경영의 안정을 꾀함.
- 여성 그룹이 중심이 되어 농산품 가공센터 「별의 고향」을 개설(1989년)하여 호시노 무라의 원료를 사용하여 과자류, 된장(미소류), 잼, 절임류, 쌀 가공품, 차 가공품 등을 생산하여 지역 농산물의 부가가치를 높이고 있음.
- 더욱이 1997년에는 호시노 무라 전체의 상품 개발을 위하여 「호시노 무라 상품개발 위원회」가 발족되었음. 구성원은 「재단법인 별의 고향」, 상공회, 삼림조합, 지역상공업자, 「아쭈마의 가게」운영위원회 대표, 농협, 村사무소, 보급센터 등임.
 - 그리고 村의 시설(레스토랑, 호텔 등)에서는 村內에서 생산된 농산물을 적극적으로 식품재료로 활용하고 있음.

나. 관광사업

- 1991년에 큐슈 최대의 천체 망원경과 숙박시설 및 레스토랑을 갖춘 「별의 문화관」을 개설한 이래, 1992년에 「古陶星野燒展示館」, 1994년에 「차의 문화관」, 1995년에는 「평화공원」을 개장하는 등 착착 시설의 정비를 추진한 결과, 후쿠오카현으로부터

의 손님이 1988년 12만1천명에서 1994년에는 40만 명으로 증가함. 그러나 그 후에는 손님이 늘지 않고 있음. 이는 다른 지역들에 새로운 시설이 건설되고, 관광객의 획득경쟁이 격화되고 있는 것을 의미함.

다. 별과 문화의 고장 가꾸기 사업에 의한 시설 현황

- ◇ 차 문화관 : 茶堂, 茶療, 茶室 등
- ◇ 古陶星野燒展示館
- ◇ 별 문화관 : 천체 관측실, 전시실, 숙박시설, 레스토랑, 도서관, 연수실
- ◇ 별 온천 「호수의 山莊」 : 숙박시설, 연수실, 회의실, 결혼식장, 온천(야외온천 포함)

라. 마을 축제와 전통문화의 계승

〈2000년도 연간사업 실적〉

월	항목	주요내용	중심단체	생각하는 모임의 주요회의
4월	新茶축제(~6월)	신차의 판매, 차 따기 체험, 開茶會	茶業부회 호시노지부	계획검토회
5월	사쓰키 축제	사쓰키 제작 교실, 사쓰키 판매	綠化木생산출하 조합연합회	
6월	반딧불 축제	반딧불 감상과 특산품 판매	1구, 2구, 3서구, 상공회청년부	
7~8월	집락 여름 축제	민속춤, 일본복치기, 불꽃놀이, 가라오케대회, こっぱげ面	각 집락	
9월	遊友里돌기	특산품판매 스탬프 릴리(각 집락에 판매 경쟁). 風流·ハンヤ舞	여성그룹 연락회의	중간 검토회
9월	전국다락논 정상회의	기념강연, 패널토의, 초등학교의 체험발표, 다락논 돌기	전국 다락논 정상회의 실행위원회	
11월	별 축제	농산물의 전시판매, 큐슈일본 복치기 페스티벌, 御神幸	실행위원회	
12월	농업 축제	농산물품평회, 농산물 직판	농협, 농사조합장회	
2월	제12회 농업진흥대회	마을 가꾸기 강연, 생산자·여성 사례발표, 농산물품평회 표창	농업·농촌을 생각하는 모임	
3월				실적검토회

마. 도시와의 교류

- ◇ 감자 캐기 농원 오너 제도 : 7월 중순경에 오너 모집을 시작하여 10월 중순에는 수확축제의 초대장을 보내고 하순경에는 감자 캐기 마을에서 수확. 1구획(4.5㎡)에 2,500엔, 수확한 감자는 모두 오너의 소유
- ◇ 반딧불 축제
- ◇ 찻잎 따기 체험
- ◇ 고향 택배: 村의 특산물 택배
- ◇ 별 축제와 일본 북치기 페스티벌
- ◇ 다락논에서 모심기, 벼 베기 체험
- ◇ 메밀 오너 제도: 일 구획(100㎡)에 30,000엔
- ◇ 산촌유학: 위탁료는 아동 1명에 4만 엔을 부모가 부담하고 일부는 村에서 보조
- ◇ 물산전에 참가: 각지의 백화점이나 다양한 행사를 통해 매년 4~5회 村의 특산 품전을 개최

호시노 무라의 지역 가꾸기 관련사업과 중앙정부 및 현 정부의 지원

지역 가꾸기의 성과와 과제

① 성과

- 2001년에 「풍요로운 지역 가꾸기」의 우수 사례로 농림수산대신상을 받았음. 상금은 없고 오히려 여기 저기 경비(축하파티, 시찰단 등)만 들었지만 마을 사람들이 자신감을 갖게 된 것이 중요함.
- 인구는 감소하지만 정주율이 높아지고 있음. 지역 가꾸기 운동이전에는 아무 것도 없는 작은 산촌으로 주민들이 스스로 포기하는 분위기였고 특히 고동성장기에는 비관과 실망감이 매우 컸음. 그러나 이제는 주민들이 지역의 장점을 재발견하고 자신감을 갖게 되고 학습의욕이 고양되었음.

○ 구체적으로 성과는 다음과 같음.

- 별 문화관, 차 문화관은 호시노 무라의 상징 시설이 되어 마스크에 소개됨에 따라 관광객이 증대하였음. 연간 약 40만 명이 호시노 무라를 찾고 있음.
- 시설의 정비에 의해 고용의 기회가 확대되었음. 「재단법인 별의 고향」을 중심으로 약 40여명이 취업하고 있음. 이들 시설에서 소비하는 물품 등에 대해서도 가능한 지역에서 조달하도록 노력하고 있음.
- 來着村의 증가로 시설내 매점에서 판매되는 물품이나 개인상점, 사업소 등에서의 판매액이 착실히 증가하고 있음.
- 부인 그룹의 「고향의 맛」, 「교류」를 소중히 하는 활동과 노력은 찾는 사람의 마음과 호시노 무라의 마음을 강하게 맺어주는 역할을 하고 있음. 이것은 소득향상에 일조하는 것 이외에도 「호시노 무라 팬」을 만들어 村의 활성화에 기여하고 있음.
- 호시노 무라의 지명도가 높아짐으로서 村에 대한 자신과 자긍심을 갖게 되고, 주민 의식이 고양되었음.

② 과제

○ 그 동안 계속해서 상징 시설을 개장하여 방문객의 관심을 유발하였으나, 지금은 각지에서 새로운 테마 파크가 생기고 있는 가운데 개발과 보전의 균형을 꾀하면서 호시노 무라의 이미지를 제고하고 21세기에 요구되는 村으로서의 매력을 어떻게 창조할 수 있는가가 커다란 과제로 등장하고 있음. 또한 연간 약 40만 명의 관광객이 찾아오지만 그것이 지역경제에 대한 기여도는 그다지 높지 않음. 따라서 지역 가꾸기의 경제적 파급효과를 높이는 것이 과제임.

○ 구체적으로 과제는 다음과 같음.

- 방문객의 욕구(needs)가 변화하는 가운데, 시설의 개축이나 노후화에 의한 개수가 시급함.
- 방문객의 욕구와 방향을 정확히 파악하여 지역산업에 파급하는 상품개발과 조직형성이 필요함.

〈표4-2〉지역 가꾸기 관련 사업의 실시상황(1985년 이후)

(단위: 백만원)

	사업명	사업종류	사업주체	실시년도	사업내용	사업량	사업비
농 림 수 산 성 관 계	〈생산기반관계〉 제3기 산촌진흥농림어업 대책사업	국가	村 집락	1986-87 1988-90	용배수로 포장정비	11ha 4	19 34
	중산간농촌농업 활성화사업	국가	농가조합	1990	농도정비	2	7
	농촌지역젊은층 정주권등 창조사업	국가	묘목원에 조합	1990-91	綠化木園 조성	9	97
	농용지유효이용 모델 집락 정비사업	국가	茶園조합	1992	茶園조성 농도정비	3 7	44 60
	단체영농지개발사업	국가	파이로트조합	1994-96	綠化木園 조성	11	288
	현영 중산간지역 농촌활성화 종합정비사업	현	후쿠오카 현	1996-98	茶園조성	3	64
	〈생산시설관계〉 수전농업확립대책 추진사업	국가	村	1988	농산가공시설	一式	50
	산촌 등 진흥 대책사업 지역특산물생산센터 정비사업	국가	녹차조합	1993	製茶공장	一式	415
	강인한 중산지역 농업추진사업	현	조합	1997-98	담수방계시설	17	50
	농업생산체제강화 추진사업	국가	별의 희락원	1998	製茶공장	一式	332
	〈생활환경관계〉 합병처리정화조 설치정비사업	국가	신청자 (개인)	1991~	합병처리정화조 의 설치	118기	78
	현영 중산간지역 농촌활성화 종합정비사업	현	村	2000~	상수도정비		
사업비 누계						1,538	
타 성 청 관 계	고향창생기금 과소대책사업비			1990-97	별 문화관, 古陶 星野燒展示館, 차 문화관		약 15억엔

- 농림업이 침체하는 가운데, 그린 투어리즘의 도입을 비롯해 관광체험형 농림업의 진흥에 의한 村의 활성화를 도모할 연구가 필요함.
- 다락논 등 역사적 수전 경작지는 자연 경관으로서도 가치가 있다는 인식에서 어떻게 하면 황폐시키지 않고 보전해 갈 것인가.
- 농림업을 활용한 새로운 산업의 개발이 필요함.
- 村内の 젊은 지역 리더의 육성, 개성 있는 지역 가꾸기 등 村의 매력 만들기가 필요함.
- 젊은 층이 원하는 정보의 제공이나 정주할 수 있는 주거 등의 환경 만들기가 필요함.

(2) 미야자키현(宮崎縣)의 고카세쵸우(五ヶ瀬町): '그린 투어리즘을 통한 지역 가꾸기'

□ 지역개황

- 고카세 초우는 큐슈의 거의 중앙, 미야자키현의 북서부에 위치함. 평균 표고가 620m에 달할 정도로 지역의 지형은 험준하고 전체 면적(171.8km²)의 88%가 삼림인 산촌 지역임.
- 기후는 평균 12.5°C로 낮은 편이지만, 여름의 최고기온은 32.7°C, 겨울의 최저기온은 -11.5°C를 기록할 정도로 기온의 연교차가 매우 큼. 평균 강우량은 2,000mm를 넘어 삼림 육성과 수자원의 공급지역으로서 중요한 역할을 하고 있음.
- 교통은 현청 소재지인 미야자키 시로부터 약 160km, 자동차로 4시간, 인근 구마모토 시까지는 1.5시간, 큐슈의 중심도시 후쿠오카까지는 3시간 정도 걸리는 등 아주 불편한 편임.
- 인구는 1955년 9,598명을 최정점으로 1965년에는 8,264명, 1975년 6,347명으로 고도성장기에 급속히 줄어들었고, 이후에도 계속 감소하여 2000년 현재 인구는 5,079명임. 65세 이상 인구가 30%에 달할 정도로 고령화가 진행되고 있음.
- 농가인구는 2000년의 전체 인구 5,097명 가운데 63.2%인 3,226명임. 1,083명이 농업에 취업하고 있고, 소, 꽃, 표고버섯이 중심 작물임.

- 기간 산업은 농림업으로 고랭지의 기온을 살린 차, 쌀, 여름 가을 채소(주로 오이, 토마토, 가지, 강낭콩), 화예 재배가 성행하고 있음. 특히 차와 표고버섯의 품질은 정평이 있음. 농업조생산액 13억7천만엔(2000년) 가운데 가장 많은 것은 야채 3억8천만엔(27.7%), 쌀 3억4천만엔(24.8%), 육용소 2억7천만엔(19.7%), 공예작물 1억6천만엔(11.7%), 화예 1억 1천만엔(8.0%)이다. 반면에 가공 농산물은 6천만엔(4.4%)으로 비중이 매우 낮음.
- 최근에는 토지이용형의 신규 작목으로서 포도 재배를 추진하여 농가소득의 향상을 꾀하고 있음. 전체 농가호수 737호(1995년) 가운데 전업농가가 104호, 제1종 겸업농가가 221호, 제2종 겸업농가가 412호임.
- 산업별 취업인구를 보면, 1995년에 제1차산업 42.2%, 제2차 산업 22.2%, 제3차 산업 35.6%로 농림업의 비중이 매우 높음. 기간산업인 농림업은 경영의 불안정, 젊은 층의 유출, 이농, 고령화로 전업농가, 겸업농가 모두 감소하고 있음.
- 제2차 산업과 3차 산업은 약간 증가 경향에 있지만, 장기 불황의 영향을 받아 어려운 처지에 있음. 특히 소매업의 경우 교통망의 정비에 의한 고객의 町外 유출이 증가하여 어려움을 겪고 있음.
- 한편 고카세 초우의 상징인 고카세 하이랜드 스키장이나 종합공원G 파크, 고카세 중등교육학교, 특별양호노인홈 고카세장이 지연진흥에 커다란 역할을 하고 있음.
- 고카세 초우의 자연조건을 살린 농산물의 생산 뿐 아니라, 그것에 부가가치를 붙인 산업의 1.5차화나 지역의 특성을 살린 관광산업의 도입에 의한 교류의 증가를 꾀하는 등 산업의 안정화를 위한 노력이 중요해지고 있음.

□ 지역 가꾸기의 발자취: 자연을 살린 도시와의 교류

- 고카세 초우는 자연을 살린 도시와의 교류를 지역 가꾸기의 중심 테마로 설정하고 있음. 그 계기는 1986년에 고카세 초우 농협과 미야자키 현민 생협이 야채를 중심으로 한 직거래임.

- 이후 생산지와 소비지의 교류가 확대되고, 그것에 머물지 않고 고카세 초우 미야노하라(宮野原) 지구가 기획 운영한 이벤트, 현민 생협이 독자적으로 계획한 사업 등으로 다양한 교류가 행해짐.
- 현민 생협으로부터 고카세의 카구라(神樂)를 보기 위해 사람들이 오고, 매년 약 40명의 부모와 아이들이 모심기와 벼 베기에 참가하고, 벚꽃 축제, 교류 캠프 등 고카세를 찾는 기회가 많아짐에 따라 고카세초우, 미야자키 현민 생협, 고카세 농협이 출자하여 1990년에 「교류의 고향」(ふれあいの里)을 건립하였음. 생산지의 지자체와 소비지의 생협이 공동으로 연수시설을 만든 것은 전국 최초임.
- 한편 고카세 초우는 자연 조건인 눈을 살려 지역진흥을 꾀하기로 하고, 3년간 눈에 관한 자료를 집적하고 그것을 토대로 스키장을 건설하기로 하였음. 스키장은 1987~1990년에 걸쳐 지방채 20억엔을 비롯해 도로와 다리 등 총 50억엔이 투자되었음.
- 큐슈에는 스키장이 없기 때문에 사람들이 처음에는 신기해서 많이 왔으나 불황으로 이용객이 감소하여 적자를 면치 못하고 있음. 스키장 입장객 수를 보면 1991년에 41,745명에서 1994년에는 91,816명으로 크게 증가하였으나, 그 후 감소하기 시작하여 1999년에는 45,702명으로 감소함. 최근에는 다시 증가하기 시작하여 2001년 51,110명, 2002년 74,679명으로 늘어남.
- 스키장 운영을 1988년 지역의 소주공장 雲海소주가 50%(6천만엔), 町이 50%를 출자하여 주식회사 「고카세 하이랜드 스키장」을 창립하여 町에서 제3섹터 방식으로 전환하였음. 운영은 실제로 雲海소주 측이 담당하고 있는데 4년째 적자이나 금년에는 흑자를 전망하고 있으며, 어느 정도 재투자가 가능할 것으로 전망되고 있고 설비 투자비용의 일부를 회수할 것으로 기대되고 있음. 스키장에는 상시 고용 20명이 있는데, 이들도 여름에는 雲海소주 공장에서 일함. 스키 시즌에는 3개월 간 80명을 고용함. 따라서 이 스키장은 지역의 식재료를 소비하고 고용기회를 창출하는데 기여하고 있음.
- 고카세 초우는 1993년에 25개의 그린투어리즘 지구 가운데 하나로 선정된 것을 계기로 「고카세초우 오시면 당신도 町民입니다」를 기본 컨셉으로 한 그린 투어리즘 구상을 하였음. 체험농협, 자연과의 접촉, 전통문화와의 만남 등에 의해 여유와 편안함

을 사람들에게 제공하는 것임. 이 그린 투어리즘 구상의 가운데 桑野内(200호) 지구에 「석양의 마을」(夕日の里)가꾸기가 실현되었음. 1995년의 기본구상과 계획에 따라 약 30호가 민박을 제공하여 연간 100명 정도가 와서 불고기 파티를 하는 등 후쿠오카 시민과 교류함. 町이 연간 200만엔 정도를 3년간 지원하였고, 그것을 교류 파티 기금이나 이벤트 경비로 사용하였음. 그러한 가운데 「고카세 町民會」(후쿠오카 시민 약 200명)가 결성되어 지속적 교류를 하고 있음. 이것을 통해서 고카세의 농산물을 어떻게 팔 것인가가 과제로 되고 있음.

- 1994년에 자치성과 국토청의 지원을 받아 「종합 공원 G 파크」 건설계획을 세우고, 1994년 용지취득, 1994~98년 기반정비, 1994~97년 스포츠 광장, 1995~98년 육상경기장, 1999~2000년 체육관을 총 24억2,767만 엔의 예산을 들여 건설하였음. 이러한 시설들을 이용하여 프로나 실업의 스포츠 팀부터 중고생의 스포츠클럽까지 폭넓게 합숙 유치활동을 하고 있음.

- 1994~95년에는 국토청의 「리프레쉬 고향 추진모델 사업」의 일환으로 「자연의 혜택 자료관」을 건립하여 산림 관련 자료를 전시하고 있음. 또한 「荒踊館」을 건립하여 가라구(神樂)를 관람할 수 있도록 하였음. 1997~98년에는 국토청의 「과소지역체제 시설정비사업」의 지원을 받아 숙박시설(고하세 온천 木地屋)을 건립하였음.

○ 이 외에 미야자키현의 포레스트피아(forestpia) 구상에 의해 「미야자키 포레스트피아 삼림 교류관」을 건립하여 권역의 삼림문화나 삼림, 임업의 학습장을 제공함으로써 권역과 도시의 교류거점시설로서의 역할을 담당하고 있음.

- 포레스트피아 구상과 관련해서 1994년에 일본 최초로 6년 일관 중등교육과정을 지닌 「고카세 중등교육학교」를 건립한 것도 지역 가꾸기에서 중요한 위치를 점하고 있음.

□ 지역 가꾸기의 현황

① 추진체제

○ 고카세 초우의 지역 가꾸기는 지자체가 중심이 되어 있음. 고카세는 14개의 행정구

를 두고 각 행정구마다 최소 4개에서 최대 19개의 반(組) 총 139개의 반(組)으로 구성됨. 공민관장이 각 행정구를 관할하고, 월 1회 공민관장 회의 와 행정구별 조장회를 개최함. 공민관장은 행정사무를 비롯한 모든 기관으로부터의 연락사항을 전달하고, 또한 주민의 의사를 행정에 반영하는 파이프 역으로서 町행정에 매우 중요한 역할을 하고 있음.

- 다만, 최근 작성된 「고카세 초우 장기종합계획」(2001~2010년)의 수립과정에서 보듯이 “책정은 행정만의 사업이 아니고, 계획입안 단계부터 적극적인 주민참가형으로 추진한다”는 방침에 따라 지자체는 지구의견교환회, 지역의 보물이나 개선점을 검증하는 타운 워칭(town watching), 워크숍, 혹은 지역 가꾸기 심포지엄 등 다양한 방법으로 주민들의 참가를 유도하고 있음.

② 지역가꾸기의 주요시책

- 가. 누구라도 즐겁게 일할 수 있는 풍요로운 지역 가꾸기(산업진흥)
- 나. 사람과 자연이 조화를 이루며 살기 좋은 지역 가꾸기(생활기반정비)
- 다. 대자연을 아끼고 다음 세대에 전하는 지역 가꾸기(생활환경정비)
- 라. 빛나는 사람과 마음이 넉넉한 문화를 육성하는 지역가꾸기(교육문화진흥)
- 마. 건강하고 인간미가 풍부한 장수 지역가꾸기(보건복지의료)

③ 지역 가꾸기의 주요 내용

가. 농림업진흥

- 원예작물은 재배시설을 도입하여 기상조건에 좌우되지 않는 안정생산, 안정수익을 지향하고 기계시설의 도입에 의한 생력화, 규모확대를 도모함. 특용작물인 차는 전업농가에 의한 규모확대와 방제시설도입, 製茶기계의 갱신, 우량품종의 식부, 공동차공장의 재편과 관리포기 차원의 수위탁체제를 확립하여 茶業경영의 안정을 도모함.
- 축산은 노력부족을 해소하고 경영의 효율화를 꾀하기 위해 축산시설이나 기계를 정

비하고, 경영규모확대와 저 코스트 생산에 노력하고, 환경대책으로서 경종부문과의 연계를 도모하고, 가축배설물의 적정한 관리와 퇴비로서의 지역 증강이나 고품질의 유기농산물 생산을 촉진하는 자원으로서 유효이용을 촉진함.

- 町の 상징적 영향이 있는 작물, 소비자가 町의 이미지로서 떠올릴 수 있는 작물로서 포도의 도입을 추진하고 있음. 신규작물이기 때문에 재배기술의 확립과 면적의 확대를 꾀하고, 부가가치를 부칠 수 있는 포도주공장(winery)의 건설을 염두에 두고 품종의 선정이나 다른 농산물과 결합해서 생산, 판매를 하여 농가의 소득향상과 꿈이 있는 농업을 전개함.

나. 도시와의 교류 및 그린 투어리즘

- 고카세 초우는 일찍부터 도시와의 교류를 적극적으로 전개해왔다. 미야자키 현민생협과의 교류를 위한 「교류의 고향」 건립, 후쿠오카 시민으로 구성된 「고카세 町民會」의 설립 등은 그 결과임.
- 이외에도 고카세 초우는 자연적 조건을 이용하여 도시인을 불러들이기 위해 갖은 노력을 하고 있음. 다음 항에 열거하는 각종 시설들을 이용하여 도시와의 교류 혹은 그린투어리즘을 확대하고 있음.
- 최근의 주요 실적을 보면 스키장에 2002년 시즌(2001년12월1일~2002년 3월31일)에 약 연간 7만5천명 그리고 G 파크에 2001년에 약 3,700명의 육상(1,582명), 축구(1,428명), 검도(280명), 탁구(181명), 럭비, 배구 등의 선수들이 합숙훈련을 하였음.

다. 자연을 살린 지역 가꾸기 사업에 의한 시설 현황

「교류의 고향」(ふれあいの里)

- 총면적 약 70평의 2층 건물로 1층에는 홀과 부엌, 남녀의 욕실과 화장실이 있고, 2층에는 숙박을 겸한 다다미 6장의 방 3개와 다다미 8장의 방 2개의 연수실이 있음. 총사업비는 4,485만9천엔으로 町이 2,248만 9천엔, 농협이 5백만엔, 현민생활협동조합이 1,300만 엔을 투자하여 1990년에 건립하였음. 이용요금은 町民과 생협조합원은 어른 1,800엔(아이 1,000엔)이고 일반은 3천엔(아이 2천엔)임.

모지야(木地屋): 고카세 온천 숙박시설

- 1997~98년에 국토청의 「과소지역체재시설정비 모델 사업」으로서 국가보조 1/3 그리고 過疎債를 이용하여 총 3억2천만 엔을 들여 건립함. 철근 3층 건물(바닥면적 1,242㎡)로 온천과 레스토랑 그리고 17개의 객실을 갖추고 있음.

자연의 혜택 자료관

- 1994~95년에 국토청의 「리프레시 고향 추진 모델 사업」으로서 국가보조 1/4 그리고 과소채를 이용하여 총 1억6천3백4십만4천을 들여 건립하였다. 목조의 단층 건물(바닥면적 464㎡)로 고카세에 남아 있는 木地師문화(물레를 사용하여 목기를 제작한 기술)를 중심으로 소개하고, 특별 전시실에서는 연중 유니크한 특별전시를 기획함.

종합 공원 G 파크

- 자치성과 국토청의 「특정지역에서의 젊은 층 정주 촉진 등 긴급 프로젝트」로서 1994년부터 시작하여 2000년에 일단 끝남. 총 24억2천7백6십7만1천엔이 사용되었는데, 그 내역을 보면 地總債 6억7천만엔, 過疎債 15억8천9백만엔, 국고지출금 3천9백8만엔, 현 지출금 3천9십만3천엔, 일반 재원 9천7백38만8천엔으로 되어 있음.
- 주요 시설로는 스포츠광장(약4억2천3백만엔 지출)은 1.3ha의 다목적 광장으로 야구, 축구, 럭비(조명시설완비) 등을 할 수 있음. 육상경기장(약7억5천8백만엔 지출)은 전천후 400m의 8레인으로 되어 있음. 체육관(약7억천8백3십만엔 지출)은 미야자키 최초의 돔 형 체육관(바닥면적 2,306.46㎡)으로 배구(2면), 배드민턴(6면), 농구(1면), 저장식 스탠드, 트레이닝 룸 등을 갖추고 있음.

고카세 하이랜드 스키장

- 1987~90년에 약20억엔(지방채)을 들여 건설함. 스키장 건설 비용 이외에 도로와 다리 등 간접자본정비에 들어간 돈을 합치면 전부 50억엔 정도가 소요됨. 고카세 하이랜드 스키장은 큐슈 유일의 천연눈 스키장으로 유명함. 세 개의 리프트와 세 개의 코스 그리고 가족 놀이터와 스노우 파크 등을 갖추고 있음.

荒踊館

- 1995년에 4백년의 전통을 지닌 무사들의 춤을 전승하기 위해 지은 건물(건축면적 1,125㎡)로 전시실과 영상실 그리고 공연장 등을 갖추고 있음.

포레스트 피아 삼림교류관

- 미야자키현이 건립하여 고카세 초우가 관리를 맡고 있음.

라. 전통문화의 계승

- 최근의 고카세 초우에는 국가의 중요 무형민속문화재 「荒踊」 이외에 가구라(神樂), 棒術, 團七踊 등의 예능이 각지에 전승되고 있고 지역행사와 함께 공개됨. 과소채, 고령화가 진행되는 가운데 후계자의 확보, 육성이 커다란 과제이지만 각각의 보존회가 계획적으로 전승교실을 개최하고 지역의 젊은이를 지도하고 있음. 또 장래에 보존 활용하기 위해 전승 비디오의 작성, 자료의 정비 보존, 依裝의 갱신 등에 노력하고 있음. 더욱이 마음 넉넉한 교육의 충실을 지향하여 각 초등중학교 학생들에게도 전승활동에 노력하여 향토의 전통예능에 대한 이해를 깊이 하고 있음.
- 또 각각의 초등학교에서는 지역의 고령자와의 접촉 교류사업을 통해 사라져가고 있는 문화의 전승을 꾀하고 있음.

□ 고카세 초우의 지역 가꾸기 관련사업과 중앙정부 및 현 정부의 지원

- 위의 지역 가꾸기 관련 시설의 현황에서 본 바와 같이 각종 시설의 건설에 있어서 국가보조와 지방채(과소채와 지역종합정비사업채)가 중요한 역할을 하였음. 과소채는 상환금의 70%가 지방교부세의 기준재정수요액에 산입되고 지역종합정비사업채(지종채)는 30~55%가 지방교부세의 기준재정수요액에 산입되기 때문에 실체는 국가가 그 만큼 보조를 한 것과 다를 바 없음.
- 그런데 문제는 이러한 과소채 및 지종채의 상환금의 일부에 사용되는 지방교부세의 총액은 국세의 일정 비율로 정해져 있기 때문에 전국적으로는 지방교부세의 선취를 의미하고, 일반 재원이어야 할 지방교부세가 특정재원화되 일반재원으로서의 기능이 낮아지고 있는 점임.

- 그리고 지역활성화를 위해 이러한 지방채를 남발함으로써 지자체의 재정을 압박하고 있는 것이 커다란 문제점임. 고카세 초우는 지역 가꾸기를 위하여 과소채와 지중채를 많이 사용하였기 때문에 2002년도 일반회계예산 세출에서 공채비가 차지하는 비율이 무려 31%에 달할 정도로 높음.

□ 지역 가꾸기의 성과와 과제

① 성과

- 자연을 살린 도시와의 교류를 내세운 지역 가꾸기는 상당한 성과를 거둔 것으로 평가됨. 미야자키시 뿐 아니라 후쿠오카시, 구마모토 시와도 교류가 이루어져 고카세 초우가 큐슈 전역에 알려지게 되고 지역민의 자부심도 신장되었음. 특히 후쿠오카 시에는 고카세 초우를 사랑하는 「고카세 町民會」가 결성된 것은 특기할 만함.
- 스키장을 비롯해 종합체육공원(G 파크) 이용자가 크게 증대하였음. 각종 시설에서 상당한 사람의 고용이 창출되었고, 지역 농산물의 소비도 증대하였음.

② 과제

- 고카세 초우는 그린 투어리즘을 활용하여 지역의 활성화를 도모하고 있지만 용이하지 않음. 실제로 그린 투어리즘을 위해 많은 시설을 하였지만 아직은 지역경제에 대한 기여도가 기대에 미치지 못하고 있고, 농산물의 소비 증대에도 큰 역할을 못하고 있음. 뿐 만 아니라 그린 투어리즘의 활성화를 위해서는 도로의 개량, 선전 및 홍보도 필요하지만 지역 주민들이 외지사람들을 받아들이는 태세와 의식을 갖추도록 하는 것이 중요함.
- 고카세 초우는 2001년 작성한 장기종합계획(2001~2010년)에서 2010년의 장래 인구 목표를 1,511세대, 4,873명으로 하고 있음. 이것을 2002년의 1,437세대와 5,046명과 비교하면 세대는 약간 늘어나고 인구는 약간 감소한 것으로 됨.
- 이는 고령화로 인한 인구의 자연감(사망과 출생수의 차)은 피할 수 없지만, 사회감(유출로 인한 감소)은 최대한 막아보겠다는 것임. 사회감을 막기 위해서는 U 턴, I 턴을 촉진함과 동시에 특별양호노인홈, 雲海주조 신 공장, 포도주 공장의 신설 등에 의해 고용의 기회를 증대하려고 함. 또한 6년 일관제를 취하고 있는 고카세 중등교

육학교의 경우 평균 입학 경쟁률이 5대 1에 달하는 점을 고려하여 학급을 증설하기 위해 노력하고 있음.

(3) 구마모토현(熊本縣) 세이와 무라(清和村): 인형극(文樂)을 이용한 지역 가꾸기

□ 지역개황

- 세이와 무라는 구마모토현의 동쪽 끝에 위치하고 전체 토지의 79%가 삼림이고 표고 500~800m에 달하는 농산촌지역임.
 - 구마모토 시로부터 자동차로 약 1시간 거리에 위치하고, 지형적으로는 북부, 중부, 남부의 3지역으로 나누어짐.
 - 세이와 무라의 인구는 1960년의 7,007명에서 1975년 4,392명으로 고도성장기에 급감함. 최근에는 약간 둔화되기는 하였으나, 1995년의 3,489명, 2000년의 3,280명 등 감소세가 지속됨. 인구 감소와 더불어 고령화가 진전되어 1995년의 인구조사에 의하면 65세 이상의 고령자의 비중이 26.8%이었으나 현재는 30% 수준을 넘음.
 - 세이와 무라의 기간 산업은 농업임. 1995년 현재 농가호수는 610호이고 그 가운데 주업농가는 280호, 기간적 농업종사자수는 815명임. 전체 농경지면적은 논이 627ha, 보통 밭이 365ha, 수원지가 188ha로 농산촌으로서는 평균 경작규모가 큰 편임.
 - 토마토, 피망 등 야채가 농업조생산액(1995년 26억2천만엔)의 약 40%를 점하고 있고, 육용우 등 축산이 25%를 차지하고 있음.
- 산업별 취업인구를 보면 1995년 통계에 의하면 제1차 산업이 51.8%(농업이 49.3%)로 절반 이상을 차지하고 있고, 제2차 산업은 21.2%(건설업 12.4%, 제조업 8.7%), 제3차 산업은 27.0%(서비스업 13.9%, 공무 3.7% 등)을 차지하고 있음. 압도적으로 농업취업자의 비중이 높음.
 - 세이와 무라의 산업별 생산액(1995년)을 보면, 농림업 등 제1차 산업이 약 19억엔, 제조업과 건설업 등 제2차 산업이 약 19억엔으로 비슷하고, 제3차 산업이 약 46억엔 달함. 과거에는 임업이 중심이었으나 이제는 그 비중(3.9%)이 매우 낮아짐. 제2

차 산업도 제조업(8.6%)보다는 건설업의 비중(13.9%)이 높음. 제3차 산업에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 정부 서비스업(14.1%)과 부동산업(13.5%)임. 그리고 서비스업(10.7%), 도소매업(5.9%), 운수통신업(4.3%) 등의 순으로 되어 있음.

- 村의 가장 대표적인 제조업은 히로시마에 본사가 있는 스가와라 직물의 하청기업으로서 1973년에 유치한 것임. 현재 약 100명(남자가 50%, 연봉 남자 300만엔, 여자 200만엔, 주 5일 근무)이 종사하고 있음. 그러나 1985년경에는 180명 정도의 종업원이 있었으나 중국으로부터의 수입의 증가로 종업원수가 감소하였음.

□ 지역 가꾸기의 발자취 :

- 세이와 무라의 지역 가꾸기는 구마모토 현 유일의 인형극인 분라구(文樂)를 테마로 해서 추진됨. 文樂은 약 150년전의 에도(江戸) 말기, 嘉永 연간에 전해진 인형극으로 村 사람들이 농작업 짬짬이 인형 다루기 기술을 배워 현재의 세이와 文樂의 원형을 형성함. 이후 풍작을 기원하고 평화로운 매일 매일의 생활에 감사하고, 神社의 무대나 논밭 가운데의 특설 무대에서 상연되어왔음.
- 메이지(明治)말에서 다이쇼(大正)에 걸쳐 일시 쇠퇴한 시기도 있었지만 쇼와(昭和)에 들어와 천황즉위를 계기로 부흥하기 시작함. 1952년에는 보존회가 결성되고, 1957년에 촌지정문화재로, 1979년에는 구마모토현 중요무형문화재의 지정을 받았음.
- 1980년대에 들어와 村民들의 지역 가꾸기 의식이 싹트기 시작함. 1983년에 「文樂의 고장 축제」, 지구주민의 자주 의사에 의한 「綠仙 계곡 단풍 축제」 등 이벤트를 개최하였음.
- 이러한 가운데 1984년에 구마모토 현 정부에 의해 일본 최고 만들기 운동이 제창되면서 세이와 무라에도 본격적인 지역 가꾸기가 시작됨. 이 가운데서 文樂의 고장 가꾸기, 綠仙 계곡의 피싱 파크(fishing park)의 산보길, 관리동, 고향의 집, 캠프장, 방갈로, 낚시터, 綠川초등학교를 숙박(清流館)이 가능하도록 정비하였음.
- 1996년에는 「靑葉의 瀨」 교류 촉진시설을 정비하여, 서이와 무라와 도시인 사이의 교류가 가능한 도예공방, 종이 뜨기를 할 수 있는 체험공방 숙박시설로서 사용되게 되었음.

- 1991년엔 지역 가꾸기의 중심이라고 할 수 있는 文樂館이 건설되고, 1993년에는 물산관을 정비하여 「文樂邑」으로서 내용을 충실히 하고, 그 결과 연간 10만 명의 관광객이 찾을 정도로 교류가 깊어지고 있음.

- 또 1992년에 高原천문대를, 1993~95년에 걸쳐 주변 정비의 개빈(cabin), 천문대 레스토랑을 정비하고, 큐슈 별 축제 등의 이벤트에 참가하고, 별 자리 관측을 위해 찾아온 사람들에게 본고장의 맛있는 식재를 사용한 요리를 제공하고 있음.

○ 村에서는 농업과 文樂의 결합을 추구하고 있음. 즉 농산물에 文樂 마크를 붙여 고급 이미지가 나도록 하여 즉 文樂의 이미지를 살려 야채 판매 등에 활용하고 있음.

□ 지역 가꾸기의 현황

① 추진체제

○ 세이와 무라의 지역 가꾸기는 村 행정이 중심이 됨. 村은 기획과를 자원활용과로 개칭하여 지역자원의 활용을 통한 지역 가꾸기의 의지를 보임. 재단법인 「清和村 文樂의 고장 협회」를 만들어 지역 가꾸기의 주요 시설인 文樂館, 물산관, 천문대, 레스토랑 등의 운영을 담당하도록 함. 그렇지만 협회의 이사장을 村長이 맡고 있고, 협회 운영에 필요한 비용의 일부를 村이 부담하는 등 여전히 행정이 실제로 주도하고 있음.

② 지역 가꾸기의 주요 내용

가. 농림업진흥

- 비가림 하우스의 도입으로 토마토와 피망 등의 야채 생산이 전천후로 가능하게 되었음.

- 『유기농업의 진흥에 관한 조례』를 활용하여 ‘생명을 만드는 농업’의 확립을 추구하여 清和 브랜드를 구축하기 위해 노력하고 있음.

- 村內에서 생산된 농산물을 원료로 한 농산 가공의 신제품의 개발과 판매 촉진, 물산관에 의한 村內시장 혹은 안테나 숍(antenna shop)에 의한 유통개선(구마모토에 세이와 농협이 안테나 숍을 개설), 생산자의 얼굴이 보이는 상대판매의 촉진, 택배나 인터넷을 통한 무점포 판매의 확립 등을 통해서 村內 농산물의 가치를 높임. 즉 생산, 가공, 판매를 결합한 6차 산업화를 추구하고 있음.

- 임업의 진흥을 위해 村營 주택의 경우 村內 목재를 사용하도록 유도함. 村林의 목재를 무료로 제공하고 간벌에는 보조금(1,000 평방 미터에 4천엔)을 제공함. 이는 목재의 생산과 소비를 통해 고용기회를 창출하기 위한 것임.

나. 도시와의 교류 및 관광 사업

- 계곡: 綠川の 원류인 「綠仙峽」은 깎아지른듯한 암벽 사이로 민가가 點在하고, 계곡 사이를 清流가 흘러 마치 중국의 산수화를 보는 듯한 아름다움을 간직하고 있음. 村은 이러한 「綠仙峽」의 자연을 활용하여 도시 사람들을 불러들이기 위해 주변에 캠프장을 개설하고, 캐빈을 세우는 한편 피싱 파크(fishing park)를 정비하여 캠프와 낚시를 하면서 아이들이 가족이나 친구들과 함께 자연을 체험할 수 있도록 하고 있음.
- 별: 井無田高原地帶는 천체관측에 가장 적합한 지역으로 1993년에 천문대를 오픈 하였음. 연간 2만 명 정도가 방문함. 1988년부터 매년 8월에 개최하는 큐슈 스타 페스티벌 「세이와의 별이 내리는 밤」에는 2,000명 이상의 사람이 찾아옴. 그리고 인근 지역 井無田高原 캠프장을 설치하여 수세식 변소, 샤워 시설 등을 정비하여 매년 찾는 사람이 늘고 있음.
- 文樂: 세이와의 상징은 인형극 文樂을 공연하는 清和文樂館임. 1992년에 건립된 文樂館에는 처음에는 연간 4만 명 정도가 찾았으나, 최근 감소하여 15,000에서 20,000명이 찾고 있음.
- 농산물 직거래: 文樂을 보기 위해 찾아온 사람들을 중심으로 농산물의 직거래를 위해 1994년에 세이와 물산관 「사계의 고장」을 오픈 하였음. 村에서 수확된 야채나 산채, 된장(미소)나 저림류, 표고버섯, 죽순, 말린 산채 등을 전시 판매함. 판매하는 농산물이나 가공품에 文樂 마크를 넣어서 이미지를 제고함. 또한 물산관에서는 식사를 제공함.

다. 文樂 고장 가꾸기 사업에 의한 시설 현황

- 세이와 물산관 「사계의 고장」: 매점 및 식당으로서 1994년에 2억6천만 엔을 투자하여 건립.
- 세이와 文樂館: 文樂의 전시 및 공연장으로서 1992년에 8억엔(국가보조 50%, 과

소채 50%)을 들여 건설함.

- 세이와 고원 천문대와 천문대 캐빈 : 별을 관측하는 천문대와 그 주변에 캐빈을 만들어 숙박을 할 수 있도록 함.
- 별자리 숲 : 레스토랑
- 青葉의 瀬 : 교류촉진시설로서 숙박시설(로지)이 있고, 두 개의 체험공방(도예공방과 종이 뜨기 공방)이 있고, 향토요리관도 있음.
- 清流館 : 옛 초등학교를 이용한 숙박연수시설.
- 綠仙峽 피싱 파크(fishing park): 낚시와 강 놀이가 가능하고 캠핑장과 방갈로를 갖추어 숙박도 가능함.

③ 재단법인 「清和村文樂의 고장 협회」의 운영상황

가. 수지결산

항목	금액(천엔)
1. 수입액	213,885
2. 지출액	210,417
3. 수지차액	3,467
4. 촌에의 반납액	22,470
5. 촌의 관리위탁액	23,500
6. 촌의 부담액	1,029

- 수입액이 지출액을 약간 초과하고 있으나 관리비 등을 부담할 수 없으므로 村으로부터 관리위탁료를 받고 있음. 2001년에 村으로부터 2천3백5만 엔의 관리 위탁료를 받았으나 협회에서 2천2백47만 엔을 반납하였기 때문에 실제로 村이 약 100만 엔을 부담함. 2000년의 村의 부담액이 9백23만 엔이었던 것에 비하면 협회의 재정 운용이 조금씩 나아지고 있다고 할 수 있음.

나. 입장자 수 등

시설	항목	2000년	2001년
文樂館	공연	15,194명	11,766명
	견학	6,163명	4,780명
	소계	21,357명	16,636명
물산관 판매대 계산수	판매	53,567건	69,920건
	식사	22,201건	14,625건
	소계	75,768건	84,545건
천문대	견학	7,170명	6,816명
	숙박	4,096명	4,259명
	소계	11,266명	11,075명
별자리의 숲	식사	9,039명	10,008명
합계		117,700명 건	122,264명 건

다. 촌내 소비액

시설	항목	2000년 천엔	2001년 천엔
文樂館	공연	16,755	14,605
	견학	2,397	1,684
	사용 기타	147	228
	소계	19,299	16,517
天文臺	견학	2,183	1,849
	숙박	12,321	13,227
	기타	43	468
	소비세	482	737
	소계	15,030	16,282
천문대 물산판매	위탁판매	1,597	1,116
	자체 판매	770	1,063
	소계	2,367	2,179
별자리의 숲	식사제공	6,606	6,915
물산관	물산판매	79,346	103,391
	식사제공	37,617	41,293
	소계	116,963	144,684
합계		160,264	186,576

(4) 지역가꾸기의 성과와 과제

① 성과

- 안전 농산물의 생산, 文樂를 이용한 지역가꾸기에 일정한 성과를 거둠. 즉 文樂의 세이와(清和)라는 이미지 메이킹에 성공함. 야채에 文樂의 이미지를 살려 판매 증대에 기여하였음. 농협과 협력하여 야채 재배에 제조체는 일체 사용하지 않음으로서 안전 농산물의 이미지 관리에도 성공하였음.
- 세이와를 찾는 도시인이 연간 12만 명에 달하고, 그들이 물산관 등에서 구입하는 농산물 판매액을 비롯해 연간 약 1억8천만 엔의 돈이 외지에서 세이와로 들어오고 있음. 또한 지역의 각종 시설에 적지 않은 고용기회를 창출하였음.

② 과제

- 지역 가꾸기 노력에도 불구하고 농림업이 침체되고 과소화가 진행되어 村의 전망이 밝지 않음. 文樂 관광을 통해 마을의 이미지 제고와 홍보에는 성공하였으나, 그것을 그린 투어리즘으로 발전시켜 村의 활력을 살리기에는 문제가 적지 않음. 지역 민의 성격이 폐쇄적이고 손님을 받아드릴 태세가 갖추어지지 않았음.
 - 文樂이 야채 전업농가에는 상당한 도움이 되었으나 쌀과 축산을 중심으로 한 전통적인 농가에는 별로 도움이 되지 않았음.
 - 따라서 村의 농산물의 질과 안전성을 제고하고 그것을 文樂 관광과 연계하여 판매를 늘리는 것이 앞으로의 당면과제임.
- 한편 村의 활성화를 위해서는 독거 세대에 대한 주거 제공, 노임 홈, 개호관계사업의 확대 등 고령화 대책이 중요하다. 이것은 복지 측면에서 뿐 아니라 고용대책으로서도 중요함.

3) 일본의 지역가꾸기 운동의 평가

- 일본의 지역가꾸기 운동의 주체는 지역주민 혹은 지방자치단체임. 그 가운데서도 행정(지자체)가 중요한 역할을 하였음.

- 이것은 일본의 지역가꾸기 운동이 1970년대말부터 중앙중심의 획일적인 농촌지역정책에 대한 저항 내지는 반발의 성격을 지니면서 시작되기 때문임. 따라서 지자체는 직접 지역가꾸기를 주도하거나 주민의 지역가꾸기를 지원하였음.
 - 일본에서 지방자치단체가 지역진흥의 중심역할을 하게 된 이유는 말할 필요도 없이 주민조직의 자생적 역량이 부족하였기 때문임.
- 그렇지만 지방자치단체가 독자적인 지역 진흥운동을 추진 할 수 있었던 것에는 다음과 같은 제도적 배경이 있음.
- 첫째, 과소법, 산촌법에 의해 낙후지역에 대한 정부의 상당한 지원이 있었음. 특히 고향 재생자금(후루사토 創生資金)²¹⁾이나 과소채(過疎債)를 통한 정부의 자금 지원이 내생적 지역진흥운동을 활성화하는데 일조한 것은 사실임.
 - 둘째, 70년대 후반의 지방의 시대의 시대 이후 일부 지역에서 시작된 일촌일품 운동 등 지역진흥 운동의 경험이 축적되어 있었음.
 - 셋째, 지방자치 경험이 오래되었고, 자치 공민관 운동 등을 통해 사회교육 시스템이 상당한 정도 발전되어 있었음.
 - 넷째, 광역 지방자치단체 차원에서 지역진흥운동에 여러 가지 지원(특히 큐슈 지역 :오이타 현, 쿠마모토 현)이 있었음.
 - 다섯째, 기초지방자치단체의 규모가 우리 면단위 규모이어서 주민과의 대민 접촉이 원활하여 지역의 활성화에 쉽게 도전할 수 있었음.
- 이런 의미에서 일본의 행정주도의 지역가꾸기는 엄밀한 의미에서 내생적 발전이라고 하기는 어려움.
- 그렇지만 그것은 행정이 주민의 요구(needs)를 수용하여 지역의 특성을 최대한 살리는 형태로 추진되었다는 점에서 내생적 발전의 성격을 지닌다고 할 수 있음.

21) 이 자금은 다케시타(竹下)내각 때인 1988~89년 사이에 전국 시정촌(市町村)에 꼬리표가 붙지 않은, 즉 지역이 독자적인 아이 디어로 자유롭게 쓸 수 있는 자금을 일률적으로 1억엔씩 교부한 것이다. 이를 통해 내생적 자구노력의 계기가 제공되었지만, 이후 연속된 유사사업이 자치단체로 하여금 보조금을 겨냥하여 무리하게 사업을 확장케 함에 따라 후유증을 겪는 부작용을 낳기도 하였다.

- 또한 비록 행정주도의 지역가꾸기라 하더라도 그것이 일정한 성과를 가져오면 주민의 내 발성을 유발한다는 점에서도 긍정적 의의가 있음.
 - 지역가꾸기에 성공한 농촌지역의 경우 그들은 무엇보다도 지역주민의 자긍심과 자신감이 생긴 것을 지역가꾸기의 최대의 성과로 내세움.
 - 즉 고도성장 과정에서 인구가 유출되고 과소화에 직면하면서 지역주민들은 희망을 상실하고 자신의 지역을 부정적으로만 바라보았으나, 지역가꾸기의 결과 지역 이미지 체고(image-up)에 성공함에 따라 지역의 장점을 재발견하고 자신감을 갖고 지역을 스스로 지킨다는 의욕이 고양되었음. 그러한 가운데서 지역가꾸기를 책임질 주체가 민간부문에서 형성되고 있음.
- 지자체가 민간의 활력을 받아들이고 행정주도의 문제점을 보완하기 위해 도입된 제도가 이른바 제3섹터 방식임.
 - 제3섹터는 “소유와 경영의 양면에서 公(국가 혹은 지방공공단체 혹은 공기업 등)과 私(민간부문)이 상호 혼합하여 공동으로 책임지는 것”이라고 정의됨.
 - 농촌에서는 1970년대의 「개발형 제3섹터」나 80년대의 「감량경영형 제3섹터」 이외에 90년대에는 「공사혼합체형의 제3섹터」가 새롭게 등장하고 있음.
 - 일본 농촌의 제3섹터의 대부분은 지방정부가 중앙정부의 보조를 받아 건립한 시설(상업, 관광, 가공, 문화, 복지 시설 등)의 운영을 효율화하기 위해 지역의 민간부문(농협, 삼립조합, 지방은행, 지방철도, 지역상공회, 지역기업 등)과 공동 출자하여 운영하는 것임. 그 형태는 상법법인(주식회사 등), 민법법인(재단법인, 사단법인) 등 다양함.
- 그러나 이러한 새로운 형태의 제3섹터도 많은 문제를 노정하고 있음.
 - 첫째, 의사결정, 운영, 조직체계의 경직성이 문제이다. 특히 행정 수장이 상징적인 관리 책임자가 되나, 실질적으로는 경영의 책임을 지는 사람이 없거나 임원, 직원의 책임과 권한의 모호하고, 사업의 지역내 독점, 직원의 공무원적 인사체계, 보조금에 의존하는 안이한 경영체질 등으로 효율성이 낮다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있음.
 - 둘째, 인재의 부족 문제임. 파견된 공무원을 위주로 경영하므로, 고도의 경영지식과 전문성을 갖춘 인재가 부족하다는 것임.

- 셋째, 지역 내외의 민간기업부문의 노하우나 정보, 자본을 끌어드리는 시스템이 부족하다는 것임.
 - 넷째, 사업추진에서 주민의 주체적인 참여를 구하거나 그들의 잠재적 능력을 끌어내거나 구축하려고 하는 시각이 결여되어 있다는 것임.
 - 다섯째, 제3섹터 간의 연계·협동을 조정하는 네트워크 조직이 결여되어 있다는 것임.
- 따라서 최근 일본에서는 관주도형 제3섹터를 발본적으로 개혁하여 진정한 의미의 관민파트너십형 제3섹터로 전환해야 한다는 논의가 강하게 일고 있음.

빈 면

제5장

상향식 농촌발전 정책을 위한 농정의 재편방향

1. 유럽과 일본의 시사점

1) 유럽의 경우

- 유럽의 농촌정책은 상향식, 통합식으로 이행해가고 있음.
 - 그 이유는 지역정책은 기본적으로 상향식일 수밖에 없고, 또 효율성을 제고하려면 통합적, 종합적이어야 하기 때문임.
- 이를 위해서 EU는 3가지 방향의 개혁을 추진하였음.

① 농정 관련 정책관리 체계를 통합함.

- 1988년 개혁의 구조기금 개혁 : 구조기금을 통합하고 지역정책으로 전환. 즉 목표 지역을 정하고 구조기금을 낙후 지역에 집중적으로 투입.
- 정책 관할 체계를 통합하고 정책간의 종합화(농촌계획과 환경, 교통 등 여러 수단간의 통합을 추진)를 꾀함.

② 계획과 실행방식을 상향식, 협력식으로 바꿈.

- 유럽 구조기금의 관리 체계를 대폭 분권화하고, EU 및 가맹국 중앙정부와 각 지역간의 협력체제를 강화함.
- 그렇지만 이것은 중앙과 광역단위 지역간의 협력으로, 농촌지역의 주민의 참여나 농촌지

역 생활권 단위의 종합적, 통합적 계획은 없었음.

③ LEADER의 시범적 실시

- 구조기금의 정책도 종합적 지역발전계획을 지향하나, 실제 농촌개발은 소규모 농촌지역의 고유성과 주민의 참여에 바탕을 두어야 함.
- 그러나 구조기금의 지역계획 단위는 광역단위 지역을 대상으로 하기 때문에 소규모 농촌지역 단위별로 통합적 계획아래서 농촌정책이 전개되는 것을 보장하는 것은 아님.
- 또 농촌지역의 활성화를 위해서는 지역주민의 자원 동원 및 사업역량, 계획 역량을 개발하여야 함.
- 아울러 농촌지역의 다양한 발전을 위해서는 지역과 주민의 독창적인 혁신적 사업안들의 개발을 장려할 필요가 있었음.
- 이런 목적의 소단위 농촌지역의 활성화를 도모하기 위해서는 별도의 프로그램이 필요하였으며, 이것이 LEADER를 도입하게 되는 계기가 됨.

○ Agenda 2000 개혁 이후 상향식 방식의 확산

- 현재는 EU는 Agenda 2000 개혁 이후, 농촌 정책의 예산을 더 확보하고, 전 유럽 지역으로 LEADER 방식을 확대하였으며, 기존의 공동농업정책 및 구조기금도 더욱 상향식 체계의 바꿈.
- 단일종합지역계획(SPD)의 경우 우선 마을계획까지도 LEADER 식으로 작성하여 SPD에 반영하는 방식으로 점차 바꿈.
- 그러나 SPD는 역시 광역 단위 계획이고, 또 어느 지역이나 공통적으로 들어가는 농촌 기반시설, 농업구조 조정 및 대단위 투자 사업 등은 불가피하게 광역단위의 공통적 계획이 필요하였음.
- 따라서 주로 농촌의 다양한 소득원, 부가가치 증대 사업이나, 커뮤니티 재생(Community Regeneration)사업(집락 주거 개선, 역사유적의 보전 등)의 사업을 중심으

로 소규모 농촌지역의 활성화는 LEADER 방식으로 추진함.

○ 유럽의 시사점

- 유럽은 1990년대 이후 지속적으로 통합식, 상향식, 지역적 접근의 방식으로 정책의 변경을 추진해 오고 있음.
- 그러나 일거에 이 방식을 도입한 것은 아님. 지속적으로 구조기금 추진체계를 바꾸어 나가며 LEADER 사업과 같은 시범적인 상향식 프로그램을 EU 주도로 실시하여 점진적으로 바꾸어 나감.
- 일부 국가는 잘되나, 일부 국가는 잘 안됨. 여전히 중앙의 부처간의 분산적 부문정책 지속되거나, 지방에서는 관련 기관의 참여가 부족하든지, 또 농민들의 저항과 관행적 방식에 익숙한 점 등이 문제로 나타남.
- EU 주도로 개혁적인 상향식 프로그램을 일부 지역에 실시하여 이를 점차 넓혀 나감으로써 바꾸어 나감.

2) 일본의 경험

○ 일본은 전국종합계획체제하에서 지역정책을 추진

- 농촌의 과소화 초래

○ 이를 보완 한 것이 각종 농산촌 개별 입법들임.

- 농산촌 입법을 통해 농촌지역의 개발에 막대한 돈을 투자했고, 재정의 자율권과 권한을 상당히 인정함.
- 일본은 과소대책비만으로 지난 30여년간 수백조원을 투자함. 마을수준으로 보면 우리의 면 규모인 후쿠오카 현의 호시노무라(星野村)(인구 약 4,000명)의 경우 1985년 이후에 약 160억원이 투여됨(한국은 같은 규모의 경우 정주권 사업으로 약 30억원정도만 투자됨).
- 농산촌 개별 입법의 문제점도 없는 것은 아님. 농정의 체계가 비 통합적 체제로 되어 효

울성이 낮았고, 주민참여 체제가 안되었고 소득과 연계되지 못했음. 주로 도로 등 하드 시설 투자 위주였음.

- 한편, 중앙정부 주도의 농촌개발정책과 달리 일본은 1970년대 이후 지방주도로 다양한 지역진흥운동이 나타남.
 - 자치 경험이 길어 우리보다 상대적으로 지방정부가 지역의 고유성과 자원을 살린 내생적 발전을 추구하고, 주민의 활성화를 선도하는데 나름대로 역할을 할 수 있었기 때문임.
 - 지방자치단체 주도의 내생적 지역진흥 운동은 분산적 중앙정부 정책 수단의 통합적 사용과 독창성 발휘, 내생적 자원 동원 노력에 기여함. → 이 지역가꾸기 운동은 지역의 자신감, 이미지 개선, 민간 주체의 형성 등에 기여
- 한편 유럽과 비교할 때, 통합과 상향식 정책체계를 중앙에서 체계적으로 마련하려는 노력은 적었음.
 - 일본이 유럽에서 배울 점으로서, △ 농촌개발자금을 통합적으로 이용하고, 개발의 필요성과 성격에 따라 지역을 구분 할 것. △ 중앙과 지방간의 협조형으로 이행할 것. △ 지역정책의 효과·감시(모니터링)의 충실화. △ 안이하게 지방자치단위를 농촌지역정책의 단위로 구분하지 않고 정책 대상 지역의 최적화라는 관점에서 지방자치간 연대를 추구할 것. △지역개발에 있어 국민 파트너십을 보다 강화할 것 등이 지적되고 있음(田畑 保, 編, 1999).

3) 종합적 평가

- 일본, 유럽 공히 농촌지역의 특별대책이 있었고 집중지원 있었음.
 - 유럽은 통합식 상향식 정책이 있었고, 일본은 중앙 정책에서는 유럽식의 상향식 통합식 정책은 미약하였지만 지방자치와 분권화로 지방정부 주도의 내생적 발전 기반과 노력 있었음.
- EU와 일본의 경험을 토대로 내생적 발전을 4단계론으로 나누어 볼 수 있음.
 - EU나 일본의 내생적 발전의 단계를 단순화하면,

- 제1단계 중앙정부로부터 지자체로 권한과 재원의 이양,
 - 제2단계 지자체 주도의 농촌개발 추진,
 - 제3단계 주민참가에 의한 행정과 민간의 파트너십에 기초한 농촌개발추진,
 - 제4단계 내생적 발전을 추진할 지역주체의 확립으로 나누어볼 수 있음.
- 이렇게 보면 EU는 중앙정부의 위로부터의 개혁(Community Initiative)에 의해 행정주도의 농촌개발로부터 행정과 민간의 파트너십에 의한 내생적 발전을 추구하는 단계(3단계)에 있고,
 - 일본은 중앙정부의 영향력이 매우 강하기는 하지만 자치체 주도의 농촌개발이 활발하게 진행되면서 파트너십의 중요성이 강조되고 있는 단계(2단계에서 3단계로 이행초기)라고 한다면,
 - 우리는 아직도 중앙정부 주도에 의한 농촌개발을 벗어나지 못하고 지방자치체로의 권한과 재원의 이양이 논의되고 있는 단계(1단계)에 머물러 있다고 할 수 있음.
- 물론 이런 차이가 난 것은 내생적 발전을 추진할 지역의 여건과 주체의 역량 차이도 있음.
- 유럽은 EU의 경우 나라별로 차이는 있지만 지방자치체의 역사가 길고 커뮤니티의 자치경험이 풍부하며, 농업을 비롯해 상공업 등 지역산업이 일정하게 발전하고, 그를 담당하는 기업가가 농촌지역에도 상당수 존재함. 따라서 행정과 민간의 파트너십에 의한 지역발전 주체를 형성하기가 상대적으로 용이함.
 - 일본의 경우 70년대 후반의 지방의 시대의 시대 이후 일부 지역에서 시작된 일촌일품 운동 등 지역진흥 운동의 경험이 축적되어 있었고, 지방자치 경험이 오래되었고, 자치공민관 운동 등을 통해 사회교육 시스템이 상당한 정도 발전되어 있었음. 지자체가 지역발전의 주도적 역할을 하기가 용이하였음.

2. 상향식 전략의 도입 여건

유럽과 일본에 비하면 우리 나라 농정은 아직도 농업 중심이고, 농촌 정책이 취약하며, 중앙 정부 주도적이고 각 부처 분산적으로 농정이 추진되고, 지방정부의 역량과 지역의 내생적 발전의 주체 형성이 미약함.

1) 중앙정부 차원의 문제점

(1) 농정 목표와 이념의 문제점

- 농정 이념의 변화가 필요함. 종래의 농정은 농업과 농업자(농민)를 대상으로 농업생산성의 향상과 농·공간 소득격차의 시정을 목표로 하였음.
- 농정대상을 부문(sector)의 관점에서 지역(territory)의 관점으로 바꾸어야 함.
 - 그 동안의 우리 나라의 농촌정책은 부문정책 중심이었음. 즉 농업부문 근대화(성장) 혹은 농촌공업부문, 농촌생활환경부문 개선 등 부문 정책이었지, 농촌이라는 지역에 기초한 종합적 농촌정책은 거의 추진되지 않았음.

(2) 추진체계의 문제점

- 정부가 그 동안 수 차례에 걸쳐 농어촌 종합대책을 발표했지만 그것은 농업정책+농촌정책+농민정책이란 점에서 종합이지 정책 상호간의 유기적 관련성은 부족하였음.
- 현재 농림부의 농업부문에 대한 투융자 이외에 각 부처별로 다양한 형태의 농촌개발사업이 추진 중임. 이것들이 부처별로 분산적이고 무계획적으로 집행되어 중복 혹은 낭비의 가능성이 높음. 이것들을 통합하여 계획적으로 추진할 필요가 있음.
- 기존의 예산 시스템은, 서로 상이한 부서별 재원이나 혹은 동일한 부서의 사업이라고 하더라도, 항목이 다른 경우 그 자금을 서로 혼합하여 pool로 사용할 수 없도록 되어 있기 때문에 지역의 종합적인 개발을 지향하기가 어려움.

- 또, 기존의 예산 시스템하에서는 대부분의 재원이 단년도 편성을 원칙으로 하고 있기 때문에 장기간(가령 5년)의 사업집행이 용이하지 않음.

2) 지방의 여건

○ 상향식 농촌개발에 대한 자원과 능력 부족

- 그 동안의 하향식 농촌개발 과정에서 지역단위의 주체(지자체 및 주민)들이 자발적으로 지역계획을 세우고 집행하는 능력이 배양되지 못했음.
- 지방분권의 미흡으로 지역이 스스로 계획을 세울 재정력과 제도가 결여되어 있음.

○ 농촌 고령화와 지역공동체의 붕괴

- 농촌인구의 고령화와 함께 젊고 능력 있는 지역리더의 부재 역시 주민들의 의견을 결집하고 추동해 나가는 상향식 지역발전을 곤란하게 만드는 주요한 원인이 되고 있음.
- 급속한 공업화과정에서 나타난 대규모의 지속적인 이농과 급격한 농촌인구의 감소는 농촌사회의 전통적인 가치관을 파괴시켰고 이에 따라 농촌의 지역공동체도 붕괴되었음.

○ 유능한 애니메이터 확보의 곤란

- 상향식 농촌발전 정책을 위해서는 지역주민들과 함께 지역을 설계하고 발전방안을 모색하며 또 그것을 실천해 나가는 전문가의 확보가 대단히 중요하지만, 현재의 실정하에서는 농업과 농촌, 지역문제의 종합적인 전문성을 갖춘 전문가를 확보하기가 쉽지 않음.
- 뿐만 아니라, 유능한 애니메이터를 확보하여 지역에 투입한다고 하더라도 지역구성원의 다양한 이해관계를 조정하고 합의를 도출하여 하나의 방향으로 지역을 유인해 갈 수 있는 힘을 어디로부터 확보하느냐도 쉬운 문제가 아님.

3) 상향식 농촌개발전략의 도입에 긍정적인 요인들

- WTO체제의 출범과 농정추진체계의 변화
 - WTO의 출범과 농산물 시장 개방 이후 새로운 타개 방향을 농촌 스스로 모색하지 않으면 안 된다는 위기의식을 높여 주고 있음.
 - 선진각국은 상향식, 참여적 농정으로 전환하고 있고, 우리의 농정도 이러한 흐름을 무시할 수 없게 됨.
- 그 동안의 중앙정부 주도의 지역정책에 대한 반성과 새로운 정책흐름의 등장
 - 1990년대 중반 이후 지역의 의견과 지역주민의 주체성을 존중하는 정책흐름의 등장
 - 최근에는 이러한 흐름을 반영하는 중앙정부차원의 지역정책이 증가하고 있음 : 농림부의 녹색농촌체험마을, 행자부의 아름마을 가꾸기, 산림청의 산촌종합개발, 농진청의 전통테마마을 가꾸기 등
- 지방자치제의 실시와 지역주민의 각성
 - 1996년부터 본격적으로 실시된 지방자치제 역시 상향식 농촌개발전략의 도입에 긍정적인 요인으로 작용하고 있음 → 지방자치의 실시는 곧 지역의 문제에 대한 주민참여의 확대를 의미하는 것이기 때문에 주민의 의사와 반하는 하향식의 지역개발정책의 더 이상 추진되기 어렵게 되었음.
 - 뿐만 아니라, 지방자치제의 경험이 쌓여 갈수록 주민들의 각성이 커지기 때문에 주민들의 요구에 기초한 상향식 개발전략에 대한 요구도 그만큼 커져갈 것임.
- 자치단체별 다양한 지역개발정책 실시
 - 일부 선진 지자체들의 노력도 상향식 개발전략의 도입에 긍정적으로 작용하고 있음.
 - 강원도의 '새농어촌건설사업'의 경우 자금지원 효율성 문제와 지역주민간의 갈등 조장 등 몇 가지 문제점이 없는 것은 아니지만 주민의 자발성 고취와 공동체 복원 등 일정한 가능성이 있는 것으로 평가받고 있음.

- 또한, 일부 기초자치단체에서 시도되고 있는 다양한 지역개발 추진사례 역시 아래로부터의 주민주도적 농촌개발 즉 상향식 농촌개발전략의 도입에 가능성을 넓혀주고 있음.

○ 전문가집단의 등장과 증가

- 아직은 매우 소수에 지나지 않지만 지역과 주민의 주체성을 강조하는 전문가들이 늘어나고 있으며 이러한 방향에 대한 연구자의 관심도 증가하고 있음.

- 뿐만 아니라 이러한 전문가들의 역할을 중시하는 분위기가 확산되고 있으며, 매우 부분적이기는 하지만 이들에 대한 시장도 확대되는 추세에 있음.

○ 국민의 농촌에 대한 인식의 변화

- 소득과 생활의 여유가 증가함에 따라 일반 국민들의 여가패턴, 소비패턴이 바뀌고 있음. → 농촌에 대한 기대도 식량공급지로서의 농촌이 아니라 여가, 휴식, 환경, 질 좋은 농산물의 공급처로서의 농촌으로 바뀌고 있음. 이런 인식의 변화는 농촌에서 각 지역에서 자신만의 특성을 살린 농촌관광, 문화전통, 역사유적, 전통공예 등의 다양한 지역 진흥사업을 가능하게 함.

3. 상향식 농촌지역정책으로의 재편 방향

○ 유럽 및 일본의 경험과 우리 나라의 여건으로 볼 때, 우리 나라 농정을 상향식 정책으로 재편하기 위해서는 다음 3가지 방향의 개혁이 요구됨.

○ 이 3가지 방향의 개혁은 모두 중요하고 동시에 추진되어야 함.

- 그러나 이 중에서도 특히 우리 나라의 경우 지역 주체의 형성이 미약한 만큼 농촌지역의 내생적 발전 전략의 역량을 강화해 주는 것이 가장 시급한 과제임.

- 따라서 위로부터 중앙정부가 지역 잠재력을 강화해 주는 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램을 시급히 도입할 필요가 있음.

1) 농촌정책의 이념 및 목표의 재정립

- 첫째, 농촌정책과 도시정책의 차이를 명백히 할 필요가 있음.
 - 그 동안 농촌정책은 ‘국토의 균형적 발전’ 혹은 ‘도시와 농촌의 격차 시정’이란 관점에서 소득증대 혹은 사회간접자본의 정비 등을 중심으로 추진되어왔음. 물론 이러한 목표는 달성되지 않았고 오히려 불균형의 확대, 격차의 심화를 가져왔음. 그것은 전체 경제정책의 방향이 농업과 농촌에 불리하게 설정되었고, 농촌정책도 농촌의 고유성에 기반을 두기보다는 도시적인 관점에서 추진되었기 때문임.
 - 농촌정책은 도시정책과 달라야 함. 도시의 어메니티(amenity)가 집적의 이익을 추구한다면 농촌의 어메니티는 자연의 분산적 이익 혹은 생태적 이익을 추구함. 따라서 국민적 최저한(national minimum)의 관점에서 교통·교육문화·생활환경·산업진흥 등을 위한 정책이 추진되어야 하지만 그 구체적 내용은 도시와 다른 농촌다움(rurality)을 중심으로 이루어져야 함.
- 둘째, 국가 정책에서 농촌정책의 의의를 분명히 하여야 함.
 - 즉 농업과 농촌이 쇠퇴하면 도시와 국가 전체가 쇠퇴할 수밖에 없다는 시각이 필요함. 우리 나라의 도시국가화를 상정하지 않는다면 이는 너무도 당연한 시각이고, 오늘날 도시화가 진전되면 될수록 농업과 농촌이 지닌 다면적 가치의 중요성이 커지고 있음을 직시할 필요가 있음.
 - 이러한 시각은 정책 당국자 뿐 아니라 일반 도시 주민에게도 필요함. 이러한 시각이 확립될 때, 참다운 의미에서의 도시와 농촌의 교류, 도시에 의한 농촌의 지원이 가능해짐.
- 셋째, 농촌정책은 농업=농촌 혹은 농업 생산성의 향상=농촌발전이라는 종래의 좁은 틀을 벗어나 농촌이 지닌 다양한 잠재력(potential)을 극대화하기 위한 종합적 농촌정책으로 전환하여야 함.
 - 우리 나라 농촌은 농업에 대한 의존도가 매우 높음. 따라서 농업의 발전 없이는 농촌의 발전을 기대할 수 없음. 그렇지만 농업만으로는 농촌사회가 유지될 수 없고, 농촌지역사회의 발전 없이는 농업부문의 지속적 발전도 기대할 수 없음.

- 농업부문의 발전을 위해서는 자연경관의 유지, 환경보전, 농촌지역내 농산물 소비 기반의 확대(地產地消 시스템의 구축), 농산물의 유통 및 가공, 농촌관광, 농촌문화 등이 뒷받침하여야 함. 또한 교육·문화의 향상 등 젊은이들이 정착할 수 있는 사회적 소비수단의 충실이 필요하고, 농촌지역의 노령사회에 대비하여 노인복지 및 의료·보건 등도 충실히 하지 않으면 안됨. 농촌은 농업인 뿐 아니라 농촌 거주 비농업인 나아가서 국민의 휴양공간, 생산공간, 생활공간이란 관점이 중요함.

2) 농촌정책의 추진체계의 개혁

(1) 중앙주도의 기존 정책을 통합, 효율화

- 현재 유사한 정책(예, 행자부 아름마을, 농림부 녹색농촌체험 마을/ 농림부 정주권 개발사업, 문화마을 사업 및 행자부 소도읍 개발)등은 통합하되, 통합이 어려운 정책들은 부처별로 시행하더라도 각 목표 지역별로 종합계획을 세워 다년간 재정 계획을 가지고 지원해야 함.
 - 이를 위해서는 효율적인 행정지원 체계를 구축할 필요가 있음. 농림부를 농촌부로 개편하거나 적어도 각 부처의 농촌정책을 조정할 실질적 권한이 있는 위원회(농림부 장관을 위원장으로 하는 가칭 농어촌발전위원회)를 정부 조직으로 둘 필요가 있음.
 - 제3장에서 살펴보았듯이, 유럽 각국은 통합 농촌부를 만들거나(영국), 각 부처간 통합 조정 위원회(네덜란드, 프랑스 등)를 구성하고 있음.
- 보다 장기적으로는 유럽의 구조기금 정책과 같이 지역을 몇 개의 목표지역으로 단순화하여 관련 정책을 통합하여 패키지 사업으로 하고 목표 1지역부터 우선 순위별로 자금을 집중 투자하는 정책을 고려해 보아야 함.

예) 목표 1 지역 : 조건불리지역 및 과소지역

목표 2 지역 : 농림업의 비중이 높고 상대적으로 경지여건이 좋으나 농업소득이 지속적으로 감소하는 지역

목표 3 지역 : 그 밖의 농촌지역

- 그러나 이와 같이 지방자치단위를 농촌지역정책의 단위로 구분하지 않고 지역의 최적

화라는 관점에서 지역을 구분하기 위해서는 경제권, 생활권에 대한 심층 조사분석가
수반되어야 함.

(2) 농촌개발정책의 분권화: 도·시·군의 자율성 확대

- 농정추진체계의 개혁의 요체는 지방분권화, 주민참가 시스템의 구축, 행정기구의 개편
임. 농촌지역정책은 서로 개성을 달리하는 개개의 지역을 대상으로 하기 때문에 중앙집
권적 정책으로는 성공할 수 없고, 정책의 주체는 숙명적으로 지역일 수밖에 없음.
- 따라서 분권화에 의한 지방자치의 확립이 반드시 필요함. 분권화는 중앙정부로부터 권
한과 재정을 지방정부에 이양하는 것임. 재정 이양 없는 권한 이양은 지자체의 부담만
을 가중시킨다는 의미에서 재정이양은 분권화에 핵심적 사항임.
- 지자체가 자주적인 계획을 수립하여 독자적인 서비스를 주민들에게 공급할 수 있기 위
해서는 국세일부의 지방세 이전, 지방채의 자주적 발행권 등을 통해 지방의 재정자립능
력이 향상되어야 함.
- 아울러 국고보조금도 포괄보조금으로 형태로 바꿀 필요가 있음. 그러나 현재와 같은 지
역불균형구조에서는 지역간 재정력의 격차가 크기 때문에 이것만으로는 부족함. 재정력
의 지역간 격차를 보전해주는 지방재정조정제도도 지방의 자율성을 해치지 않는 범위
에서 유지되어야 함.

[농정 분권화의 방안]

- 도, 시군의 독자적인 상향식 농촌종합개발 계획을 수립하도록 하고, EU의 구조기금에
서의 EU와 지역의 협약, 혹은 프랑스의 국가와 지방간의 협약제도 등을 원용하여 중앙
정부와 도 및 시·군이 협약을 맺도록 하는 방안의 검토가 필요함.
- 예컨대, 협약서에는 총 소요재정과 중앙, 지방, 민간의 분담방식, 그리고 재정투자의 구
체적인 양적 성과(고용증가 수, 신 사업체 증가 수, 소득 증가율)등을 적시하고, 매년
평가에 따라 자금을 지원함.
- 지역의 재정능력에 따라 차등 지원방식을 택하며, 계획 성취도가 높은 지역은 부가금

을 지급.

- 각 지역별 계획 수립에 전문기관이 컨설팅을 할 수 있는 지원체제를 구축

[농정에서 중앙과 지방의 담당 분야]

- 분권화 상향식으로 변경한다고, 중앙의 역할이 없어지는 것은 아님.
 - 국가는 전체 농업·농촌발전을 위한 정책의 틀과 방향, 농정의 우선 순위를 설정하는 데 있어 여전히 중요한 역할을 해야 함.
 - 농업기반 정비, 기초생활기반 조성 사업 등과 같이 전국을 대상으로 공통적으로 적용 되는 사업은 중앙에서 목표, 사업량, 사업구역 등의 지침을 정하여 추진해야 함.
 - ⇒ 단, 이 경우도 중앙의 사업계획 수립에 반드시 지방의 대표가 참여하여 의견을 반영하도록 해야 함(영국, 프랑스에서는 지방 대표의 참여가 의무화되어 있음).
 - ⇒ 또, 구체적인 사업의 실행은 지역별 종합계획을 존중하여 시행해야 함.
- 지역은 농촌 경제활동전반과 집락의 재생·활성화, 경관·환경보전, 생활기반을 담당하는 방식으로 역할분담이 이루어지는 것이 바람직함.
- 프랑스의 예 :
 - 농촌 경제활동전반, 생활기반은 지역이,
 - 농업 부문 정책(쌀, 과수, 축산 등)과 토지정비, 농업근대화 사업은 중앙정부가,
 - 지역의 농촌 경제활동전반, 생활기반 사업의 경우 지역이 독자적인 계획을 세우고 중앙과 지방이 지역계약(contrat de pays)을 맺어 자금을 지원함.

3. 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램의 도입: 가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」

- 주민참가 없는 중앙과 지방의 권력 분점과 협력체계 구축만으로는 참다운 의미의 내생적, 상향식 발전을 도모할 수 없음.

- 주민참가 없는 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방엘리트의 유착을 통해 오히려 ‘풀뿌리 보수주의’를 강화할 우려가 있음.
- 또 중앙과 지방간(도, 시군)의 지역계획의 협약 혹은 파트너십만으로는 소규모 읍·면 단위까지의 통합적 지역계획이 수립될 수 없으며, 주민참여도 보장되지 않음.
 - 사업의 실행과정에서 하위 읍·면 단위에서는 종전과 같이 개별 프로젝트별 사업이 추진 계획될 것이며, 지역의 발전에 대해 전략적으로 혹은 통합적인 방식으로 사고하지 않게 됨.
- 특히 우리 나라의 경우 지역 주체의 형성이 미약한 만큼 농촌지역의 내생적 발전 전략의 역량을 강화해 줄 필요가 있음.
 - 우리 나라는 지방자치의 역사가 짧아 지방 공무원의 수준이 높지 않고, 공동체가 파괴되고, 농업과 지역 상공업의 발전 수준이 낮아 내생적 발전의 지역주체 형성에 어려움을 겪고 있음.
 - 그렇다고 해서 내생적 발전전략을 포기할 수는 없음. 역설적으로 지역 주체의 형성이 미약한 만큼 농촌지역의 내생적 발전전략에 대한 중앙정부의 지원이 더욱 절실하다고 할 수 있음.
- 그런데 EU나 일본의 경험을 보더라도 농촌지역의 개발 역량은 자생적으로만 성장하는 것이 아니라 지역정책 자체가 중요한 역할을 함을 알 수 있음.
 - 일본의 경우 중앙정부와 현 정부 차원에서 기초지자체의 지역가꾸기 정책과 민간의 지역가꾸기 운동을 지원하였고, 그것이 지역의 역량개발에 크게 기여하였음. 또한 EU의 LEADER 프로그램도 다양한 사업에 대한 지원을 통해 지역의 주체역량을 강화하려고 하는 것임.
- 따라서 위로부터 중앙정부가 지역이 스스로 문제를 해결할 수 있는 역량배양(capacity building)을 목표로 한 정책(가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」)을 기존 정책의 체계 개선과 아울러 시급히 도입할 필요가 있음.

4. 농촌개혁과 부흥운동(Rural Reform & Renaissance : 3R 운동)의 제창

제안 배경

- 농촌사회의 가장 커다란 문제점은 도·농간 격차의 확대에 따른 농촌 주민의 상대적 박탈감 내지 장래에 대한 희망 상실임.
 - 이것을 해결하기 위해서는 농촌지역 외부로부터의 지원확대도 중요하나 무엇보다도 농촌주민이 지역 문제를 스스로 해결하겠다는 의지와 노력이 동시에 추진하지 않으면 안 됨. 이를 위한 계기가 필요함.
 - 농촌지역에서 내생적으로 성장하고 있는 잠재력을 중앙 정부 차원에서 지원하고 확산시킬 필요가 있음.
 - 초기의 새마을운동(새마을가꾸기운동), 강원도의 새농어촌건설운동, 일본의 전국단위의 고향창생운동이나 현(縣) 주도의 지역진흥운동(예, 오이타현의 일촌일품운동, 구마모토현의 일본 최고만들기 운동) 등이 지역주민의 각성과 의욕을 고취하여 지역발전에 일정한 기여를 한 점에 주목할 필요가 있음.
- 이를 위한 방안으로 가칭 「농촌 진흥 및 잠재력 개발사업」의 도입과 아울러 중앙정부 차원에서 이를 전국적으로 확대하기 위한 농촌개혁과 부흥운동(Rural Reform & Renaissance : 3R 운동)을 전개할 것을 제창함.

기본이념과 목적

- 기본이념 : 자율과 연대
 - 자율은 농촌주민 스스로가 자기 문제를 고민하고 해결책을 모색하는 주체임을 의미
 - 연대는 농촌지역 주민 및 지역간 연대 뿐 아니라 농촌과 도시의 연대를 지향함.

○ 목적 : 농촌지역활성화 및 잠재력 개발

- 농촌지역의 자원을 활용한 소득 및 고용기회의 창출을 통해 농촌지역활성화에 기여
- 농촌개혁 부흥 운동(3R)을 통해 농촌지역 주민에게 자신감과 의욕을 고취하고 지역의 잠재력을 최대한 개발하여 현재화함.
- 농촌지역활성화에 도시의 자원을 최대한 활용함.

추진방안

○ 중앙에 농촌개혁 부흥운동(3R) 본부를 설치

- 농촌개혁 부흥 운동의 모델 개발 및 방향 제시
- 농촌지역 주민 교육: 농촌지도자를 상대로 한 각종 세미나, 학습회, 교류회, 워크숍 등을 개최. 주입식 교육이 아니라 자율과 내생형 농촌주민 교육을 실시.
- 농촌지역 전문가 혹은 애니메이터(Animator)를 양성 : 일정한 연수과정을 거쳐 자격증을 부여하고, 각 지역(도, 시, 군)의 지역진흥조직에 고용될 수 있도록 지원
- 각 지역(도, 시, 군)의 농촌개혁 부흥운동과 지역활동조직을 지원
- 각 지역의 농촌개혁 부흥운동의 네트워크 형성 지원
- 도시와 농촌의 교류 및 연대 추진 및 지원

○ 농촌개혁 부흥운동(3R)본부 산하에 지역개발전문가의 육성과 프로그램 개발, 제도개선 등을 담당할 구체적인 실행기구로서 '(재)지역활성화센터' 설치

- '(財)지역활성화지원센터'는 농림부가 도농교류활성화를 위해 설립하려던 '(財)도시농촌교류센터'(당초 이 기구는 '그린투어리즘의 수요 발굴, 농촌지역의 수용체제 정비, 농가·마을에 대한 지도 등을 지속적으로 수행하기 위한 전국적 지원센터'로서 정부 및 농업관련기관·단체, 기업 등의 출연 기금을 재원으로 하여 설립할 예정이었으나 아직 설립되지 않음)의 성격과 내용을 수정하여 설립할 수 있을 것임.

- ‘(財)지역활성화지원센터’의 역할 : 애니메이터 교육과 훈련, 교육프로그램 개발 → 여기서는 농촌지역개발을 담당할 전문가 육성과 제도마련 및 주민교육 프로그램을 개발하며 각 지역의 우수사례를 수집하여 네트워크하고 포상하는 등 ‘주민주도의 상향식 농촌개발’을 위한 종합적인 지원센터로서의 역할을 담당
 - ‘(財)지역활성화지원센터’의 설립재원 : 정부, 농업관련기관·단체, 기업 등의 출연 기금
- 지방자치단체(도, 시, 군)에 농촌개혁 부흥 운동을 지원할 독자적 기구를 둬.
 - 앞의 가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」의 지역별 추진 주체(지역활동조직)가 기본조직으로서 농촌개혁 부흥운동을 주도함.
 - 새마을운동중앙회 및 지역추진협의회와 같은 기존의 관련 농촌운동단체를 차체에 정리하고, 정부가 재정을 부담하는 새로운 농촌운동조직(기구)을 신설하여 통합하되, 새마을조직과는 달리 철저하게 농촌지역의 자율과 연대에 기초한 상향식 운영방법을 관철할 것.

원문누락

농촌 커뮤니티 활성화 프로그램의 도입

:가칭 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」

1. 정책의 기본구상과 도입목적

1) 정책의 목적

- 농촌지역의 다면적 활동과 내생적 발전의 역량을 지원함으로써 농촌지역주민의 소득과 고용기회의 확대, 생활복지의 향상에 기여하고 농촌지역의 자립적이고 지속가능한 발전을 도모하는데 목적을 둔.
 - 고용 및 부가가치의 창출
 - 실천활동을 통한 잠재력(사회적 자본과 인적 자본)의 배양
 - 잠재력 배양을 위한 다양한 기회 제공
 - 전문가(애니메이터)의 양성
 - 특히 지방화 시대에 걸맞은 주민주도형 농촌개발과 주민의 개발사업 추진 역량 배양 (capacity building)을 도모함으로써 개발효과의 지속화·극대화를 꾀하고자 함.
- 역량 개발(capacity building)이란
 - 주민의 주체적인 참가의욕을 자극하고, 지역의 리더를 발굴하여 지역발전을 담당할 주체를 형성(그룹 형성)하고, 이를 기반으로 지역의 need와 seed를 발굴하는 활동을 전개해 나가는 것임.

- 이를 기초로 Learning by doing 과정을 통해 다양한 학습과 훈련을 전개해 가면서 지역의 need와 seed를 커뮤니티 비즈니스로 연결시켜 지역의 지속적 발전과 자립 역량을 강화해 나가는 것임.

2) 정책 도입의 의의와 타 정책과의 관련성

- 이 프로그램은 향후 우리 나라 농정의 전반적인 체계를 상향식으로 전환하기 위하여 그 기반이 되는 지역의 자생력과 계획 추진 역량을 배양하는데 일차적인 의의가 있음.
 - 상향식 농촌개발전략을 도입하려면 농정의 이념과 대상의 변화와 아울러 정책 체계의 전환이 요구됨. 그러나 이런 것은 하루아침에 바꾸기가 쉽지 않음.
 - 이런 방향으로의 전환을 지속적으로 추구해 나가야하겠지만 이와 동시에 우선 유럽의 LEADER와 같은 시범적인 상향식 정책을 시행하고, 이를 통하여 전반적인 농촌정책이 상향식으로 전환될 수 있도록 여건을 조성해 주는 것도 필요함.
 - 이 프로그램은 기존의 농촌농업정책과 병행하여 실시하되, △ 이런 정책들이 지역의 장기적 발전 전망아래 잘 통합되도록 하여 지속적 발전을 추구할 수 있도록 하며, △ 주민 스스로가 농촌 지역의 새로운 다면적 사업 아이템을 발굴하고 중앙과 자신의 역량을 결합하여 이를 성공시킬 수 있도록 하는 기반을 만들어 주는 것을 지향함.
 - 이런 점에서 이 프로그램은 기존의 정책을 ‘보완’ 하고 일부는 ‘대체 혹은 부가’ 하는 것임.
 - 즉, ‘보완’이란 기존의 정부의 여러 사업들을 효율적으로 이용하여 지역의 종합적인 발전을 꾀할 수 있게 만든다는 점에서 보완임.
 - ‘대체 혹은 부가’란 그간의 생산력 지원 중심의 농업농촌 정책을 줄이거나 새롭게 다원적 활동으로 확대해 나간다는 것임.
 - 유럽이 경우 LEADER 프로그램이 실시되고 있는 지역에서는 기존에 실시되고 있는 농촌정책(예; EU 구조기금의 목표 1 혹은 목표 5b 등과 각국의 농촌개발정책)과 중복되

거나 유사한 사업을 하는 경우가 적지 않았지만, 기존의 농촌정책 보다 정책의 효과성이 높고, 기존의 정책을 보완하여 보다 지역 내에서 통합적으로 쓰일 수 있게 하였으며, 이 방식의 유효성을 개별 국가나 지방정부도 확인함으로써 상향식 접근이 기존 정책에도 확대되는데 큰 기여를 하였다고 평가됨(European commission, 2001, June).

○ 정책의 기본 구상

- 소단위 농촌지역의 내생적, 상향식, 파트너십 발전역량을 높이기 위한 프로그램을 시범적으로 실시
- 읍·면 이상의 지역에서 지역활동조직이 한 두개의 통합된 주제 하에 지역개발계획을 수립하도록 하고, 이 계획 수립과정에 전문가 고용, 자문, 교육연수, 워크숍 등의 비용을 지원
- 이 계획을 통해 발굴된 사업안에 대해서는 중앙주도의 기존 농촌정책 지원 수단과 별도의 포괄적 자금을 지원하고 스스로 사업 역량을 키우도록 함.
- 역량이 있는 지역부터 경쟁 응모 방식으로 실시하여 모범 사례를 추적하고 다른 지역에 파급시킴.
- 중앙정부 차원에서 농촌개발전문가 양성과 주민 교육을 할 수 있는 체제를 구축함.

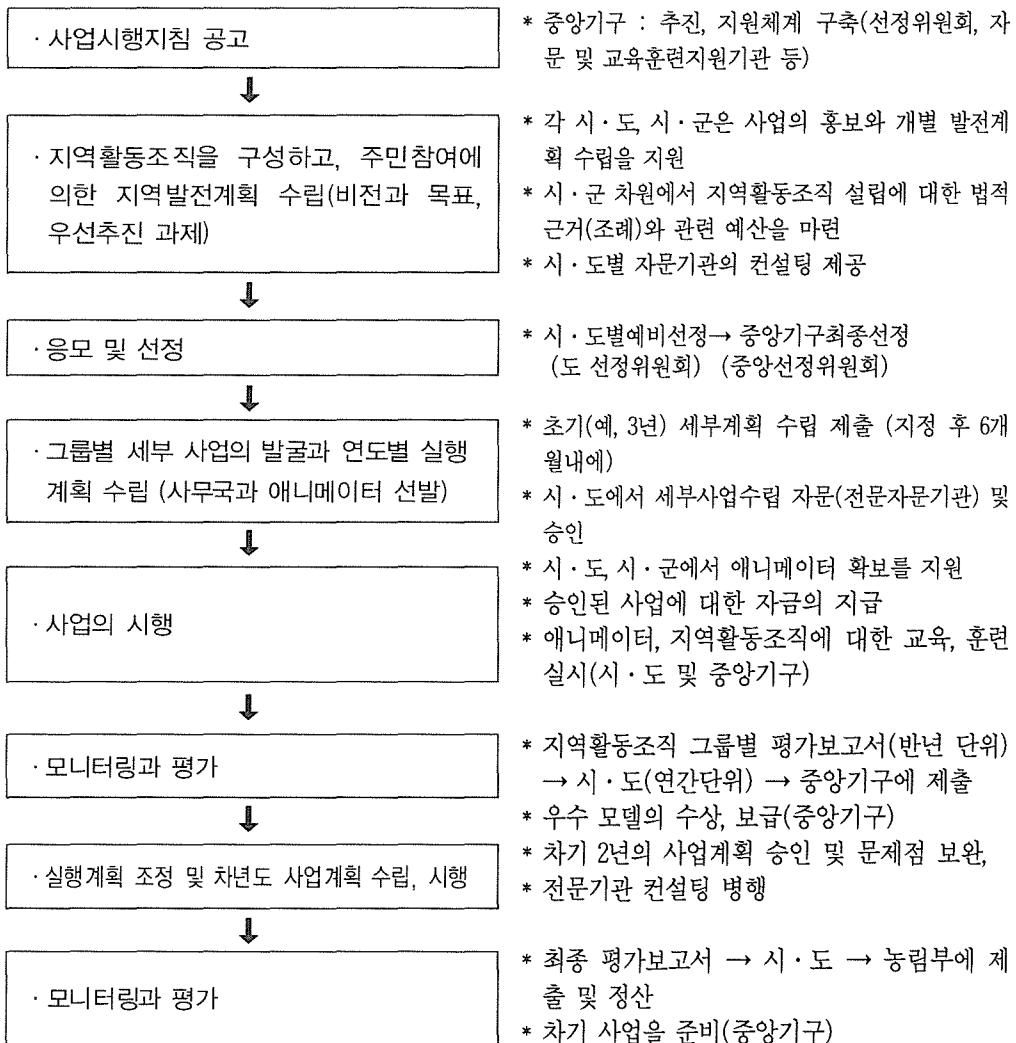
○ 기존 정책의 접근 방식과의 차이

- 첫째, 지역을 대상으로 한 정책임. 농업, 비농업에 관계없이 소득 및 고용기회의 창출에 기여하는 모든 경제활동에 대해 지원하되, 개인이나 생산자가 아니라 사업의 계획과 집행을 책임지는 지역활동조직에 대해 지원함.
- 둘째, 지원대상의 지역조직은 농촌지역의 모든 자원을 최대한 활용할 수 있도록 민간과 행정의 파트너십에 기초하여 구성되고 운영되어야 함.
- 셋째, 사업계획의 수립 및 집행 과정에서 지역의 주도권을 보장하는 상향식 체계를 취함.
- 넷째, 지원은 개별 사업이 아니라 사업 패키지로 이루어지며 지원 사업은 상호간에 통합성을 가져야 함.
- 다섯째, 사업의 내용이나 시행 방식에서 종래와 다른 혁신성을 중시함.

- 여섯째, 농촌지역의 인적 사회적 자본의 개발을 위한 지원을 동시에 병행함.
- 일곱째, 지원대상의 지역범위에 신축성을 부여함. 읍·면 지역 이상을 대상으로 하되 지역 범위는 지역활동조직의 재량에 맡김.

2. 정책의 추진체계

1) 사업추진절차 개요



2) 상향식 개발을 위한 새로운 추진체계 : 「지역활동조직」 구성

- 주민참여와 협력을 통한 지역계획 수립과 개발사업의 추진을 위하여 지역활동조직을 구성함.
 - 지역활동조직은 지자체, 지방의회, 상공인단체, 농민단체, 농협 등 금융기관, 농업기술센터, 주민단체, 사회단체 등 지역 내 다양한 조직, 집단을 대표하는 사람들로 구성하며, 그 명칭은 지역의 특성을 살려 자유롭게 정하도록 함.
 - 초기에는 민간의 역량이 부족하여 지방자치단체가 지역활동조직을 주도하더라도, 민간의 참여를 장려한다는 취지에서 공공(지자체 대표 및 지방의회 등)이 50%를 넘지 않도록 구성하고, 지역활동조직의 멤버를 지자체 당국이 일방적으로 지명하는 것이 아니라 단체나 주민이 대표를 자발적으로 선발하도록 하며, 위원장은 호선에 의해 선발하도록 함. → 사업계획서를 제출할 때 지역활동조직을 구성하기 위하여 몇 번이나 회합을 가졌는지, 어떤 과정을 통하여 멤버를 선임하였는지를 제출하도록 하여 민주적인 방식으로 구성되었는가 여부를 사업의 선정기준에 중요 고려사항으로 넣도록 함.
- 지역활동조직의 역할
 - 통합된 주제를 중심으로 지역의 발전 계획과 전략을 수립하며, 투자 재원의 배분과 집행과정에 대해 책임을 지는 사업 추진과 의사결정의 주체가 됨.
 - 하나 또는 두 개의 중심 주제를 중심으로 지역개발계획과 지역 비전의 수립
 - 수립된 계획을 바탕으로 자금지원대상(사업)자 선정 및 집행
 - 사업의 집행 및 감시감독과 사후 평가, 보고
 - 행정담당자 및 실행그룹(마을주민)에 대한 교육
 - 주민의 자발성을 고취하고 이를 통해 지역역량을 강화
 - 지역활동조직 산하에 필요에 따라 농업, 문화 및 환경, 농촌관광, 비전 수립 등등의 소위원회 혹은 하위 지역별 협의회와 행정지원을 위한 사무국을 둘 수 있도록 함.

○ 지역활동조직의 성격(법적 지위)

- EU의 경우 지역활동그룹(LAG)은 지역개발공사, 유한회사 혹은 비공식 협의회 등 다양한 형태로 되어 있으나, EU의 규정에 의하여 LAG가 정부(기관)와 협약을 맺고 보조금을 수령하여 사업을 집행할 수 있는 권한이 부여되어 있음. 한편 일본의 경우도 유럽의 LAG와 같은 역할을 하는 것은 아니더라도 농촌지역의 지역진흥조직으로서 제3형태의 지방공사(농촌개발공사) 혹은 주식회사가 설립되어 있음.

- 우리의 경우 지역활동조직이 어떤 형태를 가질 것인가에 대해서는 좀 더 연구가 필요함. 지역활동조직의 형태로서는 사단법인, 제3섹터형 지역개발공사 혹은 회사, 비법인 단체, 조례에 의한 준공공적 조직 등이 가능함. 그러나 어떤 조직이던지 관련 규정이 없으면 행정에서 지역활동조직에 사업의 집행을 위임할 수가 없음.

· 따라서 지자체 차원에서 지역활동조직의 설립과 운영에 관한 조례 '를 제정할 필요가 있음.

→ 조례에 근거하여 설립되는 준행정기구(行主民從型)

→ 지역활동조직은 사업계획의 수립과 집행만을 담당하고, 자금의 관리는 행정에서 맡음.

→ 순수민간조직(회사 등)으로 할 경우 조직의 자율성은 보장될지 모르지만, 행정과의 협조에 문제가 발생할 수 있으며 또 현재의 단계에서는 조직으로서의 안정성 보장도 의문시되기 때문에 준행정기구로 하는 것이 유리할 것으로 판단됨.

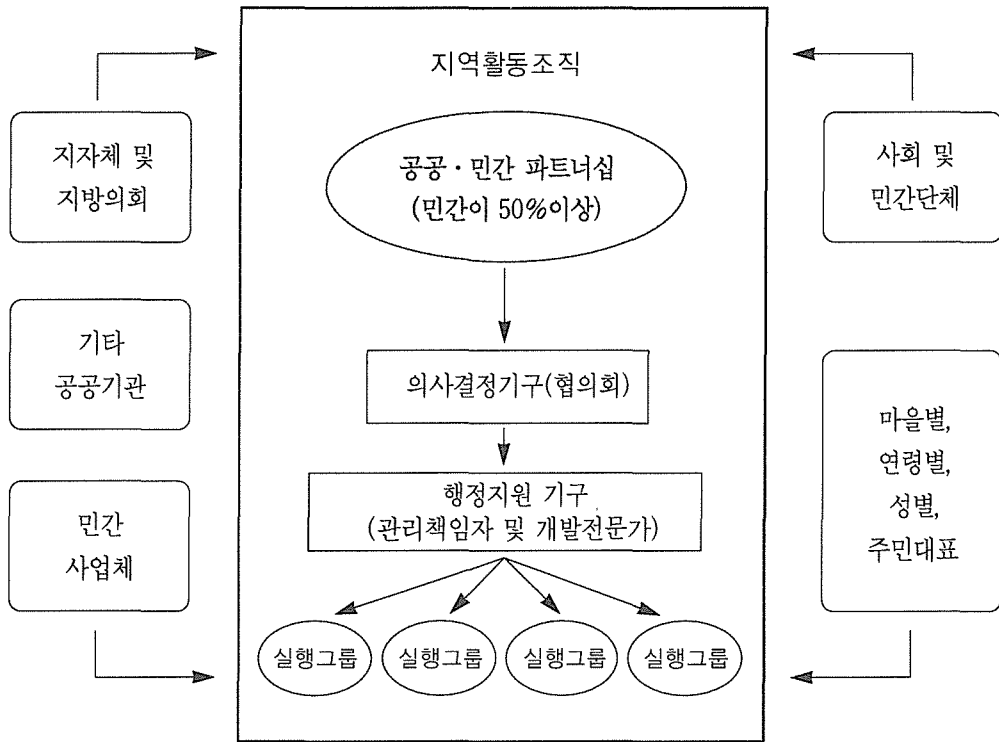
○ 사업의 원활한 추진을 위해 지역활동조직 산하에 사무국을 둬.

- 사무국은 지역계획의 실질적인 집행과 관리를 담당하며, 사업의 추진과 자문, 주민 교육, 지자체와 중앙정부와의 행정 업무 등을 수행함.

- 특히 사무국에는 지역개발 전문가를 고용할 수 있게 하여, 지역계획수립과 사업개발, 정책 아이디어 발굴, 사업의 집행·관리, 주민참여 활성화 등의 지역개발 촉진자(Animator)로써 역할을 수행하도록 함.

- 사무국의 인건비와 행정비용도 정부지원사업 예산에 편성하여 지급할 수 있도록 함.

〈그림 6-1〉 지역활동조직의 구조와 파트너십



3) 행정의 역할

○ 중앙정부의 역할

- 중앙정부는 지역의 내생적 발전의 역량을 강화하고 지원하는데 행·재정적 지원에 초점을 둬.
- 이 사업을 지원하기 위하여 농림부 산하에 중앙지원단을 구성함.
- 정부의 재정지원은 포괄 보조금 형태로 지원하되, 적은 자금으로 보다 큰 효과를 내기 위하여 지방자치단체와 해당 지역의 민간이 인력, 자금 면에서 공동으로 부담을 지는

Matching fund 방식을 채택 → 그러나, 이 프로그램이 우선적으로 필요한 지역일수록 지방자치단체의 부담능력이 낮다는 점을 고려하여 지자체의 부담비율을 적정화 (예:20%이하)할 필요가 있음.

- 또 지역간의 경쟁적인 노력을 촉진 할 수 있도록 경쟁 선정의 방식을 취하고 중앙정부는 이에 필요한 선정원칙과 평가 제도를 수립 시행함.
- 각 지역의 모델이 되는 사례를 전국에 보급하기 위해 우수 사례 수상과 공동 세미나, 교육 등을 개최
- 지역 주민의 내생적 역량을 강화하기 위한 교육훈련 기관을 설립하여 지속적, 체계적으로 주민능력개발을 지원.
- 애니메이터 양성을 위한 교육프로그램의 마련과 지원
- 사례 지역간 네트워크 구축 및 정보제공

○ 광역단위

- 시·군 단위에서 제출된 사업계획의 취합
- 필요예산 확보방안 마련
- 예비심사 기준마련

○ 시·군 단위

- 지역활동조직의 설립지원
- 지역활동조직설립에 관한 법적 근거마련(조례 등)
- 관련 공무원 및 주민들의 인식전환을 위한 방안 강구
- 관련 예산 확보
- 전문직원(사무국 애니메이터) 확보 지원

4) 사업의 선정 방식과 기준

○ 선정 절차

- 중앙에서 사업을 공고 → 시도별로 예비선정 → 중앙에서 최종 선정하는 2단계 절차를 거침. 중앙에 중앙심사위원회, 시도에 지방심사위원회를 구성하여 대상 지역을 심사, 선정함. 사업에 응모하는 지역은 지역활동조직을 구성하고, 지역발전계획서와 재정방안을 제출하도록 함.

○ 선정기준과 대상지역

- 지역의 범위 : 개방성의 원칙

- 공동의 관심사나 과제를 가진 지역으로서, 같은 생활권을 형성하는 몇 개 면이 모여 하나의 사업단위가 될 수도 있고, 군 전체가 하나의 사업단위가 될 수도 있으며, 각기 다른 군내의 여러 읍·면이 하나의 사업단위가 될 수도 있음.

예) 지리산 관광을 중심으로 인근 지역이 하나의 지역단위를 구성하거나, 금강 상류와 하류 지역이 금강 보전과 지역간 교류를 중심으로 하나의 지역단위를 구성할 수 있음.

- 기본 구성단위는 읍·면 이상으로 함. 단, 이것은 마을단위의 사업을 배제하는 것은 아니고 지원대상이 되는 지역활동조직은 읍·면 이상의 범위에서 조직하고 읍·면 이상을 대상으로 전체 사업을 계획하되, 전체 사업을 구성하는 하위 사업 아이টে은 마을 단위 혹은 개별적으로도 구성할 수 있음.

- 선정기준

- 사업의 목표와 지역발전 기여도, 지역내 협력의 강도, 사업추진 역량을 중심으로 객관적이고 구체적인 평가표를 만들어 선정하되, 지역내 이해관계자들의 협력여부에 가장 큰 비중을 둬.

〈표 6-1〉 사업 선정 평가표

기 준	항 목
지역발전계획의 질과 지역발전기여도	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 강점, 약점, 잠재력을 잘 분석하고 있는가 · 주민들의 참여를 통해 작성되었는가 · 사업간의 통합성이 있는가 · 지역발전에 기여도가 높은가 · 실험적(pilot) 성격을 가졌는가 · 사업방식이 타 지역으로 전파 가능성이 큰가 · 기존의 지역개발 사업을 보완 내지 효율화하는 데 얼마나 기여하나
지역활동조직의 구성과 주민참여	<ul style="list-style-type: none"> · 민간의 구성이 50%이상이며, 구성원이 지역의 다양한 부문을 대표하고 있는가 · 협의회를 구성하기 위하여 몇 번이나 회합을 가졌나 · 구성원의 결집도와 참여도가 강하고, 책임과 역할배분이 분명한가 · 주민의 능력개발을 위한 프로그램을 잘 갖추고 있는가 · 하위 지역별 조직을 구성하고 있는가
사업수행능력과 재정조달	<ul style="list-style-type: none"> · 사무국 인력의 전문역량이 높고 역할분담이 잘되어 있는가 · 전업 직원을 몇 명이나 확보하였는가 혹은 확보방안을 갖고 있는가 · 충원방식은 공개적인가 · 지자체와 민간부문의 재정부담 의지가 얼마나 있는가 · 지자체에 담당 부서와 직원이 지정되어 있고, 행·재정적인 지원의지가 얼마나 강한가

5) 애니메이터의 역할과 양성 방안

○ 애니메이터의 역할

- 개발과정을 활성화하는 책임
- 정보 제공, 교육, 조언
- 주민간의 협력과 대화 촉진 및 의견 수렴

- 프로젝트 리더의 발굴 및 지원

- 사업간 네트워크의 구성

○ 애니메이터의 양성

- 애니메이터는 경제학, 도시 및 농촌계획, 지리학, 농학 등 다양한 전공영역에서 선발하여 집중적으로 교육 훈련을 받도록 함(필요하다면 별도의 교육기구 설립)²²⁾

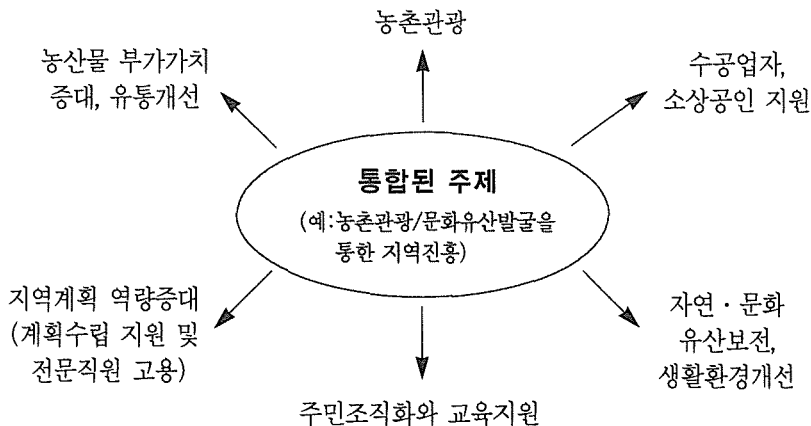
- 이 사업에 참여하는 지역활동조직은 반드시 애니메이터를 고용하도록 의무화하고, 필요하다면 시, 군 혹은 도 단위에 의무적으로 애니메이터를 일정 수 이상 두도록 하여 중앙정부가 인건비의 일부를 보조함.

- 일정한 자격을 갖추면 심사를 통해 자격을 부여하는 제도의 도입도 필요함.

3. 개발전략

1) 사업의 지원분야

(1) 통합된 주제 하에 다부분 지원



22) 애니메이터 교육과 양성방안에 대해서는 제5장의 제4절 '농촌개혁과 부흥운동(Rural Reform & Renaissance : 3R운동)의 제창'을 참조할 것.

지원 사업

주제 ① . 지역계획 수립 및 전문직원의 고용

- 전문직원의 고용, 지역진단(지역자원 및 현황 조사 포함) 및 사업계획의 수립

주제 ② . 주민 조직화와 교육 지원

- 공동체 문화발굴 및 창조, 마을경영조직 육성, 주민교육 및 선진지 견학, 정보화 기능강화의 참여, 주민 학습회 등 기타 각종 민간조직 활성화에 필요한 사업

주제 ③ . 농산물의 부가가치 증대 및 유통개선 사업

- 환경농업의 전환지원, 유통 활성화, 영농조합법인 및 생산자 단체 육성, 다양한 농가공 지원

주제 ④ . 농촌관광의 활성화

- 다양한 녹색관광프로그램 개발, 관리 및 운영체계 구축 및 정비, 기념품 및 지역특산품 개발, 마케팅 및 홍보

주제 ⑤ . 지역 수공업자 및 소상공인 지원

- 전통 상품 개발 및 제작기술 전수 지원, 판촉, 생산자 단체에 대한 지원, 정보 수집 및 제공, 교육훈련, 지방 생산품 박람회 및 컨설팅

주제 ⑥ . 자연 및 문화 자원의 보전·활용과 생활환경의 개선 사업

(2) 지원의 원칙

- 통합성의 원칙 : 지역활동가조직의 계획은 상기 사업의 두 가지 이상을 포함하고 있어야 하며, 개별사업이 나열적이지 않고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 함.
 - 그러나 군 종합개발계획과 같이 지역 전체의 종합적 계획이 아니라, 하나의 주제 아래 지역을 대상으로 하는 사업들을 통합한다는 의미에서 종합 계획임.
- 혁신성(innovation)의 원칙 : 각 세부 사업들은 다음 의미에서 혁신적인 성격을 가지고

있어야 함.

- 지역의 독자적인 특성을 반영한 특산물이나 새로운 상품의 창출
- 지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역고유의 잠재력을 발휘할 수 있는 사업
- 기존에 분리되어 있던 경제부문간의 결합·연결(예:농가와 음식업자들의 협력을 통한 지역 특산 음식의 개발 등)
- 의사결정과 사업 수행과정에 있어서 주민을 보다 많이 참여시키거나 독창적으로 조직할 수 있는 사업

2) 사업에 대한 지원체제 구축

(1) 지원 네트워크 구축

- 이 사업을 지원하기 위한 전문지원 기관의 지정과 육성
 - 각 도별로 전문지원 기관을 지정 : 지역내 대학이나 연구소 등을 지정하여 지역계획, 주민 교육 등을 지원하도록 함.
 - 중앙정부 차원에서는 각 지역별 지원기관을 네트워크화 하고, 주민 교육 등을 지원할 수 있는 종합지원기관을 설립·육성
- 각종 세미나, 학습회, 교류회, 워크숍 등을 통한 각 지역의 경험, 노하우, 정보를 서로 교환하고, 모델 사례를 보급하기 위한 사업 실시(각 도별로 전문지원기관에 위탁하여 주관토록 함)
- 우수사례 선정, 수상(중앙기구 주관)
- 각종 홍보책자, 잡지 등 발간 등(전문 지원 기관 위촉)

(2) 지역간 협력사업

- 해당 지역은 타 사업 지역, 혹은 본 사업에 참여하고 있지 않는 지역과 한가지 이상의

협력 사업에 반드시 참여하여야 하도록 유도함. → 지역간의 협력과 교류를 촉진하고 상호경험을 공유할 수 있도록 함.

- 예) 공동으로 지역의 당면문제를 해결하거나, 신시장·신상품 개발을 공동으로 수행
 - 댐 인근 지역간의 댐과 관련된 지역문제의 공동해결 연구회 구성
 - 환경 농업추진 지역간의 상호 공동 환경농산물 유통망 개발 사업 등
 - 특정 사업의 효율적인 추진을 위한 지역간 혹은 조직(예:협동조합)간 협력사업

3) 사업의 실시 방법

(1) 자율적 사업 구상

○ 사업기간은 총 5년간으로 하고 각 지역은 앞에서 제시된 사업 주제를 자율적으로 취사 선택하여 지역계획을 작성하고, 사업을 실시함.

○ 다만, 유럽과 일본의 경험을 보면 성공한 지역은, 제 1단계 주민의 능력개발, 인재육성, 지역비전 작성 → 제2단계 실험적 프로젝트의 발굴과 실천 → 제3단계 사업의 확대란 단계로 발전해 가기 때문에 각 지역은 자신의 지역역량에 맞는 단계를 선택하여 사업을 설계하도록 함.

▶ 1단계 <참여에 의한 지역발전계획의 수립과 주민능력 개발>

→ 주민 교육, 마을별 회의 등을 통해 지역의 장기 계획과 비전을 수립하고 이 계획에 따라 지역내 각 주체들이 각기 어떤 역할을 분담할 것인가 대한 방안과 혁신성이 높은 사업을 구체적으로 발굴.

→ 주민의 교육, 연수를 통해 사업실행 능력을 배양함.

▶ 2단계 <실험적 사업의 발굴 및 실시>

→ 여건이 갖추어 진 하위 지역이나, 그룹을 중심으로 실험적(pilot) 사업을 실시하여 주민의 자신감과 사업역량을 배양

▶ 3단계 < 사업의 확대 >

→ 지역 전체로 사업 지역을 확대하거나, 새로운 사업을 추가로 발굴하여 사업을 확대.

예) 환경농업 추진 : 지역비전 작성 및 유기농 연구회 구성 → 유기농업 추진과 도·농 교류 사업의 실험적으로 실시 → 판매 사업체 및 농가공회사 설립 → 전체 지역으로 사업을 확대.

- 처음 응모할 때는 지역개발의 중점목표와 과제, 비전 및 대략적인 3년간의 사업내용, 자금 계획을 담은 계획서를 제출하고, 선정된 후에 구체적인 사업계획서를 작성토록 함. 이때 시도별로 전문지원기관이 사업계획 작성을 조언하도록 하며, 최종 사업계획서를 시도별 심사위원회에서 심의하여 확정된 후 사업비를 지출 함. 최종 사업계획서에는 2년간의 구체적 사업 내용이 담겨야 하며, 나머지 기간동안의 사업은 연간 기준으로 지역활동조직이 활동을 진행하면서 작성하여 승인을 받도록 하는 annual action plan 방식으로 추진.

(2) 재정의 사용 원칙

- 사업비는 중앙정부, 지자체, 민간의 분담으로 조달.
- 정부 보조금은 지역활동조직의 행정비용 및 지역계획작성, 주민 교육훈련, 파트너십 개발, 주민 참가를 활성화하기 위한 각종 홍보와 책자 발간 등의 소프트한 비용에 지출할 수 있으며, 행정비(전문가 인건비, 사업관리·평가비 등)는 전체 예산의 일정 범위(예, EU의 15%) 내에서 사용할 수 있게 함.
- 지역비전과 계획을 주민 참여를 통해 스스로 만들기 위해서 작성과정의 학습비용, 교육훈련비용 등과 전문기관의 자문비(설문지 설계, 조사 등)는 예산에 포함시키되, 계획서를 직접 전문기관에 위탁하여 작성하는 비용으로는 사용할 수 없음. 이 사업 승인 후에 지역발전계획을 작성하는 비용은 일정 한도 내에서 지출할 수 있도록 함.
- 자본적 투자비의 경우 도·농 교류센터(교육장, 숙박시설, 식당 등), 주민복지센터, 지역 특산물 판매장, 마을역사관 등에 사용할 수 있으나, 도로 등의 중핵적 인프라 투자에서 사용할 수 없음. 다만 상기 자본투자의 경우에도 그 자체가 하나의 독립 사업이 될 수 없고, 전체 사업의 일환으로써 필요한 경우에 한하되 자본적 투자비(hard 지원비)의 상

한을 설정해 두는 것도 고려해 봐야 함(예:총사업비의 40%).

- 사업에 대한 지원은 개인별 지원을 지양하고, 공동의 사업계획을 가진 그룹에게 지원하는 것을 원칙으로 함. 이 경우 지원을 받으려는 그룹은 사업계획을 작성하여 지역활동 조직에 제출하여야 함.

(3) 감독(monitoring)과 평가(evaluation) 방식 및 지표의 개발

- 정부는 각 지역이 사업의 평가방식과 지표를 정하여 제시하고, 선정된 지역은 스스로 자기 평가를 하여 보고서를 제출하도록 함. 이에 따라 구체적 자금 지출을 하도록 함.
- 다만 본 계획은 장기적인 지역의 사회경제적 잠재력(혹은 경쟁력)을 향상시키기 위한 프로그램이므로 그 성과는 가시적인 성과(양적 지표) 뿐 아니라 질적 측면에서 과정중시형 평가 시스템이 갖추어져야 함(예:주민 교육의 횟수, 주민참여의 수, 신 사업 개발의 수 등)

4) 사업의 시행에서 예상되는 문제점과 극복방안

이 정책 프로그램을 실시하는 경우, 현재의 우리 여건과 유럽 및 일본의 경험으로 미루어 볼 때 다음과 같은 문제점들이 예상됨. 따라서 이 프로그램을 실시할 경우 이런 문제점에 대한 대응 방안을 사전에 강구해 둘 필요가 있음.

(1) 이 프로그램에 대한 이해 부족에서 비롯되는 문제와 대응방안

가. 그 동안의 지역개발 사업처럼 회관 등 시설 건립, 마을 앞길 조성, 농로 조성 등 지역의 숙원사업이나 도로개설 등 인프라 중심으로 사업계획이 수립될 가능성(정주권개발 사업의 예).

→ 대응 방안 : 도로 등 중핵적인 기반시설 투자는 하지 못하도록 하고, 자본적 투자비의 경우 도농교류센터(교육장, 숙박시설, 식당 등), 주민복지센터, 지역특산물 판매장, 마을역사관 등에 사용할 수 있으나, 상기 자본투자의 경우에도 그 자체가 하나의 독립 사업이 될 수 없고, 전체 사업의 일환으로써 필요한 경우에 한하되 총 예산 중에 지출의 상한을 설정해 두도록 함.

나. 지역내의 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 사업계획을 수립하지 않고, 행정 주도로 기존의 계획 중에 한 부문, 혹은 실시하고 있는 사업 중에 일부를 이 사업의 자금으로 실시하는 경우. 실제 유럽에서도 처음에 LEADER I 프로그램을 실시할 때, 제출된 계획 중에는 주민 토론을 통한 지역진단의 과정이 생략되거나, 중전의 지역계획을 그대로 반영한 것이 상당수를 차지하였음.

→ 대응 방안 : (i) 우선 지역계획을 수립할 때 얼마나 많은 이해관계집단의 의견을 들었는지, 세미나와 회합은 얼마나 했는지를 이 사업의 선정기준에 핵심적인 사항으로 하도록 함. (ii) 그러나 현실적으로는 주민의 역량 부족으로 사후에 계획의 수정이 불가피 할 것임. 따라서 이 프로그램은 3단계의 사업계획 작성과정을 염두에 두고 있음. 즉, 1단계는 사업응모를 위한 포괄적 발전계획 구상단계이고, 2단계는 발전계획의 수정과 세부사업 수립단계, 3단계는 계획의 실행과정에서 주민 참여와 learning by doing, 모니터링을 통하여 사업을 수정, 발전시켜 나가는 단계임.

· 이 프로그램에 선정된 지역의 경우(2 단계에 해당)는 대상지역에 애니메이터를 고용하거나 활용할 수 있게 하고, 구체적인 세부사업계획의 수립기간을 6개월 정도 주며, 계획작성을 위한 주민교육, 세미나 등에 자금을 쓸 수 있게 하여 주민참여에 의한 계획이 되도록 함.

다. 지역활동조직을 기존의 각종 위원회와 같이 민간의 실질적 참여 없이 형식적인 위원회로 구성할 가능성(행정이 지역활동조직을 전적으로 주도).

→ 대응방안 : 대상지역의 사업의 선정과정에서 지역활동조직의 구성에서 공공부문 대표를 50% 이내로 제한함. 또 심사과정에서 이런 형식적인 위원회를 구성한 지역은 배제하도록 함. 그리고 민간의 역량 부족으로 지자체가 이 지역활동조직을 실질적으로 주도하더라도 그것은 계획의 수립과정에서 주민 참여를 활성화하는 데 주도적인 역할을 하는 것이 되도록 상부 기관(도나 중앙)이 지속적으로 홍보와 교육을 실시함. 유럽이나 일본의 경험을 보면 행정이 주도하더라도 다년간의 사업과정에서 민간의 역량이 배양되면 점차 행정주도에서 민간 주도로 옮겨가는 것을 볼 수 있음.

라. 특히 지역의 유지들이 지역활동조직을 주도하면서 지원 자금을 자신들의 사업에 나누어 써 버릴 가능성.

→ 대응방안 : 이것은 여러 학자들에 의해 유럽의 LEADER 프로그램의 실시 과정에서 가장 큰 약점으로 지적된 사항 중에 하나임(Ray, 2000, Osti, 2000). 따라서 애니메

이터의 조정역할과 시군, 시도의 담당 부서의 지속적인 모니터링이 필요함. 또 지역 활동조직의 구성원을 두 그룹으로 나누어 전체 계획의 수립과 사업 아이디어의 발굴에는 모두가 참여할 수 있게 하나, 구체적으로 자금을 배분하는 의사결정에는 이해당사자는 참여할 수 없게 하는 것도 한 방법임.

(2) 역량에 관계되는 문제

가. 이 프로그램에서는 애니메이터가 결정적인 역할을 하지만, 우리 나라에서는 이런 전문가가 부족하여 실제 아름마을 사업이나, 녹색체험마을 사업의 경우도 몇몇 전문가가 거의 대부분의 지역에 자문을 맡고 있음. 그러나 각도를 달리 해보면 우리 나라의 경우, 그간의 농촌계획에서 이런 전문가를 필요로 하는 경우가 거의 없었기도 함. 따라서 전문가가 양성될 계기도 없었음.

→ 대응 방법 : 우선 이 프로그램을 실시하는 것 자체가 전문가의 육성방안이 될 것임. 최근에 아름마을 사업이나, 녹색체험마을 사업을 통하여 전문가들이 자생적으로 점차 육성되어 가고 있는 것을 볼 수 있음. 각 지역활동조직이 전문가를 직접 고용하거나, 아니면 시군, 시도에서 전문가를 직접 고용하여 전문가 풀을 만듦으로서 전문가 고용 시장이 형성될 것임. 아울러 중앙차원에서 전문가 육성 교육기관과 교육프로그램을 실시하는 것도 중요함.

나. 지역이 독자적인 사업안을 개발하지 못하고 종전의 도로, 마을회관 등 물적 시설의 설립에 그친다든지, 지원자금을 장학금 등으로 기금화 하여 쓰지 않고 묶어 놓는다든지(강원도 새농어촌사업), 새로운 소득창출 사업으로서 녹색관광 등을 하더라도 타 지역과 차별성이 없는 사업계획이 될 가능성

→ 대응방법 : 이런 원인은 주민 스스로가 사업계획을 발굴하거나 고민을 할 수 있는 계기가 없었던 때문이기도 함. 따라서 이 프로그램에서는 독자적인 아이디어 발굴과 새로운 사업안의 실험적 실시에 자금을 지원을 하는 것임. 이를 위하여 지역활동조직의 구성과 애니메이터의 활용을 프로그램화한 것임. 따라서 초기에는 시행착오를 겪을 가능성이 크나, learning by doing을 통해 극복해 나갈 수 있을 것임. 예를 들어 일본 정부가 실시한 고향활성화사업(후루사또 創生事業), 쿠마모토현이 추진한 일본 제일만들기 사업 등은 특성있는 다양한 지역의 사업들을 발굴해 내는 계기가 되었음. 유럽의 LEADER사업도 마찬가지로의 사례임. 여기에는 정부 차원의 교육, 심포지

업, 모델 사례 발굴과 연구회 등도 중요함.

(3) 행정체계에 관계되는 문제

가. 부처중심, 부문중심의 행정체계, 민간의 참여를 탐탁하지 않게 생각하는 행정권 위주의, 행정의 관료주의적 관여에서 비롯되는 문제 : 우리 나라에서 농촌개발에 관련된 부처가 농림부, 행자부, 환경부 등으로 다양하고 분산되어 있어 이런 종합적인 지역프로그램의 실시가 어려울 가능성이 있으며, 기존의 하향식, 지시 일변도의 관료주의적 관행 하에서 주민참여에 의해 자금지원을 지원하는 것에 대해 저항할 가능성이 있음. 특히 구체적인 사업승인과 자금지원과정에서 마찰 우려됨.

→ 대응방법 : 중앙정부 차원에서 농촌계획을 통합하는 조직을 만들고, 이 정책 프로그램은 기존의 행정체계보다는 여기서 관리 책임을 지는 것이 바람직함. 아울러 농림부와 각 시도, 시·군에도 따로 이 프로그램 추진 담당기구를 별도로 설립하는 것이 바람직함. 즉 이 프로그램의 위상을 기존의 농촌개발정책과 다른 새로운 프로그램으로 위치시키고 추진하는 것이 필요함.

나. 이와 관련하여 이 프로그램이 인적 자본과 사회적 자본의 형성을 통한 지역 사회의 역량 향상에 기초한 지역진흥이라는 중장기적 시야에서 운영되기보다는 단기적인 고용, 소득창출과 같은 단기적인 성과중심으로 운영될 가능성이 있음.

→ 대응방법 : 이의 극복을 위해서는 앞에서 말한바와 같이 이 프로그램을 기존의 실적 중심의 프로그램과 다른 새로운 추진체계와 평가방식에 의해 추진할 필요가 있음. 특히 과정중심형 평가체계를 새롭게 만들어야 할 것임. 또 지역사회의 자립능력 구축에 일정한 성과를 낼 수 있을 정도의 다년간 걸친 프로그램 추진기간(5년 이상)을 설정해야 할 것임.

다. 지자체의 재정 역량이 부족하여 메칭 펀드 조달이 적시에 되지 않아 사업에 지장을 줄 우려가 있음. 특히 낙후지역일수록 이런 문제가 나타날 가능성이 큼.

→ 대응방법 : 일본의 경우 과소지역은 과소채를 별도로 발행할 수 있게 하거나, NTT 매각 대금을 기금화 하여 사업을 지원하였음. 우리도 이런 제도를 강구할 필요가 있음. 아울러 지역사정에 따라 차등보조제 도입을 강구해야 함.

(4) 기타

○ 이 프로그램이 끝난 후의 지역활동조직의 존속 여부와 이 프로그램 하에서 실시된 사업들이 지속될 수 있는가가 문제될 수 있음.

→ 대응방법 : 이 프로그램을 제1라운드, 제2라운드, 제3라운드와 같이 지속하도록 하고, 1차 라운드에서 성과가 큰 지역은 새로운 주제를 가지고 재사업을 하도록 함. 또 이 프로그램의 기본취지는 정부지원에 전적으로 의존하지 않고, 민간의 역량을 강화하는 것임. 따라서 지원대상 지역활동조직의 사업을 선정할 때 정부의 지원이 끝난 다음에도 사업을 계속할 수 있는 역량과 계획이 있는지를 주요 기준으로 해야함. 또 지역활동조직에 대해서는 장기적으로 유럽과 일본의 여러 지역에서 보이는 관민협작의 제3섹터형 농촌개발공사의 형태로 발전시켜 나가도록 제도를 정비해야 할 것임.

○ 이 프로그램은 주민 참여에 의한 상향식 접근과 파트너십을 주요 내용으로 하지만, 반드시 처음부터 성공적일 것으로 생각되지는 않음.

- 그러나 역설적으로 그렇기 때문에 이런 프로그램이 필요함. 우리 나라 농촌지역이 가지고 있는 협력, 자주 계획의 경험부족, 사회적 자본의 빈약, 기업가 정신의 부족 등은 이런 프로그램을 추진하는 과정에 시행착오를 겪으면서 극복해 나가야 함.

- 그러기 위해서는 첫째, 이 프로그램을 장기간 지속적으로 수행함으로써(유럽처럼 LEADER I과 LEADER II, LEADER +를 가능한 한 연속하여 같은 지역에서 추진) 지역의 사회적 자본(social capital)과 능력을 배양(capacity building)해 나가도록 해야 할 것임.

- 두 번째는 가능성이 큰 지역활동조직부터 시범적 단계적으로 실시해 나가되 사업기간을 적어도 5년 이상의 장기로 설정해야 할 것임.

- 세 번째는 정부차원에서도 이런 프로그램을 지원하기 위한 새로운 추진체계(관리체계, 평가체계 등)를 정비해가야 할 것임.

5) 사업을 통해 기대되는 효과

○ 본 계획은 종전에 농촌개발 전략의 추진 기조와 달리 파트너십(지역활동조직 구성), 지역의 재량권과 상향식, 지역, 혁신, 다부문적인 접근을 특징으로 하는 새로운 접근법을 사용하고 있음.

- 이런 접근은 중기적으로는 의사결정의 분권화 촉진, 지역차원의 종합적(Integrated) 정책의 수립 역량의 증진, 지역자원의 활성화와 내생적(endogenous) 주도 역량의 강화, 고용의 창출과 농촌지역의 다원적 발전의 촉진, 기존의 혹은 새로운 기회와 자극에 대한 효과적인 대응, 지역간 정보교환과 상호교류의 활성화를 도모할 수 있을 것임.

- 보다 장기적으로는 상향식 농촌개발전략의 확산과 혁신적(Innovative) 모델 사업발굴, 새로운 모델 사업의 확산을 통해 지속가능한 농촌발전을 가져올 수 있을 것으로 기대됨.

○ 이를 질적인 측면과 양적인 측면으로 다시 나누어 설명하면,

① 양적인 측면에서 고용 및 소득의 증대가 기대됨.

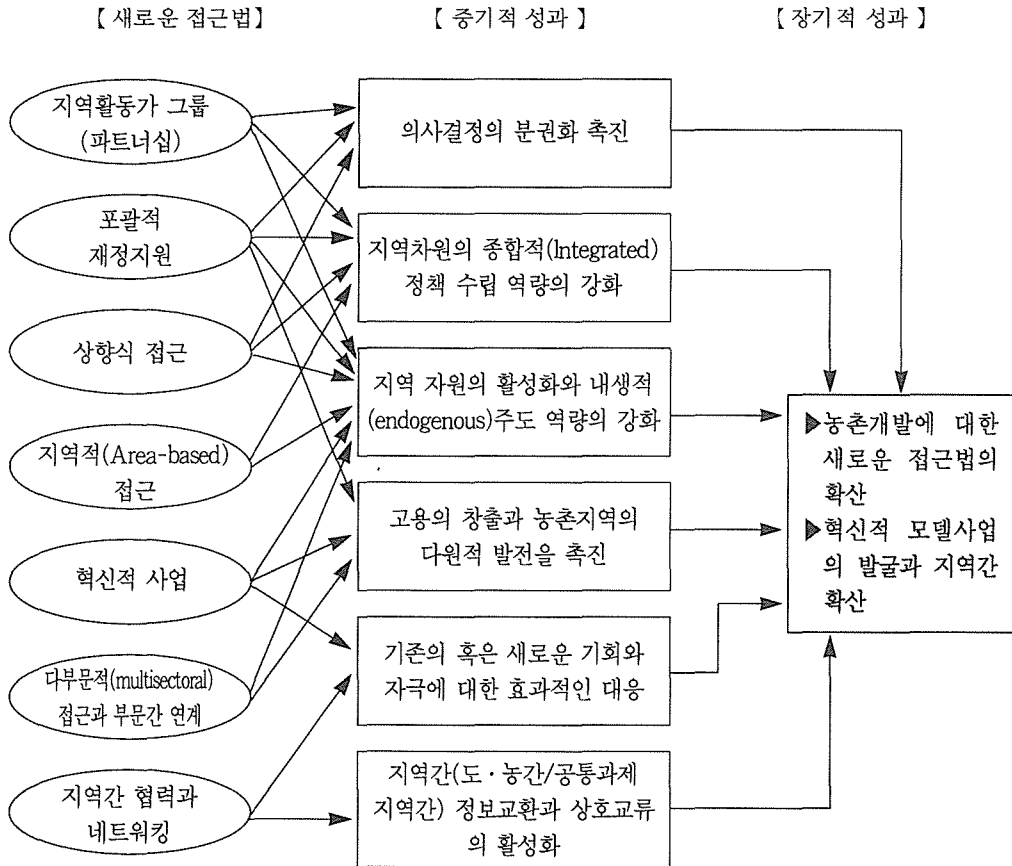
· 본 프로그램은 지역의 신 소득창출 기회와 고용 증대를 직접적인 목표로 하기 때문에 농촌지역의 소득 향상과 고용확대에 기여할 것임. 유럽에서도 이와 유사한 프로그램(LEADER)이 도입될 당시에 고용과 소득기회 창출과 같은 단기적인 성과가 크게 나타나지 않을 것으로 기대하였으나, 예상과 달리 높은 성과가 나타났음.

· 이는 정부의 많은 투자를 전제로 하지 않고 내생적 자원의 발굴과 민간의 자발적 참여, 자부담을 기초로 한 주민의식 등을 고양시킴으로써 저비용으로 고효율을 추구할 수 있었기 때문이었음. 또 지역특성을 살린 다양한 지역진흥방법이 발굴되고 사업의 성공률도 높았기 때문이었음.

② 질적인 측면으로서는 먼저, 지역별로 다양하고 특색있는 사업이 발굴될 것임.

· 현재 각 부처에서 실시하고 있는 농촌진흥사업들이 대부분 농촌관광에 편향되어 있으며, 사업방법도 천편일률적인 경향이 강함. 그러나 본 사업은 주민의 자발적인 참여와 다양한 아이디어, 자원의 발굴을 촉진하기 때문에 농촌지역에 새로운 특색있는 사업들이 발굴되고 보급될 수 있는 계기가 될 것임.

〈 그림 6-2〉 「농촌지역 진흥 및 잠재력 개발 사업」의 기대효과



- 예를 들어 현재는 거의 모든 지역이 농촌관광을 중심사업으로 상정하고 있으나, 이외에도 전통수공업 활성화, 지역유산의 재발견 등의 다양한 사업이 전개될 수 있을 것임. 또 같은 농촌관광을 주제로 하더라도, 지역에 따라 구체적 사업 내용은 지역 건축유산, 유기농산물, 특산품 활용 등으로 다양하게 나타날 수 있을 것임.
- 예) 1. 유럽의 LEADER 프로그램을 실시하고 있는 지역의 진흥사업내용을 보면, 지

역경관·전통 축제·전통 문화유산(예를 들어 웨일즈 지방의 고유언어와 생활문화)·전통음식(이탈리아 지역들의 와인을 비롯한 이탈리아의 지역들의 토착음식 개발) 등으로 다양함.

- 예) 2 일본이 경우 규슈지역의 유후인(湯布院)은 농촌보양형 민박마을을 만들어 성공하고 있고, 오키니(小國)는 목조건축물로 관광객을 모으고 있으며, 호시노(星野)는 茶를, 세이와(清和)는 전통민속(인형극)으로 지역진흥에 성공하고 있음.

③ 또한 장기적으로 농촌개발에 상향식 전략이 확산될 수 있는 계기가 될 것임.

- 현재 우리 농촌정책의 문제는 정부가 많은 돈을 투자하더라도 효율적으로 쓰여지지 못한다는데 있음. 또 지자체 차원에서는 재량권을 가진 독자 재원이 부족하기 때문에 독자적인 지역진흥 정책을 펴기 어려웠음.
- 본 사업은 지역에 재량권을 부여하여 지역 스스로의 사업계획에 따라 사업을 전개해 나갈 수 있는 계기를 마련해 주며, 지역활동조직을 구성하게 하여 지역민이 협력하여 스스로 종합적 계획을 수립할 수 있는 역량을 길러 줌.

→ 이 사업을 통해 결성된 지역활동조직은 지역의 과제를 발굴하고 이해관계자들이 활발한 참여를 이끌어 내어, 기존에 정부가 추진하는 각종 농촌농업정책을 지역의 사정에 맞게 잘 통합하여 효율적으로 쓸 수 있도록 하는 모체가 될 수 있음.

→ 이를 계기로 정부의 각종 다른 농촌농업정책도 상향식 방식으로 전환할 수 있도록 할 것임.

4. 지역 여건별 상향식 발전 전략의 도입 방안

- 추진하고자 하는 사업의 목적과 과제에 따라 지역여건별로 참가 지역의 범위와 사업내용, 지역활동조직의 참여자를 다양하게 선택할 수 있을 것임.

① 유형 I : 읍·면 단위를 사업지역으로 상정하는 경우

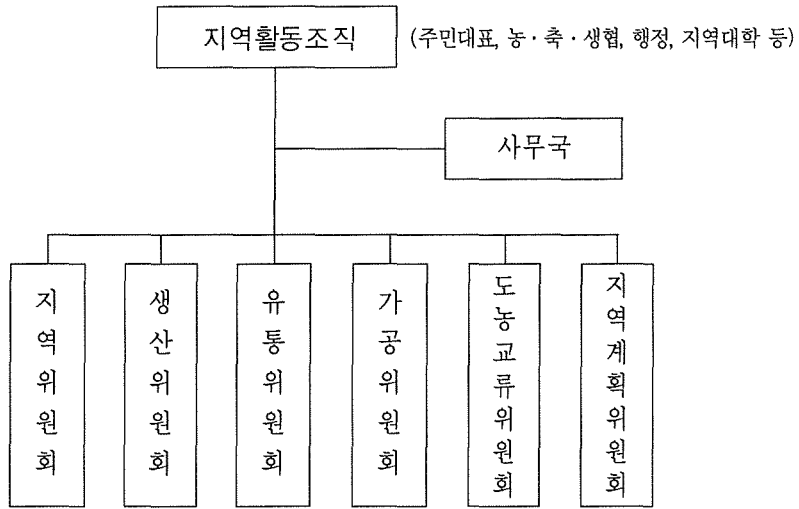
예) 강원도 W 면의 「환경 농업과 도농 교류」를 중심 테마로 한 프로그램

○ 지역의 조건

- 이 면은 1980년대 말부터 생활협동조합이 중심이 되어 면내의 생산자(조합원)들이 환경농업운동과 도·농 직거래를 해 온 지역으로서,
- 2001년 말 현재, W 생협은 417가구의 조합원(생산자 조합원 203가구)이 참여하고 있으며 환경농산물 공급고는 12억원, 환경농업시행 면적은 35ha이고 11개의 환경농업 작목반 조직을 갖고 있음.
- 또한 지역 대학과의 환경농업에 대한 상호지원 및 교류협정을 체결(1998)하고 기술지도와 토양검증, 축산분뇨발효시스템 설치 등 상호협력을 강화해 오고 있음.
- 이처럼 생협은 환경농업 농가의 토양관리와 환경농업교육, 생산된 환경농산물의 유통을 책임지는 주체일 뿐만 아니라 도·농 교류 추진과 지역활성화를 담당하는 지역주체로서 기능하고 있기 때문에 조합원간의 유대가 강하고, 조합원들은 자신이 살고 있는 지역에서 마을의 리더 역할을 수행하고 있음.
- 조합원들이 중심이 되어 지역내에 환경농업을 보급하기 위하여 다양한 사업구상과 노력을 하고 있지만, 지역 특성(도시인근, 농공단지 위치, 혼주화 경향 심화 등) 상 환경농업은 조합원에 국한하여 실시되고 있으며, 이러한 노력이 아직 지역전체의 활성화로 연결되지 못하고 있는 상황임.

○ 지역활동조직의 구성방안

- 「환경농업과 도·농 교류」 사업에 참여하고자 하는 면내의 농민(및 단체)이 중심이 되어 지역활동조직을 구성하되,
- 주민협의를 거쳐 집락별·분야별로 대표를 선발하고, 면내 사회단체·이익단체 및 생협과 지자체, 면, 농협, 강원도, 지역 대학 등이 파트너로 참여하도록 함.



○ 사업의 구상

- 「환경농업과 도농교류」를 주제로 면 전체를 환경농업으로 재편해 나가는 동시에 지역 공동체를 복원하여 농촌문화체험 및 도농교류의 기반을 조성해 나감.
- 이를 위하여 주민 교육을 강화하고, 주민 참가에 의해 집락별 환경농업의 비전과 면 전체의 환경 농업 발전계획을 수립한 후 단계적으로 사업을 실시해 나감.
- 사업의 성과를 보아가면서 장기적으로는 인근 면들에까지 사업을 확대하여 면 지역간의 연대 방식으로 지역활동조직을 넓혀 나갈 수 있을 것임.

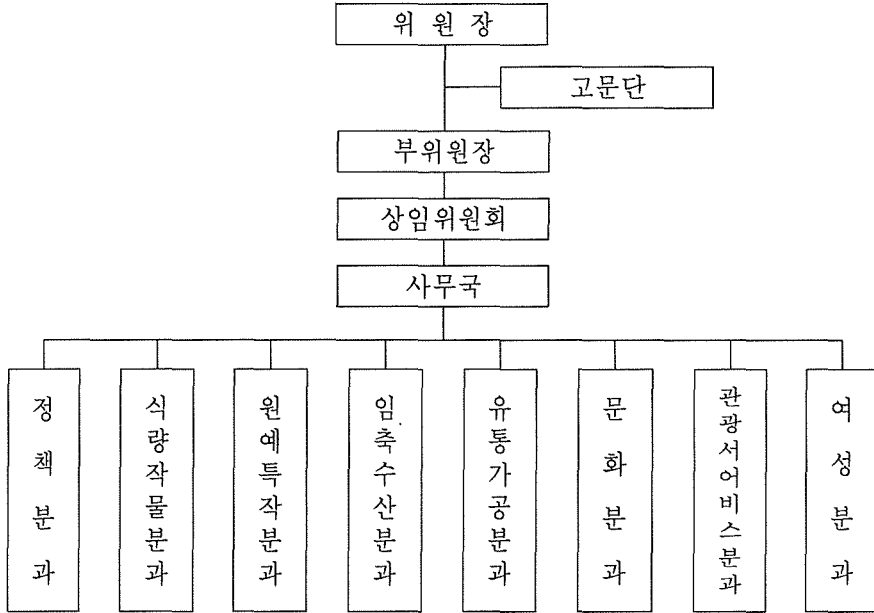
② 유형 II-1 : 시·군 단위를 사업지역으로 상정하는 경우

예) 경기도 Y군의 환경농업 추진 지역활동조직

○ 지역의 조건

- Y군은 서울에서 1시간 거리에 있는 수도권 지역이지만 1975년 상수원보호구역으로 지정된 이래 대부분의 지역이 개발제한구역으로 묶임으로써 2차 산업의 유치가 거의 불가능하며 수질오염을 최소화해야 하는 지역적 특성을 갖고 있음.

- 이러한 상수원보호지역이라는 지역적 특성 때문에 25년여 전부터 일부 선진적인 농가들을 중심으로 환경농업을 실천해왔으며, 1990년대 중반에는 주민조직을 결성하고 생산과 가공, 유통을 체계화하였음. 또 이러한 조직력을 토대로 행정을 움직여 지역 전체에 환경농업을 보급하기 위한 '환경농업-21' 계획을 실시하고 있음.
- 유기농가를 중심으로 결성된 「P 유기농운동본부」(비법인)는 환경농업과 유통망 구축(주식회사 S사)에 중심적인 역할을 하고 있으며, 최근에는 인근 시·군의 환경농업실천농가들과 함께 생협을 조직하고 「유기농운동본부」와 통합하는 등 조직을 재정비해 나가고 있음. 또 행정에서도 사단법인 「(사) Y 환경농업-21」을 조직하여 산하에 읍·면 단위의 환경농업추진사업단을 두고 생산·유통사업을 시행하고 있어 어느 지역보다 환경농업의 보급과 확산에 적극적인 지역임.
- 사단법인 「(사) Y 환경농업-21」은 독자적인 사무국운동을 위해 '환경농산물 민간품질인증단체'의 자격을 획득하고 개별농가를 대상으로 하는 품질인증을 시행 중이며, 2002년 현재 8억5천만원의 환경농산물 판매고를 올렸음.
- 품질인증 사업은 2002년 300여농가, 2003년 1,000농가, 2004년 3,000농가(Y군내의 농산물 판매농가 전체)를 목표로 추진 중.
- 현재 군수가 바뀐 후에 앞으로의 사업추진력이 다소 의문시되지만, 민간조직이 탄탄하고 또 민간을 대표(이사장)로 하는 법인체까지 결성되어 있기 때문에 사업의 지속성에는 이상이 없을 것으로 전망됨.
- 최근에는 농림부의 '녹색농촌체험마을'과 행자부의 '아름마을', 산림청의 '산촌종합개발사업'이 지역내에 유치되는 등 지역개발을 위한 주민의 주체적인 참여의식이 높아지고 있으며 서울 등 대도시 주민들과의 도·농 교류가 활발해지고 있음.
- 그러므로, 단체장 변화의 영향을 덜 받고, 기존의 관련 조직들을 내실화 하여 협력을 강화해 나갈 수 있는 체제 구축이 필요하며, 현재의 단순한 환경농업육성(생산, 가공, 유통)에서 한 걸음 더 나아가 지역전체(축산 및 농촌체험 관광 등)의 재편과 활성화를 꾀할 수 있는 종합적인 지역계획을 만들고, 이를 민간주도의 상향식으로 추진해 나가는 일이 향후 과제라고 할 수 있음.



(사) 「Y 환경농업-21」 추진체계도

○ 지역활동조직 구성방안

- 이 지역에서 지역활동조직을 구성한다면, 기존에 활동하고 있는 사단법인 「Y 환경농업-21」추진기구를 중심으로 하되, 이 기구를 확대 개편하여 여기에 「P 유기농본부」(통합된 생협)와 행정(군), 각 읍·면 단위 대표자, 유통회사(새농)대표, 농협, 경기도, 서울시, 인근 대학 등이 파트너십으로 참여하도록 하는 것이 바람직할 것임.
- 사단법인 「Y 환경농업-21」의 산하에 이미 구성되어 있는 읍·면별 단위의 환경농업 추진체를 보다 내실화 하여 지역활동조직의 읍·면별 조직으로 함.

○ 사업의 구상

- Y군은 군지역 전체의 환경농업 계획은 수립되어 있으나, 주민이 실질적으로 참여하는 읍·면별 지역환경농업 추진계획이 수립되어 있지 않기 때문에 지역활동조직에서는 읍·면별 환경농업 실천프로그램을 조속히 수립하고,

- 동시에 기존의 정책사업이 추진되고 있는 지역의 마을별 계획서(생태마을조성 계획, 이름마을조성계획, 산촌종합개발계획 등등)를 기존의 환경농업추진계획과 비교·검토하여 지역의 종합적인 개발계획을 수립하도록 함.
- 현재 환경농산물(오리쌀) 유통중심의 사업에서 축산을 포함하여 군 전체로 환경농업의 확대와 유통망 구축을 추진해 나아가도록 하며,
- 단순한 환경농업육성(생산, 가공, 유통)에서 나아가 지역전체의 종합적인 발전계획을 만들고, 이를 민간주도의 상향식으로 추진해 나아가도록 함.

③ 유형 II-2: 시·군 단위를 사업지역으로 상정하는 경우

예) 전북 J군의 ‘읍·면 지역개발계획’ 지역활동조직

○ 지역의 조건

- J군은 최근 국내 제5위 규모의 대형 댐이 조성됨으로써 전체주민의 3분의 1이 지역을 떠나고 전체 농경지의 4분의 1이 수몰됨으로써 주민들의 정체감 상실과 마을 공동체 붕괴가 심각함.
- 현재 J군에서는 주민활성화와 새로운 지역활로를 찾을 수 있는 실험적 사업으로 ‘읍·면 지역개발계획’을 수립·추진하고 있음.
- 이 ‘읍·면 지역개발계획’은 주민의 참여와 지역단위 종합개발 계획이라는 점에서 본 프로그램과 유사성이 큼.
- 그러나 본 프로그램과 비교할 때, 행정의 주도성이 강하고, 독립된 관민협동의 추진기구가 없다는 점등에서 몇가지 보완할 점이 있으므로 기존에 추진하던 ‘읍·면 지역개발계획’을 살리되, 독립 추진기구를 설립하고 파트너십을 강화하는 방향으로 전환을 모색할 필요가 있음.

○ ‘읍·면 지역개발계획’의 개요

- 상급단위(도, 중앙정부)와는 관계없이 J군 차원에서 독자적으로 추진하고 있는 주민주도형 상향식 개발 시책임 : 2001년부터 출발했지만 예산투입은 2002년부터 시작됨.

기본방향

- 지역주민의 적극적 참여를 토대로 하는 내발적(=주체적)개발
- 지역주민의 요구(needs)에 부응하는 개발
- 지역주민과 행정이 함께 하는 개발
- ‘지역(마을)’ 단위 종합개발

군(청)단위의 역할 : 전담부서 설치

- 전체적인 방향설정과 행정담당자 및 주민교육
 - 계획서작성지침마련
 - 예산지원 및 진행상황 점검, 개선대책 강구 등
- ### 읍·면(사무소)단위의 역할
- 미리 배포된 ‘지침’에 따라 개발대상지역(마을) 선정
 - 지역주민과 행정(면)이 결합하여 독자적인 마을개발계획을 수립, 사업추진

지역개발 대상지역 선정시 우선 순위

- 젊고 의욕적인 지도자가 있는 마을
- 지도자를 중심으로 단합이 잘 되는 마을
- 작목반조직(실질적으로 운영되는 작목반)이 있는 마을
- 특작이나 기타 특별한 소득작목이 있는 마을
- 독자적인 유통망(직거래 등)을 갖고 있는 마을
- 도시소비자들과의 교류가 이루어지고 있는 마을
- 기타 정책수행 및 행정협조에 적극적인 마을

- 계획의 수립과 추진

· 읍·면별로 ‘읍·면 지역개발추진위원회’를 설치, 대상마을에서는 ‘마을 개발추진위원회’를 결성하여 주민과 읍·면 행정의 공동으로 마을단위로부터 수립된 의견을 토대로 읍·면 단위 지역개발계획을 수립 → 수립된 계획을 군 단위에서 취합하여 타당성 검토 후 사업예산 반영 → 사업의 집행범위는 마을단위이지만 ‘읍·면 지역개발계획’이라고 지칭하는 것은 면 내에 우선 1개 사례마을을 성공시켜 그 효과가 면 전체로 나아가 확산되어 가도록 하는데 이 사업의 목적이 있기 때문임.

· 군 단위(군정기획평가단)에서는 ‘계획 수립’에 앞서 하기 전에 지역주민과 수시로 간담회 나 교육, 선진지 견학 등을 개최하여 계획의 필요성과 방향을 제시하는 동시에 관련공무원의 교육과 회의를 통해 계획수립단계에서부터 사업완료까지의 전과정을 담당함.

· 읍·면으로부터 취합된 ‘계획서’는 해당 사업부서와의 협의와 타당성 검토를 거쳐 익년의 예산에 편성하고, 사업의 집행은 해당 사업의 부서에서 직접 추진하며, 군정기획평가단에서는 수시로 추진상황을 체크하고 연말에 평가보고서를 작성함.

- 군 단위에 설치된 전담기구는 애니메이터와 같은 역할을 담당함.

○ ‘읍·면 지역개발계획’의 한계

- 기존계획은 행정(군청)이 주도하기 때문에 읍·면 단위(읍·면사무소)를 통제하기는 용이하나 주민의 자율성 제고에는 한계가 있음.

- 뿐만 아니라, 이 계획의 주체로 상정되어 있는 지역개발위원회가 조례로서 독립적인 지위가 보장된 기구가 아니므로 현재의 시스템으로서는 행정 최고책임자(군수)가 바뀔 경우 정책의 지속성이 불투명함. 또 독자적인 실행기구로서 사무국을 갖고 있지 못하기 때문에 사업의 추진과 실행을 행정에 의존하게 됨.

- 그러므로, 행정으로부터 독립된 지역활동조직(LAG)과 독자적인 사무국을 설립한다 면 주민의 교육이나 역량 증대에 유리하며, 정책의 지속성도 확보가 가능해짐.

- 조례가 제정된다면 읍·면 단위의 통제도 가능할 뿐만 아니라 조직으로서의 지속성,

정책의 지속성 확보도 가능해 짐.

○ 지역활동조직의 구성방안 : ‘읍면지역개발계획’의 전환

- 의사결정기구 : 현재 마을단위 대표자(11명)로 구성되어 있으나, 실제 기능을 발휘하지 못하고 있는 지역개발추진위원회를 확대 강화하여 행정으로부터 독립된 의사결정기구 화 함.

· 지역개발대상지구(마을단위) 대표자(11명)+행정대표(2명)+의회대표(2명)+농협대표(군지부 1명, 지역농협 5명)+지역전문가(대학교수 2명) : 총 25명 내외로 구성(조례로서 기구의 지위를 보장) ⇒ 사업의 추진경과에 따라 외연을 점차 확대(지역내 상공 관광업자까지 포함)해 나아감.

- 사무국 : 행정대표(2)+농협대표(1)+애니메이터(2) ⇒ 실무총괄



「J군 지역활동조직」의 체계도(안)

- 사무국 산하에 마을단위의 실행그룹(마을추진위원회)을 편성
- 실행그룹은 읍·면 단위 행정과 협조하여 마을내 주민 중심으로 구성하되 관련 농업 인단체(예:농협)와 연계될 수 있도록 조직

○ 사업의 구상

- 읍·면별 특성을 살리는 계획을 수립, 추진함.
- 댐 주변의 6개 면의 경우 : 환경농업과 포도, 머루 등을 중심으로 지역 소득증대방안을 모색, 댐 조성으로 인해 생겨난 호수를 활용한 다양한 관광자원개발과 방문객들을 활용한 직거래 및 지역특산물 판매, 호수주변 경관조성, 경관이 좋은 곳을 중심으로 한 그린투어리즘과 팜스테이마을 조성 등 호수주변을 하나의 권역으로 묶어 지역활성화를 도모함 → 산머루 가공공장을 중심으로 한 특산물가공사업, 그린투어, 환경농업
- 기존의 관광자원을 활용한 중심권의 경우 : 관광객을 대상으로 한 지역전통음식개발과 보급, 농산물직판 및 가공사업 추진
- 호수로부터 멀리 떨어져 있는 남부지역의 경우 : 축산(양돈)과 과수, 인삼 및 약초, 환경농업지구 조성사업지구를 중심으로 한 환경농자재 생산 및 보급, 전통식품(고추장, 된장)가공공장을 중심으로 특산물가공 등등의 사업 추진

④ 유형 III : 여러 시·군을 포함한 광역단위를 사업지역으로 상정하는 경우

예) 강원 '고랭지판매조합' 지역활동조직

○ 지역의 여건

- 대관령을 중심으로 한 여러 시·군의 농가에서는 이미 오래 전부터 지역적 특성을 활용한 고랭지채소를 생산, 판매해왔음.
- 그러나, 최근에는 수입농산물의 범람과 과잉생산, 산지간 경쟁의 격화 등으로 가격의 하락과 판매부진에 봉착하게 되었으며, 이러한 어려움을 극복하고자 하는 시도로서 이른바 대관령 주변의 고랭지채소농가나 혹은 지역조합을 중심으로 판매조합을 결성하

게 됨.

- 최근에는 이처럼 시·군의 범위를 초월하여 여러 개의 시·군을 포괄하는 사업 형태의 등장이 빈번해지고 있는데, 아직까지는 대부분 지역농협을 중심으로 구·판매활동을 광역화한 '사업연합'의 형태를 취하고 있음.

○ 지역활동조직 구성방안

- 대관령 주변 지역의 대규모생산농가를 중심으로 지역을 관할하는 관련 지자체, 지역농협, 지역본부, 지역소재 대학 등이 파트너십을 맺어 지역활동조직을 결성.

○ 사업의 구상

- 시·군의 영역을 넘어 특정사업(고랭지채소의 판매)을 계획화, 규모화 함으로써 시장 대응력을 높여서 생산자와 소비자를 동시에 보호함.
- 단순한 판매규모의 확대뿐만 아니라 생산자재의 공동구입을 통해 구입단가를 인하함으로써 참여하고 있는 구성원들에게 생산비 절감혜택을 제공하며, 나아가서는 부가가치를 높이기 위한 가공시설의 도입, 고품질의 채소생산을 위한 품종개량과 기술개발 등의 활동을 추구.

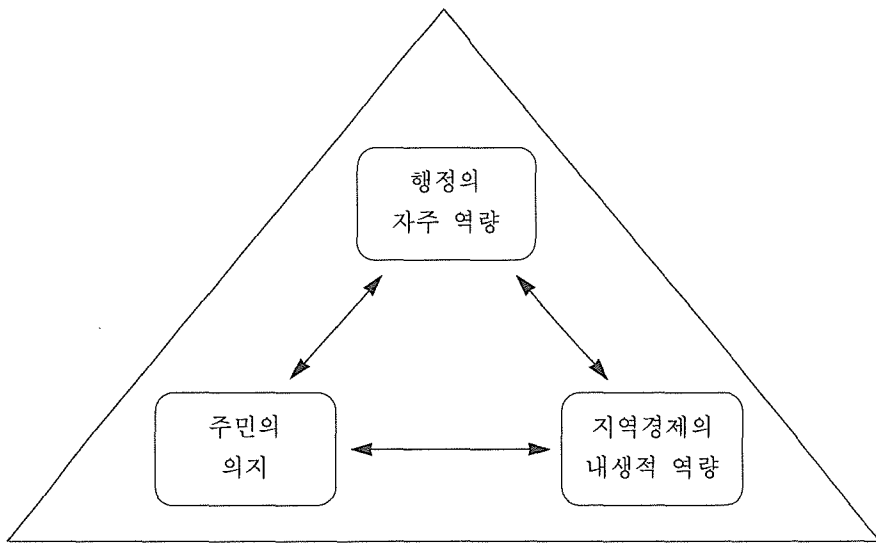
빈 면

군 지역의 내생적 발전의 역량에 대한 연구

I. 연구의 목적과 내용

1. 연구의 목적

- 우리 나라에서 상향식 농촌개발전략을 도입하기 위하여 군 단위 지역이 가진 자주적 발전의 역량과 가능성을 곡성군을 대상으로 평가해 봄.
- 지역발전의 내생적 역량 : 행정의 자주적 역량, 주민의 의지, 지역경제의 내생적 역량이 라는 3자의 시너지 효과에 의존한다고 볼 수 있음.



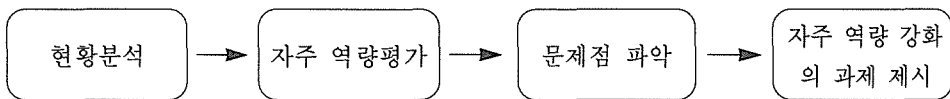
- 행정의 역량 - 국가 조직체계상에서 본 군의 위상과 군의 자주성(중앙-도-군-면의 업무 분담, 인허가권 등 권력배분관계, 재정에서 자주성)/ 군수의 의지/ 군청 조직의 자주적 역

량(군 직원의 기획 및 추진 역량, 군 조직의 효율성 등).

- 지역경제의 경제역량 - 부존 자원/ 지역 산업의 구조와 산업간 연계/ 경쟁력 있는 상품/ 재화와 금융의 역내 순환구조
- 주민의 의지- 행동의 의지, 협력의 의지, 각종 주민 조직의 조직화 수준과 역량

2. 연구의 내용

- 이 연구에서는 우선 [행정의 역량], [지역경제의 내생적 역량] 두 가지에 초점을 맞추어 분석함.
 - 내생적 발전을 위해서는 주민의 의지와 자발성도 중요하나, 이 연구에서는 우리 나라의 지방자치제도 실시 이후 군단위에서의 행정과 지역경제의 역량을 파악하는 것이 더 시급하다고 보기 때문임.
- 분석의 절차: 각 파트별로 다음과 같은 방식으로 분석함.



- 행정의 역량
 - 군의 지위와 역할
 - 군의 자구 계획 역량
 - 재정의 자주성(예산의 편성과 집행의 자주성과 효율성을 중심으로)
- 지역경제의 내생적 역량
 - 실물의 구조와 흐름: 농업/ 제조업/ 서비스업/
 - 금융의 구조와 흐름

II. 군의 행·재정 면에서의 자주 역량과 과제

1. 군의 행정면에서의 자주 역량과 과제

1) 국가 조직체계상에서 본 군의 위상과 역할

□ 군의 업무: 하부집행기관인가 자치행정기관인가

- 군을 중앙의 의사를 집행하는 '하부집행기관'으로 보느냐, 아니면 주민의사를 대변하여 군의 업무를 자체적으로 해결하는 '자치행정기관'으로 보느냐의 두 가지 시각이 있을 수 있음.

- 과거 중앙집권시대에는 군은 중앙(특히 내무부)의 하부 집행기관에 불과했음.

- 지방자치가 실시되면서 군은 주민의 의사를 대변하는 자치단체의 지위를 인정받고 있는 동시에 중앙과 도의 사무를 처리하는 종전과 같은 지위를 유지하고 있어서 하부집행기관과 자치행정기관이라는 양자의 지위를 모두 가지고 있다고 볼 수 있음.

- 지방자치 이후 군의 위상이 다소 승격되었더라도 여전히 자율성이 충분히 확보되지 못한 상태임.

- 도는 국가 및 도 위임사무에 관해서 뿐만 아니라, 자치사무에 관해서도 불법성 여부를 통제할 수 있고, 이를 위해 서류, 장부 또는 회계를 감사할 수 있음.(지방자치법 141조, 155조, 158조 등)

- 더욱이 군의 공무원들이 과거와 마찬가지로 항상 도청의 의사를 염두에 두고 사무를 처리하고 있음.

· 국회의 의결로 성립되는 법률의 구체화를 위한 행정행위로서 중앙부처가 시행령과 지침, 등 여러 가지 문서와 이와 관련된 실무자회의를 통하여 기초자치단체에 대하여 아주 세밀한 수준의 통제를 하므로 이에 길들여진 공무원들은 업무상 판단이 곤란한 문제는 상급기관에 문의하여 해결하려함.

· 군청이 상부의 의사를 중요시하는 또 다른 이유는 중요한 행정수단이라고 할 수 있

〈부록표 1〉 지방자치단체 수행사무

사무종류	지방사무	기관위임사무	합계
I	358(17.0)	194(10.1)	552(13.7)
II	489(23.2)	243(12.7)	732(18.2)
III	485(23.0)	550(28.6)	1,035(25.7)
IV	384(18.2)	751(39.1)	1,135(28.2)
V	251(11.9)	145(7.6)	396(9.8)
VI	143(6.7)	37(1.9)	180(4.4)
합계	2,110(52.4)	1,920(47.6)	4,030(100)

- 주) I : 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 업무
 II : 주민복지증진에 관한 사무
 III : 농업, 상공업 등 산업진흥에 관한 사무
 IV : 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치, 관리에 관한 사무
 V : 교육, 체육, 문화, 예술진흥에 관한 사무
 VI : 민방위 및 재해관리에 관한 사무

는 재정지원이 국비와 도비에 의하여 이뤄지는 것이 많고, 이 재원의 배분에는 항상 세밀한 계획과 용도를 지정되어 있기 때문에 이의 해석과 적용이 주요한 업무이기 때문임.

2) 군의 기능

- 곡성군이 담당하는 사무에 관하여 성격별로 자세히 분석한 자료는 존재하지 않기 때문에 이를 유추하기 위하여 전국의 시군을 대상으로 한 1994년도의 총무처의 통계 분석자료를 인용하면 군의 기능은 다음과 같음.
 - 지방자치단체가 수행하는 사무 4,030개 가운데 1,920개(48%)가 기관위임사무였고, 시군구 사무 1,785개 가운데 512개(29%)가 기관위임사무였으며, 시도와 시군구의 공통사무 892개중 266개(30%)가 기관위임사무였음. 즉, 기관위임사무가 과다한 상태임을 알 수 있음.
- 〈부록 표 1〉에서 볼 수 있는 바와 같이 지방사무보다 자치사무의 수가 많은 기능분야는 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치관리에 관한 것이며, 산업분야도 약간 많은 편임. 그러나 단순히 업무의 수를 기반으로 자체적으로 작성한 이러한 통계는 단위

〈부록표 2〉 시·도-시·군·구간 사무배분

분 류	시·도	시·군·구
도로·교통	19	17
상하수도	11	14
지방토목건설	7	9
도시계획	8	8
농정	31	36
축산·낙농	11	12
지역산업	29	27
지역경제	19	18
지역개발	7	10
소비자보호·저축	8	7
일반복지	2	4
사회복지	32	42
보건진료	5	3
묘지·매립장	6	8
업소관리	1	13
생활환경	13	14
자연환경	29	37
자연보호	9	8
공유림	6	12
민방위	5	10
재해대책	6	9
화재예방·소방	14	-
학교교육	9	10
지방문화재	5	4
지방문화 예술진흥	6	6
지방문화 예술단체	3	2
합 계	301	340

업무를 어떻게 분류하느냐의 문제가 내포되어 있고, 실제 업무량 비중이 고려되어 있지 않아서 곡성군의 업무를 가늠하는데 불충분한 면이 있어 앞으로 더 조사가 필요할 것임.

○ 중앙과 지방간의 기능배분뿐만 아니라 도와 군간의 기능이 얼마나 명확히 구분되어 있으며, 자율성이 부여되어 있는 가도 곡성군의 사무실태를 파악하는데 중요함. 그러나 이 부분에 관해서도 곡성군 수준의 조사가 진행되어 있지 않음. 따라서 지방자치법 시행령 제8조에 예시되어 있는 시도사무와 시군구 사무 예시를 인용하여 분석하면 다음 <부록 표2-2>와 같음.

- 우선 사회복지나 업소관리, 자연환경과 같은 현장에 관련된 소수의 사무를 제외하면 시도에 더 많은 사무가 배분되어 있음. 특히 화재예방과 소방은 전적으로 시도에 업무가 배분되어 있음.

- 또한 이 표에서 나타나 있지 않지만, 이렇게 예시되어 있는 사무조차도 시도와 시군구 간에 서로 중복되어 있는 사무가 많음. 즉, 광역사무 301개와 기초사무 340개중 74개가 중복되어 있으며, 이는 시도사무의 24.6%, 시군구 사무의 21.8%에 해당함.

○ 결론적으로 중앙과 지방간의 기능 배분 면에서도 군의 자율성이 보장되어 있지 못하며, 도와 군간의 기능도 명확히 구분되어 있지 않음.

- 그러나 보다 구체적인 것은 곡성군의 사무실태를 정확히 분석하여야 알 수 있을 것임.

- 이런 곡성군의 사무실태 분석은 향후 곡성군의 조직개편이나 인사행정 등에서의 효율화를 꾀하기 위해서도 필요할 것임.

3) 군의 자주 계획 역량: 순수 기획(계획)행정의 부재

○ 자치단체로서의 군이 구역의 특성을 살린 자치행정을 수행하려면 기획에 따라서 하는 방법과 즉흥적으로 하는 방법이 있음.

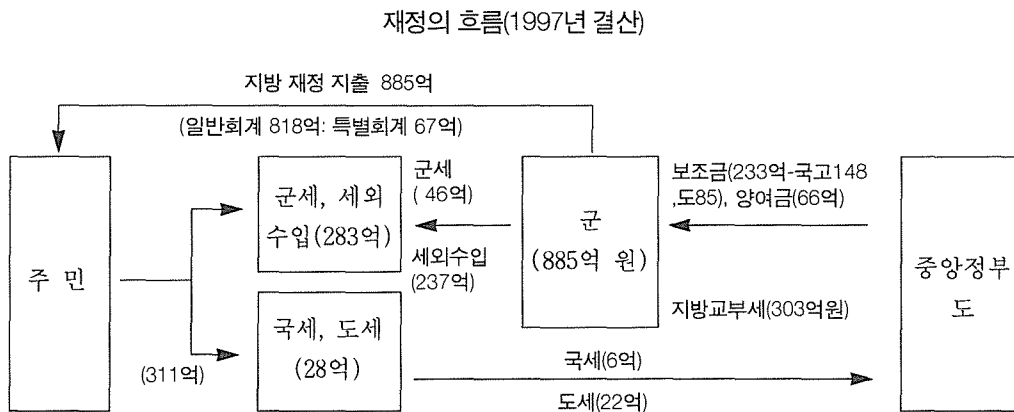
- 즉흥적으로 하는 방법은 항상 집행에 소요되는 예산의 문제가 있기 때문에 제약을 받을 수밖에 없으므로 기획에 바탕을 둔 행정이 필요함.

○ 곡성군의 기획은 순수한 군 자체의 것을 발견하기 힘들.

- 즉, 중앙과 도의 계획(혹은 방침)에 맞춰서 하는 것이 많고, 기(계)획이라는 개념보다는 예산수립과정과 혼합되어 있음.
- 그러나 도가 중장기 계획을 세워서 기초자치단체의 행정을 선도한다고 한다면, 과연 군이 기획업무에 많은 시간과 노력을 경주해야 하는가에 대해서는 반론이 있을 수도 있음.
- 따라서 군단위의 실상에 적합한 기(계)획 역량의 걱정선이 필요함. 그러나 현행 곡성군의 실상은 이런 걱정선에 못 미침.

2. 재정면에서의 군의 자주성과 과제

1) 재정자금 흐름의 구조



○ 1997년 결산을 중심으로 보면 전체적으로 주민이 납부한 총 세액 및 각종 사용료, 공과금, 과징금(세외 수입)은 311억 원인데 비하여, 주민에게 지출된 재정 지출은 총 885억 원으로, 주민에게 574억 원의 추가적인 지출이 돌아갔음.

- 군 단위의 경우 주민이 납부한 각종 공과금 및 세금에 비하여 훨씬 많은 혜택이 돌아가는 것을 볼 수 있음.
- 구체적으로 보면 주민은 국세, 도세로 각각 6억 원, 22억 원을 납부, 도 및 국고로 귀

축되어, 이는 지역의 소득의 유출이라고 볼 수 있음.

- 한편 군세로 46억 원 및 각종 사용료, 공고금, 과징금 등(군의 세외 수입 항목)으로 278억 원을 납부하였는 바, 이것은 군의 재정지출로 다시 군내로 순환되고 있음.

- 중앙정부나 도로부터 군으로 유입된 것은 보조금 233억 원, 양여금 66억 원, 지방교부세 303억 원, 합계 총 602억 원으로, 도세나 국세로 유출된 분 28억 원을 제외하면 순유입된 분은 574억 원임

· 즉 곡성군의 경우 재정면에서는 외부로부터 574억 원이 순유입되는 재정의 소득 흐름 구조를 가지고 있음. 이는 곡성군의 전체 소득이나 자금의 유입에 비하여 볼 때 적지 않은 규모임.

○ 전체적으로 중앙 및 도의 지원분을 포함한 군의 재정지출을 어떻게 효율적으로 사용하여 지역경제를 활성화하고, 이것을 다시 군 재정수입의 증대로 연결하는 호순환 구조를 어떻게 만들 것인가가 과제임.

2) 재정 운영에 있어 군의 자율성

○ 민선 지방자치제라고 하나 실제 예산편성에 있어 군의 자율성은 매우 제한적임.

- 국비에 의무적으로 편성되는 지방비 분을 제외하면 실제로 자체에서 사업할 수 있는 금액은 총예산의 약 10%인 67억에 불과함.

- 군수의 정책 의지 반영이 직접적으로 가능한 것이 이 67억이나, 이 중에서도 경상적 경비나 계속사업을 제외하고, 99년 경우 군수가 신규로 추진한 사업은 약 20억 원 정도임. 따라서 군수의 직접 의지가 담긴 예산은 20억 원 정도라 할 수 있음.

- 다만 국도비, 양여금의 경우,

a) 군수의 능력에 따라 추가적인 확보가 가능한 점(도나 행자부의 특별 교부금 등),

b) 군내의 면단위별로 배분권이 군수의 의지에 따라 상당히 좌우된다는 점등에서 국도비 사업도 간접적으로는 군수의 의지가 반영된다고 볼 수 있음. 그러나 근본적으로는 국도비는 중앙행정의 필요나 정책 실현을 위한 수단이기 때문에 군의 필요를 직

접적으로 반영한 것이라고 볼 수 없음.

- 중앙정부가 예산 편성지침으로 세세하게 예산 편성을 규제함.
 - 예산편성 지침에 정한 「기준액」, 「과목구분과 설정」을 지키지 않는 경우 해당 공무원 은 관계법에 따라 문책함과 동시에 지방교부세의 불이익 가해짐.
- 주민의 대표인 군 의회가 관여할 수 있는 예산 내용도 경상경비의 일부나 자체사업 분야 정도이고, 예산의 대부분을 차지하는 국도비, 양여금 사업 등은 개입이 곤란함.
 - 다만 국도비, 양여금 사업의 군내 지역간 배분에 의견을 낼 수 있는 정도임.
- 국도비가 수시로, 또 소액으로 지급되어 안정적인 지방 재정 계획의 수립에 지장이 큼. 국도비 배정계획이 지연되는 관계로 추경이 반드시 2회 이상 필요한 실정임. 또 중앙 행정부나 도가 시혜적이고 임의적인 특별교부세, 특별 도비 보조금 등을 통하여 지방 자치단체를 조정하는 것도 시급히 시정되어야 할 사항임.

3) 과제

(군 차원에서 개선해야 할 점)

- 자체사업 예산만으로는 군의 중점 의지가 담긴 시책을 추진하는데 한계가 있음. 따라서 국도비 사업의 추진을 보다 실효성 있게 할 필요가 있음.
 - 국도비는 일반적으로 중앙정부나 도의 정책의지를 반영한 것이고, 주로 도로 등 간접 자본 건설에 할애된 것이어서, 군의 중점 정책 추진 목표와 합치하지 않는 경우가 적지 않으나, 군의 이용하기에 따라서는 소프트한 시책에 쓸 수 있는 것들도 여러 항목에 걸쳐 있음. 이를 담당공무원이 효율적으로 이용하려는 의지와 군의 자주적 노력이 필요함(선정의 타당성, 집행의 효율성, 사후관리의 철저 등).
- 그러나 약 10%에 해당하는 자체사업 예산을 어떻게 기획하고, 국도비 사업을 어떻게 효율적으로 쓰는가는 군의 역량에 달려있음.
 - 사실상 10% 자치를 어떻게 가치 있게 운용하는가가 군의 차별성을 가져오는 가장 중요한 요소라 할 수 있음.

- 결론적으로 군의 자율적 재정 운용에 한계가 있으나, 주어진 여건 속에서 보다 개선 내지 효율적으로 사용할 수 있는 방안이 없는 것은 아님.
 - 따라서 자체 사업비에 군의 주요 중점 정책의지를 어떻게 담을 것인가에 대한 방안의 연구와,
 - 국도비를 어떻게 효율적으로 관리, 집행할 것인가에 대한 연구와 국도비 사업이 사업 별로 각기 얼마나 효율적인가를 평가하는 작업도 뒤따라야 할 것임.
- 예산 편성에 주민의 참여나 의회의 역할을 개선할 필요가 있음. 예산은 금전적 지출의 의미 외에도 정책의 의지를 반영하는 것으로 주민을 자극, 유도하는 기능도 함.
 - 군 개발 계획 및 장기 재정 계획의 활용
 - 현재 장기 재정계획은 실제 예산편성에 활용되지 못함. 따라서 개발계획을 수립할 때, 반드시 장기 재정계획도 같이 작성하도록 하여 개발계획이 재정계획에도 반영되도록 해야 함.
 - 장기 계획의 수립에 있어 곡성군내 3개 권역별 단위의 주민 스스로가 발전계획을 수립하도록 유도하여, 장기적으로 주민 스스로가 발전의 전망을 가지고, 또 계획에 자발적으로 동참하는 분위기를 만드는 것도 중요함.
 - 이렇게 하여 군의 중점 투자 사업이 결정되면, 의회는 각기 자기 면의 예산 배분에 연연하지 말고, 군의 종합적인 발전 전망과 계획아래 매년도 예산이 배정되도록 노력 지원 할 것임.

(중앙정부 차원에서 개선해야 할 점)

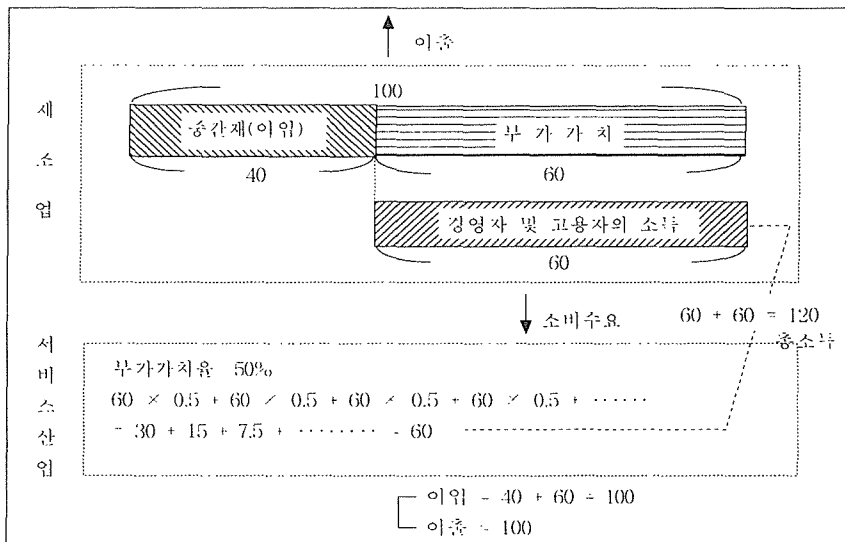
- 지방교부세를 확대하고, 꼬리표 붙지 않은 국고보조금(예 포괄 보조금) 확대 등 지방 재정 조정제도를 개선, 보완하는 것이 필요함.
 - 특히 국도비에 군의 자체 자금 의무 배정율을 대폭 축소하여 군 재정의 자율성을 높여야 할 것임. 이를 위하여 국가사업과 자체사무를 명백히 구분하고, 국가사업은 전액 국비로 시행하도록 해야 할 것임.

- 국도비나 교부금 등 각종 자금을 조기에 자치단체에게 배정하여 자치단체 이자 수입 증대에 기여하도록 해야 함.
- 국도비가 수시로, 또 소액으로 지급되어 안정적인 지방 재정 계획과 수립에 지장이 큼. 또 중앙 정부나 도가 시혜적이고 임의적인 특별교부세, 특별 도비 보조금 등을 통하여 지방자치단체를 조정하는 것은 시급히 시정되어야 할 사항임.
- 지시일변도의 「예산편성지침」을 폐지하고 자치단체의 재량권을 확대할 것.

Ⅲ. 지역경제의 내생적 역량과 과제

1. 내생적 지역발전의 조건

- 일정한 지역에 입지한 산업은 지역 외로부터 이입한 원료와 지역내의 물적·인적인 재 자원을 사용하여 제품을 생산하여 지역외로 이출함.
- 이 과정에서 산출된 부가가치는 경영자 및 고용자의 소득으로서 분배되어 주민생활의 기반이 됨. 이 지역소득이 지역내 서비스산업에 대한 소비로 지출되면 그로부터 서비스산업의 부가가치를 낳게 됨.
- 지역의 총생산액은 이상에 의해 산출된 부가가치의 총계임.

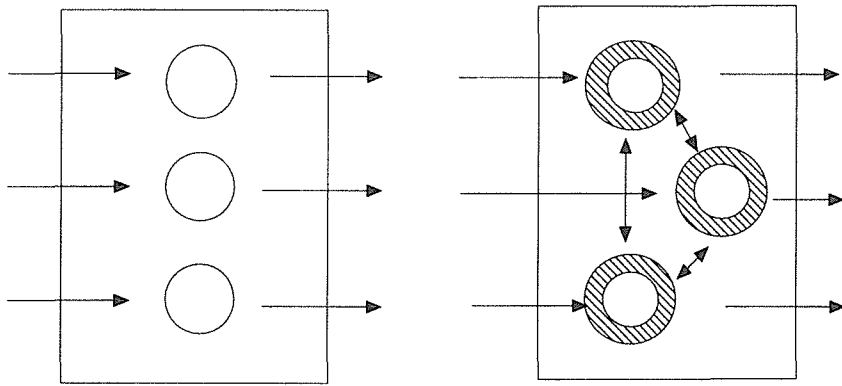


○ 내생적 지역 산업발전은 이런 지역 산업간 연계를 높여 지역내 잔류하는 부가가치를 크게 하는 것임.

- 지역의 부가가치는 지역내 산업순환의 연계가 높을수록 커짐.

- 이를 위해서는 지역의 중핵산업을 중심으로 전후방 효과 및 외부효과를 크게 하는 것임.

- 이것은 다음 그림에서 왼편과 같은 지역산업 구조를 오른편과 같은 산업구조로 바꾸는 것을 의미함.



주: 그림의 오른편 원안의 빗금 친 부분은 산업연관효과로 인한 부가가치 증대를 나타냄.

○ 지역내 산업순환의 연계 효과를 파악하기 위해서는 일반적으로 지역산업연관표가 이용됨.

- 그러나 우리 나라에서는 군 단위 뿐만 아니라 광역 지역산업연관표도 아직 공식적으로 작성되지 않아, 엄밀한 지역내 산업연계를 파악하기 어려운 실정임.

- 따라서 여기서는 곡성군에서 작성되고 있는 각종 통계를 취합하고, 부족한 부문은 실사 조사를 병행하여 개괄적 수준에서나마 각 부문별로 이출입 연관 구조를 파악해 보고자 함.

2. 곡성군 경제의 지역내 산업연관과 과제

1) 곡성군의 산업구조

○ 사업체 총 수는 2,248개에 종사자 수 9,566명임(1997년 기준).

- 제조업이 사업체 수 235개에 종사자 2,850명(이 중 금호타이어 1,824명)으로 가장 많고,
- 다음이 도소매 및 소비용품 수리점이 793개에 1,276명(대부분 개인 영세 사업체)이며, 공공행정 국방 및 사회보장이 70개에 1,065명, 교육이 73개에 819명, 숙박 음식이 401개에 896명, 그리고 건설이 95개에 550명임.
- 결국 금호 타이어가 가장 취업자 비중이 크고, 다음이 군청, 교육 기관 순임. 나머지는 영세업자로 구성된 도소매, 음식숙박, 건설 등임.
- 읍면 별로 산업의 특징은 곡성이 중심지 기능(군청, 금융기관, 기타 도소매 숙박, 건설)을 담당하고, 다음이 옥과가 교육 기능(옥과 과학대학, 도소매 숙박), 그리고 임면이 제조업(금호타이어)기능을 담당함.

〈부록표 3〉 곡성군 산업별 사업체 및 종사자 수(1997년)

(단위: 개소, 명)

산업별	사업체 수	종사자 수	산업별	사업체 수	종사자 수
농림업	10	63	운수창고통신	167	513
광업	3	18	금융보험	35	421
제조업	236	2,850	부동산임대	59	371
전기가스수도	2	20	공공행정 국방사회보장	70	1,065
건설업	95	550	교육서비스	73	819
도소매, 수리	793	1,276	보건사회복지	27	185
음식숙박	401	896	기타서비스	275	519
			전체	2,246	9,566

자료: 곡성군통계연보(1998)

○ 산업구조(취업자 기준)

- 위의 사업체 종사자 수에는 농림어업 부문의 사업체 종사자만 파악되고 실제 취업자의 수는 파악되지 않으므로, 곡성군 총 농가인구에 전남도 전체의 농가인구에 대한 농림업취업자 비율(1997년)을 곱하여 농림업 취업자를 대략적으로 추정하여 산업구조를 파악하면,
- 농림업이 약 58%, 광공업이 약 13%, 서비스업이 29%으로 농업의 비중이 가장 높다.

〈부록표 4〉 곡성군의 산업구조(1997년 취업자 기준)

구분	총계	농림업	광공업	서비스업
종사자 수(명)	22,774	13,271	2,868	6,635
구성비(%)	100.0	58.2	12.7	29.1

주: 농림업취업자 = 곡성군 농가인구 × (전남도 농림어업취업자 / 전남도 농가인구)

2) 농업

(1) 농산물의 역내외 이출입 현황

- 곡물류의 경우는, 절대적인 생산량이 많기 때문에 군내소비량을 제외하고는 거의 역외로 반출되고 있음.
- 채소류의 경우는 대부분이 시설원예이기 때문에, 생산의 목적자체가 판매에 있고 따라서 대소비지인 서울이나 광주 등지로 거의 전량 반출되고 있음.
 - 반면에, (시설)상추의 경우는 군내에서 생산되지 않고 있기 때문에 광주 등지로부터 전량반입되고 있으며, 요식업소에서 많이 사용하는 미나리의 경우도 대부분이 순천이나 여수 등지로부터 반입되고 있음(트럭을 이용한 야채장수).
- 과일류의 경우는, 곡성군의 재배조건(분지적인 지형조건, 일교차가 큼, 토질이 적합 등)이 좋아서 품질(당도가 높음)이 뛰어나 타 지역산보다 높은 가격으로 판매되고 있음.

- 사과와 배의 경우, 경북 대구나 경남 거창산(産)보다 30%이상, 배의 경우 나주산 보다 1/3 이상 고가(高價)로 판매된다고 함. 이에 따라, 곡성군의 사과나 배는 역외로 반출되고 비교적 가격이 낮은 외지의 사과, 배가 역내로 반입되고 있음.

〈부록표 5〉 주요 품목별 역외반출과 역내반입패턴

구분	역외반출	역내반입
곡물류	쌀, 잡곡류	
채소류	딸기, 메론, 고추, 방울토마토, 오이 수박, 단옥수수, 깻잎	상추, 미나리
과일류	사과, 배, 단감, 매실, 대추, 포도	귤, 사과, 배, 포도
기타	표고버섯, 느타리버섯, 화훼(카아네이션,국화)	화훼(절화류)

자료: 산업과

- 출하 형태를 보면 농협을 통한 계통출하 비율이 높은(90%이상) 품목은 딸기, 메론(이유: 일시출하와 저장성이 낮음)이고, 포전(圃田)거래비율이 높은(70-80%) 품목은 수박, 단옥수수임.

(2) 농산물의 산업연관 실태

- 전통가공식품 공장을 중심으로 보면,
 - ‘단무지’ 생산공장(입면) : 이미 오래전부터 1농가가 독자적으로 시작하여, 이제는 광주 등지에 안정적인 거래처를 확보하고 있는 상태라고 함.
 - 그러나 이번 조사에서는 정확한 가공규모나 원료의 조달루트 등에 대해서는 파악하지 못했음.
 - ‘사과즙’ 생산공장(검면) : 작목반에서 운영함.

- ‘쌀엿’ 가공공장(죽곡) : 부녀회에서 운영하며 상당한 규모로 진행중임.
- 썩(인진)·솔잎가공공장(겸면) : 정부지원 전통가공식품 (파라식품--기독교관련 식품 회사 : 1999년 전남도 전통농산물가공연합회 회장)가 운영함.
- 전체적으로 업체수가 적고, 한 곳(파라식품)을 제외하고는 영세하여 곡성군에서는 소위 1.5차 산업의 발달이 아직 저급한 단계라고 할 수 있음.

(3) 주요생산물의 지역적 특성

- 사과, 배, 단감 등은 지역적으로 비교적 고르게 분포되어 있음.
- 시설원예, 특히 딸기, 오이 등은 곡성읍과 고달면에서 90%이상 생산되며, 단옥수수 단지도 고달면에 위치하고 있음.
- 포도(거봉)는 옠평면에 단지적으로 재배되고 있으며, 복숭아는 '압록'유원지를 중심으로 주변지역에서 생산되고, 대부분이 압록을 찾는 관광객에게 현지 판매되고 있음(수취가격이 높음).
- 대추의 경우는 옠평면에서 작목반을 중심으로 '생산-건조-포장-출하'되고 있으며, 농협 직판장이나 우체국을 통한 우편판매도 연중 실시하고 있음.
- 갯잎의 경우, 목사동에 단지가 있으며 전국 소비량의 약 20% 정도를 공급하고 있음.
- 옠평면 구성12리 등 3개 부락 60농가(43.5ha)를 대상으로 환경농업시범마을 조성 중('99-2001)

(4) 곡성군 농업 발전의 가능성과 과제

(가능성)

- 곡성은 청정지역이며, 지역 입지적 특성(분지적 지형조건, 일교차가 큼, 토질의 적합 등)으로 과일류, 시설원예류의 재배조건이 좋아 사과, 딸기, 배, 수박, 메론 등의 품질

면에서 경쟁력이 있음.

- 또 자연적 여건을 살려 환경관광과 결합한 환경농업의 발전 가능성도 있으며, 이에 대한 군수의 의지도 높음.

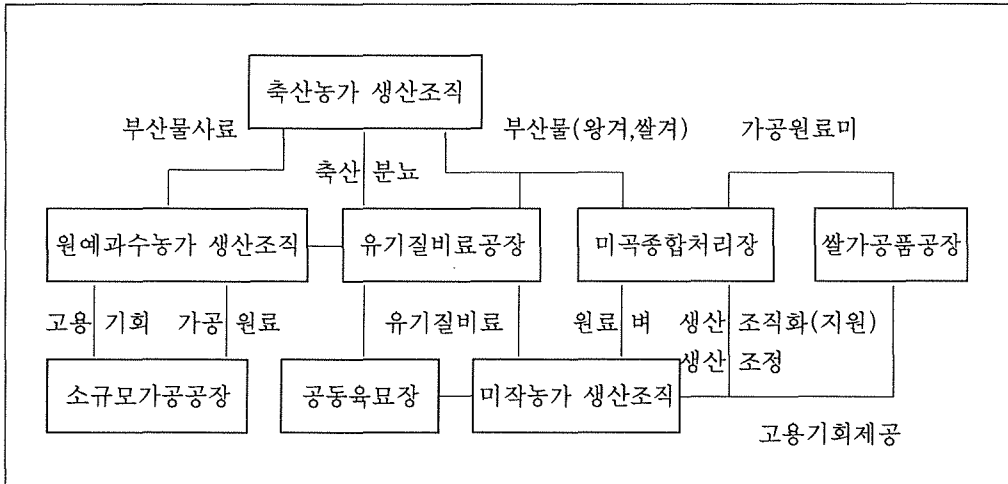
(문제점과 과제)

- 그러나 전체적인 문제점은 전국 어디에서나 나타나는 것처럼, 지역을 특징적으로 나타낼 수 있는 농업생산물(산지의 형성)이나 지역의 특성을 반영하는 곡성고유의 '지역농정'을 찾아보기 어렵다는 점임.
 - 개별정책간의 연계성이 없거나 부족하고, 부서간의 업무중복(농업기술센터와 군청의 농정관련부서)으로 인해 자금의 낭비와 비효율을 초래할 가능성이 높음.
 - 군내 각 지역의 특성을 살리고, 이를 상호 연계시킬 수 있는 농정의 수립과 집행이 필요하고, 이를 위한 주도 면밀한 지역자원조사와 주민의견 수렴작업이 요구됨.
 - 농정담당자들을 중심으로 아이디어 개발을 위한 유인(incentive)제도를 강화하여 중앙농정과 차별적이거나 혹은, 중앙농정의 허용범위 내에서 지역실정에 맞는 독자적인 농정구축 노력이 요구됨.
 - 산지의 비율이 높은 지역 특성을 이용한 소득증대사업의 개발이 필요함.
- 곡성농업의 종합적인 발전방향 : 지역농업의 조직화와 산업 부문간 연관 효과의 확대
 - 지역내 한정된 농업자원(토지, 자본, 노동력)을 지역전체의 관점에서 어떻게 효율적으로 결합·이용할 것인가 즉, 농산물의 생산·가공·유통·소비의 총체적 시스템 구축이 필요함.
 - 지금까지 농촌은 개별경영단위가 각각 자기완결적인 존재로서 소규모의 시설이나 기계 등을 충분히 이용하지 못한 채 중복 소유함으로써 비효율과 농가부채의 누적으로 나타나고 있음. 특히, 최근에는 대형공동이용시설이 등장하면서부터 이러한 비효율이 더욱 증대되고 있음.
 - 그러므로, 지역자원의 효율적인 이용을 위해서는 지역전체를 유기적으로 결합할 수

있는 하나의 '지역농업 시스템'을 구축해야 하며, 이를 위한 개별농가의 경영형태, 농업관련기관간의 기능조정 나아가서는 행정기구의 조정이 불가피함.

- 이를 위해서는 경종과 축산, 생산과 가공의 유기적 결합을 통한 지역농업의 시스템구축이 필요함.

〈경종과 축산, 생산과 가공의 유기적결합을 통한 지역농업의 시스템구축〉



자료: 유정규(1996). 「미곡종합처리장정책의 현황과 문제점」 『농민과 사회』 1996년 봄호, p.39. 을 토대로 재작성.

- 축산농가(생산조직)는 유기질비료공장에 축산분뇨를 공급함으로써 오물처리비용절감 (=생산성향상)은 물론이고 환경오염의 예방에도 기여할 수 있으며,
- 유기질비료공장으로서의 생산원료(=축산분뇨, 왕겨, 쌀겨 등)의 안정적 확보가 가능할 뿐만 아니라 생산농가(미작, 원예과수)나 생산조직, 그리고 공동육묘장으로의 제품 판로도 확보할 수 있고,
- 미작농가는 유기질비료를 이용한 고품질미 생산(=소득증대)을 도모하면서 아울러 지역증진(=생산성향상)도 가능하게 될 것이며, 미곡종합처리장은 생산농가와의 연계강화 혹은 생산조직에 대한 지원을 통해 원료벼 확보를 용이하게 하고, 쌀가공 공장과의 연계를 통해 제품(쌀)의 안정적인 판로확보도 가능하며,

- 원예·과수농가의 경우도 유기질비료공장에서부터 질 좋은 유기질비료를 공급받게 됨으로써 고품질의 농산물을 생산하는 동시에 지역내의 (소규모)가공공장에 가공원료를 제공함으로써 관련시설의 효율성을 증대시킬 수 있게 될 것임.
- 곡성군의 '지자체 농정' 역시 지역자원의 효율성제고를 위한 '농업시스템화'의 바람직한 방향을 설정하고 이를 적극적으로 추진해나가야 함.

3) 곡성군 제조업

(1) 곡성군 제조업의 현황

○ 98년 현재 곡성군의 공장등록 현황을 살펴보면,

- 총 59개 업체에 종업원은 2,556명으로 군 전체 취업자의 약 13%에 지나지 않음.
- 뿐만 아니라 59개 등록업체 중 정상운영중인 업체는 47개 업체에 지나지 않고 12개 업체는 휴폐업 상태임.

〈부록표 6〉 곡성군 제조업의 업종별·지역별 현황(1998년)

(단위 개)

업종별	음식 료품	섬유 신발	목재 가구	종이 인쇄	화학 고무	비금속	조립 금속	자동차운송 장비	기타
59	8	3	6	4	9	13	10	3	3

주: ()안의 숫자는 휴폐업상태의 업체수
자료: 곡성군 발전전략 기초조사자료

○ 업종별로는

- 비금속과 조립금속 기계, 장비업체가 각각 13개, 10개 업체로 2개 업종이 전체의 39%를 차지하고 그 외 화학 고무 플라스틱업체제품, 음식료품 그리고 목재 가구업체의 순서임.

○ 종업원을 기준으로 한 규모별로는,

- 50인 이하의 소기업이 대부분(57개)이며, 이중에서도 4인 이하의 영세업체가 21개에 약 36%에 달하는 반면에,
- 50인 이상의 중기업은 삼원콘크리트(164인) 1개 업체, 300인 이상 대기업은 금호타이어(1,851인) 1개 업체에 지나지 않아,
- 영세소규모업체가 중심으로 역내연계를 통한 창업파급효과를 기대할 수 없는 실정임.

〈부록표 7〉 곡성군 제조업의 규모별 현황

(단위 개, %)

계	1~4인	5~50인	51~300인	300인 이상
59	21(35.6)	36(61.0)	1(1.7)	1(1.7)

자료: 곡성군 지역개발과

(2) 제조업의 역내 산업연관

○ 제조업의 역내 산업연관을 살펴보면,

- 원자재를 역내에서 주로 공급받는 기업은 협동조합에서 경영하는 도정공장과 유기질 비료공장 등 2개 업체와 식품가공(젓갈, 탄산음료, 엑기스) 3개 업체로 총 5개 업체에 지나지 않고,
- 또 역내 수요중심의 non-basic업체도 연탄 및 두부생산 등 4개 업체에 지나지 않아,
- 곡성군 제조업은 역내 타산업과의 연계성이 매우 취약하다고 할 수 있음.

(3) 곡성군 제조업의 특징과 과제

○ 제조업 발달이 취약하고 역내 산업연관도 약함.

- 제조업의 발달이 부진한 것은 호남 농촌지역의 일반적인 특징이기는 하나, 도내 타군 지역과 비교하더라도 규모나 생산성에 있어서 매우 열악한 상태임.

- 이와 같은 결과는 단지 입지조건이 불리함뿐만 아니라 지금까지 제조업의 유치 개발에 대한 정책부재도 큰 원인의 하나로 지적될 수 있음.
- 곡성군의 제조업의 입지조건이 양호하다고는 할 수 없으나 광주 및 순천과의 접근성, 지가나 공장부지확보의 용이성 등의 장점을 적극적으로 홍보하고, 나아가서 자치단체의 공업육성에 대한 의지와 정책적 배려가 받침 된다면 현재 제조업수준을 한 차원 높일 수 있을 것으로 보임.
- 또 제조업의 기업간 관계는 상호연관이 거의 없는 단독입지 일뿐만 아니라, 제조업과 농업간의 산업연계도 약함.

○ 제조업 발전의 과제

- 제조업 기반이 열악한 곡성군의 경우에는 제조업 육성에 대한 강력한 의지와 정책적 배려가 있어야 할 것임.
- 이를 위해서는 곡성군의 제조업 입지상 비교우위를 발굴하고, 이를 적극적으로 홍보할 필요가 있음.
- 또 기존의 기업이나, 휴폐업체의 활성화를 꾀하고, 특히 금호타이어를 중심으로 연관기업의 입지를 적극적으로 추진할 필요가 있다고 보여짐.
- 아울러 지역내 여론주도층을 포함한 지역민들에게도 현재 곡성군내 입지하고 있는 제조업이 지역경제 및 군내 인구 유출방지(정주권 강화)에 얼마나 기여하는가를 홍보하고, 제조업의 중요성에 대한 호의적인 여론의 형성을 유도할 필요가 있을 것임.

4) 곡성군 도 소매, 서비스, 건설 및 금융업의 현황과 과제

(1) 음숙박업(사적 개인서비스업)의 현황과 과제

○ 음숙박업은 곡성군의 대표적인 사적 개인서비스업임.

- 그러나 사업체, 종사자수, 매출액, 면적에 있어 전체적으로 전라남도의 1.5%내외를 차

지하여 평균에도 못 미치는 정도로 열악한 실정임.

- 이는 군 자체의 수요가 적음에 제1차적인 원인을 찾을 수 있으나 타지역의 음숙박업 수요를 끌어 드릴 만한 지역내 관광자원이 빈약한 점과,
- 역내 수요조차도 인접한 광주, 남원 그리고 순천지역으로 유출되고 있는 점에 원인을 찾을 수 있음.
- 더욱 문제시되는 것은 인접도시로의 유출되는 역내 수요의 대부분은 고급서비스지향 이 그 원인이 되고 있다는 점임.
- 따라서 장래 곡성군의 음숙박업의 육성정책은 사회 문화 생태적인 측면에서의 부정적 영향을 최소화하는 방향에서 인접한 대도시인 광주지역과 남원, 지리산 관광객을 대상으로 고급수요자를 유입할 수 있는 개성 있는 관광자원의 개발과 음숙박업의 고급화를 지향하여야 할 것임.

〈부록표 8〉 곡성군 음숙박업 현황

(단위: 개, 명, 백만원, m²)

구분	사업체수	종사자수	매출액	면적
숙박업	12(0.6)	112(2.2)	1,133(1.1)	9,210(1.3)
음식점업	363(1.6)	711(1.5)	14,436(1.2)	26,668(1.5)
계	375(1.5)	883(1.6)	15,569(1.2)	35,878(1.5)

주: ()안은 전라남도에서 차지하는 비율
 자료: 1996년 기준 도 소매업 및 서비스업 총조사

○ 압록유원지의 음식점의 현황과 경영의 특성

- 군내에서 대표적인 유원지인 압록유원지의 음식점의 현황과 경영 특성을 경영자와의 면담결과를 중심으로 살펴보면,
- 압록유원지에는 현재 10개 일반음식점이 밀집하여 있는 바, 그중 4개 업체는 원주민이 경영하고 있으나 나머지 6개업체는 외지인(광주 3인, 여수 3인, 나주 1인)이 90

년대에 들어와서 외식문화의 대중화에 힘입어 새로 개업한 업체들임.

이들 음식점의 주메뉴는 은어와 참게를 주재료로 한 매운탕과 튀김을 중심으로 한 민물고기요리임.

그러나 이들 음식점준립기반의 핵심적 요소인 동시에 주원료인 은어와 참게도 현지에서 조달되는 비중은 2-3%에 지나지 않고 거의 전적으로 강원도와 제주도에서 구입되고 있음. 뿐만 아니라 부수적인 재료인 야채류조차도 80%정도는 군내에서 조달되고 있으나 나머지 20%정도는 구례 등의 외지로부터 조달되고 있어 지역내 부가가치창출이나 정체성 유지에 문제점을 가지고 있음.

음식점의 고객은 광주(70%), 여수 및 순천(25%)등의 외지인이 절대다수를 차지하여 군내 다른 음식점과는 차별성을 가진 basic기능이 강한 것은 사실임. 그러나 이들 고객의 대부분은 지리산 등 타 지역의 관광지를 관광목적지로 삼은 통과관광객이 중심이 되고 있음. 따라서 관광비수기에는 고객이 급속히 감소함. 더욱이 음식점의 시설이나 서비스 면에 있어서도 이들 지역의 음식을 즐기기 위해 찾는 단일목적의 고객을 확보할 수 있을 정도에는 못 미치고 있음.

- 그리고 고용창출 면에서는 가족종사자(1~2인)외에 현지주민 2~3인을 순번제로 1일 1인 허드렛일을 시키기 위하여 시간제로 고용하고 있고, 이들의 임금은 한달 평균 80만원(1인 30~40만원정도)정도로 별다른 효과를 거두지 못하고 있음.

이상에서 살펴본 경영특성을 중심으로 내발적 발전의 에너지발굴이라는 측면에서 개선방안을 살펴보면

- 첫째, 지역 내에서 내수면 양식업을 육성하여 주원료인 은어와 참게를 역내에서 공급할 수 있는 기반이 마련되어야 할 것임.
- 둘째, 타지역 관광지 방문객(통과고객)위주에서 벗어나 은어와 참게 요리를 즐기기 위한 단일목적의 가족 및 단체 고객의 유치를 도모해야 함. 이를 위해서는 메뉴의 다양화 차별화와 시설과 서비스의 고급화 그리고 군 전체차원의 홍보가 강화가 필요함.

(2) 건설서비스(사적·생산자서비스)의 현황과 과제

□ 건설업의 과제

- 역내건설업체의 영세성이 타지역기업과의 입찰경쟁상대가 되지 못한 핵심적 요인이 되는 바, 그 결과 지역내 소득과 고용기반이 취약한 상황에서 중요한 고용 및 소득 창출원이 되고 있는 관급공사수주의 대부분이 역외로 유출되고 있음.
- 공사감리를 강화하는 방안 마련과 함께 고도의 시공능력이 요구되지 않는 예를 들면 도로확장·포장이나 토지구획 정리사업 등의 관급공사 경우에는 복수의 관내기업이 콘소시움을 형성하여 입찰에 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것임. 즉 획일적인 입찰참여 자격기준은 지방자치시대에 놓여온 기초단체지역내의 건설업체의 시공능력축적과 성장을 저해할 우려가 있음.

(3) 금융산업의 현황과 자금의 역내외 순환

□ 개황

- 곡성군의 금융기관은 지방은행 지점 1개를 포함하여 총 13개소가 있음. 이 중 농협은 군지부 외 7개의 면 단위조합이 있음.

〈부록표 9〉 곡성군의 금융기관 현황

	지방은행	농협	축협	신협	임협	체신예금
갯수	1	8	1	1	1	1

□ 금융자금의 흐름

- 전체 금융자금의 흐름은 예금은행의 금융자금, 신탁자금 및 비은행 금융기관의 자금거래, 체신 저축 등을 모두 포함하여야 파악할 수 있음.
- 현재 공표되고 있는 자료는 위에서 인용한 한국은행 광주지점의 자료이지만, 이는 예금은행의 금융자금만 포함하고 있다는 한계가 있음.

- 따라서 현지 실사 조사를 통하여 모든 금융기관의 자료를 입수하여야 하나, 이것은 흔히 금융기관 내부자료로 비공개되기 때문에 입수의 어려움이 있음.
- 입수 가능한 지방은행, 농협, 신협, 체신자금을 중심으로 금융자금의 흐름을 보기로 함.
- 대체로 은행기관 및 비은행기관의 총 예수금 조성액 2,598억 원 중에 약 486억 원 정도가 역외로 유출되는 것으로 추정됨(입, 축협 제외).
- 가장 큰 역외 유출은 체신 자금으로 전체의 약 96%(금액으로는 225억)가 역외 유출됨(이는 체신자금의 경우 대출이 극히 예외적이라는 불가피한 특성에 기인함).
- 은행기관의 경우 예대율이 87.2%로 역내 잔류 비율이 높은 편이나, 실제 농협의 정책 대출금을 제외할 경우는 61%에 그침. 은행기관에서 유출되는 금액은 약 270억 원 정도로 추정됨.
- 한편 신협의 경우 거의 유출이 없는 편임.

〈부록표 10〉 금융기관의 총예금 및 대출금현황(1998년말 잔액)

(단위: 억원, %)

	예수금	대출금	역외수출	예대율1	예대율2
은행기관	2,119	1,849 (중 정책대출금 556)	270	87.2	61.0
체신자금	233	8	225	3.4	
신협	246	2,55	-9	103.9	
총계	2,598	2,112	486	81.2	

주: 예대율 1은 농협의 정책대출금을 포함한 것이고, 예대율 2는 이를 뺀 것임.

□ 금융의 과제: 자금의 지역내 순환의 강화

○ 전체적으로 지역 금융기관의 여수신 규모가 매우 낮은 수준임.

- 이는 곡성군의 경제력이 취약한데에도 원인이 있지만, 광주가 인접한 관계로 광주권

의 금융기관 이용도도 높기 때문일 것임.

- 금융부문에서 자금이 역외 유출되는 규모는 상기 추정치에 임,축협을 포함할 경우 대체로 약 500억 원 이상의 될 것으로 추정됨.
 - 이 규모는 재정부문에서 국도비 등으로 유입되는 자금 570억 원의 역외 유입의 상당 부분을 상계할 정도로 큰 규모임.
- 따라서 향후 지방 은행 지점의 활성화를 위한 군의 지원과, 농협의 자금 운영에 있어 역내 대출의 증대 방안이 요망됨. 아울러 군내 대기업이나, 대학 등 지역민의 내고장 금융기관 이용 증진 방안도 강구되어야 할 것임.

IV. 내생적 발전의 제약요인과 자주역량

1. 행 · 재정면

1) 행정의 자주역량

□ 제약조건

- 중앙과 지방간의 기능 배분 면에서 자율성이 보장되어 있지 못하며, 도와 군간의 기능도 명확히 구분되어 있지 않음.
 - 독자적인 기획행정이 취약하고 대개 예산수립과정에 혼합되어 있음.
 - 인사 조직 면에서도 중앙 및 도청의 지침에 따른 타율적인 구조조정이 추진되었음.

□ 자주역량

- 그러나 비록 제한된 범위일지라도 자치단체로서 군이 기획력을 가지고 구역의 특성을 살린 행정을 발휘할 여지가 있음.

- 인사조직면에서도 민선자치 시대를 맞이하여 군수의 정치적 신념에 따른 개편의 여지가 커지고 있음.
- 곡성군은 외부인구 유입이 적고 장기거주자가 많아 군민의 애향심과 단결심을 군정에 활용할 수 있는 잠재력이 큼.

2) 재정의 자주역량

□ 제약조건

- 군 재정의 중앙 의존도가 높고, 꼬리표 달린 국도비의 지원, 또 [예산편성지침]에 의한 세세한 규제로 군 재정편성이 자율성이 매우 제한되어 있음.
- 예산 편성에 있어 담당공무원의 독창적 사업추진 의욕도 낮음.
- 자체사업 예산도 상당부분 경직적이고 통상적인 사업이 많고, 군수의 정책의지나 군의 독창적인 사업에 투자되는 부분이 작음.

□ 자주 역량

- 국도비가 군의 중점 정책 추진 목표와 합치하지 않는 경우가 적지 않으나, 군의 이용하기에 따라서는 효율적으로 이용 할 수 있는 가능성을 적지 않음.
- 경상비용을 절감하고 자체사업 예산을 늘려 곡성군의 독자성이 돋보이는 사업에 배정한다면, 비록 전체 예산의 1/6에 해당하는 금액이더라도 효율적인 사용이 가능함.

2. 지역경제면

□ 제약조건

- 인구의 감소, 특징 없는 농업, 제조업 취약, 영세한 서비스업 및 금융구조를 가지고 있음.

- 농업분야에서는 산지 형성이 되지 못하고, 특히 산업부문간 연계가 전혀 없어 지역 내 부가가치 창출능력이 매우 취약함.
- 곡성군의 차별적인 '지역 농정'을 찾아보기 어려움.

□ 내생적 역량

- 곡성은 청정지역이며, 지역 입지적 특성(분지적 지형조건, 일교차가 큼, 토질의 적합 등)으로 과일류, 시설 원예류의 재배조건이 좋아 사과, 딸기, 배, 수박, 메론 등의 품질 면에서 경쟁력이 있음.
- 또 자연적 여건을 살려 환경관광과 결합한 환경농업의 발전 가능성도 있으며, 이에 대한 군수의 의지도 높음.
- 인근에 광주 및 순천과의 접근성 양호, 공장부지확보의 용이성 등으로 자치단체의 노력에 따라서는 제조업 유치와 관광과 연계된 서비스업의 발전이 가능함.

□ 개선 방향

- 지역농업의 조직화와 산업 부문간 연관 효과의 확대를 위해 경종과 축산, 생산과 가공의 유기적 결합을 통한 지역농업의 시스템구축이 필요함. 또 지역실정에 맞는 독자적인 농정구축노력이 요구됨.
- 제조업 기반이 확충을 위하여 곡성군의 제조업 입지상 비교우위를 발굴하고 이에 대한 정책적 배려가 필요함. 또 기존의 기업이나, 휴폐업체의 활성화를 꾀하고, 특히 금호타이어를 중심으로 연관기업의 입지를 적극적으로 추진할 필요가 있다고 보여짐.
- 곡성군의 상업기능의 강화의 한 방안으로 인근 도시소비자의 유치를 위한 "정기시장의 활성화가 필요함.
- 지역에서 산출되는 농수산물을 활용한 개성 있는 음식숙박업의 발전(압록 유원지 등에서)방향의 모색이 필요함.
- 관급공사의 지역업체 수주를 높이기 위한 방안(컨소시엄 등)을 모색하여야 할 것임. 아울러 금융의 지역내 환류를 위하여 군내 주민의 금융기관 이용도를 제고하여야 할

참 고 문 헌

- 강원대 농촌개발연구소(1998),「강원도 새농어촌건설운동의 방향정립과 추진전략」(세미나 자료집)
- 강원도 농어업정책과(2000),「새농어촌건설운동의 활성화대책」(내부자료)
- 강원도(2001),「새농어촌건설운동 활성화 방안 포럼」(세미나 자료집)
- 김정호(2001),「농업·농촌정비의 새로운 접근과 정책과제」『환경과 어메니티 그리고 농업·농촌 정비』(농업·농촌발전 국제학술대회자료집), 한국농촌경제연구원·농업기반공사
- 김정호·박시현·이규천·송미령·성주인(2001),『새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 정비방향』한국농촌경제연구원
- 농림부(2001),「그린투어리즘(녹색여가·체험활동)」
- _____ (2002),「농외소득증대 중장기추진계획」
- _____ (2002),「일본 농림수산성의 그린투어리즘 전개방향」
- _____ (2002),『농림사업시행지침』
- 농수산부(1994.12), 『농림수산사업통합실시요령』.
- 농어촌발전위원회(1994.6), 『농정개혁의 방향과 과제』.
- 박시현·김정호·이동필·허장·성주인·이동우(2001),『제4차 국토종합계획실천을 위한 농업·농촌종합발전계획 수립 연구』한국농촌경제연구원·국토연구원
- 박시현·송미령(2000),「유럽의 환경친화적 농촌정비」, 한국농촌경제연구원
- _____ (2001), 「주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석」, 『국토도시계획학회지』, 제 37권 1호, 통권 119호.
- 박진도·박 경(2000), 「일본의 내발적 지역개발 전략에 관한 연구 -농산촌 지역의 내발적 발전 사례분석을 중심으로」, 『사회경제평론』 14호, 한국사회경제학회, 풀빛.

- 서종혁(1995),「농어촌지역의 신개발전략」『지방화시대의 농어촌 종합개발전략』(선진 농어촌 2000년, 大심포지움 자료집), 농어촌진흥공사
- 서천군(2002),「마서 합전 아름답마을 발전계획」(주)이장
- 송미령(2002),「국토이용체계의 개편과 농촌계획의 과제」한국농촌경제연구원,『농촌경제』제25권 제1호
- 송미령·박시현(2002),「주민자율적 마을가꾸기 현황과 성과 분석」대한국토·도시계획학회,『국토계획』제37권 제1호
- 순창군(2002),「그린투어리즘 왜, 순창에서 시작하였는가」
- 유정규(1996),「미곡종합처리장정책의 현황과 문제점」『농민과 사회』1996년 봄호
- _____ (2002)「농산촌지역의 실태와 발전전략」『국민의 정부'농정의 평가와 차기정부의 농정과제』(사)농정연구센터
- 이병오(2001),「강원도 새농어촌건설운동의 성과와 향후과제」『새농어촌건설운동 활성화 방안 포럼』(세미나 자료집), 강원도
- 이재준(2002),「농촌마을 어메니티 향상을 위한 주민참여 활성화 방안」『지속가능한 농촌정비와 어메니티』(세미나 자료집), 농업기반공사 농어촌연구원.
- 임경수(2001),「주민자율적 마을 가꾸기의 도전과 한계」, 송미령 등, 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립』, 정책연구보고, 한국농촌경제연구원.
- _____ (2002),「농촌관광 활성화 방안과 성공사례」『지역개발계획추진을 위한 교육자료집』진안군
- 정기환(2001),「그린투어리즘 발전을 위한 정책방향」정책토론자료, 한국농촌경제연구원
- _____ (2002.6),「21세기의 대안적 농촌발전전략의 모색」(사)농정연구센터 108회 월례발표자료
- 정영일(1988),「지역농촌개발사업의 재검토-공공부문의 사업을 중심으로-」『지역농촌개발과 농가소득증대의 과제』(세미나 발표자료), 한국농업정책학회.
- 진안군(2000.11),「지역개발계획의 필요성과 작성지침」(내부자료)
- _____ (2001.3),「지역개발계획의 주요내용과 발전방향」(내부자료)
- _____ (2002.5),「지역개발계획 추진활성화를 위한 교육자료」(내부자료)

_____ (2002.7), 「지역개발계획 추진현황 및 개선방안」(내부자료)

_____ (2002.8), 「능길마을 발전계획」(주)이장

최수명(1995), 「농어촌지역개발의 추진체계」 『지방화시대의 농어촌 종합개발전략』(선진 농어촌 2000년, 대심포지움 자료집), 농어촌진흥공사

충남여성농업인센터(2002), 「서천녹색관광 활성화를 위한 심포지움」(자료집)

한국관광연구원(2001), 「국민관광수요예측자료(내부자료)」

宮本憲一, 遠藤廣一編著(1998), 『地域經營と 内發的發展』, 農文協.

柏雅之(2002), 『條件不利地域再生の論理と政策』, 農林統計協會.

保母武彦(1996), 『内發的 發展論と日本の農産村』, 岩波書店.

森 嚴夫 外著(1996), 『地域づくり讀本』, ぎょうせい.

守友裕一(1991), 『内發的發展の道』, 農文協.

田畑 保編(1999) 『中山間の定住條件と地域政策』. 日本經濟評論社

井上和衛 編(1999), 『歐洲聯合(EU)의 農村開發政策, LEADER事業의 成果』, 筑波書房.

總合研究開發機構(1990), 『NIRA研究叢書- 内發的產業形成に關する調査研究 - 地域產業おこしの理念とプロセス』.

鶴見和子(1996), 『内發的發展論の展開』. 東京大學出版會.

Bruckmeier K.(2000), Leader in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development, *Sociologia Ruralis*, April 2000, vol. 40, no. 2, pp. 219-227.

Buller H(2000), Re-creating rural territories: leader in France, *Sociologia Ruralis*, April 2000, vol. 40, no. 2, pp. 190-199.

Commission of European Communities(1996), *The Cork Declaration : a living countryside*.

Commission of European Communities(1997), *CAP 2000: rural development*. Brussels: DG VI.

Department for Environment, Food & Rural Affairs(2001), LEADER+ Programme for England; Notes for Guidance.

Department of Agriculture and Rural Development (2000), EX Post evaluation of LEADER Programme, Northern Ireland, UK.

Esparcia Perez J.(2000), The leader Programme and the Rise of Rural Development in Spain, *Sociologia Ruralis*, April 2000, vol. 40, no. 2, pp. 200-207.

European Commission(1999a), *Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993*.

European Commission(1999b), *CAP Reform: Rural Development*.

European Commission(2000), *Laying Down Guidelines for The Community Initiative for Rural Development(LEADER+)*, Commission Notice To The Member States of 14 April.

European commission(2001, June), *Spatial Impacts Of Community Policies and Costs of Non-Co-Ordination*.

European Commission(2002), *Guidelines for the Evaluations of LEADER + Programmes*, Commission Document VI.

Jan Douwe van der Ploerg and Ann Long, eds.(1994), *Born From Within: Practice and Perspectives of Endogenous Development*. Assen: Van Gorcum.

LEADER European Observatory(1997), *Organizing Local Partnerships*, RURAL INNOVATION DOSSIERS, No. 2.

LEADER European Observatory(1999), *Mainstreaming LEADER in Future Rural Policies*, OBSERVATORY DOSSIERS, No. 3.

LEADER European Observatory(2000), *The Complementarities Between Rural Policies*.

LEADER European Observatory(2001), *LEADER + Teaching Tip*.

LEADER+ 및 South West England(2000), *Objective 1 Single Programme Document*.

- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food(2000), *England LEADER+ Draft Programme 2000-2006*.
- Osti G(2000). Leader and Partnerships: The Case Of Italy, *Sociologia Ruralis*, April 2000, vol. 40, no. 2, pp. 172-180.
- Ploeg, J.D. van der, Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., De Roest, K., Sevilla-Guzman, E., and Ventura, F.(2000), Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, April 2000, Vol. 40, No. 4, pp. 391-408.
- Ray C(2000), The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory, *Sociologia Ruralis*, April 2000, vol. 40, no. 2, pp. 163-171.
- Shucksmith M.(2000), Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK, *Sociologia Ruralis*, April 2000, vol. 40, no. 2, pp. 208-218.
- Walter B. Stohr, D.R. Fraser Taylor 편, 지역계획연구회 편역(1988), 『변증법적 지역개발론』, 명보문화사.