

농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안*

Strategies and measures for capacity building in rural development project

김정섭** · 권인혜***

Jeong Seop Kim · In Hye Kwon

Abstract

This study aimed to find the way to help participants build capacity in rural development projects, through some case studies and Q-methodology. Decentralization and diffusion of bottom-up approach in rural development projects are the main contextual factors in this study. With the ethos of bottom-up approach in rural development, the human and financial inputs for capacity building increased drastically in the area of rural development policy.

Four types of capacity building methods were identified in this study; training, consulting, learning organization, and forum. These methods were used more at planning step than implementation step in rural development projects.

The government's effort to strengthen leadership in rural areas should be continued. The existing government's training program for capacity building had better include more diverse clients. Actions for capacity building should be centered on the needs of the participants in fields. Especially, organizing learning units is very important. Governments' rural development policy should establish the proper process which can help local actors plan their projects with enough time span.

* 이 글은 2009년에 국고를 지원받아 수행한 '농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 방안' 연구의 내용을 요약하고 재구성한 것임을 밝혀둔다.

** 한국농촌경제연구원 부연구위원. e-mail: jskkjs@krei.re.kr

*** 한국농촌경제연구원 연구원. e-mail: kinhye@krei.re.kr

주요어(key words): 역량 강화(capacity building), 농촌 개발(rural development)

1. 서론

지방자치제를 실시한지 16년이 지나는 동안 농촌개발 정책의 접근방법이 크게 바뀌었다. 지역 고유의 자원을 활용할 것을 강조하는 '지역 접근방법(territorial approach)'과 발전전략이나 계획을 수립하고 실행·평가하는 과정에서 주민들의 주도적 참여를 강조하는 '상향식 접근방법(bottom-up approach)'이 강조되었다. 그런데 이 같은 패러다임 변화가 시작된 몇 해 전이나 지금이나 여전히 제기되는 중요한 문제가 하나 있다. 새로운 접근방법에 걸맞게 사업 참여 주체의 역량을 강화해야 한다는 것이다.

그 동안의 농촌개발 정책사업 현장에서는 교육·훈련, 컨설팅, 토론회 등 이른바 '소프트웨어 사업'을 병행하는 일이 많았다. 중앙정부가 관련 교육·훈련 과정을 운영하기도 했다. 하지만 그런 노력이 얼마나 효과를 거두고 있는지 불분명하다는 비판과 함께, '역량 강화 활동에 대한 과잉 지원'의 문제점이 지적되기도 했다. 예를 들어, 2009년 한 해 동안 신활력사업을 시행한 70개 시·군에서 투입된 2009년의 역량 강화 관련 사업비 총액은 198억 원에 달한다. 이처럼 막대한 재정을 투입했으나 그 성과를 측정하기는 쉽지 않다.

2010년부터는 정부가 과거 국가균형발전특별회계(이하 '균특회계') 지역개발계정 자금을 포괄보조금 방식으로 지방자치단체에 지원하고 있다. 이에 따라 교육·훈련, 컨설팅, 학습조직 육성, 토론회 등의 활동을 개별

정책사업의 세부사업으로 편성하여 실행했던 종래의 역량 강화 활동은, 과거 수준만큼 제도적으로 보장되지 않을 것 같다. 그러나 농촌개발 정책사업에서 역량 강화의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 올해부터 실시되는 '제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획'의 7대 부문별 중점 추진과제에 '지역발전 역량 강화'가 새로이 포함되기도 하였다. 이처럼 역량 강화는 농촌지역 발전의 중요한 필요조건으로 인식되고 있다.

변화하는 정책 환경에 농촌지역의 주체들이 효과적으로 대응하려면 역량 강화 노력을 어떤 면에서 개선해야 하는가? 이 연구의 목적은 농촌개발사업 현장의 요구를 고려하여 참여 주체들의 역량 강화 방안을 제시하는 데 있다. 구체적으로는 다음과 같은 연구 목표를 설정하였다. 첫째, 기존의 역량 강화 지원 프로그램의 추진 실태를 살펴본다. 어떠한 형식과 내용의 역량 강화 지원 프로그램이 실행되고 있는지 파악하고 분석한다. 둘째, 농촌개발 분야 역량 강화 관련 정책의 개선 방향을 도출한다. 전문가, 지방자치단체 공무원, 주민 등 다양한 관련자들로부터 향후 정책방향에 대한 의견을 조사한다. 셋째, 분석결과를 토대로 농촌개발사업 참여 주체의 역량을 강화하기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 수행할 수 있는 방안을 제시한다.

2. 이론적 배경

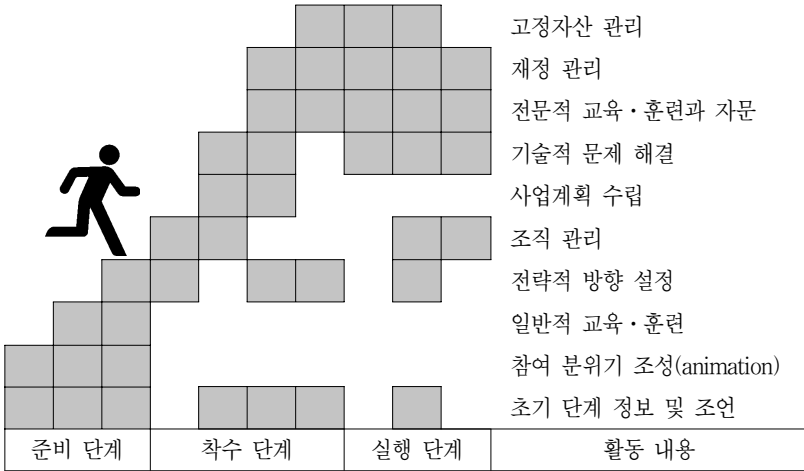
2.1. 농촌개발사업 참여 주체의 역량과 농촌 지역사회의 역량

어떤 농촌 지역사회 전체를 하나의 행위 주체로 간주하고 그 스스로의 발전 역량을 논의하는 것과 특정 개인이나 조직이 수행할 수 있는 개발

활동 능력이라는 관점에서 역량을 논의하는 것 간에는 상당한 차이점이 있다. '지역사회의 발전(development-of-the community)'과 '지역사회 내 발전(development-in-the community)'의 개념을 구분한 샤퍼와 썸머즈(Shaffer and Summers, 1989)의 논의가 그런 차이점을 이해하는 데 도움이 된다.

'지역사회 내 발전'의 입장에서 본다면 지역사회는 '주어진' 것으로 간주된다. 발전은 그러한 기존 지역사회 내 특정 실체들을 향상시키는 것을 뜻한다(Wilkinson, 1991). 특정 개발활동의 목표를 명확히 정의하고 그것을 성취하는 것을 성공이자 개발활동의 끝이라고 이해한다. 새로운 산업부문과 고용을 창출하는 것, 새로운 프로그램, 각종 제도와 조직을 확장하는 것이 여기에 포함된다. 이때 특정 개발활동이 진행되는 각 단계에서 참여자들에게 필요한 지식, 능력 등을 지원하는 것이 역량 강화의 주된 내용이 된다.

유럽연합(EU)의 대표적인 상향식 농촌개발정책 프로그램인 LEADER 프로그램의 사무국이 농촌지역의 경제개발사업 추진 경험을 토대로 개발사업의 단계별 지원 모델을 제시한 바 있다(LEADER European Observatory, 1997). 이 모델은 개발사업의 준비단계에서부터 실행단계까지 일정한 라이프사이클(life cycle)이 있다고 가정한다. 라이프사이클의 각 단계마다 참여 주체들에게는 정보, 교육·훈련, 장비, 재정, 기술, 판촉활동 등의 측면에서 상이한 역량 요구가 발생하며, 그에 부합하여 제공해야 할 지원 내용이 달라짐을 강조한다. '지역사회 내 발전'의 관점에서 구성된 전형적인 역량 강화 모델이라 할 수 있다.



주 : 음영 부분은 오른쪽의 단계별 활동이 실제 추진되는 시점을 표시한 것임.
 자료: LEADER European Observatory(1997)

〈그림 1〉 LEADER 프로그램의 농촌개발사업 라이프사이클

그런데 지역사회 내의 특정 부문을 발전시키는 것이 지역사회에 기여하는 일임에는 틀림없지만 지역사회 발전의 충분조건은 되지 못한다는 주장이 있다(Brennan, 2003). 그것만으로는 주민들 사이의 사회적·문화적 관계를 증진시키거나 지역사회 전체에서 발생하는 개발요구 또는 기회를 포착하는 데 충분하지 않다는 것이다. 그래서 ‘지역사회의 발전’ 입장에서는 사람들 사이의 관계를 향상시키는 데 초점을 둔다(Summers, 1986). 윌킨슨(Wilkinson, 1991), 룰로프와 스완슨(Luloff and Swanson, 1995), 룰로프와 브리저(Luloff and Bridger, 2003) 등은 모두 주민들 사이의 상호작용, 의사소통, 집합적 행동 등을 지역사회 발전의 중요한 요소라고 강조하였다. 지역사회의 다양한 구성원들 사이에 사회 연결망(social network)을 형성하는 것이 지역사회 발전의 핵심 조건이라는 것이다. 즉, 지역사회의 역량은 지역사회를 구성하는 사회적 관계에

배태된다는 것이다.

그런 점에서 지역사회의 역량은 지역사회 그 자체를 규정한다. ‘잘 기능하는(well-functioning)’ 지역사회가 있다고 할 때, 그 지역사회가 것처럼 잘 기능하도록 만드는 것이 바로 지역사회 역량이다(Chaskin, 1999). 가르코비치(Garkovich, 1989)는 자원 동원(resource mobilization)의 관점에서 지역사회 역량을 설명했다. 개발 사업에 투입할 자원 자체는 지역사회 발전의 필요조건이지 충분조건은 아니라고 주장하였다. 가용한 자원이 있더라도 주민들이 그것을 동원하고 조직하지 못한다면 사업은 실패하기 때문이라는 것이다. 자원을 실제로 동원하고 조직하는 능력이 자원 자체보다 중요한 지역의 역량이라는 것이다.

라이언(Ryan, 1987)의 연구에서 좋은 예시를 발견할 수 있다. 지역사회가 외부로부터 제공되는 자금을 추가로 부담해야 하는 자금, 즉 매칭펀드(matching fund)를 마련한다면, 지역 경제 발전에 활용할 상당한 규모의 자금을 확보할 기회가 있는 상황을 예로 들고 있다. 어떤 지역사회에서는 주민, 사업체, 여타의 조직들이 기회에 즉각적으로 반응하여 성금을 걷고 기부를 받는 등의 활동을 전개하여 주어진 기간 내에 지역사회가 부담해야 할 자금을 마련한다. 반면, 다른 지역사회는 매칭펀드를 조성하는 일에 누가 책임지고 나설 것인가의 문제를 혼란스럽게 논의하다가 결론을 내지 못할 수도 있다. 여기에서 알 수 있는 것은 지역사회 내 조직의 역할과 리더십이 개발 사업에 투입할 자원 못지않게 중요하다라는 점이다.

‘지역사회 내 발전’과 ‘지역사회의 발전’ 개념 모두 간과할 수 없는 것들이다. 물리적인 시설을 도입하는 것, 사회적인 프로그램을 운영하는 것, 경제발전을 위한 특정 활동을 하는 것 등의 내용으로 구성된 특정 정책사업을 두고 그 자체로 지역사회 개발활동의 모든 것이라 말할 수는 없다. 그것이 지역사회 구성원들의 참여를 활성화시키거나 지역사회의

기능에 필요한 공식적인 연결망을 형성하는 데 충분조건이 될 수 없다. 거꾸로 사회적 관계 형성, 연결망 구축, 의사소통 촉진 등에만 노력하는 것은 지역사회에 필요한 구체적인 편익을 만들어내지 못한다.

‘지역사회 내 발전’ 입장에서 본다면 개별 정책사업의 계획, 실행, 평가 과정에 참여하는 행위자들의 역량을 강화하는 것이 중요하다. ‘지역사회의 발전’ 입장에서는 전체로서의 지역사회가 지속적이고 긍정적인 방향으로 변화하도록 이끄는 내적 동력인 사회적 관계를 확충하는 것이 더 중요한 과제이다. 따라서 ‘특정 농촌개발 정책사업 참여 주체의 역량’과 ‘농촌 지역의 역량(community capacity)’을 구분하여 접근할 필요가 있다.

2.2. 역량 강화의 차원과 역량 강화 활동의 내용

농촌지역의 발전 역량을 강화한다는 것은 결국 ‘농촌 지역의 역량’을 축적하려는 노력을 말한다. 그런데 지역사회 역량을 축적하기 위한 활동은 다양한 수준에서 다양한 주체들에 의해 여러 가지 계기로 이루어질 수 있다. UNCED(1992)는 역량 강화를 ‘인적자원 개발, 조직 개발, 법률적·제도적 틀이라는 세 차원에서 관련 주체들의 능력을 향상시키는 활동’이라고 정의한 바 있다. 인적자원 개발 차원에서의 역량 강화는 개인들에게 정보 또는 지식에 대한 이해, 습득, 접근, 교육·훈련 등을 제공함으로써 효과적으로 성과를 이루게 하는 것을 뜻한다. 조직 개발 차원의 역량 강화는 공공·민간·지역사회의 조직 내에서 뿐만 아니라 외부 조직과의 관계까지 포함하여 조직의 관리구조, 수행절차 등을 보완하는 것을 말한다. 법률적·제도적 틀 차원의 역량 강화는 다양한 부문과 수준에서 조직, 정부기구 등의 역량을 강화하기 위해 제도 또는 법률을 변화시키는 것을 의미한다.

최근 수년 동안 농촌개발정책 관련 연구들이 역량 강화의 필요성을 강조하였다. 선행연구들에서 제안된 역량 강화의 주요 내용을 UNCED (1992)에서 제시한 세 가지 차원을 기준으로 나누어 볼 수 있다(〈표 1〉 참조). 연구자마다 약간의 차이가 있으나 공통으로 강조하는 부분이 몇 가지 있다. 첫째, 참여자 개인의 인적 역량 못지않게 조직 역량 강화가 중요하다는 주장이다. 둘째, 농촌개발사업 추진 조직과 외부의 파트너십(또는 네트워크)이 강조된다. 셋째, 역량 강화를 위한 중앙정부 차원의 체계적이고 확대된 지원을 주장하고 있다.

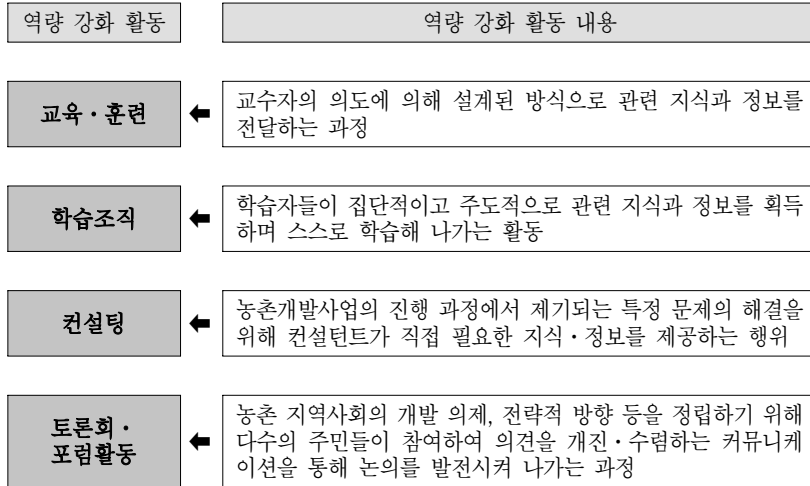
2.3. '역량 강화 활동'의 조작적 정의

이 연구에서는 '농촌개발 역량 강화 활동'을 구체적으로 다음과 같은 네 가지 유형의 행위에 한정한다(〈그림 2〉 참조). 첫째, 교수자의 의도에 의해 설계된 방식에 따라 관련 지식·정보를 전달하는 과정인 '교육·훈련'이다. 둘째, 학습자들이 집단적이고 주도적으로 관련 지식·정보를 획득하며 스스로 학습해 나가는 '학습조직' 활동이다. 셋째, 농촌개발사업의 진행 과정에서 제기되는 특정 문제를 해결하기 위해 컨설턴트가 직접 지식·정보를 제공하는 행위인 '컨설팅'이다. 넷째, 농촌 지역사회의 개발 의제, 전략적 방향 등을 정립하기 위해 다수의 주민들이 참여하여 의견을 개진·수렴하는 '토론회·포럼' 활동이다.

〈표 1〉 선행연구에서 제안된 역량 강화 내용

구 분	인적 자본	조직	법률 · 제도	주요 제안
김정호 등 (2004)		●	●	<ul style="list-style-type: none"> • 참여 주체의 자발성에 입각한 네트워크 형성 • 산·학·연·관의 거버넌스 구축을 돕는 지원체계 마련
송미령· 성주인 (2004)	●			<ul style="list-style-type: none"> • 주민 교육·훈련 기회 확대와 실질화 • 일방적 교육보다는 상호학습 필요
정기환 등 (2006)		●	●	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 주도의 조직화를 통한 문제해결과 역량 강화 • 파트너십에 기초한 정부-주민, 지자체-주민-기업-대학-전문가 등의 협력체계 구축
김태곤 등 (2006)	●	●		<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지도자 육성 • 농촌지역 활성화를 주도할 사회조직 육성
송미령 등 (2006)	●	●		<ul style="list-style-type: none"> • 참여 주체들의 자기주도 학습프로그램 강화 및 체계화 • 지자체 공무원의 기획역량 강화를 위한 정책개발 • 지역외부의 지원조직 육성과 네트워킹
송미령 등 (2007)	●		●	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 공무원 교육 강화 • 농촌개발 활동 지원조직 육성을 위한 제도적 지원 • 다양한 농촌개발사업의 현장 조정 임무를 맡는 공무원직 신설
송미령 등 (2008)	●	●	●	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌개발사업 주체의 역량 강화를 위한 교육·학습 확대 • 지자체의 사업 기획·집행·평가 등 역량 강화 • 지역 내외의 네트워킹 • 지자체 역량 강화를 위한 중앙정부의 정책 지원

농촌개발사업 참여 주체들이 개발활동에 필요한 전문적 지식·정보를 얻기 위해 연구개발 용역을 추진하는 등의 행위도 넓은 의미에서는 역량 강화 활동에 포함된다. 하지만 그러한 활동은 참여 주체가 직접적으로 수행하는 것이 아니라 외부 전문기관에 전적으로 의존하는 방식이다. 따라서 참여 주체의 역량을 직접적으로 강화하는 활동으로 보기 어려우므로, 이 연구에서는 고려하지 않는다.



〈그림 2〉 ‘역량 강화 활동’의 정의

3. 농촌개발 역량 강화 관련 정책 추진 현황

3.1. 주요 농촌개발 정책사업의 역량 강화 분야 지원 규모

2002년부터 2008년까지 실시된 9개의 주요 농촌개발 정책사업에서 역량 강화 분야에 투입되는 정부 지원자금의 규모를 살펴본다.¹⁾ 사업의

1) 2009년까지 여러 해 동안 추진된 9개의 주요 농촌개발정책사업(지역농업클러스터사업, 농산물 브랜드육성지원사업, 친환경농업지구조성사업, 신활력지역지원사업, 농촌마을종합개발사업, 향토산업육성사업, 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌진통테마마을조성사업, 농촌체험지역네트워크사업)을 담당한 전국 농어촌 시·군 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 토대로 한 내용이다. 이 연구에서 농촌개발사업으로 다루는 9개 정책사업을 대상으로 시·군에서 추진한 사업의 기간, 예산 규모와 구성, 역량 강화 활동에 투입된 예산 규모, 역량 강화 활동의 실천빈도 및 효과성 등을 물었다. 조사는 139개 지자체별 기획업무부서, 농정업무부서, 농업기술센터 등 농촌개발사업

총 예산과 사업기간 동안 역량 강화를 위해 사용한 예산의 비율에 대한 지방자치단체 공무원의 설문조사 응답 결과를 바탕으로 추정한 내용이다. 농촌개발 정책사업별 역량 강화 분야의 투입 예산 규모는 <표 2>와 같다.

공모제방식의 농촌개발 정책사업이 처음 시행된 2002년부터 2008년까지 7년 동안 9개 정책사업의 예산 1조 5,325억 1,900만 원 중 역량 강화 분야에 투입된 비용은 3,693억 7,900만 원으로 약 24.1%를 차지한다. 사업 1개소당 역량 강화 분야 연평균 예산 투입 규모가 가장 큰 것은 지역농업클러스터사업(10억 2,300만 원)이다. 그 다음으로는 농산물브랜드육성지원사업(8억 2,700만 원), 신활력지역지원사업(7억 5,300만 원), 친환경농업지구구성사업(6억 8,300만 원) 등의 순이었다. 녹색농촌체험마을조성사업(2,600만 원), 농촌전통테마마을 조성사업(4,700만 원), 농촌체험지역네트워크사업(7,200만 원) 등은 상대적으로 규모가 작았다. 전반적으로 지역농업개발 분야의 사업들이 역량 강화 분야에 많은 예산을 투입하고 있는 것으로 나타났다.

역량 강화의 네 가지 활동 유형별로 투입 예산의 규모와 추이를 살펴 보았다(<표 3> 및 <그림 3> 참조). 2002년부터 2008년까지 전체적으로 컨설팅에 투입된 예산의 비율이 35.7%로 가장 높았다. 교육·훈련이 34.0%로 근소한 차이를 보이며 두 번째로 높았고, 그 다음으로는 학습조직 운영이 18.1%이었다. 토론회·포럼 활동의 투입 예산 비율이 12.3%로 가장 낮았다.

사업 1개소당 연평균 예산 중 각 역량 강화 활동 유형별 비율을 비교해도 유사한 경향이 나타난다. 컨설팅 9.5%, 교육·훈련 7.8%, 학습조직 4.3%, 토론회·포럼 활동 2.5%의 순이다. 정책사업 분야별로 살펴

관련 주무 계장 등을 대상으로 2009년 9월 한 달 동안 진행하였으며, 총 247개의 유효응답을 얻어 분석에 사용했다.

보아도 이러한 순위는 바뀌지 않는다. 다만 신활력지역지원사업과 농촌 마을종합개발사업, 농촌체험지역네트워크사업의 경우 컨설팅보다 교육·훈련에 투입되는 예산 비율이 더 높았다(〈표 2〉 참조). 참여 주체들이 자율적으로 학습하거나 상호 의견을 나누는 방식의 역량 강화 활동보다는, 전문업체 등에 사업 컨설팅을 의뢰하거나 특정 조력 주체로부터 지식·정보를 전달받는 등 일방향으로 진행되는 역량강화 활동에의 예산 투입 비율이 훨씬 높다.

〈표 2〉 주요 농촌개발 정책사업별 역량 강화 활동 투입 예산 규모(2002~2008)

단위: 개소, 백만 원

구분	지역농업 클러스터사업	농산물브랜드 육성지원사업	친환경농업지구 조성사업	신활력지역 지원사업	농촌마을종합 개발사업	향토산업 육성사업	녹색농촌체험 마을조성사업	농촌전통테마 마을조성사업	농촌체험지역 네트워킹사업	전체
총 사업개소수 ('02-'08)	82	10	9	280	168	49	364	170	42	-
역량 강화 활동	교육·훈련	173 (10.7%)	57 (1.7%)	301 (8.6%)	71 (6.6%)	49 (6.4%)	5 (2.6%)	11 (5.3%)	41 (42.6%)	942 (7.8%)
	학습조직	155 (7.2%)	252 (15.6%)	23 (0.7%)	151 (4.3%)	21 (1.9%)	25 (3.3%)	6 (3.0%)	10 (10.7%)	653 (4.3%)
	컨설팅	464 (21.6%)	318 (19.7%)	587 (17.6%)	221 (6.3%)	53 (4.9%)	112 (14.8%)	13 (6.3%)	22 (11.1%)	1,806 (9.5%)
	토론회, 포럼	170 (7.9%)	84 (5.2%)	17 (0.5%)	81 (2.3%)	29 (2.7%)	31 (4.1%)	2 (1.0%)	3 (5.1%)	421 (2.5%)
합계	1,023 (47.6%)	827 (51.2%)	683 (20.5%)	753 (21.5%)	174 (16.1%)	217 (28.6%)	26 (12.9%)	47 (23.4%)	72 (74.7%)	3,822 (24.1%)
1개소당 연평균 예산	2,150	1,615	3,333	3,502	1,080	760	200	200	96	-
전체 사업 예산('02-'08)	176,300	16,150	29,997	980,500	181,440	37,240	72,800	34,000	4,032	1,532,519
전체 역량 강화 분야 예산('02-'08)	83,919 (47.6%)	8,269 (51.2%)	6,149 (20.5%)	210,820 (21.5%)	29,212 (16.1%)	10,651 (28.6%)	9,391 (12.9%)	7,956 (23.4%)	3,012 (74.7%)	369,379 (24.1%)

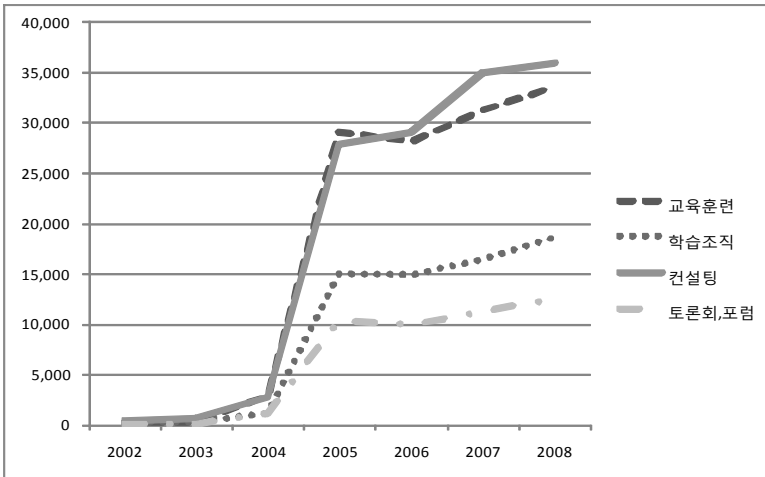
주 : 1) 괄호 안은 전체 사업 예산에 대한 각 역량 강화 활동의 비율인.
 2) 지방비와 자본담 금액을 포함한 예산이며, 용자 금액은 제외함.
 3) 역량 강화 활동의 유형별 투입 예산은 1개소당 연평균 값임. 음영 처리는 각 사업에서 가장 비중이 높은 역량 강화 활동 유형을 의미함.
 4) 2002~2008년 간 총 개소 수는 동일 사업지구라도 연도별 각 1개소로 한산함.
 자료 : 한국농어촌공사. 내부자료(2008~2009), 농림수산식품부. 예산내역설명서(2009), 농림수산사업시행지침서(2009).

〈표 3〉 역량 강화 활동 유형별 투입 예산

단위: 백만 원

구 분	개소당 연평균	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	'02-'08
교육· 훈련	942	189	326	2,923	29,087	28,123	31,315	33,590	125,554 34.0%
학습조직	653	205	350	1,125	14,967	14,875	16,511	18,682	66,715 18.1%
컨설팅	1,806	427	727	2,708	27,907	29,114	34,962	35,892	131,737 35.7%
토론회· 포럼	421	65	110	1,171	10,363	9,911	11,290	12,463	45,374 12.3%
전체 역량 강화 활동 예산	3,822	886 (12.0%)	1,513 (17.2%)	7,928 (16.2%)	82,324 (23.9%)	82,023 (24.2%)	94,078 (24.1%)	100,627 (25.5%)	369,379 (24.1%)
전체 사업 예산	-	7,402	8,800	48,880	344,940	339,531	389,632	395,336	1,534,521

주: 1) 괄호 안은 전체 사업 예산에 대한 역량 강화 활동 예산의 비율임.
 2) 2002~2008년 예산을 합산한 값의 음영 처리는 전체 역량 강화 활동 예산에서 각 유형별 예산이 차지하는 비율임.



〈그림 3〉 역량 강화 활동 유형별 투입 예산 추이

3.2. 역량 강화 관련 컨설팅 및 교육·훈련 프로그램 제공 업체 현황

농촌개발사업의 조력자로서 컨설팅 및 교육·훈련 서비스를 제공하는 민간부문 업체들의 현황을 살펴보았다. 2008년 기준 총 63개 업체에서 460명의 전문 인력이 활동하는 것으로 나타났다(〈표 4〉 참조). 분야별로는, ‘농촌계획 관련 사업계획 수립·운영’ 분야 업체가 40개로 가장 많았다. 무엇보다 농촌개발 분야의 이 분야의 민간 사업체 수가 크게 증가한 것이 눈에 띈다. 7년 동안 사업체 수는 약 2.2배 증가하여 65개, 전문인력은 약 1.9배 증가한 465명에 이르렀다(〈그림 4〉 참조). 이러한 급증의 원인을 ‘소프트웨어 전략’을 강조하는 공모제방식의 농촌개발 정책사업이 크게 증가한 데서 찾을 수 있다.

농촌개발 역량 강화에 조력하는 공공 또는 준공공기관(대학, 농촌지도기관 등) 외에 민간부문의 인력 규모가 급격히 확대된 것을 두고 일정 부분 긍정적으로 평가할 수 있다. 무엇보다 폭증하는 역량 강화 활동 수요에 대응하여 교육·훈련 프로그램이나 컨설팅 서비스를 확대 공급하는 계기가 되었다. 농촌개발 관련 전문인력 노동시장이 형성되기 시작한 점도 중요한 의미를 갖는다.

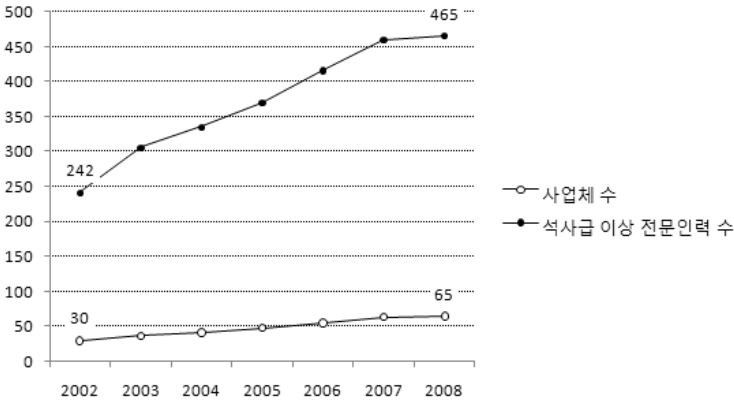
〈표 4〉 분야별 컨설팅 업체 및 전문인력 현황(2008년 기준)

단위: 개, 명

구 분	업체 수	전문 인력 수		
		박사	석사	학사이하
사업계획 수립·운영: 농촌계획	40	50	84	148
사업계획 수립·운영: 경관·환경	5	6	8	22
사업계획 수립·운영: 건축·토목	7	7	9	51
농업경영	13	20	34	44
교육·마을운영	15	26	47	51
홍보·마케팅	22	23	55	106
정보화	8	3	5	38
전 체	63	70	122	268

주 : 업체에 따라 다수의 분야에서 컨설팅을 수행하고 있으므로 업체 수 및 전문인력 수는 분야 간 중복될 수 있음.

자료 : 농림수산식품부·한국농어촌공사, 2008.12. 『농촌지역개발 컨설팅업체 현황』 자료를 바탕으로 집계함.



주 : 농림수산식품부에 등록된 업체만을 집계함.

자료 : 농림수산식품부(2008), 농촌지역개발 컨설팅업체 현황

〈그림 4〉 농촌개발 컨설팅 및 교육·훈련 프로그램 제공 업체 및 전문 인력 추이

그러나 민간 사업체의 활동이 농촌개발 역량 강화에 지속적이고 더욱 효과적으로 기여하려면 향후 관련 제도와 정책을 정비할 필요가 있다. 민간부문 업체들은 대부분 기초 지방자치단체와의 용역계약을 매개로 활동하는데, 단위사업에 수반되는 컨설팅과 교육·훈련 프로그램에 집중하고 있다. 이런 방식은 업체들이 지역사회와 이해관계를 같이 하지 않기 때문에 특정 농촌지역에서 지속적으로 지역사회 역량을 축적하는 데는 크게 기여하지 못한다. 따라서 '지속적인 역량 강화 활동'이라는 측면에서 민간부문 업체의 한계를 보완할 새로운 조력 주체를 육성해야 한다. 농촌 지역사회 주민들과 이해관계를 함께하고, 용역시장에만 의존하지 않고 안정된 기반 위에서 공적 목적을 충분히 구현할 수 있는 조력 기구(agency)가 필요하다.

농촌개발 분야 컨설팅 전문 인력 수요가 크게 증가한 상황에서, 이들이 실무능력과 더불어 이론적 전문성을 갖추도록 하는 재교육 체계를 구축하는 것도 중요하다. 농업·농촌에 대한 이론적 소양이 갖추어지지 않은 상태에서, 또는 농촌개발정책의 패러다임 전환 추세를 역량 강화 활동에 내용적으로 반영시키지 못한 상태에서 교육·훈련 프로그램이나 컨설팅 서비스를 부실하게 제공한다는 일각의 비판이 있다. 실제로 현재 종사하는 석사학위 이상 전문 인력 중 농업·농촌 관련 학위를 소지한 인력의 비중은 그리 높지 않다. 장기적으로는 농촌개발 역량 강화 부문에 종사할 전문 인력을 고등교육기관에서 육성토록 해야 할 것이다. 대학에서 인력 재생산이 이루어지지 않는 한 일정한 질적 수준을 유지하면서 민간부문의 전문 인력을 지속적으로 공급하기는 어려울 것이다.

4. 농촌개발사업 참여 주체의 역량 강화 활동 실태와 요구 분석

교육·훈련, 컨설팅, 학습조직, 토론회·포럼 등 역량강화 활동 가운데 어떤 것이 농촌개발 정책사업의 추진단계 중 어떤 국면에서 많이 활용되는지 또는 더 효과적이라고 평가되는지를 분석했다. 그리고 사업 참여 주체들과 조력 주체들을 대상으로 한 Q-방법조사 결과를 분석했다.¹⁾

Q-방법은 서로 다른 개인들이 가지는 주관적 관점이나 인식을 유형화하는 데 유용한 분석기법이다. 기술적으로는 요인분석의 일종으로 이해할 수 있다. 대상이나 현상에 대한 사람들의 생각, 태도, 가치관 등을 서술한 Q 진술문에 대한 응답자들의 반응을 통해, 사람들 간 유사성을 살펴보고 유사한 사람들을 묶어서 몇 개의 집단을 발견하는 데 초점을 둔다. 이 연구에서는 Q-방법을 통해 참여 주체의 역량 강화를 위해 대상, 내용, 방식, 지원체계 등 4가지 차원에서 농촌개발 정책사업 관련자들이 어떠한 역량 강화 요구를 가지고 있는지 유형화하려 했다.

4.1. 지역농업개발 분야의 역량강화 활동 실태와 요구 분석

지역농업개발 분야의 사업추진 과정 중에는 여러 형태의 역량 강화 활동이 수반된다. 대체로 컨설팅을 수행하는 경우가 많다. 하지만 컨설팅이 사업 참여 주체들의 역량을 강화하는 유일한 수단은 아니다. 특정 국

1) Q-방법 조사는 2009년 9월부터 10월에 걸쳐, 농촌개발사업 관계 공무원, 전문업체 컨설턴트, 전문가, 농촌주민(농업인 포함)을 대상으로 부록 1의 진술문으로 구성된 온라인 설문 프로그램을 구축·발송하는 방식으로 진행했다. 약 200명을 대상으로 발송하여 농촌관광개발 23부, 향토산업육성 12부, 지역농업개발 23부 등 총 58개 유효 응답을 얻어 결과를 분석했다.

면에서는 컨설팅 외에 다른 유형의 역량 강화 활동이 더 효과적일 수 있다. 이 분야의 정책사업을 실행하는 지방자치단체에서 네 가지 유형의 역량 강화 활동이 어떤 빈도로 실행되고 있으며, 그 각각의 효과는 어느 정도로 평가되고 있는지에 대한 설문조사 결과는 <표 5>와 같다.

토론을 제외한 나머지 세 유형의 역량 강화 활동은 각기 사업추진 과정의 특정 국면에서 다른 유형의 역량 강화 활동보다 더 효과적인 것으로 인지되었다. 대체로 사업실행 이전 단계의 역량 강화 활동이 사업실행 단계보다 더 큰 효과를 발휘하는 것으로 나타났다. 지역농업개발 사업에서 수반되는 역량 강화 활동이 사업실행 단계에서는 상대적으로 도움이 덜 된다는 점을 보여주는 것이다.

컨설팅은 11개 항목 중 7개 항목에서 가장 효과적인 역량 강화 활동인 것으로 인지되고 있어, 지역농업개발 분야의 사업에서 컨설팅이 매우 중요함을 보여준다. 특히, '지역 상황과 여건에 대한 진단', '비전과 발전 방향 설정', '세부사업 아이템 개발'과 같이 사업계획 수립 시 수행하는 활동들에서 컨설팅이 중요한 것으로 드러났다.

교육·훈련은 '사업에 대한 기본적인 정보 이해', '참여 주체의 결속', '상품이나 서비스의 홍보 및 마케팅' 측면에서 다른 활동 유형에 비해 더 효과적이라고 인지되었다. 사업 준비 단계에서 지역 농업인들에게 기본적인 정보를 전달하고 참여 분위기를 조성하는 중요한 수단으로 교육·훈련이 활용될 수 있음을 보여준다. 또한 지역농업개발 분야의 사업이 산지 유통구조의 개선을 위한 농업인 조직화에 큰 관심을 갖고 있음을 고려할 때, 교육·훈련이 매우 중요할 수 있음을 보여준다.

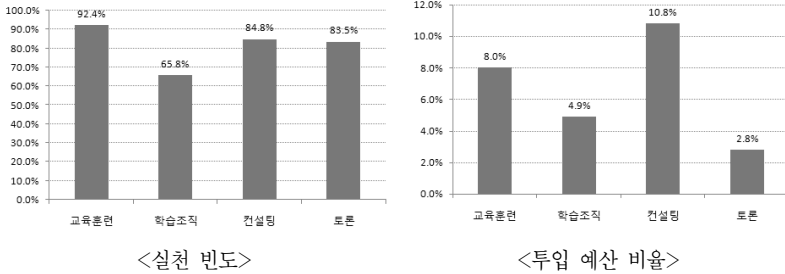
학습조직 활동은 농업인들의 참여 분위기를 조성하고 구체적인 기술이나 지식을 습득하는 데 가장 효과적인 수단으로 나타났다. 단기적 활동으로는 농업인들의 참여 동기를 유발하고 기술 및 지식 습득을 촉진하기가 어려움을 보여주는 것이다.

지역농업개발 분야에서 교육·훈련, 학습조직, 컨설팅 등의 역량 강화 활동이 각기 특정 국면에서 유용한 것으로 시·군의 사업 담당자들 사이에 인지되고 있지만, 실제로 적절한 상황에서 적절한 유형의 활동이 실천되지 않는 것 같다. 가장 높은 빈도로 실천되는 역량 강화 활동은 교육·훈련(92.4%)이며, 그 다음으로 컨설팅(84.8%), 토론(83.5%), 학습조직(65.8%)의 순이었다. 단위사업 예산 중 유형별 역량 강화 활동에의 평균 투입 비율은 컨설팅(10.8%)이 가장 높았고, 그 다음으로 교육·훈련(8.0%), 학습조직(4.9%), 토론(2.8%)의 순이었다(〈그림 5〉 참조).

〈표 5〉 지역농업개발 분야 역량 강화 활동 유형별 효과성 인지도 비교

항 목	교육·훈련	학습조직	컨설팅	토론
사업에 대한 기본적인 정보 이해	74.4	72.1	60.5	60.5
참여 분위기 조성파 동기유발	69.8	74.4	62.8	58.1
지역 상황과 여건에 대한 진단	60.5	69.8	69.8	62.8
비전과 발전 방향 설정	55.8	62.8	67.4	62.8
세부사업 아이템 개발	67.4	58.1	69.8	55.8
사업활동에 필요한 기술·지식 획득	72.1	74.4	62.8	51.2
참여 주체 결속	72.1	60.5	55.8	55.8
상품이나 서비스 홍보·마케팅	60.5	58.1	60.5	55.8
추진조직 관리·운영	53.5	53.5	55.8	44.2
자금이나 자산의 효율적 관리	48.8	51.2	53.5	39.5
사업에 대한 평가와 개선	58.1	53.5	65.1	51.2

- 주 1) 유형별 역량 강화 활동 효과성의 객관적 비교를 위해 4가지 유형의 역량 강화 활동을 모두 수행한 사업대상지 43개소의 담당자 응답 결과를 가지고 분석함.
- 2) 표 안의 숫자는 해당 항목에 대해 수행한 각각의 역량 강화 활동이 해당 항목과 관련하여 '도움이 되었다' 또는 '도움이 많이 되었다'라고 응답한 비율(%)을 뜻함.
- 3) 음영 처리는 각 항목별로 1, 2위의 빈도를 보이는 유형의 역량 강화 활동임.



〈그림 6〉 지역농업개발분야 역량 강화 활동 유형 간 비교

실천 빈도나 투입 예산 비율을 놓고 볼 때, 인지된 효과성에 비해 사업 참여 주체들이 상대적으로 덜 수행하고 있는 유형은 학습조직 활동이다. 주체들의 ‘사업 참여 분위기 조성’과 동기 유발’, ‘지역 상황과 여건에 대한 진단’, ‘사업 활동에 필요한 기술 및 지식 획득’ 측면에서 가장 효과적으로 인지되는 학습조직 활동의 빈도를 높인다면 다음과 같은 몇 가지 측면에서 도움이 될 것이다. 첫째, 지역농업개발 정책사업에서 고질적인 문제점으로 거론되는 농업인의 조직화 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다. 둘째, 지역 상황과 여건을 직접적인 이해관계를 가진 농업인의 관점에서 분석함으로써 지역에 적합한 사업계획을 수립하는 데 도움이 될 것이다. 셋째, 사업실행 과정에서 필요한 구체적이고 응용적인 기술·지식을 효과적으로 습득함으로써 사업성과를 제고하는 데 도움이 될 것이다.

지역농업개발 분야에 종사하는 23명의 관련자들에 대한 역량 강화 요구 조사 결과를 토대로 Q-요인분석을 실시하였다. 역량 강화에 필요한 조치에 대한 담론들을 6가지 유형으로 정리할 수 있었다(〈표 6〉 참조).

지역농업개발 분야에서는 구체적인 지식·기술 관련 역량 요구보다는 농촌개발의 원론·관점에 대한 지식 요구가 많이 표출되었다. 아울러 다수의 지역 농업인 참여, 이들 간 협력 및 이해관계 조정과 관련된 역량

요구가 강하게 표출되었다. 지역농업개발 분야의 정책사업이 대체로 지역 농업인들의 조직화 초기 단계의 문제들에 직면하고 있음을 알 수 있다. 구체적 기술 습득 역량이나 생산 또는 유통 조직이 구성된 이후에 등장하는 규범적 합의 등과 관련된 역량 요구는 상대적으로 덜 표현되고 있다.

〈표 6〉 Q-분석 결과: 지역농업개발 분야의 주요 역량 강화 요구

구분	주요 역량 강화 요구
담론 '가'	사업 추진 지역(마을)의 리더와 일반 주민들이 농촌개발사업의 근본적 의미 를 이해하고, 이들 구성원 전체가 함께 참여 하여 사업을 만들어 나가는 역량이 중요하다
담론 '나'	농촌개발사업의 의미에 대한 지역(마을) 일반 주민들의 이해를 바탕으로 주민들이 중심 이 되어 사업을 추진하되, 선 계획 후 지원 의 정책추진 체계를 구축하는 것이 필요하다.
담론 '다'	지역의 다양한 주체들이 파트너십을 형성 하는 능력이 필요하며, 이때 리더의 갈등조정 능력 이 핵심적이다.
담론 '라'	생산된 상품의 유통·판매를 위한 홍보·마케팅 역량이 중요하며, 비전 공유를 통해 주민(농업인)들의 참여를 이끌어 내되 리더가 사업을 주도 하는 핵심적 역할을 담당해야 한다.
담론 '마'	지역과 밀접한 기관·단체가 농촌리더를 중심으로 교육·학습 프로그램 을 제공하며, 실제적 비즈니스 수행 을 위한 사업계획 수립 역량을 강화해야 한다.
담론 '바'	지역의 현안 을 놓고 전문가가 현장에서 실시하는 맞춤형 교육 이 효과적이다

역량 강화 활동의 현장성 심화에 필요한 수단으로는 학습조직 활동, 현장에서 진행되는 전문가의 교육·훈련, 지역에 기반한 교육프로그램 제공기관 육성 등이 제시되었다. 그 대상자로는 농촌 지도자와 더불어 일반 주민들도 포함되어야 한다는 의견이 있었다. 일반 주민의 참여 동기를 유발하는 데 노력해야 한다는 의견도 있었다. 다수 이해관계자의 협력 및 갈등 조정을 위해서는 다양한 주체들 간의 파트너십(네트워크)

형성, 지도자의 갈등 조정 역량 신장 등이 필요하다는 의견이었다.

4.2. 향토산업 육성 분야의 역량강화 활동 실태와 요구 분석

향토산업 육성 분야 정책사업에서는 교육·훈련이 효과적인 역량 강화 수단이라고 인지되는 비율이 가장 높았다. 컨설팅은 비전과 지역발전 방향을 설정하는데 그 효과성 인지도가 가장 높았다. 지역농업개발 분야와 마찬가지로 사업실행 단계의 역량 강화 활동 효과성 인지 비율이 낮아지는 경향이 나타났다. 이는 향토산업육성 분야 사업에서도 향후의 역량 강화 활동이 사업실행 단계에서의 실무 역량을 증진하는 데 노력해야 함을 뜻한다.

흥미로운 것은, 토론의 효과성에 대한 인지도가 상당히 높다는 점이다. 지역농업개발 분야와는 달리 대부분의 항목에서 토론은 두 번째로 높은 효과성 인지도를 보였다. 그리고 학습조직이 '상품이나 서비스의 홍보 및 마케팅', '추진 조직 관리 및 운영'의 두 항목에서 교육·훈련에 이어 두 번째로 효과성 인지도가 높았다는 점도 주목할 필요가 있다. 이는 사업실행 과정에서 실무적이고 구체적인 지식 요구를 충족시키는 데 학습조직 활동이 상당히 도움이 될 수 있음을 보여준다(표 7 참조).

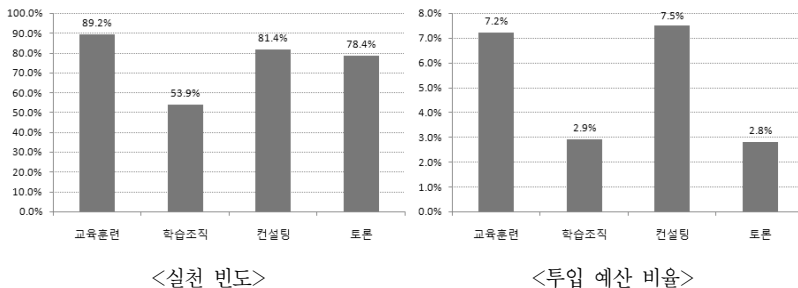
그러나 지역농업개발 분야와 마찬가지로 효과성 인지도가 비교적 높은 학습조직 육성 활동은 실제로는 현장에서 가장 덜 실천되고 있었다. 실천 빈도상 교육·훈련(89.2%)이 가장 높고, 그 다음으로 컨설팅(81.4%), 토론(78.4%) 학습조직(53.9%)의 순이었다. 단위사업 예산 중 역량 강화 활동에의 평균 투입 비율은 컨설팅(7.5%)이 가장 크고, 그 다음으로 교육·훈련(7.2%), 학습조직(2.9%), 토론(2.8%) 순이었다(그림 6) 참조). 향토산업육성 분야에서도 학습조직 육성은 잠재력이 큰 역량 강화 활동이라고 평가할 수 있다. 거의 모든 분야에서 가장 효과적이라고

인지되는 교육·훈련 방식의 역량 강화 활동이 갖는 한계를 보완하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다. 특히, 사업실행 단계에서 구체적이고 실무적인 역량을 강화하는 데 유용한 수단이 될 수 있을 것이다.

〈표 7〉 향토산업육성 분야 역량 강화 활동 유형별 효과성 인지도 비교

항 목	교육·훈련	학습조직	컨설팅	토론
사업에 대한 기본적인 정보 이해	72.3	65.5	66.4	68.9
참여 분위기 조성파 동기유발	73.1	65.5	65.5	66.4
지역 상황과 여건에 대한 진단	71.4	66.4	66.4	67.2
비전과 발전 방향 설정	66.4	64.7	68.9	62.2
세부사업 아이템 개발	68.1	56.3	63.0	60.2
사업활동에 필요한 기술·지식 획득	61.3	60.2	58.5	60.7
참여 주체 결속	65.5	60.5	61.3	59.5
상품이나 서비스 홍보·마케팅	60.7	56.3	55.8	56.3
추진조직 관리·운영	65.8	63.2	59.3	59.8
자금이나 자산의 효율적 관리	58.0	54.8	55.2	49.6
사업에 대한 평가와 개선	62.1	57.8	59.5	58.3

- 주 1) 유형별 역량 강화 활동에 대한 효과성의 객관적 비교를 위해 4가지 유형의 역량 강화 활동을 모두 수행한 사업 대상지 115개소의 담당자 응답 결과를 가지고 분석함.
- 2) 표 안의 숫자는 해당 항목에 대해 수행한 각각의 역량 강화 활동이 해당 항목과 관련하여 '도움이 되었다' 또는 '도움이 많이 되었다'라고 응답한 비율(%)을 뜻함.
- 3) 음영 처리는 각 항목별로 1, 2위의 빈도를 보이는 유형의 역량 강화 활동임.



〈그림 6〉 향토산업육성 분야 역량 강화 활동 유형 간 비교

향토산업육성 분야에 종사하는 12명의 관련자들을 대상으로 한 Q-방법 조사 결과로부터 4가지 담론으로 식별 가능한 역량 강화 요구들을 도출하였다(〈표 8〉 참조). 지역농업개발 분야에서와 유사하게 '역량 강화 활동 대상자의 확대'가 중요한 요구로 나타났다. 역량 강화의 내용 측면에서는 구체적이고 기술적인 지식 요구보다는 원론적인 관점을 참여 주체들이 이해해야 한다는 의견이 두드러지며, 역량 강화 활동의 방식으로는 '현장성 심화' 요구가 다양하게 표현되었다. 제도 및 정책 추진체계 측면에서는 경험을 통한 단계적이고 점진적인 역량 축적, 주민 참여, 주체들 간의 네트워킹이 강조된다.

〈표 8〉 Q-분석 결과: 향토산업육성 분야의 주요 역량 강화 요구

구분	주요 역량 강화 요구
담론 '가'	사업 추진의 명확한 관점을 제시해 주는 농촌리더의 주도 하에, 사업 참여자들의 학습모임 조직·운영을 통한 역량 강화 - 이러한 과정에서 공동 규범을 세우고 준수하는 역량이 중요
담론 '나'	농촌개발사업의 근본적 의미에 대한 사업 추진 주체들의 이해를 토대로, 지역의 현안 및 지역주민들을 중심 으로 이루어지는 포럼활동과 현장교육 이 중요
담론 '다'	파일럿 프로젝트 를 통해 사업 경험과 노하우를 축적해 나가는 시스템을 구축하되, 공무원의 지원 역량 도 중요하게 작용 - 주민들의 사업 이해와 비전 공유 과정을 통해 참여 유발
담론 '라'	지역(마을)의 일반 주민들이 중심 주체가 되어 사업을 추진하되, 다양한 주체들 간 네트워크 형성 이 중요 - 주민 역량 강화 시에는 학습자 수준과 사업 특성을 고려한 맞춤형 교육이 효과적

4.3. 농촌관광 개발 분야의 역량강화 활동 실태와 요구 분석

농촌관광개발 분야의 조사 결과에서는 교육·훈련이 모든 항목에 대해 효과성이 가장 높은 것으로 나타났다. 학습조직 활동의 효과성 인지도가

‘비전과 발전 방향 설정’, ‘사업에 대한 평가와 개선’ 항목에서 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 지역농업개발 분야나 향토산업육성 분야와는 달리, 토론의 효과성에 대한 인지도가 상당히 높았다는 점이 눈에 띈다. 토론은 ‘사업에 대한 기본적 정보 이해’, ‘참여 분위기 조성 및 동기유발’, ‘사업활동에 필요한 기술 및 지식 획득’, ‘참여 주체 결속’, ‘상품이나 서비스의 홍보 및 마케팅’, ‘추진 조직 관리 및 운영’ 등 대부분의 항목에서 교육·훈련 다음으로 효과성이 높은 것으로 인지되었다(〈표 9〉 참조).

토론이나 학습조직 활동이 컨설팅 못지않게 효과적이라고 인지되고 있음에도 불구하고 현장에서는 상대적으로 덜 실천되고 있었다. 역량 강화 활동 유형 중 교육·훈련(90.3%)의 실천 빈도가 가장 높고, 다음으로 컨설팅(86.7%), 토론(68.5%), 학습조직(48.5%) 순이었다. 단위사업 예산 중 평균 투입 예산 비율은 컨설팅(7.6%)이 가장 크고, 다음으로 교육·훈련(7.0%), 학습조직(3.4%), 토론(1.9%) 순이었다(〈그림 7〉 참조).

주민참여는 사업준비 및 계획수립 단계에서 아주 중요하다. 마을 공동의 자원을 활용하고 주민들이 합의에 따라 각기 역할을 분담하고 집단적으로 움직여야 하는 사업 특성상, 주민들의 토론은 매우 중요한 기능을 수행한다. 사업실행 조직을 법인 형태로 유지할 것인지 아닌지, 사업에 참여하는 주민들이 따라야 할 의무는 무엇인지, 발생할 수익을 어떻게 배분하고 관리할 것인지 등에 관해 합의하고 명문화된 규약으로 제정해야 하기 때문이다.

사업실행 단계에서 마을 주민들이 부딪히는 기술적인 문제들은 매우 다양한 데 비해 그것들을 해결하기 위한 조력활동은 부족한 편이다. 그리고 마을의 상황마다 해결해야 할 기술적 문제들이 특수하고 비일상적인 것들이어서, 표준적 콘텐츠를 바탕으로 진행되는 중앙의 교육·훈련 과정을 통해서도 쉽게 해결하기 어렵다. 이러한 상황에서는 주민들이 스

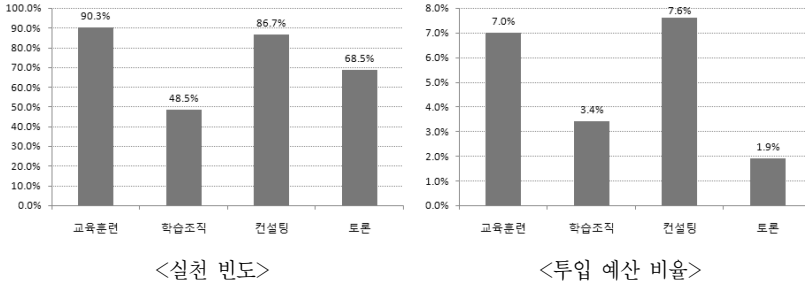
스로 학습조직을 결성하고 지속적으로 운영하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있다.

농촌관광개발 분야에 종사하고 있는 23명의 관련자들을 대상으로 한 조사 결과로부터 6가지 유형의 역량 강화 요구를 도출하였다(〈표 10〉 참조). 농촌관광개발 분야에서는 앞의 두 분야와는 다소 다른 경향이 나타난다. 역량 강화의 대상으로 지방자치단체 공무원이 중요하게 다루어져야 한다는 주장이 두드러지며, 역량 강화 내용에 있어서는 실제적인 사업계획 수립 역량, 구체적인 기술 등 실무적 콘텐츠 등이 필요하다는 역량 요구가 눈에 띈다.

〈표 9〉 농촌관광개발 분야 역량 강화 활동 유형별 효과성 인지도 비교

항 목	교육·훈련	학습조직	컨설팅	토론
사업에 대한 기본적인 정보 이해	72.5	69.0	65.5	70.3
참여 분위기 조성파 동기유발	72.5	68.1	65.1	68.6
지역 상황과 여건에 대한 진단	70.7	66.1	62.7	64.0
비전과 발전 방향 설정	73.4	69.3	66.7	69.3
세부사업 아이템 개발	69.4	63.2	66.2	64.3
사업활동에 필요한 기술·지식 획득	59.0	56.1	55.7	58.1
참여 주체 결속	67.7	61.8	59.0	61.9
상품이나 서비스 홍보·마케팅	60.8	54.5	53.8	56.3
추진조직 관리·운영	67.3	63.0	57.9	63.9
자금이나 자산의 효율적 관리	57.5	55.2	54.5	54.0
사업에 대한 평가와 개선	66.5	63.1	60.9	61.2

- 주 1) 유형별 역량 강화 활동에 대한 효과성의 객관적 비교를 위해 4가지 유형의 역량 강화 활동을 모두 수행한 사업 대상지 229개소의 담당자 응답 결과를 가지고 분석함.
- 2) 표 안의 숫자는 해당 항목에 대해 수행한 각각의 역량 강화 활동이 해당 항목과 관련하여 '도움이 되었다' 또는 '도움이 많이 되었다'라고 응답한 비율(%)을 뜻함.
- 3) 음영 처리는 각 항목별로 1, 2위의 빈도를 보이는 유형의 역량 강화 활동임.



〈그림 7〉 농촌관광개발 분야 역량 강화 활동 유형 간 비교

〈표 6〉 Q-분석 결과: 농촌관광개발 분야의 주요 역량 강화 요구

구분	주요 역량 강화 요구
담론 '가'	지역(마을)의 전체 구성원 이 공유된 비전하에 적극적으로 동기 유발되어 참여 적으로 사업을 만들어 가는 역량 강화가 중요
담론 '나'	농촌개발사업의 의미에 대한 사업 추진 주체들의 근본적 이해 를 바탕으로 선 계획 후 지원 의 정책추진 체계를 구축 - 성공적 사례 견학을 통한 학습이 역량 강화에 효과적
담론 '다'	지방자치단체 공무원의 역량 이 지역 역량 강화에 핵심적이며, 농촌개발 주체의 역량 강화 활동을 수행함에 있어서도 전문적 공무원 인력을 육성 - 맞춤형 교육이 역량 강화에 효과적
담론 '라'	사업 참여자들이 자발적 학습모임 을 조직·운영하고, 실제 파일럿 프로젝트 를 통해 경험과 노하우를 축적하는 것이 역량 강화에 효과적 - 학습모임을 비롯하여 다양한 주체들 간 네트워크 형성이 중요
담론 '마'	실제적으로 비즈니스를 수행 하기 위한 타당성 있는 사업계획 수립 및 구체적인 기술·콘텐츠 등 실무적 역량 이 중요 - 지역의 사업 현안을 중심으로 한 전문가의 현장교육이 유효
담론 '바'	지역 상황 및 주민들을 밀접히 이해하는 지역의 기관·단체가 농촌리더 를 주요 대상으로 한 교육·학습 프로그램 을 제공, 아울러 중앙 기관을 통한 집합적 교육 도 병행

5. 결 론

이상의 분석 결과에 기초하여 농촌개발 역량 강화 정책 방향의 초점을 몇 가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 농촌지역의 리더를 육성하는 일은 농촌개발사업에 있어 여전히 가장 중요한 과제이다. 중앙단위 교육·훈련 프로그램 방식으로 제공되는 리더육성과정은 계속 추진할 필요가 있다. 그 밖에도 다양한 방식으로 농촌지역의 리더를 육성하기 위해 노력해야 한다.

둘째, 역량 강화 프로그램의 대상자를 확대해야 한다. 지금까지의 농촌개발 관련 교육·훈련 프로그램들이 주로 리더를 육성하는 데 초점을 맞추었다면 앞으로는 일반 주민과 지방자치단체 공무원들까지 참여하는 역량 강화 프로그램을 개발하고 확대하는 것이 중요한 과제이다.

셋째, 역량 강화 활동의 현장성을 강화해야 한다. 중앙의 교육기관이 수행하는 집합교육보다는 전문가가 지역을 방문하여 현장에서 진행하는 교육을 확대해야 한다. 지역에 기반을 두고 지역 상황과 주민을 깊이 이해할 수 있는 지역의 기관 또는 단체가 교육·훈련이나 학습조직 활동을 주도하도록 육성하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

넷째, 사업실행 조직을 견고하게 세우려면 민간부문의 참여 주체(농업인, 주민 등)들이 자발적인 학습조직을 만들어 스스로 지식·정보를 교환하고 해법을 찾아 나가는 방식의 역량 강화 활동을 촉진할 필요가 있다.

다섯째, 중앙정부 차원에서 정책사업 추진체계를 개선할 필요가 있다. 정책사업을 시작하기 전에 관련 주민들이 사업의 취지와 내용을 충분히 이해하고 참여 동기를 갖도록 자극하는 활동이 필요하다. 그리고 지역 주체들이 충분한 시간을 가지고 학습의 과정을 거쳐 실질적인 비즈니스 계획을 수립하면 그것을 토대로 지원하는 '선 계획 후 지원' 체계를 구축해야 한다.

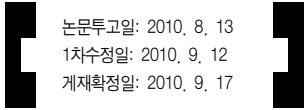
여섯째, 지방자치단체는 지속적인 지역사회 역량을 확보하기 위해 체계적으로 준비할 것들이 있다. 사업기획, 주민참여 유도 등 농촌개발사업을 지원하는 전문적 공무원을 육성하거나 채용하는 노력을 기울여야 한다. 아울러 지방자치단체 수준에서 여러 참여 주체들이 작은 규모의 단위사업을 경험한 후 큰 규모의 사업에 참여할 수 있도록 단계적이고 점진적인 경험의 기회를 마련해야 한다.

일곱째, 지역 내 여러 주체들이 파트너십 또는 네트워크를 형성하여 효과적으로 자원을 동원하도록 촉진하는 농촌개발 거버넌스에 관한 중앙정부 수준의 제도 및 정책 구상과 지방자치단체의 실험적 노력이 필요하다.

■ 참고 문헌 ■

- 김정호, 박문호, & 김태연. (2004). 지역농업 클러스터의 형성과 발전 방향. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 정기환, & 송미령. (2006). 농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한·일간 비교연구(2/3차연도). 한국농촌경제연구원.
- 송미령. (2008). 지역균형발전 정책의 새로운 도전과 구상. 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 박주영, & 김정섭. (2007). 농산촌 지역혁신체계 기반 구축(2/2차연도). 한국농촌경제연구원.
- 송미령, & 성주인. (2004). 주민참여형 마을개발사업의 평가와 모형 정립. 한국농촌경제연구원.
- 정기환, 심재만, & 최경은. (2006). 농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전. 한국농촌경제연구원.
- Brennam, M. A. (2003). *IFAS Community development: Toward a consistent definition of community development*. Florida: Department of Family, Youth and Community Sciences, Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida.
- Chaskin, R. J. (1999). *Defining community capacity: A framework and implications from a comprehensive community initiative*. Chicago: The Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago.
- Garkovich, L. E. (1989). Local organizations and Leadership in Community Development. In J. A. Christenson, & J. W. Robinson, Jr(Eds.). *Community Development in Perspective*, 196-218. Ames: Iowa State University Press.
- LEADER European Observatory. (1997). *Support systems for new activities in rural areas*. EU Commission. DG for Agriculture. Brussel.
- Luloff, A. E., & Bridger, j. (2003). Community agency and local development. In Brown, D., & Swanson, L(Eds.). *Challenges for rural America in the twenty-first century*, 203-213. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Luloff, A. E., & Swanson, L. (1995). Community agency and disaffection: Enhancing collective resources. In Beaulieu, L., & Mulkey, D(Eds.). *Investing in*

- people: The human capital needs of rural America*. Colorado: Westview Press.
- Ryan, V.D. (1987). The significance of community development to rural economic development initiatives. In *Rural Economic Development in the 1980's: Preparing for the Future*. Agriculture and Rural Economy Division, ERS Staff Report No. AGE870724. Washington, D.C.: Government Printing Office, USDA.
- Shaffer, R., & Summers, G. (1989). Community Economic Development. In J. A. Christenson, & J. W. Robinson, Jr.(Eds.). *Community Development in Perspective*, 173-195. Ames: Iowa State University Press.
- Summers, G. (1986). Rural community development. *Annual Review of Sociology*, 12, 161-174.
- UNCED. (1992). Capacity Building. UNDP Briefing Paper No.37.
- Wilkinson, K. (1991). *The community in rural America*. New York: Greenwood Press.



논문투고일: 2010. 8. 13
1차수정일: 2010. 9. 12
게재확정일: 2010. 9. 17

〈부록 1〉 Q-방법 조사에서 활용한 진술문

번호	진술문
1	농촌개발에 대한 올바른 관점을 갖고 사업을 주도적으로 이끌어 나갈 농촌리더를 육성해야 한다.
2	지역(마을)의 리더뿐만 아니라, 지역(마을)의 일반 주민(농업인 등)의 역량을 강화시킬 수 있는 활동이 이루어져야 한다.
3	사업기획, 주민참여 유도 등 농촌개발사업을 이끌어가는(지원하는) 지자체 공무원의 역량을 강화하는 것이 중요하다.
4	지역의 사업 추진 주체들(리더, 지역주민 등)이 농촌개발사업을 왜 하는지에 대한 근본적 의미와 관점을 이해할 수 있도록 해야 한다.
5	역량 강화 활동을 통해 구체적인 기술(예: 농가민박시설 설치, 농산물 가공식품 광고) 등 실무적이고 풍부한 콘텐츠를 제공해야 한다.
6	소비자의 수요(선호, 취향)와 시장의 트렌드를 파악하여 상품(유·무형)을 기획하는 역량을 강화해야 한다.
7	다양한 참여자들 사이의 이해관계와 갈등을 조정할 수 있는 리더의 역량을 강화해야 한다.
8	정부 지원금을 받기 위한 것이 아니라 비즈니스를 수행하기 위한 실제적인 사업 계획 수립 역량을 강화해야 한다.
9	사업 참여자들이 합의하여 공동의 규칙(예: 품질관리 기준 등)을 만들고 그것을 준수하는 역량을 강화해야 한다.
10	사업 목적에 따라 시설 및 설비 투자의 규모를 적절하게 계획하는 역량을 강화해야 한다.
11	개발한 유·무형의 상품(또는 서비스)을 시장에 널리 유통 및 판매하는 홍보·마케팅 역량을 강화해야 한다.
12	재무, 회계 측면에서 전문적 경영 기술 역량을 강화해야 한다.
13	사업 참여자(농업인, 농촌주민)들이 스스로 학습모임을 운영하면서 정보를 교환하고 문제의 해법을 찾는 방식의 역량 강화 활동이 중요하다.
14	농촌개발 관련 교육 프로그램은 학습자의 수준과 관련 사업의 종류에 따라 내용과 접근방법을 달리하는 맞춤형 교육으로 진행해야 한다.
15	국내의 다른 지역의 성공적 사례들을 직접 견학하여 배우는 방식을 적극적으로 활용해야 한다.
16	농어촌공사, 농협중앙회 등 중앙의 큰 기관이 역량 강화를 위한 교육 프로그램을 체계적으로 개발하고 제공해야 한다.
17	다수의 지역주민들이 모여서 지역발전과 관련된 이슈와 비전을 논의하는 포럼활동을 활성화시켜야 한다.

번호	진술문
18	중앙의 교육기관이 개발사업 참여자들을 소집하여 수행하는 집합교육보다는 전문가가 지역을 찾아가 현장에서 진행하는 교육을 강화해야 한다.
19	다양한 사업경험을 가진 여러 지역의 개발사업 주체들이 모여 경험과 노하우를 공유하고 토론하는 활동(워크숍 등)이 역량 강화에 중요하다.
20	지역주민과 상황을 밀접히 이해하고 있는 해당 지역의 기관·단체가 교육 또는 학습 프로그램을 제공하는 주체가 되어야 한다.
21	지방자치단체가 지역에서 농촌개발 주체의 역량 강화 활동에 종사할 전문적인 공무원 인력을 확보해야 한다.
22	정책사업을 시작하기 전에 주민(농업인)들이 사업의 취지와 내용을 이해하고 비전을 공유함으로써 참여 동기를 유발시켜야 한다.
23	지역 내 관련 종사자, 지자체, 전문가, 주민 등 다양한 주체들 간의 파트너십(네트워크)을 형성하여 사업을 추진하도록 해야 한다.
24	규모가 큰 정책사업을 추진하기 전에 작은 것부터 경험하면서 역량을 축적하도록 정책추진 체계를 마련해야 한다.
25	지역주민(농업인)들이 충분한 시간과 고민 끝에 사업계획을 수립한 후 사업계획을 평가하여 정책사업 지원 대상자를 결정해야 한다.