

# 농촌지도자육성, 어떻게 할 것인가?



정 영 일  
지역재단 이사장

## 문제의 제기

우루과이라운드 타결 이후 10여년에 걸친 농업·농촌발전을 위한 정부 주도의 정책 노력에도 불구하고 오늘날 우리 농민의 위기의식과 농촌의 활력저하가 갈수록 심화되고 있는 역설적인 현실을 어떻게 받아들여야 할 것인가?

근년에 와서 일반국민들 간에 단순한 물질적 풍요를 넘어 삶의 질을 중시하는 경향이 확산되고 정부도 지나친 수도권 내지 대도시 중심의 발전보다는 지역간 균형발전을 강조하면서 농촌지역의 새로운 역할 내지 가치를 둘러싼 논의가 활발해지고 있다. 이제 우리는 급격한 인구감소와 고령화로 활력 잃은 농촌지역을 농민만이 아닌 전 국민의 생활공간으로, 농업만이 아닌 다양한 경제활동 공간으로, 개발의 이름 아래 파괴대상으로 방치되어 왔던 공간으로부터 쾌적한 환경 및 경관공간으로 탈바꿈시키기 위한 비전과 전략에 관해 근원적으로 고민해야 할 시점에 놓여있다.

오늘날 우리 농촌의 현실은, 생활환경 측면에서 주거·상하수도·도로 등 기초인프라와 교육·의료·정보화 등 생활여건 및 복지수준이 도시지역에 비해 현저하게 취약한 상태에 있어 젊은 층들의 정주기피를 심화시킴으로써 농촌지역의 활력이 크게 저하되어 있다. 경제활동기반 측면에서는 특히 90년대 후반 이래 농산물가격 하락과 농가 교역조건 악화로 도시에 대비한 상대소득이 급속히 악화되고 있으며 대부분의 지역에서는 여전히 농외취업기회의 제약에서 벗어나지 못하고 있다. 또한 환경 및 경관 측면에서는 난개발로 인한 농촌환경의 악화와 농촌고유 경관의 파괴가 일어나고 있어 역사유적이거나 유·무형의 전통 문화가 제대로 보전되지 못하고 있다.

이 글은 지금까지 농촌정책이 성공하기 어려웠던 근본 원인을 농촌지역에 대한 그릇된 사회적 인식과 개발전략을 중심으로 살펴보고 농촌지역사회의 지속적 발전을 위한 핵심전제조건으로서 농촌주민의 주체적 역량개발 및 그것을 위한 교육 훈련 등 인재육성방안을 중심으로 논의하고자 한다.

## 농촌지역에 대한 올바른 이해

우리 사회의 통념은 도시와 농촌을 행정구역에 따라 단순히 구분하는 것이다. 즉 시지역을 도시, 군지역을 농촌으로 부르거나 읍·동지역은 도시, 면지역은 농촌으로 구분하여 옴으로써 1995년 이후 도·농통합시가 등장하면서 시지역=도시, 군지역=농촌이라는 형식적 분류에 혼선이 생겨나고 도시계획의 공간범위를 놓고 논란이 일어나게 되었다.

보다 근본적으로는 농촌이 아직 도시화되지 않은 나머지 지역으로 인식되는 아주 그릇된 사고방식이 주류를 이루어왔다. 이러한 이해에 입각하는 한 농촌지역 발전은 도시화 즉 도시의 흉내를 내는 도시외연의 확대라는 차원을 벗어나기 어려우며 농촌지역이 농촌다움(rurality)을 상실해가는 과정을 농촌발전으로 오해하는 결과를 빚게 된다.

원래 지역이란 그 구성원들의 생활상의 필요에 따라 다양한 관계를 맺는 공통의 공간을 의미한다. 이렇게 볼 때 지역의 범위는 행정편의에 따른 지역구분과는 무관하게 주민들이 자신의 필요에 따라 다른 사람들과 연계해야 할 범위로 주민 스스로가 결정할 문제이다. 예컨대 지역농업의 범위는 생산 가공 판매 등 농민들이 연대해야 할 사업목적이나 활동내용에 따라 한 마을 또는 몇개 마을이 될 수도 있고 한개 군 내지 몇개 군을 합친 범위가 될 수도 있는 것이다.

지역의 의미를 주민의 자립적인 생활공간으로 이해한다면 지역은 중앙에 종속 지배되는 것이 아니라 주민의 삶을 개선할 조건을 만들어내고 지역의 개성을 살려 문화와 역사를 일구어 나가는 곳이어야 한다. 이러한 논리에 입각할 때 농촌은 도시화과정에서 낙후된 곳이 아니라 농촌의 특성을 살리면서 농촌의 기능 역할을 발전시켜나가는 공간인 것이다. 오늘날의 농촌은 폐쇄적인 공간이 아니라 세계화시대의 흐름과 지역특성을 아울러 살려나가는 개방된 공간으로 발전되어야 한다.(이른바 glocalization)

이와 같은 지역의 자립적 발전이 중앙집권적 방식에 따라 이루어지기를 기대하기는 어려우며 지역이 안고 있는

제반문제를 주민들의 주체적 노력을 통해서 해결해나간다는 인식이 출발점을 이루어야 하는 것이다. 그러나 중앙집권적 의사결정과 사업추진의 역사가 길고 주민자치의 역량축적이 미흡한 우리 현실에서 모든 사안을 주민자치의 관점에서만 접근하기 어려운 한계도 충분히 인식하면서 점진적 단계적인 접근을 취해야 할 것이다.

## 지역발전의 두 가지 전략

2차대전 이후 선진국의 지역발전을 주도해온 전략은 크게 외생적 개발전략과 내생적 발전전략으로 구분되며 그 중 전자가 1970년대까지 주류를 이루어왔으나 80년대부터는 후자로 전환되는 추세를 보여 왔다고 할 수 있다.

외생적 개발전략은 농촌지역이 안고 있는 문제를 도시에 대비한 경제적 기술적 사회문화적 낙후성으로 규정하고 성장 동력을 외부에서 찾음으로써 중앙정부에 의한 하향식 개발방식을 추구한다. 개발목표를 경제개발로 설정하고 농업생산성의 향상, 새로운 일자리 창출과 사회간접자본의 건설을 추진하며, 정책수단으로는 농업근대화를 위한 보조금지원과 조세감면, 산업기반 및 기업입지조건의 정비가 중심을 이룬다. 외생적 개발모델에서 중시되는 농촌지역의 역할 기능은 도시에 대한 식량과 원료농산물의 공급에 두어져왔다.

1970년대 말 무렵부터 외생적 개발전략은 ① 정부의 노력에도 불구하고 젊고 유능한 노동력의 이농, 산간오지 및 조건불리지역의 공동화, 개발성과의 지역의 유출 ② 지역의 운명이 외부에 맡겨지는 종속적 개발 ③ 일부의 주민과 부문을 제외한 광범한 소외계층을 낳는 왜곡된 개발 ④ 농촌지역의 문화적 환경적 특성이 상실되는 파괴적 개발을 초래하는 등 심각한 문제점들을 드러내면서 발전전략의 전환이 불가피해진다.

이와 같은 외생적 개발전략에 대한 반성을 토대로 80년대 이후 각국에서 등장하기 시작한 내생적 발전전략은 농촌지역의 주요문제를 농촌발전을 주도하고 참여할 지역역량의 부족으로 보고 발전 동력을 원칙적으로 지역내부에서 찾는다. 그렇지만 현실적으로 농촌지역발전이 외부영향으로부터 단절될 수는 없기 때문에 지역내부와 지역외부와의 관계를 대립적 내지 이분법적인 측면보다는 상호보완적인 상호작용의 측면에 유의할 필요가 있다. 다시 말하면 지역발전의 주체는 원칙적으로 지역주민이므로 주민

참가와 협동, 자치에 의한 발전이 중시되어야 한다. 그러나 주민자치역량이 부족한 상황에서는 정부, 특히 중앙정부의 역할의 중요성이 매우 높다. 여기서 정부와 민간사이의 역할분담 및 다양한 주체간의 파트너십과 네트워크의 형성이 핵심과제로 된다. 발전목표로서는 경제적 사회적 환경적 측면을 통합한 지속가능한 발전이 강조되며, 정책수단 측면에서는 자연적 인적 문화적 환경적인 지역내 부존자원을 최대한 활용하고 외부자원의 활용은 지역의 요구를 토대로 함으로써 발전성과의 지역내 환원을 중시한다. 이와 동시에 농촌지역의 역할 기능은 단순한 식량 및 원료농산물의 공급 이외에 생활공간 및 여가공간의 제공을 포함한 도시가 담당할 수 없는 다양한 서비스의 공급으로 설정된다.

우리의 현실을 돌이켜보더라도 그동안의 정치논리에 따른 중앙정부 주도의 농업·농촌개발정책 아래서 농민주민의 주체적 역량이 제대로 신장되지 못한 채 외부에 대한 의존성이 강화되어왔다. 그러나 농촌사회의 지속가능한 발전을 위해서는 주민 스스로가 장래계획을 세우고 추진하며 결과에 대한 책임을 질 수 있도록 하는 주민역량강화 노력이 불가결한 전제를 이룬다. 이를 위해서는 각종 교육훈련기회의 확대뿐 아니라 농촌주민 스스로가 지역의 문제를 찾아내고 해결책을 고민할 수 있도록 하는 중장기 프로그램이 개발 실행되어야 한다.

## 농촌지도자 육성을 위한 교육프로그램

내생적 지역발전을 위해서는 무엇보다도 지역의 상황을 정확히 인식하고 지역의 요구의 변화에 능동적 적극적으로 대응할 수 있는 능력을 갖춘 지역리더의 육성·확보가 필요하다. 지난 시대의 지역리더에게는 카리스마가 요구되었지만, 오늘날의 지역리더는 정보력, 기술력, 기획력, 경영관리능력, 조직력 등 다양한 자질을 갖추어야 한다.

그러나 이와 같이 다양한 능력을 골고루 갖춘 사람을 찾기는 불가능하기 때문에 지역발전에 필요한 리더십은 시스템을 통해 발휘되어야 한다.

농촌지역발전뿐 아니라 인재육성의 필요성은 오늘날 기업이나 정치, 행정분야에서도 강조되고 있지만 그 성과를 거두기는 결코 쉽지 않은 일이다. 인재육성에는 정해진 매뉴얼이 없으며 획일적인 교육과정과 따른 학교교육이나 관 주도의 연수훈련과정을 통해 지역리더가 육성되기는

어렵기 때문이다. 지역리더의 육성을 위해서는 특정지역 및 당사자의 상황이나 활동분야, 지향하는 목표 등에 따라 적절한 학습체제가 요청된다.

여기에서는 지역재단이 최근에 농촌지역리더에게 요구되는 핵심역량을 배양하기 위해 국내외 사례에 대한 검토를 거쳐 개발한 지역리더의 리더십개발프로그램의 개요를 간략히 소개함으로써 농촌지역사회의 주체역량 강화를 위한 교육프로그램에 관심을 지닌 분들에게 참고 자료로 제공하고자 한다.

지역재단이 농촌전문가와 교육전문가의 공동연구를 통해 개발한 한국농촌리더십프로그램(KARL, Korea Agriculture and Rural Leadership)은 기본(심화학습) 프로그램과 변형(선택학습)프로그램 등 두 가지로 구성된다. 기본프로그램은 일련의 모듈(학습단위)을 순차로 이수해가는 소수정예의 단계별 심화학습프로그램의 성격을 지니는데 비해, 변형프로그램은 보다 다양한 농촌 지역의 활동주체들이 자유롭게 참여할 수 있도록 하기 위해 심화학습프로그램을 변형시킨 것이다.

기본프로그램은 다시 ① 지역발전에 관심은 있으나 참여의사가 미흡하거나 참여방법을 모르는 남녀를 포함하는 일반주민을 대상으로 하는 초급과정인 농촌지역리더 발굴과정과 ② 스스로 지역문제를 고민하고 해결책을 찾고자 하는 잠재적 농촌지역리더들의 리더십능력을 배양함으로써 지역발전을 주도할 핵심리더로 성장할 수 있도록 돕기 위한 중·고급의 농촌지역리더십배양과정으로 구분된다. 리더십배양과정은 다시 과정 I(중급)과 과정 II(고급)로 나뉜다. 과정 I은 잠재적 지역리더로서 지역문제를 명확하게 인식하고 지역주민과 함께 지역발전의 비전을 세우는데 필요한 지식과 기술의 습득을 목적으로 하며, 과정 II는 과정 I을 통해 설정된 지역발전의 비전에 따라 지역가꾸기활동을 실천하는데 필요한 기획력, 조직력, 네트워크 및 파트너십, 그리고 지역경영 및 지역가꾸기원리 등 전문기법을 이해하고 스스로 지역발전을 위한 프로그램을 기획할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다.

어느 수준의 과정이건 교육방법은 일방적 강의방식을 지양하고 사례발표, 워크숍, 분임토의 등을 활용하도록 하고 있다. 모든 교육프로그램은 공통적으로 ① 자기개발분야(지속적 자기성찰과 자신 및 타인존중) ② 리더십

개발분야(파트너십 정신의식하기와 팀으로 일하기) ③ 비전개발분야(자기정체성 바로 찾기, 지역자원 찾기, 지역가꾸기 전략 찾기) ④ 전문지식습득분야(분야별 전문가 되기) 등 네 가지 영역을 균형 있게 담도록 하고 있다.

교육내용에 관해 예를 들어 설명하면, 지역리더중급 과정은 ① 자기혁신 및 리더십개발 ② 농촌발전의 이해 ③ 우리 지역의 가치 발견과 미래비전 구상하기 등 세 개의 모듈로 구성되어있으며, 지역리더고급과정은 ① 기획력개발 ② 조직력개발 및 지역네트워크와 파트너십 ③ 지역경영의 이해 및 지역가꾸기 등 세 개의 모듈로 구성되고 있다. 교육기간은 각 모듈당 2박3일 또는 3박4일의 과정으로 집중 실시하도록 설계되고 있다.

변형프로그램은 기본프로그램과는 달리 소수정예의 단계별 코스가 아니라 교육실시자가 특정모듈을 자유롭게 선택할 수 있도록 융통성을 부여함으로써 보다 많은 사람들에게 교육기회를 제공하고자 하는 것이다. 따라서 기본프로그램처럼 초·중·고급단계의 모든 모듈을 이수하는 대신 특정단계를 선택해서 수강할 수 있으며 교육주체의 자기개발, 리더십개발, 비전개발, 전문학습 등 4개 분야 가운데서 자유롭게 선택해서 조합할 수 있도록 설계되어있다.

## 맺는 말

지금까지 지역재단이 농촌지역리더교육을 체계화하기 위해 개발한 교육프로그램의 개요를 소개했지만, 지역리더육성의 기본은 타인을 이끌 지도자를 양성하기에 앞서 꾸준한 자기개발 즉 자기혁신을 위해 노력하는 자세의 확립에 있다.

인재양성을 위해서는 개인학습과 집단학습을 포함한 학습활동이 중요하지만 보다 중요한 것은 실천적인 행동력이다. 실천을 통해서만 학습효과가 발휘될 수 있으며 학습과 실천의 두 가지가 조화를 이룰 때 지역리더의 역량은 내실을 기할 수 있기 때문이다.

농촌지도자육성사업이 이제는 관 주도의 연수교육이나 특정사업수행을 위한 직무교육의 차원을 벗어나 지역주민 주도의 자생적 주체역량개발을 위한 민간 주도의 사업으로 뿌리내릴 수 있도록 뒷받침하는 정부 차원의 획기적 정책전환이 기대된다. ㉞