

# EU 국가의 농촌개발정책: 스페인 엑스트라마두라, Jerta Valley 사례

## Rural Development Policy in Spain: Case of LEADER Program in Jerta Valley, Extramadura, Spain

박덕병\* · 이민수\*\* · 손은호\*\*\*

Duk Byeong Park · Min Soo Lee · Eun Ho Son

### Abstract

The European Union has an active rural development policy because this helps us to achieve valuable goals for our countryside and for the people who live and work there. Rural development policy involves the cofinancing by the EU and Member States of a variety of measures. Member States decide on the most appropriate measures for their rural areas from a menu of measures proposed at EU level. There are 18 Leader+ programs in Spain. Program supports Local Action Groups which are located in two or more autonomous regions. The Valle del Jerte, located in the northwest of the province of Caceres is one of the districts making up what is known as the Alta Extremadura. The rural development strategy in this area is to overcome the great deficits of the rural world, prevent rural exodus by improving the quality of life of the population, and improve the socioeconomic environment of the

\* 농촌진흥청 연구사. e-mail: parkdb@rda.go.kr

\*\* 전북발전연구원 연구원. e-mail: minsoo.lee@gmail.com

\*\*\* 농촌진흥청 박사후연구원. e-mail: seh8811@rda.go.kr

district in order to help create jobs and improve family incomes. Specifically they try to create a mechanism to improve involvement, communication and social cohesion in the district, with a view to improving the internal structure of organizations and establishing rural channels for cooperation between district institutions for integrated development of the district.

주요어(Key words) : 유럽연합(EU), 농촌개발(Rural Development), 리더프로그램(LEADER Program), 스페인(Spain)

## 1. 서론

최근 OECD 국가에서 농촌개발정책의 중요성이 부각되면서 유럽, 일본, 한국 등 국가들의 농촌개발정책 사업 확대되고 있다. 그리하여 OECD 국가의 농촌개발정책에 대한 새로운 방향 도출의 필요성이 제기되고 있다.

특히 미국, 캐나다, 호주 등 농업 수출국들은 WTO에서 농촌개발정책이 농업생산 부문에 대한 간접지원이라고 비판하고 있으며, 이에 농산물 수입국들을 중심으로 농촌개발정책이 농촌이 가진 문화적 경관과 정체성 측면에서 중요하고 간접지원이 아니라, 국가의 정체성, 사회문화적인 측면과 환경적인 측면에서 그 중요성을 강조하고 있다.

이 연구의 목적은 첫째, OECD 국가의 농촌개발정책의 쟁점과 방향을 살펴보고, 둘째, EU에서 추진되고 있는 농촌개발정책의 핵심사업인 LEADER 프로그램의 국가별 현황과 특징을 살펴보고, 셋째, EU 국가들 중 우리나라와 사정이 가장 비슷하다고 생각되는 스페인의 농촌개발 사례를 통하여 우리나라 농촌개발정책을 방향을 제시하는데 있다.

## 2. 선진국의 농촌개발

### 2.1. OECD 국가의 농촌개발

#### 2.1.1. 농촌개발 패러다임의 변화

OECD 국가의 농촌개발의 패러다임의 변화를 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다. 첫째, 농촌개발에 대한 새로운 접근방법은 기존의 접근방법이 농촌개발의 목적에서 평등, 농업소득, 농업경쟁력인 반면에 농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치와, 이용되지 않았던 지역자원의 활용 등이다. 둘째, 기존의 접근방법에서 주요영역이 농업이었다면, 새로운 접근방법은 관광, 제조업, 정보통신 등으로 다양하다. 셋째, 기존접근방법의 수단이 보조금이었다면, 새로운 접근방법은 투자를 중요한 수단으로 고려한다. 넷째, 기존 접근방법이 중앙정부와 농업인이 농촌개발의 주체인 반면, 새로운 접근방법은 개발주체는 중앙 및 지방정부, NGO 등 다양한 이해당사자 등이다.

<표 1> OECD 새로운 농촌개발 패러다임

	기존 접근방법	새로운 접근방법
목적	평등, 농업소득, 농업경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 지역자원의 가치화, 미이용 지역자원의 활용
주요 영역	농업	관광, 제조업, 정보통신기술산업 등 다양
수단	보조금	투자
주체	중앙정부, 농업인	중앙/ 지방정부, NGO 등 다양한 이해당사자

자료: OECD (2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publications, Paris.

### 2.1.2. OECD 농촌개발 정책의 주요쟁점

#### 1) 농촌개발이란 무엇인가?

무엇을 농촌개발이라고 할 것인가? 하부시설(도로, 각종시설 등), 소득증가, 고용증가, 직업의 다. OECD 개별 국가의 실정과 발전정도에 따라 다양하게 나타나고 있다. EU 등 농산물 수입국은 농촌 어메니티 보전을 강조하고, 한국, 체코, 헝가리, 슬로바키아 등은 소득증가를 강조하고 있으며, 미국, EU 등 선진국은 직업의 다양화, 주민역량강화, 임파워먼트를 강조하고 있다.

#### 2) 농촌개발정책이 농업생산활동의 간접지원인가, 아닌가?

EU를 위시한 국가들은 농촌이 한 국가의 문화적 경관 및 정체성에 매우 중요하므로 간접지원 아님을 주장하고 있는 반면에 미국을 위시한 농산물 수출국: 농촌개발정책이 농업생산활동의 간접지원이라고 비판하고 있다.

#### 3) 농업생산활동이 농촌 어메니티 자원을 증가시키는가, 아닌가?

OECD 농촌 어메니티 자원이 농촌개발 및 농촌사회에 미치는 영향에 대하여 OECD 모든 국가들이 인정하고 있지만 농업생산활동이 농촌 어메니티 자원을 증가시킨다는 것에는 모든 국가가 동의하지 않고 있다. 향후 농업생산활동이 농촌 어메니티 자원을 증가시키는 방향의 농촌개발 정책이 추진되어야 할 것이며, 이에 대한 증거가 될 수 있는 연구가 추진되어야 할 것이다.

#### 4) 농업후계자 육성을 어떻게 바라볼 것인가?

농업후계자 육성 문제에 있어서 일본, 한국, 미국, 캐나다 호주 등은 심각한 문제로 인식하고 있는 반면에 EU 등 국가 농업후계자 문제 상대

적 덜 심각한 것으로 인식하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 농업후계자 육성은 농촌을 활성화시키는데 중요한 요소로 간주하는 국가는 일본, 한국, 미국, 캐나다 등의 국가들이다. 둘째, 농업후계자 육성은 토지가격을 증가시킬 것이라고 보는 시각이 대부분의 EU 국가의 시각이다.

5) 시간제 농업의 증가와 농촌직업의 다양화를 어떻게 볼 것인가?

시간제 농업의 증가와 농촌직업의 다양화에 대하여는 대부분의 국가에서 정도의 차이는 있지만 이러한 현상을 보편적으로 인식하고 있다.

2.1.3. OECD 국가의 농촌개발방향

OECD 농촌개발정책의 방향을 정리해 보면, 농촌개발정책의 필요성에 관한 것 농촌개발방법에 관한 것 두 가지 방향으로 정리할 수 있다. 구체적인 내용은 다음의 <표 2>과 같다.

<표 2> OECD 농촌개발정책 방향

구분	내용
농촌개발정책필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업은 농촌지역의 유일한 산업도 아니고 가장 고용을 많이 창출하는 산업도 아님</li> <li>- 농업의 역할이 변화됨으로 새로운 농촌개발정책 필요</li> <li>- 농업은 농촌경제와 농촌경관, 환경 및 농촌 어메니티에 중요한 역할 여전히 계속</li> <li>- 농촌의 다양화를 통하여 경쟁력을 갖출 필요가 있음</li> <li>- 도시와 농촌의 차이를 이해하고 농촌개발정책 추진</li> <li>- 농촌은 소규모산업육성, 틈새시장, 여성의 역할증가 등으로 경쟁력을 갖출 수 있는 기회와 잠재력을 여전히 가지고 있음</li> </ul>
농촌개발접근방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌사회의 entrepreneurs 양성</li> <li>- 농촌주민들이 참여한 지역사회 역량강화</li> <li>- 부분적인 sector에 초점을 둔 정책이나 보조금 지급보다는 장소중심정책인 농촌지역단위의 개발정책 필요</li> <li>- 접근방식에서 top-down에서 bottom-up의 변화가 있지만, 두 가지의 균형이 필요</li> <li>- 다면적 기능을 통한 고용기회 창출, 투명한 정책을 통하여 농촌지역의 사회경제적 발전에 기여해야 함</li> <li>- 정부는 지역개발정책에 대한 다양한 옵션을 제공하여 주민들이 스스로 선택할 수 있도록 추진해야 함</li> </ul>

## 2.2. EU의 LEADER 프로그램

EU 농촌개발정책의 핵심영역은 첫째, 농식품개발이나 연관산업을 통한 농촌경제 활성화, 둘째, 농업, 농촌지역의 환경문제, 셋째, 농촌경제의 광역화와 농촌인구문제이다. EU 국가의 LEADER 프로그램 현황을 살펴보면 <표 3>과 같다. 전체적으로 보면 농촌개발사업을 하고 있는 지역이 전 국토의 36.0%에서 69.0%를 차지하고 있을 정도로 많은 면적에 걸쳐 이루어지고 있다. 해당지역의 인구도 전체인구의 7.0%에서 26.8%로 많은 편이다.

예산에 있어서 EU에서 약 50%를 지원하고 연방정부나 주정부, 민간투자를 합쳐서 약 50%를 차지하고 있다. 특히 민간투자에 있어서 오스트리아 36%, 네덜란드 27%로 높게 나타나고 있는 것이 특징이다. 대체적으로 민간투자가 높게 나타나고 있다.

사업유형별로 보면, 시범사업에 사용된 예산이 80-90%를 차지하고, 협력사업에 10%정도를 소요하고 있으며, 나머지는 네트워크 사업과 관리 및 모니터링사업에 2-3%를 소요하고 있다.

추진하는 사업유형은 자연/문화자원개발이 23%에서 59%까지 차지하는 것으로 가장 많은 예산이 소요되고 있는 사업이며, 프랑스(41%), 독일(40%), UK(36%), 오스트리아(34%) 순으로 나타나고 있다. 복지 및 삶의 질 향상은 12%에서 43%를 차지하고 있다. 특히 복지나 삶의 질 향상 사업이 높은 국가는 네덜란드(43%), 독일(37%), UK(35%), 오스트리아(32%)를 차지하고 있다. 지역특산물 개발은 이탈리아(24%), UK(21%), 스페인(21%) 순으로 나타났다. 특히 기타항목의 개발사업이 많은 프랑스는 기업유치와 젊은이와 여성사업을 하는 권역이 많은 것이 특징이고, 이탈리아는 지역의 역사유적지, 지역정체성, 가내산업 등과 같은 종류의 사업이 많은 기타사업을 차지하고 있다.

〈표 3〉 EU LEADER 프로그램 현황

구분	프랑스	오스트리아	UK <sup>c</sup>	독일	스페인	이탈리아 <sup>f</sup>	네덜란드	
LAG 수 (개)	140	56	57	148	145	132	28	
면적비율(%)	69.0	59.6	47.0	36.0	50.0	53.0	49.9	
인구비율(%)	12.7	26.8	7.0	13.0	14.0	18.0	11.6	
평균인구밀도 (명/km <sup>2</sup> )	18	46.2	65.9	80.9	23.6	63.6	111.3	
총예산액 (천 유로)	545,669	164,352	266,711	513,172	811,058	490,413	206,878	
예산지원비율	EU	50	47	43	51	62	59	41
	연방/지방정부	44	17	45	32	38	41	32
	민간	6	36	12	17	0	0	27
사업별 예산사용비율 (%)	시범사업	79	94	85	89	88	83	85
	협력사업	15	3	12	8	11	11	10
	네트워크	4	1	2	1	1	2	1
	관리/모니터링/평가	2	2	2	3	1	3	3
농촌개발사업유형비율 (%)	신기술/지식활용	11	14	19	7	11	9	11
	삶의질 향상	12	32	35	37	22	12	43
	지역특산품개발	14	16	21	7	16	24	14
	자연/문화자원개발	41	34	36	40	21	23	25
	기타	21 <sup>a</sup>	0 <sup>b</sup>	0	9 <sup>d</sup>	9 <sup>e</sup>	32	7 <sup>g</sup>

a=새로운 기업유치권역 18개 권역, 젊은이/여성 사업권역 12개 권역  
 b=기타 전국규모의 사업권역은 없음  
 c=네트워크 사업인 Action 3에 의하여 UK LEADER 사업을 조정하고 있으며, 이것은 LRDP에 의하여 수행됨. LRDP는 네 가지의 정부기구의 대표에 의하여 감독을 받고 있음.  
 d=어떤 주에서는 공동된 주제를 가지고 공동으로 개발하고 있음  
 e=지역브랜드개발사업, 지역경쟁력 향상사업, 지역경제 다양화사업, 혁신참여메카니즘 사업 등이 있음  
 f=6개 지역은 지역생산시스템을 지원하기 위한 서비스 강화 등과 같은 특별한 주제를 가지고 사업을 추진하는 지역이 있음  
 g=삶의질 향상사업과 자연문화자원개발 사업은 모든 지역에서 지역활동가 그룹에 의하여 추진될 수 있지만, 새로운 기술을 통한 지역개발사업은 단지 서남부지역에서만 가능함  
 자료: Country Sheets. 2007. Community Initiative Leader+in Spain.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country\\_sheets/ES.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country_sheets/ES.pdf)  
 LEADER+. 2007.  
<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/memberstates/spain.htm>  
 LEADER+. 2007.  
<http://leaderplus.cec.eu.int/cpdb/public/lag/>

우리나라 마을종합개발사업은 2004년부터 시작된 농촌지역개발사업이다. 2004년 36개 사업권역, 2005년, 40개 권역, 2006년 20개 권역이 지정되어 2006까지 96개의 사업권역이 지정되었다. 3년간 사업지역의 총면적은 2,062.5km<sup>2</sup>으로 전체 국토면적의 2.3%에 해당되며, 마을당 평균 사업지역 면적은 21.6km<sup>2</sup>이다. 단위사업권역도 1.3ha에서 부터 133.7ha까지 다양하다. 총사업비는 약 6천2백억 정도이며, 마을당 64.6억 정도이다. 사업비도 사업내용에 따라서 37.7억에서부터 70억까지 다양하게 구성되어 있다. 3년간 총 598개의 행정리가 사업에 참여하고 있다. 단위사업권역에 총 4만 5천 3백 가구가 거주하고 있으며, 사업권역당 평균 4백 60가구가 거주하고 있다. 그리고 단위사업권역에 총 11만 3천여명의 주민이 거주하고 있으며, 사업권역당 평균 1,185명이 거주하고 있다. 사업권역별 개발유형을 살펴보면, 총 96개 권역중 농촌관광형이 39권역(40.6%), 복합형 29권역(30.2%), 소득기반형 17권역(17.7%), 생활환경 정비형 11권역(11.5%)이다.

### 3. 스페인의 LEADER 프로그램

#### 3.1. 스페인의 농촌개발프로그램

스페인의 농촌개발프로그램은 LEADER 프로그램과 PRODER 프로그램으로 구성되어 있다(Moseley, 2003). PRODER 프로그램은 LEADER 프로그램과 비슷한 프로그램으로서 스페인이 자체적으로 실시하는 농촌개발 프로그램이다. 이러한 두 가지 프로그램에서 중시하는 것은 파트너십이다. 그리하여 스페인에서 농촌개발을 위한 파트너십이 LEADER와 PRODER과 연계되어 있다는 것은 파트너십의 특징이 이러한 두 가지



프로그램의 특징인 사업권역의 면적, 파트너의 구성, 사업의 목적이나 내용에 의하여 결정되어 진다. 파트너십이 이루어지는 가장 큰 이유는 크게 세 가지이다. 첫째는 자금동원을 안전하고 용이하게 하기 위해서이다. 두 번째는 사업을 공동으로 수행하기 위해서이다. 셋째는 자원동원을 최대화하기 위해서이다. 파트너십에서 중요한 것은 지역에서 필요한 것이 무엇인가에 초점을 맞추는 것이다.

### 3.2. 스페인의 LEADER 프로그램

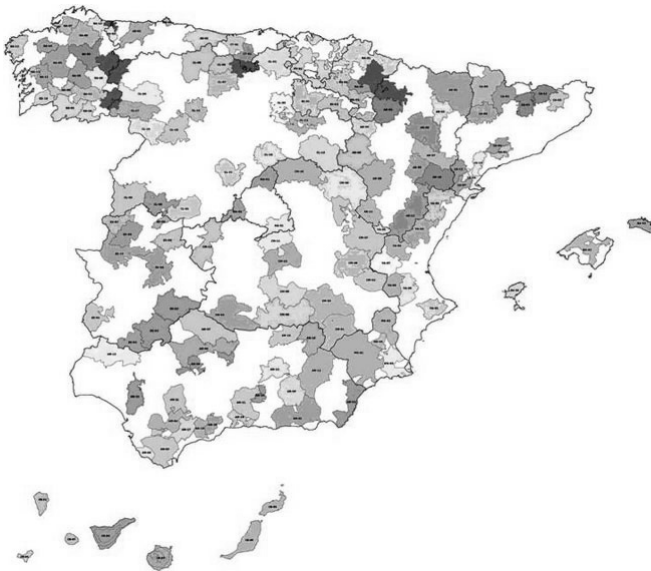
스페인은 현재 18개의 LEADER+프로그램이 있으며, 145개의 지역 활동가 그룹이 있다. 지역활동가 그룹은 중앙정부, 지방정부, 기초지자체 정부로 구성된 위원회에 의해서 선발된다. 하나의 지역활동가 그룹내에서 사업선정인 프로젝트는 지역활동가 그룹 그 자체에 의해서 선발된다. 그러나 협력 프로젝트는 지방정부나 스페인 농림식품부의 승인이 있어야 한다. 또한 중앙정부에 의하여 계획된 지역활동가 그룹은 중앙정부의 농림식품부의 승인이 있어야 하고, 지방정부의 적절한 컨설팅을 받아야 한다. 중앙정부의 농림식품부는 EAGGF 지도부문의 관리책임을 맡고 있다. 그리하여 농림식품부는 중앙정부 프로그램의 조정역할을 할 뿐만 아니라 지방정부와 함께 사업을 조정하는 역할을 맡고 있다(Country Sheets, 2007).

이 외에도 스페인에는 LEADER 프로그램과 비슷한 형태의 지역개발 프로그램으로 PRODER라는 사업이 있다. 162개의 지역 프로그램을 가진 12개의 PRODER 사업이 있는데, 이 사업은 지방정부가 관리하고, 중앙정부와 지역사회기금(Community funds)에 의하여 지원된다. 그리고 갈리시아(Galicia) 지역에는 10개의 LEADER 프로그램과 유사한 AGADER 프로그램이 있으며, 이 프로그램은 중앙정부의 재정지원을

받고 있다.

총 145개 LAG 중 LEADER 1에 이루어진 사업이 35개 권역이고, LEADER II에 이루어진 사업이 90개이다. LEADER+에 20개 권역이 추가되어 총 145개를 이루고 있다. 예산의 사용내역을 살펴보면, 통합적인 지역개발전략인 Action 1에 전체예산의 88%가 소요되었으며, 지역 간 협력을 지원하는 사업인 Action 2에는 전체예산의 11%를 소요되었고, 네트워킹에 1%, 관리, 모니터링, 평가에 1%의 예산을 소비하였다.

LAG에 의하여 이루어진 사업면적은 총 251,186km<sup>2</sup>이고, 이것은 전체국토면적의 50%를 차지하고 있다. LAG 사업권역에 속한 인구는 592만명 정도이고 이것은 국가 전체인구의 14%에 해당된다.



〈그림 1〉 스페인 LEADER 프로그램에서 지역활동가 그룹 분포

스페인 LEADER 프로그램의 지역활동가 그룹은 새로운 기술의 이용과 노하우 분야가 31개 사업권역으로 21%를 차지하고 있으며, 삶의 질 개선분야에 62개 LAG가 있으며 43%를 차지하고 있다. 또한 지역특산품 개발분야에 65개 LAG가 있으며 45%를 차지하고 있으며, 자연/문화자원개발에 85개 LAG가 있으며 59%를 차지하고 있고, 기타분야에 39개 LAG가 참여하고 있으며 27%에 해당된다. 하나의 LAG가 2-3개의 사업분야에 참여하는 경우가 있는데, LAG 당 평균 1.94개의 사업분야에 참여하고 있다. 그 외에도 지역브랜드개발, 지역경쟁력 향상 분야, 경제적 다양화사업 분야, 혁신참여메카니즘 분야 등이 있다.

스페인 LEADER 프로그램의 이념과 정신은 주민홍보 브로셔에 내용에 잘 나타나 있다. “우리가 이룬 모든 것은 지역 단체들과 공공기관들과 기업들의 노력과 약속의 결과입니다. 타인의 시점을 받아들이는 배려와 협동심의 강화와 일정한 순간에 서로의 단결은 종종 “나”를 “우리”로 변화시킵니다. 우리를 분리시키지 않고 더 뭉치게 하여서 더 이성적이고 포용적인 우리를 만들 수 있는 모델을 만들 수 있도록 하는 이것이 바로 이 길입니다.(스페인 LEADER 프로그램 주민홍보 유인물에서)”

### 3.3. 제르테 밸리 지역 LEADER 프로그램 개요

#### 3.3.1. 엑스트라마두라

엑스트라마두라는 41,602km<sup>2</sup>으로 우리나라의 군이 약 58개 정도가 모여있는 면적에 인구가 약 백만명 정도가 거주하고 있는 지역이다. 인구밀도가 평방킬로미터당 25.7명으로 유럽의 평균 인구밀도인 116.8명에 비하여 매우 낮은 산악지역이 많은 농촌지역이다. 농촌지역이 많기 때문에 주민들의 59.9%가 공공서비스를 잘 받고 못하고 있다(Guijarro, 2006), 농업에 종사하고 있는 인구가 16.6%로 두 번째로 고용을 많이

창출하고 있는 지역이다. 실업률은 1998년 22%였던 것이 최근에 조금 개선되어 13.7%의 실업률을 보이고 있다.

엑스트라마두라 지역은 총 10개의 LAG가 있다.

### 3.3.2. 제르테 벨리지역

제르테 벨리지역은 스페인 엑스트라마두라의 카세라스(Caceres)의 북동쪽에 위치하고 있고, 마드리드에서 220km 떨어진 곳에 위치하고 있으며, 이 지역의 거주인구는 11,500명이고, 11개의 기초지자체로 구성되어 있다. 총면적은 372km<sup>2</sup>으로 국립공원인 “Garganta de los Infiernos”에 위치해 있다. 경제활동인구의 50% 이상이 농업생산을 통하여 생활하고 있다.



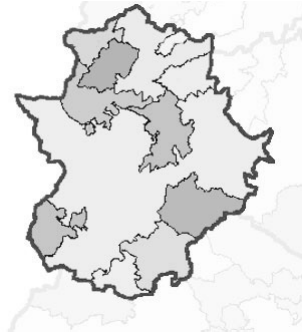
〈그림 2〉 제트라 벨리 전경

엑스타라마두라 지역은 총 10개의 LEADER 프로그램이 진행되고 있다. 제르테 벨리 사업지구는 그 중의 하나이다. 제르테 벨리 사업지구는

LAG의 공식적인 명칭은 “SOCIEDAD PARA LA PROMOCION Y DESARROLLO DEL VALLE DEL JERTE, S.L”이다. 이 지역은 이전의 LEADER1이나 LEADER2의 경험은 없는 지역이다. 이 지역 EU의 지역구분에서 목적1과 목적2 지역에 속한다. LEADER+에 농촌 개발을 하는 주요테마는 ‘농촌지역의 삶의 질 개선’과 ‘지역특산품 개발로 부가가치를 향상’하는 것에 지역개발의 목표를 두고 있다. 이 사업권역에 거주하는 인구는 1만 1천 7백명 정도이며, 인구밀도는 평방 km당 31명이고, 사업권역의 넓이는 375km<sup>2</sup>이다. 인구밀도는 km<sup>2</sup>당 19명이다.

이 지역활동가 그룹의 총 사업비는 6,844유로이고, 이 중 EU에서 2,731유로를 부담하고, 스페인 연방정부와 주정부에서 1,365유로를 부담하였으며, 민간부문에서 2,747유로를 부담하였다.

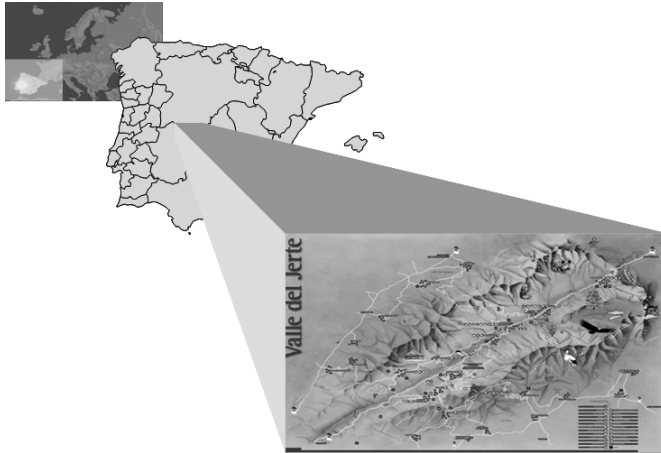
주요작목은 체리, 올리브, 호두, 돼지, 딸기인데, 주작목은 체리이다. 스페인 체리 총생산량의 20%를 생산하고 있으며, 유럽전체에서 체리가 가장 많이 생산되는 곳이기도 하다. 이 지역은 산악지역으로 해발 200m에서 2,400m까지이다. 해발 1,200m까지 계단식 체리밭이 경작되고 있다. 농가당 1.6ha-5.0ha까지 다양하게 경지를 소유하고 있으며, 평균적으로 5-6개의 경작지가 구분되어 산재되어 있다. 산악지역이기 때문에 유럽의 여타지역에 비하여 생산성은 떨어지는 편이다(약 50%). 그리고 비용도 다른 지역에 비하여 30% 높은 편이다.



〈그림 3〉 엑스트라마두라 행정구역 및 10개의 LEADER LAG 권역

### 3.4. 조직구성

이 지역은 총 11개의 기초지자체(municipalities)로 구성되어 있어, 17개의 협동조합과 협동조합의 하부조직으로 구성되어 있다. 1989년에 협동조합은 7,800천 유로를 가공시설 조성에 투자하였다. 1990년에는 이것을 더욱 확장하여 11개의 기초지자체가 모두 참여한 협동조합을 조직하여 사업을 확대하였다. 그리하여 마침내 1991년 제르테 밸리 개발 위원회(Association for the Promotion and Development of Jerte Valley)를 조직하였다. 이 위원회는 현재 기초지자체에서 3명, 협동조합에서 2명, 제르테 강 과일농장 조합(Jerte River Fruit)에서 1명, 중소 비즈니스 협회에서 1명, 남부 크레도스 산림협회에서 1명, 엑스트라마두라 저축은행에서 1명, 관광협회에서 1명, 지역여성협회에서 1명하여 총 11명으로 구성되어 있다.



〈그림 4〉 Valle del Jerte의 위치

### 3.5. LEADER 사업 내용

LEADER란 농촌개발을 위해 지역공동체 사회인 커뮤니티가 사업을 주도권을 가지고 추진하는 농촌개발사업이다. 이 지역에서 LEADER 사업의 목적은 첫째, 농촌인구 감소의 방지, 둘째, 투자 촉진 및 일자리 창출, 셋째, 토지 구성 능력의 향상, 넷째, 토지 잠재력의 가치화이다. LEADER 사업의 원칙은 첫째, 권역중심 접근(territorial approach), 둘째, 상향식 접근, 셋째, 셋째, 지역활동가 그룹 중시(GAI), 넷째, 혁신적 특성, 다섯째, 지역개발활동들 사이의 연계, 여섯째, 협력, 일곱째, 행정지원과 자금지원의 중시이다.

이 지역의 LEADER의 목적은 첫째, 사회적 참여, 커뮤니케이션, 결속력의 향상, 둘째, 사회 및 문화, 봉사의 중시, 셋째, 주요 경제 분야의 경쟁력 향상, 넷째, 자연 환경 및 자원의 가치 평가, 다섯째, 협동 및 전략적 동맹관계의 형성이다. 이 지역의 LEADER 프로그램에서 지역활동

가 그룹의 계획은 삶의 질 향상과 자연환경의 질을 보전하는 것이며, 그 구성내용은 일곱 가지로 구성되어 있다. 분야별 계획은 주요 분야의 경쟁력, 기업의 우수성, 해외 개방, 인력육성, 경쟁력 있는 서비스, 지역 특산물의 가치 평가, 자원의 최고 활용 및 보호이다.

### 3.6. LEADER 프로그램 사업비

#### 3.6.1. 영역별 예산내역

예산의 영역은 총 10개 영역으로 구분된다. 각각은 농촌발전에 기술지원, 주민들에게 제공되는 서비스, 자연 자산, 농식품 분야, 중소기업 및 서비스, 건축 자산, 관광, 기타 투자, 교육, 협력이다. 각각의 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 농촌개발에 대한 기술 지원 및 운영

이에는 세데르의 운영 비용, 기술 지원 및 외부 교육, 자가 평가 및 감독, 커뮤니케이션 프로그램, 네트워크형 참가이다. 총 지원된 정부예산은 683,700 유로이다.

##### 2) 주민들에게 제공되는 서비스

이 사업영역에는 유아/노년/사회공동체/문화 활성을 위한 서비스 지원 사업이다. 이 사업을 통하여 15개의 프로젝트를 실시하였으며, 사회 복지관 4곳, 문화원 1곳, 탁아소 3곳, 박물관 1곳, 전화국 1곳, 문화 활성 단체 5곳을 지원하였다. 총 지원된 예산은 683,812 유로이다.

##### 3) 자연자산 관리

이 사업은 첫째, 훼손된 공간을 되살리고 조경을 복구하기 위한 투자



를 하고, 둘째, 자연환경 의식을 위한 캠페인을 실시하고 있다. 이 사업을 통하여 복구 구역 8곳, 관측소 5 군데/자연 수영장 2곳/공원 1곳, 그리고 11개의 학교에서 캠페인 2회를 실시하였다. 총 지원된 예산은 174,052 유로이다.

#### 4) 지역특산품의 가치 평가

이 사업을 통하여 첫째, 생산성 증가 및 농산물 다양화, 둘째, 상업화 및 시장 (판촉), 셋째, 연구 + 발전을 실시하고 있으며, 이 사업의 결과로서 총 프로젝트 수는 28개이고, 참여한 기업수는 19개이다. 이를 통하여 소시지, 올리브, 잼, 사탕을 개발하였다. 이 사업에 지원된 예산은 1,941,741 유로이고, 민간부문에서 1,282,750 유로를 투자하였다.

#### 5) 중소기업 지원

이 사업은 지역 경제의 다양화와 일자리 창출을 위한 지원사업이다. 이 사업을 통하여 참여한 프로젝트는 9개 이며, 참여한 기업수는 7개이다. 참여한 기업은 목공소, 열쇠상, 사진관, 예술분야 등이다. 이 사업에 지원된 예산은 283,102유로이고, 개인 민간부문에서도 176,738유로가 투자되었다.

#### 6) 문화자산 및 건축자산의 가치평가

이 사업은 첫째, 마을 향상을 위한 통합 프로그램, 둘째, 구도시의 복원사업, 셋째, 건축 외관의 미화 프로그램, 넷째, 휴식을 위한 도시 공간 조성(분수대, 관측소, 휴식공간, 교량 등), 다섯째, 도시계획 및 행정지원이다.

이 사업으로 통합적 복구 프로젝트 11건, 복구 과정에 있는 건물 150 개가 있으며, 총 투자한 예산은 651,503 유로이다.

### 7) 관광사업

관광사업은 첫째, 숙식제공의 확장 및 향상과 둘째, 관광사업 확대 및 홍보행사이다. 이 사업을 통하여 첫째, 150석의 레스토랑 4곳, 둘째, 260명을 수용할 수 있는 숙박업소의 형성 또는 향상 프로젝트 10건, 셋째, 전시회 및 이벤트 90회가 개최되었다. 또한 4천만명에 달하고 있다. 관광사업 촉진을 위해 투자된 자금은 1,481,518 유로이고, 민간부문에서 투자된 자금은 936,995유로이다.

### 8) 취업교육 및 통합사업

이 사업은 첫째, 주요 경제 분야의 교육, 오리엔테이션 및 자문, 둘째, 신기술 분야의 교육, 셋째, 이론 교육과 실습을 결합시킨 교육 계획이다. 이 사업을 통하여 교육 행사 152건, 교육시간은 5,000 시간, 참가인원은 3,750명이다. 이 사업에 투자된 자금은 456,399유로이다.

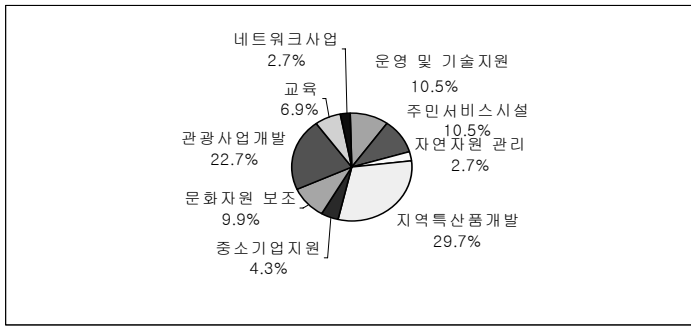
### 9) 협력 및 네트워크 사업

이 사업은 지역급 전략적 협력을 구축하는 사업으로 주요결과는 첫째, 각 이 지역의 지방자치 단체인 시에르라스 노르테와 엑스트레마두라 수직적 협동 프로그램, 둘째, 중소기업을 위한 품질 시스템 적용, 셋째, 공동 관측, 넷째, 해외 협동 프로그램 1건/중앙 시스템의 도로망, 다섯째, 바이오메스 조사 등이다. 지원된 예산은 174,000 유로 정도이다.

## 3.6.2. 영역별 정부지원예산, 민간투자 비율

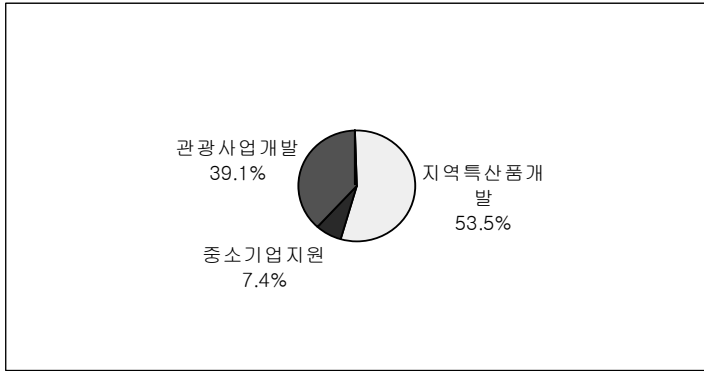
이 지역의 지역활동가 그룹(Local Action Group)에 지원된 사업비는 약 8928천 유로이다. 이 중 73.2%인 6531천 유로는 EU나 스페인 정부로부터 지원된 예산이고, 26.8%인 2397천 유로는 민간부분의 투자에 의하여 이루어졌다.

정부로부터 지원된 예산은 지역특산물 개발이 29.7%로 가장 많으며, 관광사업개발이 22.7%로 그 다음을 차지하고 있다. 그 외에도 현장 애니메이션의 임금 등을 포함한 운영 및 기술지원에 10.5%가 지원되고 있으며, 주민서비스시설 지원에 10.%를 지원하였다.



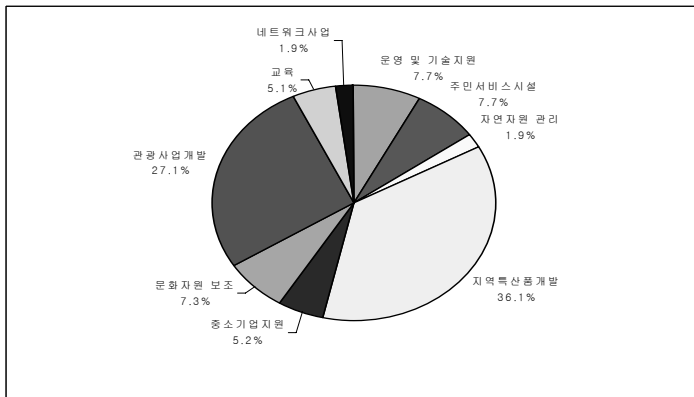
〈그림 5〉 예산사용 항목별 정부지원예산 비율

민간부분에서 투자가 이루어진 사업영역은 지역특산물개발에 53.8%로 가장 많이 차지하고 있으며, 관광사업개발이 39.1%로 그 다음을 차지한다. 그 외에 중소기업지원이 7.4%를 차지하고 있다. 민간부분 투자는 ‘애니메이션의 운영 및 기술지원’, ‘주민서비스 시설’, ‘자연자원 관리’, ‘문화자원 보존’, ‘교육’, ‘네트워크사업’ 등의 영역에서 이루어지지 않고 있는 점이 특징이다.



〈그림 6〉 사업영역별 민간부문 투자내역

정부지원과 민간투자를 모두 합하여 사용된 사업비의 구성비율을 보면, 지역특산물개발이 36.1%로 가장 많이 차지하고 있으며, 관광사업개발이 27.1%가 그 다음을 차지하고 있다. 또한 운영 및 기술지원사업과 주민서비스시설 지원사업이 각각 7.7%를 차지하고 있다.



〈그림 7〉 사업영역별 총사업비 비율

### 3.6.3. 성과

이러한 노력의 결과 이 지역에서 생산되는 체리는 다른 지역에서 생산되는 체리와 차별화된 특성을 갖고 있어 높은 가격에 판매되고 있다. 이 지역은 묘목 협동조합(Nursery Cooperative)을 만들어 작물 성장과 품종개량을 하고 있으며, 지리적 표시제인 “Cherry from Jerte Valley”를 부착하고 있으며, 21개 회사와 협동조합, 그리고 4,300명의 농업인들이 지리적 표시에 참여하고 있다. 최근에 3주간 체리를 보존하는 냉동보관 창고를 조성하였으며, “bigarreau cherry”라는 체리 홍보를 강화하고 있다. 이 지역은 자체 연구소를 보유하고 있어 203년 동안 맛을 테스트하여 새로운 상품을 개발하고 있으며, 전문화된 연구팀을 구성하고 있다. 이러한 시설을 바탕으로 다양한 상품을 개발하여 판매하고 있다. 또한 LEADER 프로그램은 이외에도 잼, 치즈, 소시지, 버섯 등과 같은 식품개발을 촉진하고 있다.

현재 이 지역은 750개의 호텔룸을 가지고 있으며, 여행자를 위한 트레일을 구상하여 개발하고 있다. 또한 농촌관광에 대한 홍보를 강화하고 있으며, 레스토랑을 정비하는 일에 주력하고 있다. 이 지역이 농촌관광 지역으로 주목을 받으면서 여행자 사무소와 여행자 리셉션 구역을 건설하고 있으며, 품질관리를 하고 있다.

LEADER 프로그램을 통하여 첫째, 300개의 일자리 창출/확정, 둘째, 새로이 시작된 프로젝트 200건, 셋째, 40개 이상의 지원 기업, 다섯째, 400개의 관광지를 조성하였다. 총 투자된 금액은 공공투자가 3,074,000 유로이고, 민간부문에서 개인투자가 2,814,433 유로이다.

앞으로 첫째, 지역활동가 그룹(LAG)의 활성화, 둘째, 미래를 위한 새로운 전략의 기회에 중점을 두는 몇몇 프로젝트의 전개, 셋째, 토지 가치 평가 및 협동 프로젝트의 실행, 넷째, 지방을 위한 미래 전략에 대한 조사, 분석, 다섯째, 승인된 프로젝트의 확인 및 종료 등이다.

## 4. 결 론

최근 농업, 농촌의 역할변화에 따라 정책의 중심이 농업생산에서 농촌으로 이동하고 있다. 특히 OECD 국가를 비롯한 선진국가들은 농촌개발정책의 새로운 방향을 도출하고 있다.

첫째, OECD 국가의 핵심쟁점에서 제기된 것과 같이 농촌개발정책이 농업생산활동의 간접지원이라는 비판에서 제기된 문제들에 보다 능동적으로 대처해야 할 것이다. 이를 위해서는 농촌개발정책의 사회경제적 영향 분석, 농촌 어메니티 자원과 농촌 문화경관, 농촌공동체의 가치에 대한 연구를 비롯하여 보편적 기준에 의한 농업예산과 농촌개발예산의 구분, 농촌이 가진 문화경관이나 정체성 등 사회의 비시장적 요구에 대한 인정 범위와 이에 대한 직접지불제에 대한 논의와 국민적 합의를 도출해 나가야 할 것이다.

둘째, 농업생산활동이 농촌경관이나 농촌어메니티 자원을 증가시킬 수 있는 농업인의 자율적인 의지가 실현될 수 있는 농촌개발정책이 추진되어야 할 것이다. 이러한 측면이 농업정책과 농촌정책, 농촌개발정책이 배타적이고 분절적으로 수행될 수 없는 점이기도 하다. 또한 농업정책과 농촌개발정책이 연계되기 위해서는 각종 직불제가 유기적인 연계성을 갖도록 하거나 통합되어야 할 것이다.

셋째, 그 외에도 효율적인 농촌개발정책을 수행하기 위해서는 농촌개발정책을 어떻게 국가의 일반 사회정책(social policy)과 연계 시킬 것인가? 주민주도(community initiative) 농촌개발사업을 어떻게 만들 것인가? 중앙-지방정부간, 정부와 민간 부문간 파트너십 형성과 농촌협치(rural governance)를 어떻게 이룰 것인가?, 농촌경제에 어떻게 entrepreneurship을 정착시킬 것인가?, 시간제 농업인 증가와 직업의 다양화가 어느 정도이며, 이를 어떻게 이해하고 전망할 것인가? 등에 대

한 체계적인 접근이 필요하다.

넷째, 농촌개발은 크게 농촌지역사회의 물리적인 실체를 변화시키는 것과 참여, 네트워킹과 파트너십과 같이 주민역량을 강화시키는 것 그리고 농촌개발관련 공공기관이 작동하는 방식을 변화시키는 세 가지 나누어 볼 수 있다. 현재까지 우리나라에서 이루어지는 농촌개발에 대한 주류담론은 농촌개발의 내용에 초점이 있었으며, 농촌개발의 형식인 정부의 의사결정구조에 대한 문제는 등한시 되었다. 최근 지역의 '잠재역량'을 개선하기 위하여 지역주민이 농촌개발 프로그램에 참여하고 개발 과정에 참여하여 '스스로 권력의 주체화 과정을 경험'(empowerment)하는 과정을 이념적으로 중시하고 있지만, 이것이 정착되기 위해서는 정부의 농촌개발정책의 작동방식인 시스템의 변화가 필요하다.

다섯째, 농촌개발사업 추진을 위해서는 지역개발 주체로서 정부와 민간사이에 중재역할을 할 수 있는 개발기구(development agency)가 필요하다. 농촌개발은 그 과정이 어떻게 관리되느냐 하는 것이 중요하므로, 민관협치기구로 개발기구가 있어, 지역개발 관련 전문가 이러한 기구에 소속되어 농촌개발사업을 주도적으로 수행하지는 않지만, 촉진시켜 주는 역할을 하여야 한다. 스페인의 LEADER 프로그램이나, 프랑스의 Pays나 독일의 Agentur는 모두 이러한 개발기구이다.

여섯째, 농촌협치를 통한 농촌개발정책을 수행하기 위해서는 정부조직의 비위계화와 유연한 조직구조가 필수적이다. 왜냐하면 농촌협치를 통한 농촌개발정책은 기존의 정부조직의 효과적인 통제를 벗어나서 작동되고, 다양하고 상호통합된 네트워크 구성을 필요로 하는 정책이 많아졌기 때문이다. 주민참여를 통하여 정부조직이 주민들의 관점을 지향하게 만들고 이를 통하여 '활력 있는 지역공동체'와 '활력 있는 지역주민'이 농촌개발사업 파트너가 되게 한다. 그리하여 농촌개발정책은 지역주민들에게 다양한 정책옵션을 제공하고 선택하도록 해야 한다.

일곱째, 농촌개발정책 시스템의 변화는 영국과 같이 사업자금은 정부 예산으로 하지만, 공무원 신분이 아닌 형태의 농촌개발을 위한 공공법인 조직(Non-Department Public Bodys)이 육성되어 추진되는 것이 바람직하다. 그리하여 협치의 새로운 구조와 과정은 농촌개발위원회(Rural Development Board), 농촌개발지구(Rural Development Areas), 직업훈련센터(Training Councils), 상공회의소(Enterprise Councils), 창업지원사업소(Enterprise Agencies), 소규모 향토기업체(Local Enterprise Companies), 경제적 파트너십(Economic Partnerships) 등과 같은 조직체들이 육성되어, 개발과정에 적극적으로 참여하여야 한다.

여덟째, 농촌협치를 하는데 있어서 '국가와 이데올로기'의 역할을 과소 평가한 것에 대한 반성으로부터 소위 새로운 농촌협치에 주목하여, 농촌협치의 제도화에 관심을 가지고 있다. 이러한 문제의식과 함께 2000년 이후 나타난 각종 농촌개발기구의 설립과 농촌개발방식의 변화에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 경우, 유럽국가에서의 농촌협치와 새로운 농촌협치가 동시에 요구되는 사회적 상황에 처해 있어, 앞으로 어떻게 농촌개발정책을 추진해야 할 지에 대한 많은 고민이 요구되는 시점이기도 하다.

아홉째, 유럽 국가들의 농촌개발정책에서 중시하는 두 가지 측면은 지역내/외의 파트너십 구축과 지역간 경쟁이다. 파트너십 구축은 효과적인 자원동원을 이룩할 수 있으며, 또한 파트너십 구축은 통합적 농촌개발을 위한 필수요건이기 때문이다. 단위사업지역내에서 지역간 경쟁이다. 이것은 단위사업 권역을 넓게 확대하여 사업의 단위권역 내에서도 농촌개발주체들 간의 경쟁을 하도록 유도하는 점이다. 이를 통하여 다양한 사업 내용이 개발되고, 사업들 간 우열경쟁이 이루어지도록 하는 점이 중요한 특징이다.

결론적으로 앞으로 우리나라의 농촌개발사업에서 강조되어야 할 사항



은 다음과 같다. 첫째, 농촌개발 정책의 목표를 구체적으로 설정하여야 한다. 농촌개발정책의 목표가 구체적으로 명확하게 되어 있지 않으면, 파트너십을 통한 농촌개발을 추진하려고 할 때, 관련 이해당사자들의 이해관계 조정을 어렵게 할 것이며, 농촌개발정책 사업의 정당성 문제가 제기되게 할 것이다. 둘째, 어떻게 이러한 목표가 설정되고 무엇이 평가 되는지와 이 후 피드백 과정이 어떻게 연계되는지가 강조되어야 한다. 셋째, 농촌개발정책의 방향은 농촌성이나 지역이 고유하게 가지고 있는 문화나 자원을 기반으로 하는 새로운 접근이 강조되어야 한다. 넷째, 관련 주체들의 파트너십뿐만 아니라 사업의 계획, 실천, 평가에 지역주민이 참여하여야 할 것이다. 주민참여에 의한 주민의 의지가 반영되지 않는 화려한 개발계획서는 의미가 없는 것이다. 다섯째, 농촌개발사업 단위사업 지구의 광역화를 통한 효과적인 자원동원과 상호경쟁을 유발시켜야 한다. LEADER 프로그램의 사업지역이 전체인구의 40-60% 정도이고, 이 지역의 인구가 국가 전체인구 10-20%를 차지하고 있다. 미국의 EZ/EC 사업 지구가 1-2개의 카운티를 대상으로 하고 있으며, EU의 LEADER 프로그램은 인구 10만 정도의 사업지구를 대상으로 하고 있다. 프랑스에서 LEADER 프로그램을 수행하는 Pays의 경우 인구 10만 정도의 10여개 정도의 코뮌(commune)을 합한 지역을 사업지구로 하고 있으며, 이는 사업단위 지역을 확대하여 효율적인 자원동원과 경쟁의 원리를 도입하여 농촌개발사업의 프로세스가 작동되도록 하는 점을 강조한 것이다.

■ 참고 문헌 ■

- Blanco, E. (2006). Setting-up of Young Farmers and Farm Modernization as a Fundamental Element of Rural Development: The Spanish Case. Pp. 303-310. D. Diakosavvas (Ed.). *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*. Paris: OECD.
- Country Sheets. (2007). Community Initiative Leader+in Spain. Retrieved June 22, 2008, from [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country\\_sheets/ES.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/country_sheets/ES.pdf)
- Guijaro, J. V. (2006). Extremadura Strategy on Information Society: E-accessibility for Social Inclusion. 2006년 10월 19-20일 동안 영국 에딘버러(Edinburgh)에서 개최된 OECD 지역개발위원회에 발표된 파워포인트 자료.
- Jerte Valley LEADER+. (2007). *Development Models Applied to the Rural World: Jerte Valley*.
- LEADER+. (2007). Retrieved June 22, 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/memberstates/spain.htm>
- LEADER+. (2007). Retrieved June 22, 2008, <http://leaderplus.cec.eu.int/cpdb/public/lag/>
- Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. 2003. *White Book of Agriculture and Rural Development*, Madrid.
- Moseley, M. J. (2003). *Local Partnerships for Rural Development: The European Experience*. Oxon, UK: CABI Publications
- Moseley, M. J. (2003). *Rural Development: Principles and Practice*. Sage Publications.
- OECD (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publications, Paris.
- Valle del Jerte. (2006). *Balance Leader+*.