

일본에 있어서 농촌지역개발주체의 존재형태와 변화방향에 관한 연구

The Existing Types of Public and Private Actors for Managing The Rural Development Programs & Facilities in Japan

윤원근*

Won Keun Yoon

Abstract

The implementation of an place-based rural policy requires changes in the intra-governmental relations and between the public and private sectors and civil society. Over the past decades, Japan has been increasingly devolving and decentralizing public responsibilities and resources to sub-national government levels. There is assumption that such transfers produce more efficiency in terms of public management and create better conditions for economic development. At the same time, these transfer respond to new expectations of citizens and civil society to participate more closely in the democratic decision-making process.

Coordination is also needed at the local level to integrate sectoral approaches, to involve private partners and to achieve the appropriate geographic scale. Local public and private actors join a partnership and pool knowledge and resources. This type of local partnership is characterized by the participation of different actors, including municipalities, sub-regional government institution and

* 협성대학교 지역개발학과 교수. e-mail: younwk@uhs.ac.kr

development agencies. The participation of private actors (private firms, co-operatives, associations, non-profit organizations, farm organizations, other categories organizations, etc.) is also important.

주요어(key words): 공공 및 민간주체(Public and Private Actors), 장소지향적 접근(The Place-based Approach), 지방공기업(Local Public Corporation), 주민참여(Residents Participation), 비영리단체(Non-Profit Organization)

1. 서론

1.1. 연구목적

일본에 있어서 농촌지역개발주체는 시기별로 특징적인 변화를 보이고 있다. 국가발전과 농촌개발의 상호관계 및 위상의 변화에 따라 농촌지역 개발 정책에 있어서의 목표와 전략은 시대에 따라 변화를 보이고 있으며, 동시에 이를 효과적으로 추진하기 위한 농촌지역개발 추진주체도 상호 관련성 속에서 변화해오고 있다.

일본의 농촌지역개발정책은 1970년대 중반까지는 식량생산을 위한 생산기반의 정비 등 농업부문의 종합적인 정비, 농민들이 실제로 거주하고 있는 집락단위의 생활환경의 정비에 중점이 두어졌으며, 농업의 주무부서인 농림수산성이 이러한 업무를 주도해 왔다.

1970년대 후반 이후, 일본의 농촌지역개발정책은 새로운 상황에 직면하게 되었다. 그동안의 도시와 산업단지 위주의 불균형적인 개발전략이 수정되기에 이르렀고, 농촌지역의 개발에 대한 필요성이 매우 커지는 상황에 놓이게 된 것이다. 이는 결과적으로 지방을 담당하고 있는 지방자

치단체의 역할 제고로 이어지게 되었다. 1990년대 후반에는, 농촌지역 개발정책이 과거와는 전혀 다른 방향으로 변화되었다. 기본적으로는 세계무역자유화 체제 및 국가 간 FTA 체결 등으로 농업부문의 상대적으로 불리하게 되고, 농업만으로는 농촌지역의 생존과 발전이 어렵다는 인식에 따라, 농업이 아닌 지방이 보유하고 있는 유무형의 자원을 발굴하여 농촌발전을 위한 모티브로 삼는 방향으로 전개되었다. 이른 바 농촌지역 개발정책은 장소지향적인 전략(The place-based approach)으로 수정되기에 이른 것이다.

농촌개발에 있어서의 수익성의 추구는 전통적인 지방자치단체의 특징이라고 여겨지는 공익성의 추구와는 다르고, 지방단위에서 수익성을 추구할 수 있는 수익성의 추구에 적합한 새로운 조직을 필요로 한다. 지방화와 지방분권의 흐름이 더욱 가속화되는 1990년대의 흐름이 바로 이러한 시대적인 상황을 타개하기 위한 지방행정의 개혁의 결과로 등장한 것이다.

이처럼 일본은 농촌지역개발정책이 시대별로 변화하는 가운데 이를 효과적으로 추진하기 위한 추진주체도 동시에 찾아나가는 노력을 전개해왔으며, 나름대로의 특유한 농촌지역개발에 있어서의 추진주체들을 구축해왔다고 평가된다.

본 연구는 일본에 있어서 농촌지역개발주체가 어떠한 과정을 통하여 변화해 왔으며, 현재 어떤 형태로 존재하고 있는지를 밝히고자 하는 것이다. 이러한 연구는 농촌지역개발정책이 급변하는 과정에서 농촌지역개발주체를 어떠한 방향으로 정립시켜야 할지에 대한 충분한 논의가 없이, 다양한 제도들이 실험되고 있는 한국의 현 상황의 타개에 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

1.2. 연구의 범위와 방법

농촌지역개발주체는 농촌개발정책을 수행하는 주체를 의미하고, 농촌 개발정책의 수립, 집행 및 평가와 관련이 있는 중앙정부 및 지방정부 레벨의 공공 및 민간부문의 관계자(Public and Private Actors)를 의미한다.

농촌지역개발정책이 장소지향인 성격으로 전환됨에 따라 과거의 부문적이고 기능적인 역할을 중심으로 하는 개발정책과 주체로서는 한계가 있고, 장소를 바탕으로 관련 있는 부문별 정책은 통합되어야 하고, 나아가서는 다양한 부문적인 기능을 수행하는 주체의 통합과 새로운 전략을 수행하는 데 적합한 새로운 주체의 형성을 가져온다는 인식에 기초하고 있다. 통합적인 농촌개발정책의 형성과 집행은 정부부처 내 및 공공부문과 민간부문의 관계를 동시에 변화시킨다(OECD, 2006, 107).

연구범위는 일본의 1970년대 중반 지방화시대 이후 현재까지이다. 연구내용은 주로 농촌지역개발 추진주체의 변화와 관련성이 있는 시대적인 상황 및 제도의 변화를 분석하고, 현재의 시점에서 그러한 주체들이 어떤 과정을 거쳐서 실제로 존재하고 있는지에 대한 것이다. 연구방법은 문헌검토를 통하여 시대적인 상황 및 제도적인 내용에 대한 파악을 하고, 실제의 농촌지역개발추진주체의 존재형태는 사례조사를 통하여 이루어졌다. 사례조사는 문헌조사에서 나타난 시대별 농촌개발의 주체가 실제로 존재하고, 변화과정을 파악할 수 있는 적합한 장소인 長野縣에 속한 伊那市の 羽廣農業公園을 대상으로 하였다. 이 농업공원에는 22개의 다양한 형태의 농촌활성화를 위한 개발사업의 시설설치주체와 경영주체가 존재하고 있다는 점과 현지조사를 실시했을 때 관계자의 협조를 받을 수 있는 지역이라는 점 등이 고려되었다.

2. 농촌지역개발주체와 관련된 정책 및 제도의 시기별 변화

2.1. 지방시대의 개막(1970년대 후반 이후)

1970년대 후반은 종래의 대도시 및 산업단지를 중심으로 했던 국토정책을 반성하고, 상대적으로 낙후된 지방의 문제에 대하여 해결방안을 모색하고자 한 시기이다. 제3차 전국총합개발계획에서는 도시와 농촌을 구별하지 않고, 도시와 농촌을 일체로 해서 지방정주권을 만들고자 하였다(谷野 陽, 1994, 292). 제4차 전국총합개발계획에서는 국토공간에서 특색 있는 기능을 가진 많은 극이 성립되고 특성의 지역에서의 인구와 경제기능, 행정기능 등 제 기능의 과도한 집중이 없이 지역 간, 국제 간의 상호 보완을 촉발하면서 교류하는 다극분산형의 국토를 목표로 하였다.

이러한 전국적인 차원의 국토정책의 변화와 궤를 같이하는 가운데, 1970년대 후반은 이러한 시대의 변화를 의미하는 지방의 시대라는 말이 범람하던 시기였다. 종전 이후 1970년대 중반까지의 고도경제성장의 과정에서 제기된 행·재정적 정책과제와 지방의 문제를 직접적인 정책의 대상으로 삼고 해결을 위해서 노력한 시기이다. 1977년 神奈川 지사인 長洲一二는 지방시대를 제창하였다. 지방시대는 중앙집권, 국가의 통제, 획일주의 등에 대해 지방분권, 주민자치, 개성주의, 지방문화를 중시하는 사고방식이다. 그리고 1978년 大分縣의 平松守彦 지사에 의해서 농촌개발에 있어서 중요한 전환점이 되는 一村一品運動이 만들어졌다. 일촌일품운동은 지역의 주체적인 행동에 의하여 지역의 특성을 살린 상품을 개발하여 지역의 마을만들기의 의욕과 정열을 살려서 활력이 넘치는 지역만들기를 실현하고자 한 것이다.

2.2. 관·민 합동의 시대(1980년대 중반 이후)

1985년 이후 과거의 농촌만의 과소에서 중소도시를 포함한 과소의 상황으로 변화는 신과소시대를 맞게 된다(久保井將雄, 1988, 234~235). 당시 인구 및 고용기회의 감소문제에 직면하고 있었던 지방은 돌파구로서 각종의 지역활성화를 위한 진흥프로젝트를 펼치게 되었다.¹⁾ 1986년 이후 민간사업자의 능력 활용에 의한 특정시설의 정비촉진에 관한 임시조치법(民活法) 등의 제정이 있었으며, 지방철도의 운영, 공단이나 연구단지의 조성 및 휴양지의 개발이 집중되었다. 일본은 '지역에 존재하는 이른바 자원(자연, 인재, 문화, 역사, 산업 등)을 다양한 수법으로 최대한 활용해서 지역진흥, 지역의 활성화를 도모하는(望月達史, 1995, 2), 지역진흥, 지역의 활성화에 있어서 경영적인 수법을 도입하였다.

그러나 재정형편이 여의치 않은 지방정부는 민간자본의 활용에 눈을 돌리기 시작하였고, 개발사업의 새로운 주체로서 제3섹터가 등장하게 되었다. 제3섹터의 설립은 1984년부터 1988년까지 폭발적으로 일어났다. 당시의 주요흐름은 경제적 침체와 지방의 인구감소의 문제를 해결하기 위하여 행·재정개혁을 단행하지 않으면 안 되는 상황에 직면하였다. 행정사무를 민간에 위탁하여 관리경비를 줄이는 민간부문의 활용방안이 널리 도입되었다(이호철, 1996, 205~216).

제3섹터가 도입되는 이유는 여러 가지가 있겠으나, 첫째, 자치단체의 출자뿐만이 아니라 민간의 자금을 도입할 수 있고, 둘째, 독립성과 유연성을 가진 사업운영이 가능하고, 셋째, 관민 각자가 잘하는 분야의 활용으로 상승효과가 가능하다는 점이 있다.

1) 무라쓰꾸리 중에서도 지역산업의 활성화를 통한 경제적 측면에서 접근하는 무라오코시 또는 마치오코시가 주를 이루었던 시기라고 할 수 있다(西野壽章, 1998, 118~121).

〈표 1〉 전국의 지방공사 수

	1987			1990(평성2)			1993(평성5)		
	공사수	구성비	증가율	공사수	구성비	증가율	공사수	구성비	증가율
도도부현	1,504	31.9	16.0	1,700	31.0	13.0	2,111	31.7	24.2
지정도시	247	5.2	7.4	315	5.8	27.5	376	5.6	19.4
시구정촌	2,969	62.9	12.1	3,462	63.2	16.6	4,172	62.7	20.5
합계	4,720	100.0	13.1	5,477	100.0	16.0	6,659	100.0	21.6

※ 資料: 望月達史(1995, 149)

중앙정부차원에서도 지방화의 흐름을 촉진하기 위하여 1988년과 1989년에 竹下내각에서 故郷創生이라는 사업을 펼친 바 있다. 지역쓰꾸리 교부금으로서 전국의 시정촌에게 일률적으로 지방교부세 일억 엔을 준 바 있다. 지역주민이 행정예산의 일부를 독창적으로 사용할 수 있는 기회를 부여받아 지역의 문제와 비전을 스스로 논하게 된 것이다.²⁾

2.3. 주민과 민간단체의 직접참여(1990년대 후반 이후)

1990년대 후반에 있어서 일본은 장기적인 경제 불황의 시작과 함께 세계화와 지방화라는 시대적인 상황에 직면한다. 지방분권시대의 국토정책을 제5차 전국총합개발계획에서 구체화되었으며, 농촌개발전략은 다자연거주지역(多自然居住地域)의 창조를 지향하고 있다.³⁾

-
- 2) 자치성은 사업의 이름은 다기하지만 주로 어메니티대책, 리조트지역정비, 스포츠진흥·건강쓰꾸리, 정보네트워크의 정비, 역사적 건조물의 복원·활용사업 등 다양한 사업을 추진한 바 있다. 건설성도 경관을 중시하는 마치쓰꾸리, 주거환경정비 및 재개발 가로사업, 역사나 문화를 살린 질 높은 마치를 형성하는 사업 등의 형태로 계속 추진하고 있다.
 - 3) 중소도시 등은 다자연거주지역의 형성의 일익을 담당하기 때문에 생활권의 거점으로서 권역전체의 수요를 충족시키면서 기초적인 보건·의료·복지, 교육, 문화, 소비 등의 서비스나 취업기회를 제공하는 것과 함께 지역의 개성을 살려서 도시적인 매력을 창

농림수산성도 종래의 농업기본법을 약 40년 만에 전면 개정하여 새로운 시대의 비전을 담은 식료·농업·농촌기본법을 제정(1999)하였다. 구농업기본법이 주로 농업의 발전에 초점을 맞추고 있는 데 반하여, 신기본법은 농업의 다원적인 기능, 식료의 안정적인 공급 그리고 농촌진흥을 명시적으로 규정하고 있다. 종래의 농업중심의 농림성이 농업을 포함한 농촌진흥에까지 기능을 넓히고 있다는 것을 의미한다.

농촌진흥을 위한 농림수산성의 구체적인 정책은 식료·농업·농촌기본계획에 명시하고 있다. 지역자원의 보전관리정책의 구축, 중산간지역을 포함한 농촌경제의 활성화, 도시와 농촌의 공생과 다양한 주체 간의 참여의 촉진, 쾌적하고 안전한 농촌의 삶의 공간의 실현 등이 포함되어 있다(農林水産省, 2004).

농촌지역개발 주체라는 측면에서 살펴보면, 1990년대에는 일본의 중앙집권적인 행정시스템의 기능이 불완전하다는 것에 대하여 명확히 인식하고, 새로운 분권형 시스템의 구축을 강하게 요청하고 있다.

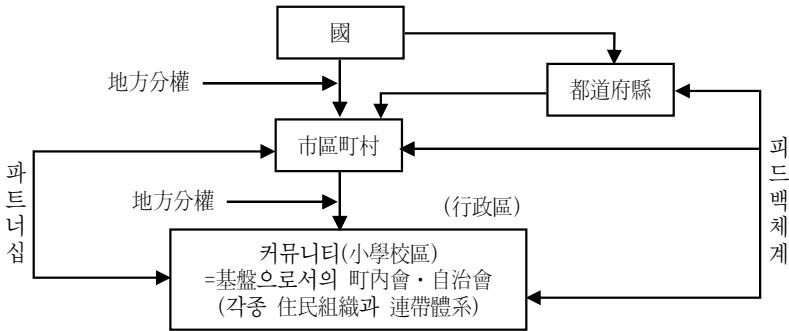
1998년에는 特定非營利活動法이 제정되어 NPO가 마찌쓰꾸리의 주체로서 등장하였다. 농촌지역개발 주체를 민간단체로까지 확대시킨 것이다. 1999년에는 地方分權一括法을 제정하고 지방분권을 강력하게 추진하였다. 기초자치단체의 분권은 주민이 그 주체자로서 권리를 행사하는 시스템을 만들어 나가는 것이고, 지방분권의 방향성은 지역사회주민조직이 자치체의 역할의 일부를 공동으로 담당(山崎丈夫, 2003, 222)함을 의미한다.

지방의 입장에서 살펴보면 국제무역자유화의 추세에 따른 농업과 농촌의 어려운 상황을 지역이 주체가 되어서 지역스스로의 개성과 지혜를 활

출해나가는 방향으로 정리되고 있다. 농산어촌은 자연환경, 문화, 농지, 산림, 하천, 바다 등 지역이 가지고 있는 자원을 재발견하고, 자연환경의 보전과 회복을 포함한 농산어촌 환경을 적극적으로 창조해서, 그것을 활용한 창조적이고 매력있는 아름다움과 어메니티(amenity)가 충분한 지역 만들기의 대상이 된다.

용하여 의욕적인 발전방향을 만들어나가는 방향으로 진전하게 된다. 종래의 지방자치단체나 제3섹터의 단계에서 한걸음 더 나아가서 NPO 등의 민간단체 또는 주민이 직접 다양한 형태로 참여하는 방향으로 전개되고 있다.

町内會・自治會라는 커뮤니티 레벨의 주민조직과 지역이라는 영역을 넘어서는 지역활성화에 관한 다양한 민간단체인 NPO 등을 만들어서 참여하고 있다.



※ 資料: 山崎丈夫(2003, 222)

〈그림 1〉 일본의 지역분권의 전개

〈표 2〉 농촌지역개발사업의 추진을 위한 추진주체와 관련제도의 변화

주민·민간 단체 참여		EF	F: 지방분권일괄법(1999) E: 비영리활동촉진법(1988)
민간활용		D	D: 민활법(1986)
지방정부		BC	B: 지방시대(1977) C: 일촌일품운동(1978)
중앙정부		A	A: 지방자치법(1946)
	1945 1960 1970 1980 1990 2000		

3. 농촌지역개발주체의 존재형태와 변화방향: 사례연구

3.1. 伊那市 羽廣農業公園(미하라시 팜)의 개관

伊那市 羽廣農業公園인 미하라시 팜은 1999년 개관하였다. 伊那市는 長野縣에 속한다. 자치단체인 伊那市와 일본의 단위협동조합인 上伊那農業協同組合이 주축이 되었으며, 정부의 보조금(국가 50%, 시 25%, JA 25%)을 받아서 설립하였다. 농업공원을 설치하게 된 계기는 1999년 이전에 이미 설립되어 있었던 羽廣莊이라는 숙박시설시작과 온천시설이 활기를 띠는 것을 보고, 이와 관련된 지역의 사업을 구상하게 되었고, 이러한 시설을 종합적으로 할 수 있는 농업공원을 만들게 되었으며 오늘에 이르고 있다.



〈사진 1〉 羽廣農業公園(미하라시 팜)의 일부 시설물

1999년 개관 당시의 연간 이용객은 95만을 기록하였다(단순방문자가 아닌 물건 구입 등의 이용자 통계)고 한다. 10년이 경과한 지금 2006년에 65만까지 하락하였고, 2007년에는 70만까지 상승한 바 있다. 관계자의 설명에 의하면 방문객이 증가하는 이유는 權兵偉 터널⁴⁾이 생기면서 접근성이 좋아지고 근처의 전통마을인 木曾과의 연계성이 상승한 데서 오는 현상이라고 한다. 주로 名古屋, 靜岡 등에서 오고 있으며, 東京으로부터는 그다지 많지 않다고 한다. 東京 주민들은 주로 山梨市로 간다고 한다. 名古屋로부터 차량을 이용할 경우 약 2시간 30분 정도 소요되는 거리에 있다. 방문객의 수를 증가시키기 위하여 홍보를 시작하고 있다. 특히 단체손님을 대상으로 하기 위하여 여행사를 중심으로 설명회를 하고 있다. 예약이 증가하는 등의 성과가 나오고 있다. 그리고 단체손님이 장소 등의 문제를 제기하여 보다 넓은 장소를 신축할 예정으로 있다. 또한 다양한 이벤트 등을 기획하고 있다.

입장료는 무료이다. 미하라시 팜에는 22개의 다양한 시설이 설치되어 있다. 도시민들이 즐길 수 있는 다양한 농업 및 농촌체험이 가능하도록 구성되어 있다. 계절별 수확체험을 할 수 있도록 딸기(봄), 블루베리(여름), 포도(가을), 사과(여름과 가을) 등의 농원이 만들어져 있다. 만들기 체험을 위하여 빵, 소바, 염색, 직물 짜기, 대나무 공예 등의 시설이 있다. 동물체험을 위하여 말 타기 공원이 있다. 타조공원의 경우는 처음에는 알, 고기 등에 관한 사업으로 시작하였으나, 현재는 단순한 볼거리로 제공되고 있으며, 관광용으로 변화하였다.

그리고 식당, 온천, 숙박시설 등의 도시민들이 휴식할 수 있는 시설을 갖추고 있다. 또한 도시민들이 이곳에서 생산한 신선한 농산물을 구

4) 權兵偉 터널은 2006년 2월 개통되었으며, 伊那와 木曾 간의 시간거리를 종래의 1시간 반에서 30분으로 단축시켰으며, 그리고 겨울철에도 통행이 가능한 점 때문에 많은 사람들이 이용하고 있다고 한다.

입할 수 있는 시설로서 농산물직판장이 있으며, 농산물을 가공할 수 있는 가공시설이 있다.

〈표 3〉 伊那市 羽廣農業公園(미하라시 팜)의 주요시설물의 설치자 및 경영주체

시설명	사업 개시	시설설치자	경영주체(당초)	경영주체(현재)
羽廣莊(숙박시설)	1975	伊那市	市營(1997까지)	伊那市관광(주)(1998)
온천	1997	伊那市	市營(1997까지)	伊那市관광(주)(1998)
시장(농산물직판)	1998	伊那市	JA	좌동
레스토랑	1999	伊那市	JA(위탁:(주)랜드상사)	좌동
소바집	1999	伊那市	명인의 회(임의단체) 유한회사설립(2003)	지정관리사(2005)
빵 공장	1999	伊那市	동호회(임의단체)	지정관리사(2005)
죽세 공방	1999	伊那市	개인에게 위탁	좌동
염색 공방	1999	伊那市	염색 보존회(임의단체)	좌동
시민 농원	1999	伊那市	공원사무소(伊那市관리)	좌동
말 목장	2000	伊那市	승마클럽(임의단체)	지정관리사(2005)
타조 목장	2000	伊那市	공원관리조합운영회의	좌동
개 운동공원	2000	伊那市	공원관리사무소(伊那市)	좌동
쌀 가공공장	1998	JA	가공클럽	좌동
積物 가공공장	1998	JA	가공조합	좌동
大豆 가공공장	1998	JA	가공조합	좌동
羽廣온천(천연)	1994	幸信製藥	伊那市관광(주)*	좌동
딸기 농원	1997	생산조합	생산조합(7인)	좌동
사과 공원	2000	생산자(4가구)	생산자(4가구)	좌동
블루베리 공원	2001	생산조합	블루베리 생산조합	좌동
옥수수 공원	2002	생산조합	옥수수생산조합	좌동
포도 공원	2004	생산조합	포도생산조합	좌동
장미 공원	2006	생산조합	장미생산조합	좌동

주 1) *: 온천은 민간부문인 행신제약에서 시설을 설치하였으나, 源泉權 1/3을 매수하는 형태로 伊那市가 양도를 받음.

* 자료: 伊那市공원사무소(2008. 4.)

3.2. 시설설치자 및 경영주체의 유형

3.2.1. 羽廣農業公園에 포함되어 있는 시설 설치자 유형

농업공원의 농촌 활성화를 목적으로 하는 시설의 설치자는 다음의 4가지 유형으로 구분된다. 자치단체인 伊那市가 설치한 경우, 일본의 지역농협인 JA가 설치한 경우, 농산물 생산자조합이 설치하는 경우, 민간기업이 참여하여 설치하는 경우이다.⁵⁾

〈표 4〉 농업공원의 시설설치자의 유형과 시설내용

시설 설치자	개수	시설내용
자치단체(伊那市)	12개	숙박, 온천, 식당, 공방, 목장, 공장, 시장
JA(上伊那)	3개	농산물가공공장(쌀, 적물, 대두)
생산자(개인포함)조합	6개	농산물 공원(딸기, 사과, 블루베리, 옥수수, 포도, 장미)
민간기업	1개	온천장

伊那市에서 직접 설치하는 경우 주로 도시민의 유치와 도농교류에 필요한 숙박, 온천, 음식점 등의 휴양시설과 도시민들의 농업·농촌 체험과 관련된 빵, 축세공, 염색, 시민농원, 동물공원 등의 각종 체험활동을 위한 시설을 설치한 것으로 파악된다. 전체 시설물 22개 중에서 12개의

5) 羽廣農業公園의 사례를 통하여 일본의 JA는 농업공원에 포함된 시설설치자로서 그리고 경영주체로서 활동하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 반면에 한국의 지역농협은 농촌개발의 주체로서 자리매김하지 못하고, 많은 비판의 대상이 되고 있다. 한국의 농협은 농산물판매만을 목적으로 하지 않는 농촌의 다양한 문제를 포괄하는 종합농협의 성격을 가지고 되었고, 1980년대 중반까지 농업금융의 공급선, 농자재의 공급망 기능을 부여받아 식량자급을 하는 데 상당히 기여한 것으로 평가되고 있으나, 그 이후 신용사업 위주의 수익구조와 적극적인 경제사업의 개발 등에 소극적인 태도를 보여왔다(김기태, 2011). 그러나 2012년부터 경제지주와 금융지주체제로 전환되는 대변혁을 앞두고 있고, 이에 따른 농촌개발현장에서의 지역농협의 역할 재정립이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

시설을 설치하고 있다. 시설의 설치에 있어서 지방자치단체의 역할이 가장 크다.

JA는 쌀, 적목, 대두 등의 농산물을 가공공장을 설치를 담당하고 있다. 농업품목별 생산조합은 딸기, 사과, 블루베리, 포도, 옥수수, 장미 등의 농원을 조성하여 도시민을 유치하고 체험, 판매 등을 할 수 있는 시설을 설치하고 있다. 단위 농협과 품목별 생산자조합은 9개의 시설을 설치하였다. 지방단위에 있어서 농촌 활성화를 위한 시설의 설치에 있어서 지방자치단체와 농협 가장 중요한 역할이 가장 중요하다는 것을 보여주고 있다.

민간기업의 경우도 참여하여 천연온천을 발굴하는 과정에 직접 참여하고 있다.

3.2.2. 羽廣농업공원 시설의 경영주체

경영주체는 시설의 설치주체와 일치하는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있다. 전술한 바와 같이 시설의 설치주체는 4가지 유형으로 나누어지나, 시설의 경영주체는 <표 5>에서 제시한 바와 같이 12개의 유형으로 나누어진다. 시설주체에 비하여 경영주체는 매우 다양한 형태로 전개되고 있다는 것을 의미한다.

특히 伊那市(자치단체)에서 설치한 시설물의 경우에는 시에서 직접관리하기 보다는 다른 다양한 경영주체의 형태로 존재하고 있는 것을 알 수 있다. 시에서 직접시설을 설치한 경우의 경영주체는 크게 4가지로 구분이 된다. 첫째는 자치단체가 직접 경영하는 경우(유형 1), 둘째는 자치단체가 관광주식회사를 만들어서 운영하는 경우(유형 2), 셋째는 시설의 경영을 위탁하는 경우(유형 3-8)로 나누어진다. <표 5>에서 보듯이 위탁의 유형도 매우 다양하다. 개인, 전문회사, 임의단체, 지정관리사, 공원관리조합에게 위탁하고 있으며, 사업의 형태에 따라서 위탁의 형태

가 달라지고 있다는 것을 시사하고 있다.

특히 시에서 설치한 시설이거나 JA와 시가 공동으로 시설을 설치한 경우에는 시에서 직접 운영하는 경우가 극히 적고 전부를 민간에게 위탁하는 과정에서 매우 다양한 형태의 경영주체가 생겨나고 있다. 반하여, 생산조합이 시설을 설치한 경우는 모두 생산조합에서 경영을 담당하고 있는 것이 특징적이다.

〈표 5〉 伊那市 羽廣농업공원시설의 경영주체의 변화와 경영유형

시설설치 주체	경영주체		시설 수	사업내용	유형
	당초	현재			
자치단체 (伊那市)	자치단체(伊那市)	자치단체(伊那市)	2	시민농원, 개공원	유형 1
	자치단체(伊那市)	제3섹터(관광(주))	2	숙박, 온천시설운영	유형 2
	자치단체(伊那市)	위탁(개인)	1	죽세공방	유형 3
	JA	JA	1	농산물직판시장	유형 4
	JA	JA(위탁:(주)랜드상사)	1	레스토랑운영	유형 5
	위탁(임의단체)	위탁(임의단체)	1	염색공방	유형 6
	위탁(임의단체)	위탁(지정관리사)	3	소바, 빵공장, 말목장	유형 7
	공원관리조합	공원관리조합	1	타조목장	유형 8
JA(上伊那)	위탁(임의단체)	위탁(임의단체)	1	쌀가공공장	유형 9
	위탁(가공조합)	위탁(가공조합)	2	농산물가공공장	유형 10
생산자조합	직접경영	직접경영	6	농업체험활동	유형 11
민간기업	제3섹터(관광(주))	제3섹터(관광(주))	1	휴양시설개발	유형 12

3.2.3. 유형별 사업내용

〈표 5〉의 유형별 사업내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 유형 1은 자치단체인 伊那市에서 시설을 설치하고 시에서 시설을 직접 운영하는 형태이다. 해당 사업의 내용은 시민농원 및 개 운동공원의 운영 등으로 도 시민과 농촌주민의 농업농촌체험과 일상생활의 여유를 즐길 수 있는 사

업으로 공익성이 높은 사업이다. 개 운동공원의 경우는 무료로 운영되고 있다.

유형 2와 12는 숙박 및 온천시설의 경영에 대한 것으로서 伊那市에서 직접 운영을 하다가 지난 1998년 이후 제3섹터인 伊那市 관광주식회사를 설립하여 운영하는 형태이다. 비교적 공익적인 성격의 사업이라기보다는 이익을 올려야 하는 사업에 적용되고 있다. 유형 12는 민간기업에서 온천을 개발하였으나, 伊那市가 온천권 1/3을 매수한 형태로 양도를 받았다.

유형 3과 6은 죽세공방과 염색공방의 운영에 대한 유형이다. 일본의 전통적인 문화의 계승 및 유지와 관련이 있다. 전래 기술이라는 점에서 전문성을 갖춘 자격 있는 사람을 찾아서 위탁을 할 수밖에 없는 품목에 해당된다. 현재 개인(유형 3)과 관련 단체(유형 6)에 위탁을 하는 경우이다. 공익성과 전문성이 아울러 요구된다.

유형 4와 5는 농산물 직판을 위한 시장과 레스토랑 운영에 관한 것이다. 지역의 농산물을 제공한다는 면에서 농산물의 생산과 소비에 관련이 있는 전문기관인 JA에 위탁한 경우이다. 유형 5는 내부적으로 업무를 전문회사에 위탁하는 경우이다. 농산물의 전문성과 수익성을 동시에 추구하는 사업이다.

유형 7은 시에서 설립하여 임의단체에 위탁하였으나, 사업의 규모가 커지면서 경영능력을 갖춘 지정관리사에게 위탁하는 제도이다. 소바집은 연간 400만 엔이라는 돈을 공원관리사무소에 낼 정도로 사업성이 있는 경우로서 농업공원의 대표적인 사업 중의 하나이다. 2003년에는 유한회사를 설립한 바 있고 현재는 지정관리사에게 위탁하고 있다. 빵공장의 경우도 이와 유사한 형태이다. 따라서 전문성과 수익성을 낼 수 있는 지정관리사에게 경영을 위탁하고 있다. 승마공원의 경우는 승마에 전문성이 높은 승마클럽에 위탁한 경우이다.

유형 8은 시에서 설립하고 공원관리조합에서 운영하고 있다. 타조목장은 견학용 목장으로 이용된다. 공공성이 높은 사업이고 수익성을 전제로 하지 않는다.

유형 9와 10은 쌀, 적물, 대두의 가공공장의 운영에 대한 것이다. JA에서 시설을 설치하였고, 경영은 가공클럽(임의단체)이나 가공조합에 위탁하고 있다. 전문성과 수익성을 동시에 추구하고 있다.

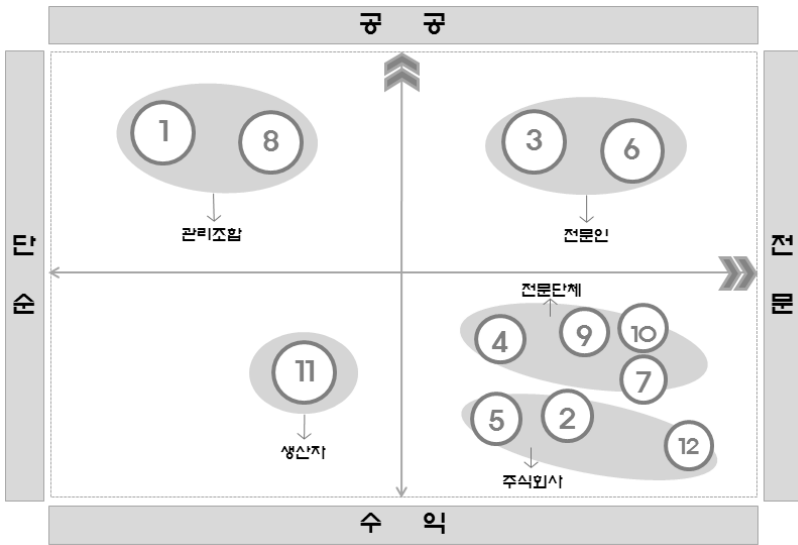
유형 11은 딸기, 사과, 블루베리, 옥수수, 포도, 장미 등의 농원으로서 농업공원을 방문하는 도시민을 상대로 농업체험 및 판매 등을 목적으로 하고 있다. 직접 영농활동을 하고 있는 품목별 조합에서 경영을 수행하고 있다. 수익성을 추구하고 있으나, 농업체험 및 판매와 관련된 사항은 그다지 많은 전문성을 요하지 않은 경우이다.

3.2.4. 시설경영주체의 유형화

농촌진흥을 위한 사업이 단순한 농작물의 생산에서 농작물을 이용하여 수익을 추구하는 방향으로 전환되고 있다. 일본의 농촌지역개발의 주체는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 4가지의 형태로 나누어진다. 공공성과 수익성, 전문성과 단순성이라는 관점에서 분석해 보면, 공공성과 단순성에 해당되는 농촌개발시설(제1영역)은 주로 자치단체가 경영하는 경향이 있고, 공공성과 전문성의 영역(제2영역)에 속하는 사업의 경우에는 전문성을 갖춘 임의단체에 맡기는 경향을 보이고 있다. 수익성과 단순성의 영역(제3영역)에 해당되는 경우에는 주민에게 맡기는 경향이 나타나고 있다. 시설의 성격이 수익성을 목적으로 하고 있는 경우에도 주민이 일반적으로 접근할 수 있는 경우에는 조합이나 주민자치회에게 맡기고 있다. 수익성과 전문성(제4영역)이 필요한 사업의 경우에는 80년대 이후 만들어진 새로운 농촌개발주체에 해당되는 제3섹터, 지정관리사 등이 담당하고 있다. 시설의 성격이 전문성을 바탕으로 수익성을 올려야 하는

경우는 제3섹터, 지정관리사, JA 등에서 담당하고 있다.

이렇게 본다면 농촌개발에 있어서 사업유형은 기존의 영역은 제1영역에 해당되고 제2, 3, 4의 영역으로 확대되고 있으며, 특히 제4의 영역이 새로운 주체의 형성과 관련성이 높다는 것을 나타내고 있다.



〈그림 2〉 시설경영주체의 영역화와 분포

〈표 6〉 羽廣농업공원 경영주체유형과 영역분류

영역분류	운영방식	관련유형	사업내용
공공단순영역 (1영역)	농원공원 관리조합	1, 8	시민농원, 개운동 공원, 타조목장 (농업·농촌체험 및 도농교류시설)
공공전문영역 (2영역)	전문경영인 위탁	3, 6	죽세 및 염색공방 (전통문화계승 및 경영)
수익단순영역 (3영역)	생산자 직접운영	11	딸기, 사과, 블루베리, 옥수수, 포도, 장미 등의 농업체험(농작물 작목별 농업체험시설의 운영)

수익전문영역 (4영역)	전문단체 위탁	4, 7, 9, 10	농산물직판, 소바집 등 시설경영, 농산물가공공 장(농산물판매 및 가공시설 경영)
	주식회사 설립	5, 2, 12	레스토랑, 숙박온천시설, 온천개발(도농교류시설 경영 및 휴양시설 개발)

4. 농촌지역개발주체의 특징

4.1. 중앙정부 및 지방정부 차원에서 농촌지역개발주체의 전방위적인 변화가 나타남

일본의 농촌개발주체는 중앙정부차원에서는 농림수산성의 기능이 증대하는 방향으로 변화되고 있다. 농림수산성은 종래의 농업부문의 활성화에 대한 기능을 주로 해왔으나, 농촌의 활성화에 대한 부문도 담당하는 방향으로 변화하고 있다. 한편으로는 중앙정부와 지방정부의 관계와 관련하여서는 농촌개발에 대한 지방정부의 역할과 기능이 증대되는 방향으로 전개되고 있다. 지방정부가 농촌개발의 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 이를 가능하게 하는 제도적인 장치의 보완도 함께 이루어져 오고 있다는 점도 기억되어야 한다.

4.2. 시설설치주체와 시설경영주체의 비동일성

일본의 농촌개발을 위한 다양한 시설이 80년대 중반 이후 지역의 활성화를 목적으로 설치된 바 있고, 이러한 시설을 운영하는 주체는 시설의 설치주체와 동일하지는 않다. 시설의 설치하는 주로 지방자치단체가 담당하는 경우가 많고, 부분적으로 농협 또는 민간기업이 참여하고 있다. 농촌개발을 위한 시설은 정부의 예산으로 설치되는 경우가 비중이 높다.

그러나 이러한 시설은 정부가 스스로 하기보다는 시설의 경영에 적합한 새로운 주체를 만들고 개선해나가는 과정을 거치고 있다. 도농교류·체험은 주로 시에서 담당하고 있는 것으로 보이고, 농산물의 생산 및 가공 등과 관련된 사항은 JA에서 하는 것으로 판단되고 있다.

4.3. 시설 경영주체의 다양성

경영주체는 전문성에 따라서 위임하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 과정에서 매우 다양한 형태가 나타나고 있다.

일본의 농촌개발에 있어서 시설의 경영과 관련하여 매우 다양한 형태의 경영주체가 시기별로 등장하고 있으며, 이러한 시설경영주체는 현지 점에도 존재하고 있다. 특히 지방정부의 관료조직보다는 민간부문의 노하우를 받아들이고, 수익의 창출에 적합한 경영주체를 찾기 위한 정책적인 노력이 전개되어온 결과이다. 먼저, 기존에 있었던 농협조직을 활용하려는 시도가 있었다. 다음으로 지방정부와 민간부문의 중간영역인 제3섹터의 특성을 지닌 지방공기업이 주체로 등장하고, 이러한 조직의 비효율성에 직면하면서 이를 개선하기 위한 새로운 주체로서의 NPO 조직이 등장하였으며, 한편으로 지정관리인이라는 새로운 형태의 조직이 만들어지고 있다. 나아가서는 주민의 직접참여에 의한 시설의 경영이라는 단계로 이어지고 있다.

4.4. 시설유형의 특성에 적합한 시설경영주체의 결정

일본의 농촌개발의 주체는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 4가지의 형태로 나누어진다. 농촌개발에 있어서 사업유형은 기존의 영역은 제1영역에 해당되고 제2, 3, 4의 영역이 확대되고 있으며, 특히 제4의 영역이

새로운 주체의 형성과 관련성이 높다는 것을 나타내고 있다. 농촌지역개발의 방향은 전문성과 수익성을 추구하는 방향으로 진행되고 있으며, 관련하여 농촌개발주체 또한 전문성과 수익성을 담보할 수 있는 다양한 형태의 시설경영주체를 필요로 하고 있다는 것을 시사하고 있다.

한국의 경우, 농촌개발사업의 시설의 경영을 주민이 직접 운영토록 하는 방향으로 설계되어 있다. 시설경영의 유형이나 난이도에 따라서 주민이 직접 경영하는 것이 어려울 수도 있는 사업들이 많다는 점을 고려한다면, 일본의 경우처럼 경영유형에 따라서 경영주체를 보다 다양화시킬 필요가 있으며, 다양한 시설경영주체가 참여할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다는 점을 지적할 수 있다.

4.5. 경영의 개선을 위한 지속적인 노력: 지정관리사제도

일본의 지방자치단체는 1980년대 지방공기업을 무분별하게 설치하여 경영상의 애로를 경험한 바 있으며, 이 문제를 해결하기 위하여 NPO제도가 법제화되었으며, 특히 수익성과 관련된 경영의 문제를 해결하기 위하여 지정관리사제도를 도입하는 방향으로 전개되고 있다.⁶⁾

특이한 점은 현재 일본에서는 시정촌(市町村) 단위에 속한 농축산물시설의 관리운영을 위하여 지정관리사제도를 폭넓게 받아들이고 있다는 점이다. 지정관리사제도는 공공시설의 관리와 운영을 위하여 지방자치단체가 지정관리사를 지정하여 관리와 운영을 대행시키는 제도이다.⁷⁾ 특히

6) 한국에 있어서도 지방정부가 출자하여 지방공기업을 설치하여 운영하는 사례가 증가하고 있다. 지방공기업의 숫자는 2000년 272개에서 2010년 406개로 증가하고 있으며, 많은 공기업이 방만하고 부실하게 운영되고 있다는 보도가 있으며, 정부는 구조조정을 실시하겠다는 의지를 표명하고 있다(중앙일보, 2010.3.19).

7) 많은 지방자치단체에서 조례를 통하여 이제도를 규정하고 도입하고 있다. 지정관리사제도를 도입할 수 있는 시설은 한정되어 있으며, 주로 농업구조개선사업의 시설에 해당되는 시설이다. 한편, 지방자치단체는 이를 인정하여 다양한 형태로 시행하고 있으

경영이 취약할 수 있는 농축산물 시설이 관리운영의 문제로 현안으로 나타나고 있으며, 이를 해결할 수 있는 하나의 방법으로서 민간부분이 가지고 있는 노하우를 받아들여서 비용을 절감하고 서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 면에서 주목을 받고 있다. 민간조직인 NPO가 지정관리사의 자격으로 폭넓게 참여하고 있다.

그러나 JA는 관련 조합의 구성원을 참여시키는 것을 기본으로 하고 있다. 일반적으로 조합형태로 참가하고 있으나, 최근 필요에 따라서 유한회사를 만들어서 수익성을 높이는 방향으로 전개되고 있다. 그러나 JA의 경우는 지정관리사 제도를 운용하고 있지 않다.

4.6. 다양한 시설경영주체의 통합적인 관리

농업공원에 포함되어 있는 시설의 설치주체로서, 시청, JA, 민간기업 등의 다양한 주체가 참여하고 있을 뿐만 아니라, 이들 설치주체가 22개의 다양한 시설을 설치하고 운영함에 따라 이들 간의 유기적인 연계, 이들을 종합한 효과적인 선전 및 손님을 유치하기 위해서는 이들 개별 시설 및 경영주체를 종합할 수 있는 관리주체의 형성이 필요하다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 羽廣農業公園管理組合을 만들어서 운영하고 있다. 설치목적은 羽廣 농업공원 내의 시설에 있어서 사업주체, 관리주체 등의 역할분담뿐만 아니라, 유기적인 관리와 효과적인 홍보 및 도시민의 방문을 증대시키기 위한 협동사업을 행하는 것을 목적으로 하고 있다. 구성단체는 伊那市, 上伊那 농업협동조합, 伊那市 관광주식회사로 되어 있으며, 조합장은 伊那市長이 담당하고 있다(〈표 7〉). 즉, 농업공원의 운영과 유지에 관련되는 대표적인 기관의 장이 관리조합의 구성단체로 참가하고 있고, 형식상으로는 伊那市長이 조합장의 된다는

나, JA는 운용하고 있지 않다.

것을 나타낸다. 그러나 관리조합의 실질적인 운영을 위하여 農業公園運營會議를 두어서 실질적인 경영전략을 논의하고 있으며, 운영회의 대표가 별도로 있다.

그러나 이 조합은 법률이나 조례 등의 근거규정이 없으며, 임의조합의 형태로 운영된다.

〈표 7〉 羽廣 농업공원관리조합의 역원 구성

직명	구성원
조합장	伊那市 시장
부조합장	上伊那 농업협동조합 대표이사조합장
	伊那市 관광주식회사 대표취재역사장
감사	伊那市 대표감사위원
	伊那市 농업진흥센터 운영위원장
운영회의 대표	羽廣 농업공원관리조합 운영회의 의장

※ 자료: 羽廣 공원관리사무소(2008)

5. 결론: 한국의 농촌개발주체의 형성방향에 대한 정책적 함의

일본의 경우 시대가 요구하는 농촌개발정책의 변화에 적합한 농정주체의 형성이라는 측면에서 점진적으로 다양한 농촌개발주체들이 등장하고 변화되어오는 과정을 거치고 있다.

변화가 일어나는 근본적인 이유는 농촌개발의 방식이 과거와는 달리 지방의 특성을 살리면서 수익을 창출할 수 있는 사업들이 새로운 개발의 아이টে므로 등장함에 따른 결과이다. 지방의 특성을 살리는 사업의 수행은 중앙정부보다는 지방의 특성과 상황에 대한 인식이 높은 지방정부의

참여가 더 효과적이고, 지방정부보다는 실제로 그 사업을 담당하는 전문성을 가지고 있는 관련단체가 훨씬 비교우위가 있다. 특히 최근의 농촌개발은 수익성을 전제로 하는 경영적 요소의 중요성이 높은 사업들이 시도되고 있으며, 이는 자연적으로 관료집단보다도 민간부문인 관련기관이나 지역주민의 지식과 경험을 더 필요로 하게 되는 것이다.

일본의 농촌개발의 주체의 형성과 관련된 내용은 바로 지역의 특성을 살릴 수 있는 경영적인 성격의 시설을 누가 어떻게 설치하고 경영해나갈 것인가의 현실적인 문제를 해결해나가는 과정에서 형성된 것이라고 보아진다.

제1단계는 농촌개발에 있어서 지방정부의 중요성을 인식하고 지방정부의 역할과 기능을 확대하면서 이러한 기능을 현실적으로 가능하게 할 수 있는 다양한 제도적인 장치를 강구해오는 과정이 있었다. 특히 지방정부의 조직과 예산제도를 개선하여 지방정부가 지방의 특성에 적합한 사업을 실질적으로 수행할 수 있도록 중앙정부의 행·재정적인 제도적인 개선이 있었다.⁸⁾

제2단계는 관료제를 기반으로 하는 정부조직은 새로운 농촌개발주체로서는 적합하지 않다는 것을 인식하고 다양한 형태의 새로운 농촌개발

8) 일본의 시정촌에 있어서 보조사업비와 단독사업비를 비교하면, 1980년대 초반에는 서로 비슷하였으나, 1980년대 중반에는 단독사업의 비중이 월등히 높아지는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 단독사업은 지방이 스스로 시행하는 무라쓰꾸리사업의 형태로 나타난다. 단독사업의 재정지원책으로서 소화 59년(1984년)부터 지방채와 지방교부세 등을 강구해 왔다(이러한 사업의 예로는 마치쓰꾸리 특별대책사업, 고향만들기 사업, 지역복지 특별대책사업, 상점가진흥정비특별사업, 고향 시정촌권사업 등 다수의 종류가 있으며, 지방자치단체가 행하고자 하는 사업의 종류에 응해서 선택할 수 있는 체제가 되어 있다). 이러한 사업은 지방채(지역총합정비사업채·특별분)를 재원으로 해서 그 원리금 상환의 일정비율(30~55%)을 상환 시에 지방교부세로서 재원조치를 할 수 있게 하고 있다(望月達史, 1995, 16). 지방정부의 행·재정적인 지원이 없는 지방의 실정에 적합한 계획수립과 시설경영, 이를 수행하는 농촌개발주체의 정립도 어렵다는 것을 보여준다.

주체를 형성하기 위한 노력을 해오고 있다. 전통적으로 농업소득의 향상에 주력해온 일본협동조합이 지역개발사업에 적극적으로 참여하는 것은 물론이고, 새로운 형태의 주체로 보이는 제3섹터인 지방공기업의 창설이 주류를 형성하는 시기가 있었다.

제3단계는 농촌개발에 있어서 지역주민의 참여가 지속적으로 확대되는 과정을 거치고 있다. 과거의 전통적인 집락단위보다는 보다 광역화된 새로운 농촌개발의 권역설정과 지역주민의 참여방법이 논의되고 있다. 동시에 제3섹터가 부실경영의 문제에 직면함에 따라, 새로운 농촌지역개발주체인 NPO의 등장이 있었다. NPO는 농촌지역개발의 권역의 범위를 벗어나면서도 민간의 참여확대라는 점에서 주목을 받고, 하나의 전문경영자로서 지정관리인이 될 수 있는 자격을 얻고 있다. 즉 NPO의 등장과 지정관리인의 등장은 지방공기업의 부실경영과 관련성이 높다는 것을 시사한다.

제4단계는 지역단위의 다양한 주체들을 어떻게 통합하고 연계하여 지역경영에 있어서 시너지효과를 낼 수 있는 체제의 형성, 이른바 지역거버넌스 체제의 구축이 현안과제로 등장하고 있다. 羽廣農業公園의 사례에서 보듯이 22개의 시설이 독립성을 유지하면서도, 농업공원 전체적인 경영수익을 위하여 개별시설을 전체적인 면에서 관리할 수 있는 별도의 관리조합을 만들어서 운영하는 사례도 하나의 예이다.

반면에 한국은 2000년을 전후하여 새로운 장소지향적인 농촌개발정책이 도입되고, 새로운 농촌개발주체를 어떤 방향으로 정립해야 할 것인지에 대한 정책과제에 직면하고 있다. 일본에 비하여 짧은 기간에 농촌개발정책과 농촌개발주체를 동시에 해결해야 하는 어려운 상황에 놓여있다. 특히, 한국의 경우는 농촌개발정책의 수행과 관련하여 지방자치단체의 행정적인 정비가 이루어지지 않은 상황에서 지역주민의 참여 열풍이 강하게 요구되고 실제로 시도되는 모습이 연출되고 있다. 다시 말하면,

일본의 경우, 지방공기업, NPO, 지정관리사 등의 다양한 제도가 시대적인 필요성에 따라서 순차적으로 도입되고 있는 반면에, 한국의 경우는 주민에게 바로 경영을 맡기는 사례가 매우 많다.⁹⁾ 일본에 비하여 더 민주적인 형태를 보이고 있다고 판단이 되나, 농촌지역개발을 위한 지방정부의 준비가 없는 상황에서, 그리고 지방정부와 주민사이에 존재하는 다양한 농촌개발주체인 농협, 지방공기업, NPO 등을 육성하는 과정이 없이, 농촌주민에게 농촌지역개발의 과정에 직접적인 참여의 폭을 어느 정도 넓혀 나가는 것이 적합한 것인지에 논의가 필요한 시점이다. 농촌개발정책의 수행과 관련하여 지방자치단체의 조직 정비, 전통적으로 존재하는 농업 및 농촌개발의 관련기관인 농협, 농촌공사의 역할 조정, 그리고 현재의 농촌개발의 현장에서 발생하고 있는 지역주민의 참여문제 등이 종합적인 관점에서 폭넓게 논의될 수 있어야 한다.

다른 한편으로는 개별 사업의 운영을 위한 적절한 농촌개발주체의 형성도 중요하지만, 이러한 개별 사업들을 지방자치단체의 차원에서 전체적이고 통합적으로 관리할 수 있는 경영시설운영체계가 갖추어질 필요가 있다는 점도 지적되어야 한다. 한국의 부처별 정부보조금을 통하여 만들어진 지방자치단체 내의 시설들이 전체적으로 관련성을 갖지 못한 채 해당 시군의 실과소별, 담당자별로 개별적으로 관리되는 상황에 있고, 시군 전체의 입장에서 수익을 올려야 하는 경영조직체로서 접근되지 못하고, 시설들 간의 연계 및 통합의 관점에서 접근되지 못하고 있다. 시군별 농촌개발사업 시설 등의 전체적인 관리유지를 위한 통합적인 추진체계의 구축과 관리조직의 구상이 요구된다.

9) 농촌마을종합개발사업의 경우 대부분의 마을들이 많은 자금을 투자하여 농촌마을단위의 소득 및 환경개선 등을 위한 커뮤니티센터를 설치하고 있으며, 이에 대한 경영을 전부 마을 단위의 주민조직에게 일임하는 방식을 채택하고 있으며, 일부 시설은 경영상의 문제를 안고 있는 것으로 파악되고 있다.

■ 참고 문헌 ■

- 김기태. (2011). 농협혁신, 조합원에서 중앙회까지. 한국농업·농촌의 지속가능한 발전전략. 2011 대안농정대토론회, 485-508.
- 박윤희 외. (2007). 농어촌복합생활공간 조성을 위한 지역개발사업 추진전략 연구. 한국농촌공사 농어촌연구원.
- 윤원근. (2003). 국토정책과 농촌계획. 보성각.
- 이호철. (1999). 일본의 지방자치. 삼성경제연구소.
- 西野壽章. (1998). 山村地域開發論. 大明堂.
- 田代洋一 編. (2004). 日本農村の主體形成. 筑波書房.
- 山崎丈夫. (2003). 地域コミュニティ. 自治体研究社.
- 望月達史. (1995). 地域經營の知恵. ぎょうせい.
- 谷野 陽. (1994). 國土と農村の計劃. 農林統計協會.
- 久保井將雄 編. (1988). 21世紀への村づくり. 御茶の水書房.
- 農林水産省 編. (2004). 食料·農業·農村白書.
- OECD. (2006). *The New Rural Paradigm*.
- OECD. (2006). *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*.
- 중앙일보. (2010). 정부지방공기업 구조조정 왜 나왔나(3월 19일).
- 중앙일보. (2010). 정부 첫 지방공기업 경영개선명령(3월 19일).

논문투고일: 2011. 8. 26

1차수정일: 2011. 9. 22

게재확정일: 2011. 9. 24