R 895 연구자료-2 | 2019. 12. |

KREI

# 충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구

강마야 · 이도경

한국농촌경제연구원

R 895 연구자료-2 | 2019. 12. |

KREI

# 충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구

강마야·이도경

한국농촌경제연구원

**연구 담당**

**강마야** | 충남연구원 | 연구위원 | 연구 총괄
**이도경** | 충남연구원 | 연구원 | 제3장, 제4장 자료수집과 분석, 일부 집필

R895 연구자료-2
**충청남도 농정의 기획체계 및 재정구조 연구**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 | 2019. 12.
발 행 인 | 김홍상
발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 | 지아이지인
I S B N | 979-11-6149-357-2 93520

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

# 요 약


## 연구 배경과 목적

❍ 이번 연구는 정책기획 과정에서 지향해야 할 기준점을 설정하고 분석틀에 입각하여 대규모·융복합 국책 사업 선정지역과 해당 사업을 대상으로 지방농정 기획 실태를 분석, 기획 과정에서 발견한 시사점을 토대로 정책 제언 및 개선 과제를 제시하고자 함. 구체적이고 현실적인 지역농정을 집중적으로 알아보고자 충청남도 사례 연구를 수행함.

## 연구 방법과 연구 내용

❍ 연구 내용은 네 가지 주제로 구성되어 있음. 첫째, 정책기획에 관한 이론 검토와 정부 정책 동향 등에 비춘 분석틀 도출, 둘째, 충청남도 및 4개 시군의 재정 구조 분석, 셋째, 대규모 국책사업이 선정된 지역을 대상으로 충청남도 농정의 기획 체계 실태 조사 및 분석, 마지막으로, 지방농정 기획 추진 체계의 개선 과제 도출임.

## 주요 연구 결과

❍ 선행 연구 및 정책 동향 검토를 통한 분석틀 설정

- 지방농정 기획 과정에서 지향해야 할 기준점으로 사회 현상에 대한 문제인식 공감대 형성 과정, 이해관계자 간 충분한 합의와 소통으로 이뤄진 의사결정 과정, 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해가는 과정 등을 설정함.
- 농정기획 실태 분석의 분석틀은 지방농정에 대한 문제 인식, 지방농정 목표 및 방향 설정, 조직 인력 재편, 민관 거버넌스 구조 체계 구축, 농정관련

관계 부처와 기관 협력 구축, 지방농정 자료 수집 및 분석, 각종 관련 상위 계획 검토, 정책 대안 및 세부 사업 선택, 예산 등 재정 구조 반영을 도출함.

❍ 충청남도의 재정 구조 분석 결과

- 충청남도의 경지 면적, 농가 인구, 생산액 등 농업 규모는 전국 대비 12~13%를 차지하고 있으나 농정 예산 규모는 9.6% 비중임.
- 충청남도 농림축산국 소관 균형발전사업은 83개, 예산액 1,723억 원으로 전체의 약 2.7%를 차지함. 이 중 농촌활력과가 39개 1,008억 원을 집행하여 농림축산국 예산 중 58.5%를 차지함.
- 충청남도의 포괄보조금 사업은 시군구 자율 사업으로서 지역행복생활권 협력 사업, 농촌신활력플러스 사업, 균형발전위원회의 지역발전투자협약 사업, 푸드플랜패키지 지원사업 등이 있음.
- 시군별 재정 구조 분석 결과, 농촌형 시군은 경지면적 및 농가인구 등 농업 규모 대비 농정 예산 규모를 최소 2배에서 최대 5배까지 투입하고 있음. 자체사업은 쌀 품목과 관련한 농업 지원 부문에, 보조사업은 지역개발과 관련한 농촌 지원 부문에 예산을 주로 투입하고 있음.

❍ 지방농정 기획 단계 실태 분석 결과

- 첫째, 현재의 문제는 정책의 불확실성, 지속성을 담보하지 못하는 상황, 예측불가능, 과학적 작동과 정책 집행이 불일치하는 현실에서 기인한 점이 큼.
- 둘째, 행정 내 부서별 칸막이 문제, 순환 보직 문제, 빠른 변화에 적응하지

못하고 보수적으로 흐르는 조직 분위기, 일하는 것에 대한 성과 보상과 승진체계 미연동으로 인한 행정력 동기 유인도 부족함.

- 셋째, 대규모 사업을 사업 기간 동안만 '사업비 집행'을 무사하게 하는 것이 아닌 사업 이후에도 지역의 자립, 민간과 공공의 주체 자립을 도와줄 수 있도록 설계해야 하지만 지자체만의 힘으로는 한계에 부딪힘.
- 넷째, 대규모 사업이 선정된 이후 행정에서 이를 제대로 작동할 수 있는 추진 체계 작동 시스템 구축이 중요하지만 그런 준비는 미흡함.
- 다섯째, 자체 기획 역량을 가질 시간과 기회가 부족하고 업무 환경 조성이 열악하므로 외부 연구 용역, 중간지원조직 등에 의존할 수밖에 없는 현실임.
- 마지막으로, 대규모 국책사업에 공모하여 선정된 4개 시군의 공통점이 있음. 사회 현상에 대한 문제 인식 공감대를 이미 오래전부터 형성하고 문제에 대한 개선을 희망하고 있었던 점, 이해관계자 간 충분한 합의와 소통 등 의사 결정 과정이 초기에는 다소 미숙했던 점, 예비 계획 선정 이후 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해 나가면서 현재는 충실히 노력하고 있는 점, 지역 내 중간지원조직 운영과 민간 조직 활동 수준 등이 사업 진행 과정에 큰 영향을 미치고 있다는 점임.

❍ 정책 제언 및 개선 과제

- 기획 단계에서 민간의 자율성, 창의성을 제도권으로 유인하는 동기 부여, 기획 단계부터 최종 성과 단계까지 지속성 및 일관성 확보 방안, 중간지원조직의 설립과 활용 방안, 계획 단계의 외주화 오남용 통제 방안, 지방 정부

내에서도 광역자치단체와 기초자치단체 위계와 역할 설정, 행정 계통의 불일치 구조문제를 극복하고 융복합 유인 장치 마련, 시기 불일치 문제 극복, 중앙정부가 선도적으로 바뀌어야 할 점 등을 도출함.

# 차 례


## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 3
2. 연구의 목적 ····· 5
3. 연구의 내용 ····· 6
4. 연구 범위와 방법 ····· 7
5. 연구의 흐름 ····· 8
6. 연구의 기대효과 ····· 9

## 제2장 이론 검토와 분석틀

1. 선행 연구 동향 ····· 13
2. 정책 동향 ····· 19
3. 기준점과 분석틀 ····· 25

## 제3장 충청남도 농정분야 재정구조 분석

1. 충청남도 기초 현황 및 재정 현황 ····· 29
2. 충청남도 균형발전사업 및 포괄보조금 사업 현황 ····· 39
3. 충청남도 4개 시군 재정 현황 ····· 44
4. 요약 ····· 59

## 제4장 충청남도 농정 기획 실태 분석

1. 실태 조사 개요 ····· 65
2. 농촌신활력플러스 사업 실태 분석 ····· 68
3. 지역발전투자협약 시범사업 실태 분석 ····· 105

4. 지역행복생활권협력사업 실태 분석 ····· 116
5. 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 실태 분석 ····· 126
6. 요약 ····· 137

**제5장 결론**

1. 요약 및 정책 시사점 ····· 147
2. 정책 제언 및 개선 과제 ····· 150

**부록**

1. 충남연구원 연구심의회 ····· 159
2. 한국농촌경제연구원 세미나 ····· 161

**참고문헌 ····· 167**

# 표 차례

## 제2장

〈표 2-1〉 정책기획 수립 과정 선행 연구 주요 내용 ····· 17
〈표 2-2〉 자치분권 종합계획 세부 내용 ····· 20
〈표 2-3〉 지방농정 정책기획 실태 분석틀 ····· 26

## 제3장

〈표 3-1〉 충청남도 경지 면적 및 재배 면적(2018년 기준) ····· 30
〈표 3-2〉 충청남도 농가 및 농가 인구(2018년 기준) ····· 30
〈표 3-3〉 충청남도 농가경제 실태(2018년 기준) ····· 31
〈표 3-4〉 충청남도 상위 주요 품목별 생산 현황(2018년 기준) ····· 31
〈표 3-5〉 충청남도 농업·농촌 분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준) ····· 32
〈표 3-6〉 충청남도 농업·농촌 분야 부서별 분석 대상 사업 현황 (2019 회계연도 기준) ····· 33
〈표 3-7〉 충청남도 농업·농촌 분야 성격별 보조사업 예산 현황 (2019 회계연도 기준) ····· 34
〈표 3-8〉 충청남도 농업·농촌 분야 부문별-성격별 예산 현황 (상:사업 개수, 하:예산액) ····· 34
〈표 3-9〉 충청남도 농업·농촌 분야 부문별-재원별 예산 현황 (상:사업 개수, 하:예산액) ····· 35
〈표 3-10〉 충청남도 농업·농촌 분야 영역별 보조사업 예산 현황 (2019 회계연도 기준) ····· 36
〈표 3-11〉 충청남도 농업·농촌 분야 영역별-재원별 예산현황 (2019 회계연도 기준) ····· 37
〈표 3-12〉 충청남도 농업·농촌 분야 재원별 상위사업 현황 (2019 회계연도 기준) ····· 38

〈표 3-13〉 충청남도 균형발전사업 예산 현황(2019 회계연도 기준) ····· 40
〈표 3-14〉 충청남도 농림축산국 소관 부서별 균형발전사업 예산 현황
(2019 회계연도 기준) ····· 40
〈표 3-15〉 충청남도 농림축산국 부서별 균형발전사업 상위사업 현황
(2019 회계연도 기준) ····· 41
〈표 3-16〉 충청남도 포괄보조금 사업 현황 ····· 43
〈표 3-17〉 A시 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준) ····· 45
〈표 3-18〉 A시 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준) ····· 45
〈표 3-19〉 A시 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 46
〈표 3-20〉 A시 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준) ····· 46
〈표 3-21〉 A시 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준) ····· 47
〈표 3-22〉 A시 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 48
〈표 3-23〉 Y군 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준) ····· 49
〈표 3-24〉 Y군 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준) ····· 49
〈표 3-25〉 Y군 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 50
〈표 3-26〉 Y군 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준) ····· 50
〈표 3-27〉 Y군 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준) ····· 51
〈표 3-28〉 Y군 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 52
〈표 3-29〉 C군 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준) ····· 52
〈표 3-30〉 C군 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준) ····· 53
〈표 3-31〉 C군 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 53
〈표 3-32〉 C군 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준) ····· 54
〈표 3-33〉 C군 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준) ····· 55
〈표 3-34〉 C군 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 55

〈표 3-35〉 H군 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준) ····· 56
〈표 3-36〉 H군 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준) ····· 56
〈표 3-37〉 H군 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 57
〈표 3-38〉 H군 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준) ····· 57
〈표 3-39〉 H군 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준) ····· 58
〈표 3-40〉 H군 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준) ····· 59

**제4장**

〈표 4-1〉 충청남도 농정기획 실태 사례 조사 추진 일정 ····· 66
〈표 4-2〉 충청남도 농정기획 실태 세부 조사내용 ····· 67
〈표 4-3〉 농촌신활력플러스사업 개요 ····· 70
〈표 4-4〉 A시 농촌신활력플러스사업 개요 ····· 72
〈표 4-5〉 A시 농촌신활력플러스사업 추진경과(2016~2019년) ····· 73
〈표 4-6〉 A시 농촌신활력플러스사업 행정협의회(통합정책 TFT) ····· 78
〈표 4-7〉 Y군 농촌신활력플러스사업 개요 ····· 85
〈표 4-8〉 Y군 농촌신활력플러스사업 추진경과 ····· 86
〈표 4-9〉 C군 농촌신활력플러스사업 개요 ····· 94
〈표 4-10〉 C군 농촌신활력플러스사업 추진경과(2019년) ····· 95
〈표 4-11〉 C군 농촌신활력플러스사업 예비계획 대비 기본계획(안) 비교 ··· 100
〈표 4-12〉 지역발전투자협약 시범사업 선정결과(2018년) ····· 106
〈표 4-13〉 H군 지역발전투자협약 시범사업 개요 ····· 108
〈표 4-14〉 H군 지역발전투자협약 시범사업 정량 목표 ····· 111
〈표 4-15〉 H군 지역발전투자협약 시범사업의 상위계획과 연관성 ····· 115
〈표 4-16〉 농식품부 지역행복생활권협력사업 개요 ····· 118

〈표 4-17〉 충청남도 지역행복생활권협력사업 개요 ····· 118
〈표 4-18〉 H군·Y군 지역행복생활권협력사업 개요 ····· 119
〈표 4-19〉 H군·Y군 지역행복생활권협력사업 사업내용 예시(2019년 기준) ·· 122
〈표 4-20〉 농식품부 지역단위 푸드플랜 구축지원 사업 개요 ····· 129
〈표 4-21〉 충청남도 광역단위 푸드플랜 구축지원 사업 개요 ····· 130
〈표 4-22〉 C군 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 개요 ····· 131
〈표 4-23〉 C군 농촌공동체과 조직 현황 ····· 134
〈표 4-24〉 C군 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 세부 내용 ····· 135
〈표 4-25〉 마을지원센터와 외부컨설팅 운용효과 비교분석 ····· 139
〈표 4-26〉 충청남도 및 15개 시군 제2기 농업·농촌 및
식품산업 발전계획 수립 현황 ····· 139

**부록**

〈부표 1〉 충남연구원 착수연구심의회 주요 의견(2019. 5. 27.) ····· 159
〈부표 2〉 충남연구원 최종연구심의회 주요 의견(2019. 10. 21.) ····· 160

# 그림 차례

## 제1장

〈그림 1-1〉 연구의 흐름 ····· 8

## 제2장

〈그림 2-1〉 재정분권 추진방안 ····· 22
〈그림 2-2〉 농식품부의 마을만들기사업 지방이양 사무 계획 ····· 23
〈그림 2-3〉 농촌계획협약 시범 사업 추진 체계도 ····· 24

## 제4장

〈그림 4-1〉 지역발전투자협약 시범사업 추진체계도 ····· 105
〈그림 4-2〉 지역발전투자협약 시범사업 선정결과 ····· 107
〈그림 4-3〉 청년농부 인큐베이팅 시스템 추진체계도 ····· 123
〈그림 4-4〉 지역단위 푸드플랜 개념 ····· 127

# 제1장

# 서론

# 1 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

❍ 지금까지 농정 추진 체계에 관련한 연구는 대체로 중앙농정의 관점과 역할을 중심으로 하였고, 이때 지방농정은 단순히 예산을 집행하거나 정책 사업을 위임받는 농정의 보조 주체로서만 인식함.

❍ 2차 연도 주제로서 '지방분권형' 농정개편을 논하기 위해서는 광역 및 기초지자체를 농정의 중심 주체 중 하나로 보는 인식을 바탕으로 역할과 기능, 권한과 책임, 자원과 역량, 관계 등 정책기획 단계에서의 면밀한 분석이 필요함.

❍ 특히, 대규모·융복합 국책 사업 공모에 응하게 될 경우 지방농정 추진 단계 중 처음 밟게 되는 '문제 인식 공감대 형성 수준, 계획수립 혹은 정책기획 단계에서 이해 관계자 간 합의와 소통 등 의사 결정 수준, 기획 과정에서 여러 가지 갈등과 오류 수준'에 따라 사업 진행 과정과 결과는 차이가 있을 수밖에 없음.

❍ 따라서 이번 연구는 정책 기획 과정에서 지향해야 할 기준점과 분석틀을 설정하고, 이에 입각하여 대규모·융복합 국책 사업 선정 지역과 해당 사업을 대상으로 지방농정 기획 실태를 분석해보고자 함. 기획 과정에서 발견한 시사점을 토대로 정책 제언 및 개선 과제를 제시하고자 함.

❍ 이번 연구는 선행 연구에서 검토한 정책기획 과정을 지방자치단체 농업·농촌 분야 사업에 적용해보고 실태를 조사·분석하고자 함. 지역의 특징, 연구의 범위, 내용, 자원, 연구경험 등을 고려할 때, 구체적이고 현실적인 지역농정 연구를 수행하기 위해서는 특정지역 사례 연구가 필요함.

❍ 다른 지역과 달리 충청남도는 시군별 중간지원조직 설립이 거의 완료되었고 대규모·융복합 국책 사업 기획 및 계획 수립 단계에서 원활하게 진행할 수 있다는 특징과 장점을 보유하였기에 사례 연구 지역으로 선정하였음.

- 충청남도는 민선 5기(2010~2014)와 민선 6기(2014~2018)를 거치면서 타 지자체에 비해서 상대적으로 독자적인 지방농정을 추진하고자 했던 경험이 있기에, 이번 연구 과제의 문제 의식에 부합하는 연구 대상 지역임.

❍ 특정 지역 사례에 집중하여 현장을 미시적으로 들여다봄으로써 현실적인 정책 시사점 도출이 가능하고 보다 깊이 있는 개선 과제를 제시할 수 있음. 그러한 점에서 이번 사례 연구는 시의적절하면서도 전국의 다른 지역에 시사하는 바가 큼.

## 2. 연구의 목적

❍ 첫째, 정책기획에 관한 이론과 정부의 정책 동향 검토 등을 통해서 정책기획 과정에서 지향해야 할 기준점을 설정하고 분석틀을 도출하고자 함.

❍ 둘째, 충청남도와 일부 기초지자체의 농정기획 결과가 반영된 지방농정 재정 구조를 분석하고자 함.

❍ 셋째, 충청남도 농정 기획 실태 파악을 위하여 최근 대규모·융복합 국책사업이 선정된 지역과 해당 사업을 대상으로 조사 및 분석하고자 함.

❍ 마지막으로, 충청남도 사례를 연구하여 지방농정 기획 과정에서의 정책 시사점, 정책 제언, 개선 과제를 도출하고자 함.

## 3. 연구의 내용

❍ 이론 검토와 분석틀

- 선행 연구 및 정책 동향을 면밀하게 검토하여, 정책기획 과정에서 지향해야 할 기준점을 설정하고 이에 맞게 분석틀을 도출함.

❍ 충청남도 농정분야 재정 구조 분석

- 충청남도 기초 현황 및 재정 현황, 충청남도 균형발전 사업 및 포괄보조금 사업 현황, 충청남도 4개 시군 재정 현황을 분석함.

❍ 충청남도 농정기획 실태 분석

- 대규모·융복합 국책 사업인 농촌신활력플러스 사업, 지역발전투자협약 시범사업, 지역행복생활권 협력사업, 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 등에 선정된 충청남도 지역 일부를 분석 대상으로 삼고 현장 조사를 실시함.

❍ 정책 시사점, 정책 제언, 개선 과제

- 지방농정 기획 과정에서 발견했던 정책 시사점, 정책 제언, 개선 과제를 도출함.

## 4. 연구 범위와 방법

❍ 연구의 범위

- 공간 범위: 충청남도 15개 시군 중 일부(A시, Y군, C군, H군 등)
- 시간 범위: 민선 7기(2018년, 자료에 따라 다를 수 있음)
- 참고 사항: 재정 분석 시간 범위는 2019 회계연도 기준으로 설정

❍ 연구의 방법

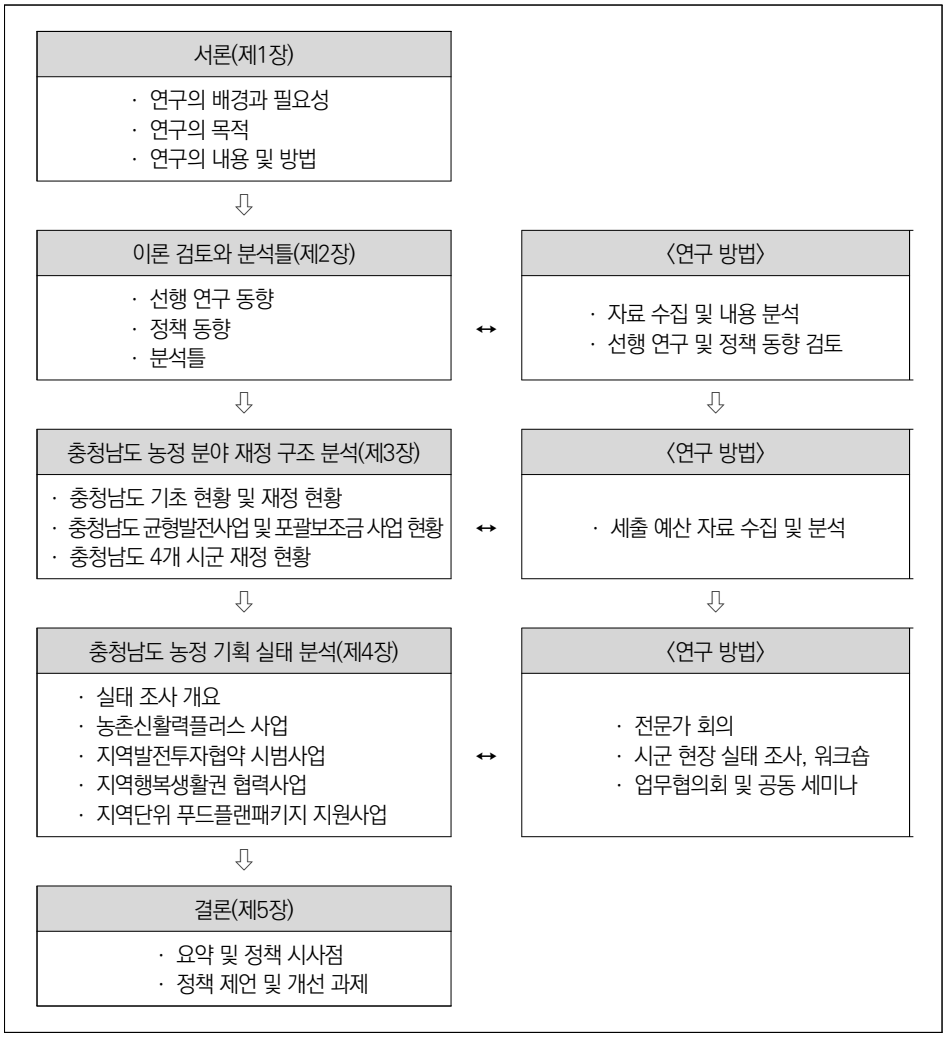
- 선행 연구 및 정책 동향 검토를 통한 분석틀 도출
- 지방농정 세출예산 원자료 수집을 통한 재정 구조 내용 분석
- 연구 대상 지역과 사업에 대한 자료 수집, 기초 현황분석
- 지방농정 기획 실태 현장 방문 조사 및 인터뷰 실시
- 지방농정 기획 실태 현장 조사 과정에서 워크숍, 간담회 등 개최
- 정책 제언 및 개선 과제 도출을 위한 전문가 자문회의

❍ 추가 사항

- 한국농촌경제연구원 연구진과 충남연구원 연구진 간 수시 회의 실시
- 업무협의회를 겸해서 연구과제 설계세미나, 최종세미나 실시

# 5. 연구의 흐름

**그림 1-1** 연구의 흐름




자료: 저자 작성.

## 6. 연구의 기대효과

❍ 첫째, 지방농정 입장에서는 충청남도 농정기획 실태 사례 연구를 통해서 지방농정의 기획단계 및 계획 수립 단계에서 운영 방향의 길라잡이 역할을 할 것으로 기대함.

❍ 둘째, 중앙부처 입장에서는 대규모·융복합 국책사업을 기획하는 과정에서 지방농정 현실에 입각한 기준과 세부 지침을 보완하는 데 논거로 활용할 수 있음.

❍ 셋째, 지방농정 및 중앙부처 입장에서는 지방농정 기획 단계와 집행 단계 일치의 중요성을 인식하는 계기가 될 것으로 기대함. 이는 행정 내부의 농정추진체계 재편과 민간의 자율성과 창의성 발휘를 유인할 수 있는 지역 내 중간지원조직 설립 여부를 전제로 함.

❍ 마지막으로, 지방농정과 관련한 지역 주체에게는 지방분권 강화 흐름 속에서 지방농정이 살아남는 길은 민관이 협업하여 문제를 해결하고 모색하는 것임. 지역 내 현안 및 발전 방향에 대한 문제 인식 공감대 도모, 실현할 수 있는 융복합 농정조직 개편과 업무환경 조성, 기획 및 계획 수립 시 민관 협력체계 구축과 작동, 충분한 합의와 소통의 중요성을 각인시켜 줄 것으로 기대함.

# 제2장

# 이론 검토와 분석틀

# 2 이론 검토와 분석틀

## 1. 선행 연구 동향

### 1.1. 정책기획 개념

❍ 정책기획(policy planning) 개념[1)]

1) 1. 김창수(2005), 점진주의 정책기획의 지혜: 지방정부 감사사례의 분석, 한국행정학보 39(2), pp.137-158.
2. 노화준(2004),『정책학원론(전정판)』. 서울, 박영사.
3. 정규서(2003), 정책기획의 수립과정에 관한 연구, 국제지역연구 7(2), pp.156-188.
4. 노화준(1996),『정책학원론』. 서울, 박영사.
5. 노화준(1995),『정책학원론』. 서울, 박영사.
6. Charles E. Merriam(1941). “The National Resources Planning Board." in George B. Galloway and Associates, Planning for America. New York: Henry Holt & Co.
7. Lindblom, Charles E. (1959), "The handling of norms in policy analysis", in Abramovitz, Moses; et al. (eds.), The allocation of economic resources: essays in honor of Bernard Francis Haley, Stanford, California: Stanford University Press, OCLC 490147128.

- 정책 기획은 보다 나은 수단으로 정책 목표 달성을 위한 장래 행동에 관한 결정을 준비하는 과정임(노화준 1995, 2004). 합리적인 정책 기획의 특성은 목적 지향성, 변화 지향성, 선택의 표현, 합리성 및 집단성 등임(노화준 1996).
- 정책 분석, 정책 결정, 결정된 정책을 구체화시키는 기획 과정을 포괄하는 의미로 보기도 함(김창수 2005).
- 국가 이익과 국가 목표에 관련된 사안 중 최선안을 선택하기 위한 노력과 실행가능한 형태로 만드는 합리적인 과정임(정규서 2003).
- 국가 정책 결정에 있어서 사회적 예지를 활용하려는 조직적 노력임(Charles E. Merriam 1941).
- 합리적 결정에 도달하기 위한 사회적 과정을 말함(Lindblom 1959).
- 즉, 정책기획이란, 정책 개념과 기획 개념을 포괄하는 개념으로서 바람직하다고 생각하는 목표를 설정하고 그러한 목표를 달성할 수단으로서 제재와 프로그램 활동을 설계하며 이들 양자 간 관계를 구체화하는 '목적 지향적·동태적 활동'을 말함(노화준 1995, 2004).

❍ 협력적 정책 기획(collaborative policy planning)의 개념(김창수 2009)[2)]

- 정책주도자가 투명한 정책 과정을 보증하고 다양한 참여자들 파트너로서 책임감 있게 정책 과정에 참여할 것을 요구함. 서로 다른 전문성과 견해를 가진 참여자의 편협성을 극복하고 크고 새로운 그림을 함께 그리는 것을 말함.
- 중요한 점은 참여자들의 협력 시점은 정책 집행 단계가 아닌 계획이 결정되는 정책기획 단계부터 시작되어야 함. 적절한 시기선택과 순서(timing and sequence)의 문제인 것임.

2) 김창수(2009), 지방정부의 협력적 정책기획의 경험과 성공조건, 지방정부연구 13(1), pp. 27-43.

- 정책 목표에 대한 합의 및 공유, 포용적이고 투명한 정책 과정, 정책 참여자들 모두 함께 일하는 책임감, 반대 의견에 열려 있는 협력적 리더십 등을 협력적 정책 기획의 성공조건으로 봄.

❍ 점진주의 정책기획(incremental policy planning)의 개념(Hudson 1979, 김창수 2005)[3]

- 다원화된 민주사회에서 이익 갈등의 조정과 절충에 의해서 분권적인 의사결정이 이루어지고, 새롭게 추가되는 비용과 효과를 분석하는 조정과 적응의 과정임. 즉, 갈등이 노정되고 오류를 수정하면서 사회적 합의를 찾아가는 과정을 말함.

❍ 전략적 기획(strategic planning) 개념 등장(노화준 2001)[4]

- 지방정부가 새로운 환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 법적 범위 내에서 조직이나 지역 사회 활동 성격과 방향을 형성할 근본적인 의사 결정과 행동 방안을 산출해내기 위하여 훈련된 노력을 말함.
- 중요한 지점은 조직이나 지역사회에 진정으로 필요한 것에 대해서 핵심 의사 결정자와 관리자가 논의하고 의사 결정을 내리는 것을 조건으로 함.
- 전략적 기획 절차는 합리적·분석적 정책 결정 절차로 볼 수 있는데, 그 절차는 방향 설정, 대안 탐색, 환경 분석, 핵심 이해관계자(key stake-holders) 고려, 핵심 이슈 식별, 전략 개발, 기획 검토, 근본적인 의사 결정, 행동 개시, 결과의 지속적인 모니터링과 평가임(정정길 1997).[5]

---

3) 1. Hudson, Barclay(1979), Comparison of Current Planning Theory: Counterparts and Contradictions, Journal of American Planning Associations, 45(4).
2. 김창수(2005), 점진주의 정책기획의 지혜: 지방정부 감사사례의 분석, 한국행정학보 39(2), pp.137-158.

4) 노화준(2001),『정책평가론』, 서울, 법문사.

5) 정정길(1997),『정책학원론』, 서울, 대명출판사.

## 1.2. 정책기획 수립 과정

❍ 조직 계층 혹은 층위에 따른 정책기획과 운영 기획의 구분(Millett 1959)[6]

- 정책기획(policy planning)은 중앙정부의 고위층에서 이루어지는 정책적 차원의 기획, 정치·경제·사회적 목표를 설정하는 가치 판단 문제 내포, 거시적인 목표와 목표 우선순위를 결정하는 과정임(예, 대통령직속 정책기획위원회 등).
- 운영 기획(operative planning)은 정책기획이 설정한 목표를 실천에 옮기기 위한 관리 차원의 기획으로서 조직의 중간 계층 이하에서 이루어지게 됨(예, 중앙정부와 지방정부의 주요업무계획 등).

❍ 정책 기획 수립 과정 선행 연구 주요 내용(〈표 2-1〉 참고)

- 정책기획 수립 과정과 관련한 선행 연구 주요 내용을 보면, 목표 설정, 자료 및 정보 수집과 분석, 행동 노선 혹은 전략 설정, 계획 결정, 대안 마련 등이 공통적으로 등장함.
- 그 외 세부 집행, 결과 평가 등의 포함 여부는 연구자별로 상이하게 나타남.

6) Millett, John D.(1959). *Government and Public Administration*. New York: Mc Graw-Hill.

**표 2-1** 정책기획 수립 과정 선행 연구 주요 내용

| 연구자 | 주요 내용 |
|---|---|
| Galloway (1945) | 1) 추구해야 할 목표의 결정<br>2) 자료 수집<br>3) 대체 해결안의 탐구<br>4) 대체안 중에서의 정책 결정 또는 선택<br>5) 선정된 대안 또는 운영 계획의 세부 집행 |
| Banfield (1962) | 1) 상황 분석<br>2) 목적의 구체화·정교화<br>3) 행동노선의 설계<br>4) 결과의 비교평가 |
| Koontz and O'Donnell (1959) | 1) 목표 설정<br>2) 기획 전제의 설정<br>3) 대체적 행동 노선의 모색 검토<br>4) 대체적 행동 노선의 평가<br>5) 행동 노선의 선택<br>6) 필요한 파생 계획의 수립 |
| Terry (1960) | 1) 명확한 문제 제시<br>2) 내포된 활동 등에 대한 완전한 정보의 획득<br>3) 정보의 분석과 분류<br>4) 기획가정의 설정<br>5) 대체가능한 계획의 결정<br>6) 지정 계획의 선정<br>7) 지정 계획의 세부적 순서와 시간의 배열<br>8) 지정 계획의 진전 상황에 대한 점검 방법 작성의 제단계로 구분 |
| 정규서 (2003) | 1) 문제 인지<br>2) 목표 설정<br>3-1) 정책 정보 및 자료의 수집, 분석, 정리<br>3-2) 미래 상황에 대한 가정(기획전제) 및 전망<br>4) 대안의 작성 및 비교 검토<br>5) 최선안의 선택(집행의 준비, 파생 계획의 수립 등)<br>6) 집행, 평가, 환류(feedback) 과정 |

자료 1) George B. Galloway. ed. (1945). Planning America. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

2) Edward C. Banfield(1962). "Ends and Means in Planning." in Sidney Mailick and Edward H. Van Ness. ed., Concepts and Issues in Administrative Behavior. Englewood Cliffs, N.J.

3) George R. Terry(1960). Principle of management. 3rd. ed. Homewood, llinois: Richard D. Irwin, Inc.

4) Harold Koonzs and Cyril O'Donnel(1959). Principle of Management: An Analysis of Managerial Functions, 2nd ed. New York: McGraw-Hill, Co.

5) 정규서(2003), 정책기획의 수립과정에 관한 연구, 국제지역연구 7(2), pp. 156-188.

## 1.3. 선행 연구와의 차별성

❍ 정책기획 과정에서 지향해야 할 기준점

- 선행 연구 검토 결과를 토대로 정책기획 과정에서 지향해야 할 기준점이 있음.
- 사회 현상에 대한 문제 인식 공감대 형성 과정, 이해관계자 간 충분한 합의와 소통으로 이뤄진 의사 결정 과정, 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해 가는 과정 등으로 요약할 수 있음.
- 이 기준점은 이번 연구에서 분석틀의 토대로 삼고자 함.

❍ 선행 연구와의 차별성

- 지방분권 흐름 속에서 향후 농업·농촌 분야는 대규모·융복합 국책 사업이 증가할 것으로 예상함.
- 대규모·융복합 국책 사업은 집행 단계보다 기획 단계가 중요할 수밖에 없음.
- 선행 연구에서 살펴본 기준점을 실제 농업·농촌분야 사업 정책 기획 과정 단계에 적용해봄으로써 성과와 한계, 향후 개선 과제를 도출할 것임.
- 이러한 점에서 이번 연구는 선행 연구와 차별성을 가짐.

## 2. 정책 동향

### 2.1. 자치분권[7)]

❍ 추진 경과

- 대통령 소속 자치분권위원회는 2018년 9월 11일 국무회의 심의를 거쳐 확정된 문재인 정부의 『자치분권 종합계획』을 발표함.
- 『자치분권 종합계획』은 2018년 10월 26일 대통령 주재 시·도지사 간담회에서 보고된 '자치분권 로드맵(안)'을 토대로 지자체, 중앙부처, 일반국민 등 다양한 의견 수렴을 거쳐서 마련됨.
- 『자치분권 종합계획』은 중앙과 지방이 동반자적 관계를 형성, 지역의 자율성·다양성·창의성을 존중하여 자치권 확대 및 주민주권을 구현, 저출생·고령화 등 미래사회 변화에 대응하는 데 중점을 둠.
- 2019년 2월 『2019년 자치분권 시행계획』을 확정함.

❍ 핵심 기조 및 주요 골자

- 정부의 『자치분권 종합계획』은 '우리 삶을 바꾸는 자치분권'이라는 비전과, '주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회'라는 목표 아래, 자치분권 실현 위한 6대 추진 전략과 33개 과제로 구성됨.

❍ 비전과 추진 전략

- 비전: 우리 삶을 바꾸는 자치분권
- 추진 전략: 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양

7) 대통령직속 자치분권위원회(2018), 자치분권 종합계획(안).

❍ 자치분권 종합계획 세부 내용(〈표 2-2〉 참고)

- ① 주민주권 구현, ② 중앙권한의 획기적 지방이양, ③ 재정분권의 강력한 추진, ④ 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, ⑤ 자치단체의 자율성과 책임성 확대, ⑥ 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 등 6대 전략, 33개 과제를 제시함.

**표 2-2** 자치분권 종합계획 세부 내용

| 추진전략 | 과 제 명 |
|---|---|
| 1. 주민주권 구현 | 1-1. 주민 참여권 보장 |
| | 1-2. 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 |
| | 1-3. 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 |
| | 1-4. 조례 제·개정의 주민직접발안제도 도입 |
| | 1-5. 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 |
| | 1-6. 주민투표 청구대상 확대 |
| | 1-7. 주민참여예산제도 확대 |
| 2. 중앙권한의 획기적인 지방이양 | 2-1. 중앙-자치단체 간 사무 재배분 |
| | 2-2. 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 |
| | 2-3. 자치분권 법령 사전협의제 도입 |
| | 2-4. 특별지방행정기관 정비 |
| | 2-5. 대도시 특례 확대 |
| | 2-6. 광역단위 자치경찰제 도입 |
| | 2-7. 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화 |
| 3. 재정분권의 강력한 추진 | 3-1. 국세·지방세 구조 개선 |
| | 3-2. 지방세입 확충 기반 강화 |
| | 3-3. 고향사랑 기부제 도입 |
| | 3-4. 국고보조사업 개편 |
| | 3-5. 지방교부세 형평 기능 강화 |
| | 3-6. 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 |
| 4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화 | 4-1. 중앙-지방 협력기구 설치·운영 |
| | 4-2. 자치단체 간 협력 활성화 지원 |
| | 4-3. 제주·세종형 자치분권 모델 구현 |
| 5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대 | 5-1. 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 |
| | 5-2. 자치조직권 강화 및 책임성 확보 |
| | 5-3. 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 |
| | 5-4. 지방공무원 전문성 강화 |
| | 5-5. 지방재정 운영의 자율성 제고 |
| | 5-6. 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 |
| | 5-7. 자치분권형 평가체계 구축 |
| | 5-8. 자치단체 형태 다양화 |
| 6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선 | 6-1. 지방행정체제 개편방안 모색 |
| | 6-2. 지방선거제도 개선방안 모색 |

자료: 대통령직속 자치분권위원회(2018), 자치분권 종합계획(안).

## 2.2. 재정분권[8)]

❍ 추진 배경

- 중앙-지방 간, 지방-지방 간 재정 및 기능(사무) 불균형으로 지방분권과 균형발전 촉진에 한계가 발생함.
- 2016년 중앙·지방 재원 비율은 세입 76:24, 세출 34:66으로서 재정 불균형을 보임.
- 2016년 평균 재정자립도는 55.8%로 재정자립도가 30% 미만인 자치단체는 수도권은 19개(수도권 전체 중 28%)인 반면, 비수도권은 126개(비수도권 전체 중 72%)로 나타나 지역 간 재정 불균형을 보임.
- 따라서 정부는 국가전략 차원에서 상생과 협력을 통한 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 추진하기에 이름.

❍ 추진 경과

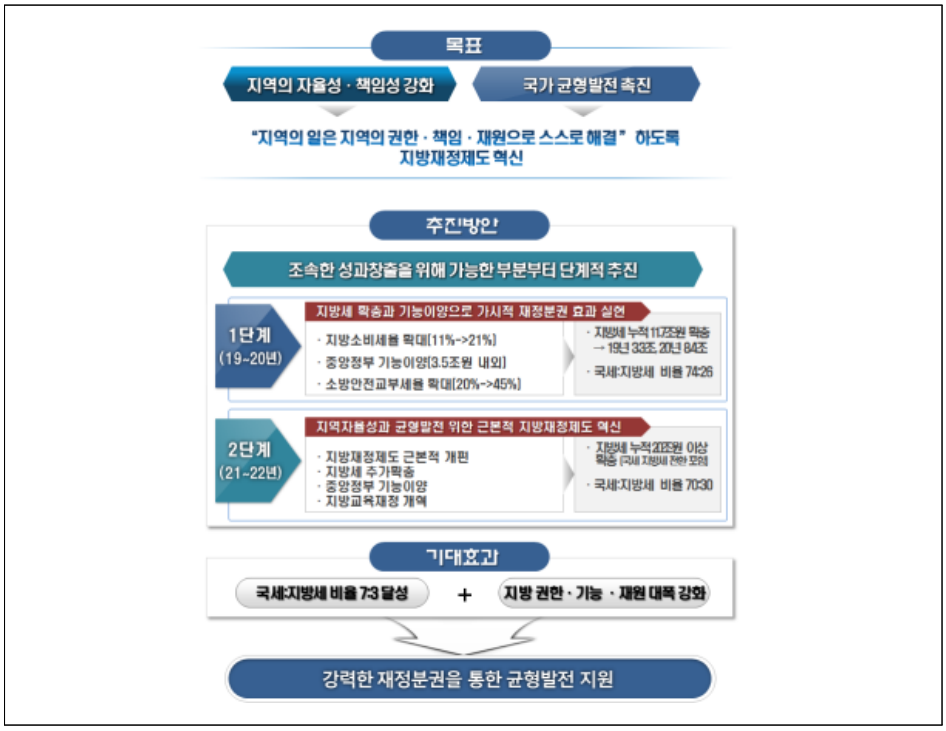
- '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 국정과제로 설정, 추진 방안 수립에 착수함(2017년 8월).
- 자치분권위원회 산하 '범정부 재정분권 TF'를 구성하여 '재정분권 추진방안(안)' 마련을 추진함(2017년 11월).
- 재정분권 추진방안에 대한 관계부처 간 협의·조정을 실시함(2018년 7월).
- 재정분권 추진 방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표함(2018년 9월).
- 재정분권 TF 논의 결과,「자치분권 종합계획」등을 토대로 부처협의 및 조정과정을 거쳐 범정부차원의 재정분권 추진방안을 마련함.

8) 관계부처 합동(2018), 재정분권 추진방안.

○ 재정분권 추진 방안 핵심 내용 및 주요 골자(〈그림 2-1〉 참고)

- 우선 국세-지방세 구조 개선을 주요 골자로 함. 국세-지방세 비율을 7:3으로 조정한 후, 장기적으로 6:4 수준까지 개선해서 지자체 간 재정 격차 완화 및 균형발전을 추진함(이전재원 조정 및 재정 균형 달성).
- 정부는 2019년 4월 지방이양 대상 사업 최종 결정 및 2020년 균특회계 예산 편성 설명회를 개최하여 10개 부처, 3개 청의 39개 세부사업, 110개 내역사업(약 3.5조 원)을 지방이양하기로 결정함.
- 농림축산식품부는 5개 세부사업, 13개 내역사업(7,736억 원)이 지방이양 대상임.

**그림 2-1** 재정분권 추진방안

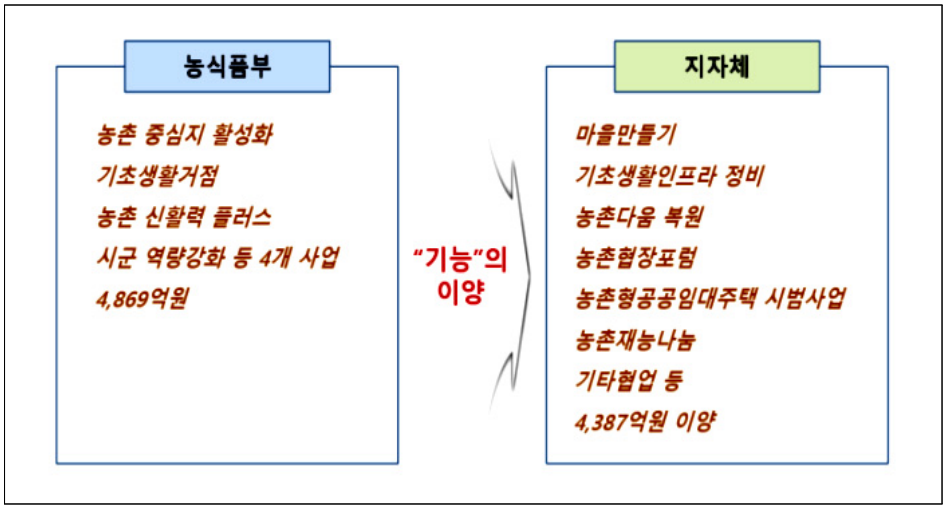



자료: 관계부처 합동(2018), 재정분권 추진방안.

❍ 2020년 농식품부 일반농산어촌개발사업 중 마을만들기사업 지방이양 사무 계획(〈그림 2-2〉 참고)

- 자치분권의 일환으로 농식품부가 일반농산어촌개발사업으로 추진하였던 사업 중 농촌중심지활성화, 기초생활거점, 신활력플러스 등 거점 조성과 관련된 사업을 제외한 지역 밀착형 사업으로 판단되는 마을만들기사업(내역사업 포함해서 마을만들기, 기초생활인프라정비, 농촌다움복원, 농촌현장포럼, 농촌형공공임대주택 시범사업, 농촌재능나눔, 기타협업 등 4,387억 원 규모의 사업)을 지방으로 이양 결정함.
- 이양된 사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 [별표2]에 의거 지방사무로 규정하고, 이양된 사업의 재원은 지방소비세율 인상 등을 통해 지역으로 이전 예정임.

**그림 2-2** 농식품부의 마을만들기사업 지방이양 사무 계획

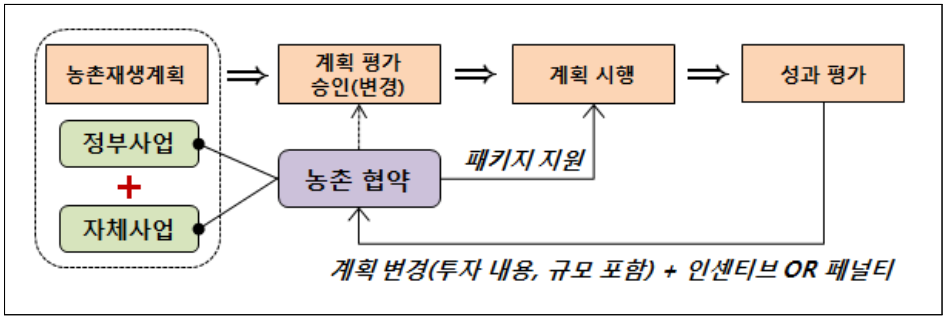



자료: 농림축산식품부 지역개발과(2019), 지방분권시대, 농촌정책이 가야 할 길 : 일반농산어촌개발사업 개편방향에 관한 지자체 설명회, "지방분권 이후 일반농산어촌개발사업 추진계획 설명자료", 제25차 농어촌지역정책포럼, 농어촌지역정책포럼&농림축산식품부&한국농촌경제연구원.

❍ 농촌계획협약 시범 사업 추진 체계(〈그림 2-3〉 참고)[9]

- 농촌지역개발에 대해서 지방이양 제외 사업은 중앙과 지자체가 공동의 정책목표를 가지고 협약을 통해 협업할 수 있는 제도적 보완장치로서 정책적 협력 거버넌스인 '농촌협약제도' 시범 사업을 도입하여 추진 예정임.
- 지자체는 농촌의 정주여건 개선과 삶의 질 개선을 위해 필요한 정책 과제를 발굴하고, 구체적 성과 목표와 실천 계획(가칭 '농촌재생계획')을 수립함.
- 계획에는 농식품부 사업(농촌중심지활성화, 기초생활거점 등)의 추진 계획, 자체사업으로서 배후 마을에 대한 지원 계획 및 농식품부 사업과의 연계 계획 등을 전반적으로 포함함.
- 농식품부는 농촌재생계획의 타당성과 실현 가능성을 검토하여 계획을 승인, '농촌 협약'을 체결하고 농식품부는 정부사업을, 지자체는 자체사업을 패키지로 지원함.
- 협약에 따른 계획의 시행 성과를 평가하여 인센티브나 페널티를 부여, 자발적·적극적으로 성과를 관리할 수 있는 구조를 마련함.

**그림 2-3** 농촌계획협약 시범 사업 추진 체계도




자료: 농림축산식품부(2019), 농촌계획협약 시범사업 지침.

9) 농림축산식품부(2019), 농촌계획협약 시범사업 지침.

## 3. 기준점과 분석틀

❍ 정책 기획 추진 체계에 대한 조작적 정의

- 기획(planning)[10]은 계획(plan)이 만들어지는(doing) 과정을 지칭함.
- 정책 기획은 바람직한 정책결과를 얻기 위하여 의견을 개진하고 집약하는 집합체 혹은 매체(포럼, 입법기관)등을 설계하고 활용하며, 그 결과로서 소망하는 정책계획을 산출해내는 과정이기에 정책 기획과 정책 계획 설계를 정책 집행과 연계해야 함(노화준 1995; 김창수 2006).[11]

❍ 지방농정 기획 과정에서 지향해야 할 기준점

- 사회 현상에 대한 문제 인식 공감대 형성 과정, 이해관계자 간 충분한 합의와 소통으로 이뤄진 의사 결정 과정, 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해 가는 과정 등을 설정함.

❍ 농정기획 실태분석의 응용과 분석틀(〈표 2-3〉 참고)

- 농정기획 실태 분석틀은 '지방농정에 대한 문제 인식, 지방농정 목표 및 방향 설정, 조직 인력 재편, 민관 거버넌스 구조 체계 구축, 농정 관련 관계부처와 기관 협력 구축, 지방농정 자료 수집 및 분석, 각종 관련 상위 계획 검토, 정책 대안 및 세부 사업 선택, 예산 등 재정구조 반영'을 도출함.

---

10) 기획(企劃)이라 함은 어떤 일을 꾸미어 계획하는 것을 말함(자료: 『국어사전』).

11) 1. 노화준(1995), 『정책학원론』, 서울, 박영사.
2. 온라인행정학전자사전 홈페이지(http://kapa21.or.kr).

❍ 농정기획 실태 분석 세부 조사 내용

- 분석틀을 토대로 실태 분석 시 세부 조사 내용을 농업·농촌 문제인식, 사업 계기, 사업 목표 설정, 사업 정보 전달 경로, 사업 진행 결정 및 논의 과정, 기획 과정상에서의 실태(논의 참여 주체, 타 지역과의 교류 정도, 도청의 역할과 기능, 조직과 인력, 전담 부서, 지자체만의 특성 등), 민관거버넌스 작동 및 협업체계, 소통 수준, 기획준비 및 추진과정상 애로사항, 지방 자율성 확보 정도, 상위 계획 연관성 등으로 분류함.

**표 2-3** 지방농정 정책기획 실태 분석틀

| 추진 체계 | 주요 내용 |
|---|---|
| 지자체 선거 과정을 통한 공약 사항 수립 | 연구분석 대상 미포함 |
| ⇩ | ⇩ |
| 지방농정에 대한 문제인식 | 지자체장 의지, 지역 내 현안, 문제 인식 정도 등 |
| ⇩ | ⇩ |
| 지방농정 목표 및 방향 설정 | 중점 논의 사항을 모으는 과정 |
| ⇩ | ⇩ |
| 조직 인력 재편 | 전략기획부서 등 신규 조직 구성 및 역할 부여 |
| ⇩ | ⇩ |
| 민관 거버넌스 구조체계 구축 | 민간과 행정이 소통하고 협의하는 과정<br>(정부, 농업인, 마을주민, 비정부조직, 시민사회 등) |
| ⇩ | ⇩ |
| 농정 관련 관계부처와 기관 협력 구축 | 중앙정부-광역정부-기초정부 간 농정 관계 |
| ⇩ | ⇩ |
| 지방농정 자료 수집 및 분석 | 관련 자료 수집 및 분석 |
| ⇩ | ⇩ |
| 각종 관련 상위 계획 검토 | 농업·농촌 및 식품 산업 발전 계획 등 검토 |
| ⇩ | ⇩ |
| 정책 대안 및 세부 사업 선택 | 정책 방향 및 세부 사업 최종 결정 과정, 계획서 작성 과정 |
| ⇩ | ⇩ |
| 예산 등 재정 구조 반영 | 기초의회 대응, 중앙정부 및 광역정부 대응 등 |
| ⇩ | ⇩ |
| 집행, 관리 및 감독 | 연구분석 대상 미포함 |
| ⇩ | ⇩ |
| 지방농정 성과평가 | 연구분석 대상 미포함 |
| ⇩ | ⇩ |
| 지방농정 전체 환류과정 | 연구분석 대상 미포함 |

주: 빗살무늬 내용은 금번 연구의 범위에서 제외함.
자료: 저자 작성.

# 제3장

# 충청남도 농정분야 재정구조 분석

# 3 충청남도 농정분야 재정구조 분석

## 1. 충청남도 기초 현황 및 재정 현황

### 1.1. 기초 현황

○ 충청남도 경작가능 경지 면적(〈표 3-1〉 참고)

- 2018년 기준 전국 대비 13.2%를 차지함. 논은 17.3%인 143,758ha, 밭은 8.6%인 62,113ha임.
- 경지 이용 작물 재배 면적은 2018년 기준 전국 대비 12.5%를 차지함. 논과 밭은 각각 15.2%, 9.1%를 차지함.
- 논의 경우 전국 대비 이용률이 낮은 편에 속하고, 밭의 경우 전국 대비 비중이 논에 비해 낮음.

**표 3-1** 충청남도 경지 면적 및 재배 면적(2018년 기준)

단위: ha, %

| 구분 | 경작가능(경지)면적 | | | 경지이용(작물재배)면적 | | | 전체 경지이용률 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 논 | 밭 | 합계 | 논 | 밭 | 합계 | 논 | 밭 |
| 전국(A) | 1,556,294 | 832,452 | 723,842 | 1,660,299 | 909,199 | 751,100 | 106.7 | 109.2 | 103.8 |
| 충남(B) | 205,870 | 143,758 | 62,113 | 206,884 | 138,458 | 68,426 | 100.5 | 96.3 | 110.2 |
| 비율(B/A) | 13.2 | 17.3 | 8.6 | 12.5 | 15.2 | 9.1 | 94.2 | 88.2 | 106.2 |

자료: 통계청(2019), 『농업면적조사』.

○ 충청남도 농가 및 농가 인구(〈표 3-2〉 참고)

- 2018년 기준 전국 대비 각 12.1%, 11.9%를 차지함. 농가는 전국 102만 호 중 충남은 12.3만 호, 농가 인구는 231만 명 중 충남은 27.6만 명을 차지함.

**표 3-2** 충청남도 농가 및 농가 인구(2018년 기준)

단위: 호, 명, %

| 구분 | 농가 | | 농가 인구 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 전업 | 합계 | 남 | 여 |
| 전국(A) | 1,020,838 | 580,224 | 2,314,982 | 1,130,435 | 1,184,548 |
| 충남(B) | 123,480 | 71,866 | 276,426 | 135,457 | 140,969 |
| 비율(B/A) | 12.1 | 12.4 | 11.9 | 12.0 | 11.9 |

자료: 통계청(2019), 『농림어업조사』.

○ 충청남도 농가경제 실태(〈표 3-3〉 참고)

- 농가소득은 2018년 기준 전국 평균 대비 103.4%, 농업 소득은 124.8%임.
- 농외소득 및 이전소득보다 농업소득과 농가소득은 전국 평균보다 높은 수준인 것으로 나타남.
- 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비율은 전국이 36.1%인 데 반해 충남은 37.8%임.

**표 3-3** 충청남도 농가경제 실태(2018년 기준)

단위: 천 원, %

| 연도 | 농가소득 | 농업소득 | 농외소득 | 이전소득 | 농가경제잉여 | 농업소득률 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 전국(A) | 42,066 | 12,920 | 16,952 | 9,891 | 8,238 | 36.1 |
| 충남(B) | 43,510 | 16,124 | 14,604 | 9,520 | 11,340 | 37.8 |
| 비율(B/A) | 103.4 | 124.8 | 86.1 | 96.2 | 137.7 | 104.7 |

자료: 통계청(2019), 『농가경제조사』.

○ 충청남도 상위 주요 품목별 생산 현황(〈표 3-4〉 참고)

- 2018년 기준 생산면적은 총 199,098ha, 생산량은 총 2,149천 톤, 생산액은 4조 원임. 이는 전국 대비 생산 비중은 13.1%이고, 전국 생산액 대비 7.6%를 차지하는 수준임.
- 생산액 기준으로만 보면, 원예농산물이 2.1조 원을 차지하여 가장 높은 비중을 보이고, 식량작물은 1.9조 원, 인삼 및 특용작물은 2,731억 원, 임산물은 2,530억 원임.

**표 3-4** 충청남도 상위 주요 품목별 생산 현황(2018년 기준)

단위: ha, 톤, 백만 원, %

| 대분류 | 중분류 | 생산면적(ha) | 생산량(톤) | 생산액 (백만 원) | 전국 대비 생산 비중(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 식량작물 | 미곡, 서류(고구마 등) | 157,593.0 | 932,779.0 | 1,909,037.4 | 17.2 |
| 원예농산물 | | 41,505.0 | 1,216,678.0 | 2,137,914.7 | 12.1 |
| 채소류 | 과채류(딸기, 토마토, 수박 등), 엽채류(상추 등), 조미채소류(고추 등) | 23,822.0 | 1,045,817.0 | 1,488,839.5 | 12.9 |
| 과실류 | 배, 사과 등 | 5,706.0 | 108,759.0 | 220,413.4 | 6.2 |
| 인삼 및 특용작물 | 인삼, 들깨 등 | 11,977.0 | 18,835.0 | 273,168.8 | 20.2 |
| 임산물 | 버섯류(표고버섯 등) | - | 58,206.0 | 253,086.0 | 45.8 |
| 충남 전체 | 합계 | 199,098.0 | 2,149,447.0 | 4,046,872.1 | 13.1 |
| 전국 | 합계 | | | 52,520,000 | 7.6 |

자료 1) 충청남도(2019). 충청남도 원예산업 종합계획(2018-2022).
2) e-나라지표 홈페이지 : 농림업 생산액 및 GDP 대비 부가가치 비중.
(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2744).

## 1.2. 재정 현황

○ 충청남도 전체 세출예산 현황(〈표 3-5〉 참고)

- 총 세출예산은 7.2조 원이고 이 중 농림해양수산분야는 9,185억 원으로 약 12.6%를 차지, 농업·농촌 분야 세출예산은 6,977억 원으로 약 9.6%를 차지, 농림축산국은 6,424억 원으로 약 8.8%를 차지하는 것으로 나타남.
- 농림축산국 내에서 친환경농산과(현 식량원예과)와 농촌마을지원과(현 농촌활력과)의 예산 비중이 73% 이상을 차지함.

**표 3-5** 충청남도 농업·농촌 분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, %

| 구분 | 2013 | 2015 | 2017 | 2018 | 2019 | 2019 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 충청남도 전체(A) | 4,941,300 | 5,228,900 | 6,241,600 | 6,647,700 | 7,264,600 | |
| 일반회계(A`) | 3,950,000 | 4,217,000 | 4,735,000 | 5,173,500 | 5,740,000 | |
| 특별회계(A``) | 636,700 | 654,000 | 437,500 | 463,000 | 529,400 | |
| 기금(A```) | 354,600 | 357,900 | 1,069,100 | 111,200 | 995,200 | |
| 농림해양수산(B) | 785,979 | 768,800 | 853,552 | 900,908 | 918,583 | |
| 농업·농촌(C) | 593,155 | 578,626 | 643,535 | 689,018 | 697,790 | |
| 농정국(D, 현 농림축산국)* | 597,551 | 531,404 | 585,581 | 630,960 | 642,404 | 100.0 |
| 농업정책과 | 79,931 | 34,228 | 29,278 | 28,694 | 23,744 | 3.7 |
| 농산물유통과(현 농식품유통과)* | - | 44,358 | 50,308 | 58,681 | 73,177 | 11.4 |
| 친환경농산과(현 식량원예과)* | 231,930 | 227,502 | 270,727 | 297,111 | 279,454 | 43.5 |
| 농촌마을지원과(현 농촌활력과)* | 169,916 | 165,669 | 171,802 | 185,421 | 197,728 | 30.8 |
| 축산과 | 57,824 | 59,648 | 63,466 | 61,052 | 31,194 | 4.9 |
| 동물방역위생과(2018년 신설)* | - | - | - | - | 37,106 | 5.8 |

주 1) 농림해양수산 관련 모든 재정비용은 일반회계 항목에서 세출함.
2) 2019 비율은 농정국 내 각 과의 비중임.
3) 2018년 1월 동물방역위생과 신설함.
4) 2018년 9월 농정국에서 농림축산국으로 개편함.
5) 2018년 9월 농산물유통과에서 농식품유통과로 개편함.
6) 2018년 9월 친환경농산과에서 식량원예과로 개편함.
7) 2018년 9월 농촌마을지원과에서 농촌활력과로 개편함.
8) 2018년 9월 산림자원과는 농정국으로 편입함.

자료: 충청남도 도민참여예산제, 재정정보시스템(2019년 5월 추출시점, 본 예산 기준).

○ 충청남도 농업·농촌 분야 사업 현황(〈표 3-6〉 참고)

- 전체 사업 개수는 내역사업을 포함해서 약 1,498개, 총 예산액은 8,737억 원임. 이 중 분석대상에 포함할 수 있는 부서별 보조사업은 646개, 예산액 7,916억 원임.
- 식량원예과의 분석 대상 사업 개수와 예산액이 제일 많아 약 37.1%를 차지하고, 그다음은 농촌활력과로 분석대상 예산액이 18.3%를 차지함.

**표 3-6** 충청남도 농업·농촌 분야 부서별 분석 대상 사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 사업 개수 | 예산액 | 분석 대상 사업 개수 | 분석 대상 예산액 | 예산액 비중 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농업정책과 | 69 | 128,782 | 46 | 103,080 | 13.0 |
| 농산물유통과 | 92 | 77,518 | 67 | 76,758 | 9.7 |
| 식량원예과 | 160 | 294,190 | 124 | 293,670 | 37.1 |
| 농촌활력과 | 101 | 149,458 | 78 | 144,780 | 18.3 |
| 산림자원과 | 140 | 105,010 | 106 | 97,408 | 12.3 |
| 축산과 | 96 | 34,155 | 86 | 33,648 | 4.3 |
| 동물방역위생과 | 71 | 38,831 | 60 | 38,546 | 4.9 |
| 축산기술연구소 | 109 | 5,086 | 10 | 317 | 0.0 |
| 동물위생시험소 | 215 | 17,951 | 66 | 3,408 | 0.4 |
| 산림자원연구소 | 445 | 22,722 | 3 | 10 | 0.0 |
| 합계 | 1,498 | 873,703 | 646 | 791,625 | 100.0 |

주 1) 본예산, 추경1회를 포함한 예산 현황, 산림자원과 및 연구소 등을 포함한 예산 현황으로 앞부분 표의 수치와 차이가 있으므로 유의바람.
2) 분석대상은 편성목 중 민간경상자본와 민간자본보조, 자치단체 경상보조와 민간보조, 연구개발비 등에 해당하는 것을 추출함.
3) 여기서 의미하는 사업은 세부내역사업("산출근거명, 부기명사업")을 말함.
자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

○ 충청남도 농업·농촌 분야 성격별 보조사업 예산 현황(〈표 3-7〉 참고)

- 사업 개수 기준으로 자치단체등자본이전(자치단체자본보조)이 259개를 차지하여 가장 높은 비중을 보임.
- 예산액 기준으로 자치단체등이전(자치단체경상보조)이 4,018억 원을 차지하여 가장 높은 비중을 보임.

**표 3-7** 충청남도 농업·농촌 분야 성격별 보조사업 예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 사업 개수 | 비율 | 예산액 | 비율 | 사업명 예시 |
|---|---|---|---|---|---|
| 민간이전<br>(민간경상보조) | 52 | 8.0 | 9,812.7 | 1.2 | 경영인교육, 단체육성 등 경상경비성 사업 |
| 민간자본이전<br>(민간자본보조) | 2 | 0.3 | 48,486.0 | 6.1 | 배수개선사업, 방조제 개보수 등 하드웨어성 사업 |
| 자치단체등이전<br>(자치단체경상보조) | 253 | 39.2 | 401,806.2 | 50.8 | 사회적농업활성화, 수출상품화 등 소프트웨어성 사업 |
| 자치단체등자본이전<br>(자치단체자본보조) | 259 | 40.1 | 327,605.2 | 41.4 | 농업인복지회관 신축, 특화사업 등 하드웨어성 사업 |
| 연구개발비 | 80 | 12.4 | 3,915.4 | 0.5 | 시스템 기능개선, 가축질병 검진 등 소프트웨어성 사업 |
| 합계 | 646 | 100.0 | 791,625.5 | 100.0 | |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

❍ 충청남도 농업·농촌 분야 부문별-성격별 보조사업 예산 현황(〈표 3-8〉 참고)

- 사업 개수 기준으로 농업 분야에 자치단체등이전, 자치단체등자본이전 성격의 보조사업 237개를, 축산업 분야에 연구개발비, 자치단체등이전, 자치단체등자본이전 성격의 보조사업 222개를 집행함.
- 예산액 기준으로 농업 분야에 자치단체등이전(자치단체경상보조) 성격의 보조사업 3,290억 원을, 축산업 분야에 자치단체등이전 성격의 보조사업 504.7억 원을 집행함.

**표 3-8** 충청남도 농업·농촌 분야 부문별-성격별 예산 현황(상:사업 개수, 하:예산액)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등이전 | 자치단체등자본이전 | 합계 | 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 농업 | 27 | 2 | 1 | 107 | 100 | 237 | 36.7 |
| 임업 | 7 | - | 3 | 40 | 59 | 109 | 16.9 |
| 축산업 | 11 | - | 76 | 84 | 51 | 222 | 34.4 |
| 농산촌 | 7 | - | - | 22 | 49 | 78 | 12.1 |
| 합계 | 52 | 2 | 80 | 253 | 259 | 646 | 100.0 |
| 비율 | 8.0 | 0.3 | 12.4 | 39.2 | 40.1 | 100.0 | |

(계속)

| 구분 | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등 이전 | 자치단체등 자본이전 | 합계 | 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 농업 | 4,439.2 | 48,486.0 | 180.5 | 329,078.6 | 91,323.1 | 473,507.5 | 59.8 |
| 임업 | 461.3 | - | 9.5 | 16,602.4 | 80,344.8 | 97,418.0 | 12.3 |
| 축산업 | 4,112.2 | - | 3,725.4 | 50,474.2 | 17,607.8 | 75,919.6 | 9.6 |
| 농산촌 | 800.0 | - | - | 5,651.0 | 138,329.4 | 144,780.5 | 18.3 |
| 합계 | 9,812.7 | 48,486.0 | 3,915.4 | 401,806.2 | 327,605.2 | 791,625.5 | 100.0 |
| 비율 | 1.2 | 6.1 | 0.5 | 50.8 | 41.4 | 100.0 | |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

○ 충청남도 농업·농촌 분야 부문별-재원별 보조사업 예산 현황(〈표 3-9〉 참고)

- 사업 개수 기준으로 농업 부문에 자체 재원 134개를, 임업 부문에 자체 재원 51개를, 축산업 부문에 116개를, 농산촌 부문에 균특회계 보조금 39개를 집행함.
- 예산액 기준으로 농업과 임업 부문에 각각 국고보조금 2,971억 원, 595억 원을, 축산업 부문에 기금보조금 298억 원을, 농산촌 부문에 균특회계 보조금 1,026억 원을 집행함.

**표 3-9** 충청남도 농업·농촌 분야 부문별-재원별 예산 현황(상:사업 개수, 하:예산액)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 국고보조금 | 균특회계 보조금 | 기금보조금 | 자체재원 | 특별교부세 & 부담금 등 | 합계 | 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 농업 | 46 | 28 | 17 | 134 | 1 | 226 | 36.4 |
| 임업 | 40 | 16 | 1 | 51 | 1 | 109 | 17.6 |
| 축산업 | 52 | 1 | 44 | 116 | 2 | 215 | 34.6 |
| 농산촌 | 9 | 39 | 2 | 21 | 0 | 71 | 11.4 |
| 합계 | 147 | 84 | 64 | 322 | 4 | 621* | 100.0 |
| 비율 | 23.7% | 13.5% | 10.3% | 51.9% | 0.6% | 100.0% | |

| 구분 | 국고보조금 | 균특회계 보조금 | 기금보조금 | 자체재원 | 특별교부세 & 부담금 등 | 합계 | 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 농업 | 297,085.9 | 43,923.1 | 10,714.9 | 121,583.6 | 200.0 | 473,507.5 | 59.8 |
| 임업 | 59,485.4 | 27,831.2 | 500.0 | 9,121.4 | 480.0 | 97,418.0 | 12.3 |

(계속)

| 구분 | 국고보조금 | 균특회계 보조금 | 기금보조금 | 자체재원 | 특별교부세 & 부담금 등 | 합계 | 비율 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 축산업 | 28,968.7 | 1,020.0 | 29,799.5 | 15,456.3 | 675.0 | 75,919.6 | 9.6 |
| 농산촌 | 1,585.9 | 102,641.9 | 530.0 | 40,022.7 | 0.0 | 144,780.5 | 18.3 |
| 합계 | 387,125.9 | 175,416.2 | 41,544.5 | 186,183.9 | 1,355.0 | 791,625.5 | 100.0 |
| 비율 | 48.9 | 22.2 | 5.2 | 23.5 | 0.2 | 100.0 | |

주: 예산액이 0인 사업은 예산 현황에 미포함하였으므로 사업개수가 줄어듦(646개 → 621개).
자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

○ 충청남도 농업·농촌 분야 영역별 보조사업 예산 현황(〈표 3-10〉 참고)

- 영역별 사업 개수 기준으로 생산 영역이 112개로 가장 많고, 그다음으로 위생(지도, 검사, 방역) 영역이 93개임.
- 예산액 기준으로 경영·소득 영역이 22.9%, 기반확충 영역이 34.5%를 차지함.

**표 3-10** 충청남도 농업·농촌 분야 영역별 보조사업 예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 사업개수 | 비율 | 예산액 | 비율 | 사업명 예시 |
|---|---|---|---|---|---|
| 생산 | 112 | 17.3 | 108,401.8 | 13.7 | 농자재지원, 시설현대화 등 |
| 유통 | 47 | 7.3 | 18,991.8 | 2.4 | 저장 및 운송 지원 등 |
| 판매·소비 | 27 | 4.2 | 65,562.4 | 8.3 | 급식, 소비지 홍보 등 |
| R&D, 정보 | 56 | 8.7 | 3,540.9 | 0.4 | 시험연구 등 |
| 위생(지도, 검사, 방역) | 93 | 14.4 | 42,768.7 | 5.4 | 병해충방제, 동물방역 등 |
| 가공·식품(상품화) | 30 | 4.7 | 14,443.8 | 1.8 | 농산물가공시설 지원, 농식품 6차산업 지원 등 |
| 경영·소득 | 18 | 2.8 | 181,491.9 | 22.9 | 직불금, 보험료 지원 등 |
| 기타 (구조조정, 제도기반) | 40 | 6.2 | 10,589.3 | 1.3 | 제도정비, 대책수립 등 |
| 교육·인력 | 74 | 11.5 | 23,613.1 | 3.0 | 인력육성, 교육훈련 등 |
| 기반확충 | 85 | 13.2 | 273,048.8 | 34.5 | 농업·농촌SOC 설치 등 |
| 복지·사회 | 14 | 2.2 | 14,215.9 | 1.8 | 마을단위공동문화복지 등 |
| 환경 | 19 | 2.9 | 27,259.3 | 3.4 | 악취저감, 농업환경실천 등 |
| 체험관광 | 31 | 4.8 | 7,697.8 | 1.0 | 도농교류, 체험, 축제 등 |
| 합계 | 646 | 100.0 | 791,625.5 | 100.0 | |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

○ 충청남도 농업·농촌 분야 영역별-재원별 보조사업 예산 현황(〈표 3-11〉 참고)

- 예산액 기준 재원별 분포는 국고보조금과 자체 재원이 각 69%, 31%를 차지함.
- 자체 재원은 유통, 판매·소비, R&D·정보, 기타(구조조정, 제도기반), 교육·인력, 환경 영역에, 국고보조금은 생산, 유통, 위생(지도, 검사, 방역), 경영·소득 영역에, 균특회계 보조금은 가공·식품(상품화), 기반확충, 복지·사회, 체험관광 영역에 많은 재원을 투입함.

**표 3-11** 충청남도 농업·농촌 분야 영역별-재원별 예산현황(2019 회계연도 기준)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 내역사업 개수 | 예산액 | 예산액_비율 | 예산액 중 재원구성 비율 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 국고보조금 | 균특회계 보조금 | 기금 보조금 | 자체재원 | 특별교부세& 부담금 등 | 비율 합계 |
| 생산 | 112 | 108,401.8 | 13.7 | 55.4 | 0.9 | 13.7 | 30.0 | 0.0 | 100.0 |
| 유통 | 47 | 18,991.8 | 2.4 | 32.3 | 9.3 | 11.9 | 46.4 | 0.0 | 100.0 |
| 판매·소비 | 27 | 65,562.4 | 8.3 | 0.9 | 1.4 | 3.2 | 94.5 | 0.0 | 100.0 |
| R&D, 정보 | 56 | 3,540.9 | 0.4 | 29.7 | 0.0 | 0.0 | 70.3 | 0.0 | 100.0 |
| 위생(지도, 검사,방역) | 93 | 42,768.7 | 5.4 | 59.2 | 0.0 | 11.1 | 29.7 | 0.0 | 100.0 |
| 가공·식품 | 30 | 14,443.8 | 1.8 | 0.0 | 59.2 | 2.8 | 37.9 | 0.0 | 100.0 |
| 경영·소득 | 18 | 181,491.9 | 22.9 | 94.9 | 0.1 | 0.5 | 4.5 | 0.0 | 100.0 |
| 기타(구조조정 제도기반) | 40 | 10,589.3 | 1.3 | 11.8 | 12.2 | 4.3 | 60.8 | 10.9 | 100.0 |
| 교육·인력 | 74 | 23,613.1 | 3.0 | 27.5 | 24.3 | 0.6 | 46.5 | 1.1 | 100.0 |
| 기반확충 | 85 | 273,048.8 | 34.5 | 29.9 | 45.2 | 0.5 | 24.4 | 0.0 | 100.0 |
| 복지·사회 | 14 | 14,215.9 | 1.8 | 3.1 | 61.8 | 0.0 | 35.0 | 0.0 | 100.0 |
| 환경 | 19 | 27,259.3 | 3.4 | 1.8 | 0.0 | 15.8 | 82.3 | 0.0 | 100.0 |
| 체험관광 | 31 | 7,697.8 | 1.0 | 11.0 | 52.8 | 8.4 | 27.9 | 0.0 | 100.0 |
| 총합계 | 646 | 791,625.5 | 100.0 | 45.0 | 19.7 | 4.1 | 31.0 | 0.2 | 100.0 |
| | | | | 68.8(보조금 매칭 비율) | | | 31.0 | | |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

○ 충청남도 농업·농촌 분야 재원별 보조사업 상위사업 현황(〈표 3-12〉 참고)

- 전체 예산에서는 쌀소득보전고정직접지불금이 소요예산이 가장 많고 상위 5개 사업의 집중도는 38.6%를 차지함. 국고보조금 재원의 경우, 쌀소득보전고정직접지불금을 포함한 상위 5개 사업의 집중도가 68.9%, 균특회계 보조금 재원의 경우, 농촌중심지활성화(일반지구)를 포함한 상위 5개 사업의 집중도가 43.7%를 차지함. 기금보조금 재원은 조사료생산용 사일리지 제조 지원을 포함한 상위 5개 사업의 집중도가 40.3%을 차지함.
- 자체재원의 경우, 학교급식지원 등 상위 5개 사업의 집중도가 47.9%, 특별교부세 및 부담금 등 재원의 경우, 산불예방체계 구축 및 운영(시군경상)을 포함한 상위 5개 사업에 전체 예산이 소요됨.

**표 3-12** 충청남도 농업·농촌 분야 재원별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, %

| 구분 | 내역사업명 | 예산액 | 비율 |
|---|---|---|---|
| 전체예산 | 쌀소득보전고정직접지불금 | 148,000.0 | |
| | 학교급식지원 | 59,559.1 | |
| | 배수개선(지자체) | 36,335.0 | |
| | 농촌중심지활성화(일반지구) | 34,076.0 | |
| | 논 타작물 재배지원 | 27,517.8 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 305,487.8 | 38.6 |
| 국고보조금 | 쌀소득보전고정직접지불금 | 148,000.0 | |
| | 배수개선(지자체) | 36,335.0 | |
| | 논 타작물 재배지원 | 25,597.9 | |
| | 밭농업직불금 | 20,400.0 | |
| | 가축질병 예방 및 검진 약품 구입 등 지원 | 15,299.6 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 245,632.5 | 68.9 |
| 균특회계 보조금 | 농촌중심지활성화(일반지구) | 32,237.0 | |
| | 기초생활인프라(기계화경작로) | 11,705.0 | |
| | 기초생활인프라(생활환경정비) | 9,910.0 | |
| | 임도시설(시군자본) | 7,107.7 | |
| | 기초생활인프라(시군, 지표수) | 6,964.0 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 67,923.7 | 43.7 |

(계속)

| 구분 | 내역사업명 | 예산액 | 비율 |
|---|---|---|---|
| 기금보조금 | 조사료생산용 사일리지제조 지원 | 3,709.6 | |
| | 시설원예현대화 지원 | 2,610.5 | |
| | 공동자원화 에너지화 시설장비 지원 | 2,447.5 | |
| | 축산분야 ICT 융복합지원(자치단체) | 2,100.0 | |
| | 학교우유급식 지원 | 2,096.3 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 12,963.9 | 40.3 |
| 자체재원 | 학교급식지원 | 59,559.1 | |
| | 농업환경프로그램 실천 지원 | 20,022.0 | |
| | 정주환경개선 | 18,645.0 | |
| | 편안한물길조성 | 13,209.0 | |
| | 농작물 안정생산 보험료 지원(국가직접지원) | 6,346.2 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 117,781.3 | 47.9 |
| 특별교부세 및 부담금 등 | 산불예방체계 구축 및 운영(시군경상) | 480.0 | |
| | AI 등 가축질병 긴급대응(부담금 등) | 375.0 | |
| | AI 등 가축질병 긴급대응(특별교부세) | 300.0 | |
| | 농업인단체 육성 | 200.0 | |
| | 산불방지 교육훈련 및 조사(도) | 56.9 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 1,411.9 | 100.0 |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

# 2. 충청남도 균형발전사업 및 포괄보조금 사업 현황

## 2.1. 충청남도 균형발전사업 현황

❍ 충청남도 균형발전사업 예산 현황(〈표 3-13〉 참고)

- 충청남도 전체 8,007개 사업, 6.3조 원임. 이 중 보조사업은 2,067개, 예산액 3.7조 원으로 약 58.1%를 차지함.
- 이 중 균특회계와 자체 재원으로 시행하는 균형발전사업 사업개수 291개, 예산액 6,143억 원으로 충청남도 전체의 9.6%를 차지함.

- 농림축산국 소관 균형발전사업은 83개, 예산액 1,723억 원으로 충청남도 전에 예산의 2.7%를 차지함.

**표 3-13** 충청남도 균형발전사업 예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 사업개수 | 예산액 | 예산액 기준 비율 |
|---|---|---|---|
| 전체 총괄(A) | 8,007 | 6,386,434 | - |
| 보조사업(B)* | 2,067 | 3,709,399 | 58.1 |
| 균형발전사업(C) | 291 | 614,351 | 9.6 |
| 농림축산국 소관 균형발전사업(D) | 83 | 172,338 | 2.7 |

주: 보조사업으로 볼 수 있는 것은 통계목명 기준 "민간이전, 민간자본이전, 자치단체등이전, 자치단체등자본이전"으로 한정하여 분석함.
자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

❍ 충청남도 농림축산국 소관 부서별 균형발전사업 예산 현황(〈표 3-14〉 참고)

- 농촌활력과에서 39개 사업, 1,008억 원을 집행하여서, 농림축산국 예산액 중 58.5%를 차지함.
- 그다음으로는 농업정책과가 10개 사업, 334억 원 예산액으로서 예산액 기준 19.4%를 차지, 산림자원과가 16개 사업개수, 269억 원 예산액으로 예산액 기준 15.6%를 차지함.

**표 3-14** 충청남도 농림축산국 소관 부서별 균형발전사업 예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 개, 백만 원, %

| 구분 | 사업개수 | 예산액 | 비율 |
|---|---|---|---|
| 농식품유통과 | 8 | 6,196 | 3.6 |
| 농업정책과 | 10 | 33,454 | 19.4 |
| 농촌활력과 | 39 | 100,862 | 58.5 |
| 산림자원과 | 16 | 26,933 | 15.6 |
| 식량원예과 | 9 | 3,873 | 2.2 |
| 축산과 | 1 | 1,020 | 0.6 |
| 총합계 | 83 | 172,338 | 100.0 |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

○ 충청남도 농림축산국 소관 부서별 균형발전사업 상위사업 현황(〈표 3-15〉 참고)

- 농촌활력과는 농촌중심지활성화(일반지구) 등을 비롯하여 상위 5개 사업이 해당부서 균형발전사업 예산액 중 62.7%를, 농업정책과는 기계화경작로확포장 등 상위 5개 사업이 86.4%를, 산림자원과는 임도사업 등 상위 5개 사업이 76.3%를 차지함.
- 농식품유통과는 학교급식지원센터 설립 및 시설보강 등 상위 5개 사업이 84.8%를, 식량원예과는 친환경농업지구조성 등 상위 5개 사업이 83%를 차지함.

**표 3-15** 충청남도 농림축산국 부서별 균형발전사업 상위사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, %

| 구분 | 세부사업명 | 예산액 | 비율 |
|---|---|---|---|
| 농촌활력과 | 농촌중심지활성화(일반지구) | 33,815 | |
| | 농촌생활환경 정비 | 10,547 | |
| | 농촌중심지활성화(선도지구) | 7,014 | |
| | 기초생활거점육성 | 6,872 | |
| | 권역단위 종합개발 | 4,969 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 63,217 | 62.7 |
| | 소계 | 100,862 | |
| 농업정책과 | 기계화경작로확포장 | 12,997 | |
| | 지표수 보강개발 | 7,859 | |
| | 대구획경지정리 지원 | 3,148 | |
| | 농촌 농업·생활용수 개발 | 2,807 | |
| | 시군 수리시설 개보수 | 2,081 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 28,892 | 86.4 |
| | 소계 | 33,454 | |
| 산림자원과 | 임도사업 | 8,002 | |
| | 자연휴양림 조성(보완) | 4,059 | |
| | 치유의 숲 조성 | 3,380 | |
| | 도시숲 조성 | 3,056 | |
| | 목재문화체험장 조성 | 2,064 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 20,561 | 76.3 |
| | 소계 | 26,933 | |

(계속)

| 구분 | 세부사업명 | 예산액 | 비율 |
|---|---|---|---|
| 농식품유통과 | 학교급식지원센터 설립 및 시설보강 | 2,026 | |
| | 굿뜨래 로컬푸드 및 종합유통센터 | 1,710 | |
| | 로컬푸드 생산·유통 활성화 | 525 | |
| | 충남오감 통합물류 지원 | 500 | |
| | 충남오감 홍보 마케팅 추진 | 494 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 5,255 | 84.8 |
| | 소계 | 6,196 | |
| 식량원예과 | 친환경농업 지구 사업 | 1,350,000 | |
| | 인삼약초 식품제조 HACCP 컨설팅 및 시설지원 | 1,110,000 | |
| | 인삼약초식품기술이전 및 개발지원사업 | 300,000 | |
| | 친환경약초가공시설설치 | 260,000 | |
| | 국제인삼 교역전 | 195,000 | |
| | CR 5(상위 5개 사업 집중도) | 3,215,000 | 83.0 |
| | 소계 | 3,873,000 | |

자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

## 2.2. 충청남도 포괄보조금 사업 현황

❍ 충청남도의 포괄보조금 사업[12] 현황(〈표 3-16〉 참고)

- 시군구 자율사업으로서 지역행복생활권 협력사업, 농촌신활력플러스 사업이 있고 이들 사업규모가 가장 큼.
- 균형발전위원회의 지역발전투자협약사업 등이 있고, 그 외에도 푸드플랜 패키지 지원사업 등이 있음.

12) 포괄보조는 보조금을 받는 정부의 재량권 하에 있는 광범위한 기능적 영역에서 성문법적 공식에 따라 주로 일반정부 단위에 제공되는 프로그램 기금임(김성주 2018). 포괄보조금 방식은 중앙정부가 핵심 목표 또는 기능별 사업군을 포괄하여 예산을 지원하고 지자체는 배분받은 예산을 해당 지역 특성에 적합한 사업을 선정, 수행하는 방식을 말함. 따라서 포괄보조금 지원제도 현황 파악을 위해서 국가균형발전특별회계 운영 방식 고려가 필요함(김성주·홍근석·김미나 2018).

❍ 충청남도의 시군구 자율사업 현황

- 지역행복생활권 협력사업과 일반농촌개발사업 농촌신활력플러스 사업이 있음.
- 충청남도의 지역행복생활권협력사업은 2016년도에 7개 시군(S시·D시·T군, H군·Y군, C시·A시)에서 3개의 사업이 선정되었고, 2017년도 6개 시군(B군·C군, C시·A시, H군·Y군)에서 3개 사업에 선정됨.
- 충청남도의 일반농촌개발사업 중 신활력플러스사업은 2018년 2개의 시군(Y군, A시)에서 선정되었고, 2019년 C군이 선정됨. 이들 시군 모두 9월 현재 기본계획 연구용역을 마쳤거나 수립 단계에 있음.

❍ 균형발전위원회의 지역발전투자협약 시범사업 현황

- 2019년 H군은 지역발전투자협약사업으로 '유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 H형 프로젝트'가 주제로 선정되었고, 9월 현재 기본계획 수립 연구용역을 시작하는 단계에 있음.

**표 3-16** 충청남도 포괄보조금 사업 현황

| 구분 | 사업명 | 선정시군 (선정연도) | 예산규모 | 내용 |
|---|---|---|---|---|
| 시군구 자율 | 지역행복생활 권협력사업 (2018년부터 신규사업 없음) | H군·Y군(17) | 14억 원 | 2030 청년농부 인큐베이팅시스템 구축사업 (일자리 창출 분야) |
| | | C시·A시(17) | 17억 원 (국비 12억 원) | 버스정보시스템 연계 구축(생활인프라 분야) |
| | | B군·C군(17) | 16억 원 | FunFun 와봐유, 체험관광 네트워크 구축(문화관광 분야) |
| | | G시·S시(17) | 22억 5천만 원 | 시대를 잇는 융복합 관광플랫폼 구축 사업 |
| | | C시·A시(16) | 국비 21억 원 | C시·A시 동반성장 사회적경제 생태계구축 |
| | | H군·Y군(16) | 국비 23.8억 원 | 도청대로 아름다운 생활가로 조성사업 |
| | | C시·D시·T군 (16) | 국비 24.1억 원 | 내포관광 HUM+E센터 조성 운영사업 |

| 구분 | 사업명 | 선정시군 (선정연도) | 예산규모 | 내용 |
|---|---|---|---|---|
| 시군구 자율 | 일반농촌개발 사업(농촌신활력플러스사업) | C군(19) | 국비 49억 원 + 군비 21억 원 | 농산업 융복합 고도화로 C군의 내발적 지역 활성화 |
| | | A시(18) | 국비 49억 원 + 군비 21억 원 | A시 푸드플랜 실행을 위한 먹거리통합지원 체계 구축 |
| | | Y군(18) | 국비 49억 원 + 군비 21억 원 | 민관조직과 함께, Y형 착한발전모델 만들기 |
| 푸드플랜 패키지 | 지역단위 푸드플랜 (2018년) | 충청남도 (광역형) | - | 도 단위 먹거리 지역순환 모델 제시 |
| | | C군(농촌형) | 62억 6천 500만 원 | 농촌형으로 도·농 공급협약 모델 제시 |
| 균형발전 위원회 | 지역발전투자 협약 시범사업 (2019년) | H군 | 182억 원 (국비 50%) | 유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 H형 프로젝트 |

주 1) 음영부분은 제4장 조사대상 사업을 의미함.
2) 각종 언론 보도자료 등을 검색하여 취합, 정리함.
자료: 충청남도(2019), 합본최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출시점, 본예산 및 추경1회 기준).

# 3. 충청남도 4개 시군 재정 현황[13)]

## 3.1. A시 재정 현황

○ 농업규모 파악을 위한 경지면적 및 농가인구 현황(〈표 3-17〉 참고)

- A시는 전체 경지면적이 14,795ha로 충청남도의 7.0%를 차지함.
- A시는 전체 농가인구가 20,971명으로 충청남도의 7.6%를 차지함.

13) 제3장 포괄보조금 사업에 선정된 지역, 제4장 실태분석 조사지역의 재정 현황만을 분석함.

**표 3-17** A시 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준)

단위: ha, 명, 가구, %

| 구분 | 경지면적(ha) | | | 농가 및 인구(명, 가구) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 논 | 밭 | 전체인구 | 농가인구 | 농가 |
| 충남(A) | 211,577 | 146,703 | 64,874 | 2,124,855 | 276,426 | 123,480 |
| A시(B) | 14,795 | 10,121 | 4,674 | 313,960 | 20,971 | 8,835 |
| 비율(B/A) | 7.0 | 6.9 | 7.2 | 14.8 | 7.6 | 7.2 |

자료 1) 통계청(2019), 『농림어업조사』.
2) 통계청(2019), 『농업면적조사』.

❍ 농업규모 대비 농정분야 세출예산 현황(〈표 3-18〉 참고)

- A시 전체 예산규모는 1.2조 원, 농정분야 예산규모는 934억 원으로 7.5%를 차지함. 이는 경지면적 및 농가인구의 비중과 유사한 농정 예산규모를 보임.
- A시 전체 사업개수는 13,339개, 농정분야 사업 개수는 1,508개로 전체 중 11.3%를 차지함.
- A시 농정분야 중 분석대상 예산규모는 376억 원, 사업개수는 356개임.

**표 3-18** A시 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개, %

| 구분 | 값 | 구분 | 값 |
|---|---|---|---|
| 전체 예산규모(A) | 1,240,815 | 전체 사업개수(D) | 13,339 |
| 농정분야 예산규모(B) | 93,496 | 농정분야 사업개수(E) | 1,508 |
| 분석대상 예산규모(C) | 37,659 | 분석대상 사업개수(F) | 356 |
| 비율(B/A) | 7.5 | 비율(E/D) | 11.3 |

주: 사업개수는 내역사업보다 한 단계 더 아래에 있는 부기명사업을 말함. 이하 상동.
자료: A시(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본예산 및 추경 1, 2회 기준).

❍ 부문별 자체사업과 보조사업 현황(〈표 3-19〉 참고)

- A시는 총 376억 원 중 농업·농촌 부문의 보조사업 예산규모가 291억 원, 자체사업 예산규모가 78억 원임.

- A시는 총 356개 사업 중 농업·농촌 부문의 보조사업은 221개, 자체사업은 116개를 차지함.

**표 3-19** A시 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 보조사업 | 자체사업 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 29,803.1 | 7,855.6 | 37,658.7 |
| | 농업·농촌 | 29,129.0 | 7,809.6 | 36,938.6 |
| | 임업·산촌 | 674.1 | 46.0 | 720.1 |
| 사업개수 | 총합계 | 236 | 120 | 356 |
| | 농업·농촌 | 221 | 116 | 337 |
| | 임업·산촌 | 15 | 4 | 19 |

자료: A시(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본예산 및 추경 1, 2회 기준).

○ 부문별 지원방식 현황(〈표 3-20〉 참고)

- A시는 총 376억 원 중 농업·농촌 부문의 민간자본이전 예산규모가 175억 원, 민간이전 예산규모가 107억 원임.
- A시는 총 356개 사업 중 농업·농촌 부문의 민간자본이전 사업은 185개, 민간이전은 140개를 차지함.

**표 3-20** A시 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등이전 | 자치단체등 자본이전 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 10,910.5 | 17,976.3 | 212.0 | 130.0 | 8,429.9 | 37,658.7 |
| | 농업·농촌 | 10,780.7 | 17,546.1 | 182.0 | 0.0 | 8,429.9 | 36,938.6 |
| | 임업·산촌 | 129.9 | 430.2 | 30.0 | 130.0 | - | 720.1 |
| 사업개수 | 총합계 | 147 | 195 | 5 | 1 | 8 | 356 |
| | 농업·농촌 | 140 | 185 | 4 | - | 8 | 337 |
| | 임업·산촌 | 7 | 10 | 1 | 1 | - | 19 |

자료: A시(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본예산 및 추경 1, 2회 기준).

❍ 정책사업별 현황(〈표 3-21〉 참고)

- A시는 정책사업 중 농업기반시설확충에 가장 많은 농정예산을 투입함.
- 구체적으로 가축방역관리는 국고보조금과 자체재원이 주요 재원임. 고품질 안전축산물생산기술보급·농산물 가공 및 지역 내 유통기반 구축·농산물 마케팅 유통기반 조성·농업생산기반확충 등은 자체 재원이 주를 이루고, 농업기반시설 확충은 균특보조금이 주요 재원임. 산림휴양 녹지 확충은 광역보조금이 주를, 축산물 생산·유통관리는 기금보조금이 주요 재원을 구성함.

**표 3-21** A시 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원

| 정책사업명 | 예산액 (백만 원) | 국고 보조금 | 균특 보조금 | 기금 보조금 | 자체재원 | 시도비 보조금 (광역보조금) | 기타 재원 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 총합계 | 37,658.7 | 11.0% | 15.8% | 6.5% | 53.8% | 12.9% | 0.0% |
| 가축방역관리 | 1,061.7 | 42.0% | 0.0% | 10.6% | 35.5% | 11.8% | 0.0% |
| 고품질안전축산물 생산기술보급 | 277.0 | 36.1% | 0.0% | 0.0% | 52.0% | 11.9% | 0.0% |
| 농산물 가공 및 지역내 유통기반 구축 | 1,684.0 | 38.1% | 0.0% | 0.0% | 53.0% | 8.9% | 0.0% |
| 농산물 마케팅 유통기반 조성 | 3,256.4 | 8.8% | 0.0% | 0.0% | 78.2% | 13.0% | 0.0% |
| 농업생산기반 확충 | 4,955.3 | 16.1% | 0.0% | 0.0% | 67.6% | 16.4% | 0.0% |
| 농업기반시설 확충 | 8,352.1 | 0.0% | 70.3% | 0.0% | 21.7% | 7.9% | 0.0% |
| 농촌 및 농업인 육성 | 577.9 | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 68.5% | 31.5% | 0.0% |
| 농촌사회개발 | 1,021.8 | 28.7% | 0.0% | 0.0% | 61.0% | 10.3% | 0.0% |
| 도농교류활성화 | 380.9 | 27.5% | 0.0% | 0.0% | 60.2% | 12.3% | 0.0% |
| 산림생태계 보전 관리 | 690.1 | 36.3% | 10.1% | 0.0% | 39.3% | 14.2% | 0.0% |
| 산림휴양 녹지 확충 | 30.0 | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 33.3% | 66.7% | 0.0% |
| 식량작물 기술보급 | 3,427.0 | 9.0% | 0.0% | 0.0% | 87.0% | 4.0% | 0.0% |
| 지역특화작목 육성 | 3,523.1 | 4.3% | 0.0% | 19.4% | 59.3% | 17.0% | 0.0% |
| 축산경쟁력 강화 | 4,470.1 | 0.0% | 0.0% | 15.5% | 63.5% | 21.0% | 0.0% |
| 축산물 생산·유통관리 | 1,966.3 | 0.0% | 0.0% | 48.2% | 36.8% | 15.0% | 0.0% |
| 친환경농업 육성 | 1,985.0 | 39.0% | 0.0% | 0.0% | 49.2% | 11.8% | 0.0% |

자료: A시(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본예산 및 추경 1, 2회 기준).

❍ 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(〈표 3-22〉 참고)

- A시의 자체사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 벼 못자리용 상토 지원사업(15.5억 원), 채소APC 시설 보완 사업(7억 원) 등임.
- A시의 보조사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 권역단위종합개발사업(25억 원), 지표수보강(22억 원), 농촌중심지활성화사업(20억 원) 등임.

**표 3-22** A시 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, %

| 세부사업명 | 자체사업 | 세부사업명 | 보조사업 |
|---|---|---|---|
| 벼 못자리용 상토 지원사업 | 1,550.0 | 권역단위종합개발[도고면] | 2,572.9 |
| 채소APC 시설 보완 사업 | 700.0 | 구성지구 지표수보강 | 2,270.0 |
| 부산물비료(퇴비)구입지원(농협협력사업) | 550.0 | 농촌중심지 활성화사업(둔포면) | 2,000.0 |
| 벼 육묘 상자처리제 지원사업 | 500.0 | 계란유통센터지원사업 | 1,800.0 |
| 농특산물 공동브랜드 포장재 지원 | 400.0 | 과수거점산지유통센터APC보완사업 | 1,174.0 |
| 소계 | 3,700.0 | 소계 | 9,816.9 |
| 총합계 | 7,855.6 | 총합계 | 29,803.1 |
| CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 47.1% | CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 32.9% |

자료: A시(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본예산 및 추경 1, 2회 기준).

## 3.2. Y군 재정 현황

❍ 농업규모 파악을 위한 경지면적 및 농가인구 현황(〈표 3-23〉 참고)

- Y군은 전체 경지면적이 18,565ha로서 충청남도의 8.8%를 차지함.
- A시는 전체 농가인구가 22,629명으로서 충청남도의 8.2%를 차지함.

**표 3-23** Y군 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준)

단위: ha, 명, 가구, %

| 구분 | 경지면적(ha) | | | 농가 및 인구(명, 가구) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 논 | 밭 | 전체인구 | 농가인구 | 농가 |
| 충남(A) | 211,577 | 146,703 | 64,874 | 2,124,855 | 276,426 | 123,480 |
| Y군(B) | 18,565 | 11,737 | 6,828 | 79,523 | 22,629 | 9,896 |
| 비율(B/A) | 8.8 | 8.0 | 10.5 | 3.7 | 8.2 | 8.0 |

자료 1) 통계청(2019), 『농림어업조사』.
2) 통계청(2019), 『농업면적조사』.

❍ 농업규모 대비 농정분야 세출예산 현황(〈표 3-24〉 참고)

- Y군 전체 예산규모는 6,815억 원, 농정분야 예산규모는 1,151억 원으로 16.9%를 차지함. 이는 경지면적 및 농가인구 비중 대비 2배 이상임.
- Y군 전체 사업개수는 13,801개, 농정분야 사업개수는 2,244개로 전체 중 16.3%를 차지함.
- Y군 농정분야 중 분석대상 예산규모는 435억 원, 사업개수는 385개임.

**표 3-24** Y군 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개, %

| 구분 | 값 | 구분 | 값 |
|---|---|---|---|
| 전체 예산규모(A) | 681,531 | 전체 사업개수(D) | 13,801 |
| 농정분야 예산규모(B) | 115,173 | 농정분야 사업개수(E) | 2,244 |
| 분석대상 예산규모(C) | 43,569 | 분석대상 사업개수(F) | 385 |
| 비율(B/A) | 16.9 | 비율(E/D) | 16.3 |

주: 사업개수는 내역사업보다 한 단계 더 아래에 있는 부기명사업을 말함. 이하 상동.
자료: Y군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

❍ 부문별 자체사업과 보조사업 현황(〈표 3-25〉 참고)

- Y군은 총 435억 원 중 농업·농촌 부문의 보조사업 예산규모가 342억 원, 자체사업 예산규모가 73억 원 규모를 차지함.

- Y군은 총 385개 사업 중 농업·농촌 부문의 보조사업 사업개수가 248개, 자체사업 사업개수가 97개를 차지함.

**표 3-25** Y군 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 보조사업 | 자체사업 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 36,169.1 | 7,400.4 | 43,569.5 |
| | 농업·농촌 | 34,229.3 | 7,379.9 | 41,609.3 |
| | 임업·산촌 | 1,939.7 | 20.5 | 1,960.2 |
| 사업개수 | 총합계 | 285 | 100 | 385 |
| | 농업·농촌 | 248 | 97 | 345 |
| | 임업·산촌 | 37 | 3 | 40 |

자료: Y군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

❍ 부문별 지원방식 현황(〈표 3-26〉 참고)

- Y군은 총 435억 원 중 농업·농촌 부문의 민간이전 예산규모가 145억 원, 민간자본이전 예산규모가 139억 원, 자치단체등자본이전 예산규모가 130억 원을 차지하며 이들 지원 방식의 사업규모는 비슷함.
- Y군은 총 385개 사업 중 농업·농촌 부문의 민간이전 사업개수가 144개, 민간자본이전 사업개수가 148개를 차지, 두 방식의 사업개수는 비슷함.

**표 3-26** Y군 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등이전 | 자치단체등 자본이전 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 14,803.6 | 15,571.9 | 113.0 | 34.7 | 13,046.2 | 43,569.5 |
| | 농업.농촌 | 14,564.7 | 13,912.6 | 107.0 | 0.0 | 13,024.9 | 41,609.3 |
| | 임업.산촌 | 238.9 | 1,659.3 | 6.0 | 34.7 | 21.3 | 1,960.2 |
| 사업개수 | 총합계 | 152 | 174 | 7 | 2 | 50 | 385 |
| | 농업.농촌 | 144 | 148 | 6 | - | 47 | 345 |
| | 임업.산촌 | 8 | 26 | 1 | 2 | 3 | 40 |

자료: Y군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

○ 정책사업별 현황(〈표 3-27〉 참고)

- Y군은 정책사업 중 농촌정주기반 조성에 가장 많은 농정예산을 투입함.
- 과수특작사업육성, 농가소득안정, 농가소득증대, 농산물유통체계관리, 전문농업인육성, 축산경쟁력강화, 환경보전기술보급은 자체재원이 주를 이룸.
- 나머지 농촌정주기반 조성은 균특보조금이, 임업 경쟁력 강화는 국고보조금이 주를 이룸.

**표 3-27** Y군 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원

| 정책사업명 | 예산액 | 국고 보조금 | 균특 보조금 | 기금 보조금 | 자체재원 | 시도비 보조금 | 기타 재원 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 소계 | 43,569.5 | 9.6% | 22.7% | 2.1% | 52.9% | 12.7% | 0.0% |
| 과수특작사업육성 | 3,975.8 | 4.7% | 0.0% | 3.6% | 67.7% | 24.0% | 0.0% |
| 농가소득안정 | 9,643.3 | 17.8% | 0.0% | 0.8% | 68.0% | 13.4% | 0.0% |
| 농가소득증대 | 1,177.5 | 0.0% | 32.3% | 0.0% | 60.7% | 7.0% | 0.0% |
| 농산물유통체계관리 | 2,191.4 | 3.3% | 18.3% | 0.0% | 67.0% | 11.4% | 0.0% |
| 농촌정주기반 조성 | 14,789.9 | 0.0% | 59.9% | 0.0% | 35.2% | 4.8% | 0.0% |
| 농촌지도사업 기술지원 | 855.4 | 23.5% | 17.0% | 0.0% | 49.2% | 10.3% | 0.0% |
| 임업 경쟁력 강화 | 1,960.2 | 44.1% | 4.3% | 0.0% | 38.0% | 13.6% | 0.0% |
| 전문 농업인 육성 | 976.4 | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 72.6% | 27.4% | 0.0% |
| 축산 경쟁력 강화 | 6,635.2 | 13.0% | 0.0% | 10.3% | 56.1% | 20.6% | 0.0% |
| 환경보전기술보급 | 1,364.3 | 21.6% | 0.0% | 0.0% | 60.7% | 17.7% | 0.0% |

자료: Y군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

○ 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(〈표 3-28〉 참고)

- Y군의 자체사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 벼육묘용상토지원사업(13.7억 원), 미황쌀대표브랜드쌀원료곡수매지원(4.5억 원) 등으로 높음.
- Y군의 보조사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 농촌중심지활성화사업(36억 원), 토양개량제지원(13.9억 원), 유기질비료지원(12.6억 원) 등으로 높음.

**표 3-28** Y군 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원

| 세부사업명 | 자체사업 | 세부사업명 | 보조사업 |
|---|---|---|---|
| 벼육묘용상토지원 | 1,370.0 | 농촌중심지활성화사업(응봉면일반지구) | 2,041.0 |
| 미황쌀대표브랜드쌀원료곡수매지원 | 450.0 | 농촌중심지활성화사업(대술면일반지구) | 1,643.0 |
| 친환경농업단지조성사업 | 450.0 | 토양개량제지원 | 1,395.2 |
| 소형농기계지원사업 | 440.0 | 유기질비료지원 | 1,267.5 |
| 벼묘판처리소독약제지원 | 400.0 | 권역단위종합개발(협업지원형)(대흥) | 1,252.9 |
| 소계 | 3,110.0 | 소계 | 7,599.6 |
| 총합계 | 7,400.4 | 총합계 | 36,169.1 |
| CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 42.0% | CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 21.0% |

자료: Y군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

## 3.3. C군 재정 현황

❍ 농업규모 파악을 위한 경지면적 및 농가인구 현황(〈표 3-29〉 참고)

- C군은 전체 경지면적이 8,257ha로 충청남도의 3.9%를 차지함.
- C군은 전체 농가인구가 12,264명으로 충청남도의 4.4%를 차지함.

**표 3-29** C군 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준)

단위: ha, 명, 가구, %

| 구분 | 경지면적(ha) | | | 농가 및 인구(명, 가구) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 논 | 밭 | 전체인구 | 농가인구 | 농가 |
| 충남(A) | 211,577 | 146,703 | 64,874 | 2,124,855 | 276,426 | 123,480 |
| C군(B) | 8,257 | 6,346 | 1,911 | 31,387 | 12,264 | 5,761 |
| 비율(B/A) | 3.9 | 4.3 | 2.9 | 1.5 | 4.4 | 4.7 |

자료 1) 통계청(2019), 『농림어업조사』.
2) 통계청(2019), 『농업면적조사』.

❍ 농업규모 대비 농정분야 세출예산 현황(〈표 3-30〉 참고)

- C군 전체 예산규모는 3,939억 원, 농정분야 예산규모는 876억 원으로

22.3%를 차지함. 이는 경지면적 및 농가인구 비중 대비 5배 이상임.

- C군 전체 사업개수는 8,410개, 농정분야 사업개수는 1,555개로서 전체 중 18.5%를 차지함.
- C군 농정분야 중 분석대상 예산규모는 412억 원, 사업개수는 435개임.

**표 3-30** C군 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개, %

| 구분 | 값 | 구분 | 값 |
|---|---|---|---|
| 전체 예산규모(A) | 393,989 | 전체 사업개수(D) | 8,410 |
| 농정분야 예산규모(B) | 87,698 | 농정분야 사업개수(E) | 1,555 |
| 분석대상 예산규모(C) | 41,264 | 분석대상 사업개수(F) | 435 |
| 비율(B/A) | 22.3 | 비율(E/D) | 18.5 |

주: 사업개수는 내역사업보다 한 단계 더 아래에 있는 부기명사업을 말함. 이하 상동.
자료: C군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

○ 부문별 자체사업과 보조사업 현황(〈표 3-31〉 참고)

- C군은 총 412억 원 중 농업·농촌 부문의 보조사업 예산규모가 280억 원, 자체사업 예산규모가 72억 원 규모를 차지함.
- C군은 총 435개 사업 중 농업·농촌 부문의 보조사업 사업개수가 225개, 자체사업 사업개수가 139개를 차지함.

**표 3-31** C군 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 보조사업 | 자체사업 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 31,905.5 | 9,358.9 | 41,264.4 |
| | 농업·농촌 | 28,023.3 | 7,221.7 | 35,245.0 |
| | 임업·산촌 | 3,882.2 | 2,137.2 | 6,019.4 |
| 사업개수 | 총합계 | 269 | 166 | 435 |
| | 농업·농촌 | 225 | 139 | 364 |
| | 임업·산촌 | 44 | 27 | 71 |

자료: C군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

❍ 부문별 지원방식 현황(〈표 3-32〉 참고)

- C군은 총 412억 원 중 농업·농촌 부문의 자치단체등자본이전 예산규모가 138억 원, 민간자본이전 예산규모가 101억 원을 차지함.
- C군은 총 435개 사업 중 농업·농촌 부문의 민간자본이전 사업개수가 177개, 민간이전 사업개수가 151개를 차지함.

**표 3-32** C군 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등이전 | 자치단체등 자본이전 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 9,142.8 | 15,417.3 | 706.3 | 2,138.5 | 13,859.6 | 41,264.4 |
| | 농업·농촌 | 8,762.8 | 10,125.7 | 466.3 | 2,030.7 | 13,859.6 | 35,245.0 |
| | 임업·산촌 | 380.0 | 5,291.6 | 240.0 | 107.8 | 0.0 | 6,019.4 |
| 사업개수 | 총합계 | 158 | 237 | 9 | 10 | 21 | 435 |
| | 농업·농촌 | 151 | 177 | 7 | 8 | 21 | 364 |
| | 임업·산촌 | 7 | 60 | 2 | 2 | 0.0 | 71 |

자료: C군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1,2회 기준).

❍ 정책사업별 현황(〈표 3-33〉 참고)

- C군은 정책사업 중 농업경쟁력강화와 농촌생활환경정비에 가장 많은 농정예산을 투입함.
- 농업·임업·축산업경쟁력 강화, 농업기술보급, 농업기술지원, 농촌공동체강화 등은 자체재원이 주를 이룸.
- 농촌생활환경정비, 산채산업활성화 등은 광역보조금 및 균특보조금이 주를 이룸.

**표 3-33** C군 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원

| 정책사업명 | 예산액 (백만 원) | 국고 보조금 | 균특 보조금 | 기금 보조금 | 자체재원 | 시도비 보조금 (광역보조금) | 기타 재원 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 소계 | 41,264.4 | 8.5% | 21.2% | 1.2% | 54.6% | 14.4% | 0.0% |
| 농업 경쟁력 강화 | 10,435.1 | 13.1% | 0.0% | 1.1% | 66.6% | 19.1% | 0.0% |
| 농업기술보급 | 1,180.8 | 7.6% | 19.2% | 0.0% | 59.4% | 13.7% | 0.0% |
| 농업기술지원 | 1,453.7 | 11.1% | 3.4% | 0.0% | 71.2% | 14.2% | 0.0% |
| 농촌공동체강화 | 4,224.1 | 3.6% | 0.0% | 0.0% | 67.1% | 29.4% | 0.0% |
| 농촌관광 활성화 | 703.2 | 13.7% | 28.4% | 0.0% | 49.8% | 8.1% | 0.0% |
| 농촌생활환경 기반확충 | 3,417.5 | 0.0% | 36.0% | 0.0% | 49.4% | 14.6% | 0.0% |
| 농촌생활환경정비 | 10,112.6 | 0.0% | 69.6% | 0.0% | 25.2% | 5.2% | 0.0% |
| 산채산업 활성화 | 90.0 | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 50.0% | 50.0% | 0.0% |
| 임업 경쟁력 강화 | 6,019.4 | 24.6% | 0.0% | 0.0% | 64.3% | 11.1% | 0.0% |
| 축산업 경쟁력 강화 | 3,628.1 | 4.8% | 0.0% | 10.5% | 69.4% | 15.2% | 0.0% |

자료: C군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

❍ 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(〈표 3-34〉 참고)

- C군의 자체사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 부자농촌지원센터 운영(4.8억 원), 삼광벼장려금지원(3.7억 원) 등으로 높음.
- C군의 보조사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 4개 읍면에 걸친 농촌중심지활성화사업(78억 원)등으로 높음.

**표 3-34** C군 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원

| 세부사업명 | 자체사업 | 세부사업명 | 보조사업 |
|---|---|---|---|
| 부자농촌지원센터운영 | 479.0 | N면 농촌중심지활성화사업(포괄) | 2,170.0 |
| 삼광벼 장려금 지원 | 366.0 | J면 농촌중심지활성화사업(포괄) | 2,167.0 |
| 유기질비료(밤) | 362.9 | C읍 농촌중심지활성화사업(선도지구,포괄) | 2,000.0 |
| 원예용 비가림시설 지원 | 360.0 | H면 농촌중심지활성화사업(포괄) | 1,514.0 |
| 수리시설개보수사업 | 350.0 | 대구획 경지정리 지원 | 1,361.5 |
| 소계 | 1,917.9 | 소계 | 9,212.5 |
| 총합계 | 9,358.9 | 총합계 | 31,905.5 |
| CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 20.5% | CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 28.9% |

자료: C군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경1, 2회 기준).

## 3.4. H군 재정 현황

❍ 농업규모 파악을 위한 경지면적 및 농가인구 현황(〈표 3-35〉 참고)

- H군은 전체 경지면적이 13,337ha로 충청남도의 6.3%를 차지함.
- H군은 전체 농가인구가 17,289명으로 충청남도의 6.3%를 차지함.

**표 3-35** H군 경지면적 및 농가인구 현황(2018년 기준)

단위: ha, 명, 가구, %

| 구분 | 경지면적(ha) | | | 농가 및 인구(명, 가구) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 논 | 밭 | 전체인구 | 농가인구 | 농가 |
| 충남(A) | 211,577 | 146,703 | 64,874 | 2,124,855 | 276,426 | 123,480 |
| H군(B) | 13,337 | 9,835 | 3,502 | 100,701 | 17,289 | 8,411 |
| 비율(B/A) | 6.3 | 6.7 | 5.4 | 4.7 | 6.3 | 6.8 |

자료 1) 통계청(2019), 『농림어업조사』.
2) 통계청(2019), 『농업면적조사』.

❍ 농업규모 대비 농정분야 세출예산 현황(〈표 3-36〉 참고)

- H군 전체 예산규모는 6,193억 원, 농정분야 예산규모는 948억 원으로 15.3%를 차지함. 이는 경지면적 및 농가인구 비중 대비 약 2배 이상임.
- H군 전체 사업개수는 10,313개, 농정분야 사업개수는 1,447개로 전체 중 14%를 차지함.
- H군 농정분야 중 분석대상 예산규모는 478억 원, 사업개수는 352개임.

**표 3-36** H군 농정분야 세출예산 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개, %

| 구분 | 값 | 구분 | 값 |
|---|---|---|---|
| 전체 예산규모(A) | 619,380 | 전체 사업개수(D) | 10,313 |
| 농정분야 예산규모(B) | 94,894 | 농정분야 사업개수(E) | 1,447 |
| 분석대상 예산규모(C) | 47,809 | 분석대상 사업개수(F) | 352 |
| 비율(B/A) | 15.3 | 비율(E/D) | 14.0 |

주: 사업개수는 내역사업보다 한단계 더 아래에 있는 부기명사업을 말함. 이하 상동.
자료: H군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경 1, 2회 기준).

○ 부문별 자체사업과 보조사업 현황(〈표 3-37〉 참고)

- H군은 총 478억 원 중 농업·농촌 부문의 보조사업 예산규모가 413억 원, 자체사업 예산규모가 38억 원 규모를 차지함.
- H군은 총 352개 사업 중 농업·농촌 부문의 보조사업 사업개수가 243개, 자체사업 사업개수가 80개를 차지함.

**표 3-37** H군 부문별 자체·보조사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 보조사업 | 자체사업 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 43,924.0 | 3,884.7 | 47,808.7 |
| | 농업·농촌 | 41,321.8 | 3,868.6 | 45,190.3 |
| | 임업·산촌 | 2,602.2 | 16.1 | 2,618.4 |
| 사업개수 | 총합계 | 269 | 83 | 352 |
| | 농업·농촌 | 243 | 80 | 323 |
| | 임업·산촌 | 26 | 3 | 29 |

자료: H군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경 1, 2회 기준).

○ 부문별 지원방식 현황(〈표 3-38〉 참고)

- H군은 총 478억 원 중 농업·농촌 부문의 민간자본이전 예산규모가 220억 원, 민간이전·자치단체등이전·자치단체등자본이전 예산규모가 각 65억 원에서 87억 원을 차지함.
- H군은 총 352개 사업 중 농업·농촌 부문의 민간자본이전 사업개수가 187개로 압도적으로 많음.

**표 3-38** H군 부문별 지원방식 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, 개

| 구분 | | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등이전 | 자치단체등 자본이전 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 예산규모 | 총합계 | 6,878.0 | 24,244.5 | 508.4 | 7,408.9 | 8,769.0 | 47,808.7 |
| | 농업·농촌 | 6,570.8 | 22,041.1 | 508.4 | 7,301.1 | 8,769.0 | 45,190.3 |
| | 임업·산촌 | 307.1 | 2,203.4 | 0.0 | 107.8 | 0.0 | 2,618.4 |

(계속)

| 구분 | | 민간이전 | 민간자본이전 | 연구개발비 | 자치단체등이전 | 자치단체등 자본이전 | 총합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 사업개수 | 총합계 | 108 | 207 | 15 | 5 | 17 | 352 |
| | 농업·농촌 | 101 | 187 | 15 | 3 | 17 | 323 |
| | 임업·산촌 | 7 | 20 | | 2 | | 29 |

자료: H군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경 1, 2회 기준).

❍ 정책사업별 현황(〈표 3-39〉 참고)

- H군은 정책사업 중 축산경쟁력강화에 가장 많은 농정예산을 투입함.
- 급식지원관리, 농산물생산·유통관리, 농촌인력육성, 농촌지도기반조성, 축산경쟁력강화, 친환경농업지원 등은 자체 재원이 주를, 농촌기반조성은 균특보조금이 주를, 임업경쟁력강화는 국고보조금이 주를 이룸.

**표 3-39** H군 정책사업별 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원

| 정책사업명 | 예산액 (백만 원) | 국고 보조금 | 균특 보조금 | 기금 보조금 | 자체재원 | 시도비 보조금 (광역보조금) | 기타 재원 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 소계 | 47,808.7 | 11.9% | 10.5% | 7.9% | 50.8% | 18.3% | 0.6% |
| 급식지원 관리 | 7,329.1 | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 61.5% | 38.5% | 0.0% |
| 농산물 생산·유통관리 | 6,048.2 | 22.5% | 0.0% | 4.6% | 55.6% | 17.2% | 0.0% |
| 농촌 기반조성 | 9,748.7 | 3.7% | 44.6% | 0.0% | 37.2% | 11.5% | 3.1% |
| 농촌 인력육성 | 4,585.3 | 6.5% | 0.0% | 0.0% | 79.2% | 14.3% | 0.0% |
| 농촌지도기반 조성 | 474.0 | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 82.0% | 18.0% | 0.0% |
| 임업 경쟁력 강화 | 2,618.4 | 54.9% | 3.2% | 0.0% | 32.0% | 9.9% | 0.0% |
| 축산 경쟁력 강화 | 13,882.0 | 12.0% | 0.0% | 25.3% | 45.3% | 17.4% | 0.0% |
| 친환경농업 지원 | 3,123.1 | 18.1% | 19.0% | 0.0% | 52.2% | 10.6% | 0.0% |

자료: H군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경 1, 2회 기준).

❍ 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(〈표 3-40〉 참고)

- H군의 자체사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 벼 재배농가 못자리용 제조상토 지원(11.3억 원), 벼 재배농가 묘판처리 약제 공급(2.8억 원) 등임.

- H군의 보조사업 중 가장 많은 예산을 투입하는 사업은 초·중·고등학교 무상급식 식품비 지원사업(59.5억 원), 가축분뇨 공동자원화(에너지화)(34.2억 원), 구제역 예방백신 지원(전업규모)(18억 원) 등임.

**표 3-40** H군 자체 및 보조사업별 상위사업 현황(2019 회계연도 기준)

단위: 백만 원, %

| 세부사업명 | 자체사업 | 세부사업명 | 보조사업 |
|---|---|---|---|
| 벼 재배농가 못자리 제조상토 지원 | 1,130.0 | 초.중.고등학교 무상급식 식품비 지원 | 5,952.0 |
| 벼 재배농가 묘판처리 약제 공급 | 280.0 | 가축분뇨 공동자원화(에너지화) | 3,426.5 |
| H한우 축제 | 200.0 | 구제역 예방백신 지원(전업규모) | 1,802.8 |
| 경지정리 지구 내 경작로 및 용배수시설 정비 | 150.0 | S면 농촌중심지 활성화(일반지구) | 1,760.0 |
| 친환경농업 육성사업 공모 | 150.0 | 선도 산림경영 단지조성 | 1,500.0 |
| 소계 | 1,910.0 | 소계 | 14,441.3 |
| 총합계 | 3,884.7 | 총합계 | 43,924.0 |
| CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 49.2% | CR5(상위 5순위 사업 집중도) | 32.9% |

자료: H군(2019), 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 및 추경 1, 2회 기준).

# 4. 요약

❍ 충청남도 농정분야 재정 구조 분석

- 충청남도 경지면적, 농가인구, 생산액 등 농업 규모는 전국 대비 12~13%를 차지하고 있으나 농정 예산 규모는 9.6% 수준임.
- 충청남도 전체  세출예산은 7.2조 원이고, 이 중 농업·농촌분야의 예산 규모는 6,977억 원으로 약 9.6%를 차지함. 농업·농촌분야 사업개수는 1,498개(8,737억 원)이고, 이 중 분석 대상에 포함할 수 있는 보조사업은 646개(7,916억 원)임.
- 충청남도는 보조사업 대부분을 농업과 축산업 분야에 투자하여 전체 사업 중

71.1%(각 36.7%, 34.4%)를 차지하며, 예산 기준 69.4%(각 59.8%, 9.6%)를 차지함.

- 충청남도는 자체 재원으로 총 322건의 사업을 시행하고 있고, 국고보조금(균특회계, 기금 포함)으로는 295건의 사업을 시행하고 있음. 예산 기준으로는 국고보조금은 76.3%를 차지하고 있고, 자체 재원은 23.5%를 차지함. 자체 재원은 상대적으로 예산이 적은 여러 사업을 진행하고 있음.
- 충청남도 보조사업 중 기반확충과 농가의 경영·소득과 관련된 영역이 차지하는 비중은 전체 예산 중 57.4%(각 34.5%, 22.9%)임. 다음으로는 생산영역, 판매 및 소비 촉진 관련 영역으로 각 13.7%, 8.3%를 차지함.
- 충청남도 보조사업 중 경영 및 소득 증대와 관련된 영역은 직불금 및 농업보험료가 주를 이루고, 재원은 국고보조금이 94.9%를 차지함. 기반확충과 관련된 영역은 국고보조 중에서도 균특회계가 45.2%를 차지함.
- 반면, 판매 및 소비 촉진, 농업 교육 및 인력 육성, 농업환경정비 등 영역은 충청남도 자체 예산이 상대적으로 국고보조에 비해서 많이 투입되는 영역임.

❍ 충청남도 균형발전사업 현황

- 충청남도가 균특회계와 자체 재원으로 시행하는 균형발전사업은 291개, 예산액 6,143억 원으로 충청남도 전체 예산의 9.6%를 차지함.
- 충청남도 농림축산국 소관 균형발전사업은 사업개수 83개, 예산액 1,723억 원으로 충청남도 전체 예산 중 약 2.7%를 차지함. 그리고 농림축산국 내 농촌활력과는 39개 사업, 1,008억 원 예산액을 집행하여서 예산액 기준 농림축산국 내 58.5%를 차지함.
- 충청남도 농촌활력과는 농촌중심지활성화(일반지구) 사업 등을 비롯하여 상위 5개 사업이 해당부서 균형발전사업 예산액 중 62.7%를 차지함.

❍ 충청남도 포괄보조금 사업 현황

- 시군구 자율사업으로서 지역행복생활권 협력사업, 농촌신활력플러스 사업, 균형발전위원회의 지역발전투자협약 시범사업, 그 외에도 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 등이 있음.

❍ 충청남도 시군별 농정분야 재정구조 분석

- 농촌형 시군은 경지면적 및 농가인구 등 농업규모 대비 농정 예산규모를 최소 2배에서 최대 5배까지 투입함.
- 자체 사업은 쌀 품목과 관련한 농업지원 부문을, 보조사업은 지역개발과 관련한 농촌지원 부문에 주로 투입함.

# 제4장

# 충청남도 농정 기획 실태 분석

# 4 충청남도 농정 기획 실태 분석

## 1. 실태 조사 개요

○ 조사목적: 지방농정 기획 및 계획 단계의 추진현황 및 문제점 파악

○ 조사기간: 2019년 7~9월(10~11월 보완조사 실시)

○ 면담대상: 공무원(조사지역 시군), 중간지원조직, 외부전문가, 지역 활동가 등

○ 조사주체: 충남연구원 경제·산업연구실 연구진

○ 조사지역: A시, C군, H군, Y군

○ 조사방법: 현장 조사, 1:1 심층 인터뷰, 자문 회의, 이메일 서면 자료 회신, 사업 관련 추진위원회 회의 참석, 사업 관련 포럼·공청회·비전선포식 행사 참석

○ 조사대상: 농촌신활력플러스 사업, 지역발전투자협약사업, 지역단위 푸드플랜 패키지 사업, 지역행복생활권협력사업 중 농업·농촌분야 사업(〈표 4-1〉 참고)

- 국가균형발전 흐름 속에서 자치분권, 재정분권이 강화됨에 따라서 대규모·융복합 국책사업 계획이 발표되고 있음. 공모과정을 거쳐서 그동안 지자체의 정책설계 및 기획역량, 민관협치 수준을 집중적으로 판단하고 있음.
- 이들 사업을 조사대상 사업으로 선정한 이유는 지자체 이해관계자들이 정책기획 역량과 자율성을 발휘할 수 있도록 유인하고 이를 적극 장려하고자 하는 취지이므로 이번 연구대상으로 삼기에 적합하기 때문임.

**표 4-1** 충청남도 농정기획 실태 사례 조사 추진 일정

| 지역 | 조사대상사업 | 조사기간 | 소속기관(조사장소) | 성명 |
|---|---|---|---|---|
| A시 | 농촌신활력 플러스사업 | 19.08.07.수, 19.09.19.목, 19.10.08.화, 19.10.15.화, 19.11.05.화 | A시 농촌신활력플러스 사업추진단 | J○○<br>H○○ |
| | | 19.08.09.금 | ○○과 ○○연구소 | J○○ |
| | | 19.08.07.수 | A시 A영농조합법인 | P○○ |
| | | 19.09.18.수, 19.10.15.화, 19.10.28.월, 19.11.05.화 | A시 농업기술센터 유통지원과 | A○○ |
| C군 | 지역푸드플랜 패키지사업 | 19.08.14.수 | C군 농촌공동체과 | K○○ |
| | 농촌신활력 플러스사업 | 19.08.06.화, 19.08.14.수, 19.11.06.수, 19.11.11.월 | C군 농촌공동체과 (C군 마을만들기지원센터) | N○○ |
| H군 | 지역발전투자협약사업 | 19.07.23.화, 19.08.09.금, 19.08.16.금, 19.09.20.금, 19.10.23.수, 19.10.31.목, 19.11.13.수 | H군 친환경농정발전기획단 | K○○ |
| | 지역행복생활권협력사업 (2030청년농부 인큐베이팅) | 19.08.09.금 | H군 농업기술센터 (귀농귀촌지원센터) | L○○ |
| | | 19.08.16.금 | H군 OOOO농장 | J○○ |
| Y군 | 농촌신활력 플러스사업 | 19.08.09.금, 19.08.14.수, 19.09.18.수, 19.10.24.화, 19.11.01.금 | Y군 건설교통과 (Y군 행복마을지원센터) | K○○ |
| | | 19.08.14.수, 19.10.24.화, 19.11.01.금 | Y군 행복마을지원센터 | C○○<br>L○○ |

자료: 저자 작성.

○ 조사내용(〈표 4-2〉 참고)

- 정책기획 과정에서 지향해야 할 기준점은 사회현상에 대한 문제인식 공감대 형성 과정, 이해관계자 간 충분한 합의와 소통으로 이루어진 의사결정 과정, 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해가는 과정임.
- 세부 조사내용은 농업·농촌 문제인식, 사업계기, 사업목표 설정, 사업정보 전달경로, 사업진행 결정 및 논의과정, 기획과정상에서의 실태(논의 참여 주체, 타 지역과의 교류 정도, 도청의 역할과 기능, 조직과 인력, 전담부서, 지자체만의 특성 등), 민관거버넌스 작동 및 협업체계, 소통 수준, 기획준비 및 추진과정상 애로사항, 지방자율성 확보 정도, 상위계획과의 연관성 등임.

**표 4-2** 충청남도 농정기획 실태 세부 조사내용

| 구분 | 세부 조사내용 |
|---|---|
| 시작단계 | ① 지자체 단위에서 농업·농촌에 대한 문제인식, 사업계기, 사업목표 설정<br>② 예산과 사업 안내 정보의 전달경로<br>③ 사업추진을 진행하기까지 결정과정 혹은 논의과정 |
| 준비단계 | ④ 기획과정에서 상의하는 주요 주체(시군청 내부, 외부 민간, 외부 지자체 등)<br>⑤ 준비과정에서 타 지자체와의 교류, 정보 교환 정도<br>⑥ 도청의 역할과 기능, 중요성과 필요성 |
| 기획단계 | ⑦ 기획과정에서 조직과 인력 변화, 전담부서 배치, 지자체만의 특징, 유연성<br>⑧ 민관거버넌스 작동 정도 혹은 민관과의 협업체계 혹은 소통 정도, 주체별 역할<br>⑨ 재정(예산) 반영, 집행방식<br>⑩ 기획준비 및 추진 과정 상 애로사항, 현재 실태(문제점) |
| 애로사항 | ⑪ 대규모 국책사업이 지역에 주는 시사점(좋은 점, 나쁜 점)<br>⑫ 시군구 자율편성사업 등 자율성, 창의성, 유연성 확보 정도에 대한 변화<br>⑬ 지방분권에 따른 시군구 자율편성사업, 지역발전투자협약사업 등 예상 진로 |
| 기타 | ⑭ 관련 상위계획과의 연관성, 참고 및 반영 여부, 활용 정도<br>⑮ 기타 정책제언 등<br>* 위의 모든 과정에서 지역별 중간지원조직 및 기타 민간조직과의 관계, 작동여부 파악 |

자료: 저자 작성.

# 2. 농촌신활력플러스 사업 실태 분석

## 2.1. 사업개요

❍ 추진배경

- 문재인 정부의 국가균형발전 비전: 지역 주도의 자립적 성장기반 마련
- 농산어촌의 지역 주도 자립적 성장: 자연·역사·문화 등 다양한 유무형 자원 활용한 농산어촌 활력 증대
- 지자체의 수요: 과거 신활력사업과 같이 지역의 자율성과 창의성을 살린 정책사업에 대한 높은 수요

❍ 기존 일반농산어촌 개발사업의 한계

- 기존 일반농산어촌 개발사업은 ① 사업이 끝난 후 사람, 조직, 경험이 누적되지 못함, ② 사업의 전문화, 복합화에 따른 관리자의 전문 지식과 이해를 필요로 함, ③ 추진위원회, 운영위원회 방식의 주민조직 한계, ④ 대부분의 중앙부처 사업이 중간지원조직 설치요구, ⑤ 새로운 정책 패러다임의 출현 등의 문제를 인식하게 됨.
- 이를 해소하기 위해 계획에서 사람(주체)으로, 계획내용에서 계획수립과정으로 접근방식이 필요하게 되었고 이를 반영한 사업이 바로 농촌신활력 플러스 사업임.

❍ 사업목적

- 지역개발사업 등으로 구축된 지역자산과 민간 자생조직을 활용하여 지역산업 고도화, 특화산업 육성, 일자리 창출 등으로 자립적 성장기반을 구축하여 국가균형발전에 기여

❍ 추진방향

- 핵심주체: 경험과 역량을 갖춘 자립적 추진주체 육성
- 창의적 사업: 특색있는 전략사업 및 연계프로그램 발굴
- 통합발전: 다양한 관련사업과 연계한 '통합적 농산어촌 발전' 추구

❍ 사업추진 필수요소: ASPP모델 적용

- 주체(Actor): 전담조직, 현장활동가, 주민협의체, 사회적 경제조직 등
- 네트워크(System): 주체 간 파트너십
- 프로젝트(Project): 특화발전 모델
- 계획협약(Planning-Contract) 도입

❍ 농촌신활력플러스 사업 개요 및 특징(〈표 4-3〉 참고)

- 지역개발사업, 농촌융복합산업 등으로 구축된 다양한 자원과 민간 자생조직을 활용하여 산업 고도화, 사회적 경제조직 육성, 일자리 창출 등이 가능한 자립적 지역발전 기반 구축에 목적을 둠.
- 사업 목적 달성을 위해서 필요한 사업을 지자체에서 자율적으로 구성할 수 있도록 했다는 점이 기존 일반농산어촌개발사업과 크게 차이가 남.
- 농촌신활력플러스 사업은 2018년 10개 지자체를 선정하여 현재 기본계획 수립을 마쳤고, 2019년 20개 지자체를 선정하여 기본계획 수립단계에 있음.
- 사업지침에 따르면, 기존의 추진위원회 → 운영위원회라는 추진체계 대신 지역 법인, 단체 등 활동조직이 참여하는 농촌신활력플러스 사업 추진단을 구성, 추진단 주도하에 계획서를 작성하도록 권고하고 있음.
- 사업계획 기획단계부터 추진위원회와 추진단 및 액션그룹(활동조직) 의견

이 충분히 반영될 수 있도록 추진체계를 확립하므로 기존과 같이 단순히 지자체에서 사업계획서를 작성해서 사업에 선정될 수 없는 구조임.

〈농촌신활력플러스 사업 추진단 구성과 기능〉
① 구성: 추진단장, 추진위원회, 사무국(사무국장, 사무원, 코디네이터 등) 등으로 구성
② 기능: 사업 기획, 사업 발굴 및 관리, 액션그룹 발굴(주민조직화 등) 및 지원 등 사업 총괄
③ 특이사항: 추진단 구성은 사업 대상지 선정 이후 사업 내용에 따라 변경 가능

**표 4-3** 농촌신활력플러스사업 개요

| 세부사업명 | 일반농산어촌개발사업 |
|---|---|
| 내역사업명 | 농촌신활력플러스사업 |
| 세목 | 자치단체 자본보조 |
| 회계구분 | 국가균형발전특별회계 |
| 총사업비 | 1개소당 70억 원(국비 49억 원, 지방비 21억 원)<br>2018년 선정 10개 시군: 2년차 사업비 147억 원(시군당 14.7억 원)<br>2019년 선정 20개 시군: 1년차 사업비 98억 원(시군당 4.9억 원) |
| 사업시행기관 | 시·군 |
| 시군 신청 | 충청남도 지역 일반농산어촌 시군 13개 중 추천가능 시군 개수: 4 +α |
| 사업목적 | ○ 지역개발사업, 농촌융복합사업 등으로 구축된 다양한 자원과 민간 자생조직을 활용하여 산업 고도화, 사회적 경제조직, 일자리 창출 등이 가능한 자립적 지역발전 구축 |
| 사업 추진 필수요소 | ① 민간 사업주체 및 활동가 육성(Actor)<br>② 사업추진단 구성(System)<br>③ 계획협약(Planning-Contract)<br>④ 지역 특화산업 육성을 위한 창의적 사업 추진(Project) |
| 사업주요내용 | ○ 사업 목적 달성을 위해 필요한 사업을 지자체에서 자율적으로 구성<br>- 다양한 지역발전 사업 추진을 위한 R&D, 시설·장비 고도화, 앵커기업 유치, 사회적 경제조직 육성 관련 사업 등 지원 |
| 국고보조 근거법령 | ○「국가균형발전특별법」 제11조, 제34조, 제35조의2, 제35조의2<br>○「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」 제19조의4, 제31조, 제39조<br>○「농어촌정비법」 제52조 내지 제72조 |
| 지원 대상 | ○ 사업대상: 123개 농어촌 시군(일반농산어촌개발사업 대상지역) 중 '18년 선정된 10개 시군을 제외한 113개 시군을 대상으로 공모를 통해 20개 시군 선정 |
| 지원한도 | ○ 개소당 4년간 70억 원(국비 49억 원, 지방비 21억 원)<br>- 1년차 10%, 2~4년차 각 30%<br>- 총 사업비 중 30% 이상은 지역 내 민간 활동가 양성 및 조직화, 민간조직 간 네트워크 구축을 위한 교육 및 소프트웨어 프로그램에 활용 |
| 재원구성(%) | 국고(균특 시군자율계정) 70% + 지방비 30% |

(계속)

<table>
<tr><td>연도별<br>재정투입<br>계획</td><td>
단위: 백만 원
<table>
<tr><th>구분</th><th>2018년</th><th>2019년</th><th>2020년</th><th>2021년 이후</th></tr>
<tr><td>합계</td><td>7,000</td><td>21,000</td><td>21,000</td><td>21,000</td></tr>
<tr><td>국고</td><td>4,900</td><td>14,700</td><td>14,700</td><td>14,700</td></tr>
<tr><td>지방비</td><td>2,100</td><td>6,300</td><td>6,300</td><td>6,300</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>추진체계</td><td>전담부서·행정협의체 구성(시군) → 신활력추진단 구성(시군) → 예비계획서 작성 및 신청(시군) → 자체심의 및 제출(시도) → 사업성 검토 및 평가(농식품부) → 사업대상지 선정(농식품부) → 추진체계 확립 및 사업계획 수립(시군) → 사업계획 승인(농식품부) → 사업계획 고시(시군) → 사업시행(시군) → 계획협약(농식품부 ↔ 시군) → 사업준공(시군) → 유지관리(시군)</td></tr>
</table>

자료: 농림축산식품부(2019). 2020년도 농촌신활력플러스사업 지침.

❍ 기대효과

- 주민이 자립하고 자생하여 주민자치를 이루는 지방분권 대응기반 구축
- 지역개발사업 및 주민조직의 연계를 통한 지역활성화 도모
- 주민과 주민의 협력적 협업작업을 통한 지역공동체 강화
- 주민과 주민의 지역개발사업 정보공유를 통한 사업 성공화
- 지역개발사업을 통한 지역일자리 창출
- 중간지원조직 활성화를 통한 지역개발사업 컨트롤 핵심역량 기대

❍ 참고자료


- 농림축산식품부(2019), 2020년도 농촌신활력플러스 사업 지침.
- A시(2019), 농촌신활력플러스 사업 기본계획(안): A시 푸드플랜 실행을 위한 먹거리 통합지원체계 구축 기본계획(4차 보완자료).
- A시(2019), 농촌신활력플러스 사업 기본계획 수립을 위한 시민공청회 자료집.
- C군(2019), C군 농촌신활력플러스 사업 기본계획(안).

- C군 마을만들기지원센터(2019), C군 농촌신활력플러스 사업 개요 및 사업의 이해.
- C군(2019), C군 농촌신활력플러스 사업 기본계획 권역별 자문회의 자료.
- Y군(2019), Y군 농촌신활력플러스 사업 기본계획(안).
- Y군(2019), Y군 농촌신활력플러스 사업 계획협약서.
- Y군 행복마을지원센터(2019), Y군 농촌신활력플러스 사업 주민설명회 요약본.

## 2.2. A시 농촌신활력플러스 사업

**표 4-4** A시 농촌신활력플러스사업 개요

| | | | |
|---|---|---|---|
| **사업명** | A시 푸드플랜 실행을 위한 먹거리 통합지원체계 구축 | | |
| **지역개요** | 위치 | 충청남도 A시 행정구역 전역(2읍 9면 6행정동 전체) | |
| | 주요 지역자원 | ○ 유기농생산자 신뢰 자본 구축과 생산 및 제조기반 보유<br>○ 호혜와 협력에 기반을 둔 사회적경제 조직 115개 보유<br>○ 친환경 학교급식 및 우수식자재 무상급식 지원 조례 제정 등 기반 구축<br>○ 사회적경제 조직 기반 농업농촌 개발 전문성 및 활동성 보유 | |
| **사업개요** | 사업비 | 7,000백만 원(국고: 4,900백만 원, 지방비: 2,100백만 원) | |
| | 사업기간 | 2018년 선정, 2019~2021년(3개년) | |
| | 비전 및 발전목표 | ○ 비전: 사회적경제조직과 함께 성장 발달하는 A 먹거리경제 실현<br>○ 주요 목표<br>– 통합: 거버넌스 기반 먹거리통합 관리체계 마련<br>– 공공성: 공적 먹거리 보장 강화, 먹거리 경제 육성<br>– 지속성: 먹거리 시민 및 먹거리 미래세대 육성 | |
| | 주요 사업내용 (3개 영역, 7개 분야, 18개 사업 (추진과제)) | 사업명 | 사업내용 |
| | | 거버넌스기반 먹거리 통합지원 | 먹거리통합 지원센터 설립 및 활성화(1개 사업) |
| | | | 거버넌스 구축(2개 사업) |
| | | | 역량강화(7개 사업) |
| | | 먹거리경제 육성 | 창의적 먹거리 사회적경제조직 육성지원(2개 사업) |
| | | | CSA기반 강화(1개 사업) |
| | | 먹거리시민 및 미래세대 양성 | 먹거리 시민양성(생산자, 소비자, 전문가)(4개 사업) |
| | | | 미래농업인력 양성 및 정착지원(1개 사업) |

(계속)

| | | |
|---|---|---|
| | 연관사업 | ○ A시 푸드플랜 투자계획(2019~2022년, 1,500억 원)<br>○ 충청남도 청년농부 육성사업 연계<br>○ 중앙정부 및 충청남도의 먹거리관련 연계(11개 사업 연계 가능) |
| | 사업추진체계 | ○ A시 농촌신활력플러스 추진단 구성·운영(14명, 5개 활동조직 참여)<br>- 사무국, 추진위원회, 자문단·코디네이터, 액션그룹 네트워크 구성 완료<br>○ 전담부서 및 협업부서가 함께 A시 농촌신활력플러스 먹거리통합정책 행정협의체 구성=A시 농촌신활력 TFT(10개과, 전담부서는 유통지원과) |
| | 기대효과 | ○ 정량적 핵심 기대효과<br>- 먹거리 시민 7,500명 육성<br>- 기획생산 참여 통합생산자 조직 1,000호 구성<br>- 관계시장 매출액 340억 원 달성<br>- 먹거리 플랫폼 연 누적 이용 시민 41만 명 달성<br>- 일자리 창출 43명<br>- 먹거리 경제 100개 액션그룹 양성<br>○ 정성적 핵심 기대효과<br>- 먹거리중간지원 조직 육성으로 먹거리 통합 관리체계 구축<br>- 공공급식 분야 건강먹거리 공급확대로 먹거리공공성 실현<br>- 먹거리 소비시민 및 신규 생산자 육성으로 미래세대 양성 |

자료: A시(2019), A시 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

❍ (추진현황) A시 농촌신활력플러스 사업 추진경과(〈표 4-5〉 참고)

- A시는 2016년부터 사회적경제 푸드연대 설립을 준비해오고 있었고 푸드플랜을 주제로 2018년 6월 농촌신활력플러스 사업 예비계획서가 선정됨.

**표 4-5** A시 농촌신활력플러스사업 추진경과(2016~2019년)

| 추진일정 | 추진내용 |
|---|---|
| 2016년 | 사회적경제푸드연대 설립을 위한 네트워크 교육 실시 |
| 2017년 11월 | 한국농촌사회학회와 전국사회적경제형 로컬푸드 조직연대 A 먹거리포럼 개최 |
| 2017년 12월 | A시 먹거리종합계획(푸드플랜) 수립 연구용역 계약 |
| 2018년 2월 23일 | A시 사회적경제푸드연대 푸드플랜 이해 위한 민-관 거버넌스 정책 간담회 |
| 2018년 4월 6일 | 서울·대전·충남 간 광역단위 푸드플랜 네트워크 실행 위한 시민사회 공동 정책개발 연대회의 실시 |
| 2918년 6월 | A시 먹거리종합계획(푸드플랜) 수립 연구용역 최종완료 |
| 2018년 8월 | 농촌신활력플러스사업 예비계획 선정 |
| 2018년 9월 5일 | A시 사회적경제 푸드연대 설립 |
| 2019년 1월 10일 | A시 농촌신활력플러스사업 기본 및 시행계획 수립 연구 용역 계약<br>(K대학교*R협동조합 컨소시엄) |

(계속)

| 추진일정 | 추진내용 |
|---|---|
| 2019년 1월 11일 | A시 농촌신활력플러스사업 추진단 1차 미팅 |
| 2019년 1월 22일 | 연구용역 착수보고 실시 |
| 2019년 1월 28일 | 추진단 및 사업기획 코디네이터 의견 수렴 회의 |
| 2019년 1~2월 | 예비계획 및 추진단 구성에 대한 문제제기 |
| 2019년 2월 13일 | 용역 추진계획 변경 및 의견수렴 기간 연장 |
| 2019년 2~3월 | 관내 주요 의견개진 그룹 대상 면담 실시 |
| 2019년 2월 27일 | (사)신활력플러스추진단 간담회 실시 |
| 2019년 2~4월 | 조직구성, 추진 액션그룹에 대한 문제제기 |
| 2019년 3월 11일 | A시 농촌신활력플러스사업 의견수렴 간담회 |
| 2019년 3월 15일 | A시 농촌신활력플러스사업 중간보고 및 의견수렴 |
| 2019년 4~6월 | A시 농촌신활력플러스사업 추진단 재구성 준비기 |
| 2019년 4월 24일 | A시 농촌신활력플러스사업 기본계획 수립 연석회의 |
| 2019년 5월 9일 | A시 농촌신활력플러스사업 권역별 워크숍 |
| 2019년 7월 | A시 사회적경제조직 면담 및 의견 수렴 |
| 2019년 7~9월 | A시 농촌신활력플러스사업 추진단 재구성 및 운영기 |
| 2019년 8월 1일 | 사무실을 충남경제진흥원에 개설하고 각종 회의 등 진행 |
| 2019년 8월 28일 | A시 농촌신활력플러스사업 중계단 자문회의 |
| 2019년 9월 2일 | 추진단 및 사업계획 관련 실행회의 |
| 2019년 10월 2일 | A시 농촌신활력플러스사업 종합검토 회의 |
| 2019년 10월 8일 | A시 농촌신활력플러스사업 시민 공청회 |
| 2019년 10월 11일 | 추진단 및 일반 시민 연석회의 |
| 2019년 10월 15일 | A시 농촌신활력플러스사업 추진위원회 |
| 2019년 10월 | 아카데미 운영 및 본격적 사업 진행 |
| 2019년 11월 | 농림축산식품부 기본계획 승인 |

자료: A시(2019), A시 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

❍ (시작단계) 사업계기

- A시는 푸드플랜을 정책적으로 추진하기 위한 지역실태조사 등을 주요 내용으로 하는 먹거리 종합계획 검토용역을 2017년 하반기에 착수하였고, 이와 함께 민관이 참여하는 푸드플랜 추진위원회를 구성하여 거버넌스 체계를 구축함.
- 푸드플랜 검토 용역을 계기로 사회적경제, 시민사회 등과 협력을 통한 푸

드플랜을 수립하고자 논의를 시작하여 사회적경제푸드연대 설립을 위한 추진위원회 논의 등 민간의 관심이 증대하기 시작함.

- 농림축산식품부 권역별 사업설명회(2018. 4. 충북 오송)에 사회적경제과에서 참여하기 시작하며 지역 사회적경제 조직과 연관된 다양한 사업을 검토하는 과정에서 푸드플랜과의 연계점에 착안하여 시작하게 됨.
- A시는 2016년부터 사회적경제조직 중심으로 자발적 연대 등을 준비해오면서 2017~2018년 '먹거리 자족도시와 시민 구축'이라는 주제로 먹거리 종합계획 연구용역을 시행하고, 이를 계기로 2018년 '먹거리 네트워크' 중심의 농촌신활력플러스 사업으로 선정된 사례임. 예비계획서 작성을 외부에 의존하지 않고 내부에서 자체적으로 준비한 점이 다른 지역과 차별적인 부분임.

○ (시작단계) 사업목표

- A시는 '사회적경제 조직과 주민이 함께 성장, 발달하는 먹거리 경제 실현'을 비전으로 설정함.
- 비전 실현을 위한 핵심목표로는 먹거리통합 관리체계 마련, 공적 먹거리 보장 강화, 미래 먹거리 시민세대 양성을 설정하는 등 먹거리 관련 사회적경제 영역의 역량강화 및 푸드플랜과 연계한 네트워킹을 목표로 설정함.
- 농촌신활력플러스 사업을 통해 푸드플랜을 위한 H/W구축과 핵심주체(워킹그룹) 역량강화를 위한 S/W사업으로 구성됨.

○ (시작단계) 의사결정과정

- 먹거리 관련 사회적경제조직 활동가 중심으로 사업을 기획하여 몇 차례 사업방향 및 주제 변경을 통해 푸드플랜과 연계한 예비계획서가 작성됨.
- 사회환원을 위한 한살림 농민재단과 호서대가 협업하여 최초로 계획한 예

비계획서는 검토과정에서 변경, 그 과정에서 참여주체가 변경됨.

- 농식품부에서 선정된 예비계획서가 보완이 필요하여서 기본계획 연구용역을 2019년 1월부터 진행해왔고, 기본계획 수립과정 중 몇 차례 보완심사를 받고 계속 수정·보완하였음.
- 연구용역 도중 기본계획 승인을 위한 농식품부 심의 과정에서 4차 보완심사(10월)를 거쳐서 11월 4일 자로 조건부 승인을 받음.

○ (준비단계) 도청의 역할과 기능

- 농촌신활력플러스 사업 추진체계상 농식품부와 선정된 지자체 간 직접 사업 수행이 이루어지기 때문에 충청남도의 역할은 예산 교부 역할 이외에 도청의 역할과 기능은 없는 것이 아쉬움.
- 오히려 도청보다 중앙계획지원단(이하 중계단), 광역계획지원단(이하 광계단) 등에서 개인 자문을 받으며 진행하면서 많은 도움을 받아옴.
- 본 사업에서 중계단은 지자체 계획을 심의·의결하는 최상의 심의기구로서 중요한 역할을 하고 있음. 이러한 점에서 도는 충청남도 내 선정된 시군 사업을 속도감 있게 추진할 수 있도록 충청권역 중계단과 도내 선정 시군(3개 시군)을 대상으로 합동워크숍 등을 진행하는 등의 역할을 했다면 사업추진 과정에서 좀 더 효과를 발휘할 수 있었을 것으로 봄. 향후 도의 적극적인 역할과 기능이 필요할 것으로 보임.

○ (기획단계) 행정조직과 인력의 변화(〈표 4-6〉 참고)

- 사회적경제 민간조직에서 먼저 사업계획서 작성 준비를 하면서 행정은 자료작성에 필요한 각종 자료협조를 하는 정도로 도와주고 있었음.
- 농촌신활력플러스 사업은 특정한 주제가 정해져 있지 않다 보니 다양한 부서에서 할 수 있는데, A시는 준비과정에서 행정 내부적으로 칸막이를 해소

하고 추진주체를 결정하지 않은 상태에서 푸드플랜이라는 주제로 사업선정이 먼저 되어버린 경우임.

- 사업선정 이후 주제 자체가 먹거리와 관련되어 있으니 농업 관련 행정조직이 하는 것으로 결정남.
- A시는 행정조직상의 불일치하는 문제가 있었음. 농식품부의 농촌개발 관련 사업공문 계통은 도의 농촌활력과로 전달, 도의 농촌활력과는 하드웨어는 A시 건설과로, 마을만들기 등 소프트웨어는 A시 사회적경제과로 전달하는 구조임.
- 전담부서 실무 담당자들은 계획단계에서 개입을 하지 못한 상태였기에 선정 이후에 업무를 맡게 되면서 계획조직과 실행조직이 불일치하여 초기 세팅에 시간이 소요되었고 당초 사업을 제안했던 취지를 이해하는 데 어려움이 있음. 따라서 책임성 측면의 마음가짐에서도 차이 날 수밖에 없음.
- 특히 이번 주제는 농업관련 영역이 주를 이루고 있으므로 사회적경제과가 전담부서가 되어서 혼자 감당하기 힘들기에 유통지원과가 전문성을 살려서 농업의 생산부터 소비까지에 대한 것을 맡기로 함.
- 사업주제가 푸드플랜이며, 당시 A시에서는 푸드플랜 추진위원회를 운영하고 있었기 때문에 사회적경제과는 선정까지 담당하며 그 이후 단계는 유통지원과로 업무 이전하는 것으로 협의함.
- 유통지원과 내 팀간 업무조정을 통해 신활력플러스 사업 담당자와 푸드플랜 담당자를 배치하고 사업을 추진함.

**표 4-6** A시 농촌신활력플러스사업 행정협의회(통합정책 TFT)

| 구분 | 부서명 | 주무팀 | 역할 |
|---|---|---|---|
| 총괄 | 부시장 | | 통합정책 설계 및 사업시행 협력 |
| 전담부서 | 유통지원과 | A푸드팀<br>학교급식지원팀 | ◦ 농촌신활력플러스사업 추진 총괄<br>◦ 행정협의체 실무 간사 |
| 협업부서 | 농정과 | 농업정책팀 | ◦ 농어업농어촌 발전 협력 |
| | 농촌자원과 | 인력육성팀<br>생활자원팀 | ◦ 청년농업인육성사업 협력<br>◦ 농산물 가공 활성화 협력 |
| | 농업기술과 | 채소팀 | ◦ 스마트팜 기술보급 협력 |
| | 사회적경제과 | 사회적경제팀<br>마을만들기팀 | ◦ 농촌신활력플러스사업 연계 사회적경제 활성화 협력<br>◦ 농촌신활력플러스사업 연계 마을활성화 협력 |
| | 기업경제과 | 관광시장팀 | ◦ 농촌신활력플러스사업 연계 푸드트럭 및 전통시장 활성화 협력 |
| | 도시재생과 | 재생운영팀 | ◦ 농촌신활력플러스사업과 연계한 도시재생 정책 협력 |
| | 교육청소년과 | 교육행정팀 | ◦ 학교급식과 푸드플랜, 농촌신활력플러스 연계 협력 |
| | 사회복지과 | 행복키움지원팀 | ◦ 사회적 취약계층 발굴 및 먹거리 지원 사업 협력 |
| | 여성가족과 | 여성정책팀 | ◦ 사회적경제 중 여성친화형 먹거리 프로그램 운영협력 |
| | 위생과 | 식품안전팀 | ◦ HACCP시설 설립 추진 및 집단급식소 운영 협력 |
| | 공공시설과 | 공공시설 1팀 | ◦ 농촌신활력플러스 하드웨어시설 건립사업 협력 |

자료: A시(2019), A시 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

❍ (기획단계) 민간조직과 인력의 변화

- 2018년 10월 추진단장을 위촉하고 민간주도로 사업을 추진하고자 추진단을 사단법인화하는 과정에서 법인구성의 편중, 비공개 등 민간내부의 갈등이 촉발하기 시작함.
- 추진단 내부의 갈등은 2019년 상반기까지 지속되어 결국 추진단장이 중도 사퇴하고 사단법인이 해산을 결정하기에 이름.
- 2019년 7월 추진단장을 재위촉하고 8월 사무실 개소 및 사무원(3명)을 채용하여 본격적인 민간 주도의 사업추진 계기를 마련함.
- 2019년 9월 사무국장 공모·재공모 절차를 진행하였으나 적임자를 선임하지 못하고 사무국장은 공석 상태에 있음.
- 최근에야 비로소 추진단이 안정화 단계에 접어들면서 고군분투하고 있음.

예를 들면, 시민공청회 개최, 사업주제별 집중토론회, 추진위원회 위촉 및 회의 개최 등을 실시하고 있음.

❍ (기획단계) 재정반영 및 집행방식

- A시 농촌신활력플러스 사업 예산은 H/W에 42억 원 투자(4개 사업), S/W에 28억 원 투자(18개 사업)로 구성됨. 70억 원 중 농림축산식품부 지침에 따라 상근사무원 인건비는 지자체에서 별도 지원하도록 하고 있어 A시에서 자체 경상보조금을 편성하여 상근인건비를 지급하고 있으며, 코디네이터 및 비상근 인력의 활동비는 사업비에서 지출 가능함.
- 농촌신활력플러스 사업 사무국 운영비는 시군에서 별도 책정하라고 되어 있어서 2019년 사업비는 3명, 2020년에는 4명 인건비 예산을 반영함. 현재 S/W 사업은 사업비가 지급되어 일부 집행한 상태임.
- 농촌신활력플러스 사업 코디네이터 및 단장 활동비가 있기는 하지만 1인 200만 원/월인데 세금 8.8%를 제외하면 최저시급도 안 되는 수준이고, 4대보험 지급도 안 되며 운영비를 50% 이내로 규제하고 있음.
- 농촌신활력플러스 사업 예산 70억 원/4년은 S/W로 집행하기에는 많은 사업비로 보임. 인건비로 집행이 가능하다면 모두 사용 가능할 수 있음.
- 농촌신활력플러스 사업에서 운영비 집행을 가능하게 한 것은 좋지만 현실과 집행 가능 비용이 괴리가 있어 지속 불가하다고 판단함. 이론적으로는 문제가 없으나 현실에 적용하기에 한계가 존재하기 때문임.
- S/W 영역은 인력발굴을 민간에 맡겨야 한다고 생각하나 실행 불가하고, S/W 중 교육에 대한 이탈을 어떻게 다시 결합할 것인가 하는 문제가 있어서 고민 중임.

❍ (기획단계) 진행 및 논의과정

- A시는 농촌신활력플러스 사업을 2017년 12월 '푸드플랜 연구용역'을 발주, 2018년 6월 '연구성과' 발표, 2019년 3월 '푸드플랜 선포식'순으로 진행하였음.
- 기본계획서는 예비계획의 큰 틀은 그대로 유지하되 시행계획은 11월 말까지 제출 예정이어서 준비 중에 있음.
- 선정 전에는 소수가 참여하여 과정이 매끄러웠는데 선정 후에는 다양한 단체가 관심을 갖고 개입을 시작함. 특히 내년 총선 등과 같은 정치적 이슈에 반응하면서 이를 대비하여 민보다 관의 이해관계도 증가함.
- 사업추진단에서 최초로 제출한 예비계획서의 내용이 수정 가능함을 알고 난 이후부터 다양한 사람(단체)의 개입이 시작됨.
- 중간지원조직으로 공동체지원센터(행정 직영)가 있는데 민간위탁할 조직이 없어서 네트워크 법인을 못 만들어 해산됨.
- 행정조직에서 인력배치와 관련해서 깊숙히 개입하여 민간의 자율성에 침해를 받았고 민주적인 논의과정이 작동하지 못함.
- 농촌신활력플러스 사업도 결국 보조사업이기 때문에 공정한 사업의 과정을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 존재함.
- 현재 일부 사람들은 민간의견 반영이 부족한 상태로 기본계획 및 시행계획이 진행 중이라는 것에 대한 비판을 제기함. 예비계획 단계에서부터 내부계획이 수립되어서 사람들을 모집하여 협의된 상태에서 추진하면 문제가 안 되는데 세부사업을 공모한다고 해서 급하게 개입한 사람들이 비판의견을 제시하고 있음.
- 내부조직력이 약화된 데에 이어서 세부사업을 공모하겠다고 해서 초기 액션그룹이 와해되기도 함(세부사업 공모받겠다고 초기 추진단이 결정).

- 이와 같이 사업추진단에서는 여러 가지로 진행과정에서 많은 노력을 하고 있음에도 불구하고 지역사회에서 각종 비판을 받으면서 추진동력에 제동이 걸리고 있음.

❍ 참고) A시 농촌신활력플러스 사업 시민공청회 시민의견(2019. 10. 8.)

· 농업후계자 육성 방안: 청년농업인들이 농업을 체험하고 이를 통해 농촌으로 들어올 수 있는 플랫폼으로 만들어야 함.
· 교육분야에 대한 기본계획 내용 부재하고 시민(액션그룹 대상인 주민)들의 기본계획에 대한 이해가 미흡함.
· A시 농산물의 소비확대를 위해 '소비자 운동'을 통해 A시 농산물 확대방향 모색이 필요함(교육과정에 반영).
· 먹거리시민 양성을 위한 소비자-생산자 간의 교류 필요: 쌍방향적 진행을 통한 운영이 필요함.
· 액션그룹에 대한 정의와 범위 구체화가 필요함.
· 공공성 확보방안, 평가방안을 각 사업별로 평가지표, 항목, 기준 등을 고민하고 구체화하여 제안할 예정임.
· 액션그룹 기준이나 참여요건을 정해두고 사업을 시작하면 일반 소농들의 참여가 제한될 수 있음 → 액션그룹을 구성할 때 당장 자격이 안 되더라도 추후 공통으로 묶을 수 있도록 구체적인 실행방안 도출 필요성이 제기됨(참여자가 신청사업에서 공공성을 자발적으로 제기할 수 있어야 함).
· 시민들에게 교육 관련한 세부사업에 관한 구체적 설명이 부족하다고 느낌 → 라넷의 답변: 전체적인 추진개요, 방향, 추진계획, 일정은 '기본계획'에 넣고, 대상과 구체적 내용은 '실행계획'에서 언급할 예정임.
· 여전히 행정(관) 주도의 형식으로 가고 있음. 특히 사업의 중심인 '먹거리통합지원센터'에 민간이 들어갈 부분이 부재함.

자료: A시 농촌신활력플러스 사업 시민공청회 내용을 연구진 재정리.

❍ (기획단계) 상위계획과의 연관성

- A시 푸드플랜 2022 추진과 관련하여 85개 사업 중 20개 사업이 농촌신활력플러스 사업을 통해 추진될 예정임. 즉, A시 농촌신활력플러스 사업은 푸드플랜과의 연계성을 가장 강력하게 가지고 진행되며 푸드플랜 마중물 사업 성격을 지니게 됨.
- 그 외에도 농발계획 중 지역 생산체계구축, 지역 먹거리체계 구축 등의 전략 추진계획과도 연관이 있음. 그리고 사회적기업 육성계획, 청년일자리정책 계획 등과도 연관이 있음.
- 참고로, 외부연구용역에 대한 의견으로는 A시의 경우 예비계획서를 민간

에서 주도적으로, 자발적으로 준비해서 외부로부터 호평을 받았으나 기본계획 수립 단계에서는 어쩔 수 없이 외부연구용역에 의존하고 있음.

- 지역 내에서 구심점을 못 찾고 합의를 도출하지 못하니 연구용역에 의존할 수밖에 없었던 지역상황이 있었기에 지역 내 상황별 연구용역 수행에 대한 장점과 단점이 교차할 수 있음.

❍ (기획단계) 정책 시사점

- 민간의 참여 활성화, 구체적 사업의 집행 등 기본틀은 민의 참여가 많기에 좋다고 생각하지만 민간의 준비, 조직화가 안 되어 있는 문제가 발생함.
- 사업의 계획을 준비한 초기 구성원의 와해로 최초 기획단계에 참여한 인력이 현재 사업집행 과정에서 보이지 않고 있음.
- 당초 기획의도에 대해서 파악하기 힘들고 결국 현재 진행과정에서도 애로사항으로 작용함.
- 민간의 연대가능한 조직 형성의 필요성을 체감하고 있음.

❍ (기획단계) 아쉬운 점

- 사업 기획단계에 참여하지 못한 관계로 사업 진행단계에서 당초 사업취지를 이해하는 데 오랜 시간이 걸렸고, 당초 의도대로 가고 있는 것인지에 대한 끊임없는 고민이 들고 있음.
- 민간이 모이질 않고 제대로 된 구심점이 없는 상태인데 농촌신활력플러스 사업 3년 동안 어떻게 구심점을 만들어내고 어떻게 모이는지, 사람을 어떻게 만들어 내고 조직화하는지 등을 서로 훈련하는 과정이라고 생각함.
- 아직 민간 내 역량이 부족하다는 점을 절감하고 있는데 바로 이 지점에서 행정의 역할이 무엇보다도 중요함. 즉, 민간이 협치를 할 수 있도록 적극적

으로 격려, 지원해주는 것이 중요하다고 봄.

❍ (기타사항) 정책제언 및 애로사항

- 행정은 민간의 역량을 높이기 위해 노력해야 하고, 지자체장 의지에 따라 사업의 취지가 상이해지는데 당초 목표한 대로 추진할 수 있도록 뒷받침하는 역할을 해 줄 필요가 있음.
- 먹거리 관련 사업이므로 자칫 농협에 사업을 줄 수 있다는 우려가 있는데 이미 농협은 각종 보조사업 수혜 혜택을 받고 있으므로 농촌신활력플러스 사업만큼은 일반 시민들에게 귀속되는 것이 바람직함.
- 계획협약의 경우 A시 행정이 일정 정도 역할을 해야 할 부분도 있기에 향후 적극적인 노력과 관심이 필요함.
- 농촌신활력플러스 사업의 취지와 목적을 정확히 이해하고 공모에 대응하기 위해서는 최소 6개월에서 1년 정도의 준비기간이 필요함.
- 농림축산식품부에서 사업 지자체를 선정·평가하는 과정에서 용역회사 중심으로 사업계획이 수립된 지자체보다는 민간과 행정의 노력이 반영된 계획을 좀 더 높게 평가해 줄 필요가 있음.
- 사업주제 선정, 액션그룹 참여, 지역 내의 착근, 향후 사업연계 등 다양한 계획을 준비하고 논의하려면 행정과 민간의 협업을 바탕으로 사업계획을 수립했을 때만이 선정 이후 사업추진과정에 성과를 낼 수 있기에 이러한 활동을 선행한 지자체를 선정하기 바람.
- 농촌신활력플러스 사업에서 운영비 집행을 가능하게 한 것은 좋지만 현실과 금액 간 괴리가 있어서 지속 불가함. 이론적으로는 문제가 없으나 현실에 적용하기에 한계가 존재하기 때문임.

❍ (기타사항) 예상 진로 및 향후 계획

- 농촌신활력플러스 사업의 특징은 기존 사업과 달리 민간역량 강화를 위한 사업비로 S/W사업비를 활용할 수 있기에 다양한 교육, 워크숍 등을 통해 민간에서 다양한 사업을 발굴하고 지역 역량을 강화할 수 있는 재정운영의 장점이 있음.
- 일부에서는 전체 사업비를 역량강화를 위한 S/W사업비로 활용해도 가능하다고 할 정도로 재정운영방식이 다양하므로 추진단 내에서도 이 분야를 적극 고민할 계획임.
- 이제 갈등 해소를 위해 한발씩 나아가고 있다고 봄. 이해당사자와 꾸준히 접촉하고, 단장과 연결시켜 같이 대화하고 소통하고 있음.
- 추진단에서 이 사업에 대한 정확한 포지션을 잡아야 하고, 이를 위해서는 추진단의 약속실행과 실행력이 매우 중요함.
- 이런 대규모 사업은 공모로 갈 수밖에 없으므로 원칙을 어떻게 제대로, 공정하게 만들 것인가에 대한 고민이 필요함.
- 민간의 힘을 모으는 게 가능할지 불투명하지만 공정한 실행의 역할을 추진단이 수행하는 중임.
- 현재 기본계획(안)에 대한 시민공청회, 내부의 회의, 추진위원회 1차 회의를 거쳐서 수정, 보완하여 10월 중순 농식품부 제출을 목표로 준비 중임.
- A시 농촌신활력플러스 사업에 대하여 농식품부는 추진체계를 재정비하고 전체적으로 사업이 미흡하니 나열식으로 되어 있는 S/W, H/W사업이 큰 틀에서 어떻게 연계되어 작동하게 할 것인가, 사람을 어떻게 배치할 것인가의 문제를 구체적으로 제시할 필요가 있다고 적시함.
- A시 농촌신활력플러스 사업은 완주로컬푸드 구축과 같은 '중소농 구축사업'도 검토 중임.

## 2.3. Y군 농촌신활력플러스 사업

**표 4-7** Y군 농촌신활력플러스사업 개요

| 사업명 | 민관조직과 함께, Y형 착한발전모델 만들기 | | |
|---|---|---|---|
| 지역 개요 | 위치 | 충청남도 Y군 Y읍 J리 200-1, 200-3, 200-7번지 일원 | |
| | 주요 지역자원 | ○ 자발적 참여 유도와 지속성확보를 위한 역량강화 추진<br>○ 정책사업 규모 확대에 따른 조직적·전략적·효율적 접근<br>○ 연계와 공유를 기반으로 한 새로운 사업실행 시스템 구축<br>○ 기존 민간조직 유지 및 새로운 활동주체 조직 추가발굴 필요<br>○ 지역개발사업 컨트롤타워 역할의 중간지원조직 필요안 제시 | |
| 사업 개요 | 사업비 | 7,000백만 원(국고: 4,900백만 원, 지방비: 2,100백만 원) | |
| | 사업기간 | 2018년 선정, 2018~2021년(4개년) | |
| | 비전 및 발전목표 | ○ 민간조직과 함께, Y형 착한발전모델 만들기<br>○ 탄탄한 조직(사람), 든든한 일자리(일), 열린공간(공간) | |
| | 주요 사업내용 | 사업명 | 사업내용 |
| | | 민간조직 발굴·육성 | ○ 민간조직 발굴·홍보<br>○ 주민참여 공모전 '쓸모있는 걱정 프로젝트'<br>○ 행복플러스학교 운영<br>○ 민간협력그룹 시범사업 |
| | | Y지역발전 통합플랫폼 조성 | ○ 농촌신활력플랫폼 조성<br>○ 사업추진단 운영<br>○ 서브플랫폼 조성(권역센터 교육장 활용) |
| | | 선순환모델 구축 | ○ Y지역발전 데이터베이스 구축<br>○ Y지역발전 통합서버 구축 |
| | 연관사업 | ○ 2030청년농부 인큐베이팅시스템(2018~2019), 772백만 원<br>○ 예당호 착한농촌체험세상 조성사업(2017~2021), 37,270백만 원<br>○ 지역만들기 소통스튜디오 조성(2018~2020), 1,000백만 원<br>○ 함께하는 실버키즈 100세 공동체 활성화 사업(2018), 2,537백만 원<br>○ Y읍 농촌중심지활성화 사업(2020~2024), 24,000백만 원 | |
| | 사업추진체계 | ○ 추진위원회 구성·운영을 통한 의사결정 등 사업 모니터링 실시<br>○ Y군 행복마을지원센터를 연계한 사업추진단 구성·운영<br>○ 농촌신활력플러스사업 및 연계사업 활용을 위한 행정협의회 구성·운영 | |
| | 기대효과 | ○ 주민네트워크 활성화 및 통합플랫폼 조성으로 지속적 서비스 제공<br>○ 연계협력을 통한 유기적 사업운영 가능(추진주체간 협력구조 구축)<br>○ 새로운 일자리 정보공유를 통한 지역정착 고취(정책사업 참여기회 부여) | |

자료: Y군(2019), Y군 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

○ (추진현황) Y군 농촌신활력플러스 사업 추진현황(〈표 4-8〉 참고)

- 약 4개월간 과업을 진행하는 중 사업구상, 행정협의, 지역개발정책사업 진행 실과소 미팅을 포함하여 지역주민 및 지역개발사업 담당 실과소의 의견수렴을 위한 심층인터뷰를 실시함.
- 신활력플러스 사업운영과 관련하여 행정협의회를 발족하였으며 사업내용을 공유하고 의견을 수렴함.
- 군수, 관련 실과, 추진위원회를 대상으로 기본계획 관련 중간보고를 실시하였으며 12명의 추진위원회를 위촉함.

**표 4-8** Y군 농촌신활력플러스사업 추진경과

| 추진일정 | | 추진내용 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 4월 | 사업구상 | ◦ 사업 구상 및 협의 | - |
| | 현장답사 | ◦ 기존 로컬액션그룹 심층인터뷰<br>◦ 지역개발정책사업 운영 실과소 미팅 | - |
| 5월 | 설문조사 | ◦ 사업관련 주민의견수렴을 위한 설문조사 실시 | 청년,<br>귀농귀촌 |
| | 현장답사 | ◦ 기존 로컬액션그룹 심층인터뷰<br>◦ 신규 활동가 및 조직 심층인터뷰 | - |
| | 1차 논의 | ◦ 기본계획(안) 1차 논의(건설교통과, 추진단, 지역활성화센터) | - |
| | 중계단 자문 | ◦ 5/31 기본계획(안) 중계단 현장자문 | - |
| 6월 | 현장답사 | ◦ 기존 로컬액션그룹 심층인터뷰, 신규 활동가 및 조직 심층인터뷰<br>◦ 지역개발정책사업 및 주민참여사업 담당부서 심층인터뷰<br>◦ 일반농산어촌개발 사업으로 기 조성된 권역센터 인터뷰 | - |
| | 2차 논의 | ◦ 기본계획(안) 2차 논의(건설교통과, 사업 추진단, 지역활성화센터) | - |
| 7월 | 행정협의회 | ◦ 행정협의회 발족 및 통합회의(건설교통과 포함 7개 실과소) | - |
| | 중간보고회 | ◦ 군수, 관련 실과, 추진위원회 대상 기본계획 수립 경위보고<br>◦ 추진위원회 위촉 | - |
| 8월 | 의회보고 | ◦ 기본계획(안) 관련 군의회보고 | - |
| | 중계단 자문 | ◦ 8/14 기본계획(안) 중계단 자문_강릉 | - |
| 9월 | 추진위원회 의결회의 | ◦ 기본계획(안) 추진위원회 의결 회의 | - |

자료: Y군(2019), Y군 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

○ (시작단계) 문제인식 및 사업계기

- 2018년 4월 농림축산식품부 주관으로 개최한 '농촌신활력플러스 사업 설명회'에서 사업정보를 접하게 되었고 그동안 지역 차원에서 준비하고 시행중이던 주제와 부합하여 공모사업에 대응하게 됨.
- 지역에서는 민간조직 발굴·민간네트워크 구축·마을사업이 완료된 지구의 재생과 활성화 방안 등을 논의하던 상황에서 농촌신활력플러스 사업 목적, 취지, 추진방향이 지역 여건과 부합하여 신청하게 되었음.
- Y군은 농촌개발사업으로 조성된 유휴시설 공간 활용과 지역 내 민간조직 참여 확대가 가장 큰 관심사였음.
- 즉, 기존 생산·가공·체험 등 일색인 사업유형이 아닌 지역특성에 부합하는 창의적인 사업이 필요하였음. 기존에 설립한 7개 권역 시설물 활용과 다양한 지역개발사업에서 민간참여 확대, 지역개발사업 운영활성화를 위한 방안을 마련해보고자 하는 생각으로 접근함.
- 과거 Y군은 농촌신활력 사업을 통해서 황토사과 명품화사업을 진행함. 사과농업이 주된 산업인 Y군에서 사과를 중심으로 한 사과 와인 등 가공품 개발, 마케팅을 통한 관광 축제 등과 연계하는 방향으로 사업을 추진한 바 있음.
- 이번 농촌신활력플러스 사업은 그동안 구축된 지역 고정자산과 다양한 민간자생조직을 활용하여 산업 고도화, 일자리 창출 등이 가능한 농촌사회 구현을 목적으로 기존 농촌신활력사업과는 다른 사업방향으로 계획을 수립할 수 있었음.
- 따라서 지역개발사업으로 조성된 시설물을 그룹별 현장 교육장 및 창업공간으로 활용, 일자리 창출을 위해 필요한 사업비(인건비 제외) 지원 및 농촌신활력 플랫폼을 조성하여 지역주민의 문화·소통·교류의 공간으로써 자유롭게 이용, 행복플러스학교 등 일자리 창출 지원을 위한 역량강화 교육·그룹별 회의장·인큐베이팅 공간 등으로 함께 활용할 수 있도록 계획함.

❍ (시작단계) 사업목표

- 최종목표는 지역 내 인적자원을 발굴하고 지원하여 지역에서 소비하고 지역에서 활동할 수 있도록 지원하는 것으로 '중간지원조직과 연계한 민·관의 협력형 지역개발 일자리 시장'을 조성하는 것임.
- Y군의 농촌신활력플러스 사업으로 주요내용은 H/W사업은 '농촌신활력 플랫폼' 조성이 있고, S/W사업은 민간조직 발굴·육성을 위한 홍보사업, 공모전, 행복플러스학교 운영, 민간협력그룹 시범사업 지원임. 사업 추진을 위한 추진단 운영과 선순환모델 구축을 위한 지역 내 정보를 수집하고 활동주체의 지속적 운영 및 활성화를 위해 통합서버를 구축하는 것으로 사업계획을 수립하였음.
- 공간은 (구)군청 별관 부지를 활용하여 플랫폼 조성할 예정이고, 대상부지 옆에는 고령자복지주택이 함께 조성될 예정임.
- 당초 (구)군청 별관을 리모델링할 계획이었으나 안전진단 결과 E등급이 나와 신축하는 것으로 결정하여 관계자 및 이해관계 주민 등이 함께 참여하는 '디자인 샬레'를 운영하기에 이름.
- 내부 공간 및 외부 공간 등 회의를 통해 사업구상 후 현재 건축설계를 시행하고 있는데, 행정절차 등 진행상황에 따라 내년도 하반기에 플랫폼 운영을 할 수 있을 것으로 판단됨.

❍ (시작단계) 의사결정과정

- 2018년 6월 29일 농림축산식품부에 예비계획서를 제출하였고 예비계획서를 제출하기 위해 4월 말 용역을 발주하여 사업계획을 위한 회의 및 워크숍, 주민설문조사 등을 통한 계획서를 작성 중임.
- 용역업체에만 의존하지 않고 매주 만나서 회의도 하면서 콘텐츠를 잡는 등의 논의를 지속적으로 수행하면서 공감대를 형성해가고 있었음.

- 하지만 연구수행 기간 중 용역업체 책임연구원의 무책임한 태도 및 연락두절 등으로 인하여 Y군 마을만들기지원센터장을 비롯한 연구원과 행정 담당자가 예비계획서 작성 및 증빙자료를 제출하게 되었음.
- 기존에 센터를 운영하면서 준비해 오던 과정이 있었기에 계획서를 작성하는 데에는 시간문제 외에는 크게 문제가 없었음.

❍ (준비단계) 도청의 역할과 기능

- 충청남도에서는 2018년 4월 농식품부 설명회 이후 농촌신활력플러스 사업 공모대비 충청남도 시군 공동워크숍을 개최하여 사업의 기본방향을 모색하고 충청남도의 대응전략을 마련하는 자리를 가졌음.
- Y군 농촌신활력플러스 사업 준비 과정에서는 광역단위 충남마을만들기지원센터 구○○ 센터장으로부터 개별 자문 및 컨설팅을 지속적으로 요청하고 논의하여 사업계획을 준비하였음.

❍ (기획단계) 행정 및 민간조직 변화: 마을만들기지원센터 건립과 운영

- 2014년 시장활성화사업을 계기로 인연을 맺게 된 G대학교 이OO교수로부터 3농혁신 특화사업 정보를 접하게 됨.
- 2015년 3농혁신 특화사업에 공모하여 Y군 마을만들기 네트워크 구축 및 중간지원조직설립 지원사업이 선정되었고, 이를 바탕으로 2015년 11월 Y군 마을만들기지원센터를 설립함.
- 최초 설립 시에는 G대학교 Y캠퍼스 산학협력단 내에 설치하여 센터 운영을 시작함.
- 직원채용 및 충청남도 타 시군의 센터 방문·워크숍, 운영위원회 등을 통해 Y군 마을만들기지원센터의 운영방향 및 마을만들기사업의 지속발전을 위한 논의가 지속적으로 이루어짐.

- 2016년 2월 센터 개소식과 함께 제1회 마을대학을 시작으로 Y군 마을만들기사업의 활성화를 위한 마을리더 양성, 협의체 구축, 정보공유 등 다양한 교육과 만남의 장을 만들어 지속적으로 주민들과 교류, 공동체 활성화를 위해 지원할 수 있는 다양한 방안을 모색하고 추진하고 있음.
- 2017년에는 Y군 제1회 마을대회를 개최하여 그동안 센터 운영을 통해 만들어진 주민조직 및 마을만들기사업 추진마을 등 주민 300명 이상이 함께 모여 그동안의 활동상황을 공유하고 홍보하는 축제의 장이 되었음. 이를 계기로 마을만들기를 모르는 마을주민 및 그동안 참여하지 못했던 마을에서도 많은 관심과 이해도가 증가하는 등 마을만들기에 대한 홍보효과가 크게 발생함.
- 2018년에는 제5회 마을만들기 충남대회를 개최, 충청남도 마을만들기 관련 단체 및 주민·전문가, 공무원 등 1,000여 명이 참여하였음. 충청남도 살기좋은 희망 마을만들기 공유의 장과 충남형 마을만들기 축제의 장으로 주민역량강화 및 마을만들기 사업에 대한 외연확장과 지역공동체 연대감 형성에 크게 기여하였음.
- 그간 보조사업으로 센터를 운영하다가 2019년 1월부터는 민간위탁 공모를 통하여 센터를 운영하기 시작했고 센터장 포함 직원 7명(센터 5명, 신활력추진단 2명)으로 Y군 마을만들기의 지속발전과 마을공동체 활성화를 위하여 지역주민이 필요로 하는 다양한 지원을 위해 노력을 하고 있음.
- 다만, 센터직원들의 인건비 및 고용의 안정성 등이 타 시군도 비슷한 상황이겠지만 아직까지 불안정한 상황이고, 이를 위해 Y군의회 및 행정과 센터가 함께 협의하여 올바른 방향으로 센터가 지속 운영될 수 있도록 합의점을 찾고 있음. 광역센터에서는 법인에서 연구소를 설립, 일부 영리행위를 통해서 센터의 자립성을 키워야 한다고 하지만 현재는 그럴만한 여건이 안 되는 상황임.

○ (기획단계) 재정반영 및 집행방식

- Y군의 농촌신활력플러스 사업 총사업비는 70억 원이며, 예비계획 신청 당시에는 H/W사업비 20억 원, S/W사업비 50억 원으로 계획하였음.
- 그러나 기본계획 수립 과정에서 기존 리모델링으로 계획하였던 (구)군청 별관을 철거하여 신축하게 됨에 따라 H/W사업비 30억 원, S/W사업비 40억 원 규모로 계획을 변경함.
- 연계사업으로 2018년도 선정된 시군 창의 사업(지역만들기 소통스튜디오 조성)을 추가하여 추진할 예정임.

○ (기획단계) 진행 및 논의과정

- 발표평가 및 현장평가 등을 통해 2018년 8월 1일 최종 사업이 선정됨. 사업추진단장은 예비계획수립과정부터 중심이 되어 사업책임을 맡은 센터장(G대학교 이○○ 교수)이 하는 것으로 잠정 결정, 기본계획을 준비함.
- 행정절차 및 예산편성 등으로 인하여 기본계획 발주는 2019년 4월에 이루어졌고 사업추진단장 위촉 및 추진위원회 구성, 행정협의회 구성 등 본격적으로 사업을 착수함.
- 현재 농촌신활력플러스 사업 추진단(G대학교 이○○ 교수)이 중심이 되어 행정과 용역사가 기본계획 수립 중임.
- Y군 농촌신활력플러스 사업은 추진위원회·사업추진단·행정협의회·중간지원조직·액션그룹으로 나누어 사업을 구상하고 있으며, 추진위원회는 사업계획 승인 등 의사결정 기구로 12명의 위원으로 구성하였음.
- 행정협의회는 관련 7개 부서로 구성하여 필요시 사업 연계추진방안 등을 논의하고, 사업추진단은 추진단장을 비롯해 2명의 추진단 직원을 채용하여 사업의 기획·교육·홍보 등 행정 담당부서와 함께 직접적인 사업추진을 맡고 있음.

- 농촌신활력플러스 사업 계획을 수립할 때 기존 시군 창의 사업(지역만들기 소통스튜디오 조성) 계획 추진 시 제시되었던 의견과 그동안 Y군 마을만들기지원센터에서 진행한 마을대학 및 민간 협의회 구성원의 의견을 종합하여 행정과 센터가 협의하여 추진방향을 잡고 사업계획을 수립함.
- 협의회는 센터에서 마을만들기사업의 지속가능성 및 공동체 활성화를 위해 '마을대학'을 시행하고 있고, 제3기 마을대학 과정에서 모임(협의회)을 최종 구성하였음. 구성원은 귀농귀촌, 마을만들기, 6차산업, 문화복지, 농촌청년, 여성 등으로 구성되어 있음.
- 10월에 진행한 사업인 '쓸모있는 걱정 프로젝트'는 지역주민 반응과 호응이 높아서 다시 한 번 이번 사업에 대한 관심도를 알 수 있었음.
- 또한 10월에 190여 명 이상이 참여한 '주민설명회' 행사도 성황리에 마침. 로컬액션그룹, 협회 및 기업, 읍면, 마을, 군의회, 행정, G대학교, 충남마을만들기지원센터,Y군자원봉사센터, T군자원봉사센터, Y문화원 등이 참가함. 집체 주민설명회를 통하여 마을주민들에게 창의적 아이디어가 사업화로 이어질 수 있도록 독려함.

❍ (참고) 주요 내용

- 전략 (1) 민간조직 발굴·육성: 주민주도적 참여방식(공모방식)의 사업운영을 통해 지역 내 새로운 활동가 또는 기 조직, 단체, 협회 등 활동주체를 발굴하고, '행복플러스 학교'에서는 귀농·귀촌, 주거환경 등 지역의 특성, 수요에 부합한 주제로 연대한 '민간협력그룹'을 육성 및 조직화함.
- 전략 (2) Y지역발전 통합플랫폼 조성: 시간과 대상 등 문턱이 낮은 공공 공간인 신활력 플랫폼 조성을 통해 지역 네트워크 활성화를 도모하고, 지역개발사업을 통합 운영할 수 있도록 사업추진단의 역량강화를 실시, 권역센터-활동조직 간 연계를 통해 공간의 용도의 다양성 및 활용도를 높이고 이

에 따라서 일반농산어촌사업으로 기 조성된 공간의 활성화를 도모함.

- 전략 (3) 선(善)순환모델 구축: 지역 내 산재 된 정보를 수집하고 여러 분야 활동주체의 지속적인 운영 및 활성화를 목적으로 통합서버를 구축함. 이를 활용하여 지역개발 및 주민수혜형 Y군을 지역에서 소진할 수 있는 선순환 구조를 마련하고 지역개발사업의 실효성을 높임.

❍ (기획단계) 상위계획과의 연관성

- Y군 마을만들기 5개년계획(2018~2022)에서는 주민주도 마을만들기 및 주민네트워크 기반조성과 중간지원조직 역량강화 지원계획을 반영함.
- 충청남도 희망마을만들기 발전계획(2018~2022)에서는 민관협치를 통한 마을만들기 지원시스템 구축, 지역개발사업과 특히 사후관리에 대한 진단 및 대응 등의 계획을 반영함.
- Y군 농업농촌 및 식품산업 발전계획(2014~2018)에서는 기초생활 정주기반 및 마을공동체 육성과 도시민의 Y군 귀농정착 추진 내용을 반영함.
- Y군 중장기 발전 종합계획에서는 기초생활환경 개선과 활동력을 갖춘 마을공동체 발굴 및 육성과 관련한 내용을 반영함.
- 제4차 충청남도 종합계획(2012~2020)에서는 선순환경제구조 마련을 통한 지역경제 활성화 및 쾌적하고 편리한 농·어촌 생활공간 마련에 대한 내용을 반영함.
- Y군의 외부연구용역은 일정 수준에서 필요한 부분이 있음. 전문가의 견해를 바탕으로 아이디어들을 체계적으로 정리하고 구체적인 표현법 등에 대한 조언을 얻을 수 있기 때문에 부정적으로만 볼 필요는 없음.

❍ (기타사항) 정책제언 및 애로사항

- 농촌신활력플러스 사업 계획서 준비 시 사업에 선정이 될 수 있는 활동주체

를 고민하기까지 대부분 지역과 마찬가지로 어려움이 있었음.

- 기존 H/W사업과 차별화된 참여형 일자리 창출 및 지역조직의 자립화를 위한 S/W사업으로 벤치마킹할 수 있는 타 시·군의 사례가 많지 않아 전략적인 접근방법이 필요했음.
- 주민복지과, 문화관광과, 경제과 등 일자리 창출을 협업할 수 있는 타 행정부서와 협업이 앞으로 잘 될 수 있도록 행정과 중간지원조직 간 의견 조율이 필요함.

## 2.4. C군 농촌신활력플러스 사업

**표 4-9** C군 농촌신활력플러스사업 개요

<table>
<tr><td>사업명</td><td colspan="3">농산업 융복합 고도화로 C군의 내발적 지역활성화</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지역개요</td><td>위치</td><td colspan="2">중심사업지: 충청남도 C군 C읍 M길 14, 기타 사업지: C군 전역</td></tr>
<tr><td>주요<br>지역자원</td><td colspan="2">○ (지원자원) 칠갑산, 천장호, 지천, 우성산, 고운식물원 등<br>○ (농촌체험자원)체험휴양마을 19개소(농촌15, 산촌4), 농촌체험농장 14개소 등<br>○ (관광자원) 천장호 출렁다리, 칠갑산자연휴양림, 목재문화체험장, 백제문화체험박물관, 고추문화마을, 칠갑산천문대 등<br>○ (인적자원) C군마을만들기지원센터, C군 지역활성화네트워크(24개 조직), 농민가공공동체(44개소), C로컬푸드협동조합(135명) 등</td></tr>
<tr><td rowspan="5">사업개요</td><td>사업비</td><td colspan="2">7,000백만 원(국고: 4,900백만 원, 지방비: 2,100백만 원)</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td colspan="2">2019년 선정, 2019~2022년(4년간)</td></tr>
<tr><td>비전 및<br>발전목표</td><td colspan="2">○ (비전) H2O C군(H: Human(사람), H: Healing(힐링), O: Organization(조직))<br>○ (발전목표): 지역 내 유휴시설인 고추문화마을을 활용한 공동체 조직화 및 인재 양성, 융·복합 사업 전문화 및 통합화, 융·복합 비즈니스 거점 조성<br>– 공동체 혁신주체 양성<br>– 체험휴양 융복합사업 고도화<br>– 통합적 농촌 발전 도모</td></tr>
<tr><td rowspan="4">주요<br>사업내용</td><td>사업명</td><td>사업내용</td></tr>
<tr><td>공동체 조직화 및 인재 양성</td><td>– 신활력플러스 아카데미<br>– 액션그룹 학습동아리 지원사업<br>– 주민공모사업(소액사업, 시범사업)</td></tr>
<tr><td>융복합사업 전문화 및 통합화</td><td>– C군 숨겨진 자원 발굴, 청청 아카데미</td></tr>
<tr><td>융복합 비즈니스 거점 조성</td><td>– H2O 센터 리모델링<br>– 사업화 및 매칭 서비스 제공</td></tr>
</table>

(계속)

| 사업명 | 농산업 융복합 고도화로 C군의 내발적 지역활성화 | |
|---|---|---|
| 사업개요 | 연관사업 | ○ C읍 농촌중심지 활성화사업(C문화타운 조성사업, 2019~2022, 2,871백만 원)<br>○ OO산 휴양랜드 보완사업(2019~2020, 3,900백만 원)<br>○ OO호 생태관광기반 구축사업(2019~2020, 3,800백만 원)<br>○ 국토교통부 지역수요맞춤지원사업(알프스로가는하늘길, 2019~2021, 1,899백만 원)<br>○ 산림청 산림조경숲조성사업(칠갑호산림조경숲조성사업, 2018~2021, 3,100만 원)<br>○ C군 푸드플랜자체사업(종합타운 건립사업, 2018~2020, 4,314백만 원)<br>○ C군 푸드플랜패키지 지원사업(대도시직매장 설치, 2019~2023, 4,000백만 원) |
| | 사업추진 체계 | ○ 신활력플러스사업단(추진위원회, 추진단, 행정협의체, 액션그룹)구성<br>- 추진위원회: 행정, 자문위원, 민간대표, 액션그룹대표, 연계사업단장, 의료기관, 민간단체 고문 등 구성으로 주요기관 및 단체 협력체계 구축<br>- 추진단: 마을만들기지원센터 중심 업무효율 및 전문성 확보, 전담인력 채용, 액션그룹 내 전문 코디네이터 양성 등 지역인재 등용<br>- 행정협의체: 농촌공동체과 농촌개발팀 중심 부서별 협업체계 구축 |
| | 기대효과 | ○ 지역 내 액션그룹 발굴과 지역활동가를 육성하여 결국 사업이 아닌 사람이 남게 됨.<br>○ 체험프로그램을 개발하고 신규창업 등 일자리 창출이 가능하게 됨.<br>○ 자립적 지역발전 도모 가능함. |

자료: C군(2019), C군 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

○ (추진현황) C군 농촌신활력플러스 사업 추진경과(〈표 4-10〉 참고)

- 예비계획 선정 이후 기본 워크숍 5회, 민간참여조직 회의 3회, 사업참여의향서 제출 1회, 농촌신활력플러스 아카데미 추진, 중앙 및 도 워크숍 2회 참여 등 농촌신활력플러스 사업 추진을 위해 노력 중임.

**표 4-10** C군 농촌신활력플러스사업 추진경과(2019년)

| 추진일정 | | 추진내용 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 3. 29.(금) | 예비계획 최종 선정 | 사업 대상지 확정 | |
| 4. 16.(화) | 신활력플러스 합동 워크숍 | 추진단 및 C군 참석 | 대전시 |
| 4. 30.(화) | 추진단 기본과정 1차 워크숍 | 중앙계획지원단 충남연구원 구OO 박사 | A마을 |
| 5. 9.(목) | 충청권역 합동 워크숍 | 중앙계획지원단 | A마을 |
| 5. 15.~5. 25. | 1차 의향서 제출 | 액션그룹 사업의향서 제출 | 추진단 사무실 |
| 5. 20.(월) | 현장 방문 | 고추문화마을 방문조사 | |
| 5. 30.(목) | 추진단 기본과정 2차 워크숍 | 중앙계획지원단 | A마을 |
| 6. 18.(화) | 성립 전 예산 편성 | 국비 4.9억 원 | |
| 6. 26.(수) | 추진단 기본과정 3차 워크숍 | W군 추진단장 J대 송OO 교수 | A마을 |

(계속)

| 추진일정 | | 추진내용 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 7. 24.(수) | 추진단 기본과정 4차 워크숍 | S농연구소 이OO박사, U군 추진단장 K대 박OO 교수 | A마을 |
| 7. 31.(수) | 기본계획 업체 선정 | ㈜ J컨설팅업체 | |
| 8. 1.(목) | G문화마을 정책토론회 | G문화마을 활성화방안 | C군청 |
| 8. 6.(화) | 참여가능민간조직 1차 회의 | 액션그룹 참여희망자 전체 회의, 아카데미 및 분과 논의 | D면 사무소 |
| 8. 20.(화) | 참여가능민간조직 2차 회의 | 액션그룹대표자 회의, 대표 선정 | 도농교류센터 |
| 8. 23.(금) | 추진단 기본과정 5차 워크숍 | K연구원 송OO 박사 | 예술회관 |
| 8. 27.(화) | 착수보고 | C군 관계자 및 추진단, 액션그룹 등 | C군청 |
| 8. 27.(화) | 참여가능민간조직 3차 회의 | 아카데미 추진일정 논의 | 도농교류센터 |
| 9. 9.~9. 10. | 10개 교육분과 설명회 | 교육분과별 교육과정 논의 및 설명 | 추진단 사무실 |
| 8. 27.~9. 16. | 교육분과 참여의향서 조사 | 액션그룹 교육분과 참여의향서 제출 | 추진단 사무실 |
| 9. 19.(목) | 추진단 기본과정 6차 워크숍<br>아카데미 1차(합동워크숍) | Y군 추진단장 G대학교 이OO 교수 | G문화마을 |
| 9. 27.~10. 2. | 교육분과 수요조사 | 추진단 주체 | C군청 |
| 10. 7.~10. 8. | 아카데미 2차(선진지 견학) | 추진단+행정+중간지원조직+참여가능조직 총 89명 참여 | 전라북도<br>(임실, 고창) 등 |
| 10. 21.(월) | 액션그룹 분과회의 | 액션그룹 분과장, 간사 | G문화마을 |

자료: C군(2019), C군 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

❍ (시작단계) 사업계기

- 초기 대부분 사람들은 이 사업을 기존 농촌신활력사업이라고 고착화된 경향이 있었고, 사업명칭에 '플러스'가 붙으면서 용어 이해의 어려움이 있었음(노무현 정권부터 이명박 정권 전까지 고추 및 구기자 명품화 사업 등).
- 공식적인 첫 시작은 2018년 5월 충청남도와 충남 마을만들기지원센터가 주최한 공모대비 공동 워크숍에 참여한 이후부터임.
- 이후 2차례의 자문회의를 거쳐 지역 특색이 담긴 테마 선정, 2018년 12월 'C군 신활력 플러스사업 추진 포럼'을 개최하여 C군의 다양한 민간단체를 한자리에 모아 신활력플러스 사업 추진계획을 공유하고 향후 방향성에 대해 논의하는 자리를 가졌음.

- 2월 28일 공모에 C군은 '자연치유 중심지, C(지역명)'이라는 주제로 신청하여 대면평가, 현장심사를 거쳐 2019년 4월에 2019년도 시행 지차제로 선정됨.

❍ (시작단계) 사업목표

- 지자체장의 의지가 중요한데 C군수는 '주민자치로 마을만들기'를 목표와 비전으로 제시함.
- 당초 예비계획서상에는 치유, 체험관광 자원이 많다고 판단하여 '농촌 치유융·복합 산업고도화를 통한 자연 치유 중심지 C(지역명)'이라는 비전을 삼음.
- 이에 따라서 비즈니스기반구축, 치유관광 활성화, 치유산업 혁신주체 양성을 목표로 읍내에 치유 비즈니스 거점을 조성하고 로컬푸드 외식 사업장 조성, 치유 사업화 서비스, 치유산업 전문가 양성 등 사업을 계획하였음.
- 현재 실현 가능성, 필요성, 운영 중인 사업과의 부합성 등 농림부의 중앙계획지원단(이하 중계단)의 자문을 거쳐 현재 기본계획수립단계에서 많은 부분 수정하고 있는 중임.

❍ (시작단계) 의사결정과정

- 처음 농촌신활력플러스 사업 정보를 접한 것은 광역단위 마을만들기센터 조직(워크숍 형태)인데 2018년도 처음 시작하여 연 1회 워크숍을 개최하고 있음.
- 워크숍을 통해 타 지역 사례를 접하고 있고 광역단위 충남 마을만들기센터에서 많은 도움과 정보를 제공받고 있음.
- C군 농촌신활력플러스 사업은 C군 마을만들기지원센터에서 행정에 먼저 제안하였고, 예비계획서 작성은 농촌공동체과(前 건설도시과)와 마을만들

기지원센터 간 협업으로 수행함.

- 예비계획서를 2019년 2월에 제출했으나 농식품부는 조건부 승인을 해 준 상태임. 즉, 일단 선정은 하겠지만 사업에 대한 이해도가 부족하니 전체적으로 전면 수정 조건을 단서로 달아 선정함.
- 현재 예비계획을 토대로 수정·보완하면서 기본계획을 수립하는 중임.

❍ (준비단계) 도청의 역할과 기능

- 충청남도의 역할과 기능은 많지 않았기에 아쉬움이 있음. 현재는 중계단과 자문단, 타 지역 사업추진단장 등으로부터 개별자문을 받고 있는 상태임.
- 현재처럼 지침이 없을 시 지자체장의 의지에 따라 사업진행이 달라지므로 광역단위에서 확실한 지침을 만들어서 제공하는 것이 필요함.

❍ (기획단계) 행정조직과 인력의 변화(*자세한 내용은 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 부분 참고)

- 마을만들기지원센터는 건설도시과 소속에서 농촌공동체과로 이관하였고, 융복합 분야 사업에 대한 관심 확대로 사업의 방향이 이를 지향함.
- 2019년 행정이 개편되면서 건설도시과에서 주관하던 사업을 농촌공동체과 농촌개발팀에서 농촌신활력플러스 사업을 이어가게 되었음. 이후 C군의 민간단체 중 농촌신활력플러스 사업에 함께 하고자 하는 단체를 액션그룹이라 칭하고, 3차례에 걸쳐 액션그룹 회의를 진행하여 각 단체들이 진행중인 프로그램과 사업 계획안을 공유하며 본격적으로 사업계획서(예비계획서)에 주민의 목소리를 담았음.
- 논의 주체는 행정 조직 내에서 회의할 때 농촌공동체과 안에 5개의 팀(공동체기획팀, 푸드플랜팀, 공공급식팀, 농촌개발팀, 농촌활력팀)이 모두 모여서 회의를 진행함.

- 농촌신활력플러스 사업 추진을 위해서 C군 내부 자체적으로 행정협의체를 구성함. 농촌공동체과가 주관부서가 되어서 과장이 팀장직을 맡고, 협업부서로 주민복지실(여성다문화팀, 경로복지팀), 농촌공동체과(공동체기획팀, 푸드플랜팀, 공공급식팀, 농촌활력팀), 지역경제과(일자리정책팀), 공공시설사업소(경영팀)를 포함함.
- 통합부서가 되면서 긍정적인 면은 행정 부서 내에서 서로 다른 직렬의 사람이 농촌공동체과 하나에 모여 있게 되면서 전체 틀을 보는 시각이 형성됨.
- 사업이 융복합되는 것보다 행정조직이 융복합되는 것이 더 중요하다고 느낄 정도로 효과가 있음. 행정조직이 전제가 되었을 때 중간지원조직의 원활한 운영도 가능함.

❍ (기획단계) 민간조직과 인력의 변화: 중간지원조직으로서 현행 마을만들기지원센터를 통합형 재단법인화 계획 중(*자세한 내용은 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 부분 참고)

- 마을만들기지원센터는 중간지원조직으로서 민간(사업추진단 형태)이 직접 할 수 있도록 도와주는 것임. 민간단체의 역량을 강화할 수 있도록 소통과 홍보의 역할을 마을만들기지원센터가 담당함.
- 시군마다 운영방식이 다르나 C군 마을만들기지원센터는 행정 직영센터이기 때문에 사업을 수주하지 않음.
- 기존 예산지원을 한군데로 모으려고 하는 것이고, 이상적이지만 최종적인 목표는 중간지원조직(마을만들기지원센터)이 없어지고 민간이 스스로 할 수 있도록 하는 것임.
- 여러 가지 사업으로 인해 다양한 센터가 생기면 “현장지원센터”를 만들어 인큐베이팅 기능을 할 수 있게 할 예정임.
- 연내에 통합형 재단법인을 설립하여 내년부터 운영할 계획에 있음.

○ (기획단계) 재정반영 및 집행방식: 계획내용의 수정과정(〈표 4-11〉 참고)

- C군 신활력플러스 사업은 농식품부 권고 사항으로 전면 개편 중인데 기본계획을 수립하면서 비전과 목표 등을 재선정함(용역업체 재선정).
- 농촌신활력플러스 사업은 사람을 만들고 키우는 게 먼저인데 사업 초기에는 테마(사업)를 먼저 정해버리는 오류를 범함. 2018년 중반에 여러 자문회의를 통해 상향식으로 진행 및 방향을 수정함.
- 2019년 11월까지 비전, 목표, 전략 등을 수정 중임. 기본계획 수립 과정에서 용역업체를 선정하여 재설계 중에 있으며 중앙계획지원단으로부터 지속적으로 검토 및 피드백을 받으며 보완 중임.
- 예를 들면, '치유' 부분 내용을 축소하고, 전체 제목을 '공동체'를 부각하는 방향으로 개편, 민간 주체 및 조직을 만드는 데 역량을 집중 투입하고 치유 부분은 하나의 단일주제 사업으로 가져갈 예정임.

**표 4-11** C군 농촌신활력플러스사업 예비계획 대비 기본계획(안) 비교

| 예비계획 | | 기본계획 | |
|---|---|---|---|
| 유형 | 사업명 | 예비계획검토 및 반영내역 | 기본계획 반영 사업명 |
| H/W | 치유 비즈니스 거점 조성 | 변경 | H2O 센터 조성 |
| | 로컬푸드 외식사업장 치유한끼 조성 | 삭제 | - |
| S/W | 치유 사업화 서비스 제공 | 변경 | 사업화서비스 제공 |
| | 치유 매칭 서비스 제공 | 변경 | 매칭 서비스 제공 |
| | 사계절 치유 축제 개최 | 변경 | 숨겨진 자원발굴 |
| | 치유 공동체밥상 일자리 창출 | 삭제 | - |
| H/W | 도농교류 치유 커뮤니티 활성화 | 삭제 | - |
| | 체험휴양자원 치유 전문성 강화 | 삭제 | - |
| | 신활력플러스사업단 역량강화 | 반영 | 신활력플러스 아카데미 운영 |
| | 치유 전문 대회 개최 | 삭제 | - |
| | 치유산업 전문가 양성 | 변경 | 액션그룹 학습동아리 |
| | 치유 비즈니스 리더프로그램 | 변경 | 주민공모사업, 청청 아카데미 |

자료: C군(2019), C군 농촌신활력플러스사업 기본계획(안).

❍ (기획단계) 재정반영 및 집행방식

- 농촌신활력플러스 사업은 기존 사업에 비해서 장점이 많은 만큼 좋은 사업으로 생각하는 편임.
- 농촌신활력플러스 사업비는 S/W에 집중하자는 지자체장의 의지로 사업비의 70% 이상을 공동체 조직화 및 인재 양성, 액션그룹 학습 동아리, 융·복합사업 전문화 및 통합화 등에 투자할 계획이며 균형발전사업과 매칭하여 사회적공동체 특화단지와 함께 구상하고 있음.
- 지침에는 S/W 부분이 30% 이상이라고 되어 있지만 전체 예산을 S/W로 집행가능한 것이 다른 사업과 큰 차별이고 매력적임(C군은 S/W 비용으로 50% 집행 예상).
- 농촌신활력플러스 사업 70억 원(4년) 사업비는 많다고 생각함. 즉, S/W 사업으로만 하기에는 10억~20억 원이면 충분한데 70억 원을 책정하니 부득이하게 H/W 사업을 이행해야 하는 문제가 발생함(신활력플러스사업은 '창의적 사업발굴' 과제가 들어가서 사업비가 확대된 것임).
- 중계단에게 현행 사업시행지침서상 추진단 활동비는 총사업비의 7.5%로 되어 있어 S/W사업을 많이 시행할 경우 부족한 실정임. 사업시행지침 수정 시 S/W사업비에 따라 변경할 수 있는 사항을 반영하도록 건의함.

❍ (기획단계) 진행 및 논의과정

- C군은 선정부터 예산배분까지 4~5개월 동안 타 지역에서 농촌신활력플러스 사업을 하고 있는 추진단 단장을 강사로 초빙하여 교육을 받고, 추진단과 액션그룹이 참여하는 자체워크숍 등을 주기적으로 개최하고 있음.
- 중앙계획지원단(이하 '중계단'으로 약칭)과 수시로 회의 진행 중이고 액션그룹은 농촌신활력플러스 사업에 대한 이해도가 높은 편임.

- 선정 이후 농촌신활력플러스 사업에 대한 주민들의 관심이 커져 추진단에서 사업설명회 및 주민역량 강화를 목적으로 6차례에 걸쳐 참여가 가능한 민간조직 워크숍을 진행하였음.
- 워크숍에 참여한 단체 및 주민을 대상으로 현재 액션그룹을 구성하려고 액션그룹 아카데미과정을 진행하고 있기도 함.
- 민관 간 갈등이나 어려움을 해결하기 위해 읍면별로 갈등 교육을 시행 중임. 공동학습+토론과정을 통해 '으르렁 지대'와 같은 것을 만드는 역량강화가 반드시 필요함.

❍ (기획단계) 상위계획과의 연관성

- 대부분의 용역업체와 담당주무 부서가 농업을 중점적으로 담당하기에 농촌을 담지 못하고 있고, 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획(이하 '농발계획'으로 약칭)과 농촌신활력플러스 사업이 서로 연계되지 못함.
- 농발계획을 수립(2018년 말~2019년 6월)할 때도 마을만들기지원센터는 참여하지 못하였고, 농업정책과(前 농업지원과)가 담당함. 수정할 때만 마을만들기지원센터가 일부 지원함.

❍ (기타사항) 정책제언 및 애로사항

- 액션그룹 중에는 귀농인, 귀촌인(외부인)이 다수이고, 원주민은 고령화로 인해 참여율이 저조함.
- 사업기간을 거시적으로 보는 것이 필요한데 짧은 기간에 성과 지향적으로 가다보니 단발성 사업이 됨.
- 사업시행시기와 공모준비 시기의 불일치로 기획준비에 어려움이 있음. 예를 들면, 겨울 농한기에 사업이 발표되었으면 좋지만 항상 5월 농번기에 사업이 발표가 됨.

- 농촌신활력플러스 사업 70억 원 집행을 4년 내에 해야 하므로 실제 실행과정에 어려움이 있음.
- 6(중앙):4(지방)로 재정이양이 되어야 할 것임. 주민역량(지역력)에 따라 지정사업에서 자유사업으로 사업비를 이양해야 하며 단계적, 시기적 배분이 필요함. 그리고 농촌신활력플러스 사업처럼 중앙에서 특정시군을 지정해서 이양해야 함.
- 농촌신활력플러스 사업에 대한 농식품부의 사업 이해도가 부족하고 중계단마다 사업 이해도가 다르고 취지를 다르게 해석하는 문제가 발생함.
- 기존 사업은 계속 뭔가를 만들려고 하는 데 비해서 농촌신활력플러스 사업은 사람을 키우고 지역 내 건강한 주체들이 연대할 수 있는 조직을 만들라는 것이 의미있다고 생각함.
- 기존 유사한 사업 간 계획협약을 통한 유사 사업의 융·복합은 사업을 보다 편리하고 유연하게 바꿀 것이라고 생각함. 처음에는 농식품부 내의 사업을 모으고, 추후에는 타 부처의 사업까지 유연하게 묶는 것을 기대함.

❍ (기타사항) 예상 진로 및 향후 계획

- 조직개편과 동시에 사고와 방향 전환이 시작되어서 행정은 테마 위주의 업무를 계속하고, 마을만들기지원센터는 8개 조직을 모아서 주민조직(액션그룹)을 만듦. 마을만들기지원센터는 8개 단체가 모여서 민관협치를 위한 전체 네트워크화를 구상하고 있음.
- 지방이양에 대한 일반농산어촌개발사업과 관련하여 농식품부는 9월까지 지침이 나오면 11월까지 공모사업 신청서를 받겠다는 입장이지만, 행정인 충청남도, 시군에서는 지침이 없으니 지금 당장 할 수 있는 게 없다는 입장임.
- 반면, 중간지원조직, 민간조직, 마을만들기지원센터는 미리 준비를 해서

선제적으로 추진해야 한다는 입장임. 경북과 전남은 중간지원 조직이 없어서 어려워하고 있고, 전북과 충남은 기회라고 생각하며 준비 중임.

- 농촌신활력플러스 사업은 사업기간이 끝나도 H2O센터를 중심으로 코디네이터와 액션그룹을 통해 자생적으로 운영하는 것을 목표로 하고 있음.
- 읍내에 건물을 매입하여 치유 비즈니스 거점을 조성하려 했던 계획은 군 유휴시설을 활용하여 H2O센터를 조성할 계획임.
- H2O센터를 넘어서 가족문화센터, 커뮤니티케어, 푸드플랜패키지 사업 등 C군의 여러 사업과 유기적이고 자립적으로 활동하는 것을 목표로 하고 있음.
- C군의 정책과 사업 등을 논의하는 학습동아리를 운영하여 농촌신활력플러스 사업의 액션그룹이 농촌신활력플러스 사업에서 끝나는 것이 아니라 지역에 민간조직으로 남아 활동할 수 있도록 계획하고 있음.
- 농촌신활력플러스 사업 중 H/W는 외부 용역에 맡길 수 있으나 S/W는 조직을 만들어 역량을 키워 내부 조직이 직접 집행할 수 있도록 해야 함. 2019년 중반에는 ① 단장 선출, ② 액션그룹 구성, ③ 사무원 선출, ④ 사무국장 공채 예정에 있음.
- 2019년 11월 기준 추진단은 추진단장, 사무장, 기획·홍보코디네이터로 구성되어 있고 추진단은 올해 추가 인력을 채용할 예정임. 기본계획수립 용역업체에서 지역청년을 현장연구원으로 채용하여 사무국에서 함께 일하는 중임.
- C군이 선정된 가장 큰 이유는 주민이 함께했기 때문임. 현장 평가 때, 한 심사위원은 이렇게 많은 주민들이 이 사업에 열정을 갖고 기대하고 있는 것을 보니 앞으로가 기대가 된다고 언급함.

# 3. 지역발전투자협약 시범사업 실태 분석

## 3.1. 사업개요

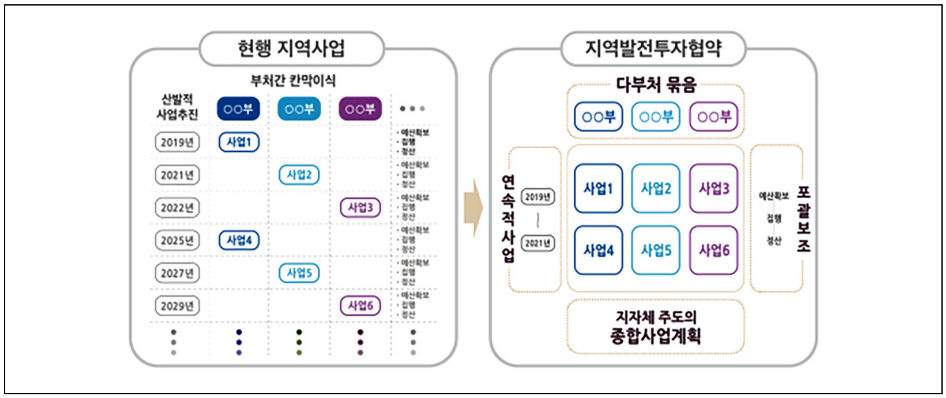
❍ 지역발전투자협약 사업 개념

- 지역이 주도하고 중앙정부가 지원한다는 현 정부 대표적인 지방혁신 프로젝트로서 모든 지역이 골고루 성장하기 위해서는 무엇보다도 각 지역을 잘 아는 지자체가 중심이 되어야 한다는 것임. 이제까지 중앙정부가 중심이 되었던 것과는 완전히 다른 패러다임이 시작됨.
- 2018년 제도 도입을 위한 법령 정비 등 준비기간을 거쳐 2019년부터 1차 시범사업을 실시하여 본제도 도입기반을 마련하고 시범사업을 시작함.

❍ 지역발전투자협약 시범사업 추진체계(〈그림 4-1〉 참고)

- 지자체 중심으로 사업을 진행, 부처의 개별 칸막이 사업들을 묶어 지자체가 제안, 중앙과 지자체 간 수평 협의·조정을 거쳐 협약을 체결하는 방식임.

**그림 4-1** 지역발전투자협약 시범사업 추진체계도




자료: 국토교통부(2018), 지역발전투자협약 시범사업 설명자료.

❍ 지역발전투자협약 시범사업 선정결과(〈그림 4-2〉 참고)

- 제14차 균형발전위원회 의결을 거쳐 11개의 시범사업이 확정됨.
- 1차 시범사업에 14개 시·도(수도권 제외)에서 총 26개 사업이 공모를 신청, 관계부처에서 중복여부·선결과제·정책부합성 등 검토, 전문가로 구성된 선정평가위원회(총 10명) 심사(1차 서면, 2차 발표, 3차 종합), 최종 11개 시범사업을 선정함.
- 주관부처·협조부처·분야별 전문가 등이 합동 컨설팅을 실시하여 선정된 11개 사업계획을 대상으로 사업계획을 보완하고 구체화하는 과정 이행하고, 협약(안)에 대해 관계부처-지자체 간 협의가 원만히 진행될 수 있도록 2차례의 점검회의와 애로사항에 대한 밀착 지원·관리를 이행함.
- 11개 시범사업은 예산을 배정받아 본격 사업에 착수하여 2021년까지 3년간 90억 원 내외(3년간 총 1,000억 원)의 국비를 지원함.
- 농식품부가 주관부처인 지역과 사업명은 세종시의 '도농상생 로컬푸드 운동 확산 기반 구축'과 H군의 '유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 H형 프로젝트'임.

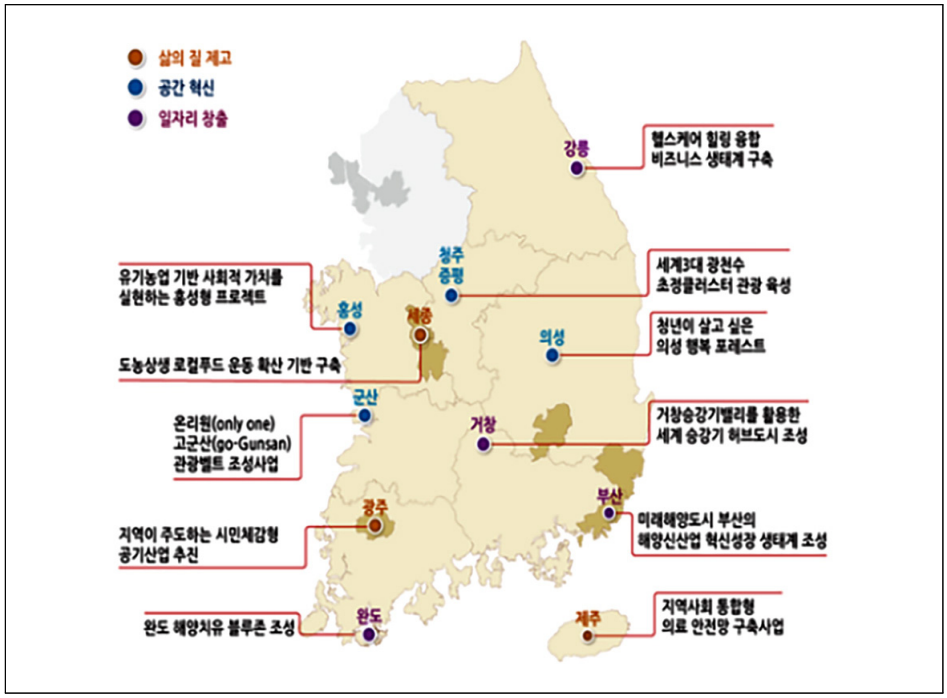
**표 4-12** 지역발전투자협약 시범사업 선정결과(2018년)

| 연번 | 지역 | 사업명 | 사업비 | 주관부처 | 협조부처 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 제주<br>서귀포 | 지역사회 통합형 의료 안전망 구축사업 | 182억 원<br>(국비 91) | 복지부 | 농식품부 |
| 2 | 경남<br>거창·합천 | 거창 승강기밸리를 활용한 세계 승강기 허브 도시 조성사업 | 241억 원<br>(국비 91) | 행안부 | 산업부<br>고용부 |
| 3 | 부산 | 미래해양도시 부산의 신산업 혁신성장 생태계 조성 | 182억 원<br>(국비 91) | 산업부 | 과기부<br>해수부<br>중기부 |
| 4 | 광주 | 지역이 주도하는 시민체감형 실외 공기질 관제기술 개발 및 실증 | 182억 원<br>(국비 91) | 산업부 | 과기부<br>환경부<br>중기부 |
| 5 | 전북<br>군산 | 온리원(Only One) 고군산(Go-Gunsan) 관광벨트 조성사업 | 182억 원<br>(국비 91) | 해수부 | 행안부<br>국토부 |

(계속)

| 연번 | 지역 | 사업명 | 사업비 | 주관부처 | 협조부처 |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | 충북 청주·증평 | 세계 3대 광천수 초정클러스터 관광 육성 | 249.5억 원 (국비 91) | 문체부 | 환경부 국토부 |
| 7 | 세종 | 도농상생 로컬푸드 운동 확산 기반 구축 | 361억 원 (국비 91) | 농식품부 | 문체부 환경부 |
| 8 | 경북 의성 | 청년이 살고 싶은 의성 행복 포레스트 | 182억 원 (국비 91) | 국토부 | 문체부 농식품부 복지부 |
| 9 | 전남 완도 | 완도 해양치유 블루존 조성 | 182억 원 (국비 91) | 해수부 | 복지부 기상청 |
| 10 | 강원 강릉 | 헬스케어 힐링 융합 비즈니스 생태계 구축 | 180.9억 원 (국비 90) | 산업부 | 문체부 |
| 11 | 충남 H군 | 유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 H형 프로젝트 | 182억 원 (국비 91) | 농식품부 | 교육부 |

**그림 4-2** 지역발전투자협약 시범사업 선정결과




자료: 국토교통부(2018), 지역발전투자협약 시범사업 설명자료.

## 3.2. H군 지역발전투자협약 시범사업

**표 4-13** H군 지역발전투자협약 시범사업 개요

| | |
|---|---|
| **사업명** | 유기농업 기반 사회적 가치를 실현하는 H형 프로젝트 |
| **추진지자체** | (주관) 충청남도 H군 |
| **소관부처** | (주관) 농림축산식품부, (협조) 교육부 |
| **사업기간** | 2019년 6월~2021년 12월(2년 7개월) |
| **사업위치** | H군 일원(G면, H면, J면, U면 등 4개 권역) |
| **사업목적** | ○ 지역 먹거리 선순환체계 구축 및 광역적 물류유통망 확대를 통한 농가소득 안정적 기반 마련 및 지역경제 활력화 도모<br>○ 청년농부, 창농, 귀농귀촌 등 인규유입 촉진 및 지역사회 구성원 다양성 유지, 지속적인 농업농촌 보전을 위한 인재 발굴<br>○ 유기농업을 매개로 사회적 농업 등 공공의 가치 실현 |
| **사업내용** | ① 친환경농업 생산자 지원<br>② 유기농업 가치 실현 주체 양성<br>③ 홍성형 유기농업학교 운영 기반 조성<br>④ 소농-소비자 교류 거점 조성<br>⑤ 홍성 농산물 통합 플랫폼 조성 |
| **추진체계** | ○ (신규)사업추진단 + (기존체계 활용) 친환경농정발전기획단, 내현마을 운영위원회+문당환경농업마을 영농조합법인, 협동조합 젊은협업농장 등 |
| **기대효과** | ○ 고용창출 효과: 직접 고용 200명, 간접 고용 500명, 총 700명<br>○ 농가소득 증대: 2억 5천만 원(2016년 기준, H군 GRDP 1% 이내)<br>- 방문객수: 20,000명 유입, 2016년 대비 88% 증가(문당환경농업마을 기준)<br>○ 유통·소비 확대: 신 유통판로 300개 이상 확보 (현재 G면 83곳 기준) |

**소요예산**

단위: 백만 원

| 구분 | 구분 | | 2019년도 | 2020년도 | 2021년도 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 총사업비 | 합계 | | 15,392 | 12,475 | 14,505 | 42,372 |
| | 국 비 | | 9,064 | 7,447 | 8,477 | 24,989 |
| | 지방비 | 계 | 6,327 | 5,028 | 6,028 | 17,383 |
| | | 도비 | 2,251 | 1,508 | 1,808 | 5,200 |
| | | 군비 | 4,076 | 3,520 | 4,220 | 12,183 |
| | 민 간 | | | | | |
| 신규 사업비 | 소계 | | 6,000 | 6,000 | 8,000 | 20,000 |
| | 국 비 | | 3,000 | 3,000 | 4,000 | 10,000 |
| | 지방비 | 계 | 3,000 | 3,000 | 4,000 | 10,000 |
| | 민 간 | | | | | |
| 계속사업 등 관련 사업비 | 소계 | | 9,392 | 6,474 | 6,505 | 22,372 |
| | 국 비 | | 6,064 | 4,447 | 4,477 | 14,989 |
| | 지방비 | 계 | 3,327 | 2,027 | 2,028 | 7,383 |
| | | | | | | |

* 신규사업비(민간사업비 제외) 연도별 배분 기준(1차년도 30%, 2차년도 30%, 3차년도 40%)

자료: H군(2019), 지역발전투자협약 시범사업 부속서(안).

❍ (시작단계) 문제인식: 추진배경 및 필요성

- 최근 정책여건 변화로 농촌과 도시의 상생은 국가균형발전에 있어서 가장 중요한 접점으로 농업·농촌의 기능과 역할은 계속해서 중시될 것임.
- H군은 그동안 유기농업 중심지로서 친환경농업의 지속적인 확산에 기여해 옴에 따라 유기농업을 주제로 한 지역발전투자협약 시범사업 공모에 대응함.
- 지역 먹거리 선순환체계를 구축하고 광역적 물류유통망 확대를 통한 농가의 안정적 소득기반 마련과 친환경농업 확대 및 농업의 사회적 가치 확산으로 지역 및 국가 균형발전에 일조할 필요가 있음.
- 특히 전형적인 농촌에서는 지역발전투자협약 시범사업 취지가 농촌 일자리창출, 인구유입, 소득증가, 복지확대, 사회적 약자 배려, 환경보전 등의 다양한 이슈를 각 지역 자원을 연계한 방식으로 현재의 위기를 해결할 수 있다는 점에 착안함. 부처별 사업을 일시에 연계 투입하여 그간 성과를 거둬온 개별 사업의 기능 및 지역 간 연계성을 강화하고자 함.
- 농업의 사회적 가치 확산을 위해 필요한 지역 내 인적·물적 자원의 연계 및 활용을 통한 지역경제 활성화 모델 구축이 필요함.

❍ (시작단계) 사업계기

- H군은 전국 최초 중소벤처기업부로부터 유기농업특구로 지정된 지역임.
- H군은 민관협치 중심의 사업 추진 체계와 인프라 구축을 경험한 관계로 민간 주도로 지역균형발전 및 일자리 창출을 실천하고 사회적 가치를 포용한 사회적 농업·경제를 선도할 수 있을 것으로 봄.
- 친환경농업의 심화 발전에 필요한 군비 확보(200억 원)를 위하여 지역발전투자협약사업계획을 세움.

- 농업환경보전프로그램 회의과정에서 지역발전투자협약 시범사업의 가능성을 보아서 시작함.
- 지역발전투자협약 시범사업 시행 후 운영 측면에서 농촌신활력플러스 사업을 수주하자는 전략을 구상함.
- 기존 U면, K읍에 있는 유휴공간을 재활용해야겠다는 취지와 푸드플랜으로 무엇이든 해야 한다는 절박함으로 접근하게 됨.

❍ (시작단계) 사업목표

- 지역 내 식품순환 체계 개선을 통해 유기농 가치를 확산하고 지역경제를 활성화하자는 데 목표를 둠.
- 읍면별 추진여건이 상이하므로 농업·농촌의 공익적·다원적 가치 실현을 위한 권역별 네트워크 구축 및 기능 보강 등에 목표를 둠.
- 특히 H군은 지역 특화형 유기농업 기반의 생산·가공·유통·소비 시스템 집적화 및 지역 먹거리 선순환체계 정착에 타 지역보다 사업경험과 역량을 축적한 상태라서 사업목표 설정 시 별다른 이견이 없었음.

❍ (기획단계) 정성·정량 목표(〈표 4-13〉 참고)

- 정성 목표로서 지역식품체계 개선을 통해 유기농 가치 확산 및 지역경제 활성화, 민간 주도의 지역균형발전 및 일자리 창출 방안 마련, 사회적 가치를 포용한 사회적 농업 확산 및 사회적 가치 실천, 민관협치 추진체계를 활용한 단기적 성과 도출 및 신성장 동력 마련 등으로 설정함.
- 정량 목표는 일자리 창출, 참여 농가소득 증가, 마을 소득창출, 방문객 수 등으로 설정함.

**표 4-14** H군 지역발전투자협약 시범사업 정량 목표

| 사업명 | 구분 | 2019년도 | 2020년도 | 2021년도 |
|---|---|---|---|---|
| 농산물 직거래 장터 및 유통시설 조성 | 일자리 창출 | 5명/연 | 10명/연 | 30명/연 |
| | 참여 농가 소득증가(연간) | 10% | 10% | 15% |
| 자연생태 마을 인프라 보강 | 방문객 수 | 10% | 15% | 45% |
| | 마을 소득창출 | 30% | 70% | 100% |
| 사회적 농업 복합 플랫폼 구축 | 사회적 농업 전문 인력 배출 | 30명/연 | 60명/연 | 60명/연 |
| | 청년 농부 마을 정착 | 13명/연 | 13명/연 | 13명/연 |
| | 사회적 농업 네트워크 조직 | - | 1식 | - |
| | 마을교육 공동체 거버넌스 구축 | - | 1식 | - |
| 친환경 농산물 유통·가공센터 조성 | HACCP 인증 | 5식 | 8식 | 15식 |
| | 농산물 유통량 증가율 | 15% | 45% | 70% |
| | 공공급식 벤치마킹 | 3건 | 10건 | 20건 |
| 비즈니스 지원센터 건립 | 생산농가·소비자 조직화 | 5건 | 10건 | 20건 |
| | 일자리 창출 | 5명/연 | 15명/연 | 30명/연 |
| | 취약계층 유기농 원료 반찬사업 배달 가구 수 | 30가구 | 100가구 | 200가구 |
| | 마을 공동 급식 배달 마을 수 | 10곳 | 25곳 | 50곳 |

자료: H군(2019), 지역발전투자협약 시범사업 부속서(안).

❍ (시작단계) 의사결정과정

- 당초 유기농랜드를 만들자는 지역발전투자협약 계획(A 전문위원)으로 2018년 12월 컨설팅 업체에 용역을 발주하였고 2개월 만에 컨설팅 용역이 완료됨(2018. 12.~2019. 1.).
- 2019년 1월 친환경농정발전기획단 회의에서 내용을 발표하였음. 그러나 용역업체가 사업이해도가 낮았고 사업 방향에 대한 개념이 없어 방향을 완전히 바꾸기도 어려운 난관에 봉착함.
- 이후 당초 사업에 별다른 관여가 없던 새로운 인원을 보강하여(B 전문위원) 계획의 검토와 재수립을 진행함. 이후 지역 민간 전문가들과 지역발전투자협약사업의 방향, 제목, 내용 등을 한달 만에 전면 수정하기에 이름.
- 4개 권역을 합쳐서 기존의 사업을 강화하고 보완하는 방향으로 전환함. 기

존 제목은 'H형 유토피아'로 H군보다 현장에서 아이디어가 더 많고 군청 내 통합추진부서로 볼 수 있는 친환경농정발전기획단이 있으니 현장과 연결하여 시행이 가능하였음.

❍ (기획단계) 행정조직과 인력의 변화

- 지역발전투자협약사업 사업비가 배정되면 누가 사업을 담당할 것인가에 대한 문제가 발생하여 친환경농정발전기획단에서 사업을 진행하기로 결정함.
- 선정된 이후에 담당부서별로 사업 추진에 난색을 표하며 182억 원을 분야에 맞게 부서별 분배해서 추진할 수도 있다는 의견을 표명하였음. 그러나 사업의 방향성이 변경되는 것을 우려해 친환경농정발전기획단(조직도 상 기획감사담당관실 소속)이 사업 추진 전체를 담당함.
- 행정 조직 내 모든 과에서는 사업을 담당하지 않으려고 하고, 기획담당관실은 사업을 하는 부서가 아니므로 담당부서에 각각 요청을 해야 하는 문제가 발생함. 그리고 친환경농정발전기획단에서 사업을 수주하여 관련 부서에 배치해주면 더 이상 개입할 수 없는 행정의 칸막이 문제가 발생함.
- 친환경농정발전기획단은 실무를 집행하는 곳이 아닌데 재정집행까지 맡다보니 업무가 가중되는 문제가 발생함.
- 빠르게 변하는 사회분위기에 비해서 군청의 조직개편과 변화에 대한 감지 속도가 느림. 따라서 항상 행정의 속도는 외부의 속도를 따라가지 못하는 문제가 발생함.
- 실무적 협의체는 만들어지지 않고, 형식적 협의체만 만들어지는데도 불구하고 지자체는 사업을 일단 수주해오고 보자라는 식의 사고와 사업비를 문제없이 집행하는 것에만 집중함.
- 친환경농정발전기획단만으로 안 되는 영역을 거버넌스인 'H통'이 중간 연결 역할을 해주고 있으나 기획감사담당관이 기존 4급에서 5급으로 강등되

면서 군청 내부적으로 실질적인 조정 능력이 약화됨.

- 이는 행정조직 내에서 컨트롤 역할을 할 수 있는 부서가 없으며, 융복합 사업을 실행하게 될 시 행정 조직 내 의견조율을 할 상위부서가 없어지게 됨을 의미함.
- H군은 지특사업비를 받은 '과'가 어디인지, '담당공무원'이 누구인지에 따라 승진 보상하는 체계이기 때문에 사업을 분할해서 수주하면 승진 점수에 미반영되는 구조 또한 공무원의 사기와 의욕 고취를 위해서 필요함.
- 이에 융복합 업무, 통합적인 영역만 담당하는 전담팀을 만들자는 의견이 확대되고 제3지대 필요성과 기획단의 활동범위를 넓힐 필요가 있는 것으로 의견이 제시되고 있음.

❍ (기획단계) 재정반영 및 집행방식

- 지역발전투자협약 시범사업은 충청남도에서는 H군만 선정되었고, 전국에서는 11개 시군이 선정되면서 총 182억 원으로 축소됨.
- H/W 사업은 보통 농어촌공사에 위탁사무대행을 해서 집행하는데 이번 사업은 기획담당관실이 직접 담당함.
- 기본계획 수립 및 1차 역량강화수립 비용으로 3억 5천만 원(7개월)을 예상하고 있고 특히 역량강화 수립에 많은 비중을 투입할 예정임. 예를 들면, Z면은 지역발전투자협약 시범사업으로 H/W사업 없이 S/W사업만 운영할 예정임.

❍ (기획단계) 진행 및 논의과정

- 최초 문당권역, 거북이마을, 학교급식지원센터가 참여하였는데 참여자들은 개인과 관련된 마을(면)만 주장을 함.

- 큰 틀에서 유기농산물 지역식품체계 개선을 통해 농가소득 및 지역민 건강·영양 증진, 도·농 상생, 생산자·소비자 상생을 위한 핵심시설 조성, 지역균형발전 및 일자리 창출 등의 사업에 투자할 계획임.

- 현재 기본계획 수립과정에 있는데 논의과정에서 합의된 협약사업은 총 5개 단위사업임. ① 농산물 직거래장터 및 소비자 체험시설 조성, ② 자연생태마을 인프라 보강, ③ 마을교육공동체 및 사회적 농업 복합 플랫폼 조성, ④ 친환경 학교·공공급식지원센터 조성, ⑤ 친환경농업 비즈니스지원센터 건립 등임.

- H군의 지역발전투자협약 시범사업은 농림축산식품부가 주무부처가 되는 사업으로 공모에 통과했고 현재 기본계획 수립단계에 있지만 최근 행정안전부 재정투자심사에서 '계획 보완 조치 이후 사업집행(유보 판단)'을 통보받음. 그러나 그것과 관계없이 균형발전위원회로부터 사업비 조기 집행과 성과 창출이라는 압박을 받는 상황이 발생함.

- 부처 간 사업진행 일정과 협업체계의 불일치로 결국 최종단계에 놓인 기초자치단체에 피해가 발생하는 상황이 연출됨.

❍ (기획단계) 상위계획과의 연관성(〈표 4-14〉 참고)

- H군의 지역발전투자협약 시범사업 주요 주제는 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 공약사업, 민선 7기 추진방침 등 상위계획과 연관성을 가짐.

- 민선 7기 최우선 추진과제로서 푸드플랜을 내세우고 있고 지역발전투자협약 시범사업은 이를 실현할 수 있는 재정기반과 정책기반 토대가 됨.

**표 4-15** H군 지역발전투자협약 시범사업의 상위계획과 연관성

| 계획명 | 주요 내용 |
|---|---|
| H군 농업농촌 및 식품산업 종합발전계획(2019~2023) | · 믿을 수 있는 H푸드<br>· 농촌의 가치를 발견하는 6차산업화<br>· 농업·농촌 가치 확산을 위한 도농교류 등 |
| H군 공약사업 | · 농림축산업 분야<br>· 푸드플랜 실행계획 수립 및 지역먹거리 순환시스템 구축<br>· H형 친환경농산물 인증제도 실시 및 거점기지 육성 |
| H군 민선 7기 추진방침 | · 군정 최우선 추진과제(푸드플랜) |

자료: H군(2019), 지역발전투자협약 시범사업 부속서(안).

❍ (기획단계) 정책 시사점

- 지역발전투자협약 사업은 서로 다른 중앙부처가 모인 사업으로 선정된 지자체의 부서 및 관련자가 민간협의체 TF를 만들어 구성하고, 관리·운영하도록 필요지침에 넣어서 의무화하고, 협약조건을 구체적으로 만들어야 함.
- 많은 지침이 중요한 게 아니라 행정 단위를 어떻게 움직일 것인가 변화를 주기 위한 지침으로 방향을 제시하여야 함.
- 현재 지역발전투자협약 시범사업을 함께하기로 한 중소벤처기업부, 환경부 등 중앙부처는 빠지고 농식품부와 교육부 사업만 남은 문제가 발생함(군과 중앙부처 상황 동일).

❍ (기타사항) 향후 계획

- 각 해당권역 사업의 대표자에게 사업비를 공개하였고, 현재 기본계획 수립을 위한 연구용역을 의뢰해서 수행함.
- 컨설팅 업체가 타당성 분석을 통해 어떤 방식으로 갈 것인지 여부를 파악 중이고, 컨설팅 업체에 계획수립과 민과 관이 통합하는 중간다리 역할을 요청함.

# 4. 지역행복생활권협력사업 실태 분석

## 4.1. 사업개요[14]

❍ 사업개념

- 주민의 일상생활을 공유하는 지역생활권에서 양질의 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료, 복지 서비스를 향유하기 위해 복수의 지자체가 협력하여 추진하는 사업임.

❍ 지원대상

- 생활권 내의 지자체 간 연계협력사업으로서, 지역행복생활권을 구성하고 있는 2개 이상의 지방자치단체 간의 협력사업임.
- 협력 자치단체 간의 합의에 의해 협력지역 주민의 삶의 질 및 행복을 증진시킬 수 있는 주민 밀착형 사업을 지원함.
- 선도사업을 통해 사업의 파급효과가 생활권 전체에 파급될 수 있도록 생활권내 다수 지자체의 사업 참여를 권장함.
- 타 생활권 지자체와의 연계협력사업은 원칙적으로 불가함. 그러나 몇 가지 요건[15]을 충족하는 연접 생활권의 지자체와 연계협력사업을 제안한 경우 검토 가능함.
- 시도별 적정한 수의 연계협력사업을 신청함으로써 사업계획의 질적 문제를 해소함. 도별 10건, 특·광역시, 자치시·도 2건, 도경계 초월 생활권 별도 1건 이내임.

---

14) 건축도시정책정보센터 홈페이지(http://www.aurum.re.kr/Policy/PolicyOffice.aspx?pcode=C07).

15) 연접한 타 생활권 지자체와 공동사업 발굴 시 본 생활권 내 모든 시, 군, 구의 참여 및 동의가 필요하고, 주민의 일상생활에 긴요한 사업으로서 사업의 효과가 탁월할 것으로 예측되는 경우에 한하여 예외적으로 허용함.

❍ 지원근거

- 「국가균형발전특별법」 제7조의2, 제32조
- 「지방자치법」 제152조
- 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조

❍ 주관부처: 농림축산식품부(지역개발과), 지역발전위원회(생활권총괄과)

❍ 사업기간: 2013~2018년(2019년부터 신규사업 없음)

❍ 사업비

- 국비예산: (2013년) 300억 원, (2014년) 650억 원
- 국비지원: (2016년) 사업당 총 사업비의 70% 국고 지원
- 예외적으로 5대 중점분야의 사업추진에 대해서는 추가적인 포괄보조금 우대(국비 80% 지원)
- 지자체 사업발굴을 적극적으로 유도하기 위해 최대 지원 금액은 30억 원(국고 기준)

❍ 기타사항: 농식품부 및 충청남도 사업 등(〈표 4-15〉, 〈표 4-16〉 참고)

- (2013년) 지자체 연계협력사업 33개
- (2014년) 지자체 연계협력사업 31개, 지역행복생활권 선도사업 35개

**표 4-16** 농식품부 지역행복생활권협력사업 개요

| 세부사업명 | 지역행복생활권협력사업 | | | | | 세목 | 자치단체 자본보조 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 내역사업명 | 지역행복생활권 연계협력 | | | | | 예산 (백만 원) | 20,000 |
| 사업목적 | 지역행복생활권구성 지자체 간 연계협력을 통한 지역주민의 삶의 질 향상 | | | | | | |
| 사업 주요내용 | 님비해소, 교육, 주민안전, 의료질 개선 및 기초생활인프라 구축 등 | | | | | | |
| 국고보조 근거법령 | ○「국가균형발전특별법」 제1조(목적), 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제39조(세출예산의 차등 지원), 제40조(포괄보조금의 지원)<br>○「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준 보조율) | | | | | | |
| 지원자격 및 요건 | ○ (시행방법) 자치단체 자본보조<br>○ (시행주체) 전국 지방자치단체(시·군·구)<br>○ (지원비율) 국고 70~80%, 지자체 20~30%<br>* NIMBY 해소, 교육·의료질 개선 등 5대 중점분야는 국고 80% 우대 지원 | | | | | | |
| 지원한도 | 3년 이내 총사업비 국고기준 30억 원 | | | | | | |
| 재원구성(%) | 국고 | 70~80 | 지방비 | 20~30 | 융자 | - | 자부담 - |

연도별 재정투입 현황

단위: 백만 원

| 구 분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|---|---|---|---|---|
| 합 계 | 84,016 | 84,016 | 42,445 | 25,540 |
| 국 고 | 65,020 | 65,020 | 33,100 | 20,000 |
| 지방비 | 18,996 | 18,996 | 9,345 | 5,540 |

| 신청시기 | 2018년부터 신규사업 없음 | 사업시행기관 | 시도, 시·군·구 |
|---|---|---|---|

자료: 농림축산식품부(2019), 농림축산식품사업 사업안내서.

**표 4-17** 충청남도 지역행복생활권협력사업 개요

| 정책사업 | 미래대응 기반강화 | 소요재원 | 보조 |
|---|---|---|---|
| 단위사업 | 생활권발전사업추진 | | |
| 세부사업명 | 지역행복생활권 연계협력사업 | | |
| 사업기간 | 2018년 1월 1일 ~ 2022년 12월 31일 | | |
| 총 사업비 | 37,182백만 원 | | |
| 사업목적 | 지역행복생활권을 구성한 시군 간 연계협력사업으로 기초 인프라 등 생활권에 꼭 필요한 주민체감형사업 추진 | | |
| 사업규모 | 7개 시군(C시·A시, H군·Y군, S시·D시, T군) | | |
| 사업내용 | ○ C시·A시생활권(C시·A시 동반성장 사회적경제 생태계구축)<br>○ H군·Y군생활권(청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업)<br>○ S시·D시·T군생활권(내포관광 창조지원센터 조성·운영사업) | | |
| 추진근거 | ○「국가균형발전 특별법」<br>○ 2016년 지역행복생활권 선도사업(연계협력사업)가이드라인(지역발전위원회) | | |
| 추진경위 | ○ 생활권 주민의 삶의 질 향상과 관계된 지역행복생활권 선도사업의 추진 지원 | | |

(계속)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **추진계획** | ○ 사업기간: 2016~2018년<br>○ (시군) 사업계획 수립: 2016년 2월~3월<br>○ (농림부) 사업계획 승인 및 예산지원: 2016년 4월<br>○ (각 생활권별) 사업추진: 2016년 4월 | | | |
| **담당기관** | | **담당과** | **담당자** | **연락처** |
| 충청남도 | | 미래정책과 | | |
| **신청시기** | 2018년부터 신규사업 없음 | | **사업시행기관** | 시군 |

자료: 충청남도 재정정보공개 홈페이지(사전정보공표-사업 및 예산정보(지역행복생활권 연계협력사업)).

## 4.2. H군·Y군 지역행복생활권협력사업

**표 4-18** H군·Y군 지역행복생활권협력사업 개요

| | |
|---|---|
| **사업명** | 청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업 |
| **세목** | 지역발전특별회계 |
| **추진주체** | (주관) H군, (참여) Y군 |
| **사업기간** | 2017~2019년(3개년간) |
| **장소** | H군 및 Y군 일원 |
| **사업량** | 10개 사업(2019년 기준) |
| **주요내용** | ○ 청년농부 인큐베이팅 시스템 및 청년농부 사업단 운영<br>○ 청년농부 맞춤형 교육 및 농촌형 일자리 프로그램 운영<br>○ 청년농부 홍보 및 초보농부 학교 운영, 청년(여성) 귀농정착지원<br>○ 거점형 팜 스쿨(셰어농장) 조성 |
| **추진체계** | ○ H군·Y군 생활권협의회 산하에 총괄조직으로 '중추도시 청년농부 TFT'를 구성 운영하고 '2030 청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업'에 대한 사업계획의 공동기획-공동실행-공동평가 체계 구축<br>○ H군·Y군 '권역별 TFT'를 구성하고 농업기술센터, 귀농귀촌지원센터, 마을만들기지원센터, 도농교류센터 등 중간지원조직과 민간조직이 함께 참여<br>○ 귀농·귀촌 관련조직, 귀농창업 지원조직, 취업·창업 연계조직 등 민간조직과 전문가의 참여를 활성화하고, 민관 협력체계 구축<br>○ 청년세대의 귀농·귀촌 활성화를 위하여 관련 기관과 긴밀한 협력체계 구축 |
| **근거법령** | ○ 「국가균형발전특별법」 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제34조(생활기반계정의 세입과 세출), 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조(보조금의 대상사업 및 기준보조율 등)<br>○ 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」 제7조(귀농어업인·귀촌인 정착지원), 제15조(창업 및 주택구입 등 지원)<br>○ H군 「귀농·귀촌인 지원 조례」 제6조(사업의 지원), 제10조(귀농인의 교육훈련 및 귀농학교 운영)<br>○ Y군 「귀농인 지원조례」 제4조(귀농인 지원) |
| **사업비** | 728,750천 원(지특회계 80%, 도비 6%, 군비 14%) |

(계속)

<table>
<tr><td>소요예산</td><td>단위: 천 원<br><table>
<tr><td>시 군</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td><td>계</td></tr>
<tr><td>H군</td><td>125,000</td><td>281,250</td><td>364,375</td><td>770,625</td></tr>
<tr><td>Y군</td><td>125,000</td><td>281,250</td><td>364,375</td><td>770,625</td></tr>
<tr><td>계</td><td>250,000</td><td>562,500</td><td>728,750</td><td>1,541,250</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>기대효과</td><td>○ 2030 청년 창업농 집중 지원으로 지속적인 후계인력 확보<br>○ 청년 귀농·귀촌인의 안정적인 지역정착 지원<br>○ 체계적인 귀농·귀촌 교육 및 지원 모델 제시</td></tr>
</table>

자료: H군(2019), 2019년 지역행복생활권 연계협력사업-청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업 추진계획.

❍ (시작단계) 사업계기: 추진배경 및 필요성

- 농촌지역의 급격한 인구 감소로 '과소마을'과 '한계마을'이 지속적으로 증가하는 반면, 미래 농업·농촌을 이끌어갈 2030세대 청년농부가 지속적으로 감소하는 현실에서 지속가능한 농업·농촌 실현을 위해서는 2030세대 유치에 집중해야 함.
- 2030청년세대의 귀농·귀촌 활성화와 지역 정착률 제고를 위해서는 일회성 지원이 아닌 중·단기 교육과정과 농촌지역의 정착과 독립을 준비하는 인큐베이팅 시스템이 필요함.
- 사업공모 당시 H군은 청년농업인에 대한 관심이 많은 상태였으므로 자연스럽게 청년농업인 유치, 육성, 확보하는 내용으로 사업을 기획함.
- 2016년 H군 농업기술센터에서 정OO 박사를 통해 공모 아이디어를 얻고, 자문을 요청하기에 이름.

❍ (시작단계) 사업목표

- 2030청년세대 귀농귀촌 활성화로 지속가능한 농업농촌을 실현하고자 함.
- 청년농부 인큐베이팅 시스템 구축으로 젊은 귀농·귀촌인들이 지역에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하고자 함.

○ (시작단계) 의사결정과정

- 2016년 H군 농업기술센터 담당팀장과 민간인 측이 공동으로 기획, Y군 농업기술센터에 먼저 제안해서 공동으로 사업을 기획하고 진행함.
- 아이디어 차원에서 기획한 내용을 문서로 만들기 위해서 용역업체를 통해서 1.5개월 동안 사업계획서 작업 수행을 의뢰함.
- 사업자체가 지역행복생활권 연계협력사업이니 다른 시군보다 H군과 가까운 곳에 위치한 인근 Y군과의 협업을 먼저 제안함.
- 사회적 농업 사업(9억 원)과 인큐베이팅 사업(7억 원)이 선정됨.
- 그 과정에서 H군이 Y군보다 적극적이고 주도적으로 활동함.

○ (기획단계) 행정조직과 인력의 변화

- 인큐베이팅 사업(7억 원) 선정 후 H군에서는 사업집행 및 전담부서를 농업기술센터로 지정함.
- 2017년 H군 농업기술센터 내 도농순환센터(구, 귀농지원센터) 일부직원과 Y군 농업기술센터 내 귀농지원팀에서 업무를 추진하고 있음.
- 2018년 민간코디네이터로 도농순환센터장이 역할을 맡고 민간에서 농장코디네이터를 추가로 선정하여 업무를 의뢰함.
- 2019년 도농순환센터 센터장과 도시민유치지원센터 내 청년농부인큐베이팅 상근직원으로 사무국장을 채용하여 실행 중임.

○ (기획단계) 재정반영 및 집행방식(〈표 4-18〉, 〈그림 4-3〉 참고)

- 인큐베이팅 사업 최초 구성(안)은 청년이 처음 H군에 왔을 때를 대비하여 15개의 농장주를 교육시키고 H군을 3개의 권역으로 나누어 거점농장(1개)과 교육농장(4개)을 만들어 모두 경험시킨 후 배치하자는 내용임.

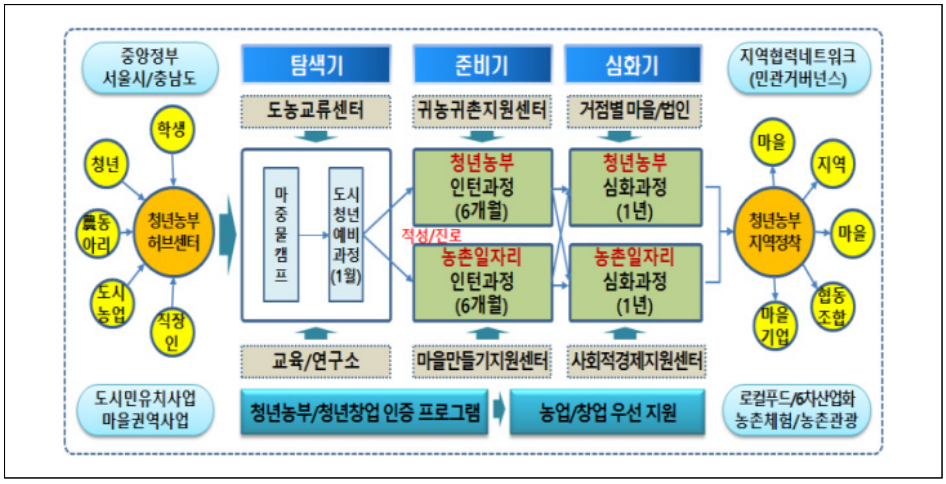
- 2019년 사업내용은 청년농부 인큐베이팅 시스템 및 청년농부 사업단 운영, 청년농부 맞춤형 교육 및 농촌형 일자리 프로그램 운영, 청년농부 홍보 및 초보농부 학교 운영, 청년(여성) 귀농정착지원, 거점형 팜 스쿨(셰어농장) 조성 등이 있음.
- 지특회계(현 균특회계)의 성과는 '사회적 농업 플랫폼 구축'에서 갈릴 것이며 기본계획 수립에서 세부내용이 변경되었음.

**표 4-19** H군·Y군 지역행복생활권협력사업 사업내용 예시(2019년 기준)

| 사업명 | 2019년 사업비 | | | | 비 고 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 균특 | 도비 | 군비 | 계 | |
| 청년농부 홍보물 및 영상제작 | 9,580 | 719 | 1,676 | 11,975 | 사무관리비 |
| 농촌형 일자리 교육프로그램 운영 | 48,000 | 3,600 | 8,400 | 60,000 | 행사운영비 |
| 청년농부 프로그램 국외 선진현장 견학 | 24,000 | 1,800 | 4,200 | 30,000 | 민간인국외여비 |
| 청년농부 및 일자리 맞춤형 교육 프로그램 운영 | 65,920 | 4,944 | 11,536 | 82,400 | 기타보상금 |
| 청년농부 인큐베이팅 시스템 운영 | 8,000 | 600 | 1,400 | 10,000 | 민간경상 사업보조 |
| 도시청년 초보농부 학교 운영 | 16,000 | 1,200 | 2,800 | 20,000 | 민간경상 사업보조 |
| 청년(여성) 귀농정착지원 | 16,000 | 1,200 | 2,800 | 20,000 | 민간경상 사업보조 |
| 청년농부사업단 구축 운영 | 8,000 | 600 | 1,400 | 10,000 | 민간경상 사업보조 |
| 청년농부 독립기 실천농장 운영 | 24,000 | 1,800 | 4,200 | 30,000 | 민간경상 사업보조 |
| 거점형 팜스쿨(셰어농장) 조성 | 72,000 | 5,400 | 12,600 | 90,000 | 민간자본 사업보조 |
| 계 | 195,500 | 14,663 | 34,212 | 244,375 | |

자료: H군(2019). 2019년 지역행복생활권 연계협력사업-청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업 추진계획.

**그림 4-3** 청년농부 인큐베이팅 시스템 추진체계도




자료: H군(2019). 2019년 지역행복생활권 연계협력사업-청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업 추진계획.

○ (기획단계) 진행 및 논의과정: 지역 간 협업체계

- 이주농부, 상상캠프 등 프로그램을 개최하여 인력풀을 구축하고 교육과 활동내용을 지침화하여 농사일 외의 케어기반시스템을 구축하는 계획임.
- 최초 계획은 연계를 중시하여 독립하려는 사람은 롯데마트 사업과 연계해서 정착하게 하고, 추가로 경험하려는 사람은 1년 더 기회를 제공함. 유통하려는 사람은 창작소 훈련에서부터 사업자등록증을 발급받을 때까지 돌봐주자는 내용으로 수정·보완 중임.
- H군·Y군 생활권협의회 산하에 총괄조직으로 '중추도시 청년농부 TFT'를 구성 운영하고, '2030 청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업'에 대한 사업계획의 공동기획-공동실행-공동평가 체계를 구축함.
- H군·Y군 '권역별 TFT'를 구성하고 농업기술센터, 귀농귀촌지원센터, 마을만들기지원센터, 도농교류센터 등 중간지원조직과 민간조직이 함께 참여함.
- 귀농·귀촌 관련조직, 귀농창업 지원조직, 취업·창업 연계조직 등 민간조직

과 전문가의 참여를 활성화함. 민관 협력체계를 구축하고, 청년세대의 귀농·귀촌 활성화를 위하여 관련 기관과 긴밀한 협력체계를 구축함.

- 당초 2개 시군이 협업하는 모델로 계획서를 제출하였지만 사업선정이 되고 난 이후부터는 실질적으로 협업하는 일이 부족한 편임.
- 사업신청 당시 H군보다 Y군이 사업추진에 대한 의지가 부족하였는데, 사업선정이 되고 난 이후에도 Y군은 주체적으로 하기보다는 다소 수동적인 입장을 취함.
- 현재 1년에 1~2회 공동 워크숍, 현장견학 등 행사를 진행하고 있으나 Y군은 H군 추진과정에 참여자 수준의 자세를 보이고 있음.
- 당초 사업계획서 내용에 의거하여 각종 워크숍, 견학 등의 행사를 진행함.
- H군은 13명 신규 청년농업인(아무 연고없이 지역으로 온 사람들)과 선도농가 실습장 주인이 참여하고, 참여하는 구성원들이 교육 프로그램을 자발적으로 구성, 기획을 유도해서 재미있게 진행함.
- Y군은 후계농 위주의 청년농업인(기존에 기반이 있거나 승계농인 친구들)이 참여하고, 행정은 모든 기획과 집행업무를 사단법인에 위탁하고 있음. 특히 교육프로그램 구성, 기획도 모두 위탁을 통해 수행함.

❍ (기획단계) 정책 시사점 및 아쉬운 점

- H군은 현재까지 본 사업에 대해서 만족도가 높고 잘 수행되고 있다는 평가를 받음. 행정과 민간의 목적을 일치시켜서 지역에 1명의 청년농업인이라도 남게 하자는 취지, 선도 농가를 만들어 내자는 취지를 달성하기 위해서 노력 중임.
- 아쉬운 점은 본 사업은 민간의 현장성 장점을 최대한 활용하여 진행하는 사업으로 민간과 행정이 결합하여 거버넌스 체계를 추구하는 것인데, 이를

집행단계까지 보장해주지 못하는 상황이 발생함.

- 정부예산 운용의 융통성, 경직성, 유연성이 부족해서 집행단계에서 많은 어려움이 발생함(예, 과목 간 전용이 불가해서 예산집행 절차를 밟지 못하는 상황 등).
- 민간의 상상력과 창의성을 발휘하는 사업기획이었지만 막상 사업비 집행 단계에서 각종 한계점이 있고 협치의 걸림돌로 작용함.
- 기획과 집행단계에서 보상체계가 부재하여 행정의 경직성이 나타남. 즉, 사업실행 과정상 중간에 다양한 아이디어를 내고 실현하는 것에 대한 보상체계가 없어서 기존 틀에 박힌 내용으로 실행하게 되는 아쉬움이 있음.
- 여전히 H/W사업에는 예산 집행이 용이하지만 S/W사업에는 예산 집행이 어려운 구조임.

❍ (기타사항) 정책제언 및 애로사항

- 2030세대는 이전 세대와는 다르기에 접근방식도 달리해야 했음. 기존 농촌진흥청의 현장실습지원은 H군의 경우, 간혹 미혼 청년이나 여성이 있었으나 주로 30대 중후반 이후의 남성 가장을 중심으로 진행됨(부양가족 수가 많을수록 선정에 유리).
- 20대는 30대와는 다르며 농촌에서도 굳건한 정착보다는 지금 현재 하고 싶은 일이나 마음이 가는 분야의 경험을 더 선호하기 때문에 이에 맞는 현장 대응체계가 마련되어야 함.
- 기존 선도농가의 문제도 있음. 즉, 청년농부 지원사업을 교육이 아닌 농가에서 필요로 하는 일꾼으로 보는 시각이 큼. 이로 인해서 교육생이 느끼는 반발이 실제 발생하기도 함. 장단기 교육 프로그램이 부재하므로 당일 농가의 당면한 일처리에 급급함.

- 귀농인에 비해서 귀촌인에 대한 지원이 부족한 현실임. 현재 귀촌 가구가 귀농 가구의 15배가량 됨에도 불구하고 귀촌인에 대한 지원은 거의 없음. 창업자금 등도 귀농인에게 절대적으로 유리하므로 귀촌인을 위한 정착 자금도 필요함(예, 귀촌인 매뉴얼 마련, 귀촌인에 대한 체계적이고 전문적인 교육 프로그램 마련 등).

# 5. 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 실태 분석

## 5.1. 사업개요[16)]

❍ 대내외 여건변화

- GMO, 기후변화, 각종 첨가물 등으로 먹거리 불안감이 상승하는 가운데 효율성을 강조하는 먹거리 시장은 많은 문제(food security)를 야기함.
- 먹거리 시장에 대한 관점이 경제성 우위에서 사회·환경·경제를 동시에 고려하는 지속가능성(순환성)의 통합적 관점으로 전환하고 있음.
- 현 정부는 건강한 먹거리체계 구축을 위한 국가 및 지역 푸드플랜 수립을 공약으로 제시한 바 있음(100대 국정과제 83호).

❍ 배경 및 필요성

- 충청남도 지역농산물 생산액 중 4%(1,968억 원)가 관내유통되고 37%가 관외유통되는 것으로 추정함. 나머지 추정치에 관해서는 알 수 없는 상황

16) 1. 충청남도(2019), 지역먹거리 선순환체계 구축을 위한 충남 먹거리 보장 기본계획(안).
2. 농림축산식품부 보도자료(2018. 12. 18.), 농식품부, 지자체에 재정사업을 통합 지원하여 「지역 먹거리 종합전략(푸드 플랜)」실행 가속화.

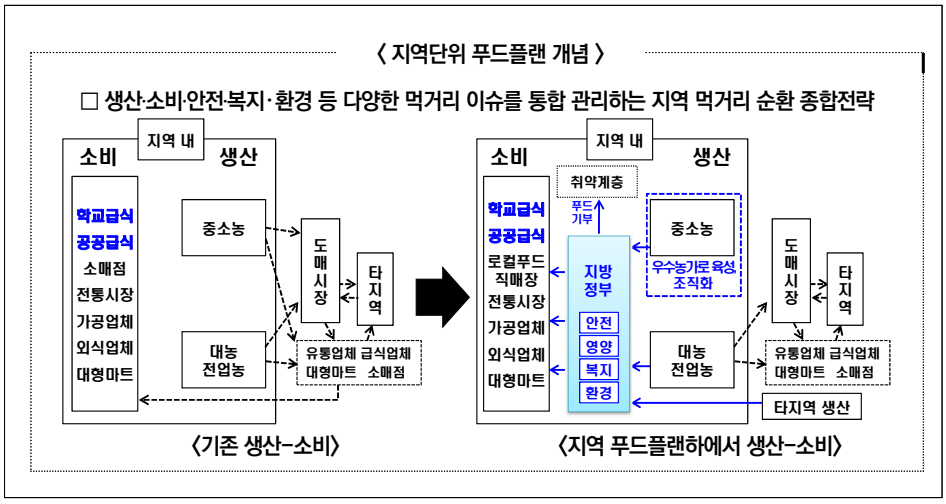
으로 우선 관내 소비활성화가 필요함(지역식품순환).

- 수입식품 증가로 식품안전 불안감 증가, 농산물 생산·유통의 환경부담 증가 등 농식품 체계의 지속가능성을 저해함(지속가능성).
- 따뜻한 복지공동체 구현을 위한 취약계층 먹거리 형평성을 제고함(먹거리복지).
- 지속가능한 농업을 위한 고령·소농의 생산 안정 및 판로안정을 도모함.
- 충청남도는 민선 7기 공약으로 푸드플랜 수립 및 푸드통합지원센터 설치를 추진하고, 농어업·농어촌의 가치 강조 및 현장 중심의 정책인 3농정책을 도정 핵심과제로 선정하기에 이름.

❍ 지역단위 푸드플랜 개념(〈그림 4-4〉 참고)

- 생산·소비·안전·영양·복지·환경 등 다양한 먹거리 관련 이슈를 통합 관리하는 지방자치단체별 지역 내 먹거리 순환 종합전략으로서 공공급식을 중심으로 신선·안전한 먹거리의 지역 내 공급체계를 마련하는 것임.

**그림 4-4** 지역단위 푸드플랜 개념




자료: 지역농업네트워크협동조합(2019), 충청남도 푸드플랜 수립, 충청남도 연구용역 최종보고서.

❍ 지역단위 푸드플랜의 주요 요소

- ① 로컬푸드의 지역 내 선순환: 지역에서 생산한 농식품을 공공급식(학교·어린이집·공공기관 등), 직매장, 하나로마트, 외식·가공업체 등 지역 내 주요 수요처로 순환
- ② 공공에 의한 맞춤형 생산·공급: 지역 수요를 조사하여 이를 바탕으로 연간 공급계획을 산출하고 계약재배를 통해 먹거리 확보(지역 농가·마을가공·식품기업 등이 견인)
- ③ 신선하고 안전한 먹거리 보장: 당일수확·당일판매 원칙, 저온유통체계 확립으로 신선도 보장, 친환경·GAP·HACCP 의무적용 및 안전성 검사 강화
- ④ 먹거리 관리체계 구축: 지방정부가 주도하여 조달, 안전, 식교육, 도농교류 등 총괄 관리, 급식단체, 청년네트워크, 사회적경제조직 등 지역조직과 거버넌스 구축

❍ 농식품부의 지역단위 푸드플랜 구축 지원 및 패키지 지원사업 개요

- 주요 골자는 먹거리 선순환 체계 가속화를 위해 국가 재정사업 연계 지원 방식으로 전면 개편하는 것임.
- (신청 대상) ① 지역 먹거리 종합계획(또는 로컬푸드 종합계획 등)을 수립하였거나 수립 중(2018년 12월 완료)인 지자체, 또는 ② 공공급식지원에 관한 조례를 제정하고 공공급식 종합계획을 수립한 지자체
- (선정규모) 5개 이내 지자체(시·군·구) 선정
- (대상사업) 농식품부 재정지원 사업 중 통합지원(12개) 및 평가 가점(20개)
- (신청기간) 농식품부 유통정책과에 2019년 1월 신청
- (선정방식) 1차 서면평가 이후 2차 발표평가 실시
- (먹거리 협약) 선정된 시·군·구 - 해당 시·도 - 농식품부와 먹거리 계획 협약 체결(패키지 지원사업 확정, 1월)

- (지원기간) 5년간(2019~2023)

- 추가로 농식품부의 지역단위 푸드플랜 구축지원 사업도 있는데 주로 연구용역 수립에 필요한 사업비를 지원하는 내용임(〈표 4-19〉 참고).

**표 4-20** 농식품부 지역단위 푸드플랜 구축지원 사업 개요

| 세부사업명 | 지역단위 푸드플랜 구축지원 |
|---|---|
| 세목 | 자치단체 경상보조 |
| 예산 | 500백만 원 |
| 사업목적 | 지역단위 푸드플랜의 효과적 수립·운영을 지원하고 확산을 유도함으로써 건강한 먹거리 보장, 지역경제 활성화 및 환경 개선 도모 |
| 사업내용 | 지방자치단체 푸드플랜 수립 연구용역 지원 |
| 근거법령 | 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 제9조(지역농산물 이용촉진 및 농산물 직거래 활성화 지원 등) |
| 지원자격 및 요건 | 지자체 |
| 지원한도 | 지자체당 1억 원 이내 |
| 재원구성(%) | 국고 50 지방비 50 융자 – 자부담 – |
| 연도별 재정투입 현황 | 단위: 백만 원 |

| 구분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|---|---|---|---|---|
| 합계 | 800 | 500 | | |
| 보조 | 800 | 500 | | |

| 담당기관 | 농림축산식품부 유통정책과 |
|---|---|

자료: 농림축산식품부(2019), 농림축산식품사업 사업안내서.

❍ 충청남도의 지역단위 푸드플랜 구축지원 사업 개요(〈표 4-20〉 참고)

- '지역단위 푸드플랜' 사업명으로 2018년 광역형(충청남도)과 농촌형(C군)이 각각 선정됨.

- 충청남도는 푸드플랜 기본계획 수립 연구용역을 2019년 3월에 마치고 9월에 기본계획을 확정함.

- 지자체 중에서는 C군이 푸드플랜 기본계획 수립 연구용역을 2018년 12월에 마치고 2019년 2월에 푸드플랜패키지 지원사업에 선정되면서 현재 실행계획 단계에 있음.

❍ 충청남도 지역단위 푸드플랜 수립 정책 시사점과 주요 내용(〈표 4-20〉 참고)

- (제도) 농식품 생산·소비·폐기에 이르는 전 과정 이해관계자 참여 제도보장
- (생산) 농가인구 감소 및 고령화에 따른 생산의 지속가능성 저하
- (유통) 지역 내 생산 농산물의 관내 유통 소비활성화 필요
- (가공) 지역원재료 사용 가공품목 확대를 위한 공공급식 조달 강화
- (소비) 취약계층 먹거리 지원 등 공공급식의 로컬푸드 확대

**표 4-21** 충청남도 광역단위 푸드플랜 구축지원 사업 개요

| | |
|---|---|
| **세부사업명** | 지역먹거리 선순환체계 구축을 위한 충남 먹거리 보장 기본계획 |
| **사업목적** | 지역먹거리 선순환체계 구축을 위한 먹거리 종합전략에 따른 기본계획 수립으로 중소 가족농 판로 안정 및 먹거리 복지향상, 공공조달체계 구축 등 '먹거리 복지수도, 충남' 비전 실현 |
| **사업목표** | 지속가능한 먹거리 체계로 도민 누구나 안전하고 건강한 먹거리 보장 |
| **비전** | 지속가능한 먹거리, 더 행복한 충남 |
| **여건** | ○ (생산) 농가인구 감소 및 고령화에 따른 생산의 지속가능성 저하<br>○ (유통) 지역 내 생산 농산물의 관내 유통 소비활성화 필요<br>○ (가공) 지역원재료 사용 가공품목 확대를 위한 공공급식 조달강화<br>○ (소비) 취약계층 먹거리 지원 등 공공급식의 로컬푸드 확대<br>→ 지역·환경·복지·영양 등이 고려되는 지속가능한 먹거리 체계로서 정책 마련 필요 |
| **전략** | ① 먹거리생산: 중소농 조직화, 기획·계약생산 강화, 지역가공 확대<br>② 지역식품순환: 공공·기업급식 로컬푸드 공급 확대, 푸드통합지원센터 건립<br>③ 먹거리기본권: 취약계층 로컬푸드 현물공급, 푸드사업단 운영<br>④ 먹거리공동체: 식생활교육 체험관 운영, 도민 먹거리 플랫폼 운영<br>→ 전담조직: 민관협치 먹거리위원회 운영 및 현장 행정력 강화 |
| **주요내용** | ① 광역먹거리위원회 운영(4분과 60여 명): 정기 2회, 워크숍 1회<br>② 시군 먹거리 종합전략(푸드플랜) 민관거버넌스 활성화 지원('19년 4시군)<br>③ 로컬푸드 직매장 푸드마일리지 표시 시범사업('19년 2시군)<br>④ 대학 연계 청년먹거리 공유경제 실천사업('19년 1개소)<br>⑤ 시군단위 로컬푸드 통합생산자조직 육성('19년 3시군)<br>⑥ 시군 먹거리 종합전략(푸드플랜) 활성화 지원('19년 2시군)<br>⑦ 공공급식 소비자 지역순환 먹거리 산지투어('19년 4시군)<br>⑧ 공공급식 지역농산물 소비촉진('19년 5시군) |
| **상위계획** | ① 지속가능한 먹거리 생산·가공<br>– 시군 통합생산자 조직 육성, 충남형 자주인증제도 도입, 1시군 1지역가공식품육성, CSA 참여농장 공동이용시설 지원, 작부구축 및 기획생산 지원, 토종 작물 보전 프로그램, 조청/물엿 생산 시범사업, 지역산 식물성 기름 차액지원 등 |

(계속)

| | |
|---|---|
| **상위계획** | ② 지역순환 먹거리 체계 구축<br>– 광역먹거리통합지원센터 건립·운영, 권역단위 안전성분석센터 운영, 기업급식 연계 로컬푸드 공급, 시군먹거리통합지원센터 건립 지원, 공공급식 현물공급 지원, 하나로마트 지역농산물 공급체계 구축 등<br>③ 건강한 먹거리 기본권 보장<br>– 마을복지급식 통합지원센터 운영, 먹거리 취약계층 상담지원센터 운영, 사회적경제 '푸드사업단' 육성, 영양플러스 연계 로컬푸드 현물공급, 청년 사회적경제 연계 공유부엌 육성, 영양만점 어린이식당 시범운영 등<br>④ 따뜻한 먹거리 공동체 육성<br>– 식생활교육체험관 건립 운영, 찾아가는 식생활교육 프로그램 운영, 집단급식소 연계 음식폐기 감량화 지원, 민 푸드플랜 홍보 및 조직화 지원, 먹거리교육 전문인력 양성, 못난이 및 여유농산물 식재료 기부 활성화, 민관협치 먹거리위원회 구성·운영 등 |
| **단계별 추진계획** | ○ (단기) 조례제정, 먹거리위원회 구성 → 먹거리순환 기본틀 마련<br>– 도 먹거리보장 기본조례 및 민관협치 먹거리위원회 구성·운영<br>– 지역 푸드플랜 교육 및 다양한 도민참여 공감대 형성<br>○ (중기) 지역먹거리 소비확대를 위한 물류허브 및 플랫폼 구축<br>– 중소·가족농 조직화 및 작부구축, 기획생산 확대<br>– 광역 및 시군 먹거리통합지원센터 건립·운영<br>– 공공급식 기관별 급식비 단가 현실화(로컬푸드 현물급식 적용)<br>○ (장기) 국가 정책과 연계 현안과제 지속추진 → 지역식품순환체계 구축<br>– 먹거리복지 강화 및 로컬푸드 확대로 지역 먹거리 선순환체계 구축 |

자료: 충청남도(2019), 지역먹거리 선순환체계 구축을 위한 충남 먹거리 보장 기본계획(안).

## 5.2. C군 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업

**표 4-22** C군 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 개요

| | |
|---|---|
| **사업명** | C군 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 |
| **사업기간** | 2019~2023년(5개년) |
| **비전** | 지속가능한 농업, 건강한 군민, 지역순환경제 활성화 |
| **목표** | 연간 매출액 200억 원, 월소득 150만 원 1천 농가 육성 |
| **사업내용** | 총 5개 사업<br>○ 직매장설치 및 교육·홍보(2019~2023): 41.1억 원(직판장 개설, 홍보 등)<br>– 대도시 직판장 2개소(2021년, 2023년)<br>○ 식품소재 및 반가공 육성(2020년): 7억 원(전처리 및 반가공시설 1식)<br>○ 저온유통체계구축사업(2019~2021): 1.5억 원(냉장탑차 6대)<br>○ 밭작물공동경영체육성사업(2020~2021): 3억 원(생산기반 및 역량강화)<br>○ 농산물안전분석실운영(2020~2021): 10억 원(분석장비 및 시설개선) |

(계속)

| | |
|---|---|
| **추진현황** | ○ 2019. 3. 18.: 19년 직거래 교육·홍보 사업 선정(15백만 원/로컬푸드협동조합)<br>○ 2019. 4. 1.: 안전성분석실 운영 공모사업 신청(10억 원/2년('20~21년)<br>- 안전성분석실 건물신축비(5억 원) 2020년 본예산 확보추진<br>○ 2019. 4. 22.: 19년 저온유통체계구축사업 선정(50백만 원/저온차량 2대)<br>○ 현재 반가공육성사업(2020), 밭작물공동경영체육성사업(2020~2021)은 농림축산식품부 추진 계획 미통보 |
| **추진전략** | ○ 시스템구축(2019~2021)<br>○ 본격 사업 추진(2022~2025)<br>○ 민간참여확대(2025~) |
| **지원조건** | ○ 선정된 5개년 사업에 대해 가 선정 상태에서 매년 공모절차를 거쳐 사업성 및 지원요건 등의 적절성 여부 검토 후 최종 선정<br>○ 대도시 직매장 설치사업은 조건부 승인(지역 내 소비 우선 확대) |
| **담당 부서** | ○ 농촌공동체과: 식품소재 및 반가공육성, 직매장설치 및 교육·홍보, 저온유통체계구축<br>○ 농업정책과: 밭작물 공동경영체육성<br>○ 농업기술센터: 농산물 안전분석실 운영 |

주: C군의 내부자료를 토대로 연구진이 요약 및 재구성함.
자료 1) C군 내부자료(2019), 푸드플랜 세부사업 추진 현황.
2) C군 내부자료(2019), C군 푸드플랜 추진 현황.

○ (시작단계) 사업계기

- 민선 6기(이○○ 前 C군 군수)부터 지역 농산물 생산과 소비를 효율적으로 연계하는 먹거리 전략(로컬푸드) 수립을 추진함.
- 민선 7기(김○○ 현 C군 군수)는 과거 충청남도 농정국장으로 재직할 당시부터 C군도 로컬푸드를 하자고 제안해오던 상황임.
- 민선 6기 완주군에 로컬푸드 정책경험과 현황 등을 몸소 체험하고 학습하기 위해서 6개월간 직원을 파견하였고, 2015년 4월 로컬푸드팀이 신설됨.

○ (시작단계) 사업목표

- 군정목표를 'C군민이 행복한 C군만들기'로 정하고 공동체 회복으로 풀어나가 주민자치와 마을만들기를 연계하는 방식으로 운영함.
- 민선 7기에야 비로소 지역 먹거리 순환경제 기반이 구축되기에 이름.

○ (시작단계) 의사결정과정

- 2017년 말에 공고가 나서 2018년 12월에 전국 9개 시·군이 선정됨. C군은 농촌형으로 푸드플랜 연구용역을 선정하고, 한국농촌경제연구원이 기본계획 용역을 수립함.
- 2019년 2월 푸드플랜 기본계획 연구용역 내용을 바탕으로 63억 원 푸드플랜패키지 사업 지원을 받음.

○ (기획단계) 행정조직과 인력의 변화: 농촌공동체과 신설(〈표 4-22〉 참고)

- 김○○ 군수가 마을만들기는 우선 조직화가 필요하다고 생각하여 농촌공동체과를 설립하였고 내부 5개팀으로 개편함.
- 2018년 2월 '지역 푸드플랜 선도 지자체(농촌형)'로 선정되었고 푸드플랜 전담부서로 농촌공동체과를 설치(2019. 1.)하고 전담인력(푸드플랜+공공급식팀) 12명을 배치함.
- 과거에는 7개 실과, 14개 팀에서 마을만들기 업무를 하고 있었는데, 6차산업·먹거리·학교급식 등 농업지원과와 부자농촌팀이 하는 업무를 농촌공동체과 하나로 묶음.
- 그 과정에서 사회적경제는 조직 측면에서 묶을 수 없어 지역경제과로 남아있게 되었고, 농업과·자치행정과·건설과에서 하는 기능을 부분적으로 가져와서 농촌공동체과 업무로 포함함.
- 즉, 농촌공동체과 업무는 마을만들기를 중심의 신규사업 위주로 가되 기존 연계가능한 사업을 최대한 포괄·확대해가면서 업무하고 있음.

**표 4-23** C군 농촌공동체과 조직 현황

| 팀명 | 주요 업무 |
|---|---|
| 공동체 기획팀 | 공동체정책 총괄<br>주민자치·사회혁신<br>농촌마을만들기 및 마을만들기지원센터 운영<br>농어촌 공동체 마을지원 사업<br>과 서무 및 회계<br>농촌 삶의 질 향상, 농촌마을 공동급식 |
| 푸드플랜팀 | 먹거리 공급체계 구축<br>로컬푸드 직매장 신축·운영<br>대도시 로컬푸드 직매장 판로개척<br>로컬푸드 안정성 검사<br>로컬푸드 기획생산 농가조직 운영, 교육<br>먹거리통합지원센터 설치<br>소규모농민가공센터 운영 및 로컬푸드 농민장터 관리 |
| 공공급식팀 | 학교급식지원<br>학교급식 특별회계 운영<br>학교급식 식재료 품목 및 가격결정 운영<br>식재료 공급·배송 관련 업체 선정 및 관리감독<br>공공급식지원 및 공공급식센터 운영<br>농산물최저가격보장제 시행<br>공공급식 안전성 검사 지원<br>친환경로컬푸드 학교급식데이 운영<br>식생활 개선 교육 |
| 농촌개발팀 | 일반농산촌개발사업(마을단위, 중심지)<br>농촌중심지활성화 사업<br>신활력 공모사업 |
| 농촌활력팀 | 체험마을, 관광농원, 민박, 도농교류<br>농산물가공센터((구)부자농촌센터) 운영<br>6차산업, 장류·김장·향토 가공산업<br>전통식품육성사업<br>농산물 가공에 관한 사업<br>BI입주업체 및 창업업체포장재지원<br>가공품 유통판로개척사업<br>구기자 간기능 개별인정 기능성식품연구<br>구기자 6차산업화 지구조성사업 |

자료: C군청 홈페이지(http://www.cheongyang.go.kr).

❍ (기획단계) 민간조직과 인력의 변화

- 푸드플랜 추진위원회에 실질적으로 참여하는 농민은 없고 농업인단체 대표만 있는 문제가 발생하여 제대로 작동시키지 못하는 게 아쉬움.

- 기존에 행정이 늘 하던 방식인 농업인단체 중심으로 위원회를 구성하고 형식적 운영을 했던 경험, 민관거버넌스를 제대로 작동해본 경험이 부족한 데서 기인한 것으로 보임.

❍ (기획단계) 재정반영 및 집행방식(〈표 4-23〉 참고)

- 대도시(유성 학하동) 로컬푸드 생산자 직판장 설치 사업은 총 사업비가 86.9억 원이고 10억 원이 보조인데 보조금보다 군비 지출이 더 큰 상황이 발생함.
- 먹거리 종합타운 구축사업은 기존의 구기자 타운 등과 연계할 계획임.
- 그 외에도 푸드플랜과 같은 군 자체 사업은 국고에서 인건비 보조가 안 되므로 인건비를 자체적으로 충당해야 하는 상황이 발생함.

**표 4-24** C군 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 세부 내용

| 주요 사업 | 주요 내용 |
|---|---|
| 대도시(유성) 로컬푸드 생산자 직판장 설치 | ○ 사업위치: 대전광역시 유성구 학하동 714-3~4(대)<br>○ 사업내용: 직매장 및 레스토랑 신축, S/W<br>○ 사업비: 86.91억 원(균특 10억 원, 군비 76.91억 원), 부지매입비 26.7억 원<br>○ 사업규모: 부지 1,043.8㎡, 연면적 2,190㎡ |
| 먹거리 종합타운 구축 | ○ 위치: C군 대치면 탄정리 340번지 일원(먹거리종합타운)<br>○ 사업내용: 공공급식물류센터(20억 원), 소규모농가공센터(13억 원)<br>○ 사업비: 33억 원(도비 50%, 군비 50%)<br>○ 운영방법: 공유재산 사용수익허가(공공형 재단법인) |
| 기획 생산농가 조직화 | ○ 목표: 2022년까지 1,000농가 육성<br>- 1단계(2018년): 기획생산 기반구축(100농가), 학교급식 및 직거래 출하농가<br>- 2단계(2019년): 사업화 기반확립(300농가), 학교·공공급식 및 직매장(대전)<br>- 3단계(2020년): 사업확대(500농가), 학교·공공급식, 직매장, 서울공공급식<br>- 4단계(2022년): 사업확대(1,000농가), 학교·공공급식, 직매장, 서울공공급식<br>○ 사업 : 푸드플랜 최저가격보장제, 먹거리 직거래 장터(군청, 학하동) 등 |
| 그 외 푸드플랜패키지 지원사업 | ○ 직매장 교육 홍보, 식품소재 및 반가공육성, 저온유통체계 구축사업, 밭작물 공동경영체 육성사업, 농산물안전성분석실 운영 등 |

주: C군의 내부자료를 토대로 연구진이 요약 및 재구성함.
자료 1) C군 내부자료(2019), 푸드플랜 세부사업 추진 현황.
2) C군 내부자료(2019), C군 푸드플랜 추진 현황.

❍ (기획단계) 진행 및 논의과정 : C군 지역활성화재단 설립 구상으로 확대, 발전하는 계기

- 먹거리 관련해서 또 다시 중간지원조직을 만들어서 하려고 하다 보니 규모의 경제가 달성되지 않고 기존에 있는 마을만들기지원센터, 부자농촌센터 등 지역 내 관련주체들이 있으니 통합형 재단법인을 만들어 운영하고자 계획하게 됨.
- 현재 부자농촌센터는 농식품부에서 한 것이기 때문에 타 부처 참여가 불가한 구조임.
- 통합법인인 'C군 지역활성화 재단' 설립 용역을 완료하였고 2019년 11월에 지자체 심의과정을 거쳐서 2020년 1월에 출범 예정임.
- 군청이 출자·출연한 재단법인을 통해 농촌신활력플러스 사업, 푸드플랜패키지 지원사업 등 향후 모든 융복합 사업을 통합적으로 수행하고자 하는 군의 의지를 보여주는 대표적인 사례임.
- C군 지역활성화 재단이 설립되면 군내 과에 있는 전체 중간조직이 재단으로 모두 이전하여 과는 그대로 있지만, 중간조직은 규모를 확대할 예정임. 이를 통해 행정의 순환보직 문제 해결과 민간과 행정의 협치시스템 역할을 기대함.

❍ (기획단계) 정책 시사점과 아쉬운 점: 제한된 인력, 융복합 업무 증가, 중간지원조직 의존도 증가

- 균형발전사업과 같은 큰 규모의 사업은 규모가 커짐으로 인해 용역이 많아져서 관리에 힘든 면이 있음.
- 용역과 동시에 행정에서는 공모사업을 진행해야 하니 업무가 과중되는 문제가 발생함.

- 지금도 각 실과에서 '공동체'라는 단어만 들어가는 사업은 모두 농촌공동체과로 이관해버리는 문제가 발생함.
- 기존 인력규모에는 변함이 없으므로 결국 중간지원조직을 활용해서 의지·의존할 수밖에 없는 상황이 아쉬움(신활력사업의 사무국장, 사무원 활용).

## 6. 요약

○ 기획단계의 주요 특징

- 정책의 불확실성으로 인해 지자체에서는 대규모 국책사업, 공모사업이 발표되기 오래전부터 착실히 기획을 하면서 준비할 수 있는 여건은 아님.
- 국책사업 혹은 공모사업과 관계없이 지역 내에서 어떤 문제를 가지고 지속적으로 민간에서 논의하고 있는 상황에서는 오히려 행정 부서의 관심과 참여도가 부족한 상황임.
- 행정은 법과 제도하에서 움직이기 때문에 법률과 제도, 지침 등이 공식발표되기 전에는 실행에 옮기지 않으려는, 책임을 지지 않으려는 구조에서 기인함.
- 기획단계부터 제대로 작동할 수 없는 행정 조직의 한계, 행정 조직과 관계없이 민간에서 자발적인 움직임이 있는 지역조차 행정의 무관심과 참여도 미흡 등 행정과 민간의 속도 불일치, 엇박자로 인해 실행동력을 확보할 수 없는 구조임.
- 기획단계에서 지역의 창의성과 자율성이 최대한 발휘될 수 있도록, 그러한 시도를 한 지자체에게 인센티브를 부여하고, 평가 시 반영할 수 있는 방안이 필요함.

❍ 계획단계의 주요 특징(〈표 4-24〉 참고)

- 예비계획-기본계획-실행계획은 거의 외주화, 연구용역 수행으로 다소 촉박하게 수립함. 특히 예비계획은 공모사업을 통과할 수 있는 최소한 요건만 충족함.
- 계획수립 단계에서 민관 협치가 정상적으로 작동할 수 없는 구조임(짧은 공모, 짧은 준비시간, 예산수립 시기와 맞지 않음).
- 각종 연구용역에 의존한 계획은 예비계획부터 현재 기본계획까지 내용이 서로 불일치하고, 그 사이 상황 변화로 대부분 내용에 변경사항이 발생함.
- 여러 주체가 개입하면서 당초 사업계획과는 다른 사업방향으로 흘러가는 경우가 다수 발생함.
- 처음 계획 수립 시 아이디어 교환, 계획을 공모한 주체가 최종 사업 실행 시에는 참여하지 않게 되는 경우도 있어서 초기 의도와 취지가 무색해짐.
- 급하게 세운 예비계획인 만큼 시간이 지나면서 주체들이 냉정함을 찾고 찬찬히 들여다보면서 지역에 필요한 사업이 무엇인지, 어떤 방향으로 가야할지 조금씩 논의를 거치면서 수정·보완하는 상태임.
- 예비계획과는 별개로 기본계획이 또다시 외주화, 연구용역 형태로 진행되는 절차를 밟음. 단, 예비계획과 달리 기본계획은 그 사이 시간이 지나면서 여러 주체들이 목표나 성과에 대한 구상이 점차 명확해지는 경향이 있음.
- 따라서 기본계획에서는 외주화를 했다고 하더라도 예비계획 수립 시점 이후 지역 내 다양한 여론이 형성되고 관심을 가지면서 시행착오를 줄이기 위한 다방면의 노력을 진행하게 됨. 따라서 예비계획 내용보다는 더 선명해지고 지역주민 수요가 훨씬 더 많이 반영되고 있는 상황이 자연스럽게 만들어짐.
- 물론 지역 상황에 따라서 외부연구용역이 필요한 경우도 있기 때문에 일률적으로 잣대를 들이대기에는 무리한 측면이 있음.

**표 4-25** 마을지원센터와 외부컨설팅 운용효과 비교분석

| 구분 | 컨설팅 업체(외부) | 마을만들기 지원센터(내부) |
|---|---|---|
| 장점 | ○ 사업분야에 상대적으로 전문성이 높다.<br>○ 종합적인 상황파악이 가능하다.<br>○ 공모사업 제안에 탁월하다. | ○ 저비용 고효율이다.<br>○ 사업에 대한 무한책임 및 관리<br>○ 지역에 성과가 축적된다.<br>○ 지역사회에 네트워크, 사회적자본 형성 |
| 단점 | ○ 비용이 많이 든다.<br>○ 사업 내용에 대한 책임이 없다.<br>○ 사후관리가 안 된다.<br>○ 성과가 축적되지 않는다. | ○ 전문성 확보(경험필요)<br>- 외부컨설팅에 내부 연구자 포함<br>○ 공모사업 제안<br>- 현실성 있도록 유도 |

자료: 충남연구원 충남마을만들기지원센터(2019), 충남마을만들기 중간지원조직 상근자 직무연수 자료집.

❍ 상위계획과 연계성(〈표 4-25〉 참고)

- 농업농촌및식품산업발전계획(농발계획) 등 농업·농촌 분야 상위 법정계획, 비법정계획과 현재 공모사업 계획서는 연계성이 미흡하다고 공무원들도 스스로 평가함.
- 각종 상위계획들조차 시급하게 외주화로 시행하고 일정부분 형식적인 내용으로 채워지다 보니 실제 상황에 맞는 지역수요가 반영되기 힘든 상황임.
- 결국 상위계획과 공모사업 계획은 해당시기에 필요한 최소한의 충족요건만 갖추게 되는 상태이므로 연계성과 일치성을 확보하는 것은 요원함.
- 제2기 충청남도 및 15개 시군의 농발계획은 전부 외부에 연구용역 발주형태로 진행되었음. 평균 연구기간은 7개월, 평균 연구금액은 4,313만 원인 것으로 나타남.

**표 4-26** 충청남도 및 15개 시군 제2기 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 현황

| 수립 지자체 | 수립주체 | 연구기간 | 연구금액 |
|---|---|---|---|
| 충청남도 및 15개 시군 중 15개 지자체 수립<br>(충청남도 포함, 계룡시는 2020년 연구용역 예정으로 현재 미수립) | R협동조합 6개 담당,<br>(사)G개발원 1개 담당,<br>국책연구기관 1개 담당,<br>충남연구원 1개 담당,<br>나머지 업체 1개씩 담당 | 평균 7개월 | 평균 4,313만 원 |

자료: 충남연구원이 지자체에 직접 문의하여 조사한 결과를 재정리함(2019. 10.).

❍ 계획 이후 집행단계의 주요 특징

- 인건비 및 운영비 집행에 있어서 현실과 괴리가 커서 조직을 가동하는데 지속가능성을 담보하지 못함. 자금집행에 있어서 융통성, 유연성이 부족해서 집행단계에서 많은 어려움이 있음. 민간의 상상력과 창의성을 발휘하는 사업기획이었지만 막상 사업비 집행단계에서 각종 한계점이 작용하고 협치의 걸림돌로 작용함.
- 대규모 국비사업은 불가피하게 건축물 및 시설물 도입 등 H/W사업이 포함되기 마련이어서 행정에서는 직접사업추진 방식으로 할 것인지, 간접사무대행 방식으로 할 것인지 선택과정이 뒤따르게 됨.
- H/W사업은 주로 한국농어촌공사 및 충남개발공사 등에 사무대행방식(전체 사업비의 8% 이내)을 선호함. 사업비 집행에서 행정의 관리감독 책임을 자유롭게 하기에 선호하지만 불필요한 보조금 집행과 낭비유인이 발생함.
- 사업비가 확정되어서 지자체에 배분되는 순간부터 행정은 사업비 집행과 관리감독에 매진할 수밖에 없고 기본계획 단계나 실행계획 단계에 외주화(연구용역)에 의존하면서 이 과정에서 관심을 가지고 투자할 여력이 부족함.
- 앞서 살펴본 사업들이 기획단계에서 어느 정도 창의성과 자율성을 보장하지만 실제 집행단계에서 재정운용의 융통성이 부족하여 다시 경직성이 강화되는 구조로 감.

❍ 전체적인 사업진행 일정 특징

- 연초에는 공모사업 준비 등 시간 여유가 있음. 하지만 대부분 사업비 집행과 예산배분이 중순 이후에 내려지면서 가장 바쁜 시기에 사업기획과 계획단계를 거쳐야 하는 상황이 발생하므로 준비단계에 집중적으로 투자할 여력이 부족함.

- 농업의 특성상 겨울 농한기에 사업이 발표되었으면 좋지만 항상 5월 농번기에 사업이 발표되면서 사업시행시기와 공모준비 시기가 불일치하여 현실에서는 기획준비에 어려움이 있음.
- 부처 간 전체적인 사업진행 일정의 불일치, 협업체계가 미비하여 결국 최종단계에 놓인 기초자치단체의 피해가 발생하는 상황이 연출됨.

❍ 대규모 국비사업 확보 이후 나타나는 지역 내 현상

- 관련 대규모 국비사업 공모계획이 발표되면, 지자체 입장에서는 일단 "공모에 선정되고 보자"가 최대 목표임(핵심문제).
- 최대 목표만 달성되면, 그 이후 누가, 어떻게 집행할 것인지에 대한 구체적인 조직과 인력 설계, 작동할 수 있는 시스템 및 추진체계 구축에 대해서는 무관심해지는 경향이 있음(핵심문제).
- 지역별 상황은 천차만별이지만 조사한 대상 지역에서는 공통적으로 주체 간 다양한 이해관계로 초기 상황과 다른 양상으로 전개되고 있음.

*"어떤 지역은 그동안 여러 보조사업에서 배제되고 소외되었다고 생각하는 여러 주체들이 관심을 보이면서 개입이 시작되는 다양한 상황이 전개됩니다. 개입이 시작되면서 보조사업 혜택을 두고 서로 갈등상황이 벌어지고 핵심 사업주체로 선정되기 위한 각종 수단을 동원하는 현상도 발생하기도 합니다."*

*"어떤 지역은 대규모 국비사업이 와도 행정이 무관심으로 일관하는 경우도 있어서 사업주관 부서 돌리기, 부서별 성격에 맞는 사업을 각자 나눠서 집행합니다."*

- 대규모 국비사업은 융복합 성격을 지닌 사업이 많은데 실제 행정에서 융복합 업무를 수행할 수 있는 조직구성과 조직개편 의지와 노력 미흡함. 또한 이를 강제하는 수단이 부족함.

❍ 민관협치 수준

- 현재 대규모 국비사업을 민관이 협치해서 정상적으로 작동하기 위한 수준은 미흡함.
- 계획수립 단계에서 민관 협치가 정상적으로 작동할 수 없는 구조적 한계가 존재함.
- 지역별로 민관협치 수준과 속도에 차이가 있는 것은 당연한 현상이지만 민관협치가 잘 되어 있는 지역도 사업이 선정되었을 때 구체적이고 치밀하게 모든 주체가 협의하고 준비되어 있지 않은 상태에서는 방황과 갈등이 발생함.
- 행정이 민간 속도를 못 따라오는 경우에는 행정이 사업진행에 무관심, 형식적인 수행으로 일관하여 의지가 있는 민간도 결국엔 의지가 꺾여버리는 경우가 종종 발생함.

❍ 행정조직과 충돌 문제, 중간지원조직 역할의 중요성 각인

- 부서 간 칸막이 등으로 현실에서 융복합 정책이 제대로 구현되지 못함.
- 인사이동, 순환보직 문제 등으로 초기 기획단계와 중반 실행단계에서 인력변화의 필연적 발생, 초기 사업설계를 어떻게 했는지 알 수 없기에 실행단계에서 당초 의도와 달리 왜곡되는 현상이 발생함.

*“중간에 인사이동으로 인해서 바뀐 담당자는 이 사업이 왜 시작되었고, 왜 하는지 전혀 파악하지 못한 상태에서 주어진 미션(사업비 집행)을 실행하기에 급급하게 되고 결과적으로 당초 이루고자 했던 소기 사업성과는 달성하지 못한 채로 마무리되는 경우가 발생합니다.”*

- 이런 상황에서 결국 중간지원조직 기능과 역할이 더욱 중요해지는 시점임.
- 중간지원조직도 위탁이냐 직영이냐에 따라 사업진행과 성과가 상이하고,

중간지원조직을 관리하는 행정부서 형태(통합조직, 특정조직)에 따라 사업 진행과 성과가 상이함. 즉, 평소에 중간지원조직이 원활하게 작동해왔던 지역은 대규모 국책사업이 선정되어도 원활하게 작동하는 경험과 추진동력이 있음.

- 실태분석 사례 모두 기초자치단체의 역할과 기능이 주요한 반면, 광역자치단체의 역할과 기능이 부각되지 않았고 중요성과 필요성에 대해서 의문이 제기되는 상황임.

# 제5장

# 결론

# 5 결론

## 1. 요약 및 정책 시사점

○ 연구의 구성

- 네 가지 주제로 구성되어 있는데, 첫째, 정책기획과 관련한 이론 검토, 정부 정책동향 등에 비춰서 분석틀 도출, 둘째, 충청남도 및 4개 시군의 재정구조를 분석, 셋째, 충청남도 농정의 기획체계 실태를 대규모 국책사업이 선정된 지역을 대상으로 조사 및 분석한 후, 마지막으로, 지방농정의 기획추진체계에 대한 개선과제를 도출하는 것임.

○ 선행연구 및 정책동향 검토를 통한 기준점과 분석틀 설정

- 지방농정 기획과정에서 지향해야 할 기준점으로서 사회현상에 대한 문제인식 공감대 형성 과정, 이해관계자 간 충분한 합의와 소통으로 이뤄진 의사결정 과정, 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해가는 과정 등을 설정함.

- 농정기획 실태분석의 분석틀은 지방농정에 대한 문제인식, 지방농정 목표 및 방향 설정, 조직 인력 재편, 민관 거버넌스 구조체계 구축, 농정관련 관계부처와 기관 협력 구축, 지방농정 자료수집 및 분석, 관련 상위계획 검토, 정책대안 및 세부사업 선택, 예산 등 재정구조 반영을 도출함.
- 분석틀을 토대로 실태분석 시 세부 조사내용을 구상해보면, 농업·농촌 문제인식, 사업계기, 사업목표 설정, 사업정보 전달경로, 사업진행 결정 및 논의과정, 기획과정상에서의 실태(논의 참여 주체, 타 지역과의 교류 정도, 도청의 역할과 기능, 조직과 인력, 전담부서, 지자체만의 특성 등), 민관거버넌스 작동 및 협업체계, 소통 수준, 기획준비 및 추진과정상 애로사항, 지방자율성 확보 정도, 상위계획 연관성 등으로 분류함.

❍ 충청남도 농정분야 재정구조 분석 결과

- 충청남도 경지면적, 농가인구, 생산액 등 농업규모는 전국 대비 12~13%를 차지하고 있으나 농정 예산규모는 9.6%임.
- 충청남도의 농업·농촌분야 사업개수는 1,498개(8,737억 원)이고, 이 중 분석대상에 포함할 수 있는 보조사업은 646개(7,916억 원)임.
- 충청남도의 보조사업 대부분은 농업과 축산업 분야에 투자하고, 비중은 전체 사업 중 71.1%(각 36.7%, 34.4%)를, 예산은 69.4%(각 59.8%, 9.6%)를 차지함.
- 충청남도 농림축산국 소관 균형발전사업은 사업개수 83개, 예산액 1,723억 원으로 충청남도 전체의 약 2.7%를 차지, 이 중 농촌활력과에서 39개 사업에, 1,008억 원 예산액을 집행하여서 농림축산국 내 58.5%(예산액 기준)를 차지함.
- 충청남도 농촌활력과는 농촌중심지활성화(일반지구) 등을 비롯하여 상위 5개 사업이 해당부서 균형발전사업 예산액 중 62.7%를 차지함.

- 충청남도 포괄보조금 사업은 시군구 자율사업으로 지역행복생활권 협력사업, 농촌신활력플러스 사업, 균형발전위원회의 지역발전투자협약 시범사업, 그 외에도 지역단위 푸드플랜패키지 지원사업 등이 있음.
- 시군별 재정구조 분석 결과, 농촌형 시군 공통점은 경지면적 및 농가인구 등 농업규모 대비 농정 예산을 최대 5배까지 투입함. 자체사업에는 쌀 품목과 관련한 농업지원 부문을, 보조사업에는 지역개발과 관련한 농촌지원 부문을 주로 투입함.

❍ 지방농정 기획단계에서의 실태분석 결과

- 지방농정 기획단계의 추진현황 및 문제점을 파악하기 위하여 4개 시군, 4개 사업에 대하여 실태조사를 시행함. 현재 지자체가 겪고 있는 농정기획단계에서 발생하는 문제의 주요 원인을 몇 가지로 요약할 수 있음.
- 첫째, 지금 문제는 정책의 불확실성, 지속성을 담보하지 못하는 상황, 예측불가능, 과학적 작동과 정책집행이 불일치하는 현실에서 기인함.
- 둘째, 행정에서는 부서별 칸막이 문제, 순환보직 문제, 빠른 변화에 적응하지 못하고 보수적으로 흐르는 조직 분위기, 일하는 것에 대한 성과보상과 승진체계 미연동으로 인해 행정력 동기유인이 부족함.
- 셋째, 대규모 사업을 사업기간 동안만 '사업비 집행'을 무사하게 하는 것이 아닌 사업 이후에도 지역의 자립, 민간과 공공의 주체 자립을 도와줄 수 있도록 설계해야 함. 그러나 지자체만의 힘으로는 한계에 부딪힘.
- 넷째, 대규모 사업이 선정된 이후 행정에서 이를 제대로 작동할 수 있는 추진체계 작동시스템 구축이 중요하지만, 준비는 미흡함(형식 협의체 외에 실질 업무를 수행할 수 있게 내용 협의체 구축, 워킹그룹 가동 등).
- 다섯째, 자체 기획역량을 가질 시간, 기회, 업무환경 조성이 열악하므로 외

부 연구용역, 중간지원조직 등에 의존할 수밖에 없는 현실임.

- 마지막으로, 대규모 국책사업에 공모하여 선정된 4개 시군은 지역별 상황에 따라 반응한 결과가 달랐지만 몇 가지 공통점이 있음.

· 사회현상에 대한 문제인식 및 공감대 형성 과정은 이미 민간에서 여러 해 전부터 형성해오고 있었고 문제에 대한 개선을 희망하고 있었던 지역임.

· 이해관계자 간 충분한 합의와 소통 등 의사결정 과정은 초기에는 다소 원활하게 이뤄지지 않았고 합의와 소통하는 방법에 익숙하지 않아 주체가 공동체 정신으로 깊숙하게 경험해보진 않았던 지역임.

· 갈등과 오류를 계속 조정하고 적응해 나가는 과정은 예비계획 선정 이후 기본계획 수립단계에서 매우 충실히 이행하려고 노력하는 중임. 특히 융복합을 요구하는 내용이 많아서 행정과 민간이 초기에는 제대로 방향을 잡기 힘들었으나 차츰 안정화되어 가고 있음.

· 지역 내 중간지원조직 운영 수준, 지역 내 민간조직 활동 수준 등이 큰 영향을 미치고 있다는 점임. 중간지원조직이 제대로 운영되고 있는 지역은 정책기획과 진행단계에서 구심점 역할을 하고 있음. 반면, 융복합 사업을 추진할 수 있는 행정 내 통합조직 구성이 전제되지 않으면 준비과정에서 겪었던 어려움이 집행과정과 성과도출 단계까지 계속해서 어려움을 줄 수 있는 요인으로 작용할 수 있음.

## 2. 정책 제언 및 개선 과제

❍ 기획단계에서 민간의 자율성, 창의성을 제도권으로 유인하는 동기 부여, 기획단계부터 최종성과 단계까지 지속성 및 일관성 확보 방안, 중간지원조직의 설

립과 활용 방안, 계획단계의 외주화 오남용 통제 방안, 지방정부 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체 위계와 역할 설정, 행정계통의 불일치 구조문제를 극복하고 융복합 유인 장치 마련, 시기 불일치 문제 극복, 중앙정부가 선도적으로 바뀌어야 할 점 등을 도출함.

❍ 첫째, 기획단계에서 민간의 자율성, 창의성을 어떻게 제도권으로 유인할 것인가?

- 그룹별 학습모임, 이슈별 포럼, 소규모 학습동아리 운영비 등 작은 예산을 마련해 다양한 민간주체가 상시 의견을 낼 수 있도록 분위기를 조성함.
- 오래전부터 지역 내에서 준비하는 민간조직이 있는 경우, 이들이 제안한 사항을 행정이 수용하거나 검토할 수 있도록 소통창구를 제도화함.
- 상시 소통창구가 구성되어서 이 창구를 통해서 사업기획(안)이 올라오고 기획내용이 조금씩 다듬어지는 과정에 대한 기록화와 접수창구를 제도화함.
- 농림축산식품부에서 사업 지자체를 선정·평가하는 과정에서 용역회사 중심으로 사업계획이 수립된 지자체보다는 민간과 행정의 협업노력이 제대로 반영된 계획을 좀 더 높게 평가해 줄 필요가 있음.
- 기획단계에서 지역의 창의성과 자율성이 최대한 발휘될 수 있도록, 시도를 한 지자체에게 인센티브 부여하고, 평가 시 반영할 수 있는 방안을 마련해야 함.

❍ 둘째, 기획단계부터 최종성과 단계까지 지속성, 일관성을 어떻게 담보할 것인가?

- 기획과 계획단계에서 안정적인 행정조직과 인력 구축 등은 중요한 요소임.
- 중앙정부가 임의적으로 단년도 혹은 2~3개년도 사업기간을 설정하지 말고 지방정부 스스로 지자체장 임기 시작부터 종료 시점까지로 자유롭게 정하도록 하여 재임기간 동안 성과 창출을 담보토록 자율성을 부여해야 함.

- 융복합 업무를 기획, 지원, 수행할 수 있도록 하는 통합업무 TF팀 혹은 전략기획팀 등 신설을 의무화함.
- 재임기간 동안 전담팀을 구성하여 순환보직, 인사이동을 가급적 지양하여 사업의 기획단계부터 성과창출 단계까지 지속적으로 이어지게 하는 가이드라인 및 지침, 시행규칙 등으로 명문화함. 즉, 행정을 움직이게 하는 매우 구체적인 지침 제시가 중요함.
- 전담팀에서 열심히 일한 공무원에게는 적절한 보상시스템이 연동될 수 있도록 지자체 내 승진규정 등을 마련함.
- 사업집행, 관리감독 부분에 많은 지침을 할애할 것이 아니라 민간과 행정의 변화를 일으키게 하는 세부 지침, 특히 행정의 적극적인 움직임을 유발하게 하는 세심한 지침과 규정을 제시하여야 할 것임.

❍ 셋째, 근본 한계점을 해결하기 위해서 단기간이나마 중간지원조직을 어떻게 최대한 활용할 것인가?

- 농업·농촌과 관련한 융복합 사업, 다양한 정책시행 확대가 예상됨에 따라 지역에서는 중간지원조직을 적극 활용하도록 함. 단, 중간지원조직이 제대로 된 주체로 자리 잡기 위한 안정화된 조직형태로 출발하도록 해야 함.
- 앞서 살펴봤던 사례와 같이 중간지원조직이 활발하게 운영하고 있는 경우는 초기의 정책기획과 설계과정, 소통과 협의 등 의사결정과정의 원만함으로 시행착오를 최소화할 수 있었음(충청남도는 다른 지역과 달리 시군별 중간지원조직이 거의 설립된 상태이므로 양호한 여건).
- 민간과 공공을 연결해주는 워킹그룹(작업반), 외부 코디네이터(컨설팅업체), 중간지원조직 등에 대한 역할범위 설정에 명문화가 필요함.
- 행정은 사업수행보다는 민간에 중간지원조직 및 실행그룹을 활용하고 지원하는 역할이 적절함.

- 특히 중간지원조직 운영 안정성을 통해 사업 지속성을 확보할 수 있도록 사업비 외에도 인건비, 운영비 예산 책정을 의무화하고 그 수준도 현실과 괴리감이 없는 수준으로 책정하는 등 이에 대한 지원을 적극 강구해야 함.
- 민간이 상상력과 창의성을 발휘하는 사업에서 사업비 집행단계가 각종 한계점이 작용하고 협치의 걸림돌로 작용한다는 비판에서 벗어나야 함.

❍ 넷째, 계획단계의 외주화 오남용 문제를 어떻게 통제할 것이고 마지막 단계까지 내용의 일관성을 어떻게 확보하고 잘 활용할 것인가?

- 계획수립 단계에서 외주화의 오남용 문제를 제어하기 위해서 행정 조직이 스스로 사고할 수 있는 시간, 창의력을 발휘할 수 있는 기회 부여, 업무환경을 조성하면서 인사고과와 승진 등 성과보상시스템에 반영해야 할 것임.
- 행정에서 기획 역량, 계획서 작성 역량, 협업을 촉진하여 네트워크화할 수 있는 역량을 키워나갈 수 있는 제도 장치를 마련함(예, 관련 전담업무 배정 등).
- 기획단계에서 지역의 창의성과 자율성이 최대한 발휘될 수 있도록 시도를 한 지자체에 인센티브를 부여하고, 평가 시 반영할 수 있는 방안이 필요함.
- 연구용역 발주 등 외주화를 원천적으로 차단할 수 없지만 가급적 최소화한다는 취지에서 계획단계에서 행정 작성과 외부 작성을 구분하도록 함.
- 외주화의 역할 자체를 보고서 작성이 아닌 지역 내 네트워크 및 협업 촉진 역할, 아이디어 발굴 지원 등 보조자 역할로서 활용함(행정은 주된 역할).
- 농발계획을 비롯한 각종 법정, 비법정 상위계획과 공모사업 예비계획서 및 기본계획 수립 단계, 집행단계, 성과단계에서 큰 변동사항이 발생하는 경우 페널티를 부과하여 관행을 반복하지 않도록 하는 제도 장치를 마련함.
- 지방이양 사무조정에 따라서 농촌계획협약제도 및 농촌공간계획 등이 본격 도입될 것인데 기존 농발계획과 위상 문제를 검토해야 함.

❍ 다섯째, 지방정부 내에서도 광역자치단체와 기초자치단체 간 위계와 역할을 어떻게 설정할 것인가? 특히 광역정부의 역할을 어떻게 설정하고 유인할 것인가?

- 2019년부터 문재인 정부는 자치분권, 재정분권을 본격 추진 중에 있고 향후 지방분권이 확대, 강화되는 추세에 따라서 점차 광역자치단체 역할과 위상에 대한 문제제기가 될 것이므로 이에 대한 준비가 시급함.
- 자치분권의 일환으로 추진되는 마을만들기 관련 사업(마을만들기, 기초생활인프라 정비, 농촌다움 복원, 농촌현장포럼, 농촌재능나눔, 기타협업, 농촌형공공임대주택 시범사업 등 4,387억 원 지방이양)의 지방이양 사무조정은 기회이자 위기임. 특히 지역에서는 향후 농업농촌 투자전망에 대해서 매우 우려스러워하고 있는 상태임.
- 각종 균형발전사업, 포괄보조사업 등 대규모 사업비가 투자되는 사업, 융복합 기획역량을 필요로 하는 사업이 증가될 것이므로 광역자치단체가 먼저 선도해야 함.
- 지방정부 자율성 강화를 통하여 그동안 중앙정부가 세심하게 들여다보지 못했던 마을단위 사업이 중앙정부의 획일적인 지침과 틀에 구애받지 않고 지역 특성에 맞는 다양한 사업이 추진될 수 있는 기회가 마련됨. 반면, 지방정부 내에서 사업의 우선순위 배분에서 밀리는 현상, 최고 의사결정자의 잘못된 결정으로 마을별 소규모 숙원사업 위주로, 단발성 하드웨어성 정비사업으로 전락할 가능성이 있음.
- 현재 광역자치단체의 기획역량, 조율역량 등을 강화하여 기초자치단체에서 겪는 애로사항들을 해결해주고 예산의 배분 우선순위에서 밀리지 않도록 노력해야 함.
- 특히 농촌신활력플러스 사업의 경우와 같이 중앙계획지원단이 각 지자체의 계획을 심의·의결하는 최상의 심의기구 역할을 한다는 점에서 충청남도

내 선정된 시군의 사업을 속도감 있게 추진하기 위해서 충청남도는 충청권역 중계단과 도내 선정시군(3개 시군)을 대상으로 합동워크숍 등을 진행했다면 사업추진의 효과가 있었을 것임.

❍ 여섯째, 행정계통의 불일치 구조문제를 극복하고 융복합을 어떻게 유인할 것인가, 기획단계와 집행단계 추진주체를 어떻게 일치시킬 것인가?

- 대규모 국책사업인 경우 일부 시군에서 조직상 불일치하는 문제가 있어서 사업초기부터 난항을 겪은 사례가 있었음.
- 즉, 농식품부의 농촌개발 관련 사업공문 계통은 충청남도의 농촌활력과에서 전담하며, 충청남도의 농촌활력과는 이를 다시 하드웨어는 건설과로, 마을만들기 등 소프트웨어는 사회적경제과로 전달하는 구조임. 그러나 농촌신활력플러스 사업 주제를 먹거리와 관련된 것으로 설정하면서 농정과 계통에서 전담함. 따라서 정책기획 단계에서 참여하지 못하고 사업이 최종 선정된 이후에야 전담부서를 지정하면서 사업취지 이해에 많은 시간 소요를 하게 됨.
- 농촌신활력플러스 사업은 여러 영역에 걸쳐져서 이뤄야 하는 사업이므로 초기 단계에서 행정조직 간 추진부서 통합, 계획단계에서 결합과정이 다른 어떤 사업보다도 중요함.
- 대규모·융복합 국책사업의 경우, 행정계통의 불일치 문제뿐만 아니라 행정내 융복합조직 개편을 사업선정에 필수 고려대상이 되어야 할 것임.
- 이러한 문제인식에 기반하여 최근 일부 선도적인 지자체에서는 융복합 사업을 수행할 수 있는 통합형 재단법인 설립 논의를 진행함에 주목해야 함.

❍ 일곱째, 지방분권 확대에 따라 지방정부 기획역량이 중요해지는 만큼 어떻게 사전 준비를 철저하게 유도할 것인가?

- 지방분권 확대에 따른 지방정부의 기획역량 강화, 조직 구성 및 인력 확보가 필수적으로 전제되어야 함. 단기간에 행정 순환보직과 칸막이 문제를 해결할 수 없다면, 행정조직의 협업체계를 제도적으로 강제하는 방안을 모색해야 할 것임.
- 행정과 민간이 협업하여 균형발전사업, 포괄보조사업 등을 제대로 지속시킬 수 있도록 토양을 마련해주려면 자립단계별 사업, 다수의 소규모 시범사업 등을 실시하도록 해야 함.
- 농정재원에 따른 농정 추진체계의 차이가 있으므로 일반 국고보조금보다 포괄보조금 방식의 균특회계가 적합하리라고 봄.
- 사업 집행 및 관리감독 역량보다는 기획역량, 소통·조율·협업역량 등 관계역량, 지자체 자체지침 구축 역량, 중간지원역량 등이 강조되므로 포괄보조금과 같이 프로그램 방식의 사업 시행 경험을 확대해야 할 것임.
- 단, 유념할 것은 행정이 중간지원조직에만 의존하고 자체 기획역량을 준비하는 데 소홀해진다면 오히려 그것은 경계해야 할 것임.
- 이와 같은 역량을 토대로 기초자치단체에서 겪는 애로사항들을 해결해주고 농업·농촌분야 예산이 전체 예산배분 우선순위에서 밀리지 않도록 광역자치단체에서 자체적으로 투자의 타당성, 필요성, 중요성, 효과성 등 논리개발, 중장기 투융자 계획도 실시해야 함.
- 예로서, 부서 간 융복합할 수 있는 조직 구성, 인력의 확보, 인사이동 시스템 원칙과 예외조항을 설정함. 그리고 균특회계 등 재원투자 우선순위 설정과 중장기 투자계획을 수립하고, 기초자치단체와 끊임없는 소통과 협력구조를 만들어야 함.

❍ 여덟째, 공모사업 시기, 지자체 준비시기, 사업비 집행시기, 중앙부처의 투자심사 시기 간 불일치를 어떻게 극복할 것인가?

- 공모사업 시기, 지자체 준비시기, 사업비 집행시기, 중앙부처의 투자심사 시기가 불일치하므로 중앙부처에서 전체적으로 추진일정을 정비하고, 통일된 지침 등을 마련해야 함.
- 당해연도 회계연도 기준에 맞춘 일정, 짧은 공모사업 기간, 짧은 준비시기 등으로 기획과 계획단계가 일치하지 못하는 점을 해결해야 함.
- 농업의 특성상 주로 농번기와 농한기가 있는데 사업시행시기와 공모준비 시기가 불일치하는 것을 해결해야 함.
- 다부처간 협력사업의 경우 중앙부처 간 공모기간 설정, 계획심사평가, 사업비 확정과 배분 등 단계별 일정조율 및 합의를 마치는 선행작업을 실행해야 함.

❍ 마지막으로, 중앙정부가 선도적으로 바뀌어야 할 것은 없는가?

- 지방정부가 수월하게 융복합 정책을 추진할 수 있도록 중앙정부가 먼저 협업하는 체계, 부처 간 이기주의 등을 극복하는 모범을 보여줘야 할 것임.
- 대규모 국비사업을 총괄 운영, 집행, 관리·감독하는 컨트롤타워 부서 설치를 의무화·제도화함(지방정부와 중앙정부 모두).
- 세부지침, 협약조건 등에 이와 같은 세부사항들을 구체적으로 명문화, 강제 시행할 수 있는 장치 마련, 어겼을 때의 제재와 환수조치 등은 필수임.
- 외주화로 진행되는 일련의 계획단계 문제점을 해결하려면 행정 기획역량을 최대한 이끌어낼 수 있도록 하는 행정안전부 차원의 시스템 구축 필요함.
- 행정잡무에 시달리는 업무영역 최소화, 형식적인 보고문서 작성 최소화, 농정분야 보조사업 개수 감축 등 근본적인 농정 추진체계 개편과도 연관이 있음. 동시 진행해야 실효성이 있을 것임.

# 부 록

## 1. 충남연구원 연구심의회

**부표 1** 충남연구원 착수연구심의회 주요 의견(2019. 5. 27.)

| 구분 | 주요 내용 |
|---|---|
| 연구의 의의 | ○ 최근 지방분권 강화 추세를 고려하여 의미있는 연구로 판단<br>○ 균특회계가 지방으로 통합·이관되는 시점에서 시의적절 |
| 선행연구 검토 | ○ 정책학 원론 트렌드 변화를 반영한 최근 연구문헌, 연구동향, 정책동향 검토 필요(예. 권기헌, 남궁근 등)<br>○ 농정 기획 특성을 파악하는 측면에서 다중의 이해관계자, 의사결정자 간 역학관계 분석, 과정 파악 중요<br>- 시장, 군수 공약사항은 외부 연구기관 발주에 의해서 계획 수립하는 현실<br>○ 탐색적 연구인지 처방적 연구인지 모호하므로 명확화 필요 |
| 분석틀 | ○ 연구 내용과 관련하여 분석틀 도출의 논리적 근거 보완 필요<br>- 분석틀 과정상 논리적 완결성 보완, 내외부적 요인 검토<br>- 이론적 근거와 경험적 근거 제시 필요<br>- 현실에서 실제 작동하는 실체, 원리를 추가 보완, 반영<br>○ 실제 지방자치단체 목표 및 사업 수립 과정에 대한 일반적 논의를 제시하여 분석틀의 현실적 타당성을 제고하면 좋을 것으로 판단 |
| 연구의 내용 | ○ 정책기획과 재정구조 간 상관관계 성립 여부 판단 필요<br>- 기획단계와 재정구조 사이에 벌어지는 이해관계자 참여도, 정부 간 관계 및 협력<br>○ 지방분권형 농정의 전체 그림을 염두에 두면서, 연구설계와 사례지역 보완해서 진행 |
| 분석대상 (사례지역) | ○ 지방농정 중 분석대상을 명확히 설정하고 사업에 따라서 정책기획과 집행과정에서 관련 법, 제도, 전달체계, 예산배분, 추진체계, 거버넌스 등이 상이하므로 이에 대한 구조적, 기능적, 운영적 제 실태분석이 중요할 것으로 사료<br>○ 일부 사례로 검토하고자 하는 시군(C군)은 자체 예산보다 국비 보조예산 비중이 높은 관계로 사례로서 적절한지 여부 판단 필요<br>○ 잘 된 지역만 사례로 보는 것이 아니라 잘 안 되어 있는 지역도 사례조사 필요<br>○ 정책대상 지역선정에 따라 의미 있고 다양한 시사점 도출 가능<br>- 중앙정부와 차별화된 지역중심 선정 필요 |
| 기타사항 | ○ 2018년 연구결과, 현재 지방농정의 일부 분위기는 국가사무를 원하고 지방사무로 이양하는 것을 꺼리는 분위기도 감지<br>- 지방으로 권한 이양 시 분야에 따라 지방정부 입장차이 극명화<br>- 참고로 에너지 지방분권 이슈로 지방사무 이양 자연스러워짐.<br>○ 농정에서 권한과 책임은 누구에게 있는 것인지 입장에 대한 차이가 있을 것인데 지방분권 시 농정분야 요구사항 파악 필요<br>○ 사례로서 기초지자체만 조사하는 이유 설명, 왜 충남인가에 대한 의도와 서술 필요<br>○ 제목 중 '개선방안' 추가 등을 통해서 명확히 할 필요 |

자료: 심의회 회의 내용을 바탕으로 재정리함.

**부표 2** 충남연구원 최종연구심의회 주요 의견(2019. 10. 21.)

| 구분 | 주요 내용 |
|---|---|
| 제1장 서론 | o 연구진 구성, 추진일정, 기대효과는 제외해도 무방 |
| 제2장 이론검토와 분석틀 | o 선행연구 검토<br>- 검토된 선행연구와 연계하여 기존 연구와의 차별성 부각 필요 |
| | o 정책동향 분석<br>- 농발계획의 현재 위상을 정리하여 농발계획과의 연관성을 풀어가기<br>- 농촌경관계획 및 농촌계획협약제도 등 정책방향 소개하기<br>- 지방사무 이양 확대에 따른 관리지표, 성과지표 부재함에 따른 비판지점 제기 |
| 제3장 재정구조 분석 | - 재정구조 분석 시 자료확보가 어려웠을 것으로 예상<br>- 충남의 재정구조 분석과 같은 형태로 주요 시군별 재정구조 분석하기<br>- 재정구조 분석결과에 대한 요약 및 시사점 추가 정리 필요 |
| 제4장 농정기획 실태분석 | - 4개의 조사대상사업 선택한 이유, 배경 설명하기<br>- 분석틀에 의거하여 규범적으로 접근할 필요, 즉, 기획과정에서 지향해야 할 가치와 기준 제시하고 현재의 실태 보여주기<br>- 앞선 내용에 대해서 정리 및 시사점 적기<br>- 충남의 상황은 타 지역보다 나은 점이 있음도 부각하기. 예를 들면, 중간지원조직이 있어서 이러한 대형 사업을 수행할 수 있는 양호한 여건조성<br>- 중간지원조직과 나머지 지역 내 타 조직과의 연계를 어떻게 하고 있는지 살펴보기<br>- 기존 상위계획 위상 정립 문제<br>- 농정 재원별 추진체계가 상이함을 염두에 두어 추진체계 분석 요구, 특히 일반농산어촌개발사업과 일반농업보조금사업은 추진체계부터 상이 |
| 제5장 결론 | - 중앙정부 역할보다는 향후는 지방정부 역할이 더 중요<br>- 재정분권 확대에 따라 지방사무 이양이 증가할 텐데 현재하고 있는 농업과 농촌 분야 투자축소에 대한 우려가 심화되고 있는 상황<br>- 오히려 이러한 지방정부 우려에 대한 중앙정부의 지침과 가이드라인 작성 필요<br>- 관련 사업이 없어질 경우, 지방정부가 우려하는 상황에 대한 문제의 심각성을 고민하고 대안 마련이 필요 |

자료: 심의회 회의 내용을 바탕으로 저자 작성함.

## 2. 한국농촌경제연구원 세미나

**글상자 1** 한국농촌경제연구원 설계세미나 주요 의견(2019. 6. 7.)

❍ 황의식 박사 주요 의견(2019. 6. 11. 화, 이메일)

- 내년도 균특사업이 7,700억 원 정도 지방이양됨에 따른 지역차원의 대응과 전망이 필요함.
- 도에서 지방소비세(부가가치세 이전 분)로 이전되고, 이를 활용하여 사업 추진 중인 사례가 있다면 소개가 필요함(중간보고서 내에 구체적으로 설명 필요).
- 도가 시군별 배분할 때의 기준과 이를 기준으로 할 때 기존 균특사업 추진 실적과 괴리가 발생하는 것은 아닌지 검토 필요함.
- 시군이 기존 균특사업과 동일한 수준을 하지 않는다면 농촌지역이 오히려 역차별되므로 재정분권에서 주장할 내용이 많아질 것임. 향후 모니터링하여야 할 과제이기도 함.

❍ 김정섭 박사 주요 의견(2019. 6. 11. 화, 홍성군 장곡면 젊은협업농장)

- 정책동향: 지방분권 추진은 재정은 재정분권, 거버넌스는 지방자치분권, 계획은 무엇으로 정의할 것인가?
- 국고보조금 중심의 재정 실태: 균특회계 중 지방자율사업, 농촌신활력플러스 사업, 포괄보조사업, 패키지공모사업 등으로 한정함.
- 국고보조금 중심의 계획 실태: 조사대상은 지자체 단계에서의 50억~100억 원 이상 사업, 두 개 이상 시군이 참여하는 사업 등으로 한정함.

- 조사내용:

· 균특회계 포괄보조사업: 지방분권 취지에 맞춰 2008년 도입(실현된 것도 있고 미실현된 것도 있음), 실제 형식은 국고보조금이나 내용은 지자체 자율에 맡기고 유연하게 대응가능, 2006년 농촌계획협약사업이, 2016년에 다시 대두되면서 균형발전위원회가 '지역발전투자협약사업'으로 만듦, 2017년 공문으로 정식 시행(농림부는 5년단위 농발계획, 삶의질향상계획 등을 수립하도록 하면서 특정주제는 계획협약 내용으로 포함, 매년 수립해야 한다고 명시)

· 패키지 공모사업: 농촌신활력플러스 사업, 푸드플랜패키지 사업 등

· 기타: 농업인력육성사업, 광역친환경농업지구조성사업 등

· 지자체 상위계획: 농발계획, 삶의질향상계획 등과의 연관성

· 재원구성: 자체재원 20%, 국고보조 80%

- 핵심사항·가설: 지자체 자율성을 보장하기 위해서 지자체 예산이 중요한 게 아니라 국고보조가 오히려 더 현실적일 수 있음. 지역의 자발성, 자율성을 확보하는 구조가 관건, 지역의 자율성에 맞춘 계획수립 능력을 존중하는게 지방분권, 이는 오히려 재정분권을 촉진시킬 것임

- 주요 연구내용·연구 분석틀: 결국 공모사업은 어떻게 준비하는지에 대한 세부 프로세스

· 문제인식은 어떠한가? 사업을 기획하게 된 시작계기는 무엇인가?

· 규모가 큰 사업의 목표설정과 방향이 지역전체 목표설정과 방향에 부합하는가?

· 사업을 수행하기 위한 조직과 인력 구조는 적절한가? 기획부서 전출, 시군 중에서 새롭게 신설된 통합조직 등 살펴보기

· 얕은 관계 수준에서의 민관거버넌스 구조는 어떠한 상태인가?

· 사업내용을 기획하는 주체는 누구인가? 어떤 내용으로, 어떤 방식으로 기획하는가?

· 공식적 협의와 형식적 협의, 실질 협의와 내용 협의는 어떻게 하고 있는가?

· 최종적으로 실질사업은 어떻게 도출되는가?

· 재정과 예산 반영은 어떠한 구조로 되는가?

· 연구용역을 준다면, 발주체계, 기획체계 등은 어떻게 하는가?

· 연구용역 결과로서 상위계획이 수립되면 행정 내 기획체계 과정에서 어떻게 반영되는가?

· 이와 같이 모든 사항 작동여부에 따른 공통점·차이점·시사점 도출

**글상자 2** 한국농촌경제연구원 완료세미나 주요 의견(2019. 9. 25.)

❍ 실태분석 중 지자체의 기획역량 변화 전과 후 비교 필요

- 예전보다 나아진 상황, 긍정적인 것은 없는지도 살펴봐야 함.
- 만약 예전과 같다면 지금의 상황은 암담하게 보임.

❍ 실태분석 중 (균특회계) 농촌신활력플러스 사업 내용 깊게 분석 필요

- 농촌신활력플러스 사업 1기는 행정안전부 사업, 2기는 농식품부 사업임.
- 평소 의제설정(agenda setting)이 잘 되어서 자연스럽게 기획내용 단계까지 가야 함.

❍ 실태분석 시 충청남도의 특수한 상황과 여건 고려하고 서술 필요

- 중간지원조직 기능과 역할의 중요성 강조해야 함(충청남도 차별성 부각).
- 중간지원조직의 중요성은 사업기능 수행보다 파트너쉽 기능이 더 중요함.

❍ 재정구조 분석에서 다뤄야 할 사항

- 재정분권 자율성 확대(연간 7,700억 원)에 따라서 재정이 지방사무로 이양될 경우에 따른 지방정부의 대응방안 마련 필요함.
- 뷔페메뉴와 같은 다소 덜 분권적 방식, 패키지방식의 사업 증가 추세에 따른 대응방안 마련 필요함.
- 이는 재정분권이 결국 지방분권의 변화를 일으키게 될 것이라고 예측할 수 있음.
- 국고보조방식의 지방분권 방식에서 의제(agenda)설정 방식으로 이행하게

됨. 즉, 포괄보조방식, 중간형태 수준 분권방식 사업 증가, 의제(agenda) 방식 사업 증가(최고 수준의 분권방식) 예상됨.

- 단년도 집행의 문제도 심각함.
- 보조사업 성격의 변화 문제: 자치단체 이전, 자본보조 성격이 강한 사업으로 쏠림현상이 증가, 모든 권한을 지자체가 가지게 되었다는 의미, 민간보조사업은 적고, 단체보조만 많음.

❍ 3차연도 연구계획(거버넌스 주제)에 대한 자연스러운 연계

- 거버넌스 구조와 위계는 각각 상이함

· 첫째, 대의기구 및 의사결정기구로서의 농어업회의소

· 둘째, 파트너십으로서의 중간지원조직 같은 네트워크 조직

· 셋째, 프로젝트 단위로 움직이는 작은 사업의 협치 조직

· 예. H군의 경우, (사)H지역협력네트워크는 네트워크 법인으로서 마을만들기지원센터는 사업법인을 두고 운영 중

# 참고문헌


관계부처 합동. 2018. 재정분권 추진방안.

김성주.홍근석.김미나. 2018. “포괄보조금제도의 개선방안 : 국가균형발전특별회계를 중심으로.”『정책연구』2018-32. 한국지방행정연구원.

김창수. 2005. “점진주의 정책기획의 지혜 : 지방정부 감사사례의 분석.”『한국행정학보』39(2): 137-158.

김창수. 2009. “지방정부의 협력적 정책기획의 경험과 성공조건.”『지방정부연구』13(1): 27-43.

노화준. 1995.『정책학원론』. 서울, 박영사.

노화준. 1996.『정책학원론』. 서울, 박영사.

노화준. 2001.『정책평가론』. 서울, 법문사.

노화준. 2004.『정책학원론(전정판)』. 서울, 박영사.

대통령직속 자치분권위원회. 2018. 자치분권 종합계획(안).

정규서. 2003. “정책기획의 수립과정에 관한 연구.”『국제지역연구』7(2): 156-188.

정정길. 1997.『정책학원론』. 서울, 대명출판사.

지역농업네트워크협동조합. 2019.『충청남도 푸드플랜 수립』. 충청남도 연구용역 최종보고서.

충남연구원 충남마을만들기 지원센터. 2019.『충남마을만들기 중간지원조직 상근자 직무연수 자료집』.

Charles E. Merriam. 1941. “The National Resources Planning Board." in George B. Galloway and Associates. *Planning for America*. New York: Henry Holt & Co.

Edward C. Banfield. 1962. “Ends and Means in Planning.” in Sidney Mailick and Edward H. Van Ness. ed. *Concepts and Issues in Administrative Behavior*. Englewood Cliffs, N.J.

George B. Galloway. ed. 1945. *Planning America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

George R. Terry. 1960. *Principle of management*. 3rd. ed. Homewood, llinois: Richard D. Irwin, Inc.

Harold Koonzs and Cyril O'Donnel. 1959. *Principle of Management: An Analysis of Managerial Functions*. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, Co.

Hudson, Barclay. 1979. “Comparison of Current Planning Theory: Counterparts and Contradictions.” *Journal of American Planning Associations* 45(4).
Lindblom, Charles E. 1959. “The handling of norms in policy analysis.” in Abramovitz, Moses; et al. eds. *The allocation of economic resources: essays in honor of Bernard Francis Haley*. Stanford, California: Stanford University Press, OCLC 490147128.
Millett, John D. 1959. *Government and Public Administration*. New York: Mc Graw-Hill.

〈행정제공자료〉
국토교통부. 2018. 지역발전 투자협약 시범사업 설명자료.
농림축산식품부. 2019. 2020년도 농촌신활력플러스 사업 지침.
농림축산식품부. 2019. 농림축산식품사업 사업안내서.
농림축산식품부. 2019. 농촌협약 시범사업 지침.
농림축산식품부 보도자료. 2018. 12. 18. “농식품부, 지자체에 재정사업을 통합 지원하여 「지역 먹거리 종합전략(푸드 플랜)」실행 가속화.”
농림축산식품부 지역개발과. 2019. 지방분권시대, 농촌정책이 가야 할 길 : 일반농산어촌개발사업 개편방향에 관한 지자체 설명회. “지방분권 이후 일반농산어촌개발사업 추진계획 설명자료.” 제25차 농어촌지역정책포럼. 농어촌지역정책포럼&농림축산식품부&한국농촌경제연구원.
충청남도. 2019. 지역먹거리 선순환체계 구축을 위한 충남 먹거리 보장 기본계획(안).
충청남도. 2019. 충청남도 원예산업 종합계획(2018-2022).
충청남도. 2019. 합본 최종세출예산 원자료(2019년 7월 추출 시점, 본 예산 및 추경 1회 기준).
A시. 2019. 농촌신활력플러스 사업 기본계획 수립을 위한 시민공청회 자료집.
A시. 2019. 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 기준).
A시. 2019. A시 농촌신활력플러스 사업 기본계획(안).
C군. 2019. 푸드플랜 세부산업 추진 현황.
C군. 2019. 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 기준).
C군. 2019. C군 농촌신활력플러스 사업 기본계획(안).
C군. 2019. C군 농촌신활력플러스 사업 기본계획 권역별 자문회의 자료.
C군. 2019. C군 푸드플랜 추진현황
C군 마을만들기지원센터. 2019. C군 농촌신활력플러스 사업 개요 및 사업의 이해.
Y군. 2019. 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 기준).
Y군. 2019. Y군 농촌신활력플러스 사업 기본계획(안).

Y군. 2019. Y군 농촌신활력플러스 사업 계획협약서.
Y군 행복마을지원센터. 2019. Y군 농촌신활력플러스 사업 주민설명회 요약본.
H군. 2019. 합본세출예산서 원자료(2019년 10월 추출시점, 본 예산 기준).
H군. 2019. 2019년 지역행복생활권 연계협력사업-청년농부 인큐베이팅 시스템 구축사업 추진계획.
H군. 2019. 지역발전투자협약 시범사업 부속서(안).

〈통계자료〉
통계청. 2019.『농가경제조사』.
통계청. 2019.『농림어업조사』.
통계청. 2019.『농업면적조사』.

〈참고 인터넷 사이트〉
건축도시정책정보센터 홈페이지. 〈http://www.aurum.re.kr/Policy/PolicyOffice.aspx?pcode=C07〉. 검색일: 2019. 8. 20.
온라인행정학전자사전 홈페이지. 〈http://kapa21.or.kr〉. 검색일: 2019. 6. 8.
충청남도 도민참여예산제, 재정정보시스템 홈페이지. 〈https://www.chungnam.go.kr/dominBudgetMain.do.〉. 검색일: 2019. 7. 30.
충청남도 재정정보공개 홈페이지. 〈http://www.chungnam.go.kr:8100/cnnet/content.do?mnu_cd=CNNMENU02294〉. 검색일: 2019. 7. 28.
통계포털 홈페이지. 〈http://kosis.kr〉. 검색일: 2019. 7. 15.
C군청 홈페이지. 〈http://www.cheongyang.go.kr〉. 검색일: 2019. 8. 14.
e-나라지표 홈페이지. 〈http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2744〉. 검색일: 2019. 7. 16.