

경제·인문사회연구회
협동연구 총서 20-73-01

R 924 | 2020. 12. |

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (3/3차년도)

Improving Measures of the Agricultural Policy
Implementation System for Regional Decentralization
(Year 3 of 3)

김정섭 김남훈 김정승 조여닉 강마야 이도경



한국농촌경제연구원

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“지방분권을 위한 농정 추진 체제

개편 방안(3/3차년도)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
20-73-01	지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (3/3차년도)	한국농촌경제 연구원
20-73-02	충남 농정 거버넌스 체계 실태 사례 연구	충남연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원	연구보조원
저자				
주관 연구 기관	한국농촌경제 연구원	김정섭 연구위원 (총괄책임자)	김남훈 부연구위원 김정승 연구원 조여니 연구원	
협력 연구 기관	충남연구원	강마야 연구위원	이도경 연구원	

경제·인문사회연구회
협동연구 총서 20-73-01

R 924 | 2020. 12. |

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (3/3차년도)

Improving Measures of the Agricultural Policy
Implementation System for Regional Decentralization
(Year 3 of 3)

김정섭 김남훈 김정승 조여니 강마야 이도경



연구 담당

김정섭 | 연구위원 | 연구 총괄, 사례조사, 제1~3장, 제5~6장 집필

김남훈 | 부연구위원 | 사례조사, 설문 조사, 제3~4장 집필

김정승 | 연구원 | 사례조사, 통계자료 분석, 제2, 5장 집필

조여니 | 연구원 | 자료 수집, 제2장 집필

강마야 | 충남연구원 연구위원 | 사례조사, 제3장 집필

이도경 | 충남연구원 연구원 | 사례조사, 제3장 집필

연구보고 R924

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(3/3차년도)

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 12.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)에이치에이엔컴퍼니

I S B N | 979-11-6149-454-8 93520

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

정부는 국가 균형 발전과 지방 소멸 위기 극복을 위하여 지방분권을 중요 국정 과제로 선정하여 추진하고 있다. 중앙정부의 사무와 재정을 지방자치단체에 이양하여 지방의 자율성을 강화하겠다는 의지를 강하게 내비친 것이다.

“지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안”이라는 제목으로 수행한 3년 기간 연구의 마지막 해에 수행한, 이 연구에서는 지방농정 거버넌스의 흐름을 분석하고 농정의 지방분권화에 필요한 제도적 조건과 정책을 제안하고 있다. 농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 주민자치회 등 오늘날 농촌에 다양하게 형성되기 시작한 지방농정 거버넌스의 실태를 구체적으로 파악하고자 시도하였다는 점에서 시사점이 있다.

정부의 지방분권 추진이라는 맥락에서 농정의 지방분권을 위한 재정, 계획, 거버넌스 등 추진 체제와 관련된 제도를 정비하고 정책과제를 설정해 변화를 향해 한걸음 한 걸음 나아가는 데에는 앞으로도 더 많은 논의와 실험이 필요할 것이다. 이 연구가 농정의 지방분권화 논의에 보탬이 되기를 바란다.

이 연구를 위해 적극 협조해 주신 전국의 여러 농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 사회적 경제 연합 조직 등의 실무자들, 협동연구기관 연구진으로서 성실하게 논의의 상대자가 되어주고 공동 조사와 분석에 적지 않게 시간과 에너지를 쏟아주신 충남 연구원의 연구자들, 관련 기관 전문가들께 감사의 마음을 전한다.

2020. 12.

한국농촌경제연구원장 **김 홍 상**

요 약

연구 목적

- 이 연구의 목적은 정부의 지방분권 추진이라는 맥락에서 농정의 지방분권을 위한 재정, 계획, 거버넌스 등 추진 체제와 관련된 제도 정비 방안 및 정책과제를 제시하는 데 있다.
- 1차년도 연구에서는 지방분권과 관련하여 예상되는 여건 변화의 내용과 농정 추진 체제 재편의 전반적인 쟁점을 검토하고, 중앙정부의 농정 사무 중 지방 이양 대상 사업을 제시하였다. 2차년도 연구에서는 재정분권 계획이 가져올 영향을 검토하였고, ‘자치분권’이라고도 표현되는 농촌 지역 내에서의 주민 참여가 ‘계획’ 과정에서부터 활성화되어야 함을 밝히고 보완책을 제시하였다.
- 3차년도에 해당하는 이 연구에서는 지방농정의 관점에서 거버넌스 실태를 조사하고 제도 정비 방안 및 정책과제를 도출하고, ‘재정’과 ‘계획’을 중심으로 수행한 지난 2년 동안의 연구 결과를 종합하였다.

연구 방법

- 농촌 지방자치단체 수준에서 형성된 거버넌스 관련 연구, 법령, 정책 문헌 등을 검토하였다. 농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 주민자치회 등에 관한 것들이었다.
- 거버넌스 조직 실무자 100여 명을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 지방농정 거버넌스의 현황 및 관련 조직의 지속가능성 등에 관한 의견을 구하였다. 농촌 지역 기초 지방자치단체 농정 담당 공무원 100여 명을 대상으로도 조사

를 실시하였다. 기초 지방자치단체의 농정 과정에서 민관 협력 실태, 지방농정 의사결정 과정, 주민(농민) 의견 수렴 방식 등을 조사하였다.

- 농업회의소, 마을만들기 및 사회적 경제 관련 중간지원조직, 지방자치단체 수준에서 운영되는 농정 관련 위원회 혹은 주민단체의 대표자 또는 실무 책임자를 면담하였다. 이 조직들의 기능과 역할, 지방자치단체와의 협력 관계, 거버넌스 활성화 촉진 또는 저해 요인 등에 관하여 반(半)-구조화된 형식의 면담 조사를 진행하였다. 이 조사는 협동연구기관인 충남연구원의 연구진과 분담·협업하여 진행하였다.

연구 결과

- ‘농업 정책’ 영역에서 공식적인 거버넌스 형식으로는 ‘농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회’, 지방자치단체 수준에서 구성된 농정 자문기구로서 각종 ‘위원회’, 농업회의소 등이 있다. ‘농촌발전 정책’ 영역에서는 ‘마을만들기지원센터’ 등 중간지원조직을 매개로 형성된 거버넌스, 사회적 경제 조직의 연합 조직이 지방자치단체와 관계를 이룬 거버넌스가 있다. 국고보조금사업 지침에 따라 구성한 정책사업의 추진 단위나 읍·면 수준에서 주민 의견을 반영하는 등의 주민자치를 실현하려는 주민자치 조직 등도 거버넌스 형식이다.
- 지방 농정심의회는 각급 지방자치단체에 설치한 회의체로서, 그 주된 역할은 지방농정에 관한 사안을 심의하는 데 있다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획”을 수립하거나 변경할 때 이를 심의한다. 지방자치단체 수준에서는 농정과 관련해 법률적 근거를 갖춘 중요한 위원회이지만, 거버넌스로서 충분히 기능한다고 보기는 어렵다. 이런 한계는 법률

에서 비롯하는 부분보다, 지방농정의 누적된 관행에 기인하는 부분이 더 크다. 지방 농정심의회도 어떻게 운영하느냐에 따라 민관협력을 실제적으로 이끌어 내 지방농정의 성과를 제고할 가능성이 있음을 사례 조사연구를 통해 확인하였다.

- 농업회의소는 농업인들의 지방농정 참여를 목적으로 삼는다. 농업인의 의견을 수렴해 지방농정 시책에 반영하는 대의(代議) 기능을 주된 목표로 한다. 법률 수준의 근거가 있는 것은 아니지만, 현재 설립된 13개의 기초 지방자치단체 수준 농업회의소마다 차이가 나지만 다양한 활동을 펼치고 있다. 농업회의소들이 현재 수행하는 다양한 활동을 ‘지역농업 현황 및 지방농정 시책에 관한 여론 조사’, ‘농업·농촌 정책 관련 정보의 공유 및 농업인 교육’, ‘지방농정 관련 계획 및 정책사업 기획’, ‘농업인 의견 건의’로 분류할 수 있다. 농업회의소가 지방농정 거버넌스로 제 자리를 잡으려면 그 같은 활동들을 활발하게 펼칠 수 있게 안내하고 지역 간에 경험을 공유할 필요가 있다. 장기적으로는 농업회의소가 명실상부한 ‘대의’ 기능을 보장받을 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 그때 관건은 주요 지방농정 시책에 관한 심의권을 부여하는 문제와 농업회의소의 구성이 지역 농업인들을 대표한다고 볼 만한 근거를 확보하는 일이다.

- 마을만들기 중간지원조직은 지방자치단체에서 마을만들기 활동을 위하여 직영 혹은 위탁의 형식으로 운영하는 지원조직이다. 마을만들기 중간지원조직은 정책사업 실행을 지원하는 조직이지만 ‘중간’이라는 말이 시사하듯, 주민들 사이에서 그리고 주민과 지방자치단체 행정 사이에서 이루어지는 농촌 정책과 관련된 의사소통에서 매개자 역할을 수행한다. 그래서 일종의 거버넌스 조직으로도 볼 수 있다. 지역에 따라서는 마을만들기 중간지원조직이 아니라

주민들이 자발적으로 형성한 사회적 경제 연합 조직이 그런 역할을 하는 경우도 있다. 마을만들기 중간지원조직 및 사회적 경제 연합 조직의 활동을 범주화 하자면 ‘농업·농촌 정책과 관련된 조사’, ‘정보 공유 및 교육’, ‘계획 수립 및 정책사업 기획’, ‘지자체에 건의’, ‘정부 및 지자체 정책사업 실행상의 업무 수탁’ 등으로 나눌 수 있다. 이들 중간지원조직은 거버넌스 조직으로서 역할하며 농촌 지역에 상당히 많이 확산되고 있지만, 아래로부터 주민의 의견을 모아 지방자치단체에 전달하는 활동이 주된 기능이라고는 인지되지 않는다. 그 같은 정책 건의 기능이 제도적으로 보장되지도 않은 상태다.

- 주민자치회는 읍·면 수준의 지방농정 거버넌스로서도 기능한다. 농촌에서는, 특히 면 지역에서는 주민의 다수가 농업인이기 때문이다. 주민자치회가 농촌 지역사회의 의제(agenda)를 형성하는 수준은 지역마다 차이가 난다. 그런 차이의 원인은 행정 및 주민의 관심과 참여 수준에 있다. 그리고 지역사회에 이미 형성된 사회자본(social capital)도 중요한 변수다. 주민자치회가 거버넌스로서 작동하는 형식을 몇 가지 확인할 수 있었다. 첫째는 주민자치회 내부 논의를 통해 주민들의 의견을 행정에 전달하는 방식이며, 둘째는 그런 의견을 ‘마을계획’의 방식으로 공식화하는 방식이며, 셋째는 주민참여예산제 같은 제도를 활용해 주민이 직접 아이디어를 내고 기획하는 공모형 정책사업을 실시하는 것이다.
- 지방농정 거버넌스 조직 실무자 및 농촌 지방자치단체 공무원을 대상으로 실시한 설문조사에서, 이들 거버넌스 조직의 기본 임무는 ‘계획을 수립함으로써’ 또는 ‘평소에’ 농업인이나 주민의 의견을 지방자치단체에 전달하는 것이라는 인식이 지배적인 것으로 나타났다. 거버넌스 조직 실무자나 공무원, 두

집단 모두 유사하게 응답하였다. 그런데 민간 부문과 행정 부문의 관계에 관한 판단을 묻는 질문에서는 두 집단 간에 의견 차이가 드러났다. 거버넌스 조직 실무자 집단에 비해 공무원 집단에서 지방농정 관련 의사결정 과정에서 농업인 및 주민의 참여가 잘되고 있다는 응답 비율이 더 높았다. 즉, 현재의 지방농정 거버넌스 상황에 대해 지자체 공무원보다는 거버넌스 조직 실무자들이 더 부정적으로 평가하였다. 지방농정 거버넌스를 활성화하기 위한 향후 과제로서는 법률이나 조례 등 법령을 제정·개정하여 거버넌스 조직을 제도적 기반 위에 올려 놓아야 한다는 의견이 거버넌스 실무자들 사이에서 가장 높은 빈도를 차지하였다. 그밖에도 지방자치단체 행정이 거버넌스를 잘 이해해야 하고, 거버넌스 조직에서 활동할 인적 자원과 역량을 확보해야 한다는 의견이 있었다.

- 정부에서 농정 분야 재정을 지방자치단체로 이전하면 이전 재원을 농정 사업에 사용하리라는 보장이 없으며 결과적으로 지방자치단체의 농정 예산이 축소될 가능성도 있다. 지방소비세율을 높이는 것을 주된 수단으로 삼을 수 있는데 이는 농촌 지역 간 재정력 격차를 심화시킬 수 있다. 국고보조 농정 사업 예산을 차등 배분하는 방법도 있으나 재정 취약성을 이유로 더 많은 예산을 할당하는 것이 타당한지도 의문이다. 따라서 재정 측면 외에 자치분권이라는 관점에서 국고보조 농정 사업을 추진하는 과정에서 지방이 더 많은 자율과 책임을 지니도록 추진 체제를 정비해야 한다.

정책 제언

- 지방분권에 대응하려면 중앙-지방의 농정 역할 분담과 관계 설정이 필요하다. ‘농정분권추진위원회’를 도입하여 농정 영역에서 국가사무와 지방이양사무의 구분 편성이나 지방이양사무 및 재정의 단계적 이행 전략 마련 등을 논의해

야 한다. 재정 이양에 따른 농정 예산 축소 및 지역 간 재정력 격차 심화 가능성에 대비하여, 지방재정 조정 제도 도입 방안을 검토할 필요도 있다. 농정 예산의 차등 지원 제도를 도입하는 방안을 마련하고자 지방으로 이양되지 않는 농정 분야 국고보조금의 차등 지원 방식을 도입해 볼 필요가 있다.

- 계획협약 제도를 도입하고 실험함으로써 농정 분야 국고보조금을 중심으로 한 정책 추진 방식을 개선할 필요가 있다. 이는 재정분권 측면 외에 자치분권이라는 관점에서도 중요하다. ‘농촌협약사업’ 등 현재 농정 예산 중 일부를 계획협약 제도 방식으로 운영하는 데에서 더 나아가 더 유연한 기획 여지를 제공하는 방향으로 제도를 점진적으로 발전시켜야 하며 지역 주민들로부터 의제를 수렴하는 제도적 장치를 포함시켜야 한다.
- 농업회의소가 대표성을 확보하도록 주요 농정 시책이나 계획에 대한 심의권을 확보하도록 제도화해야 한다. 심의권을 확보하려면 농업회의소 법제화 과정에서 지방농정심의회와 농업회의소의 위상을 정리할 필요가 있다. 농업회의소가 지방농정심의회를 대체하거나 적어도 지방농정심의회 위원 구성에 있어 일정한 ‘지분’을 갖거나 ‘위원 추천권’을 갖게 하는 방식으로 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 개정할 필요가 있다. 국고보조금 사업을 계획협약 제도 방식으로 운영할 때 마을만들기 중간지원조직이나 사회적 경제 연합 조직을 매개로 하는 거버넌스가 활발하게 작동하도록 인센티브를 마련하는 등의 노력도 필요하다.
- 제도적 장치를 마련하는 것은 농정 지방분권화의 필요조건이지 충분조건일 수 없다. 결국은 여러 농촌 지역에서 민간 부문과 지방자치단체 행정 부문이

협력하고 소통하는 관행을 축적해야 한다. 어떻게 협력하고 소통할 것인지 구체적으로 정해진 방식이 있을 수 없다. 현재 확산되기 시작한 농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 주민자치회 등 다양한 거버넌스 현상을 여러 농촌 지방자치단체의 행정 관계자, 농업인, 주민 등이 인지하고 타 지역의 경험을 공유할 수 있도록 촉진하는 방안이 필요하다.

ABSTRACT

Improving Measures of the Agricultural Policy Implementation System for Regional Decentralization (Year 3 of 3)

Background and Purpose

- This study aims to address agricultural and rural policies related to public finance, planning, and governance to decentralize agricultural administration.
- The first-year study reviewed overall issues of agricultural promotion system and corresponding conditions, and then presented the projects to be transferred to local governments. The second-year study investigated the effect of fiscal decentralization and proposed policies to support the decentralization.
- The last-year study suggests the improvement plans and policies for governance and finalizes the results of the past two years of research on finance and planning

Research Methodology

- We reviewed governance-related studies for the definition and various cases of governance and governance organizations. We surveyed and interviewed representatives and practitioners of government organizations

and local government officials to analyze the current status of local agricultural governance including partnership, local decision-making process, and collecting opinions from rural residents or farmers.

Key Findings

- In the agricultural policy area, there are several forms of governance, such as the “Committee of Agricultural, Rural, and Food Industry Policy Review Committee,” agricultural advisory bodies, and the Chamber of Agriculture. In the rural development policy, there are various types of governance, such as community development centers, social economy networks. Some organizations implement the agricultural project and residents' autonomy organizations as a type of governance at the township level.
- The “Local Agricultural Review Council(afterward, the LARC),” established by local government, deliberates local agricultural policies. Although it is an important council for agriculture, it fails to play a proper role as a governance structure due to the wrong practices of agricultural policy implementation.
- The purpose of the Chamber of Agriculture is to engage farmers in local agricultural policy. Its main goal is to collect farmers’ opinions and reflect them in local agricultural policies. Various activities carried out by the Chamber of Agriculture include public opinion surveys on local agricultural policies, sharing information on

agricultural and rural policies, farmers' education, planning local agricultural projects, and conveying farmers' opinions to local governments. The Chamber of Agriculture needs to share the experiences of their activities to vitalize it as local agricultural governance. In the long run, an institutional mechanism should also be established to ensure that the representative function guarantees for the Chamber of Agriculture.

- The “Community Development Center (CDC)” is an organization to support community development operated by local governments. The CDC acts as a medium in the course of communication between the government and rural residents as well as implementing local projects. In the local context, the social economy network organization plays such a role instead of the CDC. The activities of the organizations can be categorized into an investigation on agricultural and rural policies, planning projects, proposing policies, implementing the public projects on behalf of local governments.
- The resident council also functions as agricultural and rural governance at the township level because most residents are farmers in rural areas, particularly in the township. The level at which the resident council forms the local agenda varies across regions as local interests and social capital is different. The resident council can be identified as governance by conveying residents' opinions to the governments, formalizing community plans, and implementing public projects suggested by residents.

- Representatives and practitioners in governance organizations and public officers in local governments agreed that the basic task of governance organization is to participate in the decision-making of local governments by making plans and conveying residents' opinion. However, we observed that there was a gap between respondents of governance organizations and local governments when they assessed the performance of governance. Public officers evaluated the current governance in public decision-making relatively more negatively than activists did. Many representatives and practitioners in governance organizations addressed that the governance structure should be institutionalized by laws or ordinances. They also argue to improve the understanding of governance and secure human resources to be vitalized.
- Although the central government transfers agricultural and rural finance to local governments, it is not guaranteed that the local governments spend the funds elsewhere, not for agricultural and rural development. Local governments need to have more autonomy and responsibility for the subsidized agricultural project from the perspective of decentralization.

Policy Suggestions

- To facilitate decentralization, the central and local governments need to establish the relationship for agricultural and rural policies. The “Committee for Promotion of Decentralization of Agricultural Policy” should be introduced to discuss the issues regarding the division of national and local transfer affairs. It is also necessary to introduce a local finance adjustment system to overcome the reduction of the agricultural budget and deepening the financial gap between local governments.
- The “Planning Agreement System” needs to be introduced to improve policy implementation in the agricultural sector. It should be developed to provide the opportunity to plan agricultural and rural policy considering local context. It should construct a system to collect the residents' opinions.
- The Chamber of Agriculture needs to obtain the right to deliberate agricultural policies and plans to ensure farmers' representations. For this purpose, the Chamber of Agriculture Act needs to replace the LARC or include the right to recommend members of the LARC. When operating the state project, the incentive would be an effective policy to allow various types of governance work for agricultural and rural policies by using the CDC and social economy networks.

- Establishing the institutional system is a necessary condition for decentralization, but not be sufficient. Private and public sectors should cooperate in rural areas to achieve decentralization. There is no formal method to cooperate. Local government officers, farmers, residents need to share their experiences of governance by the agricultural chamber, community development centers, and resident councils.

Researchers: Kim Jeongseop, Kim Namhoon, Kim Jeongseung, Cho Yeonui, Kang Maya, Lee Dokyung

Research period: 2020. 1. ~ 2020. 12.

E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	6
3. 연구 방법	7
제2장 지방농정 거버넌스 관련 정책 동향	9
1. 지방농정 거버넌스의 범위와 유형	11
2. 관련 법제와 정책 동향	13
3. 시사점: 거버넌스 제도화 요구의 확산	26
제3장 지방농정 거버넌스의 실태	27
1. 지방 농정심의회	29
2. 농업회의소	33
3. 마을만들기 및 사회적 경제 중간지원조직	59
4. 주민자치회	65
5. 여러 민간 조직과 지방자치단체 행정의 연결망	67
제4장 지방농정 거버넌스에 관한 인식과 개선 방향	81
1. 거버넌스 조직 현황	83
2. 기능 및 재정	86
3. 관계	89
4. 거버넌스에 대한 자체적인 평가	94
5. 개선사항	95

제5장 계획 및 재정 측면에서 본 농정의 지방분권	99
1. 지방농정과 계획 제도	101
2. 지방농정과 재정분권	105
제6장 결론	131
1. 중앙-지방의 농정 역할 분담과 관계 설정	133
2. 농정 분야 국고보조금을 중심으로 한 정책 추진 방식 개선: 계획협약 제도의 실험과 도입	134
3. 지방농정 거버넌스 촉진을 위한 제도 개선	135
부록	137
1. 지방농정 거버넌스 체계 실태 조사(거버넌스조직 실무자)	137
2. 지방농정 거버넌스 체계 실태 조사(지방자치단체 담당자)	145
3. CP군 농어업회의소 농정 건의사항(2019년)	150
4. 청양군 마을만들기지원센터 활동유형	175
5. 홍동면 주민자치회 추진 경과	177
6. 홍성통의 참여 주체 현황과 주요 활동 내용	179
7. 마을만들기지원센터 현황 및 관련 조례와 법안	180
참고문헌	187

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 면담 조사 대상 거버넌스 조직	8
--------------------------------	---

제2장

〈표 2-1〉 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회의 업무	14
〈표 2-2〉 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회의 구성	15
〈표 2-3〉 국내 농업회의소 설립 및 준비 지역	17
〈표 2-4〉 농업회의소 관련 법률 발의안 비교	18
〈표 2-5〉 중간지원조직의 기능과 역할	20
〈표 2-6〉 농촌 지역에 소재한 마을만들기 중간지원조직 현황	22
〈표 2-7〉 농촌 지역 주민자치회 시범실시 현황(2020년 기준)	24

제3장

〈표 3-1〉 청양군의 지방 농정심의회 개선 조치 전후 비교	31
〈표 3-2〉 기초 지방자치단체 농업회의소의 기능	34
〈표 3-3〉 CG군 농업회의소의 주요 교육사업	42
〈표 3-4〉 마을만들기 중간지원조직 및 사회적 경제 연합조직의 기능	59
〈표 3-5〉 읍·면 주민자치회의 지방농정 거버넌스로서의 활동	66
〈표 3-6〉 ‘홍성군 민관협치 농정 연결망’ 형성 경과	68
〈표 3-7〉 행정 및 민간 부문의 홍성통 참여 현황	73

제4장

〈표 4-1〉 응답 대상 거버넌스 조직 유형	84
〈표 4-2〉 거버넌스 조직 형태	84
〈표 4-3〉 거버넌스 조직 인력 규모	85
〈표 4-4〉 사무국 구성 및 보수지급 현황	85
〈표 4-5〉 지방자치단체 거버넌스 조직 현황	86

〈표 4-6〉 거버넌스 본연의 업무	87
〈표 4-7〉 지방자치단체로부터 지원금 수급 경험 및 수급 규모	87
〈표 4-8〉 지방자치단체로부터 사업수탁 경험 및 수탁 규모	88
〈표 4-9〉 수탁 사업 및 본연 업무 간 자원 배분 현황	88
〈표 4-10〉 정책 및 업무 협의 대상 지방자치단체 행정부서	90
〈표 4-11〉 정책 및 업무 협의 대상 지방자치단체 행정부서의 거버넌스 체계 이해도 ...	90
〈표 4-12〉 정책 또는 업무를 협의하는 과정에서 주도권	90
〈표 4-13〉 지방자치단체의 지방농정 의사결정 방식	91
〈표 4-14〉 지방농정 의사결정에서 가장 영향력 있는 주체	92
〈표 4-15〉 정책 및 업무 협의 대상 지방자치단체 행정부서와의 관계	92
〈표 4-16〉 다른 민간단체와의 관계	93
〈표 4-17〉 거버넌스 조직으로서의 역할 수행 및 지방자치단체 정책에 대한 영향력 ..	94
〈표 4-18〉 지방농정에 영향을 준 방식	95
〈표 4-19〉 올바른 거버넌스를 위한 과제	96
〈표 4-20〉 거버넌스 조직의 지속 가능성 확보를 위한 방안	96
〈표 4-21〉 거버넌스를 위한 조례제정 여부 및 법제화 필요성 평가	96
〈표 4-22〉 법제화 필요 이유	97

제5장

〈표 5-1〉 농정 예산 분석 대상 지방자치단체	109
〈표 5-2〉 도별 농정 예산(2020년)	112
〈표 5-3〉 시·군의 자원별 농정 예산의 분포 및 변이계수(2020년)	116
〈표 5-4〉 시·군별 면적당 및 호당 농정 예산의 분포 및 변이계수(2020년)	118
〈표 5-5〉 농식품산업 창업 현황 균특회계 보전 일몰 후 지방 세입 변화 추산	121
〈표 5-6〉 농정 관련 지방 이양 사업	122
〈표 5-7〉 분석 대상 표본 기초 지방자치단체	126
〈표 5-8〉 지방 이양 사업의 예산액 변화	127
〈표 5-9〉 지방 이양 사업의 예산액 변화율(2019~2020년 기준)	128

부록

〈부표 1〉 흥동면 주민자치회 추진 경과	177
〈부표 2〉 전국 마을만들기지원센터 현황(2020년 1월 기준)	180
〈부표 3〉 지원센터 근거 조례제정 및 개정일	182
〈부표 4〉 「농촌 마을공동체 활성화 지원법안」과 「마을공동체 기본법안」의 주요 내용	184

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	8
-----------------------	---

제3장

〈그림 3-1〉 ‘홍성군 민관협치 농정 연결망’의 전체 구조	69
〈그림 3-2〉 홍성통의 주요 성과	78

제5장

〈그림 5-1〉 도별 자원별 호당 농정 예산(2020년)	113
〈그림 5-2〉 도별 자원별 경지면적당 농정 예산(2020년)	114
〈그림 5-3〉 133개 시·군의 자원별 농정 예산(2020년)	115
〈그림 5-4〉 시·군별 농가 호당 농정 예산과 농가 비중 관계(2020년)	119
〈그림 5-5〉 시·군의 농정 예산 비중과 균특회계 비중의 관계	126

제1장

서론

서론

1. 연구의 배경

정부는 지방분권을 중요 국정과제 중 하나로 추진하고 있다. 농업·농촌 정책도 지방분권의 흐름에 발맞추어 변화할 것을 요청받는다. 농정¹⁾의 지방분권화는 재정, 계획, 거버넌스(governance) 등의 측면에서 지방의 자율성과 책임성을 중시하는 방향으로 변화를 꾀해야 한다는 점을 의미한다(김정섭 외 2019: 3-6). 그중에서도 지역의 농업인 및 주민이 농정에 능동적으로 참여할 조건을 만드는 것, 즉 지방농정 거버넌스를 형성하고 안착시키는 일은 오래 전부터 제기된 과제인데(김수석 외 2010; 신희권 2010; 마상진·권인혜 2014; 문유석 외 2014), 정부의 지방분권 기조와 더불어 최근 더욱 빈번하게 거론된다.

법률에 따라 제도화된 지방농정 거버넌스 형식으로서 지방 농정심의회가 오래 전부터 구성·운영되어 왔다. 그런데 실제적인 의미의 ‘지방농정 거버넌스’로 잘 기능하고 있는지를 긍정적으로 평가하기는 쉽지 않다. 「농업·농촌기본법」²⁾이 1999년에 제

1) 이 연구에서 ‘농정’이라는 용어는 농업 정책뿐만 아니라 농촌 주민을 대상으로 하는 광범위한 분야의 정책도 포함하는 의미로 사용한다. 그럴 경우 농촌의 보건 의료, 문화, 환경 등 아주 넓은 영역의 정책이 모두 포함되기 때문에, 분석 및 논의 과정에서는 중앙정부가 추진하는 농촌 정책 중 농림축산식품부가 주도하는 것들에 초점을 둔다.

정될 때 지방자치단체에 ‘농업·농촌발전기본계획’을 수립하게끔 규정함으로써(제42조 ②항 및 ③항), 지방농정에도 종합적 계획 제도가 처음으로 도입되었다. ‘계획 제도’를 뒷받침할 거버넌스 측면의 제도적 장치로서 동법 제43조에 지방자치단체 수준의 농정심의회³⁾를 구성하도록 규정하였다. 그리고 농정심의회의 우선적인 기능은 ‘농업·농촌발전기본계획’을 심의하는 것으로 정하였다. 그렇지만 지방 농정심의회는 여러 법령에 따라 부여된 역할을 능동적으로 수행하지 못하고 있다. 일부 소수의 사례를 제외하면, 대개 ‘농업·농촌발전기본계획’을 형식적으로 심의하거나, 농업인후계자 육성사업 대상자 선정 심의 과정에 의견을 내는 정도의 기능을 수행할 뿐이다.

한편, 2000년대 중반 이후 지방농정과 관련해 다종다양(多種多樣)한 거버넌스가 출현했다. 농민단체와 농업 부문 직능단체들이 1999년에 전국 수준의 ‘한국농업회의소’를 창립하려 했다가 무산된 이후, 2010년부터는 기초 및 광역 지방자치단체 수준에서 농업회의소를 창립하려는 시도가 계속 이어졌다. 농림축산식품부는 이 같은 움직임에 부응해 ‘농업회의소 시범사업’을 현재 33개 지역에서 시행하고 있다(설립 15개소, 준비 18개소). 이 같은 설립 운동이 표명하는 농업회의소의 성격은 ‘농업·농촌 현장의 다양한 의견을 수렴하는 대의기구’라는 언명에서 잘 드러난다. 시범사업과 더불어 법제화 노력도 꾸준히 진행되고 있다. 과거에 여러 차례 법률 제정안이 발의된 바 있으며, 2020년에도 법률 제정안이 발의되었다.

전라북도 진안군에서 2009년에 설립된 ‘마을만들기지원센터’는 농촌 정책과 관련해 지방자치단체 수준에서 공식화된 중간지원조직⁴⁾이자 최초의 상설적 ‘거버넌스 조직’⁵⁾이라 할 수 있다. 그 기원은 1990년대 지방자치제가 실시되면서 풀뿌리 주민자치

2) 현재 법률명은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」이다. 이하, ‘농업농촌기본법’이라고 약칭한다.

3) 이하, “지방 농정심의회”라고 약칭한다.

4) 흔히 언급되는 ‘중간지원조직’들 모두가 민관협치를 표방하는 거버넌스에 참여하는 조직이라고 규정할 수는 없다. ‘중간지원조직’이란 무엇인지부터 명확하게 합의된 개념은 없다. 다만, 현재 농촌에서 활동하는 수많은 중간지원조직들 중 ‘마을만들기지원센터’ 다수가 지방자치단체와 지역의 주민단체 연합 조직의 파트너십(partnership)이라는 관계 구조를 전제하거나 지향한다는 점에서, 거버넌스 형식이라고 말할 수 있다.

5) 거버넌스란 ‘과거의 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구(NGOs) 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대하여 네트워크를 형성해 협력해 문제를 해결하는 방식’(오승은

운동이 다양한 방식으로 등장한 것에서 찾을 수 있다. 이후, 전국적으로 확산되어 현재 농촌 시·군에 ‘마을만들기 중간지원조직’이 55개 설치되어 있다. 마을만들기 운동을 배경으로 하는 것 외에도, 농촌 지역의 사회적 경제(social economy) 운동을 배경으로 지역 내 민간 부문 조직들이 연결망(network)을 형성해 연합 조직으로 발전하고, 다시 지방자치단체와 파트너십 관계 속에서 지방농정에 상당한 역할을 수행하는 거버넌스도 등장하였다(예: 전라북도 완주군의 ‘완주사회적경제네트워크 사회적 협동조합’, 경상북도 상주군의 ‘상주다움 사회적 협동조합’ 등).

한편, 기초 지방자치단체보다 더 작은 장소 범위인 읍·면 수준에서는 정부의 자치분권 계획에 따라 읍·면 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하는 시범사업이 근년에 시작되었다. ‘주민자치회’가 농촌에서는 읍·면 수준에서 작동하는 대표적인 거버넌스 조직으로 자리잡을 가능성이 높아지고 있다. 주민자치회에 ‘주민참여예산 수립’이나 ‘마을계획 수립’ 등과 같은 기능이 부여되고 있기 때문이다.

지방분권 기조에 조응해 농림축산식품부의 대형 국고보조금 사업(예: 신활력사업)이나 시범 도입 중인 계획협약 제도(예: 농촌협약) 등이 민간 부문과 지방자치단체의 협력적 추진 체제를 강조하고 있다는 점도, 한시적이거나 특정한 정책사업 범위 내에서 거버넌스를 형성하는 계기로 작용한다.

이처럼 여러 갈래로 펼쳐지는 지방농정 거버넌스의 흐름은 농정의 지방분권화라는 관점에서 중요하게 고찰하고 분석해야 할 대상이다. 그러나 그 양상은 상세히 알려져 있지 않다. 농업회의소든, 중간지원조직이든, 주민자치회든 그 안에서 어떤 행위자들

2006)을 의미한다는 점에 대한 일반적인 동의가 가능하리라 생각한다. 그런데 거버넌스라는 ‘방식’을 가능케 하는 형식은 ‘네트워크’(오승은 2006), ‘시스템’(Pierre and Peters 2000), ‘제도’(UNDP 1997) 등 다양한 용어로 표상된다. 이 연구에서는 거버넌스를 일종의 연결망으로 보는 관점을 취한다. 그런데 이 연결망이 법제에 의해서 또는 법적 근거 없이도 특정한 ‘조직’을 핵심 요소로 삼아 형성되는 현상을 현재 한국 농촌에서 어렵지 않게 관찰할 수 있다. 가령, 지방 농정심의회는 일종의 위원회 조직으로서 지방농정 거버넌스의 핵심 구성요소이며 법률로 보장된 제도적 장치다. 상당수의 ‘마을만들기지원센터’ 등의 조직은 그 자체를 거버넌스라고 할 수는 없으나 ‘마을만들기’라는 용어가 함의하는 농정 영역에서 형성되는 연결망, 즉 거버넌스에 참여하는 중요한 조직이다. 편의상, 다양한 양상으로 전개되는 지방농정 거버넌스들 각각에서 한 구성원으로서 기능하는 동시에 그 거버넌스의 중요한 특징을 만들어내는 핵심적인 조직을 ‘거버넌스 조직’이라고 부르겠다.

이 무슨 활동을 하는지를 분석적으로 그리고 포괄적으로 묘사하고 기술(記述)한 연구는 찾아보기 어렵다. 각각의 지방농정 거버넌스 안에서 무슨 일이 일어나는가? 그 연결망에 참여하는 거버넌스 조직은 무엇을 목표로 어떤 기능을 수행하는가? 혹은, 어떤 잠재력이나 가능성을 지니고 있는가? 현재 진화하고 있는 지방농정 거버넌스의 흐름에 대한 구체적인 이해와 더불어, 농정에 투입되는 재정의 지방 이양과 각종 농정 사업을 편성하는 계획 등을 고려한 바탕 위에서 농정의 지방분권을 위한 정책과제와 방안을 도출할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

이 연구는 농정의 지방분권을 위한 재정, 계획, 거버넌스 등 추진 체제와 관련된 제도 정비 방안 및 정책과제를 제시하는 데 목적을 둔, 3개년 연구의 마지막 3년차 연구다. 1차년도 연구에서는 지방분권과 관련하여 예상되는 여건 변화의 윤곽을 그리고, 농정 추진 체제 재편의 전반적인 쟁점을 검토하고, 중앙정부의 농정 사무 중 지방 이양 대상 사업을 제시하였다. 2차년도 연구에서는 지방분권 기조 속에서 추진되는 재정분권 계획이 가져올 영향을 검토하였고, ‘재정분권’만으로는 지방분권의 취지를 충분히 살릴 수 없으며 ‘자치분권’이라고도 표현되는 농촌 지역 내에서의 주민 참여가 ‘계획’ 과정에서부터 활성화되어야 함을 밝히고 보완책을 제시하였다.

3차년도 연구에서는 지방농정 현장의 관점에서 거버넌스 측면의 제도 정비 방안 및 정책과제를 도출하고, ‘재정’과 ‘계획’을 중심으로 수행한 지난 2년 동안의 연구 결과를 종합한다. 구체적으로는 다음과 같이 연구 목표를 정하였다. 첫째, 지방농정과 관련해 현재 한국 농촌에 다양하게 형성된 지방농정 거버넌스의 실태를 형식과 내용 두 측면에서 파악하고 논의한다. 둘째, 지방농정 거버넌스의 형성과 작동을 돕는 제도 정비 방향과 과제를 제시한다. 셋째, 3년 동안의 연구를 종합하면서 농정의 지방분권을 위한 추진 체제 측면의 정책과제를 제안한다.

3. 연구 방법

거버넌스의 개념, 농촌 지방자치단체 수준에서 형성된 거버넌스 관련 연구를 검토하였다. 특히, 거버넌스의 제도화 측면에서 논의가 진행되어 온 농업회의소와 마을만들기 등의 중간지원조직을 포함한 거버넌스에 관한 선행 연구와 정책 자료를 검토하였다.

농업회의소나 마을만들기 분야 등의 중간지원조직에서 일하는 실무자 100여 명을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 전자우편 조사 방식으로 10월 15일부터 11월 10일까지 조사를 진행하였다. 응답자가 관여하고 있는 지방농정 거버넌스의 현황 및 관련 조직의 지속 가능성 등에 관한 의견을 구하였다(부록 1). 한편, 농촌 지역 기초 지방자치단체 농정 담당 공무원 100여 명을 대상으로도 유사한 조사를 실시하였다. 기초 지방자치단체의 농정 과정에서 민관 협력 실태, 지방농정 관련 의사결정 과정, 지역주민(농업인) 의견 수렴 방식 등에 관해 질문하였다(부록 2). 설문응답 결과는 빈도분포를 위주로 분석하였다.

지방농정 거버넌스와 관련해 활동하는 조직 29개의 대표자 또는 실무 책임자를 면담하였다. 잠정적으로 ‘거버넌스 조직’이라고 부를 이 조직에는 농업회의소(11개), 마을만들기 및 사회적 경제 관련 중간지원조직(7개), 지방자치단체 행정 담당자와 민간 부문 주민이 모여 논의하고 협의하는 위원회 혹은 협의체 혹은 주민단체 형식의 모임(10개)이 포함된다. 3월 12일부터 9월 말까지 이 조직들의 주요 기능과 역할, 지방자치단체와의 협력 관계, 거버넌스 활성화를 촉진하거나 저해하는 요인 등에 관하여 반(半)-구조화된 형식의 면담 조사를 진행하였다. 한국농촌경제연구원 연구진은 농업회의소 4곳, 마을만들기 및 사회적 경제 관련 중간지원조직 5곳의 대표자와 실무자를 면담하였다. 충남연구원은 충청남도에서 활동 중인 거버넌스 조직을 중심으로 농업회의소 7곳, 마을만들기 및 사회적 경제 관련 중간지원 조직 3곳,⁶⁾ 기타 위원회·협의체·주민단체 등 11곳의 활동가를 면담 조사하였다. 면담 조사 자료는 탐색적 교차사례분석(Exploring Cross-Case Display) 기법을 활용해 분석하였다.

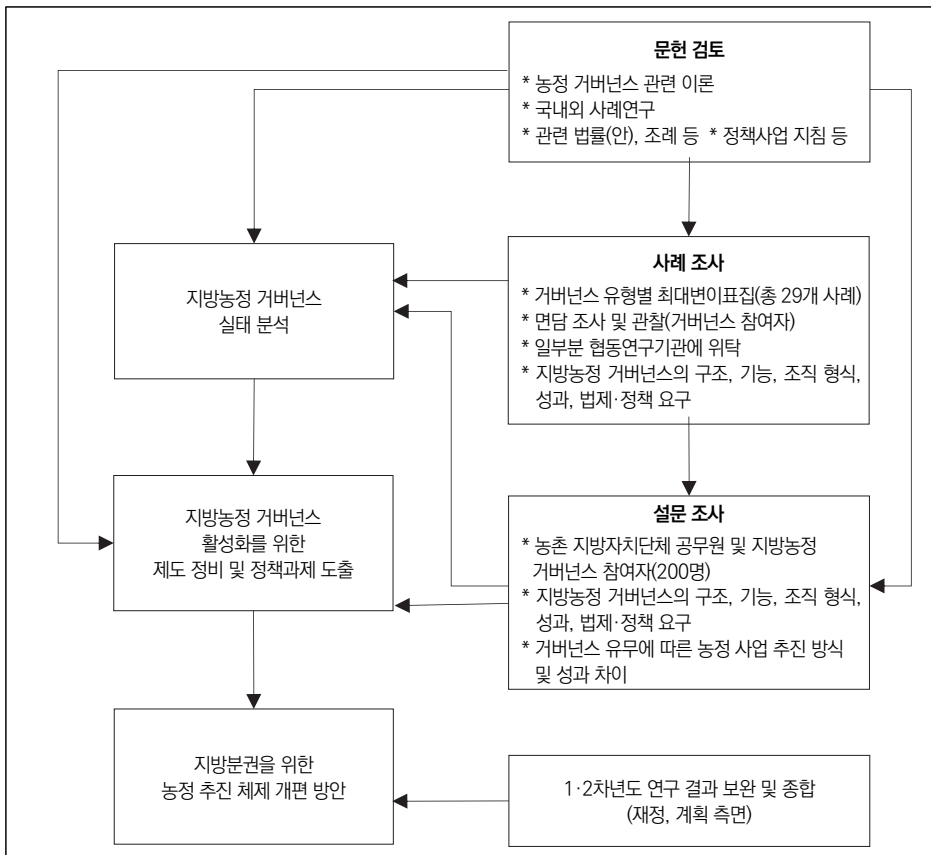
6) 청양군 마을만들기지원센터는 한국농촌경제연구원과 충남연구원 연구진이 각각 방문하여 조사하였다.

〈표 1-1〉 면담 조사 대상 거버넌스 조직

농업회의소 (10개)	마을만들기 및 사회적 경제 관련 중간지원조직(7개)	기타 위원회, 협의체, 주민단체 등 (7개)
나주시 농업회의소, 거창군 농업회의소, 평창군 농업회의소, 익산시 농업회의소, 예산군 농업회의소, 아산시 농업회의소, 당진군 농업회의소, 금산군 농업회의소, 부여군 농업회의소, 홍성군 농업회의소	고창군 공동체지원센터, 담양군 풀뿌리 공동체지원센터, 상주시 상주다움 사회적협동조합, 임실군 마을가꾸기협의회, 장수군 마을만들기지원센터, 청양군 마을만들기지원센터, 홍성군 지역협력네트워크	홍성군 홍성통, 홍성군 홍동면 주민자치회, 홍성군 홍북읍 주민자치회, 홍성군 홍성읍 주민자치회, 홍성군 광천읍 주민자치회, 부여군 농정심의회, 청양군 농정심의회

자료: 저자 작성.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

제2장

지방농정 거버넌스 관련 정책 동향

지방농정 거버넌스 관련 정책 동향

1. 지방농정 거버넌스의 범위와 유형

거버넌스는 특정 유형의 조직을 의미하는 것도, 법제도를 의미하는 것도 아니다. 정책이 추진되는 ‘시스템’ 내지는 정책 추진의 바탕이 되는 ‘연결망’ 자체, 또는 그러한 시스템 내지는 네트워크의 작동 방식이라고 정의된다. 단, 전제 조건은 정부(중앙 및 지방)와 민간 부문 행위자가 동시에 참여해 협력한다는 점이다. “일방적인 정부 주도 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 연결망을 구축하여 문제를 해결하는 새로운 정부 운영 방식”(오승은 2006: 51), 또는 ‘정책 결정에 있어 정부 주도의 통제와 관리를 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적인 행위자로 협의와 합의 과정을 통하여 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치 시스템’(Pierre and Peters 2000)이라고 정의된다.

이 같은 정의를 따른다면, 거버넌스를 유형화하는 기준을 네 차원에서 검토할 수 있다. 첫째는 거버넌스의 형식이다. 법률에 따라 규정된 위원회처럼 견고한 제도적 형식을 기반으로 하는 거버넌스에서부터 비형식적인 공공-민간의 협의 모임에 이르기까지 그 스펙트럼이 아주 넓다. 둘째는 그 같은 거버넌스에서 다루어지는 정책의 내용이다.

이 연구에서는 농업·농촌 정책에 국한하고 있지만, 지방자치단체 수준에서도 농업·농촌 정책은 하위 분야들로 세분된다. 셋째는 거버넌스 안에서 일어나는 활동의 내용이다. 달리 말해, 거버넌스의 기능이라고 해도 좋다. 단순한 협의, 건의, 심의, 의결 등과 같은 정책 의사결정에 직접 관련된 활동에서부터 계획 수립, 조사, 교육, 정책사업 실행 및 평가 등에 이르는 집행 관련 활동에 이르기까지 다양한 내용의 활동이 일어날 수 있다. 넷째는 공공 부문(지방자치단체)과 민간 부문(주민)의 관계 양상이다. 민-관의 협력 관계가 거버넌스의 전제이지만, ‘협력’은 일종의 이념형(ideal type)으로 제시되는 것이다. 현실에서는 사례마다 ‘정도의 차이’가 있게 마련이다. 가령, 민-관 협력의 거버넌스라 하더라도 민간 부문과 행정이 대등한 파트너십 관계를 형성한 경우가 있고, 아무래도 행정이 우위에서 주도권을 발휘하는 가운데 협력이 일어나는 경우도 있다. 앞의 네 기준이 늘 상관관계를 이룬다고 단언할 수는 없다. 가령, 법률에 기초하여 제도화된 거버넌스 형식이라고 해서(첫째 기준) 민-관의 협력 관계가 자동으로 형성되는 것은 아니다(넷째 기준). 또 다른 예를 들자면, 어떤 경우에는 법률을 근거로(첫째 기준), 거버넌스 안에서 일어나는 활동의 유형(셋째 기준)을 규정할 수도 있다.

이 연구에서는 ‘거버넌스의 형식’과 ‘정책의 내용’을 기준으로 지방농정 거버넌스 안에서 일어나는 활동을 유형별로 파악하려 한다. 정책의 내용, 즉 ‘지방농정’이라는 이름 아래 다루어지는 정책 영역은 좁은 의미의 ‘농업 정책’ 영역과 ‘농촌발전 정책’ 영역으로 구분할 수 있다. 명확하게 구분하기는 어렵지만, 대체로 농업생산, 농산물 유통, 농업 부문 인적 자원, 농지 등과 관련된 정책이 ‘농업 정책’ 영역에 포함된다면, ‘농촌발전 정책’ 영역에는 그보다는 농업생산과 덜 직결된 정책들이 주로 포함된다.

‘농업 정책’ 영역에서 여러 형태의 거버넌스가 있겠지만 ‘농업농촌기본법’ 제15조에 따른 ‘농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회’가 법률로 규정된 대표적인 거버넌스의 형식이다. 법률로 규정되지는 않았지만 근래에 지역 농업인의 의사를 지방농정에 반영하자는 취지로 설립 운동이 활발하고 정부의 설립 지원 시범사업이 추진되는 농업회의소를 중심으로 형성되는 연결망도 중요하게 다루어야 할 지방농정 거버넌스다. 그 밖에도 법률에 근거하지는 않지만 지방자치단체 수준에서 구성된 농정 자문기구들이 ‘위원회’ 형식으로 존재한다.

‘농촌발전 정책’ 영역에서는 2000년대 초반부터 가시화되기 시작한 이른바 ‘마을만들기 운동’의 성과로 상당수 지방자치단체 수준에서 형성된 ‘마을만들기지원센터’ 등의 중간지원조직을 눈여겨볼 필요가 있다. 이들 마을만들기 중간지원조직을 매개로 형성된 지방자치단체 행정과 민간 부문 행위자의 연결망이 중요한 거버넌스 형식으로 부각된다. 이와 비슷하게, 몇몇 농촌 지역에서 사회적 경제 조직의 연합 조직(대개, ‘○○군 사회적 경제 네트워크’라는 식의 명칭을 지닌다.)이 지방자치단체와 관계를 이룬 바탕 위에서 농정 사업 기획이나 실행에 관여하는 사례도 있다. 그밖에 중앙정부 부처, 특히 농림축산식품부가 지원하는 대형 국고보조금사업의 지침에 따라 지역의 민간 부문이 반드시 참여해 구성하도록 되어 있는 개별 농정 사업의 추진 단위(가령, ○○군 신활력사업 추진단)나 읍·면 수준에서 지방행정에 주민 의견을 반영하는 등의 주민자치를 실현하려는 목적으로 진행되고 있는 ‘주민자치위원회의 주민자치회 전환’ 추세와 더불어 형성된 주민자치 조직도, 지방농정 측면에서 최근에 등장하는 중요한 거버넌스 형식이다.

2. 관련 법제와 정책 동향

2.1. 지방 농정심의회

지방 농정심의회는 각급 지방자치단체에 설치한 회의체다. 그 주된 역할은 지방농정에 관한 사안을 심의하는 것이다. ‘농업농촌기본법’에 따라 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획”⁷⁾을 수립하거나 변경할 때 이를 심의한다. 「농지법」 제30조에 근거하여 시·도 농정심의회는 농업진흥지역을 지정할 때에 이를 심의하거나, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 후계 농어업경영인을 선정하거나 지원할 때에 심사위원회를 대신할 수 있다. 시·군·구, 즉 기초 지방자치단체의 농정심의회는 농지이용 계획,

7) 이하, ‘농발계획’이라고 약칭한다.

농지이용 증진사업의 시행 계획을 심의하며⁸⁾ 추가로 시·도 지사는 농공단지를 지정할 때 이에 대해 농정심의회에서 의견을 들을 수 있다(「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제10조). 농어촌 생활환경 정비계획, 빈집정비 계획, 마을정비계획 수립 및 마을정비구역 지정, 농어촌 정비 종합계획 및 정비사업, 농어촌산업 육성 기본계획, 농어촌 관광휴양단지를 지정하고 개발할 때 이를 심의할 권한도 있다.⁹⁾

〈표 2-1〉 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회의 업무

구분	중앙	시·도	시·군·구
업무	- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 및 변경 심의(기본법) - 연차보고서 심의(기본법) - 경관위원회 관련 위원회로 기능 수행(경관법) - 그 외(기본법)	- 시·도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 및 변경 심의(기본법) - 연차보고서 심의(기본법) - 농업진흥지역 지정 심의(농지법) - 후계농어업 경영인의 선정 및 지원시 심사위원회를 대신하여 심사(경영체법) - 경관위원회 관련 위원회로 기능 수행(경관법) - 농공단지 지정시 의견 개진(산업입지법 시행령) - 그 외(기본법)	- 시·군·구 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 및 변경 심의(기본법) - 연차보고서 심의(기본법) - 농지이용 계획 심의(농지법) - 농지이용 증진사업 심의(농지법) - 생활환경 정비계획 심의(정비법) - 빈집정비 계획 심의(정비법) - 마을 정비계획 수립과 마을정비구역 지정 심의(정비법) - 농어촌 정비 종합계획 및 정비사업 심의(정비법) - 농어촌산업 육성 기본계획 심의(정비법 시행령) - 농어촌 관광휴양단지 지정 및 개발 심의(정비법 시행령) - 경관위원회 관련 위원회로 기능 수행(경관법) - 그 외(기본법)

자료: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(시행: 2020. 2. 11.); 「농지법」(시행: 2020. 2. 11.); 「농어촌 정비법」(시행: 2020. 8. 12.); 「농어촌 정비법 시행령」(시행: 2020. 1. 7.); 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(시행: 2019. 6. 25.); 「경관법 시행령」(시행: 2018. 3. 27.); 「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」(시행: 2019. 12. 10.).

8) 각 「농지법」 제14조, 제17조에 근거한다.

9) 각 「농어촌 정비법」 제54조, 제64조, 제101조, 제123조와 「농어촌 정비법 시행령」 제67조, 제71조에 근거한다.

한편, 「경관법」 제6조에 따르면 지방자치단체는 경관 정책 기본계획을 수립하거나 변경할 때에 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그런데 경관위원회를 설치하거나 운영하기가 어려울 경우 지방 농정심의회가 그 기능을 수행할 수도 있다.

중앙 및 지방 농정심의회는 구성과 위원의 해촉, 회의의 개의를 의결, 농정심의회 위원의 수당에 관하여 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제9조부터 제16조에 규정되어 있다. 눈여겨보아야 할 것은 지방 농정심의회 위원을 위촉할 권한이 전적으로 지방자치단체장에게 있다는 점이다.

〈표 2-2〉 농업·농촌 및 식품산업 정책 심의회의 구성

중앙	시·도	시·군·구
위원장(1명): 농림축산식품부장관 부위원장(1명): 위원 중 호선 위원: 위원장 포함 20명 이내 - 생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 12명 이내 - 농업·농촌 및 식품산업 관련 대학·연구소·국제기구에서 교수·연구위원 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 및 농업·농촌 및 식품산업 관련 단체·행정기관·사업체 등에서 10년 이상 종사하고 있거나 종사하였던 사람 7명 이내	위원장(1명): 시·도지사 부위원장(2명): 부시장 또는 부지사 (위원 중 호선) 위원: 위원장, 부위원장 포함 25명 이내 - 관계 행정기관의 장 3명 이내 - 생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 11명 이내 - 농업·농촌 및 식품산업 관련 대학·연구소·국제기구에서 부교수·부연구위원 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 및 농업·농촌 및 식품산업 관련 단체·행정기관·사업체 등에서 7년 이상 종사하고 있거나 종사하였던 사람 9명 이내	위원장(1명): 지방자치단체장 부위원장(2명): 부시장·부군수·부구청장 (위원 중 호선) 위원: 위원장, 부위원장 포함 35명 이내 - 관계 행정기관의 장 3명 이내 - 생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 11명 이내 - 농업·농촌 및 식품산업 관련 대학·연구소·국제기구에서 조교수·연구원 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 및 농업·농촌 및 식품산업 관련 단체·행정기관·사업체 등에서 5년 이상 종사하고 있거나 종사하였던 사람 6명 이내 - 지역농업 및 식품산업을 선도할 수 있는 농업인·식품산업 종사자 대표 13명 이내

자료: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」(2019. 10. 8. 시행).

2.2. 농업회의소

수행하는 역할이나 구성 측면에서는 국가마다 차이가 있지만, 농업인들의 지방농정 참여를 기본 목적으로 삼는다는 점에 농업회의소들의 공통점이 있다. 한국에서는 1999년 1월에 중앙 수준의 조직체로서 ‘한국농어회의소’를 창립하려는 시도가 있었으나 참여하는 단체들이 합의를 이루지 못해 무산된 적이 있다(오현석 외 1998). 이후, 지방자치단체 수준에서 농업회의소를 먼저 설립하는 것이 중요하다는 인식하에 농업회의소 설립 운동이 시작되었고, 이에 조응하여 농림축산식품부도 2010년부터 기초 및 광역 지방자치단체를 대상으로 농업회의소 시범사업을 시행해 왔다.

이 시범사업은 농업회의소 설립과 운영을 위한 교육과 컨설팅을 지원하는 것을 주된 목적으로 삼고 있다(농림축산식품부 보도자료 2019. 9. 9.). 농업회의소 시범사업 대상으로 선정된 지역은 2019년 기준 광역 지방자치단체 2개소와 기초 지방자치단체 33개소다. 시범사업 대상으로 선정된 지역 중에서 광역 지방자치단체 1곳과 기초 지방자치단체 13곳에서 각기 농업회의소가 설립되었다. 기초 지방자치단체 수준에 설립되었던 농업회의소 중 2곳은 활동이 중단된 상태다. 그리고 광역 지방자치단체 1곳과 기초 지방자치단체 18곳에서 농업회의소 설립을 추진 중이다.

농업회의소 설립 및 운영과 관련해 법률적 근거는 마련되어 있지 않다. 정부의 시범사업을 계기로 농업회의소를 설립한 지방자치단체들의 조례들이 있을 뿐이다. 법률적 근거를 마련하려는 목적으로 그동안 7건의 농업회의소 법안이 국회에서 발의되었다. 그중 5건은 폐기되었고, 2020년 11월 24일 기준으로 2건의 법률 발의안이 국회에 제출된 상태다. 농업회의소 관련 조례를 제정한 지방자치단체는 20곳인데, 충청남도 한 곳을 제외한 나머지는 모두 기초 지방자치단체다.¹⁰⁾

10) 거창군, 고령군, 고창군, 나주시, 남해군, 담양군, 당진시, 봉화군, 부여군, 영덕군, 예산군, 완주군, 의성군, 익산시, 정선군, 진안군, 춘천시, 평창군, 화성시 등이다.

〈표 2-3〉 국내 농업회의소 설립 및 준비 지역

설립		설립 추진 중
활동 중	활동 중단	
(광역) 충청남도, (기초) 평창군, 나주시, 봉화군, 거창군, 남해군, 예산군, 부여군, 완주군, 아산시, 당진시, 금산군, 익산시, 정선군	(기초) 진안군, 고창군	(광역) 제주도, (기초) 의성군, 고성군, 화성시, 논산시, 담양군, 평택시, 괴산군, 서산시, 영덕군, 춘천시, 장수군, 경주시, 고령군, 속초시, 양양군, 홍성군, 김제시, 의령군

자료: 저자 작성.

관련 법률이 아직 제정되지 않아 농업회의소가 앞으로 어떻게 제도화될지, 또는 법률에 근거한 제도로 공식화될지를 예단할 수 없다. 현재 제출된 법률 발의안을 바탕으로 지방농정 거버넌스 조직으로서 농업회의소와 관련된 쟁점을 논의할 수는 있다. 문제는 농업회의소가 지역의 농업인들을 ‘대의’한다고 할 때 대표성을 확보할 수 있는냐는 것과 농업회의소에 주어진 기능이 ‘대의’라는 말에 걸맞냐는 것이다.

현재 발의된 두 개의 법률안 중 하나에서는 ‘농업회의소의 목적’에 관한 조문에서 ‘농업인을 대표’한다고 명시했으나, 다른 하나에서는 그렇지 않다. ‘농업인을 대표’한다고 조문에 명시한 법률안도 다른 법률안과 마찬가지로 ‘자문 및 건의’를 첫 번째 사업으로 규정하였다. 농업회의소가 ‘농발계획’ 등에 대한 심의권을 갖는 것에 대해서 현재의 법률안에는 ‘심의’ 혹은 ‘의결’에 관한 권한은 전혀 부여되어 있지 않다. ‘자문’이나 ‘건의’는 ‘심의’나 ‘의결’에 비해 상대적으로 약한 ‘대의’ 기능이다. 농업회의소가 추구하는 ‘대의’ 기능을 확보하려면 법률에서 적어도 ‘심의권’을 부여해야 할 듯하다. 그렇게 하려면 선결해야 할 조건이 둘 있다. 하나는 농업회의소 구성이 지역 농업인들을 대표한다고 볼 만한 근거를 확보하는 일이며, 다른 하나는 ‘농업농촌기본법’에서 주요 농정 사안에 관해 심의권을 부여받은 농정심의회의와의 관계를 고려해 권한을 조정하는 문제다.

전자의 경우, 지방 농정심의회의와 비교할 때 논리적으로 크게 문제가 되지는 않는다. 현재 심의권을 지닌 지방 농정심의회의의 위원들도 지역 농업인들이 선출하는 절차를 거쳐 위촉되는 것이 아니기 때문이다. 법률상으로는 위촉 권한이 전적으로 지방자치단체장에 있다. 따라서 지역농협 등 농업인 다수가 구성원인 생산자 단체를 농업회의소 회

원으로 받아들이고 수백 명 또는 지역 내 농업인의 5퍼센트 이상이 회원으로 가입해야 한다는 식으로 정한 법률발의안의 규정은 농정심의회에 비하면 훨씬 더 많은 대표성을 보장하는 것이라 할 수 있다.

후자의 경우, 농업회의소가 수행하는 역할의 하나로서 지방농정의 주요 사안에 대한 심의 혹은 의결 권한을 법적으로 보장하려면 ‘농업농촌기본법’을 개정해야 한다. 지방 농정심의회를 농업회의소가 대체하거나, 적어도 지방 농정심의회에 일정한 권리를 갖고 농업회의소가 위원 자격으로 참여할 수 있게 해야 할 것이다.

〈표 2-4〉 농업회의소 관련 법률 발의안 비교

법률명	농업회의소법안(의안번호 432)	농업회의소법안(의안번호 5687)
발의자	신정훈 의원 외 21인	홍문표 의원 외 19인
발의일	2020년 6월 12일	2020년 11월 24일
목적 (1조)	- 기초농업회의소, 광역농업회의소, 전국농업회의소의 설립·운영 관련 항 규정함 - 농업인의 의견을 수렴하여 농업 정책결정 과정에 반영될 수 있도록 노력함. - 농업인의 경제적·사회적 지위와 경쟁력 향상 - 농업인의 지속가능한 발전 촉진	- 기초농업회의소, 광역농업회의소, 전국농업회의소의 설립·운영 관련 사항 규정 - 농업인의 의견을 수렴하고 농업·농어촌 정책결정 과정에 반영될 수 있도록 노력함. - 농업인의 경제적·사회적 지위 향상 - 농업·농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 가치 제고
사업 (4조)	1. 국가와 지방자치단체에 대한 농업 관련 정책의 자문·건의 2. 농지의 농업상 이용 확보 및 효율적 이용 촉진 3. 농업에 관한 조사·연구 및 통계의 작성·관리 4. 농업에 관한 자원 계획의 수립·시행 5. 농업에 관한 정보·자료의 수집 및 제공·간행 6. 농업에 관한 지도·교육 및 거래의 중개·알선 7. 농업에 관한 증명·검사 및 감정 8. 농업에 관한 기술 및 기능의 보급과 검정 9. 농업인의 삶의 질 향상 및 복리 증진 10. 농업의 진흥을 위한 지역축제, 간담회, 전시회, 각종 회의 등의 개최·알선 11. 직업능력개발에 관한 교육·훈련 12. 농업회의소에 지도 및 발전에 관한 사항 13. 농업과 관련한 국내외 관계 기관과의 협력 14. 국가와 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 15. 그 밖에 제1호부터 제14호까지의 사업과 관련한 부대사업	1. 국가와 지방자치단체에 대한 농업·농어촌 관련 정책의 자문·건의 3. 농업·농어촌에 관한 조사·연구 2. 농업·농어촌에 관한 정보·자료의 수집 및 제공·간행 4. 농업·농어촌에 관한 교육·훈련·홍보 5. 농업·농어촌과 관련한 국내외 관계 기관과의 협력 6. 국가와 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 사업과 관련한 부대사업

(계속)

법률명	농어업회의소법안(의안번호 432)	농어업회의소법안(의안번호 5687)
구성	- 회원: 농지, 사업장, 어항의 소재지를 관할구역으로 하는 농어업인 - 특별회원: 농어업과 관련된 업무를 하는 자 (농협 지사무소, 산림조합 지사무소, 수협 지사무소, 농업 및 어업 법인, 농어업 관련 비영리법인, 농어업 관련 협동조합, 그 외 대통령령으로 정하는 농어업 관련 기관 또는 단체)	- 회원: 농지, 사업장, 어항의 소재지를 관할구역으로 하는 농어업인 - 특별회원: 농어업과 관련된 업무를 하는 자 (농협 지사무소, 산림조합 지사무소, 수협 지사무소, 농업 및 어업 법인, 농어업·농어촌 관련 비영리법인과 협동조합, 그 외 대통령령으로 정하는 농어업 관련 기관 또는 단체)
임원	회장 1명, 부회장, 이사, 감사	회장 1명, 부회장, 이사, 감사
기관	1. 대의원총회 - 구성: 대의원, 특별대의원 - 의결사항: 정관의 변경, 회비에 관한 사항, 결산의 승인, 대의원과 특별대의원의 선거에 관한 사항, 임원의 선출 및 임면 동의에 관한 사항, 대의원, 특별대의원 및 임원의 해임, 해산, 회원과 특별회원의 제명, 그 밖에 정관으로 정하는 중요한 사항 2. 이사회 - 구성: 회장, 부회장, 이사 - 의결사항: 사업계획 및 예산의 수립, 사무국의 직제·복무·인사·급여·회계 등에 관한 규정의 제정 및 개정, 자금의 차입에 관한 사항, 대의원총회의 의결로 위임된 사항, 그 밖에 정관으로 정한 사항 3. 사무국 - 임무: 기초농어업회의소의 사무 처리	1. 대의원총회 - 구성: 대의원, 특별대의원 - 의결사항: 정관의 변경, 회비에 관한 사항, 사업 계획 및 예산, 결산의 승인, 대의원과 특별대의원의 선거에 관한 사항, 임원의 선출 및 임면 동의에 관한 사항, 대의원, 특별대의원 및 임원의 해임, 해산, 회원과 특별회원의 제명, 그 밖에 정관으로 정하는 중요한 사항 2. 이사회 - 구성: 회장, 부회장, 이사 - 의결사항: 사업계획 및 예산의 수립, 사무국의 직제·복무·인사·급여·회계 등에 관한 규정의 제정 및 개정, 자금의 차입에 관한 사항, 대의원총회의 의결로 위임된 사항, 그 밖에 정관으로 정한 사항 3. 사무국 - 임무: 기초농어업회의소의 사무 처리
재원	회비, 사용료, 수수료, 가능할 경우 국가와 지방자치단체로부터의 경비 지원	회비, 사용료, 수수료, 가능할 경우 국가와 지방자치단체로부터의 경비 지원

주: 기초 지방자치단체의 농업회의소에 관한 내용만을 비교하였다.

자료: 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 검색일: 2020. 11. 26.).

2.3. 마을만들기 중간지원조직

중간지원조직이란 지역에서 비영리조직(NPO)이나 비정부조직(NGO)의 활동을 지원하는 조직으로서 다양한 사회문제 해결을 위해 행정기관, 기업, 민간비영리단체, 주민 사이의 중개자 역할을 하는 조직을 말한다(김재현 외 2013: 5-6). 중간지원조직 자체를 거버넌스 형식이라고 정의할 수는 없다. 다만, 중간지원조직의 기본 역할 중 하나

가 민간 부문과 행정 부문을 ‘연결’하는 것이라는 점을 고려하면, 중간지원조직을 매개로 하는 거버넌스를 상정할 수 있다. 중간지원조직의 역할을 일률적으로 말하기는 어렵지만, 김재현 외(2013: 11-12)의 연구에 따르면 크게 여덟 가지가 있을 수 있다. ‘정보수집 및 제공’, ‘자원과 기술의 중개’, ‘인재육성’, ‘상담 및 컨설팅’, ‘네트워크 및 교류촉진’, ‘NPO 평가’, ‘정책 제안’, ‘조사연구’ 등이다.

다양한 종류의 중간지원조직이 있지만, 농촌 지역에서 농정(주로 농촌발전 정책의 영역)과 관련하여 활동하는 중간지원조직은 대체로 ‘마을만들기지원센터’ 혹은 ‘마을공동체지원센터’ 등의 명칭을 지닌다.¹¹⁾ 대부분 지방자치단체에서 ‘마을만들기 활동’을 위하여 운영하는 지원 조직으로서 운영 구조상 세 종류의 형태로 구분된다. ‘행정 직영’, ‘민간법인 수탁 운영’, ‘행정 출연 재단법인’ 등이다.

〈표 2-5〉 중간지원조직의 기능과 역할

기능	역할
정보수집 및 제공	- 사회문제를 해결하기 위해 필요한 각종 정보를 제공
자원과 기술의 중개	- 정보제공이나 상담업무 이외에 단체의 활동에 있어서 필요로 하는 자금, 인재 등을 지원하거나 이를 제공해줄 수 있는 제공자와 중개
인재육성	- 단체의 자립을 위해 필요로 하는 조직운영, 자금확보 등에 대응 가능한 인재 양성 - 활동가로 재무, 세부의 전문지식 및 컴퓨터 관련 지식, 기술을 갖고 있는 인재 육성
상담 및 컨설팅	- 단체가 체계적 활동을 할 수 있도록 경영 노하우를 제공하고 관련해서 어려운 점이나 문제 등을 컨설팅해 줌
네트워크 및 교류촉진	- 다양한 형태와 가치관을 가진 기관들을 네트워크 하거나 각각의 기관이 가진 자원을 유용하게 활용해서 목적을 달성하도록 그것에 필요한 교류 및 견학, 토론회 등 의사소통을 도모
NPO 평가	- 기관의 활동지표를 활용해서 활동시대나 정보에 대한 수준을 정부·기업·개인 등 지원기관에게 제공
정책 제안	- 사회적 문제를 이슈화하거나 새로운 문제해결방법을 창출 - 지역문제해결을 위해 새로운 사회시스템이나 방법을 구축, 정책제안기능을 강화
조사연구	- 중간지원조직만이 실행 가능한 조사 및 연구 활동을 통해 특정 사회 이슈를 해결할 수 있는 방안 제시 - 정책제안기능을 수행하기 위한 기초작업단계의 일환으로서 실행

자료: 김재현 외(2013: 12).

11) 이하, ‘마을만들기 중간지원조직’이라고 통칭한다.

그런데 ‘민간법인 수탁 운영’ 형태 중에서도 지역의 민간 부문 행위자 다수가 협력해 지방자치단체와의 파트너십 관계를 이루려 노력하는 일환으로 법인¹²⁾을 만들고 그 법인 산하에 팀을 두어 운영하는 형태와 민간 부문에서 설립한 법인이지만 다수의 행위자들이 연합한 토대 없이 단독 법인이 중간지원조직으로서 사무를 수탁받아 운영하는 형태로 구분할 수 있어서, 구체적으로는 네 종류가 있다고도 볼 수 있다. 농촌 지방자치단체가 출연한 재단법인 형태의 마을만들기 중간지원조직은, 2020년 현재로서는 충청남도 청양군의 지역활성화재단에 일개 부서로 설치된 ‘마을공동체지원센터’가 유일하다. 거버넌스 관점에서 본다면, 형식적으로는, 마을만들기 중간지원조직 중에서도 네트워크 법인 산하의 중간지원조직을 매개로 형성된 연결망이 가장 진화된 형태라고도 말할 수 있다.

마을만들기 정책 및 활동은 2006년 참여정부가 ‘살기 좋은 지역만들기’ 사업을 국가사업으로 추진하면서 본격화되었다. 지방자치단체에서는 마을만들기 사업을 체계적으로 지원하기 위한 중간지원조직으로 ‘마을만들기지원센터’¹³⁾를 설립하였다(박세훈 2015). 마을만들기지원센터는 중간지원조직이라는 특성을 지님과 동시에 지역 주민들의 마을만들기 운동을 활성화시키는 역할을 효과적으로 수행하는 구심점이라 할 수 있다. 마을만들기 중간지원조직의 설립 방식이나 형태, 규모, 운영 방식은 아주 다양하다. 주로 하는 사업들은 공모사업 대행과 지속적인 컨설팅, 교육, 개별 사업 지원을 넘어선 마을만들기 과정 전반에 대한 지속적 지원, 주민 리더들에 대한 지속적인 발굴과 지원 및 역량강화 관련 사업, 외부 전문가 등의 네트워크 형성 등 지원, 정보의 허브 역할, 마을만들기 추진 지역들간의 연계 및 네트워크 구축, 행정과의 협력 등이다(마을만들기 전국네트워크 2013: 278). 한국마을지원센터연합¹⁴⁾의 자료에 따르면,

12) 이런 구성의 법인을 두고 ‘네트워크 법인’이라고 별도로 칭하기도 한다(구자인 2019).

13) 2004년 청주시에 마을만들기지원센터가 충북대학교에 처음으로 설립되었다. 그 다음으로 2006년에 광주시 북구에 설립되었다. 이 두 가지 마을만들기지원센터는 연구를 목적으로 하거나 행정 전담 부서였다. 중간지원조직의 성격을 지닌 마을만들기지원센터는 2008년에 안산시에 처음으로 설립되었다고 볼 수 있다. 안산시 마을만들기지원센터는 기존 시민사회단체가 운영하던 ‘안산시 마을만들기 네트워크’를 안산시에서 지원센터 건립을 수용해서 설립되었다(마을만들기 전국네트워크 2013: 279).

마을만들기 중간지원조직은 총 117개(광역지방자치단체, 시, 군, 구 포함)인데, 농촌 기초 지방자치단체 수준에서 활동하는 것은 55개다<표 2-6>.

〈표 2-6〉 농촌 지역에 소재한 마을만들기 중간지원조직 현황

광역	기초	명칭
강원도	춘천시	(재)춘천시마을자치지원센터
	삼척시	삼척시도시재생지원센터
경기도	가평군	가평군마을공동체통합지원센터
	광주시	광주시도시재생지원센터
	김포시	김포시자치공동체지원센터
	안성시	안성시따복공동체지원센터
	양주시	양주시사회적경제지원센터
	양평군	양평군지역공동체지원센터
	용인시	용인시 마을공동체지원센터
	이천시	이천시행복공동체지원센터
	평택시	평택시사회적경제마을공동체지원센터
	포천시	포천시공동체지원센터
	화성시	화성시사회적공동체지원센터
경상남도	거창군	거창군마을만들기지원센터
	밀양시	밀양시마을만들기지원센터
	함안군	(사)함안군지역공동체활성화지원센터
경상북도	봉화군	봉화군농촌활력화센터
	의성군	의성군이웃사촌지원센터
전라남도	곡성군	곡성행복마을만들기지원센터
	광양시	광양시마을공동체지원센터
	나주시	나주시공익활동지원센터
	담양군	담양군풀뿌리공동체지원센터
	무안군	무안군마을공동체지원센터
	순천시	순천시마을공동체지원센터
	영광군	영광군마을공동체지원센터
	장흥군	장흥군마을공동체지원센터
	화순군	화순군마을공동체지원센터
전라북도	고창군	고창군공동체지원센터
	김제시	김제시농어촌종합지원센터
	남원시	남원시공동체지원센터
	무주군	무주군마을만들기지원센터
	부안군	부안군농어촌종합지원센터
	순창군	순창군마을공동체지원센터

14) 한국마을지원센터연합(<http://www.koreamaeul.org/>, 검색일: 2020. 2. 17.).

(계속)

광역	기초	명칭
	완주군	완주소설곳즈센터
	익산시	익산시농촌활력지원센터
	임실군	(사)임실군마을가꾸기협의회
	장수군	(사)장수지역활력센터
	정읍시	정읍시공동체활성화센터
	진안군	진안군마을만들기지원센터
충청남도	공주시	공주시마을공동체종합지원센터
	금산군	금산군마을만들기지원센터
	논산시	논산시마을공동체지원센터
	당진시	당진시마을만들기지원센터
	보령시	보령시마을만들기지원센터
	부여군	부여군마을만들기지원센터
	서산시	서산시마을만들기지원센터
	서천군	서천군마을만들기지원센터
	아산시	아산시공동체지원센터
	예산군	예산군행복마을지원센터
	천안시	천안시마을공동체지원센터
	청양군	청양군지역활성화재단마을공동체지원센터
	태안군	태안군농어촌마을지원센터
	홍성군	홍성군마을만들기지원센터
충청북도	증평군	증평군행복마을만들기지원센터
	청주시	청주시마을공동체지원센터
총계	55개소	

주: 도농복합시 및 군 지역을 대상으로 조사함.

자료: 한국마을지원센터연합 홈페이지(<http://www.koreamaeul.org/>, 검색일: 2020. 2. 17.).

2.4. 주민자치회

현 정부는 출범 당시 지방분권을 주요 국정과제 중 하나로 천명하면서, 주민이 지역사회 주체로 참여하는 자치분권 계획을 발표한 바 있다.¹⁵⁾ 그 일환으로, 주민자치 위원회를 주민 대표 기구인 주민자치회로 전환하는 일을 적극적으로 추진하기 시작했다.¹⁶⁾ 읍·면·동 지역사회 주민에게 실질적인 역할을 하도록 권한을 부여하려는 취

15) '자치분권 계획'의 개요에 관해서는 2년차 연구보고서를 참고.

16) '주민자치회 시범실시' 사업은 2013년부터 실시되었으나 잘 확산되지 않다가, 최근 2~3년 사이에 급격히 확대되기 시작했다.

지다. 그리하여 2020년 6월 기준으로 110개 기초 지방자치단체의 626개 읍·면·동(동 458개, 읍 39개, 면 129개)에서 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하기에 이르렀다.

주민자치회로 대표되는 “풀뿌리 주민자치 제도화의 흐름은 농촌 지역에서 농업·농촌 정책과 긴밀하게 연관될 가능성이 높다. 농정 영역에서, 특히 농촌개발 정책에서 주민 참여는 오래 전부터 논의되었기 때문이다.”(김정섭 외 2019: 35). 농촌에서 주민자치회의 활동이 지방농정과 연결될 수 있는 고리는 아마도 농촌 주민이 직접 참여하는 가운데 이른바 ‘마을계획’을 수립할 수 있는 기회가 마련되었다는 점에 있을 것이다.¹⁷⁾

〈표 2-7〉 농촌 지역 주민자치회 시범실시 현황(2020년 기준)

단위: 개소

구분	읍	면	계
시	19	56	75
군	20	73	93
계	39	129	168

자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>, 검색일: 2020. 11. 26.).

행정안전부도 2020년 4월에 개정하여 제시한 「주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 표준조례」 제2조에서 “주민총회 등 주민의견 수렴 절차를 거쳐 주민자치회가 수립하는 주민자치 및 마을발전, 민관 협력 등에 관한 종합계획”을 “자치(또는 마을)계획”이라고 정의함으로써 주민자치회의 ‘마을계획’ 수립 기능을 권장하고 있다. 주민자치회로 전환하면서 ‘마을계획’을 수립한 세종시 부강면 지역의 주민자치회 시범실시 사업에 대한 평가 연구 결과에 따르면, ‘주민들과(간)의 대화와 소통’, ‘자율적 사업발굴’, ‘행정과의 소통’ 등이 주민자치회의 향후 발전과제로서 가장 중요한 사항이라고 주민들과 전문가들 모두 유사하게 평가하였다(김홍주 2019: 143-144). 주민자치회는 농촌 지역사회에서 주민 스스로 의제를 스스로 형성하는 기제로서 큰 잠재력을 지니며(김정섭 외 2019: 102; 김홍주 2019: 123-126), 이는 새롭게 등장하는 지방농정 거버

17) 이 연구의 2차년도 보고서에서 농촌 면 지역에서 수립한 ‘마을계획’ 사례를 분석하여 주민들의 의제(agenda)가 농정과 긴밀하게 연관되어 있음을 보인 바 있다.

년스의 한 종류로 역할하게 될 것이라고 예상할 수 있다. 이처럼 주민자치회 전환 움직임이 활발해지면서, 법률로 뒷받침하려는 노력도 이루어지고 있다. 주민자치회는 시범 실시 사업 형태로 오랫동안 추진되었지만 「지방자치법」에 명시되지 않아 확고한 제도적 기반을 갖추지 못한 상태였다. 2020년 8월에 비로소 「지방자치법」 전부개정법률안이 발의되었는데, 이 발의안 제26조에서 주민자치회에 관한 내용이 규정되어 있다. 이 발의안대로 법률이 제정된다면, 주민자치회를 중심으로 하는 거버넌스는 더욱 확산될 전망이다.

〈참고 2-1〉 지방자치법 전부개정법률안(김두관의원 대표발의)

- 제26조(주민자치회) ① 주민은 풀뿌리자치의 활성화를 위하여 읍·면·동별로 주민자치회를 구성하여 운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 주민자치회(이하 “주민자치회”라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
1. 주민의 화합 및 공동체 형성
 2. 읍·면·동의 행정기능 중 주민생활과 밀접한 사무에 대한 읍·면·동장과의 협의
 3. 지방자치단체의 장이 위탁하는 사무의 처리
 4. 지역발전과 주민의 복리증진
 5. 그 밖에 관계 법령 또는 조례·규칙으로 정하는 사항
- ③ 제2항 각 호의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 주민자치회에 대표자 1명을 포함한 위원을 둔다.
- ④ 제3항에 따른 위원은 주민자치회의 회원 중에서 지역 내 주민의 대표성을 고려하여 주민자치회가 선정하며, 명예직으로 한다.
- ⑤ 주민자치회는 그 명의 또는 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 등의 정치활동을 하여서는 아니 된다.
- ⑥ 주민자치회는 그 운영 및 기능 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 주민자치회의 운영 및 기능 수행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑦ 주민자치회는 기능 수행을 위하여 필요한 경우 다른 주민자치회와 연계하여 주민자치협의체를 구성·운영할 수 있다.
- ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 주민자치회 또는 주민자치협의체의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 범위에서 주민자치회가 규약으로 정한다.

자료: 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 검색일: 2020. 11. 20.).

3. 시사점: 거버넌스 제도화 요구의 확산

지방농정 거버넌스와 관련해 주목할 만한 농촌 현장의 움직임이 있다. 농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 주민자치회 등의 활동을 제도적으로 보장하려는 ‘법제화 노력’이 최근 들어 아주 활발하다는 점이다. 이들 세 종류의 거버넌스 조직은 각기 관여하는 정책의 구체적인 영역이나 장소 범위 측면에서 차이가 나지만, 지방농정과 관련하여 농업인이나 농촌 주민의 의견을 모아 의제를 형성하고 지방자치단체 행정과 소통하려는 의도를 지니고 형성된다는 점은 같다. 이 같은 움직임을 두고 ‘여러 층위에서 발산하는 지방농정 거버넌스의 진화 과정’이라고도 이해할 수 있겠다.

정책 또는 지방자치단체 사무와 긴밀히 연관된다는 점에서 거버넌스의 법률적 제도화가 요청된다. 법제화가 필요한 이유로 제출되는 논리는 여럿이다. 농업회의소나 주민자치회의 경우, 해당 직능 집단이나 주민을 대의하는 기능을 법률적으로 인정받음으로써 의견을 정책에 반영할 통로를 보장받아야 한다는 논리 위에서 법제화 요구가 드러난다. 한편, 정도의 차이는 있으나, 농업회의소와 마을만들기 중간지원조직은 주민자치회의 경우에 비해 거버넌스 조직 자체의 운영에 필요한 자원 동원 측면에서 정부와 지방자치단체의 투입을 보장받으려는 이유도 크게 작용하면서 법제화 요구가 표출된다.

지방농정 거버넌스는 ‘자치분권’이라는 측면에서 농정의 지방분권화를 촉진할 핵심 요소다.¹⁸⁾ 농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 주민자치회, 여타의 위원회 등 여러 종류의 거버넌스는 각기 어떤 기능을 수행하며, 어떤 효과를 낳는지 그 실태를 구체적으로 검토할 필요가 있다. 아직은 대체로 확고한 제도적 기반을 갖추지 않은 채, 실험적으로 또는 시범적으로 작동하는 거버넌스들의 실제 양상을 살펴봄으로써 농정의 지방분권화를 위한 제도 및 정책 방향과 과제 측면의 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

18) 2차년도 연구보고서에서 지방분권을 ‘재정분권’과 ‘자치분권’의 두 측면으로 나누어 설명한 바 있다. 재정분권이 주로 중앙정부와 지방자치단체 사이의 관계 차원에서 진행되는 것이라면, 자치분권은 지방자치단체와 지역 주민 사이의 관계 차원에서 진행되는 일이다.

제3장

지방농정 거버넌스의 실태

지방농정 거버넌스의 실태¹⁹⁾

1. 지방 농정심의회

법률에 근거하여 운영되는 지방 농정심의회는 두 측면에서 거버넌스 기능을 충분히 수행하지 못한다고 비판받는다. 첫째는 심의회의 활동이 형식적 수준을 벗어나지 못한다는 비판이다(김수석 외 2010: 59-60; 이상학 외 2010: 99). 지방 농정심의회는 주된 업무는 시·군 농정 담당 부서에서 제안한 지원사업의 대상자를 선정하는 것과 ‘농발 계획’을 심의하는 것인데, 대체로 1년에 2~4차례 정도 회의를 개최하는 것에 불과하다는 지적이다. 둘째는 심의회 위원 선정 권한이, 비록 ‘농업농촌기본법’에 직능별로 약간의 윤곽은 제시되어 있지만, 완전히 지방자치단체장에게 있기 때문에 지역 농업인의 의사를 충분히 반영할 의사결정 구조가 처음부터 보장되지 않는다는 점이다. 지방 농정심의회를 개선하려면 필요한 것이 무엇인지를 전문가, 농정 공무원, 농업인 단체 활

19) 이 장에서 제시하는 분석에 활용한 질적 조사자료(면담 조사 기록, 수집한 텍스트 자료)는 한국농촌경제연구원의 연구진과 협동연구기관인 충남연구원의 연구진이 각기 나누어 수집한 자료를 합친 것임을 밝혀둔다. 자료 분석은 두 연구기관의 연구진이 협의하여 공동으로 진행하였다. 충남연구원 연구진이 수집한 자료만을 가지고, 독자적으로 분석한 결과는 이 연구의 부속보고서 『충남 농정거버넌스 체계 실태 사례연구』로 별도 발간하였음을 밝혀둔다.

동가 등에게 물어본 연구에서도 농정심의회가 농민의 의사를 반영하는 데 실패하고 있으며 이를 개선하려면 민간위원 선출 방식을 개선하거나 민간위원 수를 늘릴 필요가 있다는 응답 비율이 상위를 차지하였다(문유석·최상한 2016).

지방 농정심의회가 거버넌스로서 충분히 작동하지 못한다는 비판에도 불구하고, 농업인 중에는 ‘형식적인 기구이지만 농정의 의사결정에 부분적인 도움을 준다는 응답 비율이 60%’(김수석 외 2010: 64)에 달한다는 조사 결과 보고도 있다. 소수의 사례지만 연간 10여 차례 지방 농정심의회가 열리거나 위원을 지방자치단체장이 일방적으로 선임하는 것이 아니라 민간 부문에서 모집하는 경우도 있다(한국지방정부학회 2013: 35). 이 같은 연구는, 지방 농정심의회도 운영 방식을 고친다면 거버넌스로서 기능을 개선할 여지가 있음을 시사한다. 다음에 소개하는 청양군 농정심의회의 개선 사례가 바로 그것을 보여준다.²⁰⁾

충청남도 청양군은 2020년에 농업 분야 민간보조사업 선정 과정에서 지방 농정심의회의 기능을 강화하였고, 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 그런 변화를 시도한 배경에는 개별 농가들에게 농약이나 비료 같은 소모성 투입재가 무분별하게 지원되는 것을 조정하고, 여러 농업 생산자 단체에 배분되는 보조사업비의 균형을 이루어야 한다는 문제의식이 있었다. 그래서 지방자치단체 조례 및 시행규칙을 제정하여 지방 농정심의회의 심의 절차를 세밀하게 규정해 실시하였다.

이처럼 지방 농정심의회의 역할에 관한 지방자치단체의 규정을 정비함으로써 거둔 농정 성과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 보조사업비를 신청하는 농업인들 사이에 민간보조사업이 일정한 절차를 통해 진행되는 것이라는 사실 자체에 대한 인식이 높아지기 시작했다. 즉, 민간보조사업 대상자가 되려면 일정에 맞추어 서류를 미리 준비해야 하며, 인맥을 활용해 보조사업을 신청하던 관행적 방식은 통하지 않는다는 점에 대한 인지도가 높아졌다. 둘째, 보조금 사업 심의 과정에 대한 무게감이 생기고 지방 농정

20) 이하의 소개와 논의는 연구진의 면담 조사 내용을 바탕으로 한 것이다. 이 보고서에 등장하는 사례들은 원칙적으로 가명으로 처리하되, 가명으로 처리해도 독자가 식별할 수 있으며 그 내용이 해당 사례에 대한 부정적 평판을 조성할 우려가 적은 경우에는 경우는 필요에 따라 실명으로 처리하였음을 밝히둔다.

심의회의 위상이 높아졌다. 셋째, 보조금 사업 대상자 선정의 정당성에 대한 잡음을 줄일 수 있었다. 넷째, 보조사업 대상자 선정 심의 절차를 강화하는 과정 자체가 지방자치단체 행정 공무원과 민간 부문의 농업인 모두에게 학습의 기회가 되었다.

〈표 3-1〉 청양군의 지방 농정심의회 개선 조치 전후 비교

구분	2019년	2020년
심의기구	청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회	청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 정책심의회
추가설치	-	농업분야 민간보조사업 선정심의회
상위법률	지방재정법(제32조의2 제3항 및 지방보조금 관리기준), 농업·농촌 및 식품산업 기본법	지방재정법(제32조의2 제3항 및 지방보조금 관리기준), 농업·농촌 및 식품산업 기본법
조례근거	-	청양군 지방보조금 관리 조례 6조(지방보조금 심의위원회), 제9조(분과위원회), 청양군 농어업·농어촌 및 식품산업 지원에 관한 기본 조례 및 시행규칙
유사점	형식은 똑같음	형식은 똑같음
차이점	절차, 내용, 기준, 서류 차이	절차, 내용, 기준, 서류 차이
대상	군청 전체 보조사업	군 자체 민간보조사업만 대상
위원		5명(조례 의거, 행정 4명, 민간 1명), 2년 위촉, 점차 민간인 수 확대 예정
방식	서면심의(형식적인 사인 수준, 대체로 심의회, 회의 개최 없음)	대면심의 위주(2020년 9월 현재 3번 개최, 개최준비를 위한 노력 불가피)
심의안전	큰 건에 대해서만 심의 위험요소사업에 대해서만 심의	군 자체 민간보조사업 전부
현재 상황	기본법상 존치하지만 실질적으로는 작동하지 않음	청양군 자체적으로 심회를 기울여서 농업보조사업 개혁을 위한 심의기구로서 위상을 다지려고 함

자료: 면담 조사.

청양군의 지방 농정심의회 개선 조치는 군 수준에서만 이루어진 것이 아니다. 읍·면 수준의 의사결정까지 절차에 포함시킴으로써 더욱 실효를 거둘 수 있었다. 그 같은 조치의 핵심 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 읍 또는 면마다 운영하는 이장협의회가 관례적으로 읍·면장의 전달사항을 수동적으로 듣고 주민에게 전달하고, 정책 홍보 내용을 접수하는 수준의 모임에 불과하던 것에서 탈피하여 읍·면의 현안을 건의하는 절

차를 강화하였다. 둘째, 군 차원에서 매월 1회 이장단협의회를 개최하며, 매번 수백 명에 달하는 이장들이 모이기 어렵다는 점을 감안하여 별도로 상임위원회(읍·면별 2명 × 10개 읍·면 = 20명)를 설치하여 읍·면 이장협의회에서 건의한 현안을 정리하여 의견서 형태로 군에 전달하게 하였다. 군 이장단협의회나 이장단 상임위원회가 제기한 건의사항에 대해서는 매월 서면으로 답변하는 절차를 만들었다.

〈참고 3-1〉 청양군 이장협의회 구조 개편 및 역할 강화의 내용

고추 주산지인 청양군은 ‘고추산업기반 지원사업’이라는 이름의 보조금 사업을 시행하고 있었다. 고추종자, 고추재배에 소요되는 비료, 상토 등을 고추 재배 농업인들에게 지원하는 사업이다. 2020년 기준으로 사업량은 고추 종자 1,130포, 비료 2,010포, 상토 3,700포에 달한다. 이 사업은 기본적으로 마을별 수요조사를 통해 종자 및 투입재 지원 물량을 정확하게 파악하는 데에 따라 그 효과가 결정되는 구조다. 종자를 예로 들면 1봉투당 3만 원이 보조금이며 자부담이 10만 원 가량이다. 고추 종자 가격이 매년 인상되기 때문에, 이장들은 마을별 수요조사 결과를 면사무소 산업팀에 전달하면 군정의 보조사업 시행 절차를 거쳐 예산을 집행하고 공동구매한 고추 종자를 배부한다.

이런 방식으로 진행되는 이 사업에는 몇 가지 문제점이 있었다. 첫째, 몇 사람의 관계자가 상품의 세세한 종류를 일방적으로 결정하고, 상토나 비료까지 세트로 구매하는 폐단이 있었다. 둘째, 토론이나 공청회도 없이 결정되면 농업인들은 정해진 상품을 보급 받는다. 선택의 여지가 없는 셈이다. 셋째, 보조사업 대상자 기준이 불명확하여 공정성 혹은 형평성 시비가 일어난다. 넷째, 보조사업 대상 상품을 일반 시중가격보다 80% 비싸게 구입하게 되는 불합리가 있다.

그리하여 이장협의회를 통하여 제안된 개선 방안의 핵심 내용은 다음과 같은 것이다. 첫째, 어떤 상품을 구매할 것인지를 행정과 공급업체와 농업인 대표가 모여서 합리적으로 결정한다. 둘째, 공공 부문 조달이 아니라 농업인들의 공동구매 형식으로 진행한다. 셋째, 구매할 상품(혹은 품종)을 결정하는 과정을 공정하게 확립한다.

자료: 면담 조사.

이 같은 변화는 일견 청양군의 조례 등 자치법규를 제정하거나 행정상의 규칙을 변경하는 방식으로 이루어졌지만, 그 출발점에는 변화의 필요성을 실감한 청양군 농정

부서의 움직임이 있었다. 지방농정 거버넌스가 형성되고 작동하게 만드는 출발점에는 행정과 민간 부문의 자발적인 움직임이 있어야 하는 게 당연하다. 그런데 살펴보면 할 지점은, 지방농정 거버넌스의 문제가 각 농촌 지역의 민·관이 알아서 해결해야 할 사안이지만 한 것인가라는 점이다. 법령으로 일정한 거버넌스 조직 형식을 의무화한다고 해도 그것이 효과적인 지방농정 거버넌스의 충분조건일 수는 없지만, 거꾸로 거버넌스는 자발성의 영역에만 국한될 뿐 제도나 정책에 의존할 이유가 없다고 주장하기도 어렵다. 지방농정 거버넌스를 일정 수준에서 제도화하려는 노력이 필요할 텐데, 그 ‘일정 수준’이 구체적으로 무엇을 의미하는지를 검토해야 한다.

2. 농업회의소

농림축산식품부의 ‘농업회의소 시범사업’을 계기로 설립·운영되는 농업회의소 11 곳을 방문하여 핵심 관계자를 면담하였다. 면담 조사에서 탐색한 내용은 다음과 같다. 첫째, 농업회의소는 지역에서 어떤 기능을 수행하는가? 둘째, 농업회의소 설립 및 운영 과정에 민간 부문과 지방자치단체 행정의 관계 그리고 민간 부문 내부 행위자들 사이의 관계가 어떤 영향을 끼치는가? 셋째, 농업회의소가 필요한 이유는 무엇이라고 생각하는가? 넷째, 농업회의소 활성화를 촉진할 제도적 대안이나 환경적 요인은 무엇인가?

2.1. 농업회의소의 기능

면담 조사에서 드러난 농업회의소의 기능은 지역에 따라 상당히 차이가 난다. 대체로, 농업회의소가 설립된 지 오래되고 활동 경험이 축적된 곳일수록 더 다양한 기능을 수행하는 경향이 있다. 농업회의소가 수행하는 기능 중 가장 기본이 되는 것은 지방농정과 관련된 시책을 건의하고 지방자치단체 농정과 관련된 자문에 응하는 것으로 모든 농업회의소에서 공통되게 나타난다. 그 다음으로 활발하게 수행하는 기능은 특정한 농

정 사업을 수탁하여 시행하는 것이다. 농업회의소의 경험이나 역량에 따라 지역농업에 관련된 조사사업, 농업인 대상 교육사업을 시행하는 곳도 있다.

〈표 3-2〉 기초 지방자치단체 농업회의소의 기능

조직명	기능			
	조사	정보 공유, 교육	계획, 사업기획	건의
CG군 농업회의소	○	○	○	○
JN시 농업회의소		○	○	○
SI시 농업회의소		○	○	○
CP군 농업회의소	○	○	○	○
SY군 농업회의소				○
JD시 농업회의소		○		○
SA시 농업회의소		○	○	○
SG군 농업회의소				○
YB군 농업회의소				○
SH군 농업회의소				○

자료: 면담 조사.

2.1.1. 건의

지방자치단체에 농정과 관련하여 건의하거나 자문에 응하는 것은 농업회의소의 가장 기본적인 기능이다. 이때, 농업회의소의 관계자들은 ‘건의’란 지역의 농업인들로부터 제기되는 의견을 모아 정책을 제안하는 것이라고 이해한다. 농업회의소에서 논의된 지방농정 관련 사안이 지방자치단체 행정 부문에 전달되는 방식, 즉 건의의 형식은 크게 세 종류이다.

첫째는 농업회의소 관계자와 지방자치단체장 또는 농정 담당 공무원 사이의 비공식적인 협의다. 모든 지역에서 비공식적인 협의는 일어난다. 그리고 이 같은 방식의 의사소통은 농업회의소가 아니더라도 지방농정에서는 흔하다. 한편, 농업인 단체와 지방자치단체 행정 사이의 비공식 협의 절차가 내포할 수 있는 ‘공정성 시비’를 차단하기 위한 공식 협의 절차를 농업회의소가 확립해 줄 것을 기대받기도 한다.

“지역에 반칙이 많아요. 아직도 많아요. 힘 센 농민단체, 힘 센 누군가는 필요한 예산이 있으면 여기[군청] 계장님들은 안 만납니다. 군수 만나죠. 군수 만나고, 군의회 의장 만나고, 농업기술센터 소장 만나고... 그런데 이런 일은 잘 없어지지 않을 것이라고 생각하거든요, 그런 사람들이 있는 한. 물론 세월이 엄청 오래 걸리겠지만, 이걸[농업회의소 활동을] 잘 하면 향후에는 그런 사람들은 발 붙일 데가 없어질 수밖에 없다고 저는 봅니다. 지금 농업회의소를 창립하는 지역에서는 시장이나 군수께서 농업회의소 창립하는 그 날에 ‘앞으로 모든 농정 건의는 농업회의소를 통해서 해 달라. 난 농업회의소하고만 협치한다’라고 선언해 주시면 되는 거예요. 그리고 그것을 실천해 주시면 되고. 사실, 실천은 어려운 일이겠지요. 그래도 그렇게 선언해 주시는 것만 해도 지역의 거버넌스가 확 달라질 거라고 저는 생각합니다.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

“농업회의소 법을 만들면, 법을 만들어야 하는 가장 중요한 이유는, 농업회의소가 말하자면 농업인이나 주민을 대표하는 역할을 딱 공식적으로 할 수 있게 하는 것. 그게 첫 번째입니다. ...(중략)... 만약에 지역에 축산단체가 10개 있다고 칩시다. 소, 말, 돼지, 사슴, 염소, 오리, 양봉, 산란계, 육계... 이런 식으로 단체들이 있는데 사슴이나 염소 단체는 구성이 약하고 자원이 없으니까 로비를 못해요. 그래서 또 지원이 안 되고. 그런데 돼지나 소나, 그런 곳은 힘이 있기 때문에, 뭐 시장님 모셔다가 점심 같이 먹으면서 좌담회 같은 것도 하고. 그렇게 해서 자기들 필요한 [지원] 사업 받아서 해 버리고... 그걸 균형 있게 잡아줘야 하는 데가 농업회의소입니다.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

건의의 두 번째 형식은 농업회의소에 모인 농업계 인사들과 지방자치단체 행정 공무원들이 모여 개최하는 이른바 ‘농정협의회’라는 공식적 회의다. 면담 조사 대상 농업회의소 가운데 창립한 지 1년이 지나지 않았거나 활동이 활발하지 않은 곳들에서는 ‘농정협의회’를 개최하지 못한 곳도 있다(SY군, JD시, SA시, SG군, SH군). ‘농정협의회’를 개최했어도, 경험이 축적되어 있지 않아 지방자치단체 행정과의 소통이 아직은 원활하지 않은 곳도 있지만(YB군, SI시), ‘농정협의회’를 여러 차례 경험하면서 양적으로나 질적으로나 상당히 많은 정책 건의가 이루어진다(CG군, JN시, CP군).

“정책협의회를 하긴 했는데, 아직은 조금 형식적이에요. 그리고 [지방자치단체의] 관련 부서마다 농업회의소를 보는 시각에 차이가 조금 있어요. 예를 들어, ○○농협과 같은 경우는 우리하고 업무를 함께하는 곳이기도 해서 거버넌스를 잘 알기도 하니까 [정책협의회를] 깊이 있게 하는데, △△과나 ▲▲과 같은 경우는 그냥 ‘또, 회의한다고 부르냐?’라는 느낌인 거지요. 시어머니 한 명 또 생겼네, 하는 분위기인데... 실제로 민관 협력이라는게 하기는 어렵지만 딱 해 놓기 시작하면 책임도 져야 되는거 아냐, 농민들도. 뭔가를 해 달라고만 하는게 아니라 거기서 무엇을 하기로 결정하면 책임도 져야 되는 거라. 만들어 가는 과정은 조금 더 더디 걸리. 오래 걸릴지 모르지만, 만들어지기 시작하면 그러면 성과를 내는 데는 더 클 수 있다는 거지요. 저는 그렇게 봐요. 그래서 의미 있을 거라고 생각하고. 아직은 저희도 자리잡는 중이고, 그리고 행정 안에서 우리 바라보는 것도 아직 지켜보는 중이니까, 차츰차츰 자리 잡겠지요.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

“시청에 6개 과장, 스물 몇 개 팀장님들이 [농정협의회에] 다 오세요. 그러면 서른 몇 명 정도 돼요. 그분들하고 우리 지역의 이사들, 또 농업회의소 분과장들, 큰 단체들 다 모셔다가 한 60~70명이 농정협의회를 하거든요. 농정협의회를 하다 보니까, 6개 과나 되니까 한 과에 20분씩만 해도 두 시간이 넘어가 버리고. ...(중략)... 그러니까, 각 단체에서 지금 지원해야 할 부분들을 [농정협의회에서] 우리가 다 이야기하면, JN시 행정에서도 그것에 대해서 자기들이 신경을 많이 쓰고 있어요. 작년에 도 이렇게 [정책건의를] 한 70~80건 정도 했는데, 그것에 대해서 자기들이 답변을 다 써서 보내고, 또 그것에 대해서 자기들이 추진을 할라고 노력들을 많이 해요. 농업회의소가 이야기한 그 말을 자기들이 더 신중하게 비중 있게 듣고 추진하려고 생각을 하고.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

세 번째 형식은 법률이나 조례에 근거를 둔 제도적 절차를 따르거나 활용하는 방식이다. 농업회의소에서 집약한 정책 건의를 지방 농정심의회에서 심의토록 하는 것이다. 지방 농정심의회 위원을 위촉할 때 농업회의소의 주요 인사가 위원으로 참여할 수 있도록 지방자치단체와 협의함으로써 간접적인 소통 경로를 만들거나(CG군), 농업회의소를 경유한 정책 건의를 지방 농정심의회에서 직접 심의하도록 그리고 농정심의회 위원으로 농업회의소 주요 인사를 당연직으로 위촉하도록 지방자치단체 조례를 만든 사례도 있다(YB군).

〈참고 3-2〉 “YB군 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례” 중 농업회의소 관련 조항

제9조(민관협치 농정 확대) 군수는 농업인 및 농업인단체의 대의기구인 YB군 농업회의소를 중심으로 협치에 관한 시책을 발굴하고 정책에 적극 반영하여야 한다.

...(중략)...

제11조(정책심의회의 기능) 정책심의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다....(중략)...

3. YB군 농업회의소의 회장이 정책심의회에 부의를 요청한 사항

...(중략)...

제12조(정책심의회 구성) ① 정책심의회는 위원장 및 부위원장 2인을 포함하여 35인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 군수가 되고, 부위원장은 부군수가 되며, 다른 1명은 제3항제2호부터 제4호까지 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성하되, 당연직 위원은 농정과장, ○○경영과장, 산림녹지과장, 농업기술센터소장, 농업회의소 회장 및 분과위원장 9인이 되며, 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 군수가 위촉한다.

1. 관계 행정기관의 장 3명 이내

2. 생산자단체, 농업인단체, 소비자단체 및 식품산업 관련 단체의 장 11명 이내

3. 농업·농촌 및 식품산업 관련 대학·연구소·국제기구에서 조교수·연구원 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 및 농업·농촌 및 식품산업 관련 단체·행정기관·사업체 등에서 5년 이상 종사하고 있거나 종사하였던 사람 6명 이내

4. 지역농업 및 식품산업을 선도할 수 있는 농업·식품산업 종사자 대표 13명 이내

자료: 국가법령정보센터(<https://law.go.kr>, 검색일: 2020. 11. 20.).

중요한 것은, 이 같은 건의가 이루어지기 전에 농업인들의 의견을 수렴하는 일이다. ‘의견 수렴-건의’의 과정에서 앞부분에 속하는 ‘의견 수렴’은 상당한 노력이 필요한 일이다. 지방농정에서 다루어야 할 영역이 광범위하기 때문이며, 지역 전체 농업인의 의사를 대변하려면 폭넓은 소통이 필요하다. 그래서 모든 농업회의소는 정책 영역별로 ‘분과위원회’를 두어 논의하는 구조를 갖추었다. 분과의 편성은 지역마다 다르다. 다른 한편으로는, 2020년 들어 이제 막 창립한 농업회의소들은 실행하지 못했지만, 조금 더 일찍 창립한 농업회의소들은 ‘읍·면 순회간담회’를 매우 중요한 소통 형식으로 간주하며 많은 시간과 자원을 투입한다(NJ시, CG군, CP군, SI시, YB군). 읍·면 순회간담회를 통해 농업회의소 회원들의 의견을 모으고 나면, 분과위원회별로 의제를 나누어 더

욱 심도 있게 논의하고 정리한다. 그 다음으로는 농정협의회나 지방 농정심의회 같은 통로를 경유해 지방자치단체 행정에 건의하게 된다. 이 같은 절차가 조례 등의 법규에 규정된 것은 아니며, 수년 전 농업회의소를 앞서서 창립했던 CG군이나 JN시에서 관례화한 것이 다른 지역에도 확산된 것이다.

“저희는 어떤 방식이냐면, 읍·면 순회를 해요. 그래서 우리 농업회의소 읍·면 회원들의 이야기를 주욱 들어요. 다 돌아요, 한 바퀴. 받은 의견들을 정리합니다. 그리고 분과위원회를 열어요. 분과위원회는 아무래도 전문적으로 이야기를 할 것 아니예요? 읍·면에는 다양한 사람들이 있으니까. 쌀 농사짓는 사람도 있고... [다양한 의견들이] 다 올라올 것이고. 그래서 분과위원회를 열어서 더 세분하거나 전문화시켜서, 그것을 조금 가려내서, 작년 10월에 민관정책협의회를 했어요.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

2.1.2. 정보 공유 및 교육

농업회의소들이 중점을 두는 활동 중 하나가 ‘교육 및 정보 공유’라 할 수 있다. 지방자치단체 농정의 일환으로 기획된 다종다양한 보조금 지원사업이 특정 단체나 개인에게 치우쳐 시행되는 원인 중 하나는, 관련 정보가 고르게 전달되지 않는다는 점이다. 즉, 정보의 비대칭 문제가 있다. 공식적으로는 지방자치단체의 홈페이지나 관보(官報)에 게시되지만, 상당수의 농업인에게는 인터넷 매체가 낯설고 관보를 살펴보는 사람은 거의 없다. 농촌에서 지방자치단체 행정과 농업인 등 주민을 연결하는 가장 중요한 정보 전달체계는 ‘이장’이다. 그러나 이장을 통한 정보 전달체계의 효과성은 늘 의심받는다. 다수의 농업인에게 정책 정보를 전달하는 것이 농업회의소의 중요한 활동 중 하나로 자리 잡게 되는 이유다. 그래서 농업회의소가 보조사업 정보를 책자로 만들어 배포한다(CP군, YB군, SI시, JN시, CG군).

“보통 정보가, 이런 [정책]사업 정보가 이장님들한테 가고, 이장님들이 연락해 주신 분들이 있는가 하면, ‘아, 우리 동네는 없어. 바빠서 그냥 넘어가야겠네.’라면서 [전달을] 접어 버리는 경우도 있고... 그러니까 [정책사업에 관한] 정보를 모르고 넘어

가는 경우도 많이 있거든요. 그래서 우리 시에서 진행하는 보조사업 내용을 책자로 만들어서 한 부씩 나눠드렸죠. 모든 회원들에게. 적어도, 몰라서 [보조사업을] 신청하지 못하는 경우는 없어야겠다고 생각해서 한 일이에요.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

“지역에 들어와 보면, 정보들이, 전달체계가 거의 막혀있다시피 합니다. 이장님들만 알 수 있는 체계입니다. 농민들한테는 [정보가] 전달되기가 거의 어려운 구조로 되어 있어요. 일단, 중앙정부의 사업을 농민들이 알 수 있는 채널은 없어요. 본인들이 인터넷을 할 수 있는 농민들 말고는 알 수가 없지요. 지방자치단체에서 하고 있는 보조사업만 가지고 말씀드려 볼게요. CP군의 보조금 사업이 130여 개 정도 될 듯합니다. [농정을 담당하는] 3개 과에서 연초에 보조사업 신청받는 것만 해도 그렇습니다. 그 전달체계가 어떠했느냐면, [보조사업 관련 정보가 담긴] 한글파일을 홈페이지에 게시하고요. 그 자료를 읍·면사무소로 다 뿌립니다. 그러면 읍·면사무소에서는 이장단 회의를 소집해서, 약 5쪽 분량의 자료를 만들어 나누어 주면서 ‘읍·면의 농민들에게 홍보를 좀 해주십시오. 언제까지 신청하라고 전달을 좀 해주십시오.’라고 부탁합니다. 그게 다예요. 그러면 이장님들도, 예를 들어 유명한 사업들, ‘저온저장비닐하우스 지원사업’ 같은 것들은 알지만, 어떤 사업은 한 가지 사업 안에 신청할 수 있는 [세부] 사업이 10개씩 되는 것도 있어요. 그런 사업들에 관한 정보를 전달하나요? 제 장모님도 이장님이셨지만, 전혀 전달하지 않으셨거든요. 그렇게 되면 어떤 폐단이 발생하느냐? 원래 알고 지내던 사람, 이장님이랑 친한 사람, 인터넷 좀 할 줄 아는 사람, 이런 사람들이 정보를 독식하면서 지원사업을 독식하는 구조로 가는 거예요. 이런 구조는 전국적으로 안 깨지고 있다고 봅니다. 그래서 이 폐단을 없애야 하는데, ‘우리가 농민들을 찾아다니면서 전부 다 설명해줄 수 없다면, 책자를 만들어서 직접 전달하고, 읽어보실 수 있게 하고, 선택이라도 할 수 있게 하자’고 해서 책자를 만든 지가 6, 7년 되었습니다. 처음에는 이장님들과 우리 농업회의소 회원들에게 다 전달했고, 지금은 지역농협들처럼 우리 농업회의소에 가입한 단체의 구성원들에게도 책자를 보내죠. 그래서 예전에는 100명 정도 신청이 들어왔던 보조사업이, 300개까지 신청이 들어와 폭증한 경우도 있어요. 그랬더니 군청에서 제게 ‘이거 어떻게 할 거냐? 이럴 줄 알았다.’고 하길래, 제가 ‘그게 무슨 소리냐? 이게 정확한 거지. 300명 신청한 부분을 올해에 다 지원해 달라는 것이 아니다. 앞으로 사업을 계획할 때 이 정도 신청이 들어온 것을 기준 삼아 계획을 세워야 되는 것이다.’라고 말했습니다. 이런 식으로 그 사업 예산이 늘어날 수 있는 근거를 만들어주고, 설득할 수 있는 근거를 만들어주는 역할까지 합니다. 추경예산으로 시작되는 사업의 경우 시기가 안 맞아 책자에 넣지 못하면 문자로 정보를 다 보내드립니다. 그런 역할을 지금도 계속 하고 있는 거예요. 하다못해 한국농촌경제연구원

구원에서 매달 관측정보를 내시잖아요? 그것까지 얻어서 전달합니다.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

농업회의소 회원 또는 비회원 농업인을 상대로 하는 교육은 크게 두 종류로 나뉜다. 첫째는 농업회의소 자체를 다수의 농업인들에게 설명하고 안내하려는 취지 또는 농업회의소 내부의 역량을 강화하려는 취지의 교육이다. 조사 대상 농업회의소 모두가 이런 교육을 실시한다. 농업회의소가 지역 농업인의 의견을 모아 행정에 전달하는 기구라는 ‘생소한 사실’을 알림으로써 회원을 모집하고 가입한 회원들의 참여를 촉진할 수 있기 때문이다. 강연이나 견학 등의 형식으로 교육이 이루어진다. 내부 역량강화를 목적으로 활동적인 회원이나 지역에서 영향력 있는 단체의 임원 등 비교적 적은 인원을 대상으로 워크숍 형태의 집중적인 학습을 진행하는 경우도 있다(CG군, JD시).

“[농업회의소의] 주요 사업 중에 역량강화 이 부분은 다들 똑같지 않습니까? 읍·면의 농민들 그리고 임원, 대의원들 모시고 교육할 것은 하고... 거버넌스 관련된 교육, 농정 예산과 관련된 교육, 또는 선진지에도, 일본에서 농업회의소 운영한다고 해서 예전에 다녀온 기억이 있고. 2019년에는 충청남도의 ‘3농혁신’을 좀 배우자고 해서, 충청남도청에 가서 ‘3농혁신’에 대해서 이야기 듣고 현장도 서너 군데 둘러보면서 ‘아, 충청남도는 이렇게 하고 있구나’라는 생각도 했지요.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

둘째 범주의 교육은 농업기술이나 경영에 관한 것, 혹은 중앙정부의 특정한 정책사업에 관한 것이다. 자료 보급, 강연, 토론회 등의 방식으로 추진된다. 지역 농업인과 밀착해서 의견을 모으는 것을 핵심 임무로 삼는 농업회의소의 특성 때문에, 이런 종류의 교육에서도 단순한 지식 전달보다는 문제 해결 방법을 찾는 방식의 활동이 이루어진다(JN시). 때로는 교육이나 학습으로 끝나는 게 아니라, 거꾸로 농업인들의 제안이나 의견을 수렴하는 과정으로 이어지기도 한다(CG군).

“음식물이 섞인 퇴비가, 그 혼합이 되어서 농가에 보급되고 있는데, 퇴비 안에 음식물이 들어 있어서. 그걸 싼값에 그냥 농가에 거저 주다시피 하고 있거든요. 농민 입장에서는 음식물 퇴비가 논밭에 가면 안 좋거든요. 그래서 ○○대학교 H교수님으로부터 관련 자료를 받아서 교육도 하고, 책자를 1,400여 권 만들어서 배부하고 있습니다.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“예를 들어 PLS[농약허용기준강화 제도] 같은 경우도 행정에서 막 교육을 하고 있는 거예요. 그런데 그 교육을 보면, 작목반 찾아다니면서 회의나 다른 교육이 있을 때 끼어서 대충 한번 하고, 이장들 회의 때 한번 하고... 그게 전부거든요. 횡수도 얼마 안 되지만. 우리는 ‘그렇게 해서는 안 된다. 농업회의소가 마을마다 들어가서 교육하겠다.’라고 제안했습니다. 농산물품질관리원하고 행정하고 농업회의소가 함께 준비해서 그 마을에 [교육하러] 들어가는 간사들을 발굴하고 교육하고, 그분들이 마을을 죄다 다니게 하고, [농민들의] 의견을 수렴하게 했습니다. 그래서 267개 마을 중에 230개 마을을 들어갔어요. 면마다 두 명씩 농업회의소 회원 중에서 간사로 발탁해서 별도로 사전 교육을 했지요. 이런 교육은 PLS를 해야 하는 당위성을 설명하러 가는 게 아니라, 이런 정책이 시행될 예정인데 농민들은 어떤 상황인지 의견 수렴도 하고 대책도 제안하고, 또 [행정에] 전달할 것은 전달하고... 그러면서 쪽 모아진 내용을 우리는 다시 분간해서 농업기술센터와도 협의하고, 농식품부에 전달하고, 또 한번 더 트레이닝하고. 그런 일들을 하는 것이죠. 일반 주민들 입장에선 행정에서 일방적으로 ‘전문가를 데려와서 시행하겠습니다’라면서 강연하면 분명히 불평들이 막 쏟아지잖아요. 근데 이제 농업회의소에서는 이 불평의 정체가 뭔지를 공론화해서 보완하게끔 하는 거죠. 그래서 이제 올 연말쯤에는 시행된 1년을 가지고 또 이제 평가를 해보는 거죠. 그런데 행정에서는, 뭐 그런 자리 만들라고 요청하면, 어떻게 하나면은 뭐, 품관원 직원 한 명 불러가지고 뭐 갈등 건수가 몇 건이 있었고 뭐 어떻다 어떻다 이제 성과 중심으로 발표를 할 거예요. 아 생각보다 피해가 없고 갈등이 많이 없다, 잘 되고 있다, 이러고 넘어갈 거란 말이죠. 근데 이제 누구를 불러서 하는지를 보면, 그냥 뭐 생산자 조직의 대표자들 몇 명, 농민단체 대표자들 몇 명 불러놓고 보고회하고 끝나는 건데 우리는 그렇게 하면 안 된다... 실제 현장에서 제일 불만 많고 갈등 많고 또 이해가 부족한 분들은, 이런 분들은 할 말을 하고 싶어도 할 데가 없는 거잖아요. 그런 현장을 찾아다니면서 중간 평가 한 번 더 하고, 또 조율하고, 그렇게 하면 품관원도 사실은... 그래서 요번에 저희들 7주년 행사하는데 품관원에서 우리들한테 감사패를 주더라고요.”

- CG군 농업회의소 사무국장.

〈표 3-3〉 CG군 농업회의소의 주요 교육사업

교육활동 명칭	개요	시기
[역량강화] 지역농정 거버넌스 구현을 위한 농업경영인 역량강화 교육	▶ 농업 정책 및 농업 일반에 관한 교육 ▶ 14강, 전문가 초청 강연 형식 ▶ 농업회의소 임원, 귀농·귀촌인, 마을사무장 등	2017년 연중
[역량강화] 농업인 역량강화 교육	▶ 친환경농업, 마을공동체에 관한 교육 ▶ 선진지 견학	2017년 4월
[역량강화] 제주도 농정혁신 현장 견학	▶ 제주도 친환경농산물 생산 및 학교급식 현장 견학 ▶ 농업회의소 임원 등 관계자	2017년 10월
[농업기술·경영/농정] '농약허용물질목록 관리제도(PLS)' 전면 시행에 따른 CG군 농업회의소 바로알림이 활동 교육	▶ PLS 전면 시행 대비 농약 안전사용을 위한 농업인 교육 및 홍보 ▶ 강사단 교육 및 워크숍, 1차 및 2차 순회교육, 평가워크숍	2018년 8~12월
[농업기술·경영/농정] CG군 지역 식생활교육 전문강사 양성교실	▶ 식생활교육 강사 양성 ▶ 연속 강좌 ▶ 식생활교육 지역활동가, 체험공간 운영자, 강사 등	2018년 10~11월
[농업기술·경영/농정] 서울식문화혁신주간 주제 견학	▶ 서울 식문화혁신주간 행사 견학 및 워크숍 ▶ 서울에서 열리는 농부시장 2개소 견학	2018년 11월
[농업기술·경영/농정] 사과밭 관리와 합리적 병해충 방제지침 교육	▶ 사과 방제력 해설 ▶ 희망자	2019년 3월
[농업기술·경영/농정] 시설원예농가 현장지원 교육	▶ 시설원예 장비 운용 기술 교육 ▶ 희망자 ▶ 현장 시범 교육	2019년 12월
[농업기술·경영/농정] CG군 로컬푸드 및 학교급식 출하농가 조직화 교육	▶ 로컬푸드 일반 및 마케팅, 소비자가 원하는 상품 ▶ 출하 농민 90명 ▶ 강의(3회), 선진지 견학, 워크숍	2020년 5~6월
[농업기술·경영/농정] 공익직불제 이행체계 현장모델화 교육	▶ 농업·농촌 공익기능 증진 관련 교육, 공익직불제 이행준수사항 교육 ▶ 공동체활동과 강연 ▶ 시범사업 마을 주민	2020년 9월
[농업기술·경영/농정] 사회적 농업 네트워크 포럼	▶ 사회적 농업 정책 방향과 사례 ▶ 강연 및 토론 ▶ 농민, 지역 내 사회복지기관 종사자	2020년 11월

주 1) CG군 농업회의소 홈페이지에 게시된 2017년부터 2020년까지의 주요 교육활동 내용을 정리한 것이다.

2) 교육활동 명칭 앞에 []로 묶어 표기한 내용은 교육활동의 성격에 따라 구분한 범주다.

자료: CG군 농업회의소 홈페이지(검색일: 2020. 11. 20.).

2.1.3. 조사

농업회의소의 조사 활동을 세 종류로 나눌 수 있다. 첫째는 농업인의 의견을 수렴하는 각종 계기에서 자연스럽게 이루어지는 활동으로서 정책 요구를 식별하는 조사활동이다. 앞에서 언급한 CG군의 PLS 교육 과정에서 농업인의 의견을 수렴한 사례나, 지방선거나 지방자치단체가 개최하는 농정 관련 토론회 같은 행사를 계기로 설문 조사를 진행하는 등의 형식으로 정책 수요를 조사한 경우를 그 예로 들 수 있다.

“토론회를 하나 하더라도, [지방선거 때에] 공약 제안을 하나 하더라도, 기존 관행처럼 단체장들이 앉아서 각자 공약을 제안하는 게 아니라... 그런 것에서부터 기본적인 것을 실현하고 싶은 거죠. 가령, 공약 제안서를 만들더라도, 저희가 매년 8개 읍·면을 돌면서 순회간담회를, 농민들을 모셔서 간담회를 합니다. 간담회에서 이러저러한 토론회를 6개월 뒤에 하겠다고 말씀드리고, ‘여러분의 의견을 들어서 공약 제안서를 만들겠다’고 말씀드리고 설문 조사를 합니다. 설문 조사를 실시한 결과에 입각해서 공약 제안서 초안을 만들고, 그것을 가지고 농업회의소 대의원 총회에서 다시 논의해서 넣을 것은 넣고 뺄 것은 뺍니다. 그래서 완전히 검증된, 진짜 현장에서 나오는 이야기들을 가지고 공약을 제안하고, 그 이야기들을 가지고 토론회를 열고, 현장에서 오신 분들이 질문할 수 있는 여건을 만듭니다.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

“그러니까 정책 설문 조사도 같이 하는데요. 농업회의소 활동을 하다 보면, 분명히 필요한데 관철이 안 되는 사업들이 있어요. 그런 사업들은 기록해 두었다가, 농민들에게 ‘이 사업들 중에 가장 필요한 사업이 무엇인지 상위 3개를 투표해주십시오.’라는 식으로 설문 조사를 합니다.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

두 번째 종류의 조사는 농업회의소 본연의 기능인 정책 제안을 준비하는 과정에서 내부 토론을 위해 정책 자료를 모으고 분석하는 종류의 활동이다. 가령, 타 지역에서 시도하고 있는 정책 사례를 조사하거나, 타 지방자치단체 조례 등 관련 법규를 조사하는 작업이다. 이런 종류의 조사 작업은 농업회의소 내부의 상근 직원이 담당한다. 이 같은 조사 자료는 농정 관련 조례를 새로 제정하거나 지방자치단체 행정 부문에 정책을 제

안할 때 중요한 근거 자료로 활용된다<참고 3-3>.

“농민들이 필요로 하는 정책 제안들을 주욱 듣다 보면, 제도적인 뒷받침이 안 되면 실현되기 어려운 사안들이 있어요. 그런 것들은 저희가 직접 조례안을, 다른 지역 사례를 조금 조사하고… 조례안을 저희가 직접 작성하고 제안을 했고요. 크게 보면 5~6건의 조례가 직접적으로 저희를 통해서 제정이 되었고요. 그 첫 사례는 ‘농축산업가격안정기금 조례’, 이게 흔히들 말하는 최저가격보장 조례거든요. 이게 예산이 상당히 수반되는 조례이고, 국가에서는 별로 달가워하지 않는 조례인데, 그렇기 때문에 설득하는 과정이 굉장히 어려웠고. 저희가 조례안을 만들어서 의회 설득과 행정 설득을 농업회의소에서 직접 했습니다. 의회 의원들을 직접 찾아뵙고 이게 왜 필요한지를 그리고 ‘이 조례는 먹고살게 만들어주는 조례가 아니라 폭망했을 때 최소한 생산되는, 최소한을 건질 수 있게 해주는 조례라는 것을 인식하자’고 설득했습니다.

- CP군 농업회의소 사무국장.

〈참고 3-3〉 “CP군 농업회의소 2019년 2차 농촌발전분과 회의자료 중 사례분석 자료”

2. 주요내용〔타 지자체 농민수당(안)〕

구분	내용	비고
지급대상	- 신청년도 이전부터 1년 이상 군내에 주소를 두고 실제 거주하는 농업인 중 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따라 농어업 경영정보를 등록한 농업경영체의 경영주 - 농업 외의 종합소득이 3,700백만원 이상인 사람, 은퇴한 농업인, 경영체를 등록하였지만 실제 군내에 거주하지 않는 사람, 법인종사자 등은 지급대상에서 제외	
지급금액	연 14~120만원	
지급방법	지역상품권(전액 / 또는 상품권 50%, 현금 50%)	

(계속)

〈참고 3-3〉 “CP군 농업회의소 2019년 2차 농촌발전분과 회의자료 중 사례분석 자료”

3. 국내동향

가. 농업인수당 도입 확정·검토 지역(전남도 등 60여 지자체)

지역명		지원금액	지급연도	비고
전남도		연 60만원	- 2020년 지급 계획 - 도40%, 시군60%	검토중
전북도		연 60만원	- 2020년 지급 계획 - 도40%, 시군60%	
경기	여주시	연 60만원	2020년 지급	확정
	안성시	연 50~60만원	2020년 지급	
경북	청송군	연 50만원	2020년 지급	
	봉화군	연 50만원	2020년 지급 - 2021년 이후 확대	
전남	강진군	연 70만원	2018년 지급	
	해남군	연 60만원	2019년 지급	
	장흥군	연 60만원	2019년 지급	
	함평군	연 60만원	2019년 지급	
	화순군	월 10만원 이내	2020년 지급	
	광양시	연 60만원	2020년 지급	
전북	고창군	연 60만원	2020년 지급	
충남	부여군	연 14만원	2019년 지급 - 2021년 이후 확대	

나. 강원도 농업인수당 도입 검토 지역(2019년 8월 현재)

지역명	추진경과
강원도	- 2019. 2. 20, 강원도-강원도농업인단체총연합회 공동주관으로 ‘강원도 농민수당 실현을 위한 토론회’ 개최 - 2019. 8. 9, 강원도-강원도농업인단체총연합회 ‘2020년도 농업농촌 정책협약’ 체결(농민수당 도입 등 포함)
홍천군	- 농단협-군수 면담 진행. 연내 도입을 목표로 서명운동, 토론회 등 추진예정
춘천시	- 2019. 2. 28, 농민수당 토론회 진행. 농단협 차원 추진위 구성
철원군	- 농단협 차원에서 농민수당 논의중
원주시	- 2019. 3. 20, 농민수당 관련 농단협 대표자 설명회 개최. 농민단체 차원 추진위 구성
정선군	- 농어업회의소, 농단협 중심으로 농민수당 추진활동 전개

자료: CP군 농업회의소 내부자료에서 발췌.

세 번째 형태의 조사 활동은 지역농업과 관련된 기초 자료를 생산하려는 목적으로 이루어진다(CG군). 이런 성격의 자료를 생산하는 것은 지방자치단체의 통계 담당 부서가 해야 할 일이지만, 더러는 자료 생산이 중단되거나 누락되기도 한다.

〈참고 3-4〉 최근 6년간의 CG군 과수재배 증감추이 자료 조사(2017년 3월 29일)

최근 5년간의 CG군 과수재배 증감추이 자료를 요청하니, 2016년 기준 자료가 없어서 올해 초 기준의 자료를 별도로 조사하여 표를 만들어 봤습니다. CG군 포도는 확실히 줄어든 것이 눈에 띄니다(면적 23%, 생산량 11% 가량). 사과와 작년에 거의 면적 증감률이 없고 생산량은 좀 줄었습니다. 언젠가 CG군 ##면의 사과 농사꾼 U회원은 예전처럼 다시 배추나 고추를 심어버릴까 농담처럼 이야기를 하던데, 어제는 CG읍에 사는 사과농사 짓는 회원이 사과나무 베어내고 거기다가 포도를 심을까 하던데, 이것도 참 안타까운 현실입니다. 향후 5년 뒤 CG군의 사과와 포도의 모습은 어떨까 여러가지가 예측됩니다. 오늘 JJ시에서는 농민들이 하우스 고추밭을 갈아엎고 정부와 ○○도의 무책임한 농정에 대해서 항의를 했습니다. 밭은 계속 돌고 돕니다. 무얼 심든 간에 농민들은 놀리지 않습니다. 농촌에 농지에 사람을 심지 못해서 그게 한스러울 뿐입니다.

최근 6년간 CG군 과수 재배 증감 추이

(단위 : ha, 톤)

품목명		2011년 (A)	2012년	2013년	2014년	2015년 (B)	증감율 (B/A-1)	2017.1월
합계	재배면적	1,782.3	1,683.9	1,683.2	1,690.3	1,694.6	-0.049	
	생산량	31,153	26,875	36,957.6	36,724.8	42,007.6	0.348	
사과	재배면적	1,508.7	1,428.3	1,428.0	1,440.3	1,452.6	-0.037	1,452
	생산량	27,658	23,900	33,059	33,906	38,549	0.394	37,746
포도	재배면적	231.1	228.2	230.0	228.0	225.4	-0.025	175.8
	생산량	2,934.0	2,648.0	3,572.0	2,515.6	3,241.1	0.105	3,689
복숭아	재배면적	30.8	18.7	17.2	16.8	12.3	-0.601	
	생산량	368.0	210.0	208.6	250.5	167.1	-0.546	
배	재배면적	11.7	8.7	8.0	5.2	4.3	-0.632	
	생산량	193.0	117.0	118.0	52.7	50.4	-0.739	

자료: CG군 농업회의소 홈페이지(검색일: 2020. 11. 20.).

면담 조사에 응한 농업회의소 중에 조사사업을 활발히 수행하는 CP군 농업회의소 사무국장은 장래에 조사사업이 농업회의소의 핵심 업무로 자리 잡게 될 가능성이 있다고 본다. 왜냐하면, 농업회의소의 근본 목적은 지방자치단체를 설득해 농민들의 의견을 지방농정에 반영하는 것인데 설득 논리의 근거를 만드는 수단으로서 조사사업이 중요하다고 보기 때문이다. 그렇게 되려면 농업회의소가 지방농정 관련 조사 업무에 필요한 전문성을 확보해야 하는데, 그 선결 과제는 전문인력 확보다.

“우리 농업회의소에 정책실장은 [현재] 없는 구조이지만 정책실장이라든가 사무국장 같은 분들이 어느 정도 전문성이 있어야 되는 건데요. 저는 지금 이게 초보 수준이라고 보고 있습니다. 꼭 농업을 전공하지 않았어도, 국가의 농정과 지방자치단체의 농정과 우리 지역의 농정을 다 큰 줄기로 꿰고 있고, 세부 사업도 다 알고 있으면 너무 좋고. 국가의 농정 기조를 지방자치단체에다가 전달하고 국가의 농정 기조를 그대로 지역에서 구현해낼 수 있도록, 물론 보완적인 역할을 하면서, 계속 그런 농정 제안들을 해 나가야 맞다고 보는데... (중략) 여러 가지 의미에서 전문성 확보가 어느 정도 된 사무국 인력이 확충되지 않으면, 사실상 조금 한계는 존재합니다. (중략) 그러니까 이 설득 논리를 만든다는 것이 굉장히 힘들어요. 그러니까 나중에는 핵심 업무가 조사연구업무가 될 가능성이 좀... [농업회의소의] 정체성이 거기서 나올 것 같은 느낌이 있는데, ‘아, 뭘까? 다른 지역은 어떨까?’라는 생각을 좀 하구요.
- CP군 농업회의소 사무국장.

2.1.4. 정책사업 기획 및 계획 수립

농업회의소가 개별 농정 사업을 기획하는 작업에 참여하는 경우도 있다(JN시, CG군, CP군, SA시). 그리고 여기에서 더 나아가 여러 개의 정책사업으로 편성한 ‘계획’을 수립하거나(SA시), 그런 계획 수립 과정에 관여하는 경우도 있다(CG군). 이때의 계획은 특정한 의제 영역에서 여러 정책사업들을 묶은 일종의 ‘프로그램 계획’이거나, 가령 ‘농발계획’ 같이 법률로 정해진 지역계획일 수도 있다.

개별 정책사업 기획에 참여하는 방식은 크게 세 가지다. 첫째는 앞에서 상술했 것처럼 ‘읍·면 순회간담회→농업회의소 내 분과위원회→지방자치단체와 농정협의회’ 등의 순서를 거치는 방식이다(CG군, CP군, JN시, SI시). 이 경우, 조례 제정, 기존 정책사업

개선 등의 내용을 모두 포함하는 ‘농정 건의사항’ 형태의 문건에 포함되어 농정협의회 등의 모임을 계기로 지방자치단체에 전달된다.²¹⁾ 이렇게 전달되는 지방농정 관련 정책 요구의 내용은 아주 방대하고 상세하다. 둘째는 농업회의소 논의를 거친 정책 아이디어를 지방자치단체 공무원과의 공식 및 비공식 회의를 거쳐 사업으로 기획해 반영시키는 경우다. 이런 경우, 일상적인 실무 수준에서 작업이 이루어진다(CG군, CP군, JN시, SI시, SA시). 셋째는 농업회의소 주관하에 지역 농업인들로부터 정책 아이디어를 공모받아 사업으로 기획하는 경우다. 이런 정책 공모는 ‘주민 제안 농정공모사업’(CG군) 또는 농업회의소가 회원이나 농업인들에게 주민참여예산제를 활용하라고 권장하여 이루어지기도 한다(CP군). 이 같은 공모방식의 정책사업 기획은 사전에 지방자치단체 및 지방의회와 동의가 이루어져야 가능한 일이다. 공모를 거쳐 선정된 정책사업에 예산을 배정한다는 약속이 선행되어야 하기 때문이다.

특정한 의제를 중심으로 정책 프로그램을 계획하거나(SA시), 농발계획 같은 법정계획 수립 과정에 관여(CG군)하는 사례도 있다. SA시 농업회의소는 2019년에 “SA시 농산물 통합 유통 계획”을 수립하였는데, SA시청으로부터 연구 용역을 수탁받아 수행하였다. ‘농발계획’ 같은 지역 수준의 정책 프로그램 계획을 수립하거나 수립 과정에서 주도적인 역할을 농업회의소가 해야 할 필요성이 거론되기도 하지만, 그렇게 계획을 본격적으로 수립한 사례는 아직 없다.

“구상을 많이 해봤는데, 이제 어떻게 해야 되냐면, [읍·면] 지역별로 이 농업의 어떤 계획을 세워야 쓰겠더라고. 쉽게 말해서, 지역별로 저쪽에 ##면, ○○읍은 비닐하우스 단지를 많이 하거든요. 그런 데는 여러 해에 걸쳐 비닐하우스를 현대화 시설로 바꾸는 계획이 필요할 것이고, B면, S면, W면 등은 과수 지대니깐 과수 조생종 품종 보급, 유통, 생산 등과 관련해서 할 일이 있겠고, 또 다른 D면, N읍은 수도작 지대여서 수도작에 맞는... 이런 식으로 서너 개 권역을 나누어서 계획을 짜고 그 안에 사업들을 다 넣어서, 연차적으로 지원하고 사업 추진 과정을 감시하는 역할도 하고 협조도 하고...”

- JN시 농업회의소 사무국장.

21) CP군의 “2019년 농정 건의사항” 문건을 예시 삼아 <부록 3>에 실었다.

〈참고 3-5〉 CG군 농업회의소 주민제안 농정공모사업 공개발표회 소식(2020년 7월 2일)

주민들이 스스로 제안한 ‘2020년도 주민제안 농정 공모사업’을 주민들이 직접 선정하는 공개발표회가, 1일 CG군 농업인회관에서 열렸다. CG군 농업회의소는 이날 농업인회관 3층 회의실에서 2020년도 주민제안 농정공모사업 공개발표를 실시했다. 이날 공개발표에서는 CG군이 주최하고 CG군 농업회의소가 주관하는 ‘주민제안 농정 공모사업’에 1차 선정된 사업 제안자가 직접 제안 배경과 예산 등을 설명했다. 또, 이 설명을 들은 20여 명의 전문가와 농민들이 심사표에 점수를 매겨 ‘취지에 적합한 사업’을 선정했다.

1차 심사는 지난 5월 29일, CG군 농업회의소 내부 임원과 외부 전문가 등 7명으로 구성된 심사위원단이 서면을 통해 진행했으며, 그중 ‘농업에 대한 생태, 민주주의 가치관 세우기’, ‘당뇨 예방 효과 농산물 생산으로 농가소득 증대’, ‘CG군 소수정란 이식 클러스터 조성 사업’, ‘당나귀를 통한 체험활동과 식용 사업’ 등 4개 공모사업이 공개발표에 참여할 자격을 얻게 됐다.

CG군 농업회의소 K사무국장은 “서류에만 국한하지 않고 직접 사업을 기획한 분이 발표해 보고 농민들이 직접 선정해 보는 시간을 갖기 위해 공개 발표회를 기획했다.”라고 설명하며 “1차 서류 심사 점수와 공개발표 심사 점수를 더해 당선 제안을 확정할 예정이다. 예산에 따라 한 팀이 될 수도, 두 팀 이상이 선정될 수도 있다.”라고 말했다. 이날 심사에 참여한 (사)한국여성농업인연합회 CG군연합회장 C씨는 “제가 많이 배워가는 것 같고, 이런(발표회) 아이টে이 참 좋은 것 같다”라면서 “(지속하다 보면) 좀 더 많은 내용, 알찬 내용이 나올 수 있을 것 같은 기대가 있다”라고 말했다.

한편, 이 사업은 당초 CG군에서 추진하며 공무원이 평가하고 사업 결정에 대한 권한을 가졌었는데, 올해부터는 CG군 농업회의소가 공모 신청 접수부터 선정까지 모두 맡게 됐다. 그러다 보니 사업 홍보와 모집에서 보다 유연한 대응을 할 수 있었고, ‘공개발표’라는 시도도 할 수 있게 됐다. CG군 농업회의소는 앞으로 주민제안 농정 공모사업의 내용을 조금 더 보완해 더 많은 ‘주민 제안’ 정책이 제안되고 선정될 수 있도록 노력할 계획이다.

K사무국장은 “지금까지 시설을 짓는데 예산 대부분이 사용되거나 농정 공모 제안으로 선정된 사업이 한 개에 그치는 등 한계가 있었는데, 장기적으로 ‘내용은 좋지만 예산 지침 상 반영이 안 될 수 있는 사업’을 다듬어 제안하는 것 등 우리 안의 숙제를 안고 추진해 나갈 예정”이라고 전했다. 그러면서 “이번 공개발표에 올라오지 못한 사업들도 괜찮은 정책은 보완하고 다듬어 제안할 계획”이라면서 “주민 스스로 기획하는 ‘제안 공모사업’에 거창군 내 한 해 농업예산 1,000억 중 1%라고 반영될 수 있도록 노력하겠다”라고 말했다.

GJ면 WB마을 이장 L씨도 “지금까지 모든 사업을 면사무소에서 알려줬는데 주민들에게 동기부여가 안되어 신청이 안됐었다”라며 “이 부분에 있어 농업회의소의 역할에 칭찬을 해주고 싶다. 앞으로도 농민들이 참여할 수 있도록 정보를 제공하고 뒷받침을 해 달라”라고 당부했다.

자료: CG군 농업회의소 홈페이지(검색일: 2020. 11. 20.).

2.2. 농업회의소의 필요성

2.2.1. 농업계의 통일된 의견 전달

농업회의소는 농민과 농민 단체의 의견이 지방농정과 정책사업에 반영될 수 있도록 의견을 지방자치단체에 전달하는 역할을 한다. 문제는 농정에 관한 농민의 의견이 다양하고 하나로 통일하기 어렵다는 데 있다. 다양한 의견을 조율하여 통일된 의견을 내지 않으면 지방농정 의사결정에 반영되기 어렵다. 농업회의소는 농민과 농민 단체의 다양한 의견을 취합하여 의견을 통일한다. 농민 각자 의견을 전달할 때 발생하는 한계를 극복한다.

“또 전달할 거는 전달하고 그러면서 쪽 모아진 내용을 우리는 다시 분간을 하고 기술센터하고 중간에 사무들이 협의하고 농식품부에 전달할 것은 전달하고 또 뭐 트레이닝 한 번 더 하고, 뭐 그런 일들을 하는 거죠.”

- CG군 농업회의소 사무국장.

“농업회의소는 원래 당초에 시장 개방되고, 농업이 막 급진적으로 힘들어질 때에 사실은 농업계에 통일된 목소리를 낼 수 있는 조직 또는 기구가 없다, 농업계의 다양한 목소리를 모아 내고 잘 조종해서 통일된 목소리를 정치권이나 정부에 낼 수 있는 조직이 필요하다, 그런 필요에 의해서 농업회의소를 출발한 거잖아요.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

2.2.2. 소외·배제된 농업계 목소리 대변

농업회의소는 소외되고 배제된 농민과 농민 단체 목소리도 대변한다. 일반적으로 농민 수가 적은 단체는 농정에 영향력을 미치기 어렵다. 지방 정치 풍토에서 많은 농민이 속한 조직이나 단체에 정치적 관심이 더 많이 쏠리기 때문이다. 농민회의소는 농민 단체에 가입하지 않았거나 의견을 낼 통로가 없었던 농민의 의견을 모아 전달한다.

“남이야 어쨌든지 간에. 근데 그 사람이 피해를 본다니깐요, 한 쪽에서 많이 가져가 버리면, 돈이 없으니깐. 근데 우리는 제가 볼 때는 아 한우 협회 느그도 가져가야 되지만, 힘이 없는 양봉이나 한봉도 가져가야 된다, 왜 이 사람들은 소외받아야 되냐. 또 산란계나 육계나 오리는 요새 잘 나가요 요새 또, 잘 팔리니깐. 근데 그것 또 다른 단체들은 또 힘들어 하죠, 지원을 못 받으니까. 농업회의소는 꼭 필요하다, 저는 이런 생각을 가져요.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“오히려 소수이지만 작지만 소중한 사람들의 목소리들이 담긴다고 생각해요. 옛날에는 유지들이 몇 마디 말 잘 하고, 시장하고 가까운 사람들 이야기... 그 동안 그렇게 농정이 그래왔잖아요. 근데 이거 문제있는 거잖아요. 그걸 확 바꿀 수도 있다고 생각해요. 굳이 싸움 붙이는 일은 아니지만, 어떻게 공적인 건지에 대한 판단들은 누구나 할 수 있을거란 말이에요.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

“이렇게 해야 기존에 농정에서 소외됐던 진짜 농민들, 농민단체에 한 번도 가입되어 보지 않았던 분들도 이 자리에 나올 수 있는 거고요.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

2.2.3. 관 주도 행정 개선

농업회의소는 관 주도 농정 추진 체제를 개선하고자 노력한다. 지방농정의 대상은 농민이지만 농민의 요구와는 무관하게 행정이 주도하여 농정 계획을 수립하고 실행하는 일이 흔하다. 농업회의소는 하향식 농정 추진 체제를 개선하고자 지방자치단체 농정 추진 관행을 비판하고 견제할 수 있다.

“‘심의회 구성한다’고 하면, ‘이거 안 된다, 만약에 이번에도 그러면 안된다’고 말하지요. 행정에서 부시장이 위원장, 지도소 소장, 그 다음에 정책과장, 간사는 또 팀장이 맡는다’ 이러거든요. 그러면 중요한 자리, 결정하는 자리들은 자기들이 다 앉아 있고, 우리들은 인자 들러리 시키고, 책임은 또 우리 심의위원들이 다 져야 하고, 이런 상황이 되더라고요.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“농발계획, 그 중간보고하고 최종보고할 때, 진행되고 있는 거는 저희들도 익히 알고 있고. 최소한 용역을 하는 쪽에서 중간에라도 농업회의소 쪽에 한 번쯤 문의할 줄 알았어요. 그런데 그런 거 하나 없이 갑자기 중간보고를 한다고, 아니 했다고 신문보도가 나온 거예요. 그래서 제가 농업기술센터 소장실 쳐들어가서, ‘소장님, 지금 뭐 하는 거냐’고, 약간 좀 화가 난 식으로 이야기했지. 소장님도 약간 ‘아차 했다’ 싶은 거예요. 그래서 중간보고를 다시 한 거죠. 농업회의소에서 추천하는 사람과 농업기술센터 공무원들 다시 불러서. 이런 일은 이례적인 것이죠. 실제 그날 지적했던 부분 중 상당수는, 농업회의소에서 제안하고 지적했던 것에 대해서는 담당 공무원들이 거의 다 동의하고. 같이 해야 하는 것, 같이 하되, 어떤 내용에 집중해야 할 것인지, 농발계획이 그동안 얼마나 형식적으로 해왔는지에 대해서 기술센터 공무원들도 인정하고.”

- CG군 농업회의소 사무국장.

2.3. 농업회의소 활성화를 위한 제안

2.3.1. 회원 확보

농업회의소가 명실상부한 농업인 대의 기구가 되려면 최대한 많은 농민과 농민 단체를 회원으로 확보해야 한다. 중앙정부와 지방자치단체가 무시하지 못하는 규모로 회원을 확보하면 지방농정에 참여할 때 강력한 영향력을 발휘할 수 있다.

그런데 아직은 농민이나 농민 단체가 농업회의소가 지방농정 거버넌스에서 수행하는 역할과 기능, 필요성을 제대로 알지 못하는 경우가 많다. 농업회의소를 두고 또 하나의 농민 단체에 불과하다거나, 농정 체계의 옥상옥 아니냐는 정도로 인식되기도 한다.

“이제 어떤 그 협치 조직에 거버넌스 조직에 어떤 기능이나 성격을 그런 분들이 사실 이해를 하지 못하시잖아요. 그냥 뭐 이런 단체가 하나 만들어졌고 거기에 단체로 가입하라 하니 마지못해 가입하는 정도지, 이 농업회의소란 조직이 어떤 일을 하는 건지 여전히 아직까지 일반 농민들은 모호한 거예요.”

- CG군 농업회의소 사무국장.

“처음에는 저도 옥상옥이라고 생각했어요, 단체가 있는데. 저도 4H가 있고, 농업

후계자 생활도 해 보고, 경영인회 생활도 하고, 다른 단체도 이렇게 살아보고 했는데. ‘우리가 단체가 우리 시하고 협의해서 우리 사업에 필요한 지원만 받으면 되지, 무슨 농업회의소가 필요하나, 그거 옥상옥이다’라고, 그렇게 생각을 했어요. 여그 사무국장으로 들어오기 전까지만 해도.”

- JN시 농업회의소 사무국장

인식 부족 문제를 개선하고 원활하게 회원을 모집하려면, 농민을 만나 농업회의소의 역할과 필요성을 설명하고 인식 저변을 확대하는 활동을 계속해야 한다. 농민이 농업회의소의 역할과 필요성에 공감하고 이를 바탕으로 회원 가입을 요청해야 한다. 시간은 오래 걸리지만 농민 스스로가 농업회의소의 존재와 필요성을 인식하고 자발적으로 회원이 되어야 하며, 그럴 경우에 지속성이 확보된다.

“지금 저희는 제가 볼 때는 돈 내는 회원들은 농업회의소를 정확하게 인식하신 분들이라고 생각해요. 그러니까 안 빠져 나가지. 그런데 인제 차츰차츰 늘려나가야 되지요.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

“농업회의소가 필요하다고 느끼는 농업인들을 자꾸 늘려가는게 제일 중요한 거예요. 제일 중요한 거는. 그래서 아 진짜 필요하다, 내가 돈 내고라도 해야 겠다라고 생각하는... 그런 사람들이 늘어나야지. 그제 인제 행정이 도와주면 더 빠를 수 있죠. 민간이 하는 것보다는.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

“아직도 농업회의소가 무엇인지에 대해서 설명을 드리고 동의하시면 회원 가입해 달라고 말씀드리고, 그리고 전년도에 주신, 그 지역에서 주신 의견들 위주로 어떻게 처리됐는지 피드백 해드리고, 그리고 회원모집도 병행하고, 그리고 의견 수렴하는 시간 말씀 끝나실 때까지 듣고. 이걸 이제 8년 동안 한 번도 빼놓지 않고.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

두 번째 방법은 농업회의소 회원인 농민이나 농민 단체가 농정 사업에 참여할 때 인센티브를 제공하는 것이다. 농업회의소에 가입하여 회비를 내지만 실제로 돌아오는 혜

택이 없다면 농업회의소의 필요성을 인식하기 힘들다. 회원의 농정 의견을 정책화하여 전달하는 본연의 업무만을 명분으로 농업인들에게 농업회의소 가입을 설득하기 어렵다는 의견이 많다. 농업회의소에 가입함으로써 실질적인 혜택을 받게 된다면 더 많은 농민과 농민 단체가 가입할 강력한 유인이 될 수 있다.

“회원 활성화를 위해서는 행정... 행정의 도움이 없이는 저는 안 된다고 생각하거든요. 쉽게 말해서는, 농기계 보조사업을 한다, 그러면은 아 농업회의소 회원들한테는 가산점을 더 주겠다... 쉽게 말해서 이렇게 한다고 그러면 그 사람들이 회비를 내고, 가산점을 더 받아서 그이 몇백만 원, 몇천만 원씩 보조를 받으라고 할 꺼란 말입니다.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“인센티브. 그게 좀 그래요, 어쨌든, 나는 그렇게 생각하고 사는데. 우리 회원들한테 처음 설득할 때에 농업회의소 만들어 주고 회비 연 60,000원 내는데 뭘 줄 거냐 이러면, 참 딱 ‘뭘 주겠다’라고 할 수 있는게 없어요, 솔직히. 여러분들이 낸 정책을 정책화, 여러분이 이야기한 것을 정책화하는 걸로 최선을 다 하겠다, 뭐 이런 이야기를 할 수 밖에 없는 거지요. 그리고 본의 아니게 작년에 처음으로 농민수당 관련한 교육을 했었는데, 도에서 잘 해 가지고 농민 수당이 좀 나가게 되니까... 우리가 한 것은 아니지만.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

2.3.2. 최소한의 재정과 재정 독립성

농업회의소가 회원인 농업인과 농업인 단체를 대표하여 지방농정에 참여하려면 농업회의소를 운영할 최소한의 재정이 필요하다. 최소한의 재정이란 사무국장과 사무국 직원의 인건비, 농업회의소 운영비다. 재정을 안정적으로 확보해야만 농업회의소 본연의 기능을 충실히 수행할 수 있다.

문제는 농업회의소가 충분한 재정을 확보하지 못한다는 데 있다. 농업회의소 규모를 확대하고자 회비를 낮게 책정하거나 효율적인 회비 징수 방안을 고민하지 않아 사업의 연속성을 갖추지 못한 경우가 많다. 농업회의소의 재정은 사무국장, 사무장 등 사무국 직원의 보수를 주지 못할 정도로 열악하여 전문성을 바탕으로 본연의 업무를 수

행하기 어렵게 한다.

“실제 사무국 체제가 불안하니까 중간에 막 너무 힘들어서 사무국장이 거의 다 그 만두는 분위기가 많아요. 충청남도 이번에 도 농업회의소 사무국장이 그만뒀더라고요. 이거 뭐 인건비 지원을 못 받는 상황이니까. 충청남도 같은 경우는 심지어 뭐 이사회 회의비를 이사들에게 나눠주고 그 회비를 다시 이제 사무실로 돌려받는 식으로 해서 사무국에 어떤... 이렇게 했는데 농민단체장들이, 이사들이 [회의비를] 받기는 받는데 돌려주지를 않는 거예요, 약속은 해 놓고. 뭘 또 귀찮아서 안 해주는 사람, 까먹고 안 해주는 사람, 그런데 하여튼 이게 변칙적으로 뭔가를 고민하기 시작하니까 운영비나 인건비 자체에 대한 감당을 못 하는 거죠. 절대 그런 식으로 하면 안 되는 데도.”

- CG군 농업회의소 사무국장.

“그 한 1억 2000만 원 정도 그 어떤 그 출연금으로 줘 가지고 인자 사무국장, 뭐 정책실장, 여직원, 또 회장님 이런 분들이 인자 어느 정도 그 자기들 것이... 그 맞게 이렇게 받... 타다가 일을 하셨는데, 그 이후로부터 이렇게, 금چه 제가 어떤 무보수로 이렇게 이런 자원 봉사를 해도, 인자 저는 내 농사가 많기 때문에 인자 어느 정도 갖다 써도 크게 그 가정 경제에는 흔들림은 없는데, 그래도 사무실 운영비라도 좀 있어야 어떻게...”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“봉사활동으로 사무국장직을 하고 있는 지역들은 돌아가고요. 그런 인물들이 없는 지역들은 정제되어 있는 상황입니다. 정부 지원이 끊긴 상태에서는 그렇습니다. 지금 직원 월급을 줘야 되는데 직원 월급을 못 주셔가지고, 못 줄 거 같으니, 뭐 사업을 계속 알아보시더라고요.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

농업회의소를 운영할 최소한의 재정을 확보함과 동시에 중앙정부나 지방자치단체의 간섭에서 벗어나야 바람직할 터이다. 재정을 확보할 수 있는 첫 번째 방법은 중앙정부나 지방자치단체가 제공하는 지원금(보조금)이다. 2010년 농업회의소 도입 초기에는 중앙정부에서 시행한 시범사업으로 운영비 등을 확보했다. 최근에는 지방자치단체가 조례를 제정하고 이를 기반으로 농업회의소에 지원금을 지급하는 경우가 늘었다. 지방자치단체장의 자의적인 결정이 아니라, 조례나 법령에 따라 지원금을 받으면 농업

회의소가 재정을 지방자치단체에 의존하지 않으면서 농업계를 대의하는 정치력을 발휘할 수 있다. 농업회의소 법제화를 주장하는 이유가 바로 여기에 있다.

“제일 좋은 것은 시에서 운영비를 계속 대 줘야죠. 제일 좋은 것은.”

- JN시 농업회의소 사무국장

“예를 들어 곧 농업회의소 법이 통과가 되고 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 법적으로 받을 수 있게 되는 시기가 오더라도, 우리는 근본적으로 농업계를 대표해 가지고 정치력을 발휘해야 되는, 목소리를 내줘야 되는 조직인 거죠.”

- SI 농업회의소 사무국장

농업인과 농업인 단체가 납부한 회비로 인력을 고용하고 농업회의소 본연의 사업에 투입하는 것이 재정 독립성을 확보하고 농업회의소를 활성화하는 출발점이다. 농업회의소는 기본적으로 농업인 회원을 대표하는 기관이다. 조레나 법령에 따른 지원금도 중요하지만 예상치 못한 사정으로 지원금이 중단되더라도 농업회의소를 지속해서 운영할 수 있는 원천이 회원의 회비다.

“회비가 대부분이지요? 저희 이제 회비로 다. 아, 특별회비 참 중앙회는 냈구나. 요렇게 보조사업, 농업회의소 활성화 지원사업으로 인문학 강좌하고 선지 견학 갔다 온 거고. 이거는 이제 일자리 안정 자금에서 나오는 거고, 차입금은 제가 일단 돈 없어서 처음에 부탁해 돈 얻어서 시작한 거고. 회비로 그냥 다 운영한 거예요.”

- SI 농업회의소 사무국장

“최소한 사무의 필수인력에 대한 인건비는 회비로 상당 부분을 충당할 수 있어야 된다. ... 법이 통과되고 저희가 상공회의소처럼 어마어마하게 커져도, 저는 필수 경비는 회원 회비로 조달했으면 좋겠어요.”

- CP 농업회의소 사무국장.

2.3.3. 법제화

농업회의소 활동가가 생각하는 농업회의소의 설립 운동의 당면 과제는 법제화다. 농업회의소의 법제화는 안정적 재정 수입, 대표 기관 지위 확보, 정치적 중립 확보라는 세 가지 차원에서 반드시 실현해야 하는 과제라는 의견이다.

우선, 농업회의소 법제화는 자금과 재정 독립을 확보할 주요 수단이다. 농업회의소 회비만으로 운영이 어려운 경우가 발생하면 농업회의소 본연의 사업에 집중하기 어렵다. 법제화를 실현하여 중앙정부나 지방자치단체의 간섭 없는 안정적인 재정을 확보하면 지역 농업인을 위한 활동을 지속할 수 있다.

“그 다음에 그렇기 때문에, 사무실 운영비 이런 것들을 상시적으로 지원받을 수 있는 구조. 사실 사무실 운영비 같은 경우는 법만 조금만 손대면 지방자치단체에서는 돈 대겠다고 하는 데가 있을 것 같은데, 나주 같은 데는 할 것 같은데.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“어쨌든 법제화가 된다고 한다면 인건비 지원도 가능한 거고, JN시 농업회의소에서는 법을 굉장히 강조를 하시는데, 법을 만들려고 하는 이유가, 지자체로부터 운영비를 좀 받고 싶는데, 그게 주어도 되는데 법에 없으니 이게 주면 안 된다, 그래서 법을 많이 원하시더라고요.”

- SI시 농업회의소 사무국장.

“이제 곧, 예를 들어 곧 농업회의소 법이 통과가 되고 국가나 지방자치단체로부터 재정 지원을 법적으로 받을 수 있게 되는 시기가 오더라도, 우리는 근본적으로 농업계를 대표해 가지고 정치력을 발휘해야 되는, 목소리를 내줘야 되는 조직인거죠.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

둘째, 농업회의소의 법제화는 농업회의소가 농민과 농민 단체의 대표 기관으로 활동할 수 있는 강력한 근거를 제공한다. 농업회의소가 농업계를 대표하는 대의기구로서의 위상을 표방하지만 농업인이나 농업인 단체들 중에는 농업회의소의 대표성을 인정하지 않는 경우가 적지 않다. 농업회의소를 법제화하여 법령에 근거한 대표성을 확보

하여 농민과 농민 단체를 대표하여 본연의 업무를 수행할 수 있다는 기대감이 있다.

“농업회의소 법을 만들면, 법을 만들어야 되는 제일 중요한 이유는 농업회의소가 말하자면 농업인이나 주민을 대표하는 역할을 딱 공식적으로 할 수 있게 하는 것, 그게 첫 번째.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“법적 기구라고 생각하고, 그리고 법적 기구여야 힘을 가질 수 있다고 저는 생각하거든요. 이제 제가 만들자고 하는 이유가, 아까도 처음에 말씀드렸지만, 농민 연대는 임의기구잖아요. 법적 기구는 법적 강제력이 있으니까 약속을 하면 서로 지켜야 되는 부분들이 있는 거니까. 법이 안 되면, 지금 현재 SI시도 조례만 만들어져 있으니까, 조례에 근거해서 설립 근거는 되지만, 강제력이 적지요 더. 법이 만들어지면, 시장님 말씀은 법이 만들어 지면 지원도 하고 하겠다, 말씀을 하시니까. 계속 법제화 뒤로 미루시고 있는 상황이라. 저희는 이제 다르지요.”

- SI시 농업회의소.

마지막으로 농업회의소의 정치적 중립을 법적으로 인정받을 수 있다. 최근 농업회의소가 활동을 중단하는 이유 중 하나가 지방 정치 상황에서 정치적 중립을 지키지 못했기 때문이다. 농업회의소 법안에 정치적 중립을 언급하여 정치적 중립을 확보하고 정치 상황에 좌우되지 않도록 해야 한다.

“전에 사무국장이 000 전 시장을 지원해 부렸어요. 지금까지 거기서 캠프에서 자금까지 갔다가 움직였다고 그러데요. 그래 가지고 밑의 참모들이 너는 나가라, 새 날이 밝았으니까 현 놈들은 나가야 쓸 것 아니겠냐? 직접적으로 말을 그렇게 했는 갑수다. 그렇게 그 친구가 반기를 들고 감사원에, 농림부, 청와대, 인건위 이런 데다가 공무원 몇 사람 모가지 파면시키라고 말 던지고 해 가지고 한 2년간 힘들었어요, 제가 와 가지고. 아무것도 못 했잖아요, 제가 2년간.”

- JN시 농업회의소 사무국장.

“법에 되어 있지만. 법 안에 어느 정도 정치적 중립을 지켜야 한다고, 농업회의소는 정치적 중립을 지켜야 한다고 어느 정도 들어가 있지만. 저희 조례에는, 예를 들어 임원들까지라도, 좀 구체적으로 정치적 중립 조항을 넣어가지고 정치활동을 못하게, 정치적 의도가 있는 분들은 못 들어오게 좀 막을 필요도 있다고 봅니다.”

- CP군 농업회의소 사무국장.

3. 마을만들기 및 사회적 경제 중간지원조직

마을만들기 중간지원조직 또는 지역의 민간 부문에서 자생적으로 형성된 사회적 경제 조직의 연합체가 민간-행정을 잇는 ‘거버넌스 조직’으로 기능할 때가 많다. 이들 조직의 기능은 농업회의소와 형식 면에서 유사한 것이 많지만 강조점의 차이도 있다. 농업회의소가 주로 농업 정책에 중점을 둔다면, 마을만들기 중간지원조직은 상대적으로 농촌발전 정책에 더 많이 관여한다. 사회적 경제 조직 연합체의 경우 일률적으로 말하기는 어렵다. 이 연구에서 사례로 조사했던 상주시 ‘상주다움 사회적 협동조합’의 경우, 농업 정책과 관련하여 상주시청과 소통하고 활동하는 비중이 더 높아 보이는데, 다른 지역의 경우 꼭 그런 것은 아니다. 면담 조사 결과를 종합하면, ‘조사’, ‘정보 공유 및 교육’, ‘정책사업 기획 및 계획’, ‘정책 건의’, ‘정책사업 진행 관리 수탁’ 등으로 이들 중간지원조직이 수행하는 기능을 범주화할 수 있다.²²⁾

〈표 3-4〉 마을만들기 중간지원조직 및 사회적 경제 연합조직의 기능

조직명	기능				
	조사	정보 공유, 교육	계획, 사업기획	건의	정책사업 수탁
CK군 마을만들기 중간지원조직	○	○			○
YD군 마을만들기 중간지원조직		○	○		○
JS시 사회적 경제 연합 조직		○	○	○	○
SM군 마을만들기 중간지원조직		○			○
YC군 마을만들기 중간지원조직	○	○	○	○	○
SH군 마을만들기 중간지원조직	○	○	○	○	○

자료: 면담 조사.

22) 중간지원조직들의 구체적인 활동은 지역에 따라 다양하고 풍부하다. 그래서 범주화하거나 일목요연하게 펼쳐 보이는 것이 쉽지는 않다. 중간지원조직에 따라서는 매년 연간활동보고서를 펴내는 경우가 있는데, 충청남도 청양군 마을만들기지원센터의 연간활동 보고서 목차를 일람하면 그 활동의 종류를 대략적이라도 파악할 수 있다. 그 목차 중에서 활동 내용을 정리한 부분의 제목과 소제목들만을 〈부록 4〉에 옮겨 소개했다.

3.1. 정책사업 진행 관리 수탁

마을만들기 중간지원조직은 거의 대부분 농식품부의 지역개발정책 일환으로 추진해 온 ‘시군 역량강화사업’을 위탁받아 진행한다. 시군 역량강화사업이 기본적으로 지역사회 주민을 대상으로 다양한 교육이나 학습 기회를 제공하는 것을 목표로 하기 때문에, 농촌 발전 영역에서 주민들의 활동을 촉진하는 애니메이터(Animator) 역할을 자임하는 중간지원조직이 ‘시군 역량강화사업’을 수탁하는 것은 자연스러워 보인다. 현실적으로는 중간지원조직의 경상운영비가 제도적으로 보장되어 있지 않기 때문에, 이런 종류의 사업 수탁은 중간지원조직을 운영하는 데 필요한 재원의 중요한 출처가 되기도 한다.

“2015년에 지역의 여러 단체들이 모여 ‘CK군 공동체협의회’를 만들었거든요. 그 것을 2017년에 사단법인으로 법인화했구요. 그때까지는 협의회에서 주도적으로 이러저러한 활동을 진행했어요. 행정하고는 무관한 활동이었지요. 그런 일들을 하다보니깐, 관에서도 ‘시군 역량강화사업비’를 갖다 주더라고요.”

- CK군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

“사람들 보고, 그 다음에는 환경을 보고, [사업을 추진]해도 되겠네.’라는 판단이 서면 가서 구슬려 보는 거죠. 그러면 ‘이렇게 좋은데...’라는 사람도 있고, ‘안돼, 우리 마을에서 정책사업을 하면 사람들끼리 싸우게 돼.’라는 분들도 있거든요. 그러면 우리가 ‘적은 보조금을 가지고 싸우지 말고, 밥 먹고 놀고 하면서 그냥 공동체를 만들어 보십시오.’라면서 사업을 추진합니다. 그러면 마을 분들이 주변 환경정리도 하고.. 500만 원, 2,000만 원 하는 식의 작은 보조금 사업으로 시작하는 것이죠.”

- CK군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

마을만들기 중간지원조직에 관한 오해 중 하나는, 행정으로부터 정책사업을 수탁해 집행하는 데 조력하는 것을 주 기능으로 삼는 ‘사업 위탁 시행기관’이라고 그 정체성을 규정하는 데서 비롯된다. 그러나 중간지원조직의 ‘중간’은 민-관의 중간이라는 수직적 관계에서의 중간이라는 의미보다도 민간 부문의 여러 단체들의 수평적 연결망에서 ‘매개자’ 역할을 하는 중간이라는 의미를 본래 지닌다. 그래서 마을만들기 중간지원조직

은 별도로 존재하는 것이 아니라, 여러 단체들이 모인 네트워크 법인의 한 부서로서 설치되는 것이 바람직하다는 주장이 힘을 얻는다. 그 경우 네트워크 법인이 민간 부문의 ‘수평적 연결망’이 되는 것이다.

“원래 우리는 지역의 창업공동체라던가 마을공동체 같은 공동체들의 협의체였어요. 그래서 창업, 농촌, 마을공동체 같은 주제를 중심으로 모였고, 그런 데서 나온 농수산물들 같이 팔고 같이 홍보하고...”

- CK군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

3.2. 조사

마을만들기 중간지원조직들은 대부분 ‘조사사업’을 수행한다. 대체로 ‘마을 자원조사’라는 명칭으로 이루어지는 활동이다. 그 외에도 지역에 따라서는 특정한 농촌 정책 사업 추진에 활용하기 위한 자료조사를 진행하는 경우도 있다(YC군).

“2017년부터 마을 조사사업을 계속 해 왔는데, 작년에 53개 마을을 대상으로 조사를 진행했고요. 올해 60개 마을을 계획하고, 진행 중입니다. 마을마다 환경, 역사, 문화, 인적 자원 같은 현황을 파악합니다. 그리고 이것으로 끝나서는 안 돼요. 3년에서 5년마다 한 번씩 계속 업그레이드를 해야 합니다. 사람들이 움직이기 때문입니다.”

- CK군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

“저희가 이번에 새롭게, 이제 생활권 분석 같은 내용들을 좀 집어넣어 가지고... [읍면 중심지가] 마을에서 몇 킬로미터가 떨어져 있냐 하는... 이런 것들까지 해서 공간적으로도, 마을 단위마다 생활권 분석을 좀 해보려고 합니다. 이제 농촌협약도 대비해서 조사하고 분석하려고 합니다.”

- YC군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

3.3. 정보 공유 및 교육

마을만들기 중간지원조직의 활동이 농정 거버넌스에서 기여하는 중요한 부분 중 하나가 주민들 사이에서 정보를 공유하고, 교육과 학습을 촉진하는 일이다. 여타의 농정 영역에서도 그러하듯, 정보가 충분히 공유되지 않은 상태에서 주민들의 자발적인 참여에 바탕을 둔 정책사업이 추진되기를 기대하기는 어렵다. 그렇기 때문에 이장뿐만 아니라 다수 주민들에게 정책사업 정보를 전달하는 기능이 필요한데, 마을만들기 중간지원조직이 그 역할을 일정 부분 맡는다.

“중요한 것은 우선 주민 참여라고 생각해요. 예전처럼 행정에서 [마을에] 컨설팅 업체만 보내고, 컨설팅 업체는 이장들을 동원해서 추진위원회를 [형식적으로] 구성하는 방식으로 [우리도] 그렇게 일했다면, 주민의 다양한 이야기를 들을 수 없었을 겁니다. 주민이 관심이 있어도, 정보가 없기 때문에 [추진위원회에] 못 들어 왔을 거예요. 지금까지 그랬던 것이지요. 몇몇 이장들만 하고, 다른 사람들은 싹 빠지고... 그러다 보니까 저희는 계속해서 요구하는 거죠. 현수막 뿌려서... 모든 읍과 면에 현수막을 뿌려서 정책사업과 관련하여 공고 기간을 두고, 참여하고 싶은 사람이 들어와서 할 수 있도록, 그런 것을 계속 유도하는 것이죠. 저는 중간지원조직이 있기 때문에 그런 일들이 가능하다고 보고 있고요.”

- YC군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

정보 공유는 민간 부문의 주민만을 대상으로 이루어지는 게 아니다. 지역 주민들의 입장이나 현황에 관한 정보가 중간지원조직을 통해 행정으로도 유통된다. 이는 민-관의 정보교류를 통해서 공론장을 형성하는 효과를 거두기도 한다. 행정 부서들 사이의 소통을 촉진하는 역할을 하기도 한다.

“저희는 현장에 다니면서 현장의 소리를 자꾸 들으니까요. ‘이렇게 해야 돼’, ‘이렇게 하는 데도 있어’라는 식의 소리를 듣고 와서는 계속해서 [행정의] 다른 회의나 실과에서 전달합니다. 가령, 연말이 되면 저희는 예산서나 내년도 사업계획서를 공부하거든요. 그러면 저희들이 ‘저 실과에서는 이러저러한 일을 한다고 계획이 되어 있으니까, 저 실과와 함께 사업을 추진하면 되겠네’라는 식으로 귀뜸을 해줍니다.

지금 YC군에서는 최소한 어떤 것을 준비하려면 [공무원들이] 미리 모이고 저희가 설명회를 하고, 그 설명회 때에 나오는 의견을 수렴하는 정도의 일은 합니다. 나아진 것 같아요. 많은 행정 부서들이 모여서 같이 논의하는 구조가 만들어진다는 것, 그게 중간지원조직이 있어서 변화되는 부분이라고 봅니다.”

- YC군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

주민들에게 학습의 기회를 제공하거나 교육하는 것은, 마을만들기 중간지원조직의 핵심 활동으로 인식된다. 마을만들기가 지향하는 최종 목표는 자발성을 갖춘 주민들이 자치적으로 지역을 가꾸어 나가는 것이다. 그런 목표, 즉 완성된 주민자치에 이르는 여정에서 주민들의 인식이나 태도를 변화시키는 것이 가장 기초적이고 초기에 이루어져야 하는 일이기 때문이다.

“제 개인적으로 마을만들기지원센터는 ‘교육센터’라고 생각합니다. 그러니까, 표면에 ‘교육’이라는 말을 과하게 포장하지는 않지만, 마을만들기가 지역사회에 먼저 깔려야 주민자치가 되고 분권이 이루어진다고 치면, 뭔가 주민들의 의식이 깨어나거나 민주주의 활동을 하는 데에 대한 역량강화가 필요하잖아요. 그것을 처음에 하는 곳이 중간지원조직이거든요. 저희가 공모사업 같은 것을 추진하기도 하지만, 공모사업을 추진한 결과를 평가할 때에는 ‘주민의 자발성이 얼마나 생겼고, 우리 지역에 대해서 얼마나 주민 스스로 주도적으로 이끌어가려고 하는지, 그리고 민주적인 회의를 얼마나 잘 할 수 있는지, 내부 갈등을 스스로 얼마나 잘 정리할 수 있는지’ 등을 보아야 합니다. 그래서 이 지역은 우리가 움직이고 우리가 가꾼다는 마인드가 생겨나야 주민자치가 가능해지잖아요.”

- YD군 마을만들기 중간지원조직 센터장.

농촌 주민 일반을 대상으로 하는 일반적인 교육사업만 추진되는 것은 아니다. 거의 모든 마을만들기 중간지원조직에서 특정한 주제를 두고 포럼이나 토론회나 워크숍 같은 것을 개최해, 주민들에게 정보를 전달하고 관심을 촉구하는 방식의 교육을 추진한다. 마을만들기 중간지원조직의 실무자, 마을 단위 정책사업이 진행된 마을의 사무장 등을 대상으로 하는, 즉 ‘활동가 교육’을 중간지원조직이 수행하기도 한다(SM군, YC군, HS군). 그리고 특정한 기능을 가르치는 기술적인 교육사업을 진행하기도 한다. 형식 면에서는 강의식 교육과 더불어 동아리 학습 같은 방식도 활용된다.

“‘마실내실’이라고 MS군의 여러 단체 실무자들끼리 모여서 실무자 역량강화를 꾀하는 교육사업인 거죠. 올해 같으면 사업계획서 기안하는 것을 공부했습니다. 지역 축제 같은 것을 지원할 수 있도록 체험마을 사무장들끼리 모여서 동아리 방식으로 ‘체험지도 보수교육’을 진행하기도 합니다.”

- MS군 마을만들기 중간지원조직 사무국장.

3.4. 정책사업 기획, 계획 수립, 정책 건의

마을만들기 중간지원조직이 지역계획을, 특히 법정 지역계획을 직접 수립하는 경우는 흔치 않다. 다만, SH군 마을만들기지원센터가 지역 내의 면 주민자치회로부터 위탁을 받아 면 단위 ‘마을계획’을 수립한 사례가 있을 뿐이다. 그러나 상당수의 중간지원조직들이 ‘신활력플러스 사업’, ‘중심지활성화 사업’, ‘시군역량강화계획’ 등과 같은 규모가 큰 국고보조사업의 예비계획이나 기본계획을 책임지거나 일부분을 맡아서 관여하는 것으로 드러났다. 또는 행정리 수준의 ‘마을계획’을 수립하는 경우도 있었다(MS군).

중간지원조직이 개별 정책사업을 기획하거나 지방자치단체에 정책 제안을 하는 경우는 그리 많지 않았다. 중간지원조직은 농업회의소나 주민자치회와는 달리, 기본적으로 지방자치단체로부터 예산을 지원받으면서 정책 과정에 조력하는 단위이며 또 그렇게 인식되기 때문이다. 아래로부터 주민의 의견을 모아서 지방자치단체에 전달하는 활동이 주된 기능이라고는 인식되지 않기 때문에, 정책 건의 기능이 제도적으로 보장되지 않은 것이다. 그러나 중간지원조직의 활동이 활발한 곳에서는 비공식적이거나 행정부문의 공무원들과 협의하는 경로를 갖고 있는 것으로 확인된다. 정책사업을 기획할 때, 비공식적이지만 중간지원조직의 활동가가 지방자치단체 공무원에게 도움을 주거나, 중간지원조직 실무자들과 공무원들 사이의 학습 모임이나 회의가 정책이 건의되는 통로로 활용된다.

4. 주민자치회

주민자치회는 읍·면 수준의 지방농정 거버넌스로서도 기능한다. 특히, 면 지역에서는 주민의 다수가 농업인이다. 주민자치회에서 분야별로 만드는 ‘분과위원회’ 중 하나로 ‘농업 분과’를 두어서 읍·면의 농업 관련 사안을 논의하는 구조를 만들 수 있고, 최근에 주민자치회를 창립하는 농촌 지역에서는 거의 대부분 ‘농업 분과’를 두고 있다. 여기에서는 충청남도 홍성군의 홍동면, 홍성읍, 광천읍, 홍북읍, 장곡면 등에서 창립되었거나 창립 과정 중에 있는 사례들을 분석한다.²³⁾

주민자치회가 지역사회에서 주민들의 의제를 형성하는 수준은 사례 지역마다 차이가 난다. 조례에 따라서 제시된 법적 측면의 여건은 동일하지만, 주민자치회가 실질적인 거버넌스 조직으로 기능하는 수준은 상당히 차이난다. 그 같은 차이의 원인은 주민자치회 구성 및 운영 과정에서 민간 부문, 즉 지역사회 주민들의 관심과 참여 수준에 있다. 그리고 지역사회에 이미 형성된 사회 자본(social capital)도 중요한 변수다. 예컨대 홍동면 주민자치회는 2012년에 주민자치위원회가 생긴 이후로, 지역에서 활동하는 이례적으로 많은 단체들이 주민자치위원회와 관계를 맺고 활동한 경험이 축적되어 있었다. 그런 경험을 바탕으로, 주민자치회를 구성하기 위해 상대적으로 많은 시간과 노력을 들였다.²⁴⁾ 이해 비해 홍북읍 주민자치회는 민간 부문의 참여가 동력이 되기보다는, 행정이 앞서서 추진한 측면이 강하다. 이 경우 주민자치회가 창립되더라도, 민간 부문의 동력이 확보되기 어렵다.

23) 홍성군의 5개 읍·면을 조사하고 분석하는 이유는, 최근 3년 사이에 일어나는 주민자치회 시범실시의 움직임에 적극적으로 반응하는 지역이기 때문이다. 장곡면을 제외한 4개 읍·면에서는 모두 2019년 11월에 주민자치회를 창립하였다. 장곡면은 2020년 12월에 창립할 예정이다.

24) 홍동면 주민자치회 구성까지 준비 작업은 아주 밀도 높게 진행되었다. 그 상세한 내용을 <부록 5>에 소개하였다.

〈표 3-5〉 읍·면 주민자치회의 지방농정 거버넌스로서의 활동

지역	주요 활동
홍동면	▶ 주민자치회 창립을 위한 주민 학습 및 토론 - 2019년 2월~10월 사이에 워크숍, 주민토론회(원탁회의) ▶ 마을계획 수립²⁵⁾: 일상생활 서비스, 노인복지, 축산 및 농업환경 관련 의제 도출 ▶ 주민참여 제안사업 공모 - 2018년: 주민소통한마당 운영, 주민소식지 제작, 원탁회의 등 - 2019년: 홍동천살리기 사업 ▶ 주민자치위원회(주민자치회 준비위원회)를 중심으로 '홍동면 기초생활거점 사업' 추진 방향을 논의
홍성읍	▶ 주민참여 제안사업 공모(2019): 자살예방 사업, 재활용품 홍보교환 사업
광천읍	▶ 주민참여 제안사업 공모(2019): 독거노인을 위한 열린주방 운영, 우리지역알기 문화탐방 ▶ 홍성군청에 주민의견을 수렴해 정책 건의 - 읍 소재 중학교 통폐합 문제 해결: 폐교를 활용해 소리꾼명창 장사익을 테마로 한 복합문화 공간 조성 - 오래된 철도역사 철거 등에 관한 문제 해결: 현재 역사 건물을 보존하고, 365일 장터 개설
홍북읍	▶ 계획을 수립하거나 주민이 주도하여 공모사업을 제안한 실적 없음
장곡면	▶ 마을계획 수립: 지역농업, 농촌복지, 교육, 문화 등의 분야 의제들을 모은 "장곡면 발전계획 2030" 수립 ▶ 주민자치회 구성을 위한 주민 학습 모임 진행

주: '주요 활동' 중에서 굵은 글씨로 쓴 것은 농업·농촌 정책과 관련된 것이다.

자료: 면담 조사.

주민자치회가 거버넌스로서 작동하는 형식은, 앞에서 살펴본 농업회의소와 유사하다. 몇 종류의 형식이 확인된다. 첫째는 주민자치회 내부의 논의를 거쳐 행정에 주민들의 의견을 전달하는 방식이다. 광천읍에서 지역의 중요 사안인 중학교 통폐합이나 철도 역사 보전 문제를 해결하는 과정에서 이런 방식이 작동하였다. 둘째는 '마을계획'을 수립하여 읍·면 주민의 지역사회 의제를 정리하고, 그것을 바탕으로 행정과 소통하는 방식이다. 이 과정에서 대규모의 주민 토론회(홍동면 원탁토론회, 장곡면 발전계획 수립을 위한 토론회)가 동반되거나, 주민들의 공동학습이 진행되고 한다(홍동면, 장곡면). 셋째는 주민참여예산제 같은 제도를 활용하여 주민이 직접 아이디어를 내고 기획하는 공모사업을 실시하는 것이다(홍동면, 광천읍, 홍성읍).

25) 홍동면 마을계획의 수립 과정과 상세한 내용은 2차년도 보고서에서 소개하고 분석한 바 있다.

5. 여러 민간 조직과 지방자치단체 행정의 연결망

앞 절들에서는 지방 농정심의회, 농업회의소, 마을만들기 또는 사회적 경제 중간지원조직, 주민자치회 등 법규에 따라 제도화되었거나 제도화의 수순을 밟고 있는 특정한 유형의 ‘거버넌스 조직’을 중심으로 사례를 분석하였다. 그러나 특정 정책영역에 따라 항상 특정 거버넌스 조직이 상응하여 지방농정 거버넌스가 형성되는 것은 아니다. 때로는 지방자치단체 행정 부문과 민간 부문의 조직·단체들이 연결망을 형성하고 확장하는 방식으로 지방농정 거버넌스가 진화하기도 한다. 이 절에서는 충청남도 홍성군의 지방농정 거버넌스를 분석한다.²⁶⁾

충청남도 홍성군의 농정 거버넌스를 다 포괄하는 것은 아니지만, 군청의 중요한 농정 기획 부서와 여러 민간단체들이 오랜 기간 동안 연결망을 형성·확장해 온 사례로서 시사하는 바가 큰 ‘연결망’을 대상으로 분석한다. 잠정적으로 이 연결망을 ‘홍성군 농정 거버넌스 연결망’이라고 칭하겠다. 이 사례에 주목할 만한 이유는 세 가지다. 첫째는 이 연결망을 통해 이루어지는 여러 활동과 조직이 상당 부분 홍성군 조례에 구체적인 근거를 갖추고 있다는 점이다. 둘째는 지방 거버넌스와 관련하여 빈번하게 제기되는 주장인 ‘임기제 공무원 배치’와 ‘민간 부문에서 네트워크 법인 설립’이라는 실험이 진행되었다는 점이다. 셋째는 마을만들기 중간지원조직을 네트워크 법인 산하에 설치한 사례라는 점이다.

5.1. ‘홍성군 민관협치 농정 연결망’의 형성 과정

홍성군에 형성된 이 연결망에는 여러 단위들이 참여하는데, 그 발단은 2011년 11월에 홍성군에서 군청 안에 ‘친환경농정발전기획단’²⁷⁾이라는 부서를 설치한 사건이다.

26) 이 절의 분석은 사례와 관련하여 긴밀하게 활동한 이력이 있는 홍성군의 전직 임기제 공무원 3명(J씨, A씨, G씨), 마을만들기 중간지원조직 활동가 2명(K씨, L씨), 지역에서 활동가 역할을 수행하는 농민 1명(M씨) 등과 함께 진행한 집단 면담 조사 자료에 바탕을 둔 것이다.

27) 이하, ‘기획단’이라고 약칭한다.

이 기획단을 설치한 것은 당시 지방자치단체장의 선거 공약 사항이기도 했다. 이후로 기획단은 홍성군 내 ‘지역인재 조사’를 실시하고 민간의 여러 단체와 행정이 함께할 수 있는 일을 모색했다. 17개 기관에서 실시하는 180여 교육과정을 자료화하고, 교육 관련 행사에 기획단도 참여하는 등 관계를 맺기 시작했다. 그러다가 2012년 말에는 ‘거버넌스를 전략적으로 형성해야 한다’는 문제의식을 바탕으로 준비위원회를 만들고, 2013년 8월에는 마을과 민간단체 83개소와 군청의 행정 부서 5개가 참여하는 모임을 만들었다. ‘홍성통’이라는 모임의 시작이었다. 2015년과 2016년에는 마을만들기 지원 체계를 구축하기 위한 논의가 홍성군 내 행정부서들과 홍성통에 참여하는 민간 행위자들 사이에 이루어졌다. 조례를 만들고 중간지원조직인 ‘홍성군 마을만들기지원센터’를 설립하였다.

〈표 3-6〉 ‘홍성군 민관협치 농정 연결망’ 형성 경과

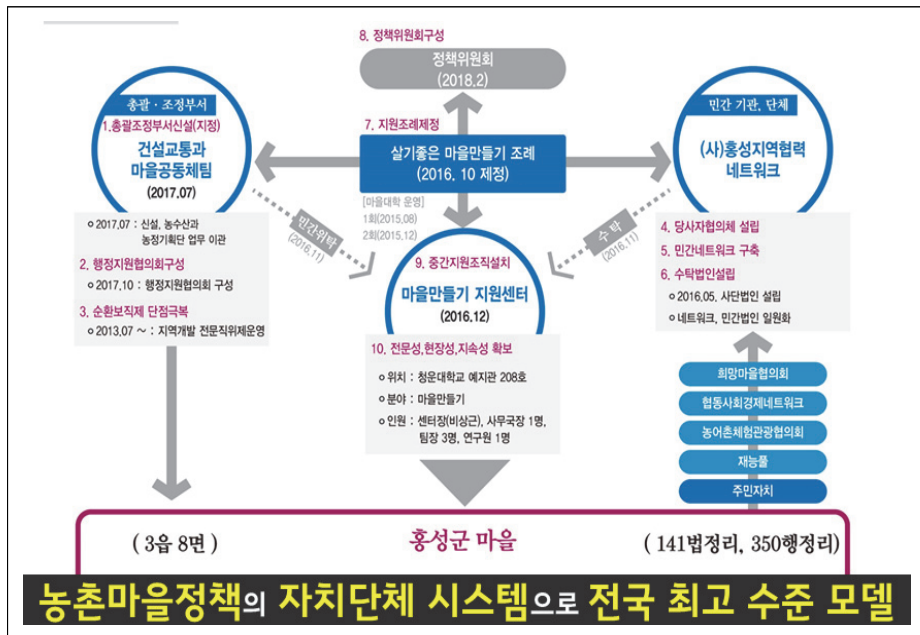
시기	주요내용	비고
2011	홍성군 친환경농정발전기획단 공식 출범(‘11.10)	군수공약사항
2012	홍성군 농정발전대책수립(‘12.5, 4분야, 12과제) * 핵심과제 10, 민관 협력 거버넌스 체계 구축에 해당 거버넌스 준비위원회 모임 시작(‘12.12)	친환경농정발전기획단 주도
2013	거버넌스 준비위원회 발족(‘13.3), 홍성통 명칭 사용(‘13.8) * 마을과 민간단체 83개소, 행정 5개 부서 참여	2014년도 시군 지역역량강화 사업으로 제안, 신청
2014	홍성통 내 분과 운영(홍보통, 교육통, 재능통)	
2015	(사)홍성지역협력네트워크 조직(‘15.5 결성, ‘16.4 법인화) * 희망마을협의회, 농촌체험관광협의회, 홍성협동사회경제 네트워크 등 참여, 청년에 대한 논의 시작	수개월 간 논의 후 민간단체들이 참여하는 조직결성 및 명칭 정함
2016	공무원 동아리 마을통 운영(‘16.3) 홍성군 마을만들기지원센터 설치(‘16.11)	(사)홍성지역협력네트워크 위탁
2017	청년정착지원시스템 구축 공동학습 홍보통, 교육통, 관광통, 마을만들기 T/F 운영 행정에 마을공동체팀 신설	마을만들기, 사회적경제, 지역관광, 귀농·귀촌, 평생교육 등
2018~ 현재	홍성군 도시재생지원센터 설치(‘19.4) 청년통, 교육통, 관광통 분과운영 중	(사)홍성지역협력네트워크 위탁

자료: 전영미(2019); 웹진 공생공력 1호(<https://folkin.tistory.com/14>, 검색일: 2020. 11. 20.).

이후, 지역의 중요 의제로 떠오른 청년 문제를 비롯하여 몇 가지 주제별로 ‘홍성통’과 비슷한 방식의 협의 모임들이 만들어졌다. 2017년에는 군청에 ‘마을공동체팀’이라는 단위가 신설되기에 이르렀다. 이 과정에서 민간 부문과 행정 모두에 여러 개의 협의체, 중간지원조직이 생겨났고, 그런 조직과 활동을 제도적으로 뒷받침하기 위해 몇 개의 조례도 제정하였다.

외형상 복잡하게 얽힌 연결망은 홍성군의 농정에서 민관 협력을 촉진하는 데 기여한 바가 크다. 연결망을 구성하는 단위 중 중요한 역할을 수행하는 곳은 ‘홍성통’과 ‘기획단’이라 할 수 있다. 두 단위 모두 민-관의 원활한 소통의 장으로 기능하는 것을 중요한 목표로 삼는다는 점은 같지만, ‘기획단’이 보다 공식적이고 정책사업 기획의 임무를 부여받은 단위라면 ‘홍성통’은 정보와 의견을 교환하고 공동으로 학습하는 것만을 목표로 삼은 단위다.

〈그림 3-1〉 ‘홍성군 민관협치 농정 연결망’의 전체 구조



자료 : 구자인(2020).

5.2. 홍성군 친환경농정발전기획단

기획단이 2011년에 제정된 홍성군 조례에 근거해 구성될 때만 해도, 이 같은 방식의 거버넌스 조직으로서는 전국 최초의 사례라고 평가되었다. 부군수가 단장의 직을 맡고, 임기직 공무원 J씨를 '전문위원' 직위로 채용하였다. 이후, 전문위원은 여러 차례 교체되어 현재까지 이어지고 있다.

기획단의 활동이 긍정적으로 평가되는 부분을 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 행정 부서 간의 '칸막이' 현상을 완화하는 데 기여했다. 조례상 기획단의 업무 영역은 '농업·농촌 정책 개발'로 되어 있어 농촌 정책 업무를 맡지 않고 농업 정책만을 담당하는 농수산과의 업무 범위를 넘어서지만, 행정조직상 기획단은 농수산과 안의 팀으로 편제되어 있었다. 그리하여 행정의 틀 안에서보면 기획단의 활동 범위가 축소될 수 있었으나, 기획단이 '홍성통'의 행정 분야 참여자들을 조정하는 역할을 맡게 됨으로써 6차산업화 정책이나 마을만들기 분야의 정책과 관련해 행정부서 및 민간의 행위자들과 자유롭게 협력할 수 있었다.

둘째, 홍성군청과 민간의 행위자 간 소통을 촉진하였다. 이 과정에서 임기제 공무원의 역할이 중요했다. 기획단은 당연직으로 선임되는 행정 공무원과 위촉직으로 선임되는 민간위원으로 구성되지만, 심의의결권은 없이 논의만 하는 권한이 부여된 위원회 구조다. 그래서 형식적으로 운영될 가능성이 상존하지만, 임기제 공무원인 전문위원이 민간위원들을 참여하는 데 크게 기여했다.

셋째, 다양한 정책을 개발하고 실천계획을 수립하는 데 민간 부문 행위자의 의견을 반영하도록 기여했다. 기획단이 거둔 실제적인 의미의 성과는 민간과 행정 그리고 행정 내부 관련 업무자들 사이의 소통에 기여했다는 점이다.

“민관 거버넌스라는 차원에서 볼 때, 친환경농정발전기획단은 의도했던 기능과 역할을 충실히 수행했다고 볼 수 있습니다. [홍성군청] 조직 내부에서 [기획단의] 가시적 성과는 각종 공모사업을 유치한 것으로 평가되지만, 실질적인 효과와 성과는 민간과 행정, 행정 내 관련 업무자와의 소통을 들 수 있습니다.”

- 前 기획단 전문위원, J씨.

“예전의 행정 기획 단계는 상위 직급자의 의사에 맞추어 [아이디어를] 취합하는 것이었다면, 기획단이 생긴 이후에는 기획 단계가 단순히 사업 아이디어를 제공하는 것에서 끝나지 않고 더 나아가 여러 사업 부서들을 이해시키고 협력을 유도할 수 있도록 지원하는 것도 가능하다는 것을 보여주었습니다.”

- 前 기획단 전문위원, A씨.

한편, 집단 면담에서 기획단의 최근 활동이 직면한 한계도 언급되었다. 첫째는 행정 내부에서 그리고 행정과 민간 사이에서 소통을 중재하는 중요한 역할을 했던 행위자가 임기제 공무원인 전문위원이었는데, 전문위원 개인의 의지와 능력에만 의존한 채 활동을 지속했다는 점이다. ‘소통’을 구조화하는 제도적 장치를 견고하게 발전시키는 데 실패한 것으로 평가된다(J씨, G씨, K씨, M씨). 둘째는 기획단의 업무가 정책사업, 특히 국고보조사업 기획 업무로 고착되면서 ‘소통’ 기능이 약화되었다는 점이다(A씨, G씨).

“임기제 공무원이라는 직책의 한계, 권한과 역할에 대한 합의 혹은 논의 부족 등이 문제가 되었습니다. 임기제 공무원에게는 결재 권한조차 없습니다. 그리고 기획단이 담당해야 할 업무의 상당 부분을 두 명 전문위원의 개인기로 환원시켜 버리면 서, [기획단 전체의] 역량을 강화하지 못한 문제가 있었습니다.”

- 마을만들기 중간지원조직 활동가, K씨.

“최근 모습은 친환경농정발전기획단이 공모사업을 통한 국비 확보의 통로로 이용되고 의전 등에 신경을 쓰는 것이 성과라고 비춰지고 있는 만큼, 기획단 고유의 역할과 기능은 제대로 작동하지 못하게 되었습니다.”

- 前 기획단 전문위원, G씨.

5.3. 흥성통

5.3.1. ‘흥성통’의 개요와 추진 배경

흥성통은 “농업·농촌 발전과 관련한 다양한 주체들 간의 협력을 목적으로 매월 정기적으로 회의를 열어 연초에 함께 논의하기로 정한 과제에 관해 논의하거나, 정보를 공

유하거나, 공동으로 학습”²⁸⁾하는 모임이다. 2020년 현재 마을, 민간단체, 중간지원조직 등 민간 부문에서 140여 행위자(마을 또는 단체)가 그리고 홍성군청에서는 10개 부서가 참여하는 큰 모임이다.²⁹⁾ 홍성통은 법률이나 조례에 근거하지 않은 채로 운영된다. 위원장 없이 운영된다. 다만, 운영의 편의를 위해 구성원(민간, 행정) 대표들로 이뤄진 운영위원회와 간사(민간측은 지역협력네트워크, 행정측은 기획단)를 둔 상태다. 모두 만나서 논의하는 것도 필요하지만, 최근에는 핵심사안을 통해 분과별로 운영하기도 한다. 현재 지금까지 형성되어 활동했던 분과로는 ‘홍보통’, ‘교육통’, ‘관광통’, ‘청년통’, ‘마을통’, ‘재능통’ 등이 있다.

〈참고 3-6〉 홍성통 운영 방식

- 합의에 기초하고 운영 주체의 파트너십 크기나 참여 범위에 제한을 두지 않음.
- 참여방법: 민간 부문 참여자의 경우, 역할을 고려하여 기존 운영위원회 회원의 추천
행정 부문 참여자의 경우, 해당 분야에 참여 의사가 있는지 물어보고 진행
- 홍성통은 별도로 만든 조직이 아니라, 기존의 기관 및 단체들이 참여하는 네트워크 활동을 촉진
- 관련 주체들이 연계·협력할 사안에 따라 자발적으로, 자율적으로 역할 분담 및 논의
- 민간에서는 (사)홍성군지역협력네트워크, 행정에서는 홍성군 친환경농정발전기획단이 간사(코디네이터) 역할 담당
- 정보 공유 방법: 민간 부문의 경우, SNS, 인터넷 카페, 분야별 회의에서 공유
행정 부문의 경우, 메모 보고를 통해 회의자료, 회의록, 회의 결과 공유
- 월례회의: 매월 마지막 주 화요일 오후 2시(보통 20명 안팎의 인원이 참석)

자료: 안현경. 2015. “민관 협력 거버넌스 홍성통의 경험과 과제.” 충남연구원 마을만들기 시스템지원연구회 발표자료(2015. 3. 25.).

28) 홍성통을 활성화하는 데 큰 역할을 했던 前 기획단 전문위원 A씨의 표현이다.

29) 물론, 그 실질에 대해서는 비판의 여지가 있다. 기획단의 前 전문위원 G씨는 “외형상 지역 내부의 기관, 조직, 단체 등과 적지 않은 관계성을 지닌 것으로 볼 수 있지만, 실제로 참여자들이 관계에 대한 중요성을 생각하고 있는지에 대해서는 의문”이라는 의견을 제시하였다. 참여하는 행위자(단체 및 행정 부서)의 상세한 현황을 〈부록 6〉에 실었다.

있는 여건을 만드는 것이 중요하다고 판단했다. 그래서 “FTA에 대응하는 홍성군 농정 발전대책”의 내용 안에 홍성군이 추진해야 할 정책과제로 ‘거버넌스 형성’을 포함시켰다. 마침 농림축산식품부에서는 ‘시군 역량강화사업’을 도입한 때여서, 홍성군이 시행할 ‘시군 역량강화사업’의 세부 사업 중 하나로 ‘홍성통’을 기획했다.

“지역을 자세히 들여다보니 사람이 없는 것도 아니었고, 여러 경험과 시행착오를 거친 전국 단위로 활동하는 리더 또는 대표, 귀농인, 활동가들이 있었습니다. 하지만 그들은 다른 지역에서는 유명세도 있고 강의나 자문 같은 활동을 하는 반면에, 관내에서는 그리 유명하지도 활동을 많이 하지도 않았어요. [이 사람들이] 전국 단위로 활동하면서 지역 외부와 소통하는 가운데 고급 정보를 갖고 있었고, 홍성군 행정 내부에서도 지역 내부 사정에 관한 알찬 정보들이 있지만, 업무 관계자만 알고 있을 뿐 다른 부서와는 공유되지 않는 실정이었습니다. 지역에는 이제 막 마을가꾸기와 정책사업을 시작하려는 초보부터, 어느 정도 자립단계에 진입한 마을이나 단체에 이르기까지 다양한 주체들이 있었습니다. 그들 사이에서 서로 소통할 수 있도록 이끌어주고 시행착오를 최소로 해서 문제에 대응하는 시스템이 필요했습니다.”

- 前 기획단 전문위원, J씨.

이렇게 해서 2012년 말에는 준비 모임을 시작했고, 2013년에 홍성통 정기 모임이 시작되었다. 2015년에는 홍성군의 농촌 정책사업에 대해서 행정과 주민이 정보를 공유하고 자유롭게 논의하자는 취지에 동의하는 단체들이 대거 참여하여 홍성통의 참여자 수가 크게 늘어났다.

5.3.2. 홍성통의 활동과 특징

자유로운 참여와 형식에 얽매이지 않는 회합을 지향하는 홍성통이 지방농정 거버넌스 측면에서 수행하는 기능은 ‘정보 공유’, ‘학습’, ‘민간으로부터의 정책의제 발굴 및 제언’ 등으로 요약할 수 있다. 이런 기능은 월례회의를 통해 작동하는데, 월례회의에서는 항상 정보를 공유하는 시간이 배정된다. 보통은 2시간 정도 걸리는 월례회의가 ‘정보 공유 1시간’과 ‘고민 풀어놓기 1시간’ 정도로 구성된다. 정보 공유 시간에는 참석자들이 돌아가면서 자료나 정보를 소개한다. ‘고민 풀어놓기’ 시간에는 정해진 특정 이슈

를 두고 토론한다. 이런 이슈는 연초에 미리 정해진다. 경우에 따라서는, 월례회의 때에 해당 이슈에 관해 잘 아는 전문가나 활동가를 초빙하여 강의를 듣고 토론하는 학습 활동이 이뤄지기도 한다. 이런 월례회의 외에도 가끔은 홍성군에서 필요한 정책사업을 추진하려는 목적으로 홍성통이 주관하는 토론회를 개최하기도 한다. 그러나 홍성통이 어떤 사안을 심의하거나 결정하는 일은 없다. 그런 권한이 부여된 것도 아니고, 당초부터 그런 목적을 설정하지도 않았기 때문이다.

첫 번째 기능인 ‘정보 공유’라는 측면에서 보면 민간 부문의 여러 행위자들과 홍성군청이라는 행정기관 사이에 정보가 유통되는 거의 유일한 통로이다. 그래서 홍성통을 통해 공유되는 정보만 잘 알아도 홍성군의 농업·농촌 정책사업은 다 알 수 있다는 말까지 나온다. 정보 공유 기능은 행정이나 민간 부문 모두에 매우 큰 이점을 가져다 준다. 행정에서 어떤 사업이 기획되는지, 민간에서는 어떤 활동을 추진하는지를 한 달에 한번 정기적으로 만나 서로 알 수 있기 때문이다.

“행정에서는 사업 기획 과정에서 민간 부문이 어떤 부분에 참여해야 예산을 정확하게 집행하고 최소한의 성과를 낼 수 있다는 점을 홍성통을 통해 가늠할 수 있습니다. 민간 부문에서도 사업 추진에 필요한 행정지원 정보를 얻을 수 있습니다.”

- 前 기획단 전문위원, G씨.

“행정 측면에서는 지역에서 어떤 일, 사업들이 진행되고 있는지, 사업을 추진하려고 하는데 다른 담당자가 겪은 시행착오(관련 법규 등)를 나눌 수 있습니다. 공무원 본인의 담당 업무 외에도 홍성군의 다양한 업무를 살필 수 있고, 서로 협력해 추진할 가능성을 엿볼 수도 있습니다. ‘난 공무원으로서 내 담당 사업과 역할에만 충실하면 되는 줄 알았다. 그런데 홍성통에 참여하면서 이런 생각이 편협하다는 걸 깨달았다.’고 공무원이 말하는 것을 들은 적이 있습니다. 홍성통 모임에서 정보를 공유하다보면, 협력의 아이디어가 나오기도 합니다. 예를 들면, 학교급식 지원사업과 관련해 지역 주민, 단체, 행정이 함께 자료를 조사하고, 타 지역 사례를 방문하자는 구상이 나오기도 하는 것이죠.”

- 前 기획단 전문위원, J씨.

홍성통의 두 번째 기능은 ‘학습’이다. 홍성통 모임을 매개로 친분이 생겨나고 일정한 문제의식을 공유하게 된 마을만들기 업무 관련 공무원들이 ‘마을통’이라는 학습동아리를 만들어 농촌체험관광이나 농촌 건축 같은 분야에 대해 2017년부터 2019년까지 학습을 진행하기도 했다. 최근에는 ‘청년’을 홍성통의 공동 논의 주제로 만들어 학습하고 토론하는 일이 있었다. 전문가를 초청해 강의를 듣기도 했고, 지역에서 이미 시행되는 청년과 관련된 여러 정책사업에 관한 내용을 정리하여 공유하였다. 매월 월례회의 시간에는 청년 관련 정책사업에 참여하는 이들을 초청해 의견을 듣는 시간을 갖기도 했다. 이런 과정을 거쳐 ‘청년통’이라는 분과가 만들어졌고, 이 분과의 논의를 통해 ‘청년 네트워크 구축사업’이라는 정책사업이 제안되어 시행되기도 했다.

“2년 동안 홍성통 모임에서 마을만들기 지원시스템 정비에 관해 공부하고 논의했습니다. 마을만들기 민간 네트워크 구축, 행정에 전담팀 신설, 조례 제정, 중간지원 조직 등과 관련하여 공부하는 가운데 지원체계를 정비하는 일들의 진행 상황을 공유했습니다. 민간과 행정 모두 다양한 분야의 민관 거버넌스 시스템을 어떻게 만들어가야 할 것인지 함께 학습했습니다.”

- 前 기획단 전문위원, A씨.

홍성통 모임에서 정보를 공유하고 학습하는 가운데, 새로운 아이디어가 나오고 그것이 정책 의제 혹은 정책 제안으로 이어지기도 한다. 혹은 행정 부서 간의 협력이 이루어져 특정 사업이 조정되는 계기가 만들어지기도 한다. 가령, 2017년 한 해 동안 홍성통에서는 ‘농촌과 청년’이라는 주제로 학습과 정보 공유 활동을 진행하였다. 한 해 내내 많은 이들이 참석하여 청년과 지역에 관한 토론을 진행했다. 그 과정에서 행정안전부가 시행하는 ‘지역주도형 청년일자리 사업’과 관련해 담당 부서인 홍성군 경제와 일자리지원팀장이 홍성통 모임 후 기획단과 협의하게 되었다. 협의의 내용은 청년 창업인들을 한데 모을 수 있는 네트워크 사업이 필요한지를 기획단이 검토해달라는 것이었고, 나중에 기획단의 검토를 거쳐 ‘청년 창업 네트워크 구축 사업’이 기획되고 시행되었다.

〈참고 3-7〉 홍성통 모임을 계기로 이루어진 정책사업 조정 또는 신규 기획 사례

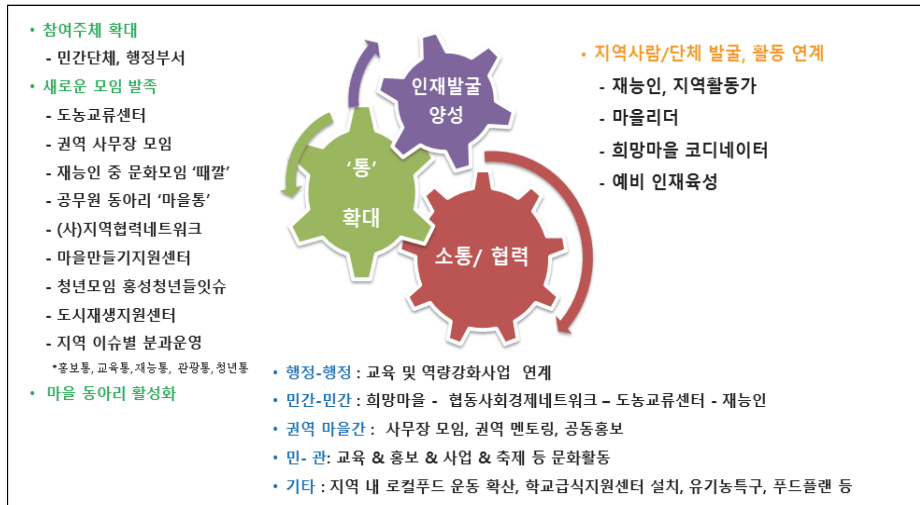
- 사단법인 홍성군도농교류센터가 홍성군 농수산물과의 보조금을 지원받아 내포신도시(홍성군 홍북읍 소재)의 아동을 대상으로 하는 농촌 주말체험 프로그램을 실시한 바 있었다. 호응이 있어 사업을 확대하고자 했으나 예산이 부족한 상황이라는 정보가 홍성통 월례회의에서 공유되었고, 홍성군 평생학습지원센터에서 성격이 유사한 활동을 지원하는 예산이 있어 추가 지원하게 되었다.
- 홍성군이 직접 귀농·귀촌 통계를 작성하고 있지 않아, 문의가 있을 때 답변하기 어려운 문제가 있었다. 이런 문제를 해결하고자 홍성군으로 귀농하는 이가 전입신고를 할 때 ‘귀농신고서’를 작성토록 권장하고 있으나 의무 사항은 아니어서 부족한 점이 있었다. 이런 문제를 홍성통 모임에서 논의하다가, 홍성군 귀농·귀촌지원센터에서 작성한 상담기록 등을 활용해 귀농인에 대한 행정 지원 시 참고자료로 활용할 수 있게 조치하였다.
- 홍성통 모임을 통해 청년들로 하여금 ‘마을조사단’을 구성해 운영하기로 하는 사업이 제안되었다.

자료: 면담 조사.

5.3.3. 성과와 한계

홍성통 활동의 성과 중에서 가장 중요한 것은 법규에 바탕을 두고 제도화되지 않은 형식이어도 민간 부문과 행정이 만나서 정보를 공유하고 논의하는 관행을 만들기 시작했다는 점이다. 그 같은 관행을 통해, 다양한 정책 의제가 홍성군의 농정 사업으로 반영되어 시행되었다. 특히 큰 성과로 두 가지가 거론되었다. 하나는 홍성군에 학교급식지원센터와 로컬푸드 체계를 도입하는 데 홍성통이 결정적인 역할을 했다는 점이다. 다른 하나는 홍성통을 중심으로 마을만들기 지원시스템에 관해 집중적인 논의가 이루어졌고, 그 결과로 관련 조례를 제정하고 중간지원조직인 ‘홍성군 마을만들기지원센터’를 설립하였고, 행정 쪽에서는 마을공동체팀을 신설했다는 점이다. 그리고 홍성군과 파트너십을 이룰 네트워크 법인으로서 (사)지역협력네트워크를 결성하는 계기가 되었다.

〈그림 3-2〉 홍성통의 주요 성과



자료 : 안현경(2015).

이 같은 성과의 배경에는 홍성통이 견지하는 독특한 소통의 형식이 있었다. 법률이나 조례에 근거해 '위원회' 같은 조직을 만들고, 위원장을 임명하고, 활동 예산을 지원하더라도 그런 위원회 조직의 지속성과 자율적인 활동이 잘 유지되지 않는 경우가 많다. 홍성통은 오히려 그런 절차나 형식을 따르지 않았다는 점에서 강점을 확보할 수 있었다. '법적 근거 없이 운영되는 수평적 거버넌스 구조'라고 그 특징을 개념화할 수 있겠다. 형식적이기보다는 자율적이고 실리적일 수 있었던 구조적 조건이다. 사실, 지원의 법적 근거가 없어서 체계화되지 못한다는 지적이 있을 수 있지만, 홍성통의 배경에 있는 '홍성군 친환경농정발전기획단'을 지원하는 조례가 이미 마련되어 있고, 홍성통에 참여하는 지역의 민간단체들 상당수를 지원할 수 있게 근거를 마련한 조례도 이미 여럿 있기 때문에 '홍성통을 지원하기 위한 별도의 조례'가 크게 필요치 않았다. 홍성통의 작동 메커니즘이 형식적이지 않아 참여자의 의무와 책임이 불분명한 상태에서 느슨하게 운영될 수도 있지만, 그동안의 소통이 이루어낸 결과는 아주 긍정적인 평가를 받는다.

참여자들이 자유롭게 참여하게 되는 이유를 마을만들기 중간지원조직 활동가인 L씨는 여섯 가지로 설명한다.³⁰⁾ 첫째, 민과 관 모두 홍성통에 참여할 때 상호 이익이 된다고 생각한다. 둘째, 홍성통에 참여해 얻는 정보, 관계 형성, 학습 등을 통해 정책사업 실패의 확률을 낮출 수 있다고 생각한다. 셋째, 행정의 참여자들은 현안 내용과 담당자가 느끼는 고민을 들을 수 있고, 경우에 따라서는 민간 부문 참여자들로부터 도움을 얻을 수 있고, 문제 해결 방안을 모색하는 데 도움이 된다. 넷째, 민간의 참여자들도 홍성통 모임을 통해 행정의 도움을 얻을 수 있다. 민간 부문에 부족한 것은 대체로 재원인 경우가 많은데, 공익성이 높은 사업의 경우 홍성통 모임을 통해서 재정지원의 필요성을 제기할 수 있다. 다섯째, 행정과 민간이 서로 정보를 주고받으면서 소통이 강화된다. 즉, 사회자본이 형성된다. 여섯째, 행정의 참여자들에게 교육과 학습의 기회가 된다.

홍성통의 활동에 대한 긍정적인 평가와 더불어 한계점도 지적된다. 대략 두 가지로 압축할 수 있다.

첫째는 홍성통 모임을 계속함에 있어 누군가의 자발적 헌신이 필요하다는 점이다. 모임 자체를 유지하기 위한 실무 차원의 노력이 참여자 중 특정한 소수의 몫으로만 부담될 때, 피로도가 높아질 수 있다.

“최종적으로는 [홍성통이 운영되는 모습] 자유로운 것처럼 보이지만, 그 과정 속에서 누군가는 애써 노력해야 합니다.”

- 마을만들기 중간지원조직 활동가, L씨.

“홍성통이 조례에 근거하지 않은 점, 참여자의 책임과 의무가 느슨하고 자율적인 참여를 바탕에 둔다는 점이 긍정적이기도 하지만 한계로 작용할 수도 있습니다. 다양한 관계자가 참여하지만, 누군가의 노력이 필요한 조직입니다. 최근에는 소통[정보 공유] 중심으로만 형식적으로 운영하는 한계를 보인다는 지적도 있습니다.”

- 前 기획단 전문위원, J씨.

30) L씨는 홍성통 월례회의 대부분에서 ‘사회자’ 역할을 맡아 왔다.

둘째는 홍성통의 장점이 그대로 단점이자 한계로 작용할 수 있는 제도적 조건에 관한 것이다. 즉, 정보를 공유하기만 할 뿐 정책을 추진할 어떤 권한도 부여되지 않은, 심의권이나 의결권이 전혀 없는 모임이어서 홍성통을 거쳐 확인된 정책 의제나 제안이 행정 부문에 전달될 공식적 통로가 보장되지 않는다는 점이다.

"홍성통 초기에는 힘을 실어주기 위해서 부군수가 자주 찾아왔습니다. 초기 안착을 위해 민간보다 행정(기획단 임기제 공무원 담당)이 주도해 이끌어나갔습니다. 매월 1회 정기적으로 모임을 개최했던 것이 큰 강점이 되었습니다. 철저하게 자발성에 기반해 운영한 것이 강점이었습니다. 그리고 민과 관이 서로 정보 공유에 목말라 있던 시기여서 활발하게 운영되기도 했습니다. 그러나 지금에 와서는 일정 정도 한계가 보이기도 합니다. 제2의 도약(홍성통 플러스라고 이름 붙여봅니다)이 필요합니다. 문화적이고 감성적인 운영은 그것대로 필요하고 특징이 있는 것이지만, 제도적인 문제는 달리 접근해야 할 때입니다. 제도적 기반을 마련할 필요가 있습니다."

- 마을만들기 중간지원조직 활동가, K씨.

"논의 기구, 혹은 정보 공유가 가능한 기구에 머물고 있을 뿐 논의를 통해 도출된 의견을 사업화하기 어려운 구조입니다. 홍성통이 무언가 어떤 역할을 수행해야 하는데, 현재로서는 정보 공유 외에는 별다른 역할을 수행하지 못합니다. 홍성통에서 토론을 거쳐 확인된 내용이 행정에 전달될 수 있는 통로가 없다는 점, 즉, 결론을 행정이 받아들여야 하는 강제성이 없다는 점이 한계로 작용합니다. 그래서 월례회의의 경우, 강제성이 없고 의결사항이 있는 것도 아니다 보니 행정에서는 급한 일이나 중요 사안이 있을 때만 참고할 부차적인 것으로 생각하는 경향이 있습니다. (중략) 제2의 도약 시기가 도래했다고 보고 홍성통 플러스 구상에 동의합니다. 즉, 홍성통에서 토론을 거쳐 확인된 내용이 행정에 전달될 수 있는 통로, 기반을 제도적으로 보장하는 것, 실제 홍성통의 논의와 결정이 행정에서 강제력을 가질 수 있는 공식 기구로 거듭나는 것, 지방자치단체장이 바뀌어도 계속 유지 운영될 수 있도록 설정할 필요가 있습니다."

- 前 기획단 전문위원, G씨.

제4장

지방농정 거버넌스에 관한 인식과 개선 방향

지방농정 거버넌스에 관한 인식과 개선 방향

지방농정 거버넌스에 대한 현황과 현장의 인식을 조사하기 위해 농업회의소나 ‘중간지원조직’에서 일하는 실무자 150명과 농촌 지역 기초 지방자치단체 농정 담당 공무원 136명을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 조사 방식은 전자우편을 이용하였으며, 조사 기간은 10월 15일부터 11월 9일까지였다.

설문 조사 내용은 지방농정 거버넌스의 운영 현황, 기능, 재정 상황, 지방농정 의사 결정과 관계된 행정 및 민간과의 관계, 지역에서의 의견 수렴 방식, 거버넌스의 방향 및 개선 방향 등이다. 설문 조사표를 <부록 1>과 <부록 2>에 수록하였다.

1. 거버넌스 조직 현황

거버넌스 조직 실무자의 전체 응답자 150명 중에서 농업회의소 실무자는 20.0%인 30명, 마을만들기 중간지원조직은 53.3%인 80명, 신활력사업추진단은 12.0%인 18명, 사회적경제지원센터는 7.3%인 11명, 귀농·귀촌지원센터는 4.7%인 7명이며 주민자치회는 2.7%인 4명이다<표 4-1>. 사회적경제지원센터와 주민자치회는 합쳐서 기타로 분류하였다. 지역별로 전라권이 전체 응답자의 38.4%인 57명, 충청권이

38.0%인 51명이었으며 수도권이 15.3%로 23명, 경상권이 12.7%로 19명이었다.

응답자가 속한 거버넌스 조직 형태는 사단법인이 44.0%로 가장 많았고, 그 다음으로는 지침에 의한 단체와 임의단체 순으로 많았다<표 4-2>. 농업회의소는 96.7%가 사단법인인 반면, 마을만들기 중간지원조직은 사단법인과 함께 지방자치단체 직영이 많았다. 사회적경제지원센터는 특성상 (사회적)협동조합이 가장 많았다.

거버넌스 조직의 평균 인력은 상근 4.3명, 비상근 1.8명이었다. 상근 인력은 기타 조직을 제외하면 마을만들기 중간지원조직이 가장 많고 농업회의소가 가장 적었다<표 4-3>. 비상근 인력은 기타 조직을 제외하면 귀농·귀촌지원센터가 가장 많았고 마을만들기 중간지원조직이 가장 적었다.

〈표 4-1〉 응답 대상 거버넌스 조직 유형

단위: 명, (%)

구분	마을만들기 중간지원조직	농(어)업회의소	신활력사업 추진단	사회적경제 중간지원조직	귀농·귀촌 지원센터	주민자치회
인원	80	30	18	11	7	4
(비율)	(53.3)	(20.0)	(12.0)	(7.3)	(4.7)	(2.7)

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-2〉 거버넌스 조직 형태

단위: %

조직 유형	사단법인	지침에 의한 단체	임의단체	지방자치 단체 직영	(사회적) 협동조합	재단법인	비영리 민간단체	주식회사
농업회의소	96.7	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
마을만들기 중간지원조직	38.8	17.5	7.5	21.3	5.0	7.5	1.3	1.3
신활력사업추진단	5.6	33.3	44.4	0.0	11.1	5.6	0.0	0.0
귀농·귀촌지원센터	28.6	0.0	28.6	28.6	14.3	0.0	0.0	0.0
기타	20.0	13.3	26.7	0.0	26.7	0.0	13.3	0.0
합계	44.0	15.3	13.3	12.7	7.3	4.7	2.0	0.7

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-3〉 거버넌스 조직 인력 규모

단위: 명

조직 유형	상근	비상근	기타
농어업회의소	1.2	1.5	1.1
마을만들기 중간지원조직	5.6	0.7	0.3
신활력사업추진단	3.2	2.7	0.4
귀농·귀촌지원센터	2.3	3.0	0.6
기타	6.3	6.1	0.0
합계	4.3	1.8	0.5

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

거버넌스 조직의 77.3%는 사무국에 사무국장이 있으며 사무장이 있는 조직은 26.0%, 기타 직원이 있는 조직은 82.0%였다(표 4-4). 사무국장에게 보수를 주는 거버넌스 조직은 86.2%, 사무장에게 보수를 주는 경우는 87.2%, 기타 직원에게 보수를 주는 경우가 91.1%다. 마을만들기 중간지원조직과 신활력사업추진단, 귀농·귀촌지원센터는 모두 사무국장에게 보수를 지급하지만 농업회의소는 30.4%만 사무국장에게 보수를 지급한다(표 4-4). 지방자치단체에는 거버넌스 조직 중에서 귀농·귀촌지원센터가 가장 많고 신활력사업추진단, 마을만들기 중간지원조직 순으로 나타났다.

〈표 4-4〉 사무국 구성 및 보수지급 현황

단위: %

조직 유형	사무국장		사무장		기타직원	
	있음	보수지급	있음	보수지급	있음	보수지급
농어업회의소	76.7	30.4	43.3	92.3	43.3	92.3
마을만들기 중간지원조직	71.3	100.0	13.8	81.8	95.0	93.4
신활력사업추진단	100.0	100.0	55.6	100.0	72.2	84.6
귀농·귀촌지원센터	71.4	100.0	14.3	100.0	100.0	100.0
기타	86.7	100.0	26.7	50.0	93.3	78.6
합계	77.3	86.2	26.0	87.2	82.0	91.1

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

농업회의소는 20% 미만으로 조사 대상 중 가장 적었다<표 4-5>. 거버넌스 조직의 운영 주체를 묻는 질문에 농업회의소의 대부분은 민간에서 운영하고 마을만들기 중간지원조직은 약 70%, 신활력추진단도 절반 정도가 민간에서 운영한다. 반면 귀농·귀촌지원센터의 약 80%는 지방자치단체에서 직접 운영한다고 응답하였다.

〈표 4-5〉 지방자치단체 거버넌스 조직 현황

단위: %

조직 유형	존재 유무	운영 주체	
		지방자치단체	민간
농업회의소	19.1	7.7	92.3
마을만들기 중간지원조직	38.2	30.8	69.2
신활력사업추진단	42.6	51.7	48.3
귀농·귀촌지원센터	66.2	82.2	17.8
기타 조직	2.9	75.0	25.0

자료: 지방자치단체 공무원 설문 조사.

2. 기능 및 재정

지역발전계획이나 정책사업 기획 과정에서 그리고 평소에 주민(농민)의 의견을 수렴하는 역할이 차례로 중요하다고 응답하였다<표 4-6>. 거버넌스 조직 실무자나 지방자치단체 공무원 모두 거버넌스 조직 본연의 업무를 주민(농민)이 지방농정에 참여하는 통로를 만들고 주민(농민)의 의견을 수렴하여 농정에 반영하는 일이라고 인식하였다.

최근 1년간 운영비 명목으로 지방자치단체로부터 받은 보조금 등을 포함하여 지원금을 받았는지, 그리고 받았다면 그 액수가 어느 정도인지를 질문하였다. <표 4-7>과 같이 거버넌스 조직의 69.3%가 지방자치단체로부터 지원금을 받은 경험에 있는 것으로 드러났다. 신활력사업추진단과 마을만들기 중간지원조직, 귀농·귀촌지원센터는 지원금을 받은 경험이 많았지만, 농업회의소는 수급 경험이 없는 경우가 더 많았다. 지원금을 받은 경우 41.3%가 1억 원 이상 2억 원 미만이었으며 2억 원 이상이 27.9%, 5천만 원 이상 1억 원 미만이 19.2%, 5천만 원 미만이 11.5%를 차지하였다. 지원받은 액

수가 가장 작은 거버넌스 조직 유형은 농업회의소였고, 마을만들기 중간지원조직과 신
활력사업추진단이 규모가 가장 컸다.

〈표 4-6〉 거버넌스 본연의 업무

단위: %

본연의 업무	거버넌스 실무자		지방자치단체 공무원	
	1순위	1+2 순위	1순위	1+2 순위
지역발전계획이나 정책사업 기획 과정에서 주민(농민) 의견을 수렴한다.	39.3	49.3	54.4	69.9
지역발전계획을 수립할 때 조력한다.	0.7	8.7	5.9	23.5
정책사업을 기획할 때 조력한다.	4.0	8.7	2.9	14.7
주민(농민)을 교육한다.	8.7	20.7	2.9	13.2
사업 실행의 실무를 맡거나 돕는다.	12.7	24.0	5.1	10.3
평소에 주민(농민)의 의견을 수렴해 지방자치단체에 건의한다.	14.0	38.7	20.6	44.1
귀 단체의 자체사업을 기획하고 실행한다.	6.0	14.7	2.2	5.9
지방자치단체 사업을 수탁받아 시행한다.	6.0	12.7	1.5	3.7
지방자치단체 지방농정에 조언을 제공한다.	6.0	10.7	0.7	9.6
정책 평가에 참여하거나 평가를 지원한다.	2.7	12.7	3.7	5.1

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사, 지방자치단체 공무원 설문 조사.

〈표 4-7〉 지방자치단체로부터 지원금 수급 경험 및 수급 규모

단위: %

조직 유형	수급여부	수급 규모			
		5천만 원 미만	5천만 원 이상 1억 원 미만	1억 원 이상 2억 원 미만	2억 원 이상
농어업회의소	46.7	42.9	14.3	42.9	0.0
마을만들기 중간지원조직	77.5	6.5	11.3	46.8	35.5
신활력사업추진단	88.9	0.0	31.3	31.3	37.5
귀농·귀촌지원센터	71.4	0.0	40.0	60.0	0.0
기타	46.7	28.6	57.1	0.0	14.3
합계	69.3	11.5	19.2	41.3	27.9

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

최근 1년간 지방자치단체로부터 위탁받은 사업 여부와 규모도 질문하였다. 지방자치단체로부터 사업을 위탁받은 경험이 있는 조직의 비율이 56.7%였다(표 4-8). 농업회의소 중에서는 위탁 경험이 26.7%로 그 비율이 낮았다. 마을만들기 중간지원조직은 사업수탁을 받은 경우가 그렇지 않은 경우보다 많았다. 수탁고는 2억 원 이상 3억 원 미만인 경우가 가장 많았다. 농업회의소는 수탁 규모가 낮았고, 마을만들기 중간지원조직은 수탁 규모가 높아 2억 원 이상인 경우의 비율이 75.0%였다. 거버넌스 조직이 보유한 인적·물적 자원을 수탁 사업과 본연의 업무에 어떻게 배분하여 사용하는지 질문하였다. 거버넌스 조직 응답자의 48.7%가 본연의 업무에 더 많은 비중을 두고 활동한다고 응답하였고, 균형은 27.3%, 수탁 사업에 더 많은 비중을 두고 활동하는 경우는 24.0%였다(표 4-9). 신활력추진단과 귀농·귀촌지원센터일수록 수탁 사업에 많은 비중을 두며 농업회의소는 본연의 업무에 더 많은 비중을 두고 활동하는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 지방자치단체로부터 사업수탁 경험 및 수탁 규모

단위: %

조직 유형	수탁 여부	수탁 규모				
		5천만 원 미만	5천만 원 이상 1억 원 미만	1억 원 이상 2억 원 미만	2억 원 이상	
농어업회의소	26.7	25.0	25.0	50.0	0.0	
마을만들기 중간지원조직	65.0	5.8	9.6	9.6	32.7	
신활력사업추진단	44.4	0.0	25.0	0.0	25.0	
귀농·귀촌지원센터	100.0	28.6	0.0	28.6	28.6	
기타	66.7	30.0	30.0	30.0	0.0	
합계	56.7	11.8	14.1	16.5	24.7	

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-9〉 수탁 사업 및 본연 업무 간 자원 배분 현황

단위: %

조직 유형	수탁 사업	←	(균형)	→	본연의 업무
농어업회의소	6.7	6.7	30.0	23.3	33.3
마을만들기 중간지원조직	16.3	7.5	27.5	7.5	41.3
신활력사업추진단	22.2	5.6	27.8	0.0	44.4
귀농·귀촌지원센터	42.9	14.3	42.9	0.7	0.0
기타	6.7	20.0	13.3	0.0	60.0
합계	15.3	8.7	27.3	8.7	40.0

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

3. 관계

3.1. 행정과의 관계

정책 및 업무를 협의하는 지방자치단체의 행정 부서는 농업 정책 부서라고 응답한 경우가 54.7%로 가장 많고 농촌지역개발 정책 부서가 46.7%, 지역경제 부서가 30.0%, 복지 정책 부서 11.3%, 관광 정책과 해양수산 정책 부서가 각각 6.0%, 0.7%를 차지했다<표 4-10>. 농업회의소는 협의 대상 행정부서가 농업 정책 부서인 경우가 대부분이지만, 다른 거버넌스 조직은 여러 부서들과 관계를 맺고 있다. 마을만들기 중간지원조직은 주로 농촌지역개발 정책 부서와 업무를 협의하며, 신활력사업추진단과 귀농·귀촌지원센터는 농업 정책 부서와 주로 협의한다. 사회적경제지원센터와 주민자치회는 주로 지역경제 부서와 업무를 협의한다.

정책 및 업무를 협의하는 지방자치단체나 행정 부서의 거버넌스 체계에 대한 이해 정도를 질문하였다. 정책 및 업무를 협의하는 지방자치단체 또는 행정부서가 거버넌스를 대체로 이해하고 있다고 응답하였다<표 4-11>. 대체로 이해하거나 매우 잘 이해한다는 응답 비율이 86.0%였다. 전혀 이해하지 못하거나 대체로 잘 이해하지 못한다고 응답한 비율이 14.0%였다.

모든 조직 유형에서 업무 협의 시 주도권 문제에서 행정과 거버넌스 조직이 균형을 이룬다는 의견이 상대적으로 많았으나, 응답자 집단 중 마을만들기 중간지원조직 실무자 집단에서는 지방자치단체에 주도권이 있다는 응답 비율이 다른 거버넌스 조직이나 지방자치단체 공무원보다 조금 더 높았다<표 4-12>. 특히 마을만들기 중간지원조직 실무자 집단에서는 주도권이 거버넌스 조직에 있다고 응답한 비율이 아주 낮았다. 그런데 귀농·귀촌지원센터나 신활력사업추진단, 농어업회의소 실무자 중에서는 협의 주도권이 거버넌스 조직에 있다는 의견이 어느 정도 있었다. 마을만들기 중간지원조직의 재정 원천이 대부분 위탁 사업이며 실제 사업을 수탁하거나 수탁 사업 업무를 진행할 때 지방자치단체의 영향력이 크다는 면담 조사 결과와 일치한다.

〈표 4-10〉 정책 및 업무 협의 대상 지방자치단체 행정부서

단위: %

조직 유형	농업 정책	농촌지역 개발 정책	지역경제	복지 정책	관광 정책	해양수산 정책	정책기획 담당관실
농어업회의소	100.0	3.3	6.7	-	-	-	-
마을만들기 중간지원조직	32.5	62.5	26.3	8.8	3.8	1.3	1.3
신활력사업추진단	72.2	61.1	33.3	16.7	11.1	-	-
귀농·귀촌지원센터	85.7	57.1	42.9	28.6	-	-	-
기타	46.7	26.7	86.7	33.3	26.7	-	-
합계	54.7	46.7	30.0	11.3	6.0	0.7	0.7

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-11〉 정책 및 업무 협의 대상 지방자치단체 행정부서의 거버넌스 체계 이해도

단위: %

조직 유형	전혀 이해하지 못함	대체로 잘 이해하지 못함	대체로 이해함	매우 잘 이해하고 있음
농어업회의소	-	6.7	63.3	30.0
마을만들기 중간지원조직	-	16.3	65.0	18.8
신활력사업추진단	-	16.7	61.1	22.2
귀농·귀촌지원센터	-	0.0	85.7	14.3
기타	6.7	13.3	66.7	13.3
합계	0.7	13.3	65.3	20.7

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-12〉 정책 또는 업무를 협의하는 과정에서 주도권

단위: %

조직 유형		지방자치단체	←	균형	→	거버넌스조직
지방자치단체 공무원		12.5	31.6	47.1	5.9	2.9
거버넌스 조직	농어업회의소	13.3	33.3	40.0	10.0	3.3
	마을만들기 중간지원조직	22.5	30.0	42.5	0.0	5.0
	신활력사업추진단	5.6	27.8	50.0	5.6	11.1
	귀농·귀촌지원센터	0.0	14.3	57.1	14.3	14.3
	기타	26.7	20.0	33.3	0.0	20.0
	합계	18.0	28.7	42.7	3.3	7.3

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사, 지방자치단체 공무원 설문 조사.

〈표 4-13〉 지방자치단체의 지방농정 의사결정 방식

단위: %

의사결정 방식	거버넌스 실무자		지방자치단체 공무원	
	아니다	그렇다	아니다	그렇다
농업·농촌 및 식품산업기본법에 따른 농업·농촌발전계획에 입각하여 결정한다.	8.0	92.0	1.5	98.6
중앙정부의 지침에 따라 개별·사업별로 결정한다.	4.7	95.3	2.2	97.8
지방자치단체장의 의견에 따라 사업을 추진을 결정한다.	16.7	83.3	6.6	93.4
관련 위원회나 협의체, 대의 기구의 심의에 따라 결정한다.	12.0	88.0	2.2	97.8
주민의 정책 수요를 조사하여 조사 결과를 기초로 하여 사업 추진을 결정한다.	23.3	76.6	2.2	97.8

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사, 지방자치단체 공무원 설문 조사.

농업·농촌발전계획이나, 위원회나 협의체, 대의기구의 심의, 주민의 수요 조사 결과에 따라 지방농정 의사결정이 이루어진다는 평가 의견이 거버넌스 조직 실무자 집단보다는 지방자치단체 공무원 사이에서 조금 더 높은 비율로 나타났다(표 4-13). 지방농정 의사결정에서 아직까지도 주민(농민)의 농정 의사결정 참여가 막혀 있고 정책 수요를 반영하지 못한다는 응답이 거버넌스 조직 실무자들 사이에서 다소 높았다. 그러나 지방자치단체 공무원은 현재 주민의 농정 관련 의견이 지방농정에 어느 정도 반영되고 있다고 평가하였다.

절반에 가까운 거버넌스 조직 실무자가 정책이나 업무를 협의하는 과정에서 가장 영향력 있는 주체를 지방자치단체장이라고 응답하였으나 지방자치단체 공무원은 12.5%만이 지방자치단체장이라고 응답하였다(표 4-14). 의사결정 방식에서 지방자치단체 단체장의 독단적인 의사결정이 많이 사라졌다고 평가했지만 여전히 가장 영향력 있는 주체라는 의견이다.

절반에 가까운 지방자치단체 공무원이 영향력 있는 주체로 주민(농민)이나 주민(농민) 조직이라고 응답하였다. 반면에 거버넌스 조직 실무자는 약 15%만 주민(농민)이나 주민(농민) 조직이라고 응답하여 큰 차이를 보였다. 지방자치단체 공무원의 입장에서는 거버넌스가 조직되면서 주민(농민)의 농정 참여가 늘었다고 평가했으나 거버넌스 조직 실무자는 여전히 부족하다고 평가한 결과로 보인다.

마을만들기 중간지원조직은 지방자치단체 공무원보다 거버넌스가 지방자치단체 주도인 경우가 많았다(표 4-15). 마을만들기 중간지원조직이 위탁 사업을 진행할 때 지방자치단체의 간섭이 많다는 의견과 일치하는 결과다.

〈표 4-14〉 지방농정 의사결정에서 가장 영향력 있는 주체

단위: %

조직 유형		단체장	담당 공무원	주민 또는 주민조직	지방의회	거버넌스 조직
거버넌스 조직	농업협회의소	60.0	16.7	3.3	3.3	16.7
	마을만들기 중간지원조직	37.5	17.5	17.5	16.3	11.3
	신활력사업추진단	44.4	11.1	27.8	5.6	11.1
	귀농·귀촌지원센터	57.1	0.0	14.3	14.3	14.3
	기타	66.7	13.3	13.3	6.7	0.0
	전체	46.7	15.3	15.3	11.3	11.3
지방자치단체 공무원		12.5	31.6	47.1	5.9	2.9

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사, 지방자치단체 공무원 설문 조사.

〈표 4-15〉 정책 및 업무 협의 대상 지방자치단체 행정부서와의 관계

단위: %

조직 유형	거버넌스 조직 실무자				지방자치단체 공무원			
	지방자치단체 주도	협력 관계	긴장 관계	느슨한 상호작용	지방자치단체 주도	협력 관계	긴장 관계	느슨한 상호작용
농업협회의소	13.3	86.7	0.0	0.0	7.7	92.3	-	-
마을만들기 중간지원조직	23.8	66.3	2.5	7.5	17.3	80.8	-	1.9
신활력사업추진단	11.1	72.2	5.6	11.1	25.9	74.1	-	-
귀농·귀촌지원센터	0.0	100.0	0.0	0.0	45.6	53.3	-	1.1
기타 조직	26.7	60.0	6.7	6.7	75.0	25.0	-	-

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사, 지방자치단체 공무원 설문 조사.

귀농·귀촌지원센터 실무자 모두가 거버넌스가 협력 관계에 있다고 응답했지만 지방자치단체 공무원은 절반 가까이 지방자치단체 주도 관계라고 응답하여 행정부서와의 관계에 대한 인식에서 크게 차이를 보였다.

지방자치단체 공무원이 판단하기에 지방농정 거버넌스의 대부분은 지방자치단체 주도이거나 협력 관계를 유지한다고 생각하지만, 거버넌스 조직 실무자는 자신의 조직과 지방자치단체가 긴장 관계 또는 느슨한 상호작용에 있다고 응답한 비율이 상대적으로 높았다. 특히 마을만들기 중간지원조직과 신활력사업추진단 실무자의 7.5%와 11.1%는 해당 조직과 지방자치단체 행정부서가 느슨한 상호작용을 하고 있다고 응답하였다. 지방자치단체 공무원과는 달리 거버넌스 조직이 지방자치단체와 함께 지방농정 의사결정에 참여하나 긴밀한 협력 관계는 없다고 평가하였다.

3.2. 다른 민간 단체와의 관계

거버넌스 조직이 활동하는 지역에 다른 민간 단체가 있는 경우 그 다른 민간 단체와의 관계를 질문하였다. 거버넌스 조직 응답자의 66.7%가 다른 민간 단체와 주기적으로 만나 의견을 교환한다고 하였다<표 4-16>. 협력 관계가 전혀 없는 경우도 15.3%에 달했다. 주기적으로 만나 의견을 교환한다는 비율은 농업회의소 실무자들 사이에서 가장 높았다. 마을만들기 중간지원조직과 귀농·귀촌지원센터 실무자들 중에서는 협력 관계가 없다는 응답 비율이 상대적으로 높았다.

〈표 4-16〉 다른 민간단체와의 관계

단위: %

조직 유형	주기적으로 만나 의견 교환	협력 관계 없음	연합회를 구성하 여 활동	공동으로 사업 수행	이해관계 충돌로 협력하지 않음
농어업회의소	86.7	3.3	0.0	3.3	6.7
마을만들기 중간지원조직	65.0	20.0	6.3	7.5	1.3
신활력사업추진단	61.1	11.1	11.1	16.7	0.0
귀농·귀촌지원센터	57.1	28.6	14.3	0.0	0.0
기타	46.7	13.3	26.7	13.3	0.0
합계	66.7	15.3	8.0	8.0	2.0

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

4. 거버넌스에 대한 자체적인 평가

현 거버넌스 조직의 활동이 거버넌스에서 제대로 된 역할을 하고 있는지 묻는 질문에 제대로 역할을 하고 있다고 응답한 경우가 90.7%로, 실패했다고 응답한 경우보다 높게 나타났다<표 4-17>. 모든 조직 유형에서 성공적으로 역할을 수행하고 있다고 응답하였다. 거버넌스 조직이 지방자치단체의 정책에 미친 영향을 평가하는 질문에 지방자치단체의 정책 수립에 영향을 미쳤다고 본 경우가 87.4%로 그렇지 않은 경우보다 높았다. 모든 조직 유형에서 성공적으로 지방자치단체 정책에 영향을 미치고 있다고 응답하였다.

대체로 거버넌스 실무자와 지방자치단체 담당자가 주민(농민)과 지방자치단체 사이의 의사소통, 지역발전계획이나 정산사업 기획에 도움, 주민(농민) 역량강화, 지방자치단체 농정에 대한 주민(농민)의 관심 확대 측면에서 거버넌스가 지방농정에 영향을 주었다고 응답하였다<표 4-18>. 지방자치단체 담당자 사이에서는 거버넌스의 효과에 대한 의문을 표시한 비율이 약간 높았다. 특히 주민(농민)의 역량이 강화되지 않았다고 응답한 비율이 지방자치단체 담당자가 거버넌스 실무자보다 높았다.

〈표 4-17〉 거버넌스 조직으로서의 역할 수행 및 지방자치단체 정책에 대한 영향력

단위: %

조직 유형	거버넌스 조직으로서 역할 수행		지방자치단체 정책에 영향	
	실패	성공	실패	성공
농어업회의소	10.0	90.0	13.3	86.6
마을만들기 중간지원조직	11.3	88.8	13.8	86.3
신활력사업추진단	5.6	94.4	11.1	88.9
귀농·귀촌지원센터	0.0	100.0	0.0	100.0
기타	6.7	93.3	13.3	86.7
합계	9.3	90.7	12.7	87.4

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-18〉 지방농정에 영향을 준 방식

단위: %

영향을 준 방식	거버넌스 실무자		지방자치단체 담당자	
	아니다	그렇다	아니다	그렇다
주민(농민)과 지방자치단체 사이의 의사소통이 증진되었다.	3.9	96.1	5.1	94.9
지역발전계획이나 정책사업 기획에 도움을 제공하였다.	3.8	96.2	5.1	94.9
주민(농민)의 역량이 강화되었다.	2.3	97.7	8.8	91.2
지방자치단체 농정에 대한 주민(농민)의 관심이 확대되었다.	1.5	98.5	4.4	95.6

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사, 지방자치단체 공무원 설문 조사.

5. 개선사항

거버넌스 조직 실무자가 생각하는 올바른 거버넌스를 위한 과제가 무엇인지를 묻는 물음에서는, 우선 법령·조례 등을 제정하여 재정 문제를 해결해야 한다는 의견이 44.0%로 가장 많았다(표 4-19). ‘지방자치단체의 거버넌스 이해 증대’는 24.7%, ‘활동 인력 및 역량 부족 문제 해결’은 18.7%, ‘주민(농민)의 거버넌스 이해 증대’는 12.7%였다. 농업회의소 실무자 집단에서는 재정문제를 해결해야 한다는 의견이 73.3%로 가장 높아 농업회의소의 재정 부족 문제가 심각한 것으로 보인다. 반면 마을만들기 중간지원조직의 경우, 위탁 사업이 있어 재정 문제는 상대적으로 심각하지 않으리라고 예상된다.

거버넌스 조직의 지속 가능성을 확보하는 방안으로는 ‘법령·조례 등에 기반한 보조금이 필요하다’는 의견이 70.7%로 가장 많았다(표 4-20). 반면에 위탁 사업 확대나 자체 수익사업 확대 등이 필요하다는 응답 비율이 높지 않았다. 귀농·귀촌지원센터 실무자들은 모두가 보조금이 조직의 지속 가능성을 높이는 방안이라고 응답하였다. 농업회의소도 보조금 확보가 지속 가능성을 향상하는 데 가장 적합한 방안이라고 응답했다. 마을만들기 중간지원조직은 보조금과 함께 위탁 사업과 자체 수익사업 확대에도 응답률이 높았다.

〈표 4-19〉 올바른 거버넌스를 위한 과제

단위: %

조직 유형	법령·조례 제정으로 재정문제 해결	지방자치단체의 거버넌스 이해 증대	활동 인력 및 역량 부족 문제 해결	주민(농민)의 거버넌스 이해 증대
농어업회의소	73.3	20.0	6.7	0.0
마을만들기 중간지원조직	31.3	28.8	20.0	20.0
신활력사업추진단	55.6	11.1	27.8	5.6
귀농·귀촌지원센터	42.9	28.6	0.0	28.6
기타	40.0	26.7	33.3	0.0
합계	44.0	24.7	18.7	12.7

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-20〉 거버넌스 조직의 지속 가능성 확보를 위한 방안

단위: %

조직 유형	법령·조례 등에 기 반한 보조금	위탁 사업 확대	자체 수익사업 확대	회원의 연회비
농어업회의소	80.0	16.7	0.0	3.3
마을만들기 중간지원조직	68.8	15.0	15.0	1.3
신활력사업추진단	55.6	11.1	33.3	0.0
귀농·귀촌지원센터	100.0	0.0	0.0	0.0
기타	66.7	13.3	13.3	6.7
합계	70.7	14.0	13.3	2.0

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

〈표 4-21〉 거버넌스를 위한 조례제정 여부 및 법제화 필요성 평가

단위: %

조직 유형	조례제정		법제화 필요성		
	광역시	기초	필요	필요없음	향후 필요
농어업회의소	6.7	93.3	100.0	-	-
마을만들기 중간지원조직	46.3	68.8	92.5	2.5	5.0
신활력사업추진단	22.2	55.6	83.3	5.6	11.1
귀농·귀촌지원센터	28.6	100.0	85.7	0.0	14.3
기타	46.7	66.7	93.3	6.7	-
합계	34.7	73.3	92.7	2.7	4.7

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

거버넌스 조직이 활동하는 지방자치단체에 거버넌스 조직 관련 조례가 제정되어 있는지 묻는 질문에 광역자치단체의 34.7%, 기초 지방자치단체의 73.3%가 조례가 제정되어 있다고 응답하였다<표 4-21>. 농업회의소는 광역자치단체의 6.7%, 기초 지방자치단체에 93.3%가 조례가 제정되었다고 응답하였고 마을만들기 중간지원조직은 광역 지방자치단체의 46.3%, 기초 지방자치단체의 68.8%가 조례가 있다고 응답하였다. 법제화 필요성 여부에 대해서는 응답자의 92.7%가 법제화가 필요하다고 응답했다. 특히 농업회의소 실무자는 모두가 바로 필요하다고 응답했으며, 신활력사업추진단과 귀농·귀촌지원센터는 향후에 필요하다는 의견이 상대적으로 많았다.

〈표 4-22〉 법제화 필요 이유

단위: %

필요 이유	전혀 아니다	대체로 아니다	대체로 그렇다	매우 그렇다
귀 단체를 운영하기 위한 안정적인 운영비 수입이 가능하다.	3.6	10.8	58.3	27.3
지방자치단체의 간섭이나 통제에서 벗어나 자율적 의사결정이 가능하다.	3.6	10.8	69.8	15.8
지방 선거 등에서 정치적 중립성 유지가 가능하다.	4.3	32.4	43.2	20.1
지역에서 귀 단체의 위상이나 지위 향상을 도모할 수 있다.	2.9	25.2	51.1	20.9

자료: 거버넌스 조직 실무자 설문 조사.

법제화가 필요하다고 응답한 이유는 <표 4-22>에서 보는 바와 같이 안정적인 운영비 수입이나 지방자치단체의 간섭을 배제하는 방안으로 필요하다는 응답이 많으나 정치적 중립성 유지나 위상·지위 향상 도모를 위해 필요하다는 응답은 상대적으로 적었다.

제5장

계획 및 재정 측면에서 본 농정의 지방분권

계획 및 재정 측면에서 본 농정의 지방분권

1. 지방농정과 계획 제도³¹⁾

1.1. 농촌 지방자치단체의 농정 관련 계획 제도 변화

법률에 의한 지방농정 추진 체제가 견고하게 형성된 것은 1999년 「농업·농촌기본법」 제정을 계기로 하는데, 이는 농정 분야의 계획 제도를 근간으로 하는 것이었다. 국가 수준의 농정 계획인 “농업·농촌발전기본계획”을 농림부 장관 책임하에 수립하도록 의무화하면서, 각급의 지방자치단체장도 “기본계획”을 수립하게끔 규정하였다. 이로써 지방농정에 종합적 계획 제도가 도입되었다. 그러나 농촌 지방자치단체가 기본계획을 수립하도록 강제하는 구속력 있는 조치는 근년까지 이루어지지 않다가, 최근에서야 강화되었다.

2000년대 초반 이후 등장하여 유행한 공모제 방식의 개별 국고보조사업이 지방자치단체의 농정 시책 기획을 촉진하는 유인으로서 자주 작동하였는데, 이들 국고보조사

31) 이 절은 계획 제도 측면을 중점적으로 다루었던 2차년도 연구보고서의 내용 중 중요한 것을 요약하면서 보완한 것이다.

업은 이른바 상향식 접근방법을 표방하면서 사업의 세부 내용을 계획할 권한을 지방자치단체 또는 주민에게 부여했다.

이후, 2008년 들어 균특회계 사업의 상당 부분이 포괄보조 방식으로 전환되는 과정에서 ‘통합적 농촌개발’에 관한 논의가 일어났다. 개별 정책사업들로는 달성하기 어려운 포괄적 목표를 설정하는 것이 중요한 과제로 부각되었고, 국고보조사업을 포괄보조 방식으로 추진하려면 지방자치단체 수준에서 일종의 통합적 계획을 수립하지 않고서는 그 취지를 달성하기 어렵게 되었다. 이 같은 구상은 개별 단위 사업이 속한 정책 영역 간의 ‘간막이를 해체하고 지역 수준에서 통합적인 계획과 실행을 가능케 하는 구조를 마련하는 것’이 정책 추진 체제 변화의 핵심이라고 간주한 것이다. 최근에는 그 같은 ‘지역 수준의 통합성 확보’라는 과제에 덧붙여 중앙정부와 지방자치단체의 관계 차원에서 파트너십이라는 요소를 부가적으로 강조하는 제도적 장치로서 ‘계획협약 제도’ 논의가 활발하다.

지역 수준에서 개별 정책사업들의 통합성을 높이려는 정책 추진 체제 관련 실험으로는 ‘통합메뉴(패키지) 방식’, ‘포괄보조 방식’, ‘계획협약 제도’ 등을 들 수 있다. ‘통합메뉴 방식’이란 목적과 대상을 달리하는 여러 종류의 개별 국고보조 사업을 모아서 지방자치단체에 메뉴로 제시하고, 그 가운데 적절한 것들을 선택하여 시행케 하는 방식이다. 여러 종류의 정책사업을 연계할 수 있다는 측면에서 ‘통합성’을 지향하지만, 개별 정책사업 각각의 세부 내용을 지방자치단체가 설계하거나 기획할 재량은 주어지지 않는다. 포괄보조 방식은 그보다는 더 많은 재량을 지방자치단체에 부여하는 방식이다. 중앙정부가 제시한 가이드라인의 한도 안에서 지방자치단체가 상당한 재량을 가지고 사업들을 기획할 수 있다. 여러 종류의 사업을 기획하되 통합하고 연계시키기 때문에, 일정 수준의 계획을 전제로 하지 않을 수 없다. 그런데 보조사업의 목표를 설정하는데 있어 주도권이 중앙정부에 있다. 지방자치단체는 사업 시행 측면에서 상당한 재량을 갖는다. 계획협약 제도는 통합메뉴 방식이나 포괄보조 방식과는 질적으로 다른 측면이 있다. 프랑스에서 도입한 제도에서 연원한 것으로 보이는데, ‘전국 수준의 계획을 전제로 지방이 수립하는 지역계획과 조율하는 체계로서, 중앙-지방 간 협약(계약)이라는 형식으로 재원을 중앙정부가 일괄 지원하는 제도’라고 요약할 수 있다(송미령 외

1.2. 읍·면 단위 계획 등 최근의 변화

읍·면 수준에서 주민이 직접 참여하는 계획은 아직은 그 사례가 적고 법률적 근거가 미약하다. 그렇지만 정부의 『자치분권 종합계획』에 따라 이른바 ‘마을계획’이라는 절차가 확산된다면, 농촌에서는 농정의 지방분권화를 촉진할 가능성도 있다. 특히, 주민 다수가 농업에 종사하는 면 지역에서는 마을계획의 내용 상당 부분이 정부 및 지방자치단체의 농업·농촌 정책과 관련을 맺을 수밖에 없다.

읍·면 수준에서 주민이 직접 참여해 수립하는 계획 과정이 지방농정과 관련해 어떤 시사점을 주는가? 요약하면 다음과 같다. 첫째, 읍·면 단위 마을계획은 지역사회가 공유하는 발전 의제를 명확히 하고 사전에 형성해 두는 수단이 된다. 국고보조 사업이 추진될 때, 대개는 해당 정책사업이 제안하는 주제나 의제에 맞추어 그리고 사업을 추진하기로 결정되고 나서야 의제에 관한 논의가 시작되기 때문에 사업계획 수립에 필요한 시간을 충분히 확보하지 못하기 십상이다. 결국, 주민의 정책 요구를 제대로 반영하지 못하는 경우가 많은데, 읍·면 단위 주민 참여형 계획은 사전에 의제를 정리해 두는 수단이 된다.

둘째, 계획의 내용이 작은 장소 범위에 한정되므로 주민들이 계획 수립 과정에 직접 능동적으로 참여하기에 유리하고, 구체적인 과제를 도출하기 쉽다. 계획에 포함된 사업을 실제 추진할 때 주민의 지지와 동력을 확보하는 데 유리하다.

셋째, 주민 원탁회의 같은 방식으로 의제를 도출하거나 마을계획을 수립하는 과정

32) 현재 농림축산식품부가 ‘농촌협약’이라는 명칭으로 계획협약 제도 도입을 검토 중이다. 균형발전위원회는 ‘지역발전투자협약 사업’을 실시하고 있다. 지역발전투자협약 사업은 2개 이상 중앙행정기관이 소관하는 군특회계 사업 예산을 연계시킨 통합적 계획을 지방자치단체가 수립해, 중앙행정기관과 협약을 맺어 추진한다는 점에서 계획협약 제도의 일면을 간직한 것은 사실이다. 그러나 실제로는 여전히 ‘공모제’ 방식으로 추진하고 있어서, ‘지방분권의 취지에 충분히 부합하는가’라는 논쟁의 여지가 있다.

자체가 지역사회의 발전 역량을 축적하는 학습 과정이 된다.

넷째, 정책 영역을 가리지 않고 주민 생활상의 필요에 기반을 둔 의제를 도출하고 전략을 수립하는 과정은 현실적이고 다양하며 포괄적인 지역 발전 과제를 산출한다. 그런 포괄성은 자연스러운 필요에 기초한 것이다.

한편, 중앙정부의 국고보조 농정 사업 추진 방식을 어떻게 개선할 것인가라는 관점에서 보더라도 읍·면 단위 지역계획 수립 사례는 여러 가지 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 중앙정부가 제공할 수 있는 보조금을 최대한 포괄적이고 폭넓은 용도로 주민들이 활용할 수 있도록 국고보조금 사업의 틀을 바꿀 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다. 농림축산식품부의 국고보조 사업, 특히 농촌개발 정책 영역의 사업은 공모제에서 포괄 보조 방식으로, 포괄보조 방식에서 (아직 시행되지는 않고 있지만 논의되고 있는) 계획 협약 방식으로 발전하는 가운데 보조금 용도의 포괄성을 확장해왔지만, 충분하지 않다. 사실 농림축산식품부의 소관 정책사업만으로 농촌 주민들이 제시할 수 있는 다양한 정책 요구를 완전히 수용하기는 어려울 것이다. 그럼에도 이상과 같은 ‘포괄 지향’은 계속 견지해야 할 관점이다.

둘째, 농림축산식품부의 농정 사업이 주민(농업인)의 역량강화를 목적으로 하는 여러 정책사업을 개발하고 확대해왔으나, 지역사회의 발전 의제를 도출하는 것에 관해서는, 특히 읍·면 수준의 의제 형성 역량 문제에 관해서는 노력을 충분히 기울이지 못했다. 읍·면을 단위로 추진하는 농정 사업은 리 단위 또는 시·군 단위 사업의 범위나 숫자에 비해 현저하게 적다. 새로운 시도가 필요하다.

셋째, 농촌 지역사회 주민의 논의와 의제 형성을 촉진하는 의사소통 과정에 조력할 주체로서 중간지원조직에 대해 더욱 관심을 기울이고 자원을 투입할 필요가 있다.

2. 지방농정과 재정분권

2.1. 중앙정부와 지방자치단체의 농정 사업 재원 조달 및 지출 구조³³⁾

지방분권이 추진되어 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)의 사업 중 일부가 지방 자체단체에 이양됨에 따라 중앙정부와 지방자치단체 농정 예산의 재원 구조가 변화하였다.

2020년 기준 농식품부의 재원은 6개의 정부회계(일반회계, 농업구조개선특별회계(이하 농특회계), 균특회계, 양곡관리특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 혁신도시건설특별회계, 양곡관리특별회계)와 7개의 기금(농산물가격안정기금, 농지관리기금, 축산발전기금, 자유무역협정이행지원기금, 농업·농촌공익기능증진직접지불기금, 농어업재해재보험기금, 양곡증권정리기금)에서 조달한다.³⁴⁾ 2020년 예산 기준, 일반회계는 농특회계 구조개선사업계정으로 약 5조 1억 원을 전출하고, 일반지출로 6561억 원을 지출한다. 농특회계는 구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정(이하 농특세계정)으로 구성된다. 구조개선사업계정은 농특세계정에서 6491억 원을 전입하고 균특회계로 6157억 원을 전출한다. 이는 2018년과 2019년에 농특회계에서 균특회계로 전출되었던 1조 2140억 원과 1조 3565억 원보다 감소한 것이다. 농특세계정은 농지관리기금에서 4000억 원을 전입하고 농어촌특별세로 42조 5520억 원 등을 조달한다. 2020년에 균특회계 중 지역자율계정을 재원으로 진행되던 사업 중 일부가 지방 이양이 되어 구조개선사업계정에서 균특회계로 전출되는 예산이 감소하였다(황의식 외 2018: 40; 김정섭 외 2019: 46; 한국농촌경제연구원 2020: 46).

2020년 기준 농식품부의 재원은 전체 94개 단위 사업에 17조 1111억 원의 일반 지

33) 이 소절의 내용은 이 연구의 1, 2차년도 보고서인 황의식 외(2018), 김정섭 외(2019)를 바탕으로 한국농촌경제연구원(2020)과 3차년도 연구 결과를 참조하여 저자가 재구성하였다.

34) 농업·농촌공익기능증진직접지불기금은 2020년에 신설된 기금이고, 2019년까지 있었던 농가소득 보전직접지불기금은 전액 삭감되었다(농림축산식품부 2020).

출로 사용된다. 이 중 농특회계는 4조 4152억 원과 59개 단위 사업으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 균특회계는 2020년에 7개 단위 사업에 6819억 원의 일반지출 규모이고, 2018년과 2019년 일반지출 규모 1조 3434억 원, 1조 4153억 원, 단위 사업 수 12개, 15개보다 감소하였다. 이는 지방자치단체로 이양되어 농식품부 예산의 세출 구조에도 영향을 준 것으로 볼 수 있다(한국농촌경제연구원 2019: 81, 2020: 48).

지방분권으로 영향을 받을 수 있는 농정 사업은 지방자치단체가 사업 시행 주체이고 지방자치단체에 지원되는 사업이다. 한국농촌경제연구원(2020)에 따르면, 2020년 기준 농식품부의 보조금 예산은 7조 5160억 원으로 전체 재정사업 예산 중 49.1%를 차지한다. 이 중 지방자치단체 보조금은 4조 8821억 원으로 전체 보조금 예산 중 약 65.0%를 차지하며, 민간보조금은 2조 6339억 원(35.0%)이다. 사업부문별 보조금 예산을 보면 농업생산 부문이 5조 8326억 원으로 전체 보조금 예산 중 77.6%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 농촌개발 및 복지 부문이 8611억 원으로 11.5%를 차지하고 있고 연관산업 부문은 7858억 원으로 10.5%를 차지한다. 농업 생산 부문에서는 경영안정 분야의 예산이 3조 1515억 원으로 가장 많다. 경영안정 분야에는 공익기능증진 직불금 등이 포함된다. 지방 이양 사업인 일반농산어촌개발 사업³⁵⁾이 포함된 농촌개발 및 복지 부문은 2019년 보조금 예산이 1조 3742억 원에서 2020년에 보조금 예산이 37.3% 감소하였다.

향후 지방 이양이 더 큰 수준으로 진행이 된다면 농정 사업의 이양폭도 커질 수 있다. 이에 따라 농특회계 등의 정부회계의 재원 조달이 어려워질 수 있어서 현행과 같이 농지기금에서 농특회계로 진출하고 농특회계에서 균특회계와 자유무역협정이행지원 기금으로 진출하는 구조에 변화가 있을 수 있다. 이는 기금의 용처에 대한 개편을 유도할 수 있다. 하지만 기금은 설립목적에 부합하게 사용되어야 하므로 지방 이양에 대응하기 위한 기금 재편을 검토해야 할 필요도 있다(황의식 외 2018: 43).³⁶⁾

35) 일반농산어촌개발사업의 모든 내역 사업이 지방 이양이 된 것은 아니다. 지방 이양이 된 구체적인 내역 사업의 목록은 이 장의 2.3.에 나온다.

36) 본 연구에서는 기금 재편에 대한 연구는 실시하지 않았음을 밝혀둔다.

2020년 농업과 농촌 비중이 상대적으로 낮은 광역시와 제주특별자치도를 제외한 8개 도별 농정 예산은 5조 5519억 원이고 이 중 농식품부의 균특회계를 제외한 정부회계 재원은 2조 148억 원으로 차지하는 비중은 36.3%이고, 균특회계는 5167억 원으로 9.3%이며, 기금은 1조 55억 원으로 18.1%를 차지한다. 도 자체 예산은 2조 149억 원으로 도 농정 예산의 36.3%를 차지하고 있어, 8개 도의 농정 예산에 대한 평균 보조율은 63.7%이다.³⁷⁾

2020년 도별 농정 예산과 2018년과 2019년의 도별 농정 예산을 비교하면 가장 큰 차이는 균특회계가 차지하는 비중이다. 2018년에는 도 농정 예산에서 균특회계가 25.2%를 차지하였고, 2019년에는 24.9%를 차지하였으나, 2020년에는 9.3%를 차지하고 있다(황의식 외 2018: 64; 김정섭 외 2019: 53). 이는 2020년에 기존 균특회계로 진행되던 농업기반정비, 농촌자원복합산업화지원, 지역전략식품 산업육성, 반려동물 산업육성, 지역농촌지도사업 활성화 사업이 도로 이양되었기 때문이다.³⁸⁾ 또한, 기초 지방자치단체로 이양된 일반농산어촌개발 사업 중 일부는 도비가 매칭된 경우도 있었으므로 2020년에 도 농정 예산에서 균특회계의 비중이 크게 감소하는 원인이 되었다.

도별 농정 예산에서 국고보조금은 2018년 79.0%, 2019년 76.6%, 2020년 63.7%로 여전히 큰 비중을 차지하고 있다(황의식 외 2018: 64; 김정섭 외 2019: 53). 이는 아직까지 도의 농정 예산에서 국고보조금 사업을 확보하는 것이 중요한 기준이 된다는 것을 의미한다(황의식 외 2018: 65).

국고보조금이 도 농정 예산에서 차지하는 비중이 크다는 것은 향후 국고보조금이 축소되면 도의 농정 예산이 감소할 수 있다는 것을 의미한다. 재정 이양으로 지방자치단체의 예산이 증가함에 따라 농정 예산을 확보하려는 노력이 중요하다고 할 것이다(황의식 외 2018: 68).

37) 이 연구의 도별 농정 예산의 범위는 황의식 외(2018), 김정섭 외(2019)와 다르다. 따라서 연도별 변화에서는 각 재원이 도 농정 예산에서 차지하는 비중을 중심으로 비교하였다.

38) 도로 이양된 사업 중 앞의 4개 사업은 기존 농식품부의 사업이고, 지역농촌지도사업 활성화는 농촌진흥청의 사업이다.

2020년 기초 지방자치단체 농정 예산은 총 10조 2821억 원이고 이 중 균특회계를 제외한 농식품부 국고보조금은 19.5%, 균특회계 보조금은 4.7%, 기금은 3.2%를 차지하고 있다. 도 예산은 12.9%를 차지하고 있으며 시군 자체 예산은 59.6%를 차지하여, 국고보조 비율은 27.5%이다.

황의식 외(2018: 69)를 이용하여 농정 사무 이양이 된 1년차인 2020년과 2018년 기초 지방자치단체의 농정 예산을 비교하면 전체 국고보조율은 2018년 35.8%에서 2020년 27.5%로 8.3%p가 감소하였다. 균특회계의 비중은 2018년 12.0%에서 2020년 4.7%로 감소하였고 도비의 비중이 9.0%에서 12.9%로 3.9%p 증가하였다. 이는 기존 농식품부와 농진청의 사업 중 지방자치단체로 이양된 6개 사업의 영향이 있다고 할 것이다. 따라서 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체로 이양된 농정 사업의 예산 변화에 대한 연구가 필요할 것이다.³⁹⁾

호당 농정 예산은 2018년과 2020년 모두 농가 비중을 기준으로 시·군에서 농업이 차지하는 비중이 클수록 증가하다가 감소하는 것으로 나타났다. 이는 농업의 비중이 크다고 볼 수 있는 군 지역의 호당 농정 예산이 그렇지 않은 지역에 비해 반드시 크다고 볼 수는 없음을 의미한다(황의식 외 2018: 69-71).

황의식 외(2018: 73)에 따르면 광역 및 기초 지방자치단체에서 자체 사업의 비중이 큰 영역은 농산물 유통 관련 사업이다. 지방자치단체의 자체 사업 비중이 큰 사업은 국고보조율이 낮다. 지방자치단체의 자체 예산 비중이 큰 사업은 지방자치단체가 선호한다고 볼 수 있을 것이나, 지방자치단체 자체 예산이 큰 것은 국고보조율이 낮기 때문일 수도 있다. 아직 지방자치단체의 선호와 낮은 국고보조율 중 무엇이 더 중요하거나 큰 이유인지는 알 수 없다. 하지만, 향후 균특사업 3.5조 원이 지방에 이양되면 상대적으로 국고보조율이 낮은 이러한 사업에서도 지방자치단체의 자체 예산 비중이 증가할 것으로 전망할 수 있다.

39) 지방 이양된 사업의 예산 변화에 대해서는 이 장의 2.3.에서 27개 시·군을 대상으로 간략하게 다루었다.

2.2. 2020년도 지방자치단체 농정 예산 분석

2.2.1. 분석 대상

이 연구에서 농정 예산 분석의 대상이 되는 지방자치단체는 서울특별시, 광역시, 제주도를 제외한 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도의 8개 도이다. 기초 지방자치단체는 위의 8개 광역 지방자치단체의 시·군 152개 시·군 중에서 일부 시·군은 경지면적이 매우 적어 제외하고 분석 대상 기초 지방자치단체를 선정하였다. 그 결과 <표 5-1>과 같이 충청남도 계룡시, 전라남도 목포시, 경상북도 울릉군, 경기도 하남시, 의정부시, 의왕시, 오산시, 안양시, 수원시, 성남시, 부천시, 동두천시, 군포시, 구리시, 광명시, 과천시, 강원도 태백시, 속초시, 동해시(총 19개)를 제외하고, 133개의 시·군을 대상으로 분석하였다.

<표 5-1> 농정 예산 분석 대상 지방자치단체

구분	지방자치단체 (광역 / 기초)
경기도	경기도 / 고양, 용인, 안산, 남양주, 화성, 평택, 시흥, 파주, 김포, 광주, 이천, 양주, 안성, 포천, 여주, 양평, 가평, 연천
강원도	강원도 / 춘천, 원주, 강릉, 삼척, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양
충청북도	충청북도 / 청주, 충주, 제천, 보은, 옥천, 영동, 증평, 진천, 괴산, 음성, 단양
충청남도	충청남도 / 천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 당진, 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안
전라북도	전라북도 / 전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전라남도	전라남도 / 여수, 순천, 나주, 광양, 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안
경상북도	경상북도 / 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진
경상남도	경상남도 / 창원, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천

자료: 저자 작성.

이 절에서 다루는 농정 예산에는 직불금, 유통 개선, 농업기반시설정비 등 농업 관련, 축산 및 방역 관련, 마을만들기 등 농촌개발 예산이 포함된다. 구체적으로 각 지방자치단체의 예산서상 기능별 분류에서 농림해양수산(기능별 코드 100) 중 농업·농촌

분야(기능별 코드 101)를 기준으로 하였다.⁴⁰⁾ 각 지방자치단체별로 기능별 분류에 따른 농업·농촌 분야의 예산을 구성하는 세부 사업에는 차이가 있다. 일부 시·군에서는 농업기반정비 관련 사업 예산과 일반농산어촌개발사업 등 농촌개발사업 예산을 농업·농촌 분야에 포함하지 않기도 하였다. 이 연구에서는 농업기반정비 및 농촌개발사업 예산이 지방자치단체의 농업·농촌 분야 예산에 포함되지 않은 경우⁴¹⁾ 찾아내어 예산을 포함시켰다. 또한, 일부 지방자치단체에서는 학교급식지원에 대한 예산을 농업·농촌 분야에 포함한 경우도 있다. 이 연구에서 농정 분야 예산을 작성할 때에 학교급식지원에 대한 예산은 따로 처리하지 않고, 각 지방자치단체 예산안을 따랐다. 지방자치단체 예산서의 농업·농촌에는 해당 과(농정과 등)의 재무활동(내부거래지출, 보전지출)이 포함되는 경우가 있다. 이 연구에서는 이러한 항목의 예산은 제외하였다. 기능별 분류상 농업·농촌을 따랐으므로, 각 부서의 행정운영경비는 포함되지 않는다. 각 지방자치단체가 각자 특별회계 등을 운용하나 이 연구에서는 일반회계의 농정 예산만을 고려하였다.

지방자치단체 예산서는 지방재정 365 웹사이트를 통해 각 지방자치단체의 홈페이지에서 획득하였고, 예산서 획득이 어려운 지방자치단체는 정보공개포털에서 정보공개청구를 하여 예산서를 받았다.⁴²⁾ 지방자치단체의 예산은 연중 변경되기도 하는데, 이 연구에서는 각 지방자치단체별로 8월 중순부터 9월 초까지 개정된 예산을 기준으로 농정 분야 예산을 산정하였다.

40) 김정섭 외(2019: 58-60)에서는 5개 도의 시군을 대상으로 세부 사업을 종합해서 농정 예산을 산정하였다. 이에 반해 박준기 외(2011: 21-22)에서는 지방재정연감의 기능별 분류에 따라 농림해양수산(100)을 농업 분야 재정으로 산정하였다.

41) 일부 지방자치단체에서는 지역 개발, 건설 등의 분야에 있다.

42) 보성군의 세출예산서는 획득하지 못하였다. 따라서, 보성군의 농업농촌 분야 예산은 사업별 세출예산명세서를 바탕으로 재구성하였다.

2.2.2. 도별 농정 예산 분석

2020년 8개 도의 농정 예산은 전라남도가 1조 1295억 원으로 가장 많고, 전라북도(8145억 원), 경상북도(7805억 원)가 다음으로 많으며, 충청북도는 3345억 원으로 가장 적다<표 5-2>. 가장 농정 예산이 큰 전라북도는 충청북도에 비해 약 238% 정도 예산 규모가 크다. 농정 예산을 재원별로 살펴보면, 전라북도는 3889억 원으로 균특회계를 제외한 중앙정부 회계에서 예산을 받는 액수가 가장 많은 지방자치단체다. 다음은 경상북도(3589억 원), 충청남도(3329억 원) 순이며, 강원도는 760억 원으로 가장 적다. 2020년에는 균특회계사업 중 일부가 지방으로 이양되어 모든 도에서 균특회계의 지원금이 감소하였다. 도별로 보면 경상북도는 1147억 원으로 가장 많은 균특회계의 예산을 받고 있고, 농정 분야 예산이 가장 많은 전라남도는 균특회계 예산이 226억 원으로 가장 적다. 기금은 전라남도가 5502억 원으로 가장 많고, 충청북도가 328억 원으로 가장 적다. 도 자체에서 조달하는 농정 분야 예산은 경기도가 4201억 원으로 가장 많고, 전라남도 2987억 원, 충청남도 2842억 원 순이며, 충청북도가 1094억 원으로 가장 적다. 도의 농정 예산에서 중앙정부의 보조금(균특회계 이외의 회계 + 균특회계 + 기금)이 차지하는 비율은 전라남도가 73.6%로 가장 높고, 그 다음은 경상북도 69.7%, 충청북도 67.3% 순이며, 경기도를 제외한 7개의 도에서 그 비율은 모두 60% 이상이다. 재정 여건이 상대적으로 유리한 경기도에서 그 비율은 40.6%로 가장 낮다.

충청북도, 충청남도, 전라북도, 경상북도, 경상남도는 농정 예산에서 균특회계 외의 회계에서 나온 재원이 차지하는 비율이 가장 높아서 모두 40.0%가 넘고, 그 다음이 도비로 도비가 차지하는 비율은 모두 30.0%가 넘는다. 강원도와 전라남도에서 기금의 비율이 가장 높다. 강원도에서는 기금이 34.4%를 차지하며, 전라남도에서는 48.7%를 차지한다. 강원도와 전라남도에서 기금 다음으로는 도비가 차지하는 비율이 높다. 경기도 농정 예산에서는 도비가 차지하는 비율이 약 60% 정도로 가장 높다. 그 다음이 균특회계 이외의 회계인데 약 30%를 차지한다.

〈표 5-2〉 도별 농정 예산(2020년)

단위: 억 원(%)

도	균특회계 외의 회계		균특회계		기금		도비		계	보조율 (%)
충청북도	1,386	(41.4)	537	(16.1)	328	(9.8)	1,094	(32.7)	3,345	67.3
충청남도	3,329	(45.8)	676	(9.3)	419	(5.8)	2,842	(39.1)	7,266	60.9
경기도	2,022	(28.6)	383	(5.4)	464	(6.6)	4,201	(59.4)	7,070	40.6
강원도	760	(16.7)	404	(8.9)	1,562	(34.4)	1,819	(40.0)	4,545	60.0
전라북도	3,889	(47.8)	958	(11.8)	641	(7.9)	2,656	(32.6)	8,145	67.4
전라남도	2,580	(22.8)	226	(2.0)	5,502	(48.7)	2,987	(26.4)	11,295	73.6
경상북도	3,589	(46.0)	1,147	(14.7)	706	(9.0)	2,363	(30.3)	7,805	69.7
경상남도	2,593	(42.9)	837	(13.8)	433	(7.2)	2,186	(36.1)	6,049	63.9

주 1) 소방교부세와 조정교부금은 제외하였다.

2) 보조율은 도별 전체 농정 예산 중 (균특회계 외의 회계 + 균특 + 기금)이 차지하는 비중이다.

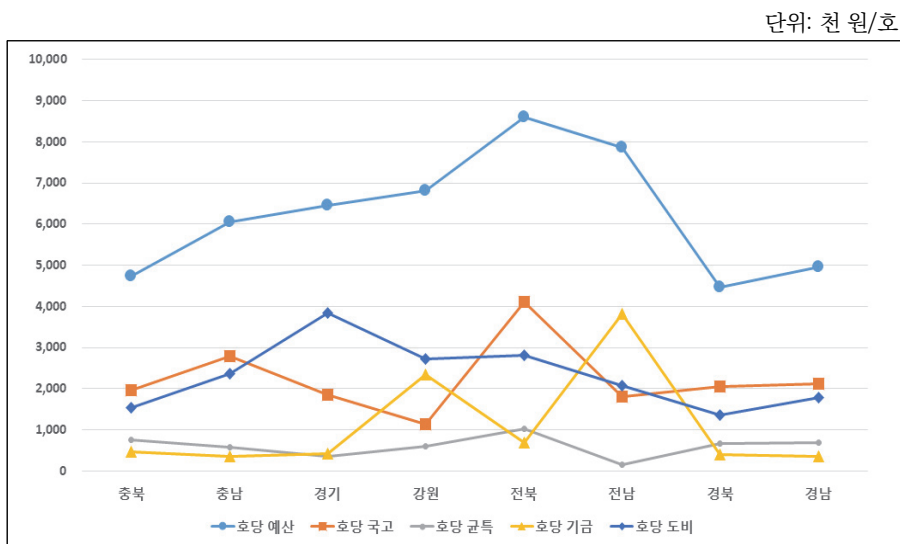
자료: 지방재정 365(<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 검색일: 2020. 11. 7.); 정보공개포털 (<https://www.open.go.kr/com/main/mainView.do>, 검색일: 2020. 10. 7.).

광역 지방자치단체의 농정 예산 총액 규모에서 차이가 있다고 하여도, 각 광역 지방자치단체의 농가 수, 경지면적이 다르다. 따라서 광역 지방자치단체의 농가 호당, 경지면적당 농정 예산을 볼 필요가 있다.

호당 농정 예산 분포는 〈그림 5-1〉과 같다. 농가 호당 농정 분야 예산이 가장 큰 곳은 전라북도로 859만 8000원이고, 그 다음 전라남도는 785만 5000원이다. 호당 농정 예산이 가장 적은 곳은 경상북도로 446만 2000원이다. 재원별로 보면 균특을 제외한 회계는 전라북도가 410만 6000원으로 가장 많고, 강원도는 114만 원으로 가장 적다. 호당 균특회계 재원의 보조금은 전라북도가 101만 2000원으로 가장 많고, 경기도는 35만 원으로 가장 적다. 호당 기금은 기금 총액이 가장 많은 전라남도가 382만 6000원이고, 다음이 강원도 234만 3000원이다. 전라남도과 강원도를 제외한 6개의 도는 호당 기금이 70만 원보다 적어, 충청남도는 34만 9000원으로 가장 적다. 호당 도비의 분포를 보면 경기도가 383만 8000원으로 가장 많고, 경상북도가 135만 1000원으로 가장 적다.

호당 농정 예산이 가장 큰 전라북도와 경상북도는 93%p 정도 차이가 난다. 이는 농정 예산 총액의 차이인 238%p보다 적은 수치다. 도별 농정 예산은 농가 호수의 분포에 따라 예산 총액에 비해 상대적으로 균등하게 분포되어 있다. 농가 호당 균특회계를 제외한 회계는 전라북도와 충청남도(277만 7000원), 강원도를 제외한 5개 도는 200만원/호 근처이다. 농정 예산 총액과 마찬가지로, 경기도에서 농가 호당 자체 농정 예산이 가장 많다.

〈그림 5-1〉 도별 자원별 호당 농정 예산(2020년)



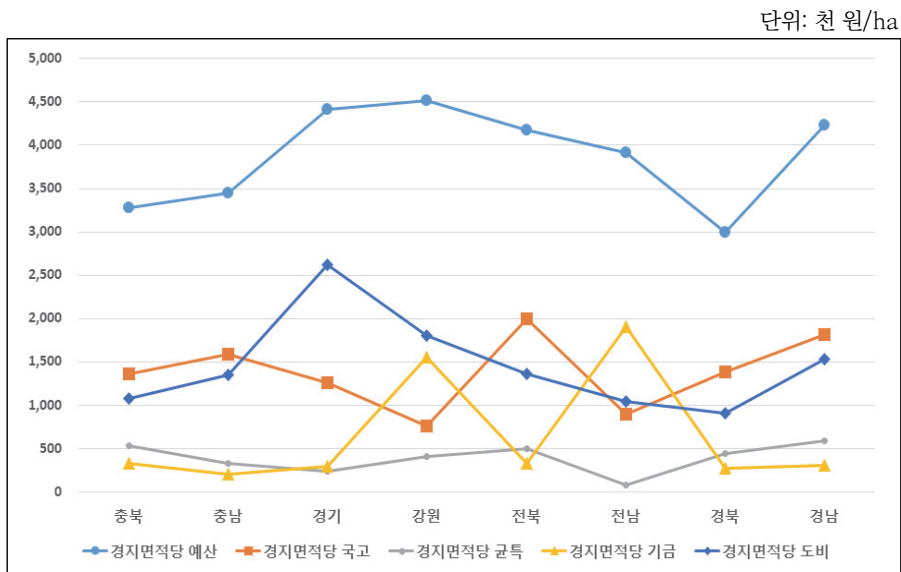
자료: 지방재정 365; 정보공개포털; KOSIS 국가통계포털을 참조하여 저자 작성.

〈그림 5-2〉에 따르면 경지 1ha당 가장 많은 농정 예산을 책정한 광역 지방자치단체는 강원도로 451만 1000원이다. 가장 적은 곳은 경상북도로 299만 9000원이다. 균특 회계를 제외한 중앙정부 보조금은 전라북도가 199만 3000원으로 가장 많고, 강원도는 75만 4000원으로 가장 적다. 가장 많은 농정 분야 예산을 사용하고 있는 전라남도는 경지면적 1ha당 균특 제외 중앙정부 보조금이 89만 5000원으로 강원도 다음으로 적다. 균특회계 예산은 전라북도가 49만 1000원으로 가장 많고, 전라남도는 7만 8000원으로 가장 적다. 이는 전라남도의 농정 예산 자원 중 균특회계가 가장 적기 때

문이다. 경지면적 1ha당 기금은 전라남도 190만 9000원, 강원도 155만 원으로 가장 많고, 나머지 5개 도는 약 30만 원 수준이고, 충청남도는 20만 원이다. 경지 1ha당 농정 분야 예산 중 도비는 경기도에서 262만 3000원으로 가장 많고, 경상북도에서는 90만 8000원으로 가장 적다.

강원도, 전라남도는 균특회계 이외 회계의 재원이 차지하는 비중이 낮는데, 이는 균특회계 예산 총액이 작기 때문이다.

〈그림 5-2〉 도별 재원별 경지면적당 농정 예산(2020년)



자료: 지방재정 365; 정보공개포털; KOSIS 국가통계포털을 참조하여 저자 작성.

위를 종합하면 경기도에서 중앙정부의 농정 분야 보조율이 40.6%로 가장 낮고, 전라남도에서는 73.6% 가장 높은 것으로 나타났다. 2020년 기준 재정자립도⁴³⁾는 경기도가 가장 높은 58.6%로 이는 경기도의 농정 분야 보조율 40.6%와 비슷한 수준이다. 재정자립도가 23.3%로 가장 낮은 전라남도는 농정 분야 보조율도 가장 높은 것으로 나타났다.

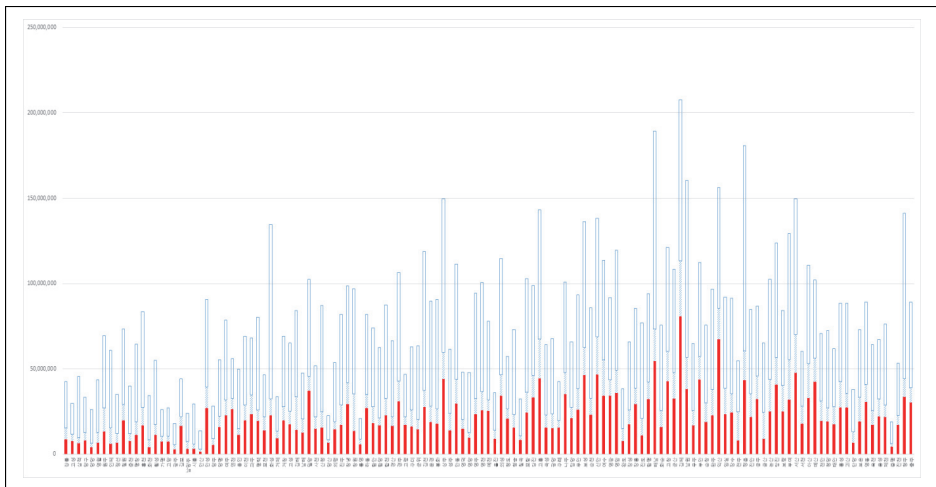
43) KOSIS 국가통계포털.

2.2.3. 시·군 농정 예산 분석

8개 도 133개 시·군의 농정 예산 분포를 보면, 전체 시·군의 평균 농정 분야 예산은 779억 1100만 원이다. 재원별로 살펴보면 균특회계를 제외한 국고보조금의 평균은 152억 9400만 원이고, 균특회계 재원은 평균 36억 7400만 원이다. 전체 시·군의 농정 예산 중 기금은 평균 25억 3300만 원이고, 도비는 평균 101억 2100만 원이며, 시·군의 예산은 전체 133개 시군에서 평균 463억 2800만 원이다.

여러 재원 중 시·군의 자체 재원이 전체 농정 예산에서 59.5%를 차지하여 그 비율이 가장 높고, ‘균특을 제외한 회계’가 19.6%를 차지하고 있으며, 도비는 12.9%를 차지하여 세 번째로 높다. 균특을 제외한 회계, 균특회계, 기금에서 나온 재원이 전체 시·군의 농정 예산에서 차지하는 비율은 27.5%이다. 이는 2019년과 거의 같은 수준이다. 아직까지는 재정 이양으로 인해 지방이 재정이 크게 증가한 것도 아니어서 그렇다. 그런데 기초 지방자치단체의 농정 예산에서 자체 재원의 비중이 가장 높다는 점은 향후 지방자치단체의 세원이 감소할 경우 농정 예산도 감소할 수 있음을 의미한다.

〈그림 5-3〉 133개 시·군의 재원별 농정 예산(2020년)



자료: 지방재정 365; 정보공개포털을 참조하여 저자 작성.

〈표 5-3〉에 따르면 전체 시군을 시 지역과 군 지역으로 나누어 보면 시 지역의 농정 분야 예산이 837억 3100만 원으로 735억 4600만 원인 군 지역보다 농정 예산이 많다. 균특회계를 제외한 회계 재원(국고)은 시 지역이 162억 4300만 원이며, 군 지역은 시 지역보다 적은 145억 8200만 원이다. 이에 반해, 균특회계는 시 지역의 경우 평균 31억 2400만 원이며, 군지역은 40억 8600만 원이다. 기금은 시 지역 평균 34억 5100만 원이며, 군 지역은 18억 4700만 원이다. 도비는 시 지역은 109억 9600만 원이며, 군 지역은 94억 6400만 원이다. 시·군 자체 재원을 비교하면 시 지역은 평균 500억 500만 원이며, 군 지역은 435억 9100만 원으로 적다. 상대적으로 지역의 경제 사정이 열악한 군 지역의 예산이 시 지역보다 적은 것을 알 수 있다. 단, 군 지역의 균특회계가 시 지역보다 많은 것은 균특회계의 목적상 상대적으로 열악한 군 지역에 대한 지원이 더 많기 때문이다.

〈표 5-3〉 시·군의 자원별 농정 예산의 분포 및 변이계수(2020년)

단위: 백만 원

재원			평균값 ¹⁾	표준편차	최댓값 ²⁾	최솟값 ³⁾	중위수 ⁴⁾	변이계수
전 체	중앙 재원	국고	15,294	10,964	71,182	1,103	12,947	0.72
		균특	3,674	2,852	12,974	0	3,324	0.78
		기금	2,533	4,453	46,036	69	1,534	1.76
		계	21,462	13,182	80,629	1,357	18,871	0.61
	지방재원(도)		10,121	5,501	32,754	1,508	9,441	0.54
	지방재원(시군)		46,328	21,132	120,112	10,802	45,512	0.46
	합계		77,911	36,824	207,775	13,667	73,411	0.47
시 지 역	중앙 재원	국고	16,243	12,243	71,182	1,103	14,919	0.75
		균특	3,124	2,270	8,141	0	2,964	0.73
		기금	3,451	6,528	46,036	69	2,059	1.89
		계	22,758	15,300	80,629	1,357	21,760	0.67
	지방재원(도)		10,996	6,373	32,754	1,508	9,863	0.58
	지방재원(시)		50,005	25,265	120,112	10,802	50,075	0.51
	합계		83,731	43,176	207,775	13,667	84,009	0.52

(계속)

재원			평균값 ¹⁾	표준편차	최대값 ²⁾	최소값 ³⁾	중위수 ⁴⁾	변이계수
군 지 역	중앙 재원	국고	14,582	9,923	50,191	1,761	12,393	0.68
		군특	4,086	3,173	12,974	0	3,534	0.78
		기금	1,847	1,433	8,822	367	1,399	0.78
		계	20,491	11,350	54,443	4,012	17,661	0.55
	지방재원(도)		9,464	4,682	23,352	1,823	9,131	0.49
	지방재원(군)		43,591	17,081	115,885	12,730	43,882	0.39
	합계		73,546	30,846	189,290	18,932	68,242	0.42

주: 1) 김정섭 외(2019)의 <표 3-10>을 참조하였다.

2) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 전체 평균을 구한 값이다.

3) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산 중 가장 큰 값이다.

4) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산 중 가장 작은 값이다.

5) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들을 크기의 순서대로 나열하였을 때 중앙에 위치하는 값이다.

6) 변이계수는 표준편차/평균값이다.

자료: 지방재정 365; 정보공개포털을 참조하여 저자 작성.

다음으로 변이계수를 보면 군 지역이 시 지역 보다 국고, 기금, 도 재원, 시·군 재원에서 모두 낮다. 이는 시 지역보다 군 지역이 국고, 기금, 도 재원, 시·군 재원의 최대값과 최소값의 차이가 더 적은 것에서도 나타난다.

농업 분야의 비중이 전반적으로 높은 군 지역에 비해 시 지역들에서는 농업 분야의 비중이 차이가 나고, 이를 반영하여 농정 분야 예산도 시마다 차이가 난다. 특히, 기금의 변이계수가 시 지역들에서 높은 것으로 나타났다. 기금을 재원으로 사용하는 사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 축산 분야의 사업이다. 지방자치단체마다 축산업이 발달한 정도에 따라 차이가 크다는 것을 알 수 있다.

<표 5-4>에 따르면 경지면적당 농정 분야 예산은 평균 776만 원/ha이다. 시 지역은 759만 원/ha이며, 군 지역은 788만 원/ha 이다. 호당 농정 예산은 전체 시·군이 평균 1214만 원이고, 시 지역은 1016만 원이며, 군 지역은 1361만 원이다. 위의 <표 5-3>과 비교해 보면 전체 농정 분야 예산은 시 지역이 군 지역보다 많을 수 있으나, 경지면적당 그리고 호당 농정 분야 예산은 군 지역이 더 많음을 알 수 있다. 일반적으로 군 지역은 시 지역보다 경지면적이 넓고 농가호수도 많은 만큼 농업 분야의 비중이 크므로

그만큼 농정에 예산을 상대적으로 많이 사용한다.

전체 농정 분야 재정과 재원별 변이 계수의 결과와 비슷하게 시 지역보다 군 지역의 면적당, 호당 평균 농정 예산의 변이 계수가 작다. 이러한 결과는 특히 호당 중앙과 전체 농정 예산에서 나타난다. 이는 시 지역은 농가 수와 농정 예산 차이가 크다는 것을 의미한다. 마지막으로, 농정 예산의 보조율은 시 지역과 군 지역이 큰 차이가 없다.

〈표 5-4〉 시·군별 면적당 및 호당 농정 예산의 분포 및 변이계수(2020년)

단위: 백만 원/ha, 백만 원/호

	구분	평균값 ¹⁾	표준편차	최대값 ²⁾	최소값 ³⁾	중위수 ⁴⁾	변이계수
전체	면적당 중앙 예산	1.99	0.65	4.67	0.73	1.89	0.33
	면적당 농정 예산	7.76	2.22	16.67	4.21	7.54	0.29
	호당 중앙 예산	3.23	1.48	8.80	0.71	3.13	0.46
	호당 농정 예산	12.14	4.01	23.51	5.11	11.23	0.33
	보조율	26.34	7.06	47.24	9.93	26.65	0.27
시 지역	면적당 중앙 예산	1.89	0.67	4.67	0.73	1.76	0.35
	면적당 농정 예산	7.59	2.26	15.49	4.21	7.30	0.30
	호당 중앙 예산	2.66	1.40	8.80	0.71	2.30	0.53
	호당 농정 예산	10.16	3.60	22.68	5.11	9.49	0.35
	보조율	25.64	7.21	42.97	9.93	26.65	0.28
군 지역	면적당 중앙 예산	2.06	0.63	3.53	0.91	2.01	0.30
	면적당 농정 예산	7.88	2.20	16.67	4.41	7.70	0.28
	호당 중앙 예산	3.65	1.41	8.43	1.41	3.35	0.39
	호당 농정 예산	13.61	3.67	23.51	7.00	13.24	0.27
	보조율	26.86	6.96	47.24	9.97	26.65	0.26

주: 1) 김정섭 외(2019)의 〈표 3-11〉을 참조하였다.

2) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 전체 평균을 구한 값이다.

3) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산 중 가장 큰 값이다.

4) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산 중 가장 작은 값이다.

5) 각 시·군의 국고, 지방비, 전체 농정 예산의 평균값들을 크기의 순서대로 나열하였을 때 중앙에 위치하는 값이다.

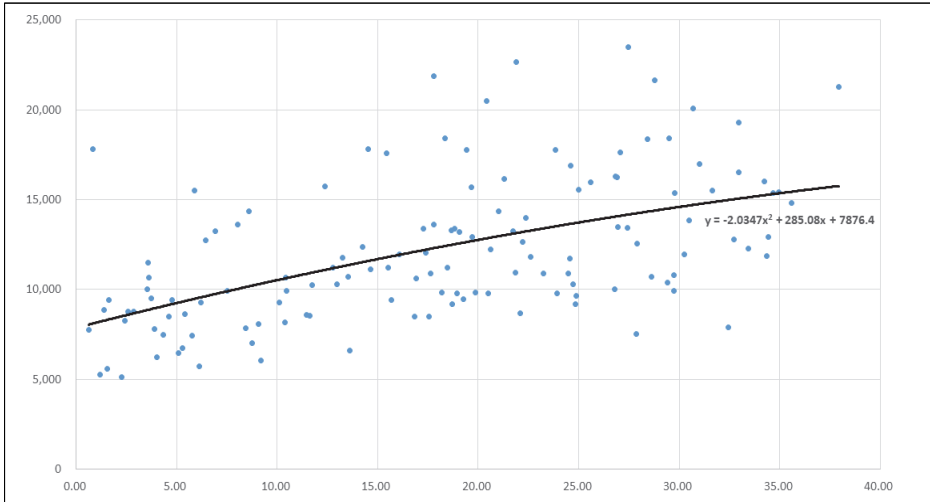
6) 보조율은 시·군의 농정 예산 중 중앙 재원의 비율이다.

자료: 지방재정 365; 정보공개포털; KOSIS 국가통계포털을 참조하여 저자 작성.

〈그림 5-4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 시·군별 농가 호당 농정 예산과 시·군 농가 비중은 약한 양의 상관 관계를 갖는다.⁴⁴⁾ 이는 지방자치단체 가구 중 농가가 차지하는 비

중이 높을수록 해당 지방자치단체에서 농정에 더 많은 예산을 사용한다는 것을 의미한다. 군 지역의 평균 호당 농정 예산이 시 지역보다 많다는 것에서도 알 수 있다.

〈그림 5-4〉 시·군별 농가 호당 농정 예산과 농가 비중 관계(2020년)



자료: 지방재정 365; 정보공개포털; KOSIS 국가통계포털을 참조하여 저자 작성.

2.3. 지방 이양으로 인한 농정 예산 변화

2019년부터 본격적으로 시작된 재정 이양은 지방소비세율을 기존 11%에서 21%까지 높여, 중앙정부의 재원을 지방자치단체로 이전하는 것이다. 그와 동시에 중앙정부에서 수행하던 사업 중 국가균형발전특별회계의 포괄보조사업의 일부를 지방자치단체에 이양하는 것이다.

재정 이양이 되면 지방자치단체에서 농정 예산이 감소할 수 있다는 의견이 있다. 지방자치단체에 이양된 사업은 중앙정부에서 관여할 수 없다. 따라서 완벽히 지방분권이 된다면 지방 이양이 된 사업을 지방자치단체에서 전혀 수행하지 않을 수도 있다. 황의

44) 2020년 기준 시·군별 농가 호당 농정 예산과 농가 비중의 상관계수는 0.59이다.

식 외(2018)의 <표 2-4>을 보면, 재정분권에 따라 농정 예산을 확보하기 어려울 것이라고 생각하는 지방농정 담당자의 비율이 약 50%이다. 이는 지방분권이 진행됨에 따라 농정 예산이 감소할 수 있다는 것을 의미한다.

임상수(2020: 14)는 <표 5-5>와 같이 균형발전특별회계 보전이 일몰되는 2023년부터 서울시, 광역시, 도의 세입을 추산하였다. 2023년부터 균형발전특별회계가 현재의 수준으로 보전되지 않고 현행 소비지수 가중치로 배분되면 경기도를 제외한 8개 광역 지방자치단체(강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도)와 세종시는 지금보다 세입이 감소하는 것으로 나타났다. 구체적으로 서울 4651억 원, 경기도 2332억 원, 부산 1782억 원, 대구 1143억 원, 광주 787억 원, 대전 739억 원, 울산 583억 원, 인천 563억 원의 세입이 증가한다. 그러나 전라남도 4137억 원, 전라북도 2204억 원, 경상북도 1831억 원, 충청남도 1354억 원, 강원도 1090억 원, 제주도 802억 원, 경상남도 598억 원, 충청북도 499억 원, 세종에서는 65억 원의 세입이 감소한다. 즉, 현재까지는 균형발전특별회계가 지역 간 세입의 불평등을 완화하는 역할을 하고 있으나, 이를 소비지수를 기준으로 분배한다면 지역 간 세입의 차이가 더 커질 것이다.

행정안전부 예규(2020)에 따르면 이전부터 이후까지 계속되는 사업 등을 고려하여 안정적으로 지방 이양이 되기 위해 2020년부터 2022년까지 3년 동안 지방 이양이 된 사업의 국가보조금을 지방자치단체에 보전한다. 이 과정에서 급작스런 변화를 방지하기 위해 매년 사업 수행 적정성, 집행 실적, 광역과 기초 지방자치단체 간 분담 비율을 평가하여 보전 규모를 일부 조정한다. 또한, 지방 이양이 된 사업을 파악하기 위해 e-호조 시스템에 이양된 사업의 세부 사업명에 ‘전환사업’이라고 표기하도록 하였다.

모든 지방자치단체에서 3년간 이전된 균특회계 사업의 보전 규모를 유지하려고 한다면, 2019년과 2020년 사이 지방 이양 대상 사업의 지방자치단체별 예산 규모는 큰 변동이 없을 것이다. 또한, 재정 이양이 된 첫 해이므로 큰 변화가 있을 것이라고 생각하기 어렵다.

김정섭 외(2019)의 <표 3-13>에서는 시·군 농정 예산 중 재정 이양 대상인 균특회계 사업의 비중이 높은 거제시, 장수군, 남해군, 함안군, 무주군을 대상으로 재정 이양

을 시뮬레이션하였다. 재정 이양이 된 균특회계 예산을 모두 농정 예산으로 사용하지 않으면, 5개 시·군의 농정 예산은 17~20% 정도 감소할 것으로 나타났다. 아직 김정섭 외(2019)를 제외하면 재정이 이양되어 농업 재정이 어떻게 될지에 대한 연구는 없다. 재정 이양 1년차를 맞이하여, 지방 이양으로 인한 지방농정 예산의 변화를 볼 필요가 있을 것이다.

〈표 5-5〉 농식품산업 창업 현황 균특회계 보전 일몰 후 지방 세입 변화 추산

단위: 십억 원

광역	균특 보전(A)	소비지수(B)	보전 세입 (C=A+B)	일몰 후 세입(D)	세입 변화(D-C)
계	3569.5	3799.3	7368.8	7368.8	0
서울	25.6	522.3	547.9	1013.0	465.1
부산	98.3	294.3	392.6	570.9	178.2
대구	76.9	203.5	280.4	394.8	114.3
인천	47.2	110.1	157.3	213.6	56.3
광주	40.0	126.3	166.3	244.9	78.7
대전	49.8	131.7	181.5	255.4	73.9
울산	36.8	101.3	138.1	196.4	58.3
세종	35.2	30.5	65.7	59.2	-6.5
경기도	258.3	523.1	781.4	1014.6	233.2
강원도	274.1	175.7	449.8	340.8	-109.0
충청북도	218.8	179.8	398.6	348.7	-49.9
충청남도	352.4	231.0	583.4	448.0	-135.4
전라북도	413.5	205.5	619.0	398.6	-220.4
전라남도	601.6	200.0	801.6	387.9	-413.7
경상북도	466.1	301.2	767.3	584.2	-183.1
경상남도	427.0	390.8	817.8	758.0	-59.8
제주도	147.9	72.0	219.9	139.7	-80.2

자료: 임상수(2020: 14).

2.3.1. 분석 대상

분석의 대상이 되는 사업은 <표 5-6>과 같이 농림축산식품부와 농촌진흥청의 지방 이양 사업이다. 김정섭 외(2019)에서는 농촌진흥청의 ‘농촌지도기반조성’ 사업이 지 양이양 사업으로 포함되어 있었으나, 행정안전부 예규 ‘2020년도 지방자치단체 전환 사업 운영기준’에는 위의 내역 사업이 제외되어 있어, 이 연구에서는 행정안전부의 기 준을 따른다.

<표 5-6> 농정 관련 지방 이양 사업

단위: 백만 원

부처	세부 사업	내역 사업	2019 예산
농림축산 식품부	농촌자원복합산업화지원 (시도)	- 기획평가체계구축지원 - 농산물생산·유통기반구축 - 농산물제조·가공지원 - 농산물 체험전시지원 - 농촌체험관광지원 - 농공단지조성 및 정비지원 - 농촌공동체회사우수사업	126766
	농업기반정비 (시도)	- 발기반정비 - 소규모배수개선 - 시군수리시설개보수 - 원원종및원종생산 - 가축분뇨처리 - 농업경영컨설팅 - 농업인교육훈련 - 대구획경지정리 - 논의발작물재배기반지원	178835
	지역전략식품 산업육성 (시도)	- 지역전략식품산업육성 - 향토산업육성	22137
	반려동물 산업육성 (시도)	- 공설동물장묘시설 설치지원 - 반려동물지원센터 설치지원 - 반려동물놀이시설 조성	7200
	일반농산어촌개발 (시군)	- 마을만들기 - 농촌형공공임대주택 - 농촌다움복원 - 농촌재능나눔 - 기초생활인프라정비 - 농촌현장포럼	438720

(계속)

부처	세부 사업	내역 사업	2019 예산
농촌 진흥청	지역농촌지도사업 활성화 (시도)	- 지역활력화작목기반조성 - 농업인조직체가공플랜트지원 - 지역특화 우수품종 보급 - 농업전문인력양성(제주도) - 농촌어르신복지생활실천시범 - 농가경영개선지원(제주도) - 농업활동안전사고예방생활화 - 농업기계안전교육(제주도) - 농업인가공사업장시설장비개선지원	33766

주: 김정섭 외(2019)의 <표 2-6>, <표 2-7>를 바탕으로 행정안전부(2020)를 참조하였다.

자료: 행정안전부(2020); 김정섭 외(2019).

분석을 위해서 시·군에서 수행한 2019년과 2020년 지방 이양 대상 사업은 시·군 홈페이지의 세출예산 사업명세서를 이용하여 수집하였다.⁴⁵⁾ 시·군의 세출예산 사업명세서에는 지방자치단체의 세부 사업별 사업명, 재원, 내역이 나와 있다. 이 연구에서는 세부 사업의 사업명으로 그 사업이 2020년에 이양이 된 사업인지 아닌지를 판단하였다.

위의 과정에서 일부 사업은 농식품부, 농촌진흥청의 세부 사업명과 다른 경우가 있다. 예를 들어, ‘농식품기업 HACCP 컨설팅’은 2020년에 정읍시에서 수행한 사업인데 이 사업은 ‘농촌자원복합산업화지원’ 사업에 속한다. 이렇게 이양된 사업명과 지방자치단체의 세부 사업명이 다를 경우에는 e나라도움과 지방재정 365를 이용해서 확인을 하였다. e나라도움 사이트에서는 중앙정부 각 부처의 보조금 사업을 수행한 지방자치단체와 세부 사업명을 알 수 있다. 이를 이용해서 2019년에 농식품부와 농촌진흥청 이양 대상 사업을 수행한 시·군과 세부 사업명을 확보하였다. 이 자료를 이용해서 지방자치단체의 세출예산 사업명과 비교해서 특정 사업이 이양 대상 사업인지를 판정하였다.

시·군에서 수행한 2020년 이양대상 사업과 예산은 시군별 세출예산 사업명세서를 이용했다. 행정안전부 예규(2020)에 따라 대부분의 시군 예산서에는 지방 이양이 되었거나, 재정 이양이 된 재원을 이용한 신규 사업은 전환, 전환사업으로 표시되어 있다. 따라서 이 연구에서는 지방자치단체별 세부 사업에서 전환 혹은 전환사업

45) 시·군의 예산서가 있는 홈페이지에는 ‘지방재정 365’를 통해서 접속하였다.

으로 표시된 사업을 모아 지방자치단체에서 수행한 2020년 지방 이양 대상 사업을 작성하였다. 일부 지방자치단체에서는 세출예산 사업명세서에 이양된 사업에 전환 사업으로 표시하지 않은 경우도 있다. 그리고 일부 시·군에서는 시·군으로 이양된 사업에는 전환 사업으로 표시하고, 도로 이양된 사업에 대해서는 표시하지 않은 경우도 있었다. 이 경우에도 앞에서 사용한 e나라도움의 세부 사업명을 이용해서 해당 사업이 이양된 사업인지 아닌지를 판단하였다.

지방자치단체 농정 예산 분석에서와 같이 시·군에서 수행하는 농정 사업은 기능별 분류를 기준으로 할 때 다양한 분야에 분포되어 있다. 대부분의 농정 사업은 농림해양 수산에서 농업·농촌 및 국토 및 지역개발 분야에 속한다. 일부 시·군에서는 농업기반 정비 사업과 농촌 개발사업을 농업·농촌으로 분류하였으나, 다른 시·군에서는 국토 및 지역개발 분야로 분류하였다. 따라서 지방자치단체별로 농업·농촌과 국토 및 지역개발 분야에 있는 농식품부와 농촌진흥청 지방 이양 대상 사업을 수집하였다.⁴⁶⁾ 이 과정에서 농공단지를 지원하는 사업은 제외하였다. 또한, 앞과 마찬가지로 지방자치단체의 일반회계에 속한 예산만을 분석 대상으로 수집하였다.

분석 대상 시·군은 앞서 나온 기초 지방자치단체 예산 분석 대상인 133개 시·군 중 일부이다. 133개 시·군을 모집단으로 간주하고 표본 시·군을 추출하기 위해 무작위로 선정할 수도 있고, 시·군별 특성에 따라 선정할 수도 있다. 무작위로 표본을 선정할 경우 일부 도에서 시·군이 집중적으로 선정될 수 있다. 이 경우 특정 도의 특성이 크게 반영이 되는 위험이 있다. 따라서 이 연구에서는 시·군의 특성과 도별 배분을 고려해서 표본을 선정하였다.

표본 선정을 위해 고려할 수 있는 시·군 특성으로 2020년 재정자립도, 호당 농정 예산, 경지면적당 농정 예산, 농가 수, 농가 인구, 경지 면적, 2020년 시·군 예산 중 농정 예산 비중, 2019년 농정 예산 중 균특 회계의 비중, 2020년 시·군의 전체 예산을 고려하였다.⁴⁷⁾ 재정자립도는 재정이 취약한 시·군일수록 향후 지방분권이 진행될수록 자체적으로 정책사업을 수립하고 집행하기 어려울 것이므로 고려하였다. 다음으로 기초 지방자치

46) 일반농산어촌개발사업 중 어촌개발 사업은 제외하였다.

47) 박준기 외(2011)에서는 재정력과 농림투용자의 관계를 분석하기 위해 시·군을 그룹으로 구분할 때에 재정자립도, 농림 예산 비중, 농가당 농림 예산, 경지면적당 농림 예산을 고려하였다.

단체에서 농업·농촌 분야가 차지하는 비중을 고려할 수 있는 변수로 호당 농정 예산, 경지면적당 농정 예산, 농가 수, 농가 인구, 경지 면적, 2020년 시·군 예산 중 농정 예산 비중을 선정하였다. 마지막으로 2019년 농정 예산 중 균특 회계의 비중은 지방 이양이 되는 사업이 균특회계를 재원으로 하는 사업이므로 이에 대한 대리 변수로 선정하였다.⁴⁸⁾

특정 변수 혹은 특성으로 표본을 선정하게 되면 무작위 추출했을 때 가질 수 있는 표본의 대표성을 상실할 수 있다. 따라서 상대적으로 상관 관계가 적은 두 개 이상의 변수를 이용해서 표본 시·군을 선정하는 것이 표본의 대표성을 확보할 수 있는 방안일 것이다. 2020년 재정자립도와 농정 예산 비중은 상관계수가 -0.70으로 두 변수의 상관 관계는 선형적으로 높은 수준이다. 즉, 재정자립도가 높은 시·군을 선정하면 농정 예산 비중이 낮은 시·군이 선정될 확률이 높은 것이다. 이 연구에서는 두 변수 중 2020년 농정 예산 비중을 기준으로 하였다. 다음 기준으로는 농정 예산 비중과 상관관계가 낮은 변수를 선정해야 한다. 농정 예산 비중과 호당 농정 예산은 상관 관계가 0.76이고, 경지 면적은 0.43으로 상대적으로 높은 수준이다. 그에 반해, 경지면적당 농정 예산은 0.13, 농가 수 0.04, 농가인구 -0.09, 2019년 균특회계 비중은 0.12로 상관 계수가 상대적으로 작다. 이 연구에서는 농정 예산에서 이양되는 사업의 예산이 차지하는 비중의 대리 변수인 2019년 균특회계 비중을 두 번째 기준으로 사용하였다.

2020년 시·군 전체 예산 중 농정 예산 비중과 2019년 농정 예산 중 균특회계의 비중 간의 관계는 <그림 5-5>와 같다. 두 변수의 상관 계수가 작은 관계로 뚜렷한 경향을 보이지 않는 것을 알 수 있다. 두 개의 변수에서 높은 수준, 중간 수준, 낮은 수준의 시·군이 표본의 대상이 된다. 즉, <그림 5-5>를 9개의 구역으로 나누었을 때 각 구역에 표본 시·군이 선정되게 하는 것이다.⁴⁹⁾

마지막으로 특정 광역 지방자치단체의 특성이 표본에 과대하게 반영되는 것을 막기 위해 도별로 표본 시·군을 배분하였다. 또한, 시·군 중 상대적으로 도시화가 진행된 수

48) 물론 농정 예산에서 균특회계가 차지하는 비중이 크다고 해서 지방 이양이 되는 사업의 예산액이 차지하는 비중도 역시 크다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 모든 지방자치단체에서 이양되는 사업이 농정 예산에서 차지하는 비중을 알 수 없으므로 이 변수를 대리 변수로 사용하였다.

49) 변수별로 높은 수준, 중간 수준, 낮은 수준을 나누는 것은 변수의 크기로 시·군을 정렬하였을 때에 약 1/3과 2/3가 되는 수준으로 구분하였다.

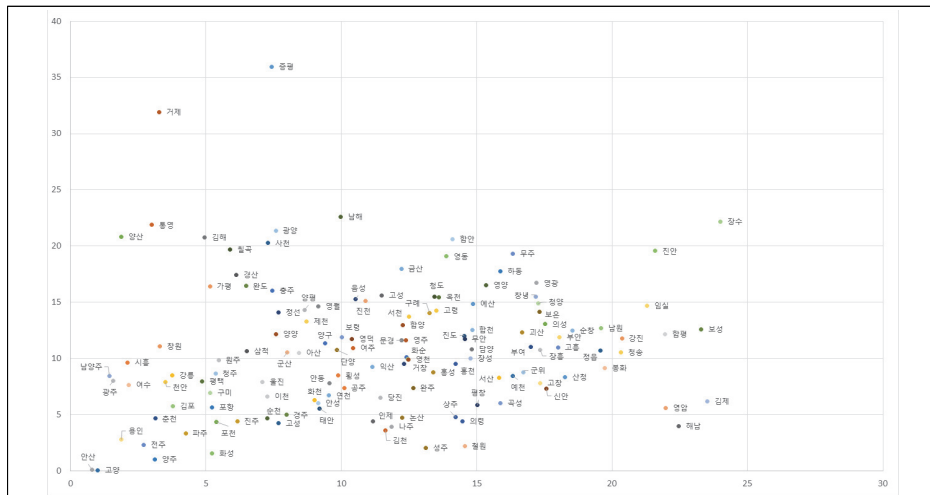
도권과 창원, 청주 등의 지방 중심 도시는 제외하였다. 상대적으로 농정 예산 비중이 큰 전라북도, 전라남도, 충청남도, 충청북도, 충청남도, 충청북도, 충청남도, 충청북도는 4개소의 시·군을 선정하였고, 경기도, 강원도, 경상북도, 경상남도, 충청북도, 충청북도는 3개소의 시군을 선정하여 총 27개의 시·군을 선정하였다. 각 도별로 선정된 시·군은 아래의 <표 5-7>과 같다. 27개의 시·군은 <그림 5-5>를 9개의 구역으로 구분하여 각 구역별로 2~5개 정도씩 분포하고 있다.

<표 5-7> 분석 대상 표본 기초 지방자치단체

구분	시군
경기도	가평, 이천, 양평
강원도	삼척, 영월, 횡성
충청북도	진천, 단양, 보은
충청남도	예산, 아산, 부여, 당진
전라북도	장수, 정읍, 김제, 익산
전라남도	영광, 해남, 구례, 나주
경상북도	칠곡, 경주, 군위
경상남도	하동, 의령, 함양

자료: 저자 작성.

<그림 5-5> 시·군의 농정 예산 비중과 균특회계 비중의 관계



주: 가로축은 2020년 지방자치단체 전체 예산 중 농정 예산 비중이고, 세로축은 2019년 농정 예산 중 균특회계의 비중이다.

자료: 지방재정 365; 정보공개포털을 참조하여 저자 작성.

2.3.2. 지방 이양 대상 사업 예산 변화

분석 대상인 27 시·군의 지방 이양 대상 사업의 2019년 예산은 총 2155억 원이다. 이 중 균특회계 재원이 1465억 원이고, 도비는 86억 원, 시·군비는 603억 원이다. 2020년 이양사업의 전체 예산액은 2200억 원이다. 사업들이 지방으로 이양되어 사업의 재원 중 중앙정부의 재원은 더 이상 없다. 구체적으로 2020년 기준 이양 사업의 예산 중 도비는 537억 원이고, 시·군비는 1663억 원이다.

이양사업 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 일반농산어촌개발사업으로 2019년에는 1364억 원이었고, 2020년에는 1440억 원이었다. 다음으로 예산액이 큰 사업은 농업기반정비사업으로 2019년에는 296억 원이었고, 2020년에는 356억 원으로 증가하였다. 농촌자원복합산업화지원사업의 예산 총액은 2019년 330억 원이었으나, 2020년에는 260억 원으로 감소하였다. 2019년 34억 원이던 지역전략식품육성사업의 예산 총액은 2020년 21억 원으로 감소하였다. 농촌진흥청의 지방 이양 사업인 지역농촌지도사업 활성화 사업의 예산액도 131억 원에서 123억 원으로 감소하였다. 표본에서는 반려동물산업육성 사업을 시행하는 시·군은 없었다.

〈표 5-8〉 지방 이양 사업의 예산액 변화

단위: 억 원

년도	이양사업	국고	균특	도	시군	계
2019	소계	7.6	1465.4	86.4	603.4	2155.3
	일반농산어촌개발	0.0	933.4	46.1	384.6	1364.2
	농업기반정비	3.8	231.0	15.3	46.4	296.4
	농촌자원복합산업화지원	3.8	218.0	23.0	92.6	329.8
	지역전략식품 산업육성	0.0	17.5	0.7	15.7	33.8
	지역농촌지도사업 활성화	0.0	65.6	1.3	64.2	131.1
2020	소계	0.0	0.3	536.7	1662.8	2199.8
	일반농산어촌개발	0.0	0.3	2.4	1437.2	1439.9
	농업기반정비	0.0	0.0	284.1	71.4	355.5

(계속)

년도	이양사업	국고	균특	도	시군	계
2020	농촌자원복합산업화지원	0.0	0.0	177.6	82.1	259.7
	지역전략식품 산업육성	0.0	0.0	13.6	7.6	21.2
	지역농촌지도사업 활성화	0.0	0.0	59.0	64.5	123.4
계		7.6	1465.7	623.1	2266.2	4355.1

주: 지방자치단체 예산서에 따르면 2019년 이양사업 중 7건의 사업에서 균특회계 이외 국고에서 사업의 재원이 사용되었다.

자료: 지방재정 365를 참조하여 저자 작성.

사업들이 지방 이양된 1년차인 2020년 지방 이양된 사업의 예산 총액은 2019년에 비해 2.1% 증가하는 것으로 나타났다. 예산액 증가의 주요 요인은 일반농산어촌개발 사업과 농업기반정비 사업의 예산액 증가(각 5.6%, 19.9%)이다. 그러나 농촌자원복합산업화지원 사업은 21.3% 감소하였고, 지역전략식품산업육성 사업은 37.3%, 지역농촌지도사업 활성화 사업은 5.8% 감소하였다.

〈표 5-9〉 지방 이양 사업의 예산액 변화율(2019~2020년 기준)

단위: %

세부 사업	변화율
이양사업 전체	2.06
일반농산어촌개발	5.56
농업기반정비	19.92
농촌자원복합산업화지원	-21.26
지역전략식품 산업육성	-37.28
지역농촌지도사업 활성화	-5.82

자료: 지방재정 365를 참조하여 저자 작성.

이는 황의식 외(2018)에서 제기된 지방 이양에 따라 농정 예산이 확보하기 어려울 것이라는 설문 결과와는 다른 결과이다. 하지만, 2022년까지 보전되는 예산액이 있으므로 지방 이양으로 인해 농정 분야 예산이 증액될 것이라고 보기는 어렵다. 또한, 경상북도의 '농촌자원복합산업화지원 2021년 사업자 선정계획(안)'에 따르면 경상북도의 농촌자원복합산업화 사업은 2019년 259억 5200만 원에서 2020년 178억 6700만 원

으로 예산이 감소하였고, 향토산업육성사업도 2019년 56억 6700만 원에서 2020년 38억 8500만 원으로 감소하였다. 이러한 상황은 강원도도 마찬가지로 2019년 87억 4300만 원이던 강원도의 농촌자원복합산업화 사업의 예산액은 2020년 42억 1700만 원으로 감소하였고, 2021년에는 60억 원으로 2019년 수준을 회복하지 못할 것으로 예상된다.

2020년 지방 이양 사업의 예산 증가의 주요 원인인 농업기반정비사업은 하드웨어 중심의 사업이다. 향후 지속적으로 하드웨어 구축 수요가 있을지에 대해서는 알 수 없다. 또한, 지역의 고유한 자원을 활용하는 농촌자원복합산업화 지원 사업과 지역전략 식품산업육성 사업은 2020년에 예산이 감소하였다. 따라서 2020년의 결과로 향후 농정 예산의 증감을 예측하는 데에는 한계가 있다. 그러므로 국비 보전이 일몰되는 2022년 이후 농정 예산에 대한 예측이 필요하다.

2.4. 재정분권이 지방농정에 끼칠 영향과 과제

농정 분야 재정을 중앙정부에서 현재 발표한 방식대로 지방자치단체로 이전하면 이전 재원을 지방자치단체가 농정 사업에 사용하리라고 보장할 수 없다. 결과적으로 농촌 지역 농정 예산이 축소될 가능성도 있다. 재정분권으로 이전하는 농정 예산 대부분이 균특회계 예산인데, 인구가 적고 재정이 취약한 농촌 지역일수록 그 비중이 높은 편이어서 더욱 문제가 클 수 있다.

지방소비세율을 높이는 것을 재정분권의 주된 수단으로 삼을 경우 농촌 지역 간에도 재정력 격차를 심화시킬 가능성이 있다. 국고보조 농정 사업 예산을 배분할 때 이점을 고려하여 차등 배분하는 방안도 생각할 수 있으나 장기적으로 적절하지 않다. 국고보조사업은 그 자체로 사업마다 고유한 목적을 지니므로 단지 재정이 취약하다는 이유만으로 더 많이 예산을 할당하는 것이 타당한지 의문이기 때문이다. 중장기적으로 수평적 지방재정 조정제도를 도입할 필요가 있으나 농정 분야 재정만을 두고 수평적으로 조정하기가 기술적으로 어렵다는 데 문제가 있다. 농특세와 같은 농업 및 농촌 관련 목

적세가 아니라 지방소비세율을 높이는 방식은 세원 수준에서 농정 분야와 타 분야를 구분하기 어렵다. 즉 농정 분야만을 대상으로 분권 교부금 제도를 마련하는 데에는 기술적 어려움이 따른다.

농정의 관점에서 볼 때 재정분권 구상을 보완할 단기적인 대책은 재정이 이양되지 않는 국고보조 농정 사업의 추진 체제를 개선하는 것이다. 재정력이 취약한 농촌 지역에 농정 분야 국고보조금을 더 많이 배분하자는 단순한 논리보다는, 재정 측면 외에 자치분권이라는 관점에서 국고보조 농정 사업을 추진하는 과정에서 지방이 더 많은 자율과 책임을 지니도록 추진 체제를 정비해야 한다.

제6장

결론

결론

1. 중앙-지방의 농정 역할 분담과 관계 설정⁵⁰⁾

농정의 지방분권을 적극 추진한다는 것을 전제할 때, 검토하고 상정해야 할 구체적인 과제들이 적지 않다. 이를 위해 ‘농정분권추진위원회’를 도입하여 다음의 사항을 논의할 필요가 있다. 첫째, 농정 영역에서 국가 사무와 지방 이양 사무를 구분 편성해야 한다. 둘째, 지방 이양 사무 및 재정의 단계적 이행 전략을 마련해야 한다. 셋째, 중앙정부가 직접 담당하되 농촌 지역 현장에서 수행해야 하는 사무의 추진 단위로서 ‘지방농정국’ 도입 등 농정 추진 조직 개편을 검토해야 한다. 마지막으로 중앙정부-지방자치단체 간 농정 협력을 위한 논의 기구 구성안을 검토해야 한다.

재정 이양에 따른 농정 예산 축소 및 지역 간 재정력 격차 심화 가능성에 대비하여, 지방재정 조정 제도 도입을 검토해야 한다. 그동안의 균형발전특별회계 예산 배분의 논리처럼 열악한 농촌 지역을 차등하여 더 많은 재정이 갈 수 있도록 조정하는 시스템이 필요하다.

지방분권에 따른 재정 이양이 농정 분야에만 국한되어 진행될 것은 아니기 때문에,

50) 이 절에서 제안하는 정책과제는 1차년도 연구의 주요 결론을 요약한 것이다.

지방 이양되는 농정 예산의 차등 지원 제도를 도입하는 방안을 마련하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 따라서 이를 보완하기 위해 지방으로 이양되지 않는 농정 분야 국고 보조금의 차등 지원 방식을 도입해 볼 만하다.

2. 농정 분야 국고보조금을 중심으로 한 정책 추진 방식 개선: 계획협약 제도의 실험과 도입⁵¹⁾

재정 측면 외에도 ‘자치분권’이라는 관점에서도 국고보조 농정 사업의 추진 체제를 개선할 필요가 있다. 1990년대 지방자치가 시작된 이후, 20여 년 동안 농정도 꾸준한 지방분권과 주민참여를 지향하면서 변해 온 것이 사실이다. 여러 변천을 거쳐 자치분권의 개념에 더욱 부합하는 국고보조 사업 추진 체제 개선 방향으로 ‘계획협약 제도 도입’이 논의되기 시작했다. 계획협약 제도는 ‘보조사업 중심에서 계획 중심으로 농촌 정책 방향을 전환’(송미령 외 2019)한다는 의의도 있다.

‘농촌협약사업’ 등 현재 농정 예산 중 일부를 계획협약 제도 방식으로 운용하는 실험이 시작되었다고 이해할 수 있다. 앞으로도 더욱 보완·발전시켜야 할 부분이 있다. 첫째, 중앙정부와 농촌 지방자치단체가 계획을 근거로 협약을 맺어 정책사업을 추진하는 방식을 두고 ‘계획협약 제도’라고 하지만, 구체적인 사업 기획 측면에서는 지방자치단체에 일정 부분 제약이 따르는 것도 사실이다. 협약으로 보장되는 것은, 주요 정책 의제에 합의한 상태에서 개별 세부 사업들을 지방자치단체가 설계하는 이른바 ‘어젠다 방식’이 전면적으로 도입되지는 않았고 상당 부분 세부 사업들이 메뉴 방식으로 편성되어 지방자치단체가 선택하는 ‘패키지 방식’에 가깝다. 물론, 농촌 지방자치단체의 현재 여건을 고려할 때 단숨에 ‘어젠다 방식’을 도입하는 데에는 무리가 따를 수도 있다. 그러나 현재 시작한 협약 방식의 정책사업을 추진하는 과정에서 시행착오를 겪으며 점진적으

51) 이 절에서 제안하는 정책과제는 2차년도 연구의 주요 결론을 요약한 것이다.

로 지방자치단체에 더 유연한 기획 여지를 제공하는 방향으로 계획협약제도를 발전시키는 노력이 필요하다. 둘째, 지방분권의 두 축이 ‘재정분권’과 ‘자치분권’이라고 할 때, 지방자치단체가 지역 주민들로부터 의제를 수렴해 사업 계획 과정에 반영하게끔 유인하거나 강제하는 제도적 장치를 계획협약 제도에 포함시키고 강화할 필요가 있다.

3. 지방농정 거버넌스 촉진을 위한 제도 개선

농업 정책 영역에서 지방농정 거버넌스의 한 가지 제안으로 강력하게 제기되고 있는 ‘농업회의소 제도화’에 면밀하게 대응할 필요가 있다. 시범사업이 여러 곳에서 진행되고 있으며, ‘농업회의소 설립 및 운영에 관한 법률(안)’도 발의되는 와중에 있다. 법률이 제정될 경우, 농업회의소라는 농정 거버넌스는 지금보다는 한층 견고한 제도적 기반을 갖추게 되는 바, 핵심적인 내용을 잘 제도화할 필요가 있다. 농업회의소 제도화와 관련하여 가장 중요한 논제는 농업회의소가 수행할 수 있는 사업(기능)의 범위와 농업회의소의 대표성 문제다. 농업회의소의 대표성을 강조하는 방향으로 제도화할 경우, 현재 제출되어 있는 법률 발의안에서처럼 ‘지방자치단체에 농정 자문 및 건의’라고 되어 있는 기능은 걸맞지 않다. 적어도 주요 농정 시책이나 계획에 대한 심의권을 확보하도록 제도화하는 것이 바람직하다.

그 같은 방향으로 ‘농업회의소법’을 제정하고자 할 때, 반드시 병행되어야 할 것이 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 규정된 심의기구, 즉 지방 농정심의회와 농업회의소의 위상을 정리하는 일이다. 상당한 수준의 농업인이나 농업 관련 직능 단체가 농업회의소에 참여할 경우, 농업회의소가 지방 농정심의회를 대체하거나 적어도 지방 농정심의회 위원 구성에 있어 일정한 ‘지분’을 갖거나 ‘위원 추천권’을 갖게 하는 방식으로 기본법을 개정할 필요가 있다.

마을만들기 중간지원조직이나 사회적 경제 연합 조직이 지방농정 분야에서 거버넌스의 중요한 역할을 수행하게끔 규정한 법률은 현재 없다. 한편, 마을만들기나 사회적

경제 분야의 민간 활동 영역이, 농촌 지역에서는 농정 영역을 중시하지만, 농정에만 국한된 것이 아니어서 그 같은 형태의 거버넌스를 농정에 국한하여 법률로 제도화하는데에는 무리가 있다. 다만, “마을공동체 기본법” 등 도시, 농촌을 가리지 않고 포괄적인 의미에서 마을만들기 같은 활동을 제도로써 뒷받침하려는 법제화의 움직임은 있다. 지방농정의 관점에서는 법률 수준은 아니더라도, 국고보조금 사업을 계획협약 제도 방식으로 운영할 때 중간지원조직을 매개로 하는 거버넌스가 활발하게 작동하도록 인센티브를 마련하는 등의 노력이 필요하다.

주민자치회는 현재 지방자치법 전부 개정안이 국회에 제출되어 있는데, 법률 제정 여부에 따라 주민자치회 전환 움직임이 가속화될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 농촌 지역에서 주민자치회는 지방농정과 긴밀하게 관련될 여지가 높기 때문에, 농업 및 농촌 정책 차원에서 관심을 갖고 정책 과정에 참여할 수 있는 길을 열어야 한다.

농업회의소, 마을만들기 중간지원조직, 주민자치회 등 현존하는 거버넌스 조직의 법률적 제도 기반을 갖추는 것이 중요한 과제다. 그러나 법제 기반이 지방농정 거버넌스 활성화의 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 풀뿌리 민주주의의 실험과 활동이 비형식적인 조직 형태로도 꾸준히 일어나 농촌 지방자치단체마다 자치 역량을 쌓아나갈 수 있는 다각도의 노력을 권장하고 응원하는 일이 긴요한 과제다.

지방농정 거버넌스 체계 실태 조사(거버넌스조직 실무자)

지방농정 거버넌스 체계 실태 조사	
안녕하십니까? 조사에 협조해주셔서 감사합니다. 국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 올해 지방분권을 위한 농정 추진 체계 개편 방안 연구를 위해 지방농정 거버넌스 조직 실무자를 대상으로 설문 조사를 실시하고자 합니다. 귀하의 응답 내용은 지방분권을 위한 농촌 지역 거버넌스 지원 정책 마련에 중요한 기초자료로 활용되오니 성실히 답변해 주시기 바랍니다. 조사결과는 통계법 33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드립니다. 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다. 감사합니다. 2020년 10월 한국농촌경제연구원	
수행 기관	한국농촌경제연구원 담당자: 김정섭a 부연구위원(☎061-820-2252) 김남훈 부연구위원(☎061-820-2095)

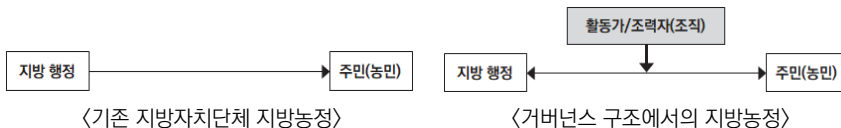
연구의 목적과 거버넌스, 지방농정

1. 연구의 목적

- 지방농정과 관련해 현재 농촌에 다양하게 형성되어 있는 거버넌스의 실태를 형식과 내용 두 측면에서 종합적으로 분석하고 거버넌스가 안정적으로 작동하도록 돕는 제도 정비 방안 제시

2. 거버넌스의 정의

- 일방적인 정부 주도 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 연결망을 구축하여 문제를 해결하는 새로운 정책 추진 방식
- 정책 결정에 있어 정부 주도의 통제와 관리를 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적인 행위자로 협의와 합의 과정을 통하여 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치 시스템
- 정부 주도의 하향식 통제와 관리를 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적으로 지방농정 정책 결정에 참여하는 상향식·협치 정책 구조



3. 거버넌스 조직 예시

- 농(어)업회의소, 마을만들기/공동체지원센터 등 중간지원조직, 신활력사업추진단이나 농촌협향 협의체 등 민간 공동 참여 사업 추진 위원회 또는 추진단, 귀농·귀촌지원센터, 사회적경제 조직 연합체 등

4. 지방농정의 정의

- 농업 정책뿐만 아니라 농업인을 포함한 농촌 주민을 대상으로 하는 농촌 정책도 포함
- 중앙정부가 추진하는 농촌 정책 중 농림축산식품부가 주도하는 정책에 초점

① 위탁 사업 확대 ② 법령·조례 등에 기반한 보조금
③ 자체 수익사업 확대 ④ 회원의 연회비
⑤ 기타()

B1. 귀 단체가 있는 지방자치단체의 지방농정 의사결정 방식은 어떻습니까?

B2. 귀 단체가 있는 지방자치단체의 지방농정 의사결정에서 **가장 영향력있는 주체**는 누구라고 생각하십니까?

- B3. 귀 단체가 있는 지방자치단체의 지역 주체별 역량 수준을 평가해 주십시오.

부록 | 139

C. 거버넌스 운영 현황

C1. 귀 단체의 **조직 형태**는 무엇입니까?

- ① 사단법인 ② 재단법인
③ (사회적)협동조합 ④ 지침에 의한 단체*
⑤ 임의단체 ⑥ 주식회사
⑦ 기타()

* 법인격은 없으나 사업 지침에 따라 만든 조직이나 위원회 예) 신활력플러스추진단, 000위원회

C2. 귀 단체를 운영하면서 나타난 문제점은 무엇입니까?

단체 운영시 문제점	전혀 아니다	대체로 아니다	대체로 그렇다	매우 그렇다
(1) 사업을 추진할 재정이 부족하다.	①	②	③	④
(2) 거버넌스 조직에서 활동할 인력이 부족하다.	①	②	③	④
(3) 지역 주민(농민)의 거버넌스에 대한 이해가 부족하다.	①	②	③	④
(4) 조례 등 제도적 기반이 없어 안정적 활동이 어렵다.	①	②	③	④
(5) 지방자치단체 행정과 협조적 관계를 유지하기 어렵다.	①	②	③	④
(6) 다른 민간단체와의 협력 관계를 유지하기 어렵다.	①	②	③	④
(7) 지방정치 풍토에서 정치적 중립을 지키기 어렵다.	①	②	③	④

C3. 귀하께서 생각하시는 귀 단체의 **본연의 업무**는 무엇입니까? 가장 중요한 업무부터 순위를 매겨 주십시오.

업무 종류	순위
(1) 지역발전계획이나 정책사업 기획 과정에서 주민(농민) 의견을 수렴한다.	
(2) 지역발전계획을 수립할 때 조력한다.	
(3) 정책사업을 기획할 때 조력한다.	
(4) 주민(농민)을 교육한다.	
(5) 사업 실행의 실무를 맡거나 돕는다.	
(6) 평소에 주민(농민)의 의견을 수렴해 지방자치단체에 건의한다.	
(7) 귀 단체의 자체사업을 기획하고 실행한다.	
(8) 지방자치단체 사업을 수탁받아 시행한다.	
(9) 지방자치단체 지방농정에 조언을 제공한다.	
(10) 정책 평가에 참여하거나 평가를 지원한다.	

☐ 예 ☒ 아니요

☐ 예 ☒ 아니요

수탁 사업 (균형) 본연의 업무

① ② ③ ④ ⑤

상근	비상근	기타
()명	()명	()명

직위	구성
사무국장	① 있음 ② 없음
사무장	① 있음 ② 없음
기타 직원	① 있음 ② 없음

직위	보수
사무국장	① 받음 ② 받지 않음
사무장	① 받음 ② 받지 않음
기타 직원	① 받음 ② 받지 않음

① 위탁 사업 확대 ② 법령·조례 등에 기반한 운영비 지원
③ 자체 수익사업 확대 ④ 회원의 연회비
⑤ 기타()

① 연합회를 구성하여 활동 ② 주기적으로 만나 의견 교환
③ 공동으로 사업 수행 ④ 이해관계 충돌로 협력하지 않음
⑤ 협력 관계 없음. ⑥ 기타()

D1. 귀 단체가 활동하는 지방자치단체 또는 광역 지방자치단체에는 거버넌스 조직을 위한 조례가 제정되어 있습니까?

직위	조례
광역 지방자치단체	① 있음 ② 없음
기초 지방자치단체	① 있음 ② 없음

① 필요 ② 필요 없음 ③ 지금은 필요 없지만 향후에 필요

D2-1. [D2에서 ‘㉠예’ 응답자만 설문] 법제화가 필요하다면 그 이유는 무엇입니까?

법제화 필요성	전혀 아니다	대체로 아니다	대체로 그렇다	매우 그렇다
(1) 귀 단체를 운영하기 위한 안정적인 운영비 수입이 가능하다.	①	②	③	④
(2) 지방자치단체의 간섭이나 통제에서 벗어나 자율적 의사결정이 가능하다.	①	②	③	④
(3) 지방 선거 등에서 정치적 중립성 유지가 가능하다.	①	②	③	④
(4) 지역에서 귀 단체의 위상이나 지위 향상을 도모할 수 있다.	①	②	③	④
(5) 기타()				

E. 성과 평가

E1. 귀하께서는 귀 단체의 활동이 거버넌스 조직으로서 **역할**을 제대로 하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 성공적 ② 대체로 성공적 ③ 대체로 실패 ④ 완전히 실패

E2. 귀하께서는 귀 단체의 활동이 지방자치단체의 정책에 어느 정도 **영향**을 미쳤다고 보십니까?

- ① 매우 성공적 ② 대체로 성공적 ③ 대체로 실패 ④ 완전히 실패

E3. [E2에서 ①,② 응답자만 설문] 어떤 식으로 영향을 주었다고 생각하십니까?

성과	전혀 아니다	대체로 아니다	대체로 그렇다	매우 그렇다
(1) 주민(농민)과 지방자치단체 사이의 의사소통이 증진되었다.	①	②	③	④
(2) 지역발전계획이나 정책사업 기획에 도움을 제공하였다.	①	②	③	④
(3) 주민(농민)의 역량이 강화되었다.	①	②	③	④
(4) 지방자치단체 농정에 대한 주민(농민)의였다.	①	②	③	④
(5) 기타()				

E4. 귀 단체가 **주민(농민)을 대표**한다고 생각하십니까?

- ① 예 ② 아니오

E5. 민과 관의 올바른 거버넌스와 거버넌스 조직의 운영 등과 관련하여 하고 싶은 말씀이나 제안하고 싶은 내용이 있으면 말씀해 주십시오.

SQ. 일반 사항

SQ1. 귀 단체가 있는 지방자치단체는 어디입니까? _____시·도 _____시·군

SQ2. 귀하의 인적사항을 응답하여 주십시오.

SQ2-1. **성별** : ① 남성 ② 여성

SQ2-2. **연령** : _____세

SQ2-3. **최종학력**

① 고등학교 졸업 ② 전문대학 졸업/수료 ③ 대학교(4년제) 졸업/수료

④ 석·박사 졸업/수료

* 재학/중퇴/휴학 등은 졸업에 해당하지 않음 (예: 대학교 중퇴 → 고등학교 졸업으로 응답)

SQ3. 귀하의 직위, 주요업무, 업무 수행기간을 기입해 주시기 바랍니다.

직위	주요업무	업무수행 기간	
		전체 경력	현 단체
		()년 ()개월	()년 ()개월

지방농정 거버넌스 체계 실태 조사(지방자치단체 담당자)

지방농정 거버넌스 체계 실태 조사	
안녕하십니까? 조사에 협조해주셔서 감사합니다. 국무총리실 소속 정부출연연구기관인 한국농촌경제연구원에서는 올해 지방분권을 위한 농정 추진 체계 개편 방안 연구를 위해 지방자치단체의 농정 담당자를 대상으로 설문 조사를 실시하고자 합니다. 귀하의 응답 내용은 지방분권을 위한 농촌 지역 거버넌스 지원 정책 마련에 중요한 기초자료로 활용되거나 성실히 답변해 주시기 바랍니다. 조사결과는 통계법 33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드립니다. 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다. 감사합니다. 2020년 10월 한국농촌경제연구원	
수행 기관	한국농촌경제연구원 담당자: 김정섭 a 부연구위원(☎061-820-2252) 김남훈 부연구위원(☎061-820-2095)

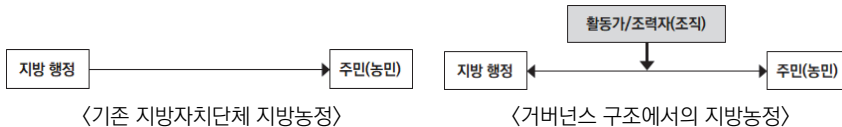
연구의 목적과 거버넌스, 지방농정

1. 연구의 목적

- 지방농정과 관련해 현재 농촌에 다양하게 형성되어 있는 거버넌스의 실태를 형식과 내용 두 측면에서 종합적으로 분석하고 거버넌스가 안정적으로 작동하도록 돕는 제도 정비 방안 제시

2. 거버넌스의 정의

- 일방적인 정부 주도 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 연결망을 구축하여 문제를 해결하는 새로운 정책 추진 방식
- 정책 결정에 있어 정부 주도의 통제와 관리를 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적인 행위자로 협의와 합의 과정을 통하여 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치 시스템
- 정부 주도의 하향식 통제와 관리를 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적으로 지방농정 정책 결정에 참여하는 상향식·협치 정책 구조



3. 거버넌스 조직 예시

- 농(아)업회의소, 마을만들기/공동체지원센터 등 중간지원조직, 신활력사업추진단이나 농촌협향 협의체 등 민간 공동 참여 사업 추진 위원회 또는 추진단, 귀농·귀촌지원센터, 사회적경제 조직 연합체 등

4. 지방농정의 정의

- 농업 정책뿐만 아니라 농업인을 포함한 농촌 주민을 대상으로 하는 농촌 정책도 포함
- 중앙정부가 추진하는 농촌 정책 중 농림축산식품부가 주도하는 정책에 초점

A. 지방농정 거버넌스 현황

A1. 귀 지방자치단체의 지방농정 거버넌스 존재 여부에 대해 응답하여 주십시오.

거버넌스 조직 유형	존재 유무	
	있음	없음
(1) 농어업회의소	①	②
(2) 마을만들기/공동체지원센터	①	②
(3) 신활력사업추진단	①	②
(4) 귀농·귀촌지원센터	①	②
(5) 기타()	①	②

* 완주사회적경제네트워크와 같이 지방자치단체의 지방농정에 협력하는 조직은 기타로 적어주세요.

A1-1. 귀 지방자치단체의 지방농정 거버넌스 활동 현황에 응답하여 주십시오.

[A1에서 '①있음'으로 응답한 유형만 제시하여 설문]

거버넌스 조직 유형	운영 주체		관계			
	지방자치 단체	민간	지방자치 단체 주도 ¹	협력 관계 ²	긴장 관계 ³	느슨한 상호작용 ⁴
(1) 농어업회의소	①	②	①	②	③	④
(2) 마을만들기/공동체지원센터	①	②	①	②	③	④
(3) 신활력사업추진단	①	②	①	②	③	④
(4) 귀농·귀촌지원센터	①	②	①	②	③	④
(5) [기타 기재내용 제시]	①	②	①	②	③	④

1. 지방자치단체주도: 지방자치단체가 지방농정 의사결정을 주도하고 거버넌스 조직의 역할은 거의 없음.
2. 협력 관계: 거버넌스 조직이 지방자치단체와 협력 관계를 유지하여 지방농정 의사결정에 참여함.
3. 긴장 관계: 거버넌스 조직과 지방자치단체가 지방농정 의사결정에 일부 대립이 있어 긴장 관계를 유지함.
4. 느슨한 상호작용: 거버넌스 조직이 지방자치단체와 함께 지방농정 의사결정에 참여하나 긴밀한 협력 관계는 없음.

A2. 귀하께서 생각하시는 지방농정에서의 **거버넌스의 역할**은 무엇입니까? 가장 중요한 역할부터 순위를 매겨주십시오.

업무 종류	순위
(1) 지역발전계획이나 정책사업 기획 과정에서 주민(농민) 의견을 수렴한다.	
(2) 지역발전계획을 수립할 때 조력한다.	
(3) 정책사업을 기획할 때 조력한다.	
(4) 주민(농민)을 교육한다.	
(5) 사업 실행의 실무를 맡거나 돕는다.	
(6) 평소에 주민(농민)의 의견을 수렴해 지방자치단체에 건의한다.	
(7) 귀 단체의 자체사업을 기획하고 실행한다.	
(8) 지방자치단체 사업을 수탁받아 시행한다.	
(9) 지방자치단체 지방농정에 조언을 제공한다.	
(10) 정책 평가에 참여하거나 평가를 지원한다.	

B. 지방농정 의사결정

B1. 귀 지방자치단체의 **지방농정 의사결정 방식**은 다음 중 무엇입니까?

의사결정 방식	전혀 아니다	대체로 아니다	대체로 그렇다	매우 그렇다
(1) 농업·농촌 및 식품산업기본법에 따른 농업·농촌발전 계획에 입각하여 결정한다.	①	②	③	④
(2) 중앙정부의 지침에 따라 개별·사업별로 결정한다.	①	②	③	④
(3) 지방자치단체장의 의견에 따라 사업을 추진을 결정한다.	①	②	③	④
(4) 관련 위원회나 협의체, 대의 기구의 심의에 따라 결정한다.	①	②	③	④
(5) 주민의 정책 수요를 조사하여 조사 결과를 기초로 하여 사업 추진을 결정한다.	①	②	③	④

B2. 귀 지방자치단체의 지방농정 의사결정에서 **가장 영향력있는 주체**는 누구입니까?

- ① 단체장 ② 지방의회 ③ 담당 공무원
④ 거버넌스 조직 ⑤ 주민 또는 주민조직 ⑥ 기타()

SQ. 일반 사항

SQ1. 귀하께서 근무하고 계신 지방자치단체는 어디입니까?

_____시·도 _____시·군

SQ2. 귀하의 직위, 주요업무, 업무 수행기간을 기입해 주시기 바랍니다.

직위	주요업무	업무수행 기간	
		전체 경력	현 부서
		()년 ()개월	()년 ()개월

♣ 조사에 응해 주셔서 대단히 감사합니다. ♣

CP군 농어업회의소 농정 건의사항(2019년)

2019년도

CP군농어업회의소 농정 건의사항

2019. 9. 6.

농업인 참여에 기반한 현장중심 농정실현
삽단 CP군농어업회의소

CP군 농어업회의소 농정활동 추진경과

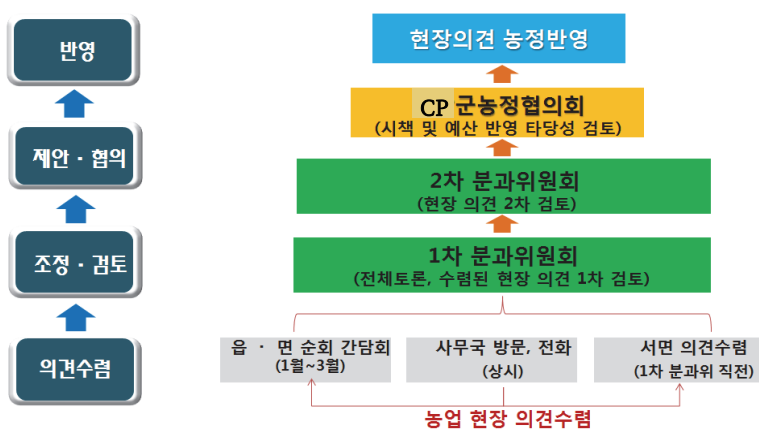
1 목적

- 민관 협력체계 구축으로 지역농업 경쟁력 강화
- 주요 농정현안에 대한 심층 토론을 통해 정책대안 제시 및 조정자 역할 수행
- 현장 농업인 의견에 기반한 지역 맞춤형 농정 추진
- 지역 농업인 대표 대의기구로서 역할 강화

2 추진 체제

- 다양한 채널을 통한 농정현안 및 농업발전 방안에 대한 현장 농업인 의견 수렴
- 분과위원회를 통한 조정·검토
- CP군농정협의회를 통해 CP군 행정에 공식 건의

(그림. CP군 농어업회의소 농정활동 추진 체제)



**농정 사업
홍보**

1. CP군 농업분야 지원사업 안내서 제작·배포

- 목적
 - CP군에서 추진 중인 농업분야 지원사업 홍보
 - 읍면순회간담회, 서면조사 등 현장 의견 수렴시 참고자료로 활용
- 배포일 : 2019. 1월
- 대 상 : 1,100명(회의소 개인회원 800명, 단체회원 소속 농업인 300명)

**의견 수렴
(181건)**

1. 읍면순회 농업인간담회 개최

- 목적
 - 농어업회의소 필요성에 대한 공감대 확산
 - CP군농어업회의소 추진업무 보고 및 이해 제고
 - 지역 농정현안 청취 및 토론을 통한 농어업인의 대의기구 역할 수행
- 기간 : 2019. 2. 25(월) ~ 3. 4(월)
- 장소 : 읍면사무소(회의실/복지회관/예식장)
- 대상 : 지역 농어업인
- 결과 : 참석인원 578명, 의견 수렴 106건(서면, 구두), 회원가입 69명, 농업예산 만족도 설문 조사 실시(255명)

2. 농업예산 만족도 설문 조사 실시

- 목적 : 농업예산에 대한 농업인의 전반적인 만족도 조사를 통해 CP군 농업예산에 대한 발전방안 모색
- 대상 : CP군 거주 농업인
- 일시 : 2019. 2. 25 ~ 3. 4 / 읍면순회농업인간담회
- 방법 : 구조화된 설문지를 직접 배포, 수거 후 분석
- 설문인원 : 255명
- 설문 외 의견 수렴 : 40건

3. 1차 분과위원회 개최

- 목적 : 우리군 농정현안 및 농업발전 방안에 대한 분과위원 의견

	수렴 및 토론 □ 일시 : 2019. 8. 21(월) 09:30 □ 대상 : 농어업회의소 분과위원(임원, 대의원), 농업기술센터 공무원 □ 결과 : 의견 수렴 20건 4. 사무국 면담, 유선 등 □ 상시 사무국 면담, 유선을 통한 의견 수렴 □ 결과 : 의견 수렴 15건
조정 · 검토	4. 2차 분과위원회 개최 □ 목적 - CP군 농정현안 및 농업 발전방안에 대한 의견 수렴 - 수렴된 주요 농정현안과 농업인 건의사항에 대한 사업반영 타당성 검토 - 2019년 농정 건의를 위한 분과별 우선 건의사항 확정 □ 일시 : 2019. 8. 22(목) ~ 9. 2(월) 9:30, 13:30 □ 장소 : CP군 농업기술센터 세미나실 □ 대상 : 농어업회의소 분과위원, 농업기술센터 각 담당공무원

건의내용

분과	연번	건의내용(요약)	페이지
공통 안전	1	농정지원사업 추진 체제 개선	/ 7
	2	농업보조금 운영 조례 제정	/ 11
	3	수요자 맞춤형 상향식 공모사업 도입	/ 13
	4	농업기술센터 지도기능 강화	/ 14
	5	농업보조금 중복·편중 지원 개선	/ 16
축산	1	가축분 퇴·액비 부속도 검사 의무화에 따른 대책 마련	/ 19
	2	축산농가 도우미(헬퍼) 도입 지원	/ 20
	3	초유은행 사업 도입	/ 21
	4	환경축산기반용 톱밥공급 지원사업 기준사업비 현실화	/ 22
	5	축산후계인력 육성 대책 마련	/ 22
	6	재래봉 증봉 구입 지원사업 확대	/ 23
	건의 보류	가축분뇨 자원화 사업 추진	/ 23
농촌 발전	1	농업인력지원센터 추진계획 보완	/ 26
	2	농업인의 날 행사 개최	/ 27
	3	농업 융자금 이자 지원 조례 제정	/ 28
	4	여성농업인 복지바우처 지원확대 및 추진 체제 개선	/ 29
	5	여성농업인 작업대 지원 확대	/ 30
	6	청년농업인 창업지원사업 지원사업 관련	/ 30
	7	귀농·귀촌 활성화 방안 마련	/ 31
	8	체류형 농업창업지원센터 설치	/ 32
	9	치유농장, 농촌 체험 교육농장 관련 지원예산 확대	/ 33
	10	선도농가 현장실습교육 지원사업 확대	/ 33

분과	연번	건의내용(요약)	페이지
농촌 발전	11	농촌마을공동급식 지원사업 확대	/ 34
	12	관행작목 재배교육 강화(채소, 감자, 약초 등)	/ 35
	13	농촌총각 결혼 지원사업 확대	/ 35
	14	농업기술센터 홈페이지 개선 필요	/ 35
	건의 보류	농업인수당 제도 도입	/ 36
식량	1	토양 현장진단 컨설팅 도입	/ 41
	2	농작물 병해충진단실 설치	/ 41
	3	농기계임대사업소 기능 및 역할 강화	/ 42
	4	수요자 맞춤형 농기계 구입 지원사업 실시	/ 43
	5	소형농기계 지원사업 기준사업비 현실화	/ 44
	6	임대사업소 농업용드론 도입 및 실증연구, 농가교육 실시	/ 45
	7	중소형 도정기 구입 지원	/ 45
	8	감자수확기 지원 대상 확대	/ 46
유통	1	농축산물 가격안정기금 세부 시행지침 마련	/ 48
	2	CP군 농특산물 수출법인 설립	/ 50
	3	CP농협조합공동사업법인 운영활성화 방안 마련	/ 51
	4	공동선별 출하조직 육성 지원	/ 52
	5	농특산물 직거래 활성화 지원	/ 53
	6	농특산물 포장재 지원사업 개선	/ 54
	7	농산물 저온저장고 지원사업 관련	/ 56
	8	SNS 활용 농산물마케팅 교육 농한기 실시	/ 57
	9	우리군 육성 품목에 대한 판매대책 마련	/ 57
	건의 보류	농특산물 홍보 사업예산에 오미자 품목 추가	/ 58
	건의 보류	마을공동 집하장 설치 지원	/ 58
원예	1	유기질비료 지원사업 관련	/ 61
	2	과채류(고추, 피망 등) 바이러스 피해 대책 마련	/ 62

분과	연번	건의내용(요약)	페이지
원예	3	시설재배 연작장해 및 전염성병해충 피해 대책 마련	/ 63
	4	CP군수품질인증제 개선	/ 65
	5	비닐하우스 현대화 지원사업 관련	/ 66
	6	연동 비닐하우스 지원사업 도입	/ 67
	7	무·배추 시들음병(위황병) 차단 대책 마련	/ 67
	8	사과 유통 활성화 대책 마련	/ 68
	9	오미자 재배 지원사업 관련	/ 69
	10	왕대추 재배 지원사업 관련	/ 70
	11	피망선별기 지원사업 도입	/ 71
	12	딸기 화분화 검사기 구비	/ 71
	13	해썹(haccp) 인증 지원사업 도입	/ 72
	14	양액재배시설 전문 컨설팅 도입	/ 72
	15	우리군 육성작목 지원사업 신청시 신청창구 일원화	/ 72
	건의 보류	잔류농약 속성검사기 권역별 구비(pls 제도시행 관련)	/ 72
	건의 보류	농산부산물 처리시설 설치	/ 72

주: 본 보고서에는 음영처리된 건의 사항만 수록하였고 나머지 건의 사항은 생략하였음. 단, 기타 건의 사항은 마지막에 수록하였음.

공 통 안 건

공통안전에 대한 향후 처리계획은 각 담당부서와 협의 후 농축산과 농업 정책 담당께서 답변하여 주시기 바랍니다.

1

농정지원사업 추진 체제 개선

1. 제안배경

- 농정의 최종 수요자인 농업인은 우리군 농정지원사업의 계획수립, 집행, 평가, 사후관리 등 전 과정에 걸쳐 다양한 의견과 건의사항을 제기하고 있음.
- 이에 따라 우리군 농업·농촌분야 지원사업의 투명하고 효율적인 관리를 위해 현장 농업인이 제안한 내용 중심으로 향후 개선방안에 대하여 통합적으로 건의하고자 함.

2. 우리군 예산현황(2019년 당초예산 기준)

가. 예산총액

(단위 : 천원)

구 분	세입·세출예산 총액
합 계	404,332,968
일반회계	369,912,039
특별회계	34,420,929

나. 농업예산

(단위 : 천원)

농업기술센터(조직별)			농림해양수산(기능별)		
구분	예산액	구성비	구분	예산액	구성비
합계	47,396,545	11.72 %	합계	70,607,399	17.46 %
국	10,496,973	(22/100)%	농업·농촌	54,136,892	13.39 %
군	3,101,600	(7/100)%	임업·산촌	16,119,327	3.99 %
기	3,002,527	(6/100)%	해양수산·어촌	351,180	0.09 %
도	4,208,254	(9/100)%			
군	26,587,191	(56/100)%			

*구성비 : 우리군 전체예산 기준

※ 참고. 농업기술센터 전체예산 대비 군 자체사업 예산현황(2018~2019)

(단위 : 천원)

구분	2018년	2019년	비교증감
전체예산	33,338,566	47,396,545	(42%) 14,057,979
군 자체사업 예산	10,911,865	11,182,450	(2.4%) 270,585

3. 주요 문제점

가. 보조사업에 대한 교육 및 홍보부족

- 농업보조금 지원사업에 대한 교육 및 홍보부족으로 사업정보를 잘 몰라서 신청을 못 했다는 민원 제기
- 특히, 시범사업이나 추경사업에 대한 홍보 매우 부족

나. 보조사업의 중복·편중 지원 발생

- 보조사업자에 대한 부서 간 지원현황 공유 미흡
- 일정규모 이상 농가나 일부 품목, 축종에 중복·편중지원 체감
- 보조대상에서 탈락한 일부 농가들이 지속적인 민원 제기

다. 보조사업자 선정 및 지원을 기준 미비

- 군비 자체사업 가운데 시범사업 등 다른 요인이 없음에도 불구하고 농업 기술센터 부서별 일부 사업의 지원율이 상이한 경우 존재
- 사업별 보조사업자 선정을 위한 기준을 마련하고 있으나 일관되고 통일된 기준이 마련되지 않아 농가 혼란 발생

라. 사업평가 체계 미비

- 특정단체나 품목, 축종에 연례 반복적 지원 발생
- 일회성, 소모성 예산 일몰 근거 부재
- 달라진 농업환경을 반영한 신규시책 도입에 한계 발생

마. 보조사업자 사후관리 체계 미흡

- 건물 및 부속설비, 기계 및 장비 등 보조사업으로 취득한 재산에 대해 사전 사후관리 미흡
 - 사후관리기간 : 건물 및 부속설비 10년, 기계 및 장비 5년
- 건물 및 부속설비, 기계 및 장비 등의 목적외 사용과 명의를 빌려 사업을 지원받는 등 도덕적 해이 만연

4. 향후 개선방안(주요 건의사항)

가. 보조사업에 대한 교육 및 홍보 강화

- 사업계획 홈페이지 게시, SNS 활용, 품목별단체까지 홍보
- 보조금 사업 안내 홍보 책자 배부 : 1월중 / 농어업회의소 사업 연계
- 보조사업 사전교육 시행, 농업인실용교육에 보조사업 관련 교육 편성, 농가 대상 시책사업 보고회 개최 등

나. 보조사업의 중복·편중 지원 해소

- 농업보조금통합관리시스템 조기 구축 및 운용
 - 보조사업자에 대한 최근 3~5년간 지원받은 이력을 데이터화하여 향후

보조사업자 선정에 활용

- 보조사업이 위축되지 않은 범위 내에서 개인, 단체, 조합별 농업보조금 총액제 및 일몰제 도입 검토

○ 농정심의회 심의 기능 강화. 읍면 자체심의 확대

다. 보조사업자 선정 및 지원을 기준 마련

- 사업수요조사 및 사업계획 수립 시 해당품목 대표자 등에 농가선정 방법에 대한 의견 수렴 의무화
- 사업자 선정방법 및 우선순위에 기준에 대한 사전홍보 강화
- 사업신청 홍보 시 농가에서 공감할 수 있는 기준제시
- 가칭) CP군 농업보조금 운영 조례 제정 추진
 - (예시)사업자선정 기준

보조금의 지원은 해당 보조금의 지원기준에 따라 평가하여 동일한 조건인 경우에는 다음 각 호의 순으로 지원한다.

1. 해당 보조사업의 신규 신청 농업인단체 및 농업경영체
2. 그 동안 지원받은 보조금 총액이 적은 농업인단체 및 농업경영체
3. 친환경 영농정도가 높은 농업인단체 및 농업경영체

- 예시)보조금 지원을

1. 일반적인 보조 사업은 60퍼센트 이내
2. 공공의 농업 정책 목표 달성을 위하여 필요한 시책사업은 80퍼센트 이내
3. 신기술 및 특정 기술 보급 시범, 시험연구사업은 100퍼센트 이내

라. 보조사업 성과평가를 통해 존치·확대·축소·폐지·사업 선별

- 관행적인 예산 편성 탈피해 예산 운영의 효율성 재검토. 생산적인 예산 운용으로 지속가능한 농업 기반 구축
- 비효율적 보조사업 정비
 - 특정 단체, 품목, 축종에 연례 반복적으로 지원되는 사업
 - 목적을 이미 달성하였다고 판단되는 사업
 - 행정력이나 예산의 낭비요인이 현저히 드러나 중단이 필요하다고 판단되는 사업
 - 농업환경 변화 등으로 기능이 쇠퇴하거나 추진효과가 없다고 판단되는

사업 등

- 유사·중복사업 통합 추진
- 농업환경 변화에 대응한 신규사업 발굴
- 가칭) 농업예산 개편 위원회 설치, 가칭) CP군 시책 일몰제 운영조례 제정 검토

마. 보조사업자 사후관리 체계 구축

- 보조사업 후 3-5년이 지나지 않은 일정금액 이상의 보조사업장에 대한 현장 확인 활동 강화
 - 지원된 시설, 장비의 존치여부와 활용실태 점검
- 목적대로 사용하지 않은 사업자에게는 ‘농림축산식품분야 재정사업관리 기본규정’에 의거 보조금 회수 조치 및 5년간 보조금 지원 제한

2

농업보조금 운영 조례 제정

1. 제언배경

- 우리군은 농업기술센터를 통해 매년 농가 및 생산자단체를 대상으로 농업 보조·지원사업을 추진하고 있으나 이에 대한 데이터베이스가 구축되지 않아 통합적으로 관리되지 못하고 16개 부서별로 개별 관리되고 있음. 이에 대한 대책으로 ‘농업보조금 통합관리시스템’ 구축을 추진하고 있음.
- 이에 따라 농업보조금의 체계적이고 공정한 지원과 농업보조금 통합관리 시스템의 효율적인 운영을 위한 법적 근거 마련 필요성 제기

2. 건의사항

- 농업보조금의 체계적이고 공정한 지원과 효율적 운영을 위한 농업보조금 운영 조례 제정
 - 조례는 보조금 지원대상, 지원분야, 지원순위, 지원율, 사후관리 기간, 지

원한도, 지원 제한 등을 규정

- 특히 보조금 지원율과 지원한도를 규정하여 사업간 형평성 확보 및 특정 개인, 단체, 조합 등에 대한 중복·편중지원 해소 필요.

타시군 사례

□ 농업보조금 운영 조례 주요 내용(WJ시, HS군, YG군, BE군 등 다수)

○ (보조금 지원율 / YG군)

- 농업보조금의 지원비율은 다음 각 호와 같다.
 1. 보조사업자가 자율적으로 사업을 선택하여 추진하고, 그 결과에 대하여 스스로 책임을 지는 일반적인 보조사업은 60퍼센트 이내
 2. 우량종자 안정·확대공급을 위한 채종사업은 70퍼센트 이내
 3. YG군수가 공공의 농업 정책 목표 달성을 위하여 시행하는 사업은 80퍼센트 이내
 4. 신기술 및 특정기술 보급시범, 시험연구사업, 농업단체(학습단체 포함) 육성사업은 100퍼센트 이내

○ (보조금 지원한도 / HS군)

- 최근 5년 동안 같은 농어업인에게 지원할 수 있는 보조금의 총액은 다음 각 호와 같다. 다만, 농어업인단체나 농어업법인이 보조사업자로서 군으로부터 보조금을 지급받은 후 소속 농어업인에게 재지급한 경우에는 해당 농어업인에게 재지급 받은 금액을 반영한다.
 1. 농어업인은 1억원 이내
 2. 농어업인단체는 2억원 이내
 3. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법」에 따라 설립된 농어업법인은 5억원 이내
 4. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합공동사업법인은 10억원 이내
 5. 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에 따라 설립된 생산단체는 10억원 이내

○ (보조금 지원순위)

- 보조금의 지원은 해당 보조금의 지원기준에 따라 평가하여 동일한 조건인 경우에는 다음 각 호의 순으로 지원한다.
 1. 해당 보조사업의 신규 신청자
 2. 최근 5년 동안 지원받은 보조금 총액이 적은 자
 3. 친환경 영농·영어정도가 높은 자
 4. 해당분야 전공·교육이수·자격증 취득 등 기술수준이 높은 자
 5. 농업인단체 활동으로 지역농업발전에 기여도가 높은 자
 6. 해당 분야 농어업규모(농지면적, 시설규모, 사육두수 등)가 큰 자

3

수요자 맞춤형 상향식 공모사업 도입

1. 제안배경

- 우리군은 농업·농촌 발전을 위해 다양한 지원사업을 시행하고 있으나 다 품목 소량 생산 농업구조와 열악한 지방재정으로 인해 다양한 농업인(단체) 수요 대응에 한계 발생.
- 이에 따라 농산물 생산, 유통, 판매단계까지 현장 농업인(단체)이 필요로 하는 시설, 장비를 지원하여 기존 지원사업의 한계를 극복하고 개별 농업인(단체) 실정에 맞는 발전 도모를 위한 수요자 맞춤형 상향식 공모사업 도입 필요성 제기.

2. 건의사항

- 군 자체 수요자 맞춤형 상향식 공모사업 도입

사업예시

○ 사업명 : CP군 농업인(단체) 맞춤형 지원사업

- 사업량 : 00 개소
- 사업비 : 300백만원(군비 150, 자부담 150)
- 지원대상 : 농업인, 생산자단체, 조합 등
- 사업내용 : 농산물 생산, 유통, 판매에 필요한 시설 및 장비 지원

4

농업기술센터 지도기능 강화

1. 제안배경

- 우리군 농업기술센터는 1962년 3월 제정된 농업진흥법에 따라 시군에 설치된 농업관련 계몽지도, 기술보급 및 훈련을 담당하는 농촌진흥청 산하

의 농촌지도소가 1998년도에 개편된 것으로 농촌지도사업, 교육훈련, 농업특화사업 등을 관장함

- 하지만 1998년도 개편이후, 우리군 지도직공무원들은 농촌지도사업, 농업특화사업 보다는 보조사업 집행·관리 업무에 치중한다는 농가 민원이 많았고 이에 대한 개선책으로 지난해 농업기술센터 조직개편을 추진하였음.
- 농업기술센터 조직개편의 당초 목적은 지도 및 유통기능 강화였음. 그 중 지도기능 강화라는 조직개편의 당초 목적 달성을 위해 보다 적극적인 조치가 필요하다는 다수 농가의 의견 제기

2. 건의사항

- 가. 지도직공무원 전문성 확보를 위해 타부서 전보 제한
 - 지도직공무원 전문성 여부는 지역 농업생산에 미치는 영향이 상당함에도 불구하고 빈번한 인사이동으로 지도사업 촉진과 대 농민 현장 밀착업무 추진에 어려움 발생.
 - 현재 우리군 농업기술센터 지도직공무원 정원은 19명임. 향후 19명 전원이 기술지원과에서 근무할 수 있도록 적극적인 조치 필요.
- 나. 우리군에서 육성하거나 지형적 특성으로 비교우위에 있는 품목들에 대한 재배기술 연구·보급 기능 강화
- 다. 우리군 특성에 맞는 신소득작목 발굴
- 라. 현장 밀착형 업무 강화

2차 분과위원회 토론내용 요약

- 최근 농업기술센터 잦은 인사이동에 대하여 다수 농업인의 민원 제기
- 농업기술센터 조직관리 매우 미흡. 타 부서(기관)에 비해 상대적으로 전문성이 요구됨에도 불구하고 잦은 인사이동으로 사업의 연속성, 공무원 전문성, 책임성 결여
- 품목별연구회 입장에서 보면 근래 들어 6개월 주기로 담당자가 바뀌어 사업추진에 상당한 애로 발생

- 농업기술센터 조직개편의 당초 목적은 지도기능 및 유통기능 강화였음. 현재 지도기능 강화를 위한 조직개편이 추진되고 있는지 냉정히 되돌아 볼 필요 있음
- 농업기술센터 지도기능 강화를 위한 최우선 과제는 타부서에서 근무하고 있는 지도직공무원 전원이 기술지원과에서 근무할 수 있도록 하는 것임
- 향후 농업기술센터 조직개편은 정책의 최종 수요자인 농업인 관점에서 추진되어야 함

5 농업보조금 중복·편중 지원 개선

1. 제언배경

- 수출농업 육성은 시장개방에 대한 우리농업의 돌파구로서 당연히 추진되어야 하는 정책임.
- 하지만 우리군의 열악한 재정상황 하에서 수출농가 등 대농에게 상대적으로 과다한 예산이 집행되고 있어 이에 대한 개선의 필요성 제기
 - 2017년 기준, 우리군 전체농가(4,310) 대비 수출농가(69) 비율은 1.6%에 불과하지만 2019년 1회추경 예산 기준 농업기술센터 전체예산 대비 수출농업 분야 예산 비율은 15.9%에 육박함.
 - 다만, 2019년 기준 우리군 수출농업 분야 예산확대는 국도비 사업 적극 유치에 따른 결과로 볼 수 있음.

※ 참고] 우리군 수출농업 분야 예산현황(2019년 1회추경 기준)

(단위 : 천원)

구분	농업기술센터	수출농업 분야	수출농업분야 예산 비율
합계	55,074,230	8,811,247	15.9%
국비	10,500,897	3,274,256	
균특	3,276,600		
기금	3,145,373	445,129	
도비	4,855,314	1,040,783	
군비	33,296,046	4,051,079	

※ 참고] 우리군 전체농가 대비 수출농가 현황(2017년 기준)

전체농가 수	수출농가 수	전체농가 대비 수출농가 비율
4,310	69	1.6%

2. 건의사항

- 농업보조금의 특정 농업인·단체에 대한 중복·편중 지원 개선
- 향후 수출농가 육성은 신규농가 기반조성 중심으로 지원하고 모든 농가에 게 연례 반복적으로 지원되는 예산은 단계적 축소 필요.

※ 수출농업 육성의 필요성은 분과위원 모두가 인정함. 그럼에도 불구하고 관련 예산이 과다하다는 다수 의견 제기. 수출농업 육성을 저해하지 않는 수준에서 관내 일반 농업인들과 지원 형평성 확보 필요.

토론결과 요약

- 자체의 농정 예산도 중앙정부의 기조에 맞춰 대다수 농가가 골고루 혜택을 받는 방향으로 설계되어야 함.
- 일부농가 편중 지원 매우 불합리함. 특혜 중에 특혜라 할 수 있음. 수출농가 대부분은 기업형 농가임. 수출농업의 높은 장벽이 존재하므로 처음 자리를 잡는 단계에서는 지원확대 하는 것 바람직하지만 이미 정착단계에 들어선 농가에도 연례 반복적으로 지원하는 것은 개선되어야 함.
- 수출농가조직 기득권 강해 신규농가 접근 거의 차단되어 있음. 단체에 지원되는 예산은 일부 농가에 지속적으로 누적 지원되는 구조임.
- 일반적인 대다수 농가는 1년에 1-2백만원 지원받기도 어려운 실정임.
- 품목별, 단체별 지원사업 전면 재검토. 농가별, 단체별 보조금 총액제, 일몰제 등 도입 필요.
- 최우선 개선과제로 건의하여 주시기 바람.

축 산 분 과

1	가축분 퇴·액비 부숙도 검사 의무화에 따른 대책 마련
2	축산농가 도우미(헬퍼) 도입 지원
3	초유은행 사업 도입
4	환경축산기반용 톱밥공급 지원사업 기준사업비 현실화
5	축산후계인력 육성 대책 마련
6	재래봉 종봉 구입 지원사업 확대
건의보류	가축분뇨 자원화 사업 추진

건의내용

1

가축분 퇴·액비 부숙도검사 의무화에 따른 대책 마련

1. 제안배경

- 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제13조의 2 및 같은 법 시행령 제12조의 2 및 「퇴비액비화기준 중 부숙도 기준 등에 관한 고시(환경부고시 제2015-111호)」에 따르면 ‘20. 3. 25일부터 허가대상 농가는 6개월에 한 번, 신고대상 농가는 1년에 한 번 부숙도 검사를 의무적으로 받아야 함.
- 검사결과 배출시설 1,500㎡ 미만은 부숙중기, 1,500㎡ 이상은 부숙후기 또는 부숙완료 되어야 반출이 가능하며, 이를 위반 시에는 50만~200만원의 과태료를 부과 받을 수 있음
- 퇴비 부숙도 검사는 전업화 된 양돈·양계농가보다는 소규모 한우농가가 문제인데, 통계청의 1분기 가축동향조사 결과에 따르면 한우농가 중 사육 마릿수 50마리 미만이 전체의 약 82%(7만8500농가)이며, 2017년 기준 우리군 현황을 보면 89%가 50두 미만 농가임.
- 이에따라 퇴액비 부숙도 검사 의무화에 따른 군 차원의 선제적 대응책 마련 필요.

2. 건의사항

- 가. 농기계임대사업소에 스키로더 추가 구비(장비구입 지원보다 현실적인 대안임)

나. 퇴비사 지원 확대

다. 악취경감 발효제, 톱밥 지원 확대

라. 환경부의 ‘퇴비액비화기준 중 부숙도 기준 등에 관한 고시’에 명시된 콤포백(CoMMe-100), 솔비타(Solvita) 등 퇴비 부숙도 측정 장비 구축

토론내용 요약

- 퇴비부숙 촉진을 위해 교반작업 필수. 소규모 농가가 교방장비(스키로더) 구입하기 쉽지 않으므로 농기계임대사업소 내 스키로더 추가 구비를 통해 농가 편이 도모 필요.
- 스키로더 구입 지원사업 관련, 기준사업비 현실화 필요(4,000~4,500만원). 다만 스키로더 구입 지원사업 사업량은 단계적으로 축소하고 악취경감 발효제, 톱밥공급 지원사업 예산 확대 필요하다는 의견 제기
- 우리군 축산농가 중 퇴비 부숙을 위한 퇴비사를 가지고 있는 농가 많지 않음. 제도 시행에 따라 퇴비사 지원 확대 필요.(신축 및 증축)
 - 퇴비사 지원 불가시 건조시설 지원 검토 필요
 - 퇴비사 에어시설(바닥을 통한 산소공급) 시범사업 도입 검토 필요
- 그 외 토론주제와는 별도로 축산농가에 가장 시급한 사항으로 ‘악취문제 해결’의 필요성 제기. 우리군에서 추진하고 있는 발효제, 톱밥공급 지원사업 우선적으로 확대 추진 건의

2

축산농가 도우미(헬퍼) 사업 도입

1. 제언배경

- 축산농가 도우미(헬퍼) 사업은 축산농가가 여행, 장기출타 등으로 가축을 돌볼 수 없을 경우 선발된 전문인력(헬퍼)이 농가를 찾아가 소 먹이 주기, 축사 청소 등을 대행해 주는 제도임
- 우리군은 낙농 도우미(헬퍼)는 도입·운영하고 있으나, 한우 등 축종에는 도입하지 못하고 있어 열악한 노동여건 개선과 축산농가의 삶의 질 향상을

위한 축산농가 도우미(헬퍼) 지원사업 도입 필요성 제기

2. 건의사항

- 축산농가 도우미(헬퍼) 사업 도입
 - 축협과 협의를 통해 영월군 운영방식 벤치마킹하여 우리군 실정에 맞는 축산농가 도우미 사업 도입

토론내용 요약

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">○ 헬퍼제를 실시하고 있는 젖소농가와와 형평성확보 차원에서 한우농가 대상 제도 도입 필요.○ 지제체-축협 협력을 통한 사업 도입 적극 검토 필요 |
|---|

(이하 축산분과 건의 사항 생략)

농촌발전분과

1	농업인력지원센터 추진계획 보완
2	농업인의 날 행사 개최
3	농업 융자금 이자 지원 조례 제정
4	여성농업인 복지바우처 지원확대 및 추진 체제 개선
5	여성농업인 작업대 지원 확대
6	청년농업인 창업지원사업 지원사업 관련
7	귀농·귀촌 활성화 방안 마련
8	체류형 농업창업지원센터 설치
9	치유농장, 농촌 체험 교육농장 관련 지원예산 확대
10	선도농가 현장실습교육 지원사업 확대
11	농촌마을공동급식 지원사업 확대
12	관행작목 재배교육 강화(채소, 감자, 약초 등)
13	농촌총각 결혼 지원사업 확대
14	농업기술센터 홈페이지 개선 필요
건의 보류	농업인수당 제도 도입

건의내용

1

농업인력지원센터 추진계획 보완

1. 제안배경

- 일반적으로 농업인력지원센터는 농촌인구의 지속적 감소와 고령농 증가에 따른 농번기 인력난 해소를 위해 인력이 필요한 농업인과 구직자를 연결하고 구직자 상담, 농촌인력 데이터 베이스 구축, 농작업 안전교육 등을 실시함.
- 우리군은 민선7기 공약사항으로 ‘농업인력지원센터 설치’를 추진 중이나 ‘외국인계절근로자’ 관리 중심으로 업무영역이 축소되었음.
- 이에따라 농업인력지원센터 본연의 기능인 농업인과 구직자를 연결하는 업무 중심으로 공약 추진계획 재검토 필요성 제기

2. 건의사항

가. 농업인력지원센터 본연의 업무 추진계획 수립

- 농업인과 구직자 연결, 구직자 상담, 농촌인력 데이터베이스 구축, 농작업 안전관리 교육 등

나. 향후 농가 고령화 대응 ‘영농작업단’ 구성·운영으로 역할 확대

- 농업인력지원센터 및 영농작업단 운영은 지역 농·축협이나 인력증개업소와 연계 추진 검토

토론내용 요약

- 농업인력지원센터 운영 시 보험 의무가입 등을 통해 노동안정성 확보 가능. 또한 중개역할을 통해 농업인력의 인건비 수취 비용 제고와 농가부담 경감 등 효과 있음.
- 농번기 농업인력 부족 해소 정책 도입은 제7회 전국동시지방선거 직전 본 회의소가 실시한 설문 조사에서 우리군 농업농촌 발전을 위해 우선적으로 도입되길 바라는 정책사업 중 1순위로 선정된 농정과제였음.
- 농업인력 부족과 농가 고령화에 대한 대책으로 농업인력지원센터 설치와 영농작업단 운영을 적극 검토하여 주시기 바람.

2

농업인의 날 행사 개최

1. 제안배경

- ‘농업인의 날’은 농민들의 긍지와 자부심을 고취시키고 농업(農業)의 중요성을 되새기는 법정기념일로서 매년 11월 11일에 해당함
 - 최근 농업인구가 급격히 감소되고 있는 실정을 감안해서 정부에서는 특정한 날을 정해서 농업의 중요성을 강조하고, 농민들의 의욕을 고취시키고자 기념일로 지정
- 우리군은 전체가구 대비 농가 비중이 24% 이르는 전형적인 농업군임에도 불구하고 농업인의 날 행사를 개최하지 않고 있음
- 이에따라 우리군 전체 농업인, 농업인단체, 조합, 농업기술센터 등이 참여하는 농업인의 날 행사 개최 필요성 제기

2. 건의사항

- 농업인의 날 행사 개최
 - 관내 전체 농업인, 농업인단체, 조합, 농업기술센터 참여

토론내용 요약

- 농업인학습단체장 협의 완료.
 - 전병설, 이웅재, 김미숙, 박순옥, 김은솔(박용현), 전영록
- 농·축협 조합장 동참 건의
 - 2019년 9월 현재, 농·축협 조합장을 대상으로 농업인의 날 행사 개최와 조합의 역할에 대하여 설명하고 동참을 건의함. 향후 관내 농·축협조합장협의회 개최 시 안건으로 상정하여 토론 후 결과를 알려 주기로 함.
- 금년 개최 불가 시 2020년 개최 추진.

(이하 농촌발전분과 건의 사항, 타 분과 건의 사항 생략)

기타건의

2019년 읍면순회농업인간담회 등을 통해 수렴된 내용입니다. 매년 농가 건의가 계속되고 있는 내용이었으나 향후 농정 시책 반영에 적극 노력하여 주시기 바랍니다. [답변불요]

■ 기 논의되었거나 단순 예산확대, 타부서 소관사업 건의사항 등

1. 친환경 유용미생물 배양시설 설치(3건)
2. 토양내 중금속, 잔류농약 성분 검사장비 설치
3. 시설하우스 비닐교체 지원사업 도입 등(3건)
4. 가뭄대비 관수시설 지원 확대(3건)
5. 약취유발 등 불량퇴비 생산업체 제재방안 마련
6. 농기구 및 퇴비 지원사업이 부족, 관수시설 지원사업 부족
7. 영농자재, 농약 지원사업
8. 물통 구입 지원사업 3톤형 추가
9. 농약통 구입 지원사업 도입
10. 대농 위주의 지원사업 축소/중소농 지원 확대
11. 시설재배하우스 지원시 무인방제, 천장 자동개폐, 관수시설 일괄 지원
12. 산마늘 대체작목 보급
13. 농업경영체등록, 직불금 신청 일원화(방림면 등)
14. 친환경농업 중장기 발전방안 마련
15. pls 관련 농약등록 확대 건의

청양군 마을만들기지원센터 활동유형

“청양군 마을만들기지원센터 2019년 연간활동보고서” 목차를 통해서 본 활동 유형

제2장 2019년 센터 활동

제1절 조사와 연구

- 1) 함께이음 정책
- 2) 농촌 정책 융복합 세미나
- 3) 마을만들기사업 모니터링
- 4) 마을만들기사업 DB 구축
- 5) 마을 자원조사 및 지표개발
- 6) 신활력플러스 사업 관련 주민조사

제2절 교육과 상담

- 1) 상담 및 컨설팅
- 2) 견학안내 및 사례발표
- 3) 활동가 교육
- 4) 현장포럼
- 5) 삼삼오오(三三五五)
- 6) 역량강화

제3절 소통과 홍보

- 1) 온라인 홍보
- 2) 오프라인 홍보
- 3) 마을만들기 기록물 제작
- 4) 공동체한마당
- 5) 행복마을콘테스트

제4절 연대와 협력

홍동면 주민자치회 추진 경과

〈부표 1〉 홍동면 주민자치회 추진 경과

일자	구분	주요 내용
2019년 2월	홍동면 주민자치위, 새해 첫 회의	2년 임기의 주민자치위원회는 30명 정원, 현재 모두 27명(위원 26, 고문1), 위원장/부위원장 선출, 2019년 주민자치 사업 설명 및 2019년도 주민자치프로그램 선정, 문화예술/교육/체육 등 2019년도 주민자치프로그램 선정
	2018 주민참여예산사업 공모, 선정결과	9개 사업 선정(주민소통 한마당 운영, 주민소식지 마실통신 제작 및 배포, 원탁회의 등)
3월	주민자치위, 위원 구성 완료	간사 선출, 주민자치위원회 산하 3개 분과 간부 선출
4월	주민자치위, 분과 구성 마무리	기획운영 분과, 문화복지 분과, 환경홍보 분과, 보건복지 분과, 원탁회의 추진책임 분과 설정, '충남형 주민자치회 시범사업 공모' 신청 합의
5월	홍동면 주민자치위 '충남형 주민자치회' 선정	주민자치회는 행정과 대등한 관계에서 협의하여 결정하고 실행하는 주민대표기구, 기존 주민자치위원회의 심의/자문 역할 뿐 아니라 자치사업 실행과 운영까지 맡아, 한층 강화된 주민 자치 활동을 하는 의결기구로서 주민자치회 업무할 사무국을 두고 사무국 업무 지원을 맡는 인력 채용 예산 지원받음
6월	'충남형 주민자치회' 워크숍	
7월	2019 홍동 주민 원탁회의, 8월 개최	지난해 원탁회의 '우리가 살고 싶은 홍동'에서 많이 나온 의제들 가운데 ▲복지 ▲환경 ▲교통을 주제로 하여 진행, 2020 주민참여예산 사업 계획'에 대해 어떤 사업을 내년에 제출할 것인지 토론
8월	'2019 홍동주민 원탁회의'에서 만나요!	'홍동주민 원탁회의'는 이번에도 2019 주민참여예산사업으로 진행하며 민과 관이 협력하여 추진, 지난해처럼 홍동면에 살고 있는 150명 주민들이 모둠별로 원탁에 둘러앉아 주제별 이야기
10월	'홍동면주민자치회' 구성, 어떻게 되고 있나요?	35명 정원에 39명 신청, 공개추첨 방식 도입,
11월	홍동면 주민자치회, 새로 시작합니다!	여성위원 14명, 남성위원 21명 = 35명 위촉식, 정기회의 등으로 시작
12월	주민자치회, 회장단/분과위원장 선출 홍동면 행정복지센터 새소식	임원단 및 분야별 분과 구성 완료
2020년 1월	홍동면 주민자치회, 사무국장 채용, 사무실 정비	사무국장 공채 완료, 5개 분과 구성 운영 확정(건강복지, 교육문화, 교통, 기획경제, 환경)

(계속)

일자	구분	주요 내용
2월	2월 정기회의 개최	주민자치회 제안사업으로 “주민참여혁신모델사업” 공모사업 신청 결정
	주민참여혁신모델사업 공모사업 대면심사	
3월	정기회의 및 주민자치센터 프로그램 잠정 중단	코로나19로 정기회의 불가
	각종 공모사업 접수 및 결과 알림	주민자치회 제안사업 선정 결과 및 주민참여예산 공모사업 접수 알림
4월	주민자치회 예산사업 공모 준비	코로나19로 정기회의 불가 “홍동주민 원탁회의 결과를 실천하다”로 신청
5월	주민자치회 정기회의	총회일정 잡기, 자치계획 수립 논의
6월~ 7월	주민자치회 정기회의	총회안건 논의, 자치계획안 논의, 충청남도민참여예산 및 홍성군민참여예산 제안사업 제출결정, 소위원회 구성 및 추진
8월~ 9월	2020 홍동면 주민총회 개최 예정	계획은 66명 참여, 총회안건 심의 및 의결, 코로나19로 무기한 연기, 로고 선정
10월	주민자치회, 홍동천 환경정화활동 주력, 교통분과 소식 알림	도지사와 홍동천변 쓰레기 청소, 자전거 지도제작을 위한 조사작업 시행
11월	주민자치회 10월 정기회의	홍동면 2020 주민총회는 비대면 방식 진행 확정, 주민자치회 5개 분과별 올해 예산 마무리, 주민자치회 2개 제안사업 완료, 드론구비하여 마을 실태조사

홍성통의 참여 주체 현황과 주요 활동 내용

참여단체	설립	주요 활동내용 또는 주요 업무
민간	희망마을 협의회	- 충청남도 사업인 희망마을만들기, 농식품부 현장포럼을 통해 마을발전계획을 수립한 마을들로 구성(54개소)된 임의단체 - 희망마을간 정보교류 및 유대강화 등
	권역발전 협의회	- 사업 완료, 진행 중인 권역 7개소의 리더와 관계자, 지역 내외 전문가, 담당공무원으로 구성. 사업간 정보 공유, 자문회의, 권역 간 멘토링 등. 실무자들인 사무장 모임 구성('14.4.)
	농촌체험 관광협의회	- 체험휴양마을, 교육농장, 체험농가, 은퇴농장, 개인농장 등 41개소 구성, 영농조합법인 등록('12.1.18.) - 체험프로그램 전문강사 5명, 농어촌체험지도사 16명, 현장가이드 활용인력 19명 확보
	관광두레	- 지역 주민이 스스로 만들어가는 관광사업 공동체로서, 5개 단체 참여. 관광두레 사업은 '15.3월부터 3년간 지원
	협동사회 경제 네트워크	- 사회적기업, 마을기업, 복지기관, 협동조합, 시민단체, 중간지원조직인 마을활력소 등 24개소로 구성 - 과거 홍성통의 민간분야 코디네이터 담당('13.3.~'15년), 희망마을 발전계획 컨설팅과 시군역량강화사업 등 참여
	지역협력 네트워크	- 희망마을협의회, 농촌체험관광협의회, 홍성협동사회경제네트워크 등 여러 단체들이 사단법인형태로 조직 - 2015 살기좋은 희망마을만들기 발전계획 수립 및 컨설팅, 2015년 역량강화사업, 2016년 역량강화사업 시행 - 현재 홍성통의 민간분야 코디네이터 담당('16년~)
중간 지원 조직	도농교류 센터	- 농촌체험관광지원센터('14.1.) → 도농교류센터 개칭('16.1.) - 농촌체험관광 운영, 도농교류업무 확장 노력 중
	귀농·귀촌 지원센터	- 귀농·귀촌 종합상담, 도시민 유치지원사업 운영 및 관리 등
	마을만들기 지원센터	- 홍성군 마을만들기지원조례 통과('16.9.) - 홍성군으로부터 (사)지역협력네트워크가 마을만들기지원 센터 업무를 수탁('16.11.)
행정	농정발전기획단	- 농정전반 기획, 홍성군 역량강화사업, 현장포럼, 홍성통 행정 코디
	농수산과	- 농어촌체험휴양마을 지정, 사무장, 보험 등 사후지원, 어촌체험마을, 일반농산어촌개발사업(소득, 체험분야 등)
	건설교통과	- 일반농산어촌개발사업(신규마을, 권역단위 등), 농촌개발, 희망마을가꾸기
	경제과	- 고용정책(마을기업, 사회적기업, 협동조합 등)
	문화관광과	- 관광, 관광두레, 일반농산어촌개발사업(공동 문화 등)
	도시건축과	- 공공디자인, 일반농산어촌개발사업(경관 등)
	행정지원과	- 평생교육
	기획감사실	- 기획 및 홍보
	농업기술센터 농촌체험	- 농촌체험관광, 귀농·귀촌, 일반농산어촌개발사업(시군 창의 등)
	농업기술센터 교육정보과	- 농업인 교육
	마을통	- 공무원 동아리('16년 3~10월) 농촌관광 주제로 운영

마을만들기지원센터 현황 및 관련 조례와 법안

〈부표 2〉 전국 마을만들기지원센터 현황(2020년 1월 기준)

광역시	기초	유형	지원센터명
강원도	1광역시	위탁형	강원도 마을공동체종합지원센터
	강릉시	위탁형	강릉시 마을만들기지원센터
경기도	1광역시	위탁형	경기도 마을공동체지원센터
	가평군	직영형	가평군 마을공동체통합지원센터
	고양시	위탁형	고양시 자치공동체지원센터
	김포시	직영형	김포시 마을만들기지원센터
	수원시	재단형	수원시 지속가능도시재단 마을르네상스센터
	안산시	위탁형	안산시 마을만들기지원센터
	안성시	위탁형	안성시 따복공동체지원센터
	화성시	위탁형	화성시 사회적공동체지원센터
경상남도	거창군	위탁형	거창군 마을만들기지원센터
광주광역시	1광역시	법인형	(사)광주광역시 도시재생공동체센터
	광산구	직영형	광산구 공익활동지원센터
	남구	직영형	광주남구 마을공동체협력센터
	서구	직영형	광주서구 마을공동체종합지원센터
대구광역시	1광역시	위탁형	대구광역시 마을공동체만들기지원센터
대전광역시	1광역시	위탁형	대전광역시 사회적자본지원센터
	대덕구	위탁형	대덕구공동체지원센터
서울특별시	1광역시	위탁형	서울특별시 마을공동체종합지원센터
	강남구	위탁형	강남구 마을공동체지원센터
	강동구	위탁형	강동구 마을공동체지원센터
	강북구	위탁형	강북구 마을자치센터
	강서구	위탁형	강서구 마을자치센터
	광진구	위탁형	광진구 마을자치센터
	구로구	위탁형	구로구 마을자치센터
	금천구	위탁형	금천구 마을공동체지원센터
	노원구	위탁형	노원구 마을공동체지원센터
	도봉구	위탁형	도봉구 마을사회적경제지원센터
	동대문구	위탁형	동대문구 마을자치센터
	마포구	위탁형	마포구 마을자치센터

(계속)

광역시	기초	유형	지원센터명
서울특별시	서대문구	직영형	서대문구 사회적경제마을자치센터
	성동구	위탁형	성동구 마을공동체지원센터
	성북구	위탁형	성북구 마을사회적경제센터
	양천구	위탁형	양천구 마을공동체지원센터
	은평구	위탁형	은평구 마을공동체지원센터
	종로구	위탁형	종로구 마을자치센터
세종특별시	1광역시	위탁형	세종시 마을공동체지원센터
울산광역시	1광역시	위탁형	울산 마을공동체만들기지원센터
인천광역시	1광역시	위탁형	인천시 마을공동체만들기지원센터
	미추홀구	직영형	인천미추홀구 학산마을협력센터
	부평구	직영형	나눔과더함 부평 사회적경제마을센터
	서구	위탁형	서구 사회적경제마을지원센터
	연수구	위탁형	연수구 마을만들기지원센터
전라남도	1광역시	위탁형	전라남도 마을공동체만들기지원센터
	광양시	직영형	광양시 마을공동체지원센터
	담양군	위탁형	담양군 풀뿌리공동체지원센터
	순천시	직영형	순천시 마을공동체지원센터
전라북도	1광역시	위탁형	전라북도 농어촌종합지원센터
	고창군	위탁형	고창군 공동체지원센터
	남원시	위탁형	남원시 농촌종합지원센터·공동체지원센터
	무주군	위탁형	무주군 마을만들기지원센터
	순창군	위탁형	순창군 마을공동체지원센터
	완주군	위탁형	완주 소셜굿즈센터
	임실군	법인형	(사)임실군 마을가꾸기협의회
	장수군	법인형	(사)장수군 지역활력센터
	전주시	위탁형	전주 도시혁신센터
	정읍시	위탁형	정읍시 공동체활성화센터
	진안군	위탁형	진안군 마을만들기지원센터
제주특별자치도	1광역시	위탁형	제주특별자치도 마을만들기종합지원센터
충청남도	1광역시	위탁형	충청남도 마을만들기지원센터
	금산군	직영형	금산군 마을만들기지원센터
	천안시	위탁형	천안시 마을공동체지원센터
	청양군	직영형	청양군 마을만들기지원센터

주: 음영은 도농복합시 및 군 지역임.

자료: 한국마을지원센터연합 홈페이지(<http://www.koreamaeul.org/>, 검색일: 2020. 2. 17.).

〈부표 3〉 지원센터 근거 조례제정 및 개정일

광역	기초	조례	조례제정일	조례개정일(최근)
강원도	1광역시	강원도 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2014.1.3.	2019.11.8.
	양구군	양구군 마을공동체 만들기 지원 조례	2019.12.20.	
	정선군	정선군 마을공동체 만들기 지원에 관한 조례	2019.9.30.	
	홍천군	홍천군 행복한 마을만들기 지원 등에 관한 조례	2013.9.26.	2020.11.25.
경기도	1광역시	경기도 마을공동체 만들기 지원 조례	2012.8.1.	2019.11.12.
	과천시	과천시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2013.8.2.	2019.10.14.
	광명시	광명시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2014.12.31.	2019.11.15.
	광주시	광주시 행복마을 만들기 지원 조례	2015.10.12.	2020.1.3.
		광주시 농촌문화마을 조성 및 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2015.12.24.	2020.1.3.
	구리시	구리시 마을공동체 만들기 지원 조례	2015.1.15.	2019.12.31.
	성남시	성남시 마을공동체 만들기 조례	2015.10.12.	2019.11.25.
	안양시	안양시 마을공동체 만들기 지원 조례	2019.9.30.	2019.11.15.
	의왕시	의왕시 살기좋은 마을만들기 지원 조례	2013.9.27.	2019.12.20.
	의정부시	의정부시 살기 좋은 마을 만들기 및 사회적경제 육성 지원에 관한 조례	2017.9.29.	2019.12.27.
	파주시	파주시 마을공동체 지원 및 운영에 관한 조례	2016.9.23.	2019.12.27.
경상남도	1광역시	경상남도 마을공동체 활성화 지원 조례	2019.11.7.	
	밀양시	밀양시 마을만들기 활성화 지원 조례	2019.10.31.	
	사천시	사천시 행복마을 만들기 지원 조례	2015.12.3.	2020.1.1.
경상북도	봉화군	봉화군 마을만들기 지원에 관한 조례	2019.12.12.	
광주광역시	1광역시	광주광역시 살기좋은 마을만들기 지원조례	2010.3.1.	2019.11.1.
대전광역시	유성구	대전광역시 유성구 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2017.7.14.	2019.10.14.
부산광역시	북구	부산광역시 북구 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2012.7.10.	2019.12.20.
	해운대구	부산광역시 해운대구 도시재생 및 마을공동체 활성화 지원등에 관한 조례	2016.12.20.	2019.9.20.

(계속)

광역	기초	조례	조례제정일	조례개정일(최근)
서울특별시	금천구	서울특별시 금천구 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2012.9.28.	2019.12.31.
	동대문구	서울특별시 동대문구 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2012.8.9.	2019.11.14.
	성북구	서울특별시 성북구 마을만들기 지원조례	2011.10.21.	2019.11.7.
울산광역시	동구	울산광역시 동구 마을공동체 만들기 지원 조례	2012.12.13.	2019.10.31.
	중구	울산광역시 중구 마을공동체 만들기 지원 조례	2019.10.28.	
인천광역시	남동구	남동구 행복한 마을 만들기 지원 조례	2013.12.27.	2019.12.27.
	서구	인천광역시 서구 마을공동체 만들기 지원 조례	2016.12.23.	2019.11.4.
	중구	인천광역시 중구 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2014.8.4.	2019.9.30.
전라남도	고흥군	고흥군 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2019.11.4.	
	순천시	순천시 지속가능한 마을공동체 활성화 조례	2011.6.15.	2019.11.12.
	장성군	장성군 마을공동체 지원에 관한 조례	2019.11.15.	
	해남군	해남군 마을공동체 지원에 관한 조례	2019.10.29.	
	화순군	화순군 마을공동체 활성화 지원 조례	2016.11.3.	2019.10.15.
전라북도	군산시	군산시 살기좋은 마을 만들기 조례	2007.10.30.	2019.12.24.
	부안군	부안군 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2019.9.25.	
	익산시	익산시 살기좋은 마을만들기 지원에 관한 조례	2012.9.28.	2020.1.8.
제주특별자치도	1광역시	제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례	2009.1.7.	2019.12.31.
		제주특별자치도 마을공동체미디어 육성 및 지원 조례	2016.12.30.	2019.10.10.
충청남도	계룡시	계룡시 마을공동체 활성화 지원에 관한 조례	2019.11.11.	
	금산군	금산군 살기좋은 마을만들기 지원 등에 관한 조례	2020.2.17.	
	서천군	서천군 마을만들기 지원 조례	2018.7.6.	2019.10.21.
충청북도	제천시	제천시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2019.11.22.	

자료: 자치법규정보시스템 홈페이지 (<http://elis.go.kr/>, 검색일: 2020. 2. 14.).

〈부표 4〉 「농촌 마을공동체 활성화 지원법안」과 「마을공동체 기본법안」의 주요 내용

구분	「농촌 마을공동체 활성화 지원법안」	「마을공동체 기본법안」
제안이유	- 농촌은 고령화 심화, 과소화마을의 증가, 공동체 와해 등으로 인한 활력 저하로 내생적 발전에 어려움을 겪고 있음. - 농촌마을이 과소화되지 않고 지속가능한 발전을 위해서는 주민의 역량을 결집하여 농촌마을 스스로가 문제를 진단하고 마을발전계획을 수립·시행하도록 제도적 기반이 마련되어야 함. - 인적·물적 자원의 한계가 분명한 농촌마을이 자생할 수 있도록 체계적인 지원 제도 및 조직이 필요함. - 농촌 마을만들기의 원칙과 방법을 체계화하고 국가나 지방자치단체, 농촌 마을공동체 역할과 책임을 규정함으로써 농촌 마을의 지속가능한 발전을 도모하고자 함.	- 우리나라는 급속한 압축 성장 과정에서 농촌은 젊은 사람의 도시 유출로 인구가 감소함에 따라 우리 민족 전통인 공동체 정신이 상실되고 있음. - 그동안 공동체 정신을 회복하기 위해 다양한 정책과 사업이 추진되어 왔으나 국가나 지방자치단체 중심의 하향식 사업이 추진되었고 사업 지원방식이 물질적·경제적 측면이 강조되었기에 지속적인 사업 추진에 한계가 있었음. - 최근 주민의 의식수준이 높아지면서 지역주민이 주체가 된 마을공동체를 위한 다양한 사업이 추진되고 다수의 지방자치단체에서 이를 위한 조례를 제정하고 있으나 명확한 법적 근거 및 체계적인 제도적 뒷받침이 부족하여 마을공동체를 활성화하는데 한계가 있음. - 이에 주민 자발적으로 지역사회 현안을 해결할 기틀을 마련하고 국가와 지방자치단체의 법적·제도적 뒷받침으로 지역 공동체 전통 회복 및 주민의 행복증진과 지역발전에 기여하고자 함.
주요내용	가. 주민은 농촌마을만들기 주민협의체를 구성하여 농촌마을만들기계획을 수립할 수 있음(안 제5조 및 제6조). 나. 농촌마을만들기계획이 시·군의 지역개발 관련 계획에 반영될 수 있도록 요청 및 심의 절차를 규정함(안 제7조). 다. 농림축산식품부장관과 지방자치단체의 장은 농촌마을만들기계획의 시행에 필요한 재정 지원을 할 수 있으며, 지원 시 마을의 역량 등을 진단하여 그 결과에 따라 차등 지원하도록 함(안 제8조).	가. 이 법은 마을과 공동체 활성화를 위한 주민의 자율적인 해결 역량강화와 지역사회 공동체의 신뢰 증진을 통하여 주민자치 구현과 지역사회 발전에 기여함을 목적으로 함(안 제1조). 나. 마을공동체는 모든 주민에게 개방되고, 다양성·자율성·독립성을 존중받을 권리를 가지며, 주민의 전체 이익에 기여하고, 주민 및 다른 마을공동체와 조화로운 발전을 통해 지역사회의 발전과 국가의 번영을 추구하는 것을 기본이념으로 함(안 제2조). 다. 마을공동체는 지역사회 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 마을발전계획을 수립·시행할 수 있고, 시장·군수·구청장 및 시·도지사는 5년마다 지역계획을 각각 수립·시행하며, 행정자치부장관은 5년마다 기본계획을 수립·시행하도록 함(안 제7조부터 제9조까지).

(계속)

구분	「농촌 마을공동체 활성화 지원법안」	「마을공동체 기본법안」
주요내용	라. 주민은 농촌마을만들기계획의 이행, 공동시설물의 유지·관리·운영, 농촌마을의 경관 보전·관리·형성 등을 원활하게 이행할 목적으로 주민 간 농촌마을만들기협약을 체결할 수 있으며, 국가 및 지방자치단체는 협약의 이행을 지원할 수 있음(안 제9조). 마. 농촌마을만들기를 위하여 농촌공동체협회의 운영에 필요한 경영·기술·세무 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 재정 지원을 할 수 있음(안 제10조). 바. 농촌마을만들기 활동을 전문적으로 지원할 농촌개발 관련 분야의 국가전문자격제도를 도입함(안 제12조). 사. 농촌마을만들기를 지원하기 위해 시·군·구에 농촌활성화 시·군지원센터를, 시·도에 농촌활성화 광역지원센터를 설치하거나 지정할 수 있음(안 제16조). 아. 농촌의 자원 및 농촌개발 관련 사업 정보의 축적 및 관리, 정보 공유, 업무 효율화를 위하여 농촌지역개발공간정보시스템을 운영할 수 있음(안 제18조). 자. 농촌 재능기부에 참여하는 개인·기업 및 단체 등에 대해 필요한 경우 행정·재정적 지원을 할 수 있음(안 제10조).	라. 국가와 지방자치단체는 기본계획 및 지역계획에 근거하여 마을공동체 활성화를 위하여 마을공동체 지원사업을 발굴·추진하고, 주민들의 학습과 역량강화와 관련된 프로그램을 발굴·지원하며, 지방자치단체의 장은 전문인력 양성을 위한 사업을 지원할 수 있도록 함(안 제10조부터 제12조까지). 마. 마을공동체 활성화에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 시장·군수·구청장 및 시·도지사 소속으로 각각 마을공동체지역위원회를 둘 수 있고, 국무총리 소속으로 마을공동체중앙위원회를 두도록 함(안 제13조 및 제14조). 바. 지방자치단체의 장은 지역계획 수립의 지원 등을 수행하기 위하여 마을공동체지역지원센터를, 행정자치부장관은 기본계획 수립의 지원 등을 수행하기 위하여 마을공동체중앙지원센터를 설치·운영할 수 있도록 함(안 제16조 및 제17조). 사. 행정자치부장관은 마을과 마을공동체에 관한 사항, 마을공동체 지원사업, 마을만들기 활동 등의 정보를 수집하여 마을공동체 종합정보지원시스템을 구축·운영하도록 함(안 제18조). 아. 마을공동체는 지속가능한 마을만들기 및 마을공동체 활성화를 위하여 마을공동체기금을 설치할 수 있고, 마을공동체기금의 운용 등을 위하여 마을공동체재단을 설립할 수 있도록 함(안 제19조 및 제20조). 자. 마을과 마을공동체는 다른 마을과 마을공동체 사이의 상호협력과 교류를 촉진하기 위하여 마을상생협약을 체결할 수 있도록 함(안 제21조). 차. 국가와 지방자치단체는 마을공동체가 마을만들기를 위하여 국유·공유 재산의 사용이 필요하다고 인정하면 이를 마을공동체에 우선 매각하거나 무상으로 대여·사용하게 할 수 있고, 그 부동산 자산의 소유권은 부기등기하도록 함(안 제22조).

자료: 의안정보시스템 홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 검색일: 2020. 11. 26.).

- 구자인. 2019. “농촌마을, 르네상스는 올까?”. 『농업농촌의 New Wave, 르네상스는 올까?』. 농업농촌의길 2019 조직위원회. 81-106.
- 구자인. 2020. 『협약 시대, 홍성군 농촌지역정책 대응방향2』. 홍성군청 내부자료.
- 김수석·이규천·김광수. 2010. 『지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김재현·태유리·이효정·임운정. 2013. 『커뮤니티 비즈니스 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·황의식·김용렬·김정승·윤채빈·강마야·이도경·김태곤. 2019. 『지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (2/3 차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍주. 2019. 『주민자치회 시범실시의 평가와 향후 발전과제: 부강면 사례를 중심으로』. 대전세종연구원.
- 마상진·권인혜. 2014. 『지방 농정 거버넌스 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 마을만들기 전국네트워크. 2013. 『마을만들기지원센터의 전국적 현황과 전망: 창조적 도시재생 시리즈』. 국토연구원.
- 문유석·이시원·정준금·최상환. 2014. “지방농정 거버넌스 구축 요인들 간의 우선순위에 관한 연구: 전문가 인식을 중심으로”. 『지방정부연구』. 17(4): 101-120. 한국지방정부학회.
- 문유석·최상환. 2016. “기초 지방자치단체 농정 거버넌스에 대한 진단과 처방: 전문가 인식을 중심으로”. 『지방정부연구』. 19(4): 345-368. 한국지방정부학회.
- 박세훈. (2015). “마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구”. 『도시행정학보』. 28(3): 75-104. 한국도시행정학회.
- 박준기·박성재·김광수. 2011. 『지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·심재현. 2019. 『지방분권시대 농촌 지역개발의 거버넌스 정립방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

- 신희권. 2010. “우리나라 농정 거버넌스의 재구축 방안”. 『한국지방자치연구』. 12(2): 155-176. 대한지방자치학회.
- 안현경. 2015. “민관 협력 거버넌스 홍성통의 경험과 과제”. 『충남연구원 마을만들기 시스템지원연구회 발표자료』. 충남연구원.
- 오승은. 2006. “거버넌스론에 관한 제 접근”. 『연세행정논총』 29: 47-75. 연세대학교 행정대학원.
- 오현석·김진호·김정섭. 1998. “한국 농업회의소의 창립과 농촌지도사업의 위상 변화에 대한 전망”. 『농촌지도와 개발』. 5(2): 177-186.
- 이상학·최세현·황연수. 2010. 『바람직한 농정 거버넌스 시스템 구축방안』. 농림축산식품부.
- 임상수. 2020. “1단계 재정분권 결과 및 시사점”. 『재정분권 전문가 토론회 발표자료』. 광주전라남도연구원.
- 자치분권위원회. 2018. 『자치분권 종합계획(안)』. 자치분권위원회.
- 전영미. 2019. “홍성통의 구축 과정과 신내생적 발전의 실험” 『웹진 공생공락』 1호. 안동대학교 민속학연구소 공동체문화연구사업단.
주소: <https://folkin.tistory.com/14>.
- _____. 2020. “홍성통에 대한 자문의견서”. 홍성군 내부자료.
- 장민기. 2019. “중앙과 지방의 협력 농정 방향-지역 중심 농정추진체계 구상을 중심으로”. 『농정연구』. 71: 44-63.
- 청양군 마을만들기지원센터. 2019. 『2019 청양군 마을만들기지원센터 연간활동 보고서』. 청양군 마을만들기지원센터.
- 한국농촌경제연구원. 2019. 『농식품 재정사업 리포트 : 2018』.
_____. 2020. 『농식품 재정사업 리포트 : 2019』.
- 한국지방정부학회. 2013. 『지방농정 활성화를 위한 중앙정부의 역할분담 및 거버넌스 구축 방안 연구』. 농림축산식품부.
- 황의식·김수석·김규호·최지선·김태영. 2018. 『지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(1/3차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- CP군 농업회의소. 2019. 내부자료.

UNDP. 1997. Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2. New York: UNDP.
Pierre, J. and Peters, B.G. 2000. Governance, Politics, and the State. St. Martin's Press.

국가법령정보센터. <<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>>. 검색일: 2020.11.20
의안정보시스템. <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>>. 검색일: 2020.11.26.
정보공개포털. <<https://www.open.go.kr/com/main/mainView.do>>. 검색일: 2020.10.07.
자치법규정보시스템. <<http://elis.go.kr/>>. 검색일: 2020.02.14.
지방재정 365. <<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>>. 검색일: 2020.11.17.
한국마을지원센터연합. <<http://www.koreamaeul.org/>>. 검색일: 2020.02.17.
행정안전부. <<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>>. 검색일: 2020.11.26.
CG군 농업회의소 홈페이지. 검색일: 2020.11.20.
e나라도움. <<https://www.gosims.go.kr/hg/hg001/retrieveMain.do>>. 검색일: 2020. 10. 21
KOSIS 국가통계포털. <<https://kosis.kr/index/index.do>>. 검색일: 2020.10.07.

강원도청. 2020. 「2021 농촌자원복합산업화지원사업 신청 공고」.
경상북도청. 2020. 「2021년 농촌자원복합산업화지원사업 공모안내」.
농림축산식품부. 2020. 「2020년 예산 및 기금운영계획 개요」.
농림축산식품부 보도자료. “2019년 농업회의소 시범사업 대상지역 5개소 선정, 맞춤형
상담(컨설팅) 지원.” 2019. 09. 09.
행정안전부. 2020. 「2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」.

「경관법 시행령」(시행: 2018.03.27.)
「농어업회의소법안(신정훈의원 등 22인)」(의안번호 2100432, 제안일: 2020.06.12)
「농어업회의소법안(홍문표의원 등 20인)」(의안번호 2105687, 제안일: 2020.11.24)
「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(시행: 2019.06.25.)
「농어촌 정비법」(시행: 2020.08.12.)
「농어촌 정비법 시행령」(시행: 2020.01.07.)
「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(시행: 2020.02.11.)
「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」(시행: 2019.10.08.)
「농지법」(시행: 2020.02.11.)

「농촌 마을공동체 활성화 지원법안(홍문표의원 등 10인)」(의안번호 2004408, 제안일:
2016.12.15.)

「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」(시행: 2019.12.10.)

「마을공동체 기본법안(진선미의원 등 14인)」(의안번호 2005796, 제안일: 2017.02.24.)

「지방자치법」(시행: 2019.12.25.)

「지방자치법 전부개정법률안(김두관의원 등 15인)」(의안번호 2103321, 제안일:
2020.08.31.)

「YB군 농업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 조례」

KREI

www.krei.re.kr

지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (3/3차년도)

Improving Measures of the Agricultural Policy
Implementation System for Regional Decentralization
(Year 3 of 3)



한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211



9 791161 494548
ISBN 979-11-6149-454-8