

기본연구  
2009-11

# 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선방안

조영재 · 김두철 · 박덕병 · 김정연 · 유학열



**CDI** 충청남발전연구원  
Chungnam Development Institute

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

기본연구  
2009-11

충청남도 농촌개발사업  
추진체계의 문제점과  
개선방안

2009 · 12

충남발전연구원

ISBN : 978-89-6124-099-4 03350



기본연구 2009-11

# 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선방안

조영재 · 김두철 · 박덕병 · 김정연 · 유학열



# 발 간 사

최근 우리나라의 농정의 방향이 식량생산과 농가소득 증대 등 농업부문 중심에서 농촌주민의 삶의 질 향상, 농외소득 증대 등을 목적으로 하는 농촌개발 부문으로 확대 추진되고 있습니다. 이에 따라 다양한 사업들이 추진되고 있는데, 그 추진 과정상에 많은 문제점들이 지적되고 있습니다. 즉, 동일한 농촌공간을 대상으로 다양한 정부부처와 지방정부의 사업들이 분산되어 제각기 추진됨에 따라 사업의 효율성·연계성이 미약하다는 등의 다양한 문제점들이 제기되고 있습니다.

이러한 측면에서 본 연구는 충청남도의 농촌개발사업의 추진과정(추진체계)에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하고자 하였는데 큰 의의가 있습니다. 특히, 광역지방자치단체 수준에서의 농촌개발사업 추진체계에 관하여 이제까지 논의되거나 구체적으로 조사·분석된 사례가 없었다는 측면에서 본 연구가 갖는 시의성은 매우 크다고 할 수 있습니다.

본 연구는 선행 연구결과를 바탕으로 분석틀을 설정하고, 설정된 분석틀을 기준으로 충청남도 농촌개발사업의 실제적인 추진체계와 공무원 및 전문가의 의견을 조사·분석하여 구체적인 문제점을 진단하였습니다. 또한, 이렇게 도출된 문제점을 바탕으로 향후 충청남도가 나아가야할 방향과 구체적인 개선책을 제시하였는데, 이는 향후 단기적으로나 중·장기적으로 충청남도에 적용 가능하고 적용할 필요성이 높은 대안이라 사료됩니다.

물론, 본 연구를 바탕으로 향후 추가적인 연구가 필요할 것으로 보입니다. 앞으로 지방분권이 더욱 강화되고 지방의 자율성이 향상됨에 따라 본 연구의 목적에서도 언급하였던 것처럼 충청남도의 독자적인 농촌개발사업 추진모형의 구축이 반드시 필요할 것으로 보이며, 이를 위하여 좀 더 구체적이고 심도 깊은 후속 연구가 이루어질 것으로 기대합니다.

아무쪼록, 본 연구를 위하여 애써 주신 오카야마대학의 김두철 교수, 농촌진흥청의

박덕병 박사, 충남발전연구원의 조영재 박사외 연구진과, 설문 및 인터뷰 조사에 적극  
협조해 주신 충청남도 관계 공무원과 전문가 분들께 깊은 감사를 드립니다.

2009년 12월 31일  
충남발전연구원장 김 용 응

# 연구요약

최근 우리나라의 농정방향에 있어 농촌개발부문이 확대되고 있으며, 중앙정부나 지방정부 차원에서 효율적인 농촌개발사업 추진을 위한 다양한 노력들이 진행되고 있다.

그러나 충청남도의 경우, 아직까지 농정의 방향이 대부분 농업부문에 편중되어 있고, 농촌개발을 전담하는 부서가 다양한 부서에 분산 추진되고 있어 종합적인 추진기반이 매우 열악하며, 이에 따라 확대되고 있는 농촌개발부문에 대한 수요를 효율적으로 대처하지 못하고 중앙정부의 지원에 의존하는 단위사업 위주로 추진하고 있어, 이에 대한 대책일 시급한 실정이다.

이러한 측면에서 본 연구는 충청남도 농촌개발사업의 효율적인 추진체계를 구축하기 위한 기초적인 연구로서, 충청남도의 농촌개발사업 추진실태에 관한 공무원과 전문가들의 의식 조사 및 분석을 통하여 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

이를 위하여 먼저, 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점을 진단하기 위해 농촌개발 관련 조직, 농촌개발사업 예산, 농촌개발사업 추진현황 등을 살펴보았으며, 또한 농촌개발 관련 공무원과 전문가를 대상으로 농촌개발사업의 조직 및 거버넌스 부문, 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문에 관하여 의식 조사를 실시하였다.

이를 통하여 도출된 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점으로는 우선, 부서간 업무분담에 있어서 농촌지역개발사업, 농촌체험관광사업 등에서 업무의 중복성을 보였으며, 업무분장이나 업무량에 따른 인력배치에 관하여 공무원들의 불만이 있는 것으로 나타났다. 거버넌스 측면에서는 충청남도의 경우 농촌개발 추진에 있어 특정분야의 자문이나 특정부문의 연구를 위해 외부 전문가나 관련 단체 및 조직에 협력을 구하는 경우는 다수 있지만, 통합적인 거버넌스를 구축한 사례의 거의 없고, 있더라도 대부분 형식적으로 운영되고 있다는 등의 문제점을 보였다.

또한, 농촌개발에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획의 부재를 문제점으로 들 수 있다. 물론, 최근 수립된 농어업·농어촌 발전 종합계획도 농정변화의 패러다임은 잘 반영하고 있지만 농림수산물 업무에 한정된 계획을 수립하였다는 한계를 가지고 있다.

그리고 농촌개발사업의 대부분이 국비지원에 의존하고 있어 자율성이 부족할 뿐만 아니라

중장기적인 비전과 전략이 없이 단위사업 위주로 추진되고 있으며, 다양한 부서에서 추진되고 있는 농촌개발사업을 총괄기획·조정할 수 있는 부서가 없고, 사업의 통합성·연계성이 부족하다는 문제점을 가지고 있다.

본 연구에서는 이러한 농촌개발사업 추진체계 상의 문제점을 해결하기 위해 국·내외 선진 사례 조사·분석을 실시하였으며, 이를 바탕으로 다음과 같은 9가지의 개선방안을 제시하였다.

첫째, 농촌개발 관련 부서간 중복된 업무의 재조정과 새로운 수요창출에 따른 조직개편이 필요하다. 둘째, 사회 패러다임의 변화에 따른 공무원의 역량강화와 전문성 확보가 필요하다. 셋째, 충청남도 내·외부적인 통합 거버넌스체계 구축이 필요하다. 넷째, 사회적 패러다임의 변화와 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 통하여 다양하게 추진되고 있는 농촌개발사업을 모두 아우를 수 있는 중장기 종합계획의 수립이 필요하다. 다섯째, 충청남도 실정에 맞는 차별화된 정책수립과 이에 필요한 정책수립 역량강화가 필요하다. 여섯째, 농촌개발사업에 대한 총괄기획 및 조정기능 강화가 필요하다. 일곱째, 농촌개발에 관한 중장기적인 공통의 비전을 바탕으로 일관성 있는 사업추진이 필요하다. 여덟째, 농촌개발사업간의 연계성 강화로 종합적인 사업추진이 필요하다. 아홉째, 사업효과 극대화를 위한 지속적인 사업관리가 필요하다.

이 외에도 본 연구에서는 구체적인 개선방안으로서 부서간 기능 및 업무조정, 농촌개발 거버넌스체계 구축(농촌개발정책균방식의 도입, 농촌개발정책협의회 조직 및 운영), 총괄기획 및 조정기능 강화, 중장기 종합계획 수립 및 관련계획간 유기적 연계, '포괄예산제' 및 사업평가제도 도입 등에 관한 정책과제를 제시하였다.

이상의 연구를 통하여 본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계에 대한 문제점과 개선방안에 대해 살펴보았으며, 이 연구를 기초로 향후 충청남도 농촌개발사업이 효율적으로 추진되기 위한 구체적인 대안으로서 '충남형 농촌개발모델 구축'을 후속연구로 하고자 한다.

# 차 례

## 제1장 서론

1. 연구배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	3
2. 연구내용 및 방법 .....	3
1) 연구의 내용 .....	3
2) 연구의 방법 .....	4
3) 연구의 범위 .....	5

## 제2장 선행연구 검토 및 분석틀 설정

1. 농촌개발사업 추진체계의 개념 .....	7
1) 농촌개발사업의 정의 .....	7
2) 농촌개발사업 추진체계의 개념 .....	8
2. 선행연구 검토 .....	9
1) 농촌개발 방향에 관한 연구 .....	9
2) 농촌개발사업 추진체계 정비에 관한 연구 .....	10
3) 선행연구 종합 .....	13
3. 분석틀 설정 .....	14
1) 분석항목의 설정 .....	14
2) 분석항목별 조사 및 분석내용 설정 .....	15

## 제3장 충청남도 농촌개발사업 추진체계 실태 및 문제점

1. 농촌개발사업의 추진체계 .....	18
1) 조직 및 거버넌스 .....	18

2) 기획 및 정책수립 .....	23
3) 사업집행 및 관리 .....	25
2. 공무원 및 전문가 의식 분석 .....	30
1) 조사개요 .....	30
2) 조직 및 거버넌스 .....	31
3) 기획 및 정책수립 .....	35
4) 사업집행 및 관리 .....	38
3. 종합고찰 .....	46

## 제4장 국내·외 농촌개발 선진사례

1. 국내사례 .....	50
1) 강원도 : 새농어촌건설운동 .....	50
2) 전라남도 : 행복마을조성사업 .....	58
2. 국외사례 .....	65
1) EU .....	65
2) 일본 .....	70
3. 시사점 .....	78

## 제5장 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선방안

1. 기본방향 .....	80
2. 농촌개발사업 추진체계 개선과제 .....	82
1) 부서간 기능 및 업무 조정(중장기적 과제) .....	82
2) 농촌개발 거버넌스체계 구축 .....	86
3) 총괄기획 및 조정기능 강화 .....	93

4) 중장기 종합계획 수립 및 관련계획간 유기적 연계 .....	95
5) '포괄예산제' 도입에 의한 독자적인 사업 추진 .....	97
6) 사업평가를 통한 효율적인 사업관리 .....	101
<b>제6장 요약 및 결론</b> .....	104
<b>참고문헌</b> .....	106
<b>부록 1. 전문가 및 공무원 설문조사표</b> .....	108
<b>부록 2. '포괄예산제' 운영 관련법</b> .....	115

# 표 차례

<표 2-1> 지방정부 수준에서의 농촌개발 추진체계의 문제점과 개선방안 .....	13
<표 2-2> 분석틀의 구성 .....	15
<표 2-3> 분석항목별 조사 및 분석내용 .....	17
<표 3-1> 충청남도 농촌개발 관련 부서별 업무유사성 .....	20
<표 3-2> 충청남도의 농촌개발 관련 주요 단체 및 조직 현황 .....	21
<표 3-3> 충청남도의 주요 부문별 재정규모(세출) .....	25
<표 3-4> 충청남도 부서별 농촌개발 관련 사업비율 및 예산('09) .....	26
<표 3-5> 농업정책과 및 농촌개발과의 자체사업 현황 .....	27
<표 3-6> 충청남도 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황(건수 기준) .....	28
<표 3-7> 충청남도 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황(금액 기준) .....	28
<표 3-8> 충청남도 농림수산국의 성과관리 평가 결과 .....	29
<표 3-9> 충청남도 농촌개발 추진실태 설문조사 응답자 구성 .....	30
<표 3-10> 농촌개발 관련조직의 업무분장 적절성 .....	31
<표 3-11> 농촌개발 관련조직 상호간의 협조체계 .....	31
<표 3-12> 농촌개발 관련조직의 업무량에 따른 인력배치의 적절성에 대한 의견 .....	32
<표 3-13> 농촌개발 관련조직 공무원의 담당분야 전문성에 대한 의견 .....	32
<표 3-14> 농촌개발 관련기관 및 단체와의 거버넌스 필요성에 대한 의견 .....	33
<표 3-15> 농촌개발 관련기관 및 단체와의 거버넌스 현황 .....	34
<표 3-16> 거버넌스가 잘 이루어지지 않는 이유 .....	34
<표 3-17> 충청남도 농촌개발사업 추진시 협력이 가장 필요한 기관 또는 단체 .....	35
<표 3-18> 충남 농촌개발의 미래지향적인 정책 수립 여부에 대한 의견 .....	36
<표 3-19> 미래지향적 농촌개발정책이 수립되지 못하는 경우 그 이유에 대한 의견 .....	36
<표 3-20> 삶의질향상계획이 농촌개발계획으로서의 역할을 잘 담당하지 못한 이유 .....	37
<표 3-21> 농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립 기능강화 필요성에 대한 의견 ..	38
<표 3-22> 농촌개발 관련 사업의 기획 및 정책수립 기능강화를 위한 대안 .....	38
<표 3-23> 중장기적인 비전을 바탕으로 체계적·통합적 농촌개발사업 추진에 대한 의견 ..	39

<표 3-24> 체계적이고 통합적인 농촌개발사업이 추진되지 못하는 이유 .....	39
<표 3-25> 농촌개발 관련 사업의 유사·중복성 문제해결 대안 .....	40
<표 3-26> 포괄보조금 제도가 농촌개발 추진상의 문제점 해결가능 여부에 대한 의견 .....	41
<표 3-27> 포괄보조금 제도가 갖는 부정적인 측면에 대한 의견 .....	41
<표 3-28> 충청남도 농촌개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 가장 시급한 과제 .....	42
<표 3-29> '기존 농촌개발 관련 행정조직의 기능 조정'이 우선적으로 필요한 이유 .....	42
<표 3-30> '농림수산국내에 농촌개발 전담조직의 설치'가 우선적으로 필요한 이유 .....	43
<표 3-31> '농림수산국외에 농촌개발 전담조직의 설치'가 우선적으로 필요한 이유 .....	43
<표 3-32> '농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축'이 우선적으로 필요한 이유 ..	44
<표 3-33> 효율적인 농촌개발을 추진하기 위한 기타의견 .....	45
<표 3-34> 충청남도 농촌개발사업 추진체계에 대한 실태 및 문제점 .....	49
<표 4-1> 전라남도 행복마을과 업무분장 내역 .....	62
<표 4-2> 삼위일체 개혁의 성과('04~'06) .....	74
<표 4-3> 보조금, 통합보조금, 마치쓰쿠리교부금의 특징 비교 .....	75
<표 5-1> 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선을 위한 기본방향 .....	82
<표 5-2> 포괄보조사업별 충청남도 담당 부서 .....	84
<표 5-3> 충청남도 농촌지역개발사업 관련 부서기능 및 업무조정안 .....	85
<표 5-4> 충청남도 농촌체험관광사업 관련 부서기능 및 업무조정안 .....	86
<표 5-5> 농촌개발정책군의 구성(안) .....	87
<표 5-6> 충남 농촌개발정책위원회 운영방안 .....	90
<표 5-7> 충남 농촌개발정책협의회의 자문위원회 운영방안 .....	91
<표 5-8> 충남 농촌개발정책협의회의 정책지원단 운영방안 .....	92
<표 5-9> 충남 농촌개발정책협의회의 사무국 운영방안 .....	92
<표 5-10> 부서별 농촌개발사업 총괄기획기능 부여시 장·단점 .....	94
<표 5-11> 충청남도 농촌개발 관련 종합계획 종류 .....	97
<표 5-12> 농촌개발사업 평가 종류 및 내용 .....	103

# 그림차례

[그림 1-1] 연구의 범위 .....	5
[그림 1-2] 연구 흐름도 .....	6
[그림 2-1] 농촌개발정책의 정의 .....	8
[그림 2-2] 농촌개발사업 추진체계의 개념 .....	9
[그림 3-1] 충남도청의 농촌개발 관련조직 현황 .....	19
[그림 3-2] 충남 농어업·농어촌 발전 종합계획의 기본구상 .....	24
[그림 4-1] 새농어촌건설운동의 추진체계 .....	52
[그림 4-2] 강원도 농어업정책과 조직도 .....	54
[그림 4-3] 행복마을조성사업의 추진체계 .....	60
[그림 4-4] 유럽농촌개발정책의 방향 .....	65
[그림 4-5] EU의 농업, 농촌정책의 변화 .....	68
[그림 4-6] 스페인 엑스트라마두라 농촌개발정책 추진체계 .....	69
[그림 4-7] '도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진' 정책군의 사례 .....	72
[그림 4-8] 지역재생기반강화교부금의 추진체계 .....	76
[그림 4-9] 사업평가지도(북해도) .....	77
[그림 5-1] 농촌개발정책군 추진체계 .....	88
[그림 5-2] 농촌개발정책협의회 구성 .....	89
[그림 5-3] '포괄예산제' 사업선정 절차 .....	101
[그림 5-4] 농촌개발사업 평가체계 .....	102

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

최근 우리나라의 농촌개발사업은 그 추진체계에 있어 다양한 문제점이 제기되어 왔다. 대부분의 농촌개발사업들이 그 추진과정에 있어 부처간의 협조와 연계성이 약하고, 이에 따라 중앙과 지방간의 역할분담체계가 불명확하다는 문제점이 지적되고 있다. 또한, 지방차원에서는 지방의 자율성이 미약하고 농촌지역을 대상으로 유사정책을 집행하는 부서들이 정책에 따라 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성이 결여되고, 동일 부서내의 사업 일지라도 사업간의 연계성이 작을 뿐만 아니라 농촌지역개발을 위한 중장기적인 비전 제시가 미흡하다는 등의 다양한 문제가 제기되어 왔다(홍성걸, 2006; 김정연 외, 2007).

EU의 경우, 농촌개발정책을 다원적 관점에서 농업인을 포함한 비농업인까지 폭넓게 지원하는 방향으로 개편하고, Agenda 21을 통하여 농촌개발정책의 추진체계를 분권화, 유연화, 통합화, 지역화의 방향으로 개편하고 있으며(김정연 외, 2007), 일본의 경우는 1999년 '지방분권의 추진을 위한 관계법률 등에 관한 법률(지방분권일괄법)'을 제정하여 국가 및 지방공공단체가 분담해야할 역할을 명확화하고 중앙의 권한을 지방으로 이양하고 있으며, 성청간의 협력을 강화하기 위하여 정책군(政策群) 방식을 도입하고, 통합보조금, 교부금 등의 제도 도입을 통하여 지역의 자율성을 향상시키고 있어 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

물론, 우리나라에서도 농촌개발정책 추진상의 문제점을 극복하기 위해 다양한 노력들이 진행되어 왔다.

농림부(현 농림수산식품부)는 농촌개발 등 미흡한 부문을 보강하기 위해 2004년 2월 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회'를 목표로 '농업농촌종합대책'을 발표하여 농업의 경쟁력 강화 뿐만 아니라 농업인 복지증진과 농촌지역개발, 지역농업육성 등의 대책을 제시하였으

며, 2004년 6월에는 '농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한 특별법(삶의질향상특별법)'을 제정하고 2005년 4월에는 '농림어업인 삶의 질 향상 5개년(2005~2009) 기본계획(삶의질향상기본계획)'을 수립함으로써 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등에 대한 통합적 농촌개발정책 추진체계의 모델을 제시하였다.

이후, 2007년에는 그동안 농림부, 행자부, 복지부 등에서 분산되어 추진되었던 농촌지역개발사업을 통합적으로 추진하기 위하여 신활력사업, 오지종합개발사업, 농어촌주거환경개선사업 등의 사업을 농림부로 이관하여 통합·개편하였으며, 최근에는 자율과 분권을 바탕으로 지역주도의 종합적·통합적 발전을 위하여 기초생활권정책과 포괄보조금사업이 도입되고 있다.

또한, 이러한 변화에 발맞추어 지방정부차원에서는 강원도와 전라남도가 이미 독자적인 농촌개발정책을 형성·추진하려는 노력을 진행하고 있다.

강원도는 「실사구시」, 「자력갱생」, 「자율경쟁」의 목표를 바탕으로 독자적인 추진체계 구축하여, 주민 스스로가 마을발전을 위한 전략을 수립하고 추진할 수 있도록 하는 「새농어촌건설정책」을 추진하고 있으며, 전라남도는 농산어촌 개발을 적극적으로 추진하기 위해 조직개편을 단행하고 전담부서로 「행복마을과」를 신설하고 '지속가능한 공동체 복원을 통한 농산어촌 지역주민의 삶의 질 향상'을 비전으로 「행복마을조성사업」을 추진하고 있다.

그러나, 충청남도의 경우, 아직까지 농정의 방향이 대부분 농업부문에 편중되어 있고, 농촌개발을 전담하는 부서가 다양한 부서에 분산 추진되고 있어 종합적인 추진기반이 매우 열악한 실정으로 확대되고 있는 농촌개발부문에 대한 수요를 효율적으로 대처하지 못하고 있으며, 더욱이 이러한 문제점을 해결하기 위한 노력이나 대책 또한 부재한 실정이다.

특히, 앞으로 기초생활권 정책 도입에 맞추어 지자체 스스로가 종합적인 발전계획을 수립하여 기초생활권 개발의 계획적·체계적 투자를 유도할 수 있는 역량이 요구되고 있는 상황으로, 지방정부 차원에서 농촌개발정책 관련 계획수립 및 사업추진, 사업발굴, 사업관리 등의 추진체계에 있어서의 문제점을 진단하고 개선해 나갈 필요가 있다. 그러나 현재까지 충청남도를 대상으로 농촌개발사업 추진체계에 관한 구체적인 실태를 진단하고 개선방안을 제시한 연구는 없는 실정이다.

## 2) 연구의 목적

본 연구는 충청남도의 독자적인 농촌개발정책 추진모형을 구축하기 위한 기초적인 연구로서, 연구의 목적은 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 실태를 조사·분석하여 문제점을 구체적으로 진단하고, 농촌개발사업 추진체계의 개선방안과 과제를 제시하는데 있다. 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 충청남도의 농촌개발정책의 기획 및 정책수립, 사업집행 및 관리, 조직 및 거버넌스 등의 실태를 구체적으로 진단하고 문제점을 도출한다.

둘째, 국내·외 농촌개발 관련 선진사례를 조사·분석하여 적용가능한 시사점 도출한다.

셋째, 이상의 연구를 바탕으로 충청남도의 농촌개발사업 추진체계의 개선방안과 과제를 제시한다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

### 1) 연구의 내용

본 연구에서는 목적달성을 위한 주된 연구내용으로서 ① 선행연구 검토 및 분석틀 설정, ② 충청남도 농촌개발사업 추진체계 실태 조사 및 분석, ③ 국내·외 선진사례 조사 및 시사점 도출, ④ 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선방안 및 과제 도출로 구성되어 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### ① 선행연구 검토 및 분석틀 설정

농촌개발의 방향에 관한연구, 농촌개발사업 추진체계 정비에 관한 연구 등의 선행연구를 검토·고찰하고, 이를 바탕으로 분석틀을 설정한다.

#### ② 충청남도 농촌개발사업 추진체계 실태조사 및 분석

충청남도의 농촌개발 관련 조직 및 기능, 부서별 업무분장 및 유사성, 부서별 농촌개발 관련 사업비율 및 예산, 부서별 국비보조사업과 자체사업 현황, 사업관리 등의 실태를 분석한다.

그리고 공무원 및 전문가 의식조사를 통하여 충청남도에서 실제로 추진되고 있는 농촌개발 시책 및 사업의 추진실태를 기획 및 정책수립, 사업집행 및 관리, 관련조직 및 거버넌스 등의 측면에서 평가하고 문제점을 도출한다.

### ③ 국내·외 농촌개발사업 추진체계에 관한 선진사례 조사 및 시사점 도출

국내사례로서 강원도, 전라남도 등 시·도에서 독자적으로 농촌개발을 추진한 사례에 대해 심층적으로 조사·분석하고, 국외사례는 EU, 일본 등의 국가에서 농촌개발 관련 최근 변화동향과 농촌개발사업 추진체계에 관한 사례를 조사·분석하여 충청남도에 적용가능한 시사점을 도출한다.

### ④ 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선방안 도출

충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점을 개선하기 위한 방안과 과제를 제시한다.

## 2) 연구의 방법

### ① 선행연구 검토를 통하여 분석틀 설정

관련 연구 및 문헌 등을 바탕으로 선행연구를 검토하여 농촌개발사업 추진체계에 관해 제기된 문제점과 개선방안을 검토하고, 이를 바탕으로 충청남도의 농촌개발사업 추진체계를 진단하기 위한 분석틀 설정한다.

### ② 충청남도 관계자와의 공동연구

충남도청의 농촌개발 관련 부서를 대상으로 실과별 업무구상, 농림어업인 삶의질 향상 기본계획, 농어업·농어촌 발전종합계획 등을 토대로 실태조사를 실시하고, 담당 공무원과 전문가를 대상으로 공동연구체계를 구축하고 워크숍 개최 또는 인터뷰 조사, 설문조사를 통하여 문제점을 진단 및 공동학습 한다.

### ③ 일본 및 EU 관련 전문가와의 공동연구

일본 현지 전문가 및 EU 관련 전문가와의 공동연구를 통하여 일본 지방정부 및 EU 지방정부 수준에서의 사례연구 실시한다.

### 3) 연구의 범위

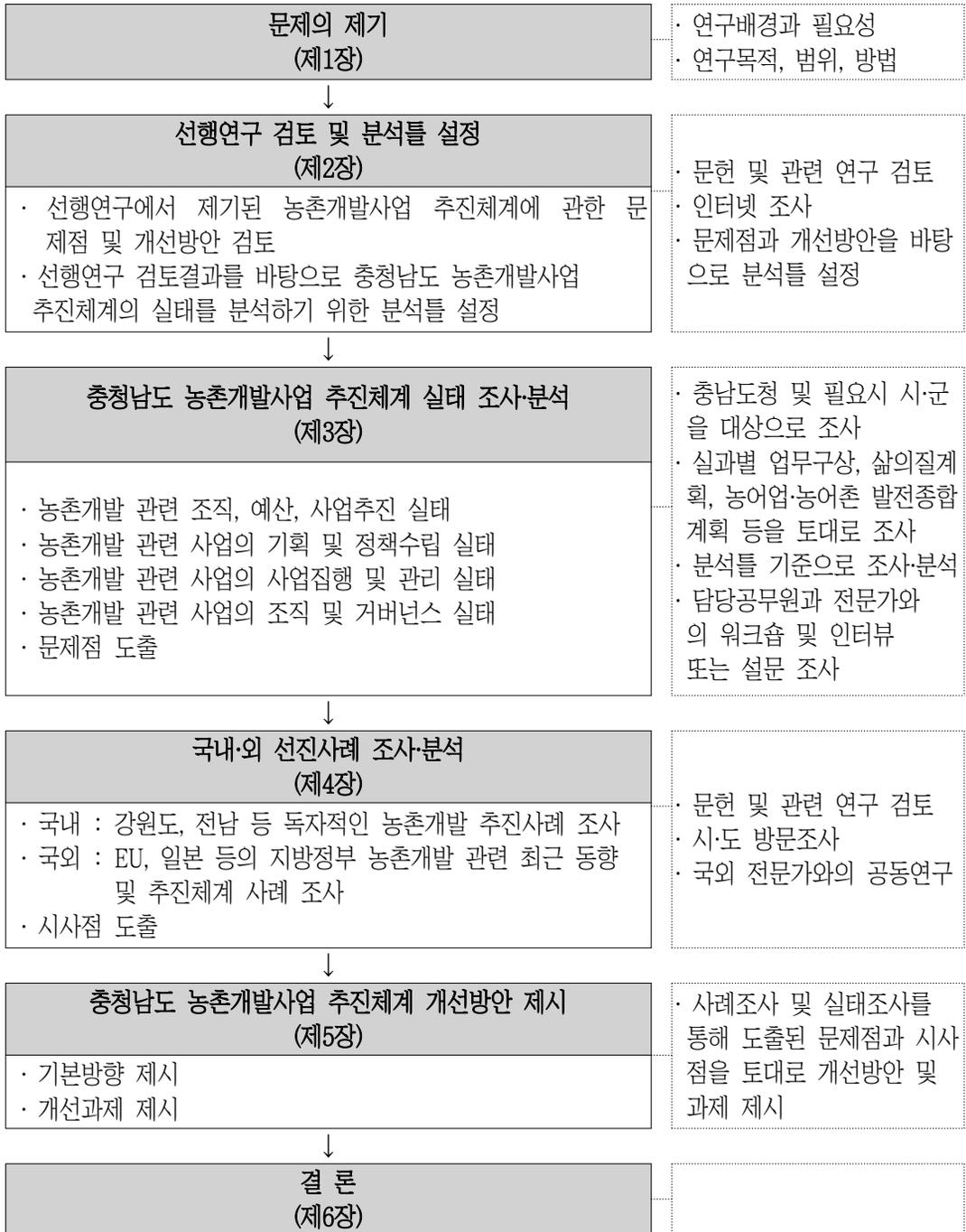
본 연구의 공간적인 범위는 충청남도(도청)를 대상으로 한다.

내용적인 범위는 농촌개발정책과 관련 사업으로 제한한다. 농업·농촌정책은 크게 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 구분이 가능하며, 본 연구에서는 복합산업을 포함한 농촌정책을 농촌개발정책의 범위로 하고, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(삶의질향상특별법)」과 「광역·지역발전특별회계(광특회계)」에 포함된 농촌개발 관련 사업을 대상으로 한다.

즉, 충청남도의 업무영역에 따른 구체적인 농업·농촌 관련 사업부문으로서는 농산업부문과 농업기반부문, 농촌복지부문, 주민교육 및 인적역량 강화부문, 농촌문화·여가부문, 농촌복합산업부문, 농촌지역개발부문, 농촌환경부문을 구분 가능한데, 본 연구에서는 농산업부문과 농업기반부문을 제외한 농업·농촌 관련 사업을 농촌개발사업으로 정의하고, 이를 연구의 범위로 한다.



[그림 1-1] 연구의 범위



[그림1-2] 연구 흐름도

## 제2장 선행연구 검토 및 분석틀 설정

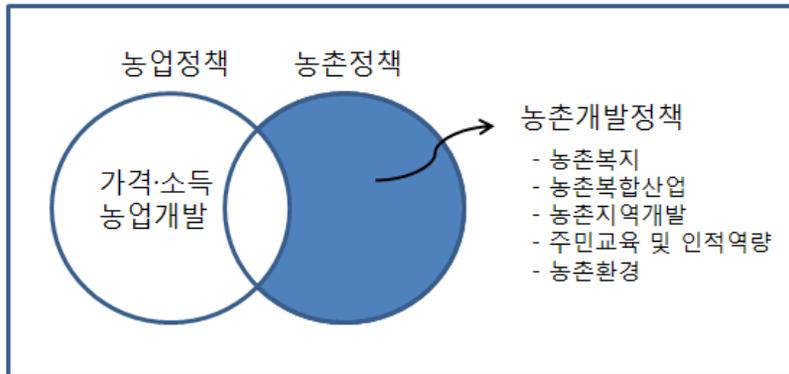
### 1. 농촌개발사업 추진체계의 개념

#### 1) 농촌개발사업의 정의

농업·농촌 관련 정책으로서는 크게 농업정책, 농촌정책, 농촌개발정책 등으로 구분할 수 있다. 이 중 농업정책은 다시 농산물의 목표가격을 설정하여 이에 대한 정책을 지원하는 가격정책(price policy), 목표소득을 설정하여 부족한 부분을 정부가 지원하는 소득정책(target price), 의무적으로 생산면적을 제한시켜 전체생산량을 조정하여 농산물의 안정적인 수급과 가격을 유지하기 위한 생산량 조정정책(acreage control)으로 나눌 수 있다. 그러나 농업정책과는 다르게 농촌정책과 농촌개발정책은 중복되어 있는 부분이 있고, 엄격히 구분되지 않는 영역도 있다. 일반적으로 농촌정책은 농촌개발정책보다 더 광의적인 의미로서 농촌개발정책을 '좁은 의미의 농촌정책(narrow rural policy)'이라 칭하고, 농촌정책을 '넓은 의미의 농촌정책(broad rural policy)'으로 칭하기도 하며 도시정책과 대비되는 개념으로 사용되고 있다(박덕병 외, 2004, 홍성걸 외, 2006).

농촌개발정책은 농촌지역의 경쟁력과 잠재력 개발에 중점을 두고 있다는 점에서 농가보조에 중점을 둔 농산물 소득 및 가격정책과 다르며, 지역의 다양성 및 개성을 강조한다는 점에서 전국적 형평성을 중시하는 농촌생활환경 정비 등 SOC 및 복지향상 정책과도 구분될 수 있다. 즉, 이러한 관점에서 박진도 외(2004)는 농업·농촌 관련 정책을 크게 농산물가격 및 소득정책(중앙정부 주도하의 가격지지 및 소득직불제), 농촌개발정책(농촌의 경제적·사회적·환경적 지속가능한 발전 도모), 농촌생활환경개선 및 복지향상정책(농촌주민의 기본적 욕구(basic needs)를 국민적 최저한의 개념에 기초하여 보장)의 세 부문으로 나누어 제안하였으며, 이 중 '농촌개발정책'의 대상을 농업개발, 경제활동다각화, 환경 및 경관보전, 주체역량강화 부문으로 정의하고, 이를 다시 '농촌지역개발정책'이라고도 정의하고 있다.

그러나 본 연구에서는 ‘농촌개발정책’을 농촌정책의 하위개념, 그리고 농촌지역개발정책의 상위개념으로 정의하고자 한다. 즉, 농촌개발정책은 농업정책을 제외한 농촌복지, 농촌복합산업, 농촌지역개발, 농촌환경, 교육 및 인적역량 등을 포함한 정책을 의미하며, 이러한 ‘농촌개발정책’의 대상이 되는 사업을 ‘농촌개발사업’이라 정의한다.

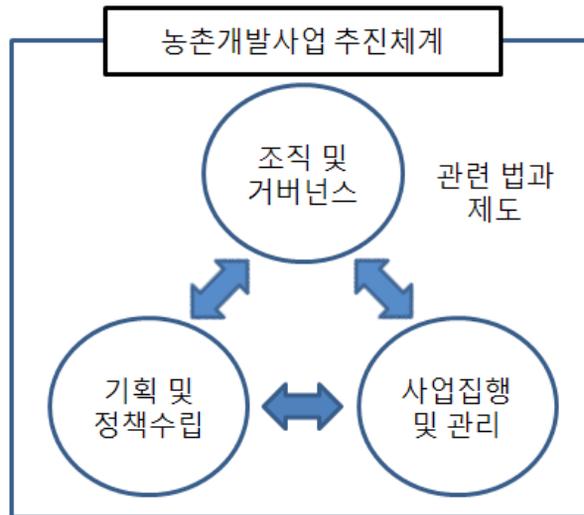


(그림 2-1) 농촌개발정책의 정의

## 2) 농촌개발사업 추진체계의 개념

일반적으로 사업의 추진체계란 사업의 체계, 관련 기구와 법, 예산제도, 사업전달 체계를 의미한다(박경 외, 2006). 즉, 농촌개발사업의 추진체계란 농촌개발사업을 추진하는 조직과 이러한 조직들의 연결하는 시스템(거버넌스), 그리고 농촌개발 관련 정책을 수립하고 기획하는 단계에서부터 예산을 책정하고 사업을 집행·관리하는 단계까지의 일련의 추진과정과 이에 필요한 법과 제도 등을 통칭하는 의미로 해석할 수 있다.

이러한 측면에서, 본 연구에서는 ‘농촌개발사업 추진체계’를 ‘농촌개발사업 관련 ① 조직 및 거버넌스, ② 기획 및 정책수립, ③ 사업집행 및 관리의 종합적인 체계’로 정의한다. 최근 이러한 농촌개발사업 추진체계에 있어 다양한 문제점들이 제기되고 있는데, 본 연구에서는 농촌개발사업 추진체계상의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하는데 논의의 초점이 두고 있다.



(그림 2-2) 농촌개발사업 추진체계의 개념

## 2. 선행연구 검토

### 1) 농촌개발 방향에 관한 연구

박진도 외(2004)는 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」에서 농촌의 비전과 현실에 대한 분석과 농촌개발정책에 대한 다면적인 평가를 토대로 농촌개발정책의 개편방향과 과제를 제안한 바, 농정이념과 농촌개발원칙, 농촌개발정책의 혁신, 농촌개발정책의 추진체계 개편방안 등을 다각도로 제시하였다. 또한 구체적인 농촌개발 프로그램과 정책수단으로서 지역주도형 농촌개발 파이롯트 프로그램, 농촌지역경제 활동의 다각화, 친환경·고품질 농업개발프로그램, 환경·경관보전프로그램 등을 제시하였다.

김경량·김지용(2005)은 「지역농정의 현상과 과제」에서 지역농정의 문제점으로 ①재정적 제약과 속박으로 인한 독자성 부족, ②업무와 조직의 모순으로 인한 농정기획 추진의 어려움, ③농정추진체계의 후진성(하향식 추진체계), ④사업·물량중심주의로 인한 폐해 등을 지적하고, 실질적인 지역성의 실현을 위해 ①마을공동체의 자원 및 자율성과 자치단체의 자치역량을 통해 지속적인 발전을 기대할 수 있는 지원정책의 추진과 ②지방재정조정제도의 보완과 자치

단체의 결정권의 보장 등에 대한 법적·제도적 개선을 제시하였다.

OECD(2006)의 「The New Rural Paradigm: Policies and Governance」에서는 OECD 국가의 농촌정책 형성에 영향을 미치는 요소로서 ① 자연·문화 어메니티에 대한 관심의 집중, ② 농업정책의 한계에 대한 인식과 농업개혁에 대한 국제적인 압력, ③ 지방분권과 지역정책에 대한 새로운 트렌드 등을 들고 있으며, 그 결과로서 정책결정에 많은 변화가 이루어지고 있는데, OECD의 몇몇 국가와 그 외 국가들이 점차 농촌지역의 다양한 개발 잠재력을 활용하는 다부문적(multi-sectoral), 장소 기반의 접근(place-based approach)을 개발하려고 시도하고 있다고 보고하고 있다. 이와 같은 선진국들의 농촌정책 패러다임 전환의 시도는 농촌어메니티에 대한 관심의 증대 등 농촌에 대한 사회적 요구의 변화, WTO체제 출범 이후 더욱 증대되고 있는 농업정책 개혁에 대한 압력, 분권화 및 내생적이고 협력적인 지역정책 트렌드 등의 세가지 요인에 의해 영향을 받고 있다(OECD, 2006, pp.56-59).

## 2) 농촌개발사업 추진체계 정비에 관한 연구

송미령·박주영(2004)은 「농촌지역개발사업의 체계화 방안」에서 균특회계에 의한 농촌개발사업을 대상으로 ①사업간 중복성 존재, ②사업추진체통의 다기화, ③부처별 미션과 기능에 부응하지 않는 업무 추진, ④사업내용의 시의성 및 차별성 부족, ⑤기존 낙후지역사업과 신활력사업의 차별성과 연계성 부족 등을 지적하고, 이에 대한 대안으로 ①오지면과 정주권면의 구분해제, ②마을단위사업의 통합 추진, ③신활력사업 추진방식 및 내용의 차별화, ④균특회계사업 재편, ⑤장기적으로 농촌지역개발총괄법 제정 등을 제시하였다.

강종원(2006)은 「강원농수산포럼」에서 발표한 「강원도 지역가꾸기사업의 현황과 과제」에서 지역가꾸기사업의 문제점으로 ①도 차원에서 체계적이고 종합적인 관리체계가 없는 것, ②대부분 공모제를 채택하고 있으나 지역특수성을 무시한 중앙정부 위주의 정책을 추진하는 것, ③지역종합발전계획 없이 여러 지역에 '나누어 주기 식' 소규모 분산투자로 효과가 떨어지는 것, ④ 대부분 사업이 농어촌관광에 초점을 맞추어 농촌마을 본래의 모습이 없어질 수 있다는 것, ⑤단위사업별로 중앙부처는 물론 시·도, 시·군까지 담당조직이 분절되고 조직이 기주의로 자원배분 왜곡 등 비효율성이 초래되는 것, ⑥중앙정부 주도로 정책을 추진하므로 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 가지고 지역가꾸기사업을 추진하지 않고 개별

부처를 상대로 단기적 사업을 추진하거나 전달자 역할만 수행하는 것 등을 제시하였다. 또한, 이러한 문제에 대한 대안으로 ①지역가꾸기와 관련된 국가사업을 지자체(강원도 특성화)사업화하고, ②포괄적이고 체계적인 관리를 위한 '지역가꾸기사업' 총괄기구를 구성하여 강원도만의 특색 있는 사업을 추진할 것을 제안하였다.

이성우(2006)는 「농정연구센터」 월례세미나에서 발표한 「농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안」에서 부처별 농촌지역개발사업의 문제점으로 ①부처별 사업지역 선정과 유사사업 집행으로 비효율성 초래, ②지역적 차별성 부족 및 무계획적 추진, ③사업의 통일성 및 연계성 부족, ④공간상의 중복, ⑤유사·중복사업에 대한 조정·통합기능 부재 등을 지적하고, 농촌지역개발사업의 개선 방안으로 ①사업통합 및 창구의 단일화, ②사업의 다양성 및 연계성 원칙의 충실, ③사업 시행부처에 대한 성과지표의 현실화 등을 제시하고 미래지향적 농촌정책의 도입을 강조하였다.

박경·구자인(2006)은 「중앙-시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」에서 현행 추진체계의 문제점으로 ①중앙에서의 종합적인 추진체계 없이 주관 부처별 사업시행에 따른 시·군 단위에서의 소관 국·과별로 분산사업 추진, ②중앙과 지방간의 역할분담체계 불명확으로 시·군 지자체의 자율성 미약, ③중앙정부가 정책 수립과 실시까지 과도하게 관여, ④지방에서도 지역종합개발계획과 개별사업 간의 연계성 부족, ⑤지방자치단체 및 주민들의 역량부족 등을 지적하고, 추진체계 정비를 위해 ①중앙정책 및 사업내용의 유연화, ②권한의 지방이전, ③지역 단위의 통합적 업무추진, ④정책 및 사업의 계획적·종합적 추진, ⑤지역주민 역량 강화와 민간 전문가그룹 육성 등의 기본원칙을 제시하였다.

이동필 외(2006)는 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」에서 농촌지역개발 및 복지지원체계의 문제점으로 ①농촌지역의 특성과 정주공간의 위계를 무시한 공간분할 및 다양한 소규모사업의 분산추진, ②지역발전 중장기계획과 연계되지 못한 단편적인 사업추진, ③사업별 별도 추진체계를 통한 분산추진으로 계획수립이나 효율적인 관리의 어려움, ④개별법령에 근거를 둔 사업추진으로 종합적인 추진의 어려움, ⑤사업 전달체계 및 주체별 연계 미흡 등을 지적하고, 추진체계 정비를 위한 정책방향으로서 ①통합지침이나 협의체 설치 등으로 부처간 연계성 강화, ②사업을 지역의 입장에서 통합·조정할 수 있는 시스템으로서 지역계획제도 도입, ③관련 사업을 특정부처로 이관하여 통합 등을 제시하였다.

홍성결 외(2006)는 「농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구」에서 중앙

정부 수준에서 부처들간의 정책중복과 정책추진체계의 일관성 부재, 정책조정기능의 미흡 등으로 농촌정책이 비효율적으로 집행되고 있고, 기초자치단체는 조직의 체계성, 조직 효율성, 조직 전문성, 인력 적절성이 뒤쳐지는 것으로 분석하였다. 또한 농촌정책 전담조직 대안으로서 기획조정실 전담조직 형, 농촌·농정과 전담조직 형, 농촌개발사업소 전담조직 형, TF 전담조직형 등의 대안을 검토하였으며, 농촌정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 단기적으로 현행 기초자치단체 농정과와 업무기능이 농업기능(농산물유통담당, 축산담당 등), 관리기능(농업관리담당, 농지·기반조성 담당 등) 뿐만 아니라 중장기적인 농촌정책을 기획·조정할 수 있는 기능(농촌정책담당)을 지방자치단체 수준에서 제도적으로 확보할 것을 제안하였다.

김정연 외(2007)는 「농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안」에서 농촌개발정책 추진의 문제점으로 ①계획 및 집행체계의 완결성 미비, ②계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족, ③중앙과 지방간의 정책파트너십 기능 부족, ④산발적 분산개발로 인한 비효율성과 비형평성, ⑤하향적 계획체계 및 계획내용의 부실, ⑥지방의 농어촌 지역개발 역량의 취약 등을 지적하고, 정비방안으로 ①삶의질향상계획 중심의 통합적 농촌개발정책 추진체계의 구축, ②중앙부처간 농촌개발 조직 및 기능의 재설정, ③중앙과 지방의 사무 재배분, ④재원의 분권, ⑤광역시·도 및 시·군 단위의 농촌개발계획 수립·추진, ⑥농촌정책기능 통합 및 기획기능 강화, ⑦파트너십과 지역역량 강화 등을 제시하였다.

차미숙·박준화(2008)는 「지역개발사업의 추진실태와 개선과제」에서 지역개발사업의 문제점으로 ①사업추진 근거법령의 복잡 및 다수 존재, ②통합법령(삶의질향상특별법)의 실질적인 작동부진, ③중앙정부 사업의 지역추진조직 분산화, ④중앙정부 주도의 하향식, 중층적 사업추진 구조, ⑤공모방식을 통한 지자체간 과도경쟁 유발 및 비효율성 초래, ⑥부처별 예산확보를 위한 경쟁적 사업발굴 및 추진 확대, ⑦단위사업 위주의 평가체계 보유 및 지역단위 종합적 검토의 한계 등을 지적하고, 개선과제로 ①예산배분 운영방식, 사업선정 및 추진절차 등 추진체계 전반에 대한 개선, ②중층적 행정계층 구조의 탈피와 적정 공간범역 단위의 통합적 추진방안 모색, ③지역개발사업 추진구조의 분권화와 중앙-지자체 간의 명확한 역할분담 관계형성을 위한 제반조치 강구 등을 제시하였다.

### 3) 선행연구 종합

선행연구를 종합하면, 농촌개발사업 추진체계의 문제점으로 계획수립 및 집행주체의 다원화, 사업간 중복성 및 통일성·연계성 부족, 단편적인 사업의 소규모 분산추진, 지자체 및 주민역량 부족 등을 들 수 있으며, 개선방안으로는 농촌정책기능 통합 및 기획기능 강화, 정책 및 사업의 계획적·종합적 추진, 지역역량 강화 등을 들 수 있다.

〈표 2-1〉 지방정부 수준에서의 농촌개발 추진체계의 문제점과 개선방안

구분	문제점	개선방안
송미령 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업간의 중복성</li> <li>- 사업추진의 다기화(비체계화)</li> <li>- 사업내용의 시의성 및 차별성 미약</li> <li>- 낙후지역사업과 신활력사업의 차별성과 연계성 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을단위사업의 통합</li> <li>- 신활력사업 추진방식 및 내용 차별화</li> </ul>
김경량 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정적 제약과 속박으로 독자성 부족</li> <li>- 인원에 비해 과다한 업무</li> <li>- 하향식 농정추진체계</li> <li>- 사업의 양적확대로 인한 환경보전위협</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을공동체의 자원 및 자율성과 자치단체의 자치역량을 통한 발전 지원</li> <li>- 지방재정조정제도의 보완 및 자치단체의 결정권 보장</li> </ul>
강종원 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체계적·종합적 관리체계 부재</li> <li>- 지역특수성을 무시한 정부정책추진</li> <li>- 소규모 분산투자로 비효율성</li> <li>- 대부분 농어촌관광에 치중</li> <li>- 담당조직의 분절 및 자원배분의 왜곡</li> <li>- 종합적·장기적 비전없이 단기사업추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가사업의 지자체 사업화</li> <li>- 포괄적·체계적 관리를 위한 총괄기구 조직</li> </ul>
이성우 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역적 차별성 부족</li> <li>- 사업의 통일성 및 연계성 부족</li> <li>- 공간상의 중복</li> <li>- 유사·중복사업에 대한 조정기능 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업통합 및 창구의 단일화</li> <li>- 사업의 다양성 및 연계성 원칙 충실</li> <li>- 미래지향적 농촌정책 도입</li> </ul>
박경 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 분산 추진</li> <li>- 지자체의 자율성 미약</li> <li>- 사업간의 연계성 부족</li> <li>- 지자체 및 주민의 역량 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업내용의 유연화</li> <li>- 지역단위의 통합적 업무추진</li> <li>- 정책 및 사업의 계획적·종합적 추진</li> <li>- 지역주민 역량 강화 및 민간 전문가 그룹의 육성</li> </ul>
이동필 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 소규모사업의 분산추진</li> <li>- 지역발전 중장기계획과 연계되지 못한 단편적 사업추진</li> <li>- 추진체계의 분산으로 계획수립이나 효율적 관리의 어려움</li> <li>- 개별법령에 근거한 사업추진으로 종합적 추진의 어려움</li> <li>- 사업전달체계 및 주체별 연계 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합지침, 협의체 설치로 부처간 연계 강화</li> <li>- 지역 통합조정 시스템으로 지역계획 제도 도입</li> <li>- 관련 사업을 특정부처로 이관 및 통합</li> </ul>

〈표 2-1〉 지방정부 수준에서의 농촌개발 추진체계의 문제점과 개선방안(계속)

구분	문제점	개선방안
홍성걸 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌정책의 종합계획체계 미흡</li> <li>- 사업간 중복성, 사업 연계성 부족</li> <li>- 지자체의 자율성 미약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전담조직 설치 및 전문인력 확보</li> <li>- 농업 및 농촌 실태를 파악적용할 수 있는 기구 설치</li> </ul>
김정연 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 및 집행체계의 완결성 미비</li> <li>- 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족</li> <li>- 중앙과 지방간의 정책파트너십 부족</li> <li>- 산발적 분산개발로 인한 비효율성 및 비형평성</li> <li>- 하향적 계획체계 및 계획내용 부실</li> <li>- 지방의 농어촌 지역개발역량 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부 단위의 농촌개발계획 수립 및 추진</li> <li>- 농촌정책기능 통합 및 기획기능 강화</li> <li>- 파트너십과 지역역량 강화</li> </ul>
차미숙 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 추진조직의 분산화</li> <li>- 하향식 중층적 사업추진 구조</li> <li>- 공모방식으로 지역 중장기발전계획과는 별개로 지자체가 경쟁 과도화</li> <li>- 지역내 사업간 연계성 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진체계 전반에 대한 개선</li> <li>- 중층적 행정계층 구조의 탈피와 적정 공간범역 단위의 통합적 추진</li> <li>- 추진구조의 분권화</li> </ul>

### 3. 분석틀 설정

#### 1) 분석항목의 설정

본 연구에서는 선행연구를 통해 도출된 지방정부 농촌개발 추진체계의 문제점과 개선방안을 바탕으로 분석항목을 설정하였는데, 즉 부문을 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문, 조직 및 거버넌스 부문의 3개 부문으로 나누어 ① 조직 및 기능의 적절성, ② 조직역량 및 전문성, ③ 거버넌스, ④ 정책의 시의성, ⑤ 정책의 차별성, ⑥ 정책수립의 체계성, ⑦ 사업추진의 체계성, ⑧ 사업의 통합성·연계성, ⑨ 사업관리의 지속성 등 9개 분석항목을 설정하였다.

분석항목별 주요 내용은 다음 표1-3과 같다.

〈표 2-2〉 분석틀의 구성

부문	분석항목	주요 내용
조직 및 거버넌스	①조직 및 기능의 적절성	효율적인 조직구성 및 업무분담, 협조체계
	②조직역량 및 전문성	전담조직, 적절한 인력 배치, 사업주체의 역량
	③거버넌스	전문가 지원체계 및 파트너십
기획 및 정책수립	④정책의 시의성	정부정책 및 사회수요 반영, 미래지향적 정책수립
	⑤정책의 차별성	독자적이고 지역특성을 반영한 정책수립 및 사업발굴
	⑥정책수립의 체계성	종합적인 기획 및 정책수립
사업집행 및 관리	⑦사업추진의 체계성	체계적인 집행, 중장기계획과 개별사업의 연계
	⑧사업의 통합성·연계성	공간상·내용상의 중복유사사업의 통합추진
	⑨사업관리의 지속성	사업평가 및 지속적인 관리

## 2) 분석항목별 조사 및 분석내용 설정

본 연구에서는 연구분석에 필요한 분석항목별 조사내용과 분석내용을 다음과 같이 설정하였다.

먼저, 조직 및 기능의 적절성은 조직구성 및 업무분담, 조직기능 및 협조체계를 조사·분석하여 비전과 전략에 맞게 조직이 구성되고 업무분담이 적절히 이루어지고 있는지 여부, 조직 상호간의 협조체계가 잘 이루어지고 있는지 여부 등을 분석한다.

조직역량 및 전문성은 계획 및 사업주체의 역량이 확보되어 있는지 여부, 필요한 전담조직이 활동하고 있는지 여부, 조직의 기능에 맞는 전문성이 확보되고 있는지 여부 등을 분석한다.

거버넌스는 전문가지원체계, 지역과의 파트너십을 조사·분석하여 전문성 확보를 위한 전문가지원체계가 있는지 여부, 관련 단체 및 조직과의 적절한 파트너십이 구축되어 있는지 여부를 분석한다.

정책의 시의성에 있어서는 중앙정부와 충청남도 농촌개발정책의 내용을 비교분석하여 정부정책과의 연계성, 사회적 변화와 수요의 반영여부, 미래지향적인 정책수립 여부, 다양한 이해관계자의 의견수렴 여부 등을 분석한다.

정책의 차별성은 농촌개발정책 및 사업내용을 조사·분석하여 지역특성을 반영한 독자적인 정책수립 여부, 정부지침이 아닌 지역특수의 사업발굴 및 추진 여부, 특정분야에 편중되지 않은 다양한 사업 추진 여부 등을 분석한다.

정책수립의 체계성은 중장기 계획수립체계 및 방법을 조사·분석하여 종합적인 기획 및 정책수립 여부, 체계화된 정책수립 여부 등을 분석한다.

사업추진의 체계성은 사업집행 및 추진방법을 조사·분석하여 중장기적인 전략 및 비전을 바탕으로 사업이 추진되고 있는지 여부, 종합적인 사업추진 여부, 독자적인 추진체계 구축 여부 등을 분석한다.

사업의 통합성·연계성은 사업추진방법을 조사·분석하여 공간상 중복사업의 통합·조정 여부, 내용상 중복·유사사업에 대한 통합·조정 여부 등을 분석한다.

사업관리의 지속성은 사업평가 및 관리실태를 조사·분석하여 사전·중간·사후평가 실시 여부, 사업관리 및 사후관리 여부 등을 분석한다.

이상의 내용을 정리하면 다음 표2-5와 같다.

〈표 2-3〉 분석항목별 조사 및 분석내용

분석 항목	조사내용	분석내용
조직 및 기능의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직구성 및 업무분담</li> <li>- 조직기능 및 협조체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비전과 전략에 맞게 조직이 구성되고 업무분담 및 협조체계가 적절히 이루어지고 있는지 여부</li> </ul>
조직역량 및 전문성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직·사업별 집행예산</li> <li>- 업무(사업)량</li> <li>- 인력구성 및 전담조직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 및 사업주체의 역량이 확보되고 있는지 여부</li> <li>- 필요한 전담조직이 활동하고 있는지 여부</li> <li>- 조직의 기능에 맞는 전문성이 확보되고 있는지 여부</li> </ul>
거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문가지원체계</li> <li>- 지역과의 파트너십</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문성 확보를 위한 전문가지원체계가 있는지 여부</li> <li>- 관련 단체 및 조직과의 적절한 파트너십이 구축되어 있는지 여부</li> </ul>
정책의 시의성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 충청남도 농촌개발정책의 내용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부정책과의 연계성</li> <li>- 미래지향적인 정책수립 여부</li> <li>- 다양한 이해관계자의 의견수렴 여부</li> </ul>
정책의 차별성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌개발정책 및 사업 내용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역특성을 반영한 독자적인 정책수립 여부</li> <li>- 정부지침이 아닌 지역특유의 사업발굴 및 추진 여부</li> </ul>
정책수립 체계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책수립 방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합적인 기획 및 정책수립 여부</li> <li>- 체계화된 정책수립 여부</li> </ul>
사업추진 체계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업집행 및 추진방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중장기적인 전략 및 비전을 바탕으로 하는 사업추진</li> <li>- 종합적인 사업추진 여부</li> <li>- 독자적인 추진체계 구축 여부</li> </ul>
사업의 통합성 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업추진방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공간상 중복사업의 통합조정 여부</li> <li>- 내용상 중복유사사업에 대한 통합조정 여부</li> </ul>
사업관리 지속성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업평가 및 관리실태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사전·중간·사후평가 실시 여부</li> <li>- 사업관리 및 사후관리 여부</li> </ul>

# 제3장 충청남도 농촌개발사업 추진체계 실태 및 문제점

## 1. 농촌개발사업의 추진체계

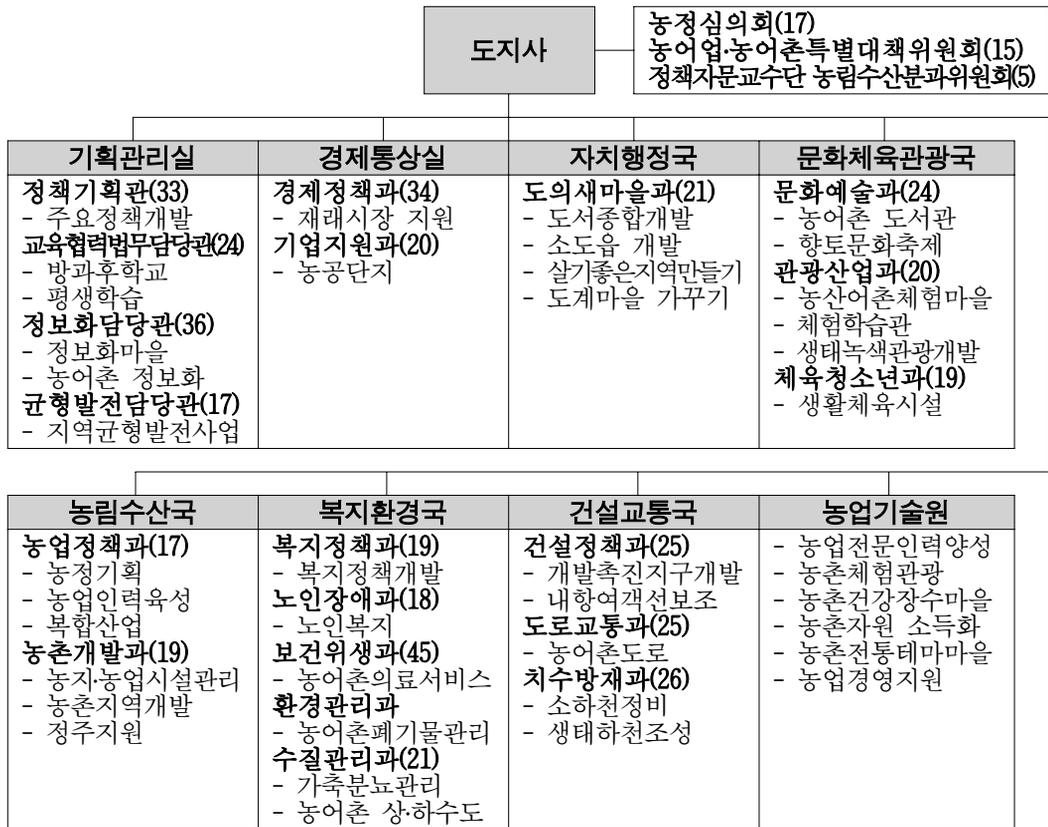
### 1) 조직 및 거버넌스

충청남도의 농촌개발 관련조직을 살펴보면 다양한 사업들을 여러 부서에서 분담하여 담당하고 있음을 알 수 있다. 기획관리실은 전체적인 정책수립을 포함하여 평생학습, 정보화마을, 지역균형발전 등을 담당하고, 경제통상실은 재래시장, 농공단지 등을, 자치행정국은 도서종합개발, 소도읍개발 등을, 문화체육관광국에서는 향토문화축제, 농산어촌체험마을, 농어촌체육기반 등을 담당하고 있다. 또한, 농촌개발과 가장 밀접한 농림수산국은 농정기획, 농지·농업시설, 정주지원 등을, 복지환경국은 농어촌복지 및 의료서비스 등을, 건설교통국은 개발촉진지구개발, 농어촌도로 등을, 농업기술원은 농촌주민교육, 농촌자원소득화 등을 담당하고 있다.

농촌개발 관련 위원회에는 농정심의회, 농어업·농어촌특별대책위원회, 정책자문교수단 농림수산분과위원회 등이 있다. 농정심의회는 위원장(도지사) 및 부위원장을 포함하여 관계행정기관장, 생산자단체, 기타 관련 전문가 등 17명으로 구성되어 있으며, 주로 농업·농촌발전기본계획 심의, 농림사업 예산신청 등 지역 농정발전에 중요하다고 인정되는 사항을 심의하도록 법령에 의해 설치되어 있다.

농어업·농어촌특별대책위원회는 역시 법령에 의해 설치되어 있으며, 도 농림수산국장, 정책기획관, 농업기술원장을 포함하여 농림어업인단체, 소비자단체, 기타 전문가 등 15인으로 구성되고, 주로 농어업·농어촌발전을 위한 중장기 정책방향과 그 실천계획(농업·농촌발전기본계획)을 제시하고 추진상황의 점검·평가를 담당하고 있다.

정책자문교수단 충청남도 조례에 의해 설치·운영되고 있으며, 주로 도정의 주요정책에 대한 조언·권고·건의·심의를 통한 도지사 자문기구로서 농림수산분과위원회는 현재 5명의 전문가로 구성되어 있다.



\* 농촌개발 관련실과 및 관련 주요업무만 제시함, ( ) 숫자는 해당 조직의 전체 구성원 수

(그림 3-1) 충남도청의 농촌개발 관련조직 현황

농촌개발 관련 부서의 업무유사성을 살펴보면, 농촌지역개발 차원에서의 업무의 내용이 농촌개발과와 균형발전담당관실, 도의새마을과가 밀접한 연관성이 있는 것을 알 수 있으며, 농촌체험관광부문만을 고려할 경우에는 농촌개발과와 농업기술원 기술보급국과 함께 관광산업과가 업무의 유사성을 갖고 있다. 또한, 주민교육 측면에서는 농업정책과와 농업기술원의 기술보급국, 기술개발국 그리고 교육협력법무담당관실이 유사성을 갖고 있다.

〈표 3-1〉 충청남도 농촌개발 관련 부서별 업무유사성

부서	정책기획관	교육협력법무담당관	정보화담당관	균형발전담당관	경제정책과	기업지원과	도의새마을과	문화예술과	관광산업과	체육청소년과	농업정책과	농촌개발과	복지정책과	노인장애인과	보건위생과	환경관리과	수질관리과	건설정책과	도로교통과	치수방재과	기술보급국	기술개발국
정책기획관	■																					
교육협력법무담당관		■																				
정보화담당관			■																			
균형발전담당관				■																		
경제정책과					■																	
기업지원과						■																
도의새마을과							■															
문화예술과								■														
관광산업과									■													
체육청소년과										■												
농업정책과											■											
농촌개발과												■										
복지정책과													■									
노인장애인과														■								
보건위생과															■							
환경관리과																■						
수질관리과																	■					
건설정책과																		■				
도로교통과																			■			
치수방재과																				■		
기술보급국																					■	
기술개발국																						■

\* □ 업무유사성 있음, ■ 업무유사성 높음

농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립에 있어 가장 연관성이 높은 조직으로는 농림수산국의 농업정책과와 농촌개발과를 들 수 있다. 그러나 농업정책과의 농정기획팀에서 농정총괄을 담당하나, 실제 하는 일은 각 과에서 올리는 예산이나 사업을 주로 취합하는 일에 머물고 있으며 대부분이 농어업 부문에 치중되어 있어 농촌정책을 주도적으로 기획하거나 총괄하는 역할은 하지 못하고 있고, 농촌개발과는 기획기능이 없이 단지 국비예산에 기초한 일부 농촌지역개발 관련 행정만을 담당하고 있다. 즉, 충청남도에서는 현재 농촌개발 관련 업무가 여러 부서에 분산되어 있고, 특히 농촌개발의 통합기획기능을 담당하는 전담부서는 부재한 실정이다.

충청남도는 농촌개발 관련 조직으로 도청 행정조직 이외에도 다양한 기관, 단체, 조직이 활동하고 있다. 공공기관 및 단체로는 농협 및 축협, 수협, 농수산물유통공사, 농어촌공사, 농산물품질관리원, 충남농업테크노파크, 충남개발공사 등이 있으며, 학계 및 연구기관으로는 충남발전연구원, 충남여성정책개발원과 충남대학교, 공주대학교 등의 농과계열대학 등이 있다. 그리고 민간농업인단체로는 대표적으로 영농4H회, 농촌지도사회, 생활개선회 등이 활동하고 있으며, 이 외에도 한국쌀전업농연합회, 한국화훼협회, 전국한우협회, 대한양돈협회, 대한양계협회, 한국임업후계자협회, 한국수산업경영인연합회, 한국수산업경영인연합회, 전국 새농민회, 한국농업경영인연합회, 한국여성농업인연합회, 전국농민회 등이 있다.

〈표 3-2〉 충청남도의 농촌개발 관련 주요 단체 및 조직 현황

구분	명칭	현황	주요사업 또는 활동
공공기관 및 단체	농협/축협	중앙회 - 시군지부 : 16 - 지점·출장소 : 50 회원조합 - 본소 : 151 - 지점(지소) :	- 교육지원사업 : 지역농협 운영조직과 경영활동 지원, 농축산 관련 연구개발 등 - 경제사업 : 농축산물 판로 확대를 통한 농가소득 증대와 생산비 절감사업 등 - 신용사업 : 시중은행업무, 카드, 보험, 상호금융, 증권 등 금융서비스 제공
	수협	본소 : 8 지소 : 15 어업정보통신국 : 1 수협바다마트 : 2 물류센터 : 1	- 지도사업 : 안전조업, 정책지원, 자원조성, 도시어촌교류, 어업인지원 등 - 경제사업 : 유통사업, 바다마트사업, FS(Food Service)사업, 직판사업 등 - 신용사업, 상호금융 및 공제사업 등
	농수산물유통공사	대전충남지사 : 1	- 가격안정사업, 수출진흥사업, 유통조성사업, 식품산업육성사업 등
	농산물품질관리원	충남지원 : 1 출장소 : 12	- 안전성 관리, 농산물인증제도, 품질검사, 원산지 관리, 개리터인증마크 등
	충남농업테크노파크	본원 : 1	- 농기업육성사업, 지역혁신특성화사업, 지역농업클러스터 구축 등
	농어촌공사	지역본부 : 1 지사 : 13	- 농업생산기반조성, 농업기반시설종합관리, 농어업경쟁력 강화, 농어촌지역개발, 농지관리기금 조달·공급 등
	충남개발공사	본사 : 1	- 주택·건축물·토지 개발 및 관리사업, 주택재개발 및 도시환경정비사업, 국가 또는 도시군의 위탁사업 등

〈표 3-2〉 충청남도의 농촌개발 관련 주요 단체 및 조직 현황(계속)

구분	명칭	현황	주요사업 또는 활동
대학 및 연구소	대학	충남대, 공주대 등	- 충남대 농업생명과학대학 (5개학부, 1개 학과) - 공주대 산업과학대학(1개 학부, 9개 학과) - 단국대 천안캠퍼스 생명자원과학대학 (4개 학과) - 천안연암대학 축산계열(3개 학과)
	충남발전연구원	1개소	- 충청남도과 시군의 정책과제 발굴 및 제반과제에 대한 연구활동 등
	충남여성정책개발원	1개소	- 충청남도 지역여성 관련 제반문제 연구 및 정책대안 개발 등
민간단체	영농4-H회	본부(연합회) : 1 후원회 : 시군당 1 (계룡시 제외)	- 영농에 종사하고 있거나 영농정책을 희망하는 농촌청소년으로 구성 - 각종 봉사활동 및 영농정보 교류
	농촌지도자회	도 연합회 : 1 시군단위 : 46 읍면단위 : 179	- 과학영농과 생활기술 향상 시범활동, 농사정보 교환 및 친목도모, 농민권익 보호 등
	생활개선회	도 : 1 시군 : 16 읍면동 : 180	- '숲속의 마을가꾸기' 운동 전개, 농악단 조직 육성, 지역농산물 가공품 생산 상품화, 품목별협의회 조직운영 등
민간단체	한국쌀전업농도연합회	15개 단체	- 개인별 재배면적 3ha이상인 농민들로 구성 - 고품질 충남쌀 생산, 쌀 생산기술의 과학화와 표준화 도모 등
	한국화훼협회도지회	3개 단체	- 화훼산업의 발전과 회원상호간의 권익과 복리증진 도모
	전국한우협회도협의회	14개 단체	- 한우사육농가를 대변하여 한우산업의 발전과 회원의 공동이익 및 권익 도모
	대한양돈협회도협의회	14개 단체	- 양돈산업의 건전한 발전과 양돈인의 사회적·경제적 지위 향상 도모
	대한양계협회도지회	채란지부 : 5 육계지부 : 12 종계지부 : 2	- 양계업의 경영지도, 자조금 관련 사업 - 양계산물의 유통개선, 가격안정, 소비확대 - 양계산업의 국제경쟁력 제고 등
	한국임업후계자협회	충남:정회원 138명 준회원 67명	- 임업발전을 위한 산림 및 임업에 관한 경영기술보급 및 효율적 산림경영 지원
	한국수산업경영인충남연합회	8개 단체	- 생산어민에 앞장서 영어의 과학화와 수산업의 경제적 발전 도모
	전국 새농민충남도회	420부부	- 지역농업발전 운동 - 영농지원 및 선진영농기술 보급
	한국농업경영인도연합회	16개 단체	- 농업경영인의 자주적 협동체 - 생산기술의 과학화, 경영의 합리화, 유통의 선진화, 농어민의 권익신장 등
	한국여성농업인도연합회	16개 단체	- 교육사업, 정책 및 조사연구사업 - 농권보호 및 대외협력사업 - 도농교류사업, 해외연수 등
전국농민회도연맹	13개 연맹	- 농업생산기반 확충, 소득보장형 농업실현 - 농민적 경영확대, 지역농업 활성화 등	

## 2) 기획 및 정책수립

최근까지 충청남도는 농어업이나 농어촌에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획이 부재한 실정으로, 농림수산 관련 예산의 70~80% 이상이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 자동적으로 예산이 집행되는 체계를 가지고 있다. 물론, 농산어촌지역의 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등에 관한 종합계획의 성격으로서 '제1차농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발5개년계획(이하 농림어업인 삶의질향상 기본계획)'이 2005년에 수립되었지만, 관련 공무원 대부분이 계획의 수립여부조차 알지 못하고 있는 실정으로, 실효성이 없는 형식적인 계획에 그치고 말았다.

그러던 중, 2008년 하반기부터 공무원 스스로 T/F를 구성하여 충청남도의 농어업·농어촌 발전 종합계획을 수립을 위한 노력이 진행되었으며, 자체워크숍 2회, 충남발전연구원 등 도내 외부전문가 합동워크숍 5회, 관련 전문가 초청 토론회 3회, 행정부지사 주제 워크숍 2회, 지사 보고 등을 통하여 최종계획을 수립되었다.

충남 농어업·농어촌 발전 종합계획은 2009년부터 2020년까지의 중장기적인 종합계획으로서 '세계시장과 경쟁하는 강한 농수산업, 살고 싶고 찾고 싶은 풍요로운 농어촌'을 비전으로 농수산업, 농식품, 농어민, 농정체제에 대한 목표를 제시하고, 다음과 같은 10대 핵심과제를 제시하고 있다.

- ① 농어업 미래를 짊어질 후계인력의 체계적 육성
- ② 인력 절감형 영농기반 해결
- ③ 지식·정보화 기반으로 경쟁력 있는 미래 농수산업 육성
- ④ 가치중심의 고품질 농식품 산업
- ⑤ 농축산물 유통체계 개선 및 소비자 중심 품질관리
- ⑥ 산업화 역군으로 안정적인 삶의 질 보장
- ⑦ 농어촌의 어메니티 자원을 활용한 도·농교류 활성화
- ⑧ 저탄소 녹색성장 기반 조성
- ⑨ 품목별 육성대책
- ⑩ 앞서가는 스마트 농정 구현

비 전	<p><b>세계시장과 경쟁하는 강한 농수산업, 살고 싶고 찾고 싶은 풍요로운 농어촌</b></p> <p><b>농어업</b>    작지만 강한 「21C형 고부가 농어업」 실현</p> <p>◇ 경영체의 규모·조직화, 가공 및 유통산업 육성, 친환경 생산기반 강화, IT 기술의 농업활용 극대화</p> <p><b>농어민</b>    「복지+정주+휴양」을 아우르는 삶의 질 향상</p> <p>◇ 고령사회 소득 및 복지보장, 정주여건 개선, 도농교류 활성화 등 마을 공동체 기능 유지</p>

목 표	<p>&lt;농수산업&gt; 경쟁력 있고 지속가능한 농림수산업</p>	<p>&lt;농식품&gt; 가치중심의 고품질 농식품 산업 및 유통</p>	<p>&lt;농어민&gt; 산업화 역군으로 안정적인 삶의 질 보장</p>	<p>&lt;농정체제&gt; 앞서가는 스마트 농정구현</p>
--------	--	--	--	---

추 진 전 략	<p>① 정책방향 : 「전통사업방식」에서 「새로운 가치창조」 - 생산 중심 → 농어업 외적 요소와 결합하는 새로운 영역, 유통+가공+ 농촌어메니티 자원의 관광화 - 농어업 관련 경제주체간 네트워크화로 전문성 보강</p> <p>② 지원방식 : 「업무지침」에서 「사업프로그램」으로 전환 - 사업 프로그램에 의한 신청, 사업진단·평가 후 지원</p> <p>③ 예산배분 : 「평균분산」에서 프로그램에 의한 「선택집중」</p> <p>④ 마을(지역)공동체 회복 : 농촌 한마음 만들기 등 프로그램 개발 운영</p> <p>⑤ 연구기능 강화 : 4개 연구소, 6개 시험장 「연구기능 및 업무역량 확대」 - Q마크 농산물 품질검사·기술개발·제품 발굴 등</p>
------------------	--

자료 : 충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획, 2009

[그림 3-2] 충남 농어업·농어촌 발전 종합계획의 기본구상

또한, 본 계획에서는 기존의 농어업 기반부문에 편중되어 있던 충청남도의 농정방향을 중앙 정부정책과 연계하고 사회적 변화와 수요를 반영하려는 노력을 엿볼 수 있으며, 특히 농어업의 인력문제나 녹색성장, 추진체계 개편 등 최근 이슈가 되고 있는 문제점을 해결하고자 하였다. 물론, 농촌개발부문에 있어서 농림수산물 업무에 한정된 지역개발계획을 수립하였다는 한계가 있지만, 우리나라 최초로 공무원이 스스로 수립한 농업농촌 종합계획이고 계획수립과정에서 관련 전문가, 기관, 이해관계자가 다양하게 참여하는 협력적 계획을 수립하였다는 측면에서 본 계획이 갖는 의의가 크다고 할 수 있다.

### 3) 사업집행 및 관리

2009년 현재 충청남도의 부문별 세출규모를 보면 농림해양수산부문이 18.8%로 사회복지부문 다음으로 규모가 가장 큰 것을 알 수 있다. 2008년 대비 전체세출에서 차지하는 비율은 감소하였지만, 금액은 전년도에 비해 230억 원이 증가하였다.

〈표 3-3〉 충청남도의 주요 부문별 재정규모(세출)

(단위 : 억 원)

부 문	2008년	2009년	증감률(%)
전체 예산	29,153 (100%)	32,380 (100%)	11.1
공공질서 및 안전	990 (3.4%)	1,228 (3.8%)	24.1
교육	2,134 (7.3%)	2,174 (6.7%)	1.8
문화관광	1,126 (3.9%)	1,536 (4.7%)	36.5
환경보호	2,253 (7.7%)	3,086 (9.5%)	37.0
사회복지	6,611 (22.7%)	7,203 (22.3%)	9.0
농림해양수산	5,860 (20.1%)	6,090 (18.8%)	3.9
산업중소기업	753 (2.6%)	990 (3.1%)	31.4
국토지역개발	1,977 (6.8%)	2,307 (7.1%)	16.7

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 자료, 2009

〈표 3-4〉 충청남도 부서별 농촌개발 관련 사업비율 및 예산('09)

실국	실과	농촌개발 관련 사업 건수	농촌개발 사업비율 (%)*	농촌개발 사업예산 (백만원)
기획관리실	정책기획관	주요정책개발 및 실무지원 1건	7.7	691
	교육협력법무담당관	농어촌 방과후학교 등 2건	18.2	3,385
	정보화담당관	정보화마을 등 2건	20.0	638
	균형발전담당관	지역균형발전사업 등 2건	28.6	59,039
경제통상실	경제정책과	재래시장시설 현대화 등 3건	15.0	13,260
	기업지원과	농공단지조성사업 등 2건	13.3	8,439
자치행정국	도의새마을과	도서종합개발사업 등 5건	20.0	22,620
문화체육관광국	문화예술과	농어촌도서관 건립 등 2건	3.9	2,350
	관광산업과	농산어촌 체험마을 육성 등 4건	25.0	23,046
	체육청소년과	소규모 생활체육시설 등 2건	5.9	1,458
농림수산국	농업정책과	농업정책개발사업육성 등 16건	69.6	42,185
	농촌개발과**	농촌마을종합개발지원 등 17건	73.9	130,199
복지환경국***	복지정책과	복지정책 개발 육성 1건	1.6	123
	노인장애인과	노인복지시설 등 8건	13.3	50,454
	보건위생과	농어촌보건 등 4건	5.7	7,698
	환경관리과	농어촌폐기물처리시설 등 2건	6.9	2,340
	수질관리과	농어촌마을하수도 등 5건	15.2	108,159
건설교통국	건설정책과	개발촉진지구개발 등 3건	20.0	12,857
	도로교통과	농어촌도로 확포장 1건	4.3	2,200
	치수방재과	소하천정비사업 등 2건	11.1	9,497
농업기술원	기술보급국	농업전문인력양성 등 9건	34.6	4,010
	기술개발국	농가경영컨설팅 등 3건	13.0	444
합 계 (총 96개 사업)				505,092

\* 농촌개발사업비율(%) = 해당 부서의 농촌개발사업건수 / 해당 부서의 총 사업건수

\*\* 농업기반조성사업 제외, \*\*\* 도농 공통사업 제외

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 자료, 2009

부서별 농촌개발 관련 사업비율을 보면 농촌개발과가 73.9%로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 다음으로는 농업정책과 69.6%, 농업기술원의 기술보급국 34.6%로 나타났다. 이외에도 균형발전담당관실 28.6%, 관광산업과 25.0%, 건설정책과 및 정보화담당관실 20.0% 등으로 나타나 농림수산국 이외의 부서에서도 농촌개발 관련 사업들이 활발히 추진되고 있음을 알 수

있다. 또한, 농촌개발 관련 사업예산을 기준으로 보았을 때는, 역시 농촌개발과가 1,302억 원으로 가장 많은 예산을 집행하고 있으며, 다음으로는 토목건설 위주의 수질관리과 1,082억 원, 균형발전담당관실 590억 원, 노인장애인과, 505억 원 등의 순으로 나타났다.

2009년 현재 농촌개발 관련 사업 총예산은 5,051억 원으로 충청남도 일반회계 세출액 32,380억 원의 15.6%정도를 점유하고 있으며, 농촌지역에 투자되고 있는 복지부문의 예산까지 고려한다면 전체예산의 20%이상을 점유할 만큼 충청남도 내에서 중요한 사업부문임에 틀림없다.

2009년 충청남도의 농림사업의 실시현황을 살펴보면 총 108개의 국비보조사업을 위임받아 실시하고 있으며, 이는 자체사업을 포함한 충청남도 전체 농림사업 184개 사업 중 58.7%를 차지한다. 특히, 토목건설 등의 공공사업이 주를 이루는 농촌개발과의 사업은 23개 사업중 자체사업이 단 3건에 불과하여 건수를 기준으로 할 때 80% 이상이 국비보조사업으로 구성되어 있으며, 농업정책과는 총 23개 사업중 자체사업 9건으로 60.9%가 국비보조사업으로 구성되어 있다.

그러나 금액을 기준으로 보면 국비보조사업이 총 농림사업 예산의 90.8%나 되며, 자체사업의 비중은 9.2%에 불과(국비보조사업 금액에는 지방비 부담몫도 포함)하여 농림사업 대부분이 국비보조사업을 위임받아 실시하는 형태로 되어 있음을 알 수 있다. 이 중 농촌개발과의 국비보조사업 비중은 92.9%로 산림녹지와 다음으로 국비의존도가 높게 나타났다.

이는 충청남도의 열악한 지방재정으로 농림사업 대부분이 국비보조금에 의존할 수밖에 없는 실정이며, 이로서 지방의 자율권은 그 만큼 더 제약될 수밖에 없을 것이다.

〈표 3-5〉 농업정책과 및 농촌개발과의 자체사업 현황

구 분	자체사업	
농업정책과 (9개 사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업정책개발사업육성</li> <li>- 농어촌육성정보지 보급지원</li> <li>- 농업지원센터 육성</li> <li>- 농산물유통시설현대화 지원</li> <li>- 농산물 파워브랜드 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업테크노파크 육성</li> <li>- 농업인단체 육성</li> <li>- 농산물가공시설현대화 지원</li> <li>- 농특산물 홍보 및 직거래강화</li> </ul>
농촌개발과 (3개 사업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지관리 및 농촌지역개발 등 정책사업 육성</li> <li>- 소규모농업기반시설지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌빈집정비사업지원</li> </ul>

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 농림수산물 자료, 2009

〈표 3-6〉 충청남도 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황(건수 기준)

구 분	합계 (건수)	국비보조사업		도 자체사업	
		건수	비율(%)	건수	비율(%)
농림수산국	184	108	58.7	76	41.3
농업정책과	23	14	60.9	9	39.1
농산과	53	23	43.4	30	56.6
농촌개발과	23	20	87.0	3	13.0
축산과	29	9	31.0	20	69.0
산림녹지과	36	28	77.8	8	22.2
수산과	20	14	70.0	6	30.0

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 농림수산국 자료, 2009

〈표 3-7〉 충청남도 농림사업 중 국비보조사업과 자체사업 현황(금액 기준)

(단위 : 백만 원)

구 분	합계 (금액)	국비보조사업		도 자체사업	
		금액	비율(%)	금액	비율(%)
농림수산국	555,691	504,437	90.8	51,254	9.2
농업정책과	47,119	43,754	92.9	3,365	7.1
농산과	194,779	177,646	91.2	17,133	8.8
농촌개발과	157,707	146,535	92.9	11,172	7.1
축산과	37,699	27,329	72.5	10,370	27.5
산림녹지과	87,286	81,208	93.0	6,078	7.0
수산과	31,101	27,965	89.9	3,136	10.1

자료 : 충청남도 본예산 일반회계 농림수산국 자료, 2009

충청남도는 2004년부터 주요사업의 추진실적에 대한 자체평가를 실시하고 있으며, 2008년부터는 성과관리(BSC) 평가제도를 도입하여 통합 운영하고 있다. 충청남도 본청, 직속기관, 사업소 등 전부서를 대상으로 성과지표 및 실행과제 목표달성도 등을 평가하는데, 부서 평가결과 상위 9개 부서에 대해 인센티브를 부여함으로써 공무원들의 사기진작과 성과제고를 위한 동기를 부여하고 있다. 2008년 평가 결과 농림수산국은 307개의 성과지표 및 실행과제에 관하여 총 달성율 87.3%로 17개 실·국 중 6위를 기록하였다.

〈표 3-8〉 충청남도 농림수산국의 성과관리 평가 결과

	성과지표 및 실행과제				비고
	계(A)	달성(B)	미달	B/A (%)	
농림수산국	307	268	39	87.3	
농업정책과	28	24	4	85.7	
농산과	42	33	9	78.6	
농촌개발과	28	24	4	85.7	
축산과	36	34	2	94.4	
산림녹지과	46	44	2	95.7	
수산과	35	32	3	91.4	

자료 : 충청남도 성과관리(BSC) 평가결과, 2009

이러한 평가제도는 효율적인 사업관리 측면에서 긍정적인 영향을 미칠 것이며, 향후 포괄보조금 제도가 도입되면 지자체 자율성 증가에 상응한 책임성 제고 차원에서 사후적 모니터링 및 평가체계가 강화될 것인데, 이에 대비하여 충청남도 내부적으로 사전에 엄격한 사업관리를 위한 관리체계 및 공무원의 역량강화가 필요할 것이다.

## 2. 공무원 및 전문가 의식 분석

### 1) 조사개요

조사는 충청남도 농촌개발 관련 공무원 및 전문가를 대상으로 충청남도의 농촌개발사업 추진체계 실태(조직 및 거버넌스, 기획 및 정책수립, 사업집행 및 관리 등)에 관하여 이루어졌으며, 조사방법으로는 관계자 인터뷰조사, 설문조사 등을 활용하였다.

조사기간은 6월 22일부터 7월 6일까지 15일 동안 실시되었으며, 총 140부를 배포하여 68부가 회수되어 48.6%의 응답률을 보였다.

응답자의 구성은 남성이 86.8%, 여성이 13.2%를 차지하고, 연령은 40~50대가 전체의 약 70%를 점유하고, 다음으로는 30대가 20.6%, 이 외의 연령이 9.4%를 점유하고 있다 .

응답자의 직업은 공무원 73.5%, 대학교수 및 관련 전문가가 26.5%로 구성되어 있다. 이 중 공무원의 소속은 농업정책과와 농촌개발과가 62%로 가장 많고, 다음으로는 정책기획관실 14%, 균형발전담당관실 8%로 응답자가 많았으며, 기타 농업기술원, 건설정책과, 경제정책과, 도의새마을과 등에서 소수의 응답률을 보였다.

설문조사 응답자의 구성을 정리하면 다음 표2-1과 같다.

〈표 3-9〉 충청남도 농촌개발 추진실태 설문조사 응답자 구성

구분	구성(명)	비고
합계	총 응답자 68명 (대상자 140명, 응답률 48.6%)	
성별	① 남 59명(86.8%), ② 여 9명(13.2%)	
연령	① 20대 0명(0%), ② 30대 14명(20.6%), ③ 40대 22명(32.4%) ④ 50대 26명(38.2%), ⑤ 60대 1명(1.5%), ⑥ 무응답 5명(7.4%)	
직업	① 공무원 50명(73.5%), ② 대학교수 12명(17.6%) ③ 관련 전문가 6명(8.8%)	
공무원 소속	① 정책기획관실 7명(14%), ② 균형발전담당관실 4명(8%) ③ 경제정책과 1명(2%), ④ 도의새마을과 1명(2%) ⑤ 농업정책과 15명(30%), ⑥ 농촌개발과 16명(32%) ⑦ 복지정책과 0명(0%), ⑧ 건설정책과 3명(6%) ⑨ 농업기술원 3명(6%)	공무원 50명의 소속

## 2) 조직 및 거버넌스

농촌개발 관련조직의 업무분장의 적절성에 대한 의견을 살펴보면, 응답자의 과반수 이상이 보통이라 응답하였고, 적절하지 않다는 의견도 21.9%를 보였다.

또한, 농촌개발 관련조직 상호간의 협조체계에 있어서는 역시 보통이라는 응답이 78.1%를 점유하고 있고, 협조적이라는 응답이 15.6%를 점유하였다. 그러나 협조적이라고 응답한 응답자의 구성을 보면 농림수산 관련실과 소속 공무원이 전부를 차지하고 있으며, 그 외 실과에서는 오히려 비협조적이라는 응답이 많았다. 이는 농림수산물국 내에서의 협조체계는 양호할 지라도, 타 실국으로 넘어가면 유사한 업무를 소관하고 있더라도 협조하기가 쉽지 않은 현실을 잘 반영한 결과라 할 수 있다.

〈표 3-10〉 농촌개발 관련조직의 업무분장 적절성

(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과*	그 외 실과		
적절하다	12.5	12.5	16.0	0.0	-	0.004 (0.948)
보통이다	65.6	65.6	60.0	85.7	-	
적절하지 않다	21.9	21.9	24.0	14.3	-	

\* 농림수산 관련실과 : 농업정책과, 농촌개발과, 농업기술원

\* 해당 공무원만을 대상으로 조사

〈표 3-11〉 농촌개발 관련조직 상호간의 협조체계

(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
협조적이다	15.6	15.6	20.0	0.0	-	2.420 (0.130)
보통이다	78.1	78.1	76.0	85.7	-	
비협조적이다	6.3	6.3	4.0	14.3	-	

\* 해당 공무원만을 대상으로 조사

충청남도 농촌개발 관련조직의 업무(사업)량에 따른 인력배치의 적절성에 대한 의견으로는 과반수이상이 보통이라고 응답하였고, 부적절하다는 응답도 34.4%를 점유하였다. 참고로, 충청남도는 2005년 말에 조직개편이 이루어졌으며, 농림수산국의 경우, 농정유통과가 농업정책과로, 기반조성과가 농촌개발과로 명칭과 기능이 조정되었다.

그리고 농촌개발 관련조직 공무원의 담당분야에 대한 전문성으로는 역시 과반수이상이 보통이라 응답하였고, 전문적이라는 의견이 비전문적이라는 의견보다 높게 나타났다. 이는 농촌개발 관련 부서가 대부분 기술직 공무원으로 구성되어 있어 어느 정도의 전문성이 확보되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 농촌개발 관련조직의 업무량에 따른 인력배치의 적절성에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
적절하다	9.4	9.4	12.0	0.0	-	0.000 (0.985)
보통이다	56.3	56.3	52.0	71.4	-	
부적절하다	34.4	34.4	36.0	28.6	-	

\* 해당 공무원만을 대상으로 조사

〈표 3-13〉 농촌개발 관련조직 공무원의 담당분야 전문성에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
전문적이다	31.3	31.3	36.0	14.3	-	0.752 (0.393)
보통이다	56.3	6.3	52.0	71.4	-	
비전문적이다	12.5	12.5	12.0	14.3	-	

\* 해당 공무원만을 대상으로 조사

충청남도 농촌개발사업 추진에 있어 관련 기관 및 단체와의 거버넌스가 필요하다고 생각하는지에 대한 의견으로는 필요하다는 응답이 97.1%를 점유하여 대부분이 거버넌스의 필요성에 대해 공감하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 거버넌스가 필요한 이유에 대해서는 '다양한 이해관계자의 의견수렴'이 40.6%로 가장 높게 나타났으며, 이 외에도 '전문성 확보(30.0%)', '정책집행의 실효성 확보(24.6%)'도 거버넌스가 필요한 이유로 제시하였다.

충청남도 농촌개발사업 추진에 있어 타 기관 및 단체(농협, 농어촌공사, 생산자단체 등)와의 거버넌스 현황으로는 보통이라고 응답한 응답자가 58.8%, 거버넌스가 잘 이루어지지 않고 있다는 응답이 22.1%로 나타났다. 그러나 집단별로 결과를 살펴보면 보통이라는 응답 다음으로 공무원의 경우 거버넌스가 잘 이루어지고 있다고 다수가 응답하였으며, 전문가집단은 잘 이루어지지 않고 있다고 응답하여 공무원과 전문가의 의견차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 농촌개발 관련기관 및 단체와의 거버넌스 필요성에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
필요성	필요하다	97.1	96.0	94.1	100.0	4.378 (0.016)
	보통이다	2.9	4.0	5.9	0.0	
	필요하지 않다	0.0	0.0	0.0	0.0	
필요한 이유	전문성 확보	30.0	34.0	39.4	23.5	2.406 (0.075)
	인력의 확보	4.3	6.0	9.1	0.0	
	다양한 의견수렴	40.6	36.0	36.4	52.6	
	정책실효성 확보	24.6	24.0	15.2	41.2	
	기 타	1.4	0.0	0.0	0.0	

〈표 3-15〉 농촌개발 관련기관 및 단체와의 거버넌스 현황

(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
타 기 관	거버넌스가 잘 이루어짐	19.1	24.0	23.5	25.0	5.6 14.425 (0.000)
	보통이다	58.8	70.0	70.6	68.8	
	거버넌스가 잘 이루지지 않음	22.1	6.0	5.9	6.3	
연 구 기 관	거버넌스가 잘 이루어짐	18.8	25.5	23.5	29.4	0.0 4.699 (0.012)
	보통이다	56.5	56.9	55.9	58.8	
	거버넌스가 잘 이루지지 않음	24.6	17.6	20.6	11.8	

전문연구기관(충남농업테크노파크, 충남발전연구원 등)과의 거버넌스 현황에서도 타 기관 및 단체와의 거버넌스 현황과 비슷한 결과를 보였으며, 결국 실무담당 공무원이 생각하는 거버넌스 현황보다 외부에서 전문가들이 보는 거버넌스 현황이 훨씬 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다.

거버넌스가 잘 이루어지고 있지 못하다고 보는 경우, 그 이유로서는 '형식적인 거버넌스 운영(50.0%)'을 가장 많은 응답자가 들고 있으며, 다음으로는 '한정된 참여조직 및 기관(26.2%)', '다양한 의견수렴 부족(11.9%)' 등의 순으로 나타났다.

〈표 3-16〉 거버넌스가 잘 이루어지지 않는 이유

(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
형식적인 거버넌스 운영	50.0	40.7	38.9	44.4	66.7	1.149 (0.342)
한정된 참여조직 및 기관	26.2	33.3	33.3	33.2	13.3	
실행력 뒷받침 부족	9.5	14.8	11.1	22.2	0.0	
다양한 의견수렴 부족	11.9	11.1	16.7	0.0	13.3	
기 타	2.4	0.0	0.0	0.0	6.7	

실제로 충청남도에서는 농촌개발사업 추진에 있어 특정분야의 자문이나 특정부문의 연구를 위해 외부 전문가나 관련 단체 및 조직에 협력을 구하는 경우는 다수 있지만, 통합적인 거버넌스를 구축한 사례의 거의 없고, 있더라도 형식적으로 운영되고 있는 실정이다. 예로서 농림수산식품부의 농촌마을종합개발사업의 경우, 시장·군수는 지역주민의 예비계획수립 지원 및 지속적으로 마을발전을 지원하기 위해 마을대표, 여성지도자, 관내 관련기관의 직원 및 민간 전문가 등이 포함된 ‘마을개발협의회’를 구성·운영하도록 하고 있으나, 대부분의 시·군이 사업선정을 위한 평가점수획득에 목적을 두고 형식적으로 협의회를 개최하고 있어, 마을개발 협의회가 갖는 본래의 취지를 살리지 못하는 경우가 많다.

한편, 충청남도 농촌개발사업 추진에 있어 가장 협력이 필요한 기관 또는 단체는 어디라고 생각하는지에 대한 질문에 응답자가 대부분 ‘대학 및 연구기관(24.9%)’, ‘시민(농어민)단체(23.4%)’, ‘농어촌공사(20.3%)’, ‘농협(19.3)’에 공통적으로 응답하여 거의 비슷한 의견을 보였다.

〈표 3-17〉 충청남도 농촌개발사업 추진시 협력이 가장 필요한 기관 또는 단체  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
농어촌공사	20.3	20.4	23.4	14.6	20.0	0.652 (0.626)
농협	19.3	19.0	21.3	14.6	20.0	
대학 및 연구기관	24.9	23.9	22.3	27.1	27.3	
민간기업	12.2	14.1	13.8	14.6	7.3	
시민(농어민)단체	23.4	22.5	19.1	29.2	25.5	
기 타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

### 3) 기획 및 정책수립

공무원과 관련 전문가에 있어 ‘충청남도 농촌개발의 미래지향적인 정책 수립 여부’에 대한 의견으로 공무원은 62%정도가 ‘그렇다’고 응답하여 최근 수립중인 종합계획에 대한 공무원들의 신뢰도가 높은 것을 알 수 있으며, 기존의 충남의 농촌개발정책을 기준으로 응답한 전문가 집단은 상대적으로 ‘아니다’라는 응답이 많아 공무원과 전문가의 의견에 차이를 보였다.

〈표 3-18〉 충남 농촌개발의 미래지향적인 정책 수립 여부에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
그렇다	<b>51.5</b>	62.0	67.6	50.0	22.2	8.879 (0.000)
보통이다	<b>33.8</b>	32.0	29.4	37.5	38.9	
아니다	<b>14.7</b>	6.0	2.9	12.5	38.9	

또한, '미래지향적인 농촌개발 정책이 수립되지 못하고 있다고 보는 경우 그 이유'에 대한 의견으로 '농촌개발의 통합적인 기획 및 정책수립 전담조직의 부재'와 '중앙정비지원에 의존하는 농촌개발로 정책 및 계획수립의 필요성 부족'을 가장 많이 들고 있다.

〈표 3-19〉 미래지향적 농촌개발정책이 수립되지 못하는 경우 그 이유에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
체계 및 제도의 미약	<b>19.4</b>	15.4	10.5	20.0	26.1	0.235 (0.791)
통합기획 및 정책수립 전담조직의 부재	<b>37.1</b>	41.0	47.4	35.0	30.4	
중앙정부지원에 의존하여 정책수립 필요성 부족	<b>32.3</b>	33.3	31.6	35.0	30.4	
담당공무원 역량부족	<b>6.5</b>	2.6	0.0	5.0	13.0	
기 타	<b>4.8</b>	7.7	10.5	5.0	0.0	

그동안 형식적으로나마 종합계획 성격을 가졌던 '농림어업인 삶의질향상 기본계획'에 관하여 '본 계획이 농촌개발계획으로서의 역할을 잘 담당하지 못한 이유'에 대한 의견으로는 '계획 자체가 형식적·추상적'이라는데 응답(41.1%)이 가장 많았고, 다음으로는 '제도적 뒷받침 취약(26.8%)'과 '중앙정부의 지원 미비(23.3%)'를 그 원인으로 들고 있다.

〈표 3-20〉 삶의질향상계획이 농촌개발계획으로서의 역할을 잘 담당하지 못한 이유  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
제도적 뒷받침 취약	<b>26.8</b>	25.0	35.0	12.5	30.0	0.697 (0.598)
계획자체가 형식적·추상적	<b>41.1</b>	47.2	45.0	50.0	30.0	
중앙정부의 지원 미비	<b>23.2</b>	25.0	15.0	37.5	20.0	
담당자의 이해 부족	<b>7.1</b>	2.8	5.0	0.0	15.0	
기타	<b>1.8</b>	0.0	0.0	0.0	5.0	

‘농림어업인 삶의질향상 기본계획’은 1차 계획기간이 금년 말로 종료되고, 제2차 기본계획(10~14)이 수립될 예정이다. 제2차 기본계획부터는 삶의질 포괄보조금 사업의 효과적 지원을 위하여 중앙정부의 조직·기능을 정책기획, 모니터링 및 컨설팅, 평가 중심으로 개편되고, 매년 초에 시행계획을 확정하며 전년도 평가결과에 따른 차년도 예산반영이 강화될 전망이다. 또한, 지역단위 계획수립 지원 및 이행상황 평가, 인센티브 부여 등을 통해 계획의 실효성이 강화되고, 기존의 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 부문에서 문화·여가, 환경·경관, 지역역량 강화 부문이 계획에 추가될 예정이다.

충청남도의 농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립 기능이 강화되어야 하는가에 대한 질문에 응답자의 90%이상이 ‘그렇다’고 응답하여, 그 시급성이 큰 것을 알 수 있으며, 특히, 기획 및 정책수립 기능 강화를 위한 대안으로서는 ‘민·관 협동의 거버넌스 구축(43.3%)’과 ‘농촌정책 전담부서의 운영(38.8%)’을 들고 있어 조직과 운영체계의 개편을 요구하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-21〉 농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립 기능강화 필요성에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
그렇다	<b>92.6</b>	90.0	91.2	87.5	100.0	1.208 (0.305)
보통이다	<b>7.4</b>	10.0	8.8	12.5	0.0	
아니다	<b>0.0</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	

〈표 3-22〉 농촌개발 관련 사업의 기획 및 정책수립 기능강화를 위한 대안  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
농촌정책 전담부서 운영	<b>38.8</b>	42.9	51.5	25.0	27.8	2.280 (0.088)
계약직공무원(전문가) 중심의 별도 전담기구 또는 사업단 운영	<b>7.5</b>	4.1	6.1	0.0	16.7	
민간중심의 별도 사업단 운영	<b>10.4</b>	14.3	12.1	18.8	0.0	
민·관 협동의 거버넌스 구축	<b>43.3</b>	38.8	30.3	56.3	55.6	
기타	<b>0.0</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	

#### 4) 사업집행 및 관리

충청남도에 있어서 '중장기적인 비전과 전략을 바탕으로 체계적이고 통합적인 농촌개발사업이 추진되고 있는지 여부'에 대한 의견으로 공무원은 과반수 가까운 수가 '그렇다'라고 응답하였으나, 전문가집단은 '아니다'라는 응답이 많아 공무원과 전문가집단의 의견의 차이를 보였다. 공무원 중에서도 특히 농림수산 관련 실과에서 농촌개발사업이 체계적·통합적으로 추진되고 있다는 의견이 높게 나타났다.

〈표 3-23〉 중장기적인 비전을 바탕으로 체계적·통합적 농촌개발사업 추진에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
그렇다	38.2	48.0	55.9	31.3	11.1	7.897 (0.001)
보통이다	42.6	42.0	35.3	56.3	44.4	
아니다	19.1	10.0	8.8	12.5	44.4	

그러나 농림수산물국 내에서의 농촌개발사업이 통합적으로 추진되고 있는지는 모르나, 실제적으로 농촌개발사업은 농림수산물국 이외의 부서에서도 추진되고 있고 이들 각각의 부서사업들이 서로 통합되지 못한 채 별개로 추진되고 있는 실정이다. 특히, 농림수산물국과 가장 연계성이 있어야 할 농업기술원도 농촌진흥청의 사업을 별도로 수행하고 있고 직제상으로도 도지사 직속기관으로 되어 있어 농림수산물국에서 관여하지 않을 뿐만 아니라 서로 사업간의 연계성이 부족한 실정이다.

‘체계적이고 통합적인 농촌개발사업이 추진되고 있지 못하다고 보는 경우 그 이유’에 대한 공무원들과 전문가들의 의견을 살펴보면 ‘중앙정부지원에 의존하는 농촌개발로 지자체의 자율성 부족’과 ‘단위사업 위주의 추진으로 종합적인 사업추진의 어려움’을 들고 있으며, 특히 전문가집단은 ‘담당공무원 또는 추진주체의 역량부족’도 하나의 원인으로 제시하고 있다.

〈표 3-24〉 체계적이고 통합적인 농촌개발사업이 추진되지 못하는 이유  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
중장기적 비전과 전략 미흡	21.2	25.0	16.7	31.3	0.0	3.819 (0.014)
중앙정부지원에 의존하는 농촌개발로 자율성 부족	36.4	39.3	54.2	28.1	11.1	
단위사업 위주의 추진으로 종합적 사업추진이 어려움	36.4	28.6	29.2	28.1	44.4	
담당공무원 또는 추진주체의 역량부족	6.1	7.1	0.0	12.5	44.4	
기 타	0.0	0.0	0.0	0.0	0	

최근 농촌개발사업의 추진에 있어 사업의 유사·중복, 통일성·연계성 부족 등의 문제점이 지적되고 있는데, ‘지자체 차원에서 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안은 무엇인지’에 대한 의견으로는 ‘농촌정책기능의 통합 및 기획기능 강화(28.9%)’와 ‘체계적인 농촌개발계획 수립 및 추진(28.4%)’이 필요하다는 의견이 가장 많았으며, 이 외에도 ‘전담조직 설치를 통한 농촌개발사업의 종합추진(22.1%)’과 ‘관련 조직 및 기관과의 파트너십 강화(20.5%)’에 대한 의견도 비슷한 수준의 응답률을 보였다. 즉, 농촌개발사업 추진상의 문제점 해결을 위해서는 한두 가지의 대안으로의 접근 보다는, 다양한 측면에서의 대응과 노력이 필요할 것으로 보인다.

〈표 3-25〉 농촌개발 관련 사업의 유사·중복성 문제해결 대안

(단위 : %)

구 분	총합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
체계적인 농촌개발계획 수립 및 추진	28.4	28.1	27.5	29.2	29.4	0.758 (0.519)
농촌정책기능의 통합 및 기획기능 강화	28.9	27.3	27.5	27.1	33.3	
전담조직 설치를 통한 농촌개발사업의 종합추진	22.1	23.7	27.5	16.7	17.6	
관련 조직 및 기관과의 파트너십 강화	20.5	20.9	17.6	27.1	19.6	
기 타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

최근, 정부에서는 ‘광역·지역발전특별회계 예산지침(‘09.5)’을 발표하고, 이에 따라 지역개발계정의 경우 재원용도를 포괄적으로 지정하고 지자체가 자율적으로 사업을 기획·설계하도록 하는 ‘포괄보조금 제도’를 도입하고 있다. 또한, 종전 지역계정의 200여개 세부사업 리스트에 포함되어 있지 않아도 포괄보조사업 목적에 부합하는 경우 지자체 자율적으로 발굴·예산 신청이 가능하도록 하고 있으며, 지자체 자율성 증가에 상응한 책임성 제고를 위해 사후적 모니터링 및 평가체계가 강화될 예정이다.

공무원과 전문가들의 과반수 이상이 이러한 포괄보조금 제도가 농촌개발사업 추진상의 문제점 해결에 긍정적인 영향을 줄 것(55.9%)이라는 기대를 갖고 있으나, 한편으로는 ‘지자체장의 정치적 목적의 선심성 예산집행(42.9%)’이나 ‘지역 숙원사업이나 특정부문의 사업에 편중

되어 예산이 집행(37.5%)될 수 있다는 우려의 목소리도 보였다.

〈표 3-26〉 포괄보조금 제도가 농촌개발 추진상의 문제점 해결가능 여부에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
그렇다	55.9	48.0	55.9	31.3	77.8	3.288 (0.044)
보통이다	29.4	34.0	29.4	43.8	16.7	
아니다	14.7	18.0	14.7	25.0	5.6	

〈표 3-27〉 포괄보조금 제도가 갖는 부정적인 측면에 대한 의견  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
지자체의 역량부족으로 인한 준비 미흡	19.6	7.9	8.3	7.1	44.4	4.361 (0.018)
지자체장의 정치적 목적의 선심성 예산집행 우려	42.9	50.0	45.8	57.1	27.8	
지역숙원사업이나 특정부문의 사업 편중 우려	37.5	42.1	45.8	35.7	27.8	
담당공무원의 능력부족으로 사후평가실적 저조 우려	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
기 타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

충청남도의 농촌개발사업을 효율적으로 추진하기 위해 가장 우선적으로 개편되어야 할 사항에 대한 의견으로는 '농림수산국내에 농촌개발 전담조직 설치(38.3%)'와 '농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축(38.3%)'이 가장 많은 응답률을 보였다. 그러나 집단별로의 의견을 살펴보면 '농림수산국내에 농촌개발 전담조직 설치'는 농림수산 관련 실과 공무원의 의견에서 만 높게 나타났으며, 그 외 실과나 전문가집단은 '농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축'이 가장 시급한 과제라고 응답하였다.

〈표 3-28〉 충청남도 농촌개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 가장 시급한 과제  
(단위 : %)

구 분	종합	공무원			전문가	F (P>0.05)
		계	농림수산 관련실과	그 외 실과		
기존 농촌개발 관련 행정조직의 기능 조정	16.7	20.8	25.0	12.5	0.0	5.141 (0.003)
농림수산국내에 농촌개발 전담조직 설치	38.3	41.7	53.1	18.8	25.0	
농림수산국외에 농촌개발 전담조직 설치	5.0	4.2	0.0	12.5	8.3	
농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축	38.3	33.3	21.9	56.3	58.3	
기 타	1.7	0.0	0.0	0.0	8.3	

이 중 '기존 농촌개발 관련 행정조직의 기능 조정'이 우선적으로 이루어져야 한다고 응답한 이유로는 농촌개발업무가 여러 부서(특히, 자치행정국, 농림수산국, 건설교통국)로 분리되어 추진되고 있는 실정으로 이에 따른 기능조정이 필요하고, 농촌지역에 있어서 농림부문 뿐만 아니라 교육·문화·복지·의료 등 다양한 부문과 연관이 있어 종합적인 행정업무를 수행하기 위한 기능조정이 필요하다는 등의 의견을 제시하였다.

〈표 3-29〉 '기존 농촌개발 관련 행정조직의 기능 조정'이 우선적으로 필요한 이유

구 분	의 건
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국비 의존도가 높고 중복투자, 종합적 마스터플랜보다는 단위사업 위주의 추진으로 효과 미비</li> <li>- 충남은 대부분 농촌지역으로 교육문화복지·의료 등 종합적 행정업무와 관련이 있으므로 전반적인 기능의 강화가 필요</li> <li>- 중앙부처 또는 변화하는 농촌현실에 부합되지 않은 조직운영으로 업무효율성이 저하되고 있는 실정</li> <li>- 자치행정국(도의새마을과), 농림수산국, 건설교통국의 중복유사업무의 통합 필요</li> <li>- 농림수산국 농촌개발과의 기능조정으로 효율적 추진필요. 기능조정을 통해서도 안 될 경우 전담조직은 차후 선택</li> <li>- 농촌개발업무가 농업정책과와 농촌개발과로 분리되어 있어 조정 필요</li> <li>- 유사 중복사업이 부서간 상호경쟁적으로 추진되어 상호협조체계 미흡</li> <li>- 농촌개발업무가 여러 부서로 나누어져 있음</li> </ul>
전문가	- 없음

‘농림수산물국내에 농촌개발 전담조직의 설치’가 필요하다고 응답한 이유로는 농림수산물국의 업무과중과 지속적인 인원감축으로 전담조직 등의 인원보강이 필요하고, 농업·농촌을 담당하는 농림수산물국에서 정책개발과 조정역할을 수행하여야만 업무추진의 명료성과 책임행정이 가능하다는 의견 등을 제시하였다.

〈표 3-30〉 ‘농림수산물국내에 농촌개발 전담조직의 설치’가 우선적으로 필요한 이유

구 분	의 건
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농림수산물국의 업무과중으로 중장기적인 계획 수립에 한계</li> <li>- 조직개편시 감원의 타깃이 되는 부서는 농업관련부서임. 즉, 1차산업의 비중이 줄었다고 계속 인원을 감축하는데, 농업·농촌의 새로운 변화에 맞추어 인원 재배치가 필요</li> <li>- 농촌개발과가 있으나 종전의 일반업무만을 취급</li> <li>- 체계적이고 계획적 사업추진을 위해 농촌을 담당하는 농림수산물국내에 정책개발과 조정역할을 수행할 필요가 있음</li> <li>- 전문성 확보를 위한 소수 전문인력 보강 필요</li> </ul>
전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농림수산물국외에 전담조직을 설치할 경우, 농림수산물국과의 연계성 저하와 농림수산물국 기능저하가 우려됨</li> <li>- 업무추진의 명료성과 책임행정이 가능</li> </ul>

‘농림수산물국외에 농촌개발 전담조직의 설치’가 필요하다고 응답한 이유로는 농산어촌, 도시, 기반시설, 문화·관광, 사회복지 등을 통합적으로 관리하고 다양한 범역에서의 종합기획을 담당할 수 있는 농림수산물국외의 별도의 농촌개발 전담조직이 필요하다는 의견을 제시하였다.

〈표 3-31〉 ‘농림수산물국외에 농촌개발 전담조직의 설치’가 우선적으로 필요한 이유

구 분	의 건
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌문제는 투자대비 효과가 미약하므로 도정 전반에 걸쳐 종합적 검토를 통하여 시너지효과 창출이 필요. 즉, 농산어촌, 도시, 기반시설, 문화관광, 사회복지 등을 통합관리 하는 농촌개발 전담조직이 필요</li> </ul>
전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을 또는 권역단위(농촌)에서 해결할 문제와 지역단위에서 해결할 문제를 함께 종합기획 하여야 함</li> </ul>

또한, ‘농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축’이 가장 시급하게 필요하다고 응답한

이유로는 조직구성은 현재로도 충분하나 협조체계 부족으로 비효율적으로 추진되고 있어 행정조직의 내부적인 협조체계와 함께 외부 관련기관과의 거버넌스가 필요하며, 농촌개발 관련 조직은 특정부서에 집중될 수 없는 현실적인 이유와 행정역량의 한계성에 따른 전문성확보 등의 차원에서 거버넌스가 필요하다고 응답하였다.

〈표 3-32〉 ‘농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축’이 우선적으로 필요한 이유

구분	의견
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유사지원사업의 통폐합으로 운용의 내실화와 효율성 중시</li> <li>- 행정조직만으로는 어려움이 있어 관련기관과의 상호협조체계 필요</li> <li>- 민간중심의 전문사업단과의 연계추진 필요</li> <li>- 인력은 현재 조직으로도 충분하나 협조체계의 부족으로 비효율적임</li> <li>- 농촌개발은 정부주도적 지원 및 관리체제로 한계성을 갖고 있어, 자생적인 조직 활성화가 필요</li> <li>- 행정기관 및 유관기관과 주민들간의 거버넌스가 구축되어야함 실효성을 담보할 수 있음</li> </ul>
전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌개발 관련조직을 특정부서에 집중할 수 없는 현실적 이유 때문</li> <li>- 농촌개발 관련업무가 각 실국별로 분리되어 있어 전체적인 조율 및 추진이 약함</li> </ul>

마지막으로, 충청남도 농촌개발사업의 효율적인 추진을 위해 개선되어야할 기타 문제점이거나 의견으로 공무원그룹은 정책이나 사업의 지속성을 담보할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다는 의견과, 체계적이고 효율적인 중장기발전계획과 이의 실행을 위한 지속적인 예산확보, 민·관 파트너십 강화를 위한 제도정비 및 인센티브 마련, 개발사업후 지속적인 유지관리체계 확립, 특색 있고 독자적인 농촌개발사업을 추진하기 위한 자체예산의 확대편성 등을 제시하였다.

또한, 전문가그룹은 민간전문가를 영입한 농촌개발 전담조직 구성, 지역마다 지역전문가 그룹의 육성, 농촌개발을 위한 민·관 전문기관의 연대적 책임성을 바탕으로 장기적인 안목의 사업을 수행할 수 있는 제도적 근거마련 등을 제시하였고, 특히 충남도 출자 연구기관인 충남발전연구원에 대해서는 연구원내에 농촌개발센터를 설치하여 연구, 공무원·농민 등의 교육, 거버넌스체계 확립 등의 역할을 수행할 필요가 있음을 지적하였다.

〈표 3-33〉 효율적인 농촌개발을 추진하기 위한 기타의견

구분	의견
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌개발은 장기적으로 추진해야할 과제로서 마을단위의 공동체 지원이 필요. 즉, 공동체 복원으로 농촌의 노인복지, 자녀양육 등의 근본적 문제점 해결이 필요</li> <li>- 정책이나 사업의 지속성이 담보되어야 함. 단체장의 입장에 따라 변경·조정되지 않도록, 계획수립단계에서부터 일정기간 변경할 수 없도록 제도적인 장치 필요</li> <li>- 농업·농촌 관련 기관(도, 시·군, 농협, 농어촌공사 등)과 단체(농어민단체)간의 협력체계를 구축하고 의견을 수렴하여 정책에 반영 필요</li> <li>- 체계적이고 효율적으로 추진될 수 있도록 장기발전계획의 수립과 이의 실행 가능한 예산확보가 지속적으로 이루어져야 함</li> <li>- 민·관 파트너십 강화를 위한 제도정비 및 인센티브 마련</li> <li>- 전문인력 확보 및 업무분장 재조정</li> <li>- 농촌에 지원되는 사업에 대한 통합과 조정 필요</li> <li>- 농촌고령화문제해결, 순수농업에서 융복합 신산업 개발, 대단위 영농조합 법인 설립, 경조사 및 학자금 지원, 특화농업 육성 필요</li> <li>- 전담조직 체제개편과 조직의 전문성 강화, 유사중복사업의 체계적 일원화 정비, 개발사업후 지속적 유지관리체계 확립, 주민참여 의식수준 제고 등</li> <li>- 농림분야 뿐만 아니라 복지, 문화, 건설, 교육, 다문화여성, 농촌해외근로자 등을 포함한 종합적·통합적 추진 필요</li> <li>- 특색 있는 농촌개발이 이루어질 수 있도록 도비·준도비 예산 확대편성 필요</li> </ul>
전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌개발 관련 기관들이 서로 소통하고 협력할 수 있는 매개체 필요</li> <li>- 농촌주민들의 주체적인 역할을 선도할 수 있는 인력양성 필요</li> <li>- 충남의 미래지향적인 농촌개발전략 수립시 농촌주민, 관련 연구기관, 정책 담당기관 간의 긴밀한 의견수렴과정이 필요</li> <li>- 신규개발 중심이 아닌, 기존 정주지에 삶의 여건을 개선해주는 방향으로 개발이 추진되어야 함</li> <li>- 민간전문가를 영입한 농촌개발 전담조직 구성으로 통합적 농촌개발을 수행하고, 특색있는 농촌정책을 개발하며, 특히 주민역량강화에 초점을 둔 농촌 개발정책 수립이 필요</li> <li>- 지역마다 지역에 대해 잘 이해할 수 있는 전문가 그룹의 육성이 필요</li> <li>- 보조금사업, 정부투융자사업 등 사업타당성평가를 위한 전문가그룹 활성화</li> <li>- 충남발전연구원 내에 농촌개발센터를 설치하여, 연구, 공무원, 농민 등의 교육, 거버넌스 체계 확립 등의 역할을 수행할 필요가 있음</li> <li>- 농촌개발을 위한 민·관 전문기관에서 연대적인 책임성을 바탕으로, 장기적인 안목으로 사업을 수행할 수 있는 제도적 근거를 마련</li> </ul>

### 3. 종합고찰

충청남도 농촌개발사업 추진체계 실태에 대한 조사를 바탕으로 ① 조직 및 기능의 적절성, ② 조직역량 및 전문성, ③ 거버넌스, ④ 정책의 시의성, ⑤ 정책의 차별성, ⑥ 정책수립의 체계성, ⑦ 사업추진의 체계성, ⑧ 사업의 통합·연계성, ⑨ 사업관리의 지속성로 나누어 실태 및 문제점을 분석하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

#### (1) 조직 및 기능의 적절성

충청남도의 농촌개발은 농림수산국의 농업정책과와 농촌개발과를 포함하여, 균형발전담당관실, 도의새마을과, 관광산업과 등 다양한 부서에서 담당을 하고 있다. 부서별 사업비율은 농촌개발과, 농업정책과, 농업기술원 등의 순으로 높고, 사업예산은 농촌개발과, 수질관리과, 균형발전담당관실 등의 순으로 높게 나타났다.

업무의 기능분담의 측면에서 보면, 농업이나 농산업, 보건·복지, 문화·예술부문은 업무의 고유성을 가지고 적절히 분담이 이루어지고 있으나, 농촌관광이나 농촌교육, 농촌지역개발 측면에서는 몇몇 부서가 중복적으로 업무를 담당하고 있는 실정이다.

더구나, 이렇게 업무분야의 중복성·유사성을 갖고 있음에도 불구하고, 부서간의 협조체계가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 업무분장이나 업무량에 따른 인력배치 현황에 관하여 대부분의 공무원들 또한 불만을 갖고 있는 것으로 나타났다. 실제로 충청남도의 조직개편시 감원의 타깃이 되는 부서는 농업관련부서로서, 즉 1차산업의 비중이 감소됨에 따라 인원감축이 이루어지고 있는 상황이다.

#### (2) 조직역량 및 전문성

충청남도의 농촌개발 관련 부서는 대부분 기술직 공무원으로 구성되어 있어 업무를 수행하기 위한 어느 정도의 전문성은 확보되어 있다고 할 수 있다.

그러나 농촌을 둘러싸고 있는 패러다임의 변화가 빠르게 진행되고 있고, 최근에는 주민교육을 통한 농촌주민의 의식수준과 역량이 크게 향상되고 있어, 이에 대응한 담당공무원의 역량 강화와 전문성 확보는 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

### (3) 거버넌스

충청남도의 농촌개발 관련 조직으로는 도청 행정조직 이외에 농·수·축협, 농수산물유통공사 등의 공공기관과 대학 및 연구소, 영농4H회, 농촌지도자회 등의 다양한 민간농민단체가 활동하고 있다.

그러나 충청남도에서는 농촌개발 추진에 있어 특정분야의 자문이나 특정부문의 연구를 위해 외부 전문가나 관련 단체 및 조직에 협력을 구하는 경우는 다수 있지만, 통합적인 거버넌스를 구축한 사례의 거의 없고, 있더라도 대부분 형식적으로 운영되고 있는 실정이다.

### (4) 정책의 시의성

최근까지 충청남도는 농어업이나 농어촌에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획이 부재한 실정이고, 종합계획의 성격으로서 '농림어업인 삶의질향상 기본계획'이 2005년에 수립되었지만 실효성이 없는 형식적인 계획에 그치고 말아, 최근까지 이렇다 할 종합계획을 수립하지 못한 실정이라 할 수 있다.

그러던 중, 2008년 하반기부터 공무원 스스로 충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획을 수립하고 있으며, 현재 마무리 단계가 진행 중이다. 본 계획만을 가지고 정책의 시의성을 논할 경우, 기존의 농어업 기반부문에 편중되어 있던 충청남도의 농정방향을 중앙정부정책과 연계하고 사회적 변화와 수요를 반영하려는 노력을 엿볼 수 있으며, 특히 우리나라 최초로 공무원이 스스로 수립한 농업농촌 종합계획이고 계획수립과정에서 관련 전문가·기관, 이해관계자가 다양하게 참여하는 협력적 계획을 수립하였다는 측면에서 의의가 크다고 할 수 있다.

그러나 본 계획은 농촌개발부문에 있어서 농림수산물 업무에 한정된 계획을 수립하였다는 측면에서 한계성을 갖고 있다.

### (5) 정책의 차별성

2005년에 수립된 '농림어업인 삶의질향상 기본계획'이 농촌개발계획으로서의 역할을 잘 수행하지 못한 가장 큰 이유로 계획자체가 너무 형식적이고 추상적이라는 것을 들 수 있다. 즉, 충청남도의 특성을 반영한 실현가능한 계획이 수립되지 못했음을 알 수 있다.

최근 시도되고 있는 충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획에서는 충청남도의 현안 문제점을 도출하고, 이를 해결하기 위한 정책대안을 제시하고 있다는 측면에서 정책의 차별성은

크다고 할 수 있다.

그러나 일반적으로 지방정부 차원에서 독자적인 농촌개발을 추진하는데 걸림돌이 되는 가장 큰 문제로서, 농촌개발을 포함한 농림수산 관련 예산의 80~90% 이상이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 자동적으로 예산이 집행되는 체계를 가지고 있어, 차별화되고 종합적인 정책을 수립함에 대한 당위성과 필요성이 약하다는 점을 들 수 있다.

#### (6) 정책수립의 체계성

현재 충청남도에서는 농촌개발의 통합기획기능을 수행하는 조직과 종합적인 농촌개발정책을 수립하는 체계가 부재한 실정이다. 농업정책과의 농정기획팀에서 농정총괄을 담당하나, 실제 하는 일은 각과에서 올리는 예산이나 사업을 주로 취합하는 일에 머물며 대부분이 농어업 부문에 치중되어 있어 농촌정책을 주도적으로 기획하거나 총괄하는 역할은 하지 못하고 있고, 농촌개발과는 기획기능이 없이 단지 국비예산에 기초한 일부 농촌지역개발 관련 행정만을 담당하고 있다. 또한 기타 농촌개발 관련 업무가 여러 부서에 분산되어 있다. 농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립 기능강화의 필요성에 대해 대다수 공감을 하고 있다.

#### (7) 사업추진의 체계성

충청남도는 최근까지 농촌개발 관련부문의 종합계획이 수립되지 못하였고, 이로서 사업추진에 있어서도 중장기적인 비전과 전략을 바탕으로 하는 체계적인 사업집행이 이루어지지 못한 실정이다. 또한, 지방정부의 농촌개발은 대부분 중앙정부지원에 의존하는 사업추진으로 자율성이 부족하고, 대부분 단위사업 위주의 추진으로 종합적인 사업추진이 어렵다는 점도 체계적인 사업추진이 이루어지지 못하는 이유가 되고 있다.

농촌개발사업의 추진체계에 있어서도 대부분이 국비와 연계하여 중앙정부 지침에 따라 능동적으로 사업이 추진되는 체계를 가지고 있어, 독자적인 추진체계를 보유하고 있지 못한 실정이다.

#### (8) 사업의 통합성·연계성

충청남도의 농촌개발사업은 다양한 부서에 분산되어 추진되고 있다. 그러나 농림수산물 내에서의 농촌개발사업이 통합적으로 추진되고 있는지는 모르나, 실제적으로 농촌개발사업은

농림수산물 이외의 부서에서도 추진되고 있고 이들 각각의 부서사업들이 서로 통합되지 못한 채 별개로 추진되고 있는 실정이다. 특히, 농림수산물과 가장 연계성이 있어야 할 농업기술원도 농촌진흥청의 사업을 별도로 수행하고 있고 직제상으로도 도지사 직속기관으로 되어 있어 농림수산물에서 관여하지 않을 뿐만 아니라 서로 사업간의 연계성이 부족한 실정이다.

(9) 사업관리의 지속성

현재 충청남도에서는 농촌개발사업을 평가하고 지속적으로 관리할 수 있는 체계가 없는 실정이다. 물론, 2004년부터 주요사업에 대한 자체평가를 실시하고 성과관리를 운영하고 있지만, 이는 공무원의 사기진작과 성과제고를 위한 동기부여 수준에 그칠 뿐, 사업을 지속적으로 관리하고 환류를 통한 사업효과의 극대화를 추구하지는 못하고 있다.

〈표 3-34〉 충청남도 농촌개발사업 추진체계에 대한 실태 및 문제점

구분	실태 및 문제점
조직 및 기능의 적절성	- 농촌관광, 농촌교육, 농촌지역개발 부문의 업무 중복 - 부서간 협조체계 부족
조직역량 및 전문성	- 어느 정도의 전문성 확보
거버넌스	- 통합적인 거버넌스 구축 부재 - 형식적인 거버넌스 운영
정책의 시의성	- 종합계획 부재 또는 형식적 - 최근 농어업·농어촌 발전 종합계획 수립중 - 농림수산물 업무에 한정된 계획 수립
정책의 차별성	- 종합계획을 수립을 통해 차별성 기대 - 중앙정부에 의존하는 사업추진으로 정책수립에 대한 당위성 부족
정책수립의 체계성	- 종합적 계획수립체계 부족 - 총괄·기획기능을 담당하는 부서 부재
사업추진의 체계성	- 중장기적 비전·전략이 없이 사업추진 - 단위사업 위주의 추진으로 종합추진 난해 - 중앙정부 의존으로 자율성 부족
사업의 통합성·연계성	- 농림수산물 내에서는 통합추진 - 그 외의 사업간 연계성 부족
사업관리의 지속성	- 주요사업에 대한 자체평가 실시 - 사업관리 및 사업효과 극대화 부족

# 제4장 국내·외 농촌개발 선진사례

## 1. 국내사례

### 1) 강원도 : 새농어촌건설운동

#### (1) 추진배경 및 목표

강원도는 농어촌에 활기를 불어넣을 수 있도록 신지식 농어업인을 육성하고 변화하는 시대에 걸맞는 21세기 강원도형 살기 좋은 농어촌을 건설하고자 1998년 11월 전국 최초로 지방자치단체 차원에서 새농어촌건설운동을 시작하였다.

새농어촌건설운동의 3대 목표는 「실사구시」, 「자력갱생」, 「자율경쟁」이다. 실사구시(實事求是)는 현재 마을의 현실을 있는 그대로 파악하고, 새로운 도전을 위해 끊임없는 노력으로 어려운 농촌문제, 마을문제를 해결하고자 하는 의미를 담았다. 자력갱생(自力更生)은 남의 도움을 받지 말고 마을 주민들의 힘으로 다시 일어서자는 것으로서, 강원도 농어촌 주민들의 힘으로만 농어촌 마을을 바꾸어 강원도의 힘을 보여주자는 의미를 담았다. 그리고 자율경쟁(自律競爭)은 주민과 주민간의 건전한 경쟁을 통해 마을을 발전시키고, 또 마을과 마을의 건전한 경쟁을 통해 지역을 발전시키고자 하는 의지를 담았다.

또한 과거와 같이 어떠한 사업을 행정이 일방적으로 결정하는 것이 아니라 마을과 마을 간의 건전한 경쟁을 통해 우수한 마을을 선정하고 나아가 강원도 전체 농어촌을 발전시키고자 하는 Win-Win 전략을 담았다. 특히 이와 같은 마을단위의 경쟁과 평가를 통해 우수한 마을들을 선정한 것은 국내에서 처음 도입한 방법이었다.

새농어촌건설운동의 3대 이념은 정신, 소득, 환경으로 이를 통해 주민(마을) 스스로 마을 발전을 위한 구체적인 전략을 수립할 수 있도록 하였다. 새농어촌건설운동은 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁을 기조로 하여 정신, 소득, 환경의 세 분야로 나누어 추진하고 있다. 정신은 의식·발상의 전환을 통해 새로운 지식과 기술 습득을 위한 벤처정신, 무한경쟁시대

의 농어업환경을 스스로 개척하는 프런티어 정신, 생산기술, 경영, 마케팅의 고도화·정보화를 위한 최고의 전문가, 신지식인 양성을 목표로 하고 있다.

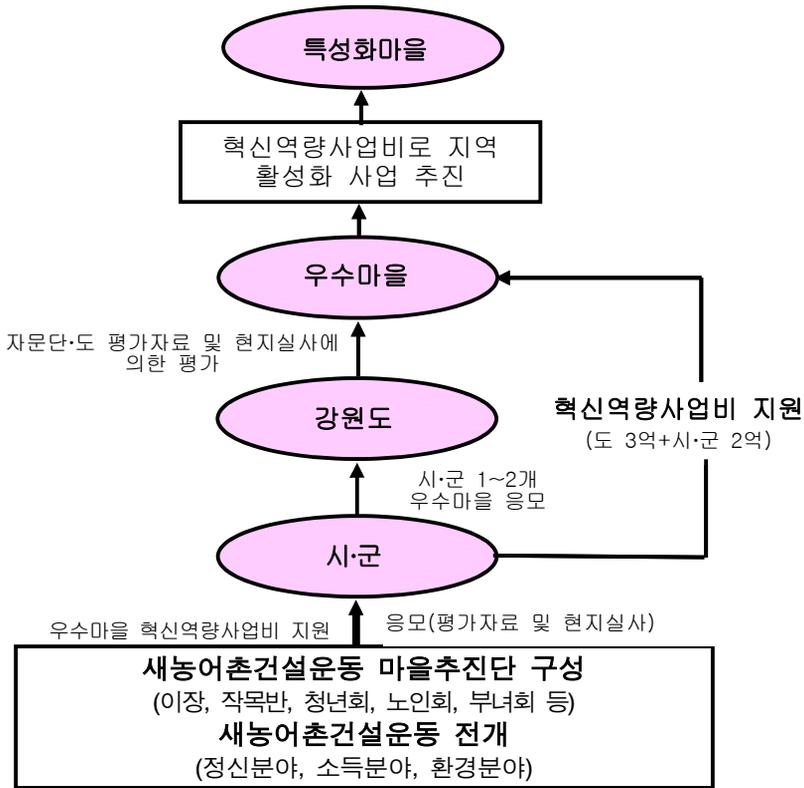
## (2) 추진체계

새농어촌건설운동의 추진과 관련하여 우선 공무원들의 시책 설명회를 시작으로 참여를 원하는 각 마을 이장이 주축이 되어 마을추진단을 구성하게 된다.

마을추진단을 중심으로 각 마을에서는 정신, 소득, 환경에 대한 분야별 계획을 수립하여 1년 이상의 사업을 추진하게 된다. 마을에서는 주민들이 자율적으로 다양한 소규모 마을정비사업들을 추진하고 마을 발전계획을 구상한다. 이 때 우수마을 심사를 위해 주민의 여러 활동을 증빙할 수 있는 자료와 계획서가 함께 작성된다.

운동의 추진과정에 도 우수마을 선정에 자신이 있는 마을은 해당 시·군에 도 심사에 대한 응모 신청을 한다. 시·군에서는 신청한 마을에 대해 자체 평가를 통해 경쟁력 있는 2~3개의 도 우수마을 응모 가능 마을을 강원도에 신청한다. 이 과정에서 도 응모마을과 시·군 우수마을을 선정하게 되며, 시·군 우수마을로 선정된 마을은 다음 해에 다시 도 우수마을로 응모하기도 한다.

시·군에서 도 우수마을을 추천하면 도에서는 새농어촌건설운동 자문단을 중심으로 우수마을 선정단을 구성한다. 우수마을 선정단은 18개 시·군에서 추천된 마을을 대상으로 서류평가 및 현지실사를 통해 그동안 운동의 추진성과, 마을발전계획 그리고 향후의 마을발전 가능성을 평가하여 우수마을을 최종 선정한다.



[그림 4-1] 새농어촌건설운동의 추진체계

### (3) 선정 및 지원체계

2008년 현재까지 선정된 우수마을은 총 205개 마을로 1999년에는 10개 마을, 2000년부터 2004년까지 15개 마을씩, 2006년부터 30개 마을을 우수마을로 선정하였다. 이중 2000년부터는 어촌마을을 1개 마을씩 선정하였으며, 2005년부터는 2개의 어촌마을을 선정하고 있다.

선정된 우수마을에 대한 성과측정 및 평가 차원에서 2004년부터 2개씩의 대표우수모델마을을 선정하고 있다. 대표우수모델마을은 우수마을 선정 후 5년간의 마을발전 상태를 평가하여 선정하고, 선정된 마을에는 1억원씩 지원하고 있으며, 현재 8개의 대표우수모델마을이 선정되었다.

선정된 우수마을에 대해서는 포괄적 혁신역량사업비 5억원(도비 3억, 시·군비 2억)이 지원된다. 지원된 사업비에 대해서는 사용지침이 없으며, 사업비는 주민들이 스스로 계획을 세워서 집행한다. 이를 통해 우수마을들은 각 마을의 특성에 맞는 사업을 추진하며 이 과정에서

마을 스스로 특성화 마을로 육성한다.

도 우수마을로 선정되는 기간은 1999년부터 2001년까지는 약 1년 이상 소요되었으나, 2002년부터 선정된 우수마을의 경우 대부분 2~4년 이상의 기간이 소요되고 있다.

새농어촌건설운동의 주체적·궁극적 중심은 농어업인이다. 운동의 추진 또한 농어업인 개개인을 비롯한 작목반, 영농회, 부녀회, 생산자 단체 등 마을단위 추진단이 주체가 되어 스스로 자율 실천계획을 수립·추진하고 있다. 이러한 자구노력과 운동의 조기 정착을 위해, 행정에서는 전담지원기구를 설치·운영하고 있다. 또 강원도를 비롯한 시·군자치단체와 대학·연구기관·농업계학교 등 학계, 농협 등 생산자 기관·단체 등에서 상호 분업적 체제를 구축하여 새농어촌건설운동을 적극 지원하고 있다.

새농어촌건설운동을 지원하는 행정의 조직체계를 보면 다음과 같다. 새농어촌건설운동의 시작은 1998년 11월이나 이때에는 전담부서 없이 농어촌정책과가 담당하여, 관련분야 전문가들에게 의견을 수렴하여 정책화하는 작업이 이루어졌다.

새농어촌건설운동의 조직은 1999년 3월 17일 처음으로 T/F팀을 구성하여 1년간 운영하였다. 팀 명칭은 “새농어촌건설운동지원본부”하고, 본부장에 행정부지사를 두고, 팀장(4급) 1명, 실무자 4(5급 2, 6급 1, 7급 1)명 배치하였다. 이때 처음으로 10개의 우수모델마을을 선정하였다. 그러나 이 조직은 농정산림국에 있기는 하였으나 조직적으로 새농어촌건설운동 추진하기에는 한계가 있었다.

2000년 2월 조직개편을 통해 농어업정책과 새농어촌건설운동계를 설치하고 5급 1명, 6급 2(행정·농업)명 등 3명을 두어 명실상부한 조직을 갖추게 되었다. 이때부터 새농어촌건설운동에 대한 조직화·체계화가 시작되었다. 당시 인원은 3명으로 적었지만, 신규로 계 단위의 조직 구성은 강원도뿐만 아니라 타 지역에서도 논란의 대상이었다. 비록 인력이 3명이었으나, 강원도만의 사업 추진을 위해 계 단위 조직을 새롭게 신설해야 하는 것은 내부조직에 있어서 적지 않은 부담이었다. 그러나 이러한 조직의 구성은 새농어촌건설운동에 대한 도지사의 강력한 의지를 보여준 것이라고 할 수 있다.

이후 2001년 가을까지 새농어촌건설운동만을 담당하던 것에서 인력의 충원 없이 “농업·농촌 정보화” 업무를 담당하게 되었다. 당시 강원도는 정보화시범마을에 대한 관심이 매우 높았던 시기로 “정보화마을” 정보화 담당관실에서 담당하고는 있으나, 정보화마을 이외의 농촌마을에 대한 PC의 보급 및 교육에 대한 부분을 담당하게 된 것이다. 이는 우수마을에 대한 평가

항목 중 홈페이지 구축, 전자상거래, 정보화 교육, 이메일 보유 현황 등이 포함되어 있는 새농어촌건설운동에서도 정보화에 많은 관심을 가지게 되면서 업무의 영역이 확대된 것이다.

2004년부터 새농어촌건설운동에 큰 변화를 가지고 오게 되었다. 2000년대 들어서면서부터 농촌과 관련된 다양한 사업들의 추진은 강원도 새농어촌건설운동 조직 및 명칭에 큰 변화를 요구하게 되었다. 또 2004년부터 농림부에서 농촌마을종합개발사업의 추진됨에 따라 변화의 요구는 더욱 심화되었었다고 할 수 있었다. 이에 2004년 새농어촌건설운동 담당을 “농어촌개발담당”으로 팀 명칭을 개편하게 되었다.

그러나 농촌마을종합개발사업은 농림부의 사업임에도 불구하고, 강원도청내의 업무조정 관계로 건설도시국의 주택지적과에서 이 업무를 추진하는 상황이 발생하였다. 이에 2005년 3월 업무조정을 통해 주택지적과로부터 농촌마을종합개발사업 업무를 이관받아 담당하게 되었으나, 인력충원 없이 3명이 새농어촌건설운동(행정6급 1명), 농촌마을종합개발사업 및 농업·농촌정보화 사업(농업7급 1명)을 담당하게 되었다.

새농어촌건설운동 시작후 8년째 접어든 2006년부터는 새로운 사업을 추진하게 되었다. 2000년부터 15개, 2005년부터 30개의 우수마을을 선정하면서 우수마을의 숫자가 기하급수적으로 증가함에 따라 선정된 우수마을에 대한 관리방안에 대한 요구, 본 운동의 전국적 확산방안, 세계화 방안 등이 내적·외적으로부터 강하게 요구받게 되었다.



(그림 4-2) 강원도 농어업정책과 조직도

이에 따라 담당인력을 기존의 3명에서 신규로 6급 행정 1명을 보강하여 담당 1, 행정6급 2, 농업7급 1 등 4명으로 확대되었다. 담당업무는 행정6급 1명은 새농어촌건설 우수마을 선정, 활력화 업무, 신규로 보강된 행정6급 1명은 새농어촌건설 전국화·세계화, 마을혁신체계 (Village Innovation System; VIS) 업무를, 그리고 농업7급 1명은 기존의 농업·농촌정보화, 농촌마을종합개발사업 업무를 담당하게 되었다.

이와 같이 담당부서의 명칭이 농촌개발담당임에도 불구하고 새농어촌건설운동을 중심으로 하고, 농업·농촌정보화, 농촌마을종합개발사업을 병행하는 것은 그만큼 강원도의 새농어촌 건설운동에 대한 애착을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

#### (4) 주요 성과 및 문제점

새농어촌건설운동은 정신·소득·환경을 중심으로 추진되고 있다. 새농어촌건설운동의 특징을 이러한 정신·소득·환경의 이념 측면에서 혁신성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 정신 측면에서 보면 규모화와 비용구조 혁신을 이루었다. 개별 농가 단위의 영농에서 품목별 작목반 구성과 더 나아가 주민 전체의 조직화를 통해 비용 절감을 추구하였으며, 상품 및 마케팅 혁신을 위해 신기술의 도입을 통한 새로운 작목을 도입하였다. 그리고 신기술 도입을 위해 시·군 농업기술센터 및 관련 대학과의 연계를 통한 새로운 작목과 기술 도입을 실천하고 있다.

또한 농산물 생산 후 부가가치 제고를 위해 1차 가공을 통해 상품을 판매하고 있다. 이와 더불어 마을 발전계획을 주민 전체가 참여하여 수립하고 있고, 서비스 혁신을 위해서 농촌관광 및 경역혁신이 이루어지고 있다.

둘째, 소득 측면에서 보면 먼저 상품혁신을 위해 공동 소득사업으로 한우, 버섯 등 새로운 품종을 도입하여 차별화된 농산물을 생산하고 있다. 상품 및 서비스 혁신을 위해서는 고정 소비자 확보 및 소비자 기호를 파악하여 소비자가 원하는 상품을 생산하고 있으며, 마케팅 혁신의 일환으로 전 가구에 컴퓨터 보급 및 교육을 통해 전자상거래를 실시하여 소비자로부터 주문 생산과 직거래에 의해 수취가격을 제고시키고 있다. 또한 마을 전체가 공동선별·공동계산을 실시하고 있으며, 마을에서 생산되는 농산물의 브랜드화를 통해 경쟁력을 제고시키고 있다.

셋째, 환경 측면에서는 그린투어리즘 등 소비자 지향 농업을 실천하여 서비스 혁신을 꾀하

고 있다. 대부분의 우수마을은 소비자 초청 행사를 통해 소비자에게 여가·휴식공간 등을 제공하고 있다. 또한 환경농업의 실천과 품질인증을 통해 소비자로부터의 신뢰를 얻고 있다.

새농어촌건설운동의 특징은 행정기관의 일정한 지침에 의한 하향적 추진방식이 아니라, 마을주민 스스로 계획하고 실천하는 사업에 대해 심의하여 지원해 주는 상향적 방식을 택하고 있다는 점이다. 또 우수마을의 마을별 특성화 모형 역시 마을 자체에서 우수마을로 선정된 이후 마을 주민들 스스로 정한 목표에 의해 조성한 것이다. 선정된 우수마을의 마을별 특성화 모형은 농산품 특성화 마을, 어촌마을, 그린투어리즘·친환경 생태마을, 친환경농업 특성화 마을, 산촌 특성화 마을로 주민들 스스로 강원도내의 지역특성을 감안하여 육성하고 있다.

새농어촌건설운동을 통해 무엇보다도 중요한 성과는 주민들이 자신감을 회복하면서 이러한 분위기가 마을 전체에 새로운 활력을 유발시키는 동기가 되었다는 점이다. 사업의 실행단계에서 100% 주민의 자주적이고 주체적인 의사에 따르도록 한 것이 주민들의 자신감을 회복시키고 성취동기를 유발시키는 소중한 성과를 거두는 요인이 되었다. 뿐만 아니라 이러한 의식적 전환은 생활윤리, 가치관, 환경인식, 애향심 등 많은 '정신' 목표를 선정하고 실천하는 파급효과로 나타남으로써 새농어촌건설운동은 사회·교육적 기능까지도 발휘하게 되었다.

새농어촌건설운동에서 선정된 과제는 주민전체회의를 통해 주민 모두가 참여하여 실천하게 되므로 주민 모두를 단결시키는 계기가 되고 있으며, 이로 인해 마을에 대한 애착심을 더욱 더 가지게 되었다.

새농어촌건설운동의 가장 큰 특징 가운데 하나는 모든 것을 마을 스스로 결정하고 시행한다는 점이다. 그 동안 대부분의 농어촌개발방식은 행정이 주도해오던 마을정비 방식이었으나 새농어촌건설운동은 주민이 직접 중장기 마을 발전계획을 수립한다는 점에서 차별화되어 있으며, 마을정비에도 주민이 직접 참여하는 기회가 제공되고 있다. 우수마을로 선정되면 혁신역량사업비로 5억원을 지급받게 되는데, 이 또한 어떤 사업을 어떻게 할 것인가를 100% 마을 스스로 결정하게 된다. 이처럼 새농어촌건설운동은 주민자치 역량을 배가시키고 주민간 협력하고 상부상조하는 풍토를 정착시키는 교육적 효과도 있는 것으로 평가되고 있다.

새농어촌건설운동의 우수마을 대부분은 정기적으로 소비자 초청행사 등을 통해 소비자에게 여가 및 휴식공간 등을 제공하여 소비자 및 도시민이 농산물 생산 현장을 체험하고 생산자에 대한 신뢰 및 농업에 대한 이해를 도모하고 있다. 예를 들어 오리방사 행사, 농업체험 등 각종 행사를 통해 마을이 가지고 있는 자연자원을 최대한 활용하여 농외 소득원으로 활용하고 있으

며, 우수마을 대부분이 환경농업 실천과 품질인증을 통해 소비자로부터의 신뢰를 얻고 있다.

새농어촌건설운동의 추진과정에서 출향인과의 교류를 통해 농산물 판매가 증가하는 효과를 거두고 있으며, 출향인들은 마을이 변화하는 모습을 보고 고향에 대한 애郷심을 더욱더 고취시키는 계기가 되고 있다.

새농어촌건설운동의 우수마을 주변의 인근 마을 및 도내 농어촌 마을은 우수마을을 보고 우리도 할 수 있다는 경쟁심을 갖게 됨에 따라 마을발전 및 활력을 불어넣어 주는 계기를 만들어 주었다.

새농어촌건설운동 우수마을은 주민 스스로 마을 특성별 발전 방안을 마련하고 추진하고 있는데, 지난 7년에 걸쳐 선정된 우수마을들의 유형은 농수산물 특성화, 그린투어리즘, 친환경농업, 산촌마을, 어촌마을, 친환경 생태마을 등으로 유형을 구분할 수 있다. 각 마을의 사업 내용은 공동육묘장, 한우공동입식, 농특산물 저장 및 가공시설, 복지회관, 체육공원, 건강센터, 장학사업 등 농어업 생산기반에 대한 인프라를 우선적으로 구축하였고, 다음으로 농어촌 소득사업, 주민 복지 및 환경개선 사업들을 전개하였다.

이와 같은 유형 및 사업내용은 각 마을 주민들이 머리를 맞대고 의견을 결집시켜 마을의 과제로 선정하고 추진한 결과이며, 여기서 중요한 것은 마을주민 개개인의 이익보다는 마을 전체의 공동이익을 위해 그리고 결과적으로 마을주민 모두에 대한 삶의 질을 향상시키고자 노력한 것이다.

새농어촌건설운동은 마을과 마을, 마을과 도시를 연결하는 것은 물론, 대학교수 등 외부 전문가와의 연계를 촉진하는 등 인적·지역적 네트워크를 확대시키는 계기가 되고 있다. 이 같은 인적·지역적 네트워크의 확대는 새농어촌건설운동의 다양한 파급효과를 기대할 수 있다는 측면에서 앞으로도 적극 권장하고 확대해 나가야 할 주요 과제이다.

그러나 새농어촌건설운동을 추진하는 과정에서 다음과 같은 문제점도 드러나고 있다.

먼저, 새농어촌건설운동에 대한 인식 부족문제이다. 강원도내의 농어민은 물론 도민들의 상당수가 새농어촌건설운동에 대해 아직도 잘 모르고 있는 상황이다. 일부 농어민 및 자치단체에서는 새농어촌건설운동에 대한 기본 취지에 대해서도 제대로 인식하지 못하고 있으며, 도시민의 경우 새농어촌건설운동에 대해 대부분이 알지 못할뿐더러 알고 있다고 하더라도 과거 새마을운동과 같은 성격으로 알고 있다.

다음으로 포상금을 목적으로 사업이 추진되어 새농어촌건설운동의 근본취지의 퇴색을 들

수 있다. 새농어촌건설운동은 매년 선정되는 30개의 우수마을에 대하여 혁신역량사업비 5억원 씩을 지급하고 있는데, 일부마을에서는 포상금을 목적으로 새농어촌건설운동을 추진하는 경향이 있어 새농어촌건설운동의 근본취지를 퇴색시키고 있다.

셋째, 지나친 경쟁심 역시 운동의 취지를 퇴색시키고 있다. 새농어촌건설운동의 또 다른 취지는 마을간 자율경쟁을 유도하는 것인데, 이러한 취지를 잘못 이해한 일부 마을에서는 타 마을과 비교해 한 가지 사업만 월등해도 자기 마을이 우수마을로 선정되어야 한다고 주장하고 있다.

넷째, 우수마을 선정 이후 참여도의 저하를 들 수 있다. 우수마을 선정 이후 주민들의 운동에 대한 참여도는 운동을 시작할 때 보다 다소 떨어지고, 우수마을로 선정된 이후 오히려 운동의 추진이 소극적인 것으로 나타나고 있다. 이는 혁신역량사업비 5억원만을 위해 본 운동에 참여하였거나, 추진단장의 리더십 부재, 행정의 지속적인 지원 미흡 등 다양한 문제가 있는 것으로 보인다.

다섯째, 비현실적인 마을리더의 문제이다. 새농어촌건설운동 추진에 있어 마을리더의 생각은 마을발전에 많은 영향을 주며, 현실적이지 못한 마을 리더의 생각은 자칫 새농어촌건설운동 추진 자체를 무산시키는데 영향을 미칠 수 있을 것이다.

여섯째, 소득 창출에만 급급한 마을주민들의 잘못된 인식과 태도이다. 새농어촌건설운동의 3대 이념인 정신·소득·환경 중에서 소득 창출에만 급급한 마을주민들의 잘못된 인식과 태도가 이 운동이 지닌 본질적인 가치와 의미를 퇴색시키고 있다.

일곱째, 우수마을 선정에서 탈락시 새농어촌건설운동 추진을 포기하는 마을의 문제이다. 2005년까지 1회 도전 이후 포기한 마을이 38개, 2회 도전후 포기한 마을은 8개이다. 새농어촌건설운동의 근본 취지는 이를 통해 활력을 불어 넣는 것인데 이에 대한 취지보다는 혁신역량사업비에 목적을 두어 탈락시 포기하는 마을이 나타나고 있다. 그리고 귀향인사 등 외부인력 포용력 부족 및 외부 전문인력의 지속적인 연계 부족 등을 들 수 있다.

## 2) 전라남도 : 행복마을조성사업

### (1) 추진배경 및 목표

전라남도의 22개 시·군 중 인구가 4만 이하인 군이 6개 군으로 기초적인 행정 업무조차 불가능할 뿐만 아니라, 빈집의 증가와 마을단위의 인구 감소 등으로 중심지 기능이 약화되고 있는 실정에서 기존의 농업·농촌 대책으로는 지속가능한 농산어촌을 구현하는데 있어서 한계가 크다는 것을 인식하고, 기존의 인구를 어느 일정한 장소로 집중함으로써 거주인구의 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 새로운 인구를 유도할 수 있는 전략을 모색하기 시작하였다.

중앙정부의 정주기반확충사업과 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 “살기 좋은 지역만들기” 사업과 연계하여 전남지역의 특성을 살릴 수 있는 개발방식을 채택한 바, 특히 전남 농산어촌의 지역특성을 고려한 개발을 통해 지역간·마을간 차별화를 유도하고자 하였다. 재정적 여건을 고려한 전남 농어촌개발 효과를 극대화하기 위해 각 부처별로 산재해 있는 유사사업들을 패키지화하여 이를 통합함으로써 정책적으로 시너지 효과를 제고하고자 하였다.

여기에는 도지사의 전남 농산어촌 개발에 대한 적극적 의지가 뒷받침되었던 바, 민선 4기 출범과 더불어 새로운 도정 목표를 “살고 싶고 거주하고 싶은 전남 농산어촌 건설”로 제시하고 모든 행정력 집중을 천명하였다. 나아가서 이를 적극적으로 추진하기 위해서 전라남도의 조직 개편을 단행하고 농산어촌 개발을 담당할 행복마을과를 신설하였으며, 기존 농정국내 농업기반정책과와 시설과에서 담당하는 농산어촌개발 관련 업무를 통폐합하였다.

이를 통하여 탄생된 행복마을 조성사업은 농산어촌을 대상으로 한 다양한 사업 중 정주여건 개선사업을 그 핵심내용으로 하여, 도·농간 심화되는 격차문제의 해소는 물론 농산어촌 지역간에서 발생하고 있는 격차의 해소까지 고려하여 시행하고 있다. 다시 말해서 행복마을 조성은 단순히 주택의 신·개축 등 물리적 주거환경의 개선이 아닌 “녹색의 땅”이라는 전남의 이미지에 맞는 발전 전망을 만들기 위한 사업이며, 농산어촌 공동체의 강화와 지역경제 활성화를 근본적인 지향점으로 하는 생활복지형 주거공간의 창출을 통해 “삶의 질”을 향상시키는 농촌공동체의 복원을 도모하고 있다.

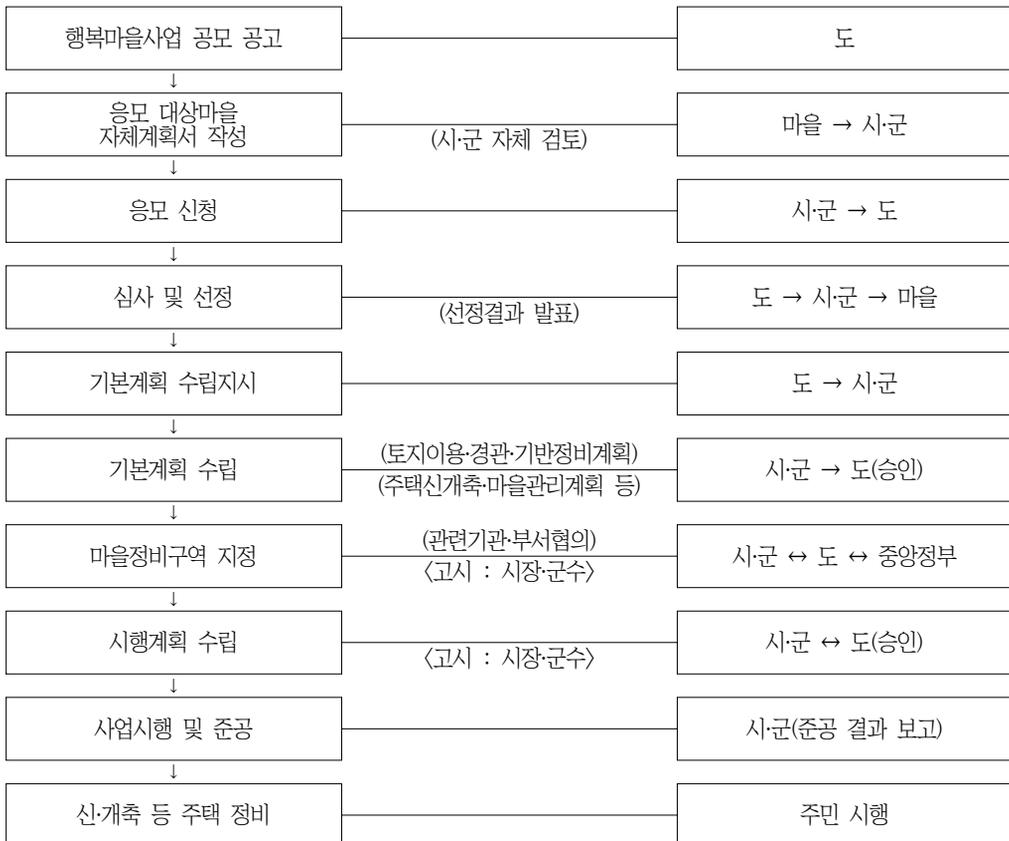
구체적으로 행복마을의 비전은 “지속가능한 공동체 복원을 통한 농산어촌 지역주민의 삶의 질 향상”으로, 목표는 “풍요와 여유, 전통과 현대, 도시와 농산어촌이 어우러진 행복마을 만들기”로 설정하고 있다. 추진전략은 전통한옥중심의 주택 신개축, 주거환경의 고급화·도시화, 도시민·도시자본 유치기반 구축, 도시·농어촌교류체계 구축, 정부 지원사업의 융복합화·패키지화, 고령자친화적 의료·복지 체계 구축, 농어촌 소득창출 기반 확충, 자연생태환경의 보전과 활용, 전원생활의 안전성 확보, 마을간 통폐합 중심마을 육성 등으로 정하고 있다.

## (2) 추진체계

행복마을조성사업은 기본적으로 공모사업방식을 도입하여 추진하도록 하고 있다. 행복마을 조성사업 추진에는 해당 마을주민의 의지와 능력이 무엇보다도 필요하고, 사업의 추진은 철저한 공모제를 실시하여 엄격한 심사를 통과한 마을만이 사업을 실시할 수 있도록 하고 있다.

공모시에는 무엇보다도 해당 마을주민의 의향과 사업수행능력을 확인할 수 있는 과정을 거치는데, 이 과정을 통과한 마을을 대상으로 사업계획의 구체성과 실현 가능성 및 해당 시·군의 지원능력과 의지를 종합적으로 검토하여 사업실시 여부를 결정한다.

응모대상의 마을은 사업실시 후 주변마을로부터 이주하고자 하는 가구의 수를 포함하여 총 주택수가 최소 50호 이상의 마을로 한정하도록 하고 있다. 이는 사업 후 농산어촌 공동체가 활성화될 수 있을 정도의 마을을 중심으로 활성화시키기 위한 것이다.



[그림 4-3] 행복마을조성사업의 추진체계

행복마을조성사업에 응모하고자 하는 마을은 마을주민이 중심이 되어 자체적으로 작성한 일정의 서류를 제출하여야 하며, 사업이 선정되고 완료된 후에는 마을내에 “행복마을관리위원회”를 설치하여 마을 관리를 위한 ‘항약’등을 제정하여 조경, 경관 등 마을의 관리에 철저를 기하도록 하고 있다.

### (3) 선정 및 지원체계

행복마을조성사업은 2007년 27개 마을을 시작으로 2008년 현재 32개 마을에서 추진되고 있으며, 선정된 마을에 대해서는 중앙부처의 각종 농어촌지원사업을 패키지하여 집중 지원하고, 진입로, 상·하수도, 마을회관 등 기반시설은 국가 또는 지방재원으로 지원하며, 주택건설(신축, 개증축)은 개인부담을 원칙으로 하고 있다.

행복마을조성사업을 추진하기 위하여 전라남도는 행정지원국내에 행복마을사업 총괄 전담 부서로서 ‘행복마을과’를 신설하였다. 행복마을과는 한옥마을담당, 도시민유치담당, 농어촌개발담당, 주택건축담당 등 5개 계로 구성되었으며, 50개의 세부 사업을 담당하고 있다. 이 중에서도 전남 농산어촌의 효율적 개발을 위해 행복마을의 핵심사업인 주택(한옥마을)사업을 역점적으로 추진하고 있으며, 국민경제 발전과 더불어 그 가치가 제고되고 있는 농산어촌의 어머니 자원화를 통한 지역경제 활성화를 위해 도시민유치계를 신설하였다.

전라남도의 행복마을 조성사업 추진체계의 중핵을 이루는 행복마을과는 각 부서의 행복마을 관련 사업 및 시·군의 행복마을 추진사업을 종합 관리하고, 중앙정부 각 부처에서 추진되고 있는 행복마을 관련 유관사업들의 패키지화를 추진하는 한편, 이와 관련한 지역의 의견을 수렴하여 전달하며, 필요시 농산어촌 지역민 및 도시민을 대상으로 행복마을과 관련된 의향 및 욕구조사를 실시하고 있다. 또한, 서로 다른 시·군과의 행복마을 관련 사업 조정, 행복마을 후보지 조사 검토 및 선정, 행복마을 사업 확산을 위한 주민교육 실시, 행복마을 조성 활성화를 위한 가칭 “행복마을추진위원회” 등 주민자치조직의 결성 지원, 조성된 행복마을의 효율적 관리를 위한 가칭 “행복마을관리위원회” 등 주민자치조직 결성 지원 등의 업무를 담당하고 있다.

전라남도가 시·군 행복마을 설치사업을 원활하게 추진하기 위해 시·군 자치행정부서 산하에 전담부서(예: 행복마을계)를 설치하여 도청 행복마을과 연관되면서 유사한 역할을 수행토록 권장하였으며, 전담부서의 설치가 불가능할 경우는 추진협의회 구성을 고려토록 하였다.

〈표 4-1〉 전라남도 행복마을과 업무분장 내역

부 서	세부사무분장 내역	비고
행복마을과	1. 행복마을 조성 종합계획 수립 및 시행 2. 한옥보존 및 건립사업(한옥 보조금 등) 3. 주민숙원사업 4. 면 단위 개발 및 마을정비사업 5. 소도읍 개발 6. 소규모 시설 피해복구 사업관리 7. 아름다운 농촌만들기 경진대회 추진 8. 농촌지역 주체역량 강화 계획 수립 및 시행 9. 지역단위 리더육성	한옥마을 담당
	1. 국·내외 은퇴자의 도내 거주를 위한 유치계획 수립시행 2. 은퇴자 및 귀향가족 주거용 전원마을 조성사업 추진 3. 농촌생활 및 이주과정에 대한 홍보 4. 전원생활 답사 프로그램 운영 및 상담 실시 5. 지역주민 의식개혁 계획 수립 및 시행 6. 행복한 농어촌 가정 만들기 지원 7. 면 복지회관 관리	도시민유치 담당
	1. 농어촌 정비 종합계획 수립 및 신규시책개발·시행 2. 농어촌 정주생활권 종합개발계획 조정 3. 농촌마을 종합개발사업 4. 어촌체험마을 조성사업	농어촌개발 담당
	1. 주택행정 통계에 관한 사항 2. 건축사 지도에 관한 사항 3. 재해주택 복구관리 4. 주택자금의 관리에 관한 사항 5. 건물동원 자원조사 및 계획 수립 6. 주택건설 종합계획 수립 7. 주택건설(대지조성)사업자 관리 8. 도시 주거환경 개선사업 9. 주택관리사(보) 자격증 발급 및 관리 10. 주택관련 법령 운용 11. 주택 건설 및 대지조성사업 계획 승인 12. 공익사업자 지정 및 취소 13. 임대사업자 관리 14. 건축행정 건설화 관리 15. 건축허가 사전승인 16. 건축법령 운용 17. 표준설계도서 개발 보급 18. 불법건축물 지도감독 19. 옥외 광고물 등 관리 20. 시공중인 공동주택 지도 및 관리 21. 주거복지업무 추진 22. 정비사업 전문 관리업 등록 및 관리 23. 재건축 등 특별관리 공동주택 관리 24. 건축행정정보시스템 운영 25. 다중이용건축물 건축심의회에 관한 사항 26. 건축물 통계업무 27. 건축문화서진화 업무 추진 28. 건축분쟁조정 업무 추진 29. 도시 재정비 촉진사업 30. 건축물대장 관리 및 전산화 업무	주택건축 담당

자료 : 전라남도청 홈페이지, <http://www.jeonnam.go.kr/>

나아가서 시·군에서 행복마을 관련사업을 관장하고 있는 실·과(지역개발, 환경 및 생태 보전, 보건의료, 교육, 노인복지 등의 담당 부서)의 실장 및 과장으로 협의체를 구성하여 운영토록 하고 있다.

여기서 행복마을 관련 사업들을 체계적으로 검토하고 실·과 간 의견을 조율하여 사업의 패키지화를 도모하거나 행복마을 관련 중앙부처 공모사업에 적극 대응할 수 있도록 실·과간 협동체제를 구축토록 하여 시·군 스스로의 사업 발굴에 있어 견인차 역할을 수행케 하였다.

또한, 자발적 주민조직으로서 “행복마을추진위원회”와 “행복마을관리위원회”를 설치 운영토록 하였다. 이는 재정적 능력 등 지역민의 시정에 부합하고 지역의 환경에 적합한 행복마을 만들기는 그 마을에 살면서 그 마을을 잘 알고 있는 지역민의 의지가 무엇보다 중요하며 따라서 지역민의 자발적 참여가 필수적이고, 친환경적이고 효율적으로 마을을 정비하기 위해서는 대지 및 농지의 교환·분합 등 주민간 양보와 타협에 의한 협동적 추진이 필요하다는 사실에 근거한다.

특히, 행복마을사업은 농산어촌 주민들의 경제력이 지극히 취약한 실정에서 그 추진도 매우 어렵지만 더 어려운 문제는 사업실시 이후 충분한 관리가 없을 경우 행복마을 사업의 지속가능성을 담보하기가 매우 어려운 것이 현실이기 때문에 행복마을사업의 지속가능성을 확보하기 위해서 행복마을 사업이 추진된 마을 주민들을 중심으로 자발적 주민조직으로서 “행복마을 관리위원회”를 만들어 사업후 마을 관리에 철저를 기하도록 하는 것이 중요하다. 따라서 “행복마을 관리위원회”는 자신의 마을만이 아닌 관련 마을(중심마을, 주변마을, 면소재지와, 읍소재지) 주민들과도 협동하여 행복마을사업이 마을간, 지역간 상호 유기적으로 연계될 수 있도록 함은 물론, 이를 통해 행복마을사업의 지역내 확산에 기여하는 철저히 자발적인 주민조직으로서 이는 향후 지역민이 주도하는 지역의 내발적 발전 기틀 형성에 기여할 수 있는 조직으로의 발전을 지향하고 있다.

#### (4) 주요 성과 및 문제점

전라남도의 행복마을조성사업의 추진은 전남 농산어촌 개발을 위한 새로운 전기를 마련하고 전라남도의 특성을 고려한 차별화된 지역개발 여건을 조성한 것으로 평가되고 있으며, 2007년 10월에는 지역 여건을 고려한 「행복마을 조성 기본계획」을 수립하는 등 보다 체계적으로 접근하고 있으며, 농산어촌에 거주하는 농어민에게 농어촌에 대한 긍정적 사고 및 자신

감 거양에 기여하고 있다. 도시민이 누리는 삶의 질 수준에는 미치지 못하더라도 중심지에 관련 시설을 집중시킴으로써 농어민에게 보다 나은 삶의 질을 제공하고, 전남에 거주하는 모든 노인에게 의료·및 복지서비스 제공(보건소, 보건지소, 보건진료소 통폐합 및 노인장기요양보험제도 도입 대비 주거시설 개선, 전통 한옥복원)함으로써 이농 억제와 농어촌 공동체 복원을 추구하는 것은 행복마을 조성사업의 큰 특징이라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

둘째, 그동안 산재해 있던 농산어촌개발 관련 업무 통폐합을 통해 행정 효율을 높일 수 있었다. 농정국, 경제개발국, 건설재난관국에 산재해 있던 기존 농산어촌개발 업무를 행정혁신국 산하 행복마을과로 일원화함으로써 행정 능력의 효율화 제고한 것이다. 통폐합 이전에는 농정과 농촌정책이 분리되어 중앙정부-광역자치단체-기초지자치단체로 이어지는 업무 협조가 잘 이루어지지 않았으나, 현재는 이러한 업무가 일원화됨으로써 전라남도과 시·군 간의 업무 효율성이 증대되고 있다.

셋째, 중앙정부의 단위사업 공모에 대한 효율적 대응 체계를 구축할 수 있었다. 과거에는 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을, 농촌전통테마마을, 농촌마을종합개발사업, 살기좋은지역만들기 등 중앙부처 공모사업에 대한 전라남도의 업무 소관이 농정국, 건설재난관리국, 행정혁신국으로 분리 추진되어 왔으나, 관련 업무가 행정혁신국 행복마을과로 통폐합함으로써 중앙정부의 단위사업 심사에 능동적으로 대응 할 수 있는 체계를 구축하였다. 그 결과 2007년도 중앙정부 공모사업에서 살기좋은지역만들기 12개소, 농촌마을종합개발사업 8개소, 어촌체험마을 8개소, 녹색농촌체험마을 7개소 등이 선정되었다.

이상과 같이 정책시행 초기 단계이기 때문에 전남도 신농정에 대한 평가가 분분하지만, 농촌공동화가 지속적으로 전개되고 있는 현실을 감안하면 지방정부 차원에서 지역의 농어촌 문제를 해결해보고자 하는 노력은 매우 긍정적인 것으로 평가할 수 있다.

그러나 아직은 신농정의 핵심인 행복마을 조성사업에 대한 각 주체들의 이해도가 낮고, 이를 뒷받침하는 예산확보를 하지 못하고 있는 실정이다.

---

1) 향후 전라남도는 크게 도·농통합형, 면소재지 개발형, 중심마을 집중육성형, 장비보완형 행복마을 등 4개 유형으로 나누어 행복마을 조성사업을 추진하되, 먼저 17개 군지역에 시범행복마을을 조성하고 사업의 추이를 보아가며 면단위지역으로 확대할 계획으로 있다.

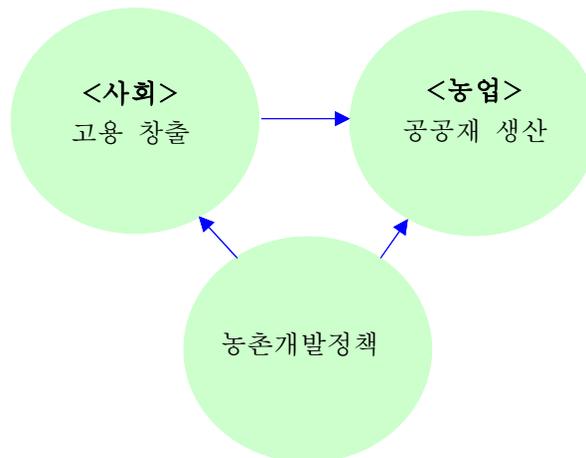
## 2. 국외사례

### 1) EU

#### (1) 농촌개발정책의 새로운 방향

1960년대와 70년대에 EU 차원의 농촌개발의 중심과제는 농업근대화와 농업구조개선이었다. 농촌개발이 무엇인가에 대한 개념정의는 사회적, 정치적 투쟁과 논쟁을 통하여 형성되어 왔으며(van Ploeg et al. 2000), 그 사회의 역사나 문화를 뛰어넘어 일반적으로 수용가능한 정의는 불가능하다(Clark et al. 1997; Nooy 1997; van der Ploeg et al. 2000). 이러한 의미에서 유럽의 농촌개발정책은 유럽의 역사적인 전통에 기반을 두고 있는 다층적인 과정이다.

첫째, 농촌개발정책은 농업(agriculture)은 사회(society)가 상호 연관되어 있다는 것이다. 초기의 농촌개발정책은 근대화 패러다임에 부응하기 위한 것이었다. 그러나 최근의 농촌개발정책은 유럽사회의 급속한 변화요구에 부응하기 위한 농업의 재편이라는 시각에서 조망되어야 한다. 이제 농촌은 도시에 값싼 농식품을 공급하는 공간을 넘어서 아름다운 경관이나 자연적인 가치와 같은 공공재를 생산하는 기능을 가진 공간이다. 농촌개발정책은 낙후된 농촌지역에 존재하는 가치있는 공공재를 통하여 지역의 고용창출에 중요한 기여를 하는 방향으로 추진되었다. 유럽의 농촌개발정책은 소비자와 사회에 쾌적한 자연환경을 제공하고, 농업시스템의 재편을 통하여 농업에 대한 사회의 새로운 요구와 기대에 부응하고 있다.



(그림 4-4) 유럽농촌개발정책의 방향

둘째, 농촌개발정책은 경제구조의 개편과 연계되어 있다. 즉, 오늘날 일반기업들은 보다 유연한 조직이 효율적이고 경쟁력을 가지기 때문에, 이전까지의 '규모의 경제' 혹은 '수직계열화' 모형을 탈피하는 추세에 있다. 농촌개발정책도 이러한 경제구조의 개편과 맞물려 농기업 혹은 농업비즈니스가 수평적 파트너십을 통해 경쟁력을 가질 수 있도록 지원하고 있다.

셋째, 농촌개발정책은 새로운 농업개발 모형으로 간주되고 있다(van der Ploeg et al. 2000). 1990년까지는 규모확대, 집중화, 전문화가 농업부분의 개발의 주요 정책 방향이었다. 이 같은 정책은 농가의 감소와 이로 인한 농업부분의 고용기회의 감소를 가져왔고, 이로 인해 농촌인구의 유출을 가속화 시켰다. 농촌개발정책은 농업활동을 다양화하고 농업과 타부문 활동과의 연계성을 강화하여 농업에 기반한 활동들이 시너지 효과가 나타나도록 한다. 농촌개발정책은 지역단위의 생태시스템의 구축을 통해 농업활동이 시너지 효과를 얻을 수 있도록 한다(Guzman Casado et al. 2000). 농촌개발은 차별화된 영농유형 혹은 차별화된 상품 및 서비스 개발, 로컬푸드시스템, 지역의 사회운동이 이루어지도록 한다(Saccomandii and van der Ploeg 1995). 농촌개발은 개인농가단위 수준에서도 작동될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 농촌개발은 개인농가 단위에서 가족노동력의 조정과 분배를 통해 시너지 효과가 나타나도록 한다(Lowe et al., 1995; Bollman and Bryden, 1997).

넷째, 다양한 형태의 이해당사자들이 농촌관광이나 환경보전과 같이 자원과 기회를 경쟁하는 새로운 농촌개발의 프레임에서는 새로운 형태의 농업에 기반을 두고 있는 농촌개발 활동의 중요성이 증가되고 있다.

최근에 농촌개발은 다양한 이해당사자들간의 갈등관리와 협력을 중요하게 고려하고 있다. 농촌관광업자와 환경론자는 농촌의 자원을 활용하는 데 대립할 가능성이 크다. 은퇴농이나 취미농과 같은 새로운 형태의 농촌거주자는 기존 거주자와 대립할 가능성이 크다. 따라서 양한 이해당사자들이 공존할 수 있는 자원관리와 경관관리, 비즈니스 모델 창출이 더욱 중요해지고 있다(Primdahl, 1999).

## (2) 새로운 농촌개발정책의 특징

오늘날 EU 차원의 농촌개발정책은 모든 농촌지역을 대상으로 한 농촌개발규정(RDR)과 LEADER, 그리고 특정농촌지역을 대상으로 구조기금계획(Structural Fund programme) 등에 의한 농촌지역 지원정책으로 나눌 수 있다.

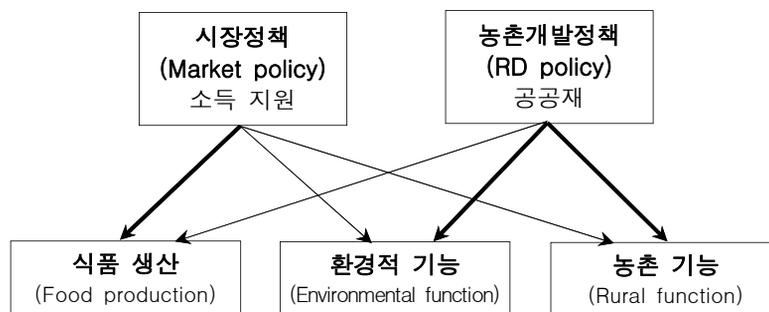
그런데 여기서 주의할 점은 RDR 이후 유럽 공동체 차원에서 사용되는 농촌개발의 개념이 과거의 EU의 농촌개발과는 매우 다른 '농촌개발의 매우 특수한 비전'이란 점이다. 즉 EU차원의 농촌개발정책은 EU의 농업정책, 지역정책, 그리고 사회적 결속력과 접근가능성에 중점을 두고 정책을 반영한 것으로서 농촌개발의 EU 모델을 지향해 왔다. 이것은 한마디로 '지속가능한 통합적 농촌개발(sustainable and integration rural development)'을 지향해 왔다. 지속가능성이란 농촌지역이 경제적, 사회적, 환경적으로 지속 가능하여야 하고, 이 세 가지 요소가 똑같이 중요하게 다루어져야 하고, 어느 하나에 의해 다른 것이 침해를 받지 않아야 된다는 것을 의미한다. 특히, RDR에서는 환경적 지속가능성이 중요하게 다루어지고 있는데, 이는 과거의 농촌개발이 경제적 개발을 중시한 반면에 환경적 측면을 상대적으로 소홀히 한 것에 대한 반성이라고 할 수 있다. 지속가능성이 농촌개발의 목적이라고 한다면 통합성(integration)은 농촌개발의 수단(혹은 방법)과 관련된 것으로 좀 더 복잡하다. 25개 EU 회원국들의 인구의 절반이 농촌지역에 살고 있고, 농촌지역이 전국토의 90%를 차지하고 있기 때문에 농촌개발은 매우 중요한 정책으로 고려되고 있다. 영농과 산림경영은 EU 농촌지역사회에서 경제적 다양성을 확보하고, 자연자원을 보다 효과적으로 관리하며, 농경지 관리를 보다 효과적으로 하는데 있어서 매우 중요하다.

EU 농촌개발정책을 강화하는 것이 EU 정책의 최우선과제가 되었다. 2001년 괴테보그(Göteborg) EU 협의회의 회의 결과는 이것을 분명하게 하였다. 최근에 EU 농업정책은 시장 메카니즘을 보다 덜 강조하고 지원정책은 식품 안전성, 농식품 품질, 차별화, 동물복지, 환경, 농촌지역 및 자연보존에 강조점을 두고 있다.

2007년부터 농촌개발정책의 근본적인 개혁을 단행하였다. 2003년 짚츠버그의 회의, 리스본과 괴테보그 회의를 결과로, 유럽의 농촌개발정책은 보다 경제적인 측면, 환경적인 측면, 지속가능한 사회에 초점을 두었다. 2007년부터 2013년까지 EU 농촌개발정책의 초점은 농업부문의 경쟁력을 강화하고, 농경지 관리를 통하여 농촌환경을 개선하며, 농촌지역의 삶의 질 향상과 농촌경제의 다양성을 증진시키는 것이다.

또한 새로운 농촌개발정책은 LEADER 프로그램을 농촌개발 프로그램의 핵심영역으로 가져오고, 농촌개발사업을 단일한 자금과 사업으로 통합하였다. 2003년의 공동농업정책(CAP)은 대폭적인 변화를 하였다. 개혁의 골자는 농촌개발정책을 대폭적으로 강화하는 것이며, 농촌주민의 삶의 질과 동물복지와 관련된 정책사업을 수행하는 것이다. 그리하여 대농에게 지급되는

직불금을 삭감하고 이것을 농촌개발정책 자금으로 전환하였다.



출처: European Commission. 2006a.

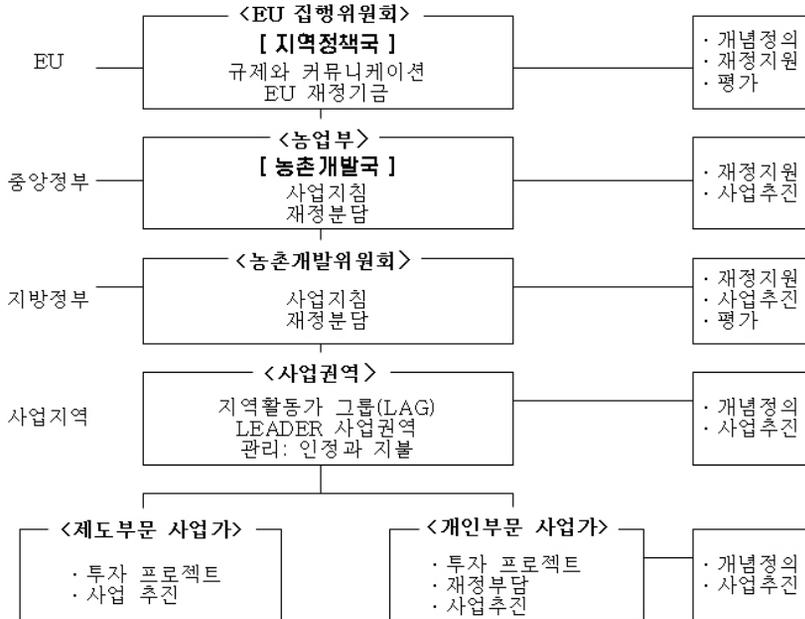
[그림 4-5] EU의 농업, 농촌정책의 변화

### (3) 농촌개발정책 추진체계

EU 농촌개발정책의 추진체계는 회원국마다 차이를 보이고 있다. 가장 큰 차이점은 회원국 가내에 농촌개발정책을 총괄하는 기구가 있어 독립된 기구가 회원국가의 전체 예산을 지원받아 사업을 추진하는 경우가 있고, 그렇지 않고 회원국가 내에서 지역을 구분하여 지역마다 EU 집행부로부터 독립된 예산을 지원받아 운영하는 경우이다. 프랑스, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 폴란드 등은 전자에 해당하고, 스페인, 영국, 독일, 이탈리아 등은 후자에 해당된다.

농촌개발정책의 추진체계의 핵심내용은 농촌개발정책의 평가, EU와 회원 국가별 농촌개발 네트워크 구축이다. 스페인 엑스트라마두라 지역의 농촌개발정책 추진체계를 살펴보면 다음과 같다. EU 집행위원회의 지역정책국은 농촌개발사업에 대한 개념정의, 재정지원, 평가를 한다. 중앙정부의 농촌개발국은 사업지침을 만들고, 사업비 재정분담을 하며, 사업을 추진한다. 그리고 지방정부의 농촌개발위원회는 사업지침을 만들고, 사업비 재정분담을 하며, 사업을 추진하고, 평가를 실시한다. 그리고 사업권역에서 지역활동가 그룹(LAG)이 있어 전체적인 사업을 관리한다. 관리하는 일은 사업지역내 단위사업의 인정과 사업비 지불을 책임지고 있으며, 사업에 대한 개념정의와 사업을 추진하고 있다. 사업추진에는 제도부분 사업가와 개인부분 사업가가 있는데, 여기서도 사업의 개념정의와 사업추진을 하고 있다. 크게 보아 평가를 하는 곳은 EU 집행위원회, 지방정부에서 추진하고 있으며, 사업을 추진하는 곳은 중앙정부, 지방정부, 사업지역에서 지역활동가 그룹, 사업가이다. 사업에 대한 개념정의를 하는 곳은 EU 집행

위원회, 사업권역 지역활동가 그룹, 사업가이다.



[그림 4-6] 스페인 엑스트라마두라 농촌개발정책 추진체계

농촌개발정책의 평가를 살펴보면, 2007-2013년의 EU의 농촌개발전략은 '국가별 개발전략'(National Strategy Plans)과 농촌개발 프로그램에 분명히 나타나 있다. 새로운 농촌개발정책의 실행이 얼마나 효과적이고 효율적으로 이루어지는가를 평가하기 위하여 농촌개발 프로그램에 대한 모니터링과 평가시스템이 마련되어 있다.

그리고 EU와 각 회원 국가별 농촌개발 네트워크 구축을 살펴보면, 농촌개발정책의 효과적으로 수행한 경험을 공유하기 위하여 농촌개발네트워크가 구축되어 있다. 각 회원 국가들은 '국가별 농촌네트워크'(National Rural Network)를 구축하고 있다. 이러한 네트워크에는 농촌개발에 참여하고 있는 조직체들과 행정기관이 참여하고 있다.

이러한 네트워크는 다음과 같은 일을 하고 있다. 첫째, 농촌개발에 성공사례를 찾아내고 분석하고, 성공사례에 관한 노하우와 경험을 교환하는 워크숍을 개최하고 뉴스레터를 발간한다. 둘째, 네트워크의 활동 과정에서 지역 활동가 그룹에 훈련프로그램을 제공하고 기술지원을 한

다. 농촌개발을 위한 'EU 농촌개발 네트워크'(European Network for Rural Development)는 국가별 농촌개발 네트워크와 농촌개발 현장에서 조직체들과 행정기관들을 재조직하고 있다. EU 농촌개발 네트워크의 목적은 첫째, 지역사회 농촌개발사업에 대한 정보를 수집/분석/확산한다. 둘째, 지역사회 단위에서 이루어진 농촌개발사업의 성공사례를 수집/유포/결합한다.

셋째, 지역사회 단위와 제 3세계에서 이루어지는 농촌개발에 대한 정보를 제공한다. 넷째, 농촌개발에 대하여 지역사회 단위에서 워크숍과 세미나를 개최한다. 다섯째, 농촌개발정책의 실행과 평가를 지원하고 전문가의 의견교환을 촉진시키기 위하여 전문가 네트워크를 구성하여 운영한다. 여섯째, 각 개별 국가별 네트워크와 인접 국가간 협력 네트워크 사업을 지원한다.

## 2) 일본

### (1) 농촌정책 대상의 확대와 농림수산성의 기능 강화

1999년 일본농정의 새로운 기본법이라 할 수 있는 '식료·농업·농촌기본법'(이하 신기본법)이 제정되었다. 신기본법에서는 식료의 안정공급 확보, 다면적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥 등을 기본이념으로 하고 있어 식료정책과 농촌정책(농촌진흥정책)이 농업정책과 함께 큰 의의를 갖게 되었다. 또한, 2000년 5월 각의(閣議)에서 결정된 중앙성청(省廳) 설치법에서 농림수산성은 "21세기에 어울리는 농촌만들기를 추진하기 위한 '농산어촌 및 중산간지역 등의 진흥'(농촌진흥)"이라는 새로운 임무가 부과되었다.

2001년에는 일본 행정기관의 종적구조 폐해를 줄이고 내각기능을 강화시키며 사무 및 사업의 감량·효율화를 목적으로 중앙행정기관을 1부22성청에서 1부12성청으로 개혁<sup>2)</sup>을 단행하게 되었다. 이에 따라 농촌정비에 관한 타 성청 업무의 대부분이 모두 농림수산성으로 이관되는 방향으로 조정이 되었다. 즉, 농림수산성 구조개선국과 국토청 지방진흥국이 통합되어 농림수산성 농촌진흥국으로 개편되었고, 국토청의 지역진흥 업무 중에서 이도호설(離島豪雪)지대의 '도로·하천' 관련 업무는 정책입안 기능까지 농촌진흥국으로 이관됨으로써 농촌개발정책이 차지하는 위상이 한층 제고되었다.(박진도, 2004)

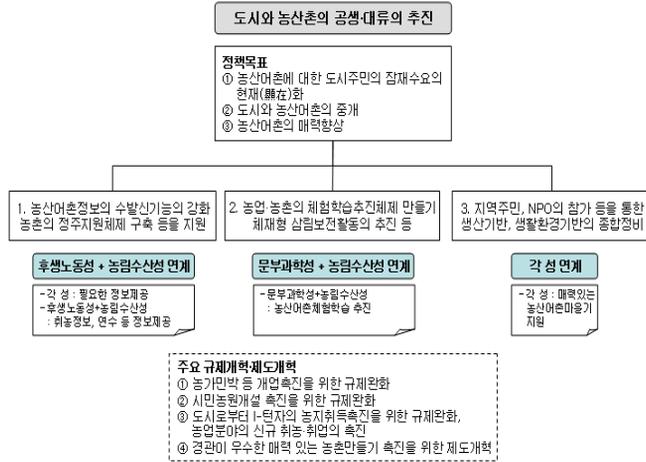
2) 문부성·과학기술청 → 문부과학성, 후생성·노동성 → 후생노동성, 건설성·운수성·국토청·북해도개발청 → 국토교통성, 농림성 → 농림수산성, 총무청·우정성·자치성·총리부 일부 → 총무성

## (2) 성청(省廳)간의 협력 강화

고이즈미 내각은 유사사업의 중복투자로 인한 예산의 낭비를 줄이고 예산을 중점배분 하는 것을 목적으로, 2004년도 예산편성부터 성청횡단적인 조정제도로서 '정책군(政策群)'방식을 도입하였다. 정책군 방식은 ①규제개혁, 제도개혁 등과 예산조치를 결합시켜 구조개혁과 예산과의 연계를 강화하고, ②원칙적으로 성청횡단적으로 대응함으로써 정책의 실효성과 효율성을 향상시키고, ③보다 적은 재정부담으로 민간활력을 최대한 도출할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 각각의 정책군마다 정책목표와 평가지표, 규제개혁·제도개혁 사항, 예산 요구내용 등이 설정되어 있으며, 2009년 현재 추진되고 있는 정책군은 '안심하고 생활할 수 있는 사회의 구축', '도시와 지방의 활성화', '안전한 사회의 실현'등 크게 3가지 영역으로 나누어 총 17개 군<sup>3)</sup>(총 예산 2조8,294억 엔)으로 구성되어 있다.

정책군방식의 추진체계는, 먼저 정책군에 속한 성청과 내각부가 사전협의를 통해 정책군의 정량적인 정책목표와 각각의 사업·정책마다 평가지표를 설정하고, 목표를 달성하기 위하여 각 성청이 담당하여야할 역할과 책임을 명확히 설정한 후, '정책군 관련사항인 것'을 명기한 후 각 성청별로 예산을 신청한다. 이때 재무성에서는 각 정책군마다 담당 주계관(主計官)을 두어 성청 횡단적으로 예산사정을 실시하고, 내각부는 담당 참사관(參事官)을 두어 규제개혁·제도개혁 등을 실시한다. 또한, 집행은 각 부처가 연계하여 실시하며, 정책평가나 예산집행조사<sup>4)</sup>를 통하여 사업을 검증하고 다음 정책수립에 반영하게 된다.

- 
- 3) ①건강한 심신을 배양하고, 풍성한 인간성 육성을 위한 '식육(食育)' 추진, ②목재이용 추진으로 환경과 인간의 조화로운 사회 구축, ③소자화(少子化) 흐름을 바꾸기 위한 차세대 육성 지원, ④청년 장기실업자의 취업확대, ⑤세계 최첨단의 '저공해 자동차' 사회의 구축, ⑥건설업의 신규분야 진출 촉진지원, ⑦경쟁적 연구자금의 개혁과 충실, ⑧콘텐츠 비즈니스의 진흥, ⑨숲이 풍요롭고 안전 쾌적한 도시의 재생, ⑩도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진, ⑪외국인이 쾌적하게 관광할 수 있는 환경의 정비, ⑫과학기술구동형 지역경제 발전, ⑬IT를 활용한 의료 편리성 향상, ⑭감염증 대책의 충실과 강화, ⑮재해 등 긴급사태 대응의 강화, ⑯민간과의 협동(協働)으로 범죄자 갱생과 사회복귀 지원체제의 구축, ⑰안전하고 효율적인 국제물류의 실현
- 4) 예산집행의 효율화 및 합리화를 철저히 시행하기 위해 예산의 「편성·집행·평가·반영(Plan·Do·Check·Action)」이라는 과정 중 집행 후에 이루어지는 '평가·반영'의 기능을 강화함으로써 예산요구 및 조정을 통해 다음 연도 예산에 정확하게 반영하는 개혁조치로써 2002년도부터 실시 중



(그림 4-7) '도시와 농산어촌의 공생·대류의 추진' 정책군의 사례

### (3) 지방분권화에 따른 농촌개발 권한 및 업무의 지방이양

일본의 경우 지방분권을 추진하기 위하여 지방자치와 관련된 다수의 법률을 일괄적으로 개정하도록 하는 내용의 '지방분권의 추진을 위한 관계법률 정비 등에 관한 법률(지방분권일괄법)'이 1999년에 제정되고 2000년에 시행되었다. 지방분권일괄법 제정에 의해 ①국가 및 지방 공공단체가 분담해야 할 역할의 명확화, ②국가의 관여 등에 대한 재검토, ③권한이양, ④지방 공공단체 행정체제의 정비·확립 등이 추진되게 되었다(채원호, 2004).

이에 따라, 국가는 국제사회에서 국가로서의 존립에 관련된 사무<sup>5)</sup>, 전국적으로 통일되게 규정하는 것이 바람직한 국민의 제활동 또는 지방자치법에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무<sup>6)</sup> 또는 전국적인 규모에서 혹은 전국적인 시점에서 행해야 하는 시책 및 사업<sup>7)</sup>의 실시, 기타 국가가 본래 수행해야 할 역할을 중점적으로 담당하고 주민에게 친숙한 행정은 될 수 있는 대로 지방공공단체에 위임하도록 하고 있다. 또한, 도도부현은 광역에 걸치는 것, 시정촌에 관계되는 연락 조정에 관한 것, 그 규모 또는 성질상 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당치 않은 것을 담당하고, 지방공공단체가 처리하는 사무 가운데 시정촌에서 적절하게 처리할 수 있는

5) 외교, 방위, 통화발행, 사법 등

6) 독과점금지법 등 공정거래에 관한 규칙, 생활보호기준, 노동기준법 등에 규정된 노동조건외 최저기준, 지방자치법 등에 규정된 지방행·재정제도의 창설 등

7) 공적 연금, 우주개발, 기간적 교통기반 등

사무는 최대한 시정촌에서 처리할 수 있도록 사무를 배분하고 있다.

국가의 관여 등에 있어서는 개별 법률에 규정된 지방공공단체에 대한 국가 또는 도도부현 관여의 폐지 또는 축소의 경우 관여는 필요 최소한으로 한다는 방침하에 기존의 관여에 대한 재검토를 실시하고, 그 결과 138개 법률에 대하여 관여 폐지, 축소가 이루어졌다.

그리고, 개별법의 개정에 의해 국가의 권한을 도도부현으로, 도도부현의 권한을 시정촌으로 이양하고, 지방자치법을 개정하여 인구 20만 명 이상 도시의 경우 해당 시로부터의 신청을 받아 지정함으로써 권한을 포괄적으로 이양하는 특례시<sup>8)</sup> 제도가 신설되었다.

지방공공단체 행정체제의 정비·확립에 있어서는 시정촌 합병<sup>9)</sup>이 추진되고 있다. 시정촌 합병은 지방분권에 대응하여 기초자치단체의 재정력을 강화함과 동시에, 자동차사회의 진전에 따라 생활권의 확대에 대응, 정령지정도시<sup>10)</sup>나 중핵시<sup>11)</sup>, 특례시 지정에 따른 권한의 이양 등을 목적으로 하고 있으며, 시정촌 합병의 결과 1999년 3월말 시정촌 3,232단체의 수가 2009년 6월 현재 1,775단체까지 감소하였다.

#### (4) 삼위일체개혁 등에 따른 보조사업의 개혁

고이즈미 내각은 ‘작은 정부론’을 내세우며 ‘지방에서 가능한 일은 지방으로, 민간에서 가능한 일은 민간으로’라는 방침을 구체화하기 위한 노력을 진행하였고, 이의 일환으로 2002년 11월 정부·여당합의에 의한 개혁의 기본 지침을 발표하고 삼위일체개혁을 본격 추진하게 되었다.

삼위일체개혁은 ①지방의 권한과 책임의 대폭확대, ②세입·세출 양면에서의 지방의 자유도 향상, ③주민에게 필요한 행정서비스를 지방의 책임하에 자주적, 효율적으로 선택할 수 있는 폭을 확대, ④국가와 지방의 간소하고 효율적인 행·재정시스템 구축 등을 기본목표로 하고 있으며, 이에 따라 국고보조금 개혁, 지방교부세 개혁, 세·재원의 이양이 추진되었다.

삼위일체개혁의 성과로 2004년에서 2006년까지 총 12.8조 엔 정도의 개혁이 이루어졌으며, 농림수산물식품성에서도 총 3,379억 엔의 개혁이 단행되었다.

8) 인구 20만 이상의 도시로 중핵시가 처리할 수 있는 사무 중, 도도부현이 일체적으로 처리해야하는 사무 이외의 것을 처리하고 일반적으로 중핵시 권한의 30%를 도도부현으로부터 이양 받음

9) 시정촌 합병은 크게 메이지(明治) 대합병, 쇼와(昭和) 대합병, 헤이세이(平成) 대합병을 지칭하며, 본 논문에서는 헤이세이 대합병을 의미

10) 일본 5대 도시, 인구 100만명 이상의 도시로 일반 시의 권한을 포함하여 도도부현 권한의 80%를 이양 받음

11) 인구 30만 이상의 도시로 정령지정도시가 처리할 수 있는 사무 중, 도도부현이 일체적으로 처리해야하는 사무 이외의 것을 처리하고 일반적으로 정령지정도시 권한의 70%를 도도부현으로부터 이양 받음

〈표 4-2〉 삼위일체 개혁의 성과('04~'06)

	계	국고보조금개혁	지방교부세개혁	세원이양
전체	12.8조 엔	4.7조 엔	5.1조 엔	3조 엔
농림수산성	3,379억 엔	1,805억 엔	984억 엔	590억 엔

(5) 국고보조금 개혁

국고보조금의 개혁은 납세자의 관점에서 불필요·불시급한 사업을 폐지·축소하고 '소액보조금'에 있어서는 교부에 관한 사무수속 및 비용과 비교하여 충분한 효과가 있는지, 보조금으로써 존속의 필요성이 있는지의 관점에서 중점적으로 개혁하고 의의가 없는 사업은 폐지하는 슬림화개혁이 이루어 졌으며, 지방의 재량을 높이는 관점에서 사업개소·내용을 지방이 주체적으로 정하는 것이 가능하고 복수사업을 일체적 및 주체적으로 실시할 수 있는 통합보조금화가 적극적으로 추진되었다. 또한 지방공공단체에 교부된 보조금 중 국고보고금인 공공투자관련비용과 재량적 경비로 구분되는 예산(장려적 보조금)에 관하여 예산편성과정에서 금액을 삭감하고 국고보조부담사업에 있어서 국가와 지방의 역할을 분담하고 대상사업을 중점화하기 위해 채택기준을 상향 조정하였다.

(6) 지방교부세 개혁

지방교부세 개혁에 있어서는 교부세의 지역간 재정력 격차조정의 필요성을 인정하는 한편 재원보장기능은 축소해 간다는 것을 기본원칙으로 지방재정계획상의 세출에 대한 철저한 합리화를 통해 교부세 총액을 억제하였는데, 구체적인 방법으로서는 보조사업의 억제, 지방지방재정계획상의 인원을 4만명 이상 감원, 투자적 경비(단독사업)의 경우 1990년~1991년도의 수준으로 억제, 일반 행정경비의 억제 등이 이루어졌다. 그리고, '소액보조금'의 폐지와 채택기준의 상향조정 등에 대처할 새로운 교부금 제도로서 마치쓰쿠리교부금(まちづくり交付金, 2004년)<sup>12)</sup>, 지역재생기반강화교부금(2005년) 등이 도입되었고, 이 외에도 개호·복지, 주택, 폐기물 등의 분야에서도 교부금화가 추진되었다.

일본에서의 보조금 개혁을 보면 2000년 통합보조금을 도입한 이래, 순차 확충하여 2003년도

12) 2004년에 공공사업관계 보조부담금 및 장려적 보조금 등 5,527억엔 가운데 1,330억엔이 마치쓰쿠리교부금으로 대체되고 4,197억엔이 대체재원조치 없이 삭감됨으로써 교부세 총액이 감소됨

에는 시정촌의 재량을 확대한 새로운 통합보조금제도(횡형(橫型)통합보조사업)가 도입었고, 2004년 이 후에는 지방교부세개혁의 일환으로 마치쓰쿠리(まちづくり)교부금, 무라꾸꾸리(むらづくり), '지역재생기반강화교부금' 등의 새로운 교부금제도가 도입되었다.

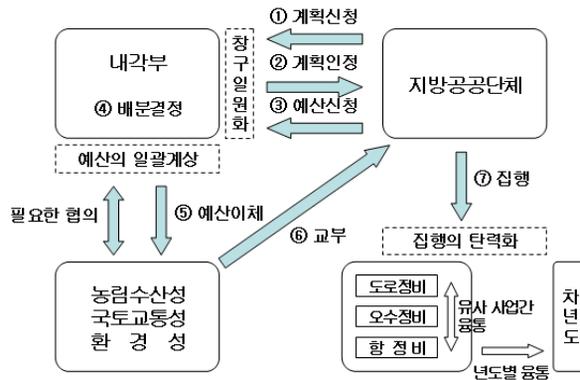
마치쓰쿠리교부금은 대상사업을 도로, 공원, 하수도, 시가지재개발, 공영주택 등의 국토교통성 소관시설에 한정하지 않고 시정촌의 자율적인 제안으로 추가가능 지방의 재량을 대폭 향상시키고, 국가의 상세한 사전관여를 폐지함과 동시에 사후평가에 중점을 두고 있다.

〈표 4-3〉 보조금, 통합보조금, 마치쓰쿠리교부금의 특징 비교

구분	일반보조금	통합보조금	횡형통합보조금	마치쓰쿠리교부금
사업 선정	○ 국가가 정해놓은 시설에서 정비 대상 선정	○ 국가가 정해놓은 시설에서 정비 대상 선정	○ 국가가 정해놓은 시설에서 정비대상 선정	○ 국가가 정해놓은 메뉴에서 정비대상을 선정하고, 시정촌이 제안한 새로운 사업도 가능(10%)
심사 및 채택 방법	○ 지방농정국-사업계획심사, 본성-사업계획개요 심사 및 채택(일부 농정국이 채택)	○ 도도부현-사업계획심사, 지방농정국-사업계획개요 심사 및 채택	○ 도도부현-사업계획심사, 지방농정국-사업계획개요 심사 및 채택	○ 시정촌-사업계획심사, 도도부현-사업계획개요 심사, 지방농정국-목표지표 달성여부 심사 및 채택
교부 방식	○ 국가가 지구마다 교부	○ 도도부현 재량으로 교부	○ 복수사업의 보조금을 시정촌의 재량으로 교부	○ 도도부현 재량으로 교부
예산의 융통성	○ 예산의 융통성 없음	○ 1년 예산의 지구간 융통가능	○ 1년 예산의 지구간 융통가능	○ 예산의 지구간 융통 및 연도별 사업량 변경 가능
평가 및 조치	○ 사업실시 효과의 정성적 평가공표	○ 사업실시 효과의 정성적 평가공표	○ 사업실시 효과의 정성적 평가공표	○ 사업달성상황을 정량적으로 평가공표, 달성되지 못한 경우는 개선조치

지역재생기반강화교부금은 도로정비, 오수처리시설정비, 항정비의 3개 분야에 있어 국토교통성, 농림수산성, 환경성이 소관하는 보조금을 하나의 교부금으로 묶어 지원함으로써 지역재생계획에 기초로 지방의 재량에 따른 자율적인 시설정비가 가능하도록 하고 있으며, 계획의 신청, 예산요망 등의 수속이 내각부의 일원화된 창구를 통해 이루어지고, 지방은 사업의 진행에 따라 사업간·연도간 융통성 있는 집행이 가능하다는 특징이 있다.

또한, 농림수산성은 2005년에 농정개혁 방향에 따라 177개 사업이 7개 교부금 사업으로 통합하는 기존 보조금사업에 대한 개혁을 단행하였다. 이에 따라, 기존의 보조사업들이 ①식(食)의 안전·안심 확보, ②강한 농업만들기(強い農業づくり), ③활기찬 지역만들기(元氣な地域づくり), ④바이오매스 환(環)만들기, ⑤삼림만들기, ⑥강한 임업·목재산업만들기(強い林業・木材産業づくり), ⑦강한 수산업만들기(強い水産業づくり) 등 7개 교부금 사업으로 통합되었다.



(그림 4-8) 지역재생기반강화교부금의 추진체계

### (7) 세원이양

세원이양은 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 지방자치단체가 중앙정부의 간섭 없이 독자적으로 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 증대시키는 것을 의미하며, 삼위일체개혁을 통하여 폐지되는 국고보조부담금의 대상사업 중 계속적으로 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 사업에 대해서는 세원이양을 추진하였다. 세원이양에 있어서는 보조금의 성격 등을 감안하여 8할 정도를 이양하고 의무적인 경비에 대해서는 철저한 경비절감개혁 이후 소요 경비 전액을 이양하였다. 세원이양 방법으로는 지방세인 주민세의 세수입을 증대시키고, 국세인 소득세의 일부를 감소시켜 이를 지방자치단체의 세수로 이양하는 방법을 채택하였고, 세원이양 규모는 소득양여세와 세원이양예정특례교부금으로 조치한 금액을 포함하여 3조엔 정도이다.

### (8) 사업추진 방식의 효율화

사업평가를 통한 효율적이고 효과적인 사업을 실시하고 사업의 투명성·객관성 향상을 위



### 3. 시사점

본 연구에서는 농촌개발사업 추진체계와 관련하여 국내사례로서 강원도 새농촌건설운동과 전라남도 행복마을조성사업을 살펴보았으며, 국외사례로는 EU와 일본의 농촌개발정책과 추진체계의 변화를 살펴보았다. 이를 바탕으로 충남남도에 적용가능한 시사점을 다음과 같이 도출하였다.

#### (1) 독자적 추진체계 구축으로 차별화된 농촌개발사업 추진

강원도의 경우 새농촌건설운동을 통하여 하향적 추진방식이 아닌 주민 스스로 계획하고 실천하는 사업에 대해 지원하는 상향적 방식을 택하였고, 이를 통하여 주민들의 역량강화 및 주민자치능력 강화, 농촌마을의 활력 증진, 인적·지역적 네트워크 확대 등의 다양한 성과를 거두었다. 이러한 새농촌건설운동의 추진방식은 중앙정부 공모사업의 모델이 되기도 하였으며, 최근 농촌개발사업 추진체계의 획기적인 변화의 계기가 되었다.

#### (2) 농촌개발 관련 업무의 통폐합 및 전담조직 구성으로 행정효율 극대화

전라남도는 농정국, 경제개발국, 건설재난관국에 산재해 있던 기존 농산어촌개발 업무를 행정혁신국 산하 행복마을과로 일원화함으로써 행정 능률의 효율화를 제고하였다. 통폐합 이전에는 농정과 농촌정책이 분리되어 중앙정부-광역자치단체-기초지자치단체로 이어지는 업무 협조가 잘 이루어지지 않았으나, 이러한 업무가 일원화됨으로써 전라남도과 시·군 간의 업무 효율성이 증대되었다.

또한, 이를 통하여 중앙정부의 단위사업 공모에 대한 효율적 대응 체계를 구축할 수 있었다. 과거에는 녹색농촌체험마을, 어촌체험마을, 농촌전통테마마을, 농촌마을종합개발사업, 살기좋은지역만들기 등 중앙부처 공모사업에 대한 전라남도의 업무 소관이 농정국, 건설재난관리국, 행정혁신국으로 분리 추진되어 왔으나, 관련 업무가 행정혁신국 행복마을과로 통폐합됨으로써 중앙정부의 단위사업 심사에 능동적으로 대응 할 수 있는 체계를 구축하였다. 그 결과 2007년도 중앙정부 공모사업에서 살기좋은지역만들기 12개소, 농촌마을종합개발사업 8개소, 어촌체험마을 8개소, 녹색농촌체험마을 7개소 등이 선정되는 성과를 올렸다.

### (3) 통합적 추진체계 구축으로 중복투자 방지 및 사업간 연계강화

일본의 경우 보조금개혁을 통하여 복수사업을 일체적으로 추진할 수 있는 통합보조금화, 교부금화가 추진되었다. 이를 통하여 지방의 자율성이 향상되었고, 사업의 진행에 따라 사업예산의 사업간·연도간 융통성 있는 집행이 가능하고, 유사사업에 대한 중복투자의 문제점이 줄어들게 되었다.

또한, 정책군방식을 도입하여 성청간의 협력이 강화되었다. 즉, 유사한 사업들을 묶어 정책군을 만들고, 정책군별로 공동의 정책목표 등을 설정하여 관련 부처가 협력하여 사업을 추진함으로써 유사사업에 대한 연계강화가 이루어 졌다.

### (4) 철저한 사업관리를 통한 사업효과 극대화

EU와 일본은 공히 사업평가제도를 도입하여 철저한 사업관리를 실시하고 있다. EU의 경우 '국가별 발전전략(National Strategy Plans)'과 농촌개발 프로그램에 따라 농촌개발정책이 얼마나 효과적이고 효율적으로 이루어지는가를 평가하기 위한 농촌개발 프로그램에 대한 모니터링과 평가시스템이 마련되었다.

일본의 경우도 중앙정부뿐만 아니라 대부분의 지방정부에서 사업평가제도(사전평가·재평가·사후평가제도)가 실시되고 있으며, 최근 지방의 재량을 향상시킨 통합보조금, 교부금 도입과 함께 성과를 평가할 수 있는 평가제도가 더욱 강화되었다. 이를 통하여 사업의 투명성·객관성 향상과 함께 사업의 효율적인 추진을 도모하고 있다.

### (5) 주민참여 및 지역사회 네트워크 구축으로 사업의 실효성 확보

강원도의 경우 새농어촌건설운동을 통하여 농촌개발사업에 주민 스스로가 참여하고 마을과 마을, 마을과 도시를 연결하는 것은 물론, 대학교수 등 외부 전문가와의 연계를 촉진하는 등 인적·지역적 네트워크를 확대시키는 계기가 되었으며, 이 같은 인적·지역적 네트워크의 확대는 주민역량강화, 사업효과 극대화 등 다양한 긍정적인 파급효과를 거두었다.

EU와 각 회원 국가의 경우 농촌개발정책을 효과적으로 수행한 경험을 공유하기 위하여 '국가별 농촌네트워크(National Rural Network)'를 구축하고 있다. 이러한 네트워크는 농촌개발 성공사례를 찾아내고 분석하여 노하우를 공유하고, 네트워크 활동과정에서 훈련프로그램을 제공하고 기술을 지원함으로써 효율적인 농촌개발을 지원하고 있다.

# 제5장 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선방안

## 1. 기본방향

본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계 실태에 대한 조사 및 국내·외 선진사례 고찰을 바탕으로, 향후 농촌개발사업 추진체계 개선을 위한 기본방향을 ① 조직 및 거버넌스 부문, ② 기획 및 정책수립 부문, ③ 사업집행 및 관리 부문으로 나누어 살펴보았다. 그 결과는 다음과 같다.

### (1) 조직 및 거버넌스 부문

첫째, 농촌개발 관련 부서간 중복된 업무 대해 재조정과 새로운 수요창출에 따른 조직개편이 필요하다. 농촌개발사업 중 특히 농촌지역개발과 농촌체험관광에 관련된 사업에서 업무가 중복이 나타나고 있어 부서간 기능조정 등을 통한 문제 해결이 필요하고, 농촌개발분야의 영역확대에 따른 새로운 조직개편이나 인원 재배치 등이 적극 검토되어야 한다.

둘째, 사회 패러다임의 변화에 따른 공무원의 역량강화와 전문성 확보가 필요하다. 농촌을 둘러싸고 있는 패러다임의 변화와 농촌주민의 의식수준 및 수요 변화에 따른 공무원의 역량강화와 전문성 확보가 필요하다. 전문성 확보를 위해서는 공무원교육이나 전문가 자문체계의 구축이 지속적으로 이루어져야 한다.

셋째, 충청남도 내·외부적인 통합 거버넌스체계 구축이 필요하다. 효율적인 농촌개발사업의 추진을 위해서는 우선 충청남도 내부적으로 농촌개발 관련 부서간 협조체계가 이루어져야 하며, 다음으로는 다양한 주체가 참여하는 거버넌스체계 구축이 필요하다. 거버넌스의 구축은 다양한 이해관계자의 의견수렴, 담당주체의 전문성확보, 정책의 실효성 확보 측면에서도 반드시 필요하다.

## (2) 기획 및 정책수립 부문

첫째, 사회적 페러다임의 변화와 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 통하여 다양하게 추진되고 있는 농촌개발사업을 모두 아우를 수 있는 중장기 종합계획의 수립이 필요하다. 최근 수립된 농어업·농어촌 발전 종합계획은 최근의 농정흐름을 잘 반영하고 있으나, 농림수산물 업무에 한정된 계획수립으로 농촌복지 및 교육, 문화, 농촌복합산업(농촌체험관광 등) 등의 부문의 계획이 제외되어 있으며, 향후 이를 보완할 수 있는 종합계획 수립이 반드시 필요할 것이다.

둘째, 충청남도 실정에 맞는 차별화된 정책수립, 이를 위한 정책수립 역량강화가 필요하다. 농촌개발사업의 대부분이 국비에 의존하는 단위사업 위주로 추진되어 지역의 잠재력을 충분히 활용하지 못한 측면이 많았다. 향후 포괄보조금도입에 따라 지방의 자율성이 확대되면서 스스로 지역에 맞는 정책을 수립하고 추진할 수 있는 역량이 요구되고 있다. 또한, 자체예산의 확대편성으로 장기적인 안목에서 지역에 필요한 사업들을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 농촌개발사업에 대한 총괄기획 및 조정기능 강화가 필요하다. 농촌개발사업이 현재 다양한 부서로 분산되어 추진되고 있는데, 단기적으로 통합추진을 위한 전담조직의 구성은 쉽지 않을 것으로 보이며, 이를 대신하여 농촌개발사업을 총괄하고 기획할 수 있는 기능강화가 우선적으로 필요하다.

## (3) 사업집행 및 관리 부문

첫째, 농촌개발에 관한 중장기적인 공통의 비전을 바탕으로 일관성 있는 사업추진이 필요하다. 그동안의 농촌개발사업은 중장기적인 공통의 비전이 없이 개별적으로 추진되었고, 이로 인하여 사업의 효율성 극대화에 많은 제약이 되었다.

둘째, 농촌개발사업간의 연계성 강화로 종합적인 사업추진이 필요하다. 충청남도의 농촌개발사업에 있어서 사업내용의 유사·중복성, 사업간의 연계성 부족의 문제가 나타나고 있고, 이를 해결하기 위한 사업의 연계·통합추진이 필요하다.

셋째, 사업효과 극대화를 위한 지속적인 사업관리가 필요하다. 향후 포괄보조금 제도가 도입되면 지자체 자율성 증가에 상응한 책임성 제고 차원에서 사후적 모니터링 및 평가제도가 강화될 것인데, 이를 위해서라도 충청남도 내부적으로 엄격한 사업관리가 필요할 것이다.

〈표 5-1〉 충청남도 농촌개발사업 추진체계 개선을 위한 기본방향

부 문	기본방향
조직 및 거버넌스	부서간 중복된 업무 대해 재조정과 새로운 수요창출에 따른 조직개편
	공무원의 역량강화와 전문성 확보
	충청남도 내·외부적인 통합 거버넌스체계 구축
기획 및 정책수립	중장기 종합계획의 수립
	충청남도 실정에 맞는 차별화된 정책수립과 이에 필요한 역량강화
	총괄기획 및 조정기능 강화
사업집행 및 관리	중장기적인 공통의 비전을 바탕으로 일관성 있는 사업추진
	농촌개발사업간의 연계성 강화로 종합적인 사업추진
	사업효과 극대화를 위한 지속적인 사업관리

## 2. 농촌개발사업 추진체계 개선과제

### 1) 부서간 기능 및 업무 조정(중장기적 과제)

충청남도의 농촌개발사업은 농림수산물국을 포함한 다양한 부서에 분담 추진되고 있으며, 특히 농촌지역개발부문과 농촌체험관광부문 둘 이상의 부서에서 중복되어 추진되고 있는 실정으로, 사업의 중복투자 및 집행의 효율성을 측면에서 부서간의 기능조정이 필요하다.

기능조정 원칙은 첫째, 업무효율성 측면에서 중앙부처와 충청남도의 주담당 부서를 연결하여 중앙부처의 소관업무를 기준으로 부서의 기능을 조정(예 : 농림수산물식품부 - 농림수산물국, 문화체육관광부 - 문화체육관광과, 국토해양부 - 건설교통국)하며, 특히 포괄보조금제도의 사업편성과 소관부처의 관계를 반영하여 부서의 기능을 조정한다. 둘째, 유사기능에 대해서는 부서별 특화된 기능에 맞게 통합·조정한다.

먼저, 농촌지역개발부문은 기획관실의 균형발전담당관실, 자치행정국의 도의새마을과, 농림수산국의 농촌개발과, 산림녹지과, 수산과와 기타 건설교통국 건설정책과 등에서 업무의 유사성을 보이고 있다.

이에 관한 부서별 기능 및 업무조정안으로서 균형발전담당관실은 사업집행보다는 현재와 같은 각종 계획수립 등의 총괄기획을 담당하면서 지역균형발전이라는 큰 틀에서의 업무를 담당하도록 하고, 기본적으로 농촌지역개발에 관련된 사업은 농촌개발과로 이양하여 통합 담당하도록 하는 안이 있을 수 있다. 즉, 농림수산국 내에서도 농산과·축산과·산림녹지과·수산과는 농림수축산업의 기능만을 두고 농촌지역개발부문에 해당되는 산촌생태마을조성사업, 어촌종합개발사업 등은 농촌개발과로 이양하고, 도의새마을과가 담당하고 있는 소규모 지역개발사업의 경우도 농촌개발과로 이양하여 담당하도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

기타 지역경제 및 산업과 밀접한 관련이 있는 재래시장, 농공단지 등의 사업은 경제산업국에서 지속적으로 담당하고, 농어촌도로나 소하천정비, 개발촉진지구개발사업 등 인프라 조성에 관련된 사업은 건설교통국에서 담당하도록 하여 현재의 기능을 유지한다.

〈표 5-2〉 포괄보조사업별 충청남도 담당 부서

	부처	포괄보조 사업명	세부사업	충청남도 담당 부서
시도 자율 편성 사업	문화부	문화시설 확충 및 운영	· 박물관, 문예회관 등(15개)	문화체육관광국
		관광자원 개발	· 문화도시, 관광지 개발(11개)	
		체육진흥시설 지원	· 운동장, 수영장 등(11개)	
		지역문화산업 육성지원	· 문화콘텐츠센터 등(8개)	
	문화재청	문화유산 관광자원화	· 지역문화유산개발 등(5개)	
	농림부	농어촌자원복합산업화지원	· 농공단지조성사업 등(13개)	농림수산물국
		농어업기반정비	· 발기반 정비 등(13개)	
	농진청	지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)	농업기술원
	산림청	산림경영자원 육성	· 임산물 수출촉진 등(3개)	농림수산물국
		산림휴양녹색공간조성	· 휴양림, 수목원 등(4개)	
지경부	지역특성화산업 육성	· 섬유패션산업 등(10개)	경제산업국	
	중기청	전통시장 및 중소기업물류 기반지원		· 전통시장 시설현대화 등(2개)
복지부	청소년시설 확충	· 공부방, 수련시설 등(2개)	복지환경국	
환경부	상수도시설 확충 및 관리	· 생활용수공급 등(4개)	복지환경국	
	자연환경 보전 및 관리	· 자연환경보전 등(2개)		
국토부	해양 및 수자원 관리	· 연안정비 등(3개)	건설교통국	
	대중교통 지원	· 물류단지 지원 등(5개)		
	민자유치접속도로 지원	· 가덕대교 건설 등(6개)		
	지역거점 조성지원	· 국민임대산단 조성 등(2개)		
시군구 자율 편성 사업	국토부	성장촉진지역 개발	· 개축지구 지원 등(3개)	농림수산물국 또는 건설교통국
	행안부	특수상항지역 개발	· 점경지역 지원 등(15개)	
	국토부	도시활력증진지역 개발	· 주거환경 개선 등(16개)	
	농림부	일반농산어촌 개발	· 전원마을 조성 등(15개)	
	환경부	도서지역식수원 개발	· 도서지역 식수원 개발(1개)	

〈표 5-3〉 충청남도 농촌지역개발사업 관련 부서기능 및 업무조정안

실국	부서	농촌지역개발 관련 주요 업무*	조정안
기획관리실	균형발전담당관	- 도정 개발정책 추진 - 지역균형발전사업 지원	- 현재 기능 유지
경제산업국	경제정책과	- 재래시장시설 현대화	- 현재 기능 유지
	기업지원과	- 농공단지조성사업	- 현재 기능 유지
자치행정국	도의새마을과	- 도서종합개발사업 - 소도읍육성사업 - 살기좋은 지역만들기 사업	- 농촌개발과로 이양
농림수산물국	농촌개발과	- 농촌마을종합개발사업 - 전원마을조성 - 농업농촌테마공원조성 - 농촌생활환경정비 등	- 타 부서의 농촌지역 개발사업을 통합 담당
	산림녹지과	- 산촌생태마을조성	- 농촌개발과로 이양
	수산물과	- 어촌종합개발사업	- 농촌개발과로 이양
건설교통국	건설정책과	- 개발촉진지구개발	- 현재 기능 유지
	도로교통과	- 농어촌도로 확포장	- 현재 기능 유지
	치수방재과	- 소하천정비사업	- 현재 기능 유지

\* 충청남도 2009년도 본예산 일반회계사업 기준

농촌체험관광부문은 현재, 문화체육관광국의 관광산업과, 농림수산물국의 농업정책과, 농촌개발과, 수산물과, 농업기술원의 기술보급국에서 업무의 유사성을 보이고 있다.

이에 대한 부서기능 및 업무조정안으로서는, 기본적으로 농촌체험관광에 관한 기능과 업무를 농업기술원에서 통합 담당하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 농업기술원은 농업 기술개발과 보급으로 농촌주민과 가장 밀접한 부서로서 현장밀착형 사업이라 할 수 있는 농촌체험관광부문의 기능을 담당하는 것은 적합하다. 즉, 농업정책과나 수산물과에서 담당하는 체험마을 조성 사업을 농업기술원으로 이양하고, 관광산업과의 경우도 마을단위 이상의 대규모 관광개발사업을 제외한 농산어촌 체험마을 육성사업과 같은 마을단위 소규모 체험관광사업은 농업기술원으로 이양하도록 한다. 단, 농촌체험관광부문의 사업중에서 농촌마을종합개발사업이나 농업농촌테마공원조성사업 등 농촌지역개발 성격이 강한 사업은 농촌개발과에서 담당하도록 한다.

〈표 5-4〉 충청남도 농촌체험관광사업 관련 부서기능 및 업무조정안

실국	부서	농촌체험관광 관련 주요 업무*	조정안
문화체육관광국	관광산업과	- 농산어촌 체험마을 육성	- 농업기술원으로 이양
농림수산물국	농업정책과	- 녹색농촌체험마을 조성 - 도농교류 활성화 지원	- 농업기술원으로 이양
	농촌개발과	- 농촌마을종합개발사업 - 농업농촌테마공원 조성	- 현재 기능 유지
	수산물과	- 어촌체험마을 조성	- 농업기술원으로 이양
농업기술원	기술보급국	- 농촌체험관광 활성화 지원 - 농촌전통테마마을 조성	- 타 부서의 농촌체험 관광사업을 통합 담당

\* 충청남도 2009년도 본예산 일반회계사업 기준

## 2) 농촌개발 거버넌스체계 구축

충청남도의 농촌개발사업은 다양한 부서로 분산되어 개별적으로 추진되고 있고, 농촌개발사업의 추진체계에 있어서도 내·외부적인 거버넌스가 부족한 실정이다. 즉, 충청남도 내부적으로는 인력은 현재 조직으로도 어느 정도 충분하다고 할 수 있지만, 부서간의 협조체계가 부족하고, 외부적으로는 관련 기관이나 조직과의 네트워크, 주민의견수렴이 제대로 이루어지지 않고 있다. 거버넌스의 구축은 농촌개발사업의 통합추진, 전문성 확보, 사업효과 극대화를 위해 반드시 필요하다.

거버넌스의 구체적인 구축 방안으로는 충청남도 내부적으로 부서간 협력 및 통합추진을 위한 정책군방식의 도입, 외부적으로 다양한 주체의 의견수렴 및 정책반영을 위한 정책협의회 조직 및 운영 등을 들 수 있다.

### (1) 농촌개발정책군방식의 도입

농촌개발정책군은 농촌개발사업 관련 부서의 협조체계구축과 유사사업의 중복투자로 인한 예산의 낭비를 방지하고, 통합적인 추진체계를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 농촌개발정책군은 농촌개발사업부문에 따라 유사·연계가능 사업을 묶어 정책군으로 구성하는데, 예로서 농촌개발사업부문을 보건·복지부문, 생활인프라부문, 농촌경제부문, 문화·여가부문,

환경·경관부문, 지역역량부문 등 6개의 정책군을 구성할 수 있다. 각각의 사업들은 이러한 정책군내에서 재분류되고 사업의 성격에 따라 하나의 사업이 2개 이상의 정책군으로 분류될 수도 있다.

〈표 5-5〉 농촌개발정책군의 구성(안)

정책군	주요사업*	관련 부서	
정책군1 : 보건복지	- 사회안전망 강화 - 보건복지기반 확충	- 농업인 복지향상지원 - 노인복지시설 지원 - 농어촌여성 건강검진지원	농업정책과, 농촌개발과, 복지정책과, 노인장애인과, 보건위생과 등
정책군2 : 정주기반	- 정주기반확충 - 마을-읍면-중심도시간 연계	- 농촌마을종합개발사업 - 도시민농촌유치지원 - 농어촌도로 확포장 정비사업	도의새마을과, 농업정책과, 농촌개발과, 건설정책과, 도로교통과, 치수방재과 등
정책군3 : 농촌경제	- 123차 산업 복합화 - 농촌 일자리 창출	- 농공단지 조성 및 운영 - 녹색농촌체험마을조성 - 농촌소득원개발사업	경제정책과, 기업지원과, 농업정책과, 농산과, 수산과, 농업기술원 등
정책군4 : 문화여가	- 문화시설 및 콘텐츠 확대 - 문화여가수요 충족	- 농어촌도서관 건립 - 지역향토문화축제육성지원 - 소규모 생활체육시설 지원	문화예술과, 관광산업과, 체육청소년과, 농촌개발과, 건설정책과 등
정책군5 : 환경경관	- 경관보전 및 경관가치 활용 - 환경오염 방지	- 경관보전직접지불사업 - 농어촌마을하수도 정비 - 축산분뇨공공처리시설 설치	농촌개발과, 환경관리과, 수질관리과, 건설정책과, 치수방재과 등
정책군6 : 지역역량	- 지역리더 육성 및 주민교육 - 주체가 네트워크 강화	- 농어촌등 소외계층 정보화지원 - 농업인 교육훈련 - 농업전문인력 양성	교육협력법무담당관, 정보화담당관, 농업정책과, 농촌개발과, 농업기술원 등

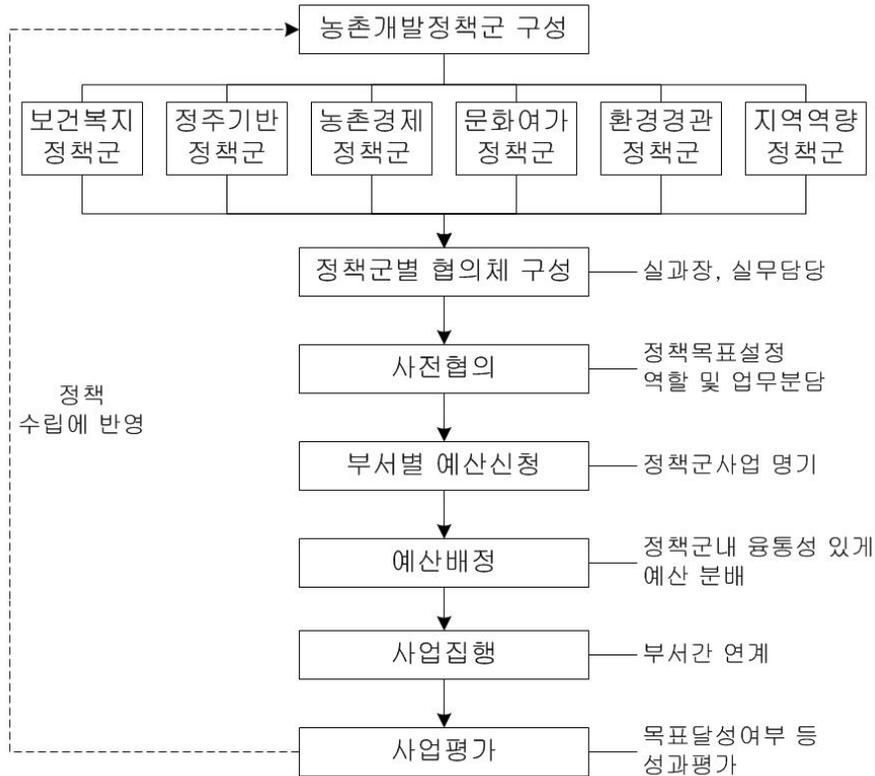
\* 충청남도 2009년도 본예산 일반회계사업 기준

농촌개발정책군의 추진체계는

- ① 농촌개발사업부문에 따라 정책군을 구성하고 관련 사업을 정책군별로 분류한다.
- ② 각 정책군에 속한 부서의 실과장과 실무담당자를 중심으로 정책군협의체를 구성하고, 기획부서가 총괄·조정역할을 담당한다.
- ③ 정책군협의체의 사전협의를 통해 정책군의 공통적인 정책목표를 설정(1개 정책군내에 다수의 정책목표를 설정)하고 목표를 달성하기 위하여 각 부서가 담당해야할 역할과 업무를 명확히 하여 사업중복의 가능성을 배제하고 협조체계를 구축한다.
- ④ '정책군사업'을 명기한 후 부서별로 예산을 신청한다.
- ⑤ 정책군마다 각각의 목표와 역할에 따라 융통성 있게 예산을 분배하고, 경우에 따라서 같

은 정책군내에 있는 사업들은 일정범위내에서 예산을 공유하거나 부서간에 상호 보완하여 사업이 집행될 수 있도록 한다.

- ⑥ 사업집행은 정책군에 속한 각 부서가 연계하여 실시하고, 목표달성여부 등에 대한 평가를 실시하여 다음 정책수립에 반영한다.



[그림 5-1] 농촌개발정책군 추진체계

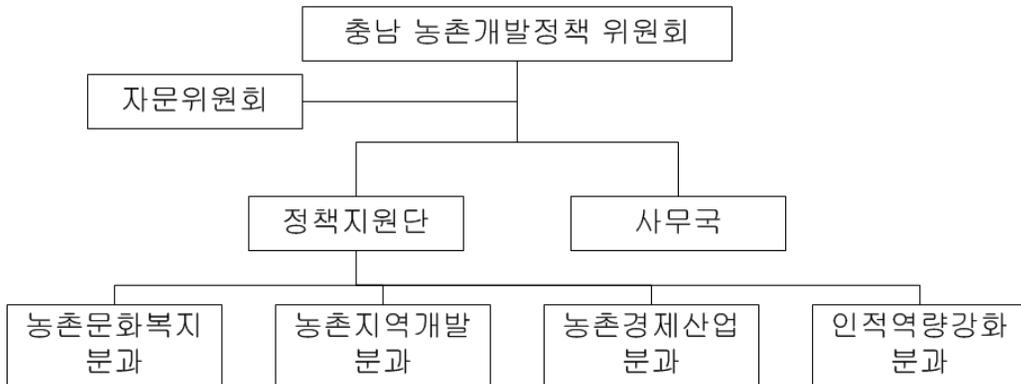
예로서, 보건·복지정책군의 경우, '낙후지역에 대한 복지수준을 향상 시킨다'라는 정책목표가 있을 수 있으며, 이러한 목표달성을 위해서 복지정책과나 보건위생과는 낙후지역에 대한 지원을 집중한다. 또한, 농업정책과에서는 낙후지역의 농업인복지에 대한 지원을 실시하고, 복지시설이 필요한 경우는 농촌개발과가 농촌마을종합개발사업 등을 통하여 복지시설조성을 지원하여, 공통의 정책목표를 가지고 사업효과를 극대화 시킨다.

정주기본정책군의 경우는, '도시민의 귀농·귀촌 300세대를 유치한다'라는 정책목표가 있을 수 있으며, 목표를 달성하기 위해서 농촌개발과는 농촌마을종합개발사업이나 전원마을조성사업 등을 통하여 도시민 유치를 위한 정주기반을 조성하고, 도로교통과는 농어촌도로조성으로 접근성을 향상시킨다. 또한, 농업정책과와 농업기술원은 귀농·귀촌을 희망하는 도시민을 대상으로 정착을 위한 교육기회와 정주 가능지에 대한 각종 정보를 제공함으로써 통합·연계적인 정책을 실시한다.

## (2) 농촌개발정책협의회 조직 및 운영

농촌개발정책협의회는 현재 형식적으로 운영되고 있는 농정심의회 등 각종 위원회의 기능을 대체·보완하고, 농촌정책을 수립하는데 있어 다양한 주체의 의견수렴 및 네트워크 구축, 주요정책 및 사업에 대한 자문 및 심의·의결, 새로운 정책개발 및 연구 등을 목적으로 한다.

또한, 농촌개발정책협의회는 최고의사결정기구인 농촌개발정책위원회를 포함하여 정책·사업·재정부문에 대한 자문기구로서 자문위원회, 분과별로 농촌개발정책위원회를 지원하는 정책지원단, 그리고 이의 원활한 운영을 위한 사무국 등 4개 조직으로 구성한다.



[그림 5-2] 농촌개발정책협의회 구성

### ① 농촌개발정책위원회

농촌개발정책위원회는 농촌개발정책에 관한 발전적 방안을 모색하고 자문하는 협의체의 성격으로 기존의 농정심의회 등의 기능을 흡수(대체)하여 농촌개발정책에 관한 최고의사결정권

한을 갖도록 한다.

농촌개발정책위원회의 구체적인 기능은 첫째, 농촌개발에 관한 각계 각층의 다양한 이해관계 조정 및 해결방안을 마련한다. 둘째, 농촌개발사업계획 등 관련 정책 수립시 참여하여 자문하거나 정책사항에 대한 중앙정부와 충청남도, 시·군, 기타 이해관계자의 중간 네트워크 역할을 수행한다. 셋째, 농촌개발분야의 예산집행의 탄력적 운영을 위한 심의·조정 역할을 담당하고, 넷째, 그 밖의 정책추진단 운영을 통하여 새로운 정책방향을 모색하고 각종 시책을 개발한다.

본 위원회의 구성은 민·관, 단체, 이익그룹 등의 동등한 참여를 원칙으로 농촌개발 관련 이해관계자로서 중앙정부 전·현직 공무원, 충청남도 및 16개 시·군 공무원, 농촌개발 관련 공공기관 단체장 및 전문가, 시민사회 단체장, 충남도의회 대표, 주민대표 등으로 구성한다.

농촌개발정책위원회 운영에 있어 모든 회의는 공개를 원칙으로 하며, 정기적으로 횟수를 정해 정기회를 운영함과 동시에 정책자문 및 의사결정이 필요시에는 수시로 임시회를 운영한다.

〈표 5-6〉 충남 농촌개발정책위원회 운영방안

구분	내용
성격	- 농촌개발정책에 관한 발전적 방안을 모색하고 자문하는 협의체
기능	- 다양한 이해관계 조정 및 해결방안을 마련 - 정책 수립시 자문 또는 다양한 이해관계자의 중간 네트워크 역할 - 예산집행의 탄력적 운영을 위한 심의·조정 역할 - 새로운 정책방향을 모색하고 각종 시책을 개발
구성	중앙정부 전·현직 공무원, 충청남도 및 16개 시·군 공무원, 관련 공공기관 단체장 및 전문가, 시민사회 단체장, 충남도의회 대표, 주민대표 등
운영	- 모든 회의는 공개를 원칙 - 정기회 및 임시회 운영

## ② 자문위원회

자문위원회는 농촌개발정책협의회의 자문기구로서 정책자문, 사업자문, 재정자문 등의 역할을 수행한다. 자문위원회의 구성은 중앙정부 및 지자체 대표, 기업 대표, 관련 전문가 등으로 구성하고, 현재 운영중인 정책자문교수단 등과 연계 운영한다.

〈표 5-7〉 충남 농촌개발정책협의회의 자문위원회 운영방안

구분	내용
성격	- 농촌개발정책협의회 자문기구
기능	정책자문 - 정책과 프로그램의 방향 제시 - 다양한 분야의 실무전문가 참여
	사업자문 - 산·학·연 연계를 통한 사업방향 제시 - 사업 타당성에 대한 검토
	재정자문 - 재정보호를 위한 방안 및 재정동원가능성 자문 - 인사 및 재정운영에 대한 자문과 감사
구성	- 중앙정부 및 지자체 대표, 기업 대표, 관련 전문가 등
운영	- 수시 운영 - 정책자문교수단 등과 연계 운영

### ③ 정책지원단

정책지원단은 농촌개발정책협의회의 연구지원기구로서 농촌개발에 관한 지속적인 연구를 통하여 정보와 지식을 축적하고 각종 정책과 시책을 개발하여 농촌개발정책협의회 의사결정 시 관련 자료를 제공한다.

또한, 농촌문화·복지부문, 농촌지역개발부문, 농촌경제·산업부문, 인적역량강화부문 등의 소분과를 나누어 전문가 풀(pool)을 구성하고, 분과별로 공무원과 관련 기관(충남농협중앙회, 한국농어촌공사 충남본부 등), 주민이 참여하는 포럼과 연구회를 운영하는 등 농촌현장(주민)과 행정, 관련 조직을 연결하는 네트워크를 구성하도록 한다.

아울러 인적역량강화분과는 공무원과 주민의 교육·훈련프로그램을 운영하여 인적역량강화의 역할을 담당한다. 전문가 풀은 충청남도의 대학 및 연구기관(농업테크노파크, 충남발전연구원, 충남여성정책개발원, 충남역사문화원 등)의 전문가를 적극 활용하고 각 연구기관에 분과별 간사기능을 두도록 하며, 인적역량강화분과는 공무원교육원이나 충남인적자원개발지원센터에 간사기능을 두도록 한다.

〈표 5-8〉 충남 농촌개발정책협의회 정책지원단 운영방안

구분	내용
성격	- 농촌개발정책협의회 연구지원기구
기능	- 농촌개발에 관한 지속적인 연구 및 정책·시책의 개발 - 포럼 및 연구회 운영 - 주민-행정-관련조직의 네트워크 구축 - 교육훈련프로그램 운영을 통한 인적역량강화
구성	- 대학 및 연구기관의 전문가 풀 구성 - 주민, 행정, 유관기관 참여
운영	- 농촌문화복지/농촌지역개발/농촌경제산업/인적역량강화 등의 분과운영 - 상시운영

④ 사무국

사무국은 농촌개발정책협의회를 보좌하고 정책지원단의 행·재정적으로 지원하는 상설기구로서, 정책협의회의 운영계획을 수립하고, 개인 및 기업, 비영리단체, 시민단체 등을 회원으로 유치하여 회비를 통한 기금을 조성하는 등 정책협의회의 재정운영 및 재원조달 방안을 모색한다. 또한, 각종 연구 및 행사, 교육을 지원하고, 농촌개발정책에 관한 자료 및 정보의 데이터베이스화, 홍보, 발간 등의 역할을 담당한다.

〈표 5-9〉 충남 농촌개발정책협의회 사무국 운영방안

구분	내용
성격	- 농촌개발정책협의회 보좌기구
기능	- 농촌개발정책협의회 운영계획 수립 - 농촌개발정책협의회 재정운영 및 재원조달 방안 모색 - 정책지원단의 행·재정적 지원 - 각종 연구 및 행사, 교육 지원 - 농촌개발정책에 관한 자료 및 정보 D/B화, 홍보, 발간 등

### 3) 총괄기획 및 조정기능 강화

충청남도의 농촌개발사업은 중앙정부의 정책에 따라 다양한 부서로 나누어 추진이 되고 있다. 이에 따라 농촌이라는 동일한 공간을 대상으로 연관성에 높은 다양한 사업들이 개별적으로 이루어지고 있고, 또한 사업간 유사·중복성의 문제가 나타나고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 현재의 다양한 농촌개발사업을 통합 관리할 수 있는 총괄기획·조정기능 강화가 필요하다. 이는 다양하게 추진되고 있는 농촌개발사업을 특정부서로 집중(전담부서조직)할 수 없는 현실적인 이유 때문에서도 더욱 그렇다.

총괄기획·조정기능을 강화하는 방법은 현재 부서의 담당업무를 그대로 유지하면서 다양한 부서로 나누어 추진되고 있는 농촌개발사업을 총괄기획하고 조정할 수 있는 기능을 추가적으로 강화하는 방법으로서, 별도의 조직개편이나 업무분장의 조정이 필요 없어 각 부서에서 민감한 조직개편에 대한 문제를 배제시킬 수 있다. 또한 현재 충청남도의 조직과 추진체계에 있어 효율적으로 농촌개발사업을 추진할 수 있는 가장 바람직한 방법이라 할 수 있다.

총괄기획·조정기능을 부여할 수 있는 부서로서는 기획관리실내의 부서나 농림수산국내의 부서 또는 기타 부서(자치행정국, 건설교통국 등)가 될 수 있다. 기획관리실내의 부서로서는 균형발전담당관실을 들 수 있는데, 균형발전담당관실은 현재 기초생활권계획 등 충청남도 각종 계획의 총괄을 담당하고 있어 종합계획과 연계하여 농산어촌부분과 도시, 기반시설, 문화·관광, 사회복지 등의 부문을 통합적으로 아우를 수 있는 사업관리가 가능하고, 국가 예산 확보가 용이하며, 집행간의 갈등조정이 쉽다는 장점을 들 수 있다. 그러나 단점으로는 기획과 집행이 이원화 될 가능성이 있고, 농촌지역의 특성상 농산업부문과의 연계가 필요하나 행정직 공무원위주의 편제로 전문성이 부족하다는 점 등을 들 수 있다.

농림수산국내에는 총괄기획·조정기능을 부여할 수 있는 부서로서 농업정책과나 농촌개발과를 들 수 있다. 농업정책과나 농촌개발과는 농업·농촌정책의 중심부서로서 변화하는 농정의 패러다임에 맞춰 발 빠르게 수용할 수 있으며, 농업·농촌의 전문성을 갖는 공무원의 참여로 농촌밀착형 사업추진이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 공간개발정책의 전문성이 부족하고 개발부서(건설교통국 등)와의 갈등이 빚어질 수 있다는 단점이 있다.

그리고 자치행정국내에 총괄기획·조정기능을 부여하는 방법도 있다. 자치행정국내에는 도의새마을과가 현재 도서종합개발사업이나 소도읍 개발사업 등의 지역개발사업을 추진하고 있

어 어느 정도의 경험을 갖추고 있다고 할 수 있으며, 기획관리실과 농림수산물국이 총괄기획기능을 가질 때의 불균형적인 업무과다의 문제점을 해결하고 효율적인 사업집행이 가능하다는 장점이 있다. 실제 전라남도의 경우 농산어촌개발업무를 전담하는 행복마을과를 행정지원국 내에 두고 있어 사업집행의 효율화를 기한 사례를 볼 수 있다. 그러나 도의새마을과의 경우 주로 소규모 지역개발사업에만 전담하였던 부서로서 다양한 농촌개발사업을 총괄·조정하기 위한 역량확보가 수반되어야 할 것이다.

기타 대안으로서는 농촌개발사업의 대부분이 물리적 개발에 중점을 두고 있다는 측면에서 건설교통국에 총괄기획·조정기능을 부여하는 방법이 있다. 건설교통국은 공간개발정책에 수많은 경험과 전문성을 갖추고 있다는 측면에서 충분한 역량을 갖고 있다고 할 수 있으며, 실제 대부분의 시·군 단위에서는 도시나 건설담당 부서에서 농촌지역개발을 전담하고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 다양하게 분산되어 추진되고 있는 농촌개발사업 관련 부서와 어떻게 연계시킬 수 있는냐는 문제가 큰 관건이 될 것이다.

〈표 5-10〉 부서별 농촌개발사업 총괄기획기능 부여시 장·단점

부서	근거	장점	단점
기획관리실 균형발전담당관실	- 지역균형발전사업 담당 - 기초생활권계획 등 각종 계획 총괄부서	- 통합적 사업관리 가능 - 예산확보 용이 - 집행상의 갈등조정 용이	- 기획과 집행의 이원화 가능성 - 농산업부문의 전문성 부족
농림수산물국 농정농촌개발과	- 농업농촌정책의 중심부 서	- 변화하는 농정패러다임 반영 - 농촌밀착형 사업 가능	- 공간개발정책의 전문성 부족 - 기획기능 강화 수단 부재
자치행정국 도의새마을과	- 지역개발사업 추진 부서	- 업무과다의 문제점 해결 - 효율적 사업집행 가능	- 소규모 지역개발 추진 부서로 역량부족 - 기획기능 강화 수단 부재
건설교통국 건설정책과	- 지역개발사업 추진 부서	- 공간개발정책의 전문성 보유	- 농촌개발 관련 부서와의 연계성 난해 - 기획기능 강화 수단 부재

그러나 이러한 다양한 대안들도 기획관리실을 제외하고는 기본적인 한계점을 갖고 있다. 즉, 총괄기획·조정기능을 갖기 위해서는 일반적인 통제수단으로서 인사·예산·감사의 권한이

주어져야 하나 기획관실을 제외하고는 이러한 통제수단을 갖기 쉽지 않다. 기획관실의 경우 총괄기획기능을 가질 수 있는 것은 예산권을 가지고 있기 때문이고, 그 외 부서에 기능을 부여할 경우 반드시 기능을 발휘할 수 있는 통제수단이 함께 수반되어야 할 것이다.

#### 4) 중장기 종합계획 수립 및 관련계획간 유기적 연계

최근까지 충청남도는 농촌개발에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획이 부재한 실정으로 체계적이고 종합적인 사업추진이 이루어지지 못하였다. 또한, 대부분의 사업이 중앙정부지원에 의존하고 있어 계획 및 정책수립의 당위성조차 찾기 힘든 실정이었다. 이로 인하여 단위사업 위주의 부분별한 사업추진, 사업간의 연계성 부족, 사업중복으로 인한 예산낭비 등의 다양한 문제점을 발생되었다. 향후 체계적인 농촌개발 사업집행을 위한 전제조건으로서 반드시 중장기적이고 종합적인 계획수립이 선행되어야 할 것이다.

최근 수립되었거나 수립 중에 있는 농촌개발사업의 성격을 갖는 종합계획으로는 올해 농림수산물 공무원 중심의 수립된 '2020 충청남도 농어업·농어촌 발전 종합계획(이하 농어업·농어촌 발전 종합계획)'과 농산어촌의 복지·교육여건개선·지역개발 등을 포괄하는 '농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획(이하 삶의질향상계획)'이 있으며, 또한 최근 광역·지역발전특별회계 도입에 따라 수립 중에 있는 '지역발전계획(시·도 기초생활권 발전계획)'을 들 수 있다.

'농어업·농어촌 발전 종합계획'은 농림수산물 공무원 중심의 농수산업, 농식품, 농어촌 등의 부문에 관해 2020년을 목표로 수립된 중장기 종합계획으로서 10대 핵심과제와 다양한 전략을 제시하고 있다. 그러나 본 계획은 농림수산물 업무에 한정된 계획이 수립되고 농촌복지, 교육, 문화, 관광 등 다양한 부문의 농촌개발계획을 함께 아우르지 못하였다는 한계점을 지니고 있다.

'삶의질향상계획'은 농산어촌지역의 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등에 관한 5개년 종합계획으로서 국가계획을 바탕으로 시·도계획과 시·군계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 충청남도에서도 '제1차 삶의질향상계획'이 2005년에 수립되어 올해 마무리 되고 있으며, 현재 '제2차 삶의질향상계획(10~14)'이 수립되고 있는 중이다. 그러나 본 계획은 '농림어업인 삶의

의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법'에 근거를 두고 있음에도 불구하고 예산이 수반되지 않는 등의 이유로 실효성을 확보하지 못한 형식적인 계획에 그치고 말았고, 이를 보완하여 제2차 계획을 수립하고 있지만 어느 정도까지 실효성을 확보할 수 있을지는 의문이다. 하지만 본 계획은 농림어업인의 복지 증진 및 농산어촌 개발 분야에 특화된 종합계획으로서, 향후 그 실효성만 확보가 된다면 '농어촌정비법'상의 지역개발정책의 기본이 되는 상위계획으로서의 역할을 충분히 담당할 수 있을 것이다.

'시·도 기초생활권 발전계획'은 '국가균형발전특별법'에 근거하여 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축과 기초생활권(시·군)을 중심으로 한 특성화된 지역발전을 목적으로 하며 국가전체를 대상으로 하는 계획으로서, 지방정부수준에서는 '기초생활권계획'과 '시·도 기초생활권 발전계획'이 있다. 즉, 시·군에서는 지역여건을 반영한 5개년 계획으로서 '기초생활권 계획'을 수립하여야 하며, 시·도에서는 이를 종합·조정하여 '시·도 기초생활권 발전계획'을 작성하도록 하고 있다. 본 계획은 교육, 의료·복지, 문화, 환경, 산업·경제 등 7대 부문의 24개 포괄보조사업을 포함하는 종합계획으로서 '삶의질향상계획'보다는 훨씬 포괄적인 계획이라 할 수 있으며, 이 중 기초생활권계획에 포함되는 포괄보조사업(시군구 자율편성사업)은 대부분 농촌개발에 관련된 사업이다. 그러나 이러한 포괄보조금제도는 예산이 극히 제한되어 있어 실제적인 지방의 자율성 확보가 미흡하며, 포괄보조금 예산내의 한도적용 규정에 따라 계획투입 대비 지자체 가용예산의 축소로 자체사업에 대한 예산투입의 어려움으로 작용할 가능성이 있다.

충청남도의 경우, 현재 이상의 3가지 계획이 개별적으로 별도의 계획으로 수립되고 있는 실정으로, 이렇게 될 경우 농촌개발사업을 실제 추진하는데 있어 혼란만을 가중시킬 염려가 있다. 기본적으로 농촌개발부문에 대한 중장기 종합계획을 수립함이 바람직하나 현실적으로 불가능할 경우, 향후 수립될 계획에 있어 농촌개발정책의 비전과 목표, 전략 등이 유기적으로 연결되어 일관성을 갖는 계획수립이 필요하다. 즉, '농어업·농어촌 발전 종합계획'에서 제시하는 중장기적인 농촌개발의 기본방향을 적극 수립하여 '삶의질향상계획'과 '지역발전계획' 등을 수립하여야 하며, 이렇게 될 경우 중장기적인 비전을 바탕으로 일관성 있고 체계적인 농촌개발사업의 추진이 가능할 것이다.

〈표 5-11〉 충청남도 농촌개발 관련 종합계획 종류

계획명	내용	한계점
농어업·농어촌 발전 종합계획	- 근거 : 농업·농촌및식품산업기본법 - 농어업·농식품·농어촌 부문의 계획 - 계획기간 : 2020년 - 유형 : 중장기 종합계획	- 농림수산물국 업무에 한정된 계획
삶의질향상계획	- 근거 : 삶의질향상특별법 - 복지·교육·지역개발·복합산업 부문의 계획 - 5개년 종합계획	- 예산이 수반되지 않는 실효성이 부족한 계획
지역발전계획 (사·도 기초생활권 발전계획)	- 근거 : 국가균형발전특별법 - 교육·의료복지·문화환경·산업경제부문 계획 - 5개년 종합계획 - 포괄보조금 중 시군구 자율편성사업은 대부분 농촌개발사업	- 제한된 포괄보조금 예산

### 5) '포괄예산제' 도입에 의한 독자적인 사업 추진

충청남도의 농촌개발사업은 대부분 국비지원에 의존하는 사업추진으로 지방의 자율성이 부족하고, 지역의 특성에 맞는 독자적인 사업추진이 어려운 실정이었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 향후 중장기발전계획의 지속적인 실행을 위한 예산확보와 자체예산 확대편성을 통한 장기적인 안목에서의 독자적인 사업추진이 필요하다.

이러한 현실적인 요구에 맞추어 충청남도는 내년 2010년부터 '포괄예산제' 운영을 검토 중에 있다. '포괄 예산제'는 기본적으로 농어업·농어촌 발전 종합계획의 이행을 위해, 세분화된 농림수산물분야 도 자체예산의 5~10%(50억 원 정도)를 '포괄예산'으로 편성하여 예산운영의 탄력성을 확보하고자 하는데 목적이 있다. 대상사업은 농수산물의 수급안정과 유통개선, 농어업 경영 효율화, 살기 좋은 농어촌 실현 등 농림수산물분야에 필요한 사업을 선정할 예정이며, 구체적인 운영계획은 12월 중에 발표할 예정이다.

이에 관련하여 본 연구에서는 '포괄예산제 운영계획(안)'을 다음과 같이 제안하고자 한다.

## <포괄예산제 운영계획(안)>

### ① 운영개요

#### ○ 운영(지원) 방향

- 경쟁력 있는 농수산업 육성과 살기 좋은 농어촌 실현을 위해 필요한 농림수산분야의 사업 선정 및 지원
- 대상사업 선정은 사업의 성격에 따라 신청·접수를 받아 심의·지원하되, 시급을 요하는 사업과 중·장기적인 계획을 갖는 사업으로 나누어 지원

#### ○ 재원확보 및 운용

- 농림수산 분야 도 자체사업 예산 중 5~10%인 50억 원을 포괄예산으로 편성·운영
- 예산운용은 도비와 시·군비 Matching Fund 형태로 운용

### ② 지원대상 및 지원사업

#### ○ 지원대상

- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제7조에 의거(부록2 참조)
  - 농림수산식품부장관의 허가를 받아 설립된 비영리 법인 및 공익 법인
  - 생산자 단체
- 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법 제3조에 의거(부록2 참조)
  - 농산어촌지역의 법인체
  - 농산어촌지역의 마을공동체

#### ○ 지원사업

- 총사업비(도비+시·군비+자부담)가 1억 원 미만인 사업
- 농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제7조에 의거(부록2 참조)
  - 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제4조에 규정된 각 책무를 관련 단체가 회원 공동으로 실현하는데 필요한 사업비
  - 단체의 회원 및 농업인 등에 대한 교육훈련·경영지도·상담에 필요한 시설의 건축비 또는 기자재 구입비

- 충청남도 사회단체 보조금지원조례 제4조에 의거(부록2 참조)
  - 법령 또는 조례에 지원 규정이 있는 경우
  - 충청남도가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우
- 지원대상 단체, 공동체 등이 중·장기적인 계획을 가지고 추진하고자 하는 사업
  - 주민소득사업
  - 농어업 경영에 필요한 컨설팅 사업
  - 농어촌지역 마을발전 기획 및 역량강화 사업
  - 복합산업(향토산업, 농어촌체험관광 등)육성 사업
  - 농어촌지역 생활환경(주거환경, 복지, 경관 등)개선 사업
- 기타 심의위원에서 지원하기로 심의·의결한 사업

○ 지원 제외사업

- 개인 또는 친목단체가 추진하는 사업
- 특정 정당 또는 선출직 후보가 지지하거나 특정 종교의 교리 전파를 주목적으로 하는 단체의 사업
- 관계 법령(지침) 및 조례 등에 위반 또는 공익에 저해되는 사업 등

③ 사업선정 방법

○ 사업선정 원칙

- 시급성 : 급작스런 사회적·환경적 변화에 따라 시급을 요하는 현장애로사업
- 보완성 : 사업완료 후 사후관리를 위해 추가지원이 필요한 사업
- 독창성 : 마을공동체, 관련단체 등이 제안하는 특색 있고 독창적인 사업
- 파급성 : 주변지역으로의 파급효과를 극대화 시킬 수 있는 사업
- 독립성 : 기존의 지원되고 있는 사업과 중복되지 않는 사업

○ 사업선정 절차

- 사업대상 주민, 법인, 공동체 등이 시급을 요하는 사업의 경우 현장애로 건의서를 작성하고, 중장기적 계획에 의한 사업의 경우 사업계획서를 작성하여 시·군에 제출

- 시장·군수는 사업을 수합 및 검토 후 도지사에 사업 신청 및 건의
- 민간전문가로 구성된 심의회(10명 내외)에서 사업 심의 및 결정
- 시급을 요하는 사업은 수시로 접수를 받아 사업 추진여부를 결정하고, 중장기적 계획에 의한 사업은 분기별로 응모를 받아 최적 사업을 선정
- 사업 선정결과를 도 홈페이지에 공표하고 시·군에 통보
- 사업 집행

#### ④ 사업추진 및 평가관리

##### ○ 사업주관 : 시장·군수

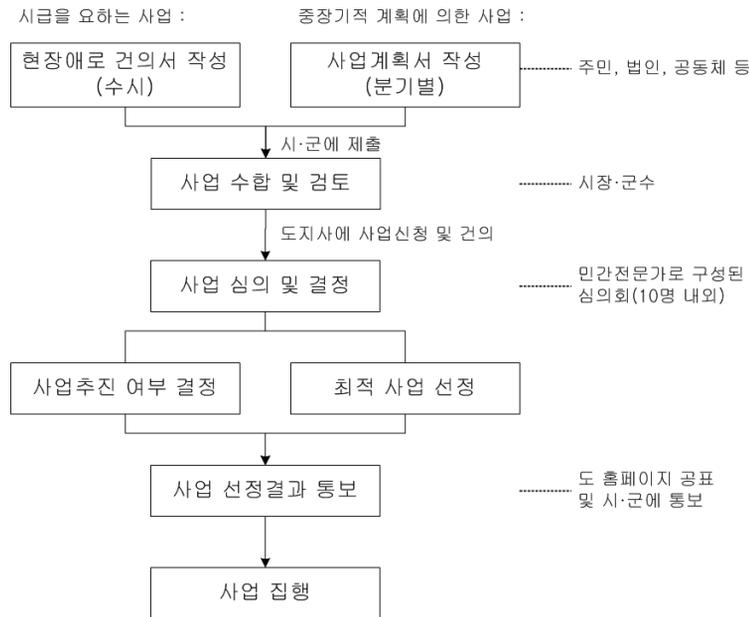
- 관내 법인 및 단체 등의 사업시행계획 타당성 검토 후 도지사에게 사업신청 건의. 단, 관련예산 미확보 시·군은 사업 선정 제외
- 사업추진주체로서 사업 전반에 대한 책임·지도관리

##### ○ 사업비 집행 및 정산

- 시·군에서는 지원단체 등의 자부담을 먼저 집행한 후 보조금을 지급하고 사업비 정산 실시
- 사업완료시, 보조금 예산편성 원칙 및 회계처리 기준에 의거 정산 보고
- 정산결과 : 지원목적에 위배하여 집행한 보조금과 집행. 잔액은 회수 조치

##### ○ 평가관리

- 사업완료 후 평가를 실시하여 성과가 우수한 사업에 대해서는 인센티브 부여
- 또한, 우수사업에 대해서는 향후 관련 사업들이 지속적으로 추진될 수 있도록 사업우선순위 부여

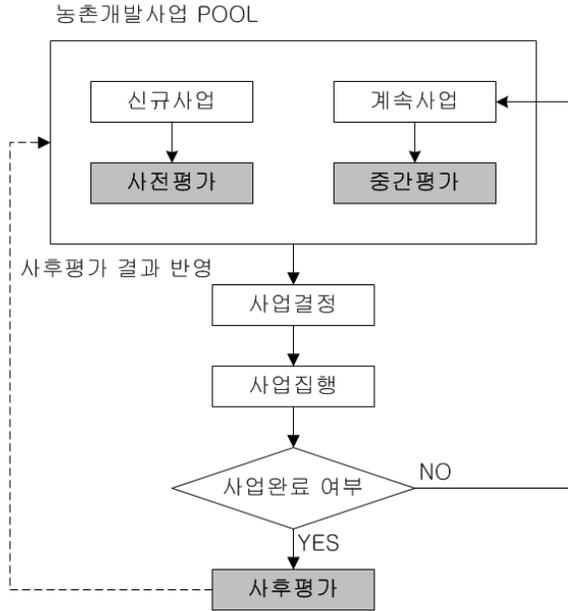


[그림 5-3] '포괄예산제' 사업선정 절차

## 6) 사업평가를 통한 효율적인 사업관리

충청남도에는 현재 농촌개발사업을 평가하고 지속적으로 관리할 수 있는 체계가 없는 실정이다. 물론, 2004년부터 주요사업에 대한 자체평가를 실시하고 2008년부터는 성과관리 평가제도(BSC)를 운영하고 있지만, 이는 공무원의 사기진작과 성과제고를 위한 동기부여 수준에 그칠 뿐, 사업을 지속적으로 관리하고 환류를 통한 사업효과의 극대화를 추구하지는 못하고 있다. 앞으로 기존의 성과관리 평가제도를 보완하여 사업을 선정하는 단계에서 집행, 완료할 때까지 지속적으로 사업을 관리하고 환류를 통하여 사업효과를 극대화할 수 있는 체계의 구축이 반드시 필요하다. 특히, 향후 포괄보조금 제도가 도입되면 지자체 자율성 증가에 상응한 책임성 제고 차원에서 사후적 모니터링 및 평가체계가 강화될 것인데, 이에 대비하기 위해서라도 충청남도 내부적으로 사전에 엄격한 사업관리를 위한 사업평가제도의 도입이 필요할 것이다. 사업평가는 사전평가, 중간평가, 사후평가로 나누어 생각할 수 있으며, 전체적인 평가체계

는 [그림 5-2]와 같다.



[그림 5-4] 농촌개발사업 평가체계

사전평가는 신규사업의 추진에 있어 사업의 내용이 주민의 수요나 사회적 여건에 타당하고 중장기적인 비전과 전략에 부합한지, 필요성이 높으며 투자비용에 맞는 효과를 낼 수 있는지, 다른 사업보다 우선적으로 추진될 필요성이 있는지, 그리고 중복투자부분이 없는지 등의 관점에서 평가하여 사업의 추진여부, 우선순위를 검토한다. 또한, 유사사업이나 여러 부서에서 중복적으로 담당하는 사업에 대해서는 향후 부서간의 담당업무를 명확히 하고 협조체계 및 추진 체계를 구축하도록 한다.

중간평가는 다년간에 집행되는 사업에 대해서 사업의 추진상황(공정달성 여부)이나 사회적 여건의 변화, 사업착수시 비용대비 효과분석요인의 변화, 투자비용절감이나 대체사업 추진 가능성 등의 관점에서 중간평가를 실시하여 필요시 계획을 수정하거나 때에 따라서는 사업중지를 검토 한다.

사후평가는 사업집행이 완료된 사업에 관하여 당초 목적이 달성되었는지의 성과를 평가하는데, 구체적으로는 사업의 효과, 사업을 둘러싼 사회여건의 변화에 따른 사업의 합리성, 주민

만족도, 시설의 활용 및 관리상황 등을 평가한다. 또한, 평가결과를 바탕으로 문제점에 대한 조치를 강구함과 동시에 사업효과 지속성을 위한 대책을 마련하고, 이후 유사사업 계획입안이나 사업결정, 사업집행에 반영하여 효율적으로 사업이 추진 될 수 있도록 한다.

〈표 5-12〉 농촌개발사업 평가 종류 및 내용

구분	대상	평가내용	조치
사전평가	신규사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민수요 및 사회적 여건에 대한 타당성</li> <li>- 중장기적 비전과 전략에 대한 부합성</li> <li>- 투자대비 효과성 및 사업 필요성</li> <li>- 중복투자 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 추진여부, 우선순위 검토</li> <li>- 업무분담 및 협조 체계 구축</li> </ul>
중간평가	계속사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진상황(공정달성 여부)</li> <li>- 사회적 여건 변화에 부합성</li> <li>- 사업착수시 비용대비 효과분석요인의 변화</li> <li>- 투자비용절감이나 대체사업 추진 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 수정 또는 사업 중지 검토</li> </ul>
사후평가	완료사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업의 효과 및 당초 목적 달성여부</li> <li>- 사회여건 변화에 따른 사업 합리성</li> <li>- 주민 만족도</li> <li>- 시설의 활용 및 관리 상황</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문제점 조치</li> <li>- 사업효과 지속성을 위한 대책마련</li> <li>- 유사사업에 반영</li> </ul>

사업평가는 관련 전문가와 공무원 등으로 구성된 평가단에 의해 주요 사업이나 시책을 중심으로 실시하고, 필요시 현장실사나 주민공청회 등을 병행하여 실시한다. 또한, 평가결과는 전체의 상황을 한눈에 알 수 있는 사업평가지도(map)를 작성하여 관리하고, 도 홈페이지 등에 공표하여 사업관리 및 행정의 투명성을 제고한다.

## 제6장 요약 및 결론

본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점을 진단하고 개선방안을 모색하고자 하였다.

먼저, 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점을 진단하기 위해 농촌개발 관련 조직, 농촌개발사업 예산, 농촌개발사업 추진현황 등을 살펴보았으며, 또한 농촌개발 관련 공무원과 전문가를 대상으로 농촌개발사업의 조직 및 거버넌스 부문, 기획 및 정책수립 부문, 사업집행 및 관리 부문에 관하여 의식 조사를 실시하였다.

이를 통하여 도출된 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점으로는 우선, 부서간 업무분담에 있어서 농촌지역개발사업, 농촌체험관광사업 등에서 업무의 중복성을 보였으며, 업무분장이나 업무량에 따른 인력배치에 관하여 공무원들의 불만이 있는 것으로 나타났다. 거버넌스 측면에서는 충청남도의 경우 농촌개발 추진에 있어 특정분야의 자문이나 특정부문의 연구를 위해 외부 전문가나 관련 단체 및 조직에 협력을 구하는 경우는 다수 있지만, 통합적인 거버넌스를 구축한 사례의 거의 없고, 있더라도 대부분 형식적으로 운영되고 있다는 등의 문제점을 보였다.

또한, 농촌개발에 관한 중장기적인 비전과 전략을 갖춘 종합계획의 부재를 문제점으로 들 수 있다. 물론, 최근 수립된 농어업·농어촌 발전 종합계획도 농정변화의 패러다임은 잘 반영하고 있지만 농림수산물 업무에 한정된 계획을 수립하였다는 한계를 가지고 있다.

그리고 농촌개발사업의 대부분이 국비지원에 의존하고 있어 자율성이 부족할 뿐만 아니라 중장기적인 비전과 전략이 없이 단위사업 위주로 추진되고 있으며, 다양한 부서에서 추진되고 있는 농촌개발사업을 총괄기획·조정할 수 있는 부서가 없고, 사업의 통합성·연계성이 부족하다는 문제점을 가지고 있다.

본 연구에서는 이러한 농촌개발사업 추진체계 상의 문제점을 해결하기 위해 국·내외 선진사례 조사·분석을 실시하였으며, 이를 바탕으로 다음과 같은 9가지의 개선방안을 제시하였다.

첫째, 농촌개발 관련 부서간 중복된 업무의 재조정과 새로운 수요창출에 따른 조직개편이 필요하다.

둘째, 사회 패러다임의 변화에 따른 공무원의 역량강화와 전문성 확보가 필요하다.

셋째, 충청남도 내·외부적인 통합 거버넌스체계 구축이 필요하다.

넷째, 사회적 패러다임의 변화와 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 통하여 다양하게 추진되고 있는 농촌개발사업을 모두 아우를 수 있는 중장기 종합계획의 수립이 필요하다.

다섯째, 충청남도 실정에 맞는 차별화된 정책수립과 이에 필요한 정책수립 역량강화가 필요하다.

여섯째, 농촌개발사업에 대한 총괄기획 및 조정기능 강화가 필요하다.

일곱째, 농촌개발에 관한 중장기적인 공통의 비전을 바탕으로 일관성 있는 사업추진이 필요하다.

여덟째, 농촌개발사업간의 연계성 강화로 종합적인 사업추진이 필요하다.

아홉째, 사업효과 극대화를 위한 지속적인 사업관리가 필요하다.

이상의 연구를 통하여 본 연구에서는 충청남도 농촌개발사업 추진체계에 대한 문제점과 개선방안에 대해 살펴보았으며, 이 연구를 기초로 향후 충청남도 농촌개발사업이 효율적으로 추진되기 위한 구체적인 대안으로서 '충남형 농촌개발모델 구축'을 후속연구로 하고자 한다.

## 참고문헌

- 강종원, 2006, "강원도 지역가꾸기사업의 현황과 과제", 강원농수산포럼
- 국중호, 2005, "일본의 지방재정구조 및 삼위일체 개혁에 관한 고찰", 지방행정연구, 제19권 제1호, pp.217~242
- 김경량, 김지용, 2005, "지역농정의 현상과 과제", 농업경제연구 제46권 제1호
- 김정연 외, 2007, "농촌개발정책 추진체계의 변화동향과 정비방안", 충남발전연구원
- 박경·구자인, 2006, "중앙-시·군단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구", 한국농촌경제연구원
- 박광서 외, 2007, "행복마을 마스터플랜", 전라남도
- 박덕병·이혜현, 2004, "지방분권에 따른 농촌협치와 농촌개발정책의 과제", 농촌사회 제14집 2호, pp.47~107
- 박진도·박경·유정규, 2003, "상향식 농촌발전 전략에 관한 연구", 농정연구센터
- 박진도 외, 2004, "농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구", 농정연구센터
- 송미령, 박주영, 2004, "농촌지역개발사업의 체계화 방안", 한국농촌경제연구원
- 이동필 외, 2006, "농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구", 한국농촌경제연구원
- 이성우, 2006, "농촌지역개발사업의 문제점과 개선방안", 농정연구 18호, 농정연구센터
- 정기환, 2002, "우리나라 농촌개발정책의 방향", 계간농정연구, 여름호, 농정연구센터
- 조영재·유학열, 2008, "최근 일본의 농촌개발 추진체계 및 시사점", 한국농촌계획학회 2008년도 춘계학술발표회
- 조영재, 2009, "충청남도의 농촌개발사업 추진실태에 관한 공무원 및 전문가 의식 분석", 열린충남, 48호, p.48-72
- 차미숙·박준화, 2008, "지역개발사업의 추진실태와 개선과제", 국토논단
- 채원호 역, 2004, "일본의 지방분권", 한국지방자치단체국제화재단
- 최낙범, 2005, "일본의 분권개혁과 기초지방정부의 합병", 한국지방자치학회보, 제17권 제2호, pp.187~209
- 홍성걸 외, 2006, "농촌정책의 효율적 추진을 위한 지방행정모델에 관한 연구", 농림부
- Bollman, R. D. and Bryden, J. M. 1997. Rural employment, an international perspective. Wallingford: CAB International.
- Clark, J. R. A. et al. 1997. Conceptualising the evolution of the European Union's

agri-environment policy: a discourse approach. *Environment and Planning, A* 29, 1869-1885.

European Commission. 2006a. The EU rural development policy 2007-2013. p.5

Guzman Casado, G.I. et al. 2000. *Introduccion a la agroecologia como desarrollo rural sostenible* (Madrid, Barcelona, Mexico: Ediciones Mundi-Prensa)

Lowe, P., Murdoch, J., Ward, N. 1995. Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models. Pp. 87-106 in J. D. van der Ploeg and G. van Dijk (eds.). *Beyond modernization: the impact of endogenous development* Assen: Van Gorcum.

Nooy, A. T. J. 1997. Modern and endogenous development: civilization and empowerment. H. de Haan and N. Long eds. *Images and realities of rural life*. Assen, Van Gorcum.

OECD(2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*

Primdahl, J. 1999. Agricultural landscape as production and living places: On the owner's versus producer's decision making and some implications for planning. *Landscape and Urban Planning* 46(1-3), 143-150.

Saccomandi, V. and J.D. Van der Ploeg. 1995 On the impact of endogenous development in agriculture. Pp. 10-28 in J.D. van der Ploeg and G. van Dijk eds, *Beyond modernization. the impact of endogenous rural development*(Assen: Van Gorcum)

van der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., de Roest, K., Sevilla-Guzman, E., and Ventura, F. 2000. Rural Development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis* 40(4), 391-408.

農林水産省, 2007, 食糧・農業・農村白書~21世紀にふさわしい戦略産業を目指して

農林水産省, 2009, 食糧・農業・農村白書~限りない潜在力を引き出し、魅力ある産業とするために、日本有機資源協會, 2008, みんなでつくる バイオマスタウン, ぎょうせい

강원도청 홈페이지 [www.provin.gangwon.kr](http://www.provin.gangwon.kr)

전라남도청 홈페이지 [www.jeonnam.go.kr](http://www.jeonnam.go.kr)

일본농림수산성 홈페이지 [www.maff.go.jp](http://www.maff.go.jp)

일본농림수산성 정책평가지도 [www.maff.go.jp/nouson/hyouka/map/zenkoku.htm](http://www.maff.go.jp/nouson/hyouka/map/zenkoku.htm)

## ※ 부록 1 : 전문가 및 공무원 설문조사표

### 충청남도 농촌개발 추진실태에 관한 전문가 및 관련 공무원 설문조사

안녕하십니까?

귀하의 무궁한 발전을 기원합니다.

본 설문조사는 충남발전연구원에서 2009년 기본연구과제로 수행하고 있는 『충청남도 농촌개발 추진실태 및 개선방안』 연구의 일환으로 실시되고 있습니다.

본 설문조사는 충청남도의 농촌개발 관련 공무원과 전문가들의 의견을 파악하고, 향후 지방정부의 농촌개발 추진체계 개선방안을 도출하기 위한 기초자료로 활용하는데 목적이 있습니다.

답변해주신 내용은 오직 연구목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다.

번거로우시더라도 설문에 응답하여 2009년 7월 1일까지 우편이나 E-mail로 송부하여 주시길 부탁드립니다. (※ 회답자에 한하여 소정의 답례품 증정)

감사합니다.

2009년 6월

### 충남발전연구원장

※ 회답 및 문의처 : 충청남도 공주시 금흥동 101

충남발전연구원 지역정책연구부 조영재

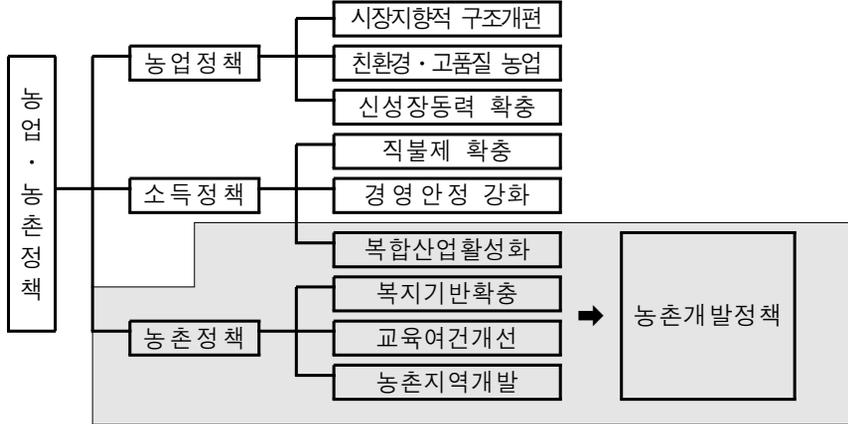
Tel/Fax : 041-840-1135/1159

E-mail : choyj0105@hotmail.com

피설문자 인적사항					
성 별	연 령		직 업		
소 속	① 충청도청 :		실/과		
	② 시·군청 :		시/군		실/과
	③ 대학/연구소 :				
	④ 기타 :				
전공 / 담당업무 분야					
주 소 (답례품 수령지)					

※ 본 설문지에서의 농촌개발정책의 범위

: 농업·농촌정책은 크게 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 구분이 가능하며, 본 설문지에서는 복합산업을 포함한 농촌정책을 농촌개발정책의 범위로 함



▷ 해당사업 예시)

- 복합산업활성화 부문 : 농공단지조성, 농산어촌 체험·관광·휴양기반 조성, 도·농교류 활성화 등
- 복지기반확충 부문 : 농산어촌 보건·의료기반 확충, 농산어촌 영유아·여성복지·노인복지 증진 등
- 교육여건개선 부문 : 농산어촌 학생의 교육기회 강화, 교육부담 경감, 교육환경개선 등
- 농촌지역개발 부문 : 농산어촌지역 종합개발, 기초생활여건개선, 인적역량강화 등

◆ 농촌개발정책의 대상영역

1. 본 설문지에서는 위와 같이 농촌개발정책의 대상영역을 설정하였습니다. 귀하께서 생각하시는 농촌개발정책 대상영역을 모두 선택하여 주십시오.

- 1) 농산물 가격 및 농업소득
- 2) 농업생산(기반) 및 구조개선(가공·유통 등)
- 3) 농촌복합산업 활성화(농촌관광, 도농교류 등)
- 4) 환경 및 경관보전(환경농업 장려, 자연환경 및 전통유산 유지관리 등)
- 5) 농촌생활환경정비(상·하수도, 주택, 농촌도로 등)
- 6) 농촌복지 및 공공서비스 개선(교육·의료·복지 등)
- 7) 주민역량강화(주민교육 및 훈련, 후계자 육성 등)
- 8) 기타 ( )

◆ 기획 및 정책수립

2. 충청남도의 농촌개발에 있어 사회적 변화와 수요, 지역의 특수성을 반영하는 미래지향적인 정책과 계획이 수립되고 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 아니다 5) 전혀 아니다

2-1. 미래지향적인 정책 및 계획이 수립되고 있지 못하다고 보시는 경우, 그 이유는 무엇이라 생각하십니까? (복수응답가능)

- 1) 정책수립체계 및 제도의 미약  
2) 농촌개발의 통합적인 기획 및 정책수립 전담조직의 부재  
3) 중앙정부지원에 의존하는 농촌개발로 정책 및 계획수립의 필요성 부족  
4) 담당공무원의 역량부족  
5) 기타 ( )

3. 「삶의질향상특별법(2004)」에 의해 충청남도에서 수립한 「삶의질향상계획(2005~2009)」이 충청남도 농촌개발계획으로써의 역할을 충실히 담당하고 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 아니다 5) 전혀 아니다

3-1. 「삶의질향상계획」이 농촌개발계획으로써의 역할을 잘 담당하고 있지 못하다고 보시는 경우, 그 이유는 무엇이라 생각하십니까? (복수응답가능)

- 1) 제도적 뒷받침 취약 2) 계획 자체가 형식적·추상적  
3) 중앙정부의 지원 미비 4) 담당자의 이해 부족  
5) 기타 ( )

4. 충청남도의 농촌개발 관련 사업의 종합기획 및 정책수립 기능이 강화되어야 한다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 아니다 5) 전혀 아니다

4-1. 농촌개발 관련 사업의 기획 및 정책수립 기능 강화를 위해 가장 필요한 대안은 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 농촌정책 전담부서 운영  
2) 계약직공무원(전문가) 중심의 별도 전담기구 또는 사업단 운영  
3) 민간중심의 별도 사업단 운영(예: 지역농업클러스터사업단 등)  
4) 민·관 협동의 거버넌스 구축  
5) 기타 ( )

◆ 집행 및 사업관리

5. 충청남도 경우 증장기적인 비전과 전략을 바탕으로 체계적이고 통합적인 농촌 개발 사업이 추진되고 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 아니다 5) 전혀 아니다

5-1. 체계적이고 통합적인 농촌개발 사업이 추진되고 있지 못하다고 보시는 경우, 그 이유는 무엇이라 생각하십니까? (복수응답가능)

- 1) 증장기적인 비전과 전략 제시 미흡  
 2) 중앙정부지원에 의존하는 농촌개발로 지자체의 자율성 부족  
 3) 단위사업 위주의 추진으로 종합적인 사업추진의 어려움  
 4) 담당공무원 또는 추진주체의 역량부족  
 5) 기타 ( )

6. 최근 농촌개발사업의 추진에 있어 사업의 유사·중복, 통일성·연계성 부족 등의 문제점이 지적되고 있습니다. 지자체차원에서 이러한 문제점을 해결하기 위해 가장 필요한 대안은 무엇이라고 생각하시는지 순서대로 3가지를 선택해 주십시오. 답안 : ①( ), ②( ), ③( )

- 1) 체계적인 농촌개발계획 수립 및 추진  
 2) 농촌정책기능의 통합 및 기획기능 강화  
 3) 전담조직 설치를 통한 농촌개발사업의 종합 추진  
 4) 관련 조직 및 기관과의 파트너십 강화  
 5) 기타 ( )

7. 최근 발표한 「광역·지역발전특별회계 예산지침('09.5)」에 따라 지역개발계정의 경우 재원용도를 포괄적으로 지정하고 지자체가 자율적으로 사업을 기획·설계하도록 하는 「포괄보조금 제도」를 도입하고 있습니다. 이러한 포괄보조금 제도가 농촌개발 추진상의 문제점 해결에 긍정적인 영향을 줄 것으로 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 아니다 5) 전혀 아니다

7-1. 포괄보조금 제도가 갖는 부정적인 측면이 있다면 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 지자체의 사업 기획 및 계획 등의 역량 부족으로 인한 준비 미흡  
 2) 지자체장의 정치적 목적의 선심성 예산집행 우려  
 3) 지역 숙원사업이나 특정 부문의 사업에 편중되어 예산이 집행될 우려  
 4) 담당공무원의 사업관리능력 부족으로 인한 사후평가실적 저조 우려  
 5) 기타 ( )

◆ 조직 및 역량

※ 다음은 충청남도의 농촌개발 관련조직 현황을 개략적으로 나타낸 그림입니다.



\* 농촌개발 관련실과 및 관련업무만 제시함, ( ) 숫자는 조직구성 전체 공무원 수

8. 위 그림을 참고하시어 농촌개발 담당 또는 관련공무원만 다음 질문에 응답하여 주십시오.

8-1. 농촌개발 관련조직의 업무분장의 적절성은?

- 1) 매우 적절    2) 적절    3) 보통    4) 부적절    5) 전혀 부적절

8-2. 농촌개발 관련조직 상호간의 협조체계는?

- 1) 매우 협조적    2) 협조적    3) 보통    4) 비협조적    5) 전혀 비협조적

8-3. 농촌개발 관련조직의 업무(사업)량에 따른 인력 배치의 적절성은?

- 1) 매우 적절    2) 적절    3) 보통    4) 부적절    5) 전혀 부적절

8-4. 농촌개발 관련조직 공무원의 담당분야에 대한 전문성은?

- 1) 매우 전문적    2) 전문적    3) 보통    4) 비전문적    5) 전혀 비전문적

9. 충청남도의 농촌개발을 효율적으로 추진하기 위해 가장 우선적으로 개편되어야 할 사항은 무엇이라 생각하십니까?

- 1) 기존의 농촌개발 관련 행정조직의 기능 조정
- 2) 농림수산국내에 농촌개발 전담조직 설치
- 3) 농림수산국외에 농촌개발 전담조직 설치
- 4) 농촌개발 관련조직 및 기관과의 거버넌스 구축
- 5) 기타 ( )

9-1. 위 9번 질문의 답변에 대한 이유를 간단히 적어주십시오.

◆ 지역거버넌스

10. 충청남도의 농촌개발 추진에 있어 관련 기관 및 단체와의 거버넌스(협력 또는 파트너십)가 필요하다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다
- 2) 그렇다
- 3) 보통이다
- 4) 아니다
- 5) 전혀 아니다

10-1. 거버넌스가 필요하다고 보시는 경우, 그 이유는 무엇입니까?

- 1) 전문성 확보
- 2) 인력의 확보
- 3) 다양한 이해관계자의 의견 수렴
- 4) 정책집행의 실효성 확보
- 5) 기타 ( )

11. 충청남도의 농촌개발 추진에 있어 관련 전문연구기관(예: 충남농업테크노파크, 충남발전연구원, 충남여성정책개발원 등)과의 거버넌스가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다
- 2) 그렇다
- 3) 보통이다
- 4) 아니다
- 5) 전혀 아니다

12. 농촌개발 관련 전문성 확보를 위해 특화된 전문(연구)기관 및 전문인력의 추가적인 육성이 필요하다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다
- 2) 그렇다
- 3) 현재도 충분하다
- 4) 아니다
- 5) 전혀 아니다

12-1. 특화된 전문(연구)기관 및 전문인력의 추가육성이 필요하다고 보시는 경우, 구체적으로 어느 분야의 육성이 필요하다고 생각하십니까?

( )

13. 충청남도의 농촌개발 추진에 있어 충남도와 타 기관 또는 단체(예: 농협, 농어촌공사, 각종 생산자단체 등)와의 거버넌스가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 그렇다 2) 그렇다 3) 보통이다 4) 아니다 5) 전혀 아니다

13-1. 거버넌스가 잘 이루어지고 있지 못하다고 보시는 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 형식적인 거버넌스 운영 2) 한정된 참여조직 및 기관  
3) 실행력 뒷받침 부족 4) 의사결정체계의 문제(다양한 의견수렴 부족)  
5) 기타 ( )

14. 충청남도 농촌개발 추진에 있어 가장 협력(파트너십)이 가장 필요한 기관 또는 단체는 어디라고 생각하시는지 순서대로 3가지를 선택해 주십시오.

답안 : ①( ), ②( ), ③( )

- 1) 농어촌공사 2) 농협 3) 대학/연구기관 4) 민간기업 5) 시민(농어민)단체  
6) 기타 ( )

◆ 기타사항

15. 기타 충청남도의 농촌개발의 효율적인 추진을 위해 개선되어야 할 문제점이나 의견이 있으시면 자유롭게 적어주십시오.

※ 설문에 성심껏 응답해 주셔서 감사합니다.

## ※ 부록 2 : ‘포괄예산제’ 운영 관련법

### 1) 농업농촌 및 식품산업 기본법 제4조

제4조(국가·지방자치단체 및 농어업인·소비자 등의 책임)① 국가와 지방자치단체는 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인과 농어촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다.

② 농어업인과 농어촌주민은 농어업·농어촌의 발전주체로서 안전하고 품질 좋은 농수산물을 안정적으로 생산·공급하고, 생산성 향상과 농어업경영 혁신 등을 통하여 국가발전에 이바지할 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 생산자단체는 농수산물의 수급 안정과 유통 개선, 농어업경영의 효율화, 농어업과 농어촌의 공익기능 제고 등을 통하여 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전 및 농어업인의 권익 신장을 위하여 노력하여야 한다.

④ 식품산업에 종사하는 자는 품질 좋은 식품을 안정적으로 생산·공급하고, 식품산업 및 농어업·농어촌의 지속가능한 발전과 소비자의 건전한 식생활 향상에 이바지할 수 있도록 노력하여야 한다.

⑤ 소비자는 농어업·농어촌의 공익기능에 대한 이해를 높이고 농수산물과 식품의 건전한 소비를 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

### 2) 농업농촌 및 식품산업 기본법 시행령 제7조

제7조(농업 및 식품산업 관련 단체에 대한 지원기준) 법 제11조제3항에 따른 농업 및 식품산업 관련 단체의 운영지원 또는 시설의 설치·운영에 대한 지원기준은 다음 각 호와 같다.1. 지원대상 단체는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여야 한다.

가. 「민법」 제32조에 따라 농림수산식품부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인

나. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 농림수산식품부장관의 허가를 받아 설립된 공익법인

다. 생산자단체

2. 지원하는 소요경비의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 법 제4조에 규정된 각 책무를 관련 단체가 회원 공동으로 실현하는 데 필요한 사업비  
나. 단체의 회원 및 농업인 등에 대한 교육훈련·경영지도·상담에 필요한 시설의  
건축비 또는 기자재 구입비

3. 제1호와 제2호의 지원기준 외의 사항은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 따른다.

### 3) 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발에 관한 특별법 제3조

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2007.4.11>

1. "농산어촌"이라 함은 지방자치법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역중 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말한다.

가. 읍·면의 전지역

나. 동의 지역중 국토의계획및이용에관한법률 제36조제1항제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

2. "농림어업인등"이라 함은 농업·농촌기본법 제3조제2호의 규정에 의한 농업인, 임업및산촌진흥촉진에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 임업인(대통령령이 정하는 자를 제외한다), 「수산업법」 제2조제11호의 규정에 의한 어업인 및 농산어촌 주민을 말한다.

3. "농산어촌학교"라 함은 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 농산어촌에 소재한 학교를 말한다.

### 4) 충청남도 사회단체 보조금 지원조례 제4조

제4조(지원대상) 도지사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 이 조례가 정하는 바에 따라 사회단체에 보조금을 지원할 수 있다.

1. 법령 또는 조례에 지원 규정이 있는 경우

2. 충청남도가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 조영재 충남발전연구원 책임연구원

공동연구 · 김두철 오카야마대학 교수

박덕병 농촌진흥청 농업연구사

김정연 충남발전연구원 선임연구위원

유학열 충남발전연구원 책임연구원

기본연구 2009-11 · 충청남도 농촌개발사업 추진체계의 문제점과 개선방안

글쓴이 · 조영재, 김두철, 박덕병, 김정연, 유학열 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2009년 12월 31일 / 발행 · 2009년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1135(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1159

ISBN · 978-89-6124-099-4 03350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2009, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.